

《專題》「東亞區域安全與民主化政治發展」

台灣政治轉型與國家定位之演變： 1945-2000*

許巧靜**

摘要

台灣雖然已經順利從威權體制轉型為民主體制，但「國家定位」始終是個爭議性極大的政治問題，也構成國內政爭的最主要來源。本文試著以歷史分析的角度，來探討 1945 到 2000 年，國民黨執政時期國家定位方式的發展，研究問題包括：一、在台灣政治轉型的不同階段，官方的國家定位方式，包括憲法、兩岸政策與外交政策，是如何演變；二、政治轉型等因素對國家定位的影響。分析結果顯示，國民黨政府這數十年在台灣的國家定位，是從背離實際統治狀況的極端「大中國」出發，逐漸加以修正，而朝著「台灣獨立」一端前進。儘管變化的情況明顯，但無論是規範國家體制的憲法，或是定位兩岸關係的政策，在統獨的光譜上，仍然座落於「大中國」的區域內。另外，就政治轉型與國家定位的關係而論，台灣國家定位的改變，主要是伴隨政治自由化、民主化過程中不斷提升的理性化需求而來，但中共與美國的影響則更為顯著。

關鍵詞：政治轉型、國家定位、憲法、兩岸政策、外交政策

收件 2006 年 4 月；修正 2006 年 6 月；接受 2006 年 8 月。

* 特別感謝兩位匿名審查人寶貴修正意見的提出，文中若有疏漏謬誤之處，責任自負。

** 國立台灣師範大學公民教育與活動領導學系博士候選人，e-mail: aaamozart@yahoo.com.tw。

壹、前言

維繫公民對國家整體的認同感，原本是一個現代民主國家的基本前提（Linz, 2001: 5）。在缺乏國家認同感的情況下，政治體系的支持力薄弱，民主政治很難順利運作，甚至容易導致政治危機（Pye, 1966: 63）。而台灣從 1987 年解除戒嚴以來，一連串緊鑼密鼓的改革措施，已使台灣順利從威權體制過渡到民主體制，但民眾國家認同的衝突，近年來演變成最棘手的政治問題，並在每次選舉期間被重新燃起，成為社會紛亂的因素之一。因此，如何妥善處理人民的國家認同衝突，被認為是台灣現階段民主發展的主要課題。

所謂的「國家認同」，其最主要的意義是：「一個人確認自己歸屬於那一個政治共同體，並且指認出這個共同體的特徵」（江宜樺，1998：11）。相較於世界多數國家的人民而言，「這個政治共同體到底所指為何？」的問題，在台灣內部存在了更嚴重的爭議。就台灣的歷史發展來看，在大清帝國時代曾是中國的領土，¹ 1895 年被清廷割讓給日本，1945 年又因日本戰敗而回歸中國，成為中國領土的一部份。不久中國大陸發生國共內戰，原本執政的國民黨政府在內戰中節節敗退，戰勝的共產黨政權於 1949 年十月一日在中國大陸宣佈成立中華人民共和國；戰敗的國民黨政權則將中華民國中央政府遷到台北，形成兩岸分治的情況。原本一個中國分裂成兩個政治實體，各自擁有原中國的部份疆域，卻又自我宣稱管轄權及於全中國，造成了國家定位與事實不符的奇特現象。在此情況下，究竟對台灣人而言「我國」所指為何？目前該如何範定？未來應該朝哪個方向發展？這些問題數十年來嚴重困擾著台灣民眾，而成為台灣人民國家認同觀相互衝突的根源。所以台灣人民的國家認同問題，最主要即源於國家定位的不明。

1945 年以降，台灣在國民黨一黨持續統治了超過半世紀之久，早期黨內菁英始終堅持一個中國政策，但隨著台灣政治狀況的轉變，國民黨政府對國家定位的詮釋也一直在變，從蔣中正時代將台灣視為中國的一部份，時刻告誡人民要「反

¹ 惟必須說明的是，清朝以前台灣並非一直都是中國的領土。像在 1624 年之前，台灣主要由種族、文化異於漢人的南島語系原住民組成，他們並未組成一個統一的政治組織，而是分別形自數個自治區；明朝時期台灣曾被荷蘭、西班牙統治數十年之久（1624-1662）；1662 到 1683 年間，台灣地區則被鄭成功及其後繼者獨立統治（王泰升，1996：56-61）。

攻大陸、解救大陸苦難同胞」，一直到李登輝擔任總統，不但提倡「新台灣人論」，卸任總統職位前更喊出海峽兩岸是「特殊國與國之間的關係」（陳儀深等編，2004：96）。這種變化似乎顯示國民黨政府在執政後期已經逐漸褪去大中國的國家定位，朝著台灣化、務實化的方向邁進。但究竟在台灣政治轉型的過程中，官方的國家定位方式是否有明顯改變？又是如何改變？而台灣政治轉型對政府的國家定位又存在何種影響？這段歷史對了解台灣的政治發展具有重要意義，特別值得關注。

探討民主轉型的著名學者，像是 Dankwart A. Rustow（1970: 351）、Juan J. Linz 與 Alfred Stepan（1996: 14）都曾提到，一個統一獨立的國家是政治民主化的基本要件。因此他們多以既有的獨立國家作為分析與比較的對象，較忽略國家形成中的地區，民主轉型與國家定位之間的關係。而如同台灣一般，國家的國際地位有爭議，卻能夠順利發展出民主政治的「國家」例子，可說絕無僅有。以台灣為研究對象，分析國家定位與政治轉型之間的關係，除了具有本土關懷的意涵，從知識建構的角度來看，更可開闊此一研究領域的視野。因此，本文採取歷史分析途徑，以台灣作為探討的個案，探討自 1945 到 2000 年由國民黨執政的這段時期，台灣政治轉型過程與國家定位之間的關係。研究問題包括下列兩項：

- 一、在台灣政治轉型的不同階段，官方的國家定位方式如何演變。
- 二、台灣政治轉型等因素對官方國家定位的影響。

貳、分析架構

一、國家與國家定位

所謂的「國家」（state）是人類的一種組織形態，主要包含領土、人民、政治制度和主權四種因素。「領土」是政府管轄權所及的地理區域；「人民」是具有該國國籍的人，來源通常有出生於該地、父母具有該國國籍，與歸化等，他們在國家法律規範下享有一定的權利，對也負擔著特定義務；「政治制度」主要指「政府」的組織體制；「主權」則是最高的統治權力（呂亞力，1986：74-76）。

在國家的四個基本要件中，以「主權」（sovereignty）最為特別。它除了是

一個極抽象的概念外，相關的爭議也很多。根據最早為主權概念奠定基礎的法國學者 Jean Bodin (1530-1596) 的說法，是指在國內最高的排他性權力，且具有不可分割、絕對性、永恆不變、不可讓渡等特性 (Bodin, 1992: 3-4)。他認為主權歸屬於統治的君主，用以主張君主在領土範圍內擁有最高管轄權，不受法律的限制。英國 Thomas Hobbes (1588-1679) 繼之擁護君主主權的優越性，不過他首先以社會契約論作為主權形成的合法性來源，主權者 (sovereign) 亦由人民所共同選舉產生 (Hobbes, 1996: chap.14-18)，使其學說蘊含主權來自於人民的意涵。之後到了十八世紀，近代民主思想興起，英國 John Locke (1632-1704) 首先明確提出，國家權力為人民所有，並應由代表人民的議會來負責立法 (Locke, 1967: Book I, chap.11, 13)，使人民主權的觀念往前推進一大步。法國 Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) 的《社會契約論》(Social Contract) 以更激進的方式，論述主權和立法權皆歸於國民全體所共有 (Rousseau, 1968: Book I, chap.6,7, Book III, chap.12)，而被視為是「人民主權」的代表性學說。雖然主權學說在歷史發展中呈現了不同形貌，其內涵也多受爭議，但主權概念至今仍有實際運用上的意義。就主權對內的特性來說，受到人民主權觀念的影響，人民 (people) 已被視為國家統治合法性的來源。在二十世紀全球民主化潮流的影響下，當今各國即使並非實施民主政治，也多標榜「人民主權」的國家特質。此外，國家亦因主權的作用，而能獨佔性的享有疆域內各種事務的最高管轄權。

另一方面，主權的概念也被引用到國際法領域。在國際規範中，國家被視為具有法人身分，是國際社會中的重要主體，可以獨立表達自己的意思。主權國家之間則相互平等。不過國際法學者對國家是否具有獨立的、不可分割的最高權力，產生了諸多質疑。像國家為了與其他國家交往，或成為國際組織社會的一員，必須遵守一定的國際規範，在此情況下，國家所擁有的主權，似乎如 G. J. Starke 所稱的，只是國際法規定範圍之下的「剩餘權力」(residuum of power)，而非最高的權力 (1984: 96)。不過若因此否定國家主權的存在，則是違反現實的。正如一個人在法律上被承認具有完整的人格，是指此一個體可以代表自己行使各種行為，但不表示其可為所欲為、完全不受外界限制。同樣的，一個國家具有完整的主權，在國際社會具有完整的國際法人身分，不是代表它可以任意凌越國際上的基本規範，而是表示它能全權處理國家對外事務，與他國訂立各種約定，不受外國的干涉，並在國際法的規範下與其他國家享有平等的權利，

也負擔應有的國際義務（張亞中，1998：14-15）。

以上述的國家要素來看，台灣國家定位問題主要就是「台灣是一個主權獨立的國家，或只是中國的一部份」，這兩種定位方式的拉鋸。極端「大中國」的一方認定台灣只是中國的部份領土；台灣的中華民國政府為全中國的合法代表；台灣也就是中國人，即為擁有五千年悠久文化歷史的「中華民族」；而中華民國的主權應由海峽兩岸人民共有，所以台灣人民無權決定是否要獨立。這一方的擁護者即俗稱的「統派」，極端的統派認為只有統一的中國才擁有完整的國家主權，否定台灣的主體地位，並主張中國統一是台灣未來必須達成的目標。

與「大中國」相對的國家定位方式，則是「台灣獨立」，其基本認定為：台灣的領土包含以台灣為主的島嶼群（或再加上金門、馬祖），人民也只限於這些區域的族群，也就是包含閩南人、客家人、外省人、原住民（晚近還加上外籍配偶）等族群組成的「台灣民族」；我國政府除了在台灣內部具有最高的統治權外，也應擁有充分的對外主權，使國家在國際社會能夠與其他國家享有同樣的權利，並盡同等的義務。具有此種意識者俗稱為「獨派」，他們認為台灣與中華人民共和國一樣，皆是完整的主權國家，中共政權或中國大陸的人民無權干預台灣的內政或外交事務，台灣未來也沒有與中國大陸合併的必要。

因此，台灣的國家定位之爭，基本上就是在海峽兩岸政府的競爭地位之下，由台灣的國家主權問題所衍生出來的。從「大中國」到「台灣獨立」，各種有關國家定位的方式可形成一個光譜，而處於光譜中間的，則是一種含糊、妥協的定位方式，即認為台灣目前與中華人民共和國分享國家的主權，既非完全的獨立狀態，亦非屬於中華人民共和國的一部份。本文將以這種統獨光譜，來分析台灣國家定位的歷史演變。

二、政治轉型與歷史分期

對於政治轉型的研究，通常學者所關注的，是一個政體由威權轉為民主的過程。所謂的威權體制，是指權力集中於一個人或少數領導者手中的統治模式，他們的領導不太需要獲得組織的同意、不須顧及組織的利益，甚至不必尊重人權（Macridis, 1986: 13）。而目前所謂的「民主政體」多指稱起源於歐洲的「自由主義式民主」（liberal democracy），即除了定期舉行公民的投票外，還同時重視憲政、法治、權力制衡，特別是尊重基本人權的保障，用以區別許多只有舉辦

定期選舉，卻沒有實質民主內涵的非自由主義式民主（Diamond, 1996: 20-37; Zakaria, 1997: 22-23）。從威權體制轉化成民主政體，大致可以區分為自由化與民主化兩個階段，自由化（liberalization）是指解除對個人或團體基本權利的不當干預，民主化（democratization）則是指政治權利移轉的制度化發展，人民可以自由選舉國家立法與行政的領導者（O'Donnell and Schmitter, 1986: 7-8; Przeworski, 1986: 56）。在民主化的階段，為了檢驗政權是否已經穩健的從威權體制轉換到民主體制，而不致有反轉、倒退的情況發生，許多學者也提出「民主鞏固」（democratic consolidation）的概念。所謂的「民主鞏固」，是指民主制度在一個政治實體中已經非常穩固，而成為一個大家共同接受且實際履行的遊戲規則，即除了要具備健全的民主制度外，還需要一些相關因素的配合，包括像是公民社會的活潑自主、人民及政治人物對民主程序的接納服從、政治制度穩定、政權轉移和平等等（Ethier, 1990: 16-17; Linz, 1990: 158; Linz and Stepan, 1996: 17-23）。

就世界上一些政治體系的實際變遷狀況來看，政治轉型的進行過程並非都是直線性的，也就是說自由化並不必然導致民主化，民主化未必經過自由化過程，民主化也不一定會進至民主鞏固的階段。只不過就台灣的政治變遷情況來看，學者們皆肯定台灣確實已從剛性的威權體制，先後經過自由化、民主化的歷程，發展成民主體制。尤其 2000 年的總統大選，國民黨首度在和平的過程中，將政權轉移給民進黨，而使台灣的民主政治更形鞏固。因此，以自由化、民主化的直線過程來分析台灣政治變遷是相當合適的。但對於如何區分轉型前的剛性威權體制，與自由化、民主化，乃至於民主鞏固的政治轉型階段，學者間並無明確的共識，而三個階段之間又具有部份重疊性，難以截然區分。就本文而言，是選擇政府三項最具指標性的重大作為，當作主要的歷史分野：一、1987 年總統宣佈解除戒嚴，廢除了過去威權時代嚴重侵犯人民基本權利的主要法源，因此本文將之視為政治自由化歷程的開端；二、1991 年四月政府廢除臨時條款，接著開放中央公職人員的職位供所有政黨公開競爭，使國民黨已經無法繼續壟斷中央所有政治資源，本文以此作為台灣政治民主化的開始；三、1996 年三月舉行首次總統直選，使台灣正式名列民主國家之林（李西潭，1997：171；Karatnycky, 1997: 6、8），則作為民主鞏固期的濫觴。至於 1986 年之前，台灣的威權體制尚無顯著、有系統的轉型作為，屬於剛性威權體制的時代。台灣在威權統治時期，國家前後經過

蔣中正與蔣經國父子兩人的領導，雖同為威權統治，但兩人統治方式存在差異，蔣經國集權的狀況明顯不如蔣中正。因此，為了區分兩種統治方式，本文又將此一時期按國家領導人的不同，分為剛性威權體制前期，與較趨溫和的剛性威權體制後期。

三、影響台灣國家定位的因素

國家機器對內為了合法處理領土範圍內各種公共事務；對外為了進入國際社會，與其他國家互動，皆必須清楚表明國家的界限。本研究重在對台灣官方的國家自我界定方式與政治轉型之間關係的探討，究竟這些改變是源於政府本身的自主性，抑或外在因素的壓力，必須做個釐清。而關於國家動力來源的解釋，主要有社會中心（*society-centered*）和國家中心（*state-centered*）兩種類型，前者強調社會能動性對政府機構與國家政策的影響；後者則突顯國家機器所具有的高度自主性，並將社會視為依變項。以台灣的政治發展情況來看，威權時代國民黨穩固的把持了國家機器，相對使民間社會的影響力非常微弱。到了威權體制解體階段，社會力則逐漸趨向蓬勃。因此，在剛性威權體制的階段，本文主要側重於國家中心論的角度，而以社會中心論為輔；到了政治逐漸邁入自由化的階段，則加重社會中心論的觀點。但台灣的國家定位之爭，除了在台灣內部表現出統派與獨派的拉鋸；外部則深受中共與美國的影響（袁鶴齡，1999：502-503）。為了更完整分析政策依存的歷史脈絡，本文除了內部因素的探討外，也擴及台灣與中國大陸，及與美國等國際間的互動關係。

參、剛性威權體制前期的國家定位

一、國內外政治局勢

從台灣本身的政治狀況來看，1945年中華民國政府由戰敗的日本手中接收了台灣，並成立台灣省行政長官公署，任命陳儀為行政長官，以負責接收台灣的事務。當時大陸其它省分已實施委員合議制，台灣的行政長官公署卻是採取「軍政一元化」的專制體制，行政長官集行政、立法、司法於一身（鄭梓，1996：248-253），再加上接收過程有許多不當的措施，引發台灣原有住民的不滿。1947年

發生二二八事件，積壓許久的民怨因而爆發出來，台灣陷入混亂。事後中央政府並未妥善處理，甚至採取軍事鎮壓，導致日後部份台灣菁英對國民黨政府產生敵意，並尋求台灣獨立。1949年五月二十日台灣實施戒嚴，從此開啓了長達三十八年的戒嚴，實施宵禁，限制台灣人民兩人以上罷工、集會遊行、組黨等各項基本自由，戒嚴期間之長，創下中外歷史上的先例（李松林，1993：150-151）。

蔣中正於1949年從大陸撤退來台之後，將國民黨改造成一個組織緊密紀律嚴明的政黨，作為控制國家機器的工具，形成「黨國體制」（party-state system），以鞏固個人的領導權力。接著政府又聲稱為了配合「反共抗俄」的需要，在1950年六月十三日公佈「動員戡亂時期檢肅匪諜條例」，自此以後，許多政治異議份子，尤其是台籍的社會菁英，甚或是一般無關的民眾，被以「匪諜」、「叛亂犯」之名遭到拘禁或殺害，形成白色恐怖時代（薛化元等，2004：96-98）。前後十年間，政治受難者即高達數萬人。在國家機器強力控制人民的情況下，當時台灣內部呈現出來的是鬆散、順服、對政治冷漠的民間社會，完全無法與政府相抗衡。主張台獨者在島內幾無生存空間，而多只能在海外活動（陳銘城，1992：2-5）。

當時國內的肅殺氣氛正好與兩岸之間的緊張關係相互對映。1949年國民黨政府撤退來台後，由於海峽兩岸的政權都只佔領原中國領土的一部份，卻各自聲稱自己代表全中國，並擁有中國完整的主權，使兩岸之間自此為了代表權問題爭鬥不休，不但在外交上相互對峙，更不惜兵戎相見，展開多次的台海戰爭。美國在中共宣佈建國之後，原本意圖對台灣問題採取放任的態度，卻因1950年韓戰的爆發，使原本已經逐漸從台灣問題撤出的美國總統杜魯門，決定對共產勢力採取圍堵政策，遂轉而支持具有重要戰略地位的台灣，但並不支持台灣反攻大陸（張玉法，1998：572）。當時期美國不但長期提供金援，並下令第七艦隊進入台灣海峽巡守，而成為台灣抵抗中共侵略的最重要力量（陶涵 2000）。1958年中共第三度攻打金門，展開激烈的「八二三炮戰」，但再度因美國的介入而受挫。國民黨政府同樣是以「反攻復國」為職志，在1950和1960年代皆曾派遣軍隊到大陸，不過也同樣無法改變現狀（張玉法，1998：557-558）。由於當時美國傾向支持台海兩岸的分裂，即採取所謂的「兩個中國」政策，一方面要求台灣不要進攻大陸，另一方面也協助台灣抵禦大陸的進犯；加上中共與蘇俄決裂、內部又進行文化大革命導致政經局勢不穩定，使台海之間武力對抗的情況逐漸穩定下來。

不過緊接而來的，卻是中共一連串在國際政治上打壓台灣的動作。

基於戰略上的考量，1950年代美國與台灣維持了相當密切的友好關係。但這種狀況經過將近二十年，終於隨著中共與蘇俄關係惡化，並試圖與美國修好，而逐漸改變。1969年發生珍寶島事件，中、蘇戰雲密布，尼克森認為與中共修好，可以改變全球軍事，也有助於越戰和平解決。因而在聯合國發表演說，表明美國希望與北京對談，第七艦隊也停止在台灣海峽的巡弋。緊接著在1971年十月二十五日聯合國通過2758號決議案，由中華人民共和國取代蔣中正為首團體在聯合國的所有權利，迫使我國退出聯合國。² 1972年美中簽署上海公報，在兩造各自表述的公報中，美國表示「認識到（acknowledge）」台灣海峽兩邊的中國人都認為只有一個中國，台灣是中國的一部份；中共則表明堅決反對一國兩府、兩個中國、台灣獨立（張亞中、孫國祥，2000：59-60）。自此，中共政權雖未如願「解放」台澎金馬，以致海峽兩岸各自形成一個政治實體，卻在外交上逐步取代「中華民國」的地位，成為被世界主要國家唯一承認的中國政府，而導致台灣外交處境日益艱難。

二、本階段的國家定位

1949年國民黨撤退來台後，還一直沿用1947年在大陸制定的憲法，可知當時國民黨政府是將「國家」認定為1912年在孫中山領導革命下，所建立起的「中華民國」。這部憲法的條文第四條指出，「中華民國領土，依其固有之疆域」；而國民大會代表、立法委員、監察委員的名額也特別提到西藏、蒙古等地的代表，可清楚看出憲法規範的國家領土，即是憲法制定時期的中國版圖。憲法第三條「具有中華民國國籍者為中華民國國民」，但根據當時的國籍法，只要生時父為中國人、父無可考或無國籍而母為中國人，或生於中國父母無可考或無國籍，皆可取得國籍。此亦清楚顯示，中華民國的人民即為固有「中國人」，不限於台澎金馬。在「政府」部份，國民黨來台之後，除了「中央政府」是1949年

² 聯合國大會第2758號決議案英文全文未提到 Republic of China 人民代表權的處理方式，只提到「蔣介石」為首團體的代表權被取代。該段內容如下：「Decides to restore all its rights to the People's Republic of China and to recognize the representatives of its Government as the only legitimate representatives of China to the United Nations, and to expell forthwith the representatives of Chiang Kaishek from the place which they unlawfully occupy at the United Nations and in all the organizations affiliated to it.」（引自王正華編，2001：699）

從大陸遷移來台的，連國民大會、立法院、監察院都沿用大陸時期各省選出的代表，並視為「法統」之延續，以此顯示其政權代表全中國的內部正當性。

不過這套憲法在剛性威權體制下實際效力相當薄弱。除了憲法之上尚有臨時條款與戒嚴令等，擴大領導人權利並限制人民自由的「太上憲法」外，憲法其它部份也因為當時中華民國的統治區已經大為限縮，而產生窒礙難行之處。像憲法規定總統及中央公職人員必須依法辦理定期改選，可是由於兩岸相互隔絕，致使「台灣省」以外的其他各省幾乎都無法共同參與選舉。為了解決這套適用於全中國的體制在台灣一省進行改選的矛盾，以維持國民黨政權的合法性，並防止在全面改選下可能產生的政權轉移，國民黨政府透過修法、釋憲，使立法委員、監察委員、國大代表在大陸光復前不必改選，總統、副總統則可以無限制的連任下去。不過到了民國六〇年代末期，國民黨以「法統」作為政治迷思，來凍結中央層級國會改選的做法，已受到了挑戰，國會改革逐漸成為社會關注的焦點，使國民黨不得不逐漸開放（倪炎元，1995：161-162）。在蔣經國的主張下，1969年政府開始辦理「自由地區」中央民代增額補選（陶涵，2000：308），³ 但名額所佔比例相當有限，對整個國家機器而言無法發揮影響力。

在對外方面，蔣中正也一直堅持「漢賊不兩立」的「一個中國」政策。像1955年美國建議海峽兩岸停止戰火，蔣中正將之斥為干涉中國內政的不當做法，並在二月八日國父紀念月中發表講話，抨擊「台灣地位未定論」是歪曲歷史，「兩個中國」是荒謬絕倫，重申「中華民國領土，絕對不允許分割」（李松林，1993：35）。

因此，這段時期中，政府的國家定位存在現實與規範間的嚴重矛盾。以現實層面來看，當時的「中華民國」只統治台澎金馬地區，但對外有獨立的外交能力，1971年之前甚至還是聯合國的一員；對內則建構了穩定的政治體制，政府能夠長期有效的進行治理，而具有一個完整獨立國家的基本條件。但若按照當時政府制定的規範，所謂的「中華民國」，其「領土」包括政府根本沒有治理權與代表權的「中國大陸」；具有「國籍」者也包括無法享有權利、負擔義務的中國大陸人民。因此，就現實層面而言，當時中華民國的國家地位非常接近台灣獨立的一方，不過國內的規範卻將中華民國定位為極端的「大中國」。

³ 1969年補選的代表同樣不必改選，1972年起增額選舉的國大代表才須改選。

肆、剛性威權體制後期的國家定位

一、國內外政治局勢

蔣中正晚年，其子蔣經國已實際進入黨政領導核心，並在 1975 年蔣中正過世後，於 1978 年擔任總統。蔣經國主要仍依循蔣中正的領導方式，以國民黨作為控制政府和社會的工具，繼續實施威權統治。但與蔣中正不同的是，蔣經國除了要面對在退出聯合國後更加惡化的外交局勢，與中華民國主權定位不明的問題；對內還須鞏固他在國民黨內的地位、處理高壓統治數十年後民間日益升高的民主聲浪，及本省人對外省籍人士長期掌控黨、政、軍、國營企業、媒體、文教體系等資源的不滿。這種種問題直接挑戰了國民黨政府存在的正當性。蔣經國所採取的因應策略是改變蔣中正長期偏重外省籍人士的習慣，甄補許多台灣人士進入國民黨，並拔擢一些本省籍菁英擔任政府要職（彭懷恩，2000：159），而讓「中華民國」的政治走向「台灣化」。正如若林正丈（1998：133-136）所言，這樣一種轉變，雖然僅限於極少數政治職位的開放，並未涉及原有政治體制的改變，卻有效化解了當時政權內部合法性的危機。

但另一方面，蔣經國的台灣化政策也給了政治反對勢力成長的空間。在 1977 年的地方公職人員選舉中，黨外人士獲得空前的勝利，國民黨則遭到遷台以來最大的挫敗。而在桃園中壢地區發生國民黨選舉舞弊情事，警方又未能及時處理，導致一萬多名抗議民眾包圍中壢市警察分局，警察開槍制止，不幸擊斃兩名青年，更引發憤怒的民眾燒毀警局、警車，形成戒嚴時期首次大規模的反政府群眾運動，此即「中壢事件」。在此事件之後，反對勢力不斷前進，挑戰國民黨政府的忍讓極限（Gold, 1986: 13）。黨外人士受到選舉結果的鼓舞，開始以組織的方式來結合力量，迎接選戰，1978 年起，分別成立「黨外人士助選團」、「美麗島雜誌社」、「黨外中央後援會」、「黨外公職人員公共政策研究會」等組織，基本上已表現出政黨的雛形。雖然此時仍處於威權統治階段，戒嚴令仍限制著人民集會結社的自由，但在國民黨政府有限度的容忍之下，這些活動並未被全面撲殺。因此 1977 年可謂是國民黨政府剛性威權體制開始鬆動的前兆。

過去為了圍堵共產勢力，長期支持台灣對抗中共，而成為台灣最重要友邦的

「美國」，在 1978 年年底宣佈次年將與中共建交，並與中華民國斷交，這對台灣而言無疑是一大打擊。在中美建交公報中，美國承認中華人民共和國為中國唯一合法政府，並否認了中華民國的中國代表性。此後，美國開始附和中共的「一個中國」政策。不過為了規範斷交後對台的新局勢，並與台灣維持非正式外交關係，1979 年美國制定「台灣關係法」，內容提到將繼續提供防禦性武器給台灣，及反對非和平方式決定台灣前途。其中第二條（C）款規定「本法律的任何條款不得違反美國對人權的關切，尤其是對台灣地區一千八百萬名居民人權的關切。…」（引自張亞中，孫國祥，2000：362），表達了美國對台灣剛性威權體制下人權問題的態度，後來更轉化成美國對台灣政府鎮壓黨外勢力的公開干預行動。1979 年美麗島事件受到美國朝野的嚴重關切，軍事審判得以完全公開。接下來為了 1981 年的陳文成案、1985 年的江南案，及呼籲台灣解嚴，美國國會都曾召開過公聽會。當時台灣在政治、軍事、經濟各方面都仍須仰賴美國，中美斷交後台灣的外交立場也更形脆弱，因此，美國的干預在台灣民主化過程中扮演了重要的外部推動角色（若林正丈，1994：194-195）。

中共 1979 年與美建交後，對台灣改採和平統戰策略，一月發表「告台灣同胞書」，以兩岸之間的親情、民族情感來呼喚台灣人民回歸祖國，並提出通郵、通商、通航等所謂「三通」的主張（人民日報，1979 年 1 月 2 日 a），接著又停止對金、馬的炮擊（人民日報，1979 年 1 月 2 日 b）。1981 年中共人大會委員長葉劍英發表兩岸統一方案，重申三通，並同意「國家實現統一後，台灣可作為特別行政區，享有高度的自治權，並可保留軍隊。」而「台灣各族人民，各界人士願回祖國大陸定居者，保證妥善安排，不受歧視，來去自由。」（人民日報，1981 年 10 月 1 日）1983 年鄧小平又提出「一國兩制」的解決模式，表明願意與國民黨平等談判，台灣在統一後可以有自己的軍隊、獨立的司法等（張亞中、李英明，2000：215）。然而國民黨政府對此一概不予回應，並批評中共是在蠱惑美國人，藉以創造有利於他們軍事行動的條件。

在國內政治情況方面，1977 年以後，民間社會與政治反對勢力有活絡起來的現象。1978 年年底舉行中央民代增額選舉，許多高學歷的知識分子以非國民黨員的身分參加競選，立委黃信介等人發起成立「台灣黨外人士助選團」，到各地為黨外人士助選，提出回歸憲法、解除戒嚴、反對省籍和語言的歧視、大赦政治犯等聯合政見（李筱峰，1999：109）。但由於美國宣佈即將與中共建交，政府於

是停止辦理選舉。反對人士無法依循合法程序進入體制，聚集活動日益頻繁，並有將抗議行動轉向街頭化的傾向。而政府的處理方式雖已較過去寬容，但仍採取了幾次強力鎮壓行動，不脫於剛性威權體制的作風，像 1979 年余登發父子在聚會中被捕，而聲援的桃園縣長許信良則被停職。最嚴重的則是 1979 年十二月十日高雄爆發的美麗島事件，許多黨外菁英被當作「叛亂犯」接受軍法審判，主要人物被處以十幾年甚或無期徒刑的重刑。不過也由於此次事件，引起國際輿論對台灣政治狀況的高度關切，導致後來政治鎮壓行動有和緩的趨勢。而國內許多民眾對黨外人士的同情，也有助於黨外勢力的凝聚與擴張。1985 年十一月地方選舉，黨外人士平均獲得 30% 選民的支持，在台北市更高達 40%，讓黨外人士大為振奮，開始思考以組織的形態來對抗國民黨（李筱峰，1993：218-219）。終於在 1986 年九月二十八日，在黨禁尚未開放的情況下，黨外人士集會決定共組政黨，而宣佈民主進步黨的成立。

二、本階段的國家定位

這段時期政府在法制層面對「國家」的範定並無顯著改變，除了憲法仍被視為法統，無法更動外，臨時條款在 1972 年以後也就沒有修改過，而處於完全停滯的狀態。只不過在外交方面，當政府認知到僵硬的一個中國政策所帶來的外交困境後，思圖降低對國家主權的堅持，以換取更大的外交空間。但由於中共的一個中國政策未曾改變，在國際上的地位又已相當穩固，所以台灣片面的態度軟化，並無法改變現狀。在兩岸政策方面，我方政府已不再有「武力反攻大陸」的言論或舉動。這一方面是由於支持台灣對抗中共的美國政府已經轉向；另一方面，從 1980 年以後與中共建交的國家已超過一百二十個，甚至還不斷增加，與台灣有邦交的卻一直只有二十幾個小國，致使武力反攻已無法獲得國際間的支持。政府對中共遂改採消極、防守性的「不妥協、不接觸、不談判」，俗稱「三不」的政策。

綜合言之，在這段時期，外部局勢的發展對台灣越來越不利，也就是承認中華人民共和國主權地位的國際勢力已經莫之能禦，中華民國的主權受到嚴重質疑，所以在現狀的壓迫之下，中華民國對外已經不再堅持完整的全中國主權。不過在國內部份，儘管在野勢力逐漸成形，對國民黨政權產生壓力，美國又以外部力量介入台灣的人權問題，但國民黨在絕大多數不必改選的中央民代支持

之下，依然可以穩固保有政權。因此，這一階段在法制層面表現出來的國家定位，仍延續著前一階段，即為極端的大中國模式。

伍、政治自由化時期的國家定位

一、國內外政治局勢

到了解嚴前的 1986 年，台灣的社會力逐漸增強，社會上開始出現大大小小的群眾示威抗議活動。與政治體制直接相關的大規模活動，像是鄭南榕等發起的「五一九綠色行動」，以抗議政府戒嚴為主要訴求，並持續舉辦了約半年的黨外人士街頭抗爭；1986 年十一月數千名群眾到機場迎接前桃園縣長許信良回國，與憲警發生衝突；1987 年初，陳永興等人發起的「二二八和平促進會」，連續數月辦理一系列的演講、座談、追思遊行等活動，也曾與警方相互對峙；1987 年三月台大學生到立法院請願，要求教官退出校園、還我學生權；1987 年五月，「進步婦女聯盟」提出中央民代全面改選等訴求；何文德等人發起的「外省人返鄉促進會」也舉行一連串要求返鄉的遊行（李筱峰，1993：255-261）。這些來自社會各界層出不窮的抗爭活動，使威權體制下的政治認同危機正式浮上檯面，嚴重考驗著國家機器的處理能力。

1986 年九月二十八日，一群黨外人士不顧當時限制政黨成立的法律，逕行宣佈成立民主進步黨。面對此一狀況，國民黨在蔣經國的指示之下，決定予以容忍，並順勢進行政治改革。1987 年七月十五日政府終於正式宣佈解除戒嚴，過去政府用以侵犯基本人權的最主要法源失效，而使人民的自由向前邁進了一大步。不過另一部違反憲政原則的臨時條款，則仍被視為執政黨的重要防線。1986 年十二月蔣經國在行憲紀念會中就特別表示：「國民大會根據憲法第一百七十四條所定程序，依照制憲方式，慎重制定和修正的動員戡亂時期臨時條款，已屬憲法的一部份，與憲法具有同等的尊嚴、同等的效力。因之，憲法及其臨時條款構成的現行憲政體制，自當絕對遵守與尊重。」又說「政治應求容忍，法制則不假寬容」（蔣經國先生全集編委會編，1991：582-583），足以看出蔣經國對臨時條款的重視程度。

1988 年一月，政府開放報禁，准許新報紙能夠登記上市。不久蔣經國逝世，

由副總統李登輝繼任。李登輝以台灣籍的身分擔任總統，並旋即成為國民黨黨主席，在他上台後，台灣自由化的腳步隨著解嚴後更加豐沛的社會力，不斷向前邁進。過去數十年被國民黨視為「法統」而一直不必改選，以致在社會各界引起極大反對聲浪的中央民代，也由於 1989 年一月政府通過第一屆資深民意代表退職條例，可以逐步獲得解決。同年一月政府公佈「人民團體法」，使政黨可以合法成立，不過第二條特別強調：「人民團體之組織與活動，不得主張共產主義，或主張分裂國土。」1989 年年底，舉行解嚴以來第一次的選舉，結果國民黨的得票率首度跌破六成，在二十一個地方公職首長中只得到十四席，被民進黨奪下六席。由於改革速度遲緩，讓國民黨在此次選舉中失利，促使李登輝更堅定要走「民主改革派」路線（若林正丈，1998：194-195）。

第一屆中央公職人員在只獎勵不強迫的退職條例公佈之後，許多代表抗拒不退，加上 1990 年國民黨內以李登輝、宋楚瑜為首的「主流派」，和以林洋港、李煥、郝柏村、蔣緯國等為主的「非主流派」權力鬥爭嚴重，國大代表趁機想要提案擴權自肥（李柄南，1997：42-43），結果又引起社會上一陣撻伐。1990 年爆發三月學運，台灣各地區多所大專院校的數千名學生，集結在中正紀念堂持續靜坐抗議部份資深中央民代拒不退職，並要求廢除臨時條款、召開國是會議、加速民主改革，因而促成 1990 年六、七月間「國是會議」的舉行。國是會議的成員包括朝野代表及海內外專家學者一百多人，會中雖未達成具體結論，不過許多意見對台灣後來的修憲具有顯著影響。

這段時間，隨著台灣內部的自由化，對大陸的政策也有了相對的改變，即從原先的兩岸隔離敵對，到有限度的開放民眾到大陸探親，使當初因國共內戰分隔將近四十年的兩個世界，開始有了交流。為進一步讓三民主義在台灣建設的成果傳播到大陸，1988 年政府開放大陸同胞來台探親與奔喪、大陸傑出人士與學人來台觀光，及台籍老兵返台定居等。但由於懲治叛亂條例未廢，還不允許共產黨員來台。之後兩岸民間的交往日益頻繁，台海緊張關係也隨之降低。在國際局勢方面，1989 年十二月美總統布希與蘇聯總統戈巴契夫於馬爾它舉行高峰會，世界兩大陣營相互對抗的冷戰時代終告瓦解。而美國對台海兩岸的關係則延續前一階段的作法，即附和中共的「一個中國」政策，但對台灣仍保持良好的非正式關係。

二、本階段的國家定位

1987年七月十四日政府解除戒嚴，使當初爲了應付國共內戰而實施的戒嚴法和戒嚴令也自動失效。不過另一項同樣源於國共內戰，用以支撐剛性威權體制的動員戡亂時期臨時條款則尚未廢止。這顯示政府逐漸放棄以內戰狀態來界定國家，而某種程度的承認中共政權的存在。1988年通過的「第一屆資深中央民意代表自願退職條例」，實際功能是要讓國會擁有合法的民意基礎。不過這些資深代表過去被視爲中國各省民意的象徵，政府要求他們「自願」退休，無疑間接承認「中華民國的主權不包括中國大陸」這項事實。

在兩岸關係的自我定位上，1990年召開「國是會議」時，與會人士認爲兩岸分別爲「擁有統治權的政治實體」；在推動兩岸關係方面，與會人士主張「功能性的交流從寬，政治性的談判從嚴」，因而導致後來「國家統一綱領」的制定（行政院大陸委員會編，1994）。1991年三月行政院通過「國家統一綱領」，其目標是：「建立民主、自由、均富的中國」。原則部份也提到：「大陸與台灣均是中國的領土，促成國家的統一，應是中國人共同的責任。」而兩岸交流的進程分爲三個階段，近程「交流互惠階段」是指「在互惠中不否定對方爲政治實體」；中程「互信合作階段」主張「兩岸應建立對等的官方溝通管道」、「協力互助，參加國際組織與活動」；遠程「協商統一階段」則是「共商統一大業，研訂憲政體制，以建立民主、自由、均富的中國」。從這些內容可以發現，在國統綱領中，政府對中華民國的定位是：由中國分裂出的兩個「政治實體」之一，並以統一爲未來的發展方向，可名爲「一個中國，兩個政治實體」。雖然統一綱領對「政治實體」並未進一步解釋，令人無法掌握其真義。不過這很清楚的顯示了，當時國民黨政府已經揚棄漢賊不兩立的兩岸零合賽局，承認對方的事實存在，也期望獲得對岸的交互承認，而有朝向東、西德與南、北韓等分裂國家方向邁進的意圖。

陸、政治民主化時期的國家定位

一、國內外政治情勢

在國是會議中朝野代表共同協商出國家發展方針，加速了台灣的民主改革。1991年四月，在「第一屆國民大會第二次臨時會」中決議終止動員戡亂時期，廢止動員戡亂時期臨時條款。解除了這些高築在憲法之上，嚴重侵犯人民主權的種種規範後，台灣終於可以向憲政體制邁進，因此這可視為台灣政治民主化的重要里程碑。然而，過去戒嚴時代執政者用來打擊政治反對勢力的法規或機關、組織尚未修廢，社會輿論與群眾抗爭的浪潮仍然無法阻遏。在社會運動推波助瀾之下，1991年五月「懲治叛亂條例」被廢止，1992年則修正刑法一百條有關預謀犯罪部份，並裁撤戒嚴時期負責監控思想的警備總司令部和各機關內的「人二室」，使台灣脫離了白色恐怖的陰影（李筱峰，1999：143-144）。在此時期，台灣外部因素對政治運作的影響逐漸降低，內部統獨意識形態的相互較勁—包括國民黨內部的不同流派，與各個不同立場的政黨之間—則對台灣的國家定位問題有較顯著的影響。不過，這段時間的國家定位也反映了李登輝的政治謀略，及其台灣本土意識的色彩。

李登輝 1988年接任總統職務之初，在國民黨內的權力基礎相當薄弱，即使在1990年被尚未全面改選的國民大會選舉為總統，黨內反對他的勢力仍然很大。李登輝的對應方式是，一方面順應潮流，將台灣政治推向自由化、民主化，而對黨外的非暴力台獨勢力採取寬容政策；另一方面也藉民進黨在幾次選舉中的斬獲與國民黨的失利，迫使黨內反李的中國派人士下台（郭正亮，1998：119-122）。1993年軍人出身的外省籍行政院長郝柏村辭職，由出生於大陸西安，但籍貫為台灣省的連戰接任；接著黨內以青壯份子為主的統派人士不滿李登輝的做法，選擇退出國民黨另組新黨，自此李登輝在黨、政的權力基礎趨於穩固。不過國民黨內部派系針鋒相對的情況則仍然相當嚴重，尤其意識形態偏向大中國的黨內人物，更時常結合新黨人士的力量，攻訐李登輝的獨臺路線。過去長期獨享國家政治、社會資源的國民黨，終於在政治、社會日益多元的民主化發展過程中，逐漸喪失長久以來按一黨意識決定國家前途的特權，也失去掌控政治權力的絕對

優勢，因而內部凝聚力漸漸鬆垮，取而代之的是黨內越來越嚴重的派系之爭。

對外關係方面，雖然台灣在國際社會仍無法擺脫中共「一個中國」政策下的限制，但這段時期台灣外交活動逐漸朝向彈性化、務實化，一改過去固守中國唯一合法政府的僵硬立場，而使台灣跟他國的交往日益活絡。繼前一階段的實質外交政策之後，又進一步推動台灣加入國際組織的計畫，如 1991 年 11 月，以中華台北之名加入亞太經濟合作會議（APEC），並積極參加太平洋經濟合作理事會、太平洋盆地經濟理事會，與經濟合作發展組織。1993 年在朝野的共識下，開始推動「重返聯合國」運動，雖然連年叩關失敗，但已經成為台灣外交事務上的一項重要工作。1994 年則推展與東南亞國家經貿關係與技術合作，稱為「南向政策」。這階段最顯著的則是一系列非正式的「元首外交」，包括像 1994 李登輝以渡假外交方式，造訪了菲律賓、印尼、泰國，並展開尼加拉瓜、哥斯大黎加與南非之旅，1995 年又訪問阿拉伯聯合大公國、約旦等國。

在兩岸關係方面，這階段雙方的民間交流日益密切，貿易往來也很熱絡。1993 年舉行的「辜汪會談」，開啓了兩岸會商的先例。1995 年一月，江澤民對台發表八點原則，除了重申一個中國原則，反對任何製造「台灣獨立」的言行外，也提到「我們歡迎台灣當局的領導人以適當身分前來訪問；我們也願意接受台灣方面的邀請前往台灣。」表達了願意進行兩岸協商的善意。隨後李登輝則以六點回應，亦釋放對談的意願。不過由於李登輝在 1995 年六月，應母校美國康乃爾大學的邀約而赴美，並公開發表演說，引發中共的高度不滿，頻向美國施壓。後來中共甚至在海峽沿岸密集舉行軍事演習，對台灣進行文攻武嚇。1996 年三月總統大選進行期間，中共又進行另一波的大規模軍事演習。對於台海之間局勢的變化，美國一直表示關切，其做法是：一方面警告台灣不應破壞現狀，另一方面則警告中共不要武力犯台（周煦，1999：226-227）。1996 年台灣總統大選期間，美國更派出獨立號航空母艦駛往台海巡弋，以對中共警示。

二、本階段的國家定位

廢止動員戡亂時期臨時條款後，國內已經不再有將國家定位為內戰狀態的法源。為了因應國家戒嚴後數十年來政治變革的實際需求，在這個階段政府共展開了三次的憲政改革。不過為了維持中華民國的正統性，憲政改革是在未更動原憲法條文的情況下，以憲法增修條文的形式出現。其前言「為因應國家統一前之需

要，依照憲法第二十七條第一項第三款及第一百七十四條第一款之規定，增修本憲法條文」⁴，表明其性質與臨時條款一樣，基本上都是在「一個中國」的國家定位下所設計的非常態性體制。另外，在中央公職人員選舉制度的修正上，凍結了原憲法條文以全中國為版圖的規定，只侷限在「自由地區」，即承認了目前主權實際範圍只包括台澎金馬。因此這種憲法設計下的國家定位可說是「主權及於全中國、目前的統治權則侷限於台澎金馬」。雖然修憲期間不免進行政黨間的折衝與協商，但無論是「修憲」而不「制憲」，或是堅持以大統一國家定位為原則，皆是國民黨所堅持的原則（李炳南，1997：45；陳新民，2002：10、14）。

或謂這是屬於「分裂國家」的憲法模式（許志雄，1999），可是二次戰後德國、韓國的分裂，都是在外力干預的情況下產生的，不像中華民國是起於內戰。而東、西德和南、北韓的的憲法都是在分裂以後重新制定的，與我國沿用分裂前憲法的做法也不同。東、西德以尊重對方是另一個「國家」的方式運作，自己也將「本國」的範圍侷限在事實統治區域（張五岳，1992：364-382），並不會產生名義主權與事實主權不符的現象。而南、北韓的憲法雖然皆強調韓國的領土包含整個韓國，但相互以平等方式對待，並承諾不干涉對方的內政、外交（張五岳，1992：382-398），這與我國面臨中共欲將台灣貶為地方政府的狀況也有很大的差異。也就是說，就德、韓的模式來看，他們至少都願意尊重對方管轄區內主權，並以平等的方式相互對待，而這個階段的台海兩岸情勢卻非如此。我方在實際主權無法及於全中國、中共又打著「一個中國」的旗幟在國際上打壓台灣的情況下，憲法中的國家定位在主權範圍部份只是一廂情願的自我表述罷了，與實際尚有一大段距離。只不過從剛性威權體制一直演變到這個階段，政府的國家定位已經大幅度修正了過去嚴重悖離事實的大中國定位方式，朝著更合乎實際狀況的一方發展。

除了中央民代選舉方式的變革外，1992年的第二次修憲，又將總統、副總統的選舉改由中華民國自由地區全體人民選舉產生；1994年第三次修憲，則確定總統、副總統由人民直接選舉，因此這階段的國家定位在落實「自由地區」人民主權方面有了很大的進展。另外，在總統與中央公職人員選舉的規定方面，皆提到原憲法中未提及的「平地與山地原住民代表」，取代了原憲法條文中有關蒙古、

⁴ 粗體為筆者所加，用以強調該部份的文字內容。

西藏及「各民族在邊疆地區」的部份。由於過去「中華民族」一詞主要是指中國大陸地區的各族，並不包含台灣的原住民，使許多人在強調台灣人是有別於中華民族的「台灣民族」時，會特別標舉台灣原住民的存在。因此「原住民」入憲，也使增修條文更偏向「台灣化」。

1991年五月廢除因國共內戰而制定的動員戡亂臨時條款，不再視中共為叛亂團體。1992年八月國家統一委員會通過「關於『一個中國』的涵義」，其內容指稱：

海峽兩岸均堅持「一個中國」之原則，但雙方所賦予之涵義有所不同。中共當局認為「一個中國」即為「中華人民共和國」，將來統一以後，臺灣將成為其轄下的一個「特別行政區」。我方則認為「一個中國」應指一九一二年成立迄今之中華民國，其主權及於整個中國，但目前之治權，則僅及於臺澎金馬。臺灣固為中國之一部分，但大陸亦為中國之一部分。民國三十八年（公元一九四九年）起，中國處於暫時分裂之狀態，由兩個政治實體，分治海峽兩岸，乃為客觀之事實，任何謀求統一之主張，不能忽視此一事實之存在。……（行政院大陸委員會，1992）⁵

這段陳述跟1990年的「國家統一綱領」一樣，皆是以「一個中國，兩個政治實體」來界定兩岸的國家現狀，但還強調兩岸「一個中國」原則的差異性，等於是接受了兩岸「一個中國，各自表述」的立場。⁶因此這種定義較過去的一個中國政策有較多的退讓，而較能顧及政治現實，不過在接納了中共的說詞之後，也使「中華民國主權及於整個中國」的定位方式更形脆弱。

⁵ 粗體為筆者所加，用以強調該部份的文字內容。

⁶ 雖然國民黨政府認定兩岸曾就「一個中國，各自表述」達到共識（蘇起，2003：18-23），但中共方面卻不曾以正式書面或公開的口頭方式加以承認，而始終堅持「一中原則」，認為中共才是中國的唯一代表，台灣不過是中國的地方政府。（請見中國台灣網，2001年05月16日；中華人民共和國國務院臺灣事務辦公室，2000）

柒、民主鞏固期的國家定位

一、國內外政治局勢

在海峽兩岸的緊張對峙關係中，1996年三月李登輝以54%的得票率，當選台灣有史以來第一任由台灣人民直選的總統，也因選舉的順利舉行，使台灣穩健跨入民主國家之林。不過，國民黨的領導地位亦隨著台灣政治的民主化而逐漸走下坡。從民主社會重要的政治指標—民意—來看，國民黨在1992年以後，中央民代選舉的得票率都只有在五成左右。尤其1997年縣市長選舉，23席次中民進黨就奪下12席，國民黨卻只得到八席。這一方面是由於政治自由化、民主化之後執政黨的社會控制權力日益薄弱，社會自主性相對增加，並傾向於多元發展，在民主政治政策透明化、黨政分離的要求下，執政黨過去透過國家機器強佔社會資源的情況，也逐漸降低。不過另一個重要原因則是國民黨內部的流派政爭。在李登輝的領導之下，本土派地位漸漸提升，相形之下過去一直擁有豐厚政治資源的外省菁英則深具危機感。台灣省精簡化的爭議，更引發黨內以宋楚瑜為首的派系反彈，使國民黨在新黨出走以後，再度面臨分裂。1999年十一月，中常會開除宋楚瑜黨籍，2000年宋楚瑜出馬競選總統寶座，瓜分了很多國民黨的選票，成為後來民進黨候選人陳水扁當選的重要因素。而國民黨在台灣長達半世紀的執政歷程也暫告落幕。

在解嚴初期，過去被壓抑許久的民意忽然獲得釋放，使得各式各樣的社會運動、政治運動百花齊放；但到了民主鞏固階段，政治上已建立起一套較為合理公平的競爭規則，反對人士有了進入政治體系的正式管道，不再需要長期仰賴群眾抗爭運動；而人民目睹以前的反對人士一個個進入體制之內，過去訴諸「悲情」的情境不再，對政治人物的激情也較為淡化。所以在前兩個階段那些風起雲湧、以爭取自由民主為訴求的政治性社會運動，已經明顯減少，社會逐漸朝著理性成熟的方向發展。1996年大選過後，一些民進黨的原有支持者因不滿民進黨為了選戰而逐漸偏離台獨路線，決定另組台灣獨立建國黨。然而從建國黨在1999年總統大選前民調中支持率只有1%來看（劉國深，2002：218），其民意基礎相當薄弱。而比國民黨更反對台獨的新黨，在這個階段的選舉成績也較前一階段明顯

衰退（劉義周，2001：104-105）。從這些現象可以發現，進入民主鞏固階段後，民眾的統獨意識形態是向光譜中間地帶靠攏。

對外關係方面，1996大選過後，海峽兩岸的情勢又較趨和緩。不過中共對於一個中國的政策原則始終未曾更改。除了強化以「江八點」作為基本原則外，也將積極推動兩岸政治談判、加強經貿往來、促進兩岸直接「三通」、爭取台灣民心等列為今後對台工作的重點及目標。1997年七月香港回歸中國，中共藉此對我展開「一國兩制」的積極宣傳活動，但我政府認為只有民主政治才是人民所能接受的政治體制，而堅決反對中共的一國兩制。同月，李登輝總統接受「德國之聲」廣播電台訪問，提到自一九九一年修憲以來，兩岸就定位為國家與國家關係，至少是「特殊國與國關係」，即所謂的「特殊兩國論」。這番說詞又挑動中共的激烈反應，而對台灣採取文攻武嚇。面對此一衝突，美國向台灣表達希望降低言辭交鋒的意見，並重申支持一個中國的立場。除此之外，台灣這階段的外交政策仍以務實外交為主，但元首外交顯然有退燒的現象。

二、本階段的國家定位

繼1991、1992和1994年三次修憲工作後，1996年十二月李登輝總統又召開國家發展會議，在新黨退席的情況下，國民黨跟民進黨達成了幾項共識，接著1997、1999、2000年又緊鑼密鼓的進行了三次修憲。就國家的定位來看，後三次修憲的改變並不大，尤其前言部份「為因應國家統一前之需要…」的字句依舊，在中央公職人員的選舉辦法中，依然以「自由地區」來稱呼實際統治的台澎金馬，顯示台灣的國家定位仍不脫「一個中國」原則下的非常態架構。

這階段與國家定位之間有微妙關係的憲改議題，主要在於「台灣省」是否應該精簡化。持大中國立場者，欲避免在取消「台灣省」之後，「中華民國」中央政府幾乎與憲法中的「省政府」一樣，只能管轄幾個縣市，而淪為「地方政府」的狀況，多力主台灣應該要保留「省」的地方自治層級。可是反對者則認為「中央政府」與「台灣省」管轄的範圍重疊性太高，在簡化行政流程、精簡政府開支的實務考量下，根本沒有繼續維持的必要。雙方經過一翻激烈的對抗，最後在1997年憲法增修條文呈現出的是：「省設省政府，置委員九人，其中一人為主席，均由行政院院長提請總統任命之。省設省諮議會，置省諮議會議員若干人，由行政院院長提請總統任命之。」，以及「省承行政院之命，監督縣自治事

項。」省府在被抽掉實質的自治功能後，其象徵意義遠大於實質意義，因此，這項修憲條文可說是大中國定位與現實考量折衷之下的結果。

到了 2000 年第六次修憲時，國民大會原本的主要功能已被立法院取代，也已經不再是定期改選的民意機關，因此有虛級化的傾向。但增修條文又規定立法院提出修憲案、國土變更案，或總統、副總統彈劾案時，必須再經過國民大會的複決。像與國家定位有關的國土變更案，其在憲法增修條文中的規定是：「中華民國領土，依其固有之疆域，非經全體立法委員四分之一之提議，全體立法委員四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議，並提經國民大會代表總額三分之二之出席，出席代表四分之三之複決同意，不得變更之。」較原憲法條文第四條：「中華民國領土，依其固有之疆域，非經國民大會之決議，不得變更之」，多設了一道嚴苛的關卡，而使議案通過的可能性更加微小。因此，這次修憲在維護「中國固有領土」的方面，展現出較過去更為強勢的作風，也使大中國的國家定位更形鞏固。

在兩岸關係的國家定位方面，大體不脫前一階段的方向，即希望在「一個中國，各自表述」的共識下，兩岸能相互接納對方是一個政治實體，而能在國際社會和平並存（行政院大陸委員會，2000）。只不過，這種政策在未獲中共善意回應的情況下，依然缺乏實行的空間。

捌、結論

本文從憲法與兩岸政策的內涵，來分析 1945 到 2000 年國民黨執政期間，官方國家定位的轉變情形。結果發現，隨著台灣的政治轉型，政府的國家定位已逐漸從原來排他性的大中國地位，轉變成承認兩岸分治，與中華民國實際主權不及大陸的新定位方式。台灣政治轉型各階段的官方國家定位發展情況如下：

一、剛性威權體制前期：

雖然中華民國中央政府遷台之後，能夠有效的統治台澎金馬，1971 年以前在國際社會也有獨立的外交能力，使台灣儼然如同一個獨立的國家，但政府對外仍強烈堅持自己是全中國的唯一代表，視中共政權為「叛亂團體」對內沿用 1947 年制定、以全中國為領土範圍的舊憲法，而造成現實與國家法制嚴重矛盾的現象。

二、剛性威權體制後期：

政府對外仍宣稱自己是全中國的唯一代表，不過由於中共在國際社會已取代了台灣的中國代表權，爲了扭轉外交劣勢，官方對外態度有軟化的傾向。在國家法制層面，則仍延續前一階段的極端大中國模式。

三、政治自由化時期：

政府宣佈解除戒嚴，並勸退過去代表大陸各省分的資深國代，暗示中華民國已經不具有全中國的實際主權。對於兩岸關係，採取「一個中國，兩個政治實體」的定位方式，即承認中華人民共和國的實質存在。

四、政治民主化時期：

開始以憲法增修條文的方式進行憲政改革。三次修憲後，「中華民國」的新定義是：名義上擁有全中國主權，但實際統治權只「暫時」侷限於台澎金馬。在兩岸關係的界定上，除了承認中華人民共和國爲另一個「政治實體」，不再視中共政權爲「叛亂團體」外，甚至不否認中共對外自稱代表全中國的說法，也就是採取「一個中國，各自表述」的立場。

五、民主鞏固時期：

這段時期又歷經了三次修憲，不過對於「中華民國」的定義沒有太大改變，只是修憲後「變更固有國土」的程序將更爲嚴苛。在兩岸關係方面，則延續前一階段的「一個中國，各自表述」的政策立場。

分析上述演變軌跡可以發現，國民黨政府這數十年在台灣的國家定位，是從符合國民黨意識形態，但嚴重背離實際統治狀況的極端「大中國」出發，逐漸加以修正，而朝著較務實的台灣獨立一端前進。儘管變化的情況明顯，但無論是規範國家體制的憲法，或是定位兩岸關係的大陸政策，卻始終表明中華民國的主權及於全中國，而將台澎金馬視爲全中國之一部份，並認爲兩岸應該朝向統一。因此整體而言，國民黨執政時期的國家定位，在統獨的光譜上，仍然座落於大中國的區域內。這與李登輝擔任總統時，所提出的「特殊兩國論」等立場並不一致。

另外，就政治轉型對國家定位的影響而論，在剛性威權統治時期和政治自由化時期，規範國家體制的憲法未曾更改，一直到進入政治民主化階段，才開始有影響國家定位的修憲行動。不過在兩岸政策方面，則提早在政治自由化階段，即放棄中華民國爲中國唯一代表的說法，而逐漸承認對岸政府的存在。

要解釋這個現象，從台灣內部因素可以明顯看到的是，早期的大中國國家定

位不但反映出國民黨的意識形態，也符合其政治利益，因此改變甚為不易。但背離事實的法制會產生實際運作上的困難，並導致政府合法性的危機。隨著台灣政治的民主化，政府的社會控制力漸漸不足，人民的自主性則越來越強，因此過去政府一些不合理性的作為，就無法避免受到人民的挑戰。像過去被國民黨政府當作護身符，並加以神聖化、正當化，使國民黨能名正言順長期把持政權的「法統」，即是其中重要的一項。這種由政治迷思走向理性化的過程，正類似 Max Weber 所提出的「除魅化」(disenchantment)作用。另一方面，所謂現代的民主政治，其最大的特色即是由人民來選舉代表，因此必須要面對「誰是人民」的問題(Dahl, 1989: 119; Rustow, 1970: 351)，這也迫使執政黨在民主改革過程中，不得不去修改過去不合事實的國家定位方式，而能夠更貼近於現狀。不過，到了民主鞏固期，民眾對維持安定生活的現實要求，似乎有凌駕統獨意識形態的趨勢，使民意往統獨光譜的中間地帶靠攏，這種情況正與國家定位的停滯不前相互輝映。

相對於國家內部的因素，在台灣國家定位的演變過程中，中共與美國扮演了更重要的角色。初期美國的圍堵政策雖然促成了兩岸分治，但其實質的支援行動增強國民黨政府統治台灣的能力，也間接助長了國民黨政府的大中國國家定位；之後美國對台灣人權議題的關注，則加速了台灣的民主轉型，又導致台灣國家定位的逐漸偏離大中國。中共在政權日益壯大後，漸次取代台灣在國際社會中的地位，加上美國外交政策從「兩個中國」到「一個中國」的轉變，使得台灣的國家定位不得不修正，從堅持自己是全中國的代表、視共黨為叛亂團體，漸次退讓，一直到接受「一個中國，各自表述」。而自 1949 年以來，中共始終堅持大中國政策，視台灣為其地方政府，或未收復的領土，不但在國際社會持續打壓台灣的生存空間，在台灣進入民主化階段後，更數度對台灣偏離大中國立場的言論或做法採取文攻武嚇，這也導致台灣雖然進入民主化階段，人民仍無法完全享有決定自己國家前途的權利。

雖然本文旨在針對 1945 到 2000 年國民黨主政時期，作台灣政治發展與國家定位之關係的深入探究，然而這段歷史軌跡的重建，對了解 2000 年政權轉移之後台灣政治局勢的發展，仍具有助益。2000 年的總統大選，使台灣首度進行政黨輪替，政權轉移過程的和平，顯示民主政治的發展更趨成熟。這段時間政治轉型與政府國家定位的關係還有待審慎分析，但大體而言，代表民進黨競選，立場較

國民黨明顯偏向台灣獨立的陳水扁，在國家定位方面雖數度展現出變革的企圖心，其結果卻不如預期。⁷ 這種國家定位停滯不前的現象固然反映了陳水扁時代「朝小野大」的政治局勢，但中共對台灣獨立的一貫打壓態度，與美國對維持台海穩定的堅持，也經常迫使陳水扁政府的國家定位變革計畫必須加以暫緩或修正。這種以外部力量介入台灣國家定位的情況，正好與強調國家最終權力掌握在人民手中的民主政治理念相違背，也違反聯合國《公民權利和政治權利國際公約》第一條所規定的「所有人民都有自決權。他們憑這種權利自由決定他們的政治地位，並自由謀求他們的經濟、社會和文化的發展。」

因此，綜觀本文的分析，台灣未來的國家定位方式或許有繼續朝向務實化發展的可能，但只要外部的干預力量無法降低，似乎就很難再隨著民主政治的漸趨成熟，有太大幅度的改變。至於重視公民政治自主權的民主政治，也將因外部政治勢力的干預而無法充分發展。

參考文獻

人民日報，1979年1月2日 a，〈中共「全國人民代表大會常務委員會」告台灣同胞書〉，收於陳志奇主編，1998，《台海兩岸關係實錄（1979～1997）：文獻、政策、談話、評論》：2-4，台北：台海兩岸關係研究中心。

人民日報，1979年1月2日 b，〈中共停止對金門地區炮擊聲明〉，收於陳志奇主編，1998，《台海兩岸關係實錄（1979～1997）：文獻、政策、談話、評論》：5，台北：台海兩岸關係研究中心。

人民日報，1981年10月1日，〈葉劍英的九點台海兩岸和平方案〉，收於陳志奇主編，1998，《台海兩岸關係實錄（1979～1997）：文獻、政策、談話、評論》：5，

⁷ 以 2003 年十二月三十一日公佈的公民投票法來看，它對民進黨而言原本具有推進「住民自決」的目的，但最後通過的法案卻是國親兩黨主導的版本，民進黨只爭取到「防禦性公投」一項。這部公投法對全國性立法原則之創制、重大政策之創制或複決，及憲法修正案之複決所設門檻相當高，除非是國人具有高度共識的事項，幾乎難以過關。憲政改革方面，2004 年進行的第七次憲改，其第一條條文規定「中華民國自由地區選舉人於立法院提出憲法修正案、領土變更案，經公告半年，應於三個月內投票複決」，使公民複決正式納入憲法當中，具有提高台灣人民主權的意涵。然而，按照修憲案的條文，無論憲法修正案或變更國土案，經立法院及人民複決通過的門檻都很高，反而使國家定位更趨向保守。再以 2006 年吵得沸沸揚揚的「終止適用國家統一綱領」一事來看，陳水扁表面上取得了一次勝利，但所謂的「綱領」只不過具有類似行政命令的效力，在憲法前言「為因應國家統一前之需要」一段文字並未更動，政府又未能提出「國統綱領」具體替代性政策的情況下，對實際政治運作的影響並不大。

台北：台海兩岸關係研究中心。

中國台灣網，2001年05月16日，〈唐樹備指出“一個中國各自表述”兩岸從未達共識〉，資料來源：中國台灣網 <http://www.chinataiwan.org/web/webportal/W5267585/Uadmin/A144577.html>。

中華人民共和國國務院臺灣事務辦公室，2000，《一個中國的原則與臺灣問題》白皮書，資料來源：國務院臺灣事務辦公室網站 http://www.gwytb.gov.cn:82/bps/bps_yzyz.htm

王正華編，2001，《中華民國與聯合國史料彙編—中國代表權》，台北：國史館。

王泰升，1996，〈台灣歷史上的主權問題〉，收於台灣主權論述論文集編輯小組編，《台灣主權論述論文集《上集》》：54-75。台北：國史館。

全國人大常委會，1979，〈告台灣同胞書〉，資料來源：新華網 http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/23/content_704733.htm。

江宜樺，1998，《自由主義、民族主義與國家認同》，台北：揚智。

行政院大陸委員會，1992，〈關於「一個中國」的涵義〉，資料來源：行政院大陸委員會網站 <http://www.mac.gov.tw/big5/mlpolicy/china.htm>。

行政院大陸委員會，2000，〈對中共「一個中國的原則與台灣問題」白皮書之看法〉，資料來源：行政院大陸委員會網站 <http://www.mac.gov.tw/index1.htm>。

行政院大陸委員會編，1994，《臺海兩岸關係說明書》，台北：行政院大陸委員會。

呂亞力，1986，《政治學》，台北：三民。

李西潭，1997，〈邁向鞏固的民主：臺灣案例〉，《中山人文社會科學期刊》，5(2)：頁161-196。

李松林，1993，《蔣介石的台灣時代》，台北：風雲。

李柄南，1997，《第一階段憲政改革之研究》，台北：揚智。

李筱峰，1993，《台灣民主運動四十年》，台北：自立晚報。

李筱峰，1999，《台灣史100件大事（下冊）》，台北：玉山社。

周 煦，1999，《冷戰後美國的東亞政策：1989-1997》，台北：生智。

若林正丈著，許佩賢、洪金珠譯，1994，《台灣：分裂國家與民主化》，台北：月旦。

若林正丈著，賴香吟譯，1998，《蔣經國與李登輝》，台北：遠流。

- 倪炎元，1995，《東亞威權政體之轉型：比較台灣與南韓的民主化歷程》，台北：月旦。
- 袁鶴齡，1999，〈初探國家認同的外部因素〉，收於夏潮基金會編，《中國意識與台灣意識論文集》：頁 490-520，台北：海峽學術出版社。
- 張五岳，1992，《分裂國家互動模式與統一政策之比較研究》，台北：業強。
- 張玉法，1998，《中華民國史稿》，台北：聯經。
- 張亞中，1998，《兩岸主權論》，台北：生智。
- 張亞中，李英明，2000，《中國大陸與兩岸關係概論》，台北：生智。
- 張亞中、孫國祥，2000，《美國的中國政策：圍堵、交往、戰略夥伴》，台北：生智。
- 張其昀主編，1971，《蔣總統最近言論選集》，台北：國防研究院。
- 許世楷，2003，〈台灣獨立標準作業流程〉，資料來源：台灣獨立建國聯盟網站 <http://www.wufi.org.tw/>。
- 許志雄，1999，〈九〇年代我國憲政改革的問題〉，台灣教授協會、台灣基督長老教會主辦，資料來源：海內外台灣人國是會議論文網路版 <http://taup.yam.org.tw/announce/9911/docs/05.html/>。
- 郭正亮，1998，〈李登輝現象：民主轉型與政治領導〉，收於殷海光基金會主編，《民主·轉型？台灣現象》：頁 103-142，台北：桂冠。
- 陳新民，2002，《1990-2000 年臺灣修憲紀實》，台北：學林文化。
- 陳銘城，1992，《海外台獨運動四十年》，台北：自立晚報。
- 陳儀深等編，2004，《台灣國家定位的歷史與理論》，台北：玉山社。
- 陶涵（Jay Taylor）著，林添貴譯，2000，《台灣現代化的推手》，台北：時報文化。
- 彭懷恩，2000，《臺灣政治發展的反思》，台北：風雲論壇。
- 劉國深，2002，《當代台灣政治分析》，台北縣：博揚文化。
- 劉義周，2001，〈解嚴後台灣政黨體系的發展〉，收於中央研究院台灣研究推動委員會主編，《威權體制的變遷：解嚴後的台灣》（Change of an authoritarian regime: Taiwan in the Post-Martial Law Era）：頁 89-118，台北：中央研究院台灣史研究所籌備處。
- 蔣經國先生全集編委會編，1991，《蔣經國先生全集（第十二冊）》，台北：行政院新聞局。

鄭梓，1996，〈戰後台灣體系的接收與重建：以行政長官公署為中心之分析〉，收於戴寶村、李筱峰、張炎憲主編，《台灣史論文精選（下集）》：頁 233-272，台北：玉山社。

薛化元等編撰，2004，《臺灣的歷史》，台北：玉山社。

蘇起，2003，《危險邊緣：從兩國論到一邊一國》，台北：天下文化。

Bodin, Jean 1992. *On Sovereignty: Four Chapters from The Six Books of a Commonwealth*. Trans. by Julian H. Franklin. Cambridge: Cambridge University Press.

Dahl, Robert A. 1989. *Democracy and his Critics*. New Haven and London: Yale University Press.

Diamond, Larry 1996. "Is the Third Way Over?" *Journal of Democracy* 7(3): 20-37.

Ethier, Diane 1990. "Introduction: Processes of Transition and Democratic Consolidation: Theoretical Indicators." In *Democratic Transition and Consolidation in Southern Europe, Latin America and Southeast Asia*, ed. Diane Ethier. London: Macmillan. 3-21.

Gold, Thomas B. 1986. *State and Society in the Taiwan Miracle*. New York: M. E. Sharpe.

Hobbes, Thomas 1996. *Leviathan*. Ed. by Richard Tuck. Cambridge: Cambridge University Press.

Karatnycky, Adrian 1997. "Freedom on the March." *Freedom Review* 28(1): 5-29.

Linz, Juan J. & Alfred Stepan. 1996. "Toward Consolidated Democracies." *Journal of Democracy* 7(2): 14-33.

Linz, Juan J. 1990. *Transitions to Democracy*. *Washington Quarterly* 13 (3): 143-64.

Linz, Juan J. 2001. "Democracy and Democratization Today." 收於中央研究院台灣研究推動委員會主編，《威權體制的變遷：解嚴後的台灣》（Change of an authoritarian regime: Taiwan in the Post-Martial Law Era）：頁 1-18，台北：中央研究院台灣史研究所籌備處。

Locke, John 1952. *The Second Treatise of Government*. Ed. by Thomas P. Peardon. New York: Liberal Arts Press.

Macridis, Roy C. 1986. *Modern Political Regimes: Patterns and Institutions*. Boston: Little, Brown and Company Press.

O'Donnell, Guillermo & Phillippe C. Schmitter 1986. *Political Life after Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Transitions*. Baltimore & London: The Johns Hopkins University Press.

Przeworski, Adam 1986. "Some Problems in the Study of the Transition to Democracy". In *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*, eds. Guillermo O'Donnell, Phillippe C. Schmitter, and Laurnce Whitehead. Baltimore: The John Hopkins

University Press 47-63.

Pye, Lucian W. 1966. *Aspects of Political Development*. Boston: Little Brown and Company.

Rousseau, Jean-Jacques 1968. *The Social Contract and Discourses*. Trans. by G. D. H. Cole. London: Dent.

Rustow, Dankwart A. 1970. "Transition to Democracy." *Comparative Politics* 2(3): 337-363.

Starke, G. J. 1972. *An Introduction to International Law*. London: Butterworths Press.

Zakaria, Fareed 1997. "The Rise of Illiberal Democracy." *Foreign Affairs* 76(6): 22-43.

Taiwan's Political Transition and the Change of National Identity: 1945-2000

Sheu, Chau-Jin⁺

ABSTRACT

Taiwan has shifted from an authoritarian regime to a democratic regime successfully. However, “national identity” has remained a controversial political problem and the main source of political conflicts in Taiwan. By historical analysis, this study tries to explore the change of official national identity under KMT's rule. My research questions are the following: (1) how did the official national identity evolve in the different stages of the political transition? and (2) how did the political transition and other factors effect the official national identity? My analytical results show that the change of Taiwan's national identity under the KMT government evolved from an extreme and counterfactual “Great China” stand to the position of “Taiwan Independence,” accomplished by gradual modifications. However, although the change was obvious, KMT's national identity both in the constitutional framework and in the cross-strait policy is still situated in the Great China area in terms of the independence/unification spectrum. Besides, the change of Taiwan's national identity is primarily a function of the increasing rational demands of the Taiwanese people during the process of political liberalization and democratization, but the influence of the USA and China seems even more manifest.

Keywords: Political Transition, National Identity, Constitution, Cross-Strait Policy

⁺ Sheu, Chau-Jin is a Doctoral Candidates at the Department of Civic Education and Leadership in National Taiwan Normal University.

