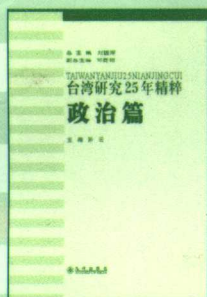


总 主 编 刘国深

副总主编 邓孔昭



TAIWANYANJIU25NIANJINGCUI
台湾研究 25 年精粹
政 治 篇

主 编 孙 云

总主编/刘国深 副总主编/邓孔昭

台湾研究 25 年精粹

【政治篇】

主编 孙 云

九州出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

台湾研究 25 年精粹. 政治篇/孙云主编. —北京:
九州出版社, 2005. 6

ISBN 7 - 80195 - 329 - 0

I. 台... II. 孙... III. 政治 - 研究 - 台湾省 -
文集 IV. K295.8 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 063958 号

台湾研究 25 年精粹 · 政治篇

作 者 孙 云 主 编

出版发行 九州出版社

地 址 北京市西城区阜外大街甲 35 号 (100037)

发行电话 (010)68992190/2/3/5/6

网 址 www.jiuzhoupress.com

电子信箱 jiuzhou@jiuzhoupress.com

印 刷 北京毕诚彩印厂

开 本 880 × 1230 毫米 32 开

印 张 60.75

字 数 1563 千

版 次 2005 年 6 月第 1 版

印 次 2005 年 6 月第 1 版 第 1 次印刷

书 号 ISBN 7 - 80195 - 329 - 0/D · 135

定 价 125.00 元 (全 5 册)

★ 版权所有 侵权必究 ★

总 序

25年前的7月9日，厦门大学台湾研究院的前身厦门大学台湾研究所成立，这是大陆方面提出“尊重台湾的现状和台湾各界人士的意见，采取合情合理的方法，不使台湾人民蒙受损失”的对台政策新主张后，海峡两岸第一家公开成立的台湾问题综合研究学术机构。从那时起，以专业的学术眼光和深厚的人文关怀观察和研究台湾问题，就成为一代又一代厦大台湾研究学者的神圣使命。

在过去的25年当中，厦门大学台湾研究团队涌现出陈碧笙、朱天顺、陈在正、陈孔立、范希周、黄重添、翁成受、韩清海、李强、林长华、林仁川等一大批知名学者，没有这些曾经为厦大台湾研究呕心沥血的学者专家不懈的努力，就不会有厦门大学台湾研究院今天的格局。在此，我们要特别纪念陈碧笙教授、朱天顺教授、范希周教授、黄重添教授等故去的学者，他们为厦大台湾研究做出的重大贡献，早已镌刻在海内外台湾研究界不朽的丰碑中。

厦门大学的台湾研究最早可以溯及20世纪60年代的“郑成功研究”。台湾研究所成立后，研究触角迅速扩展到台湾的历史、经济、政治、社会和文化研究各个领域，最近由陈孔立教授撰写的《台湾学导论》公开出版，标志着厦门大学的台湾研究开始朝严谨的学科体系建设方向发展。勿庸讳言，厦门大学的台湾研究与海内外许多成熟的研究机构一样，有自己的风格特色，因此也得到社会各界的普遍赞誉。但在众多“溢美”之词中，我们始终对各种以“某某派”相称的戏谑之言敬谢不敏，因为厦大台湾研

究的特色远非这些简约的语汇所能准确描述。首先，厦大台湾研究团队有一个比较宽松自由的学术环境，团队内部向来“百花齐放、百家争鸣”，如果有谁要以“某某派”自称，在研究院内部就会立刻招致非议；其次，厦大台湾研究团队一直注意吸收海内外台湾研究学者不同的思想精华，厦大台湾研究学术生命的延续离不开海内外同行的“知识加持”。个人认为，厦门大学台湾研究的最大特色，就在于有完整的学科体系为依托，注重基础研究，特别注意研究的学术规范性。厦门大学的台湾研究还得益于多学科综合研究优势，政治学、经济学、历史学和文学等不同学科之间的交叉渗透，打造了厦大台湾研究最坚实的知识基础。

回首 25 年来时路，厦门大学台湾研究所发展成为台湾研究院，厦大的台湾研究从福建省重点学科晋级为教育部人文社会科学百所重点研究基地，进而又跻身“985 工程”哲学社会科学创新基地，这些可喜的发展凝聚着所有曾经在这里工作过和正在工作着的全体同仁的汗水和智慧。展望未来，我们不仅需要继续弘扬前辈先进“历史地、全面地、实事求是地认识台湾，促进海峡两岸学术交流，为祖国统一大业服务”的精神，更要脚踏实地，常怀自省之心，在深化基础研究的同时，加强前沿性研究。本辑五本论文集名为“精粹”，实为我院全体在岗研究人员的“学术自白书”，希望它有幸成为所有对厦门大学台湾研究院“爱之深，责之切”的学术同行们针砭批判的对象——任何善意的批评和指正都将成为厦门大学台湾研究院继续成长的动力。

最后要感谢长期以来关心和支持厦门大学台湾研究院的各位领导和朋友们！

刘国深

2005 年 5 月 31 日

目 录

第一篇 “宪政”体制与决策过程

台湾“宪政”变迁中的“国安会”

- 与“总统”权力 王 茹 (2)
- 陈水扁执政以来“总统”权力的演变..... 王 茹 (17)
- 从罢免案看台湾政治的结构性矛盾 张文生 (28)
- 台湾当局的决策系统与决策过程 陈孔立 (41)

第二篇 省籍族群矛盾与台湾社会

- 台湾政治的“省籍—族群—本土化”模式..... 陈孔立 (60)
- 台湾“省籍族群”的结构功能分析..... 刘国深 (87)
- 台湾省籍矛盾的社会历史根源 张文生 (102)
- 台湾的非营利组织与公民社会的建构 王 茹 (109)
- 台湾的社区总体营造政策及评析 王 茹 (124)

第三篇 “总统”选举与政党政治

2000 年台湾“总统”选举评析	张文生 (140)
台湾 3·20 选举评析	张文生 (147)
台湾政治转型后政党体制的演变及 发展趋势	孙 云 (160)
略析民进党的派系问题	林 劲 (173)
民进党新潮流系的政治影响力	陈孔立 (182)
民进党执政之后的困境与走向	林 劲 (201)
评析民进党执政之后政党转型的两项举措	林 劲 (214)
民进党的世俗化趋向及其困境	刘国深 (228)
民进党发展变革的组织行为模式分析	李 鹏 (243)
民进党对媒体及民调的政治运作	王 茹 (257)
民进党与台联党关系分析	林 劲 (271)
信任危机对台湾政治生态发展的影响	李 鹏 (294)

第四篇 “去中国化”与“台独”

试析百年来“台湾认同”的异化问题	刘国深 (308)
台湾政治文化“脱中国化”现象刍议	刘国深 (322)
论“台独运动”的阶段化及其转化	刘国深 (335)
浅析“文化台独”的实质与影响	林 劲 (348)
“台独”势力的“制宪”活动与主张分析	张文生 (355)

第五篇 亚太安全与美台、日台关系

冷战后的亚太安全与台湾问题	孙 云 (372)
“9·11”事件后中美关系的变化及对两岸关系 的影响	孙 云 (388)
布什台海政策的变与不变	孙 云 (400)
冷战后的中日关系与台湾问题	孙 云 (411)

第一篇

“宪政”体制与决策过程

台湾“宪政”变迁中的“国安会” 与“总统”权力

王 茹

台湾“宪政”变迁一些关键的地方如“总统”权力与“国安会”之间关系的演变，是值得关注的。蒋氏父子统治时期，特务情治（报）机构是其专制统治的重要方面，^①“国安局”在其中扮演了不可忽视的角色，而“国安会”则是蒋介石以“动员戡乱体制”抹杀“宪政”的产物。到了80年代，台湾社会中的政治反对运动和社会运动一道形成了巨大的反抗国民党统治的力量，推动了台湾的政治转型，这当中政治体制最重大的问题就是要废除“动员戡乱体制”，恢复“宪政”，使权力制度化和受到监督。但是，李登辉掌权时期不顾社会舆论的反对，一意孤行地保留了“国安会”，并将其纳入合法的“宪政”体制中去，再加上几次“宪改”所产生的其他方面，例如“总统”直选的确立、取得“行政院长”的任命权和对“行政院长”副署权的废除等等，并通过对“国安会”和“国安局”的实际运作，为其权力的稳固与扩张、“总统”权力的“合宪化”乃至政府体制在这一阶段向“总统制”的演进提供了制度及运作机制上的条件。首次“政党轮替”之后，民进党陈水扁上台，又由于“国安会”是唯一架设在“总统”权力与“行政院”之间的正式管道，所以它又成为其建构“总统”权力的一大机制，“国安会”功能扩张为“政务会议”的布局正在进行中。这样的一个演变进程虽然未必能够最终确立，^②但已经揭示了“总统”权力与“国安会”之间无论是制度上还是实际运作中都存在着难解的连带关系。

一、“国安会”的设立及其在两蒋时期的角色与功能

“中华民国宪法”设计的原则倾向于内阁制，“总统”的权力在“宪法”文本中显示其具有虚位性，但是这样的“宪法”规则从来没有被遵守过，“动员戡乱时期临时条款”和“戒严令”将“宪法”束之高阁，在国民党败逃台湾后，“动员戡乱体制”使“总统”的选举、权力的范围和实际运作都没有依据正常的“宪法”程序与规定来实行。1948年公布的“动员戡乱时期临时条款”授予“总统”享有不受“宪法”限制的紧急处分权，1966年3月这个“临时条款”经过“国民大会”第四次会议修改后又增加了“‘总统’为适应动员戡乱需要，得调整‘中央政府’之政府机构、人事机构及其组织”和“‘总统’得设置动员戡乱机构，决定动员戡乱有关大政方针，并处理战地政务”两个条款；以此为依据，蒋介石于1967年初以“总统令”的方式直接颁布了《动员戡乱时期‘国家安全会议’组织纲要》，纲要第一条规定“‘总统’为决定‘国家安全’有关大政方针，设‘国家安全会议’”。“国安会”继承了“国防会议”，其决策内容包括“动员戡乱”大政方针、“国防”重大决策、“国家”建设计划纲要、总体作战之决策及指导、“国家”总动员之决策与督导、战地政务之处理及其他有关“动员戡乱”重要决策事项。^③而在“国安会”里，“总统”是该会议主席，“行政院”正副院长及有关部会首长、“总统”指定人员为其成员，该会议做出的任何决议，经过“总统”核准后交有关机构实施。依该组织纲要，“国安会”分为“经常会议”和“特别会议”，其中后者召开时，“中央政府”所有重要官员都包括在内。“国安会”的下属机构有“国家建设研究委员会”、“科学发展委员会”和“国安局”，其中“国安局”是最重要的。“国安会”的成立使蒋介石多年来实质上控

制最高行政权力，在名义上有了一个机构与机制，而在“国安会”决定的重大决策有 1967 年设置“行政院”人事行政局、1968 年实施九年国民教育、1967 年“中央公职”人员增补选办法和 1972 年增加“中央民意”代表名额选举办法等。在蒋介石死后 1975—1978 年严家淦续任“总统”时，严名义上担任“国安会”的主席，但他很自觉地不妨碍蒋经国的权威，因为只有蒋经国才能掌握与指挥“国安局”等情治（报）机构，此时身为“行政院长”的蒋经国才是权力的中心，而到了蒋经国担任“总统”之后，比较重大的决策有 1979 年通过的将领海和经济海域分别扩展为 12 海里和 200 海里的决定，而到后期“国安会”只是每年象征性地召开一次会议，审核的唯一议案是“政府总预算岁入岁出核计情形报告”。

“国安局”是蒋氏父子逃台后，对大陆时期的特务组织如“军统”、“中统”等经过整改后，于 1954 年成立的。“国安局”名义上通过“国安会”向“总统”负责，实际上是直接受命于“总统”，“国安会秘书长”并没有管辖“国安局局长”的权能。^④在六七十年代，“警备总司令部（警总）”是最高的治安防保单位，很多“匪谍案”、“叛乱案”都是由其出头，一般人印象更深，然而“国安局”虽不经常直接出头，但实际上“警总”及其他情治机构的情报却由其整合控制，此外它还控制着调查局（隶属“法务部”）、情报局（隶属“国防部”）等机构的高层人事，因此是在幕后起着一个更高的统合决策作用。^⑤

蒋氏父子的统治，实际上是以国民党的党政一体为架构，同时以“军、警、宪、特”的暴力与监视网络为实体，他们是这些“党、政、军、警、宪、特”等部门的实际最高首脑，操纵整个威权体系的运作，把特务情治系统的控制渗透到各个层面。在白色恐怖时期，当局接连颁布了《惩治叛乱条例》、《戡乱时期检肃匪谍条例》等法令，发动了所谓的“防谍肃奸”等活动，在民众中制造“匪谍就在你身边”的恐怖气氛，民众只要被检举或遭到

警察特务机构怀疑，即被列为危险分子，被审讯、坐牢、监禁，甚至无声无息地被杀。不仅普通民众生活在恐怖中，就是在统治系统内部，除了蒋氏父子以外的任何人，都对特务情治机关心存恐惧，“AB 档案”和“人二资料”让他们闻之色变，就是李登辉，也曾经被抓去审讯，^⑥并在“国安局”的机密档案里存有厚厚的一叠资料。^⑦

总之，在这一时期，“国安会”在制度、角色和功能上有如下的特征：（1）它是“动员戡乱体制”的产物；（2）虽从制度规则的设计上看，“国安会”可总揽有关“动员戡乱”和“国家建设”等范围广泛的大政方针，“不但是‘戡乱’时期政府的决策机关，而且是决策的中枢所在，在其决策范围内，‘行政院’倒退而成为执行其决策的机关”，^⑧但在实际上，它与“总统”权力的关系并没有制度化。如上所述，它在蒋介石、严家淦、蒋经国三任“总统”时期的实际功能是不一样的。在蒋介石手中，它是独裁权力力图取得制度上的认可的表现（虽然是由“违宪”的“动员戡乱时期临时条款”而来）；而严家淦根本无力掌握它；至于蒋经国，似乎更重视统治之实而少用“国安会”之名。实际上，“总统”是不是最高的领导者，是取决于是否能够控制党政一体下的“军、警、宪、特”组织，换句话说，大家服从的是独裁者或政治强人，而不是服从制度或“国安会”。“动员戡乱时期临时条款”于 1991 年废除，但“国安会”却获得了保留，并与“总统”权力一起另有发展变化。这些变化不仅体现在制度上的“修宪”而且也体现在实际运作上。

二、李登辉时期的“总统”权力、 “国安会”与“修宪”

蒋经国统治末期，情治（报）机构的特务统治对社会的控制威慑能力处于下降之中，但对于国民党内部的权力斗争仍然有

其不可忽视的作用。李登辉继任后到 90 年代初期，最高权力的继承处于不稳定时期，国民党内其他权势人物合纵连横，进行角逐，李焕、林洋港、俞国华、蒋纬国、郝柏村等人先后与李登辉斗争等十分激烈。掌握“国安会”和“国安局”，在蒋经国死后权力过渡的不稳定时期，对李登辉尤其显得重要，当时的“国安局”局长宋心濂是在蒋经国生前任命的，在几场权力斗争中，李登辉控制情治机构的手法非常细致，公开场合按兵不动，私下里与宋心濂频频会面，笼络于他，宋心濂因此被认为是李系人马，到最后竟然让非主流派喊出“除掉两宋（另一个是宋楚瑜）”。^⑨但是在李登辉的内心，对他其实非常防备，还曾小心谨慎地避免自己被监控。^⑩到了 1993 年 12 月“立法院”三读通过了新的《“国家安全会议”组织法》，而《“国安局”组织法》已经定稿但尚未送交“立法院”通过之前，宋心濂的利用价值已经完毕，鸟尽弓藏，李登辉就换上自己的心腹殷宗文。^⑪

废除“动员戡乱时期临时条款”后，李登辉费尽心机地将一些不合“宪法”的“总统”权力，由修订后的“宪法”正式给予或偷渡。因此他精心地布置了“国安会”和“国安局”这两个机构所谓的法制化进程，以便他无论在法律的名义下还是在实际运作中都能够确实地掌握大权。在修法、“修宪”的时候，“警总”被撤销，而“国安会”这个由“动员戡乱时期临时条款”而来的机构本来更应该撤销。然而李登辉先在 1991 年 4 月第一次“修宪”时将其正式列入了“宪法”增修条文第二条，规定“总统”决定“国家”安全有关大政方针，得设“国安会”与“国安局”^⑫，而且其最初是想将“国安会”定位为实权机关，但因为“立法院”和社会舆论的反对，没有成功，改为咨询机关，即规定“国安会”之决定，作为“总统”决策之参考；但是李登辉并不甘心，在 1993 年的《“国安局”组织法》里夹带了私货，规定“国安会”领导“国安局”，而“国安局”领导着“行政院”下属所有的情治机关，这样“国安会”实际上就对行政系统有所

控制，再加上《“国防部”组织法》以及《参谋本部组织法》里的一些具体规定使得“总统”在两岸、“国防”、“外交”等方面拥有绝对的权力。^⑩对于这些情况，当时在野的民进党很清楚，认为“依‘宪政体制’最危险的就是‘国安局’”。^⑪接着，在1997年第四次“修宪”前，李登辉又授意国民党所提的修订版本里，建议将增修条文第二条第四项具体修正为“‘总统’为决定‘国防’、‘外交’、自由地区与大陆地区关系及其他有关‘国家’安全大政方针，得设‘国安会’及所属‘国安局’，……‘总统’就该大政方针所做之决定，由‘行政院’依法执行之。‘国安会’由‘总统’主持……”。^⑫这个修正其实就是要经由“国安会”将“行政院”转化为“总统府”的执行机构，但它也没有为当时的“国大”第四次“修宪”所接受。然而，在这年年底，李登辉召集连战、萧万长到“总统府”会商，制定了一个“国安会议事规则”，规定“国安会为‘总统’行使‘统帅权’、‘外交权’、宣布戒严权之咨询机构，议题包括‘国防’、‘外交’、‘国家统一’及其他有关‘国家’安全之重大事项，由‘总统’主持”^⑬。这就基本上将其上述意图实现了。因此，“国安会”名义上是“总统”的咨询幕僚机构，但实际上却成为了一个实权性的决策机构，然而，“总统”拥有了上述的“大政方针”权力，却不必受到“立法院”的监督。总之，在李登辉“修宪”的设想中，只是想获得“总统制”中“总统”的权力，而不想受到相应的监督。到李登辉后期，像应对台海危机、抛出“两国论”和一系列“外交”活动都是在“国安会”里主导的，可见其重要性，它与国民党内李登辉一人大权独揽的“中常会”构成李氏权力的两个制度性支柱。

然而，李登辉大权独揽，常常使用体制外的幕僚去研究重大的决策，然后由其专断，“中常会”也好，“国安会”也好，都只是李登辉决策时的体制上“壳资源”，他们中大多数的成员对于李登辉的决策经常并不知情，像李登辉1999年发表“两国论”

时,“国安”体系的绝大多数成员事先就未被告知或知悉,只是事后在“国安会”上替李登辉承担“善后”的一系列事项。^⑥

李登辉时期,“总统”选举虽然在 1994 年 7 月“修宪”时改为直选,并通过了其他一系列制度,但却居然没有能够明确其“中央政府体制”到底是属于“总统制”、“双首长制”还是“内阁制”,因此对“总统”的权责及监督制约仍然是不明朗的。实际上李登辉权力的大小、内容以及大部分的运作方式,长期以来却仍然是按照国民党以往的方式而行之的,即通过国民党的党政一体,掌握军警情治系统,控制“行政院长”。特别是到中后期,他在国民党内部没有强有力的对手,外又有“李登辉情结”护驾,因此几乎成为有权无责、为所欲为的“超级总统”。因此,社会和民众所期望的以“修宪”达到将权力制度化和使其受到监督,从而不再由独裁者或政治强人的意志主导的目的,在李登辉时期根本就是落空的。陈水扁上台后所暴露的情治(报)机构的一系列丑闻,尤其是由“潘希贤案”、“刘冠军案”等牵扯出来的秘密经费问题,已经毫无疑问地说明了在所谓的法制化外衣下,李登辉利用“国安会”、“国安局”的资源,去进行稳固其权位、争取国际地位的“金钱外交”、推动“元首”出访、制造“两国论”等等的活动,根本没有受到任何监督。^⑦

在政治转型期的这一关键时期,“国安会”(1)经由李登辉操控下的“修宪”正式引入“宪法”内,因此获得了过去不曾有过的合法性,因此对“总统”权力的“合宪性”方面有所助益;(2)在制度规则上,不再总揽过去那么宽广的大政方针,只是决定有关“国家安全”方面,但是在现实上,“国家安全”所涵盖范围被过度地解释以便运作“总统”权力;(3)虽有制度规范,但是其咨询机关的定位经过一系列的操作,而实际上成为实权性决策机构,并且有在李登辉决策时作为体制上“壳资源”的情况;(4)“国安会”所属的“国安局”虽然减少了情治(报)统治的色彩,但对于最高权力的传承在关键时期仍有不可忽视的影

响力。“国安会”的这些情况就表明，在台湾政治转型的关键时期，在“宪法”的制定与遵守方面，并不尽如人意。

三、陈水扁上台后的“总统” 权力与“国安会”

首次“政党轮替”，环境已经发生了巨大变化，国民党的“党国同构”体系彻底瓦解，民进党也不能够如国民党提供给李登辉那样的党政条件与机制予以陈水扁，“总统”的权力的大小、内容以及大部分的运作方式，陈水扁必须在政局变化中去重新确认或建构。

情报机关、机密档案在首次“政权”转移时期对“总统”权力的重要性是不言而喻的。而这其中隐秘性很强，故陈水扁上台后，在人事上，继续任用了李登辉时期的“国安局”局长丁淦洲，以及“国安”体系其他的一些主要的成员如现任“国安会”副秘书长张荣丰、海基会秘书长许惠祐、“陆委会主委”蔡英文等李系人马。但李登辉显然没有把情报机构的核心内情告诉陈水扁，而陈、李、丁之间的关系也很微妙。据《新新闻》披露，2000年“总统”大选结果出来后，李登辉要求将“当阳专案”、“奉天专案”等秘密账户“安全保密”地归位，但他并没有告知陈水扁，而是丁淦洲将此事告诉了陈水扁，“新政府”仍然继续使用一段时间，直到由于“国安局”内部人事斗争的问题，爆发出丑闻与纷争才扯出这一内幕。^⑨后来在李登辉于2001年年底组织“台联党”的时候，陈水扁及其幕僚就多次抱怨李登辉并没有将全部资料告诉他，只是良心的、口头的移交而非制度的、清册的移交，说“国安会”移交时，没有任何文件，完全没有存档等等。^⑩

陈水扁要获得朝“总统制”方向的“总统”权力，关键是必须将“行政院长”变成自己统治“行政院”的幕僚长，才能够确