

约翰·希格雷  
黄东益  
林泽民

徐行健 译  
王天成 审校

作者约翰·希格雷 (John Higley) 是德克萨斯大学奥斯汀分校的政府与社会学教授；黄东益 (Tong-yi Huang) 在此文原文发表时为该校政府学博士候选人；林泽民 (Tse-min Lin) 系该校政府学助理教授

译者徐行健为中国大陆专业人士；审校者王天成系《中国民主季刊》主编

中国民主季刊

第4卷 第1期  
2026年01月  
CC-BY-NC-ND

自由、免费转载分发，但须注明  
作者与出处，并不得修改及商用

# 台湾的精英和解

**编按：**台湾的民主转型一向为中国大陆知识分子所关注，但关注往往停留在表面，对于转型发生的具体过程缺乏细致研究分析。约翰·希格雷（John Higley）、黄东益（Tong-yi Huang）和林泽民（Tse-min Lin）的这篇文章聚焦于台湾转型的一个重要方面，即精英和解所发挥的作用。原文首发于美国《民主季刊》1998年第2期（*Journal of Democracy*, Volume 9, Number 2, April 1998）。

自1980年代末以来，主导台湾政治的、相互对立的政治精英们通过谈判与妥协，达成了基本的和解（accommodation），并建立了一个稳固的民主政体。1991年和1992年的选举首次呈现了全面的选举和政党竞争。新当选的立法委员取代了“万年国大”——其成员最初是在1947年当选的，即国民党（KMT）政权从中国大陆迁出，在台湾延续中华民国（ROC）的两年前。

1996年3月举行了首次自由竞争的总统直选；在任总统李登辉以54%的得票率连任。“自由之家”（Freedom House）称赞这次选举是当年全球五大民主进步事件之一，并首次将台湾列为“政治自由”国家。按照标准的程序规范——自由的政党竞争、广泛的选民参与以及对基本公民自由的尊重——台湾在1990年代实现了从威权主义到民主制度的转型。1996年3月的总统选举被视为这一转型结束的完美标志。<sup>1</sup>

我们想探讨三个问题：这一转型是如何发生的？什么模型最能描述它？台湾现在可以被视为一个巩固的民主国家吗？<sup>2</sup>如同1970年代末的西班牙，台湾的转型始于“文官化”（civilianized）的威权政权内部，这个威权政权已经历了显著的自由化。非暴力的反对派压力和外部影响在这两个案例中

都很突出。两国都涉及基本的宪法变革（西班牙是制定一部全新的宪法，台湾则是自 1991 年以来的重大修宪），随后立即进行了一系列自由选举。两国都存在着分裂性的“国家认同”（stateness）问题——西班牙的多语言和多民族构成，台湾的本省人与大陆人冲突以及关于台湾相对于中华人民共和国（PRC）的政治地位这个压倒性问题。

最重要的是，这两个转型都涉及温和派政权精英与反对派精英之间的激烈谈判。在西班牙，谈判产生了胡安·林兹（Juan Linz）和阿尔弗雷德·斯特潘（Alfred Stepan）所称的“协约性改革，协约性破裂”（*reforma-pactada, ruptura-pactada*）类型的“协议转型”（*pacted transition*），即威权政权由政权和反对派双方的温和派协商的改革所打破，代之以民主结构。<sup>3</sup> 这一模型是否抓住了台湾转型的本质并非无关紧要，因为“协约性改革，协约性破裂”模型（*reforma-pactada, ruptura-pactada model*）似乎为民主巩固提供了最好的前景。

我们将重点关注台湾精英之间两个重要但研究不足的发展：1990 年 6 月和 7 月的“国是会议”（NAC），以及 1996 年 12 月的“国家发展会议”（NDC）。这两次会议都是李登辉总统召集的、解决重大争端的宪法之外的（*extraconstitutional*）会议。与会者是台湾政治、经济和知识界的领袖。在“国是会议”之前和期间，执政的国民党和反对党“民主进步党”（DPP）的精英就政治改革议程达成了实质性一致。在随后的数月和数年里，会议讨论的大部分改革得以实施，包括总统的全民直选。“国是会议”之后，国民党内反改革的保守派要么被清洗，要么被说服默许，使得执政党对民进党和其他反对派团体明显比以前宽容。著名的异见人士——其中一些人在 1980 年代曾在狱中度过，另一些人则在流亡——被允许重返政坛后，

其中相当一部分人赢得了选举职位。

六年后，在“国家发展会议”上，国民党和民进党领导人在台湾对中华人民共和国的立场这一分裂性问题、以及各种宪法改革议题上达成了共识。“国民大会”（National Assembly）在1997年7月通过了其中的大部分；还需要再来一次会议完成这一过程。改革的规模是前所未有的；其对台湾民主巩固的意义需要研究。

为了深入研究这些问题，我们应用“精英和解”（elite settlement）这一概念，即相互对立的精英阵营的领导人，对造成双方撕裂的核心争端进行谈判、达成妥协，突然而有意地重组他们之间的关系。我们认为，1990年的“国是会议”（NAC）构成了初步但仍然是部分的精英和解，而“国家发展会议”则是完成这一和解所必需的。

政治能够被“驯化”（tamed），即从敌对的僵局走向和平竞争，而达成这一点的最戏剧性方式，就是精英和解。<sup>4</sup>如果没有这样的和解，精英们对于政府制度存在分歧，进行无节制的主导权争夺，并将政治视为赢家通吃的游戏。和解达成后，精英们虽然仍隶属于相互冲突的政党、运动和信仰体系，但对政府制度和政治竞争的规则有着基本的共识。简而言之，通过在相互竞争的精英之间促成默契的相互包容与公开的自我克制的行为方式，和解可以“驯化”政治。以台湾为例，国民党和反对派精英长期处于激烈冲突中，那些冲突包括宣布戒严、制造数以千计的政治犯和流亡者，以及旨在推翻国民党政权的零星地下与海外行动。然而，到了20世纪90年代，这一切都结束了。

更具体地说，精英和解促进了这样一个网络的形成，即连接所有重要精英群体的权力与影响力网络。虽然各方继续竞争和争吵，但他们遵循“有舍有得”（give to get）的准则，避免殊死斗争。<sup>5</sup> 在和解达成后，竞争的精英越来越愿意认可和实施他们所领导的组织、机构彼此之间的边界及横向的责任（horizontal accountabilities）。<sup>6</sup> 和解起初产生的精英结构可能达不到稳定民主国家所具有的多元化和对选民的责任制。然而，有强有力的证据表明，从长远来看，精英竞争的驯化和渠道化（taming and channeling）会增进多元化、加强程序性民主。

尽管如此，精英和解的概念在比较政治学中的地位有些模糊。和解本质上是高度依赖情况而定的偶然事件，正因为如此，它给政治变革理论带来了难题。和解发生的条件大致有两方面：第一，组织良好的精英阵营之间存在着激烈、代价高昂但无结果的冲突背景；第二，发生新的严重政治危机，有加剧冲突而又不会产生明确赢家的危险，从而可能引发旨在避免这种结果的精英谈判。但是，激烈的精英对立和严重的危机是政治的常态，仅凭它们不足以带来和解。还必须有一小圈领导人，他们对过去的冲突有着痛苦的个人记忆，懂得如何在精英阵营之间和内部施加政治影响力，并有足够的权威带动顽固的盟友和追随者。此外，这一小圈领导人面对同僚和大众的压力必须有相当大的自主权，因为在和解过程中，精英实际上采取了这样的原则：他们的竞争将不再由根深蒂固的教条支配。这样的转变对于追随者来说是如此不可思议，因而只有当关键性的领导人能相对自由地从事“离经叛道的交易”（heretical bargain）时才能实现。

最后，和解可能需要多年时间才能逐渐定型。它可能会排除一些因僵化的意识形态、宗教、种族或地区忠诚而无法妥协的精英团体。或者，有些问

题太复杂和飘移不定，因而势必妨碍协议的达成。排除不妥协的精英团体可能会产生反弹，而不处理太棘手的问题则使和解的结果蒙上疑云。因此，和解的巩固是一个不稳定的过程，需要许多协调和忍耐。对于研究政治变革的理论家来说，理清这种充满偶然性和不确定性的一堆乱麻并非易事。

此外，精英和解这一概念之所以显得模糊，还在于其特征与比较分析民主转型时常见的其他精英过程和“博弈”高度相似。大多数精英协议 (elite pacts) 并不能驯化政治；它们通常只是两三位最高领导人之间的个人性、策略性协议，是掩盖而非解决核心争端。塞缪尔·P·亨廷顿 (Samuel P. Huntington) 称之为“置换” (transplacements) 和“转化” (transformations) 的某些民主转型，更接近于精英和解，因为它们涉及关键精英采取联合行动，以摆脱威权政权下的僵持，转向民主竞争。<sup>7</sup> 但即使在这些案例中，也未达成根本性妥协。政治斗争仍然未被驯化，新兴的民主很快就会崩溃，或者成为持续威权主义的门面。另一方面，在西班牙佛朗哥死后的民主转型，以及 1989 年匈牙利从“成熟的后极权主义”到民主政权的协商转型 (negotiated transition) 中，林兹和斯泰潘从中观察到的“协约性改革，协约性破裂” (reforma-pactada, ruptura-pactada) 过程，是精英和解可能展开的一种特定方式。<sup>8</sup> 但也有一些精英和解，是在没有西班牙和匈牙利那种先决条件和精心准备、谈判及步骤序列的情况下发生的。

台湾的转型具有真正的精英和解的大部分特征，这使其区别于亚洲其他的民主转型，例如韩国和泰国。<sup>9</sup> 因此，台湾的转型比大多数学者所认识的更为独特。特别是，如果我们关于台湾发生了精英和解的论点是正确的，那么其民主巩固的前景（假设继续保持对中国大陆的自主权）就是光明的。事实上，我们认为其民主巩固已基本完成。

## 1990 年的部分和解

1990 年年中的“国是会议”，是在蒋经国（蒋介石之子）于 1988 年 1 月去世前后国民党威权政权自由化的背景下召开的。1986 年，蒋经国放松了对反对党的禁令，允许一个反对派团体（后来成为民进党）出现并在当年 12 月的立法院选举中赢得十几个席位。（台湾的议会融合了西方和传统中国元素，由国民大会、立法院和监察院组成。在 1994 年采用总统直选之前，国大的主要职责是选举和罢免总统以及修改宪法。立法院制定法律并审查国家预算。监察院弹劾和纠举官员。在 1980 年代，国大和立法院中只有一小部分席位是通过普选产生的。）

蒋经国去世后，副总统李登辉（本省人）继任总统并继续蒋的自由化政策（其中包括在蒋的最后几年增加了政权对街头示威的容忍度）。1989 年，国民党内部出现了明显的“主流派”和“非主流派”，这在某种程度上反映了该国的族群划分，即本省人（其政治领导人聚合在李登辉领导的主流派）和大陆人（其领导人形成了竞争派系）。两个派系之间的紧张关系不断升级，并对李登辉在国民大会竞选总统的资格发出公开挑战。尽管李登辉在 1990 年 3 月的选举中轻松获胜，但国民党内部的这场动荡促使他采取一系列措施，以加强政权日益弱化的稳定性。

之所以认为有必要召开一场议会之外的会议来讨论国家事务，正是因为以国民党为主导的议会是宪法改革的障碍。

在这些措施中，到当时为止最重要的一步，是李登辉决定召开一次会议，以详细讨论有争议的宪法问题和其他国家议题。召开这样一次会议的要求，来自学生和知识分子。在李登辉当选总统的前一周，即 1990 年 3 月 16 日，他们

在台北发动了一场前所未有的、两万人规模的示威活动。示威者的抗议对象是那些试图利用这次选举来扩大自己权力的“万年国大代表”（终身制国民大会代表）。他们之所以认为有必要在议会之外（extraparliamentary）召开一次会议来处理国家事务，正是因为由国民党主导的国民大会是宪法改革的障碍。为了安抚抗议者，李登辉指示国民党秘书长与民进党主席及秘书长会面，这些人同意举行一次“国是会议”（National Affairs Conference）。此外，在正式批准这一会议构想之前，李登辉本人还会见了 50 名学生运动代表。<sup>10</sup>

在 6 月底的“国是会议”召开之前，李登辉还与民进党主席黄信介达成了几项协议。最重要的是确保那些多年前当选的、代表中国大陆的“万年国代”必须卸任。两位领导人还同意，新的国民大会和立法院选举，以及台湾省省长、台北和高雄市长直选，是可取的。此外，李登辉同意认真考虑大赦政治犯、恢复他们的政治权利。

这两位最高政治领导人之间的关键会议，为政治精英内部更和解的氛围定下了基调。例如，尽管民进党的激进派最初表示将抵制“国是会议”，但其大多数领导人最终都参加了。5 月 20 日，李登辉总统就职当天，释放了 25 名政治犯。<sup>11</sup> 几天后，国是会议筹备委员会邀请著名异见人士参加。最后，在 6 月 21 日，即“国是会议”开幕前几天，法院裁定“国民大会”中所有的“万年国代”（终身代表）都应在 1991 年底前卸任。

在这些和解举措发生之后，“国是会议”于 6 月 28 日召开。与会名单包括 150 位政界、商界和知识界领袖，其中包括 5 位曾流亡的异议人士和 6 位前政治犯。<sup>12</sup> 历经五天辩论和讨论，加上许多走廊会晤和幕后磋商，与会

者仍未能就总统直接民选的提案达成一致。然而，他们确实就李登辉和民进党领导人黄信介两个月前讨论的几项改革达成了一致：“万年国代”辞职；新的国民大会和立法院选举；台湾省省长及台北、高雄市长直选；废除长期以来用于压制政权反对派的臭名昭著的《动员戡乱时期临时条款》；以及在制定对中国大陆政策时以保障台湾居民利益为最高准则。在“国是会议”的闭幕宴会上，昔日不共戴天的政治对手在电视镜头前举杯互敬。

“国是会议”是台湾民主转型的分水岭，体现了昔日敌对精英之间的部分和解。首先，它让先前流亡或入狱的异见人士与曾流放或监禁他们的国民党领导人面对面会谈。其次，它产生了一个政治改革的共识议程，尽管“国是会议”并无法律上的权力，但达成协议的议程仍得以推进。第三，李登辉及其同僚，由于与政权反对者成功谈判、赢得学运人士的赞赏，而加强了对政府的掌控，孤立了国民党内的顽固守旧派。

然而，“国是会议”并未能达成全面的精英和解。部分原因在于环境。尽管台湾精英阵营之间的冲突长期存在，而且是激烈的，但与其他地方发生和解前的情况相比，它并不是特别“代价高昂”（costly）或“结局难料”（inconclusive）的。<sup>13</sup> 很难说国民党在冲突中遭受了重大损失。即便1990年3月有学生示威，也没有发生危机。此外，各党派领导人无论在会议上多么缓和，显然都没有足够的自主权来达成全面的和解。李登辉本人面临来自国民党内非主流派的坚决反对，并且在宪法上受制于国民大会的改选，非主流派在“国民大会”中势力强大。事实上，李登辉在会议后遭到了严厉批评，不得不通过成立由党内元老组成的“宪政规划十三人小组”，来安抚国民党保守派。民进党领导层在面对其激进派方面也有类似困境，激进派提出了自己的宪法蓝图。<sup>14</sup>

因此，“国是会议”达成的协议是有限的。他们回避了台湾从中国独立这一爆炸性问题。<sup>15</sup> 同样，关于宪法设计也存在很多分歧。虽然达成了应改革现行总统选举程序的共识，但直选并未得到国民党的全力支持。<sup>16</sup> 关于中央政府应该是总统制、议会制还是混合制，也没有达成一致。这些未解决的基本问题将继续给台湾政治投下阴影。

### 精英合作——以及冲突

“国是会议”之后六年间，精英政治在结构与运作方式上的变化，构成了1996年国家发展会议召开的背景。首先也是最重要的一点，是随着政治分野（cleavages）结构的变化，实际政治上的学习所得，使反对派精英越来越有动力按照民主的“游戏规则”行事。由于对“国是会议”未能解决国家认同问题感到失望，民进党激进派迫使该党在1991年的纲领中加入了要求台湾独立的条款。大多数民进党候选人在那年早些时候竞选国大代表时组成了“台湾共和国连线”。同时，围绕社会经济问题和国民党“金权政治”的新分野出现，跨越了国家认同上的分野。<sup>17</sup> 民进党以及几位即将组建“新党”（New Party, NP）的国民党非主流派年轻成员，在1992年的立法院选举中利用了这些新分野。当“新党”于1993年从国民党分裂出来时，政治变成了三方对立。尽管国民党仍然是主要政治力量，但它面临着来自民进党和新党日益激烈的选举竞争。

这种三党格局，加上双重分野结构，催生了联盟政治。特别是，民进党面临着是与新党还是国民党结盟的两难。1992年选举后，民进党和新党合作通过了反腐败立法；在1995年立法院选举中，国民党勉强保住多数席位，两个反对党随后宣布“大和解”（great conciliation）。但是，由民进党主

席施明德倡导的与新党结盟的策略，在 1995 年民进党 - 新党联合竞选新选举后的立法院院长失败，证明不太成功。其政治代价在次年显现，当时民进党内激进的台湾民族主义者，不再甘愿为了得到新党的支持而在独立议题上让步，分裂出去成立了“建国党”。

这给了民进党领导人某种自由进一步缓和其立场。当民进党“美丽岛系”领袖许信良重返党主席职位并开始向国民党示好时，这一进程加速了。<sup>18</sup> 但许信良关于“大联盟”政府的构想，在遭到党内成员抨击后破产了。

与此同时，民主化进程和精英合作的有限，在不断演变的宪政秩序中导致了僵局。台湾的宪法规定了一种总统 - 议会制的混合体制，总统只有在其所属政党在立法院拥有有效多数时才是强有力的。因此，行政院长虽由总统提名，但必须经立法院多数同意才能任命，并且总统和行政院长都无权解散立法院、举行新选举。民进党和新党组成的特定议题联盟带来了经常性的立法瘫痪——人们预计总统直选只会使这一问题恶化。一种担忧是，直选总统尽管有选举授权，却可能无法让立法院批准他提名的行政院长。另一种担忧是，1994 年首次普选产生的台湾省省长，其选区范围达到总统选区的五分之四，可能强大到足以抵制一个软弱且陷入僵局的中央政府的指令。<sup>19</sup>

然而，直到精英们准备搁置他们在困难的国家认同问题上的分歧，再次召开宪法外会议来解决这些问题的呼声，才得以实现。令人意外的是，促成妥协的主要动力来自北京，北京在 1995 年 11 月立法院选举前夕至 1996 年 3 月总统大选期间对台湾发起了一系列好战行动。大陆军队在台湾外海进行了一系列导弹发射和海军演习。这些恐吓行动似乎是对李登辉试图为

台湾争取更大国际承认的反应。这些行动的时机也暴露了北京方面担心台湾的全面民主会导致宣布独立。

1995年11月，在股价暴跌和资本外逃的情况下，反独立的新党赢得了13%的普选票和立法院164个竞争席位中的21个，主要以牺牲国民党为代价。但北京的威胁在1996年3月的总统选举中似乎适得其反，李登辉轻松获胜。

北京的好战震惊了国际社会和台湾人民，特别是政治精英。这场危机虽然因两艘美国航母战斗群部署到附近水域而得到遏制，但对精英们的思想产生了巨大影响。随着香港定于1997年7月归北京统治，澳门于1999年紧随其后，许多领导人担心台湾将是统一议程上的下一个。对精英们来说，很明显，推动完全独立将冒着与中国开战的风险。另一方面，他们也意识到，与霸凌的中国进行统一在选民中已失去曾经拥有的任何吸引力。从根本上说，这场危机使得精英们迫切需要寻找一条走出国家认同困境的出路，这是“国是会议”未能做到的，但对于台湾成为一个稳定的民主国家却至关重要。

在1996年5月20日的就职演说中，李登辉总统呼吁进行新的尝试，就关键问题达成共识。各政党精英都得出结论，他们可以从李登辉的提议中获益，因此都对此表示欢迎。通过在新的国家论坛上与反对党合作，国民党精英可以加强国家团结，并在北京的威胁变得更加凶险时为分担责任奠定基础。就民进党领导人而言，他们对该党是两岸局势恶化主要责任方的指责很敏感，他们希望软化民进党在独立问题上僵硬的形象。由于新党在支持统一方面同样僵化，其领导人担心受到被中国威胁激怒的选民的政治反弹。这场危机——或者更具体地说，它促使关键精英在独立问题上的温

和化——解释了为何在1996年12月最后一周“国家发展会议”召开之前，关于如何处理该问题的三党共识便已形成的原因。

## 最终的和解

作为迈向最终精英和解的重要一步，国民党、民进党和新党的代表就一系列两岸议题达成了初步共识：同意中华民国是一个主权国家（因此与海峡对岸政权“地位平等”）；台湾岛不是中华人民共和国的一部分（拒绝北京的“一国两制”方案）；并且应积极争取中华民国重返联合国，但仅作为长期目标。新党和民进党——在国家认同问题上最对立的政党——为了达成这一共识都做出了重大让步。精英们在这个最棘手的问题上成功寻求共识，令人印象深刻且意义重大。

“国家发展会议”于12月23日召开，由行政院长连战和三大党领袖共同主持，共有来自社会各重要领域的170名代表参加。由于精英们在会前的准备工作，两岸关系和经济发展议题的开场讨论几乎没有发生冲突。但在第二天，当重大宪法改革议题被列入议程时，情况发生了戏剧性的变化。国民党和民进党的代表希望精简或废除台湾省政府。新党代表对此表示反对，认为这相当于废除台湾作为中国35个省份之一的正式地位，从而构成迈向独立的危险一步。在激烈磋商、谣言四起和对国民党与民进党秘密交易的怀疑中，新党代表威胁要退席。

由于在第三天议程中其他宪法改革议题上与国民党和民进党存在分歧，新党代表的决心愈发坚定。新党偏好强有力的内阁制政府，反对任何涉及扩大总统权力的混合制度。当国民党领导人拒绝进一步让步时，新党成员于

12月27日上午退席。

新党的离开防止了宪法问题上的僵局，并加速了国民党和民进党精英之间的共识建立。他们迅速同意重新设计中央政府，精简省级政府（部分通过冻结其省长和议会选举来实现），并限制党营事业的范围。这一共识使得会议能够通过多项决议，它们涉及深远的宪法改革、政党制度改革、两岸关系及经济发展等领域。

这些决议体现了两个精英阵营做出的基本让步，正如党派间妥协有予有取（give-and-take）的记录所清楚表明的那样。甚至新党也同意了关键的两岸议题；其领导人在会议后宣布，该党将遵守在新党退席前达成的一致协议。民进党在会议报告正文中接受了对台湾采用的中华民国称谓。与此同时，国民党和新党接受将“‘两个’对等政治实体”表述作为“共同意见”，将他们偏好的“一个国家”表述降格至“其他意见”部分。他们还采纳了民进党的“台湾优先”（Taiwan foremost）原则，即必须保障台湾控制地区人民的安全和福祉。国民党和民进党同意调整外交政策优先级，放缓台湾重返联合国的努力。尽管新党主张大幅增加与中国的经济、贸易、文化和学术交流，但它同意台湾的国家安全和繁荣必须优先于这些联系，新党并与其他政党一起宣布北京的“一国两制”方案是不可接受的。

关于宪法和政党制度改革的共识仅限于国民党和民进党。为了克服频繁的行政 - 立法僵局，国民党强烈倾向于这种宪法制度，即总统不仅无需立法院同意即可任命行政院长，而且还能解散立法院、安排新的选举。民进党对扩大的总统权力保持警惕，坚持立法院应能举行不信任投票，审计行政部门，启动弹劾，并就政府行动和政策举行公开听证会和调查。民进党还

希望废除国民大会和台湾省政府。根据其经常谴责国民党垄断性企业和“金权政治”的立场，民进党另外希望禁止所有党营企业参与政府事业和在中国的投资。总的来说，国民党在扩大总统权力这一主要目标上取得了成功，而民进党实现了其大部分关键目标。尽管新党不是“国家发展会议”决议的参与方，但它将从转移给立法院的新权力中受益，并且它支持禁止党营企业涉足政府项目。

“国家发展会议”达成的协议预定在国民大会 1997 年 5 月的会议上成为宪法修正案和法律。然而，就在“国家发展会议”仅仅四个月后，一位名人的十几岁女儿被绑架和谋杀（白晓燕案——译者注），连同其他两起未破获的重大谋杀案，导致公众对李登辉政府失去信任。数万人和平示威，要求李登辉道歉和连战院长辞职。这大大削弱了李登辉，促使批评者在“国民大会”反对这些决议。台湾省省长宋楚瑜此前曾威胁要辞职，以抗议“国家发展会议”缩减其政府规模的协议，此时态度愈发强硬。民进党主席许信良，是李登辉公开的坚定支持者，也在党内遭到削弱。

在国民党内部，反对立法通过“国家发展会议”决议的，主要来自知识分子，他们将总统权力的扩张视为反民主；省级和地方的官员也反对，他们在现行体制中拥有既得利益。在民进党内部，“总统制联盟”（Alliance for the Presidential System）预期台北市长陈水扁将参选总统，而积极倡导建立美国式的总统制。这些“国家发展会议”协议的强硬反对者，使 1997 年 5 月开幕的“国民大会”会议出现激烈对抗，多次险些使整个改革进程脱轨。然而李登辉总统仍决心推进这最后一轮宪法修正案。他聚焦于两项议题：终止立法院对行政院长的议会确认程序，以及缩减省级政府。自李登辉 1996 年 3 月当选总统后，立法院僵局持续未解，国民党在下次选举中可能

失去多数席位的阴云日益浓重。李登辉尤其对他决定留任副总统连战为行政院长而引发的宪法争议感到沮丧，同时他也意图遏制宋楚瑜角逐国民党2000年总统候选人提名的势头。

经过两次会议延期和马拉松式的谈判，国民党和民进党领导人于六月下旬宣布就法式总统-议会制的主要特征达成协议。在国民党和民进党领导人的大力推动以及新党的多次阻挠和抗议之后，“国民大会”于7月18日通过了宪法修正案，立法落实了“国家发展会议”的关键决议。这些修正案取消了立法院确认总统任命行政院长的权力，并赋予总统在特定情况下解散立法院的权力。为了平衡总统权力的扩大，立法院获得了对行政院长进行不信任投票的权利。另一项修正案暂停了省长和省议员的选举，并设立了一个由内阁任命的委员会来监督省政府。由于“国民大会”未能立法通过“国家发展会议”的所有决议，国民党和民进党同意在1998年举行另一次会议，以完成宪法改革。然而，民进党在1997年地方选举中的意外大胜，使召开这次会议的可能性变得不明朗。

## 锦上添花

“国民大会”在1997年年中的行动，为台湾政治精英六个月前在“国家发展会议”上“烘焙的蛋糕”加上了糖霜。就其本质而言，“国家发展会议”近似于一次典型的精英和解。它由一场重大危机引发，促使对立的精英调整其在基本问题上的对立立场。在它之前出现了具有足够权威的领导人，特别是在国民党和民进党内，能够克服同僚和群众对背离既定纲领目标的抵制。李登辉通过在1990年代初击败国民党非主流派的挑战，掌握进程让其挑战者在1993年脱党组建新党（NP），并在1996年3月的总统直选中

获得强大的民众授权，达到了一个可以带领国民党超越其先前意识形态界限的地位。与此同时，民进党领导人学会了如何成功地玩转选举和立法政治的游戏，并控制了党内根深蒂固的派系斗争。随着教条主义者 (ideologues) 被边缘化，政治符号让位于实质性的、可解决的问题，这使得“国家发展会议”能够达成一个相对全面的协议。尽管李登辉和许信良在 1997 年上半年都遭遇了严峻的领导力挑战，但最终他们还是取得了胜利，并且“国家发展会议”的关键决议也成为了宪法的一部分。

由于“国家发展会议”所处理的两岸议题，本质上是深刻分裂台湾精英群体的国家认同问题，因此，解决这些问题的方式就尤为重要。任何在国家认同上存在严重分歧的国家，不能认为其民主是稳固的。<sup>20</sup> 诚然，在两岸议题上达成的一些共识，更多的是掩饰分歧，而非根本性的协议；政党精英们对于两岸关系应如何发展，仍然持有不同看法。“国家发展会议”上就两岸议题表达的“共同意见”，之所以能获得所有政党的认可，正是因为它在台湾地位问题上的模糊性。甚至“台湾优先” (Taiwan foremost) 这一原则，也可以被用来推动“独立”和“统一”的两种主张。尽管如此，精英们——当然，他们是在北京的威胁阴影下行事的——设法在这样一个敏感的问题上找到了共同表述，这仍然具有重要意义。

“国家发展会议”就经济发展达成的协议同样意义重大，因为它们表明精英之间不存在深刻的阶级分化。1990 年代台湾政治中社会经济裂痕的出现，确实反映了对经济不平等的严重不满。然而，“国家发展会议”淡化了民进党在近期选举中倡导的那种有争议的福利国家提议。与会者转而聚焦三大发展战略：加速经济自由化和全球化，更有效地利用台湾有限的经济资源，以及提高政府效率。与两岸决议一样，与会者几乎没有争议地认可了

这些发展战略。

“国家发展会议”的大多数批评者，对这个会议处理两岸问题和经济发展的方面几乎没有异议。他们的大部分火力反而集中在由国民党—民进党协议所建立的“改良混合制”（reformed mixed）（即总统—议会体制）宪法秩序，他们认为这可能带来不稳定。批评者还担心，总统权力的加强以及省级和地方选举的暂停是反民主的预兆。

虽然这些担忧中有一些是合理的，但“国家发展会议”协议所阐明的理由——避免宪法僵局、提高行政效率，以及关闭受金钱政治困扰的选举领域——也同样合理。尽管“国家发展会议”就两岸关系和经济发展达成了协议，但台湾的二维分野结构（two-dimensional cleavage structure）依然牢固，使得不同的联盟模式成为可能。归根结底，评判“国家发展会议”的标准，不应该是新宪法秩序是否接近完美，而应该是这一方面的成功，即曾经分裂的精英们在民主游戏规则上达成广泛协议、从而驯化了原本相当不节制的政治竞争。

新党（NP）拒绝参加大部分“国家发展会议”，拒绝批准其正式决议，但这并不能否定“国家发展会议”达成了最终精英和解的观点。和解很少能达到绝对包容的状态；一个或多个重要的精英群体常常会被武断地排除在外（或者像新党这样，选择退出）。对于一次和解而言，至关重要的是，主要的精英阵营达成了根本性的妥协；事实上，这似乎正是1996年底国民党和民进党（至少在两岸问题上也包括新党）之间所发生的情况。无论是新党还是在“国家发展会议”筹备工作开始后才成立的“建国党”（TAIP），都没有诉诸大规模动员或其他破坏性策略来推翻“国家发展会议”的决议。

比起新党和建国党缺席“国家发展会议”，可能更具影响的是宋楚瑜拒绝认可这些协议。宋楚瑜此后一直试图缓和与李登辉总统及中央政府的紧张关系，但其拒绝的代价，要等到2000年总统大选时才能得到充分评估，那时他几乎肯定会是主要竞争者之一。

台湾出现联合的政治精英和巩固的民主政体，其过程之清晰与戏剧性堪称独一无二。主要原因在于“国会会议”（NAC）和“国家发展会议”（NDC）所达成的和解。就其审慎的筹备、对立精英阵营的参与、对核心争端的处理，以及由此产生的相互让步和达成的宪法与政策变革而言，这两次精英会议在亚洲其他地区是无可比拟的。

注释

- 1 民主转型完成的标志是：“一个政府通过自由和民众投票直接产生而上台执政，该政府在事实上（de facto）拥有制定新政策的权力，并且新民主制度产生的行政、立法和司法权力在法律上（de jure）不必与其他机构分享权力。”胡安·林兹和阿尔弗雷德斯特朗潘：《民主转型与巩固的难题：南欧、南美和后共产主义欧洲》[Juan J. Linz and Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996), 3.]
- 2 换句话说，对于所有重要的政治参与者、对于绝大多数公众以及对于一个领土完整的国家内的所有政府和非政府力量来说，民主是否是“唯一的选择”（“only game in town”？）林兹和斯特潘：《民主转型问题》（Linz and Stepan, *Problems of Democratic Transition*, 6.）
- 3 林兹和斯特潘：《民主转型问题》（Linz and Stepan, *Problems of Democratic Transition*, 61, 87–115.）
- 4 乔万尼·萨托利：《自由政府能走多远？》（Giovanni Sartori, “How Far Can Free Government Travel?” *Journal of Democracy* 6 (July 1995): 101–11.）本节借鉴了 John Higley 和 Michael Burton 对精英和解的比较分析，《精英和解与民主的驯化》，[“Elite Settlements and the Taming of Democracy,” *Government and Opposition* 33 (Winter 1998): 98–115.]
- 5 乔万尼·萨托利：《民主理论再探》第一部分：当代争论 [Giovanni Sartori,

- Democratic Theory Revisited. Part I: The Contemporary Debate* (Chatham, N.J.: Chatham House, 1987), 224.]
- 6 吉列尔莫·奥唐奈：《关于巩固的幻觉》[Guillermo O'Donnell, "Illusions About Consolidation," *Journal of Democracy* 7 (April 1996): 34-51.]
  - 7 塞缪尔·P·亨廷顿：《第三波：二十世纪末的民主化》[Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman: University of Oklahoma Press, 1991).]
  - 8 林兹和斯特潘：《民主转型的难题》(Linz and Stepan, *Problems of Democratic Transition*, 61n. 1.)
  - 9 但参见迈克尔·G·伯顿和贾伊·P·柳：《韩国的精英和解与民主巩固》[But cf. Michael G. Burton and Jai P. Ryu, "South Korea's Elite Settlement and Democratic Consolidation," *Journal of Political and Military Sociology* 25 (Summer 1997): 1-24.) ]
  - 10 有关学生运动的详细记载，请参阅：何进山、管鸿志、张丽倩、郭承启：《台北学运》[For a detailed account of the student movement, see He Chin-shan, Kuan Hung-chih, Chang Li ch'ieh, and Kuo Ch'eng-ch'i, *Taipei-hsüehyun* (Taipei Student Movement) (Taipei: Shih-pao Wen-hua, 1990).]
  - 11 曾身陷囹圄并进行四年绝食抗议的政治犯施明德，以及在偷渡回台湾后被捕的流亡异见人士许信良，均在获释之列。许信良和施明德分别于1991年和1993年成为民进党的连续两任主席。
  - 12 少数受邀的知名知识分子和异议人士（例如彭明敏）仍然抵制了这次会议。
  - 13 参见希格雷和伯顿：《精英和解与民主的驯化》(See Higley and Burton, "*Elite Settlements and the Taming of Democracy*," n. 4.)
  - 14 民进党官方的《民主大宪章》规定了一个类似于法兰西第五共和国的总统-议会混合制。然而，激进派起草的《台湾共和国宪法》主张实行议会制，总统仅具象征性权力。
  - 15 民进党前主席、参会者之一姚嘉文事后评论说，在“国是会议”的每次会议上，“国家”的定义——究竟是指仅限台湾，还是指台湾加中国——都存在争议。姚嘉文的结论是，“国是会议”因未能就这一紧迫问题达成协议而不得被视为一次失败。费浩伟（编）《宪政改革与中华民国的未来》[Harvey Feldman, ed., *Constitutional Reform and the Future of the Republic of China* (Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe, 1991), 27.]
  - 16 那些反对全民直选的人支持采用类似于美国选举人团的制度，以“国民大会”成员作为选举人。
  - 17 林泽民、朱云汉和梅尔文·J·希尼奇，《台湾的冲突位移与政权转型：一项空间分析》[Tse-min Lin, Yun-han Chu, and Melvin J. Hinich, "Conflict Displacement

and Regime Transition in Taiwan: A Spatial Analysis,” *World Politics* 48 (July 1996): 453–81.]

- 18 许信良为民进党在1993年台湾省长选举中的败选承担责任，辞去了党主席职务，但他于1996年再次当选。
- 19 由于在国民党统治期间，台湾正式保留了其作为中国“一省”的地位，它也保留了自己的“省级”政府。中央政府长期被国民党外省人主导，而台湾本地人在省级层面更为突出。如何处理这个“多余的”省级政府，成为1990年代台湾的一个分歧性议题：一方面，强大的既得利益者希望其继续存在；另一方面，它的废除被北京和台北的许多人认为是走向断绝与大陆所有政治联系的重要一步。
- 20 林兹和斯特潘：《民主转型问题》（Linz and Stepan, *Problems of Democratic Transition*, 19–20n. 1.）