台灣威權政治的傘狀結構

●胡　佛

近幾年來，台灣政局動盪激烈，引起海內外關心政治變遷與民主化人士注目。但台灣在解除戒嚴，開放黨禁、報禁及強人總統蔣經國逝世後，不少人看到政治與社會上所呈現的種種衝突，像反對黨的示威遊行、執政黨內部所謂主流派與非主流派的奪權、議會內反對黨與執政黨議員的扭打，以及各種社會團體的抗爭等，常無法了解台灣政治變遷的性質與走向，而感到困惑。執政的國民黨在遷台後四十多年所建立及運用的是所謂的威權體制(authoritarian regime)，這個體制的鞏固、鬆動及轉型，皆牽涉到非常複雜的因素，我們在觀察時覺得困惑，確實難免。我在這一篇短文中，當然無法作詳盡的討論，但望在觀念上試作某種程度的釐清，能稍減在觀察及分析上的一些困擾。

政治的核心：權力

我們要視察台灣的政治變遷，必得先了解台灣的威權體制。對威權體制的探討，學者間雖有種種的看法，我則着重這個體制的政治結構。一般說來，政治的核心概念是權力，所以政治結構不外是一套政治的權力關係與規範。這在威權體制則是由統治者掌握最高的權力，然後經由政黨的認識，層層節制而下，控制三種社會的結構，那就是：(一)統治社會(ruling society)的結構，(二)政治社會(political society)的結構，(三)民間社會(civil society)的結構。這樣的威權體制當然是立體的，而非平面的；在動態上，就像一把傘：統治者是傘的機紐，而在政黨的主軸上，撐起控制統治社會、政治社會及民間社會的三支傘柄，將威權體制的傘張開。我稱這種威權體制的動態結構為現代威權政治的傘狀理論(The umbrella theory of modern authoritarianism)。根據這一傘狀

台灣的威權體制就像一把傘：統治者是傘的機紐，而在政黨的主軸上，撐起控制統治社會、政治社會及民間社會的三支傘柄，將威權體制的傘張開。

理論，如統治者、政黨組織，以及控制三種社會的結構，任一在權力的掌握及節制上產生了問題，威權政治的傘就會出現破損或鬆脫的危機。當然，如對權力的掌握及節制不產生問題，民眾的政治及社會生活在威權體制的大傘籠罩之下，就會受到全面壓制，自由與民主未免成為奢望。

台灣的威權體制

前面提到，執政的國民黨在遷台後的四十年來，建立了威權體制，但這一威權體制的結構究竟是怎麼樣的呢？我們前述的傘狀理論實際就是從台灣的體制觀察而得。現可簡要地分成數點，作一解析：

四十多年來，統治者建立以家族為核心的統治集團，形成一種高度封閉的特權階層或社會。

(一) 四十多年來，居於威權體制樞紐地位的統治者是兩位蔣總統(蔣中正及蔣經國)，他們父子相續，建立以家族為核心的統治集團，形成一種高度封閉的特權階層或社會。蔣中正總統原具有歷史上的地位與聲望(主要來自北伐、抗日與剿共等)，來台後則強調孫中山先生的意識形態：以三民主義建國、復國，另建立了一套自己的觀念與價值結構(主要為反共抗俄，反攻大陸等民族倫理與施政方針)。他運用他的地位、聲望及反共建國的理念，使自己成為國民黨內不爭的領袖。蔣經國則在他的父親多年刻意培養下，掌握實權，控制統治集團，而能順利地繼承為黨內的不爭領袖。三年前(1988年)蔣經國去世，他的總統及黨主席職位則由他所選擇的李登輝副總統繼承。李登輝是台灣歷史上，特別是近百年在日本殖民統治及蔣氏威權統治後的第一位台省籍總統，所以特別受到台灣籍政治人士，無論國民黨或非國民黨的愛戴，而產生所謂的李登輝情結。這一情結所帶來的政治支持，是否會促使李總統成為黨內不爭的領

圖 台灣在解除戒嚴，開放黨禁、報禁及強人總統蔣經國逝世後，政治與社會上的種種衝突，常令人無法了解台灣政治變遷的性質與走向，而感到困惑。

袖？當總統自身的價值觀念又為何？這些皆待進一步的觀察，但現在可以得而言的是：兩代蔣總統的過世，無疑地，使得所建立的威權體制呈現鬆動。

（二） 蔣氏兩代自國民黨遷台後，即先進行所謂的黨的改造，一方面將黨的結構定位在革命民主政黨，發展嚴密的層級組織，一方面則加強黨員的訓練，使信仰黨的理念，服膺領袖的意旨，以貫徹黨的威權領導及監督的作用。這種一黨威權主義(one party authoritarianism)的建立，黨即成為威權體制的主軸，無論統治社會、政治社會與民間社會的結構，皆可置於黨的領導及控制之下，而有關的從業人員則成為同志皆必須服從組織，尊重黨紀。四十多年來，國民黨所建立的一黨威權主義的結構，並未有實質上的改變，縱在兩位蔣總統過世後，也仍然維持。1987年10月戒嚴解除，黨禁正式開放，反對黨在議會及民間的活動日趨活躍，對執政黨的威權控制確實構成相當的挑戰，但在結構上，執政黨仍維持議會外威權政黨的嚴密組織。將來執政黨在議會內的黨團組織，是否會挾民意，要求自主？我們在目前已可看到某些迹象，如立法院內分成了好幾個派系，爭取主導權，但還未發展到動搖整體威權結構的地步。

1987年10月戒嚴解除，黨禁正式開放，但在結構上，執政黨仍維持議會外威權政黨的嚴密組織。

（三） 在執政黨威權結構的主軸上，最受控制的則是統治社會內軍隊的組織，由此造成所謂的威權軍國主義(authoritarian militarism)。至於政府的各部門，包括各級文官，則被視為一個整體的官僚結構，而加以相當的控制，由此造成所謂的威權官僚主義(authoritarian bureaucratism)。前面曾指出，在戒嚴解除後，議會的議員有追求自主的迹象，這就是要擺脱威權統治主義的色彩，在另一方面，也有少數司法界人士曾公開要求獨立行使職權，攻擊威權主義的控制。這些發展雖還不能顯示出整體威權結構已瀕臨危機，但多少已透露出一些鬆動的信息。

（四） 執政黨的威權統治，對民間的社會來說，一方面運用政府的官僚組織(包括憲、警、情治單位等)，直接管制民衆的各種活動，造成所謂的白色恐怖。一方面則將所有的產業、職業等團體，置於黨的直接或間接的控制之下，而形成所謂的威權統合主義(authoritarian corporatism)的結構。透過這種威權統合結構，各種商會、農會、工會及職業團體雖可組織，但皆缺乏充分的自主，且受到種種的限制(如在每一地區只能成立一個等)。台灣在解除戒嚴後，黨禁與報禁也隨之開放，民衆在言論、出版、通信、著作及身體活動等自由方面，確實較前獲得改善，白色恐怖似已逐漸為人淡忘，但威權的統合主義與結構卻仍然存續，儘管受到民間日增的自主性團體的挑戰與衝擊，在本屆立法委員的選舉，工人團體曾選出二位反對黨的民進黨籍立委，由此可見執政黨對工會的掌握，確已顯得鬆動，整體的威權統合結構當然也連帶地受到影響。

白色恐怖似已逐漸為人淡忘，但威權的統合主義與結構卻仍然存續，儘管受到民間日增的自主性團體的挑戰與衝擊。

（五） 執政黨在民間社會建立統合主義的威權結構，在政治社會則發展所謂的依恃主義的威權結構(authoritarian clientalism)，也就是透過對各地區經濟活動的管制與特許，如金融保險業、汽車客運運輸業等等，嘉惠地方領袖所組

成的派系，使能歸附，以博取在選舉及各種政治活動中的支持。作為一個外來的政權，執政黨與政府在遷台後，不能不以三民主義的建設作號召，並以地方選舉的舉辦，爭取本身的正當性及台省民眾的向心。為了控制選舉的進行，不使威脅及妨害到威權統治的運作，執政黨一面由政府宣佈戒嚴，實施黨禁，一面則運用依恃主義，結合地方派系，發展政治社會的威權結構，加以策劃及掌握。這樣的設計實際使選舉成為有選無擇(election without choice)，淪為一黨威權統治的工具。但值得我們注意的是：選舉本身具有一種特殊的機能(mechanism)，即選舉不斷地進行，參與角逐者會愈來愈多而競爭激烈，選民也會愈來愈要求選舉的公正與自由。這種機能終於逼使執政黨不能不逐步放鬆控制，黨外人士的出現，以及在1986年突破戒嚴時期的黨禁，組織反對黨，實皆與此有關。目前執政黨雖仍運用依恃主義的威權結構，以操縱政治社會的選舉與其他政治活動，但已無法壟斷。政治社會的鬆動，已甚為明顯。

傘狀的整體威權結構

在傘狀的整體威權結構中，選舉的機能不僅促動了政治社會威權結構的鬆動，並由此進而帶動了民間社會威權結構的鬆動。

我們在上面對台灣的威權體制在性質及變遷上作了一些簡要的分析後，大致可以看出：在傘狀的整體威權結構中，選舉的機能是主要的動源，不僅促動了政治社會威權結構的鬆動，並由此進而帶動了民間社會威權結構的鬆動。前者相等地導致了民眾享有較多的自主，而後者則相對地導致了民眾享有較多的自由。合起來可說是一種民主化與自由化的發展。這一發展當然會影響到議會的威權結構，而在某個程度上鬆動了統治社會的掌權。不過，我們也要強調：

圖　繼承蔣氏兩代強人的執政黨主席李登輝，最近雖強調民主的價值，主張回歸憲法，主導修憲。但實際上，在修憲條款中又保留蔣氏兩代過去所享有的特權。這些作法，究竟是一種手段，還是要續作強人的統治者？

軍隊及官僚的威權結構，在統治社會中，則仍甚牢固，發揮了相當的支持力量。上述的政治、民間及統治社會的三種威權結構，根據我們的傘狀理論，是以政黨威權結構為主軸的傘柄，此三種傘柄的變形，對主軸定然造成某種影響，但在另一面，政黨威權主軸的能否支撐全局，最後還得取決於身為樞紐的統治者。繼承蔣氏兩代強人的執政黨主席李登輝，最近雖強調民主的價值，主張回歸憲法，主導修憲。但實際上，在修憲條款中又保留蔣氏兩代過去所享有的特權。在實際的政治上，復爭取不爭的領袖地位，並控制威權政黨的結構。李總統的這些作法，究竟是一種手段，用來排除障礙，實施民主改革，還是要續作強人的統治者，現姑且不論，但在我們看來，他最多也只能維持目前的現狀：運用已不如前堅實的政黨威權主軸，撐起在不同程度上已折損或變形的統治、政治及民間社會的威權傘柄，張開一把不能全開的威權體制之傘，容忍民主化、自由化及分權化風雨的吹襲。

像這樣的一把傘究竟能撐持多久呢？是否只是一過渡的形態呢？這很難說，一切要看內外環境的推移。如內部省籍的衝突加劇，外部因獨統之爭，引發中共的敵對行動，憲政的規範就不易受到尊重，自由民主乃跟着無法落實，威權體制的傘，縱然是破損的，也就丟不掉了。

何去何從？

現不談環境的推移，如台灣要續往民主化的方向發展，怎樣才能成功呢？我舉出數點以作本文之結：

（一） 放棄在議會之外的威權政黨組織，而以議會內的政黨組織取代，也就是轉化為內在政黨，使黨的結構與民意相接。

（二） 在統治社會，取消威權的軍國主義與官僚主義，使軍隊國家化，文官中立化。另要着重決策機構的分權制衡，特別建立司法體制的獨立。

（三） 在政治社會，打破對經濟活動的管制與壟斷(唯一的獨佔或少數的寡佔)，取消依恃主義的威權結構。在另一面，要積極培養自治及參與的社區意識，將民主扎根在基層的地方自治。

（四） 在民間社會，加強實施憲法對人權的保障，取消威權的統合主義，促進社會的流動與多元化。

（五） 在整體國家，建立國家認同及憲政結構的共識，揚棄省籍衝突及獨統之爭。

胡佛 國立台灣大學政治系教授。著、編甚豐，主要有《長成的民主》、《信心危機：1985年台灣政治批判》。