

台灣民主倒退的風險與失敗的負面民粹主義

●梁文韜／國立成功大學政治學系教授

前言

美國川普總統跟台灣賴清德總統於 2024 年當選，但卻出現兩樣情。夾著參議院及眾議院的共和黨優勢，川普總統繼續搞他第一任期期間未完成的改革，雖備受左派的批評，但目前的聲勢仍如日中天。反觀，賴清德總統得票不但沒有過半，民主進步黨在立法院席次亦少於一半，是一個相對弱勢的管治組合。在野的藍白聯盟當然不會放過這個機會，以為挾著立法院的多數就可以大搞民粹主義。在什麼意義上他們在搞民粹主義？

民粹主義大多需要受歡迎的領袖，這些受歡迎的領袖認定自己代表大眾意志去透過群眾支持而在體制內進行改革或在體制外要求改革。一般而言，改革的對象是菁英結構及建制傳統，原菁英結構愈腐敗，民粹領袖的支持度愈高；建制傳統愈僵化，要求變革的民粹領袖受歡迎的程度愈高。

民粹主義不必然是負面的，也可以是正面的，視乎領袖要做什麼。二十世紀最有名的民粹主義領袖是希特勒（Adolf Hitler）、甘地（Mahatma Gandhi）及毛澤東，希特勒以負面民粹主義達到權力的頂峰，甚至摧毀威瑪共和，以極權手段統治。希特勒的民粹主義是成功的，令他獨攬大權，但他的極權主義最終是失敗的。甘地以正面的民粹主義成功地迫使大英帝國退讓，還政於印度人民，間接令帝國政府開始在全世界去殖民化。沒有實權的毛澤東在文革期間靠個人的號召人成功搞出了負面的民粹，透過政府內的傀儡對官僚體制及掌權的菁英進行鬥爭，造成巨大的人倫及建制的破壞。到底目前台灣在野的民粹主義是正面還是負面的？是成功的還是失敗的呢？對民主體系的影響又是如何？

失敗的越權「國會改革」

佔據立法院過半席次的中國國民黨（以下簡稱國民黨）及台灣民眾黨（以下簡稱民眾黨）聯盟（後稱「藍白合」）以為挾著民氣而推動及迅速強行通過了「國會改革」法案，但此「改革」實際上是越權，法案內容主要是要求總統國情報告常態化、增加立法



院的調查權與聽證權、藐視國會罪、強化人事同意權、立法院正副院長記名投票等共五項。這樣的「改革」在某程度上改變目前的憲政體制，這不只是政治改革的擴權問題，而是更改憲政體制的越權問題。一方面是程序上越權，立法院不能以「國會改革」之名單方面進行憲政改革。另一方面是實質結果上的越權，「國會改革」必須是在憲政體制容許下的改動，立法院以通過一般法律及組織法單方面變更權力分立的實際現況，其結果是目前憲政體制下不被容許的。

目前中華民國憲法中的政府體制既非「總統制」亦非「內閣制」，而是「雙首長制」，這套來自中國的憲法有其重要歷史背景，回顧當初袁世凱及宋教仁之爭，一貫的國民黨論述會以黑白二分的方式呈現在教科書中，由於袁世凱的專制，故反對宋教仁的內閣制，甚至被質疑下手暗殺宋教仁。先撇開個人政治爭鬥，重點其實是總統制還是內閣制之爭。當年憲政爭議的結局是無解的憲政危機，並最終演變為帝制復辟又復辟，多省在復辟下宣布獨立又獨立，所謂的共和國分崩離析，內戰又內戰。

目前拿到台灣使用的雙首長制可以說是歷史留下來的一個妥協，這次的所謂「國會改革」動搖此憲政體系。總統國情報告常態化就等同總統會面對直接質詢的機會，在雙首長制下，總統擁有指派行政院長的權威，但行政權力之行使則是主要由行政院長及部會負責。簡單來講，內政完全是行政院的事務，並不是總統府的事務。內政既然不是總統負責的，如果要總統來報告內政是違反憲政安排的。如果立法院認定人民對行政院長或其內閣的表現極為不滿，可以透過要求總統撤換行政院長或內閣總辭來因應。

廣義上說，總統負責的是外交與國安，負責象徵性的外交出訪及作為軍隊最高統帥決定宣戰與否等等。假如直接統領國安會的總統真的要被叫到立法院報告，也只能報告外交、國防中的國安重要事務；在實際執行上，許多要總統直接報告的都不會是外交部及國防部負責的日常外交及國防事務，而會是牽涉到國安的重大問題，而國安問題的答案往往都不宜公開。總統日後若拒絕出席可能被迫要公開國安機密的國情會議，或出席後拒絕回答，那就有可能被控犯了新增的所謂「藐視國會罪」，因保國安而犯法豈不是很荒謬。

立法院的調查權和聽證權、強化人事同意權，基本上就是要削弱現行的總統、行政院甚至司法院及監察院的權力，是走向內閣制的基本改變。在憲政體系改動前，以一般法律強行通過，就是越權。立法院會不會濫用越權下的權力？如果要制衡這濫權的可能，是不是也要賦予總統更大的解散國會權力？

目前當立法院通過對行政院院長的不信任案，行政院院長可向總統提出解散國會之請求，總統可在諮詢立法院院長後再決定是否行使解散國會權。未來即使進行憲改，並同意立法院「擴權」，面對可能濫用擴權後的權力之情況，總統或許必須具有更大的解散國會權力。不過，解散國會權力是出自憲法的《增修條文》，這很顯然是憲政問題。

既然如此，立法院「擴權」理應亦被應視為憲政問題而非一般法律的問題。

若說立法院「擴權」乃民主之舉而反對者則在反民主實屬謬論，中華民國憲政的特色不單是大部分立法委員由各分區的民眾投票選出，更是總統由所有合法選民一人一票選出，總統的民意基礎比任何民代都要大得多。相對於美國選舉人制度下的總統制，中華民國總統更具有民意基礎，但相對之下權力卻比較少。相對大部分內閣制國家下的總統，中華民國總統除了1997年《增修條文》中明訂的行政首長直接任命權（不須立法院同意）一項外，其權力整體上沒有特別的大。要討論改革，反而更應該討論是否增加總統的權力，但這亦是憲改問題。

推動及支持所謂「國會改革」的人士以為這次只是一般法律或組織法的問題，反對的人士大多也不是聚焦在憲政問題上。民眾當然可以同意立法院在合憲下的「擴權」，但立法院這次自我膨脹地「擴權」是違憲下的程序及實質越權，將憲改包裝成一般法案來強行通過勢必引發憲政危機，一次又一次按照此法案內容執行都會是一次又一次的違憲，造成長期的政治動盪及不必要的民間對立，禍害難免。

藍白陣營之所以用「國會改革」的名義進行實際上的憲政改革，是以為這樣做就可以獲取正當性，畢竟他們合作就是國會過半，這不就是做什麼都代表大眾意志？然而，他們所做的是要根本上改變憲政體系，那就不能只靠國會過半就能取得正當性，即使宣稱代表大眾意志也無法取得正當性。

有趣的是，始作俑者乃民眾黨，特別是黃國昌立委，真正的民粹領袖是柯文哲，黃國昌是有名氣，但談不上具有廣泛的受歡迎度，更何況他本身不是透過參加分區立委而勝選，缺乏民意基礎，不能算是民粹領袖。當然，所幸的是，藍白合這種荒腔走板的越權改革被大法官制止了，而失敗的負面民粹操作耗費了大量社會成本。

民粹領袖柯文哲的隕落

前民眾黨黨主席柯文哲從2013年的「洪仲丘事件」崛起，時任台大創傷醫學部主任的他當時高調質疑洪仲丘死前可能被灌水，並猛烈批評國防部，指出大家在陸軍下士洪仲丘猝死案中該問的是，「他為什麼中暑並猝死？而不是急於去找代罪羔羊，或是忙著叫人請辭下台，這才能令真相早日水落石出」，¹結果這令他名聲大噪。雖然他基本上沒有參與後來的反服貿運動，但是夾著高人氣只要表態反對一下，那就會是站在「對」的一邊，凝聚更多民氣及支持度是可以預期的。

柯文哲多次仗著高人氣批評政治菁英，對於多年來不參與投票的民眾來說，柯文哲的出現提供了一個新的選項。不投票的選民可能都抱著「藍綠一樣爛」的說法來合理化他們不投票的決定，所謂「藍綠一樣爛」大多指向貪污腐敗。在人民心目中，不管那個政黨或層級，很多從政人士都或多或少牽涉收賄或與廠商金主勾結以維持其政治實力。



柯文哲2014年以素人身分贏得同年的台北市長選舉，他當選市長後盡顯民粹主義領袖的特色，三不五時就提到曾參與洪仲丘及反服貿等大型群眾運動，並批評菁英及建制，指出當時的馬英九政府已經喪失人民的信任。柯市長更多次強調台灣最重要的是重建人民對政府的信任，並且聲稱自己因為講實話變成英雄。他慨嘆這個社會都在說謊，甚至曾經說出「道德勇氣這句話是錯的，道德應該是自然的事，需要勇氣是社會的錯。」²柯文哲將自己鍍上金身，形塑了一個量身訂做的清廉及誠實的道德形象。在施政上，柯市長強調SOP及公開透明，更盡量節省開支，甚至不惜取消發放重陽節老人金，盡顯敢於改革的勇氣。

2014年第三勢力的崛起，的確為台灣政治帶入活水。當時柯文哲雖不屬任何政黨，但可說是精神領袖之一。「時代力量」因各種因素逐漸沒落，柯文哲在凝聚支持者及離散的第三勢力成立民眾黨。期間他即使在藍綠夾擊以及被質疑參與中共器官活摘的關係而被放大檢視下，但仍能順利連任台北市長，這反映其素人形象及超越藍綠的訴求仍得到認同。然而，就目前出現的所謂五大案中，他在市長第二任期涉嫌圖利財團。柯文哲過去一直對藍綠跟財團靠太近的作法大加撻伐，卻被質疑一意孤行以市長特權圖利大財團。即使大家先以無罪推定的態度來看待這五大案，他的所謂公開透明及SOP已經是完全破功。

不斷燃燒的政治獻金案更是野火燎原，愈燒愈旺，沒有被撲滅的跡象。帳目不清，被指涉嫌做假帳、偽造文書及洗錢等等，當中涉及總統競選總部、眾望資金會及木可公司之間的金流不清，眾多發票都被懷疑是用來灌帳用的，甚至出現以千萬計的帳目差額，結果柯文哲把所有責任推給端木正會計師，對於其他的詭異帳目現象則一問三不知。

至於「台北魚果市場」改建案中最引起爭議的地方是，當年柯市長涉嫌刻意誤導標案中的可能廠商，以一個不合理的標價求標而令其流標，再用議價方式獨厚其自己「青睞」的廠商，並被質疑透過減建方式圖利該廠商，這種新奇的圖利方式是一種「創意」，一般人無法想像。柯文哲在京華城案及新光三越圖利案都似乎難以全身而退，清廉及誠實的形象似乎已徹底破滅，令人慨嘆的是，十多年前的柯文哲所批評的及所不屑的，如今他自己卻被指控什麼都做了。

自2014年反服貿運動之後，大家都期待所謂的第三勢力能改變台灣政治。經過十多年的分分合合，所謂的第三勢力找到柯文哲為共主，並在立法院選舉中取得關鍵的少數席位。可惜的是，作為民眾黨黨主席的柯文哲卻身陷貪污及其他不法行為的醜聞，民眾黨也全被牽連。我們不難想像，民眾的「藍綠一樣爛」刻板印象成了「藍綠白一樣爛」。對民眾來說，或許藍的貪污腐敗比綠的和白的嚴重多了，但貪腐就是貪腐，就是一樣爛。更嚴重的是，藍白合在都在沒有經過充分討論及在民眾都沒法參與決定的前提下强行通過很多有爭議的法案，引發不必要的對抗甚至前述的憲政危機。

大家不能低估失敗的民粹領袖柯文哲之隕落對民主的負面衝擊。首先，傳統藍綠以外的政黨可能在未來因民眾黨的泡沫化，及大眾的又一次失望而再沒有太大空間了；柯文哲及黃國昌的合體之衰敗代表2012年以來凝聚的第三勢力已經被敗壞，再無顯著的能量。其次，大家對政治人物的負面態度只會有增無減，未來即使再出現短暫具影響力的第三勢力，亦可能不會再掀起太大的波瀾，台灣政治多元性的萎縮在某種意義上是民主的倒退。

扶不起的「藍色阿斗」

三不五時就被質疑為扶不起阿斗的中國國民黨，本來認定可以仗著柯文哲的人氣及黃國昌的名氣學著搞點民粹主義，其主軸就是反對賴政權的「獨裁」，這樣的指控實在是令人摸不著頭緒。賴總統得票不過半，而且內政的實權都在行政院長手上。加上民進黨在立法院席次也不過半，想要通過什麼法案都被阻擋，綠營如何搞獨裁？

反觀，國民黨跟民眾黨藍白合作佔立法院多數，不單硬推前述的「國會改革」違憲越權，更刻意大幅刪減中央預算，目的是要「令人民有感」，民生及國防都不顧，令行政單位無法正常運作，民主的重要一環是為著人民而管治，妄顧人民福祉就是令台灣民主倒退。

為了減少對中央政府的影響，行政院也只好刪減給地方預算，藍營執政的縣市竟然抱怨連連，操弄在地民意去罵中央政府。賴政府如何在這種情況下搞獨裁，藍白合佔立法院大多數的席次，他們無任何充分理由去大幅刪減預算才是一種獨裁，也就是所謂的「多數獨裁」，多數獨裁往往會令民眾的應有權利受損，而這正是目前的狀況。一年多來，「為反對而反對」的例子不少，朱立倫跟黃國昌過去都支持非核家園，原核電廠不延役，近月卻發動延役公投。這種「為反對而反對」的做法已經令民主蒙上陰影，民眾都期待代議士能理性問政，以維持政黨政策立場的前後一致性，而各陣營的共識也不會輕言破壞。藍白陣營的理性問政水準真是令大眾失望，更是一種民主的倒退。

另外，藍白陣營兩黨合作將成功罷免的門檻大幅提高，令未來罷免立委幾乎變得不可能，變相剝奪民眾的罷免權。代議民主不單是選舉時投下神聖一票去支持自己偏好的候選人，更是可以共同罷免不稱職的代議士。藍白合作在實際上剝奪公民的罷免權，目的就是確保他們無論做得多爛，甚至通過配合中共統戰或併吞台灣的法案，自己並不會被罷免，實屬民主的大倒退。

不過，藍白棋差一著，沒有預計新罷免法規定生效前的期間內大家仍可以依舊規罷免現任立委，藍白合招惹的民怨因這次剝奪民眾罷免權一次爆發，民間團體群起發動罷免。藍白合仍然誤以為挾著過半立委的民氣總是可以反擊綠營，於是就一起拚罷免綠委。藍營可以說是當了冤大頭，跟著民眾黨搞失敗的民粹主義當然就會付出代價，結果是為了拚場而造假連署名冊，多人被檢調約談及起訴，這毋疑是替自己增添敗筆，為自



家立委被罷免火上加油。反觀白營立委都是不分區立委，根本就可以置身事外，也沒有必要動員協助藍營，藍營成了最大輸家。

或許藍白陣營認為以「還假於民」這種民粹口號，通過多放幾天有薪假的法案能收買人心。然而，很顯然他們低估了以「為反對而反對」的失敗負面民粹而犯下的錯誤已經難以挽回民心，「還假於民」原來也是「還假連署書於民」。誤判形勢下以輸人不輸陣的策略比拚罷免，結果一敗塗地，賠了夫人又折兵，假連署書的操作連累多少領銜人及配合造假的公職人員。國民黨及其領袖又再表演一次什麼樣的樣子像個扶不起的阿斗。

已故前海基副秘書長、中國文化大學龐建國教授曾經接受《ETtoday新聞雲》記者訪問中表示「國民黨在台灣政壇的影響力似乎有些欲振乏力，如果國民黨真的淪為扶不起的阿斗，我們只能說大陸方面不再單押一味，是理性的作法。」³跟中共交流甚多的激進統派龐建國教授早就瞭解柯文哲和第三勢力中的投機份子成為中共統戰對象，如今他們已經以實際行動配合中共，至少在盡量令民進黨執政難度升高，弄到民怨沸騰更好，結果現在弄巧成拙。世界上很少會出現國會佔多數的在野聯盟能弄到自己成為民眾怨恨的對象，這真的是個奇蹟。

藍白陣營剩下的招數只有批評司法不公、政治迫害等等，他們的邏輯停留在真正受蔣介石獨裁毒害的戒嚴時期，法官及檢調都要聽令於總統。藍白合做了越權的「國會改革」，大法官判違憲，就去痛批大法官。柯文哲的五大案被調查，就以失敗的民粹去包圍檢調以及批評司法迫害，意圖以政治力妨礙司法公正。

至於大罷免連署書造假案，朱立倫大動作反應可能有兩個原因，第一，他不知情但相信他的部下是清白的；第二，他牽涉其中，為了預防司法調查會波及他自己，故大張旗鼓反對賴總統「獨裁」。身為中國國民黨黨主席，很難說服大家他沒有牽涉其中，假如他個人牽涉其中，可能會有兩個形式，一是直接參與決定及指使，二是知情並默許。不管是那一種，他都難以置身事外。為了避免波及自己或讓損害擴大，他便聯合白營大搞了一個四二六集會，白營的主軸不同，主要是痛批賴總統對柯文哲的司法迫害。朱立倫更上綱上線的煽動大家去批評賴總統像希特勒的獨裁，引來德國、以色列及國際社會的撻伐，「藍色阿斗」搞民粹卻又一次弄巧成拙。

小結

當選超過一年的賴清德總統施政滿意度備受肯定的當下，藍白陣營似乎仍然不會好好反省一下到底他們自己那裡出了問題。一年多前柯文哲弊案爆發前，民粹領袖柯文哲加上有名氣的黃國昌合體，國民黨這個扶不起的阿斗靠著藍白合的確有點氣勢，或許能凝聚一些民氣，搞點民粹。可是，負面的民粹導致民氣潰解，加上柯文哲人設崩壞，民氣已經凝聚在藍白合的「對立面」。當初挾著民氣做了不恰當的事，甚至造假成癮，什

麼都以失敗告終，失敗的負面民粹只會是刺傷自己的迴力鏢，得不償失。

大罷免或許會造成藍白陣營不再過半，但對中共而言，不管藍白合是否佔國會多數，都是可以被利用的；「藍綠白一樣爛」不是更好，這顯示「紅」的爛也不會太礙眼。中共想看到的是，即使搞不了民粹，藍白合繼續搞臭、搞壞台灣政治及經濟，令台灣愈亂愈好，社會成本消耗愈多愈好，只要做成台灣崩爛中的假象，中共就可以用救世者的姿態現身矇騙台灣人，就像當初矇騙香港人一樣，得心應手。

【聲明】

本文部分內容出自作者在《自由時報》及《自由亞洲》網路平台發表的稿子。

- A. 「柯文哲挺醫官呂孟穎 批高華柱矯情」，<<https://www.top1health.com/article/14520>>。
- B. 「需要勇氣！柯P：因講實話而變英雄，表示整個社會都在說謊」，2015/07/17，<<https://www.setn.com/News.aspx?NewsID=85431>>。

【註釋】

1. 〈柯文哲挺醫官呂孟穎 批高華柱矯情〉，《ETtoday新聞雲》，2015年7月17日，<<https://www.top1health.com/article/14520>>。
2. 〈需要勇氣！柯P：因講實話而變英雄，表示整個社會都在說謊〉，《SETN三立新聞網》，2015年7月17日，<<https://www.setn.com/News.aspx?NewsID=85431>>。
3. 任以芳報導，〈模糊的「國共關係」不再單押一味 龐建國：除非國民黨淪為阿斗〉，《ETtoday新聞雲》，2021年7月2日，<<https://www.ettoday.net/news/20210702/2020790.htm>>。◆