



博源文库

现代性与中国社会转型丛书

# 台湾民主转型的经验与启示

Taiwan's Democratic Transition: Experience and Inspiration

朱云汉 等著



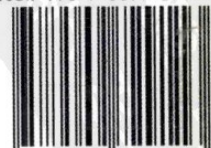
社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



BOYUAN FOUNDATION  
博源基金會

上架建议：政治学

ISBN 978-7-5097-2911-3



9 787509 729113 >

[www.ssap.com.cn](http://www.ssap.com.cn)  
[www.boyuan.hk](http://www.boyuan.hk)

ISBN 978-7-5097-2911-3  
定价：35.00元



博源文库

现代性与中国社会转型丛书

# 台湾民主转型的经验与启示

Taiwan's Democratic Transition: Experience and Inspiration

瞿宛文 王振寰 张茂桂 / 著  
林继文 王业立 朱云汉



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

## 图书在版编目(CIP)数据

台湾民主转型的经验与启示/朱云汉等著. —北京: 社会科学文献出版社, 2012. 1

(博源文库. 现代性与中国社会转型丛书)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 2911 - 3

I. ①台… II. ①朱… III. ①民主政治 - 研究 - 台湾省  
IV. ①D675. 82

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 237137 号

### · 博源文库 · 现代性与中国社会转型丛书 · 台湾民主转型的经验与启示

著 者 / 朱云汉 等

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 近代史编辑室 (010) 59367256

责任编辑 / 李建军

电子信箱 / jxd@ssap.cn

责任校对 / 王静连

项目统筹 / 徐思彦

责任印制 / 岳 阳

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部 (010) 59367081

59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季峰印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/20

印 张 / 16

版 次 / 2012 年 1 月第 1 版

字 数 / 239 千字

印 次 / 2012 年 1 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 2911 - 3

定 价 / 35.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究





## 编者的话

中国自以巨大的落差遭遇现代性以来，至今已逾 160 年。在这 160 多年中，中国人经历了各种持续的动荡和断裂，以及持续的革命和后来极端的社会整合，直到中国经济突然爆发的最近 20 年。然而，经济突然的大规模增长并不必然伴随着现代性转型的完成，恰恰相反，它反而会加速地暴露其在政治上需要发展完善之处，这正是马克斯·韦伯在 100 多年前对德国精英和知识阶层的警告。在我们看来，这个警告也适合于今天的中国。

30 年前，正值中国历史转折的关键时期，在思想解放运动的推动下，一批具有真知灼见的思想者开始进行反思，推动了中国社会的现代思想启蒙。20 世纪 80 年代，先后出版了《走向未来》、《文化：中国与世界》和《二十世纪文库》等丛书。这些丛书所传播的现代知识，改变了整整一代人的思维定式，为 30 年来中国社会变迁奠定了深厚的思想基础。今天，中国又面临着重大的历史关头，如果说，当年的思想启蒙重在传播现代理念，为骤然而来的改革提供思想力量，那么，博源基金会作为思想启蒙的传承者，编辑出版《现代性与中国社会转型丛书》，则旨在集近 30 年来实践、研究与探索之成果，寻求对今天中国现代性方案的共识。

“中国的现代性转型”是一个跨世纪的、至今未完成

的方案，是一项需要对现代核心价值观、对未来模式和路径重新认定的历史使命，是一个决定中国未来走向的不可逾越的现实问题。对这一问题展开深入研究和讨论，以求在更大的范围寻求社会共识，是博源基金会的重点工作之一。而《现代性与中国社会转型丛书》，就是上述研究和讨论的成果。我们认为，讨论中国的现代性方案，必须面对世界难局，重建我们的知识体系，这就形成了丛书的如下主题：现代性从何而来？中国是如何遭遇现代性的？当前中国为什么要提现代性转型？中国现代性转型的状况及其约束条件是什么？现代性在西方国家所面临的挑战，特别是在当前全球金融危机的情况下，它是否还是一项绝对价值？是否存在“另类现代性”？各类国家现代性转型比较对中国有何借鉴意义？如何选择适合中国现代性转型的路径和模式？等等。

为了更好地体现相关学科领域对这个问题的研究成果，我们先后组织了不同学科的领军人物进行深入讨论；伴随着每一次讨论，人们从不同学科、不同角度直接拷问中国的现代性转型问题。实际上，这些学术活动已经远远超出了丛书的边界，是不同学科对中国现代性转型的思想认知、碰撞与交融，从而使丛书成为一个开放性的学术平台，让大家发抒各自的专业研究成果与识见，以期从不同角度勾勒中国现代性方案的基本轮廓。

《现代性与中国社会转型丛书》系博源基金会之“博源文库”的一个系列。本套丛书总序由前香港中文大学校长金耀基教授撰写。

博源基金会

《现代性与中国社会转型丛书》编辑小组

2009年9月30日

# 总 序

金耀基

博源基金会是由秦晓与何迪两位先生倡议成立的一个学术性团体，着眼于当代问题的研究，秉持开放、理性、包容的精神，志在建立一个学术的平台。秦晓在《当代中国问题研究：使命、宗旨和方法论》一文中说：“‘当代中国问题’可以表述为中国的社会转型，即从一个前现代性（传统）社会转变为一个现代性社会。这一转型自晚清始已经历了 100 多年的历程……到今天它依然是一个‘未完成的方案’（哈贝马斯语）。重新提出这一问题，有序地推进这一进程，关乎中华民族的前途和命运，是对政治家、社会精英和民众社会历史责任感的呼唤。”

为此，博源基金会在 2008 年提出中国经济转轨与社会转型课题的基础上，于 2009 年 3 月的理事会上又提出了编辑出版《现代性与中国社会转型丛书》的构思，指出：“中国的现代性转型是一个跨世纪的，至今未完成的方案，是一个需要对现代核心价值观，对未来模式和路径重新认定的历史使命，是一个决定中国未来走向的、不可逾越的现实问题，对这一问题展开深入研究和讨论，以求在更大的范围内寻求社会共识，应该成为基金会的重点工

作之一。”

我很认同博源基金会诸君的看法与价值理念。百年以来，中国长期处于国族求生存、发展而起的各种变革运动中，从曾（国藩）、李（鸿章）的洋务自强运动，到康（有为）、梁（启超）的维新变法（包括清代“废科举，设学校”），到民初的新文化运动，以及1911年国民党共和革命，1949年共产党社会主义国家建构，一直到1978年开放改革所展开的经济为中心的现代化发展。这一连串的变革运动背后，确有一股强烈的动力，那就是求国家之富强，求民族的独立与尊严。但无可讳言，这一连串变革运动，不论是自觉的或不自觉的，自愿的或不自愿的，都在向“现代的西方”借鉴学习，向西方取经（应指出，社会主义也是西方的，它是“反西方的西方”）。从器物到制度到启蒙的价值理念（如理性、自由、民主、人权等）都一一进入中国。故百年来，中国在经济、政治、文化学术乃至生活形态方面均发生了巨大的变化。这个巨大的变化，从根本上说，是中国的现代化运动造成的。百年来一系列变革运动实是不同层次、不同领域的中国现代化。整体上，中国现代化是一个有方向性的历史过程，即是从一个前现代性（传统性）社会向现代性社会转变，亦即是中国现代性的建构历程。我们应该强调指出，中国现代性的建构绝不仅是求国家的富强（经济现代化是而且仅是现代化的一个组成部分）。中国的现代性，不多也不少，是指一个中国的现代文明秩序。中国前现代社会的传统的文明秩序（一个主要以儒学三纲六纪为规范的帝国秩序）已倾圮解体，而中国的现代文明秩序还远远没有完全建立，今天仍处于一个社会大转型的过程中。我们应理解，中国的社会转型，其意涵实远不止是中国历史上的朝代更替，也不仅是像美国反殖民的独立革命，还是涉

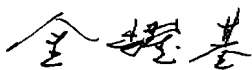
及器物、制度和价值系统的文明形态的转型。

中国的现代性或中国的现代文明秩序的建立，有意识地或无意识地是以欧美的文明形态为参照系统的。150年前，日本明治维新的现代化，脱亚入欧，可说是第一个非西方国家以西方的现代性为范本而成为东方第一个现代国家。但值得特别指出者，日本的现代性之建立虽是以西方为范本，但是仍有强烈的日本文化的性格，故是不同于西方现代性的现代性。日本现代性与西方现代性有“共相”，也有“异相”。无可否认，欧洲依启蒙运动建构的新文明形态是现代性的最早的个案。19世纪以后，欧洲一直被视为世界先进的文明范式；第二次世界大战后，美国由世界的“兵工厂”而转为资本主义“自由之堡垒”，亦自然而成为“西方现代性”之表率。但不能忘记，1917年俄国共产党革命之后，社会主义（马列主义）已在资本主义之外提供另一条社会发展的道路。到了20世纪五六十年代，社会主义已形成一挑战资本主义的世界力量。以俄国为领袖的苏维埃与美国为首的西方世界更构成了冷战时代东、西对垒的两大阵营。依马克思原本的理论讲，社会主义社会应是“后资本主义”的社会。但在长期的冷战时代，在意识形态上，社会主义却是作为一种更优越的“现代性”（或曰“超现代性”）向资本主义的现代性挑战的，亦即社会主义是以拥有更优越的制度、价值的文明性向世界宣称的。诚然，社会主义所描绘之彼岸的自由王国的理想是无比浪漫动人的。恰恰因此，理想与现实之间的落差比资本主义的也更大。列（宁）斯（大林）路线的社会主义实践，在世界范围内，程度不同地出现问题或异化，而“文化大革命”乌托邦式的冒进路线，更把中国推向亡党亡国的边缘，幸因1978年的开放、改革而转危为机。1991年，苏联社会主义的瓦解，不啻

宣告了社会主义的“现代性”计划的顿挫。正因为如此，才会有福山（Francis Fukuyama）名噪一时的“历史的终结”这样的看法。他说那些可以代替西方自由主义的可行的系统方案，已经彻底穷尽了，他说世界可能已到达人类意识形态演进过程的终点。西方自由民主体制得到了普遍化，成为人类最后的政体形式。诚然，福山的论断具有浓厚的西方自由主义者的偏执性，须知，资本主义的现代性并不因社会主义的“现代性”计划的“失败”而理所当然地取得终极的正当性。其实，欧洲的两次世界大战已经深刻地暴露了西方现代性的黑暗面，美国先后涉足与发动的越南战争与伊拉克战争，以维护自由与民主自居，却充分显露了霸道的政治性格，实不足以言为缔造全球政治秩序提供了范本。2008年10月爆发的全球金融海啸，其殃源正在美国的华尔街，更透显了资本主义之经济秩序有深层的结构问题与道德性缺陷。值得注意的是，20世纪80年代，欧美思想界出现了一场激烈的“现代性论辩”，西方知识人对西方现代性进行了批判与反思。诚然，德国社会学家韦伯在20世纪初即已指出作为西方现代性思想根源的启蒙运动的遗产，不是理性（Reason）的实现，而是“工具理性”（Instrumental Rationality）的胜利，它不能导向启蒙思想家的希望（即普世的自由）的实现，而提出“铁箍”的警告。80年代的“现代性论辩”，循韦伯之思维，集中地表现为“理性的论辩”。哈贝马斯提出“沟通理性”以济工具理性的不足，他是西方现代性的维护者，但他承认启蒙方案是一个“未完成的方案”。我们可见到的是，西方的现代性依然在自身反思中逐步修正。我同意波兰哲学家科拉科夫斯基（L. Kolakowski）的看法，现代性方案是“处于永无止境的试验中”。

中国于1978年在“文化大革命”的大破坏的废墟中，在社会主义国家中第一个发出改革开放的巨声，从摸着石头过河到大力展开社会主义现代化的道路。过去有人说，“没有社会主义就没有新中国”。现今看来，应该是“没有中国的改革开放，就没有社会主义”了。30年来，中国的经济发展取得了史无前见的成就。中国的崛起已是世界的事实。的确，中国扭转了16世纪以来西方日踞世界支配性地位的格局，在今日全球化的时代，中国已从边陲走向中心，中国很大程度上已实现百年来追求的富强之梦。但是，我们要问，中国上升之路会一帆风顺吗？有一点是肯定的，中国在21世纪步向强国之路上，将无可避免地面临种种外在与内在的挑战与考验。在今日全球多元格局下，一个国家的真正强大绝不止是军事力量，甚至不止是经济力量，毋宁更是知识力、文化力，特别是它拥抱一套现代的核心价值（包括自由、民主、人权、公义、多元、王道、环保等），说到底，它必须有一个现代的文明范式。中国百年之现代化运动的真正愿景，如前所述，是中国的现代文明秩序的建构。我们今天距离一个中国现代文明秩序之建立还很远，即使就中国今天最有成就的经济领域而言，贫富的差距，城乡之间的落差，市场规范的缺失，实在还未能完成一个经济的文明秩序。我们上面已指出，中国正处于一个社会大转型中，但社会转型并不会自动地成功地转向一个现代文明秩序。这一项巨大的文明转型的工程，它建构的主要资源来自社会主义，来自资本主义，也应该并必然有来自中国的文化传统。我们所建构的是一个有中国文化性格的现代文明秩序。一点不夸张，它需要这一代乃至几代人的努力，特别是当代的知识人，以理性、批判的反思精神，贡献各自的心力与智力，来与国人共谱中国的历史新篇章。

博源基金会，着眼于当代问题的研究，并志在为知识界建立一个开放性的学术平台，这个《现代性与社会转型丛书》正有幸得到多位知识界杰出学者的参与支持，各自独立地发抒其专业的研究成果与识见，欣赏敬佩之余，是为序。



2009年7月



# 目 录

## 第一部分 主 题

- 台湾经验：民主转型与经济发展 …………… 瞿宛文 / 003
- 民主转型与政商关系重组 …………… 王振寰 / 046
- 台湾政治民主化与“公民社会”的发展 …… 张茂桂 / 078
- 台湾的民主转型与“宪政”选择 …………… 林继文 / 125
- 选举、民主化与政党竞争 …………… 王业立 / 159
- 国民党与台湾民主转型 …………… 朱云汉 / 192

## 第二部分 专题讨论

- 张维迎 经济自由化应在政治民主化之前………… / 227
- 杨光斌 台湾民主化转型的路径依赖………… / 233
- 于建嵘 网络的认同超出组织的命令………… / 237
- 焦洪昌 “宪政”转型是民主与法治的互动 …… / 240
- 邱泽奇 台湾选举引发的思考………… / 245

## 第三部分 相关链接

- 台湾战后政治思想与民主运动 …………… 江宜桦 / 255

主权政治的苦腥滋味：关于晚近政潮的 几段札记 .....	钱永祥 / 264
台湾民主困境的社会根源 .....	李丁赞 / 278
台湾民主政治困境，还是自由民主的困境？ .....	王绍光 / 290
东亚民主困境与当代思维陷阱 .....	朱云汉 / 298
编后记 .....	/ 305

第一部分

主 题





# 台湾经验：民主转型与 经济发展

瞿宛文

## 一 前言

台湾战后经济发展成绩相当优异，在落后国家和地区中名列前茅，被称为经济奇迹，入列东亚“四小龙”。同时，台湾民主转型过程相对和平，也曾被称为政治奇迹。只是转型从开始至今已经 20 多年，两个奇迹多少已有些褪色，或甚有论者认为褪色不少，在在显示出转型实非易事。民主转型是一个所有后进国家和地区共同面对的挑战，而台湾的案例值得探讨，亦即即使在这发展相对较为成功的国家和地区，其在转型上面对的难题为何、经验为何？本文则将着重于探讨民主转型与经济发展的关系，将从历史的角度切入，因为战后经济发展的模式高度影响日后政治与经济转型的路径，在 1980 年代后期政治与经济转型共同进行、互相影响，不过民主转型过程一旦启动，自有其发展的轨迹，深刻地制约经济转型的走向。

为了理解政治与经济转型的产生背景，本文第一部分将对台湾战后经济发展模式作一简要的叙述，对于此经济

奇迹之所以产生的缘由作一探索，检讨就解释经济发展成绩而言，各项因素所起的作用为何，包括殖民遗产、冷战及美国援助、国民政府的传承以及政策模式等；并试论这模式对日后民主转型之可能影响。第二部分则将处理民主转型与经济的关系，将先描述1980年代经济转型的压力累积以及转型挑战的各个层面，然后探讨民主转型对于经济政策转型的影响，分为几个方面来谈，一是就政策目标之扩大以包容经济发展以外之考虑因素而言；二是政策目标是否能持续“整体”经济发展，并探讨民主竞争模式对此之影响；三是讨论主导性经济理念的变化，亦即从以往之发展为先的理念转变为以新自由主义为主导；四则论及民主转型尚未能处理台湾经济重新定位的问题，并兼做结语。

## 二 台湾战后发展型模式

台湾战后经济发展的成功源于什么因素？如何解释这一发展模式？在与发展相关的国际社会科学界中，多数学者会同意，台湾地区和其他东亚国家，主要依赖一个发展模式，来成功推动了战后经济发展。以下先对该模式作一简要叙述，再来讨论台湾的运作模式及其成因。

### （一）发展型国家和地区

发展型国家和地区的构成涵盖了几方面的因素，由东亚的发展经验可作以下归纳。首先，政治高层具有全力支持经济发展的坚定政治意志。其次，一个最重要的组成成分是在经建部门，即一个有能力规划并推动发展且以发展为使命的经济官僚体系。发展的优先性必须在政策协调上显现，即政治高层的支持使得在不同领域政策的协调上，

经济发展的考虑多半能够得到优先的位置。同时，经济成长的成果能够较为平均地为社会大众所分享，才能确保此发展目标的优先性能得到社会长期的支持。

此外，经济政策的架构与制度，除了包括以整体产业发展为制度使命的经建官僚体制外，也必须有相配合的产官学沟通管道，来确保政策的质量与施行的效率，即官僚体系须有与产业界双向沟通的体制，并且具有学术界称之为“镶嵌自主性”的特性，即官僚体系以整体产业发展为目标，政策决策不受个别既得利益的影响，此为“自主性”的部分；但为了产业政策的有效性，有必要与业界建立双向沟通的管道，有利于官方理解产业真实情况，拟定可行的政策，同时也有利于政策的传达与施行，因此这一政策过程是“镶嵌”于产业中的。

这个发展模式确实在台湾战后初期百废待举之际，成功启动了工业化。只是任何成功的模式只能适用于一个经济体的一段时间。因为一个发展模式的成功，必然带来经济社会重大的改变，并会将经济体推进到下一个发展阶段去，而下一个阶段，就会需要新的不同的政策模式相配合。

台湾在近 20 多年来，不单在经济上持续升级变迁，并经历了自由化与全球化的重大变化，同时也与政治上的民主转型过程互相影响。民主转型与经济发展的关系，将是本文讨论的主题。不过在进入本题之前，先对台湾战后初期的发展模式的缘起稍作介绍与评述，如此才能理解近年来的变化脉络。

发展型的运作模式或许比较容易厘清，但它是如何形成的？这或许更是不容易回答的课题。在此，先把本文要提出的看法作一简要的陈述。首先需强调解释上必须采用历史的视野，否则无法理解事情的来龙去脉。再则，本文

追随结构学派关于经济发展的理论，认为落后国家和地区必须抵抗帝国主义政经力量才能发展自身的经济，也只有依赖在抵御过程中发展出的民族主义，落后国家和地区才能凝聚力量抵御外力，推动发展。落后国家和地区发展途径上充满荆棘，但最大的阻力来自先进国强势政治经济力量的压力，必须具备抵御这种外力的意志与能力，才有可能发展自身的经济。依赖理论的错误在于，认为抵御必须采取与西方经济隔离的方式，而结构学派中的修正学派，借由总结战后东亚成功的发展经验，显示了这抵御不必是隔绝式的，反而可以借由参与国际经济而发展自身经济。战后 60 多年来的经验显示，落后国家和地区要发展经济是一个极为困难的挑战，多数落后国家和地区发展经济的努力是不成功的，落后国家和地区各自的民族主义的构成可以有很大的差异，徒有形式上的民族主义不足为训。

简言之，落后国家和地区要成功地发展经济，必须同时具备抵御外力进而发展民族经济的意志、能力与外在条件，三者缺一不可。

至于台湾如何能够成功地发展了经济，本文的看法如下。战后台湾经济发展之所以能够成功，是因为这三个因素都具备了。以往的讨论多半强调上述后两项的各种相关因素，即能力与外在条件，如冷战、美日角色及“国府”经建官僚能力等，这些都是发展的必要条件，但不是充分条件；亦即以往的讨论多忽略了第一项因素，即“发展的意志”。推动发展要有动力因素，才能逐步克服困难踏上坦途，一般都忽略了这一动力多是政治性而不是经济性的，即不是为了追求发展而发展，发展主义与发展型国家只是形式上的表现，其动力必然来自于落后国家抵御外力的民族主义。战后台湾由国民党强力推动发展，其发展的意志与动力，正是源自中国百多年来面对西方挑战及日本



侵略、为了救亡图存而形成的现代中华民族主义。

以下分别讨论这几个影响战后发展模式的重要因素。

## （二）日本殖民统治的影响：必须撤离的殖民者

日本的殖民统治是否帮助奠定了台湾现代化的基础？答案应该是肯定的。不过，这只是意味着战后发展工业化得以有比较好的起始条件，并不表示工业化必然会自动地随之而来。

日本殖民者占据台湾之后，建立了各种现代化的制度与组织，以及具有相当规模的硬件基础设施，并帮助建立了较为现代化的农业。现代工业以制糖业为主，战争后期则进行了军需工业化，不过工业化程度相当有限。同时殖民政府不容许台湾人独资成立现代企业，现代工业日资占了九成多，管理与技术阶层超过八成是日本人。同时，政治官僚体系的上层也主要是由日本人构成。因此，殖民统治并没有在台湾留下会自行启动的发展机制，本地工业化是战后才启动的。

台湾的情况比较特殊并且甚为幸运之处，在于日本政经势力在战后必须完全撤离，也就是说，这旧殖民母国在战后无法如欧美列强一般，延续其在殖民地经济的主导性地位。试想，当初台湾制造业主要由日本大财阀的相关企业所垄断，它们的资本规模、技术与管理水平远远超过本地的传统手工业者。若这一结构在战后持续存在，则本土企业必将难有出头的机会。二战后，只有为数不多的日本与意大利殖民地有此特殊优渥的位置，其他欧美国家的殖民地多仍需要进行独立战争，即使在取得政治独立之后，既有的殖民经济势力也多留存，继续压缩当地经济力量发展的空间。

### （三）美国的角色：不经济入侵的新霸权

冷战时期，美国对台湾提供了及时且很关键的援助，美国政治军事上的介入，使得国民党得以留在台湾，美国经济上的援助，则对于台湾战后初期经济的稳定有极大帮助。不过，此援助足以解释台湾的“经济奇迹”吗？恐怕不能。美国的援助遍及全球，不同的国家和地区在各种不同的时期与阶段曾受到援助，但成效有很大的差异。很多情况下美援对受援者的经济并无帮助，甚至只达到扶植腐败威权统治者的作用，以至于美援的角色曾受到学界甚多严厉的批评。即使是同一个国民政府，它1949年之前在大陆时期所得到的美援不可谓不庞大，但也失败得极为彻底。显然被援助的主体仍然是关键。美援让台湾的存续成为可能，但并不必然会使得台湾能够工业化。

台湾战后处境的另一个特殊也是幸运之处，在于支持国民党的全球新霸主美国并不觊觎台湾本地的经济利益，而是把它当做美国外交政策的表征。美国不只提供援助，稍后还提供出口市场，并容忍国民政府的保护国内市场、抵拒外资控制及补贴出口等做法。当然，这些东亚发展型国家推动发展的产业政策的标准作为，到了80年代就已经不见容于美国了。

美国战后早期在东亚的做法，与它一向在其后院拉丁美洲的做法大相径庭。另一个案例是美国在帮助中国打败日本之后，于1946年与中华民国签订了《中美友好通商航海条约》，此条约要求中国大陆对美国全面开放门户，清楚显现美国对于中国市场的长期觊觎。但吊诡的是，正是这一对中国市场的企图及冷战的考虑，竟使得美国在50年代，对东亚发展型国家自主发展经济给予了高度的包容。

台湾在战后经济发展上幸运地获得自主空间，这是因为旧殖民母国日本必须退出，而支持“国府”的新全球霸主美国并不觊觎本地的经济利益。而此自主空间并不是其他落后国家和地区都能够享有的。再则，半现代化的国民政府在现代治理能力上不如日本殖民政府，却带来了发展的动力，何以如此？

#### （四）国民政府的角色

下面来讨论国民党在战后台湾的角色。落后国家和地区政府进行威权统治是一普遍的现象，而它的人民为了追求民主自由，必然要反抗其威权政府，而成功的经济发展，必然会引发民众政治参与的愿望，经济发展越成功则和旧有的威权统治方式间的紧张程度越大。只是在台湾因为特殊历史因素，反对力量最后形成的论述，是将威权政府指为外来殖民政权。这样论述附带的代价，就是模糊了自身为后殖民地及落后国家的身份，无法去指认真正的殖民者为帝国主义，也无法理解落后国家要能抵拒帝国主义才能发展经济的道理。落后国家民族主义的进步性，应该主要展示在借对抗帝国主义力量来建设本土经济。若将威权政府当做外来殖民者，则只可能起分化社会的作用，对追求自主经济发展空间并无帮助。

韩国的民主运动也面临类似的问题，就是如何评价以威权统治强力推动工业化的强人朴正熙的角色。不过，韩国对于以民族主义为动力推动现代化工业化有高度的共识，台湾地区却对于经济发展背后的民族主义的动力予以否认。

不过，国民党在败退台湾之后，是否真如民主运动发展出来的主流论述所指，只顾一己之私径自发展垄断性党国资本主义？其实，当时台湾是一个百废待举的落后经济

体，如果国民党确实只顾一党之私，台湾经济却还能快速成长，那就真可谓世界奇迹了。

在当时极为困难的处境中，国民政府确实具有一些相当有利的外在条件，如日本留下的基础建设与现代化农业，如美国的军事与经济援助，以及有利的自主发展空间。不过，这些只是必要条件，这些条件仍可能被错误的统治与政策挥霍掉；经济发展仍需动力，这包括执政者推动发展的意志以及执行的能力。而这个背负惨痛败绩的国民党，为何在此时居然能够成功地推动经济发展，并展现出成功所必备的发展意志与能力，则必须从中国的历史脉络去了解。

### 1. 土地改革与扶植私人资本

在1949年初，“国府”已兵败如山倒，陈诚临危受命，于1月初接手台湾省主席，随即在还没有任何法源根据的情况下，于2月初宣布进行“三七五减租”。土地改革是一重要且有深远影响的变革，并因是用政治强制的力量改变土地的所有权，必然带有“革命”的性质。工业化意味着要从一个由地主主导的农业经济，转变到以资本家主导的工业社会，此一转变必然会侵害到既有地主阶层的利益。这个转变能否落实，就牵涉到是否有其他政治力量，能去挑战地主的利益，而这多半需要社会革命性的变化。

国共两党长期进行着中国现代化领导权的争夺战，而中共则采取了以土改动员农民的战略路线，并成功地打败了有美国支持的国民党。国民党为何会在台湾进行土地改革？一般的说法是，因为它与台湾的地主没有渊源，所以没有包袱。不过，这最多只能使得进行土改较为容易，并不能解释国民党为何有意图要进行土改。国民党内保守势力庞大，大陆地主力量当时仍心念返回大陆，不乐见台湾进行土改。因此，陈诚在解放军兵临南京之际，立即在台

进行减租，只能是因为国民党被中共农民革命的成功所迫，为了保住台湾只好立即实行此一政策。

1949年初开启的土地改革影响极为深远。台湾传统的地主经济，最终由国民政府的土地改革结束在台湾经济中的主导位置。地主经济不复存在，“国府”此后必须义无反顾地全力推动工业化。

国民党是否利用其政治垄断力量，在战后台湾建立了垄断性的党国资本主义？答案是只有部分属实。战前现代企业日资占了近八成，在战后接收的过程中，日资作为敌产全被没收，其中占大部分的日本独占资本，就被“国府”接收为“国营企业”，规模较小的主要在实施耕者有其田时转售给了地主阶层。

不过，更重要的发展是新兴的部分，即“国府”将新成长的部分，主要留给了新兴的民营资本。国营资本的进一步扩张其实相当节制。从战后开始，国民政府在政策上对民营企业给予相当大的空间并予以扶植。这扶植民营资本的政策，部分应源于国民党大陆时期在处理经济事务上惨痛的失败经验。当时“国府”接收日伪财产的过程腐败严重，收归并作为“党国”的资本也成效不彰，因而备受批评，以至于“没收官僚资本”被列入毛泽东和谈八大条件之一。再则，“国府”为了求生存，也深知必须在台湾争取民心。

因此在1950年代，“国营”公司成长有限，早在1958年，在台湾工业产值当中，民营企业所占比例就已赶上国营企业，并从该年之后持续地直线上升。因此，除了少数来自既有五大家族等势力之外，台湾战后的主要私营资本几乎都是战后的新兴者，并且多半为学徒出身、白手起家者，如台塑、国泰、新光、台南帮等。他们起家的场域主要是纺织、食品等民生轻工业，以及特许寡头垄断

行业，如金融、水泥以及地方性产业等。后者也是国民党为了统治考虑，采取与地方精英利益均沾的一向做法。

## 2. 以实业救国的儒官抬头

国民政府在大陆军事溃败与经济崩盘之后退守台湾，这惨痛的经验以及仍然危急的局势，使得国民政府执政者从1949年起形成共识，必须救亡图存，振兴经济，不能重蹈覆辙，并维持着高度的危机意识，即“退此一步即无死所”。危机迫使它进行土地改革，也努力稳定并发展台湾的经济。在蒋介石授权、陈诚的主持下，尹仲容、严家淦等财经官僚能够主导经济事务，并享有高度的自主性。

在刚退守台湾那风雨飘摇的最初几年中，台湾经济处于高度危机状态，新增百多万人口的压力，财政与贸易赤字庞大，恶性通货膨胀，民生物资缺乏等等。一些有能力的财经官僚得以凭借工作绩效出头，并进而掌握权力，主导财经事务。在他们努力下，加上美援的协助，不到几年，物价得以稳定，并在1952年使生产恢复到战前水平，成为美援计划的模范生。

这一代财经“儒官”继承了中国近百年来为救亡图存而发展出来的中华民族主义，也背负着国共内战失败下的迫切使命感。因此，他们在求得经济稳定之后，持续推动台湾的工业化，从纺织业的进口替代，到50年代末的外汇改革，60年代初转向出口导向，如1968年的一轻，1970年的中钢，70年代的推动高科技产业计划等等。若回头看，尹仲容等在50年代初所建立的推动产业政策的组织制度与人事，几乎就确立了台湾日后产业政策的框架，以及这些经建单位推动经济发展的制度使命。

这些人才源自何处、有什么理念呢？国民政府于北伐之后，试图建立现代化政府的成效不彰。比较幸运的是在

建设工业方面较有成绩，组建了一个致力于建立现代工业，标榜专业化、企业化的经济建设单位——资源委员会，有效地集结了当时中国优秀的专业人士一起投入工业救国。而此一机构之能够产生，必须归因于当时日本侵略激发的压力，使得一些具有清望的学者愿意与“国府”合作抗日。战争期间，资源委员会负责在原来几乎没有工业的后方建立基本工业。

二战胜利后，资源委员会负责接收全中国的重要工业，因此也来台接收重要日资企业。在各种接收工作中，因资源委员会组织能力较好，在台湾所负责的十大公司皆能逐步顺利恢复生产。诸多人才包括孙运璿、李国鼎，都是当时就来台参与接收的人员。资源委员会建立及接收的大型工矿企业，就成了战后两岸国营企业的基础。主要源自资源委员会的这些经济建设人才，在50年代担负起振兴台湾工业的重任时，他们已经累积了不少相关技术与管理经验，同时互相之间以工业救国为国奉献互相督促砥砺。

今日一般已习以“财经官僚”称呼尹仲容、李国鼎那一代开创台湾经济发展局面的负责人，但这其实无法呈现其全貌。比较贴近现实的看法，应是将他们看做传统以经世为职志的知识分子。他们学习工程与财经，是因为他们认为救国以工业救国最为有效。他们不是为经济发展而求发展，而是为了救亡图存、赶上西方而发展。故本文以“以实业救国的儒官”来称呼这一代“财经官僚”。

在今日，官僚似乎意指通过高考、依据专业谨守规章、听命于长官成命的人。若从这视野来看，尹仲容等人就会被看成只是刚巧“行政能力与道德比较好的官僚”而已。但某一个时代也不会无端地就出现一些这样的官僚，他们实在是那大时代下的产物。从现实层面来看，他

们必须具有高度使命感，才能稳定当时的乱局，同时具有发展愿景才能为未来发展奠定下良好的基础。譬如王作荣对尹仲容有此描述：“仲容先生最爱运用他所主持的各个机构，促进台湾的经济建设，他将他能支配的人力和物力都投放在这一方面，担当个人前途的风险，和各方面的不利批评，而毫无回顾退却之意，虽终因此而遭受重大的挫折，仍未能改变他的基本态度。”确实，尹仲容经常作出高风险的决定，如决定由他所掌管的中信局贷款给质优但财务困难的民营企业，包括扬子公司，他最终于1955年因为扬子木材案“图利他人”被起诉，虽最终被判无罪，但仍因此而罢官两年。这样的生命态度只是缘于他的时代使命感。

历史学者柯伟林认为，这批来自中国各地的菁英人才，因为在大陆时期已经及早为战后接收复产及工业化计划做准备，他们带来的经济建设计划能力是“国府”接收台湾时期最正面的资产。其实能力因素虽也是成功推动经济发展之必要条件，但不能忽略更为关键的因素，即发展的意志。

近百多年来，为了救亡图存而逐渐形成的现代中华民族主义，一直在影响两岸的经济发展。战后初期，“国府”及这批志在实业救国的儒官，带来了有长久历史积累能动的中华民族主义。他们除了必须站稳脚求得自身的生存之外，还要建设一个中国的模范省，他们的救亡图存是要救中国，而不只是台湾。台湾的经济发展是中国现代化计划的先驱部分，也是国共长期路线斗争的延续。

### （五）产业组织与平均发展模式

一般而言，战后初期台湾的经济发展模式，能够将发展的成果分布得较为广泛，使得所得分配较为平均。这样



的政策模式与“国府”高度的危机意识有关。在战后初期，这危机感一方面带来了残酷的政治镇压，以极高的代价维持了政治与社会的稳定；另一方面则使得“国府”高度关注分配的课题。譬如，“国府”在农村的土地改革削弱了地主阶层、大幅提高自耕农的比例；日后也利用各种措施，尽早借由提高农户的非农所得，压低城乡所得水平的差距（台湾农家平均每户可支配所得与非农家的数值相比，从1960年代至今，都在七八成左右）；公部门的薪资结构相对扁平，上下差距不大；虽压抑劳工运动，但容许甚或适时推动实质工资持续成长；扶植中小企业及劳力密集产业等。此处无法详细讨论这些措施，不过因为中小企业对民主转型的关系较受瞩目，以下将就此稍作探讨。

一般印象认为，台湾经济发展以中小企业为主；并且认为，中小企业特别反国民党，这两者都未必完全属实。当经济发展起来之后，社会比较有条件挑战威权统治，要求分享权力。因此经济发展起来之后，会有民主运动产生，这是各国普遍的现象，差别或在于主导力量为何的问题。在几乎所有市场经济国家中，大企业都会比较保守并会和政府走得近，大企业也必然是政治力量拉拢的对象，政商进而形成联盟是普遍现象。相对于大企业，为数众多的中小企业必然和政府距离比较远。就此，我们拿台湾地区和韩国比较，会有一些的意义。

战后初期，韩国李承晚政府很快就将接收的日产几乎全面私有化，以当时条件而言，则多是低价出售，这些企业就成为战后财阀体制的基础。1960年代，朴正熙靠政变上台后，开始积极推动经济发展。此时，财阀已有相当规模，因而促使他采取了和财阀紧密结合的政策模式。尤其是他在1970年代大手笔推动重化工业时，将发展工业

的重任分别交给不同的财阀，而政府承诺给予长期的支持。当私有大财阀不断扩大势力范围时，中小企业的空间必然受到挤压。

韩国战后的民主运动承继了殖民时代反抗运动的传统，并未被冷战完全切断，并且抗争运动在战后也一直在进行。争取民主的力量来自三个方面：（1）学生；（2）劳工；（3）教会。中小企业力量薄弱，大企业与政府紧密结合，而这三方面则都有其历史的传承。

台湾早期，如前述，“国府”因各种因素而普遍采取平均主义。首先，它将最重要的日产在接收后维持国有化，而未将其私有化，这一方面或是为了继续统治的基础，同时也是延续民国时期国营的传统。同时，另一方面这也与其扶植私有企业的方针相符，即“国府”在台湾自始即在政策上扶植私有企业，但扶植的同时也要确保其中没有任何企业会大到造成对统治的威胁。因此政府在分配利益时，多试图平均分配给各方势力，使得私营大企业各自不会独大。这样的布局也给中小企业留下了较多的空间。同时，日后“国营”企业并未大幅扩张，未挤压私部门的空间。因此，战后台湾的产业组织形成以下结构，即“国营”企业—私营大企业—中小企业，各有空间。中小企业的成长必须放在这一背景下来理解。同时，这样的布局也有助于台湾战后所得分配能够较为平均。

相较之下，财阀在韩国经济上则一直扮演重要的角色，占GDP的比例远高于台湾地区，而中小企业的发展空间则一直受到很大挤压。虽说财阀之中有些如三星电子与现代汽车等，已经成功达成其所被赋予的发展产业的任务，已经加入世界一流企业的行列，可说成绩斐然，但社会也为此付出巨大的代价。一方面，其高风险的财务杠杆操作，使得韩国在1997年金融危机跌了一大跤，这危机

也使得当时的前 30 名大财阀，几乎一半都破产或重组。另一方面，财阀的超比例的政治与社会影响力，也为韩国政治转型带来负面的作用，成为民主运动抗争的对象。

若与韩国的情况作比较，国民政府以中央政府规模来到台湾一省，它镇压控制社会的能力有累积，经验也甚为丰富，对于社会力量的掌控程度很高，学生、劳工、教会等方面，都在他监督控制之下。尤其是在早期经过“二二八”及白色恐怖，台湾左翼的反抗者被消灭殆尽，使得台湾社会失去了左眼，失去了重要的反抗的力量。同时，国民党也在高度危机意识下，采平均主义式的发展模式，压低城乡、大小企业间薪资水平的差距。在此背景下，台湾的民主运动才较少从社会议题着手动员，因而较缺乏进步内涵，走了省籍路线的民主化快捷方式，这也转过来深刻影响了经济政策转型的路径。

### 三 民主转型与发展主义执政理念的 不成功转型

以下将讨论台湾在 20 多年的民主转型过程中，上述的发展型国家模式及发展主义执政理念的不成功转型。

#### （一）发展模式的不断变迁

如前所述，战后初期国民政府基于各种因素，终于在台湾打造了一个发展型政权，在各种有利条件配合下，成功地推动了台湾的工业化发展。这个发展型政权，除了政治高层全力支持发展的政治意志之外，最重要的组成成分是在经济建设部门，而政治高层的支持主要体现在不同领域政策的协调上，经济发展多半能够得到优先考虑。而经济建设部门的组成，包括以整体产业发展为制度使命的经

济建设官僚体制，以及与之相配合的与产业界双向沟通的制度。后者就是学术界称之为“镶嵌自主性”的特性。

这个发展模式确实在台湾战后初期百废待举之际，成功地启动了工业化。只是如历史一再地证明的，任何成功的模式只能适用于一个经济体的一段时间。譬如，战后日本的通产省成功地运用产业政策，使得日本经济力量到了1980年代达到巅峰，被称为世界第一。但之后日本转型失败，以至于今日处于停滞不前的困境。这是因为一个发展模式的成功，必然带来经济社会重大的改变，并将经济体推进到下一个发展阶段去，而下一个阶段，就会需要新的不同的政策模式相配合。换言之，随着经济发展阶段的演变推进，产业政策模式必须不断转型，才能持续推动产业的发展与升级。

从1950年代开始到1980年代初，在每一次产业升级之中，台湾产业政策模式的转型，都可称得上是相当顺利。1950年代进口替代模式促进了民生轻工业的发展，1960年代政策模式转为推动出口导向工业化，同时，也开始推动第二次进口替代，即上游工业的发展。1970年代则是外销工业高速发展，重化工业随后发展，高科技产业进入起步的阶段。而这些转型之所以成功，也是有赖于发展型国家模式的成功运作，即经济建设官僚体系维持其镶嵌自主性，能前瞻性地及时掌握并引导变化的方向，随之改变产业政策模式，并有政治高层予以支持。

## （二）1980年代转型压力的累积

只是从1980年代开始，转型之途开始变得较为复杂而崎岖。虽说在此时，台湾已经成功地启动高科技产业的发展（也是运用一种新的产业政策模式），在此后的二三十年内，成为维持台湾经济发展的支柱。但是就在此时，

原有的“一切为出口”的发展模式，也处处呈现已走到尽头、必须转型的征兆。譬如，在1980年之前，台湾的对外贸易基本处于平衡状态，并没有持续的顺差或逆差。但从1980年开始，贸易顺差开始快速增长，呈现持续扩大的趋势（见图1）。事后来看，这清楚显示了到那时刻，压低外汇汇率补贴出口以及保护国内市场的政策，因为其政策成功反而必须改弦更张。

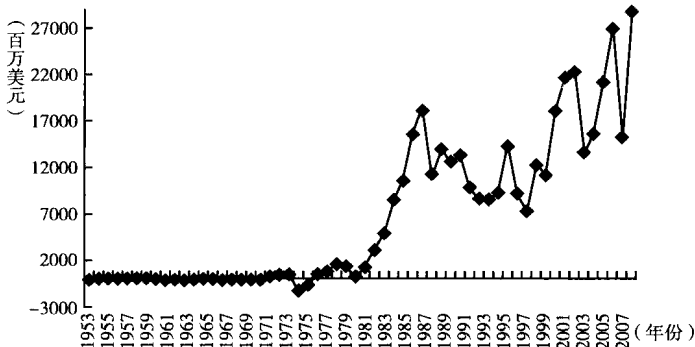


图1 1952~2009年台湾对外贸易余额

与出口导向政策相配合的，是内销贴补外销，是保护国内市场的政策，这包含了对较弱势的服务产业的保护，也包括“国府”偏离发展考虑，而依据政治考虑分配利益的层面。当然，这政策明显压抑国内需求的实现以及国内消费者的利益，随着所得的成长，消费者要求在商品消费上分享发展成果的要求，也日趋强烈。也是大约从1980年开始，这些低度发展的国内产业（尤其是服务业）开始骚动不安。相对于生产力突飞猛进的出口制造业而言，受保护的服务业处于相对落后的状态。随着台湾经济社会的发展，整体所得已大幅提高，生产者及消费者对服务业的需求，在质量要求上也随之大幅提升。外资对此市场的兴趣也日渐升高，外资进入的压力日增。因此，在

80年代后期全面自由化之前，在未有全面规划之前，一些片面性的开放，如广告业及快餐业（如麦当劳）等，已经先起步且有即时的影响。

战后前30年的发展模式中，发展最完整也最有成效的，是推动制造业发展及逐步升级的产业政策模式。这模式依据欧、美、日先进国的既有的工业发展途径，来规划工业化的阶段发展，有清楚的蓝图可以作为规划的依据。而初级工业化一旦达成，就进入另一个阶段，要开始规划一个比较成熟、比较平衡的经济体，要脱离以往的不计代价追赶西方的阶段，这一蓝图则比较复杂而不明确。

亦即此时，对于受保护而相对落后的服务业，政府并无规划蓝图，因而对如何开放、如何促进升级，缺乏愿景与具体方案。之所以如此，原因包括：服务业类别极为庞杂且异质性高，如金融、运输、通信服务、量贩等较受瞩目的服务产业，在产业特性上也相当不同，必须分别处理；缺乏成规可循；在当时很多部门牵涉到特权分配，不易处理；银行原来多公营，若要开放则牵涉到金融管制及政策工具的减少，事关公营行库是否私有化的问题，兹事体大，不易处理。

此刻牵涉到要对一直被压抑的各个层面开始逐步放松管制，这则需要一套新的整体性的前瞻性的蓝图与愿景，而这部分在当时并不清楚。同时，任何机构都会有制度惰性，一旦要放松管制，则过去这么成功的模式，就可能成为包袱。再则，“国府”在大陆惨败退守台湾之后的强烈危机意识的传承，也使得它对于“放手”会多方犹豫。

此外，除了对民主运动的压制之外，这一模式也一直包含对各种社会运动的压制。譬如，虽说实际工资确实随着整体经济的发展而呈现持续增长的趋势，但是随着产业工人队伍的成长，到了1970年代，工厂劳工的抗争行为

开始日渐增加，而政府则持续极力地予以镇压。发展优先的模式也意味着，对工业化所带来的污染及其他环境相关问题的忽视，尤其是政府从1960年开始，就推动农村工业化，在农村设立工业区，虽然达到提高农民非农所得的效果，但也将工业污染很早就带到农村。战败的经验虽使得“国府”痛下决心在1950年代全面进行农村土地改革，奠定均富发展的基础，但对于没有立即迫切危机的都市土地改革与都市规划，则并没有及早处理，因而使得都市土地规划严重滞后，带来后续问题，几乎完全无法做到涨价归公。

因此，1980年代是一个转型压力日增，问题不断累积，也不断被讨论，但整体性转型方案迟迟未出现的时期。譬如1985年召开了“经济革新委员会”，不过其自由化的建议被采纳的并不多。这也伴随着政治面的变迁，即政治强人年高体弱，无法如以往以强力的政治意志来主导及协调整体的发展政策。而这个年代却正是需要高层来协调各方利益，决定转型方向的时刻。

既然诸多的策略规划研究无法会聚共识，也没有高层来强力主导转型，因此在经济事务方面的转型，基本就成为一个被动的因应过程。不过，台湾在这方面并不孤单，还有日韩与之伍，共同受到美国所施加的强大压力，被要求汇率升值并全面开放市场，因而东亚各国共同开始进入转型阶段。1985年美国主导签订广场协议，日本被迫领先让日币升值，并开始启动自由化的过程。台湾地区 and 韩国则随后从1986年开始这一进程。

当然，除了来自美国的压力之外，经济本身的因素及市场的力量，是迫使东亚这些发展型国家和地区开始进行转型的主要原因。到了1980年代后期，多年的贸易顺差造成外汇存底不断累积，带来了热钱涌入及货币供给的快

速增长，内部资产市场不断加温，房地产及股市进入狂飙状态。在台湾私人企业要求开放特许市场的呼声，也配合着美国要求开放市场的压力，伴随着民主运动的兴起，而达到巅峰。

### （三）1980年代后期开始的经济转型

因此，台湾是在1980年代末期开始进行经济大转型的。外汇改革方面包括台币从1986年开始对美元升值，次年大幅放宽资本管制并降低外汇管制。同时贸易体制也开始全面自由化，大幅降低关税（平均名义关税率从1984年的三成，降到1997年的一成），并减少非关税贸易障碍，降低进口管制，解除一些公营企业独家进口权，并逐步减少出口退税。

另一重大变化是台湾市场的自由化，即特许市场的开放。到了1987年，政治上民主运动热度不断升高，经济上则因自由化、汇率升值热钱流入、资产价格上涨以及地下投资公司非法集资等各种变化带来不安。在此情况下，当年7月，蒋经国宣布解除战后已实施了近40年的戒严令。情况随即急转直下，同年下半年，在美国压力下，财政部门宣布将于两年后开放美国保险公司来台，开启了台湾金融市场对外（最终也对内）开放之门；同时在民意代表争相施压下，开始了逐步开放特许行业的过程。同时，10月间“行政院”公布赴大陆探亲办法，是另一项重大的政策改变。两年后“行政院”也开始推动公营事业民营化。在特许市场开放中，最重要的部分是现代服务业的部分，主要包括金融业、电信服务业、运输业及传播业，这些行业的逐步开放则是1990年代初期的重头戏了。

总之，与以往局部产业升级不同，这是一个发展模式

的重大转变，是一个巨大的转型工程，同时经济的转型也



配合着政治及社会方面的转型。在经济事务方面，这牵涉到从过去一切为发展、出口最优先的模式，转变到较为平衡发展的模式，牵涉到外汇、外贸、资本流动、国内市场管制等各层面的大变革。虽然这一变革的大方向是在预期之中，但实际上，是在美国持续施压、台湾私部门配合着民主运动不断抗争游说、外汇存底累积带来的后续效应持续扩大、各种事件层出不穷之下，转型的步伐才一步步迈出。

除了“纯”经济事务层面之外，政策模式的转型还必须包含其他层面。如前所述，战后初期发展为先的模式，包括了对民主政治的压制，以及对各种社会运动的压制，包括劳工、学生、妇女及环保运动等。在1987年解严之后，这些各方面的社会运动，在被压抑多年后，如水闸突然开启般汹涌而出。从那时候起至今，这些运动都陆续对经济政策带来不小的冲击。

这些都在在牵涉到发展导向政策的调整。在早期模式下，各种矛盾似乎都可以被压抑，经济政策可以以发展为最主要目标，在协调上比较容易。如今，一旦各种社会矛盾出现，经济政策就必须扩大目标，兼容并蓄，才能使得政策具有可行性及有效性，但这不是一件容易的工作。既有的经济建设政策体制，在此方面的转型，不但过程崎岖，且成果不明。

#### （四）经济政策转型的困难

发展主义政策转型的困难，除了可以预期的制度惰性因素之外，也牵涉到政策协调的困难。因为这些来自社会运动的要求，都是属于经济建设体制之外的范围，牵涉到其他多个不同政府部会及不同政策目标，需要更高层次的政治意志介入来主导协调，而民主化的发展一方面有助于各方意见的表达沟通，但也使得这部分的工作变得困难。

民主竞争常意味着政治力量与既有的经济力量分别组成的不同组合或联盟之间的竞争，亦即这是既有势力之间的联合与竞争，政治过程配合着官僚体系的运作，会决定经济政策的走向。在这个过程中，比较前瞻性的、牵涉到“整体”经济发展的议题，是否能够在在这个过程中得到应有的注意？谁会去“代表”这个前瞻性的整体利益？照顾未来是否可以有政治利益？正如前述，战后初期发展模式，成功之处在于产业政策以整体发展为考虑，可以前瞻性地扶植新兴产业，而不是只照顾既有的利益。在民主过程中，前瞻性经济政策没有理由一定不能实现，但也不必然会实现，要看民主的实践过程能否形成对未来发展愿景的共识。

台湾经济政策模式的转型，从1980年代末期开始至今已过了20多年。外在因素，包括全球化以及两岸关系的发展，当然产生了重大的影响。不过，政治的转型也扮演了重要的角色。除了1980年末期，政府基本上被动进行的自由化转型之外，经济政策模式在过去20多年来，基本追随着民主转型而变化。

简言之，经济建设官僚组织及制度运作，仍基本保留着以发展为职志的制度使命，但主导政策方向的政治领导人物，则不一定再如以往一般以发展为优先目标。同时，新自由主义思潮逐渐占到社会主流位置，不仅使得原来产业政策的基本精神受到质疑，而且也导致一些经济建设官僚本身开始拥抱自由放任的原则，亦即放弃以往以产业政策促进发展的使命感。这些都大幅改变了原有的经济政策模式。以下将对各方面因素逐项予以讨论。

### （五）政治转型的影响

国民党在以往皆以代表全民利益自居，在过去的发展

型模式中，大致将发展导向政策与政治酬佣式分配予以区隔，而这区隔也有助于维护产业政策部门的自主性。产业政策主要以促进整体发展为主，但是受保护的台湾市场则常与政治利益分配相关。譬如，台湾工业区政策常牵涉地方土地利益的炒作，使得工业区的设置未必符合经济性，而导致区内土地闲置率常达五成左右；水泥、金融、运输等特许市场执照的分配，多与地方利益分配有关；民意代表与地方政治人物，也长期分食公营事业譬如烟酒公卖局等的相关采购与工程利益等。全球化与自由化则打破了这一布局，民主转型则更带来重新洗牌的效应，使得这两个政策领域的区隔开始模糊。

如前所述，发展导向型国家和地区在政治上，支持经济建设部门以经济发展为优先的原则，从民主转型开始，在政治考虑上这一原则受到来自几个方面的挑战。一是民主竞争下各方利益的联盟与竞逐，侵蚀了以整体发展利益为优先目标的共识；二是由民主运动推动发展出来的新的社会主流论述中，对于发展优先理念的否定；三是因为台湾社会对于两岸关系中台湾在政治上如何重新定位缺乏共识，也导致经济上不易建立起前瞻性的发展蓝图。

在民主转型过程中，在民主运动推动下，台湾社会逐渐形成了一个新的社会主流论述。虽然这种论述并没有正式的书写来支持，也缺乏学术研究的依据，却深入人心，成为台湾解严以来主流的论述。在这种论述中，过去的国民党的威权统治近乎一无是处，各方面都是被改革的对象，虽说改革的具体内容并未被清楚界定，但无碍于“改革”本身获得很高的道德正当性。就如在 20 世纪 20 年代，在国共合作的大革命时代，“革命”取得道德正当性，“反革命”不但不正当，反而成为刑法罪行。基于类似的逻辑，台湾近年来的“反改革”也成为无法辩解的

不道德。

这种主流论述将国民党本质定为一外来的独裁殖民政权。在经济发展方面，国民党在经济发展中的角色不受肯定，而台湾战后经济成长则多被归功于以下因素：或是日本殖民统治，即认为高效率的日本殖民统治奠定了现代化发展；或是美国的协助，即美国军事及经济援助使得台湾得以发展；或是人民的努力。换言之，因为不能肯定“国府”在经济发展上的成绩（其治理成绩最好的一部分），因此也不能肯定发展型国家模式，以及产业政策的角色。对国民党权威统治的否定，导致了对发展型国家经济政策上的否定，因而也给予新自由主义发展的空间。

韩国在战后的发展路径与台湾地区相类似，他们的民主运动的论述也呈现类似的对发展型国家模式的否定，不过，韩国左翼进步力量远大于台湾地区，因此在否定的同时，较多引用社会主义或社会民主论述。

在解严初期，几位倾向自由放任的经济学者提出了“解构党国资本主义”说法，适时地推出国民党经济上垄断特权的说法，成功地为反对一党专政的政治论述提供了经济角度的支持。此“党国资本主义”说法认为，国民党只是为了一己之私，在位数十年实施一党专政，在台湾创造出一种以维护一党独裁政体为能事的特权体制，其中一部分就是这个具垄断性的“党国资本共生体”，因此国民党不仅对经济发展无功，更阻碍了民营资本的发展；因而政治上的独裁专政，与经济上垄断特权相连接。虽然这本由经济学者所写的纯经济理论书，主要指控“国营”企业比重过高及党营事业的不当存在，妨碍了利伯维尔场正常运作，但并没有对“党国资本主义”提出完整的全面性论述。

不过，这说法仍成功地适时为反对国民党专政提供了

根据，经济学者的新自由主义和政治的反威权运动成功地结合在一起。从此之后，新自由主义成为日后形成的台湾社会主流论述的一部分，而新自由主义当然是主张政府最好不干预，反对原来的国家发展导向模式，反对以产业政策促进整体发展。

国民党一向自我定位为战后经济发展的功臣，但对此问题却没有完整的说法。在战后执政前期，充斥着诸多歌功颂德式的“都是政府功劳”形态的论述。近年国民党重新执政前后，虽然开始强调其原先经济发展的成绩，但是似乎只是强调其“执政能力”比对手较为优异。这不仅不构成论述，随后现实政治上的发展更证实其不堪一击，无法对上述主流论述形成任何挑战。

#### （六）就扩大政策目标兼容并蓄而言

如前所述，经济政策模式转型之中，有一层面是要扩大政策目标，依据社会民意与合理性考虑，将各种非经济目标也纳入考虑，包括环保、劳工、移民移工及性别等议题。这个过程应会有各方力量的参与，包括社会运动表达力量与意见、公共舆论对相关议题的讨论、官僚体系学习因应及拟定不同方案，政治高层协调不同部会的不同政策目标，以及行政与立法机构的政治折冲过程等。这个过程的有效性除了有赖各方力量的折冲之外，仍主要依据议题是否能得到充分讨论、提出的不同方案是否合理可行而定，这会决定社会是否能建立合理且兼容并蓄的政策共识。这当然不是一件容易的事情。同时，经济转型牵涉到择定台湾经济发展的愿景，具有前瞻性整体性的利益的共识更是不容易建立。

至今为止，台湾的民主化过程尚未能做到上述的理想状态，并且可说仍有相当距离。除了因为这个过程原就隐

含相当程度的困难之外，台湾民主政治发展至今，政治党派的对立已经扩展到其他领域，使得诸多议题变的高度党派化，也对经济发展有其不良且重大的影响。

譬如以核能第四发电厂计划（核四）的发展为例，可以呈现出多种因素的作用，使得一个合理可被接受的政策不容易形成。早在1980年核四计划就已提出，并开始进行先期规划，但当1986年发生车诺比核灾事件之后，社会反对声浪日增，政府因而决定暂缓兴建。1990年代初期政府又开始推动核四，到了1990年代后期，环保力量与民主运动共同推动反核运动，反对党民进党也大力支持反核。经过各种反复折冲之后，“立法院”终于通过恢复兴建的决议，因而核四厂于1999年正式动工兴建。2000年5月民进党在“总统”选举胜选后开始执政，为了兑现选举时反核承诺，于当年年底“行政院”径行宣布不执行核四，引发轩然大波。由国民党居多数的“立法院”提出罢免“总统”案，并请“监察院”弹劾“行政院”，“行政院”则请大法官释宪。次年大法官提出解释文，认为“行政院”不应不向“立法院”报告而片面停止核四。同时，在现实上，这个停建核四的决定违反既有商业合约，意味必须付出巨额违约款项，并且对台湾的“投资环境”增加不确定因素，这些后果是否会被社会所接受并不确定。在释宪结果不利及后果严重的情况下，“行政院”最终宣布核四复工。在事件发展过程中，曾有人提出较为折中的方案，譬如以较老旧的核一厂提前除役，来换取核四如期兴建的方案，但并未被民进党政府所采纳。

在全球任何地区，核能发电都是一个很严肃的政策议题，牵涉到核能安全与经济发展之间的权衡。同时，近年来在节能减碳的趋势下，因其减碳效果而使得核能选项得

以加分而重新被考虑，直到最近日本的核灾之前。以上述核四的案例来看，就重新考虑政策方向而言，无论如何都是一个失败的经验。社会环保运动力量提出对核能的质疑，政策过程必须有个包容性的讨论过程。其中所牵涉的各种现实面向，即核能安全及经济发展，以及既有的发电状况及可能选项，这些都需要正面面对，并提出现实、合理且具体可行的方案，最后决定最好是基于折中的考虑。

民进党政府虽以不妥协姿态试图停建核四，但并未引导社会进行严肃的政策讨论，也并未于事前正面处理具体现实问题，因此最终不但未能达成实质上的“改革”，也并未能帮助社会推进此方面相关争议的讨论。失败之原因何在？或许是因为随着台湾民主运动而生的社会主流论述，其内容过于强调党国一切的“非法性”，而给予自身的“改革”诉求高度的道德优越性，以至于把选举胜利视为进行“革命”的权力，而没有准备执政后，要与社会上的不同力量，进行政策辩论后做决议。相对于此，在之前国民党执政时期，核能政策在发展为先的大方向下，被当做既定而必须执行的政策，而如前述，对此模式做检讨并纳入其他考虑因素的过程，在90年代进行得并不成功。因此，在此一回合过招之后，不但党派的对立加深，而且政策议题也进而笼罩上党派对立的色彩，并无助于未来社会政策议题的讨论，以至于2008年国民党重新执政之后，在类似的议题上，正反双方的互动模式似乎仍回到了旧有的窠臼。

再举一个不同类型的案例，即米酒的烟酒税风波事件。在2001年底，因预期红标米酒会在次年初从每瓶21元涨价到120元，因此造成米酒囤积现象及民众抢购的风潮，烟酒公卖局实施以户口簿申购米酒的办法，不少民众在寒风中排队数小时抢购，成为媒体竞相报道的热门议

题，也引发舆论对政府激烈的批评。此事源于台湾必须为了进入世界贸易组织（WTO）而改变原有的烟酒公卖制度，数十年来低廉的米酒早已成为家家户户必备的料理酒，但入世谈判的结果却将其列为应课征高额税赋的蒸馏酒类别，当然难以被社会接受，这个过程也清楚地呈现了经济与政治转型的问题。

“国府”迁台后继承日本殖民统治的专卖体制，在战后早期财政困难时期，烟酒专卖收入极为重要，其占赋税收入的比例最高时曾经达到1/4左右。虽然日后随着经济的蓬勃发展，此项收入的重要性日减，但仍然是省政府重要且稳定的收入来源，并且因其专卖性质，其营运的各层面都衍生出各种政商利益分配的交易安排。同时，官方也逐渐无法再掌控其经销体系，使得民间经销商坐大，因而有实力伺机囤积牟利。

从1980年代起，烟酒制度必须随着整体经济一起转型，应是各方的共识。同时，欧美国家开始看好台湾市场，要求台湾开放烟酒进口，因而在世贸谈判之前，就在此压力下已经于1980年末期开放欧美烟酒进入，但仍须由烟酒公卖局销售，即对外作出让步之余，仍然延续而未改革此公卖体制。1990年代进入世贸的谈判持续进行，1998年台湾与美国达成双边协议，台湾方面接受美方要求，将红标米酒列为蒸馏酒课征高额税赋。日后政府在落实此政策过程中，引发民间激烈反对，也造成上述排队抢购的现象。同时，依据入会承诺，烟酒公卖局于2002年台湾加入世贸组织之后，终于改制为一个不再具有特权的公司。

其实，在实际加入世贸组织之前的20多年来，转型的压力与警讯早已清楚呈现，但政府对于此一制度以及公卖局本身的改革，都未采取前瞻性的应变做法，基本上是



被动地应变，以至于不但政策引起民怨，烟酒公司本身也未对改制有因应之方，只是被动地面对入世开放后营收剧降的变局。

烟酒谈判的结果之所以会被批评，应是因为入世谈判主要由经贸单位主导，要求其他单位配合，以维护台湾出口为主导的经贸利益，并没有更高主管单位来协调各方利益。烟酒公卖局当时只是一个隶属于台湾省政府财政厅之下的省属三级单位，主要负责缴交公卖利益归国库，没有位置与能力主导自身的改革。同时，事后观之，其上层机构也并未曾采取主动因应措施，来前瞻性地应对清楚的转型压力。

战后数十年来，负责经济发展的相关经济建设部门，必须随着发展的需要而进步转变。但其他行政部门中，有些单位（如烟酒公卖局）在业务上，不需要面对配合经济发展与时俱进的压力，因而在制度发展上显然高度滞后，对于可预期的必须进行的转型及改革，自身不具备预先作出因应的能力。在政府的诸多行政部门中，这问题也有其普遍性，有些非经济建设部门管辖下的事业单位，仍延续过去的行政管理模式，缺乏配合现代市场环境的管理方式，而随着经济的变化以及自由化的到来，它们的不变化就很容易会形成问题。同时，台湾民主化之后，现象显示政治高层越来越没有能力与意志来协调不同部门政策目标上的差异，并进而产生有前瞻性的共同方向。

总之，其他社会性考虑与发展导向的经济政策的磨合漫长而困难，实践效果至今不佳。政策目标需要扩大兼容并蓄，需要领导人主导并协调不同部会与目标，但在民主化后，若社会缺乏共识，则这部分不易做到。官僚体系在政策转型上之相对制约，社会主流论述的方向，及政治党

派化的趋势，皆为政策转型增加困难，都使得前瞻性整体性的利益的共识不易建立。

### （七）民主竞争模式的影响——就持续以整体经济发展为考虑而言

如前所述，发展型国家的经济政策模式可分为几个部分，首先是政治高层以坚定的政治意志支持发展优先；其次，社会共识支持以整体经济发展为优先的理念与目标；同时，经济官僚体系具有自主性，不受个别利益左右，并以 GDP 及投资成长率为绩效指标。而实际上，在战后初期推动整体经济发展，确实成为经济官僚体系的制度使命。民主发展如何影响这几个层面呢？

在台湾民主化过程中，政治领导人物是否还如以往威权时代一般，以坚定的政治意志支持发展优先？以这 20 多年来的情况来说，答案应该是否定的。过去那坚定的意志，应与“国府”的中华民族主义传承与忧患意识密切相关。不过，发展主义的优势仍然存在，只是情况变得远为复杂。民主竞争意味着既存的政治与经济力量分别组成联盟互相竞争，这是既有势力之间的联合与竞争。政治过程配合着官僚体系的运作，会决定经济政策的走向。在这竞争过程中，较为前瞻性的“整体”经济发展的议题，是否能够得到应有的注意，就要看民主的实践过程中，是否能够形成对未来发展愿景的共识。

台湾过去 20 多年来，此共识之所以不容易形成，原因除了上述的政策过程无法兼容并蓄之外，还主要是因为社会主流论述以走省籍路线的本土主义为主轴，原以反对国民党为主，后又延伸至对于中国大陆的疑虑。此论述以政治为主，经济发展诉求必然退居次要地位。

官僚体制自主性是否得以继续？官僚体制自有其组织

原则与规章制度，不过，政治领导人物必然仍有相当空间，去影响此体制的运作。如上述政治领导人将政治考虑置于经济发展之前的倾向，逐渐会侵蚀经济建设官僚体系原有的以发展为先的运作方式。这政治考虑一方面包括上述政治与意识形态的因素，一方面包括选举政治下资源分配的因素，即政治人物急于掌握资源以巩固其政治地位。

同时，民主政治竞争下，迅速短暂的选举周期，驱使着经济政策的短期化、口号化与媚俗化，经济政策开始受到选举政治影响，以往以长期整体经济发展为主导，以GDP及投资成长率为绩效指标的体制共识逐渐被削弱。随着政务官频繁的更替，经济政策口号也随之不断更新，但内容与可行性则就难以深究了。这样短期的操作模式，当然不利于政府去因应重大问题并拟定重要政策，包括规划未来长期产业发展的前瞻性产业政策。例如民进党政府执政后，在经济政策尤其是区域政策上，多偏离以往发展型国家着重整体发展的考虑，常以争取选票为主要考虑，来决定地区补贴等政策。

譬如，民主竞争也使得税基不断受到侵蚀、税收比例因而持续减少。在战后初期1950~1960年代，具高度忧患意识的“国府”，将赋税收入占GDP的比例维持在较低水平，即14%左右，到了1970年代因为经济成长已有所成，也为了推动十大建设，此比例增至16%，1980年代及1990年代前期也维持在此水平。不过从1990年代中期开始，此比例呈现明显的逐步下降的趋势（见图2）（2000年比例上升只是因为会计年度调整），到了2010年已降为11.9%。此数值不但不及OECD国家比例（2008年平均为34.8%）的一半水平，而且也低于东亚其他国家。因此，就国民租税负担率而言，台湾的水平应属于落后国家和地区的范畴。

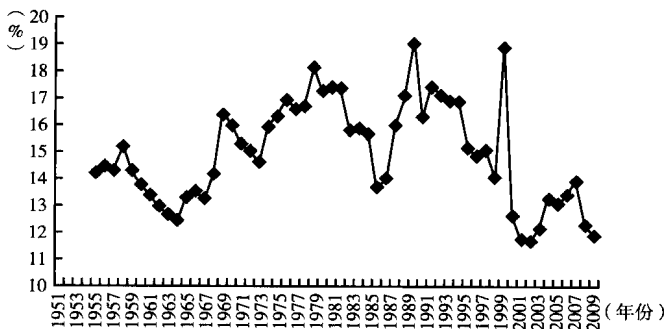


图2 1955~2010年赋税收入占GDP比例

资料来源：计算引自“财政部”统计数据库数据。

税基不断受到侵蚀的原因，除了源于普遍性的全球化因素之外，也是因为选举政治下，赋税减免措施不断出笼。实际上，在民主转型开始之后，几乎没有政治人物敢于主张提高赋税。譬如，近年来《奖励投资条例》及其后继的《促进产业升级条例》的适用范围不断扩大，减免金额不断增高；多种税赋如土地增值税及营业税等税率不断降低；重要的资本利得税——证券交易所得税的重新开征，虽于情于理都应开征，但已经被视为完全不可能实现，因而成为不用再讨论的政策选项了。

因此，政府财政赤字问题日渐严重（见图3）。战后初期，“国府”把税赋比例维持在较低的水平，同时也让预算大致保持平衡，当时尚无社会福利制度。财政余绌占岁入的比例，在1960年代平均约为-2%，到了1970年代则为正5%，1980年代转为-5%，至1990年代则急速降为-15%，近10年的平均则为-12%，到了2010年则为了因应金融危机更达到了-24%。近10多年来，政府持续以卖出“国有”资产方式（而非增加赋税）来增加财政收入，亦即以卖资产来改善短期绩效，若没有这项“收入”，则赤字比例将会更高。

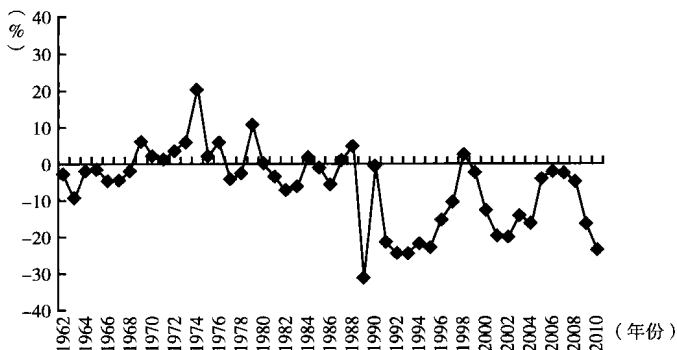


图3 1962~2010年财政支出占财政收入的比例

资料来源：计算引自“财政部”统计数据库数据。

税收比例过低，必然削弱政府力量，而这却正是政府必须提高社会福利水平，以因应全球化影响的时刻。社会福利制度建立过程有不少争议，且受到党派竞争高度的影响，但社会对福利制度的需求则显著增加。不过，在赋税难以增加的情况下，也就不可避免地造成财政赤字的持续扩大。同时赋税负担高度不公平，但在目前民主竞争模式下，财政体制虽急需改革却难以进行。

#### （八）就主导经济理念而言：新自由主义的影响

在过去一二十年中，随着台湾民主运动的发展，本土论述的主导地位越来越占优势，而与之相配合的经济性论述，则是绝对服膺利伯维尔场优越性的新自由主义经济理论。此外，着重社会公平正义的社会民主思想，以及着重国家调节经济的角色的结构学派经济理论，则都在此过程中越来越受到排斥。这个演变过程在新世纪政党轮替之后达到高峰。因此，今日台湾在面对全球化压力下，经济持续发展与社会分配问题日渐严重，虽然这些问题的存在就现象上已无可否认或逃避，但与其相关的社会民主与经济

政策议题，都很少出现在公共讨论的空间里，遑论能得到应有的重视与处理。

新自由主义之所以得以取得主导地位，一方面是配合党国威权的反弹下对于发展型国家模式的否定，另一方面则当然也是追随此时以美国为首的全球新自由主义风潮。台湾战后作为美国的保护国，知识菁英以留学美国为第一志愿，在战后前40年留学生赴美国的比例超过八成。到了90年代，台湾经济学界活跃者，以留美归国者为多，并且多是在美国经济学界70年代抛弃凯恩斯主义转向新自由主义之后留学美国的，因此在台湾经济学界，新自由主义也逐渐成为最具政治正确性的主流学派。

如前述，因为政府到了1980年代，并未能够较为前瞻性地主动调整经济发展模式，因而导致转型压力不断累积，直到1986年开始，在美国压力下开始自由化。因为这些因应措施，如内部特许市场的开放，及对外贸易金融面的逐步开放等，就发展阶段而言也是必要的自由化的措施，即是往市场进一步开放走，与新自由主义的大方向相配合。不过这只是变化的一部分，另外一部分，则牵涉到如何在开放市场同时扶植本地的服务业，以及如何在全球化下重新建立公平的经济发展模式。

自1980年代后期，全球化、自由化与民主化同步快速进行，原先受到保护的台湾市场逐步对内对外开放，原先威权统治下国民党与“全民”利益分享的安排逐一改变或解体。此时亟须建立可以因应全球化压力的国内各阶层分享利益的契约联盟，但本土论述却拥抱了强调自由竞争的新自由主义，排除了社会民主与经济调节政策的考虑，既无法运用经济政策维持成长，也无法由社会民主式的安排来正面处理新自由主义所带来的分配不均的社会公平问题，无法帮助台湾因应全球化的竞争新格局。而这些恐怕都与本土

论述全盘否定过去因而将社会福利议题党派化的做法有关。

因为主导思潮由发展优先转为新自由主义，官僚体系在各方面都开始产生变化。很多官僚个人不再认为经建部门的制度使命是优先促进经济发展，譬如，在新世纪初民进党执政后，曾有一任“经济建设委员会（经建会）”的主任委员，表示说政府不再需要规划主导经济发展的方向，而在以往这正是“经建会”的主要任务。同时，新自由主义的“小政府”理念，也改变过去经建部门必须积极任事，主动促进发展的制度使命，甚至政府功能“外包”也成为流行，政策规划周期逐渐缩短等。这些变化虽能够配合在1980年代末期开始的自由化初步的推动，但无助于经建部门的转型，也无助于政府因应转型的挑战。因为初步自由化之后，其后的政策任务不单包括政策转型，还涵盖扩大政策目标，兼容并蓄，在全球化压力下维持经济发展，并维持就业及社会公平。新的任务其实更为艰巨，不是新自由主义的“小政府”口号所能够处理的。

在1970年代民主运动开始逐步发展之时，台湾经济成长的果实其实较为平均地分布于各阶层，劳资、贫富、城乡等对立与差距虽都真实存在，但并不严重，以至于分配议题并不易成为民主动员的动力。不过，这些发展都是在国民政府威权统治下，伴随着恶质的特务统治压力，以一种威权家长由上而下的方式产生，而主要不是由民间社会奋斗争取而来，或许这也是问题之所在。

如前所述，“国府”战后在台湾试图建立一个“代表全民”的政权，除了对资本有限度扶植外，对农民及工人等也维持一种威权家长式的地位，在压抑之余也设法维持其相对利益使其不至于太过不满。譬如，罢工等工作权利虽都被压制，但制造业的实质薪资确实是随着经济增长不断上升，在1950年代实质薪资平均年增长率为2.5%，

在1960~1970年代约5%，1980年代为7.4%。不过，在自由化全球化开始之后，到1990年代已降为3%，新世纪之后则已经为负成长（-0.3%）！图4就清楚显现出实质薪资成长率逐步下降的趋势。如前所述，劳工运动诉求在高涨的本土论述下逐渐消音，运动被党派化力量分裂，这当然无助于劳工因应全球化的压力。譬如，在阶级诉求消音及本土论述与新自由主义结合下，使得劳工退休制度，在争议多年之后，最终决定的方案是依循新自由主义原则的个人自负风险的方案，而缺乏社会福利的性质。

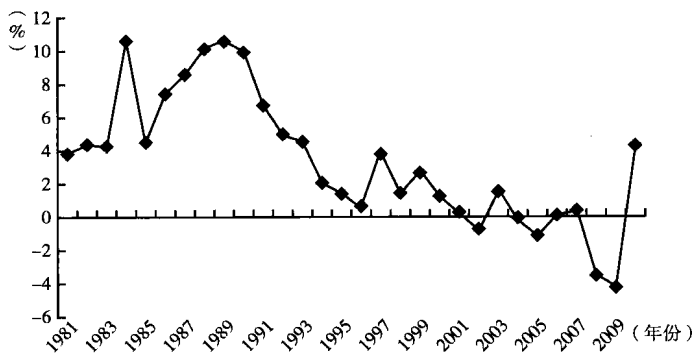


图4 1981~2010年工业与服务业实际薪资平均年增长率

注：2010年的增长应非常态，而是在景气恢复后，对前两年危机时薪资剧降的回复调整，并不意味着下降趋势的改变。

资料来源：名目平均薪资取自“主计处”网站，<http://www.dgbas.gov.tw>；笔者再用“主计处”网站上的消费者物价指数予以平减，得出实际平均薪资。

因此，所得分配虽然在1960~1980年代之间随着经济成长而改善，所得最高的1/5家户所得与最低1/5的比例，从1965年的5.25降到1980年的4.17。不过，此后因为全球化及自由化的影响，以及人口老化及小家庭增加的因素，此差距比例逐步上升，1990年代平均差距为5.37倍，但是到了新世纪初更骤升到6.39倍（见表1）。近两年来金融危机带来的不景气，失业率激增，必须依赖



政府扩大办理各项社福措施，才能缩短所得差距。在2009年，若不计算政府的移转收支效果，所得差距倍数已达8.22，为战后最高的差距，依靠大幅的福利措施才将其降低到6.34倍。所得分配恶化的速度实超乎预期，带来严峻的政策挑战。再则，社会福利制度的形成过程，高度受到党派化政治的影响。本土论述以反国民党为主要内容，把军公教福利政治化、党派化，并且不但以此作为选举议题，更依选举日程来推动老人年金等年金制度，在在不利于福利制度的健全化。

表1 户数五等分位组之所得差距：所得最高之

五分位组为最低分位组之倍数

1980	1985	1990	1995	2000	2001	2003	2005	2007	2008	2009
4.17	4.5	5.18	5.34	5.55	6.39	6.07	6.04	5.98	6.05	6.34

此外，全球化的趋势以及自由化的政策，也侵蚀了一些其他领域原有的公共资产。譬如，在1950~1960年代，政策着重公共卫生建设优先于医疗建设，建立了一个初步的公卫体系，包括地方卫生机构网及公立医院，帮助台湾成功灭除了疟疾并防治其他传染疾病。近来则公卫体系加速医疗化，医疗部门则加速市场化，虽然幸好全民健保发挥了重要功能，但健康不平等问题的恶化仍然日渐严重。再则，教育领域也有类似的变化。在战后早期，教育以公立学校为主轴，学费低廉而教育普及，同时也有相对务实的职业教育，使得台湾当时能够维持较高度的社会阶层的流动性。而今，在逐渐走向自由化的政策下，且贫富差距扩大的同时，教育费用却逐步上升，因此教育协助社会阶层流动的功能逐渐下降。

近二三十年来，在美国主导的新自由主义式的全球化

风潮影响之下，上述的政策挑战其实已经成为全球普遍的现象。这一发展趋势一方面在各国带来了新自由主义思潮的领导地位，一方面却又带来严峻的、新自由主义无法因应的政策挑战。此挑战意味着经济社会制度必须要做调整，社会政策需与经济政策配合。因为全球化意味着市场竞争范围的扩大，这导致经济活动的波动幅度增大、风险加剧，所得的差距扩大，导致全球以及各国内所得不平均程度增高。一些先进国家已经开始调整政策，建立新的社会福利与劳资协商制度，来平衡全球化受益者与失利者的利益，补偿全球化的受害者，维持社会公平与正义。

如上所述，台湾在民主转型过程中，并未能完全处理好这部分的政策挑战。在各种因素之中，新居于主导地位的新自由主义思潮，因其提倡无为式的小政府，对发展型政府的转型工作，及因应全球化的挑战，帮助不大。

总之，台湾经济从1986年开始在各方压力下开始自由化，包括内部特许市场的开放，及对外贸易金融面的逐步开放。经济上以官僚体系为主体逐步应变，但在自由化的方向上受到新自由主义很大影响。因为本土论述在这方面以反对党国资本主义论述为主，尚难以“正面”在以下领域建立新规范：社会民主论述，政商关系规范，整体经济定位、发展方向；更难以务实地处理两岸关系。在新自由主义影响下，对全球化影响尚未有对策，侵蚀过去社会均富的基础。

#### 四 结语

如前所述，战后早期，中华民族救亡图存的动力，驱动着“国府”在台湾的经济建设。近年来两岸政治关系变化，在两岸经济不再隔离之后，台湾作为模范省的定位就更是无以为继。同时，承载着原先救亡图存动力的一代

人几乎都已过去，原先成功发展台湾经济的动力来源，不可能再以原有的形式在新的情势下起带动作用。

近20多年来，台湾的主流论述以打造台湾“新国族”为目标，但是这个以省籍路线为主轴的论述，将国民党以及外省籍者视为敌人，更将尚未涉足台湾的中国共产党视为敌人。在此界定下，台湾经济共同体的涵盖范围就产生问题，共同体的范围既不包括内部的敌人，也不包括已经或即将与中国大陆经济发生关系的台湾人。既然经济共同体的界定出现困难，就更无法以此为基础，来规划推动台湾整体经济发展的政策与目标。这可以说是民主转型带给台湾经济发展的最大难题之一。

近年来，台湾社会主流论述并没能提出与之相配合的经济目标，亦即无法提出有具体内容（遑论前瞻性内容）的经济目标。若与战后早期情况作比较，当时菁英是以“在台湾发展现代化民族工业”为经济目标，来达成其“救（中国）亡图（中国）存”的政治目标。对照之下，两者的差异显著，即战后初期执政菁英的民族主义动力，是来自数代中国人对帝国主义实际侵略的响应，及真实历史经验的累积，其经济目标也非常具体并具有前瞻性。当时成功推动发展的模式，虽被称之为“发展型国家”，但其实动力来自于救亡图存，而不是发展主义，因而具有整体提升的共识与理想。但目前台湾新社会主流论述则在两方面都付阙如，显示出目前主流论述的难题。

我们虽显然不再需要救亡图存的民族主义，但仍需要一种有效的“经济共同体”的群体意识，来帮助我们决定台湾在全球经济中的位置以及发展的愿景，如此才能运用经济政策来促进这“经济共同体”的进一步的发展。我们仍需要寻找界定我们所需的一种群体的主体意识，探讨我们需要何种经济共同体的自觉。这些在今日已不是救

亡图存的民族主义，但却仍是当代的所有民族国家或超民族国家（如欧盟）所需要，以立足于世界的“主体状况”。

同时，救亡图存的急切性虽已不复存在，但经济上的生存与发展，仍是一个现实上严酷的挑战，任何一个经济体都需要在今日全球经济中努力谋求一个生存空间，问题应是要追求“什么样的发展”，而不是反对发展。主流论述的反发展主义，只能作为修正过去发展为先的取向的动力，把反发展主义当做主要方向，只能是不负责任的说法。因此，我们需要的是一种“超越”而非“否定”以往传统经济发展的发展观，如此才能将各种社会运动的诉求，包含在一个有现实意义而又具有前瞻性的经济愿景之中。

走到 21 世纪的今日，我们实在必须回到历史的脉络，了解我们的过去、了解我们如何走到今天，寻找重新界定我们经济共同体的主体意识的资源，如此才能找到再出发的可能。

最后，再回到经济发展与民主转型之间关系的问题，对此本文是以一个历史的角度来讨论，并着重讨论民主转型对既有的发展型国家的影响。而不少大陆朋友比较关心的问题，“经济与政治自由化应孰先孰后？”本文的讨论对此议题能提供何种响应？首先，这问题在现实上恐怕不会是个简单的选择题，不会是制度选择式的应然性课题，因为任何制度的变化必然牵涉社会内部力量长期的演化，而不会由一个“公投”式的选择来决定。因此，历史经验的参照会是比较有意义的切入点。就后进国家发展的历史经验而言，包括台湾经验在内，在现代化经济发展之前，政治上威权统治形态应是普遍的现象，而成功的经济发展，必然会引发民众政治参与的愿望，经济发展越成功则和旧有的威权统治方式间的紧张程度越大。但是政治制度的演变会如何进行，结果会如何，则会依据各地历史

的条件以及行动者的实际行动而定，不容易归纳出清楚的规则。大致而言，原先经济发展模式越平均，民主化参与越广泛、越积极，政治制度良性演变的可能性越高。台湾地区 and 韩国的经验大致与此相符，但也显示这个过程是曲折复杂的。

## 参考文献

中华经济研究院（编），1999，《1980年代以来台湾经济发展经验论文集》，台北：中华经济研究院。

尹仲容，1963，《我对台湾经济看法三编》，台北。

“行政院”主计处统计数据库，2011，<http://www.dgbas.gov.tw/>。

徐进钰、陈光兴，2009，《异议思想二十年》，《台湾社会研究季刊》74：273-298。

庄素玉，2006年5月10日，《蒸发了的经建会》，《天下杂志》第346期，台北。

许甘霖，2000，《放任与压制之外——政治化薪资形构初探》，《台湾社会研究季刊》38：1-58。

陈信行（编），2010，《工人开基祖》，台社读本08，台北：台湾社会研究季刊社。

陈政亮，2010，《社会保险的失败：从劳基法到劳工退休金条例》，《台湾社会研究季刊》79：5-50。

陈美霞，2011，《台湾公共卫生体系市场化与医疗化的历史发展分析》，《台湾社会研究季刊》81。

陈师孟等，1991，《解构党国资本主义——论台湾官营事业之民营化》，台北，澄社报告之一。

陈逸洁，2010，《台湾米酒烟酒税风波之回顾与省思》，《经济前瞻》（128）：64-70。

陈诚，2005，《陈诚先生回忆录——建设台湾》，石叻丛书，台北：“国史馆”。

郑友揆、程麟荪、张传洪，1991，《旧中国的资源委员会1932-1949——史实与评价》，上海：上海社会科学院。

薛毅，2005，《国民政府资源委员会研究》，北京：社会科学文献出版社。

瞿宛文，2003，《全球化下的台湾经济》，台北：台湾社会研

究季刊社。

瞿宛文, 2004, 《后威权下再论“民营化”》, 《台湾社会研究季刊》(53): 29-59。

瞿宛文, 2007, 《战后台湾经济成长原因之回顾——论殖民统治之影响与其他》, 《台湾社会研究季刊》(65): 1-33。

瞿宛文, 2009, 台湾经济奇迹的中国背景——超克分断体制经济史的盲点, 《台湾社会研究季刊》(74): 49-93。

瞿宛文, 2010, 《台湾战后工业化是殖民时期的延续吗? 兼论战后第一代企业家的起源》, 《台湾史研究》17(2): 39-84。

瞿宛文与安士敦, 2003, 《超越后进发展: 台湾的产业升级策略》, 朱道凯译, 台北: 联经出版公司。

Amsden, A. H., 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford University Press, Oxford.

Amsden, A. H., 2001. *The Rise of "The Rest": Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*. Oxford: Oxford University Press.

Cheng, Tun-jen, 1990. 'Political Regimes and Development Strategies: South Korea and Taiwan', in Gereffi, G. and D. Wyman (eds.), *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*. Princeton: Princeton UP.

Chu, Wan-wen, 2009. Can Taiwan's Second Movers Upgrade via Branding? *Research Policy*, 38: 1054-1065.

Cumings, Bruce, 1999. *Parallax Visions: Making Sense of American-East Asian Relations at the End of the Century*. Durham: Duke University Press.

Evans, Peter, 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.

Gerschenkron, A., 1962. *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge: Harvard University.

Haggard, S, David Kang, and Chung-In Moon, 1997. Japanese Colonialism and Korean Development: A Critique, *World Development*, 25(6): 867-881.

Hsu, Jinn-yuh, 2009. The Spatial Encounter between Neoliberalism and Populism: Regional Restructuring under the DPP Regime in the Millennium Taiwan, *Political Geography*, 28(5): 296-308.

Hsu, Jinn-yuh, 2011. State Transformation and Regional Development in Taiwan: From Developmentalist Strategy to Populist Subsidy, *International Journal of Urban and Regional Research*, 35(3): 600-619.

Johnson, Chalmers, 1982. *MITI and the Japanese Miracle*. Stanford, CA; Stanford University Press.

Kim, Eun-Mee, 1997. *Big Business, Strong State: Collusion and Conflict in South Korean Development, 1960 - 1990*. New York; SUNY Press.

Kirby, W. C. , 1990. Continuity and Change in Modern China: Economic Planning on the Mainland and on Taiwan, 1943 - 1958, *The Australian Journal of Chinese Affairs*, 24, July, 121 - 141.

Shin, J-S. , and H-J Chang, 2003. *Restructuring Korea Inc* Routledge Curzon, London.

Wade, Robert, 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton UP.

Wade, Robert, 2003. What strategies are viable for developing countries today? The World Trade Organization and the shrinking of 'development space' . *Review of International Political Economy*, 10 (4): 621 - 644.

Woo-Cumings, Meredith ( ed. ), 1999. *The Developmental State*. Ithaca, NY; Cornell University Press.

World Bank, 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, a World Bank policy research report, published for the World Bank by Oxford University Press.

(瞿宛文，中研院人文社会科学研究中心研究员，研究重点为东亚经济发展)

# 民主转型与政商关系重组

王振寰

## 一 前言

本文探讨台湾的政商关系，从国民党威权统治，经历政治的转型，到民进党执政之后的改变过程。政商关系在此的意思是指政府与企业之间的关系。这种关系可以表现在经济上，也就是政府官僚如何透过策略规划与引导企业进入其欲发展的产业方向，或是企业反过来也影响政府的财经政策。但政商关系也可以表现在政治层面，也就是政府有意地拉拢企业家或团体，以维持其统治或治理的稳定；这样的政商关系，有的是透过政府与工商团体建立关系的形式，例如工业总会或商业总会，来维系统治与企业团体之间的联系；或是反过来，企业透过私人关系的建立，例如政治献金，来影响政策或政府的作为，而成为贪污腐败的温床。任何国家的政府与企业之间的关系，不可避免都涉及经济和政治的面向，也表现出不同的类型，本文虽然也会讨论到经济层面，但焦点主要放在政治面向上。

国民党政府从 1949 年迁移至台湾之后，建立了一个



以党领政、一党独大的威权统治结构和体系。为了维系政治统治的稳定，国民党政府对于人民团体是严加监督的，因此各个民间团体，包括工商团体都纳入了政府的管理体系中。但国民党为了维系“自由中国”形象，以对比于中国大陆共产党统治下的社会主义体制，仍然维持了部分的地方选举，并透过拉拢台湾的地方政治菁英，或称之为地方派系，操控选举，来维持其统治的正当性。前者的关系类型，可以称之为国家统合主义<sup>①</sup>，也就是政府设立并组织各种全国性的民间组织，作为代理利益的团体，例如全国劳工总会或全国工业总会，但也透过各种方式，例如设立党部或遴选其领袖成为党员，来控制这些组织。后者的类型可以称之为侍从主义<sup>②</sup>，也就是国民党犹如“主子”，拥有很多资源，豢养一批地方菁英或使之成为“随从”，透过资源的给予来换取他们在政治上的忠诚。吊诡的是，台湾的政商关系发展的历史和转型，从一个从有制度化组织网络的威权统治结构，逐渐转向个人化裙带关系的趋势，导致贪腐关系更为严重。在国民党威权主义时期，威权体制固然对民主政治有所压抑，但制度化的政商关系也让政府官僚有相对的自主性与民间资本相互搭配。在民主转型时期，资本家逐渐取得与其社会地位相称的决策影响力，政商关系逐渐党派化，国民党在李登辉时期为

① 国家统合主义也就是指的是一种利益代理的模式，由此国家机器透过功能性的利益代理组织与社会中的主要团体联结起来。这一利益代理模式，通常出现在威权主义政体。国家机器主动地设立各种非竞争性的，少数的和垄断性的利益代理组织，并赋予它们正式的利益代理权，而由此与之交换领袖的选择权和政治的支持（Schmitter, 1974: 93-94）。

② 侍从主义是指一种主从的特殊关系，这种关系只有透过主子给予资源到随从身上，来交换其忠诚，因此关系并不普及于一般人身上。这种特殊关系，经常是政治领域中普遍能观察到的现象（Eisenstadt and Roninger, 1980, 1984; Lande, 1977, 1981）。

了强化与民进党的竞争，愈加地依赖资本家，新的政商关系类型逐渐出现，工商团体的影响力日增。到了政权转移后的民进党政府时期，由于民进党缺乏与工商团体之间的制度化关系，因此在此阶段台湾政商关系的发展，非常讽刺地全面倒退到私人的侍从主义关系，第三世界常见的裙带关系，活生生地在“总统官邸”复活；而工商团体原来利益代理的机制也逐渐消失，被私人的侍从关系所取代。与此同时，政府机关愈来愈受到资本家的影响，就连“立法院”也无法监督政商之间的利益输送。我们将指出，此中的变化，除了因为财团本身资本的扩大外，更重要的是“选举政治”的影响。民主转型后，频繁的选举将政党改变成为短线操作的选举机器，并且在选举资金的考虑下，政党往往以释出行政资源来换取财团的政治支持，这导致行政部门难以规划与执行长期的发展策略，也让制度性的政商关系难以建立，最后退缩为个人裙带关系的亲信资本主义。因此，重新建立一个制度性的政商关系，至关重要。放眼欧美先进民主国家，其在制度设计上的考虑和做法，都有值得我们借镜之处。

## 二 第一阶段：1950年代到1980年代 初期的威权统治时期

1949年底，国民党政府在大陆内战失败撤退至台湾，开始其在台湾的统治。在政治上，国民党所建立的统治型态是一个威权体制，一方面透过党政军的控制体系，维持中央政府的运作；另一方面开放地方选举，以侍从主义的方式笼络地方政客。在经济发展上，国民党一方面则采取发展主义的做法，控制产业的上游；另一方面则扶植企业和放任中小企业的发展。

在政治统治上，国民党政府以侍从主义的方式，透过党政控制来与台湾的地方派系建立关系。由于国民党政府来台之后，对政治和经济具有全面垄断的地位，因此使得它得以利用这些资源为酬佣安抚其忠诚的部属，或赋予本地菁英这些垄断的利益来交换其政治上的忠诚。这包括了外省和台籍的忠诚者，在此并没有阶级的区分，而只有忠诚度的区分（参见陈明通，1995）。侍从主义的关系也表现在国民党政府与本土的政治势力——地方派系之间。由于国民党来台初期并没有社会基础，因此他透过地方选举和赋予他们地方性经济利益寡占的方式，来交换政治上的忠诚（朱云汉，1989；林佳龙，1989；陈明通，1995；朱云汉与陈明通，1992）。国民党主要是以经济特权来笼络地方派系，即政府特许地方派系拥有地区性的独占事业，如信用合作社、农渔会的信用部门，及汽车客运业等。长期发展下来，这些地方派系后来也就形成了地方性的财团，影响地方选举和操控地方政府。

战后的政权更迭，让国民党接收了日据时期所遗留下的庞大企业资产，当年属于日本民间财阀的资产，全部转换为国民党政府的公营企业。由于接收了日本殖民经济绝大多数资产，国民党党国体制不仅支配了石油、钢铁、制铝等基础工业，并且牢牢掌控金融体系。此外，公营企业大多占据了产业的制高点，除基本的水、电、瓦斯、铁路与电信外，还包含了炼油、石化、钢铁与其他基本金属、造船、重机、交通工具与肥料等。连同大陆撤迁来台的银行，国民党政府掌握了治理经济所需的金融资源。

公营事业具有经济与政治上的功能。经济功能方面，它不仅扮演带领台湾经济发展的火车头角色，还凭借其垄断的地位为财政带来丰沛的收入。至于政治功能，公营事业不仅要配合台湾的“国防”与“外交”政策，亦是政

府人事酬佣与利益输送的管道，而在选举时更成为执政党进行政治动员的对象。国民党也将党务系统渗透入公营事业之中。在选举期间，生产事业党部会透过经理人协助拜票、动员工人党员，并透过党员名册进行动员和配票。生产事业党部还会在各厂处举办各种晚会、登山等活动，为国民党特定候选人造势、拉票。公营事业另一重要的政治功能，是为国民党政府提供将领和高级官员退休之后的去处。除了公营事业的高阶职位外，公营事业所转投资的事业和财团法人，亦成为国民党另一政治酬佣与利益输送的管道。像公营事业转投资成立的中华、中鼎、中兴工程顾问社的董监事，都是由退休的公营事业领导人担任，前中华工程董事长石中光，前“经建会”副主委叶万安，前台电董事长张钟潜、总经理张斯敏等都曾先后担任董监事职务。这些转投资的事业和财团法人与公营事业高层经理人结盟，承揽公营事业工程，再将工程转发包给由党资本与党官僚、向党输诚的私人资本，以及军队、退辅、特务相关机构承包（台湾劳工阵线，1999：15）

而在金融部门，透过投资持股，公营银行得以与民营事业形成利益分享的共生关系；而且由于早年政府对企业的挹注通常包含融资贷款、股权投资甚至政策辅导等一连串的配套措施，因此这些投资持股便有很强的政治性意涵：一方面展现这些事业在当年政经结构中的特权地位，另一方面也显现了企业产业形态在发展政策中的重要性。然而投资也意涵对被投资公司某种程度的股份所有权，一旦受挹注的企业经营不善，公营银行配合公权力可以轻易地强制介入改组经营阶层。除此之外，根据研究，在主要公营行库，民间的集团企业皆有相当数量的持股，而相对地在民间集团企业中，规模较大的集团一般都有官股股份。此外，官股企业也会聘请大型集团企业的负责人担任

董事，其中著名的人士有辜振甫、王永庆、吴三连、吴火狮、徐有庠、林玉嘉、林灯、林挺生等。而财经官员也有不少受聘至集团企业中担任监事的职位。这种官、民营企业之间在企业菁英与统理机构的关联，显现政府得以透过地位机制控制市场的管道。从企业的治理结构所可能展现的象征功能来看，具有政治关联的董监事与股权结构，明显替企业在市场中的地位提供一种背书提升的效果，尤其是在资源为“国家权力”强力控制时更为明显（李宗荣，2007）。

除了公营事业，国民党也透过“国家统合主义”的制度设计来介入人民团体领域。在台湾，政府官员和民间企业领导人的正式管道，是透过政府资助和管理的产业公会来进行的。这种产业公会的体系是依照统合主义的精神设计的。每一个产业公会都是单一的、强迫性的、非竞争性的，且具垄断性的利益代表团体。层级体系的顶端是三个全国性的层峰组织，分别为：代表所有制造业的“全国工业总会”；代表所有服务业的“全国商业总会”；以及成员包括所有重要企业集团的“全国工商协进会”。其中“全国工业总会”和“全国商业总会”，是在政府迁台前就已经成立的，来台之后因为法统问题而无法补选。因此，国民党遂于1952年成立“全国工商协进会”，以强化工商团体的代表性，并将外省企业与本省企业整合起来。第一届理事长由雍兴纺织董事长兼“立法委员”的束云章担任，1961年之后束云章退休由辜振甫接任长达33年。“全国工商协进会”所属成员具有选择性，并拥有许多国家所赋予的特权，因而其地位比“全国工业总会”与“全国商业总会”更为重要。例如：“全国工商协进会”在所有非政府的国际性组织中享有唯一的代表权，在国民党面临国际外交困境时，它成为民间经济外交的重

要角色。辜振甫经常代表政府出席各项重要国际会议，“全国工商协进会”也是政府与企业之间唯一的高层沟通管道，所举办的“每周早餐会”会定期邀请重要财经官员与企业领导人共进早餐，沟通交换彼此的意见与看法，对政策的形成有极大影响力。

在威权统治时期，国民党对三大工商团体的理监事选举，具有极大的影响力。反过来，企业界也通常希望透过当选理监事，而能够进入国民党的决策体系之内。一般而言，工商团体的理事长是当选国民党中央委员及中常委的快捷方式，三大工商团体理事长不是被提名为中央委员前几名，就是成为中常委的当然成员，其他次要工商团体的理事长也大多是国民党的党代表或中央委员，企业领导人因而竞逐工商团体的理事长职位。在后来的民主化转型中，这些职位更是企业家欲图争取的对象，以便来建立个人的党政特殊关系。

对国民党和经济官僚来说，公会组织也是其监控和合作的对象。一方面，国民党透过公会组织可以对产业进行渗透、组织及控制。党组织贯穿所有公会，不同层级的公会组织都有相对应的党部负责控制。全国性的公会由中央的社会工作会主管；省市层级的公会由省党部主管；县市层级的公会由地方党部负责；公营事业及部分大型私人企业则由国民党的生产事业党部掌管（王振寰，1993）。这些商业团体的高层与国民党的党国体制关系密切，不但许多担任理事长的企业家也进入国民党担任中常委职务，其继任人选的产生也多半是国民党高层规划下选举产生的结果。

另一方面，经济官僚组织也可以透过公会组织进行产业调查、宣达政策、传播产业信息、收集政策建议、协助产业政策推动等工作。然而，公会组织在政策制定过程中

所扮演的角色有限，除少数产业工会协助制定产业政策外，多数公会很少参与政策协商。而三大层峰公会，也只有工商协进会举办的每周早餐会，是真正成为政府官员与企业领导人之间制度化的沟通管道。尽管公会组织在利益代表的功能有限，企业领导人对公会理事长、理监事职位的竞争却相当激烈。这是因为，首先，公会理监事是一种身份的象征，企业领导人成为公会理监事不仅可以取得威信，也代表其获得政府的认可。再者，更重要的原因在于，公会的理监事较有机会被吸纳进国民党内担任中常委，为企业领导人提供一个培养私人政商关系的机会。而企业领导人也可以借此机会，争取与高层财经官员及党内领导阶层发展关系较为密切的私人友谊。

### 三 第二阶段：1980年代初期到 2000年的转型期

台湾在1970年代中期之后，政治逐渐进入转型期。有四个主要的结构性转变，促进了政治转型在政商关系面向上的转变。首先是政治反对运动的兴起：随着经济发展，大量兴起的都市中产阶级，逐渐对威权统治的形态产生不满。1970年代末期，政治反对运动的兴起，就是在中产阶级带领、下层劳工和大众所支持之下兴起的都市现象（萧新煌，1989）。而这运动所要求的就是政治参与，改变威权体制走向民主；由于威权体制对本省籍菁英的排斥，使得反对运动一开始就同时包含了族群和民主要求的双重性（王振寰，1989）。在1986年，反对运动在国家机器不允许的情况下，强行成立了民主进步党。

其次，台湾的社会运动也在1980年代初期兴起。最早的自立救济事件是在1983年出现，而后大大小小的集

体行动事件愈来愈多，在1987年解严之后则更是高速增长，直到1990年代末期台湾政治转型逐渐稳固之后才逐渐沉寂。台湾社会运动出现初期具有很强的政治化色彩。有两个结构性的原因使得台湾社会运动展现了这样的特性。第一个原因就是国家机器对社会运动的排斥性，使得社会运动的目标本来可能不是政府本身，却会因为政府的压制或抵制而政治化。另一方面，社会运动的组织初期，由于资源和动员的需要而与反对运动结合。

再次，由于经济发展的关系，大型资本在1970年代出现，对经济的影响力愈来愈增加。基于资本扩张的逻辑，台湾各大财团往产业上游发展的动力愈来愈强，也因此对国家机器的压制，即对经济政策中不允许私人资本进入产业上游的做法不满。而资本主义的发展，使得资本的流动和市场逻辑，愈来愈不是国家机器由上而下的管制所能管理，而产生市场运作与国家机器政治考虑之间不同逻辑的紧张。

最后，在侍从主义上，因为反对运动的形成，对国民党产生选举的竞争，使得国民党愈来愈依靠地方派系的势力维系政权，地方派系势力因此对党及中央政府的影响力与日俱增，而国民党愈来愈无法像以往那样有能力全面控制。

这些结构性的紧张，在1980年代当国民党旧政权仍然无相对改变时，产生了巨大的统治危机，包括继承人选，经济发展停滞，金融危机等（见王振寰，1996）。在政治上，国民党于1986年3月十三中全会之后，开始着手计划各种改革。包括取消戒严，允许其他政党成立，“国会”全面改选等问题。

从后来的发展来看，“国会改选”对台湾的政商关系造成根本的改变。首先，党国体系成为过去式，国民党与



国家两个行为者的关系开始区分。国民党作为一独立的行动者，其首要目标在维系政权，而在民主政体下要达成此一目标就必须赢得选举。其次，选举使得代表民意的立法部门重要性不断提升，不再如过去仅仅是行政部门的橡皮图章，而随着“立法院”自主性的强化，民意得以透过“立法院”对“行政院”造成制衡。最后，当胜选是政权维系的正当化基础，而选举经费所需的人力物力资源又日渐沉重时，财团得以利用其雄厚的资本基础联结“立法委员”，甚至自己出马角逐政治职位，以运用政治势力保障其经济利益。

于是，随着政治民主化，台湾的政商关系在1980年代后逐渐从过去的威权侍从关系，走向“大小伙伴关系”，拥有经济资本的资本家开始与拥有政治资本的政治人物平起平坐。甚至，逐渐壮大的财团也企图利用与地方派系等政治势力的结盟，改变与国民党之间的侍从关系；“十信事件”就是一个失败的尝试。1983年，国泰集团的蔡辰洲当选增额“立法委员”，不但在“立法院”里结合其他地方派系、企业要人出身的“立法委员”组成俗称“十三兄弟”的次级团体，并且也与国民党高层交好，一方面在“立法院”内推动解除金融管制，另一方面利用权力掩护国泰等相关集团利用人头户借贷资金炒作房地产。直等到国泰集团因为大量借贷导致资金无法运转，造成台北市第十信用合作社跳票，引发了全台性的金融危机，这个权倾一时的政商权力联盟才在蒋经国的注意下被迫解散（王振寰，1996）。

从控制的面向来说，民主转型后国民党对工商团体的控制并未消失，各主要工商团体的选举仍由国民党主导提名，只是在不同的工商团体里，国民党的控制力各有消长。这显示了国民党对这些团体的控制能力的松动。例

如，1991年的第二届、1994年的第三届“全国工业总会”选举，国民党规划的理监事全数当选，而统一集团的高清愿也在国民党社工会的提名和辅选下，于1994年的改选中从太子集团许胜发手中接下理事长职位，当选第三届“全国工业总会”理事长。到了1997年，李登辉指示规划并非“全国工业总会”理事的辜濂松担任常务理事，打破未任理事不能直接任常务理事的惯例。至于“全国工商协进会”，长期以来都由辜家掌握，不过1994年辜濂松接任理事长时，仍由社工会提报党主席核准。反过来，在台湾区电机电子公会的理监事选举里，却出现国民党社工会所规划的五名理事及一名常务理事落榜的情形。至于“全国商业总会”，则完全在国民党的控制之外。力霸集团王又曾自1982年起担任“全国商业总会”理事长，虽然1990年第二届选举无法再连任，但王又曾却推派其人马赵仲三参选，国民党社工会在参选无望的情形下放弃辅选原本规划的人选，宣布开放选举，结果1993年第三届、1994年第四届的理事长又由王又曾担任（钟闵彦，2006）。

随着国民党政党基础的改变，资本家在国民党权力结构内的地位逐渐提升，工商团体领导人更被纳入国民党的领导核心中。1998年国民党十三全会，企业界出身的党代表有55人，中央委员有6人，中常委则只有辜振甫和许胜发2人。十四届全会时，企业界党代表增加至187人，按职业别工商界代表的人数位居第二，仅次于行政人员；中央委员高达15人；中常委则首度将三大工商团体理事长皆纳入其中（张铁志，1999：69）。此外，随着台湾第二代企业家和青年企业家崭露头角，国民党成立“革命实践院青年工商负责人研讨会”，透过三大工商团体的推荐，前后共征招7期约400人上阳明山的“革命实

践院”受训。国民党在此阶段扩大了资本家在党内参与的管道，希望将新崛起的势力纳入体制之内。

随着民主化后，国民党与资本家建立更紧密的联盟，资本家在党内的地位有显著的提升。然而在此一政商联盟中，国民党仍居支配的地位，其主要原因在于国民党自身拥有庞大的党营事业，并不依赖财团的政治捐献，因此仍可维持相当程度的自主性，并进而主动规划结盟对象。然而，在政治转型的过程中，我们一方面看到国民党的财团化，另一方面看到财团的政治化，这都造成国家能力的弱化。

国民党党营事业的转型，始于1988年国民党财务委员会主委徐立德。在党营事业逐渐无法借着政治特权创造经济利益，而稳定的经济收入又关乎国民党选举经费的情况下，徐立德开始将党营事业比照一般民间企业采企业化经营，一切以“营利”为考虑：首先，将经营不善的公司以合并的方式进行整顿；其次，与民间财团合作投资新事业，以降低扩张事业版图时的风险；再次，利用股票上市的方式，分散旗下企业股权，以降低党营色彩；最后，以高薪延聘业界优秀人才，建立专业经理人制度（邱丽珍，1997）。在这一连串党营企业组织调整的过程中，徐立德不但承接过去的基础，为国民党建构出更绵密的政商网络，他更利用国民党的执政优势与内部信息，将资金大幅投入股市进行短线操作以获取暴利，甚至在选前操盘为国民党筹措选举资金。于是，无论是股票市场的公司上市上柜、增资或短线进出操作，以及金融市场周边的金融证券事业，只要有利可图，就可以看见国民党党营事业的企业隐身其中。因此，虽然在经济自由化的潮流下，许多过去党营事业就有的垄断优势逐渐消失，但国民党在股票市场内线消息的讯息垄断地位与资本实力，却也让国民党开启了另一个最便捷的政治资金汲取管道。

随着党营经济事业部门的重要性不断提高，国民党中央委员会在1993年正式成立“党营事业管理委员会”以作为管理党营经济事业投资策略的一级单位，不久又将其改名为“国民党投资事业管理委员会”（简称“投管会”），由当时中华开发信托董事长刘泰英担任主委。“投管会”的成员除了主委刘泰英及国民党七大控股公司（分别为中央、光华、华夏、建华、景德、悦升昌以及启圣）负责人外，其实大多是和国民党合作关系密切的财团负责人，这些财团包括金鼎证券集团、永丰余集团、长亿集团、润泰集团、耐思集团、威京集团、宏国建设、大众银行、裕隆集团（黄宗昊，2004：48）。而其他大型财团，例如和信集团、台塑集团、远东集团、大同集团、东帝士集团、新光集团、丰群集团，也和党营事业有密切的合作关系。国民党设立投管会的意义在于将过去国民党与财团之间的关系制度化，一方面将财团代表纳入国民党的决策体系中，另一方面透过投管会委员的职务与财团建立更紧密的合作关系（许甘霖，1997）。当然，由于国民党的目标是在维系政权，越方便灵活调度的资本形态越符合其政治运作的需求，因此国民党充分运用控股公司与股市机制，来操控与维系辖下的经济事业，利用容易变现的各类票券与有价证券，在需要的时候快速筹措资金。而从后续整理出来资料来看，到2000年3月“总统”大选前，国民党党营事业集团在“投管会”主委刘泰英的经营下，资产总额达到4310亿，是1999年台湾企业集团的第8名，而其税前纯益的获利金额有140亿，为企业集团的第13名（黄宗昊，2004：52）。随着国民党财团化的发展趋势，国民党与财团的政策立场和共同利益也日趋一致，双方不但在投资业务上建立起繁复绵密的网络，而且投管会本身的运作就有财团高层参与规划。

国民党和财团间密切合作的契机，关键在于政治领导人态度的转变。李登辉就任“总统”以来，其作风迥异于历任“总统”之与企业界保持距离的做法，不但频繁地与企业界人士接触，并且也让企业界人士在财经决策过程中的地位大幅提升，不但成为行政部门在拟定政策时的咨询对象，甚至能透过国民党中常会的党务系统影响行政部门的决策与执行。这与李登辉在掌权初期，缺乏党内各个势力的支持，因此转而向民间的资本家和地方派系寻求政治支持，并反过来钳制反对他的传统国民党政治势力有关（王振寰、钱永祥，1995）。而这种做法，导致了后来国民党的财团化和地方派系化的黑金政治现象。

财团的政治化不只是透过与国民党的联盟关系来影响行政部门，更直接的是透过“立法委员”的选举来与行政部门相抗衡。在王振寰（1996）的研究中，他分析了1969年、1972年、1975年、1980年、1983年、1987年、1989年的增额“立委”选举，以及1992年的二届“立委”选举当选名单后，发现在294名“立委”当中，拥有企业背景的平均比例占50%，亦即有一半的“立法委员”直接担任过企业的正副董事长、正副总经理、董监事或顾问（王振寰，1996：149）。仅1992年的二届“立委”当选人中，不但有近半数的“立委”具有企业背景，并且有近两成的“立委”接受相关企业明显的金钱支持。虽然具企业背景的“立委”数量在第三届“立委”选举中有减缓的趋势，但是到了第四届“立委”选举，225名“立委”当中有92名具有企业背景，而且国民党籍的就占了61位，占国民党123席“立委”中的49.5%，等于国民党“立委”每两人当中就有一人是企业出身，可见财团与国民党结盟合作之密切（黄宗昊，2004：55）。

地方派系的势力，在此阶段也不断地在扩大。在威权时期，国民党透过侍从主义，以经济利益交换政治忠诚拉拢地方派系。然而在民主化过程中，由于政党竞争愈来愈激烈，以及由于“国会”的全面改选，地方派系的势力突破了被限制在地方的格局而逐渐进入中央，形成广泛的联盟。更由于政党在选举上的竞争关系，国民党也愈来愈依赖地方势力的动员来与反对党竞争，因此地方派系反过来对中央和各级政府的影响力也愈来愈大。在过去，国民党中央仍能够对地方政客掠夺公共财的做法有所牵制，但在现今则失去牵制的力量，使得赤裸裸的利益政治大量出现。相对地，在中央和地方政府的关系上，由于地方势力进入中央，对国民党过去建立的中央集权体制，产生极大的压力，地方分夺更大权力的做法，逐渐改变过去的中央集权体制。地方派系的财团化，在民主转型中形成了广泛的联盟，夹击着势力逐渐转弱的国民党中央。

在“国民党的财团化”与“财团的政治化”的两方夹击下，行政部门的国家能力开始弱化，无法像过去发展型国家时期得以透过经济政策导引产业发展的方向，反而是在政策的制定与执行过程，都深受财团的干扰左右。以“公益事业民营化”为例，行政部门往往在高层的政治压力下大开方便之门，让财团在1990年代自由化和民营化过程中有黑箱运作的空间，它们用极少的本钱就得以控制拥有庞大资产的公益事业，在无持续经营公益事业本业的情况下，财团不是将公益事业的公司资金投入股票市场进行投机炒作，就是把其当做金鸡母金援财团其他事业。于是，“民营化”成为“私有化”与“财团化”，而台湾社会贫富不均的问题也在这金融投机的股市热潮中逐渐恶化（张晋芬，2001）。

#### 四 第三阶段：2000 年以后 政商关系的私人化

2000 年 3 月的“总统”大选，民进党的候选人陈水扁意外当选，这是国民党长期执政 50 年以来最大的挫败，也意味着整个政治体制必须快速调整，以适应高层权力结构的改变。从地方层级来看，民进党执政后，为打破国民党与地方派系之间的联结，采取了两个主要的措施：一是以金融改革之名瘫痪农渔会信用部门的功能，以断绝国民党地方派系的选举资金来源；二是透过选举提名制度，在派系林立的县市（例如，嘉义县市），建立民进党与地方派系之间的派系侍从关系。然而，从中央层级来看，虽然国民党原有的统合体制因为执政优势的消失而瓦解，但民进党却也未曾在新的统治基础上建立起新的体制。这是因为陈水扁只想透过“总统”的职位建立亲信资本主义的个人裙带关系，利用执政优势借机拉拢资本家，形成个别酬佣与笼络的政商网络。在这样的操作方式下，台湾的政商关系倒退到第三世界的地步，而陈水扁也因此付出“总统”下台之后锒铛入狱的代价。

对国民党而言，2000 年“总统大选”的挫败逆转了其过去在政商关系上的主导地位。在地方政治上，败选后的国民党不再有行政资源可以分配给地方派系，因此许多在地方政治下原属弱势的小派系开始寻找与民进党合作的机会，而初掌执政权的民进党也试图透过与地方派系的合作，将过去主打文宣战的选举方式转型成为以地方组织为基础。两者一拍即合，嘉义县林派掌门人陈明文在 2001 年嘉义县长选举中的由蓝转绿，就是最明显的例子。2000 年 10 月 3 日，“行政院长”张俊雄突然宣布停建核四，

造成最严重的朝野对立，在野的国、亲“立委”在同年12月22日联合提出“发动‘总统’罢免案联署”，也因为这次的朝野对立，造成台湾的股市无量下跌，从8000多点跌至3000多点，呈现政治经济动荡不安的时刻。当时属于在野国民党籍“立委”陈明文就发表一篇“政局安定、经济优先”的说明，主旨在撤签“总统”罢免案。而这个动作在当时就被解读成林派与民进党即将合作。2001年，县市长大选前夕，陈明文阵营不断在媒体放出消息，希望能以某种形式整合泛绿阵营，寻求民进党在嘉义县的第一次胜利。经过多次民进党中央协调，以及由“总统府”主导之下，陈明文以民调方式获胜而获得民进党中央提名角逐嘉义县长。最后，民进党陈明文以7000余票击败对手国民党籍候选人，当选第14届嘉义县长（陈叡仁，2002）。延续着民进党与林派在嘉义县长选举中的胜利，在2001年的“立委”选举上，民进党在嘉义县除了提名民进党籍的候选人外，也暗中援助以无党籍身份代表林派参选的张花冠，形成泛绿联盟对抗国民党的黄派，最后的选举结果是，虽然国民党的李雅景以最高票当选，但另外3个“立委”席次却全部落入民进党阵营手上，打破了过去国民党在嘉义县“立委”选举上的主导优势。嘉义县地方政治生态的转变，具体而微地呈现民进党如何透过与地方派系的合作，瓦解过去国民党的地方基础，也接收了国民党过去的地方网络。

在“国会”席次上，由于亲民党在2000年的“总统大选”中成立，因此国民党原本拥有的稳定过半席次必须在与亲民党共组“泛蓝联盟”的情况下才得以稳住。但在2001年底的“立法院”改选中，国民党却遭惨败，只拿下约占总席次1/3的68席，民进党反而成为“立法院”的第一大党。随着政治权力的丧失，党营事业失去



了过去所倚赖的政治特权与讯息优势，不但在获利能力上大幅衰退，并且还面临偿还庞大借贷的资金缺口。但由于房地产市场不景气，此刻抛售土地、厂房、设备等固定资产变现，不但要面临大规模亏损，并且也不利于后续各项选举资金的筹措，因此国民党也没有主动处理党产的意愿。虽然民进党在“立法院”试图透过立法要求“清算党产”，但在泛蓝“立委”阵营的护航下，相关法案的制定程序一拖再拖，国民党也只在口头承诺要清算党产交付信托，实际上却透过财务切割与出售的方式，把有获利可能的资产处分给予国民党亲近的财团，债务部分则以拖待变。除了国民党党营事业外，威京、润泰、长亿等在1980年代随着金融投机、房地产热潮而与国民党党营事业有密切合作的财团，在2000年后也出现财务杠杆吃紧的现象。这些财团的高额债务，绝大多数都转为金融机构的呆账，即使耗尽“行政院”提拨的5000亿“金融重建基金”仍嫌不足，最后成为政党轮替后民进党政府的棘手问题（黄宗昊，2004：59）。

就民进党而言，虽然其在未执政之前得到不少中小企业出于理念认同的支持，而陈水扁在竞选期间也得到长荣集团总裁张荣发、奇美实业董事长许文龙、台湾高铁董事长殷琪的支持，但由于民进党没有自身经营的党营事业，因此和企业界之间的关系无法借由共同的经济利益而强化，自然也谈不上所谓的“结盟”，或是将政商关系制度化、组织化。民进党执政前的政商关系，“单位是点状的个人模式而非党的组织性经营，而且是以政治理念的认同而非政经利益的交换作为关系的基础”（吴采桦，2004：68）。所以民进党执政后与企业界的互动反而比较接近“非制度性个别笼络”的类型，一方面透过“国策顾问”与“资政”的聘任来笼络本土意识浓厚的本土企业家，

另一方面借着民营化释股和公共工程的承包（最明显的例子就是高铁的兴建过程）来给予亲绿企业家实质的经济利益。事实上，陈水扁竞选“总统”时的“国政顾问团”，其主要成员就有不少企业财团成员，而陈水扁在上台后更不断地向企业界表达善意，在“520‘总统’就职”当天公布的资政与国策顾问名单，列名其中的企业界人士高达20多位，所聘请的商界人士比李登辉时期还多，是历年来最多的一次。名列其中的商界人士，不仅有长期支持民进党的企业负责人、亲近李登辉的商界人士，甚至还包括过去与国民党往来密切的工商团体负责人。除上述“资政”与“国策顾问”名单以外，陈水扁更延续李登辉的做法，积极地与商界人士亲近，进行餐叙、接见座谈、出访随行等，试图和工商团体建立良好的关系，在工商界争取人脉。

除了笼络个别企业，民进党也致力于收编企业组织。在2001年经济发展会议召开之前，民进党就成功地将“三大”工商团体（“全国工业总会”、“全国商业总会”、“工商协进会”）稀释成“六大”工商团体（“三大”外加中小企业协会、工业协进会、台湾区电机电子公会），以分散旧有三大工商团体的势力。而在工业总会、商业总会、工商协进会这三个传统的工商团体里，虽然国民党在其中的政商关系盘根错节，但民进党仍旧安排亲绿的东元电机董事长黄茂雄接续中信集团的辜濂松出任工商协进会理事长，试图透过这种高层植入的方式，让民进党的势力得以渗透进入传统的政商关系网络中。另一方面，民进党也积极扶植亲绿的新兴工商团体，这些团体的成员多半是以中小企业为主，例如由戴胜通担任理事长的中小企业协会，和李成家推动成立的工业协进会等，他们不但是民进党政府在经济政策上的咨询对象，并且也是其以经济资源

换取政治支持时的操作平台（黄宗昊，2004：60）。除了六大工商团体外，在民进党执政期间还有许多新兴工商团体纷纷成立，其中包括李登辉的女婿赖国洲所创立的“台湾数位视讯协会”，义美集团所主导的“企业主广告协会”，以及民进党“立委”王拓等人成立的“台湾全球运筹发展协会”等。而民进党在强化与大型工商团体关系的同时，也不忘继续巩固原有的中小企业团体与组织，如青商会、狮子会、扶轮社与同济会等（钟闵谚，2006）。除了工商团体，民进党政府也与企业家募款成立了“台湾智库”，以求形成一个政策导向的产官学界网络，并且更试图掌握高达100多个由公营事业或“国库”直接投资所成立的财团法人与基金会，以导引将来的政策走向。

总的来说，民进党上台执政后，扶植过去不受重视的产业公会，筹组新的工商联谊团体，积极运作新的民间智库，试图建构一张新的政商网络。不过在制度结构与环境的影响下，财团在政商关系中取得优势。选举制度凸显候选人之间的竞争，激烈的竞选又需庞大的金钱作为后盾，给予财团认养政治人物的机会，以拓展其在政策上的影响力。而又由于民进党本身缺乏财经人才，对国民党培植的财经技术官僚又缺乏信任，在政策制定上缺乏有力的官僚体系和财团的政策影响力抗衡。再加上国家领导人积极拉拢讨好资本家，希望资本家协助解决当前的经济问题，以巩固统治的正当性。政党轮替后政商之间权力的天平又进一步向财团倾斜，政府积极地讨好企业财团，政商关系从民主转型期的“大小伙伴”关系逐渐转变成“平等结盟”关系。

虽然民进党无法透过党营企业与民间企业建立联盟，但掌握国家机器的民进党，却可以透过公有资源的释放来建立与维持政商关系，“国营事业”与公股公司在其中扮演相当关键的角色。以高铁案为例，原本以“政府零出

资”为条件，取得兴建权及30年营运权的台湾高铁，在财务预测出现失误时，就利用与民进党政府之间的政商关系，要求政府纾困。而陈水扁也先后主导“行政院”开发基金以及台糖、中华电信、中钢、荣工公司等公营企业参与高铁增资认股，不但让政府逐渐成为公司的大股东，并且官方资金及当局全责担保的银行融资占了绝大部分，而真正民间投入的部分还不到1/10，其中由政府全责担保的23家银行联合贷款案，总计达3323亿元。尽管如此，高铁公司还是一再发生资金不足问题。到2005年9月，高铁公司自有资金尚有75亿元的缺口。公司本应自行向社会筹资，自行解决。然而，在民间企业与民众不愿投资的情况下，民进党政府再次违反规定，由“行政院”下属的航发会与中技社两个财团法人机构分别出资45亿元与30亿元投资高铁，使得官营企业在高铁中的持股比例已达35.6%，直接违背了有关BOT条例规定的公营企业投资不得超过20%的规定。如今，高铁公司的大股东与债权机构，除五大原始股东外，还包括了台糖与中钢两大“国营企业”、合作金库等8家公股银行、“行政院”开发基金等。

从高铁融资案不难发现，民进党政府利用“国营事业”笼络民间资本家的方式，与国民党相比犹有过之而无不及。事实上，从1990年代以降，虽然金融部门已经完成民营化，但政府仍然持有相当比例的股份与实质的控制权，再加上产业部门还有许多尚未民营化的“国有企业”，因此民进党得以透过政府控制如此丰厚的经济资源。为了运用“国营企业”的资源，陈水扁首先任命曾在2000年“总统选举”时担任其“竞选财务总管”的林文渊出任“国营事业委员会”副主任委员，以熟悉各“国营事业”事务。接着，按企业任期与政治需求陆续更

换“国营事业”的官股代表。这些亲绿人士进驻“国营企业”董监事高层的任务有二：一是调度资源，以利政策执行；二是革除国民党遗留的弊端，为绿色执政加分。其人事布局的基本原则是“总统府”以政治任命的方式决定关键的高层人士，而下层职位则搭配专业人才经理人。这批绿色董监事由于没有传统政商关系包袱，因此在产业部门的确比较能发挥革除弊端的效用，包括中油的郭进财、台电的林能白、台糖的吴乃仁、台盐的郑宝清和中船的徐强，都大幅提升其事业部门的获利能力。但在与政权关系高度紧密的金融部门，情况却远为复杂。

作为昔日国民党控制财团与地方派系的金融高地，“国有银行”在国家统治上一直具有高度的重要性，即使政府在1998年、1999年完成了包括彰化银行、华南银行、第一银行、台湾中小企业银行等省属行库，以及农民银行、交通银行两家财政部辖下金融行库的民营化，但政府仍然持有30%以上的股权，对于高层人士任命案有一定的决定权，也等于可以间接地影响银行内部的人事任命与日后的经营方针。再加上“财政部”规划在2001年底开放设立金融控股公司，金融产业版图的重组，也给了初次执政的民进党政府一个政治操作的空间。这其中最引人非议的，就是兆丰金控的建立。兆丰金控董事长郑深池为长荣集团总裁张荣发的女婿，他在2000年之前都在长荣集团内服务，2001年却由长荣集团副总裁转任交通银行担任董事长，尔后随着交通银行扩张版图成为兆丰金控，郑深池也顺理成章地成为兆丰金控董事长。只是，兆丰金控辖下的金融机构，除倍利证券是民营企业外，中国国际商业银行、中国产物保险、中兴票券都与交通银行一样是以官股为主的金融机构，而郑深池等于在不具金融专业也不花什么代价的情况下，就因为与绿营关系密切而成为这

家庞大金融集团的董事长，郑深池也因此被媒体形容是“阿扁的‘刘泰英’”和“民进党的‘绿色大掌柜’”（毕晓吉，2002）。

除了兆丰金控，在以第一银行为主体的第一金控，以及以中华开发工业银行为主体的中华开发金控，也是一样的情况。第一金融控股公司首任官派董事长为绿营金主陈建隆，而与民进党关系尚佳的董瑞斌出任总经理。虽然在2003年7月，陈建隆因为其所主导的“海外存托凭证”弊案下台，但其继任者则是另一名与绿色阵营关系密切的台新证券公司总经理谢寿夫。而在开发金控，虽然中华开发工业银行在国民党时代，一直扮演着维持国民党政权与大型企业集团合作关系的角色，且在前国民党投管会主委刘泰英的主导下于2001年以中华开发工业银行为主体，结合其他金融机构成立了中华开发金融控股公司，但民进党政府仍旧透过司法诉讼、政治压力等方式，迫使刘泰英在2003年6月辞去董事长职务。而接手经营开发金控的，则是毫无金融相关经验的亲绿人士陈敏熏，由他出任董事长，以及从中华开发内部升任总经理的胡定吾。

金融控股公司的合并风潮，给了初次掌握中央执政权的陈水扁政府上下其手的机会，而陈水扁在2004年的“总统大选”中确定连任后，更在同年的10月21日提出“二次金改”的四大政策目标：2005年底前促成3家金融机构市场占有率达10%以上、官股金融机构减半成为6家、2006年底前金控家数减半，以及至少促成一家金融机构由外资机构经营或在国外上市。在这种“金融产业政策”的宣示下，金管会与“财政部”都不敢有异议，而民营金控则将合并目标转向资产更多的公股控制银行。在此风潮下，借着消费金融起家的台新金控在2005年成为传统三商银之一的彰化银行的最大单一股东，而“财

政部”并且承诺会给予过半数的董事席位。如此急迫的公营银行民营化政策，结果是让吴、辜、蔡三大家族掌握了六大金控公司，并且引起公营银行工会的反弹，学界的反对声浪也不断。不过，在陈水扁执意推动的要求下，公股银行仍是在“财政部”的主导下，完成了台湾银行与中信局合并、农民银行与合作金库合并，以及兆丰金控合并台企银，完成了公股银行在2005年减半的目标。然而，民营金控业者之间的资金操作、恶意并购、以小吃大，业已引起社会大众的不满，这才让“总统府”在2006年4月与新任阁揆苏贞昌公开宣示要放弃推动限时减半的目标，以免财团持续做大（林文斌，2008：118）。

上述这些“国营事业”高层的人事异动与“绿化”，处处可见陈水扁意志的贯彻，而这也与台湾民主转型后的政治结构有关。陈水扁于2000年5月就任“总统”后，为了推动政务，必须取得泛蓝阵营的合作，但陈水扁为了避免形成“共治”的局面，又不愿直接指派泛蓝阵营属意的人选出任“行政院长”，因此采取了折中的策略，就是以“全民政府”的名义，指派具有国民党籍的前“国防部长”唐飞出任“行政院长”。国民党所主导的“立法院”虽然“没有发动”倒阁，但唐飞并非“国会”中泛蓝多数认可的阁揆人选，又难以取得泛绿阵营的支持，在内外交困之下，唐飞内阁短短5个月即宣告结束。在唐飞内阁的实验失败后，陈水扁就放弃和“立法院”多数妥协的努力，径自任命民进党籍的张俊雄出任“行政院长”，组成少数政府。尽管陈水扁2004年取得连任，但民进党在2001年、2004年两次的“立法院”选举都无法取得过半席次，在“国会”多数始终掌握在泛蓝阵营手中的情况下，少数政府的局面不断延续，而“行政院”的阁揆与施政都无法得到“立法院”多数的稳定支持。

少数政府而非蓝绿共治的权力结构，同时也对政商关系的建构和经济治理的运作造成深刻的影响。如果处在蓝绿共治的状态下，借由行政权的护持，国民党的庞大党营事业与制度化的政商关系管理机制应该还会继续传承下来，而民进党在此情况下就仍然处在政商关系的边缘位置。但在少数政府的局面下，尽管无法取得“国会”多数的稳定支持，但民进党却得以掌握行政权，并借由庞大的行政资源建构出以自己为中心的政商关系，以试图取代国民党成为政商关系的中心。由于民进党缺乏党营事业，无法发展出制度化机制以维系政商关系，所以政商关系遂走向以最高领导人为核心的个人化网络，同时也在金融改革的过程中，为权与钱的交换大开了方便之门。

## 五 结论

回顾历史，我们发现台湾政商关系有从制度化组织网络，逐渐转向个人化裙带关系的倾向。在国民党威权主义时期，威权体制固然对民主政治有所压抑，但制度化的政商关系也让政府官僚有相对的自主性，可以规划长期经济政策与引导产业发展；当然，相对地，国民党也透过国家统合主义方式将人民团体纳入体制管理之中，使得人民团体的运作受到监督。在民主转型时期，在国民党维系政权的考虑下，政商关系却逐渐党派化，这也因此弱化了政府官僚的自主性；而国民党在此时期也开始建立与企业的大小伙伴关系，并以党营事业来维系与企业的联盟。等到了政权转移后的民进党政府时期，政商关系则变成了个人关系网络的建立，裙带关系的官邸政治赤裸裸地在民主时代返祖复活，政府官僚不但只是为了资本家服务的机关，就连“立法院”也无法监督政商之间的利益输送。



这当中的变化，除了是因为财团本身经济资本的扩大，更重要的是“选举政治”已成为台湾政治发展的主导模式。民主转型后，频繁的选举将政党改变成为短线操作的选举机器，并且在选举资金的考虑下，政党往往以释出行政资源来换取财团的政治支持，这导致行政部门难以规划与执行长期的发展策略，也让制度性的政商关系难以建立，最后退缩为个人裙带关系的亲信资本主义。

2008年，国民党马英九当选“总统”，开启了台湾的第二次政党轮替。虽然国民党恢复了执政的权力，但是政商关系则面对完全新的局势。首先，国民党在马英九时期，贩卖出几乎所有的党产，使得国民党愈来愈像民进党一样，成为选举机器。但在缺乏党产的奥援下，国民党已经无法像过去一样与资本家结盟，反而成为资本家可以号令的对象。其次，由于失去了党产，加上台湾社会的愈来愈民主化和司法对于买票的严格约束，使得国民党原来可以用资金动员的地方派系也逐渐瓦解。失去了地方派系基础的国民党，也就愈来愈需要资本家的资金贡献，和地方政治人物的支持来维持政权。最后，在工商团体方面，国民党政府已经世俗化为一个一般的执政党，对人民团体的治理机制，基本上就按照法令行事，并没有能力对其管理或约束。但是，正因为不管国民党和民进党在现今和未来都朝向选举机器的模式转变，因此资本家将在未来的政治局势中，扮演愈来愈重要的角色。所以如何重新建立一个制度性的政商关系才至关重要。放眼欧美先进民主国家，其在制度设计上都有值得参考之处，我们在这里简单地从“专业主义的建立”与“政治献金法”两方面作介绍以为参考。

在专业主义方面，除了在前言所提到国家统合主义外，美国的发展过程也有值得借镜之处。南北战争结束

后，为了进行快速的土地开发与工商业发展，美国的大企业一方面以独占手法垄断产品与生产要素的市场，另一方面则与地方政府的政党派系机器同流合污，把持地方政权，将地方政府人事派系化，以便制订种种有利于他们的费率、法规，并对公共工程进行围标、绑标。结果，不但政商关系极度恶质化，甚至造成黑金黑道“治国”、政党派系横行、贪污腐化问题丛生、贫富差距迅速扩大等结果。这种恶劣状况导致各地中小企业、专业人士、农人、工人以及各地方小区极富领导与道德责任之乡绅、仕绅等纷纷动员，集结成为各种集体行动组织与之抗衡（王辉煌，2007）。另一方面，随着都市建设与企业组织的大规模化与系统化，许多东北大城的地方派系早在1870年代开始已逐渐容许公共卫生、下水道、自来水、教育等方面的公共事务人才拥有相当高的人事自主权，以长期培养、累积其越来越精深的专业能力。大型民间企业则自1890年代开始，也逐渐重用管理与工程技术专业人才，并且捐助在各大都会区逐渐出现的专业都市发展研究组织（Chandler，1977）。在这种挹注大量资源于高度专业用途与大规模风险分担的政商体制之下，国家公私部门各类菁英自然比较会从未来长期发展的成就来积极吸收、培养、重用人才，并在公私的利益上取得比较平衡的考虑，而不是近亲繁殖、短视近利、以公害私。

在选举经费的监督上，美国也有严格的《政治献金法》。在美国文官制度设立之前，美国政界盛行“分赃制度”（Spoils System），即选举获胜的政党为酬谢助选有功的党员干部，以政府公职的任命作为答谢的方法。在此制度下，任职政府的公务人员，为工作前途着想，无不尽力捐献大量选举资金支持所属政党，结果公职人员捐献，遂成为当时选举经费主要来源。如此的政治文化遂在1881

年衍生出政治恶果——当时的美国总统 James A. Garfield 只上任半年就因为被谋求政府职务不成的人刺杀身亡，这个事件震撼了美国社会。也促使国会在 1883 年通过《文官制度改革法》（Civil Service Reform Act），设立文官制度，禁止政府公职人员捐献选举资金。此项法案开启了美国第一次对选举经费管制的规范。而后来的 100 多年，美国政府更是不断修正对选举经费与政治献金的规定。1907 年，国会通过《堤尔门法》（Tillman Act），禁止银行、公司等具有庞大财力的组织，直接捐献资金给竞选联邦公职的候选人。1910 年的《公开法》（the Publicity Act），则规定国会竞选经费的捐款明细必须公开与申报，以及对参众两院候选人的选举花费限制作了详尽的规范（侯莹莹，2006）。1947 年美国国会又制定了《塔伏特—哈特利法》（Taft-Hartley Act），其中禁止工会和企业公司直接捐款或花费于联邦选举候选人，但该法并不禁止工会或公司的员工，以个人名义、自愿的方式，成立政治行动委员会（political action committees, PACs），筹募选举基金，来支持某位或数位候选人（Elderveld, 1982）。但是至 1970 年代，选举费用节节高升、利益团体恣意活动，美国政府乃在 1971 年，由国会立法通过制定了《联邦竞选选举法》（the Federal Election Campaign Act），用来代替 1925 年的《联邦防治贪污法》，该法严格要求选举经费透明化（disclosure requirement），鼓励一般民众小额捐款，以作为新的选举经费规范（Alexander, 1984）。1974 年，美国政府更进一步修改《联邦竞选选举法》，以弥补 1971 年的规范漏洞，尤其对选举经费的管制作了全盘规定，举凡捐款数额、选举花费、公开申报、执行机构都有详细说明，尤其该法正式提出总统选举由公费资助的办法。自 1974 年选举法执行后，候选人为筹募经费须早制作标准，

以争取大众小额捐款。公开申报财务的严格要求，大幅降低不当金钱往来活动，以往明目张胆的现金捐款、行贿基金、银行转账等洗钱手法，在严厉申报制度下，已很难遁形。当然，从1974年以降，随着选举经费的增高、募款方式的复杂化，原有的《联邦竞选选举法》已不足以应付现实的政治操作，尤其是1996年爆发了民主党政治献金的丑闻，许多不当募款弊端，诸如收受国外献金、以人头账户洗钱捐款等明显违法行为，更是让上至美国总统，下至一般大众均群起要求国会立法改革，以革除现行制度的严重缺失（郑端耀，1998）。因此，当前美国国会仍不断地修改1970年代制定的规范法案，以求作出适宜当今美国竞选生态的修正，进而减缓竞选政治献金对美国民主政治的负面影响。

从美国的例子来看，一个强而有力的公民社会、一个专业主义制度的建立，以及一套与时俱进不断修正的政治献金法案，是让政商关系能朝良性发展的重要条件。学习欧美的阳光法案制度，台湾的“政治献金法”在2004年3月公告实施。“政治献金法”主要针对公职选举参选人、政党收受政治献金，及对个人、团体及企业捐赠政治献金给予规范，以推动台湾阳光政治改革，防堵权钱交易和官员贪腐情事。这一立法对于台湾选举的买票行为，虽有所吓阻，而使得台湾选举有愈来愈干净的趋势；但由陈水扁的贪腐案例，显见光有“政治献金法”并不足以改变政商关系发展在上层政治的恶化情况，包括台湾社会对于“立法院”受到利益团体包围，致使立法偏袒而无法有效监督的现象，显见光有法案并不足以推动政商关系的合理化和透明化，而更需要公民社会的监督，才能督促阳光政治的出现和规范化。回首台湾这60年来政商关系转变，我们看到威权体制转型到民主政治时，如果缺乏了体制化

的规范，只会制造更腐化的私人化政商关系。另一方面，即使有“政治献金法”的立法，但如何将政商关系在民主体制下正常化和规范化，也需要公民社会的监督，而不只是依赖立法规范而已。美国的例子虽不完美，但也是我们可以借镜和参照的对象。

## 参考书目

王振寰，1989，《台湾的政治转型与反对运动》，《台湾社会研究季刊》2（1）：71-116；1993，《台湾的政治转型与新政商关系的形成》，《台湾社会研究季刊》（14）：123-164；1996，《谁统治台湾？转型中的国家机器与权力结构》，台北：远流图书公司。

王振寰、钱永祥，1995，《迈向新国家？民粹威权主义的形成为民主问题》，《台湾社会研究季刊》（20）：17-56。

王辉煌，2007，《政商关系有什么关系？》，《台湾民主季刊》4（1）：195-203。

朱云汉、陈明通，1992，《区域性联合独占经济、地方派系与省议员选举：一项省议员候选人背景资料的分析》，《人文及社会科学》2（1）：77-97。

朱云汉，1989，《寡占经济与威权政治体制》，萧新煌编《垄断与剥削：威权主义的政治经济分析》，台北：台湾研究基金会，第139~160页。

吴采桦，2004，《“发展型国家”已是遥远的过去？以经历政权转移的台湾为例（1996~2004）》，台湾大学“国家发展研究所”硕士论文。

李宗荣，2007，《在国家与家族之间：企业控制与台湾大型企业间网络再探》，《台湾社会学》13：173-242。

林文斌，2008，《台湾“发展型国家”的调适或转型？政府、金融与企业间关系的考察》，《政治科学论丛》37：95-149。

林佳龙，1989，《威权侍从主义下的台湾反对运动》，《台湾社会研究季刊》2（1）：117-143。

邱丽珍，1997，《国民党党营经济事业发展历史之研究——1945~1996》，台湾大学政治学研究所硕士论文。

侯萱莹，2005，《美国政治行动委员会捐献模式之探究：以现任众议员竞选政治献金为例》，成功大学政治经济学研究所硕士论文。

张晋芬, 2001, 《公营事业民营化》, 台北: “中研院” 社会学研究所。

张铁志, 1999, 《资本主义发展与民主化——台湾的新政商关系与国民党政权维系》, 台湾大学政治学研究所硕士论文。

毕晓吉, 2002, 《郑深池是阿扁的“刘泰英”?》, 《财讯》249: 322 - 324。

许甘霖, 1997, 《政治支配或市场逻辑——“党营事业”概念的再检讨》, 《台湾社会研究季刊》28: 175 - 208。

陈明通, 1995, 《派系政治与台湾政治变迁》, 台北: 月旦。

陈璇仁, 2001, 《民进党与地方派系势力变迁之研究——以嘉义县为例》, 中正大学政治学研究所硕士论文。

黄宗昊, 2004, 《台湾政商关系的演变: 历史制度论分析》, 《问题与研究》43 (4): 35 - 72; 2010, 《陈水扁时期的台湾政商关系——政党轮替、亲信资本主义与二次金改》, 发表于中国政治学会年会暨“能知的公民? 民主的理想与实际”学术研讨会, 高雄 (中山大学), 2010年11月7日。

台湾劳工阵线, 1999, 《台湾劳工的主张》, 台北: 劳动者杂志。

刘仁筠, 2004, 《我国政治献金规制问题之研究: 美国、日本与我国之比较分析》, 东海大学政治学系硕士论文。

蔡英志, 2005, 《政治生态变迁下地方派系与政党互动之研究——以嘉义县陈明文模式为例》, 东海大学政治学系硕士论文。

郑端耀, 1998, 《1996年美国民主党政治献金案与选举经费制度改革之探讨》, 《欧美研究》28 (4): 63 - 102。

萧新煌, 1989, 《解剖台湾经济威权体制下的垄断与剥削》, 新版, 台北: 前卫出版社。

钟闵谚, 2006, 《公营事业与台湾政商关系的形构》, 中山大学政治学研究所硕士论文。

Alexander, Herbert E., 1984. *Financing Politics: Money, Elections, and Political Reform*. 3rd edition. Washington, DC: CQ Press.

Chandler, Alfred D, 1977. *The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Business*. Cambridge, Mass: Belknap Press.

Eldersveld, Samuel James, 1982. *Political Parties in American Society*. New York: Basic Books.

Eisenstadt, S, N. and Roniger, Louis, 1980. ‘Patron-Client Relations as a Model of Structuring Social Exchange’, *Comparative Studies in Society and History*, 22: 42 - 75.

Eisenstadt, S, N. and Roniger, Louis, 1984, *Patrons, Clients, and Friends: Interpersonal Relations and the Structure of Trust in*

Society. Cambridge: Cambridge University Press.

Lande, Carl H. , 1977. ' *The Dyadic Basis of Clientelism* ', in Carl H. Lande et. al. ( eds. ), *Friends, Followers, and Factions*. Berkeley: University of California Press.

Lande, Carl H. , 1981. ' *Comparative Political Clientelism : Structure, Process and Optic* ', in S. N. Eisenstadt and Rene Lemarchand ( eds. ), *Political Clientelism, Patronage and Development*. London : Sage.

Schmitter, Philippe, 1974. ' Still the Century of Corporatism? ' *Review of Politics*, Vol. 36, pp. 85 - 131.

(王振寰，台湾政治大学国家发展研究所讲座教授，专长为政治社会学，发展社会学和经济社会学)

# 台湾政治民主化与 “公民社会”的发展

张茂桂\*

## 一 前言

本文尝试剖析 1980 年代以来台湾的“政治”与“社会”关系的改变。笔者认为，“政治”与“社会”不同，却又是相互作用的“场域”（field）。学者有时候会用“公”与“私”，或者用“国家”与国家管辖所不及的“市场、家户关系”等事务，来代表两者的特性。但是在历史发展中，国家的职能更发达，治理的公共事务越来越多，政府对人民的日常生活影响也越来越大；而在工业化、都市化条件下，陌生人间的关系，不论是分化合作，还是矛盾冲突，也不论原来是否属于国家的治理范围，所谓“公共事务”也越来越复杂。而“社会”对于何谓“公共”的想象，国家应该或不应该处理哪些问题，以及

---

\* 作者感谢所有参与此次研讨会与会人的评论与指正。除了何迪、朱云汉两位，更要特别感谢于建嵘、邱泽祺、冯仑、辛旗等，他们实质上帮助了本文的修订。



对于政治组织与行动者的要求，也不断改变。考虑近代体系之下，两个场域的组织与行动者，一方面处于相互影响、彼此介入与干涉的辩证关系，另一方面也相互构成彼此的外部体系。

本文的重点，在探究过去 30 年间，台湾的这两个场域间关系的变化。而这个变化，和民主化、威权转型，以及国家认同竞争，呈现“互为因果、连续发展”的现象。文章的铺陈将分成三个段落，并且以 10 年为一期进行讨论，笔者尝试讨论不同阶段中的最重要的冲突与关系变化：例如，由下而上的零星的草根自力救济如何转化成冲撞政治场域的社会运动风潮，而社会运动又如何面对政党政治，除受到政治制度影响，受政治行动者的激励动员，一方面又改变了“政治”对于“社会”的治理法则（法治问题）；同时，笔者也探讨政党政治从不存在到成形，到定期的动员抗争，他们又如何争取草根自主社会的支持，推动政治权力、象征体系的改变，以及 2000 年以来的“政党轮替”，又如何改变了社会行动者的某些基本（公民）属性与抗议策略。

### （一）关于“场域”这个概念

在进入主题之前，笔者先解释使用的几个概念。首先是关于“场域”这个概念。“场域”原来是物理学的概念，除了真空之外，场域通常是由组成分子之间的动态关系所构成，里面充满了能量。它一方面影响了场域内的分子间的相互关系，另一方面它也被其他的（邻近）场域，或者分子间关系的“结构”变化而影响。法国社会学家 Pierre Bourdieu（1930 ~ 2002）是晚近社会学研究场域的提倡者。笔者综合他的某些看法来说明：场域是一种动态，但也是结构化的空间，由互动的关系，与直接、间接

影响这些关系运作的规则所构成。这些互动有很多形式，可能是冲突竞争的、矛盾的、合作交换的等等；而互动的主体，则包括各式各样的组织、行动者，他们依据可沟通的逻辑、语言、符号、物质与非物质的资源、资本（capital），进行上述各种形式的互动，而场域也被互动的力量、互动的结果所约束。场域本身并没有固定的客观疆界，但是因为上述互动利害关系的密度、强度、行事法则、“资本”的独特性质与形式等，得以“客观化”，形成特殊的空间。而场域和场域之间的独特、独立性，经常是相对的，而不是绝对的；而且，Bourdieu 认为，一般在资本主义社会中，能影响其他的场域，具有最大决定力量，经常还是在“经济”场域的行动者与结构关系。<sup>①</sup>

## （二）政治场域

当我们说“政治”场域的时候，我们关心的是那些客观关系很明确的主要行动者，包括国家机构、政党、派系、官僚集团，以及和他们亲近、有直接利害、权力关系的外围组织、次团体。而他们的行事原则，最主要的是以争取更大的权力与支配力，包括资源集中与分配力量、武力及司法强制力的垄断，同时对于其他各场域，如经济、文化的力量，进行“协调”或者“支配”。而政治场域的

<sup>①</sup> Bourdieu 对于“场域”的解释其实不难理解，不过却经常淹没于令人费解的抽象文字中。例如，他说：Filed is ‘a network, or configuration of objective relations between positions. These positions are objectively defined, in their existence and in the determinations they impose upon their occupants, agents or institutions, by their present and potential situation in the structure of the distribution of species of power (or capital) whose possession commands access to the specific profits that are at stake in the field, as well as by their objective relation to other positions (domination, subordination, homology, etc.)’ (Bourdieu and Wacquant, 1992: 97)

最主要的游戏规则，一定和政治的体制有关，例如，和一国的宪法、分权方式、法治方式、选举制度、人才选拔规则等有关。而一个国家的政治场域，除了由国内的政治行动者的关系来决定，在更高的层次，也受到国际政治形势、区域、邻国或者大国势力的影响。简单地说，国际体系是民族国家的结构环境，民族国家是国内的政治组织与行动者的大的结构环境，但这也只是相对而言。

### （三）社会场域

但是“社会”场域则更笼统，它一方面可能包括了固有的亲属、宗族与地缘团体、行会、宗教组织等传统社会的行动者，另一方面则也可能包括了现代化的职业团体、企业公司、非营利与非政府组织、公民倡议团体、社会运动结社、媒体等等。社会场域中因此有复杂的关系交往，私的、公的，而公、私又有大小范围，封建的与现代的、阶级利益的与平等主张的、相对进步的或保守的等差异，这就是社会场域的特色。但是我们在此观察的重点，基本上要将其看成是具有“公共性”，而且特别是由“非政府”、“非政党”也“非营利”的集体与个体的行动者所构成的互动空间（有些学者也称此一特别的社会空间为“第三部门”）。而所谓“公共”，指那些涉及不特定的、广大的陌生人之间的相关事务。例如，当我们开始想象或讨论使用“市民”、“公民”、“选民”、“民众”、“民族同胞”、“消费大众”、“农工大众”等集体概念的时候，我们无可避免都进入一种“公共”的思维模式。而公共事务，是和陌生人相互交往有关的利益与价值的事务，包括了行事法则与规范价值，它们和那些强调特殊利益、独享而排他的私有利益，小团体、帮派人际关系，应该被区分开来讨论。

但是什么是公共事务的范畴，并不完全由事务的客观属性来决定，一般而言，它通常经由公权力的代表，司法、军警武力的独占者，也就是国家权力机构与当时的在位者来决定。后者决定国家机关要如何介入那些人民日常生活的关系面向，以及介入的广度与密度。因此，如何界定公共事务，如何处置公共事务，就和这个国家的政治体制、政权属性、在位者如何产生、是民主的或专制的、是法治的或独裁的等有不可分的关系。例如，如果是在民主体制下，政党与民意代表、民选官员、媒体舆论经常扮演的角色，就是透过选择性的“议题化”过程来“唤醒”（说服、动员）群众，争取群众的行动与认同、支持，进行权力关系位置的转变。而晚近研究政治与“社会运动”的学者，则把这种“议题化”的过程，称为“认知动员”或者“认知转化”，透过新的认知架构，人们重新协调彼此的观点、发展新的认同，同时推崭新的行动策略。

#### （四）社会力、civil society（民间社会、市民社会、公民社会）

而本文所要讨论的“社会力”、civil society 的各种翻译（包括了民间社会、市民社会与公民社会），在最广义的层次上来说，就是社会关系、陌生人之间的如何想象彼此相互对待的议题，进而将这种想象予以“议题化”的过程。它们有社会现实的基础，不是凭空发生，但更重要的是它们具备了规范与行动的意义。例如，社会力与公民社会的行动者，参与了“政治场域”的变动，一方面受到政治场域的制约，另一方面又改变政治场域的游戏规则，既是推动政治民主化的原因之一，但又可看做民主深化、影响到社会场域的自我想象的结果。

“社会力”可以说是台湾知识界的一个“内生”（或

者说“本土”)的概念。它在台湾至少有两种意涵：最早是指一种客观存在的社会阶层或者群体，他们可能已经出现某种群体意识，但是他们的集体行动或者动员，还不明显。最具体的就是《台湾社会力分析》这本书所反映的(张景涵、张邵文、包青天、许仁真等，1972)。

而关于“社会力”讨论的再度浮现，是在1980年代。此刻“社会力”就直接用来讨论台湾社会，来自草根民众，具有自发性、权利意识，而且，经常是冲着既有政治、经济的管制、官方的压抑或者否定，具有自我组织，甚至有抗争意义的集体行动(参考萧新煌，1989)。

和“社会力”差不多同时在1980年后期出现，立刻获得很多回响，甚至取代了“社会力”的另外一个惯用语是“民间社会”(南方朔、杭之、萧新煌等人，见参考书目)。这两个用语的实际意思差不多，都是指“由下而上”的草根自发的权利意识主张的集体行动。不同的是，“民间社会”这个概念托付于西方的社会学与文化研究分析，特别突出的是意大利共产党、影响到西方马克思主义发展的葛兰姆西(Anthony Gramsci)的观点。引介者声称是英文的civil society的翻译，并引起一波相关的理论的引介与讨论。而英语civil society的理论背景与现实指涉也很复杂，不容易在中文中找到一对一的贴切的中文翻译。Civil society首先曾经被翻译为“民间社会”，但是进入1990年之后，学术圈中则一度更偏好“市民社会”的翻译。

在台湾的学者，他们讨论civil society，试图影响台湾的现实发展时，经常援引的理论来源不外下列四项：第一，古希腊城邦政治的公民理论与“共和主义”的理想经验；第二，近代欧洲资本主义社会形成过程中，在封建城市，相对于专制王权，所发展出来的市民(布尔乔亚

阶级)的文明,具备了理性、交互性(reciprocity)、风度礼仪以及能自我管理的组织性格;第三,因为波兰的团结工联(Solidarity)所发展出来的,和专制独裁对抗的草根人民力量与组织(以国家与社会的二元对立为主要思维);第四,根据西方马克思主义的看法,将civil society当做与国家、资本家的结构性支配,进行文化与意识形态战斗的场合。

透过这样不同的理论源头,学者互有偏重,但无定论。而至2000年政党轮替之后,台湾民间组织与行动者经过政党轮替、国家认同冲突的洗礼,更加偏好“公民社会”的翻译。<sup>①</sup>

## 二 1980年代的变动与希望

### (一)“美丽岛事件”(1979):最后的大规模镇压

讨论台湾的民主化过程,必须提到1979年12月10日在高雄举行的群众集会与冲突,通称“美丽岛事件”,或者“高雄事件”,以及随之而来的政治变化。这次集会被美丽岛杂志社出面号召,游行则以“国际人权日”为名。事件发生的近因,是美国于1978年12月16日无事先预告地突然宣布承认中华人民共和国为中国的唯一合法代表,并立即与中方签署《建交公报》,展开全面关系“正常化”;同时,单方面关闭驻台北的大使馆,终止和

<sup>①</sup> 这三种翻译,其实都有其时代背景。“翻译”本身,有时候仅止于文字或概念的转译,但是“翻译”有时候也蕴涵了一种行动策略的想法,特别是涉及一些具有道德或者规范性的语词。因为和行动策略有关,“公民社会”在晚近的广泛使用,特别是在2000年之后发生,就更值得我们了解了。

台湾防卫安全有密切关系的《中（台）美共同防御条约》。对于台湾前途，美国在公报中选择使用“认知”（acknowledge）一词，表明知道中国大陆的主张，台湾是中国的领土。外交的挫败，台湾前途的不确定性，进而人心惶惶，高阶军官申请提前退伍，机场出现中上阶级的出走潮。面对变局，蒋经国宣布预定于年底前举行的公职人员选举暂停举行。<sup>①</sup>

当时台湾的党外人士影响力仍有局限，多以地方选举出身的省议员、县长领袖为主。由于当时毫无组织反对党的空间与力量，一些新生代开始透过杂志，向民众作理念的宣传。而在选举延期，反对党不可能存在的条件下，《美丽岛》杂志进而诞生。虽然只发行了4期（1979年第8~11期）就被停刊，但在短短的几个月间，美丽岛杂志社所动员的参与能量充沛，具备了作为一个潜在的反对党的替补角色。

蒋经国面临国际关系挫败所引发的正当性的危机，宣布暂停预定于年底举行的公职人员选举，代表当局把“全民团结、共赴国难”与求安定、秩序的目标置于超过一切的地位，但这样已经不能获得反对势力的认同，也不能阻止人民自行寻求出路的努力。“高雄事件”的发生，代表一股反对者对于政治自由、民主改革、对于“自救”的高度渴望的力量。

高雄人权游行发生军警与民众的流血冲突爆发后，军警共逮捕152人，控诉此次集会为非法，有鼓动人民、颠覆国家的阴谋，起诉其中136人，依“戒严令”送军事法庭审理。其中8人被以叛乱罪起诉，总刑期达106年。

<sup>①</sup> 原定于1978年12月22日举行的中央民意代表增补选，先是无限期延后，后又决定于1980年12月6日举行。

另有 37 人被判 2~7 年的徒刑。而这样的镇压的后果，无意间却促成了海内外民主人士、台湾旅外侨民的强烈不满与营救行动，美国的自由派国会议员亦因此成为批评国民党政府的重要行动者。蒋经国不但缩小了原来的起诉范围，而预定举行的“军法审判”也因此被迫在世人眼前公开举行。

这些原是为了维护国民党的“法治”形象，要确证审判的公平性。但是产生的未预期后果，却是让被起诉人以及辩护律师团，取得最佳的改革理念的宣传场合，从而扩大了国内外对台湾民主运动的同情与认识。更有甚者，海外台湾侨胞对受刑人的营救工作，也成功地为原来被孤立在海外的“台湾独立”运动人士，和岛内的党外民主运动之间，搭建起一座协调行动与认同声援的桥梁。

而在审判过程中，在 1980 年 2 月 28 日当天，又发生了令人震惊的“林宅血案”。林义雄省议员因为叛乱罪被关服刑，但是他的 60 岁的母亲、7 岁的双胞胎女儿，在被情治人员日夜监视位于市区的公寓住家中惨遭谋杀（二死一重伤）。随后，1981 年 5 月，曾在美国协助营救美丽岛受难者的台籍教授陈文成先是克服“黑名单”问题得以回国探亲，回台后被警备总部约谈，并在第二次约谈后失踪，隔日清晨则被发现陈尸于台大校园。

现在回顾，审判结局虽然严苛，特务政治风声鹤唳，但美丽岛受害人的家属，他们的律师团却因为浓厚的“悲情意识”，吸取选民的大规模同情，继承党外运动的“香火”，同时刺激新一代的“党外杂志”野火。结果是党外人士的同情者，持续于 1980~1985 年间恢复举行的各项民意代表的选举中，稳定增加，并获得约二至三成的选票的支持（参考黄德福，1992；Chu，1992），证明了高压手段只能压制一时。但因为不断举行的选举，人民



有秘密投票表达意愿的可能，政府直接镇压的代价越来越大，也越来越无效。

## （二）政府的道德形象与政治自由化的开端

1984年，台湾的军事情报局被发现利用帮派人士，在美国暗杀撰述《蒋经国传》的作家刘宜良（江南），此事重创蒋经国的形象，国民党的威权统治手法，再度面临来自海外人士非常严厉的批判。1985年台湾发生本土银行金融风暴，出身第十信用合作社又和国民党关系密切的财团“立委”发生倒账，小股东不断违背戒严法的集会游行的限制，到处拉布条、阻街请愿要求政府出面解决，“中央政府”正好是由手腕保守的“宫廷派”官僚俞国华主政，因无法面对变局，不了解民心思变，造成人民的信任感极低。此通称为“十信案”。

1985年3月，在国民党举行十二中全会第三次会议，蒋经国在会中宣示通过一项和“革新”有关的“重要议题”，并显然在响应“江南命案”与“十信案”的冲击，力图重建统治者的形象。他“郑重”指示国民党党员，应该坚守“为公无私”的“春秋大义”，竭力为将来中国的民主自由、繁荣均富而努力。同年4月，他又任命了一个12人的工作小组，负责拟定四个重大问题的解决方案，许多人认为这是台湾自由化的启动（黎安友，2000：140）。

1986年9月，“党外人士”在面临被当局逮捕的恐惧中密商，仓促地宣布“民主进步党”正式成立，这逼使蒋经国非作出更明确的选择不可。蒋经国的武断，确实让不少保守人士吃惊，他选择一连串的“自由化”政策：（1）承诺即将解除戒严令（复原法治与基本自由），（2）有条件同意人民组织新的政党（扩大参政权），（3）解除报禁

(同意开放新的报纸)，(4) 同意大陆籍的老兵可以返乡探亲（开启两岸交流）。

自由化是“必然”还是“偶然”？台湾学者对于这一阶段的台湾的政治分析——结构的或者行动的，也包括当事人的回忆——已经非常多。笔者在这里归纳一下通说看法如下（参考汤志杰，2006；王振寰，1989；黄德福，1992）。

第一，国民党统治台湾，一直面临“正当性”的挑战。这个正当性问题，有来自外部的国际不承认的问题，所谓“一个中国”、“两个中国”、“一中、一台”“台湾独立”与“外来统治者”、“联合国席位”等所有问题，另外也有内部的“法统”与威权体制的压迫，例如实行数十年的戒严时期临时统治，压缩人民的基本参政权等。

面对这两层次问题相互影响，几乎从1950年代开始，都有人不断试图用各种形式的行动寻求改变的机会，但都是以牢狱之灾为下场。1978年“中（台）美断交”时，战后成长的新生代陆续出头，问题的严重性已经达到“上、下交攻”的情形，国民党如果要继续统治台湾，就必须思考各种可能，包括必须记取因为镇压“美丽岛事件”的“后遗症”；而且不但反对势力声势更大，内部的情治工作也有失控的危机。侯党外人士在1986年冒险宣布不顾一切政治沟通，坚定成立民进党，统治者立刻被迫站在抉择未来的关键的十字路口。

第二，1978年台美断交之后，双方中断了正式沟通的渠道，台湾转而争取美国国会的支持，对美国各界展开“非官方”积极拉拢的活动。也因此，对美国的依赖，不但没有减低，可能更为强烈而灵活。在这种情势压力下，为了争取美国议员的支持，政权的“形象”问题，就显得比以往更加重要。尤其，在“美丽岛事件”以及80年

代的三起命案之后，旅美台湾籍侨民不断在海外批评国民党的统治正当性，充分暴露国民党压迫的问题，增强了美国国会各界要求台湾民主开放，维护基本人权的压力，逼使蒋经国必须展现对于民主发展的更大诚意。

第三，国民党原来依赖维持“法统”与“戡乱时期”的借口，因为“中美建交”后，中国大陆开始对台湾进行新的统战方式，而难以为继。1978年叶剑英提出“三通四流”、“和平统一”方针，1979年邓小平复出，追求国家的现代化，重申欢迎台湾同胞“回归祖国”，实际上并停止炮击金门。一方面“血洗台湾”成为过时口号，一方面国民党的“汉贼不两立”、“死生存亡”的国共斗争的说法，也沦落为妨碍政治革新的借口，“戡乱时期”的统治系统难以为继。相对地，国民党党内开明派的力量，则取得党内优势。

第四，强人蒋经国扮演的关键角色。“大有为政府”与“革新保台”，一直是蒋经国的“新政”。现在回顾历史，台湾的威权体制由独裁者所建立，其终结，确实也是透过独裁者在关键时刻做的“睿智”选择。蒋经国和同期的独裁者不同，如朝鲜的金日成、东德的何涅克、缅甸的尼温、印度尼西亚的苏哈托不同。他在重要的关头选择改革与转型的路，说出“时代在变、潮流在变”的名言，放逐身边的野心家，排除蒋家人，也不设其他的接班人，开放选举的范围，设法让民主过程来解决悬而未决的棘手问题。随着1989年蒋经国逝世，台湾得以终结40年的强人政治。顺利终结国共内战时期延续下来的“法统”问题，并不让人意外。

上述政治场域，国际与国内人士都不断要求政治改革的压力，统治的危机，造成“法统”与威权高压的游戏规则被迫改变，而新兴的政治行动者，在体制内的用

“革新保台”逼使保守派让出权力，在体制外的或用“党外”之名直接挑战，进而促使国民党开放更大的政治参与空间，扩大人民的参政自由，进一步保障政治言论自由。

但是1980年代的重要转型，从1986年的自由化到日后的民主化，选举扩大、参政制度化，终至于无法扭转，所涉及的不可能只是政治场域的改变，同时也是更大的社会场域的改变，以及两个场域的交互关系。下面，就是我们下面要说的“社会力”与“民间社会”兴起的现实与理念问题。

### （三）“社会力”的解放

台湾“社会力”的现实讨论，出现于1970年代初期。这些讨论之所以在1970年代萌芽，所反映的是战后的新世代，包括部分有“左倾”想法的公共知识分子（例如《夏潮杂志》、乡土文学作家等）的思维。他们因为对于进步、改革有期待，对于台湾“现实”关注，希望社会更公平，而把这种想法反映在文学写作、对现实的分析与政治评论中。他们也暴露官方歌功颂德之下的“黑暗面”，造成当局者的不快。

关于“社会力”一词出现的背景，我们可以说是台湾早期“本土化”思维的一部分。这个“本土化”的过程，相对于保守的文化意识的中国、政治的中国、宫廷威权的中国，是一种贴近草根平民，百家百业的社会现实的分析。而所谓“社会力”，是对于当时存在的“社会”不同阶层、不同职业群体的一种客观分析，以及对于他们的政治期望的呈现。例如，当时因为台湾退出联合国、“保钓爱国”（革新保台）声浪四起，他们针砭当下，并把台湾社会分成“农民、劳工、中小企业主、公教”等几个

主要的群体，剖析他们所面临的“不平等”与集体情绪（张景涵等，1972）。

早期“社会力”的主要申论者，包括原名为张俊雄、许信良的年轻人，其实都是1970年初国民党所提拔的受现代化教育的本土新生代。他们的浮出，间接也呼应了台湾的“经济起飞”，有现代化经验的新兴都市中产者、中小企业势力的参政企图。他们把台湾社会想象成不同政治意识的分化的群体，各自有各自的被压迫的社会问题与关怀，进而挑战了威权政府的“和谐”、“安定”、“团结统一”的意识观点。分化的“社会力”观点一出，论者面临被当局抹黑，成为保守文化人士所围剿的对象。其中许信良与张俊宏二人，最后终于走上“党外”与参与抗争之路，成为后来“民进党”的领导阶层。

而接续前一阶段的“社会力”的分析，到1980年代，公共知识分子展开了“多元社会”或者“社会多元化”的辩论。“多元化”的观点承续了社会分化、阶层分化的看法，也承续了关怀现实、反对“和谐统一”的假想，认为政治必须走自由民主的改革路径；但是他们并没有接续原来的“左倾”看法，反而是一种基于“革新保台、建立民主中华”的新式民族主义路线，在改革取向上并接受“西化”、“现代化”、“发展主义”的观点。

但1980年代，在知识分子、政治场域之外，另外一种“社会力”的现实，却默默于台湾的乡镇市、都会与农村交界处，以一种零星、孤立的方式展开，并蔚为一股冲动的“社会力”与风潮，冲撞既有的“政治场域”。这个社会现实，来自草根自发的抗议行动，自发的组织，而且至少有两个茁壮与发展的阶段。第一个阶段，我们在台湾曾称之为“自力救济”的阶段（约从1970年后期到1988年间），其次是社会运动风潮的阶段（约从1985年

开始)。而这股“社会力”的凝聚与释放，和台湾政治场域的变化，两者之间是什么关系？这是我们下一阶段要讨论的问题。

### 1. 早期社会力的萌芽：“自力救济”行动（1980～1987）

所谓“自力救济”，这原来是一个法学上的讨论，目的在描述为了避免紧急的危难，或者为了预阻危害的发生，当（潜在）受害者无法等候正常的司法救济程序时，所采取的紧急的自卫行动。但是在“社会力”释放的讨论中，这个概念被用来说明处于威权统治、党国不分、人权与法治不彰的背景之下，当草根社区（小区）群众身体或权益受到伤害，面临孤立无助，或接近忍无可忍的情形下，所实行的自我救济的行动。用最浅近的话语来说，自力救济就是弱势群体对于无能官府、官府恶行或者豪强的自救与各种形式的反抗。根据我们的研究，统计1983～1988年间的自力救济行动，共计有2892件（张茂桂等，1991）。最典型的，如官府的“土地征收”侵害人民权益、调涨规费与税赋或者为了维护公共秩序、空间管理而对小市民所进行的“取缔”政策（如游览车、出租车、摊贩、鱼塭等问题）等广义的“官逼民反”的维护生计与生存的抗争，其次是对“环境与公害污染”，例如垃圾掩埋场问题、化工厂的污染等抗争，然后是对“资方违法、欺压”的劳工抗争一类。

这类行动在发生时有几个特色：（1）向官府请愿、申诉却无从获得救济，且官府有可能就是压迫的来源；（2）长期处于受害的情形，日常生活受到直接的影响；（3）集体行动以固有的社区、同一工厂或公司劳动者为主要的团结基础，社区以外的声援比较少见；（4）抗争手段游走于戒严令允许的边缘，少数直接违背戒严令的集

会游行规定，而一般来说，官府也不像处理政治抗争那样严阵以待；（5）问题常被用孤立个案的方式解决、对待，对“体系”、“体制”稳定，没有大的影响；（6）抗争的权利与求偿意识高，以恢复日常生活生计为重点，政治抗争意义低。

## 2. “民间社会”与“国家”的二元对立

陈忠信（笔名杭之）有关这些频繁的冲突，有卓越的洞见。他用台湾威权政治主导的经济发展，有“资本积累”但缺乏“社会积累”（social accumulation）来说明。“社会积累”强调生产剩余的再分配的问题，是将生产剩余（surplus）从私人手中取回，（如经由税收）再透过公共支出的方式，如举办社会福利、扩大公共投资、建设公共设施等，进行财富的重新分配，不使生产剩余的财富集中于少数资本家手中。陈忠信认为，国民党代表的威权发展主义，表面上主张“均富”，但是在总体上，却是透过牺牲农、渔业，榨取农渔业的剩余（surplus），扶助工业发展而得到的。同时在工业发展的过程中，为了保持低外销的成本的优势，疏忽工人的保护、环境（外部）成本。进入1980年代，约20年的台湾奇迹与经济起飞，当部分人得以成为都会的“中产者”时，另有一些人却同时沦为被疏忽的弱势，在角落中承担“经济成长”的代价。多年来积压的“社会积累”不足的问题，开始于1980年浮现。但是国民党官僚体系僵固，治理能力不足，不但缺乏被监督的压力，同时在冲突时选择和资本家与财团势力靠拢，所得分配问题日益恶化，构成草根人民走向“自力救济”抗争行动的政治经济结构因素。

初期的自力救济与抗争行动多位于都会边缘，或者城乡交界间的传统社区。他们的抗争局限于地方，并没有办法撼动威权体系与强势的发展主义，他们和新兴民主化的

政治行动者、知识分子之间也没有社会联系。他们对于政治的影响，对于体系发生改变的作用，必须透过稍后发生的“社会运动”行动者的串联，才蔚为风气。

#### （四）“自力救济”的转化与“社会运动”风潮兴起（1985 之后）

其次，我们探讨台湾的“社会运动”风潮的兴起，作为“社会力”在1985之后的指标。我们把1980年后半段的“社会运动”和前半段的“自力救济”分开讨论，因为这样的区分，有助于我们认识台湾“社会力”的成长，以及更清楚其与政治反对运动的关系。首先，自力救济与社会运动的共通处，在于他们都是来自草根，或者有草根基础与认同的公开抗争，都是行动者的权利意识的显现，也都主张某种社会“公平”的意义。两者最大的不同处有以下几点：

（1）“自力救济”倾向于“恢复受损”或者修改政策的内容，而非决策的过程与方向。但是“社会运动”则对于“体系”、公共政策逻辑、政策所后设的“决策过程”，或者政治经济架构，进行“持续性”的挑战。

（2）“自力救济”经常依赖身体、日常生活的感受，常有亲身“体验”的基础，例如李丁赞、林文源（2000）的研究指出，由身体受害而展开的权利意识。但是“社会运动”不一定需要身体直接感受，它可以根据纯粹的认知、设身处地的同理心与认同感。

（3）就组织动员形态来说，自力救济经常依赖固有的社区或者面对面的网络为基础，但是社会运动更依赖媒体报道、理念传播以及更为分散的认同者“不一定来自面对面关系”的相互号召。

（4）而就与政治场域行动者的距离来说，社会运动



行动者比自力救济的行动者，可能更为接近，甚至与政治行动者有“身份重叠”、“不分化”的情形。

“自力救济”的行为，一部分是受到戒严令对于集体行动与言论自由的严厉限制，一部分是法治不彰。1986之后，回归法治成为必经的过程，自力救济的“自我防卫”的正当性，也被相对侵蚀。但要将上述政治意义较低的草根自我救济集体行动，转化为更普遍体系改革、政治意义高的社会运动，并将两者统合一起为“民间社会”的过程，则需要探讨。

台湾学者何明修（2001）研究台湾环境运动的起源时指出，各地看起来孤立的社区型自力救济行动，因为重复出现相同的环境关怀，特别是在几次出名的化工厂污染之后，人民、学者、记者等已经主动进入彼此学习与交流，更深入“看见”问题所在，扩大了彼此的行动空间与影响力，为日后的环境保护社会运动，奠定倏忽发展的基础。的确，当时大学生独力下乡调查、蹲点写论文，记者下乡深入报道，学者下乡进行访谈，或者独自撰文评论，将污染、环境恶化“公共议题化”，都是过去不曾出现的行动剧目（repertoire），进而凸显了草根的、自发的经验累积、学习，创造出一种社会的“共同感”、正向的“价值观”，进而发展出自我改造的行動的可能性。

综合来说，发生“在前”的受害者的共同经验与抗争，为“后来”的发生者，不论是自力救济还是社会运动，都提供（1）具体例证与正当诉求，（2）组织时所需要的“群众基础”以及（3）抗争的合理与正当性，足以将自力救济的集体行动升格，探究公平、正义的权利维护，从而改变并且挑战体系。而另一方面经常以都市背景的或者乡村的知识分子为主的社会运动行动者，则可从专业者、改革者的角度，有时候通过大学生下乡的协助，不

但催化草根行动的普遍化，也从社区抗争中寻找找到更能操作的认知框架，进而提供草根民众法律或者政治行动的声援。

### （五）社会运动与政党的关系：当运动成为“风潮”

目前在台湾讨论有草根意识、近现代意义的社会运动，一般人都以台北都会知识分子与专业人士所领头的“消费者保护文教基金会”（1980）与“消费者保护运动”为例。这个运动的起源于一次“米糠油”（廉价食用）被有毒化学剂（多氯联苯）污染的重大社会事件（1979）。食用“毒油”后毒性将残留体内终身，并可能祸延子孙。受害者两千多人且多为低所得者、盲校住学生，政府与卫生单位的失能成为众矢之的（参考陈昭如，2010）。以台北市为主的学者、律师、会计师专业人士，借机组成“消基会”出面为广大消费者代言，进而促使政府立法，进行商品标示与成分检验，也关怀商品价格机制的市场化、透明化，防止财团、政府、业者的价格操纵。同时发行《消费者杂志》，唤醒并教育消费者自助与权益意识。

消基会及其运动，在1980年代中后期，为台湾主政者温文但保守、党国与财团普遍不为人民所信赖时期扮演重要的“民间公正发声”的角色，在媒体上有高的曝光机会。而“消基会”的学者与专业形象，即使他们开始涉入广泛的公共议题，环保、教育，检讨政府政策，但也因为他们的独立于政党之外的形象，让权威当局无法将其与政治异议分子等同抹黑（参考欧阳莉，2000）。

除了“消费者保护”运动之外，在1980年后半期，也就是政治自由化，选举机会增多之后，各种倡议团体、议题层出。除消费者保护运动之外，其他尚有妇女运动、

原住民运动、劳工运动、老兵返乡运动、教师人权运动、无住屋权益促进运动等，几乎每隔几个月就翻新一次的“风潮”现象。社会运动各组织和政党之间的关系，也成为一个新的议题。

首先，学者们对于解释上述的社会运动风潮的兴起，有不同的观点，特别是运动风潮和政治民主化运动的关系。笔者曾在《社会运动与政治转化》（张茂桂，1989）一书中论述，所谓“风潮”，就是指集体行动策略的激进化，抗争次数的频繁化，层次升高，议题团体增多的现象。其中最主要的原因，就是先有威权统治的松动，当局失去镇压的决心，人民的结社与言论获得空间，而多年累积的问题，终于可以正式“议题化”、“公共化”。同时，笔者认为最根本的原因，还是政治场域的变动，因为新的反对政党成立，选举幅度扩大，出现更多前所未有的政治机会，社会场域吸引了更多的政治行动者尤其民进党的新生代，例如“党外编辑作家联合会”（新潮流系、前进系、深耕系），加上1970年代延续下来的“左倾”的公共知识分子（《夏潮》杂志）。他们受到菲律宾（1986）、尼加拉瓜（1979）、韩国（1988）的独裁者分别被群众示威拉下台事件的鼓舞，相信“人民”的草根力量可导向政治，为争取更广泛的群众的支持，动员社会不满，将社会的日常生活的问题政治化、系统化。建立组织，设定议题，进而造成社会抗议的频率与手段的“激进化”。

而其中特别明显的是“环境运动”、“劳工运动”、“农民运动”、“原住民运动”等四项。而新的政治行动者，不但向威权政经结构挑战，也相互竞争，特别是在“亲独派”与“老左派”（亲统）之间，而他们的行动、认同策略，都更游走于“政治场域”以及“社会场域”两边，抗争有社会议题的独立性，但因此也可能具有党派

的策略性。<sup>①</sup>

上述论点，偏向“政治场域”行动者对于“社会场域”的“资源动员”，虽然承认二者相互作用，但重点在“政治场域”的变化，直接影响“社会场域”的力量的崛起。这样的观察，非常能解释当时很多社运团体和不同政党之间的关系。一般而言，除少数外，具有草根意识、自发的社会运动与团体，几乎没有空间，也没有可能选择和国民党结盟，反而很容易对于民进党的政策与候选人开放。两者之间的关系，我们不论从对于当时一些重要的社运团体的访谈数据中，抑或考察社会抗议事件和政治冲突动员的时间关联性的经验研究中，都可获得资料上的佐证（吴介民，1990；Chu，1992）。

事实上，新兴的社会运动几乎都把矛头指向当时的政经体制与意识形态，特别是上述四项运动，更是“持续”对抗性强，早就将“政治场域”当成进行对抗的必要场所。当时在谈论“消费者保护”、“食品卫生安全”、“环境问题”、“劳工问题”、“农民问题”、“原住民问题”，国民党与其代表的威权统治以及“发展与成长至上主义”，几乎无法避免都被归因为造成社会问题的根源。因此，当民进党在1986年成立时，民进党创党党纲中，除了明列人民的参政权、自决权、推动“台独”等政治理念之外，同时也已经将消费者、环境、生态保护、原住民权益，包括反核立场（日后的“非核家园”）、劳工福利、农民福利等有助于社会公平性的主张，通通纳入。这固然反映民进党不只是追求民主、人民自决，同时还具备了一些社会改造的意图。客观而言，这不仅是“价值理想”，

<sup>①</sup> 这一点我们将在下面，检讨为何当进入2000年代民进党执政后，社会运动面临“倒退”的危机时，再度提到。

反映民进党人士在创党初期对于社会改造的想象，同时也是扩大社会支持的“策略”，意图争取“民间社会”和反对者的相互联系，希望团结民间的不满，透过选举过程推倒国民党专政，扩大自身的政治版图。这并不让人意外。<sup>①</sup>

而台湾诸多在1987年之后成立的社会运动团体，或者积极动员的团体，也都不会放弃“选举”的“黄金”期，也就是在政党最容易感受到民意压力的时候，对于政党施压。他们透过参与评鉴不同政党、不同候选人的政策，进行策略性的推荐，对不同政党的政见进行评比，希望在不确定的选举中，发挥“特殊议题”的动员效果。这固然是社运团体的“独立”于政党势力之外的一种表示，但是也反映出社会场域、社会力量团体的“政治”性格，能在新的民主化过程，甚至不排除在台湾各种修宪、制宪的政治讨论中，扩大社会议题的政治影响力。

1989年，台湾举行“三项公职人员联合选举”（“三合一”选举），包括了130名“立委”，77名省议员，以及21名县市长。这一次选举所开放的政治空间与职位机会，可说是国民党治台以来名额最多的一次，也是民进党自成立以来第一次“正式”参选。他们将选举宣传重点放在改革与“建国”的两个光谱间。一方持续追求改革的口号是要“制衡”国民党，一方暗示“建国”的口号，要建立“新国家”。此次选举，新的民进党并未获得大胜，但取得28.46%的选票，并拿下6席县市长职位。另外，“无党籍”也取得3席县长，足令支持者感到振奋。尤其民进党同时也为台湾民间社会力量制造一次大规模的政治动员进行倡议的机会，并且在劳工、农民、妇女代表方

<sup>①</sup> 参见本文后续对何明修、吴介民的论点的讨论。

面，因为民进党的提名，而取得前所未有的席次。

小结以上讨论：首先，在威权时期，言论自由、结社自由都受到极大的压抑，社会公共议题，被隐藏在政治角落。当民间的自力救济抗议逐渐冒出时，原只能透过受害者陈情的方式，而矛头也只能指向局部失职的问题，例如地方政府或少数官员，或法令落伍。但整体而言，并不能指向对体系的宏观改革。但1985年之后，政治自由化的局势逐渐形成，社会议题的“公共化”、“普遍化”，进而“政党政治化”，也开始扩大。

后果之一就是社会运动争相出现，这和当时政治场域的选举、政党竞争、求变的气氛发展有因果关联。归纳1980年代后期社会力的代表对于社会改造的倡议和当时发展中的政党政治的关系，可以得到以下四个主题。

(1) 不同场域的积极行动者、改革者，因为相互“看见”、相互影响，在抗争的“剧目”与意义“构框”(framing)上，相互模仿参考，浑然形成一股反对威权体制的“情同感”，仿佛“改革阵营”的网络联系与分工，但所谓社会力，并无核心领导者的现象。而社会场域的行动者和政治场域的行动者、关系网络，不论是在诊断问题还是解决问题的提案上，都有共搭“框架”的趋势，呈现威权体制的“国家VS社会”的二分的想象。这后来被认为是台湾“社运的黄金10年”。

(2) 1987年戒严令正式解除之后，1989年的“三合一”选举，促使社会改革者、民间社会有更大的舞台，新兴的社会运动团体得以成为真正的倡议与压力团体，对候选人与政党，发展出“既联合又监督”的新式关系的雏形。

(3) 新成立的民进党，相对于国民党，以及同时期其他的政党（工党、劳动党、农民党），俨然是民间社会

在政治场域的最主要联盟。民进党吸纳社运人才，并依赖社运界提供公共议题与寻找“替代政策”，也依赖社运界的抗争，拓展反对国民党的光谱。而另一方面，社运界的公共议题主张，也容易在民进党的派系与候选人中获得支持与背书。

(4) 在社会场域的积极行动者之间，此刻已经浮现“统、独”立场的选择问题，或可说在广义的“反对运动”的大旗之下，可以观察到倾向民进党的志愿工作者的网络，与反对“台独”并可追溯到台湾老工运、老左派（亲统）的网络，二者在运动或社会场域，是一种“联合又竞争”的关系。

### 三 “民间社会”与政党政治的爱恨、 矛盾（1990年代至今）

#### （一）依选举推进的“宪法之治”：“台独”、“修宪”、“总统”直选与“公投”

1990年，台湾政治场域的变化，主要是政治机会结构透过不断的中央与地方选举尤其是“国会”的全面改选（始于1992）、虚化国民代表大会（1995），也就是通过俗称为李登辉主导的国民党“本土化”，以及国民党结合民进党的妥协势力所推动的七次修宪工程，朝向建立新的、可运作的“中华民国”（在台湾）的“宪政制度”的过程。

宪法之治是民主制度得以巩固的重要工程，所涉及的变动，虽然主要都是在政治场域的博弈规则改变，但是这是没有更高制度作为裁判的全面政治协商与冲突。因此，各方都借机要争取更大的发展空间与主导权，大小政治冲突以及政党势力重组，都不断地发生。此外，修宪同时更

涉及国家的性质、分权制度的制衡设计、国家与人民之间的权利与义务关系，特别是人民权利的行使与保障、国家行使专断武力的规范等等，其复杂度、影响层级，较诸自由化时期更加巨大。面对这样的变动，民间的改革力量，绝对不可能选择被动安静，或者放弃影响改变的机会。

而在政治行动者方面，新加入的团体是“海外黑名单”，亦即当年被国民党禁止回国，主张“台湾独立”运动的台籍异议人士与组织。当1988年强人政治结束，1989年“三合一”的选举，新的机会促成他们调整过去对于“台独革命”或者地下党的幻想，选择返回台湾进行公开政治活动。初期他们和过去来自地方的美丽岛世代、律师团与家属、民进党吸纳的新兴社会运动人士，形成民进党内部的分化竞争，并且在台湾民主运动光谱中，成为代表台湾民族主义路线的主压力团体，进而改变了民进党创党时期的组成与属性；而其综合政治效应，就是“台独”的言论与结社自由获得保障（除罪化）（1991年，限制“台独”与其他言论自由的“刑法”100条被修正），而统独议题、民族与族群问题在岛内成为显性议题，温度上升。过去的政治冲突从威权民主化而转向“人民主权”与台湾地位、国家认同问题，最终并影响到美国与中国大陆的介入（1995~1996年台海危机）。

1989年以来，国民党内部斗争与自我转型，同时经历了三次的重大分裂。第一次是党主席“主流派”（由李登辉、宋楚瑜代表）与党元老“非主流派”（由蒋纬国、李焕、俞国华等代表）之争，结果是主流派获胜（1989~1992）；第二次是“新国民党连线”（由赵少康、李胜峰、郁慕明等代表）对于“李、郝”体制瓦解、党中央的地方财团化、偏袒本土派系、玩弄省籍情绪手段强烈不满，最后促成了“新党”（1994）的诞生。第三次则是宋楚瑜



对于李登辉的“接班”安排不满，选择走险另外创建“亲民党”（1999）的行动。

国民党的分裂，对于民进党而言相对有利。在历次选举中，“团结的民进党面对分裂的国民党”，经常让民进党有意想不到的收获。其中最显著的是1994年的台北市长选举，以及2000年的“总统”大选，两次都因为原来支持国民党的阵营分裂，由民进党候选人陈水扁以“相对”多数（均不达40%的得票率）挑战成功。

李登辉所继承的是一个依赖台湾地方派系、“中央—地方”恩护关系而统治台湾地方社会的国民党。即使是当年蒋经国的亲民政策，国民党党中央、中央民意代表机构和台湾草根社会仍然脱节，亦即所谓“党意”与“民意”脱节的问题。回顾李登辉执政的12年中间（1988～2000），从“政府”与“社会”的关系来看，我们得到以下的重点观察。

（1）李登辉要把国民党的“起源自中国近代冲突的革命政党属性”，转化为“归属于台湾的现代的民主政党属性”，借此解决“党意”与“民意”脱节问题，选择新的历史观点，认同台湾人受外来者欺压、争取自决的历史意识，他说出“台湾人的历史悲情”，承认国民党为外来统治者（1994），也更深化了台湾政治社会中的“籍贯、族群”矛盾，造成国民党的一再分裂。

（2）国民党因为各层次的选举胜选的必要，以及经济自由化、公营事业的民营化的需要，更向本土财团与资本家招手，结果是不论在人事提拔还是政策上，都更向资本利益倾斜。国民党员因为缺乏理想，只剩下利益的结合，出现无理想、不被信赖的“金权政治”的疑虑。

（3）为让国民党继续主导台湾未来发展，“团结”台湾各阶层人民，建立符合当下的“国家意识”，李登辉推

出“生命共同体”计划，特别是针对草根民主，推动大规模的“社区总体营造”的文化工作，建立社区的现代公民意识。

(4) 单方面终止“国共内战”的历史问题，一方面在形式与实质上都承认中国共产党统治中国大陆的主权，并推动“总统”直选（1996），实际上解决日后台湾统治者的“主权”来源问题。

## （二）民间社会行动者的不同“反应”

如上分析陈述，台湾民间自主性，社会力的发生，除来自草根的权利意识，因为议题的公共性、政治性，导致几乎无法不受到政治场域的机会变动、框架动员与人员与资源的影响。90年代以来政治场域的发展趋势，对于新兴的民间社会与社会运动来说，都充满前所未见的挑战，从而发展出不同的认同与行动策略。以下是本文的归纳。

### 1. 人民民主与反民进党“台独”主导的社运路线

由于统独议题已经开始渗透至社会场域，民进党有主导“社会力”走向，将社运归纳为一党所垄断的企图，且强调“民族自决”、“取得政权”问题是第一矛盾，显然与“阶级、社会平等”的左派观点不尽一致。而过去同属“党外”的老左“统”派在此时出现青黄不接与欲振乏力的问题，新左的“人民民主”、“激进民主”的团体，包括学院与文化批判的论点，应运而生。

他们的重点在于反省社运力量投向民进党的怀抱，成为民进党外围声援，误将建立“独立国家”当做解决社会不平等的错误，所以，要反对民进党与国民党共谋的政治族群化，坚持站在弱势与边缘立场，进行社会抗争。主要倡议者为《岛屿边缘》杂志与“劳工立法行动联盟”组织。

直接促成上述“边缘抗争”行动的政治大环境，正是1988年“野百合学运”抗争的后续发展。“野百合学运”是台湾战后最大的学生集结，它促成政治权力重组，逼退国民党元老势力并让李登辉真正取得国民党的主导权，也让学运世代成为民进党的最新的青年生力军。

1994年，陈水扁入主台北市政府之前，已经吸纳“野百合学运”人士为其班底，并获得众多社运界的声援，包括环境、妇女、人权、教育改革团体的背书，为其规划新政蓝图。可是到1996年底，陈水扁开始竞选连任前，台北市出现“公娼运动”、“中国时报”劳资纠纷，两者都凸显人民民主路线的爆发与动员力。而“公娼运动”组织所展现的持续抗争的能量，更丑化了民进党的未来之星，成功抹黑陈水扁为“鸭霸”市长，构成陈水扁连任之途的障碍，间接协助马英九的挑战成功（1998）（Chang, Mau-kuei and Yufen Chang, 2011）。

## 2. 与政党派进行选择性的合作：游说立法

游说与立法，是很多社运团体的主要任务。党外运动时期社运界和政治界分化不清楚，随着政治自由化，民主化之外的公共议题日益浮现，社会运动组织成为新的集体行动者。社会改革的途径之一，除民主化之外，至少有三大类问题：（1）资源分配如何才能公平？提倡对少数弱勢者权益进行“积极行动”（affirmative action）。例如，保护少数群体的文化权益，提倡女性、身障者社会福利，特殊教育需求等。（2）社会矛盾如何合理解决的机制问题？例如环境污染的预防与赔偿、消费者保护的机制、性别平等保护机制、劳资冲突解决机制等，都需要设计相对公平的行政、司法救济，以及调解冲突的规则。（3）建构未来理想的公平正义社会，需要规范某些人的行为，例如要求公务员与公职人员公开财产登记、因为“未来子

孙”权益而倡议生态保育、因为下一代的利益而推教育改革（1994）、主张人权维护的民间司法改革等（1995年11月，民间司法改革基金会筹备处正式成立。）。

基于法治社会的基本原理，不论上述哪一类问题的解决，或者问题的减缓，都需要公权力机构的配合才有落实的机会和可能，而政府的行政，必须“于法有据”，或者必须“制度化”。诸多社运团体都依赖“游说立法”或者“修法”的活动推动社会的进步。这些立法活动，因为其范畴涉及社会福利较多，有时候用“社会立法”来涵盖，但是有时候并不一定恰当。在诸多立法活动中，以工人组织有关修订《劳基法》，妇女运动推动《民法》修正、《家庭暴力防制法》、《两性工作平等法》，环保团体推动《公害纠纷赔偿法》、《环境影响评估法》、《全民健保法》，即是显著的事例。

在此阶段，少数运动者，例如原住民运动者、女权运动者，被民进党主政的地方县市府延揽，或者透过成立特别的委员会，或者担任秘书行政或者政务官的工作。马英九担任台北市长期也任用工运人士，担任劳工行政主管。不过，社运人士除少数外，很难真正进入权力核心，权力核心仍然是依照政治场域的价值脉络与行事逻辑在运转。

但是法制化，或者制度化，对于社会运动来说，产生有吊诡的后果。例如何明修（2000）的论文提到，进入1995年后期，随民进党的政治版图扩大，部分民进党官员与民代开始向资本家、厂商靠拢，并从环境议题上退缩，而解决争议的制度化机制，经常将问题“琐碎化”、“技术化”，消耗社会运动的抗争能量。

### 3. 监督政党政治：“立法委员”、民选官员的评鉴

对很多社会运动团体而言，“立法委员”、（省）市

长、县市长与议员选举、“总统选举”，都是他们动员以及施压的机会。“立法委员”每隔3年举行一次（2004年开始改为每4年一次），（省）市长、县市长都是每隔4年改选一次，1996年并举行第一次“总统选举”。社会运动与民间团体的活动，多在促使政治行动者在公共议题进行表态、选择。部分政治行动者有时也需要社会运动立场者的背书与支持；如功能性的“立委”，就需要劳工代表、原住民族代表、农民与渔民代表、妇女代表、身障人士代表的支持。这些民意代表或官员在当选前和当选后，都面临社运团体的监督。而政党在进行提名作业时，虽然有其各自认同的考虑，但是具有公信力的社运组织，有社运参与经验的专业人士、学者，经常扮演咨询的角色。

#### 4. 社区总体营造与“市民社会”培育

90年代影响台湾社会力扎根最大的政策力量，来自李登辉执政时期推动的“社区总体营造”计划（1994年以降）。此一计划延续至今，很多项目已经是政府的持续计划。社区总体营造表面的功能是在鼓励以社区为基本的“自然街坊”单位，透过社区活动，发展出地方认同，公民情操，鼓励地方自治。它模仿日本的街町发展经验，希望地方认同、地方关怀、志愿服务主义，能和地方的空间规划、地方经济发展政策，包括人文、环保、生态，结合在一起，都能落实于社区的日常生活。政府只是扮演协调、辅助等必要的角色，而不是“照顾”或者“替代”的角色。

不过“社区总体营造”本身的政治效应却相当吊诡。例如，批评者特别认为这是李登辉打造“新国家”的野心，李登辉希望台湾地方认同意识，能和政治上的台湾人意识构框、搭架，也就是借此动员出“台湾人命运共同体”的想象。但是，从另外一方面来看，虽然它确实是

“由上而下”发动，但是一旦发动以后，如其所述，能诱发地方社会原来封闭的能量，促成草根民主与公共事务管理的发展，导致由下而上的实质的参与，至于其发展成果如何，就不一定是上位者所能完全掌控的了。

此外，国民党以往长期垄断地方派系与政治生态，一旦发动新的社区总体营造工作，也可能给新人与外来人以机会，甚至给亲近民进党的地方人士带来机会，造成地方的政治竞争与利益冲突，也不一定符合国民党的地方派系利益。

社区总体营造政策，以乡镇、县市社区为主，有失败也有成功的案例。但是工作经验积累，半志愿性的草根服务工作，草根自主性，都受到政策性的鼓励。1999年台湾发生重大的地震灾害（“9·21”地震），台中县、南投县、苗栗等地受灾严重，公共设施与民宅被摧毁。而过去社区总体营造计划累积的经验与草根服务的能量，根据日本阪神大地震的重建经验，立刻获得派上用场的机会。灾后重建并非由政府机构来单独完成，部分是由民间公益团体参与规划，由政府督导协助所组成的“灾后重建委员会”与人民捐助经费来进行。其中包括了志愿组织团体、民间慈善组织、原住民社区组织、专业人员与组织等。

至于在都市部分，社区以陌生人共居的公寓大厦为主，邻里关系不同，社区认同、意义也非平均分享。台湾政府于1995年通过《公寓大厦管理条例》，赋予都市居民可以依法成立管理委员会，订定自治规章，确认社区居民的参与社区公共事务的权利与义务，这是“社区总体营造”计划之外，基层民众得以自行组织，推动有限度的社区自治的另一个重要里程碑。

##### 5. 提供非营利性公共服务、公益慈善组织

宗教与私人进行传统、利他服务，在威权统治时期即被允许存在，部分并获得政府的特别权利地位，例如基督

教、天主教、红十字会、少数寺庙、宗亲会、家族或个人出资的基金会等。但是功能有限，除少数外，大部分并不受政府重视，而且大部分局限于文化教育、急难扶助方面。但是政治自由化之后，政府放宽相关团体的登记限制，数量与类别都逐年增加。台湾并于1995年通过“人民团体组织法”，民间可以依法成立不同性质的非营利、社会福利、协会、基金会与法人机构（萧新煌、江明修、官有垣，2006）。

此一类组织和社会运动、倡议团体不同，虽然有时候有重叠。其主要工作在提供利他的社会服务，多以慈善为主题，而非推动公民的公共事务，更非改造体系。1990年代，这些非营利服务团体自我管理机制卓越，能募集或可动员的社会资源、信赖感非常可观，超过政府本身。政治场域不但不能压抑，更需要对其支持者进行“笼络”。其中尤其以宗教团体成立的非营利组织，包括教育、医疗、慈善救助，不但影响台湾，同时也在全球华人与非华人地区，都有很大的功能。

另一方面，部分原属于社会倡议团体的组织，因为功能上的相互需求，开始和政府合作，并接受政府委托，由政府出资，执行公共服务方案，例如身障者服务、家暴中途之家、游民收容等相关业务。

#### 6. “联盟”：团结力量大、向政党发声

1990年代期间，尽管有政党重组、新政治挑战者强出头形成“多党”竞争，但是李登辉领导的国民党主流势力，仍然居于台湾政经发展主导位置，台湾出现相对稳定的“大党支配”的政经局势，这对于民间倡议型社会团体必须单打独斗益发不利。而民进党在成功地进入“立法院”并入主部分地方县市长之后，也让一些人士失望，就是并没有真正兑现他们对于社会改革的承诺。因为

在选举动员与选后的权力分配中，社会运动支持票，相对于民进党所擅长动员的族群与国家认同选民，显得空洞而且难预料。民进党立场显得摇摆，从社会议题特别是劳工、环保等严肃的政治经济议题上撤退，甚至被批评为向资本利益靠拢。

“联盟”的出现代表社会力跨议题、跨地区的“中层动员”（meso-level mobilization）的出现。例如，1995年“立法委员”选举时，分散台湾各地的环境保护运动人士，有感于民进党对于环境议题的退缩，以及在反对兴建核四厂的立场的软弱，选择另外成立“绿色执政联盟”，后来演变发展成“绿党”，就是对于民进党不满，进而挑战的例证。所谓“联盟”其实并无明确的党员组织，经常是跨议题群体的横向联系。单一议题的组织，在自愿的基础上，透过“联盟”，可以和更多的群体交流，并获得更广的宣传与认知。但是“联盟”也好，第三部门也好，他们的联盟机制松散，可能要面临“群龙无首”、“搭便车”（free-riding）的挑战。

而透过先前的“社区营造工程”、教改行动与“社区大学”所发展的各种社会行动网络，出现所谓“社运界联盟”或者“民间改革力量联盟”，也有泛称为“第三部门”的想象与说法。

综合上述，进入1990年代，政治场域中被国家认同、修宪问题、政权争夺与保卫战为主战场。不但政党分裂、选民重组，而政治场域行动者与社会场域行动者之间的关系形式，也益形复杂。本文列出六种社会场域面对变局发展出来的认同与策略，它们分别是“边缘反抗”、“立法游说”、“监督”、“社区总体营造”、“非营利公共服务”、“联盟”，用以说明此一阶段台湾社会力与“国家”、政党的动态关系。但是整体而言，社运能扩展政治资源的边际效益



开始逐渐减少。很多社会争议或者冲突，现在都进入被分隔、切割的法律过程，已经丧失了其原来占有的道德高点，相对其动员能量也减少，所能发挥的力量，不如前一个10年。

90年代“社会力”的理论发展方面，除普遍仍沿用“民间社会”一语，在此一阶段也出现“市民社会”（civil society）的相关讨论；前者为一般人所使用，但后者则常为公共知识分子、社区总体营造所使用。“市民社会”起源于对于英语 civil society 的翻译，而除了“市民社会”之外，90年代同时出现平行的“第三部门”的讨论。所谓“第三部门”，意指在国家、功利主导的市场之外的领域，特别是那些有志愿性格的“非营利组织”（NPO）、“非政府组织”（NGO）。在很多时候，第三部门和 civil society（市民社会、民间社会以及以后的公民社会），处于互换使用的情形。我们如果一定要区分，那么，在学理上来说，“第三部门”是由组织的特性所决定，强调其社会功能与管理问题，而且，组织的进步性或者保守性，似乎不是重点。但如果我们讨论在社会整体的自我想象，如果是从自我改造、自我提升的“乌托邦”意义上来说，那么“civil society”可能比“第三部门”更为恰当。

#### 四 政党轮替、再轮替：建构“公民社会”的想象（2000年以来）

##### （一）“朝小野大”与民进党执政困局的形成

2000年3月的“总统大选”，陈水扁以相对多数、未达半数的选民支持结果，领先另外两组候选人（连战、宋楚瑜）当选“中华民国总统”。国民党一党独大，治理台湾55年，掌控军队、行政、司法、立法权，现在必须

交出政权。如果不交出，等于违背从1980年以后蒋经国的一贯政策方向与国际的民主化潮流，同时，也必定摧毁台湾年轻的民主法治基础。但是由于民进党追求“建国”理想的历史观和“中华民国”宪法格格不入，所谓“宪法之治”，不论在“程序”上还是“实质”上，都面临最大考验，而政治场域的权力关系面临剧烈重组，更不在话下。

在刚开始执政的前20个月，陈水扁尚能勉强维持选前的“新中间路线”的承诺，但由于在“立法院”中“国、亲”联合阵营远大过民进党与台联党联合阵营，形成“朝小野大”的困境，持续出现“逢扁必反、政治空转”的情势。随即，2002年陈水扁解除代表中间内阁的唐飞的“行政院长”职位，改组内阁，并在党内压力下表示要终止核四发电厂的兴建，招致“立法院”以违宪为由的强力杯葛。2002年7月陈水扁再度违背当选承诺，接任民进党党主席，随即又揭开两岸关系为“一边一国”的政治底牌。至此，统独争议、朝野冲突升高到顶点，两岸交恶更加公开化，台湾正式陷入“蓝、绿”二元的极化政治，且几乎无争不涉及党派、政权、与国家认同，情绪骚动的局势无法逆转，社会改革议题因此受到严重的排挤。

2004年陈水扁竞选连任，民进党用“公投法”的漏洞，提案“公投”、设定大选的议题，是为“公投绑大选”。而2004年分裂的蓝营，终于在选民要求的压力下推出“连、宋联合”的最佳阵营，蓝、绿再度对决达到最高点。但紧绷的选情，最后在“二颗子弹”的“刺杀疑云”下，陈水扁最后以相差不到0.5%的得票率获得形式上的胜利，但因为选举最后关头，以及选后验票过程，波折起伏，真相不明，选举的公平性无法被很多人接受，特别是蓝营的支持者。否定选举结果的声音四起，台北市街头因此出现长期抗争的小股人群。2005年连战访问中国

大陆，进行历史性的“破冰”之旅，国、共两党展开新的开创性的接触，宋楚瑜随后前往大陆，共同形成对于民进党政府的内外夹击之势。2006年陈水扁亲信与家人卷入收贿、洗钱的案件，引发大规模的群众抗议，动员者称之为“百万人反贪腐、倒扁”行动（2006/09～2006/10），简称“红衫军”，也号称为“跨党派”、有中产性格的公民自主行动。2008年马英九代表国民党大胜民进党，这样的结果不出意料，诚有先前蓝绿政治极化的僵局、两岸政府间的冲突、人民对政府的不信赖、所得差距扩大等大形势与政治经济气候的背景。

## （二）民进党执政后对于社运的态度

吴介民（2002）曾为文认为，当民进党势力成为执政者之后，反而从社会改革议题上退缩，而且，曾经和民进党分头并进的一些社会运动人士，感到进退失据，特别有挫败感。吴运用“克罗塞维兹逻辑”来解释这种现象。根据克罗塞维兹的《战争论》的立场，战争本身并无最终的价值，必须根据明确政治目标来做指引，因为战争只是一种达到目的的手段之一。吴介民认为，从“党外”时期以来，很多从事政治反对运动的人士，他们对于社会运动、社会改革议题的看法，也类似。他们最优先选择都是要取得政治上的胜利，要掌握政权为最终目的。社会改革，社会运动对他们来说，只是次要战场，或者仅止于政治斗争的外延。这特别反应在劳资抗争中，执政的民进党政府站在偏袒资方的立场，在环境生态保护与经济冲突中，也站在偏袒发展的立场。吴介民甚至暗示，陈水扁在选前提出所谓的“新中间路线”，其实就是一种为达到执政目的而从改革的道路上的“倒退”的提前宣示。

对于吴介民的论点，如果我们看特定的社会改革议

题，特别是在可能影响经济成长、资本家投资意愿的相关项目上，一个受困于两岸关系而不被资本家信赖的民进党政府，的确如此。而稍早在1990年代，民进党人士还在地方县市执政时，已经出现同样的问题。批评者如Linda Arrigo（1994）早已认定民进党和国民党在阶级属性上，并没有太大差别。2000年成为“中央”执政者、掌握执政机器之后，优先选择仍然是政治版图的维护与扩大，社会改革议题可能更无法获得支持。

但实情可能较为复杂。例如，我们看民进党在其他的社会改革议题的立场上，特别是和投资、经济成长关系比较遥远的社会改革议题上，例如，农民福利、老人福利、失业救助、残障福利、提高妇女保障、原住民族的权益保障、客家族群权益、国民教育改革等等，似乎并非如此。事实上，如果吴介民的“克罗塞维兹逻辑”是正确的，我们也可进行反面申论，只要对维护政权、打赢选战有利，尽管可能有长期与短期之分，任何社会进步改革，国家机器都可能尽力去推动，直到争取选票的边际效用下降；或者，只要对维护政权不利，任何社会进步改革，国家机器也可能不会去推动，或者只是口惠而已。

关于前者，民进党政府与“立委”的努力，我们可以2001年通过《志愿服务法》、2002年通过《性别工作平等法》、2004年通过《性别教育平等法》、2008年通过的《国民年金法》等来举例说明。这些具有进步意义的法案，都是民进党政府响应自己过去的社会改革主张，和部分亲民进党的民间社会团体共同协商，进入立法程序完成三读。<sup>①</sup>

<sup>①</sup> 此处并不检讨法案内容，也不是在肯定法案内容的进步性。相信很多地方都是经过意见与力量的角力、折中才获致的成果。重点在于指出：民进党政府确实利用掌控“国家机器”的机会，进行社会立法的工作，也透过对于弱势群体的福利与补贴，进行“财产转移”。

又例如民进党政府推动教育改革，虽然因为教改内容有“去中国化”的问题而饱受各界怀疑与批评，但就教育人权、教育体系以及人事的改革，仍和教改团体维持合作以及政策咨商的关系。

### （三）全球公民社会

#### 1. 民间团体全球化与 INGO

虽然有批评民进党执政是“锁国”，但是民进党除确实“自愿”限制和中国大陆扩大交往，也“被孤立”而无法和中国大陆积极交往。除此之外，民进党为突破无邦交国、无法参与联合国各种组织的困境，表现积极且更急切、努力。例如，民进党政府积极推动台湾民间团体的“国际交流”，鼓励台湾民间志愿组织“出国”服务、“国际参与”，对外进行志愿工作与援助。这虽然非源自民进党政府时代的创举，但民进党在行动上更支持，也更积极。特别是可见到的议题，例如台湾南岛民族与世界原住民族、大洋洲小国的交流，奖励台湾妇女团体、人权团体代表在各项国际会议的出席等，也发起国际志愿服务，鼓励学生、医师、专业人员以志愿服务方式前往邦交国或其他地区。但是实质效果可能无法被明确认知，而在全球与永续发展有关的国际 INGO 会议，各式高峰会议，虽然成效难彰，但台湾都不缺席。

比政府走在更前面的是台湾佛教团体的全球化与传播。其中最著名的是慈济功德会与佛光山等。而“慈济功德会”的海外志工服务，事业及于环保、医疗、教育、救灾并扩及世界，俨然是华人世界第一大宗教与志愿服务组织。

#### 2. 全球化与“另类全球化”行动

“全球化”是跨 20 世纪的历史力量，压缩空间距离

(尺度)、压缩时间刻度(步伐),把分散与孤立的个体、人群、地区、国家,都拉拢在“同”时间、“同”空间而共存的现象、想象之中。全球化的基础动力、火车头,是经济发展,效率主义挂帅,强调市场整合与竞争,全球化意图打破贸易壁垒与 national economy 的框架,其他全球政治、文化问题应运而生。

“另类全球化”是在同样压缩的空间尺度、时间步伐的思维下,但是重点不在自由经济,而是在人的共存、同时存在的相互性,包括普世人权、和平、互助、共享之上。其中在“共享”的议题上,能源生态、经济成果,还有负面的全球“风险”的共享。这个概念就是“我们只有一个地球”,而我们对于地球上所有的生物,包括自身,都有要求永续发展的责任与权利。“另类全球化”亦面对过去社会运动经常局限于一国、一区域的问题。如果今天的问题来自全球经济,跨国的超大商业组织,跨国流动的资本,那么社会运动界也必须走“抗争全球化”的路线,就是对于“全球正义”(global justice)的主张。“另类全球化”因此也不能成为“民族独立”、“民族运动”的忠实拥护者,因为“另类全球化”必须具备了“全球公民”的想象。

1995年间,台湾自主工运人士曾经跨国声援尼加拉瓜劳工,协助其加入他们对于台商资本雇主的抗争。而进入2000年,台湾的全球公民社会运动,有新的发展。新议题分别在跨境的弱势群体相关权益出现。其中又以外籍配偶(新移民)、移工的劳动权益与政治公民权为主要议题;相关的社会运动团体已经走上街头。另外,议题接近的则是大陆籍配偶入籍台湾的相关权益问题,因为涉及两岸平等对待的问题而比较复杂。而随台湾与大陆的经济整合更加紧密,台湾工运人士与团体,也参加跨国性的反跨

国企业的全球剥削，透过香港的工人权益组织与中国大陆的维权人士，进行中国沿海台商、港商所雇用的劳工权益的维护（加入晚近对富士康工作环境调查与抗议，是为一例。）。

除此之外，以全球为尺度的生态保护运动、防灾以及全球风险议题，也在台湾开始发酵。台湾的环保运动，正走向全球性的、地方性的永续发展的思维。这对历来台湾地方政府所领导的“国家发展主义”、追求“经济成长主义”，在重要的开发案上，形成对抗的情势。今日台湾的环境与生态保护议题，已经不是社区居民与运动积极人士的联盟，而新的行动者，除绿党、荒野协会为著名之外，更包括了生物多样性、全球气候变迁、全球风险经济社会的学者专家复杂的专业知识的投入，这已经足以让政党过去对社会进行动员的“手脚”显得短视与碍事而已。这样的全球社会、全球公民与正义的想象，是早期社会运动所未见的新的现象。

#### （四）红衫军与“公民社会”

“百万人、反贪腐、倒扁”运动，发生于2006年9月，运动的主因是陈水扁家族涉入卖官与洗钱的丑闻。而运动的背景，却正是2004年大选之后，蓝绿对抗再上一层楼，政治极化、党派利益、族群动员超过一切大是大非的时刻。而此一街头运动所动员人数，在聚集最高的时候超过战后所有的街头抗议的人数记录（估计数有从30万人到100万人的差距）。红衫军的行动构框，大约有几个面向：（1）非关蓝绿、“统独”、政党；（2）虽然要求“倒扁”但意义是反贪腐。而反贪腐是“民主政治”、“爱台湾”的普遍价值，不是一党一派的利益；（3）文明理性，具有中产“美学”的集会抗争（刻意强调和民进党

群众大会的“脏乱”不一样)；(4) 展现守法、有秩序，具备嘉年华会、愉悦的氛围（所以没有口号喧闹与悲情）。总之，可以说是一次有道德情操的“公民集体”，对于“失德”的政治人物的总批判。

红衫军活动对于台湾“公民社会”的形成，到底有何作用呢？因为台湾社会深深陷入蓝绿对抗思维，鸿沟太深，凭单一反贪腐议题的社会动员，想一次跨过，恐有实际困难。特别是陈水扁家人的贪腐案在当时尚未进入司法审理程序，也就是陈水扁在法律之前尚不一定有罪的情形下一定要逼他立刻辞职不可，当然无法获得绿营支持者的认同。而事后的经验研究也支持，红衫军的抗议者仍以原来“倾蓝”的选民为大多数。

但是，也有另外的说法认为，国民党、泛蓝的群众，原来因为倾向支持统治者，所以也不了解社会运动的积极意义，甚至可能有认为社会运动都是民进党动员制造混乱的偏见；但这次因为政党轮替，终于也有机会以“反抗是正当的”公民身份与道德基础，走上社会运动的场所，同时他们也愿意放下政治争议，放下党派旗号，禁止政治人物上台，进行一场至少在“名义”上十足可称公民社会的抗议活动。红衫军在一个月的抗争期间，虽然不乏小规模冲撞，但的确以和平方式落幕，回归“常规”的政治，也就是还是由“政党”与选举进行对决的政治，也可以说是台湾民间百姓在“抗议中”得以培养公民素养的学习课。

## 五 结论与讨论：从百姓的“民间社会” 到想象的“公民社会”理想

这篇论文以政治场域、社会场域的概念为基础，先讨



论台湾来自草根、民间的自主社会力，进而探讨不同形式的社会集体行动和台湾的政治变迁的关系。这两个场域之间的关系，笔者用“动态”、“辩证”、“互为因果”来形容。一方面，政治场域的诸多变化，从统治规则到象征符号，限制了社会行动者不同的行动意义及策略与剧目的选项；另一方面，也提供网络动员与盟友的选择；而社会集体行动者的自我学习，对政治行动者进行监督、游说、抗争，进一步影响政治场域的转型方向，并迫使政治行动者调整价值与对策。

但我们也看见，双方的关系与作用力并不是对称的，也非线性的，本文认为政治制度、体系的变化，政治机会结构，对于社会行动者的认同以及行动策略有较大的影响。整体而言，在特定的历史关头，例如自由化、民主化阶段，或者当发生政党轮替、政权移转的关头，政治场域相对开放，政治机会充沛，会提高社会力对于政治制度、行动者的影响力。本文也认同社会力的发展，丰沛的社会组织联系与动能，是任何民主政治无法或缺的横向联系。少了自主的社会力，政治体系单靠选举、政党政治，不但无法形成发达的公民意识，体系也必将缺少能自我防卫的免疫力，既无法自我修正，也无法提升民主政治的质量。

此外，在讨论“社会力”的同时，笔者也提出了台湾学者在使用 *civil society* 时，用了三种不同的翻译方式，分别是“民间社会”、“市民社会”与“公民社会”，并依照这样的出现顺序。借此三种用语，我们定位并分析上述的“社会力”。这三种用法，其实出现在不同的时间，相当程度呼应了本文的三个 10 年。以下，我们透过对这三种不同用法作进一步说明，同时也作为本文总结的引申讨论。

(1) 1980 年代，*civil society* 首先被翻译为“民间社

会”，作为“社会力”浮现的想象：“民间社会”原来属于日常用语，建筑于“官方文明”与“乡野文明”、“现代工业社会”与“传统社会”，或者“民族国家”与“地方社会”的二元分类意义上。其中尤其以“官 VS 民”的二元对立，这原属中华传统中，最根本且最显著的阶层划分。而“民间社会”被用来当做一种理论用语，也说明台湾 1980 年代的草根自主性抗争和威权统治者处于二元对立、民间自主反抗的社会情势与政治条件。而即使是解严之后，这个词在国民党主政时期都一直被大量使用，也延续到 2001 年政党轮替之后。

从撷取到的报道中，我们可以归纳出，当时对于民间社会一词，有以下几个特别集中的含义：①指一般人、善良的一般人（老百姓）；②非营利组织或中介团体；③有自主、能自我管理特色的团体。而我们在本文的分析中，用“官逼民反”来形容早期的“自力救济”，也用社会倡议行动来说明“社会运动”的风潮。用“民间社会”一词来呼应学者所称的台湾社会运动的“黄金 10 年”，也是恰当的。

(2) 1990 年代，“社会运动制度化”、“社区”兴起的时代。此阶段 civil society 被翻译成为“市民社会”的情形出现。不过“市民社会”终究属于知识界、社区运动鼓吹者的特别理论用语。它最集中的意义在于：其一，指涉倡议、权益主张或者积极参与公共事务；其二，一种理想未来，建构良善、可欲求的公民情操、文化修养、文明理想（体制）等；其三，指善良的一般人、老百姓。

“市民社会”使用次数相对少，出现比“民间社会”晚，和“民间社会”处于混用的情形。但它同时也比“民间社会”更理想化，建构成为“可欲求”、未来的一种社会关系。整体而言，“市民社会”反映 1990 年中期

之后，公共知识分子对于当时“社区总体营造”等大规模下乡，同时也在都市建立“社区大学”、推动“公寓大厦”社区自治的兴趣。

(3) 2000年当年，台湾陷入“总统”大位、政权可能易手的三强相争的激烈动员情势。此时不论是“市民社会”抑或“民间社会”的讨论与使用，都达到最高点。考虑本文的论点，了解政治机会结构的松紧，对于社会场域行动者的引导或动员的作用，使我们很容易理解这种现象。

(4) 但是一旦跨过2000年上半年，第一次政党轮替、朝野易位后，过去的“民间社会”的抗争者，现在反成为在朝者，而国民党主政时期试图建构的“社区营造”计划，已经被行政体制化所吸纳，成为常态政治的一部分，而社区大学的参与热情也相对受到冷却。可是政党之间的认同与族群矛盾，只有加深而没有减低。

此一阶段 civil society 常被翻译为“公民社会”，更加反映政治、社会场域行动者的心态改变。“公民社会”希望台湾转型而成为一个“正常”的“民主国家”的“正常”的公民，要有“正常”的公共关怀，特别是不应该被党派意识形态所限制，更不应该被族群身份所限制。新的“公民社会”用语快速的上升情形，相对于另外两个用语的快速下降，有明显的替代性。而当面临红衫军反贪腐行动的时期（2006/09），“公民社会”的用法也出现同时高度并用的情形。

“公民社会”的意义，其实和“市民社会”差异不大，特别集中于（1）权利与权益倡议、主张积极参与公共事务，以及（2）是一种理想未来，建构良善、可欲求的公民情操、文化修养、文明理想（体制）等。

但是“公民”比起用“市民”、“社区”来想象，自

然更能强调跨越“蓝、绿”或者“国家认同”的界限的企图。而造成“公民社会”用语流行起来的另外的外部原因，是全球化、另类全球化所倡议的 global civil society 以及 global justice。Civil society（英文）在这样的意义脉络下，“公民社会”已经超越了过去的（中文的）“民间社会”以及“市民社会”的语意，成为一种新的规范性概念了。时至2010年，台湾社会力仍然不断生成与发展，而“公民社会”将持续作为这一个阶段的台湾社会力的自我想象与定位，是面对政党竞争与市场经济的发展体制，特别强调公共性、理想性的社会行动概念。

## 参考书目

王平整理，1989，《如何看待民间社会》（1989年7月25日“如何看待民间社会”座谈会整理稿，萧新煌主席，王振寰、卡维波、南方朔出席），《中国论坛》336：7-22。

王振寰，1989，《台湾的政治转型与反对运动》，《台湾社会研究季刊》2（1）：71-116。

何方，1990，《从“民间社会”论人民民主》，《当代》47：39-52。

何明修，2000，《环境运动与反对运动》，《台湾史料研究》16：73-93。

何明修，2001，《台湾环境运动的开端：专家学者、党外与草根（1980~1986）》，《台湾社会学》2：97-162。

何明修，2003，《政治民主化与环境运动的制度化（1993~1999）》，《台湾社会研究季刊》50：217-275。

吴介民，1990，《政体转型期的社会抗议——台湾1980年代》，台北：“国立”台湾大学政治学研究所硕士论文。

吴介民，2002，《解除克劳塞维兹的魔咒：分析台湾当前社会改革运动的困境》，《台湾社会学》4：159-198。

杭之（陈忠信），1990，《社会运动与民间社会的发现》，《迈向后美丽岛的民间社会（下册）》，台北：唐山，第163~168页。

南方朔，1987，《国幅、资本、人民：八〇年代台湾的社会力

场》，收录于许津桥、蔡诗萍编《1986年台湾年度评论》，台北：圆神，第63~87页。

若林正文、洪金珠、许佩贤译，2009，《台湾：分裂国家与民主化》，台北：新自然主义。

陆铿、柏阳、高鲁冀等，2004，《江南（刘宜良）逝世二十周年纪念专辑》，《传记文学》85（4）：46-74。

陈昭如，2010，《被遗忘的一九七九：台湾油症事件三十年》，台北：同喜文化。

张茂桂，1989，《社会运动与政治转化》，台北：“国家政策研究资料中心”。

张茂桂，1993，《社会变迁与社会力的释放》，收录于江炳伦编《挑战与回应——民国七〇年代台湾的巨变》，台北：自由基金会、五南出版社，第1~40页。

张茂桂，2002，《多元主义、多元文化论述在台湾的形成与难题》，收录于薛天栋编《台湾的未来》，台北：华泰文化事业公司，第223~273页。

张茂桂、朱云汉、黄德福、许宗力，1992，《民国七十年代台湾地区“自力救济”事件之研究》，台北：“行政院”研究发展考核委员会。

张景涵、张郡文、包青天、许仁真等，1972，《台湾社会力的分析》，台北：环宇。

黄德福，1992，《民主进步党与台湾地区政治民主化》，台北：时英出版社。

汤志杰，2006，《重探台湾的政体转型：如何看待1970年代国民党政权的“正当化”》，《台湾社会学》12：141-190。

杨渡，1987，《民间的力量：台湾社会的现代启示录》，台北：远流。

杨渡，1988，《强控制解体：解严前后台湾社会的变貌》，台北：远流。

黎安友（Andrew J. Nathan），柯洛漪译，2000，《蜕变中的中国：政经变迁与民主化契机》，台北：麦田。

欧阳莉（编），2000，《航向消费新纪元——消基会成立20周年专刊》，台北：消基会。

萧新煌，1989，《社会力：台湾向前看》，台北：自立晚报文化出版部。

萧新煌、何明修，2006，《台湾全志——社会志·社会运动篇》，南投：“国史馆”台湾文献馆。

萧新煌、江明修、官有垣，2006，《基金会在台湾：结构与类型》，台北：巨流图书公司。

Arrigo, Linda Gail, 1994. 'From Democratic Movement to Bourgeois Democracy.' pp. 145 - 180 in *The Other Taiwan*, edited by Murrey A. Rubinstein. NY: M. E. Sharpe.

Chang, Mau-kuei and Yufen Chang, 2011. 'Rosy Periwinkle': The Politics of the Licensed Prostitutes Movement in Taiwan. pp. 255 - 281 in *East Asian Social Movements: Power, Protest, and Change in a Dynamic Region*, edited by Jeffrey Broadbent and Vicky Brockman. New York: Springer.

Chu, Yun-Han, 1992. *Crafting Democracy in Taiwan*. Taipei: Institute for National Policy Research.

■ (张茂桂, 中研院社会学研究所研究员, 专长与兴趣为政治社会学、族群/国家研究和社会运动)

# 台湾的民主转型与 “宪政”选择

林继文

台湾的民主转型，经常被放在第三波民主化的潮流中理解。<sup>①</sup> 这样的理解没有错，但还不能充分显现台湾民主化的特性。其中最引人注目的地方，在于选举的开放和认同的重构同步进行，并以“宪政”秩序的变革联结两者。所谓宪政秩序，是对国家最高权力的规范和配置。<sup>②</sup> 一套规范如果能被人民非经强制地接受，就具有正当性。台湾在1990年代进行的“宪政”选择，不但调整了各“宪政”机关的职权，也透过选举赋予“总统”和“国会”新的正当性，而这个正当性和国族边界的想象有密切的关系。所以，要掌握台湾民主化的真貌，得先理解台湾的“宪政”变迁。顺着这个道理，我们可以从一个新的角度来分析台湾的“宪政”选择：宪法条文的修改，是否是

① 台湾的民主化曾是国际汉学界的重要议题，例如 Tien, 1989; Moody, 1992; Wachman, 1994; Wu, 1995; Dickson, 1996; Hood, 1996; Diamond et al eds., 1997; Chao, 1998; Dickson, 1998; Lin, 1999; Wang, 2001; Jacobs, 2007 等。

② 宪法包含的范围相当广，例如主权、人权、政府体制等。本文将重点放在菁英行为，所以着重政府体制的讨论。

为了要响应威权体制所留下来的正当性危机？谁是修宪者？他们修改宪法，究竟是为了解决正当性危机，还是要谋求一己之利？新的“宪政”体制符合人民期待吗？正当性的危机解除了吗？

这篇论文不能完全回答这些问题，但可以提供解答这些问题的线索。次节叙述什么是台湾“宪法”。我们将会发现，写在纸上的宪法条文和实存的“宪政实践”（constitutional practice）有很大落差，但是“宪政”的改革却不得不从形式上的“宪法”开始。第二节说明李登辉接班时面临的正当性危机，第三节将这个危机联结到李登辉时代的六次修宪。第四节的重点，是从少数政府和政党竞争的角度，探讨陈水扁时期的“国会”和选制改革。结论部分，从民主治理的角度观察台湾当前的“宪政”秩序，指出“修宪”所留下的几个问题。

## 一 谁的“宪法”？

从1991年到2005年，台湾进行了七次“修宪”，平均两年一次，频率很高。这几次修宪创造出新的政府体制和选举制度，幅度相当大。然而，宪法本文却一字未改。要理解这个令人困惑的现象，必须了解这些修宪者所修改的宪法，具有什么样的特性，以及修宪者在台湾民主化过程中所面对的挑战和机会，才能解释他们的选择。

台湾“宪政”选择的本体是“中华民国宪法”（以下简称1946年宪法），订立于1946年12月25日的南京，1年之后实施。这部宪法，有多大的程度影响具体的“宪政”实践甚至1990年代的修宪？这不但是体制问题，也涉及此一宪法所代表的“国民”是谁。为回答这些问题，我们要先对“中华民国”的“宪政史”有个概略的了解。“中华民国



宪法”，是在中华民国成立 35 年之后才订立的。在这之前，历代政府草拟了不少宪法，例如《中华民国临时约法》（1912 年）、《中华民国宪法草案》（1913 年）、《中华民国约法》（1914 年）、《中华民国宪法草案》（1919 年）、《中华民国宪法》（1923 年）、《中华民国宪法草案》（1925 年）等。

北伐之后，国民大会于 1931 年通过《中华民国训政时期约法》，1936 年国民政府公布了《中华民国宪法草案》。有人将这部又称为“五五宪草”的宪法草案视为 1946 年宪法的雏形，但事实上两者差异不少。<sup>①</sup>“五五宪草”承接孙中山的五院制，由“国民大会”执掌“中央”政权，“行政院”对“总统”负责，“总统”对“国民大会”负责，“立法委员”和“监察委员”由“国民大会”选出，其政府体制接近总统制。但 10 年后订立的 1946 年宪法却具有倾向内阁制的特色，虽然仍然实行五院制，但规定“行政院”（内阁）为最高行政机关，对“立法院”（“国会”）负责，“立法委员”则由人民直选产生；“总统”提名“行政院长”要得到“立法院”的同意，“行政院”除接受“立法院”的质询，亦可对“立法院”的决议提出复议，如果“立法院”以 2/3 多数通过原案，“行政院长”即应辞职。1946 年宪法也规定，“监察委员”由省市议会选举产生，“监察院”对“司法院”与“考试院”有人事同意权。10 年之内产生这么大的变化，主因在于制宪者的身份有所改变。“五五宪草”的制定基本上由国民党主导，但抗日战争使“一致对外”的呼声响起，中国共产党和各民主党派因而成为制宪要角。1946 年宪法的起草者张君勱为中国民主社会党人，原因即在

<sup>①</sup> 关于“五五宪草”和 1964 年“中华民国宪法”的比较，请参考“国民大会”“宪政”研讨会，1981。

此；该宪法和“五五宪草”的诸多差异，其实多起自共产党和民主党派的提案。<sup>①</sup>

1946年宪法，的确是经历各党派折中协商而通过的。国民党对这部宪法其实是不满的，但当时国共内战已起，为了巩固正当性必须拉拢民主党派，所以并未更动此部宪法。不过，这并不表示1946年宪法从此成为民主“宪政”的蓝本。正是因为国共内战，这套宪法尚未实施就被冻结。1948年4月18日，第一届“国民大会”第一次会议通过《动员戡乱时期临时条款》，形式上属于宪法修正案，实质上却以增修条文的方式冻结宪法部分条文，规定“总统”在动员戡乱时期，得为紧急处分、设置动员戡乱机构、调整中央政府的行政机构及人事机构、订颁办法充实中央民意机构等，此外并规定“总统”、“副总统”连选连任不受宪法连任一次的限制。换言之，1946年宪法的内阁制精神，尚未实现就被存而不用，取而代之的是“总统”无上的权威。所谓的临时条款一点也不“临时”：一直到1991年4月22日，第一届“国民大会”第二次临时会才经由修宪程序废止临时条款，其存续时间长达43年。

总结1991年之前的“宪政”，可以归纳出几个特点。第一，受到西方民主宪政思潮的影响，现代中国的建立必然促成不同宪政蓝图的诞生。这些宪政的构想或接近议会内阁制，或倾向总统制，1946年宪法还有半总统制（有人称为双首长制）的特性，再加上孙中山的五权宪法设计，实可谓粲然大备。然而，不同版本的宪政蓝图之间并没有清楚的联系，宪法上的规范和宪政上的实践有很大的落差。1949年以前，现代中国处于“国家建立”（state building）的阶段，不同政权各自面临内外战争的状态；

<sup>①</sup> 请参阅中国民主社会党“国民大会”代表党部，1986。

这些宪法蓝图，就只是蓝图而已。第二，正是因为处于战争状态，不论是北洋军政府还是国民政府，在政府体制上都是以“巩固领导中心”为标的。对国民政府而言，领袖是党的中心，党又领导政府。长达43年的临时条款，虽然冻结了尚未真正实行的政府体制，却体现了这种以领袖为中心的思维方式。

所谓“临时条款”，其实绝大部分的时间只适用于台湾，但台湾并非国共内战的战场。台湾处在想象的内战状态，却有动员戡乱的实体。这个实体，以紧急处分之名，冻结了1946年宪法所设定的民主“宪政”体制。从纵向问责的角度来看，临时条款（及其修正）冻结了“总统”连任之限制，第一届“国大代表”也不必改选；至于第一届“立法委员”，则透过大法官会议解释而无须改选。简言之，临时体制使“总统”和民意代表都成为终身职，再加上党禁报禁，人民无从问责，也难以透过政党竞争和舆论来改变此一体制。这也使宪法所设定的横向制衡难以运作。即使“行政院”形式上仍对“立法院”负责，“监察委员”也可能纠举行政机关的不当作为，但这样的关系并非建立在人民的赋权之上，而多起于民意代表的个人意志。更重要的是，不论是人民还是民意代表，都难以监督“总统”的作为，而“总统”正是临时体制所设定的权力中心。

面对这种体制，台湾社会并非毫无反应。对威权体制的抗争未曾间断，地方选举和中央民意代表的补选更汇集非国民党的“党外”力量。然而，对“戒严体制”的抗议，并不代表台湾人民已经了解民主“宪政体制”的精髓；台湾的民主化表现在旧体制的终结，但不必然表示新体制的治理是成功的。一个重要的原因，是台湾欠缺民主治理的传统。从1895年到1945年，台湾是日本的殖民地，日本人透过台湾总督府统治台湾，而台湾总督却是集

行政、立法与司法于一身的专制者。日本帝国下的台湾采取委任立法，总督为当然中央机关，大多数的政策法令由官僚制定后授权台湾总督以命令形式发布，即使1935年后开放部分地方公职民选，其作用大半是象征性的。所以，日本殖民时代台湾的体制也是以行政管理为主，即使社会经济逐步现代化，但并未大幅扩张到政治领域；1920年代曾经兴起政治社会抗议运动，却以“议会期成”为主流，而许多参与者后来也变成地方民意代表。地方菁英和中央政权既竞争又合作，但从未掌理中央政权。

第二次世界大战后初期，国民党政权和台湾民间社会的冲突，除了和语言文化上的隔阂有关，也因为后者认为前者贪污腐化、任用私人，不符民众期待。一般人比较没有注意到，在矛盾冲突发展的同时，国民政府却已和台湾社会产生奇特的结合。1990年代前的“中华民国总统”和殖民时代的台湾总督都是权力中心，前者不受宪法节制，后者自外于日本国内法，两者都欠缺民意的监督；两者都因为正当性问题而开放部分选举，而地方菁英则透过有限席次的竞争而分享部分的权力。从非菁英的角度而言，大多数人对政治疏离，却刚好可在经济成长府的空间中找到自己的位置；人民多希望政府“大有为”而少谈政府权力的制衡；选民会找民意代表关说个人利益，但不见得对抽象的政策理念有兴趣。这样的结构，深刻影响台湾民主化的进程，也和宪政改造的走向有关。以下，我们先从威权体制的法治基础谈起，然后论述台湾的社会结构如何驱策1990年代的“宪政”变迁。

## 二 威权体制的正当性危机

威权体制首重政治秩序的维持，但其正当性并非来自

人民的授权。威权体制的主政者常诉诸危机或超乎个人的公共福祉，所以正当性的强弱取决于危机是否存在，或人民是否相信公共福祉高于个人利害。威权体制的存续力，也取决于执政者的治理能力：面对同样的正当性危机，治理能力越佳的政权越能延长寿命。从这两个指标观察，台湾具有一些特性。首先，在宣称“动员戡乱”的同时，台湾经济也在快速成长，而且财富分配相对而言平均。这一方面增强了国民党政府的正当性，另一方面却也孕育出受过一定教育，且在经济上自主的中产阶级。中产阶级可以缓和社会两极对立，却也不容易被威权政体吸纳。尤其是台湾，许多中产阶级不靠国家吃饭，并经常与世界各地接触，吸收知识，对台湾的内外情势其实相当了解。党外势力之所以快速崛起，和这个社会条件关系密切。其次，国民党政权固然受惠于快速的经济的发展，其他几个支撑其威权统治的正当性支柱却逐渐瓦解。所谓“动员戡乱”，成为不可言说，但大家又心知肚明的虚假目标。尤其是进入80年代以后，中国大陆推行经济开放，蒋经国在1987宣布解严并开放大陆探亲，台商也很快进入对岸，“反攻大陆”成为连国民党都不愿意多谈的口号。

暴露国民党政权正当性危机的最重要因素，是自然规律：执政者的老化。国民党在台湾的历史，大约就是蒋介石、蒋经国父子的执政史。国民党的正当性与其说来自意识形态，倒不如说建立在强人所领导的经济增长上。但是两蒋会老，“万年国代”和“万年立委”也会老。国民党在70年代逐渐吸纳台湾籍的菁英担任重要职务，一方面固然是要在国际孤立的情势下重塑内部正当性，另一方面却是因为领导阶层的老化，后者是无法逆转的规则。1980年代之后蒋经国和万年代表都已垂垂老矣，统治能力自然消退。80年代前期社会抗议蓬勃发展，情治单位却也陆

续发生失控的状况，应该都和执政者的衰老有关。1986年9月28日民主进步党（民进党）成立，当时仍处于党禁时期，所以组党人士已做好遭受逮捕的准备。然而，蒋经国却以“时代在变，潮流在变，环境也在变”，默许民进党的成立；一年之后宣布解严，也是蒋经国主导。蒋的做法的确引起国民党内保守派的质疑，但当时国民党无人能挑战他的权威。

蒋经国于1988年1月13日去世。人的寿命很难精确估算，所以台湾民主化纵使有各种客观条件的驱动，其进程仍有不确定性。更重要的是，日后对台湾产生重大影响李登辉，当时是“副总统”，自然成为暂代“总统”位置的人选。在当时，一般对于李登辉的印象是学者从政，把他看成蒋经国栽培的台籍菁英之一，但影响力不如当时的“司法院院长”林洋港。李登辉的个人背景深刻影响其日后的执政，但当时并未受到注意。<sup>①</sup> 我们得先描绘蒋经国过世后党国威权体系的危机，然后才能把李登辉放入一个充满限制，但也蕴涵政治机会的时空环境。从这个角度，才能理解李登辉时期“宪政”改造的目的性和具体作为（详下节）。

蒋经国过世后的李登辉，究竟能否巩固他的领导地位，仍有不确定性。依照宪法的规定，“中华民国总统”既非人民直选产生，也没有太大的宪法实权，要取得权力必须先控制国民党。从蒋经国过世的1988年1月到同年7月李登辉当选国民党党主席的半年间，台湾的威权体制处于转变的关键时期。蒋经国虽然不在，但国民党的结构仍然保守。当时环绕在李登辉旁边的国民党高层，不论是党内大佬或秘书长李焕，甚至蒋宋美龄，大都是旧时代的人物，和台

<sup>①</sup> 关于李登辉与台湾民主化与“宪政”选择的关系，请参考 Lu, 2002。Lee & Wang (2003) 出版了一本评判李登辉“总统”任期的专书，值得参考。

湾的庶民社会距离很远。李登辉是否能接替蒋经国担任主席，并未获得保守势力的普遍支持，后来是在国民党副秘书长宋楚瑜的协助下，才暂时化解党内的反对意见。李登辉虽然接任党主席并在1990年获“国民大会”选举为第八届“总统”，但国民党内反李势力已经由此成形。

李登辉和反李人士的冲突，反映出国民党的体制，也呈现强人逝去之后国民党的正当性危机。要解释李登辉时期的修宪，这是重要的背景讯息。前面已经提到，国民党威权统治的基础并非意识形态，而和强人领导下的经济快速增长，以及拉拢地方菁英的“恩庇侍从”体系有关。强人之所以重要，正是因为国民党不是“国会议员”所领导的内造党，也不是意识形态大众党，只有靠强人领导才能避免派系倾轧的问题。如今强人不在，派系问题自然浮上台面。但国民党的派系不全然是个人关系的结盟，而和威权体制治理台湾的方式有关。第一，所谓“外省人”（即1945年之后迁入台湾者及其子女），在政府部门占有一定的比例，尤其是军队和情治系统；反观台籍人士在政府相关部门工作的人数比例，远低于其人口比例。这表示“省籍因素”是台湾民主转型难以避免的问题。<sup>①</sup>就单以国民党来看，在李登辉担任党主席之前，非外省籍人士在中央常务委员会、中央委员会所占比例分别为45.2%（1986年）和19.3%（1981年），一般党员非外省籍的比例则有66.2%（1987年）。<sup>②</sup>第二，民进党的情况刚好相反。民进党并非没有外省人参与，但人数相当有限，外省人支持民进党的比例也相当低。

两党在省籍的组成上有这么明显的差距，而全台湾非

① 省籍和国族认同是了解台湾民主化的重要因素。请参阅 Wachman, 1994; Wang & Chang, 2005; Schubert, 2006。

② 请参考 Huang, 1995。

外省籍人口至少 86%，表示蒋经国过世后的国民党面临潜在的正当性问题：如果作为第一位台湾人“总统”的李登辉受制于国民党内的保守派，而后者的领袖势必不再是强人，国民党很可能失去多数民众的支持。如果国民党继续维持威权体系，并对政治社会抗议采取压制手段，则只有继续维持经济快速成长才能化解潜在的省籍矛盾，但这等于是把国民党的未来交给不确定性。再者，和其他威权国家和地区相比，台湾小，在国际上又孤立，如果硬要维持威权统治，只怕在国际上得不到支持。在这样的结构下，李登辉的处境固然艰难，但也因此具有枢纽性的地位。正是因为李登辉具有台湾人“总统”的身份，而且越往基层走党内保守菁英的影响力越低，所以能借由外力而塑造新的正当性。这样做可能导致国民党分裂，而“总统”是“国民大会”选的，执政党的分裂对李不见得有好处。要赢得和保守派的竞争，李登辉必须直接从普罗大众手上取得正当性。这表示“宪政”改造势在必行，但宪改本身是复杂的工程，“国民大会”本身就是一个竞技场。下节从这个观点解释李登辉时期的修宪。

### 三 李登辉时代的六次修宪

在分析李登辉担任“总统”时期（1988～2000年）的宪改之前，我们先陈述基本事实，接下来才能解释为什么会发生这些事实。这六次修宪因为没有变动宪法本文，只以“增修条文”的方式修宪，一般称为宪法增修。其时间与概要如下：

第一次增修（1991年）：“国会”（“立法院”、“国民大会”）全面改选，以法律规定两岸人民权利义务关系等。



第二次增修（1992年）：规定“总统”、“副总统”由“中华民国自由地区”全体人民选举产生，任期改为4年；开放省市长民选；“总统”提名“监察院”、“考试院”、“司法院”有关人选，交由“国民大会”行使同意权等。

第三次增修（1994年）：确定“总统”、“副总统”由人民直接选举产生；“总统”罢免案须由“国民大会”提出，经人民投票同意通过；“总统”发布经“国民大会”或“立法院”同意任命人员的任免命令，无须“行政院长”副署。

第四次增修（1997年）：“行政院长”由“总统”任命，无须“立法院”同意；“立法院”得通过对“行政院长”之不信任案，通过之后“总统”得宣告解散“立法院”；对于“总统”、“副总统”弹劾权改为由“立法院”行使；将复议门槛由2/3降至1/2；“立法委员”自第四届起增至225人；冻结省级自治选举等。

第五次增修（1999年）：“国民大会”代表通过延长任期，并以“立法委员”选举政党得票比例分配“国大代表”席次。此次修正案后经大法官会议宣告违宪。

第六次增修（2000年）：修宪提案权从“国民大会”移转给“立法院”，并规定“国民大会”代表的名额与选举方式；之后的修宪提案由“立法院”提案，并交付给任务型“国民大会”审议通过；“总统”、“副总统”之罢免案，改由“立法院”提出，经人民投票同意通过。

从内容看，这些增修条文相当复杂，既有文献也多从法条论述其合理性。条文分析很重要，但不足以显现修宪者之间的角力和合作。要解释这些宪法修正案如何产生，起点还是威权体制的正当性危机。如前节所述，1988年，很少人还认为“大陆地区”正被“叛乱团体”占领，“动

员戡乱”当然也就没有合理性。不过，如果废止临时条款，会带来另外的问题：“中华民国宪法”适用于1947年的中国，但“中华民国政府”在1988年的治权范围却仅限于台湾、澎湖、金门和马祖（以下简称台澎金马）；第一届“国大代表”和“立法委员”都已过世或老迈，不能代表台澎金马以外的地区，若以非民选方式产生代表，又违反宪法规定。这就是所谓“法统”问题。那么可以制定新宪法吗？如果由台澎金马的人民选出制宪代表，恐怕会被当成法理“台湾独立”。如果不这样做，就只好修宪，而且修宪前要先处理“动员戡乱”的问题。

按照1946年宪法对于修宪程序的规定，通过宪法修正案必须要有1/5“国民大会”代表提案，2/3出席，及出席代表3/4之决议。以国民党在“国民大会”所拥有的席次而言，1991年和1994年分别有87.5%和78.9%；1997年“国大代表”选举，国民党只获得54.8%的席次，只有加上民进党的29.6%才能达到3/4多数。“国民大会”的席次分配对修宪的进程和内容产生重大影响：1997年以后，只有国民党、民进党联手才能推动修宪，即便是在1997年之前，形式上的3/4多数也不见得能被李登辉掌握。那么，李登辉要如何修宪？

回到1988年，李登辉有两个选择：向党内保守派妥协，或寻求和民进党的合作。<sup>①</sup>前者，很可能使李登辉成为过渡性的角色，后者，却可能大幅改造旧体制。国民党党主席要和民进党合作当然充满风险，和保守派妥协却可全身而退。李登辉和民进党的合作不见得是必然的，但一些事件的发生的确让他和党内保守派渐行渐远。1990年2月，国民党内爆发二月政争。对于即将进行的“国民大

<sup>①</sup> Lin (2002) 认为，可以从交易的观点来理解台湾的修宪。

会”“总统选举”，林洋港等人在国民党临中全会主张票选“总统”与“副总统”候选人。公开和党主席唱反调，在两蒋任内是无法想象的事情。最后虽然以起立方式推举李登辉、李元簇担任国民党“总统”、“副总统”候选人，“国大代表”却有人推举林洋港、蒋纬国为“正、副总统”候选人。虽然林洋港最终拒绝接受联署，但“主流派”与“非主流派”之争已经爆发。国民党内的冲突很快向外蔓延，少壮派国民党“立委”在同时组成“新国民党联机”，后于1993年8月组成新党，高举反李大旗。另一方面，“国民大会”却在1990年3月13日通过临时条款修正案，将1986年所选出的增额代表任期延长为9年，引发数千名大学生聚集在中正纪念堂抗议，称为“三月学运”。

李登辉个人如何看待“三月学运”和其他的抗议行动，目前欠缺清楚的资料。但从后果来看，对“国民大会”的抗议行动（尤其是学运），和国民党内的冲突关系相当密切。对于“三月学运”所提出的诉求，包括解散“国民大会”、废除临时条款、召开“国是会议”以及政经改革时间表，李登辉予以正面响应，并在同年6月底举行“国是会议”。一旦召开“国是会议”，等于就是把非国民党的力量拉到主流、非主流派的竞技场里。1990年的“国是会议”，形式类似同时发生在中、东欧的圆桌会议，由朝野代表针对各项改革进行协商，会议的共识包括“终止动员戡乱时期”、“废止动员戡乱时期临时条款”、“修宪采取一机关两阶段方式”、“修宪以中华民国宪法增修条文名之”、“回归宪法”等，等于宣告修宪工程启动。从第一次增修的议题来看，的确反映了“国是会议”的共识。“国民大会”在1991年召开第二次临时会，确立了不动宪法本文，以“中华民国宪法增修条文”的方式

修宪。该次会议确立第二届中央民意代表产生的法源和相关规定，给予“总统”发布紧急命令的权力，明定两岸人民权利义务关系，得以法律为特别规定，并废止《动员戡乱时期临时条款》。此次修宪终结了“万年国会”和临时体制，清楚响应社会吁求。

但一般多忽略“国是会议”的另一项共识，就是“回归宪法”。如果真的依照宪法本文的规定，除了有前述“主权治权不一致”的问题，还会使“总统”职权虚位化。依宪法，最高行政机关是“行政院”，“总统”接近象征性的国家元首。早先民进党也主张议会内阁制，由“行政院”对“立法院”负责。但是宪法所规定的政府体制，几乎从未在台湾实践过，长期的临时体制，使大多数民众认为“总统”才是政府的最高领导人。在此氛围下，第一次增修变成起点而非结束，而接下来的修宪正是以“总统”职权为焦点。李登辉的难题是，如何在国民党分裂的情况下，寻求足够的“国大代表”支持其修宪提案。

李登辉能否取得足够的“国大代表”支持，牵涉到“总统”在台湾民主化中扮演的角色。所有国家都有“谁能代表国家”这个问题，但台湾不被大多数国家承认，所以这个问题特别严重，台湾人对此问题也特别敏感。宪法本文对这个问题并没有提供很好的答案：“总统”原本就不是行政首长，为了适应1947年的中国而由“国民代表大会”选举，恐怕欠缺足够的代表性；“行政院”虽然是最高行政机关，但“行政院长”既不代表“立法院”，又由间接选举产生的“总统”任命，也不能代表国家；至于“立法委员”，宪法明文规定不能兼任官吏，当然也不被人民认为能代表国家。既然“总统”在实质上是最高领袖，最有可能的宪改方式就是让人民赋权给“总统”，至于“人民”的范围，明显是指居住于台澎金马，

并持有“中华民国”国籍的公民。这就是1992年第二次增修的主要目的。该次修宪由1991年12月所选出的“国大代表”进行，为实现“一机关两阶段”的“国是会议”共识，预计在前次修宪条文之后增加其他的条文。在通过的增修项目中，最重要的就是“总统”、“副总统”的选举方式，改由人民选举产生，任期4年。

“总统”改由人民选举产生，即使是国民党的保守派也很难反对。但有两个问题未解：第一，所谓“人民选举产生”是指什么？第二，“国民大会”为什么要放弃选举“总统”的权力，通过此项宪法增修条文？前者涉及“总统”选举制度，下文会详谈。至于“国民大会”为何愿意放弃选举“总统”的权力，答案在于“国大代表”通过了其他对其有利的修宪提案以作为补偿。按照五权宪法的体制，“监察院”委员乃由各省市“议会”、蒙古西藏“地方议会”及华侨团体选举产生，“司法院”正副院长及大法官由“总统”提名，“监察院”同意任命之，“考试院”正副院长和考试委员也是由“总统”提名，“监察院”同意任命之。“总统”选举方式既然修改，“监察委员”的产生方式也势必改变，但掌理同意、弹劾、纠举及审计权的“监察委员”是否应由人民直选产生，是有争议性的问题。第二次增修是这样解决这个问题的：“监察委员”和“司法院”、“考试院”的人事，都由“总统”提名，由“国民大会”行使同意权。这么一来，“国民大会”丢掉了选举罢免“总统”的权力，但多了三院的人事同意权，也算不无小补。此次修宪还赋予地方自治明确的法源基础，并开放省市市长民选，都算是对于人民要求扩大参政权的呼应。

不过，问题并未就此打住。“总统选举方式”，显然碰触到后威权时代最敏感的神经。在召开“国是会议”

时，民进党主张“总统”由公民直选，国民党却有委任直选的提案。所谓委任直选，是以选举人团的委任代表制选举“总统”。即使以法律规定委任代表必须遵照选民意志来投票，该制还是不同于公民直选，例如选民对于选举人团的兴趣可能低于“总统”候选人，进而影响投票率甚至选举结果。最重要的差别是“总统”当选人的正当性：由代表“全中华民国”的委任代表代替人民选出“总统”，象征意义并不等于由台澎金马人民直接选举“总统”，而这就是民进党为什么坚持公民直选，而国民党保守派主张委任直选的原因。对李登辉而言，由人民直接选举产生和由“全国委任代表”选举产生，意义也有所不同。国民党对于“总统”选举方式僵持不下，而且主张委任直选的声音不小。到了第三次增修（1994年），情势有了转变。当时国民党在“国大代表”拥有78.9%的席次，虽然超过3/4，但是意见分歧。很显然地，民进党在第三次增修扮演了重要的角色。当时民进党在“国民大会”的席次不多，只有18.6%，但若和国民党的拥李派合作，是可以通过修宪案的。果不其然，第三次增修通过的修宪案规定，“总统”、“副总统”由人民直接选举产生，对于“正副总统”的罢免，则由“国民大会”提案，人民投票同意。这“直接”两字，就是李登辉和民进党要的；大势所趋，其他大部分的“国代”也都投下赞成票。此次增修也规定，“总统”发布经“国民大会”或“立法院”同意任命人员之任免命令，无须“行政院长”的副署。这等于进一步扩大“总统”的人事权，宪法本文所预设的改良式内阁制，至此已很难实践。

从第二、三次增修，可以看出李登辉和民进党的默契。对李而言，民进党成为他和非主流派冲突中的杠杆，“总统”直接民选更使他能突破国民党的限制，直接从人

民手上取得权力，进而弱化非主流派的民意基础。对民进党而言，“总统”民选具有很大的象征意义：一旦台澎金马的人民直接选举“总统”，表示台湾已经实质“独立”。对李登辉和民进党，直接民选“总统”还让台湾迈入“民主国家”之林，受到国际肯定。但当时李登辉仍然主张“三民主义统一中国”并在1991年由“国家统一委员会”通过《国家统一纲领》，认为台湾和大陆都是中国的一部分。此时李登辉和民进党的共识是推动“总统”直选，并使“总统”为实质领袖。在统独问题上两方处于不同立场，但两边的支持者有交集。

伴随第三次宪改而来的“总统”选举，情况开始变化。1995年李登辉访问美国母校康奈尔大学，多次提及“中华民国”，并指出台湾已实现“主权在民”的理想。1996年李登辉与连战搭档选举“正、副总统”，其他参选的还包括民进党在内的三组候选人。台湾首次进入“总统”选季，对岸的北京政府则进行飞弹试射的军事演习，第一次是在1995年7月，目的据说是抗议李登辉访美；第二次是在1996年3月，应该是冲着“总统”选举（在1996年3月23日举行）而来的。台海的“飞弹危机”虽然因为美国航空母舰通过台湾海峡而未发生冲突，但对李登辉以及台湾的民主发展产生重大影响。<sup>①</sup>台海危机一方面凝聚了岛内共识，使李登辉和连战得到54%的得票率当选，代表民进党参选的彭明敏和谢长廷只拿到21.1%的选票，而“非主流”的林洋港和郝柏村更是只有14.9%的得票率。很显然，很多李登辉的选票来自民进党的支持者，而林、郝的落选也宣告非主流的失败。另一方

<sup>①</sup> 两岸关系和台湾的内部政治相互影响，Wu（2005）提供了很好的分析。

面，当选“总统”的李登辉有足够的正当性成为实权领袖，他对两岸关系的路线也开始转变，其中最著名的，就是1999年7月所发表的“两岸属于特殊国与国关系”论。

1996年“总统”选举，和第四次宪法增修关系密切。李登辉虽然获得人民的直接授权，但宪法还是规定最高行政机关是“行政院”，而且“总统”任命“行政院长”要得到“立法院”的同意。如果“总统”无法控制“国会”多数，就不见得能任命自己属意的“行政院长”，也难以实践自己的政策理念。这个问题牵涉到党派立场，所以非主流派和新党很多人主张回归宪法，也就是议会内阁制。另一方面，有人主张将政府体制改成总统制，让“总统”成为政府首长。实际的情况是，李登辉最在意的是如何控制“行政院”，所以不太可能接受内阁制，而总统制下“总统”直接面对“国会”，也不见得是他要选择。促成1997年第四次宪改的，是“立法院”与“行政院长”的冲突。1996年“总统”大选时，担任“行政院长”的是连战。连战当选为“副总统”后，“立法院”的民进党与新党都认为内阁应该总辞，但李登辉希望连战不要辞去“行政院长”的职务，以免重新任命他时被“立法院”否决。此一做法引起很大反弹，连战被“立法院”抵制，不能进行施政报告。这解释了第四次修宪，为什么以“行政院长”的任命方式为重点。从长远后果来看，如果“总统”可以独自任命“行政院长”而无须“立法院”同意，就表示“总统”可以控制行政部门，并遂行其理念。

然而，当时“国民大会”的党派结构已经改变，国民党只占有54.8%的席次，唯一能组成3/4修宪多数的方法，就是和民进党（拥有29.6%的席次）合作。为凝



聚修宪共识，1996年12月召开“国家发展会议”，但因新党退出此会，所以基本上是由国民党与民进党主导整场会议。“国家发展会议”涵盖的议题相当多，但基本上仍是两党角力，而两党实力仍取决于“国大”席次。因为民进党的“国大”席次大幅增加，可以否决所有的修宪案，迫使李登辉作出更大的让步。第四次增修的主要议题集中在政府体制和台湾省政府，各党派立场大致如下。在“总统”任命权方面，李登辉希望“总统”能直接任命“行政院长”，不需“立法院”同意；民进党当时仍为在野党，“立法院”是其主要舞台，所以希望维持“立法院”对“行政院长”任命案的同意权。在“行政院”与“立法院”的关系方面，李登辉和民进党都认为应采“半总统制”（或称“双首长制”），由直选产生的“总统”任命“行政院长”，“立法院”则可倒阁。此制使“总统”可透过“行政院长”掌握政务，但不需直接面对“立法院”。有关“总统”和“国会”的关系，李登辉认为应该仿效法国，“总统”可以直接解散“立法院”，民进党既然以“立法院”为舞台，认为“总统”只有在“立法院”通过倒阁案后，“总统”才能解散“立法院”。整体而言，李登辉的修宪目标是以“总统”为主导的半总统制，民进党则仍希望以“立法院”制衡行政权。另外一项重大议题是台湾省省政府。“中华民国政府”所统辖的台澎金马，和台湾省政府所辖区域重迭性相当高。1994年首次省长民选，当选人正是宋楚瑜，他在各地广结善缘，成为相当有实权的台湾省省长。李登辉当选总统后，和宋楚瑜因为所辖区域相近而开始紧张，媒体上以“叶尔钦效应”形容两者的关系。对李登辉而言，最低限度应该停止省长选举，对民进党而言，能够把“台湾省”废掉并提升县市的地位，看起来让台湾更接近“独立国家”。

在李登辉和民进党有共识修宪，双方都可杯葛修宪但立场又不一致的状态下，修宪的结果是各退一步：“行政院院长”由“总统”任命，毋庸“立法院”同意；“总统”于“立法院”通过对“行政院院长”之不信任案后10日内，得宣告解散“立法院”；冻结省级自治选举，省设省政府、省咨议会，省主席、省府委员、省咨议会议员，均由“行政院院长”提请“总统”任命。其他影响政府运作的修宪案还包括：对于“总统”、“副总统”弹劾权改为由“立法院”行使之，将复议门槛由2/3降至1/2，“立法院”“立法委员”名额增至225人等。简言之，台湾省虽然没被废掉，但被“虚级化”，宋楚瑜失去民选省长的职位；“总统”可以独立任命“行政院长”，但不能主动解散“国会”。对李登辉和民进党而言，这个修宪结果明显比修宪前佳，但离自己的理想版本应该还有一定的距离。

修宪至此，李登辉和民进党在政府体制上已经没有什么能交易的项目了。不过修宪脚步并未完全停止。掌管修宪的是“国民大会”，既可以完成政党交付的任务，也可通过对自身有利的修宪案。1999年第五次修宪，焦点就在“国民大会”。此次修宪决定“国民大会”自第五届起为150人，以“立法委员”选举，各政党所推荐及独立参选之候选人得票数，以比例代表方式分配当选名额，“国民大会”代表于任期中遇“立法委员”改选时同时改选，第三届“国民大会”代表任期至第四届“立法委员”任期届满之日止，第四届“立法委员”任期至2002年6月30日止，第五届“立法委员”任期为4年。一年之后，大法官会议认为，以“立法委员”选举之得票之比例分配产生之“国民大会”代表，并未经选举产生，违背“国民大会”代表全国国民行使政权之宪法意旨。此

外，前述修宪案延长“立委”与“国代”任期，违背国家主权原则。大法官会议因此决议，此次修宪的第一、第四、第九与第十条失效。

第五次增修不但被大法官会议认为无效，也引起“立法院”和社会大众对“国民大会”的不满。“国大代表”通常并非党内一线菁英，某些代表的个人形象也不佳，所以民进党很早就倡议废除“国民大会”。即便是对坚持五院体系不变的国民党而言，“国民大会”也日渐成为累赘机构。第六次增修（2000年）因此大幅消减“国民大会”的职权，并将其转给“立法院”。此次增修的重点包括：“国民大会”代表300人，于“立法院”提出宪法修正案或领土变更案，或提出“总统”、“副总统”弹劾案后，采比例代表制选出之，“国民大会”代表任期与集会期间相同；“国民大会”之职权为复决“立法院”所提之宪法修正案、领土变更案与议决“立法院”提出之“总统”、“副总统”弹劾案；“总统”、“副总统”之罢免案，改由“立法院”提出，经人民投票同意通过；“中华民国”领土，依其固有之疆域，非经全体“立法委员”依法决议，并提经“国民大会”依法复决同意，不得变更之；“总统”对“司法院”、“考试院”、“监察院”有关人事之提名，改由“立法院”行使同意权等。

总结李登辉时代的六次修宪，可以归纳出以下特性。第一，李登辉接任蒋经国所留下的国民党党主席与“总统”职位，有偶然的机运，但蒋经国过世后国民党政府面临正当性的危机，则是可预期的。甫接班的李登辉，因此面对很大的挑战。为求巩固其领导地位，李登辉以“第一位台湾人总统”为新的正当性诉求，初期虽然没有明显倾向“台湾独立”的意图，但和党内保守派的冲突势不可免。对李而言，若能透过“修宪”，使公民直选

“总统”，应该是巩固权威的最佳方案。第二，李登辉时期的宪改，一方面是为了要响应威权体制的正当性危机，另一方面却也承续这个体制所留下遗绪；以重塑“总统”的民意基础为主要宪改目标，并不令人意外。第三，正因为修宪重点在“总统”直选，但又必须靠“国民大会”修宪，所以才增加了“国民大会”的人事同意权，以弥补其失去的“总统”选举权。第四，台湾受限于内外情势，难以采取制宪模式，李登辉所领导的国民党又处于分裂状态，所以只得和民进党妥协，才能达成修宪目的。对1990年代的民进党而言，“立法院”是其最重要的舞台，对“总统”直选应该是有些疑虑的，但若把“总统”选民的范围局限于台澎金马，等于宣告主权范围不及于中国大陆，所以有支持此案的理由。“总统”直选，又使两党展开1997年的第四次增修。一般认为此次增修建立了半总统制，但此一体制是两党妥协的产物，有内在矛盾。这点在结论部分会加以说明。

#### 四 政党竞争与选制改革

李登辉时期的六次宪改，国、民两党都还有很多没有搬上台面的议题。对这些议题，两党或因意识形态，或因政党实力而缺乏共识。这也表示，政党实力的消长，可能导引另一次修宪，而选举制度，就是这样的议题。这里说的选举制度，是指选举“立法委员”的规则，包含选民投票的票数、当选门槛的计算、分配席次的方式等。政治学有很多的研究都说明，“国会”选举制度不但影响“国会”席次分配，更形塑政党体系。以台湾而言，长期采用“单记非让渡投票复数选区制”（single nontransferable voting under multimember district）选举民意代表，和“立法院”

乃至地方议会的许多弊端相关。例如，由于此一选制是复数选区（一个选区的当选人超过一个，所以当选门槛低），每位选民又只能投一票，候选人大多集中注意力在少数选民身上，为其代言特殊利益。站在政党的角度，大党通常在一个选区要提超过一位以上的候选人，造成同党相争。在立法时，个人利益往往凌驾在党意之上，使政党党纪不佳。对选民而言，此一选制使立法者把特殊利益放在公共利益之上，不但导致立法质量不佳，甚至是贪污腐化的温床。政治学者很早就看到这些问题，连战也早在1995年就倡议台湾仿效日本，将“国会”选制改成“单一选区两票制”，也就是选民投两票，一票给候选人，一票给政党。

在1996年12月所举行的“国家发展会议”上，国民党和民进党的确都认为选制应该为“单一选区两票制”，但国民党主张“并立式”（如日本），民进党主张“联立式”（如德国），并没有达成共识。所谓“并立式”，是指候选人票和政党票分开计算，分别产生区域代表和比例代表区代表；因为区域选举采取单一选区制，所以对大党有利。而“联立式”却是以政党票来按比例地分配所有席次，只是让在区域选赢的当选人先取得议席而已，所以对小党较好。以台湾“立法院”选举政党的席次率来看，从1992年、1995年、1998~2001年，国民党在“立法委员”选举赢得的席次率分别是59.0%、51.8%、54.7%和30.2%，民进党则是31.7%、32.9%、31.1%和38.7%。很显然，“并立式单一选区两票制”对1996年的民进党不如联立式好，而这也就是两党未在李登辉执政时期修改选制的主因。

但从长期的观点，国、民两党的获票能力互有消长。先就国民党来看，李登辉担任“总统”期间不但有主流派出现，更兴起“本土派”国民党。本土派，指的是出

自地方，并和地方关系密切的政治人物。国民党领导来到台湾后，对于如何治理语言乃至文化都有一段隔阂的基层社会，主要是依靠“侍从主义”（clientelism）：中央政权提供特殊利益（例如垄断性的地方事业）给地方菁英，后者则代理中央在地方的统治，在平时协助治理，在选举时负责动员选票，而这些地方菁英很多人也是地方民意代表或公职。在省籍上，地方菁英绝大多数是河洛、客家乃至原住民；在组织形态上，他们和所谓“地方派系”关系密切，甚至就是派系领导。<sup>①</sup> 两蒋时代，对于地方菁英的活动范围限于行政区上的县市，以防止他们跨界结盟，向中央争权。李登辉接班后，因为在中央缺乏奥援，地方力量的支持变得相对重要。我们从一些数字可以看到这个趋势：具有地方派系背景的“立法委员”当选人，所得席次占总席次的比例在1986年是46.3%，到了李登辉接班的1989年上升到53.5%，到了1992年则是54.0%。在所有国民党所当选的“立法委员”当中，1986年有46.7%有派系背景，1989年上升到58.5%，1992年高达82.0%。在两蒋时代，地方派系出身的民意代表在中央扮演边缘的角色；到了李登辉时代，他们是党主席的后盾，“总统”选举的桩脚，对中央政治的影响力日增；国民党财力雄厚，以选举为志向的地方菁英可以得到不少支持。李登辉向地方势力靠拢，也造成国民党的分裂，带来对政党体系的冲击。前面提到的新党，其前身就是因为批判“国民党高层黑金腐败及暗助‘台独’”而在1990年所组成的“新国民党联机”；1993年新党成立，也是同一批人，同样的理念。2000年宋楚瑜落选“总统”组成“亲民党”，也吸收不少新党的支持者。国民党的分裂，解释

<sup>①</sup> 请参考陈明通，1996。

了其“立法院”席次的下滑。

民进党从“党外”演进而来，以反国民党威权体制为存在理由，既可以解释其快速的成长，也彰显其限制。人民对威权体制的不满，可以基于相异的原因，例如对民主价值的坚持，或对“台湾独立”的追求，这些目标相关却不相同。国民党越强，民进党内外的分歧越不外显，但当国民党体质转变，特别是李登辉掌权后，民进党内外的“台独论者”声音也就变大。主要原因在于，台湾的威权体制已在李登辉时期结束，国民党和民进党成为选举场上的竞争者，民进党若能以“主权独立”为议题，不但可以清楚标示政党特性，也能有效动员支持者。<sup>①</sup>从长期的角度观察，民进党的得票率在缓慢上升，但成长速度有限，或许就是因为某些非国民党的选民，对该党的意识形态仍然有所疑虑。

不过，实力的增长让民进党的领导人产生乐观期待，而这就能解释陈水扁时期所推动的“国会”改革。<sup>②</sup>在台湾，“立法院”的形象一直不太好，民间早就有“国会”改革的呼声。“国家发展会议”之所以将选制改革列为议题，原因也在于此。政党大致了解选举制度对其议席的影响，所以等政党实力变化到某个程度，某些政党可以组成修宪所需的多数时，即能进行选制改革。由于第六次增修（2000年）已将修宪提案权转移给“立法院”，所以国、民两党在“立法院”所掌握的席次深刻影响选制改革的可能。观察历届“立法委员”选举结果，最可能出现选制改革时机的应该就是2001年“立委”选后。当时因为亲民党成立，国民党首次没在“立法院”拿到半数以上

<sup>①</sup> 从选举竞争的角度分析民进党，请参阅 Rigger, 1999; Rigger, 2006。

<sup>②</sup> 有关台湾的选举制度改革，请参考 Hsieh, 2009; Lin, 2006; 关于不同选制对政党体系的影响，请参考 Stockton, 2010; Jou, 2009。

的席次，而民进党虽然是“立法院”第一大党，席次率并不到四成，在其侧翼则受制于亲李登辉的台湾团结联盟。这表示，最大的两个党实力接近，如果能合作将选举制度改成对大党较为有利的单一选区相对多数决制，可以将亲民党、台湾团结联盟等小党排除于“立法院”之外。

不过，排除小党的空间，对第二大党是否一定有利？很多人根据2008年“立委”选举的结果，认为民进党支持“并立式单一选区两票制”是不理性的。的确，在该次“立委”选举中，民进党在区域和原住民的部分拿到38.2%的得票率，全国不分区的得票率是36.9%，和以往相比下降一些，但却只取得共27席，占113席的23.9%；反观国民党，在区域和原住民部分的得票率是53.3%，全国不分区为51.2%，却取得81席，占总席次的71.7%。此种选制原本就会放大第一大党的席次率，但民进党也输太多了。不过，这个看法是事后诸葛。我们要回到2004年8月23日，也就是“立法院”通过修宪提案的当时，才能观察到民进党对于自己选举实力的评估。当时，民进党对自己的前景有乐观的理由。2000年，民进党的陈水扁赢得“总统”选举，2001年“立委”选举该党成为“国会”最大党，同年县市长选举又赢得9席，执政县市人口超过总人口一半，2004年陈水扁“总统”连任成功。民进党的常胜记录中，除了2001年的“立委”选举，其他都是在单一选区相对多数决制中进行。如果陈水扁对于民进党在“并立式单一选区两票制”里的可能表现过度乐观，这种乐观也是可以理解的。至于国民党，主要的考虑是亲民党。如果国民党能和亲民党甚至新党合并，选票基础应该比民进党大，在选举时可能得到最多的席次。

尽管两党领导人对选制改革有共识，还是有个重大障碍要跨越：“立委”个人的利益，和政党利益并不一致，



而选制改革要透过“立委”完成。在旧选制之下，当选门槛低，可是单一选区制却大幅提高、增加当选难度。最能给“立委”压力的是选民，可是大多数人民对选举制度并不熟悉。对人民而言最关心的应该不是他们不熟悉的选制改革，而是如何淘汰他们不喜欢的“立法委员”。在此情况下，“‘国会’席次减半”的口号应运而生，而两大党领袖就顺着这股民意推动“‘国会’改革”，将反对选制改革的“立委”归为反改革派。在民意压力和政党算计下，“立法院”在2004年8月23日通过修宪提案，要项包括：在“国会”席次和选举制度方面，“立法委员”自第七届起，席次由225席减为113席，任期由3年改为4年，选制改为（并立式）单一选区两票制；在选区划分方面，直辖市、县市73人（每县市至少1人），平地原住民及山地原住民各3人，不分区及侨选部分34人由获得5%以上政党选举票之政党依得票比率选出之，各政党当选名单中，妇女不得低于1/2。其他修宪提案还包括：“总统”、“副总统”弹劾案改由“司法院”大法官审理；废除“国民大会”，改由公民复决宪法修正案、领土变更案；“立法院”所提之宪法修正案、领土变更案，由“中华民国”自由地区选举人投票复决，有效同意票超过选举人总额之半数即为通过。2005年5月14日，台湾首次采用政党比例代表制选出任务型“国民大会”代表，国民党、民进党囊括81.3%的席次，复决通过了“立法院”的修宪提案。

## 五 修宪之后

台湾的民主化有一定的脉络，但也有很大的不确定性。1980年代末期的台湾，经历快速的经济增长，已经

产生一定数量的中产阶级，一方面希望政治秩序能维持稳定的经济环境，另一方面也能批评政府的不当作为并要求改革。台湾的威权体制建立在强人领导上，强人衰老无可避免弱化体制的效能，进而产生改革契机。即使接续蒋经国的不是李登辉，也必须面对威权体制正当性不足的问题而调整政府体制。但接班的毕竟是李登辉，其个人特质深刻影响台湾的“宪政”选择路径。如果李登辉对人民直选“总统”没有把握，或许可能走上另一条宪改之路，民进党的演变也会不太一样。“总统”直选因此成为台湾1990年代的政治主轴，既造就了民进党的陈水扁，也和他后来被判决有罪有关。

未来的不确定性，使个人因素和历史经验限制了“宪政”选择的路径。再加上修改宪法要两大党配合，“宪政”选择很少着眼于未来的长远发展，而比较接近短期的政党交易。李登辉因为要推“总统”直选而调整五院体制，推动半总统制也是因为想掌控“行政院长”。李登辉和民进党合作修宪时，两方面可能都没有想到民进党会在2000年赢得“总统”选举。2000~2008年，陈水扁应该想要主动解散“立法院”，国民党也一定希望“行政院长”的任命要得到“立法院”同意，但这些制度都不在宪法中，而且就是国民党和民进党要为这样的设计负责。陈水扁推动改制改革看来过度乐观，但这种乐观是建立在民进党的连胜记录上的。而且，也没有人能预测未来的“立法委员”选举，国民党是否能像2008年那样大胜。

第七次宪法增修除了设立新的“立法委员”选举制度，也设下极高的门槛：公民复决宪法修正案的通过门槛是最近一次“总统”选举选举人的一半。大多数人民对宪法既不熟悉也没太大兴趣，要有这么多人赞成修宪提案，最有效的方法是政党动员，并和大选合并举行“公

投”。但激烈竞争的政党，恐怕不容易在修宪竞技场上采取一致的立场。所以，目前的体制看来不容易再变动，所以问题重点在于这个体制是否符合人民的期待。

台湾自1997年进入“半总统制”行列，迄今已经14年，历经两次政党轮替、三位“总统”，可归纳其特性和问题如下。

第一，公民直选“总统”主导台湾政治。公民直选不但填补了威权体制所遗留下来的正当性缺口，成为李登辉时代修宪的主轴，更支配了台湾民主化的历史进程。大多数人民既然认定“总统”是最高领导者，自然忽略宪法对于“‘行政院’是最高行政机关”的规定；熟知宪法规定的政治领袖也以民意为依托，将争取“总统”大位视为最高政治目标。政党领袖这样想，4年举行一次的“总统”选举就产生固定的选举周期，刚当选的“总统”或许享有一段蜜月期，但很快就会碰到民意支持度下滑的困境；进入选举季节后，大选议题全面主导党际、党内的竞争。“总统”选举也让某些其实具有一定共识性的议题因为政党竞争而消失。尤其重要的是国家定位，大多数人民其实并不急着改变现状，但竞选“总统”的政党几乎不会把维持现状当做主要口号，因为这会被当成没有作为。两岸关系和国族认同是可以辩论的问题，但放在“总统”选举的脉络中很可能变成选举竞争的工具，持不同立场的人很容易将他人视为敌手，国、民两党的支持者因此产生敌我意识，进而降低社会互信。对一个新兴民主国家而言，这绝非福音，更何况台湾还面临艰巨的内外挑战。

第二，“总统”大选的当选人，不见得在“立法院”能够掌握多数席次。陈水扁担任“总统”期间（2000～2008年），就一直处在“少数政府”的状态：民进党从未

在“立法委员”选举取得半数以上的议席，陈水扁对“行政院长”的任命也从未与各党派咨商，他任命的“行政院长”因此很难让“立法院”轻易认可其政策。陈水扁经常以国族认同的议题直接诉诸民意，应该和行政立法长期陷于僵局有关。然而，宪法规定“立法院”对于政府预算只能删不能加，所以某些国民党的“立法委员”并不主张大量删减政府预算，以免影响自己选区的利益。这使少数政府得以长期存活，“立法院”则难以充分监督政府施政。

第三，即使“总统”所属政党在“立法院”拥有多数议席，也不代表总统能有效统治。主要的原因，在于“总统”既然垄断了“行政院长”的任命，“行政院”就代表“总统”而非“国会”，只要执政党“立法委员”不赞同党中央对某些议题的立场，就可以运用立法权否决“行政院”的提案。执政党为什么会出现内部分歧？台湾绝大多数的政党都不是由“国会议员”领导，使“立法委员”在决策过程中难以扮演重要角色。宪法又规定，“立法委员”不得兼任官吏，更使他们无法亲身参与“行政院”的决策，甚至产生和政府部门的疏离感。再加上选举竞争使“立法委员”往往把选区利益放在第一顺位，国民党对很多议题的内部意见并不一致。2008年马英九赢得“总统”选举，他所属的国民党又在“立法院”取得绝对多数的席次，可是却经常发生重要政策被“立法院”修改甚至否决的状况，原因即在于此。

那么，“国会”改革是否符合人民期待？对大多数人民而言，“立法院”席次减半只是减少一些“立法委员”的面孔而已。事实上，席次减半也减少了“立法院”委员会人数，增加了个别“立法委员”（尤其是“委员会”召集“委员”）的影响力。这应该不是选民所期待看到

的。再以选举制度来看，人民最关切的应该是贪污腐化是否减缓，以及选举竞争是否过于激情、暴力。就选举竞争的方式而言，选制改革者希望单一选区制能让候选人注意到中间选民的想法，不要太过激烈。以2008年“立法委员”选举的经验来观察，单一选区使选区规模变小，促使选举议题地方化，有胜选希望的候选人虽然都是由国民党或民进党提名，但为了要争取多数选民的支持，的确较少将选战层次拉到国族认同的对立面来。至于贪腐问题是否改善，2008年的“立法委员”选举恐怕并非好的样本。单一选区制打乱了某些地方派系的选战运筹策略，席次减半又使某些“立法委员”投下相当大的竞选经费来确保连任，两者并未让竞选成本下降，选民对“选举花大钱”的印象没什么改变。至于贿选，也可能因为选区变小而比较容易进行。反倒是和选举制度没有直接关系的法令，可能发挥了一些功能。例如，《政治献金法》对于未经许可设立专户收受政治献金者，施以3年以下的有期徒刑；检察官也经常起诉涉及贿选的参选者。2008年“立委”选后，迄今已举办了13场补选，主要原因之一就是当选人涉及贿选或不当收受献金。

新选举制度最明显的效应，就是使“立法院”的政党体系转变为两党制，而这也是国、民两党预期达到的结果。好处是，由于主要选举都是两大党在单一选区下的竞争（尤其是总统和“立委”选举），非党派或未表态选民扮演很重的角色，也使两党不至于采取过于极端的竞选策略。但压缩了小党的空间，也等于削减了政治的多元代表性。此外，一旦“总统”无法掌握“国会”多数，所形成的僵局恐怕比陈水扁时代还难突破。台湾从2012年开始，“总统”和“立委”选举将合并举行，应该可以降低“总统”和“立法院”多数不同党的状况，但无法消除这

种可能性。如果“总统”在“立法院”倒阁后解散“国会”提早改选，合并选举就不能成立了。这些，都是半总统制和单一选区两票制搭配后所可能产生的问题。

台湾的民主化很特别，政体转型和认同重构同时发生。“宪政”选择，联结了这两个过程，并以“总统”的实权化为宪政主轴。这样的“宪政”选择路径，符合多数人民“以总统为大”的预期，但却受制于国内外的环境而难以一次到位，也不能妥善配套。目前台湾的“宪政体制”看来是“总统”为主的半总统制，但“总统”不见得能约束党籍“立委”，“立法委员”也未在决策过程中扮演重要角色。再加上单一选区制使“立法委员”高度重视选区利益，经常发生和“总统”意见不一的情况。因为再修宪很困难，这样的体制可能会持续很久。因为体制有内在的缺陷，所以没人能预料未来的治理模式。比较确定的是，台湾的民主化相当程度受到选举驱动，而定期举行的各项选举使台湾政治产生季节性。每逢选季，现任者强调政绩，挑战者批评现任者，但双方都重视人民的意向。选举一结束，绝大多数的竞争者便偃旗息鼓，和选民一起回到正常生活，赢者欢喜，输者也可等待下次选季的到来。这种“确定的不确定性”，是民主政治最大的正当性基础。

### 参考文献

Chao, Linda; Myers, Ramon H., 1998. *The First Chinese Democracy: Political Life in the Republic of China on Taiwan*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Chen, Ming-tong, 1996. 'Local Factions and Elections in Taiwan's Democratization.' In *Taiwan's Electoral Politics and Democratic Transition: Ruling the Third Wave*, ed. H. m. Tien. Armonk, New

York: M. E. Sharpe.

Diamond, Larry, Marc F. Plattner, Yun-han Chu, and Hung-mao Tien eds., 1997. *Consolidating the Third Wave Democracies: Regional Challenges*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Dickson, Bruce J., 1996. 'The Kuomintang Before Democratization: Organizational Change and the Role of Elections.' In *Taiwan's Electoral Politics and Democratic Transition: Riding the Third Wave*, ed. H. m. Tien. Armonk, N. Y. : M. E. Sharpe. 1998. *Democratization in China and Taiwan: The Adaptability of Leninist Parties* Oxford: Oxford University Press.

Hood, Steven J., 1996. *The Kuomintang and the Democratization of Taiwan*, Boulder, Colo. : Westview Press.

Hsieh, John Fuh-Sheng, 2009, 'The Origins and Consequences of Electoral Reform in Taiwan.' *Issues & Studies*45 (2): 1 - 22.

Huang, Teh-fu, 1995. 'Electoral Competition and the Evolution of the Kuomintang.' *Issues and Studies*31 (5): 91 - 120.

Jacobs, J. Bruce, 2007. 'Taiwan and South Korea: Comparing East Asia's Two' Third-Wave 'Democracies.' *Issues & Studies*43 (4): 227 - 60.

Jou, Willy, 2009. 'Electoral Reform and Party System Development in Japan and Taiwan: A Comparative Study.' *Asian Survey*49 (5): 759 - 85.

Lee, Wei-chin and T. Y. Wang, 2003. *Sayonara to the Lee Teng-Hui Era*. New York: University Press of America.

Lin, Jih-wen, 1999. 'Democratization under One-Party Dominance: Explaining Taiwan's Paradoxical Transition.' *Issues & Studies*35 (6): 1 - 28. 2002 'Transition through Transaction: Taiwan's Constitutional Reforms in the Lee Teng-hui Era.' *American Asian Review*20 (2): 123 - 55. 2006. 'The Politics of Reform in Japan and Taiwan.' *Journal of Democracy*17 (2): 119 - 31.

Lu, Ya-li, 2002. 'Lee Teng-hui's Role in Taiwan's Democratization: A Preliminary Assessment.' In *Assessing the Lee Teng-hui Legacy in Taiwan's Politics*, ed. B. J. a. C. - m. C. Dickson. Armonk, N. Y. : M. E. Sharpe.

Moody, Peter R., 1992. *Political Change on Taiwan: A Study of Ruling Party Adaptability*. New York: Praeger.

Rigger, Shelley, 1999. *Politics in Taiwan: Voting for Democracy*. London: Routledge. 2006. *Taiwan's Rising Rationalism: Generations, Politics and 'Taiwanese Nationalism'*. Washington: East West Center.

Schubert, Gunter, 2006. 'Towards the End of a Long Journey:

Assessing the Debate on Taiwanese Nationalism and National Identity in the Democratic Era. ' *ASIEN*98: 26 - 44.

Stockton, Hans, 2010. 'How Rules Matter: Electoral Reform in Taiwan.' *Social Science Quarterly*91 (1): 21 - 41.

T. Y. Wang, and G. Andy Chang, 2005. 'Ethnicity and Politics in Taiwan: An Analysis of Mainlanders' Identity and Policy Preference.' *Issues & Studies*41 (4): 35 - 66.

Tien, Hung-mao, 1989. *The Great Transition: Political and Social Change in the Republic of China*. Stanford, Calif.: Hoover Institution Press.

Wachman, Alan, 1994. *Taiwan: National Identity and Democratization*. Armonk, N. Y.; M. E. Sharpe.

Wang, Joseph, 2001. 'Dynamic Democratization in Taiwan.' *Journal of Contemporary China*10 (27): 339 - 62.

Wu, Jau-hsieh, 1995. *Taiwan's Democratization: Forces Behind the New Momentum*. Oxford: Oxford University Press.

Wu, Yu-Shan, 2005. 'Taiwan's Domestic Politics and Cross-Strait Relations.' *The China Journal*50: 33 - 60.

中国民主社会党“国民大会”代表党部（编），1986，《中华民国宪法与张君勱》，台北：中国民主社会党“国民大会”代表党部。

“国民大会”“宪政”研讨会（编），1981，《中华民国宪法、中华民国宪法修正草案（胡案）、中华民国宪法草案（五五宪草）异同比较》，台北：正中出版社。

（林继文，中研院政治学研究所研究员，专长于方法论与量化分析、比较政治制度、博弈论研究）



# 选举、民主化与政党竞争

王业立

## 一 前言

台湾过去 60 年来的政治发展过程中，“选举”无疑扮演着如同发动机的角色。1949 年国民党政府播迁来台，并未中止选举。<sup>①</sup>事实上从 1950 年至 1951 年所举办的第一届县市长选举开始，国民党即透过定期选举的进行，一方面宣示其持续追求民主的决心，以争取国际的支持；另一方面则是透过提名地方政治菁英的参选与当选，以建立其在台湾统治正当性的基础。

国民党刚来台湾之初，缺乏基层组织动员的能力。“二二八事件”之后，与台湾民间社会也存在着巨大的隔

---

① 1935 年，日本殖民政府为缓和当时台湾人争民权、求自治的声浪，修改台湾地方制度，规定市会议员及街庄协议会员之半数由具有选举权之选民直接投票选出，另外半数由官方指派。而所谓具有选举权之选民，必须年满 25 岁以上，营独立生计之男子，在当地居住满 6 个月，且在当地缴纳税金年额 5 元以上者，因此并非采普选制，且半数由官方指派，殖民政府仍有相当的操控能力。此为台湾正式选举之始。日本战败将台湾归还国民政府后，1947 年的第一届“国民大会”代表选举，以及 1948 年的第一届“立法委员”选举，台湾亦和大陆各省同步举行。

阅。透过次第展开的各种地方基层选举与地方自治制度的设计，国民党不但可以经由提名机制与地方政治人物进行垂直的结盟，将其都纳入国民党的统治结构之中，以建立其与本土菁英分享地方政治权力的制度性管道；亦可以透过这些国民党籍的民选政治人物，在地方上替国民党进行组织动员，以完成水平的整合，借由一次次选举中所获得的选票，来巩固国民党在台湾的统治基础，并将其统治力量借由选举直接穿透（penetrate）到基层。

1970年代，民主化开始在台湾萌芽，“党外”人士<sup>①</sup>也是透过选举，进行准组织性的动员，经由赢得若干县市长与省议员的席次，才逐渐集结并壮大反对势力。例如1977年的选举，“党外”势力一举攻下4席县市长及21席省议员，使得民主化在台湾已成为不可能逆转的趋势。

1986年9月28日，民主进步党宣布成立，1987年7月15日蒋经国解除戒严，1988年1月13日蒋经国过世，1988年1月27日，“立法院”三读通过《人民团体法》，“党禁”正式解除，台湾进入真正政党竞争的时代。自此以后，历年所举行的各种大小选举即成为决定政党实力消长的主要战场。

1991年，“中央民代”全面改选、1996年开始“总统”直选，随着选举的层级由地方提升至中央，台湾的政党竞争遂进入中央执政权争夺的阶段。2000年的“总统”选举，国民党首度失去了执政权；2008年的“总统”选举，台湾出现二次政权轮替。而另一方面，2008年的

<sup>①</sup> 所谓“党外”系指台湾在解严开放党禁前，所有非国民党籍或无党籍政治人物的总称，尤其是指反国民党的政治人物。1986年9月民主进步党宣布成立时，主要也是以原来的“党外”人士为班底。

“立法委员”选举，台湾改采“单一选区两票制”的新选制，造成小党的当选空间受到严重的挤压，台湾的政党竞争也进入一个新纪元。

台湾从民主化（democratization）走向民主巩固（democraticconsolidation），大抵上就是以选举为主轴的政治发展过程。政党体系的变迁、政党竞争的方式乃至至于政党内部的组织运作，也莫不与选举息息相关。然而“成也选举，败也选举”，台湾此种“选举式民主”（electoral democracy），也引发了许多负面的批评，包括黑金政治、民粹政治、蓝绿对抗、竞选过程过度动员、“立委”议事质量低落等。似乎台湾的“民主质量”在此种“选举式民主”下，仍然有很大的改善空间。

要了解台湾的选举与政党竞争，首先必须了解其基本的游戏规则，以及在这套游戏规则底下，政治参与者彼此之间的竞争逻辑。因此在下文中，便首先要介绍台湾的选举制度，说明包括“总统”在内的各级行政首长，以及包括“立法委员”在内的各级民意代表，是怎么样被选举出来的。其次，本文也要进一步分析选举制度对于台湾的政党体系、政党竞争、候选人的竞选策略、选民的投票行为等所产生的影响。

## 二 台湾的选举制度

台湾目前各层级的行政领导人，包括“总统”、直辖市市长、县（市）长、乡（镇、市）长、村（里）长，均是由人民直接选举产生，任期4年。并且除了最基层的村（里）长连选得连任外，其他各层级的行政首长，最多连选得连任一次（也就是任期最长为8年）。各层级行政领导选举，所使用的选举制度都是“相对多数决制”

(plurality), 亦即当选者的票数不一定要超过有效选票的半数, 只要领先其他候选人即可当选。例如 2000 年的“总统”选举, 在五组候选人当中, 陈水扁得到 39.3% 的选票, 领先宋楚瑜的 36.8% 以及连战的 23.1%。尽管当时有超过 60% 的选民并未支持陈水扁, 但他仍然以“相对多数”的选票而当选“总统”。

而在“立法委员”选举方面, 在 2008 年以前, 所实行的是以一种非常特殊的“复数选区单记投票制”为主的混合式选举制度。所谓“复数选区单记投票制”, 系指每个选区可能选出不止一位“立委”(复数选区), 但无论选区应选名额是多少, 每位选民都只能圈选一位候选人(单记投票), 而候选人按其得票多寡依序当选。例如 2004 年第六届“立委”选举, 台中市应选出 8 席“立委”, 候选人共有 18 位, 每位选民圈选一位候选人, 得票数最多的前 8 名当选。2004 年的第六届“立委”选举, 共有 225 席, 所使用的就是以“复数选区单记投票制”为主的混合式选举制度。其中 168 席的区域“立委”以及 8 席的原住民“立委”, 是实行“复数选区单记投票制”选出(占立委总席次的 78.2%);<sup>①</sup> 另有 41 席的“全国不分区代表”以及 8 席的侨选“立委”, 系根据各政党所提名区域“立委”及原住民“立委”候选人所获得的总得票比例(需超过 5% 的政党得票门槛), 来分配席次。

① 2004 年的第六届“立委”选举, 只有台东县、澎湖县、金门县、连江县 4 个选区因人口较少, 仅选出 1 席“立委”, 其余选区依人口多寡, 都至少选出 2 席以上的“立委”, 都属于复数选区。例如花莲县、嘉义市应选名额为 2 人; 新竹市、宜兰县应选名额为 3 人等。人口多的县市, 选出的“立委”数量就很庞大, 例如台北县共选出 28 席“立委”(又下分为 3 个复数选区); 台北市共选出 20 席“立委”(又下分为 2 个复数选区)。

自2008年起，“立委”选举改采“单一选区两票制”，并将总席次减半，仅剩下113席。所谓“单一选区”，系指每个选区只选出一人（像各级行政首长选举当然必是单一选区）；所谓“两票制”，系指每位选民可投两票：一票投区域“立委”、一票投政党（台湾过去的“立委”选举被称为“一票制”，因选民只选区域“立委”，不直接投政党票，如前述）。在总席次113席中，其中73席区域“立委”采用“单一选区相对多数决制”（占“立委”总席次的64.6%），亦即全台湾划分为73个选区（每个县市至少一席），每个选区只有得票最多的候选人当选；另有34席“全国不分区及侨选代表”（占“立委”总席次的30.1%），凡政党得票率部分超过5%的政党，依政党得票比例分配席次（每个政党比例代表部分的当选席次中，至少应有1/2为女性）；此外仍保有6席原住民“立委”（占“立委”总席次的5.3%），依旧实行过去的“复数选区单记投票制”。至于其他各级地方民意代表，包括直辖市议员、县（市）议员、乡（镇、市）民代表，则一直使用“复数选区单记投票制”。事实上台湾地方民意代表选举，自1935年日本殖民时期首度举行以来，即持续使用“复数选区单记投票制”至今。<sup>①</sup>

### 三 选举制度与政党体系

#### （一）行政首长选举

就各级行政首长选举所实行的“相对多数决制”而

<sup>①</sup> 参见王业立著《比较选举制度》，2009，台北：五南，第93~96页。1947年举行的第一届“国民大会”代表选举，以及1948年举行的第一届“立法委员”选举，亦是使用“复数选区单记投票制”。

言，一般而言，容易产生两党对决的局面。<sup>①</sup> 在相对多数决制下，由于在每个选区中只有最高票的候选人才会当选，对于小党及无党籍候选人不利。而当原本支持小党的选民了解到他们将选票投给小党形同浪费选票时，他们自然会倾向于将选票转移到他们原本不打算支持的两大党中较不讨厌的一方，以防止他们最不喜欢的一方当选。学者将此种投票行为称之为“策略性投票”（strategic voting）。而在台湾，一般媒体或民众习惯称之为“弃保”投票。另外除了选民可能会做这种策略性的思考外，政党与候选人本身也会无所不用其极地利用各种文宣攻势，“提醒”选民进行策略性投票。这些因素都会造成在单一选区相对多数决制下，选票易于集中于两个主要候选人的倾向（通常是两大党的候选人）。因此一般认为，除非是具有地区性的强大基础或特殊因素，在大多数的情况下，小党在单一选区相对多数决制下不易立足。

1998年的台北市长选举，是前述“弃保”投票的经典之作。当时准备竞选连任的市长陈水扁，其施政满意度获得当时台北市民超过七成的肯定，而国民党与新党分别提名具有高知名度且形象良好的马英九与王建煊参选。在竞选过程中，国民党打出“尊王保马”的竞选策略，一再强调王建煊不可能当选；投给王建煊等于支持陈水扁，呼吁蓝军支持者选票要集中投给马英九，才有击败陈水扁的机会。选举结果，马英九以51.13%的得票率击败陈水扁（得票率45.91%），双方的差距是5.22%；而王建煊

<sup>①</sup> 参见 Maurice Duverger, 1966, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, translated by Barbara and Robert North, New York: Wiley, pp.224 - 226; 以及 Maurice Duverger, 1986, "Duverger's Law: Forty Years Later", in Bernard Grofman, and Arend Lijphart, eds., *Electoral Laws and Their Political Consequences*, New York: Agathon Press, p. 70。

仅获得 2.97% 的选票。值得玩味的是，当时在台北市气势如日中天的新党，在同一天所举行的台北市市议员选举中，一口气拿下 18.6% 的选票。但是这一群当时占台北市选民总数近二成的新党支持者（一般而言，当时新党支持者的“政党认同”度非常高），显然在市长选举中，绝大多数并没有投给新党的市长候选人王建煊。而这 15% ~ 16% 的选票究竟流向何处？可能就是决定这场台北市市长选举最重要的关键。换言之，假如当时新党的选民没有“尊王保马”，马英九是否还能以 5.22% 的差距击败陈水扁？恐怕就是未定之天了。

台湾几乎在所有的单一席次的各级行政领导选举中，只要重要候选人的数目超过两名，“操作弃保”似乎就成为选战中的重要攻防策略。但是有些弃保可以成功，有些弃保却功败垂成。其成效如何，显然并非候选人阵营单方面的“操作”便可克竟全功，而是需要许多主、客观环境因素的配合。影响弃保最重要的因素便是民意调查。一个在各项民意调查中长期居于第三的候选人，很容易成为被选民舍弃的对象。但若前 3 名的候选人在各项民调中互有领先，且都有两成以上支持度的实力，则要操作弃保便不容易成功，例如 2000 年的总统选举，蓝军选民究竟要“弃连保宋”还是“弃宋保连”，从民调中并未获得清楚的讯息，因此弃保方向并未在蓝军选民中形成共识。

其次，要弃谁保谁的两位候选人之间，也要存在一定的“可替代性”。若双方在形象、能力甚至意识形态上差距太大，则期待双方的支持民众要去弃谁保谁恐怕也非易事。例如 2010 年的五都选举中，在高雄市长选举部分，原属绿营但以无党籍身份参选的杨秋兴（连任两届高雄县县长）在竞选过程中，便全力去除民进党的意识形态框架，赞同 ECFA，学习新加坡，极力争取中间选民及蓝

营选民的支持。在竞选过程中，杨秋兴甚至邀请到亲民党主席宋楚瑜，以及蓝营高雄县白派大老前县长林渊源前来站台，希望站稳民调第二的地位。再策动蓝营的支持者“弃黄保杨”，认为才可能有击败现任市长陈菊的机会。以此为可以理解的选举策略。而在国民党方面，虽然黄昭顺在各项民调中多位居第三，但国民党仍强力护盘，唯恐弃保效应发酵，以避免基层组织全面崩盘，而影响往后国民党在大高雄市的选票。因此虽然国民党的组织力量在高雄市已是强弩之末，但国民党仍全力抢救，拒绝松手，全力围堵“弃黄保杨”。而最后的选举结果，弃保策略果然并未如杨秋兴预期的那样奏效，民进党候选人陈菊拿下过半数 52.80% 的选票，杨秋兴居次，获得 26.68% 的选票，而国民党的候选人黄昭顺仍然垫底，得票率创下国民党在高雄市的历史新低，仅获得 20.52% 的选票。弃保效应并未发挥功能，杨秋兴与黄昭顺两败俱伤，这与杨秋兴原来的绿色背景，使蓝营支持者较难克服“心理障碍”，以至于无法大量转移选票，可能也有不小的关联。

在台湾，解严后进入真正政党竞争的时期不过是 20 多年的光景，但在“总统”、直辖市、县市长等较高级别的行政首长选举上，就总体资料而言，政党对决的倾向已非常明显（并且多为国民党与民进党的两党对决，参见表 1）。无党籍人士或其他小党的候选人在此类行政领导的选举上，除非有地域性的特殊因素（例如过去嘉义市的“许家班”），否则当选空间并不太大。<sup>①</sup> 换言之，在

① 如果以所谓的“泛蓝军”与“泛绿军”来作区分的话，则在行政首长的选举上，两大阵营对垒的局势更加明显。例如 2001 年县市长选举，新党之所以会获得 9.95% 的选票，主要是国、亲、新三党在台北县共同推举新党的王建煊参选。而在历年无党籍的得票中，亦不乏两大党脱党参选的候选人，例如 1996 年总统选举的林洋港、陈履安，1997 年县市长选举，苗栗县的傅学鹏、南投县的彭百



较高层级的行政首长选举上，除了少数特例，政党的标签通常仍具有重要的影响力，并且两党对决的倾向在大多数选区中是的确存在的。<sup>①</sup>

表 1 解严后“总统”、省市市长及县市长选举政党得票率

单位：%

选举	国民党	民进党	新党	亲民党	其他/无党籍
1989 年县市长选举	51.02	37.56	—	—	11.42
1993 年县市长选举	47.32	41.16	3.08	—	8.45
1994 年省长选举	52.05	39.42	7.70	—	0.83
1994 年台北市市长选举	25.89	43.67	30.17	—	0.28
1994 年高雄市长选举	54.46	39.29	3.45	—	2.80
1996 年“总统”选举	54.00	21.13	—	—	24.88
1997 年县市长选举	42.12	43.32	1.42	—	13.13
1998 年台北市市长选举	51.13	45.91	2.97	—	0
1998 年高雄市长选举	48.13	48.71	0.81	—	2.35
2000 年“总统”选举	23.10	39.30	0.13	—	37.47
2001 年县市长选举	35.06	45.27	9.95	2.36	7.38
2002 年台北市市长选举	64.10	35.90	—	—	—
2002 年高雄市长选举	46.80	50.00	—	—	3.10
2004 年“总统”选举	49.89	50.11	—	—	—
2005 年县市长选举	50.96	41.95	0.20	1.11	5.78
2006 年台北市市长选举	53.81	40.89	—	—	5.30
2006 年高雄市长选举	49.27	49.41	—	—	1.32
2008 年“总统”选举	58.45	41.55	—	—	—
2009 年县市长选举	47.88	45.32	—	—	6.44
2010 年五都选举	44.54	49.87	—	—	5.59

资料来源：“中央选举委员会”网站，<http://www.cec.gov.tw>。

显、台南市的许添财等，2000 年“总统”选举的宋楚瑜，2001 年县市长选举，台中市的张温鹰、台中县的林敏霖、高雄县的黄八野等，2005 年县市长选举台东县的吴俊立，以及 2010 年直辖市市长选举高雄市的杨秋兴等，真正无党籍候选人的得票更是稀少。

① 关于台湾各级行政领导选举实行相对多数决制易形成两党对决的探讨，可参见王业立（2009：72-90）。

然而到了基层的行政领导选举上（例如乡镇长、村里长选举），政党的标签似乎就没有太大的作用，选民“选人重于选党”，候选人的人脉关系、服务绩效、派系因素、动员能力等，才是此类选举的重要关键。如表 2 所示，在过去两次的乡镇市长选举中，基层实力雄厚的国民党固然仍赢得近半数的选票，但已在中央及许多县市执政多年的民进党却只得到两成左右的支持。须注意的是，国民党虽然在乡镇市长选举中仍获得半数左右的选票，但并不一定意味着国民党在基层仍拥有选民高度的政党认同，只不过是参选乡镇市长选举的候选人中，属于传统桩脚网络的国民党籍候选人本来就占多数罢了。而选民在选择候选人时，恐怕连他们的党籍都搞不清楚。至于最基层的村里长选举，“最大党”反倒是“无党籍”，并且其得票率连三届都有大幅上扬的趋势；不仅国民党的得票率不断下滑，民进党籍的村里长候选人得票率更不到 2%。这与较高级别的“总统”、直辖市长、县市长选举中所展现的政党对决形势，恰好形成强烈的对比。

表 2 近年基层地方行政首长选举政党得票率

单位：%

选 举	国民党	民进党	新党	亲民党	台联党	其他/无党籍
1998 年乡镇市长选举	55.48	18.65	0.94	—	—	24.93
1998 年村里长选举	43.83	1.38	0.07	—	—	54.72
2002 年乡镇市长选举	45.46	20.01	0.49	2.16	0.11	31.78
2002 年村里长选举	34.69	1.67	0	0.29	0	63.35
2005 年乡镇市长选举	46.46	23.69	0	1.08	0.72	28.05
2006 年村里长选举	26.96	1.92	0	0.08	0	71.04
2009 年乡镇市长选举	48.82	20.04	0	0	0	31.14
2010 年村里长选举	22.36	1.44	0	0	0.01	76.21

资料来源：“中央选举委员会”与政大选举研究中心，历届公职人员选举数据库。“中央选举委员会”网站，<http://www.ccc.gov.tw>，2002 年 6 月 9 日《自由时报》第 2 版。

## (二) 民意代表选举

而在民意代表选举方面，首先分析“立法委员”选举。在2008年以前，由于其区域“立委”与原住民“立委”选举部分，是使用“复数选区单记投票制”（占“立委”总席次的78.2%），因此小党仍有一些存活空间。以2004年的第六届“立委”选举为例，在总额225席中，尽管有5%的政党得票率门槛，但获得席次的政党仍有7个之多（参见表3）。虽然两个最大的政党（民进党与国民党）掌握了近75%的席次，但各小党甚至无党籍人士仍不乏生存的空间，而能在“立法院”中占有一席之地。

表3 2004年第六届“立法委员”选举结果

政党别	区分	区域选举 得票率 (%)	区域 选举当 选席次	不分区 当选 席次	侨选 “立委”当 选席次	总 席次	总席 次率 (%)
民主进步党		35.72	70	16	3	89	39.56
中国国民党		32.83	61	15	3	79	35.11
亲民党		13.90	27	6	1	34	15.11
“台湾团结联盟”		7.79	7	4	1	12	5.33
无党团结联盟		3.63	6	0	0	6	2.67
新党		0.12	1	0	0	1	0.44
无党籍及其他		6.01	4	0	0	4	1.78
合计		100.00	176	41	8	225	100.00

资料来源：“中央选举委员会”选举数据库网站，<http://210.69.23.140/cec/cechead.asp>。

但是到了2008年第七届“立委”选举，选举方式出现极大的变化，不仅总席次由原来的225席减半为113席，选举制度也由原本以“复数选区单记投票制”为主的混合式选举制度，改为“单一选区两票制”。对于政党体系所造成的立即冲击，便是小党的生存空间几乎消失，而两个最

大的政党（国民党与民进党）囊括了超过 95% 的席次，国民党更是一口气拿下超过七成的席次（参见表 4）。73 席的单一选区，采取相对多数决制，本来就不利于小党的竞争；而在全国不分区政党比例代表部分，新党与台联虽然分别得到 3.95% 及 3.53% 的选票，但在 5% 的政党得票门槛下，并无法获得任何全国不分区的席次。小党席次率的大幅滑落（2001 年小党的席次率为 31.11%，2004 年小党的席次率为 25.33%，2008 年小党的席次率为 4.43%），与“立委”选制的改变，当然有非常密切的关系。

表 4 2008 年第七届“立委”选举结果

政党 别	区域选举 得票率 (%)	区域及 原住民 席次	全国不分区 选举得票 率(%)	全国不分区 席次	总 席次	总席 次率 (%)
中国国民党	53.48	61	51.23	20	81	71.68
民主进步党	38.65	13	36.91	14	27	23.89
无党团结联盟	2.25	3	0.7	0	3	2.65
亲民党	0.02	1	—	—	1	0.89
新党	—	—	3.95	0	0	0.00
台湾团结联盟	0.96	0	3.53	0	0	0.00
无党籍及其他	4.64	1	3.68	0	1	0.89
合计	100.00	79	100.00	34	113	100.00

资料来源：“中央选举委员会”网站，<http://210.69.23.140/pdf/B2008006.pdf>。

如果我们以“国会”中的“有效政党数”（effective number of parliamentary parties; ENP）指标（以各政党在“国会”中所拥有的席次率为计算标准）<sup>①</sup>来检视自解严

① 所谓“有效政党数”指标，系由 Markku Laakso & Rein Taagepera 所发展出来的。其一般化公式可表示如下： $N = 1/P_i^2$ 。此处  $N$  为有效政党数； $P_i$  则为各别政党的得票率。参见 Markku Laakso & Rein Taagepera, 1979, “Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe”, *Comparative Political Studies*, Vol. 12, pp. 3-27。

以来的历届“立委”选举结果所造成“立法院”中的政党分化（party fraction alization）程度，则可发现“立法院”中的“有效政党数”，已由“国会”全面改选前的1.92，渐渐增加至第六届“立委”的3.26（参见表5）。政党分化程度的逐渐扩大，至少意味着过去“立法委员”选举所使用的“复数选区单记投票制”不会刻意地封杀小党的生存空间，第三党及无党籍人士在此选举制度下，仍有一定的当选空间。但在2008年第七届“立委”选举，区域选区部分改采单一选区相对多数决制后，“立法院”中的“有效政党数”即明显减少（1.75）。

表5 1989~2008年“立委”选举结果“有效政党数”指标<sup>\*</sup>

选举类别	1989年 增额 “立委”	1992年 二届 “立委”	1995年 三届 “立委”	1998年 四届 “立委”	2001年 五届 “立委”	2004年 六届 “立委”	2008年 七届 “立委”
有效政党数	1.92	2.28	2.54	2.48	3.47	3.26	1.75

\* 以各政党选后在“立法院”中所拥有的席次率作为计算标准，此处将无党籍视为一个单位。

资料来源：“中央选举委员会”历年“立委”选举实录。统计数据由作者自行整理。

1989年的增额“立委”选举（共选出101席），是民进党首度以合法政党的名义所参与的选举，也是台湾正式进入政党竞争时代的一次关键性选举（当时是“三合一”选举，同一天还举行县市长及省议员选举）。选举结果“国会”中的“有效政党数”是1.92，意味着相当接近两党制，但两党的大小规模仍不相当。到了1992年“立法院”全面改选，“立委”席次大幅增加为161席，许多无党籍“立委”的当选（14席），致使“国会”中的“有效政党数”亦增加为2.28。1995年的第三届“立委”

选举，席次增加为 164 席，刚由国民党分裂出来的新党气势正旺，一口气拿下 21 席，也使得“国会”中的“有效政党数”增加为 2.54，第三届“立法院”中俨然成为两大党一小党的政党格局。1998 年的第四届“立委”选举，由于“冻省”效应，废除省议会，“立委”席次增加为 225 席。而新党的声势也开始下滑，仅当选 11 席，反映在“国会”中的“有效政党数”，也略降低为 2.48。

2001 年的第五届“立委”选举，民进党跃居“国会”最大党，获得 87 席，国民党仅得到 68 席，而首度参选的亲民党大放异彩，一举攻下 46 席；新成立的“台联党”也拿下 13 席，造成“国会”中的“有效政党数”一夕之间暴升为 3.47，第五届“立法院”似乎形成三大党一小党的政党格局。到了 2004 年的第六届“立委”选举，民进党仍以 89 席维持“国会”最大党的地位，国民党得到 79 席，亲民党席次下滑至 34 席，而“台联党”守住 12 席（可参见表 3），“国会”中的“有效政党数”也略降为 3.26。值得注意的是，虽然在 2001 年、2004 年两届的“立法院”选举中，民进党都拿下了最多的席次，成为“国会”最大党，但席次皆未过半（113 席），反而是“泛蓝军”（国民党、亲民党、新党、无党团结联盟，再加上部分无党籍“立委”）仍然一直掌握“国会”中过半数的席次。这也是陈水扁执政 8 年期间，被称为“少数政府”（minority government）的原因。而这个“少数政府”，面对泛蓝居多数的“国会”，8 年来行政与立法部门的互相对抗，是造成民进党政府执政绩效不佳的重要因素之一。

到了 2008 年的第七届“立委”选举，“立法委员”的任期延长为 4 年，但是席次减半为 113 席，并且选举制度改采“单一选区两票制”（根据 2005 年第七次修宪的

结果)。由于 113 席中有高达 73 席区域“立委”系采“单一选区相对多数决制”(占“立委”总席次的 64.6%)，所以两党对决的倾向十分明显，小党的生存空间受到严重的压缩，再加上受到陈水扁一连串弊案的影响与国民籍“总统”候选人马英九超人气光环的加持，致使国民党在第七届“立委”选举中一举拿下超过七成的席次(参见表 4)，成为“一党优势”体制(dominant-party system)<sup>①</sup>，而“国会”中的“有效政党数”也骤降为 1.75。

而在地方基层民意代表选举中，由于选举制度长久以来一直使用“复数选区单记投票制”，候选人只要获得一小比例的选票即可当选，因此小党及无党籍候选人当选的空间就比“单一选区相对多数决制”下大上许多，并且是选区应选名额愈多，小党及无党籍候选人的生存空间也就愈大。另外在基层民代选举中，许多选民较关切的，更是一般地方性、小区性的议题，而人际关系网络也更为密切，因此政党色彩相对而言更为淡薄。所以在过去地方民意代表选举中，我们皆可看到有大量无党籍候选人当选(参见表 6)，这是与单一席位的行政首长选举，甚至“中央”层级的“立法委员”选举较为不同之处。<sup>②</sup>以 2005 年 12 月所举办的第十六届县市议员选举为例，无党籍候选人的得票比例为 30.78%，但一年前(2004 年 12 月)所举办的第六届“立委”选举，无党籍候选人的得票比例却只有 5.94%。而在 2006 年 6 月所举行的最基层乡镇市民代表选举中，无党籍候选人更获得将近六成

① 关于“一党优势”体制的探讨，可参见 Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems*. Cambridge: Cambridge University Press, 1976。

② 关于台湾地方民意代表选举所使用的“复数选区单记投票制”的探讨，可参见王业立(2009: 96-105)。

(59.63%) 的选票, 各政党皆瞠乎其后。而在 2010 年的乡镇市民代表选举中, 无党籍候选人的得票率, 更进一步突破六成 (61.05%)。此种在基层民代选举中, 无党籍候选人得票率逐渐上扬的趋势 (台北市议员选举除外), 与“中央”层级的“立委”选举, 或是较高层级的行政首长选举的政党竞争局面, 恰好呈现完全相反的走向。

表 6 基层地方民意代表选举政党得票率 (总体资料)

单位: %

选 举	国民党	民进党	新党	亲民党	台联党	其他/无党籍
1994 年北市议员选举	39.05	30.08	21.68	—	—	9.18
1994 年高市议员选举	46.28	24.85	4.82	—	—	24.06
1998 年县市议员选举	48.85	15.81	3.06	—	—	32.28
1998 年乡镇市代选举	NA	NA	NA	—	—	NA
1998 年北市议员选举	40.08	30.96	18.56	—	—	10.40
1998 年高市议员选举	45.18	26.81	3.84	—	—	24.16
2002 年县市议员选举	35.96	18.19	0.44	7.01	1.47	36.93
2002 年乡镇市代选举	35.57	5.02	0.05	1.56	0	57.79
2002 年北市议员选举	32.10	28.50	9.00	17.60	3.70	9.10
2002 年高市议员选举	25.80	25.00	0.60	11.90	6.70	29.90
2005 年县市议员选举	40.21	22.25	0.45	3.97	2.34	30.78
2006 年乡镇市代选举	34.14	5.70	0.03	0.39	0.11	59.63
2006 年北市议员选举	43.65	30.77	5.87	6.98	5.12	7.61
2006 年高市议员选举	35.95	30.49	0.03	6.78	5.74	21.01
2009 年县市议员选举	43.94	24.42	0.00	0.13	0.62	30.89
2010 年乡镇市代选举	28.11	10.83	0.00	0.01	0.00	61.05

资料来源：“中央选举委员会”网站，<http://www.cec.gov.tw>。

## 四 选举制度与候选人的竞选策略

### (一) 相对多数决制下的竞选策略

一般而言, 在单一选区相对多数决制下, 两个主要的候选人或政党如欲获胜, 则他们的政见绝不能太激进或太



保守。因为在只选出一席的情况下，如要获胜就必须吸引多数而非特定少数选民的认同与支持。著名的“中间选民理论”（或译为“中位数选民理论”）（the median voter theorem）<sup>①</sup>指出，在意识形态的光谱（ideological spectrum）上，如果选民知道自己的偏好，也知道候选人的政见与立场，那么在单一选区两党竞争的状况下，候选人竞选的最佳策略便是尽量向中心逼近，因而有所谓的“向心动机”（centripetal incentive），以期吸引多数选民的支持与认同。而立场位于全体选民偏好“中位数”位置的候选人将会击败立场位于全体选民偏好其他位置的候选人。此理论告诉我们，在一场两方对决的单一选区相对多数决选战中，候选人如想获胜，他的竞选策略会有向“中间”靠拢的倾向；谁能够站稳“中间”的位置，谁就能获得较多选民的支持而获胜。因此在大多数正常的状况下，在单一席位相对多数决制的选举竞争中，两大党的候选人为了要争取多数选民的支持，在政见要求上自然不会标榜太强烈的意识形态色彩或太激进的言论，而是以多数选民较关切的事务及公共政策、福利政策等作为选举时的主要要求。

在台湾过去单一席位的选举竞争中，我们便可以发现此种“趋中竞争”的态势十分明显。尤其是在县市长、直辖市长甚至“总统”等此种较高层级单一席位的行政首长选举中，候选人争取“中间选民”以赢取多数支持，几乎是竞选策略的不二法门。2000年的“总统”选举，陈水扁高举“新中间路线”的大旗；2008年的“总统”选举，马英九提出“不统、不独、不武”的“新三不政

<sup>①</sup> 参见 Duncan Black, 1948, "On the Rationale of Group Decision-Making", *Journal of Political Economy*, Vol. 56, pp. 23 - 34; Anthony Downs, 1957, *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper & Row.

策”，都可视为此种“趋中竞争”选举策略的具体实践。此外在2010年11月的五都选举中，民进党籍的市长候选人绝口不提任何有关“国家定位”的敏感议题，甚至连2010年中民进党全党仍誓死反对的ECFA都在选举过程中未置一词，均可看出此种“趋中竞争”的选举策略，在台湾较高层级单一席位的行政首长选举中，的确深深影响着候选人的文宣要求。

但是“趋中竞争”的选举策略，亦有可能会造成位于意识形态光谱两端的“基本教义派”（例如急统或“急独”选民）觉得受到忽视而降低投票意愿，而这群“基本教义派”的政策偏好强度（intensity）与在党内决策体系中的影响力，可能又远高于一般代表“沉默多数”（silent majority）的中间选民。因此在竞选过程中，我们会不时看到候选人也偶尔必须去安抚一下传统支持者的情绪，以免因“趋中竞争”而造成“基本教义派”的选票流失。但是值得注意的是，根据过去的经验，尽管蓝绿双方的候选人都会倾向在单一选区相对多数决制下选择“趋中”的竞选策略而导致双方“基本教义派”的不满，但似乎绿营的传统支持者在最后一刻多数还是会选择“含泪投票”，全力支持绿营的候选人；但蓝营的传统支持者则有不少人会选择不投票以表示不满。蓝绿双方传统支持群众此种投票行为的差异，或许也是造成在某些传统的蓝军地盘，时常会出现一些意想不到的选举结果的重要因素之一。

## （二）复数选区制下的竞选策略

如前文所述，台湾在2008年以前，“立法委员”选举一直是使用以“复数选区单记投票制”为主的混合式选举制度。而地方民意代表选举，更是自日本殖民时代至

今，一直使用“复数选区单记投票制”。此种选举制度，过去曾经长期使用于日本的“国会议员”选举将近一个世纪，但该国已于1994年将此制度废除。一般而言，此种长期在台湾民意代表选举所使用的“复数选区单记投票制”，各政党所能分配到的席次比例，大致上还算接近各政党在选举中所获得的选票比例；而小党在此种选举制度下，也有一定的生存空间。那么为何欧美各民主先进国家都不实行此种选举制度？而曾经使用此种选举制度的日本、韩国在近年也改变其选举制度？实乃因此种选举制度的弊远多于其利。

台湾过去实施“复数选区单记投票制”的经验显示，复数选区下的提名过程虽然有利于各政党内部派系的席位分配，但也使得各政党借由选举甄拔政治人才的管道渐为派系所垄断。在台湾过去各级民意代表选举中，我们看到两大政党被提名人中，不属于任何派系支持者凤毛麟角。政党提名派系化的倾向，与选举制度这个结构性因素有着非常密切的关系，过去实施复数选区制的日本，其国内政党派阀政治的状况亦十分严重。

进一步而言，复数选区制虽然可能较有利于各政党内部派系的席位分配，但此种选举制度往往也容易造成在竞选过程中的党内竞争（intraparty competition）可能比党际竞争（interparty competition）更为激烈。候选人不但要面对其他政党候选人的挑战，更要防范同党候选人前来分食票源甚至“拔桩”。事实上在竞选期间，争取相同票源的往往是同党的候选人。每位候选人都必须努力做好市场区隔，坚壁清野，加强钉桩，巩固死忠铁票，以防止跑票倒戈。另一方面却又为求自保以顺利上榜，总是想挖同志墙脚（因票源类似），牺牲同志以成全自己。此种因选举而产生的政治恩怨或利益冲突，往往也是台湾地方派系产生

的重要因素之一。而复数选区单记投票制对于地方派系的形成与强化，至少具有推波助澜之效。进一步而言，一个选区要选出若干名席位本来就有助于派系的分配，而同一政党所提名的诸多候选人为争取选票，凸显派系色彩（无论是红派还是黑派、苏系人马还是谢系人马）即成为许多候选人竞选的必要手段。因此候选人向派系靠拢，派系也因选举的成败而壮大、式微或重组。透过复杂的人际关系网络与桩脚系统，派系遂成为复数选区单记投票制下的必然产物了。

在复数选区制下，除非政党在该选区只提名一位候选人（例如新党常在各“立委”或市议员选区各只提名一位候选人，以集中认同选票），否则政党的标签便不是那么重要。当一个政党在同一个选区提名若干名候选人的情况下，即使选民认同该政党，他们仍然必须在此政党所提名的若干名候选人当中，进一步再挑选一位候选人（因为是单记投票，如前述）。因为光凭“政党认同”（party identification），尚不足以让选民就能决定最后的投票对象。因此在此种选举制度下，选人的因素势必重于选党的因素，选民至少也必须“先选党，再选人”。

在一般情形下，对于大多数的候选人而言，他们如何在同党的诸多候选人中凸显自己，以争取选票，便成为选举过程中极为重要的竞选策略。除了前述的派系色彩外，极力凸显个人色彩或高举鲜明旗帜，似乎也成为许多候选人巩固死忠铁票或争取游离选票的重要手段。在复数选区下，候选人只须争取特定少数的选票即可当选（例如在2004年的第六届“立委”选举中，台北市南区的候选人只须获得5.77%的选票即可当选），他不必也不需奢望能获得选区中“多数”选民的选票。对于候选人而言，他所欲努力争取的，往往只是足以使其当选的一小比例

(例如 6% ~ 8%) 特殊选民的衷心支持即可。因此走偏锋甚至买票贿选便成为复数选区制下常见的竞选手段了。根据前述的“中间选民理论”，在单一选区下，候选人为求获胜，会尽量向中间靠拢，以期吸引多数选民的认同，但在复数选区制下，由于候选人所争取的是“特定少数”而非“多数”的选票，因此他们不会都向中间靠拢，反而会产生离心动机 (centrifugal incentive)。在同一个选区中，形象或意识形态差异极大的候选人，可能会来自于同一个政党的提名；一个或许有 90% 绝大多数的选民都极度厌恶的某候选人，在此选举制度下，依然有可能高票当选，并且当选后还可能处处以代表选区“多数民意”自居。

在此种选举制度下，在许多选区中，对于多数的选民及候选人而言，政党的标签都不太会受到重视。对于许多候选人而言，他们的个人甚至派系的利益，都远比党的整体利益来得重要。个人的当选既然不太依赖政党的标签，派系的利益又凌驾在党的整体利益之上，党纪不彰、议事效率低下、党鞭难以挥舞即成为必然的结果。并且既然党部不能帮他来和同党的其他候选人竞争，候选人只有自求多福。在面对复数选区同党候选人的竞争压力下，不仅是派系，就连财团（提供竞选经费）与黑道（绑桩护盘，甚至黑道自己参选）的力量都很容易乘虚而入了。

综上所述，“复数选区单记投票制”容易造成同党同志同室操戈、候选人竞选时的偏激取向、派阀与地方派系操控选局、选风败坏、黑金介入、党纪不彰、政党政治与“国会”政治难以健全发展等缺点。因此在经过多年的讨论后，台湾终于在 2005 年 6 月 7 日通过的第七次修宪案中，将“立法委员”的选举制度改成“单一选区两票制”，并自 2008 年第七届“立委”选举开始实施。然而

其他各层级地方民意代表选举，则继续沿用“复数选区单记投票制”。

2010年底的五都选举，为我们提供了一个很好的观察选举制度影响的机会。在五都市长选举部分，系实行单一选区相对多数决制，但同时举行的市议员选举，却是使用“复数选区单记投票制”。这两种内涵性质截然不同的选举制度，对于民意的汇集，却产生两股方向正好相反的拉力。在相对多数决制下，有易使候选人向中间逼近的向心诱因，以争取多数选民的支持；而选民基于“弃保”的心理效应，也容易将选票集中于两位主要的候选人身上（高雄市例外）。然而在“复数选区单记投票制”下，候选人却有离心的动机，以争取特定少数的选票。影响所及，选民在同一天所举行的单一席位的市长选举上，与复数选区的市议员选举上，所表现出的投票行为是未必相同的。而反映在整体得票率上，各小党及无党籍候选人在市长选举上的得票率，和市议员选举上的得票率也是不能等量齐观的（参见表7）。

表7 2010年五都市长及市议员选举结果

单位：%

直 辖 市	政 党	市长选举得票率			市议员选举得票率		
		国民党	民进党	其他*	国民党	民进党	其他*
台北市		55.65	43.81	0.54	44.93	36.39	18.68
新北市		52.61	47.39	—	39.74	34.64	25.62
台中市		51.12	48.88	—	37.64	32.61	29.75
台南市		39.59	60.41	—	28.27	37.01	34.72
高雄市		20.52	52.80	26.68	39.08	36.70	24.22
合 计		44.54	49.87	5.59	38.63	35.34	26.03

\* 其他系指除了国民党及民进党外，所有其他政党及无党籍候选人得票率的总和。

资料来源：“中央选举委员会”网站。

2008年第七届“立委”选举制度改成“单一选区两票制”后，是否前述“复数选区单记投票制”的种种缺失就此可以马上药到病除、脱胎换骨？当然不可能经过一次选举就会有如此戏剧化的转变。台湾许多不良的选举文化，例如买票贿选、黑金充斥，有其一定的历史渊源与文化背景，选制改革并非万灵丹，事实上也不可能只要选制一改，过去积习已久的选举弊病便可全部一扫而空。如何健全台湾的选举文化，除了改革选制外，其他诸如公民教育的再加强、媒体的倡导、司法检调系统的查缉等，也应齐头并进，才可能使台湾的选举文化逐渐有所提升。

但是尽管如此，“立委”选举制度改成“单一选区两票制”后，也有一些政治效果立即展现。例如小党及无党籍候选人的当选空间已受到严重挤压，哗众取宠型的候选人几乎消失，竞选过程中“政党标签”更加重要，脱党参选当选不易，党纪有所提升，“国会”中政党政治的攻防益加明显等。在整个大方向上，“单一选区两票制”再实施几届后，台湾“国会”中的政党体系走向两党制也将会更加确立。

## 五 复数选区制下的政党提名

“复数选区单记投票制”在台湾长久以来实施的经验，有几项特殊的现象为欧美各民主国家的选举中无法看到，其中一项便是对于政党提名方式的影响。在此种复数选区的选举制度下，政党在提名时一方面必须要决定提名的适当额度；另一方面也必须要考虑到提名人选的搭配，而此二者之间也存在高度的相互依存关系。

在英、美等国所实施的单一选区制下，无论提名权是掌握在谁手中，各政党在各选区中当然最多只会提名一

人，然后政党全力进行辅选。在各选区中不可能有所谓“该提名几席”或“配票”（vote equalization）的问题。并且在单一选区制下，各政党为了要获取“席位极大化”（maximization of seats），必然尽可能地要“提名极大化”并追求“选票极大化”（maximization of votes）。而在各单一选区中，政党所追求的“席位极大化”与候选人所追求的“选票极大化”二者之间基本上并不冲突。但是在台湾民代选举所使用的复数选区制下，各政党究竟要提名几席才算“适当”（optimal），则往往会影响到选举的胜败。

以过去使用“复数选区单记投票制”的“立委”选举为例，原则上，政党在一复数选区中“适当”的提名额度主要是依据：（一）该党过去在该选区中性质类似选举的得票率；（二）此次选举的预估得票率；（三）其他政党的提名策略；（四）政党本身的配票能力或支持者的配票意愿；（五）选区的选民结构；（六）党内的派系生态平衡；（七）过去“立委”选举在一票制下对全国不分区席次的影响；以及（八）妇女保障名额的考虑等几方面作理性的评估，才能找出最适当的提名额度，以期能将有限的政治资源进行最有效率的分配与运用。如果政党在一选区中提名的候选人数目过多，则可能导致同室操戈，彼此抵消实力，以至于分散票源反而减少席次；如果提名数目过少，则可能是未战先败，坐失良机，而将半壁江山拱手让人，并且可能连累到全国不分区的席次。如果某位候选人实力超强，而政党又无法将选票平均分配给其他同党的候选人，则此种“选票吸尘器”或“吸票机”型的候选人将会对其他同党的候选人产生“母鸡压死小鸡”的排挤效应，结果反而可能因此而减少席次。在复数选区制下，“选票极大化”并不必然等同于“席位极大化”，



但对政党而言，显然后者比前者更为重要。

然而，为求得“席位极大化”，在各选区中决定最适当的提名额度，对于政党（尤其是较大的政党）而言，并不是件容易的事情。小的政党在复数选区中，如果顶多只有一两席的实力，则对该党的提名、选票的汇集或分配，都不至于有太大的问题；但较大的政党在应选名额较多的中选区或大选区中，则可能会出现提名过多（over-nomination）、提名过少（under-nomination）或因配票不均（failure to equalize the votes）而出现提名错误（nomination errors），以至于影响当选席次的状况。

在台湾的选举中，由于过去国民党在地方长期的经营，使其拥有非常雄厚的基层组织与机动的配票能力，这是其他的政党无法相提并论的。虽然这几年来国民党的“铁票”已逐渐“生锈”，但在胜负差距非常微小的关键时刻，“配票”往往仍可扮演起举足轻重的角色，其影响力仍不容小觑。事实上，在大多数的非都会型选区中，绵密的桩脚动员网络，仍是国民党赖以胜选的利器。

其他的政党即使也想要配票，但在基层组织薄弱的情况下，也只能呼吁支持的选民“自动配票”。因此在台湾过去的选举后常出现的结果是，其他政党的候选人在许多选区中都拿下第一、第二高票，但总席次率却仍是低于总得票率。配票能力在不一样的立足点上，或许也是国民党在过去选举中，一直享有“超额代表”（over-representation）或“席次红利”（seats bonus，亦即席次率超过得票率的情况）优势的重要原因之一。

但是国民党此种在复数选区中的配票优势，在近几届的“立委”选举中已渐渐有所松动。一方面在许多选区，国民党的铁票已逐渐生锈；另一方面民进党与新党（1990年代中期）在都会选区的配票作业，也有异军突起

之势。例如，在1994年的台北市议员选举中，新党靠着选民的“自动配票”，以及竞选市长的赵少康“母鸡带小鸡”的效应，提名14席当选11席，开创了国民党责任区式的组织配票模式以外选民自动配票的新典范。而在1995年的第三届“立委”选举中，新党更进一步打出“我们太小，一票都浪费不起”的要求，发动支持者在该党提名两席以上的选区进行“强制配票”。而同样在1995年的第三届“立委”选举中，民进党在台北市南区所提名的4位候选人，也打出“四大天王、完全配票”的文宣，强调“四在必得”，进行“四季红”强力动员配票计划。这种号召支持者强制配票的竞选策略，固然是在野党在复数选区下，为克服基层组织力薄弱，并寻求当选席次极大化的一项突破性的创举，但也必须承担选举结果可能是大好或大坏的高风险。从另外一个角度而言，这种强制配票的竞选策略，也是向台湾过去选举中，多数选民传统的“选人重于选党”的投票行为进行挑战。

一般而言，过去在复数选区的“立委”选举中，强制配票要能成功，其先决条件是：（一）要有一定比例具有高度“政党认同”的支持者，“认党重于认人”（如同过去国民党黄复兴党部的眷村铁票），或者至少“选党与选人并重”，并且愿意配合接受政党强制配票的指令；（二）政党整体的估票要准确、票源要足够、配票要公平；（三）同党候选人愿意配合整体的配票作业，而不阳奉阴违、互挖墙脚；（四）同一政党所提名的各个候选人之间的理念、形象与各方面条件也不致差距太大。否则某些选民可能因为对个别候选人的强烈认同或理念接近而表示支持该候选人所属的政党（例如过去部分选民可能因为支持主张“台独”的候选人，因而支持民进党），如果政党强制配票而要求这些选民改投理念差距过大的其他候

选人，恐怕许多选民也不见得会愿意配合。

在1995年第三届“立委”选举中，新党在台北市南区、北区、桃园县，以及民进党在台北市南区所进行的强制配票，大体上而言，均大致符合上述四个先决条件。这两个政党在这些选区强制配票的成功，无可讳言，的确是对选民传统“选人重于选党”投票行为的一项强而有力的解构性挑战，并对各政党后来几届“立委”选举的选举及提名策略产生一定的影响。但是值得注意的是，强制配票策略仍然不宜被视为万灵仙丹，并且各政党也必须了解该策略终究有其多大的局限性。

除了各政党的配票指令外，后来在所有的复数选区选举中，蓝绿阵营内部还有许多不同的配票名单，甚至跨党结盟、“家庭自动分票”等各种层次的配票，直令选民满头雾水。如此扑朔迷离的各种配票花招，最终可能会相互抵消或者是更加提升了选举结果的不可测性，许多选前被看好的候选人都可能因为选票被分给其他声势较弱的候选人，反而造成高票饮恨落选。过去台北市明星级的“立委”丁守中、赖士葆等人都尝过这种苦果。

2008年第七届“立委”选举改为“单一选区两票制”后，“立委”选举已不再有配票的可能。但是在其他仍然使用复数选区制的各级民意代表选举中，配票策略仍旧让各党候选人又爱又恨。例如2010年五都市议员选举，各种配票文宣仍然在各选区中被喊得震天价响，但是最后实际的配票成效，则无法一概论。

除了提名人数对选举结果有直接的影响外，提名人选的搭配（包括票源区的划分）也是复数选区选举制度之下的另一项特色。为了避免同党候选人之间因同构性太高而产生票源重叠以至于将选票稀释，并为求得“席位极大化”，政党在提名过程中即应特别考虑到选区选民的结构与

特色，地缘的关系、党内派系的平衡等因素，以期能发挥“分进合击”的效果，汲取所有可运用的选举资源与选票。因此对于各政党而言，复数选区中的候选人提名，如果完全由党内初选（party primary）决定，并不见得是最好的方式。因为在复数选区中，经由初选产生的候选人彼此之间，不一定能完全达到选票平衡（balance the ticket）的目的。

其中很重要的一个原因是，对于各政党而言，党员结构与选民结构之间，终究会有落差；而会热心、积极参与党内初选投票的党员结构与选民结构之间的落差可能更大。另外一个原因是，如果会参与党内初选投票的党员数目本来就不多，则党内初选的过程与结果，就更容易为“人头党员”、“口袋党员”所操控，而失去了举办党内初选的初衷。因此在复数选区下，政党必然要作某种程度的“宏观调控”，以便在同一选区中能推出不同性质的候选人，来吸引不同阶级、不同层次的选民。同党候选人之间应是“互补性”而非“互斥性”的；同一选区中如果形象类似、票源重叠的候选人太多，而无法有效作出“市场区隔”，则往往意味着选举的失利。

另一方面，政党内部派系问题无法摆平、某些人执意参选到底、党纪无法贯彻，也是政党明明知道会影响“席位极大化”，却无法作出最适当提名的重要因素。各政党在进行提名作业时，当所有的外部环境、客观因素都能充分掌握后，剩下的往往只是党内竞争问题。换言之，哪一个政党较能够有效克服党内竞争问题、较能够主观决定最适当的提名额度，而所提名的候选人能够进行较适当搭配，则哪一个政党就可能会有较大的获胜机会。总而言之，在“复数选区单记投票制”下，提名乃至于竞选过程中的党内竞争（intraparty competition）往往比党际竞争（interparty competition）更为激烈。而提名制度的选择，

一方面既要顾及党内民主、派系平衡与游戏规则的公平性；另一方面更要顾及“席位极大化”的胜选，对于各个政党而言，的确不是件容易的事。

## 六 民进党与国民党提名制度的演变

提名适当的候选人参与各类公职人员选举，是民主国家中政党最重要的活动。事实上，在大多数的民主国家中，不是政党所提名的无党籍候选人当选的比例普遍不高（台湾近年来在较高层级的公职人员选举中亦有这种趋势，已如前述），政党可以说几乎垄断了选民选择候选人的空间，而被赋予组织政府及制定公共政策的重责大任。民主国家中（尤其是内阁制国家）政治菁英的甄补，主要也是来自于政党，而与政党的提名有密切的关系。因此政党所提名候选人的素质，往往就已经决定了一个国家民选公职人员的水平与政治的良窳。另一方面，政党内部提名程序的改变也可能会对一个国家的政治运作有所影响；而一个政党提名候选人的方式，更常被视为评估该党党内民主程度与处理党内冲突态度的一项重要指标。因此，政党提名候选人的方式与过程，绝对不只是政党关起门来的家务事，它对于一个国家政党政治，乃至民主政治的发展，都可能会造成深远的影响。了解台湾政党在复数选区制下的提名特色后，下文将介绍台湾两个主要政党：民主进步党与中国国民党提名制度的演变。

### （一）民进党提名制度的演变

自1989年民进党制定《公职候选人提名条例》以来，该条例迄今已经过20次的修正，几乎每一次选举都有修正，而该党的提名方式也历经多次重大的改变：由

党员投票、中执会决定、干部评鉴、公民投票到民意调查，等等。民进党大致是到1997年的县市长选举，正式引进民意调查机制后，其提名制度才算是渐渐定型。政党的组织属性、复数选区选举制度的特性、党内的派系政治、党员及党代表的自主意识等，是影响民进党过去提名制度变迁的几个最重要的因素。

1997年的县市长选举，民进党首度使用“党员投票”与“民意调查”各占50%的提名方式。依据民进党《公职候选人提名条例》的规定，各级党部应采地方自主原则，先以沟通协调方式产生提名人选，无法达成协议时，第一类（“总统”、“副总统”）、第二类（“立法委员”、直辖市市长、直辖市市议员、县市长）公职人员候选人按党员投票及民意调查两部分产生。自2001年的县市长暨第五届“立委”选举开始，党员投票和民意调查的比重，分别调整为30%与70%。

1997年民进党之所以将民意调查方式作为政党正式的提名机制，且其分量高达50%（2001年以后甚至调高至70%），这在西方民主先进国家中是绝无仅有的。民进党之所以会引进民意调查方式基本上系基于两项考虑因素：一是缩短党意与民意的距离，期待于选战中获胜；二是欲降低长期以来带来严重困扰的党内初选时人头党员、口袋党员的影响，并导正选举风气。

2008年“立委”及“总统”选举的惨败，致使民进党再度改变其提名制度。在全党士气低迷的情况下，2009年的县市长选举，民进党的提名方式改为“授权中执会的征召党员参选”。而2010年直辖市市长选举，民进党“临时全国代表大会”通过了《民进党2010年直辖市市长提名特别条例》，由中执会成立“提名协调小组”，其中非执政的三都（台北市、新北市及台中市），在征询可能

人选及进行协调后，由主席提送中执会同意后征召。而在执政的二都（台南市及高雄市）提名则采先登记，登记后协调，若协调不成时由党中央办理民调决定。而2012年的“总统”及第八届区域“立委”选举提名，民进党改采100%民意调查方式，完全排除党员的直接参与，引起了许多不同的评价与争议。但其成效如何，可能目前尚难定论。

## （二）国民党提名制度的演变

长期以来国民党的提名方式，大致上皆由地方党部提建议名单，而由党中央核定。虽然在1980年代末期关中担任组工工会主席时，曾大力推动过党员初选制，但仅在1989年的三项公职人员选举及1991年的二届“国大”选举昙花一现地实施过，其余时间党中央对于公职人员候选人提名，实握有最后的决定权力。2000年“总统”大选的挫败，令国民党交出了在台湾长达半个世纪的执政权，也促使该党的党内提名制度出现重大的变革。

2000年6月18日，国民党十五全临时会第三次大会通过了一项名为“从零出发，全面改造”的提案，作为国民党推动改造的依据。在此改造案中明文指出，“为强化本党组织凝聚、扩大群众参与、争取党员向心，各项民选公职本党提名人选，均以党员初选及民意调查方式产生为原则。”同年7月19日，国民党中央会根据前述十五全临时会改造案的原则，正式修正通过了新的《中国国民党党员参加公职人员选举提名办法》。国民党的党内提名方式至此迈入了一个新的阶段。在新的提名办法中，国民党也首度将民意调查纳入其正式的提名机制中。

依据2009年最新修正的《中国国民党党员参加公职人员选举提名办法》第3条的规定，“总统”候选人之提

名，由中央委员会依据“党员投票”（占30%）与“民意调查”（占70%）之结果，决定提名名单，报请中常会核备后，提报全国代表大会通过。直辖市长、县长、区域立委、直辖市市议员及县市议员候选人之提名，则由相关县市党部依据党员投票（占30%）与民意调查（占70%）之结果，对于现任者，“应同时参考其任内表现，并考虑地区特性及选情评估等因素，提出建议名单”，报请中常会核定。2012年的“总统”及第八届区域“立委”选举提名，国民党将仍然采取此一提名方式。但该《提名办法》第12条另外又规定：“为促进团结和谐，赢得选举，本办法各项选举经协调产生建议提名人选者，得不办理党员投票、党员意见反映、干部评鉴或民意调查。”例如2011年4月，“立委”蒋孝严与罗淑蕾争取台北市中山、松山区的第八届“立委”提名，双方即经协调后都同意采取100%“全民调”的方式，而不办理党员投票，以避免可能因代缴党费而违反选罢法的疑虑（此亦为民进党采取“全民调”的重要原因之一）。<sup>①</sup>

值得注意的是，2000年以后，台湾的两大政党均先后将民意调查纳入其正式的提名机制中，此点在西方民主国家中倒是未见先例。在欧美各民主先进国家中，民意调查的技术再进步，也顶多作为各政党提名时之参考，而无法反客为主地作为政党决定提名人选之正式依据。而在台湾，两大党均不约而同地将民意调查纳入其正式的提名机

<sup>①</sup> 根据最新修订的《公职人员选举罢免法》第101条的规定，政党在办理党内提名作业时，如有候选人涉及贿选等事宜，公权力亦可介入。台湾各政党许多政治人物，过去常会替党员代缴党费，以豢养“人头党员”或“口袋党员”，以便在政党初选时，能在“党员投票”时发挥功能。但在《公职人员选举罢免法》修订后，两党许多政治人物担心如再举行“党员投票”可能会触法，因此才会以100%民意调查方式取代原有的提名方式。



制中，并且在提名决定上，占了相当大的比重（民进党甚至在2012年的“总统”及第八届区域“立委”选举提名上，采取“全民调”的方式）。或许这可视为在不良的选举文化下（如人头党员、换票、配票、买票等），台湾两大政党的一种不得已的选择吧！

## 七 结语

在当前选举制度的制约下，台湾未来走向两党政治的趋势应该是十分明显的。但在两党竞争之下，如何顾及多元、少数或弱势团体的声音，如何建立一个更优质的公民文化与更具有相对自主性的公民社会（civil society），如何避免阶级、族群的对立，与贫富、南北差距的扩大，都是台湾进一步走向“民主巩固”之路上要思考的重要议题。

台湾民主政治的发展，是奠基于定期举行的各项公职人员选举之上。政治人物权力的取得，政党统治的正当性，也莫不与选举息息相关。选举的胜负，决定了政治人物的上台与下台，也决定了政权的获得或失去，这对于台湾人民而言，已是“城里唯一的游戏规则”（the only game in town）。尽管此种“选举式民主”在台湾仍有许多未尽如人意之处，但台湾人民都知道，这已是一条不可能逆转的道路，未来只有逐渐改革其缺失，继续朝“民主巩固”之路迈进，而不可能有其他的选择。透过选举实践民主是台湾人民共同的生活经验，也是最珍贵的政治资产。不分蓝绿，台湾人民对此是有着高度共识的。

（王业立，台湾大学政治学系教授，专长为政治学、比较政府、沟通实务专题、地方政治生态专题研究）

# 国民党与台湾民主转型

朱云汉

## 一 导论

台湾的政体转型经验在全球第三波民主化浪潮里十分突出，在理论与实践上都格外具有分析价值。台湾的政体转型带有浓厚的五种特质：第一，“由上而下”的特质。也就是说政体转型的幅度与速度主要操控在执政菁英手中，而非由反对运动所主导。第二，“选举带动”的特质。在政体转型过程中选举机制要比体制外的政治抗争发挥了更大的政治推进力，选举过程既是凝聚社会中支持政治改革力量的主要机制，也是引导反对运动选择体制内改革的重要诱因。第三，“分期付款式”的特质。政治体制改革经历渐进的、多阶段的局部性制度调整，而非在短时间内进行全盘改造。第四，“低社会成本”的特质。政体转型过程中并未出现严重的政治动乱，对于既有的社会秩序与经济发展所带来的冲击比较小。第五，“期望落差大”的特质。民主政体的实际运作与公民的期待出现较大落差，导致民主体制正当性的基础要比其他新兴民主政体更为脆弱。

更值得关注的是，在威权体制下执政长达 40 多年的国民党能够同时推动政治体制与政党体制的“双重转型”（dual transition），而让自己的执政地位在多党竞争体制下得到阶段性的巩固。在政体转型方面，国民党在过去 20 年将台湾的政治体制从 Giovanni Sartori（1976：47）所称之“党国体制”（party-state system）转型到 T. J. Pempel（1988）所称之“支配性一党体制”（one party dominant regime），也就是在多党竞争体制下只有一个政党享有绝对选举优势以及长期执政能力党。在政党转型的方面，国民党将自己从“准列宁式的革命性政党”（Cheng，1989），逐渐转型至选举导向的群众性政党。这两重的转型过程在经验层次上虽然是重叠的，但在概念上却必须加以区分，前者涉及政治体制的建构原则，后者则涉及具体的政党组织演化。

在全球第三波民主化的浪潮里，台湾是唯一从“党国体制”顺利过渡到“支配性一党体制”的个案。在 1986 年民主转型正式启动后，尽管国民党的执政地位逐渐失去威权体制的法律庇护，而必须定期接受民意检验与反对党的公开挑战；尽管在政治开放的过程中，国民党的社会支持基础逐渐受到侵蚀，反对党的竞争压力持续上升，但在政体转型启动后的头 14 年里，国民党始终能透过选举的胜利来维持它在政治上支配性地位，成功经历四次“国会”改选均能维持其多数党地位，民进党的执政能力始终无法为多数民众所认同。

国民党的支配性地位一直到公元 2000 年“总统”大选才出现戏剧性的变化，导致这次大挫败的主因是国民党内部出现分裂，而非民进党政治版图的大幅扩充。原来的国民党等于一分为二，由民进党渔翁得利。在陈水扁执政的初期，以连战为首的国民党，宋楚瑜领导的亲民党，以及

更早由国民党中分裂出来的新党，加在一起的政治实力仍明显超过民进党，在“立法院”仍掌握接近 2/3 的席次，这个“泛国民党系”政治集团仍具有主导政策的实力。

当然，随着民进党开始逐渐懂得如何动用执政资源来扩大自己的政治地盘，泛国民党（后来被媒体称为“蓝营”）在“立法院”的席次开始萎缩，但在民进党 8 年执政期间“蓝营”仍牢牢掌握过半数席次。另一方面，国民党本身并没有因为失去对国家机构的控制权而步上组织崩解的命运，国民党仍旧保有可观的选举实力，并在民进党执政时期保住在多数县市维持对县政府与议会的主控权，并在 8 年之后重新夺回“中央”的行政权。进一步言之，原先在国民党主导下所建构的“宪政”秩序也并未出现断裂，民进党政府的权力行使仍受到既有“宪政体制”的约束，这说明了台湾的新兴民主体制已经通过了一次关键性的考验。

此一特殊的政体转型模式引发我们去思考下面几个严肃的问题：第一，是什么样的历史条件引导国民党选择主动进行渐进式的民主改革？第二，是什么样的因素让国民党有机会顺利完成“双重转型”，让一个准列宁式政党能平稳地渡过威权体制松动与崩解的危机，还能在相当长一段时间里享受民主转型的政治果实？第三，是什么样的因素让台湾新兴民主体制正当性的基础要比其他新兴民主政体更为脆弱？虽然台湾社会在政体转型过程中付出的社会成本相对较低，为何转型后的政治体制却面临较为严峻的民主治理危机？

## 二 促使国民党进行民主改革的历史条件

国际与岛内压力的涌现是促使蒋经国所领导的国民党

开始认真面对民主改革议题的首要因素。70年代中期以来，由于外交形势的逆转，国民党政府以全中国代表自居的“法统”面临困境，国际承认的日益流失使得国民党不得不转而寻求本土社会的支持，作为其政权的正当性支柱。

同时，在经历20多年的快速经济成长之后，以战后新生代以及中产阶级为背景的新世代反对运动在70年代中期开始萌芽与凝聚，并对威权体制提出强烈的挑战，同时各种自主性的社会力量开始涌现，国民党威权体制对于社会的控制日益感到力不从心。

以“党外运动”为旗帜所凝聚的新世代反对运动要比之前的反对势力或60年代组党运动具有更大的政治动员能量，因为这股政治力量成长于不同的社会土壤与外部环境。在岛内党外运动得到自主意识高的专业社团的直接或间接奥援，例如长老会教会、青商会、扶轮社、医师公会等，随着民营经济的蓬勃发展，这些社团组织的自主性增强也更具有国际联结的能力，党外运动也受惠于市场导向新闻媒体的蓬勃发展，不仅仅他们自己发行的各类党外杂志有相当的销路（虽然这些杂志经常成为违禁品），他们的政治诉求也得到自由主义知识分子的声援，这些自由主义知识分子在两大报（《中国时报》、《联合报》）主导的舆论界取得一定的发言地位，因为他们的言论要比歌功颂德的党营媒体更受中产阶级读者的欢迎，尽管国民党将两大报老板吸纳进入权力核心（成为“中常委”），但无法阻挡两大报言论的市场导向。

新世代党外运动更可以倚靠两岸与国际的新形势。在越战结束后，东亚冷战形势趋于缓和，尼克松政府不但停止围堵中共，反而积极与北京结盟对抗苏联，所以国民党政府对美国的战略价值下降，国际处境日益险恶，对于来

自美国政府以及国际社会的压力更难抵挡。卡特政府上台以后更是推行人权外交，美国官方与半官方机构积极关注台湾政治异议分子的人权问题，特别是美国亚洲协会（Asia Foundation）、国务院，以及美国众议院外交委员会亚太小组委员会。如果国民党镇压党外运动，等于直接挑衅美国政府的人权政策，这让国民党投鼠忌器。与此同时，中国大陆在十一届三中全会以后正式启动改革开放，对台政策也作出全盘性调整，停止宣传武力解放台湾与对金马地区的敌对军事措施，开始推动“三通四流，政治谈判、和平统一”，来自大陆的直接的军事威胁明显下降，让国民党越来越难以“国家安全”为理由维持戒严体制以及对政治异议分子采取高压手段。

在1980年“美丽岛事件”之后，镇压反对运动的政治成本与风险更明显上升。此时台湾的反对运动开始组织化，国民党对于异议分子已经无法各个击破，逮捕个别的反对运动领袖无法压制“党外”运动的抗争动能，反而可能助长他们的社会同情，并在下次选举中让国民党面临更大的压力。到了80年代中期，国民党领导层的接班问题因为蒋经国的个人健康问题而浮现，这也促使蒋经国对于其身后的政治发展形势必须预作一些安排与设计。不过，这些背景因素最多只是促使国民党主动进行民主改革的必要条件，而非充分条件，因为历史上有很多威权体制的领导者在内外形势交相逼迫的情况下，常常选择拖延手段，或甚至采取高压手段来响应改革舆论与反对运动，而不一定选择主动进行体制改革。

有两个关键性的历史条件对于蒋经国所领导的国民党起了积极引导作用，促使蒋经国在1980年代中期主动推动“解除戒严”、“开放党禁”、“开放报禁”、“‘国会’改革”等一系列的政治自由化措施。第一是官方意识形

态与宪政制度内蕴涵的调适弹性，第二是国民党面对潜在的省籍矛盾与快速经社变迁所持续进行的组织调适。

国民党的意识形态领域具有较高的调适弹性，因为国民党在战后台湾所建立的威权政治体制在意识形态上并不直接否定多党竞争，也并不挑战民主“宪政”的基本原则。国民党一直是以国家处于特殊情况作为维持威权体制的理由。首先，国民党是以两岸长期处于内战状态作为不能实施正常“宪政体制”的理由。从1949年开始国民党就在既有的宪法体系下，制定“临时条款”与颁布“非常时期”法令体系，作为战后台湾威权政体的法律根据。对国民党而言，原有的中华民国宪法可以被冻结，但不可以废止。因为此一宪法是国民政府在其仍有效统治大陆，同时也被世界各主要国家所承认的时期所颁布的；对国民党而言此一宪法乃是维护“一个中国”原则的法统象征。

然而，中华民国宪法的存在却带来了许多意想不到的结果。首先，宪法为许多自由派的知识分子与政治异议者提供了一个意识形态上有力的武器来批判威权体制。随着80年代两岸关系开始缓和，他们对临时条款的攻击与回归宪法的要求就显得更有说服力。其次，时间的流逝造成资深民意代表们的逐渐凋零，进而对威权体制下的“万年国会”形成一种自然的大限。当资深民意代表凋零的速度在1970年代末期与1980年代初逐渐加速时，国民党别无选择，只有透过增额选举将中央民意代表名额逐渐开放给台湾本地的选民。这些意料外的发展加总起来，迫使国民党的菁英在1980年代初期开始认真考虑开放政治参与管道，而此时“宪政”制度的内在调适弹性就充分地体现出来。

因为从理论上来说，临时条款及其附属的非常时期法令顾名思义终究是“临时的”，一旦外在的危急情势逐渐

消失，国民党很难拒绝回归常态“宪政体制”的改革派政治主张。也就是说，台湾的政体转型在制度变革上长期预存了一个“回归宪法”的选项，虽然这并不确保这个选项会必然成为民主转型时朝野在制度选择上的当然共识（事实上，反对运动后来还是倾向拒绝承认此一宪法的合法性，因为这样做将意味着他们接受了“一个中国”的原则）。但无论如何，对于国民党的改革派而言，此一制度上的安全瓣为民主转型提供了一个比较低成本的途径，因为他们可以将政治改革放在一个既定的制度轨道上朝向可预测的方向来推动，同时他们也比较容易去说服党内的保守派接受“体制内、有秩序的改革”。

同样重要的是，国民党的党组织也具有较高的调适弹性。国民党的组织在政治体制改革前夕曾经经历过三重重要的转化。第一是吸纳经济社会结构快速变迁过程中新兴的社会力量；第二是培育台湾本土社会的政治菁英；第三是透过地方派系来维持党对基层选举的主导力量。

国民党在迁台之初仍具有菁英型政党的特征，党员人数占人口比例很低。而且党员的背景主要是政府、军队以及“国营事业”的干部（以及退下来的官员），与知识分子（主要是中小学教师）。但是随后为了在本土社会的基层往下扎根、因应地方自治选举的动员需要，以及适应社会结构快速变迁带来的社会力多元化趋势，国民党从在60年代以后开始调整党员招募的政策，开始放宽入党的资格以扩大群众基础，同时在党员招募策略上，开始重视成长快速的社会部门。虽然军队、学校、政府部门仍旧是招募党员的重点部门，但是随着工业化而来的新兴社会阶层，例如企业经营者、自营商、专业人士、劳工以及关键性的社会部门，例如新闻媒体、文化事业、学校、宗教团体等也都成为组织发展的重点。



地区性的党组织发展是由国民党的“组织工作委员会”负责，但是党中央还设有“文化工作委员会”，针对新闻媒体、文化事业成立专业党部；有“青年工作委员会”针对知识分子与大学生成立“知青党部”；有“妇女工作委员会”针对妇女团体成立专业党部。但最值得重视的是“社会工作委员会”。“社工会”为国民党为吸纳新兴社会阶层而建立的策略性的组织建制，最重要的就是根据“国家统合主义”（state corporatism）的模式，配合政府的公权力建立垂直性的社会团体管理框架，每一个社会部门只允许单一的代表性组织成立，而且为了强化这些代表性组织的功能，政府赋予其一些部门内部事务管理上的权力，甚至以强制性入会的规定作为配套。最典型的就是代表产业劳工的各级工会组织，以及代表工商企业的各级产业公会。这些部门性社会团体，都接受政府的经费补助，而其内部选举都接受国民党“社工会”的指导，其专职工作人员也多半由提早退休的国民党干部担任。随着经济的发展，“社工会”所主管的产业党部的重要性日益上升，在国民党的权力结构里也开始取得较大的发言地位。从70年代开始，就有工商企业界领袖陆续被选入“中央委员会”，甚至进入“中央常务委员会”。从80年代开始，在“中央常务委员会”的31位委员中至少保留3个席次给工商企业界代表。国民党在调整自己的社会代表性上具有较大的弹性，一部分的原因是国民党根据孙中山的理论，一直自我定位为“全民政党”，主张阶级利益调和，所以党组织的发展可以积极配合社会结构的调整，让国民党成为所有主要阶级的利益代表。

第二，国民党的领导者在更早时期就推动本土化政策。在面对政治体制改革的历史课题时，对国民党的生存构成最大威胁的是潜在的省籍矛盾，也就是居于少数的外省人与处于多数的本省人间的权力分配矛盾，以及隐含在省籍

矛盾之后的国家认同分歧。在威权统治时期，党国体制里的主要职位与政治资源都由外省籍菁英长期垄断，外省菁英垄断政治的合理化基础建立在“一个中国”原则下维持全中国的代表性。而民主化过程必然会引发将政治权力由外省集团手中重新分配给本省人的广大诉求，也可能引发国家认同的危机，使得反对势力能够运用这两个矛盾来凝聚本省籍选民的支持，并严重威胁国民党领导阶层的执政地位。

不过，国民党的领导者很早就开始重视这些矛盾，并采取细腻的政治设计来冲淡省籍对立的潜在威胁。一方面，国民党政府大力推动国语运动，并施行以中国人认同为主轴的教育与文化政策，来化解民族认同层次的隔阂；另一方面，蒋经国早在70年代就开始加速国民党内权力结构的本土化（Winckler，1984），开始大量延揽本省籍的青年才俊进入党与政府体系工作，最具关键的是他在1984年连任“总统”时决定提名本省籍的李登辉作为他的法定继承人。因此在民主转型启动的前夕，许多本省籍菁英已经在国民党的权力结构内获得了一定的地位，从而也成为国民党长期统治的受益者。对那些可以在既有体制下逐渐往上晋升的本省籍国民党菁英而言，他们宁可选择体制内的渐进式改革；采取激烈的手段来进行改革的风险反而太大。同时，由于国民党及早推行了本土化政策，在无形中也削弱了反对阵营利用省籍矛盾或国家认同议题进行政治诉求的力道。

第三，在国民党启动“中央”层级的政治体制改革之前，老早就在地方选举中累积了可观的组织经营基础与选举实力。台湾光复以后，国民党为了强化对于本土社会的政治控制，以及笼络地方层次的本土社会菁英，很早就开始推行地方自治，并办理地方选举。地方自治最早开始于1950年，当时就陆续引进乡镇层次（乡代表会与乡长）的普选，县市级层次（县议会与县长）的普选，以

及省议会的普选，由“中央政府”直接任命的仅限于省主席与直辖市市长。“中央级”民意代表的选举则在1972年第一次有限地开放，并分别在1980年与1989年扩大增额补选的名额，让本地居民可以选出一定名额的“中央”民意代表来充实日益老化的“立法院”与“国民大会”。所以，威权体制虽然保障了国民党对于掌控“中央”层级国家机构的独享地位，但在地方层次国民党仍必须组织社会力量，经营政治组织，收编地方派系来确保国民党在地方选举中长期维持支配性地位。

为了有效收编地方菁英以及他们在农村地区所经营的恩庇侍从社会网络（patron-client networks），在选举民意代表时，国民党长期采用“多席次单记不可让渡投票制”（SNTV）。国民党的领导层充分理解“单记不可让渡投票制”与多席次选区的结合必然导致激烈的党内竞争，但这正是采取这个制度的初衷（Chu, 1994）。在省级下的每个行政区域内，国民党通常至少维持两个以上的地方派系，并让这些地方派系彼此为地方公职、准公权力机关（如农会、渔会、水利会）的席位以及地区垄断性经济利益而竞争，而国民党则扮演居中协调的角色。如此一来，国民党就可以对地方菁英分而治之。

地方派系与国民党“党中央”存在多层的相互依赖关系。一方面，地方派系的许多行径，例如买票、不正当的竞选方式、贪污等都受到执法机关的刻意掩护；另一方面，地方派系之间的激烈竞争对那些想要参选的非国民党人士形成了强大的阻碍，进而保障国民党在选举时的胜利。

地方派系与国民党之间的相互依存关系是一种不对等的结构。对立派系之间的激烈竞争促使国民党扮演平衡与协调的角色。在每个选区，国民党透过特种党部的运作可以掌握可观的“铁票”（如忠诚的外省籍选民与军公教人

员、荣民、“国营企业”员工等)，足以使国民党在地方派系之间扮演平衡者的角色。如此一来，经由政党机器的运作使得执政菁英不但可以掌握选举的结果而成功地在地方层次维持一种“有限度的多元主义”，而且可以将选举的竞争逻辑转化成维持政权合法性、政治控制与“选择性吸纳”的有效工具。

随着反对势力的选举力量从1970年代末期起的逐渐提升，上述维持国民党选举优势的模式开始受到冲击，但并未失去功能。国民党与地方派系依然保持庞大的选举资源，此外，透过对政治资金与大众媒体的掌控，以及对于民间社团的掌握，国民党依然维持绝对的竞争优势。借着与地方派系的政治联盟，在1986年以前的各级民意代表选举中，国民党始终能得到超过2/3强的选票以及超过3/4的席次。此一既存的优势使得国民党领导阶层在面对反对运动的民主改革要求时，拥有相当大的迂回空间，因为选举管道的进一步开放，对国民党领导阶层而言，并不会构成立即的政治生存威胁。

### 三 顺利过渡到支配性一党体制的 支柱因素

在80年代中期，固然有一些有利的历史条件在积极引导国民党寻求主动响应改革压力的可能性，但这些条件并不足以确保国民党可以顺利推动有计划的、渐进式的政治体制改革；也不能确保国民党领导层可以有效掌握改革的进度与幅度；更不可能保证国民党可以长期享受民主转型的政治果实，任何政治体制改革必然有其风险，有其不可预知性。

国民党之所以能在1980年代后期开始顺利地推动渐进

式的民主转型，有三个重要的条件形成了基本支柱，让国民党有很大机会依照其主观意愿来营造转型的结局，也就是能顺利地过渡到支配性一党体制，让国民党的执政地位能在新的开放竞争体系下重新得到巩固，这三个支柱因素是：成功的经济发展、健全的国家机构建设（state-building），以及两岸关系的制约。不过，国民党所主导的民主转型也遭遇到一个出乎预料的变量，那就是国民党内部出现了严重的国家认同冲突，这个冲突同时具有极大的凝聚力与割裂力量，其凝聚力可以贯穿政党的界限，让民进党愿意与李登辉领导的国民党本土派进行结盟；其割裂力量足让同党同志形同陌路，导致国民党最终无法避免走上分裂之途。

在台湾开始民主改革之前，台湾已实行了 20 多年的外向型工业化策略。此一策略有效地解决了经济累积与分配的问题，吸收了大量的农村剩余劳力，创造了大量的小资产阶级与中产阶级，因此和同时期的拉丁美洲国家所推动的第二次进口替代策略相比，国民党拥有更广泛的社会支持基础。换句话说，在旧有威权体制下所推动的外向型工业化策略已经制度化了。用政治学者 Adam Przeworski（1991：57 - 58）的话来说，“过去威权体制所创造出来的秩序均衡是建立在繁荣与富裕的基础上，而不是纯然建立在谎言或恐惧上”。凭借此一有效的发展策略，国民党菁英在面临民主化的诉求逐渐凝聚与加强之际，并不会进退失据。因为他们依然可以宣称他们所建立的政治秩序拥有一种工具性的正当性。正由于台湾社会内部缺乏高度爆炸性的社经分配冲突可资反对势力运用，因此在反对势力发展的初期，无法有效利用经济与社会议题来强化政治改革的诉求，从而使反对势力的动员策略受到限制。国民党的经济发展策略为其建立了基本的社会支持与政治凝聚力。对于大多数的社会成员而言，接受国民党的渐进式改

革，可以确保既有的经济发展模式不受干扰，所以尽管反对阵营的政治改革诉求有其吸引力，但他们仍不愿意轻易背弃国民党。同时，正因为社会上并未累积大量的经济利益受损者，也缺乏严重的分配冲突或阶级矛盾，反对势力无法组织大规模的罢工或抗议运动，使得反对势力向执政菁英提出激进的民主改革的要求时，缺乏有效的着力点。在反对运动无法发动全面性、持久性的抗争运动（例如全岛范围的大罢工）来迫使国民党的菁英接受其改革要求时，国民党领导层就有可以大致按照自己的政治规划来主控体制改革的幅度与速度。

其次，台湾建立了比较健全的现代化“国家”机构，这也为平顺的民主转型创造了条件。国民党继承了日本殖民时期所建立的现代化统治机构，在战后逐步发展为一个比较健全的官僚体系，拥有相当完整的现代“国家”职能。国民党从50年代开始就贯彻了“五权宪法”所规定的“考试用人”、“常任文官”、“功勋晋升”制度，同样的制度也适用于军队的人事晋升。虽然党仍扮演政策指导角色，国民党建立了与政府机构平行的组织，作为指导与协调政府部门决策中枢，但其决策的法律效力仍必须依据宪法体制来完成；而且国民党也积极发挥治理人才培养的功能，但其重点是在军队、文官与学校的年轻成员里找寻可造之才，然后栽培他们逐步晋升为高级文官、高阶军官或决策官员。所以党组织的运作也必须配合“国家官僚体制”的人事制度与政府的法定决策机制。特别在1970年代中期，新世代的反对运动出现之后，国民党就开始留意“党”与“国”之间的分际问题，并在制度上进行必要的调整来迎接多党制的来临。其中最重要的是建立党的独立财务制度与人事系统，让“党库通国库”、“党国”人才流用，以及党职务与政府职务可以转叙与相互累计年

资的现象成为历史遗迹。同时，为了避免再度出现类似“中坜事件”这种因选务纠纷而引发的群众骚动事件，国民党政府为了各级选举建立了超党派的“选举委员会”，强化选务机关的行政中立，提高选举过程的透明度与公信力。

国民党所建立的“国家”机构，在治理现代社会与扶持市场经济所需要各种职能上也比较健全。不仅能有效执行最基本的财政汲取、法律执行、社会秩序维持、基础建设有效供给等基本治理功能；也能发挥确保市场经济的稳定运行与持续发展所必需的公权力作用，包括经济宏观调控，针对各种不同性质的市场活动提供专门的法制基础，以及建构相应的监测、管理与执行机制来有效界定不同性质的财产权、制定交易规范、订定标准化的交易单位、认证交易行为的法定效力、维护交易信息的对等性与正确性、保证合约的履行以及对于侵权行为进行有效的裁判等。

更突出的是，台湾的“国家”机构也具备引导与促进社会发展的功能，这里面包括经济技术官僚的分析、执行能力与决策自主性，政府部门与产业间的密切协调与咨询关系，促进技术扩散与创新的政策环境，以及产业政策与科技政策的制定，使得政府有能力引导资源在不同经济部门的流动，以追求整体经济体系的“动态性配置效率”，并引导社会设定发展愿景、理顺发展目标与优先级。

“国家”机构的健全发展对于国民党所主导的民主转型提供三项有利的作用。第一，“国家”机构的正常运作可以比较不受政党竞争因素的干扰。当反对党人士开始进入正式的“国家”体制内（例如当选为“立法委员”或县市长），军队与文官体系不会出现适应不良的情况。同时，选举所带来的政治震荡的冲击范围也有限，“国家”机构的职能运行基本上不受政治体制改革进程的干扰。第二，国民党政府有强大的执法能力来应付选举过程或反对

阵营群众集会中所可能出现突发的状况，并确保反对阵营的政治活动必须遵守法律的界限。第三，国民党可以透过“国家”机构所具备的“发展性”与“利益再分配”功能，主动化解社会内部的分配性冲突，或直接响应新生社会团体的政策需求，让许多经济与社会议题不至于衍生为政治问题，而为反对党所利用，同时也确保社会中的利益团体仍旧以国民党所主控的政府为主要诉求对象。

最后，两岸关系也构成引导岛内政治发展的基本制约条件。大陆对于岛内分离主义倾向所采取的严峻立场，使得多数祈求安定的中产阶级选民对于反对阵营人士所倡导的“重新制宪”、“公民投票”、“独立建国”、“住民自决”等相对激进的政治诉求，抱持高度的疑惧，并使得国民党所主张的渐进式体制改革，比较能为多数民众所接受，对于两岸关系的冲击也相对缓和。这个制约因素，使得民进党比较容易在地方层次的选举中借助“反黑金政治”、“环保”与“行政效率”等诉求扩大政治版图，但不易在“中央”层级的选举中开拓票源。

当蒋经国所领导的国民党在1980年代中期开始进行政治体制改革时，唯一无法预见的就是国家认同冲突最终会导致国民党的分裂。蒋经国并未充分意识到隐藏在省籍矛盾背后的是国家认同与民族认同冲突，虽然国民党很早就开始推行本土化政策，但本土化政策（也就是逐渐让本省籍人士当家做主）可以化解省籍矛盾，但无法有效化解族群矛盾与国家认同分歧。当蒋经国于1988年去世，李登辉根据宪法继任“总统”，不久之后党内就爆发“主流派”与“非主流派”的冲突。这个冲突表面上是权力分配之争与改革路线之争，但本质上是国家认同冲突，权力分配与改革路线冲突都比较容易妥协，“中国人认同”与“台湾人认同”的对立却没有妥协余地。“台湾人认同”的强大凝聚



力，让李登辉不仅可以获得多数的本省籍党内菁英的支持，并且可以得到民进党的适时配合与支持，但引进党外力量介入党内冲突之后，国民党内部的分裂就无法避免。第一波的分裂导致部分少壮派“立法委员”在1993年出走另组“新党”；第二波的分裂导致郝柏村与林洋港一度企图在1996年脱党参选“总统”，以及陈履安（陈诚的儿子）的独立参选；第三波的分裂导致宋楚瑜在2000年脱党参选“总统”。

国民党的分裂对于其内部凝聚力与选举动员实力均构成严重的损伤，而且一次比一次严重。事实上，从1980年代后期到1990年代初国民党启动民主转型以来，民进党在“中央”层级的选举实力的成长十分有限，特别在“立法委员”的选举上，始终难以突破1/3的支持率（参见表1）。

表1 1990年代各主要政党“立法院”选举的得票与席次分配

	国民党	民进党	新党	其他党籍 <sup>a</sup>
1989年增补选举				
得票率	60.6%	28.2%		11.2%
席次	72	21		8
席次比率	71.1%	21.0%		8.0%
1992年第二届选举				
得票率	52.5%	30.8%		16.7%
席次	101	51		9
席次比率	62.7%	31.7%		5.6%
1995年第三届选举				
得票率	46.06%	33.17%	12.95%	7.82%
席次	85	54	21	4
席次比率	51.8%	32.9%	12.8%	2.4%
1998年第四届选举				
得票率	46.4%	29.6%	7.1%	17.0%
席次	123 <sup>b</sup>	70	11	21
席次比率	54.7%	31.1%	4.9%	9.3%

注：a. 含许多未获国民党提名而自行参选的候选人、小党（如社会民主党、建国党、绿党等）候选人，以及无党籍人士所获得的选票。b. 2000年“总统”大选前后，有8位国民党“立委”与1位新党“立委”脱党投效宋楚瑜阵营，并在大选后成为亲民党党员。

国民党在1995年的“立委”选举中得票率首度跌落50%以下，在“立法院”的多数地位也岌岌可危，主要不是因为民进党的实力大幅上升，而是因为新党争夺了国民党的传统票源，以及脱党参选的独立候选人瓜分了国民党的选票。由于新党对于传统国民党支持者在台北北部的号召力，也导致国民党在1994年的台北市市长直选中惨败，并让民进党的陈水扁渔翁得利。同样的情节在2000年“总统”选举中再度重演。

#### 四 国民党的挫败

国民党在2000年“总统”选举中遭遇到有史以来最大的挫败，也因此失去了对于“国家”机构的掌控权。从民主化的角度来看，一个新兴民主国家出现政党轮替的现象是很正常的，民主竞争体制本来就蕴涵了政党轮流执政的可能性。即使是像日本自民党所建立的支配性一党体制，也不能保证自民党永久执政。不过，从政党竞争的角度，国民党的挫败更直接肇因于如下三个因素：第一，国民党在宪法制度设计上缺乏远见；第二，国民党缺乏党内民主竞争机制；第三，李登辉的一意孤行。这三项因素都是国民党自己造成的。

首先，由国民党所主导的“宪政体制”变革，对于“后李登辉时期”的政治形势估计不足，以此形成了作茧自缚之局。1990年代李登辉领导的国民党是以推动“总统”直选作为整个“宪政”变革的轴心的。在当时，此一选择有多种的战略考虑，既符合李登辉权力巩固的需要，又可以带动宪法结构的大幅调整，还可以满足向国际社会彰显台湾人民“行使主权”的意义。同时，李登辉个人的民意声望也可以转化为国民党的选票。但是，这项关键性设计的副作用是：第一，以“总统”为重心的

“宪政体制”极易在权力交接之际，诱发党内出现剧烈的“总统”提名争夺战。因为这是一场胜者全拿的权力游戏，在党内缺乏一套符合民主正当性竞争规则的情况下，比较容易出现分裂之局。第二，“总统”大选必然削弱政党标志的作用而突出候选人的个人魅力，在“总统”大选中传播媒体的作用超过组织动员，因此即使缺乏庞大组织的反对党候选人，或甚至没有政党奥援的独立参选人，都有向国民党候选人挑战的机会。

其次，国民党在1994年设计“总统”选举的具体方案时，为了避免两轮选举的麻烦，选择了简单多数决。到了“国家发展会议”<sup>①</sup>时，国民党曾试图引进过半数才能当选的门槛设计，但因当时民进党已经拥有修宪否决权，而未能如愿。如果国民党在一开始就选择较高的当选门槛以及第一轮投票无人得票过门槛就必须举行第二轮投票的设计，不仅更符合半总统制的宪政原理，而且等于给自己设了第二道防线。国民党在制度设计上另一项失算，是推动取消“立法院”行使阁揆同意权。在第四阶段修宪前夕，国民党高层深受无法在“立法院”掌握实质多数之苦，而且担心在第四届“立法院”选举后，可能连名义上的多数席次都不保，因此亟思以倒阁权交换阁揆同意权，让“总统”在缺乏“立法院”稳定多数的情况下，仍旧可以主导行政权。而且，有了“总统”的被动解散权的配套设计，可以对“立法委员”构成相当的吓阻，让“立法院”不敢轻易动用不信任投票。但没有料到，这个修改却让陈水扁以少数票当选“总统”后可以径行任命“行政院长”，并进而主导内阁人事，国民党虽然仍

<sup>①</sup> “国家发展会议”是李登辉在推动1996年的修宪工程时，所设置的临时性跨党派政治协商机制，容纳国民党代表、民进党代表与所谓社会公正人士。

拥有“立法院”多数却无法阻挡民进党接收行政权；反之，如果国民党立院党团试图发动倒阁，就可能面临被解散的命运。

再次，陈水扁的胜利主要是建立国民党的分裂之上，由于连战与宋楚瑜相争不下，让国民党的票源一分为二，才能让陈水扁以 39.7% 的得票侥幸上台。在国民党面临连与宋同时争取“总统”提名的情况下，最有效避免国民党分裂与防止宋楚瑜脱党参选的办法，就是经由民主与公平的党内竞争制度产生“总统”候选人。但国民党一向缺乏制度化的党内竞争机制，而且李登辉与连战也都排斥这个方案，因为宋楚瑜极有可能在一场公平的民主竞赛中赢得党内初选。而宋楚瑜的民意声望在当时遥遥领先于陈水扁、连战以及其他可能的参选人，却无法获得自己政党的提名，自然转而走上独立参选之途。

最后，李登辉的一意孤行更是导致国民党失去政权的最主要原因。在考虑国民党的接班人选时，李登辉很明显地将其个人的政治利益以及个人的政治理念置于国民党利益之上。李登辉坚决排斥宋楚瑜，是因为他担心宋楚瑜担任“总统”后，不但会全面接受国民党资源，而且必然会修改其政治路线。在政治理念的强烈作用下，李登辉宁可看到陈水扁当选也不愿见到宋楚瑜胜出。同时，李登辉也采取各种手段，全力防止连战私底下寻求与宋楚瑜进行政治妥协的可能性。最后国民党的分裂无可挽回，主要是李登辉刻意营造的结果。<sup>①</sup> 如果出现“连宋合作”，李登辉很快就会面临权力被架空的难堪，而且他也担心以连宋

<sup>①</sup> 李登辉在任期最后两年在“国民大会”部署的好几个的修宪案，包括重新定位两岸关系的“特殊国与国关系”架构入宪，以及“国民大会”与“总统”延任案（延长任期一年多），“总统”延任案是他为遏阻连战与宋楚瑜合作留的最后一手，最后备而不用。

为核心的权力组合，将来也会修改其政治路线，毕竟李登辉对于连战的政治理念也没有充分的信任。事后看来，李登辉等于在执行一个毁灭国民党的政治策略，但是由于国民党的权力结构一向是采取党主席独断制，党主席对于党组织更有绝对的指挥权力，没有任何有形的党内制衡机制可以牵制党主席的一意孤行，多数国民党的党员只能眼睁睁看国民党走向政治深渊，而无力挽救。

国民党在2000年选举的挫败，与日本自民党在1993年国会选举的失利有基本的类似之处，主要是肇因于自身的分裂。在大选后，原来的国民党等于一分为三，包括以连战为首的国民党，宋楚瑜所组建的亲民党，以及更早由国民党中分裂出来的新党。这三个政党加在一起的政治实力仍明显超过民进党，在“立法院”仍牢牢掌握接近2/3的席次。不过，随着民进党借助国家机器的庞大资源逐渐巩固其权力基础后，这个“泛国民党联盟”的政治版图开始消退，不过加上长期跟国民党合作的无党籍人士，这个联盟在“立法院”尚可勉强维持牵制民进党的政策实力，并在2004年的“总统”大选时几乎击败陈水扁。<sup>①</sup>

## 五 首次政党轮替后的民主治理危机

在公元2000年大选之后，一个盘根错节的支配性政党体系骤然崩解了，自此台湾就开始陷入严重的民主治理危机。长期以来，台湾政经体制的所有重要组成部分，无论是“国家官僚体系”的运作、“宪政”机构间的制衡与协

<sup>①</sup> 2004年“总统”选举前夕的离奇枪击案让陈水扁再次侥幸赢得选举，不过枪击案对选票的影响最多在4%~5%之间，这意味着民进党利用4年的执政机会，已经将自己选举的基本实力提升到45%以上。

调、“中央”与地方间的资源分配模式、“国家”机构与民间社会的联结与互动、政府与企业的协商与合作、“国家”干预职能与市场机能的互相依存关系等，都是以国民党的支配性地位与一元化权力结构为前提与支柱（朱云汉，1998）。因此，国民党支配性地位的崩溃，“国家”机构内部一元化权力结构的解组，意味着台湾的政经体制必然要经历一场前所未有的失序、解体与重组过程。这个结构重组也必然要历经一段崎岖、颠簸甚至相当漫长的航程。要重新打造一个有效的民主治理所需要的权力基础、领导机能与主流价值，本身就是十分艰巨的挑战（Chu，2001）。

由于台湾地区大多数的民众曾经长期拥有稳定政治秩序与相对平顺的政府体制运作经验。在政治生态剧变之后，民众习以为常的确定感与方向感顿时消失，取而代之的是政出多门、政策摆荡、蓝绿恶斗、立法僵局。在首度政权轮替之后，陈水扁政府迟迟无法脱离少数政府的困境，政局频频陷入朝野对峙的僵局，政治领导出现空洞化现象。台湾经济更在2001年出现40多年来第一次负增长，广义的失业率更攀升到7%以上。台湾民众普遍感受到，他们尚未享受到政权轮替所应该带来的民主改革红利，却已经开始饱尝政局动荡所带来的经济衰退恶果，同时新的金权政治与贪腐弊案还不断涌现。民众因为看不到政治乱局的谷底何在，而普遍感到彷徨无助，民众心理所累积的失落与挫折感，导致人心浮动，以及对台湾经济前景的悲观预期，最后形成整体社会信心危机的深化。

同样令人忧心的是，首次政党轮替后出现的民主治理危机，也开始动摇台湾新兴民主体制的正当性基础。经验证据显示，在政权轮替后，台湾民众对于民主实际运作的满意程度明显下降，民众对于民主体制内主要机构的信任

度滑落谷底，民众对于民主体制优越性的信念也出现松动。

根据台大政治系胡佛院士与笔者共同主持的“亚洲民主动态调查”（Asian Barometer）跨国比较研究计划<sup>①</sup>所得到的调查结果，在公元2000年政权轮替之后，台湾民众对于民主制度优越性的信念，也就是说对于民主正当性的信念，出现了明显的松动迹象。我们在1999年年中进行全岛性调查时，有54%的受访者同意“无论怎样，民主体制总是比其他政府体制来得好”这种意见，到了2001年年中所做的调查，只有42.8%的民众同意这种看法，在短短两年内下跌了11.2%（参见表2）。<sup>②</sup>这个最常在国际上使用的民主优越性信念指标，在2005年稍微回升到47.5%，然后到2010年又回升到50.8%，但仍然没有回到1999年的水平，而且这个水平与西欧先进民主国家（平均都在85%以上）相比要低很多，也比不上南亚与非洲的新兴民主国家，意味着台湾民主体制的正当性基础还是比较脆弱。即使到了2010年，台湾已经实施了将近15年的完全民主体制后，仍有24.4%的民众认为“有些情况下威权体制比较好”，还有20.6%的民众不在乎是民主还是不民主。台湾地区的情况与韩国、墨西哥比较类似，都是新兴民主中公民信念基础比较薄弱的例子。

---

① “东亚民主研究计划”源自于“东亚民主化与价值变迁比较调查研究计划”。这是教育部补助的大学学术追求卓越计划，由胡佛与朱云汉教授共同主持，结合来自台湾大学、“中研院”、政治大学、中正大学的石之瑜、陈德禹、徐火炎、洪永泰、胡克威、林继文、张佑宗教授等台湾10多位学者、东亚地区7个国家的研究队伍，以及多位国际学术界民主化研究的权威学者，在整合性的研究架构引导下，在东亚8个国家（或地区）进行调查访问研究与总体资料收集，以针对东亚地区经社结构现代化，政体转型与民主化及其与政治价值变迁的相互影响，进行跨国性的比较研究。

② 各项指针在统计图表上所呈现的百分比累计可能不足100%，因为少数受访者回答不知道或不回答。

表2 韩国、中国台湾、墨西哥民众对民主优越性信念的变化

单位：%

调查年度	民主体制总是比其他政府体制要好	有些情况下威权的政府比民主体制要好	对我来说民主体制与非民主体制都一样
韩国(1997)	69	20	11
韩国(1999)	53	31	16
韩国(2001)	47.2	31.7	21
韩国(2006)	42.7	36.1	10.3
中国台湾(1999)	54	12	17
中国台湾(2001)	42.8	24.2	23.4
中国台湾(2006)	47.5	20.6	25.1
中国台湾(2010)	50.8	24.4	20.6
墨西哥(1996)	53	23	24
墨西哥(2002)	63	20	17
墨西哥(2006)	54.0	15.3	18.1
非洲18国(2005)	62.0		
南亚5国(2004)	64.0		

资料来源：东亚地区资料来自台湾大学人文与社会高等研究院“东亚民主研究计划”；墨西哥资料来自 Latino Barometro；非洲资料来自 Afrobarometer；南亚资料来自 SouthAsia Barometer。

从国际比较的角度来看，此一民主正当性滑落的现象，并非台湾所独有，特别在最近几年内，不少东亚与拉丁美洲的新兴民主国家都遭遇到金融危机的重创，以及贫富差距日益严重的挑战，同时政治腐败的问题也层出不穷，所以不少国家都出现民众对民主运作满意度大幅滑落，以及对民主体制信心动摇的现象（*Economist*, Aug. 15<sup>th</sup> 2002）。跟台湾地区处境非常类似的有韩国与墨西哥。韩国与台湾地区都是在威权统治时期经历过高度成功的经济发展的例子，而墨西哥与台湾地区都曾经是一党威权体制下长期享有政治稳定的例子，也同样是经历过支配性一党制崩解后政治结构重组的阵痛。从表2的数据可以看出，过去15年韩国也面临类似的民主体制正当性基础松



动问题。另外，墨西哥在2000年首度政权轮替之后，民众一度对民主体制正当性的信念出现增强的趋势，但不久之后又开始走下坡路。

民众对于民主体制优越性的信念偏低，也在民主机构信任指标上得到印证。在台湾，民众对于多个在民主体制运作中发挥核心功能的机构或行动者的信任度低得可怕。最无法获得信任的是政党，超过2/3的民众对于政党“不太信任”或根本“非常不信任”，而对于政党表示信任的只有16%。“立法院”也是一个普遍不获得民众信任的机构，表示信任的受访者不到20%，表示“不太信任”或“非常不信任”却高达65%。当然，这个研究发现，其实并不令人意外，因为，过去几年朝野政党之间的恶斗以及“立法院”的乱象，的确令多数民众触目惊心。不过，政党与“国会”毕竟是代议民主的关键构成部分，如果在民众心目中的地位如此之低，这对一个尚未完全巩固的新兴民主政体而言，是一项严重的警讯。另外，民众对于“中央政府”以及法院的信任度也不高，表示不信任比例均高于信任的比例（Chu and Shin, 2005）。

最近的一次全岛性访问调查，也发现台湾民众对于“民主政治在‘我国’实施的情形”表示满意的比例非常低（参见表3）。非常不满意的有19.2%，不满意的有33.6%，合起来超过一半。对于过去10年民主政治的变化，公民的评价也很差，认为“进步一些”的占31.4%，“进步很多”的占22.0%，但也有24.5%的民众认“退步很多”，有15.7%的民众认为“退步一些”。对于民主政治未来发展的看法，也是非常分歧，抱持乐观的接近一半，但也有42.6%以上的民众对民主的未来发展表示悲观。这些都显示出台湾民主体制的正当性基础比较脆弱。

表3 台湾民众对民主运作的评估 (调查时间  
2011年1月, 样本数: 1082)

单位: %

对民主政治实施的情况满意或不满意	非常不满意	不满意	满意	非常满意	未回答
	19.2%	33.6%	36.1%	4.9%	6.2%
与10年前相比,民主政治是进步还是退步	退步很多	退步一些	进步一些	进步很多	未回答
	24.5%	15.7%	31.4%	22.0%	6.4%
对台湾民主政治未来的发展是乐观还是悲观	非常悲观	悲观	乐观	非常乐观	未回答
	15.5%	27.1%	43.8%	7.2%	6.4%

资料来源:台湾民主基金会委托政治大学选举研究中心电话访问。

如果我们要追究近年来台湾民众在民主评价指标上为何如此明显滑落,问题未必出在单一政治领导人物或执政党,所有台湾民主体制运作过程中的重要环节(例如“宪政体制”设计与选举制度)以及参与者(从“立法院”、司法机关、反对党到媒体)都有关联。进一步而言,台湾的民主治理难题更有其历史所形成的结构性因素。

任何一个有效运作的民主体制,必须克服民主治理的两个基本难题:第一个是如何调和冲突与整合之间的矛盾;第二个是如何在民主正当性与治理能力间建立有效的转化机制。台湾的新兴民主体制在这两个环节上都出现了问题。民主政治的本质就是将政治竞争与冲突制度化,适当的竞争与冲突是民主体制所需要的,也是一个利益多元化的社会必然存在的现象。但是过于激烈的冲突与不择手段的竞争,将使得社会整合与政治协商难以进行,所以竞争必须受到民主游戏规则与政党竞争伦理的规范,分歧必须通过认同来调和,认同是建立在核心价值与共同体的观念之上,这两者为节制冲突提供了有利条件。

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。1990年代李登辉虽然全力打造“台湾主体意识”，并没有能真正消弭这个深层矛盾；同时，1990年代后期的“国族建构运动”，不但带有相当的揠苗助长成分，也缺乏国际现实基础，所以其根基并不牢固。在两岸竞争形势开始明显逆转之后，台湾民众在政治社群想象上的分歧，又开始逐渐扩大。在台湾岛上，有不少民众并不排斥渐进式的经济、文化与政治统合，而且认为两岸统合是必然的趋势。但也有为数可观的群体，坚持“独立建国”的理想，欲摆脱对于“中国”的经济依赖与文化联系，准备与“中国”进行长期的政治抗衡与军备竞赛；为了维护台湾能保有最终走向完全“独立”的机会，他们愿意付出高昂的经济与军事代价。

在政治人物的推波助澜下，这两种截然不同的未来愿景形成岛内水火不容的两条政治路线，也形成两边追随群众间相互的猜疑与敌视。在统独光谱上两端的政治势力，彼此间已不存在起码的宽容、信任或尊重；对立情绪已经凌驾对民主程序的基本共识，所有的诋毁、丑化与打压手段都可以被合理化。任何试图开辟中间路线的政治人物，都会遭遇强大的选边压力，被逼退或拉回到二分法的原点。这个裂痕更因为部分政治人物在选举动员时反复的煽动与挑拨而难以愈合。每选举一次心理裂痕就扩大一次，更增加选后社会整合与政治协商的困难。其结果是，朝野政党间的互动模式已经超脱民主体制下的理性竞争，而近乎一场惨烈的政治斗争。在这场斗争里，“国家”的情治、官僚与司法体系，民间的财团、媒体与社团都可能不由自主地

卷入。彼此不给予对手的政治权利与社会代表的正当性最起码的尊重，在选举竞争中，经常看到政治人物向政治对手施加毁灭性人身攻击，操弄撕裂性与歧视性的政治图腾，并将选举竞争的战线无限延伸，从事无止境的政治动员。

国家认同冲突也导致民主实质内涵的倒退。两极化的对立诱发政党领导人物的不愿共同维护与遵守政党竞争伦理与民主竞争基本规范。政治人物经常为了短期权力运作的需要，曲解宪法规定与滥用大法官解释机制，对于宪法的权威性、一贯性与完整性造成很大的伤害。同时，执政者也不时逾越司法、情治、行政中立的原则，不但损伤公平竞争的精神，并让“国家”机构的威信受到折损。此外，在有些司法与人权领域也频频出现争议，这些例证比比皆是：情治单位对政治对手进行违法政治监听；检调单位以“泄露国防机密文件”为名，对报道“国安体系”弊案的媒体大肆进行搜索与扣押；政府高层对于侦办中且具政治敏感性的司法案件，不时公开暗示侦办进度与方向，无形中对检察机关的独立性构成伤害；新闻媒体工作者可以从老板的言行中感受到政治力量对于新闻自由的隐形干预，在经济不景气的大环境中，民进党巧妙地利用银行体系授信与广告业主预算分配等精致的机制来抵制不听话的媒体；“国安体系”推出公务人员忠诚调查、限制高科技人员赴大陆就职、限制有大陆地区亲属的公务员担任敏感职务等一系列明显过当的“国家”安全防卫措施。

另一方面，台湾的政治体制在民主正当性与民主治理能力间尚未能建立有效的转化机制。台湾在历次修宪后所采取的“半总统制”比较容易出现政治市场失灵现象，导致了政治体系内的供给与需求之间出现断裂。“半总统制”的制度设计让民主体制最重要两项有效转化机能出现缺位：第一，无法确保行政权的产生必须获得明确的多

数民意支持；第二，无法确保选举竞争机制可以发挥汇集民意并将民意的多数取向转化为明确的政治托付。其结果是，大多数的选民并不觉得他们可以经由选举产生出一个当前台湾最需要的，也是他们最期盼的政治局面。这好像在一个选择相当有限而信息十分混乱的政治市场里，许多选民找不到他们真正需要的产品，也找不到可以承诺提供上述产品的可靠供货商。

蓝绿阵营之间的严重对立，再加上“宪政”制度设计上的机能缺失，导致台湾政治体制响应外部挑战的能力明显下降。许多民众感觉到当前的民主体制无力回应台湾生存与发展所面临的各项重大挑战，也无法许人民一个可期待的未来。正当台湾身陷政治内耗之际，外部环境的变化脚步却不断加快。台湾的多数产业面临利润日趋微薄的生存压力，中国大陆的经济竞争压力更如排山倒海般而来。在东亚经济格局重组的过程中台湾也面临前所未有的边缘化危机。“东协加三”自由贸易区的架构已经确立，一个以东亚为主体的自由贸易区以及货币联盟的合作框架也正在积极酝酿之中，已经有凌驾“亚太经合组织”之势。同时，东亚地区经济的重心已经从日本移向中国大陆，中国大陆在建构东亚区域合作体制上的主导能力与日俱增，而由于台湾迟迟无法与中国大陆在政治定位问题上取得共识，仍被排除在新兴的东亚区域整合机制之外。当台湾内部还在为“九二共识”与两岸经济合作框架协议（ECFA）议题争论不休时，中国大陆的高科技产业已经开始急起直追，并对台湾的资金与人才产生强大的磁吸作用，大批社会菁英的出走让台湾高科技产业与服务业的转型与升级充满变数。同时，在台湾投资不振以及经济增长力道减弱的趋势下，政府在企业要求减税的压力下低头，致使公共财政的基础不断遭到侵蚀。多年来政府赋税收入仅仅占 GDP 的

12%不到，难以无法支应各级政府的支出（占GDP的22%左右），只能靠变卖“国有资产”与举债度日，财政危机几乎是迫在眉睫。为因应两岸军备竞赛、人口结构老化的福利支出以及自然灾害频繁新增的预算需求，已经让政府左支右绌，以至于政府在科技、教育、环保、交通与通信基础设施建设上投入明显不足，对台湾的生活环境质量与国际竞争力提升都是不利的趋势。

台湾的民主体制还必须克服全球化对有效民主治理所带来的空前挑战。一方面，经济全球化普遍削弱“国家”机构的经济调节与管理能力，在国际经济规范的重重束缚，以及跨国资本在面对“国家”机构取得空前优势谈判地位的结构制约下，“国家”机构的政策选择空间日益紧缩，可以有效行使的政策工具日益短缺，可以掌握的财政资源日益枯竭；另一方面，经济全球化的力量蕴涵极大的割裂、排除与遗弃能量，全球化在一个社会内部进行经济的联结、吸纳与整合是高度选择性的，所以全球化所带来的参与机会、社会风险，以及利益分配结果高度不均，很容易造成经济藩篱加剧、社会鸿沟扩大、区域差距悬殊，以及社会凝聚力急速消退的现象。在这样的全球化冲击下，政府部门响应能力的下降，也意味着大多数民众越来越无法倚靠“国家”机构来保障经济安全与社会正义，政府也无力扭转贫富两极化、中产阶级薪资增长停滞、结构性失业增高等的趋势。在此背景下，民众对于社会分配正义的议题更有感受，对于政治人物的贪污腐败以及金权政治的巧取豪夺等现象更为反感，挫折感也更高。

## 六 台湾经验的启示

台湾的政体转型经验显示，在一定的历史条件下，威

权体制下的主政团体如果主动推动渐进式的政治体制改革，不一定会很快导致失去政权的危机，反而有可能让自己的执政地位重新获得巩固。

国民党的转型经验也显示，一个准列宁式的政党有可能在主导民主转型过程的同时，同时营造一个“支配性一党体制”的出现。而国民党在90年代所建立的支配性一党体制，如果没有遭遇国家认同冲突的爆破性冲击，原本应该具有更高的存续能力。而且从日本的经验来看，支配性一党体制的长期存在也不必然一定阻碍民主政治的巩固。所以，从理论上来说，我们不应完全排除以党国体制为起点的双重转型也可能出现成功的民主转型。

有若干历史条件对于国民党愿意进行民主转型起了积极引导作用：第一，孙中山遗留的官方意识形态与“宪政”制度蕴涵民主化的可能性，1947年制定的宪法承认私有财产权、代议民主与多党制；第二，台湾社会菁英的主流价值观深受国际体系的影响，战后的台湾更是以西方阵营的一个成员自居，国民党菁英大部分都留美，意识形态与价值观深受美国影响，所以朝野菁英对于政治改革的最终目标没有很大的分歧；第三，国民党的组织可以弹性地吸纳经济社会结构快速变迁过程中新兴的社会力量，也在较早时期开始推动的本土化政策；第四，国民党在地方选举中所累积的经营基础与选举实力。同时，国民党主导的双重转型得以顺利完成得力于三个支柱因素：成功的发展经济、健全的“国家”机构建设，与两岸关系的制约。

不过，任何政治体制改革必然有其风险，有其不可预知性。政治领导者往往根据短期政治需要来选择宪法制度，而忽视其长远的政治作用。国民党所主导的民主转型遭遇到出乎预料的强烈的国家认同冲突，再加上“总统”直选制引进，最终导致国民党无法避免分裂之局，并使其

支配性政党的特殊地位提前结束。

从台湾所面临的民主治理困境中，我们可以看出，一个民主体制的平顺运作必须建立在周延的制度设计之上，如果政治人物根据只是短期政治需要来选择宪法体制与选举制度，而忽视制度长远的政治作用，整个社会将付出惨痛的代价。同时，稳固的民主体制必须建构在一个牢固的“国家”结构磐石之上，民主竞争所带来的竞争与冲突必须通过认同来调和，而认同是建立在核心价值与共同体信念上，而“国家”机构正是现代社会培育与凝聚核心价值与共同体想象最关键的机制。

从更宽广的历史角度来看，台湾的民主发展不是没有机会在华人社会、东亚地区乃至全球树立一个优质民主的范例。台湾仍享有一些特殊的有利条件，台湾有为数众多的中产阶级、城乡与贫富差距均较其他开发中国家小，选民的平均教育程度高，“国家官僚机构”的素质较高，民间社会活力蓬勃。也正因为如此，社会大众对于民主治理的质量，也会用较高的标准来要求，来检验自己政治体制以及朝野菁英的作为与表现。

最后，我们虽然不能高估台湾民主化经验对中国大陆政治体制改革的参考作用，但也不应该低估。台湾过去十几年的民主转型经验，以及晚进的民主治理危机经验，对于中国大陆既提供了不少正面的启示，也提供了一些负面的经验教训。台湾民主化经验对中国大陆未来的政治发展有多重的意义：第一，台湾的民主化是一个发生在华人社会的政治转型经验；第二，国民党与共产党的历史背景相似，组织与历史角色演变轨迹也有很大的重叠性；第三，台湾的民主转型具有“分期付款式”的特质，政治体制改革经历渐进的、多阶段的局部性制度调整，而非在短时间内进行全盘改造，这跟中国大陆市场经济体制改革的政



治逻辑具有高度的近似性。这些历史关联性确实让台湾经验对大陆而言有特殊的参照意义，也让许多大陆知识菁英在主观上认定台湾民主化是一个值得关注的重要政治实验。

## 参考书目

朱云汉，1998，《从党国体制到支配性一党体制：国民党与台湾的民主转型》，收录于陈明通、郑永年主编《两岸基层选举与政治社会变迁》，台北：月旦出版社。

Cheng, Tun-jen, 1989. Democratizing the Quasi-Leninist Regime in Taiwan, *World Politics*. 42 (July): 471 - 499.

Chu, Yun-han, 1992. *Crafting Democracy in Taiwan*. Taipei: Institute for National Policy Research.

Chu, Yun-han, 1996. Taiwan's Unique Challenge, *Journal of Democracy* 7, 3 (July).

Chu, Yun-han, 2001. Political Parties in Taiwan's Dominant One-party Democracy, in Larry Diamond, Marc Plattner and Richard Gunther eds., *Political Party and Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2001.

Chu, Yun-han and Doh Chull Shin, 2005. The Quality of Democracy in South Korea and Taiwan: Subjective Assessments from the Perspectives of Ordinary Citizens, in Larry Diamond and Leonardo Morlino eds., *Quality of Democracy*, Johns Hopkins University Press. Diamond, Larry, Marc Plattner, Hung-mao Tien and Yun-han Chu, 1997. *Consolidating the Third Wave Democracies: Trends and Challenges*, Johns Hopkins University Press.

Hu, Fu and Yun-han Chu, 1992. Electoral Competition and Political Democratization, in Tun-jen Cheng and Stephan Haggard (eds.) *Political Change in Taiwan*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Pempel, T. J. (eds.), 1990. *Uncommon Democracies: The One-Party Dominant Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.

Przeworski, Adam, 1991. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge University Press.

Sartori, Giovanni, 1976. *Parties and Party Systems*. Cambridge University Press.

Tien, Hung-mao, 1989. *The Great Transition: Political and Social Change in the Republic of China*. Stanford: Hoover Institute.

Tien, Hung-mao and Yun-han Chu, 1996. Building Democratic Institutions in Taiwan, *China Quarterly* 148 (December): 1103 - 1132.

Winckler, Edwin, 1992. 'Taiwan Transition?' in Tun-jen Cheng and Stephan Haggard, eds., *Political Change in Taiwan*, Boulder: Lynne Rienner.

(朱云汉，中研院政治学研究所特聘研究员、台湾大学政治学系教授，研究领域为民主化、东亚政治经济、国际政治经济学、方法论)

第二部分

# 专题讨论



何迪：今天，我们请朱云汉率领的研究团队与大陆的专家、学者进行座谈。先请台湾的学者简要地介绍各自的观点，再由大陆的学者发表评论，台湾学者也可以进行回应。我相信，在讨论过程中，大陆的学者研究问题，一定有大陆的问题意识，难免会有大陆的情结；而台湾的学者，则往往以他们的视角，阐述他们观察到的台湾现象。这将是一个非常有意思的思想互动：大陆怎么看台湾，台湾怎么看大陆？台湾经验究竟是一个怎样图像，台湾演变的过程究竟是怎么样的？在这个基础上，我们也可以看到，在社会转型过程中，大陆目前走到了哪个阶段，有哪些方面可以借鉴台湾的经验？我觉得，这样的讨论和交流，对大陆下一步的改革，进而引导到政治改革，进行良性的制度的变迁，是有很大补益的。

## 张维迎 经济自由化应在 政治民主化之前

我去过几次台湾，但对台湾的再深一层的了解非常有限。我认为，经济的自由化应该在政治的民主化之前，是一个比较合适的顺序。从全世界的经验来看，也都是这样。从这个意义上讲，台湾比较符合这样一个道路，先有经济自由化，中产阶级的兴起，进而水到渠成地进行民主化，总的来说还是比较成功，很大程度上与它早期的经济自由化有关系。当然，也有一些例外，比如印度是先政治民主化，后经济自由化。

台湾政府官僚发挥了很多作用，但最重要的还是给了企业家一个生存空间。任何一个产业政策或者领导人的理念，不能动员起企业家精神就很难成功。非常明显，台湾主要是靠民间企业家精神发展起来的。这里有一个很重要的问题：历史上，中国人为什么做企业的少？很简单，不是因为中国人没有企业家精神，而是中国的政府太强大，科举制度又使得官僚系统向全社会开放，这样有才能的人都去政府，当官的诱惑大，就没必要去企业。中国人到了海外以后，不能进入政府，就成为了企业家。香港也是一个典型的例子，香港长期在英国人控制下，政治是封闭

的，香港本地人没有机会进入政府，只能做企业，所以香港的经济也做起来了。台湾的情况是，国民党到了台湾之后，政治控制是移植过去的，外省人当官，当地的优秀人才并没有机会玩政治，就只能玩企业，上面进入不了，他们就从下面开始。台湾的制造业很强大，因为制造业是最适合竞争性的企业家精神的产业。总之，我觉得发挥当地企业家精神是台湾成功的一个最为重要的因素。（章百家：我简单说点儿历史背景。最近，我做了中国两次经济转型的比较研究。前面一次，是共产党搞计划经济为什么那么顺利。我发现一个重要原因，是国民党留下来的体制。原来，我们很忽视国民党时期的国营资本，我们叫官僚资本。在抗战结束的时候，占了53%，在工业企业里占到80%多。资源委员会的人主张搞计划经济，共产党一接手，国营经济占了主导地位。在这一点上，共产党实在应该感谢国民党，但是共产党自己没意识到。当时，共产党和国民党思想有两点不一样。共产党觉得，只有社会主义才能搞计划。一开始，想搞点儿市场经济，但是没有做成。因为把市场的最基本的东西控制住以后，市场基本上活不了，走向计划经济就非常顺理成章了。从另一个角度看，国民党和共产党现在的想法差不多，国民党原来的想法是要赶超，搞计划经济，但是终极目标还是自由市场经济。另外，国民党那时候想重工业搞计划，轻工业还是要搞市场，这一点跟共产党是不一样的。但是，共产党改革开放以后，跟国民党当年设想的差不多。）

另一个重要因素是利用国际市场。台湾的市场很小，但利用国际市场有好多更有利的条件。当时，大陆经济和地缘政治的封闭，也给台湾带来一些机会，如朝鲜战争期间。当然，如果大陆当时也开放的话，大陆和台湾之间就是一个很大的市场，我们今天也许根本没有机会专门讨论

台湾的经验了。

台湾的民主化进程，对企业家精神的开发起了非常重要的作用。当到一定程度之后，企业家阶层对民主化的要求，是没办法压抑的，一定要顺应才行。我有一种理解，建立民主制度，不是如何鼓励政府干好事，而是怎么防止政府干坏事，这一点非常重要。民主制度能否积极发挥作用，重要的是政府所管的事情比较小，比较少；如果政府管着很大的资源配置，市场的作用范围很小，不论用什么样民主都不可能保证有一个好政府，腐败问题也解决不了。包括中国、印度在内的很多发展中国家的经验，都证明了这一点。

在很大程度上，民主是让普通人约束政府的行为。但是，社会毕竟要运作，需要菁英治理。尤其我们中华文化，传统上是一个菁英治理的体制，无论是皇帝，还是士大夫阶层，国民党去台湾也是一个菁英治理。怎么能够把民主化和菁英制结合起来？未来大陆走民主化的话，这是一个非常重要的问题。如果做不好，民主化就变成民粹化。民粹主义符合人性方面的一些特点，每个人都喜欢占别人的便宜，都喜欢不劳而获，所以民粹主义非常有市场，怎么处理这个问题是一个大的挑战！

企业有董事会和股东会，股东会的行事方式、选举规则和董事会是不一样的。股东在股东会投票，都是从自己的利益出发的，但董事会投票决策的话，董事必须从整个公司的利益出发，而不是从个人利益出发。民主选举类似股东会选举，政府领导人行使权力的方式应该类似董事会。比如总统选举，作为公民的个人，我自己喜欢谁就选谁，但选上以后，总统并不只代表选举他的人。像美国总统，尽管只有部分人选他，但一旦选上以后，他至少表面上应该装着代表所有美国人，而不是选他的那部分人群。

但是“立法会”里面，它的哲学又是一种什么样的思维，这是我不太清楚的，我想可能和股东会差不多。这些问题我希望能够请教大家。我理解，我们研究台湾问题，不是关心台湾本身，而是关心大陆未来的变化。像台湾的那种选举制，一开始很难在大陆操作。我特别关心香港的功能团体的选举方式，我觉得这对我们未来的民主化有重要的借鉴意义。当然，第一步是司法独立。没有独立的司法体系，民主化可能变成内战。

瞿宛文回应：从1924年国共合作开始，国共之间的差异就很清楚。国民党从头到尾都是模模糊糊的，并不会搞社会运动。孙中山的“三民主义”也是一个模糊的理论，国民党基本上缺乏论述。而共产党则不同，对于很多方面的诉求是很明确的。国共两党的立党精神不同，组织的严密程度也是不可同日而语的。在大陆时期，蒋介石很多政策是很被动的。国民党在国家与私人资本孰轻孰重的问题上，对如何节制私人资本也是不清楚的。那时候，毛泽东提出来的八大和谈条件之一，就是要取消官僚资本，因为当时官僚资本已经造成很负面的印象。抗战结束后，国民党要接收这么广大的资源，又是在瞬间转换产权，腐败诱惑太大了，接收带来的腐败难以低估。

1949年到台湾之后，国民党汲取了不少失败的教训。或许，在大陆时期官僚资本最后的失败，使得1949年之后国民政府对扶植私人资本采取较正面的态度。因此，早在1954年台湾私人企业在制造业的产值就超过一半了。反对运动一直讲党国资本主义，其实不是事实。如果国民党在资本上那么垄断，就不会有经济奇迹了。当时，尽管仍掌握主要的十大公司为“国营”，但“国营”企业的技术及管理人才不断散出，去支持私营企业。同时，资源委



员会也为经建官僚体系提供人才。战后前 15 位经济部长中，有 8 位是来自于资源委员会，资源委员会的相关人才是台湾战后经济官僚的主干。国民党在台湾能够有这样的成绩，是有很多微妙的折冲，包括国营与私营的折冲，市场竞争与保护的折冲。“国府”掌握主要“国营”企业，但不继续扩充，并且用“国营”企业的人才做很多事情。如果没有这个安排的话，靠那些小小的私营企业，是不可能台湾现在的成绩的。但是，扶植措施是有限期的，同时强调市场竞争。比如，在扶持产业时，期待三年内有竞争性，贸易保护措施基本上是以三年为期。我为什么强调发展的意志呢，因为这些方法都不是有先见之明而产生的，而是主事者在要努力解决问题的过程中摸索出来的，这也是摸着石头过河。

还有一件很重要的事情，这就是土地改革。虽然台湾通过土地改革给了自耕农土地产权，但那是非常复杂的产权。土改对产权设了一大堆的束缚，包括对买卖租佃的各种限制。到现在，还在讨论这个问题。（曹远征：现在，你们台湾农民都是特殊利益阶层了。）所有的小农问题都牵扯到两个事情：第一，他是不是可以生存；第二，是不是会凭借土地增值发财。小农的生存权要保障，但是土地涨价应该主要归公。所以，农村问题是很复杂的。有一次，一个大陆学者说，国民党的土地改革是和平的，做得比较好。但是，若没有中国共产党土改的成功，国民党不会进行土改。1949 年，国民党终于下决心做了一些它本来就该做、号称要做但从来没有做的事情，包括土地改革、地方自治，以及改革党的内部等等。为什么国民党会做这个事情？是因为中国共产党的胜利迫使它做这个事情，不然它不会也无能力做的。在国民党撤退到台初期，做了些比较进步的事情，主要还是在共产党胜利的压力之

下做的，而这些好事奠定了国民党在台湾发展的基础。我觉得，国共竞争，到现在还在继续。要说国民党做对了什么，就要了解那是在什么环境下发生的事情。

最后，就是经济自由化跟政治民主化孰先孰后的问题。在台湾，民主转型能和平产生，是因为历史上有很多有利的条件。很难把它直线化地规划为哪个应该先，哪个应该后。比较确定的答案是，经济发展的成功，必然会带来政治参与的诉求与压力，但民主转型能否成功，则是另外一回事了。

（张维迎，北京大学经济学教授）

## 杨光斌 台湾民主化转型的 路径依赖

我研究的领域是比较政治，具体来说就是比较国家转型。

谈几点看法。第一，历史观的问题。从历史观角度来说，或者说民主化转型的路径来讲，关于台湾民主化转型，比较早流行的是西方中心主义，工业化带来城市化，城市化带来中产阶级，中产阶级带来民主，这是台湾西方的所谓教科书式的民主。另外，在西方的历史当中，社会运动创造了一个神话，民主化不简单是一个自然产物。国民党研究民主化的时候是自上而下的路径设计。如果从比较民主化的视野来看，在第一波民主化当中自上而下的设计也不少，到第三波民主化过程当中，任何自上而下的设计不是说没有压力，苏共也是这样，只不过是玩砸了。从比较历史的视野看，台湾的民主转型，给我们的经验启示很多。当然，台湾民主化我更愿意采取一种折中的说法，上下互动。

第二，蒋经国观念的转型，在这个报告当中看不出来。比如，孙中山提出来的军政、训政、宪政是不是管用？如果国民党上层非常团结一致，在面临一个并不强大

的社会压力之下，为什么发生在1986年、1987年。1980年代中期的时候，国民党上层达成一致：为什么不让反对派合法存在？观念转型很重要。与一般性转型相关的就是一个策略行动，必要条件有了，充分条件有了，为什么发生在这个时候？国民党为什么在分裂当中转型，而不是在合作中转型？当然，我们说在转型过程当中，一党支配体制分裂的可能性很大，或者说分裂的例子很多，国民党为什么出现多次分裂？1993年新党，1996年脱党选举，尤其是2000年选举中的分裂，与中国的派系文化、派系政治有关系，因为国民党本身就是一个大杂烩。有一次，一个研究中国文化的外国人，他对我说：“我很推崇你们中国历史和文化。但有一点，中国人不如西方人懂政治。”当时，我们听到以后，觉得很诧异。中国人怎么不懂政治呢？他说：“政治是合作。”希拉里竞选失败了，她愿意当奥巴马的国务卿，这就是他们的合作文化，中国人一般玩零和游戏。当然，这是一个非常长远的问题，为什么不在合作中转型，在合作中转型，台湾会形成一党式的体制这是完全有可能的。

第三，制度设计问题，为什么是“总统制”，而不是“议会制”。台湾这样的一个政治体制，在某种意义上是一个路径依赖。我在想一个问题，转型的前提是制度设计问题。在危机当中的政治设计，往往是眼前的利益，个人的利益，党派的利益。制度设计得不合理，对台湾民主信心的下降起到很大的作用，这个民主设计的问题带来危机，多数派被支配、被领导，这根本性地违反了民主性的原则，尽管在程序上合法，但是从理论上、规范上直接影响到民心，尽管程序上“总统”选“总统”，“立法院”选“立法院”，但这种程序民主是对民主的本质，即多数人当家做主的最大伤害。

第四，民主转型与国家建设问题。有一个国家性的问题，民主化变成撕裂国家的一个工具，第一个阶段民主化加剧族群冲突，就是国家分裂。这样一个认同冲突相对缓和，未来的趋势是什么样的，未来的趋势是不是更好，当然这个更好可能与大陆本身发展有关，我们发展得越来越好，对台湾岛本身有一个影响。

谈一点感想。就很多一党制政体而言，一党执政的国民党转型相对成功，各位老师的文章应该多讲国民党的成功，这很重要。这是第一个问题。第二，台湾民主化了，谈到大陆的时候，所有问题都跟民主对接。可能民主涵盖太多的东西，具体化一点，与发展的比较，差异在哪里？共同点在哪里？这样探讨下去会更有意义。比如说，台湾是发展型，我给大陆的概念是汲取型发展，比如，社会保障这一块，支出比重没增加，增加的是1990年代到2003年社会保障的直线上升，但是到2003年就平了。这是第二次财富分配。第三次分配，我们的税高得简直难以承受。比如，中国高速公路的收费站占世界上70%，因此中国产的东西在大陆买比在美国买都贵。应该向发展福利型转型，这是一个国家形态问题和政治形态问题。

在这个概念之下，公民权利有几个部分，经济权利、社会权利、政治权利。蒋经国时期解决的主要是经济权利，老百姓经商的权利有了，财产权保障了，然后就是社会权利，财产再分配的时候，你们的工资上去了，社会保障上去了，这两个权利解决了以后才有政治权利，即所谓民主化。在这个过程中，大陆的模式和台湾或者和东亚可能是一样的，邓小平其实解决的是经济权利的问题，老百姓经商的权利有了。目前这10年就该解决社会权利的问题，比如从2003年一直在做，这个社会权利的解决可能需要20年的时间。社会权利解决了以后是什么，可能就

是政治权利。我建议谈民主转型的时候，民主是一个太大的概念，发展阶段进行细化的对比，可能两岸更有可比性。

王振寰回应：有一句话说：“没有资产阶级，就没有现代民主。”至于在什么时候会有民主化，则因为每个社会的状况都不太一样，而有很大的差异。有些地方可能是菁英看到社会政治情况急迫开始政治改革；另外，社会运动没有达到一个可以压迫改革的地步，像台湾的情况，但是因为有了选举，使得反对运动派能够集结，后来变成改革的压力。此外，我觉得，冯仑对政商关系的看法，比台湾人还乐观。虽然现今选举上贿选抓得很厉害是事实，但是现在“立法院”的权力很大。“立法委员”和财团之间的关系如何，其实是黑箱，我们完全不知道发生什么事情，而这部分当然有很多政商勾结在酝酿。

（杨光斌，中国人民大学国际关系学院教授）

## 于建嵘 网络的认同超出 组织的命令

我的看法是，现代科技已经解构了中国社会传统的交流途径。因此，对于今天中国社会转型中间的社会组织和群体性事件，可能要有的一种全新的眼光来认识。原来，我是不上网的，2010年才开始上网。我发现，网络的力量实在是太厉害了。原来想象的很多东西，比如组织、命令，很难适应社会交流方式的变化了，网络的认同超出组织的命令，其影响之大，传播之快，是无法想象的。

我在微博“打拐”的时候，一个普通的家庭妇女把自己10000元的私房钱都捐出来了。我们不要，她非捐不可。这意味着，中国社会不缺乏这种忧国忧民的人，也不缺乏忧国忧民的认同。一旦真正有什么事情，这种认同会爆发出巨大的力量。（何迪：我有一个想法，在虚拟世界可以实现的诉求，一定是在现实世界中遇到阻碍。我觉得，在民主制度比较成熟的国家，因为存在制度化的渠道，它们的网络可能没有这么大的社会地位，这么强的政治功能。）

其实，台湾基层社会的政治发展，是我们最应该借鉴的经验。我认为，中国下一步的改革应该在两个方面取得

进展，一是基层司法独立，脱离地方的行政隶属关系；二是推进人大制度的改革。我们去农村调查发现，大量的社会问题、群体性冲突，都是由于司法不公带来的。例如，书记要拆你的房子，你打官司，打到哪都没用，连立案都立不了。中国的问题，司法改革是个大问题。从前年开始，我们一直在探讨中国的政治改革。我认为，第一，司法改革。基层法院的人、财、物独立出来，使中级法院如何与地方党政脱钩。这是中国目前一定要突破的方面。第二，中央的政治改革可以先不动，县一级改革一定要开始。我是从研究乡村开始的，村民选举没有多少意义，越来越证明这一点。中国真正的改革要从县级开始。我在研究台湾的社会转型的时候，发现台湾转型是从县级开始的。（雷颐：我的结论是，政改迟迟推不动，是因为我们社会的压力不够大。因此，公民社会的建立和完善是最重要的。如果有公民社会，政改不会引起巨大的混乱、动荡。如果没有公民社会，突然一夜之间出现权力真空，难以想象会造成什么样的混乱。改革开放30多年，我认为最重要的成果不是经济，而是现在开始有“社会”了。当然，虽然有进步，但是这个“社会”刚刚诞生。）

张茂桂回应：在传统上，我们台湾也讲“血缘团体”，如宗亲与氏族，或者“地缘团体”，如同乡会，或者“业缘团体”，像是同业工会、商会、行会等，这些都可说是社会的基本组织元素。这些元素既有自己的独立性，也有彼此的依附性。

“利他组织”可以说是一个新兴的社会组织方式，我们用了另外一个名称，就是自愿性、非政府、非营利组织，这是现代公民社会的一种特色。它的组织原理主要是自我管理，利他而非自利，服务而非牟利，促进公益而非



一味地追求私益。同时，也防范公益的无限制扩张，压抑私益的正当存在。这些公民活动并不一定是抗争型的社会运动，可以是社区组织、非营利团体等。至于这种公民社会的特色，它能发展到什么程度、是否能和既有的其他的社会组织方式配合，或者取代，就要看很多制度与文化的因素了。

至于台湾社会力的变化，分成政治、经济、社会、文化不同层面。思考大陆可能发展的方向，我也分享类似的感觉。过去，台湾之所以能创造出一个民间社会的“自主空间”和政治社会的抗衡，有一个重要的制度关键，就是“法治”社会（rule of law），而不是法制社会（rule by law）的出现。“法治”社会的根基是，“程序正义”与“权力分立”，就是回归到“宪政”的落实。当然，还得有宪法必须保障人民同意，或者反对统治者的集体表达的基本权利。因此，“法治”、“宪政”制度与“人权”是无法区分的。我们提到台湾“社会力”的发展，为什么社会运动有可能变成法治化，仿佛要透过立法技术来解决冲突，主要是因为有这个法治社会。原则上，政府行政单位和人民，都必须遵守宪法以及法律制度，而这是透过独立的立法、司法和行政相互制衡来确定的。如果制衡体制运作失灵，民间的反弹或监督也可能产生示威和抗争。“社会力”的发展，会受文化与制度环境的影响。同时，经济发展、社会力发展、政治发展，很难说是以“直线”进化的阶段发展。三者间可能是不连续、非线性的，而是相互牵制，也可说是辩证的。

（于建嵘，中国社会科学院农村发展研究所  
研究员）

## 焦洪昌 “宪政”转型是 民主与法治的互动

我主要谈三点。

第一，我们谈宪政变迁，这个概念怎么理解？我觉得，在谈宪政的时候，林教授是这样来定义的：宪政的一个核心问题，是怎么样来安排或者规制政治秩序。通常，我们理解宪政有两个不同面向，自由宪政和民主宪政。一般来说，宪政包含三个要素：民主、法治、人权。形式上，就是一个成文宪法。刚才，谈宪政变迁时，就涉及宪法内容要素怎么被嵌入到宪政体制里面，这涉及一些根本问题。1946年制定、1947年实施的“中华民国宪法”，是不是一次就完成了制宪的行为？我个人来看，可能1946年的制宪只是当时完成了一个制宪的开始，但是就制宪实质上来说，无论是大陆还是台湾，可能并未完成。从辛亥革命到现在，我们走向共和，但共和是不是真正实现了，这个问题值得我们思考。1946年，宪法制定完了之后，马上就是临时条款，冻结了它的一些效力，扩大了“总统”的权力。1991~2005年的七次修宪，说增修条文，实质上还是在完成整个制宪的一个过程。因为1946年的宪法和七次修改以后的宪法，无论是建立的体制，还

是具体的机构运行，差别已经很大了。我把它理解成制宪的整个过程还没有完成。在大陆，我们虽然有了1982年宪法，但是，因历史遗留问题，将来用“一国两制”来统一，也还没有完全解决。从这个角度来说，我们反复强调它是增修条文，但实质上，学术界把宪法的变迁理解成四种模式，有的是一次完成的，有的是间接完成的，台湾是一个间接完成的过程。宪法的变迁，首先是文本形式上的一个变迁，林教授的报告说得很清楚。

第二，在台湾转型过程中，在“宪政”变迁的内容上，虽然扩大了“总统”的权力，但有两个东西没有完全禁止，即直选和竞争性选举，这都是孙中山当时所说的自治问题。刚才，大家谈的是一个技术层面的问题。从“宪政”转型来说，保留直选和竞争性选举，对转型成功是很重要的。另外，大家没有谈到，台湾之所以能够转型成功，还有一点很重要，就是法治系统。政治问题法律化，法律问题技术化，可能是一个比较安稳的方式。台湾的法治起到了很重大作用。包括香港，2017年、2018年的双直选，如果有法治作保障，还是有预期的。人权我就不说了。

第三，我看转型，一个是民主，一个是法治。这两个层面的互动解决了，就完成了它的变迁，其他的可能是政治力量的较量。从宪政国家的角度说，将来我们两岸最终是要走向共和的。在共和国的转型里，这两个要素将起更大的作用。（辛旗：我想补充两点。“宪政”改革过程当中，也带有省籍矛盾的色彩，以及国民党和民进党之间的矛盾色彩。比如，1997年修宪，关于废省的问题。实际上，是带有应对当时香港1997年主权回归的“一国两制”的实践。还有两岸关系问题，里面还要注意一点，就是共同纲领，因为在正式宣布临时条款的时候，刚好是1991年6月，之后立即启动共同纲领。这些方面和台湾

的民主、“宪政”之间的关系也应该在论述当中作一些相应的内容的增加。)

林继文回应：我作一些补充。首先，在台湾民主化的过程中，民众的预期心理相当重要。当大多数人都预期威权体制的领导人衰老、逐渐失去控制力时，就等于解决了集体行动的难题。此时，若有重大事件发生，很可能就会引发大规模的集体行动，加速威权体制的崩解。台湾的“宪政”选择受到民主化轨迹的影响，变迁的后果又会回过头来制约民主化的进程，这是一个相互影响、彼此增强的过程。其次，即使“总统”直选、“总统”可以独自任命“行政院长”，但总统仍然没办法像一些议会内阁制国家的总理那样，约束“国会”的党内同志。为什么马英九没办法让国民党的“立法委员”完全听话？这牵涉到台湾选举的方式和台湾的选举制度。在台湾的选举中，尤其是地方层级，选民投票往往是基于个人取向，党派性没那么强。这使政党尤其是国民党不太容易动用党纪来约束党员。若有人真的被党处置，还是可能独立参选，可能陷党于分裂的境地。

关于“宪政”变迁问题。第一，李登辉到底怎么看待这个新的体制，不只受到1997年香港回归因素的影响，还涉及复杂的国际情势。

第二，宪法的修改的确牵涉到很多规范性的问题。刚刚也提到，所谓的七次修宪到底是增宪还是完成原来1947年的制宪目的，是一个宪法学的问题，其实我也想过，但因为我的脉络是民主化，所以必须采取实证的观点。修宪时台湾人民对“宪政”民主的理解（例如“总统”的定位），可能跟原来的设想有相当大的距离，这就相当程度制约修宪者可能选择的路径，更不要说他们本身

还有政治上的盘算。

第三，更重要的是制度选择的问题。台湾的制度选择到底多大程度是自由决定的，有多大程度是被历史制约的？我的感觉是两者都有。以当时的环境来看，没办法重新打造一部宪法，但是回到原来的宪法马上产生一个最根本的问题，就是制宪者身份的问题。依历史来看，1947年是由全“中华民国”的人民选出代表来制宪。但到了台湾，不可能把制宪者涵盖到大陆，而不得不重新界定谁是公民的问题。

第四，回到台湾现在的体制，所谓的“半总统制”出现不少问题，但我觉得不可能走向“总统制”，因为“总统制”更容易出现僵局。坦白讲，总统制除了美国以外，基本都不能成功，因为总统和国会相互看着，总统没办法做坏事，也很难积极做好事。以台湾而言，不太符合人民的期待，因为大多数人选出“总统”，是希望他做事，而不希望看到“总统”和“国会”的僵局。那可不可能走议会“内阁制”？很多人主张回到宪法精神，但从现实来看，各位觉得哪位“立法委员”适合当“内政部长”？“外交部长”？“财政部长”？从现任“立委”中，可能很难想出一个适合的“内阁”团队。台湾的“立法院”不太像“国会”，比较像民意代表机构，这些人可以代表选区和一部分人的利益，但让他管国家的政策，很多人没办法接受。最后，有些学者认为，某些半总统制国家虽然也采取总统直选，但运作起来接近内阁制，欧洲就有这样的国家。但那是少数的案例，大多数台湾民众还是认为“总统”是最有影响力的领导人，希望他做主。

“宪政”运作，还牵涉到政党体系的问题。台湾没有任何一个政党的领袖是现任“国会议员”，这和内阁制的“宪政”体制有很大的差距。很多人批评民进党执政时期的“少

数政府”，但是采取法国式的共治（总统任命反对党领袖担任总理）不见得就能解决问题。法国其实是一个特例，除了法国，其他采取共治的国家，往往引发政府内部的对抗。所以，台湾现在的体制，等于是删掉不可能的选择而剩下的选择。

最后，讲一点个人感觉。我们今天谈民主，却没有界定什么是民主。我感觉，民主最基本的条件是人权。因为每个人都有权利，例如言论自由，所以你可以限制我的自由，我也不能剥夺你的自由。我知道我的意见跟你不一样，可是我可以想象，如果我是你，你也会跟我不一样。如果我和你都可以体会你跟我的差异，我们就会在发生冲突的时候协商。从这个观点来看台湾过去几十年的发展是蛮有趣的，有些社会条件确实可以慢慢孕育对民主体制的基本信念。台湾有一个很特殊的历史经验，它很早就是一个商品化的小农经济，再加上是一个移民社会，没有很多的超大地主和超大户，使民主化之前的社会相对较为平等，保持了传统社会的一些特色（例如家族伦理），但又具有一定的开放性；人群之间当然有理念和意识形态上的差异，但不见得是建立在阶级对立上。国民党来到台湾以后，跟殖民时代的日本人有一个很相似的地方，就是维持社会基层的稳定性，然后再从“中央”往下找寻代理人。从这个观点来看台湾，的确可以发现它的特殊性。

（焦洪昌，中国政法大学法学院教授）

## 邱泽奇 台湾选举引发的 思考

从1997年开始，我有机会观察了台湾的各种选举，对台湾的选举有一些了解。在观察台湾选举的过程中，我与台湾多个党派的人士有过接触、沟通、交流，与部分人士还是多年的朋友。现在，我还保留着一些选举用的文宣、海报。如果未来有一天大陆搞类似选举的话，这些资料或许能会给我们提供历史的借鉴。

在台湾选举的观察以及与台湾朋友的沟通中，可以看到至少在一部分人中有一个共识，那就是老百姓选举的不是政党，而是个人，进而使得政党似乎是外在于个体的一个标签。我想，这恰恰是中国政治传统的现代表现。中国传统的政治是明君政治，而不是一个政党政治。直到今天，我们仍然能够体会到，人们期待的是一个好官，不管这个官信奉什么，属于哪个党派，只要他“好”就行！这一点非常重要，也需要认真琢磨和思考。选举式民主的社会条件到底有哪些？如何能够保障民主的精神？如果能够通过选举保障大多数人的权益？在中国，是需要严肃认真探讨的经验问题，而不是可以照搬的理论假设！事实上，民主选举或选举带来的民主，并没有一个类似于自然

科学中“常模”的标准。世界上，没有任何一个国家的民主模式是完全一致的，甚或是相像的。

王业立老师文章的主题非常集中，讨论选举制度的设立和变迁，以及对政党体系变迁的影响。从现有资料来看，没有可挑剔的地方。不过，我想就此引发的另一个问题谈一些看法。这个问题是：民主本来是一个政治议题，但在台湾，从制度变迁和政党体系变迁来看，却被技术化了，即选举成为了使用技术性方案满足选民诉求，进而获取选票的交易过程。政治问题原本是政治主张问题，是意识形态化的问题，涉及人们对真善美的信仰，在一定意义上，是很难被技术化的。但在台湾的选举发展中，从早年的两岸议题、族群议题，逐步转向了福利议题，被巧妙地转换、技术化了。我认为，这对理解台湾的选举而言，是非常值得注意的现象。

我们可以非常粗略地比较一下台湾和其他地区，呈现出的不同的发展趋势。在台湾，选举的每个环节，包括政治主张，都被转化成了日常生活的技术问题，由此模糊了政党的政治主张，抹平了社会群体的政治倾向，甚至去除了社会群体的政治意识。但美国、澳大利亚却不是这样，群体的意识形态和政治主张是公开明了的政治观点，选民的选举行为与政治主张高度相关。

为什么美国的政党始终保持着其意识形态，保持着其政治主张（尽管其主张不是一成不变的，但核心不变）；而在台湾政党的政治主张被技术性地消解了，主要的影响因素来自选票，来自选民对社会生活现实问题的主张与诉求。简要地说，在美国，政治主张优先于现实诉求，政党具有自己的信仰和政治气节，对现实诉求的回应也是其政治主张的彰显；但在台湾，政治主张依附于现实诉求，政党的政治诉求被社会的现实诉求所左右，即不管白猫黑



猫，拿到选票就是好猫！

台湾和美国的区别，对大陆而言，提出了一个严肃的议题。选举原本是民主精神的表现方式，是具有不同政治主张的政治团体获得社会支持的合法化过程，如何避免将其帮派化，如何能够保证公平、参与的民主精神，而不是把选举权利变成可以由政党赎买的商品，让政党讨好现实诉求的机会？在对交易双方都没有约束的条件下，如果把选举变成一种交易，选举自然就会演化为政治投机和利益投机。看起来是选票的胜利，实际上却是政治投机的胜利。一旦赢得选举，政党或党魁就会为所欲为，陈水扁就是一个明证。总之，将选举变成利益诉求看起来是民主成熟的一个指针，但决不意味政党放弃自己的政治主张去投机。

王业立老师的文章引发的另一个有意思的问题是，人口规模与民意代表性之间的关系。在多党林立的条件下，不可以忽略一个政党所代表人群规模，即政党的社会基础；用大陆的话来说，就是政党的群众基础。理论上，政党在政府中决策权力中的份额，应该与其所代表的群体数量有一个正常的比例。在决策权力结构中，如果少数人支持的政党与多数人支持的政党所占的份额与其所代表的人群规模并不成比例，那么，民主的社会基础就是需要讨论的问题了。即民主的后果，到底要代表大多数人的利益，还是少数人的利益，甚至是机构化的少数群体的利益？大多数人利益的基础，是以个体为单位的人群规模在社会整体中为优势的比例结构；机构化利益的基础，如政党，是以机构为单位的机构群体在社会机构群体中为优势的比例结构。机构性的优势比例结构，不一定可以还原为个体性的优势比例结构。如果不能，则机构性多数就会掩盖个体性少数，尽管民主制度和程序完美，但结果却仍然会义无

反顾地走向民主的反面。

在我对台湾选举观察中，还感受到了选举行为的变化。从现象上看，早期的选举结束以后，街头一片狼藉，很难看。后来，尤其是涉及范围较广、规模较大的大选，选举头一天结束，第二天街头就很干净。尽管学者们可以从这个现象作多种理论归纳，我有兴趣的则是政党与社会关系的变化。

从中国 20 世纪上半叶的历史可以看到，在政党的政治动员与民间的社会运动之间，既可以是相互强化的耦合关系，也可以是相互抵制的对抗关系。但那是在战争年代，社会面对着战争后果的直接威胁。在选举中，两者到底是什么关系？从张茂桂老师的文章，我们看到了社会的自我发展，但我相信，其中一定有与政党政治动员之间的关系。我以为，对关系机制的探讨，是理解政党与社会关系的重要入手点，未来如果大陆要朝选举制方向发展，就会涉及世界上最大规模的选举秩序的建构与发展，是一个需要严肃面对的问题。

当然，大陆的基层选举也有一段时间了，我们也观察到选举中的一些细微变化。从对道德的选举转变为对能力的选举，再转变为对权力的竞争，甚至也出现了对权力的巧取豪夺，比如说买票、贿选、霸选等等。一个看起来堪称美好的制度设计，为什么在我们的实践中就会出现一些让人难以理解的现象？需要研究，也值得研究。

总体来讲，张茂桂与王业立教授的两篇文章引发的一个问题非常重要：为什么在形式上更加民主、社会组织化程度更高的条件下，选举却更加向趋利的方向发展，选民支持的到底是政治理念还是现实利益？我认为，这是理解选举发展的重要内容。即在什么条件下，选举能够像美国、澳大利亚甚至瑞典那样，能够保留其民主精神，

而不至于沦为贴上了政治标签的帮派之间的势力竞争？是不是可以这样看，我们可以把选举看做政党与社会的互动。如果如前所述，政党是社会利益群体的代表，则政党与社会的互动就等于社会群体之间的互动。如此，公平互动的第一个条件就是社会的独立性，即社会群体的独立性。

在中国，要理解社会群体的独立性，首先要理解“家”的独立性。中国的社会基础是什么？2010年，北京大学做一个综合性的大型调查，样本量近16000个家户，50000个成人。调查中问到了一个最基本的人生价值问题。从调查结果中，我们可以初步观察到中国人到底在想什么？在涉及人生终极价值的10个问题中，91%的人认同排在第一位的是“家庭美满和睦”。通过对相关问题调查结果的分析，我们观察到，人们把自己一辈子生活的价值都放在“家”上。在“家”中，最重要的不在于自己有多幸福，最重要的是“家”的和睦和“子女有出息”。因此，每一个国家的民主，都是在适应其社会条件的基础上发展的，脱离特定的社会条件，教条式地发展民主，只会带来民主的灾难。

张茂桂回应：关于台湾民主的规范性评价，大家的观点不一样。为什么我们对自己的制度都非常不满意？因为我们生活在其中，能更深入看见它的一些问题。在台湾来讲，我们都是纳税人，会觉得你们这些政治上的民意代表或者领导人，领我们的薪水，吃的、喝的都是纳税人提供的，我们当然要扮演监督者、要求者的角色。例如，1996年当李登辉选上“民主先生”，成为美国《时代》杂志的封面人物时，台湾民间社会也是哗然的。因为我们自己习惯用“放大镜”看李登辉的施政，觉得有很多问题，可

是外国媒体，可能是一种“望远镜”在观察，双方观点不一，因此有落差。

另外，对于自由的过度追求，会带来“民粹”，会不会是另外一个问题？这也是很值得探究的。我以为，台湾晚近的发展，已经超越了仅仅在谈争取“个人自由”的问题，更不是走向我们所想象的不受限制的绝对的个人的自由。我观察到的，是在一个法治规范下，受宪法保障的个人自由。所以，“自由”是有制度限制，也是有外部的规范，而且，这种规范，是大家可以透过理性来辩论的。

再次，2000年民进党执政后，台湾社会运动的确相对比较少。为什么呢？主要原因，以前在野时期的盟友，现在变成执政党了，而抗争与监督型的社会运动团体，如果面对的执政者是过去的盟友，究竟是要加入执政势力，与其合作，还是继续扮演监督者的角色？就会出现角色与认同的问题。

综合来看，政治势力的变动，确实会影响社会运动的发展。到了2006年，民进党执政陷入困境，“红衫军”兴起的运动，是一个非常大的转变，“红衫军”是比较偏蓝的群众，用“公民社会”、“社会运动”的名义来推动的一次群众抗议集结。但是在那个抗议里面，至少在一开始的时候，是极力要跨越“蓝、绿”对抗，例如，禁止政党旗帜、标语口号出现，不准政治人物上台演讲。为什么要这样做呢？运动领导人特别想基于一个“公民社会”自主性，特别在面对“政治社会”时的自主性的想象。简单说，“这是我们草根民众自发的公民抗议，我们理性要求，严厉谴责陈水扁，但其他的政（党）治人物别来添乱”。因为是“公民行动”，所以，他们也不放弃对于参与民众的“公民”如何反对、为何反对的教育。这特别是对于很多蓝营的群众来说，因为绿营执政，他们

也可称之为“在野民众”，这是以前从没有的经验。作为“在野民众”，如何参与抗争，公民抗争应该呈现什么样的态度？也是一次重要的经验。所以，我认为，台湾到2006年，特别是“红衫军”、“反贪腐、行动倒扁”和平落幕之后，对于历来的抗议行动模式，再度作了一次确立，意思是说，不管民众的抗议可能多么正当，不管执政者可能多么荒唐，但是大家仍然必须在体制内，透过选举，透过法治原则，根据一定的“程序”正义，来解决争端。

我非常同意前面有关“私有财产权”保障的问题，这是任何社会都非常核心的议题。“私有制”不管是在政治经济体制、宪法层级还是人权与隐私方面，财产权保障都是社会的基本制度之一。我观察到中国大陆众多的维权、上访，特别是和征地、拆房、土地开发等有关的抗争，不少都和私有财产制度还不明确，保障不周，“官逼民反”有关。这些因为个人受害，直接反抗的情形，很容易引起社会广大同情。这一类抗争的突发，常不需要有具体的号召或者行动组织。往往只要冲突一起，人民很容易就有“感同身受”的正义感，形成“我们”作为一种抗争者的骚动、集体情感来。

中国大陆可能非常有潜力的社会运动议题，就是消费者权益保护议题。消费者、生产者看起来是一个市场的相对关系，但任何人有朝一日都是消费者。因此，消费者的实际的政治意涵，就是“群众”、“我们”、“大家”、广大群体的想象。1980年代，台湾最早的社会运动，也是“消费者权益促进与保护运动”，而不是敏感的政治人权或者各地方的“自力救济”。这个运动组织，都是学者、专业人士、都市中产者居多。而促成台湾消费者保护运动爆发的就是一次“米糠油”事件，又称为“多氯联苯”

污染食用油，造成两千多人长年受害（“油症”）的事件。消费者运动组织代表，在解严前后，经常代表台湾“社会”的公共利益来发言，而当时“消费者”成为社会大众的化身的符号，成为社会“公信力”的代表，突破很多党国的政治限制。

个人观察，在中国大陆，消费者受害的事件，产品安全问题也层出不穷，人民要求政府更积极保护人民的食品、饮水、日常生活安全的意识高涨。因此，政府随时要面对可能的突发的抗议风暴。整体而言，消费者运动不能化约为体制改革的运动，距离权力中心也比较遥远，不太可能成为体制的直接挑战者，所以，即便是党国的掌控力量很大，也必须回应这样的改革要求。因此，这个“社会”参与的空间，集体行动的潜力，是很可期望的。也许在不知不觉中，就能催生出一个强大的公民行动的社会。

（邱泽奇，北京大学社会学系教授）

第三部分

# 相关链接







# 台湾战后政治思想与 民主运动\*

江宜桦

1. 缘起：这篇文字脱胎自笔者出席“台湾战后民主运动的反思与检讨”讨论会的发言稿，原本没有打算写成文章。会后主办单位要求引言人改写并扩大篇幅，笔者几经考虑，决定仍然以发言纲要的形式呈现。部分读者也许会感觉这份纲要似乎比较适合发展成一本论著，这个可能性是存在的，但是目前笔者还没有能力这么处理。等到时机成熟的时候，笔者愿努力一试。

2. 动机：台湾民主政治的发展，似乎已经到了一个令人担忧的时刻。这是因为：2004年“总统”大选所发生的枪击疑案，使民主程序本身被暴力及阴谋论所影响，而司法的判决无法改变蓝绿支持者各自坚持的想法。从此之后，陈水扁“总统”的统治正当性一直被近半民众所质疑；而“国会”之中各政党所采取的相互毁灭策略，也使朝野对抗的局面陷入无解的僵局。2006年底到2007年初，由于“陈总统”亲信、家人及本身连续涉及贪渎弊案，社会上兴起一股声势浩大的反扁、倒扁风潮。到了该年底，倒扁运动确定无法逼迫陈水扁下台，许多人对台

湾的民主政治感到彻底失望，甚至质疑民主政治的价值。然而笔者认为，台湾的民主发展并非一个失败的故事。相较于世界上大部分追求民主的国家而言，台湾的民主运动其实有相当多值得肯定的地方。为了了解战后台湾民主运动发展的意义，以及適切评估台湾民主运动的成就与限制，我们有必要先对台湾战后政治思想的大体状态有所掌握。如果缺乏这种了解，就断然宣称台湾民主政治有多美好或多丑陋，恐怕并不公允。

3. 方法论说明之一：政治思想与民主运动之间的关系，并不是前者决定后者的发展，也不是后者决定前者的起落，而是某种选择性的关联。许多研究政治思想的人，倾向于假定“思想观念决定历史发展”，因此把政治思想当成某种自变项，把政治变迁当成某种因变项，这种想法是有问题的。事实上，思想与实践之间虽然有许多值得注意的关联，可是我们不能说都是思想在决定实践。而且，当思想似乎显著影响人们行为或实践时，也要注意除了思想以外，其他因素的影响。以本文所关心的问题来讲，台湾民主运动可以依照时间先后，按照不同的表现特征而区分成几个主要的阶段（当然不同的分析者会有不同的区分法），每一个阶段可以设法辨识其相应的思想特色。可是，这些政治思想基本上是以同时并呈的方式彼此竞逐，并不是一个接续另外一个的状况（它们当然也不是同时开始、同时结束）。我们要记得：政治思想反映人们对所有政治事务的看法，其处理的面向比较广泛，民主政治只是其中一部分的问题，因此政治思想不是只为了民主政治而生。

4. 方法论说明之二：“政治思想”可以有几种不同的指涉。有时候，政治思想是指伟大思想家的政治哲学；有时候，政治思想是指一般知识分子对政治事务的看法与主

张；也有些时候，政治思想是指广大民众的政治意见与政治信念。本文所谓“政治思想”，并不是指柏拉图、亚里士多德、霍布斯、卢梭、密尔，或孔子、孟子、韩非子、董仲舒、王船山等那种大思想家的思想（因为台湾并没有出现过这种大思想家），也不是广大民众对台湾政治的通俗性看法（那是许多民意调查研究关心的主题），而是战后台湾知识分子所主张过的，几种约略可以辨识、自成系统的政治论述。这些政治论述系统各有一些代表性的人物及追随者，他们彼此之间分享共同的主张，也存在某些内部的差异。本文以不同的流派名称描述这些政治论述系统时，着重的是他们共享的观念或论据，其个别成员差异性所在及原创性高低，不是此处关心的重点。

5. 台湾政治思想分类：战后台湾几种主要的政治思想包括革命民主主义、自由主义、新儒家、左翼统派、台湾民族主义。这些政治思想流派对时代处境都有一套分析，对所追求的目标都有一套看法，对实现其理想所必须采行的策略也分别有其主张。同样值得注意的是：他们对别的政治思想流派多多少少也都有毫不留情的批评，就像先秦诸子彼此攻击一样。

6. 分类上的但书：在继续进行分析之前，请容笔者提醒上述分类无法穷尽所有知识分子，也无法避免某些人物同时具有（或转变于）不同类别的情况，但这是所有思想史流派分类必然面临的问题，姑且视为必要之恶。

7. 革命民主主义：革命民主主义是国民政府迁台以后奉行的政治思想，也是解严之前国民党统治台湾的意识形态。我们一般会以“三民主义”描述1949年以后国民党的意识形态，但是有鉴于此一时期的“三民主义”其实与孙中山过世前所宣扬的“三民主义”有相当差距，再加上国民党知识菁英是以“革命民主”诠释民权主义

的精神（而不是所谓的权能区分或五权宪法，因为这两者根本无法落实），因此称之为“革命民主”更为贴切。所谓“革命民主”，是以“反共复国”为终极目标，革命的手段用于扫除共产党，民主则用来表示自己属于自由阵营。革命民主主义极度重视秩序与安全，因此凡是可能引起社会动乱的思想或行动，都在打击之列。50年代到80年代的国民党网罗了众多的知识菁英，后者也不断诠释、宣扬革命民主的必要性，其著名人物包括任卓宣、崔书琴、周世辅、周道济、朱坚章、周应龙等等。在实际工作上，国民党以革命实践研究院为思想训练的大本营，再加上党团、政战、人二单位、学校军训教官、媒体垄断等，共同构成一张相当绵密的思想控制网。革命民主主义的特色是：宣扬反共，合理化一党专制统治，提倡国家主义及混合经济，以三民主义为表面上的义理。革命民主主义的影响既深且广，但解严之后急速萎缩，目前在一定年纪层的群众中，仍有其信仰者。

8. 自由主义：台湾的自由主义或自由派是一群延续五四精神、主张实践西方式自由民主体制的知识分子。战后自由主义的信仰者以胡适为精神上的导师，认为中国的希望在于落实宪政制度、保障人民基本权利、实现市场经济。50年代自由主义最重要的代表人物是雷震、殷海光与夏道平；60年代的代表人物是李敖、陆啸钊、李声庭；70年代有陈鼓应、陈少廷、杨国枢等；80年代以后则有胡佛、吕亚力、张忠栋、叶启政、李鸿禧、文崇一、瞿海源、钱永祥等等。自由主义在戒严时期受到国民党政府的限制，基层影响力不大，但是在知识分子当中获得相当程度的支持。代表自由主义的刊物依序有《自由中国》、《文星》、《大学杂志》、《中国论坛》等，论政团体则有1990年以前的“澄社”。台湾自由主义的特色为：宣扬自

由人权，反对一党专制，反对共产极权，亲近西方个人主义，偏好市场经济等。解严之后，这一派的思想普遍（但淡化地）为各方所继受，因此逐渐失去特定阵营的意义。

9. 新儒家：“新儒家”一词在思想史上有两种指涉，一种是指宋明理学，一种是指 20 世纪的新儒学运动，本文所使用的是后一种意义。20 世纪的新儒家起源于熊十力、梁漱溟、马一浮、钱穆等人的著述，他们都坚信以儒家为本的中华文化具有亘古的意义及价值，可以作为西化浪潮下中国人安身立命的根据。1958 年，张君勱、唐君毅、牟宗三、徐复观 4 人共同发表《为中国文化敬告世界人士宣言》，引起极为广泛的回响。就台湾政治思想史的角度而言，新儒家的主要代表人物为徐复观（以《民主评论》为基地），以及牟宗三及其追随者（以《鹅湖》为思想阵地）。台湾新儒家捍卫中华民族文化，反对共产主义，认为儒家思想可以与西方理性主义传统对话，也可以与现代民主政治接榫，但是反对毫不保留地引进西方思想与制度。在经济事务方面，新儒家也不反对市场经济，但是他们主张应该实现更大程度的社会正义及经济平等，因为这是传统儒家的立场。新儒家在学院之中的影响力比在社会中来得大，他们与戒严时期的国民党当权派若离若即，与自由主义相互批判不断，与解严之后的台湾民族主义则形同水火。

10. 左翼统派：战前台湾信仰社会主义理想的知识分子不少，其来源有自中国大陆传人者，也有直接吸收自欧洲、日本者。日据时期，台湾共产党与台湾民众党算是左翼政治团体的代表，台湾文化协会之中也包含一些社会主义者。国民党统治台湾之后，对左翼政治团体严格镇压，许多知识分子成为白色恐怖时期的受害者。1976 年，“夏

潮”成立，以追求“政治民主、经济民主和社会民主”为宗旨。1985年，《人间》创刊，以报道社会底层民众的悲惨境遇及批判资本主义为其职志。1988年，《台湾社会研究季刊》创刊，集合学术界及文化界许多具有社会主义色彩的菁英，以“激进左派”作为批判社会问题的反殖民主义、促进祖国统一的大旗，并延续“夏潮”追求政治民主、经济平等、社会正义以及关怀乡土的宗旨。与其他的思想流派比较起来，台湾的社会主义者对中国大陆的政治经济实践通常比较肯定，对“台湾独立运动”通常也比较反对。由于有这种选择性的关联，因此台湾的“社会主义”经常与“反独促统”结合在一起，人们称之为“左统”。不过，各种左翼团体亲近社会主义中国的程度有别，譬如“夏潮”与《人间》明显追求“祖国统一大业”，而《台社》则表现为批判“台独”。尽管有此差别，左翼知识分子的共同特色是：反对以美国为首的西方帝国主义，反对全球化浪潮下的资本主义扩张，同情社会弱势团体（尤其是劳工阶级），主张实现社会正义，批评威权专制统治（但对国民党与共产党似乎有差别待遇），宣扬大众参与式的民主。笔者再度强调：台湾的左翼并不必然倾统或反独，但左翼“独派”的声音经常被吸纳于“台独”主张之中，而无法另成一种格局，因此才会有“左统”的常见说法。

11. 台湾民族主义：战前台湾即有追求民族独立的思想与运动，不过当时的独立主要是针对日本统治而言，对中国大陆其实并不排斥，只是在现实处境下也不能倡言与中国统一。1947年“二二八”事件之后，以中国为对象的台湾民族主义正式形成。白色恐怖时期，“台独分子”与“匪谍”是当政者严厉打击的对象，因此主张台湾民族主义的人必须避难于美、日，而左翼人士则通常逃亡中

国大陆。80年代之前，“台独”思想遭到强力镇压，只能在选举期间以“住民自决”的口号与“落实民主”口号含混提出。80年代中期以后，随着“台湾意识”、“台湾主体性”论述之兴起，以及解除戒严效应的影响，“台独”主张逐渐（且加速）地获得民众支持。90年代中期以后，台湾民族主义甚至已经成为民进党理所当然的政治立场，并在陈水扁当选“总统”后落实为具体的政策及行政作为。简单地讲，台湾民族主义者敌视中国（主要是中共政权，但也包含中华文化），视国民党为外来政权，主张建立新而“独立”的国家。在“宪政”议题上，他们基本上支持自由、民主与人权，但又认为国族尊严及国家安全具有优先性，因此当两者发生冲突时（譬如大陆渔工及大陆配偶问题），往往宁可漠视基本人权。在社会经济议题上，台湾民族主义者主张市场经济与社会主义者不相上下。

12. 思想流派一览表：以上五种政治思想流派对各个主要议题的看法，可以整理成下页的对照表。其中，他们对民主政治的态度（或是民主观念）可以简要归纳为：（1）革命民主；（2）宪政民主；（3）儒家民主；（4）社会民主；（5）自决民主。“革命民主”所说的民主具有列宁主义的色彩，强调“以民为本、为民先锋”，但没有“人民统治、政党自由竞争”的意涵。“宪政民主”即为西方的自由主义民主，强调基本人权与民主政治皆有普适性。“儒家民主”主张以儒家的心性之学及伦理规范为根本，在上面建立西方议会民主的政治制度。“社会民主”接近西方的社会主义民主，是从全球政经结构及近代历史变迁来分析台湾的处境，从而主张对抗资本主义、唤醒阶级意识，以实现草根式、平均主义的民主。不过台湾的社会民主特别强调（大中华）爱国主义，与一般的社会主义略有差别。“自决民主”是笔者为了凸显台湾民族主义

的特点而创造的名词，其意涵主要是追求政治自主自决，并将民主解释为包含政治自决（或以政治自决为前提）的一种制度。

13. 各种民主观念之起落：1950～1970年代的台湾，居于主导地位的民主观念为“革命民主”，其他的民主观念被极度边缘化。80年代起，“宪政民主”开始发挥影响力，并与台湾的自由化进程息息相关；与此同时，“社会民主”也略有进展，但无法成为主流。从80年代末期开始，“自决民主”加速取得主导地位，并对“宪政民主”产生排挤作用，两者时常出现紧张关系。此时，革命民主已几乎完全消失。至于“儒家民主”，则除了学院之外，从头到尾都没有蔚成风潮。

思想流派一览表

	国族认同问题	人权主张	个体与集体的关系	经社主张	民主观念
革命民主主义	反共,认同中华	威权主义	国家主义	混合经济	革命民主
自由主义	反共,认同中华	自由人权	个人主义	自由经济	“宪政民主”
新儒家	反共,认同中华	自由人权	民族主义	社会均平	儒家民主
左翼统派	反共、亲共皆有	劳动人权	民族、国际主义皆有	社会均平	社会民主
台湾民族主义	反共、反对中华	自由人权	民族主义	无特定立场	自决民主

资料来源：笔者整理。

14. 评析：“革命民主”并非真正的民主，“儒家民主”仍有待继续开发。论述系统比较完整的只有“宪政民主”、“社会民主”与“自决民主”，分别衍生自西方自由主义、社会主义与民族主义的意识形态。就此而言，台湾民主运动的发展与全球各地民主运动的发展并没有思想



基础上的重大差异。最后，从规范理论的角度来看，“宪政民主”、“社会民主”与“自决民主”分别有其优缺点，似乎无法断定何者必然优于他者。然而以台湾目前的实践情况而论，“自决民主”似乎是现阶段社会分裂的主因，虽然有人认为必须先完成自决，才能真正落实民主；但是笔者的观察正好相反：如果不加强“宪政民主”的主张，台湾的政治动乱问题无法得到缓解。

（原载《台湾社会研究季刊》2007年第65期。江宜桦，台湾大学政治学系教授）

## 主权政治的苦腥滋味： 关于晚近政潮的几段札记\*

钱永祥

2006年夏秋之交，台北街头涌现了百万红衫群众，对于执政者发动强烈的道德质疑。如何理解这个爆发式的现象，尤其是如何诠释其高亢道德措辞背后的政治意义，是棘手的挑战。几乎同时，笔者有幸拜读了汪晖先生的《去政治化的政治、霸权的多重构成与六十年代的消逝》<sup>①</sup>一文的第二稿。汪先生大作中有一些思路与结论，或非笔者所能同意。不过，他的问题意识宽广深厚，给笔者莫大的启发，也促成了这篇臆想文章的提问方向。

需要说明，本文的用意只在提出一些试探性的思考。本文不是对汪晖大作的响应，更不算是红衫群众现象的完整反省。

---

\* 本文初稿系作者参加2006年11月25日《台湾社会研究季刊》主办的“台湾战后民主运动的反思与检讨会议”发言稿。这次发表时，作了较大幅度的修改。

① 这篇文章的定稿见汪晖《去政治化的政治、霸权的多重构成与六十年代的消逝》，《台湾社会研究季刊》2006年第64期，第267~324页。该文提出的问题庞巨复杂，需要专文面对，非本文所能讨论。

## 一 主权问题作为典型的政治问题

记得是1980年代，大约正值从“党外”向民进党过渡的时期，新潮流系的理论家们，曾经针对“反对事业”的目标提出了一个三层次的结构分析：国家认同、政府体制、公共政策。他们认为，当时的反对派人士，多数并不理解这三层结构的分与合，结果或者用其中一项掩盖、压倒、遗忘其他某一项（主要是国家认同），或者疏忽了借用某层次的斗争争取另一层次上的优势（例如根据国家认同层面的需要，去考虑政府体制与公共政策层面的主张）。在当时，这个说法是一个有关策略的思考架构，企图为民进党建立较为整合、全面的政治战略，不要惑于一时的得失利害，忘掉了建立“独立国家”的终极目标。

离开当年的策略脉络，新潮流人士的这个分析架构，对于理解今天台湾政治所面对的歧途考验，倒是在另一个面向上具有启发的意义。在当年，这三个层次都有具体的指涉：“国家认同”指的是统独议题；“政府体制”指的是内阁制、总统制之争；“公共政策”则包括了社会福利、环保、劳工等社会政策的议题。但是把这三个问题一般化，再参考民进党20年来的长期纲领，这三个层次其实牵涉到了“政治”——而非仅仅策略——的三个层面、三个理解的方式。为了便于讨论，笔者暂时将它们分别改称为主权问题、政权问题以及政策问题。

政权问题涉及政府的权柄资源握在谁的手里，政策问题涉及政府使用权柄施政以及分配资源时所选择的方向，都不难理解。经过2000年的政党轮替，这里所谓的政权问题与政策问题，一般认为已经“解决”。什么叫做解决？从民进党的角度来看，取得治理的权柄，也就是统治

的权力与机器，完成20年来党外运动的一项目标，自然可以称为解决。从通行民主化的角度来看，经由选举而实质决定政府的权力谁属，并且在这样的体制下进行治理、推行政策，自然也就代表整个“民主化”的事业告一个段落。

但是主权问题如何才能算是解决了——什么意义上才算是解决？由于在台湾历史的脉络中，主权问题所涉及的争端是统独、两岸关系以及族群，这个问题似乎很难“民主化”。现有的民主化理论，逻辑上似乎即不足以处理这个问题。主权议题不仅先于任何民主制度（“公投”的正当性，系于某种关于政治共同体之“应有面貌”的理论），同时其正当性还需要名义上的全民同意，也不是形式的投票能做成决定的（少数派的异议如何处理，便是棘手的问题）。

那么民进党又是怎么看的呢？其实，一个时期以来，民进党一直在设法将统独议题转化，如早先的“中华民国已经独立”说，若后来的“本土政权”论述，都是为了在实质上取得主权议题的尘埃落定，进而声称胜利，不再缘木求鱼去理会法理上、形式上如何达成主权的民主化。笔者认为，这是理论上与实际上的明智做法。进一步言，基于下文有关主权概念的分析，这个做法有助于恢复主权议题的本来面貌：主权议题是对内的严峻政治议题；它并不是形式理论所设想的法理问题（国格）或者民主问题（多数统治），而更接近葛兰西所谓的“霸权”问题，也因此，它的民主性格是注定暧昧可疑的。

这里需要作一点名词的厘清。<sup>①</sup> 今人通常把主权理解

<sup>①</sup> 在这里使用“主权”一词，笔者并不觉得妥当。在中国国民党的传统中，孙中山曾用“政权”来表达政体的最高权力所在（以及该政体的性格），用“治权”表达政府施政的权柄。用英文说，政权

为一项涉及他国的承认、国际互动等等事务的概念，其实是把衍生的意义视为主要了。“主权”一词的首要意义其实是涉内的，针对内部各个权力之间的高低从属关系，建立一个一元的等级架构。它有两个面向，值得稍作分析和连结。一方面，它指的是相对于内部的其他权力或者权威而言，一个政治共同体的最高权力所在。但是另一方面，界定最高权力的时候，必然对于这项最高权力的组成、身份、性质、界限乃至目的有所规定和说明。换言之，“主权”涉及一个政治共同体的基本政治性格，涉及其政治主体是如何界定和构成、权力的来源与归属，以及权力如何正当化（程序的正当化与目的的正当化）。

这样厘清“主权”这个概念，有什么用意？我认为，这样做有助于恢复主权受到忽视与淹没的本来地位，从而恢复“政治”概念的一个关键。在今天通行的政治理论中，主权问题已经被窄化、“去政治化”，成为一个“国格”是否获得国际承认的问题。但在早先（特别是西方近代初期，当俗世权力开始出头、近代国家开始成形的時候），它很明确是对内追问：“谁”（或者更精确地说：“什么身份的权威”）是一个政治共同体的最后权威所在？

---

即是 *sovereignty*，治权则为 *government*。因此，“国民大会”是政权机关，其他政府机构都是治权机关。在中国共产党的传统里，“政权”主要指政体整体及其性格，但也泛指政府机构。针对这个混淆，汪晖在前揭文中要强调政权问题与国家机器（即统治机器）的分别。按照这两种历史用法，本文应该使用“政权”、“治权”与“政策”三个名词，而将“主权”留给对外关系。不过，随着2000年政府易手，台湾人已经习惯于说“政权转移”，而不会更精确地说“治权转移”，这当然是因为台湾“国家”身份认同——政权——并不稳定，民进党并不愿意尊崇承受一个屹立不动的中华民国“政权”，在境随俗，为了减少误解，本文暂时仍使用“主权”一词。（在美国，现今似乎已经形成三个概念：*sovereignty*, *government*, *administration*。选举所改变的只是 *administration*，不及于前面二者）

主权问题的滥觞，首见于教会权力与俗世权力的斗争；其集大成，是在17世纪英国内战前后，牵涉到终极权威属于国会还是国王。这个范畴的问题，显然不只涉及权力谁属，更牵涉到了一个政治体制的性格、权力的来源与归属，以及权力的正当化如何论述等根本议题。历史上，主权问题常常居于政治的核心位置，诸如国家的宗教构成（例如西法利亚条约之前或者之后的欧洲、政教合一或者分离体制）、国家的社会构成（等级国家、绝对王权、国王贵族平民混合体制、国民主权）、国家的阶级构成（例如财产制或者无产阶级专政），甚至国家的种族构成（例如各类种族歧视以及隔离体制），均涉及了“主权”的议题。这类议题的特色在于，它们先于宪政体制，但是会决定政治共同体的组成与面貌（即其宪政体制），因此常态的政治过程，只能是其结果，逻辑上而言根本无法决定其结论。由于这类问题先于在制度之内发生、由制度即可以得知解答方向的一般常态政治问题（包括政权和政策问题），我们可以说它们是最典型的“政治”议题。主权问题解决之后，才有体制内部的政党竞争等今日所谓民主的常态问题可言，也就是在主权的基础上，政权和治权的问题才有了成形、解决的规则与方向。

在这个意义上，主权议题要比政权在政党之间轮替的问题“后设”一个层次。主权问题的答案，决定政党轮替等要以什么方式进行。至于主权问题本身的解决，当然可以靠纯粹暴力的方式进行，但通常它会牵涉到高度的社会参与争执，阶级、族群、宗教乃至各种社会力量都有可能扮演角色。主权议题解决的经典方式，应该就是大家所熟知的“革命”，无论政治革命或者社会革命、光荣革命还是宁静革命。

## 二 主权与民主化

回到台湾，很少有人幻想过革命。相反，靠着形式要件几乎具备的一套民主程序，政权以及治权都经历了民主化。那么台湾的主权问题是什么面貌呢？在民进党以及台湾的一般主流论述看来，“台湾的独立”以及整个体制的“本土化”，处理的正是我们在这里所谓的“主权”问题，涉及了整个体制的身份是“台湾”（有或者没有“中华民国”作为装饰）、权力来自“本土力量”、归于“两千三百万人”以及以“本土论述”作为“新国家”正当性的基础。民进党无意以革命的方式处理主权问题。但是它相信，从党外时期开始的民主运动和接棒上来的本土运动，已经针对政权问题建立了整套本土答案的正当性。如此，自信业已在“全国一全民”（national-popular）意义上取得社会“同意”的民进党，一日在选举中取得了“国家机器”，便同时拥有了“强制”与“同意”两方面的资源，本土论述即是台湾新秩序的“霸权”所在。尤其重要的是，这种建立本土霸权的方式，当然是“民主”的，至少在取得广泛“同意”的意义上是民主的。

在这里突然引进葛兰西的概念，可能令读者感到意外。用霸权概念讨论主权议题的民主化，有什么特别的意义？笔者的考虑在于一个观察：霸权这个概念的民主性格并不明确。借着霸权概念的暧昧民主性格，可以展现主权问题对于民主化所构成的困扰：如果主权问题的解决，并没有明确的民主化程序可言，反而注定是个“霸权”问题，我们该如何面对？

葛兰西所谓的霸权，系针对阶级政治/阶级分析常陷入的阶级本位（他称之为经济一组合）立场而发，故特别

强调，霸权在性质上是“全国—全民”的“思想与道德领导”。为了实现这种全国—全民的性质，霸权的斗争，以及它所实现的领导，需要尽量统合“全（人）民—民主”（popular-democratic）多阵线的力量与斗争。确实，要在国家机器之外主动地掌握同意，当然会涉及广泛的“全国—全民”意志之打造与成形。霸权的民主性格乃至于主权问题的非革命方式解决之民主性格，都有赖于这个“全国—全民”意志成形过程的民主特色要如何想象。在葛兰西的理论里，所谓的民主，主要是指参与的广泛、议题的多样与渗透，以及参与者在斗争过程中所达到的学习与意识提升效果。到最后，“全国—全民”的霸权将是一种新文明的引路者、实践者。笔者要强调，在马克思主义的论述中，这是一套“主体的”民主性格相对而言较为突出的思路（而不是只根据较多的人——例如无产者或者雇佣劳动者——被代表或者客观利益被照顾到，而在“客观”意义上被视为民主；毕竟，民主首要是一种主观意义下的民主，与开明专制或者家长制的仁政要有分别），因此它的民主成分，无法率尔否定。

但是细究葛兰西赋予霸权的任务，可以见到，除了形成政治结盟、促成广泛的共识之成形、广泛的社会动员之外，霸权的文化、伦理、认知功能还包括了将社会的多元势力整合为一元的整体，赋予这个一元的整体新的身份，经营和传布新的价值、世界观以及意义，以资整体之内的成员形成新的认知与诠释视野。总而言之，霸权旨在塑造新的政治主体，方可进一步实现新的社会。葛兰西的这个透见，掌握到了现代社会里支配的本质。国家只是支配的因子之一；更重要的还包括了民间社会里的文化与意识形态新主体。而无产阶级革命，必须从泛及整个文化与意识领域的霸权争夺开始，其争夺的标的，也就是新的政治主体。



不过，不仅葛兰西将政党——半人半兽的“新君王”——放在这整套事业的核心地位，从而加强了它的集中、指导性格；即便这套任务本身，也明显具有一元与整体的趋向。在政治领域，这个事实不足为奇；相反，葛兰西提出霸权与范围及于整个社会的新政治主体的关系，确实掌握到了现代支配形态的重要特色。可是，这里还是有一个不应该回避的问题：霸权所塑造的政治主体，或许具有民主的性格，也就是说，这种主体并不是被动的材料，而是有意识地追求并落实自主而且平等的参与；但是，这个政治主体会如何面对其他未能纳入这套新道德/政治秩序的人？

### 三 主权政治的敌我本质

这个问题，在政权以及公共政策的层次，都有习见而鲜少争议的答案。套用大家可能最熟悉的自由主义说法，这里的差异是执政者与在野者，或者不同利益、不同身份、不同信念之间的矛盾，是多元社会的常态，循多数决或者其他决策程序即可以解决。从另一端，套用毛泽东的字眼（当然不是毛泽东的观点），在这两个层次，新政治主体与其“他者”的关系，可以视为人民内部的矛盾，用“团结—批评—团结”的程序也可以得到解决。<sup>①</sup>可是到了主权层次，这个问题便显得极为尖锐。历史上，涉及政治体制基本性格的歧见，通常会循暴力的方式处理。在政教冲突的时代如此，在王权与国会权、民权冲突的时代如此，在争取妇女参政、黑人参政的冲突里是如此，在阶级斗争专政的过程里又何尝不是如此？一直到了自由主义

<sup>①</sup> 毛泽东：《关于正确处理人民内部矛盾的问题》。实际上，毛泽东的观点，并不承认主权、政权、政策的层次有什么区分的必要；人民内部与敌我两类矛盾，贯穿了三个层次。

立宪民主逐渐成为共识，以及它本身的理念随着历史教训而开拓，暴力的必然性才逐渐减少。

自由主义民主制如何有助于减少政权层次的暴力，合当另设专文讨论，在此不赘。主权问题为什么易于倾向暴力，则不难理解：消极来说，主权议题的争执，是关于制度架构的争执，而不是架构之内的争执，自然缺乏争执的规则与调停的机制，容易演变成全面的冲突；积极言之，主权议题的争执直接涉及的是整个政治体的主体，也就是权力的主人如何构成，整套支配态势如何界定，尤其涉及了政治体内与外的界线，也就是涉及了敌与我的界定，不仅构成了直接的冲突与斗争局面，并且敌我也面临着战争的可能。这种态势，根本上是一种潜在的暴力状态。如果霸权——也就是新政治主体的塑造与取得支配的优势——在主权层次具有潜在的暴力倾向，它在一个以民主化为主要诉求的社会运动中，要如何自处和运作？

在笔者看来，20年来支配台湾政治日程表的本土计划，正具有霸权的这种暧昧性格。首先，它的“知识与道德领导”的功能，看来相当成功。多年以来，相对于这套“论述”，其他的关于社会、自我、文化、世界观的想象多已经放逐边陲，中国或者“统派”的论述则几乎销声匿迹，相对可以看出本土论述的奏效程度。“绿色”媒体逐渐取代原先的党国媒体，乃至所谓蓝色的媒体版图日蹙，也可以看成这个“同意”演进过程的一个部分。其次，由于20年来的本土论述推动过程，一直以民进党为核心、为动力，这整套论述的政党性格原本即很明朗。政权与政策层面的民主化，对这套论述的这个“集团”性格（即相对于“全国—全民”性格），并没有太大改变。相反，随着执政之后可以善用政权与治权，本土在意识形态领域的优势，进一步结合了霸权之中的“强迫”

部分。在政权与政策领域民进党持续挺进，业已取得政权与“国家机器”，足以表示本土霸权的完全成形。但是值得考虑的是，本土计划同时还是一套关于主权的规划。参考上面的分析，在主权层次，它有暴力的成分吗？它所志在建立的新主体，处身在什么样的内外敌我态势之中？

答案似乎明显：民进党的主权思考，具有一定的强迫成分，并且具有明确的敌我意蕴。之所以如此，除了“霸权”这件事本身在领导与支配之间的暧昧之外，还应该归咎于民进党的主权思维的内容，并不是近代的自由主义/个人主义式的人民主权理论，而是以“国”界定“民”（如果没有沦为以族群省籍界定“民”）的国家主义式国民主权理论。笔者要强调，在一个意义上，这套主权观念注定难以发展出字面意义上的“全国一全民”的共识，因为它的“本土”意识，基本是参照一套对内与对外的对比、对立而建立的。它未能如葛兰西所要求的，呈现超越了特定组合——这里的组合，当然是指族群或者国家认同而非经济性质的组合——的包容与普遍性。这种内在局限的成因，有涉及国际以及两岸因素者，也有涉及民进党的族群——省籍情节者，当然还有涉及民进党本身的政治考虑者。这是台湾民主发展过程的一个“背面”（flip side），<sup>①</sup> 我们需要有具体的理解。

说到台湾本土论述的内在对立结构，大家并不陌生。台湾的“本土”理想，通常无法直接用正面价值来陈述，而必须用一系列我们——他们的排外对比，才能掌握住其中的“血肉感觉”。论者会说，“我们—他们”之分，是政治论述的本质性并且常见的文体，不必意外。但是到了主权层次，如以上所言，这种分际乃是敌我性质的矛盾所在，

<sup>①</sup> 也是理解反贪腐与红衫军运动的一个视角，请见下文。

其严重的破坏力量，对于以“民主化”为念的人来说，无论如何都是棘手而急若燃眉的议题。关键在于，要处理这种议题，是有政治与伦理的抉择可言的。你可以强调敌我的斗争需要，追求霸权的贯彻。你也可以追求某种更高的价值，借着一种更为涵摄而普遍的全民理想——也就是一种跨越性的界定新政治主体的方式——唤起人们克服对立界限，建立共存之道。这种途径是不是可能，并没有现成的答案。不过显然，此一途径不太可能是以对立的选举为夺取政权快捷方式者的首要选项。于是，从20世纪80年代民主运动转为“建国”运动、本土运动以来，在台湾的本土论述中，敌我斗争的成分愈益强化，价值的对比与超越的可能愈形隐晦，多出来的则是一分内部的挑衅与紧张。

容笔者再说一次，能不能以较普遍的价值处理主权以及霸权问题，是一个关键的伦理与政治抉择。任何霸权（包括自由主义的、社会主义的），与它在马克思主义中的理论前身“意识形态”一样，一定是一种挑衅性、冲突性的概念。但是另一方面，正如所有马克思主义式的挑战都设定的，霸权的经营要有“意义”，不沦为纯粹的权力争斗，则又必须要代表某个在某种意义上“更高”、“更进步”的“上升中的”立场或者力量。<sup>①</sup>换言之，霸权概念的普遍性，虽然不必涵盖整个社会、整个对立面，但是一定要代表一个在评价意义上有理由声称更高、更好的立场，建立在某种进步或者超越性上。你可以不走这一条路；但是你也就难以赋予自己的立场任何“进步”的主

<sup>①</sup> 马克思主义一贯强调历史演变与阶级的更迭，以及联动的整套上层建筑的变动，是一种“进步”，是“上升者”取代“没落者”的过程。换言之，马克思主义的超越价值，有其进步史观或者目的论史观的假定。葛兰西完全是在这个假定之下思考。笔者猜测，汪晖对于“文化大革命”的诠释，也接受了这个思考架构。

张。霸权的这种性格，难免不赋予它一种道德意识与道德优势，葛兰西所谓“思想与精神的领导”，意义实在于此。

在若干阶段，本土论述的确呈现了类似的道德意识。2000年“大选”的时候，李远哲所提出的“向上提升、向下沉沦”的疾厉抉择，充分表现了本土政权的这种道德自觉与道德优越感。这种情况之下，本土意识形态对内的挑衅、排他性格，以及对中国大陆的借斗争肯定自我的自我界定方式，虽然令一些人不快和不安，却少有人敢撻其锋。

不过，李远哲的诉求是一种空洞的善意，根本缺乏论述“上”、“下”之分的价值意识。同样的，本土论述本身的资源毕竟贫乏，始终无法发展出较具普遍涵盖的内容。这是一个残酷的事实：在台湾的民主运动逐渐弃绝昔日的自由主义—宪政主义—社会主义—社会运动的“进步”杂烩之后，取而代之的任何诉求，都局限在台湾本身的时空之中，无从联结到历史上近代中国、第三世界，乃至世界的各项反抗运动或者社会理想。这样一套特殊主义的、地方主义的、以悲情与妒恨为基本色调的论述，焉能成为具有普遍召唤意义的真正“霸权”？

#### 四 关于红衫群众<sup>①</sup>

此时，具体的事件爆发，发挥了侵蚀的作用。随着执

---

<sup>①</sup> 届此，对于红衫现象较有系统与观点的探讨，首推赵刚《希望之苗：反思反贪倒扁运动》（《台湾社会研究季刊》2006年第64期，第219~265页）。该文既出，本文关于红衫军的讨论，就显得多此一举了。赵先生从他的（道德）视野强调，红衫群众意识到的是“社会整合危机”，与本文的思路或可呼应。不过他还列举了红衫军失败的原因，也梳理了本土论述的强大与局限所在，非但为笔者所未及触及者，所见也比本文更为深入许多。至于“超克”现状之道，赵刚的思路与本文也有相近处，不过显然他更为乐观、激进、明快、愉悦。

政数年以来的政绩不彰，随着国际形势的孤立以及两岸形势的消长逆转，本土政权的吸引力开始消退。而所谓贪腐的形象一旦遭揭露，任何道德优势都告荡然。在这种对比之下，本土意识形态作为霸权的局部性格昭然若揭，它所能征用的同意迅速消失、它的“全国—全民”色彩磨灭。对于本土论述而言，这构成了霸权意义下的主权的危机。

在这种情况下，出来挑战的不是蓝色政党，而是由一个一向以“大和解”为号召的“台独”领袖/政治犯所号召带领的一般市民阶级，其实有迹可寻。泛蓝政党本身的视野有限，在政权以及政策的层次上挑战民进党已经捉襟见肘，更毫无能力问津主权议题，也就是整个“国家”的政治身份与政治主体的问题。泛蓝一贯缺乏道德层面的反省与想象，也就缺乏“思想与精神领导”层面上的资源与角色，也注定它无法争夺霸权。但是施明德的“本土”资格几乎是无瑕的。一般市民阶级所在意的，也并不是本土论述的具体内容，而是这套论述的僭越与欺骗性格，在意它假借道德优势，对社会上可观的中性人口的主体身份进行道德绑架与敌我式的挑衅。红衫群众的诉求带有强烈的道德说教意味，原因即是他们是在思想与道德层面的抗议：他们想要以一套更普遍（因为更耳熟能详，更超越族群、政党身份）的（例如礼义廉耻）道德，反击本土族群道德的欺凌压制。红衫群众声称用道德反村民进党的道德赤字，却无意挑战本土论述的内容，也显示了他们无意进入族群战场，而是志在超越本土霸权的思考模式。可惜的是，红衫群众并没有自己的有机知识分子和“知识与道德”的领导力量，没有机会展开霸权的经营，进入主权层次发展超越之道，进而有意识地塑造更具有普遍内容的新政治主体。在主权层面试图展开新格局，却没有意识到，这种挑战需要超过台湾历史所能提供的任何政

治与道德资源，可能是红衫群众无以为继的一个重要原因。

话说回来，红衫群众的崛起，毕竟激发了台湾民主化历史上的一个反省的契机，将主权的民主化提上了日程。但如果以上所言成立，那么在各方力量憬悟到主权政治的苦腥滋味与可能出路之前，这一线的光明，终于还将还于幽暗。

（原载《台湾社会研究季刊》2007年第65期。钱永祥，中研院人文社科研究中心研究员）

# 台湾民主困境的社会根源\*

李丁赞

## 一 民主，更是一种教育

在一般的理解里，民主指涉一种政治统治形式，其最主要的制度设计包括三权分立、两党政治选举制度、多数决、法治等。透过民主政治的运作，被统治者可以对统治者发挥有效的制衡，让权力不至于腐化，进而保障个人的基本权益等。这是民主的政治效果，也是大家对民主的基本认识。但是，笔者在底下的讨论里要特别强调，民主除了是一种“政治”制度外，更是一种社会关系的平等化。传统上具有阶序位阶的社会关系，如亲子、夫妻、男女、师生、主雇等，在民主体制中都有了根本的转变。在这种新的社会/民主关系里，不同的社会位置与角色有更平等、友善甚至亲密的关系，一种更强调沟通、对话、协商的互动模式因此诞生，也因此创造了崭新的人文质量与效果。西方公民社会特有的公民德行，如尊重、宽容，或是民主

---

\* 本文初稿系作者参加2006年11月25日《台湾社会研究季刊》主办的“台湾战后民主运动的反思与检讨会议”发言稿。这次发表时，作了较大幅度的修改。



制度所需的能力，如政治论辩与伦理思维等，都是民主化社会关系的产物。从这个角度来看，民主更是一种教育、一种方法、一种技术。“政治”民主的实践，只有在“教育”民主获得体现之后才有可能。而台湾当前的民主困境，正肇因于“教育”民主仍然迟未开展所致。

西方民主政治的开展，其实是在民主的社会关系中逐渐完成的。Habermas（1989）指出，在核心家庭的亲密关系中，夫妇或亲子之间因此可以用更平等、亲密的方式来互动，于是逐渐产生爱、教养与自由等各种人文质量，这也是基本的公民德行。尤其重要的是，平等的社会关系让以前不能说话的一方，女人与小孩，可以开始发表意见，进而培养各种发言、论述甚至批判的能力，这都是公共论述所必须具备的能力与条件。民主的德行与能力其实是在民主的社会关系中逐渐学习、养成的。因此，Habermas 才会说：“公共领域是亲密领域的扩充与完成。”而所谓的亲密关系，其实就是“民主”的关系（李丁赞，2004）。Tocqueville（1980）更清楚地指出，社团是民主的学校，美国民主制度是建立在美国的小区与社团运作的基础上的。透过社团生活中的志愿交往与平等互动，公民才会慢慢走出狭小的自我中心主义，看到外面的大世界，进而点燃对公共事务或人类命运的热情。也只有透过社团这种具体脉络下的讨论，我们的心智才会慢慢启迪发展，进而培养对政治的判断力与敏感度，也同时增进论辩与组织的能力。透过这些能力的培养，我们才能有效驾驭民主体制，让民主制度发挥其应有的功能。而民主的社会生活与亲密领域，正是培养民主能力与公民德行的重要场域与机制。民主，是一种教育，一种生生之道，它让参与者不断地学习、成长。

## 二 台湾民主困境的社会根源

在台湾，政治民主化已经进行了20余年，政党政治、选举制度、“国会”制衡等民主基础架构都已经建立，但民主政治的质量仍然不能提升。最近爆发的陈水扁贪腐案，以及民进党在整个贪腐案过程中的表现，都让人对台湾的民主政治失望。反对党的作为也同样让人不敢恭维。但是，从执政党、反对党到“总统”的作为，之所以表现出如此的为所欲为，其实与台湾的“公民”质量有关，而台湾的公民质量又与“教育”的民主尚未确立有关。简单地说，因为台湾的民主尚未深化，各种社会关系仍充满权威，平等、互动、亲密的教育环境不能诞生，人文教育无法开展，人文质量也无法提升，民主参与过程中所必须具备的公民能力与公民德行都还没有养成，包括基本的政治判断力与伦理思维能力都很缺乏，难怪“公民”会被政客绑架，变成政客动员的工具。这是台湾政治无法理性化的因素。严格来说，台湾并没有公民，更没有公民社会。我们的公民分别被蓝绿政客绑架，被吸纳进入政治社会，变成政治社会的“人头”。本来，公民社会是要监督政治社会的。但是，真实的情况是，公民社会被政治社会裂解，彼此在相互对抗，这就没办法一齐来监督政治，政治质量当然无法提升。

公民社会之所以被政治社会裂解，跟台湾社会对国族认同的分歧有关，而认同分歧又与过去历史过程中所慢慢形成的“省籍情结”有关。这是一个很复杂的历史文化丛结，需要包括“转型正义”在内的很多措施与对话才能彻底解决。但是，这里强调的是，在这些具体的措施施行之前，其实有一种更为基础，也更为根本的东西必须先

创造出来，才能让转型正义这些对话产生深刻的转化。这种东西就是一种最基本的“人文素养”，包括尊重、宽容、开放、自由与爱等，没有这些基本的人文质地，人没有解放，任何具体的道歉、补偿或精神层面的对话都不会产生太大的效果。目前台湾社会，由于现代化的进程尚浅，社会领域中的各种人际关系，仍然充满权威与不对等的关系，亲密的、双向的互动仍然不足，很难产生具有人文意涵的解放效果。换句话说，台湾人的心灵仍然受到各种捆绑，表面上好像很自由开放，其实，对于各种不同的文化经验与历史际遇的生存方式或人群，仍然存有很多歧视与排斥。除了具体表现在所谓的“本省人”与“外省人”的隔阂外，一般人对外籍劳工、新住民等，包括他们的下一代，也都心存排拒，在在表现出我们人文厚度的不足。

人文厚度的不足，其实是有结构因素存在的。战后台湾社会大约在1970年代开始才产生了第一代的中产阶级。这一代中产阶级数量不大，而且，因为他（她）们是第一代，其所拥有的人文素养其实仍然相当有限。人文素养是一种很脆弱，需要精心调养才会慢慢长出来的东西。因此，通常都要第二代甚至是第三代中产阶级才有足够的文化资本来浇灌养成。在这种时间脉络下，台湾社会一直要等到1990年代中期之后，具有比较厚实人文素养的台湾人才有可能出现在公共领域之中。不过，这些人的数量并不大，仍然是整个人口中的“少数”，能发挥的作用可能还很小。当然，这只是一种结构性的讲法，人文素养并不一定要中产阶级才可能有，也不一定要等到第二代。况且，中产阶级第二代、第三代也不一定会有人文素养。但这是一种“结构”，表现出台湾文化的基底，要了解台湾的公共领域与民主政治，这是一个不能少的视角。王振寰

(1991) 在讨论台湾有没有可能产生市民社会时就指出, 台湾的市民社会是民众部门创造出来的, 缺乏自己的文化, 因为台湾缺少中产阶级。李丁赞和吴介民 (2007) 在回顾台湾公民社会的发展时也指出, 台湾社会在文明化/现代化的过程中 (1960 ~ 1970 年代), 社会学论述一直欠缺价值与文化的讨论, 追根究底, 都与社会发展的过程有关。欧洲整个 17 世纪, 由于私密领域与社会领域的发达, 于是展开璀璨的文化启蒙工程, 进而累积出她特有的文化基底与人文厚度。而这是我们社会民主化过程所直接跳过的。

由于这个人文厚度的不足, 让台湾的民主化进程举步维艰。以 1990 年前后的社会运动或民间社团来说, 其领导者绝大多数属于第一代的中产阶级, 都是在权威式的家庭中长大, 整个成长过程中很少有亲密关系的经验, 情感的能量也许很大, 但绝不细致, 表达也多不婉转, 对人的情绪反应也不够敏锐, 比较不能进入对方的情感脉络之中。在这种社团的氛围里, “尊重” 是很难发展的。只要跟领导者意见不一样的人, 都会被看成 “异类”、“他者” 或 “他们”。领导者不愿意也没有能力跟 “他们” 进行细致的沟通与对话, 只能相互丑化或进行无止境的对抗、厮杀。结果是, 因为沟通与对话的欠缺, 一些很重要的人文素养, 如宽容、多元、开放等, 根本没有发展的机会。而且, 也因为沟通对话没有启动, 一些基本的民主能力, 如政治判断、伦理论证、逻辑思考等, 也很难发展。民主, 是一种平等的社会关系, 也是一种教育体制。当这种社会关系不存在时, 整个学习过程就不能启动。社团并没有成为民主的学校。社团运作或社会运动甚至因此发生质变。所谓的社运政治化就是其中明显的例子。

1990 年前后的社运政治化, 严重影响到台湾民主政

治的发展。但是，社会力为什么会被政治力收编呢？这与社团内部的运作息息相关。简单地说，因为社团团体内部没有民主化，社团菁英和群众之间缺乏有效的沟通与对话，团体文化与价值无法产生。当一个社运团体没有自己的文化与目标时，就会失去方向。就像教育过程一样，一旦教育变成一种“他律”，施教者与受教者马上会失去“有机”的联系，也会失去主动性与积极性，当然也就不可能订定出自己的目标与方向。在这种情形下，施教者与受教者的自主性都会丧失，而接受外部的指挥与控制。1980年代后期开始，社运团体或民间社团之所以会接受民进党的指挥，所反映的其实是社运团体内部的空洞与他律，因此，一旦有外力介入时，这些团体马上会受到干扰，而失去自己的方向。因为领导菁英对民众的需要、利益、情感，社运领导者不清楚，也没有来自群众的挑战与刺激，他们才这么容易离开他们的群众，离开原来的目标与理想而投入政治。这在一个民主化的社运团体是不会发生的。关于社团运作或社运的政治化，当时有“人民民主”与“社运自主”两种批判，请参考李丁赞、吴介民（2007）。

其实，社团运作的去民主化，所影响的不只是社运的政治化而已，同样严重的是对整个社运开展所造成的影响，尤其是社运团体与群众之间的关系。李丁赞（2004）曾经对新港的小区总体营造进行分析，吴介民和李丁赞（2005）也对林合成的小区改造运动进行研究。

这两个研究都发现，这些运动团体的领导者，都以高高在上的姿态出现在群众的面前。当民众不支持运动者的理念时，运动者往往不是耐心地去与群众对话，把群众的利益、情绪、感受纳入考虑，然后与群众一齐来修订计划，拟定新方向，进而共同执行/完成目标。相反的，这

些领导者都把群众看成“他者”，在新港的例子，群众因为反对街道美化运动，就被看成“自私的人”、“自利的人”、“不够现代的人”等。在林合成的例子，小区民众则被看成“落后”、“没有知识”等。在这种情况下，因为运动的方向与群众无关，民众自然不愿意配合支持。运动的理想当然也就不能达成。很多社会运动都是在这种情况下草草结束。这是台湾社会运动之所以不能开展的重要因素。尤其重要的是，因为整个运作过程不民主，运动菁英与群众之间有很大的鸿沟，施教者与受教者并没有有机地联结成一个整体，教育的功能不能发挥，一般人并没有在参与的过程中学习成长。民主没有社会化，以至于不发挥其应有的教育功能，才是台湾民主不能深化的根本原因。而这与我们没有经过文化启蒙也是息息相关的。

台湾民主政治的另一个严重问题是国族认同。在国族认同分裂情况下，双方都把对方看成异类，或是钱永祥（2004）所谓的“敌人”。其实，把不同认同的人看成“敌人”，正是一种不民主的表现。一个有民主素养的人，对于任何不同意见，他/她虽然不同意，但至少会“尊重”它的存在，先不说“宽容”或“多元”。一个有亲密经验的人，比较能够细腻地同情，进而进入别人的情感脉络中，并尊重不同的信仰或认同。在台湾，因为整个社会普遍缺乏亲密经验，也自然缺乏尊重。面对不同的意见或信仰，往往诉诸情绪性的语言相互对骂、指责，或是透过动员向对方示威等。在这种情况下，公共论述不能开展，公民的论述能力、政治思维与判断力等，都不能得到良好的训练与发展，公民的德行与能力当然不足。尤其，社团生活不丰富，社团内部的关系也没有民主化，社团因此很难成为民主的学校，一般人对公共事务当然缺乏兴趣，更没有能力参与，对社会各个角落的压迫与腐败甚至没有知

觉，更不要说提出批判或质疑了。笔者认为，这是台湾民主政治的困境所在。但是，如果我们一直停留在民主的政治层面，而不能真正进入民主的社会关系之中，我们就永远不能学会民主的能力与德行，也只能用各种暴力相互对待，或对各种暴力视而不见。这样，台湾的民主就永远没有启动的一天了。

1990年代中期之后，民间社会大量增加，社区总体营造也在各地蓬勃展开，但除了少数成功的案例之外，大部分的社团仍然陷入“治理化”与“企业化”的逻辑之中，严重受到了政治与经济逻辑的侵蚀与殖民，民主的社会关系仍然迟迟不能建立（李丁赞、吴介民，2007）。但是，社会为什么会被政治和经济拉着走呢？政治和经济逻辑有很强的殖民性格，这是不可否认的。但是，只要社会关系平等化、亲密化，社会成员就会在互动中慢慢学习、成长，进而发展出共同的文化、价值与目标。这样，社会就能走出自己的方向，并不必然会跟着政治或经济的逻辑转动。美浓爱乡协进会就是一个很好的例子。在这里，美浓人已经开始有自己的一套生活文法，从生计/文化、语言、音乐、社会关系等，都逐渐发展出自己物质文明与精神象征。这是美浓人之所以不会被外在的政经结构殖民化的根本原因。但是，美浓人如何发展出属于自己的生活文法呢？很明显的，这与美浓小区的内部运作有关。简单地说，这是一个民主的运作过程。美浓人的生活文法是在美浓人的民主生活与社会关系中慢慢养成的。民主是一种教育，一种生生之道。只要教育民主一启动，它就会不断地开展、创生。最后，这个社群就会有属于自己的生活文法。有了这个文化基底，社会就有自己的生命了。有生命的社会，自然知道如何面对政治与经济。

### 三 台湾教育民主的建立

平等而友善、亲密的社会关系，是教育民主的核心元素。而现代核心家庭则是这种社会关系的最重要场域。说家庭最重要，主要是因为它是我们的成长之处，而幼年的环境又是“身态”（habitus）发展最关键的地方。一个平等而亲密的亲子与夫妻关系，对于民主身态的养成是绝对重要的。台湾在1970年代才出现第一批中产阶级，中产阶级第二代也在这时候诞生。因此，在1990年代，这一批第二代中产阶级开始进入社会，包括公司、学校、医院、小区、民间团体、工厂、私人企业等。这是台湾第一批从小学会平等而没有权威地跟人互动的一群人，也是台湾社会发生质变的开始。但是，这一批人数目不多，如果台湾社会要发生真正的质变，可能要等到第三代，在2020年左右。那时，整个社会的人文质量，才能累积到某一种厚度，人际关系的运作才会有根本的改变。不过，社会变迁的速度很快，科技突飞猛进，也将大大地影响人类互动的模式，我们目前所谓的尊重/宽容、自由、多元等，可能有很不一样的运作方式，这是我们目前很难预测的。

除了家庭环境之外，学校的教育环境也扮演非常重要的角色。台湾在1990年代中期开始教育改革，尝试在中小学建立一种更没有权威的师生关系。平等而友善的师生关系，是民主身态养成的必需。当老师开始把学生当成朋友，把整个学习过程开放，与学生一齐来设计课程、相互讨论、拟定教案、设定学习目标时，整个教育过程马上会变成一个有机的整体，施教者与受教者相互学习成长，经验不断地获得体会与更新。这是一个有机的生长过程。但是，在台湾，因为高中的升学压力仍在，老师本身也都是



第一代中产阶级，仍然保有相当程度的权威，家长也不能真正配合。所以，整个教育改革并没有预期的成功。这是结构上的限制。但只要第二代中产阶层继续投入教职，有越来越多的家长能够配合，中小学教育还是会继续进步的。除了家庭因素外，中小学教育是影响学生民主身态的第二个重要地方。各种教育改革与进步的教育论述仍然需要努力。体制上的改革可能也是必需的。其中，12年“国教”可能是一个重要关键。升学压力解除了，一种友善、平等的师生关系才可能真正诞生。“教育”，才正式启动。

教育民主是全面的。除了家庭、学校这种重要机构外，社会很多机构也都是重要的民主场域。例如工厂或私人企业，这是资本主义逻辑最绵密的地方，主雇关系的民主化可能也是整个生活民主最难实现的地方。但是，很多研究显示，产业民主不只对生产效率无害，甚至有益。因此，关于产业民主的制度或规定，政府应该更积极、强力地介入，让工作民主成为我们的生活方式，这对教育民主的开展是非常重要的。工会也应该扮演更积极的角色，不只负责与资方沟通，更要实施工会的内部民主，让工人在工会民主的运作中学习成长。其他服务业，也需要民主化。譬如说，医病关系。如果医生能用更平等的方式来与病人互动，让病人积极参与到整个治疗的过程中，除了提升病人对自己身体的了解外，也能帮助医生对病情的理解与掌握。其实，就像老师会在教学过程中学习一样，医生也可以在医疗过程中学习成长，只要医疗过程是平等、友善、参与、开放的。建筑师、律师也是一样，而其他专业性比较低的行业就更是如此。以导览为例，Adorno 很清楚地告诉我们，美学作品有它的自主性，观赏者也有他/她的自主性，好的观赏是从观赏者的经验出发，让观赏者能够进入作品之中，进而在旧经验的基础上创造新的经验。

这才是真正的成长，也才是 Adorno 所谓的教育。否则，如果导览者把自己的看法、理念、分类、范畴等强加在观赏者身上，反而让观赏者不能进入作品本身，而变成一种“半教育”，这是学习的中断与异化（黄圣哲，2005）。

因此，教育民主是一种生活的实践，是在生活的各个领域，从最专业到不太专业的，建立一种平等、友善、亲密的社会关系，让以前存有权力等级的双方可以在这个过程中进行有机的互动，让整个生命的过程变成一种学习、体验的过程。这才是民主政治的社会基础。因此，要真正突破台湾当前的民主困境，我们要更有耐心地进入私密领域与社会领域当中，包括家庭、学校、公司、工厂、部落、小区、医院、博物馆等，让社会生活的细节都开始民主化、友善化、平等化甚至亲密化，这样，才能让社会中的每一个人启动学习的机制，也才能让每个人在不断的学习中成长。我们前面提过，民主不只是一种政治制度，更是一种教育方法。如果没有经过社会关系的民主化，没有经过生活民主的启蒙与洗礼，公民社会又怎能有高质量的公民呢？这样，公民又如何执行民主，包括进行有意义的投票，或是进行沟通与对话呢？如果公民不能审慎投票，“多数决”不就变成多数暴力了吗？而一个不愿意沟通与对话的社会，民主又有什么质量可言呢？无论从任何角度来看，政治民主都必须以社会民主为基础，公民基本的人文素养才能提升，民主政治也才能有效地运转。这是我们思考当前台湾民主困境所不可或缺的视角。

## 参考书目

王振寰，1991，《社会运动的政治化及其问题》，《中国论坛》

374: 40-44。

李丁赞, 2004, 《公共领域中的亲密关系: 对新港和大溪两个造街个案的探讨》, 收于李丁赞编《公共领域在台湾: 困境与契机》, 桂冠。

李丁赞、吴介民, 2007, 《“公民社会”的概念史考察》, 收于谢国雄编《群学争鸣: 台湾社会学发展史》, 即将出版。

吴介民、李丁赞, 2005, 《传递共通感受: 林合小区公共领域修辞模式的分析》, 《台湾社会学》9: 119-63.

黄圣哲, 2005, 《阿多诺的半教育理论》, 《东吴社会学报》。

钱永祥, 2004, 《公共领域在台湾: 一页论述史的解读与借鉴》, 载李丁赞编《公共领域在台湾: 困境与契机》, 桂冠。

Habermas, J., 1989. *The Structural Transformation of The Public Sphere*, MIT.

Tocqueville, A., 1980. *Alexis De Tocqueville: On Democracy, Revolution, and Society*, ed. By Stone and Mennell, University of Chicago Press.

(原载《台湾社会研究季刊》2007年第65期。李丁赞, 新竹清华大学人文社会学院教授)

## 台湾民主政治困境， 还是自由民主的困境？\*

王绍光

台湾我来了有 10 次左右，以前来都是作为一个外来访客，随美国人、香港人、大陆人的参访团来这里参加交流活动。今天虽然我也是外来的人，但这是与本地学者一起讨论现在台湾的问题，我想会比较有趣一点。

有关民主问题，我自己开过相关的课，当然也比较留意与民主相关的文献。在此过程中，我留意到一个比较有趣的变化。从 70 年代末开始的所谓第三波民主化，一直持续到 90 年代。在这十几年间，很多国家和地区都经历了政权转型，当时很多学者关心的是民主化还是不民主化，能不能走上这条道路。90 年代初中期，又有人开始谈论民主是否稳固、如何能稳定。但是到了最近几年，出现了一个新的变化，即越来越多的学者开始关心民主的质量问题。按照“自由之家”（Freedom House）的标准，2006 年全球有 123 个国家和地区可以称为民主，或更准确地说，选举式民主（electoral democracy），但就民主的

---

\* 本文为 2006 年 11 月 25 日在台湾大学研讨会的发言。

质量而言，这其中的大多数国家和地区实在令人不敢恭维。正是在这种背景下，不少人开始在研究民主的质量问题。在2004年，曾有一份学术杂志展开专题讨论，谈“有缺陷的民主”。我想这样的思路演进可能还有下一波，就是要对西方主流的民主制度也要开始反思。

如果用西方各种对民主质量的排序来看，台湾其实是比较高的，不管是用“自由之家”的排序（第61位），还是《经济学人》的排序（第32位），或是德国的BTI（不包括所谓“成熟民主国家”）的排序（第4位），台湾都是排得比较高的，大概是前几十名。今天我们为什么要在这里对台湾的民主进行反思呢？显然，不满意才开这个会。一方面，按照主流意识形态的标准，台湾的民主看似不错；另一方面，我们都清楚，台湾民主体制的运作存在严重问题。这就促使我们思考西方的各种排序把台湾排得那么高，究竟依据的是什么样的民主概念？这也让我想到另外一个问题。有一位哲学家前几年曾提出，资产阶级在17、18、19世纪是非常反对民主的，这种情况一直持续到20世纪初，但是为什么他们现在接受民主？这跟民主本身发生的变化有没有关系呢？今天我们谈的民主，还是从前那个民主的概念吗？

所以我认为谈台湾的问题，必须把它放在一个更长远、更宽广的时空里来考察。我想先回答这个问题：为什么资产阶级会从反对民主转向到支持民主？我自己的看法是，因为民主的精髓已经在过去几个世纪里面被一次又一次地阉割，经历了好几次对民主的限制，资产阶级才接受那些加上了一系列形容词的民主。我指的是哪几种转型呢，哪些限制呢？第一个，就是从随机挑选，变成选举制度，就是从直接民主变成代议制。民主本来的含义是政治上的平等，但是现在的这种民主只是种形式上的平等。讲到早

期雅典的民主，他们是没有选举的，采用随机挑选，跟赌博一样，抽签，而且亚里士多德讲得非常清楚，只有抽签产生的机构才是民主的，凡是由选票选出来的，便是寡头政治了，他对此已经做了区分。我们今天全是用选票选出代理者，按照亚里士多德的定义，它就是寡头政治，不是什么民主。在抽签的体制下，每个人当选的机会平等，不管是什么人，受过多少教育、长得好不好看、口才如何、有多少资产，所有人的机会是完全均等的。但是一旦有了间接民主，选举式的民主，平等性就失去了，很多人认为这是因为我们现在的政体规模扩大了。他们说，雅典民主涉及几万人，可以实行直接民主；现在政体那么大，动辄几百万、几千万甚至几亿人，仍然实行直接民主就不太现实了。但是实际上，问题可能远远比这个理由复杂。如在美国政治史里被认为是平民代表的潘恩就说过，即使在小型政体里，代议政治也比简单民主，也就是所谓直接民主，要好得多。所以，这是一个有意识的选择，而不是只是因为政体规模的扩大，这是第一层转型，从抽签制变成选举制。

第二种转型是好的，是投票权的普及。实行选举投票以后，资产阶级开始时一直极力限制投票权。在西欧和北美的国家，真正实现成年公民的普选，是到20世纪的70年代才大致完成的，经历了至少150多年，甚至更长，才形成普选。普选之所以能出现，也是因为当时有阶级战争的压力，至少我认为这是主因。

第三种转型是限制民主的决策范围。现在“民主”二字前往往加上一些形容词，比方说“自由民主”、“宪政民主”。这些形容词之所以必要，就是要对民主的范围加以限制。回顾西方的文献可以看得很清楚，谈到“自由”最重要的基础就是自由产权，“自由民主”最强调的

就是要保证公民私有产权。那么“宪政”也是一样，用宪法来约束国家或人民行使权利的范围，不管这个权利是由封建的帝王来行使，还是由民主政府来行使。事实上，在跟大多数人的福祉相关的领域（如经济与社会生活），现在基本上都不适用于民主原则。最近，我所在的香港中文大学正在展开一场讨论。我们每个学院的院长现在是选举产生的，但是校方现在要求所有选举产生的院长改由任命的，其理由很简单：在欧美国家的主要大学里，院长都是任命的，不是选举产生的。所以我们看到，在教育机构，公司、企业、家庭或者很多社团组织里面，其实是没有太多民主的实施，这就使民主适用的范围大大缩小了。

第四个转换是涉及熊彼得，他在1942年出版了其名著《资本主义、社会主义与民主》。在这本书里面，他有一整章在批评当时被广泛接受的民主概念不切实际。他认为民主应该被理解成经过竞争性的选举来产生统治者的一个过程。熊彼特转换正中资产阶级的下怀，很快被统治阶级接受。之后，民主不再是关于人民当家做主的问题，而是把民众的参与仪式化。所以，现在主流的民主体制，按我的解释，应该叫“选主”，而不是民主。

这些都是转换，而转换带来了相当多的问题。从理论上讲，代议制的民主在一个条件下是不存在问题的，就是所有的资源在社会各阶层之间均衡分布，因为在这种情况下，最后出现的结果可能跟抽签或直接民主所产生的结果没有太大的差别。但是在资本主义的体制里，资源分布极度不均，而且近几十年变得越来越不均，于是带来一系列的问题，这也是为什么罗伯特·道尔要写《经济民主的序言》一书的原因。现在谈论民主的人对道尔《民主理论的序言》（1956年）都耳熟能详，但是很多人忘了他后来又写了一本《经济民主的序言》（1985年）。我以前

跟他在同一个系里面，他虽然退休了，我经常向他请教，他跟我讲，“在某个意义上，我就是社会主义者”，他理念上接受了某些社会主义的原则，他认为必须将民主的原则延伸到经济领域，延伸至工作场所（公司、企业）。没有这样的经济基础的话，真正的民主是不可能实现的。这也解释了为什么他把现存的所谓“民主”体制称之为“多头政治”（polyarchy），而把严格意义上的“民主”保留给真正对人民负责的政治体制。在现在主流的民主体制下，民主被简约为选举，选举被简约为竞选，竞选被简约为推销，一系列推销手段便应运而生。在这种体制下，策略的运用变得非常重要，公民变成选举文化的消费者，选举或竞选不是为了提供信息，反而更多的是为了误导民众，骗取他们的选票。这样选出来的人往往不是最好的候选人，而是最能推销自己的候选人。这些问题在台湾或者其他地区都相当普遍。

现在的竞选就是靠拼资源、拼形象/拼口才、拼演技。我经常开玩笑说，现在的政治已经跟演艺事业没有太大的差异。在现在的所谓民主体制下，不管是西方的国家或是其他地方，占有资源的经济和知识菁英，就可以大显身手；而穷人，或被认为是较笨的人，常常就被排斥在主流的参与之外。选举还有一个坏处就是，金钱的介入，谁的钱多谁的影响就大。这从美国的例子可以看得很清楚。美国今年的期中选举刚结束，已经有人算出花了多少钱（28 亿美元），总之是大大高于以往的记录。而且不管总统选举还是期中选举，选举花费的成长率一直比经济增长率要高（2006 年期中选举的花费比 2002 年期中选举的花费高 27%），这绝不是偶然的，而是有其内在的逻辑运作。

选举还有一个坏处。我以前的一位老师 Benjamin Ginsberg 写过一本书叫 *The Consequences of Consent*，他提



到选举的一个坏处很可能是造成一种参与的假象。现在很多台湾人在期待2008年，觉得2008年换人执政可能一切会好转，但这很可能是一种想象，就跟以前很多人期待过2000年、2004年是一样的，这种虚幻的期待本身可能使得应该参与的压力减少了。

那么在这种主流的代议体制下，产生一种恶性循环，就是资源分布的不平等，导致参与的不平等，参与的不平等导致代表性不平等，代表性的不平等导致对决策影响的不平等，而对决策影响的不平等又反过来影响资源不平等，这些都有数据证明，每一个之间都有连带关系。也正因为如此，虽然西方国家在对外的時候，大力宣传民主，甚至要强行推销民主，但是在所有的西方主流国家，其实现在很多人在讨论“民主的赤字”（democratic deficits）。民主的赤字表现在很多方面，最主要的可能是投票率的下降。美国期中选举投票率一般在30%左右，地方选举可能在25%左右，总统选举也不过是50%，这是第一个表现。第二个是政党的衰落，有人讲英国各政党的党员数量加在一起满打满算一共占人口的2%，但是英国的议会里面99%的议员是党的代表。再次，民主的赤字还表现在民众对各种政治机构和政治人物的信任度下降，这在相当多国家都可以看到。也许正是因为存在民主的赤字，民主才变成可以被资本主义社会里面统治阶级接受。所以，我认为台湾出现的很多问题不是台湾仅有的，而是其他民主主流国家一样会面临的情况。

另外还有一些问题可能在台湾讨论得比较多，例如选举方式以及议会与行政的关系等。同为代议制，有些类型的代议民主可能比另一些代议制民主要好一些。如选举的比例代表制要比赢者通吃的选举方式更符合民主原则。最近台湾决定在将来的选举中采取单选区两票制，我想这是

考虑到以前的选举出现的一系列问题。另外，在台湾以前的选举体制下，对于谋略的使用显得非常关键，之所以出现两颗子弹就是一种谋略的使用，对选举的结果影响非常大。我们可以看到只要拿到比别人多的选票就当选的规则下，会出现很多不符合民主真实原意的情形，这在2000年的选举中表现得最充分：连战与宋楚瑜的选票加起来绝对超过陈水扁，如果选举体制规定有第二轮投票的话，结果一定不一样。所以这种选举体制的设计，本身就有问题。

关于立法和行政的关系，这方面台湾的专家很多而且讨论得相当深入，我想很多学者都同意，议会的体制比总统制好得多，但是由于美国实行总统制，而且政客都想当总统，所以新兴民主国家里大量采取总统制，或者从议会制转成了总统制。这方面我看到林浊水辞职的时候，他也有讲到要把总统制慢慢改成议会制。

总之，我自己的感觉是，台湾民主中反映出来的问题，不仅仅是台湾体制本身的问题，而是现在世界主流民主体制的问题，只是台湾的本土/外来之分将这些问题进一步激化，使得它们显现得更加突出。但是如果看其他新兴民主体制的问题，很多地方比台湾还要严重十倍。

因此，我们现在要反思的，不仅仅是台湾本身的选举制度是否有个别人士或党派的操纵，而是更大的问题，就是主流的西方民主国家的体制和理念有什么样问题。我们是否应该拓展想象的空间，改造现有的“选主”，把它们变为真正的“民主”？现在很多人懒于思考，仿佛历史真的终结了，人类社会的运作只有一种放之四海而皆准的方式。这是绝对不应该的。我们要敢于想象，在民主化中不要轻易接受现有的模式。尤其是在今天这个互联网的时代，很多直接性的参与都更加方便，成为可能。我们完全

可以超越“自由民主”、“宪政民主”、“代议民主”、“选举民主”这些形式。就实质而言，我们应该更关切如何扩大民主决策的范围，包括在经济的、社会的体制里面，融入民主元素。就民主实现的形式而言，我们也应加入更多直接民主的因素。在这方面，我想抽签制其实不是一个坏的体制，很多人可能对此也许有怀疑，但请想一下，很多国家的司法体系里有陪审团，其成员由抽签挑选，行使公民应尽的义务。既然法院里的陪审员这种性命攸关的重要工作都可以由抽签决定，用抽签的方式搞代议制体制为什么不能试行？事实上，最近一些西方的国家也在探索用抽签制来弥补选举制的方式，像是共识会议、公民团（citizen jury）等，其成员也是抽签产生的，这些试验也许可以部分弥补间接民主产生的问题。只有这样不断以开放的心态来探索实现民主的新途径，才能使台湾民主的质量得到提升，使全世界，包括今后中国大陆的民主，变成真正意义上的民主。

（原载《台湾社会研究季刊》2007年第65期。

王绍光，香港中文大学政治与公共行政系教授）

## 东亚民主困境与 当代思维陷阱

朱云汉

我最近在思索的是台湾的民主、东亚的民主所面对的一些困境，我的思路跟刚刚王绍光教授所谈的很接近，就是我们如果没有突破性的思想空间，我们会走不出当前这个“劣质民主”的死胡同，要有新思路就必须对我们自己生存的这个时代的主流意识形态进行彻底检视与反思。

我们第一个要问的问题是，究竟东亚国家的民主体制是什么样的民主？在一般学术文献上，对于民主转型与民主政体分类界定得比较清楚，东亚真正算得上“第三波民主”的有好几个国家和地区，包括韩国、中国台湾、菲律宾、泰国、蒙古，也许还可以加上印度尼西亚。可是如果要问这些民主是怎么样的民主，在形式与实质间有多大的落差，问题就很复杂。严格说来民主在有些亚洲国家就像一场戏，亚洲国家的政治菁英为了迎合西方主流价值的要求，就竖立起一个民主选举的门面，好像搭起一个唱戏的戏台，按照民主选举的剧本演出，然后宣称自己是民主国家，宣称如此产生的总统或政府有民主正当性。

政治学者将许多只有定期选举机制而缺乏许多其他宪

政民主必备要素（例如法治、分权与制衡、人权保障/独立媒体等）的这些所谓的“民主”称之为“选举式民主”（electoral democracy）。政治学者把这种体制看成非常狭隘的、很表象的民主，还构不上是“自由民主”或“宪政民主”。不过，即使要符合“选举式民主”的定义，起码选举本身要有竞争性，选举过程是开放与公平的。然而有些亚洲所谓的“民主”国家连这最起码的要求都达不到。像是菲律宾的选举投开票过程根本是黑箱作业，总统选举的开票过程长达一个月，偏远地区的票是怎么投的，有没有舞弊或胁迫根本很难确认；全国各地票匭的运送与点收过程也不上轨道，充满了上下其手的各种可能。所以每次大选都一定是争议不断、疑云重重。从这个角度来看，台湾也未必完全符合这个起码条件，至少最近一次“总统”选举的公正性就饱受质疑。

我们衡量一个国家民主的实质内涵所用的标准当然应该远比“选举式民主”要高。我们可以先从我们的邻居谈起。从高标准的角度来衡量，菲律宾这样的国家有多少民主的实质，就十分可疑了。非常具有讽刺意味的是，很多西方国家的政府或媒体基本上都把菲律宾视为一个民主国家，很少探究其实质内涵，也就是说很多西方国家政府也睁只眼闭只眼，乐意配合菲律宾的政治菁英演一出民主选举的大戏，至于这个戏台后面真正发生什么事，没有多少人关心。在菲律宾，乡下地区作票、买票非常普遍，但西方国家政府很少追究；选务机关经常在投开票记录上造假，也没有人追究；军情单位经常滥捕社会抗议运动领袖，然后给他们安上“恐怖分子”的罪名打入黑牢，也没有人追究；很多记者在报道官员贪污与军警刑求的黑幕之后被职业杀手暗杀，也没有人追究。尽管这类严重扭曲民主基本游戏规则、迫害人权、迫害新闻自由的事件层出

不穷，菲律宾仍旧被许多西方国家捧为一个“民主国家”。看来西方国家政府并不在乎像菲律宾这样的第三波民主国家是否只是演出一场民主假戏，只要这些国家基本上实行市场经济、对国际资本开放，以及在战略与外交关系上亲西方，民主的实质内涵就不用太计较，因为认真计较起来大家都很难堪。

如果我们继续追问：“民主”究竟给菲律宾人民带来哪些好的改变？是否能给大多数人民兴利除弊？是否能为绝大多数公民的基本权益提供保障？是否能为“良好治理”创造有利的条件？菲律宾民主的实际情况偏离这些本质性标准就更远了。从政治权力结构来看，菲律宾的政治（包括总统/国会、省长等）仍旧不脱寡头垄断的基本格局，由地方强人与地主背景出身的政治世家所组成的统治集团仍旧牢牢掌控菲律宾的政治，总统选举不过是这些统治菁英间轮流坐庄的权力游戏。土地资源寡头垄断、严重的贫富分化、大规模的隐藏性失业、各级政府贪污横行、公权力机构违法滥权，这些长久存在的问题已经结构化，从来没有因为民主化而改善，反而因为披上民主外衣后，让菲律宾弱势团体的抗议之声更难获得正当性，更难获得国际社会的重视。如果我们要问：这些长期存在的问题在现存的体制下有没有可能改善？诚实的答案是“几乎没有”。如果我们进一步问：在西方的主流思维框架中有没有思路可以为像菲律宾这样陷入恶质化民主困境的国家指出一条走出困境的道路？某些天真的西方学者可能会回答“民主的问题只有靠更多的民主来解决”或者回答“要靠市民社会团体的改革力量”，或者回答“要先强化法治”；但任何有良心的知识分子都知道，将这些教科书上的答案放置在菲律宾的现实条件下是没有多大实质意义的，最多只是一种敷衍之词。这种思想上的苍白反映出当

前西方主流思想的封闭与贫乏，这是我们这个时代最大的悲哀。共产主义崩解了，社会主义式微了，经济民主的理念早已尘封多时，自由民主又被全球化资本主义绑架了，西方批判性思维只剩下虚无的相对主义。

最近泰国出现不流血的军事政变，民主政体在一夕之间卸了妆，正好让我们重新思考“民主”对于泰国这样一个国家的意义与作用。泰国的政变显示出，民主在泰国的根基很脆弱；本来泰国还被许多政治学者认为是亚洲新兴民主中比较巩固的，没有想到泰国的民主说走就走。军事政变之后，我最近刚刚路经曼谷机场，我在想：究竟泰国原来的民主是怎么样的民主？这个民主给泰国人民添加了什么？这个民主被摘除了以后泰国人民失去了什么？这个民主对于泰国这样一个国家究竟是正资产还是负资产？如果我们抛开意识形态，这些问题的答案可能是很复杂的。如果你仔细观察曼谷的街景，想想究竟泰国人民的经济生活、社会生活、宗教生活以及国家机构的运作，政变前的泰国与政变后的泰国有何本质上的差异，你会发现本质性的差异并不是很大。泰国的政变是很吊诡的。因为被推翻的他信政府是具有明确的民主正当性的，而且他信建立的“泰爱泰”党，被认为是泰国政党政治的一大突破。在此之前，泰国几十年来，特别是1990年以后，原来的政党是非常松散、零星的，就不过是国会里面的派系，从来也没有一个安定的多数，他是第一个真正帮泰国建立一个稳固的多数党，而且在各地发展基层组织。按照西方议会内阁制的经验，这样一个政党体制应该有助于民主体制的稳定。可是其结局却正好相反，仅他信在泰国乡下拥有坚实的选票基础，他大权在握后开始收编军队与媒体，甚至侵犯到泰王的权威。他经营的政商关系让很多曼谷的利益集团受到排挤，最后他的强势风格与处理家族财产的

逃税丑闻，让反对力量找到反击的机会，鼓动曼谷市民进行长期的示威，并且杯葛国会选举，导致政治陷入瘫痪。也就是说，反对他的力量拒绝在民主游戏规则下与他竞争，因为他们认为他信在乡村地区动员选票的能力是靠买票（但其实也不完全如此），这时民主程序已经无法化解政治冲突的僵局，泰王幕后支持的军事政变反而成为一种解脱。但这个解脱也只是暂时的，因为在西方主流的思维框架中，泰国好像也没有其他道路可以选择，在西方的压力下泰王与军方几年后最后可能还是选择恢复选举。虽然泰国已经走过好几轮这样的政治循环：政变—颁布新宪法—恢复国会选举—民选文人政府重新执政—政治危机—再政变，看来这样的历史循环只能一演再演，再次暴露出我们这个时代思想上的贫乏。

今日亚洲的民主还面对一些更明显的框限。首先就是美国民主质量退化的传染，今日美国变成劣质民主经验的输出大国，全世界的民选政治人物都在模仿美国政治顾问所擅长的各种低劣的抹黑对手与操弄民意的伎俩；其次就是全球化资本主义对于民主体制的钳制。民主作为以“主权国家”为范围的一种政治体制，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。在市场万能的神话下，政府的功能也被迫以市场经济的标准来检验，以追求效率为唯一标准。前一阵子我们的“立法院”提议通过一个决议案，强制性降低信用卡循环利息来解救“卡奴”，可是马上遭遇金融机构的强烈反对，其理由是这不符合国际通行标准，银行的利润会被压缩，台湾金融机构的债信评等会受到影响，“立法院”最后只能作罢。这就是我刚刚讲的全球化资本主义如何架空民主的实例，说明有民主正当性的国会必须受到资本主义逻辑的约束。



在美国言论自由也一样是受到这个逻辑的压制。加拿大有一个社会运动团体为了提倡理性消费与永续发展，要教育民众抵御商业广告所鼓励的无止境物质欲望，要发起“buy nothing day”（不购物日）。他们募集了足够的资金想要在美国主流电子媒体上做宣传广告，结果 NBC 说对不起他们不能播放，因为播放这种影片会得罪他们的广告大户。ABC 也说对不起他们不能播放，CBS 也拒绝。最后他们只能靠网络传播。这说明了美国的电子媒体在资本主义逻辑的制约下是没有真正的自由。美国电子媒体的全面娱乐化倾向，是这种结构制约下必然的结果。美国电视很不愿意报导社会的黑暗面或不公平的事物，因为担心影响收视率，影响广告收入。在 Katrina 飓风来袭新奥尔良时，透过电视画面很多美国人吓一跳，很惊讶地发现自己国家里有这么多穷人住在阴暗的角落，像是第三世界的贫民窟。这些现象当然都一直存在，但是在这场巨灾之前，美国媒体没有兴趣去报道这些社会里非常不幸福的群体，因为主流媒体负责人知道，他们最重要的观众就是住在美国郊区的中上收入的白领阶层，他们白天在职场上忙碌、压力大，回家只想看轻松的节目，不想面对严肃主题。所以弱势群体的权益与社会公平正义的价值，面对媒体的广告收入只能退位。这是我们这个时代的民主体制很难真正落实其保障多数人生存发展权利之初衷的深层原因，这也是为什么过去 30 年第三波民主化推进得如此平顺的真正原因。全球第三波民主化平顺得令人惊讶，不但没有遭遇到资本家的任何抵御，反而受到资本家的拥抱；这跟第二波民主化的情景完全不同，在 19 世纪下半叶欧洲工人阶级争取参政权，而资本家顽力抵抗，担心工人阶级可以掌握国会多数重新设定经济利益分配的游戏规则。可是到了 1980 年代末期，经济自由主义的霸权已经巩固，私有化、

市场化、金融全球化的发展已经达到了极致，这个全球性的结构对于利伯维尔场与私有财产的保障已经十分完备而坚实，资本家已经获得最大的行动自由并在设定社会生活的基本游戏规则上取得绝对的优势，以“国家”为范畴的民主体制根本威胁不了，也奈何不了他们。如果我们不回过头去检讨我们这个时代意识形态领域的封闭与贫乏，我不觉得亚洲国家可以走出民主的困境。我觉得要去思考台湾目前的民主困境，不管是构思体制上的改革或是公共文化上的改造，我觉得我们必须在思维架构上要有更多的突破，不能只是局限在我们过去习惯的思维中打转，尤其不能以当前美国的那套体制运作为准绳。

（原载《台湾社会研究季刊》2007年第65期）

## 编后记

为了推进中国社会的现代性转型，博源基金会致力于关注和研究世界其他国家和地区的社会转型问题。为此，2010年6月，博源基金会资助朱云汉教授率领的研究团队，重点研究台湾民主转型的经验。客观地讲，由于历史传承与文化背景的原因，台湾民主转型经验对于中国大陆具有很高的参考价值。

经过朱云汉研究团队的共同努力，2011年6月，他们按计划圆满完成了这一研究项目。其研究成果收录在本书主题部分。台湾学者所揭示的台湾政体转型经验显示，在一定的历史条件下，威权体制下的主政菁英有可能主动推动渐进式的政治体制改革，而且在改革初期，主政菁英固然面临失去政权的危险，但也会出现可能让自己的执政地位重新获得巩固的机会。国民党的转型经验表明，一个准列宁主义式的政党，如何可能在主导民主转型过程中，营造一个“支配性一党体制”的出现，在什么条件下这个复杂的转型工程有可能失败。同时，台湾民主转型经验还显示，民主化所带动的不仅仅是政治结构的重组，也会对一个社会的文化、经济与社会发展带来巨大的冲击。应该说，台湾民主转型的历史作用是全面的：民主化不仅带动社会关系的全面调整，而且促动政商关系的全面重组，

还会导致战后台湾经济发展模式的全面调整。所以，民主化既是文化、经济与社会变迁的果，也是带动其他领域结构性改变的因。可以说，朱云汉带领的研究团队对台湾民主转型的文化、社会与经济意涵进行了回顾与分析，对台湾民主化经验作出了比较全面的评价。

为了推动这项研究更加深入，博源基金会在即将结题前的5月8~9日，邀请部分大陆学者与台湾学者进行了深入对话。为了避免内容重复，在本书第二部分的专题讨论中，我们省略了台湾学者的主题论文介绍，着重反映了大陆学者对台湾经验的理解、认识和感悟。在对话中，大陆学者就台湾经济市场化和政治民主化的互动过程，政党、国家、社会、文化的历史演变，以及公民社会的成长和选举制度建设等诸多方面的问题，产生了浓厚的兴趣，纷纷提出了自己的理解和认识，台湾学者以其特有观察角度作出了积极的回应。正如主持这次对话的何迪先生所指出的：“在讨论过程中，大陆的学者研究问题，一定有大陆的问题意识，难免会有大陆的情结；而台湾的学者，则往往以他们的视角，阐述他们观察到的台湾现象。这是一个非常有意思的思想互动。这样的讨论和交流，对大陆下一步的改革，进而引导到政治改革，进行良性的制度的变迁，是有很大补益的。”

本书第三部分的相关链接，重点反映台湾思想界和海外学者对台湾社会的现代性转型的理解与认识，以期向读者展示台湾社会变迁的历史原貌。

此外，需要说明的是，由于众所周知的原因，在台湾学者的论文中，凡涉及1949年以后的“中华民国”、“国民政府”、“国府”等词汇，均由编者加注双引号；凡将台湾视为“国家”的文字，或加注双引号，或改为地区。

我们相信，本书的问世，将有助于使大陆读者更加深

入地理解台湾经验究竟是一个怎样图像，台湾演变的过程究竟是怎么发生的。同时，促进我们思考，在社会转型必然趋势中，大陆目前走到了哪个阶段，在哪些方面可以从台湾经验获取借鉴。

博源基金会

《现代性与中国社会转型丛书》编辑小组

2011年9月