承先啟後：2016台灣大選真正政黨輪替的啟示

●李酉潭／國立政治大學國家發展研究所教授兼所長

壹、前言

本次會議主題，乃是對台灣實施總統直接民選、跨入自由民主國家行列二十年來的回顧、檢討與展望，因此筆者將以民主化的相關理論作為視角，探究台灣在民主化進程上的發展現況，以及將要面對與解決的問題。首先，吾人必須瞭解到，2016年的台灣大選，所揭示出的重要意義有三：1. 發生了台灣第一次的國會全面性政黨輪替；2. 完成了台灣二度的民主轉型；3. 這是台灣第三次的行政權政黨輪替。總的來說，倘若借用若林正丈所謂「分期付款式」民主化過程的概念來看，台灣在歷經了1987年啟動的政治自由化、1991年啟動的政治民主化、1996年開啟的民主鞏固過程之後，藉由此次2016年的大選，可以說已經走到最後一期—— 也就是持續民主深化的階段，如果用Dankwart A. Rustow的概念來詮釋的話（見下圖1），就是國家要進一步發展，將民主根深蒂固於政治文化之中，在這個階段能否穩健地邁步向前，就是台灣接下來所要面臨的挑戰。

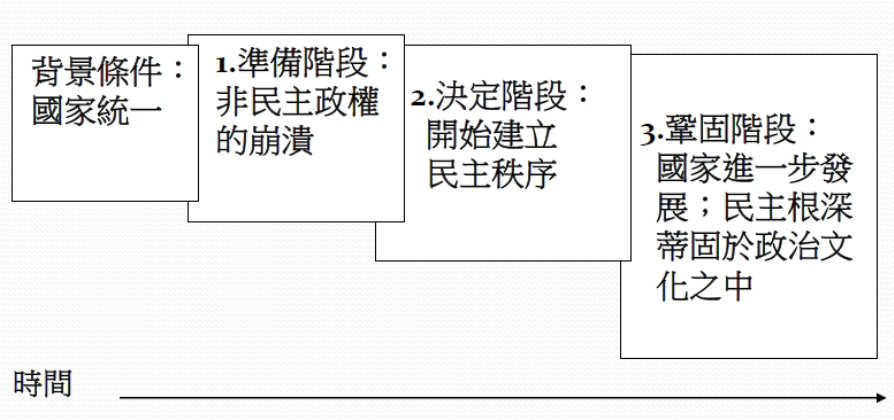

圖 1、民主轉型的一個模型

資料來源：Dankwart A. Rustow, 1970, “Transitions to Democracy: Toward to a Dynamic Model,” ***Comparative Politics***, Vol. 2, pp. 337-363.

貳、台灣民主化特色與發展現況

鑑往知來，在進一步討論台灣民主化發展之前，如果能對台灣過去的民主化歷程有愈多的了解，就愈能夠把握台灣未來的民主化進程方向。談到這裡，就不能不談第三波──這個二十世紀末所發生的民主化浪潮，以及Samuel P. Huntington所提出的觀點，因為台灣正是第三波中完成民主轉型的新興民主國家之一。Huntington在其著作中歸納整理出，共有六項造成國家民主化的原因，包括合法統治權威的衰落與政績困局、經濟發展與經濟危機、宗教變遷、外來勢力的新政策、滾雪球效應等五項客觀因素，以及最重要的主觀因素──領導人的決策；又可將之分為三種主要的民主化模式，分別是變革（transformation）、替換（replacement）與移轉（transplacement）；除此之外，還可以看到多數第三波民主化國家所具有的特徵，即妥協、選舉與非暴力這三個要素（見下表1）。

表 1、以 Huntington 的理論架構對照台灣的民主化過程

Huntington第三波民主化的理論架構		台灣的民主化過程
民主化原因	合法統治權威的衰落與政績困局	經濟奇蹟帶來更多的中產階級，要求政府擴大政治參與的空間。
	經濟發展與經濟危機	
	宗教變遷	基督長老教會對台灣政治異議分子的支援。
	外來勢力的新政策	美國通過「台灣民主決議案」、藉由經濟制裁和軍售要求國民黨進行改革。
	滾雪球效應	菲律賓與南韓追求民主的案例，帶來一定程度的示範性作用。
	領導人的決策	蔣經國推動政治自由化與李登輝實施的民主改造。
民主化模式	變革	執政菁英（從蔣經國到李登輝）帶頭實現民主化，屬於變革模式。或者，執政與在野菁英攜手合作的移轉模式，而絕不是原來政府崩潰或被推翻的替換模式。
	替換	
	移轉	
民主化特徵	妥協	在執政菁英（執政黨與反對黨）中進行談判和妥協，是民主化過程的精髓。整體而言，台灣民主化過程相當平順，被稱為「寧靜革命」。
	選舉	
	非暴力	

資料來源：作者自行整理比較自Samuel P. Huntington, 1991, ***The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century***, Norman and London: University of Oklahoma Press.

使用這個理論框架，已經可以很好地把握台灣民主化過程的特色，但緊接著要面臨的挑戰在於，如何能夠讓這個民主化「持久」。Huntington認為，新的民主體制是否能夠存續並達到鞏固，必須要考量出現在不同階段的三種類型問題，分別是轉型問題（transition problems）、情境問題（contextual problems）與體制問題（systemic problems）（見下圖2）。

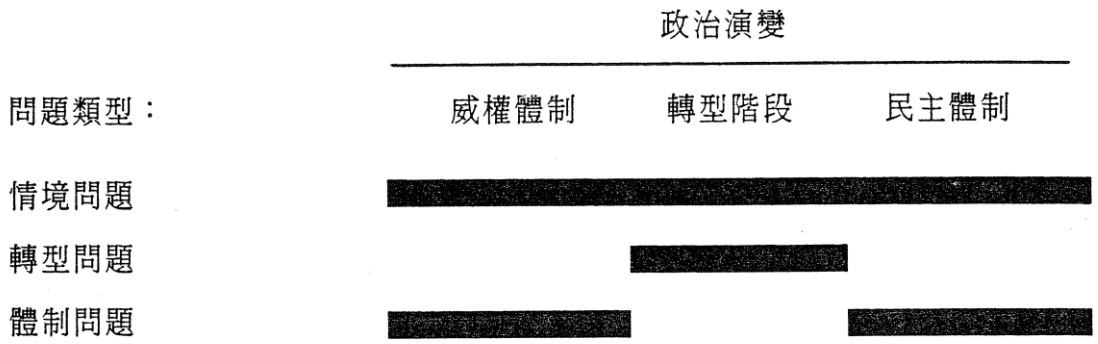

圖 2、Huntington 提出第三波民主化國家所面臨的問題

資料來源：Samuel P. Huntington, 1991, ***The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century***, Norman and London: University of Oklahoma Press, p. 210.

首先是轉型問題，其直接發生在從威權體制轉型到民主體制的政權變遷過程之中，Huntington將之歸類為兩種主要類型，分別是「用刑者的難題」與「執政官的難題」。「用刑者的難題」在於如何對待威權時代的官員？到底要法辦與懲治，或寬恕與遺忘？「執政官的難題」，則意味著如何減少軍人干政和建立專業的文武關係。其次情境問題則反映出該社會的性質，包括經濟體系、文化和歷史，某種程度上乃是該國所固有的風俗民情。無論威權或民主政體都很難完全解決，如貧窮、族群衝突或低經濟成長率等。最後是體制問題，包含了兩個面向，其一是民主政治行為的制度化檢驗，其二是對民主政治文化的培養。

Huntington在此提出的是如何讓新興民主國家得以「持久」所必須面對、解決的問題，這與另一位學者Andreas Schedler的論點有異曲同工之妙，Schedler認為，民主體制要能存續並達到鞏固狀態，須從動態的觀點來討論，即一面維持不讓民主腐蝕／崩潰的情況發生，一面朝民主深化的方向前進（相關概念可參見下圖3）。

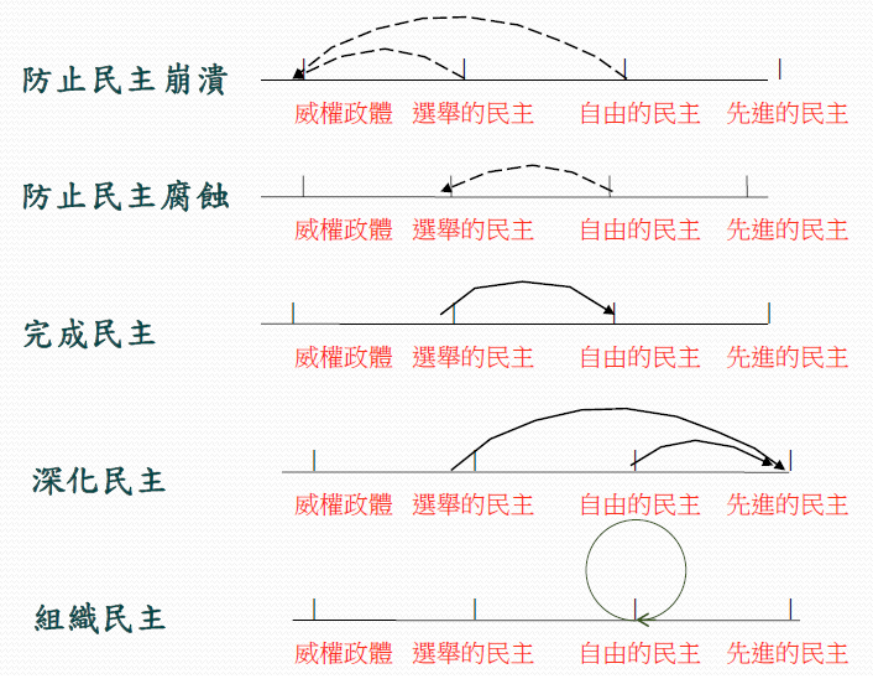

圖 3、Schedler 民主鞏固的概念

資料來源：Andreas Schedler, 1998, "What is Democratic Consolidation?" ***Journal of Democracy***, Vol. 5, No. 2, pp. 91-107.

如何防止民主腐蝕／崩潰？此時可以參照Robert A. Dahl曾提出維繫民主制度運作於不墜的三個關鍵性條件，即軍警情治人員完全接受民選領袖的領導、無敵視民主的外部勢力，以及民主文化的培養。而在完成民主後，最重要的工作則是持續完善組織民主，即民主制度化的建立，方能進一步達成深化民主的目標，完成民主鞏固。綜合來看，我們大致可以得出兩個對於民主鞏固的必要條件，包括民主行為的制度化與民主文化的培養。前者Huntington另行提出了一個測驗標準，即雙翻轉測驗（two-turnover test），也就是兩次政黨輪替；後者則有賴於長期的深耕，特別是在公民教育上的努力，讓人民習於以民主的方式來解決問題，將民主視為唯一的遊戲規則（only game in town）。

在此前提下來檢視，台灣的民主發展現況有什麼問題嗎？當前最需要努力的仍然是制度方面的建構，尤其是在憲政體制的架構上，包括對於五權憲法架構中的考試權、監察權存廢或變動，以及攸關民主的選舉制度調整，像是擁有投票權者的年齡修訂與政黨票的門檻設計等，都是台灣目前需要處理的制度問題；至於在民主文化的培養方面，最重要的是提升公民素養，也就是在「公民與社會科」的教育上繼續努力，編撰合乎民主時代潮流的教材。在兩者相輔相成之下，持續民主深化來完成台灣民主品質的提升。

參、真正政黨輪替對台灣的啟示與新政府未來的挑戰

回到會議主題，此次大選發生的真正政黨輪替，對台灣有何啟示？首先必須要說明的是，之所以是稱為真正的政黨輪替，乃是因為在2016之前，整體來說國會的多數政黨從未被輪替過，這種狀況一直到2016方才有所改變，而這也帶來了台灣的變化契機。第一，由於台灣的憲政制度設計偏向半總統制，因此直到了此次行政、立法權真正的雙輪替，才能算做Huntington雙翻轉測驗的第一次翻轉，台灣有望從過去的半民主鞏固邁向真正的民主鞏固；第二，Huntington所提及轉型問題中的「用刑者的難題」，也就是「轉型正義」的問題可望有解。「轉型正義」的重要性在於，雖然「司法獨立、文官中立，軍隊國家化」是民主政治運作的三大原則，但倘若民主化過程未經「轉型正義」的處理，反而就會成為三座大山，干擾新興民主體制的正常運作。過去台灣「分期付款式」民主下的漸進改革雖並未出現嚴重的政治動亂，帶來了「寧靜革命」的美譽，但副作用卻是至今從未認真面對「轉型正義」這個課題，尤其是2000～2008年間因為國會未輪替所帶來的「轉型正義」停擺與黨產爭議無法處理等，如今情況已然不同，2016因為國民黨第一次同時失去了行政權與立法權，國會第一次全面政黨輪替的出現造就了處理「轉型正義」的契機；第三，此時也是最好的機會來整理過去執政黨的表現，已經有的成就需要維持，尚未做到的需要努力。

這些契機皆是未來新任總統蔡英文所必須面對的挑戰，除了在前述的「轉型正義」上必須審慎地考量關於包括黨產、司法獨立、真相與和解等議題之外，在如何進一步提升台灣自由程度的方面，馬政府將聯合國兩公約（公民與政治權利國際公約、經濟社會文化權利國際公約）國內法化有其功勞，但如何進一步落實反而更具關鍵（馬政府任內台灣的自由程度雖未明顯倒退，但新聞自由卻從2008年的32/195，退為2016年的44/199）。再者，還需要面對的是過去馬政府疏於關注的、二十一世紀全球化的挑戰議題，包括如何重新認識台灣的獨特性，進而反思國家發展的整體策略是否需要調整等。

除開上述，未來新政府無法規避的還有三個相當大的挑戰。其一仍舊來自中國，也就是兩岸關係。過去馬政府以「九二共識」的框架來處理，乍看之下有其效果，但仔細思考，當年有所謂的「九二共識」，仍然發生了1996年的飛彈危機，再加上近來發生的周子瑜事件與肯亞案等，不禁讓人質疑「九二共識」的真實性與可操作性。其二則是來自民主體制本身，從Francis Fukuyama對政治秩序分析的三個支柱來看，國家機制、民主的可課責性（democratic accountability）和法治（rule of law），彼此之間如何維持平衡是一個困難的課題。因為民主國家常會一方面要進行政府建造，一方面要強化民主制度。長期來看，這兩個過程具有互補性且應會互相強化；但短期來看，他們可能彼此糾纏不清、無法前進。一旦失衡，即便是民主國家也會落入治理失靈的泥沼。最後一項則是科技快速發展所帶來的社會變化，以及對於全球性生態危機的因應，例如在機器人與人工智慧的研究持續演進之下，未來的人口問題與失業問題是否需要轉換思考模式？而

在生態資源枯竭的情況下，以人類為中心的思考邏輯是否受到挑戰？這些都必須及早做準備。

學者Robert B. Denhardt與Janet V. Denhardt指出，現今的社會具有下列三個與以往迥然不同特質：1.高度的動盪與不穩定，常有突如其來的劇烈變化，2.高度的相互依存，必須要跨部門間的相互合作，3.需具有豐富的創造力及想像力以解決問題，因此，筆者想參照John Stuart Mill曾提出的「政治家議院」概念來提供新政府一個建言，即是對總統府資政與國策顧問設置的另類思考。因為目前總統府資政與國策顧問的設置，甚至於中研院院士的組成，都難免流於酬庸的性質，而在台灣面對諸多如此嚴峻挑戰的狀況下，若依舊如此恐將無法因應，故需要一個高瞻遠矚的「政治家議院」（高級智庫）來籌謀規劃短、中、長程國家目標是有必要的。新政府應未雨綢繆，及早調整當前的顧問智庫性質，方能有助於台灣面對二十一世紀全球化與生態危機的雙重挑戰。◆