

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

► 台灣民主化的特徵

The Particularities of Taiwan's Democratic Transition

doi:10.6752/JCS.201403_(18).0014

文化研究, (18), 2014

Router: A Journal of Cultural Studies, (18), 2014

作者/Author：吳乃德(Nai-Teh Wu)

頁數/Page：227-234

出版日期/Publication Date：2014/03

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.6752/JCS.201403_\(18\).0014](http://dx.doi.org/10.6752/JCS.201403_(18).0014)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



論壇

《文化研究》第十八期（2014年春季）：227-234

台灣民主化的特徵

The Particularities of Taiwan's Democratic Transition

吳乃德

Naitech Wu

1980年代早期開始的「第三波民主化」浪潮，臺灣是其中的案例。不過，臺灣有一個獨特性：浪潮中大約八十多個新民主國家中，只有臺灣的威權獨裁政黨在民主轉型之後，不但在民主選舉中獲勝、沒有立即失去政權，而且還一直維持在自由選舉市場中維持高度的競爭力。造成這個獨特現象的主要原因，除了是國民黨面對民主化壓力時，相對快速地做出民主妥協，因而獲得統治的正當性之外，是地方選舉的存在。即使在四十年威權統治下，臺灣仍然一直有著活絡的地方選舉。它不但讓民主運動得以存活，也提供國民黨在民主時代的政治競爭力。我們甚至可以論說：正是其民主市場中的競爭力，增強了國民黨民主妥協的意願。

台灣民主化的另一個特徵是：民主運動的動力不只是自由民主的政治理念，同時也包含了族群認同和民族認同。「認同政治」早在民主運動時期就已經出現。「認同」和「理念」共同推動了台灣的民主運動。除了族群認同之外，臺灣歷史長期所形塑的民族認同，也若隱若現地包含在民主運動中，並且在民主轉型之後獲得充分的宣示。這個特徵來自台灣特定的歷史發展。今天的台灣雖然已經有了完整的民主體制，可是由於這個民主化的特殊任務尚未完成，因此仍然有人認為台灣民主化尚未完成，因為台灣的公民仍然無法自由選擇其未來。

一、台灣民主的特殊歷程

地方選舉是促成台灣民主化最重要的因素之一。它一方面提供了

民主運動生存和發展的空間，讓強大的反對運動最終得以迫使國民黨做出民主妥協。另一方面，它則為威權統治的國民黨提供了根深蒂固的社會基礎，讓國民黨願意對民主要求做出讓步。

將近四十年的戒嚴期間，台灣的政治一直由獨裁者威權統治：國家元首非由人民選出、而且連任至死亡為止；國會沒有改選，因此無須對人民負責；人民沒有言論自由，不敢對公共議題發表意見；人民沒有結社自由，無法用行動來保護自己的利益。媒體為統治團體嚴密控制，社會只有一種聲音：讚揚統治者；社會只有一種意見：擁護由統治者欽定的國策。在這個完全威權的體制中，卻出現了一個缺口：地方選舉。

國民黨政權移到臺灣之後，面對一個完全陌生的社會。雖然有許多本省人早先曾居住在中國，因此和國民黨發生工作關係，可是他們的數量畢竟有限，而且也與台灣社會有長時間的隔閡。特別是發生在1947年的「二二八事件」，造成台灣社會和國民黨之間高度的緊張關係。在這種情況下，透過地方選舉讓本土社會菁英分享部分的、對威權統治毫無威脅的權力，不失為國民黨創造社會支持的方式。而且，在冷戰時期身為「自由陣營」的一員，國民黨需要某程度的民主門面。同時，國民黨的官方意識型態「三民主義」，基本上也是自由民主主義。在重疊的政治需要下，地方選舉成為必要的政治措施。

台灣的地方選舉從1950年的縣市議員的選舉開始；同年底至次年的1951年，舉辦鄉鎮市長選舉。同一年又舉行省議員和縣市長選舉。此後，這些地方選舉一直沒有中輟。1969年之後，又增加了中央及民意代表的補選和增選；1980年代初，增額立法委員的名額已經將近百名。無庸置言，就像其他威權體制中偶而出現的選舉一樣，台灣這些經常熱熱鬧鬧的地方選舉，通常只是政治學者所說的「沒有選擇的選舉」(elections without choice)。它們通常只是表現候選人社會關係的廣度和深度，而非選民對公共政策的偏好。而且，競選活動被威權政府嚴格規範：競選活動的期限、助選員的人數（只有登記的助選員才可以合法公開演講）、少到幾乎沒有的監票員數目。有時候，政府甚至乾脆以法律規範的名義，取消它不喜歡的候選人資格。這些規定和

干擾對政權的挑戰者，以及某些因為各式各種原因不為政權所接受的候選人，都非常不利。其中最為不利的當然還是：普遍性的賄選和舞弊行為。國民黨政權在選舉中的舞弊行為，終於在1977年導致「中壢事件」，為選舉舞弊所激怒的民眾燒掉了警察局和警車。

即使如此，經常性的地方選舉仍然為民主運動帶來巨大的動力。首先，選舉數年一次將全社會的關注引導至政治場域。在早期，並非在每一個選區、每一屆選舉中，選民都可以發現政權的挑戰者。可是當他們發現的時候，選舉的存在確實讓他們以秘密投票、毫無風險地表達對獨裁政權的抗議。雖然他們的抉擇經常因為選舉舞弊而失效，可是，數年一次的抗議行為讓選民不致因長年無可作為而導致政治冷漠。抗議性的投票對於維繫選民的政治信念，卻具有無比的重要性。特別是1970年代後期開始的第二波民主運動，導致幾乎全臺灣每一個選區都存在著政權的挑戰者，選民也獲得另一個選擇的機會。

選舉除了具有維繫民眾政治認同的重要功能之外，它對民主運動的生存和發展的貢獻，尤其不可忽視。如果投票讓選民得以從事安全的抗議行動，競選則提供政權的反對者相對安全的挑戰行動。一般而言，如果能掌握言論的尺度，將危險的政治理念包裝於無害的言論中，政權的挑戰者一般而言能避免受到政權的整肅。有時候，甚至成功當選民意代表（通常是省議員、以及後來的立法委員和國民大會代表）和縣市長。

如果偶爾贏得選舉，挑戰者更是獲得了長達四年的活動機會。即使在議會中，挑戰者也無法發出急進的言論，對抗威權政府的官方意識型態。然而，他們在選區中、在台灣社會中存在，本身就具有無比重要的政治意義。選區中反對威權獨裁者的民眾以他們為認同和效忠的對象。有時候，他們的聲望超越選區，成為全臺灣民眾認同的領袖，如50、60年代省議會中的「五虎將」、「五龍一鳳」。無論在競選活動中或議會中，他們的言論和行為都沒有超出政權所能容許的範圍。可是他們的存在卻成為嚮往自由民主的民眾的「認同中心」。雖然這個認同中心在平時能發揮的對抗行動相當有限，可是在危機時期經常能轉變為民主運動的「領導中心」。

如果選舉提供了反對派動員、鼓動、宣傳的機會，讓民主運動得以生存並發展，它另一方面同時也提供了威權獨裁政權廣泛的社會基礎。一般而言，孤立於社會之外的獨裁政權是相當危險的；社會孤立對國民黨更為危險，因為它是由不到人口百分之十五的外省人，統治著百分之八十五的本省人。在外省人的少數統治中，地方選舉創造了大量支持它的本省籍的政治菁英。為了讓這些本省籍的地方政治人物獲得生存和發展的空間，國民黨也提供了許多法律上的保護、以及經濟上的利益，讓地方政治人物獲得活動的資源和空間。法律上的保護包括對買票行為的縱容。經濟上的利益則是提供地方特許行業，如公共汽車、瓦斯、金融合作社等。在威權時期，這些地方特許行業幾乎全由地方政治人物所壟斷。壟斷所累積的利潤成為地方政治人物政治資金的重要來源。這是國民黨和本土政治人物的一個「不神聖同盟」，雙方各進所能、各取所需。¹

如今以事後之明我們可以說，國民黨為了少數族群威權統治之需要，所建立的地方選舉體制，以及因而創造的廣大政治盟友，後來成為台灣民主化的重要助力。一般而言，威權獨裁政權面對民主化的壓力，最為恐懼的就是在民主化之後失去政權，以及可能因此而遭受政治整肅或法律追訴。可是國民黨似乎能免於這樣的憂慮。過去長達三十多年因地方選舉而創造的政治盟友，讓國民黨有相當的把握，相信它在公平、自由的選舉中仍然能保有相當的競爭力。後來的歷史發展似乎也證明了這點。

在威權統治下，由於挑戰者數目本就不多，加上極度不公正的選舉規範，各級民意機構的席次都幾乎全由國民黨所壟斷。從中央民意代表增補選來觀察，國民黨歷次都控制了八成以上的席次，其他則分給社會通稱的「黨友」：非國民黨籍、亦不挑戰威權體制的獨立人士。可是即使在民主化之後的選舉，國民黨在1989年的立委選舉獲得

1 「恩庇/侍從主義」下國民黨和地方派系的關係，可參見我的博士論文：Naitech Wu, 1987. *The Politics of a Regime Patronage System*. Ph.D. Dissertation submitted to the Political Science Department, Chicago University.

六成的席次，1992年則獲得六成五的席次。

直到今天，國民黨都沒有失去立法院的多數席次。國民黨和其他所有的威權統治團體，在民主化之後有著截然不同的命運。當然，國民黨在民主體制中的競爭力，並非全部來自威權時期所建立的政治聯盟。它很快速地對民主化的要求做出妥協，也是重要的原因。因為它的快速妥協，讓它可以宣稱它是台灣民主化的功臣。今天許多台灣民眾、甚至不少政治學者相信：獨裁者蔣經國是台灣民主化的推手。雖然完全不符合歷史事實，也違反常識，不過因為國民黨的快速妥協讓這樣的神話獲得包裝。

台灣在民主轉型的過程中，統治的威權政黨、或獨裁者並沒有過於強烈地、長期地抗拒民主化的要求，其中一個重要因素應該是，它對其在自由政治市場中競爭力的自信。缺乏這樣的自信，或對未來懷有高度的憂慮，都會讓獨裁政權頑抗民主化的要求。

二、台灣民主運動的特性

沒有民主運動的壓力，威權統治者就不可能放棄其壟斷性的權力。運動的壓力愈強大，就會讓統治者面臨關鍵的抉擇：到底要繼續鎮壓民主運動、並且因此面臨革命的危機？還是要對民主要求做出妥協。上面我們討論了讓國民黨做出民主妥協的重要因素。以下我們將討論，台灣民主運動巨大壓力的來源。

台灣民主運動最顯著的特性就是：它的目標並非只是改革威權統治、實現自由民主體制，它同時也是一個推翻少數統治的運動，有時候更是一個建立獨立的政治社區的運動。也就是說，台灣民主運動不只是政治運動，它同時也是族群運動和民族運動。由於同時承載著三個目標，它具有相當程度的動員力量。這三個不同的目標有時候動員不同的群體，有時候則在相同的群體身上，發揮互相增強的效果。

台灣民主運動並非自始即擁有這個特徵。1950年代出現的「自

由中國」民主運動，只是單純的政治運動。組成這個運動的領導階層主要是和國民黨有相當淵源的自由主義知識份子。由於他們都是外省人，而且也都懷抱對中國的認同，所以在他們所推展、領導的運動中，不可能有族群和民族的元素。這個運動的主要目標是：讓國民黨政權最後基地的台灣成為民主地區，以自由民主對中國做政治號召。雖然他們後來結合了本省籍的地方政治人物，可是其中有些人對本土政治人物的「地方主義」傾向，懷有某種程度的擔憂。由於這個組黨運動為國民黨迅速撲滅，我們無法知道雙方的結合終究會產生何種結局。²

1970年代出現的第二波民主運動，則完全是「本土化」的民主運動。雖然運動的目標同樣是建立西方的自由民主體制，可是在國民黨的少數統治下，這個運動不可能不隱含族群的因子。在國民黨的威權體制下，外省族群壟斷了所有的政治、軍事、治安、教育、媒體、文化機構，即使是統治集團盟友的地方政治人物，都很難進入中央的權力階層。在黨國體制下，國民黨的中央常務委員是統治的核心組織。即使是次級的、人數較多的「中央委員會」，本省籍人士所佔的比例在1950年代仍然只有3%和6%。直到1980年代，其比例仍然只有15%左右。政治上被排除，本省人的語言、文化、和歷史也受到嚴厲的壓制。對某些人而言，民主運動的目標是在台灣建立每一個公民都可以對政治表示意見，都可以參與選擇國家領導人、制訂國家重大政策的體制。對更多人而言，反抗的對象不只是獨裁集團，更是外省人集團。而民主運動的目標則是打破外省人的政治壟斷和文化宰制；因為民主政治畢竟是算人頭的政治。在多數統治的原則下，本省人終究有出頭的一天。

在威權統治下，這樣的想法當然不可能公開宣揚。於是許多暗示性的語言在民間廣為流傳，如「乞丐趕廟公」、「醬油借你沾，整盤被你端走」。反應當時族群政治最貼切的故事，莫如一位政治人物驕傲對

2 對這個運動的詳細討論，請參閱吳乃德。2013。《自由的挫敗》（百年追尋：台灣民主運動的故事，卷2）。台北：衛城出版社。

我訴說的回憶。1960年代初期他參加地方選舉。某夜在他的政見發表會上，有人在他演講半途將香蕉皮丟到演講台上。後來群眾發現丟香蕉皮的人是一位外省軍人。於是，他驕傲地回憶說，他將香蕉皮高高舉起對著群眾說：「這些外省人，我們種那麼好吃的香蕉餵他們。他們吃完之後，竟然用香蕉皮丟我們。」於是聽眾興奮地叫嚷、鼓掌不已。

這就導致了所有民主運動的領導人幾乎都是本省籍，所有支持民主運動的民眾幾乎都是本省人。直到今天，民主運動蛻變而來的民進黨，其領導階層中外省人非常稀少，其黨員和支持者則多為本省籍的民眾。甚至在民主化之後，雖然兩個族群之間通婚、以及社會互動非常頻繁，大多數本省籍民眾仍然不信任外省人。³慶幸的是，隨著時間的過去、也因為世代交替和民族認同的匯流，族群之間的政治和認同差異在新的世代中已幾乎不復可見。

事實上，「台灣人出頭天」隱含的不只是族群認同：對外省人少數統治的抗拒。這個在威權時期異常普及的口號，同時也表現了台灣人的民族認同。台灣從1895年之後，就循著完全不同於中國人的歷史軌跡發展。本省民眾既沒有歷經中華民國的共和革命和創建，也沒有參與對日抗戰，以及和中共的內戰。台灣民眾在日本殖民政權統治下，錯過了這些形塑中國認同的重大歷史事件。更重要的，他們百年來一直沒有自己統治的機會，因此也特別嚮往擁有自己的國家和政府。面對國民黨政權強力灌輸的中國民族意識，台灣的民主運動因此也不可避免地，同時包含著民族認同的因子。民主化之後，台灣民族認同獲得公開宣示的機會，同時也急速地成長。

從這個角度看，我們才能理解：為什麼雖然台灣的政治已經是不折不扣的民主體制，仍然有人認為台灣民主化尚未成功；為什麼國民黨的馬英九總統雖然是經由自由、公平的選舉產生，仍然有不少人認為國民黨政府是外來政權。他們並非時代錯亂，時間停格在威權時期。他們只是認為台灣民主的目標包含建立自己獨有的政治社區，形塑

3 參見吳乃德。2002。〈認同衝突和政治信任：現階段台灣族群政治的核心難題〉，《台灣社會學》第四期，頁75-118。

自己的民族。追求中國統一的國民黨，乃順理成章地成了外來政權。

三、結語

一個國家的民主轉型必然受到許多因素的影響；有些是和其他國家共有的因素，有些則是獨有的因素。本文只討論比較重要的特殊因素。共同因素中最重要者應有兩項。第一是來自美國的壓力。卡特政府的「人權外交」取向之後，美國政府（特別是國會）終於更改冷戰時期積極支持獨裁政權的政策，開始關切盟邦的人權狀況，甚至將其當成是否出售武器的考核項目。這對大敵當前的國民黨當然是一個重大警訊。

另外一個重要的因素則是民衆運動和領導者對民主運動的堅持。蔣經國在美麗島事件之後全面逮捕、並嚴厲處罰民主運動者之後，民主運動並沒有被撲滅。相反的，它更為茁壯，民衆的支持更為熱烈。這和上一波民主運動被鎮壓之後的反應非常的不同。當時雷震和「自由中國雜誌」社同仁被蔣介石逮捕之後，運動也跟著消亡。可是這一次的整肅卻產生完全不同的效果。蔣經國因此也面臨一個困難的抉擇。美麗島事件的大逮捕顯示：鎮壓不但無效，而且只會創造更多的反對者。如果繼續鎮壓，更大的反對運動可能危及他政權的穩定、甚至生存，而且也會失去美國的支持。他快速地做出妥協，他的快速妥協也保障了國民黨在民主時代的競爭力。⁴

4 對台灣民主化較為仔細的討論，參見吳乃德。2000。〈人的精神理念在歷史變革中的作用：美麗島事件與台灣民主化〉，《臺灣政治學刊》第四期，頁57-103。