

当代台湾政治研究

● 朱天顺 主编

STUDY OF
POLITICS IN CONTEMPORARY TAIWAN

● 厦门大学出版社

● 朱天顺 主编

当代台湾 政治研究

● 厦门大学出版社



● 1990年·厦门

当代台湾政治研究

朱天顺 主编

※

厦门大学出版社出版

福建省新华书店发行

福建第二新华印刷厂印刷

•

开本850×1168 1/32 14.875印张 4 插页 350千字

1990年7月第1版 1990年7月第1次印刷

印数：1—2000册

ISBN 7-5615-0279-6/K·49

定价：5.00 元

前 言

这本论文集是“国家社会科学研究基金”七五“规划”中《台湾政治研究》课题的阶段性的成果。书中收集了课题组成员在研究过程中提交的论文，目的力求首先在理论上解决台湾政治发展过程中若干主要方面的难点和问题，进而为完成课题的最终成果做准备。

在台湾研究的学术领域中，当代台湾政治研究是重要的研究课题之一。多年来，海内外学者从不同角度进行了探讨，并取得了不少成果，但总体还缺乏宏观上的理论性和系统性的分析。例如，对四十年来台湾政治发展基本规律和特征，对台湾政治结构和政治体制，以及对决定台湾政治发展方向的主要因素相互关系的研究和探讨等等，都显不足。特别是在1979年以后，台湾社会进入一个重要的发展时期，政治和经济矛盾相互激荡，引起台湾政治环境的重大变动；同时，随着中国政府提出“和平统一，一国两制”的对台方针和美国势力被迫退出台湾海峡，海峡两岸关系从对峙转向缓和，也对台湾政局的发展造成了重大影响。如果不能掌握台湾政治发展进程的主要脉络，不能从理论上深入考察推动其发展的条件和因素，就很难对这种变化及其未来趋势提出客观的评价和预测。

在课题的研究中，我们本着历史的、全面的和实事求是的态度，强调以历史唯物主义和唯物辩证法作为指导思想，力求在理论性和系统性上有所突破。由于这一课题是综合性的研究，因此本书的专题较为广泛，包括台湾政治体制、政党问题、政策理

论、台独运动、对外关系以及两岸关系等方面，希望能够反映战后台湾政治的基本概貌。这里需要说明的是，在学术研究领域中存在不同观点是正常的现象，我们课题组成员之间在某些具体问题上的观点可能有所不同，有待研究的深化和实践的检验。书中的论文基本上反映作者个人的观点。同时为了保留论文的完整性，我们在每篇论文后面注明写作时期，不再作修改补充。这样不仅可以使这本论文集更具有自身的特点，而且有助于总结提高我们自己的研究水平。

最后，我们希望这本论文集能够促进台湾海峡两岸人民相互了解，增进共识，有利于推动祖国统一进程，同时也渴望得到海内外学者和关心台湾政治问题的读者朋友的指正和批评。

在本书编审过程中，《台湾研究集刊》副主编黄重添副教授做了大量的工作，谨此致谢。

朱天顺

1990年4月

于厦门大学

目 录

台湾当局的“法统”困扰	朱天顺 (1)
试析国民党的“党务革新”	范希周 (48)
试析台湾当局“三民主义”的涵义和 实质	林 劲 (67)
对近年来台湾政党政治现象的初步 考察	杨锦麟 (80)
试论“十三大”后国民党内的主要 派系	周世跃 (103)
国民党与中国统一	朱天顺 (116)
国民党的政治改革及对其大陆政策的 影响	范希周 (128)
“一国两制”与台湾政党政治	杨锦麟 (142)
也谈中国经济圈	朱天顺 (152)
1954~1955年台湾海峡紧张局势的 分析	范希周 (160)
略论台湾社会意识的发展与统一事业 的关系	朱天顺 (171)
略论台独思潮的社会历史根源	林 劲 (184)
“住民自决”述论	杨锦麟 (203)
“台湾自决”理论基本特征分析	林 劲 (220)

析评“中国意识”与“台湾意识”的

纠葛 朱天顺 (234)

“一国两治”析论 杨锦麟 (248)

1979年以来台湾“总体外交”政策

分析 范希周 (262)

现阶段台湾对外政策的基本特征及其

发展趋势 范希周 (277)

试析1948~1968年美国对台湾的政策 范希周 (295)

台湾党外运动阶级基础初探 杨锦麟 (317)

1985年台湾党外运动 杨锦麟 (336)

1986年台湾党外运动 杨锦麟 (350)

菲律宾、台湾政治反对势力的比较

研究 杨锦麟 (375)

台独思潮与海外台独运动 林 劲 (385)

战后海外台独运动与日据时期台湾抗日

自救运动之比较 林 劲 (394)

1981~1985年海外台独“理论”述评 林 劲 (410)

1981~1985年海外台独“组织”

述评 林 劲 (424)

现阶段海外台独运动的指导思想和理论

特征 林 劲 (437)

世台会性质初析 林 劲 (452)

台湾当局的“法统”困扰

朱 天 顺

法统是一个国家统治权力的法律依据，通常指一个国家的根本大法，即宪法和具有与宪法同等法律效力的根本大法。目前台湾国民党政权在国际上为维持其“中华民国”是代表“中国唯一合法政府”的说法，以及对内为保持其统治体制的“合法性”，就不得不想方设法维护其“法统”，并把它神圣化。但是国民党政权在台湾偏偏40年，国际关系与台湾内部形势发生了极大变化，当前要坚持其旧“法统”来处理内外事务，无疑会产生种种困难。这就使台湾国民党政权陷于极端矛盾之中。一方面由于内外压力迫使其不得不坚持旧“法统”；另一方面为了坚持“法统”，又不得不在处理国际政治、经济、文化交往方面以及海峡两岸关系问题上背上沉重的“法统”包袱。台湾国民党政权的法统前景如何？这是研究台湾问题的学者关心的一个重要课题。

一、台湾国民党政权“法统” 的由来及其内涵

台湾国民党政权继承的是1949年以前统治大陆时期的“中华民国政府”的“法统”。这个“法统”是在1946年国民党发动内战初期制定的，它包括《中华民国宪法》和《动员戡乱时期临时条款》。

（一）《中华民国宪法》的由来及其性质

1. 《中华民国宪法》的由来

北伐战争胜利后，国民党于1928年10月制定了《中华民国国民政府组织法》。此法只规定国民政府五院制的国家机关的组织机构与职权，所以不能视同宪法。1931年5月召开“国民大会”，制定了《训政时期约法》，6月1日公布。它才是国民党执政后的第一部宪法。抗战胜利后，国民党当局推翻了1946年1月在重庆召开的有中共和民主党派及社会贤达参加的政治协商会议的决议，不顾中共和多数民主党派及社会贤达的抵制，于1946年11月15日在南京强行召开所谓“国民大会第一届会议”，12月25日通过了《中华民国宪法》，并于1947年元旦公布，同年12月25日起生效施行。现在台湾国民党政权所谓的“法统”，主要是指这部宪法。这部宪法共分：“总纲”、“人民之权利与义务”、“国民大会”、“总统”、“行政”、“立法”、“司法”、“考试”、“监察”、“中央与地方之权限”、“地方制度”、“选举、罢免、创制、复决”、“基本国策”、“宪法之施行及修改”等十四章，一百七十五条。

2. 《中华民国宪法》的性质

《中华民国宪法》是以“三民主义”为指导思想的资产阶级民主共和制的宪法。宪法中体现这种性质的主要内容，如“总纲”“第一条 中华民国基于三民主义，为民有、民治、民享之民主共和国”；“第二条 中华民国之主权属于国民全体”；“第五条 中华民国各民族一律平等”；第二章“人民之权利义务”中规定，人民“在法律上一律平等”，“人身自由应予保障”，“人民除现役军人外，不受军事审判”，人民有居住、言论、著作、出版、秘密通讯、信仰宗教、集会、结社之自由；在政治体制上，“第三章 国民大会”规定，国民大会“代表全国国民行使政权”，其职权是“一、选举总统、副总统。二、罢免总统、副总统。

三、修改宪法。四、复决立法院所提之宪法修正案”。“国民大会代表每六年改选一次”。任期“至次届国民大会开会之日止。”

“第五章行政”中规定，“行政院为国家最高行政机关”。“行政院设院长副院长各一人，各部首长若干人，及不管部之政务委员若干人。”行政院长由总统提名，经立法院同意任命之”。

“第六章立法”规定，“立法院为最高立法机关，由人民选举立法委员组织之，代表人民行使立法权”。“立法委员之任期为三年，连选得连任，其选举于每届任满前三个月内完成之”。“立法院设院长、副院长各一人，由立法委员互选之”。“第七章司法”：“司法院为国家最高司法机关，掌握民事、刑事、行政诉讼之审判，及公务员之惩戒。”“司法院设大法官若干人，……由总统提名，经监察院同意任命之。”“第八章考试”：“考试院为最高考试机关，掌理考试、任用、铨叙、考绩、极俸、陞迁、保障、褒奖、抚恤、退休、养老等事项。”“考试院设院长副院长各一人，考试委员若干人，由总统提名，经监察院同意任命之。”“第九章监察”：“监察院为国家最高监察机关，行使同意、弹劾、纠举及审计权。”“监察院设监察委员。由各省议会、蒙古西藏地方议会。及华侨团体选举之。”“监察院设院长副院长各一人，由监察委员互选之”。“监察委员之任期为六年，连选得连任”。“第十一章地方制度”中规定，“省得召集省民代表大会，依据省县自治通则，制定省自治法，但不得与宪法抵触”。“省设省议会。省议会议员由省民选举之”。“省设省政府，置省长一人。省长由省民选举之”。“第十四章宪法之施行及修改”中规定：“宪法之修改，应依左列程序之一为之，一、由国民大会代表总额五分之一之提议，三分之二出席，及出席代表四分之三之决议，得修改之。”

这部宪法的主要内容，如以“三民主义”为最高的基本“国

策”，以及五院制的分工和它们之间互相制衡的政权体系，及其所规定的人民权利的内容等，都可以明显地看出它基本上是以西方资本主义国家宪法为模本，结合孙中山三民主义而制定出来的。如“总纲”关于“国体”中所提到的“中华民国基于三民主义，为民有、民治、民享之共和国”的所谓“民治”、“民享”是美国第一任总统林肯提出的口号；而“五权”之分工，实际上是模仿欧美国家的立法、行政、司法的三权分立的体制，只是把立法权中的监察权和行政权中的考试权独立出来，以收制衡之效，并防止立法与行政机关的舞弊。

3. 制定《中华民国宪法》时的社会环境和国民党当局意图

《中华民国宪法》可以说是解放前中国历史上最进步的宪法。无论是政治制度、经济制度或民族关系、人民的权利、教育制度、外交等方面，都打破了封建制度的框架和排除了殖民主义势力。如果真能实行起来，半封建、半殖民地的旧中国将逐渐走上现代化的资本主义社会。如果撇开国民党的本质，从形式和内容上看，这部宪法在当时确实具有其先进性。它是国民党既迫于广大人民压力又错误估计形势的产物。1945年抗日战争胜利后，国内外人民强烈要求和平、民主，坚决反对内战和国民党独裁统治。国民党当局为了应付国内外舆论的压力，不得不邀请毛泽东赴重庆谈判。中共于1945年8月25日发表《对目前时局宣言》，提出和平、民主、团结三大口号。28日毛泽东飞抵重庆，先后与蒋介石进行七次商谈，于10月10日签订了国共《会谈纪要》。《会谈纪要》中，中共确认蒋介石和“国民政府”的领导地位，缩编中共领导的军队；国民党同意“和平建国的基本方针”、“坚决避免内战”，召开政治协商会议，承认党派平等合作等。制定“中华民国宪法”的基本原则就是在这样的形势下，于1946年1月10日至31日，在重庆召开的政治协商会议定下来的。参加这次

会议的各方代表共38名，其中国民党8名，中共7名，民主同盟9名，青年党5名，社会贤达9名。会议通过了五个决议案、即《政府组织案》、《和平建国纲领》、《军事问题案》、《国民大会案》、《宪法草案》。这些议案实质上是对国民党独裁专政的否定，《宪法草案》中对国民大会、立法院、监察院、考试院、行政院、总统的职能与权限、地方制度、人民的权利义务、选举制度、基本国策、宪法修改等，均作了打破独裁、有利于民主国家建设的原则规定。国民党当局为何会对和平、民主的建国方案妥协呢？其企图有二：一是蒙骗强烈要求和平、民主的社会舆论，便于在美国援助下调动部队布署消灭中共的内战；二是认为上述妥协不会导致改变国民党一党专政的局面。国民党当局认为，拥有精良武装的430万“国军”，要消灭100多万装备落后的共军，迫使中共就范是有把握的。由于国民党当局对于形势估计错误，悍然于1946年6月以重兵围攻豫鄂边区的中原解放军，发动全面内战，破坏重庆政治协商会议决议，并于1946年11月15日在南京召开了“国民大会”，通过了这部宪法。国民党当局迫不及待地唱“国大”独角戏，赶制这部资产阶级民主主义宪法的目的是使国民党独裁政府“合法化”，并用“民主”的幌子粉饰独裁以求美援和蒙骗人民，配合内战。周恩来于“国大”开会的第二天发表声明指出：“这一‘国大’是违背政协决议与全国民意而由一党政府单独召开的，中国共产党坚决反对。不但这一‘国大’的开会日期未经政协协议，更重要的，它是一党召开的分裂的‘国大’，而不是各党派参加的团结的国大、政协协议的国大。照政协决议及其程序与精神，必须将政协决议次第付诸实施之后，在改组后的政府领导之下，始能召开。”周恩来声明在具体指出国民党破坏政协协议有关“国大”协议的种种事实后，指出“国大”通过宪法的目的是要“把独裁‘合法’化，把内战‘合

法’化，把分裂‘合法’化，把出卖国家与人民利益‘合法’化。”^①但是国民党的如意算盘打错了，原来以为很快就能把共产党消灭，即使被迫实行这部“民主宪法”，也能保持一党独大的国民党天下。但是内战一年半，大量“国军”被消灭，战局由“国军”的战略进攻被迫转为战略防卫，蒋管区的经济形势恶化，“反内战、反饥饿、争民主”的民众运动蓬勃发展。这时，台湾又发生了“二·二八起义”，到1947年12月25日《中华民国宪法》生效之日，已经不可能依据宪法条款来处理当时局势而维持政权了。因此就出现了超越宪法的《动员戡乱时期临时条款》。

（二）《动员戡乱时期临时条款》的制定

1948年3月“国大”召开第一次会议时，很多代表提议修改宪法，以适应环境之艰难“宜有使政府能发挥能力，切实负责，俾一切措施，得以适应机宜之制度”。但是宪法生效不到三个月就要修正，怕会失掉民心，于是经会内外往返磋商的结果，认为最好的办法，为于暂不变更宪法的范围内，予政府以临机应变之权力，俾可适应紧急之需要，至宪法之修改，则于两年后为之^②。王世杰代表《动员戡乱时期临时条款》（下简称《临时条款》）提案人对提案目的作了说明，更能帮助人们看清《临时条款》制定的用意。王世杰说：“我们七百余人提这个议案。其根本目的，在求行宪戡乱并行不悖。我们知道，现在政府有两大任务，一为开始宪政，一为动员戡乱。但在宪法里，对于政府在戡乱时期的权力，限制綦严，如果没有适当办法补救，则此次国民大会闭会以后，政府实行宪法，必会有两种结果：一为政府守宪守法，但不能应付时机，敕平叛乱，挽救危机。一为政府应付戡乱需要，蔑视宪法或曲解宪法条文，使我们数十年来流血革命，付了很大牺牲而制定的宪法，变为具文。……”^③王世杰的话，很清楚地表明宪法对国民党政府当局的权力“限制綦严”。如果守宪

就无法“救平叛乱，挽救危机”，《临时条款》的提案的目的就是为了给国民党政府有超越宪法的应付时局的权力。经这次“国大”会议通过，1948年5月10日公布施行的《临时条款》的全文是：“兹依照宪法第一百七十四条第一款程序，制定动员戡乱时期临时条款如左：

总统在动员戡乱时期，为避免国家或人民遭遇紧急危难，或应付财政经济上重大变故，得经行政院会议之决议。为紧急处分不受宪法第三十九条或第四十三条所规定程序之限制。

前项紧急处分，立法院得依宪法第五十七条第二款规定之程序，变更或废止之。

动员戡乱时期之终止由总统宣告，或由立法院咨请总统宣告之。

第一届国民大会，应由总统至迟于三十九年十二月二十五日以前，召集临时会，讨论有关修改宪法各案。如届时动员戡乱时期，尚未依前项规定，宣告终止，国民大会临时会，应决定临时条款应否延长或废止。”

由上可知，《临时条款》最主要的内容，就是给总统有紧急处分，不受宪法第三十九条和四十三条限制的权力。总统要宣布戒严若按宪法第三十九条，则“须经立法院通过或追认”；总统急速处分，“发布紧急命令”，若按宪法第四十三条规定，“须于发布命令后一个月内，提交立法院追认。如立法院不同意时，该紧急命令立即失效。”《临时条款》把总统宣布戒严和发布紧急命令，须经立法院通过或追认的限制都取消了。

自从《临时条款》颁布以后，就发生了关于《临时条款》的法的性质、“一个国家两个宪法”以及《临时条款》的合法性等问题的争论。这些法理的问题，延续至今，仍未解决。

（三）国民党政府迁台后所维持的“法统”

1949年10月1日中华人民共和国政府宣告成立，做为国民党独裁统治工具的“中华民国政府”迁台后仍以《中华民国宪法》和《临时条款》的“法统”为依据，宣称为唯一代表中国的“合法政府”。国民党政府面对解放军攻台的态势和民情不稳，认为单依据其“宪法”和《临时条款》维持对台湾地区的统治有困难，于是搬出了制宪以前的法律来做为“法统”的补充。一是依据1934年11月在大陆“剿共”时期制定的《戒严法》，于1949年5月19日，由台湾省政府和台湾警备司令部颁布了“紧急戒严令”。这一“戒严令”一直延续到1987年7月15日“解严”为止。它改变了“宪法”中所规定的执行程序，成了一种超越“宪法”的长期性法律。二是宣称抗日期间，1942年颁布的《国家总动员法》适用于台湾，它具有与“宪法”同等效力，因此，也构成了台湾国民党政府“法统”的组成部分。虽有上述二项补充，但做为台湾国民党政府“法统”在起着主要作用的还是《中华民国宪法》和《临时条款》。

然而国民党政府失去大陆统治区后，在台湾无法按其法统执行《中华民国宪法》和《临时条款》规定的许多条款。例如《临时条款》规定，要在1950年12月25日以前由总统召开“国大”临时会讨论修改宪法和决定《临时条款》是否延长或废止。此事因当时时局紧张，加上逃台“国大”代表未达到法定人数而无法召开。更糟糕的是立法委员三年的任期将于1951年5月7日届满，无法按规定在其任期届满前三个月内在大陆各省进行改选。法统上更为严重的问题是，去台的“国大”代表和立法委员，都达不到“修宪”和修改“临时条款”的法定人数，显露出了国民党政府法统上的严重残缺。国民党政府把“国大”、“立法院”、“监察院”视同西方的议会，这三个机构的选出名额和去台人数如下表：

类 别	选出人数	去台人数	去台人数所占 比 例
“国大”代表	2961人	1080人	36%
立 法 委 员	760人	545人	72%
监 察 委 员	180人	104人	60%
总 计	3901人	1729人	44%

按《中华民国宪法》第一百七十四条规定，修改宪法“应依左列程序之一为之：一、由国民大会代表总额五分之一之提议，三分之二之出席，及出席代表四分之三之决议，得修改之；二、由立法委员四分之一之提议，四分之三之出席，及出席委员四分之三之决议，得拟定宪法修正案，提请国民大会复决。”当时去台“国大”代表只达总额之36%，未达到法定人数所要求的三分之二，而“立法委员”提宪法修正案要有四分之三的委员出席，当时去台“立委”也未达到75%。在这种情况下，国民党政府的法统，只能在补救危机中维持。第一个危机是无法按《临时条款》规定，于1950年12月25日以前召开“国大”会议讨论《临时条款》是否延长的问题，对此国民党当局采取拖延的办法。第二个危机是“立法委员”1951年5月任期届满，无法改选的问题，对此，国民党政府采取经“行政院”会议通过，建议总统核可，由第一届“立委”暂行使立法权一年，第二年、第三年，又用同样的办法，补救了“立委”任期危机。但是到了1954年，“监察委员”任期届满，无法改选的第三个危机又搞到一起来了。这就成了第三个要补救的“法统”危机。为避免年年延长，年年补救的被动，国民党当局搬出具有宪法解释权的“司法院大法官会议”，以《释字第三十一号》解释：“宪法第六十五条，规定立法委员之任期为三年，第九十三条规定监察委员之任期为六年，该项任期，本应自其就职之日起，至届满宪法所定之期止。惟值

国家发生重大变故，事实上不能依法办理次届选举时，若听任立法监察两院职权之行使，陷于停顿，则显与宪法树立五院制度之本旨相违。故在第二届委员，未能依法选出集会与召集以前，自应仍由第一届立法委员监察委员继续行使职权。”这也就是立、监二院成为“万年国会”，和“资深委员”来历的法的依据，根据上述解释，只要不能依法办理第二届选举，第一届选出的“立委”、“监委”就可以永远当下去。第四个须要补救的“法统”危机是，1954年必须召开“国大”改选总统，副总统，蒋介石、李宗仁1948年4月19日当选总统、副总统，5月20日宣誓就任，到1954年5月任期满。按宪法第二十九条规定，要在每届总统任期满前90天，由总统召集“国大”会议进行改选。但是“国大”代表却达不到开会的法定人数。“国大”代表任期已满的问题，可以用上述“万年国会”的办法解决。但是《总统副总统选举罢免法》规定，“以无记名投票法圈选一名为总统，以得代表总额过半数之票数者为当选”，依此则须得应选人数3045人之过半数即1523票以上才能当选“总统”；而当时能出席的“国大”代表，达不到这个人数，照理是无法选举的。为解决这次“法统”危机，只好于1953年修改《国民大会组织法》第八条，将出席过半数的法定开会人数降为三分之一，并从“国大”代表候选人中递补了392人，以凑足开会法定人数，而且经“司法院大法官会议”解释宪法，以获得出席代表过半数赞成就可以当选“总统”，而不是3045票的过半数当选。由此可见，蒋介石和陈诚在台湾当选“总统”、“副总统”是背离其“法统”的。国民党当局在解决上述几次危机时，一方面寻找借口破坏“法统”，另一方面宣传有希望反攻大陆，那时即可执行宪法的说教来安抚人心。于1959年又递补大陆代表164人。“国大”代表第一次超期，问题当然容易解决。但是到了1960年更严重的第五个“法统”危机又来