

# 民主轉型的回顧、民主鞏固的挑戰、及深化民主的期待 \*

施正鋒

東華大學民族事務暨發展學系教授

## 前言

所謂的民主化( democratization )、或是廣義的民主轉型( democratic transition, transition to democracy )，是指由專制<sup>1</sup> ( autocracy ) 走向民主的過程，因此，不是單純的新舊政權更迭，不管是政權轉移( regime transition )、政權改變( regime change )、或是政黨輪替( alternation of power )。民主深化( democratic deepening ) 大體可以分為自由化、民主轉型( 狹義 )、以及民主鞏固( democratic consolidation ) 三個階段( 圖 1 的Y軸)。當然，這不是線性的發展過程，彷彿一旦發軔就可以一帆風順、或是水到渠成，而是有可能發生停滯、倒退、甚至於崩解。

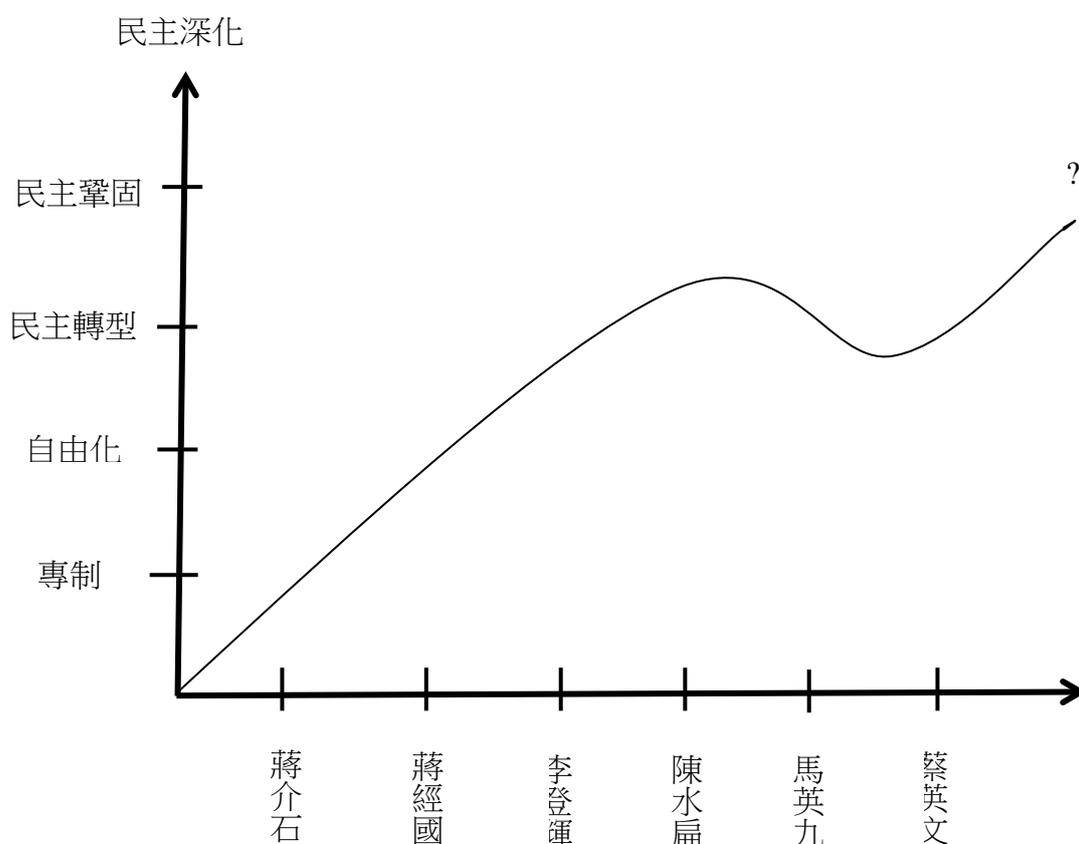


圖 1: 台灣民主化的路徑

\* 發表於亞太發展基金會與民報合辦「政權交替論壇」，2016/1/23

<sup>1</sup> 專制包含威權( authoritarian )、以及極權( totalitarian ) 統治。

台灣經歷過人類史上最長的戒嚴時期，民主化始於蔣經國執政末期的自由化。接著由李登輝展開民主轉型的工作，特別是國會全面改選、以及總統直選，台灣才逐漸擺脫威權體制。進入二十一世紀，政權和平轉移到民進黨陳水扁政府的手裡，然而，民主轉型未竟全功，讓國民黨保守政權復辟、民主倒退，淪為徒有以選舉主義（electoralism）的半調子政權（hybrid regime）。未來，要如何才能繼續民主深化、提高民主品質、達到民主鞏固的境界？

根據 Huntington（1991）的人類三波民主化浪潮，第一波始於十九世紀、第二波始於戰後、第三波始於 1974 年的葡萄牙康乃馨革命迄今。經過四十年來的滾雪球效應，第三波民主化由南歐發端，走向拉丁美洲、中東歐、亞洲、非洲，甚至於中亞的顏色革命、及中東的阿拉伯之春，大約有一百個國家經歷民主轉型，然而，真正能完成轉型、蛻變為成熟民主的國家，恐怕未達半數。端賴評判的標準，多數的國家應該還是停留在灰色地帶，只能稱為縮水、有氣無力、空洞、或非自由式的民主（shrunken, feckless, hollow, illiberal democracy）。

綜觀民主轉型學（Transitology）、以及民主鞏固學（Consolidology）的文獻，我們必須折服民主轉型研究先驅 Rankwart A. Rustow，他在 1970 年的論文〈民主轉型的動態模型〉（Transition to Democracy: Toward a Dynamic Model）提醒道：「讓民主穩定的因素未必與帶來民主的因素相同，因此，要解釋民主就必須區隔其功能及其起源」。台灣現在所面對的困惑，就是無法理解為何有常態化的選舉，行禮如儀，然而，眾人卻又似乎尚未達到將民主當作習慣成自然的境界，特別是熱衷政治運動者。

就民主的起源或啟動，我們可以把種種因素歸納為國內、及國外兩大類。國內包括宏觀的文化或結構性脈絡、微觀的政治意願、以及中間的政治協商，而國外因素則包括強權的循循善誘、及國際上的示範效果。在早期，學者根據西方國家的經驗提出現代化理論，主張民主必須先具備一些文化（民主素養）、經濟（起碼所得）、或是社會條件（均質社會）；然而，這種悲觀的大致上說法已經被否定，因為這些所謂背景要件既非充分、更不是必要條件。相對地，根據強調協商

(transaction)、流程 (process) 的途徑，關鍵的應該是具有相對實力的政治行為者，他們在不確定的情境下如何從事策略性的互動，根據自己的偏好來進行選擇、滿足偏好。當然，大家倒是有起碼的共識，就是菁英追求民主的意願是必要的。

相對地，就民主的持續維繫，如果想要民主轉型成功（也就是民主鞏固），必須超越形式上的定期選舉，進一步追求實質的民主，才有辦法將不確定性加以制度化。具體而言，除了外部因素、以及短期內無法改變的結構性因素（特別是族群分歧），菁英之間對於遊戲規則（政治制度）的討價還價決定於轉型的模式，也就是路徑倚賴 (path dependent)。Huntington 根據相對實力，將民主轉型的模式分為舊勢力主導質變 (transformation)、朝野協商 (transplacement)、以及由反對者取而代之 (replacement)。Munk 與 Leff 發揚光大，加上採取的手段是妥協還是對立作為第二個軸線<sup>2</sup> (圖 2)，台灣應該是近似於匈牙利的脫出改革。

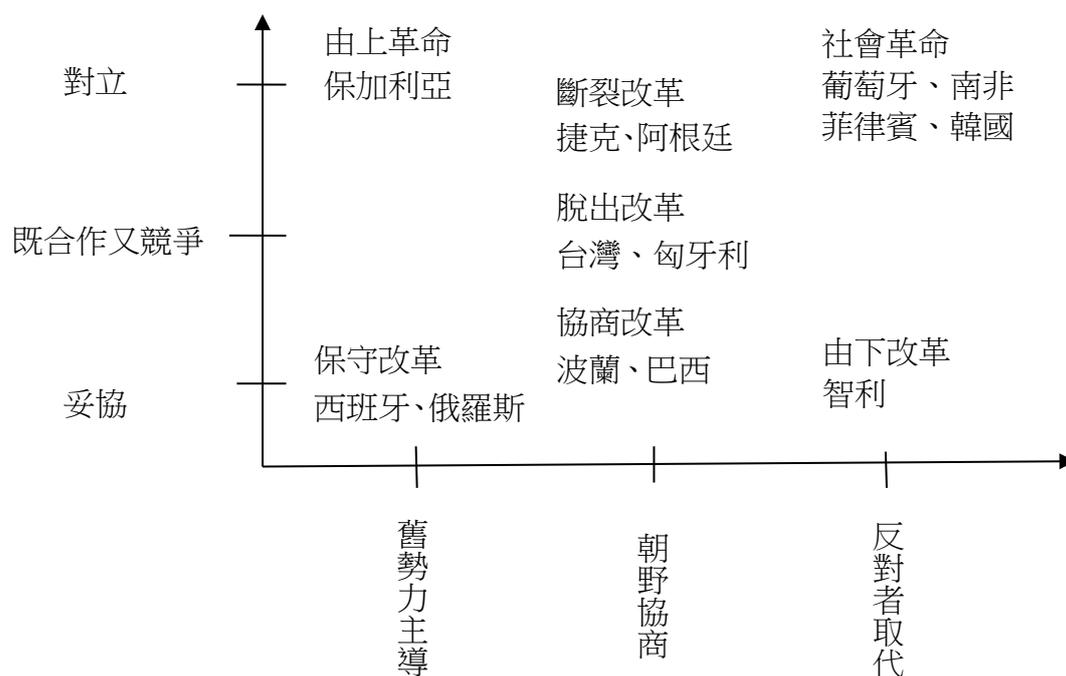


圖 2：民主轉型的模式

如果由本體論 (ontology) 來看，早期的現代化理論過於強調文化、或是結構 (structure) 的命定；相對之下，協商途徑建立在個體 (agent) 的理性選擇，卻忽略行為者受到的限制。Munk 與 Leff、以及 Haggard 與 Kaufman 嘗試將兩者

<sup>2</sup> Munk 與 Leff 的用字分別是 rupture (斷裂)、extrication (脫出)、以及 transaction (協商)。

整合，認為兩者相互建構；也就說，一旦進入民主轉型，政治菁英的實力、利益、以及認同就會在競和之際浮現，那麼，作為中介的轉型模式就會反映既有的政治制度、社會經濟結構、或是文化價值的配置。簡而言之，越是由舊勢力主導的轉型，儘管過程在表面上看來會比較順利，由於歷史的遺緒徘徊不去，優質民主制度的擘劃就越加困難。換句話說，即使有肇基選舉，光有形式上的民主程序，實質的民主很難獲致，甚至於可能卡在虛幻的政黨輪替死胡同。

## 民主轉型的回顧

戰後，由於強權私相授受，台灣由日本殖民統治「重回祖國的懷抱」。不久，中國國民黨政府因為內戰失敗，百萬軍民渡海遷台，台灣人此後面對長達將近四十年的外來獨裁政權。面對中國共產黨的攻勢，蔣介石政權採取軍事威權統治，一方面以白色恐怖製造心靈禁錮，另一方面以國家機器強加族群式的垂直分工，本質上可以說是一個沒有母國的殖民地，類似南非的白人少數統治。就統治的手腕來看，國民黨政府透過文化教育把台灣人加以中國化，又師法滿人治漢的間接統治，在清鄉過後的地方實施以夷制夷，不忘刻意製造省籍間的隔離跟疏離。

蔣介石在台灣當了五屆總統，違反『中華民國憲法』第 47 條「總統、副總統之任期為六年，連選得連任一次」的規定，坊間盛傳他在夢中跟中華民國國父孫中山有如下的交代：中華民國的前伍任總統是第二任趙元任（照原任），第三任于右任（余又任），第四任吳三連（吾三連），第五任趙麗蓮（照例連）。就歷史定位，他跟西班牙的佛朗哥（*Jess Franco*, 1930-2013）、及葡萄牙的薩拉查（*António Salazar*, 1889-1970）往往被相提並論，都是軍事獨裁者。儘管如此，黨外運動所催生的增額補選讓台灣人嚐到民主的滋味，那是抵擋不住的浪潮。

既然憲法是參考用的，民主當然是門面，太子蔣經國在 1978 年世襲接班也就不容懷疑。相較於父親採取法西斯統治，留學蘇聯的兒子則仿效史達林的民粹主義，刻意製造勤政親民的形象、試圖拉近跟本土百姓的距離。當他覺悟「反攻

大陸」的春秋大夢無望，加上鎮壓的政治成本太大，蔣經國被迫改弦更張為「革新保台」，在「吹台青」的政策下，除了副手是半山出身的謝東閔，也開始拔擢台灣人擔任台灣省政府主席（李登輝、林洋港、邱創煥）。在蔣經國過世的半年前（1987），立法院通過『台灣地區解嚴案』，解除黨禁、報禁，而民進黨已經早先一步成立（1986）；沒有多久，他又宣示「我在台灣住了四十年，也可以算是台灣人了」，一方面應該有「日久他鄉是故鄉」的弦外之音，另一方面似乎是在尋求本省人的認同。

李登輝在 1988 年初於無預警之下扶正，經過半年，才在驚濤駭浪中真除國民黨主席，打破一些人意欲維持少數族群統治的幻夢。他在 1990 年經過國民大會的間接選舉取得統治的正當性後，以國是會議結合在野黨來對抗黨內保守份子，廢止『動員戡亂時期臨時條款』、通過『中華民國憲法增修條文』、完成國會全面改選及總統直選。在 1996 年首度總統直選後，他又召開國家發展會議，聯手在野黨將憲政體制由雙省長制調整為總統制、並將省政府虛及化，完成中華民國的在形式上的台灣化，也就是所謂的「台灣中華民國」。這是在軍頭環伺下的分期付款式民主化模式，李登輝摸索前進、騎驢找馬、且戰且走，儘管未必有通盤的改革路徑圖，卻也能將政權和平地交給反對黨，因此被尊稱為「民主先生」。

陳水扁上台得利於泛藍集團分裂，在朝小野大的國會下，窘境類似當年智利的總統阿葉德（Salvador Allende），未免有志難伸；儘管驚險獲得連任，隨即因國務機要費疑雲身陷紅衫軍危機，制訂新憲的承諾無法兌現，任內唯一的修憲工就是廢除國民大會、跟無厘頭的立委選制調整；其實，國會減半、以及區域立委改為單一選區被視為跟國民黨聯手封殺台聯黨、以及親民黨，工具性考量過高。在派系林立下，作為綠營共主的陳水扁讓大家輪流出任閣揆，官員五日京兆，光宗耀祖之外，並沒有強烈的履行總統政見的企圖心；因此，如果總統沒有指示，閣揆不會主動推動，政務官就不會積極執行，事務官沒有意願配合。更糟糕的是，出乎預料贏得政權，不少人把政見當作作文比賽，既然缺乏信念，視之為國王的新衣，罔顧選民的託付，當然會有父子騎驢的窘狀，上焉者拔擢願意配合的高級

文官為政務官，中焉者任憑阿諛的下屬牽著鼻子走，下焉者被當作草包而笑罵由人。至於支持者所謂「有轉型、沒有正義」之憾，事實上是「只有政權轉移、沒有民主轉型」，更不用說民主鞏固的努力。

國民黨馬英九保守政權之所以能夠班師回朝，除了優勢的媒體包裝、以及嫻熟的政治修辭，拜賜陳水扁政府的溫馴。只不過，溫室花朵出身的馬英九不止不食人間煙火、治國無能，更可議的是熱中黨內的異議份子的追殺，把當年國民黨失去政權的帳記在李登輝頭上，又將當年北上勤王的本土派打為黑金，尤其是對國會議長王金平挾怨報復發動九月政爭，意欲強行通過服貿協議，終於爆發太陽花學運；最令人訾議的是馬英九訓令行政院長江宜樺鎮壓學生，九合一地方選舉重挫，只好黯然辭去黨魁。朝野競爭是一回事，馬英九政府毫不掩飾統治階層的八旗之於綠營優越感，坐在天龍國冷氣房的董事經理廠長拿不出好的產品，卻又老是頤指氣使業務員只會吃檳榔，而硬是空降取代加盟店的直營店卻又無力捍衛政治市場，自我感覺良好，當然會被百姓唾棄。

整體來看，儘管台灣在二十多年來經歷兩次政黨輪替，選舉作為政權轉移的唯一競賽似乎已是社會的共識，然而，究竟大家是否已經將民主視為習慣自然，恐怕還值得考驗。對於李登輝來說，總統任內未能及時完成司法、教育、以及金融的改革，時不我予，有幾分是「斯人也而有斯疾也」，更難掩所託非人之憾；不過，就接力賽來說，他至少把棒子安全地交給反對黨。檢討為什麼民進黨執政八年不能鞏固民主，在未能獲得過半選民支持的情況下，固然可以歸咎國民黨屁面(願賭不服輸)，先是以法國第五共和的自動換軌慣例要求陳水扁交出組閣權，未果，再挾國會的優勢掣肘；另外，官僚體系冷眼旁觀進入大觀園的劉姥姥，甚至於刻意欺生、讓政務官穿小鞋，其心可議；不過，左顧右盼、心不在焉，癥結還是在對於創黨精神的信仰不夠堅定，加上對於本身的能力缺乏自信，當然改革的決心嚴重不足，因循怠惰，坐失百日維新的良機，以致於讓國民黨有重操舊業的機會，這是一段慘痛的記憶，絕對不能忘記。

## 民主鞏固的挑戰

以第三波民主的經驗來看，南歐與拉丁美洲國家（加上南非）的課題是轉型正義（transitional justice），特別是面對戕害人權的軍頭。中東歐國家（含中亞）必須處理共產黨留下來的遺緒，包括轉型正義、以及由計畫經濟走向市場經濟，也就是所謂的「雙重轉型」，而多元族群國家還必須想辦法凝聚民族認同。至於趕搭上最後一列車的亞非國家，最大的困境是國家積弱、徒有空殼，面對零碎殘破的社會左支右絀，根本無力進行國家機器的打造，還必須仰賴西方國家協助制度建構。我們以為，對於台灣民主轉型的最大挑戰在於中國的領土野心，以致於台灣的國家主權獨立無法確立；另外，由於多元族群對於上位的國家定位有不同的想像，以致於共同體的建構懸宕；最後，由於對於中華民國的莫名其妙，無法跳脫中華民國體制的桎梏，這是典型的斯德哥爾摩症候群。整體來看，這些就是「國家肇建」（state-making）、「民族塑造」（nation-building）、以及「國家打造」（state-building）的任務。

誠如 Linz 與 Stepan 所言，「沒有國家就沒有民主」（No state, no democracy.），一個國家如果連起碼的法理主權都沒有、在國際社會存在的正當性飽受質疑，即使有人民、領土、政府、憲法、選舉、軍隊等等，一旦遭到強鄰吞噬，無法訴諸聯合國集體安全的保障，只能任人擺佈，譬如克里米亞。台灣與中國的糾葛源自中國國民黨與中國共產黨的內戰，如今兄弟握手言歡，要把台灣當作伴手禮，當然是無法被台灣人接受。其實，不管如何詮釋所謂的「九二共識」，包括「一個中國、各自表述」、「一中同表」、或是「同屬一中」，終究還是跳不出「一個中國原則」這個緊箍咒。只不過，當民進黨表示台灣已經實質獨立、只剩下正名，外人無法理解究竟「維持現狀」是虛與委蛇、還是假戲真做。

又如 Rustow 所說，「沒有民族就沒有民主」（No nation, no democracy.）。根據民族自決權，所有民族都有權利決定自己在政治、經濟、社會、以及文化上的安排，台灣人當然有權建立自己的國度。在這裡，民族不是指原生的血緣、或是

文化關係，而是指一群人是否願意共同生活在同一個國度，也就是 Anderson 所謂的「想像共同體」(imagined community)；因此，民族認同是政治認同、是經過自我選擇而來，也就是 Renan 所定義的「民族是每天的公投」(daily plebiscite)。如果一個國家內部的成員對於大政沒有起碼的共識，特別是國家定位、以及政治制度，那麼，這個國家的存在是危殆的。

然而，在國民黨長期的「中國化」教育，我們從小被教育成「堂堂正正中國人」，因此，儘管近民調顯示自認為是台灣人的百分比逐年攀升，依然與中國人這個蟄伏的皮蛇（帶狀疱疹）認同糾纏不清，。即使是「文化中國人」、「華人國家」、或「新中原」等想像，反映的是藕斷絲連的漢人血緣、或華人文化優越感，心態上是把屬於南島民族（Austronesians）的原住民族當作點綴、甚至於他者（other），也忘了四百多年來孕育我們的平埔族母體。當美國在『上海公報』(1972)含混「認知」(acknowledge)「台灣海峽兩岸的所有中國人都主張，中國只有一個，而且台灣為中國的一部份」，其實就是在問台灣人，你們到底有多少人還是無可救藥的中國人。因此，當中國領導人習近平以「血濃於水的一家人」對台灣人心戰喊話，呼籲「攜手建設兩岸命運共同體」，而馬英九則呼應「中華民族振興」，令人納悶究竟有多少台灣人是「在台灣的人」、「或「中國的台灣人」。

國民黨自居中國的正統，硬是將中華民國這個牛軋加在台灣人身上，一些台灣人卻甘之如飴，相當不可思議。從「中華民國到台灣」、「中華民國在台灣」、「中華民國是台灣」、到「台灣是中華民國」，由皇民化般的內地化到本土化，基本上是一種權宜的嫁接過程；儘管可能有文化混搭（cultural hybridity）的優勢，快速無性繁殖卻可能出現癒合不全的變異。如果說蔣家王朝是掠奪式的鳩佔鵲巢，李登輝則是樹大分枝，民進黨卻是低成本的借殼上市。把蓑衣當作禦寒的大衣，那是窮人家不得已的痛；組合屋即使經過多次修補裝潢，畢竟不是長治久安之計；完整的西裝布料裁裁剪剪，最後只能勉強縫製一件小孩子的夾克，未免可惜。台灣人又不是寄居蟹，撿到死亡軟體動物的外殼就用，表面上打著務實、實際上卻是得過且過，竟然連寶特瓶也都將就用，那是飢不擇食。

## 民主深化的期待

從「十年政綱」到「點亮台灣」、由「台灣共識」到「維持現狀」，蔡英文的政見更加完整，大體就是在中華民國現行的憲政體制之下，維持台灣現有的民主、以及兩岸和平穩定的現狀，包括框架、狀態、以及關係。儘管她先前有「中華民國是流亡政府」的說法，也以「認同台灣、堅持獨立自主已變年輕世代的天然成分」來回應凍結『台獨黨綱』的聲音，基本立場不脫『台灣前途決議文』的基調（1999），應該是以中華民國為緩兵之計，藉「美國所定義的現狀」來支應中國。然而，擺盪在中國的「一個中國原則」與美國的「一個中國政策」之間，不管如何詮釋，即使是「各自表述一個中國」的底線，還是無法跟中國抽刀斷水，畢竟，中華民國（Republic of China）的意思是「中國的共和國」，跟台灣沒有關係。

在這「轉大人」的關鍵時刻，台灣人如果要說服世人說「兩千三百萬台灣人有權利決定自己的前途、可以享有自己的國家」，還是要回頭問自己，到底想不想有異於中國的主權獨立國家，也就是說，鬆散的「台灣人」(Taiwanese People) 是否已經想要提升為「台灣民族」(Taiwanese Nation) 了？這不是「分久必合、合久必分」的分裂國家模式，而是依據民族自決權而來的建國選擇，正如美國之於英國、奧地利之於德國，而非要裂解中國。一些人以中國民主化作為統一的前提，若非以中國民主化遙遙無期來虛應故事，再不就是真的希望在一個富裕、民主、而有尊嚴的大中國之下當國民。坦誠而言，如果是揮之不去鄉愁，那倒是可以理解的，然而，如果是赤裸裸的機會主義，那麼，不止是會讓中國人訕笑，連國際社會也會瞧不起的。至若所謂的「反共不反中」說法，寄望民主的中國會放棄對台灣的領土覬覦，或是訴諸所謂的「民主國家不打民主國家」，未免過於一廂情願。

前總統李登輝下台後表示，「中華民國已經不存在了，為何還要用中華民國？」大體呼應民進黨的正名訴求，也就是『台灣前途決議文』所謂的「台灣主權獨立已經成為社會共識，其延伸的具體主張，也迅速成為憲政體制及法令規章的血肉。」

包括「繼續推動國家體制的改造」。而『正常國家決議文』(2007)也誓言「積極推動正名、制憲、加入聯合國、落實轉型正義與建立台灣主體性等作為，以實現台灣為正常國家」，也體認到現有中華民國憲政體制的不正常，只是階段性接受中華民國。然而，具體的實踐還是有限，譬如洋洋自得廢除國大就是完成單一國會，而四不一沒有、台獨是自欺欺人、正名制憲做不到就是做不到云云，只能解釋為對於政治現實的低頭；至若陳水扁挪揄李登輝在總統任內不敢推動正名制憲、下台後卻指指點點，已經淪為意氣用事。

我們必須指出，當家作主不是改朝換代而已，這也是《台灣論》作者小林善紀的質疑：「你們台灣人究竟是要取而代之而已，還是真的要建立自己的國家」。因此，儘管目前大家最大的公約數是「認同中華民國」、都是「中民國派」，如果不能伺機「進入體制反體制」，反而甘心接受這個虛擬的國家制約，認為反正這是歷史共業、頂多是共犯結構，那是墮落的。特別是當馬英九政府與統派將增修條文前言的奶嘴般文字「為因應國家統一前之需要」擴大解釋，外用藥內服、弄假成真，據之無限上綱修改歷史教科書課程綱要，又用來跟中國眉來眼去，振振有詞，可見，中華民國非但不是汪洋大海中的救生圈、反倒是禁錮我們的樊籠。

在這「再民主化」(redemocratization)的一刻，我們不求鮑魚魚翅，但至少也要有粗茶淡飯，總不能老是吃泡麵。假使我們一時無法像美國人一樣制憲，至少也可以仿效加拿大的憲法「本土化」(repatriation)、或是愛爾蘭憲法的「土生化」(autochthony)，來確立法理上的主權獨立。不過，眾人對於政治制度的設計往往缺乏通盤的考量，隨心所欲，因此，不只是頭痛醫頭、腳痛醫角，甚至於流於頭痛醫腳、腳痛醫頭；譬如國會減半除了劣幣除良幣，還造成委員運作困窘的問題，迄今無人道歉。另一種態度是流於形式主義，眾人搶的是具有象徵意義的頭香，對於實質的內涵缺乏興趣，往往兩案併陳，美其名是「不想把下一代綁死」，其實是把責任丟給後代。更嚴重的應該是背後嚴重的反智心態，認為有能力的就去參選，對於知識嗤之以鼻，無師自通，難怪會把政見視為作文比賽、或是發包。

## 結語

時勢造英雄，國內外的因素並非政治人物能隨心所欲掌控。李登輝因緣際會當上中華民國總統，以宮廷革命的方式偷天換日。或許是起心動念不願意玉石俱焚、讓經濟發展的成果化為灰燼，因此無法進行秋風掃落葉般的民主轉型，讓既得利益者繼續盤據。不過，自況先知摩西帶領台灣人出埃及的他，畢竟扶植民進黨的成長，順利地將政權轉移給約書亞陳水扁，為下一波的民主鞏固奠下磐石。

民進黨在泛藍分裂下倉促上台，基本上是一個早產兒，先天不足、後天失調。台灣之子陳水扁儘管自比王莽，因為選舉至上的戰術考量，高舉新中間路線、討好所謂的中間選民間鼎九五之尊。他上台後以為輕舟已過萬重山，不僅不敢推動轉型正義不說，也未能馴服無能的官僚體系，還在新自由主義的意識形態下聽任噬血的財團肆虐；他既然自豪於空洞的政治動員與參與，當然無暇顧及政黨、司法、媒體、或教育的改造，終於被反動的保守黑洞反撲下獄。

借屍還魂的馬英九政權雖然維持門面好看的民主櫥窗，一心一意完成其尊翁所囑咐的「化獨漸統」遺願，毫不靦腆自我矮化為中國的買辦集團。此番，蔡英文由上回的「台灣就是中華民國、中華民國就是台灣」，加碼為「國民黨不等於中華民國、民進黨也不等於台灣」，看來是要搶中華民國的主導權。問題是，內外的現狀不可能永遠停滯不變的，而表面上看起來平穩的現狀，有可能其實是「功能不彰的均衡」(dysfunctional equilibrium)。

英雄造時勢，端賴領導人的自我期待。相較於哲王李登輝，英國《金融時報》讚譽蔡英文具有鋼鐵般的決心。身為天之驕子，蔡英文既有李登輝的技術官僚經歷、又有陳水扁所恩寵的政務官經驗，很少人有她這樣國民黨加民進黨的複合體特色；也因此，似難寄望她跟中華民國做乾淨俐落的切割，「維持現狀」的安全牌彷彿宣告這是守成的過渡政權。民主畢竟只是政治上的程序，發電機不會永續轉動，還必須戮力社會、經濟、甚至於文化等層面的實質民主。既然獲得國人託付，是否大刀闊斧，除了看個性跟使命感，更重要的是她朦朧的理念終需展露。