

政黨政治的追尋與實踐

王良卿*

一、前言

結社自由是近代民主制度內蘊的人民基本權利，至於政黨政治之良莠，往往也是檢視民主政治能否健全發展的重要依據之一。事實上，回首上一個世紀台灣自由民主的曲折發展歷程，從日治時期台灣民眾黨成立未滿四年即遭殖民當局解散，戰後初期台人結社熱潮經行政長官公署調查整頓而遭壓抑，再經二二八事件衝擊而告頓挫，¹乃至國府遷台政權將「戡亂」與「行憲」的二元疊合使命帶入，以致在民主憲政的「應然」宣示之下，猶帶有戒嚴體制訴諸政治統制意味的「實然」表現，當能發現各段時期所呈現的，正是各個政權秉持某些特定結構、局勢的「維穩」認知，而與被統治者爭取政治結社權利之間所開展的多頁激盪歷史。及至台灣地區解除戒嚴後，政黨地位合法化與政黨政治的形

* 國立暨南國際大學歷史學系副教授

1 參見：薛化元等著，《戰後台灣人權史》（台北：國家人權紀念館籌備處，2003），頁 23-24、32-34、70-71；陳翠蓮，〈戰後初期台灣政治結社與政治生態〉，收入：曹永和先生八十壽慶論文集編輯委員會編，《曹永和先生八十壽慶論文集》（台北：樂學書局，2001），頁 303-315。

塑，先後伴隨我國政治民主化的進程而同步實踐，迄今不過三十年，仍是處在可待深化而去其糟粕經驗的發展階段。本文即以行憲後政黨政治的追尋與實踐為題，採取歷史文獻研究法，著重史實爬梳、敘事與分析，旨在說明我國憲法對於人民結社自由權的保障精神，縷述行憲以後各時期的政黨問題與政黨關係的實貌、朝野各方有關政黨角色與政黨政治的基本理念和重要作為，及其對於台灣政治環境的深遠影響，特別關注流貫其間的觀念論、法制化、各階段史實發展的脈絡特徵，期能根據歷史學的研究視角，勾勒出此一戰後憲政發展之重要議題的基本輪廓。

二、台灣長期戒嚴下的黨禁現象與政黨關係

（一）黨禁的法制基礎及其實際表現

我國實施憲法七十年的過半時間，係與政府通令的動員戡亂時期，以及台灣地區的長期戒嚴狀態相互重疊。其在人民的政治集體參與方面，雖經憲法明文保障結社自由，實際上則在國家的「非常」治理思維下，長期存在所謂「黨禁」現象，不僅人民的政治結社行動為事實環境所不許，也在法制形式和政治運轉形勢各方面，缺少政黨公平競爭的真實意涵。因此，在台灣長期實施戒嚴的政治局面下，究竟是哪些背景因素支撐起了對於政治結社自由的禁制現象，其解釋自然首應兼顧法制層面的話語基礎，以及政治運作的實際表現。茲分項敘述之：

第一、非常法制在憲政形式下的繼續保留。在 1930 年代上

半的中國，特別是日本進指華北日緊，國府政權常以「非常時期」形容此一特殊時局。² 中日戰爭爆發後，國民黨一改「黨外無黨」的舊思維，表示可「在三民主義最高原則之下，來接納各黨派」；³ 一方面，國民政府則為因應戰時動員、統制等需要，公布了多批冠上「非常時期」名稱的法規，帶有限時法性質，其中針對人民集會結社亦有規範。例如 1940 年 6 月，國府公布「非常時期人民團體組織綱領」，規定人民團體之成立，應先經政府許可，其組織應以適合戰時需要為前提，受國民黨指導、政府主管機關監督，關於抗戰動員工作並受軍事機關指揮；⁴ 又秉持相同的規訓思維，1942 年 2 月公布「非常時期人民團體組織法」，規定人民團體之組成，應向主管官署申請許可，主管官署並且擁有指導、處分、解散的權力。⁵ 俟戰後初期，許多統制性法規已然不合時宜，遂由國防最高委員會第 182 次常務會議決議分別予以廢止或修正，其中也包括某些異議黨派曾經視為

2 例如：蔣中正，〈「第五次全國代表大會政治報告」補充說明〉（1935 年 11 月 13 日）、〈對外關係之報告〉（1935 年 11 月 19 日），秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》，卷 13（台北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1984），頁 510、522；邢廣益，〈非常時期的民眾教育〉，《中央日報》（南京），1935 年 11 月 28 日。

3 蔣中正，〈臨時全國代表大會開幕講詞〉（1938 年 4 月 1 日），秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》，卷 15，頁 204。

4 「非常時期人民團體組織綱領」（1940 年 6 月 1 日公布），《國民政府公報》（重慶），渝字號 262（1940 年 6 月 1 日），頁 1-2。

5 《非常時期人民團體組織法》、〈國民政府令〉（1942 年 2 月 10 日公布），《國民政府公報》（重慶），渝字號 439（1942 年 2 月 11 日），頁 6-10。

「束縛、干涉」集會結社自由者；⁶ 惟「非常時期人民團體組織法」先經本次會議決議，列為「修正法規類」（而非「廢止法規類」），及至 1947 年國民政府下達動員戡亂令後，復經國府主席蔣介石手諭保留，稱：「現當戡亂剿匪之時，似仍沿用「非常時期人民團體組織法」為宜，可暫緩修改。」⁷ 儘管 12 月 25 日起，中華民國正式步入憲政時期，憲法明文保障「集會及結社之自由」，但前述非常時期法律，仍在國共內戰方酣的官方「非常」認知下，未能立即廢止，甚至攜至 1949 年戒嚴後的台灣，繼續施行。

第二、戒嚴法制和非常法制的雙重結合。國民黨治理中國大陸時期（Nationalist China）的戒嚴法制，首應注意 1934 年 11 月公布施行的「戒嚴法」，其中規定了戒嚴地域內的最高司令官擁有拘束人民基本權利的特別權力，包括「得停止集會結社」。⁸ 1949 年春，共軍攻克民國首都南京，東南半壁曝於火線

6 〈中央執行委員會常務委員會第 20 次國防最高委員會常務會議第 182 次會議聯席會議紀錄〉（1946 年 1 月 28 日），《國防最高委員會常務會議紀錄》，冊 8（台北：近代中國出版社，1996），頁 34；《國民政府公報》（重慶），渝字號 983（1946 年 2 月 13 日），頁 1、5。束縛、干涉：社論，〈集會結社自由的實現〉，《新華日報》（重慶），1946 年 2 月 18 日。

7 〈國民政府訓令〉（1946 年 2 月 12 日），《國民政府公報》（重慶），渝字號 983，頁 5-6；〈台灣省社會處代電〉（1947 年 10 月 24 日），《台灣省政府公報》（台北），36 年冬字期 23（1947 年 10 月 28 日），頁 354。

8 「戒嚴法」（國民政府令）（1934 年 11 月 29 日公布），《國民政府公報》（南京），號 1603（1934 年 11 月 30 日），頁 1-4。復經 1948 年 5 月 19 日、1949 年 1 月 14 日兩次修正公布。

之下，台灣省政府暨台灣省警備總司令部為穩固統治秩序，遂自5月20日起，施行全省戒嚴。⁹ 27日，警備總司令部依據戒嚴令相關規定，訂定「台灣省戒嚴期間防止非法集會結社遊行請願罷課罷工罷市罷業等規定實施辦法」，第4點規定：「凡未經政府許可之各社團，均為非法團體，一律禁止。」第8點規定，如有違反相關條文，以致妨礙公共秩序等情事者，「各當地戒嚴司令或憲警得採取緊急處置，作有效制止，強迫解散，恢復原狀，其為首或主使人員與行動人員，均予拘捕，依戒嚴規定懲處。」¹⁰ 也就是說，相關的在台戒嚴法令重申了「非常時期人民團體組織法」界與政府的結社許可權，並賦予戒嚴職司單位停止結社，乃至解散、拘捕、懲處等特別權力，具有加強統制、收束的預期功能。

第三、寓黨禁事實於威權統制之中。必須指出，1949年的台灣地區戒嚴令施行達38年之久，然而統治當局從未援引「戒嚴法」而正式宣布即起「停止結社」，似乎也沒有任何一個籌議中的政黨依據「非常時期人民團體組織法」，試圖向政府申請許可成立，遑論是否獲得核准。無怪乎，當1958年立法委員

9 〈台灣省政府台灣省警備總司令部佈告戒字第壹號〉（1949年5月19日），《台灣新生報》（台北），1949年5月20日。

10 〈戒嚴期間防止非法行為〉，《台灣新生報》（台北），1949年5月28日；〈台灣省政府台灣省警備總司令部通告〉（1949年5月28日），《台灣新生報》（台北），1949年5月30日；《台灣省政府公報》，38年夏字期67（1949年6月23日），頁835-836。

質詢「開放黨禁」問題時，行政院長俞鴻鈞會表示「政府既未有『凍結政黨』的事實，就無所謂『開禁』」云云。¹¹ 換言之，戒嚴時期的所謂「黨禁」問題，除了前述法律層面的基本認識外，更是結合了官方某些言說態度的鋪陳、政治環境所存在的各項管控元素，而在威權實踐的層次上，共同支撐起對於人民政治結社自由的禁制氛圍。在戒嚴時期的大多數時候（至少在執政當局面對戒嚴末期「黨外」組織化行動猛力衝擊之前），其實所謂「黨禁」並非是政府根據某一條法律或某一則命令，明白宣示即日起不許成立新政黨，或者針對成立新黨、以新黨名義活動者將給予何種懲治等等，因為黨禁與其是用說的、公告的，不如說是用做的。¹² 國民黨遷台後，推行黨務改造，重新建構一黨優勢格局的內部秩序以及外部支配，其對於政治社會的統制能力不斷強化，在在均和本地社會沒有一個新黨產生的事實表現存在著互為因果的關係。正因為如此，如同我們早已熟悉的史實：1960年，政府為阻止「一個強有力的反對黨」的成立，搶先逮捕新黨主權者雷震，佯控以「明知為匪諜而不告密檢舉」、「連續以文字為有利於叛徒之宣傳」等罪名（而非組黨觸禁），也的確導致當時的新黨運動胎死腹中，正是當局「寓『黨禁』事實於威權統制之

11 〈人民具有結社自由〉，《中央日報》（台北），1958年3月26日。

12 吳宗謀，〈你所不知道的黨禁〉（2015年6月5日），台灣法律史學會，<http://legalhistorytw.blogspot.tw/2015/06/blog-post.html>，點閱日期：2016年8月27日。

中」的曲折展現。¹³

（二）民青兩黨與國民黨的關係

1949年後的台灣，人民政治結社為事實環境所不樂許，以致長期只存在「唯二」合法的在野政黨：中國民主社會黨、中國青年黨。民青兩黨扮演執政黨口中的「友黨」角色，其實是和他們曾經參加戰後中國的制憲工作與行憲政府，亦即響應國民黨號召而共同預聞憲政法統的一頁合作歷史密切相關。¹⁴ 儘管兩個政黨遷台後，推出本土菁英，投入地方自治實施後的各項選舉，略有斬獲，但下層基礎惜欠扎實，其位列國家中央層級的行政部門、民意機關之成員也只是居於絕對少數的點綴地位，所能發揮的制衡力量非常有限。加上民青兩黨具有聲望的第一代領導人並未前來台灣，內部派系恩怨迅速浮出、惡化，以致陷入長期分裂的局面。與此同時，國民黨為維持一黨優勢支配下的多黨政治形式（以及多黨政治形式下的一黨優勢支配），則是借其執政優勢地位，一面介入、調處兩黨內爭，一面持續滲透、分而制之，又餌以「反共抗俄宣傳費」等攸關政黨生息的資源與分配，在在加劇了兩黨獨立性格與內部團結的每下愈況，至於一個健全的多黨

13 控以罪名：〈雷案昨日宣判〉，《中央日報》（台北），1960年10月9日。而非組黨觸禁：〈總統伉儷接見美記者團〉，《中央日報》（台北），1960年9月15日。

14 參見：邱炳翰，《戰後中國憲政之路——以行憲前後的黨派協商為中心的探討（1946-1948）》（台北：國史館，2014）。

競爭環境更不可期。¹⁵ 戒嚴期間，民青兩黨已蒙上外界所謂「花瓶政黨」之譏評，黨務沉痾日重，政治形象不易振拔。《自由中國》半月刊社論即提醒，做為中國反對黨的政黨必須應付「來自過分壯大的執政黨之政治壓力」，批評民青兩黨的內部分裂現象，盼能團結圖強，發揮反對黨的功能。¹⁶ 正充分顯示了「一個強有力的反對黨」仍不容易從戒嚴體制的既有政黨生態衝決而出的客觀現實。

三、蔣介石的政黨觀念及其特殊兩黨制浮想

（一）在戡亂憲政疊合期的政黨角色觀

行憲以後，國民黨在國家體制內繼續維持一黨優勢的執政地位，其內部治理和外部支配依然帶有以總裁蔣介石為核心的人身領導色彩，因此我們如欲探究黨禁時期國家對於政黨活動的期待及其預設的框限，勢必需要同步探明這位黨國領導人對於政黨角

15 青年黨領袖李璜表示：「表面上，執政黨不能不要一兩個在野黨來裝飾門面，而骨子裡，其防止在野黨的發展，與防共無異。」李璜，〈青年黨是因何衰敗，應如何振興——有感於荊知仁教授與吳三連先生的慰勉而作〉，收入：沈雲龍編，《李璜先生近五年言論集》（台北：中國青年黨黨史委員會，1983），頁235。關於民青兩黨在台發展，參見：陳正茂，《台灣早期政黨史略（一九〇〇—一九六〇）》（台北：秀威資訊科技，2009），頁189-268。兩黨在台參政及與國民黨的關係，並見：任育德，《向下紮根：中國國民黨與台灣地方政治的發展（1949-1960）》（板橋：稻鄉出版社，2008），第四章第一節。

16 社論，〈對民青兩黨的期望〉，《自由中國》（台北），卷13期11（1955年12月1日），頁4。

色與任務的理解為何。先是中日戰爭後期，知識分子期望國民黨「還政於民」的聲浪高漲，蔚為大後方的新一波憲政運動，蔣介石促請國民黨幹部研討建國方案因應，認為憲政一旦實施，國民黨雖與其他政黨的權利義務地位均同，但做為一個革命政黨，在歷史和道義上仍然負有實現主義、「保育」民國的使命，也是較諸其他黨派更為重大的特殊義務。¹⁷ 抗戰勝利後，國家逐漸從訓政朝向憲政的體制框架重新塑造，然蔣介石視國民黨為民國保育者的見解並無根本改變。¹⁸ 及至政府遷台後，蔣目睹世變之鉅，甚至進一步將國民黨視為民國的「負責保全」者。¹⁹ 從育國到保國，蔣將國民黨與國家命途相互連結的義務觀似乎不減反增，亦有捨我其誰之慨。

1949年後，遷台政府繼續同步揭櫫「戡亂」與「憲政」的大纛，蔣介石重新定位新一階段國民黨的性質為「革命民主政黨」，儘管箇中含義言人人殊，但依照蔣自己最為直白的話說，絕非「普通政黨已足」、「絕對不同於普通一般政黨」。²⁰ 直到

17 蔣中正，〈全黨同志應研討建國問題〉（1943年9月6日），秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》，卷20，頁261-262。

18 蔣中正，〈實行民主憲政提高人民生活〉（1946年3月1日），秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》，卷21，頁259。

19 「蔣介石日記」，1958年6月3日，美國史丹佛大學胡佛研究所檔案館（Hoover Institution Archives, Stanford University）藏。

20 〈對當前國際局勢應有的認識〉（1950年9月11日），秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》，卷23，頁385；〈復國建國的方向和實踐〉（1962年11月），卷28，頁69。

1960年代，蔣介石仍全力陳述反共鬥爭下的政黨活動，其任務與西方國家普通政黨截然不同：「西方國家，因為他們有著一個穩定的國體和政體，所以那些政黨，就只要以通過選舉爭取政權為目的就行了。可是我們現階段的任務，乃是要從敵人的手裡，爭回民族生存的領域，恢復人民基本的自由。」據此，蔣闡發其向來視反攻復國為第三期國民革命願景下的「維穩」立場：「必不可能以一味講民主來取勝，更不能為一般利用民主之名而行反民主之實之人所胡鬧，而馴致迷惘無主。事實很顯然，假使我們反攻復國戰爭，不能得到徹底的勝利，那就再也沒有任何民主自由之可言了。」²¹

在蔣介石統治台灣時期所發表的公開言論中，政黨政治之健全與否，端視國民黨「以黨領政」的組織堅強、紀律嚴肅、意志集中，亦即國民黨的組織能否「共做一個心」，並以此為基礎而進行有效的黨政協調；整體而言，相對缺少了政黨自由競爭的意涵。²² 事實上，他也未將1940年代為承迎憲政而在中國大陸一

21 蔣中正，〈復國建國的方向和實踐〉（1962年11月），頁69。

22 例如：蔣中正，〈對本黨第七次全國代表大會政治報告〉（1952年），秦孝儀主編，〈總統蔣公思想言論總集〉，卷25，頁125；〈反攻復國的基本條件和當前準備工作的重點〉（1957年3月4-7日），卷27，頁39；〈黨的基本工作和發展方向〉（1960年9月28日-10月1日），卷27，頁427；〈復國建國的方向和實踐〉（1962年11月），卷28，頁82；〈本黨在反共革命大形勢中的責任〉（1966年3月7-10日），卷28，頁593-594。「一個心」：〈本〉文，頁594。1971年，官方為紀念建國六十年，特蒐蔣介石在台之政治、軍事言論，編為「中興講詞總集」，其中包括「政黨政治」講詞一套三冊，其內容仍然反映了強化國民黨自身領導能力以推行

度乍現的黨派林立、眾聲喧嘩，看做憲政學步經驗的可貴表現，反而視為妨礙戡亂使命的前車之鑑。國府政權遷台後，蔣介石經常回顧戰後中國的幾個重要黨派，認為它們純粹是「中立」其表、「投機」為裡，佯必稱民主，實則瓦解了反共力量、破壞了動員戡亂政策的共黨「外衛組織」，其中尤以中國民主同盟的活動為最，始終再三鄙厭。²³ 連帶的，蔣同樣投射了這類負面情結在一些臧否台灣政治環境的知識分子身上，指其言論危害政府、輕忽國族生存，形同「墮入當年『民主同盟』等為共匪張目之覆轍」²⁴，無非「重尋（民國）37年以前民盟舊夢」²⁵，乃至「接受民盟的衣鉢」云云。²⁶ 不令人意外的，1950年代後半，黨國強人鄙厭民盟而憂懼重蹈歷史的情結，自然也容易烙印在國民黨官方面對多方勢力合流的反對黨運動時，所採取的認知角度和對應態度上頭。²⁷

國家治理的基本旨趣：蔣總統中興講詞總集編輯委員會編，《蔣總統政黨政治講詞集》（台北：編者出版，1971）。

- 23 戰後中國時期，國民黨與民盟的關係日趨緊張：1946年7月，民盟分子李公樸、聞一多先後遇刺；1947年10月，國府宣布民盟為非法團體；翌年1月，民盟正式宣布與中共合作。蔣介石在台灣的回顧，例見：《蘇俄在中國》（1956年），秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》，卷9，頁137。
- 24 蔣中正，〈對總統府國父紀念月會訓詞〉（1957年2月11日），秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》，卷27，頁7。
- 25 「蔣介石日記」，1958年3月21日。
- 26 蔣中正，〈黨的基本工作和發展方向〉（1960年9月28日-10月1日），頁438。
- 27 〈台（46）央秘室登字第027號張厲生呈〉（1957年12月25日），《蔣中正總裁批簽檔案》，中國國民黨文化傳播委員會黨史館藏，館藏號：總裁

（二）國民黨「自由分化」的浮想及其實際

近代知識分子對於民主政治的內涵多有闡釋，胡適等自由派學者則把「特別重要的是反對黨派之自由」視為「近代民主政治制度的生死關頭」，始終服膺，引為不易之定論與信仰。²⁸ 戰後中國制憲工作完成後，擔任北京大學校長的胡適曾發表長文，指出孫中山的「政治理想系統裡，一黨專政不是最後的境界」，籲請國民黨思考國家由訓政轉入憲政的意義，應是由蘇聯、意大利、德國等崇尚組織、紀律的政黨模式，轉變為英美西歐國家強調反對黨存在價值的政黨政治。²⁹ 行憲伊始，蔣介石一度親促胡適出面組織政黨，雖然蔣的動作多少是為了爭取美國援華，然而卻沒有揭示更進一步的個人意念或態度，胡適也未改謹慎，以「不配組黨」謝絕，而且即席建議國民黨最好分化成兩三個政黨。³⁰ 行憲政府組成運轉後，國民黨內之派別與意識的紛爭倍增，主張裂解國民黨為進步、保守兩派或兩黨的聲音甚囂塵上，思以肆應派系現實，兼行黨的革新，惟蔣勞瘁於國共戰情，並未

批簽 46/0189；社論，〈政黨的承認問題〉，《中央日報》（台北），1960年7月29日。

- 28 胡適，〈序言〉，陳獨秀，《陳獨秀最後對於民主政治的見解（論文和書信）》（台北：自由中國社出版部，1950），頁8。
- 29 胡適，〈兩種根本不同的政黨〉（1947年7月20日），獨立時論社編，《獨立時論集》，集1（北平：北京大學出版部，1948），頁74-75。
- 30 胡適，《胡適的日記》，冊16（台北：遠流出版事業股份有限公司，1990），1948年4月8日。

引為當務之急。³¹ 及至政府遷台初期，胡適仍多次向蔣介石陳說民主政治必須建立在多黨並立的基礎上，勸蔣實現國民黨的「自由分化」，並以辭卸黨總裁為首務，甚至援引土耳其政黨輪替的成例，蔣則認為「彼此環境與現狀完全不同」，一度自記胡適所言不過「書生之見」而已。³²

然而上述裂解分立之說，仍對蔣介石產生了一定程度的影響。在整個 1950 年代，凡國民黨派系風潮結合黨政重大爭議，蔣應對之際、焦灼之餘，例必產生「國民黨自由分化」以承認派系現實的浮想。例如韓戰爆發前，蔣介石綢繆國民黨改造，然遭遇黨內阻力甚大，一度自謂「與其改造不能澈底，則不如重起爐灶，以老黨讓歸老者而自立新黨，以建立兩黨制，反能奠定憲政基礎」。³³ 又，1953 年目睹黨內派系成見猶深，認為 CC 系分子不可救藥，進而自記「乃不能不下決心，令其脫黨自由另組政黨」，預期「對於兩黨之政黨政治反有益也」。³⁴ 1958 年，接連面對黨籍監察委員彈劾行政院長俞鴻鈞案、黨籍立法委員反對「出版法」修正草案等政治風潮，再度憤指 CC 作祟，手寫日記一度考慮讓中常委張道藩、谷正綱脫黨，領導 CC 組黨，「使之

31 參見：王良卿，《改造的誕生》（台北：國立政治大學歷史學系，2010），頁 227-255，266-268。

32 胡適，《胡適的日記》，冊 17，1951 年 5 月 31 日、1952 年 9 月 14-15 日；「蔣介石日記」，1952 年 9 月 23 日。

33 「蔣介石日記」，上星期反省錄（1950 年 5 月 20 日後）。

34 「蔣介石日記」，1953 年 1 月 15 日、3 月 5 日。

成為本黨之分支或友黨」，而仍「不使之太越軌範，予以異途同歸之希望」。³⁵

綜上以觀，蔣介石對於「兩黨制」與「憲政基礎」、「政黨政治」之間的關係，並非毫無認識，但其想像脫胎的新黨角色只能是國民黨「之分支或友黨」，則又似乎缺少一般政黨理當具備的獨立性格，勢必是「青一色」的特殊兩黨制建構。值得注意的是，蔣介石在 1950 年代出諸「泛藍」色彩鮮明的浮想，既是考慮到黨內派系難以共濟的無奈現實，就這個年代後期而言，恐怕多少也和國民黨面臨一批體制外人士的組黨輿論，思考如何轉化消解有關。只不過蔣介石的思緒經常具有流動的性格，前述橫亘 1950 年代的偶發之想，從未真正付諸實現。當他大膽想像著國民黨分出一個子黨而能重建「純精的組織，成為革命的戰鬥體」，以免「借名黨員而在黨內破壞本黨，此比任何敵人對革命危害更大」的同時，往往又要回頭顧念「混合包容，互相制衡，維持現狀，以免分裂」是否更能保持政治穩定。³⁶ 如是反覆，逡巡再三，最後總是決定訴諸黨德與黨紀，要求從政黨員的無條件

35 「蔣介石日記」，1958 年 6 月 9-12 日。俞鴻鈞彈劾案與蔣介石的反應：王良卿，〈柏台的黨德：從俞鴻鈞彈劾案管窺監察院長于右任的角色分際〉，收入：《孫中山與于右任：革命·書學藝術》（台北：國立國父紀念館，2015），頁 99-104。出版法修正案風潮：王良卿，〈蔣介石和 1958 年出版法修正案的審議風潮〉，收入：呂芳上主編，《蔣中正日記與民國史研究》（台北：世界大同出版有限公司，2011），頁 671-694。

36 「蔣介石日記」，1958 年 1 月 20、22-23 日、上星期反省錄（1958 年 1 月 25 日後）、6 月 11 日。

服從，確保其想像之黨隊伍的齊整與統一，以致國民黨一分为二的浮想從未落實。例如 1950 年夏，蔣伸張個人威權「斷然改造」，要求幹部服從決策，以及 1958 年面臨立監兩院黨籍委員的衝擊，不惜祭出「從政黨員重新登記」的整肅手段，並於日後正式實施等，都反映了最終仍以確保黨員服從效忠與黨隊伍統一為先的考量。³⁷

四、戒嚴初期的「強有力反對黨」想像及其沉抑

（一）從佇候扶植到自力苦鬪

台灣威權統治時期，開放黨禁、組建一個真正「強有力」的反對黨，一直是民主運動進程裡的重要訴求主題。在公共的場域，包括各類選舉候選人的政見、中央與地方民意機構裡的質詢、報紙期刊的輿論等，並不缺少或溫和或疾厲的相關呼求。1954 年，《聯合報》發表不具名記者撰寫的專論，挾引無黨籍台北市長參選人高玉樹勝選的新聞，促請國民黨體察時代脈息，「必須從革命黨進步到民主政黨」。文章指出，若要健全民主政治，必須「敞開政黨政治的大門」。對此，朝野的急務是一面扶助國民黨進化成為現代的民主政黨，一面給予國內產生「強有力

37 1958 年，《自由中國》已從國民黨的領導、組織文化剖析，指出國民黨自由分化必不可能實現，並鼓勵「意有所動」的「國民黨內民主自由分子」加入當時正在起步的新黨運動。社論，〈積極展開新黨運動！〉，《自由中國》（台北），卷 18 期 12（1958 年 6 月 16 日），頁 7-8。

反對黨」的機會和環境，而且反對黨的膽子愈大愈好，然後才可以促進政治上的新陳代謝。作者並不看好當時認為可能產生反對黨的兩條捷徑，強調：民青兩黨合併為一個反對黨，連其黨員都認為「勢不可能」；國民黨勉強分成正反兩黨，恐怕也有「唱假戲，演雙簧」之嫌。文章最後以學者名流較容易樹立「風範」相期，指出：「有人主張，還是由熱誠愛國的學者和確孚眾望的政界名流出來共同組織一個的反對者黨吧。」³⁸

文章期待的學者名流，確有類似思考。人們常將雷震主持、奉胡適為精神領袖的《自由中國》半月刊，視為1950年代討論、鼓吹、籌組反對黨的主要代表勢力。這份在創刊前期抱持「擁蔣反共」立場的言論性刊物，對於成立一個「有力的」反對黨的憲政願景早有措意，也指出在野黨派若能透過政黨之自由競爭，縱然短期間內未必實現政權移轉、取得執政地位，總可策勵執政黨努力奮發、知所警惕，而不敢在施政上稍有疏忽，並多次籲請蔣介石與國民黨「對於反對黨的產生和成長，要加意培植，要和培植自己的黨一樣出力」。³⁹不過，台灣已然捲入國際冷戰

38 本報記者，〈新政府·舊課題：敞開政黨政治的大門〉，《聯合報》（台北），1954年6月21-24日。

39 例如：社論，〈對國民黨七全大會的期望〉，《自由中國》（台北），卷7期7（1952年10月1日），頁3；社論，〈行憲與民主〉，《自由中國》（台北），卷10期6（1954年3月16日），頁3；社論，〈敬以誚言慶祝蔣總統當選連任〉，《自由中國》（台北），卷10期7（1954年4月1日），頁4；雷震，〈我們五年來工作的重點〉，《自由中國》（台北），卷11期10（1954年11月16日），頁8。

局勢，特別是在「中美共同防禦條約」簽訂後，台灣正式編入以美國為首的全球反共協作體系，也意味著此後蔣介石反攻復國的願望必須接受國際冷戰結構的絕對制約，不易在短時間內採取自力方式實現，因而島內一些知識分子日漸反向的，對於台灣內部日見鞏固的黨國體制、威權統治進行更廣泛的、密度更高的針砭，寄望打造「自由中國」成為一個真正能與民主自由理念相擊，亦能真實的做為此後「政治反攻」理想的號召地。其中一再討論、終而嘗試實踐的反對黨問題，正是他們進行針砭，並寄託理想與現實利益的重要環節。不過，這一批人士的理念與蔣介石相乖，以致彼此的緊張關係逐漸堆高。以《自由中國》為例，就較多關注起台灣內部民主自由的「如何可能」，其與蔣介石、黨政當局的關係遂不免日益惡化，特別在1956年10月「祝壽專號」導致官方輿論陣地掀起圍剿風波後，雜誌對於反對黨的討論開始更加頻繁出現。

這時，胡適已經放棄了對於國民黨自由分化的希望，轉而期待國民黨領袖走「毀黨救國」、「毀黨建國」的新路，用「國家」來號召，「而不要枉費精力去辦『黨』」；⁴⁰ 至於《自由中

40 〈胡適致雷震〉（1957年8月29日），萬麗鵬編註，《萬山不許一溪奔——胡適雷震來往書信選集》（台北：中央研究院近代史研究所，2001），頁116。但蔣介石聽聞此說「不勝駭異」，指其狂妄愚劣，認為國民黨既是中華民國的創建者，於今在台灣也是保全者，而且國民黨人「視黨為其國家民族以及祖宗歷史所寄託者」，萬難「要我毀黨」一如「毀我自己祖宗與民族國家」。「蔣介石日記」，1958年5月30日、6月3日。

國》也揚棄了以往談論反對黨問題時，一逕等待國民黨的容忍、鼓勵、扶植的論點，主張「必需經由它本身之苦鬪」，尋求落實一個強大反對黨成形的社會基礎條件，「而不能出於任何方面的恩賜」；⁴¹ 另一方面，一些台籍地方菁英指摘選舉弊端橫生，失望之餘，也產生了結社組黨抗衡的願望。⁴² 1957年，雷震關切省議員及縣市長選舉，已與台籍菁英頻繁接觸，也參與了他們的地方選舉檢討會。會中，諸人通過籌組「中國地方自治研究會」做為常設組織，公推青年黨李萬居等78人為發起人，開啟了籌組反對黨的第一步；⁴³ 但日後研究會申請成立時，先是受到政府的技術性延宕，後則乾脆不予同意認可，導致相關人士反彈，聲稱「反對黨是幹的問題，不是政府批准的問題」。⁴⁴ 1960年4月，南韓李承晚把持總統選舉，衍成震動全國的示威流血事件，迫使李宣布辭職一事，則是因緣際會的，大大激勵了在台灣也正因为同個月份省議員及縣市長選舉結果而深感挫折不平的在野人

41 學者指出1957年2月牟力非〈略論反對黨問題的癥結〉一文在《自由中國》談論反對黨問題的整體走向中，扮演了關鍵的轉折地位。薛化元，《《自由中國》與民主憲政——1950年代台灣思想史的一個考察》（板橋：稻鄉出版社，1996），頁357-358。「苦鬪」、「恩賜」：社論，〈反對黨問題〉，《自由中國》（台北），卷18期4（1958年2月16日），頁4。

42 例如楊基振曾起草反對黨章程。雷震，《雷震日記：第一個十年（七）》（台北：桂冠圖書股份有限公司，1990），1958年5月30日，頁299。

43 〈在野黨及無黨無派第三屆縣市長暨省議員競選人共同聲明〉，《民主潮》（台北），卷7期12（1957年6月16日），頁19。

44 雷震，《雷震日記：第一個十年（八）》，1959年2月5日，頁21-22。

士。⁴⁵ 5月，《自由中國》先後發表社論以及雷震署名文章，主張集合民主政治的信仰者，「組織一個強有力的反對黨」，預為下一屆地方選舉而準備，「以打破國民黨這種獨霸的局面」。⁴⁶ 很快的，18日，地方選舉檢討會再次舉行，包括雷震在內的與會者，決議即日組織「地方選舉改進座談會」、並由座談會連同民青兩黨協商「另組新的強大反對黨問題」；同時，鑒於兩年來申請成立「中國地方自治研究會」、「中國民主自治研究會」均遭封殺的教訓，預期中的新黨將不打算依循體制內的登記途徑求取政府的許可。⁴⁷

（二）「中國民主黨」的組黨 / 被阻擋

儘管包括《自由中國》撰述群在內的部分外省籍開明分子，面對雷震領導的跨省籍合作局面仍不免懷有疑慮、排拒心理，⁴⁸

45 潘光哲編，《傅正《自由中國》時期日記選編》（台北：中央研究院近代史研究所，2011），1960年4月28日，頁306；雷震，《雷震日記：第一個十年（八）》，1960年5月19日，頁293。

46 社論，〈這樣的地方選舉能算「公平合法」嗎？〉，《自由中國》（台北），卷22期9（1960年5月1日），頁8；雷震，〈我們為什麼迫切需要一個強有力的反對黨〉，《自由中國》（台北），卷22期10（1960年5月16日），頁9。

47 〈在野黨及無黨無派人士舉行本屆地方選舉檢討會紀錄摘要〉，《自由中國》（台北），卷22期11（1960年6月1日），頁24；雷震，《雷震日記：獄中十年（一）》（台北：桂冠圖書股份有限公司，1989），1961年5月18日，頁125-128。

48 參見：雷震，《雷震日記：第一個十年（八）》，1960年5月19-21日、6月6日、8月10日，頁310-313、323、367。

但胡適一直將民青兩黨、國民黨自由派，特別是本省籍人士的加入視為新黨能否具有力量的必要條件，這個立場深刻影響了雷震，也引導了《自由中國》同人願意擱置成見，繼續發表言論文字做為鼓吹組黨運動、反擊當局的動員利器。⁴⁹ 就在地方選舉改進座談會接連集會，選擇在美國總統艾森豪（Dwight D. Eisenhower）訪台之前發表組黨聲明，⁵⁰ 並確認了以地方選舉改進座談會做為新黨籌備母體的實質身分後，其前往分區各縣市訪問串連的行動隨之展開。

同一時間，當局在口頭的公開層次上，則是預示了不歡迎新黨脫胎的立場。6月初，行政院長陳誠雖然引述了憲法保障人民集會結社自由的條文，但也以曲折的語意，質疑組黨人士的素質、動機、目標，乃至支持國策與否。⁵¹ 7月底，國民黨喉舌《中央日報》發表社論，執筆人援引「歷史的教訓」，暗責組黨人士無視「民族大義」，「破壞反攻復國的努力」，似有可能複製國民革命一路所遭逢的「反動風潮」，再現中日戰爭結束後民主同盟等組織「甘心為共匪充外圍，做尾巴」的經驗。據此，社論聲稱政黨關係「不是法律的而是政治的」，國民黨對組黨運動

49 潘光哲編，《傳正《自由中國》時期日記選編》，1960年4月20日，頁298；雷震，《雷震日記：第一個十年（八）》，1960年3月16日、5月25日、6月8日，頁270、315-316、325。

50 社論，〈歡迎艾森豪總統訪華〉、與〈選舉改進座談會的聲明〉，《自由中國》（台北），卷22期12（1960年6月16日），頁3-4、18。

51 《中央日報》（台北），1960年6月4日；〈與陳兼院長論反對黨〉，《自由中國》（台北），卷23期1（1960年7月1日），頁4。

「並不重視，亦決不予承認」。⁵² 這篇社論等於是針對雷震兩個月前所稱「反對黨的組成，並不需要站在同地位的其他政黨，或由其政黨所組成的政府之承認」⁵³ 而做的答覆，充分表露了統治當局自領導人以降的革命秩序觀，及其面對政治結社問題時始終難能消釋某些歷史灼痛經驗的制約。社論也帶動了黨營、公營報紙的聯合攻勢，包括引述所謂「權威方面」的消息，聲稱中共企圖利用新黨運動，內外夾攻台灣，實現顛覆政府的陰謀。⁵⁴

在整個 8 月，組黨陣營的言論陣地針對黨政宣傳機器的文字一一反駁，特別質問所謂「政黨承認」問題，強調一個容許結社自由的國家，何須將人民組黨的正當性求諸另一個政黨的承認。⁵⁵ 此時，地方選舉改進座談會則是加快腳步，準備新黨的宣言、黨章、政綱、辦公屋舍。儘管涉入新黨籌備工作甚深的傅正自承「真正的組織工作還沒有開始」，不過他們倒是在 28 日底定了新黨名稱：「中國民主黨」。⁵⁶ 根據雷震的說法，這個名稱

52 社論，〈政黨的承認問題〉，《中央日報》（台北），1960 年 7 月 29 日。

53 雷震，〈我們為什麼迫切需要一個強有力的反對黨〉，頁 9。

54 1960 年 7 月 31 日，見：台北《中央日報》、《中華日報》（台南）、《台灣新生報》（台北）。

55 「政黨承認問題」專題轉載，《自由中國》（台北），卷 23 期 5（1960 年 9 月 1 日），頁 17-21。

56 雷震，《雷震日記：第一個十年（八）》，1960 年 8 月 28 日，頁 389；潘光哲編，《傅正《自由中國》時期日記選編》，1960 年 8 月 5、24、28 日，頁 311-312、332-333、340。

還是胡適建議的。⁵⁷ 9月1日，《自由中國》發表社論，批評所謂「政黨承認」之說，完全脫胎自黨國思想所滋生的碼頭獨占主義，並將人民組黨權利的行使寄意於「大江東流擋不住」一詞，指出「凡屬大多數人合理的共同願望遲早總有實現的一天」；⁵⁸ 同期也刊載了選舉改進座談會的緊急聲明，歷數近來政府阻礙、干擾、分化組黨人士等情事，宣稱月底前即可宣告成立新黨，且斷非任何外力所能阻止。⁵⁹ 惟台灣警備總司令部旋以「涉嫌叛亂」為由逮捕雷震，並控以知匪不報、為匪宣傳等罪名而下獄。⁶⁰ 這令人想到當局先前將新黨運動與中共進行二合一聯結的宣傳手法。此後，《自由中國》停刊。新黨運動失去重要的主催人，又有風聲鶴唳之感，也因為省籍隔閡、眾人觀望等因素，在1961年1月第五屆縣市議員選舉後，形同銷聲匿跡。⁶¹

57 雷震，《雷震回憶錄：雷案回憶（二）》（台北：桂冠圖書股份有限公司，1989），頁349。

58 社論，〈大江東流擋不住！〉，《自由中國》（台北），卷23期5（1960年9月1日），頁4-6。

59 雷震、李萬居、高玉樹，〈選舉改進座談會緊急聲明〉，《自由中國》（台北），卷23期5（1960年9月1日），頁16。

60 蘇瑞鏘，〈從雷震案看戒嚴時期政治案件的法律處置對人權的侵害〉，《國史館學術集刊》（台北），期15（2008年3月），頁121-123。

61 薛化元，《〈自由中國〉與民主憲政》，頁370-371。關於《自由中國》組黨言論與中國民主黨籌組始末，詳見下列學術專著與學位論文：薛化元，《〈自由中國〉與民主憲政》，特別是頁345-375、383-390；任育德，《雷震與台灣民主憲政的發展》（台北：國立政治大學歷史學系，1999）；林淇養，〈意識形態·媒介與權力：《自由中國》與五〇年代台灣政治變遷之研究〉（台北：國立政治大學新聞研究所博士論文，2003）；蘇瑞鏘，《戰後台灣組黨運動的濫觴：「中國民主黨」組黨運動》（板橋：稻鄉出版社，2005）。

五、戒嚴後期黨外勢力的初步組織化及其衝決

（一）黨外助選團・台美斷交・朝野關係惡化

較諸前一個十年，威權政治結構在 1960 年代得到進一步的鞏固，島內民主運動聲勢大幅消退了。同個年代，基於「寓黨禁事實於威權統制之中」的特徵使然，能以一個強有力反對黨為訴求的組織化行動已不可聞，至於主張突破黨禁、健全政黨政治的聲音，則是顯得更少，更為孤立，也難以找到扭轉現況的施力點。⁶² 1961 年，台灣省政府主席周至柔答覆省議員郭雨新（曾參與「中國民主黨」組黨工作）質詢，表示從未聽說過有「黨禁」，更以政府從未禁止民青兩黨的活動為由，證明沒有黨禁。根據中央社帶有官方立場的報導詮釋角度，「這位青年黨籍的省議員」聽了省主席「誠懇地」答詢內容，「也不禁笑了起來」。⁶³ 在體制外，1964 年，學者彭明敏等人撰寫〈台灣人民自救運動宣言〉，則是根本否認遷台政府的合法性，主張推翻現有政權，重新制定憲法，其中包括保障人民集會結社等自由，使反對黨獲得合法地位，實行政黨政治。然宣言付印之際，事洩被

62 參見：彭琳淞，〈威權體制的官方論述——以立法院公報之戒嚴、黨禁與報禁為中心（1950-1987）〉，《台灣文獻》（南投），卷 55 期 1（2004 年 3 月），頁 71-72。

63 〈周主席答覆郭雨新〉，《聯合報》（台北），1961 年 7 月 25 日；〈周主席答覆省議員詢問〉，《中央日報》（台北），1961 年 7 月 25 日。

捕。⁶⁴ 至於早已蒙上「政治花瓶」定評的民青兩黨，更是繼續在人事內耗和執政黨的調處控制之間匍匐掙扎。⁶⁵

不過，約莫同一期間的國際冷戰局勢業已逐漸轉入「低盪」（La Détente）階段，國際二元對峙的結構秩序雖未徹底改變，卻已開始朝向較為和緩的方向重組，影響所及，不僅重挫了中華民國在國際社會保衛中國正統的宣稱與努力，連帶也衝擊了台灣島內的政治社會形勢。1970年代初期，台灣社會經濟持續發展，教育水準提高，這時國際外交情勢不利（退出聯合國、美國與中共開啟「關係正常化」進程等），知識分子再次起而要求民主改革。其中，「革新保台」的呼聲導引出了學者所稱1970年代「台灣化」的興革。這場官方改革行動其實是建立在幾個特定時代情境之下的，最為關鍵者：一、國際局勢的衝擊：就政府（特別是接班的蔣經國）而言，由於連串的外交挫折，導致政權之外部合法性有所流失，因此考慮透過相關改革，強化與本土社會的聯繫，以便從台灣內部爭取更多的支持。⁶⁶ 二、對於「人與

64 彭明敏、謝聰敏、魏廷朝，〈台灣人民自救運動宣言〉（1964年9月20日），彭明敏，《自由的滋味——彭明敏回憶錄》（台北：李敖出版社，1989），頁285-298。

65 1969年前後，青年黨曾有團結統一中央領導人事之舉，當中不無蔣介石協調促成的痕跡。但依照學者的看法，該黨的團結仍是貌合神離的假象。陳正茂，〈試論青年黨來台分裂始末的一頁滄桑史〉，《光武通識學報》（台北），創刊號（2004年3月），頁149-151；陳正茂，〈青年黨來台之歲月〉，陳正茂，《台灣早期政黨史略》，頁201-202。

66 從合法性的內外角度切入思考：王振寰，〈台灣的政治轉型與反對運動〉，《台灣社會研究季刊》（台北），卷2期1（1989年7月），頁90-94；若

土地」關係的省思：就民間社會而言，由於政治局勢的衝擊、工業化飛輪的疾進、都市化及其副作用，1970年代的台灣已然形成了一個不同於前的新社會，當然也不可避免的形成了社會階層的矛盾，以及知識分子的省思，因此出現社會各群體的自我身分再認識、再追尋。這些特定情境一方面導引出蔣經國的「新政」，包括舉行「增額中央民意代表選舉」以定期而部分的補充國會新民意、酌用台籍人士參政並且擴大台籍國民黨員比例、推動行政革新等等，卻也從另一方面催生、集結了一批在野人士，透過發行雜誌、參與選舉等管道，發展為特定的「黨外」勢力。朝野雙方都試圖喚起本地民眾的支持，卻也因為戒嚴體制依舊未變，威權心態未能化減，在不對等的競爭架構下，來自體制外部的衝撞並非偶見，黨外陣營甚至擺脫單打獨鬥的方式，朝向「一個沒有黨名的黨」的組織化勢力而發展，例如為因應1978年增額中央民意代表選舉所組成的「台灣黨外人士助選團」就是值得注意的最早例子。⁶⁷

「黨外人士助選團」還為參選人推出了涵蓋各項民主化訴求的共同政見，包括「解除戒嚴令」、「參政自由化，開放黨

林正文著，洪郁如、陳培豐等譯，《戰後台灣政治史：中華民國台灣化的歷程》（台北：國立台灣大學出版中心，2016），頁142。

67 財團法人施明德文化基金會美麗島事件口述歷史編輯小組，《反抗的意志：1977-1979 美麗島民主運動影像史》（台北：時報文化出版企業股份有限公司，2014），頁84-107。當年選舉因美國宣布與我國斷交，經總統蔣經國發布緊急處分令而推延。1980年，選舉恢復舉行。

禁」等。⁶⁸ 不過，當年選舉因美方宣布與我斷交，經總統蔣經國發布緊急處分令而暫停舉行。黨外人士的參政空間突遭壓縮，除了呼籲從速恢復選舉，並重揭力行民主憲政之各項呼聲，包括保障人民集會結社自由，惟朝野關係已然日非。⁶⁹ 1979年，雷震去世。由增額立委康寧祥主持的八十年代出版社，特為印行「自由中國選集」以資紀念、宣傳，其中的《反對黨問題》專冊遭當局查禁。⁷⁰ 這件事情和同年衝擊朝野關係的一些著名史實相較，只是非常微末的一個例子，但仍有其映照時局的意義。這一年，朝野關係歷經了橋頭示威、桃園縣長許信良遭「停職」處分、美麗島政團的成形、中泰賓館事件等動盪情事，事實上，這時政府高層面對開放黨禁之說，多以仍在「非常時期」、「動員戡亂時期」、「戒嚴時期」為由，表示「目前不宜開放」，其實也等於再未否認黨禁存在有年的現象。10月初，行政院長孫運璿答覆許世賢、費希平、黃信介、康寧祥等立委質詢，甚至指出憲法明定國體立基於三民主義，凡與三民主義意識形態不同的政黨，自

68 〈台灣黨外人士共同政見〉（1978年10月31日），收入：周琇環、陳世宏主編，《戰後台灣民主運動史料彙編（二）組黨運動》（台北：國史館，2000），頁150-152。

69 黃信介等，〈社會人士對延期選舉的聲明〉（1978年12月16日），與〈黨外人士國是聲明〉（1978年12月25日），收入：周琇環、陳世宏主編，《戰後台灣民主運動史料彙編（二）組黨運動》，頁164-169。

70 傅正，〈疾雷破山風震海！——寫在「雷震文選」前面〉，雷震，《雷震文選：雷震與政黨政治》（台北：桂冠圖書股份有限公司，1989），頁7。

非當前國策所能容許。⁷¹ 和朝野交惡現狀相對應的是，這一年的國家建設研究會政治組就戒嚴存廢問題進行了熱烈討論，有人延續了海內外學者專家對這個話題的關注，也指出了憲法明定的人民基本權利受到長年戒嚴的影響，籲請政府考慮在適當時機開放包括黨禁在內的限制措施。⁷²

（二）朝野溝通・在「退縮正當化」中承認「黨禁」

1979年夏天，國民黨中央鑒於黨外聲勢上揚，為緩解對立情勢，遂建構了某種以學者專家、無黨無派等中間人士參與的朝野對談形式。這段時期的朝野接觸多少有利於兩造爭取社會觀感，媒體稱為「溝通時期」來臨，並寄予高度期許，從而形成了政治壓制/衝撞年代中的又一特色。⁷³ 這時的朝野溝通，國民黨方面主要係由中央政策委員會副秘書長梁肅戎、關中負責，商得台籍耆老吳三連具名邀宴多次，康寧祥、甫創刊的《美麗島》雜誌社多名成員均曾參加。雙方一方面以非正式的餐聚、小型座談等形式建立交流的管道，一方面也透過吳三連為個別衝突事件建

71 〈國體明定基於三民主義〉，《中央日報》（台北），1979年10月3日；〈孫運璿院長答立委質詢〉，《聯合報》（台北），1979年10月3日。

72 〈開放「黨禁」問題搬進國建會〉，收入：周琇環、陳世宏主編，《戰後台灣民主運動史料彙編（二）組黨運動》，頁212-215；〈應否長期戒嚴，且聽專家意見〉，《聯合報》（台北），1979年11月16日。

73 〈期待「政治溝通升段」時期的來臨〉，《聯合報》（台北），1979年9月30日。

立協調解決的橋樑。⁷⁴但在國民黨中央一面溝通的同時，情治單位卻已陸續逮捕了一些黨外外圍分子，導致黨外人士對於國民黨的決策模式與溝通動機何在，不免產生了不同解讀。⁷⁵及至12月美麗島事件發生後，朝野更不容易獲得開誠布公的溝通機會。根據梁肅戎的回憶，國民黨內有人恐懼再溝通下去，勢必重蹈以往國共和談的覆轍，至於黨外陣營則把溝通當作了投降的代名詞，以致「溝通，反而成為朝野雙方互相分化及自我分化的催化劑」。⁷⁶

美麗島事件及其軍法大審帶來的政治冷冽氛圍，象徵國民黨政權進入學者所稱的「退縮正當化」階段，亦即非但不承認新興社會力量及其要求，反而予以壓抑、還擊，並且尋求原支持者的認可與支持，包括強化與地方派系的關係、黨內保守派軍事人物

74 梁肅戎口述，《梁肅戎先生訪談錄》（新店：國史館，1995），頁189-195；呂秀蓮，《重審美麗島》（台北：前衛出版社，2000），頁84。1953年，國民黨於中央委員會下設置「黨政關係會議室」，負責研議黨政關係實際問題。1955年，改組為「中央政策委員會」，主要任務為貫徹黨的政策，處理黨政關係事宜。此後，中央政策會的任務迭有擴增。1972年3月，國民黨十屆三中全會決議，將「友黨聯繫工作」劃入；1978年2月，十一屆二中全會增加「政情研究及對社會人士聯繫工作」兩項任務。梁肅戎口述，《梁肅戎先生訪談錄》，頁176。

75 先後逮捕彰化縣非國民黨籍的立委候選人洪誌良、曾獲判叛亂罪而已獲釋的張化民、《富堡之聲》編輯李慶榮等。參見呂秀蓮，《重審美麗島》，頁98-99；財團法人施明德文化基金會美麗島事件口述歷史編輯小組，《反抗的意志：1977-1979 美麗島民主運動影像史》，頁239。

76 梁肅戎口述，《梁肅戎先生訪談錄》，頁197。

的勢力擴張等。⁷⁷ 這時，即使是行政院為黨禁所作的辯護，語意也不再稍有曲折，而是首次明白搬出「戒嚴法」「得停止集會結社」的相關條文，答覆立委：「目前國家正處於非常時期，暫停在已有政黨之外另組新黨，於法並無不合。」⁷⁸ 儘管如此，來自1982年立法院兩個會期綿密的質詢攻勢，還是達到了令政府官員應接不暇的地步。行政院繼續堅持「於法並無不合」的立場。即使是爛於辭令的內政部長林洋港，也直白的表示，目前正處於兼具平時與戰時特質的非常環境，且中共謀略日亟，「黨禁暫不宜開放」；⁷⁹ 9月，就在黨外人士及其政論雜誌繼續宣傳組織新黨，甚至集會座談新黨的組織綱領和運作問題後，林洋港提出警告，稱「主管單位自應依法制止」。⁸⁰

官方公開承認「黨禁」的名實俱在，以及「於法」、「依法」的持續宣稱，都是戒嚴三十多年來之首見。⁸¹ 據此，輿論界曾以「含蓄」二字提醒朝野避免相激，否則「彼此的餘地就要縮

77 王振寰，〈台灣的政治轉型與反對運動〉，頁98-99。

78 儘管當局從未根據「戒嚴法」而正式宣告過「停止結社」。〈政院答覆立委質詢表示〉，《中央日報》（台北），1981年4月17日；〈禁止組黨的五種答覆〉，周琇環、陳世宏主編，《戰後台灣民主運動史料彙編（二）組黨運動》，頁242-244。

79 〈國人參與政治意願 經由選舉充分發揮〉，《中央日報》（台北），1982年3月6日；〈林洋港答立委質詢〉，《聯合報》（台北），1982年3月6日。

80 〈匪對我分化滲透無所不用其極〉，《中央日報》（台北），1982年9月25日；〈組織新黨的理論面與現實面〉，《聯合報》（台北），1982年11月24日。

81 並見：本報記者劉克銘，〈對政黨的正確認識〉，《中央日報》（台北），1982年3月6日。

小了」。⁸² 和以往「中國民主黨」風潮比較，黨外勢力要求開放組黨的願望一樣承受了親官方文宣陣地的廣泛批判，但其得到不少社會輿論與知識分子圈的同情或言論聲援，卻也是雷震等前人所無法企及的。在一些民營報紙的社論、自由派知識分子的公開演講中，時可發現寓民主政治於可長可久的思考，認為在非常時期環境之下推展民主政治，或許可滿足人民以個別身分的參與感於一時，但決不可能滿足人民以集體身分參與政治的願望於永久，自必難以健全政黨政治。⁸³ 也有學者建議當局考慮革命性環境已有變遷的事實，以政治力量改革政黨政治的運作，認真研究擬訂「政黨法」、開放黨禁和有條件地組黨的可能性。⁸⁴ 在一場演講會上，台灣大學教授胡佛認為一黨無法代表全民利益，三千多年專制巨石滾動到民主新方向已是時勢所趨。這位經常對台灣政治的省籍、認同問題感到憂慮的學者，仍同樣主張開放黨禁、以制訂「政黨法」作為法治的可靠規範，並表示：誰阻擋巨石的滾動，「誰就被壓死」。⁸⁵

82 何思偉，〈「含蓄」的好處〉，《聯合報》（台北），1981年4月18日。

83 〈值得政府深思的幾個重大問題——對立法院這次總質詢的回顧〉，《聯合報》（台北），1982年3月22日。

84 〈學者籲政府妥擬長期發展目標〉，《聯合報》（台北），1982年9月28日。

85 〈胡佛建議政府拿出決心〉，《聯合報》（台北），1982年9月21日。

六、民進黨突圍成立與蔣經國的審時決策

（一）國民黨與黨外公政會的折衝

1970、80 年代之交的各級選舉，對黨外運動的宣傳與動員起了關鍵的推進作用。同一期間，在政府未再諱言黨禁存在的冷峻情勢下，黨外勢力一次次以選舉為觸媒，一步步推向「一個沒有黨名的黨」的組織化作為，則是帶有推進選舉成果、體制內問政聲勢，乃至擴大整體影響力的戰略性思考，顯然也是某種突圍之舉。值得注意的是，這時黨外反對運動所可汲取的政治社會動力，主要來自於省籍分歧，而非西方資本主義社會發展脈絡下的階級分歧，此固然關乎台灣的特殊歷史經驗和經濟社會環境，其實更和戒嚴當局統治形態所長期突顯的內部矛盾面貌息息相關。在省籍因素提供了反對運動的主要動員基礎，導致反威權結構的政治抗爭糾結著台灣自決的認同衝突之下，其推而廣之，自然也左右了此刻朝野互動，並深刻影響了爾後台灣政治風貌。⁸⁶

如前所述，1978 年的增額中央民意代表選舉，已見黨外人士組成助選團；1979 年曇花一現卻牽動政局甚鉅的《美麗島》雜誌社，更不以言論自限，頗有政團的組織思維與經營實質。1981 年縣市長、省市議員選舉，黨外採取推薦制度，首次採取

86 林佳龍針對台灣反對運動的動力主要來自省籍而非階級的現象，嘗試從威權侍從政體和反對運動的互動過程提出一個政治性的解釋。〈威權侍從政體下的台灣反對運動——民進黨社會基礎的政治解釋〉，《台灣社會研究季刊》（台北），卷 2 期 1（1989 年 7 月），頁 117-143。

有組織性的提名方式，結果頗有斬獲。1983年增額立委選舉，黨外陣營籌組中央後援會，扮演類似政黨提名的角色，全面推舉候選人，揭槩「民主、自決、救台灣」口號，提出共同政見。⁸⁷ 1984年，黨外政團的發展，出現重要的轉折點。9月5日，「黨外公職人員公共政策研究會」成立（後改名為「黨外公共政策研究會」，簡稱「黨外公政會」），希望建構常設組織以凝聚黨外政治資源，但政府旋以未按「非常時期人民團體組織法」規定申請許可為由，否認其合法性，要求自行解散，否則依法取締。⁸⁸ 官方的宣示立即招致了黨外的質疑，爭論在於「非常時期人民團體組織法」是否合憲，朝野關係再度緊繃。12月，台大教授胡佛、楊國樞、李鴻禧試圖進行協調。1985年1月，一度達成政府允許黨外原有組織解散後改以新名稱進行登記的折衷方案，但未能獲得黨外人士一致的諒解，協調暫止。⁸⁹ 同年秋，在黨外公政會和黨外編輯作家聯誼會合組的選舉後援會上，出現了「新黨新氣象、自決救台灣」的競選主題口號。⁹⁰

87 1985、1986年選舉，仍籌組中央後援會。盛杏澐，《國民黨與黨外——中央後援會選舉競爭之研究》（台北：桂冠圖書股份有限公司，1986），頁15-17。

88 內政部長吳伯雄在立法院的答詢。另，「黨外編輯作家聯誼會」等組織同在否認之列。〈吳伯雄在立法院答復質詢指出〉，《中央日報》（台北），1984年11月22日。

89 盛杏澐，《國民黨與黨外——中央後援會選舉競爭之研究》，頁165-166。

90 〈黨外後援會共同政見〉（1985年9月28日），周琇環、陳世宏主編，《戰後台灣民主運動史料彙編（二）組黨運動》，頁514。

美麗島事件後，國民黨內保守勢力抬頭，和香火未熄、愈挫愈進的黨外運動互為頡頏。總的看來，學者頗能注意體制外的衝擊力量對於台灣民主化進程的推進作用，其中至少包括了經濟社會發展的結構論、社會群體與庶民的精神理念等解釋，至於對體制內最高決策人（主要指解嚴宣告者蔣經國）「自己的」精神理念之比例輕重，則有不同的評估，乃至正反有別的評價。⁹¹ 無論如何，歷史學界對於蔣經國在體制內「退縮正當化」階段所出現的某種饒具意義的轉向，其個人內在理路與外在形勢變化的交互影響如何致之，仍不能算是充分做出了合理的解答。但必須指出的是，這時蔣經國並未完全倒向黨內保守勢力的天平一端，從而保有了自己做為最高人身領導、審時達變的能動性。⁹² 就在蔣經國個人意志的主導下，1986年3月國民黨十二屆三中全會後，由十二名中常委組成小組，籌謀「政治革新」，審議國家民主化等相關重要議題，其中包括解嚴、開放組黨與否。儘管也有小組成員評價這個任務型編組「純粹只是玩思辯遊戲，沒有實際在執

91 參見吳乃德的討論：〈人的精神理念在歷史變革中的作用：美麗島事件和台灣民主化〉，《台灣政治學刊》（台北），期4（2000年12月），頁57-103；〈回憶蔣經國、懷念蔣經國〉，收入：胡健國主編，《二十世紀台灣民主發展：第七屆中華民國史專題論文集》（台北：國史館，2004），頁467-501。

92 1983年裁撤「退縮正當化」階段的代表性單位「劉少康辦公室」（1979-1983年）、外放前國防部總政治作戰部主任王昇就是一個鮮明的例子。儘管王昇見逐的原因和其權力快速膨脹而有「震主」之虞，也有著不可分割的關係。

行」，⁹³ 但退一步言，能在執政黨高層內部開出一個民主化問題的思辯空間，未嘗不能視為某種別具意義的態度表示。

這時，黨外公政會已有成立各地分會的決議。4月，報載政府有關方面認為，如果分會逕行成立，勢將促使公政會成為一個實質政黨，必然強化分離意識，影響政治和諧，因此原則決定屆時將要連同總會一併取締、強制解散，「如拒不解散，將依刑法煽惑他人抗拒合法命令罪處刑」。⁹⁴ 事實上，這個政治風向球大有礙於人們對於同一時間國民黨中央政治革新小組成立旨趣的理解。經總統府國策顧問陶百川居間折衝，蔣經國公開提示中央政策委員會，必須會同相關人士「進行意見溝通」。⁹⁵ 5月10日，陶百川連同胡佛、楊國樞、李鴻禧三名學者，邀請中央政策會三名副祕書長、七名公政會成員舉行三邊會談，達成三項結論：一、參加人士對「中華民國憲法」的實施都具有共識，至於如何積極推動民主憲政，仍有待繼續磋商。二、參加人士對於公政會及其分會的成立都表示同意，至於其是否依循（國民黨所要求的）「登記」途徑以及去除「黨外」名稱，仍有不同意見，有待進一步磋商。三、參加人士一致同意，在磋商期間共同為政治

93 李登輝，《見證台灣——蔣經國總統與我》（台北：允晨文化、國史館，2004），頁163-164。

94 〈黨外公政會如逕行成立分會〉，《聯合報》（台北），1986年4月24日。

95 〈蔣主席重申厲行民主憲政決心〉，《中央日報》（台北），1986年5月8日。參見梁肅戎口述，《梁肅戎先生訪談錄》，頁199-200。

和諧而努力。⁹⁶

（二）民進黨成立・蔣經國的角色

這是史上黨內外最高層次的溝通，時人矚目。24日舉行第二次會談，惟對焦點所集的公政會登記和易名問題仍然未有共識。⁹⁷事實上，兩次會談期間，公政會已有地方分會成立，國民黨人則在各類場合強化要求該會登記和不該使用「黨外」字眼的立場，加上「五一九綠色行動」、「《蓬萊島》雜誌案」宣判等爭端叢生，朝野距離仍大。這時在組織化表現日益具體的黨外各勢力，幾乎都將組黨事業納為短期內必待實現的願景。先是5月1日許信良已在美國紐約成立「台灣民主黨建黨委員會」，形成與島內組黨人士桴鼓相應的態勢。6月13日，公政會首都分會由林正杰、康寧祥草擬提出〈民主時間表〉，將翌年列為組黨年。⁹⁸又，黨外勢力經由資深立委費希平數月來的接觸與敦促，前「中國民主黨」籌備秘書傅正奔走串連，而於7月3日舉行的秘密集會上成立了十人小組，決定組黨及初期工作分配，並傾向採用台北市議員謝長廷提議的「民主進步黨」為黨名。⁹⁹8月9

96 〈政策會昨與無黨籍人士餐敘〉，《中央日報》（台北），1986年5月11日；梁肅戎口述，《梁肅戎先生訪談錄》，頁199-200。

97 〈執政黨與無黨籍人士昨續溝通〉，《中央日報》（台北），1986年5月25日。

98 曾建元，〈動員戡亂時期台灣憲法變遷的歷史回顧〉，《淡江人文社會學刊》（淡水），期10（2002年3月），頁130-131。

99 傅正，〈我為什麼兩次參加組黨？——代序〉，雷震，《雷震文選：雷震與政黨政治》，頁15。

日，由公政會首都分會舉行、15日由公政會與黨外編輯作家聯誼會聯合舉行組黨說明會，會中提出組黨時間表。在組黨箭在弦上的態勢下，已有輿論認為勢必成為年底增額中央民意代表選舉最受關注的政見主題。¹⁰⁰

執政黨人在各自的位置上，只能做出不犯下重大錯誤的保守回應。9月，針對開放黨禁與否的議題，政治革新小組的幕僚群草擬四個腹案，內容互為排列組合，似乎「面面俱到」：一、制訂政黨法，開放黨禁。二、不制訂政黨法，開放黨禁。三、不開放黨禁，但使公政會取得合法地位。四、不開放黨禁，亦不開放公政會合法活動。¹⁰¹ 9月26日，法務部長施啟揚在立法院的答詢，則是重申了幾年以來行政院官員在同一個議場表述過的立場和語句，亦即此時此地不宜組織新黨，否則依法處置。施啟揚同樣也援引「非常時期」得依法限制人民組黨權利之說，且以兩岸形勢的現實環境相提醒，指出中共對台進行和平統戰之餘，仍未排除使用武力，實堪國人警惕。¹⁰²

然而蔣經國反是。他開始將台灣民主化的改革，視為形塑海峽兩岸新形勢的正面條件。稍早，新加坡總理李光耀第八度訪問台灣，在和蔣經國的私人晤談中，得知了蔣推動政治改革計畫

100 〈試探與風險：論無黨籍陣營組織化策略〉，《聯合報》（台北），1986年8月11日。

101 〈執政黨研議國安法令初步結論〉，《聯合報》（台北），1986年9月9日。

102 〈非常時期不宜組織新黨〉，《中央日報》（台北），1986年9月27日。

的最新進程，兩人也討論了這些改革可以對中國大陸日益滋長的民主運動產生何等的影響力。¹⁰³ 9月28日，民主進步黨宣告成立。儘管行政院重申依法處置的立場，國民黨機關報也指責組黨人士「何止乎『自我迷失』而已」，要求政府「負起責任採取適當的措施」，¹⁰⁴ 不過蔣經國卻以個人權威地位收束了黨內的檄文式攻擊，指示政治革新小組在「不違反國策、憲法規定內，可研究組黨的可能性」。¹⁰⁵ 這項態度形成了絕對的指導作用。10月4日，政治革新小組舉行專案會議，研討解除戒嚴、開放組黨二項議題。黨營報紙透露，相關研議「已漸臻成熟，可望在日內定案」，不過民營報紙則是搶先指出當天小組已經通過兩案，將提交中常會審核後公布。¹⁰⁶ 7日，蔣經國接見《華盛頓郵報》董事長葛蘭姆夫人（Katharine M. Graham）一行，透露了短期內即將解除戒嚴的重大意向。身為中華民國總統的蔣經國，儘管向這家美國報紙抱怨了新成立的民進黨缺乏國家觀念，且未公開聲明支持反共國策，但他仍然表示，國民黨目前正積極研究「准許成

103 陶涵（Jay Taylor）著，林添貴譯，《台灣現代化的推手——蔣經國傳》（台北：時報文化，2000），頁453。6月28日起，李光耀訪台三天。

104 〈此時此地不宜組織新黨〉、〈俞院長籲國人要有非常時期認知〉、社論〈從情、理、法論組黨之不宜〉，《中央日報》（台北），1986年10月1日；。

105 李登輝，《見證台灣——蔣經國總統與我》，頁188-189。

106 〈國家安全法令、民間社團組織制度兩項政治議題〉，《中央日報》（台北），1986年10月5日；社論，〈解除戒嚴及民間政治社團法制化〉，《聯合報》（台北），1986年10月5日。

立」新黨的問題。¹⁰⁷

七、解嚴迄今的政黨開闢

（一）解除黨禁的初期

在蔣經國表示了民主化改革進程的個人意向後，民進黨的突圍成立獲得政府事實上的默認。1987年7月15日，台灣地區解除長達38年的戒嚴，也帶動人民政治結社的風潮，開啟了政黨政治的契機。在1989年1月立法院三讀通過「動員戡亂時期人民團體法」而將政黨正式納入規範時，除國民黨、民青等三黨外，已有民進黨等18個新生政黨出現。¹⁰⁸ 根據2016年第二季的內政部統計數字，備案政黨則已高達296個，¹⁰⁹ 但究其實際，能夠擁有國會席位、能對國內政治情勢產生實質影響的政黨仍屬少數，其中幾個新政黨的起落，也牽動了台灣政治版圖的消長和政局發展方向。

黨禁初開時，國民黨雖能維持一黨優勢的局面，然而民進黨以民主化議題訴諸群眾路線，仍能激揚聲勢，累積不少民意支持，同時也和李登輝繼任總統 / 國民黨主席後所擴大展開之本土

107 〈蔣總統接見美報人明確表示〉，《中央日報》（台北），1986年10月9日。

108 〈人團法大幅放寬政黨成立要件〉，《中央日報》（台北），1989年1月21日。

109 內政統計查詢網 / 內政統計月報 / 3 合作事業及人民團體 / 3.2- 全國性人民團體數，<http://statis.moi.gov.tw/micst/stmain.jsp?sys=100>，點閱時間：2016年8月22日。

化與民主化的交叉建構之間，存在著「共競共賽」卻也「共進共生」的微妙關係，從而利於實踐其改革理念、累進其政治能量。1992年12月，我國舉行國會資深代表全面退職後的首次立法委員選舉（第二屆立委選舉），民進黨斬獲51席，得票率與席次均逾三成，輿論視為「一夕暴發」。¹¹⁰此時，國民黨面對國會在野制衡力量之可觀，已是前所未有的，尤其苦於黨內政治意識分裂的衝擊。1993年8月，不滿李登輝路線的一批「新國民黨連線」立委出走，組成「新黨」。翌年，儘管新黨在台北市長選舉中失利，但地方議員選舉反有收穫。1995年12月的第三屆立委選舉結果，國民黨85個席次雖仍過半，但已成為不穩定的多數，至於民進黨54席持平，新黨則是囊括21席，成為國會第三大黨。在這屆的立法院內，新黨是所有政黨中最常被結盟，或者說是與其他政黨結盟的政黨；學者考察本屆記名表決結果就指出，不論是居於國會政黨互動模式前二位的民進黨聯新黨抗國民黨，或是國民黨聯新黨抗民進黨，其中均可發現新黨活躍的角色，正凸顯了其關鍵少數的地位與影響力。¹¹¹

新黨此時的合縱連橫，其實也見證了民進黨步入體制內問政後的體質變化。先是1991年10月，民進黨第5屆第1次全

110 〈18席陡增為50席 民進黨一夕暴發〉，《聯合報》（台北），1992年12月21日。

111 黃秀端、陳鴻鈞，〈國會中政黨席次大小對互動之影響——第三屆到第五屆的立法院計名表決探析〉，《人文及社會科學集刊》（台北），卷18期3（2006年9月），頁403-404。

國黨員代表大會決議將台獨條款納入黨綱，主張台灣住民以公民投票方式選擇決定「建立主權獨立自主的台灣共和國及制定新憲法」。不過在接下來的數年間，民進黨中央慄於族群與統獨意識激化的負面影響，並著眼於早日執政，在幾位黨主席的引領下，開始積極推行黨的轉型。¹¹² 諸如：1995年9月，黨主席施明德在美國根據既有立場延伸表示，台灣已是主權獨立國家，民進黨一旦執政，不必也不會宣布台灣獨立；¹¹³ 12月立委競選期程的最後階段，施明德推動與新黨的「大和解」，並鼓吹「大聯合政府」理念；1996年，民、新兩在野黨合作投入立法院長選舉，並推舉國民黨籍原住民立委參選副院長，號稱「二月政改」，然功敗垂成。¹¹⁴ 及至民進黨於首次總統直選敗北，許信良繼任主席，「夜奔敵營」密見李登輝，支持國民黨推動修憲「凍省」、廢除立法院的閣揆同意權，並商定政黨選舉補助金制度，藉以緩解政黨的財務孔急。¹¹⁵ 儘管施、許兩位主席的黨際合作政策未能獲得黨內一致認同，甚而導致獨派人士另組建國會、建國黨，但民進黨還是在1997年11月的縣市長選舉中，囊括了23縣市

112 張麟徵，〈台灣政黨政治的回顧與展望〉，《歷史月刊》（台北），2000年3月號（2000年3月），頁58-59。

113 〈施明德：民進黨若執政不必也不會宣布台獨〉，《聯合報》，（台北），1995年9月14日。

114 〈連戰以85票獲立院同意續任閣揆〉，《聯合報》（台北），1996年2月24日。

115 〈昨晚在官邸約見許信良 李總統：政黨合作已有規劃〉，《聯合報》（台北），1996年7月2日。

的 12 席，儼然呈現「地方包圍中央」的態勢。

（二）2000 年政黨輪替迄今

解嚴以前的反對黨運動，即令實現組黨，依然缺少政黨代起執政的客觀條件。解嚴後，隨著民主化腳步的推進，政黨合法化，國會全面改選，總統改由公民直接選舉，理論上「政黨輪替」已非不切實際的空想。1998 年 12 月的第四屆立委選舉結果，在擴大後的 225 個總席次中，國民黨囊括 123 席，民進黨 70 席，新黨因思想路線爭執和個人意志過於強韌等因素而頻傳內鬨，萎縮到 11 席，建國黨 1 席，餘為無黨籍。1999 年 5 月，民進黨因應政治環境變遷與翌年總統大選，於第八屆第二次全國黨員代表大會通過「台灣前途決議文」，主張台灣是一主權獨立國家，依目前憲法稱為中華民國，任何有關獨立現狀的更動，必須經由台灣全體住民以公民投票的方式決定。2000 年正副總統選舉，民進黨參選組合陳水扁、呂秀蓮以 39.3% 的相對多數當選，實現首次政黨輪替。至於因為凍省決策與總統提名作業與國民黨高層產生嫌隙而以獨立身分參選、僅差 31 萬餘票落選的宋楚瑜，則於選後成立親民黨，凝聚參選資源，吸引多位國民黨、新黨立委投靠，立即躍為國會第三大黨，擴大問政聲勢。

就在朝野易位和政黨裂解重組的推波助瀾下，台灣政治板塊開始走向國民黨、親民黨、新黨等「泛藍」，以及民進黨、前總統李登輝一手催生的台灣團結聯盟等「泛綠」勢力相互頡頏的

嶄新局面。儘管藍綠陣營內部亦存在各自的政黨競合關係，但就整體而言，學者考察同屆立法院內法案的投票結盟模式發現，藍綠勢力以非意識形態而進行跨議題結盟的空間，比起政黨輪替之前呈現了縮小的態勢。¹¹⁶ 特別在 2001 年 12 月第五屆立委選舉後，立法院的結構產生劇變（民進黨 87 席，成為未過半數的第一大黨；國民黨銳減至 68 席；親民黨一舉攻下 46 席，取代僅剩 1 席的新黨，續坐第三大黨地位；甫成立的台灣團結聯盟亦獲得 13 席），但泛藍仍掌控多數主導權，與泛綠相抗的情勢更為增高，尤其當雙方陣營的實力接近時，政黨動員程度便升高。¹¹⁷

2003 年，國親兩黨主席連戰、宋楚瑜宣布搭檔競選正副總統，形成國親合作，寄望規復執政地位。然 2004 年 3 月，尋求連任的民進黨陳呂配以 2 萬 9 千多票的些微差距，擊敗連宋配；12 月，第六屆立委選舉的結果，泛綠則是依然未能達成席次過半、完全執政的目標，猶是「朝小野大」之局（民進黨：89 席；國民黨 79 席；親民黨 34 席；台聯 12 席）。在總統陳水

116 由於第四屆立委任期跨越 2000 年首次政黨輪替前後，因此學者特別注意到國會政黨互動關係在一致政府與分立政府兩時期的表現是否殊同。以本屆立法院在政黨輪替前的法案表決為例，學者發現不無政黨流動結盟的表現。此時國民黨仍然完全執政，各黨的黨紀較鬆弛，在立法院內的政黨對決法案也較少，常因議題之不同，政黨之間的結盟便不同。只要是與兩岸關係或統獨相關議題，民進黨與國、新兩黨便處於對立狀態；但是國民黨在經濟或地方性議題便可能尋求民進黨的支持；而在環保與改革議題上，民進黨與新黨可能結盟對抗國民黨。黃秀端，〈政黨輪替前後的立法院內投票結盟〉，《選舉研究》（台北），卷 11 期 1（2004 年 5 月），頁 21-22。

117 黃秀端，〈政黨輪替前後的立法院內投票結盟〉，頁 1-32。

扁的第二個任期內，伴隨著總統大選的勝出疑雲，及其本人、親信、家人所涉及貪瀆弊案的連續指控，朝野對立嚴重，例如監察院正副院長、監委人事提名案始終邁不出立法院程序委員會，國會甚至出現憲政史上首見的罷免總統案，各類推陳出新的議事杯葛手段與肢體衝突依然不斷，政黨動員表決的對抗態勢更甚於前。¹¹⁸ 此外，藍綠陣營內的關鍵小黨不忘追尋自主性的同時，卻也浮現生存的隱憂。例如第 6 屆立委選前，國親兩黨已見提名齟齬，並在選後泛藍脆弱過半的現實下繼續發酵，多少損及國親合作的共信基礎。2005 年 2 月的「扁宋會」則是予人「橘子變綠」的聯想，觸動了深藍、深綠勢力不滿親、民兩黨的情緒，即使連親民黨內亦有雜音，部分黨籍立委甚至「棄橘」掀起回歸國民黨的風潮。及至 6 月，任務型國民大會複決通過修憲案，正式確立了衝擊國會結構的立委席次減半（113 席）、單一選區兩票制等重大變革，規定於次屆立委選舉實施。一般認為，複數選區走入歷史後，恐將大幅壓縮小黨競選勝出的空間。事實上，懷於「大綠吃小綠，大藍吃小藍」的可能發展，此後台聯許多人物的確也陸續退黨，甚或加入民進黨以自保；親民黨、新黨人物早有出走潮，多數投歸國民黨；至於宋楚瑜，則在 2007 年 1 月與國民黨主席馬英九簽署「國親聯盟協議」，首要處理的就是新一屆立委選舉的兩黨協同提名問題。

118 盛杏溪，〈政黨的國會領導與凝聚力——2000 年政黨輪替前後的觀察〉，《台灣民主季刊》（台北），卷 5 期 4（2008 年 12 月），頁 28-29。

2008年1月第7屆立委選舉，國民黨獲得逾七成席位的壓倒性勝利，政黨票（不分區與僑外立委）只有國、民兩黨超過5%門檻的分配資格，兩黨政治格局正式建立（國民黨：81席；民進黨：27席；無黨團結聯盟：3席；親民黨：1席；無黨籍：1席）。¹¹⁹在3月的正副總統大選中，國民黨提名參選人馬英九、蕭萬長囊括逾58%的選票，完成第二次政黨輪替。國民黨完全執政的優勢局面，在2012年1月第八屆立委選舉、第十三任正副總統選舉的結果中得到延續（國民黨64席；民進黨40席；親民黨3席；台聯3席；無黨團結聯盟2席；無黨籍1席）。然而在2014年11月地方公職人員九合一選舉與2016年1月正副總統、第九屆立委選舉之後，民進黨首度取得完全執政地位，至於國民黨的權力版圖則是一再遭逢前所未有的潰退，不只在地方執政縣市與國會無法過半，甚至二度遭遇中央執政地位被輪替的困境，實猶待於重新建構起國家治理的新思維與新話語，並建立與年輕世代選民的對話空間。值得注意的是，近年來公民團體與新興第三勢力的崛起、合作，並透過網際網路、社群媒體和各類公民行動相結合的新式動員，以及和既有大黨之間的

119 國民黨所獲席次中，包括透過協調親民黨、新黨的方式，由國民黨提名的親民黨區域立委當選人6席、新黨區域立委當選人2席，由親民黨圈定而排入國民黨不分區立委名單獲選者3席。另，國民黨也在少數選區禮讓無黨團結聯盟的參選人。至於泛綠陣營的協調並不成功，民進黨除了禮讓支持台聯一個選區外，其餘選區都是兩黨各自進行提名作業。蕭怡靖、黃紀，〈2008年立委選舉候選人票之分析：選民個體與選區總體的多層模型〉，《台灣政治學刊》（台北），卷14期第1（2010年6月），頁24。

競合關係，頗能反映出國人在既有的兩黨政治架構中，難以充分參與公共事務、伸張社會群體分殊利益的危機感，也顯示了一個健全而不流於僵化的政黨政治環境，勢必需要學習傾聽社會各領域、世代階層的多元聲音。

八、政黨政治的法制化形塑及其變遷

（一）「國安三法」及其三原則

1987年6月至1989年1月間，「動員戡亂時期國家安全法」、「動員戡亂時期集會遊行法」、「動員戡亂時期人民團體法」（取代前「非常時期人民團體組織法」）先後公布施行，人稱「國安三法」。這些法律承襲了蔣經國晚年以及國民黨政治革新小組籌議開放黨禁時的某種調節閥設想，共同規範了人民集會遊行結社、人民團體的組織與活動應該遵循的「國安三原則」，即「不得違背憲法或主張共產主義，或主張分裂國土」。¹²⁰ 在「動員戡亂時期人民團體法」中，則是增列政治團體專章，政黨的成立得到比職業團體、社會團體更為寬鬆的待遇，由原本的許可制改為備案制。

「國安三原則」的入法，反映出解嚴前後執政當局以官方意識形態繼續形塑政治秩序的堅持。不過，對於三原則所揭示的國

120 〈六大政治革新議題已接近完成研究〉，《中央日報》（台北），1986年10月7日；〈蔣總統接見美報人明確表示〉，《中央日報》（台北），1986年10月9日。

家安全設想，究竟和政治結社的關聯性何在，以及是否違反憲法明文保障人民集會結社自由乃至言論出版自由意旨，仍有政治、學術界人士持保留意見，認為依然妨礙相關基本權利的普遍行使。1991年5月，動員戡亂時期終止，回歸憲政體制，相關法令的存廢修正尤其備受關注。在此背景下，旋即牽引出民進黨通過台獨黨綱的政治爭議，以致成為國內65個政黨中，首度遭內政部移請行政院「政黨審議委員會」審議處分的政黨。¹²¹就在政審會認定民進黨違反「人團法」而盛傳將予解散處分後，該黨與若干輿論主張就「國安法」與「人團法」的三原則問題提請釋憲。¹²²經由朝野協商，1992年5月通過第二次憲法增修條文，明定司法院大法官組成憲法法庭，審理政黨違憲的解散事項，「違憲」係指「政黨之目的或其行為，危害中華民國之存在或自由民主之憲政秩序者」；立法院也配合動員戡亂法律適用期限即將屆滿，加速進行修廢事宜。7月，國安三法經立法院修正通過，摘除「動員戡亂時期」名稱，並貫徹國民黨版的底線，只刪除三原則之「不得違背憲法」一項；至於「人團法」所規定政黨之解散，須有違憲情事認定，經司法院大法官審理為限。¹²³

121 〈台獨條款內政部初步認定已違反人團法〉，《中央日報》（台北），1981年10月15日。

122 〈政審會認定台獨黨綱違反人團法〉，《中央日報》（台北），1981年11月2日；〈國安法人團法三原則是否違憲宜予確認〉，《聯合晚報》（台北），1992年2月13日；〈民進黨要求就人團法三原則提請釋憲〉，《中央日報》（台北），1992年2月19日。

123 〈人團法 立院完成修正〉，《中央日報》（台北），1992年7月4日。

此後，隨著台灣民主政治的深化，國安原則相關條文受到國家釋憲機關的進一步檢視。1998年1月，司法院大法官基於憲法保障表現自由、集會自由的意旨，做出第445號解釋文，判定「集會遊行法」有關申請室外集會、遊行如有違反同法「不得主張共產主義或分裂國土」規定情事將不予許可等相關條款違憲失效，並敘明「許可制於偶發性集會、遊行殊無適用之餘地」。¹²⁴ 2008年6月，做出第644號解釋文，指出「人民團體法」第2條「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」，及同法合併適用之第53條前段「申請設立之人民團體有違反第二條……之規定者，不予許可」之規定，可使主管機關先行審查其政治上言論之內容，做為不予許可設立之理由，此與憲法保障人民結社自由與言論自由的意旨不符，應自解釋公布之日起失其效力。¹²⁵ 2011年，「人民團體法」有關「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」、「國家安全法」有關「人民集會、結社，不得主張共產主義，或主張分裂國土」條文，先後均經立法院刪除通過。

124 「釋字第445號」（1998年1月23日），司法院大法官/大法官解釋，http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03_01.asp?expno=445，點閱時間：2016年8月22日。

125 「釋字第644號」（2008年6月20日），司法院大法官/大法官解釋，http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03_01.asp?expno=644，點閱時間：2016年8月22日。

(二) 「政黨法」的立法想像

我國憲法本文僅出現「黨派」，並無「政黨」字眼。例如規定：我國人民無分黨派，在法律上一律平等；法官、考試委員、全國陸海空軍須超出黨派以外；任何黨派及個人不得以武裝力量為政爭之工具。至於「政黨」用語，則是首見於1991年第一階段憲改的憲法增修條文中，對僑外、不分區國民大會代表、立法委員、監察委員的各「政黨」當選之名額做出規範，總的看來，憲政秩序中的「政黨」字語使用顯然也和台灣政黨政治的發展同步。¹²⁶

在台灣，目前針對政黨角色行為做出規範的法律，主要是「人民團體法」中的「政治團體」專章及同法相關條文。此外，憲法增修條文對於政黨違憲之解散、「司法院大法官審理案件法」對於政黨違憲解散案件之審理、「公職人員選舉罷免法」對於政黨參與選舉，也都訂有規範。但就人團法而言，將一個涉入政治價值權威性分配的憲政參與者——政黨——和職業團體、社會團體同法並列，是否合宜，不免引發各方持續討論。此外，各方對於透過進一步立法，建立政黨公平合理的良性競爭機制，確保政黨的組織及運作符合民主原則，落實廉能政治及維護強化政

126 「中國民國憲法」（1947年1月1日公布），全國法規資料庫，<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=A0000001>，點閱時間：2017年10月2日；「中華民國憲法增修條文」（1991年5月1日公布），司法院大法官，http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p07_2_one.asp?lawno=48&types=all，點閱時間：2017年10月2日。

黨內部選舉清廉度，並推動政黨財務公開制度，是否需要完整建置一個以「政黨法」等法律為核心的法制化環境，一直也有著不同程度的想像與實務面的交鋒。

解嚴前，黨外人士頗多呼籲制定「政黨法」，將政黨制度進行立法規範，藉以早日催生強有力的新黨。¹²⁷ 解嚴後，人們普遍將「政黨法」、「政治獻金法」和「遊說法」等多項法案合稱為「陽光法案」，意在建立政黨活動的公平透明環境，但截至2017年10月止「政黨法」尚未完成立法程序。¹²⁸ 事實上，早在人團法制定通過前後，是否另訂政黨專法的討論又就已出現。¹²⁹ 1993年10月，民進黨籍立委陳水扁等17人就曾提出「政黨法草案」。¹³⁰ 不過，此時主張制訂「政黨法」與否的聲音仍然眾聲喧嘩，未得共識：或強調藉以建立政黨公平競爭的規則；或著

127 例如：康寧祥，〈國父遺教須實踐，政黨政治應建立〉（1975年3月4日），收入；周琇環、陳世宏主編，《戰後台灣民主運動史料彙編（二）組黨運動》，頁124-126；許世賢，〈政黨法立法之商榷〉（1976年3月5日），同前書，頁140-142；康寧祥，〈讓政府與人民共同學習民主〉（1978年2月28日），同前書，頁142-146；蘇秋鎮，〈為黨禁問題，向行政院再質詢〉（1982年3月26日），同前書，頁262-264；尤清，〈新黨的組織綱領和運作〉（1982年10月1日），同前書，頁304。

128 「政治獻金法」在2004年3月18日經立法院三讀通過，並於3月31日公布施行。「遊說法」於2007年7月20日經立法院三讀通過，8月8日公布，2008年8月8日施行。2017年11月10日，「政黨法」終在立法院三讀通過。

129 〈政黨活動由人團法規範〉，《中央日報》（台北），1988年8月2日；高仰止，〈要有健全的政黨，民主政治才能落實——國是會議後政府應積極制訂政黨法〉，《中央日報》（台北），1990年7月15日；〈許水德：政黨法似無制訂必要〉，《中央日報》（台北），1990年7月31日。

130 《立法院公報》，卷82期53（1993年10月13日），頁182。

眼於黨內民主原則的落實；或認為「人團法」規範政黨活動過於鬆散。反對制定「政黨法」的聲音則是認為：憲法保障人民結社自由，對政黨的規範愈少愈好，且民主先進國家除德國外，少有制訂「政黨法」的先例；何況既有的相關法律已針對政黨進行相當程度的規範，似無必要再單獨立法。再加上朝野在國家認同、憲政體制、政黨競爭規則上皆缺乏共識，因此在朝的國民黨並未積極推動「政黨法」的立法工作。¹³¹

2000年總統大選前後迄今，「政黨法草案」在立法院內，仍存在行政院、朝野立委、各黨團的多個版本，各方雖在政黨不得經營投資營利事業、政黨財源、政黨運作上具有共識，然猶未完成立法程序，主要癥結在於對政黨財產和黨營事業的問題僵持不下。¹³² 2016年，民進黨獲得第十四任總統選舉勝利暨第九屆立委選舉的過半席次，取得完全執政地位。在立法院內，針對政黨財產取得問題，採取與「政黨法」立法程序切割的專法立法方式。7月25日，三讀通過「政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例」，規定政黨財產除黨費、政治獻金、選舉補助款及相關孳息外，政黨及附隨組織自1945年8月15日起以無償、不相當對價取得的財產，都將推定為不當黨產，並在行政院下設「不當黨產處理委員會」，進行調查、返還、追徵、權利回復等事

131 王業立，〈政黨法與民主政治〉，《聯合報》（台北），2000年2月20日。

132 〈朝野算計多 政黨法淪鬥爭工具〉，中時電子報（台北），2015年1月15日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20150115000374-260102>，點閱時間：2016年8月22日。

項。¹³³此一特別法被部分國人視為「促進轉型正義」的重要進展，有助於打造更為公平合理的政黨競爭環境；部分國人則質疑其有違憲之虞，恐將斲喪在野黨的制衡能力，形成憲政危機。無論如何，勢必考驗國內政黨肆應能力，重塑我國政黨政治的競爭格局。

（三）選制變革與政黨政治

解嚴之後，歷經國會全面改選和歷次修憲工程，事實上已讓立法院成為我國常設的唯一國會。以往立委選舉採取「複數選區單記不可讓渡制」，亦即一個選區內有多個席次，選民只能投一票給一個候選人，但此辦法在整體的實踐上，容易加深政黨內部的派系林立、黨紀不彰、候選人訴求易走極端、國會議事缺乏效率、金權政治橫行等弊病，因此學界、政界持續發出改革的呼聲，輿論有關選舉制度的討論也未曾中斷。2004年8月，我國憲政史上首次由立法院所進行的修憲行動，通過了涉及國會改革的憲法增修條文修正案，其中就規定立委席次減半、任期四年，並將立委選制改為「並立式單一選區兩票制」等。2005年6月，修憲案經任務型國民大會複決通過，並於2008年第七屆立委選舉首度實施。¹³⁴

133 〈立法院第九屆第一會期第一次臨時會第一次會議紀錄〉（2016年7月25日），《立法院公報》（台北），卷105期65（2016年8月10日），頁193-353。

134 盛治仁，〈單一選區兩票制對未來台灣政黨政治發展之可能影響探討〉，《台灣民主季刊》（台北），卷3期2（2006年6月），頁64-65。並立

一般認為，並立式單一選區兩票制在「一票選人，一票選黨」的表現形式下，有利於選民同時表達其候選人偏好與政黨偏好，但也可能讓小黨的生存空間不復既往。由於每一選區只能選出一名區域立委，本來就不利於理念較為特殊或規模較小的政黨。至於全國不分區及僑外立委選舉的政黨票方面，依憲法增修條文的規定，得票率未達 5% 門檻的政黨，也無法得到不分區席次的分配資格；「公職人員選舉罷免法」規定未達前述 5% 門檻的政黨，甚至無法獲得每年每票新台幣 50 元的政黨選舉補助金。據此，難免留給人「票票不等值」的觀感，也容易在制度面上加劇了小黨泡沫化的局面，有助於兩黨政治生態的鞏固。¹³⁵ 儘管前述補助門檻已在 2015 年 1 月經立法院下修為 3.5%，但是否仍有調降，乃至明訂補助金上限的必要，而補助制度是否又有導致政黨過度依賴國家財政之虞，仍是各方討論再三的重要議題。

九、結語

在二十世紀前葉的國民黨治理中國大陸時期，執政菁英集團愈服膺總理孫中山之「建國三程序」理念者，愈具有濃厚的「育

式單一選區兩票制，係指各政黨依其政黨得票率以分配應以政黨比例代表選出的固定名額，此與各政黨在區域選舉所獲席次之多寡無關。

135 例如 2008 年立委選舉，除國、民兩黨以外，其他政黨均無法跨越政黨票門檻。2016 年，除民、國兩黨以外，親民黨、時代力量取得不分區席次分配資格，但台聯、新黨都無法藉由政黨票進入國會。

國」意識（保育中華民國），表現在國家體制與實際治理，即是「以黨訓政」的特有表徵，呈現了學者所謂「代行主義」的結構模式。¹³⁶ 俟行憲而至政府遷台，國家一方面初試憲政，一方面又因國共內戰的動員需要而同步疊合了「戡亂」使命；與此局勢相對應的則是，執政菁英集團的「育國」意識非惟不減，反又平添了使命感更強、憂危感更加操切的「保國」意識（保全中華民國），希冀透過政治控制手段，建立穩定的統治秩序，以致民主憲政的實踐受到制約，也未能立即、充分建立一個公平開放、多元競爭的政黨政治環境。其中，強人意志的作用同樣值得注意，例如包括「非常時期人民團體組織法」在內的非常法制得以在憲政形式下賸續保留，就是揉合了上述結構、局勢與強人意向後的產物，影響深遠。

1949年後的台灣戒嚴時期，執政最高當局的政黨政治想像與建構，係以國民黨一黨優勢支配地位做為基本運行格局，以貫徹黨的紀律為支點，求取黨政協調，並設法維繫兩個「友黨」的存在與依賴性格，形塑多黨政治的外飾形式。惟體制外人士對於政黨政治的追索，所彰顯的卻是和執政當局截然不同的理想方向與操作路徑。他們既質疑所謂的非常時期究竟伊於何時，復譏刺

136 日本學者山田辰雄以「代行主義」一詞，引為近代中國政治發展的重要特徵之一，意指某種領導體制和領導方式，其執政菁英集團代替人民設定改革目標，為實現其目標而培育人民的政治意識、動員人民，但是對於人民自發參政卻缺乏制度的保證。山田辰雄，〈序論〉，《歴史のなかの現代中国》（東京：勁草書房，1996）。

黨國思想所反射的「碼頭獨占」心態，實際上則把突破黨禁、建立一個強有力的反對黨、樹立政黨自由公平競爭環境引為中心工作議題，形成了與民主運動全盤訴求環環相扣的重要組成部分。應該注意的是，隨著戒嚴體制愈趨穩固，政治結社為官方所礙難樂許，中央民意機關並無改選機會，思想言論自由缺乏充分保障，在整個政治環境也呈現威權治理的環環相扣之下，戒嚴前期的民主運動以反對黨的組建做為衝決體制的重心，並不容易闖出一個真實的局面。

某種角度而言，黨外勢力在戒嚴後期積跬成步的組織化衝決，略可視為前人在戒嚴前期同一主題的再現，卻也呈現了時空背景有別的變奏過程。1970年代，蔣經國懷於國際局勢對台灣的衝擊、國人與土地關係的重新省思，乃至執政陣營的權力接班等背景因素，為擴大汲取政權對內統治的合法性，開啟了學者所稱的體制內「台灣化」改革。儘管這些重大改革並未翻轉戒嚴體制的根本結構，終究鬆動了朝野原本牢不可破的上下對位關係。在這些年，黨外勢力一方面透過稍有擴大的選舉參政空間，持續在各級選舉活動與各級代議部門發出解除黨禁的聲音，一方面則在體制外訴諸「野火燒不盡，春風吹又生」的黨外刊物，甚至逐步推進實質上的組織化，挑戰國民黨政權的容忍底限。事實上，國民黨政權自美麗島事件後步入學者所謂「退縮正當化」的階段，恰與體制外民主運動愈挫愈為進取的聲勢形成鮮明的拉扯態勢。正是在這段體制內的政治保守時

期，政府官員首開三十餘年之先河，不稍假飾的公開承認了「黨禁」名義的存在，強調在中共謀台日亟的非常時期、非常環境下，暫停人民組黨有其事實需要，也開始直白的宣稱「戒嚴法」、「非常時期人民團體組織法」為其法源依據。但可留意的是，就比較經驗而言，黨外陣營的組黨願望及其相關行動所得到社會輿論與知識界的同情或言論聲援，乃至執政強人懍於時空潮流變化所給予的優容，恐怕是雷震等民主運動前人難能企及的。1986年10月，政府官員針對民進黨的突圍成立，猶是重複幾年以來「依法處置」、「依法有據」等陳舊說詞，但蔣經國以其個人權威地位統一了黨政部門的立場，並催使國民黨中央決議解除戒嚴、開放組黨兩項重要措施。

自1987年7月15日起，台灣地區解除長期戒嚴狀態，人民政治結社一時蔚為風潮，迄今實踐政黨競爭已達三十年，甚至經歷了多次政黨輪替、政權和平移轉，已是國人不再陌生的政治體驗。整體而言，解嚴後我國政黨政治生態的形塑，與同時進行的憲政秩序之重整深化有著密切的相互影響關係，例如政府開放人民組黨後，原本希望透過「國安三原則」的入法，將新生政黨納編為保全民國的共同保證、參與者，惟民進黨通過台獨黨綱後旋即引發政黨處分與國安三原則違憲與否的重大爭議，嗣經修憲程序而明文提升了政黨違憲之解散事項的審理機關位階，明定由司法院大法官組成憲法法庭為之；此後，隨著台灣民主政治的深化，國安原則相關條文經司法院大法官陸續判定違反憲法保障人

民集會、結社、言論自由的意旨而失其效力；又如，透過修憲程序而以「並立式單一選區兩票制」為核心所打造的國會選舉制度改革，對於近年來我國政黨政治之導往兩黨制方向發展，自然也產生了推波助瀾的效果。

一般而言，國會選舉新制有關單一選區的設計，容易驅使候選人朝向中間路線靠攏，以爭取選票數量的極大值，相對不利於理念分殊或規模較小的政黨勝出；至於政黨票席次分配門檻之高低，也攸關小黨在國會的生存空間以及政黨選舉補助金的挹注機會。其實像新黨、親民黨、台聯等一批小規模政黨，都曾參與解嚴以後政治多元價值的塑造，不無牽動國內政治板塊消長和移動的表現，也充當泛藍、泛綠陣營內帶有競合關係的重要盟友，甚至扮演過國會第三大黨的關鍵性角色。但近年來，這些政黨在內部理念、利益調處不易，以及前述外部制度性因素的連袂催化之下，影響力先後下滑，乃至浮現泡沫化的危機。相對應的顯著變化則是：一、以國民黨、民進黨為指涉的兩黨制格局開始確立，且無論朝野誰屬，都不容易改善藍綠對決的對立思維，不僅波及施政效能，也無助於打造更為成熟理性的政黨政治文化。事實上，近代以來西方民主政黨在資本主義遞嬗下的發展，往往依其政治光譜的位置，帶有經濟意識形態或階級理念的分殊立場；至於當前台灣兩大政黨的國家治理理念，實則並不存在深刻的左右之辯，最重要的差異還是繫於戰後歷史脈絡所積累的省籍分歧、族群意識，所衍成的盤繞不去、時有撕裂之感的國家認同問題。

此中流變，格外關乎我國政黨政治與國家發展的前景。二、隨著兩黨對決的慣性及其思想的惰化，近年來的公民意識則有日漸抬頭的趨勢，公民團體與新興第三勢力結合網際網路、社群媒體和各種公民行動，展開新式宣傳論述與動員，相形之下，兩大黨處在公民社會自下而上的議題捲動中，往往只能淪為被動、邊緣化的角色，不啻彰顯了現行政黨政治與公民參與之間的隔膜。這些團體勢力在經濟社會議題上採取有別於傳統主流政黨的相對基進路線，尤其透過體制內選舉，成功跨進國會，投入縱橫捭闔的黨團協商與提案等議事程序，其能否以新興第三勢力的身分救濟兩黨政治，猶待吾人繼續觀察。