

孙淑 著

台湾政治制度

南京大学出版社

98796

D675.8
66

国家教委高校“八五”社会科学规划项目

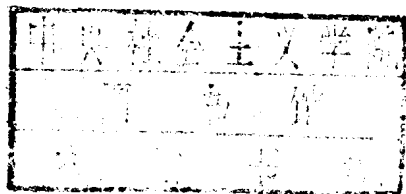
DH71/15

台湾政治制度

孙 淑 著



200147527



南京大学出版社

1993·南京

(苏)新登字第011号

台湾政治制度

孙 淑 著

*

南京大学出版社出版

(南京大学校内 邮政编码: 210008)

江苏省新华书店经销 扬中县印刷厂印刷

*

开本: 850×1168 1/32 印张10.125 字数260千

1993年11月第1版 1993年11月第1次印刷

印数1—1000

ISBN 7-305-02403-1/D·317

定价 9.80 元

责任校对: 单宁

序

自从1987年台湾当局开放民众赴大陆探亲以来，海峡两岸人员之间的探亲访友、经贸往来、文化交流等活动日益频繁，祖国和平统一的大趋势是任何人无法阻挡的。在这种形势下两岸人民迫切需要加强相互的了解。

两岸的政治制度是完全不同的。对大陆同胞来说，在与台湾同胞交往的过程中，往往需要熟悉台湾的政治制度，大陆的青年学者，首先是政治学系的学生也迫切需要研究台湾的政治制度。

台湾的政治制度历经变化发展。1947年1月1日公布的《中华民国宪法》，虽然有行政、立法、司法、考试、监察五院之设置，但它的精神已与孙中山倡导的“五权宪法”相距甚远。它是那时政治斗争的产物，实际上是总统制与内阁制的混合。1948年4月第一届国民大会第一次会议第12次大会通过了“动员戡乱时期临时条款”，加强总统的权力，实际上修改了“宪法”。国民党政府败退台湾以后，又多次对“宪法”附加“增修条文”。1960年3月，台湾当局规定，“总统”连选得连任，不受连任一次的限制，这样，蒋介石成了“终身总统”。1992年5月，台湾第二届“国民大会”临时会议又将“总统”、“副总统”任期由六年改为四年，并规定，连选只得连任一次。台湾“党禁开放”以后，在政治实践中，政党活动迅速加强。民进党已经成为值得重视的政治力量。不久前，从国民党内部又分裂出新党。台湾的地方政治制度和选举制度也不断发展变化。以上这一切都是值得研究

的。

孙淑副教授在南京大学长期从事政治学教学与研究工作，经过多方搜集资料，深入研究，完成这部专著，满足了广大读者的需要。这部专著的内容有四大部份：政党、中央政制、地方政制及选举制度，重点是前面两个部分。本书资料丰富，作者写作态度严肃，叙述台湾现行政治制度十分详尽、准确，对它的历史渊源也十分清晰。评论观点正确，文字亦通畅。

在本书发排以前，我很高兴地阅读了全稿。我也很高兴地将我的读后感介绍给广大读者，并衷心希望读者从这本书中得到启示。

茅家琦

1993年9月13日

目 录

序.....	茅家琦
第一章 政党	(1)
第一节 国民党“坐大”	(1)
一、国民党“改造”自救	(1)
二、退台后的历次代表大会	(4)
三、国民党的组织机构和组织系统	(17)
四、国民党日趋“本土化”	(28)
第二节 青年党与民社党衰微	(31)
一、青年党四分五裂	(31)
二、民社党貌合神离	(35)
三、民、青两党衰微的原因	(37)
第三节 民进党崛起	(39)
一、中国民主党“胎死腹中”	(39)
二、民进党的成立与历次“全国”代表大会	(41)
三、民进党的政治主张	(48)
四、民进党内的派系斗争	(51)
五、民进党面临困境	(52)
第四节 工党与其他新建党派	(55)
一、工党的成立、政治主张及其分裂	(55)
二、“新国民党连线”另组“新党”	(58)

三、其他党派蜂拥而出·····	(60)
-----------------	--------

第二章 “总统”····· (62)

第一节 “总统”产生的程序及其职权····· (62)

一、“总统”产生的程序····· (62)

二、《“宪法”》规定的“总统”职权····· (65)

三、《“临时条款”》赋予“总统”之终身独裁 的权力····· (68)

四、“宪政改革”停止赋予“总统”连选连任权力 (69)

第二节 “总统府”的组成及其直属机构····· (70)

一、“总统府”的组成····· (70)

二、“总统府”的直属机构····· (74)

第三节 “国家安全会议”、“国家统一委员会” 与“五人决策小组”····· (76)

一、“国家安全会议”····· (76)

二、“国家统一委员会”····· (81)

三、“五人决策小组”····· (83)

第四节 退台后历任“总统”、“副总统”简介·· (83)

一、退台后历任“总统”····· (83)

二、退台后历任“副总统”····· (90)

第三章 “行政院”····· (92)

第一节 “行政院院长”、“政务委员”的任命程序 及其职权····· (92)

一、“行政院院长”、“政务委员”的任命程序 (92)

二、“行政院”以职权····· (94)

第二节 “行政院院会”及下属机构····· (97)

一、“行政院院会”····· (98)

二、“行政院”下属机构····· (98)

三、“行政院”其他直属机关及幕僚机构·····	(99)
四、“大陆工作会报”与“大陆委员会”·····	(100)
第三节 退台后历届“行政院院长”、“副院长”简介·····	(103)
第四节 退台后“行政院”历任各部部长简介·····	(110)
一、“内政部”历任部长·····	(110)
二、“外交部”历任部长·····	(112)
三、“国防部”历任部长·····	(114)
四、“财政部”历任部长·····	(116)
五、“经济部”历任部长·····	(118)
六、“教育部”历任部长·····	(120)
七、“法务部”历任部长·····	(121)
八、“交通部”历任部长·····	(122)
第四章 “国民大会”·····	(125)
第一节 “国民大会”的组成及其职权·····	(125)
一、“国民大会”的组成·····	(125)
二、“国民大会”之职权及行使职权的程序·····	(126)
三、“国民大会”与“中央政府”之关系·····	(130)
第二节 “国大代表”的产生及其任期·····	(132)
一、“国大代表”产生的程序·····	(132)
二、“国大代表”的任期·····	(134)
三、“国大代表”的任职限制·····	(135)
四、“国大代表”概况之分析·····	(136)
第三节 退台后历次“国民大会”·····	(143)
一、第一届历次“国民大会”·····	(143)
二、第二届“国大代表”的选举及其特点·····	(153)
三、第二届“国大”临时会·····	(157)

第五章 “立法院” …… (160)

第一节 “立法院”、“立法委员”、“院长”

产生的程序 …… (160)

一、“立法委员”产生的程序 …… (160)

二、“立法院院长”、“副院长”产生的程序 …… (167)

第二节 “立法院”之职权及其行使方式 …… (169)

第三节 “立法院”直属机构及“院会” …… (178)

一、“立法院”直属机构 …… (178)

二、“立法院院会” …… (183)

第四节 退台后历任“立法院院长”、“副院长”

简介 …… (185)

第五节 “国会观察基金会” …… (189)

第六章 “司法院” …… (192)

第一节 “司法院院长”之产生方式及其职权 …… (192)

一、“院长”、“副院长”之产生方式及职权 …… (192)

二、“司法院”之性质与地位 …… (194)

第二节 “大法官会议”、“最高法院”、

“行政法院”及“公务员惩戒委员会” …… (197)

一、“大法官会议” …… (197)

二、“最高法院” …… (199)

三、“行政法院” …… (220)

四、“公务员惩戒委员会” …… (200)

第三节 退台后历任“司法院院长”简介 …… (204)

第七章 “考试院” …… (208)

第一节 “考试院院长”、“考试委员”产生方式

及其职权 …… (208)

一、“考试院院长”、“考试委员”产生的方式	(208)
二、“考试院院长”之职权	(210)
第二节 “考试院”直属机构及“院会”	(212)
一、“考试院”直属机构	(212)
二、“考试院院会”	(216)
第三节 “文官制度”	(216)
一、考试用人	(216)
二、职业分类	(220)
三、公务人员的任用、俸给与考绩	(224)
四、公务人员的保险、退休及抚恤	(226)
五、公务人员的训练与进修	(228)
第四节 退台后历任“考试院院长”、“副院长”简介	(231)

第八章 “监察院” (233)

第一节 “监察委员”、“监察院院长”产生方式	(233)
一、“监察委员”产生的方式及其任期	(233)
二、“监察院院长”产生的方式及其职权	(236)
第二节 “监察院”之职权	(237)
一、“监察院”之职权	(237)
二、“监察院”之性质与地位	(242)
第三节 “监察院”直属机构及“院会”	(244)
一、“监察院”直属机构	(244)
二、“监察院院会”	(247)
第四节 退台后历任“监察院院长”、“副院长”简介	(248)

第九章 地方制度	(251)
第一节 “地方自治”法规.....	(251)
第二节 地方各级“民意机构”	(254)
一、乡、镇、县辖市“民意机构”	(254)
二、县、市“民意机构”	(256)
三、省“民意机构”	(257)
第三节 地方各级行政机构.....	(259)
一、台湾的行政区划.....	(259)
二、村、里、邻办公处与乡、镇、县辖市及区公所...	(260)
三、“县、市政府”	(261)
四、“省政府”	(264)
五、退台后历任“省政府主席”简介.....	(267)
第四节 “院辖市”——台北市与高雄市.....	(269)
一、台北市.....	(269)
二、高雄市.....	(271)
第十章 选举制度	(274)
第一节 “选举制度”的基本原则.....	(274)
第二节 公职人员的选举法规及选举机构.....	(280)
一、《“动员戡乱时期公职人员选举罢免法”》的 颁布、主要内容及其修订.....	(280)
二、各级“选举委员会”的成立.....	(285)
第三节 地方“公职人员”的选举.....	(287)
第四节 “政党提名制度”	(289)
后记	(295)
附录	(297)

第一章 政党

第一节 国民党“坐大”

国民党自1949年败逃台湾后，在《“动员戡乱时期戒严法”》及《“动员戡乱时期临时条款”》的护卫下，残酷地扼制各种反对力量，千方百计地维护国民党一党专制的独裁地位，长达三十八年之久。直到1986年，在岛内外强大的社会反对势力的压力下，国民党被迫同意解除戒严，开放党禁。随着民主进步党的建立，台湾岛内政治形势发生巨变，各种社会政治力量迅速泛起，竞相组党，国民党六十多年的一党专政体制开始走向解体，岛内的政党呈现出“一党居优、多党分立”的新格局。

一、国民党“改造”自救

蒋介石总结失败教训时说：“在大陆战乱失败，是党的失败”。蒋介石“痛定思痛”，为了重振旗鼓，“反共复国”，决心“改造”国民党。

1950年7月2日，国民党中央常务委员会在台北举行临时会议，讨论通过“国民党改造案”。26日，蒋介石指派陈诚、张其昀、张道藩、郑彦棻、陈雪屏、胡建中、袁守谦、崔书琴、谷凤翔、曾虚白、蒋经国、萧自诚、沈昌焕、郭澄、连震东等十六人为中央改造委员，组成“中央改造委员会”，代行六届中央委员会职权，负责国民党“改造”事宜。

8月5日，“中央改造委员会”在台北中央党部举行就职宣

誓典礼，“党国元老”居正、于右任、邹鲁、王宠惠、阎锡山、黄少谷、张群、何应钦等和“中央评议委员”、“中央常务委员”、“政治委员”、各部“部长”等党政要员百余人出席。蒋介石要求“中央改造委员”要下决心，努力担负起“改造党政、改造国家的责任”，“从头做起”^①，并随即主持举行“中央改造委员会”第一次会议，通过《中央改造委员会大纲》，确定该委员会之职权及组织系统。“中央改造委员会”下设秘书处，七个组、四个委员会。其负责人均由蒋介石亲自审定。张其昀、周宏涛分别为正、副秘书长。陈雪屏、谷正纲、郑彦棻、曾虚白、袁守谦、唐纵、郭澄分任各组主任，李文范、陶希圣、蒋经国、俞鸿钧分别为“纪律委员会”、“设计委员会”、“干部训练委员会”、“财务委员会”主任委员。同日，蒋介石又发表《本党今后努力的方针》作为推动“改造”必须遵循的原则。至此，国民党的“改造运动”正式展开。

国民党的“改造”，大致分为三个阶段。

第一阶段：接管中央执行委员会、监察委员会，制定和颁发“改造”的具体政策和规程。8月7日，“改造委员会”正式接管国民党第六届“中央执行委员会”和“中央监察委员会”。秘书处接管“中央执行委员会”和“非常委员会”的秘书处和“抚恤委员会”；第一组接管“组织部”；第二组接管“青年部”、“农工部”、“妇委会”和“军队党务改造指导委员会”；第三组接管“海外部”；第四组接管“宣传部”；第六组接管“心理作战部”；第七组接管“中央财务委员会”所属“党营事业”；“纪律委员会”接管“中央监察委员会”秘书处；“财务委员会”接管“中央财务委员会”。9月1日，“中央改造委员会”发表由蒋介石提出的《中国国民党现阶段政治主张》^①，把“反

① 蒋中正：《中央改造委员宣誓就职训词》《总裁关于党的改造之训示》第8页，台北中央文物供应社，1951年5月出版。

① 《先总统蒋公全集》第二卷。

共抗俄基本论”作为国民党“改造”时期的基本纲领。9月至10月，

“中央改造委员会”又制定了《原有党员整肃办法》、《征求新党员办法》、《整顿党的作风方案》、《党员编组及工作计划》、《各省市及海外党务改造程序》、《省改造委员会组织规程》、《县（市）改造委员会组织规程》等，提出了一系列的具体政策和规程，作为各级党部“改造”的基本依据。

第二阶段：直接督导各级“改造委员会”，进行“改造”事宜。首先制定《国民党直属机关区党部设置办法》，把“中央改造委员会”、“总统府”、“立法院”、“司法院”、“考试院”、“监察院”和“革命实践研究院”等，分别编入第一至九区党部，负责实施中央各部党的“改造”。其次，逐级委派“改造委员”，组织各级党部“改造”的领导机构。再次，高等学校中设置“知识青年党部改造委员会”，在航业、铁路、公路、工矿等行业组建职业党部“改造委员会”，还派专人赴南美、东南亚等地督导海外党部的“改造”。已建立的各级“改造委员会”均按照组织规程，开展“举办讲习”、“扩大宣传”、“发动党员归队”，“厉行党员整肃”等工作。

第三阶段：发展组织，重建党部。在整肃的基础上，吸收新党员，加强党员训练，正式成立台湾省、县（市）、区各级党部。至1952年4月，国民党各级党部在台湾普遍建立起来。国民党“改造”的实施阶段，告一段落。国民党的“改造”自1950年8月起至1952年10月第七次“全国”代表大会开幕之日止，历时两年又三个月宣告完成。对于这次“改造”工作的成效，国民党“中央改造委员”兼秘书长张其昀，在《本党的改造》一文中作了分析，他说：“本党‘改造’工作的成果，约略言之，在消极方面，要把失败主义的毒素彻底肃清，要把派系倾轧的恶习痛彻悔改，要把官僚主义的作风切实铲除。在积极方面，关于基层组织的充实，干部制度的建树，党政关系的确立，教育训练的实施，文化事业的鼓励，民众运动的展开，社会调查的举办，设计研究的进行，大陆工作的策

划，海外党务的发展，纪律与考核的执行以及财务与党营事业的整顿，较之‘改造’以前，显然有了相当的成绩与进步。”^①

这次“改造”，是国民党败退台湾，处在风雨飘摇的危急情况下进行的。通过所谓“改造”消除了异己分子和大陆地方派势力，使国民党的组织系统深入台湾社会各个阶层，从而为延续和巩固国民党蒋介石的地位，坚持一党专制的独裁统治，偏安台湾求存，打下了基础。

二、退台后的历次代表大会

（一）国民党第七次“全国”代表大会

1952年10月10日至20日，国民党在台北市举行第七次“全国”代表大会。出席、列席会议的代表有三百多人。

大会“一致拥戴”蒋介石连任国民党总裁。决议通过了由总裁提名的吴敬恒、于右任、钮永建、丁惟汾、王宠惠、邹鲁、阎锡山、吴忠信、李煜瀛、李文范、张群、吴铁城、何应钦、邓家彦、陈济棠、朱家骅、马超俊、张厉生、王世杰、何成濬、贾景德、时子周、章嘉、宋美龄、云竹亭、戴愧生、蒋孟麟、徐永昌、薛岳、胡宗南、黄杰、狄膺、罗奇、张默君、钱公来、邝璠普、桂永清、万耀煌、尧乐博士、俞飞鵬、洪兰友、谢冠生、叶公超、严家淦、田烟锦、田昆山、萧吉珊、王宗山等四十八人为中央评议委员，把一些国民党元老安排进了中央评议委员会，也起用一些年青人进入中央委员会。会议选举陈诚、蒋经国、张其昀、周至柔、谷正纲、郑彦棻、吴国祯、陈雪屏、彭孟緝、郭寄嶠、孙立人、沈昌焕、上官业佑、袁守谦、张道藩、王叔铭、俞鸿钧、倪文亚、陈希圣、唐纵、石觉、黄季陆、黄朝琴、黄少谷、胡璉、杨尔瑛、王星舟、吴化鹏、陈逸云、张子田、蒋赐福、梅友卓等三十二人为中央委员；郑介民、马纪壮、黄镇球、毛人凤、

^① 程光裕《重振革命大业》刊于秦孝仪编纂《中华民国史画》中国国民党党史委员会出版。1978年版第626页。

陶一珊、谷凤翔、罗家伦、李弥、马呈祥、刘圣斌、孙桂籍、李永新、张希文、陈甘亨、林天祥、蔡功南等十六人为候补中央委员。

大会通过了（1）《“反共抗俄基本论”》（2）国民党党章（3）国民党政纲（4）国民党“反共抗俄时期”工作纲领（5）国民党的行动指导原则（6）大会宣言。其中《“反共抗俄基本论”》^①为蒋介石所著。在这部被国民党奉为“经典”著作中，蒋氏竭力攻击和诬蔑中国人民的伟大胜利。把新中国的成立，民族的独立，人民的解放诬蔑成是受“苏俄帝国主义侵略宰割”遭“朱毛控制奴役”。蒋介石煽动国民党人“要加倍努力，争取反共抗俄战争的胜利”，以建设一个“三民主义的民有、民治、民享的国家”。蒋介石还据此重新解释了“三民主义”，鼓吹“以三民主义作为最高的指导原则，”来擘划“建设台湾”，“光复大陆”的蓝图。

（二）国民党第八次“全国”代表大会

1957年10月10日至23日，国民党在台北举行第八次“全国”代表大会。出席、列席会议的代表计有五百多人。会议“一致通过”蒋介石继续为国民党总裁，增设副总裁，由陈诚担任，“以辅助总裁处理党务”。会议选举陈诚、蒋经国、周至柔、谷正纲、俞鸿钧、周宏涛、王叔铭、张其昀、唐纵、邓传楷、张道藩、郑彦棻、郑介民、黄杰、上官业佑、马纪壮、张炎元、陈雪屏、郭骥、黄季陆、季源溥、袁守谦、钱剑秋、郭澄、胡骥、陈嘉尚、黄镇球、黄朝琴、蔡功南、皮以书、沈昌焕、胡璉、谷凤翔、詹纯鉴、梅友卓、蒋赐福、王星舟、胡健中、梁序昭、丘念台、叶立庚、刘兴诚、吴香兰、清巴图、石觉等五十人为中央委员。选举王昇、谢东闵、李弥、罗桑益西等二十五人为候补中央委员。鼓掌通过了由总裁提名的于右任、钮永建等七十六人为中央评议委员。

会议还通过了国民党政纲、党章及国民党现阶段工作纲领

① 《蒋总统集》第一册，国际研究院中华大典编印会。

与大会宣言等四项文件。中心意图在于集中全部“反共”力量，争取国际援助，加强“基地”建设，迅速完成“反共准备”，并煽动大陆人民，颠覆新生的人民民主专政的国家政权。

（三）国民党第九次“全国”代表大会

1963年11月12日至22日，国民党在台北市举行第九次“全国”代表大会。出席、列席会议的代表与上届相比，增加到八百五十多人。会议“一致通过”蒋介石为国民党总裁，陈诚为副总裁。会议选举的中央委员由原来的五十人，增到七十四人。他们是：蒋经国、唐纵、谷正纲、张其昀、彭孟緝、黄杰、叶翔之、郭骥、邓安祺、王昇、陈大庆、谢然之、倪文亚、陶希圣、袁守谦、江国栋、张道藩、周至柔、黄少谷、黎玉玺、赵聚钰、陈建中、郑彦棻、秦孝仪、徐焕昇、薛人仰、沈昌焕、赖名汤、马纪壮、石觉、曹圣棻、邓传楷、周宏涛、谢东闵、郭澄、黄季陆、马树礼、高魁元、李焕、詹纯鉴、张宝树、钱剑秋、徐鼎、高信、皮以书、陈雪屏、张庆恩、许素玉、吕锦花、上官业佑、张国疆、楚崧秋、胡璉、连震东、柯叔宝、陈嘉尚、季源溥、谷凤翔、徐晴岚、黄朝琴、蔡功南、黄仁俊、严家淦、胡建中、陈勉修、阎振兴、罗衡、张希文、陈达元、陆寒波、达木林旺楚克、萧赞育、杜元载、滕杰等。

选举的候补中央委员增至三十五人。他们是：潘振球、李治民、林则彬、辜振甫、阿不都拉、吴兆棠、张炎元、傅云、吴青春、瞿韶华、刘季洪、翁铃、任觉五、沈之岳、林栋、周百炼、林挺生、郝遇林、刘真、毛松年、杨宝琳、黄仁霖、孙运璿、董世芳、陈元、王民、吴季兰、罗才荣、王多年、徐庆钟、王任远、李国鼎、李士英、清巴图、黄若瑛等。由总裁提名的中央评议委员也增至一百四十四人。他们是于右任、钮永建、宋美龄、张群、何应钦、陈立夫、邓家彦、马超俊、戴愧生等。

大会讨论通过了修订党章、政纲与现阶段工作纲领三项文件。修订过的国民党政纲，其基本内容和基本精神不变，所不同