

政治變遷與發展

——臺灣經驗的探索

葛永光 著



獅獅文化事業公司 印行

葛永光 著

政治變遷與發展

幼獅文化事業公司 印行

政治變遷與發展：台灣經驗的探索／葛永光著．--初版．--臺北市：幼獅，民78面；公分

ISBN 957-530-306-7 (平裝)

1. 中國-政治與政府-論文，講詞等

573.07

81000258

政治變遷與發展——臺灣經驗的探索

著者：葛永光

校對者：吳金蘭·沈秋吟

出版者：幼獅文化事業公司

發行人：李鍾桂

公司：臺北市重慶南路一段66之1號3樓
電話：(02)311-2831

郵政劃撥：000273713
門市：①幼獅文化廣場：臺北市衡陽路6號

電話：(02)311-8523
②高雄幼獅書坊：高雄市中正四路8號
電話：(07)282-2784

印刷者：崇實印刷有限公司

定價：一七五元

出版：民國七十八年二月初版

民國八十一年二月二印

行政院新聞局核准登記證局版臺業字第〇一四三號
版權所有·翻印必究

57105

ISBN 957-530-306-7 (平裝)

序

四十年來臺灣發展的經驗，事實上就是臺灣如何追求現代化的一段歷程。與先進國家不同的是，先進國家在一、二百年內逐漸完成的現代化目標，如經濟成長、國家自立、國家認同、社經平等和民主政治等，臺灣卻必須在國內外環境極端艱困的情形下，在短短幾十年內同時完成上述目標。從政治發展的角度觀察，臺灣的政治發展顯然是可以分成幾個階段的。而民國六十年代後期、七十年代開始，臺灣的政治發展明顯地經歷了快速而劇烈的變遷，使得全國上下的注意焦點，從以前對經濟成長的重視轉到和民主政治有關的各項問題上。

民國七十年迄今，臺灣政治發展的變化予人一種眼花撩亂、目不暇給之感，其變化之快速與劇烈，令中外人士爲之咋舌驚嘆。這段期間的臺灣政治發展，可以歸納出幾個特徵：

一、新生代政治的出現：這裏所謂的新生代，主要是指戰後成長的一代。戰後的一代在

一個比較安定、日漸富裕的環境中成長，又深受西方教育的影響，他們的價值觀與上一代有明顯的不同。他們的個性趨向於獨立不受拘束，更勇於表達自我，更個人主義，對一些抽象的價值的追求——如民主、自由、平等、正義等，比上一代有更積極的意願，甚至，新生代更易顯現出一種對現今社會的批判和叛逆色彩。這些新生代的蹤影，可以在執政黨內找到，也可以在反對黨內找到；可以在立法院內看到，也可以在街頭、校園，甚至在選舉投票的年輕人口中看到。這些新生代的出現，對七十年代的臺灣政治產生了不可忽視的影響力，而在未來，他們的影響力只會增長而不會消退——因為，他們終將成為舞臺上的主人。

二、在野政治勢力的成長：七十年代也是臺灣在野政治勢力成長最快速的一段時期。在這段期間，在野政治勢力從點到面，逐漸擴展成爲一種全國性的反對力量；從初期的山頭勢力，演變成幾個大派系，最後再整合成一個集團性的組織力量——「民進黨」。在野反對勢力的成長，不僅改變了政黨競爭的形態，促使執政黨加速了改革的步伐，也對七十年代的臺灣政治產生相當大的衝擊。「民進黨」反體制及羣衆運動路線的策略，更是七十年代臺灣內部政治衝突頻生的重要原因之一。民進黨如何轉化成「忠誠反對黨」將是一般大衆所關心的課題之一。

三、民衆參與意願高漲：隨著經濟的富裕，教育的普及，臺灣民衆的權利意識日益高漲，促成了熱烈的參與意願，帶來了臺灣近四十年來的政治參與高潮。頻繁的自力救濟事

件、街頭請願活動，一方面衝擊著現行政治、社會的秩序，令人憂心如焚；另一方面也明顯地告知我們，臺灣的民衆變了，臺灣的政治文化也已轉變成為「參與型的政治文化」——民衆對自我政治角色的認知，對自我權利的了解日益加深，而且非常積極地參與公共政策的決定，並透過各種壓力嘗試去影響政府，制定有利於他們的政策。前瞻未來，民衆的參與意願仍會相當地高漲，政府如何在制度和法令規章的層次上改革，擴大參與，加強溝通，有效地疏導民衆參與意願成為一種有秩序的參與，將是政府面臨的重大挑戰之一。

四、政府負荷過重，顯現出能力不足的現象：七十年代臺灣政治的另一特徵，乃是隨著政治社會事務的日益龐雜繁瑣，政府的工作面臨一種超載的現象，尤其是解嚴以後，面臨快速的政治、社會變遷，政府突然發覺有太多的法令要修改、制訂，有太多的革新計畫要推動，而處在一個變動的社會中，常常是這件事還未做完，又必須趕著去做另一件事。在民意強大的期望壓力下，政府的工作處處吃力不討好，政府官員普遍呈現出「公僕難爲」的無力感，再加上政府本身人才不足、行政組織結構不合理，使得政府領導民間社會的能力顯得有所欠缺，也使得政府的決策總是被社會拖著走，予人一種「慢半拍」的感覺。再者，由於部分官員專業知識不足，解決問題的能力欠缺，不能洞察和掌握政治、社會變遷的脈動，因而面對問題不是不知如何應對，就是心生怯懦，缺乏魄力與擔當。這都是政府公權力低落、政府威信式微的主要原因。今後，如何提升公共政策的品質及如何要求政府官員更有擔當，實

是政府革新工作的要務之一。

五、政治權力的轉移與重組：時序進入七十年代後，臺灣已漸呈老化的權力結構正進行著重組。蔣總統經國先生的過世，不但為李登輝先生繼任總統奠下了基礎，也為黨政權力改組開啓了一個肇端。政治權力的順利移轉，解決了一度令人憂心的繼承危機；但是，隨著強人政治的消退，權力的移轉和重組，卻也使得原本依賴強人來統合不同意見的決策中心，逐漸因為黨政協調上的不足，而呈現出決策失序的跡象。對執政的國民黨而言，如何整合黨內領導中心，使黨的決策中心能充分發揮「以黨領政」的政策領導功能，落實政黨責任政治的理念，無疑的，這是國民黨在七十年代後期面臨的一個嚴肅的問題。

六、海峽兩岸關係的調整與統獨問題的激烈辯論：政府在臺灣四十年來的大陸政策，基本上採取的是「鎖國政策」，隔離兩岸人民的往來，防止中共的滲透、顛覆，以維內部的安全。由於海峽兩岸隔離了三十餘年，使得兩邊的中國人在不同的制度下生存和發展，大陸這一邊持續的貧窮和落後，臺灣這一邊卻有如生龍活虎般的飛躍前進，造就了一個民主、繁榮和富裕的社會。

隨著國際政治中意識形態對立的日趨和緩，東西方和解氣氛的瀰漫，以及國內政治日趨民主化和民衆對大陸政策要求開放的日增意願，在這些因素相互激盪之下，政府終於決定在解嚴後開放大陸探親。

開放大陸探親後，一批批的民衆絡繹於途，海峽兩岸的民衆終於有機會在中國的土地上見面。從長遠來看，這種交流的影響是深遠的，它對形成海峽兩岸人民對統一的共識與意願，應具有積極的意義。

不過，就現階段而言，由於大陸政策的開放，激起了民衆普遍的「大陸熱」，整個社會對大陸產生了一廂情願的浪漫情懷，模糊了敵我的界限，更忽視了中共吞併臺灣的野心。而且，由於大陸政策一開放，就像是過河卒子般，在輿論的強大壓力下，不可能再走回頭路。在必須不斷向前走的情形下，政府如何一方面維持開明的形象，爭取民心，並利用大陸政策創造「三民主義統一中國」的有利形勢；另一方面又如何能確保不為中共統戰所乘，維護臺灣的國家安全和政治安定。

此外，因為大陸政策的開放，使隨著反對運動出現的「臺獨」訴求，有愈演愈烈之勢。統獨之間的辯論，在這二年間也此起彼落，逐漸受到社會的注目。臺獨運動和訴求不切實際，目前受到的支持也少，但是它對臺灣的民主運動，以及臺海兩岸未來的關係，究竟會產生何許影響？在未來臺灣政治發展中，似將是一個不可忽視的變數。

七、務實主義的外交政策：隨著權力結構的改組，從李登輝先生繼任總統，到新內閣成員的更替，一批批務實主義的技術官僚專家逐漸取代了以意識形態為宗的老官僚。新起的技術官僚，對意識形態的興趣和執著遠不如上一代，表現在政策上的則是愈來愈多的彈性和重

視實利。大陸政策的改變爲其一例，開放與東歐貿易又是另一例，而最近允許訪蘇貿易團的成行，更是臺灣四十年來外交政策的一大轉變。

這種務實主義的外交政策，對臺灣的國際關係究竟會產生何種影響，目前仍不得而知。不過，對滿足國內民衆求新求變的民意需求，這種轉變無疑是受到歡迎的。不管中共未來的反應如何，美國的反應又如何，這種轉變的訊息，本身就代表著決策者尋求外交及經貿突破的一種努力、一種意志，以及一種政策制定過程中亟需的想像力與創造力。只要決策者具備這些條件，我們對外交工作就仍可持樂觀的態度。

八、新智識階層和第四權的形成：解嚴後，各種新興的社會勢力興起，如工運、農運、婦運、環保運動等，而在各種新興的社會力中，最不引人注意，但卻影響我國社會最深遠的，莫過於由知識分子組成的智識階層。

臺灣近四十年來教育的普及培育了大量的高級知識分子，這些知識分子雖未形成一明顯的集團，但是，他們分布在社會各角落、各階層，領導著社會各方面的變革。更重要的是，隨著報禁的開放，新聞自由的擴大，知識分子和媒體結合，不但使媒體及輿論竄起，逐漸變成西方社會中行政、立法、司法三權之外的所謂「第四權」，其影響力足可與邦滅國，而知識分子透過各種媒體傳播其言論、思想，更是支配著整體社會變革的速度和方向。

不過，縱然新聞媒體和知識分子的影響力如此之大，這種影響究竟是好是壞，仍值得密

切的觀察。從媒體上所反映的言論，包括知識分子的言論，我們也看到了許多偏頗不公、顛倒是非，甚至夾雜著許多私人恩怨和利益的言論；更有甚者，不少人批評時下的媒體為「製造業」、「加工業」，甚至「屠宰業」，對媒體所傳播的不實言論，有著諸多的不滿。這些都是值得我們反省的。媒體如何維持其客觀、公正的言論，如何正確的反映民意，如何辨別那些知識分子（不論其政治立場為何）的言論是真正客觀的，我們如何使媒體能真正代表知識分子的良心，為社會建立一個公是公非的標準，使媒體和知識分子的言論真正成為社會安定和進步的力量，而非政治鬥爭的工具。

總之，臺灣自解嚴後，正經歷一項政治、社會全面變遷的過程，其改變幅度之大與範圍之廣，為中外所注目。筆者回國這幾年在報章雜誌所撰述的文章，大多與這方面的主題有關，承救國團幼獅公司鄭總經理松年先生好意，一再催促我將文稿付梓出版。筆者才學有限，本不敢應允，然念及這些文章可做為臺灣這幾年政治變遷和政治發展的證言，或許可為對這方面有興趣的朋友提供一愚之得。因此，除了謝謝幼獅公司及鄭總經理的鼓勵外，也請讀者們不吝賜教。希望在我们共同的思考下，能為所愛的國家探索出一條光明的道路。

葛永光

七十七年十一月一日

於臺大法學院

目 錄

序／(一)	
民意與政策制定／一	
美國初選制與國民黨內提名制的比較／七	
軍人與國家安全／二五	
傳播與政治發展／三	
我國經濟發展中的政治因素——一個制度因素的探討／三三	
對當前政局的一些省思／四	
政黨競爭與政治安定／四七	

爭取中間的選民／五

選舉該像一場嘉年華會／五

民主的選舉、理性的抉擇／五

選舉後的省思／五

弘揚法治以突破民主困境／七

我國實施憲政的經驗／七

從選舉後看我國未來政治發展／八

民主的真諦／九

民主政治與利益團體／九

民主的困境與適應／一〇

現代化的困境與調適／一〇

青年的夢與國運／三

國家安全與國家發展／三

變遷中的臺灣：改革與發展／一四

國父政黨政治思想的理念與實際／一四

中國國民黨與中華民國政治發展／一五

建立民主憲政宏規／一六七

以黨務改革開創新機運／一七三

賢明睿智引導國家大步邁進／一七九

我們需要怎樣的政黨政治／一八七

政治制度化與政治發展——李登輝先生繼任總統的意義／一九七

為「開放大陸留學生來臺訪問」催生／二〇七

政治領導與政治發展——蔣故總統經國先生行誼／二一一

我國政治發展的幾點憂慮／二二三

政黨政治之理論、制度與運作／二三七

民主化與中華民國政經發展的經驗／二四七

強化三民主義解釋與指導功能／二五五

邁向民主、均富、統一的新中國／二六一

編輯人對民主政治應有的認知與責任／二六五

國民黨十三全大會對臺灣政治發展的影響與評估／二七三

從「支配型政黨」邁向「競爭型政黨」／二八五

臺灣政治發展與民主化／二九三

民主的挑戰——論政治反對運動／三五
海峽兩岸施政績效之比較／三一

民意與政策制定

我們都同意，我們現在是處於一個民主國家的民主社會之中，而政策的制定，也都奠基在民意基礎之上。但是，現代社會的最大特徵，就是政府事務越複雜，分工越精細，而且專業化越高；所以我們可以用政治學的一個專有名詞「功能的專業化」來代表。

也因此，政府就必須進入「專家政治」的境界。

在這種情況下，一個民主國家常面臨的兩難便是：如何去調和民意與專家政治。

一般來說，民意在民主社會中是指社會大多數人的意見，也多為情緒化、沒有組織，很容易改變，其表達通常是建立在普通常識的基礎上。

在民主社會中，理論上來說，精英意見與專家具見應該是重疊的、相同的，且是較具理性、有組織，且固定而不易改變，此外，其表達通常是建立在專業知識之上。

但依我個人的看法，在我們社會中，「精英意見」與專家意見是不相同、不重疊的。我們社會的「精英意見」是經常在傳播媒體上出現的幾個人物，他們常對社會大眾提供一些對政府各種政策以及對社會各種事件的看法。這些意見不見得與其專業有關，也不見得是經過研究才提出的。

由於民主政策的制定應是根據民意，但因為我們的「精英意見」和專家意見不相同，因此我們也發現了現在經常發生民意被「精英意見」所誤導，同時專家意見也不知在何處的現象。

民主政治是民意政治，也是專家政治；由這點來看就會發現，今後在制定政策的過程中，必然要重視民意，也要重視民意輸入的政策制定過程中，專家所扮演的重要角色。

但是，民意的特性是不理性、情緒化、易改變且易受「精英意見」的引導；而「精英意見」本身又存在有許多問題，在了解這點之後，我想提出幾個建議：

首先，在政府立場，在制定政策時，應特別重視政策的宣導，尤其是注重民意的溝通。我國政府官員不太習慣與民衆溝通，但在歐美各國，其政府官員甚至於總統，經常會出現在大眾傳播媒體之上，對其政策與民衆作面對面的溝通；因此，今後我們在制定政策之前，應加強溝通的功能，將政策制定的過程及依據告訴民衆，由政府主動引導民意比由社會上少數人來引導為佳。相信如此去做，對民主政治的發展更有助益。