



國會亂象：台灣民主鞏固的挑戰

●李西潭／國立政治大學國家發展研究所兼任教授

壹、民主試煉

一個國家的民主化包括三個階段，民主轉型，民主鞏固與民主深化。台灣的民主轉型啟動於1987年的解除戒嚴，也就是自由化，亦即在威權體制之下政府「壓制的舒緩」。接著是1991、1992年的國會全面改選，以及1996年實施的首次總統直接民選，台灣成功民主轉型為自由民主國家。接下來的是民主鞏固階段，2000與2008年被許多人認為的兩次政黨輪替其實只是行政權轉換而已，一直要到2016年才發生國會第一次政黨輪替，2024年國會第二次政黨輪替以後，按照Samuel P. Huntington所謂「民主鞏固」的定義，台灣終於達成民主鞏固的目標。¹ 2024年開始的民主深化階段，本應是民主根深蒂固於文化之中且民主的品質不斷地提升，但因為台灣憲政體制模糊不清，行政權與立法權分屬於不同政黨之中，在政黨政治激烈競爭、推波助瀾之下，政局反而相對不穩定。²

這樣的狀況可以透過具有國際公信力的《經濟學人》（*The Economist*）民主指數測量，以及「自由之家」（Freedom House）自由程度測量來了解。依據《經濟學人》民主指數測量，2016年國會第一次政黨輪替，民主進步黨（以下簡稱民進黨）取得完全的執政權，三年後台灣首度被評為「完全民主」的國家，2020年因中共病毒、武漢肺炎防疫成績表現良好，被《經濟學人》評為全球排名第八的國家。但2024年國會第二次政黨輪替以後，在朝小野大的情況之下，台灣民主指數排行從2024年公布的第十名一路下滑至2026年公布的第十五名，到底誰之過，豈不呼之欲出？而依據「自由之家」自由程度的測量評比，2016年首度國會政黨輪替以後，台灣才一直被評為政治權利（political rights）與公民自由（civil liberties）兩個大項皆為第一等級的自由民主國家，分數為九十四分，在亞洲排行僅次於日本。但2024年發生國會第二次政黨輪替以後，藍白立委拒絕通過被提名的大法官人選、癱瘓憲法法庭，等於拒絕讓釋憲功能來維護自由與人權。因此「自由之家」的測量，在法治方面中有一項是「有沒有司法獨立？」的評分發生變化：這種對憲法法院任命的政治分歧造成了長期空缺，導致法院無法達到法定人數，並使其在一年中的大部分時間裡無法運作，因此評分從四分下降到三分。這樣一來，也使得台灣的自由分數十年來首次由九十四分調降為九十三分。

貳、制度解析

民主理論大師Robert A. Dahl在《論民主》（*On Democracy*）一書中討論了憲法、選舉與政黨制度，他分別指出「民主展現了憲法的不同風格和形式」、「沒有什麼政治制度，在塑造一個民主國家的政治風貌上，作用比得上選舉制度和政治黨派」。而其實，學者們的研究更多指出這三種制度之間的關係和互相作用。

首先，以台灣現在的政治困境來說，憲政僵局主要來自於1997年的第四次修憲。最重要的變化有以下三項：

一、總統對於行政院長的任命不需再經過立法院同意，這樣一來使得贏得總統選舉的政黨擁有完整的行政權，但也可能形成所謂「朝小野大」的分立政府現象。

二、覆議案門檻由原先憲法規定的2/3修改成1/2，使得總統無法享有如美國總統擁有的立法權，亦即美國總統只要擁有國會1/3席次就可對抗國會多數的決議。

三、立法院得對行政院長提起不信任案，若經過國會半數同意行政院長應辭職並得陳請總統解散國會。不過，總統並未擁有主動解散國會權。這樣一來，國會反對黨可以用盡一切手段杯葛總統與行政院長，但卻始終不願意提出不信任案，讓總統有機會解散國會後重新選舉，由選民來判斷政黨的誰是誰非？

再者，以選舉制度來說，台灣立法委員選舉制度的重大變革則是在2005年的第七次修憲，選舉制度由原本的「複數選區單記非讓渡投票制」（SNTV）改為「單一選區兩票制」，被視為是台灣選舉制度改革的重要里程碑。這樣一來，使得小黨可以透過政黨比例代表制度產生，例如2024年台灣民眾黨（以下簡稱民眾黨）的八席立委。在三黨不過半，政黨激烈鬥爭的情況之下，使得小黨可以擁有舉足輕重的影響力。

最後，政黨政治才是政治運作的靈魂。台灣的政黨性質不像美國總統制之下黨員擁有較高自主性的柔性政黨，而是普遍擁有嚴格政黨紀律的剛性政黨，再加上比例代表制度所產生的立法委員更容易受到政黨的控制。在這種情況之下，大家看到的就是政黨之間立場壁壘分明，黨團與黨鞭的權力無限擴大，每位立法委員享有的自主投票空間非常窄小，使得民主政治運作過程所應該擁有的折衷妥協精神蕩然無存。

參、國會亂象

在憲政、選舉與政黨三種制度互動糾葛之下，2024年發生國會第二次政黨輪替，再次出現有些學者所謂的分立政府，中國國民黨（以下簡稱國民黨）結合民眾黨對於民進黨主政下的行政權採取堅壁清野、極力杯葛的政策，產生的國會亂象不勝枚舉，大家有目共睹。根據「台灣公民監督國會聯盟」（簡稱公督盟）於2025年4月所公布的立委評鑑結果，公督盟列舉「國會六大亂象」，包括：（I）預算審查失序，惡意癱瘓機關運作。（II）助理聘用遭資訊黑箱，國、眾兩黨立委拒向全民揭露。（III）怠忽職守蔓延，國



民黨基本表現敬陪末座。(IV)立委脫序行為頻傳，韓國瑜院長難辭其咎。(V)立法效率不佳，偷懶立委選擇搭便車。(VI)協商制度失靈，朝野互信全面崩解。³

筆者於2025年7月當選為公督盟第十二屆理事，親自參與並見證了國會的各種亂象。以下為實際觀察的心得：

一、癱瘓政府運作

2024年2月新上任的國民黨立法院黨團總召傅崐萁就說了一句非常霸氣又露骨的話：「要讓民進黨找不到人當部長」。他說，未來所有需要立法院通過的人事權，包括考試院、監察院、司法院正副院長、大法官、監察委員、考試委員、國家通訊傳播委員會（NCC）同意權全部陽光，都要記名投票以示負責。強調要記名投票，就是要用黨紀來約束所有黨籍立委的投票行為。

後來的發展果然如此，不僅2024年、2025年兩度各被提名的七位大法官人選全部被否決，2025年提名的七位國家通訊傳播委員也被封殺。最近剛被提名的二十九位監察委員看來也是凶多吉少。在所有需經同意權才能任用的人事案中，最重要的是司法院大法官的任命，因為憲政法庭的裁判既是行政、立法權爭議的最終仲裁者，也是人民權益的最終護衛者。所幸，2025年12月憲法法庭作出重要判決，宣告2024年底《憲法訴訟法》修法中部分條文違憲，理由包含：違反權力分立、違反正當立法程序、實質可能癱瘓憲法法庭運作。⁴在此，筆者要特別指出，所幸行政院各部會首長的任用並不像美國一樣需經過國會同意，否則後果不堪設想。

二、延宕預算審查

截至2026年6月13日止，今年度總預算案已延宕兩百八十九天，立法院共六個委員會、十九個單位待審，全屬國民黨與民眾黨召委的責任範圍，引發惡意拖延預算審查的質疑。藍白立委牛步化審議總預算案，不僅衝擊政府施政規劃與執行，更讓國家治理陷入高度不確定狀態，創下台灣民主政治史上從未有過的最大惡例。

事實上，公民監督國會聯盟早於2025年10月1日就已經召開記者會，公開提出：(I) 要求立法院在總預算審查應該嚴審，不可瀆職拒審。(II) 呼籲立法委員監督預算應有憑有據，理性監督。(III) 提醒接下來擔任召委者，應善用職權積極排審預算，勿拖延作秀。(IV) 反對一刀切恣意統刪，預算審查應回歸委員會中心主義。(V) 嚴正促請立法院長韓國瑜盡速針對總預算協商，並且建置預算提案查詢系統。(VI) 警告立委勿亂提錢坑法案，避免讓國家債留子孫。

然而言者諄諄，聽者藐藐，本屆立法院發生了史上從未有過的延宕預算審查期限，公督盟七個月內連續召開六次記者會說明預算延宕的嚴重問題，藍白政黨卻依然故我，不顧社會觀感，持續擺爛。⁵

三、不斷延長會期

本屆立法院從2024年2月上任以來，透過藍白兩黨聯手已經通過了五次延會決議，這其中，從去年的2月開始一路延長到今年的8月，順勢接上9月的新會期，立法院將連續開會二十三個月，打破解嚴後立法院的連續開會天數記錄。而因會期不中斷，包含傅崐萁在內十七位在野立委捲入司法案件，都可躲在「司法保護傘」下，不受逮捕或羈押。依《中華民國憲法》第74條規定：立法委員，除現行犯外，非經立法院許可，不可逮捕或拘禁。但2005年憲法第七次增修第4條已規定：立法委員除現行犯外，在會期中，非經立法院許可，不得逮捕或拘禁。由此可見，「司馬昭之心，人人皆知」，立法院無限期延會的目的，就是在使得違法亂紀的立法委員逃避司法的追究與制裁。更荒謬的是，延會期間教育委員會國民黨籍召委羅廷瑋與黨團總召傅崐萁皆分別率領同黨多位立委一起出國，但有次院會開會僅進行十一分鐘就宣布散會，置審議預算的憲政之責於不顧。⁶作為一個公民，真的是孰可忍，孰不可忍？

四、政黨忠誠問題

公民監督國會聯盟成立於2007年4月，標榜文明、陽光、透明、公益、效能等五大目標。筆者有次開評鑑會議，坐在前面看著這個對國會的五大期許與訴求，突然靈機一動，發現現在的立委評鑑是不是應該要增加一項，那就是忠誠（loyalty）。從2024年4月，傅崐萁總召率領十七名立委赴中國，接受中共政協主席王滬寧的接待開始，陸續有多位立委先後前往中國或港澳從事交流活動，回來後就從事許多違反常理的議事杯葛行為，很容易引起國人對於其政治忠誠的疑慮。

民主國家要求民選公職人員對國家主權、憲政秩序與民主制度保持忠誠，而不是對特定政黨忠誠，這就是所謂的「忠誠反對黨」（Loyal Opposition）原則。本屆立委的表現是否合乎忠誠反對黨的標準一直受到一些人的質疑，例如：國家認同問題、與People's Republic of China的關係，以及政黨是否受到境外敵對勢力的操控或影響等。⁷

過去人們認為戰爭主要依靠坦克、戰機、軍艦等大型武器系統。然而，當前俄烏戰爭證明，價格相對低廉的無人機，卻能對昂貴的軍事設施造成重大威脅，應該是從事不對稱戰爭非常強而有力的武器。對台灣來說，建立大量、分散且具成本效益的無人機部隊，已成為現代防衛不可或缺的一環。前陣子在政黨激烈攻防之下，立法院通過了國防特別預算七千八百億元，砍掉了原先行政院編列的四千七百億元，日前行政院補提《國防自主無人載具採購特別條例》特別預算兩千一百億元，報載反對黨也想提出自己版本的方案。現在，全民正在盯著此項特別預算的發展，同時也在考驗政黨對於國家的忠誠問題，畢竟無人機不論是防衛或是攻擊，乃是不對稱戰爭中的重要武器。⁸



肆、結語

2026年是台灣第一次直接民選總統後的三十年，從轉型、鞏固到深化，台灣一直被評為自由民主的國家，且在第三波新興民主國家中表現名列前茅。然而，依據比較民主化的研究成果告訴我們，民主不僅能夠鞏固與深化，也有可能發生腐蝕、倒退，甚至崩潰的現象。⁹

台灣為何發生民主倒退現象？其實，早在2024年民眾黨黃國昌與國民黨翁曉玲等人提出各種違憲法案，並且癱瘓憲法法庭後，英國《經濟學人》便曾警告，台灣的民主指數可能會因此下跌，尤其是在民主指數中的「政府運作」分數大為下降，反映的正是朝野對立，總預算遭到杯葛等各種怪現象。

再者，Robert A. Dahl教授曾指出，有利於民主的三個關鍵性條件之一就是：沒有敵視民主的外部勢力。台灣民主一直面對一項獨特的挑戰：那就是極權專制中共國對台灣無所不用其極的威脅。有一位中國海外民主運動人士告訴筆者，中共目前的最高目標已不僅是干預選舉，而是試圖徹底破壞台灣的選舉制度，意圖讓「台灣2028年不再有選舉」。民主化研究的學者Juan Linz與Alfred Stepan教授提出判別民主鞏固的核心標準就是，民主選舉被視為當地唯一的競賽（only game in town）。因此，觀察台灣民主是否持續鞏固的重心在於憲政民主制度有沒有受到破壞？憲政秩序有沒有受到摧毀？而選舉是否維持自由與公平更是關鍵！畢竟唯有在自由、公平的選舉之下，才能促使有志於下次取得政權的政黨與政客調整政策，服從民意的引導並尊重選民的選擇。基於政治學最重要的定理「權力趨向於腐化，絕對的權力絕對的腐化」，一個正常的自由民主國家一定要有忠誠的反對黨，不只是強而有力的監督，還可以隨時取而代之。有機會政黨輪替，才能盡量避免腐化的現象。

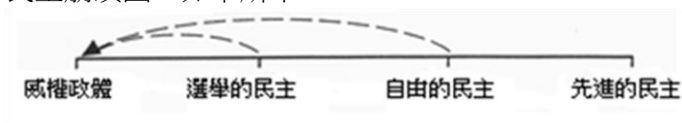
作為第五權的公民社會，正可以發揮監督行政、立法、司法、媒體等四權的角色。這也就是「公民監督國會聯盟」神聖的使命。公督盟立委評鑑辦法與自2008年以來，共橫跨五屆，合計三十五個會期評鑑結果都公開在官網供外界查詢，也歡迎大家共同來監督公督盟的評鑑是否公正、公平、客觀。¹⁰

【註釋】

1. 台灣並非屬於純粹總統制或議會內閣制的國家，通常被歸類為半總統制或雙重行政首長制，所以行政權和立法權的政黨輪替一樣都很重要。
2. 是不是有些人罹患了政黨輪替不適應症候群，以及政權失去不甘心症候群？
3. 政治中心綜合報導，〈公督盟批立院六大亂象 院長韓國瑜難辭其咎〉，《壹傳媒》，2025年4月2日，<<https://yimedia.com.tw/politics-2/798615/>>。
4. 立法院於2024年12月三讀通過修法，提高憲法法庭開庭門檻，規定參與評議的大法官

人數不得低於十人，現有總額以十五人計算，但若缺額未補足，就可能無法開庭。且提高違憲宣告門檻，規定作成違憲判決需至少九名大法官同意，等於提高「宣告違憲」的難度。

5. 六次記者會標題如下：1、2025年11月18日立委預算不審、赴中不說，國家安全韌性大危機癱瘓政府預算，趕往中國邀功？2、2025年12月24日立委預算不審，赴中規避監督，國家安全大破洞。3、2026年1月14日藍白惡搞，從亂刪亂凍到擺爛不審。4、2026年2月10日立委爽領三十萬年終，全民九兆預算慘遭「欠過年」。5、2026年5月7日從亂審、不審到拖審、假審，公督盟揭預算毀台四部曲，警告藍白別拿台灣國安向中共獻祭。6、2026年5月20日預算不審，忙著五二〇給總統下馬威，呼籲預算嚴審不盲刪計劃。
6. 公督盟聲明稿，〈立法院會僅開11分鐘閃電散會！藍白重演去年延會亂象，犯罪護航與除罪修法才是真〉，《公督盟官網》，2026年6月9日，<<https://ccw.org.tw/news/20260609>>。
7. 影片10：00～16：20處，公民監督國會聯盟記者會，筆者控訴台灣民主倒退與政黨國家忠誠問題。〈0520 公督盟批藍白不審預算 推預算嚴審不盲刪計畫〉，《民視新聞網》，2026年5月20日，<https://www.youtube.com/live/p01moxTOzw?si=3Ngjxe_uhu2USnFK>。
8. 社論，〈無人載具條例將測試藍白話術〉《自由時報》，2026年6月22日，<<https://talk.ltn.com.tw/amp/article/paper/1759719>>。
9. 民主崩潰圖，如下所示：



10. 公督盟評鑑優秀立委依據出席率、質詢率、法案與預算審查、公民評鑑及資訊揭露等多項指標進行評分。評鑑優秀立委得獎者名單第十一屆第二、三、四會期皆沒有在野黨人選獲得（在之前則都有在野黨立委名單），因為公督盟控訴國民黨、民眾黨等在野黨團，經黨團決議拒絕提供公費助理聘用、兼職狀況及出國考察等「利益迴避與陽光透明」資訊給公督盟。公督盟批評在野黨大開民主倒車，選擇黑箱回頭路，並呼籲立委應向選民自律公開。◆