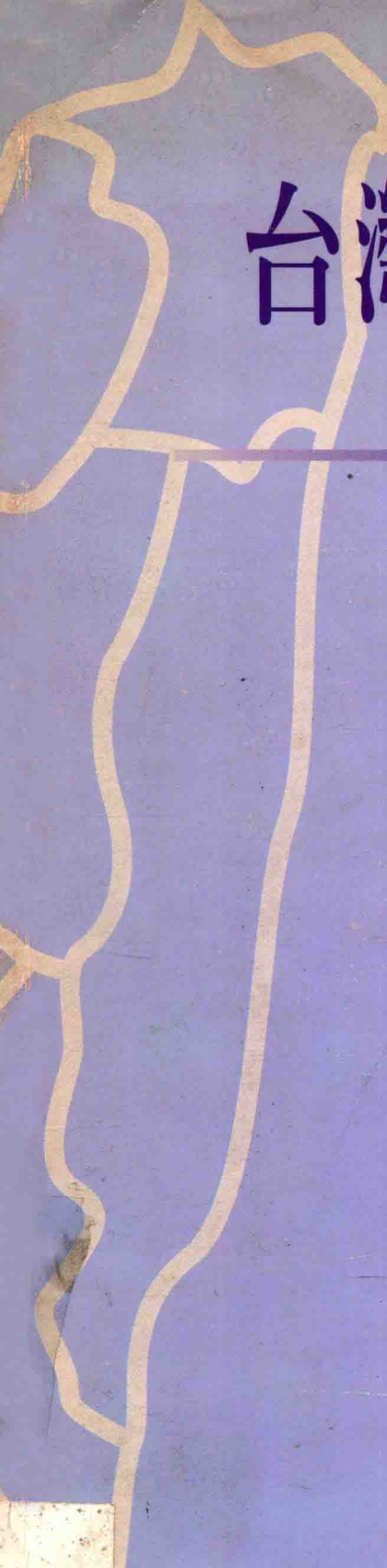




台灣的民主化

回顧・檢討・展望

陳文俊 主編

國立中山大學
政治學研究所叢書(1)

國立中山大學政治學研究所叢書(1)

台灣의民主化

回顧、檢討及展望

陳文俊 主編

中華民國八十五年六月

高雄 西子灣

國家圖書館出版品預行編目資料

台灣的民主化：回顧、檢討及展望／陳文俊主編

--初版.--高雄市：中山大學，民85，面； 公分.

國立中山大學政治學研究所叢書（1）

ISBN 957-9014-05-1(平裝)

1. 政治-台灣-論文，講詞等

573.07

85009574

國立中山大學政治學研究所叢書(1)

台灣的民主化 回顧、檢討及展望

主 編 陳文俊
出版者 國立中山大學政治學研究所
發行者 國立中山大學政治學研究所
地 址 高雄市鼓山區蓮海路 70 號
電 話 886-07-5252000 ext. 5542
總經銷 國立中山大學圖書文具部
地 址 高雄市鼓山區蓮海路 70 號
電 話 886-07-5250098
印刷者 泰平印刷所
地 址 高雄市鹽埕區新興街 164 號
售 價 新台幣參佰伍拾圓整
中 華 民 國 八 十 五 年 六 月 初 版
版權所有 不准翻印

序

自一九七〇年中葉以降，南歐的葡萄牙、西班牙、希臘三國結束獨裁統治，成功地建立民主體制；接著，歐、亞及拉美三十多個國家，相繼開展民主轉型，二十世紀末葉全球性的民主化運動，波濤壯闊，蔚為民主政治發展的第三波。

台灣在一九八〇年代初，由自由化而開啟民主化過程，從解除戒嚴、開放組黨、國會全面改選、省市長民選，以迄建立政黨政治的雛型、總統民選，台灣的民主化過程，也成為國際政治舞台矚目與學術研究的焦點。

去年本所舉辦「台灣的民主化：回顧、檢討及展望」學術研討會，主要是廣泛探討「台灣經驗」的政治意涵，分別從政治、經濟、社會、行政、文化、教育及比較各層面進行討論，希望藉此研討會，使相關領域的學者專家齊聚一堂，彼此切磋交流，更希望藉此機會深入檢討台灣民主化的相關問題，俾台灣民主化之途更為平坦。

研討會在民國八十四年六月七、八日舉行，邀請台大、東海、中山、東吳、成大、中正、政大、中興等八所大學相關系所的教授，一共提出二十篇論文，分別從制度化、憲政改革、政治文化、政經關係、政黨競爭、行政發展以及比較民主化經驗等七個主題，回顧、檢討及展望台灣的民主化過程；無論就主題的安排、論文的水準、討論的熱烈及會後的迴響，都是學界的一次盛會。

研討會承本所前所長呂亞力教授精心籌備，陳文俊副教授負責策劃與執行，廖達琪副教授鼎力協助，許妙穗助理，研討會專案助理魏玫娟、梁裕康以及全所研究

生的熱情參與，使研討會得以圓滿進行。本書的出版，當然要感謝二十篇論文的撰寫人、評論人、研討會主持人以及冒著溽暑盛夏，無畏颱風來襲，全程參與會議的學者專家，由於大家的熱忱、鼓勵及肯定，使本書得以在研討會後一年內順利出版。

本書的出版，只是對台灣民主化的初步探討成果，疏陋必多，尚祈各方先進同道賜正。

林中斌

國立中山大學政治學研究所教授兼所長
中華民國八十五年六月

目 錄

制度化與民主化

- 1 制度化與民主化概念的省思 周陽山 3
- 2 選舉制度的政治影響：另一項台灣經驗？ 王業立 15

憲政改革與民主化

- 3 從憲政改革看政治民主化裡的一個基本問題
釋憲作用的立法化抑或審判化 李念祖 39
- 4 憲政問題與政治民主化 姚立明 53

政治文化與民主化

- 5 台灣政治文化變遷與政治民主化 黃秀端 63
- 6 威權政體轉型中國小民主教育環境之探討
台南地區之個案 彭堅汶 95
- 7 台灣大專學生的政治社會化與政治民主化
民主公民培育問題的探討 陳文俊 143

政經關係與民主化

- 8 台灣民主化過程中
國家與資本家階級互動關係之演變 鄭又平 177
- 9 台灣民主化過程中財政收支與
經濟發展關係探研 許永河 195
- 10 民主化對經濟現況的影響
威權統合主義的轉型 丁仁方 213
- 11 政治民主化與台灣的對外政策
「一個中國」原則的崩解 蕭全政 233

政黨競爭與民主化

- 12 邁向三黨競爭體系？
民主鞏固與台灣地區政黨政治的變遷 黃德福 張佑宗 251
- 13 台灣地方派系的發展與政治民主化的關係 趙永茂 275

行政發展與民主化

- | | | |
|---------------|---------|-----|
| 14 行政中立與政黨政治 | 關 中 | 295 |
| 15 企業型官僚與行政革新 | 江 岷 欽 | 305 |
| 16 台灣公共行政的挑戰 | | |
| 體系開放性觀點 | 施能傑 謝宗學 | 331 |

比較民主化經驗

- | | | |
|--------------------|-----|-----|
| 17 東歐國家的政治民主化經驗 | 姜新立 | 369 |
| 18 俄羅斯政黨發展與政治民主化 | 郭武平 | 399 |
| 19 墨西哥一黨獨大體制的發展與困境 | 鄧中堅 | 415 |
| 20 東南亞國家的民主化運動 | 顧長永 | 435 |

制度化
與
民主化

臺灣的民主化：回顧、檢討及展望 陳文俊主編

國立中山大學政治學研究所叢書(1)，頁 3-13

民國八十五年六月，臺灣，高雄

制度化與民主化概念的省思

周陽山*

壹、前 言

一九八〇年代開始，隨著南歐與拉丁美洲的民主化浪潮，學界也興起了民主化、自由化的研究熱潮。經過了十餘年的發展，這股研究熱潮的焦點，早已自拉丁美洲、南歐、東亞而進一步擴及前蘇聯、東歐與中亞。其中，有關民主轉型的基本概念，以私有化、自由化、民主化、制度化這四者最為重要，除此之外，「解放」此一概念也重受人們的重視。本文將從民主轉型的經驗出發，分析上述幾項基本概念的適用性與侷限性，並對民主轉型的歷程與前景，提出批判性的省思。

* 台灣大學三民主義研究所暨新聞研究所教授

貳、概念釐清

所謂自由化(Liberalization)¹，指的是使原來旨在保護個人與社會團體，使其免於國家非法或違憲侵害的種種權利，得以發生實際效能的一段歷程。這些權利包括：使傳播媒體免於檢查或免除查禁；使自主性的(autonomous)社會團體有更大的組織活動空間；使法律上保護個人的「人身保護令」(habeas corpus)及相關的其他法令得以發揮效能；確保隱私權、言論自由、通訊自由、請願自由、與遷徙自由；法律之前人人平等及公平審判的權利；釋放政治犯；容許海外政治難民(放逐者)返國；以及，最重要的一點，容許反對勢力的出現。換言之，反對黨或反對勢力正式登上政治舞臺，並得自由的參與政治活動，應被視為自由化的重要指標。

民主化(democratization)²，則係專指公民權或公民地位

¹ 關於自由化、民主化與政權轉型的定義，是綜合自下列各書所採得界定，由作者依本文探討主旨而重新綜述。這些著作包括：Robert Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1971), Chapter 1; Alfred Stephan, *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone* (Princeton University Press, 1988), Chapter 1; Guillermo O'Donnell and Philippe C. Schmitter, *Transitions From Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986), pp.6-11.

² 就自由化與民主化二者的關係而論，自由化不一定蘊涵著民主化，雖然廣泛的自由化措施必然增益民主化成功的可能性。而民主化若不包括自由化的措施，亦即僅開放參政管道與擴張公民參政權利，卻不包括對其他公民基本人權的恢復與擴張，則民主化的結局，不是威權統治的重返，就是因參與爆炸而導致革命性的破壞。關於此二者的關係，參見 William Smith, "The Political Transition in Brazil: From Authoritarian Liberalization and Elite Conciliation to Democratization," in Enrique A. Boloyra ed., *Comparing New Democracies* (Boulder: Westview Press, 1988), pp.185-187.

(citizenship)恢復與擴張的歷程。民主化一方面指的是公民權或公民地位的恢復，使原先因其他統治方式(如脅迫統治或軍事管制)而失去的公民參政權得以恢復；另一方面，則係指將公民權擴張給原未享有這些權利的個人(如政治犯)或團體(如政黨及利益團體)。和自由化不同的是，民主化不僅止於使權力發生效能或擴增其涵蓋對象，而且還包括了公開的選舉與競爭，藉自由、公開、公正的選舉，決定政權由誰來掌握。換言之，自由化指的是個人與社會團體的權利擴張，使保護他們的種種法律生效；而民主化卻進一步要求全面開放參政管道，甚至包括完全開放的競爭性選舉，其結果很可能就是政權的合法轉移。

除了自由化與民主化這兩項概念外，私有化(privitization)對於共黨政權的民主轉型也有特別重要的意義。私有化是指將原屬國有化(nationalization)或集體化(colletivization)的產業及經濟體，經由產權轉移的過程(包括股權大眾化、私人認購等)，轉歸私人掌有。換言之，私有化是一項將國有化、公有化或社會化³(socialization)的經濟制度，轉歸市場經濟與私有制的轉型過程。這對社會主義或共產主義國家而言，不啻是一次革命的變革，也是這些國家在民主轉型過程中的一項重要任務。

至於制度化(institutionalization)，過去的研究多係指開發中國家或新獨立的國家因為國家機制尚未穩定化，而出現制度不穩、分配不公、規範未立、法治不彰、與憲政危機等問題。因此，制度化乃是指經由自由化與民主化的變革歷程後，憲政體制與國家機制逐漸穩定化，形成政治規範，並建立穩定民主(stable democracy)的一段歷程⁴。這也是新興民主國家，尤其是新獨立的民族國家(nation state)

³ 此處所指之「社會化」意涵，不同於「政治社會化」一辭中所指之「社會化」，而係特指「產業或經濟體歸社會大眾或產業成員共同享有」的經濟制度，如南斯拉夫過去實施的「經濟(工業)民主」制，即其一例。

⁴ 參見 S. E. Finer, *Comparative Government* (New York: Penguin, 1985), pp.12-13; Rod Hague and Martin Harrop, *Comparative Government* (London: MacMillan, 1982), pp.16-17,24.

所面的一項重大挑戰。

參、民主化歷程的反思：國際經驗的比較

由於受到政治發展理論與現代化理論的影響⁵，早期的民主轉型理論往往將從極權到威權，從威權到民主，從共產到私有的轉型過程，視為單向而不可逆轉的歷程；彷彿歷史的發展必是進步的、光明的。這實係一種自由主義者「不可救藥的樂觀主義」心態的反映，也是一種進步主義史觀籠罩下的偏見。事實上，有關拉丁美洲的轉型經驗即充分說明：除了「民主」轉型外，也存在著「威權」轉型。換言之，從民主轉歸威權的「逆轉」經驗，是不容忽視的⁶。如果我們放寬國際的視野，將東歐、前蘇聯、東亞等地的經驗合併觀察，當可歸納出幾種不同的轉型模式：

(一)從極權轉型為民主政體。包括一九八九年之後的波蘭、捷克、匈牙利、東德等。在上述幾個共黨國家中，由於經濟、社會發展程度較高，而且在二次大戰前多已有議會民主經驗，在一九五〇、六〇年代也曾嘗試自由化改革，因此在一九八九年蘇共控制鬆動、展開民主改革的過程中，無論是自由化或私有化的改革步調均較為快速，社會動盪幅度亦較低，可說是直接從共黨極權體制轉變而為議會民主與私有經濟。但是在一九九四年之後，波蘭與匈牙利兩國共黨(已改名為「社民黨」或「社會黨」)均已重掌政權，並鼓吹公有化、平均

⁵ 關於現代化的理論分析與批判，參見周陽山，「美國現代化理論的重估」，輯入*民族與民主的當代詮釋*(台北，正中書局，1993)，頁107-124。

⁶ 在拉丁美洲，過去半個多世紀的歷史中，民主與威權交互呈現，每一波的週期平均為二十年左右。一九四〇、五〇年代，是普遍的民主時期；一九六〇、七〇年代，則紛紛走向威權統治。一九八〇年後，又開始走向民主。可是一旦民粹主義者和工農階級對經濟分配的要求過度，影響到經濟成長，並導致失業率高漲和社會不安，軍方和資本家可能又會聯手干政，要求文人政府下臺，改行威權統治與有利於資產階級的經濟政策。參見：周陽山，「自由化與民主化」，輯入*自由與權威*(台北：三民書局，1990)，頁145-171。

化與社會福利政策。不過前共黨的「回潮」並非共黨「復辟」，而係在失去列寧主義黨國霸權的基礎下，變為議會民主制度下的執政黨。

(二)從共黨極權轉型為民族主義威權政體。包括前蘇聯十五個共和國中的絕大部份。另外也包括東歐羅馬尼亞、斯洛伐克、阿爾巴尼亞、新南斯拉夫與東亞的越南。這些國家共黨在民主轉型的過程中依然居於主導地位，但為了迎合民主化的潮流，多以民族主義為訴求，轉型而為要求建立「民族——國家」的民族主義的政黨。而前共黨領導人(如俄羅斯的葉爾欽、烏克蘭的克拉夫切克、南斯拉夫的馬柯維契、斯洛伐克的梅西爾等)，則多半透過總統直選與民粹主義式的政治動員，在短期之內從共黨領袖轉型而為民族主義與民粹主義的政治人物。除此之外，這些國家也多展開自由化的改革，幅度大小則異。但前共黨菁英階層，以及公安、特工等勢力，則依然盤據其位。至於共產主義的意識型態與馬列主義的極權控制，則逐漸淡去。在某一種程度上，中共亦可列入此一類型。只是中共政黨本身，並未經歷民主轉型的衝擊。可是共黨主義意識型態的崩解與市場經濟的抬頭，則已是中國大陸的既成趨勢，極權主義的消褪，亦已是難以扭轉了。

(三)從威權轉型成民主政體。大部份南歐、拉美國家，均屬此類。東亞的南韓，亦係一例。一般認為，台灣的中華民國，在總統民選完成後，亦可歸入此類。關於此一類型之學術分析甚夥，不再贅述。

(四)由威權政體轉向無政府狀態。東非的索馬利亞、中美洲的海地與東歐的波士尼亞，均可歸入此類。另外高加索的喬治亞(格魯吉亞)、阿賽拜疆與亞美尼亞，在一些內戰紛擾的地區，也出現了類似的情況。此一類型的國家與前述的第二類有頗多近似之處，但卻由於民族問題更為複雜(索馬利亞則是由於戰略優勢地位消失，海地則是由於歷史傳統與社會背景因素)，使得「民族——國家」的理想狀態無法實現，乃轉而產出民族對峙、兵戎相見的混亂狀態，最後甚至變成無政府的內戰狀況。

除了上述四種類型外，「從民主轉向極權」(如二次大戰後的捷克赤化)、「從威權轉向極權」(如中國大陸、越南的赤化)、「從民主轉向威權」(如一九六〇年代的拉丁美洲)也是歷史上重要的轉型經驗，但與目前的發展趨向較無關係，本文不做深入討論。不過，在前

述的四種轉型經驗中，卻普遍出現兩個概念性的問題，值得進步的檢討。亦即：

第一，解放(liberation)與自由化(liberalization)之間的分際。

第二，從民主化到制度化，新興民主政體如何變成穩定的民主？茲將在以下兩節中分別析論：

肆、解放與自由化

所謂解放⁷，是指個人、民族或團體，從外在加諸的束縛中解脫出來。例如，從戰爭中「解放」出來，從法律或社會的束縛中解脫出來。基於此，同性戀解放運動固以「解放」稱之；黑奴恢復自由之身亦稱為黑奴「解放」；而共黨革命也認為人民「解放」了。到了共黨垮台，則又是另一次的人民「解放」。就此觀之，解放是一個寬泛而粗鬆的用語，只要是從舊秩序，舊包袱中求得解脫，即可稱之為解放。

但是，「解放」卻不同於「自由化」，自由化有其方向性——即恢復人們的自由權利；而且有其既定之範疇與界限——以憲法與國際通用之人權規範為限。就此而論，一九八九年以後的東歐革命與一九九一年的蘇聯解體，實係一段「解放」的歷程，而真正的「自由化」改革，卻只在局部地區出現，甚至只是曇花一現。尤其是在前節第二類所指的各國中，真正的自由化改革多半並未落實。譬如在羅馬尼亞、俄羅斯、烏克蘭、馬其頓、新南斯拉夫、摩達維亞(摩爾多瓦)和中亞各國，仍出現諸多反人權、戕害自由的情事，顯現自由化改革多屬於口號層次，並未在轉型過程中逐步體現，至於更進一層的民主化改革，就更難充分實現了。

就此而論，蘇聯、東歐的共黨解體與極權解構，基本上和數十年前共黨奪權一樣，只是一段「解放」的歷程。除非繼之以具體的民主

⁷ 此處之定義，引自：周陽山，「解放、自由化、民主化與制度化——拉丁美洲經驗的反省」，同前揭書，頁 75-890。

化、自由化改革措施，否則它很可能只是帶來政治衰退(political decay)而非政治發展，甚至可能造成社會失序，經濟失調和一種無政府式的亂象。基於此，如果我們將「解放」誤解為「自由化」，將「解體」誤以為即是「民主化」，那麼整套政治發展與現代化的概念系統，就將混淆了。此時，如果我們再誤信「轉型」必將趨於「進步」與「發展」，那就更不可能體會為何有這多的俄羅斯與東歐人民，竟然對民主和領導信心喪失殆盡(如波蘭的華勒沙和俄羅斯的葉爾欽)，甚至轉而選擇前共黨與其他左派政黨了。

基於此，釐清「解放」與「自由化」的分際，並從憲政民主與自由民主的立場檢視自由化改革基本內涵，才是判斷民主轉型中「質」的變化的一項重要標準。如果缺乏此種「質」的分析，我們對於民主轉型的認識不僅是浮淺而缺乏深度，而且也將形同隔靴搔癢，完全失去了鑑別與預測的能力。

伍、民主化與制度化

政治學家杭廷頓在分析發展中國家的政治制度化時，曾指出採取列寧主義的政黨模式，是這些國家建立制度化的一項利器。但是，對於列寧主義黨國體制崩解之後重新制度化的問題，學界的分析卻方興未艾，並無定論。不過，一般咸信，由於列寧主義黨國體制本身已充分吸納社會中的各種資源，並全面摧毀社會中的自主機器，包括民間社會(civil society，亦譯「公民社會」)已不復存在。因此，共黨國家在極權解組之後的民主化與制度化問題，將變成十分棘手而複雜。

根據作者個人綜合分析，構建一個穩定民主體制的條件，應該包括下列各端：

- (一)穩定的經濟發展、自由市場經濟與私有財產制；
- (二)社會的多元化，自主的中產階級(資產階級)，獨立自主的工會與社會團體，不受國家機制操控的民間社會(公民社會)；
- (三)憲政主義的傳統，如缺乏此一傳統，則應具備良好的憲政制度，使民主、制衡機制得充分發揮監督政府運作的功能；

- (四)鄰國與超強國家支持本國的民主改革，國際民主化潮流的浸染；
- (五)政治領導人或領導階層的有效領導與指揮，並具備一定的威望，足以推動民主改革。反對運動之間的有效整合；
- (六)社會、文化的基本共識，對憲政秩序的基本共識，族裔間的和諧；

就上述六項條件，吾人試舉二例分析。首先是匈牙利，其次是羅馬尼亞。

先就匈牙利而論。由於匈牙利是東歐最早開始實施經改的國家之一，而且匈共長期以來一直是嘗試改革最力的共黨，因此前述第一、二項的經濟與社會條件，遠比其他東歐國家優異。而在第四項國際性條件成熟後，匈共在一九八九年隨即宣布進行大幅度的改革，最後甚至自我解組，讓黨員重新登記入黨。最後，匈共雖然失去政權，但民主黨派繼起掌握政權，並採取了議會民主體制與議會內閣制(parliamentarism)，因此匈牙利乃成為東歐各國中憲政體制最為穩定的國家(第三項因素)。此外，匈牙利境內並無族群性的問題，反倒是在它的鄰國(羅馬尼亞、斯洛伐克、南斯拉夫等)留有大量的匈牙利人，形成了境外民族問題。但在匈牙利本國內，並無第六項因素的基本共識問題。基於此，匈牙利民主轉型條件可說是比較優異的。不過，由於八九年以後的經改過程並不順利，匈牙利人民的生活條件仍然較過去走下坡。再加上匈牙利的民主政黨之間整合不易，亦無具備國威望的政治領袖(第五項條件)，因此匈牙利民主轉型過程中仍出現一定程度的困擾因素，並非全無窒礙存在。

至於羅馬尼亞的情況，卻是相形見绌。羅馬尼亞在強人齊奧塞斯古的長期獨裁統治下，採取著「對外高度彈性，對內僵硬保守」的兩手策略，造成經濟困頓、民不聊生、社會發展落後，因此第一、二項的經社條件，俱顯不足。另外羅國憲政體制可說尚未形成(第三項因素)。在齊奧塞斯古垮台後，另一位共黨領袖，「救國陣線」(係羅馬尼亞的統戰機構)的領導人伊列斯古繼起掌握政權，繼續威行專政。因此雖然羅馬尼亞在一九八九年底趕上了東歐民主化改革的末班車，並推翻極權統治，但卻轉型而為另一種民粹威權政體，並無真正