

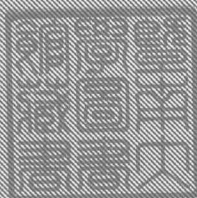
台灣發展系列之二

# 民主憲政 與發展

傅家雄 博士著



D67J.802  
2014.2



知識魅力 · 盡在華立



華立圖書股份有限公司

## 國家圖書館出版品預行編目資料

民主憲政與發展／傅家雄著

-- 二版. -- 土城市：華立圖書，民 89

面； 公分， -- （臺灣發展系列；2）

ISBN 957-784-069-8 （平裝）

1. 政治-臺灣 2. 民主憲政-臺灣

573.09

89017820

台灣發展系列之二

# 民主憲政 與發展

圖書編號：7040b

- 著 者：傅家雄 博士
- 出 版 者：華立圖書股份有限公司
- 地 址：台北縣土城市忠義路 21 號 5F
- 訂書專線：(02)22217375
- 購書地址：臺北縣中和市立德街 210 巷 3 號
- 帳 戶：華立圖書股份有限公司
- 郵撥帳號：15575863
- 印 刷 者：嘉雨印刷廠有限公司
- 建議售價：380 元
- 二版一刷：2007 年 10 月
- 網 址：www.jolihi.com.tw

退書請寄：台北縣中和市立德街 210 巷 3 號

本書如有缺頁、破損、倒裝，請寄回頁換

行政院新聞局核准登記局版臺業字第四五三二號

～歡迎蒞臨 [www.jolihi.com.tw](http://www.jolihi.com.tw) 網站，我們會隨時提供新的資訊與您分享～

（就厲害）

有 著 作 權

不 准 侵 害



世界立憲運動源於美國獨立與法國大革命，迄今已有二百餘年歷史，我國立憲醞釀雖始自清末，亦不過百年左右，其有憲法僅數十餘年，尤其近十餘年來歷七次修憲，民主憲政理想仍有待國人戮力。

本書為台灣發展系列叢書，介紹我國之民主憲政與發展，與拙著：「台灣經濟：變遷與發展」，「台灣研究」及「人口變遷：高齡化與社會福利發展」三書，可作為「台灣政治變遷與發展」、「台灣經濟變遷與發展」及「台灣社會變遷與發展」通識教育課程教科書。

本書計八章，內容豐富並能提綱契領，要而不繁，讀完本書之後，對於我國民主憲政之發展，當能了然於胸。

惟作者學識有限，尤其倉促成書，疏漏之處必屬難免，不揣淺陋，尚祈方家諸君子海涵、指正。

傅家雄 謹識



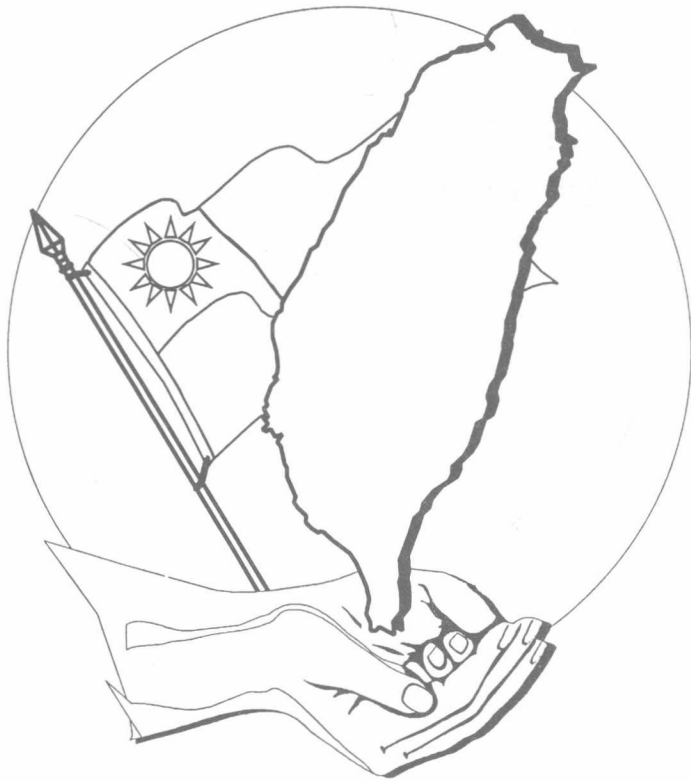
	<b>民主政治與各國憲政制度</b>	1
第一章	第一節 民主政治之理論基礎 .....	2
	第二節 民主政治之多數決原則 .....	12
	第三節 各國憲政制度 .....	21
	<b>我國民主憲政之醞釀與行憲</b>	33
第二章	第一節 民主憲政之醞釀與立憲運動 .....	34
	第二節 憲法之誕生與憲政之實施 .....	41
	第三節 憲法之增修與憲政之成長 .....	47
	<b>我國立國精神與國家發展策略</b>	59
第三章	第一節 中華民國立國精神 .....	60
	第二節 三民主義國家發展策略 .....	123
	<b>我國之動員戡亂與民主憲政</b>	141
第四章	第一節 動員戡亂與臨時條款之制定 .....	142
	第二節 臨時條款之性質與實施成果 .....	157
	第三節 臨時條款之評價與民主憲政 .....	166
	<b>我國之經濟發展與民主憲政</b>	175
第五章	第一節 台灣經濟之發展與策略 .....	176
	第二節 台灣經濟之成長與所得分配 .....	185
	第三節 台灣經濟奇蹟與民主憲政 .....	193



	我國行憲以來政府體制之調整	203
第六章	第一節 國民大會	205
	第二節 總統	215
	第三節 五院	226
	第四節 地方政府與地方自治	248
	威權政治與我國政治之民主化	257
第七章	第一節 傳統社會與威權政治	258
	第二節 競爭性政黨與政府轉型	267
	第三節 政治民主化之發展	273
	我國政治民主化之困境與未來展望	283
第八章	第一節 民主化之困境與缺失	284
	第二節 未來憲政之發展與展望	287
	附 錄	293
附錄	附錄一 中華民國憲法	293
	附錄二 中華民國憲法增修條文	307
	附錄三 前六次修憲中華民國憲法增修條文	313

# 第 1 章

## 民主政治與 各國憲政制度





## 第一節 民主政治之理論基礎

### 壹、民主政治之起源與發展

「民主政治」一詞是源自英文的 Democracy，本係從希臘字 *demokratia* 而來，由 *demos*（平民）與 *Krateiv*（統治）所組成。意即「平民統治」的意思。不過，這個字張東蓀認為用「民主主義」意譯比較恰當，「因為不限於只在政府方面，是一個政治制度而已。…把民主政治化為民主主義，使其除政治制度外包括各方面，例如生活與思想態度亦在其內。」<sup>註1</sup> 這個看法，雖頗能表現其內涵，但一般的習慣，仍沿用「民主政治」的意譯。

為了對「民主政治」的理論有較深入的認識，我們不得不用「歷史法」追溯到古希臘。因為古希臘的民主是現代民主的「鼻祖」。希臘地處地中海東部，巴爾幹半島南端的希臘半島南部，為海洋及大陸氣候的邊緣，氣候溫和，適宜人類生活。希臘之東為愛琴海，南為地中海，西為亞得里亞海，北為巴爾幹大陸。愛琴海中小島星羅棋佈，而克利地（Crete Island）為吸收埃及文化的跳板，而東方的巴比倫文化，亦因海洋而輸入，而孕育成燦爛的希臘文化。希臘半島，山明水秀，地勢平坦，既無沙漠大川，又缺高山峻嶺，足以使人對自然生驚恐駭異之念，故遂視宇宙自身亦賦有理性與系統，影響人類理性發展以解釋自然；又以海岸曲折，良港頗多，商業發達，奴隸從事生產工作，因此，人民有充分餘財力從事各種學術研究，因而對一切人事現象、政治生活，備加探討。凡此天然地理之賜惠，促進了希臘政治思想發達的基礎<sup>註2</sup>。

而一般人所習稱的「古希臘」民主，實際上只能以古典時代—特指西元前第七至第五世紀的「雅典」民主政治為典範。雅典的民主政治也不是一蹴可幾



註1. 陳儀深，中山先生的民主理論。台北：台灣商務印書館，民國七十四年，第一頁。

註2. 陳水逢，西洋政治思想史（五冊）。台北：中央文物供應社，民國七十年，第七十一至七十二頁。





的，從西元前第八世紀的君主政治，而第七世紀之貴族政治，第六世紀之寡頭政治、僭主政治，而第五世紀之民主政治，其制度隨客觀環境的變遷而有因襲損益，到了帕里克里斯（Pericles, 495-429 B. C.）執政的時代才是成熟期<sup>註3</sup>。他使一切市民均有做執政官和經常參與國政的機會。公民全體會議為最高權力機關，一切市民可自由參加，有宣戰、媾和、締結條約及任免官吏、修正法律的最後決定權。為使一般市民有做官吏的機會，他主張用抽籤方法，以決定任何公職。他在紀元前四三二年致雅典陣亡將士時，所發表的「葬禮演說詞（The Funeral Oration）」，直至今日，仍可視為民主典範，是希臘政治思想中精采的讜論。

他認為，政治制度的成功端賴於人民的德性，而民主制度的維持與發展，尤賴於公民互信合作的美德，及辨別真偽是非的美德。治理國家並非專靠政治家的才能，平民對國事亦非茫然無知。法律對貧富應一律平等，貧困者亦可服公職，優秀的人才不是由門第分等，而是以服務成績鑑別。每個人都可享有自由行動，但自由卻不是妨害他人，造成無紀律的混亂現象<sup>註4</sup>。

總結希臘學者所闡述的民主制度，其特徵約略可歸納在社會環境、政府制度和政治理想三個標題之下，作成圖表如次<sup>註5</sup>：

社會環境	窮人統治。
	剝削富人。
	廢除以勞力償債制度，廢除以財產為出任公職條件的辦法。
	凡是人才都有出頭機會，不論其家庭地位和經濟情況如何。



註3. 黃俊傑，古代西臘城邦與民主政治。台北：學生書局，民國六十七年，第一〇〇頁。

註4. 逯扶東，西洋政治思想史。台北：作者自印，民國五十九年，第十八至十九頁。

註5. Lipson, Leslie著，登雲譯，民主新詮。台北：學生英文雜誌社，民國六十二年，第十五至十六頁。



- |      |   |                          |
|------|---|--------------------------|
| 政府制度 | } | 公事由公民公開討論和決定，以達成多數統治。    |
|      |   | 多數公職的空缺用抽籤辦法全憑機緣填補。      |
|      |   | 一切官員都要負起責任。              |
|      |   | 大的公民陪審團。                 |
| 政治理想 | } | 平等。                      |
|      |   | 言論平等（自由），從反對方面看就是由無知者控制。 |
|      |   | 服從法律和公職人員的權力。            |
|      |   | 不斷參加各種公民活動。              |

從希臘城邦之沒落，以至近代立憲制度興起，其間經過了許多世紀。而民主主義的概念直至十八世紀卻仍極少變化。所以到了十八世紀末期美國和法國革命爆發的時候，民主主義的古老解釋已經變得毫無意義。個人與社會的區分先後，由於出發點的不同，便有不同的結論。這期間歐洲有三股強大的力量結合起來，使重視集體而不重視個人的傳統得以延續不墮。這三股力量是：羅馬帝國的建立、基督教會的勝利和封建制度的擴張<sup>註6</sup>。不過，從十六世紀到十八世紀，卻也是歐洲君主專制政體由興而衰的時期。義大利的馬基維利（Niccolo Machiavelli, 1469-1526）、法國的布丹（Jean Bodin, 1530-1596）、英國的霍布斯（Thomas Hobbes, 1588-1679）、都是君主專制的擁護者；而英國的洛克（John Locke, 1632-1704）、法國的孟德斯鳩（Baron de Montesquieu, 1689-1755）和盧梭（Jean Jacques Rousseau, 1712-1778）則是近代民權理論的重要思想家。

洛克的社會契約說不同於霍布斯「片面的」擁護君權，而是君主與人民都有「對等的」責任；孟德斯鳩更將洛克的分權理論改成三權分立學說，提供了美國聯邦憲法的理論基礎；盧梭則對一七八九年的法國大革命啟迪許多新觀念。

註6. 同註5，第二十至二十一頁。





但是現代民主思想的混亂，有許多可以說也和盧梭的哲學理論有關<sup>註7</sup>。

民主的真正風行始於法國的大革命。由於之前自由主義與民主政治一度是對立的，自由運動與民主運動的區別，前者是以中產階級為主體，反對政府干預私人的經濟活動，但這與農村和城市一般平民的要求不同。資產階級的參政權主張限制選舉，減少或排除國家權力對個人自由的干涉，並且一度以經濟放任主義為理想，廣大的普羅大眾只好結合社會主義思想，集聚力量，參政權得以擴張，全體人民乃得以透過代表統治國家。總的說，英國的民主運動是到十九世紀中葉以後才開始，而美國是傑克遜（Andrew Jackson）總統在職期間（一八二九～一八三七）開始；法國與歐洲其他地區則在十九世紀末才有急速的發展<sup>註8</sup>。

到了二十世紀，十九世紀的民主理論轉變，擴張到更大的社會層面，「一致性」（Uniformity）成為她最大的區別。普羅民主（Popular democracy）當然也讓民主政治面臨了她的危機，包括集權主義的產生，以及非理性的反民主行徑。

從民主政治的發展歷史看，十七世紀英國的光榮革命可以說是民主政治的胚胎期；十八世紀美國的獨立和法國大革命的成功，出現了民主共和國可以說是民主政治的誕生期；到了十九世紀由於英國代議制度的擴大與改進、法國第三共和的產生鞏固了民治的基礎、日本明治維新實行立憲制度，以及中南美洲各國的先後獨立並建立民主共和制度等，可以說是民主政治的發育滋長期；及至二十世紀中華民國的誕生以及俄、德、奧、匈、土等歐陸君主國，均先後建立共和制度，二次大戰後不但反民主的極權勢力瓦解，亞、非等新興國家更如雨後春筍般的建立民主憲政體制，則是民主政治的壯盛期。



註7. 同註5，第二頁。

註8. Easton著，李邁先譯，西洋近世史。台北：幼獅書店，民國六十五年，第十一頁。



## 貳、民主政治之理論基礎

民主政治的理論建構基礎是什麼呢<sup>註9</sup>：

第一是人性進化。政治的進步與人性的進化是有密切關係的。英國政治學者詹姆士蒲萊斯（James Bryce）便曾經說過，我們要研究政治學，最恰當的方法是從研究人性方面著手。蓋人類不斷地進化，知識水準也日漸提高。十六世紀歐洲文藝復興運動發生後，人文主義與個人主義盛行，對君主神聖的傳統觀念起而懷疑，對於君主專制壓迫人民更認為沒有道理，而有了覺悟，所以革命思潮的發達，便發生了民權革命，推翻君主的專制。

第二是天賦人權。十七世紀英國政治思想家洛克認為，人類在原始沒有政治組織以前的自然狀態中，每個人都各有其與生俱來的天賦權利，此種天賦權利決不是社會或政府所創造出來的，而是每個人隨身攜帶來的。並且國家與政府，乃是為保障這種天賦權利而產生，而存在。生命、財產與自由，絕非他人所能任意加以侵犯和剝奪，所以政治上便非實行民主制度不可。此種學說並為十八世紀法國民主主義思想家盧梭加以進一步的發揮與強調，成為近代民主政治的重要理論基礎。

第三是社會契約。十八世紀法國思想家盧梭的社會契約說（Social Contract）倡言一般國家和政府之所由產生和創立，完全是由於人民所同意而成立的。而國家和政府既是基於人民與人民間所同意制定的社會契約而成立，則其所產生的政治制度，就不應實行君主專制或其他極權制度，而完全應該代之以民主政治。政府的一切重要措施，必須徵求人民的同意始能成立。這使前此實行了數千年歷史的君權神授說的君主專制制度，無立足的餘地。

第四是主權在民。國家主權應該屬於誰，由誰來掌握？這是政治學上經常被討論的主題。在中古以前，無論在東方或在西方，都認為國家的主權屬於君主一人，迨至法王路易十四「朕即國家」之說，君主主權發展到了極端。盧梭起



註9. 林桂圃，民主政治論。台北：國父遺教研究會，民國六十年，第四至十頁。



而懷疑，並假定國家中有全意志（General will），將運用主權的人，從君主手中移到全體人民手中。由全意志運用主權，乃是人民主權的真諦。盧梭清楚的區別了主權與治能，由全體人民的全意志運用主權，政府運用治能，政府須接受全意志的命令，成為此後民主政治的重要理論基礎。

**第五是公司股東。** 國父的公司股東說也可以視為現代民主政治的理論基礎。他說：「民國如公司，國民如股東，官吏如公司之辦事者，故總統官吏皆國民之公僕也。國民如股東是享有權利的，非若專制國家，奉一人為君主，人民為奴隸，而毫無權利可享也。」<sup>註10</sup> 根據此說，國家既像一個大公司，而人民則是公司裡的股東，故非實行民主政治不可。所以此一說法，無疑的也可視為民主政治的理論基礎。

**第六是人民福利。** 國家的目的是什麼？雖然各派學者說法不完全一致，但都有一個共同的想法，即認為國家的目的無非是在為圖謀人民共同的福利，以提高人民的生活為目標。但要達到這個目的，在君主專制制度之下是沒有可能的。所以只有在真正民主制度之下的政府，由人民自己來管理眾人之事，才能真正為人民謀取共同的福利，以實現全民的普遍利益。這也是現代民主政治的理論基礎。

**第七是全民政治。** 所謂全民政治，係指國民全體性的政治而言，亦即凡是一國的國民，根本不分種族、男女、職業、黨派、宗教和貧富、貴賤等，只要是國家的一分子，大家都可以享受平等的權利。不過，初期的歐美各國並不如此，但經過長期的逐漸的發展，業已走上全民政治的大道。至於 國父的三民主義，可以說一開始便是主張全民政治，並且堅決認為只有實行全民政治，才能算是真正的民主政治。因此我們可以說，全民政治乃是現代民主政治的一個理論基礎。



註10. 國父，「欲改造新國家當實行三民主義」。國父全集（六冊），台北：中國國民黨黨史會，民國七十年，第二冊，第五〇七頁。



第八是根絕內亂。作為現代化國家條件之一，便是要避免內亂，使整個社會能夠長治久安，這也是全體國民的願望。但要怎樣才能達到這個目的呢？國父曾有一段話說得很清楚，他說：「大家若是有了想做皇帝的心理，一來同志就要打同志，二來本國人更要打本國人。全國長年相爭相打，人民的禍害便沒有止境，我從前因為要免去這種禍害，所以發起革命的時候，便主張民權，決心建立一個共和國。」<sup>註11</sup>由此可以知道要根絕一個國家的內亂，使國家長治久安，便非實行民主政治不可，這也是現代民主政治的理論基礎。

總之，民主政治乃是現代政治不可移易的政治體制，也是全人類所共同努力追求的理想政體。從世界的歷史發展到近世紀以來，可以說已是完全地走進了民主政治的時代。世界的潮流是不可遏止的，誠如國父所說：「世界潮流，浩浩蕩蕩，順之則昌，逆之則亡。」這些也證明了民主政治的理論基礎是十分堅固的。下面我們所進行的是民主化的途徑—探討經濟發展與多元政治的關係。

## 參、民主化之途徑—多元政治之產生

美國耶魯大學政治系榮譽教授道爾（Robert A. Dahl），曾以「參與」（Participation）和「競爭」（Competition）做為「多元政治」（Polyarchy）的兩個指標，透過參與和競爭，使政治民主化。但是不論是參與或競爭，似乎都和社會的經濟結構有關係。一九七〇年代國家發展理論的兩大學派—現代化理論和依賴理論，對此卻持不同的看法。前者透過跨國性統計研究發現，經濟發展和政治民主是相輔相成的正相關係；而後者經由比較歷史的研究，則發現兩者是相沖相剋關係，最少在某個階段，發展上是魚與熊掌難以兼得。以下先來瞭解「多元政治」的意義。

「多元政治」一詞係道爾教授鑽研民主政治的觀念結晶。它首先出現在他與林布隆（C. E. Lindblom）合著的「政治、經濟與福利」（Politics, Economics



註 11. 國父，「民權主義第一講」。國父全集，第一冊，第七十九頁。



and Welfare, 1953) 一書，其後並在所著「民主理論芻議」(A Preface to Democratic Theory, 1956) 一書中加以宣揚。所謂「多元政治」，亦作「多元政體」，依道爾之見，是指一種政治體制，在這種政治體制中，人民可以自由參與政治，而在野的反對勢力，可與執政者競相爭取人民的支持。簡言之，「參與」和「競爭」就是多元政治的兩個指標。透過參與和競爭，可使政府不能不反應民意，而趨向民主<sup>註12</sup>。

由此而言，多元政治並不就等於民主政治。假定充分的民主是發展的目標，民主化則是朝向這個目標發展或變遷的一個過程。而在這個過程中，所出現的一種政治系統至少容許「參與」和「競爭」，但卻不一定完全的民主化。事實上，完全的民主化就是充分的民主政治，這在真實的現實中，可能還是不存在的。

但是有一點卻是極為重要的，那就是民主化過程中必須容許「參與」和「競爭」。道爾強調，政治系統若發展成使政府與其反對者，存在著對立、抗衡或競爭的情況，這是民主化非常重要的一面。不過，民主化與公開反對的發展，這兩個過程也並不是等同的。換句話說，發展一個公開競爭的系統，未必等於完全的民主化。

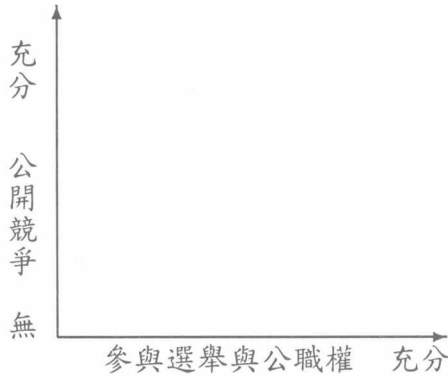
道爾指出，英國到了十八世紀末時，公開競爭的系統已高度發展，但是其系統在一八六七與一八八四年選舉擴張前，只包含一小部分的人口：瑞士在世界上是公開競爭最充分發展的系統之一，但是瑞士佔半數人口的婦女仍然被排除於全國性的選舉之外（按：瑞士的婦女是一九七一年時，才獲得選舉權。）相對的，蘇聯雖然的確實施普通選舉權，但是一直幾乎沒有公開競爭的體制。所以，沒有反對權，參與權也失去其在開放競爭的國家中所具有的重大意義。這對反對勢力而言，在一個實施普選而政府高壓統治的國家中，當然比在一個選舉權不普及而政府相當容忍的國家中，較少有發展的機會。從而，道爾假定民



註12. Dahl, R. A. 著，張明貴譯，多元政治。台北：唐山出版社，民國七十八年，譯序。

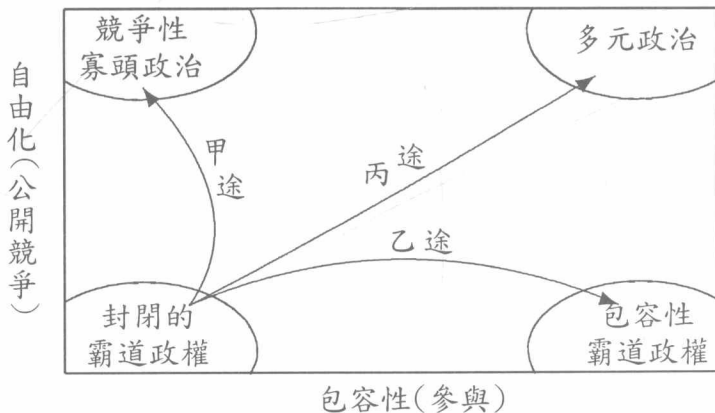


民主化至少是由開放競爭與參與權這兩個層面所構成（如圖一所示）。



圖一 民主化在理論上的二個層面

為了更清楚地顯示公開競爭與民主化的關係，將圖一的兩個層面再加以開展（如圖二所示），藉以說明政權變遷的種類。由於在理論上，一個政權可能位於這兩個層面所構成的空間中的任何位置。靠近左下角的政權可稱之為封閉的霸道政權（Closed hegemony）。設若霸道政權沿著甲途向上移動，那麼此一政權是趨向更大的公開競爭，也就是自由化和更具競爭性。如果政權是沿著乙途，變遷到提供更大的參與，這是往更普遍化變遷，或者是這個政權正變得具有包容性。一個政權可能沿某一層面變遷，而在其他層面無所改變。如果靠近左上角的政權稱為競爭性的寡頭政治（Competitive oligarchy），那麼甲途代表由封閉的霸道政權改變為競爭性的寡頭政治。但是，封閉的霸道政權也可能變得更具包容性而未自由化，亦即沿著乙途發展，而沒有增加公開競爭的機會。在此情況下，政權是由封閉的霸道政權轉變為包容性的霸道政權。



圖二 自由化、包容性與民主化





民主政治可以視為是位於右上角。但是，由於民主政治可能涉及此圖所示的兩個層面更多的層面，而且由於真實世界中，沒有一個龐大的系統是完全民主化。因此，以真實世界中最接近於右上角的系統，稱為「多元政治」(Polyarchy，亦可譯為「多元政體」。)一個政權若有趨向右上方的任何改變，譬如沿丙途改變，就可以說是代表某一程度的民主化。如此，多元政治可以被認為是比較(但非完全)民主化的政權，或換個方式來說，多元政治是指實質上已普及化與自由化的政權，也就是非常包容與開放公開競爭的政權<sup>註13</sup>。

不過於此我們並非有意重覆道爾的研究，探討變遷的順序或如何轉向為多元化的政權以及論證社會經濟的發展與多元政治有著如何之關係。但是，顯然台灣民主化在大環境上與經濟發展具有密切關係的假設，與現代化理論解釋民主化是以經濟發展為前提，將經濟現代化與政治民主化相結合的假設，在方向上是大致相符的，因而我們也同時檢證了現代化理論的這項解釋力和普遍性。台灣經濟的發展是在意識形態上採取民生主義的理念、精神和原則，這是孫中山先生的國家發展策略以經濟發展帶動或改變社會結構走向多元的變遷，使權力取得平衡，以利於民主的產生。

根據道爾的研究，一個國家其社會經濟水準與政治發展，確實具有顯著的相關性。「水準愈高，愈可能具有競爭性政權；而政權愈具競爭性，經濟發展程度愈有可能比較高。」在包容性或近包容性多元政治間的關係方面，又更為明確。「一國的社會經濟水準愈高，其政權愈有可能是包容性或近似多元政治。如果一個政權是屬於多元政治，則此政權存在於社會經濟發展程度較高的國家之可能性，高於存在於社會經濟發展程度較低的國家。」<sup>註14</sup>

但是，道爾也指出，社會經濟發展與多元政治的關係，並非直線關係。「競爭性政權甚或多元政治，並非只存在於社會經濟高度發展的國家；而所有社會經濟高度發展的國家，也並非真的都具有多元政治，甚或競爭性政權。」他舉



註 13. 同註 12，第三至八頁。

註 14. 同註 12，第六十八頁。