

政治文化轉型研究—以 1950、1990 年代台灣為例

黃煌智**

中文摘要

本文以分析台灣的民主化歷程、中產階級的興起、經濟成長級台灣人民民主意識的成長為觀點，探討台灣政治文化的轉型。五、六十年代，台灣是一個具有鮮明臣民文化色彩的社會，但是九十年代以來，台灣成功地實現了從威權政治制度向民主政治制度的轉型，現代民主政治制度的建立和順利運行，說明參與者政治文化取向在台灣人民和政治精英之中已經佔據了主導地位。瞭解五十年代台灣政治文化形成之因，與政治文化轉型的動力，是本文的研究動機。本文以歷史研究途徑為經，以比較分析法及文獻分析法為緯，並使用阿爾蒙德對政治文化的分類，進行研究及論述。由於歷史傳統、社會基礎以及日本、國民黨威權統治的影響，傳統的臣民文化一直是當時台灣社會的主流政治文化。然而到了九十年代，台灣已經隨著社會從傳統農業社會向現代工業化都市社會的轉變以及中產階級的壯大和台灣人民整體教育水準的提高，人民的政治參與意識逐漸增強，在台灣政治反對運動和國民黨主動進行民主化政治改革的推動與訓練下，台灣社會的主流政治文化逐漸變遷為參與型的政治文化。

關鍵詞：台灣，政治文化，政治文化轉型

*感謝兩位匿名審查委員的審查。

**國立台灣師大政治學博士班研究生

A study on Political Culture Transformation: Taiwan during 1950-1990

Huang huang-chih

Abstract

In this essay , I have described and analyzed the continuation and changing of political culture in the political transitions from the viewpoint of democratization, political opposition, economic growth and democracy conscienceness of the people in Taiwan.

The subject political culture was the mainstream political culture of Taiwan. In the past. But since the 1990s , the democracy has been set up in Taiwan and democracy was admitted and sustained by the people of Taiwan. The social psychological foundation of democracy is the participant political culture. The cause and the main motive powers--political opposition-- of transformation of Taiwan mainstream political culture has been studied in this dissertation.

The central thesis of the dissertation is that the source and the motive powers of transformation of the Taiwan political culture are the rising of Taiwan's middle class .The democrization on Taiwan has disintegrated the foundation of the traditional political culture of Taiwan , and raised the political participant consciousness of the people. The political participant consciousness instead of the subject consciousness has become the mainstream political culture of Taiwan. The political opposition in Taiwan played an important and basic role.

Key word: Taiwan political culture 、 political opposition 、
democracization

壹、前言

五十年代以來，台灣社會通過經濟現代化、政治民主化和社會的現代化，完成了從傳統農業社會向現代工業化民主社會的轉變。與之相對應，在這一過程中台灣社會的主流政治文化也發生了根本性的變化，即實現了由傳統臣民政治文化向參與者政治文化的轉型。對轉型前後台灣政治文化的性質和類型進行分析和界定，是探討當代台灣政治文化轉型根源的前提和基礎。為此，本文將首先分析台灣傳統政治文化的淵源、社會基礎以及早期國民黨威權統治的影響，然後依照判定政治文化類型的幾個標準，先對轉型前台灣社會的主流政治文化進行初步的界定。由於政治文化轉型是一個由量變到逐步質變的發展過程，台灣的政治文化類型在五十年代還屬於傳統的臣民政治文化，從六、七十年代就已經開始發生變化，到九十年代後逐漸實現了向參與者政治文化的轉型。因此，本文將差別最為鮮明的二十世紀五十年代化與二十世紀九十年代以來台灣社會的主流政治文化作為研究參照的對象。本文首先以五十年代台灣社會的主流政治文化作為研究台灣傳統政治文化的基點，分析轉型前台灣社會主流政治文化的性質與類型。再以阿爾蒙德¹等政治文化轉型的理論，論述台灣九十年代參與型政治文化的內含。

貳、政治文化的研究及相關概念

一、台灣政治文化的研究

我國學者注重對台灣社會當代政治行為取向和政治心理層面的調查與研究，有著豐富、大量的社會調查數據。這為研究台灣政治文化提供

¹ 本文有關政治文化之定義及類型主要參考阿爾蒙德的二本著作:Gabriel A. Almond and Sidney Verba,1963, *The Civic Culture :political attitudes and democracy in five nations*(New Jersey:Princeton University Press,). Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr 1992, *Comparative Politics Today:A World View*(Harper Collins Publishers).

了豐富的資料。主要的代表作有：江炳倫的《政治文化研究導論》（1983）側重於對政治文化理論行全面介紹；彭懷恩的《台灣政治文化的剖析》（1997）則是第一部對台灣社會政治文化進行全面分析的著作。胡佛的《政治文化與政治生活》（1998）是作者將其政治文化研究的重要論文結集出版。學者對政治文化的研究主要是集中在對台灣社會政治文化現狀的調查分析方面。就台灣的政治文化研究而言，胡佛等人自 1970 年代中期到 1980 年代中後期進行的大量實證調查及分析，有了重大的成就。如胡佛、徐火炎：《結構性的政治文化：概念類型及面向的探討》（1983），袁頌西、陳德禹：《台灣地區民眾的政治文化：系統結構的權力價值取向》（1988），胡佛：《台灣地區民眾對政治參與的態度：系統功能的權力價值取向》（1988）及《政治文化與政治生活》（1998）等。

胡佛等人的研究中，將政治權力取向劃分為五種，即：平等權、自主權、自由權、多元權和制衡權，根據民眾對這五種權力的取向，將政治文化分成三類：自由民主的政治文化，現代威權的政治文化和傳統極權的政治文化。如果政治系統的成員，對所有五種權力皆作積極的取向，那麼，這種政治文化就是自由民主的政治文化；在傳統極權的政治文化中，民眾對所有五項基本價值，都未作積極的取向；現代威權的政治文化則介於兩者之間，只對五種權力取向中的一項或幾項（但不是全部）持積極取向。（胡佛，1998:25）如果按照阿爾蒙德等人對政治文化類型的界定，胡佛等人所謂的自由民主的政治文化相當於參與者政治文化，而傳統極權的政治文化則相當於傳統臣民文化，至於威權的政治文化應屬於從臣民文化向參與者政文化過渡的一種形態。胡佛等人通過調查研究，認為台灣當時（1980 年代）的政治文化，屬於現代威權的政治文化。（胡佛，1998:131）。

由於胡佛和彭懷恩等學者對台灣政治文化的研究主要依據 1970、1980 年代的調查數據，因此，他們的研究主要是對這一時段台灣政治文

化性質與類型的分析。雖然胡佛等人也曾預見台灣政治文化必定向自由民主的政治文化方向發展，但是他們既沒有對台灣威權政治文化的成因進行分析，也沒有對促進台灣政治文化向自由民主方向發展演變的因素作細緻深入的考察。

從以上對政治文化以及台灣政治文化研究的介紹中可以得知，學者們除了對政治文化相關定義、概念的研究之外，已經開始注意到政治文化變遷問題。阿爾蒙德和維伯主編的《再訪公民文化》（1989），²英格爾格特的《發達工業社會的文化變遷》與《現代化與後現代化》（1990）³等，就屬於對發達國家政治文化變化的研究。新興現代化國家政治文化變遷或轉型，對於瞭解全球政治民主化過程有著極為重要的意義。

二、政治文化轉型的判斷標準

（一）政治文化的類型

確定政治文化的類型是研究一個社會政治文化發展與變化的關鍵性概念。本文有關政治文化類型的確定，是以阿爾蒙德和維伯提出的政治文化類型及標準為依據。

阿爾蒙德將政治取向分為三個方面，即認知的、情感和評價的。他認為，通過測定一個人對於政治體系、政治輸入、政治輸出和於自我在政治體系中的角色的認知、情感和評價取向的頻率就可以確定這個人的政治取向類型。阿爾蒙德將政治取向劃分為三種類型，即村民取向、臣民取向和參與者取向（見表 1）。在此基礎上，阿爾蒙德提出了三種基本的政治文化類型：村民政治文化、臣民政治文和參與者政治文化。

² Gabriel A. Almond and Sidney Verba, 1989, *The Civil Culture Revisited*. Sage Publications, 9.

³ Ronald Inglehart, 1990, *Culture Shift in Advanced Industrial Society*, Princeton University Press

表一 政治文化的類型

	作為一般對 象的體系	輸入對象	輸出對象	作為積極參 與者的自我
村民	0	0	0	0
臣民	1	0	1	0
參與者	1	1	1	1

資料來源：Gabriel A. Almond and Sidney Verba，1963：17

1、村民政治文化

當表 1 中列舉的四種專業化的政治對象的取向頻率近似於零時，我們可以說這是一種村民政治文化。(Almond & Verba, 1963:20) 村民政治文化佔主導地位的社會裡沒有專業化的政治角色，首領、酋長、祭司、巫師等集政治、經濟、宗教角色於一體。人們僅僅是很模糊地意識到中央政府的存在，而中央政府所做的全國性的決定對於處於村民政治文化下的人們來說幾乎沒有任何影響。人們對政治體系既沒有什麼企求也沒有什麼變革的期望。因此，人們對於政治體系、輸入、輸出和對自我角色的認識、感情和評價定位接近於零。也就是說人們與政治體系之間幾乎不存在任何互動的關係。這種政治文化大多存在於政治發展較為落後的部落、民族和遠離政治文化中心的地區。

2、臣民政治文化

「在臣民政治文化中，人們把自己看作是政府的臣民，而不是政治過程的參與者。那些生活在專制統治之下的人民就屬於這一政治文化類型。」(Harrop and Shaun Breslin, 1992:136)，在此種政治文化中，政治體系與臣民之間的關係是單向性的，即臣民只是政治體系運作及其政策的消極的、被動的接受者，臣民對於做為政治參與者並企圖影響政治體

系及其運作的自我定位仍然是零。在此種政治文化環境下，臣民對於政治體系及其運作已經有了較為系統的反應，意識到了專業化政府的權威，並產生相應的政治心理取向，如對於其所處的政治體系及其政治運作感到滿意、親近、自豪，或者不滿、不喜歡；對於政治體系表示認同或不認同；認為其是合法的或不合法的等等。但是無論臣民對其政治體系採取何種心理或感情取向，基本上對政治體系及其運作不產生任何影響。這種政治文化主要存在於傳統農業社會時代，或從傳統農業社會向現代工業社會過渡中的不發達國家。封建專制統治和其他類型的中央集權統治的政治文化基礎就是這種臣民政治文化。

3、參與型政治文化

阿爾蒙德認為所謂參與者政治文化，「是社會成員往往公開地取向於作為一個整體的系統以及政治的和行政的結構與過程（換言之，取向於政治系統的輸入和輸出兩方面）的一種政治文化。」政治的單個成員「往往取向於政體中自我的‘積極分子’角色。」(Almond & Verba, 1963:20) 社會成員對整個政治體系及對政治體系的輸出、輸入以及對作為積極參考者的自我，都是正取向的。在這種政治文化中，人們相信他們既能夠在政治體系中發揮作用，同時也要受到政治體系的影響和規範。

雖然，阿爾蒙德所提出的這三種政治文化類型，後來在西方學術界被認為有西方中心主義或種族歧視的嫌疑，並被認為是“政治上不正確的”，而且政治文化的解適力也引起爭議，故而，一些學者力圖避免使用阿爾蒙德所使用的村民文化（有人譯作地獄型政治文化）、臣民政治文化（或譯作順從型、依附型政治文化），如羅伯特·帕特南(Robert A. Putnam)在《使民主運轉起來》(Making democracy work)中使用「公民性程度高或公民性程度低」這樣的概念。而不使用阿爾蒙德提出的臣民和參與者的

概念 (Pateman, G.2001:114)⁴。儘管如此，由於阿爾蒙德的這三個概念基本反映了歷史上或現實政治生活中的客觀實際，也容易被理解，而且我國眾多的政治學教科書或著作在介紹政治文化時均以阿爾蒙德的觀念為主要介紹對象，並被廣為接受，因此本文以後的行文中仍然沿用阿爾蒙德提出的這三個政治文化類型的概念。當然，為行文方便有時會使用參與型政治文化或民主政治文化這樣的概念，但其含義與參與者政治文化是相同的。

在劃分政治文化類型時，阿爾蒙德以人們對政治體系、政治輸入、政治輸出和自我在政治系統中角色的認知、情感和評的取向作為判斷政治文化類型的標準。當然這些也是判斷政治文化轉型的重要依據。但僅有這些粗略的概念來判斷政治文化轉型是遠遠不夠的。比如在《公民文化》一書中，阿爾蒙德將臣民與參與者對政治體系和輸出的取向頻率都定為 1，表示兩者對政治體系的認知、評價與情感都一樣。而實際上臣民與參與者對政治體系的取向在實質上是有不同的。兩者的輸出取向也是完全不同的。另外，在一些國家的政治文化從臣民文化向參與者文化過渡期間，如在東亞威權政治制度之下，臣民在政治活動中也是有參與的。但這種參與民主制度下的參與，也不盡然相同。因此，為更清楚地判斷政治文化是否轉型，必須對不同政治文化的標準進行較為詳細的分析和界定。阿爾蒙德在後來主編的著作中，對政治文化研究方法又進行了補充，認為敘述人民對政治制度的三個層面——制度、過程和政策——的態度，是說明一個國家政治文化的方法，依此概括出政治文化的體系傾向、過程傾向和政策傾向，並對臣民與參與者對體系傾向、過程傾

⁴ Pateman 認為 Almond 所指的公民文化固然可以解釋民主政治的穩定，但民主國家的政治結構與社會結構本來就互為因果。(1980:57) 其他類似的質疑亦不絕如縷，如 Huntington 就指出政治文化概念太過概括，只要找不到因素來解釋，就歸因於文化因素，等於沒有解釋。(1987:23)

向和政策傾向的不同認知、情感與評價做了較為詳細的分析。(Almond, G & Powell, Jr, 1992:51)

這些將有助於我們對不同政治文化的區分。由於村民文化對於政治體系、輸入、輸出、參與者角色的取向都是零，這樣，從村民文化向臣民或參與者文化轉型很容易判斷。但是從臣民向參與者政治文化轉型的標準相對要複雜，需要進行詳細的分析。而本文考察的台灣政治文化轉型也正是從以臣民文化向以參與者文化轉型的，因此，有必要對臣民政治文化與參與者政治文化的不同政治取向的判斷標準進行詳細的分解。

(1) 對於政治體系的取向

臣民和參與者對於政治體系的取向都是高頻率的，但是兩者對於政治體系的合法性的程度和基礎的認定是完全不同的。在以參與者文化為主流政治文化的社會裡，政府和統治者的「合法性取決於他們在競選中由人民選定以及他們在製訂法律時遵循憲法程序。」(Almond, G. & Powell, Jr, 1992:51)也就是說，政府的統治權力來自於人民的授予，人民的授權是其合法性的來源。而在傳統臣民政治文化中，統治者或政府的合法性則來自世襲、慣例或實力鬥爭的結果或是是否遵循傳統的習俗、價值等。此外，臣民文化中的政府合法性也取決於其政策能否保障臣民基本的安全與臣民的滿意程度。在處於臣民文化向參與者文化過渡之中的威權社會裡，政府或統治者的合法性則取決於領導人的個人執政業績、領導集團內部的認可、思想意識或對人民的許諾等。在轉型中社會，政府或領導人的合法性有時也可以通過形式上的選舉和人民的默認而獲得（如當年的韓國、印尼）。考察一個社會政治體系的合法性來源和基礎是斷定該社會政治文化類型的首要標準。

(2) 對於政治輸入（即政治過程）的取向

在這一點上，純粹的臣民政治文化與參與者政治文化有顯著的差

別。在臣民社會中，臣民幾乎完全不參與政治的輸入，政府政策的制定是統治者及其官僚機構的權力，臣民無權參與。臣民「對於自己在政治中的作用的看法卻仍然是順從者的看法，即他們受政府行動的影響而不是積極地去影響政府的行動。……他們對於政治參與始終抱被動的態度。」(Almond, G. & Powell, Jr, 1992:42)「而在參與者政治文化中，公民對於政治的過程有一定的認識，並形成了鼓勵自己利用各種參與機會的態度，也就是相信自己只要努力去做就能夠影響國家的政治事務。」(Almond, G. & Powell, Jr, 1992:42)因此，對於政治輸入的這兩種不同態度就是區分臣民政治文化與參與者政治文化的第二個參照標準。

另外，在政治輸入過程中，政治信任問題也是區別臣民文化與參與者文化的標誌之一。所謂政治信任問題是指人民對其他集團以及對自身作為集團成員的看法。任何政治體系中都存在不同集團間對政治權力的爭奪。在臣民文化中，政治權力被視為某一個人或家族的“私器”，因而，政治體系內部政治集團間的權力（尤其是國家最高權力）的鬥爭大多是你死我活的，不允許反對派別存在。也就是說，爭奪權力雙方是相互敵視的，而不是相互信任的。然而，在參與者文化中，國家和政府的權力乃全民之“公器”，任何個人或集團、政黨都可以通過法定管道去爭奪國家和政府的管理權，爭奪國家權力的政治集團、政黨或個人之間是通過和平競選來贏得權力的，政治制度運行的基礎是政治集團之間、政黨之間的相互信任。他們相信，贏得權力的一方不會損害另一方的利益。政治競爭中，公民以及政治集團之間政治信任的形成是參與者政治文化成熟的重要標誌。

（3）對於政治輸出的取向

臣民對於政府政策的態度是無條件地、被動地接受，認為作為臣民服從統治者的要求是天經地義的，除非政府的統治和政策危及大多數人的生存，否則就不會對政府政策提出疑義和反抗。而在參與者政治文化

中，人們普遍認為政府是為人民的福利、安全等利益服務的，一旦政府政策損害了人們的利益，公民們就會通過既有參與管道對政府的政策進行修正。臣民與參與者對於政治輸出取向的這種差別是很明顯的。

（4）對於自我在政治體系中角色的認定

在臣民文化中，統治者與臣民之間的等級關係是十分清晰的，臣民只是順從者，為統治者提供各種義務的臣民，是「消極的受惠者和政府日常活動的犧牲者」（Almond, G. & Powell, Jr, 1992:148）而不是政治的參與者。臣民不認為自己有權利和能力去參與政治，「他不會企圖影響其政府的決定」（Almond, G. & Powell, Jr, 1992:184），其對於政治參與的取向接近於零。在參與者文化中，公民是國家主權的擁有者，政府的權力來自於人民的授權和同意。他們既是政府的臣民也是政治的參與者。與純粹的臣民不同的是，他們是具有參與能力的公民。「他們的政治信息十分靈通，能夠而且確實提出政治要求，對不同的政治領袖給以政治上的支持」。按照阿爾蒙德的假定，當一個社會中「相當大比例（百分之六十）的成年人是政治過程的實際的和潛在的參與者」（Almond, G. & Powell, Jr, 1992:148）時，我們就可以認定該社會的主流政治文化就是參與者政治文化。

以上是判斷政治文化類型的四項參照標準，它們是人們對於政治的態度或取向，均屬於政治文化中的內在條件。依阿爾蒙德的見解，在臣民政治文化與參與者政治文化之間還有外在條件上的區別：

「就是政治制度中是否具備讓大多數人民參與政治的條件，如有關政治參與的法律制度、參與的形式、參與的管道等等。在臣民文化占主導地位的社會中，不存在讓大數人民參與政治的制度和管道，政治參與只是少數人的權利，而政治參與的管道相當狹窄。只有具備一定的出身、才智或軍功，才能上升到參與者的行列。在參與者政治文化占主導地位的社會中，人民參與政治的法律、制度和管道是完備的和充分、暢通的。」

(Almond, G. & Powell, Jr, 1992:152)

就此而言，這些外在條件也是判斷一個社會政治文化的參照標準之一。處於民主化過程中的一些威權社會建立起政治參與的制度與管道，則是其開始向參與者政治文化轉型的信號。

參、台灣傳統政治文化的淵源

任何社會的政治文化都有著各自不同的歷史淵源。五十年代國民黨政府退守台灣初期，台灣社會主流政治文化形態與其台灣的政治傳統、民族構成、歷史經歷、社會發展狀況等都有密切的關係。

五十年代台灣社會政治文化的淵源可以分為三個方面，即中國傳統臣民政治文化，日本五十年殖民統治的影響以及台灣近代民主運動的影響。這三個方面的因素決定了當時台灣主流政治文化的基本取向。

一、中國傳統臣民政治文化的影響

宋元以前，台灣尚是一個未開發的海島，台灣原住民族的社會發展狀況十分原始。自明朝以降，由於中國東南沿海海上交通的發達以及西方殖民者向東方的冒險航行與擴張，台灣的重要性日益上升。從明代中後期開始，已經有大陸東南沿海的部分人民經澎湖到達台灣進行墾殖。明朝末年，荷蘭和西班牙入侵台灣，並在台灣築城盤踞，開始對台灣的殖民統治。1645 年荷蘭打敗西班牙，獨霸台灣。由於正值中國的明末混亂內戰時期，大批沿海居民或為逃避戰亂，或在荷蘭殖民者的招募下移民台灣。鄭成功驅逐荷蘭人佔領台灣後，又有大批大陸民眾移居台灣。在大陸移民源源不斷到達台灣的情況下，台灣逐漸變成一個以漢人移民為主體的社會。到達台灣這些漢人移民，絕大多數是農民，在大陸所形成的傳統的農民意識及中國農民固有的臣民文化取向也同樣被帶到台灣。

到 1906 年日本統治初期，台灣原住民族人口約為十多萬人，而漢人

則有二百九十萬人。(周婉窈, 1999:66) 漢人的人口、語言、文化等, 在台灣社會中, 幾百年來一直都占據著絕對的主導地位。「在歷史文化上, 台灣是中華文化的延伸, 承襲以儒家倫常思想為主流的中華文化精神; 處世持中庸之道, 接物以勤儉耐勞為本, 生活則以家庭為中心。」(劉克智, 1995:7)「由於漢人占全島比例達百分之九七, 承襲中國文化的傳統, 形成主流文化」。(彭懷恩, 1997:34) 古代中國是一個典型的以農業為基礎的儒家文化社會。在台灣這樣一個以漢民族為主體的社會中, 台灣社會的主流政治文化, 同樣也是繼承了中國社會儒家文化薰陶下的臣民文化傳統。

漢人移民不僅帶來了其固有的傳統臣民政治文化, 而且隨著台灣被正式納入中國的統治, 使這種傳統臣民文化在台灣得到鞏固和加強。佔領台灣以後, 鄭成功在台灣以中國傳統政治模式建立起明鄭王朝, 對台灣進行集權式政治管理, 使散之於台灣人民之中的臣民意識得以歸攏和加強。1683 年清政府統一台灣後, 在台灣設立地方政府進行管轄。此後的兩百多年中, 在清王朝的封建專制統治之下, 台灣人民同大陸人民一樣, 都是清王朝轄下的臣民, 臣民意識、臣民文化被進一步強化。當然, 台灣作為一個以漢人為主的移民社會, 由於處於邊疆地區, 遠離中央權力中心, 因而在台灣人民中間也一直存在著一種抗爭精神, 但是, 在封建專制的嚴厲壓制之下, 從總體上講, 臣民文化取向一直是台灣社會的主流政治文化。這種傳統臣民文化取向不僅是當時台灣社會的主流政治文化, 而且也是近代台灣社會政治文化的主要淵源。

二、日本殖民統治的影響

1894 年甲午戰爭後, 清政府被迫將台灣割讓給日本, 從此開始了日本對台灣半個世紀的殖民統治。直到 1945 年太平洋戰爭結束, 日本才不得不放棄台灣的統治權。五十年代初, 國民黨政府敗退台灣時, 台灣剛從日本的殖民統治之下解放不久, 長達五十年的日本殖民統治, 給當時

台灣社會的政治文化取向留下了深深的烙印。因此，日本的殖民統治，也是影響當時台灣社會政治文化取向的另一個重要因素。眾所周知，日本一直是一個臣民文化意識非常濃厚的社會，日本對台灣的殖民統治，進一步加深和強化了台灣社會的臣民文化取向。日本殖民統治主要從兩個方面影響台灣政治文化，一個是日本在台灣的總督專制體制，另一個是日本殖民統治後期的皇民化運動。

（一）總督府專制體制

1、六三法

像其他殖民者一樣，日本殖民者是以勝利者和征服者的身份進入台灣的。在割讓給日本之前，台灣人民和大陸人民一樣都是清朝的統治之下臣民，基本上是平等的。然而日本殖民者占據台灣後，台灣人民卻成為日本的法外臣民。台灣人民的政治地位大大下降。

1896 年日本帝國會議【六三法】⁵，「使台灣總督擁有在台灣立法權。此一制度由於使台灣成為日本帝國的特殊領域，縱使成為日本國民的臺灣人，亦無法享有日本憲法保障的權利，而必須受制與專斷的台灣總督府，結果引起台灣住民的不滿，且由於侵奪國會的立法權，亦引起部分國會議員及學者的批評。」（薛化元，2004:119-120）不僅如此，在統治台灣之初，由於面臨著台灣人民接連不斷的反抗，日本政府通過加強殖民統治機構和對台灣人民的武力鎮壓，迫使台灣人民屈服於日本的殖民統治。

2、保甲制度

在日本統治台灣的五十一年期間，先後採取三個治台政策的階段-----「非同化主義」（1896--1919）、「同化主義」（1919--1936）、「皇民化運動」

⁵ 1896 年通過的有關台灣的「法律第六十三號」，簡稱為「六三法」，其後歷經 1906 年通過的第三十一號法律（「三一法」）及 1921 制定的法律第三號（「法三號」），台灣總督府的體制雖亦有所變更，但台灣總督擁有立法權並沒有本質的改變。因此，法律固有更迭，整個體制有時稱為「六三法體制」（薛化元，2004:120）

(1936--1945) (李功勤 2004:198)，而且多數的台灣總督為武官出身⁶。前三任總督，⁷「皆未能消除島內的緊張對峙，反而因官僚派系問題而日益敗壞官箴，且因無力鎮壓『土匪』，而被日本新聞界嚴詞批評」(李功勤 2004:198)⁸

1898 年 2 月出身長州系軍人的兒玉源太郎就任第四任總督，兒玉雖然出身軍人，但卻擅長行政業務，且具備靈活的政治手腕(李功勤 2004:199)⁹，他任命後藤新平出任民政長官。根據李功勤(2004:199)的研究：

「後藤新平是奠定日本「治理」台灣及鎮壓「土匪」的大功臣，他的治國理念可參考其於 1889 年出版的《國家衛生原理》一書¹⁰書中闡明在達爾文「物競天擇，適者生存」的理論下，絕對不可能產生「市民社會的自律性」，所以必須採取「理性獨裁者」及「絕對主義」的專斷，以創造理想的人類社會。在赴台前，後藤便提出「台灣統治救急案」，在文中指出將尊重台灣人風俗習慣警察萬能主義縮減行政費用並積極開拓財源等理性獨裁統治方針治台。」

面對台灣人的武裝反抗，「後藤新平仿照普魯士『警察國家』，建立一套嚴密的社會網路系統，」(李功勤 2004:199)，並且以清治時的【保

⁶ 日本治台期間，一共有 19 位總督，其中武官總督佔了十位，文官總督有 9 位。至於總督在位期間，武官總督包括前期武官時期(1895 年 5 月至 1919 年 10 月)約 24 年，後期武官時期(1936 年 9 月至 1945 年 10 月)約 24 年，約 9 年，共計在位 33 年；文官總督(1919 年 10 月至 1936 年 9 月)在位期間卻只有 17 年，台灣總督長期由武官來擔任總督，更可看見台灣總督的威嚴性。(薛化元等,2004:52)

⁷ 第一任是樺山資紀，第二任是桂太郎，第三任是乃木希典。

⁸ 資料來源：木村匡，1919 年 9 月，(二拾五年 回顧)，《台灣時報》，東京：轉引自，李功勤(2004:198)

⁹ 有關兒玉的評論，資料來源：《太陽》，4 卷 27 期，P209-213，明治 28-39 年(1895-1926)

¹⁰ 有關後藤新平《國家衛生原理》的精義，參見鶴見祐甫著，《後藤新平》，第一卷：溝部英章，《後藤新平論鬥爭的世界像「理性獨裁」》(1)、(2)；京都大學法學會，《法學論叢》，100 卷 2 號、101 卷 2 號；1976 年 11 月、1977 年 7 月 5 日；轉引自，李功勤(2004:199)

甲制度】¹¹為基礎，配合警察制度，加強對台灣社會的控制。

清治台灣時以【保甲制度】為台灣的自衛組織，任務在協助政府防範盜匪及維護地方治安。1898 年 8 月，總督府公佈「保甲條例」，規定十戶為一「甲」，十甲為一「保」。保有「保正」，甲有「甲長」，任期兩年，在自己家裡處理公務。（薛化元等，2004:52）

「保甲編制不以個人為單位，而是以家庭為單，以家長為代表，家中不管男女老幼，均以保甲民的身分納入保甲體系，再由家長監督……其編制則是以擁有舊慣的台灣人（漢民族）為對象。……區域內的日本人、外國人（清國人除外）等，卻非保甲實施的對象。」（朱浚源，2004b:26）

日本在推動【保甲制度】之初，「固然著眼於以『連帶責任』惡法，來協助警察維持治安，其後保甲的性質則轉趨複雜。」（薛化元，2004:118）。從《保甲叢書》中得知，保正、甲長等保甲役員的職責如下：

12

1：保正的職務：

- (1)、監督甲長的職務，將甲長所報告之事件報告警察官。
- (2)、教訓善導保內之住民，使其勿有不良行為。
- (3)、協助警察官吏搜查及逮捕犯罪者。
- (4)、處分違反規約者。
- (5)、有關規約上之褒賞救恤。
- (6)、有關過怠金的徵收及處理。
- (7)、有關經費的收支及預算決算及賦課徵收。
- (8)、當確認戶口上有異動或是從保甲內收到申報時，得向警察官吏報

¹¹【保甲制度】一詞最初是指宋王安石創之保甲法，以後一直為中國歷代所奉行，直至清末才廢止（楊欽堯，2004:2）

¹² 木黑五郎、江任遠著，《現行保甲制度叢書》，p61-62，轉引自洪秋芬，〈日治時期葫蘆墩區保甲實施的情形及保正角色的探討（1895-1909）〉229

告。

- (9)、當確認是犯罪者、行為怪異者或是有疑為傳染病患者時，應迅速向警察官吏報告。

2：甲長的職務

- (1)、協助保正的職務。
- (2)、調查甲內之戶口、管束甲內之出入
- (3)、協助警察官吏保正，搜查及逮捕犯罪者。
- (4)、警戒甲內住民，不得有不良行為。
- (5)、當確認戶口上有異動或是從保甲內收到申報時，得向甲正報告。
- (6)、當確認是犯罪者、行為怪異者或是有疑為傳染病患者時，應迅速向保正申報。

據洪秋芬（1991:148）的研究「若就台灣人生活層面來看，藉由保甲的推動，普及現代衛生思想、改善住屋和美化環境、遏止傳染病的傳染等，其成效是正面的，是肯定的」，但在台灣人民的政治取向上，【保甲制度】所充滿的「監督」「教訓」「警戒」等威嚇統治方法，加上「連坐處法」的「順次鄰近」彼此監督，強化了台灣人民臣民文化的取向，依照學者朱宏源（2004b:39-40）研究，

「日本統治台灣史上，保甲所扮演的角色及其活動，一方面，以實質上落實了人民的基層力量的組合與重構，另一方面則在相當程度上否定了完全西式的會議模式。似乎，在當時台人的言行當中，符合台灣的地方的是保甲是自治，而非議會是自治。」

3、警察制度

「乃木在 1897 年實施三段警備時，台灣的警察有 3110 人。次年兒玉源太郎繼任總督，廢除三段警備後，進行警察制度的改革。」（薛化元，2004:118）一方面在各地增設派出所，同時設置訓練機關培育人才，將維持治安的任務完全由警察負責，在以保甲制度配合輔佐。「到 1901 年，台

灣的警察人數達五千六百多人，派出所 930 個」，（薛化元，2004:118）以如此雄厚之警力，不僅可以鎮壓任何武裝抗日行動，更有住於總督府對台灣的社會控制。「在日本帝國所有領土中，台灣的警察密度最高。」以 1922 年為例，台灣每平方公里有 3.1 名警察，而被批評為軍人統治的朝鮮，每平方公里只有 1.3 名警察。」（薛化元，2004:118）日治時代，警察是日常生活中接觸最有權力的土皇帝，地方的巡查地位更是在士紳之上，被稱為「大人」，其地位可見一斑。由於警察職權不斷擴充，深入人民生活，因而在日本統治下的台灣是典型的警察統治。統一企業集團之一吳修齊，其嫡母回憶起日本警察和一般台灣村民互動的情形：

「警察，被台灣人稱為「大人」，他們大多數經常，拎著鞭子各處巡查，動輒厲聲打罵，使村民驚駭．．．．．村民非常畏懼警察，每週日清潔檢查，我都透早起來清掃完畢，留下空屋等待被檢查。有一次警察提早到來，我躲避不及，慌忙躲到神桌下，緊張得不敢抬頭。」¹³

在日本政府嚴厲鎮壓和嚴密的警察統治下，「台地漢人武力抗日為日軍鎮平，抗日分子幾被殺戮殆盡後，台土噤若寒蟬。」（戚嘉林，1998:1498）此時，絕大多數台灣人民的政治文化取向是一種求生性的、消極的、倍受壓抑的臣民取向。此種政治文化心態對後來台灣人民的政治文化取向也有明顯的影響。

（二）皇民化運動

日本統治後期，在台灣推行的皇民化運動，是影響台灣人民政治文化取向的第二個重要因素。從 1919 年起，日本對台灣的殖民統治進入所謂“文化統治”時期。日本政府開始推行同化台灣人民的“內地延長主義”政策。1936 年 9 月日本駐台灣第十七任總督小林躋造就任時提出“皇民化、工業化、南進基地化”新的治台三原則。1937 年中國抗日戰爭爆

¹³ 引自：《天下編輯》，1992，發現台灣，（下），p345，台北：天下雜誌社，第二版。

發後，日本加強在台灣皇民化政策。其主要項目包括：禁用漢語，普及日語，更換日式姓名，以日本神道取代台灣原有的各種信仰等等。日本通過台灣的公私學校、皇民奉公會、皇民練成所等機構和組織，企圖從語言、精神等方面同化台灣人民。「皇民化運動的特質是以愚民的‘皇民’榮譽與‘皇民’可獲得的物質待遇為誘餌，吸引民眾的效忠；配合著對台灣人民的‘非國民之言行，若一旦聞知，即與剪除’的巨大威脅。」（郭譽孚，1998:354）「不僅企圖使‘台籍民’成為‘恭順之日本良民’，更要使‘台籍民’變成利害與共的日本國民。」（楊建成，1995:11）皇民化運動的推行，使一部分中上層台灣人被同化為日本帝國的“忠良臣民”。對於許多台灣人來說，皇民化運動使他們失去了民族歸屬感，成為所謂的“亞細亞孤兒”。「他們受日本教育、懂得日本語，可是仍然被日本人視為二等公民，又不敢有任何不滿。」（陳孔立，1996:348）皇民化運動進一步強化了台灣社會逆來順受的臣民政治取向。

三、近代民主運動的影響

台灣淪為日本殖民地後，爭取與日本人的政治平等和自治一直是台灣仁人志士的政治訴求。1907 年，梁啟超告訴後來成為台灣民族運動主要領導人的林獻堂，在日本的鎮壓下，採取暴力的反抗方式，只是無謂的犧牲。最好學習愛爾蘭對付英國的方法，結交日本中央政要，以牽制台灣總督府，使其不敢過分壓迫台灣人。甚至進一步設法取得參政權，以對抗日本殖民者。這種所謂的“愛爾蘭模式”，是日治時代，台灣人民爭取政治平等和自治的主要方式。

第一次世界大戰後，在美國總統威爾遜的十四點計劃中所提出的民族自決原則的影響下，民族解放運動席捲了亞非及拉丁美洲殖民地國家和地區。這種國際大環境以及大陸的五四運動也鼓舞和推動了台灣的民族自決和政治民主運動。1920 年 12 月，林呈祿在《台灣青年》上發表文章，提出在台灣設置殖民地議會，實現台灣自治的主張。1921 年 1 月，

由林獻堂領銜正式向日本帝國議會提出“台灣議會設置請願書”。此後的十三年間，前後共舉行了十五次請願。對於日本政府而言，這一主張有導致台灣「走向英國式自治領殖民地的危險，甚至可能導致脫離日本的獨立運動，而始終加以拒絕。」（薛化元，2004:127）不僅如此，這項請願還受到台灣總督的打壓。1934 年 9 月，在日本駐台灣總督的強硬壓力下，林獻堂等人被迫停止了“議會設置請願運動”。台灣自治運動轉向追求台灣總督府之下的有限地方自治。儘管如此，這項運動仍然對台灣社會民族自決和民主意識的產生與發展起了一定的推動作用。

除議會設置運動之外，日治時代的台灣精英還相繼成立了台灣文化協會、台灣民眾黨、台灣共產黨和台灣地方自治聯盟等組織，他們舉辦各種演講會，在台灣各地巡回演講，鼓吹民主憲政、自治和政治參與。但是，這些組織和運動均在日本專制統治的壓制之下，相繼解散或失敗。台灣在日治時代展開的這些政治抗爭，是台灣近代民主運動的主要體現。這些抗爭也「往往具有近代性，或者由自由民權的觀點強調基本自由的保障，以及參與政治的權利；或者是從階級社會主義觀點的立場切入，強調進行社會主義的階級運動。」（薛化元，2004:127），儘管這些組織和運並未取得成功，但其本身卻在台灣社會埋下了民主意識和追求政治參與的火種，是後來台灣社會政治參與意識成長的淵源之一。

雖然二三十年代日本開始走上軍國主義道路，但其國內政治制度在形式上仍然是一種立憲民主制，不論在中央還是地方都已實行代議制民主和普選。在台灣爭取民主運動的壓力下，為「因應時代趨勢，緩和台人永不退卻的爭民權，求自治的浪潮，日本殖民者終於作出有限的讓步。1935 年 4 月 1 日公布《台灣地方自治制度改正案》，宣布開放議會一半的議員名給台灣人民投票選舉。在台灣の州、市設置具有議決能力的州會和市會。在新的制度下，台灣住民終於有了參與政治的管道，1936 年的初次選舉中投票率達到了 96%左右。」（薛化元，2004:128）在中央一級

的政治參與方面，1945 年 3 月，日本眾議院規定台灣可以選舉產生五名眾議院議員，但在日本投降前這項權利根本沒有落實的機會。無論日本殖民者在台灣實行民主改革的目的何在，但客觀上這些改革對於台灣社會參與意識的成長有著積極的意義。

近代台灣社會爭取民主自治的運動「透過各種社會運動的手段，從未間斷地推動自治運動向前奔流，已對民間產生廣泛而深入的動員作用，迫使日本當局開放部分選舉權，一般民眾的民權意識益加覺醒而自治訓練也更趨成熟了。（鄭梓，1990:76）台灣近代民主運動對於台灣本土政治參與意識的進一步發展有著深遠的影響。

總之，台灣社會的主流政治文化源於中國的傳統臣民文化，日本五十年殖民統治一方面進一步強化了這種臣民取向，另一方面在台灣近代民主運動的抗爭與殖民地政治制度改革影響下，政治參與意識也開始在台灣的政治精英和民眾中成長。

肆、台灣傳統政治文化的社會基礎

任何一種類型的政治文化都有其相應的社會基礎。不同的社會發展階段、不同的經濟生活方式和社會生活方式往往導致不同的社會性格類型與政治取向類型。社會經濟的發展水準決定人們社會財富的狀況和人們對自我能力的認知以及對政治的態度，因此，一個社會的經濟型態和社會結構是決定主流政治文化類型的社會基礎。人類社會的發展基本上是由低級、簡單向高級、複雜發展演化的。以馬克斯的觀點論之，生產力發展水準經歷了原始的採集、魚獵社會、農業社會、工業社會幾個階段。相應地，每個階段都有各自相對應的主流政治文化類型。在人類社會早期的原始漁獵採集階段和農業社會的初期，阿爾蒙德所說的村民政治文化占據著社會中的主導地位。臣民文化或臣民—村民文化是處於農業時代的國家與社會的政治文化特色。而參與者政治文化則是那些已經

進入工業社會的國家所具有的政治文化形態。而農業社會則是台灣傳統政治文化的社會基礎。

一、農業社會是傳統臣民文化產生與存在的基礎

任何政治文化都會依賴於一定的社會經濟基礎，經濟形態與發展水平決定社會成員的性格模式及其對政治的取向。比如，傳統中國人的性格取向的典型特色是：隨遇而安，逆來順受，與世無爭，不管閒事，反映在政治上就是對權威的順從、容忍、無爭取向，這在政治文化中屬於一種典型的臣民性格和取向。傳統中國人這種典型臣民性格的形成與中國幾千年來的農業社會生活有著直接的關係。農業社會與農業經濟就是傳統臣民文化產生和存在的基礎。其主要原因有以下幾個方面：

（一）農業社會政治與生活的核心

第一、父權、君權、威權是農業社會政治與生活的核心。人們對於環境和社會的態度與期望取決於人類對自然環境和社會環境的控制能力。人們對於政治的態度同樣是以人們控制自然和社會的能力為基礎的。在農業社會，土地和農業生產是社會生存發展的基礎和根本手段。由於農業生產力水準較低，人們改造自然的能力十分有限。在辛勤勞作的前提下，農業產出不僅有限而且收成好壞完全受自然條件的左右。人們對決定自己的生產與生存命運的自然現象既不了解，也無法控制，這種狀況使人們在內心深處產生出一種對大自然等強大力量的敬畏感。敬天畏神、“聽天由命”、“靠天吃飯”等一類的宿命觀就是在這一基礎上產生的。因此，農業時代的人們天然就有一種對外部強大力量或權威的畏懼。在農業經濟形態下，人們固守土地，以耕作為生，而農業時代低下的生產力水準使得土地產物以及其他生存資源非常有限，這樣就導致了眾多人口與有限生活資料之間的矛盾，進而使產品分配成為嚴重問題。「眾多的人口分配有限的資源，則尤易顧此失彼，引起糾紛。為了防止這種分配上的糾紛破壞了人際間的安寧」(楊國樞，葉啟政，1984:41)，

也是爲了進一步的生存和發展的需要，在農業社會中，「便不能不建立一種權威式的社會結構。」（楊國樞，葉啓政，1984:41）農業生產以家庭農業爲基本單位，家庭不僅是生產單位，而且也是人們生活和消費所依賴的基礎，因此威權式的社會結構首先在家庭中確立，這就是父權。父子式的威權關係結構不只是農業社會家庭、家族內部社會結構的核心，而且也是農業社會其他社會關係結構的基石。這樣，人們從小便生活在一個威權關係網絡之下。經過嚴格的社會化過程，接受權威、依從權威以及強調權威就成爲人們最基本的價值取向。在社會層面上，每個家庭、家族都歸屬於一個既定的氏族、部落或國家等軍事政治集團。

在弱肉強食自然法則下，爲保護和擴大既有的土地、人口、牲畜等物質財富和權力，這些軍事政治集團之間的爭奪和戰爭是農業社會最常見的一種狀態。君主和國王們作爲這些集團組織的上層分子和權力與財富的主要擁有者，基於本能的權力慾望與安全的需要往往獨攬大權，要求本集團中的其他社會成員的絕對服從和臣服，否則就會給予懲罰。國王們不僅握有大量的財富和實力，而且往往利用宗教把自己神化爲大自然或超自然的力量在人間的代理人，以便將人們對自然與超自然的畏懼轉移到自己身上，強化其權威。面對國王與君主的實力和神話，社會中絕大多數人民無力與之抗衡，且原具有順從威權取向，最後大都會選擇以臣服和繳納貢獻來換取生活的穩定與安寧。這樣一來，農業社會家庭中的父權權威就被置於國家和君主的權威之下，形成一層層由下而上的臣服威權體系，君主與國內其他人之間的關係在政治上就是君主與臣民的關係。在家庭和國家雙重威權體制之下，由於人們生於斯，長於斯，不可避免地使人們服從權威的臣民取向成爲一種最基本的價值取向。

（二）臣服--農民的理性選擇

第二、在農業社會，對於絕大多數人來說，由於不具備參與政治的條件和對抗權威的能力，臣服威權往往是一種無奈的理性的選擇。農業

社會的生產水準是有限的，這使得大多數農民，不可能積聚到大量的物質財富，進一步支撐他去學習文化知識。一方面，農業社會的政治是一種典型的精英政治，世襲、財富或文化知識，是進入政治領域的基礎和手段，而構成農業社會的主體的農民，絕大多數由於缺乏上述參與政治基礎和手段，也就終生沒有機會參與政治。另一方面，在政治上，「正式的皇家行政，事實上只限於市區和市轄區的行政，鄉村則是沒有品官的自治區」(Webber, 1995:145)。因此，國王或君主對廣大農村和農民的控制是十分有限的。在一般情況下，農民臣服於君主的義務，就是每年定期繳納一定的賦稅、服規定的徭役，其餘的絕大多數時間生活在“日出而作，日入而息，耕田而食，鑿井而飲，帝力於我何有哉”的天高皇帝遠、不關政治的村民狀態下。而統治者則維持著社會的法律和秩序，這在農業社會是非常重要的，「因為農業經濟的本性是不容無政府狀態的，無論什麼原因（如政沖衝突耽誤了播種）引起的歉收都意味著要餓死幾千人，兩次連續的歉收就意味著災難」。(Laski, 1988:310) 無論如何，生存與安寧對於安土重遷，生活閉塞，財富、知識和個人能力都很有限的農民來說是最重要的。當臣服的代價尚可忍受時，以臣服換取生存與安寧也是一種理性的選擇。

（三）農業社會與臣民文化

第三、農業社會是臣民、等級和威權觀念存在與傳播的沃土。強調臣民意識與威權、等級價值觀念的思想理論，不僅適合農業社會的實際生活，而且可以滿足維護威權政治秩序的需要，因此，倍受統治階級的認同和提倡，並成為農業社會的主流價值觀；如宣揚“三綱五倫”，“忠孝”等政治倫理觀念的中國傳統儒家學說就是一個典型。在這種觀念的灌輸和薰陶之下，臣民意識和臣民取向於無形和有形中被鞏固和光大。再經過幾百年、幾千年的提倡和發揚，這種思想和價值取向便成為農業社會政治文化的核心。處於傳統農業社會的人們，往往將政治或社會生

活中的君臣、威權、等級關係視為一種常態，甚至無法想像用其他類型的政治或社會關係取代這種臣屬、等級關係。在農業生產力沒有提高的情況下，生活分散、沒有組織、缺乏財富、知識、資訊與能力的農民，對於統治者的最大希望，就是有仁政愛民的明君、賢臣，卻無法想像君主專制之外還會有其他更好的制度，更無法想像君民平等之類的可能。因此，在中國歷史上，「只有在人民忍無可忍的時候起來反對暴君，而非反抗政治的原則。」（金耀基，1989:136）在農業社會長達幾千年的中國，「農業是傳統中國社會文化命脈之所寄，農村是傳統中國價值觀與人生觀的保存者。」（黃俊傑，1988：）農業經濟和農業社會是中國傳統臣民政治文化的根基所在。

二、農業是五十年代台灣的社會型態

台灣社會基本上是以來自福建、廣東的大陸移民為主體而構成的。這些移民來到台灣後絕大多數從事以拓荒墾殖為主的農業生產活動。鄭成功佔領台灣後，大量招募大陸移民，積極發展農業生產，農業經濟得到較快發展。清朝統一台灣後，對台灣的農業開墾與開發進一步加快，大米、砂糖、樟腦、茶葉等是台灣主要農業作物。台灣的傳統農業一開始就不是「自給自足的經濟狀態，而是一直處於一種面向島內局部市場和對外貿易的商業性農業經營狀態。」（隅谷三喜男，1996:3）台灣的大米、砂糖等銷往大陸、日本、歐洲等地，從大陸輸入日用品等。這種以商品農業為主的經濟狀態是台灣經濟的主要特色。鴉片戰爭後，清政府被迫開放台灣的港口，台灣農業經濟的商品化進一步加強。19 世下半葉，洋務運動在中國興起。1885 年台灣建省後，台灣第一任巡撫劉銘傳在台灣興辦學校、工廠，修築鐵路。洋務運動的開展仍處於起步階段。即使到了 20 世紀初，農業一直是台灣經濟的主體。「在 1907 年以前總生產額中農業占 70%以上，而工業卻在 15%以下。」（李國鼎，陳木在，1987:75）1910 年台灣的總人口數為 3,299,493 人，其中農業人口為 2,086,955

人，農業人口占總人口的 63.25%（陳正祥，1997:75）從整體上看，在 20 世紀初台灣和中國的其他省份一樣，仍然是一個以農業經濟為主的農業社會。

1895 年以後，年台灣成為日本的殖民地。從 1898 年起日本採取「工業日本，農業台灣」的政策。這種「殖民地生產方式，使台灣成為一個農業生產基地和日本帝國的工業品市場。」（薛化元，2004:144）在日治時代，台灣農業經濟得到相當程度的發展，島上的耕種面積已經達到飽和，化肥的使用、水利的利用以及農業生產技術的改良使農產品產量大幅度提高，台灣的農業生產已經進入成熟階段。這一時期，「可稱為台灣農業的近代化時期。」（吳田泉，1993:395）

在農業發展的同時，台灣以農產品加工為主的工業也獲得穩步發展。1937 年中日戰爭爆發後，台灣的經濟發展也被日本納入戰爭經濟軌道，各項生產均以配合日本進行戰爭所需物資為主，進入所謂戰時經濟統制時代。為因應戰時經濟的需要以及日本“軍需工業動員法”的實施，台灣的工業生產有了較大的發展。1939 年台灣工業生產總值首次超過農業生產總值（工業生產總值占島內生產總值的 45.92%，農業產值占 44.40%）。太平洋戰爭爆發，台灣成為日本的“南方前進基地”之後，台灣與軍事有關的工業，如紡織、機器、造船、水泥、化學工業、重化工業、礦業等都得到迅猛發展。戰時台灣的工業發展處於一種為日本戰爭服務的畸形狀態，因此，隨著日本的戰敗和戰爭時期台灣工業受到的嚴重破壞，以及原材料輸入的困難，戰爭結束時，台灣的工業生產幾乎完全停頓，導致戰後初期的台灣社會經濟又退回到農業經濟為主的時期。（吳田泉，1993:373-375）就台灣經濟發展的實質而言，在日本殖民統治時期「台灣是一以農業為主且經歷戰火浩劫的殖民地經濟。」（李國鼎，陳木在，1987:75）

第二次世界大戰後的五十年代初，是台灣農業經濟的恢復和發展時

期。台灣的農業生產不僅很快恢復到戰前水準，而且大都超過日治時代的最高記錄。由於農業生產的快速恢復，不僅滿足了島內的需要，甚至還有剩餘農產品可以出口。據統計，（吳田泉，1993:377）

「1950-1953 年的四年間，台灣對外輸出總值中，農產品及農產加工品所占比率，每年平均在 90%以上（其中糖、米兩項約占 75%）。就工業與農業產值的比例而言，1952 年，農業在島內生產淨額所占的比重為 35.9%，而工業則為 18.0%。直到 1963 年台灣工業生產的比重上升至 28.8%，才超過農業生產的比重 26.7%。」

此後工業經濟比重一路上升，而農業生產的比重日趨下降，因此，1963 年被認為是台灣經濟「從以農業為主轉變為以工業為主的經濟形態的轉折點。」（李國鼎，陳木在，1987:75），這表明在五十年代，農業在台灣經濟中仍然居於主導地位。就社會結構而言，「1951 年台灣的農戶總占總戶數的 45.89%，農家人口占總人口的 52.87%，農業就業人口占總就業人口的 56.69%。」（吳田泉，1993:374）「1952 年台灣的文盲比例為 41.2%」（黃俊傑，1998:245），在農地改革之前，台灣農村人口中自耕農、佃農占絕大多數，農地改革後，以自耕農為主的小農成為台灣農村的主要社會成分。

以上分析說明，直到五十年代，台灣仍然是一個以農業經濟和農民為主體的農業社會。在二十世紀中葉以前，台灣基本上一直是一個農業經濟居主導地位的農業社會。台灣的農業經濟與農業社會結構是中國傳統臣民文化得以在台灣維持和發展的社會基礎。

伍、國民黨威權統治對台灣人民政治取向的影響

二次大戰後，雖然傳統的臣民文化仍然是台灣的主流政治文化，但是經過日治時代民主運動的鍛煉，台灣知識分子和地主士紳等本土政治精英，已經具備了相當強烈的政治參與意識，台灣一般人民對於政治參

與也已有所認知。然而，二二八事件以及之後國民黨在台灣專制統治，嚴厲打擊了台灣人民政治參與的熱情，強化了台灣社會的臣民化取向。

一、二二八事件對台灣人民政治取向的影響

1945 年 10 月 25 日，根據開羅宣言的規定，中國國民黨政府正式收復台灣。¹⁴然而，國民黨在政治經濟等方面的所作所為，卻令滿懷政治參與期待與理想的台灣知識分子與地主士紳大失所望。

在政治上，國民政府在台灣設立了一個與大陸各省不同的制度，即台灣省行政長官公署。這個機構擁有行政、立法、司法、軍事等各項大權，當時的台灣行政長官陳儀還身兼台灣警備總司令。這樣台灣省行政長官公署幾乎是日治時期的總督府的翻版。國民政府名義上給台灣人參政的機會，但實際上台灣人基本上被排除在中高級職位之外，戰後的台灣，重要的職位幾乎由來自大陸的人士所壟斷。例如，在台灣省行政長官公署的 21 名高層人員中，只有一名台籍人士；在長官公署的 316 名中層人員中，台籍人士只有 17 人，其餘皆為大陸人。台灣光復僅僅是由大陸人取代了日本人在台灣的統治地位，讓滿懷期待的台灣知識分子開始感到失望。（李筱峰，1999:7）在經濟上，政府當局設立專賣局和貿易局對台灣經濟實行壟斷，加上戰後經濟處於恢復階段和特殊的國內環境，造成台灣經濟蕭條、物價飛漲，台灣人民的生活極為窮困。更令台灣人民痛心疾首的是國民黨駐台軍隊紀律敗壞，士兵經常欺壓百姓。這一切引發了台灣人民對政府當局的極度不滿，為後來的二二八事件埋下了種子。

¹⁴ 二次大戰後，中華民國政府究竟有沒有，或是如何使台灣成為其國際法上合法的領土？無論是國際法的依據或是發生「合法性」取得的時間點，在學術上都有相當討論的空間；參閱：丘宏達，〈一個中國的原則與台灣的法律地位〉，1992, 2 月《法令月刊》p3-10；許宗力，〈兩國論與台灣國家定位〉，2000, p249-250；薛化元，2004, 《戰後台灣修憲制憲爭議與國家認同：一個歷史的探討》，p200-202, 台灣新憲法國際研討會論文集，台北，2004, 11 月 27-28 日。

1947 年 2 月 27 日台北專賣局查緝員與煙販之間的爭執，引發了台灣官民之間政治對抗的二二八事件的導火線。3 月初，台灣各地紛紛以民意代表、地方紳士為中幹組成“二二八事件處理委員會”，這些委員會「一方面試圖整匯民間的意見，一方面則嘗試和官方溝通事件的解決辦法。」（薛化元，2004b:164）其中台北市成立的二二八事件處理委員會最具代表性。3 月 7 日，台北二二八事件處理委員會向國民黨政府提出以高度自治為核心的四十二條要求，其中包括：

「解除國民黨駐台軍隊的武裝，武器交由各地處理委員會保管；撤除專賣局、貿易局；省內高級官員多數由本省人擔任，法院院長、各地首席檢察官全部由本省人充任，本省陸海空軍儘量採用本省人；將台灣省行政長官公署改為省政府制度，在得到中央核准之前，由《二二八處理委員會》負責改組等等。」（陳木杉，1990:31-33）

顯然他們的要求超過了國民黨政府所能容忍的限度，在騷亂波及全台且難以制止的情況下，國民黨政府派兵入台進行鎮壓。鎮壓是殘酷的，不僅許多直接參與暴動與反抗的份子被捕殺，而且許多社會領導精英、醫師、記者，也幾乎在同一時段裡被捕遇害，一些敢於直言不諱的台灣民間報紙，如《民報》、《人民導報》、《大明報》等，也遭國民黨當局的查封。

從心理學角度而言，二二八事件的發生「可說是台灣人對當時台灣政治、經濟、社會和文化等方面的不滿及要求參與政治建設的動機遭受挫折」，「引起憤怒的情緒而表現出攻擊性的行為」，（陳木杉，1990:120）從本質上分析，二二八事件是台灣政治精英在政治參與意願被壓抑的情況下，而導致的與當局的政治對抗。根據學者（李筱峰，1999:21）的研究，二二八事件被鎮壓，沉重打擊了台灣政治精英與人民的政治參與取向，給此後幾十年的台灣政治帶來深遠的影響：

「一方面，台灣人的性格受到嚴重的扭曲，過去一直在外來殖民統治下

的台灣人，顯得更加卑屈自辱，處處都表現出不敢違抗統治者以求安全自保的奴隸性格；另一方面，台灣人民對政治產生恐懼、灰心、失望。」

二二八事件造成的恐怖使「台灣的知識分子與社會精英在幾十年中不願與聞政治」，（Rigger，1999:58）這種對政治的恐懼感與冷漠感，有利於國民黨的一黨專政，不利於民主憲政的發展。二二八事件對台灣社會政治文化的直接影響就是，打擊了台灣本省政治精英和人民的政治參與意識，強化台灣社會的臣民政治取向。

二二八事件之前，台灣的政治精英對於參與台灣政治建設充滿殷切的期望，積極參與台灣地方各級議員的選，舉 1946 年 4 月的台灣省議員選舉中，省參議員的應選名額僅有 30 名，而全省申請參選的候選人則多達 1180 人，然而到了 1951 年 11 月台灣第一屆臨時省議員選舉時，應選名額達到 85 人，但參選的候選人卻只有 140 人。由此可見，二二八事件對於台灣社會政治參與意識的打擊程度是多麼嚴重。

二、戒嚴體制與白色恐怖對台灣社會政治取向的影響

隨著在內戰中的節節敗退，從 1949 年起國民黨政府已經開始準備退往台灣。為全面控制台灣社會，1949 年 5 月 19 日台灣省政府主席、警備總司令陳誠頒布戒嚴令，宣布台灣地區處於「戰時動員狀態」。5 月 27 日，台灣警備司令部頒布「台灣地區戒嚴期間防止非法集會、結社、遊行、請、罷課、罷工、罷市、罷業等規定實施辦法」以及「台灣地區戒嚴期間新聞雜誌圖書管理辦法」，開始對台灣實施軍事管制，憲法所規定的人民基本自由人權，如集會、結社、言論、出版、講學等各項自由受到嚴格限制。根據戒嚴法，國民黨在台灣實行黨禁、報禁、限制出入境自由，台灣從此進入長達 38 年的戒嚴時期，戒嚴體制成為戰後台灣政治體制的主要特色。在這種政治體制的嚴密管制之下，台灣人民最基本的公民權利被剝奪，成為國民黨專制統治下沒有任何政治自由的臣民。

國民黨政府遷台後，為維持國民黨政權穩定，在台灣實行威權統治，

一方面，以動員勘亂、反共為名制定了一系列惡法，如《戡亂時期懲治叛亂條例》、《動戡亂時期檢肅匪諜條例》等，這些法律成為國民黨政府進行白色恐怖、打擊異己的工具。另一方面，建立起嚴密的特務系統，對台灣人民實行特務統治，監視人民的一言一行。生活在這種白色恐怖之下的台灣人民隨時都面臨著被查、被抓、被判刑或被處決的危險。據研究資料統計，「從 1949 年到 1952 年被台灣國民黨當局以匪諜、共產黨員的名義被處決的達四千人左右，以同樣罪名被判處有期徒刑、無期徒刑的人有八千到一萬人，至於被秘密處決的人則無從統計。」（陳孔立，1996:376）國民黨在台灣以大逮捕、大屠殺造成的白色恐怖氣氛，使人人自危，不敢與聞政治，嚴重壓抑了台灣人民對政治的興趣。繼二二八事件之後的國民黨白色恐怖，使台灣社會反抗專制的民主精英幾被消滅殆盡，進一步打擊和壓抑了台灣人民的政治參與取向。

總之，從光復到五十年代，在二二八事件以及國民黨白色恐怖的打擊之下，台灣本土具有參與取向的政治精英基本被消滅殆盡，普通民眾的政治參與熱情也幾乎被徹底撲滅，而莫談國事、不問政治的傳統臣民政治取向則是絕大多數台灣人的現實選擇。

陸、五十年代台灣社會的主流政治文化

五十年代，台灣仍然處於以農業經濟為主的農業社會，在這種經濟與社會基礎上，由於根深蒂固的傳統政治文化取向的影響以及國民黨專制統治造成的政治壓抑，台灣社會的主流政治文化仍然是以臣民取向為主的傳統臣民政治文化。阿爾蒙德曾經指出，說明一個國家或地區的政治文化的一種方法，「是敘述人民對政治制度的三個層次－制度、過程和政策－的態度。」（Almond, G Powl Jr, 1992:52）這也是本文分析台灣社會主流政治文化的基本方法，在此基礎上，本節將依據前面所界定的幾個區分政治文化類型的標準，對台灣五十年代的主流政治文化進行剖析，

進一步說明台灣五十年代主流政治文化的類型與性質。

一、人民對於政治系統的取向是政治文化類型的首要標準

人民對於政治系統的取向，也就是政治合法性的基礎和程度是決定一個國家或地區政治文化類型和性質的首要標準。在以參與者文化為主流政治文化的社會裡，政府和統治者的「合法性取決於他們在競選中由人民選定以及他們在制訂法律時遵循憲法程(Almond, Powell, Jr, 1992:51) 也就是說，政府的統治權力來自於人民的授予，人民的授權是其合法性的來源。而在傳統臣民政治文化中，統治者或政府的合法性來自世襲、慣例或實力鬥爭的結果，以及是否遵循傳統的習俗、價值等。如果以這一標準來界定五十年代台灣主流政治文化，那麼台灣的政治文化顯然屬於傳統的臣民政治文化類型。

首先，五十年化，台灣國民黨政府的政治合法性，主要來自於蔣介石所擁有的軍事、經濟和政治實力，而不是來自於真正的人民授權。而蔣介石政府同中國歷史上傳統的王朝政權一樣，其政治權力是來源於個人在政治鬥爭過程中所擁有的實力。作為臣民政治文化的一個重要體現，在傳統中國的政治體系中，恩從關係是普遍存在的，蔣介石從事政治軍事統治幾十年，在國民黨政府與軍隊之中建立了一個嚴密而有強大的忠於蔣介石個人的恩從關係網，他正是依靠這張網來獲得政治權力。從 1927 年成立南京國民政府開始直到 1949 年退往台灣之前，儘管曾經三次下野，但是蔣介石一直是中華民國政府的實際領導人。蔣介石這些權力和地位，是憑借他所立的恩從關係網，以其軍事實力和政治權術而獲得的。1950 年 3 月 1 日，蔣介石在台灣重新上台執政，靠的也是他在國民黨中的地位、個人恩從關係網和他所掌握的軍事實力，而不是全體台灣人民通過合法的政治程序對他的授權。早在 1949 年初，由於內戰連連失敗以及在國民黨內部派系鬥爭的壓力下，蔣介石宣布第三次辭職下野，由副總統李宗仁任代總統。儘管蔣介石已經下野，但他仍然是國民

黨的總裁，並通過忠誠於他個人的軍政要員掌控著南京國民黨政府的軍政實權。1949 年 10 月中共在北京宣告成立中華人民共和國，國民黨政府幾經輾轉最後遷往已經完全處於蔣介石控制之下的台灣，而不願受制於蔣介石的民國政府代總統李宗仁，則飛往美國治病。由於李宗仁拒不辭職，蔣介石要想通過法定手續重新當選總統是很難的。根據 1946 年中華民國憲法，總統應由國民代表大會選出，因為當年參加選舉總統的 2765 名國民大會代表中只有 1080 名在戰敗後隨國民黨政府到台灣，不夠法定的半數。¹⁵急於復職的蔣介石撇開法定的管道，透過國民黨元老、要員，由國民黨中常會於 1950 年 2 月 23 日通過決議，請蔣介石早日復職總統。2 月 24 日立法院 331 名立法委員一致通過，請蔣介石復總統職位的決議。蔣介石隨即於 3 月 1 日在台灣重登總統職。¹⁶本來蔣介石辭職下野後就成為一介平民，復職總統沒有法律依據。

根據現代憲政原則，蔣介石只有經過半數以上國民大會代表投票選舉或由在台灣的全體民眾投票授權，才能重新當選總統，然而蔣介石僅憑其擁有的軍事政治實力和個人恩從關係網就登上了總統寶座，顯然與現代民主憲政的程序要求相差甚遠。後來蔣介石授意他的智囊團提議修改「動員勘亂時期臨時條款」，使蔣介石得以打破 1946 年中華民國憲法對總統任期的規定，而連選連任，成為終身總統。由此可見，五十年代台灣的實際最高權力歸屬於蔣介石個人或蔣氏家族，所有的法律、民意機構只是蔣介石隨意運用的政治工具和橡皮圖章，徒有民主的虛名與形式而已。台灣的這種政治體制「只能認為是一種類似於君主專制的個人獨裁體制，而不可能是任何其他共和民主的政治體制。」（李筱峰，1999:56）

其次，五十年代，台灣人民對蔣介石政權的合法性不僅沒有受到大多數台灣人民的質疑，反而是認同和支持的。一方面是基於中國傳統的

¹⁵ 《國民大會公報》，1950 年 2 月 1 日

¹⁶ 《立法院公報》，1950 年 3 月 15 日

政治文化習慣。在中國歷史上，王朝政權的合法性都是基於實力，儘管經歷過多次王朝的興衰，但是在“勝者王侯，敗者為寇”的臣民政治思維模式的支配下，中國人總能認同憑借實力走上政治舞台的政治力量。一個個擁有強大實力的政權或王朝總能得到民眾的臣服和認可。以農民為主體，向來閉塞保守、明哲保身傾向的中國人，絕大多數不會為了單純的政治理念而與強權直接對抗，而對於強權的認同、臣服和依賴卻能給他們帶來安全感。這也是中國傳統臣民政治文化的一個典型特色。台灣人民對蔣介石政府的認同，也是基於蔣介石是台灣的實際統治者，蔣介石所擁有的強大軍事政治實力嚴密控制著台灣，而蔣介石跟隨孫中山從事國民革命、領導抗戰等經歷也有助於增強其政權的政治合法性。另一方面，國民黨五十年代在台灣推行土地改革使台灣大多數農民受益，而且經濟發展、社會穩定，國民黨政權也因這些政治經濟政策措施贏得了台灣人民的認同，增加了其政權的合法性。

上述分析表明，國民黨政權的政治合法性，顯然是基於傳統的臣民政治文化理念，而不是現代憲政基礎上的公民參與。因此，就五十年代台灣社會的制度傾向而言，台灣社會的主流政治文化屬於傳統的臣民文化而不是參與者政治文化。

二、對政治輸入和政治輸出的取向

在五十年代的台灣，政治權力和政治資源全部被國民黨一黨壟斷，各種經濟、政治、軍事、社會、文化政策由國民黨政府負責制定。經過二二八事件和國民黨的白色恐怖統治，台灣本土原有的具有強烈政治參與取向的政治精英幾乎被消滅殆盡，僅存者也大多採取遠離政治以求自保的態度。傳統的中國民眾向來對於政治過程—政治輸入的參與是不積極的，沒有這些參與精英的領導和發動，台灣社會絕大多數民眾又回歸到傳統臣民的政治取向上來，他們對於政府政策的制定，既沒有參與的機會，也沒有影響的能力，這就使得他們更缺乏對於政治輸入的參與意

願。鑒於在政治輸入方面的限制，台灣民眾對於政治輸出的反應也是有限的。台灣五十年代的主流政治文化完全不同於參與者政治文化中公民對政治過程及政策的積極參與取向，而是一種較為典型的臣民取向。

在現代憲政民主制中，人民主要通過定期選舉政府領導人和議員來體現其政治參與。在國民黨政府的統治之下，台灣人民沒有以選舉決定台灣領導的管道和機會。在五十年代，通過對國民黨的改造，蔣介石完全控制台灣的黨政軍等大權，建立起個人獨裁的黨國體制。蔣介石的總統職位不是由台灣人民來決定的，而是由蔣介石的個人意願和國民黨來決定的。從大陸遷往台灣的國民代表大會代表、立法委員、監察委員等民意代表，從 1953、1954 年起分別成為終身制。這樣台灣的上層政治體制根本不由全體台灣人民選舉授權，台灣人民也就無從參與政治輸入的過程。雖然五十年代台灣已經開始地方自治選舉，但是這些選舉也基本上完全處於國民黨的一手操辦、控制之下，基層民眾對於地方自治的參與幾乎是虛有其名，實質意義不大。因此，五十年代國民黨政府在台灣一系列政策，如戒嚴令、肅匪、土地改革等均由蔣介石和國民黨一手決定，台灣人民無從影響這些政策的制定。雖然，國民黨政府也推行諸如土地改革等令台灣絕大多數農民滿意的政策，但仍然可以視之為傳統意義上的爭取民心的作為，而不是民眾政治參與要求形成壓力的結果。就此而言，五十年代的台灣人民基本上沒有影響政治輸入的機會，而且國民黨白色恐怖統治的壓抑下，台灣人民也沒有政治參與的意願。從理論上講，這是傳統威權專制政治體制下的一種政治輸入形態，民眾對於政治過程的取向接近於零，屬於典型的臣民政治文化。

在政治輸入過程中，政治信任問題也是區別臣民文化與參與者文化的標誌之一。所謂政治信任問題是指人民對其他集團以及對自身作為集團成員的看法。在臣民文化中，爭奪政治權力的雙方是相互敵視的、你死我活的，而不是相互信任的。然而，在參與者文化中，任何個人或集

團、政黨都可以通過法定管道去爭奪國家和政府的管理權，政治制度運行的基礎是政治集團之間、政黨之間的相互信任。政治競爭中，公民以及政治集團之間政治信任的形成是參與者政治文化成熟的重要標誌。而當時的台灣，由於國民黨實行黨禁，除國民黨只有兩個作為政治花瓶的中國青年黨和中國民主社會黨，不存在真正意義上的政黨競爭。反對國民黨統治的黨派和人士幾乎無法立足，更不存在政黨之間的相互信任。而在國民黨反共、肅匪的宣傳下，台灣大多數民眾也認同了國民黨對政治反對派的鎮壓，這也是中國傳統政治文化的一個特色。如果以政治信任的標準來衡量五十年代的台灣政治，可以發現此時台灣的政治文化，毫無疑問是臣民政治文化。

在政治輸出取向方面，由於台灣幅員狹小，絕大多數民眾被納入國民黨政權的政治管理之下，純粹意義上的村民幾乎不存在。以農民為主體的台灣民眾，由於沒有影響國民黨政府政策的管道，加上傳統的臣民習慣，他們對國民黨政府政策的態度基本上是無條件地、被動地接受。這與參與者政治文化中，人們積極對政府政策作出反應，並通過既有參與管道，對政府的政策進行修正的政治取向明顯不同。因此，台灣人民對於政治輸出的反應也是一種臣民取向。

三、台灣人民對於自我政治角色的認定

在中國的傳統政治文化中，政治一直是「士人獨占的權利和義務，絕大部分的社會群眾對政治是陌生的、冷漠的」，「他們對於政治不僅無‘投入取向’，抑且無強烈的‘產出取向’，幾乎處於一不聞不問的狀態下。」（金耀基，1994:157-158）五十年代的台灣，除了少數極力鼓吹民主參與的本土政治精英之外，絕大多數台灣人民仍然和傳統的中國農民一樣，對政治既不關心也不參與。尤其經過二二八事件和國民黨白色恐怖雙重打擊之後，本土的政治精英大多數被殺、被捕或被迫逃亡，餘者也在長時期內不再過問政治，以農民為主體的台灣人民更是回歸到傳統的臣民取

向，甘做國民黨專制政權的順民。

另外，在台灣近 800 萬人口當中，有 200 萬人是隨國民黨來台的軍政人員及其家眷等。毫無疑問，國民黨的軍隊是其中臣民取向最為強烈的一個群體。其他的國民黨政治人員、知識分子，雖然也曾經受到孫中山三民主義等民主思想的教育，但在蔣介石“效忠黨國”等觀念的有意引導和強大的臣民傳統文化的影響下，他們的臣民取向遠遠大於他們的政治參與取向。從五十年代初開始，國民黨政府開放了台灣的地方自治選舉，但由於均由國民黨一手操辦，普通民眾的選擇是有限的，人們對於政治參與的興趣並不高。據社會學家楊懋春在 1964 年的一項對台灣農民政治興趣的調查顯示：

土地改革前的佃農對地方政治有興趣的為 10%，而沒有興趣的為 90%；土地改革十年後，這些人中有 31%的對政治感興趣，而 68%的則仍然沒有興趣；土地改革後的佃農對地方政治感興趣者只有 25%，而 74%的佃農則對政治不感興趣；原來為自耕農者土改後對地方政治感興趣的只有 35%。土改後，農民對於國民黨政府的政策、計劃的態度分布是這樣的：土改前為佃農者有 22%感興趣，土改為佃農者有 30%的感興趣，原先為自耕農者有 45%有興趣，而原來為地主者有 70%較少或沒有興趣。¹⁷

這說明台灣大多數農民即使在土地改革之後，仍然對地方政治和國民黨政府的政策與計劃缺乏興趣。總而言之，鑒於傳統臣民政治文化的影響和民眾政治參與能力與管道的限制，加之國民黨的白色恐怖統治影響，五十年代的大多數台灣人民對自我政治角色的認定往往是臣民而不是參與者。

通過對五十年代台灣國民黨政權的政治合法性來源與基礎、台灣人民的政治輸出與輸入取向以及民眾自我政治角色的認定等政治文化的幾

¹⁷ 轉引自：李憲文，1982，《農地改革對台灣農地之影響》，台北：正中書局，p72

項標準的分析，可以斷定當時台灣的主流政治文化仍然屬於傳統臣民政治文化。隨著後來現代化過程的發展，傳統臣民政治文化的基礎逐漸被削弱，台灣主流政治文化才開始一步步地向參與者政治文化轉型。

柒、九十年代參與者政治文化主流地位的初步確定

與五十年代傳統臣民政治文化占據社會主流政治文化地位截然不同，九十年代的台灣，在經歷了50多年的地方自治選舉，近20年的黨外政治反對運動，10多年的政治自由化和政治民主化運動，以及10餘年的競爭性政黨政治的鍛煉後，民主的政治文化，即參與者政治文化，已經逐步上升到主流政治文化的地位。到1990年代中後期，台灣的政治制度已經完成了自下而上的民主化改革，民主政治制度基本確立，據學者孫同文，王家英的研究，有了以下的結論：（1999:1）

「民主政治作為一抽象理念，也隨著這鋪天蓋地而來的民主化浪潮深植人心，越來越難動搖，不論任何政治領袖、統派、獨派、分析家、活躍分子，都必須從民主的語言中為他們所偏好的政體或國家理念作辯護。」

也就是說，經過長期以來的民主參與實踐和民主觀念的耳濡目染，一般台灣人心中已經培養出相當的民主認知和價值偏好，與五十年代的典型臣民政治文化相比，台灣的主流政治文化已經發生了根本性的轉型。台灣不僅具備了參與者政治文化的各種制度與法律，如定期的開放性選舉、對於政治參與的法律保障，基本的民主制度等，而且構成參與者政治文化的社會心理基礎—基本的民主政治文化取向和態度也基本具備。如果根據前文中提出的標準進行界定，可以發現轉型後台灣的主流政治文化已經具備非常明顯的參與者政治文化特徵。

一、民主制度合法性的認同和支持

首先，台灣的政治制度的合法性，是建立在競爭性民主選舉的基礎之上並得到普遍的認同。政治制度的合法性基礎和人民的認同程度，是

區別傳統臣民文化和參與者政治文化的首要標準。在參與者政治文化據主導地位的社會中，人民所認同的政府或統治者的「合法性取決於他們在競選中由人民選定以及他們在制訂法律時遵循憲法程序」。(Almond, Powell Jr.1992:51)也就是說，政府的統治權力來自於人民的授予，人民的授權是其合法性的來源。在傳統臣民政治文化中，人民所認同的統治者或政府的合法性則來自世襲、慣例或實力鬥爭的結果等。在台灣，國民黨政權最初的合法性基礎是它所代表的法統、個人威權統治、最高政治權力的集團內部傳遞乃至世襲，以及一定程度上的地方自治。對此，直到七十年代，台灣人民基本上仍然是認同和接受。

另外，國民黨政府的政治績效，即國民黨領導的經濟現代化所帶來的台灣經濟發展也增強了民眾對國民黨政權的合法性認同。台灣人民對此種政權的認同或默許，表明當時台灣社會主流政治文化本質上仍然屬於傳統的臣民文化。然而，隨著經濟現代化的逐步實現、社會結構的轉型以及地方自治的訓練，台灣人民的政治參與意識日趨升高，國民黨政權原有的政治合法性基礎卻被日益削弱。不僅國民黨所代表的法統被質疑，而且曾經給國民黨政權帶來新的合法性認同的經濟發展，也將國民黨威權統治帶入“績效困境”之中，即經濟的發展帶來中產階級的成長以及識字率、教育水準的提高，提升了民眾對政治自由、民主、參與的要求，進而削弱了國民黨威權統治的合法性基礎。面對法統的逐步喪失和台灣人民政治參與、政治民主要求的提高，國民黨政權開始尋求新的政權合法性基礎，以便得到台灣人民的認同和支持。台灣的政治自由化和政治民主化改革是在台灣社會普遍的民主要求下逐步開始的，反映出以中產階級為主體的台灣主流社會對民主價值與制度的認同。

早在 1985 年，學者袁頌西、陳德禹等人就對當時台灣民眾的政治文化取向進行了調查分析中，他們發現，當時「台灣人民對於政治權力的來源—主權在民，自主權取向的認同比率已經達到 54.2%，而台北市郊民

眾對自主權的認同比率到 60.6%，台北市郊公務員為 60.2%，大專學生和法學院學生則分別高達 85.1%和 84.2%」（1988:310）這說明當時的台灣人民，尤其是都市民眾和青年學生對於民主政治合法性有較高的認同。都市化是台灣社會發展的方向，而青年學生代表著台灣政治的未來，轉型時期台灣都市民眾和青年學生的政治文化取向，相當能代表整個台灣社會政治文化發展的方向。根據對台灣人民各種權力價值取向的調查分析，袁頌西和陳德禹認為：「台灣地區民眾的政治文化，已漸擺脫傳統政治文化（重特權、他主、順從、一元）之支配，轉而取向於現代民主政治文化（就結構層面而言的平等、自主、自由、多元制衡）。」（1988:323）根據胡佛的調查，台灣選民對於主權，即主權在民的積極取向，1983 年為 68.3%，到 1989 年就上升為 76.2%，（1998:43）這意味著在八十年代中期民主運動與民主改革的推動下，台灣選民對於政治民主的認同越來越強烈。

就台灣社會對選制度的認同而言，根據學者（黃秀端，1999:75）的調查，「1990 年贊成省長與直轄市長都應由選舉產生的為 69.1%，1991 年則上升為 79.6%，贊成鄉鎮市長由中央指派的 1985 年為 19.9%，1992 年為 14.4%，1993 年下降為 9.0%」，上述這些數字顯示多數台灣人民對選舉參與已經有著積極的態度，相信選舉制度，相信政府重要職位應該有民眾來決定，即對政府的統治權力來自於人民的授予，人民的授權是其合法性的來源這樣的價值觀念有著積極的認同，這表明台灣人民的政治合法性的認同，已經從對威權和魅力型政治領袖的認同，轉變為對民主制度和民主程序的認同。台灣的政治民主化本身就是在民眾的要求下逐步進行和實現的，由此可以認為，民主制度在台灣最終建立本身就意味著台灣主流社會對民主制度合法性的認同和支持。這是轉型後台灣主流政治文化的第一個特徵。

二、公民政治參與的確定與鞏固

第二，公民的政治參與者地位的確定與政治參與者取向的鞏固是轉型後台灣主流政治文化的第二個特徵。人們對於政治過程中個人角色或影響力的看法以及自己同其他活動者之間關的看法，是區別臣民文化參與者政治文化的另一個標準。由於受傳統臣民政治文化的影響和民眾政治參與能力與管道的限制，五十年代的大多數台灣人民，對自我政治角色的認定，往往是臣民而不是參與者。而在實際政治生活中，台灣人民只是地方自治的有限的、被動的參與者，除此之外，完全是上層威權統治之下的臣民。然而，隨著戰後台灣地方自治的發展，首先是台灣地方政治精英的參與意識逐漸提高，不再滿足於在地方層次的自治，要求國民黨開放上層政治體制，允許台灣地方精英參與到國民黨政權的高層決策圈中來。進而在政治反對運動和地方政治精英的鼓動下，台灣人民也在實際的政治參與實踐中逐漸由被動轉為積極，參與意識也在不斷提高。尤其是在自七十年代中後期的以來黨外運動激勵下，民眾通過積極參與投票和參加黨外領導的各種街頭運動促進了反對黨的成長，也推動了國民黨的政治改革。這一時期也是台灣人民政治參與意識高漲的時期。經過長期參加地方自治選舉、中央民代選舉以及各種政治活動，大多數台灣人民已經明確認識到自己作為政治參與者的角色與作用。如果說在七十年代初期，台灣人民的政治態度和價值觀一直都適應於並支持國民黨政府的以人民利益為導向的威權統治，那麼到了八十年代中後期，這種政治態度就已經發生了重大的變化。根據胡佛、游盈隆 1988 年對台灣選民的抽樣調查，有以下結論：（1988:59）

「有三分之二的選民提到他們之所以參加選舉是為了“行使公民權力”或“盡公民義務”。更為重要的是分別有 47% 和 43.9% 的選民指出“行使公民權力”和“盡公民義務”是他們參加選舉的最重要的原因，表明台灣人已經有了公民角色的概念。此外，表示參加選舉是為了表達自己觀點的有 32.8%，支持自己所喜歡的候選人的有 30.2%，企圖影響政府政策

的為 24%。這說明選舉已經被台灣選民視為實現政治目的的一個工具，而且有相當數量的選民都對選舉持一工具理性的態度，這也說明在台灣，政治參與正在日益成熟和趨於自主。」

進入九十年代後，隨著台灣上層政治體制的逐漸向全體選民開放和多黨競爭、多種選擇的條件下，台灣人民也由原來上層政治體制的臣民和地方自治的有限參與者轉變成民主制度的真正參與者。而政治參與者地位的確定進一步強化了人民的政治參與者意識和對政治參與者角色的認同。在一個自由競爭的政黨政治中，投票率也是反映民眾政治參與取向的參照標準之一，尤其是在政治轉型初期，民眾對於一些重要選舉的政治參與熱情往往很高。阿爾蒙德曾經假定，「工業化民主制度中的實際和潛在政治參與者為成年人口的 60%」(Almond.1963:95)，在台灣這一比例已經遠遠超過阿爾蒙德的假定。就台灣而言，1996 年的大選中 76% 的選民參加了投票，2000 年台灣大選有 82.69% 的選民參加了投票，有效票高達 1266 萬多張。(聯合報，2000 年 3 月 19 日) 這說明，經過這麼多年的政治自由化、政治民主化與競爭性政黨政治的催化，「台灣已經是一個充分發展的多元化社會，民眾有著非常強烈、主動的參與意識」。(王平，2002:42)

三、人民對於政治輸出的積極反應

第三，台灣人民對於政治輸出—政府政策已經不再像傳統的臣民一樣，無條件的接受、遵守，而是通過選舉投票、參加各種社會運動來積極地影響政策的制定。民眾對於各類官員的表現，要求越來越高。正如前行政院長蕭萬長所言，「台灣政治越來越進入一個真正的民主政治，就是以民意為依歸的政治，而任何政府的政策若違背民意，下一次選舉的時候就要下台。(聯合報，2000 年 2 月 19 日)

八十年代以來，台灣社會發生的各種各樣的社會運動，表明台灣人民已經開始擺脫傳統的逆來順受的臣民思維模式，普遍認定政府是為人

民的利益服務的。一旦政府政策影響或者忽略了自己的利益，尤其是某個群體的利益，他們就會通過各種參與活動表達利益取向，影響或要求政府修正政策，而各種群體舉行的社會運動是試圖影響政府某種政策的具體表現之一，有的則通過新聞傳媒或直接到立法機關、行政機構進行游說，對民意代表或民選官員施加影響。1992 年有 79.5%的台灣人民了解環保運動，對其支持程度為 87.7%，而台灣人民對於婦女運動、消費者運動、殘障者運動、農民運動、司法改革運動等都有 50%以上的了解率和支持率。（蕭新煌，1994:48-49）這表明普通台灣人民對攸關社會整體利益或群體利益的問題十分關注，並通過對這些運動的支持和聲援影響政府的政策。台灣人民不僅對一些重要的社會問題有充分的了解，而且也有自己的政策見解，例如，核電廠與環境問題是台灣人民最為關注的一個社會問題，根據中央研究院 1999-2000 年的調查顯示，台灣人民了解核電廠與可持續發展之間關係的比率從 13 年前的 70%上升到 90%，超過 70%的民眾認為現今的環保法規不足以妥善保護環境，約有一半的民眾認為政府必須為環境惡化負責。（聯合報，2000 年月 17 日）這充分表明當代的台灣人民已經具備現代公民意識，能對政府政策作出明確的反應，並試圖影響政府政策

此外，各種民選官員的施政滿意度與競選連任之間的密切關係，也反映出民眾對政治輸出的積極影響。據學者（黃國敏，2001:85-87）對 1996 年至 1998 年間施政滿意度與競選連任之間關係的分析，顯示

「能夠連任成功的縣市政府首長或政黨中，施政滿意度的平均分數是 55.87，而尋求連任失敗的縣市政府首長或政黨中施政滿意度的平均分數是 48.96。表明民眾越滿意其施政的縣市長其尋求連任的機會越高，而民眾對縣市政府施政愈感不滿，縣市長連任成功的機會愈小，．．．在經濟發達的都市地區，由於居民生活水準和教育水準較高，民眾對政府的期望和要求也較高，而縣市長連任的機會越渺茫。」

這表明現在的台灣人民對於政治輸出有著積極主動的反應，已經從傳統的臣民轉變為積極對政府政策及民選官員的執政業績作出反應的現代公民。

另外，在政治競爭中，公民以及政治集團之間政治信任的形成是參與者政治文化成熟的重要標誌。就台灣實行競爭性政黨政治和政黨輪流執政以來的實踐來看，無論是曾經長期執政而成為在野黨的國民黨，還是剛上台的民進黨，或親民黨以及其他小黨，基本上都能夠接受 2000 年大選的結果，他們相信，贏得權力的一方不會損害其他政治競爭者的利益。政治權力之爭不再是不同黨派、團體之間你死我活的鬥爭。這種相互信任表明台灣的民主政治文化正在漸趨成熟。

由台灣政治文化上述的三大特徵，我們可以認定，九十年代的台灣社會，大多數民眾已經對民主制度、政治參與和自身的參與者地位有著積極的認同，並且通過各種參與方式發揮著作為政治參與者的作用。這說明進入九十年代以後台灣社會的主流政治文化已經初步完成了從傳統臣民文化向參與者政治文化的轉型，參與者政治文化已經上升為台灣社會的主流政治文化。

捌、結語

當代台灣的主流政治文化從傳統政治文化向參與者政治文化的轉型，說明了非西方文明背景的國家，尤其是有著深厚傳統臣民文化基礎的東亞儒家社會，在現代化過程中也可以形成參與者政治文化。而且在經濟社會現代化的條件下，參與者政治文化上升為社會的主流政治文化是不可避免的。

台灣政治文化轉型的經驗告訴我們，參與者政治文化—民主的政治文化上升至社會的主流地位與社會生產力水準、社會所處的發展階段有著直接的關係，而文明、文化背景不是參與者政治文化發展壯大過程中

不可逾越的障礙。在正常的情況下，當社會進入一個新的發展階段後，主流政治文化就會因人們的經濟社會地位與能力普遍發生變化而改變，並在新的社會政治經濟基礎上形成新的政治文化取向，而文明背景的影響則是次要的。比較而言，台灣的政治文化轉型與西方社會的政治文化轉型基本類似，既都是先有社會從傳統農業社會向現代工業社會的轉型改變了大多數人的經濟社會地位和能力，進而改變了人們對政治的要求，然後才有參與者政治文化的逐漸形成發展，上升為台灣社會的主流政治文化。由台灣政治文化轉型的經驗，我們可以判斷：當代正處於現代化過程中的發展中國家隨著社會經濟現代化的逐步實現，其主流政治文化的發展方向也將是參與者政治文化。

參考資料

《聯合報》，2000 年 1 月 17 日第 4 版。

《聯合報》，2000 年 3 月 19 日第 4 版。

王振寰，1999，《邁向常態化政治—台灣民主化中統治機構的轉變》，文收錄於林佳龍邱澤奇主編，1999，兩岸黨國體制與民主發展，台北：月旦出版社。

王平，2001，《台灣立委暨縣市長選舉觀察》，《中國評論》，2002 年 1 月號。

天下編輯：發現台灣，1992（1620-1945），（下）1992，台北，天下雜誌出版社，第二版。

朱宏源，2004，《孫中山地方自治的裡論與實際，以 20 世紀台閩粵桂為例》，收錄於（孫中山與日本殖民時期台灣政治社會運動學術研討會論文集），台北市，國父紀念館發行

吳田泉，1993，《台灣農業史》，台北：自立晚報社文化出版部。

李功勤，2004，中華民國發展史—兼論兩個中國的互動與衝突，台北：幼獅出版社。

李國鼎主編，1994，《台灣經濟總覽》，台北市：台灣財務經濟出版社。

李國鼎、陳木在，1987《我國經濟發展策略總論》，上冊，台北市：聯經出版事業公司。

李筱峰，2003，《台灣史 100 件大事》下冊，台北 玉山社出版事業股份有限公司。

李憲文，1982，《農地改革對台灣農村權力結構之影響》，台北市：正中書局。

周婉窈，1999，《台灣歷史圖說》，台北市：聯經出版事業公司。

洪秋芬，1991，《台灣保甲和「生活改善」運動》，文收錄於（思與言）1991，27 卷 4 期

- 金耀基，1990，《從傳統到現代》，台北市：時報出版社。
- 姜南揚，1993，《台灣政治轉型之謎》，天津：天津出版社。
- 胡佛，1998，《政治文化與政治生活》，台北市：三民書局。
- 香港《中國評論》，2000 年 3 月號。
- 孫同文、王家英，1999，《台灣民主政治論述的重構》，香港海峽兩岸關係研究中心。
- 袁頌西、陳德禹，1988，台灣地區民眾的政治文化：系統結構的權力價值取向，載《變遷中的台灣社會》（楊國樞、瞿海源主編）台北：中央研究院民族研究所。
- 馬克斯·韋伯，1987，《新教倫理與資本主義精神》，台北：韋伯出版社。
- 馬克斯·韋伯，1995，《儒教與道教》，台北：商務印書館。
- 高承恕，1996，《台灣社會運動之探討》，文收錄於徐正光，宋文里編，台灣新興社會運動，台北：巨流出版社。
- 戚嘉林，1998，《台灣史》，第四冊，台北市：農學股份有限公司。
- 郭譽孚，1998，《自惕的主體的台灣史》，台北市：汗曼書屋。
- 陳孔立，1996，《台灣史綱要》，台北市：人間出版社。
- 陳木杉，1990，《二二八真相探討》，台北市：博遠出版有限公司出版。
- 陳正祥，1997，《台灣的人口》，台北市：南天書局。
- 彭懷恩，1997，《台灣政治文化的剖析》，台北，風雲論壇出版社有限公司。
- 隅谷三喜男等著，1996，《台灣經濟發展的成就與問題》，廈門：廈門大學出版社。
- 漆敬堯，2004，從基層結構看 20 世紀台閩粵地方自治，收錄於（孫中山與日本殖民時期台灣政治社會運動學術研討會論文集），國父紀念館發行。

賴特 (Donald Light Jr.) 著，1982，林義男譯，1988，社會學，台北，巨流出版社

黃秀端，1998，《台灣政治文化變遷與政治民主化》，載《台灣的民主化：回顧、檢討及展望》（陳文俊主編）。

黃俊杰，1988，《台灣農村的黃昏》，台北：自立晚報社出版。

黃俊杰，1988，《戰後台灣的轉型及其展望》，台北：正中書局。

黃國敏：《政府再造與品質績效：影響地方首長連任之路與施政滿意度之政經因素分析》，《中國行政》（台北），2001 年 3 月，第 69 期。

楊建成：《台灣紳士皇民化個案研究》，台北，龍文出版社股份有限公司，1995 年版。

楊國樞、葉啓正：《台灣的社會問題》，台北，巨流圖書公司，1984 年版。

劉克智：《台灣人力資源論文集》，台北，聯經出版事業公司，1995 年版。

鄭梓：“試探‘台灣經驗’中的議政傳承”，載《海峽兩岸首次台灣史學術交流論文集》，廈門大學出版社，1990 年版

蕭新煌：台灣民眾對社會運動的了解與支持：變與不變，載《台灣社會的民眾意向：社會科學的分析》（伊慶春主編），台北：中央研究院中山人文社會科學研究所，1994 年版。

薛化元：《台灣開發史》，台北，三民書局，2004 年版。

薛化元等編纂：《台灣的歷史》，台北，玉山社，2004 年版。

譚青山：《市場化改革與中國民主進程》1999，文收錄於林佳龍邱澤奇主編，1999，兩岸黨國體制與民主發展，台北，月旦出版社，初版

潘維，《民主迷信與諮詢型法律體系》文收錄於（中國社會科學季刊），2000 年秋季號

二、英文部分

1. Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr. *Comparative Politics Today: A World View* (Harper Collins Publishers, 1992).

- 2.Rod Hague Martin Harrop and Shaun Breslin , *Political Science: A Comparative Introduction* , New York , 1992 , p136.
- 3.Shelley Rigger , *Politics in Taiwan:voting for democracy*(New York:Routledge , 1999) , p.58.
- 4.Gabriel A.Almond and Sidney Verba , *The Civic Culture Revisited*. Sage Publicarions , 1989.
- 5.Gabriel A. Almond and Sidney Verba , *The Civil Culture Political Attitudes and Democracy in Five Nations*(New Jersey:Princeton Unuversity Press , 1963). Howard J. Wiarda(ed.)New Directions in Comparative Politics , Westview Press , 1991.
- 6.Ronald Inglehart , *Culture Shift in Advanced Industrial Society*(Princeton University Press , 1990)
- 7.Samuel P. Hungtington , *The Third Wave* , Norman , University of Oklahoma Press , 1991.
- 8.Shelley Rigger , *Politics in Taiwan:voting for democracy*(New York:Routledge , 1999).
- 9.Robert.Putmuan , *Let Democracy works* , Norman , University of Oklahoma Press , 1989.