

转型期的 台湾政治

ZHUANXINGQI DE TAIWAN ZHENGZHI

常燕生 辛 旗 主编

华艺出版社

转型期的台湾政治

常燕生 辛 旗 主编

华艺出版社出版·新华书店经销

内 部 发 行

开本: 787×1092 1/32 印张: 6.75 字数: 145千字

1990年4月第1版 1990年5月第1次印刷

印 数: 00001-10000 册

ISBN7-80039-332-1 / D · 61 定价: 3.10 元

序

台湾问题研究是中国社会科学的一个重要研究领域。十年来，我党“和平统一、一国两制”方针的贯彻执行，不仅开启了海峡两岸关系日趋缓和的新局面，而且也有力地推动着台湾问题研究工作的深入进行。近几年，已相继有不少专著问世，堪可庆贺。但惜针对台湾社会进入转型期的研究著作尚不多见，尤其是对转型期的台湾政治变化，因种种原因公开著述凤毛麟角。即将由华艺出版社出版的《转型期的台湾政治》一书，或许能起到拾遗补缺的作用。

这本十数万言的专著，汇集了一批台湾研究会中青年会员研究台湾当前政治转型现状的十五篇论文，具有一定的研究水平和参考价值。

“转型期”这个台湾的常用词，对于一些大陆读者来说或许略感生疏。它泛指一社会形态，因经济结构的改变而带动政治、社会、文化、心理等诸多领域发生阶段性、转折性变化的过程；是经济基础决定上层建筑学说在社会结构理论中的具体引伸。八十年代以来，台湾因工业升级，经济结构变化，中产阶级壮大，造成整个社会各个领域呈动态性变化，其中尤以政治观念及权力结构之变化为最显著。《转型期的台湾政治》一书，以1986年3月国民党十二届三中全会的政治改革为起点，系统地分析了台湾政治转型的背景、现状、特点以及各种政治势力的变化、作用及其对未来政局发

展的影响。

书中认为，台湾政治转型的基本特点，表现为：国民党由一党专制向一党独大、多党制衡方向演变；以“国归宪法”为标志的政治结构调整，使“民意机构”开始发挥作用；各类社会运动勃兴，推动了各阶层的参政意识；国民党及其政权愈来愈台湾化。在此背景下，国民党内的权力再分配，国民党与在野政治势力的争权斗争，“法统”渐失伴随的“统”、“独”之争，国民党内革新与保守的斗争，成了这一时期政治领域的主要矛盾。书中还对国民党由“独裁支配者”逐渐转向“民主竞争者”的角色调整作出了深入分析，指出这是在其“既有的权威统治已经瓦解，民主体制仍未确立”的转折时期的一种自我调整，在一定程度上提高了其自身的竞争和应变能力；但由于长期的性格沉淀和保守势力的阻扰，这一角色调整仍潜伏着不确定性和反复性。

书中不仅对目前施政的李焕内阁加以细致研究，而且更着眼于对台湾未来政坛的主角——国民党中青年党政要员，进行全面剖析，并勾勒出他们基本的轮廓是：“尊儒与崇洋意识并存，革新理念与稳健形象同在，学者风范与政客手腕兼备”。目前，他们为各自利益及未来发展支持党政革新，力促台湾政治体制向西方政党议会形态过渡。台湾政治转型中最为突显的是政治多元化趋向，这是各在野政治势力长期与国民党斗争的结果。书中对台湾政坛几十个在野党的组织现状、政治主张及发展趋势做了系统介绍，指出“民进党将是国民党的主要竞争对手，台湾将迈入以国民党为主导、以民进党为主要制衡力量的时代”。

大陆政策历来是国民党标榜“法统”的所谓“国策”。在政治转型过程中，因受国际环境变动、两岸互动关系发展以及

政治多元化的影响，近几年台湾当局连续对其大陆政策进行了重大调整。书中许多文章对此颇多论及，并提出一些较具功力的分析结论。指出，台湾当局对大陆政策的调整，旨在“一个中国”的口号下，将“主权”与“治权”分开，使台湾成为独立的政权实体，与大陆政府“平等相处”，参与国际事务，重心是“一国两府”、“偏安求存”、“伺机反攻”。特点是确保台湾安全为前提，政治渗透为手段，促大陆演变为目的。书中还结合目前两岸关系的现状，对四十年来国民党由“反攻大陆”到“政治反攻”的策略转变，进行了系统的研究。指出，“政治反攻”作为国民党当局的一个进攻型战略，其着眼点不单纯是被动的，而是积极主动的展开大陆工作，利用所谓“台湾经济”影响大陆，具有很强的挑战性。它的出现，标志着海峡两岸、国共双方新一轮直接较量的开始。对于近几年台湾当局推行“弹性外交”，在岛内容忍台独势力发展，推销“一国两府”、“双重承认”，书中也做了入木三分的批评，提醒人们“弹性外交”的推行，虽无法从根本上改变两岸大势对比，但将使台湾当局借口生存而日益背离‘一个中国’的立场，使台湾问题国际化的程度不断提高。”

本书的编著者大都在三十岁左右。他们观念新颖、思维敏捷，论述问题的角度选择较为恰当。在分析研究中不拘泥于政治层面本身，而是以政治学、社会学、心理学、史学、哲学等作为透析问题的利器，使文章深刻而不流于呆板、广博又不陷于旁杂。从各篇论文注释中不难看到作者们对问题研究所作的充分准备，阅读大量的海外、港台资料并恰当引证，绝非一日之功。勿庸讳言，因掌握资料所限，且作者水平不一，书中对一些问题的探讨尚不够周延，仅为一家之言；个别文章观点与现实状况亦略有差异。然而，毕竟瑕不

掩瑜，此书在专题研究台湾问题方面做了一些有益的尝试，这点难能可贵。特别是书中不少地方引用结构学说、社会统计学说来研究政治问题，可以说为深入研究台湾问题开辟了一条新的路径。

编者

1990年2月于北京

目 录

序	(1)
台湾政治体制转型期之基本特点及主要矛盾	
..... 杨传荣 杨华生	(1)
从独裁支配者到民主竞争者	
..... 董玉洪	(16)
试析台湾军方在政局中的地位和作用	
..... 杨传荣 戴培元 陈显增	(34)
近年来国民党上层派系矛盾和权力斗争综述	
..... 王国贤 陆 华	(42)
国民党中青年党政要员透视	
..... 王国贤	(57)
李焕其人及其对台湾政局的影响	
..... 戴理富	(74)
台湾在野党透视	
..... 余长琪	(92)
“台独”势力近期动向剖析	
..... 董玉洪	(110)
台湾当局推行“弹性外交”的动向及对和谈统一的影响	
..... 王国贤	(123)
当前国民党大陆政策的基本特点及未来十年的基本走向	
..... 戴理富 盛树才 陈 炜	(135)
台湾当局“本土化”政策及对两岸关系的影响	
..... 阙永善	(153)

台湾当局的分离主义倾向及对两岸关系的影响	李伯顺 (162)
民进党的大陆政策及其对中国统一的影响	董玉洪 (172)
转折性的新战略——台湾当局“政治反攻”研究之一	卢东 (184)
一个进攻型的战略——台湾当局“政治反攻”研究之二	卢东 (195)
编者的话	(205)

(01)	蒋正重	.....
(34)	曹星瀚 王德福 梁国海	.....
(43)	李 国 梁国海	.....
(72)	梁国海	.....
(81)	梁国海	.....
(82)	梁国海	.....
(83)	梁国海	.....
(84)	梁国海	.....
(85)	梁国海	.....
(86)	梁国海	.....
(87)	梁国海	.....
(88)	梁国海	.....
(89)	梁国海	.....
(90)	梁国海	.....
(91)	梁国海	.....
(92)	梁国海	.....
(93)	梁国海	.....
(94)	梁国海	.....
(95)	梁国海	.....
(96)	梁国海	.....
(97)	梁国海	.....
(98)	梁国海	.....
(99)	梁国海	.....
(100)	梁国海	.....

台湾政治体制转型期之 基本特点及主要矛盾

杨传荣 杨华生

1986年3月国民党十二届三中全会揭开了台湾政治体制转型期的序幕。1988年1月13日，蒋经国病逝，“副总统”李登辉“依法继任总统”，台湾政治转型进入了一个新的发展阶段。本文试就台湾政治转型期的一些基本特点、主要矛盾及发展前景作以下分析。

一、政治体制转型期的基本特点

国民党政权迁台后三十多年中，其经济、社会、文化“变数较多”，而政治“变数较少”，这种失衡现象导致了台湾政治体制转型一开始就呈现出社会期待较高、压力极大的状态。蒋经国就此不得不考虑制定一套根本性变革的规划，并小心谨慎地付诸实施，因而这种转型是温和的、渐进的。它具有以下几个基本特点：

1、国民党由“一党专制”向“一党独大、多党制衡”的方向演变，过去的垄断者被迫转为今天的竞争者，政党政治开始形成。

国民党去台后，为了巩固和延续其统治，随着社会结构和阶级关系的变化，先后在政治上进行了三次大的改造。第

一次是在五十年代初期，当时国民党从大陆溃败，蒋介石为了巩固其在国民党内的统治地位，通过对国民党的所谓改造，清除异己和派系，使国民党的组织系统深入到台湾社会各个层面；确定了国民党在台湾的垄断地位。这个时期雷震试图组党，遭到国民党的残酷镇压，政党政治被消灭在萌芽之中。

第二次改造是在七十年代初期。当时联合国驱逐了国民党政府，恢复了中华人民共和国在联合国的合法席位。接着尼克松访华，中美关系出现转机，一年内有三十多个国家同国民党断交，使国民党陷入了内外交困的境地。为了挽救颓势，时任“行政院长”的蒋经国提出“革新保台”的口号，开始推行“本土化”政策，提拔大批台籍人士出任党政要职，扩大国民党在台湾的统治基础。从七十年代初至八十年代中期，台湾社会政治、经济、阶级结构发生了巨大变化。随着经济的迅速发展和社会多元化的出现，中产阶级和知识阶层迅速壮大，地方及私人资本势力急速膨胀，民众参与意识不断增强，国民党一党专制独裁政治体制已无法抗衡这股强大的社会力量。为了缓和社会矛盾，国民党不得不作出某些让步，使政治环境某些方面呈现宽松气氛。在这种情况下，岛内民主运动，党外势力蓬勃发展而汇成潮流，国民党一党专制出现危机，“高雄事件”和“中坜事件”为岛内政党政治的发展准备了条件，积蓄了力量。

第三次改造是1986年3月国民党十二届三中全会上提出的六大议案之一的“党务革新”，它是蒋经国生前基于当今台湾“时代在变、环境在变、潮流也在变”的认识，意识到国民党面临着空前的内外压力和挑战。为了适应形势，还不得不提出“以党务革新带动全面的政治革新的主张”，以延续国

民党的统治。为变被动为主动，又采取解除戒严、开放党禁等措施，为政党政治开了绿灯。从此，国民党六十多年的一党专制体制开始走向解体。1986年9月28日，党外势力中部分人士组建了“民主进步党”，它使台湾的政党政治进入了实质性时期。

党外势力组党由“非法”到“合法”，是台湾政治史上划时代的变化，标志着国民党在台湾“一党独裁”时代的结束，“多党并存”时代的来临。蒋经国的去世和国民党上层权力结构以及政治利益多元化的出现，又为政党政治的发展提供了一个更为广阔的空间。民进党成立后，台湾出现了“组党热”：中国自由党、民主自由党、中国民主正义党、工党、中国民众党、统一民主党、妇女党等，仅三年多时间，就有三十多个政党和十几个以一定政治、经济利益来维系的政治团体出现。其中有的多达数万人，有的仅数十人。虽然它们主张各异，相互间缺乏联盟，无法形成一股给国民党政权构成致命威胁的反对力量，但是，它们毕竟代表着反对国民党的独裁统治、要求政治民主的社会力量，因而又具有一定的民意基础。这些政党团体的存在使国民党面临政治体制中角色的调整，即在台湾由原来的主宰者逐步变为与其它政党平等的竞争者；不得不改变统治方式，并采取各种策略措施，以革新自己，抑制对方，才能在竞争中确保自己的执政者地位。

2、以“回归宪法”为标志的政权结构调整，使台湾社会结构发生新的变化，“民意机构”由“法统”的象征开始嬗变为民意汇集场所。

台湾原有的政治体制是将具有实质性、支配性的“戡乱戒严体制”与象征性的“宪法体制”熔于一炉的产物。国民党在台湾的统治，系以所谓的“法统”为根基，把大陆时期的

“国民大会”、“总统府”、“行政院”、“立法院”、“司法院”、“监察院”、“考试院”等统治机构全盘移植到台湾，建构起一套名义上的“宪政体制”。但由于国民党长期实行“戡乱戒严体制”，所以“宪法”遭到践踏，“民意机构”如同虚设，地方自治残缺不全，“总统”权力极度膨胀。以“回归宪法”为标志的政权结构调整，就构成了这次政治体制转型期中的一大特色。

“中央民意机构”是国民党“法统”的象征。这些机构老化凋零，有名无实，深受各界人士诟病。在政治转型步入正轨后，不但影响到“议会政治”的正常运作，而且直接关系到“法统”的维系问题。充实“中央民意机构”，提高“民意机构”，特别是“立法院”的功能，加强“议会政治”的运作，使其真正享有“宪法”所规定的地位，是此次政治体制转型期所进行的改革重点之一。党外势力和国民党籍“增额代表”从“民主政治”的原则出发，强烈要求废止“国代出缺递补”制度，全面改造“民意代表”；国民党内保守势力与一些学者则以维系“法统”为由，主张在“增额代表”名额中，设置“大陆代表”的保障名额。经过长时间的研拟，直到去年2月3日国民党的中常会上，才通过了关于“动员戡乱时期充实中央民意代表机构”的研究意见，内容是在不设置“大陆代表”情况下，订定“增额代表”总额，并拟定“自由地区”分期扩充名额至1989年选举开始实施；鼓励第一届“资深代表”自愿退职；停止“国代递补制”，废止“第一届国民大会代表出缺递补补充条例”，修改“国民大会选举罢免法”及“国民大会代表选举罢免法施行条例”等有关递补之条文。从上述措施看，国民党既可以通过加强“民意机构”的“民主运作”，在一定程度上满足民间的政治参与要求；又可以将其作为维系“法统”的最后据点，从而在表面上维持“宪法体制”的完整。但由于

“辞职条例”和“增额代表”的方案引发了台湾统治集团内部新的矛盾和在野反对势力抗争的加剧（“资深国代”为反对“辞职条例”而掀起了一股攻击党内领导人和行政当局的风潮；在野反对势力为所得利益太少而不满）。因而使台湾的政治体制转型增加了许多不安定因素。

“回归宪法”的另一重大问题是台湾的地方自治。长期以来，国民党对台湾民众采取高压统治方式，权力高度集中，为防止地方分权，阻止民主发展趋势，而以行政命令作为自治的依据，任意侵越地方的自治权限，集中表现为以上级任命来替代直接民选地方行政官吏。近几年党外反对势力和国民党内一些开明人士一直强烈要求制颁“省县自治通则”，使台湾各级地方政权取得自治地位。国民党当局虽迫于压力在1988年的一次中常会上通过了“动员戡乱时期充实地方机构”的研究方案，但并没有从根本上解决地方自治法制化与扩大自治权限的问题。台湾当局坚持认为“当前大陆尚未光复”，“制定通行全国各省、各县的省县自治通则尚非适当时机。”

随着政治转型涉及到决策领域，带有“强人统治”色彩的“临时条款”必遭非议。“临时条款”的主要作用是授与“总统”不受“宪法”限制的专制大权，为“总统”的权力膨胀提供法理根据。蒋经国生前在推行政治体制改革时，尚未考虑修改“临时条款”。1986年底他还说：“临时条款已属宪法的一部分，与宪法具有同等的尊严，同等的效力。”但随着革新的深入，修改“临时条款”已是势在必行。1988年8月，李焕首次对外宣布，“国民大会”第八次大会将对“临时条款”进行修改，国民党已计划成立“宪法小组”研究这一问题。虽然目前方案尚未出笼，但根据迹象，估计会就“国民大会”的职权、

“总统”的任期、“国安会”的地位等问题提出修改意见。

政治体制转型迫使台湾的“中央民意机构”由“法统”的象征，转为民意的汇集场所。国民党想用“法统”稳住阵脚，争取民心；在野各种反对势力则以“回归宪法”为名，打出“民意”的旗号向国民党展开攻击。“以民意对民意”将成为国民党与反对党之间进行“理性竞争”的主要形式，其结果必然会推动台湾法制化的进程。

3、包括“自力救济”、舆论交锋、选举在内的各类社会运动的勃兴，推动了社会各阶层的参与意识，形成了力量重新聚合。

台湾政治体制转型，社会多元化的发展，各阶层为了利益的分配有了多种表达方式。各类社会运动的勃兴，又推动了社会各阶层的参与意识，其结果必然会使民主化的进程加快。台湾自“解严”后，社会上出现了一股“街头热”。除了政治性游行示威外，台湾民众为维护自身利益发起的各种“自力救济”事件也频繁发生。如教师人权运动、劳工运动、妇女运动、退伍军人运动、环境保护运动、消费者运动、政治受刑人运动等均蓬勃兴起。除了军公人员外，几乎找不到一个安静的社会阶层。据台湾警方统计，1986年发生“违章运动”共1210次，出动警力96305人次；但是到了1987年却增加到1835次，出动警力为273026人次；从1987年正式解严到1988年7月14日的一年间，所发生的民众集会游行活动高达1957次，因违犯“集会游行法”被警方移送侦办的则为362人次。从这些数字可以看出这样几个特点：①街头活动逐年增加，“行情”看涨；②规模渐次升级，已扩大到各个阶层；③方式渐趋激烈，更具有威胁性；④许多民众和团体都把街头活动当作一种“自力救济”的方式。它说明当局的垄断

力、控制力在减弱，民众的自主性与反控制力量在上升，同时反映了社会民主意识的增强。过去国民党借助戒严令，严禁民间集会游行，维持表面上的安定局面。解严后，人民在长期扭曲及封闭的社会中得到解放，社会上各种利益团体的不同声音，得以通过各种形式宣泄出来。在反对党的制衡力量尚属有限、“议会政治”还未健全时，街头运动便成了民众寻求利益，进而伸张社会正义的有效形式。尽管这种街头抗争难免造成社会的“脱序”现象，但在目前的情况下，却是迫使国民党进行政治、社会改革的有力武器。只有当台湾社会经历转型期的“阵痛”，实现民主政治，街头的激烈对抗才有可能逐渐减少。

台湾社会各阶层参与意识升高后，争夺舆论阵地的斗争日渐炽热。解除“报禁”后的办“报刊热”未见稍减。官办报纸已难垄断舆论市场，党外势力以各种手段扩大舆论阵地。原来的报刊为了求得自身的生存，也纷纷投入市场争夺战，表达民意，各抒己见，针砭时政、触及当局“政治禁忌”。新闻传播业已不再是国民党的一统天下。舆论工具的再分配，为各阶层力量的重新聚合提供了理论阵地，也使许多团体有了直接参与影响政治的条件，它反过来又推动了社会各阶层的参与意识。

在台湾政治发展过程中，选举逐渐成为朝野政治较量的擂台，选票成为衡量政治实力的试金石。在党外势力及民进党出现之前，台湾政坛由国民党一手控制，国民党籍候选人靠各级党官扶助，挟特务控制民众，在选举中稳操胜券，各项议案在“立法院”审查时只是走形式。但在党外势力不断壮大尤其是民进党崛起以来，国民党随心所欲垄断政坛的局面已被打破，再也无法控制选局。如1985年底地方四项公职

人员选举，1986年底“立委”、“国代”选举，1989年五项公职人员选举，国民党都不得不动用一切宣传工具、组织一切力量与党外势力竞争。尽管这样，党外势力仍以无法遏制之势，获得三分之一选民的支持，迫使国民党不得不采取各种措施设法改变自身处境。例如，在推出党务革新方案后，又采取一系列强化措施，力图全面地“转换、改造”该党现有体制，增强与在野势力的竞争和对社会变革的应变能力。随着各类社会运动的深化，运动形式也由“脱序”步入“正轨”，社会政治力量出现了新的分化组合，包括国民党在内的各种政治团体在转型期中不断调整相互的关系，形成在新的政治利益中相互容忍的平等竞争格局。

4、“本土化”的发展，使大量台籍人进入权力机构，国民党政权“台湾化”的实质渐趋明显。

国民党在台湾推行“本土化”政策的实质是通过向台籍人开放政权，使国民党政权从以大陆籍人为主逐渐转变为以台湾籍人为主，最终实现国民党台湾化，以达到国民党根植台湾、偏安图存的目的。五、六十年代国民党推行“本土化”政策是以对台籍人安抚为主，台籍政客多限于基层；七十年代“本土化”政策是国民党“革新保台”的一项重要措施，台籍人开始大批进入高层，但主要领导权仍被控制在大陆籍人手中；蒋经国去世，李登辉上台，权力重新组合，国民党政权“本土化”有了实质性的飞跃，台籍人开始与大陆籍人共掌国民党最高权力，并加速向台籍人占主导地位过渡。目前，台籍党员已占国民党党员总数的80%以上，在基层政权中占有绝对优势。在高层权力尤其是行政系统，“司法”、“监察”两院院长，“行政、立法、考试”三院副院长，“内政、法务、外交、财政、交通”五部部长，台湾省主席，台北、高

雄两市市长，21个县市长等均为台籍人。从发展看，大陆籍人在高层略处优势是短期的：台湾实行所谓的“民主宪政”，各级民意代表必须经选举产生，大陆籍人难以得到台籍选民的支持；在高层权力结构中，虽然目前资深代表在三个“中央民意机构”中大陆籍仍占优势，但李登辉上台后，已通过了“充实中央民意机构方案”，决定不再设大陆代表，资深代表要逐渐退休，所有增额“民代”均自台湾地区选举产生。据国民党上层人士表示，方案实施后，“快则二年，慢则五年，立法院的代表性可望全面改变。”大陆籍和台籍官僚在国民党政权中地位和作用的变化，在李登辉上台后尤为明显。今后随着李登辉权力地位的进一步巩固，台籍人主控国民党政权的步伐将会加快。虽然国民党政权“台湾化”后，大陆籍人士仍将在国民党高层权力中占据一定地位，但必然是从主导地位转为从属地位。“本土化”的深入发展，将使国民党内部的权力再分配进行重新定位，大陆籍人与台湾籍人之间可能因其在国民党权力中地位的逆转而产生新的矛盾。在台湾前途问题上，“本土化”可能助长“台湾意识”上升，给民进党等反对势力和台独势力以可趁之机。“本土化”的最终结果是台籍人主控国民党政权。虽然推行“本土化”仍将遇到重重困难，但国民党政权台湾化是不可逆转之势。

二、政治体制转型期的主要矛盾

台湾的政治体制转型，是在社会被封闭、扭曲了几十年之后进行的，社会的能量一旦释放出来，就会引起一系列“震荡”，带来各种社会矛盾，这正是国民党在转型期中倍感棘手的问题。

1、政治体制转型使各阶层在新的政治格局下为各自利益和重新定位而角逐激烈，国民党内部的权力再分