

台灣民主發展的 回顧與展望

清華大學孫運璿科技講座

2021.10.21

黃煌雄

講綱

- 一、引言
- 二、兩個世代
- 三、爭取民主的年代
- 四、黨外精神
- 五、從建立到鞏固
- 六、展望

一. 引言

- 40年前的一次憲政對話
 - 1981.03.17 立法院
 - 黃煌雄委員vs.孫運璿院長
 - 憲政先例之開創



憲法缺憾

不過，現在憲法對國民主權的精神，仍有交代不够完整之處。因為憲法雖明定掌理「全國最高行政機關」的行政院院長產生的程序，有關行政院長的任期問題，即因缺乏憲法的明確規定，而只能經由動態的政治因素決定。行政院長的任期，既是由動態的政治因素決定，一旦動態的政治因素發生變化，便可能產生因缺乏憲法的明確規定，而影響憲政的正常運行，甚至使政治陷入僵局。這個問題，或這種隱憂，幾十年因執政黨的力量太大而被掩蓋住，不但沒有解決，反而放任其存在。在我們堅持厲行民主法治的今天，這種決定，絕非常態，也非正途，實是一項有待我們填補改善的缺憾。

政治先例

在不成文憲法的國家，有些相當於憲法地位的「憲典」，只是經由先例累積而成。例如英國國會每年至少必須集會一次，英國下院對於某一政策的表決，反對票居於多數時，內閣應自行引退等；都只是基於慣例而來，雖無明文規定，却對所有政治人物具有拘束力。即在成文憲法的國家，也有以先例來彌補憲法規定之不足，而具有無形的拘束力。例如美國首任總統華盛頓，就任兩次即不再連任的先例，便無形影響美國以後歷屆總統的連任次數，其後雖因羅斯福總統處在特殊時期而破壞此一先例，但終有美國憲法第廿二條修正案加以確定。我國是一個成文憲法的國家

，憲法雖未明定行政院長任期，但就憲法所規定的行政院與立法院關係而論，特別是就整部憲法所蘊涵的國民主權思想而論，任何一個以中華民國國民擔任行政院長職務者，若決定開創政治先例，準備隨立法委員的定期選出而提出辭呈，使行政院長再依憲政程序選出，這種行為，不但沒有違憲，不必牽涉到修憲，事實上，且正與中華民國制憲先賢所確立的憲政精神，有着積極的吻合；同時這種政治先例，還可填補憲法規定之不足，並對未來的任何行政院長產生拘束力。

最佳契機

本席認為以孫院長本人的涵養，及客觀的國際與國內政治環境，當前實是我們憲政史上最有利於開創這種政治先例的時機。中美斷交以後，我們的外交可說已自空前的低潮開始回昇，目前的國際政治發展也有助於我們的回昇，而國內任何有關加強貫徹國民主權的努力，更有助於這種回昇，在國內政治上，我們有一個鞏固的領導中心，執政黨在立法院內又擁有絕對的多數，而孫院長本人謙沖為懷，對民主憲政高度尊重，都使客觀上已經成熟的條件，有水到渠成之勢。本席深盼，也鄭重敦促孫院長能體察這種歷史上的契機，以恢宏的胸懷，「爭一時也爭千秋」的態度，隨着此次名額大幅增加的增額立法委員的產生，為表示具體貫徹國民主權之精神，以政治家的風範，開創政治先例，主動提出辭呈，以建立行政院長的任期制度，並為我國憲政史上寫下最珍貴的一頁。

精神
政之
憲政
之對
話

黃委員質詢

行政院孫院長卽席答覆：

主席、各位委員先生。黃委員的質詢所談的是很嚴肅的問題，同時牽涉到運璿本人。因此，我不能不就整個政策方面來作一說明。我國實行民主政治是國父孫中山先生開始創造國民革命時就已經決定的目標。從民國建立以來，政府無時無刻不以實行民主法治為職志。所以在抗戰剛剛結束時，雖然正值共匪叛亂，政府仍然制憲行憲，政府遷臺以來，仍設法排除萬難，維護憲政體制。這部憲法是在大陸制定的；海內外同胞都有一個決心，就是要將這部憲法完整地帶回大陸去。

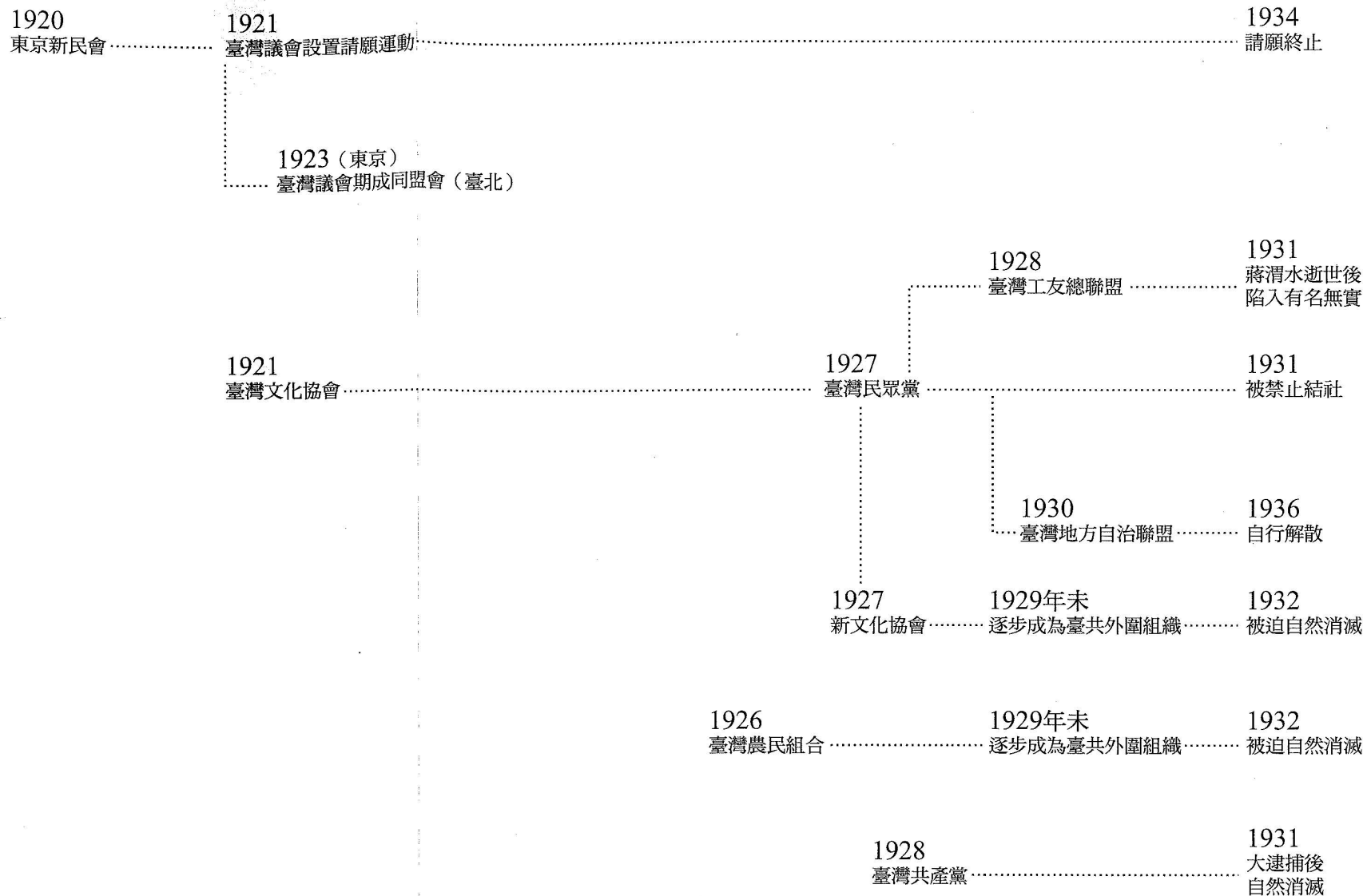
黃委員所提到憲法中對行政院院長的任期沒有規定，認為是一個缺陷。實際上憲法規定行政院院長由總統提名，提請立法院行使同意權，其本身就已包含了行政院院長的任期在內。我個人覺得一個負責的行政院院長在總統任期內如果不能得到立法院的支持，應當辭職，我們不能因為這一點而把很鄭重制定的憲法隨便予以修改，這是戡亂時期大政方針之一。黃委員的這個意見，運璿可說沒有資格來說，因為修憲是國家大事。本人只強調一點：總統提名行政院院長實已包含了行政院院長的任期在內，我們今後對於怎樣來貫徹民主憲政是政府的決心，而關於修憲的事，運璿很抱歉無法答覆。

運璿對本身的職位並沒有什麼意見，只是說明此時此刻我們努力的重點，是怎樣把這部憲法完整地帶回大陸。謝謝各位。

憲政精神
之對話

孫院長答覆

1920年代主要抗日團體系統圖



二. 兩個世代

1. 蔣渭水世代

- 開啟百年追求的先河：從文化到政治、經濟、社會、民族...



二. 兩個世代

1. 蔣渭水世代

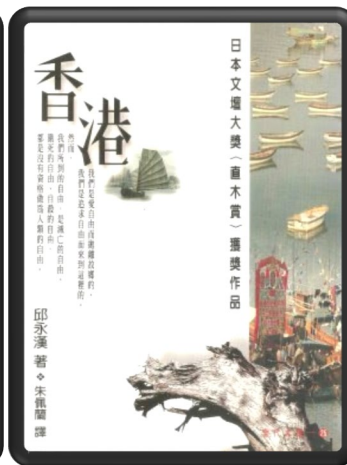
- 出現台灣史上第一個現代化政黨、第一個最大的農民團體、第一個最大的工會組織、第一個共產黨政黨。



二、兩個世代

2. 悲愴年代

- 包括皇民化、二二八、白色恐怖三個階段，跨越兩個不同政權。
- 悲愴後遺症：
 - (1)歷史斷裂 (2)人才斷層 (3)兩個太陽
 - (4)政治禁忌 (5)祖國夢醒 (6)統獨根源



三. 爭取民主的年代

1. 戒嚴

- ① 1947.2.28台北市臨時戒嚴，1947.3.1午後12時解嚴。
- ② 1947.3.9 台北市戒嚴；1947.3.17台北市戒嚴令通用全省各地；1947.5.16宣布解嚴。
- ③ 1949.5.20零時起全省戒嚴；1987.7.14宣告解嚴。



三. 爭取民主的年代

2. 不對稱政治

海明威說：他的小說和托爾斯泰相比，有如「輕量級」vs.「重量級」；黃煌雄說：在戒嚴年代，黨外與國民黨相比，有如「羽量級」vs.「重量級」。

「沒有組織對有組織」、「沒有資源對有資源」、「政治恐懼感」、「稅務恐懼感」、「黨外如瘟神」、「暗中支持」...



黃煌雄 的鄭重籲請

為促進全民實質團結，加強四海同心的政治號召，鄭重籲請國家元首，依據憲法所賦予的職權，對高雄事件受刑人行使特赦

在中國近代史上，領導革命，爭奪國權，屬於成功的國民黨，在民國二年，二次革命失敗後，慘遭袁世凱通令解散，其民權派且與國民黨為「黨黨」，國民黨黨員為「黨民」；當時國民黨的處境，就如其黨外黨部與派系所形容的：「國民黨之在於今日，其為風雨飄搖之呼乎？」

民國十四年，受日本軍閥把持的三十年的台灣同胞，在日治時代先驅的領導下，經過多年抗日的艱難，在嚴酷當時難處地的台灣同胞第一聲呼——台灣同胞，對日治時代的特別國上，也以昂貴的代價，自願自願地說：「三十年來風雨飄搖的台灣同胞，居然也會獲得一件強國人應有的事業嗎？」

由於內爭戰亂及大陸變遷的結果，六十多年前「風雨飄搖」的「國民黨」，和六十多年前「風雨飄搖」的「台灣人」，目前正團結在台灣的同胞，共同肩負起維護中華民國命脈的重責大任。

三十多年來，由於中華民國所付的教育，經濟和政府的基本方針，不僅從我們在國際政治的艱難艱難之中，得以保持實力，化轉危機；更從我們在台灣與兩邊的競爭中，肯定我們努力與存在的價值。這就是我們與全體中華同胞可期的最大力量。

但從我們兩邊三十年來最大的外交挫折，加緊要全民緊密團結之際，卻爆發了三十多年來最大的內政挫折——高雄事件。高雄事件固然一度使一些人陷於動盪、迷惘、發出種種與眾不同之聲，迷失我們努力的方向，使我們面臨的是大挑戰；但隨着一連串事件相繼發生，真正的是從愛民之心，卻深深地體感到高雄事件已嚴重損及我們的國家形象，分散我們的團結力量，消耗我們的寶貴精力與時間，損起人們無限慘痛的回憶，加深民眾對政治的厭倦與冷漠，更使剛從長期冬眠中甦醒過來的民族陷於低沉。很多人因高雄事件而傷心、難過、憂鬱，並掉下悲憤的眼淚；很多人也因高雄事件而徒增無力感、無奈感、挫折感，並變得不想說話。當我們一如我們的祖先，正面臨「風雨飄搖」命運的挑戰時，這些與眾不同的現象，即使高雄事件，正如傳統總體觀的感嘆，是一件我們的社會絕不應再度發生的「不幸」事件。

因此，為了盡快排除高雄事件的傷痕及陰影，促進全民實質團結，加強四海同心的政治號召，並集中所有的力量為共同的目標奮鬥，本人基於愛鄉土、愛國家、愛民族和勇於對歷史負責的心情與態度，鄭重籲請中華民國國家元首，依據憲法第四十條所賦予的職權，對高雄事件受刑人——特別是本年二月二十八日，在近乎滅門的冷血血案中，為我們的社會承擔悲慘命運的黃主林義雄先生——行使特赦。

本人深信，這是一項將會得到全體同胞、僑胞與國際社會、中華文化精神、與未來歷史家所共認的莊嚴承諾。本人願請全體國民，以堅定的決心，用我們在投票中能明白表示的選票，共同來支持這項承諾——籲請國家元首早日對高雄事件受刑人行使特赦，以共同促進全民實質團結和四海同心的理想與目的。

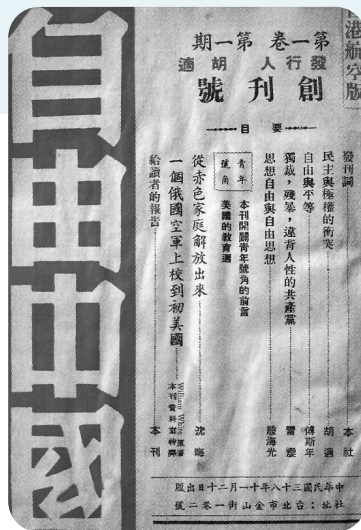
同胞須團結 團結真有力

三. 爭取民主的年代

3. 解嚴

① 突破黨禁的浪潮

《自由中國》第一波	《美麗島》第二波	《民進黨》第三波
1960	1979	1986 9/28 下午 6 時 6 分
4位被告，共判刑31年。	51位被告，共判刑208年8個月加上一個無期徒刑。	突破戒嚴黨禁，宣告正式成立；此時點距〈美麗島〉約7年，距〈自由中國〉約26年，距台灣史上第一個政黨—台灣民眾黨成立約60年。



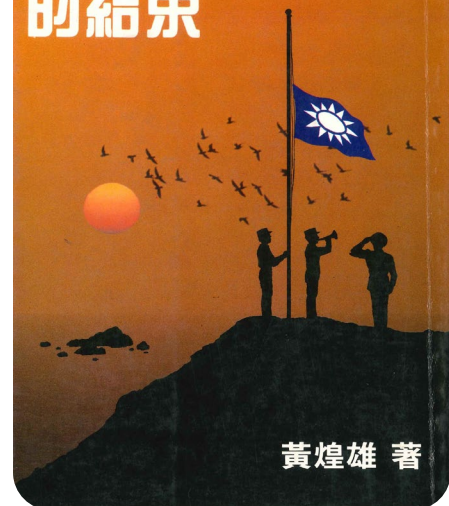
三. 爭取民主的年代

3. 解嚴

- ② 政黨競爭的年代
 - 國民黨從支配者走向競爭者
 - 民進黨從批評者走向競爭者



國民黨支配時代的結束



• 支配者抑競爭者 •
國民黨往何處去?
黃煌雄 著



四. 黨外精神

1. 黨外拼圖

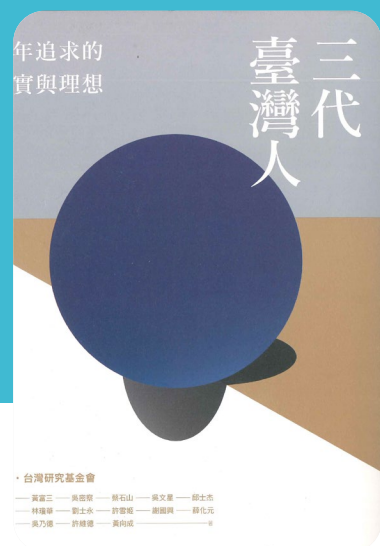
黨外屬於杜斯妥也夫斯基所說「被侮辱與被損害」的一群，也是海明威《老人與海》筆下那位「人並不是為失敗而生」的老人。

2. 核心精神

「民主、公道、本土」→「民主、公義、永續」。

「反對威權、追求民主」；「反對特權、追求公義」。

3. 代表「威權」與「特權」、違背「民主」與「公義」者，便與黨外精神背道而馳，為黨外精神所不容。





「不會有李登輝政策」的政策

李總統登輝先生前天在總統府接見立法委員訪美團時表示，在他就任總統初期，「不會有李登輝政策」。他將努力貫徹蔣故總統經國先生未竟的志業，在維護國家安全的前提下，積極推展民主憲政，完成國會改革等六大中心議題，並致力台海情勢的安定，積極加強實質外交的開拓，增進民眾對國家前途的信心。這一席話對於李總統領導的國家政策，有明確的闡述。雖然說是「不會有李登輝政策」，而實際上正是非常切實、正確、具體的李登輝政策。

囑期望於國人的政策，而且也是現階段國家社會的安全、安定、進步、發展所寄託的政策；不是不能替代，而是無以替代。這些政策見之於蔣故總統的遺囑，卻是經國先生畢生領導國家奮鬥求生存、求發展、求富強、求統一的經驗法則；更是中國歷史發展一個多世紀以來的方向，尤其是四十年來中國自由民主力量與中共馬列共產主義統治鬥爭的歷史性結論。這是時代的潮流所趨，並不是主觀的臆測。現在經國先生雖然離開了我們，但李登輝先生所接受的棒子，並不單純是經國先生個人的志業，更是歷史的發展法則，時代發展的形勢，以及全體中國人的要求。

李總統強調「維護國家安全的前提」，便凸顯了「不會有李登輝政策」的政策精神，「沒有安全，便沒有一切」，這是李總統抱持的基本信念。為了維護國家安全，便必須堅守反共的立場，便必須加強國家內部的團結，維護國家社會的安定；這也是李總統所提示的政策基本意義。李總統說，在當前階段，我們除了要推行民主政策，也必須兼顧國家安全需要，兩者應力求平衡。因而，我們必須藉此指出，推行民主政治，必須以遵守憲法為前提，必須以「國家安全法」所標示的三原則為規範。

推行民主政治，現階段最落實的作法，就是完成國會改革等六大中心議題。蔣故總統曾在去年國民大會年會中，提示充實國會的方向，執政黨中央近已完成其改革內容，大的提高了國會的代議性。我們深信，在李總統也是執政黨代理主席的領導下，必能使這改革方案更臻於完善，而迅速定案。至於

其他政治改革方案，也相繼提出實施。李總統也特別強調致力台海情勢的安定。目前關係台海情勢安定的主要因素有三：一為中共的策略；二為台灣本身的團結與安定；三為國際政治的運用。這三種因素的意義都不待解說，不過，最重要的還是我們在台灣要能夠在團結與兼顧國家安全需要下，加速推展民主憲政，加強我們的政治號召與國際聲望，使中共的任何陰謀，都無以得逞。

李總統已有效的把握了這些決定國家前途的

1. 沒有蔣經國的蔣經國政策

五. 從建立到鞏固

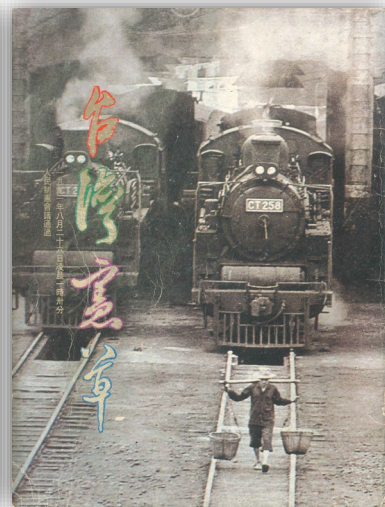
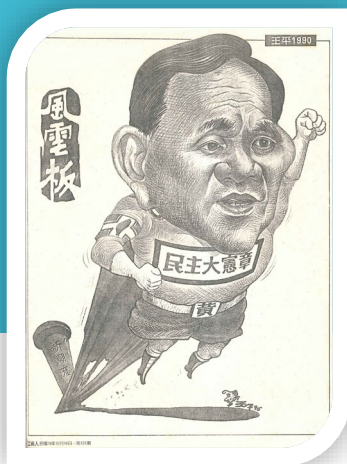
逆這任何陰謀，都無以得逞。積極加強實質外交的開拓，也是當前國家的重要政策。李總統對國際情勢與國家處境都有深刻的認識，如何因應權宜，自有新穎確實的定策。我們有理由相信，在他領導之下，必有踏實而突破的作法。

李總統指出增進民眾對國家前途信心的重要性。民眾要對國家前途有信心，便必須先能看出國家的前途，而國家前途則寄寓於經濟的工業化、政治的民主化、國際地位的升高，以及對三民主義統一中國大業的開展。李總統已有效的把握了這些決定國家前途的

法則，也就一開始便增進了民眾對國家前途

五. 從建立到鞏固

2. 從國是會議到總統直選
 - ① 1990年代的制憲與修憲
 - ② 最大公約數—總統直選



五. 從建立到鞏固

3. 從「寧靜革命」到典範

① 國會全面改選

「二千萬人對一千個人的戰爭」

- 13世紀英國祖先吶喊：要繳稅，就要有代表；
- 18世紀美國祖先吶喊：沒有代表，就不繳稅；
- 20世紀台灣人民可公開吶喊：繳多少稅，就選多少代表；如果台灣人民繳100%的稅，就可要求選100%代表。

① 總統直接民選

總統直選代表一項歷史性的「政治創新」，至今已實施過七次，沒有暴力、沒有流血，在和平方式下，依法完成三次政權和平移轉，可成為20世紀80年代第三波民主化國家的典範之一。



六. 展望

1. 一個夢想。十個願望。(1982.7.24)

我的「夢」：十個願望

在這裏我要提出一個夢想，十個願望：

我希望在未來，咱們能早一天生活在一個互相尊重，互相容忍的社會，這個社會不會因為政治意見不同就遭受驅逐或判刑。

我希望咱們早一日，可以生活在一個可以自由來往的社會，這個社會不會因為咱參加政治活

動就遭受干擾、遭受「有家歸不得」或「想回家又驚惶」的待遇。

我也希望咱們早一天，可以生活在一個每個人都很甘願來奉獻他的心力和智慧的社會，而他的奉獻不會受到他的社會和政權的誤解、歪曲，甚至被壓迫（被丟在地上踩。）

我也希望咱們大家能早一天生活在一個沒有戒嚴法，能自由發表意見，能組黨，能從事公平政治競爭的社會。

同時，我也希望咱們大家能生活在一個能公平從事經濟競爭，能要求公平合理分享經濟成果的社會。

同時，我也希望咱們大家能早一天生活在一個無分省籍、地域，不分本省人、外省人，不分福佬人、客家人，不分山地人、平地人，可以一律平等，無任何歧視，無任何特權的社會。

我也希望早一天能生活在一個公民可以經由他們的自由意志選出所有的公職人員（包括省長、市長）的社會。

我也期待可以生活在一個對所有從事民主運動的人，從過去到現在、從海內到海外，都能受到應有的確認與尊重的社會。

十三世紀，英國祖先說：「要納稅，就要有代表」，十八世紀，美國祖先說：「沒有代表，就不納稅」；現在的我們則要說：我們希望早一天可以生活在一個「繳多少稅，就可選多少代表」的社會。

最後，我更深深期待早一日生活在一個國家主權真正屬於國民全體，國民的真正意願可以決定國家政策、決定國家何去何從的社會。

六. 展望



2. 民主的中年危機及20世紀兩項可能替代方案
20世紀通過兩項可能替代方案—法西斯主義與史達林主義—考驗的民主，隨著蘇聯帝國的瓦解，幾乎代表「歷史之終結」，這是民主的鼎盛時期。進入21世紀，正如Larry Diamond教授所說，「我們已進入了民主衰退期」，民主正在全世界退潮，「西方的民主制度正經歷一場中年危機」、「嚴重的中年危機」。
3. 辨認反民主行為之四個關鍵指標
 - 1) 以言詞或行動拒絕民主的遊戲規則
 - 2) 否定對手的正當性
 - 3) 容忍或鼓勵暴力
 - 4) 表現出剝奪對手（包括媒體公民）自由的意願
4. 假訊息借助科技與社群媒體之便，已成為從內部裂解民主新的重要元素。

六. 展望

4. 21世紀與民主敵對的系統—「務實的威權主義」
 - 「他們提供民主的另一半，不是全部。作為個人尊嚴和集體利益的替代品，他們提供個人利益和集體尊嚴。」
 - 「務實的21世紀威權主義代表當代民主的一個替代方案。...對於年輕的民主國家來說...務實的威權主義非常有吸引力；...對那些民主完全沒有起步的國家來說也是如此。...這些事發生在亞洲和非洲，甚至發生在歐洲的邊緣。」
 - 「成熟的民主國家...不可能擁抱它。」
 - 「民主已不再是唯一的遊戲。」
5. 台灣民主的使命
 - 「我們這個把民主視為理所當然長大的世代，現在面臨不同的使命：我們必須防止它從內部死亡。」

謝謝聆聽