

政黨政治與當前我國民主政治之發展

呂 亞 力

一、民進黨的成立與發展

民國七十五年九月廿八日，民主進步黨宣佈成立，執政黨並未以戒嚴尚未取消為理由，加以取締，等於事實上默認該黨，年底該黨以正式名稱參加中央民意代表選舉，獲得立法委員十二席，國內外新聞媒體都認為台灣已出現反對黨，並把這當作我國民主化的一項具體成就（註一）。

民進黨的出現，主要是國內社會變遷與在野政治運動兩種因素的結果。就社會而言，經濟發展導致頗有影響力的中產階級的誕生，其中不少人支持政治改革，響應兩黨或多黨民主體制，自然會提供在野政治勢力各種有形無形的協助，並參與其活動，使其由一群單打獨鬥的政治異化份子逐漸發展為反對黨。就在野政

①參閱 Y. Chou and A. Nathan "Democratizing Transition in Taiwan", *Asian Survey*, Vol. XXVII, No. 3, March, 1987, P.P. 277-299.

治運動而言，雷震與李萬居企圖組織中國民主黨受挫後，台灣非執政黨籍政治人物，除了參加民青兩黨以外，就只有以個人身份參與地方選舉，這些人中，有些表現不錯，如高玉樹在台北市，余登發在高雄縣，許世賢在嘉義……等。一九七二年舉辦首次中央民代增補選，在野人士開始嘗試組織「團體」參選，大體來說，其團體化過程如后：(1)前「美麗島」時期，僅限於選舉期內互助競選，也即組成黨外後援會；(2)民國六十八年，黃信介等人成立美麗島雜誌社，鼓吹較激烈的政治主張，並以其社為核心，積極發展新黨組織，年底因高雄事件，重要人士入獄而結束；(3)黨外公政會時期。組織黨外公政會長黨外人士決定不僅在選舉期內維持組織，在非選舉期內也維持團體的作法，其目的是把公政會作為新黨的核心，執政黨雖然企圖利用非常時期人民團體組織法來對付公政會，但鑑於鎮壓行動可能引發社會激烈衝突並損害國家形像，投鼠忌器，遂默忍公政會的存在；(4)民進黨時期：自民國七十五年九月底開始迄今。

除了國內社會變遷與在野政治運動者的奮鬥，國際因素也有利於新黨的出現。一九七九年中美斷交，表面上我國與美國已無外交關係，事實上，兩國間的實質關係反而增加了我國對美國的依賴。在正式外交關係存在的時期，兩國關係是基於正式條約與國際法與慣例，日常的外交主要透過兩國行政部門，尤其外交單位，其他部門涉及頗少；斷交以後，美國國會負責監督台灣關係法之執行（名義上它是美國國內法）。由於國務院主要關心者為美國全球性戰略利益，其態度必然偏重中共，忽略我國。因此

，對我關係中、美國國會的角色加重是利於我國的國家利益的，然而，另一方面，美國國會議員爲其選民所選出，必須反映一般民衆的看法與態度，而美國民衆對人權與民主……等理念，却持肯定的立場。國會中少數自由派議員對我國的批評，對我國政府構成重大壓力，實源於美國人民這種基本信念；「一黨制」不論是基於何種理由存在，都不易獲得美國人民的好感，而長期阻止新黨成長——尤其擬議中的新黨又以佔台灣居民多數的台籍人士爲大體——在美國更不易獲得諒解，我國政府對組織黨運動阻力日益減弱，與美國的態度不無關係。

民進黨（及其前身「黨外」）對於我國民主政治發展，有何積極的貢獻？國內人士對此有截然不同的答案。有一些保守人士，由於對民進黨「自決」主張的不滿，或對其使用群眾運動手段的反感，遂完全否定其貢獻，甚至認爲它不過是一層權力慾強的「野心份子」，假借「民主之名，來進行「台獨」的陰謀，而少數極右的份子，甚至在缺乏證據的情形下，提出所謂「三合一」（也即中共、海外台獨、與民進黨爲三位一體）的論調，影射民進黨爲中共的同路人。相反地，另一些人士，則把國內近年代一切「民主化」的成果，都歸諸民進黨。解嚴與開放黨禁、報禁是民進黨「壓迫」執政黨與政府的結果，一切社會運動，如反對環境污染運動、校園民主運動，也是民進黨直接與間接策劃、指導、參與的成就，立法院中，民意表達、行政監督、乃至總預算的審核，近年來比較有效，也是民進黨的貢獻。以上兩種看法，我們在討論民進黨的政治主張時，再加辨析。現在擬把民進黨的貢

獻作一較持平的分析。筆者認為民進黨的貢獻，一方面是其「存在」本身所具有的象徵意義；民進黨雖然對國民黨採取對抗的態勢，但它基本上不崇尚暴力，也不是「革命」政黨，由於內部份子龐雜，若干人士的政治行為有時未必合於民主規範，但這是現階段我國政黨的通病，即執政黨也不例外，這一擁有群眾基礎的反對黨的出現，本身就是民主化的具體表現，也有利於促成進一步民主化；另一方面，民進黨確實作了一些實質貢獻。在立法院中，民進黨委員的質詢與其他方面的表現，給予部份執政黨增額委員相當大的壓力，使其感到必須在民意與黨意相衝突時，尊重民意。民進黨與這些執政黨增額委員共同的努力，已使立法院在近年來由一個「行政院立法局」，轉變為較名符其實的國會，這可從七十六年度立法院首次認真審查國防預算並削減三千餘萬元看出；民進黨在地方上舉辦的政見說明會使草根民衆更瞭解國是與政策，儘管這類政見說明都站在民進黨立場，未必客觀公正，但由於其能平衡大衆傳播媒體，尤其電視中偏向執政黨的政見說明，對啓迪民智是有價值的。總之，筆者肯定民進黨對我國民主政治有積極貢獻。然而，民進黨的一些弱點，也限制其在目前發揮更大的作用，這些弱點的存在，也許是由於該黨的歷史仍短，以往其掙扎求生的惡劣環境也不利其健康成長，以及其他種種原因，本文限於篇幅，無法檢討這些成因，僅擬指出主要的弱點。首先，民進黨政綱中居民自決一點，引起台灣部份人士的不安，國際傳播媒體與中共官方對之也甚注意，曾紛紛發表評論，指其為「台獨

」的修飾詞（註二）。民進黨方面，對於「自決」的主張，始終未正式表示一致的態度，（也許尚未形成）。大體而言，若干民進黨人士坦率承認自決與獨立都實為一體的兩面；但另一些人士則提出如下的說法：「自決」的依據，為我國憲法第二條的「主權」原則，乃是指台灣的前途，不應由國共兩黨或外國所決定，而應由台灣人民決定，至於以後台灣前途為何，目前並不確定，將來可能統一，可能維持現狀，也可能獨立，只要這項結果是人民自己決定，就構成「自決」原則的實踐。這一說法，並不能真正澄清民進黨的立場；我們也無法知悉在民進黨人士心目中，何時台灣居民應就此問題表示態度？或者應循何程序與方法來作此表示？倘若使用公民投票，則如何實行？是否需要國際監督？中共與國民黨的同意是否需要？又如民進黨一旦在選舉後，成為執政黨，則應解釋為居民贊成「獨立」、維持現狀、抑或「統一」？或者應解釋為舉行公民投票或以其他方式表示態度的時機已經來臨？民進黨對「自決」應該發展更清晰的立場，對社會作更明確的說明，否則它必然成為台灣內部部份人民揣揣不安的心結，也不利於該黨本身的團結，更無益於該黨獲取外省籍人士的支持，成為一個超越地域偏狹性的政治團體。其次，民進黨人士長期以來，奮鬥掙扎的組黨，因而對憲政結構的問題，特別留意，對這類問題往往有深刻的見解，其批評也大多相當尖銳而切中要害。然而，對一般民衆日常關心的行政與社會問題，則較少研究，甚至不甚留意

註二：如 New York Times 社論，就指「自決」實為「台獨」的修飾詞。

，因此，其政策不是失之粗略，就是「現實性」不足（譬如主張與中共建立非政治的友好關係，而同時又要中共承認台灣人民的「自決」）。民進黨如果無意成為執政黨，此項缺點不足為病，如果如江鵬堅先生對香港明報月刊記者所言欲在相當時間內成為執政黨（註三）。就必須修正忽視行政與社會問題的習慣，調整問政的態度與傾向。第三，民進黨相當重視群眾運動，視其為與議會路線同等重要的策略。在我國現階段政治環境，尤其是中央民意機構仍維持現狀的情形下，此一態度無可厚非，而且，適當的群眾運動也不失為推動民主的方法之一。然而，由於民進黨組織仍未完全健全，黨紀不易貫徹，群眾運動未必能按計劃實行，有時可能變質，轉變為少數狂熱份子暴力邊緣的手段。因此，群眾運動的使用，必須審慎，才不致危害社會安寧、民主政治發展與民進黨本身。

民進黨與國民黨一般，都以全民政黨自居，其主要領導份子大多為中產階級知識份子，缺乏勞動階級的代言人，中執會委員中，雖然少數新潮流派人士比較同情勞工與重視勞工問題，但大體而言，該黨對低層民衆福利的關心遠不及對政治權利與自決等課題的重視，這是工黨為何成立的主要理由之一（註四）。

註三：見黃國華：「台灣省反對黨之過去與未來——訪民進黨黨魁江鵬堅」

，明報月刊（一九八七年九月號），頁二九～三二。

註四：參見張春華：「工黨成立，工人集合」——中國時報新聞週刊七六期

（民國七六年十一月十日～十六日）。

二、工黨的出現

本年十一月一日，籌劃了四個多月的工黨，正式宣告成立，這是多年以來台灣地區第一個從事工運的政黨，不但受六百多萬勞工的關注，而且也為廣大社會的注目。

工黨的建立，並不是偶然的。一方面，執政黨一向重視經濟發展，其主要的行政首長，頗多財經界出身，其經濟發展的策略是資本主義的。因此，儘管以民生主義為理想，在現階段，對勞工的利益其實並不特別關心；另一方面民進黨也不特別重視勞工福利，在兩黨皆忽略的情形下，勞工的心聲，不易在議會中出現，保障勞工的法律，往往要經過冗長的時間，經歷種種困難才能勉強通過，如勞動基準法花了十年左右才見天日，然而即使如此也未見徹底執行，而且，在戒嚴體制下，勞工的罷工權遭到剝奪，在以往台灣地區勞工生活水準得以提高，完全是外銷成長的結果，沒有任何法律上的保障。最近，行政院內設立勞委會，勞工的處境，也許會在一些改善，不過這個機構究竟能發生多大作用，現在仍不能預卜。處此逆境，台灣勞工中具有政治意識的當然會歡迎代表勞工的政黨出現。工黨如果真能完成其建黨宣言中標示的目標：「發展、健全一個勞動力市場，是當前改造台灣人基礎」。「解放人身束縛，讓人成為自由勞動者，打破一切工作歧視」，「讓人成為平等勞動者之自由、平等勞動者集結起來，組成

工會。」也即促成獨立工會的建立，對民主政治就有相當可觀的貢獻。

目前工黨的成員，主要有三類：一類是如王義雄般出身勞工家庭的政治人物，另一類為以結黨外運動中比較重視基層民衆疾苦，而地域色彩較淡的知識份子，如與夏潮雜誌有關心人士，第三類為政治意識較高的工運幹部與忠進勞工。在現階段，工黨的策略，除議會跨線外，似乎僅限於工運，尤其籌組地下工會的活動。

與民進黨相比，工黨的實力仍不足道，但其發展潛力是不容忽視的。

三、執政黨與政治改革

政府於民國卅八年遷台以來，執政黨一直為台灣政治的重心，政治資源極大部份由其控制，公職人員大多為執政黨籍，大小機關、學校都有其分支組織，執政黨高級黨工人員，在部份民衆心目中，無異政府高級首長，國民黨的中常會往往有權批准一切重要人事任命與行政部門送交立法院的重要法案與政策提案，而其縣黨部主委與縣長、縣議長合稱地方三巨頭。執政黨的權威如此，其責任自然也大，因此，四十年來台灣政局的穩定，經濟的繁榮，民生的改善，三七五減租與耕者有其田政策的實行，九年國教的成功，國民黨自然功不可沒，而生態環境的惡劣，政治上

的諸多缺失，外交的困境，它也不能說毫無責任。

執政黨不僅大權獨攬，而且其有兩項特性，使其早期的民主改革意向明顯而功效不足，其一為其傳統上自認為革命民主政黨。革命政黨大多強調意識型態與歷史使命感，國民黨的意識型態為三民主義，其歷史使命感為反共復國。三民主義當作一套建國原則與理想，被看作唯一的政治行動指導與不破的「真理」，三民主義無礙數個政黨的存在，也可作為其共同信念的依據，否則，它就可能成為一個堅固的「意識型態」。在革命政黨控制的地區下，不容許反對黨存在是不難理解的，早年，若干人士認為反共復國使命感的達成，必須要集中一切意志力量與行動，因此，「一個領袖、一個主義、一個政黨」的想法就大行其道。早年執政黨中部份人士反對新黨成立，似不能視為一心想維持自己個人權威與地位的私心自用。不過，無可否認地，即使在七〇年代以前，執政黨中也存在一些人士在推動民主化，民權主義說為其信仰的主要成份，國民黨也許可藉口「國難」，拖延民主政治步伐，但在原則上無法拒斥民主；再說，國民黨領導份子中，留學歐美民主國家學者為數頗多，我國外交又一向與民主國家接近，執政黨內，支持民主者一向都有相當實力。國民黨內強調「革命」與強調「民主」的兩派人士的辨證式爭執，一直是其在民主改革過程中必須面對的一項課題。至今依然如此。國民黨另一特性是外表上它具有列寧主義政黨之集權色彩，在實際上則黨紀並不嚴格，而且黨內人情味頗濃，人際關係良好的老幹部即使並無貢

獻，也必然獲得酬庸性職位……等照顧，因此，僅從外表去瞭解該黨的外國人士，因誤認其為列寧主義政黨，對其改革速度的緩慢，往往解釋為高層人士對改革缺乏誠意，實際上，則往往是其內部既得利益份子的阻力所致。七〇年代以前，國民黨也曾推動一些民主改革，但都缺乏實效，與其性格頗有關係，即使今日中央民意機構改革的困難，與此也不無關係。

持平而論，在執政黨主政下，台灣的經濟與社會都快速走向現代化，為民主發展奠定基礎，我國自民國四十年以來，都按時舉辦地方選舉，對民主發展也有良好影響，然而，在主要政策上，以往執政黨的主要考慮乃是國家安全，因此，它堅持戒嚴（雖然戒嚴僅於若平類政治權利的限制，其對民主發展的遏阻作用，不容忽視）、黨禁、報禁、…等措施。自民國五十八年以來，中央民代舉行增補選，使台灣地區的民代人數增加不少，立院也較以前活躍，黨外政治運動遂逐漸萌芽。

民國七十五年國民黨宣佈從事民主化政治改革，此次改革的形成，社會變遷、黨外運動，國外壓力固然都是導因，蔣總統個人的推動，尤其功不可沒，對這項包括解嚴、解除黨禁、報禁、中央民意機構改革與地方自治法制化等重大措施的民主改革，國民黨內反對者頗不乏人，這些保守份子也許認為改革會削弱國民黨的權威，甚至因而削弱國家安全，此種想法不僅顯示其對客觀環境與時代潮流缺乏正確認識，而且也低估了執政黨的實力。這些改革終成定案。解嚴於七月十五日宣佈，黨禁事實上也因民進黨的成立而解除。然而，中央民意機構的改革與地方自治法制化

則遭到種種阻力，遲遲未能定案，更遑論改革的付諸實施。這兩項課題現已成為執政黨與民進黨爭執的主要課題，對目前兩黨關係與台灣地區民主政治的發展，都有相當重大的影響。

四、結論：政黨政治與 當前我國民主發展

目前我國已有五個政黨（註五）。國民黨獨大的地位，在相當時間內，似乎可以維持，這不僅是由於它仍控制大部份政治資源，而且在民間仍然享有相當聲望，民國七十五十二月七日中央民代選舉，國民黨得票率達百分之六十九左右，可為明證；民進黨在小黨中無疑為最具實力者，在民國七十五的選舉中，它獲得百分之二十三的選票，在若干選區，其候選人都以最高票當選；民進黨初成立時，不少人預測其可能分裂，事實上，一年多以來，儘管內部紛爭不斷，其內部三派仍然合作無間，最近第二屆黨員代表大會選出的中執會，正確反映了各派真正的實力，使其凝

註五：另有所謂中國自由黨工但成立大會以來主持人出國，黨務未能展開，其他的所謂「政黨」，却只是少數人自稱行將成立的，並未成事實。

註六：在上屆中執會中，新潮流派人數甚多，而新潮流派在支持者中並無實力，第二屆大會後，美麗島派勢在中執會中多數，康派大致維持原狀，新潮流派大減，較能反映各派在群眾中真正實力。

結性更爲增強（註六）。而中執會的中央民意代表已取得領導地位，以往國會黨團與組織領導間的齟齬得以減少，而且中執會入選分屬全島各地區人士，不再有北部人士偏多的現象，對該黨未來發展與團結皆有幫助。以往黨外支持者以基層民衆與知識份子爲主，近來一般的白領雇員與青年當中（尤其本省籍者），支持民進黨可能會增加，原因是一方面黨禁開放後，人民表示支持較少顧忌，另一方面民進黨的一些活動如政見說明會鼓動改革，尤其國會全面改選，獲得頗爲熱烈迴響。然而，其群眾運動也使部份原本同情它的中產階級份子失望。大體而言，存立一年以來，黨員人數雖然增加頗緩，但支持者增加較快，長遠來看，民進黨可望安穩而緩慢的成長。

當前工黨的困境在於其性格適合扮演階級政黨的角色，而且，它也易被別人視爲階級政黨，然而，在相當時間內，台灣社會仍不利於階級政黨的發展，尤其勞工階級政黨，由於我們的工業結構是以小型工廠爲主體，不利於工會的快速發展與勞工意識的滋長，使代表勞工的階級政黨無法壯大，也許正因如此，工黨的一些人士打算以它來代表一切受雇者（包括勞心者），並把這些人統統稱爲廣義的勞工，然而，如此工黨就會失去突出的形像，甚至被人懷疑其成立有無必要。目前，工黨的綱領，雖然不強調其階級政黨的性格，也不諱言其特別重視勞工（狹義）福利的特性。在短期內，這侷限了其發展，但是，長遠來看，工黨仍有發展的前途。

民青兩黨在大陸也曾有輝煌歷史，來台以後，盛況不再，兩

黨中尤以民社黨的沒落最爲徹底，部份原因是該黨在台灣毫無基礎，青年黨則尚有郭雨新（宜蘭）、李萬居（彰化）爲支持者，雖然這些人對青年黨中央都甚失望，但名義上仍是黨員。兩黨沒落的主因是黨中央少數人私心自用，不僅放棄了在野黨的職責，而且竟領取以反共宣傳費爲名的政治津貼，自然失去人民的信心，兩黨中也有少數耿介之士，在國會中發揮一些反對黨的作用，但大體而言，這兩黨已失去真正的影響力，在台灣的各种選舉中，其得票率往往不到百分之一，可爲明證。

在可預見的未來，我國不可能出現兩黨制或多黨制，可能出現的爲類似日本模式的一大黨在朝，數小黨在野的制度。國民黨仍將維持其獨大的執政黨地位，不過，民主社會的一黨獨大與威權主義下的一黨獨大有兩項重要的區別，第一，在威權主義下，執政黨的獨大地位是靠種種制度的安排、法律作爲政爭工具、行政權的運用、社會控制（如對國營的大眾傳播媒體），甚至軍隊來維持的。執政黨未必沒有選民的支持，但選民支持不過是其維持獨大地位的一項因素而已。日本式的一黨獨大下，執政黨的地位完全靠其在社會中的聲望，選舉中的表現來維持；第二，在威權主義下，在野黨或反對黨的活動受種種限制，執政黨阻止其演變爲足以威脅自己獨佔權力的方法包羅萬象（包括非憲政的），在日本式的一黨制下，反對黨的活動不受執政黨的限制，相反地，執政黨與反對黨在相同的法律與其他條件下，公平競爭。

我國如能演變爲日本模式的政黨制，在現階段也許對政治安定與經濟發展，都是有利的，欲達到這些改變，必須完成兩項先

決條件：首先，執政黨在政府行政機關、學校、軍隊、法院、公營事業機構中的地位，必須重新定位，至少應減少其角色，軍隊、行政機關、法院應中立於政黨。其次，我們亟須建立政黨競爭的規範，這種規範一方面要能使各政黨都能公平競爭，另一方面要能防止政黨從事不利社會整體的不法活動。規範含兩種成份，其一為有形的法律，如正在審議的人民團體法與選罷法。另一為無形的政黨間互動關係的規則，後者必須依靠傳統來產生，目前我們應特別注意的為人團法。

人團法目前在立院已遭民進黨杯葛，杯葛的原因在於依據草案，新黨的成立應獲主管機關的准許，而民進黨則主張採報備制，由此爭執擴大至該黨主張另立政黨法。持平而論，捨棄人團法草案另訂政黨法，廢日曠時，似可不必。而政黨的成立，須獲主管機關准許，不僅不甚合理，而且事實上目前在國內已不可行，因民進黨、工黨皆已存在，主管機關准許與否，已不足以影響其地位，以後新成立政黨，如法泡製，主管機關又能如何？故採用報備制，是維持法律威信，和諧政黨關係，使主管機關不致束手無策唯一可行之道。

除了規範以外，影響我國政黨政治的不利因素，還有多項：第一，國民黨與民進黨對若干基本政治問題共識不足，如台灣前途問題，雙方認知差異甚大；第二，中央民意機關的改革，臨時條款的地位……等，都會成為激烈衝突的導火線；第三，兩黨互信甚低，彼此對對方的政治動機、目標……等都不給予正面的評價，不利於和諧關係的維護。第四，兩黨中都有極端份子，反對

作任何妥協。由於兩個較主要政黨的關係不良，我國現階段民主發展仍有許多困難。不過，大體而言，我國政黨政治比以往任何時期都富有活力，都呈現向民主目標邁進的氣勢。政黨已成爲我國民主發展的主角，由於政黨競爭的出現，我國民主發展已加速了步伐。

