台灣民主的未竟之業—解嚴39週年的回顧與展望

●陳君愷／私立天主教輔仁大學歷史學系教授

解嚴只是一切的開始，並不是所有的結束

1987年7月15日，中華民國正式解除在台灣實施長達三十八年的戒嚴；而解嚴至今，已逾三十九年。問題是：這些年來，台灣的民主，究竟是否已從各種束縛中獲得解放？如今還受到哪些障礙的阻撓？在在值得吾人透過回顧歷史、以展望未來。

解嚴後不久，強人黨國威權統治者蔣經國，隨即於1988年1月13日辭世，由副總統李登輝繼任。只不過，面對舊勢力可能的反撲，李登輝因真除中國國民黨（以下簡稱國民黨）黨主席，而暫時穩住政權。1990年3月，國大代表集會時，面臨即將舉行的總統選舉，趁機企圖擴權，遂引發「野百合學運」，而更加鬆動威權統治。隨後，李登輝順利當選總統，於是，台灣民主的進程，開始加速：1991年，啟動修憲並宣布廢止動員戡亂，以憲法增修條文賦予在台灣行使中央民意代表選舉的公民權利；1992年，舉行國會全面改選；1994年，台灣省長及北高市長民選；1996年，在中國飛彈威脅下，進行總統公民直選，代表國民黨的李登輝續任總統，持續推動民主化改革。

2000年總統大選，代表民主進步黨（以下簡稱民進黨）的陳水扁勝出，當選總統，完成台灣歷史上首度的政黨輪替。然而，在朝小野大的格局裡，不僅在野黨強力杯葛、鬥爭；而公務體系，亦頗多觀望、敷衍者。2004年總統大選，陳水扁總統在槍擊案中，驚險連任；隨之而來的，則是一連串因所謂「弊案」而導致的政局動盪不安，甚至引發「紅衫軍之亂」。回顧陳水扁八年的執政，雖然顛躓難行，但仍有相當的成果；例如「95暫綱」的實施，即提供學子較完整的、以台灣為主體的歷史教育，值得稱道。

2008年總統大選，在民主陣營低迷的氣氛中，代表國民黨的馬英九勝出，成功復辟，終結民進黨八年的執政。馬英九總統執政後，加速與中國的連結，於是，依據《海峽兩岸經濟合作架構協議》（ECFA）第4條、繼續簽署後續的《海峽兩岸服務貿易協議》。2014年3月17日，由於立委張慶忠不顧程序、強行通過該協議，於是，引發3月18日佔領立法院的「太陽花運動」，而成為戰後台灣歷史上，以學生為主體、規模最大的抗議運動。「太陽花運動」落幕後，其外溢效應，讓在野的民進黨，在同年底的地方選

舉，大有斬獲。

2016年總統大選，代表民主進步黨（以下簡稱民進黨）的蔡英文勝出，當選總統，再度政黨輪替。不僅如此，民進黨除了取得行政權外，在立法院也獲得過半席次，得到完全執政的機會。綜觀蔡英文總統八年的執政，雖然有些部分看似進步，並獲得掌聲；但實際上，卻也引發頗多問題。例如「108課綱」的制定，強調主題式的教學；惟實施的結果，卻眼高手低，無異掏空學子知識的根基。

2024年總統大選，代表民進黨的賴清德，驚險勝出，延續民進黨的執政。然而，在立法院占多數的國民黨與民眾黨，聯手杯葛總預算，全面封殺大法官、監委、國家通訊傳播委員會（NCC）提名人選，實行焦土作戰，迄未停歇。於是，台灣的民主，依舊在未竟之天。

台灣民主潛藏的內憂，不待無時無刻的外患

回顧這三十九年來，台灣的民主，雖然不無成就；但倘若細究起來，卻仍然有其不可忽視的隱憂。

雖說台灣早在1987年解除戒嚴，然而，戒嚴三十八年對台灣的影響，依舊深重；況且，在長期戒嚴之前，其實還有1948年實施的動員戡亂、或是1937年以降的戰時體制、乃至1928年開始的訓政，而這些威權的體制，不斷疊加並累積下來，迄今尚未清除乾淨。

於是，如今黨國的幽靈，依舊徘徊不去；而強人的紀念堂，仍然屹立不搖；甚至，還有打著強人後代名義、招搖於市，試圖在政治一途，更上層樓。凡此，充分反映了意識形態的「除魅」（Entzauberung der Welt），尚未完成。

解嚴三十九年來，這個島上由官方主導的土地掠奪，仍然無日或減；而稅務機關的徵收，依舊宛如法西斯般強橫。

直到今天，即便經過幾次政黨輪替，但行政機關的思維，卻依然故我。在各種活動中，我們常可見到將主官或主管稱為「大家長」、或是將上級機關註明為「指導單位」的反動用語；而此種「作之君，作之師」的家父長制思維，仍不脫「訓政」的觀念，甚至，還繼續潛藏在各種法律中，每每習而不察。例如1928年（亦即訓政元年）制定的《中央研究院組織法》第2條第2款，即明定該院的任務，為：「指導、聯絡及獎勵學術研究」；但中研院究竟何德何能，可以「指導」學術研究？這類源於訓政的法條，因循至今，未予改正。可見近百年前「訓政」的鬼魂，依舊徘徊不去，並未獲得驅除而退散。

於是，現今台灣似乎擁有學術自由，然而，在民主轉型的過程中，卻未能落實自由競爭的原則，反而縱容反動派，假借提升學術水準之名、進行不必要的期刊評比，以看

似軟性卻極有效力的方式，箝制學術；而操縱此種期刊評比的機構，卻自己嚴重違反學術倫理，迄未被糾正，其正當性何在？實令人齒冷。

至於言論自由，雖然看似更加開放，但實際上，卻有新的問題產生。讓國民黨政權在2016年總統大選崩盤的「太陽花運動」，或可歸功於社群媒體的發達，年輕人藉此互相串聯、傳遞訊息，從而展現強大的動員能量。然而，歷史的演變，卻總是禍福相倚。固然，民主政治需要人氣的加持，而政客們眼見社群媒體功能如此強大，亦見獵心喜，忙不迭的加以運用；於是，導致不少政治人物迷信所謂的「網路聲量」，甚至，運用「網紅」帶風向，乃至進行猶如納粹般、惡性攻訐異己的網路霸凌（或稱「網暴」）。然而，這種做法，卻宛如飲鴆止渴，嚴重戕害民主政治的理性基礎，並且逾越言論自由所保障的範圍；反觀，應該對人格權與表意權的保障、審慎衡酌其界限的司法體系，卻流於怠惰、推諉，並未能畫出言論自由的紅線，而對各種不當言論，予以課責。甚至，原本《刑法》310條第3項明文規定：「對於所誹謗之事，能證明其為真實者，不罰」；但卻由於《釋字509號》關於「合理查證義務」及「真實惡意原則」的解釋，開啟了一個模糊的空間，遂被邏輯盲的檢察官與法官，以「是否已進行查核」、而非符合「事實」與否，做為判斷的依據，上下其手，逕行改變無罪的要件，從而縱容各種不當言論的傳播，殊為可怪。究其結果，則無異讓言論市場，依據叢林法則運作；凡此，司法體系的顢頇與擺爛，實難辭其咎。

莫說五權憲法是否妥當，連三權分立都尚未完成

實則，民進黨政府對司法改革的輕忽與敷衍，就是讓台灣民主趑趄不前的根本原因之一。

表面上看，目前台灣是個民主國家；並且，自由度的排名，在世界上名列前茅。而這讓不少政治人物志得意滿，大肆宣揚，而忽略了潛藏的隱患；尤其，政治體制上的結構性問題，依舊箝制著台灣。

雖然，台灣從1990年代開始，即經歷過多次的修憲；但即便如此，當前施行的《中華民國憲法》，依舊是包含行政、立法、司法、考試、監察的所謂「五權憲法」。然而，所謂的考試權，其實只是源自皇帝為選拔官僚的舉才方式，並且，還為此提供不少特權，以為獎勵；至於監察權，亦不過是皇帝為監督官員及鼓勵進言，所設置的御史、言官而已；這兩者的功能，皆是皇權「治術」的一環，未必適用於民主時代。

在蔡英文總統執政時期，由於掌握行政、立法兩院，而得以完全執政；因此，民間對於司法改革的推動，寄予厚望。結果，為人民所引頸企盼的司法改革，卻在召開司改國是會議後，「雷聲大，雨點小」，僅制定了讓國民參與審判、但效果有限、不啻為判決背書之用的《國民法官法》。況且，根據《國民法官法》第5條規定：「所犯最輕本刑為十年以上有期徒刑之罪」，始受國民法官的審判；而司法人員倘若涉犯枉法裁判、濫

權追訴……等侵害人民權利，而應以《刑法》第124條、第125條論處者，其本刑卻僅為「一年以上、七年以下」而已。質言之，最應該受到公民監督的司法人員，在這個立法巧門下，並不會接受國民法官的審判。

事實上，民主政治的基本原理，係由人民授權組成政府，行使公權力以服務公眾；至於政府部門，所以分立為行政、立法、司法三權，則是透過互相監督、制衡，以避免權力的濫用，就如同三腳架一般，缺一不可。今考，行政、立法兩權，在選舉制度下，乃憑藉政治實力，依選票多寡獲得授權，進行公共服務；唯獨司法權，主要憑藉專業的說理，亦即根據證據法則與論理法則，以維持社會秩序，同時監督並規範政治人物的行為、使其遵循國家法治的常軌。隨著台灣的民主化，在歷次選舉的角逐與運作下，行政、立法兩權經過新陳代謝，已建立一定的遊戲規則；但司法權顯然沒有經過相應的變革，而人民亦無從監督，也就延續威權統治時期的觀念與運作模式。於是，顯而易見的：在民主轉型的過程中，倘若司法改革尚未完成，則民主體制就無異成為跛腳。

由於延續自威權體制、並且從來未曾經過轉型正義的「除垢」（lustration），故而司法界充滿了各式各樣的反動論述，用來做為保障自己的護身符。於是，每當司法判決受到公眾質疑，就堅稱法官是本於自由心證、依法判決；而推說只是由於判決結果，不符「人民的法律感情」而已。此外，每當案件負擔過重，就指責人民「濫訴」；然而，在現代的法治國家中，訴訟乃是人民的權利，何來「濫訴」之有？況且，就法律社會學的角度看，社會本身若具有互相規範、拘束的能力，則有許多犯罪行為，都可阻絕於未萌，自無興訟的必要。然而，正由於司法判決不公，既無視證據、拙於說理，又可以透過「權」或「錢」加以操作，從而讓犯罪者心存僥倖、恣意犯案，乃至弱化社會本身互相規範、拘束的能力；於是，權利受到侵害的人民，在無可奈何之餘，只能提告，尋求法律的救濟。很顯然的：社會本身互相規範、拘束能力的弱化，乃是訴訟案件增加的重要原因之一；而這種弱化的惡性循環，司法體系乃始作俑者，又豈能歸咎於人民「濫訴」？實則，只有顢頇無能且骯髒無比的法曹，才會鼓勵出舞文弄墨的「訟棍」，進而導致「濫訴」的情形發生。

不僅如此，司法體系本身，更製造出許多對自己方便的所謂「實務見解」，甚至，還有直接改變法條內容所規範者，嚴重違反法律明確性原則，實駭物聽；至於起訴或審判時，未能依據證據法則與論理法則，而進行處分、裁定、判決者，亦所在多有。如此一來，無異是等於透過「法院認證」，對受到不利處分、裁定、判決的訴訟當事人，施加誹謗，而成為國家級的詐騙行為。

如今，中華民國的司法，無疑是「獨立」的；畢竟，每每獨立於證據法則與論理法則之外、獨立於公民監督之外，而成為否定其他知識、信奉「專業獨裁」的獨立王國。

於是，雖然今天的台灣看似民主，但揆諸實情，司法體系卻繼續強人黨國威權統治

下、那種權責不相符的運作方式。結果，檢察官偽造文書者有之、司法官縱放重罪犯者有之，而諸如此類知法犯法的行徑，原本應該嚴懲、或加重其刑、甚至汰除，以儆效尤；相反的，我們卻常能見到：司法體系面對這些「自己人」，往往僅以記過、罰俸、書面警告、緩起訴等處分了事，實在令人感到荒謬絕倫。由於不曾對司法體系進行過轉型正義，於是，威權統治時期的惰性，就因此延續下來。畢竟，在威權體制下，「權力」並不是「責任」，而是用來互相掩護、包庇之用。既然司法官、檢察官亦是「官」，那麼，藏污納垢之餘，自是「官官相護」，乃至對不肯同流合污者，透過職場霸凌，以排除異己。

因此，中華民國的司法體系，在轉型正義完成之前，實難以為廣大公民所信任。而缺乏公民嚴格監督的司法，無法真正制衡行政、立法，不啻是台灣民主的破口，值得吾人加以注意，並籌思改革之道。

應該真正落實的轉型正義，卻淪為敷衍的官樣文章

由於馬英九總統執政時期的倒行逆施，讓民進黨在2016年獲得完全執政的機會。於是，推動司法改革、實行轉型正義，遂成為民主運動支持者的衷心熱望。然而問題是：司法改革已如前所述，敷衍了事、只做半套；至於轉型正義，則是目標不明、方法錯誤。凡此，皆讓許許多多支持民主運動的公民，感到極度的失望。

2017年12月5日，在民進黨完全執政的優勢下，立法院順利三讀通過《促進轉型正義條例》（以下簡稱《促轉條例》），並於同月27日公布。2018年5月31日，「促進轉型正義委員會」（以下簡稱「促轉會」）依法成立。根據《促轉條例》規定：「促轉會」隸屬行政院，為任務型機關，任期兩年；必要時，得經行政院長同意延期，以一年為限。而「促轉會」經過兩次延期，終於2022年5月30日，以階段性任務完成為由，依法解散，結束運作。

實行轉型正義，攸關國家正常化的百年大計，理應慎重其事。原本有識者建議：應將轉型正義機構，設置於總統府轄下，並且長期運作，直到目標達成為止，卻終未果行。相反的，由於「促轉會」是任務型機構，其法定存續時間既短、位階又低，只是行政院轄下的委員會，於是，導致不少官僚觀望、推託，乃至成效有限。

2022年5月17日，立法院會三讀修正通過《促轉條例》部分條文，明定：促轉會解散後，國家應辦理之轉型正義事項，移交各該中央主管機關辦理；並於行政院設「推動轉型正義會報」，負責促轉條例所定事項及任務總結報告之統合、協調及監督。於是，在「促轉會」解散之後，行政院即設立「行政院推動轉型正義會報」，並於6月27日成立「行政院人權及轉型正義處」（以下簡稱「人轉處」）為其幕僚單位。

表面上，「人轉處」看似仍然積極推動轉型正義，並辦理許多活動；然而，在威權

統治時期所養成的形式主義影響下，究其結果，只不過形成了一套宛如「轉型正義產業鏈」，透過各種官樣文章，充作業績。於是，原本應該被轉型正義汰除的官僚主義，依舊盛行，並且用以推動轉型正義的實施，不免讓人感到極端諷刺之至。

尤其，當政府撒手不管、不再進行常態性的深入研究與調查後，面對諸多相關問題，就未能建立合宜的準則。不可否認的，政治檔案開放，確為轉型正義的成果之一。然而，由於檔案開放，許多人對於當年情治機構佈建的細胞，深感憤怒，而開始獵巫，卻儼然忘了追究背後的操弄者。這難道不可能是威權統治的餘孽，丟出肉骨頭來，「弄狗相咬」，讓人民互相指控、以模糊焦點嗎？

我們不要忘了：轉型正義的目標，其實是為了「現在」及「未來」，並非只是為了「過去」。

據此，實行轉型正義的步驟，理應優先處理現狀。因為，如果連現在的不法與不正義，都無法獲得糾正；那麼，又如何去糾正數十年前的不法與不正義呢？更何況，還可能會被加害者們，在一旁看笑話。

這也就是說：只有制止加害在「現在」繼續產生，亦即阻絕威權遺緒在當代的影響，我們才有可能真正落實轉型正義。

因此，正義能否在「現在」獲得實現，不啻是檢驗轉型正義是否落實的試金石。

台灣民主雖有外部威脅，但敵人卻正在本能寺

今日台灣的民主，能否存續，端賴台灣能否保持獨立自主而定；而中華人民共和國虎視眈眈，乃是台灣民主最大的外部威脅，無需贅言。

然而，這個問題，其實並不單純。正因為台灣實施民主制度，於是，中共遂得以利用民主機制的漏洞，進行無孔不入的滲透，在台灣培養對中國共產黨忠誠、而非對國家忠誠的反對黨，透過國會癱瘓政府，已屬荒謬絕倫；此外，更利用言論自由的保障，不斷輸出假訊息，乃至介入台灣的選舉，改變政治生態。同時，運用各種交流、招待、補助的統戰手段，在台灣扶植代理人；並將黑手伸入各行各業，使其成為其潛伏在台灣的第五縱隊。

因此，台灣民主的基盤，在這種情況下，能否維持穩固，確實讓人憂心。事實上，在威權統治時期所塑造的認同、所洗腦的輕信、所鼓吹的奴性，在在都為中國併吞台灣，提供了有利條件。除此之外，當前中共所進行的認知作戰，透過錄製或由AI生成的短影音，以小紅書、抖音或YouTube等媒介，大肆向台灣傳播，乃至假訊息充斥。不僅如此，復利用社群媒體管理的缺失，透過網軍海量檢舉，讓判斷能力不足的系統，進行言論審核，停止帳號使用，從而讓對其不利的言論，直接消音。凡此，皆須警覺並加以

因應。

尤其，在正常的民主國家裡，「政黨輪替」固然是常態；然而，正由於台灣目前尚非完全正常的民主國家，但卻有不少人誤以為：「做不好就下台」，乃天經地義的事。於是，「政黨輪替」這個民主政治的原理，卻被操弄成可能反噬並摧毀民主制度的原因；從而讓台灣的民主，陷入了左右為難、左支右絀的處境。

也因此，這種外部威脅，真正影響於台灣民主的，並不單單只是中國「將來」可能佔領台灣、進而剝奪台灣的民主成果，而讓台灣如同香港一樣，喪失自由而已。真正讓台灣民主遲滯不前的，乃是這種外部的威脅，除了企圖透過「現在」實施的民主體制，用來摧毀台灣的民主之外；另一方面，更讓本土政權的執政者，可以有充分的藉口，推說由於外敵威脅如此巨大，而不斷拖延內部改革；同時，又進行情緒勒索，以「抗中保台」的說詞，請求人民繼續讓本土政權延續，從而嚴重遲滯民主改革的進程。

於是，如今台灣的民主，正走在鋼索上；如果不加以因應，將有可能落入萬劫不復的境地。誠然，今日台灣民主所面對的兩難局面，乃是：在外部勢力的操縱、以及舊勢力的反撲下，改革或有困難；然而相對的，如果不進行全面、徹底的改革，則恐怕民主的基礎，將有可能會被逐漸掏空，終至毀壞不存。

建立理性的公民社會，才是民主鞏固的基石

回顧歷史，台灣的民主，從來就不曾一步到位、而總是迂迴曲折的前進，以是直到今天，仍然尚未臻於鞏固的境地。誠然，若從歷史上看，由於「社會」乃先於「政府」而存在，而不論哪個外來政權，總是無法完全壓制本土社會；因此，不受「政府」完全控制的「社會」，才是民主的根本基礎，也是台灣民主得以建立的關鍵。

因此，為了讓台灣的民主，能夠維持於不墜；當然，自是應盡力保持「社會」的獨立性，不被「政府」所綁架，成為其任意擺布的工具。為了達成這個目標，首重加強社會網絡的連結，強化公民的力量，並建立起尊重事實與邏輯的理性知識。同時，持續不斷的倡議並施壓執政者，應認真實行轉型正義；畢竟，實行轉型正義的目的，既不僅在追究過去的不法與不當，更是為了實現現在與未來的人權、法治、公義，以重建民主國家所需要的價值觀。

當「社會」獲得強化之後，接著，則是重新思索：我們究竟需要怎樣的「政府」。實則，當「社會」能夠自己管理自己時，我們早就已經是「政府」，無須妄自菲薄、矮化自己。只不過，現代國家運作的原理，乃是法治；因此，在自己管理自己的同時，我們更必須擺脫舊思維，重新為自己心目中的理想政府，打造符合現代、以理性為基礎的法律框架。

如今，面對各種法律之間的齟齬與矛盾，諸如：不同法律的規定，讓十八至二十歲

的國民，平白遭到歧視；而某些地方的選舉，則嚴重違反票票等值的原理；凡此，皆有違《憲法》第7條所揭櫫的平等原則。尤有甚者，目前在野黨實行焦土作戰，事事杯葛，卻不敢提出倒閣，重新改選；而行政院以違憲的理由，不副署立法院三讀通過的法律，又無逕行解散國會的權力，無法訴諸最新的民意。同時，復因在野黨的強力封殺提名人選，讓憲法法庭與監察院，幾乎陷於停擺；而公民又無法監督司法，不得不縱容其「好官我自為之」。以上種種，皆不啻落入憲政僵局而無解，實非國家之福。

基於此，吾人實應慎重思考：如何強化公民的監督與參與，以及審視關於行政與立法之間、究竟應採用何種政治體制（包括：內閣制或總統制，國會參、眾兩院制，政黨比例代表聯立制……等）的根本問題；甚至，從台灣的歷史與文化脈絡，思索我國的司法體系，究係應該採行成文法抑或習慣法，以及是否實施陪審制度（最低限度，施行於審理司法人員的職務法庭），並且，堅守法律的程序正義，更期許讓證據法則與論理法則，能夠成為司法運作的基本常態，而從根本上，進行全面的法制與司法改革。

最後，則是落實「國民主權」的原則，由公民界定自己的疆域、制定屬於自己的憲法，徹底解決前述各項問題；若能如此，則既是落實轉型正義的具體展現、更不啻是台灣民主發展的里程碑。畢竟，只有立足在公平正義的基礎上，社會的韌性，始能真正獲得強化，才更能藉此抵禦外來的侵略！

總而言之，戒嚴三十八年，對台灣民主所造成的傷害，並不是解嚴三十九年，就能夠彌補得回來。因此，台灣的民主，究竟應該往何處去、並如何加以改善，值得國人再三深思。◆