

# 新威權政治正在侵蝕台灣的民主

●李明峻／台灣國際法學會副秘書長、台灣新世紀文教基金會國際關係委員會委員

## 壹、前言

民主也許不是最好的制度，但卻是當前世界大家最能夠接受的制度。從人類社會經過幾千年演進的經驗，民主制度確實是最符合人性的一種制度。眾所周知地，民主政治包括三權分立、人權保障和政黨責任政治等原理。但台灣在二次政黨輪替之後，卻出現民主倒退的現象，國民黨不尊重法律、不希望以程序正義來解決政治爭議，強行控制行政、立法與司法，其作法正是威權政治的特質。選民誤認為國民黨經過八年政黨輪替的民主洗禮，黨國體制與威權心態理應已清洗乾淨，所以放心讓國民黨奪回政權，但只經過一年，台灣的主權、人權竟然倒退幾十年，馬政府上台後形成的「新威權體制」，使得台灣人民努力爭取的民主，面臨化為烏有的危機。

## 貳、民主的倒退

台灣正面臨新興民主國家在民主轉型後的最大挑戰。1996年總統直選以來，台灣雖然大體上完成形式上的民主化，但是還有太多威權時代殘留的法律與文化。在民進黨執政時期，雖然未能獲得令人滿意的成果，但至少努力使黨國體制解體、軍隊國家化、司法獨立和檢、警、調「行政中立」，而二次政黨輪替更讓大家深信台灣民主已根深柢固。然而，過去一年大大小小的事件，暴露台灣「民主」依然存在的本質性與結構性問題，國家機器突然再度張牙舞爪，讓人猛然洞悉黨國體制只是分體而未解體。國民黨政府的新威權政治體制，讓人民對改革無從著力，也對民主喪失信心。

過去台灣的民主發展雖然跌跌撞撞，但總算能持續向前行，但2008年由於立委選舉改為單一選區兩票制，結果國民黨獲得近四分之三的席次，而在野民間力量則近乎解體。在立法院中，做為在野黨的民進黨，因國會席次僅保有二十七席，不僅表決毫無勝算，連提案都有困難，國民黨穩穩掌控立法權。在野黨監督力量的大幅削弱，使政黨政治的基礎嚴重動搖。緊接著，代表國民黨的馬英九贏得總統大選，國民黨奪回失去八年

的中央政府行政權。

在掌控行政與立法之外，由於憲政體制上的缺陷，考試、監察兩院也淪為國民黨的禁臠，而司法在政治立場偏頗、忽視程序正義與專業能力不足等因素下，縱使經過司法改革的努力，但依然難逃國民黨黨國體制的操弄。於是，民主制度中最基本的權力制衡機制，即行政、立法、司法、考試、監察的權力分立，至此已產生極為嚴重的失衡。台灣這個新興民主體制，正一步步面臨國民黨政府得以為所欲為的危機。

如果只是「一黨獨大」，尚不會影響台灣這個新興民主體制，但因國民黨缺乏民主素養，使其保守反動舊勢力顯然正逐步復辟，從而形成「一黨獨霸」的「新威權政治」。在立法方面，國民黨達到完全執政目標之後，不但未優先通過社會高度期待的陽光法案，包括政治獻金法部分條文修正草案、公職人員財產申報法第7條條文修正草案、立法委員行為法部分條文修正草案、公職人員利益衝突迴避法部分條文修正草案等，以積極約束立委利益迴避，讓政黨更加公平競爭，以樹立國會改革的新形象，反而完全不顧利益迴避，讓部分有案在身的藍委加入司法委員會，讓會計師公會代言人進入財政委員會，並掌控所有委員會召委席次，以決定所有委員會的議程與進度，使各委員會開會都像是「國民黨在開座談會」。立委堅持自我利益，連最簡單的問政專業化與利益迴避原則都做不到，國會改革之路顯然尚為遙遠。

更可怕的是，連這種完全掌控的立法院，行政院亦無意加以利用，傲慢地想要為所欲為。以《兩岸人民關係條例增訂第25條之2條文草案》為例，顯現馬政府不尊重憲政法治三權分立，已到讓人難以接受的地步。有關台商雙重課稅部分，行政院草案規定兩岸減免稅捐及相互提供協助的範圍、方法、程序等相關事項辦法，均「空白授權」由財政部依規定擬訂，報請行政院核定。就此而言，陸委會已違法授權海基會簽訂違法協議在先，現又希望立院能空白授權，若依政府版本通過，立法院將被矮化成「立法局」，且依大法官會議解釋，避免雙重課稅問題適用租稅法定主義，應以法律明確規定，因此對於兩岸租稅的調整或修正，立委認為立法院應有完全的決定權，且都需經立法院修法才生效。此一看法財政部早已同意，而朝野原本也達成共識，但陸委會主委賴幸媛卻對「空白授權」不願退讓，堅持已與總統、院長溝通過的行政院版，導致協商宣告破局。顯見行政院視立法院如無物的心態之嚴重。

以往無論是國民黨還是民進黨執政，黨政平台都扮演重要的角色，許多重要決策都在黨政平台拍板定案；執政黨立委與內閣成員再向在野黨立委溝通、爭取支持。然而，自從馬政府再次政黨輪替之後，主導黨政平台的國民黨政策會有如行政院附屬機構，黨鞭有如行政院的政務委員，不但沒有協調各部會與立委，反而是在立法院替政院護航，行政部門不但與在野黨無法溝通，連執政黨立委的意見亦不顧，才會使得很多重要法案爭議不休，這樣的黨政平台已名存實亡。

更嚴重的是，在兩岸關係條例修正案鍛羽而歸後，陸委會不但未深刻反省檢討，反而連日動作頻頻，甚至公開批評立法院，導致連立法院長王金平都動怒表示：「立法權在立法院，行政院無權干預，無權置評。」。在台灣憲政史上，從來沒有行政院會發新聞稿批評立法院，這樣的作法頗耐人尋味。朝野都應理性面對兩岸各種相關法規，惟該修正草案未能過關，雖可能會對兩岸後續協商帶來影響，但從憲法及法律觀點來看，行政院應檢討未能通過的原因，而不應指控任何人或政黨。

不僅如此，國民黨在總統大選期間喊的是「拚經濟」口號，但取得政權後卻不斷「拚政治」。除了迅速將「台灣郵政」改回「中華郵政」、「台灣民主紀念館」改回「中正紀念堂」之外，並另行重新組成委員會，將已經規劃完成的高中九八課綱，改為符合其政治意識形態的新課綱。同時，馬政府也大肆紀念蔣經國百年冥誕，且將「台灣人權景美園區」改名為「景美文化園區」，意圖掩飾柔化獨裁統治的史實。不僅如此，馬政府更準備不顧民間的強烈反對，意欲強行與中國簽訂ECFA，既不願接受立法院的監督，更不肯徵詢民意付諸公投。

就此而言，馬政府不但不尊重憲政法治的權力分立，甚至漠視國民的直接民權，放任行政院部會指責或威嚇立法院，如今又試圖以兼任國民黨主席掌控立法院黨團，認為從此即可任意欽點法案通過，這就完全忽略民主法治的運作原理。

## 參、人權的倒退

尤其令人遺憾的是，在陳雲林首次來台期間，執政黨的國家暴力顯現嚴重的人權侵害問題。首先，集會遊行的自由是憲法保障的權利，但台灣的「集會遊行法」公然以法律限制人民的行動與言論自由，也留給執政者很多操弄的空間。其次，維安單位以超高標準執行維安工作，大幅限制人民的行動空間與自由，如和平嗶聲者被警察架去撞牆；〈台灣之歌〉被警方視為「聲援暴民」而下令禁播；警察衝進飯店私人房間搶走嗶聲布條；學生和平靜坐照樣被驅離；甚至還取締民眾舉掛國旗，勒令「上揚唱片行」歇業等，嚴重妨礙人民表達意見的自由。顯然國民黨重視與中國的交往，甚於國內藍綠的對話與溝通，甚至為此以維安措施侵犯異議者的人權，此點讓人深深感到威權的陰影。

更糟的是，司法體制的被工具化，司法捲入政治，政治也扯進司法，使得司法威信更是大幅降低。馬英九不但在證據案情全都不清不楚，只有推論的狀況嫌疑下，除前總統陳水扁及家族、親信之外，前國安會秘書長邱義仁、前內政部長余政憲、嘉義縣長陳明文、雲林縣長蘇治芬及前竹科管理局長李界木都相繼被收押禁見，甚至連特偵組三名檢察官侯寬仁、沈明倫及周士榆都被控涉嫌偽造文書、瀆職等罪，三大金控被搜索約談，簡直就是濫權收押！司法體系有如洪流惡獸，成為摧殘人權的獨裁者工具。如此的司法本質是追求正義公平還是成為專政的工具呢？此點較經濟不振更令人憂心。

同時，在嘉義縣長陳明文的案例中，檢調調查手段的行使更是明顯違反比例原則。檢方對犯行只是間接推斷，而非取得任何確切證據，特別是所謂圖利或貪瀆案，過往地方檢調常是大動作查辦，讓媒體跟進而未審先判，但一進入地方法院審理程序時，不少案子卻獲判無罪。例如，前南投縣長彭百顯最後被最高法院判無罪；前台南市長張燦鎣也被檢調起訴，但因無證據而遲遲未判決，這兩位政治菁英的政治生涯卻已形同毀滅。台灣檢調起訴率高、判刑率低備受詬病。台灣司法真能獨立辦案？有沒有政治力介入或政治考量？有沒有選擇性辦案？這些都是值得檢討的問題。

從政治角度來看，國民黨爲了遮掩執政效能不彰，以及企圖影響明年縣市長的選舉，希望讓民進黨持續困在弊案風暴中無法翻身。更令人擔心的是，後續可能產生的司法骨牌效應，如果檢調淪爲政治人物的工具，企圖只辦綠不辦藍或藉其誅滅異己，台灣長久以來稍微建立的司法獨立和公正性將蕩然無存。法制健全的國家有一定的訴訟程序，偵查時應該不公開，近期重大案件檢調不但偵察公開，而且近來重大案件都一再凸顯名嘴、媒體指揮檢方辦案，檢方押人取供已經明顯違法，社會將因此而嚴重對立。

再以陳前總統疑涉洗錢等案爲例，馬政府、司法體系、政黨和媒體等干預或介入偵查中的個案，已引起「美聯社」等國外媒體的報導，甚至連馬英九總統哈佛大學的指導教授孔傑榮，都建議成立由刑法專家組成的委員會，檢視最近幾年檢察官起訴的案件，凸顯台灣司法威信面臨關鍵時刻。

首先，我國「刑事訴訟法」明確揭櫫偵查不公開原則，但法務部長王清峰帶頭違法在電子媒體高談闊論阿扁個案，媒體更有如現場直播般地鉅細靡遺，將任何可能得知的案情二十四小時強力放送，甚至在無法獲悉案情時，即逕行引申推論。據我國憲法體制，馬總統爲國家元首，領導行政部門整體施政，此種情況未獲政府當局糾正或懲處相關人員，顯有縱容其影響陳前總統司法案之嫌。

其次，司法辦案應嚴守無罪推定原則，若用羈押這種最原始而落後的偵查方式進行，憑藉對犯罪嫌疑人的內體及精神雙重折磨下，令其屈從壓力做出不利於己甚至與事實不符的供詞，無疑揭示台灣司法機關的集體無能。特偵組動輒輕易羈押嫌疑人，讓社會懷疑司法的客觀性及公信力何在。

第三，在司法部門之外，國民黨監察院監委與立法院立委動作頻頻，企圖影響陳前總統司法案，嚴重破壞我國憲法體制。如監委李復甸約詢特偵組檢察官干預偵查細節，以及立法權中用於追究政治責任的行政調查權，立委邱毅卻用於向監察院彈劾無保釋放阿扁的法官周占春，公然而赤裸地介入司法偵查個案過程的做法，意圖指導司法權的行使，擺明視憲法的權力分立原則於無物，讓司法獨立嚴重遭到破壞。

尤其甚者，在法官周占春裁定陳前總統無保釋放後，台北地院介入主導分案，以併案方式排除周法官審理此案，將扁案全交由法官蔡守訓處理，難掩政治操作干預審判之

嫌。台北地院利用內部協商方式更換法官，整個併案過程不僅條文適用錯誤，在發動程序上亦不合法，以政治指導司法的企圖顯露無疑，顯現司法行政干涉審判獨立，違法剝奪法官憲法所保障的審判權，嚴重影響外界對整體司法獨立的觀感。

最後，辯護權的確保是司法公正的重要基礎，但國民黨政府卻嚴重干擾陳水扁委任的辯護律師，不但台北地檢署以違反律師倫理規範，將鄭文龍律師移送律師懲戒委員會討論是否懲戒，更在台北律師公會決議不懲處之後，更試圖以刑事問題加以起訴，可說是極盡打壓之能事。尤其甚者，依照聯合國人權公約，律見時不該錄音錄影，但陳水扁在會見律師時，檢方全程錄影、錄音，再由檢察事務官將資料帶回判斷內容是否涉及案情，還要將其做為指控證據，實有侵害被告辯護權之嫌。這顯示台灣司法制度的落伍。

司法是解決紛爭的最終手段，也是社會安定的最後一道防線，若司法威信遭到質疑，人民不再信任司法之後，社會即陷入自力救濟的混亂局面。隨著馬政府卻以司法為追殺政敵的工具，使得台灣的司法戰爭無疑將繼續延燒。同時，司法品質之優劣，左右一個國家的法治基礎，更決定個案當事人的生命、自由與財產的終局命運。但目前台灣從部長、檢察總長、地方檢察官到看守所人員一連串違背「偵查不公開原則」、無視「無罪推定原則」、對嫌疑人未傳訊先聲押、濫行聲羈嫌疑人、羈押後不積極提訊、將羈押嫌疑人等同罪犯待遇、違反「法官法定原則」更換法官、干擾律師辯護空間等等作法，侵害司法人權幾乎已到罄竹難書的地步。

## 肆、結語

現在台灣民主正面臨最大的危機。由於國民黨一黨獨霸的粗暴態度，使得台灣的民間社會裡，已有不少人喪失對和平民主改革的信心。在此情形下，國民黨內部門爭反而日益熾烈，馬英九還要兼任黨主席，個人獨裁的黨國體制已經再度隱隱浮現！

馬政府「新威權體制」的形成，不斷增加政治與社會的不穩定性。隨著經濟衰退、失業飆升、物價失控，民眾不滿的情緒日漸高漲。幾次大遊行人數都高達數十萬，但馬政府卻都置之不理，這種不理睬民意的權力傲慢，加上民眾所面對的生活壓力，綜合起來所造成的無力感，使得社會挫折感更為加深。

人民在憤怒與憂懼無處宣洩的情形下，民間社會已經不斷出現「2012年台灣還會有總統選舉嗎？」、「台灣主權恐怕會被偷偷賣掉」的疑慮，甚至出現類似「暗殺」、「革命」等激烈言論。令人擔心的是，長此以往將如張鐵志兄所言，我們可能將必須面對一個殘酷的事實：搖搖欲墜、岌岌可危的台灣民主，將大幅擺盪在獨裁與革命的兩極之間！◆