

台灣民主鞏固的挑戰

●李酉潭／國立政治大學國家發展研究所教授兼社會科學院副院長

壹、前言

2012年台灣第五次總統大選，相較過去較特別的是將總統選舉提前兩個月與立法委員選舉合併舉辦。雖然可能有避免浪費公帑的優點，但卻也產生了一些問題，像是首投族的權益是否被忽視了？選舉結束到就職的空窗期是否過長？而這段期間以來，從美牛進口、油電雙漲與課徵證所稅的決策問題等，皆引起極大的民怨。根據前遠見民調中心總監戴立安成立的台灣指標調查研究公司（Taiwan Indicators Survey Research）2012年5月9日公布最新「台灣民心動態調查」，民眾對馬總統執政的不信任度與不滿意度分別高達57.4%與67.5%。

台灣從1996年首度總統直選以來，一直被「自由之家」（Freedom House）評為既是「選舉的民主」（electoral democracy）又是「自由的民主」（liberal democracy）國家行列。近幾年來大家關注的焦點，即是如何穩健地走向民主鞏固與民主深化的道路。而觀察台灣的選舉結果，將可作為台灣是否已成功進入到民主鞏固階段的重要根據之一。依據Samuel P. Huntington所提出檢驗民主鞏固標準的「雙翻轉測驗」（two-turnover test），如果在轉型期的初次選舉中掌權者，在此後的選舉中失利，並把權力移交給勝選者；然後，如果又能和平地把權力移交給次一屆選舉中的獲勝者，這樣的民主政權就可被認為是已經鞏固。透過選舉選擇統治者是民主政治的精髓，唯有統治者願意依據選舉的結果而放棄權力，民主才是貨真價實的（Huntington，1991：266-267）。

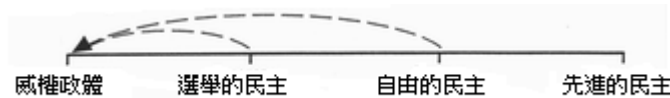
從表面上看來，台灣已於2000年的總統大選完成了首次的政黨輪替，並隨後於2008年進行第二次政黨輪替，似乎已經符合前述「雙翻轉測驗」的標準；但仔細觀察，由於立法院的大多數席次一直掌握在國民黨（泛藍）手中，縱然2000～2008年民進黨執政期間，在立法院從未掌握過半的席次。在憲政體制不清楚的情況之下，筆者認為台灣僅能算是「準民主鞏固」。因此，台灣要達到真正的民主鞏固仍有一段路要走，而何時會走到終點？這端賴台灣全體人民的共同努力。筆者依據民主化的相關理論，在此提出台灣未來自由民主能否持續進步的幾點討論。

貳、民主發展的相關討論

一、民主鞏固的模型

過去學界對民主鞏固意涵的討論相當多，可能較缺乏明確性與一致共識，但Andreas Schedler所提出的相關概念頗合適來說明一個國家如何達到民主鞏固的狀態。他明確區別消極與積極的民主鞏固概念，並認為民主鞏固在本質上乃是一種目的論的概念（teleological concepts）。民主鞏固的消極概念是關心民主穩定，並避免倒退；而其積極概念則是關心民主進展並提升品質。依據他所提出的四種層次分類法——「威權政體」（authoritarianism）、「選舉的民主」、「自由的民主」與「先進的民主」（advanced democracy），區辨出各種情況，如下列圖示（Schedler，1998：93-105）：

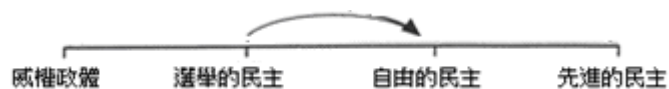
（一）防止民主崩潰（preventing democratic breakdown）：就是防止「選舉的民主」與「自由的民主」快速死亡，倒退回原來的威權政體。避免民主崩潰，專心致力於民主體制長存下來，乃是民主鞏固的古典意義。



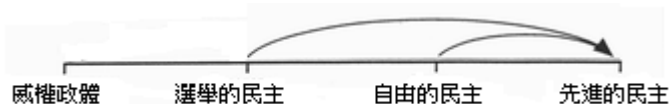
（二）防止民主腐蝕（preventing democratic erosion）：乃防止「自由的民主」慢慢死亡。除了崩潰的危險，許多新民主政體必須抵禦民主衰敗的危險，避免民主逐漸腐蝕，導致「半民主體制（semi-democracy）」的發生。



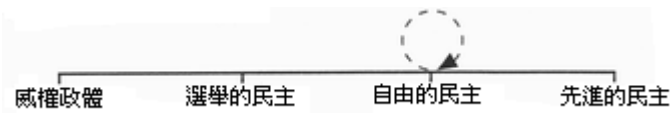
（三）完成民主（completing democracy）：乃是指從「選舉的民主」到「自由的民主」。民主化的完成需要去除威權主義的遺緒（legacies），而「自由的民主」必須有效地保證基本的政治、公民與人權方面的權利。



（四）深化民主（deepening democracy）：乃是討論民主品質從「選舉的民主」與「自由的民主」提升到「先進的民主」之水準。當代拉丁美洲國家民主政體似乎缺乏先進民主國家的一些特質，無論在政府表現、公共行政、司法體系、政黨制度、利益團體、公民社會、政治文化與決策模式等方面，大多數拉丁美洲國家比起先進民主國家來說，仍然停留在「未開發」的狀態。



(五) 組織民主 (organizing democracy)：民主鞏固的中性用法，要求比制度化民主的基本規則更多，它期望建立民主的特殊規則與組織，等同於「制度建立」(institution building)。尤其是現代自由民主國家所建立的大組織，例如：政黨與政黨體系、立法機構、國家官僚機構與司法體系等。



筆者認為台灣當前的民主發展，乃是在「自由的民主」狀態之下，進行「組織民主」的制度化工程，並最終達到「先進的民主」目標，意即使得民主根深蒂固於政治文化之中。¹

二、民主的三個條件

Robert Dahl 曾在《論民主》(On Democracy) 一書中指出民主的三個關鍵性條件 (Dahl, 1998: 147-158)，分別討論如下：

(一) 軍隊和警察控制在由選舉產生的官員手裡

台灣的文武關係經驗中，基本上軍方沒有直接掌權進行過威權統治，所以對民主的鞏固是較有助益的 (Diamond, 1997: 24)。從 1996 年到現在，基本上台灣民主化過程中的文武關係已相當穩定。軍人若敢輕舉妄動，其後果不堪設想。目前比較需要的是，增加軍警院校與一般大學院校的學術交流，並盡快縮小軍隊和警察與一般民眾間的教育內容落差，尤其是關於憲政 (constitutionalism)、法治、自由、人權與民主等相關的理念與價值方面。

(二) 民主的信念和政治文化

台灣雖然成功地進行和平民主轉型，甚至因此而受到相當大的讚譽，但不破不立，穩定的變遷也代表著可能未落實轉型正義，例如黨產與威權的遺緒問題。幸好，台灣的民眾對於選舉的結果基本上都能全盤接受。每逢選舉，雖然選舉期間的競選廣告與造勢活動鋪天蓋地，甚至經常可見選舉對手的互相攻擊與謾罵，但選舉結束後的隔天一切風平浪靜，民眾皆認可選舉結果，基本上沒有對選舉結果的反對抗爭行為。人民似乎從未有改變民主體制的想法，這也就是民主鞏固重要的判別標準之一：將民主視為唯一的遊戲規則 (only game in town) (Linz & Stepan, 1996: 5)。不過，台灣的民主經驗並不長，人民的威權性格可能依舊濃厚。因此當前仍需要持續透過公民教育，提升公民素養，培養深厚的民主文化，才能深化民主，往「先進的民主」國家目標邁進。

(三) 不存在強大的敵視民主的外部勢力

以台灣而言，最有可能造成威脅的敵對外部勢力，莫過於中國大陸。中國對台灣民主鞏固的威脅一直存在，例如在 1996 首屆總統直選前的飛彈試射，即意圖以武力恐嚇威

脅台灣的民主化。自從 2008 年馬英九當選後正式強調所謂的「九二共識」，使得近年來兩岸的緊張關係趨於緩和，雖然近來中國對台灣的武力威脅不能說已經完全消失，但大致上已不再是中國對台關係的主軸。這次大選結束後，中國大陸方面隨即表示願意繼續在反對台獨、堅持「九二共識」的共同基礎上，進一步開創兩岸關係和平發展新局面。

但無論如何中共政權仍然是威權專制的本質，最近發生的王立軍、薄熙來事件與陳光誠出逃事件，更暴露其政權非自由民主國家法治（rule of law）的性質，因此在這方面大家不能夠盲目地太過於樂觀。以最近中國與菲律賓在南海領土的衝突為例，中國大陸是否會為了轉移國內政治鬥爭的焦點，而發動「懲菲戰爭」，乃是值得大家觀察的議題。

參、代結語

台灣若要持續民主深化以達到民主鞏固，所必須要注意的可以分為內部與外部兩者來討論。在內部方面，最重要的是必須在「自由的民主」體制之下從事憲政、選舉與政黨的制度化改革，尤其是落實基於正義的法治原則，觀察的焦點就是馬政府是否能夠體現如下正義的精神：「不同的人、不同的政黨，做相同的事情，應該獲得相同的對待」，其試金石就是在其任內國民黨的黨產能否徹底歸零。

而在外部方面，台灣應該不管藍綠、不分統獨，共同關心中國大陸的民主化。筆者在2004年所撰寫的〈民主化與台海和平之分析〉論文中早就發現：「民主國家之間從未發生過戰爭，但民主化過程若不順利則更容易導向戰爭。」（李西潭，2011：209-237）因此，唯有中國發展成為「自由的民主」國家，才能有助於東亞區域與世界的安全；也唯有民主化的順利推展，才能確保台海兩岸未來情勢的永久穩定與和平。

【註釋】

1. 也就是達到民主轉型的最後一個階段。學者Dankwart A. Rustow曾於1970年提出，後又由Georg Sorensen加以修改，該民主轉型的模型從國家統一的背景條件開始，第一階段為準備階段，以政治鬥爭導致非民主政權瓦解為特徵；第二階段是決定階段，民主秩序的明確要素已經建立；最後為鞏固階段，新的民主進一步發展，民主習慣已確立為政治文化的一部分（Rustow，1970：350-361；Sorensen，1998）。

【參考文獻】

1. Dahl, Robert A., 1998. *On Democracy*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
2. Diamond, Larry, 1997. "The End of the Third Wave and the Global Future of Democracy," *The Political Science Series*, 45, pp.1-56.
3. Huntington, Samuel P., 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman and London: University of Oklahoma Press.

4. Linz, Juan J. and Stepan, Alfred, 1996. *Problem of Democratic Transition and Consolidation: southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
5. Rustow, Dankwart A., 1970. "Transitions to Democracy," *Comparative Politics*, 2(3), pp.337-363.
6. Schedler, Andreas, 1998. "What is Democratic Consolidation?" *Journal of Democracy*, 9(2), pp.91-107.
7. Sorensen, Georg, 1998. *Democracy and Democratization: Processes and Prospects in a Changing World (2nd)*. Oxford: Westview Press.
8. 李西潭，2011。《自由人權與民主和平：台灣民主化的核心價值》。台北：五南。◆