

台灣的政治轉型與反對運動*

王振寰

摘要

本文的目的在討論台灣的兩次重大政治轉型，一次是1972年以後蔣經國大量啓用台籍人士進入政治權力核心，另一次是1986年以後國民黨政府的政治自由化。由於這兩次轉型對台灣的政治發展有重大而深遠的影響，因此本文要問：為什麼台灣的國民黨政府會有這兩次的政治轉型，而且一次是台灣化，另一次是自由化？此外，由於1970年代中期以後，台灣的政治反對運動逐漸成型，且在政治上給予國民黨政府相當的壓力，因此本文也要探討反對運動對政治轉型發生什麼樣的作用。

本文將指出，國民黨政府的轉型主要是由於其正當性基礎發生危機，因此企圖向社會尋求更多的支持。換言之，由於1950到1970年，國民黨政府在國際與國內強烈的依賴美國的支持，當國民黨政府在1970年左右失去美方的支持，國民黨政府便轉向台灣社會尋求更大的擁護。所以這次的轉型是由外而內的正當化轉型。1972年以後，國民黨政府向社會尋求支持，而更加的結合了台灣社會的政治與經濟精英。特別是1977年以後，由於黨外的群眾運動(popular movement)興起及其對國民黨政府權威的挑戰，使後者更加強化與精英的關係，以正當化和合理化對其反對運動的鎮壓。然而這一個退縮正當化並未受到資本家的全然支持。1980年代初期投資率的下降，加上政權的繼承危機和民間社會的挑戰，造成了退縮正當化的困境。由於國民黨政府面臨退縮正當化的聯盟(coalition)危機，加上民間社會的挑戰，使國民黨政府企圖透過吸納非精英群體進入政治體制之內，使衝突制度化。這個做法使國民黨朝向自由化的轉型，也是它開始企圖由上而下正當化其統治。但由上而下的正當化必然會引起精英與既得利益群體的抗拒，而使得國民黨政府無法制度化其正當化措施。本文將尋此時間與邏輯的順序討論國民黨的轉型，並在最後指出，雖然反對運動不是造成國民黨政府轉型的“唯一”原因，但它卻是使政治自由化不可或缺的重要因素。

* 感謝兩位評審對本文提出寶貴的意見與批評，當然疏漏與錯誤之處仍應由作者負責。

1. 問題的提出

1986年9月28日，台灣的政治反對運動者（或泛稱為黨外人士）集結於台北，成立了民主進步黨，成為國民黨政府遷台以來的第一個真正的反對黨^①。同年10月，蔣經國總統在接受美國《華盛頓郵報》的訪問中，有條件的承認其法定地位，並且宣佈將於次年（1987）解除遷台以來頒布的戒嚴令，以及制定新的人民團體法以承認不同政治團體（或政黨）存在的權利。同年年底的全國性大選中，民主進步黨第一次以反對黨的型態出現，其候選人共得了22%的選票，其中多位候選人並在各自的選區中，成為最高票的當選人。在1987與1988年兩年中，國民黨不只容忍了民主進步黨的存在，也容忍了其他政黨（如工黨）的成立，並逐步放寬對社會的控制。換言之，國民黨政府這個具霸權的政體(hegemonic regime)^②開始逐漸自由化——即“開始給予以及保護個人或社會團體的一些權利，以免於被國家(state)或其他黨派隨意而不合法之約制的過程” (O'Donnell and Schmitter, 1986: 7)——並將反對勢力收編入政治體系的運作之中。

從國民黨政府1949年遷台以來，除了1986年的這次轉型之外，還有一次類似但性質不同的政治轉型（即，統治者改變其對社會的統治方式而言）。那就是在1972年以後，蔣經國當上行政院長之後，國民黨政府開始大量吸收台籍人士進入權力核心，而開啓國民黨政府之“台灣化”與“本土化”的歷史轉變過程（詳見後文），但與1986年

^①名義上，國民黨政府遷台以來，仍容許了兩個反對黨的存在。一個是青年黨，另一個則是民主社會黨。但這兩個名義上的反對黨只是國民黨政府用來裝飾的政黨。因為這兩個政黨是隨國民黨遷移來台的，他們在台灣沒有什麼基礎，在選舉上亦沒什麼表現（見Tai, 1970）。更有趣的是，因為這兩個政黨缺乏本地社會資源，國民黨每年撥付巨額的“反共宣傳費”給這兩個政黨，以維持其存在。因此，這兩個政黨並非定義上的反對黨。

^②依Dahl的定義，一個具霸權的政體為“一個政府，它只對某一個人（或一個小而完全聚合的少數派）的喜好作政治上的反應，而忽略或不顧其他人的喜好”（1972：118）。國民黨政府在台灣的統治型態，完全符合Dahl的定義。

不同，1972年以後的轉變主要是政體本身多吸納了台籍精英進入政治運作中，它本身與社會的關係並未改變，換句話說，這次的政治轉型是台灣化而非自由化。以 T. H. Marshall (1968)^③的說法，國民黨政府在 1972 年的轉型不像 1986 年的轉型那樣的給予人民較大的人民(civil)與政治的公民權(citizenship)——即人身的自由與政治的參與權利——而只是政體本身調節其內部的運作而已！

為什麼台灣的國民黨政府會有政治轉型？為什麼在 1972 年有政治轉型而沒有自由化，而在 1986 年以後却朝向自由化轉變？是什麼歷史與結構的原因造成了這兩次不同的轉型？

假如我們把這兩次的轉型作一粗淺的比較，則一個最大的不同是：1986 年的轉型中，反對運動被吸納到政治體系裡，成為政治運作的一環。而在 1972 年以前，正如下文會論及，台灣並沒有類似的政治反對運動。因此，是不是由於政治反對運動的關係造成了這兩次轉型走向不同的方向？

簡言之，本文要探討的是兩個問題：第一，什麼因素造成了國民黨政府的政治轉型？第二，反對運動在這政治轉型的過程中，扮演了什麼角色？其重要性為何？^④

在目前有關臺灣政治轉型的文獻裡，甚少有作品將這二次轉型作

^③ T. H. Marshall 指出，西方政治發展與公民權的獲取有密切關係，而且由於公民權的獲取，工人階級的反體制力量因此大大的被消蝕掉。Marshall 認為公民權的獲取有三階段：人民(civil)政治與社會的公民權：人民的公民權出現在十八世紀，它包括一切人身的自由——言論、遷徙、出版、結社等。政治的公民權大約出現在十九世紀，指參與選舉與被選舉的權利，參與到政治權威運作的權利等。而社會的公民權出現在二十世紀，指經濟安全與福利的權利，以及共享社會共有的生活水準與傳承，即指福利國家與社會民主制。依 Marshall 的說法，台灣在 1986 年的政治轉型是在大大的擴張人民與政治的公民權，而社會公民權則仍未形成。

^④ 對於政治反對運動在政治轉型過程中，扮演著什麼角色的問題，很少學者給予正視（參見 G. O'Donnell, et al, 1986）。大部份學者的興趣是在找尋政治轉型的原因，而其中政治運動可能只是一個重要的原因之一。而與以上的企圖不同，本文企圖透過 1972 與 1986 兩次轉型的比較，突顯出政治反對運動的角色，是政治朝向自由化過程中不可或缺的重要因素。

仔細的區分與研究，大部份的作品都將臺灣政治的轉型視為一長期發展的結果。例如，Tien (1989)，Copper and Chen (1984) 等政治發展理論學者，將臺灣政治的轉型視為臺灣長期經濟發展的結果。因為經濟的發展，造成了台灣社會階級的變化，大量的都市中產階級的出現，有利民主政治的開展。這一觀點關注長期變化，因此並不仔細區分 1972 年與 1986 年轉型的不同。對他們而言，假如這二次轉型有所不同，那大概也是因為經濟發展的程度不同使然。

另外，政治學者 Winckler (1984, 1989) 採相同的長期性的觀點，但不同於以上的發展理論學者，Winckler 較從制度層面來解析國民黨政府民主化的困難性。他認為，國民黨政府是逐漸的改變，但只是從硬性的威權主義改變到軟性的威權主義而已。因為國民黨政府所具有的列寧式的黨國體制，不易使體制民主化。至於為什麼會造成如此的轉變，Winckler 同意發展理論學者的看法——因為長期經濟發展的結果，造成參與要求的增加，所以政治上必須面對以及給予某種程度的制度化 (1984, 1989)。Winckler 認為從 1972 年至 1988 年以來的國民黨政府的改變，仍是在朝更軟性的威權主義體制方向轉變，他不關注這二次轉變有何本質上的差別，也不關注其對臺灣社會的意義有何不同。

最後，周陽山與 Nathan (1987) 則關心 1986 年前後臺灣的政治自由化與民主化。他們的觀點與前面兩種類似，仍把臺灣政治的轉型視為長期經濟發展的結果。不過，與前二者不同的是，周陽山與 Nathan 特別強調蔣經國從 1972 年以來所扮演的角色，而認為蔣經國的操縱與策略，是影響臺灣走向民主化的最主要因素。^⑤

以上的這些觀點，強調臺灣政治轉型的長期發展，而且也各自指出了影響政治轉變的一些重要因素。他們的看法當然有些道理。但是

^⑤周陽山與 Nathan 的解釋，當然解釋了部份的真實情況。即由於蔣經國在 1986 年仍是國民黨的政治強人，所以其決策具決定性。但這樣的解釋過份誇大個人的歷史角色，而忽略了歷史過程中結構對個人的影響力。而本文則是以結構的角度看政治轉型。

把 1972 年和 1986 年的轉型只視為一長期轉變中的不同的點，忽略了這二次轉變所隱涵的結構性因果關係，以及這兩次的轉變可能代表不同歷史時間裡的結構和特性，甚至還忽略了從 1972 年到 1986 年之間的轉型過程並不是一個順勢演化的過程的事實，因為在 1979 年臺灣的政治並不是朝向更民主，而是更威權^⑥。而與以上的觀點不同，本文將指出國民黨政府 1972 年和 1986 年的政治轉型有它歷史不同時間和結構的限制，所以其政治轉變的型態也有所不同。而這一不同，是根源於國民黨政府在不同時期之不同的權力基礎及危機，而欲重整其社會根基的方式上。這一權力基礎及其重整，本文稱之為“正當性的基礎”，以下先對此概念作一解析。

2. 政權的正當性(legitimacy)

所謂政權的正當性主要是指一政權與社會的關係而言。正當性所指為何，大體有三種不同的說法。第一種看法認為，正當性是人民對政權的認同與支持而言 (Weber, 1968; Lipset, 1963)。如韋伯 (Weber) 說的，“每一種真正的支配型式，都隱涵了最低程度的志願性的認同” (1968: 212)。即每一個政權，在某些程度上都受到社會某些人的支持。但對統治者而言，社會愈支持其政權，也就愈代表它受歡迎。因此，為了其政權的穩固，“每一個支配系統都會嘗試去教化(cultivate)人民對正當性的信仰，以合理化其統治” (Weber, 1968: 213)。簡言之，正如 Lipset 所言，正當性“包含此一政治系統製造和維持一種信仰的能力，這種信仰相信現存的政治制度是最符合現存社會的” (1963: 64)。

這一個志願性(voluntary)的正當性概念，同時隱涵了兩個意義。

^⑥ 政治發展理論並不能解釋為什麼國民黨政府在 1979 年對政治反對人士採取鎮壓的手段。它只假設了政治的發展是經濟發展的函數，但缺乏歷史的內容。政治發展理論的這一個假設，已被 O'Donnell(1973) 否認。O'Donnell 在研究 1960 年代末期拉丁美洲軍事威權政體的崛起時發現，那些崛起的政權都發生在經濟比較發展的社會，而不是較落後的社會。

第一，它指涉了人民的支持是政權是否正當（或穩定）的基本條件。換言之，只要大部的人民不支持某一政權，那麼那一政權必然不穩定，也必然會被推翻。反過來說，只要某一政權是穩定的，則它必然也是受人民支持的，是受人民歡迎的。但這一想法在經驗(empirical)上是站不住腳的。因為歷史經驗已告訴我們，很多不受歡迎的政權，十分的穩定（例如，智利現今的軍事政權，以及南非的白人政權），而很多受人民支持與歡迎的政權，却一下就倒台（例如，智利的 Allende 政權，1970-1973）。這些例子顯示，這一角度的正當性概念不能處理歷史事實。相反的，它却常成為政權合理化其統治的藉口——因為社會秩序是穩定的，所以它是受人民歡迎與支持的（見 Tilly, 1985: 171; Przeworski, 1986）。雖然這一志願性的正當性看法無法處理史實，但它却指出了另一個實存的事實。即，第二，統治者會嘗試去教化與培育人民對其政權的支持。統治者當然希望其政權受到愈多的支持愈好。但到底多大的程度是必須的，則不是這一志願性的觀點能回答的。

第二種對正當性的看法來自新馬克斯主義學者，如 O'Connor (1973), Offe(1984), Habermas(1975)等。他們指出，社會大眾(尤其是工人階級)對於資本主義國家(Capitalist State)的忠誠是維繫資本主義順暢運作的基本條件。因為只有使工人階級能安於其位和接受體制，並將衝突規約在經濟層面而不致昇高到政治層面，資本主義的生產方式才能繼續的運行下去。正如 O'Connor 說的，資本主義國家必須執行兩個必要而又衝突的功能：資本積累與正當化(legitimation)。它一方面要維繫資本主義生產的必要條件，及創造資本積累的有利條件；另一方面也要維持社會和諧，使工人安於其位和份內的工作。因此，資本主義國家不能只爲了積累照顧資產階級而忽略了廣大的勞工階級。一旦資本主義國家這樣做，則它會失去工人階級的支持與忠誠(1973: 6)。與 O'Connor 類似，Wolfe 指出，福利國家的興起，就是爲了解決工人可能不再忠誠的正當性危機(1977: 43)。因為福利政策，是以國家之力來解決傳統上個人必須自己解決的問題。例如，健康保

險，失業救濟等。工人階級因此不必再為這些問題擔憂。而這些問題的解決，也保住了工人階級對資本主義生產方式的忠誠。

新馬克斯主義學者對正當性的看法，是從功能的角度出發。他們指出了資本主義運作邏輯中的必要條件，但這却未必是指事實的存在。換言之，假如某一資本主義國家採的是威權政體，則積累仍能暢順，但它却可能失去正當性。在此情況下，新馬克斯主義學者可能會指出，由於此一政權失去正當性，因此可能會失去工人階級的忠誠，而導致社會的不安，最後會導致政權的轉變或倒台。從此一角度而言，新馬克斯主義學者的觀點與前一個較志願性的正當性看法相差無幾。二者都強調大眾的忠誠是政權穩定的必要條件。而統治者在某種程度上也會追求社會對其政權的支持（即正當化）。但同樣的，二者都未細究到底正當性對一政權的存在的必要程度有多大。換言之，正當性對一政權存在的實質貢獻在那裡？這一問題正是第三個觀點所要細究的。

第三個對正當性的看法，是把它視為有權者(powerholders)之間的相互認可(Stinchcombe, 1968; Tilly, 1985)。這一看法認為，一個權力或政權，假如有其他權力對其支持，則就是有效的與正當的。換言之，一個權力的行使並不需所有人認可，而只需要幾個有權者認可就夠了。例如，同樣是使用槍械，一般人使用就是違法而不正當，而政府使用就是正當的。這是因為軍隊或其他政治權力（有權者）支持政府之故。但假如一旦軍隊不再支持政府，而轉為支持反抗軍，假如反抗軍逐漸得勝，則原來的政府就變成“反叛者”了。以中國的古諺來說“勝者為王，敗者為寇”。因為勝者有有權者的支持之故。1986年，菲律賓正規軍不再支持馬可士政府，轉而支持柯拉蓉使馬可士流亡美國是另一個例證。

這樣一個對正當性概念的重新界定，是來自 Stinchcombe (1968)。而這個概念對經驗研究有兩個貢獻。第一，它能說明不受歡迎的政權仍能繼續穩定存在的原因。因為，這一不受大部份人民歡迎的

政府可能擁有軍隊強烈的支持或資本家的忠誠。第二，它也能說明政治不穩定的原因。即，它能回答“假如什麼事發生，則可能發生什麼變化”的問題。例如，假如軍隊不再支持某個政權，則這一政權馬上面臨正當性危機，而有倒台的危險。因此，這個新的定義優於將正當性視為大眾的忠誠的看法。

順著 Stinchcombe 的觀點，Tilly 將正當性定義為“其他權威 (authorities) 將會對一既定權威之決定的認可的可能性” (1985: 191)。以歐洲近代國家形成 (state-making) 的例子來說，Tilly 指出，統治者常需要依靠地方上原來的有權者的支持，以維持其統治的穩定，而統治者對這些地方上的有權者則報以軍事的保護或給予收稅的代理權利。同樣的，對很多第三世界的國家而言，政權的正當性也未必來自國內的被統治者，而可能來自別的國家對它的認可與軍事的支持。因為，Tilly 指出，

別國在軍事物資與人員方面持續的支援，以與此新政權交換商品或軍事上的聯盟關係。而該政權因此裝備有強大的、國內無可匹敵的組織力量，它可以很容易的鎮壓住國內的其他組織。同時，由於外國政權對此行政領域的認可，使這些軍事組織的管理者，在其領土之內擁有非比尋常的權力。(Tilly, 1985: 186)

換言之，一個政權的正當性可能不只來自國內權勢者的支持，亦可能來自別的國家的認可與支持。

假如我們把以上三種對正當性的看法作一比較，則可發現前二者（志願性的概念與新馬克斯主義）無法說明實存政體與其所謂的正當性（人民的支持與忠誠）的確切關係。雖然如此，前二者的概念却也指出了統治者企圖得到社會之支持的傾向。但企圖得到社會的支持是一回事，真正實存的實在 (reality) 又是另一回事。在這一面向上，第三種概念說明了實存政府之正當與否的運作上的原因——有權者或外國的支持。

順著上面的討論，我們可歸納出兩個命題。第一，每一個政權都

會嘗試去教化或試圖得到大部份人對它的支持，但是一個政權存在的實質條件並非來自大部份人對它的忠誠。第二，一個政權穩定存在的主要權力基礎，或政權的正當性基礎，不是人民的忠誠，而是有權勢者或外國的支持。此一政權會更追求有權者對它的忠誠，以維持其政權的穩定。

依此看法，我們可以認為，即使一個新的國家的成立，其正當性的基礎可能是源自別國對它的支持，但此一政權仍會希望得到國內的支持，以免付出太多戰爭與暴力的代價。另一方面，正如 Tilly 指出的，原來國內的有權者通常也會與擁有相當實力的權力（如軍事武力）合作。因為一方面這些有權者怕被報復；另一方面他們與之合作的話，可以從現行的穩定秩序中得到好處（1985：171）。因此，在此情況下，國家與國內有權者之間的關係是互惠互利的互相承認。

有些歷史情境可能使一個政權發生正當性危機，而促使其政治轉型。第一，假如該政權強烈的依賴外國的支持與承認，則一旦這一支持撤離，該政權馬上面臨正當性的危機。面臨此一情境，該政權可能會轉向國內有權者追求更大的支持，以維持政治穩定（如本文即將指出的，國民黨政府在 1972 年以後的作法）；或該政權因此而倒台，如 1986 年的菲律賓馬可士政權。第二，由於某些政治或經濟的原因，使原來支持該政權的有權者不再支持它，而強烈的要求改革。例如，巴西的資產階級原來是軍事政權的支持者，後來却成爲民主化的支持者（Cardoso, 1986）。第三，由於社會經濟的發展，產生出新的社會勢力（或新的有權者），而此一新勢力却被排擠在外無法進入政治體制，形成對既有體制強烈的挑戰，甚至危及社會秩序（Lipset, 1963：65；Stinchcombe, 1968：187；以及本文即將指出的政治反對運動）。以上三種正當性危機可能促成政治轉型，但到底會向那個方向轉變，與特定的歷史情境、社會不同群體的要求等有密切的關聯。

由此，我們可以得到第三個有關正當性的命題：當一個政權的正當性發生危機，或其權力基礎發生動搖時，它必須強化原有的支持，

或尋求新的有權者的支持。如將以上的三個命題作一排比，則第一個命題指的是政權的宣稱 (claim) 與意圖；第二個命題指的是政權的實質權力基礎；第三個命題指的則是政權在面臨危機時之實質的補償性作法。

順著上面的討論，本文將指出，國民黨政府在 1972 年與 1986 年兩次政治的轉型，基本上都是其前期的正當性或權力基礎發生危機，而企圖深化其政權的正當性。第一次的轉型是由外而內的轉化，第二次則是由上而下的正當化。

3. 歷史回顧：國民黨政府對美國的依賴 1950-70

1949 年底，國民黨政府在中國大陸內戰失敗，撤退來台，開始其統治台灣的歷史過程。而國民黨政府能順利的統治台灣，主要是因為美國在軍事、經濟，與國際地位上的強烈支持，在此支持下，國民黨政府才能面對一個具有敵意的台灣社會⁷，進而重新調節它與社會的關係。

⁷ 國民黨政府與台灣社會的緊張關係，一來是因為它是外來的，另外則是由於 1947 年的“二二八事變”之故。“二二八事變”至今仍無可靠的研究。但這次事件卻奪走了約八千到兩萬人的生命，也產生了台灣社會與國民黨政府之間無可彌補的矛盾關係（見 Kerr, 1970; Mendel, 1970）。對於這個事件的解釋，我們約可分為三個重要的原因來說明。第一，是由於當時台灣的行政當局——陳儀政府——在經濟上的無能與處理不當。陳儀一到台灣，即把日人留下的企業與財產收歸國有。由於日人在殖民後期，把大部份台人企業收編入日人手中，陳儀的接收於是將台灣 90% 以上的企業納入政府之手 (Ballentine, 1952: 59)。這引起當時部份台人不滿。再加上陳儀政府無能掌管經濟，導致惡性通貨膨脹，更導致台人的不滿。第二，陳儀政府在政治上歧視台人。在其二十三位縣市長中，只有三位是台籍人士（李筱峰，1986 a: 184），其餘均為大陸人。而在行政部門的高級幕僚中，台人只佔了 317 位中的 17 位，約 6%（同上）。第三，文化與語言的差異導致了兩個族群間溝通的困難 (Lai, et al. 〈賴澤涵等〉, 1987)。由於台人在日本殖民統治下過了 51 年，其生活方式、語言等與日人已相差無幾。而大陸來台人士在大陸抗戰的敵人正是日人，更導致此二族群間的緊張。這三個因素大概可能釋二二八事變發生的原因。

這一事件的發生，使很多人逃離台灣，在海外從事台灣獨立運動。Mancall (1963) 也認為，這一事件使“台灣人產生了深切的台灣人意識”。

當國民黨政府撤退來台之時，美國事實上已準備放棄對它的支援了，因為當時美國政府認為台灣遲早會落入中共手中，所以任何的支援已沒有什麼意義(Clough, 1978: 7)。但 1950 年 6 月韓戰的爆發拯救了國民黨政府的命運，整個局勢也完全改觀。美國此刻認為，中共、蘇俄與北韓的聯合將會使共產主義擴散至亞洲其他地區，因此必須予以扼止。在地緣政治的考慮下，台灣被視為防止共產主義擴張的重要戰略據點。美國總統杜魯門因此下令第七艦隊協防台灣，並且恢復對台的軍事與經濟援助。

由於第七艦隊的駐防，大大的消除了國民黨政府面對中共的軍事威脅。而美援的到來，則解除了軍備與財政上的危機。為了抵抗中共及為了反攻大陸，國民黨政府在這時期養了約六十萬的軍隊，為了供養這一龐大的軍隊，國防支出在 1950 年代各年度都占了中央政府預算的 85~90%，或各級政府支出的 50% 左右，或約 9~12% 的 GNP。但是這一龐大的支出却只夠“支付人事費用，以及軍事裝備的維修而已”(Jacoby, 1966: 118)。主要的軍事裝備，如飛機、坦克、船艦、車輛等，都依賴美國的贈予。這一部份直接的軍事援助，在美援期間(1950-1965)高達 25 億美元。換言之，美國政府每年約付出 1 億 6 千 7 百萬美元的軍事援助給國民黨政府。

除了直接的軍事援助之外，美援還包括另一項目——經濟援助。這部份美援共支付了約 15 億美元，每年大約 1 億美元左右。但即使在這個經濟援助部份，間接的軍事援助仍然是所有項目中的最大宗，約 9 億 1 千 5 百萬，佔全部的 62% (Jacoby, 1966: 38)，即每年約 6 千萬美元左右。

假如把直接的軍事援助與經濟援助中的軍援部份加起來的話，美國大約每年負擔 2 億 2 千 8 百萬美元，來支付國民黨政府的軍事費用。依照 Jacoby 的估算，“中華民國每年軍事費用的總成本，包括美國的軍事援助，大約在 3 億 2 千 5 百萬到 3 億 7 千 5 百萬美元之間”(1966: 119)。假如 Jacoby 的估計是可信的話，那麼在 1950 年到 1965

年的美援期間，美國政府每年替國民黨政府支付了 60.8—70.15% 的軍事費用。換句話說，國民黨軍費的主要來源並不是來自台灣社會，而是來自美國！

另外，美援的經援部份，也大大的抵消了國民黨政府預算的赤字，以及消除了 1950 年代初期的惡性通貨膨脹。在美援期間，由於龐大的軍費，國民黨政府每年約有 26% 的赤字支出，而這些赤字，有 90% 左右是由美援撥款抵消(Jacoby, 1966: 92-3)。同時，在 1950 年代初期，一百多萬大陸人突然來台，為本地經濟製造了相當的壓力，此時期國民黨政府採取鬆弛的貨幣供給政策，造成了惡性的通貨膨脹。美援適時的來到台灣，使通貨膨脹率急速下降，從 1949 年的 3,400%，降到 1953 年的 9% (Amsden, 1985: 91)，而為下一步的經濟成長注入生命(Ho, 1978: 113)。

除了在軍事、財政上大大的解決了國民黨政府的困難之外，美國也全力支持國民黨政府代表全中國的國際地位。雖然 1970 年以前的國民黨政府只占有台灣一省，而中共占了全中國大陸，但在戰後美國的霸權時代，美國對國民黨的支持，使得國民黨政府在國際上仍代表全中國，在聯合國的安全理事會上仍占有一個席次，在國際上仍“正當”的行使一個主權國家的權利。

在美國支持其正當性並解決其生存危機的同時，國民黨政府在台灣亦開始尋求改善與社會的關係。這主要有三個面向：透過土地改革爭取農民支持，並爭取地主勢力；透過地方選舉，與地方勢力結合；以及透過黨的改造，大量吸收台籍黨員。

國民黨政府到台灣來之後，所進行的土地改革政策，其出發點基本上是保守的與防禦性的。因為在大陸與中共鬥爭的失敗，使國民黨政府了解到地主與佃農間的結構性衝突，必須予以扼止，以防範由下而來的動亂(Tai, 1970)。正如當時的省主席陳誠說的，

……佃農終歲辛勤，仍不能脫離痛苦，反之地主階級不勞而獲，卻能享受安富尊榮的生活，兩相對照之下，足以造成階級對立之

嚴重性，自不待言。此而不加改善，亂源即由此發生，徵諸往事，歷歷不爽。因此之故，台灣必須實施土地改革……。(1961：10)

雖然當時的台灣地主階級對土地改革有些微詞（見鄭梓，1985；李筱峰，1986 a），但由於國民黨政府與本地的地主階級沒有利益上的糾葛，因此這一政策能順利的推展下去。而美國方面亦十分支持土地改革政策。它透過農村復興委員會（該會於1948年在大陸創立），給予國民黨政府相當的人力和財力支援（趙既昌，1975：115-122）。

從1949年到1953年結束，土地改革改變了台灣社會的生產型態。全自耕農的比例從1948年的33%增加到1953年的57%；半自耕農的比例則從24%降到22%，而佃農則從36%下降到15%。小農戶因此變成了台灣農村的最大多數人口，地主階級從農村中消失（湯惠蓀，1954）。

政治上，國民黨政府的土地改革不只拔除了台灣社會唯一能與之抗衡的階級（Tai, 1970），也為它贏得了農民的支持。這可由國民黨歷年縣市長選舉的得票比例上，土地改革之後的鄉村得票率大幅上漲得到部份的印證（表1、2；亦見 Tai, 1970：421）。在經濟上，土地改革的結果使小農收入增加（Ho, 1978：168），而間接的有利於國民黨政府的稅收。正如 Simon 所言，在1950年代的台灣，鄉村的 support “是〔國民黨〕政權一個很重要的政治和經濟上的安全瓣”（1980：38）。

除了土地改革爭取農民支持外，國民黨政府還透過地方選舉與地方精英結合。地方選舉制度在1950年代的台灣，有它特殊的意義。第一，選舉是民主制度的象徵，它可具體的區分“自由中國”與“共產中國”，因此，選舉基本上具有政治號召的作用。第二，台灣的地方選舉並不會影響國民黨政權的正統，也就是說，在1969年以前，台灣的選舉只到省議員與縣市長的層次^⑧，中央選舉完全凍結。而且省議會

^⑧ 1949年之後在台灣舉行的第一次中央民意代表增額選舉是在1969年。這次的增額選舉是為補國會議員由於死亡而呈顯出的人數不足的危機。這次增額選出的代表，與第一屆的民意代表一樣，享有終身職的優待。現階段每幾年改選一次的中央級民意代表選舉，是從1972年以後才實施的。

表 1 國民黨與非國民黨選舉實力分配表——縣市長

年度	選舉職位	地區*	全部	國民黨		非國民黨	
				no.	%	no.	%
1950	縣長	R	16	14	87.5	2	12.5
	市長	U	5	3	60	2	40
1954**	縣長	R	16	15	93.8	1	6.3
	市長	U	5	4	80	1	20
1957	縣長	R	16	16	100	0	0
	市長	U	5	4	80	1	20
1960	縣長	R	16	15	93.8	1	6.3
	市長	U	5	4	80	1	20

資料來源：《台灣選政》、台灣省政府民政廳 1960、1970

* R=鄉村地區

U=都市地區

** 代表土地改革已完成年度

表 2 國民黨與非國民黨的選舉實力分配表：縣市議員

年度	選舉職位	地區*	全部	國民黨		非國民黨	
				no.	%	no.	%
1951	縣議員	R	677	426	63	251	37
	市議員	U	137	87	63	50	37
1952	縣議員	R	712	416	59	296	41
1953	市議員	U	148	100	67.5	48	32.5
1954**	縣議員	R	762	546	72	216	28
1955	市議員	U	166	111	66.8	55	33.3
1958	縣議員	R	834	552	66	282	34
	市議員	U	191	105	55	86	45

資料來源：與表 1 同

組織法第 24 條規定：

臨時省議會之決議案，如有違反國策情事，經行政院之糾正仍不能撤銷時，得經行政院會議議決予以解散，依法重選。（引自鄭牧心，1987：164）

換言之，即使在省的層次，省議會對省的行政事務仍無決定權。省的事務是由官派之省主席與其上之中央部會決定。省議會因此不具政治決定的功能，而只具參資與分配省之資源的作用而已！

假如省議會不具決定政治事務的作用，那麼它的實質意義在那裡？就這一點，很多政治學者早已指出，台灣的地方選舉具有結合中央與地方精英的作用(Lerman, 1977；Winckler, 1981 b；Wu〔吳乃德〕，1987)。這一成功的結合可由幾點來說明，其一：從國民黨的角度而言，正如吳乃德指出的，“由於國民黨政府與台灣社會沒有淵源關係，而此時唯一能得到社會支持的方式只有去建構一個選舉系統，以創造其統治是得到地方精英之支持與合作的正當性（Wu, 1987：196-7）”。其二：從地方精英的角度而言，因為國民黨政府在此時期全面控制了社會與經濟的資源，地方精英除了加入國民黨並與之合作，否則無法擴張其政經利益(Lerman, 1977：1413)。正如 Winckler 指出的，“地方精英發現在省議會背後的政治運作裡，是影響資源分配，以及規劃經濟活動的最有利場所”（1981 b：85）。簡言之，透過地方選舉，國民黨政府收編了台灣的地方精英，而地方精英也“因新建的政治體制而得勢。因此，他却也是新政權的支持者，使得國民黨遷台初期完成重整社會力量的工作”（鄭梓，1987：153）。

除了爭取農民支持，收編地方勢力，國民黨也透過黨務運作，大量吸收台籍黨員。這一作法是透過 1950 年 6 月國民黨的內部改造形成的。這一內部改造，一方面是要清除國民黨內部的貪污腐敗因素，另一方面是要強化黨的組織以及改善它與社會的關係。正如國民黨當時的最高領導者蔣介石所說的，

本黨這次改造，在消極方面，對原有黨員腐化貪污的事實……要

嚴厲整肅……在積極方面，對海內外同志……親密合作，以擴大革命陣容。我們須一反過去之立門戶，分派系及拒人千里之外的作風，從反共救國革命運動中為本黨吸收同志……每一黨員必須編入基層組織，每一基層組織必須深入民衆……。(1984：2041)

國民黨的內部改造，除樹立了蔣介石的統治權威之外，也積極的吸收了不少台籍黨員。據估計，在1951~52年的新進的黨員中，61.4%是本地台灣人(Wu, 1987：66)。不過，一般而言，國民黨仍是以外省人為主的政黨，此時期台籍黨員仍不及全部的40%(林吉朗，1981)。

表3 各年度國民黨黨員省籍人數與比例

年度	1969	1972	1975	1978	1980	
本省籍	人數	374,666	553,215	764,961	1,033,779	1,163,052
	%	39.40	46.16	52.82	57.67	60.73
外省籍	人數	576,327	645,203	683,145	758,953	752,005
	%	60.60	53.84	47.18	42.33	39.27
合計	950,993	1,198,418	1,448,106	1,792,714	1,915,057	

資料來源：林吉朗《中國國民黨輔選政策之研究》
政治作戰學校碩士論文，1981，p 94

在外有美國支持之下，國民黨政府積極的向臺灣社會採取了一些正當化的措施(如上所述)。但一些制度上與意識形態上的因素，却使它仍然與臺灣社會之間呈顯出了結構性的緊張關係。

在1950年代，國民黨政府雖“身在台灣”但却“心向祖國”，因此“光復大陸”是那時期國民黨政府施政的最終目標。它要代表全中國，而美國亦在國際上幫忙它“正當化”了中國代表的地位。為了代表全中國，中央政府的組織結構因此也原封不動的搬到台灣，而中央級的民意代表亦予以合法化(legalized)為終身職，直到光復大陸為

止。⁹

另一方面，國民黨政府亦避免任用太多的台籍人士，以免過於台灣化，而失去代表全中國的象徵。因此，在1970年代以前歷次全國性的官員考試中，外省籍的考生有186倍高於台籍考生的機會，進入官僚體系，雖然那時外省籍人口只佔全台灣人口的15%而已（見姚嘉文，1975）。同樣的，在國民黨政府的最高決策單位中，台籍人數比例亦很少。此時期歷屆內閣與國民黨中常會中，台人比例都在10%上下（見表4、5）。

表4 歷屆內閣成員省籍比例
1950-1980

	外省籍%	本省籍%
1950-1954	95	5
1954-1958	94	6
1958-1963	92	8
1963-1972	89	11
1972-1978	79	21
1978-	68	32

⁹中央民意代表是在1948年全國大選中選舉出來的。但只有一部份代表跟隨著國民黨政府來台。而當時在野的蔣介石要復行視事卻必須有過半數的國大代表投票贊成才合法。然而當時的中央民意代表機構中，只有立法院有半數的委員來台。於是在1950年2月，立法院投票贊成蔣介石復位而聲討在美的李宗仁。1951年，國民黨當局以行政院會議通過，呈請總統諮立法院同意暫時續行職權一年的方式，為即將任期屆滿的立法委員延長一年任期。1952、1953再以同樣方式延長。1954年1月，由司法院大法官會議作成釋字第31字憲法解釋案，謂國家發生重大變故，立監委改選不能依法處理，故在第二屆委員未能依法選出集會與召集前，自應仍由第一屆立法委員、監察委員繼續行使職權。此為其終身任職提供了“法律上”的依據。

至於國民大會代表任期，原應於1954年屆滿，但國民黨當局按憲法第二十八條第二項——每屆國民大會代表之任期，至次屆國民大會開會之日為止——作牽強解釋，使一屆代表得以繼續行使“職權”。

表 5 國民黨中常會台灣化比例

年	總數(A)	台籍(B)	B/A%
1952	10	0	0
1957	15	2	13
1963	15	2	13
1969	21	2	9
1976	22	5	23
1979	27	9	33

國民黨政府反攻大陸的決心，當時來台做研究的 Jacoby 有一觀察，他寫道：

蔣介石總統與他的政府的主要目的，是在建立一個社會上、政治上，與經濟上能光復大陸的基地……去發展台灣本身成爲一個有能力的經濟體系的想法，在當時並不存在。(1966：36)

同樣的，美國是要支持一個穩定的反共基地，其出發點是基於地緣政治的考慮。當時美國駐華大使 Rankin 清楚的指出：“我們當前最實際的目的，乃是去加強〔中華民國〕的國防能力，因此，美援的目的不應用來改善中國政治到民主之路。”(Rankin, 1964：278)

國民黨政府的決心，加上美國的支持，使此時期的國家與社會出現二分的現象。政治上，呈現出少數外省籍人口支配大部份台灣籍人口的現象。這樣的一個省籍矛盾，可能因國民黨政府的正當化措施，也可能因台灣的經濟發展而得到疏解(Cole, 1967)¹⁰。在經濟方面，1950年代初期，由於美援的注入與採取了貨幣改革措施，台灣的惡性通貨膨脹逐漸緩和，而經濟也逐漸成長。此時期的工業成長率平均達

¹⁰ 依照 Cole (1967) 當時在台灣的觀察，台灣的商人只專心做生意，而不願參與政治。雖然私底下對國民黨政府有相當程度的不滿，但因為當時的政治氣氛，或親身經歷 228 事變，使他們避開政治。因為經濟的發展使這些人有新的追求目標。

11.6%，GNP 的成長率也達 7% 左右。但是這一個以發展進口取代工業的政策，由於國內市場狹小，在 1958 年即出現生產過剩的不景氣現象，而面臨困難（劉進慶，1986）。另一方面，美援總署亦於 1956 年之後，逐漸重視經濟發展的項目。1958 年，美國國會批准了“發展貸款基金”及“私人企業辦公室”項目，直接支援台灣的基礎建設及工業發展。同年，國際開發總署向國民黨政府提出了 19 點經濟財政改革計劃，要求台灣開放市場，減少政府對企業的干預，統一匯率，以及提供優良投資等。雖然這一計劃會受到國民黨內部，尤其是軍人，以及既得利益者的反對（Amsden, 1985；Gold, 1986），但這 19 點改革計劃終被採用，而此大大的影響了台灣社會，也使台灣進入出口導向工業化時期，並與世界經濟緊密的結合起來。

由於台灣具備充沛而低廉的勞動力，加上戒嚴令對社會的控制，提供了企業（本地資本與外資）優良的投資環境，使得經濟有很好的發展機會。從 1963 到 1973 年間，工業的年成長率平均達 20%，而經濟成長率平均亦高達 11% 左右。此一時期，台灣靠著低廉的勞動力，吸引外資，生產初級工業產品，出口到世界市場。於是隨著資本主義的發展，一部份人無產化，也有一部份人資產化(bourgeoisization)¹¹。這一部份資產化的人口，成為台灣與世界經濟掛勾的橋樑，也成為 1970 年以後，國民黨政府要積極聯合的對象。

總之，由於美國在地緣政治上的考慮，是要一個政治穩定的臺灣，因此它在軍事與經濟上強烈支持國民黨政府。而對國民黨政府而言，反攻大陸與代表“中國”是其最主要的目的。美國的支持，不只解除了其生存危機，並能對外代表中國，對內採威權統治（美國在政策與軍事上的支持，正如上述），將不合作的勢力剷除，並將地方勢力收編於地方的政治與經濟層次，而排擠於中央層次之外。在外有美國支持，又能代表“中國”的情況下，國民黨政府仍能合理化它對臺灣社會的

¹¹ Wallerstein (1983) 指出，傳統馬克斯主義只注意到資本主義與人口無產化的關係。實際上，資本主義的發展不只附隨著人口的無產化，也跟隨著有資產化的過程。

政治排擠 (political exclusion) 與政治作為的正當性。但一旦美國的支持撤離，國家與社會兩分的矛盾馬上暴露出來，國民黨對內的權力基礎亦由於此一兩分而顯出裂縫，而這正是國民黨政府在 1970 年代面臨的問題。美國的支持對國民黨政府生存的重要性因此是無庸置疑的。正如 Jacoby 所說的：

當然，美國的經濟援助是幫助了大陸人這一少數群體維繫與鞏固其政治的權力。假如沒有外在的支援來澆熄 1950 年代初期通貨膨漲的烈火，及改善台灣人民的物質條件，中華民國是否能夠維持現今的樣子實在令人懷疑。(1966：165)

4. 正當性的危機與向內的強化——1972 之後

美國的支持，使國民黨政府可對外代表中國，對內有機會採正當代措施，尋求社會支持。但正如前所述，代表中國的體制二分了國家與社會，強化了省籍矛盾。在 1970 年前後，美國開始改變其地緣政治的策略，開始接受中共，這使國民黨政府失去了強烈的依靠，其在國際與國內的“正當性”於是出現問題，而國家與社會二分的矛盾亦突顯出來，必須尋求解決。

美國開始改變其對中共的策略起於 1970 年的尼克森政府。在 1971 年，尼克森發表年度外交報告中明白指出，要與中共改善關係以制衡蘇俄。當年，美國務卿季辛吉訪問中國大陸；次年，即 1972 年，尼克森亦訪問中國，並與當時中國總理周恩來共同發表《上海公報》，確切的指出美國承認一個中國政策，並將分段撤退駐台美軍。由於美國改變對國民黨政府的支持，於是在 1971 年 10 月的聯合國大會上，國民黨政府終於被排出聯合國，失去了國際的“正當”地位。接著幾年間，原來與國民黨政府有邦交的國家，亦一一與之斷交。

在失去了外在的支持，而對內又有國家與社會的明顯隔離時，國民黨政府所採的策略是強化對內的正當化，積極尋求社會更大的支持，以維繫其統治。這開啓了國民黨政府“台灣化”與“本土化”的

時期。1972年，蔣經國接任行政院長成為國民黨政府的實際領導人之後，即著手強化向內正當化的努力，在這方面，國民黨政府的正當化主要是針對台灣社會之政治與經濟的精英。在政治精英方面，其作法有：第一，透過增額選舉，增加國會中台灣與海外華僑代表人數；至於大陸代表則不再舉行選舉。第二，在國民黨內部的人事選用上，確立了“啓用青年才俊”的新政策。李煥被任命為組織工作會主任，執行國民黨人事的台灣化。因此，以往甚少採用台籍之中央黨部職位，以及地方黨部主任職位，亦開始啓用台籍人士（陳陽德，1980）；第三，積極吸收台籍黨員新血，而使國民黨在1972年到1976之間，台籍黨員超過全部黨員的半數，成為以台灣人為主體的政黨（見表3）。第四，在國民黨政府的內閣與國民黨的中常會——國民黨的權力核心——增加台籍比例。由表4、5可看出，台灣人的代表在此二機構中比例的增長，主要是在1972年以後才急速上昇的。

這一連串的“台灣化”措施，一方面反應了國民黨政府在失去了國際支持之後，向內（特別是向臺灣社會精英）尋求支持的努力¹²；另方面亦說明了它必需依賴社會的支持，以強化或彌補原先美國扮演的正當化的角色。在這個面向上，台灣的企業或形成中的台灣資產階級，更是國民黨政府要聯合與結合的。

前面說過，由於1960年以後的出口導向經濟，使得台灣的經濟體系與世界市場緊密的結合起來。正如Gold所描述的，“雖然大部份台灣的生產企業是中小型的，但它們本質上已透過合資、貿易關係等而國際化了”（1981：94，重點為筆者所加）。而在台灣的經濟體係裡，大部份的企業却又都是台人所有。以企業的前100大而言，大約有

¹²對於蔣經國的“台灣化”努力，現今有兩個解釋。第一，Walker（1974）認為，由於美、日的台獨運動的昌盛，迫使國民黨政府必須給台人一些政治的權力。第二，田弘茂（Tien，1976）則指出，由於聯合國的排擠國民黨政府以及其後的國際孤立，加上中共的極力統戰，國民黨政府因此必須向社會尋求更強的支持。這兩個解釋當然有部份的道理。但卻並未指出了一個更重要的原因——國民黨政府如今依賴台灣的經濟與世界掛勾，它如今已與台灣經濟合為一體，這正是下文要討論的。

75%~80%左右是台人的企業¹⁶（中華徵信所資料；亦見 Greenhalgh, 1984）。換言之，當國民黨政府失去國際支持之後，台灣與世界的掛勾之處，只剩下經濟與其他非官方活動了，而在經濟領域中，台人企業又占了絕大部份。國民黨政府因此必須依賴台籍資產階級與世界掛勾。1973年，行政院長蔣經國提出的“實質外交”政策即說明了國民黨政府對台灣企業的依靠。他說：

我們認為，在今天這個國際政治中，我們不能孤立，也不能被包圍，所以要衝破外交的包圍，打開孤立的局面。我們的方針就是要不斷的擴充多邊關係……這也是要讓我們的國家能繼續向國際政治中發展。這是一種因應特殊形式的外交方式……因之今天我們的經濟的、文化的、科學的無形外交，比之有形的外交更來的重要……。（1978：33）

台灣的企業現今不只是國民黨政府必須依賴，以與世界發生關係的基礎，而且在70年代，經濟發展本身已逐漸成為國民黨政府統治台灣社會的一個藉以合理化其統治的現象(Amsden, 1985)。它一方面可以展現國民黨統治優於共產中國，另一方面可以穩定政治社會秩序。國民黨政府統治台灣的利益(interest)基礎，因此與企業或資本家要賺錢的利益是一致的。二者的休戚與共，更可由石油危機時國民黨政府的做法看得出來。

當國民黨政府失去外在支持時，第一次石油危機亦在1973年出現，為台灣經濟帶來重大挫折，除了一些經濟穩定措施之外，國民黨政府並於1974年10月下旬分別與各重要工業負責人溝通、舉行座談會，期望能與企業界合作共度經濟危機（見中央日報1974年10月）。除此之外，國民黨政府並宣佈了“十大建設計劃”，期望透過公共建設的推動，一方面解決經濟的危機，另一方面整合(integrate)台灣的石化工業與相關產業，以及鋼鐵工業(劉進慶, 1988: 51)。事後的結果，說

¹⁶中華徵信所的資料是1970年初期的，但這一資料應可解釋1960年代末期的經濟情況。

明了石化工業的確為台灣的重要工業——人纖、紡織、塑膠業——奠定了自給自足的基礎，為 1970 年代後持續的經濟發展貢獻很多。但另一方面，鋼鐵業的投資與整合的效果並不高，即未能自給自足以及帶動國內鋼鐵與工作母機工業（劉進慶，1988：51）。

雖然由於失去外在支持迫使國民黨政府轉向國內的政治與經濟精英尋求更大的支持，但 1972 年，國民黨政府的政治轉型，在面對社會的程度上，仍呈顯相當的自主性，這主要有三個原因：

第一，國營企業占據了各工業的上游，使國民黨政府在某種程度上仍對中下游的民間企業有約制的作用。在台灣的企业結構中，銀行、電力、重化石油、鋼鐵等重要上游資源都在國民黨政府的控制下，而民間的工業則集中在輕工業、石化中下游工業，或消費性的生產工業，這種政府與民間企業間的垂直性分工（劉進慶，1986:66），使得公營企業掌握了台灣企業的生命基幹，也支持了國民黨政府能維持黨對民間企業與對台灣社會的自主地位（Gold, 1981:267）。

第二，台灣的財團基本上仍是中小型的，而且對政治民主的要求並不高。台灣在 1960 年代末期開始出現的企業集團，由於缺乏金融資本的掌握（即無私人銀行），其基本型態因此仍是以家族企業為主的中小型財閥（劉進慶，1988:66）。雖然這些控制前 100 大之企業的企業集團的生產毛額占了 GNP 的 30% 左右，但其資金與原料却必須依賴公營的銀行與上游企業的支持。因此，它們與國民黨政府之間的關係是休戚與共的，而且它們也並未有民主化的要求。以馬克斯的話來說，它們要的是賺錢的機會，而不是統治的權力（Marx, 1974）。

第三，在此時期的台灣，並沒有強勢的政治反對運動逼迫國民黨政府進行改革；相反的，後者仍控制著鎮壓機器（軍隊與警察）並有效地統治著社會。在 1970 年代以前，台灣只出現過一個“流產的”政治反對運動——自由中國組黨運動，但由於它的虛弱以及國民黨政府

的鎮壓¹⁴，使這一運動在其領導人物雷震於1960年9月4日被捕之後，就一蹶不振終至空留紙上聲（Wang, 1988: ch 2；李筱峰, 1987）。因此，在1970年以前，台灣的政治反對者通常都是單打獨鬥，在地方選舉中對國民黨政府構成競爭壓力。但整體而言，由於缺乏有力的運動與組織，因此他們也無法創造壓迫國民黨政府民主改革的壓力。

在國內缺乏有效的壓力，而國外的支持一旦失去，國民黨政府是有機會操作與強化其向內正當化的方向與程度。它局部開放權力結構，但只在一個程度上；它的開放，是向社會的精英，而不是向廣大的民眾。它是在台灣化，但並不是在自由化。這一台灣化的正當化，在實質上呈顯的是國民黨政府進一步的與台灣的經濟和政治精英結合，而不是對社會的大眾。

5. 反對運動與退縮的正當化(backward legitimation)

國民黨政府在1972年以後的向內尋求更大的社會支持，實質上所針對的是政治與經濟的精英。但在政治上與經濟上與本地精英的聯合，產生了兩個問題。

第一，由於1970年代初期大量的吸納本地政治精英進入國民黨的黨務體系與政治體系中，並未伴隨著政治制度上的民主化與自由化的轉變。因此，產生了Huntington(1968)所謂的制度化與政治參與之間的矛盾。由於國會的增額名額有限，以及爲了籠絡地方勢力以正當化其統治，國民黨在選舉時的提名通常是與既有的地方勢力妥協（陳陽德, 1980），只有在很特殊的情況下，才會出現“空降部隊”的提名方

¹⁴有三個結構因素，使自由中國組黨運動無法成爲有力的反對運動。第一，它是都市的精英運動，但在1950年代的台灣，農業生產是主要的。第二，在農村，由於土地改革，使地主消失，國民黨一方面贏得農民支持，另一方面亦利用農會組織農民(Gallin, 1963, 1966; Yang, 1970; Tai, 1974; 湯惠蓀, 1954)。第三，土地改革之後，轉業到都市的地主，由於缺乏市場經營的知識，而無法生存下來(Yang, 1970)，而那些雖生存下來的，基本上又都是靠國民黨政府培養的進口替代工業主(Gold, 1981: 85)，因此並不支持反對運動。這些結構因素使得中國民主黨組黨運動的社會基礎十分虛弱，不堪一擊。

式（如兩個地方派系相持不下時，或國民黨想壓制地方派系時）在這種情況下，一些被國民黨吸納進去的精英由於在黨內無發展的機會，因而脫離國民黨，加入反對運動的陣營。

第二，經濟上，由於二、三十年來的經濟發展雖然使一部份人資產化了，但一大部份人却無產化了，而都市的新興中產階級亦逐漸出現。後兩者在政治與經濟的利益上並未被顧及，而逐漸形成後來反對運動的支持者的來源。從 1950 年代以來，國民黨政府主要是從農業部門擠壓資源到工業部門¹⁵，以加速工業發展¹⁶（見李登輝，1971；Amsden，1985；Gold，1985）。由於對農業資源的擠壓，農家收入因此相對減少，而迫使農村人口大量外移和轉業。依陳玉璽的估計，在 1966 年，年收入在三萬台幣以下的農家所必須繳的稅額，大約是同樣收入之非農家的 4.15 倍（Chen，1981:228）。而在同一時期，每一農家人口的收入，却只有非農人口收入的 70% 不到。這些不利的條件，迫使農村人口大量往都市移動而轉業。初級產業勞動人口因此持續從 1950 年占全部就業人口的 50%，降到 1970 年的 36.7%，以及 1980 年的 19.5%，而第二產業人口則從 16.9%，到 28.0%，昇至 42.4%。商業與服務業

¹⁵1950 或 60 年代，國民黨政府對農業資源擠壓的政策，包括了幾個重要的機制。第一，肥料換穀政策。由於肥料是政府專賣，農民只得以其生產的稻米與其交換。而政府將肥料價格提高，透過不等價交換，將農業資源轉移出來。依 Amsden 的估算，此時期台灣農民購買的肥料價格為日本、美國、以及印度農民所付的四倍（1985: 84）。第二，強制收購稻米，而其價格低於市價約 20~40%。第三，田賦或是他稅目的徵收，而且必須以稻穀繳納。關於國民黨政府之農業政策對農業資源的擠壓，參見李登輝有名的研究（Lee，1971）。

¹⁶1950 年代，以農養工政策裡的進口替代工業中，最著名的例子是紡織業（見劉進慶，1974；林邦充，1969）。在此時期，業者只要有機器，其他的物資，從棉花的進口到布匹的販賣，都由政府負責，這叫“代紡代織”政策。政府付予業者的代價是優厚的加工費，以助其進一步的積累。以 1953 年為例，政府付給業者的加工費就達 1 億 3 千 8 百萬台幣（劉進慶，1974: 332）。到了 1960 年，由於紡織業的不景氣，台灣銀行給予業者優惠長期貸款。在 1959~1965 年之間，台銀對紡織業者共貸出了融資達 346 億台幣之鉅。因此，毛松年指出“由於台銀對紡織業的廣泛業務的介入與巨額投資，兩者形成了生死與共的密切關係……，不管今後紡織業的發展如何，相信台銀將不惜一切予以支援”（引自劉進慶，1974: 37）。這一個例子可以說明國民黨政府與企業的關係。

則從 27%，到 35.3%，昇至 38.1%。工商勞動人口的增加，為後來的反對運動奠定了社會基礎。

的確，現階段的很多有關黨外選民結構的研究裡，都明確的指出了在反對運動的支持者當中，占最大多數的是工人階級、都市小資產階級（即自營作業者），與知識分子（見彭懷恩，1978；林嘉誠，1984；胡佛，游盈隆，1984；Chang（張茂桂），1987；林佳龍，1988）¹⁷。而這三者之間有一隱約的分工。即知識分子為反對運動的領導者與提供策略者，都市小資產階級為其資源的主要貢獻者，至於工人階級則為主要的選民。但這些研究也都一致的指出，這些黨外的支持者當中，很大多數為台籍的。換言之，以社會基礎而言，黨外運動是以台灣人為基礎的中下階級運動，或也可稱之為一個民族的群眾運動（nationalist-popular movement）。而正如拉丁美洲的民族的群眾運動一樣（見 Roxborough, 1979：108），台灣的黨外運動亦具有民族主義，以人民而非階級為訴求以及反對“民族”的敵人的色彩，1979年《美麗島雜誌》的發刊詞寫道：

三十年來，國民黨以禁忌、神話隱蔽我們國家社會的許許多多問題，扼殺了我們的政治生機，阻礙了社會的進步，我們必須澈底從禁忌神話中解脫出來，深入廣泛地反省，挖掘思考我們國家社會的種種問題，這有賴於一個新生代政治運動的蓬勃推展。

《美麗島雜誌》的目標就是要推動新生代政治運動。我們將

¹⁷ 對於黨外的選民的研究，並非所有的研究結果都有一致的結果，因為不同的研究所著重的不只是階級或職業因素，而且還有些研究也著重性別角色。不過，所有的研究都指出了省籍因素的重要性，即支持黨外的主要來自本省人。以下簡述一些研究的結果。林嘉誠(1984)指出支持黨外者，以中等收入和中下收入的為主。胡佛，游盈隆(1984)也指出支持黨外的約有 80% 來自工商機構職員、自營商、營工、農民，以及家庭主婦。丁庭宇(Ting, 1987)也指出，台灣人的工人階級、商人、家庭主婦以及教育程度較低的為黨外的選民基礎。而張茂桂(1987)則指出台籍的勞工、農民，及家庭主婦為黨外的主要支持者。最後，林佳龍(1988)發現支持黨外的，傾向於勞工階級，以及小資產階級。本文接受林佳龍的發現，因為其研究焦點是放在省籍與階級上，而此正是本研究關心的重點。

提供廣大園地給所有不願意讓禁忌神話權勢束縛，而願意站在自己的土地上講話的同胞，共同來耕耘這美麗之島。

讓我們共同來深深挖掘我們自己的土地，期待一個豐收的明天——自由民主的花朵開遍美麗島！

這樣的以本土意識及中下階級為社會基礎的政治反對運動，在1970年代中期以後出現，並在選舉中對國民黨造成強大的壓力，而終至導致了國民黨政府的鎮壓，以及其在1980年代初期的退縮正當化措施。但到底是什麼因素，使國民黨政府對反對運動採取鎮壓手段？有兩個原因可以說明。

第一，反對運動人士在選舉上，開始對國民黨構成集體的壓力。1977年的省議員與縣市長選舉，反對人士開始有跨越過去單打獨鬥而聯合起來的趨勢；更由於這次的選舉，爆發了自1947年2月28日以來的首次街頭暴動事件——中壢事件，這一事件及選舉的結果，代表了台灣現代歷史的一個分水嶺。正如Gold說的，中壢事件是“一個歷史階段的完結”與“一個新紀元的開始”，是國家引導的經濟發展過程中所衍生出來的社會力量，將其累積的沮喪針對國家的壓迫一併爆發為行動的結果(1986:3)。而接下來，1978年的中央民意代表大選，黨外正式開始組織化，而形成一種“類似政黨”(semi-party)的態勢了(Wang, 1988:132-137)，這給國民黨極大的壓力。

第二，反對人士的組織化，對國民黨政府造成威脅。正如Tilly所言，選舉對集體行動而言有“雨傘作用”(umbrella effect，即保護作用)。因為選舉期間給予選舉團體存在的合法性(legality)，且提供它們集體行動的機會，而這些行動却未必完全與選舉有關(1978:167)。台灣的反對人士的集結與組織化，都是圍繞在選舉的活動上。而其言論與政策，也大都是在選舉期間提出來的，因為這些言論在平時戒嚴體制中是不被容許，如住民自決，組織政黨等（台灣的人稱此時期為民主假期）。

由於1977年選舉的關係，黨外候選人在1978年的選舉首度全省

聯合。1979年，黨外開始走群眾動員路線，而動員也不再以選舉期間為主。1979年5月，黨外人士聯合成立了美麗島雜誌社，建立了黨外反對運動的決策和指揮中心，並迅速的在全省設立了13個地方分處。依《美麗島雜誌》的發行人與黨外運動主要領導人之一的黃信介在1980年美麗島事件大審中的陳述，建立分處“並不是爲了推銷雜誌，而是爲了發展組織與尋求支持”（中國時報，1980年3月18日）。而美麗島雜誌社的總經理施明德亦指出美麗島雜誌社的組織方式是“爲了組一個沒有名稱的政黨”（同上，亦見施明德，1988:42）。這一連串的從集結、組織化、到動員群眾，在國民黨政府統治台灣的期間是未曾發生過的。而這之所以會對國民黨政府造成威脅感，可能是因爲它是一個以台灣人的中下階級爲主，追求住民自決的反對運動，而國民黨政府却是一個以外省人爲主要統治者，聯合台灣社會的政治經濟精英所形成的政體。

在1979年12月10日，由於黨外人士在高雄舉辦的世界人權日遊行演變成高雄事件，國民黨政府逮捕了幾乎所有當時反對運動的領導人物，將之投獄。從此，國民黨政府進入退縮正當化的階段，直到1986年。

所謂退縮的正當化是指國民黨政府非但不承認新崛起的社會力量及其要求，反而去壓抑與反擊，並爲了合理化它對新興社會力量的壓迫，進一步的強化與尋求它原支持著的認可與支持。這一退縮的正當化措施，基本上包含了三個面向：第一，強化與地方派系的關係。在鎮壓之後的1980年恢復全國大選，國民黨並提名財閥級的地方勢力，期透過選舉的勝利以合理化其統治和對反對人士的鎮壓。第二，強化與國際和國內資本家的關係，企圖透過國際化與自由化的經濟策略，創造新的經濟景氣，並由此合理化其對反對運動的鎮壓。1981年，趙耀東被任命爲經濟部長，主要就在推動國際化與自由化的措施，以改造台灣經濟體系，加速工業昇級。第三，在此時期，軍人力量高漲，以維繫社會的穩定和經濟的成長。1980年以後一直到1983年，國防部

總政治作戰部主任王昇的勢力高漲，其所主持之“劉少康辦公室”成爲國民黨政府之決策中心（若林正丈，1988:68；南民，1987）。

1980年代初期的國民黨政府與 O'Donnell 所描述的拉丁美洲之“官僚威權政體” (bureaucratic authoritarian regime) 有些類似。第一，二者都對前期的群眾運動採取鎮壓手段；第二，二者都以軍事武力爲基礎，發展偏向正統(orthodox)的經濟政策，走國際化與自由化的經濟發展策略；第三，二者都強化與國際和國內資本的關係，一方面發展經濟，另方面期望透過經濟的發展，合理化其對群眾運動的鎮壓；第四，二者都相當依賴技術官僚的理性，以爲只要有“正確”的經濟政策，經濟發展的問題就可解決（見 O'Donnell, 1973, 1979）。不過，國民黨政府與拉丁美洲的官僚威權政體之間仍有些不同。第一，前期的經濟發展在拉丁美洲是失敗的，因此群眾運動有機會大量動員，給軍人鎮壓的藉口；而在台灣，經濟並未失敗，因此群眾運動的要求並不是經濟的而是政治的。由此，台灣的群眾運動無法大量動員，對國家的生存並不會造成嚴重威脅。第二，因爲前期的群眾運動在台灣並不像拉丁美洲那麼強，因此軍事鎮壓的強度亦沒有拉丁美洲那麼慘烈。第三，台灣的採行正統經濟策略也並非如拉丁美洲社會因前期經濟失敗，而期透過與國際資本的合作，提昇經濟發展。相反的，台灣的採取國際化，是因爲見到現行簡單加工的工業化，在國際經濟中將失去競爭力¹⁸（由於中國大陸與東南亞各國相繼採行簡單加工工業化策略），所以必需尋求解決。這一國際化政策因此一方面是防衛性的，另方面亦是爲了深化(deepen)台灣現階段的工業體系，以期能維持前一階段以來的經濟成長。

¹⁸台灣企業一直是以簡單加工，勞力技術密集的生產品型爲主。這一型態的生產品型依賴的是低工資、小資本和高污染。前二者，台灣已失去了這一競爭力，而後者也由於台灣的環保運動的崛起，使高污染企業面臨壓力。另一方面，台灣企業規模的虛弱，亦可以工廠的雇用人數來說明。在1980年，雇用4人以下的占所有企業的73%，20人以下的占了95%。即，雇用20人以上的企業，只占全部台灣企業的5%而已（見 Gates, 1980）。

簡言之，國民黨政府在 1972 年以後，極力向台灣社會尋求支持，而其對象主要是社會的政治與經濟精英。1970 年代中期以後，黨外運動這個民族群眾運動開始向國民黨政府及其聯合體挑戰，但它沒多久就被鎮壓。但為什麼國民黨政府不將黨外運動納入體制，特別是在 1978 年底，美國宣佈與中共建交之後，當國民黨政府更需與臺灣社會結合之時，却將之鎮壓，並逮捕反對人物入獄？對於此一問題，可能的一個解釋是：由於 1970 年美國政府對中共政策的改變，以及 1970 年底的退出聯合國和接下來一連串的斷交，使得國民黨政府強化了與臺灣政經精英的關係。因此，在 1978 年底，美國宣佈與中共建交之時，國民黨政府對內的強化正當性已到一個地步。而且由於經濟情況的良好，加上社會上除了黨外運動之外，並無其他反對的聲音，所以國民黨政府在面對中美斷交時，並不吸納反對運動，反而予以鎮壓。但必須注意的是，在鎮壓的同時，國民黨政府更加的強化它與支持它的政經精英的關係，以合理化其作為。這也就是本文所說的退縮正當化。換言之，由於有 1972 年以後向內強化其正當性的作為，所以 1978 年中美的斷交，並未造成國民黨政府因此也將黨外吸納入體制之內，以強化它與臺灣社會的關係。因為它已強化了與之合作之政經精英的關係，黨外運動對它而言，是擾亂正當秩序的源頭。國民黨政府對黨外反對運動的鎮壓及強化與政經精英的結合是不進反退的策略，而這一退縮正當化措施在 1980 年代初期開始出現裂痕。

6. 退縮正當化的危機與向下的轉化

國民黨政府在 1980 年代面臨了兩個正當性危機，而促使其政權開始轉化：一個是退縮正當化聯合 (coalition) 中，國內資本的不投資；另一個則是國民黨政府在 1983 年以後，民間社會不斷湧現社會運動，挑戰國民黨政府的權威及其聯合體。

前面提過，國民黨政府在 1980 年代的退縮正當化是期望透過與國際和國內資本加強關係，創造景氣並提昇台灣的工業水平，以合理化

其對反對運動人士的鎮壓。但國民黨政府的企圖並未成功。因為台灣的投資率從 1980 年以後，不昇反降。在 1982 年，台灣的投資率是 25.2%，一直持續滑落到 1986 年的 16.3%。但國內的儲蓄率却都一直維持在 30% 上下，而在 1986 年甚至高達 37.5%。換言之，民間資本寧願儲蓄也不願投資。¹⁹

台灣本地資本的“投資罷工”(investment strike)是國民黨政府必須去面對與解決的。因為正如 Block(1977)說的，資本主義國家(capitalist state)的統治者的利益(interest)是在統治，而其統治的經濟與政治基礎是來自一個健康的經濟環境。因此統治者必須想盡各種辦法維持經濟景氣，以維持其利益。但對國民黨政府而言，除對經濟的依賴外，它還有歷史以及意識形態上的包袱。即以台灣的經濟發展來合理化其統治，以及證明它優於共產中國，因此假如資本家不投資，後者的正當性將會發生危機。

國民黨政府在 80 年代面臨的第二個正當性危機，是來自政府外部的民間社會對其權威的挑戰。而其強度與頻率是臺灣社會前所未見的。這種來自民間社會的挑戰主要來自原先的反對運動以及新興的社會運動。

首先，黨外反對運動於 1980 以及 1981 年的兩次選舉之後，再度崛起，成為國民黨的一個組織化的競爭者。反對運動者在 80 年代的選

¹⁹1980 年代初期台灣民間投資意願低落的成因，並非本文所能回答的。它可能同時包含了經濟政治及行政效率等的問題。劉進慶曾指出，民間資本的不投資，主要的原因並非來自經濟因素。因為，第一，國際景氣的低迷是發生在 1979 到 1982 年，而在 1983 年後則從低迷恢復，但台灣並未因此投資增加。第二，在投資風險上，由於國內科技產品的開發都是由政府部門投資，然後轉移產品至民間，因此民間擔負開發新產品的風險也相對減少。所以投資風險不應是投資意願低的原因。第三，在財力上，國民黨政府給予民營企業相當特惠的條件，資金週轉亦不應是重要問題。這些景氣、風險、與資金的經濟因素都不足以解釋資本家不願投資的原因，剩下的可能只有非經濟性的政治因素——即資本家對現行政治體制是否能維持政治社會秩序並不信任(1988:101-105)。但這只是一種可能的解釋方式，而不能排斥效率或行政可能導致的問題。然而不論如何，由於民間投資的不足，可能影響經濟的進一步發展，而這給國民黨政府帶來很大的壓力。

舉的得票率，大致維持在 20~30% 之間。換言之，即使國民黨政府在 1979 年大量逮捕了反對運動人士，並以叛亂的罪名將一部份領導人送入監獄，但社會仍有一部份人認為黨外的反對運動是應被支持的。即，黨外運動已有一部份固定的選民與支持者，不會因政府的鎮壓而消失。黨外運動在 80 年代因此已成為一個政治的力量²⁰。但這股力量却是被排除於既存的政治體制之外的。

一般而言，1980 年代的反對運動與 1970 年代末期的黨外運動一樣，都是以台灣人的中產階級為首，以小資產階級和工人階級為支持者的政治運動。而二者最大的不同，是在 1980 年代，大量的黨外雜誌出現，吸收了一大批知識分子進入反對運動。這批人後來形成黨外運動中一股新的勢力，主張要以理念、紀律，與社會的動員為吸引黨外群眾的綱領，而要割捨傳統反對運動中公職掛帥的山頭主義（見陳忠信，1985）。1983 年之後，黨外運動出現了，“選舉—議會路線”，與“抗爭—群眾運動”的分裂。後者積極佈署走上街頭，發動群眾運動，以期透過體制外的社會政治運動的力量，來壓迫國民黨政府改革。這般群眾運動的先鋒隊，成為國民黨政府統治的挑戰者。

其次，新興的社會運動，在 1983 年以後大量出現，直接與間接的挑戰國民黨政府的權威。根據一項統計，從 1983 年到 1987 年，總共就發生了一千五百餘件人民集體行動的抗爭（朱雲漢，1988）而且根據警政署的統計，光是在 1986 年一年之內，就有一千二百餘件大小不等的街頭抗議活動，總共動員了約 96305 人次。

以反污染的自力救濟集體行動為例，蕭新煌(1988)指出，污染社區之民眾通常都會先尋求公力救濟，而後發現官方不能解決他們的問題

²⁰根據作者正式與非正式對黨外運動人士之訪談所得之資料，此二次選舉的得到支持，給予黨外人士的激勵是非常強的。一位受訪者指出，在 70 年代以前，台灣社會歧視政治犯以及其家屬。但在 80 年代，透過了這兩次的選舉，讓黨外人士覺得成為政治犯的家屬不再是羞恥，而是光榮。他說“這兩次選舉的結果已宣告國民黨的司法是不公正的”。很多研究黨外運動的作品亦指出了此一現象（見李筱峰，1987；若林正文，1988）。

之後，才尋求衝突程度較高的自力救濟手段。換言之，只有公權力的管道不暢通時，自力救濟的手段才派上用場，假如蕭新煌的發現是正確而且可以推及其他類似的集體行動的話，那麼 1983 年以後大量自力救濟與集體行動的出現，乃意味著公權力的喪失，或民眾對國民黨政府的不再信任。當時仍是行政院政務委員的李登輝即認為這一現象是“公權力的危機”，他指出：

政府在本質上就是公法人……老百姓也希望政府能有效的面對問題，執行公務，可是今天，政府並沒有足夠的能力去推動工作，以至於公權力不被信任，公信譽無法建立。（摘自《時報雜誌》，1983 年 2 月 6 日）

蕭新煌的研究同時指出，反污染自力救濟的組織化，開始是從以地方為主，到後來互相學習，以致於有“跨地區性組織”出現，不但整合地方性的力量，並透過一些組織提昇地方性的事務到全國性的反污染事件(1988:145)。換言之，到了 1985 年的鹿港杜邦事件以後，地方與全國性的聯合抗爭已開始發生，而且反對運動人士也由此開始介入這些地方性和本質上非政治性的抗爭。也就是說，反污染的自力救濟集體行動，在 1985 年之後與反對運動開始有些關聯，雖然運動的主體仍然是在地方的本身（蕭新煌，1988:146）。而這樣的一個結論基本上仍可以推及台灣 80 年代所發生的其他類型的集體行動上。

但不論如何，台灣社會在 80 年代是十分不同於以前的情況。在以前，民間社會不敢面對國家的權威，而 1983 年之後，民間社會不再懼怕國家的權威。在以前，隨意的集會遊行可能被監禁，在 80 年代，雖然這一可能性仍在，但社會不再駭怕。Gold(1986)因此稱台灣的民間社會已蘇醒了，台灣的學者則稱此現象為人民對政府的“信心危機”或“公權力危機”（張忠棟，1985）；而以韋伯的話來說，台灣的社會開始有自主的跡象，它已“解咒”（disenchanted），已不再為國家全面宰制了，而且還反過來挑戰其權威。

為了解決國內資本不投資的危機，國民黨政府於 1985 年 5 月 7 日

組成了一個臨時性的經濟改革委員會，對不合時宜的規章、制度，和法規等予以全盤的檢查，希望透過制度上的改進建議，修改制度，吸引投資提昇經濟發展水準。這一委員會包括重要政府官員、學者，以及大資本家如王永慶、辜振甫等。

至於對黨外運動以及各類的社會運動，國民黨政府於1986年3月，國民黨十三中全會之後，即已著手計劃各種改革。4月，一個由12人組成的改革小組成立，研商改革的可能性。6月，這一小組提出了六點改革建議，包括：一，充實中央民意代表機關；二，地方自治法治化；三，制定國家安全法令；四，民間團體組織許可制度；五，強化社會治安；六，黨務革新等六個議題，這六點實包括取消戒嚴，允許其他政黨成立，國會改選等問題。這些方案的提出，意味著國民黨政府一方面要強化內部的組織，另一方面要將社會衝突予以制度化和法規化。換言之，它要將反對的力量吸納入政治體制之內，另一方面要強化各種法規制度，以維繫政治社會的秩序。因此，從另一角度而言，黨外運動人士在9月成立民主進步黨可能只是強化與加速了這一改革的趨勢。或者，我們甚至可以大膽的假定，黨外運動成立民主進步黨可能也是由於這些改革法案的提出，而加速步調的。

但不論如何，國民黨政府在1986年4月以後，即已著手要吸納社會的不同聲音與利益到政治體系裡面了。換言之，與1972年的台灣化不同，那個時期的政治轉型是針對台灣的“才俊”，而這次是要吸納由下而來的不同利益與聲音，要將衝突加以制度化。因為造成這次國民黨正當化危機的，不只是原來其支持者，而且也包括了來自民間的社會運動。因此，國民黨政府強化其正當性的作法，不只包括了資本家（透過經濟改革委員會），而且也期吸納來自民間的權力進入體制。

7. 兩次政治轉型的比較：反對運動的角色

當我們把國民黨政府在1972年與1986年的兩次轉型的歷史背景拿來作一比較，最突出的不同因素是：前者的主要壓力來自外在的國

際環境，而後者則來自政權本身以及社會的壓力。由於國民黨政府從 1950 年代以後，長期依賴美國在國際政治上及經濟上的支持，以維持其正當性，因此 1970 年之後失去美國與國際的關係，使其必須強化與台灣社會的關聯。但由於那時台灣社會並無自發的力量與強烈的民主運動，國民黨政府因此能一步步的按照自己的設計以與台灣本土的政經精英結合。由於缺乏民主運動的推力，國民黨政府的台灣化只是在強化其正當性（透過與本土精英的結合），而缺乏民主化與自由化的傾向。

從這角度而言，黨外運動是國民黨政府政治自由化的一個不可或缺的因素。它是由社會而來的對政治民主的要求，這使得國民黨政府必須去面對。反對運動在 1977 年以後不斷的給予國民黨競選上的壓力，而且在 1980 年代不斷的壓迫國民黨政府朝向更民主化的方向轉變。

但承認黨外運動之對國民黨政府自由化的貢獻，並不意謂黨外運動是政治自由化的“唯一”因素。事實上，正如 1979 年一樣，國民黨政府仍緊緊的掌握了鎮壓機器的軍隊與警察，它仍可能在 1986 年像高雄事件般的鎮壓黨外反對者組黨。而黨外本身的動員能力與受社會支持的程度，如表 6 所示，1977 年之後，其得票率並未顯著增加。因此，它並不足以構成“導致”政治自由化的主要因素。黨外運動對國民黨政府構成壓力，必須有其他因素互相配合才可能。

表 6 黨外在 1980 年代選舉的得票率

年 度	1980	1981	1983	1985
得票率(%)	27.9*	29.7**	29.3*	28.5*

* 為立法委員

** 為省市議員

資料來源：盛杏浚，1985：12-13, 161

這些其他的因素，主要有兩個：一個是國民黨政府本身退縮正當化的困境；另一則是民間社會的崛起，透過不同形式的社會運動，挑戰國民黨政府的權威。我們可以把這兩個因素拿來與 1979 年時期的黨外運動比較，以突顯其重要性。在 1979 年，國民黨政府所面對的社會挑戰力量只有黨外運動而已；它既沒遭遇到正當化的困難，也沒受到社會其他力量的挑戰。此外，在 1978 年，國民黨政府創下了歷年來最高的經濟成長紀錄的 13.8%。在這情況下，社會並未有其他不滿的聲音出現。國民黨政府因此可能認為鎮壓反對運動（如美麗島事件）是會得到社會支持的。

但在 1986 年的國民黨政府，則沒有 1979 年時那樣的高高在上的權威，它的權威已不被信任而發生危機，此又反過來更強化了黨外運動以及各類型的社會運動。國民黨政府因此面對著來自民間社會的巨大壓力。當國民黨政府權威虛化，而又有來自民間社會的壓力時，它其實沒有太大的選擇空間。它當然仍有鎮壓來自社會之挑戰的實力，但 1979 年鎮壓黨外運動的例子顯示，鎮壓並不會使反對運動消失或瓦解，而徒然的增加社會的不安，使社會與國家兩極化，嚇跑資本家，且損害國際形象。相反的，適度的開放權力給社會，承認黨外組黨，不只可以把反對運動的力量與民間社會的要求納入正式政治體系的運作之中，還可進一步的深化政體的正當性到社會的角落。與鎮壓比起來，這應是一個比較“理性”的抉擇。以 Dahl(1976)的話來說，國民黨政府已經明白它採取鎮壓手段的代價將比容忍大太多了。

很多學者，如周陽山與 Nathan (1988)，認為國民黨政府的轉型，主要是由於蔣經國一手造成的。這種說法自有它一定程度的道理，但却十分簡化。因為假如要把 1972 年與 1986 年的兩次轉型都歸諸於蔣氏一人的貢獻，那麼同樣的我們似乎也可以把 1979 年國民黨政府對黨外運動的鎮壓及其後續的退縮正當化都歸因於他。這樣，把歷史的轉變化約為歷史人物的決定，忽略了結構因素對歷史人物的影響。本文的兩個政治轉型的例子，再加上 1979 年的美麗島事件，一方面正好

是點出了蔣經國雖然可能是國民黨政府在這段歷史期間使國民黨向內及向下正當化的負責人；但另一方面透過歷史的比較，本文正好也指出他的“不重要性”——一些結構的因素可能是更重要的使政治轉型的原因。從這一角度而言，蔣經國所扮演的角色，有如鐵軌的轉轍器，它把來自結構的擠壓力量疏導到一個繼續前進的方向，而不致使火車脫軌翻覆。^①

8. 結論：國民黨政府向下正當化的可能問題

本文要探討的問題是：為什麼國民黨政府在 1972 年與 1986 年會出現政治轉型，而且一次是台灣化，另一次則是自由化？以及黨外運動在政治轉型中，扮演著什麼角色？本文指出，由於 1950 到 1970 年，國民黨政府強烈的依賴美國支持，因此一旦在 1970 年左右失去外在的支持，它必須強化與社會的關係。這次的轉型是由外而內的尋求正當化。而在 1986 年，由於國民黨政府面對正當性的危機，以及來自民間社會的挑戰，使得它要尋求向下的正當化，以期得到來自社會支持，因此，1986 年的政治轉型是由上而下的尋求正當化。透過了 1972 與 1986 年兩次轉型的比較，本文指出黨外運動是國民黨政府朝向自由化的不可或缺的因素，雖然它不是唯一的構成原因。

從 1986 年底開始，國民黨政府朝向自由化之路前進。但在它要往下尋求正當化的歷史過程中，一些對立的結構性力量，正使它處於被拉扯的情境。這些結構性的對立力量至少有下列幾個。第一，向下的正當化意謂著國民黨政權要面對台灣的整個社會，它意謂著國民黨政府開始必需反映台灣社會不同階層的民意，這使它的台灣化必須愈加的深化。換言之，當國民黨政府愈來愈能反映臺灣本土的利益時，它

^①此句引自韋伯對觀念(ideas)在歷史過程中的作用的描述。此句全文如下：

“不是理念，而是物質與理想的利益，直接駕馭人類的行動。然而經常的，那由理念所創造的世界圖像(world images)，正像鐵路的轉轍器，決定了利益所推動的行動所走的軌道。”(Weber 1946: 280)

的實質獨立之傾向也將愈濃，而代表中國的意味也就愈淡。但國民黨內部那些自稱代表中國的老民意代表、以及由於大中國意識形態的作用使然的高級官吏，對這樣逐漸走向實質台獨的方向，在利益與意識形態上都無法認可。這種代表臺灣利益與代表中國二者之間的拉扯，可籠統的稱之為國民黨內部的“統獨之爭”。

第二，國民黨政府內部的“統獨之爭”影響到它與社會的統獨之爭。新成立的民主進步黨以及台灣其他社會運動要求國民黨政府必須加速向下的正當化，多照顧台灣社會的民主要求；另一方面國民黨政府內部的保守力量又試圖抑制國民黨政府的台灣化過於快速發展。這一向下正當化的快與慢，正是國民黨內部與它和民進黨及社會之間的拉扯。

第三，國民黨政府的向下正當化會遇到上層精英的抗拒。爲了尋求民間社會的支持，國民黨不能赤裸裸的只支持資本案，而不對來自群眾運動對環保、工作環境等改善的要求予以回應。一旦支持這些來自群眾的要求，資本案必須付出更大的成本改善設備和環境。而這會使得資本案運用“投資罷工”的權利威脅國民黨政府。國民黨政府因此也在向下正當化與資方罷工的結構性力量之間被撕扯！

國民黨政府正這樣被很多結構性的力量拉扯，且仍未能把這些不同力量的衝突予以制度化。以 Gramsci 的話來說，這是一個舊的權威已然瓦解，而新的權威仍未建立的時期(Gramsci, 1973)。我們無法預知臺灣的政治是否會繼續的民主化，因爲結構性力量之間仍在拉扯；而在未有新的平衡與制度化之前，往回走仍有其可能。在台灣的民間社會的弱勢群體只在萌芽而未完全自主的歷史時刻，國民黨政府此時期的向下正當化是要吸納這些可能在未來造成衝擊的力量；但一個更民主的社會，却不只是要由上而下的正當化，更重要的是民間社會的自主與自覺，以造成由下而上的正當性。而這一可能性仍未出現在 80 年代的台灣社會。

參考書目

- 朱雲漢 (1988) 〈從總體社會結構的變遷看自力救濟街頭運動的湧現〉, 明德基金會
- 李筱峰 (1986) 《台灣戰後初期的民意代表》, 台北: 自立晚報社
—— (1986 b) 〈知識份子與政治革新運動〉, 中國論壇, 23 (1)
—— (1987) 《台灣民主運動四十年》, 台北: 自立晚報社
- 李登輝 (1980) 《台灣農業發展的經濟分析》, 台北: 聯經
- 林吉朗 (1981) 〈中國國民黨輔選政策之研究〉, 政治作戰學校碩士論文
- 林邦充 (1969) 〈台灣棉紡織工業發展之研究〉, 《台銀季刊》, 20 (2)
- 林佳龍 (1988) 〈國民黨與民進黨的群眾基礎: 台灣選民政黨支持的比較分析〉, 台大碩士論文
- 林嘉誠 (1984) 〈72 年選舉行為研究〉, 《政治學報》, 10(12): 123-90
- 若林正文 (1988) 〈政治體制的轉換點〉, 若林正文編, 《中日會診台灣: 轉型期的政治》, 台北, 故鄉出版社
- 胡 佛, 游盈隆 (1984) 〈選民的政黨選擇: 態度取向及個人背景分析〉, 《政治學報》, no.12
- 胡 佛, 梁雙蓮編 (1986) 《1985 年台灣政治批判: 信心危機》, 台北, 敦理
- 南民 (1987) 《國民黨無望論》, 台北, 台灣文藝出版社
- 施明德 (1988) 《施明德的 political 遺囑》, 台北, 前衛
- 姚嘉文 (1975) 〈186:1 的差異: 高普考還要論省籍嗎?〉《台灣政論》, 第二期
- 陳誠 (1961) 《台灣土地改革紀要》, 台北, 中華書局
- 陳忠信 (1986) 〈台灣黨外民主運動的分析〉, 未刊手稿
- 陳陽德 (1980) 《台灣地方民選領導人物的變動》, 台北, 四季
- 黃信介 (1979) 〈發行人的話〉, 《美麗島雜誌》, no.1
- 許嘉猷 (1987) 〈台灣的階級結構〉, 《中國社會學刊》, no.1

- 盛杏浚 (1985) 《透視國民黨與黨外的競爭》，台北，風雲
- 湯蕙蓀 (1954) 《自由中國之土地改革》，台北
- 彭懷恩 (1978) 〈那些人投黨外的票〉，收於連和、秦石編，《選舉、選舉》——(1984) 《朝向高層之路》，台北，風雲
- 蔣中正 (1984) 《先總統蔣公全集》，第二冊，張其昀編，台北
- 蔣經國 (1984, 1985) 《蔣總統言論集》，台北
- 趙既昌 (1985) 《美援的運用》，台北，聯經
- 鄭 梓 (1985) 《本土精英與議會政治》，台中
- 鄭牧心 (1987) 《台灣議會政治四十年》，台北，自立晚報社
- 劉進慶 (1988) 〈轉型期的經濟〉，若林正丈編，《中日會診台灣》，台北，故鄉
- 劉進慶 (1974) 〈國民黨官僚資本在臺灣的擴張〉，《臺灣人民》，no.9
- 蕭新煌 (1988) 《七〇年代反污染自力救濟的結構與過程分析》，行政院環保署
- Amsden, Alice, (1979), "Taiwan's Economic History," *Modern China*, 5: 3 (July), 341-380.
- (1985), "The State and Taiwan's Economic Development," in Peter Evans, et.al. (eds.) *Bringing the State Back In*, pp. 78-106, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ballantine, Joseph, (1952) *Formosa: A Problem for U.S. Foreign Policy*, Washington D.C.: The Brookings Institute.
- Block, Fred, (1977) "The Ruling Class Does Not Rule," *Socialist Revolution*, 33: 6-28.
- Cardoso, F. H., (1986) "Entrepreneurs and the Transition Process: the Brazilian Case," in G. O'Donnell, et.al. *The Transition of Authoritarian Rule*, Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- Chang, M.K. Micheal, (1987) "The Socio-demographic Profiles of

- Different Party Identifications in Taiwan,” Paper presented in the International Conference on Taiwan ROC: A Newly Industrialized Society. National Taiwan University, Sept. 3-9. 1987.
- Chang, Parry H., (1984) “Taiwan in 1983: Setting the Stage for Power Transition,” *Asian Survey*, 24: 2, 122-126.
- Chen, Yu-Hsi, (1981) *Dependent Development and Its Sociopolitical Consequences: A Case study of Taiwan*, Ph.D. Dissertation. University of Hawaii.
- Chiou, C.L., (1986) “Politics of Alienation and Polarization: Taiwan’s Tangwai in the 1980 s,” *Bulletin of Concerned Asian Scholars*, 18:3, 16-28.
- Chou, Yangsun and Andrew Nathan, (1987) “Democratizing Transition in Taiwan,” *Asian Survey*, 27:3 (March), 277-299.
- Cole, Allen, (1967) “Political Roles of Taiwanese Enterprisers,” *Asian Survey*, 7:9, 645-54.
- Cooper, John, (1981) “Political Development in Taiwan,” in James C. Hsiung, ed. *The Taiwan Experience, 1950-1980*, pp. 359-374, N. Y.: Praeger.
- and George Chen, (1984) *Taiwan’s Election*, Baltimore, MD: University of Maryland.
- (1987) “Taiwan In 1986: Back on Top Again,” *Asian Survey*, 27: 1, 81-91.
- Dahl, Robert, (1977) “Governments and Oppositions”, in Fred Greenstein and Nelson Polish, eds. *Handbooks of Political Science*. Vol.3, Mass: Readings.
- Gallin, Bernard, (1963) “Land Reform in Taiwan: Its Effect on Rural Social Organization and Leadership,” *Human Organization*, 22: 2, 109-112.

- (1966) *Hsin Hsing: A Chinese Village in Change*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Gate, Hill, (1980) "Ethnicity and Social Class," in Emily Ahern and Hill Gate. eds. *The Anthropology of Taiwanese Society*, Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- Glass, Shephard, (1963) "Some Aspects of Formosa's Economic Growth," In Mark Mancall. ed. *Formosa Today*, NY: Praeger.
- Gold, Thomas, (1981) "Dependent Development in Taiwan", Ph.D. Dissertation, Harvard University.
- (1986) *State and Society in the Taiwan Miracle*, N.Y.
- Gramsci, Antonio, (1973) *Letters From Prison*, N.Y.
- Greenhalgh, Susan, (1984) "Networks and Their Nodes: Urban Society on Taiwan," *The China Quarterly*, No. 99.
- Gurtov, M, (1967) "Recent Development on Formosa," *The China Quarterly*, 31 (July-Sept), 59-95.
- Habermas, Jürgen, (1975) *Legitimation Crisis*, Boston: Beacon.
- Ho, Samuel, (1978) *Economic Development in Taiwan, 1860-1970*, New Heaven: Yale University. Press.
- Hsiung, James C, (1986) "Taiwan In 1985: Scandles and Setbacks," *Asian Survey*, 26: 1 (Jan), 93-101.
- Huntington, S., (1968) *Political Order in Changing Societies*, New Heven: Yale University Press.
- Israel, John, (1964) "Politics on Formosa," In Mark Mancall, ed. *Formosa Today*, NY: Praeger.
- Jacobs, Bruc, (1971) "Recent Leadership and Political trends in Taiwan," *China Quarterly*, 45 (Jan/Mar), 129-1145.
- (1978), "Paradoxes in the Politics of Taiwan", *Politics (Australia)*, 13: 2, 39-47.

- (1981) “Political Opposition and Taiwan’s Political Future,”
Australian Journal of Chinese Affairs, 6 (Jan), 22-44.
- Jacoby, Neil, (1966) *U.S. Aid to Taiwan*, N.Y. Prager.
- Kerr, George, (1965) *Formosa Betrayed*, Boston: The Riverside Press.
- Lai, Jeh-hang, et. al, (1987) *A Tragic Beginning: the February 28, 1947 Uprising in Taiwan*, (Forthcoming)
- Lee, Teng Hui, (1971) *Intersectoral Capital Flow in the Economic Development of Taiwan, 1895-1960*, Ithaca: Cornell University Press.
- Lerman, Arthur J., (1977) “National Elite and Local Politician in Taiwan,” *American Political Science Review*, 71:4, 1406-22.
- Lipset, Seymour M., (1963) *Political Man*, NY: Doubledays.
- Mancall, Mark. ed., (1963) “Introduction,” In Mark Mancall, ed., *Formosa Today*, NY: Praeger.
- Marshall. T.H, (1968) *Class, Citizenship, and Social Development*, NY: Doubleday.
- Marx, Karl, (1977) *Capital*, Vol.1, N.Y.: Vintage.
- (1974) *The Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte*, N.Y. : Vintage.
- Mendel, Douglas, (1970) *The Politics of Formosan Nationalism*, Berkeley: U.C. Press.
- O'Connor, James, (1973) *The Fiscal Crisis of the State*, NY: St. Martin's Press.
- O'Donnell, Guillermo, (1973) *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism*, Berkeley: Institute of International Studies, University of California.
- (1979) “Tensions in the B-A State and the Question of Democracy”, In David Collier. ed., *The New Authoritarianism in Latin*

- America*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- and Philippe Schmitter. (1986) “Tentative Conclusions about Uncertain Democratizations,” In G.O'Donnell, et.al., eds. *Transitions from Authoritarian Rule*, Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- Offe, Claus, (1984) *Contradictions of the Welfare State*, Cambridge, Mass: MIT Press.
- Przeworski, Adam, (1986) “Some Problems In the Study of the Transition to Democracy,” In G. O'Donnell, et.al., *Transitions from Authoritarian Rule*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Rankin, Karl Lott, (1964) *China Assignment*, Seattle: University of Washington Press.
- Roxborough, Ian, (1979) *Theories of Underdevelopment*, London: Macmillan.
- Simon, Denis F., (1980) “Taiwan, Technology Transfer, and Transnationalism: The Political Management of Dependency”, Ph.D. Dissertation, University of California, Berkeley.
- Skocpol, Theda, (1979) *States and Social Revolutions*. Cambridge University Press.
- Stinchcombe, Arthur L., (1968) *Constructing Social Theories*, NY: Harcourt Brace.
- Tai, Hung-chao, (1970) “The Koumintang and Modernization in Taiwan”, in Samuel Huntington and Clement Moore, eds. *Authoritarian Politics in Modern Society*, NY: Basic Books.
- Taiwan Statistical Data Book*, 1985, Taipei: Council for Economic Planning and Development.
- Tien, Hung-mao, (1975) “Taiwan in Transition: Prospects for Socio-

- Political Change," *The China Quarterly*, 64: 615-44.
- (1989) "Liberalization and Democratization: Taiwan's Developmental Experiences," Paper presented in the Conference on Democratization in the Republic of China, held by the Institute of International Relations, National Chengchi University, and the Center for International Affairs, Harvard University, January 9-11, 1989, Taipei.
- Tilly, Charles, (1978) *From Mobilization to Revolution*, Reading, Ma: Addison-Wesley.
- Tilly, Charles, (1985) "Warmaking and Statemaking as Organized Crime," In Peter Evans, et.al., eds. *Bringing the State Back In*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ting, Ting-yu, (1987) "Who Vote for the Opposition: A Study of Voting Behavior in Taiwan," Paper presented in the International Conference on Taiwan ROC: A Newly Industrialized Society, National Taiwan University, Sept, 3-9. 1987.
- Wallerstein, I., (1979) *The Capitalist World-Economy*, N.Y.: Cambridge University Press.
- Walker, Richard, (1974) "Taiwan's Movement into Political Modernity, 1945-1975," In Paul K.T. Shieh. ed., *Taiwan in Modern Times*, NY: St. Johns University Press.
- Wang, Jenn-hwan, (1988) "Political Movements Against the State: the Transition of Taiwan's Authoritarian Rule", Unpublished Ph.D. Dissertation, UCLA.
- Weber, Max, (1978) *Economy and Society*, Guenther Rothe and Claus Wittich, eds., University of California Press.
- Weber, Max, (1946) *From Max Weber*, eds. by Hans Gerth and C.W. Mills. NY: Oxford Univ Press.

- Winckler, Edwin, (1981 a) "National, Regional and Local Politics," In Emily Ahern and Hill Gates, eds. *The Anthropology of Taiwanese Society*, Stanford CA: Stanford University Press.
- (1981 b) "Role Linking State and Society," in the above book. pp. 50-88.
- (1984) "Institutionalization and Participation on Taiwan: From Hard to Soft Authoritarianism," *The China Quarterly*, no.99, 481-99.
- (1989) "Taiwan Politics in the 1900 s: From Hard to Soft Authoritarianism", Paper presented in the Conference on Democratization in the Republic of China, held by the Institute of International Relations, National Chengchi University, and the Center for International Affairs, Harvard University, January 9-11, 1989, Taipei.
- Wolfe, Alan, (1977) *The Limits of Legitimacy*, NY: Free Press.
- Wu, Nai-tne, (1987) "The Politics of A Regime Patronage System: Mobilization and Control Within An Authoritarian Regime", Ph.D. Dissertation, University of Chicago.
- Yang, Matin M. C, (1970) *Socio-Economic Results of Land Reform in Taiwan*, Honolulu: East-West Center.