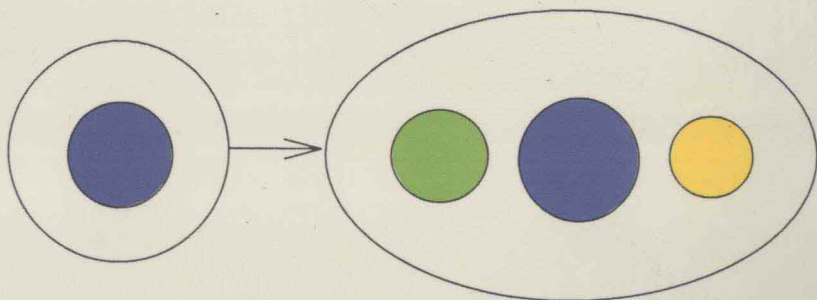


台灣的民主轉型： 從權威型的黨國體系 到競爭性的政黨體系

Democratic Transition in Taiwan:
From An Authoritarian Party-State System
To A Competitive Party System



吳文程 著

時英出版社

台灣的民主轉型：
從權威型的黨國體系
到競爭性的政黨體系

Democratic Transition in Taiwan:
From An Authoritarian Party-State System
To A Competitive Party System

吳文程 著

**台灣의民主轉型：
從權威型的黨國體系到競爭性的政黨體系**

著作者：吳文程

出版者：時英出版社

登記證：局版臺業字第 2944 號

地址：臺北市新生南路三段 88 號 3 樓之 1

電話：（ 02 ） 363-7348

初版：中華民國八十五年一月

定價：新臺幣 450 元 ISBN 957-8890-05-2

◎版權所有，翻印必究◎

序 言

台灣自從中華民國政府在一九八七年宣佈解嚴以來，已經逐漸從一個權威型政權轉變為一個民主政權，從一個組合主義的社會逐漸邁向一個多元主義社會，台灣的政黨政治也從以前的一種非競爭性，權威型的黨國體系轉變成競爭性的政黨體系。

本文是一篇驗證理論的經驗性個案研究。研究主題是中華民國在台灣的政黨政治與政治發展，研究焦點是台灣政黨政治的轉變，並由此來探討台灣的民主轉型。一九八九年立法院通過「人團法」的修正案，使得政黨得以會法登記、公平競爭，這可以說是台灣民主轉型最主要的一個里程碑。

本文第一篇的研究焦點是執政的中國國民黨的轉變，這種轉變伴隨著整個政治體系其他層面的轉變，也反映了台灣社會經濟和環境的變遷。第一篇以解嚴前國民黨的轉變為研究主題，主要的發現是國民黨為適應經社環境的變遷，反應選民的需求，已逐漸從一個革命性和排他性的政黨轉變成一個實用性和包容性的政黨，而執政黨的轉變也為整個政治體系的轉型提供了基礎和條件。

II

本文第二篇的研究乃從解嚴開始研究至一九九四年年底省市長和省市議員選舉止，主要是針對整政黨體系從權威型的黨國體系轉變成競爭性政黨體系的研究。本文分析解嚴後黨際競爭和黨內競爭的問題，競爭規則的制定和修正，以及各相關政黨和黨內次級團體爭取此一過程的主導權，以及影響我國未來民主憲政是否鞏固的主要因素探討。

本文的著作承蒙東吳大學政治學系各位老師及學術界諸位先進的指正和鼓勵，張薰琳、趙麗文二位秘書，以及蔡文璞、陳錦榮二位研究助理的支援和協助，在此一併致謝。

吳文程

序於東吳大學政治學系

八十四年十二月

目 錄

第一篇

第一章	緒論.....	1
第二章	權威型的黨國體系和社會經濟及國際環境的改變.....	11
第三章	政治甄補的擴大.....	29
第四章	政治精英結構的轉變.....	47
第五章	政治參與的限制和擴大.....	75
第六章	從非競爭性的黨國體制到競爭性的政黨體系.....	131
第七章	結論.....	149

第二篇

第一章	緒論.....	167
第二章	競爭性的政黨體系的來臨.....	183
第三章	政黨競爭規範的建立.....	225
第四章	黨際競爭與互動.....	303
第五章	黨內競爭與互動.....	329
第六章	結論與建議.....	393

第一篇

第一章 緒論

一、前言

政黨是現代民主社會中不可忽視的產物，政黨提名政治人物，提出政策政綱以爭取選民的支持，獲得執政的地位，因此政黨實為人民與政府之間的連結政治學者謝茲可耐德即曾表示「民主和獨裁最大的區別即在於政黨政治。政黨並不是現代政府的附屬品，它們更是現代政治的中心，並且在現代政治中扮演了決定性和創造性的角色」。（註1）

誠如謝茲可耐德所言，政黨是現代政治的中心，任何現代的政治分析少了對政黨的考量，都將顯得粗糙與不足，然而，政黨與民主之間的關係卻不是如此絕對的，一個民主的國家，政黨的存在是普遍而且必然的現象，因為只有透過政黨的連結，人民才能藉由對政黨的選擇，控制政府的人事與政策的安排，落實主權在民的民主原則。但是，有政黨的存在卻不能與民主畫上等號，關鍵即在於這個國家的政黨體系是屬於競爭性政黨體系亦或是非競爭性的政黨體系。

在競爭性的政黨體系下，各個政黨只是全體的一部分，每一個政黨都有平等而且相同的地位，彼此可以透過公平合理的競爭而取得政

2 台灣的民主轉型：從權威型的黨國體系到競爭性的政黨體系

權。在非競爭政黨體系下則非如此，理論上，政黨是由部分所組成，因此所能代表的自然也只有部分，但是在非競爭性政黨體系下的政黨卻往往自認代表國家，進而以黨治國，以黨領政，其他的政黨則附屬於此政黨下，而非真正的相關性政黨，因此政黨間的競爭付之闕如，人民沒有選擇的機會，民主自然無法實行。

台灣在國民黨四十多年的統治下，已經慢慢的從已往的威權體制轉型，朝向民主的腳步邁進，政黨體系也由已往的非競爭性政黨體系轉變為競爭性政黨體系。這些轉變中，國民黨如何由黨國制的非競爭性政黨體系轉向現在的一黨優勢競爭性政黨體系，是一個值得研究的問題，這不但是在解釋台灣民主轉型中不可忽略的面向，也是瞭解台灣未來民主發展的基礎。因此，本文即是從國民黨的轉變這一角度來理解台灣的民主化，期望透過一些理論上的分析，幫助我們更能解釋國民黨轉變對台灣民主化的影響。

本論文的中心論點認為：經過了過去四十多年的威權統治，國民黨為了回應選民革新求變的要求，已經從一個革命性、排他性的政黨慢慢的轉變為一個實用性、包容性的政黨。同時，也就是因為有了這樣的轉變，國民黨才能從原先的非競爭性政黨體系跨入競爭性政黨體系的門檻，其中最重要的改變是從一九六八年開始，因此本論文關注的焦點也是從一九六八年至今的這段期間，至於一九六八年以前的情形，本文也將作一個簡單的敘述，以作為背景的基礎，此外，本論文是一個兩年期的計畫，在本篇中討論的焦點只限於在國民黨的轉變對台灣民主化的影響，也就是對國民黨如何由一個威權的政黨轉變為一個實用型的政黨體系作一個理論上的研究，至於在步入競爭性政黨體系後，對於政黨政治的討論，將留待下一篇作進一步的探討。

二、相關文獻與理論架構

關於威權體制的演化和黨國制的轉變，在文獻上已有充足的討論，儘管各個不同的理論者在分析時所著重的問題有所差異，或者分析的體制有所不同，然而，在處理台灣的威權演化和民主轉型時，至少有四種理論可以作為夠理論的架構，以下將分別加以討論。

1. 杭廷頓 (Samuel P. Huntington) 將一黨制的演進劃區分為三個時期：<1> 轉型期，由意識型態和獨裁的領袖所主導；<2> 鞏固期，在這個階段是以實用主義和制度化為主導；<3> 適應期，這個階段的特色則是以科層官僚和利益團體為主導，且大眾參與十分普及，本文同意杭廷頓對於一黨制演化的區分，並且認為自一九六八年起國民黨已邁入了適應期。杭廷頓對本期隨之而來的特性有以下的預測：<1> 一群新的、有創意的科層官僚逐漸興起；<2> 整個社會朝向工業化發展，同時漸漸衍生出較複雜的團體架構，它們的利益往往牽涉到政治層面；<3> 具有異義性精神的知識分子又再出現；<4> 群眾逐漸要求參與，影響政治決定；<5> 原本具有革命性、排它性的政黨慢慢的轉變為包容性的政黨，（註2）本論文關注的焦點在於政治的轉變，因此也集中對最後一個階段作一探討。

2. 薩托利 (Giovanni Sartori) 將一黨制區分為<1> 極權型的一黨制 (totalitarian unipartism)；<2> 威權型的一黨制 (authoritarian

4 台灣的民主轉型：從權威型的黨國體系到競爭性的政黨體系

unipartism），和<3>實用型的一黨制（pragmatic unipartism）。極權型的一黨制有強烈的意識型態，高度的強制力和動員力，整個系統是極權的型態，不容許次級系統和次級團體有自主性，極權的統治者其行為是專斷而不可預測的。威權的一黨制它的意識型態強度較弱，擁有較低的動員能力和汲取能力，傾向於一種排它性的政策，它雖然不容許次級團體的自主性，但事實上卻容忍次級團體，特別是非政治性團體，擁有某種程度的自主，威權的統治者其行為雖然也是專斷的，但卻有其範圍的限制，同時也是可以預測的。實用型的一黨制在前面兩種類型的特點上都相當鬆弛，它具有包容性和整合性的政策傾向，在此類型中，對次級團體的自主性是相當開放的，同時亦允許次級團體有其自主性，統治者的決定則要靠與各股勢力的協商來達成，有其法律上和制度上的範圍限制。（註3）本文亦同意薩托利的分類，同時認為國民黨在1970年代以後已經逐漸展露了實用型一黨制的一些特性，薩托利的五項分類標準——<1>意識型態，<2>強制性，汲取性，動員性，<3>對外在團體的政策，<4>次級團體的獨立性，<5>統治者的獨斷性——都將對我們在檢視國民黨的轉型時有所幫助。

3.羅溫索（Richard Lowenthal）在他的一篇文章「共黨政策中發展與烏托邦的對立」（Development vs. Utopia in Communist Policy）中談到從一個動員的體制到後動員體制的轉變，儘管他的分析主要是針對前蘇聯，中共等共產國家，但是有些論點卻值得讓我們參考：<1>革命時期的軍事精英與後革命時期的專業精英會產生衝突，最後的勝利則屬於專業的精英；<2>來自統治階級中對於革命持續與否的衝突；<3>革命來源的消失，使得政治的合法性產生了危機；<4>政府和政黨活動的範圍縮小，在法律上對社會每一個人的保護增加，同時知識

分子的自主性也大為提昇，（註4）在台灣的政治發展已經顯現出一些類似的衝突，同時也產生正如羅溫索所預測的結果。

4.在杭廷頓和納爾遜（Joan M. Nelson）合著的「不容易的抉擇」（No Easy Choice）一書中，他們列出了幾種模型，嘗試能包容所有政治發展的類型，他們將發展區分為兩個階段，同時對每一個階段都提供了兩種模式，在發展的第一階段分別是「資產階級」模式（bourgeois model）和「獨裁」模式（auto-cratic model），如果採取的是資產階級模式，政治參與的層面會擴展到都市中的中產階級，同時經濟成長快速但卻會導至財富分配的不平均；倘若是選擇獨裁模式，權力將集中於少數人手中，中產階級的政治參與被壓制，經濟成長會提高，但是社會經濟的平等會被視為首要的條件，因為如此才可以獲得下層階級的支持以對抗中產階級。

在發展的第二階段的兩個模式則分別是「技術官僚模式」（technocratic model）與「民粹模式」（populist model），技術官僚模式指的是有較低的政治參與，高度的投資和經濟成長，以及財富分配不均的提高，而民粹模式則指高度的政治參與，政府的福利政策擴大，財富分配的平均，以及相當低的成長率，然而，不論是那一種模式，處在第二階段的發展中國家都將面臨著參與爆炸的惡性循環，最後導致軍人奪取政權，壓制參與。

以上的四種模式當然都是理想型的模式，然而杭廷頓和納爾遜都堅稱有些國家已經相當接近其中的一種模式，他們也認為在1950和1960年間台灣即是朝向獨裁模式在發展，（註5）然而，這裏的問題是：在1970到1980年間台灣的發展模式是否即如他們所提的第二階段的兩種模式之一？是否真如他們所說的台灣最後也會走上參與爆炸和軍人執政的惡性循環？杭廷頓和納爾遜的模式都認為發展的目標有著

不可相容性，經濟的平等和成長；政治的參與和穩定，都是不可共存的困難抉擇，然而，在台灣，經濟的成長並沒有帶來分配的不平均，政治穩定也藉著逐漸擴大的參與得以保持，台灣似乎既不屬於技術官僚模式，亦不屬於民粹模式，而是介於兩者之間。

前面所談的四種理論分別是處理一黨制的演化和轉變（杭廷頓和薩托利），發展中國家的政治發展（杭廷頓和納爾遜），和動員體制的轉變（羅溫索），雖然他們對於政治發展分別以不同的概念去處理，但是卻可以匯聚成一個中心議題，簡單的說就是：當社會和經濟發展更深化時，一個威權型政黨將會轉化為實用型政黨，而原來的威權或動員體制將會朝自由化邁進。

在本文中並不處理台灣社會經濟發展的問題，但會於第二章中專節介紹社會經濟發展的時序，以利於我們往後的分析，

主要的焦點則在於檢視我們所預期的政治變遷是否發生，根據前面所說的中心議題指引我們將焦點置於六個變數上，當政治發展時，這六個變數將會有所改變，這六個變數分別是：包容性，技術官僚的權力，參與的程度，政黨與政府間的關係，利益的表達，以及政治競爭。

三、問題的焦點

在本文中，針對上面六個變項的觀察，我們可提出以下六個問題，作為本文討論的焦點。

1. 國民黨是否已經改變了它的吸收和甄補政策，是否變得更具有包容性，這裏的假設是國民黨已從一個排它性的政黨轉變為一個包容性的政黨，從一個精英性政黨轉變為一個群眾性政黨，在以往國民黨的黨員只從精英階層中招募，主要的成分是知識分子，軍官，及政府官員，現在則普及到社會中的各行各業，國民黨的成員大幅的擴增，至今已超過兩百萬人，約有百分之二十的選民是國民黨黨員，同時他們間百分之七十是本土的台灣人，在底下討論這個問題時，我們將以國民黨黨員成分隨時間變遷的統計數據來加以分析，同時對於國民黨吸收的目標及甄補政策上的程序也會有所分析。

2. 是否國民黨和政府已經改變了它們領導階層的組成成分？這邊的假設是領導階層的組成成分已由原本的軍人和黨工轉變為技術官僚佔優勢，在台灣的政治精英大略可分為四個類別：<1> 軍事安全與情治系統的將領；<2> 黨的官僚體系中之黨工人員；<3> 政府官僚體系中逐漸爬升上來的技術官僚；<4> 由民選產生具有民意基礎的民選精英，在1950到1960年間，領導階層是由前兩類來主導，在1970年和1980年，技術官僚成為政治精英的主流，同時民選精英的影響力也逐漸擴增，這項假設將透過對國民黨和政府中決策機構內 <如中常會> 的成員比例來驗證，在討論此點時，也將分析精英的教育及背景的資料。

3. 國民黨對於大眾參與的政策是否有所改變？，這項假設認為在國民黨決定舉行各項選舉的情況下，政治參與逐漸的擴大，在1950年時選舉的範圍多半限制在縣市長和縣議員以下的階層，1959年第一屆台灣省議會成立由人民直接選舉產生，象徵政治參與擴大到省級但是由於內戰的關係，全國層次的選舉被暫停了二十年，到了1968年，國民黨才決定舉辦國民大會，立法院，和監察院的補選，使得選舉的參與擴增到全國的層次。起初，所有的國民黨候選人都由上級核定，後

來地方黨部黨工的評鑑也被納入考慮，現在基層黨員的意見則透過黨內初選的方式來提名候選人，在討論到這個問題時，我們將透過從國民黨對於各項選舉政策的改變，提名和競選策略的改變來加以檢驗，同時將對各項選舉的統計資料，政策主張和競選策略加以分析。

4.國民黨和政府間的關係是否有了改變？這項假設指的是國民黨已經減少它在決策過程中的分量，起初國民黨與政府之間的關係是以黨領政，黨的地位高於政府，現在黨則已經減少了在決策上的分量，起初大多數的政策是由黨內提出交由政府執行，現在則是由政府中各部門自行草擬，黨則從決策者退居到幕後的協調者對於黨和政府部門間的關係，我們將透過對特定法案的分析來進行瞭解。

5.國民黨和利益團體間的關係是否有所改變？這項假設指的是國民黨已經逐漸放寬對利益團體的控制，同時准許一些次級團體的自主性，起初利益團體是由國民黨所創造，控制或補助而產生，但是慢慢的，有些利益團體自動自發的組成，同時它們的功能超越黨的控制，隨著經濟發展導致社會的變遷，許多新興的利益團體也隨之出現，國民黨面對如此多元的利益團體，不再能單獨的扮演著利益匯集和整合的角色，從這層觀點，本文將簡單的透過國民黨與工會和學生社團間的關係來理解國民黨政策上的改變。

6.國民黨對反對勢力的政策是否有所改變？台灣的政治體系是否變得更具有競爭性？這項假設指的是國民黨對反對勢力的政策已經逐漸的由鎮壓轉變為容忍，政治體系的競爭性也慢慢增加，起初國民黨對反對勢力是採取高壓的手段，同時在地方上的選舉也只容許有限的競爭，現在，在最近的選舉國民黨也只能獲得百分之七十的選票，雖然國民黨在解嚴前禁止成立新的政黨，但在1970年中期開始卻容許黨外勢力的存在，黨外勢力也被允許出版一些強烈批判國民黨政策的書

籍和雜誌，在1986年 9月28日，黨外勢力組成了民主進步黨，一個真正獨立的反對黨，在這一章，黨外勢力的成長，它們的政治主張及其表現以及國民黨對黨外勢力和民進黨的回應，我們都要加以分析。

以上六個問題，即是本文所要檢視及處理的，同時也構成本文的分析架構，在底下，我們將用各章來分別加以討論。

註 釋

1. E.E. Schattschneider , Party Government (New York: Holt , Rinehart and Winston , 1942) .
2. Samuel P.Huntington , "Social and Institutional Dynamics of one-party systems" , in Huntington and Clement H. Moor , eds. , Authoritarian Politics in Modern Society : The Dynamic of One-Party Systems , (New York: Basic Books , 1970) pp.32-40.
3. Giovanni Sartori , Parties and Party Systems , (Cambridge University , 1976) , pp.221-230.
4. Richard Lowenthal , " Development vs. Utopia in Communist Policy" , in Chalmers Johnson , ed. , Chang in Communist systems (Stanford University Press , 1970) , pp.104-117 ; Lowenthal , in a 1947 article in Studies in Comparative Communism , Presents a more pessimistic view.
5. Samuel P.Huntington and Joan M. Nelson , No Easy Choice , (Harvard University Press , 1976) , pp.17-27.

第二章 權威型的黨國體系和社會經濟及國際環境的改變

在本章中，我們將對國民黨之所以成為一個威權體制以及黨國體制的做一個簡單的描述。國民黨政權在1968年以前的歷史在本文中將作為對台灣政治發展和政黨轉變一個比較的背景，此外，在本章中也將對社會經濟的發展以及國際環境變遷所帶來的影響作一個簡單敘述，這些影響不僅是對政治發展是一限制的因素，同時也是一個刺激的因素，有一件事是可以肯定的，國民黨必需轉變其體質以適應環境的變遷，但是調適和回應的方法，主要還是在於國民黨領導階層的決定。

一、威權的黨國體制

國民黨的前身是由孫中山先生於1894年11月24日在夏威夷的檀香山所創立的革命組織—興中會。至1905年興中會重組，在日本東京創立了中國革命同盟會，它的目的是要「驅逐韃虜，恢復中華，建立民國，平均地權」，自1894年起經過了十七年的努力和十次革命之後，