黨國體制復辟與台灣民主倒退的疑慮

●李酉潭／政治大學國家發展研究所教授兼所長

壹、前言

戰後台灣，國民黨建立了長期的黨國體制。而馬英九執政後的台灣，黨國體制又有復辟之勢。台灣自1996年首次舉行總統直選，被「自由之家」（Freedom House）評定爲自由民主國家以來到今日，在邁向民主鞏固的道路上，顯有倒退之虞。

台灣長期的黨國體制可說是「準列寧主義黨國體制」（Quasi-Leninist Regime）。國民黨有效地壟斷權力，並且控制政府與軍隊的運作。此外，國民黨也能夠滲透到公民社會裡，使反對黨的形成爲一項「不可能的任務」。不過，台灣的一黨專政體制，與史達林控制之下的蘇聯或毛澤東控制之下的中國不完全相同（例如人民能參與地方層級的選舉，可以自由選擇職業等等）。在國民黨統治之下的台灣，可算是一個準列寧主義式的黨國體制。在此體制下，人民享有的公民權利有限，政府壓抑反對意見的表達，人民的政治生活也受到壓縮。例如當時的《懲治叛亂條例》以及《動員戡亂時期檢肅匪諜條例》，擴充了解釋犯罪的構成要件，縱容情治單位機關網羅所有人民的政治活動。國家公權力在長期戒嚴中受到濫用，人民的基本權利完全失去保障。這就是台灣的「準」列寧主義式黨國體制。

2000年陳水扁當選總統，國民黨的黨國體制稍衰。但2009年的今日，經過馬英九當選一年來的風風雨雨，這時候我們驚覺，台灣黨國體制是否復辟？民主品質向上提升或向下沉淪？的確正處在關鍵時刻。本文擬從自由人權、公平正義與憲政民主三個方面來觀察。

貳、新聞自由倒退的警訊

我們來看自由人權的保障部分。2008年11月3日至7日中國海協會會長陳雲林訪台，與財團法人海峽交流基金會董事長江丙坤簽署有關空運、海運、郵政、安全等二次江陳會四項協議，然而如此涉及兩岸關係重大改變之協議，卻僅以「海基、海協」兩會民間

談判的形式，來規避國會監督，也不見執政黨事先與反對黨做任何形式的磋商，更使此舉產生質疑，是否已嚴重危害到民主國家正常體制的運作？

而在此期間，台灣人民所擁有的示威、遊行與抗議等反對的聲音均受到嚴重的壓抑。譬如，執政當局縱容治安機關在執行法律過程當中恣意妄為，任意取締、騷擾、限制人民之自由，甚至取締持國旗者，以及一般商家在抗議現場附近播放跟平常一樣的「台灣之歌」竟被警方強制關閉，等等行為都是危害了集會遊行這個受到憲法保障人民的基本自由與人權。而從這個事件所要探討的，不僅是警方執法是否過當的問題，而是根本性的自由與人權遭到政府嚴重侵犯，也難怪開始有人強烈質疑台灣是否倒退回威權專制時期的「警察國家」？

陳雲林來台帶給台灣的衝擊，尤其是警民衝突，可能是1996年總統直選後台灣被評為自由民主國家以來，最嚴重的人權事件。此事件陸續受到海內外團體之注意，並針對這次事件提出呼籲與反省。譬如「野草莓學運」主張修改違憲的集會遊行法，學界發起「抗議國家暴力，聲援靜坐學生」之台灣學界連署聲明等。此外，國際人權團體更罕見地以近年來少有的大動作表示關切：（1）美國的人權組織「自由之家」（Freedom House）要求台灣政府設置獨立的委員會調查警民衝突事件；（2）法國的「國際人權組織」（The International Federation for Human Rights；FIDH）更要求台灣政府檢討集會遊行的相關法律進行必要的修正；（3）國際特赦組織（Amnesty International）也聲明指出，警方在處理陳雲林訪台期間的群眾抗議活動，過度使用暴力，呼籲政府應允許人民以和平方式從事抗議行動。

集會遊行是人民受到憲法保障的基本人權，然而馬政府透過集會遊行法來剝奪憲法所賦予人民的基本人權與公民權，使得台灣人民的自由人權受到迫害，就這點來看，的確使許多人擔憂台灣的民主有倒退之疑慮。

根據2009年5月3日「自由之家」所公佈的「2009年世界各國新聞自由度調查報告」，台灣的新聞自由程度有倒退之跡象，其評比分數與名次都有明顯之退步。在前總統陳水扁執政的過去幾年，台灣在這項評比曾有令人刮目相看的進展。2004年我國新聞自由名列全球第50，其後逐年進步為44、35、33、32，並超越日本而為「亞洲第一」，但在今年卻不進反退，從去年的第32，退居到第43。三年來台灣所引以為傲的新聞自由「亞洲第一」之殊榮，重新被日本奪回。而調查報告中特別解釋，去年陳雲林事件，台灣媒體 （民視記者） 受到警察暴力騷擾攻擊，以及與日俱增的政府壓力，使得評比分數倒退，而被評論指出「雖為傳統上媒體開放的民主國家，也對於新聞自由之限制不見得具有免疫力。」

現今媒體所面臨的壓力，不僅是政府的直接介入，更嚴重的是政商關係良好的大財團置購媒體股份，進而施壓旗下記者的寫作取材以及報導方向。台灣某些媒體正因為遭

到財團收購，其新聞自由受到無形的控制與囿限，使得新聞自由程度因而倒退。

參、公平正義的維護

台灣近年來民主化的最大價值，就是在李登輝與陳水扁總統共二十年的執政之下，台灣新聞自由、公民自由皆名列亞洲第一名。不過，大家也都認爲台灣的民主品質仍有待提升，這就是如何深化民主的問題。其中，如何建立一個基於正義原則的法治社會乃是台灣向上提升或向下沉淪的關鍵。

在建立公平正義的社會中，最嚴重的就是中國國民黨黨產的問題。過去中國國民黨透過接收日本政府在台灣所設資產以及「國庫通黨庫」的手段，而坐擁富可敵國的資產。這樣一來，不僅造成不公平的政黨競爭，中國國民黨利用這些資產所形成的「恩庇侍從關係」（patron-client relation）更是民主化的一大隱憂。然而，馬英九過去擔任黨主席到現今當選總統以來，均不見其推動轉型正義的魄力，只見黨產賤賣雖幾經轉手，國民黨依舊是世界民主國家中最富有的政黨之一。依據「權力趨向於腐化，絕對的權力絕對腐化」之原理，擁有執政權的政黨，又坐擁許多不當的黨產，不僅政治不可能清明，轉型正義無法實現，政治競爭更不可能公平，台灣的政治權利（political rights）評比更不可能提升到最高等級。

肆、憲政民主

2008年國會選舉，中國國民黨囊括三分之二以上的國會席次，而馬英九在此優勢之下，更以歷屆最高得票率順利當選總統。雖然他一再強調「完全執政、完全負責」，必定以謙卑的態度執政，但是依舊無法消除「一黨獨大」的疑慮。大家睜大眼睛在看的，究竟真是「完全執政、完全負責」還是「全面濫權、全面腐化」？

馬英九強調不必修憲，只要遵守憲法，現在呢？最近以來總統兼任黨主席的議題再次在台灣政壇發酵，然而在憲政體制不清楚的情況之下，擁有國會席次三分之二以上的執政黨，總統若再兼任執政黨主席，便可透過黨主席的權力掌控其政黨所屬的國會議員。使得國會喪失監督與制衡的功能，必然有可能造成超級大總統的制度。而台灣在邁向民主鞏固之際，如此不受監督制衡的行政權，恐會造成民主倒退的跡象。如果馬英九果真兼任黨主席，就有可能將現在一黨獨大的現狀推向多數專制。

民主的運作是否淪爲多數專制的問題，檢視的標準就是台灣的自由人權是否倒退。現在新聞自由已經倒退11名，名列在日本之後，我們要觀察亞洲唯一擁有世界最高等級公民自由（civil liberties）程度“1”的台灣，是否可能會在今年年底的評比中發生倒退的現象。

伍、結語

馬英九總統上任以來，通過了《公民與政治權利國際公約》及《經濟、社會及文化權利國際公約》兩項人權公約及其施行法，讓兩項人權公約直接具有國內法效力，使台灣的人權保障制度化，避免再次發生人權侵害事件。由此可見，馬英九總統有心在他任內維護自由人權，提升民主政治品質。然而，「完全執政、完全負責」不能淪爲口號，台灣的新聞自由大倒退就是一大警訊。

畢竟與台灣民主化幾乎同步的俄國，已於2004年倒退回威權體制國家；1998年正式被列爲自由民主國家的泰國，也在2006年因軍事政變而倒退爲既不自由也非民主的國家。從第三波新興民主化國家的經驗告訴我們，民主化的走向並非永遠前進，也有可能會倒退。台灣民主化的進程今後到底會向上提升或向下沉淪，端賴於馬英九政府是否懷著戒慎恐懼的心情，以及台灣公民社會與反對黨是否能夠發揮監督、制衡的力量。◆