

專論

三民主義與臺灣發展經驗— 意理觀點的探討與比較*

周陽山
中流文教基金會董事長

【摘要】

本文首先分析臺灣的民主化轉型走向了建立新國家的道路，因此也並未依循自由民主體制的發展模式。同時，三民主義雖是中華民國的立國精神，但在臺灣卻已不受重視且遭誤解。基此，本文特別介紹三民主義的理論建構，藉以進一步指出臺灣歷次憲政改革的過程中，原以三民主義理念為核心的中華民國憲法如何遭到破毀。再者，獨立的考試院和監察院目前雖仍存在，但在民進黨全面執政下卻有意使這兩院的職權無法彰顯，本文中特別說明這兩權本應發揮何種功能？

此外，本文介紹中東歐社會主義政權的轉型與挑戰，因為他們面臨中國在百年多前革命成功後類似的困境，而當時中山先生提出的三民主義和建國三程序，卻可提供重要的借鏡。最後，本文從比較的觀點指出，臺灣和許多中東歐新興民主國家類似，也都面臨了民選的獨裁、分離主義與民族分裂的趨勢及政黨政治腐敗的挑戰。

【關鍵詞】

孫中山、三民主義、憲政改革、去中國化、社會主義政權轉型

* 本文初稿曾發表於《2023 中山思想與當代台灣發展學術研討會》，中國文化大學國家發展與中國大陸研究所、三民主義大同盟、時雨文教基金會、耀華文教基金會、逸仙文教基金會、極忠文教基金會共同主辦，中國文化大學大新館國際會議廳，2023 年 3 月 12 日。

壹、導言

1991 年 7 月，我在台北《中國論壇》月刊號第 24 期（頁 77-86），發表了〈臺灣與大陸：意識型態的新座標〉一文，針對余英時先生的《猶記風吹水上麟》¹ 提出了反省與探討，並就中國思想界激進化的趨勢進行了比較分析。三十二年之後的今天，重新檢視臺灣轉型經驗與發展軌跡，以三民主義與五權憲法為主軸，比較 1990 年代以降中東歐社會主義國家的轉型經驗，再一次進行意理觀點的對比分析，以明其究竟。

貳、臺灣轉型經驗中的激進化趨勢

在〈臺灣與大陸〉一文中，我特別指出在臺灣近年的改革與開放過程中，看到了臺灣反對運動及異議知識分子的新的激進化趨向，同時也看到了自由主義（尤其是自由憲政主義）所面臨的嚴重挫折。² 這些新的現象逼使我們不得不對受『五四』反傳統主義影響的自由主義做更深一層的反省。³ 此一觀點，與余先生當時的觀察並不一致。他的看法是：「今天在臺灣的中國人大多數認同於這一個向現代轉化中的社會體制。早期移民的後代中，有一部分要求『獨立』，似乎思想上表現很激進。但是深入分析，這些人只是不肯接受國民黨的政治體制，而不是要推翻整個社會體制。」

這段話，與後來具體發展的實況明顯不符。在過去許多年裡，以民進黨為首的激進勢力表達的立場與態度是：

第一，參加民主選舉的目的不但是要爭取執政、推翻國民黨的統治、選出新的政府，而且還要進一步選出「一個新而獨立的國家」，建立起不同於以往的國家認同。換言之，民主選舉不只是政黨輪替、爭取執政；而且還要進一步變更國家認同，

¹ 余英時，*猶記風吹水上麟*，臺北：三民書局，1991 年。

² 當代中國普遍存在著各式各樣不明究理的西化派主張，例如將自由主義(liberalism)誤解成解放論(liberation)，將憲政主義(constitutionalism)誤解為法制主義(legalism)，將科學(science)誤解為科學主義(scientism)。

³ 林毓生先生指出，五四知識分子的全盤性反傳統主義反映了一種「藉思想文化以解決問題」的途徑。這種全盤性反傳統主義的思維模式其實是中國思想傳統的產物，並潛存於五四知識分子腦海之中。參見 Yu-Sheng Lin, *The Crisis of Chinese Consciousness: Radical Antitraditionalism in the May Fourth Era*. Madison: The University of Wisconsin Press. 1979. 該書中譯本見楊貞德譯，*中國意識的危機：五四時期激烈的反傳統主義*，臺北：聯經，2020 年。

建立新的國族主義。質言之，西方自由民主體制強調的「忠於國家，反對政府」，在臺灣民主化過程中卻完全變調了。

第二，這個「新而獨立的國家」名字可以維持是中華民國，但是政治認同與國族意識符號，無論是三民主義、五權憲法、權能區分、國家認同乃至國土疆域、基本國策等重要內涵，都已發生了根本的改變。

第三，針對過去的政治勢力與意識形態，新的執政者不但要徹底割離與否定，而且還要透過教育、文化、法制與民主轉型等不同途徑予以清除和淘汰。基於此，推動新課綱、落實轉型正義與勵行文化革命等激進手段，以改變社會體制、家庭觀念、兩性關係與國家認同，並培養所謂的「天然獨」新世代，就成為重要的選項。

第四，透過修憲、立法與公投等途徑，型塑新的憲政與法治規範，建立起新法制，將 1947 年中華民國憲法的核心理念逐漸架空。而所謂的「一中憲法」，亦趨於空洞化。

第五，落實「兩國論」，將兩岸關係扭轉成兩國關係，並將「一中各表」強行解釋成「一國兩制」；同時，還將中華民國的國土疆域局限於臺灣及周邊離島，而非憲法增修條文第 11 條所規範的「自由地區」和「大陸地區」。

第六，積極推動台獨，包括政治、社會、文化、教育及歷史詮釋等層面，力圖全面推進「去中國化」，變更國族認同；若情況允許，則將進一步落實法理台獨。

第七，有別於自由憲政主義（liberal constitutionalism）強調的分權制衡、有限政府、尊重少數與保障人權，民進黨政府堅持五權盡攬而勝者全拿；連獨立機關與非黨派的政府中立機制，包括司法、考試、監察、選舉行政、通訊傳播等均無分軒輊，一手掌控。此情形實質上形成一種有別於自由民主的「民選獨裁」（electoral autocracy）體制，其目的是落實極權主義民主（totalitarian democracy），⁴ 建立具排他性的「臺灣民族主義」的集體認同。

第八，顛覆中國傳統文化價值與社會正義理念，包括四維八德，同時拒不接受基督教普世價值的倫理觀，力圖推動美國「民權運動」（Civil Rights Movement）著重的平權價值。在 2018 年的十項公投案中，⁵ 一共有七案通過，其立場恰與民進黨

⁴ 著名的以色列學者塔蒙（Jacob L. Talmon）在《極權主義民主的起源》一書中指出：極權主義的民主承認唯一的和排他的政治真理，認為如果不是為了追求集體的絕對目標，自由是不會實現的，而自由民主卻採取反覆嘗試的經驗主義。極權主義中的救世主義卻極力構築起排他的教義，並提倡用強制性的手段實現它的理想，藉此證明他們的正確無誤，並且果敢的用強制與極端的手段，罔顧法治和普世價值，強行推動、以促其實現。相對的，自由民主卻在強大的壓力之下退縮，參見 Jacob L. Talmon, *Origins of Totalitarian Democracy*. W.W. Norton & Co., 1971.

⁵ 依據中央選舉委員會公佈的結果顯示，十案中有七案通過，三案不通過。通過的公投案為：

的政策立場相反，也重傷了民進黨政府的形象。依據《公民投票法》之規定，凡是公投通過的立法原則，立法機關必須遵守，行政機關在二年內不得變更。但是由於公投的結果確定同性婚姻不得入民法，行政院乃繞過民法另闢蹊徑，自行提出同婚專法《司法院釋字第 748 號解釋施行法》，於 2019 年 5 月 17 日經立法院三讀通過。

第九，基於「去中國化」的意識形態立場，民進黨政府始終拒絕三民主義，並堅決反對五權憲法；歷次的修憲主張也都是廢五權，改為三權。但由於缺乏完成修憲的絕對多數支持，這些實際上是制憲的大幅度修憲主張從未實現。

從上述各項內容可以看出，余先生當年的分析，顯然忽略了台獨人士與臺灣民族主義的強勢與執拗。這是一套民族國家論的全盤性主張，與中國民族主義勢不兩立，而且呈現著零和與對峙的關係。

參、三民主義的理論建構

早在一百多年前，孫中山先生就已提出一整套的建國計劃和治國方略，並落實為三民主義和五權憲法的施政藍圖。⁶ 由於民進黨的修憲主張並未實現，此一憲政制度迄今仍在臺澎金馬地區持續運作。但若從過去三十二年的發展歷程看來，其實質內涵卻已發生了重大的變化。

三民主義的民族主義強調族群意識與文化認同是國家建設的重要基礎。在此基礎上，進一步型塑國族意識與憲政共識，奠定穩定的民權主義根基，樹立憲政秩序與法治規範，成為民主競爭的主要依循。當民族認同與民權體制趨於穩定之後，進一步則透過公共政策的實踐，落實平均地權、節制資本、耕者有其田與財富公平分配等民生主義的規範，以實現從小康到均富的理想。

基於此，三民主義的理論建構是「先民族、次民權、後民生」，和馬克思主義「經濟決定論」的思想論式，強調物質基礎的優先性，截然不同。這也正是過去七十多年來，三民主義在臺灣的實踐，與社會主義政權迥異的關鍵之一。

孫中山思想和馬克思-列寧主義之間的最大分歧，在於他不認為物質條件必然優先於「上層建築」，包括政治制度、意識型態與國族建構等。相反的，他把民族認同與國族意識列為建國與治國的首要任務，視其為國家統一與政體穩定的基石。在

反空污、反燃煤、反核食、反同議題（即愛家公投；確立民法婚姻定義為一男一女；反對性別平等教育中於國中小階段實施同志教育；以及專法處理同性共同生活）和以核養綠。本次公投的通過門檻為 493 萬 9267 張同意票，且同意票要高於不同意票。

⁶ 詳細另參周陽山，孫中山的思想體系與「中國模式」，**展望與探索**，第 11 卷，第 12 期，2012 年 12 月，頁 38-41。

此一前提下，推動民主建設絕不是以民主本身為目的，民主只是一種手段，國家富強與民生樂利才是目的。

孫中山認為，權力分工的目的是為了保障人權、促進善治、改善民生、落實均富，進而實現大同之治。換言之，自由民主制度之下的分權與制衡是要讓人民有權、政府有能，由人民掌控政府，而政府也必須在合理的分工機制之下，積極任事，充分合作。唯有建立起大有為的政府，才能為老百姓謀求共同的福祉。

質言之，民主只是一種手段，分權與制衡本身並不是目的，「萬能政府」的實現才是推動民權建設的標的。因之，「權能區分」之下的政府並非全權型或極權型的政府(totalitarian government)，而是「只盡其能、不竊其權」，充分受到民意監督，並展現積極效能的善治型政府。這是孫中山強調「權能區分」與「萬能政府」的原旨。

根據孫中山的「權能區分」理念，必須將國家層次的「人民權力」與政府層次的「分工合作」分為兩橛，由代表國家層次的國民大會選出總統（國家元首），並代表人民行使選舉、罷免、創制、複決四項「政權」。而在具體的實施步驟上，則是先由各縣市公民選出國大代表，經由國民大會的職權行使，推選並組成中央政府，以及行政、立法、司法、考試和監察等五個治權機關，進一步則落實政府治理，推動五權之間的分工合作。

此種政制設計，與中國大陸的「人民代表大會」制度，外表看來，確有若干近似之處。但兩者間卻存在一項關鍵性的分歧：國民大會是「權能分立」機制下的「政權」機關，而五院則負責實際的「治權」運作。至於中共的全國人民代表大會則是權力集中於一的「權力機關」(power organ)；其法理基礎係社會主義的蘇維埃(Soviet)體制，實施「議行合一制」，是不分權的權力機制。因之，人民代表大會的執掌要比國民大會要大得多。

孫中山先生在 1922 年的〈中華民國建設之基礎〉一文中，明白指出，「政治之權在於人民或以直接以行使之，或間接以行使之；其在間接行使之時，為人民之代表者，或受人民之委任者，只盡其能，不竊其權，予奪之自由仍在於人民，是以人民為主體，人民為自動者。」他又進一步指出：

分縣自治。…全民政治…以上二者，皆為直接民權，前者行於縣自治，後者行於國事。五權分立…國民大會…以上二者，皆為間接民權。其與官治不同者，有分縣自治，全民政治，以行主權在民之實。…且為人民代表與受人民委任者，不但須經選舉，尤須經考試，一掃近日金錢選舉、勢力選舉之惡習，可期為國家得適當之人才，此又庶政清明之本也。…綜上四者，實行民治必由之道，而其實行之

次第，則莫先於分縣自治，蓋無分縣自治，則人民無所憑藉，所謂全民政治，必末由實現。無全民政治，則雖有五權分立，國民大會，亦終末由舉主權在民之實也。

根據上述引文，我們掌握孫中山的「權能區分」說實具備以下幾項重要特性：

第一，人民為「政權」之主體，人民之代表者，或受其委任者，只盡其「能」，不竊其「權」，最後決定之權，仍應由人民主控。因此「權能區分」是以「人民權利」為主，政府的「治權」必須歸其掌握。

第二，「分縣自治」（即地方自治）及「全民政治」（即人民行使選舉、罷免、創制、複決四項政權）均為直接民權。而五權分立及國民大會，則行使間接民權。但民權主義的實施必須以前二者，即「分縣自治」和「全民政治」的實施為前提，若無此二者，而徒有五權分立機制及國民大會，則無「主權在民」之實。換言之，直接民權的落實應係行使間接民權之前提。基於此，孫中山的思想論式係以直接民權、分縣自治為首，與瑞士實施之基層「直接民主」類似。

第三，國民大會雖係政權機關，在實施程序上則係先選出國大代表，落實對中央政府的有效監督。因此，國民大會若欲實施選舉、罷免、創制、複決四權，就必須先推動公民直接行使四項政權。這正是過去國民大會在制度設計與實踐經驗上的困境之一，為人詬病。

肆、憲政改革與憲法破毀

從 1991 年起，中國國民黨推動憲政改革，樹立起新的憲政規範。到 2005 年為止，一共完成了七次修憲。但在李登輝總統執政的後期，由於修憲亂無章法，導致國民大會運作失控，而且失信於民，最後竟然走向自我了結。這是全球罕見的現象。

1999 年 9 月 3 日，第三屆國民大會在輿論強烈反對之下，由議長蘇南成主導，在民進黨黨團和部分國民黨代表私相授受之下，貿然進行第五次修憲，並通過了總統、立法委員及國民大會代表的延任案。在這次修憲增修條文中，以「選制改革」為名，規定國民大會代表自第四屆起，改以政黨比例代表制產生，人數減為 300 人。為了統一任期，於是將第三屆國代與第四屆立委任期均延長至 2002 年 6 月 30 日。其中，第三屆國代將自己的任期延長二年有餘，這不但違背了「議會不得為自身謀利或自行延長任期」的基本民主原則，也違反了增修條文第 8 條「國民大會代表及立法委員之報酬或待遇，應以法律定之。除年度通案調整者外，單獨增加報酬或待遇之規定，應自次屆起實施。」的規定

在輿論強烈的反對壓力下，國民黨決定開除國大議長蘇南成的黨籍；由於蘇南成是不分區國代，因此也就失去了國大代表及國大議長的資格。同時，國民黨中常會亦通過由立法院黨團將此次修憲案送請司法院大法官解釋。司法院大法官在 2000 年 3 月 22 日作成釋字第 499 號解釋，明確指出，第三屆國民大會在第五次修憲時自肥與延任的作法，違背了基本的憲政民主與程序正當原則，應屬無效。這導致第五次修憲徹底失敗，也對國大的聲望與形象造成嚴重的打擊。

1999 年 9 月 11 日的《聯合報》社論，明確的點出了臺灣民主發展的困境：「民進黨本來以延任案的原始提案人而沾沾自喜，如今發現延任案受全民唾棄，遂亦漸漸噤聲不語。」「國大延任案在中華民國憲政發展史上值得記下一筆，不僅因其造成『憲法破毀』而已，更因為它赤裸裸地揭示了臺灣政壇不同力量之間形似對立、實則暗通款曲，相互為用、成則唱和，敗則拆橋的虛偽面貌。在國民黨內的不同派系、不同管道之間的勢力如此；國民黨和民進黨之間如此；政治人物和『學者』之間的互利互惠關係更是如此。」

由於國大代表在第五次修憲自肥，失去民主正當性，且被司法院大法官會議解釋為「失效」，國民大會的功能備受質疑。國大代表面臨著自身「延任失敗」與「連任困難」的雙重挑戰，乃決定再度修憲，乾脆自我了斷，轉而要求「廢國大」，並取消國大的基本職權與定期集會之相關規定。

2000 年 4 月 26 日的第六次修憲條文第 1 條規定，國民大會改為「非常設」機關。只有當立法院提出憲法修正案、領土變更案，以及對總統、副總統提出彈劾案等三項之後，國民大會才會擇期召開。換言之，國民大會已從原先的「政權」機關，改為虛位的「備位」機關。至於國大代表的選舉方式，則改為「依比例代表制選出」，亦即國大代表改由各政黨推舉產生，而不再是選民直選。這明顯違背了憲法第 25 條「國民大會……代表全國國民行使政權。」的規定。

五年之後，在國民黨與民進黨的連手合作下，封殺了其他小黨的決議，由立法院提出修憲案，交付國民大會行使複決權，進而通過了第七次修憲條文。在 2005 年 6 月 10 日公佈的增修條文中，決定將立法委員席次減半（從 225 席改為 113 席），立委選舉則改為「單一選區兩票制」，立委任期也由三年改為四年。此外，修憲條文進一步廢除國民大會，將其職權轉交立法院行使。其中包括修改憲法、變更國土、彈劾總統、副總統，以及對司法院大法官、考試委員及監察委員行使同意權。換言之，原先憲法中有關「權能區分」的制度設計，亦即由國民大會與五院分別承擔「政權」與「治權」功能，彼此分工合作的憲政機制，在第七次修憲後已經完全破毀。國民大會從延任自肥到自我了斷，意味著民主化過程的全然失控，以及憲政制

度意理結構的大崩解。這是臺灣民主改革的一項頓挫。

伍、考試權與監察權的爭議

近年來，西方各國的議會民主體制普遍出現政客貪腐、議會濫權、左右對峙、施政無能，以及民意代表與基層民意脫節等危機；經濟學家史迪格里茲指出，美國人與歐洲人原本都對自己的民主機制非常自豪，但現在面對經濟失靈，卻不免懷疑是否有真正的民主存在。真正的民主不只是隔二年或四年投票一次的權利，人民的民主選擇必須是有意義的。

針對民主體制的運作，孫中山認為自古以來中國即有科舉取士、布衣卿相的傳統，這一傳統既有利於吸納民間社會中的傑出人才、促進社會階層的上下流動，而且還可以避免皇權與貴族過度濫權，導致朝政不舉、皇室腐化、民不聊生、盜賊四起。基於此，在建立民國，樹立自由民主體制的過程中，他特別強調應將考試權自行政權中獨立出來，藉助公平、公正的考選制度為國舉才，讓有意願參政的社會精英進入政府，為國所用、為民服務。

換言之，公民社會的成員得以透過考試制度與國家行政體系相結合，成為政府的公僕，進而建立文官中立機制，避免因政黨及選舉的操作，在政治社會(political society)中發展出「權錢交易」的恩庇體系(patron-clientism)與腐化的分贓制度(spoils system)。若非如此，不但將造成政治上的貪腐橫行，也會危及文官體系的中立性和公民社會的自主性。連帶的，還會威脅到執政機制的公正性與憲政法治的權威性，甚至造成政治社會內部的對峙與分裂。

基於此，政務官與常任文官無論在任官資格、職權範圍及法定權限上均應嚴格劃分，不得任意混淆。簡言之，政務官得隨政治領導的異動與選舉結果的變化而上任或去職，其任期並非固定；常任文官則應保持行政中立、不黨不私，長期專責於公職，並受國家公務員法制的保障。常任文官應避免介入政治社會的黨派運作，尤其應避免裙帶關係(nepotism)與朋黨政治(cronyism)的牽累與糾結，⁷才能確保公務員體系的廉能公正。

但從 1990 年代開始，由於選舉政治的影響，臺灣的文官體制面臨著嚴峻的考驗。

⁷ 針對朋黨政治和裙帶關係的流弊，孫中山提出了制度化改革和創造性轉化的主張，包括建立獨立的考試制度、公平的官員任用機制，以及彈劾不法與肅清無能的監察機制。換言之，不論是民選官員或是常任文官，都必須先通過考試取得任官和候選的資格，具備一定程度的專業知識和政治素養，藉此確保選賢與能，全面提升政府官員的執政能力。基於此，五權憲法之下的政府必須建立完備的任官制度，避免過去美國式民主的分贓制之流弊。

不但政黨派系與政治人物不斷介入，連過去一向公平公正公開的考試制度也受到衝擊，其中包括考科選擇、考題製定及考官安排等，都增添了黨派因素的考量，另外大幅增加無公務員資格的機要人員名額，以配合政務官的需索，也對文官中立性造成戕害。換言之，民主化與自由化過程中出現了更多的政黨因素與派系考量，使得行政體系的官箴與績效，面臨黨派性與政治力的干擾。這是考試權面對的重大挑戰。

至於監察權獨立行使的理念，也因為民進黨政府力主「去中國化」，排斥三民主義與五權憲法而面臨極大的衝擊。民進黨的修憲主張一向是廢除監察院，將監察權委由立法院掌握。他們拒不接受近年來世界各國紛紛設立「國會監察使」(parliamentary ombudsman)機制，獨立行使監察權的制度化經驗。⁸究其因，排斥五權分工合作，拒絕超越政黨政治的獨立機關的自主運作，才是民進黨心之所嚮。這正是民進黨在執政之後不斷透過對人事的掌控削弱司法院、考試院與監察院獨立自主的主因。

為什麼孫中山會主張監察權獨立運作呢？這是基於對過去西方民主國家政黨惡鬥、國會專權、導致政府效能不佳的困境，近年來此一情況在美國尤為嚴重。但是，若將監察權獨立出來，則可避免立法機關民意代表過度濫權，造成府會對立、黨爭頻仍、效率低下。質言之，將監察權獨立出來，讓監察院專責對政府官員的彈劾與糾舉，及時將不適任的官員從公務體系中淘汰出局，不但有利官箴，且還可進一步透過審計權與調查權的運作，監督政策實施與預算執行，以減少行政違失(maladministration)的發生。此外，還可端正政風，促進績效，抒解民怨、並落實善治(good governance)。

但是，這顯然不為民進黨政府所樂見。他們並不希望監察院對行政機關多所監督，形成掣肘現象；尤其是監委一旦動用了調查權、彈劾權、糾舉權與糾正權，勢必對政府機關及官員造成威懾與干擾，反而不利推動施政。至於文官體系的廉正清明，並不是他們關切的重點。換言之，五權之間的分工與促進善治的實踐，並非民進黨執政理念之所繫。

⁸ 監察權的獨立運作，係藉助行政權以外的獨立監督機制，以有限的人力資源，發揮積極的外部監察效果。從 1980 年代起，西方議會民主國家，以及經歷了民主化、自由化改革的東歐、拉美洲等新興民主國家，紛紛仿倣設立獨立的監察制度；包括國會監察使、國家監察使(National Ombudsman)、審計長(Auditor General)、人權檢察官(Human Rights Prosecutor)和護民官(Protector of the people)等機制。其中有些國家進而將監察權與審計權結合，形成更有效的廉政(integrity)與督責(accountability)機制，例如以色列設置「審計長兼監察使公署」、美國調整原先的「審計總署」(General Accounting Office)為「政府問責總署」(Government Accountability Office)等。迄今，已有超過 200 個國家和地區，設立了獨立的監察制度。參見周陽山、馬秀如、王增華、李文郎著，**比較監察制度**，台北：三民書局，2020 年，第一章。

陸、中東歐社會主義政權的轉型與挑戰

1990 年代之後，中東歐地區出現了巨大的轉折，社會主義制度逐一改變，原先蘇聯和東歐的九個列寧主義共黨政權，經由自由化、民主化與市場化的改革和整合，一共出現了二十九個新興民主國家，正式進入「後共轉型」階段（post-communism transformation）。⁹

但是，由於民族主義獨立風潮的勃興和民粹主義大擅勝場，此一地區很快就出現了嚴重的民族傾軋和流血內戰，而原先世人所期待的自由民主與憲政共和，並未全盤實現。迄今，在這一地區已有十一國建立起穩定的憲政民主體制，並成功加入歐盟。¹⁰ 但其他十幾個國家卻仍處於威權專政、民選獨裁或「非自由主義的民主」（illiberal democracy）等不同狀態。¹¹

換言之，和一百多年前中國共和革命成功之後所面臨的困境相似，孫中山在當年提出的民族主義（民族認同與國族建構）、民權主義（憲政體制與民主規範）和民生主義（公共政策與財富分配）等三大課題，仍然考驗著這些新興民主國家。至於孫中山當年提出的軍政、訓政和憲政等建國三程序問題，也對這些轉型國家，提供了重要的借鑑。

我們先從歐洲最北端說起。依據杭廷頓的「文明衝突論」（clash of civilizations），¹² 「東西方文明分界線」的東側是俄羅斯與白俄羅斯，主要是

⁹ 原先東歐共黨陣營是：蘇聯、波蘭、東德、捷克斯洛伐克、匈牙利、保加利亞、羅馬尼亞、南斯拉夫、阿爾巴尼亞等 9 國。解體後出現的國家是：（一）前蘇聯 15 國：俄羅斯、白俄羅斯、烏克蘭、愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛、摩爾多瓦、亞美尼亞、阿塞拜疆、喬治亞、土庫曼、哈薩克、烏茲別克、塔吉克、吉爾吉斯。（二）前南斯拉夫 7 國：塞爾維亞、克羅埃西亞、斯洛文尼亞、馬其頓、波士尼亞—赫塞哥維納、北馬其頓、蒙特內戈羅（亦譯黑山）和科索沃。以及其他 7 國：波蘭、捷克、斯洛伐克、匈牙利、保加利亞、羅馬尼亞、阿爾巴尼亞。合計共 29 國。

¹⁰ 這些加入歐盟的國家是：愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛、波蘭、捷克、斯洛伐克、匈牙利、保加利亞、羅馬尼亞、斯洛文尼亞、克羅埃西亞。

¹¹ 「非自由主義的民主」所指的是雖然已開始實行民主選舉，但國家整體上並未呈現充分的法治權威，政治自由和經濟秩序，市民社會的自主性也不充分。俄羅斯總統普京在國內享有很高的聲望，而且在選舉中一再勝選，但西方輿論卻指責他是一位民選的獨裁者（electoral autocrat），獨攬大權，威行專政，即其明証。這也充分說明選舉民主（electoral democracy）迥異於自由民主（liberal democracy）。參見：Freed Zakaria, *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*, (New York: W.W. Norton, 2007)。

¹² 美國戰略思想家杭廷頓坦承，「尋求認同與重建種族身份的民族根本上就需要敵人，而潛在最危險的敵對關係存在於世界諸大文明斷層線的兩側。」這條斷層線在歐洲的東部，指向俄羅斯東正教（Orthodoxy）文明，以及敵對的中西歐天主教（Catholicism）和基督新教（Protestantism）文明。質言之，這是基督教（Christianity）世界的內部矛盾和文明衝突。

信仰東正教，過去是社會主義陣營「華沙公約集團」的領導者，與西方陣營的「北大西洋公約組織」長期對峙，目前仍然與北約為敵。在俄烏戰爭發生後，俄羅斯與白俄羅斯已成為美國與西歐主要的制裁對象。

在「東西文明分界線」的西側則是芬蘭和波海三國，分別信仰基督新教和天主教。其中，芬蘭是冷戰時期東、西方陣營之間的中立國，和愛沙尼亞是族緣上的近親，語言相近，均屬阿爾泰語系的「芬—烏語族」（Finnic-Ugric languages），主要信仰是新教的路德宗（Lutheranism，亦稱信義宗）。至於拉脫維亞和立陶宛則屬「波海語族」（Baltic languages），係印歐語系中比較古老的分支。拉脫維亞人受北歐國家長期影響，也信仰新教路德宗。至於立陶宛，曾與西鄰波蘭共組波立聯邦（Polish-Lithuania Commonwealth，1569—1795），係重要的天主教國家。目前波海三國均面臨人口流失的危機，其中尤以立陶宛最為嚴重，由於經濟衰退，三十多年來該國已足足減少四分之一人口。目前波海三國面臨俄烏戰爭的威脅，積極拉攏北約，以避免戰爭擴散，受到戰火的波及。

至於在立陶宛西邊與波蘭交夾的加里寧格勒州（Kaliningrad），¹³ 去是隸屬於德國的東普魯士首府哥尼斯堡（Konigsberg），現在則是俄羅斯「波羅的海艦隊」總部所在地，正處於東、西雙方軍事對峙的戰略前沿。二戰結束後，根據《波茨坦協定》，東普魯士約三分之一的領土劃歸蘇聯，其餘部分則歸屬波蘭。1991年，波海三國脫離蘇聯，拒絕加入解體後新成立的獨立國協（Commonwealth of Independent States）。但在其西側的加里寧格勒州依然是俄羅斯的重要軍事基地，成為俄羅斯聯邦的「飛地」（指國土外的國土）；雖然地理上是在波海三國的西側，但卻屬「文明分界線」的東端。2004年，波海三國同時加入歐盟和北約，正式成為西方陣營的一部分。2022年以後，由於俄烏戰爭爆發，此地已成為鄰近的西歐各國「眾矢之地」，情勢敏感而孤危。

另外，同樣採取親西方立場的還有波蘭、捷克、斯洛伐克及匈牙利等四國，或稱之「維謝格拉德集團」（Visegrad Four，簡寫為 V4，這是根據簽約所在地匈牙利城市維謝格拉德命名）。這四國在 2004 年同時加入歐盟，也成為北約成員國，與俄羅斯敵對。但是，近年來四國集團卻因經濟發展遲滯和難民分配問題而與歐盟出現嚴重分歧。2015 年 10 月，波蘭「法律與正義黨」贏得了國會多數席位，競選訴求是訴求逆轉過去政府所建立的自由民主秩序。該黨領袖卡臣斯基表示，他正在仿效匈

¹³ 1946 年 7 月，蘇聯將「哥尼斯堡」改名為「加里寧格勒」，以紀念當時剛逝世的國家元首——最高蘇維埃主席團主席加里寧（Mikhail Ivanovich Kalinin, 1875-1946），而德文的「哥尼斯堡」一辭自此走入歷史。

牙利的「非自由主義民主」¹⁴，領導一場「文化反革命」。美國前總統川普特別對其大加稱許，這反映著西方文明體系內部出現的分裂趨勢。換言之，「文明衝突」不僅是不同「文明體之間」的衝突，也包含了「文明內部」的衝突。

至於在四國東邊的烏克蘭，原本是在文明分界線的東側，是國力僅次於俄羅斯的東歐第二大國，但是由於烏克蘭內部語言、宗教、族群與政治認同的分歧，親俄與親西方兩大勢力長期對抗，終於引發流血內戰。2014 年 2 月 22 日，親俄的總統亞努科維奇被親西方的國會罷黜，逃亡至俄羅斯。而南部親俄的克里米亞自治共和國卻透過公民投票，於 3 月 16 日宣佈獨立，並且立即加入俄羅斯聯邦。原先由烏克蘭直轄的黑海沿岸重要港口，也就是「黑海艦隊」總部所在地塞凡堡(Sevastopol)，則宣佈一同併入俄羅斯。這凸顯了國族認同分裂的趨向，正是新興民主國家的最大危機。

由於政治上高度腐化，三十多年來，烏克蘭的寡頭權貴不但擁有自己的銀行、企業、政黨，官僚，法官與檢察官，甚至還擁有私人軍隊。這凸顯了該國在民權層次的深重危機，而且導致財富分配上的嚴重不均，富者可以敵國，但一般老百姓卻民不聊生。2019 年該國平均國民所得 3600 美元，僅及鄰國俄羅斯的三分之一、波蘭的五分之一，在全球排名第 119 位，在東歐各國中則名列末班。烏克蘭已成為東歐民主化、自由化進程中最為失敗的例證。

2022 年 2 月 24 日俄烏戰爭爆發後，烏國境內已有超過 1000 萬人逃亡至國外，其中約九成為女性及小孩。而其總人口已從 1991 年的 5200 萬人，銳減至目前約 3000 萬人。俄烏戰爭是後冷戰時代最大的動亂，烏克蘭在戰後如何重建與復原，也將成為一大難題。烏克蘭人獨立建國的艱辛歷程，實可說是血淚斑斑。這也印證了孫中山強調的「先民族，次民權，後民生」的理論建構，確實有其先見之明。至於臺灣自身是否將面臨「烏克蘭化」的沈重考驗，猶在未定之天。¹⁵

¹⁴ 匈牙利原係中東歐各國中最早推動市場化與自由化改革的例證，但近年來卻因為經濟不景氣和民粹主義抬頭，而出現了自由民主倒退的危機。匈牙利總理歐爾班 (Viktor Mihály Orbán) 鼓吹有別於西歐自由民主的另類民主--「非自由主義民主」，並運用國會多數聯盟的優勢，推動修憲，挑戰西歐式的自由民主價值觀。歐爾班在 2014 年 7、8 月份紀念東歐民主化廿五年的活動中表示，在 1980 年代後半期，東歐人民普遍接受這樣的觀念：衰敗的東歐應該接受運轉良好的西方模式。但直到今天才知道，原來西歐的經濟本身也是脆弱的。匈牙利不能參加不斷耗盡儲蓄的西方福利國家潮流。他批判西方的自由民主體制，強調匈牙利要發展另一種特別的、民族主義的民主型態，而不是強調言論、信仰自由的自由民主。西歐國家對此一退潮現象深覺警惕，認為這是中東歐民主化發展歷程中一股「走向南方」(Central-Eastern Europe Goes South)的逆流。

¹⁵ 參見周陽山，台灣應拒絕烏克蘭化，中時新聞網，2022 年 5 月 11 日，<https://www.chinatimes.com/opinion/20220511003835-262104?chdtv>

類似的情況也出現在烏克蘭西部的聶斯特河沿岸共和國(Republic of Transnistria)。這是前蘇聯的摩爾多瓦(Moldova)東部尋求分離的自治區，位於聶斯特河與烏克蘭之間的狹長地帶；其中主要居民是斯拉夫人(包括俄羅斯人與烏克蘭人)。摩爾多瓦本係羅馬尼亞國土，後來割讓給蘇聯成為加盟共和國(union republic)，長期實施俄羅斯語和羅馬尼亞語並用的雙語政策。但自1989年以後，摩爾多瓦政府堅持推動語言拉丁化的新政策，由於聶斯特河沿岸居民主要使用俄語和烏克蘭語，強烈反對，隨即爆發了分離主義的戰爭。在俄軍強力支援下，該地脫離了摩爾多瓦政府的掌控，成為實質獨立的自治共和國。這是一個始終保留蘇聯時代統治風格的特殊區域。2014年以後，該地的自治政府希望能效法克里米亞的先例，併入俄羅斯聯邦，但因其領土未與俄羅斯相連(中間隔著烏克蘭)，而終未果。

至於族群衝突最為激烈的南斯拉夫，在1990年代激烈的內戰結束後，一分为七，目前在文明分界線兩側的分佈情況是：(1)西側：斯洛文尼亞、克羅埃西亞，兩國均係天主教國家，已先後加入歐盟和北約。(2)東側：塞爾維亞，是南斯拉夫的主要繼承國，信仰東正教，與俄羅斯、中國親善，受到北約的抵制。(3)由東側轉向西側：蒙特內哥羅(亦譯黑山)已於2017年加入北約，而北馬其頓亦於2020年加入北約。這兩國均係東正教國家，與塞爾維亞同宗、同文、同種，但明顯的已由文明分界線的東側向西側移轉。(4)從內部分裂為東西兩側：在波士尼亞—赫塞哥維那境內，目前按照宗教和族群而分成「波士尼亞—赫塞哥維那聯邦」和「塞族共和國」兩個自治體。前者由穆斯林(波士尼亞族)和天主教徒(克羅埃西亞族)合組為一國，佔總人口三分之二，受到西方國家的支持，位屬文明分界線的西側。後者以東正教徒(塞爾維亞族)為主，佔總人口三分之一，為同文同種的塞爾維亞所支持，屬文明分界線的東側。

除此之外，科索沃自治省原係塞爾維亞的領土，南斯拉夫內戰爆發後，2008年2月17日，科索沃議會在北約的支持下，通過獨立宣言，宣佈正式脫離塞國而獨立，移向文明分界線的西側，但塞爾維亞拒不承認。目前該地有九成人口為阿爾巴尼亞族，只有不到一成係塞族，兩族之間視如寇仇，且時有衝突發生。¹⁶

迄今，科索沃已獲得近半數聯合國會員國的承認；但由於中、俄兩國反對，至今未能加入聯合國。至於歐盟成員國包括西班牙、希臘、塞浦路斯、斯洛伐克、羅馬尼亞等，則因科索沃原先的「自治省」(autonomous province)定位，恐引發各國國內少數民族仿效其獨立的連鎖效應，拒不支持。至於塞國政府雖然面對歐美大國各

¹⁶ 參見周陽山，歐洲蘊釀另一場戰爭？，中時新聞網，2023年1月5日，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20230105000481-260109?chdtv>

種形式的壓力與挑戰，卻依然堅持對科索沃擁有完整的主權，並持續與北約抗衡。這正是科索沃危機始終難解的主因。

質言之，從 1989 年迄今，雖然中東歐社會主義的變革推動了自由化、市場化與民主轉型，但是自由民主的憲政秩序卻仍面臨艱鉅的挑戰，並已出現民選的獨裁、非自由主義式民主等新形式的威權統治。至於在東西文明分界線的兩側，則出現了嚴重的族群衝突、流血內戰和民主倒退等亂象，許多民眾的日子過得很不好，甚至比 1989 年以前還更為艱辛。這既是歷史的弔詭，也是制度選擇的困境，本文將進一步比較分析。

柒、結語：比較分析

臺灣的民主轉型經驗充分證明，當民族意識與國族認同發生動搖之後，若推動激進的憲政改革，其結果並非真正的民主鞏固，而係反向的憲政破毀，造成國家認同與憲政共識的危機。經過了七次修憲之後，臺灣的民主發展其實是倒退而非進步，是權力集中於一，大黨獨霸、而小黨卻失去了競爭的空間，進一步還造成「民選的獨裁」，產生「權責不符的總統」；而不是真正強化五權分工合作，建立「權責相符」的善治型政府。

以第四次修憲採取「半總統制」(semi-presidentialism) 為例，為了改變議會內閣制的基本精神，透過直選為總統個人擴權，故意將權力集中於一人，這就是明顯的錯誤和失算。著名的美國政治學家道爾(Robert Dahl)在 1995 年訪問臺北時特別針對臺灣的憲政改革，指出其中的謬誤：¹⁷「總統制缺點太顯著，拉丁美洲國家飽受其害。反對美國式總統制的學者，更反對其他國家模仿美國式的直選總統。總統制傾向把權力集中於一人，而總統容易走向專權濫用道路。...新興民主國家，實在不應輕易模仿美國直選方式」。「作為一個通則，新興民主國家採行內閣制是比較妥善穩當的。.....在遭逢危機的時候，總統這種特殊權威和尊崇地位，會弱化全民與國會對政府的控制。因此，簡單多數直接選舉的總統制是非常不理想的制度。臺灣採行這種制度恐怕是沒有經過深思熟慮的。」「臺灣地方自治雖有成就，但亦面臨黑道滲透的問題，是地方自治的隱憂，不過，民主化和公開自由市場的結合，的確有利於組織式犯罪集團的擴大。俄國、東歐國家的這種趨勢尤其明顯。臺灣有此問題，並不特別例外。但是民主制度成熟與穩定，最終要靠健全的公民文化和公民社

¹⁷ 參見道爾，新興民主國家不宜模仿美式直選總統，**聯合報**，1995 年 8 月 24 日，版 6。

會；而公民社會根本依賴地方和社區政府。因此地方政治的良窳是民主文化的基石，也是民主政治最後成敗的保證。」

但在民主化浪潮和民粹主義風潮的交相影響下，臺灣終究還是選擇了「總統直選」和「相對多數當選」的機制，其結果卻造成過去二十多年政府效能低落、總統有權無責、內閣更換頻仍、執政黨權力一把抓，終而形成「民選的獨裁」。這是當年道爾教授警示的民主困境，但臺灣卻走不出這樣的困境。

同樣的，俄羅斯、烏克蘭與其他採取半總統制的東歐國家，也走不出類似的困境。在俄羅斯，普京透過民選總統機制，連續二十多年控制著國會和政府，威行專制，權力一把抓，形成「民選的獨裁」，而分權制衡機制則全然失靈。至於烏克蘭，卻是總統與總理各據一方，長期分庭抗禮，導致府會激烈鬥爭、政府失能，形成「政治社會」高度分裂的局面。這正是憲政制度失敗造成的苦果，也是中東歐民主轉型面對的第一項重大挑戰。

第二項重大挑戰則是分離主義與民族分裂的趨勢。以南斯拉夫為例，一分为七的結果，最小的獨立國家蒙特內哥羅，人口只有 65 萬人，根本缺乏獨立生存的條件，但依然堅持獨立。這種「為獨立而獨立」的分離主義風潮，並不足取，卻難以遏止。最後，這些新而獨立的小國只能成為大國的附庸，仰人鼻息而生存。從波海三國到巴爾幹半島，從中歐到到高加索地區，分離主義與民族分裂帶來了流血的紛爭，造成國際社會的動盪，但卻難求善解。這也是歐盟近年來面對尋求獨立的公民投票（或稱之住民自決），一直採取抵拒態度的主因。

第三項重大挑戰，則是政黨政治的腐化，政治人物追逐個人私利，淪為朋黨政治和裙帶關係的工具，其結果，造成財富分配不均，形成嚴重的貧富差距，迫使民眾以「用腳投票」的方式集體出走，引發人口流失的危機。從烏克蘭到波士尼亞，從立陶宛到亞美尼亞，大量的東歐人民移往西歐和北美，而且是一去不回，也反映了民不聊生、民生凋敝的痛楚。

由是觀之，民權主義的制度困境，民族主義的分離風潮與民生主義的貧富落差，同時考驗著臺灣與東歐，這是民主轉型過程中的陣痛與試煉，也是三民主義理論建構下重要的試金石！

參考文獻

- 余英時(1991)。猶記風吹水上麟。臺北：三民書局。
- 林毓生著，楊貞德譯(2020)。中國意識的危機：五四時期激烈的反傳統主義。臺北：聯經。
- 周陽山(2023)。歐洲蘊釀另一場戰爭？。中時新聞網，1 月 5 日，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20230105000481-260109?chdtv>
- 周陽山(2022)。臺灣應拒絕烏克蘭化。中時新聞網，5 月 11 日，<https://www.chinatimes.com/opinion/20220511003835-262104?chdtv>
- 周陽山、馬秀如、王增華、李文郎(2020)。比較監察制度。臺北：三民書局。
- 周陽山(2012)。孫中山的思想體系與「中國模式」。展望與探索，11(12)，34-60。
- 周陽山(1991)。臺灣與大陸：意識型態的新座標。中國論壇，24，77-86。
- 道爾(Robert Dahl) (1995)。新興民主國家不宜模仿美式直選總統。聯合報，8 月 24 日，版 6。
- Lin, Yu-Sheng (1979). *The Crisis of Chinese Consciousness: Radical Antitraditionalism in the May Fourth Era*. Madison: The University of Wisconsin Press.
- Talmon, Jacob L. (1971). *Origins of Totalitarian Democracy*. New York: W.W. Norton & Company.
- Zakaria, Fred(2007). *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*, New York: W.W. Norton.

Sun Yat-sen's Three People's Principles and Taiwan's Development Experience — Theoretical Discussion and Empirical Comparison

Chou, Yang-shan
Chairman, Mainstream Cultural Foundation

Abstract

This article first analyzes that Taiwan's democratic transition has led to the establishment of a new country, and therefore has not developed towards a liberal democracy. At the same time, although the Sun Yat-sen's Three People's Principles are the founding spirit of the ROC, they have been ignored and misunderstood in Taiwan. Based on this, this article specifically introduces the theoretical construction of the Three People's Principles to further point out how the Constitution of the ROC, which originally centered on the Three People's Principles, was destroyed in the process of Taiwan's previous constitutional reforms. Furthermore, although the independent Examination Yuan and Control Yuan still exist, have been intentionally weakened under the rule of the Democratic Progressive Party. Therefore, this article explains what functions these two Yuans should have played?

In addition, this article specifically introduces the transition and challenges of the socialist regimes in Central and Eastern Europe, because they faced similar difficulties after China's successful revolution more than a hundred years ago, and the Three People's Principles and the Three Procedures for the Founding of the Nation proposed by Sun Yat-sen at that time can provide important reference. Finally, this article points out from a comparative perspective that Taiwan, like many emerging democracies in Central and Eastern Europe, also faces the challenges of elected dictatorships, trends in separatism and ethnic divisions, and corruption in party politics.

Keywords

Sun Yat-sen, Three People's Principles, constitutional reform, desinicization, socialist regime transition

