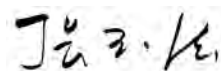


二十一世紀評論

論台灣民主

編者按：本期「二十一世紀評論」欄目刊登的四篇文章，來自香港中文大學第二屆「陳克文中國近代史講座」（中國文化研究所、當代中國文化研究中心主辦，2018年3月22日、26日）的第二講，講者為張玉法教授，題目是〈從革命民主到民主革命——台灣民主政治的發展與轉變〉，張教授特意在講座前撰寫了逾四萬字的洋洋長文；錢永祥、周保松和江宜樺三位教授各就張教授的演講發表回應，並參與圓桌討論。各篇演講稿嗣經整理後一併刊出，以饗讀者。

從革命民主到民主革命 ——台灣民主政治的發展與轉變



近代的民主政治，是從英國、法國發展起來，向世界各國傳布的。但是傳布到各國之後，每個國家所實行的民主政治都不大一樣，先不說其他國家，我們來看看這七十多年來民主政治在台灣是怎樣發展的。

先說我們所實行的民主到底有哪些方向。近三百年來，民主政治的發展大約有四個方向：第一，在一個國家之內，成年公民只要不犯罪、沒有被剝奪公民權，即有選舉權；被選舉權則有另外的規定。第二，人民以投票的方式來變更政府，不需要動用武力。第三，國民的基本人權受到保障，包括生命權、財產權、參政權、自由權、就業權，等等。第四，實行政黨政治，有執政黨，有反對黨，但是反對黨必須對國家忠誠，不能以消滅國家為目的。如果是消滅國家為目的，那就是革命黨，不是民主政黨。

中華民國政府決定在抗日戰爭勝利之後開始實行憲政，所謂實行憲政，就是實行民主。但是實行憲政兩年多之後，中華民國政府被中國共產黨打敗，遷到台灣。1949年以後，中華民國統治的地區基本上就是台灣省，包括澎湖島，還有靠近中國大陸的、屬於福建省的金門島和馬祖島。基本上，



張玉法教授(資料圖片)

1949年以後的中華民國，其實際領土就是這四個島：台灣島、澎湖島、金門島、馬祖島。

中華民國政府撤退到台灣前後，就已經開始實行憲政了，由於遷台之初必須跟共產黨進行軍事對抗，在這種情形之下，國民黨所實行的憲政可稱作「革命民主」。實行革命民主的時間，大概從1940年代後期抗戰勝利之後，一直到1980年代末期蔣經國總統逝世。在這期間，中華民國是在蔣介石總統和蔣經國總統領導之下，國民黨以革命黨自居，一方面要革命，另一方面還要實行民主，所實行的民主因而叫做「革命民主」。「革命民主」一詞並非由我創造，因為國民黨在當時將黨的性質定為「革命民主政黨」。

從1980年代末期，一直到1990年代結束，是李登輝做總統的時期。大家知道，李登輝是第一個做中華民國總統的台灣人，他是國民黨黨員，所以他又做了國民黨的主席。在此期間，他把國民黨的性質改為「民主政黨」，把國民黨的「革命」任務放棄掉了，專注在台灣實行民主。

一 兩蔣時期的「革命民主」

我們先來看看兩蔣時期台灣實行民主的情況。在蔣介石做總統期間，所實行的是革命民主。中央政權的轉換方式，是由國民大會選舉總統。國民大會代表是由大陸各省市選出來的，他們隨中華民國政府一同遷到了台灣，每六年選一次總統。國民大會的成員絕大部分是國民黨的黨員，每一次蔣介石競選總統，都會當選；他一共當選了五任，加起來有三十年。這期間，國民大會代表慢慢老去，有的死掉，法定人數就不夠了。所以從1969年開始，在

台灣地區實行中央民意代表增補選，將出缺的名額補選出來；不過增補選還是不夠，到1972年又開始實行增額選，就是在台灣地區增加名額，主要是希望國民大會的代表能夠達到開會的法定人數，這樣才可能繼續選舉總統。這是中央政府的情形。中央級以下縣轄市的市長和省長都是官派的，不開放選舉；開放選舉的是縣長、省轄市長、鄉鎮長。至於民意機構，除國民大會代表、立法委員、監察委員的增補選和增額選以外，省議會由間接選舉改為直接選舉，縣及省轄市議會代表直接民選，鄉、鎮民代表直接民選。

在蔣介石領導下所實行的革命民主，如果說對台灣民主政治發展有甚麼貢獻的話，那就是在抗戰勝利之後，大陸各省市都在實行憲政，都在實行地方自治，台灣省像各省一樣，也實行憲政、實行地方自治，除選舉中央民意代表外，在地方上，先選舉縣市長、縣市議會，再選舉省議會，由下而上，循序漸進。1975年，蔣介石去世，副總統嚴家淦繼任總統，蔣經國在行政院長任上兼任國民黨主席（蔣介石時稱為總裁）。1978年，蔣經國由國民大會選為總統，1984年他再次當選總統，直到1988年1月去世。

在此，我需要提一下嚴家淦先生，他繼為總統差不多三年，看起來好像沒有甚麼權力，不過有一點值得一提：自從嚴家淦做了總統，大家不再呼「總統萬歲」了，以後蔣經國也不讓大家呼萬歲了。我覺得這一點對發展民主政治是非常重要的一步。

蔣經國做總統期間，台灣所面對的國際形勢比蔣介石時期要差得很遠。主要原因是，蔣經國接任總統差不多半年，美國就跟中華民國斷交了，此後與中華民國有邦交的國家維持在二十幾個。這二十幾個國家大多是太平洋上的小島嶼，以及中南美洲一些不太強大、受美國影響比較深的國家。其他一些有勢力的、反共的國家，逐漸都跟共產黨領導的國家和平相處，反共的態度也不那麼強烈了。蔣介石時期曾計劃以武力反攻大陸，在當時是有可能的，因為那個時候承認中華民國的國家有好幾十個，包括美國，而中華民國又是聯合國的常任理事國。蔣介石以中國代表自居，到了蔣經國時期就不行了，因為美國一同中華民國斷交，很多國家都跟隨，影響所及，中華民國在聯合國的席次也為中華人民共和國所取代，中華民國在國際上的影響力就很小了。中華民國的邦交國剩下二十幾個小國家，偶爾在聯合國替中華民國說幾句話，也沒甚麼用。

蔣經國雖然放棄了武力反攻大陸政策，但對統一中國還是寄予希望。他提出的口號是「三民主義統一中國」，這是針對中國大陸的一個要求；要跟台灣統一有三個條件：第一，要讓人民有自由；第二，政治上要民主；第三，實行均富政策，平均財富，使人民的生活問題都能解決，不要「窮者愈窮，富者愈富」。蔣經國放棄了武力反攻，把大部分經費用在建設台灣上，所以談到台灣的經濟建設、教育建設，大家都非常感念蔣經國。

蔣經國被台灣人民所懷念的還有一點，就是從他開始大量將台灣本土的精英份子提拔到黨政機構的高層。蔣介石不太重用台灣人，用了一些，也是

在中下層。蔣經國時期的兩個副總統謝東閔和李登輝都是台灣人，黃尊秋做了監察院長，林洋港做了司法院長。他這樣做是應該的，當時的國民黨黨員中百分之七十都是台灣人。蔣經國時期的總統選舉跟蔣介石時期一樣，都是由國民大會選舉。省長、縣轄市長還是官派的，不能選舉；能夠由選民選舉的仍然是縣市長及以下的行政首長和民意代表。

台灣的反對運動起於1950年代，反對派辦雜誌，從言論上來反對政府。一開始有《自由中國》雜誌(1949-1960)，其精神領袖是胡適，實際主持社務者是雷震；接下來有《文星》雜誌(1957-1965)，這本雜誌有一段時間由李敖主編。這兩種雜誌都由外省人主導。再之後是《大學雜誌》(1968-1987)，其言論以鼓吹中央民意代表全面改選最能聳人聽聞。《大學雜誌》是台灣大學的同學辦的，有外省人，也有台灣人。真正的台灣本土性雜誌，最早的是《台灣政論》(1975)，之後是《八十年代》(1979)、《美麗島》(1979)、《新潮流》(1984)。之前的政論雜誌，基本上是鼓吹保障人權、保障言論自由、直接民選各級政府首長和民意代表，到《美麗島》時期，已有人主張台灣獨立，由台灣人當家作主。蔣經國晚年，對言論自由開放得很快，除了不可以公開宣揚共產主義，不可以公開宣揚台獨，其他甚麼樣批評政府的言論，他幾乎都可以容忍，雖然有的時候會把批評過於激烈的雜誌關掉。反對派人士不怕雜誌被關，關了可以再辦，反對的言論可以繼續在台灣存在。

到1986年9月，民主進步黨(民進黨)開始組織起來。這個黨是在蔣經國做總統晚期成立的，那時台灣的《戒嚴法》和《動員戡亂時期臨時條款》還沒有廢除。如果按照《戒嚴法》，組織政黨的人就會被抓起來。不過蔣經國並沒有這樣做，還是讓這些反對人士組織了反對黨，而且不允許軍隊、警察用暴力的方式對抗這些從事反對運動的人。蔣經國對軍隊和警察有一個訓令：面對抗議的群眾，要「打不還手，罵不還口」，忍辱負重，讓群眾發洩自己的感情、表達自己的意見。

1986年民進黨第一次參加選舉，就得到25%的選票，後來民進黨的基本盤大概發展到30%左右。那個時候的民進黨還沒有台獨黨綱，他們的基本要求是：台灣前途由台灣人民自決。

蔣經國對台灣民主發展的貢獻有幾點：第一，他解除了戒嚴，開放了黨禁，讓人民有言論自由、政治自由，人權基本上受到保障；第二，他決定開放台灣人民到大陸探親、去外地旅行，促進了兩岸的和平交流，擴大了台灣人民的視野；第三，他放棄了軍事反攻政策，節省了很多經費，得以建設台灣，使台灣經濟在1980年代飛速發展。我記得在他任總統期間，五年之內，軍公教人員的薪水提高了一倍。那個時候民間企業人員的薪水比軍公教人員高得多，不會對軍公教人員加薪有任何嫉妒感。另外，我特別強調的是，因為蔣經國允許成立真正的反對黨——民進黨，台灣才能真正發展政黨政治，使此後發展民主政治成為可能。

二 李登輝時期的「民主革命」

再說一下李登輝時期。1988年1月13日，蔣經國突然病逝，副總統李登輝接任總統。1990年，國民大會正式選舉李登輝為總統，到1996年，李登輝又以直選的方式當選為總統。他主政的十二年間，基本方向就是強調台灣的主體性，一切以台灣為主。他是台灣人，雖然成為中華民國總統，卻有台灣獨立的想法，但因為那時國民黨的高層幾乎都是大陸來的黨國元老，李登輝非常小心，不敢隨便把自己的一些過激想法說出來。表面上，他繼續執行蔣經國的政策，因為蔣經國要實行「三民主義統一中國」，他就組織了一個「國家統一委員會」，而且擬定了一個《國家統一綱領》，把國家統一分為三個階段，希望將來國家在自由、民主、均富的原則之下統一。

李登輝做總統期間從沒有公開講過要台獨，他常常使用「中華民國在台灣」的話語，沒有說要建立「台灣民主共和國」。但是，他可以做一些事情，在一些學者的幫助下，從社會文化上「去中國化」，希望台灣離中國遠一點。蔣經國時期的本土化，是以本土人才投入台灣建設，或者把大量經費投入台灣建設；但到了李登輝時期，他基本上是要把「中華民國台灣化」，變成一個實質的「台灣國」，只是他不敢公開這樣說。另外，他又把所有住在台灣的人統統叫做「新台灣人」；台灣新生代的身份證都不再註明父親的籍貫，而是改為出生地；論出生地，就是台灣人，不再是山東人、河南人之類。從李登輝開始，「台灣人就是中國人」這個概念就消失掉了。同時，「漢奸」一詞消失，「台奸」成為罪大惡極。那時候的教科書也慢慢淡化台灣和中國大陸的關係，甚至國民黨中的一些本土派，想把「中國國民黨」改為「台灣國民黨」。

李登輝主政期間，重要的成就是利用修改《中華民國憲法》的方式，在台灣把舊的國民大會代表、舊的立法委員全部改選；舊的監察委員本來是由各省市議會選舉產生的，李登輝改為由總統任命。經過這些改革之後，他把中華民國從代表「中國」的大法統，變成代表「台灣」的小法統。這是一場不流血的大革命。

李登輝引用一個外國學者的說法，說他是做了一場「寧靜革命」^①。這是一場不用武力、以民主的方式所完成的一次大革命。這個革命在一年之內就完成了，擺脫了中華民國的法統，在台灣另建新法統，即台灣法統。做完這些事情之後，他在1993年8月召開國民黨第十四次全國代表大會，修改黨章，把國民黨的屬性改為「民主政黨」。

國民黨以革命起家，原來是一個有使命的政黨，屢仆屢起，不忘初衷。行憲初期，適逢國家面臨滅亡，不得已而實行革命民主。在李登輝主政時期，以民主的方式修改憲法，除去中華民國的大法統，在台灣建立小法統，並放棄國民黨的革命使命，完全改變了中華民國的本質，我稱之為「民主革命」。

李登輝的一系列「中華民國台灣化」措施，對民進黨的發展是非常有利的。所以民進黨跟李登輝合作得很好，比如修改憲法一事就是二者合作的成果，反對黨和執政黨合作，憲法很容易就修改完了。同一時期，民進黨也通

過了把「台灣獨立」放入它的黨綱之中。所以有人說，李登輝雖然表面上沒有講台灣獨立，但是實際上他所做的就是有關台灣獨立的事情。

1998年，民進黨的陳水扁在競選連任台北市長失敗之後，曾經到總統府拜見李登輝。李登輝就給他看一篇文章，這篇文章據說是胡忠信寫的〈從摩西到約書亞〉。大家知道，約書亞是摩西的繼承人，所以當時的報紙上說，李登輝將來的繼承人就是陳水扁。

李登輝把中華民國的政權完全地方化、台灣化，黨內外人士都說他在暗自搞台獨，事後證明確是如此——李登輝一卸任總統，就馬上公開主張台灣獨立。

三 台灣發展民主政治的陰影

陳水扁執政時期，他所走的基本上是李登輝的路線，穿着「中華民國」的外衣做「台灣獨立」的事情。這是比較保險的，因為一旦把「中華民國」的外衣脫掉，不僅美國怕引起戰爭，中國大陸更不允許。

自民進黨崛起到陳水扁當政，在台灣民主政治發展上產生了一個大問題，就是國家認同問題。總統以及很多立法委員和高官，都是民進黨黨員，他們既是中華民國的總統和高官，也是中華民國的國民，卻不喜歡唱中華民國國歌，也不尊重中華民國國旗。我聽一個以前做過大法官的朋友說，他常常見到這些高官在面對孫中山遺像和國旗發誓效忠中華民國的時候，卻是背着國旗宣誓。那位大法官是監誓人，我就問：「你為甚麼不干涉他們？」他說，為了政治和諧，只好睜一隻眼、閉一隻眼。如果連總統、高官都不願意尊重國家，那一般國民怎樣會有國家觀念？

陳水扁接續李登輝「去中國化」的政策，將跟中國、國民黨傳統有關的事物一個一個地除去。譬如他做台北市長時，就把「介壽路」（1946年台灣總督府大廈改為介壽館，館前的道路命名為介壽路，以紀念光復台灣之功）改為「凱達格蘭大道」；他做了總統之後，就把「中正國際機場」改為「桃園國際機場」，把「中正紀念堂」改為「民主紀念館」。尤其值得注意的是，他在中華民國的護照上加了「台灣」英文字樣，他說台灣和大陸是「一邊一國」，並開始以台灣的名義申請加入聯合國，這在實質上就是使中華民國變成台灣國。目前台灣實行兩黨政治，但兩黨對國家的認同相差太巨，換一個執政黨，就好像換一個國家，兩個國家輪流治理台灣。不過，陳水扁在任總統期間，從來不用新潮流系的民進黨人做行政院長，這也許是黨內的派系問題。有人說，陳水扁怕新潮流系的人做了行政院長，會迫使他宣布獨立，因為新潮流系是主張台灣獨立的。

其實，台灣獨立是陳水扁的夢。因為心中有夢，陳水扁在施政上有意無意地就增強了台灣獨立的法源、取消了與大陸有關的法源。2007年3月，他甚至在台灣公共事務會的講演中，說台灣要獨立、台灣要正名、台灣要制訂新憲法。我覺得，一個國民有言論自由，可以隨便主張甚麼；但若中華民國總統作如是宣布，就違背了「效忠國家」的誓言。一個中華民國總統這樣說話，會不會違憲？奇怪的是，他講這些話，輿論上好像沒有甚麼激烈的反應。

中華民國總統說台灣要獨立，沒有人可以管他？沒有法律可以管他？這是台灣發展民主政治最大的陰影。

陳水扁的時代過去之後，就是馬英九的時代。因為今天馬政府的行政院江宜樞院長在座，我不便多說。陳水扁時期兩岸關係變得非常緊張，使得族群的撕裂很嚴重，馬英九做總統後，主要的精力都用在促進兩岸關係和族群和諧上。馬總統跟中國大陸建立起比較親密的關係，一些本土派的勢力接受不了，於是在2014年3月發動了「太陽花學運」，把立法院、行政院都佔領了，把立法院、行政院的很多東西都砸壞了。警察抓了一些肇事人，輿論上說「公民有抵抗權」。這個案子近來剛剛得到法院的判決，所有參加學運的人都沒有罪，但是「下不為例」。我覺得這是台灣發展民主政治中的一個大問題，就是司法還沒有完全獨立，沒有法治，有些法官判案時常有政黨立場。

四 小結

就近年發展的情形來看，台灣的民主政治在形式上已經建立，就實質而論，至少有四點應有適當的調整：一、建立忠誠的反對黨和執政黨，凝聚台灣人對中華民國的認同，或迅速建立台灣國，凝聚國人對台灣國的認同，以免政黨競爭淪為敵國惡鬥。二、改善三權分立制度，使立法權、司法權獨立於行政權以外，尤其不可以司法作為對付政敵的工具。三、以「多數決」為民主原則，勿使絕對多數淪為相對多數^②，但台灣現在是實行相對多數的民主，也許其他民主國家也如此，這是民主政治值得檢討之處。四、人權平等是民主政治的一種，但近數十年來較重視犯罪者的人權，忽視受害者的人權，許多民主國家亦如此，這也是民主政治值得檢討之處。目前台灣具有民主政治的形式，至於真正民主的社會，尚有賴政府和人民共同建立。

註釋

① 關於「寧靜革命」，李登輝在不同的場合有不同的說法，有時候專指中央民意代表全面改選，有時候又謂「寧靜革命」有四個方向，即政治民主化、外交務實化、開展兩岸關係、經濟升級。前一說法參見李登輝：《經營大台灣》（台北：遠流出版事業股份有限公司，1995），頁66-67；後一說法參見李登輝：《台灣的主張》（台北：遠流出版事業股份有限公司，1999），頁163。

② 中華民國實行民主政治之始採取絕對多數原則，如1948年副總統選舉，第一次投票無人超過半數，第二次投票亦無人超過半數，第三次就兩位得票較多者決選，才選出副總統。又如台灣縣市長選舉，原規定經選民過半數投票而能獲過半的票數始能當選，由於獲過半的票不易，第二屆縣市長選舉即改為相對多數原則。再如2000年陳水扁當選總統的票數不足總投票數的十分之四，而《公民投票法》規定只要二分之一選民投票獲過半數票即算通過，四分之一的選民即決定了國家大事，如果再降低門檻，就更無民意可言。