

對台灣民主現狀與未來的思考

江直樺

我在聆聽了張玉法院士的演講，以及兩位評論人錢永祥教授跟周保松教授的評論後，希望能夠延續他們的發言，分享一些意見。

基本上，我對張院士的論述是相當佩服的，因為他很精準扼要地說明了中華民國成立之後，如何歷經幾個不同階段的民主發展，尤其是1940年代後期到2008年的整個變化。他形容這是一個「從革命民主到民主革命」的過程，我相信走過這個歷程的人應該都會深有同感。的確，國民黨曾經自我界定為「革命民主政黨」，而「革命民主」也曾經是一個帶有進步意義的用語。但是在1980年代的自由化及民主化之後，「革命民主」變成威權、保守的代名詞，連國民黨自己也重新定位為「民主政黨」。然而，新出現的民主政權已經不再認同中華民族，而是在去除中華民國法統之後，暫時借用中華民國的國號，追求台灣獨立。這種轉變過程，在全世界的民主轉型中是很少見的。無論將來會怎麼繼續發展，我相信已經發生的歷程都很值得深思反省。

我跟兩位評論人一樣，都不是歷史學出身，而是研究政治哲學，所以我基本上不會從史學的角度去評論，只能從我熟悉的政治理論，跟我過去幾年在台灣政府服務的實務經驗，來針對同一個課題，表達一下自己粗淺的看法。

一 漫長的民主道路

張院士論述的題目很大，所以我想試着從一個長時間的、同時也是比較的觀點，來談台灣民主發展的問題。從長時間的觀點來看，其實台灣現在的政府（不管你稱之為中華民國政府或者台灣政府），它的整個民主化過程是相當漫長的。借用張院士的論述框架來講，從辛亥革命之後，中華民國正式成立，時間是在1912年。但是民國初年動亂不斷，一直到真正的民主體制穩定



江宜樺教授(資料圖片)

下來，已經是1980年代中期。在這之前，各位也知道，中國大陸經歷了袁世凱稱帝、二次革命、軍閥割據、北伐、中原大戰，對日抗戰、國共內戰，然後國民政府遷到台灣，實施戒嚴，一直到1987年才解除戒嚴。所以中華民國雖然在1912年成立，但是以我們對民主政治最起碼的定義來講，恐怕要到1980年代末期才能說中華民國真正跨過民主的門檻。從1911年的辛亥革命到1987年的解除戒嚴，時間長達七十六年。如果採取的標準更嚴格一點，時間還必須往後推，一直到台灣進行所謂修憲，也就是在1991至1992年之間終止動員戡亂時期，制訂《中華民國憲法增修條文》，確立中央民意代表全面定期改選，則時間幾乎長達八十年了。

我們比較一下其他民主國家，從一個非民主體制轉變成民主政體的過程，它們要花多少時間？美國大概是最快的。1776年革命之後，沒有幾年時間就成為一個民主國家。德國是在1919年第一次世界大戰之後，才制訂《魏瑪憲法》(Weimar Constitution)，建立一個民主共和的體制，但1933年納粹掌權，實施極權主義統治，民主中斷，等到第二次世界大戰結束之後，才恢復憲政民主體制。從1919到1949年，它走了三十年才完成民主轉型。

相較於台灣，花比較多時間的可能是法國。從1789年的法國大革命，一直到1870年第三共和建立，法國才開始進入一個比較穩定的共和時期。當然這個時候普選權還沒有擴大，而且二戰期間法國也曾被納粹德國佔領。但是如果粗略地估計，法國從1789年革命到1870年共和確立，至少花了八十一年時間。

因此，我要講的第一點就是，中華民國過去所走的民主道路其實相當漫長，不是十年或二十年就走完的。在這裏面就有很多值得思考的事情，並且可以從一個比較長期的角度去看，想想這個民主歷程成就了甚麼，以及留下了甚麼問題。

二 台灣確立民主最基本的條件

我覺得幾位論者講得都很好，民主體制在台灣有它的優點，也有它的缺點，而它的優點常常是現在在台灣生活的民眾所忽略的。因為每天生活於其中，看着各種媒體的負面新聞報導，你會覺得非常沮喪，以為台灣民主彷彿一無是處。但是如果你能擺脫媒體跟網絡社群，站在一個不同的角度來看台灣，無論從發展歷程上，還是從跨國比較上來看，你都會覺得台灣的民主其實還真的是蠻了不起的。

在幾十年的發展過程之後，台灣已經確立了民主最基本的條件，就是建立了一個公平公開的定期選舉機制；因為有了這個機制，政權可以和平轉移，不需要戰爭，不需要政變，不需要複雜的權力爭奪或黑箱交易。而在這個公平的選舉過程中，又意味着很多立場不同的政黨可以自由成立，一起競逐決策權力。不像有一些地方，到目前為止雖然有了選舉，可是事實上並沒有真正的政治多元性存在，只有一個獨大的威權性政黨，控制每一次選舉的結果。今天，台灣毫無疑問已經達到了公平選舉、多黨競爭、政權和平轉移的民主標準。

更重要的是，台灣的公民社會非常多元且活潑，我認為這一點可能是吸引其他華人社會注意甚至羨慕的主要原因。台灣人民有權利去投票、有政黨競爭可以進行政權轉移，從體制上來講是一個毫無疑問的成就。但是很多人更喜歡的是台灣的社會生活，而不是政治生態。你如果仔細看總統府、行政院、立法院的運作，你不會特別喜歡台灣；但是如果你到台灣旅行，到餐廳、車站、便利商店、鄉下民宿，你會很喜歡這個社會。很多人都認為台灣民眾很熱情，對陌生人很友善，同時又活得很理直氣壯，對公共事務可以愛怎麼批評就怎麼批評，完全不用擔心政府的限制與迫害。就如剛剛兩位評論人所講，這一種社會的形成在政治基礎上不是沒有原因的。如果台灣一直採取過去的威權統治，恐怕不太可能孕育出這種富有人情味，同時又很活潑的社會。當然不用我去強調，台灣民主一個很重要的條件是充分的言論、集會、結社自由，這些自由得到高度的保障，讓台灣在「自由之家」(Freedom House)的排名始終名列前茅。台灣言論自由程度之高，甚至讓台灣人有時候都會說：我們幹嘛這麼自由？我們的言論自由已經到了連誹謗都不會獲罪的地步，這是好是壞當然見仁見智。不過我剛才所講的，都是台灣民眾可以理直氣壯地說民主是一個好東西的原因，因為它意味着人民可以享有很多權利。

三 台灣民主的問題

但是，台灣民主在幾十年發展之後，確實也出現了一些問題。第一，剛才幾位論者都講到，台灣的國家認同極度分歧，而且幾乎可以說沒有妥協的

餘地。追求台灣獨立建國的人，跟希望將來跟中國大陸和平統一的人，對國家民族的想像是完全不一樣的。我們政黨政治競爭的分割線變成了不是一般公共政策的討論，而是跟國家認同的分野有關。在西方民主國家，人們會因為移民問題、墮胎問題、同性婚姻問題、自由貿易問題等而分裂，但他們還是認為這些只是一個國家內部的紛爭。但是在台灣，國家認同問題卻會讓人們彼此懷疑對方出賣自己。獨派的人認為跟大陸簽訂合作協議就是「賣台」、「台奸」，而統派的人則認為修改歷史教科書就是「數典忘祖」、是「漢奸」。很多公共政策的討論都被人從政治認同的分割線上劃下來，變成「愛國者」與「賣國賊」的鬥爭。我曾經形容這是一種民主的內戰，它實質上接近一種戰爭，只是借用民主的手段進行。我們知道，很多國家有民主競爭，但是不會把它弄得像在打仗、要消滅對方。可是台灣的政黨政治因為有國家認同的根本差異，競爭起來就像在打一場內戰。以早期來講，當國民黨在1950至1960年代一黨獨大的時候，會極力打壓所有主張共產主義跟台獨的政治勢力，只要抓到就關，不讓反對者有生存的空間。今天顛倒過來，執政的民進黨會用轉型正義的名義，想盡辦法消滅國民黨，讓它不能再威脅民進黨的政權。民進黨不是透過公平的司法審判，而是透過立法院的多數決制訂法律，將國民黨定義為必須整肅的威權遺孽，其過去所為皆為不義，其所有黨產皆為不當所得，只要跟過去的國民黨有關係的組織都叫做「附隨組織」，政府可以隨意查封、凍結、解散、充公，這種做法已經不是一般的轉型正義了，而是用政治手段消滅對方，讓它永遠不會有機會再跟你進行民主競爭。這種做法能不能增進民主？我高度懷疑。這種情況在未來幾年會不會改善？我不知道。

第二，台灣民主的問題不只有國家認同分歧的問題，還有法治不彰的問題。剛剛周保松教授講台灣民主沒有辦法迴避中國因素這個問題，我有贊同的地方，也有商榷的地方。我覺得台灣有些偏向獨派的學者，在談台灣民主發展的問題時，習慣把所有的困境都推給所謂的「中國因素」，彷彿台灣的民主困境主要都是中國因素造成，但是我們都知道這不是事實，因為台灣的民主本身(或甚至可以說普遍意義上的民主制度本身)就存在着不少問題。當我在談民主制度的時候，我希望我們認真去談民主，不要把民主化演繹為統獨問題或者中國因素決定的問題。台灣民主之所以讓我這個研究民主政治的人覺得有一些遺憾，是因為它除了中國因素或統獨問題以外，還有很多盤根錯節的問題。

民主必須奠基於法治(rule of law)之上，但是台灣一直沒有培養出一個穩健的法治文化，始終是一個人治色彩很重的社會。相對來講，我必須承認香港法治文化的根基是比較厚實的，這可能跟英國殖民政府的長期統治有關。香港人做事講求法律根據，連學校的文書程序也是一板一眼。法治的背後有一個很重要的觀念，就是法律規範是普遍適用、無分貴賤的。即使是最高統治者，也不能超越法律或曲解法律。台灣的法治觀念薄弱，不只一般人民沒有守法的觀念，連司法系統本身都沒有很精確的法治觀念。法官與檢察官表

面上都超乎黨派，但實際上不少司法人員有自己的政治立場，這就使得大量的政治爭議一旦以法律訴訟的形式去處理，最後卻出乎意料地變成政治性的決定，而不是尊重法律專業的決定。舉例來講，在最近的台灣大學校長選舉風波中，台北地檢署配合執政黨的政治風向，想要阻止管中閔接任台大校長，居然大張旗鼓約談校長遴選委員會的委員，並拼命追查校長當選人管中閔赴大陸演講有沒有違法，卻對明顯違法違紀的教育部長涉案情節不聞不問，不僅鬧成國際醜聞，也曝露出司法人員法治觀念之薄弱。另外，2013年立法院長王金平涉嫌關說司法案，法官認為關說行為的對價關係不夠，因此關說者被判無罪，反而揭發關說的馬英九總統要被判洩密罪。這些事情都讓是非黑白顛倒，守法者氣憤難平。當司法不能實現公平正義，法治就無法深入人心；而沒有了法治，台灣的民主絕對不可能是健全的民主。

第三，台灣的憲政體制本身就有問題，這也跟統獨完全無關。世界上的政府體制主要有內閣制、總統制跟雙首長制，台灣現在採行的是所謂雙首長制：既有民選的總統，又有向國會負責的行政院長(相當於外國的內閣總理)。經過我自己在政府服務的體驗，我在很多場合都相當明確地講，雙首長制是三種制度裏最不好的一種。我們可以採取內閣制，可以採取總統制，但是很不幸台灣採行的是雙首長制。客觀來講，雖然全世界也有幾十個國家採行這種制度，但是我認為採行這種制度的國家，大部分在政治上比較沒有辦法做到權責分明。為甚麼呢？理論上，總統負責國家安全，並可以在總統府下設置國家安全委員會，會議由總統主持；實質上，總統真正會管的事情，絕對不限於所謂的國家安全。過去，我們把兩岸、國防、外交等事務界定為國家安全的範疇。因為總統是民選產生，民眾對於總統有很高的期待，總統本身也有強烈的使命感，所以任何一個民選總統都會在總統府裏成立各種常設性或臨時性的小組，來協助其做決策。

相對而言，行政院長依慣例負責兩岸、國防、外交以外的事情。但在實際運作上，行政院長必須帶領所有部會首長，包括國防部長、外交部長、陸委會主委，到立法院去接受質詢，並扮演爭取預算通過以及為法案辯護的總其成者。如此一來，總統與行政院長之間的權責會很難釐清。總統有權決定國家所有的重要政策，可是總統並不需要到國會去報告跟答詢；相對地，行政院長必須向國會負責，但有時候這些政策並不見得是行政院決定的。這種權責之間的落差，一直是社會各界所關心的問題。

雙首長制的最大問題是：當總統與國會多數黨不是同一個政黨時，政府施政將寸步難行。我們剛剛所講的情況是假設總統跟國會多數黨隸屬於同一個政黨，譬如說像現在民進黨當政。但是如果總統所屬政黨在國會只有少數，那麼剛剛所講的每一個問題的嚴重性，都將增加一倍以上。它之所以會變得更複雜，是因為反對黨身為國會多數黨，絕對不會配合總統的意願。如果總統執意任命同黨的人擔任行政院長，這個院長到立法院只會成為「炮灰」，

就像陳水扁總統任內大部分時間的情況。但是如果總統遵照憲法精神任命多數黨的領袖擔任行政院長，而這個強勢的院長不理會總統的意志，國家政務一定會亂成一團。那種情形我們實際上還沒有碰到，碰到了我們的政府必然癱瘓。

各位在我講這一點的時候不妨想一想，如果有一天香港有機會實現民主化，除了能否避免台灣早期在民主化過程中出現的買票、賄選甚至派系問題之外，憲政體制或政治體制的問題會不會也是一個隱憂？在香港，特首及立法會的產生方式是一個非常複雜的過程；而這兩者之間的關係，也絕對不是一個權責分明的關係。將來究竟要如何改善，才能發揮分權制衡的功能？這個體制問題需要香港人好好思考，否則光是實施公民普選，恐怕還是像台灣一樣混亂。

第四，媒體生態的惡化對民主的傷害太大了，而這一點不止見於台灣，也見於很多所謂先進的民主國家，包括美國。美國這幾年來，媒體愈來愈趨於兩極分化，而且假新聞氾濫成災，已經到了一個沒有辦法進行理性討論的地步。當然，有人會覺得這種媒體百花齊放的情況其實就是自由主義追求的一個結果，但是容我直率地講，假新聞不是自由主義鼓勵的現象。自由主義強調言論自由，尤其是媒體的言論自由，這一點沒有錯。可是自由主義也堅持某些是非價值，包括尊重事實、懲罰造謠毀謗、禁止煽動性的仇恨言論以及種族主義，等等。我們今天看到的問題，卻是媒體（無論是傳統媒體或網絡媒體）都以推高閱讀率、收視率、點擊率為最高圭臬，愈來愈不重視媒體原本應該遵守的原則，如確實查證、平衡報導、避免製造社會對立等。

以台灣為例，自從《蘋果日報》進入台灣，新聞報導就以色、腥、羶為主力，因為這些素材最能刺激讀者的感官反應。接着愈來愈多的媒體發現，扭曲事實、製造對立也是吸引大眾注意力的有效策略，因此許多公眾人物的發言都被斷章取義，而許多事件的經過也被刻意顛覆。大眾對公共事務的認知，變成媒體可以操縱的對象。等到社群媒體興起，各種政治力量及商業集團更是掌握了這個媒體生態重新組合的大好機會，製造出各種傷害民主政治運作的事情。自媒體的蓬勃發展以及欠缺明確規範的公民記者現象，讓網絡世界變成一個比傳統媒體更有影響力、但也更接近叢林法則的地方。十九世紀以來，西方自由民主體制原本相當依賴言論自由及媒體自律，就如同托克維爾 (Alexis de Tocqueville) 所描述的美國社會。但是，二十世紀末葉以降，媒體自律已經逐漸消失，而言論自由也慢慢變成各種不負責任的言論的護身符。如果到後來，所有的言論及媒體的運作，都變得只以收視率、點閱率、廣告，或者如何譁眾取寵以得到最大的傳播效果為考量，那麼建立在這種媒體生態上的民主政治體制是不可能穩健的。如果不重視媒體生態惡化的問題，我覺得民主政治是走不下去的。

第五，就是錢永祥教授談到的民粹主義問題。民粹主義現在在世界各地愈來愈猖狂，而民粹領袖也逐漸取代先前那種令人不滿的舊式政治人物。不

只在美國，很多人認為在東亞、中東，甚至在歐洲，愈來愈多右派民粹主義政黨興起。因此，很多人開始擔心民粹主義是不是會傷害到我們追求的自由主義民主？所謂「民粹主義」，跟民主政治其實有非常強烈的內在關聯，因為兩者都以訴求於人民、相信人民的判斷為核心信念，因此有人甚至認為，只要有民主的地方就有民粹的潛在可能性。這一點我同意，因為兩種現象都是以訴諸選民的利益跟權力為他們最高的要求。可是民粹主義畢竟不同於我們所講的憲政民主或自由民主，因為它是以討好選民來掌握權力，進而實現政治人物的個人利益。在手段上，它經常以挑動非理性的、情緒性的方式，而不是鼓勵理性的溝通，來達到政治目的。此外，民粹主義也經常訴諸不合法治精神的體制外手段，通過這種方式來迴避法律制度所設下的障礙。民粹主義愈盛行，憲政民主就愈是岌岌可危，像二戰之前的德國一樣。對民主政治稍有了解的人都知道，這不是一個健康的發展。台灣經過幾十年的民主發展之後，隨着全球化衍生的種種問題，也出現許多民粹主義的現象。那將來到底該怎麼辦？我們有沒有辦法在全球的民粹主義浪潮衝擊下，找到一條健康發展之路？我也不知道。

四 小結

最後，我也想跟前面兩位評論人一樣，對今天所談到的主題，也就是對這幾十年來台灣從革命民主到民主革命的這個過程，提供一點個人的評論。我認為台灣的民主還沒有走到它理想的狀態，更沒有走到所謂的盡頭；相反，它還有很大的努力空間。雖然近些年來，某些國家——不管是中國大陸或者美國、俄羅斯等——的表現，會讓一些人懷疑民主是不是一個值得追求的體制，以及非民主體制是否值得效法，但是我認為，大部分台灣人民不可能選擇非民主體制，不可能喜歡專制或者要走回頭路。台灣民眾雖然整天在罵民主政府效能不彰，可是你如果真的問：我們是否不要再有公平公開的定期選舉，不再有多黨的競爭，不再有政權的和平轉移，不再有言論自由，不再有公民社會的活力……相信沒有人會贊成。因為民主的好處我們已經享受到，不會想要放棄；雖然它的壞處大家天天罵，目前也沒有解決方法，但有民主還是比沒有民主好。這就是現在台灣民主政治的實際狀況。在這種狀況下，台灣究竟要怎麼做才能夠走得更好，乃至對其他國家或地區所有關注台灣民主的人產生一個比較有意義的參照作用？我覺得這是大家都需要努力思考的。