



台灣民主發展的回顧與展望

●曾建元／台灣大學國家發展研究所法學博士、促進轉型正義委員會研究員、中華大學行政管理學系兼任副教授

民主保證國家成立的目的

台灣之所以終究會走向民主化，根本的原因是我們台灣人都普遍相信民主的價值，哪怕是曾經以黨國威權體制統治台灣將近半個世紀的中國國民黨，甚至是當年受到國民黨政府白色恐怖殘酷鎮壓的中國共產黨人。這才會使台灣在經濟奇蹟的基礎上，成為美國民主化理論的典範，也就是國家在經濟發展後，都市居民起身維護自己的利益，從而衍生出權利意識和參政意識，最後成為民主國家。

儘管中華人民共和國的憲法也在使用人民民主專政的概念，講中國特色的社會主義民主，不過，我們確實看到該國官方意識形態上的一種傾向，即認為人的肉體生存才是人之所以為人的根本前提，因而民生才是國家存在和發展的第一義，民主應該退居其次。

確實，國家存在的目的是為了保障人民的自由、財產和幸福，但國家是不是實現了它的目的，由誰來判斷？民主就是將這一評量國家治理成效的權力保留給人民的包含價值原則和制度安排的整套意識形態體系，一旦國家未能達成目的，則人民作為主權者，便可以更換執政者，選擇更好的服務。至於人民的判斷和政治選擇是否合理，固然涉及民主的品質問題，但那也是主權者的權力，主權者的權力不能侵犯人們的自然權利，這一界限有賴司法的維護和提醒，然除此之外，在政治上就沒有更高的權力可以否決人民主權了。而人民主權的權力行使如果不受自然法／自然正義的制約，成為多數暴力，那也就不成其為民主了，從而這也就不在我們的討論範疇之內。

民主因而是一種以維護人民的自由權利為目的的制度安排，其精神在於多數統治和尊重少數，現代民主制度係以基於每個選民自由意志的選舉投票結果來決定政權的歸屬，而對於執政者的苛責，就是要求他能通過改選中的民意考驗，因而改選也就成為確保責任政治的安全機制。換言之，關於民主制度的最核心定義和判準，就是自由的選舉，沒有自由的選舉，就不是民主制度。以自由選舉為中心的民主制度，又可稱為自由的民主（Liberal Democracy）。

民主未必能選賢與能，人的投票行為，會受到許多感性因素的干擾，既然無法保證

選賢與能，民主也就不能保證良善的治理。可是，民主卻可以防範失政，避免重大的政策錯誤，因為多數人參與的決策，考慮事情總比一個人的獨斷更有機會汲取到不同的資訊以作為評估的參考，再者，改選的機制，可以讓選民有機會對政績表達意見，對於不好的執政者和政策，就可以通過自由的選舉令其改選而被替換或中止。

綜上所論，我人乃可將民主制度歸納出最基本的三點特徵：一、是基於個人自然權利保障的前提，由人民作為最高權力進行監理的國家體制；二、執政團隊由人民基於自由意志投票在競爭的選舉中產生；三、以改選／政權更替擔保責任政治。凡是不具備這三項特徵的政治體制，哪怕其如何宣稱為何種特殊類型或特定國情之民主，如中國特色的社會主義民主，都不是民主，台灣在動員戡亂時期也不是民主國家，因為不能自由組黨、沒有國會定期的全面改選以及由國民大會和立法院改選而產生的政權更替，儘管在縣市和鄉鎮市的地方自治選舉中存在議會和地方政權的自由改選，美國民主化研究學者林茲（Juan Linz）即稱台灣是有限的多元化，但並不因此而承認台灣是民主國家。然值得一提的是，是威權時期執政的國民黨，仍堅信民主的價值，不像當前的中華人民共和國，連對於民主的價值都開始有意挑戰，而以民主衰退的現象來否定民主的價值，意欲為習近平排除國家主席任期限制後的終身統治局面鋪墊理論的道路。

民主無法保證善治

相對於在避免錯誤上具有風險控制效果的民主，治理的目標則在於善治，使政策的執行能夠滿足最大多數人的需求。好的治理制度，即能有效滿足人民基於人性尊嚴而來的需求的政府，大致可以分兩部分來看其營運，第一，是不是有好的人才甄補制度，能夠讓一流的人才留在政府內部從事優質的公共管理和服務，其次，則有好的決策管理機制，使決策的品質在損益的精確評估之後獲得確保，而在政府外部，則能夠有效與民間社會資源進行整合與協調，來協力合作、互補有無，共同完成善治的目標。所以，民主制度要能夠獲得善治，就是要將自由的選舉和治理機制作有機的結合。民主與治理的關係，是程序和實體的關係，民主指的是政權產生的程序，是民主國家統治正當性的來源，而治理則是國家管理和服務的實質表現，兩者指涉不同的範疇，未必有所關連，因此才有所謂開明專制的提法出現。

許多第三波民主國家有威權轉型過程不順暢甚至民主退潮的問題，常常起因於轉型正義未決而累積的政治衝突、族群與國家認同的歧異、經濟與社會發展不平衡所導致的階級鬥爭，或者制度設計上的重大瑕疵，這就使得當中的許多人民會生出政治懷舊的病症，抱怨民主政治的治理效率不彰，而懷念起舊日威權統治時期的井然有序。政治懷舊病在台灣的近代史上並不令人感到陌生，上一代台灣人很多以表現出懷念日本殖民時代的姿態，來對比他們對於戰後國民政府以台灣省行政長官公署特殊省制對台灣進行內部殖民統治的不滿，而事實上，日本殖民台灣時期統治的殘暴不仁並不下於國民黨而更有

過之，不願受到黨國威權統治的人們，會想要做日本的二等臣民，是不可想像和完全不合邏輯的。

台灣是小國民主治理的典範

很多人不滿意於台灣民主化後國家的治理，我們完全理解，因為民主不能保證善治，不過台灣卻不乏有人因而懷疑起民主的價值，更甚者則斷言，民主不適合於台灣，而懷念起威權時期黨國所打理的一切。對於舊日威權政權的鄉愁，很多是來自對於現實不滿的隱喻和影射，如前所提及的日本懷舊病症。我們相信批評在台灣實施民主的人，當中許多更是身屬因為台灣民主化而喪失既得利益的統治階級，心底不會是要陳水扁或蔡英文對他們實施專制壓迫來的，他們只是懷念作為統治集團一員時的特權地位，而不是喜歡專制。所以我們要在轉型正義的處理過程中，讓昔日的特權階級理解，既然特權的維繫不再可能，則民主與法治是保護他們受到公平對待而不受恣意報復的最好安排。自由的民主制度是內含自由的前提條件的，否定民主、否定人民的選擇權利，自由也就會隨之消逝，這是非常嚴重的一件事情。我們面對許多批評和否定民主的言論，我們還要辨明他們的真意，是根本就不要民主，還是希望有更多的政府治理效能，如果是後者的問題，就要診斷究竟是哪一段的治理機制有了狀況而必須改革。

不過，本文也要指出，國家治理的表現，不能由人民當下的主觀期待來判斷其良窳，因為人的需求是會改變和不斷提升的，而且國家的治理能力，也和國家置身於國際社會的相對條件有關。在冷戰時期，台灣成為美國等先進國家的生產基地，這使台灣的出口導向經濟得以飛躍式的發展，冷戰以後，中華人民共和國加入全球經濟體系，憑藉廉價的土地、勞動力、原料等生產要素價格，很快地取代了台灣的全球生產基地地位，也因為其龐大的消費人口，成為各國競相追逐的新興市場，經濟因著後發優勢而突飛猛進。很多人認為後冷戰時期台灣走向民主化、而中華人民共和國在「六四鎮壓」之後走政左經右的路線，是民主和威權兩種發展模式的對照和競爭，到了今天，中華人民共和國已經成為經濟大國，沿海地區國民平均所得直追台灣，證明民主治理不比威權統治。

存在這種想法的，其實是一種誤判。全球化時代，提供了中華人民共和國貿易經濟發展的機會，而以其國家規模，換得巨大的成就，如今已成為僅次於美國的第二大經濟體。只不過是釋放了一點自由經濟的空間，中華人民共和國在三十年內就有如此的表現，試想，如果不是威權統治，中華人民共和國的發展可能還更無可限量。至於台灣，政黨的民主競爭，對國家發展提出各種用以爭取人民選票的政策主張，使我們得以在福利民生的制度建構上有了令人耀眼的成就，比如全民健康保險和國民年金改革。台灣的國家規模原本就難以企及中華人民共和國，比較兩岸的總體經濟是毫無意義的，但我們看得出民主國家的政策取向以人民為依歸的特點。

關於國家治理成效，舉世最為權威的評比指標為瑞士洛桑管理學院（International

Institute for Management Development，簡稱IMD）全球競爭力研究中心（World Competitiveness Center）每年所發表的《IMD世界競爭力年報》（*IMD World Competitiveness Yearbook*），今年我國在六十三個受評比國家中，排名第十七，較上一年度下降三名，而且還落居於排名十三的中華人民共和國之後。我國排名最高的時候在2011年，曾經達到第六名。我國在1997年之後被列入評等，歷屆政府均十分重視排名表現。IMD世界競爭力評比係分為「經濟表現」、「政府效能」、「企業效能」與「基礎建設」，其中與國家治理最有關的是政府效能，早年我國排名被拉下的主要原因都是政府效能表現相對不佳，但這一因素近年已經有所改善了，現在影響排名的，經濟表現下降原因在於外國直接投資過低，企業效能下降主因在於勞工態度與價值，基礎建設中的水電供應問題也有待加強。外國直接投資，其實和中國大陸磁吸有關，勞工和能源問題則和民意有關。IMD世界競爭力評比對國家競爭力的定義是：「一個經濟知識領域，分析各種可以形成一個國家創造及維持一個環境，以協助其企業創造更多價值、其人民更加繁榮能力的事實和政策」，所以是一個立場偏向資本家的評比取向，從這一立場出發，我國《勞動基準法》等勞動法對勞工的保障，就成了企業效能提高的障礙，但從人民的角度的角度，法律提供了最低限度的保障，這就很好。

當前國際間還有一個具有公信力的國家治理評比指標，我認為更符合一般民眾需求的觀點，此即「聯合國永續發展解決方案網路」（Sustainable Development Solutions Network）所做的《全球幸福報告》（*World Happiness Report*），2018年的最新報告於今年3月公布，在全球受評的一百五十六國當中，我國名列第二十六名，較之去年進步七名，同時是東亞國家中排名最佳的國家，堪稱為東亞最幸福的國家。其他東亞國家如新加坡為三十四、馬來西亞三十五、烏茲別克四十四、泰國四十六、日本五十四、南韓五十七、菲律賓七十一、香港七十六、中華人民共和國八十六，《全球幸福報告》的評比指標包括國民生產毛額、社會支持、健康平均餘命、自由度、慷慨捐款、政府或私人企業的反貪腐等等。《全球幸福報告》看似並不直接評價政府治理效能問題，但如果看國民生產總值、國民健康、自由度這些指標背後和政府治理的關係，我們就知道，如果台灣沒有政府在國家經濟建設計畫、全民健康保險制度規劃、言論自由保障等等各方面的角色，人民不會在他的日常生活中自然享受到幸福和快樂。事實上，美國「自由之家」（Freedom House）針對全球一百九十五國的自由度評比中，台灣早在陳水扁時代即已躍居亞洲第一名，位列全球最自由國度。台灣雖然是東亞最幸福的國家，台灣人民似乎並不領情，對政府多所要求和批評，而這也正是民主的特徵，人民是國家的主人，他們當然有權利追求更高的幸福，而國家本來就應當要滿足人民而存在的。這裡則證明了民主與治理還是相關的，儘管民主選舉的週期使得政客都不願思考任期以外的政策規劃和投入資源，民主卻使國家對於符合人性尊嚴的民生服務和給付更加用心。

所以要論證民主和治理的關係，或是辯論民主治理還是威權統治好，要辨識清楚比較的基礎為何，台灣人許多看到上海浦東新區的五彩霓虹、高樓林立，就以為民主不比

威權專制的治理績效，批評台灣民主很亂，真是天真無知。台灣是小國小民，如鄭南榕所說，應當自許為好國好民，不需要和大國比較總體國力，面對兩岸國力所謂的消長，我們要有理性的判斷和基於事實而來的自信。

民主化需要客觀條件和主觀意願

回顧台灣民主化的歷程，我們持平而論，是台灣民主國打開了台灣和中國的政治菁英有關憲政民主的視野，台灣人運用愛爾蘭模式利用日本《明治憲法》爭取議會政治和人權，而中國則有預備立憲和辛亥革命所開展而最終凝結於現行《中華民國憲法》的憲政法統，兩股憲政傳統脈絡在戰後台灣匯流，成為冷戰時期台灣反共政權的國家意識形態構成的核心內涵，也是以美國為首的自由世界支持台灣國家存續的根本理由，所以蔣中正總統在他的遺囑裡還是要對他的徒子徒孫耳提面命：「堅守民主陣容」。在台灣實施白色恐怖統治的國民黨政府，也不敢否定民主，而清楚認知黨國體制以及《動員戡亂時期臨時條款》的過渡性，這一對於民主價值的信守，使國民黨黨國和中國共產黨黨國、德國納粹黨國的本質和層次完全拉開。1979年台美斷交之後，美國制定了《台灣關係法》（Taiwan Relations Act）作為維繫美國與台灣間「特殊國與國關係」的法源依據，該法第2條第c項規定：「本法律的任何條款不得違反美國對人權的關切，尤其是對於台灣地區一千八百萬名居民人權的關切。茲此重申維護及促進所有台灣人民的人權是美國的目標。」台美斷交後美國對台灣的道義支持基礎，在於台灣的人權和民主，蔣中正和蔣經國對於美國支持台灣的正當性理由了然於心，十分明白，這是他們的政治智慧所在。

台灣是美國政治學者李普賽（Seymour Martin Lipset）關於民主化理論的李普賽命題的完美典型，李普賽認為民主化條件的成形，係經濟發展後形成公民社會，復由公民社會外溢出對於國家的權利要求，由此進入自由化階段，終而迫使威權國家開放政權，最終民主政體建立。李普賽命題指出了民主化的客觀條件，林茲和杭廷頓（Samuel P. Huntington）則在他們分別歸納而共同得出的三種轉型類型，轉變（變革 transformation）、取代（replacement）和交替（transplacement）中，讓我們看到威權政府和反對力量政治菁英間的政治互動關係。轉變是典型的改革，係由權力者主導民主轉型的進程；取代是反對派主導的過程，一般稱之為革命，和交替則是由朝野菁英共同完成政權轉移者，民主化是兩者共同行動的結果。台灣是公認的轉變／變革典範，由中國國民黨主導完成了被稱之為寧靜革命的民主轉型和憲政改革，中國國民黨之所以願意推動民主化，和其作為外來政權而認識到政權統治正當性本土化轉化之必要，也就是把政權的政治支持基礎，由中國大陸和國際社會，轉移到台灣本地人民，因而台灣的民主化，無庸置疑，就是本土化，而中國國民黨在蔣中正晚期便能大舉展開進用台灣本地菁英的吹台青政策，深層的意識形態因素，便是中國國民黨也服膺民主的價值，而走向民主，也是中國國民黨正當化其威權統治的過渡性以及轉化政權政治支持基礎而得以在民

主化後繼續執政的原因。

守護台灣民主，最終必須演變中國

民主在國家的層次指的是主權在民，主權是國家對內最高的權力，對外則是與各國能夠平起平坐的完整國家法人人格，台灣的民主化讓台灣人民獲得了行使國家主權的權利，作為一個國家的主人，台灣人民自然也渴望與其他國家人民有平等的國際參與權，台灣民主化必然帶來台灣人的主權意識，因而突破當前國際政治上「一個中國原則」導致台灣國際人格萎縮的障礙，使台灣人民的主權與國家主權合致，國家得以正常化，是台灣民主化後台灣人民的集體想望。

台灣民主化最大的挑戰，是中華民族帝國主義的滲透與侵略，這是因為台灣的民主化證明了華人文化與民主制度並不衝突，這是對於以文化和國情為由抗拒民主化的中華人民共和國的最大反證，中國共產黨宣稱中華民族的偉大復興非端賴其領導而不為功，意欲藉此維持它的萬年鐵桶江山，但台灣的民主化經驗卻使中華文化在台灣的自由環境中有了更為活潑和多樣的發展，而台灣民主化也形塑出台灣人民對於台灣政治前途自決的共識，直接否定了中華人民共和國認定為天經地義不容質疑的中華民族主義大一統國家觀，也對受中華人民共和國壓迫的各個民族的自由解放，包括漢族所生活的內地各省市的地方自治主義或分裂主義產生鼓舞。民主台灣的存在，就會在民主主義和民族主義兩個方面，永遠成為中華人民共和國統治正當性的重大威脅。近年因為中華人民共和國躍升為世界第二大經濟體，擁有龐大的剩餘國家財富，乃以此對全球進行文化霸權的爭奪，意圖在意識形態上否定民主的價值，證成以中國特色社會主義為名的中國黨國專制體制，對於台灣的滲透更不遺餘力，雖然黨國專制主義難以撼動台灣主流的憲政民主價值，但仍不免有少數民眾受到影響或受到收買，為其張目，混淆視聽，不惜犧牲個人自由和台灣的民主和國家主權，以成就中華民族在中華人民共和國統一下的民族光榮。

對台灣民主的最大危害，其實還是在於台灣人民對於民主價值是否堅定守護，是否信心飽滿。台灣的民主是歷經黨國專制下的許多代價換取來的，因此，如何記取歷史的教訓，珍惜得來不易的自由，尊重人格的自主和尊嚴，不再讓國家濫用公權力殘害人權，是轉型之後鞏固台灣民主所必要的國家價值重建工程，就此而言，轉型正義的實現則顯得格外重要，沒有對過去國家和官員的不法進行揭露乃至於究責、對於遭受國家暴力侵害鎮壓的受難者進行賠償和撫慰，以及從教育在人民集體意識中深植憲政民主的價值和悲慘歷史的記憶，繼而在憲政民主的普世價值和台灣人共同的歷史經驗上追求寬恕與和解，重新形塑台灣國家認同的基礎，凝聚台灣人民的團結，我們就不會擁有一個不分族群大家共同熱愛的國家。

對台灣民主的質疑，既然許多是來自於對於國家治理效能的疑慮，則提升國家治理的效能，就能強化人們對民主台灣的信心。依本文之見，新冷戰國際體系似有成形的跡

象，中華人民共和國在美國民生消費進口的貢獻必然降低，這也將影響中華人民共和國的總體經濟表現。在新的國際經濟結構下，台灣經濟地位的復興，則有賴於我們如何掌握這一新形勢和做好準備。台灣如何擁有一個更具效率的政府體制來迎接這一新的時代，顯然是一個重大的憲政改造和政府組織再造的問題。

台灣民主制度已經鞏固，只是尚須基礎深化與境界的提升。這都需要時間的積澱。基礎深化需要台灣人民在心裡上堅信民主，這需要轉型正義的洗禮。而境界的提升，則要看台灣人怎麼看到台灣民主的能量。在全球化的時代裡，任何一個小國要遺世獨立很難，台灣因而只有更對國際開放，與全球民主國家的利益結合在一起，它們才會為自身的利益來防衛台灣的民主，另一方面，也只有和平演變中國，使中國大陸也成為一個民主的社會，台灣的民主才不必擔憂受到對岸的敵視和妒恨，而可永續發展。

民國一〇七年九月二十五日晚六時二十分

促進轉型正義委員會 ◆