

# 從威權統治到民主化

## ——七十年的台灣政治變遷

李福鐘

### 一 台灣民主化的特徵

已故哈佛大學教授亨廷頓 (Samuel P. Huntington) 在其論述二十世紀下半葉全球民主化浪潮的名著《第三波：二十世紀後期民主化浪潮》(*The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*) 中提到，1990年代東亞地區確立的民主政體有五個，包括日本、南韓、蒙古、菲律賓與台灣。日本、南韓與菲律賓分別經歷第一、二波民主化浪潮，後兩國則在第二波民主退潮後，於第三波浪潮中實現再民主化，故真正純粹在第三波浪潮下形成的全新民主政體，僅有台灣與蒙古兩例。

曾經在1910年代躋身第一波民主化浪潮的日本，於1926年進入昭和紀元之後，因為捲入海外戰爭與國內軍人專權跋扈，迅速出現民主退潮，一直到第二次世界大戰結束，在美國主導下始匯入第二波民主化浪潮。南韓與菲律賓的民主化進程同樣追溯自二戰終戰日，戰後兩國迅速在美國扶持下成為新的獨立國家。然而隨着1960年代朴正熙與馬可斯 (Ferdinand E. Marcos) 上台，強人統治讓這兩個國家轉變為威權政體，直到1980年代後期第三波民主化浪潮抵達亞洲，兩國才在國內和平革命運動中再次恢復民主體制。至於蒙古，則是搭上1989至1990年的「蘇東波」列車，在全球共產主義退潮下成為亞洲新興民主國家。由此來看，台灣明顯是上述五個例子中的特殊案例：首先，戰後台灣的民主化既不像蒙古般由前共產集團國家轉型而成；其次，台灣不像日本、南韓或菲律賓，在第三波民主化浪潮襲來之前，國民黨政府治下的台灣島內從未舉行全面性的國會選舉，亦未經歷民主化洗禮。

此外，在國民黨政府於戰後接收台灣以前，三百多年間台灣在法律地位上分別是荷蘭、西班牙、鄭氏王朝、大清帝國和日本帝國的殖民地或行省，

而且從未出現過全島性的統一獨立政權<sup>①</sup>。在十七世紀歐洲人抵達島上以前，這裏更是一塊不存在太多文字敘述和歷史書寫的化外之地。就此而言，台灣在國際政治中的角色或性質，與上述東亞四國截然不同。姑且不論日本、朝鮮、蒙古自古以來即分別存在獨立而且規模龐大之政權組織，即便是菲律賓，遠在十五世紀歐洲大航海時代到來之前，其與南亞、東南亞和中華帝國之間的往來連繫已相當頻繁，甚至也存在過本土性的傳統政權。唯獨台灣在歷史上一直是一塊「無主之地」：十七世紀以前只有原住民族居住其上，即使自1624年開始先後被納入數個不同的歐亞帝國政權，台灣的政治屬性始終作為帝國邊陲的殖民地，而非任何主權實體。

因此，1990年代開始的台灣民主化，事實上同步伴隨着另一個非常微妙的內部政治運動，即作為一個主權實體的自我身份覺醒。也就是說，台灣的民主化和國家認同的追求，幾乎是同時、同步展開，當中包含了如何定義台灣作為實質範疇的獨立政權，而非一個省；如何重新定義「中華民國在台灣」，以求人民權利範疇與主權界限完全吻合。

必須先予敘明的是，當1945年蔣介石的國民黨政府接收台灣之際，依照中華民國的法律體系，台灣只是中國的一個省；當1949年國民黨政府失去了中國大陸，中華民國的實質有效統治範圍僅剩所謂「台澎金馬」（台灣本島、澎湖、金門、馬祖），法律上台灣的地位依然只是一個省。當然，蔣氏政權此時出現了「全國＝全省」的窘境，因此必須創造出許多象徵性的體制與符號，來維繫中華民國依然擁有全中國主權的假象，包括繼續行使1946年在南京通過的憲法，以及維持據之產生的國會。1948年初在南京召開國會（立法院、國民大會與監察院）時半數左右的成員，在此後長達四十年的時間被蔣氏父子以一種類似「時空膠囊」（time capsule）的方法「冰封」在台北，三個國會裏的成員因為中央政府無法回到原有選區舉行改選，遂在台灣成為終身職的民意代表，陪伴永遠不會卸任的總統蔣介石形成牢固的統治集團<sup>②</sup>。他們在中國大陸的選民或許早已凋零殆盡，然而在台北的國會殿堂裏，他們受到精心設計的層層法律中各種解釋的保障，永垂不朽，沒有鞠躬下台的必要。

這樣的權力壟斷和神話建構，在台灣的民主化過程中勢必成為第一個被推翻的對象，否則以台灣人民為主體的憲法權利將無法實現。政治上追求人民的民主權利，進而重新確認和界定主權所及範圍，這種「二合一」的論述是1990年代以降台灣民主化過程中的必然結果。中華人民共和國統治中國大陸的事實一旦不再被否認，台灣人民所享有的憲法權利界限，將立即回復並局限於台灣這個現實的領土範圍。全面改選國會、結束所謂「動員戡亂」體制，甚至修改《中華民國憲法》、回歸一人一票、實現總統直選，所有這些體制上的改革潛在的根本精神，都在於承認中華民國主權所及的有效範圍僅止於台灣，因此主權的享有者、權利與義務的合法行使對象，都只能是擁有公民身份的台灣人民，這是舊的國家神話除魅（disenchanted）之後回歸現實的體現。

台灣在民主化的過程中逐步放棄了無助於實現民主規範的政權想像，造成的結果是民主化與務實的國家認同之同步開展。

## 二 蔣氏政權的特殊性

與其他東亞民主國家相比，台灣民主化過程的另一個特殊之處，在於蔣介石移植至台灣的威權體制迥異於南韓、菲律賓、東南亞，甚至是西歐和中南美洲的其他威權政體。

所謂的「威權主義」，最具代表性的定義來自1964年政治理論家林茲 (Juan Linz) 以西班牙獨裁者佛朗哥 (Francisco Franco) 為對象的研究。林茲的研究結論稍後被用來解釋葡萄牙的薩拉查 (António de Oliveira Salazar)、巴拉圭的史托斯納爾 (Alfredo Stroessner Matiauda)、印尼的蘇卡諾 (Sukarno) 和蘇哈托 (Suharto)，以及上文提到的朴正熙和馬可斯，大抵皆很合用。表面上看來，蔣介石的形象和上述這些1930至1980年代的全球各國獨裁者極為神似，然而蔣介石領導的國民黨政權有一項其他威權國家所罕見的特徵——一個強而有力的專制政黨。這項特徵在全球其他威權主義政體中似乎只有由李光耀領導的新加坡人民行動黨差堪比擬，然而國民黨以「革命民主政黨」自居，這是一種準列寧式革命政黨 (布爾什維克) 的高度中央集權、黨國統治形態，與人民行動黨畢竟有本質差異。因此1990年代以降的台灣民主化，係從一種高度中央集權的黨國統治模式 (非僅個人獨裁統治) 逐漸轉型為民主體制，這是台灣民主化過程的一項重要特徵。

國民黨何以擁有準列寧式革命政黨的特質？這個問題必須追溯到1923年10月，當時孫中山開始着手將其領導的中國國民黨改造為以俄國共產黨為範本的革命黨<sup>③</sup>。即使1927年蔣介石發動「清黨」運動以剷除中國共產黨在國民黨內的勢力，然而國民黨在組織形態上依然神似共產黨從基層黨部向上延伸並集中至中央委員會、中央執行委員會的體制設計。及至1930年代，蔣介石出於對納粹德國與意大利法西斯主義的仰慕，引進了若干納粹黨的象徵符號和



蔣介石在其邁向權力頂峰的重要過程中，鍛造出一個以他為效忠對象、同時又擁有布爾什維克式指揮體系的政黨。(資料圖片)

組織形態，包括仿效希特勒 (Adolf Hitler) 以「領袖」自居<sup>④</sup>，鼓勵一批以黃埔軍校學生為骨幹的年輕追隨者組成以蔣介石個人為核心的黨內小團體「力行社」，類似國民黨內的「黑衫軍」；甚至由蔣介石下令鑄造、用以賞賜嫡系將領的「中正劍」（因劍身鑄刻有「蔣中正贈」字樣而得名），亦與納粹黨衛軍的短劍不謀而合。也就是說，從1920至1930年代，蔣介石在其邁向權力頂峰的重要過程中，因緣際會吸收了極左的共產主義與極右的法西斯主義的部分元素，鍛造出一個以他為效忠對象、同時又擁有布爾什維克式指揮體系的政黨。

1949年國民黨在中國全面潰退，蔣介石敗走台灣之際，第一時間決定改造這個政黨，以便進一步配合他的領導意志。其改造國民黨的兩大方針，一是持續加強對他個人的絕對效忠，二是讓國民黨的組織體系更加布爾什維克化，將黨的組織體系和控制力，全面深入到民間、軍隊、學校與政府。國民黨來台後的改造運動從1950年7月開始，到1952年10月10日國民黨召開第七次全國代表大會宣告完成。自此，國民黨在台灣成為一個凌駕憲法體制之上的「太上機構」，黨的分支機構不僅布建到各個政府部門之中，還藉着1950年4月1日軍隊裏直屬國防部的「政治部」（一年後更名「總政治部」，由蔣經國出任主任）的成立，在作戰指揮系統之外形成一個與之平行的政治工作兼黨務的監視體系。簡言之，蔣介石為了嚴密控制黨政軍（黨組織、行政部門和軍隊），利用改造組織、強化政治工作等名目，全力貫徹以黨領政、以黨領軍的原則，讓國民黨成為準列寧式革命政黨<sup>⑤</sup>。

### 三 強人消逝與政治改革

由蔣介石在1950年代初期建構完成的黨國體制，並未因他在1975年去世而結束，主要原因不外乎準列寧式政黨的組織體系有其強大的運作慣性，所有的監控系統持續處於開機狀態，所有的文宣體制、思想箝制行動亦頑強而穩定地遵循原本的路線推進。不管繼承權力的蔣經國才具如何，黨機器依然能夠按照其父生前的模式運轉，不受領導人更迭影響。更何況，儘管蔣經國在人格特質及領導風格上與其父有甚多殊異，然而作為政治強人的本色卻並無二致；國民黨在蔣經國接手之後，持續牢固地掌握着整個國家與社會。

唯一難以逆料的變數來自外部國際環境：1971年中華民國被逐出聯合國，接下來的數年間邦交國數量急遽減少，1970年初期尚有約九十個邦交國，到1979年底僅餘二十一國。面對外交處境的急速惡化，1972年5月接任行政院長的蔣經國開始推動大型基礎建設，並積極起用技術官僚以執行務實的經濟政策，同時允許台灣本土菁英出任政府高層官員，用以安撫人口佔八成以上的台灣籍人民。時至今日，蔣經國以經濟建設為主軸的施政風格，依然在台灣擁有相當多的崇拜者，以致大多數台灣人忘記或選擇忽視蔣經國其實與他的父親一樣，都是施行威權統治的獨裁者。



經歷蔣氏父子近四十年的統治，台灣要實現民主化終究必須等待強人消逝。1988年1月13日蔣經國病故，副總統李登輝依據憲法繼任總統，民主化的可能性終於露出曙光。當然，蔣氏政權的落幕僅僅只是民主化的必要條件，而非充分條件。黨機器依然強而有力，足以壟斷1980年代末台灣政治與社會環境中絕大多數的權力。反對黨民主進步黨（民進黨）雖然在1987年解除戒嚴前夕搶先建黨，但其在地方層級的縣市中完全未有執政經驗，更遑論對中央政府有任何決策影響力。民進黨充其量只能在立法院與國民大會兩個國會中擁有極少數席位<sup>⑥</sup>，而大多數的國會成員依然是1949年跟隨蔣介石來台的「老人幫」。國民黨不僅完全控制中央政府和地方政府，其地位甚至在代表立法權和監察權的國會中亦不容挑戰。如果繼任總統大位的李登輝當時打算效法蔣氏父子，維持國民黨在台灣的威權統治，是輕而易舉的事情。

一個非常微妙的歷史轉折關鍵，是蔣經國遺留下來的國民黨主席職位，在國民黨青壯派支持下亦由李登輝取得。蔣經國去世後約莫半年，國民黨召開第十三次全國代表大會，最重要的任務就是由全體黨代表選出新的黨主席。在這半年時間裏，李登輝利用國民黨內原有的派系矛盾，取得黨內改革派的支持，成功阻擋了「宮廷派」（秉承宋美齡意志，拒絕讓李登輝接任黨主席的勢力）和保守勢力奪回黨權的企圖。如此一來，蔣經國去世之後留下的兩項最重要職務——總統與黨主席，均由李登輝繼承。

這一情勢絕對有利於台灣民主化的開展，從李登輝在其後十二年總統任內推動的憲政體制改革來看，如果他沒有國民黨主席這一職務的支撐，顯然無法號令原有的黨國機器配合其意志朝向改革的方向前進。李登輝利用了蔣經國留給他的政權與黨權，全力推動一次又一次的修憲，尤其是1994年的修憲令總統選舉改由全民普選，而非透過國民大會代表進行「間接選舉」。這一「遊戲規則」的改變，讓台灣的政治改革突破原有體制框架與臨界點，迅速而穩定地朝向民主化的方向前進。不論任何黨派、任何立場與任何意識形態，想要取得政權，必須而且只能依靠大多數選民的支持；不僅政治人物的言行、主張、形象必須取得選民的認同，甚至選民本身的思想、學識、判斷能力，也都必須跟隨政治圈的日益複雜與多元化而一起改變。民主政治不僅重新塑造了政客，同時也持續而不間斷地教育着選民。

#### 四 李登輝的政治遺產

台灣歷史研究者必須認真地評價李登輝的政治遺產，尤其是他對台灣民主化的貢獻和在台灣歷史轉折點所起的作用。試想，如果1984年蔣經國在第二任總統任期內，未有挑選李登輝作為副總統人選，台灣的命運會否因之改變？答案是必然的。1983年，當受糖尿病困擾的蔣經國準備挑選副總統人選時，圍繞在他身邊的黨內實力派人物，包括野心勃勃的國防部總政治作戰部

主任王昇、備受推崇的行政院長孫運璿、嫻熟黨務運作的李煥、台籍官員中風頭最健的林洋港，以及宋美齡「夫人派」在黨內的代理人俞國華，在蔣經國部屬中無一不比李登輝資深。何以蔣經國最終放棄其他人選，卻挑中資歷遠遜於上述諸人的李登輝？這件事可能永遠是個不解之謎。但也就因為這個歷史的偶然，李登輝在蔣經國去世後的黨內權力鬥爭中，一再靠着合縱連橫的手腕擊敗各個挑戰者，同時裂解了國民黨原本的權力板塊與意識形態結構，不可不謂奇迹。

最具代表性的一役，無疑是1996年3月的總統大選，這是台灣有史以來第一次總統直選。在解放軍持續超過半年的飛彈發射和軍事演習下，李登輝、連戰依然以54%的得票率，擊敗林洋港搭配郝柏村聯手競選。這次選舉勝利，一方面固然是北京的文攻武嚇讓台灣人民義無反顧地將選票投給現任總統李登輝；另一方面，也可以看到國民黨的黨機器在1990年代中期依然有足夠能力號召超過半數的基層選民，讓代表國民黨參選的李登輝大獲全勝；脫黨競爭的林洋港和郝柏村只得到不足15%的支持度。

1990年代是台灣民主化的第一個十年，在這個階段，國民黨對於民間社會的傳統影響力依然處處可見，未因民主化的發軔而衰減，從1995和1998年兩次立法院選舉得票率有所反映。在這兩次立法院選舉中，國民黨皆得到超過46%的選票，相較之下，代表在野勢力的民進黨得票率始終徘徊在30%左右。事實上，如果把1993年從國民黨分裂出去的新黨得票也計算成傳統的國民黨選票，所謂「泛藍」的泛國民黨勢力其實得到將近60%台灣選民的支持。也就是說，即使在蔣經國去世十年之後，泛藍勢力在台灣社會上的支持度依然高達六成。這個結果顯示，在蔣氏父子經營將近四十年的黨國控制下，泛藍力量在民主化多年之後依然歷久不衰。相較之下，從「黨外」<sup>⑦</sup>異議份子到民進黨，同樣也經營了四十年以上、所謂「泛綠」的反國民黨勢力，支持度仍不到全體國民三分之一。

這樣的一種政治版圖持續延伸到二十一世紀，成為今日台灣的選民結構：泛藍、泛綠各佔三分之一，至於另外三分之一的所謂「中間選民」，事實上是近二十年才逐漸從傳統國民黨陣營中剝離分裂出來。一旦國民黨推派一位能夠獲得中間選民支持的候選人，這些剝離出來不久的中間選民仍舊可能「歸隊」。在2008年3月總統大選中，國民黨派出廣受歡迎的馬英九參選，其得票率達到58.44%，這個數字與1996年李登輝、連戰的得票率差不多。

在1990年代的政治權力結構下，如果1988年李登輝決心效法蔣氏父子的強人統治，或至少維持原有的黨國運作模式，似乎並不困難。然而在歷史的關鍵時刻，李登輝卻選擇了改革的道路，尤其是從1991到1999年的五次修憲，徹底改變了台灣政治的「遊戲規則」，不僅終結了蔣介石帶到台灣的「萬年國會」，讓代表民意的立法委員完全由「台澎金馬」地區人民投票產生；更重要的是，總統一職亦改由直接民選產生。李登輝利用了蔣經國留給他的龐大黨

機器，重新制訂一套足以削弱甚至推翻原有黨國體制的憲政規範。而這一關鍵的歷史轉折，竟然源於1983年蔣經國在挑選接班人上的一念之間。歷史的偶然與機遇，令人匪夷所思。

李登輝在1990年代的台灣扮演了國民黨內部民主改革者的角色，是一個毋庸置疑的事實。但同樣影響深遠的，還包括李登輝在任內對「台灣主體性」的強調，他在這個層面的努力，一方面對原本在台灣社會上即存在的國家認同爭議起了推波助瀾的作用，另一方面亦裂解了黨內對於兩岸政策的不同主張者。影響所及，在二十一世紀之後，李登輝有關「兩國論」（特殊的國與國關係）的主張依舊持續影響着陳水扁提倡的「一邊一國論」和後續論述。

究竟李登輝何時開始醞釀其「兩國論」主張，需要更多方面文獻的考證，不過從1993年初起，行政院呼應部分立委的要求，在行政院內成立「參與聯合國決策小組」，其目標是「以中華民國名義重返聯合國」。這一舉動迫使中國國務院在同年8月31日公布一份名為《台灣問題與中國的統一》的白皮書，重申「台灣是中國不可分割的一部分」、「和平統一，一國兩制」等主張。可以說，從1993年開始，儘管李登輝仍然持續派遣密使前往香港、澳門、珠海等地與江澤民的代表曾慶紅密會，但與此同時，他在政策上亦朝向「兩個對等政治實體」甚至是「特殊的國與國關係」的方向思考。

1994年4月，李登輝接受日本知名作家司馬遼太郎訪問，直稱國民黨政權為「外來政權」<sup>⑥</sup>，事經媒體披露，一度造成全台輿論譁然。然而潘朵拉的盒子既被打開，尤其是被現任國民黨主席兼總統打開，影響力畢竟非同小可。這一舉動對於台灣人民重新思考自己的歷史，尤其是評價國民黨政府在台灣近半個世紀的統治，都是一次「震撼教育」。1945年國民黨政府接管台灣以來，一貫的宣傳口徑是「回歸祖國」，大陸籍、台籍人民都是炎黃子孫。然而在實際相處感受上，雙方始終有文化習慣和思想上的差異，而且大陸籍人士在統治台灣時帶有相當程度的優越感，台籍人士儘管可以透過選舉擔任地方縣市首長，但是中央層級的行政院一直要到1960年代才終於有第一位台籍部長，甚至台灣省主席亦直到1972年才出現第一位台籍省主席；而且一直到1988年蔣經國去世為止，台籍人士從未擔任過國防部長、外交部長、參謀總長、警政署長這類與國家安全高度相關的職位。可以說，在李登輝繼任總統以前，國民黨政府長達四十年的統治事實上是一個由大陸籍人士主宰的政權<sup>⑦</sup>。

李登輝直指國民黨政府是「外來政權」之後，台灣島內有關「主體性」的追求，幾乎與民主化轉型的過程形成相互呼應之勢，這即是上文所說的，台灣人民由於在政治上追求民主權利，進而不得不重新確認和界定主權所及範圍。當然，早在1947年「二二八事件」發生之後，即有台籍人士廖文毅流亡到日本呼籲台灣獨立建國，同時鼓吹台灣民族與台灣歷史的重新書寫。然而在台灣島內，對於蔣介石和國民黨政府帶來的傳統國族論述的挑戰與顛覆，在李登輝主政期間（1988-2000）才顯現出風起雲湧之勢。就這一點來說，李登輝

留給台灣的政治遺產，除了政治上、憲法體制上的民主化，同時還包括了國家認同的顛覆與重新追求。

## 五 民主進步黨的崛起

世界上不存在任何實施一黨制的民主國家，民主化進程中當然需要有反對黨扮演制衡角色。1949年有兩個源自中國大陸的小黨——中國青年黨和中國民主社會黨(民社黨)隨蔣介石撤退到台灣，不過這兩個小黨完全沒有產生任何牽制力量，更遑論挑戰國民黨統治。更甚者，國民黨還以「反共宣傳費」的名目編列政府預算補助這兩個小黨。在1980年代以前的台灣，青年黨和民社黨被譏笑為「政治花瓶」，純粹是蔣氏政權拿來偽裝成民主體制的裝飾和擺設。

1960年《自由中國》雜誌的發行人雷震打算聯合大陸籍和台籍政治人物合組反對黨「中國民主黨」，隨即遭到蔣介石以「為匪宣傳」、「知匪不報」等罪名逮捕，雷震被判刑十年，中國民主黨也因此胎死腹中。直到1970年代新生代的台籍政治人物崛起，在1979年創辦《美麗島》雜誌，反對黨的組建才得以重新展開。《美麗島》雜誌社為了喚醒台灣人民對於政治改革的關注，選擇在1979年12月10日世界人權日於高雄市舉辦街頭遊行，動員遊行在戒嚴時期是被嚴格禁止的活動；這起事件最終導致遊行群眾與包圍的憲兵警察之間出現暴力衝突，蔣經國政府遂以「叛亂罪」在三天後發動大逮捕，雜誌社成員全數落網，最主要成員悉數被判處重刑。

然而，「美麗島事件」(又稱「高雄事件」)的鎮壓卻助長了新一波的反對運動，甚至在數年後催生了民進黨的組建。1980年3月「美麗島軍法大審」的公開審判過程允許媒體得以針對叛亂案件進行鉅細靡遺報導，反而激發起民間普遍的同情及覺醒，在1980、1981、1983和1985年的四次選舉中<sup>⑩</sup>，美麗島被告的家屬(如黃信介弟黃天福、姚嘉文妻周清玉、張俊宏妻許榮淑、林義雄妻方素敏)以及辯護律師(如江鵬堅、張俊雄、陳水扁、謝長廷等)，皆高票當選並踏入政壇，這一群具有「美麗島事件」烙印的黨外政治人物，遂在1986年成為組織民進黨的最初與最重要成員。

民進黨成立至今已屆三十四年，如果將1980年代以來歷次全國性大選的得票數逐一進行分析，從1980至1998年的立委選舉，民進黨及其前身「黨外」的得票率始終在30%上下擺盪，直到2000年總統大選，陳水扁贏得39.3%的選票，該黨在立委選舉中的得票率才從2001年的36.6%緩步上升到2016年的45.08%。然而，在2018年11月的縣市長選舉中，民進黨的得票率又回落到39.16%。嚴格來說，民進黨在台灣社會中的支持度固然大體上呈現穩定增長，但三十多年來大約只增加10%至15%的選票，不僅未能超過全國50%的支持度，而且只要國民黨派出的候選人能夠獲得中間選民的支持(例如2008、



2012年參選總統的馬英九)，國民黨贏得總統及立委選舉的機會依然高於民進黨。

在剛結束的2020年1月總統大選中，國民黨候選人韓國瑜得到38.61%的選票，而代表泛綠陣營參選的蔡英文則獲得57.13%選票的支持，這個現象說明了傳統泛藍支持者「鐵板一塊」的凝聚力依然存在，即使國民黨推派像韓國瑜這麼具爭議性的候選人，依然能夠取得超過550萬票選民的支持。反觀蔡英文雖然囊括817萬張選票，但是民進黨的政黨票只得到481萬張(33.98%)，和國民黨的472萬張(33.36%)幾乎不分軒輊。換句話說，蔡英文的勝選是獲得所謂非藍非綠的中間選民的支持。從這個角度來看，未來十年影響台灣政治版圖的決定因素依然是中間選民的投票意向。這一群人或許沒有十分明顯的政治理念和政黨偏好，但他們大多數選擇經濟利益導向，在社會議題(譬如同性婚姻、勞工運動、核電存廢、人權議題等)上趨於保守。未來不管國民黨或民進黨，只要所推派的總統候選人能夠在經濟發展、社會治安等政策上取得這一群人的信賴，那麼勝選的機會將遠高於不被信任的另一方。

至於台灣的國家定位，嚴格來說並非傳統國民黨陣營關心的議題，甚至是內心強烈抵觸的議題，之所以如此，當然與蔣氏政權近四十年的中國國族教育與政治宣傳有關。民進黨在1990年10月黨員大會上通過的「一〇〇七決議文」以及隔年修訂的黨綱，都強調「台灣主權獨立，不屬於中華人民共和國」，也就是所謂的「台獨黨綱」，對此泛藍陣營和中間選民近三十年來始終抱持排斥態度，這也是歷次選舉中民進黨支持度始終在40%上下徘徊的原因之一。中間選民的疑慮主要是來自「中國因素」：1990年代以降中國經濟快速起飛，他們之中不少受惠或寄望於中國的經濟發展，因此在思考是否支持民進黨候選人時，更在乎會否影響其經濟利益。

2016年民進黨的蔡英文競選總統時，其兩岸政策的主軸改為採取「維持現狀」立場，絕口不提陳水扁執政時期力推的「正名、制憲」政策(更改國號和通過新憲法，這個主張可被視為台灣獨立建國)。蔡英文的這一立場，主要試圖消弭中間選民的疑慮，並獲得美國的支持。從以上有關中間選民的分析可以看出，未來十年藍綠雙方誰較能獲得中間選民的支持，誰就更有機會贏得總統選舉。這個態勢在2030年之後是否依然持續，現在言之過早，但在2030年之前，大抵不會有太過戲劇性的變化，除非未來十年內中國對台灣採取非常極端的軍事手段——這將成為影響台灣政局的最大變數之一。

## 六 轉型正義：未竟之業

歷經三十年的憲政改革和回歸法治，以及言論和媒體輿論的開放，台灣的民主化在制度層面和實際運作上，可說已經來到多元而成熟的程度。唯獨

對於蔣氏政權的歷史清算，仍是一個爭論不休且難解的課題。一方面，蔣氏父子在台灣曾經實施長達四十年的恐怖統治，蔣介石濫捕濫殺的台灣人民數量，在台灣近四百年的歷史上無疑名列前茅；即使日本殖民時代的軍人總督，都難以望其項背。然而另一方面，在今日台北市的核心區域，距離總統府不過數百公尺之遙，仍矗立着一座佔地近二十五公頃的中正紀念堂，為這位台灣歷史上最惡名昭彰的獨裁者歌功頌德。這樣一種悖反現象，我們究竟應該如何理解與面對？

蔣介石對台灣人民的血腥鎮壓，必須從1947年的「二二八事件」講起。儘管「二二八事件」源起於行政長官陳儀的治理無方，然而在一起私菸查緝事件中民眾群起反抗之後，蔣介石竟然派遣超過一個師的兵力登陸基隆，並且授權指揮官進行武力鎮壓，造成至少上萬人的死亡，在台籍人民和國民黨政府之間，築起難以弭平的仇恨。事件後兩年，蔣介石失去了幾乎全部中國領土，敗退台灣。為了防堵共產黨在台灣內部進行顛覆活動，蔣介石動員其所有的特務單位在島內捉捕「匪諜」，並將指揮調度特務機關的權力交由蔣經國負責，開啟了台灣近代史上的白色恐怖時期。在白色恐怖時期遭到槍斃、關押的台籍和大陸籍人士，總數在數萬人以上。這種嚴刑峻法的手段固然有其時代的特殊性，然而蔣氏政權的特務機關因其冷血或昏聩所炮製出來的諸多冤假錯案，以及國民黨政府加重《懲治叛亂條例》有關叛國罪的刑責而冤殺和判刑過當的事例，層出不窮。所有這些國家暴力所犯下的罪惡，在1990年代台灣逐步民主化之後，應該予以追究。

1990年代啟動台灣民主化的推手是李登輝，他手中握有蔣經國留給他的黨國機器，使他在推動民主化的過程中一路披荊斬棘，不受阻礙，但他也因此無法回過頭來，清算由他所駕馭的國民黨。李登輝在總統任內對於「二二八事件」和白色恐怖時期留下來的名言，是希望台灣人民拿出愛心寬恕一切，「向前看，不要向後看」。基於這樣的觀點，其在任內以政府預算成立了「二二八基金會」和「戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償基金會」，符合相關法律規定的受害者，可分別向兩個基金會申請金額補償。二十年來，共有上萬名受害者或受害者家屬申請補償，獲得一點點聊勝於無的金錢撫慰。不過，領取微薄金錢補助之後鬱鬱而終的受難者，以及那些早已埋骨於荒煙蔓草之中的犧牲者，相對於犯下不可饒恕罪行的獨裁者銅像依然高坐於廟堂之上，這樣的情境落差，難道是民主化之後的台灣所認定的公平和正義？繼續神色自若進出於紀念堂周遭的市民，為何不曾駐足反思這些矛盾及謬誤？民主化之後的台灣人民，是否在相當程度患了集體的「歷史失憶症」(historical amnesia)，完全未意識到應該追究歷史上曾經犯下暴行的執政者責任？

除了1990年代的李登輝以及其所屬的國民黨，在二十一世紀依然主張「向前看」的台灣政治人物中，無疑以外號「柯P」的現任台北市長柯文哲最具代表性。他拒絕拆除台北市內的蔣介石銅像，理由是允許銅像繼續存在「並非精神

上的屈服，而是我們終於可以超越歷史，作自己的主人！」這個理由聽起來其實一點也不「超越」，反而有些魯迅筆下阿Q式的精神勝利：反正柯文哲已經是台北市長，他不需要關心那些半個多世紀以前倒在蔣介石槍口下的冤魂，是否曾被賦予機會「作自己的主人」。

而更嚴重的問題在於：據民意調查顯示，有68%的台北市民贊同柯文哲的說法。從這個現象看來，追求歷史的公平正義，確實不是大多數的台灣人民關心的課題。這一現象其實也印證了前述所談：台灣的政治版圖除了各佔三分之一的泛藍和泛綠之外，另有三分之一的所謂中間選民。這批中間選民在台灣三十年的民主化過程中主要從傳統的國民黨陣營剝離出來，在政治觀和社會議題上仍然繼承了保守而功利的見解，寧可繼續患上「歷史失憶症」，也不願意傷腦筋考慮拆掉及移除象徵蔣介石威權統治的銅像和紀念堂。對他們來說，這種事情費力花錢，而且沒有經濟效益。

許多中間選民在2016年總統大選中投票給蔡英文，原因並非支持蔡英文關於追求轉型正義的政見，而是因為馬英九在八年執政期間經濟環境並未改善，曾經信誓旦旦的政見「六三三」（經濟成長率每年6%，平均國民所得[per capita income]超過3萬美元，失業率低於3%）最後成為一場騙局和笑話。在蔡英文執政之後，為了強制勞工依法休假而推出的「一例一休」政策、刪減軍公教退休年金、連年提高勞工的法定時薪等幾項改革政策，一定程度損害了中間選民的利益或便利性，於是導致2018年11月的縣市長選舉中民進黨大敗，一口氣失去七個縣市的執政權，包括已經執政長達二十年的高雄市。但是到了2020年1月總統大選，國民黨候選人韓國瑜在對美政策、大陸政策，以及對香港「反送中」（反對《逃犯條例》修訂）運動的立場，備受中間選民質疑，於是他們的選票像「鐘擺」一樣反彈回來，令蔡英文收割了勝利的果實。簡單講，台灣的中間選民從未因為關心轉型正義而投票給民進黨，未來轉型正義工作的推動，依然必須仰賴泛綠選民的堅定支持。

轉型正義的政見最早見諸於陳水扁執政時期（2000-2008），然而在陳水扁八年總統任內，立法院多數席次始終由國民黨掌握，在「朝小野大」的情勢下，民進黨無法推動任何有關轉型正義特別法的立法<sup>①</sup>。陳水扁在其任期最後一年甚至打算以行政命令形式將中正紀念堂改名為「台灣民主紀念館」，然而在馬英九2008年執政之後，一切又恢復原狀；陳水扁政府唯一達成的，只有將原本巨大牌樓上高懸的「大中至正」四個字，改成了「自由廣場」。馬英九政府沒有改回「大中至正」，或許他覺得讓中正紀念堂前的廣場享有「自由廣場」的美名，並不違逆他對於蔣介石的尊崇和敬意<sup>②</sup>。

朝野情勢最終在2016年1月的總統和立委選舉出現戲劇性轉變。這次選舉中蔡英文一舉囊括了56.12%的選票，而對轉型正義立法至關緊要的立委選舉中，民進黨一舉從上一屆的40席躍升到68席，首次在立法院掌握過半數席次（立委席次為113席）。因此，攸關轉型正義的兩項法律：《政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例》及《促進轉型正義條例》得以分別在2016年7月和

2017年12月三讀通過；行政院隨即根據這兩項法律成立了「不當黨產處理委員會」（黨產會）和「促進轉型正義委員會」（促轉會），專責調查並追討威權時期特定政黨不當取得之財產，以及有關轉型正義的任務規劃。

所謂「不當黨產」，需追溯至二戰結束後國民黨政府接收台灣，藉着執政黨的權力大肆侵佔國有財產；1949年隨中央政府來台後，為安頓其組織部門並有效控制台灣社會，更是對國有財產甚至人民財產巧取豪奪，包括強迫進出口商繳納「勞軍捐」<sup>③</sup>，以及強佔或低價收買國有土地和房產。黨產會成立三年多以來，經行政處分認定的國民黨附隨組織，包括原屬該黨的黨營企業如中央投資公司、欣裕台公司、中央電影公司、中國廣播公司等，以及民間社團如中國青年救國團及中華民國婦女聯合會等。至於已作出處分、需要追徵的不當黨產，總金額達688億元新台幣（約等於22億美元）。不過，所有被認定為附隨組織的國民黨黨營企業或機構，皆向黨產會興訟，在行政法院作出最後判決之前，這筆龐大財產是否能夠收歸國有，仍在未定之天。

至於促轉會，其在2018年5月成立不久，便發生所謂「東廠事件」，源於該會副主任委員張天欽8月下旬在內部會議中，揚言要介入即將到來的縣市長選舉，藉由攻擊新北市國民黨籍參選人侯友宜為轉型正義之「除垢對象」，令其無法當選。張天欽當時在會場上說：「侯友宜是轉型正義最惡劣的例子，沒操作很可惜」，「我們〔促轉會〕本來是南廠，現在變西廠，後來升格變東廠」。這一番發言經由媒體披露之後，張天欽隨即辭職下台，稍後促轉會主委黃煌雄也承責請辭下台，促轉會的聲望一落千丈。在之後的一年多時間裏，該機關未再有積極作為，主要進行政治檔案調查，以及為大批白色恐怖受難者平反有罪之判決。

## 七 結語：民主的試煉和考驗

對於曾經經歷1989年北京「天安門事件」和1990年代初期蘇聯、東歐共產集團瓦解的人來說，1990年代的地球仿如舉辦民主革命的嘉年華，東歐和亞洲多個國家一夕之間脫離獨裁統治，全心擁抱民主政體。近三十年時間過去了，歡呼民主勝利的激情已逐漸冷卻，剩下的是民主政體必須面對的諸多挑戰，包括選舉過程中紛擾的言辭攻訐、黨同伐異，泛濫的民粹主義思緒，以及耗費大量金錢的選舉活動所伴隨的政商勾結、貪污腐敗。當然，在極權主義或威權政體中這類現象可能更不堪聞問，然而由於民主社會的資訊往往公開而透明，選民必須連日接受這類真假難辨的指控疲勞轟炸，理性和感性經常處於難以負荷的狀態；這和獨裁體制下只能擁有耳根清淨的「權利」是兩種完全不同的「自由」。簡言之，民主政治更加仰賴理性的人民和理性的社會，這對於十九世紀末甚至二十世紀後才開始接觸何謂近代歐洲理性的亞洲人民來說，是一段十分艱辛的學習過程。



正如本文一開始談到，台灣人民從戰後到解除戒嚴前從未實質經歷過任何民主政治的薰陶或訓練，何以在1970年代後期突然湧現一波衝決網羅的民主運動，即使遭到鎮壓亦無所畏懼，再接再厲，最終於1980年代迫使蔣經國解除戒嚴，並由其繼任者李登輝開展民主改革？這個問題顯然不會有唯一的答案。人民知識教育程度普遍提高、中產階級興起、台灣經濟在1970年代起飛、長期地方政府選舉的經驗累積，甚至美國文化的影響等等，都可能起到一定的作用。但是有一件事是可以確定的：在實踐民主化的三十年裏，台灣沒有因為政黨競爭或政黨輪替而發生軍事政變，這在二十世紀諸多失敗的民主經驗中相當難能可貴。2000年3月民進黨第一次贏得總統大選，新任總統陳水扁非常擔心軍方譁變，於是任命曾擔任國防部長的空軍將領唐飛出任行政院長，目的即在穩定軍心。2004年總統大選前一天突然發生「三一九槍擊案」，陳水扁在選舉活動中遇刺，幸好只是皮肉傷，然而該事件再一次曝露了新生民主國家可能面臨的風險。

幸運的是，台灣的民主政治繼續往前順利推進，2008、2016年分別出現政黨輪替，過去三十年間，國民黨執政了十八年，民進黨執政了十二年，台灣人民逐漸習慣了不同黨派的政治領袖擔任總統，只要政策失敗或操守不佳，任期一到便可以用選票要求該黨及其領袖下台。這是一個進步的社會所應該擁有的制度理性，台灣人民雖然在四百年的島嶼歷史上從未操作過這麼複雜的技巧(know-how)，但一嘗試便能夠上手，而且漸成規模。

在本文撰寫期間，台灣正處於第十五任總統及第十屆立委選舉的倒數階段。這次選舉由於受到美中貿易戰、香港「反送中」運動等國際重大事件影響，加上國民黨經歷十分戲劇化的初選過程，最後推派出韓國瑜這位非典型的政治人物參選，使得台灣的政治環境在一年多以來，始終處於紛擾而亢奮的氛圍中。最終結果證明，2020年1月的選舉再度顯示台灣人民如何以其智慧，尤其是理性，來決定其未來，同時也包括台灣的前途。

回到亨廷頓出版於1990年代的名著《第三波》，他在書中統計自十八世紀以來全世界有多少國家經歷第一波、第二波民主化浪潮，然後出現退潮，最後搭上第三波潮流回歸民主。事實上只有極少數國家，例如英國、美國，能夠在兩百多年的歷程中，始終堅持民主體制而不墜。台灣是全球第三波民主化的楷模之一，二十年來經歷了三次政黨輪替，依他國經驗，政治體制應該漸趨成熟穩定。然而在這一次總統大選過程中，依然看得見民粹主義高漲、威權主義陰魂不散、外國勢力介入，假新聞、假信息鋪天蓋地，惡意手段層出不窮。從威權統治走向民主化的台灣，顯然不會在幾次和平政黨輪替之後，便輕易獲賜最好結局，皆大歡喜。民主政治永遠必須面對試煉與考驗，才能贏得下一個世代的幸福與安定。不止台灣如此，十九世紀的美國、法國，二十世紀的德國、日本，都曾經面對不同的試煉，成敗互見。祝願台灣能擁有順遂的民主之路，不需重蹈覆轍。天佑台灣。

## 註釋

- ① 即使 1732 年以前在今日台中、彰化一帶存在所謂「大肚王國」，但只是原住民部落之間鬆散的合作聯盟，很難認定為具有嚴格意義的制度性國家。
- ② 蔣介石成為終身總統的法律程序與被「時空膠囊」封存起來的「萬年國會」不同。「萬年國會」主要係透過大法官會議釋憲，確定中華民國政府在返回原選區舉行第二屆國會議員改選以前，第一屆議員繼續行使其職權；至於蔣介石的終身總統職位，係透過修改憲法（以通過《動員戡亂時期臨時條款》成為憲法附屬條款，作為實質修憲手段），違背了原憲法中在職總統只能連選連任一次的規定。
- ③ 1923 年 10 月 6 日，「第三國際」代表鮑羅廷（Mikhail Borodin）抵達廣州，擔任孫中山改造國民黨的政治顧問。10 月 16 日，孫中山在黨務會議中指出：「今後欲以黨治國，當效法俄人。」
- ④ 希特勒在納粹德國被尊為元首（Führer）。國民黨內以蔣介石為效忠對象的小團體「力行社」，自 1932 年 3 月成立開始便以「領袖」稱呼蔣介石。
- ⑤ 蔣介石在擬訂黨務改造方案過程中，強力主張國民黨必須是一個「革命政黨」，而不能純粹為「民主政黨」。參見蔣介石：《蔣介石日記》，1949 年 7 月 8 日，美國斯坦福大學胡佛研究所。十天後由國民黨中央常務委員會通過的改造案中，折衷改為「本黨為革命民主政黨」，革命本質顯然高於民主成份。
- ⑥ 自 1967 年起，國民黨政府以台灣地區人口增加為由，在立法院和國民大會中增加若干名額，由「台澎金馬」地區選出，這些額外增加的國會名額，成為在野人士躋身中央政府的唯一途徑。
- ⑦ 在蔣氏父子執政的三十八年時間裏，由於台灣沒有真正的反對黨，因此所有非國民黨的政治人物，基本上都被泛稱為「黨外」人物。
- ⑧ 司馬遼太郎：《街道をゆく 四十 台灣紀行》（東京：朝日新聞社，1994），頁 495。
- ⑨ 研究台灣當代史的澳洲學者家博（J. Bruce Jacobs）根據這個理由，直接認為國民黨政府和日本帝國統治台灣一樣，都是屬於殖民政權。參見 J. Bruce Jacobs, *Democratizing Taiwan* (Leiden: Brill, 2012)。
- ⑩ 1980 和 1983 年是增額立法委員選舉，1981 和 1985 年則是各縣市行政首長和議員的選舉。
- ⑪ 欲追究中華民國政府或特定政黨在歷史上的罪責、因時效已過無法追訴，或者並無相關法律規範，均必須制訂特別法加以推動。
- ⑫ 馬英九從來不吝於公開表達他對蔣介石的尊崇。2003 年 4 月，他以台北市長身份主持在陽明山的一場典禮儀式時，公開讚揚蔣介石是「台灣民主的推手」。參見〈馬：蔣中正 台灣民主推手〉，《中國時報》，2003 年 4 月 6 日，第 18 版。他也經常在每年 4 月 5 日蔣介石忌日前往慈湖陵寢悼念。
- ⑬ 所謂「勞軍捐」，是指凡欲結匯 1 美元必須多付 0.5 元新台幣，強迫捐款給國民黨附隨組織「中華婦女反共抗俄聯合會」（婦聯會，1996 年改稱「中華民國婦女聯合會」），婦聯會的主任委員即蔣介石妻子宋美齡。據黨產會的統計，從 1955 年開始徵收勞軍捐，至 1989 年停徵，婦聯會一共藉勞軍捐取得 240 億元新台幣的現金，這個金額只是三十多年收取金額的統計，並未計算銀行存款所生利息以及通貨膨脹系數。