

政治抗爭與民主秩序重建

報告人：朱雲漢

● 民國四十五年生

● 美國明尼蘇達大學政治學博士

● 曾任美國哥倫比亞大學東亞研究所客座副教授

● 現任台灣大學政治系教授

評論人：蔡墩銘

● 民國二十一年生

● 西德佛萊堡大學法學博士

● 現任台大法律學系教授、國家政策資料中心主任

評論人：黃煌雄

● 民國三十三年生

● 台灣大學政治研究所碩士

● 曾任立法委員

● 現任民進黨中央黨部公共政策研究中心主任、台灣研究基金會董事長

政治抗爭與民主秩序重建

朱雲漢

前言

本文探討的重點在於體制外的政治抗爭活動在台灣晚近的民主轉型過程中所扮演的角色。所謂體制外的政治抗爭所指的是由反對黨派或反對人士針對國家體制、政治結構、政治自由與人權等涉及政治權力運作基本規範的議題或事例，在公眾場合進行的聚眾示威、遊行、騷動或抵抗公權力等集體性抗爭行動。街頭的政治抗爭不論是做為反對運動領袖在推動政治體制變革時的一種手段或一項對抗場域(arena)的選擇(Cheng, 1989)，或是做為威權政體轉型(regime transition)過程中一種統治精英與反對精英策略互動的方式，均有其獨特性與特殊作用，與選擇競爭、議事抗爭、輿論競爭及政治溝通等其它互動方式截然不同。反對精英所動員的群眾與執政黨所指揮的治安人員在街頭的對峙與衝突，是朝野精英互動方式中雙方對過程最難以掌握，對結果最難以意料的，也是最易引起社會大眾對政體轉型的社會成本過高疑慮的一種方式。進行街頭抗爭對於推動民主改革的大目標，對反對運動的社會支持基礎，以及對投身其中的政治人物個人政治前途與人身安全而言，都是一種在得失之間風險很高的策略。尤其在長處戒嚴狀態的威權體制下，街頭

政治抗爭不僅被視為是一種對體制正當性最嚴重的公然挑戰，因此參與其中的群眾有不少都是政治意識極強，不惜以身試法之士；而且很容易被威權當局解釋成為反對勢力欲試探其容忍底線的攤牌策略，或甚至被解釋成為反對勢力在試採用群眾暴力一舉推翻現存體制的可能性，所以威權當局在面對政治性群眾集會時在警力部署上往往做最壞的打算，因此這種劍拔弩張的局面容易成為朝野互動中因錯誤估計而出現兩敗俱傷結局的陷阱。簡言之，體制外政治抗爭是政體轉型過程中一個不易掌握的變數，而其扮演的正負面角色更是不易評斷。筆者打算嘗試的是將體制外政治抗爭放在民主轉型的過程邏輯中來分析與評估，至於其它可能的評估角度，包括街頭政治抗爭的短期社會成本，政治抗爭与其它類型社會抗爭的相互增強關係，抗爭手段的適法性以及手段與訴求目的之間是否符合比例原則等，則並非本文所欲處理的範圍^①。以下，筆者將先針對體制外政治抗爭的出現與演變，以及政治抗爭在威權體制轉型脈絡中的位置，做一扼要的敘述，然後再將政治抗爭放在一個比較性架構中進行評估。

政治抗爭與威權政體轉型

台灣晚近的政體轉型過程大致是從一九七〇年代後期開始，經過了三個明顯的階段。第一個階段是威權體制的鬆動期，大約是從一九七七年到一九八五年。在這段時期，以本土社會精英為主體的全國性的反對運動首度出現，開始在地方選舉中對執政黨形成競爭壓力，並開始在高層次政治問題上挑戰威權體制的正當性。在此階段，反對勢力的政治活動空間仍極為有限，並且隨時

均可能面臨遭到鎮壓的危險，但在另一方面，統治精英因為內外情勢的改變，也無力完全壓制反對運動的發展 (Hu and Chu, 1989)。第二個階段是民主轉型的「啟動期」(initiation)，大約是從一九八六年到一九八九年底。在這段時期，執政精英開始對反對運動的政治要求做出重大讓步，反對勢力的合法活動空間逐步擴大，並在體制內獲得正式地位，基本人權的保障逐步確立，民間社會自主性力量紛紛湧現，但是統治精英的執政地位仍受特殊保障，國家機構的控制權仍未經由選舉開放競爭，進一步民主化的可能性仍屬不確定狀態。第三個時期是民主轉型的「推動期」(implementation)，大約是從一九九〇年總統大選前後才顯露出突破另一關卡的徵兆，其重要關鍵是：傾向進一步民主化的執政精英在統治聯盟中取得主導地位，政治體制全面民主化的社會支持基礎已經日形鞏固，體制改革的時間表逐漸明朗，政體轉型以民主體制的確立為結局結果的可能性大幅提高。

台灣的街頭政治抗爭是伴隨著威權政體的鬆動而來，到目前為止共出現過四個波段的高潮(參見表一)，但是在反對運動發展的初期，反對運動領袖在非選舉期間是極力避免這種抗爭方式以免給予執政當局鎮壓的藉口，因此零星的街頭抗爭事件祇有在戒嚴制度下的「民主假期」(也就是選舉期間)才可能出現，比較大規模的聚眾抗議事件多因選舉糾紛而起，例如一九七七年的中壢事件。這些零星的政治抗爭事件，議題層次不高，有些還是偶發性事件，尚不能構成一種有計劃的反對運動策略。反對運動領袖真正準備面對體制外抗爭的風險，不惜將政治衝突的程度昇高是在「中美斷交」之後。在一九七八年年底中美斷交前夕，中央民意代表選舉正如火如荼的展開，當時反對運動領導人士正首次以「黨外政團」的姿態，在全省各地巡迴助選，黨內外激烈對峙的局

勢更勝於一九七七年的五項公職地方選舉。美國宣布與中共建交後，執政黨突然決定延期辦理選舉。選舉的中止使反對勢力驟然失去一個重要的活動舞台，而且中央層次的政治參與管道也被暫時凍結，黨外運動被迫轉向街頭發展，開始出現政體轉型過程中第一波的體制外政治抗爭。這一波朝野間對立趨於兩極化的導火線是黨外人士余登發父子的逮捕。余登發父子被拘禁翌日，全島黨外人士齊集高雄橋頭鄉，並進行了國民黨政府遷台實施戒嚴以來第一次政治性的示威遊行（李筱峯，一九八七：一四〇）。從橋頭示威之後，朝野間對立衝突逐次升高，在許信良遭到停職處分後，以「美麗島」雜誌社為中心的黨外領導人士決心改採群眾路線，在全省舉行一連串的群眾集會，與右派反制團體及鎮暴軍警的衝突不斷，最後引發「高雄事件」（或謂美麗島事件），而以威權當局的全面鎮壓收場。在這一波的體制外抗爭中，朝野精英之間並無對話之管道，也完全缺乏互信基礎，黨外領袖尚無推動政體變革的實力，也難有全盤性的策略，對於抗爭手段及時機的選擇往往祇是回應國民黨的壓制行動，並無太多自主選擇的空間。因此美麗島事件雖然觸動了許多民衆政治意識的覺醒（朱雲漢，一九八九），並對國民黨威權體制的正當性造成相當的傷害，但也使得反對運動遭受空前的挫敗。同時，更因為黨外運動的領導出現真空而使得國民黨面對的改革壓力頓趨減弱。

美麗島事件之後，反對運動經過一九八〇、八一及八三三次選舉而逐漸恢復生機，主流派人士在美麗島事件的陰影下，改採溫和與漸進的議會路線而迴避街頭抗爭。但是從一九八四年開始，主流派的議會路線開始遭到黨外新生代的批判（陳忠信，一九八七），出現「公政會」與「編聯會」的對壘局面，這兩種路線之爭到了一九八五年選舉之後更演變成兩派在政治行動上的互相牽制。

一九八六年四月國民黨開始研議六大重要政治議題，其中包括政黨問題、威權體制轉型有啟動的跡象，而黨外人士也開始積極進行組黨的準備工作。從是年五月開始，一方面以公職人員爲主的黨外代表開始透過中介人士的安排與國民黨進行溝通，以爭取黨外組黨運動的活動空間。但在此同時，黨外新生代則公開抵制溝通，並開始發動反對運動的第二波街頭抗爭行動。他們先是在台北市龍山寺展開「五一九綠色行動」抗議長期戒嚴體制，接著更因受司法權打擊的刺激而越演越烈，從「蓬萊島」誹謗官司後的全島坐監惜別會到林正杰的「向市民告別」遊行，每一次活動連續十數天，參與民衆動輒數千，規模爲三十多年戒嚴體制下所罕見。這一波的街頭抗爭風潮一直到九月二十八日民進黨正式組黨，以及年底選舉的迫近才告消退。這一波的街頭抗爭與美麗島事件前的群眾運動相比較，雖然仍不脫「迫害—反抗」的模式，而且也同樣缺乏鮮明的改革訴求，但在性質及作用上卻異多於同。這一波抗爭並非由黨外主流派人士所發動，而且不但未與黨外人士在其它場域的對抗行動進行整合，反而形成牽制。可是由於抗爭活動受到群眾相當程度的熱烈反應，也未出現嚴重的群眾失控場面，而且並未遭遇國民黨的強力鎮壓，所以算是相當的成功，也等於爲反對運動重新拾回了一個一度失去的政治對抗場域，而且隨著街頭運動所帶來的亢奮，也促成黨外內部兩派互相較勁的趨勢，間接刺激了組黨運動的加速進行（李筱峯，一九八七：二三七）。

一九八六年十月蔣經國總統正式表示政府將儘速解除戒嚴，並透露執政黨將對新黨採寬容態度，威權體制轉型的啓動自此邁開脚步。同年年底甫告成立的民進黨在中央民意代表選舉中贏得十二席，民進黨做爲最大反對黨的地位已告確立。從一九八七年開始，民進黨與國民黨的互動方

式更趨多元、主動而大膽，對政體改革的推動也開始有全盤性的策略，每一階段的政治抗爭議題也十分明確，而且開始將議會場域與街頭場域配合運用。一方面，民進黨立法院黨團自七十九會期開議以來，展開了國會議事運作政黨抗衡的新局面，議事杯葛的手段一次比一次激烈；另一方面民進黨中央也開始積極介入街頭政治抗爭，並從新生代黨工手中取回群眾運動的領導權。第三波的街頭政治抗爭是以抗議國安法的制訂揭開序幕，雖然一開始的街頭示威仍是由新生代黨工發動（五一九綠色行動本部），但隨後即由民進黨中央黨部接辦，並於四月決議設立社會運動部（吳介民，一九九〇：一一一—一二五）。反國安法的抗議行動持續至六月間，其中數度出現民進黨群眾與「反共愛國陣線」成員的集體暴力與流血衝突。接下來八十七年年中民進黨中央決議推動國會改選議題，隨後規劃了三次動員群眾行動，在行憲紀念日當天動員將近兩萬五千名群眾，將反對運動的街頭抗爭推至最高潮。但是國會改選運動隨後卻因八十八年三月「大湖山莊」事件爆發警民流血衝突而暫時冷卻下來。民進黨一方面與國民黨在媒體上互相推諉街頭暴力昇高的責任，並在全省各地舉辦「護憲」群眾大會以對抗國民黨的「護法」集會；另一方面也開始對群眾運動採取比較謹慎的作法。等到五月二十日農民北上抗議，演變成爲都市暴動及憲警鎮壓和大規模逮捕，這一波的反對黨街頭抗爭，在歷時將近一年後，才隨著民衆集體「自力救濟」事件的全面急速退潮而匆匆落幕。在這一波的街頭抗爭中，反對黨的行動角色已有所轉變，從「迫害—反抗」的被動模式轉變成爲對威權當局施壓的主動模式，等於可以自行設定政治對抗的議題與時機。但是民進黨領袖也開始體驗到群眾集體行動「浮動性」的特質，對於群眾暴力傾向的激進化無法有效抑止，因此街頭抗爭對民進黨潛在的負面效應逐漸浮現。在此同時，由於國民黨內部正值權力

繼承關鍵，領導階層對於進一步的民主化尚未形成共識，也無意與民進黨就其所要求的高層次政治議題進行溝通，因此民主轉型的脚步並未因為這一波民進黨抗爭壓力的升高而明顯加速。而在另一方面，街頭政治抗爭原本具有向威權體制挑戰的象徵性意義，因為次數頻繁而逐漸減弱，可是對民進黨組織資源的消耗卻有增無減。再加上街頭抗爭已演變成一種慣性反應，全島各地的反對黨政治人物群起效尤。對於黨員的個別行動，黨中央經常被迫聲援或不得不出面處理善後，疲於奔命。更重要的是，街頭抗爭的暴力傾向令社會大眾日益感到不安，在這些因素促使之下，民進黨內部開始對街頭政治抗爭重新評估。

從一九八八年五二〇事件之後，持續性的大規模街頭政治抗議顯著減少，這種「休兵」狀態幾乎維持了一年半之久^②，在此同時，兩黨精英為因應「後蔣經國時代」的來臨，皆全神投注於內部的權力重組，無暇他顧，在國民黨方面，從十三全大會的召開、內閣改組、亞銀風波、李煥組閣、黨內初選到黨內提名，權力重新分配的波折接連不斷。民進黨一方面不得不靜觀其變，同時也忙於家務事的處理，更必須積極為強人時代結束後的第一次全國性選舉進行準備。八十九年大選，民進黨以「地方包圍中央」的策略奏效，在縣市長及立委方面席次皆大增，對推動進一步體制變革的信心倍增，同時對於「李登輝時代」的來臨也寄予相當的期待，對於任何象徵著改革停頓或倒退的事例益發不能容忍。大選後的第一次重大街頭抗爭事件是民進黨動員群眾在場外聲援同黨立法委員在場內杯葛立法院院長選舉而出現群眾包圍議場的局面，另一波的反對黨街頭抗爭又有昇火待發的跡象。但是緊接著國民黨內部因為總統、副總統提名出現嚴重的高層內訌，四十年來第一次公開化的高層政爭風暴越演越烈，民進黨在此敏感時刻無能為力，只能屏息觀變，

其中雖出現一連串由民進黨國大黨團所發動的小規模抗爭行動，但民進黨中央只是少數人出面聲援而並無藉機擴大的打算。等到大學生因不滿資深國代濫權誤國進駐中正紀念堂靜坐抗議，社會輿論沸騰，民進黨中央才覺得有必要表示立場，乃動員群眾聲援學運。但由於國民黨已表示願意溝通之誠意，因此民進黨的中正堂群眾大會在抗議手段上相當克制。等到李登輝總統同意召開國是會議並向民進黨提出具體改革承諾後，兩黨協商形勢已成。民進黨中央對兩黨協商抱高度期待的人士更是不願在國是會議召開之前節外生枝，對於發動街頭政治抗爭更加慎重。但新潮流派人士則對協商不抱希望所以不在乎對峙衝突的升高。兩派在抗爭行動上策略考量的差異在反對郝柏村出面組閣一事上表露無遺。新潮流人士積極全程參與社運團體推動的「反軍人干政聯盟」抗爭活動，而民進黨中央只有在五二九當日舉行群眾集會。兩派人士在當天更分場舉行活動，由黨中央所主導的活動是定點集會的低調抗議，由新潮流人士擔任總指揮的示威遊行與警方數度發生激烈衝突，並引發小規模群眾暴動。這一波斷斷續續的街頭政治抗爭正如同前一波一樣，都是在街頭對抗暴力升高，輿論譁然的情況下匆促落幕，但民進黨的主導性已經明顯褪色。在這一階段，主要的街頭政治抗爭都是由社運及學運團體出面主導，民進黨已經退居配角，而且試圖與激進的團體劃清界線。同時民進黨內又因與國民黨溝通一事出現歧異，並且在行動策略上各行其是。很明顯地，由於國民黨內部權力的重組使得兩黨就民主體制規劃進行協商之契機出現，民進黨內主流派人士似乎已經在民主轉型過程中看到自己的「股份」，而開始願意為轉型之順利進行與傾向民主改革的執政精英共同「護盤」，而逐漸把「街頭」這個對抗場域退讓給意識型態強烈的民進黨人士及社運團體。

政體轉型的定位問題

對於反對黨的街頭政治抗爭在台灣政體轉型中的角色問題，筆者認為我們首先要從比較的觀點來看，事實上，體制外的政治抗爭是近代民主政治演進的歷史中不可分割的一部分。誠如耶魯大學政治學者艾普特 (David Apter) 所說的：「我們今日所稱之民主，乃是體制外抗爭推動了體制之調整才形成的。從選舉制度的改革，選舉權的普及化，工會組織權的合法化，到個人自由權的基本保障，每一項重大民主改革在其演進的歷程中，或多或少都受助於體制外的動能與力量。」(Apter, 1987:254) 事實上，大多數西方工業先進國家在建立民主制度的過程中，都曾歷經過政治秩序斷裂、舊有體制崩解的動盪經驗；能夠經由和平漸進的方式發展出穩定的民主制度的國家，大概也只有英國、美國、和北歐國家這幾個少數的例子 (Share, 1987:531)。但即使在這些民主政治發展過程比較平坦的國家，體制外的政治抗爭在他們政治參與機會逐步擴大的重要階段，也曾發揮一定的促進作用。從英國十九世紀中葉的「憲章運動」(Chartist Movement) 到美國六十年代的黑人民權運動，不勝枚舉。

艾普特的觀察提醒了我們，應該從較寬闊的歷史角度來看待在威權體制鬆動、民主改革契機出現的政體轉型關鍵時刻，所湧現的各式各類體制外抗爭行動，特別是由政治反對勢力為推動政治體制改革所採取的抗爭行動。但在此同時，我們也必須指出，並不是任何形式的體制外政治抗爭在威權體制轉型的各個階段都可能對民主改革以及民主秩序的鞏固產生正面的促進作用；有

時，儘管從事政治抗爭的動機是加速民主改革，但由於抗爭手段的激化程度失去控制，朝野對峙衝突急遽昇高，而適得其反。社會大眾對民主改革的共識可能因此而動搖，既有的民主改革成果可能因舊有威權體制中保守勢力趁機再度凝聚而減縮（Shart and Mainwaring, 1986:196—99）。無限擴張的政治抗爭也可能帶動整個社會的高度動員，加深社會分歧的矛盾，使得民主秩序的確立難上加難。所以，當我們對於政治轉型期的體制外政治抗爭行動所產生的社會成本及改革效益進行評估時，也絕不可失之浪漫。

那麼我們究竟應該如何給予台灣近年來持續不斷出現的體制外政治抗爭一個適當的歷史定位？坦白說，在目前這仍是一個不易回答的問題，在政體轉型尚未出現明確的終局結果之前，任何事前的評估都可能失之武斷。目前我們所能做的是從晚近拉丁美洲，南歐和東歐國家政體轉型的歷史經驗中，抽繹出一些對台灣有高度參考價值的過程邏輯，來提供「只緣身在此山中，難識廬山真面目」的我們一個引導性的分析架構。

欲評估體制外政治抗爭在民主轉型中的影響作用，首先必須確定的是究竟台灣目前的政體轉型過程基本上是屬於協商式轉型（transition through transaction）或是斷裂式轉型（transition through vupture）^③。根據雪爾（D. Share）的界定，在斷裂式轉型中，舊有威權體制下的主政精英與要求民主的對抗精英之間缺乏對體制改革的共識，民主體制的產生是建立在現存威權體制的崩解之上，在新的民主體制下舊有體制的正當性遭到全面否定，舊有體制的主政精英遭到起訴、放逐或整肅，政治秩序的安排必然歷經斷裂與重整的震盪。在協商式轉型中，舊有威權體制下的主政精英與要求民主的對抗精英之間對體制改革的幅度與速度可以獲致起碼之共識，民主體

制是經由威權體制的內部轉化而來，舊有威權體制與新生民主體制之間，無論在正當性的來源、制度安排及精英結構上，都有相當的延續性（Share, 1987:529—535）。這兩種轉型過程，所需要的先決條件不同、轉型成功的關鍵因素不同、轉型過程中朝野政治精英內部的分合趨勢與彼此間互動方式不同，因此體制外政治抗爭在轉型過程中所應該發揮之作用也不一樣，簡言之，在斷裂式轉型中體制外抗爭之基本目的在加速現存政治秩序之崩潰，而在協商式轉型中體制化抗爭祇是在促成主政精英的讓步。

因此我們首先要問，究竟到目前為止台灣的政治轉型經驗，是以類同於協商式抑或斷裂式轉型的模式出現？在未來是否可能延續既有之轉型模式迅速地過渡到民主體制的確立？根據吳乃德的分析，台灣從一九八六年開始的政治轉型是屬於協商式的轉型④。筆者過去也持同樣的看法（朱雲漢，一九九〇；Hu and Chu 1989）。協商式轉型的過程特徵是：威權體制政權在民主轉型的起步階段，也就是政治自由化的開始⑤，即主動從事改革，同時在轉型過程中對政體轉化能夠發揮主導性作用，包括設定改革的底線，並且在日趨激烈的選舉競爭中仍然維持其舉足輕重的地位（Share and Mainwaring 1986:175）。拿上次的過程特徵描述，來和國民黨在政治轉型中扮演的角色相印證，到目前為止都十分契合。國民黨統治精英從一九八六年開始所採取的一系列政治自由化措施，包括解嚴、解除黨禁和報禁、增加國會中台灣地區選舉產生席次等，以及在李登輝總統就職前後所宣佈的民主化步驟，包括在最短時間內宣告動員戡亂時期之終止、一九九一年年底前完成資深中央民意代表全面退職、一九九二年底前進行國會全面改選等，從決策背景和時機來看，國民黨統治精英在政治轉型的每一個階段都保持相當程度的主動性，而不是在面臨「激

烈的對抗之後、被迫放棄權力所造成的轉型」(吳乃德，一九八九：二)；同時，國民黨對於民主轉型過程中改革議題的設定、改革步驟的先後順序及實施時間表，均能發揮絕對的主導作用。在每一階段，國民黨一方面做出若干具突破性的讓步，另一方面則全力維護政治改革的底線。例如國民黨在一九八七年正式允許新黨成立，但堅持新黨必須遵守「不得違背憲法、主張共產主義、或主張分裂國土」三項原則；又如國民黨最近承諾終止動員戡亂體制並進行憲政改革，但從各種跡象看來國民黨仍堅持以維持五權憲法為前提，排除了另制新憲的考慮。就政治資源分配的實質面而言，反對黨雖然因為政治活動空間的放大及參與管道的增加，在體制內獲得了更多的職位資源，但國民黨的執政地位並未因此而動搖，在可預見的將來國民黨繼續在選舉競爭中維持其優勢地位的可能性仍然很高。

台灣的民主轉型雖然到目前為止，大致上是依循協商式轉型的過程邏輯在推進，但在未來是否仍然可能繼續依循協商式轉型模式順利地過渡到民主體制的確立，仍難遽下結論。從樂觀面來說，台灣的民主轉型已經突破數個重要的關卡，而不是僅停留在起步階段。從一九八〇年代初期威權體制的鬆動演變到一九八六—八七年間政治自由化的迅速確立，到了一九九〇年國是會議的召開，主政精英和對抗精英之間的爭議與協商的層次更進一步從政治自由化的議題提昇為民主體制的規劃。換言之，台灣的民主轉型已經積蓄相當的推進動能，這包括社會上各部門成員的高度期待，主政精英既有的改革承諾，對抗精英的選舉競爭能力以及發動體制外抗爭的潛在動員能力等。但在另一方面，協商式轉型尚未通過最困難的考驗。國民黨目前願意與在野政治勢力進行協商的，祇是民主體制規劃中比較容易達成共識的表層議題，至於直接影響到國家機構實質控制權

的核心議題，包括軍隊及情治體系的非政治化，行政中立及司法獨立，政黨運作規範的建立等，是否能夠透過協商而建立朝野改革共識，並逐步實施，殊難意料。同時，在國家機構的控制權逐步開放競爭之後，國民黨及民進黨是否能在國家認同及憲政體制問題上形成牢固的共識，也有待觀察。

在未來，協商式民主轉型是否能克盡其功，取決於兩類因素：

第一是朝野政治精英的主觀意識、策略選擇及互動關係的演變，特別是國民黨內傾向民主改革的精英，國民黨內抗拒民主化的精英，民進黨內願意與國民黨進行政治協商的精英，民進黨內把民主化的成功寄望於斷裂式轉型的精英等四股力量的折衝，最具關鍵性。

第二是對政治菁英的策略選擇及互動方式能產生牽引或限制作用的各種制度性及結構性因素。這些因素乃是影響協商式轉型成功與否的必要條件，所以有必要先行討論。

有利於協商式轉型的條件

在探討那些制度及結構因素在台灣政體轉型中有利於協商式民主轉型的出現，我們不僅要考慮那些能影響到協商式轉型之「起動」(initiation)的因素，也要考慮那些能影響到協商式轉型之「推動」(implementation)的因素。換言之，我們不僅要問究竟是那些因素讓威權體制下的統治精英願意接受一套全新的政治競爭規則，願意容許反對勢力更大的活動空間？也必須要問究竟是那些因素讓要求民主的反對勢力願意與統治精英進行政治協商，願意有條件地接受統治精英所

設定的改革底線？以及究竟是那些因素使得威權體制下各種既得利益團體難以凝結成爲強大的反民主聯盟？

過去吳乃德在回答促成台灣民主轉型之「起動」的結構性因素時曾特別強調兩種條件：第一，台灣過去四十年的發展造就了一個局面，使威權政黨的支持者和反對者，對民主政治具有某種程度的共識，因此讓處於改革中的政治領袖不必憂慮在改革尚未創造新的支持者之前，就已經失去原有的支持者；第二，台灣社會無論在階級、種族、或國家認同方面，都沒有出現過於嚴重的分歧，由於反對勢力缺乏可資利用的社會對立，推動改革的執政精英就比較不必憂慮自己的政治權力和利益會因爲參與機會的擴大而受到極大威脅（吳乃德，一九八九）。事實上，在台灣，促成執政精英願意主動採取政治自由化措施的制度與結構因素，並不僅於此，至少還有兩項因素有利於台灣民主轉型的啓動⑥：第一，國民黨主政精英在過去四十年所建立的政治制度以及爲上述制度提供合理化基礎的官方意識型態，在本質上均不排斥民主化，換言之，在統治精英所堅持的威權體制中存在著往民主化方向進行內在轉化的可能性。這種可能性使得政治自由化措施與民主體制的引進，不必然要以全面否定過去的體制正當性爲代價。這種有利於新舊體制銜接的制度因素，使得統治聯盟內部不會因爲體制變革而產生嚴重的意識型態衝突，也使得社會中舊體制的支持者不必然要與民主改革的擁護者形成尖銳的對立，更使得主導改革的政治領袖可以依循既有體制來設定民主改革的步驟與範圍，並據此爲與反對勢力進行協商的基礎。具體言之，國民黨的一黨獨大威權體制是建立在「動員戡亂時期」法制體系之上，這套「非常時期」的法制安排只是「凍結」尙符合民主正當性要求的常態法制，因此有強烈的「臨時」與「過渡」色彩，而且不排除在客觀

環境改變後「回歸」常態法制的可能性。同時，與此一非常時期法制相呼應的官方意識型態也承認民主做為政治權力運作基本規範的優越性，祇不過強調台灣現階段缺乏實施民主的客觀條件來合理化非常時期體制之必要性，因此這套意識型態也蘊含了內在轉化的彈性，可以透過對時空條件詮釋的改變而接納民主化方向的體制變革。雖然在許多第三世界威權體制國家也有類似台灣這種非常時期的法制安排，但是由於其制度化 (institutionalization) 程度低，比較不可能在轉型過程中發揮其規範作用。

其次，國民黨威權體制正因為其制度化程度高，因此統治精英不僅充分掌握國家官僚體系，並擁有滲透與控制各社會部門的嚴密組織和制度網路（朱雲漢，一九八九），所以對於其所處之政治環境的控制力相當強。這種組織能力使執政精英比較有信心來主導民主轉型的速度與幅度，同時有把握將因為政治活動空間的開放與選舉競爭管道擴大而帶來的反對黨挑戰與選戰的不確定性，侷限在可以容忍的範圍。這種統合社會的能力，不僅使國民黨主政精英能夠有效調解社會各階級和部門間的利益衝突，制訂較符合其「全民政黨」形象定位的公共政策，並繼續維持有利於經濟成長的社會環境並且可以保持社會大眾對其執政能力多持肯定態度的有利局面。再加上統治精英可以透過選舉制度的設計，以及依靠地方派系所擁有的選票動員機器來削弱反對勢力選舉動員的能力，因此對於確保國民黨在逐次開放的選舉中的整體優勢競爭地位，仍有相當的把握。雖然國民黨所擁有的社會統合能力必然會隨著民間社會自主性動員的增加以及反對黨活動力的增強而逐漸被削弱，但畢竟很難想像這種能力會在短時間內迅速流失，因此至少在民主轉型的啟動階段，仍能提供相當的政治安全感，並促使執政精英接受改革。

當民主轉型跨越了「啟動」的關卡而開始進入「推動」的階段時，支持民主改革的政治領袖所面對是一種高難度的政治平衡工作。政治自由化所帶來的挑戰與衝擊往往超過原先的想像，統治精英的政治安全感所賴以憑藉的意識型態及組織資源往往流失的比預期的快，因此在統治精英的內部對於是否應該進一步民主化就很容易出現嚴重的分歧，主持改革的領袖可能被迫向對民主有疑懼的保守勢力做出重大讓步。可是在另一方面，反對勢力可能因為選舉競爭實力的增強而變得更易妥協，對於執政精英所設定的改革底線可能採取強烈杯葛的立場，甚至不惜挑起激烈的朝野對抗。一旦出現這種局面就使得支持改革的統治精英陷入進退兩難的困局，而民主化的推動也可能出現進兩步退一步的鋸齒狀搖擺。社會大眾的焦慮、挫折與不安亦隨之昇高。

就台灣的政體轉型經驗而言，主導改革的執政精英自然也可能會遭遇上述困境。不過就客觀形勢而言，有三個結構因素對於協商式民主轉型的「推動」可以發揮正面引導作用。

第一是激烈的改革主張缺乏社會支持基礎。台灣社會的絕大多數成員，尤其是中產階級與工商企業主，都是過去三十年經濟成長的直接受益者，對於現狀的保有十分在意，對於任何可能會破壞既有的經濟與社會秩序的政治變革主張是相當的排斥。這也正是東亞新興工業化國家與許多拉丁美洲及東歐國家的政體轉型經驗最大不同之所在。在後者，威權體制的正當性危機是伴隨著經濟危機而來，因此社會大眾不排拒徹底的政治與社會體制改造；在台灣，威權體制的工具性價值仍受到社會多數民衆相當的肯定，因此任何一種政治體制上的變革都有其機會成本，因此越激進的變革主張越不容易在政治市場中找到買主。這意謂著，在協商式轉型過程中反對勢力中只會少數是所謂「堅持原則的反對者」(opposition of principle)，因此這股不易妥協的反對勢力可

能尚不足以構成轉型推動中的重大障礙，反而可能在政治資源分配中被邊際化 (marginalization)。

第二是中共對台灣的安全威脅。這項結構因素不但強化了社會上多數民衆對於政治衝突的極化以及政治秩序出現失控狀態的疑懼，而且使得執政與在野精英之間的零和競賽關係轉變成一種合作性競爭關係。雙方在有效抵禦中共的安全威脅以及防止給予中共任何可乘之機使其有機會對台灣內政進行直接干預上，有共同基本利益，因此兩黨在對抗策略選擇上不能完全不給對方預留餘地，這有利於政治協商之出現。

第三是政治民主化與本土化的相結合。過去國民黨的執政精英是先黨外權力結構中加速本土化才進而推動政治結構的民主化，此一策略一方面增強了執政精英迎接政治自由化後新競爭挑戰之信心，因此有助於政體轉型之啟動；另一方面有助於在統治精英之中形成支持民主改革的多數聯盟，這是因為對絕大多數國民黨的本土精英，特別是對有民選背景的本土精英而言，進一步的民主改革有利於他們在黨和國家機構裡面的地位晉陞。相反地，對民主改革採公然抗拒態度的統治精英則易被視同為抗拒政治本土化，而自陷於雙重不利的結構位置。換言之，由於政治民主化與政治本土化可以相結合，使得台灣的政治體制轉型過程中，威權體制下的各種既得利益團體不易凝結成爲一股強大的抗拒民主化聯盟，無法形成民主轉型的推動過程中難以跨越的障礙。

結論

儘管有許多的結構及制度性因素有利於台灣依循著協商式轉型模式過渡到民主秩序的確立，但這並不意謂著在未來民主化不可能出現停滯狀態，也並不意謂著斷裂式轉型的可能性已經完全排除，這一方面取決於上述這些結構及制度因素本身是否會發生變化，另一方面則取決於朝野精英的主觀意識、策略選擇及互動關係的動態演變，這其中包括了反對黨派人士如何善用而不濫用體制外政治抗爭手段。從協商式轉型的過程邏輯來看，在政體轉型啟動的關鍵，有限度的體制外抗爭，如果一方面可以促使主政精英認識到維持現狀的政治成本必然越來越高，另一方面又不至於激烈到會讓主政精英擔心改革會帶來無法收拾的局面，則對民主轉型的啟動可以產生正面的促進作用。當民主轉型進入推動的階段，體制外的抗爭手段的使用就必須更為謹慎，而且必須有全盤性策略的考量，體制外抗爭手段的合理性是建立在它能有效促進若干階段性的策略目標，例如有助於政治協商出現突破性進展，有利於強化支持民主改革的精英在統治聯盟中的地位，防止改革的倒退等，但是在實際情況中，街頭政治抗爭手段能與上述目標產生正面關聯的機會不大；相反地，體制外政治抗爭往往被反對勢力中不易妥協的團體用來阻撓協商式轉型的順利進行，同時又被統治聯盟中抗拒改革的團體用來做為堅持強硬路線的藉口。至於反對勢力是否願意從這種全盤性的角度來評估使用體制外抗爭手段的利弊得失，就端賴主政精英是否願意與反對勢力就全盤的民主規劃議題進行協商，讓反對勢力不僅有機會成為和平競爭中的「勁敵」，也是改革過程中的

「盟友」。

註釋

①已經有若干的文獻從這些角度來分析台灣近年來的政治抗爭事件，參見（黃德福，一九八八；許宗力，一九八八；Chu，一九八九；吳介民，一九九〇）。

②從一九八八年六月到一九八九年年底，唯一在非選舉期間出現的大規模街頭政治抗爭是一九八九年五月十九日的「鄭南榕」出殯遊行。在選舉期間出現的主要就是台南縣縣長選舉開票糾紛。

③雪爾根據朝野共識之有無及民主化速度之快慢兩組面向，建立了四種民主化過程類型。除了協商式轉型，斷裂式轉型，尚包括漸近式民主化及漫長革命性鬥爭。不過，雪爾指出漸進式民主祇有在早期工業化社會才有可能，而歷經漫長革命性鬥爭的國家很少以民主政體收場，所以對絕大多數現代威權政體而言，協商式和斷裂式是兩種最可能出現的民主轉型方式（Share，1987：532—533）。

④在吳文中，「transition through transaction」一詞譯為「和解式的轉型」（吳乃德，一九八九：11）。

⑤在政體轉型過程中，為何有必要區分政治自由化現象與民主化現象，參見（O'Donnell and Schmitter, 1986: 7; Stepan, 1988: 4）。

⑥本文並無意對台灣的政體轉型現象提供完整的解釋。此處我們所處理的是對民主轉型之起動有「誘導作用」（Conducive）的制度與結構因素，而非對執政精英構成壓力的因素。後者則包括因外交孤立所產生的正當性危機（Hu and Chu, 1989），威權體制的繼承危機，以及反對勢力的挑戰（王振寰，一九八九：Cheng, 1989）。