

# 转型期的 台湾政治与两岸关系

中国社会科学院台湾研究所编

时事出版社

# 转型期的台湾政治与两岸关系

主编 郭相枝 副主编 姜玲芝

时事出版社

**京新登字153号**

**转型期的台湾政治与两岸关系**  
中国社会科学院台湾研究所编

●  
时事出版社出版发行  
(北京海淀万寿寺甲2号)

邮政编码: 100081

北京昌平东沙屯印刷厂印刷  
新华书店总店北京发行所经销

●  
开本: 850×1168 1/32 印张: 11.5 字数: 288000

1991年11月第1版 1991年11月第1次印刷

印数: 1~2500

ISBN7-80009-135-X/D·60 定价: 5.90元

范忠信同志对本书做了不少工作。

## 序 言

近几年来，台湾政局发生了国民党逃台以来的最大变化，正处在一个重要的转折时期，或称“转型时期”。所谓“转型”，意指在经济、社会、政治层面所发生的具有阶段性意义的结构性变化。

1949年国民党当局溃退台湾后，建立并维持反共戒严体制达三十年之久。军事戒严体制的实施，剥夺了广大台湾民众基本的民主权利，使非国民党势力的政治参与受到排斥和压制，同时也使海峡两岸关系长期处于军事对峙和隔绝状态，成为沟通两岸关系的严重障碍，因而多年来一直受到台湾广大民众的强烈不满和反对。

战后台湾的社会、经济结构经过二十年左右的变化，到六十年代中期发生了较大的转折，即随着加工出口轻工业的迅速发展和农业的逐渐萎缩，工业在台湾经济结构中上升到主要地位，台湾由以农业经济为主的社会开始进入以加工出口工业经济为主的社会，由“封闭型”、较为单一的社会结构逐步趋向“开放型”和多元化的社会结构。台湾进入了一个资本主义生产关系确立与资本主义生产力扩张的时期。经济、社会结构的“转型”必然作用于台湾政治，对之产生重大影响。从七十年代以后，台湾开始出现日趋明显的“政治分殊化”现象。“中智阶层”和党外势力迅速崛起，他们对国民党当局“一党专制”强烈不满，要求废除戒严、开放党禁，参与政治，打破国民党当局长期垄断政治权力。

的局面。选举开始由过去国民党当局的“一元支配”逐渐发展为党外势力同国民党的“两元争衡”。

然而直到八十年代中期以前，台湾的政治体制并未发生重大调整 and 变化。国民党当局对其统治体制进行较大幅度的调整，是在1986年3月国民党十二届三中全会确定了所谓“政治革新”的方针以后。在内外各种压力和因素的促使下，蒋经国不得不对国民党的经济体制进行调整，解除戒严，开放党禁、报禁，从而使台湾的政治体制和政治格局发生了重大的阶段性和结构性变化，即由军事戒严和“一党专制”开始向西方式的“政党政治”的方向过渡和发展，台湾在野反对派势力同国民党的关系发生了重大变化，双方的竞争开始由过去的“非法状态”进入政党“合法”竞争的新阶段。蒋经国去世和李登辉主政后，又加速了国民党自身的调整。蒋氏父子个人专制的“强人统治”成为过去，国民党上层权力结构出现阶段性的变化，朝着“非蒋化”、“多元化”、“本土化”和年轻化的方向迅速发展。

蒋经国晚年在决定解严、开禁，对国民党统治体制进行调整的同时，在岛内外舆论和台湾各阶层民众强烈呼声的压力下，也相应对其僵硬的大陆政策进行了调整，从1987年11月起局部开放台湾民众到大陆探亲。由此海峡两岸长期隔绝的局面开始被打破，两岸关系开始出现转折性的变化。自台湾当局开放探亲以后的三年多来，在大陆和台湾民间力量的推动下，两岸民间交流发展迅速，经贸、文化学术、体育、人员等各种往来日趋频繁。尽管在中国统一的道路上还存在这样那样的困难和障碍，但“坚冰已被打破，航道正在开通”，两岸关系在总体上正在朝着有利于统一的方向发展。

研究“转型期”的台湾政治和两岸关系，是台湾问题学术研究领域的重要课题。中国社会科学院台湾研究所的研究人员近几年对上述有关问题进行了一些初步的研究，取得了一些研究成

果。现将其中一部分研究成果汇集出版。这些学术论文从政治体制调整、国民党权力结构变化、党外运动、对外关系与政策、两岸关系及国民党大陆政策的演变、现状与发展趋势等各个不同的侧面和角度，对“转型期”的台湾政治和两岸关系进行了分析探讨。我们希望，通过本书的出版能推动台湾研究所学术研究工作的进一步开展；同时也希望，这本研究文集的出版在国内及同台、港、海外的学术交流中能起到一些有益的作用。

目前台湾岛内政局和两岸关系正处在一个重要的发展变化阶段。在内外各种因素的促使下，台湾当局于今年2月提出了所谓“国家统一纲领”，对其大陆政策的策略进行了调整；接着李登辉于4月30日宣布终止长达四十四年之久的所谓“动员戡乱时期”，所谓“戡乱体制”随之结束。这两件相互联系的事情对台湾政局和两岸关系的演变将产生多方面的复杂影响。台湾形势的发展变化给有关台湾问题的研究提出了许多新的课题，需要深入地进行研究探讨。台湾研究所的研究人员将为此作出努力，也期待着学术界有更多更好的研究成果问世。

李水旺

1991.5

## 目 录

|                                  |                |
|----------------------------------|----------------|
| 序言.....                          | 李水旺 ( I )      |
| 论国民党当局的“政治革新” .....              | 李水旺 ( 1 )      |
| 台湾党外组党的历史考察与“政党政治”的<br>发展前景..... | 李水旺 杨立宪 ( 13 ) |
| 政治转型期中的台湾“立法院” .....             | 杨立宪 ( 28 )     |
| 国民党“本土化”政策的形成与发展初探.....          | 曹 慧 ( 38 )     |
| 国民党政党政策演变的历史考察.....              | 戴文彬 ( 50 )     |
| 关于台湾“本土化”问题的思考.....              | 李水旺 张云清 ( 63 ) |
| 台湾《国安法》性质、作用与影响之探讨.....          | 杨立宪 ( 72 )     |
| 国民党“十三大”及其影响.....                | 李水旺 ( 82 )     |
| 评台湾“总统”选举及权力结构演变趋向.....          | 姚一平 ( 92 )     |
| 岛内“台独”思潮值得警惕.....                | 姚一平 ( 101 )    |
| 《与台湾关系法》的实质与影响 .....             | 张景旭 ( 108 )    |
| 论台湾法律地位问题的国际背景.....              | 张景旭 ( 118 )    |
| 台湾当局“弹性外交”剖析.....                | 刘国奋 ( 128 )    |
| 台湾对苏联东欧政策的新变化.....               | 刘国奋 ( 138 )    |
| 美国对台政策与台湾权力结构的演变.....            | 王科华 ( 148 )    |
| 台湾当局推行“弹性外交”的要害何在.....           | 王科华 ( 159 )    |
| 民进党关于“台湾前途”的理论、政策及其走向...         | 张凤山 ( 165 )    |
| 民进党两大派系的分歧及其原因.....              | 张凤山 ( 177 )    |
| 台湾当局推销“台湾经验”的意图.....             | 曹 慧 ( 190 )    |

|                         |         |       |
|-------------------------|---------|-------|
| 向李登辉先生进一言·····          | 力 文     | (202) |
| 海峡两岸关系发展前景展望·····       | 任品生     | (209) |
| 评“一国两府”·····            | 李家泉     | (220) |
| 再评“一国两府”·····           | 李家泉     | (228) |
| “一国两制”构想的理论与实践·····     | 郭相枝     | (237) |
| 国民党大陆政策的调整与两岸关系的发展····· | 郭相枝     | (260) |
| 九十年代海峡两岸关系的展望与思考·····   | 郭相枝     | (282) |
| 两岸关系发展的回顾与展望·····       | 姚一平     | (298) |
| 两岸经贸关系法制化问题刍议·····      | 范忠信     | (313) |
| 评七个版本的“两岸关系法”·····      | 范忠信     | (325) |
| 涉台民事法律问题之探讨·····        | 范忠信 谢政权 | (337) |

# 论国民党当局的“政治革新”

李水旺

台湾当局的“政治革新”，是在1986年3月国民党十二届三中全会以后，由已故国民党主席蒋经国所着力推动进行的。“革新议题”原有6项，即“解除戒严”、“开放党禁”、“充实中央民意机构”、“地方自治法制化”，“党务革新”和“改善社会风气”，后在进行过程中，又提出其他一些“革新”项目。迄今为止，“解严”一项已成事实，国民党当局在完成“国家安全法”立法之后，宣布从1987年7月15日起在台湾地区（指台湾本岛和澎湖，不含金、马）解除戒严；“开放党禁”一项预料不久完成“人民团体组织法”修订之后正式实施。至于其余各项“革新”项目，由于蒋经国的去世，岛内局势出现变化，究将何时完成，现尚难以预测。

国民党当局的“政治革新”是其自1949年败退台湾以来，在政治上进行的一次较大幅度的调整；也是为适应内外情势和社会环境的变化而在政治上采取的应变措施。国民党当局的这一举动，对未来台湾政治和海峡两岸关系的演变所产生的影响是不可忽视的。

## 一

国民党当局的“政治革新”涉及面较广，就其主要内容而言，大体上可归纳为三个方面。

第一个方面是调整统治体制，即对军事戒严和一党专制的政

治体制进行某些调整。这是国民党当局“政治革新”的主要内容，6项“革新”议题中的四项均属于这个范畴。

（一）解除戒严。即废除1949年5月19日由国民党台湾省政府和台湾警备司令部颁布的“台湾地区紧急戒严令”，废止因实施戒严而制定的30种有关法令、法规和条例。众所周知，国民党当局在台湾的统治是建立在反共军事戒严体制之上的。1949年国民党去台之时，宣布台湾全省处于“战时动员状态”，颁布“戒严令”和一系列有关法令、法规，将台湾全省置于军事戒严体制之下。严禁结社、集会、游行、请愿、罢工、罢课、罢市；对出入境、山地海防实行“非常时期”的军事管制；在新闻、出版等方面实行严格的检查制度，取缔一切有碍于军事戒严的言论。这种戒严体制延续达三十多年之久，成为国民党维持统治的护身符和压制台湾人民的大棒。这次国民党当局实施的解严，主要内容有以下6个方面：

1.取消“非常状态”下的部分军法措施。如非现役军人犯罪不再受军法审判而改由普通司法机关审理等。

2.缩小为实施戒严而成立的台湾警备司令部的职掌范围，原由该部管辖的出入境、山地海防等安全检查业务划归行政警察机关负责。

3.适当放宽出入境限制。从1987年7月28日起解除实行8年的台湾居民出境观光不得以港澳为首站的禁令；以“个案处理”的方式，对过去一律禁止入境的海外“台独”分子的入境限制适当放宽。

4.适度放宽对“民权”的限制。除“紧急危难”情况外，戒严期间“绝对禁止”的结社、集会、游行、罢工等“民权”予以恢复，同时制订或修订“集会游行法”、“工会法”、“劳资争议处理法”等法规，对上述活动加以约束和“规范”。

5.适当开放报禁、书禁。从1988年元月起，允许新报纸办理

登记并解除对报纸张数的限制；开放23种外文出版品的进口；出版物的检查由警备总部和新闻局共管改为新闻局统管。

6.适当缩小山地、海防的管制范围。海岸管制线由过去的1411公里缩短为541公里；山地管制区亦有小幅度的缩小。

（二）开放党禁。即在解严之后恢复民众的结社权，允许成立包括政党在内的政治性团体。在此同时，通过修订在大陆时期颁布的“人民团体组织法”和1980年制订的“公职人员选举罢免法”，对政治团体的组织与活动进行“立法规范”。国民党当局原拟对组党条件采取“从严”的原则，如规定须有30人以上发起者联署申请，成员中须包括一定数目的“民意代表”，并“不得违背宪法或主张共产主义，或分裂国土”等；后决定对组党条件大幅度放宽，实行“低度规范”，除维持“遵宪、反共、反台独”三原则外，只要是非台湾地方性政治团体，以推荐候选人参加公职人员选举为目的，并得到有关机构“审核许可”者，均可成为“合法政党”。

（三）充实“中央民意机构”。“立法院”、“监察院”、“国民大会”三个所谓“中央民意机构”是国民党“法统”的象征。国民党去台后，随着时间的推移，当年在大陆选举、随当局去台的第一届“中央民意代表”逐渐老化凋谢，致使“法统”危机日益严重。为缓和“法统”危机，国民党当局多年来实行“国大代表递补”制度，并从1972年起定期举行“增额中央民意代表”选举。惟因改选幅度小，以致台籍人士为主的“增额民意代表”长期在“中央民意机构”中居少数地位，“国会”权力一直控制在大陆籍国民党“资深民意代表”手中。这样在国民党与党外势力、“资深民意代表”与“增额民意代表”之间产生了尖锐的矛盾。党外人士和“增额民意代表”强烈要求废止“国大递补”制度，全面改选“中央民意代表”。国民党当局在舆论压力之下，不得不作出一些让步，原则上决定废止“国大代表递补制度”和

建立“资深中央民意代表退休”制度，并大幅度“扩充台湾地区增额民代名额。”

（四）“地方自治法制化”。国民党当局在大陆时即已提出所谓“地方自治”问题，作为“地方自治”根本法的“省县自治通则”，已在“立法院”通过二读。国民党去台后，以情况变化为由将这一问题长期搁置。台湾党外势力和台湾地方人士一直强烈要求制颁“省县自治通则”，并据以制订“省自治法”，使台湾取得自治地位，省主席和“院辖市长”由官派改为民选。这反映了台湾本地政治势力和大陆籍官僚集团在权力分配上的矛盾。据透露，国民党当局拟在不修改“动员戡乱时期临时条款”、不制颁“省县自治通则”、不制订“省自治法”的情况下，迳行制订省和“院辖市”的组织法，并将“省主席”和台北、高雄两“院辖市”市长，由官派制改为经“行政院长”提名，相关议会同意后任命。

国民党当局“政治革新”的第二个方面是调整政策，即在内外政策和做法上增加一定的灵活性。这是为适应和配合内部统治体制的“改革”而采取的措施。

一是调整对大陆的某些政策和作法。解严后，随着出入境限制的放宽，当局宣布从1987年11月2日起，允许除现役军人和公职人员以外的台湾居民，经由第三地区转赴大陆探亲。同时随着开放报禁、书禁，也相应有限度地解除对大陆部分出版物的进口限制。准许学术研究机构进口大陆学术及文艺著作；允许台湾出版商经由第三地区获得大陆科技、文艺、史料等非政治性书刊的出版授权；并适当开放大陆风光与文物录相带进口。

二是调整劳工政策和农业税赋政策。适当放宽成立工会的限制，取消田赋，在有关劳工和农民生活福利等权利方面采取一些改良措施。

三是修改在大陆时期制订、并分别于1972、1978年两度修订

过的“大学法”，适当增加大专院校在组织和运作方面的“自主性”与“独立性”。

国民党当局实行“政治革新”的同时，亦相应对经济体制和经济政策进行“改革”，如调整贸易体制、投资体制、外汇管理体制和财税政策等，加速实行所谓“自由化”和“国际化”的经济发展策略。

“政治革新”的第三个方面是“革新党务”。这是国民党本身的“改革”问题。一些国民党负责人声称，国民党当局要“以党的革新带动行政革新”，并“以行政革新带动全面革新”。可见国民党当局视“党务革新”为“政治革新”的关键。蒋经国生前对国民党的凝聚力和应变力深以为忧。他说，现在面临的环境“如此复杂、艰难”，“如果我们不再振作”，“将来的前途是危险的”，“最后会导致失败”。他提出国民党“革新的重点，最要紧的是放弃自私自利的观念”，“纠正心理上的错误”。因此，拟从思想、观念、组织、训练等各方面对国民党进行整顿，“重新规划”和“改进”国民党的组织、教育、训练与社会、文化、海外等方面的工作，以“充分发挥组织效能”，“提高党的竞争能力”，俾能“适应”台湾社会的变迁和解严、开放党禁、报禁后的新形势。

## 二

国民党的“政治革新”是在台湾社会经济结构和内外形势发生重大变化的背景下进行的。台湾的一些专家学者指出：三十多年来，台湾的经济、社会、文化“变数较多，而政治变数较少”，“在经济、社会、文化发生巨变之后，政治不能不随之转变”。国民党当局是在面临“内外双重压力和挑战”的情况下，不得不在政治上进行一些调整 and 改革的。

在促使国民党当局推行“政治革新”的诸多因素中，最重要

的看来有以下三个方面：

（一）社会经济结构的变化是促使当局调整统治体制和某些政策的根本原因。六十年代以来，加工出口工业的迅速发展，导致台湾的社会经济结构发生了重大变化，逐步由传统的农业经济社会转变为具有一定发展程度的工商业社会。中产阶级和知识分子队伍随之迅速扩大，新兴党外势力在政坛上崛起。社会的变迁促使民众政治意识提高，对国民党的专制统治日益不满，要求民主、开放、解除戒严、开放党禁、报禁，已逐渐形成一股强大的社会潮流。最近一、二年，台湾党外势力迅速发展，同国民党的矛盾日益激化，1986年9月民进党成立，使党外势力同国民党的斗争，进入一个新的阶段。在反对派势力发展的同时，社会大众的民权意识也相应升高，各种自发性群众“自力救济运动”，如反污染、反公害的环境保护运动，大专学生争取“校园民主”的斗争，原住民（高山族）和退伍军人的“自救运动”等相继兴起，群众性街头请愿、游行、抗议事件频频发生。在1986年12月的“中央民意代表”选举中，两个国民党控制的工会负责人双双落选，而由党外“中央选举后援会”推荐的两个候选人却同时上榜，这在一定程度上反映了劳工选民政治倾向的变化。选举结果引起国民党当局的极大震惊。

在五、六十年代，军事戒严和高度集权的专制统治体制，对维护国民党在台湾的统治曾经起到了重要作用。但自七十年代，尤其是八十年代以来，这种封闭式、管制式的统治体制已经和台湾社会的“多元化”发展趋势格格不入，形成了尖锐的矛盾和冲突。如果国民党当局不顺应“社会变迁和民心潮流”，在政治上进行一些调整，继续坚持既往统治方式，必将加剧内部的各种矛盾，显然对国民党的统治是不利的。

（二）中共和平统一政策的压力和大陆改革、开放形势的冲击，是促使国民党当局进行调整、改革的重要因素。1979年以来，

海峡两岸形势发生了重大变化。中共提出的和平统一、“一国两制”的方针政策，对台湾国民党当局造成的冲击和压力是明显的。和平统一政策和“三通”的主张在海内外深得人心，影响不断扩大。最近几年，台湾岛内越来越多的人不满国民党当局僵硬的“三不”政策，主张缓和两岸关系、开放探亲、实行“三通”和民间往来，已成为不分省籍、超越党派和意识形态的台湾各阶层民众的普遍呼声。国民党当局正是在强大的民意和舆论压力下，对其大陆政策作出某些调整的。

（三）国民党当局推行“政治革新”也同美国的压力以及菲律宾、南朝鲜政局的影响有关。菲律宾马科斯政权垮台以后，美国鉴于亚太地区“民主潮流”的发展，认为一个亲美反共的“民主政权”要比一个亲美反共的独裁政权“更稳定”，更能维护美国的利益。因此，多方推动台湾向“反共民主政体”发展。基于这种策略考虑，美国朝野一再“敦促”国民党当局尽快解除戒严、开放党禁、报禁，“加速民主化进程”，在台湾实行美式“政党政治”。美国还直接或间接地暗示国民党当局调整其僵硬的大陆政策，采取一些弹性作法，适当缓和同大陆的关系。国民党当局为了取得美国的支持，当然也不能不适应美国的某些要求。

国民党去台以来，为了应变求存，曾经进行过两次“改造”。第一次“改造”是在五十年代初，国民党从大陆溃败后面临生死存亡关头，通过“改造”加强了蒋氏家族在国民党内的统治地位，使国民党当局在台湾站稳了脚跟。第二次“改造”是在七十年代初，联合国驱蒋、美国总统尼克松访华，台湾当局内外交困。蒋经国出任“行政院长”后，提出了“革新保台”的主张，并开始大力推行所谓“本土化”政策，大幅度擢拔台籍人士到国民党上层权力机构，借以扩大国民党的统治基础。这是国民党权力结构的一次重要调整。1986年以来开始推行的“政治革新”，是国民党去台后的第三次“改造”。台湾政局面临新的转折，为

了继续应变求存，国民党当局采取了一系列“革新”措施，其规模超过了以往两次。

蒋经国多次谈话承认，国民党现在面临一个“非常局面”，“时代在变、环境在变、潮流在变”，要“突破困难”，“化被动为主动”，“就必须在观念和做法上作必要的检讨与调整”。国民党中央秘书长李焕1987年8月在高雄发表谈话，也强调国民党要“因应社会结构的变化”，重点争取四个社会阶层，即知识分子、中产阶级、农工大众和妇女。解除戒严、开放党禁、调整劳工和田赋政策、修改“大学法”，以及开放大陆探亲等等，都是基于上述目的。如果更深入一层分析，还可以看出，国民党当局还有以下一些意图。

（一）建立政治竞争与“法治规范”，谋求蒋经国身后政权稳定，“长治久安”。蒋经国、李焕等人认为，解严和开放党禁之后，国民党“将面临一个新的政治阶段”，即“政党政治”和“议会政治”，各个在野“合法政党”将与国民党展开竞争。但“民主政治不能脱离法治”，不能没有政治竞争规范，否则就会造成“暴民政治”，“影响安定”。因此，国民党当局在决定解严和开放党禁，台湾将由一党专制转向多党竞争的政治体制之时，制订或修订了“国家安全法”、“集会游行法”、“人民团体组织法”、“工会法”和“选举罢免法”等一系列法规，力图据此将反对派势力纳入“议会竞争”的轨道，对民众的集会、游行、请愿、罢工等活动加以约束控制，防止内部出现动乱。

（二）企图在推行“本土化”和维持“法统”之间，以及在统、独之间寻求平衡，通过适当改善与大陆关系来抑制岛内的“台独”势力。国民党当局现正面临一个“矛盾点”，处境“两难”：一方面为了在台湾生存，不得不推行所谓“民主化、本土化”政策；另一方面竭力维护其“法统”地位，以利它长期统治台湾。国民党去台后，长期实行与大陆隔离的反共政策，其