

第四章 鞏固：台灣民主化持久的觀察

「對於民主鞏固而言，並無單一途徑可以通達，而此種鞏固是可以保證所有民主政體未來的穩定和存在的。」

Philippe C. Schmitter, 1994：70

全球「自由民主國家」的數目正在穩定增加中，而「選舉民主國家」的數目則幾乎維持不變；1996年有118個「選舉民主」國家，到2002年則有121個。¹世界尚有不少未鞏固的「選舉民主」國家，其未來鞏固前景也各自相異。無論預期其民主鞏固將有較高的成功率，或是其建立民主鞏固的困難度增高，關於民主鞏固的前景目前仍是抱持著懷疑論的看法。（Sorensen, 1998：131-132）另外，新興民主國家當前的重點課題，乃是解決民主化後所發生的體制問題與鞏固民主化的成果，也就是說，將焦點放在第三波國家所面臨的鞏固權力及其議題上。雖然我們不能肯定哪些問題將會影響第三波國家中的民主鞏固，但是需要什麼樣的條件才能促進其民主鞏固呢？亦即很可能會影響到民主鞏固的或然因素是什麼？換言之，我們現在必須探究的重點在於：如何設想有利於新興民主國家鞏固的要件。²（Huntington, 1991：270）台灣作為過去沒有民主經驗的新興民主國家，難免必須同時面臨民主化過程中許多層出不窮的問題，並在民主轉型成功後，思索民主鞏固的指標，然後進一步去建構有利於民主鞏固的條件，將顯得格外重要。另外，有些更棘手的挑戰來自個別新興民主國家所特有的，其面對的數量和嚴重性不僅決定民主鞏固與否，而且問題的核心在於政治菁英和人民如何去應付這些問題，以及對新民主政府無力承擔這些問題時的表現與反應。（Huntington, 1991：276-277）雖然台灣內部的族群衝突並不嚴重，但是既存的國家認同問題尚未解決，加上外在兩岸長期處在緊張的敵對狀態及中國軍事武力的擴張增強，不但造成兩岸關係的

¹ 「自由民主國家」的數目：1996年的79個、1999年的85個、2002年的89個，七年內增加了10個；「選舉民主國家」的數目：1996年的118個、1999年的120個、2002年的121個，增加速度緩慢。自由的占選舉的民主國家之百分率：1996年的67.0%、1999年的70.8%、2002年的73.6%，卻逐年漸增。（Diamond, 2000：15、17、20；Freedom House, 2000、2001：7；Karatnycky, 2002：99-112；2003：100-113）

² 例如：過去是否具有民主經驗，可能比毫無此種經驗更有助於民主的穩定；經濟發展水準與民主政權的存在間，是否具備高度的相關性；國際環境和外國勢力干預的程度與威脅；民主轉型時

不確定感與台海戰事的一觸即發，且對台灣的國家安全和穩定構成嚴厲的考驗。(林佳龍，1999：142-143) 因此，未來台灣在邁向民主的鞏固與深化時，仍需要通過一連串獨特、迫切的困境與危機。

第一節 思考民主鞏固的前景

民主化過程是否繼續使得更多國家成群結隊地變成民主，而新興民主國家則朝向更鞏固的民主，甚或逆流至威權主義？Francis Fukuyama 曾預測這類歷史的終結：也就是人類意識型態演進的終點，以及西方自由民主作為人類最終的政府形式。(Fukuyama, 1989:4) 然而，Samuel P. Huntington 卻對未來民主進展抱持著更懷疑的態度：歷史已經證明對民主樂觀與悲觀都是錯誤的。未來事件可能亦做如此證明。擴張民主的顯著障礙存在於許多社會之中。(Huntington, 1989:3-11) 顯然未來民主鞏固的發展，將發生在兩個極端所劃分的領域上。一端是非常樂觀的情景——其民主擴展會在所有點上繼續下去，亦即世界上更多的國家（包括台灣）不但變成民主，且將會發生在民主轉型中的任何體系之內，並朝著鞏固民主的方向運動。反之，另一端乃是悲觀的情景——其民主會產生逆流回潮的狀況，亦即民主倒退的過程可能不僅會吞噬東方新興民主國家（包括台灣），而且也將危及西方鞏固的先進民主國家。(Sorensen, 1998:122-123) 因此，在討論何種情景較可能發生時，先探究全球化趨勢與民主化浪潮間的互動關係，以及權衡民主鞏固方案的可能性，然後觀察民主鞏固的發展現況，將對於描繪台灣未來民主鞏固的輪廓是有幫助的。

壹、民主鞏固的權衡方案

二十世紀末期與二十一世紀初期，有兩大國際思潮受到世界的矚目：全球化與民主化。³ 當代全球化的趨勢告訴我們：人類政治史是一個不斷民主化的過程；民主化消除暴力與野蠻性，並弭平階級與不平等。全球化做為人類歷史發展進程中的重要階段，能否為民主化的實現條件奠定基礎呢？對於當代全球化的民主化看法可以歸納出三種想法——自由國際主義 (Liberal-internationalism)、激進共和主義 (Radical republicanism)、世界主義民主 (Cosmopolitan democracy)。⁴ (Held, McGrew, Glodblatt and

機和民主轉型過程、方式對於鞏固的影響等。(Huntington, 1991:271-277)

³ 全球化意味著政治、經濟、社會與文化關係跨越國家而增強，全球化過程愈來愈重要。(Sorensen, 1998:124-125) 就如同這個字的基本闡釋，全球化泛指以世界為範圍的過程；最能夠掌握全球化定義的比喻乃是：我們住在「一個縮小的世界」(a shrinking world)，世界上任何一個地方的發展，不論是好或壞，皆能夠對其他地方造成影響，甚至以非常快的速度衝擊著我們日常生活。(Plattner, 2002:54)

⁴ 自由國際主義強調改革現有的全球治理結構，其思維隱含政治必然趨向全球民主化的假設；激

Perraton, 1999: 448) 它們分別從不同的出發點來探究全球化的政治前景。倘若將焦點放在廣義的準則來看，亦即以全球化作為一種擴及世界的效應，幾乎沒有任何社會生活領域能免於全球化過程的影響，將有助於釐清全球化與民主化間的關係，並有利於解釋第三波民主化理念的擴散情況。因此，在全球化與民主化的互動關係方面，有學者認為：雖然全球化與民主化都有悠久而複雜的歷史，但是這兩股思潮相互聯繫且更重要的是彼此強化。也就是說：全球化助長民主化，民主化助長全球化。(Plattner, 2002: 54)⁵ 誠如 Samuel P. Huntington 在其民主化的比較研究中，透露出民主理念正廣泛蔓延至不同的國家、地域與文化社群；民主政治的散佈幾乎被視為是由某一政治體系擴及至另一政治體系的一種「傳染」(contagion)。⁶ (Landman, 2000: 218) 所以，有關民主化浪潮的現象似乎可以說是全球化趨勢下的重要一環；而全球化進程的影響又似無似有的加強民主化未來擴展的可能性。

此外，倘若世界趨勢是由單一意識形態所主導，相較於世界被不同的意識形態區隔成敵對陣營（如同冷戰時期所展現的兩極化狀況——美、蘇意識型態的對抗），似乎較有利於全球化的迅速擴散。而且自由民主明顯地助長全球化的經濟規則——市場經濟和開放的國際貿易系統；自由民主對於個人權利和知識取得的重視，促進並增強全球化的資訊流通。毫無意外地，那些想要試圖限制其人民接觸網際網路的國家，幾乎皆是非民主的，因為全球化可藉由揭露不同的生活方式與政權態樣予其人民知曉，進而削弱威權專制的勢力空間，並使得其社會變得更加公開、彈性與透明。(Plattner, 2002: 58-59) 所以，至少在短期內，全球化對民主化、甚至是民主鞏固的發展，應該是有利的；全球化與民主化傳播之間，是可以相互加強的。再者，儘管有學者認為全球化對新興民主國家而言，則是會威脅民主鞏固的進一步發展，⁷ 畢竟目前尚沒有足夠的經驗證據可以來加強檢證

進主義強調的是依據共和主義原則創造替代全球社會、經濟和政治組織機制，並透過新社會運動在全球民主化中發揮關鍵的作用；世界主義民主則堅信將民主考慮為一種雙重過程，所謂的双重指的不僅是國家共同體中的民主深化，而且還指涉民主型態和過程的擴大到領土邊界之外。(Held, McGrew, Glodblatt and Perraton, 1999: 447、449-450)

⁵ 儘管如本論文所述，全球化對民主化有相當正面的作用，但未來發展的模式卻未必一定如此，即全球化可能為民主化帶來威脅。例如，有學者就指出：當全球化的力量侵蝕到國家資源與公共權力所涵蓋的範圍時，民主可能被看成是削弱國家能力的制度；相對地，國家能否成功介入跨國經濟體制與全球市場，則被認為比民主化的擴張與深化更重要，甚至覺得民主化的進展會妨礙此一任務的達成，故全球化的結果會降低民主的吸引力。(Cotton, 1997: 112-115) 全球化亦可能因為一國政府無法控制境內事務而破壞民主的運作，亦即假若經濟或其他發展受到外在因素決定，而非國家領袖所能控制時，直接民選又有何用？(Sorensen, 1998: 132)

⁶ 目前既有的文化傳統與資源，是否足以支持國家甚至更廣泛的區域或全球民主深化，仍舊未有定論；即使全球化過程可能使世界趨向統一，但卻不必然產生全球民主管理合法性所仰賴的全球共同意識。因為種種的衝突將導致世界陷入國家、區域、文化和社群的分裂狀態，對於建立全球民主化的可能性造成限制。(Held, McGrew, Glodblatt and Perraton, 1999: 451)

⁷ 全球化可說是對幾世紀來的現代民主體制提出全新挑戰，全球化對民主的根本傷害在於「市場

全球資本流動與整合會導致政治不穩與降低民主效率，甚至於全球金融自由化至少提供促進民主鞏固的兩個面向：一是自由化提昇了公司相互間的結合力，並藉由打擊獨占的寡頭結構，促使公平性市場協助民主的發展；二是投資者對於政府在經濟政策透明化的努力，以及降低聚集資本成本的貢獻，漸漸地對民主制度心生好感。(Maxfield, 2000: 103) 故在全球化的時代重新考慮並權衡民主鞏固的優勝劣敗情景：如何從未來世界經濟改革與政治改革雙重轉型的兩難下，一方面積極強調全球興起中的政治民主化之普遍性，以及民主鞏固之持續性；另一方面對於民主鞏固預計可能發生的民主困境，必須抱持謹慎的因應態度，乃是極為有意義與價值的。

貳、民主鞏固的未來展望

倘若我們用戰略的眼光來看待台灣民主鞏固的未來，關鍵的問題可以借用 Samuel P. Huntington 形容軍事的術語便是：民主的理想如何鎮守住它已經征服的如此廣闊的新疆域。(Huntington, 1996: 5) 對於在全球範圍內長期推進民主來說，當務之急就是如何阻止其近期逆流變成新的回潮。其所需要應付的形式挑戰之一就是：第三波的新興民主國家必須得到鞏固。既然鞏固部分是一個習慣化的過程，那麼時間就在民主的一邊，但基本的條件是這些國家能夠避免重大的危機，使得民主穩固扎根，並提供有效的管理。(Diamond, 1996: 34-35) 所以，如果已經確立的民主國家有足夠的智慧和能力來促進民主在世界範圍內的發展，相信在未來的十年中就會有更多的國家變成「民主得到牢固確立的」國家，哪怕是民主的總體擴張已經停滯。因此，如何預測達到某種發展程度的國家或區域較易於邁向民主政治的鞏固？假設視「競爭」和「參與」兩項原則為民主政治的基本特徵，且具有等值的重要性，則競爭與參與的測量加以融合計算就能發展出一套民主化的指數 (Index of Democratization)。⁸較高的數值代表民主程度愈高，而任一數值為零時，則民主數值為零。並將都市人口、非農業人口、學生的比重、識字人口的比重、農戶數量，以及非農業的經濟資源地方化的程度匯集成為「權力資源」分配情形的變項。(Vanhanen, 1997: 35、59-60; cf. Landman, 2000: 11-12) 然後藉由權力資源分配和民主化兩者間的相關性及迴歸分析，試圖預測民主化在不同國家與區域出現的可能性。其研究結果扼要地列舉出全球各區域未來的民主預測：歐洲及北美洲地區的民主

的要求對民主選擇的範圍提出重大的限制」。(Garrett, 1998: 2) 全球化所意涵的與全球的整合 (包括：貿易、生產和金融)，以及為達到經濟對外整合所必須採行的新自由主義經濟發展策略，都會以不同的方式或多或少破壞國內民主，並會影響到民主鞏固的進展。(徐斯儉、張鐵志, 2002: 159-160)

⁸ Tatu Vanhanen 試圖為席捲全球的民主化浪潮 (在 119 至 172 個國家間) 提出跨越時空 (1850 年至 1993 年) 的解釋。他運用選舉的指標以掌握民主政治的基本原則：競爭和參與，對民主政治建立客觀的測量方法。有關競爭的測量乃是根據總統或國會選舉中小黨所獲的得票率；有關參

前景十分光明；拉丁美洲與加勒比海地區的民主政治將持續存活；北非、中東與中亞地區和撒哈拉以南的非洲區的民主程度遠低於預期；東亞及東南亞地區的民主程度趨近於預期；南亞和大洋洲地區的民主程度分別高於預期值。但未能解釋蘇聯的瓦解與東歐國家的民主轉型，亦無法細緻分析威權政權在北非、中東與東南亞地區穩定存續的預測；且尚不能夠說明南亞與大洋洲地區出現的民主化過程（參見表 4-1）。又依據國家自由類目比較表來檢視全球六大區域在民主程度上的差異：美洲、西歐、亞太、中東歐和前蘇聯、次撒哈拉沙漠非洲、中東與北非等地區。三十年以來，全世界自由的民主國家總共增加近兩成（17.6%），不自由的民主國家相對減少了兩成多一點（21.5%）；其中自由的民主國家除了西歐區和中東歐和前蘇聯區分別高達九成多（96.0%）與四成多（44.5%）外，亞太區也不容小覷地增長兩成多（21.2%）。⁹（參見表 4-2）所以，亞太地區隨著穩定的自由民主世界不斷地擴展，民主的壓力和援助的新作用點就會出現，況且那些認為自由民主僅僅是西方的或者是種族中心的文化論調，將會變得愈來愈模糊並站不住腳。

表 4-1 全球民主的展望

區域名稱	國家數目	預測分析
歐洲及北美洲區	40	儘管美國選舉參與率低，但民主前景在北美洲依然十分光明；西歐民主亦將續存；東歐共產主義體制瓦解未能預期，但民主政治亦將存活於前蘇聯的各共和國中。
拉丁美洲與加勒比海區	29	從資源分配的角度來看，1980 年代民主在拉丁美洲區的勝利並不意外，民主政治將在此區域內續存。
北非、中東與中亞區	29	此區域的偏離案例特多，故除需另尋解釋方法外，民主政治程度遠低於預測值。
撒哈拉以南非洲區	44	此區域的民主程度居全球之末。儘管有民主化的傾向，但欲建立民主穩固長久的機會則非常渺茫。
東亞及東南亞區	16	此區域民主程度趨近於預測。人民要求民主化的聲浪受到社會主義與國家體制的強烈抵抗。
南亞區	7	在權力與資源充分的分配情況下，貧窮國亦能成為民主國

與的測量則是以選民實際參加選舉的投票率來看。（Vanhanen, 1997：34）

⁹ 在 1972 和 2002 年國家自由程度的種類中，「自由的民主」國家百分比消長分析：美洲區增長 15.7%（1972：50.0%，2002：65.7%）；西歐區增長 24.0%（1972：72.0%，2002：96.0%）；亞太區增長 21.2%（1972：25.0%，2002：46.2%）；中東歐和前蘇聯區增長 44.5%（1972：0.0%，2002：44.5%）；次撒哈拉沙漠非洲區增長 17.8%（1972：5.1%，2002：22.9%）；中東與北非區降低 4.9%（1972：10.5%，2002：5.6%）；全世界則總共增加 17.6%（1972：28.7%，2002：46.3%）。（Karatnycky, 2003：104）

		家。此區域的民主程度高於預期。
大洋洲區	7	此區域的民主程度高於預期。

資料來源：Vanhanen, 1997：105-154.

表 4-2 國家自由程度類目比較

自由等級 地 區 / 年 份	自 由		部 份 自 由		不 自 由	
	1972 年	2002 年	1972 年	2002 年	1972 年	2002 年
全世界	28.7%	46.3%	25.3%	29.3%	46.0%	24.5%
美洲區	50.0%	65.7%	34.6%	28.6%	15.4%	5.7%
西歐區	72.0%	96.0%	16.0%	4.0%	12.0%	0.0%
亞太區	25.0%	46.2%	46.0%	25.6%	34.4%	28.2%
中東歐和前蘇聯區	0.0%	44.5%	0.0%	33.3%	100.0%	22.2%
次撒哈拉沙漠非洲區	5.1%	22.9%	23.1%	45.8%	71.8%	31.3%
中東與北非區	10.5%	5.6%	15.8%	22.2%	73.7%	72.2%

資料來源：Karatnycky, 2003：100-113.

此外，要如何看待目前亞太地區民主鞏固情勢的發展？下列所引用的量化資料，似乎可以獲得些許答案。(Diamond, Shin and Chu, 2003：6)¹⁰首先，問到現在的政體是民主的，在香港、日本、南韓、菲律賓、台灣、泰國分別有 36%、78%、82%、70%、73%、88% 的人認為是的（除香港外，皆超過半數）；其次，是否滿意民主的方式與成果，在香港、日本、南韓、菲律賓、台灣、泰國的滿意度分別是 48%、45%、61%、52%、48%、89%（香港、日本與台灣似乎較不理想）；再者，就我們的政府形式是最好的方面，在香港、日本、南韓、菲律賓、台灣、泰國判斷始終是最好的比例分別是 49%、22%、36%、54%、56%、69%（香港、日本與南韓表現較差）；最後，對於現在民主制度的總體觀察結果，由高至低依序排列：泰國（57%）、台灣（28%）、菲律賓（24%）、南韓（23%）、香港（15%）、日本（11%）（參見表 4-3）。一般而言，亞太地區除香港外，都認同其國家現為民主政治體制。儘管比例並不是很高，但大致上皆承認民主制度是可行的，且政府持續發展民主是件好事，目前實行民主政治的綜合評價有待加強。雖然台灣已經成功地完成民主化的過程，憑藉上述預測全球民主持續的角度，自由民主擴張的面向，以及目前民主進行的評價出發，對於台灣民主鞏固的發展，相信更應該抱持積極樂觀的看法。

¹⁰ 此研究調查的數據資料乃是 Larry Diamond, Doh Chull Shin 和朱雲漢三位學者於 2003 年 12 月 8、9 日在「How East Asians View Democracy: The Region in Global Perspective」國際學術研討會所發表的論文內容；亦是國立台灣大學「東亞民主化與價值變遷：比較調查研究」追求卓越計劃中，在共同的研究架構與調查方法下，所進行東亞地區跨國比較研究的初步及部分成果。

表 4-3 對目前政體的民主評價

項 目	目前 體制	滿意民主方式與成果			政府形式是最好的			總 體
		目前政體 是民主的	目前政體 不民主的	滿意度	目前政體 是民主的	目前政體 不民主的	永遠最好 的	
香 港	36	77	43	48	61	50	49	15
日 本	78	56	19	45	27	14	22	11
南 韓	82	66	43	61	37	32	36	23
菲律賓	70	58	40	52	56	48	54	24
台 灣	73	57	30	48	69	58	56	28
泰 國	88	92	76	89	71	63	69	57

數據單位：百分比（%）。

資料來源：Diamond, Shin and Chu, 2003：6.

第二節 建構民主鞏固的指標與有利條件

試圖找出能夠影響到民主鞏固的若干指標或條件，並確認這些指標或條件在個別的國家中存在與否的範圍有多大，即使這樣的作法帶有些推測的性質，但仍舊是有益處的。因此，我們如何認知民主鞏固的指標或有利條件的內容呢？顯然地，沒有任何單一變數可以完全清楚的表達，反倒是可以輕易指出欠缺民主鞏固的負面現象，諸如政治體制的脆弱、不穩定等現象。¹¹ (Diamond, 1997：xix) 所以，當民主轉型後，與民主被視為鞏固前，仍然有許多的工作有待完成，許多的基準、信賴與條件必須建立，有許多態度、行為與習慣需要養成，否則談不上民主鞏固問題。此外，民主

¹¹ 然而，有學者則表示：評述和解析六個民主鞏固面向對台灣民主改革措施的重要性分別為——(1)政權的轉型與憲政的採行、(2)文人掌控軍隊和情治系統、(3)公平競爭的選舉發展、(4)政黨制度的形成、(5)代表性與立法院體制化、(6)公民社會的自主性。(田弘茂, 1997：257-285) 又有學者認為：台灣民主鞏固的未完成課題包括有六項場域——(1)國家性與國家安全(stateness and national security)、(2)市民社會的自由和法治精神 (autonomy of civil society and social pluralism)、(3)政治社會的自主性和法治條件 (autonomy of political society and political pluralism)、(4)經濟行動的自主性和經濟多元主義 (autonomy of economic society and economic pluralism)、(5)確保以民主方式分配和行使權力的憲法規範 (constitutionalism and rule of law)、(6)受民選政府監督的有效文官體系 (responsible and effective state bureaucracy)。(林佳龍, 1999：143) 另外，台灣民主化尚未完成，繼續推動民主鞏固仍是台灣政治發展的一項必要工作。黨政完全分家、重視司法獨立、提高傳媒品質、建立地方性民主、豐富政治文化，這是開創新的台灣政治奇蹟的五大支柱。(魏明德, 2000：184-188) Samuel P. Huntington 則提出六個有利於促進新民主國家(第三波民主化中建立的國家)民主鞏固的條件，分別是：(1)只有極少數國家是在初次嘗試中即建立穩定的民主體制；(2)經濟發展水準與民主政權的存在之間有著高度的相關性；(3)國際政治及外國勢力在第三波民主國家的筆建中扮演著重要的角色；(4)民主轉型的時機亦對一個國家的民主鞏固起相當的作用；(5)轉型過程與鞏固間的關係；(6)政治菁英和民眾如何應付新民主國家所面對的情境問題，以及其對新民主政府無力解決這些問題時的反應。(Huntington, 1991：270-279)

若要鞏固必須具備一個自由且充滿活力的公民社會、一個具有自主性與特定價值理念的政治社會、具備相關法治並能依法行政地保障公民自由與結社權利、一個國家的官僚機構能夠和平轉移政權給新政府，以及一個運作制度化的經濟社會等五項場域的支持。(Linz and Stepan, 1996b: 7-15) 再者，設計良好的政治制度，似乎有助於提昇民主政治的正當性。從威權政體朝向民主政治的轉型後，如何正確地採用制度至關重要。¹² (Lane and Ersson, 2000: 12-13) 相當水平的經濟發展，或許亦能夠強化民主政治的持續性。亦即主流多數的觀點顯示：經濟發展促進民主政治。(Landman, 2000: 86-89) 故探討台灣現階段民主鞏固的重要指標與有利條件，吾人試圖從菁英、團體與大眾在行為、態度與憲政上，以及制度設計、官僚組織與經濟社會、法治觀念、公民社會與政治社會、經濟發展與經濟表現等因素的影響，依序來加以析論之。

壹、民主鞏固的指標

P. Nikiforos Diamandouros 曾與 Richard Gunther、Hans-Jurgen Puhle 共同提出檢測南歐新興民主國家民主鞏固的指標，¹³包括：(一) 執政黨將政權移轉給反對黨；(二) 在經濟極端艱困時期，民主政治的支持基礎依然持續擴大和穩定運作；(三) 成功阻止和懲處少數據有關鍵性地位人士所發動的政變；(四) 面臨劇烈的政黨體系重組過程，仍能維持政權的穩定；(五) 無任何具有顯著政治影響力的反體制政黨或社會運動存在。(Gunther, Diamandouros and Puhle eds., 1995: 12-13) 原本預想透過這些指標項目的提出，將有助於區別南歐已鞏固的國家，與拉丁美洲、東歐以及亞洲等尚未民主鞏固的國家。然而，Guillermo O'Donnell 卻提出相當強烈的質疑，指出若依上述的指標來檢驗，那麼：(一) 拉丁美洲民主國家透過選舉過程和平移轉政權的情形，與南歐民主國家一樣地頻繁；(二) 在阿根廷、巴西、玻利維亞以及其他拉丁美洲國家，在其通貨膨脹高達四位數的情況下，這些國家依然支持民主政權的持續穩定運作，而這樣經濟艱困情況是南歐國家所未曾面臨的；(三) 拉丁美洲國家的反體制政黨，同南歐國家一樣不復存在。因此，根據上述民主鞏固的指標，許多拉丁美洲的民主國家都是民主更佳鞏固的國家才對，因為這些國家通過比南歐民主國家更艱困的考驗，這也充分顯示被援用的民主鞏固指標充滿極端模糊性和曖昧不明。(O'Donnell, 1996a: 42-43)

¹² J. G. March 與 J. P. Olson 曾對「制度的重要性」作了一番闡釋：「政治民主不只依存於經濟與社會條件，也依存於政治制度的設計。」(March and Olsen, 1989: 17)

¹³ 另外，P. Nikiforos Diamandouros 指出第三波民主化國家中，南歐三國是最無疑義，也是最快速達成民主鞏固的代表，其中民主轉型前的數十年快速發展，隨後階級結構和價值體制的轉變，軍人政治化的程度有限，有利的區域環境系絡與及時的國際援助等。(Diamond, 1997: xxxvi)

誠如前述所言 Juan J. Linz 與 Alfred Stepan 提供一個民主鞏固的概念架構，並逐漸獲得廣泛的認同。基本上一個鞏固化的民主政治，乃指「僅有一套公開遊戲規則」(the only game in town) 的政治狀態。首先，在行為上，當一個民主政體沒有明顯的民族、社會、經濟、政治與制度性行為者，會嘗試用相當資源去顛覆政府或創設非民主政體來達成特定目標時，則此一民主政體是鞏固的。其次，在態度上，當一個民主政體中絕大多數民意，即使因主要經濟問題而對執政者產生強烈不滿時，也能抱持一種「民主規則與制度是解決公眾問題最適當之手段」的信念，反體制的聲音很小，甚至被公開的民主力量所約制，則此一民主政體是鞏固的。最後，在憲政上，當官方與民間各種勢力，皆習慣於用符合民主的法律制度與程序來解決衝突，則此一民主政體是鞏固的。(Linz and Stepan, 1996a: 15-16; 1996b: 5)

¹⁴此外，有學者就更進一步提出一套民主鞏固的指標：從菁英、團體與大眾的行為模式、象徵性態度、公開談話、官方文告，以及領袖、政黨和組織團體的意識型態宣言，將可以覺察一國的民主發展是否預先具備鞏固的條件。(Diamond, 1999: 69) 在信賴基準上——假使所有主要的政黨和政府領袖認為民主乃是最好的政權型態，並且擁護支持憲政體系內的規則、制度與價值；假使所有重要的政黨、利益團體和社會運動者贊成其權利與義務，必須藉由公正的民主程序來宣示取得合法性；假使超過 70% 的人民相信民主政治較其他體制要來得好，而且不超過 15% 的公眾會去選擇威權政權體制時，達成民主鞏固的目標就不遠了。另外，在態度反應上——如果國家社會重要的菁英或領導者，採取和平尊重的方式競爭權力，儘量避免煽動支持群眾去做非法行動，並服從憲法與法律的指導規範；如果沒有重要的政黨或團體試圖推翻民主，以及利用暴力、欺騙或違憲等手段，來阻礙民主的發展；如果沒有阻礙民主生存的政黨或組織享有龐大的動員力量，也沒有低級的公民使用不理性或其他非法的行為，來表達其政治立場的偏好時，則該國的民主化進程可以說是已經達到鞏固的階段（參見表 4-4）。換句話說，民主鞏固藉由菁英、團體與大眾的水準，以及信賴與基準重要性的闡釋，可以獲得較明確的答案。當主要政治組織展現出真實的民主價值與風範，以及主要政治行為者能夠順從民主的規則與限制時，民主可算是鞏固了。¹⁵ (Diamond, 1999: 66-68 & 70)

¹⁴ 透過行為、態度和憲政三個層面的鞏固，使得民主變得常規化，並深入社會、制度、心理生活上，以及成為政治人物行事的內在規範。在所謂民主鞏固的國度裡，或許有激烈的政治衝突，但是沒有任何顯著的社會或政治勢力，想以非法、違憲或反民主的方式來達成其目的。即使有相當嚴重的政治問題存在，並且對當前政府感到不滿意，絕大多數的政治菁英或社會民眾仍一致相信，民主的程序和制度是管理眾人生活的最適當方式。(Linz and Stepan, 1996b: 6; Diamond, 1997: xvi-xvii)

¹⁵ Larry Diamond 在為研討會論文集撰寫「緒論」時，雖認為民主鞏固不僅是民主化研究中相當重要的概念，也是新興民主國家的重大政治目標。但他一方面肯定 Juan J. Linz 與 Alfred Stepan 提出的民主鞏固定義獲得廣泛認同，另一方面亦承認 Guillermo O'Donnell 質疑所謂「民主鞏固」概念的有効性，因為民主鞏固的概念一直無法回答下述問題：「若南美這些第三波民主國家在歷經

表 4-4 民主鞏固的指標

類別	基準與信賴	態度反應
菁英	*大多數重要的社會、商業、文化和意見團體和組織的領導者相信民主是合法正當性。所有主要的政黨和政府領袖認為民主乃是最好的政權型態，並且擁護支持憲政體系內的規則、制度與價值。這些信賴充分顯現在他們的公共言詞、意識型態、書面形式與象徵舉止上。	*政府領導人、公共團體負責人、重要政黨領袖及利益團體主事者，對於權力的競逐採取尊重和平的方式，避免暴力行為的發生，並相互接受和服從憲法與法律的指導規範。菁英儘量避開以浮誇華麗的言詞來煽動支持群眾去做粗暴、偏執的非法行動。政黨領袖亦沒有試圖利用軍隊力量來攫取政治利益。
團體	*所有重要的政黨、利益團體和社會運動者贊成（或是有些同意、不拒絕）他們的特權、宣言和章程，必須藉由公正的民主程序國家具體的憲政規則與制度宣示取得合法性。	*沒有重要的政黨、利益團體、社會運動或公共團體試圖推翻民主，以及利用暴力、欺騙或違憲等手段，來阻礙民主的發展，以達成其追求權力的策略和其它政治目標。
大眾	*超過 70%的民眾相信民主政治較任何統治體制要來得好，而且認為民主在其國家內實行發展，對其政府體制是適當的。不超過 15%的公眾會去選擇威權政權體制。	*沒有阻礙民主生存的活動、政黨或組織享有龐大的動員力量，也沒有低級的公民使用暴力、欺騙或其他非法違憲的方法，來表達其政治立場的偏好或追求他們的政治利益。

資料來源：Diamond, 1999：69.

所以，經由行為、態度和憲政上三方面的描述，以及菁英、團體與大眾對民主系統的基準信任與態度反應的六項重要特點，綜合歸納可知：台灣民主鞏固的前提是必須要有更多的民主承諾——至少民主是一種較好的政府統治型態或原理。而且民主要得以能夠在台灣鞏固，尚需菁英、團體與大眾三方面相信民主制度在他們的國家確實值得被遵守和保護的。亦即健全、適法、具體的民主通例和國家憲法制度能夠表現在實際的行為與規範中；民主鞏固的標準則牽涉到人民對民主政體的忠誠度（loyalty）與服從慣性上。那麼到底民主鞏固需要多少民意廣泛的支持？藉由分析現今鞏固而穩定的民主國家資料，我們可以保守的說：民主鞏固的最低門檻至少要有 70%的民主支持度，以及至多 15%的威權統治支持度。西方先進國

嚴酷的社會困境，仍能維繫民主政治長達十餘年之久，為何這些國家至今仍不被認為是民主鞏固國家？我們又如何說明這些國家的民主鞏固從何時開始？若這些民主國家的民主想要繼續維繫下去，其間最重要的問題又是什麼？」（Diamond, 1997：xvi-xx）

家有 75% 到 92% 支持民主是最好的政府形式，民主鞏固的門檻至少也要有 70% 的支持；但台灣人民支持民主的水平仍然偏低，在 1998 年時只有 54% 而已。(Chu, Diamond and Shin, 2001 : 125-126)

貳、民主鞏固的有利條件

一、制度設計 (Institutional Design)

有學者表示：民主鞏固與穩定的、規則的、制度的以及合法性有關，即政治團體競爭時依循合法制度，並遵守民主遊戲的規則，此一民主體制就可以說是達成鞏固。(Gunther, Diamandouros, and Puhle, 1996 : 152) 而 Robert A. Dahl 則認為：現實民主政治制度的配置必須同時考量三個交互影響的層面，其中包含了憲法、黨派和選舉制度；雖說某些制度是必要的，並不等於說有了這些制度就足以達到完美的民主政治。(Dahl, 1998 : 30-31) 在憲政架構與政治制度的設計上，總統制與內閣制的取捨向來是討論的核心。從政治學的角度來看，制度本身沒有好壞之分，只能說那一種比較適合我們的國情；從實證的角度來看，政治學者對於各種體制的優劣亦無定論，一般人認知「內閣制較為民主」或是「總統制較為穩定」的斷論，並非放乎四海皆準。(Shugart and Carey, 1992 : 3) 例如：主張總統制的論點指出，總統制比內閣制更能展現民意政治的本質，但總統制如果與多黨制並存時，會在行政與立法間產生僵局，對於政治穩定的維持將是一個難題。¹⁶同樣的，選舉制度設計也受到相當大的關切，究竟第三波民主化的國家應該採取強調公平代表的比例代表制，或是採用有助建立兩黨政治與效率政府的最高票當選制，經常要與行政首腦相互組合著手進行討論。(Dahl, 1998 : 130-138) 一個高度制度化的政黨體制亦將有助於民主鞏固的達成，但不可否認的是，良好的政黨體系只是諸多因素之一，甚至當政黨體系不是很健全時，仍有達到民主鞏固的機會。¹⁷

¹⁶ 支持內閣制者，以具有歐洲背景的學者為主。其分析總統制具有以下缺失：(1) 內閣制較總統制有益於民主的穩定；(2) 權力分立造成總統與國會的衝突對立；(3) 總統制易形成「勝者全拿」的情況；(4) 總統直選易發生民粹式的個人獨裁或社會極化對立。(Linz and Valenzuela eds., 1994 : 6-19) 支持總統制者，以具有美國背景的學者為主。主張內閣制者都忽略總統制背後的分權制衡原則，不僅防止獨裁者的產生，而且低估由民選超黨派的總統，對新興民主國家發生政經危機和改革時，所能發揮的領導與組織效用。(Von Mettenhein, 1997 : 1-15) 至於半總統制的研究，晚近成為政治學中比較政治制度研究的新焦點，甚至是新興民主國家憲政制度選擇的新趨勢；一項研究即指出：目前憲政體制採行「半總統制」的國家已達三十個，且其中大多數為新興民主國家。(Veser, 1999 : 39-60 ; Bahro, 1999 : 1-35)

¹⁷ 如 Ga'bor To'ka 對波蘭、匈牙利與捷克等國家的研究便得到此一結論。他的論點雖然沒有直接否認政黨體系對民主鞏固的重要性，但卻暗示不同地區、政治文化、人民與領袖對政治的態度，與外在環境的影響等，在民主鞏固的過程中，可能要比政黨體系扮演更重要的角色。(To'ka, 1997 : 119-122)

那麼，試問台灣憲政體制的新選擇是什麼？倘若希望政府的運作偏向有效率的總統制，則政黨政治運作的強化是必需的。(Shugart and Carey, 1992: 178) 增加立法院內立法權（聽証、調閱、審計權）行使的範圍，避免執政者在職務、權力上無限制的擴大，以及減低其妄意恣為的心態與習慣。然而，具體的作法除了總統及國會的任期應一致外，選舉制度勢必要健全責任政治，並適度調整政黨比例代表的百分比；但又須考慮不該完全採比例代表制，以備防止小黨林立製造僵局，因此單一選區的引入不可避免。¹⁸ 至於國會席次是否減半的問題，仍有待朝野雙方儘速協商、合作與完成。¹⁹ 另外，在沒有政黨輪替的法律規劃與實際經驗狀況下，政府移交過程的制度化要求，就相較顯得格外重要。(林佳龍，2000: 2) 且依據民主鞏固的消極意義——避免崩潰來說，若反對黨執政，軍方將領是否會臣服，軍隊能否效忠國家，軍事體制會否檢討改進，乃是判別台灣民主鞏固與否的關鍵。²⁰ (參考田弘茂，1997: 265; 李酉潭，1998: 167-170) 此外，對新上任的政府而言，最大的挑戰莫過於如何領導、信賴過去在野時所質疑或批評的文官體系，避免文官因政黨偏好或政治信仰不同而採取顛覆做法，而淪為民主鞏固的最大絆腳石。(施正峰，2002: 137-139) 所以，吾人希望大家在探討有關台灣民主鞏固的制度面時，不應涉入體制選擇、政黨立場不同的爭論，而是將重點放在兼顧公正與穩定的選舉制度能維繫不墜，提高民主代議制度的代表性與包容性，以及與政權和平移轉相關的：政府移交原則、文人與軍隊的關係、文官（包括警察、情治人員）中立等議題上。²¹

¹⁸ 有學者認為，在多黨競爭態勢的形成下，為了因應任何政黨在國會席次不過半的窘境，有利政府政策的推行，往往思索如何組成聯合內閣。但要組聯合政府乃是一個選後複雜的議價過程，不僅牽涉行政與立法部門的互動，尚包括憲政制度、社會分歧結構以及選舉制度三個重要層面，選前的制度安排更攸關選後的政府組合類型。(王業立、陳坤森，2001: 13-24) 2002年5月5日總統府政府改造委員會通過國會改造方案，自第六屆立委開始，立委選舉方式將從現行「複數選區單記不可讓渡投票制」修改為「單一選區兩票並立制」，立委總額亦由225人縮減為150人，其中區域立委應選90名，不分區立委60名，同時立委任期延長為四年。參閱《中國時報》，民國91年5月6日，版2。最近行政院跨部會議達成選罷法修正內容共識，認為單一選區兩票制的理想，可以逐步漸進推動，先實施兩票制，未來再實施單一選區；亦即明年底的立委選舉，將採兩票制，一票選政黨，一票選人。各政黨不分區立委的席次，將依政黨的得票數及得票率算出。參閱《聯合報》，民國92年8月13日，版1。

¹⁹ 雖然立法院修憲委員會3月初通過憲法增修條文第四條修正草案，並送院會二、三讀，修憲案內容規定：立法委員自2008年第七屆起，由現行的二百二十五人減為一百十三人，任期改為四年，不分區立委為三十四人，婦女保障名額至少三十四人。但是無黨聯盟提案把修憲案交付朝野協商，並由國民黨與民進黨團共同召集，國會席次減半的修憲案確定無法在2004年總統選前過關。(資料來源：聯合新聞網；<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NAT1/1907997.shtml>)

²⁰ 台灣未來民主鞏固軍政關係全新的架構是：(1) 軍隊國家化——政府領軍與專業建軍、(2) 權責相符的國防體制——文人控制原則與國會監督、(3) 政治教育的改革——「去意識形態化」的民主憲政教育、(4) 國防政策的本土化與政戰制度的專業化、(5) 退輔會功能與定位的調整。(蘇進強，1999: 223-229) 另外，軍隊有沒有意願另創非民主或反民主的政權，亦是台灣民主鞏固的觀察面向之一。(游盈隆，1997: 51)

²¹ 2003年3月15、16日由時報文教基金會舉辦的「再造公與義的社會與理性空間」研討會的〈政府與政黨的社會責任〉總結報告中，台大政治系朱雲漢教授則表示：政黨輪替後，台灣政治體制

二、官僚組織 (Bureaucracy)、經濟社會 (Economy Society)

民主制度是一種公民權利獲得承認與保護的統治形式。為保護公民權利，並提供公民所需的基本服務，一個民主政府在其統治範圍內要能有效率實行公權力。因此，有了這些訴求，新的民主政府必須有公正的官僚機制來扮演與維持國家的功能。(Linz and Stepan, 1996b: 10-11) 也就是說，不可避免的是——新的民主政府與領導者面臨是否具備一個可資運用的官僚組織 (a usable bureaucracy)，這麼重要的問題尤其會發生在政黨失去執政權的國家中。進而言之，官僚們不論其立場為何，應提供最充分的資訊與專業能力，幫助政府推動政策、執行任務。²² (Dowding, 1995: 110; Dwivedi and Gow, 1999: 71-73) 另外，現代鞏固的民主需要政治和社會的鍛造，並接受一些規範、制度與管制——亦即所指稱的「經濟社會」——它介於國家與市場之間。(Linz and Stepan, 1996b: 11) 理論上，假設經濟上一定程度的自主性市場與多樣性資本，是產生獨立和活潑公民社會必須的因素，如此才能說經濟社會對民主有所貢獻；相同地，如果財產為國家所有，並由國家決定所有的供給、需求、價格和分配，則民主鞏固所需的自主經濟社會條件就無法存在。(Dahl, 1993: 259-282) 因此，經濟社會將是以制度化市場為主要運作原則。

台灣由國民黨執政五十年以來，徹底地實施「以黨領政」、「國家國民黨化」，並將「黨」的觸角伸入所有有監控必要的團體。其中，「黨化」最為嚴重的，自然非官僚組織莫屬。雖然台灣官僚系統在經濟事務領域，一直是由具有相當大政治自主性的技術官僚來運作與主導；但其並非沒有爭議之處，還是經常被民意代表批評浪費公帑、貪污腐敗，以及欠缺負責任的態度。(高隸民，1997: 313) 2000年首次的政黨輪替為台灣民主政治開啟了歷史新頁，在這全新的變革中，新政府的領導與舊官僚間的磨合互動，都有重新學習、調適的必要。²³ 因為政府施政績效不彰究竟是新政府

正經歷一個史無前例的結構重組階段，包括憲政體制設計、立委選舉制度、政治衝突模式、政黨體質疏鬆和多黨分立形勢，導致台灣政治體系內供需間出現斷裂。過去六次修憲將中央政府體制從內閣制調整為半總統制，但相關制度設計不良，導致行政權和國會多數決機制出現脫鉤情況，這是台灣的治理危機。參閱《中國時報》，民國92年3月17日，版13。

²² 有學者更直言表示，只要政府是以民主方式所產生出來的，在不破壞官僚體系的考用、功績制度下，公務人員全力配合政府的施政是理所當然的，不能被率爾解釋為「西瓜倚大邊」(bandwagon)的效應。(施正峰，2002: 143)

²³ 新政府與官僚體系間，從一開始就進入所謂「新政府舊官僚」的衝突中。舉例而言：行政院前副院長張俊雄在八掌溪事件之後，在公開場合痛批「官僚心態麻木不仁」是造成此事件的主要原因；參閱《聯合報》，民國89年8月13日，版4。民進黨立委沈富雄，面對經建會人力處長劉玉蘭反對國民年金案一事，批劉「充分暴露舊官僚心態，對新政府嚴重傷害」；參閱《聯合報》，民國89年1月9日，版4。面對國安基金對股市介入無效，民進黨秘書長吳乃仁直批「新政府用舊官僚，像請鬼拿藥單」；參閱《聯合報》，民國89年9月27日，版4。無獨有偶地，交通部長葉菊蘭也因為一句台鐵「老大的官僚」，差點釀成台鐵的罷駛事件；參閱《聯合報》，民國89

領導不力？還是舊官僚配合不良呢？畢竟民主政治的真正落實並不僅是依賴定期走進投票所，行代議政治或壓力團體政治，而是執政政府和官僚組織具有「民主行政」(democratic administration)的心懷——即民主體制運作的深層邏輯，是由民選政治人物與永業的行政官僚所協力完成的事業，(陳敦源，2002：73-74)以及發揮效能的官僚組織，維持政府正常運作，這才是鞏固台灣民主政治精神的基石。此外，過去國民黨政府常試圖主導社會經濟行為，甚至取代民間力量，並擁有龐大的黨營事業與掌控國營企業。(高隸民，1997：314)然而隨著政治民主化與市場自由化、民營化，以及亞洲金融風暴和921大地震所造成的衝擊，對於當前政府力量介入的評估，乃是要以彌補市場機能之不足或失靈為標準。(曾巨威，2000：167-168)此刻欲找回台灣經濟社會的活力，除了要重建金融市場與勞動市場的紀律，更繫於政策制度的改革與鬆綁；特別是改善投資環境與提昇產業品質，進一步確保台灣國際競爭的優勢。²⁴所以，台灣的經濟市場機能必須避免國家過度任意的行政干預，而形成資源運用的失當與浪費；或許在經濟社會中存在一個有效率的政府，便成為了民主鞏固至關重要的因素。

三、法治觀念 (Rule of Law)

法治似乎是現代市場經濟和民主政治的一個核心特徵，也是一切朝向市場經濟與民主政治鞏固的國家所必須盡快解決的重大現實課題。法治的價值前提在於對基本人權的承諾；而法治的使命內涵亦在於將法律中專橫權力之惡的危險降到最低程度。(劉軍寧，1997：106)有學者在回顧第一波民主化時曾指出：法治、公民社會與負責任在英國的發展優先於普選權。完成民主化過程的三項指標就是法治、公民社會與負責任的政府。(Rose and Shin, 2001：335-340)而且 Juan J. Linz 與 Alfred Stepan 認為：鍛造民主鞏固的第三個場域就是——以法治原則來確保公民自由與獨立的結社生活。(Linz and Stepan, 1996b：6)近代國家以「憲政主義」

年10月27日，版5。當然，高級文官似乎也不甘示弱，經建會副主委李高朝就直言批評新政府：「不聽取專家的專案堅持會失去民心，而說出『舊官僚』這種話的人，是最沒有政治智慧的人」；參閱《聯合報》，民國89年10月21日，版4。而經濟部能源會執行秘書陳昭義，公開承認與林信義部長「想的有一點不同」，且因核四的爭議，請辭執行秘書一職；參閱《聯合報》，民國90年1月16日，版6。更激烈的還有，前經濟部水資局局長徐享昆，在接到職務調動通知時，不但辭去職務，還積極投入年底大選國民黨籍苗栗縣長選舉提名的競爭；教育部政務次長范巽綠與事務次長林昭賢間，更因為景文案在媒體上爆發言詞衝突，最後以林昭賢下台收場。(陳敦源，2002：179-180)

²⁴ 2003年8月13日陳水扁總統在「看進步的台灣」之旅後強調：台灣經濟要走向資訊化、自由化，經濟除了鬆綁還是鬆綁。管制要進一步鬆綁，對台灣才有更大的保障，台灣在世界競爭舞台才有一席之地。並提到「一個目標」是讓人民過得更好，「兩個重點」是拼經濟、大改革；希望作到「一個優先、二個並進、三個突破」——投資、經濟、台灣優先，農業與工業、傳統與科技並進，失業問題、投資環境、土地發展要突破。參閱《聯合報》，92年8月14日，版3。

(constitutionalism) 為基礎，建構民主憲政的國家體制，即以保障人民基本權利為目的；良好的法治實踐必須與健全的民主體制相輔相成，共同成為保障人權的兩大支柱。²⁵ (林子儀，2000：283-4) 因此，法治（依法統治）乃是依法律治理政事，政府行使權限必須以客觀的法律為準則。²⁶ 法律的根本作用有二，一方面是規定政府的權限，保障人民的權利自由，另一方面是規定人民的義務責任，維持社會秩序與正義。故法治社會與非法治社會的區別在於：在非法治社會中，人民必須守法，政府可以不守法；在法治社會中，人民必須守法，政府更必須守法。法治的真諦乃是政府與人民都必須守法。

觀察台灣在修憲、釋憲、行憲的過程中保障人民基本權利的情況，尤其是政府各機關、各政黨與人民基本上都能夠尊重大法官會議解釋的結果，乃是憲政主義落實的關鍵，或許也是台灣被列入自由民主國家的主要原因之一。然而，如果想要簡單診斷台灣社會上法治不彰的程度，可以試著看看車輛與行人闖紅燈的現象是否有增無減，因為紅燈是社會秩序的最後一道防線。畢竟「無宗教，不成社會；無道德，不成國家；無法治，民主政治無法真正確立與鞏固。」顯然，台灣民主完全鞏固與否的判別標準之一乃是法治的建立。(李酉潭，2002：21)²⁷ 此外，按照美國自然法學學者 Lon L. Fuller 所提出的八個「法律內在道德性的要求」(the morality that makes law possible) 來進一步作為判斷法治的標準：(一) 法律的普遍性 (the generality of law)；(二) 法律可公佈性 (promulgation)；(三) 法律是否要溯及既往性 (retroactive laws)；(四) 法律可透明性 (the clarity of laws)；(五) 法律內在的矛盾性 (contradictions in the laws)；(六) 法律要求不可能性 (laws requiring the impossible)；(七) 法律通過時間的恆久性 (constancy of the law through time)；(八) 政府行為與法律實際運作相一致性 (congruence between official action and declared rule)。(Fuller, 1979: 33-91) 似乎又可以初步判定台灣社會的法治體質，而得出「法治不良」的結論。

²⁵ 美國國務院 2003 年 4 月 2 日公佈年度人權報告，肯定台灣是一個多黨的民主政體，並在消除貪污和買票方面有明顯進步。雖然政府基本上尊重司法獨立與人權，但是政治對司法的影響力、警察濫用羈押權、司法貪污、對婦女的暴力與歧視、童妓與虐待兒童、社會歧視原住民、限制勞工集會結社和罷工得權利等，仍舊是相當嚴重的問題。參閱《自由時報》，92 年 4 月 2 日，版 9。

²⁶ 法治的基本要素和原則包括有：(1) 法律必須是公開的、普遍的、不自相矛盾的、穩定的、明確的、針對未來的、合乎實際的；法律不能是針對一些人特別制定的，而必須是對所有人同等適用。(2) 法律必須是善意的、合乎情理的。(3) 法律具有最高性。(4) 法律必須是可預知的、可信賴的。(5) 法律面前人人平等。(6) 法律的目的只能是正義本身。(7) 一切法律皆不能違背憲法，不得侵犯憲法所保障的權利與自由。(8) 一切的法律都必須接受違憲審查或司法審查。(9) 司法必須獨立。(10) 越權無效原則。(11) 國家責任原則。(12) 不溯及既往原則。(13) 無罪推定原則和法律的正當程序原則。(劉軍寧，1997：107-109)

²⁷ 亦可以參見李酉潭——〈新興民主國家的問題及其解決〉，國立政治大學社會科學學院《政策論壇電子報》第 50 號/2003/01/17；http://www.socialsciences.nccu.edu.tw /society /composition /030117 /pol_g_030117_c.htm。

²⁸ 不可否認地，台灣目前的法治理念尚未能普及地深入人心，而現階段法治實踐不理想，源自於憲政體制不良、尊重人權觀念的匱乏，以及政黨恪守民主程序猶待學習。其次，立法品質不佳、行政效率不彰、審檢制度不健全等因素，也令人民對台灣法治發展憂心。最後，司法獨立必須超越政黨利益、無黨派之私，尊重法律的專業性與自主性，減少政治勢力對司法部門的操控，否則將成為政黨惡鬥的犧牲品；並重視和一般社會大眾的對話與溝通，才能瞭解人民真正的需求。²⁹

四、公民社會 (Civil Society)、政治社會 (Political Society)

在邁向「鞏固的民主」時，如何建立一個充滿活力、自動自發的公民社會，或許是台灣進一步民主化之鑰。(cf. Dryzek, 1996: 486) 對於現代化與轉型理論學者而言，健全的公民社會提供了國家政權重返獨裁統治的防禦壁壘，對於自由民主的鞏固與維持也很重要。(Potter, Goldblatt, Kiloh and Lewis, 1997: 28) 但是我們尚需考量如何克服來自公民社會與政治社會間的對立狀態。易言之，即使在建立了民主政治社會之後，一個獨立於政治而具有自主性的社會仍然應該存在下去，只有當一個國家擁有一個獨立的社會時，泛政治主義，以及由它所導引出來的不民主及不自由才可能被避免。(石元康，1997: 57) 此一基本原則，充分說明「公民社會」與「政治社會」(political society) 間，應該保持適當的分際。所謂的「政治社會」，指涉此領域中，一些政治行為者透過競爭，以求獲得控制國家機器與公權力的正當性。公民社會本身可以摧毀非民主的體制，但民主鞏固（甚至一個完全的民主轉型）則必須涵蓋政治社會。(Linz and Stepan, 1996b: 8) 因此，國家與公民社會間的調和與妥協結構，乃是政治社會正當且必須的工作。

若從台灣的經驗來證明，公民社會往往與民主轉化相輔相成，這是因為民主化有助於形成積極的態度、行為與規範。不過，一個快速形成的強勢公民社會對於台灣的民主鞏固亦可能造成某些問題，尤其過高的需求會

²⁸ 國立台灣大學法律系顏厥安教授就試圖運用 Lon L. Fuller 這套健康指標，來為台灣的法律體系作總體檢，並表示必須注意以下幾點：第一，這些指標並非純粹經驗對象，而是或多或少包含主觀的評價；第二，每項指標尚需要透過更精密的其他指標來加以測度與界定；第三，由八大指標組成的法治指標，是否適用於當代的所有國家社會，仍須加以考量、補充與修正。於是在這個初步診斷結果中，評定台灣的法治得分為「尚可」；這當然是非常臆測性的印象取向，但相信卻也不至於完全失真。參閱《中國時報》，92年3月10日，版13。

²⁹ 如何「健全憲政體制」、強調在憲政主義導引下，台灣應致力於社會權力的均衡化與民主化，以及在高複雜性的新社會條件挑戰下，我們再也不能寄望於國家「能力」的擴張方案來面對問題。宜透過法律規劃來分配分散權力、責任、風險與信賴，可能才是未來要走的大方向。(顏厥安，2000: 334-335)

對於相對弱勢的政府造成很大的壓力。³⁰ (Tien, 1995: 46-47) 公民社會的各個單元，也必須能夠免於諸如家族、派系、公司組織等初級性或是身分性的社會團體的影響。³¹ 然而，儘管過去中華民國政府領導人一再允諾確立民主體制，但是欠缺一定時間表，使得政治社會始終無法發生作用；如果有，也只是藉由反對黨的成立來傳達國民黨對於民主的承諾，國民黨依然全權宰制著政治社會的領域與準則。(高隸民, 1997: 310) 然而，有學者則認為：台灣在威權統治時代，「政治社會」為當權者所壟斷，與政權高度重疊；但在進入自由化與民主化階段後，「政治社會」中則出現政黨競爭與政治競賽。由於公民社會本身條件的不足、缺乏自主性，無法擺脫泛政治化的干擾，導致政治社會中的紛爭不斷，且內耗有限的社會與經濟資源，終而形成民間普遍的政治疏離與倦怠感。這正是意味著台灣進入「民主鞏固」期的危機所在。(周陽山, 2002: 6-8) 所以，台灣亟需發展出一個完全活潑與自由的公民社會，凝聚生命共同體與生活共同體意識，強化公民意識以因應全球化社會發展的衝擊，充實公民組織的公共性格與公共輿論的品質，讓民主能成為各個社群凝聚共識、化解衝突的普遍機制；而公民社會的建構，有賴於學習型社區的落實，居民藉由參與社區公共事務過程，提昇知識水平及對公共政策的思考能力。³² 台灣民主的鞏固也將繫於政治社會與公民社會間是否維持均衡的互補關係，以及政府和多數公民能夠廣泛支持政治社會中的核心制度(諸如：政治領導、立法機構、政黨組織、選舉規則等)，並給予高度的監督與評價。

五、經濟發展 (Economy Development)、經濟表現 (Economic Performance)

正如 Samuel P. Huntington 所強調的，經濟發展水準與民主政權的存在有著高度的相關性；³³ 民主的前景取決於經濟發展的前景，經濟發展的障

³⁰ 若想要促成民主鞏固，公民社會組織必須彌合族群關係上的分隔，推動新的政治聯盟，以及在公民之間培養民主參與的新習性。(田弘茂、黃輝珍主編, 1996: 11) 一個理想的公民社會，最起碼每個人的基本權利都要彼此互相被尊重；當有意見衝突時，要思考怎樣透過民主程序，鼓勵更多理性解決的討論空間。參閱《中國時報》，92年3月17日，版12。

³¹ 在民主化的初期階段中，派系較一個在已建構完成的民主政權中更容易產生；而且在民主轉型過程中，派系所能發揮的影響力是較民主鞏固階段為大的。(Pridham, 1995: 13) 就台灣而言，派系政治有利於威權政治無庸置疑，派系鬥爭也曾為台灣民主化帶來契機，但是派系政治畢竟不是一個好的或健全的社會所應該有的。(陳明通, 1995: 270) 地方縣市經歷政黨輪替後，派系力量似乎有消頹的情形，但地方派系的特性，會因縣市區域不同而呈現出極大差異。(高永光, 2002: 3、20)

³² 台灣的確出現公民參與政治過程的機會與空間，民主發展的各種形式要件都已具備。未來如何健全民主社會的基礎，特別是自由的公民社會 (liberal civil society) 及民主的公共領域 (democratic public sphere)，將是我們必須積極檢視的問題。(陳忠信, 2000: 18)

³³ 經濟發展與民主間可能存有三種不同函數關係。(1) 線性關係：當經濟發展程度提高時，國

礙也是擴展民主的障礙。(Huntington, 1991: 271、311) 民主一經樹立之後，無論出現任何情況，富庶 (affluence) 即成為支撐民主存續的充分要件。(Lipset, 1981: 27-63) 即使在較貧窮國家，如果能有「穩定的經濟成長與低度的通貨膨脹」的經濟表現，民主還是一樣可以存續。³⁴ 又民主政體建立以後的鞏固過程，會受到經濟發展良窳的影響。(郭承天、吳煥偉，2000: 334-335) 因為只有與 1992 年同等購買力超過六千美元程度的國家，能夠持續民主化的腳步；擁有某種必然的富裕程度，或多或少保證了民主化的穩定性。(Fukuyana and Marwah, 2000: 89-90) 然而，過去人們認為社會經濟發展之所以有助於民主政治的存續，主要是因為社會階級結構伴隨經濟的發展而有了變化。(Diamond, 1997: xxxiii) 故我們可以合理地假設：一個高度工業化的現代經濟體系，將有助於民主政權的建立；這些社會也將比那些非工業化的社會更有利於新民主政權的鞏固。民生富裕、經濟表現的穩定與低度危機，使得社會變得更加開放、包容，且階級、性別、所得和城鄉差距相對縮小，將有助於滿足民主鞏固的基本條件。

隨著台灣 1960 年代到 1980 年代全面快速的經濟發展，深刻地改變國家的社會結構與社會價值觀念，且經濟表現並未造成所得分配不均，奠定民主政治的經濟基礎，終於成功地促進民主的轉型。然而，接下來如何維繫經濟發展與表現，增加民主制度生存的可能性呢？過去三年，新政府為了「拼經濟」接連執行如「綠色矽島」、「知識經濟」、「全球運籌中心」、「高附加價值中心」、「八一 00」、「經發會共識」、「政府改造」等施政藍圖；2002 年 7 月行政院會又通過「挑戰二 00 八年：國家發展重點計劃」，以因應全球化新經濟時代的來臨，期待「深耕台灣、佈局全球、永續發展」，更加顯示出領導當局努力拼經濟以確保民主成果的決心。(李酉潭、張孝評，2002: 64-65) 因此，儘管台灣目前經濟的進展受到國際全球化、中國磁吸效應、SARS 疫情、美伊戰爭等影響，國家的成長競爭力與企業競爭力皆成小幅下跌且顯得不盡理想 (參見表 4-5、4-6)；³⁵ 但是在美國景氣復

家邁向民主的可能性亦增加；(2) 曲線關係：經濟發展伴隨著民主的發展，但是在經濟發展至一定程度 (通過民主門檻) 後，民主的水準就不再提昇；(3) 階段性關係：經濟發展至特定程度後，該國邁向民主的可能性不再變動 (民主的門檻並非一段區間的經濟成長，而是一特定的民主「起始點」)。(Landman, 2000: 62-64)

³⁴ 經濟危機是危及民主穩定的最大威脅之一，相反地經濟成長卻有助於民主的存續。儘管通貨膨脹亦威脅民主的穩定性，但低度溫和的通貨膨脹率將有助於維持民主政體之穩定。(Hirshman, 1981: 177-207)

³⁵ 世界經濟論壇 (World Economic Forum / W.E.F) 將競爭力定義為：一個國家達到高經濟成長及高平均國民所得之能力。並將競爭力排名分為「成長競爭力」(growth competitiveness) 和「企業競爭力」(business competitiveness) 兩類。前者係指一國在未來五年經濟成長的潛力，主要是以「總體經濟環境」(macroeconomic environment)、「公共政策」(public institutions)、「科技」(technology) 三大指標來進行評比；後者則是用來瞭解一國當前生產力和經濟之表現，主要係由「國家商業環境品質」(quality of the national business environment)、「公司營運及策略」(company operations and strategy) 作為評比的標準。此全球競爭力的排名，乃是著重在每一個國家經濟成長

甦強勢的帶動下，未來經濟的成長或表現可望轉好並漸入佳境。³⁶所以，誠如 Adam Przeworski 等學者指出，民主持續的祕密繫於經濟發展，國民所得年平均在六千美元以上的國家，民主較能長存下來。(Przeworski, Alvarez, Cheibub and Limongi, 1996: 49-51)——只要經濟發展達到的相當程度、經濟表現不發生嚴重障礙，相信就有利於民主的鞏固。如何能夠使台灣民主體制得以存續而避免崩潰，經濟發展、表現的重要與關鍵性，乃是不辯自明的道理。

表 4-5 台灣成長競爭力的世界排名

指 標 / 年 份	2001 年	2002 年	2003 年
成長競爭力	7	3	5
總體經濟環境指標	15	6	18
公共部門指標	24	27	21
科技指標	4	2	3

資料來源：Global Competitiveness Report, 2001~2002、2002~2003&2003-2004；
<http://www.weforum.org/>.

表 4-6 台灣企業競爭力的世界排名

指 標 / 年 份	2001 年	2002 年	2003 年
企業競爭力	21	16	16
國家商業環境品質指標	21	13	16
公司營運及策略指標	20	16	16

資料來源：同上表。

的前景；因此，我們可以進一步從各競爭力指標的結果來初步判斷台灣競爭力消長之原因。另外，可參考林美萱——〈台灣全球競爭力之排名分析〉，財團法人國家政策研究基金會《國政評論》科經（評）092-004 號/2003/01/15；<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/TE/092/TE-C-092-004.htm>。

³⁶ 2003 年第 1 季國內經濟成長率為 3.21%，較 2002 年下半年近 4.5% 的成長率，減少 1.3 個百分點。而在第 2 季，因為 SARS 疫情擴大，使得國內經濟元氣大傷。景氣對策信號，自 4 月份起即連續呈現黃藍燈，領先指標、同時指標則在更早美伊之戰開打時，即呈連續下挫趨勢。工業（製造業）生產指數自 4 月份起呈現負成長局面，5 月份的衰退幅度更趨擴大。幸而自 6 月中旬起，SARS 陰霾逐漸遠離。工業生產年增率自 6 月起，止跌回升；景氣對策信號於 6 月份終於轉藍燈為綠燈，顯示國內經濟逐漸加溫。（資料來源：中華經濟研究院經濟展望中心，2003 年 7 月 18 日的總體經濟報告摘要；<http://news.cier.edu.tw/20030801/10.htm>）另外，德意志銀行首席經濟學家 Norbert Walter 指出：美國經濟這波復甦力道強勁，至少可以維持到明年布希總統爭取連任，而台灣將是美國經濟反彈的最大受惠者，預估今 2003 年台灣的經濟成長率可達 4%，2004 年更可上看 6%。（資料來源：中央社新聞；<http://tw.finance.yahoo.com/n/2003/08/21/c/1209.html>）

第三節 面對民主鞏固的嚴峻挑戰與考驗

民主化的過程尚要持續不斷地面對與回應新的民主鞏固困境。民主政治永遠不應被視為理所當然，即使在民主磐石最穩固的國家中亦同。雖然台灣似乎具備南歐三國（西班牙、葡萄牙、希臘）在民主鞏固過程所擁有的有利條件，諸如繁榮的經濟、相當規模的中產階級、平順的轉型模式、文人的政治優位、務實且競爭的政黨政治、有理想的國家領導。顯然這些類似的條件預示台灣民主鞏固的前景是相當看好。但是國民黨長期統治所建立的黨國體制，派系和金權政治惡質化的發展，尤其是面對統獨立場分歧所衍生出來的國家認同問題，以及來自海峽對岸中共持續的武力威脅，台灣民主鞏固的前景卻更顯得陰霾重重而充滿不確定性。³⁷（Diamond, 1997: xli-xlii）易言之，儘管台灣有能力克服民主化的許多障礙，民主鞏固仍然存有兩個相當重要且具有連結關係的考驗，一是國家認同的爭議，另一是兩岸危機的威脅。國家認同議題爭執過於激烈時，將使得民主化的成果受到限制，因為國家認同問題會使得不同族群間出現動亂不安，或者無法產生政治遊戲規則的共識。根據中共一再宣示的看法：台灣到底是屬於中國的一部分，還是獨立的主權國家，將會牽動中共攻打台灣的可能性——倘若認定台灣即將走向獨立道路，中共不但會公開制止，必要時也會使用武力來阻止之。³⁸因此，如何面對台灣民主鞏固的嚴峻挑戰，目前仍必須抱持審慎、嚴肅的態度處理。

壹、解決國家認同（統獨立場）的可能

在衡量台灣政治發展中的認同危機，我們不難發現大多集中於一分歧點上，那就是國家認同問題，進而激起所謂的統一與獨立意識的衝突及對立。³⁹有學者認為：民主轉型的階段或順序理論，堅信倘若沒有一個被其國民所接受的國家認同，那是不可能將國家轉型成為民主國家的。（Wachman, 1994: 31-32）因此，先天缺乏政治社群條件，國家統一自然

³⁷ 有學者則表示，兩岸經濟整合不僅形成新的國內社會矛盾，更特別的是此矛盾鑲嵌於台灣既有的國家認同衝突的脈絡中，因而強化原有的國家認同危機感，這將嚴重威脅台灣的民主鞏固。另外，台灣民主前景面臨的另一個嚴肅考驗，乃是中國不斷試圖以文攻武嚇來影響台灣內部選舉，更遑論其對國家安全的威脅。（徐斯儉、張鐵志，2002：171）

³⁸ 因此，2000年陳水扁總統在五二〇就職演說中亦特別指出，海峽兩岸應秉持「善意和解、積極合作、永久和平」的原則，共同推動兩岸的良性發展，在和解、合作與和平前提下，只要中共無意對台動武，他絕不會片面改變就職總統時所強調的「四不一沒有」（所謂「四不」，就是不會宣布獨立、不會更改國號、不會推動兩國論入憲、不會推動統獨公投；「一沒有」就是沒有棄除國統會，依照國統綱領行事。台灣政府一直致力於兩岸關係的穩定，也持續尋求突破現狀受武力威脅的機會。（資料來源：成報新聞網；<http://www.singpao.com/20030102/international/281367.html>）

³⁹ 台灣民主化雖然成為政治發展的象徵，但並不足以解決「統獨意識之爭」的政治目標；「省籍意識」、「族群認同」、「國家定位」亦是代表著認同危機，但「國家認同」所引發的相關問題，乃是研究民主化學者所普遍重視的。（Karl, 1996：24）

變成民主轉型的最艱鉅的工程。(Rustow, 1970: 360) 顯然就台灣民主轉型進程而言，過去一度是在缺乏國家認同的共識下，建立起民主政治的體制，然而歷經兩次總統直接民選及第一次政黨輪替，國家認同的問題仍然持續存在。又由於朝野統獨爭議的缺乏共識，使得觸及有關兩岸政策議題與選舉競爭時，皆無法有理性的辯論與協商，往往陷於政治意識型態鬥爭的泥淖當中。⁴⁰

儘管統獨意識僅能說是一種政治發展的抉擇，或許可作為是國家認同的具體表現，但未必就與國家認同（或者身分認同）劃上等號。但是在實際的調查研究中，有關「統獨立場」議題常被學界用來衡量國家認同的主要價值取向與投票抉擇因素——「如果台灣宣佈獨立之後，仍然可以和中共維持和平關係，那麼台灣就應該獨立成為一個新的國家」；「如果大陸和台灣兩地在經濟、社會、政治各方面的條件相當，那麼兩岸就應該統一」。（參考吳乃德，1992：33-60；陳文俊 1997：1-25；盛杏媛：2001：1-39；徐火炎，2002：14-15）倘若將「時間（儘快）」面向加以標示，議題就成了：「關於台灣與大陸的關係，有儘快統一、儘快獨立、維持現狀以後走向統一、維持現狀以後走向獨立、維持現狀，看情形再決定獨立或統一、永遠維持現狀等看法，請問您比較偏向哪一種」。據此行政院陸委會於 2003 年 11 月對台灣民眾所做的民意調查結果摘要顯示：主張「維持現狀，看情形再決定獨立或統一」是六種意見裏的最大多數（占 36.0%），主張「永遠維持現狀」者占 16.8%，與過去調查結果大致相當。此外，傾向獨立的比率（23.0%，含「儘快宣布獨立」6.4%及「維持現狀，以後走向獨立」16.6%）超過傾向統一的比率（12.2%，含「儘快統一」1.6%及「維持現狀，以後走向統一」10.6%）。其中「急統」、「急獨」的比率都明顯偏低，主張「維持現狀，以後走向統一」的比率則呈現快速下降的趨勢。⁴¹故由以上民意調查初步發現：主張廣義維持現狀的民眾仍占絕大多數（80.0%），與歷次調查結果趨勢一致。現階段台灣人民對於國家未來的統獨走向，仍舊是抱持保留的態度：在符合台灣人民最大利益之下，維持現狀、不統不獨。⁴²另外，過去一年（2003 年），台灣民眾主張「維持現狀，以後看情形再決

⁴⁰ 台灣隨著政治民主化，帶來的不是國家定位問題更進一步的調和與共識，反而演變成更激情、吊詭的政治兩極化對立，這將是在進入民主鞏固階段後，所必須面臨的難題。（宋興洲，1994：20-21）

⁴¹ 參見「民意調查(民國 92 年 11 月 13~11 月 16 日)『民眾對當前兩岸關係之看法』結果摘要」：<http://www.mac.gov.tw/index1.htm>。

⁴² 台灣社會對國家認同缺乏共識……策略性的接受台灣目前現狀，統獨休戰，彼此體認民主化的目標超越統獨論爭，共同追求台灣的民主化；一旦民主秩序建立後，台灣的未來，包括國家認同問題，必然是人民做主，任何個人、政黨或政權都無權替人民做主。（陳文俊，1997：286-287）然而，有學者表示：所謂維持現狀的「現狀」是什麼樣的事實呢？最通俗和簡單的解釋是「不統不獨」，但進一步剖析可理解到「不統」的事實意義更甚於「不獨」的宣示意義。亦即台灣民意中的主流意識應理解成為不統和反統，而不是不獨和反獨。（蕭新煌，2002b：108-111）

定獨立或統一」的比率維持在三成五左右，是六種意見中的最多數。而主張「維持現狀以後走向統一」約在一成至一成三；「永遠維持現狀」約為一成七，「維持現狀以後走向獨立」的比率約在一成六左右。整體而言，贊同廣義維持現狀的比率約為八成，與歷年相比，變化不大。至於「儘快宣布獨立」、「儘快統一」的比率則為極少數，不到一成。⁴³

然而，國家認同的危機也使得現階段制定公投法為統獨爭論尋求解套的法源更加棘手，如何建立公民投票的民主機制，是否避開行使更改國旗、國號等統獨議題的公投，將是朝野可以思考的方向。⁴⁴誠如陳水扁總統強調兩岸是一邊一國，乃針對兩岸現實的客觀陳述；未來只有對是否成為中華人民共和國一部份或一省的統一公投，必須先有公投法的「備」，緊急時才能談到公投的「用」。⁴⁵台灣要走自己的路，就是走台灣的民主、自由、人權、和平之路；一邊一國論乃是為確保台灣民主體制以及捍衛國家主權的現狀，亦即強調「台灣中國，一邊一國」：一邊是自由民主的台灣，一邊是獨裁專制的中國。目前「防衛性公投」雖然是訴諸人民意志的集體表現，但尚須藉由憲法規範制度化，思索公投發動的時機點、必要性與尋求主流民意的支持。⁴⁶當中國企圖將其「一國兩制、和平統一」的攻勢，蠻橫地套用於台灣時，我們是否應順勢地宣佈成為「獨立自主」的國家，還是以「兩國一制」來回應「一國兩制」的要求，以「一國一制的可

⁴³ 參見民國九十二年民眾對大陸政策及兩岸關係的看法綜合分析報告。(資料來源：行政院大陸委員會網站；<http://www.mac.gov.tw/index1.htm>)

⁴⁴ 在陳總統以「一邊一國」重新定位兩岸關係，並拋出認真思考公投立法迫切性的訊息後，象徵直接展現人民意志的「公民投票」制度，也在台灣內部及朝野政黨間引發辯論。事實上，全世界已有過半數國家有公民投票的機制，層面涵蓋：「主權自決」、「憲法複決」、「政策複決」、「諮詢複決」，儘管公投形式殊異，但均係以補代議政治之不足為考量。參閱《自由時報》，民國91年8月6日，版3。日前有關不涉主權的公投立法：針對核四公投專案立法，將公投範圍鎖定在公共政策，才不致為兩岸關係增添變數，已經列為立法院院會優先考量的法案之一。參閱《中國時報》，民國92年3月6日，版4。

⁴⁵ 陳水扁總統在接見來訪的美國參議員時指出：推動防衛性公投是為了讓對岸瞭解台灣二千三百萬人民真正的聲音，多數台灣人民的想法是「要和平、反飛彈」，防衛性公投的行使是為了要維護現狀，是為了避免現狀被改變，不但無涉統獨爭議，也不違背「四不一沒有」的政策。台灣民主的深化及鞏固，更是為了追求台海永久的和平及亞太地區的安全與穩定。(資料來源：<http://tw.news.yahoo.com/2003/12/05/polity/ctnews/4406659.html>)

⁴⁶ 2003年11月27日立法院三讀通過《公民投票法》，為我國行憲五十六年來首度確立公投制度的法源。明定只有人民、國會有公投發動權，但總統得於國家主權受外力威脅時，就國家安全事項進行「防衛性公投」；而全國性公民投票範圍包括：法律之複決、立法原則之創制、重大政策之創制或複決、憲法修正案之複決。(資料來源：<http://forums.chinatimes.com/report/Referendum/pass/htm/92112801.htm>)此外，聯合報系民意調查中心認為：二成三的受訪者認為公投法的通過對兩岸關係有正面影響，二成八認為會有負面影響，一成四認為沒有影響，另三成四無明確反應。TVBS民意調查中心指出：四成九民眾表示不贊成總統大選當天同時舉辦防禦性公投，二成七表示贊成，二成四表示沒有意見。中國時報民調組則顯示：有三成一的受訪者，贊成在明年大選投票日，同步舉辦「反對中共飛彈威脅台灣的公投」，三成六的民眾則覺得無此必要，三成左右的民眾未表示意見。(參考九十二年度相關媒體對公投議題的民意調查：<http://www.rdec.gov.tw/res02/show92.htm>)

能性」來迎接「和平統一」與「一個中國原則」的挑戰呢？⁴⁷況且國家認同問題不僅是台灣內部的衝突而已，還牽涉一場跨越台灣海峽，持續進行中的兩岸角力競賽。(Diamond and Plattner, 1998: 142-144) 所以，不可否認的，即使台灣已經成功地進行民主轉型，同時也為民主鞏固做好準備，倘若在國家認同問題上無法獲得共識，未來將很難創造出一個健全且穩定的民主體制。

貳、正視兩岸危機（中共武力）的威脅

有利於民主的關鍵條件之一是：不存在強大的敵視民主的外部勢力。一個國家如果受到另一個國家的支配，而這個國家又敵視它的民主政府，則民主制度不太可能獲得發展。(Dahl, 1998: 147-148) 長久以來，中國對台灣的論調建立在「台灣屬於中國一部份」的理論基礎上，⁴⁸但卻有兩套作法與方式：一方面堅持一國兩制、和平統一，另一方面卻隨時用武力恫嚇我們，如 1996 年台灣總統大選前的飛彈試射，以及部署在對岸瞄準台灣的短程導彈目前已有四百多枚，並以每年七十五枚的速度增加，估計到 2005 年，將增加到六百枚。⁴⁹所以，只要中共不斷地企圖影響台灣內部的政治過程，甚至威脅必要時將使用武力推翻任何一個主張要推動台灣獨立的民選政府，則台灣民主鞏固的實踐將倍加艱辛(胡佛、朱雲漢、文正仁，1997: 487-492)。因此，二十一世紀如何避免爆發第四次世界大戰以及人類歷史上可能發生的第四次大革命，無疑地必然擺在中國——台灣的兩岸

⁴⁷ 台灣的未來是否有讓人信服的方式呢？自然有。就是「兩國一制」。兩國是今天客觀存在的事實，一制（自由民主）是普世價值，是兩岸人民的共同理想。此種論調立基於：(1) 民主生活方式的原則告訴我們：「國家是手段，個人是目的。」因此，無論統一或獨立皆是手段而已，人民的自由、幸福、快樂才是目的。(2) 民主生活方式的另一原則為：「真理是相對的，不是絕對的。」因此，無論統一或獨立都不是絕對的真理。更何況憲政主義的基本原則之一就是「活人不必受死人的統治」，因此，我們這一代無法解決的問題可以留給下一代來解決；我們這一代決定的事情不能要求下一代一定要遵守。參閱《台灣日報》，民國 91 年 10 月 10 日，版 3；另參見李西潭——〈從兩國一制到一國一制的可能性〉，國立政治大學社會科學學院《政策論壇電子報》第 38 號/2002/10/18；http://www.socialsciences.nccu.edu.tw/society/composition/021018/main_021018.htm。

⁴⁸ 1993 年 8 月發表的《台灣的問題與中國的統一》白皮書強調：根據《開羅宣言》與《波茲坦宣言》已然將台灣主權移轉於中國，台灣屬於中國的事實永不改變；2000 年 2 月又提出《一個中國原則與台灣問題》白皮書，首次以政府文告的方式，詳細、系統、全面地向國際社會闡述了中國政府有關一個中國原則的基本立場、政策，以及在兩岸關係、國際社會中堅持一個中國原則若干問題的態度主張。其中再次堅持：台灣是中國不可分割的部分；世界上只有一個中國，沒有兩個中國；承認中國的立場，亦即只有一個中國，台灣是中國的一部分等說法。(資料來源：http://www.dsis.org.tw/database/prc/cn_oc00-02-21.htm)

⁴⁹ 資料來源：軍事焦點評論；<http://www.diic.com.tw/comment/06/06930307-1.htm>。另外，根據美國國防部提交國會的〈台海安全情勢報告〉，中共在 2005 年以前，將可能完成兩種型號短程彈道飛彈及第一代陸攻巡弋飛彈的部署，並逐漸提高武器精確度，傳統短程彈道飛彈及代陸攻巡弋飛彈一旦瞄準了重要設施，就將使台灣執行軍事防衛行動的能力更加複雜化。(陳偉寬，2003: 35)

未來發展上。⁵⁰

根據香港政經風險顧問公司所做的地區性調查，台灣面臨來自中國大陸的軍事侵略，在亞洲外患風險排行榜中名列第二高，僅次於印度。⁵¹又從行政院陸委會 2004 年 2 月「民眾對大陸政策及兩岸關係的看法」九十二年度綜合分析調查報告結果來看：(一) 對兩岸關係為敵對或友善的感受——若區分中共「對我政府」或「對我人民」的態度，有六成四至七成一的民眾認為中共對我政府是具有敵意的，而四成四至五成二的民眾認為中共對我人民具有敵意。與前一年比較，不論是本會或其他機構的調查均顯示：民眾感受中共對我政府及人民之敵意略升。(二) 對外交和兩岸關係之優先性的想法——主張發展我與其他國家關係優先的比率約三成二至三成九，主張發展兩岸關係優先者，則在二成四至三成，而主張外交與兩岸關係並重的比率約一成六。民眾認為發展外交關係較重要的比率自九十一年十二月以來持續超過認為發展兩岸關係較重要的比率。當問及如果積極發展外交關係，會造成兩岸關係的緊張，大多數民眾（六成以上）仍贊成繼續推動務實外交。(三) 對於中共提出「一國兩制」模式解決兩岸問題的看法——對於中共提出「一國兩制」解決兩岸問題的看法（明確指出：台灣成為地方政府，接受大陸統治，中華民國此後不再存在），絕大多數民眾（七成以上）不贊成中共「一國兩制」的主張，與過去調查結果大致相當。(四) 對兩岸關係整體性的看法——年初，有相對多數之民眾（四成二）認為兩岸關係「和以前差不多」，到年中，則有超過半數之民眾（五成五）認為兩岸關係「不佳」。而在影響兩岸關係的項目上，大多數民眾（七成八）認為兩岸領導人互訪有助於改善兩岸關係；對於未來兩岸關係的發展，分別有將近四成的民眾表示樂觀或悲觀，呈現意見分歧的情況。再者，有半數的民眾認為未來一、二年內「兩岸現狀將持續和平」，認為未來五至十年內「兩岸現狀將持續和平」的降為三成四，而認為「台灣和大陸將就台灣地位問題達成共識」則由一成一（未來一、二年內）升至二成（未來五至十年內）。⁵²總體而言，現階段台灣民眾感受到中共對我政府與對我人民之敵意態度有升高的情況。而台灣與他國開展外交似乎略

⁵⁰ 2001 年 7 月《民主期刊》刊出一篇探討蘇聯 1989-91 年革命的論文指出：人類歷史上有三大革命——美國、法國與蘇聯 1989-91 年革命運動，二十世紀發生了三次世界大戰，即第一次世界大戰、第二次世界大戰與冷戰。(Smolar, 2001: 5) 而 Samuel P. Huntington 則將人類歷史上的民主化進展劃分成：第一次民主化長波、第二次民主化短波，以及第三波民主化浪潮。因此，中國是否可能在經濟快速發展以後，在可預見的將來進行所謂第四波的民主化運動，正考驗全體中國人的智慧。參見：李西潭——〈第四波民主化的浪潮是否可能在中國發生？〉，國立政治大學社會科學學院《政策論壇電子報》第 25 號/2002/04/19；http://www.socialsciences.nccu.edu.tw/society/composition/020419/main_020419.htm。

⁵¹ 政經風險顧問公司將台灣的外患指數評為 5.19，第一名的印度則高達 8.22。參閱《聯合報》，民國 91 年 4 月 22 日，版 11。

⁵² 參見行政院大陸委員會網站：<http://www.mac.gov.tw/index1.htm>。

為優先於兩岸關係的交往，且六成多的民意覺得：即使兩岸局勢凶險不安，仍然堅持台灣外交市場的拓展。至於一國兩制的主張在台灣依然沒有市場，此一趨勢長期以來變化不大。對於當前兩岸關係的看法，則由持平轉趨負面。

此外，2000年6月美國國防部〈年度中國軍力報告〉提到中國軍力發展的時間表，指出台灣可能在兩岸軍力的動態發展變化下，於2020年以後才開始失去目前兩岸軍力平衡上的優勢。這份報告將焦點集中放在「攻台能力」方面的評估，而將「傷害台灣」的可能性限縮到最小（參見表4-7）。⁵³（李憲榮，2001：166）又前年（2002年）所公佈的〈中共解放軍軍力報告〉中，首度質疑中共和平解決台灣問題的意願，強調北京可能對東亞鄰國構成威脅；同時中共日益傾向以武力統一台灣，並尋求化解美國的干預行動。⁵⁴而且中國可持續發展綜合國力在世界十三個大國中排名第七，軍力排名第四位；國防預算較去年增長了近一成。⁵⁵不僅如此，在二十年後中國大陸在環太平洋經濟體系的角色將會愈形重要，鄰近國家未來會有更多機會打開中國大陸貿易市場的大門，然而同時他們也會發現愈來愈難防禦中國大陸對其內政的干預壓力。（Root, 2002：119-120）如果一個非民主國家大肆擴張勢力，並開始向境外擴散，這也將會刺激其他國家的反民主運動。倘若擴張的非民主國家在擴張過程中，發動軍事侵略而擊敗一個或數個民主國家時，這種刺激將會變得更為強烈。所以，假設中國大陸依然實行非民主體制，並在未來數十年經濟情勢忽然看漲，並在東亞擴充其勢力與控制，則東亞的民主政權勢必大受影響，台灣民主的鞏固則會遇到更嚴峻障礙，未來世界和平的景象亦將受到艱鉅的挑戰。如何維護台灣民主體制的長久持續，爭取「穩定和平」的兩岸關係，將是我們迫切思考的問

⁵³ 英國倫敦「國際戰略研究所」（IISS）所出版的《戰略評論》指出：台灣軍力必須有效的加速革新，否則在中共軍方持續現代化前提下，到2010年後，台海軍力可能失衡，屆時台灣的軍力將居於下風。此外，如果中國真的對台發動攻擊，共軍至少還需要五年或五年以上的時間強化裝備，才可能成功登陸台灣。參閱《中國時報》，民國89年6月6日，版14。另外，根據美國軍情單位的報告，台灣很可能在2005年左右，因中國海空軍力的發展而不再擁有過去長期以來所仰仗的制海制空的軍事優勢，特別是中國在軍事科技方面一直有俄羅斯、法國、以色列等國的提供協助，相較於台灣因國際社會被中國打壓的困境，在軍事採購及與國際合作交流方面更相形見绌。（陳文賢，2001：214）

⁵⁴ 美國國防部2002年7月12日依國防授權法規定，向國會提交中共軍力年度報告，內容包括：對中共軍力認知之落差；中共整體、安全及軍事戰略；中共軍事思想及軍力結構之演進；中共與前蘇聯關係及台海安全情勢等，全文共56頁。參閱《聯合報》，民國91年7月14日，版2。

⁵⁵ 據《北京晨報》報導，中國科學院以國家的經濟力、科技力、軍事力、社會發展程度、生態力、政府調控力和外交能力七項目，與美、英、俄、日、義、德、法、澳、加拿大、巴西、南非、印度等十二國作比較後，發佈「2003年中國可持續發展戰略報告」指出：中國綜合國力排名第七，大約是美國的二分之一；軍力排名第四，前三位分別是美、日、英三國。參閱《中國時報》，民國92年3月1日，版11。為了「應對國際形勢的變化，維護國家安全和主權領土完整，提昇高科技下的防衛作戰能力」，軍費支出一千八百五十三億人民幣，增長百分之九點六。參閱《聯合報》，民國92年3月6日，版13。

題。

表 4-7 台灣與中國軍力比較（短、中、長期）

時間分期	國名 評估	中 國	台 灣
短期 (西元 2005 年前)	優 勢	<ul style="list-style-type: none"> *短程導彈將持續增加，並結合 GPS 衛星導航增加精確度。 *潛艦船艦數量繁多，較具能力控制台海航道。 	<ul style="list-style-type: none"> *有 400 架第四代精良戰機，繼續保持技術上優勢。 *正獲得先進的反潛技術。
	弱 勢	<ul style="list-style-type: none"> *有四分之三的戰機無作戰能力，不具精準的導航性能，亦缺乏早期預警和空中加油能力，無法取得絕對台海空優。 *海軍的空中防衛、指揮通訊、戰情監察落後台灣。 *缺乏兩棲登陸的運輸、補給能力與空中支援，僅能進行區域性兩棲登陸。 *尚無全面有效整合的防空網。 	<ul style="list-style-type: none"> *中國導彈基地接近台灣，台灣缺乏預警時間，難以立即防禦中國短程導彈的打擊。
	整體評估	<ul style="list-style-type: none"> *無對台偵察和監控能力，缺乏有效指揮和控制系統，以及聯合作戰能力；對台僅具有限度的整體作戰行動。(量的優勢) 	<ul style="list-style-type: none"> *在制空、制海、反登陸能力較強。(質的優勢)
中期 (西元 2005 年至 2010 年前)	優 勢	<ul style="list-style-type: none"> *第四代戰機蘇愷 27 達 150 架，空中加油戰機達 150 架，空中加油和預警能力增強。 *完成空射型巡弋飛彈研發所配備之中程空對空飛彈部署，強化戰機攻擊能力。 	
	弱 勢	<ul style="list-style-type: none"> *第四代戰機僅佔總數的百分之四。 *飛行員素質雖有改善，但仍落後於台灣。 	
	整體評估	<ul style="list-style-type: none"> *對台動武實力仍嫌不足，但已經可以建立一支具聯合作戰能力的部隊攻擊台灣。 	<ul style="list-style-type: none"> *如果空軍能力無法大幅加強改善，空優情況將會逐漸由中國取得。
中期 (優 勢	<ul style="list-style-type: none"> *早期預警、空中加油、電子作戰能力提昇。 	

西元 2010 年至 2020 年 前)		<ul style="list-style-type: none"> *戰機、潛艦操控能力增強。 *海、空射巡弋飛彈發展成熟。 *完成且部署全面整合的防空系統 (IADS)。 *戰機數量將減為 2200 架，但戰力增強並具備投射能力。 *太空科技的衛星偵測和反衛星能力增強。 	
	弱 勢	*通訊技術品質仍落後。	
	整體評估	<ul style="list-style-type: none"> *質與量皆將加強。 *獲得更多作戰經驗、聯合作戰亦將加強。 	*視台灣當時是否獲得更先進武器、技術或裝備，以維持質的優勢。

資料來源：李憲榮，2001：165；<http://www.defenselink.mil>.2000/02/29,2000/06/23。

第四節 本章小結

民主穩定或鞏固的西方先進國家，被視為民主政治發展軌道的終點。此一民主發展與鞏固的省思對於新興民主國家具有相當鼓舞的作用，且民主如何持久或鞏固就成為政治學術界和實務界所嚴重關切的討論議題。（O'Donnell, 1997：52-53）或許東亞新興民主國家似乎也正朝向民主鞏固的方向前進，雖然仍無法確知這些國家能否達成民主鞏固，但是在許多有關民主鞏固的關鍵性層面上，台灣民主鞏固的前景是相當看好的。1996年總統大選的順利完成，象徵台灣的民主轉型告一段落，並且正式成為一個自由民主國家。2000年總統大選的政黨輪替與政權移交，台灣的民主化的確已經從「轉型」邁向「鞏固」之路。但是事實上，台灣民主轉型因為是由國民黨威權政權所主導，則在民主鞏固期間往往還要面臨許多的困難與考驗。⁵⁶儘管台灣民主化已開展進入民主鞏固階段，在經過一段試練及慎思之後，如何從文化及結構繼續推動精緻民主（例如：修改選區制度、重建民主機制、增加市民社會的場域等），是我們邁入新世紀之際刻不容緩的課題。（陳鴻瑜，2000：156-162）因此，透過民主鞏固的權衡替代方案與展望、民主鞏固指標與民主鞏固有利條件的分析與闡釋，以及探索國家認同（統獨立場）的解決可能性和正視來自中共政權的武力威脅（兩岸危

⁵⁶ 第三波民主化的經驗告訴我們：一個國家在民主鞏固階段所面臨的課題往往和轉型之前的政體型態以及轉型過程中的路徑選擇有密切關係。因為台灣的民主轉型是由一個準列寧主義政黨所發起、由選舉所帶動、由執政精英所操控的和平演進，很多民主鞏固的課題也和這種轉型的特色有關。（林佳龍，1999：141；cf. Landman, 2000：158）

機)，我們亦可以歸納出下列對於台灣民主化持久觀察的四個要點：

第一、當討論台灣未來民主政治可能的發展時，在民主鞏固全面失敗的黯淡景象，與民主鞏固得以全盤勝利的希望憧憬之間，真實面不會僅出現在其中一面，而是可能存在於兩者中間。⁵⁷因此，儘管以全球化標準來作為衡量新興民主國家追求民主鞏固的準則尚不盡理想，但是強調全球興起中的政治民主普遍性，以及民主鞏固的持續性乃是非常重要的；且對於民主鞏固所可能遭遇的困境或停滯，依然要加以審慎評估。畢竟全球化多少有助於民主化的推行，而全球化對於是否挑戰一國民主鞏固仍舊是有爭論的議題。⁵⁸再者，或許在亞太地區我們可以看到新興民主國家正朝著民主鞏固的方向前進——台灣與南韓在民主化的進程上已經逐漸成熟，馬來西亞和新加坡的政治體制似乎加以制度化，泰國及菲律賓則是位居本區域民主化程度的中等狀態。但是目前尚無確切的定論，仍舊無法預知這些國家能否真正達到民主鞏固的目標。(Cotton, 1997: 95-119)然而，台灣已經順利完成民主轉型並進入民主鞏固的初期階段，若想使民主化的成果繼續地持久與擴展，除了有賴對於民主鞏固充分的堅持與追求外，更需要找出目前推動民主鞏固的任務與機會。因為在排除所有民主鞏固的障礙之後，存在著的是關於未來民主鞏固的光明前景。

第二、台灣目前所面臨的最大挑戰是如何把剛剛建立的民主制度與實踐加以鞏固，使得新建的民主制度牢不可破，長治久安；如何避免威權政權的復辟，並建造阻擋民主逆流來襲的堤防。因此，假使所有的重要政治行動者（包括菁英、團體和大眾），不論是在行為層面上，或是態度層面上，還是在憲政層面上，都相信民主政權對他們的社會比其他任何他們可以想像的替代體制要來的更有好處的話，則在台灣要想達到鞏固的民主，就必須試圖取得一個廣泛而深刻的合法性過程。⁵⁹正如 Juan J. Linz、Alfred

⁵⁷ Robert A. Dahl 指出，實行民主政治超過二十年以上的鞏固民主國家中，民主的瓦解極為罕見。並總結認為：樂觀與悲觀的情景都未被證明正確。在嚴重而持久的經濟衰退或核子戰爭這類大災難沒有發生的情況下，多元政治將會繼續運作於民主制度已存在超過二十年以上的大部分核心國家中。在穩定民主國家核心的邊緣，這兩種型態的轉型都可能發生。(Dahl, 1989: 314; Sorensen, 1998: 127)

⁵⁸ 欲檢驗民主鞏固與全球化的關係，可以藉由民主兩方面的基本差異，(1)視民主為一個程序(democracy as procedure)，亦即經由自由公正的選舉，以確保政府合理穩定的轉換；(2)視民主為一種文化(democracy as culture)，亦即經由內化評價的準則，以確保個人他人所屬的利益。顯然全球化無疑地提高國家民主程序的效率，但並不保證其民主文化的發展；甚至可以說全球化將造成增強民主是一必然程序的說法，但相對地卻減弱民主成為一種文化的觀點。(Laidi, 2002: 68-69)

⁵⁹ 有學者則認為民主鞏固尚須掌握合法性概念的問題，雖然合法性定義與衡量的困難有目共睹，但很清楚的是沒有任何民主政體可以長期存續，除非它享有某些形式的合法性才能鞏固其政權，不論是消極的接受或是積極的接受。(cf. Potter, Goldblatt, Kiloh and Lewis, 1997: 525)

Stepan、Richard Gunther、P. Nikiforos Diamandouros 與 Hans-Jurgen Puhle 等人所曾強調的，這種合法性不僅是對民主抽象的擔當，而且涉及到對國家憲政體制的約制規則，價值觀的具體實踐，以及行為上的信任承諾。(Linz and Stepan, 1996a: 14-33; 1996b: 87-147; Gunther, Diamandouros and Puhle eds., 1995: 7-10) 也正是這種對民主程序不加質疑的擁抱與想法，才能夠產生對民主鞏固最為關鍵的因素：減少民主政治的不確定性，把鞏固民主的遊戲規則視為政治競爭的方法。然而，民主鞏固也並不是意味著制度的永遠不變，或者拒絕改變；相反的，民主鞏固是承認改革一定會發生，無論是處在頂端或一般的社會公民，在穩定的民主制度內，都必須準備參與和控制改革。此時，在完成民主鞏固的過程後，民主制度、規則成為當地取得政治權力唯一的合法途徑；沒有一個菁英、團體或民眾會使用非民主的方式來奪取權力，且國家內其他人民、團體與政治菁英也不會支持如此的舉動和作為。(Diamond, 1999: 66) 所以，吾人認為，檢驗台灣民主政治能夠日益完成鞏固的三個標準乃是：(一) 政治行動者是否確實對民主規範加以服從與尊重；(二) 政治競爭者間是否能夠彼此信任與合作；(三) 社會團體與人民是否對民主政體有基本的忠誠與支持。⁶⁰

第三、對於台灣的民主鞏固而言，並無單一的途徑可以完全通達。如果單就 Juan J. Linz 與 Alfred Stepan 視為民主鞏固的幾項因素或條件來看，雖然都可以在台灣民主化的過程中發現，但是都尚未建構或實踐能夠達到使台灣民主鞏固確立無疑的地步。畢竟新成立的民主政體若不能選擇或設計出適當的制度而展現統治效率，則民主政治的正當性將會受到侵蝕；官僚體系無法執行政策的阻礙影響力，對於進一步民主化將構成威脅；在經濟社會中存在一個有效率的政府，便成為民主鞏固至關重要的因素；基於法治與民主政治間的伴生關係，法治觀念的確立須與民主化配套進行；訴諸公民社會這項行動的目的，就是要再建立一個獨立於政治而自主性的社會；而公民社會不僅可以有效地監督國家與經濟，更賦予政治社會能夠訂立新法律的正當性。換言之，民主發展持續所賴以必要的經濟基礎與表現暫且不論（因為經濟發展與民主間可能存有不同的函數關係，但是嚴重的貧窮程度必定成為民主鞏固的障礙），⁶¹健全的制度的設計、良好的官僚組織與完善的經濟社會、正確的法治觀念，以及自由活潑的公民社

⁶⁰ 因為隨著民主政治的逐漸鞏固，「那些按照民主規則行事並忠誠於民主」的政治行動者的人數與範圍就會增加，從對民主的「工具性」擔當會過渡到「原則性」的擔當；而且政治競爭者間的信賴與互動亦會增加，整個群眾須靠著對民主政治的實踐與努力來完成社會化。(Whitehead, 1989: 79)

⁶¹ 進入到第三波民主化階段的國家，鞏固的民主體制絕少在真正貧窮的社會中出現。其原因在於：貧窮往往伴隨著相對低程度的識字率、正式教育與溝通，在歷史上幾乎沒有任何一點與穩定民主沾上邊。此外，稀少資源的爭奪與永久掌控國家的龐大優勢，亦可能導致單一政黨或派系獨

會與自主的政治社會，亦都尚未真正發展成熟。另外，國家認同仍有待繼續努力，兩岸危機仍然無法預測。民主鞏固在台灣來說還只是一個進行中的過程，而非結果。有關於建構台灣民主鞏固的有利條件，彙製成下表以供參考。

表 4-8 台灣民主鞏固的有利條件

條件項目 (符合 Schedler 概念)	建構主旨
◎制度設計 (組織民主) (深化民主) (防止民主崩潰)	* 民主政治制度的配置必須同時考量『憲法』、『黨派』和『選舉制度』三個交互影響的層面。 * 兼顧公正與穩定的選舉制度能維繫不墜，以及與政權和平移交相關的：『政府移交原則』、『文人與軍隊的關係』、『文官（包括警察、情治人員）中立』等議題。
◎官僚組織、 經濟社會 (組織民主)	* 民主政治真正落實必須倚賴執政政府和官僚組織具有『民主行政』的心懷，減低官僚浪費公帑、貪污腐敗，以及欠缺負責任的態度。 * 避免國家『過度任意的行政干預』，而形成資源運用失當的市場；並在經濟社會中存在一個『有效率』的政府。
◎法治觀念 (組織民主) (深化民主)	* 政府各機關、各政黨與人民基本上都能夠尊重『大法官會議解釋』的結果，乃是憲政主義落實的關鍵。 * 司法獨立必須超越政黨利益、無黨派之私，尊重法律的專業性與自主性，減少政治勢力對司法部門的操控。
◎公民社會、 政治社會 (深化民主)	* 亟需發展出一個『完全』活潑與自由的公民社會，凝聚『生命共同體』與『生活共同體意識』，建立『公民意識』以因應全球化社會發展衝擊。 * 政府和多數公民能夠廣泛支持政治社會中的『核心制度』（諸如：政治領導、立法機構、政黨組織、選舉規則等），並給予高度的關懷與評價。
◎經濟發展、 經濟表現 (防止民主崩潰)	* 『民生富裕』、『經濟表現的穩定與低度危機』，使得社會變得更加包容，階級、性別、所得和城鄉差距相對縮小。 * 只要經濟發展達到的相當程度、經濟表現不發生嚴重障礙，相信就有利於民主的鞏固。

資料來源：作著自行整理。

大，如此一來民主政治難以付諸實行。(Potter, Goldblatt, Kiloh and Lewis, 1997: 530)

第四、台灣國家認同問題尚待解決，涉及的乃是國內的政治兩極化與外來的干涉。(Chu, 1996: 71) 前者可能有賴於選舉來凝聚主流民意，以及推動憲政改革工程；⁶² 後者則期待透過「國家發展會議」中，朝野難得於「兩岸關係」議題形成「自 1912 年以來，中華民國是一主權國家；自 1949 年中共政府建立後，兩岸即為對等的政治實體」的共同意見，能夠成為我們處理國家認同危機的共識。(李酉潭, 1997a: 177) 因為除非中國已經發展成為穩定的民主政體，否則台灣縱然解決內部「國家認同」的爭議，仍無法完全避免中國對於台灣武力的外在威脅。此外，兩岸之間的危機仍然存在，因為這涉及到中國內部民族主義、權力鬥爭，以及反民主的傳統，再加上國際關係的零和遊戲，使得中國對台灣的各種威脅與日俱增。⁶³ 尤其是當台灣民主化成就獲得世界的讚賞，大多數民意贊成維持與中國大陸分離的現狀，並反對以「一國兩制」解決兩岸問題，促使中共有可能選擇並採取訴諸軍事犯台的手段。然而，中共政權嚴重提出警告如果台灣追求獨立則對台用武是不可避免的，台海間的軍事衝突對於台灣的民主鞏固將會造成一項持續性的威脅。(Linz, 1978: 54) 所以，即使台灣已經為民主鞏固做好準備，倘若無法順利地處理兩岸危機或武力威脅，將會妨礙台灣未來民主政治的發展，同時危害亞太地區的安定與世界的和平。有關於面對台灣民主鞏固的挑戰，歸納出下表以供審閱。

表 4-9 台灣民主鞏固的挑戰

挑戰、困境、試煉 (符合 Schedler 概念)	面對核心
◎國家認同 (防止民主崩潰)	* 現階段台灣人民對國家未來的統獨走向，仍舊是抱持：「維持現狀、不統不獨」的態度。 * 以「一國一制(民主)的可能性」迎接「和平統一」與「一個中國原則」的挑戰。

⁶² 台灣今天已經具備一個政治共同體的所有重要特點，實在不必煩惱民族主義者所欲達成的目標；反而該在意的是這個政治共同體的規劃與建設是否令人滿意，是否符合大眾對一個自由民主憲政國家的期許。所以，「以自由主義為基底的務實思考」可能是台灣國家認同問題的合理思考，不但兼顧自由主義對公民權利的強調以及自由主義本身較少關照到的現實因素，同時也呼應台灣大多數民眾在統獨問題上的實際想法。此外，處理分裂國家認同的最好策略也許不是同化、強迫遷移或武力鎮壓，而是盡量容忍尊重，以改善現有體制及人民權利保障，來消弭不同認同的不安。(參閱江宜樺, 1998: 222; 2003: 113)

⁶³ 長期以來，中國對台灣的威脅從未一日間斷，而且是多面向的：政治併吞、軍事攻擊、經濟吸磁、以商逼政、外交封殺、心理統戰等多樣化、方式靈活的威脅。(群策會, 2003: 42-49)

<p>◎兩岸危機 (防止民主腐蝕或崩潰)</p>	<p>*現階段中共武力威脅台灣安全，以及對我政府與人民之敵意態度有「升高」的情況。 *維護台灣民主體制的長久持續，爭取「穩定和平」架構的兩岸關係，將是迫切思考的問題。</p>
------------------------------	---

資料來源：作者自行整理。