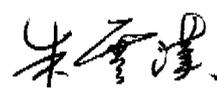


# 二十一世紀評論

## 台灣政治一年之反思

### 國民黨與台灣的民主轉型



#### 一 導論

台灣的民主轉型經驗在全球第三波民主化浪潮裏十分突出，在理論與實踐上都格外具有分析價值。台灣的政體轉型帶有濃厚的四種特質：第一、「由上而下」的特質，也就是說政體轉型主要是由執政菁英，而非反對運動所主導；第二、「選舉帶動」的特質，在政體轉型過程中，選舉機制要比體制外的政治抗爭發揮更大的政治推進力，選舉過程既是凝聚社會中支持政治改革力量的主要機制，也是引導反對運動進入體制內來推動改革的重要誘因；第三、「分期付款」的特質，政治體制改革經歷漸進的、多階段的局部性制度調整，而非在短時間內進行全盤改造；第四、「低社會成本」的特質，政體轉型過程中並未出現嚴重的政治動亂，對於既有的社會秩序與經濟發展的衝擊比較小。

更特殊的是，在威權體制下執政長達四十多年的國民黨，能夠同時順利推動政治體制與政黨體質的「雙重轉型」(dual transition)，讓自己的執政地位在多黨競爭體制下得到重新鞏固的機會。在政體轉型方面，過去二十年國民黨順利將台灣的政治體制從薩托利(Giovanni Sartori)所稱之「黨國體制」(party-state system)，轉型到彭佩爾(T. J. Pempel)所稱之「支配性一黨體制」(one party dominant regime) ①；在政黨轉型方面，國民黨將自己從「準列寧式的革命性政黨」②，逐漸轉型至選舉導向的群眾性政黨。這兩重的轉型過程在經驗層次上雖然是重疊的，但在概念上卻必須加以區分，前者涉及政治體制的建構原則，後者則涉及具體的政黨組織演化。

在威權體制下執政長達四十多年的國民黨，能夠同時順利推動政治體制與政黨體質的「雙重轉型」，這在全球第三波民主化的浪潮裏，是唯一的在政體轉型方面，從「黨國體制」順利過渡到「支配性一黨體制」的個案；在政黨轉型方面，國民黨將自己從「準列寧式的革命性政黨」，逐漸轉型至選舉導向的群眾性政黨。

在全球第三波民主化的浪潮裏，台灣是唯一從「黨國體制」順利過渡到「支配性一黨體制」的個案<sup>③</sup>。在1986年民主轉型正式啟動後，儘管國民黨的執政地位逐漸失去威權體制的法律庇護，而必須定期接受民意檢驗與反對黨的公開挑戰；儘管在政治開放的過程中，國民黨的社會支持基礎逐漸受到侵蝕，反對黨的競爭壓力持續上升，但在政體轉型啟動後的十四年裏，國民黨基本上能夠透過選舉競爭來維持它在政治上的支配地位，經歷四次立法院選舉均能成功維持其多數黨地位。雖然，國民黨在最近一次總統大選中遭遇空前的挫敗，但是導致這次挫敗的主因是國民黨的內部分裂，而非民進黨的政治版圖大幅擴充。目前連戰所領導的國民黨，宋楚瑜領導的親民黨，以及更早由國民黨中分裂出來的新黨，加在一起的政治實力仍明顯超過民進黨，在立法院仍牢牢掌握接近2/3的席次，這個「泛國民黨系」政治集團不僅仍具有主導政策的實力，並有機會在年底立法院選舉後主導政府的重組。同時，原先在國民黨主導下所建構的憲政秩序也並未出現斷裂，民進黨政府的權力行使仍受到既有憲政體制的約束，這說明了台灣的新興民主體制已經通過了一次關鍵性的考驗。

此一特殊的政體轉型模式引發我們思考下面兩個嚴肅的問題：第一、是甚麼樣的歷史條件引導國民黨選擇主動進行漸進式的民主改革；第二、是甚麼樣的因素讓國民黨有機會順利完成「雙重轉型」？讓一個準列寧式政黨能平安地渡過威權體制鬆動與崩解的危機，還能在很長一段時間裏享受民主轉型的政治果實？

## 二 促使國民黨進行民主改革的歷史條件

台灣內外壓力的湧現是促使蔣經國所領導的國民黨開始認真面對民主改革議題的首要因素。從70年代中期以來，由於外交形勢逆轉，國民黨政府以全中國代表自居的「法統」面臨困境，國際承認的日益流失使國民黨不得不轉而尋求本土社會的支持，作為其政權的正當性支柱；在經歷二十多年的快速經濟成長之後，以戰後新生代以及中產階級為背景的新世代反對運動，在70年代中期開始萌芽與凝聚，並對威權體制提出強烈的挑戰，同時在美麗島事件之後，鎮壓的成本明顯上升；其次，到了80年代中，國民黨領導層的接班問題因為蔣經國的健康問題而浮現，促使蔣經國必須對其身後的政發展形勢預做一些安排與設計。

不過，這些背景因素最多只是促使國民黨主動進行民主改革的必要條件，而非充分條件，因為歷史上有很多威權體制的領導者在內外形勢交相逼迫的情況下，常常選擇拖延手段，或甚至採取高壓手段來回應改革輿論與反對運動的挑戰，而不一定選擇主動進行體制改革。有兩個關鍵性的歷史條件對於蔣經國所領導的國民黨起了積極引導作用，促使蔣經國在80年代中期主動推動「解除戒嚴」、「開放黨禁」、「開放報禁」、「國會改革」等一系列的政治自由化措施。第一是官方意識形態與憲政制度內蘊含的調適彈性。第二是國民黨面對潛在的省籍矛盾與快速經社變遷所持續進行的組織調適。

有兩個關鍵性的歷史條件，對於蔣經國所領導的國民黨在80年代中期主動推動「解除戒嚴」、「開放黨禁」、「開放報禁」、「國會改革」等一系列政治自由化措施起了積極引導作用。第一是官方意識形態與憲政制度內蘊含的調適彈性。第二是國民黨面對潛在的省籍矛盾與快速經濟社會變遷所持續進行的組織調適。

國民黨的意識形態具有較高的調適彈性，因為國民黨在戰後台灣所建立的威權政治體制在意識形態上並不直接否定多黨競爭，也並不挑戰民主憲政的基本原則。國民黨一直是以國家處於特殊情況作為實施威權體制的合理化基礎，因為兩岸長期處於內戰狀態所以不能實施正常的憲政體制。從1949年開始，國民黨就在既有的憲法體系下，制訂「臨時條款」與頒布「非常時期」法令體系，作為戰後威權政體的法制根據。對國民黨而言，原有的中華民國憲法可以被凍結，但卻不可以廢止<sup>④</sup>。因為此一憲法乃是國民政府在其仍有效統治大陸、同時也被世界各主要國家承認的時期頒布的；對國民黨而言，此一憲法乃是維護「一個中國原則」的最重要法統象徵。

中華民國憲法為自由派與政治異議者提供了攻擊威權體制的有力武器。因為，臨時條款及其附屬的非常時期法令終究是「臨時的」，一旦外在的緊急情況逐漸消失，國民黨就很難拒絕回歸常態憲政體制的政治主張。也就是說，台灣的政體轉型在制度變革上存在一個「回歸憲法」的選擇，為民主轉型提供了低成本方案。

然而，中華民國憲法的存在卻帶來了許多意想不到的結果。首先，憲法為許多自由派的知識份子與政治異議者提供了一個意識形態上有力的武器來攻擊威權體制。隨着80年代兩岸關係開始比較鬆弛後，他們對臨時條款的攻擊與回歸憲法的要求就顯得更有說服力。其次，時間的流逝造成資深民意代表逐漸凋零，進而對威權體制下的「萬年國會」形成一種自然的大限。當資深民意代表凋零的速度在1970年代末期與80年代初逐漸加速時，國民黨別無選擇，只有透過增額選舉將中央民意代表名額逐漸開放給台灣本地的選民。

這些意料之外的發展加總起來，迫使國民黨的菁英在80年代初期開始認真考慮政治開放，而此時憲政制度的內在調適彈性就充分地體現出來。因為從理論上來說，臨時條款及其附屬的非常時期法令顧名思義終究是「臨時的」，一旦外在的緊急情況逐漸消失，國民黨很難拒絕回歸常態憲政體制的改革派政治主張。也就是說，台灣的政體轉型在制度變革上存在一個「回歸憲法」的選擇，雖然這並不保證這個選擇會成為民主轉型時朝野在制度選擇問題上的當然共識（事實上，在很長一段時間裏，民進黨傾向拒絕承認此一憲法的合法性，因為這樣做將意味着他們接受了「一個中國」原則）。但無論如何，對於國民黨的改革派而言，此一制度上的安全瓣為民主轉型提供了一個低成本方案，因為他們可以將政治改革放在一個既定的制度軌道上朝向可預測的方向來推動，同時他們也比較容易說服黨內的保守派接受這種體制內、有秩序的改革。

其次，國民黨的黨組織也具有較高的調適彈性，黨組織在政治體制改革前夕經歷過三種重要的轉化。第一是吸納經濟社會結構變遷過程中新生的社會力量；第二是培育台灣本土社會的政治菁英；第三是透過地方派系來維持黨對基層選舉的主導力量。

國民黨在遷台之初仍具有菁英型政黨的特徵，黨員人數佔人口比例很低，而且黨員的背景主要是政府、軍隊、國營事業的幹部（以及離休幹部），以及知識份子（主要是中小學老師）。但是，為了因應結合本土社會的需要，為了因應地方自治選舉動員的需要，以及為了適應社會結構變遷的需要，國民黨在60年代以後開始調整黨員招募政策，放寬入黨資格以擴大群眾基礎，同時在黨員招募策略上，開始重視成長快速的社會部門。雖然，軍隊、學校、政府部門仍舊是招募黨員的重點部門，但是隨着工業化而來的新興社會階層，例如企業經營

者、自營商、專業人士、勞工以及關鍵性的社會部門例如新聞媒體、文化事業、學校、宗教團體等，也都成為組織發展的重點。國民黨在調整自己的社會階級代表性上具有較大彈性，部分原因是國民黨根據孫中山的理論，一直自我定位為「全民政黨」，主張階級利益調和，所以黨組織的發展可以積極配合社會結構的調整，讓國民黨成為所有主要階級的利益代表。

第二，國民黨的領導層在更早期就推動本土化政策。在面對政治體制改革的歷史課題時，對國民黨的生存構成最大威脅的是潛在的省籍矛盾，也就是居於少數的外省人與處於多數的本省人之間權力分配的矛盾，以及隱含在省籍矛盾之後的國家認同分歧。在威權統治時期，黨國體制裏的主要職位與政治資源都由外省籍菁英長期壟斷，外省菁英壟斷政治的合理化基礎建立在「一個中國原則」下維持全中國的代表性。而民主化過程必然會引發將政治權力由外省集團手中重新分配給本省人的改革訴求，也可能引發國家認同的危機，使得反對勢力能夠運用這兩個矛盾來凝聚本省籍選民的支持，並威脅國民黨領導階層的執政地位。不過，國民黨的領導者很早就開始重視這些矛盾，並採取細膩的政治設計來沖淡省籍對立的潛在威脅。一方面，國民黨政府大力推動國語運動，並施行以中國人認同為主軸的教育與文化政策；另一方面，蔣經國早在70年代就開始加速國民黨內權力結構的本土化<sup>⑥</sup>，大量延攬本省籍青年才俊進入黨與政府體系工作，最關鍵的是他在1984年連任總統時，決定提名本省籍的李登輝為他的法定繼承人。因此在民主轉型啟動的前夕，許多本省籍菁英已經在國民黨的權力結構內獲得了一定的地位，從而也成為國民黨長期統治的受益者。對那些可以在既有體制下逐漸往上晉陞的本省籍國民黨菁英而言，採取激烈手段進行改革的風險太大，所以他們寧可選擇體制內的漸進式改革。同時，由於國民黨及早推行了本土化政策，在無形中也削弱了反對陣營利用省籍矛盾或國家認同議題進行政治訴求的力度。

第三，國民黨在啟動中央層級的政治體制改革之前，老早就在地方選舉中累積了可觀的組織經營基礎與選舉實力。從台灣光復以後，國民黨為了強化對於本土社會的政治控制，以及籠絡地方層次的本土社會菁英，很早就開始推行地方自治，並辦理地方選舉。地方自治最早開始於1950年，當時就陸續引進鄉鎮層次（鄉代表會與鄉長）的普選，縣市級層次（縣議會與縣長）的普選，以及省議會的普選，由中央政府直接任命的僅限於省主席與直轄市市長。中央級民意代表的選舉則在1972年第一次有限度地開放，並分別在1980年與1989年擴大增額補選的名額，讓本地居民可以選出一定名額的中央民意代表來充實日益老化的立法院與國民大會。所以，威權體制雖然保障了國民黨對於掌控中央層級國家機構的獨享地位，但在地方層次國民黨必須組織社會力量，經營政治組織，收編地方派系來確保國民黨的支配性地位。

為了有效收編地方菁英以及他們在農村地區所經營的侍從網絡 (patron-client networks) <sup>⑥</sup>，在選舉民意代表時，國民黨長期採用「多席次單記不可讓渡投票制」(SNTV) <sup>⑦</sup>。國民黨領導層充分理解「單記不可讓渡投票制」與多席次選

對國民黨的生存構成最大威脅的是潛在的省籍矛盾。不過，國民黨很早就採取細膩的政治設計來沖淡省籍對立的潛在威脅。一方面，國民黨政府大力推動國語運動，並施行以中國人認同為主軸的教育與文化政策；另一方面，蔣經國早在70年代就開始加速國民黨內權力結構的本土化，大量延攬本省籍青年才俊進入黨政體系工作。

國民黨之所以能在80年代後期開始順利地推動漸進式的民主轉型，有三個重要的條件：成功的經濟發展、比較健全的國家機構建設、兩岸關係的制約。不過，國民黨內部出現了嚴重的國家認同衝突，其凝聚力可以超越政黨界線，其撕裂力可以阻斷黨內權力分享的可能性，導致國民黨最終走上分裂之途。

區的結合必然導致激烈的黨內競爭，但這正是採取這個制度的初衷<sup>⑧</sup>。在省級下的每個行政區域內，國民黨通常至少維持兩個以上的地方派系，並讓這些地方派系彼此為地方公職、準公權力機關(如農會、水利會)的席位以及經濟利益而競爭。而國民黨則居中協調，如此一來，國民黨就可以對地方菁英分而治之。地方派系與國民黨黨中央存在多層的相互依賴關係。一方面，地方派系的許多行徑，例如買票、不正當的競選方式、貪污等都受到執法機關的刻意掩護，另一方面，地方派系之間的激烈競爭對那些想要參選的非國民黨人士形成了強大的阻礙，進而保障國民黨的選舉勝利。

地方派系與國民黨之間的相互依存關係是一種不對等的結構。對立派系之間的激烈競爭促使國民黨扮演平衡與協調的角色。在每個選區，國民黨透過種種黨部的運作可以掌握可觀的「鐵票」(如忠誠的外省籍選民與軍公教人員、榮民等)，足以使國民黨在地方派系之間扮演平衡者的角色。如此一來，經由政黨機器的運作使得執政菁英不但可以掌握選舉的結果，而且成功地在地方層次維持一種「有限度的多元主義」，可以將選舉的競爭邏輯轉化成維持政權合法性、政治控制與「選擇性吸納」的有效工具。隨着反對勢力的選舉力量從1970年代末起逐漸提昇<sup>⑨</sup>，上述維持國民黨選舉優勢的模式開始受到衝擊，但並未失去功能。國民黨與地方派系依然保持龐大的選舉資源，此外，透過對政治資金與大眾媒體的掌控，以及對於民間社團的掌握，國民黨依然維持絕對的競爭優勢。藉着與地方派系的政治聯盟，在1986年以前的各級民意代表選舉中，國民黨始終能得到超過2/3強的選票以及超過3/4的席次。此一既存的優勢使得國民黨領導層在



面對反對運動的民主改革要求時，擁有相當大的迂迴空間，因為對國民黨領導層而言，選舉管道的進一步開放，並不會構成立即的政治生存威脅。

### 三 順利過渡到支配性一黨體制的支柱因素

在80年代中期，固然有一些有利的歷史條件在積極面引導國民黨尋求主動回應改革壓力的可能性，但這些條件並不足以確保國民黨可以順利推動有計劃的、漸進式的政治體制改革；也不能確保國民黨領導層可以有效掌握改革的進度與幅度；更不可能保證國民黨可以長期享受民主轉型的政治果實。任何政治體制改革必然有其風險，有其不可預知性。

國民黨之所以能在80年代後期開始順利地推動漸進式的民主轉型，有三個重要的條件形成了基本支柱，讓國民黨有很大機會營造其希望的轉型結局，也就是能順利過渡到支配性一黨體制；讓國民黨能在新的開放競爭體系下重新鞏固其執政地位。這三個支柱因素是：成功的經濟發展、比較健全的國家機構建設 (state-building)、兩岸關係的制約。不過，國民黨所主導的民主轉型也遭遇到一個出乎預料的變數，那就是國民黨內部出現了嚴重的國家認同衝突，這個衝突同時具有極大的凝聚力與撕裂力，其凝聚力可以超越政黨界線，其撕裂力可以阻斷黨內權力分享的可能性，導致國民黨最終走上分裂之途。

在開始民主改革之前，台灣已採行了將近二十多年的外向型工業化策略。此一策略有效地解決了經濟累積與分配的問題，吸收了大量農村剩餘勞力，創造了大量小資產階級與中產階級，因此，和同時期的拉丁美洲國家所推動的第二次進口替代策略相比，國民黨擁有更廣泛的社會支持基礎。憑藉此一有效的發展策略，國民黨菁英在面臨民主化的訴求逐漸凝聚與加強之際，並不會進退失據。因為他們依然可以宣稱他們所建立的政治秩序擁有一種工具性的正當性。正由於台灣社會內部缺乏反對勢力可資運用的高度爆炸性的社經分配衝突，因此反對勢力在發展的初期，無法有效利用經濟與社會議題來強化政治改革的訴求，動員策略從而受到限制。國民黨的經濟發展策略為其建立了基本的社會支持與政治凝聚力。對於大多數社會成員而言，接受國民黨的漸進式改革，可以確保既有的經濟發展模式不受干擾，所以儘管反對陣營的政治改革訴求有其吸引力，但他們仍不願意輕易背棄國民黨。同時，正因為社會上並未累積大量的經濟利益受損者，也缺乏嚴重的分配衝突或階級矛盾，反對勢力無法組織大規模的罷工或抗議運動，在向執政菁英提出激進的民主改革要求時，缺乏有效的着力點。在反對運動借助全面性的群眾運動來迫使國民黨菁英接受其改革要求時，國民黨領導層就可以大致按照自己的政治規劃來主控體制改革的幅度與速度。

其次，台灣建立了比較健全的現代化國家機構，這也為平順的民主轉型提供了一個政治平台。國民黨繼承了日本殖民時期所建立的現代化統治機構，在

70年代中期，新世代的反對運動出現之後，國民黨就開始留意「黨」與「國」之間的分際問題，並在制度上進行必要的調整來迎接多黨制的來臨。其中最重要的是建立黨的獨立財務制度與人事系統，讓「黨庫通國庫」、黨國人才流用、以及黨職務與政府職務可以轉銜與相互累計年資等等現象成為歷史遺迹。

兩岸關係也構成引導島內政治發展的基本制約條件。北京對於島內分離主義傾向所採取的嚴峻立場，使得多數祈求安定的中產階級選民對於反對陣營所倡導的「重新制憲」、「公民投票」、「獨立建國」等相對激進的政治訴求，抱持高度的疑懼。這使得民進黨比較容易在地方層次的選舉中擴大政治版圖，但不易在中央層級的選舉中開拓票源。

戰後逐步發展為比較健全的國家官僚體系，擁有相當完整的現代國家職能。國民黨從50年代開始就逐步落實「五權憲法」所規定的「考試用人」、「常任文官」、「功勳晉陞」制度，同樣的制度也適用於軍隊的人事晉陞。國民黨建立了與政府機構平行的組織，作為指導與協調政府部門決策中樞，雖仍扮演政策指導角色，黨的運作也必須配合國家官僚體制的人事制度與政府的法定決策機制。國民黨雖然積極培育治理人才，但其重點是在軍隊、文官與學校的年輕成員裏找尋可造之才，然後栽培他們逐步晉陞為高級文官、高階軍官或決策官員。在70年代中期，新世代的反對運動出現之後，國民黨就開始留意「黨」與「國」之間的分際問題，並在制度上進行必要的調整來迎接多黨制的來臨。其中最重要的是建立黨的獨立財務制度與人事系統，讓「黨庫通國庫」、黨國人才流用、以及黨職務與政府職務可以轉敘與相互累計年資的現象成為歷史遺迹。同時，為了避免再度出現類似「中壢事件」這種因選務糾紛而引發的群眾騷動，國民黨政府為各級選舉建立了超黨派的「選舉委員會」，強化選務機關的行政中立，提高選舉過程的透明度與公信力。

國家機構較健全的發展對於國民黨所主導的民主轉型提供三項有利的作用：第一、國家機構的正常運作可以比較不受政黨競爭因素的干擾。當反對黨人士開始進入正式的國家體制內（例如當選為立法委員或縣市長），軍隊與文官體系不會出現適應不良的情況，同時選舉所帶來的政治震盪的衝擊範圍也有限，國家機構職能的運行基本上不受政治體制改革進程的干擾；第二、國民黨政府有強大的執法能力，足以應付在選舉過程或反對陣營群眾集會中可能出現的失序狀況，並確保反對陣營的政治抗爭手段必須受到法律約束；第三、國民黨可以透過國家機構所具備的「發展性」與「利益再分配」功能，主動化解社會內部的分配性衝突，或直接回應社會團體的新生政策需求，不致於讓許多經濟與社會議題衍生為政治問題，而為反對黨所利用，同時也確保社會中的利益團體仍舊以國民黨所主控的政府為主要訴求對象。

最後，兩岸關係也構成引導島內政治發展的基本制約條件。北京對於島內分離主義傾向所採取的嚴峻立場，使得多數祈求安定的中產階級選民對於反對陣營所倡導的「重新制憲」、「公民投票」、「獨立建國」、「住民自決」等相對激進的政治訴求，抱持高度的疑懼，並使得國民黨所主張的漸進式體制改革，比較能為多數民眾接受，對於兩岸關係的衝擊也相對緩和。這個制約因素，使得民進黨比較容易在地方層次的選舉中，借助「反黑金政治」、「環保」與「行政效率」等訴求擴大政治版圖，但不易在中央層級的選舉中開拓票源。

當蔣經國所領導的國民黨在80年代中期開始進行政治體制改革時，唯一無法預見的，就是國家認同衝突最終會導致國民黨分裂。蔣經國並未充分意識到隱藏在省籍矛盾背後的是國家認同與民族認同衝突，雖然國民黨很早就開始推行本土化政策（也就是逐漸讓本省籍人士當家作主），但本土化政策可以化解省籍矛盾，卻無法有效化解族群矛盾與國家認同分歧。當蔣經國於1988年去世，李登輝根據憲法繼任總統，不久之後黨內就爆發「主流派」與「非主流派」的衝突。

這個衝突表面上是權力分配之爭與改革路線之爭，但本質上是國家認同衝突。權力分配與改革路線衝突有協商的空間，「中國人認同」與「台灣人認同」的對立卻沒有妥協餘地。「台灣人認同」的強大凝聚力，讓李登輝不僅可以獲得多數的本省籍黨內菁英的支持，並且可以得到民進黨的適時配合與支援，然而，一旦引進黨外力量介入黨內衝突，國民黨內部的分裂就無法避免。第一波的分裂導致部分少壯派立法委員在1993年出走另組「新黨」，第二波的分裂導致郝柏村與林洋港在1996年脫黨參選總統，第三波的分裂導致宋楚瑜在2000年脫黨參選總統。國民黨的分裂對於其內部凝聚力與選舉動員實力均構成嚴重的損傷，而且一次比一次嚴重。

#### 四 國民黨的挫敗

從民主化的角度來看，一個新興民主社會出現政黨輪替的現象是很正常的，民主競爭體制本來就蘊含了政黨輪流執政的可能性。不過，從政黨競爭的角度來看，國民黨的挫敗主要肇因於三個因素：第一、國民黨在憲法制度設計上缺乏遠見；第二、國民黨缺乏黨內民主競爭機制；第三，李登輝的一意孤行。這三項因素都是自己造成的。

由國民黨所主導的憲政體制變革，對於後李時期的政治形勢估計不足，以此形成了作繭自縛之局。90年代李登輝領導的國民黨，是以推動總統直選作為整個憲政變革的軸心。在當時，此一選擇有多種的戰略考量，既符合李登輝鞏固權力的需要，又可以帶動憲法結構的大幅調整，也可以滿足向國際社會彰顯台灣人民行使主權的意義。同時，李登輝個人的民意聲望也可以轉化為國民黨的選票<sup>⑩</sup>。但是，這項關鍵性設計的副作用是：第一、以總統為重心的憲政體制極易在權力交接之際，誘發黨內出現劇烈的總統提名爭奪戰。因為這是一場勝者全拿的權力遊戲，在黨內缺乏一套符合民主正當性競爭規則的情況下，比較容易出現分裂之局。第二、總統大選必然削弱政黨標誌的作用而突出候選人的個人魅力，在總統大選中傳播媒體的作用超過組織動員，因此即使缺乏龐大組織的反對黨候選人，或甚至沒有政黨奧援的獨立參選人，都有向國民黨候選人挑戰的機會。

在國民黨面臨連戰與宋楚瑜同時爭取總統提名的情況下，最有效避免國民黨分裂與防止宋楚瑜脫黨參選的辦法，就是經由民主與公平的黨內競爭制度產生總統候選人。但國民黨一向缺乏制度化的黨內競爭機制，而且李登輝與連戰也都排斥這個方案，因為宋楚瑜極有可能在一場公平的競賽中贏得黨內初選。在考量國民黨的接班人選時，李登輝很明顯將其個人政治利益以及個人政治理念置於國民黨利益之上。李登輝堅決排斥宋楚瑜，是因為他擔心宋楚瑜擔任總統後，不但會全面接收國民黨資源，而且必然會修改其政治路線。事後看來，李登輝等於在執行一個毀滅國民黨的政治策略，但是由於國民黨的權力結構一

從政黨競爭的角度來看，國民黨的挫敗主要肇因於三個因素：第一、國民黨在憲法制度設計上缺乏遠見；第二、國民黨缺乏黨內民主競爭機制；第三，李登輝的一意孤行。事後看來，李登輝等於在執行一個毀滅國民黨的政治策略。

向是採取黨主席獨斷制，黨主席對於黨組織更有絕對的指揮權力，沒有任何有形的黨內制衡機制可以牽制黨主席的一意孤行。

在失去政權之後，國民黨面臨更嚴重的體質調整檢驗。過去，國民黨的很多組織運作機制都是建立在長期掌握國家機構的政治基礎上，在失去中央執政權之後，國民黨對於許多社會團體的掌控能力開始快速消退，黨中央也無法有效節制地方派系，黨產合法性問題開始浮現。目前，由於國民黨仍舊掌握立法院多數，而且也還具有重返執政地位的潛力，所以地方派系仍願意與國民黨維持結盟關係。如果國民黨在年底立法院選舉中無法維持第一大黨地位，就很難出面籌組執政聯盟，反而有可能面臨民進黨分化策略的衝擊。如果無法順利渡過這一劫，就有可能步上組織進一步萎縮的命運。

台灣的民主轉型經驗顯示，威權體制下的執政菁英如果主動推動漸進式的政治體制改革，有可能面臨失去政權的風險，但也有可能讓自己的執政地位重新獲得鞏固，兩者都沒有必然性。台灣黨國體制成功實現民主轉型，也令台灣背負了一些特殊的歷史包袱，即社會的過度政治化後遺症以及黑金政治的侵蝕。這些都是平順民主轉型的代價。

## 五 台灣經驗的啟示

台灣的民主轉型經驗顯示，在一定的歷史條件下，威權體制下的執政菁英如果主動推動漸進式的政治體制改革，有可能面臨失去政權的風險，但也有可能讓自己的執政地位重新獲得鞏固，兩者都沒有必然性。國民黨的轉型經驗也顯示，一個準列寧式的政黨有可能在主導民主轉型過程的同時，營造一個「支配性一黨體制」的出現。而國民黨在90年代所建立的支配性一黨體制，如果沒有遭遇國家認同衝突的撕裂性衝擊，原本應該具有更高的存續能力。而且從日本的經驗來看，支配性一黨體制的長期存在也不一定阻礙民主政治的鞏固。所以，從理論上來說，我們不應完全排除以黨國體制為起點的雙重轉型也可能出現成功的民主轉型。

有若干歷史條件對於國民黨願意進行民主轉型起了積極引導作用：第一、官方意識形態與憲政制度內蘊含的調適彈性；第二、黨組織可以彈性吸納經濟社會結構快速變遷過程中新興的社會力量；第三、國民黨領導層在更早時期所推動的本土化政策；第四、國民黨在地方選舉中所累積的經營基礎與選舉實力。同時，國民黨主導的雙重轉型得以順利完成得力於三個支柱因素：成功的經濟發展、健全的國家機構建設，與兩岸關係的制約。

台灣的轉型經驗顯示，政治領導者往往根據眼前政治需要來選擇憲法制度和黨內的決策機制，而忽視其長遠的政治作用。國民黨所主導的民主轉型遭遇到出乎預料強烈的國家認同衝突，總統直選制導致黨內權力繼承危機加劇，再加上黨內缺乏民主決策機制，最終導致國民黨無法避免分裂之局，並使其支配性政黨的優勢地位提前結束。

最後，我們也不能過度高估國民黨在民主轉型中的作用。由黨國體制直接過渡到支配性一黨體制，也讓台灣的新興民主背負了一些特殊的歷史包袱。不少威權體制時期的運作機制仍潛伏在新的民主體制裏，例如情治體系的政治偵防作業，以及利用檢調系統來打擊政治異己的做法。過去國民黨對於社會部門

的高度滲透性，以及在選舉過程中的過度動員，導致台灣社會普遍出現過度政治化 (politicization) 的後遺症，大幅壓抑了公民社會的自主發展空間。國民黨對於地方派系的倚賴，以及與部分財團的複雜利益交換關係，更使得台灣的代議政治一直無法擺脫黑金政治的侵蝕。這些都是平順民主轉型的代價。

### 註釋

① Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems* (New York: Cambridge University Press, 1976); T. J. Pempel, ed., *Uncommon Democracies: The One-Party Dominant Regimes* (Ithaca: Cornell University Press, 1990), 47. 在「黨國體制」下，執政黨與國家機構在結構上相互融合，執政黨享有法理或事實上的專政地位，其他政黨即使允許存在，也不被允許挑戰執政黨的執政地位；在「支配性一黨體制」下，政黨與國家機構在結構上明確劃分，但只有一個政黨長期享有執政地位，反對黨可以透過議會來監督與牽制執政黨，也可以透過公開的選舉競爭機制來挑戰執政黨，在法理上也有機會取而代之，但是由於執政黨在社會支持基礎與組織力量上享有絕對優勢，以及由於反對勢力本身的積弱與渙散，所以執政黨始終可以維持其支配性地位。日本的自民黨在戰後就曾經建立一個相當鞏固的「支配性一黨體制」。

② Tun-jen Cheng, "Democratizing the Quasi-Leninist Regime in Taiwan", *World Politics*, 42 (July 1989): 471-99.

③ Yun-han Chu, "Taiwan's Unique Challenge", *Journal of Democracy* 7, no. 3 (July 1996).

④ 從1948年起，在「動員戡亂時期」的名義下，臨時條款與一連串的緊急命令取代或凍結了許多原中華民國憲法的重要條文，並使國家處於永久的緊急狀態。這些超越憲法的設計在1950與1960年代不斷擴張，最後並賦予總統無限的權力，且廢除只得連任一次的規定，暫停立委、國大、監委的改選並使現任資深代表享有終身職，同時無限期地停止省與直轄市市長的選舉，參見Hung-mao Tien and Yun-han Chu, "Building Democratic Institutions in Taiwan", *China Quarterly*, 148 (December 1996): 1103-32.

⑤ Edwin Winckler, "Taiwan Transition?", in *Political Change in Taiwan*, ed. Tun-jen Cheng and Stephan Haggard (Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 1992).

⑥ 侍從網絡是一種垂直性的追隨與保護關係，往往以宗族或地緣關係為基礎，在農村地區自然領袖與一般農民間形成一種不對稱的交換關係網絡。

⑦ 同一個選區可以當選多個席次，但每一位選民只能在眾多候選人中圈選一人，在候選人中得票最高前幾名當選。同一政黨通常會提名多位候選人，但是同一政黨候選人之間的得票不能流動。

⑧ Fu Hu and Yun-han Chu, "Electoral Competition and Political Democratization", in *Political Change in Taiwan*.

⑨ 反對勢力選舉力量的逐漸興起請參見Yun-han Chu, *Crafting Democracy in Taiwan* (Taipei: Institute for National Policy Research, 1992).

⑩ Hung-mao Tien, *The Great Transition: Political and Social Change in the Republic of China* (Stanford: Hoover Institute, 1989).