

戰 後 臺 灣 民 主 運 動 史

陳翠蓮

黨國威權體制之特性

國立台灣大學歷史學系



【本著作除另有註明外，採取創用 CC「姓名標示—非商業性—相同方式分享」臺灣 3.0 版授權釋出】

第三單元 黨國威權體制的建立

第一部分 黨國體制與民意機關

一、 法制基礎：戡亂 / 戒嚴體制

(一) 動員戡亂時期臨時條款

1、過程：

1947.01.01 中華民國憲法公佈，預定 12.25 行憲。

1947.07.04 宣佈「動員戡亂」

07.05 宣佈「總動員令」

1948.04.18 第一屆國民大會通過「動員戡亂時期臨時條款」。→凍結憲法 39 與 43 條戒嚴令與緊急權之規定。

1950.12.25 臨時條款非法延期

1954.12 國大第二次會議，決議「臨時條款未廢止前繼續有效」。

1960.03 國大第三次會議，通過臨時條款第一次修訂，解除總統任期限制。→凍結憲法第 47 條總統得連任一次之規定。

- 1966.02 國大召開臨時會，通過臨時條款第二次修訂，解除國大施行創制、複決兩權需有全國半數縣市以上行使之限制。→與國大兩權派交換條件。
- 1966.03 國大第四次會議，通過臨時條款第二次修訂，授權總統得設置動員戡亂機關，並得調整中央政府之行政機構及人事機構、決定動員戡亂大政方針、處理戰地政務，調整中央政府之行政機構及人事機構→擴大總統權限，向總統制傾斜，不受立法院監督。
- 1972..03 國大第五次會議，通過臨時條款第三次修訂，授權總統不受憲法限制，得訂頒辦法，充實中央民意代表機構。→凍結憲法相關條文，行政權片面決定民意機關之選舉。

2、動員戡亂體制之效果：

凍結憲法，破壞憲政規範

放寬總統緊急權

解除總統任期限制

憲政體制從內閣制傾向總統制，侵犯立法院對行政機關與人事之監督權

總統片面頒訂中央民意機關充實辦法，破壞分權制衡

(二) 戒嚴法制(略)

1、非軍人受軍事審判

2、憲法第二章保障之基本人權受嚴重侵害

3、解嚴時期之軍事審判，均得於解嚴之日起，依法上訴(戒嚴法第十條)

→1987.07 解嚴前，通過〈國家安全法〉，國家安全法第 9 條第 2 項「戒嚴時期裁判已確定者，不得向該管法院上訴抗告」→剝奪戒嚴法第 10 條上訴權

(三) 反攻大陸之疑義

1. 第一次台海危機

1954 九三砲戰，艾森豪總統派參謀首長聯席會議主席雷德福(Author Radford)來台，要求自金馬撤軍。

第一次台海危機後，中美訂定共同防禦條約。

1954，〈中美共同防禦條約〉

締約國依聯合國憲章之規定，以不危及國際和平、安全、正義之和平方法解決爭端，不使用武力。

中美共同協防，抵抗共產顛覆活動，以維護領土完整與政治安定。

所謂領土，就中華民國而言，指台灣、澎湖。

→不以武力反攻

→美國要求自外島、金馬撤軍

2. 第二次台海危機

1958 八二三炮戰。

美國給予後援，要求蔣介石自金馬撤兵，蔣拒絕。

毛澤東領悟：蔣介石、毛澤東都是「一個中國」的主張者，金門、馬祖是一個中國的紐帶，美國要求蔣介石自金馬撤兵，以遂行「兩個中國」、「一中一台」、「台灣獨立」的陰謀。金門、馬祖應該留在蔣介石手中。

毛澤東下令，單打、雙不打。

1958，〈蔣杜聯合公報〉

美國確認中華民國為自由中國之真正代表，億萬中國人民之希望與意願之真正代表。

中華民國政府恢復大陸人民自由之使命，建立在中國人民之人心。

主要途徑是實現孫中山先生之三民主義，非憑藉武力。

→精神反共

→三分軍事、七分政治

→三民主義統一中國

→《自由中國》雜誌批判，中華民國已放棄武力反共，應實施民主政治。

1958，《自由中國》雜誌要求應勤修內政、實施民主政治。

→1960 年，國民黨政府以「散佈反共無望論」罪名，取締《自由中國》。

二、代表中國的統治正當性基礎：「萬年國會」

(一)1948.03 選出立法委員任期 3 年

監察委員任期 6 年

國大代表任期 6 年

(二)年國會之形成

1、任期問題：自行延任→終身延任

1951 立委任期屆滿，政院決議、總統核准，商請立院繼續行使職權一年

1952、1953 再延二次

1954 總統任期屆滿，立、監、國代全部任期屆滿

憲法第 28 條：國大代表之任期「至次屆國大開會之日為止」

1954 大法官會議釋字 31 號解釋

「在第二屆立監委未能依法選出之前，自應仍由第一屆立監委繼續行使職權。」

2、法定人數問題

民意機關	法定總額	來台人數
立法院	773 人	300 人左右
監察院	223 人	104 人
國民大會代表	3045 人	1080 人

法定人數→遞補制→總額之計算方式改變

召開會議需總額 1/2

修憲需國代 2/3 出席，3/4 決議；立委 3/4 出席，3/4 決議。

1951、1953 兩次遞補

國代→1624 人

立委→545 人

大法官會議釋字 85 號解釋

1960.02「憲法所稱之國民大會代表總額，在當前情形，應以依法選出而能應召集會之國代人數為計算標準；立委監委比照辦理。」

(三)「萬年國會」之影響：

1948 起，萬年國會至 1991 國代改選，1992 立委改選，任期超過 43 年。

違反有限委任、定期改選之民主政治原則。

國會成為橡皮圖章，司法機關為政治服務，三權分立完全破產。

台灣民眾之民意長期被漠視。

阻絕台灣菁英政治參與及政治甄補之機會。

台灣省議會成為實質之台灣「最高民意機關」

三、威權體制下的台灣地方自治選舉

(一)背景一：內部壓力--台灣民眾強烈要求

二二八事件後的承諾：

二二八事件中〈三十二條處理大綱〉，要求省長民選、縣市長民選

蔣介石在 1947.03 總理紀念週談話，台灣提前實施縣市長民選

國防部長白崇禧 1947.03 宣慰，1947.07.01 在台實施縣市長民選

1947 以來，《公論報》、省參議會不斷要求落實地方自治。

(二)背景二：外部壓力--恢復美援的條件

要求國民黨政府在台推動改革

爭取台灣民眾支持

吳國楨擔任台灣省省主席

讓台灣民眾有更多參政機會

1950-1951 分梯次縣市長選舉

1954 台灣省議會選舉

→國民黨政府宣傳在台實施民主之決心。

(三)美援與台灣之政治安定與經濟發展

A.1951 年 5 月 1 日，美國軍事援華顧問團抵達台北，1951 年 10 月，美國國會正式通過了《共同安全法案》，決定向台灣政府提供大量的援助。

B.軍援：例如 1950-1957 年財政年度美國計劃在軍事用品和訓練中華民國軍隊上花費 14.7 億美元。

C. 1951-1965 共經援 14.8 億美元：戰後台灣二十年內經濟建設主要資金來源。初期以農工原料、民生必需品為主：1950 年代，美援進口物資佔台灣全部進口物資 40%-50%，如小麥、棉花、黃豆、油脂等生活資料，其中，小麥佔總進口量 90%，棉花佔 78%，黃豆佔 74%，對充裕物資、抑制通貨膨脹、穩定經濟，至關重要。

協助農村發展：成立農村復興聯合委員會(農復會)，提供公地放領、耕者有其田所需款項，農業改良、農村建設等。

發展台灣的工業、電力、交通運輸等基礎設施：如石門水庫、西螺大橋等建設。

擬定台灣經濟發展政策：透過行政院美援會，擬定重要基暨政策，如〈十九點財經改革方案〉、〈加工出口區設置條例〉等，協助產業從進口替代轉型為出口導向。

D、美援組織與經濟發展

美國對台灣經濟發展之指導合作

1948 行政院美援運用委員會(美援會)

→1963 國際經濟合作發展委員會(經合會)

→1973 經濟設計委員會(經設會)

→1977 經濟建設委員會(經建會)

→2014 國家發展委員會(國發會)

四、地方/中央「二重菁英體制」體制的形成

(一)地方自治選舉：

縣市長+縣市議員+省議員→每四年改選

中央政府：

總統+行政院

中央民意機關=「法統」→不改選

1948 選出 / 立法委員

監察委員

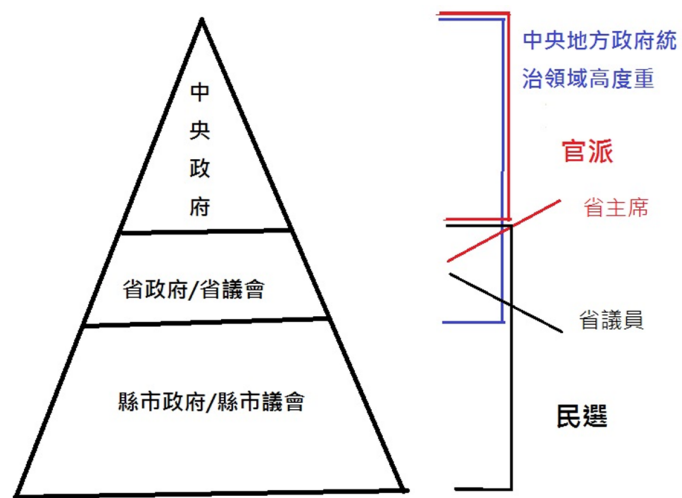
國民大會代表

台灣特殊的政治結構：二重菁英體制

中央政府 / 外省人為主
(官派行政官員+不改選中央民意機關)

VS.

地方政府 / 本省人為主
(民選縣市長+民選地方議員)



(二)如何鞏固地方選舉、確保勝選？**1、 升格與收編：民選→官派**

屆次	姓名	黨籍	任期
一	吳三連	無黨	1951-1954
二	高玉樹	無黨	1954-1957
三	黃啟瑞		1951-1960
四	黃啟瑞		1960-1964
五	高玉樹	無黨	1964-1967

官派的台北市長(1967-1994)

任次	姓名	黨籍	任期
一	高玉樹	無	1968-1972
二	張豐緒		1972-1976
三	林洋港		1976-1978
四	李登輝		1978-1981
五	邵恩新		1981-1982
六	楊金欖		1982-1985
七	許水德		1985-1988
八	吳伯雄		1988-1990
九	黃大洲		1990-1994

2、扶植地方派系/侍從關係

縣市	派系	代表人物	備註
基隆市	謝派、蘇派→張派、林派	謝國樑(謝)、徐少萍(林)	
宜蘭縣	盧派、林派、陳派	盧逸峰(盧)、陳進東(陳)	郭雨新→林義雄→陳定南→游錫堃...
桃園縣	老派、新派→吳派、劉派	吳伯雄(吳)、劉邦友(劉)	許信良
新竹縣	許派、蘇派、宋派	鄭永金(宋)	
苗栗縣	劉派、黃派	劉政鴻(劉)、傅學鵬(黃)	
台中市	張派、賴派、廖派	張宏年(張)、廖榮祺(廖)	
台中縣	紅派、黑派	林鶴年(紅)、張壯熙(黑)	楊天生、顏清標(黑金?)
彰化縣	白派、紅派	黃石城(白)、林錫山(紅)	
南投縣	林派、吳派	林洋港(林)、吳敦義(吳)	
雲林縣	廖、張、許、林派	廖泉裕(廖)、張榮味(張)	
嘉義縣	黃、林、蕭派	蕭登獅(蕭)	
嘉義市	黃、蕭	黃敏惠(黃)、蕭登獅(蕭)	許世賢→張文英→張博雅

台南縣	山派、海派	胡龍寶(山)、李雅樵(海)	
高雄市	陳、王派	陳田錨(陳)、王玉雲(王)	
高雄縣	白派、紅派	王金平(白)	余登發→余陳月瑛
屏東縣	張、林派	曾永權(張)、伍澤元(林)	
花蓮縣	魏、田派	魏木村、田智宣	傅崑其(花蓮王?)
台東縣	饒、徐派	饒穎奇、徐慶元	

利益交換與政治效忠

縣市級地方派系所擁有的區域性寡占經濟(1951-1985)

區域性寡占經濟資源的種類	擁有此項資源 的派系	擁有此項資源的派系佔 所有縣市級派系的比率
銀行或合作金庫	60	67.4%
信用合作社	52	58.4%
非信用合作社	42	47.2%
農、漁會的金融部門	57	64.0%
汽車客運公司	18	20.2%
擁有上述任何一項以上經濟資源的派系	81	91.0%
縣市級地方派系的總數	89	

表格說明：地方派系是否參與區域性寡占經濟活動的判定標準，是根據地方派系的核心成員和家屬是否擔任該組織的理事、監事或總幹事。

資料來源：陳明通與朱雲漢 1992:89-90。

3、「三票勝選」

買票、作票、配票

4、司法手段：「當選過關、落選被關」

以貪汙罪、叛亂罪等對付政治反對者

叛亂案

1963 蘇東啟案

1978 余登發父子

侵占罪

1960 高玉樹案

貪汙案

1995 高植澎案

法務部長馬英九要求嚴辦，澎湖地檢署檢察長黃世銘以貪污名義遭停職，後法院判決無罪定讞。

(三)地方自治選舉與台灣民主運動

台灣省議會的民意價值

威權體制下的民主香火

地方自治研究會與組黨運動

選舉成為集體政治行動的機會

五、從地方選舉到中央民代選舉

(一)1970 年代的外部挑戰

1971 年退出聯合國

1972 年日台斷交

1978 美中關係正常化

→國際社會承認 PRC

→如何繼續宣稱作為「中國唯一合法政府」？

→「戡亂/戒嚴體制」還有何理由存續？

(二)內部挑戰：蔣經國接班問題

從「特務頭子」到「青年導師」

廣開言路→以《大學雜誌》為平台

開放、政治革新、親民愛民形象

任用本省人(本土化政策、催台青政策)

1972 中央民代增額選舉

→鬆動二重菁英體制

任用台籍青年入閣

增額中央民代選舉

年代	增額 總數	類別	人數
1972	51	區域選出	28
		職業團體	8
		僑選	15
1975	52	區域選出	29
		職業團體	8
		僑選	15
1980	95	區域選出	52
		職業團體	16
		僑選	27
1983	98	區域選出	55
		職業團體	16
		僑選	27

1986	100	區域選出	57
		職業團體	16
		僑選	27

(三)1972 起中央民意代表增額選舉

- 1、「自由地區」增額選舉
- 2、區域立委、團體立委、僑選立委

地方選舉(每四年)

...1969...1973....1977....1981.....1985....1989....

.....1972....1975....1978/1980....1983....1986....

中央民代增額選舉(每三年)

(四)增額中央民代與「黨外」崛起

- 1、全國性本土政治人物：康寧祥、黃信介、黨外助選團
- 2、選舉、作票與黨國挑戰

1975 郭雨新事件對民主運動的影響：

大學生、新生代投入運動

黨外書刊集結出版→民主運動模式一

黨外運動新血：律師參選→民主運動模式二

1977 中壢事件

1977 五項地方公職選舉結果

黨外縣市長席次 4/20(20%)

黨外省議員席次 21/77(26.6%)

啟示：黨外運動+群眾路線

→足以挑戰國民黨

→民主運動模式三

六、結論

(一)1950-1979

中央/地方二重菁英體制

國民黨政府為強化統治正當性，進行地方選舉。

地方選舉，產生的後果

1、與國民黨聯盟的統治聯盟(地方派系)

2、與國民黨競爭的反對勢力(黨外)

1970s 外交危機→萬年國會+增額中央民代選舉

反對勢力的版圖擴大：地方→中央

(二)1980s-1992-2000

1979 美麗島事件產生政治啟蒙效果

反對運動：選舉路線+黨外雜誌+群眾運動

1986.09 反對黨成立→敲開民主大門

民主競爭下，地方派系、作票、配票(買票仍然盛行)逐漸失效。

1990 年代以來，逐漸形成兩大黨競爭局面。

台灣認同+捍衛民主體制→影響政治行為。

2000 台灣第一次政黨輪替