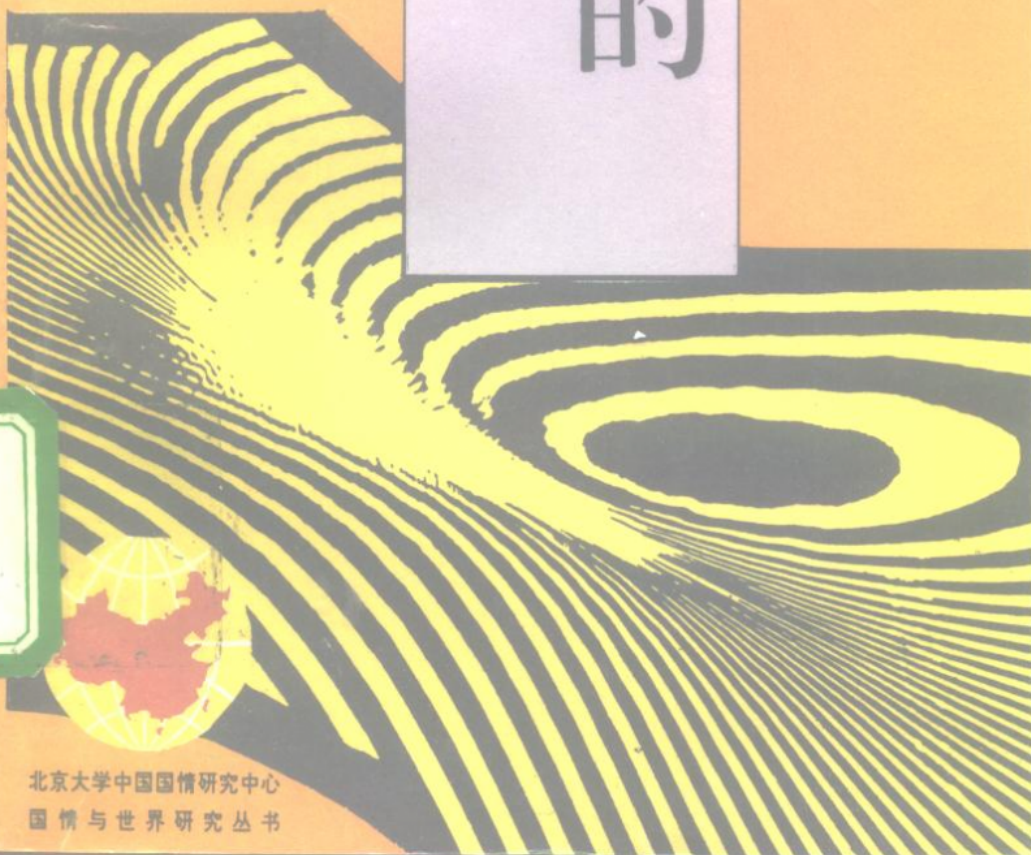


台湾政治体制变迁研究

姚礼明 著

在东西方的 结合点上



北京大学中国国情研究中心
国情与世界研究丛书

92488

D.675.8

DH70/23

北大中国国情研究中心
《国情与世界》研究丛书

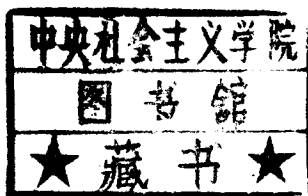


200147457

在东西方的结合点上

——台湾政治体制变迁研究

姚礼明 著



中国广播电视出版社

(京)新登字 097 号

在东西方的结合点上

——台湾政治体制变迁研究

姚礼明 著

*

中国广播电视出版社出版发行

(北京复外广播电影电视部灰楼 邮政编码 100866)

北京市大兴县包头营印刷厂印刷

各地新华书店经销

*

850×1168 毫米 32 开 6.5 印张 135(千)字

1994 年 10 月第 1 版 1994 年 10 月第 1 次印刷

印数:1—1500 册 定价:6.75 元

ISBN 7-5043-1276-2/D·264

《国情与世界》研究丛书编委会

顾 问：	费孝通	陈岱孙	季羨林
	陈守一	宫达非	姜殿铭
主 编：	赵宝煦		
副主编：	罗荣渠	乐黛云	刘升平
	张品兴	姚礼明	(常务)
编 委：	俞可平	阎步克	王浦劬
	朱善利	时宪民	夏 勇
	陶 凯	宗 义	刘 明
	潘银杰	潘 祎	

《国情与世界》丛书前言

国情研究是一项基础性研究。在改革、开放日益深入的今天，准确地把握我们的基本国情，更是一项紧迫的重要任务。为了推动对国情的深入研究，我们编辑出版了这套丛书。

国情研究纷繁复杂，千头万绪。但有一点是肯定的，这就是研究中国国情，必须与外部世界参照比较。只有这样，才能深切了解中国在世界上的地位、作用和影响，借鉴别国有益的经验教训，进一步理清中国过去、现在与未来的发展线索。本丛书以反映我国学术界关于中国国情与世界研究的最新成果为主，适当吸收国外哲学和社会科学方面有价值的有关新论著。我们希望本丛书能为研究工作者提供参考，为决策人员提供理论和现实的依据，为一般读者了解中国国情提供帮助。

本丛书凝聚着我们的心血和期望，热切希望得到学术界和广大读者的关心、理解和支持。

《国情与世界》研究丛书编委会

1992.8.11 于北京

目 录

第一章 导论：政治体制的一般分析·····	(1)
一、政治体制：纷繁复杂的万花筒·····	(1)
二、政治体制的概念和分类·····	(9)
三、君政体制·····	(16)
四、宪政体制·····	(20)
五、君政体制和宪政体制的相互演变·····	(39)
六、台湾政治体制变迁概述·····	(47)
第二章 台湾省参议会的建立与“二·二八”事件 ·····	(59)
一、台湾回归祖国·····	(59)
二、台湾省参议会的建立·····	(66)
三、“二·二八”事件的前因后果 ·····	(72)
四、省籍矛盾与台湾社会·····	(91)
第三章 准一元宪政体制的建立和巩固·····	(95)
一、国民党政权迁台与“改造运动” ·····	(95)
二、关于台湾的准一元宪政体制的“法统” ·····	(102)
三、一颗种子，两个摆设·····	(110)
四、准一元宪政体制的巩固·····	(115)
第四章 风暴在稳定中酝酿·····	(123)
一、从进口替代到出口导向·····	(124)

二、“临时条款”的修订	(130)
三、土地改革与民营企业的成长	(133)
第五章 在风雨中蹒跚地走向多元	(141)
一、蒋经国的接班过程	(141)
二、外交溃决的冲击波	(147)
三、经济持续增长	(150)
四、社会结构变迁与反对派政治运动的复苏	(153)
五、蒋经国的变革维新：“本土化”与“政治革新”	(164)
六、多元体制的确立	(175)
第六章 当代台湾政治体制变迁的回顾和总结	(179)
一、回顾：六个特点	(179)
二、总结：四个方面的比较	(182)
后 记	(195)

第一章 导论：政治体制的一般分析

一、政治体制：纷繁复杂的万花筒

作为政治学的研究对象，政治体制是个非常古老的课题。早在 2000 多年以前，古希腊的先知们就对这一课题进行了多方面的研究。亚里士多德的《政治学》，是其继《雅典政制》之后又一部这方面的代表作。亚里士多德考察研究了古希腊 150 个城邦的政治体制，并对它们进行了归类、分析和理论概括。古希腊的政治学说就是建立在对城邦体制研究的基础之上。它既开创了人类政治学研究的先河，并对欧洲中世纪以后的政治发展产生了无与伦比的影响，但同时也表明了一定的时代局限性。因此，讨论政治体制，我们还是应该从古希腊城邦体制谈起。就古希腊城邦体制而言，雅典和斯巴达代表了两种典型。正如塞尔格叶夫所指出的那样：“雅典和斯巴达成为希腊世界的主要的中心。”它们“在许多方面彼此相反，而同时也与周围地方及岛屿的希腊截然不同。古典时代的希腊历史，主要地集中在斯巴达与雅典史之上。”（塞尔格叶夫：《古希腊史》，中译本，第 159 页）

经过来库古立法后，斯巴达逐渐告别了氏族制度而形成一种独特的政治体制。根据斯巴达的宪法，“一切能持有武器而且自备武器的斯巴达人，组成所谓平等人公社。”（塞尔格

叶夫：古希腊史，第 162 页）公社的一切成员都被认为有平等的权利。土地是公有的，由被征服的奴隶耕种。斯巴达的两王与其说是君主，不如说是氏族制度的遗留。双王由两个贵族家族世袭，但并不执掌最高权力。斯巴达的最高权力机关是“元老议事会”，由 30 人组成，除了两王是世袭之外，其余 28 个元老都是由公民大会从有势力的贵族中选举出来的。公民大会每月集会一次，解决有关和战的问题，并且选举元老议事会成员。斯巴达实行一种监察制度，由专门的监察委员会执行。监察委员一共五人，皆由公民大会选举产生，是全体斯巴达公民的代表。“斯巴达监察委员的职权是非常宽广而多样的。他们负责招募国民军。他们随国王去出征，监视国王行动。斯巴达的一切最高决策都落到他们的手上。此外，监察委员又掌握裁判之权，甚至如果王企图扩大其权力超出公社的控制之外，他们也有权使王受其咎。王的一切行动皆在监察委员的监视之中，他们就尽着王的监护人的特殊任务。”（塞尔格叶夫：《古希腊史》，第 163 页）

雅典的立法是从公元前 62 年德拉孔法典的颁布开始的，这部法典以对犯罪者严峻著称，轻罪重罚，普遍地使用死刑。这部法典的最大意义就在于这是雅典的第一部成文法，打破了贵族对法律和审判职能的垄断。

从梭伦改革起，到雅典的全盛时期——克里伯利时代，雅典的政治体制可划分为四个阶段。首先是梭伦立法。梭伦出生于贵族，但家境中平，与商旅为伍，周游世界，兼营贸易。梭伦不仅是饱学之士，被时人称为“七贤”之一，而且才华横溢，富有正义感。在雅典与塞加拉的战争中，梭伦立下了功绩，表现得既英勇，又有智谋，在群众中树立了威望。公

公元前594年，梭伦被选为首席执行官，并作为“民选调解官”，被授以仲裁权和立法权。梭伦就位后，首先颁发了“解负令”，取消了所有的债务，同时禁止再出现因债务而沦为奴隶的现象。解负令承认财产私有，允许土地转让和分割。梭伦还废除了贵族在政治上的世袭特权，代之以财产法定资格，所有雅典公民皆可以参加公民大会，执政官和其他执政人员也由公民大会选举产生。国家重要政务都要由公民大会通过，提给公民大会议案的准备工作由新设立的“四百人议事会”担任，传统的元老院只是保证国家法律不受破坏，保证法律的有效实施。元老院的最初成员由梭伦指定，以后，如执政官任期终了，经审查政绩后加入元老院，并终身任职。“四百人议事会”的成员由四个部落各选一百人组成，实际执掌最高政权。陪审法庭和上诉制度是梭伦的另一重要首创，就是由行政官员在市场公开审理案件，每个公民都有权作为陪审员裁决行政官员已经判决的案件的上诉。从此，审判案件的贵族行政官员就不再拥有未经上诉就作出最后裁决的权力，而向陪审法庭上诉的习惯却很快流行起来。这项措施极大地提高了公民的地位，使得贵族行政官员的重要性几乎完全丧失。

梭伦的立法虽然为雅典的民主政治奠定了基础，但他却受到来自上下两个方面的压力。穷人因他的不彻底——只解除债务而不重新分配土地而感到失望，贵族则由于失去的权力和利益而愤愤不平。在这种情况下梭伦放弃了采用集权的办法继续推行改革的选择，而在雅典人立誓不推翻他的立法的情况下，去国出游。

梭伦出走后，由于缺少了一个平衡器，贵族和平民的斗争日趋激烈，并经历了一个僭主政权的时期。但是梭伦的立

法却已在雅典扎下了深根。在僭主政权期间，平民力量进一步壮大，民主政权也有了进一步的发展，可以说，由梭伦立法开启的民主潮流已不可逆转。

公元前 506 年，克利斯提尼被选为执政官，这是雅典政体发展的第三阶段。克利斯提尼实行的最基本的改革是打破传统的部落制度，而这正是氏族贵族的政治特权所赖以存在的社会基础。克利斯提尼废除了传统的 4 个血缘部落，而代之以新的将已分裂数十年之久的平原、山地、海岸三派融合在一起的 10 个地区部落，实际上就是城邦 10 个新的选区。从此，一切政务都由选区处理，从而消除了雅典政体中的氏族关系的最后残余。克利斯提尼的第二项重大改革是重新组建了四百人会议，将其扩大为 500 人，每个部落各选 50 人，城邦的日常行政管理工作由 500 人会议下设的若干委员会负责。雅典人一年分 10 个月，每个部落的 50 名公民大会成员在一个月内负责处理国家大事，这 50 人中通过抽签，每次选出一名负责人。在就任的 24 小时内，这名负责人就是雅典的最高公职人员，相当于现代意义的国家元首。重大决策则由 500 人会议讨论决定，并交全体公民大会批准。这样，执政官的实际权力就受到极大的削弱。在克利斯提尼时代，雅典还创设了“十将军委员会”负责军事，其成员是每个部落一名，选举产生，可以连选连任，而其他职位则不允许连选连任。另外，一项重要法制也与克利斯提尼改革有关，这就是贝叶放逐法。这项法律规定，凡被选中的最不受欢迎的人必须流放到国外 10 年以上，但保留其财产，这是一种政治惩罚手段，主要惩罚对象是有权势的人。

伯里克利当权的时代，是雅典的极盛时期，雅典政权向

直接民主又迈进了一大步。“到那个时代，雅典的古典形式的民主宪法终于形成了。公元前五世纪的雅典宪法，是克利斯提尼宪法的有机发展，也是它的对立与局部的变相。”（塞尔格叶夫：《古希腊史》，第233页）根据这个宪法，公民大会是雅典国家的最高权力机关，每月开会2—4次，一切重大问题皆在会上解决。这使得500人会议地位相对下降，成为事前审核提交公民大会讨论的议案的“预审会议”。

由梭伦开创的陪审制度也更加完善。这个时期，雅典的陪审法庭由6000人组成，从每个部落用抽签方法选出600人，从陪审员中产生专职的审判委员会，通常为500人。其他委员会应占的陪审员的名额，都有详细的规定。许多原先属于元老院的职权都让给了陪审法庭。由于希波战争，“十将军委员会”的重要性增加了，成为重要职位之一，影响力超出了军事问题之外。伯里克利本人就曾担任首席将军15年，从而成为雅典当时最有权威的人。

伯里克利还实行了津贴制度，因履行陪审或其他义务者都可以得到足以保证任何人生活的津贴。甚至看戏也有津贴，这使得贫困的公民也有了参政的机会。

在古希腊，类似雅典和斯巴达的城邦国家数以百计，比较著名的有米利都、科林斯、亚尔米斯、墨加拉、西夕温等。总的来看，古希腊各城邦的政治体制或类似于雅典，或类似于斯巴达。但都有自己独特的发展道路和独立性，没有最终统一为一个中央集权的大帝国。

如果说古希腊的城邦体制已经够使人眼花缭乱了，那么在人类历史的长河中，政治体制则更是一个纷繁复杂的万花筒。除古希腊之外，作为西方文明的源泉之一的古罗马，其

政治体制也值得我们予以重视。

古罗马受希腊文化的影响很深，“早期的罗马历史表现出许多政体上与希腊诸城邦发展时期相类似的特点。”（麦克迪尔：《西方文明史纲》，第113页）但古代罗马政治体制的发展道路则比古希腊更加崎岖复杂。

公元前510年，古罗马结束了与氏族制度联系紧密的“王政”时代，开始进入共和时期。罗马共和国初期，尚未有成文法。根据习惯法，罗马共和国的最高行政权力由两位职权相等的执政官掌握，他们可以指挥军队，召集元老院会议和百人团大会。这两名执政官每年由百人团会议选举产生，任期一年。元老院由贵族和退任的执政官组成，是终身任职，负责决定内外政策。审查和批准法案，控制预算并支配国家财产，而且可以监督执政官。由于执政官的任期短，而且是由两人平等掌权互相牵制，使得元老院地位提升，真正成为掌握实权的机构。公元前451年，经过平民的长期斗争，罗马共和国有了第一部成文法，这就是著名的“十二铜表法。”此后，罗马共和国共颁布了130多项法律法令。公元前445年，通过坎努里阿法案，废除平民不得与贵族通婚的限制，并停选只有贵族能担任的执政官，设立贵族和平民皆可当选的军事保民官一职。公元前376年，通过李锡尼—绥克斯图法案，其中规定，今后选举产生的两名执政官中，必须有一名是平民。公元前326年，通过波提利阿法，废除了债务奴隶制，为平民解除了沦为债务奴隶的威胁。公元前287年，通过霍滕西阿法案。这一法案规定，平民会议的决议不必经过元老院的批准就对所有的罗马公民具有法律效力。这一系列法案的通过，都是平民对贵族的胜利，从此，平民与贵族的界限逐

渐消除。罗马共和国时期，古罗马的政治体制与希腊城邦体制在机构和制度上的相似达到了最大限度。

公元前 27 年，“后三头”之一的屋大维依靠自己无可争议的个人权威建立起元首制，共和时期结束，法律的权威越来越让位于以军队为后盾的个人意志。从屋大维开始，政权进入一个从共和制向完全君主专制演变的过渡时期。在这一时期，形式上共和国的机构仍然存在，但实际作用已大不同于以前。元老院，虽然形式上仍是最高国家管理机关，但实际上已演变为元首控制下的咨询机构，实权大大削弱。公元 1 世纪后，元老院已无法律创制权。公民大会几乎失去了任何实际的政治作用，只成为一种点缀，与上述情况相对照的是，元首的个人权力日益上升，并且由终身制逐渐走向世袭。公元 284 年，近卫军长官戴克里先取得政权后，仿效波斯皇帝，实行了完全的帝制，元首改称君主。从此，罗马政权走向了完全的君主专制。

下面我们来看看古代东方世界的情况。

在古埃及，“法老既是全国最高统治者，同时又是众天诸神、首先是王权之神荷鲁斯在人间的代表，有时甚至当作神的化身或神本身，其地位之崇高非其他时代其他国家的任何专制君主所可比拟”〔朱龙华：《世界历史》（上古部分），第 89 页〕。法老集立法、司法、行政、军队及宗教等大权于一身，他的意志就是法律，一切人事任命大权都在法老的掌握之中。“许多大臣以亲吻法老的靴鞋为荣，甚至被法老打一巴掌也是莫大光采，值得在墓志铭上大书特书。”〔朱龙华：《世界历史》（上古部分），第 89 页〕法老是世袭的终身制，在法老之外，有以宰相为首的官僚体系。各州则有法老任命的州长管

理。

在古代西亚，从公元前 36 世纪至公元 7 世纪，两河文明在长达四千多年的发展过程中，曾出现过众多的国家与朝代，虽然变动频繁，各个国家的文化传统皆自成一系，持续之中有较多的断层，但在政治体制方面的主流倾向是类似于埃及的中央集权的君主专制。例如汉谟拉比统治下的古代巴比伦，国王几乎直接控制国家的一切活动，和埃及的法老一样，他总揽全国的立法、行政、司法、军事和宗教的所有权力，任免各级官吏，管理神庙的经济，并且也自称是天神的后裔。

建立在种姓制度基础上的古代印度各国，其政治体制大多数也都是专制的君主政体，比较著名的孔雀王朝建立在公元前 4 世纪，就是一个中央集权的君主专制体制，国王独揽军事、行政、司法、立法大权，外交内政的诸多事务悉由国王裁夺。国王之外，中央设有负责具体事务的文武大臣，地方上则有省长总督管理。

从古代世界的情况看，东西方政治体制的差异比较大，但从公元 1 世纪罗马政权走向完善的君主专制后，这种差异变小了。以后虽然罗马帝国由分裂而直至消亡，但在中世纪，欧洲各国占主导地位的也都是君主专制。直到 11 世纪后欧洲文艺复兴运动兴起，一直埋在历史尘埃中的古希腊文明才被重新发掘出来，在世界现代化的过程中大放光彩。在这当中，英国首当其冲，1215 年，英国“无地王”约翰被迫签订了城下之盟——大宪章。由此，开始了由君主专制向现代宪政转化的漫长历程。经过 1688 年的光荣革命，并经过自 19 世纪以来的多次议会改革，终于建立了君主立宪的现代宪政体制。美国从建国开始，就按照现代的宪政精神设计了自己的政治

体制。法国经过 1789 年的大革命，经过革命和复辟的多次较量，也使现代宪政精神在法国扎下了根。随着世界现代化进程的展开，立宪之风也吹向了全世界。当今世界，绝大多数国家都有了宪法。但是，君主专制并未绝迹。一些中东的阿拉伯国家，尽管从经济指标看，人均收入很高，现代性很强，但其政治体制仍是古老的君主专制，这就是当前的世界现实。

二、政治体制的概念和分类

政治体制一词，从 80 年代开始在我国风行，至今仍无一致公认的解释。1992 年 9 月出版的《中国大百科全书》政治学卷关于“政治体制”的条目中写道：“（中国）学术界对政治体制概念的解释存在着分歧，有人认为，政治体制是政治制度在政治生活过程中的具体化，是政治制度具体的、外在的表现形式和实施形式，它包括政治组织形式，国家结构形式，管理形式，机构设置以及政党制度、选举制度、公民权利和公共会议在国家政治生活中的地位、作用和运行方式等一系列具体制度。有人认为，政治体制是比政治制度更广泛的概念，它涵盖国体、政体和具体政治规范。它不仅包括政治制度；还包含政治权力行使的范围和方式。它的具体内涵包括社会的政治设置（国家、政党以及各种政治性组织，它们的各自地位、作用及相互关系），各种政治规范（法律、法令、行政命令等），政治运行机制（政治管理方式和原则、决策程序和立法程序，政治信息的传递和沟通）。还有人认为，政治体制就是政治的决策机制。它涉及到影响决策制定和实行的各个方面，包括了政治机构、政治功能、政治制度、政

治过程和政治文化等政治的基本标记。”（《中国大百科全书·政治学》第503页），可见，关于政治体制的概念还很有进行深入探讨的必要。

首先谈谈政治体制的定义。我对政治体制的定义是：以政府权力运行机制为核心，能把一个社会的所有成分组成整体的各种政治设施的总和，就是政治体制。关于这个定义，特作以下说明：

第一，关于“政府权力机制”。这里的“政府”是广义的，而不是那种仅指行政机构的狭义上的政府。定义中使用了“政府权力”的概念而没有使用“国家权力”，是因为国家含有民族主权独立的意义，而政府却没有，政府指的是统治和管理的机构。这里的政府既包括中央政府，也包括地方政府。古代的如希腊，各个城邦都有自己独立的政治体制。现代的如美国，实行联邦制，每个州都有自己的宪法，因而在政治体制上也表现出一定的差异。例如，“美国一些农业地区的新英格兰镇现在仍然实行直接民主制。以马萨诸塞州西部地区为例，我们可以看到，一些不到一千人口的镇仍然每年召开全镇大会，处理当地的各种事宜，如确定税率，通过下一年度预算，选举镇的官员，管理委员会委员、警察、消防队等等。”（维尔：《美国政治》，第54页）这种情况无论在古代，还是当今世界，都是很普遍的。古代的如亚历山大远征后建立的马其顿帝国、罗马帝国和西亚的一些大帝国等等；当代的如联邦德国、瑞士、加拿大等等。所以，并不是中央政府才有自己的政治体制，地方政府也可以有自己的政治体制。这种情况也适用于台湾。台湾是中国的一部分，这是毫无疑问的。但台湾确实又有着自己与大陆很不相同的独特历史，它