

強化對政府的監督與制衡

●施信民／公民監督國會聯盟理事長

●陳雪琴記錄整理

壹、台灣民主的進程與演變

台灣民主化的運動從1970年代開始發展，許許多多的民主前輩經歷流血流汗、被關或被迫害等辛苦的過程。實施戒嚴、進行威權統治的中國國民黨政府，面對強大的民意壓力，最後不得不解除戒嚴、開放黨禁、推動國會全面改選與總統直接民選。

台灣民主的進程，雖然經歷國會全面改選，但是中國國民黨至今仍舊在國會佔有多數的席次，國會還是處於一黨獨大的狀態。在中央執政權方面，2000年首次出現政黨輪替，代表台灣本土的民主進步黨贏得總統選舉，取得中央執政的機會；但2008年第二次政黨輪替又出現，中國國民黨重新取得政權。由此可知，台灣雖然推動民主改革，曾經打破中國國民黨五十年執政沒有輪替的紀錄，但民主的進程並不順遂；尤其是，2008年中國國民黨復辟，重新一手掌控台灣的行政與立法部門後，馬英九政府為所欲為、獨斷獨行，台灣早期威權統治的陰影再度出現，使得台灣歷經李登輝與陳水扁兩位總統好不容易建立起來的民主基業，出現嚴重倒退的現象。

縱觀台灣民主發展的進程與演變，台灣在民主的形式上似乎有所進步，但在民主的實質內涵上則進步遲緩，甚至是倒退。觀察2008年以及2012年兩次總統選舉的結果，台灣人民仍以選票支持過去以威權體制獨裁統治台灣的中國國民黨所推出的馬英九，這種令人匪夷所思的現象，是徒具選舉的民主形式但缺乏實質民主內涵所產生的結果，我們不樂見這種民主逆流，阻礙台灣民主自由的進步與發展。

貳、馬政府主政下民主不進反退

在民主進步黨執政時期，立法院通過《公民投票法》，這本來可以視為台灣民主的進步，因為公民投票是人民進一步直接參與公共政策決策的作法，是補充間接民主之不足的直接民主的方法。但是，因為該法有許多不當的規定，公投案成案以及通過的門檻過高，以致於《公民投票法》制定之後，公投案的提出或通過變得困難，《公民投票法》反倒成為剝奪、限制人民權利的法律，這就是「鳥籠公投法」名稱的由來。《公民

投票法》制定後至今，並沒有通過任何一項公民投票案，這個法使得台灣的民主不但沒有深化反而是退化。

除了《公民投票法》不利於台灣民主發展的法律，還有《人民團體組織法》和《集會遊行法》這二個法案都是在解嚴初期政府為了限制人民權利所訂定的，至今也是無法隨著時代的改變而做必要的補正或廢除，以減少對人民基本權利的限制。以《集會遊行法》為例，至今仍然採取「許可制」，而非「報備制」，許多社運團體一再呼籲立法院應該將其改為「報備制」，但仍然無法通過。《人民團體組織法》也是面臨類似的狀況，針對人民所組織的社會團體，有關政黨的成立是採「報備制」，但對政黨之外的非政治性的團體，則是採「許可制」。為何政黨的成立只要報備即可，而非政黨的人民團體之成立卻需要獲得主管機關的許可？這是對人民權利的不當限制。我們必須要進行改革的事項很多，無奈這些年來，一直無法改變這些違反民主與自由的法規。此外，馬英九政府上台之後，為了討好中國，與中國簽訂的雙邊協議，並沒有經過立法院的審查，這是剝奪台灣人民參與決定台海兩岸重要事務的權利，也是台灣民主受到限縮的具體實例。

參、如何強化對政府監督與制衡的力量

如上所述，近幾年來，台灣民主的發展停滯不前，甚至出現退化的情況。如何打破現今台灣民主發展的困境，是當前重要的課題。過去的歷史告訴我們，人民的覺醒和作為是社會進步的原動力。因此，目前最重要的工作是使人民瞭解到台灣民主不進反退的現狀，對台灣未來的發展是一個阻礙，台灣人民必須團結一致，齊心齊力推動台灣的民主改革。

許多有心推動台灣民主改革的個人或社運團體，一再強調擴大並強化公民社會力量的重要性。人民組成一個強而有力的民間團體，針對各種重要的社會議題或公共政策提出其看法，倡導其主張，並對政府的行政部門或是立法部門加以監督，這會對政府形成壓力，影響其施政走向。經由人民的參與，發揮公民社會的力量，才能進一步深化與落實民主到社會每一個層面，這對於解決目前的徒具形式民主、缺乏實質民主的民主困境，有非常重大的意義。要擴大並強化公民參與公共事務的力量，有以下兩個難題要克服：

- 一、吸引人才的投入：首先，要有好的人才願意投入關心公共事務的工作，特別是年輕人的參與非常重要。目前許多社運團體非常關心各種重要的社會議題，但似乎都出現慘澹經營的情況。主要的原因是，社運團體所能夠提供的薪資不高，年輕人看不到未來發展的願景，導致許多家長無法認同其子女投入其中。社運團體無法提供較好的所得，就無法吸引更多有理想、優秀的人才加入，這種發展的困境，是導致社運部門人才資源長期不足的主要原因。

二、擴大財務的支援：先天上社運團體的財源非常缺乏，基本上台灣社會民間的捐款，大多流向於宗教團體，願意將資源分配給社運部門的實在有限。因為財務狀況會影響到社運部門的人才吸納與運動推展，若無足夠的財源，社運部門無法擴大規模與影響力。

要克服上述的難題，仍有賴於社運團體的努力，以其作為和成績，爭取人民的支持，改變人民的價值觀。

此外，在野黨應該扮演好監督制衡執政黨的角色，這對於民主政治的運作非常重要。在野黨的民意代表，本身不僅要有良好的形象與維持優良的問政品質，也應該與民間社運團體作很好的連結，才能贏得人民的信任。如此一來，在野黨的整體監督制衡的力量才得以發揮。

目前有許多民間團體在不同的領域監督政府的施政。以公民監督國會聯盟為例，公民監督國會聯盟成立的目的，基本上是希望擴大民間監督國會的力量，使立法院能提升問政品質。人民監督國會的方法很多，包括：平日至立法院旁聽立法委員們的問政內容，以及每一個會期結束後評鑑全部一百一十三位委員表現的好壞。我們發現到這種針對問政表現進行評鑑的模式，發揮相當好的監督效果，因為立法委員知道有人在旁邊監督他們的表現，他們會比較在意自己的問政表現，希望可以獲得公民監督國會聯盟優良的評價。例如：今年1月舉行的立法委員選舉，我們發現有好多位立委候選人將公民監督國會聯盟對他們的肯定——如「國會評鑑第一名」，列入競選的看板或傳單中。

肆、結語

總之，台灣的民主要提升，每個社會團體都應該在其所關心的領域裡，盡其所能發揮監督的力量，如此將可對不良的民意代表或是行政首長產生嚇阻的作用，不敢為非作歹，進而善盡作為人民公僕的角色。台灣的民主要深化，公民意識的養成非常重要，人民一定要站出來維護作為國家主人的權利，不可放任為政者為所欲為。對政府的監督與制衡，不僅攸關台灣民主的進化與退化，更與台灣後代子子孫孫的發展息息相關。◆