

從政黨輪替的現象談未來的政治發展

趙嘉裕^{*}

摘 要

台灣在公元兩千年的總統大選後，歷經有史以來首次的政黨輪替，此次的政黨輪替被喻為第三波民主化的重要成就之一，也是新興民主國家政治的典範。首次的政黨輪替，對於台灣的政治發展而言，是具深遠意義的政治變遷。由於台灣的民主化經驗，是在不同於西方國家環境背景下所進行，有關政治運作的實際現象與其結果，將成為觀察台灣未來政治發展重要的課題。

關鍵詞：政黨輪替、政治發展

^{*}中國文化大學中山學術研究所博士候選人，中國海事商業專科學校兼任講師

A Discussion about Future Political Development -from a Viewpoint of Political Power Transfer

Chao, Chia -Yu

Abstract

Taiwan underwent the first transfer of presidential power to an opposition party in the ROC's history on Taiwan thorough the presidential election in the year of 2000, which marked one of the critical achievements in the third wave of democracy, and also became an example to emerging democratic countries. This first transfer of political power from a ruling party to an opposition party symbolizes a significant change in Taiwan's political evolution. As Taiwan's democracy is developed with a background vastly different from the West, genuine phenomena and results associated with political operation are viewed as essential issues for future political development in Taiwan.

Keywords: transfer of political power, political development

從政黨輪替的現象談未來的政治發展

趙嘉裕

壹、前言

台灣在公元兩千年的總統大選後，歷經有史以來首次的政黨輪替，此次的政黨輪替被喻為第三波民主化的重要成就之一，也是新興民主國家政治的典範。台灣的民主是否至此鞏固或是必須再經過另一次和平的政權轉移，在比較政治學界，國民對國家認同的共識程度(consensus on national identity or national unit)被認為是一個威權國家轉型及民主政治更進一步鞏固的先決條件。過去幾十年來，台灣不管在菁英政治或群眾政治的層次，統獨議題一直是關鍵的影響要素。而群眾的統獨態度相當程度侷限於政治菁英的選擇，其逐漸趨向一致或走向分歧將影響台灣民主的鞏固與穩定。首次出現黨輪替後，中華民國就進入了一段艱辛的階段，使國家的政治、經濟、社會發展全面衰退，過去三年多的時間等於是在空轉。

台灣首次的政黨輪替，對於台灣的政治發展而言，是具深遠意義的政治變遷。也是台灣民主化過程的經驗，故政黨輪替後迄今，有關政治運作的實際現象與其結果，仍是觀察台灣未來政治發展最重要之議題。因此政黨輪替的現象代表的是民主深化必經的過程，同時也是責任政治的呈現，政黨輪替不只是那一個政黨上台，或是那一個政黨下台的問題，更深一層的意義，是經過政黨輪替機制，建立一個具有公信力和執行力的政府，恢復社會的生命力和活力，讓臺灣在對外評比上擁有國家競爭力，這是政黨輪替最重要的意義。

貳、政黨輪替與政治發展

一、政黨輪替的意義

政黨輪替的意義，係指在內閣制國家中，於決定政權歸屬的國會選舉後，由兩個最主要的政黨交替取得執政權，形成了穩定的兩黨制之政黨體制(political system)，因此在這兩黨制的政黨體系下，產生一黨在朝而另一黨在野的現象。相較於也是兩黨制的美國政黨體系而言，是由主要的兩大黨才有機會在總統與國會

議員的選舉中，分別獲勝或是得到過半數之多數地位，而同為屬於兩黨制的政黨體系。但嚴格而言，所謂政黨輪替與交替執政是同一意義，在三權分之立憲政體制下，一項政策的獲得實現，勢必是由國會與總統共同決策的結果，而總統與國會多數又不必然屬相同政黨，因而並不容易區分執政黨和在野黨。

一般將行政權視為執政，不考慮國會掌有使政策合法化為法律，而在實際上為政策決定者或政策決定之法定參與者的角色，英國的國會多數黨因同時取得組成內閣之權而為執政黨自無疑義。就美國情形來說，則係在總統大選中獲勝的政黨，即使該黨在國會中為少數黨，亦不影響稱其為執政黨。在界定執政黨的概念下，則是以行政權歸屬於何黨為執政黨概念的基準，因而政黨輪替及交替執政自亦是以行政權在每次和平地選舉後，經常只有兩個主要政黨始有取得該權力之機會的情形。我國憲政實際運作上，長期以來傾向總統制，是將行政權之擁有，視為在野黨或執政黨，故概念之釐清，有助於探討政黨輪替後所產生的政治變遷。

二、政治發展的意義

第二次世界大戰以後，歐美列強在亞、非兩洲的殖民地紛紛獨立。這些新興國家與若干原本獨立而處境相似的國家，大多數在拉丁美洲被統稱為第三世界國家¹，又稱開發中國家。這些國家有許多共同的特徵，經濟上它們都以農、漁、牧業為主要生產結構，除少數國家具有少數輕工業與消費品工業外，都缺乏工業，因此，國民生產毛額偏低，大多數國家都相當貧困²。政治上儘管它們大多標榜民主政體，但除少數外，第三世界國家都是獨裁國家，尤以軍人獨裁最為普遍。

第三世界國家都有共同的難題，也有克服這些困難的共同願望，它們都期望在合理的時間內，改善其經濟結構，提高生產力以改善人民的生活，獲得政局的穩定，並建立現代化的政治制度，使社會的尖銳分歧與對立得以消弭。換言之，它們是追求多層面的發展。自一九六〇年代以來，發展在第三世界已成為一個流行的口號與術語，它也激起了熱烈的希望與深沉的失望。由於第三世界佔全球國家的三分之二，其總人口幾達四分之三，倘若不能發展人民的生活且不能改善，
從政黨輪替的現象談未來的政治發展 5

¹ Irving L. Horowitz, *Three Worlds of Development: The Theory and Practice of International Stratification*, (New York: Oxford University Press, 1966), PP.3-38

² Ankie M.M. Hoogvelt, *The Third World in Global Development* (London: Macmillan, 1982), PP.17-21

則不僅一個合於正義與人道的國際社會無法存在，而且世局的動盪不寧可能加劇，因此，已開發國家協助第三世界，不僅是人道義務，也是維護本身利益所必須的手段。

已開發國家的政治與社會領導人士對此點是有共識的，英、美、法等國都制訂了協助第三世界的計劃與政策，聯合國也以發展年代（Development Decade）為名，展開有計劃、有步驟的援助工作。第三世界的發展，在已開發國家的協助與本身的努力下，的確有若干成就。但是，除了少數國家，目前大多數國家仍未脫離貧困，其生產結構也未曾大幅改變，在不少國家，政治情勢非但沒有進步，甚至有惡化之跡象，其社會衝突與對立也並未消滅。八○年代後由於已發展國家本身的財經困難，它們對援助第三世界熱誠減退，發展的實務已面臨瓶頸，發展也遭到嚴峻的挑戰，無論在理論與研究方法，以及其累積的知識成果上，學者們都認為必須檢討與重估。

發展概念隱含了向某一目的演進的意涵，係受人類思想目的論的影響也相當大。不過發展所指之目的不是固定的，乃是指某種人類可期望達到的狀態而言。因此，發展之過程是可以無限延伸的，世界上任何社會都有繼續發展之空間，雖然有些社會之發展程度已可被看作已發展社會。社會變遷循單線演進的思維架構侷限了我們對發展的認知，認為目前已開發國家之現狀即為第三世界國家之未來，也即第三世界國家的發展必然以已開發的西方國家為模型。發展的概念與現代化概念具有密切的關係，若干研究西方國家自十六世紀以來的改變如工業化、都市化、世俗化等事物的學者，把這些改變後的社會稱為現代化社會，以分別於未作改變的傳統社會，而把包括這些改變的整個過程稱為現代化。政治發展概念，學者曾提出相當分歧的種種界說，白魯洵（Lucian Pye）曾分析一九六○年代中葉以前學者們著作中出現的十種主要界說。大體而言，這些界說顯示學者們心目中這一概念含有以下的意涵，建立民族國家，實行民主政治，確定法治與有效率的行政官僚體制，獲致政治穩定與秩序；完成政治動員以達強國富民，經濟發展提供政治條件，實踐西方是政治等。白氏認為這十個界說還不能窮盡研究著作中學者們對政治發展的看法。這些形形色色的界說，都觸及政治發展的一個層面，而不能窮其底蘊。

政治發展的研究，大約自一九六○年代，若從研究途徑(research approach)來

看，大致上可分為三種類型來進行³。第一種是受到帕深思(Talcott Parsons)所提倡之結構功能派的影響為最大，同時也有受到伊斯頓(David Easton)之系統論的影響成分在內。而受結構功能論與系統論影響之政治發展研究，大多認為政治發展應從開發中社會受外在環境，尤其是西方世界之衝擊而引發內在危機與救亡圖存下，所做的種種努力與調適來剖析與了解。由於政治系統必需處理嶄新的事務，亦即履行嶄新的功能，它必須改變以期具有此種能力，故此種改變遂成為政治發展的內涵。第二種則是受到現代化理論的影響，試圖把政治發展看作現代化的一個層面，與其他諸如都市化與工業化等層面是相互聯結的，而認為探討政治發展就是探討現代化社會中政治的變遷。第三種是以比較歷史學的研究法來研究政治發展，通常此種研究較不重視理論，而是以嚴謹的蒐集與剖析不同的發展中社會之資料來加以比較。

學者白魯洵對於政治發展的概念，曾分析了一九六〇年代中葉以前們著作中出現的十種定義，這些界說也顯示了學者們心目中對政治發展此一概念的意涵，大體上為：建立民族國家、實行民主政治、確定法治與有效率的行政官僚體制、獲致政治穩定與秩序、完成政治動員以達強國富民、為經濟發展提供政治條件及、實踐西方式的政治等⁴。然而，政治發展概念或研究途徑之發軔，乃是因應二次世界大戰後，歐美列強在亞非兩洲的殖民地紛紛獨立而成為新興國家，這些國家與共同被為第三世界國統稱家或開發中國家之大多數拉原已獨立的拉丁美洲國家，由於處境相似並具有許多共同的特徵，因而成為西方學者以西方的民主政治為典範，所進研究的一個主題與對象。主要且影響至今的政治發展理論，是附屬於現代化理論下的一個面向，然從一九七〇年代到一九九〇年代初期，政治發展理論中的美國模式(即現代化理論)，即受到了批判理論的嚴肅挑戰，從而產生了許多另類的研究途徑，如依賴理論、世界體系理論、統合主義(corporatism)、官僚威權主義(bureaucratic-authoritarianism)、國家與社會的關係(state-social relations)及政治經濟學(Political economy)等研究途徑，都反映出對現代化理論的不滿與補

³ Gabriel Almond, "The Development of Political Development," in Myron Weiner & Samuel P. Huntington eds. *Understanding Political Development* (Boston: Little Brown, 1987), pp. 437-478.

⁴ Lucian W. Pye, "The Concept of Political Development", *The Annals of The American Academy of Political and Social Science*, 358, M. 1-13, March 1965.

充⁵。

由於民主化理論純屬政治發展理論，也是研究政治發展者必需熟悉者⁶。而一九七四年葡萄牙政變所展開的全球第三波民主化浪潮，至一九九〇年代中，全球已有過半數國家建立民主政體，因而引起了關於民主轉型(democratic transition)課題的討論。而台灣亦屬第三波民主化潮流中的國家，故關於首次發生的政黨輪替在未來政治發展中具有何種意義與功能，則尚需從諸如民主轉型、民主化進程及民主鞏固(democratic consolidation)等層面，作更進一步的理解與預測。

參、政治發展理論

在政治發展理論中，最早出現且具有持續影響的為政治現代化理論⁷。政治現代化之觀念為全面的現代化觀念的一個層面，因此，在討論政治現代化時，必須從全面的現代化觀念論起。歐美社會於十七世紀以後，發生了劇烈而巨大的改變，原有政治、經濟、社會結構受到了摧毀性的衝擊，嶄新的型態取代了原來的結構，此一改變有人稱之為資本主義的崛起，也有人稱之為工業化，更有人視為世俗主義與理性主義之抬頭，這種說法都指出了這一改變的不同面，這許多層面的一個綜合的名稱為現代化⁸。現代化這個名詞之作為學術探討的用語，在二次大戰後這個詞才開始在西方通行起來。它的用法通常都是正面的，指的是好的東西。批評現代化的幾乎從來不用這個名詞作為他們攻擊的對象。其現代化(Modernization)的定義得滿足兩個條件：一是提供一個能測量現代化程度的尺度。另一是提供一個有解釋力的定義，使所有進行現代化的社會中必定要發生的社會、政治、心理等等變化能夠得到相當的瞭解。

一、現代化理論

學者周陽山認為，在進行討論現代化(Modernization)既存的種種定義之前，需留意論及現代化的各種歷史性解釋所具有的共同點，下列幾點幾乎是所有學者都同意的見解：

⁵ 彭懷恩，《比較政治學》(台北：風雲論壇，2001年)，頁398。

⁶ 呂亞力，《政治發展》(台北：黎明文化，1995年)，頁111。

⁷ David E.Apter, *The Politics of Modernization* (Chicago: University Chicago Press, 1965)

⁸ Cyril E.Black, *The Dynamics of Modernization* (New York: Harper and Row, 1966)。

- (一) 現代化的過程首先在歐洲特別是西歐。
- (二) 這個過程和其結果可以和所有社會過去既有的性質相區別，和傳統鮮明對照，就是傳統有其作為和現代相對立的性質。
- (三) 現代化的發展和西方傳統本身所含的一些因素有因果關係，故，這個過程可回溯到西方所獨有的文化與傳統的一些。現代社會學創始者韋伯的一生事業可以說都在於辨明那些方面。
- (四) 要辨明西方傳統中的那些方面與現代化有關是很困難的。例如韋伯將現代化他稱之為資本主義溯源於新教倫理。
- (五) 在這些個歷史性的解釋裡現代化爆炸不管怎麼界定它，最終原因和其中包含的因果性要素都從來沒有清楚辨明過。

理想的定義應該是全面性的包含技術、經濟、社會、政治、思想、道德和文化中所能包括其他方面。同時，這個定義應能盡可能和西方經驗的特殊面相隔離，換言之，不能帶有文化界際色彩。它應當盡可能對這種轉型過程中純粹負面的、破壞性的方面加以解釋，並提出說明。現代化的基本理論是現代與傳統的對映，一直是中國研究的重要課題之一。政治學的現代化理論進一步從各種社會與經濟條件出發，分析包括教育普及程度、中產階級與市民社會、國民所得與貧富差距、宗教與文化、以及社會階層等因素，進而推論政治現代化與奠定穩定民主的成因。過去十餘年間，現代化理論在相當範圍內曾有效的解釋台灣及東亞新興民主國家的發展經驗。但是現代化理論中過度「唯西方論」的色彩，卻受到質疑，也值得中國政治學界細加省思。近年來學者杭廷頓，對回教、儒家、佛教等文化因素的貶抑，及對基督新教和自由民主體制間積極關係的肯定，實有待研究中國學界的檢視與回應，並以細緻的論述予以匡正和駁斥。

現代化理論的學者，大都肯定經濟的成長與豐裕的生活，是有助於民主政治的成長。他們認為，或許經濟發展不一定能夠直接帶來民主政治，但隨著經濟發展而形成的中產階級、自主工會、低文盲率、高識字率等，以及多元的社會結構，均有助於民主發展。因此，在經濟發展與民主成長之間，應該存在著積極的關係。

學者呂亞力認為，現代化又指自傳統社會改變為所謂現代社會之過程，此概念之結構者假定在人類歷史上有所謂傳統社會與現代社會。現代化之淵源或發軔之動力，有人以西洋發展的經驗來探討現代化，發現全球現代化之進行，可分若

千回合，分別在各地發生，如十六至十八世紀，英國與荷蘭首先現代化，並且逐漸擴展至美、德、法等國，十九世紀南歐與日本展開現代化，東歐則受了影響，二十世紀初東歐與拉丁美洲的一些國家展開現代化，二十世紀中葉後亞洲國家展開現代化，非洲的一些國家則也受到影響。此一過程，顯示現代化實為西洋文明的影響力向全球擴展，也即非西方地區西化的歷程，所謂西洋文明則以資本主義為其主要內涵，資本主義代表的是科學技術及以其為基礎的生產方式，市場機制等。資本主義文明為現代化文明的主體，儘管現代化文明並不僅僅以資本主義為限，在分析現代化時，可視其為資本主義文明的擴充。

二、依賴理論

依賴理論 (Dependency Theory) 典範盛行於 1960 年代的社會科學界，至七十年代仍然有相當大的影響力。此典範的特色是以一種折衷的 (eclectic) 歷史結構主義觀點，探討特定時空下的社會經濟、政治不平等現象。而位於該理論核心的依賴概念，則意指在一個較大系統內的某些次單位中，妨礙其自發性成長的社會互動要素。這個概念廣泛到足以應用在不同學科內許多普遍的問題上，亦能將之運用在略有不同的意識形態參數 (ideological parameters) 上。因此，我們可以用若干形式來討論依賴：第一依賴是 1950 年代以來，當歐洲與非洲社會科學家藉由殖民統治下之社會與心理遺緒，處理甫獲獨立的殖民地人民缺乏自主的現象時，所進行的新型殖民依賴 (Neocolonial dependence) 對話。第二依賴是拉丁美洲經濟學家對於國際貿易不平等交換條件的分析，藉此解釋該地區在戰後初期持續性的低度發展。第三依賴是闡釋國際壟斷資本主義時代，特定的互動需求塑造出來的階級關係，以及國家構成的複雜性。其主要強調的是釐清特定的內在運作機制，而非瞭解外在支配關係的性質，故與經濟學家所作的分析相反。第四依賴是藉開發中國家低度發展的現象，指出邊陲的國家 (periphery) 其社會資源系統地轉移給核心的國家，從而對歐洲資本主義的發展提供一個廣泛的歷史解釋。此種論證亦可延伸到對國內社經關係的分析，如此，低度開發的區域被視為是較開發地區的內部殖民地 (internal colonies)。

上述所有的研究取向皆共同拒斥早期自由主義或功能論的二元觀點，這種二元觀點假定有兩種理論上無關的社會型態並存 (無論是傳統的和現代的或發展的和低度發展的)，在一個世界體系內所有次單位間動態的互動。另外，它們也認

為馬克斯主義對帝國主義的處理，乃是歐洲經驗的僵硬投射，因此對某些觀點表示異議。馬克斯主義者強調剝削是生產過程中，從某個階級將剩餘價值轉移至另一個階級的想法之外，依賴理論則另外增加一個考慮因素。此種考慮因素關切的是流通的過程中，剩餘產品會從一個地理區域轉移到另一個地理區域。因此，儘管此種分析仍舊在解釋資本主義的不平等發展，但其卻能對現代社會主義或共產主義社會內的剝削或不平等關係的現象，提供一條思索的道路（Nerfin，1977）。

在依賴理論學者之中，其異質性反應在對不同政策的方案上，以及對未來世界發展路線預測的衝突。第一種常見的想法是：邊陲社會中的勞工階級與資產階級聯合，會促進該地區社會的自主發展。第二種想法則以民族資產階級策略性結盟藉以抵抗國際資本的入侵，但其仍舊相信與國際資本結合後，有「依賴發展」的可能性。第三種想法則認為僅有在世界無產階級革命帶動社會經濟關係在質的方面變革之後，邊陲地區才可能真正發展。

三、民主化理論

民主化(democratization)係專指公民權或公民(citizenship)地位恢復與擴張的歷程。民主化一方面是指的公民權的恢復，使原先因其他統治方式（如脅迫統治或軍事管制）而失去的公民參政權得以恢復；另一方面則係指將公民權擴張給原先未享有這些權力的個人（如政治犯）或團體（如政黨及利益團體）。和自由化不同的是，民主化不僅止於使權利發生效能或擴增其涵蓋對象，而且還包括了公開的選擇與競爭，藉自由、公開、公正的選舉，決定政權由誰來掌握。換言之，自由化指個人與社會團體的權利擴張，使保護他們的種種法律生效，而民主化卻進一步要求全面開放參政管道，甚至包括完全開放的競爭性選舉，其結果很可能就是政權的合法轉移（周陽山，1990：147）。

民主化一個最簡單的解釋，就是民主力量增加的過程。根據道爾(Robert A. Dahl)從規範性的觀點來界定，民主化至少是由兩個層面所構成，第一是公開競爭(public contestation)；第二是政治參與權(right to participation)的擴大。1986年民主進步黨的成立，以及從蔣故總統 經國先生在1987年起，宣布解除戒嚴、報禁(1988)與黨禁(1989)的重大政策轉變，皆象徵著台灣的民主化改革正式拉開序幕。大體而言，台灣的民主化轉型可說是由上至下式的，即如從黨外突破禁令所成立的民主進步黨，也是蔣經國總統對當時違反禁令的組黨行動採取容忍的態度，才

積極地展開了台灣的政治民主化的轉型過程。所以，台灣的民主化轉型過程相對來說付出的成本較低，因為自 1980 年後快速的民主化發展，並未導致如若干拉丁美洲國家所發生的經濟衰退、社會不安定或是嚴重的政治紛擾，因而又重新擺盪回威權體制。

台灣民主化的動態過程中，由於在上位者所推動，而且充滿著在位者與反對精英間的策略互動與妥協，使得現任政權者並未因推動民主化轉型而隨即被推翻、取代或崩潰。相反地，在民主化過程中，執政者依然能夠繼續掌有執政權近二十年，這是因為執政者仍然有能力掌握著民主化轉型的方向、速度及議程之設定權。

四、世界體系理論

以整個世界作為對象，以長時期的、巨視的觀點，全面回顧近代西方資本主義文明體系的形成、鞏固與擴張；並從中檢討工業先進國與落後國之結構關係與制約的事實。對於一個國家發展的原因兼顧了內、外因素。基本上現存的貧富強弱國際社會並非一朝一夕之故，也非哪些國家所能完全控制，因為現代世界的形成，應追溯到數百年來資本主義世界經濟體系的延續，有些國家居於世界體系的核心，具有支配邊陲的優勢，我們可重構世界經濟體系的基本格局，並改變核心 - 邊陲的時空位置。如：早期西、葡、荷，繼之英、法，近之美、俄、日、德，皆為世界體系的核心主軸。世界體系理論一方面承續依賴理論的剝削結構與不平等交換觀點，另一方面卻反對其依賴有弊無利、斷絕依賴的命題，而發展出一套由邊陲提昇至半邊陲，邁向核心的力爭上游策略。

肆、政治發展策略

政治發展可說就是政治現代化的歷程，一般社會科學學者大體上認為，政治現代化的意義，至少需以下列三個標準來論斷：第一是政治體系的結構分化的高低程度，第二是政府能力，特別是規制能力、運籌及合理分配資源之能力的大小程度，第三是政治體系民主化的程度。

中華民國政治發展歷程，或許不如經濟發展那樣令人驚羨，但至少已經相當程度地超越了兩個陷阱，一是馬克思情景，另一是極權政治的陷阱，這是開發中

國家難超越的陷阱，而中華民國成功地達到了。為什麼它能夠如此呢？顯然它在發展過程中，採用了某些相當良好的策略，而這些政治發展的策略，綜合歸納來說，主要有以下各點：⁹

- 一、確定漸進、和平改革的原則：相對於世界上眾多的開發中國家之政治發展，尤其是海峽對岸的中共統治下之政治發展，中華民國所採取的政治發展策略，首先提出來的是它以實際的行動，來表現其漸進、和平改革的決心。
- 二、建立行憲戡亂並重體制：如前任美國政治學會會長李普塞說，民主並不是一件容易的事，開始實行民主是件困難的事，當歐洲開始實施民主時，他們還一度把它推翻；非洲、拉丁美洲亦然。中華民國開始實施憲政民主，即遭逢中共叛亂，險些被推翻掉，而如何避免此種惡果呢？政治學者並沒有給我們答案，它必須靠各個國家自己去摸索。
- 三、以國民黨的改造奠定基礎：在中華民國政治發展過程中，中國國民黨始終扮演著主導性的角色，加州大學現代中國研究所副所長高隸民提出，中國國民黨在促成台商經濟奇蹟及社會安定上，扮演了一個非常重要的角色，主因之一是它在早期四十年代末期及五十年代成功地控制了台灣的社會，因而獲致國家的自主性，一個不受任何社會力量左右的執政黨。
- 四、擴大政治參與：政治學者杭廷頓認為，「現代國家與傳統國家的最重大區別處，是人民在龐大的政治單位中參與政治並接受其影響的程度。在傳統社會、政治參與在鄉村層次上可能還相當普遍，但超越此層次，則僅限於很狹小的團體。有些龐大的傳統社會可能達到相當水準的權威理性和結情分化，然而政治參與仍然為少數貴族和官僚精英所把持」。以杭氏此言來觀之中華民國之政治發展，正可相常明確地看出其由傳統國家逐步轉向現代國家的歷程，而關鍵在採取擴大政治參與的策略。
- 五、推行菁英統治：擴大政治參與與推行菁英統治，在理論上似乎是矛盾的，但就現實上而言，這兩者卻可以出現相輔相成的效果，其良窳之關鍵應視兩者關係在比重上與時空上的配置情況而定。
- 六、權威主義的巧妙引導：白魯洵教授研究「中國政治的精神」，認為做權威在

⁹ 黃 城，《中華民國國家發展體系研究》，（台北：嵩山出版社，1991 年），頁 128-133。

中國政治中扮演了重要角色，他指出：「在中國現代化過程中，人民不斷期望權威形象的領袖，成為政治體系的主導力量。倘若一旦失去了權威，個人就感到焦慮與緊張，造成中國近代政治始終跟著政治領袖打轉」，白氏此言並不中聽，但卻很真實地描繪了中國政治文化的現況。

七、政治結構與決策過程的制度化：這兩者在政治現代化的過程中，扮演著重要的角色，做到了政治結構與決策過程的制度化，不一定是民主政治，但要達到民主政治的理想境界，這兩者卻是前提，才能捨棄「人治主義」的色彩，逐漸實現「法治主義」的精神。中華民國在政治結構的制度化方面，主要表現在始終一貫對憲政精神的堅持上，雖然由於行憲勘亂並行體制的影響，使憲法內容無法獲得全部實現，但主觀意願上，強調遵守憲政精神的誠心。另一表現在用人制度的建立，數十年來亦有相當之成效，可稱為發展中國家之成功例子。

伍、從威權體制轉型至民主政治的發展

台灣政治民主化發展的歷程，固然在中國國民黨播遷來台後實行威權統治下，迭受自由民主人士的批評與衝撞，但畢竟這是在面對中共政權武力威脅下的不得已選擇。然而，不可否認地是，在國民黨一黨獨大的威權統治時代裡，台灣人民胼手胝足地奮鬥，不僅使台灣得以在一九七〇年代以後經濟起飛，並且還創造出舉世公認的經濟奇蹟。而台灣經濟發展的成就，正奠定了國民黨在一九八〇年代後期，力行由上而下式的民主化轉型的基礎。

一般來說，從威權體制轉型為民主政治的民主化的過程，可分為自由化、民主化及制度化三個進程¹⁰。民主化過程的首一步驟，便是自由化，這是因為威權體制往往依賴對人民的政治權利有所限制而獲得維持，諸如對言論自由與集會結社等政治權利的限制。為進行民主化改革，則必需先對這些限制予以解除，讓人民或反對運動者有充分的自由得以參與政治，並進而在選舉中獲得政治職位來推動政治體制之民主化改革。

¹⁰ 呂亞力，前揭書，頁 115。

因此，從蔣故總統經國先生晚年起，宣布解除戒嚴、黨禁與報禁等的重大政策轉變，即意謂著台灣政治自由化的一大邁進，以及政治民主化的改革歷程正式拉開序幕。緊接著，從中央民意代表的全面改選，到直轄市長與台灣省長的直接民選，乃至於一九九六年總統的直接民選，在形式上象徵著台灣政治民主化過程中的最後儀式業已完成。大體而言，台灣的民主轉型是以相對較低的成本在進行，它快速的民主發展並未導致明顯的經濟衰退、社會的不安或是嚴重的政治紛擾¹¹。而二〇〇〇年三月第二屆民選總統的選舉結果，更首度產生了西方民主政治中政黨輪替的現象，而被人們視為是台灣政治民主化過程中，在民主實質意涵上的一個劃時代里程碑。

然而，一個民主化改革初告發生的社會，首度的政黨輪替未必即能帶來正面的功能。一個基本的理由是，剛剛下台的原來掌權者，往往並不甘心於完全喪失權力，而新掌權者為了防止原來掌權者捲土重來，也會採取一些扭曲民主精神的措施，使得民主體制必需的建制，諸如政黨政治、國會制度、甚至憲政體制等，除了仍然相當粗糙外，還可能因而更加遭受到侵蝕。這個現象，在台灣首度的政黨輪替後，似乎可從國民黨若干高層人士以「人才應為國家所用，而非政黨之私」的理由投靠新掌權者，新掌權者為了削弱原在位者之基層實力而主張立法委員減半，以及從「全民政府」到「少數政府」的內閣組成等方面，看到了在政黨政治、國會制度及憲政體制等建立民主體制之「制度化」方面，正遭受到了可能的侵蝕。倘若民主化改革未能以制度化來終結，則對經歷民主化的社會可能產生以下幾項後果：¹²一是民主化雖然並未完全失敗，但其建立的是弱質的民主，也即是一個程序上民主的體制，但不能產生良好的政策或提供有力的政治領導，以致人民的福利受損，一旦發生嚴重的危機，則社會的反民主勢力就會出現。二是民主化未能順利進行，社會亂象叢生，長期之政治不穩定與經濟衰落，導致人民對民主失望而獨裁體制復辟。三是弱質民主體制繼續存在，由於社會未遭體制復辟。三是弱質民主體制繼續存在，由於社會未遭受重大危機或特別的幸運，使民主體制不致被推翻，但在弱質民主下，人民的福利未見增進。

¹¹ 田弘茂著，劉淑惠譯，《台灣民主鞏固的展望》，載於田弘茂等主編，新興民主的機遇與挑戰（台北：業強出版社，1997年），頁245。

¹² 呂亞力，前揭書，頁116-117。

台灣首度發生的政黨輪替，理論上應該對於威權體制的徹底解體具有積極的功能。同時，從政黨體制的角度而論，則為打破了國民黨長期一黨獨大之一黨優勢的政黨體制，使得政黨影響政治過程的競爭，是在於取得總統職位或是參與政府之組成，而更加穩固了競爭性的政黨體系¹³。因此，當形成愈具有競爭性的政黨體制，即意謂政權易手的可能愈大，在此情形下，任何掌權者在位時因為擔心在下一次的選舉中遭到替換，是故，原則上將更能夠回應人民的需求，使政黨匯集民意與利益的功能較容易發揮。

陸、政黨輪替對政治發展及民主衰退的影響

二〇〇〇年政黨輪替後，民主政治乃是不進則退的，是我們關切的重要課題。Juan J. Linz 及 Alfred Stepan 兩位學者的看法認為，新興民主國家之民主鞏固(democratic consolidation)與否，涉及了下列三個層次問題：¹⁴

- 一、行為的層次：沒有具有重要性之全國的、社會的、經濟的、政治的或制度的行動者投入可觀的資源，以試圖藉建立非民主政權或分離主義運動來實現其目標。
- 二、態度的層次：強烈的多數民意，即使在重大經濟問題出現，或對現任政府領導者積怨甚深，但仍然堅信民主的程序與制度，是治理群體生活的最適當方式。相對的，支持反體制的力量乃相當弱小。
- 三、憲政的層次：政府或非政府的力量，都服從或已習慣由新的民主過程所建構之明確法律、程序及制度而形成的解決衝突之架構。

從上述三項民主鞏固的關鍵來看，政黨輪替後的台灣似乎存在著尚待努力與需要克服之困境。換言之，政黨輪替絕非意味政治民主化的功業已經完成，因為從威權政體轉型民主政體後，並非就不可能再發生民主倒退的現象。然而，現代化理論之所以受到修正或補充，原因就在於對發展基本上所持的是演化論的觀點，相信現代型社會只有一個源頭，並且相信使西歐變成「現代」的「理性化」的發展過程具有普世性意義，更相信這種發展過程不是隨意的，而必然是有「方

¹³ 有關競爭性政黨體制的意義，參閱 任德厚，《政治學》（台北：自版，1993年），頁186-187。

¹⁴ Juan Linz & Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*(Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996), p.16.

向性」(directional)的¹⁵。換言之，現代化理論認為政治發展必是直線性演進，而且必將走向西方自由主義式民主政治之「現代化」的民主政治發展。但是，第二次世界大戰後，在拉丁美洲及其他第三世界的新興民主國家，政治民主化的發展結果，卻在一九六〇至一九七〇年代間，又曾走回了威權體制的老路，因而對於現代化理論的政治發展，產生了必需修正或補充的發展。

根據朱雲漢教授的一篇文章指出¹⁶，台大政治系胡佛教授的一項研究調查結果顯示，比較一九九九年與二〇〇一年的調查，對於同意「無論怎樣，民主體制總是比其他政府體制來得好」這種意見，從政權輪替前的百分之五十四之受訪者同意，下降至政黨輪替後僅有百分之四十三的受訪者仍然同意這種看法。在另一個對於「民主在我國實施的情形」表示滿意與否的問題上，一九九九年有百分之五十九的受訪者表示滿意，但到了政權輪替後的二〇〇一年，仍然表示滿意的則下降至百分之四十六。

上述兩項指標在與國際間的比較上，台灣的情形也不算擁有良好的成就。以二〇〇一年為例，在「民主優越性」的信念指標上，台灣、南韓、菲律賓及泰國這四個東亞典型的新興民主國家中，我們是敬陪末座。與拉丁美洲十七個國家相比，台灣民眾對民主體制優越性的信心，只比七個國家高，而這七個國家中的六個，則是中南美洲非常貧窮落後的國家。而在「民主運作滿意程度」指標上，台灣與南韓、菲律賓相當，比三分之二拉丁美洲國家要高，但仍明顯低於大多數的南歐、東歐與非洲新興民主國家。顯然地，在短短的兩年內，使台灣民眾對於民主實施的滿意度大幅下滑，以及民主制度優越性之信念產生明顯動搖跡象的原因，公元二〇〇〇年政權輪替後的新變局，應該是個重要的關鍵因素。然而，我們似乎尚沈浸於政黨輪替的成就之中，誤認為至此已完成台灣的政治民主化歷程，因而逐漸鬆懈了對民主政治發展的關懷與追求，並導致人們對於民主的運作及其價值，已經產生的鬆動現象。

杭廷頓(Samuel P. Huntington)曾指出，政治發展與政治現代化不能劃上等號，因為政治現代化所帶來的政治動員與政治參與，如果沒有進一步的政治制度化

¹⁵ 金耀基，《中國的現代性與民主發展的前景：論民主與文化的關係》，載於殷海光基金會主編，民主轉型台灣現象（台北：桂冠圖書，1998年），頁3-4。

¹⁶ 朱雲漢，《人民的肯定才是最真實的民主成就》，中國時報，九十一年九月三十日，版二。

(institutionalization)之配合，則可能導致的是政治無法安定，更甚而走向政治衰退 (political decay)；因此，政治安定的價值，應該是高於民主化之上的¹⁷。以下是對政黨輪替後所已顯現的民主衰退情形，可從幾個方向說明之：

一、缺乏民主正當性的少數政府

從杭廷頓之論述「政治安定的價值，應該是高於民主化」的這句話，或許可從前述的調查資料中，顯示了人民對民主運作的價值信念與滿意程度愈來愈低之結果，得到了相當程度的印證。因為，在首度政黨輪替後，讓人民感受到的是政治不安定，於是對於政黨輪替所標榜的民主成就，開始產生了對於民主體制本身之信心動搖。

二〇〇〇年總統大選後，我國首次面臨總統與立法院多數黨分屬不同黨派的狀況。這是中華民國行憲以來最特殊的憲政經驗，也考驗陳總統如何運用智慧來任命行政院長，並進而籌組具有民主正當性的政府。然而，首度的政黨輪替，陳總統是以百分之三十九的支持率當選，一位「少數總統」面對所屬政黨在立法院亦為少數黨，即使聲稱組成「全民政府」，但所面臨的政治運作環境，卻與後來的「少數政府」相同，都陷入了民主正當性不足的困境。在此情形下，由於我國憲政實施過程中，立法院與其他國家國會相比，權力與地位實際上並無法與行政權相抗衡。加上政黨輪替後，是由主張我國憲政體制為「傾向總統制的雙首長制」之「少數總統」，獨攬行政院之組閣權而組成「少數政府」，當面對「朝小野大」的弔詭局面時，除了給予人民的是「總統專權」、「國會亂象」與「政府無能」等現象外，政局頻頻地陷入朝野對峙僵局的事實，自然讓人感受到的政治的不安定，並進而對於民主體制的信賴發生疑問。

二、薄弱的憲政民主制度化

對民主國家而言，憲政體制是國家最基本的基本架構，而為政府的組成，建構基本的決策規範和誘因體系，規定政府在何種條件下繼續進行統治或和平更替政權，不同的政治行動者在憲政體制建構的誘因及組織體系中，彼此進行互動與建立相互間的結構關係¹⁸。然而，政黨輪替後的新掌權者，對於既有憲政民主之

¹⁷ S. P. Huntington, "Political Development and Political Decay", World Politics, 17, April, 1965, pp.386-430

¹⁸ Alfred Stepan & Cindy Skach, "Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective", in Juan J. Linz & Arturo Valenzuela, eds. The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspective, Vol.1 (Baltimore, MD.: Johns Hopkins University Press), p.119.

「制度化」的建構，因依循以往掌權者擴充權力的思維，而採取的是規避與干擾的態度，使得民主化的政治發展，仍然在憲政體制這個層次，缺乏「制度化」為其根基。

例如，陳總統曾先後提出一些跨黨派的口號及著手組成了一些體制外的組織，諸如「全民政府」、「跨黨派兩岸小組」、「與在野黨黨魁共商國是」、「全國經濟發展會議」、「跨黨派國家安定聯盟」、「總統經濟顧問小組」等等。這些由總統親自主導的政治行動或組織，皆屬於憲政體制外的政治決策程序與組織，而總統熱衷於體制外的運作，豈不是政府最高領導人對憲政體制的漠視起了示範作用。

以經發會為例，陳總統在高舉「拼經濟」之下，跳離了行政院經濟建設委員會等財經政府部門的職權，自己主導「經發會」決議而要求行政院配合執行，這已經是總統逾越其憲法職權的具體實證。再者，陳總統組成「國安聯盟」雖一再強調，他並不會在國家安定聯盟中扮演任何角色，但既然如此，為何不願意依據憲政民主體制所規範的程序與制度來運作，卻執意跳脫憲政民主體制之外，來推動民主改革呢？所謂的民主改革，可以透過違反憲政民主體制的方式來達成嗎？其他諸如陳總統親自主持「政府改造委員會」，針對包括國會改革、選舉制度及行政革新等相關議題提出解決的方案，以及最近邀請前行政院長蕭萬長先生擔任召集人的「總統經濟顧問小組」，都是意圖由總統領導體制外的運作，來指導憲政體制內之行政院的職能，如此漠視憲政民主體制規範的結果，無視於中華民國憲法第五十三條規定：「行政院為最高行政機關」，仍將導致總統有權無責，而行政院有責無權的困境。

政黨輪替後所呈現的一個現象，便是政府決策過程充滿了體制外決策與運作的痕跡，這麼多的體制外政治行動與政治運作組織，無非就是滿足總統權力及影響力觸角更為廣泛的需求。然而，規避憲政體制規範，以及不願依照憲政民主之常規來運作，其結果自然是導致了憲政民主程序運作之混亂，並讓人民感受到的是「政治亂象」與「政府無能」。也因此，當人民對政治體系的運作實效失去了耐心與關心後，投射出來的反應，便是開始對民主制度的優越性信念產生了鬆動，以及民主制度實施的滿意度發生下降的情形。

三、流於口號式的人權保障

對於威權體制之徹底解體，首度政黨輪替所具有的一項重大意義，應該是在

人權保障與法治精神上，擁有更多具指標性意義的突破。但這樣的期待，卻在政府一再以「國家安全」為由對媒體大肆進行搜索與扣押，違法政治監聽傳聞不斷，以及進入校園對將參加「九二八」遊行的教師進行瞭解與蒐證等等作為¹⁹，讓人民心中對政府的作為，開始感到一種惶恐不安的恐懼。此外，以往民進黨所大力撻伐的公務人員「忠誠查核」，卻在政黨輪替後，借屍還魂而成為「忠誠調查」，並還進一步限制在大陸地區有親屬或曾與之接觸者，得擔任某些被視為較為敏感性之職務。這是政府在意識型態治國的理念指引下，有意識地藉由「恐中」、「拒中」，乃至於「去中國化」政策下，所再創造出具有高度政治意識型態化的制度。

四、激化族群對立

民族國家與民主自治乃是不同的政策邏輯。「民族國家」的政策邏輯是國家領導者藉追求「民族的」國家，來增強文化同質性與獨立的歷史認同，故常有意無意地主張國家是「民族」的國家，而且為民族而存在。相反地，「民主化」的政策邏輯，是在國家形成過程中，強調一種廣泛而包容的公民權及平等權²⁰。然而，台灣在民主化過程中，「統、獨」、「本省、外省」、「本土化、去中國化」等的對立，一直是伴隨著政治發展中的幽靈，而使民主化的改革實有遭受扭曲。即使實現了首度的政黨輪替，但這些幽靈仍然是影響政治民主化發展的重要關鍵因素，並不會因為完成了政黨輪替而使之趨於消失。

柒、兩岸及國內政治發展關係

從過去兩岸發展的過程及民意的走向來看，兩岸關係及國內政治的重大事件對於民眾的統獨態度會有顯著的影響，國內政治的重大事件也會影響民眾對統獨議題的態度，如民國八十年八月，民進黨通過台灣憲法草案後，支持統一的民眾大幅下降，民國八十七年二月民進黨中國政策辯論之後，民眾統獨的態度有激化的現象，選擇統一與獨立的比例同時增加。

自民進黨政府上台以來，有哪些因素可能對民眾的統獨態度有所影響？首先就兩岸的關係而言，自一九九九年總統李登輝提出「兩國論」以來，台海兩岸關係即一直處於低迷的狀態。陳水扁總統在就職演說中，保證只要中共不動武，

¹⁹ 聯合報，民國九十一年九月二十五日，版六。

²⁰ Juan Linz & Alfred Stepan, "Toward Consolidated Democracies", *Journal of Democracy*, 7,2(April), 1996, pp.23-28.

在其任期之內將不會宣佈獨立或更改國號，陳總統也承諾不推動兩國論入憲，不推動改變現狀。為了對中共表示善意，突破兩岸僵局，陳總統提出「經貿與文化的統合」及「政治統合的新架構」，並開放金馬與福建對岸「小三通」，為日後大三通累積經驗。然而，由於陳總統與民進黨過去主張台灣獨立的紀錄，中共一開始以「察其言，觀其行」回應陳總統的善意，而對陸委會施行的小三通，中共也是消極面對。整體而言，過去一年來，兩岸關係雖沒比以前更惡化，也沒有更進一步的突破。而中共則實施兩面手法，一邊拒絕與海基會對話，另一方面卻拉攏在野政黨、民間團體及地方政府，企圖孤立執政黨，阻絕其政策的推動，避免為民進黨政府累積政績，削減人民的信心，以免其繼續執政，因此，兩岸關係呈現上冷下熱的現象。在內政方面，民進黨雖然贏得總統寶座，但是民進黨籍立委在立法院卻居於少數，台灣中央出現了有始以來的分立性政府(divided government)。由於民進黨的缺乏執政經驗以及在野黨的牽制，政爭不斷，如核四案、總統罷免案等衝突及內耗，使得政策無法有效推動。加以世界性的經濟不景氣衝擊亞洲各國及台灣，使得台灣經濟成長率明顯下滑、股票大跌、失業率不斷增加，即使政府針對經濟問題提出種種對策，其挽救經濟頹勢的效果似乎相當有限。而在同時，大陸經濟快速的發展，新政府又無足夠能力有效管制資金流向大陸，導致企業大量外移，經濟更加惡化。

捌、結論

我們看到政黨輪替後民進黨政府的作為，可說是在意識型態治國的大架構下，存在著對國家認同及現行憲政民主體制維護與尊重的遲疑。雖然，民進黨已經成為不折不扣的執政黨，但由於其對中華民國的意義與其憲政體制，都還是抱持著反對黨的心態，甚至於仍然扮演革命黨的角色而時有衝撞，並顯露出反體制的意圖。對於台灣政治民主化的政治發展而言，在首度的政黨輪替後，並不表示我們就擁有了樂觀的理由，還有諸多的困境有待我們去突破。

在政黨輪替後，民眾在統獨議題的態度上，仍然維持一個共識型的結構，這個穩定的結構在短期內應不致於改變。在這個結構之下，國內政治菁英在選舉動員應不致採取過於極端的立場，而在兩岸關係或國際政治上，這個民意也會受到相關行動者的尊重。由於過去一年來兩岸政治、經濟情勢彼長我消，民眾統獨以

及一國兩制的態度都顯示民意有逐漸向中共傾斜的趨勢，雖然這個比例都仍佔少數，但政府應有所警惕，突破治理的困境，重建民眾對新政府的信心，以扭轉此種不利的趨勢。

二○○四年將發生二次政黨輪替是天方夜譚或是危言聳聽，政黨是否可能再輪替，陳水扁總統是否會重蹈台北市長連任失敗的覆轍呢？台灣政治觀察家以為此一非假設性的預言，正在悄悄進行中。這樣無聲無息的運動，反映在此起彼落的街頭遊行，反映在知識分子的噤聲不語，反映在中產階級的疏離冷漠，換言之，是反映在人民百姓的無助無奈，更反映在台灣社會的每個角落。這些反映的投射，在在指出一個必然的結果，問題不在由誰掌權執政，而在誰能帶領台灣面對新的挑戰，為台灣人民找到出路。可以從西方民主政治中政黨輪替的功能經驗中學習到，人民是否真正享受到政黨輪替的果實，或是生活得非常痛苦，期盼下一次政黨輪替的到來，使人民能得免於憂心與恐懼，使人民真正走出多年陰霾得到安全感。

參考書目

一、中文部分

- 1.田弘茂著，劉淑惠譯，《台灣民主鞏固的展望》，台北：業強出版社，1997 年。
- 2.呂亞力，《政治發展與民主》，台北：五南圖書出版公司，1986 年。
- 3.-----，《政治發展》，台北：黎明文化事業出版公司，1995 年。
- 4.李國鼎、陳木在合著，《我國經濟發展策略總論》，台北：聯經出版事業公司，1987 年。
- 5.吳瓊恩，《儒家政治思想與中國政治現代化》，台北：中央文物供應社，1985 年。
- 6.宋鎮照，《發展政治經濟學》，台北：五南圖書出版公司，1995 年。
- 7.周陽山，《自由與威權》，台北：三民書局股份有限公司，1990 年。
- 8.金耀基等著，《中國現代化的歷程》，台北：時報文化出版事業有限公司，1983 年。
- 9.金耀基，《從傳統到現代》，台北：時報文化出版事業有限公司，1979 年。
- 10.張五常，《中國的前途》，台北：遠流出版公司，1987 年。
- 11.張玉法，《中國現代政治史論》，台北：東華書局，1988 年。
- 12.栗國成，《三民主義與中國現代化》，台北：國立編譯館，1995 年。
- 13.陳文尚、雷家驥主編，《戰略理論研究》，台北：聯鳴文化有限公司，1981 年。
- 14.陳鴻瑜，《政治發展與理論》，台北：桂冠圖書公司，1987 年。
- 15.華力進，《政治學》，台北：經世書局，1987 年。
- 16.黃 城，《中華民國國家發展體系研究》，台北：嵩山出版社，1991 年。
- 17.蔡文輝，《社會變遷》，台北：三民書局，1986 年。
- 18.鄭竹園，《台灣模式與大陸現代化》，台北：聯經出版社，1986 年。
- 19.龐建國，《國家發展理論》，台北：巨流出版社，1993 年。

二、英文部分

- 1.Hilhorst.J G.M & Klatter.M Social Development in The Third World (London:Croom Helm,1985)
- 2.Hobhouse.L.T.Social Development.(London: George Allen & Unwin Ltd,1966).
- 3.Hopkins.M.and Hoeven. R. V. P.Basic Need in Development Planning(Hampehine, England:Gower Publishing Company Ltd,1983).
- 4.OKun. A.M Equality and Efficiency(Washington, D. c.: The Brookings Institution,1975)