



Academic Series
of
China Foreign
Affairs
University

外交学院学术丛书

台湾地区 政治研究

*The Study of
Taiwan Politics*

● 王 为 著



世界知识出版社

台湾地区政治研究

The Study of Taiwan Politics

王 为◎著

图书在版编目 (CIP) 数据

台湾地区政治研究 / 王为著. —北京: 世界知识出版社, 2011.8

ISBN 978-7-5012-4103-3

I. ①台… II. ①王… III. ①政治—研究—台湾省
IV. ①D675.8

中国版本图书馆CIP数据核字 (2011) 第 143236号

责任编辑 袁路明
责任出版 赵 玥
责任校对 张 琨
封面设计 田 林

书 名 台湾地区政治研究
Taiwan Diqu Zhengzhi Yanjiu

作 者 王 为

出版发行 世界知识出版社
地址邮编 北京市东城区千面胡同51号 (100010)
网 址 www.wap1934.com
电 话 010-65265923 (发行) 010-65233645 (书店)
印 刷 京科印刷有限公司
经 销 新华书店
开本印张 720 × 1020毫米 1/16 17印张
字 数 280千字
版次印次 2011年8月第一版 2011年8月第一次印刷
标准书号 ISBN 978-7-5012-4103-3
定 价 35.00元

版权所有 侵权必究

本书获外交学院
“李嘉诚学术基金”资助

总 序

外交学院是一所教学与研究型的大学。中国国际关系学会和中国国际法学会这两大全国性的学会均挂靠在外交学院，为我院的教学与研究提供了有力的学术上的支撑。《外交学院学术丛书》的出版无疑是一件一举多得的好事。

首先，丛书的出版适应了中国的外交学与国际关系的研究进入黄金时期的需要。

外交与国际关系是在不断发生变化的，特别是自中国实行改革开放政策以来，国际形势大变化，中国国内形势大变化，中国外交大发展，国内国外大互动。这种形势推动中国的外交学和国际关系等的研究进入了一个黄金时期。所谓“黄金时期”包含以下几层含义：

第一层含义是需求大。对于外交学、国际关系等的研究的需求从来没有像今天如此之旺盛。世界的变化，中国的变化，中国和世界的变化相互影响，这在国际关系中提出了很多新问题，需要我们去研究。中国正在崛起，在当今世界正在发生深刻变化的时候，中国面临着许多的机遇，也面临大量的挑战。如何抓住机遇，应对挑战，需要我们这些研究国际关系的学者提出一些好的点子。中国发生的事情引起了世界的关注，中国的崛起对国际局势也产生了一些影响。如果说过去世人对中国的看法不是很重视的话，今天则不然，几乎所有的问

题，世人都想了解中国的意见和立场。如何让世界客观全面地了解中国，这就需要了解中、外双方，研究国际关系的中国学者应当能够对此作出贡献。

第二层含义是热情高。中国研究外交学、国际关系等的学者，看到了这样一个旺盛的需求，他们表现出极大的热情，愿意为满足上述需要贡献自己的才智。

第三层含义是影响深。影响深是指在今天中国和世界的形势下，中国研究外交学、国际关系的学者是大有用武之地的。我们研究的成果是国家所需要的，是人民所需要的，也是世界所需要的。

其次，丛书的出版适应了外交一线的需要。

1978年中国实行改革开放以来，中国的外交理论与实践创新进入了一个自人民共和国成立以来最活跃的时期。在这个时期里，我国无论是在外交理论方面还是在外交实践方面都取得了突破性的进展。形势要求我们对于这些理论与实践创新进行很好的总结。中国的外交从来没有像今天这样忙碌，外交一线的同志每天都有大量的事要处理，很少有时间对我们理论与实践的创新进行很好的总结；而我们在外交学院进行教学和研究的这些同志则不同，我们能够坐下来对我们的理论与实践创新进行很好的思考和总结。

另一方面，随着国际形势的深入发展，中国外交也面临许多新的课题，处理好这些课题需要好点子，需要一些长远的思考和眼光。此外，国际上也出现了许多有关外交和国际关系的新的概念和理论，都会对国际关系的走向产生不同程度的影响，这也需要我们进行观察和研究。

最后，丛书的出版也是外交学院发展的需要。

大学的生命线是教学。外交学院正处在一个发展的关键时期，要建新校园，师生的数量都要增加，这一切都需要不断地提高教学质量。教学质量的提高需要学术研究来支撑，研究与教学是相互促进的。

综上所述，《外交学院学术丛书》的出版是恰逢其时。在此，我要特别感谢李嘉诚先生对外交学院学术研究的大力资助；感谢世界知识出版社对我们的一贯支持；同时，我还要向为丛书付出辛勤劳动的学

院的老师们表示敬意。

《外交学院学术丛书》反映了本院老师和研究工作者研究的成果。这些成果都是大家在自己的岗位上，通过对形势的观察，对问题的研究，进行独立思考所提出来的，都属于个人的看法和见解，不当之处，欢迎大家提出批评和指正。

吴建民

2006年10月于北京

目 录

Contents

第1章 台湾政治体制的形成与变更	/ 1
第一节 《中华民国宪法》奠定了台湾政治制度的法律基础	/ 2
第二节 国民党早期对台统治及威权体制的确立	/ 10
第三节 20世纪90年代以来台湾当局“修宪” 对其政治制度的影响	/ 21
第2章 台湾社会政治转型	/ 33
第一节 台湾威权主义体制存在的历史环境及其特殊性	/ 35
第二节 台湾社会政治转型的过程	/ 51
第三节 台湾社会政治发展及其面临的困境	/ 67
第3章 台湾选举制度及政党政治	/ 82
第一节 台湾选举制度及选举政治	/ 83
第二节 台湾政党政治	/ 101
第4章 台湾社会政治文化分析	/ 126
第一节 政治文化分析方法及台湾传统政治文化的渊源	/ 127
第二节 台湾社会政治文化的特征及其影响	/ 144
第三节 台湾社会民主发展的文化困境	/ 162

第5章 台湾当局对大陆政策的演变	/ 172
第一节 两蒋时期的对大陆政策	/ 172
第二节 李登辉执政时期大陆政策的演变	/ 179
第三节 陈水扁执政时期“台独”路线指导下的大陆政策	/ 192
第四节 马英九执政以来大陆政策变化的新开端	/ 201
 第6章 世界政治变幻中的台湾	 / 207
第一节 台湾在战后国际政治舞台上出现	/ 208
第二节 美台（湾地区）、日台（湾地区）关系	/ 218
第三节 关于台湾“拓展国际生存空间”问题	/ 237
 参考书目	 / 253

第1章

台湾政治体制的形成与变更

台湾现行政治体制是经过复杂的演变过程而逐渐确立的。半个多世纪以来，台湾社会政治风云变幻，其政治体制随着产生重要变迁。具体地说，台湾现行体制受到三方面的重要影响。首先，1946年《中华民国宪法》确立了其制度的基本框架；其二，历经蒋介石、蒋经国在台湾统治时期，其政治统治方式对台湾政治构成极大的影响。一方面形成威权主义体制特征，另一方面则造就了推动台湾走向政治转型的力量；其三，20世纪90年代以后台湾当局主导进行一系列“修宪”，使其政治制度经历不断的调整变更。

作为台湾现行体制基础的《中华民国宪法》，它体现了以孙中山为代表的早期中国革命政治家对西方民主政治体制的认知和思考，并结合对中国传统制度的再造，在经历数十年的制宪实践之后而最终完成。1949年国民党败退台湾，将这一“宪法”及其基本制度移至台湾并继续沿用。但是，台湾社会反对专制体制的声音中始终夹杂了对“中华民国体制”的攻击。20世纪80年代末以来，台湾社会进入政治转型时期，围绕《中华民国宪法》进行了数次的修改，导致这一体制一次次的变更，直至进入21世纪后台湾政治体制才基本确定。

很显然，在台湾现行体制确立的过程中充斥着各种政治力量的对峙、对冲与妥协，它势必带有诸多历史演变的创击和政治博弈的印

记。这些表明了它对以往政治历程的承载，但是它的适应性还需要不断加以印证。然而，毫无疑问的是，台湾现行政治体制是对中国历史的传承，是中国政治变迁的一部分。

第一节 《中华民国宪法》奠定了 台湾政治制度的法律基础

一、中华民国制宪之路

立宪，实行宪政，始终是孙中山等一代中国国民党创建者的伟大理想和政治追求。孙中山曾经提出国民政府进行革命和建设的程序应分为三个时期，即军政时期、训政时期及宪政时期，并且指出这三个时期的重要任务分别是：军政时期，国民政府一方面要通过军事行动扫除国内障碍，实现民权；同时另一方面要以宣传教育开启民心，促进中国的统一。训政时期，国民政府须担当教化、训练公民行使权利的责任，同时，从县一级开始建立地方自治，促使社会积累民主政治的经验。宪政时期，则进入正式制定和行使宪法时期，“宪法颁布之日，即为宪政告成之时”，全国举行大选，产生民选之政府，标志建国成功。^①

中华民国从1911年建立之后，经历了艰难的制宪过程。1912年制定了《中华民国临时约法》，试规定中华民国人民享有一切平等权、财产权、自由权、受益权及政治参与权等，并成立参议院行使立法权、财政权和监督政府等诸多权力。^② 制定“临时约法”的重要目的旨在对当时袁世凯的总统权力加以约束。但是却因为袁世凯的政治背叛，重新恢复帝制，《中华民国临时约法》被抛弃。此后，中国陷于军阀混战。

1931年，国民党政府认为军政时期已基本结束，中国进入训政时期，即时公布了《中华民国训政时期约法》。在这部“约法”中，开

① 孙中山：“国民政府建国大纲”，载《孙中山选集》，北京，人民出版社1981年版，第601页。

② 中国人民大学法律系编：《中外宪法选编》，北京，人民出版社1982年版，第65页。

始按照孙中山先生“三民主义”思想及“五权宪法”规划构建法律内容结构，“以期促成宪政，授政于民选之政府”。^①虽说这是一部训政时期的“约法”，但它已体现出后来“中华民国宪法”的基本内容框架。

1933年国民政府重新拾及制宪工作。经历了数年研究修改，于1936年5月5日正式颁布《中华民国宪法（草案）》，俗称“五五宪草”。这是后来《中华民国宪法》的雏形。原本预计由制宪国民大会通过后而行之，然而，抗日战争不久爆发，“五五宪草”未行先止，全国投入了长期的抗战。

抗日战争结束后，1945年10月10日中国国民党和中国共产党在重庆就和平民主建国等一系列重大问题进行协商，并签订了《双十协定》。据此，1946年1月10日政治协商会议正式召开，有国民党、共产党、民主同盟等政治团体及无党派人士参加，主要商谈制宪事宜。政治协商会议针对“五五宪草”提出了若干项修改原则，准备提交宪草审议委员会进行审议。但是，1946年下半年国内政治形势急转直下，国共在政治上的分歧越来越大，同时军事对峙愈加严重。共产党不得不离开政治协商的会议桌。1946年11月15日国民党在南京召开所谓第一届“国民大会”会议，中心任务即是制宪，故称“制宪国大”。“制宪国大”就“中华民国宪法草案”进行了三读审议程序，最终于12月25日通过了《中华民国宪法》；1947年1月1日公布之；并根据其中规定，该“宪法”于1947年12月15日正式生效，由此即将开始进入“中华民国宪政时期”。

宪政是对近代以来西方资本主义国家建立的民主政治制度的概括。宪政是一种政治秩序，具体说就是依照“宪法”规定建立起来的政治制度。制宪是通过以最高法律形式约束国家权力的运行，从而保障公民的基本权利的实现。因此，“宪法”重要的内容特征必须体现“限权原则”。所谓“限权原则”具有两方面的内涵，一方面，“宪法”需要对国家权力机关的权力进行规范，并创造国家权力机构之间的权力制衡和权力监督机制，防止任何国家权力机构逾越权力范围，形成

① 中国人民大学法律系编：《中外宪法选编》，北京，人民出版社1982年版，第106页。

一种凌驾于其他权力之上的权力；另一方面，“宪法”必须有效规定公民权利范围并确立保障机制，以防止国家权力机构对公民权利造成侵犯和伤害。根据西方国家实施宪政的经验来看，规范政府权力和规定公民权利是一部“宪法”必不可少的内容。西方国家发展宪政的历史较早，并且有了诸如英国、美国等国家实施宪政的经验。毫无疑问，西方国家的宪政经验为宪法学、政治学的基本理论提供了重要依据，形成一般性原理，由此也成为我们分析1946年《中华民国宪法》内容的理论依据。

二、1946年《中华民国宪法》内容及其分析

如前所述，1946年宪法是以1936年通过的“五五宪草”为蓝本制定的，它们都集中反应了国民党创建者孙中山先生对国家政权构建的设想和中国政治发展的理想。孙中山早年提出“三民主义”政治纲领，即“民族、民权、民生”，孙中山认为，他所倡导的三民主义与美国林肯总统提出的“民有、民治、民享”的政府理论是相同的，是对中国传统的“劳心者治人，劳力者治于人”的观念作出了否定。孙中山指出，“宪法就是一个大机器，就是调和自由和统治的机器”，^①是实现三民主义的保证。因此，在国民党推动制宪的过程中始终对“三民主义”思想加以强调，并最终写进《中华民国宪法》的总纲中。此外，孙中山还曾提出“权能分离”的制宪原则，即“人民有权，政府有能”。表明国家政权源自于人民的授权，人民是国家权力最终决定者，这与西方国家的“人民主权”原则如出一辙，体现了近代以来广泛传播的民主政治的原则。“权能分治”的思想在《《中华民国宪法》》中有所体现，“国民大会”制度就是“人民有权”原则的具体体现，即人民拥有“直接民权”和“管理政府权”。^②就政府体制而言，则孙中山提出“五权体制”的构想，将政府职能分为立法、行政、司法、考试及监察，分别由五个权力机构行使，执行国家的功能。孙中山说到，

① 孙中山：“国民政府建国大纲”，载《孙中山选集》，北京，人民出版社1981年版，第493页。

② 孙中山：“三民主义”，载《孙中山选集》，北京，人民出版社1981年版，第493、797页。

政府的权力是“做工权”，即“政府来替人民做工夫的权”；“五权体制”是要实现“人民真有管理政府之权”，“政府的动作随时受人民的指挥”。^①《中华民国宪法》对政府权力机构的基本职权规定如下：

1. “国民大会”。第三章对此作出规定。首先，“国民大会”被设计为民意机构，即由选民间接选举产生代表。“国大代表”由全国各县市及其同等区域产生；特别规定有来自蒙古及西藏等少数民族区域的代表，有代表不同行业（职业）、海外华人侨胞及妇女团体的代表。其次，规定“国民大会”“代表全国国民行使政权”，即拥有选举、罢免、创制、复决之权。具体体现为选举和罢免总统、修改宪法的权力、在全国半数以上县市行使立法创制、复决权时，就立法创制、复决权进行全国性立法的权力（第27条）；变更国家领土的权力（第4条）；受理监察院对总统、副总统提出的弹劾案（第100条）等。

2. “总统”。第四章对此作出具体规定。首先，“总统”为国家元首，对外代表中华民国；该职位由“国民大会”间接选举产生，任期为六年，连选得连任一次（第47条）。其次，规定了“总统”的具体职权，包括统帅全国海陆空三军的权力、依法颁布国家法律、发布国家命令的权力（须经“行政院”院长或有关部会首长之副署）（第37条）；对外行使缔结条约、宣战或媾和的权力（第38条），提名任命高级官员（如“行政院”院长、“司法院”正副院长及“考试院”正副院长等职位）、依法宣布和解除紧急戒严的权力（第39条）和召集“国民大会”的权力（第29条）以及依法行使大赦、特赦、减刑及复权、依法授予荣典等权力。

对“总统”权力也作了重要的制约性规范：第一，根据该法第37条规定总统依法发布法律、颁布命令，须由行政院长或有关部会首长的副署。第二，根据第39条规定，总统依法宣布戒严，但须经立法院予以通过或追认；立法院认为必要时，可以做出决议促请总统解除戒严。第三，根据宪法第43条规定，“国家遇有天然灾害、病疫，或国家财政经济上重大变故，须为急速处分时，总统于立法院休会期间，

① 孙中山：“三民主义”，载《孙中山选集》，北京，人民出版社1981年版，第493、797页。

得经行政院会议之决议，依紧急命令法发布紧急命令，为必要之处置。但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”。由此可见中华民国宪法对总统权力的限制是比较具体和明确的，国民大会、立法院等机构是制约总统权力的重要机构。

在国家职能机关的设置上，中华民国宪法具体体现了孙中山早年提出的“五权分立”的理念，这是在近代西方国家提出的立法、行政、司法三权分立的基础上融入中国传统的政府制度，保留了历史上长期实行的科举考试管理制度及监察御史制度。孙中山认为这些是中国政府制度中独特而宝贵的制度设计，考试制度决定了官员的选拔，而监察制度则是对官员行使监督与弹劾的权力。根据这种设计，国民政府立宪中一直将国家职能机构设置为立法院、行政院、司法院、考试院和监察院。在其权力设计上，也规定了五权机构相互之间的权力制衡关系。

3. “行政院”。第五章对此作出具体规定。行政院为“最高行政机关”，行政院长由总统提名，立法院批准；行政院副院长、各部会首长及不管部会之政务委员由行政院长提请总统任命之。行政院的基本职权包括：制定和执行具体施政方针和重要政策的权力；向立法院提出法律草案、预算案及戒严、大赦、宣战或媾和等议案（第57、58条）；对总统公布的法令等予以副署（第37条）。

在对“行政院”权力规范方面，体现了“行政院”既要“对总统”负责（“行政院”院长由“总统”任命），也要“对立法院”负责，即实行“责任制政府”的制度的特征。就对立法院负责而言，宪法第57条详细规定：行政院向立法院提出施政方针及施政报告，立法委员有权对行政院长及行政院各部会首长提出相关质询。立法院对行政院之重要政策不赞同时，得以决议移请行政院变更之；行政院对于立法院之决议，得经总统之核可，移请立法院复议。复议时，如经出席委员三分之二维持原决议，行政院长应即接受该决议或辞职。行政院对立法院所通过的法律案、预算案、条约案，如认为有窒碍难行时，得经总统之核可，于该决议案送达行政院十日内，移请立法院复议。

复议时，如经出席委员三分之二维持原案，行政院院长应即接受该决议或辞职。此外，行政院应就其每一财政年度的财政决算案接受监察院的监督（第60条）。

4. “立法院”。第六章对此作出具体规定。立法院为“最高立法机关”，是民意机构之一，代表人民行使立法权。立法委员主要从全国各选区由选民间接选举产生；其中特别规定，蒙古各盟旗、西藏及其他各民族在其选区内选举产生少数民族代表；侨居国外的国民、职业团体选出的各自代表，以及女性立法委员固定名额等。立法委员任期为三年，可连选连任，不得兼任官员。关于立法院的基本职权方面，依据宪法规定，其有权议决法律案、预算案、宣战案、媾和案、条约案及其他重要议案。立法院对总统提名的行政院院长、监察院审计长等职务可以行使同意权或不同意权；对行政院的重要决策具有监督权，可以通过质询行政院长及其他部会首长行使监督权。对总统宣布的戒严令等给以通过或追认，立法院认为必要时，得决议移请总统解除戒严（第39条），对总统发布的其他紧急命令拥有同意权（第43条）。立法院还有权提出“宪法修正案”，交由国民大会复决（第147条）。此外规定，立法委员在院内进行立法活动时享有言论及表决的权利，对院外不负责任；立法委员还享有一定的刑事豁免权，除现行犯外，非经立法院许可，不得逮捕或拘禁（第73、74条）。

5. “司法院”。第七章第77条至82条对其产生、职权、司法行为原则等作出具体规定。司法院为“最高司法机关”，掌管对民事、刑事、行政诉讼的审判以及对公务员违法渎职等行为的裁决和惩戒，并拥有解释宪法及解释法律、命令的权力。司法院院长、副院长及大法官的产生均由总统提名，经监察院批准。法官实行政治中立原则，即不参加任何党派活动；其司法活动，依据法律独立原则，不受任何干涉。法官为终身职，非受刑事或惩戒处分等不得免职，非依法律，不得停职、转任或减俸。

6. “考试院”。第八章第83条至89条对此作出具体规定。考试院是“最高考试机关”。考试院院长、副院长、考试委员等由总统提名、监察院批准而任命；考试委员须实行政治中立原则，依法独立行使其

职权。考试院的主要职权即是管理国家公务人员考试、录用、考核、晋升、奖惩、退休、福利等事项。

7. “监察院”。第九章第90条至106条对其产生及职权等作出具体规定。首先，监察院由各省市议会、蒙藏地方议会、华侨团体等选举产生，即为民意机构之一；监察委员之任期为六年，可连选连任；监察委员不得兼任其他公职；监察院正、副院长则由监察委员互选产生。其次，监察院作为“最高监察机关”，行使同意、弹劾、纠举及审计权。其具体职权有：对中央及地方公务人员失职或违法行为提出纠举案或弹劾案，如涉及刑事案，移送法院办理；对行政机关的财政收支实施稽核，并向立法院提交审核报告；对司法院或考试院人员失职或违法行为提出弹劾；对总统、副总统可提出弹劾案，提交国民大会审议；对总统提名的司法院院长、副院长、大法官、考试院院长、副院长、考试委员等行使批准权。此外，还规定监察院委员在院内行合议、决权力时享有充分的言论及表决自由，对院外不负责任；并且，监察委员享有一定的刑事豁免权，除现行犯外，非经监察院许可，不得逮捕或拘禁。

特别需要提出的是，《中华民国宪法》还在两方面的规定中体现了“人民主权”的宪法原则。第一，宪法第二章具体规定了公民的平等权、自由权、财产权、受益权及参政权等，并对此规定了积极的保障制度。如第23、24条分别规定对公民的“自由权利，除为防止妨碍他人自由、避免紧急危难、维持社会秩序或增进公共利益所必要者外，不得以法律限制之”；“凡公务员违法侵害人民之自由或权利者，除依法律受惩戒外，应负刑事及民事责任。被害人民就其所受损害，并得依法律向国家请求赔偿”。第二，宪法第十二章明确规定中华民国实行地方自治制度，即县自治。地方自治被认为是实行民主政治的重要内容。依据宪法第123、124、126条的规定，县自治事项，由县民依法行使创制、复决的权力；由县民选举产生县议会议员、县长及其他县自治人员，并可依法律对不称职的县长、其他县自治人员行使罢免权（有关台湾“地方自治”的相关内容在第二章作具体阐述）。