

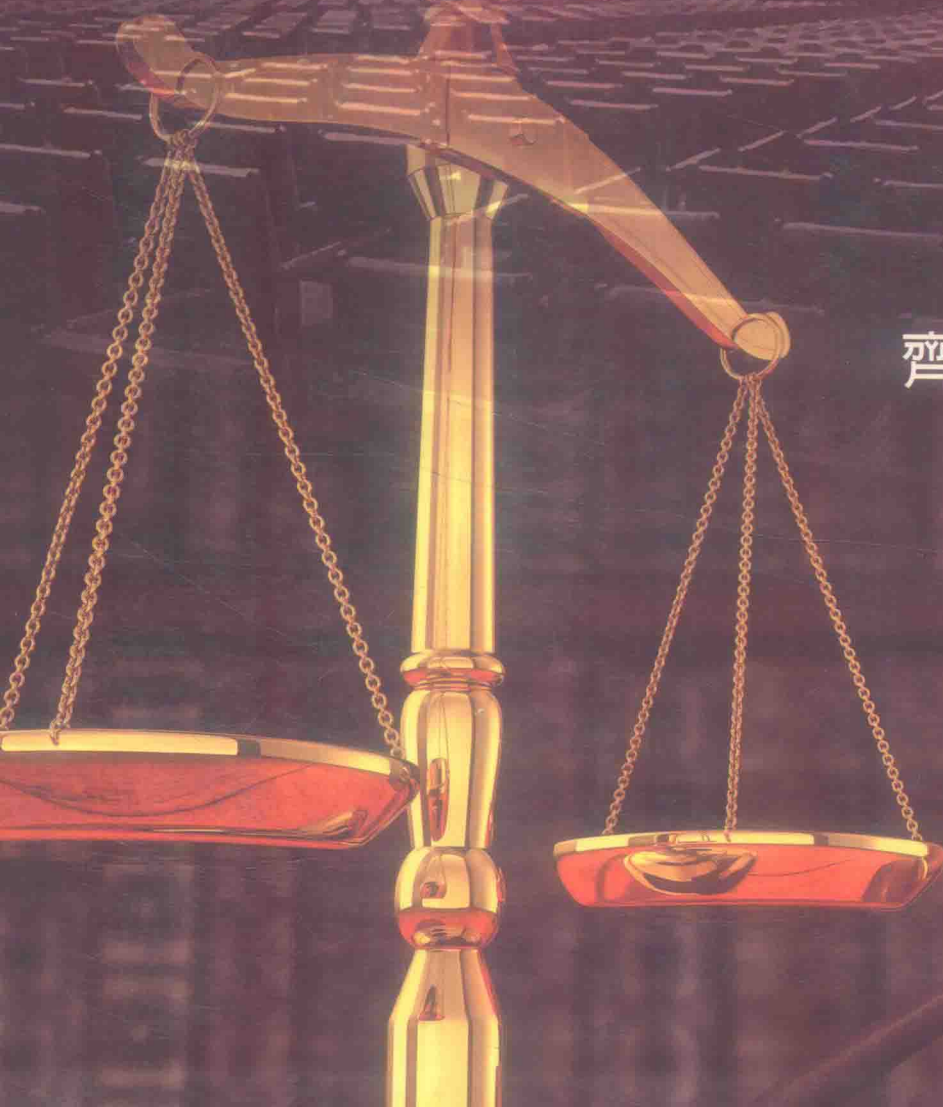
第二版

中華民國的政治發展

民國三十八年以來的變遷

Political Development of ROC

齊光裕◎著



《第二版》

中 華 民 國 的 政 治 發 展
— 民 國 三 十 八 年 以 來 的 變 遷

齊 光 裕 著

揚智文化事業股份有限公司

中華民國的政治發展

——民國三十八年以來的變遷

作 者 / 齊光裕

出 版 者 / 揚智文化事業股份有限公司

發 行 人 / 葉忠賢

地 址 / 22204 新北市深坑區北深路三段 260 號 8 樓

電 話 / (02)8662-6826

傳 真 / (02)2664-7633

網 址 / <http://www.ycrc.com.tw>

E-mail / service@ycrc.com.tw

印 刷 / 鼎易印刷事業股份有限公司

I S B N / 978-986-298-077-4

二版一刷 / 2013 年 1 月

定 價 / 新台幣 1000 元

* 本書如有缺頁、破損、裝訂錯誤，請寄回更換 *

版權所有 · 翻印必究

國家圖書館出版品預行編目 (CIP) 資料

中華民國的政治發展：民國三十八年以來的變遷 / 齊光裕著. -- 二版. -- 新北市：揚智文化, 2013.01

面：公分

ISBN 978-986-298-077-4 (精裝)

1.政治發展 2.中華民國史

573.09

101027328

中華民國的政治發展

—民國三十八年以來的變遷〈第二版〉 目錄

增訂再版序·····	1
自序·····	5
目錄·····	7
表目錄·····	15
圖目錄·····	17
導論·····	19
壹、研究動機·····	19
貳、研究目的·····	20
參、研究範圍·····	20
肆、研究架構·····	20
第一章 政治發展的概念分析·····	23
第一節 政治發展研究的起源與經過·····	23
第二節 政治發展的定義·····	26
第三節 本文相關概念論述·····	30
壹、過程—階段理論·····	31
貳、環境因素·····	34
參、憲政體制·····	38
肆、政黨政治·····	48
伍、政治參與·····	63
第二章 民主奠基期的政治發展·····	79
第一節 環境因素·····	79
壹、外環境因素·····	79
一、中共的直接威脅·····	79
二、國際環境的變化·····	83
貳、內環境因素·····	86
一、經濟狀況·····	87
二、社會狀況·····	94
第二節 憲政體制的探討·····	97
壹、臨時條款與憲政發展·····	98
一、臨時條款的時代背景·····	98
二、臨時條款的延長與擴張·····	99
三、臨時條款的施行·····	100
四、臨時條款的爭議—性質論·····	111
五、臨時條款的評析·····	115

貳、戒嚴令與憲政發展·····	116
一、戒嚴的緣起·····	116
二、戒嚴實施的範圍·····	117
三、戒嚴的檢討·····	122
第三節 政黨政治的探討·····	123
壹、中國國民黨的改造·····	124
一、國民黨改造的肇始·····	124
二、國民黨改造的內容·····	127
三、國民黨改造的評析·····	134
貳、青年黨與民社黨的運作·····	146
一、中國青年黨·····	146
二、中國民主社會黨·····	148
參、政治異議表達的發展·····	151
一、「自由中國」半月刊與「中國民主黨」·····	151
二、「大學雜誌」時期·····	155
第四節 政治參與的探討·····	164
壹、政治參與和規範面分析·····	165
一、四權行使法規·····	165
二、人民團體組織法規·····	177
三、大眾傳播法規·····	181
四、集會遊行法規·····	187
貳、政治參與運作面分析·····	188
一、四權行使·····	188
二、人民團體組織·····	203
三、大眾傳播·····	207
四、群眾運動·····	210
本章小節·····	211
第三章 民主茁壯期的政治發展·····	213
第一節 環境因素·····	213
壹、外環境因素·····	213
一、中共的統戰策略·····	213
二、國際的情勢發展·····	217
貳、內環境因素·····	223
一、經濟狀況·····	223
二、社會狀況·····	228
第二節 憲政體制的探討·····	239
壹、威權體制的轉型·····	239
一、威權體制轉型的相關概念·····	239

二、威權體制轉型的指標分析·····	241
三、威權體制轉型的理論依據·····	242
貳、解除戒嚴的實施·····	243
一、解嚴的背景因素·····	244
二、解嚴的時代意義·····	251
三、解嚴後發展情形·····	252
參、國是會議的召開·····	258
一、國是會議召開的緣起與經過·····	258
二、國是會議的內容與發展·····	260
三、國是會議的檢討·····	267
第三節 政黨政治的探討·····	271
壹、解嚴前後政治反對勢力的組織發展·····	271
一、中壢事件與美麗島事件·····	271
二、美麗島事件後到民進黨的成立·····	276
貳、解嚴前後國民黨的改革推動·····	281
一、改革的發動者—蔣經國·····	282
二、改革的承繼者—李登輝·····	287
參、解嚴後新興政黨林立·····	289
一、新興政黨產生因素分析·····	290
二、新興政黨的活動狀況·····	292
第四節 政治參與的探討·····	299
壹、政治參與和規範面分析·····	299
一、四權行使法規·····	299
二、人民團體組織法規·····	312
三、大眾傳播法規·····	314
四、集會遊行法規·····	318
貳、政治參與運作面分析·····	322
一、四權行使·····	322
二、人民團體·····	333
三、大眾傳播·····	334
四、群眾運動·····	335
本章小結·····	339
第四章 民主落實期的政治發展〈一〉·····	343
第一節 環境因素·····	343
壹、外環境因素·····	343
一、中共的統戰策略·····	343
二、國際的情勢發展·····	359
貳、內環境因素·····	367

一、經濟狀況·····	369
二、社會狀況·····	370
第二節 憲政體制的探討·····	372
壹、回歸憲法與一機關兩階段修憲·····	372
一、回歸憲法與第一階段修憲·····	372
二、第二階段修憲·····	378
貳、第三次修憲·····	391
一、第三次修憲的經過·····	391
二、第三次修憲的內容·····	393
三、第三次修憲的評析·····	395
第三節 政黨政治的探討·····	403
壹、國民黨的發展·····	404
一、國民黨與民主化·····	406
二、國民黨與本土化·····	414
貳、民進黨的發展·····	428
一、民進黨的組織體質·····	429
二、民進黨的意識型態·····	440
參、新黨的發展·····	444
一、新黨與制度化·····	447
二、新黨與普遍化·····	451
第四節 政治參與的探討·····	452
壹、政治參與規範面分析·····	452
一、四權行使法規·····	452
二、人民團體組織法規·····	480
三、大眾傳播法規·····	483
四、集會遊行法規·····	504
貳、政治參與運作面分析·····	505
一、四權行使·····	505
二、人民團體·····	514
三、大眾傳播·····	515
四、群眾運動·····	533
本章小結·····	534
第五章 民主落實期的政治發展〈二〉·····	543
第一節 環境因素·····	543
壹、外環境因素·····	543
一、兩岸的情勢發展·····	543
二、國際的情勢發展·····	565
貳、內環境因素·····	571

一、社會狀況·····	571
二、經濟狀況·····	573
第二節 憲政體制的探討·····	576
壹、國家發展會議·····	577
一、國發會召開的緣起·····	577
二、國發會召開的過程·····	584
三、國發會召開的共識·····	590
四、國發會召開的評析·····	591
五、國發會的小結·····	611
貳、第四次修憲·····	612
一、第四次修憲召開的緣起·····	612
二、第四次修憲召開的過程·····	612
三、第四次修憲的內容·····	621
四、第四次修憲的評析·····	623
五、第四次修憲的小結·····	652
參、第五次修憲·····	653
一、第五次修憲召開的緣起·····	653
二、第五次修憲的過程·····	653
三、第五次修憲的內容·····	656
四、第五次修憲的評析·····	657
五、第五次修憲的小結·····	661
肆、第六次修憲·····	661
一、第六次修憲召開的緣起·····	661
二、第六次修憲的過程·····	668
三、第六次修憲的內容·····	673
四、第六次修憲的評析·····	675
伍、第七次修憲·····	682
一、第七次修憲召開的緣起·····	682
二、第七次修憲的過程·····	683
三、第七次修憲的內容·····	685
四、第七次修憲的評析·····	687
五、第七次修憲的小結·····	696
第三節 政黨政治的探討·····	697
壹、兩次政黨輪替·····	698
貳、民國八十九年遭逢變天的國民黨〈第一次政黨輪替〉·····	698
一、內鬥與疏離·····	698
二、腐化與縱容：「地方派系惡質化」·····	699
三、黑金問題下的兩難：「黑金護國論」或「壯士斷腕」·····	700

四、社會公平正義淪喪·····	701
參、民國九十七年遭逢變天的民進黨〈第二次政黨輪替〉·····	702
一、貪腐與濫權·····	702
二、意識形態與政治掛帥·····	705
三、縱容包庇貪腐·····	707
四、鎖國與經濟逆退·····	708
肆、兩次「政黨輪替」後的政治展望·····	708
第四節 政治參與的探討·····	710
壹、政治參與規範面分析·····	710
一、四權行使法規·····	710
二、大眾傳播法規·····	743
三、人民團體組織法規·····	758
四、集會遊行法規·····	762
貳、政治參與運作面分析·····	766
一、各項選舉·····	766
二、各項罷免·····	808
三、公民投票·····	810
四、大眾傳播·····	815
五、群眾運動·····	825
本章小結·····	828
第六章 綜論：中華民國政治發展的評析與展望·····	831
第一節 兩岸關係基點：以中華文化為主軸·····	831
壹、中華文化現代化歷程中的三種態度·····	831
一、「中學為體、西學為用」·····	832
二、守舊勢力·····	833
三、全盤西化·····	833
貳、中華文化現代化在兩岸的困境·····	835
一、台灣的發展與困境·····	835
二、大陸的發展與困境·····	837
參、重建兩岸發展的新契機·····	839
一、中國大陸在變的事實·····	840
二、兩岸和平穩健發展的正其時·····	842
第二節 憲政體制與政治發展·····	846
壹、歷次修憲精神總體析論·····	846
一、第二屆國大一黨獨大：程序正義不彰·····	846
二、第三屆國大兩黨分贓：政治權謀縱橫·····	847
貳、歷次修憲內容總體析論·····	849
一、修憲格式體例特殊·····	849

二、超級總統體制建立：新的「利維坦」	850
三、國民大會歷三溫暖：走出歷史舞台	851
四、立法院生命線斷絕：監督行政無由	853
五、閣揆矮化成幕僚長：體制淆亂不明	854
六、司法院變革與發展：司法改革長路	854
七、監察院準司法機關：御史柏台何遠	855
八、凍省之與廢宋削藩：地方自治倒退	855
參、憲政精神宏揚之道	857
一、容讓妥協精神的表現	859
二、遵憲守憲精神的宏揚	859
第三節 政黨政治與政治發展	860
壹、政黨政治的隱憂 — 統獨爭議與國家認同	860
一、台獨理論的評析	860
二、國家認同的途徑	873
貳、人團法的不合宜 — 「政黨法」催生	878
一、「政黨法」的時代意義	878
二、我國「政黨法」草案的朝野攻防	879
第四節 政治參與和政治發展	883
壹、四權行使的評析	883
一、推行地方自治，擴大政治參與	883
二、反對勢力成長，帶動政黨政治競爭	884
三、思考恢復「省」地位，符合憲法規範	885
四、陽光法案與廉能政治	887
貳、大眾傳播評析	893
一、大眾傳播發展的成就	893
二、大眾傳播發展的檢討	895
參、群眾運動的評析	896
一、群眾運動的發展	896
二、群眾運動的檢討	896
參考書目	899

表目錄

表一	全書研究架構簡表	22
表二——	中共對台灣重要軍事威脅	81
表二一二	與我國及中共建交國家數目一覽表	85
表二一三	動員戡亂時期臨時條款歷次修訂情形	101
表二一四	國民大會歷年來各研究委員會研究工作成果統計	106
表二一五	國民大會歷年來各研究委員會研究成果分類統計	107
表二一六	國民大會歷年來各研究委員會完成研討結論處理情形分類統計	109
表二一七	戒嚴法全文中影響憲法保障個人基本自由的條文	119
表二一八	中國國民黨歷次改組簡表	125
表二一九	中國國民黨中央改造委員簡表	128
表二一十	國民黨中央改造委員會組織系統表	129
表二一十一	中國國民黨中央委員會組織及職權簡表	137
表二一十二	六十一年一六十二年「大學雜誌」擔任職務知識菁英名單	157
表二一十三	「大學雜誌」知識份子繼續從事出版事業者名單	161
表二一十四	「大學雜誌」知識分子任教名單	163
表二一十五	農會五十八年和六十四年當選工作人員為國民黨黨員百分比	205
表三一——	兩岸初始交流模式及決策組織表	218
表三一二	各無邦交國家駐我國代表機構	224
表三一三	戶數五等分位組之所得分配比與所得差距	228
表三一四	文崇一與張曉春之台灣職業聲望量表	230
表三一五	瞿海源之台灣職業聲望量表及其他量表之比較	234
表三一六	農業結構表	237
表三一七	農家與非農家平均每戶及每人可支配所得	237
表三一八	解嚴前後人民權利義務狀態對照表	253
表三一九	國是會議參與人員名單	261
表三一十	國民黨「憲政改革策劃小組」成員結構分析表	263
表三一十一	民進黨成立前之「黨外」組織化過程	280
表三一十二	蔣經國生平主要經歷	283
表三一十三	行政院內閣台籍政治人物參與比例	286
表三一十四	國民黨中常會台籍政治人物參與比例	286
表三一十五	民國七十八年各政黨參選三項公職人員統計表	293
表三一十六	二屆國代各政黨參選區域候選人數統計表	294
表三一十七	二屆立委各政黨參選區域候選人數統計表	295
表四——	1990年至1994年兩岸事務性商談的經過與內容	345
表四一二	兩岸對「一個中國」的立場與見解	358
表四一三	李登輝時代美國對台政策變動一覽表	361
表四一四	聯合國四十八屆常會總辯論發言支持我國情形	365

表四一五 聯合國四十九屆常會總辯論發言支持我國情形·····	366
表四一六 友邦推動我加入聯合國提案內容比較表·····	368
表四一七 國民黨第二階段修憲組織運作及成員分析·····	379
表四一八 國民大會修憲第一讀會開議人數主張與理論依據·····	397
表四一九 民國八十年至八十三年各項選舉政黨得票率統計·····	405
表四一十 國民黨第七屆 — 第十四屆全會與會人數暨黨代表增加表·····	409
表四一十一 國民黨第七屆 — 第十四屆中央委員暨中常委增加表·····	409
表四一十二 國民黨第七屆 — 第十三屆中央委員會概況表·····	412
表四一十三 國民黨三十六年 — 八十三年選舉黨內提名辦法·····	415
表四一十四 國民黨地方派系成員表 ·····	419
表四一十五「黨外」派系的意識型態類型 ·····	431
表四一十六 民進黨七十五年 — 八十三年黨主席選舉對照表·····	433
表四一十七 民進黨第六屆中執委名單·····	435
表四一十八 民進黨第六屆中常委名單·····	435
表四一十九 民進黨主要派系成員表·····	441
表四一二十 新黨八大主張內容·····	448
表四一二十一 台北縣罷免擁核立委案投票結果一覽表·····	513
表四一二十二 中華民國政黨一覽表·····	516
表四一二十三 中華民國政治團體一覽表·····	522
表四一二十四 我國選舉首次電視政見會暨辯論會實施狀況·····	525
表四一二十五 首屆省市長選舉選前四週國內三台新聞報導分析·····	527
表四一二十六 首屆省市長選舉選前三週國內三台新聞報導分析·····	528
表四一二十七 首屆省市長選舉選前二週國內三台新聞報導分析·····	529
表四一二十八 首屆省市長選舉選前一週國內三台新聞報導分析·····	530
表四一二十九 首屆省市長選舉有線電視台特別節目·····	532
表四一三十 行政院新聞局廣播頻道核配統計一覽表·····	535
表四一三十一 第一梯次調頻中功率核准電台·····	536
表四一三十二 第二梯次調頻中功率核准電台·····	537
表四一三十三 第一梯次調頻小功率核准電台·····	538
表四一三十四 台灣地區各級警察機關處理聚眾活動發生數量·····	540
表五一一 民國九十四年「任務型國大」各黨得票率與席次一覽表 ·····	686
表六一一 對台簽證國家優惠一覽表 ·····	844

圖目錄

圖二一一	中國國民黨組織系統圖.....	138
圖二一二	國民黨黨務部門提案的決策過程.....	140
圖二一三	國民黨有關行政部門法案之決策過程.....	140
圖二一四	國民黨有關立法部門提案決策之過程.....	141
圖二一五	國民黨決策體系模式.....	143
圖二一六	國民黨金字塔型權力結構.....	143
圖四一一	國民黨黨內民主化的發展模式.....	407
圖四一二	國民黨組織層級圖.....	411
圖四一三	「黨外」時期派系的演進過程.....	432
圖四一四	民進黨派系之演進過程.....	436
圖四一五	民進黨黨結構圖.....	439
圖四一六	民進黨黨部組織圖.....	439
圖四一七	我國中央到地方的憲政分際依據.....	481

增訂再版序

這次增訂再版，距離民國八十五年初版的「中華民國政治發展」，已經過了十七個年頭。回首初版書，不覺感慨萬千，這十七年來，台灣民主政治的發展過程，有正面的走向，也有負面的呈現。作者當年於初版書之「綜論」一章中，提出許多對台灣政治發展興革的建議，有許多在這些年中都實現了，也有許多還在原地踏步；再者，台灣也衍生出許多民主發展的新問題：兩岸關係、政黨發展、憲政走向、政治參與設計等等，諸多亟待重視者，亦在本書增訂再版時，予以提出論述之。

兩岸關係發展：在李登輝時期，經歷了緊張的第三次〈九六年〉台海危機。李登輝政治上提出「特殊的國與國關係」之「兩國論」，經濟上採取「戒急用忍」，使兩岸關係幾近低潮。到陳水扁時期的「一邊一國」，推動公投，中共則通過了「反分裂國家法」以爲對應，兩岸發展更陷於冰點。直到馬英九主政，兩岸春暖花開，我政府以「先經後政」的務實態度，爲兩岸交流互惠與發展，開啓了一個嶄新的局面。

馬英九積極的從「有效管理」，走向「開放佈局」。開展了熱絡的兩岸制度性協商，不僅使兩岸關係趨於穩定發展，對台灣的經貿也有實體的助益。馬英九從民國九十七年至民國一〇一年，第一個任期的四年，到第二個任期的第一年，「江陳會談」共進行了八次。兩岸合計簽署了 18 項協議、2 個共識以及 2 個共同意見。在兩岸旅遊、空運、海運、食品安全、郵政、金融合作、共同打擊犯罪及司法互助、農產品檢疫檢驗合作、標準計量檢驗認證合作、漁船船員勞務合作、兩岸經濟合作架構協議〈Economic Cooperation Framework Agreement；ECFA〉、智慧財產權保護合作、醫藥衛生合作、陸資來台等議題上，完成了各項之協議、共識，兩岸兩會對於兩岸經貿、文化交流的貢獻值得肯定。

兩岸互相往來旅遊、觀光、學術、經濟……有助於兩岸人民的深一層認識了解。大陸知名作家韓寒在台灣短暫旅遊，留下了許多美好的回憶，發表了《太平洋的風》一文後，在兩岸都引起高度的關注。之後許多大陸來台遊客從多方角度，發表他們的所見所聞，基本上肯定台灣的居多，例如：台北許多站滿乘客的捷運、公車上，「博愛坐」卻是空著許多座位；手扶梯的左邊讓出來給行走的人使用等等。總的來說，大陸人士基本上是肯定台灣，保存了諸多豐厚的「中華文化」內涵與特質。台灣的「民主」也留給大陸人士深刻的印象，2012 年 1 月的總統大選，兩位政黨候選人馬英九、蔡英文的激烈選戰，選民選情之夜的緊盯電視螢幕，到敗選者的風度，台灣政黨政治、民意政治之「黨內民主、黨際競爭」，在大陸網路上引起廣泛的迴響。正如同龍應台之言，「民主不過是生活方式」，它不該只是由台灣同胞獨享。「文化中國化」、「政治民主化」、「經濟自由化」、「社會多元化」將是兩岸炎黃子孫邁向富裕安康新時代，共同努力的目標。

政黨政治發展：進行了兩次的「政黨輪替」。民國八十九年〈2000 年〉是國民黨政府來台首次變天。李登輝主政 12 年，國民黨內部產生了兩大現象：1.內

鬥與疏離 — 新黨、親民黨先後從國民黨出走，正藍被瓦解成泛藍。2.腐化與縱容 — 地方派系惡質化，走向黑金政治、政商掛鉤。這兩大現象，又形成了兩大困境：1.黑金護國。2.社會公平正淪喪。觀乎曾文正公之言：『風俗之厚薄兮自乎？自乎一、二人心之所嚮。』最爲諷刺的是，李登輝提倡「心靈改革」，然而李政權的「三頭鮑」事件、「五百元便當」事件、「世紀大婚禮」、「十五全至尊紅酒」等等，社會奢華浮誇之風嚴重。當時之青年人以加入國民黨爲恥，望之卻步。最後，泛藍陣營之宋楚瑜、連戰相爭，同門鬩牆。民進黨候選人陳水扁以 39%，領先宋楚瑜 36%，連戰 25%，當選「少數總統」。宋楚瑜以 31 萬票落敗，然而宋、連兩人得票總和高達 61%，國民黨 2000 年之變天，敗於分裂，更敗於國民黨之大失民心與層峰主導之「黨意」。

民國九十七年（2008 年），民進黨在陳水扁兩任總統後，再次將政權輸給國民黨之馬英九，中央政府來台出現了第二次的政黨輪替。民進黨的失去政權，肇因於陳水扁主政下之民進黨政府，產生了兩大現象：1.貪腐與濫權。2.意識形態與政治掛帥。這兩大現象，又形成了兩大困境：1.縱容、包庇貪腐。2.鎖國與經濟逆退。陳水扁的「國務機要費」成爲假核銷、真請款；第一家庭「sogo 禮卷案」成爲介入民間企業經營權的黑手；「台開案」成爲內線交易的疑雲；總統府成爲「炒股中心」；扁政府之「股市禿鷹案」、「高捷案」、「錢震案」、「華陽史威靈案」、「巴紐醜聞案」……。八年之中，扁政府貪腐、濫權已達「罄竹難書」之地步。民進黨八年主政，給台灣的公民社會帶來兩大危機：1.民主核心價值偏斜日益嚴重。2.理性思辯過程被粗俗之「愛台灣」空洞口號毀壞殆盡。綜言之，八年的民進黨主政，在意識形態上：強化統獨對立、弱化思辯過程，只問立場、不問是非。在社會上：沉默的人更加沉默。在經濟上：濫權貪腐的官員更加囂張、鎖國政策下的經濟更形蕭條。終而使得國民黨馬英九贏回政權。

馬英九主政下的政府，雖然在兩岸的穩定發展有其貢獻，馬本身的清廉亦被國人肯定。然而馬政府的缺乏「同理心」，幾近「不食人間煙火」的地步，使得執政以來，其施政不僅國人「無感」，甚至「有怨」。中共對台尙以「讓利」爲先，馬政府未將台灣經濟發展起來之際，處處與民「爭利」。從「證所稅」、「油電雙漲」、「課徵補充保費」、「收取短程高速公路通行費」等不斷地上演「不當時機、不當作爲」政策。尤以「油電雙漲」乃政府帶頭漲價，引發物價波動，升斗小民薪水未增，物價皆漲，國人深以爲苦。正是積小而爲大，爲國民黨未來繼續執政之路，帶來警訊。

憲政發展：民國八十五年之後的憲政發展，包括了「國家發展會議」（民國八十五年）、第四次修憲（民國八十六年）、第五次修憲（民國八十八年）、第六次修憲（民國八十九年）、第七次修憲（民國九十四年）。第四、五、六次修憲爲第三屆國代進行完成。第七次修憲爲「任務型國代」進行完成。

第三屆國代進行之第四、五、六次修憲，均在兩黨高層 — 國民黨主席李登輝、民進黨主席許信良攜手合作下，無視社會輿論大眾、學術界等之充滿譁然、爭議的情況下進行。修憲過程充滿政治權謀、修憲內容違背憲政的基本原理。亦