

李登輝現象：政治領導與政黨轉型

郭正亮*

- 一、前言
- 二、政治領導：從舊制度論到新制度論
- 三、改革策略：蔣經國與李登輝之比較
- 四、最高領袖：衝突旋升與國民黨分裂
- 五、政黨變遷：穿透整合與國民黨改造
- 六、結論

本文以李登輝的崛起為核心，探討李登輝所主導的八年民主改革（1988 - 1996），對國民黨的權力生態和組織體質所造成的衝擊。本文採取著重歷史發展的新制度論，分析焦點是李登輝的政治領導和國民黨變遷之間的辯證關係。研究包括兩個層面：一是在不同歷史結構中李登輝的改革策略與菁英互動，二是李登輝的系列行動在民主化之中所累積造成的個人權力擴張和國民黨的變遷。

本研究指出，由於李登輝的接班基礎薄弱，加上他強烈的民主改革使命，因而造成頗不同於蔣經國的改革策略。影響所及，不僅造成黨內空前的流派衝突和路線爭議，因此導致國民黨的分裂；同時也衍生出領袖權力和選舉競爭的不斷擴大，既導致李登輝在首屆總統大選中的空前勝選，也啟動了國民黨的改造重生。

關鍵字：民主化、總統、舊制度論、新制度論、政治領導、有計畫的權變主義、政治改革、政治衝突、直接穿透、政治整合、民粹、李登輝、國民黨

* 東吳大學政治學系專任副教授
論文初稿曾發表於中國政治學會「總統大選後台灣地區的政治發展」學術研討會（台中：東海大學良鑑廳），1996年5月25日。筆者要感謝謝復生、朱法源、黃德福、朱雲漢、徐振國、陳陽德、江大樹等學界先進的，使本文得以減少許多原有的缺陷。同時也要感謝兩位匿名評審的意見，使筆者得以進一步修正文章缺陷。當然，一切文責仍應由筆者自負。

一、前言

近十年台灣的民主化，最引人矚目的特徵有二：一是執政的國民黨得以維持選舉多數，幾乎主導了民主轉型的議程；二是民主化和李登輝的崛起幾乎同時發生，民主化反而造就了新的政治強人。學者指出，國民黨所以能在政黨競爭愈趨激烈的情況下，仍能繼續確保執政地位，是因為國民黨在民主轉型期間有效調整了本身的正當性基礎，既在意識形態上重新詮釋了中華民國法統，也在組織生態上落實了政權本土化（Tien, 1989; Chu, 1992; 倪炎元, 1993; 吳文程, 1996）。不管何者，李登輝無疑是改造國民黨正當性基礎的主導人物。

李登輝現象所以引人注目，不僅因為李登輝個人成為新的權力核心，進而成為改造國民黨和改造台灣政局的動力泉源，更因為他同時引發人民愛憎交織的矛盾心理，進而引起新黨的出走和民進黨的無所適從。從 1988 年 1 月 13 日因為蔣經國驟逝而繼任總統，到 1996 年 3 月 23 日高票當選首屆民選總統，李登輝不管是在國民黨內的崛起，或是在台灣成為新的政治強人，都導致前所未有的政黨轉型。他的強勢領導，不僅造成了國民黨的改造和分裂，同時也造成了政黨體系的解組與重組。

本文擬以李登輝的崛起為核心，針對李登輝主導的八年民主改革（1988—1996）對國民黨所造成的衝擊進行初步探討。有別於傳統政治學對政黨研究所採取的「社會屬性分析」和「意識形態分析」，本文將援用 Panebianco（1988）的組織權力分析模式，側重討論國民黨的組織體質和權力生態，如何在李登輝崛起的民主化過程中產生變化。朱雲漢（1992）亦曾專文探討國民黨在民主轉型期間的組織生態變遷，但並未以李登輝的崛起為核心。本文擬改由李登輝現象切入，全面檢視這位新政治強人對既有體制所直接帶來的政治衝擊，試圖對國民黨的組織生態變遷提出另一種歷史詮釋。

所謂「李登輝現象」，泛指由李登輝的個人作為所直接造成的政治變遷現象。其界定特徵有二：一是強調「個人」作用，即側重李登輝個人所造成的政治影響，有別於制度組織的集體運作。二是強調「直接」作用，即側重李登輝所直接造成的政治影響，有別於透過中介的間接運作。

李登輝現象的產生，同時源自兩種個人的政治動機：一是李登輝的權力鞏固需要，二是李登輝的民主改革使命。權力和使命的關係，儘管在個人的

主觀動機上並不相同，但在落實為政治行動後，往往在客觀效果上有互相強化的效果。畢竟，唯有先鞏固領導者個人的權力，才能實現改革使命，而在實現改革使命的過程中，往往造成領導者的正當化和政治支持的擴大，因而造成領導者個人權力的進一步擴張，由此形成權力和使命的正向循環。

作為歷史詮釋，本文並不試圖就八年改革期間各種政治行動的背後動機，提出還原現場的一度（*first-order*）建構，而只試圖就八年改革所展現的政治發展邏輯，提出事後回溯的二度（*second-order*）的建構。所以如此，除了相關史料至今仍然有限之外，更重要的是兩種歷史建構所能產生的詮釋效果頗不相同。由於在民主轉型期間，政治環境和不同政治集團的相對實力變遷迅速，改革者往往難以掌握或預期政治行動的最終結果和發展趨勢，因此力求還原現場歷史的一度建構，往往將受限於斷續的（*discrete*）個別行動所顯示的短期理性和局不認知，較難把段續的個別行動視為綿延的序列發展，同時從長期歷史和整體觀點考察個別行動所累積呈現的深層意義。就此而言，本文採取事後回溯的二度建構，即試圖針對李登輝所主導的八年民主改革，提出較具整體性和較宏觀的歷史詮釋。

二、政治領導：從舊制度論到新制度論

本文將以李登輝的政治領導為核心，研究以下環環相扣的系列問題：

- 一、李登輝如何崛起？相對於前兩位蔣總統，李登輝的崛起有何特徵？
- 二、李登輝的崛起特徵，如何對他的改革策略和領導特質產生影響？
- 三、李登輝的改革策略和領導特質，如何造成國民黨的分裂和改造？

以政治過程分析為主軸，本文採取類似 Przeworski（1991）所說的「歷史結構分析」（*conjunctural analysis*），可細分為四個步驟：（參考 Chu, 1992）

- (一) 依造李登輝面臨的策略情境，將八年改革區分為不同的歷史結構。
- (二) 界定歷史結構的政治力和行動者，說明行動者的政治目標和能力。
- (三) 界定李登輝所採取的策略，說明他和其他行動者策略互動的結果。
- (四) 說明前一個歷史結構的互動結果，對李登輝後來策略選擇的影響。

這種側重政治過程的分析，將把政治發展視為環環相扣的策略選擇過程。行動者以有限理性在既存的歷史結構（*conjunctures*）中選擇策略，由此和其他行動者展開互動，進而在彼此的策略互動之中改變歷史結構。因此，歷史結構既是策略選擇的政治前提，也是策略互動的偶然產物，變遷方向往往並非

個別行動者所能完全掌握。

強調行動者、策略互動、歷史結構三者政治過程中的作用，將使我們得出有別於舊制度論的思考模式。舊制度論強調法律規範所賦予的合法職權，由此考察政治權力的行使範圍和限度，其內容無非是憲法條文的解釋，行政、立法、司法三權之間的結構分析，政黨和選舉規則的描述等等。例如要研究李登輝的權力基礎，舊制度論將強調李登輝所同時兼有的總統和國民黨主席兩個職位，由兩個職位所賦予的法定職權來考察李登輝的權力範圍。

這種靜態的制度研究，顯然把人抽離出實際的政治過程，誤以為政治行為只遵循制度規範的刑式規定運作。這種研究取向，勢將造成兩大缺失：一是非政治（apolitical），因為它忽略了政治人的策略互動行為；二是非歷史（ahistorical），因為它忽略了政治人所處的不同歷史結構。只從形式上的制度規範考察複雜的權力運作，勢將無法掌握動態發展的權力擴張和權力鞏固現象。

畢竟，政治人所處的制度環境並非固定不變。尤其在民主轉型期間，不管是政治環境或競爭對象的變動都十分劇烈，要以靜態的制度分析來掌握不同歷史結構中動態發展的政治互動內涵，勢將困難重重。例如：單從政治體制所賦予的合法職權來分析權力運作，將無法區別同一政治領袖在不同歷史結構中所面臨的不同形勢。以李登輝的崛起為例，即使他自1988年7月起，即使終身兼總統和國民黨主席，但他在不同時期所面臨的國民黨流派之爭，不管就個人領導或政治發展的內涵來說，都具有頗不相同的政治運作邏輯，並非持續不變的制度規範所能解釋。畢竟，政治領袖的權力固然由現存的制度規範所界定，但如何行使權力卻因人而異，更取決於個別領袖的政治領導作為（Neustadt, 1990）。

而且，憲法和國民黨黨規等成文規範體系，並非李登輝所處的唯一政治環境。更重要的是，李登輝還同時處於非成文的政黨體系、政治社會、國際社會等多重政治環境之中，得以透過策略互動逐步提升他在多重政治環境中的領導地位。尤其在民主轉型期間，不管是遊戲規則的變動，或是政治資源的動員，都比平常的變動幅度劇烈，改革領袖為了達成目標，很少完全依照既有的制度規範行使權力。若只限於考察現有制度規範內的政治互動，勢將忽略政治領袖在改革期間，試圖從體制外援引其他資源力量、切入既有體制協助推動改革的政治過程。

這種以政治過程為主軸，強調行動者、策略互動、歷史結構三者作用的

研究取向，可廣義視為新制度論（neo-institutionalism）（March and Olsen, 1984; Thelen and Steinmo, 1992; Koelble, 1995）。以李登輝的崛起為例，本文將考察李登輝在不同的歷史結構下，如何因應不同形勢選擇不同策略，並分析不同的策略互動所產生的結果，如何造成歷史結構的變遷，以及如何造成李登輝後來選擇的變動。

台灣民主化的特徵，既是在民主轉型之中產生新的政治強人，李登輝的崛起過程和政治領導，勢將同時影響到民主轉型和政黨變遷的走向。新強人的崛起過程，不管是有意或無意，都會產生瓦解既有體制的作用，使政黨和政黨體系失去原有的平衡，並引發追隨者在新舊體制之間的重新組合。因此，從李登輝現象切入，應可同時掌握民主轉型和政黨變遷的發展軌跡。

三、改革策略：蔣經國與李登輝之比較

李登輝於1988年1月繼任總統，然後於同年7月接任國民黨主席，儘管同時握有兩個最高職位，但在此之前，李登輝在中央層級的黨國體制經歷，先後不過只有政務委員（1972）、黨中常委（1979）、副總統（1984）三者。不管何者，均非獨當一面的領導角色。相形之下，蔣經國於1975年就任國民黨主席，然後於1978年繼任總統，在此之前，早就在中央層級的黨國體制先後擔任省黨部主席（1949）、國防部總政治部主任（1950）、救國團主任（1952）、退輔會主委（1957）、黨中常委（1960）、國防部長（1965）、行政院副院長（1969）、行政院長（1972）等要職，個人經歷不但完全縱跨中央層級的黨政軍特四大部分門，甚至還包括專為個人培養嫡系幹部的中央直屬外圍組織救國團。

顯然，蔣經國的權力繼承是經過長期的計劃部署，個人的權力基礎早在正式接班之前，即已相當鞏固。但李登輝幾乎是突然黃袍加身，個人的權力基礎即使在接班之時，仍然相當脆弱。兩人所繼承的權力基礎是如此懸殊，自然會導致迥然不同的發展策略。

由於蔣經國在接班之初，早已鞏固了個人權力，他的最大考驗，是如何使個人權力得以順利轉移到早已形成的直屬代理人。具體來說，即如何使長期專屬蔣經國個人嫡系的政戰幹部和救國團幹部，成為黨國體制的新權力主體。顯然，兩個嫡系單位全屬中央層級，蔣經國的擴張策略，在菁英汰換上因此只是不同中央單位之間的權力交替（replacement），使個人嫡系幹部得以接掌同屬中央層級的黨政單位。

蔣經國的全面接班，除了個人經歷外，蔣介石亦早從1968年8月起，協助

行政院推動「退休條例」，強迫多數元老菁英退休，方便蔣經國的人事部署¹。同年，嫡系幹部李煥接掌台灣省黨部，開始大量提拔青年才俊。1971年底通過「擴大延攬人才方案」，放寬特任官的資格限制，方便機關破格任用。1972年蔣經國出任行政院長後，即展開第一波的黨政本土化，範圍擴及五院副院長、少數部會長、省主席、黨中常委、縣市黨部主委等，同時也開始舉行中央民代增選，使更多本土菁英得以進入決策體系。面對蔣經國的強勢接班，1975年4月蔣介石死後才不過五個月，蔣宋美齡即離台赴美，從此滯美不歸，象徵著元老派和老人派的失勢（茅家琦，1988；宋春、于文藻，1990；黃嘉樹，1994）。

不過，蔣經國的改革，基本上仍以年輕化和專業化為主，本土化和民主化仍只限於局部，不管是黨政部門或中央民代，台籍菁英仍然只居少數，對於軍特部門更是難以介入。畢竟，改革動力並非來自選舉競爭，而是來自世代交替壓力和專業競爭，兩者都使蔣經國的改革本質較接近黨國行政革新，而不是全面擴大政治社會參與的民主改革。因此，蔣經國的改革終究只限於短期局部，不但改革結果多在預期之中，而且早在改革之初即已自我設限。

然而，面對本土力量的迅速興起，黨國行政革新並不足以吸納新興力量。年輕化和專業化，畢竟難以構成持續的改革動力，一旦人事部署大勢底定，改革後勁也隨之消褪。部份參與問政改革運動的知識份子，或因對改革中輟感到失望，或因未受層峰重視，反而因此轉入黨外運動，促成了政治反對運動的發展。²

蔣經國的改革所以限於局部，不僅因為他的政治使命並非民主化，更因為他在接班之初即已基礎雄厚，並無須為了鞏固個人權力而大費周章。相形之下，李登輝自始所面對的接班局面，儘管在表面上亦身兼總統和黨主席二職，但就相對政治實力來說，卻遠比蔣經國險惡。³加上李登輝所持有的民主化使命，亦與蔣經國迥然有別，因而導致完全不同的改革策略。且將兩人的改革策略比較如下：

表一、改革策略：蔣經國與李登輝之比較

| | 蔣經國 | 李登輝 |
|------|------|------|
| 權力鞏固 | 全面接班 | 點滴接班 |

¹ 仍有部分元老未退，如沈之岳、汪道淵、沈昌煥等人，但都全力支持蔣經國的接班。

² 較知名的例子，如張俊宏、許信良等人，均為改革運動刊物《大學雜誌》的核心幹部。

³ 李登輝曾在接受司馬遼太郎的訪問中，坦然表示剛繼任總統時的困境：「我沒有槍，拳頭又小，在國民黨裡頭也沒有派系。儘管這樣，我之所以能支撐到今天這個局面，靠的是存在於我心理的人民的聲音」。引自司馬遼太郎：《台灣紀行》（1995），第537頁。

| | | |
|------|---------|--------|
| 權力重組 | 中央內部交替 | 地方包圍中央 |
| 領導角色 | 開明獨裁者 | 權力平衡者 |
| 改革本質 | 年輕化／專業化 | 民主化 |
| 改革動力 | 世代／專業競爭 | 選舉競爭 |
| 改革主體 | 國民黨 | 朝野民主派 |
| 改革模式 | 一步到位 | 順勢突破 |
| 改革範圍 | 短期／局部 | 長期／全面 |
| 改革結果 | 確定／有限 | 不確定／無限 |

如表一所示，李登輝幾乎在每一層面都與蔣經國有所區別。畢竟，李登輝在接掌總統初期，並無事先形成的中央層級嫡系幹部，因此為了與舊勢力競爭，勢須在舊勢力之外另起爐灶，才能有所作為。⁴個人基於權力鞏固的需要，再加上強烈的民主化使命，都使李登輝不得不全力發展嶄新的權力基礎。

由於李登輝欠缺全面接班的實力，但又滿懷民主使命，使他必須不斷推動點滴 (piecemeal) 接班，不斷從黨內黨外尋求支援，並在借力使力的過程中，隨時順勢利導和先發制人，以便逐步累積權力，進而有所突破。

因此，李登輝的崛起過程，並非「英雄造時勢」，而是「時勢造英雄」。用 Robert Tucker (1968: 731-759) 的話來說，前者是由個人的內在領袖特質向外擴散，進而號召形成追隨者和新興組織，權力主要是源自天縱英明所賦予的個人魅力 (personal charisma)。後者則是由所處的外在環境向個人提出領導需求，進而誘使個人發展出因應外在危機的領導能力，權力主要是源自化解危機所累積的情境魅力 (situational charisma)。

由於李登輝的政治領導是在不斷突破既有格局和因應化解外在危機的過程中，逐漸累積個人的情境魅力發展而成，他的領導權因此帶有不少被動的成分，往往隨著外在力量關係的改變而產生適度調整。Tichy and Devanna (1988 93-94) 即將這種不到關鍵時刻決不輕現底牌的領導模式，稱為「有計畫的權變主義」(planful opportunism)：即緊緊把握注變遷方向，隨時順勢利用每一政治機會，把不可測的事件逐一轉化為導向變遷的助力。1991年9月19

⁴ 一個流行說法，認為正因為李登輝並未利用台北市長和省主席任內發展個人派系，蔣經國才放心提名他為副總統，林洋港則因為過早樹大招風，反而適得其反 (官麗嘉, 1996)。同樣情形，也發生在1966年蔣介石不願黨內元老反對，堅持提名嚴家淦為副總統，導致後者只以55.3%的選票勉強過關。江南即曾如此描述嚴家淦：「沒有野心，沒有班底，庸庸碌碌，是漢獻帝型，也是林森型」(江南, 1984, 306)。就此而言，蔣經國顯然低估了李登輝的能力。

日，李登輝在答覆參加世界展望會的日本學者詢問時，曾把自己的領導角色定位為一個「平衡者」⁵：亦即在同時因應傳統勢力和反對勢力的兩面作戰中，隨者兩股勢力的消長不斷調整自己的戰略定位：一方面居中促成拉鋸力量的緊張平衡，使保守勢力和激進勢力不致坐大；一方面居中促成中間力量的不斷擴張，使務實溫和路線逐漸成為政治主流。

由於李登輝並不像蔣經國，早在繼任總統之言已經鞏固了全面的政治權力，因此蔣經國無須仰賴憲政體制之外的資源，即能成為新政治強人。相形之下，李登輝即使在繼任總統之後，仍難以從憲政體制所賦予的合法地位，即成為新的政治強人。為了鞏固領導地位，李登輝勢須在憲政體制之外爭取各種支持，才能逐步擴大個人的影響。基本上，總統在憲政體制外所能汲取的政治支持，將隨著總統對政體（polity）運作不同界定，衍生出不同的資源類型，而總統也將在政體中扮演不同的領導角色。參考 Skowronek（1993: 52-55）的分析架構，可把總統的政治領導和相對應的政體界定、總統角色、資源類型，區分為四類：

表二、總統在憲政體制外的政治領導：政體界定、總統角色、資源類型

| 政體界定 | 總統角色 | 資源類型 | 領導策略 |
|-----------|------|---------|-------------|
| 1. 菁英社群 | 菁英長老 | 菁英接受程度 | 人際溝通，建立個人威望 |
| 2. 政黨體系 | 政黨領袖 | 政黨組織權力 | 政黨提名，政黨資源分配 |
| 3. 多元利益團體 | 團體仲裁 | 全國財團社團 | 政策籠絡，團體談判 |
| 4. 大眾傳播社會 | 民粹領袖 | 媒體／國際聲望 | 民粹動員，公關行銷 |

須強調的是，儘管不同的領導角色源自不同的政體界定和資源類型，但並不表示彼此之間互相排斥，四種領導角色也可能同時交叉運用。首先，總統可能把政體界定為菁英社群（elite community），政治領導因此是統治菁英之間尋求人際共識的過程。總統的領導角色，將導向提升個人的威望能力，以便成為菁英長老（patrician），懾服多數菁英或被多數菁英接受。

其次，總統也可能把政體界定為政黨體系，政治領導因此是黨內競爭和黨際競爭的過程。總統的領導角色，將導向提升個人在黨內的威望，進而掌握黨內人士權和資源分配權，以便成為政黨領袖，然後在黨際競爭中爭取取勝

⁵ 引自黃輝珍：「李總統以務實理念主導國家發展」，中國時報 1991 年 9 月 21 日二版。

利。

再次，總統也可能把政體界定為多元利益團體，政治領導因此是不同利益團體之間的多元競爭過程。總統的領導角色，將導向爭取全國性財團社團的支持，透過統合（corporatist）的機制或團體談判，以便成為團體仲裁，由此管理利益團體之間的衝突，並在利益團體的衝突互動之中取得平衡。

最後，總統也可能把政體界定為大眾傳播社會，政治領導因此是政治領袖直接透過個人魅力爭取群眾支持的過程。總統的領導角色，將導向運用媒體來塑造個人形象，並直接向群眾提出訴求動員，以便成為民粹領袖，由此可直接穿透（penetrate）並感染廣大群眾，發揮個人的影響力。

通常，每位總統究竟要扮演哪些不同角色，將同時取決於他的權力基礎和領導使命。對蔣經國來說，由於他早已完成全面接班，同時並未以選舉競爭和民主化為改革主軸，因此他的總統角色只限於鞏固菁英社群和政黨內部的支持，不僅不曾試圖分化本身所屬的菁英社群和政黨，對於黨際競爭、團體仲裁、民粹動員等行動亦不熱衷。由此所衍生的改革基調，因此主要只是黨國體制的行政革新，政治社會的參與動員只居其次。

但相形之下，對李登輝來說，由於他在繼任總統時仍未鞏固個人權力，加上他所追求的民主化使命，都使他必須在更多層次的政治領域中尋求總統的角色扮演。他不僅要在重新定位菁英主流和黨內主流的過程中，成為菁英長老和政黨領袖，還要在以選舉為主軸的黨際競爭中贏得勝利。此外，他還試圖在多元利益團體的衝突互動中，透過總統的介入仲裁建立個人的主導地位，並不斷運用大眾媒體向廣大群眾發動民粹動員：一方面藉此向既得利益團體施壓，打破原有的權力結構；一方面藉此擴張個人的影響力，鞏固政治領袖的地位。

李登輝的多層次改革策略，可以想像成一個不斷向外擴大的改革同心圓：從內層不斷掀起改革漣漪逐漸往外推，但又從外層不斷捲起改革波濤逐漸向內壓，內外層次重疊推擠的結果，固然能因此強化了整體改革的成效，但也因此造成了不同層次之間的衝突。

不同層次之間所以衝突不斷，更因為李登輝所採取的點滴改革策略而惡化。有鑒於民主轉型期間政治環境的變動頻仍，李登輝並未訴諸精銳盡出、一戰定江山的閃電總體戰術，而是訴諸見招猜招、一次一步的點滴局部戰術（Huntington, 1968:346）。不管是戰略定位或改革戰術，都較易造成預期之外的政治後果，也因此惡化了不同陣營的認知歧異。

從最內層的改革開始，李登輝首先針對的改革目標，是重新界定菁英社群的路線主流，因而引發整個菁英社群內部的流派之爭。由此所引發的改革衝擊，不僅席捲了朝野政黨，同時還跨越了國家與社會、中央與地方、海內與海外，造成了菁英社群內部的空前衝突（詳第四節）。

由內而外，李登輝的改革也從菁英社群延伸到政黨體系，經由選舉競爭對國民黨的路線定位、權利生態、組織體質發動變革，並在必要時刻援引反對勢力壓迫黨內保守派讓步。由此對政黨體系造成空前衝擊，不但導致國民黨的分裂，造成新黨的出走，同時也導致民進黨的發展瓶頸，造成了整個反對運動的危機。

為了改造菁英社群和政黨體系，李登輝還試圖從更廣大的政治體系汲取資源力量，透過由上而下的直接穿透，以及由下而上的民粹動員，建立總統和民眾的直接聯繫，試圖打破既有的權力結構，開創出新的全國政治整合（詳第五節）。

由於李登輝所訴諸的改革策略，自始即以選舉競爭和民主化為主軸，他所發展出來的新權力格局，所能吸納的政治能量也比蔣經國更為深廣。不過，由於李登輝所累積發展的政治領導，自始即帶有較多的情境魅力性質，對政黨和政黨體系所造成的影響，並非預先早有全盤的改造藍圖，而是傾向因勢利導和趁機而作。因此，政黨和政黨體系的變遷走向，並非李登輝早有預期，而是在不斷的政治競爭中，透過歷次競爭勝負才辨証形成了變遷軌跡。每次政治競爭的勝負程度，往往影響到下次改革策略的選擇，進而影響到政黨發展的方向。

四、最高領袖：衝突旋升與國民黨分裂

事後回溯來看，李登輝的權力擴張過程，是從菁英長老開始，然後提升到政黨領袖，再發展到全民總統和民粹領袖。從 1988 年 1 月繼任總統到 1993 年 2 月郝柏村下台，李登輝為了在菁英社群內部建立主導地位，勢將和既有的國民黨統治菁英形成競爭。經歷五年政爭，直到郝柏村下台和連戰組閣，才完全確立了國民黨政權全面本土化的基本路線。隨後新黨出走所造成的國民黨分裂，其實只是全面確立李登輝路線之後的必然延續。

本文認為，國民黨的分裂，和李登輝的崛起特徵密切相關。由於李登輝在崛起的過程中，始終身處兩面作戰的改革困境，他不斷力求緊張平衡，有

計畫地順勢權變，勢將造成黨內保守勢力的反彈。而隨著衝突不斷提升（escalate），李登輝的個人權力也隨之不斷擴大，終於導致國民黨保守派幾乎喪失了政治空間。

基於改革領袖兩面作戰的本質，李登輝的崛起過程，自始即常伴隨著黨內政爭。依照時間順序，可列舉如下：

表三、李登輝的崛起過程：1988 - 1996

| 時間 | 政治事件 | 崛起特徵 | 政爭結果 |
|---------|-------------------------|-------------------|------------------------------------|
| 1988. 1 | 蔣經國去世 | 繼任總統、代理主席 | 官邸派、元老派失勢 俞、李之爭 |
| 1988. 7 | 國民黨十三全會 | 繼任黨主席，聯合李煥 | |
| 1989. 5 | 俞國華下台、李煥組閣 宋楚瑜繼任黨秘書長 | 掌握黨權 | 選後關中辭職工會 起立派（主流） v. 票選派（非主流） |
| 1989.12 | 三項公職選舉 | 選舉提名權 | |
| 1990. 2 | 提名李元簇為副總統 勸退林洋港 | 掌握軍權，聯合郝柏村 | 李煥失勢 |
| 1990. 6 | 李煥下台、郝柏村組閣 | | 總統直選關關未過 |
| 1992. 3 | 國民黨十三屆三中全會 | 政權全面本土化 | 選後郝柏村失勢 |
| 1993. 2 | 郝柏村下台、連戰組閣 | 黨代表絕對優勢 向總統制傾斜 | 國民黨正式分裂 |
| 1993. 7 | 新黨成立 | | 獲黨代表 91.2% 選票 |
| 1993. 8 | 國民黨十四全會 | 獲黨代表 91.2% 選票 | 陳履安退黨參選 |
| 1993.12 | 確定總統直選 | | 林郝參選被撤銷黨籍 |
| 1995. 8 | 國民黨總統候選人 | 獲 54% 過半選票 | |
| 1996. 3 | 首屆總統直選 | | |

事後回溯李登輝在國民黨內的崛起過程，從政治形勢的客觀演變來說，可以發現李登輝同時透過兩種策略，逐步取得黨內的相對優勢：

- (一) 分化聯合：聯合次要對手，制衡主要對手。
- (二) 援引外力：借用反對勢力，反向黨內施壓。

須強調的是，上述政治形勢的客觀演變，李登輝並非早有所圖或早已預知結果。如前所述，本文所採取的二度詮釋，重點並不在還原行動者當時的主觀動機，而著重解讀個別行動所累積呈現的客觀歷史意義。就此而言，李登輝即使在兩種策略行動的客觀後果上獲利，但他未必在主觀動機上預知或認知到兩種策略的推展。惟有透過事後回溯的二度詮釋，我們才能從政治形勢的客觀演變中，推論出兩種策略的客觀存在。

李登輝的分化聯合策略，五年都是透過總統所掌握的閣揆提名權，以行

政院長職位分化黨內的保守勢力，使後者難以形成團結一致的集體行動。第一是分化聯合發生在 1988 年 7 月，李登輝聯合李煥，打敗黨內官邸派和元老派，正式真除為國民黨主席，並默許李煥成為平行勢力。第二次分化聯合發生在 1989 年 5 月，李登輝提名李煥組閣，使李煥交出黨權，並由宋楚瑜接任黨秘書長。第三次分化聯合發生在 1990 年 6 月，李登輝提名郝柏村組閣，一方面造成李煥失勢，一方面使郝柏村交出軍權。

不過從權力擴張的角度來說，分化聯合充其量只能使李登輝和其他勢力的聯合關係，從平等夥伴關係發展到領先群雄（first among equals）關係，並不足以確立李登輝遙遙領先其他勢力的最高領袖地位。如表四所述，在平等聯合階段，李登輝仍須承認結盟者的自主地位，結盟雙方處於平行關係。如 1988 年聯合李煥，最初仍須承認李煥的黨權；另如 1990 年聯合郝柏村，最初亦須承認郝的軍權。唯有發展到主從聯合階段，李登輝才能凌駕其他勢力，開始切入結盟者地盤，分化收編原屬結盟者的勢力。如於李煥組閣期間，透過宋楚瑜重整黨務系統；另於郝柏村組閣期間，透過蔣仲苓等人重整軍方。

表四、從聯合到主導：三個領導階段

| 權力關係 | 領導角色 | 兩造實力 | 領導策略 |
|------|------|-------|--------------|
| 平等聯合 | 平等夥伴 | A = B | 承認結盟者地盤，聯一制一 |
| 主從聯合 | 領先群雄 | A > B | 切入結盟者地盤，分化收編 |
| 主從隸屬 | 最高領袖 | A ≫ B | 直屬代理人全面接管 |

不管是聯一制一或分化收編，都只能重組部份的權力菁英，黨內仍有潛在的次級對手，並未被李登輝的直屬代理人全面取代，因此也無法確立李登輝的最高領袖地位。所以如此，是因為分化聯合策略只能作用在統治菁英層次，充其量只能改變國民黨的最高權力結構，並不足以作用在幹部層次和群眾層次，根本該變國民黨的組織路線。就此而言，如果李登輝願意停留在分化聯合策略與領先群雄的地位，黨的決策勢須包容較多次級領袖的意見利益，由此所衍生的黨內衝突，本質上將只是分配競爭，並不致上綱到路線競爭，國民黨的分裂或可因此避免。

可是，李登輝的民主改革使命，卻使他在擴大選舉競爭的過程中，無意間擴大了政治衝突的範圍，進而在因應兩面作戰的順勢權變中，為了抗衡黨內保守派的反擊，不得不援引外力借力使力，結果竟使李登輝的權力運作規

模，日益超出國民黨原有的經營範圍。這個援引外力的過程，基本上包括了兩組政治過程：一是在擴大政治衝突範圍的過程中，增加新的政治參與者，由此打破既有的政治體制，造成衝突結果的不確定化；二是在擴大政治參與的過程中，重新分配政治權力，由此控制政治衝突的範圍，進而重新界定政治遊戲的規則，產生新的政治體制（Schattschneider, 1975: 2-8）。第一個政治過程，往往透過政治自由化達到政治解壓（decompression）的效果。可稱為「政治體制的

不確定化」；第二個政治過程，則是全面開放選舉競爭之後民主鞏固的過程，可稱為「政治不確定性的體制化」（institutionalization of political uncertainty）（Przeworski, 1987: 56）。

李登輝的援引外力，主要是利用民進黨的新興挑戰，藉此不斷向黨內保守勢力施壓。兩次借力使力，李登輝都把民進黨的勝選導向黨內改組和民主改革，在國民黨屢遭挫敗的同時，他卻在黨內和民間不斷獲得更高聲望。第一次借力使力發生在1989年12月，李登輝藉由國民黨縣市長選舉的空前挫敗，順勢使李煥親信關中卸任國民黨組工會，造成宋楚瑜的全面掌握黨權。第二次借力使力發生在1993年2月，李登輝又藉由國民黨立委選舉的空前挫敗，順勢迫使郝柏村辭職，造成連戰組閣並展開全面的政權本土化。

須強調的是，援引外力有時固然是基於李登輝的主觀意圖，如在1990年3月學運後，李登輝一方面利用學運壓力迫使資深中央民代退職，另一方面又順勢在六月召開國是會議，使台灣憲政朝向總統民選。不過，援引外力有時並非李登輝的主觀意圖所造成，而是政治民主化的客觀必然結果。最明顯的例子，是李登輝為了落實政治自由化，因而逐步解除對非暴力台獨運動的各種限制，造成朝野競爭邏輯的質變，最後竟然導致空前的政黨重組。首先於1990年中旬，大幅放寬海外黑名單的入境限制，使島內台獨運動因為人才回流而聲勢高漲。1991年10月民進黨通過「台獨黨綱」，黨審會再三考慮後決定默認政治現實，並未採取積極的懲罰行動。最後在1992年5月，國民黨進而接受民進黨的提議，在立法院通過刑法第100條修正案，把普通內亂罪的懲罰對象，從「著手實行者」改為「以強暴和脅迫著手實行者」。政治自由化導致非暴力台獨的全面合法化，其實早已內涵在民主改革的客觀結果之中，和李登輝的主觀意圖並無必然關聯。

不過，也正式在援引外力的過程中，政治衝突的範圍突破了舊有的體制框架，超越了國民黨保守勢力的運作邏輯。衝突結果的不確定化，一方面使遊戲規則必須重新制定，一方面也導致國民黨內空前的權力失衡。不管何者，

都使李登輝對國民黨的組織路線，產生了前所未有的重整空間。

綜上所述，援引外力所以有助於李登輝的崛起，同時包括兩個層面：一是透過政治自由化擴大政治衝突的範圍，使台獨運動成為新的政治參與者，激烈衝擊國民黨的保守勢力。二是透過選舉競爭不斷重新檢驗選民對國民黨的接受度，進而以國民黨的敗選為改革契機，一方面重新整頓人事，提升個人的領導地位，一方面重整黨的組織路線，同時促使國民黨在人事和路線上轉向本土化。

國民黨的內爭，因此可依照李登輝的崛起過程分為兩階段：從平等聯合到主從聯合階段，基本衝突只有權力資源分配。此時的李登輝雖然領先群雄，但仍須受制於其他黨內菁英，個人並不等於國民黨本身，不服從李登輝並不等於與國民黨疏離，因此對李登輝的不滿，只能造成國民黨部份派系人脈的失勢，並不導致黨的分裂。但逐漸發展到最高領袖階段後，黨內衝突即不只是權力資源的分配，更進一步發展到路線鬥爭。此時的李登輝幾已等於國民黨本身，直屬代理人已全面掌握黨政大權，不服從李登輝已無異於與國民黨疏離，因此對李登輝的不滿，往往導致國民黨的路線之爭，進而造成黨的分裂。

其中最主要的轉捩點，是政治自由化導致非暴力台獨運動的崛起，李登輝的民主改革使命，使他對非暴力台獨運動改採寬容政策，因而使統獨之爭逐漸從黨際衝突擴伸為黨內衝突，使黨內衝突愈來愈具有路線之爭的性質。鄭敦仁和徐永明（Cheng and Hsu, 1996: 149-50）即認為，1991年10月民進黨通過台獨黨綱，其實是國民黨流派鬥爭激烈化的導火線。隨後新國民黨連線的四大努力：保留刑法第100條，1992年立委黨內提名，保住郝柏村，十四全會增加黨代表席次和票選黨主席，可說全軍覆沒。隨後於1993年3月14日，新國民黨連線南下高雄舉辦問政說明會，亦遭到獨派群眾的暴力鬧場，而圍觀警員近乎袖手旁觀，更使南下的新連線成員對國民黨新生不滿（江易平、李祖舜，1994：55-58）。最後在確立國民黨本土化的十四全會前夕，新連線終於在同年8月10日正式和國民黨決裂另立新黨，並以反對李登輝路線和保衛國民黨正統自居。

綜合上述，國民黨保守派的失敗主因有二：首先，保守派始終無法克服集體行動的障礙，導致李登輝的分化聯合策略一再奏效。如李煥亟於上台，因而與官邸派展開鬥爭；郝柏村接受組閣邀請，置李煥於不顧；林洋港接受勸退，置蔣緯國於不顧；邱創煥和關中相繼接受網羅，撇開非主流陣營；陳

履安自行其是，不願與林洋港共同參選等等。本身難以形成持續的集體行動，自然造成李登輝的趁虛而入，透過聯一制一導致保守派的節節敗退。

但更重要的是，李登輝的崛起同時伴隨著台灣的民主化，選舉競爭已經逐漸成為政權競爭的主要合法管道，李登輝所結合的本土選舉勢力，因此也逐漸發展成國民黨的新興主流。相形之下，國民黨保守派以外省菁英為主，除了以都會選舉起家的新國民黨連線之外，長期以來始終欠缺選舉競爭的實力，因此在民主化日益擴大的過程中，勢將逐漸失去相對優勢。

因此，李登輝的崛起同時也伴隨著國民黨遷台以來再一次的黨改造運動。第一次的黨改造運動，由蔣介石在 1950-52 年發動，使國民黨從渙散破碎的難民群眾發展成剛強有力的黨國體制。不過，由於蔣介石是在確立最高領袖之後才展開黨改造，進行黨內整肅幾乎未曾遇到任何阻力，隨後的黨組織擴張和穿透社會的過程，也是訴諸威權強制的方式，民間勢力面對潛在威嚇也難以抵抗。由於蔣介石的權力早已鞏固，中央幹部改組乃至黨員重新登記，幾乎在半年之內即迅速完成，即使是大規模動員社會的建黨運動，也因為不允許既有勢力的討價還價，組織強制擴張的過程，也在兩年左右完成（郭正亮，1994；Kuo, 1995）。⁶

李登輝的歷史處境，顯然和蔣介石迥然有別。由李登輝所發動的第二次國民黨改造運動，主要目標是使國民黨的組織路線能夠適應民主競爭的挑戰。他的最高領袖地位，是在展開黨內菁英改組的過程中同時累積發展而成，黨內阻力自始即如影隨形，使他不僅必須採取聯一制一的點滴接班策略，甚至還要援引外力，才能在擴大政治衝突範圍的過程中，逐步確立最高領袖的地位。兩相比較，蔣介石是在鞏固權力後才展開黨改造，李登輝確是透過黨改造才逐步鞏固領導地位。由於政治運作順序相反，不管是中央改組或組織擴張，李登輝都必須因應既存勢力的杯葛，因此第二次國民黨改造遠比第一次困難，至今仍然方興未艾。

第二次國民黨蓋造所面臨的挑戰，至少包括黨組織體質的改造、黨和社會關係的調整、黨既競爭等等。從新興的發展趨勢來看，對國民黨未來方向最具有關鍵作用者，顯然是國民黨中央和地方勢力關係的重建。

五、政黨變遷：穿透整合與國民黨改造

⁶ 不過，也因為五〇年代國民黨的造黨運動急於求成，許多基層黨組織其實很難發揮作用。有關國民黨基層組織的發展困境，詳郭正亮(1994)；Kuo(1995)。

李登輝八年改革期間，中央與地方勢力關係的重建，可分為兩個階段：
一、地方包圍中央（1989-93）：

總統聯合地方勢力，共同壓迫黨內保守派導向本土化改革。

二、全國穿透整合（1993 - ）：

總統運用政府資源，聯合全國性組織、全國性媒體、各地群眾、乃至反對運動，推動全國性的穿透整合，跳過地方勢力的操縱。

兩組政治運作方向恰好相反，大致以1993年李登輝確立最高領袖地位為轉捩點。在此之前，李登輝和地方勢力形成結盟，共同對慨黨內保守派，推動國民黨政權的全面本土化。在此之後，李登輝轉而援引其他外力，一方面運用中央和省政府資源並結合全國性財團社團，針對地方勢力展開前所未有的直接穿透；另一方面則運用全國性媒體，動員各地民意，並順勢結合反對運動，跳過地方勢力展開全國性的政治整合。

李登輝初任總統時，國民黨本土化仍然有限，中央菁英多為非民選的外省籍黨政軍特官僚，地方菁英則多為本省籍民選公職。二者儘管形成統治聯盟，但二者所依恃的權力基礎則迥然有別，對國民黨的認知也頗有差異。⁷

為了制衡黨內保守勢力，李登輝首先援引的力量，是對中央政權早有所圖的國民黨地方勢力。「地方包圍中央」策略固然是由民進黨於1989年縣市長選舉時首度提出，但民進黨受限於政治實力和內部整合困境，始終難以有效運用。弔詭的是，真正充分運用地方勢力，壓迫中央導向民主改革的政治領袖，反而是1993年前尚未確立最高領袖地位的李登輝。

李登輝和地方勢力的關係，儘管雙方的最後目標未必相同，但在反對黨內保守派的立場上則頗為一致。二者對於彼此的共同利益，其實早在李登輝繼任總統之初即逐漸浮現共識。蔣經國去世之後不過三個月（1988年4月），立法院即出現第一個國會次級團體「集思會」，主要發起人黃主文即露骨表示，集思會的成立目的是為了「奪權」。⁸隨後集思會即成為擁李急先鋒，不僅在立法院權力為李登輝護航，所提出的政治主張也多和民進黨相似，如國會全面改選、總統直選、廢除臨時條款、改為總統制、加入聯合國、台灣主權獨立等等，充分發揮了協助李登輝援引外力的中介作用。直到1992年立委選舉失利，集思會才不得不解散，但仍有多位成員頗受李登輝重用。

李登輝和地方勢力的結盟，也表現在選舉提名的日益傾向地方派系。平

⁷ 有關台灣中央和地方的統治聯盟，較具代表性的研究，如Wu（1987）；陳明通（1995）等。

⁸ 自立晚報，1988年4月21日。

均比較，蔣介石任內五次縣市長選舉的非派系提名比例為19%，而蔣經國任內四次縣市長選舉的非派系提名比例則高達58%，但李登輝八年改革期間兩次縣市長選舉的非派系提名比例只有9.5%。1991年國代選舉，國民黨提名79位（43%）地方派系人士參選，創下歷年選舉的最高紀錄。隨後1992年立委選舉，國民黨又提名58位（59%）地方派系人士參選，也創下地方派系首度超過半數提名的紀錄（陳明通，1995：226-228）。

李登輝所以在1993年之前極力籠絡地方派系，實同時源自黨內競爭和黨際競爭的雙重考量。就黨內競爭來說，面對保守派的不斷挑戰，以及因應國會全面改選之後地方派系的迅速坐大，權力仍待鞏固的李登輝因而選擇結合後者來制衡前者。另就黨際競爭來說，李登輝任內兩次縣市長選舉，非國民黨勢力都贏得七席，反對勢力顯然遠比過去強大。再加上新黨自1993年起投入選局，更使部份縣市長選舉成為三黨競爭，對國民黨的選情無異雪上加霜（如北縣）。而李登輝在1989和1993年的兩次縣市長選舉中，個人仍未凝聚出足夠的全國聲望，頗不願因為挑戰地方派系造成地方勢力的分裂，尤其是面對1993年民進黨主席許信良公開提出「招降納叛」戰略，試圖在選舉中策反部份國民黨地方派系，更使李登輝不敢掉以輕心。

地方勢力介入黨內流派鬥爭，除了以擁李知名的集思會之外，1992年8月財政部長王建煊因提出實驗課徵土地增值稅所引發的倒王鬥爭，亦頗具代表性。表面上，爭議只是針對二次土改，但不少民進黨菁英和國民黨主流派卻把倒王視為倒郝的前奏，因而產生互相互應的反對聲浪。當時不僅多位國民黨本省籍中常委極力反王，亦引來省議會和北高兩市議會的跟進，加上民進黨的杯葛，反對聲勢可說空前。但反對理由主要並非質疑政策的可行性，而是懷疑二次土改帶有「徵收本省人土地」的省籍鬥爭性質，明顯挑出國民黨內的流派矛盾。結果王憤而辭職，並於年底以最高票當選台北市立委，翌年即成為新黨的創始人之一。

儘管李登輝並未參與倒王鬥爭，甚至還在王提出辭呈後一度慰留，但倒王事件所顯示的朝野本土勢力結盟的趨勢，卻對後來李登輝的清黨頗具有鼓勵作用。國民黨地方勢力和民進黨在全面本土化上的高度共識，以及二者聯合所日益顯現的壓倒性力量，使李登輝對黨內非主流派更無妥協餘地。如1993年3月薪國民黨連線南下遭遇砸場事件，國民黨中央並未嚴詞譴責民進黨的暴力行為，反而有不少黨內菁英私下表示幸災樂禍。隨後新連線和國民黨立委在陽光法案和高鐵運算上爆發對立衝突，國民黨中常委亦訴諸黨紀處分，並

未予新連線答辯機會。結果，新連線不僅在國民黨內日漸孤立，同時也在朝野主流派之間日益飽受夾擠，但李登輝面對國民黨的分裂趨勢，並未力挽狂瀾。

不過，任何選擇總有正反兩面的代價，李登輝的選擇亦然。儘管李登輝因為全力結合地方派系而打敗黨內非主流派，成功鞏固了最高領袖的地位，但也因此導致國民黨內黑金勢力的空前擴張，進而造成國民黨形象的空前衰落。弔詭的是，儘管國民黨日益腐化，李登輝卻逐漸成為台灣政壇的強人，而儘管國民黨日益腐化，李登輝卻逐漸成為台灣改革的象徵。這種介於李登輝和國民黨之間的政治斷層，一方面固然顯示出李登輝個人已經凌駕在國民黨之上，從一黨領袖發展成全民總統，一方面卻也顯示出李登輝並未能把個人推動民主改革所激發的政治能量，有效轉嫁到國民黨內部。李登輝對主權在民的信念，相對於國民黨地方勢力的黑金壟斷，二者之前其實早已潛伏著衝突根源。

1993年國民黨十四全會後，隨著李連體制和全面本土化路線的確立，李登輝領導角色的順利轉換，已為重建中央與地方關係奠下新的政治基礎。和蔣經國一樣，李登輝也試圖掌控地方勢力的政治動向。不過，由於兩人的政治處境不同，兩人所訴諸的掌控策略也有所區別。蔣經國時代主要是訴諸人事替代策略，透過提名非地方派系出身的候選人參選縣市長，由此重整地方的政治生態。而李登輝則因為接班初期個人權力仍然脆弱，對於地方勢力的因應策略因而衍生出兩個不同階段：一是在1993年前個人權力仍待鞏固，李登輝為了制衡黨內非主流派，因而採取「地方包圍中央」策略，全面結合地方派系勢力；二是在1993年之後，隨著個人最高領導地位的鞏固，以及省長直選和總統直選的相繼展開，李登輝因此逐漸發展出前所未有的「全國穿透整合」策略。

如表五所示，李登輝在調整中央與地方關係上所發展出來的「全國穿透整合」策略，主要包括兩種方式：

一、直接穿透：跳過原有的組織中介，直接把權力資源施加到基層選民。

由總統直接整合全國性的組織力量，包括中央和省政府、全國性財團、全國性社團等等，經由組織替代和資源籠絡，穿透地方派系勢力，打破地方壟斷。

二、民粹動員：跳過原有的組織中介，直接透過領袖魅力影響基層選民。

由總統直接發動群眾聲勢，向菁英社群、組織體制、地方勢力等既有的

權力結構包圍施壓，包括「社會包圍國家」和「民意包圍民代」等等。

表五、全國穿透整合：直接穿透 v. 民粹動員

| | 直 接 穿 透 | 民 粹 動 員 |
|------|----------------|------------------|
| 改革對象 | 地方派系 | 菁英社群、組織體制、地方派系 |
| 運動主體 | 全國性組織：政府、財團、社團 | 總統、全國媒體、各地群眾由下而上 |
| 運動方向 | 由上而下 | 而上 |
| 運動策略 | 組織替代、資源收買 | 社會包圍國家、民意包圍民代 |

不管是直接穿透或是民粹動員，都試圖淡化原有組織中介的影響力。就國民黨而言，主要的組織中介即縣市級地方派系，兩種新興策略因此都將削弱縣市級派系在地方政治的作用。而基層選民則同時包括鄉鎮級以下的小型選舉組織和零散群眾，兩種新興策略都強調中央菁英和基層選民的直接聯繫。⁹

直接穿透現象，首推省長宋楚瑜跳過縣市政府的中介，直接把省府特有的統籌分配款，以「地方建設費」名義直接發給基層樁腳，由此發展出直接連結省長和基層樁腳的政治分配網絡。早在 1993 年 5 月，宋即公開表示，他將直接分給每村 20 萬元「地方建設費」。在此之前，上述經費均由縣市政府轉發，但宋以「避免貪污剋扣」為由，改為省府直接發放，而且發放名義是以省長個人，而非經由省府部門。據估計，省府歷年所結餘的統籌分配款，至 1994 年初大約有 500 億到 600 億元之間，而省長發放通常無須經過省議會，更增加行政裁量的方便。選前不久，宋還把發放範圍擴大到鄉鎮，發給每鄉鎮兩千萬建設經費，總額高達 60 億元，因而被民進黨攻擊為「有史以來最大的賄選」。¹⁰儘管爭議頗大，但由此所動員的選票威力卻頗驚人，除了使省長選舉投票率衝到 78% 外，宋楚瑜得票數也因此超過當年所有國民黨省議員候選人達 502,017 票。¹¹

相較於蔣經國改提非派系候選人的菁英替代策略，直接穿透策略對地方派系的打擊顯然更大。畢竟，菁英替代充其量只能造成地方派系暫時無法掌握縣市長，即使中央直屬代理人當選縣市長，整個地方權力結構（包括地方議會、鄉鎮公所、地方農會）仍多由原來的地方派系掌握，非派系縣市長為

⁹ 筆者曾在博士論文中針對兩概念進行較細緻的分析，參考 Kuo(1995: 192-200)。另見筆者：「國民黨新輔選策略：直接穿透，迎擊敵人」，中國時報，1994 年 11 月 16 日。

¹⁰ 中國時報，1994 年 5 月 19-20 日調查報導。

¹¹ 宋楚瑜共得 4,726,012 票，國民黨省議員候選人共得 4,223,995 票。

了有效推行地方政務，並不可能過於強勢，終將和地方派系有所妥協。但相形之下，直接穿透卻能提供不受地方議會干擾的中央補助，一旦非派系縣市長能夠不斷得到直接穿透的補助，他將因此得到更多相對於地方議會的行動自主，可能透過行政資源的分配逐步改變基層樁腳的政治屬性。

換言之，菁英替代僅止於菁英層次的衝擊，高層人事的暫時汰換，並不足以根本改變政治底層的權力生態。但一旦菁英替代加上直接穿透，則政治衝擊可能不僅止於菁英層次，還可能向下穿透到選民層次。經由中央補助的行政資源，非派系縣市長將可能逐漸改變派系選民的政治效忠，因而造成基層選民的重組。

直接穿透能否繼續產生重組地方政治生態的作用，仍有待進一步觀察，關鍵在於政府能否把直接穿透制度化，成為行政院和省府運作的常態。以日本為例，自民黨長期透過中央政府補助金維持基層支持，早已廣為人知，國會更因此產生所謂「族議員」，與自民黨政調會委員會、相關政府部門共同結合成利益鐵三角（廣瀨道貞，1993）。台灣與日本的最大區別，在於台灣立委不得兼任官吏。加上國民黨長期以黨領政，因此使國民黨的黨政系統得以不受國會控制。這種制度運作的特徵，很可能有助於行政院和省府發展出較不受制於地方派系（即國會和省議會）的直接穿透體系。一旦如此，地方派系恐將面臨前所未有的挑戰。

直接穿透的另一層面，是黨在全國選舉過程中的領導功能式微。主要的轉型特徵，可歸納為「政府凌駕政黨、社會取代政黨」兩大主軸。以省長選舉為例，選戰指揮中心已非原來的中央黨部或省黨部，而是省府本身；後援會的核心幹部，是由各縣市派系直接向省長推薦，多為現任民選公職，而非地方黨官；鄉鎮輔選樁腳，是由省長透過直接穿透加以籠絡，並未透過地方黨部中介；選舉經費募集，是由省長直接動員個別財團社團捐輸，黨的補助已居次要。影響所及，各級區域黨部的輔選角色，多被地方民選公職所取代，而原歸特種黨部統合的外圍民間社團，現在則浮出檯面成為輔選主體，並改由省府直接動員配合。省府作為指揮中心的表面化，強化了政府和民選公職、全國財團、全國社團的直接聯繫，相形之下，則弱化了政府和黨的組織連帶，削弱了黨官的角色地位。

不過，國民黨組織輔選功能的式微，並非宋楚瑜個人的不為所造成，更重要的毋寧是黨組織本身的不能。畢竟，國民黨傳統組織動員模式，已經難以因應全國選區的選戰。長期以來，失聯黨員的持續擴大、黨小組形同虛設、

區域黨部地方派系化、產職業黨部和知青黨動員疲軟、專職黨工不斷人事減肥等等，早已暴露出國民黨的組織危機。

1996年總統大選，李登輝的競選總部組成，更進一步凸顯出「社會取代政黨」的政黨弱化趨勢。其中，重用非黨政系統出身的專業人士，如延攬聯廣創辦人賴東明接掌文宣部，以及企劃部由學界人士出任，都明顯跳出傳統國民黨的輔選格局。各地輔選組織，也增加不少自發性的義務幹部，加上專職幹部竟高達一萬人，也和傳統的組織輔選迥然不同。

另一種弱化組織中介的全國政治整合策略——民粹動員，幾乎全由李登輝個人發動，因為只有他才具有足夠的領袖魅力。民粹動員的本質，強調政治領袖和群眾之間的直接共鳴，透過政治領袖的媒體號召，試圖使群眾暫時脫離各自所屬的組織建制，進而響應領袖號召，凝聚出暫時的群眾匯集（mass aggregate），共同導向政治領袖所界定的價值行動。民粹動員所建立的支配關係，始終帶有流動突發的運動性質，群眾所認同的並非議題本身，而是領袖所作的議題詮釋，因此具有濃厚的人治成分（Mouzelis, 1986, 79-80）。

李登輝民粹動員，可區分為三類行動：（Kuo, 1995, 193）

- 一、跳出現有體制，另外成立行動取向的體制外單元。
- 二、透過個人言行挑戰現狀，挑戰現有體系定位和議程。
- 三、直接透過媒體號召全民運動，或號召對抗既有特權。

李登輝對現有體制的最大衝擊，首推個人常在體制外另外成立行動單位，造成現行體制的虛置或瓦解。或是直接透過體制外管道，如跳過外交部，直接透過劉泰英主持的台灣綜合研究院，推動美國國會遊說和元首外交。或是另外成立體制外單位，如在行政院之外，另外成立「國統會」統籌兩岸關係；跳過教育部，另外成立純屬民間的「教改會」推動教育改革；跳過文建會和文工會，另外成立半官方的「文化總會」推動鄉土文化等等。

李登輝不循既有的政府體制或黨務系統推動工作，不僅時常造成相關政府部會的尷尬處境，同時也導致國民黨逐漸喪失原有的政治整合功能。以攸關台灣前途的大陸政策為例，國民黨員有的大陸政策相關單位，目前幾已陷入癱瘓狀態，不僅和陸委會與海基會全然脫節，同時也完全失去決策主導權，改由李登輝個人主導。另如國民黨文工會，目前大約只剩下選舉文宣和監督黨政媒體的功能，完全喪失了早年影響社會輿論和文化藝術走向的領導作用。李登輝所提倡的社區主義、鄉土文化、教育改革，國民黨文工會幾乎毫無任何角色可言。

其次的民粹動員，是透過李登輝的個人言行，挑戰現有體制的規範思維，或是試圖顛覆政治體系的認同定位，或是試圖挑戰積非成是的政治議程。挑戰政治體系自我定位的實例，如於1989年3月訪問新加坡，以「不滿意但能接受」回應「來自台灣的總統」稱呼；1989年5月，只是郭婉容出席北亞銀年會，並在中共國歌演奏時起立聽歌，二者都明顯挑戰外交成規，因而引起黨內非主流派的反彈。隨著李登輝領導權的鞏固，他的顛覆行動也愈趨大膽，尤其在1993年之後為然。最令人難忘的行動，大概是1994年5月突然透過日本媒體發表「生為台灣人的悲哀」，訪談觀點與民進黨幾乎一致，引發朝野和中共的震撼。

相對於顛覆政治體系的自我定位，挑戰政治議程對李登輝來說，顯然容易許多。較知名的例子，如提出「六萬元住宅」主張，使政府的國宅政策隨之有所調整；另如呼應民進黨的農民年金政策，使行政院為此急轉彎；最近還突然表示公共工程預算灌水嚴重，又導致政府和立院一片預算刪減之聲。

不管是顛覆政治體系定位或是挑戰政治議程，李登輝仍只限於個人言行，並未訴諸基層的群眾運動，共同實踐主權在民的理想。儘管他提出「社區主義」，號召居民投入社區參與，但他能否因此整頓地方黑金政治，仍待進一步觀察。

六、結 論

本文試圖以李登輝現象為核心，由此檢視李登輝的崛起對國民黨的組織體質和權力生態所造成的衝擊。本文指出，由於李登輝在繼任總統時仍未鞏固個人權力，加上他所追求的民主化使命，都使他必須在多層次的政治領域中尋求總統的角色扮演。可是，同時尋求在菁英社群、政黨體系、利益團體、民粹動員之間扮演多重角色，固然有助於改革同心圓的內外呼應和不斷擴大，但不同層次之間的推擠衝突也難以避免，因而造成許多預期之外的結果。

固然，整個李登輝現象的發展趨勢，是從菁英長老和政黨領袖，發展到國家元首和民粹領袖，不過並非直線的平順演化，而是歷經曲折的辨証互動，因此也造成正反俱存的政治後果。在成為菁英長老的過程中，他籠絡地方勢力，因而造成黑金政治的擴張。在成為政黨領袖的過程中，他援引在野力量，因而造成台獨運動的高漲。在成為國家元首的過程中，他訴諸總統直選，因而造成國民黨整合功能的式微。在成為民粹領袖的過程中，他挑戰黨國法統，

因而造成國民黨的正當性危機，終於導致國民黨的分裂。

李登輝現象尚未中止，高票當選首屆民選總統的李登輝，更將使未來四年成為貨真價實的李登輝時代。他不僅開創出新的全國政治結構，使直接穿透和民粹動員成為新興的政治主流，同時也凝聚出前所未有的台灣主體意識，使他「心理的人民的聲音」終於成為推動台灣歷史前進的主流。

在倥傯亂世之中經營出新台灣，李登輝有計畫的隨機領導，造成毀譽交加的歷史評價。不過，短期歷史灰燼中的恩怨情愁，並不足以否認李登輝在長期歷史火炬下的巨大影響，即使是負面的歷史遺產亦然。

其中，政黨體系的重組，無疑是李登輝政治遺產的重要組成。國民黨的弱化，民進黨的徬徨，新黨的局限，都是李登輝崛起過程的副產品。他能否避免另一次亂世在他身後蒞臨台灣，將取決於他能否運用首屆總統大選所凝聚的改革能量，再度改造並重組台灣的政黨體系，使台灣的民主改革能繼續在穩定中前進。

參考書目

- 李登輝，1995，《經營大台灣》，台北，遠流。
- 司馬遼太郎，1995，《台灣紀行》，台灣東販。
- 朱雲漢，1992，《現階段國民黨之組織體質與權力生態》，中國時報主辦「超越與重建：迎接中華民國新時代」研討會，1992年7月7-9日。
- 吳文程，1996，《台灣的民主轉型》，台北：時英。
- 倪炎元，1993，《南韓與台灣威權政體轉型之比較研究》，政大政治學研究所博士論文。
- 周玉蔻，1994，《李登輝：1993》，台北：吳氏圖書。
- 宋春、于文藻，1990，《中國國民黨台灣四十年史：1949-1989》，吉林文史出版社。
- 江易平、李祖舜，1994，《逆水而行：新黨故事》，台北：商周文化。
- 江南，1984，《蔣經國傳》，美國論壇報。
- 茅家琦，1988，《台灣30年：1949-1979》，河南人民出版社。
- 官麗嘉，1996，《誠信：林洋港回憶錄》，台北：天下文化。
- 黃嘉樹，1994，《國民黨在台灣：1945-1988》，台北：大索。
- 陳明通，1995，《派系政治與台灣政治變遷》，台北：月旦。

- 郭正亮，1994，《國民黨改造和社會穿透的極限》，第六屆台灣新生代論文研討會，台北：台灣研究基金會
- 1996，《尋求總統和國會的平衡：雙首長制對台灣憲政的時代意義》，「問題與研究」第三十五卷第七期（八月號），頁 56-72。
- 1996，《李登輝現象：民主轉型與政治領導》，「跨世紀台灣民主發展問題」研討會，紀念殷海光先生學術基金會主辦，1996年7月7-8日。
- 廣瀨道貞，1993，《補助金と政權黨》，東京：朝日文庫。
- Cheng, Tun-jen and Young-ming Hsu（鄭敦仁、徐永明），1996, Issue Structure, the DPP's Factionalism, and Party Realignment, in Hung-Mao Tien (ed.) *Taiwan's Electoral Politics and Democratic Transition*, 137-173. Armonk: M. E. Sharpe.
- Chu, Yun-jen（朱雲漢），1992, Crafting Democracy in Taiwan. Taipei: Institute for National Policy Research.
- Huntington, Samuel, 1968, Political Order in Changing Societies. New Haven: Yale UP.
- Koelble, T. A., 1995, The New Institutionalism in Political Science and Sociology. *Comparative Politics*, 27: 231-243.
- Kuo, Julian J.（郭正亮），1995, The Reach of the Party-State: Organizational Local Politics in Taiwan, Ph. D Dissertation, Dept of Political Science, Yale University.
- March, James and Johan P. Olsen, 1984, The New Institutionalism: Organizational factors in Political Life. *American Political Science Review*, 78, 3: 734-749.
- Mouzelis, Nicos, 1986, Politics in the Semi-Periphery. London: Macmillan.
- Neustadt, Richard E., 1990, Presidential Powers and the Modern Presidents. New York: Free Press.
- Panbianco, Angelo, 1988, Political Parties: Organization and Power. Cambridge UP.
- Przeworski, Adam, 1986, Some Problems in the Study of the Transition to Democracy, in Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter, and Laurence Whitehead (eds.) *Transitions from Authoritarian Rule*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- 1991, Democracy and the Market. Cambridge University Press.
- Schattschneider, 1975, The Semisovereign People. Hinsdale: The Dryden Press.
- Skowronek, Steven, 1993, The Politics Presidents Make. Harvard University Press.

- Thelen, K. and S. Steinmo, 1992, Historical Institutionalism in Comparative Politics, in S. Steinmo, K. Thelen, and F. Longstreth (eds.) Structuring Politics. Cambridge, University Press.
- Tichy, N. and M. Devanna, 1986, Transformational Leadership. New York: Wiley.
- Tien, Hung-mao (田弘茂), 1989, The Great Transition. Stanford: Hoover Institution.
- Tucker, Robert, 1968, The Theory of Charismatic Leadership, *Daedalus*, 97: 731-756.
- Wu, Nai-teh (吳乃德), 1987, The Politics of A Regime Patronage System. Ph. D Dissertation, The University of Chicago.

The Lee Teng-hui Phenomenon; Political Leadership and Party Transformation

Julian J. Kuo

This study seeks to reinterpret Taiwan's democratic transition and the KMT's party transformation in the light of President Lee's leadership and his rise to power. Applying the neo-institutionalist approach, this study identifies Lee's leadership with "planful opportunism", and examines each episode of Lee's maneuver against the old ruling bloc and the resulting political changes. Besides, it also explores the accumulative effects of Lee's "opportunistic" leadership and democratic reforms upon the KMT as a political party.

It is argued that the KMT splits because Lee expands the scope of political conflict by launching political liberalization, which introduces pro-independent forces to enter political arenas and polarizes intra-party conflicts. However, electoral expansion also generates edges for Lee to penetrate local politics via national means and finally enables him to assume plebiscitary leadership in engineering populist mobilization against local machines. Lee's rise to power is concomitant with the KMT's split and its transformation.

Keywords : democratization, old & new institutionalism, leadership, reform, populism, political conflict, planful opportunism, penetration, Lee Teng-hui, KMT