

第五章 深化：台灣民主品質的提昇

「深化民主除了需要接受其它不同制度性的挑戰外，其意義乃是思考如何使得民主運作本身更自由、更負責、更能回應民意與更具代表性。」

Larry Diamond, 1999 : 112

當我們堅信民主鞏固對於國家發展是有益處的時候，相對地必須認清鞏固卻未必能夠實現高水準的民主品質，甚或是就享有高品質的生活水平。畢竟新興民主國家並不僅僅因為通過民主鞏固的檢驗，就代表其民主品質的程度與西方先進民主國家並駕齊驅；人民生活的品質也並不是完全由統治體是民主或不民主的特性來決定，而是要靠其它制度來決定這些品質。¹ (Linz and Stepan, 1997 : 30) 因此，在瞭解民主化過程中的「民主轉型」、「民主鞏固」階段後，期望所建立的民主體制不要再倒退回「威權專制」並關注其民主品質的內涵問題，也因此看出「民主鞏固」並非是一個停滯狀態，它需要進一步的「民主深化」。然而，誠如前述第二章第四節 Andreas Schedler 在討論民主鞏固的相關概念時，特別提出「先進的民主」名詞來指涉具有某些積極特色，這些特色超越界定「自由的民主」之標準，也因此先進民主國家品質的等級比許多新興民主國家的品質還高。² 雖然這個名詞冒著理想化與具體化西方富裕工業國家的危險，且「民主品質」(democratic quality)的概念仍然是不清楚與有爭議性的。(Schedler, 1998 : 93、104) 但是台灣被「自由之家」列入既是「選舉的民主」，也是「自由的民主」國家，代表已經「完成民主」，並進入民主鞏固的階段；目前當務之急就是如何建立制度化的「組織民主」，以及提高民主政治品質的「深化民主」。(李西潭，1999 : 59) 所以，吾人認為：台灣若要從民主鞏固階段進一步達成民主深化的理想，似乎更應該關注並檢討在建立民主政治的過程中，如何思考「深化民主」的機會（防止民主倒退的可能性）

¹ 國家功能的發揮存有特定的問題，特別是從政治過程和民主制度的面向來看，民主品質與生活品質要區分開來，且民主品質的提升對於社會品質的影響，兩者亦不應被混淆。因為社會生活的本質是與不同類型的民主政治交織運作，如何提升和改進社會生活的品質，則部分取決於個別民主國家當前和過去所處的情境。(O'Donnell, 1997 : 53)

² 所謂「先進的民主」國家預設擁有某些積極的特性超越界定「自由的民主」最低程度的標準，因此，其民主品質的等級高於許多新興民主國家。這種期望從「選舉的」或「自由的」民主走向「先進的」民主，他們關心的是民主的進展與進步，以邁向高品質民主政治為目標，等同於視民

辯明「深化民主」的迷思（二次政黨輪替、首次公民投票），以及達到「深化民主」的目標（培養民主文化、落實公民教育、擘劃憲改工程）。

第一節 探索民主深化的機會

民主化的理想需要依賴不斷地改革、創新、省思才能向上提昇，民主化的完成亦靠著不停地突破、淬鍊、調整才能更深刻成熟。假使稍微輕忽懈怠，民主的成果將會有崩潰或腐蝕的危機；民主化一旦產生倒退的現象，要再重新來過必然是倍加艱辛。（陳水扁，2001：288）政治民主化的發展，並非不可能走上回頭路。第二次世界大戰後，在拉丁美洲及其他第三世界的新興民主國家，政治民主化的發展，卻在1960至1970年代間，又曾走回了威權體制的老路。尤其是拉丁美洲國家的經驗證實，在民主和威權體制間，還可能出現一種週期性的擺盪局面。亦即是從威權轉型為民主後，又從民主倒退回威權體制的情形。從這些新興民主國家的經驗來看，民主政治的發展軌跡，並不是直線式的而只會一直向前邁進，發展除了會產生停滯情形之外，還可能發生逆轉與倒退的現象。（桂宏誠、林佳瑩、王順文，2003：155）因此，台灣雖然完成首次的政黨輪替，進入政治民主化歷程中最重要的鞏固初期階段，但是否因而就可順利創造出深化民主的機會呢？除了要釐清民主深化的模糊地帶、追求民主深化的背後意義外，最首要的任務可能是必須先檢視有關避免威權統治復辟，以及發生民主制度弱化的情形與跡象。³以下分別從防止民主崩潰（逆轉）與防止民主腐蝕（倒退）兩方面，來論述台灣民主發展是否發生衰退的可能性。

壹、防止民主崩潰（逆轉）

民主化乃是涉及一連串轉型（transition）、持久（endurance）與鞏固（consolidation）的複雜過程。（Monshipouri, 1995：16）目前，大多數第三波民主化的國家均處在朝向民主鞏固的早期階段，這些民主政體本身大都是相當地脆弱與尚未鞏固的（unconsolidated）（Sorensen, 1998：63）他們的命運到底是鞏固或回潮（reverse）呢？⁴（Huntington, 1991：280；cf.

主鞏固為民主深化，乃是民主鞏固的積極概念。（Schedler, 1998：93-95）

³ 本論文於第二章理論部分曾提及 Andreas Schedler 指出民主鞏固的五種概念分別是，防止民主崩潰、防止民主腐蝕、完成民主、深化民主與組織民主。（前兩項是消極面；後三項為積極面）但是當前我們應該限制民主鞏固的使用在二個「消極」概念上：避免民主崩潰與民主腐蝕。因此，吾人認為：在探討深化民主所關心的民主政體進展並提高品質之前，必須再進一步檢視避免民主逆轉或倒退問題，對於台灣民主政體持續到未來的期望似乎別具意義。

⁴ 依據 Samuel P. Huntington 的分析，第二次世界大戰前的民主化浪潮屬於第一波，如英國、美國；第二次世界大戰後至 1974 年間的民主化現象歸類為第二波，如日本、西德、義大利等。第三波民主化運動開始於 1974 年葡萄牙政變所建立的民主政體，此後，民主化的浪濤襲捲了南歐，橫掃拉丁美洲，挺進到了亞洲，沖垮了蘇聯集團的專制政權。而第一波回潮發生在 1922~1942

Plattner and Diamond, 1995 : 6) 當一個政權是鞏固的民主體制時，切勿排除其將來不會在某一天會崩潰。但無論如何，這種崩潰與民主鞏固特定的歷史過程所衍生的弱點與問題無關，而是由於新的民主體制無法有效解決一連串問題，致使非民主政權又獲得廣泛的支持。(Linz and Stepan, 1997 : 16) 根據前述第二章所論，避免民主崩潰就是防止「選舉的民主」與「自由的民主」快速死亡，倒退回原來的威權主義。換言之，就是使民主政治能超越脆弱、不穩定、不確定或被推翻等威脅。(李西潭，1999 : 57) 所以，防免民主崩潰，專心致力於民主體制長存下來，諸如：經濟表現、民族與國家的建立、民主價值的擴散等，(Schedler, 1998 : 96) 大致上可作為台灣如何避免民主崩潰的參考。因此，吾人認為台灣民主鞏固的樂觀期待主要是建立在經濟表現上，因為國民所得一千美元以上的國家沒有成功的政變，超過三千美元之國家沒有政變的企圖。(Huntington, 1995 : 15) 儘管台灣在民主轉型完成後仍有一段時間是經濟逆轉的狀況，但是從理論與經驗的基礎上，相信會找出減低此障礙的路徑，民主仍會顯著地朝向鞏固與深化。

然而，有相當的證據顯示：處於民主轉型階段的國家會變得更具攻擊性，更易與其他民主國家戰爭。換言之，正在民主化的國家比成熟的民主國家或穩定的專制政體更可能發生戰爭。民主逆轉的國家比尚未轉變的體制更可能發生戰爭。(Mansfield and Snyder, 1995 : 5-6)⁵ 再者，對全球國家的民主化與國際戰爭進行測量發現：崎嶇而不穩定的民主轉型會使國際戰爭發生的機率增加，但民主化過程本身並不會導致戰爭。(Ward and Gleditsch, 1998 : 53 ; cf. Landman, 2000 : 218) 穩定且鞏固的民主國家之間可能不會互相戰爭，但民主化過程中若遭遇挫敗而發生民主毀壞的現象，則會增加戰爭的可能性。(Ward and Gleditsch, 1998 : 53、60) 二十世紀 90 年代是民主化與民族主義相互對抗的時期，不管是在民主轉型國家內部或是轉型國家之間，都可以見到這種對抗情勢。另外，轉型政體彼此之間也會發生戰爭，而且民主轉型國家實質上比那些未進行轉型或仍維持獨裁的國家更容易與鄰國發生戰爭，這是因為轉型國家的菁英份子常常訴諸於民族主義大蠱，取得大眾的支持以迴避政治責任。(Mansfield and Snyder,

年，第二波回潮發生在 1958~1975 年。(Huntington, 1991 : 13-26) 第三波國家中有多少能邁向民主鞏固之路，乃當前學者關注的焦點。(朱雲漢，1996 : 1)

⁵ Edward D. Mansfield 與 Jack Snyder 就特別指出，部分選舉的民主國家，就像俄羅斯入侵車臣一樣，粗魯的使用軍事武力。至於為何民主化過程中的國家如此好戰？可能的原因包括有：(1) 威權政體瓦解後，國內政治競爭的本質，使得舊政體遺留下來的菁英和新的政治菁英在利益和權力的競爭過程中，以戰爭作為手段之一；(2) 菁英透過民族主義意識型態的動員，企圖在戰爭中獲得利益；(3) 民主化過程缺乏有力的政黨、健全的媒體等機制，使得政治運作難以在外交議題上發揮如成熟民主國般的效果；(4) 民主化的過程容易威脅到軍隊的利益，而導致戰爭。(Mansfield and Snyder, 1995 : 6-25)

2002 : 297) ⁶中國迄今仍舊被評定為基本政治權利缺乏及基本公民自由遭到剝奪的不自由國家，且尚未有任何實行民主政治的跡象。⁷未來中國若真正開始啟動民主化，則民主化過程將會帶來其國內的不穩定與權力鬥爭，加深其對外發動戰爭的可能性，因為政治體制的變遷與族群意識的動員，似乎會伴隨著戰爭可能性的增加。故台灣民主崩潰或逆轉的最大可能因素或許是來自於彼岸中國的威脅。

貳、防止民主腐蝕（倒退）

許多新興民主國家受到反民主勢力的非法推翻與威脅，但除了崩潰逆轉的危機，還必需對抗衰敗（decay）的危險，也就是民主漸進的腐蝕而導致出現模糊的半民主政體——介於自由的民主與獨裁政體之間的混合型體制。（Schedler, 1998 : 97）這種民主的腐蝕，除了強調來自於軍事至上（military supremacy）的威脅以外，（O'Donnell, 1992 : 17-56）還包括：國家行使暴力與國家體制脆弱皆可能顛覆法治原則；霸權政黨的興起可能扼殺選舉的競爭；選舉制度的衰敗可能影響選票計算的誠實；現任執政者利用其特權接近國家行政資源與大眾傳播媒體，可能導致違反最低標準的選舉公平性與平等機會；或是引進排除某些公民資格的法律，可能因而違背普遍參與的民主準則。（Schedler, 1998 : 97-98）依據這些標準來看台灣，自從 1996 年正式被列入既是「選舉的民主」也是「自由的民主」國家以來，並無明確的跡象顯示台灣民主衰敗的可能。此外，「自由之家」2002~2003 對台灣「政治權利」與「公民自由」的年度調查報告中指出：台灣民眾享有大部分基本人權，並可透過自由且公平的選舉更換政府。憲法將執政的權力賦予任期為四年的總統，而總統擁有任命內閣成員與解散國會的職權。立法委員由直接民選產生，任期為三年，可對行政院長施以不信任投票的監督制衡權力。儘管紐約新聞人員保障委員會認為台灣媒體自由的最大威脅就是對新聞自由的限制，政治人物多以誹謗、惡意中傷的名義控訴媒體。但是台灣在媒體倫理相關規範上亦有正面的發展。⁸

⁶ 新興民主國家通常既不自由也不和平，例如南斯拉夫、高加索、印尼由之前獨裁政體轉型為多元政體時並不平靜，境內的民族獨立運動高漲，最後往往演變成國際事件；又例如衣索比亞和厄立特里亞（Eritrea）在 1998 年至 2000 年的邊界戰爭。即便是民選政體的印度與巴基斯坦在 1999 年也為喀什米亞爭議大打出手，1980 及 1990 年代開始民主轉型的秘魯與厄瓜多也為了領土而開戰。（Mansfield and Snyder, 2002 : 298）

⁷ 因為中國一直停留在不自由國家之列：1972—2002 年間的「政治權利」不是靜止在第六等級，就是下降至最後的第七等級；「公民自由」除了僅 1979 年列為第五等級外，其它則是在第六、七等級上下起伏不定，而自由等級自始至終皆處在不自由的狀態。（參考李西潭，1999 : 54-56）

⁸ 2000 年最高法院通過高等法院的判決，允許新聞組織在合法的權限內發表批評，而不被視為誹謗，就是一個很好的例子。另外，雖然近年來台灣政府逐漸放寬地方性私人電台成立的限制，但仍然不發執照給全國性私人電台。這些電台的光波範圍備受限制，只能在人口稀少的地區發聲。除此之外，執照發行規定電台創辦人須擁有比實際運作上需要更多的資金，條文規定約要 5000 萬才能成立一個全國性電台；而為特定族群團體服務或促進公共利益電台只需 100 萬即可

此外，台灣目前的民主化是否正處於停滯的狀態？甚至有倒退的跡象嗎？⁹台灣大學政治系胡佛與朱雲漢教授共同主持的跨國比較研究計畫調查結果顯示，比較 1999 年年中與 2001 年年中的調查，對於同意「無論怎樣，民主體制總是比其他政府體制來得好」這種意見，從政權輪替前的 54% 之受訪者同意，下降至政黨輪替後僅有 43% 的受訪者仍然同意這種看法，在短短兩年內跌了 11%。在另一個對於「民主在我國實施的情形」表示滿意與否的問題上，1999 年有 59% 的受訪者表示滿意，但到了政權輪替後的 2001 年，仍然表示滿意的則下降至 46%，兩年間滑落了 13%。這乃是對台灣民主憲政所發出的警訊。¹⁰雖然由國民黨及社會各界捐助成立的「財團法人國家政策研究基金會」國政研究報告亦指出，台灣的民主政治在過去三年的實踐過程中，已出現以下的「民主倒退」現象：（一）堅持組成欠缺民主正當性的「少數政府」；（二）執政者以民粹方式，操弄體制外統治手段，規避憲政民主監督制度與程序；（三）台灣人權保障正在弱化，國際間的自由度排名驟降；（四）執政當局以「黨政同步」，掩飾其過去批判的「以黨領政」，可能導致侵蝕民主根基的「黨國不分」、「黨國合一」現象發生；（五）政府決策價值觀已由財團利益取代人民利益；（六）執政當局威逼媒體，對新聞自由造成不利的影響。¹¹然而，最近依據一項對亞太地區政權移轉模式看法的調查報告結果，（Diamond, Shin and Chu, 2003：5）似乎可以大略知道：在從過去到現在的政權態樣方面，大部分

成立。最後，儘管禁止擁護共產黨及禁止擁護台灣獨立的法條已不再適用，它們仍存在於法規書籍之中。（資料來源：自由之家網站；<http://www.freedomhouse.org/research/freeworld/2003/countryratings/taiwan.htm>）

⁹ 從拉丁美洲等許多新興民主國家的經驗來看，威權政體轉型為民主政體後，並不當然地就完成了「民主鞏固」。因為，從這些國家的實際例子來看，轉型為民主體制之後，卻又可能重新擺盪回到威權政治體制。這個現象簡單來說，就如同美國政治學者杭廷頓所說的「民主化浪潮」理論一般，不僅過去發生了三次的民主化浪潮，但在前兩次的民主化浪潮之後，卻還又發生了「民主倒退」的「民主化逆潮」之情形。因此，民主化的過程並非一定只會向前邁進而達到鞏固，且事實上，民主化過程中不僅會發生停滯，甚至還會發生民主倒退的逆潮。參考桂宏誠 民主鞏固與政黨輪替，財團法人國家政策研究基金會《國政分析》內政(析)092-013 號/2003/07/11；<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/092/IA-B-092-013.htm>。

¹⁰ 即使運用民主鞏固的指標來看台灣在東亞新興民主國家中的相對位置，依然讓人頗為憂慮。以 2001 年為例，在「民主優越性信念」的指標上，在東亞四個典型的新興民主化國家中，台灣比南韓、菲律賓、泰國為低。依據「拉丁美洲民主動態調查」(LatinoBarometro) 網路所涵蓋的中南美洲十七個國家相比較，台灣民眾對於民主體制優越性的信心僅比七個國家高，像是瓜地馬拉、厄瓜多爾、薩爾瓦多等。跟「非洲民主動態調查」(AfroBarometer) 所涵蓋的十二個國家相比，台灣的指標只比賴索托高。在「民主運作滿意程度」上，台灣在全球的排名要好一些，在東亞與南韓、菲律賓相當，比三分之二的拉丁美洲國家要高，但明顯低於大多數的南歐、東歐與非洲新興民主國家。參閱《中國時報》，民國 91 年 9 月 30 日，版 2。

¹¹ 顯然地，短短兩年多內，台灣民眾對民主實施的滿意度大幅下滑，以及對民主制度優越性產生明顯動搖的跡象，都是因為 2000 年政黨輪替後執政的民進黨政府，一直沈浸於勝選的氣氛中，而鬆懈了對民主政治發展的繼續追求與關懷；甚至於，在「選舉治國」的思維下，不惜犧牲了好不容易建立起來的民主政治運作常規及其價值，而造成民主倒退的危機。參考桂宏誠 民主倒退危機浮現：台灣民主實踐不進反退，財團法人國家政策研究基金會《國政評論》內政(評)092-015 號/2003/01/20；<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/092/IA-C-092-015.htm>。

的國家被認為是進行了有限度的民主轉型（香港除外，日本、南韓、菲律賓、台灣、泰國的百分比分別為 64.5%、56.3%、36.8%、48.6%、43.5%），且被威權統治逆轉與實施威權統治自由化的可能性非常的低（參見表）。若從現在到未來的政權態樣方面觀之，日本（82.2%）、南韓（79.7%）、菲律賓（62.7%）、台灣（82.2%）、泰國（91.4%）等皆有六成以上的人認為民主制度在其國內具有持續下去的可能性；但是對於民主轉型到先進民主的看法，則並不表樂觀（參見表 5-1、5-2）。而值得注意的，不論從過去到現在或是從現在到未來，香港政府的統治態樣皆處於帶有威權統治的持續與民主持續混合的階段，更遑論會發生民主轉型到先進民主的情況。反而台灣在完成了有限度的民主轉型，有高達八成以上認為民主統治將會繼續發展。的確，這幾年來台灣自由、民主與人權的維護與水準略有起伏，但仍是在亞太地區排名僅次於日本的自由民主國家。（參考前述第二章台灣年年度自由程度狀況的統計表）所以，除非台灣未來的民選領袖公然地破壞自由、踐踏民主、違背人權、掌控媒體或關閉國會，¹²尤其是比照香港模式成立特區或接受中國的「一國兩制」所統一時，不然對於台灣「自由的民主」體制被腐蝕而衰敗或倒退成為「選舉的民主」體制之危險，實在不必太過於悲觀。¹³

表 5-1 政權移轉模式的看法（從過去到現在）

政權態樣（階段）/ 國名	香港	日本	南韓	菲律賓	台灣	泰國
威權統治的逆轉	21.3	0.4	1.1	5.9	1.9	0.5
威權統治的持續	36.0	5.7	8.6	14.2	11.0	2.9
威權統治的自由化	1.3	9.3	7.6	9.4	3.1	3.9
有限度的民主轉型	6.1	64.5	56.3	36.8	48.6	43.5
民主轉型到先進的民主	0.9	12.1	1.1	17.1	16.1	41.1

¹² Samuel P. Huntington 指出：「民主化的一個嚴重障礙是，在亞洲、非洲和中東的領導人中，對民主價值的真正信念若非不存在，就是十分薄弱。在亞洲地區由選舉產生領袖們本身應該對民主的終結負責，如：南韓的 Syngman Rhee 和 Park Chung Hee；菲律賓的 Ferdinand Marcos；新加坡的 Lee Kwan Yew；印度的 Indira Gandhi；印尼的 Sukarno。這些領袖們藉由選舉制度而贏得權力，然後運用他們的權力來破壞這一制度。（Huntington, 1991：297）Guillermo O'Donnell 則以「民選官員在任期結束前不應被武斷地終止任期」而認定俄羅斯總統 Boris Yeltsin 雖是公平選舉所產生，但他武斷地終止國會，形同廢止多元政體。（O'Donnell, 1996a：35）

¹³ 1997 年 7 月 1 日，中國收回香港，結束英國再香港一個半世紀的殖民統治，並推行一國兩制，承諾在收回五十年內，維持香港行政、立法、司法等制度的獨立。然而不到十年的光景，中國的承諾卻一一跳票。2003 年 7 月 1 日是香港回歸中國六週年紀念日，五十萬香港人走上街頭，抗議反對箝制香港人基本自由的香港國家安全條例草案（二十三條反顛覆法），一國兩制面臨破產宣告的邊緣。綜觀香港回歸到現在，在政治、經濟、社會、人權等各方面的變化，為何會淪落至如此光景？追根究底，共產黨獨裁的社會主義中國統治下的香港，雖然中英兩國依據「一國兩制」簽訂維持香港現狀五十年不變的國際承諾，但是在歸還前，香港的言論自由和政治活動就受到限制。在北京領導人強制推行的「中國化」政策下，香港雖已脫離殖民地回歸祖國的懷抱，自由民主卻不斷地被剝奪，這也正是香港逐漸凋零的主因。對台灣而言，「香港失敗」的這個「歷史教訓」（Lessons of the Past），是非常重要的借鑑。（中島嶺雄，2003：37-44）

民主統治的持續	34.3	8.1	25.3	16.7	19.3	8.1
---------	------	-----	------	------	------	-----

數據單位：百分比（%）

資料來源：Diamond, Shin and Chu, 2003：5。

表 5-2 政權移轉模式的看法（從現在到未來）

政權態樣（階段）/ 國名	香港	日本	南韓	菲律賓	台灣	泰國
威權統治的逆轉	0.5	1.7	0.3	2.6	2.9	1.2
威權統治的持續	33.6	10.9	4.4	12.5	6.9	2.4
威權統治的自由化	4.2	0.6	0.3	1.4	0.6	0.1
有限度的民主轉型	20.5	4.3	13.9	11.5	5.4	2.6
民主轉型到先進的民主	2.6	0.3	1.6	9.3	2.0	2.4
民主統治的持續	38.6	82.2	79.7	62.7	82.2	91.4

數據單位：百分比（%）

資料來源：同表 5-1。

第二節 辨別民主深化的迷思選項

猶記得 2000 年台灣首次完成政黨輪替的政權和平移轉，不但樹立民主轉型的典範，更締造了民主政權變遷的新頁。值此 2004 年總統大選的前夕，在野政黨聯盟合作亦正式起步，並表示：「台灣只經一次政黨輪替，還無法提昇民主素養，『二次政黨輪替』是台灣『民主深化』必走的路」。¹⁴其論點在於：欲達到深化的民主，並非一次的政黨輪替便能竟其功，而需要讓第二次政黨輪替成為事實後，民主政治的發展才能算是真正的完成。然而，觀察台灣民主的進一步深化，是否尚需要通過二次政黨輪替的試鍊？難道經過了二次政黨輪替就能保證台灣民主將永遠根深蒂固嗎？另外，陳水扁總統與黨內立委餐敘談及公投法源時說：「公投法源是國民主權原理，來自於憲法第二條授與；公投立法只是程序性立法，不影響憲法法源授予，而從台灣民主化的每個里程碑來看，國會全面改選、總統直選，到 2000 年的政黨輪替，台灣舉辦『首次公投』達成的『民主深化』意義，將遠超越明年總統大選在台灣歷史的意義。」¹⁵其意義在於：因為明年的總統大選獲勝，只不過是本土政權的延續，但公民投票的首度舉行，卻是鞏固深化台灣民主的機會。那麼，是否透過公民投票的舉辦，台

¹⁴ 國親政黨聯盟委員會通過由國民黨主席連戰及親民黨主席宋楚瑜共同搭檔參選 2004 年正副總統，連戰並於會後表示，沒有二次政黨輪替，民主就不可能深化，過去的國民黨染上黑金的色彩，得到教訓並失去政權，但國民黨現在已從零開始，黨內已有排黑條款，若勝選一定會落實「雙首長制」與「斬斷黑金」。參閱《聯合報》、《台灣日報》，民國 92 年 4 月 19 日，版 A1、2。

¹⁵ 資料來源：2004 總統大選，新聞話題；http://fe1.udn.com/PE2004/topic/20031002359825560/20031_002456898588.shtml。

灣民主將更加鞏固和穩健的發展？亦即 320 公投就是要在代議民主或者間接民主的體制外，建立直接民主的架構，並成為推動台灣民主深化的關鍵因素嗎？因此，對於有關「二次政黨輪替」和「首次公民投票」能否帶給台灣民主深化的論辯，茲分別加以正反兩面的闡釋與分析。

壹、二次政黨輪替

誠如前述第二章論及，Samuel P. Huntington 在其名著《第三波》乙書中提出一個衡量鞏固程度的標準，那就是「雙翻轉測驗」(two-turnover test)。運用這種測驗，如果在轉型期的初次選舉中掌權的政黨或團體，在此後的選舉中失利，並把權力移交給選戰中的獲勝者；然後，如果這些獲勝者又和平地把權力移交給次一屆選舉中的獲勝者，那麼這樣的民主政權就可被認為是已經鞏固。(Huntington, 1991: 266-267) 換言之，通過選舉過程來選擇統治者是民主的核心價值所在，只有統治者願意按照選舉的結果放棄權力，民主才是貨真價實的。第一次政權的轉換通常僅具有象徵意涵，而第二次的順利移轉則說明一個國家社會中主要的政治領袖集團充分服膺民主真諦，且願意在選舉失敗之後交出執政的權力和地位；¹⁶政治菁英和人民都在民主政治的體制內運作，倘若公共事務與政治運作出現失誤時，所改變的是國家統治者，而不是國家政體的更迭。所以，有關 Samuel P. Huntington 「民主鞏固」的「雙翻轉測驗」檢定，乃在於觀察新興民主國家從民主轉型而欲達到「民主鞏固」的階段時，政權是否已經民主而和平地轉移兩次為其基本的要件。¹⁷

在台灣是如何定位政黨輪替的發生？亦即是否經過民主選舉之後，行政權一旦易手成為他黨掌握，則算是政黨輪替呢？根據憲法第五十三條：「行政院為國家最高行政機關。」及增修條文第三條：「行政院院長由總統任命之。」之推論，台灣行政權間接掌握在總統之手，且總統採人民直選的方式，倘若總統的民意基礎穩固，其影響力勢必隨之擴大。(許慶雄，2000: 590-593) 故總統職位的換黨擔任執政，掌握實際的行政權，則視為

¹⁶ 正如同 Samuel P. Huntington 在書中提到：「有利於民主的社會、經濟和外條件的出現絕不足以產生民主。不論某些政治領袖的動機是什麼，他們都必須去造就民主；在第三波中，創造民主的條件必須存在，但是只有政治領袖願意冒民主的風險時，民主才可能出現。」(Huntington, 1991: 108) 民主絕不是自然天成的，絕對需要執政者盡全力的支持與維護，這也就是為什麼賢能之士總能名留千史，戀棧權位的政客總遭歷史洪流所淹沒。參見萬秀娟 啟勤『二次政黨輪替』契機之評析，財團法人國家政策研究基金會《國政分析》憲政(析)091-096 號/2002/12/26；<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/091/CL-B-091-096.htm>。

¹⁷ 雖然對於 Samuel P. Huntington 為何是「雙翻轉」，而不是一翻轉或三翻轉有所質疑。但是「雙翻轉測驗」仍然有其道理，因為政權和平轉移一次，也許是偶然，還不夠穩定；若翻轉二次代表穩定，三次理所當然似乎更加穩定。(李西潭，1999: 51)

台灣政黨輪替的發生。¹⁸此外，是否得再經歷「第二次政黨輪替」，才能進入真正的民主鞏固階段，台灣的民主制度也才能發展得更為健全呢？持贊同的論點指出：因為民主鞏固最簡單的定義，就是人民已經確信民主制度是處理公共事務的最好方式，而且也願意遵從民主制度所規定的方式來參與公共事務的決定。就這個層面來看，相信沒有人認為台灣還沒有達到民主鞏固的階段，尤其是當 2000 年 3 月 18 日的總統大選投票結束後，首度「政黨輪替」的結果，也讓台灣人民相信這是民主化的重大成就，甚至認為是台灣進入「民主鞏固」的一個重要指標。首次的政黨輪替，的確可視為台灣政治民主化歷程中的重要里程碑，但是否因首度的政黨輪替，便可視為完成民主鞏固，則還需要看首次由反對黨躍居成為執政黨後的施政表現而定。台灣首度的政黨輪替與「民主鞏固」間，堅信仍有一段需要努力的距離與奮鬥的空間。故要達到民主鞏固，並非一次的政黨輪替便能完成的，而是要使政黨輪替成為常態後，民主政治的發展才能有較為長足的進步。¹⁹然而，針對在野陣營一再打出「第二次政黨輪替」的選戰口號，持反對的論點則認為：台灣在國民黨政府統治五十多年來，雖然是和平演變與漸進的社會改革，但卻出現「不完全的政黨輪替」現象，形成威權舊體制瓦解，民主新體制尚待建立的過渡期；2000 年 3 月總統大選的政黨輪替，人民透過選舉認知民主政治的可貴，但民主政治的困境就是人民希望政府大有為，又希望政府小而能，而出現「政策短期化」的結果。從理想面與實質作為來看，一方面因為首次輪替，中央執政經驗和技巧不足；另一方面反對黨利用機會反撲，迫使「少數政府」在改革過程遭遇許多阻礙。甚至出現 Samuel P. Huntington 在研究歷史上三個民主運動常會出現的民主反動期，不少國家有走向威權的狀況。故第一次政黨輪替尚待落實，何來「二次政黨輪替」之說？在野陣營的「二次政黨輪替」口號，將把新世紀的台灣推回到國民黨威權統治的舊窠臼中。²⁰

¹⁸ 依據憲政體制之不同來界定，何種狀況的發生算是「政黨輪替」的發生呢？（1）在內閣制國家，國會選舉結果一旦與上次選舉中掌握過半數席次的政黨不同，則算是「政黨輪替」。（2）在總統制國家中，一旦總統職位改由他黨掌握，行政權落入另一黨手中，就稱為是一次「政黨輪替」。（3）在雙首長制國家，不論是總統選舉及國會選舉都可能造成行政權利的轉移，故可推論，一旦總統或國會選舉結果與原本政黨不同，則稱之為「政黨輪替」。「政黨輪替」簡言之即為「行政權易主為他黨掌握」。（蔡慧蓉，2003：56-60）

¹⁹ 首度的政黨輪替，陳總統是以 39% 的支持率當選，一位「少數總統」面對所屬政黨在立法院亦為少數黨，即使聲稱組成「全民政府」，但所面臨的政治運作環境，卻與後來的「少數政府」相同，都陷入了民主治理的困境當中。（桂宏誠、林佳瑩、王順文，2003：158-159）

²⁰ 陳水扁總統表示，所謂的政黨輪替應該要掌握台灣前途、台灣永續發展與民主政治的三個目標，現在公投沒完成，黑金也尚未根除，國會改革等民主政治也尚未落實，還需要相當的努力，怎能說已完成第一次政黨輪替？的確，台灣很多問題，都不是這麼簡單說政黨輪替就能夠馬上達成，那是整體社會、文化的深沉結構問題，盤根錯節，要如何去重新清理，不只是執政政府的責任，也是全民必須共同面對的問題。參閱《台灣日報》，民國 92 年 7 月 16 日，版 2。

綜上所陳，吾人認為「雙翻轉測驗」僅是民主鞏固的狹義概念，「二次政黨輪替」並非是民主深化的具體解釋或真實意涵。Samuel P. Huntington的論點在於：強調選舉或雙翻轉測驗的重要性只是對於民主政體的部分瞭解。因此，這樣的觀念乃是比較政治分析不良的比較工具。²¹隨著越來越多國家達到所謂狹義的民主鞏固階段，這些南歐、東歐、拉丁美洲、東亞的國家均被看做朝向北大西洋的老牌民主政治演進，這樣的觀念恰巧剛好與那些強調民主品質與民主類型質化 (qualitative) 學者的看法背道而行。再者，將焦點狹隘、單純地放在持續性有效選舉的進行和過程，反而忽略了民主轉型之後，其實許多方面經常會發生重要制度的轉變與改善。(Clarke and Fowerake eds., 2001 : 176) 兩次翻轉的確是對民主政治的一種嚴厲考驗，因為突破威權統治的選舉乃是民主政治行為主要制度化的重要關鍵，選舉的持久與有效性顯然才是民主鞏固的核心面向。但民主鞏固所具備的條件或因素，不僅是單純的政治數學過程，尚需透過許多方面 (經濟發展、制度設計、公民社會、法治觀念等) 的漸進改革與強化，且鞏固的最後任務乃是民主的制度與習慣，已然確立並變成政治文化的一部份。所以，目前與其強調二次政黨輪替的適用性與必要性外，還不如將重點放在實際完成民主品質上更來得有意義。

貳、首次公民投票

民主政治的基本原則是主權在民 (popular sovereignty)，但是我們似乎同意民主政治的真意乃由「人民所同意的統治」，代替「人民的統治」。(Schumpeter, 1976 : 246) 故所謂主權在民的現代意義就是「統治者的統治必須獲得人民的同意」，亦即「政府最終權力掌握者的權力來源出於人民的同意」。(李西潭, 1991 : 65) 然而，人民應該如何統治？基於「民治」 (by the people) 的原則，人民參與政策制定的方式可區分為直接民主 (direct democracy) 與代議民主 (representative democracy)。²²其中，直接民主乃是建立在公民直接且持續參與政府事務的基礎上，而當今直接民主最常被採用的方式為公民投票。²³因為支持公民投票論者表示：民主所追

²¹ 比較政治分析提供一種經驗實證為基礎，用以檢驗民主化暫時性解釋的研究方法；因果複雜性 (causal complexity)、資料錯誤性 (faulty data) 與可比較性 (comparability) 的問題，使比較政治分析對民主化的解釋成為一門不嚴謹的學科。(Potter, Goldblatt, Kiloh and Lewis, 1997 : 36)

²² 直接民主主張大眾必須藉由如公民投票、人民大會或互動式電視等方式來直接且持續地參與決策；代議民主則是一種有限且間接的民主形式，公民以投票方式選出依公民意志作決定的代議士時，無意等同於公民自己做出這種決策。只有在競爭性的選舉下，民眾能將為惡之徒驅逐出政壇，而當政客負起公共責任時，選舉才具有民主的意涵。(Heywood, 1999 : 224-225)

²³ 「公民投票」簡稱「公投」，在英文裡常見“ referendum ”和“ plebiscite ”兩字指稱之。然而，referendum 較趨近中文的「複決」，相對於「複決」的便是「創制」，英文中的“ initiative ”便是「創制」的意思。因此創制和複決構成公投的整體涵意，皆是針對事的投票行為，惟在實行經驗中複決的行使較多，所以常見 referendum 用以指稱公投，實際上 initiative 也是公投的一種。清楚地說，「公民投票」等於「創制」和「複決」，或說「創制」和「複決」都是公投的一種，因此

求的崇高目標與實踐，唯有依靠公民投票的直接參與，而不是假手於代表其行使公民權利義務的民意代表；公民投票的制度機能，與其說是非彼即此的選擇題，倒不如說其能夠彌補代議民主制度的缺失。另外，反對公民投票的論者則認為：公民投票的選民比起參與多數公職選舉的選民，存有認知上的盲點；疑慮公民投票的多數決是否比民意代表多數決，更容易導致剝奪少數群體意見和利益的問題；公民投票乍看之下是補足直接民主的方式，但實際上卻是破壞並削弱代議民主的機制。²⁴ (Butler and Ranney eds., 1994 : 11-20) 儘管上述公民投票的正反論辯言之鑿鑿，許多民主主義者試圖設想公民投票結合直接民主與代議民主的優點。²⁵一方面希望民主制度穩定，而必要時亦能有所變動；另一方面期待民主政治能保障少數團體的權益，亦可使多數團體深信維持此機制是全體的共同利益。畢竟公民投票乃是填補代議民主缺陷的機動性且立即有效的政治途徑，而非完全能夠去取代間接的代議民主。

台灣的公民投票法在 2003 年 11 月 27 日經立法院三讀通過，並由總統於同年 12 月 31 日公布施行。第一條即開宗明義的規定：「依據憲法主權在民之原則，為確保國民直接民權之行使，特制定本法。」可見公民投票法的精神就是「主權在民」的原則，而其目的更是為了確保「直接民權」的行使。又第十七條規定：「當國家遭受外力威脅，致國家主權有改變之虞，總統得經行政院院會之決議，就攸關國家安全事項，交付公民投票。前項之公民投票不適用第十八條關於期間之規定及第二十四條之規定。」因此，依據上述規定，陳水扁總統交付 320 和平公投，並於 2004 年 3 月 20 日總統大選同時舉行；它包括兩個公投題目，一是「強化國防公投」，二是「對等談判公投」。²⁶儘管此次公投是台灣歷史上第一次的全國性公

referendum 應翻成「複決」較接近英文原意。(洪茂雄, 2003 : 6)此外，有學者則使用「公投民主」(referendum democracy)，而非傳統使用的「直接民主」來定義公民投票。所謂「直接民主」一詞，常會讓讀者誤以為是人民自發地立法(direct legislation)，排斥了既有代議民主體制中政治菁英、政黨、利益團體等重要行為者的參與空間，但是仔細考察各個公民投票的發動過程，無論是創制(initiative)還是複決(referendum)，這些代議體制的重要行為者(agents)，仍扮演重要，甚至是主導性的角色。因此，以「間接民主」代表代議民主，來與「直接民主」作定義上的區隔是一個錯誤。(徐永明, 2004 : 9)

²⁴ 另外，贊成公民投票的觀點，主要認為直接民主具有最大的民主正當性，有助於代議民主的穩定，人民得對國會的決策加以補充或修正，強化國會決策準備程序與人民的互動，並能促進政治的參與，對抗專家政治的專斷。反對公民投票的則認為，多數暴力的存在可能使得直接民主不那麼可靠，社會高度發展與公共議題的複雜化都不利於人民自為決策，而公民投票較代議程序欠缺深思熟慮，也可能造成特殊利益團體的操控。(許宗力, 1998 : 39-41)

²⁵ 相信絕對的代議民主者，會讚許代議民主所伴隨的穩定、妥協、溫和，以及尋求立場紛歧和共同利益極大化的設計，而代議民主信徒在給予最高評價的同時，其代議機制的編造，卻是個忽略短期民意變動所隱含的原理與設計。反之，信奉直接民主者會認同變動、競爭、衝突，以及大眾參與和多數決原則的特點，並賦與相當的評價。至於能迅速且全然地回應並符合最大多數人利益的機制，則是直接民主信徒所要求的制度設計。(Magleby, 1984 : 180-181)

²⁶ 陳水扁總統有關 320 公投電視談話摘要：為了防止中國武力侵犯台灣，片面改變兩岸的現狀，我們要推動 320 和平公投。當台灣在面對中國以強大的武力威脅我們國家主權之際，和平公投乃

民投票，卻在台灣各界引起很大的適法性爭議。政府針對 320 和平公投法理釐清的說帖是：第一、依憲法增修條文第二條規定，總統有決定國家安全有關大政方針之權，總統負有保障國家安全與存續的權限與責任。320 和平公投，符合憲法賦予總統的職權。第二、是否有「國家遭受外力威脅，致國家主權有改變之虞」，係高度政治性的判斷，應由負責保障國家安全與存續的總統加以判斷，且該條所指涉的就是當前台灣的主權受到中國武力威脅改變的現實情境，所要實現的規範目的，就是透過公民投票，彰顯台灣人民的意志，發出台灣人民的心聲，反對中國武力威脅台灣，維護台灣的主權，並以積極的方式追求海峽的穩定與和平。²⁷第三、公投法第二十四條規定的內容與意旨，是對於中選會決定舉行公民投票日期的權限加以限制。而公投法第十七條第二項「不適用第二十四條之規定」，顯然是因為這種公投具有特殊性，程序上宜有彈性，所以要「排除第二十四條的限制，可視情形需要決定舉行日期」，亦即可與總統大選同時舉辦，亦可分開舉辦。第四、依據公民投票法第十七條第一項規定，和平公投的發動既為「總統經行政院院會之決議」，顯然不應也不能再由行政院之下所設的公民投票審議委員會來審議。亦不屬於同法第二條第二項所列各款情形。²⁸然而，持 320 公投違法反民主的評述大致為：首先，「公投法第十七條，總統擴權」。總統除在憲法上已明文規定外，是不可以再有其他的權力，亦即不能再透過立法院立法來賦予總統可享有免受立法院追認的權力。誠如司法院大法官會議解釋第四九九號所言，「憲法的分權與制衡乃是憲法最基本要素」，總統縱然在戡亂時期頒布緊急命令，都不能漫無限制的擴張，但公投法第十七條，卻明顯違反憲法分權、制衡的原則。²⁹其次，所謂主權改變之虞，就是指中華民國的主權面臨被改變的威脅，有亡

是一種有效的預防性作為，藉此提高人民心防，積極維持兩岸的現狀。有關 320 和平公投，第一個問題是：「台灣人民堅持台海問題應該和平解決。如果中共不撤除瞄準台灣的飛彈、不放棄對台灣使用武力，您是否贊成政府增加購置反飛彈裝備，以強化台灣自我防衛能力？」第二個公投的問題則是：「您是否同意政府與中共展開協商，推動建立兩岸和平穩定的互動架構，以謀求兩岸的共識與人民的福祉？」參閱《聯合報》，民國 93 年 1 月 17 日，版 A1、A3；<http://fe1.udn.com/PE2004/topic/20031002359825560/20040102759024320.shtml>。

²⁷ 台灣大學法律系李鴻禧教授認為，320 和平公投完全符合公投法第 17 條的規定與意旨。因為依公投法其他規定所發動的公投，均僅有決定法率或政策的內部意義而已；只有公投法第 17 條除可具有決定法律或政策的內部意義外，還具有保護國家主權、反對中國霸權威脅的外部意涵。參閱《台灣日報》，民國 93 年 3 月 1 日，版 5；http://www.taiwandaily.com.tw/news.php?news_id=16544。

²⁸ 資料來源：320 和平公投專屬網站，「民主寫歷史，公投護台灣」；http://www.gov.tw/referendum/dispute_explanation.html。

²⁹ 我國憲法中之總統及行政、立法、司法、考試與監察各院均為構成中央政府之國家機關，其具有之職權，均為憲法所明定，屬於憲法保留層次，非立法者制定法律所能為之。此觀憲法第四章至第九章、增修條文第二條至第七條及大法官釋字第四九九號解釋自明。總統乃憲法所設置之機關，總統有那些職權，唯憲法始能規定，絕非立法所能侵越，立法者如欲增加總統新的職權、或刪除原有職權，自可透過修憲途徑將其提升至憲法層次，由憲法直接明定始符憲法保留原則。參閱《聯合報》，民國 93 年 3 月 4 日，版 A15；<http://fe1.udn.com/PE2004/comment/20031001437042856/20040301937512180.shtml>)

國之虞。公投法通過後，陳總統就宣示要配合總統大選辦理防禦性公投。一個拖上百日才辦的公投，是為了因應亡國的威脅？如國家主權真面臨危急存亡之秋，總統理應根據憲法發布緊急命令，為必要之處。總統既未發布緊急命令，總統大選也如期正常進行，正表示我國主權並未面臨改變的威脅。再者，公投第十七條及第十八條規定，已明文「排除」公投法第二十四條，即「中選會應該在公投案公告成立後一到六個月內舉行公民投票，並得與全國性選舉同一天舉行」，那為何公投還要與 320 大選同天舉行呢？最後，行政院拒絕成立公民投票審議委員會，亦違反公投法第三十四條全國性公民投票事項之認定。總統交付公民投票之內容是否符合「全國性公民投票適用事項」，依法理應由審議委員會認定，總統任意將「增購軍備」與「兩岸協商」等議題交付公投，豈非有濫用公投發動權之嫌？

30

由此觀之，台灣首次公民投票在正式舉行前，相關疑義的澄清竟是如此意見爭執不休；況且受到總統大選的考量，這一部公投法匆匆通過，對於人民真正直接行使公投權利，仍然設置了許多的障礙。³¹如何化解各界對公民投票法的歧異與爭點，一方面似乎僅能留待日後提請司法院大法官會議來作解釋；³²另一方面則急須立法院再次協商並重新審視或修正違反民主原則的條文。此外，公民投票的功能在於補償代議民主之不足，而非完全取代。舉凡自由、正義、平等、法治、公益等重要的民主價值，無法依賴代議民主去實現，但卻也不能完全指望由首次公民投票而彰顯。更何況由於公民投票只能作出正反的表決，不能在議題中加入複雜的條件與但書等，人民無法參與全面和深度的公共政策辯論，因而台灣首次由行政權發

³⁰ 參見周育仁 三二 公投違法反民主，財團法人國家政策研究基金會《國政評論》憲政(評)093-044 號/2004/03/03；<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/093/CL-C-093-044.htm>。

³¹ 雖然公民投票法在朝野協商下通過，但本公投法卻也被戲謔是一部「鳥籠公投法」。其主要批評理由可列舉如下：（1）公投立法不幸淪為政黨的角力場，立法結果處處以國會為優先，嚴重限制人民自發性的公投。（2）如果人民要發動公民投票，先要面對掌有駁回公投提案權力的審議委員會。（3）除了審議委員會外，人民欲實踐公民投票還須跨過許多關卡，且相較於立法院立法與修法僅需政黨提案與相對多數即可過關，人民要發動公民投票實在困難重重。（4）當人民發動不利於某政黨的公投時，該政黨只要透過國會黨團提案，便可在人民經過重重關卡前率先提出黨版公投案。（5）公投法就是立法院優先條款。根據《公投法》第二十條規定，若立法院於人民連署公投案公告前，完成創制複決目的，人民發動之公投案應即停止。故在這種情況下，以直接民主對抗代議民主缺失、以直接民主補代議民主之不足的公投基本精神，豈非蕩然無存？（參考李明峻等，2003：3-5）

³² 2004年2月27日由施啟揚與六位前大法官、多位大學校長、法學院長、教授發起的「不領票或投廢票，就是公民對違法違憲公投說不的投票」全版廣告，乃直稱320公投是赤裸裸違法、無意義的公投，不領票或投廢票也都是一種公投。司法院秘書長范光群對此表示，這屬於個人言論自由的範疇，基於司法被動性，320公投是否違法，「沒有人告，司法院是不會理的」。因此，在沒有司法機關介入定奪其合憲適法的情況下，加以執政黨與反對黨欠缺協商共識的權力衝撞互動模式，預期未來的演變將是朝無限擴張解釋邁進。參見陳怡如 析論三二〇公投的司法性，國立政治大學社會科學學院《政策論壇電子報》第102號/2004/03/05；http://www.socialsciences.nccu.edu.tw/society/composition/040305/pol_g_040305_b.htm。

動的公民投票是否能夠藉以孕育批判性公眾力量，進而將民主推展到極致，尚不能在此輕易地妄下斷語。³³的確 320 和平公投具有劃時代的歷史、民主、團結、和平的重大意義：實現主權在民、完成民主發展、凝聚國防共識、恢復兩岸談判，但首次公民投票本身似乎不宜作為台灣深化民主的選項或指標。如何推行公民教育，將人民的身分從只是參與選舉的選民，轉變到公民，逐漸建立平等、互相尊重的公共論壇；如何完成憲改工程，使憲政結構作有效完整的規劃與調整，並對於涉及憲政層次和攸關人民權利義務的議題，進行深入理性的修改或制定；更重要的是如何以民主化培養民主的文化，使民主根深蒂固於文化中，將是台灣政治民主深化過程中所企盼及追求的境界。

第三節 達成民主深化的追求目標

Juan J. Linz 與 Alfred Stepan 曾特別強調其偏向對民主鞏固作狹義的界定，而不涉及民主品質改善的問題。並進一步指出：當我們相信民主鞏固是一件好事時，我們應該弄清楚的是，鞏固不需承擔高民主品質與高品質社會的責任。(Linz and Stepan, 1996a : 30) 目前對於民主持續的挑戰不在於威權主義的迫在眉睫，而是在於民主鞏固，以及向前推動許多制度、經濟和社會的變遷，並有助於新興民主國家的進一步發展與深化民主。此民主深化的過程是鞏固的一個層面；另一層面則是持續地改變，藉以使民主更穩定地鑲嵌在政治文化中。(Sorensen, 1998 : 130) 儘管如此，從民主鞏固到民主深化所涉及的議題仍舊是非常廣泛，所謂「先進民主」的概念仍有爭議，而民主品質的內涵亦不甚清楚。³⁴不過，無論如何台灣畢竟屬於新興的民主國家，民主的品質不可能在短時間內提昇到與先進民主國家相同的水準。因為被評為「自由」的等級不代表這個國家享有完全的自由或

³³ 台灣大學政治系江宜樺教授指出：在民主政治理論中，「參與」只是民主政治所欲彰顯或實現的價值之一。不同類型的民主政治支持者，都希望民主程序能促進他們重視的價值。如自由主義者希望民主能保障人民的自由、鞏固憲政政治體系；社會主義者以民主為實現公平正義的手段。會把參與當成最高價值來追求的，是參與式民主。而極端強調人民意志、為了動員民眾參與不惜侵犯個人權利與憲政常規者，則為民粹主義式民主。台灣常自詡是個憲政民主國家，但選舉文化充滿了民粹主義的色彩。究其所以，是因為公投議題必然只能以正反表決的方式要求選民表態，所有複雜的條件、但書、妥協餘地及修正方案，都無法在公投議題的簡單陳述與動員表決裡反映出來。以 320 公投為例，這兩個議題的呈現方式完全由總統府片面決定，人民只是被動員來表達支持與否，我們看不到一般公民如何「參與」了這個重大政策的「討論」，也不知道在什麼意義下「人民是主角」，更不知道這種的公投如何「培育批判性的公眾力量」。因此，這樣的公投未必能使台灣更民主。參閱《中國時報》，民國 93 年 2 月 20 日，版 A15：<http://news.chinatimes.com/Chinatimes/newslist/newslistcontent/0,3546,110514+112004022000502,00.html>。

³⁴ 儘管有學者指出：民主深化乃是使得民主運作更自由、更負責、更能回應民意與更具代表性，但是尚伴隨著其他因素。諸如：權力的分散與授權必須達到較低限度、在公民社會中發展出有活力的自主團體和新聞媒體、避免政府組織資源的濫用與介入、禁止為了抗拒利益與促進合作而分贓政治，以及新興民主國家必須面對如何減少軍隊勢力威脅的挑戰。(Diamond, 1999 : 112-113) 吾人認為還是需要加以更具體的說明與闡釋。

缺少嚴重問題，只是它享有比「部分自由」或「不自由」國家相對較多的自由。換言之，台灣在民主鞏固過程中，民主的品質如何從「選舉的民主」與「自由的民主」提昇到「先進的民主」國家之水準，正是學者 Andreas Schedler 所強調的「民主深化」的課題。(Schedler, 1998: 93; 參考李西潭, 2003c: 2) 台灣目前已然進入民主鞏固的初期階段，如何朝著邁向先進的民主國家前進，相信首要任務必須再深化民主層次，再細緻民主的內涵，亦即確立民主深化邁向先進國家的目標內涵。有什麼方法可以讓台灣的民主更深化、更成熟呢？³⁵吾人試圖提出下列三點建議與方案，作初步概略性的探討。

壹、民主文化的培養

民主理論大師 Robert A. Dahl 曾採用前述 Juan J. Linz 與 Alfred Stepan 對於民主鞏固的定義，「……民主成為政治領域中唯一的遊戲，即使是面臨嚴重的政治與經濟危機，絕大多數民眾仍相信任何進一步的政治變遷也必須以民主的精神為依歸……」強調民主鞏固需要一個很強的民主文化，用來提供適當的情感或認知以支持民主的程序；並特別強調「民主的信念和政治文化」乃是民主的關鍵性條件之一。(Dahl, 1997: 34-39; 1998: 157-159) 民主制度所依賴健康的公民社會，其先決條件是政治文化的水平，而民主政治文化在新興民主國家中相對扮演著極為重要角色。因為民主的架構需要政治競爭者互相信任與彼此合作，以及大多數人透過民主實際運作與公民社會生活的社會化過程。而這些民主鞏固的因素皆須經過政治文化的轉變過程。(Diamond, 1996: 33) 總之，民主的鞏固既需要有效的民主制度，亦需一個民主的政治文化。(Di Palma, 1990: 138) 民主政治文化問題的培養主要集中在：菁英和民眾皆相信民主體制價值的程度。(Huntington, 1991: 258) 因此，某些參與妥協決定而建立民主的政治菁英，在鞏固初期可能勉強忍受這些民主規範；而全面的達成鞏固乃是必須等到所有民主制度均已形成，且新的民主政治運行將證明其本身可以轉移權力予反對派。大多數的政治行為者與人民，皆視民主實際與制度已然變成民主文化的一部分。³⁶然而在最新有關民主表現的研究中，民主文化更被視為民主穩定與民主品質的要素。(Foweraker and Krznaric, 2003: 333)

³⁵ 陳水扁總統認為，台灣只是完全民主的形式，民主的內涵卻沒有完全成熟。因此，台灣民主有待深化，而深化民主的對策有五項：(1) 普遍深入的民主素養；(2) 完全獨立的司法系統；(3) 真正清楚的黨政分離；(4) 客觀理性的傳播媒體；(5) 和平開放的公共論壇。只有台灣在政治、經濟、文化、司法、新聞、公共論壇等面向都有很好的內涵，台灣的民主才真正成熟了。(陳水扁, 2001: 292-295)

³⁶ 學者 Georg Sorensen 亦指出：鞏固不是純粹的政治過程，而是也需要社會與經濟的變遷，且鞏固的最後階段乃是民主的制度與實際變成政治文化(political culture)根深蒂固的過程。(Sorensen,

假如一個原先缺乏民主文化或民主文化相當微弱的新興民主國家，如何才能孕育出健全的民主文化呢？對於將民主制度植入先前沒有民主經驗的台灣而言，可謂是巨大的轉變，但並不能確保健全的民主文化從此就可落地生根；民主政治體制的引進固然是台灣邁向穩固民主體系的重要步驟，但就創造一個強有力、支持性的政治文化，似乎不夠充分。因為我們仍舊不可忽視了固有儒家文化價值觀的特殊性與持久性，或多或少對後續民主發展之影響。³⁷事實上任何文化甚至包括儒家思想都有一些與民主相容的成分，儒家民主也許是一種矛盾的說辭，但儒家社會中的民主則未必如此。(Huntington, 1991: 310) 縱然儒家思想與現代民主政治相容是事實，並不表示民主政治將會在亞洲無法改變地獲得進展。(Fukuyama, 1995: 13) 顯然我們不可把儒家思想全部拋棄，亦不盲目相信凡是儒家思想就值得發揚光大。³⁸在現實面中，傳統儒家的政治理念對於台灣的政治少有影響；在理論面上，新儒學的論述尚未完全成形，但對於其所抱持的積極自由哲學於開展現代民主的理論缺陷，似乎較少檢驗論述。所以，儒家思想的確需要「創造性的轉化」，³⁹而且在理論上的反思與自我批判才能通向自由民主之路。(何信全，1996: 195-198) 換言之，儒家傳統文化本身必須轉化(transformation)以適應人權觀點，而此轉化也唯有在民主社會裏，公民能夠自由理性地討論和爭辯政治文化的問題，才能夠持續發展與維持。(Chan, 1997: 44、47) 更何況台灣背負著五千年中國傳統專制文化、五十年日本軍閥統治的皇民文化，以及四十年左右國民黨威權統治的戒嚴文化，要想憑藉短短十幾年的自由化、民主化，怎能期望朝野、人民具備與西方先進民主國家早就培養出的民主政治文化呢？所以，與其將焦點著重於台灣缺乏民主鞏固所需要的政治容忍、差異妥協與尊重他人異議的精神，以及「競爭而不是鬥爭」的文化上；還不如先致力於民主政治的運作與實踐，才能加以改善與提昇民主文化的素質。(李西潭、張孝評，2002:

1993: 46)

³⁷ 傳統儒家思想究竟是有利或不利於現代民主政治的建立，一直是許多人的爭辯主題。儒家文化(Confucian culture)也許會阻礙現代民主政治的建立，學者認為：儒家文化強調階層性(hierarchy)權威與不能容忍，較無益於民主政治的建立。(Sorensen, 1993: 26) 儒家文化對於民主發展構成了難以克服的障礙；儒家或受儒家影響的社會一直不適合民主的生長。(Huntington, 1991: 301) 然而，較正面的評價，例如學者引述杜維明區別「政治儒家」(political Confucianism)與「日常生活的儒家」(Confucianism of everyday life)之觀點，認為只有「政治儒家」才強調階層性。因此，儒家思想構成亞洲自由民主進展的障礙並不明確。「非個人主義」的儒家不必與民主衝突，當今儒家社會不存在任何根本的文化障礙去阻撓其民主化。(Fukuyama, 1995: 13、59) 李登輝先生亦表示：民主政治無疑地是所有現代國家必須選擇的道路，這項選擇不僅不會迫使我們放棄儒家思想，反而鼓舞我們擷取包含民主思想在內的所有正確的道德理念，以匡正民主政治可能造成的缺失。(Lee, 1999: 18)

³⁸ 儘管儒家的若干政治理念與中華民國憲法之民主精神不合，但它所宣示的政治理想在現實的社會和經濟生活中仍具有重要性，領導菁英正試圖從傳統的政治文化中另賦予新生命，使之能成為現代科技社會下新的政治社會倫理。(陳鴻瑜，2000: 207-208)

³⁹ 中國傳統的「創造性轉化」，其當務之急是使過去的「私性社會」(private society)能轉化為現代的「公民社會」。(林毓生，1996: 79)

64) 畢竟「民主深化」就是提供「民主文化」培養的最佳途徑；「民主文化」才是建立「民主深化」目標的至高寶典。

然而，民主化工程有所謂「最大主義」與「最小主義」，前者是指經過長期政治社會化而培養出大量「堅信民主人」(convinced democrats) 的公民，也就是說，民主的政治文化將會是成為政治體系堅實的心理基礎。(張明貴，2003：346) 又西方歐美國家透過近三百年的努力奮鬥，儼然已經建立民主政體的完善制度設計常規；而自由民主政治若要維持長久不墜，端賴民主理想的心理取向(orientation) 民主的政治文化，如何受到國家社會大眾普遍的支持。(彭懷恩，2003：334) 所以，民主文化即是一個由接受民主理念佔多數的政治菁英和人民之社會，經長期沈澱、醞釀而樹立的一種習慣傳統、思想邏輯、生活方式及政治態度。然而，雖然將民主制度引進到一個先前缺乏民主經驗的國家，可謂是非常巨大的轉變，卻不能保證健全的民主化就能落地生根；但是當我們普遍意識到民主政治只是解決專制問題的一種辦法，而未必能解決所有問題時，民主深化的前景就會愈加穩固。因此，台灣面對長期處於傳統文化薰陶的政治社會下，想要建立深化的民主，除了具備經濟發展條件和社會階層基礎外，培養民主法治的文化將決定民主化的成敗。故台灣未來的政治體制發展中倘若沒有健全的民主文化予以支撐，則國家在遭遇任何嚴厲的考驗時，不但民主價值無法繼續深化與擴散，還會提高人民對民主優越性質疑的危險。

貳、公民教育的落實

當代德國著名的哲學家、教育學家與心理學家 Franz Ernst Eduard Spranger 認為公民教育理想的落實，乃是西方民主國家未來文化教育的展望目標之一。⁴⁰ (詹棟樑，1981：624) 又 Jurgen Habermas 在分析公民社會與政治大眾之間的關係時，曾經表示，一個生氣蓬勃、活力充沛的公民社會之形成，必須在自由而開放的政治文化及其相關的社會化模式(models of socialization) 下才有可能。(Habermas, 1992：449) 換句話說，健全的公民社會，有賴於正確合宜的公民教育來助長民主政治文化之形成，使個體得以浸潤其中，不致於受到某一團體紀律或意識型態的箝制，而影響其健全人格的開展；另一方面，亦可避免個體在權利意識的高漲下，眩惑於華麗不實的政治口號，失去其獨立自主的判斷性並做盲目迎合當道潮流的意旨，甚至於衝動採取毀滅性的反抗行動，因而撼動整個國家制度的合理運作。(楊深坑，1997：81) 然而，個人可以透過公民教育來學習民主的

⁴⁰ Franz Ernst Eduard Spranger 文化教育的展望主要思想包括有：(1)良心的喚醒；(2)家庭制度、生活形式與民主制度的重建；(3)公民教育的理想；(4)理想的學校；(5)文化境界的崇高理想。(詹棟樑，1981：618-634)

價值、技巧，以及提高政治參與的傾向嗎？在美國與西歐先進民主國家，這個答案可能是肯定的。但對於民主正處在積極開展狀態的人民而言，公民教育是否全然有益於增加其民主價值的認知與行動，則仍有待做出評估與研究。⁴¹ (Finkel, 2002 : 994-996) 因此，一個健全、穩定的民主社會除了要依賴基本結構（政府、體制、組織等）的公正性外，尚需依賴人民的素質與態度。⁴² 公民理論主要就是在檢視由於過度強調結構和制度所忽略的公民德行和認同問題。(瞿海源，1998 : 78) 對於新興民主國家正在進行民主化過程，尤其是在民主制度上將要完成深化時，更是嚴肅研究公民與公民教育重要性的最佳時機。

「公民」(citizenship) 一詞，最早係源自於西方在古希臘雅典對社會成員參與公共事務所產生的一種概念，而有別於「家業」(household affairs) 的定義。基本上，就西方社會變遷史的角度來看，無論從希臘有城邦共和公民、中世紀有獨立城市自治市民，到啟蒙後有自由主義市民社會，乃至近代的法國大革命有民主公民社會，「公民」一詞，儘管在概念內涵的界定上或許有其階段性的差異，但從政治分析的角度來看，我們可以將公民視為國家中最小的政治單位。(陶東明，1993 : 8-11) 公民所指涉的是一個政治人和社會人，注重公德、公益、公道之公共性，強調公民原則和公眾意識。⁴³ (林有土，1998 : 145) 然而，關於公民教育(civic education) 名詞的界定則是指國家透過正式及非正式的教育途徑，有目的、有計畫的持續對青少年及成人所實施的政治性教育，以培養能在民主社會中做一個有見識廣博、能承擔責任、具有公民意識及社會參與能力的全方位公民。(張秀雄，1998 : 8) 此外，在公民及公民教育理念意涵的各種論述中，學者非但看法頗為紛歧，同時也存在著一些不同的理論立場，下面就根據Kymlicka (1994) 的摘述加以簡介。雖然這其中的論辯值得我們進一步深入了解，但亦可以藉此建構出公民教育的理論架構，並提供了評估和思索台灣情況的標準。(瞿海源，1998 : 100-102)

⁴¹ 有學者以多明尼加與南非兩國為對象，來探討民主處於持續發展狀態國家中公民教育和政治參與動員的問題，並提出幾點重要的觀點：(1) 公民教育對於地方層級參與的影響比民主價值方向（如尊重、容忍、平等、自由等）的影響來得重要；(2) 一個成功的公民教育應該是「正式教導」與「直接政治教育」的綜合體，公民教育是促使個體在課程講授和團體動員過程上來完成其行為的轉化；(3) 有效的公民教育端賴於非政府組織的倡導，當然也要避免菁英與資源分配不均問題的形成。(Finkel, 2002 : 1015-1017)

⁴² 早期政治文化的文獻研究僅注重在菁英政治文化的建立有助於民主，但忽略了大眾層次。因此我們必須建立公民教育的規準，培養人民的民主素養，否則完全的民主還是不會被輕易地建構起來。(Diamond, 1999 : 171-174)

⁴³ 另外，有學者指出公民這一概念在憲法文件的使用上，具有下列三層含義：(1) 它是作為統治的主體和主權的保持者，是國家權力的淵源；(2) 它意味著表現一定意志的憲法上國家機關；(3) 它是指構成國家的個人，受國家的統治與法律的管轄，視為統治的客體。(羅家才、吳顯英，1983 : 92-93)

一、新右派 (the new right wing) 的公民教育觀非常依賴市場機制，強調福利措施只會造成人們的依賴；同時，也會造成經濟上的無效率。於是他們主張要由市場機制來運作，讓每一個人，尤其是窮人都應擔負起謀生的責任，藉此他們認為就可以強化公民的責任。新右派基本上否定了公民享有獨立於經濟地位以外地位的觀念。

二、左派 (the left wing) 則著重參與式的民主。亦即經由福利國家的民主化和普遍地分散中央權力，將權力交給公民。因此，他們相信參與活動可以使市民習慣於履行公民義務，而政治參與也拓寬了人們的思想，使他們認識到公共問題比個人更值得關注。然而，只強調參與其實並不能確保市民會有責任地參與。

三、公民共和主義 (civic republicanism) 的公民教育觀，主張以公民德行或公民資格來界定公共善，並將民主政治視為是達到公共善的一種政治哲學思想。⁴⁴同時，公民共和主義也很強調參與及實踐，但認為關心公共領域乃是最高的生活形式，政治生活應該佔據人們生活的重心。現代社會的人們從私人生活獲得相當高的滿足後，不關心公共生活甚至不參與政治，乃是因為並不影響其私人的富裕生活。

四、社群主義 (Communitarianism) 強調公民的德行是健全的民主社會所必須，而此一德行並非由市場機制和政治參與所能孕成，而是要在社會志願團體的互動中學習而得的。然而從這些志願團體學來的美德有可能是屬於私人生活領域的，不見得和公民的公德性相一致。換言之，社團的參與或類似家庭內所育成的價值不一定符合民主精神，也因此和公民素養的孕育不見得會有正面關聯。⁴⁵

五、自由主義 (Liberalism) 的美德論者，認為在 1970 和 1980 年代自由主義的理論家把焦點放在個人自主決定和權利的爭取保障上，而忽略公民責任的問題。然而新的自由主義者卻試圖以提倡公民實質的美德來補足長期爭取權利和程序民主的努力。這些學者認為公民美德的學習應該是在教育系統裡。所以，自由主義的公民教育觀是要將公民在此原初立場上

⁴⁴ 因此，公民共和主義的公民教育課程內涵，主要在強化公民能具備作為一個公民的基本能力上。而公民的基本能力則包括絕對的和相對的能力，前者係指參與公共事務所需的實質能力，如識字、明白政府的運作和體制、國家的歷史和憲法等等；後者則如納稅、守法和服兵役等。(彭如婉，1998a：107-122)

⁴⁵ 由此看來，社群主義公民教育最重要的目的，亦即在於培養對其所屬政治社群能產生認同感的公民，透過公民主動地參與和實踐，藉以提高社群意識，並促進或達成政治社群的公共善。正因為如此，社群主義公民教育課程內涵的重點，除要讓學生能對其所屬的社群產生認同感和歸屬感外，更重要的任務便是培養社群生活所需的公民德性，以期強化公民社會中的社群意識及公民對責任和義務的重視。(彭如婉，1998b：123-140)

的決定，透過教育的歷程傳遞給下一代，從而告知未來如何在民主社會的行動中，確立特殊價值觀的底限究竟何在。畢竟就自由主義者的眼光看來，透過公民教育的歷程，才有可能將維繫民主社會穩定運作的價值體系傳給新世代，並在公共秩序穩定的情形下，個人自由才有運作的空間。⁴⁶

台灣在公民教育上的經驗，在政黨輪替前，執政當局因帶有濃厚的黨國體制屬性，不但嚴格管制政治意識型態的崇高與神聖性，而且將政治意識型態灌輸瀰漫於社會人民生活的各層面，對於公民教育政策和課程的掌控與重視，更是不言自明。⁴⁷然而在台灣民主化的過程中，當形式化的民主完成或接近完成之際，權利的爭取告一段落，甚至是成功時，公民的素質卻仍搭配不上民主的程序。（瞿海源，1998：100）此外，民主的素養來自學習與體驗，在過去充滿著傳統倫理教條的公民教育中，實有必要全面徹底檢討，須以落實民主精神與信念的「生活化」。⁴⁸具體來說，公民教育的內涵應該是以自由主義為基礎，再擷取社群主義的補充，或許可以引導可塑性較高的「個我取向」朝著更注重公共利益的方向演進，進而發展出台灣本土的公民文化。（顧忠華，1998：46）畢竟民主政治運作和法治規範制度的正確認知，在台灣多元自由的開放社會中尤其顯得重要；如何充實公民教育內在的價值、提昇人民參與政治的水準，強調公民對於具有爭議的公共政策，以及這些政策所牽涉到基本價值衝突的深入討論，避免政治菁英閉門造車或進行利益交換，使程序和實質的公平正義得以實踐，將成為台灣下一階段民主深化的核心課題。⁴⁹

⁴⁶ 至於在公民教育的實際課程內涵上，則應包括三個面向：（1）應該教導學生瞭解民主制度及其實踐的歷史，最重要的是要能如何評價對民主的瞭解；（2）應該介紹民主政府的哲學或政治理論，學生不僅應該學習民主理論，也應該認識除了民主理論之外的其他選擇是什麼；（3）則是最不具爭議性的政治科學知識。（劉姝言，1998：77-106）

⁴⁷ 過去台灣政治意識型態與公民教育間的確具有密切關係，並充分顯現出兩者間互相滲透和轉化情形，以及政治意識型態全面或潛藏的對公民教育發生影響和控制的特色。公民教育係在「三民主義」意識型態的教育架構下設立，政策與內涵亦不斷與政治意識型態概念混淆中施行，公民教育課程內容更是夾雜著政治運作的影子，然隨著近年來民主思想與政治情勢的變遷，昔日威權政治意識型態的模式被摧毀消除，並逐步朝向多元、開放的嶄新道路前進。（參考張孝評，2002：10-11）

⁴⁸ 強調民主教育的學者 John Dewey 早就說過：民主並不只是政府形式，而必須是一種生活方式（a way of life），因為日常實踐的點滴結果就是民主唯一的終極（ultimate）結果。（Dewey, 1966：87）

⁴⁹ 有學者認為：台灣這種剛從專制政治的陰影下走出來的社會，由於長期封閉，一般社會成員（從政治菁英到民眾）的政治水準普遍偏低，政治菁英的見識與操守在屢受社會的質疑下，唯有透過人民的參與及監督，民主才能逐漸深化，社會也才能進步。但人民的政治水準不能一朝登天。今日的所謂民意其實是封閉教育與媒體炒作的產物，所以才會出現「民意像流水」這類台灣特有的荒誕現象。要使人民能稱職的扮演現代民主社會所應有的角色，全民學習民主是不能缺少的一環，而學習民主最重要的，便是開放社區公共領域。參見黃武雄 深化民主與發展新文化，《社團法人社區大學促進會社大文庫》，<http://www.napcu.org.tw/napcu/BdataBase/DocumentDetail.aspx?Id=12>；《中國時報》，民國 86 年 12 月 26 日，版 4。

參、憲改工程的擘劃

Jeremy Bentham 曾說：現實世界的兩大發動機，就是與「賞」(reward)「罰」(punishment)，確切地說：機器的建造工程(engineering)，乃是因機器而來的。「憲法工程」(constitutional engineering)其涵義，一是：憲法有如一部機器，這部機器必須能「運作」並產生結果；二是：除非徹底利用賞罰兩項發動機，否則憲法這部機器，似乎是不可能一如原先意圖的那樣運作自如。亦即要將憲法當作是一部有激勵基礎的機器去構想和建造的理由。(Sartori, 1994: ix) 憲法乃是規範國家整體秩序的根本大法，為「萬法之法」。⁵⁰但是自憲法公佈後，回溯到制憲當時的時代背景，憲法可能因為理念、行憲時的國家社會背景與制憲者的「預測錯誤」而產生變動。(陳新民，1995: 811) 因此，在實施剛性憲法的國家，為了解決憲政改革、憲法規範內部的衝突矛盾，抑或是為了回應國家發展、社會轉型外部的制度需求，成文憲法的遞嬗演變，似乎可依賴直接增刪或修改憲法的規定；另外，則是在不更動憲法本文的前提下，實質地改變憲法規定的意涵。(許志雄等，2002: 391) 換言之，有關憲法的穩定與變動，儘管透過釋憲權靈活的解釋，使憲法成為活的憲法，但修改憲法乃是保持憲法符合國家社會的需求，並使憲法具有現實性的先決條件，其目的乃藉著修憲的不易，來維持國家秩序的恆定性。

1980 年代中期以來，台灣展開舉世矚目的政治自由化，並繼之以更民主的政治參與、更開放的多元社會和更自由的經濟環境。然而，隨著近幾年來的民主化過程，儘管台灣已經進入民主鞏固的初期階段，憲政改革工程依舊成為各界關注的政治焦點與權力角逐的競賽場。尚若不將動員戡亂臨時條款納入討論的範圍，台灣截至現在為止已經嘗試運用修憲的方式，對於憲政結構進行規劃與調整。因此，如何編織出台灣憲政改革工程的美好藍圖，促使民主能夠進一步深化，自然要先檢視這六波修憲工程的歷程。(張慧英，2000: 261-278、294-306；並參見表 5-3)

一、第一階段修憲：時間是 1991 年 4 月 22 日。主要是徹底解決國會正當性的問題 即同樣由國民大會修憲，資深國代僅作出程序性的決定，賦與二屆國代與立委的產生法源依據，待選出具有新民意基礎的二屆國代後再由新國大進行實質性的修憲。而修憲重要結果則是國會全面改選。

⁵⁰ 憲法作為國家的最高法規範，有兩方面的意義：(1) 形式的最高性 作為剛性憲法，憲法在國內各種位階之法規範中，位於最高的地位。其下位階之法規範與之牴觸者，無效。(2) 是實質的最高性 憲法為國家之最高法規範，並非僅由於形式之緣故，更重要的是它的本質特殊。此種本質即在於憲法係保障人權之根本法，藉由對國家權力之限制，以保障個人的基本價值與人性尊嚴，此一實質特性成為憲法最高性的實質根據。(許志雄等，2002: 30)

二、第二階段修憲：時間是 1992 年 5 月 27 日。主要是規劃總統產生方式的問題 亦即由國民大會間接選舉改為公民直選產生，但是卻未進一部規定究竟採委任選舉（由國民大會選出）或採直接選舉（由人民直接選出）。⁵¹而修憲重要結果則是總統民選、強化地方自治法源基礎。

三、第三階段修憲：時間是 1994 年 7 月 28 日。主要是在完成上次無法過關的修憲案，一是總統直選，一是限縮行政院長副署權的範圍 即總統確定由全民直接投票產生，以及減少行政院長對總統的牽制力量。而修憲結果則是總統終於直接民選。

四、第四階段修憲：時間是 1997 年 7 月 18 日。主要是解決憲政新制的不足，建立一個穩定而現代化的民主運作機制 亦即重新考慮中央政府體制中有關行政權設計的結構（內閣制轉向以民選總統為核心的雙首長制），以及省級自治組織的精簡（台灣省長不再民選且台灣省組織調整）問題。而修憲結果則是雙首長制的確立和省虛級化。

五、第五階段修憲：時間是 1999 年 9 月 3 日。主要是將焦點放在討論修憲程序設計與國民大會組織定位的問題 儘管在歷經國會全面改選，進入民主轉型階段後，全盤性的國會改造工程並未隨之展開。⁵²而修憲結果乃是國大延任與國代選舉改採比例代表制。

六、第六階段修憲：時間是 2000 年 4 月 24 日。主要是補救違憲修憲的結果和繼續修憲機制的合理設計 使國大逐漸虛級化、國大原有權限轉移到立法院，並使得立法院擁有重要政府人事同意權、國家元首彈劾權，以及重要修憲權。而修憲結果乃是任務型國代的建立、立法院成為單一的國會制度、中央體制朝向總統制傾斜。

⁵¹ 部分學者將當時有關改變總統選舉方式的修憲爭議，解讀違執政當局內部為鞏固黨主席（李登輝）權威所採取的便宜措施，但從憲法學理看待此次修憲，則可將其視為憲法在民主代表性機制上的再次調整。申言之，透過將國民黨主席所擔任的國家元首由人民直接選出的制度設計，將使國民黨政權進一步擺脫外來政權的陰影，強化期內在的代表性。然而，由於國民黨內部的路線之爭，建立由公民直選產生的選舉方式，在此次憲改中未能克竟全功，也預告第三次修憲的必然性。（葉俊榮，2002：81）

⁵² 除國民大會改革外，國發會的其他共識尚包括鄉鎮地方政府首長改為官派、廢除鄉鎮議會，以及黨營事業的處理。其中有關取消鄉鎮市自治選舉、人事權下放並擴大縣市長職權，以及省、直轄市、縣市和區的設置廢止，隨著政黨輪替，新政府已決定透過立法方式加以落實。（資料來源：自由電子新聞網，政治新聞；<http://www.libertytimes.com.tw/2002/new/may/11/today-p11.htm>）

表 5-3 六次修憲過程的主要目標與結果

修憲時間	修憲目標	修憲結果
第一階段 (1991)	解決國會正當性	<ul style="list-style-type: none"> * 賦與國會全面改選法源。 * 廢止動員戡亂時期臨時條款。 * 確立國家安全會議、國家安全局、行政院人事行政局的法定地位。 * 授權制定兩岸關係法律。
第二階段 (1992)	規劃總統產生方式	<ul style="list-style-type: none"> * 總統、副總統任期自第九任起縮短為四年，恢復憲法只能連任一次之限制。國大代表自第三屆起任期縮短為四年。 * 總統、副總統由中華民國自由地區全體人民選舉之（但是方式未定）。 * 司法院正副院長、大法官、考試院政府院長、考試委員及監察委員均改由總統提名，國民大會同意。 * 台灣省政府改置省長，由省民選舉之 * 國民大會每年集會，得聽取總統提出國情報告，並提供國事建言。
第三階段 (1994)	完成總統直接民選	<ul style="list-style-type: none"> * 總統直選，採取相對多數制。 * 總統經國大或立法院同意任命人員，無須經行政院長副署。 * 國大自第三屆起增設議長、副議長。
第四階段 (1997)	調整政府運作體制	<ul style="list-style-type: none"> * 總統任命行政院長毋須經立法院同意。 * 建立立法院與行政院倒閣與解散國會機制。 * 凍結省自治選舉。 * 凍結憲法中教科文預算下限之規定。 * 大法官任期縮短為八年，不得連任。
第五階段 (1999)	討論修憲機制的設計	<ul style="list-style-type: none"> * 第三屆國代延任至 91 年 6 月 30 日。 * 國代自第四屆改為政黨比例代表制，依立委選舉票數分配。 * 遇立委改選，國代亦同時改選。 * 第四屆立委延任至 91 年 6 月 30 日止。 * 立委自第五屆起任期改為四年。 * 訂定國代的婦女保障名額。
第六階段 (2000)	補救違憲修憲的結果 繼續修憲機制的設計	<ul style="list-style-type: none"> * 國大虛級化，改依政黨比例產生任務型國代。 * 國大僅有複決立院所提之修憲案、彈劾正副總統案及議決領土變更案之權，補選府總統及司法、考試、監察三院之人事同意權移交立法院。 * 總統改向立法院提出國情報告。 * 取消大法官終身優遇。

資料來源：參考葉俊榮，2002：84；作者自行整理

由上述台灣過去修憲變遷的歷程中，可以看出憲改工程採取分期付款式的多階段目標修憲模式，似乎已經確立。⁵³然而，每次由政黨主導或合作的菁英式修憲亦有利有弊，其利可以嚴格控管憲改階段的範圍與結果；弊端則在漸進的修憲程序中，將日益喪失原來憲政體制的精神與原則。（魏明德，2000：175）於是我們看到的是一波又一波分期付款式的修憲成果與漸進改革，也形成一步雜亂難解的憲法、一個混亂無責的政府體制，以及一個接近分裂的社會（divided society）。⁵⁴（葉俊榮，2003：449）如果單從延續此六次憲改的議題面向，來探討日後相關配套機制的興革與因應，可能至多能夠補強檢討既存憲改的意義和成效，而未必會完全滿足契合台灣國家發展的制度變革需要。雖然台灣已經完成政黨輪替，首次執政的新政府仍然感到深陷憲政改革的漩渦與困境裡，追求深化的民主下一階段應該進一步建構更有效率完善的憲政體制，以期帶領全國人民接受新世紀的嚴峻挑戰。⁵⁵因此，台灣未來在進行憲政改造工程的擘劃與構思時，是否依然繼續根據成文規範的「新憲三部曲、公投入憲」方式，還是透過「制定新憲法、公投制憲」的手段，來達成憲法規範之變更（有關兩黨修制憲的主張可參見表 5-4），⁵⁶尚需要對於憲政發展的進程、全民意志的取向與國際趨勢的變遷，做一番詳細地全盤性的研析與探測，才能成功地完成台灣民主深化的目的與理想。

表 5-4 兩黨修、制憲主張的比較

民進黨	政策內容	國民黨
區分「制憲」和「修憲」的意義不大，不需要在名詞上爭論。但	修憲或制憲	連戰主張透過「修憲」程序，完成新憲時間表。

⁵³ 有學者特別表示：台灣一連串的憲政改革被認為是所謂「漸進結識」的憲法變遷。以往台灣的六次修憲正好可以分為三個階段：（1）從大陸來台政權如何強化其代表性、解決其內部代表性危機的過程，第一、二、三次修憲屬之；（2）強化中華民國對外的代表性，可從針對香港九七過渡所進行的憲改看到，包括省府虛級化、取消立院閣揆同意權，均有強化民選總統作為國家領導人的權限，取得對外強勢代表性的意味，第四次修憲屬之；（3）在民主成型後的進一步變革，可解釋為修憲機關自我衍生的憲政危機，以及憲法變遷代表性問題終局解決的嘗試，第五、六次修憲屬之。（葉俊榮，2002：80-83）

⁵⁴ 修憲至此，五權體制已經名存實亡，變革幅度之巨大，可謂等同於制憲。國大功能被立法院所吸納，加上行政院長的政治角色趨於萎縮，憲政體制已走向「一院獨大的總統制」。但因為體制設計的不周延，未來仍然可能出現憲政爭議或衝突。此外，任務型國大複決修憲案，只是為了避免公投，但這個趨勢很難阻擋。而總統要向立法院提出國情報告，立委卻不能向總統提國是建言，亦容易形成政治緊張的局面。（張慧英，2000：306）

⁵⁵ 台灣政治人物所必須面對的憲政制度的原罪，一是不到半數得票率的少數總統，二是不能成為國會多數黨，三是府大院小變形的雙首長制。（王健壯，2000：41）

⁵⁶ 所謂「新憲三部曲、公投入憲」乃是主張透過修憲程序，在 2004 年 2 月前提出新憲版本，並於 2004 年中在立院推動公投入憲，2005 年初由人民公投，完成「中華民國」新憲並實施；「制定新憲法、公投制憲」則是於 2004 年總統大選前擬定制憲時程，選後組成所謂的「新憲推動委員會」，交由憲法學者、社會賢達及各政黨代表的制憲會議，制定「台灣」新憲法，於 2006 年 5 月 20 日舉辦公投通過，並由 2008 年選出的新總統正式實施。參閱《聯合報》，民國 92 年 10 月 26 日，版 A2；《中國時報》，民國 92 年 11 月 16 日，版 A1。

陳水扁總統多次宣示「制憲」。		
原則未定，但歸納出 12 項必須處理的問題，包括： <ol style="list-style-type: none"> 1、國會如何改革？ 2、總統制或雙首長制？ 3、立法院應否取回閣揆同意權？ 4、是否取消任務型國大？ 5、總統選舉採相對或絕對多數？ 6、三權分立或五權分立？ 7、省政府組織應否完全廢除？ 8、投票年齡應否降為 18 歲？ 9、徵兵或募兵？ 10、修憲是否應經公民投票？ 11、基本人權及弱勢關懷。 12、增訂國民經濟條款。 	新憲原則與內容重點之摘要	提出 10 項重點，包括： <ol style="list-style-type: none"> 1、維護中華民國主權獨立。 2、總統權責相符，行政院為總統幕僚長。 3、公投入憲。 4、總統選舉採絕對多數制。 5、單一選區兩票制、立委席次減少、立委任期調整為四年。 6、女性公職名額比率不得少於 3 成。 7、滿 18 歲以上就有投票權。 8、實施募兵制。 9、調整中央政府體制，不論是總統制、內閣權或雙首長制，要三權分立或五權分立都可以由政黨協商，有共識即可。 10、推動不在籍投票。
是	新憲是否交付公投	是
希望新憲法催生運動在 2006 年後展開，能在 2006 年 12 月 10 日經全民投定案，自 2008 年 5 月 20 日，也就是下屆總統上任時，開始實施。	催生新憲的時間及程序	新憲三部曲：第一、2004 年 2 月 1 日前朝野各提新憲版本；第二、2004 年 3 至 5 月推動「公投入憲」；第三、2005 年初將朝野研商的新憲草案交付人民公投複決後實施。

資料來源：<http://fe1.udn.com/PE2004/table/table02.shtml>

第四節 本章小結

根據 2002 年聯合國開發計劃總署公佈的年度「人類發展報告」(Human Development Reports)，名為「在分崩離析世界中深化發展民主」(Deepening Democracy in a Fragmented World) 的文章指出：儘管全世界有 140 個國家自稱為民主國家，但僅有半數擁有全面的民主機制，如何擴張全球民主的承諾與深化，被認為是自由民主國家維護世界和平與安全的重要支柱。⁵⁷然而，誠如新興民主國家從「民主轉型」到「民主鞏固」階

⁵⁷ 能夠在人類發展指數中取得高排名是一個國家或地區的榮耀，因為名次愈高，意味著在尊重人權、自由民主、教育普及、環境保護各方面的成就愈大。2002 年人類發展報告表示，一個國家或地區要改善其排名，其中最好的方法就是發展民主制度。民主比獨裁或一黨專政要好，是滿足人民需求的最佳制度。一個地方的民主素質，是否有合法的反對力量和公民能否自由地投票，是非常重要的。另外，那些在民主路上裹足不前的國家的人民，感到愈來愈憤怒和疏離，最終可

段，尚牽涉到許多困難的選擇與問題；況且進而想從「民主鞏固」到「民主深化」狀態，所涉及的議題與層面更是非常廣泛。倘若由民主的品質如何從「選舉的民主」與「自由的民主」提昇到「先進的民主」國家之水準來看，的確大多數拉丁美洲國家與相較於西方先進民主國家，民主品質的等級仍然處於落後的狀態。但是「民主品質」的內涵與「深化民主」的概念，則是兩個模糊又具有爭議性的。(Schedler, 1998: 104) 所以，「深化民主」是個有待深化的政治論述，它需要精巧細緻的意義詮釋和銜接，才能展現其深化社會或人民對民主品質的理解與追求。現階段台灣在民主鞏固的過程中，想要達到西方歐美民主國家的水準，還得試圖提昇民主的內涵與品質。畢竟台灣如何從自由選舉的民主國家邁向先進的民主國家之列，進一步強調民主深化的課題乃是別具有價值與意義的。(李西潭, 1999: 60) 因此，從防止民主崩潰(逆轉)與防止民主腐蝕(倒退)的深化民主機會開始析論、思考二次政黨輪替的可能(2004 總統大選)與首次公民投票(320 和平公投)對於民主深化的關聯性，以及探尋深化民主的追求目標：民主文化培養的重要性、公民教育落實的必要性和憲改工程擘劃的適切性，我們可以歸納出下列對於提昇台灣民主品質以確保民主政治運作順利的五個要點：

第一、防止民主崩潰就是避免自由民主國家的民主體制遭到推翻、毀壞或威脅，而被逆轉成為原來威權體制國家的可能性。在非洲的政客們將民主視為表象性、權宜性的手段；選民對民主的低度認知，這些都構成了不利於民主的惡質政治文化。在埃及與阿爾及利亞，回教基本教義派的崛起(後者還是藉由民主手段)，導致當局恢復威權時期的鎮壓行動。在南韓的學生與勞工運動之中，基於其激進主義下的不可妥協性，產生暴力和衝突，不但拖延民主化的過程，也增加民主逆轉的機率。(Diamond, 1992: 428-429) 雖然台灣在政黨輪替後仍有一段時間是經濟景氣不佳的情況，但是從實際的社會經濟政治現象之間的關係來看，當經濟發展的障礙排除時，民主將會朝著擴展、深化的方向前進。再者，中國迄今仍舊被評定為基本政治權利缺乏及基本公民自由遭到剝奪的不自由國家，且尚未有任何民主化的進行。⁵⁸ (李西潭, 2003a: 187) 除非中國在未來共產政權瓦解，在不穩定的民主化過程中，為達到安定其國內政局的變遷與權力鬥爭，透過訴諸其民族主義意識的動員，將不惜以戰爭的手段來摧毀台灣民主政治的發展。否則要使台灣民主迅速發生崩潰或逆轉的情景，目前看來可能性並不大。

能演變成激進的暴力行為來洩憤，就如 2001 年在美國發生 911 的恐怖襲擊事件。(資料來源：聯合國人類發展報告網站：<http://hdr.undp.org/reports/global/2002/en/pdf/overview.pdf>)

⁵⁸因為中國一直停留在不自由國家之列：1972—2002 年間的「政治權利」不是靜止在第六等級，就是下降至最後的第七等級；「公民自由」除了僅 1979 年列為第五等級外，其它則是在第六、七等級上下起伏不定，而自由等級自始至終皆處在不自由的狀態。(參考李西潭, 1999: 54-56)

第二、防止民主腐蝕就是避免自由的民主體制被腐蝕而衰敗成為選舉的民主，也就是民主漸進的倒退而導致出現模糊的半民主政體。⁵⁹當民主文化無力發揮跨世代傳承的功能時，民主體制將陷入危機；最通常的起源是基於社會與世代的改變。當民主體制面臨到這樣的挑戰時，進行體制改革以迎回民主是有必要的。就連以色列這樣的民主國家也不能倖免。民主體制間接地改變民主文化，卻也吞噬到其自身。(Diamond, 1992: 427-428) 儘管台灣在政權移轉時面臨許多民主成長和發展的考驗——朝野政黨的相互對立、政府施政績效欠佳，再加上公共政策與重大議題無法立即改革更張，正常的民主運轉機制似乎尚未就緒完備。但台灣仍然被「自由之家」評為亞洲自由民主的國度，社會大體上正處於學習和調適著去承受真正民主制度生根所可能帶來的蛻變、衝擊和代價。此外，觀察回歸中國實施「一國兩制」的香港，雖然人民尋求更多民主，卻也無奈地接受臣服於不民主的附屬地位，其政治自由一直被籠罩在北京宰制的陰影下。⁶⁰(白樂崎, 2003: 34) 因此，台灣應持續推展自由人權與民主憲政，並借鑑香港的經驗與認清「一國兩制」的事實，民主才不致於走向倒退或衰敗的境地，民主也才能有深化的機會。

第三、政黨輪替乃是民主鞏固的狹義定義，其最大的好處在於即時祛除威權政權的積習弊病，不讓一時的腐敗變成不可收拾，甚至被視為理所當然。2000年總統大選，長期執政的國民黨喪失政權，轉由在野的民進黨初嚐執政滋味。總統換黨做，是台灣民主轉型政黨輪替常態化的第一階段，表示台灣人民對民主鞏固深具信心。(蕭新煌, 2002a: 215) 也因此政黨輪替的可能性將成為今後台灣政治常態，下一階段似乎可以考驗是否發生「換人做看看」的民主鞏固成效與實現。故二次政黨輪替並不是民主深化的實質內涵，反倒可能會成為達到民主鞏固的形式基礎或宣傳口號。畢竟二次政黨輪替的價值內涵應是國家依然擁有完善的民主運作程序，朝野雙方持有恪遵民主遊戲規則的胸襟，人民繼續享有民主政治所帶來的好處。因為二次政黨輪替不論發生與否，民主鞏固的目標並不能一蹴可及；唯有政治菁英或人民皆相信民主體制對其社會來說是正確適當的，台灣未來的民主才有可能進一步深化。再者，公民投票機制乃是代議民主制度下最佳的輔助工具。其理由在於，公民投票結果是最具權威性的。當代議民主的政策決議需要正當性極大化時，則公民投票的採用會是個適切的方

⁵⁹ 這即是 Giovanni Satori 所謂的「霸權的政黨體制」(hegemonic party systems)。相當制度化的執政黨廣泛的運用高壓、懷柔、媒體掌控，以及拒絕給予反對黨合法公平競爭的機會等。接下來，執政黨常規般地大獲全勝，並壓倒性地掌握大量立法機關席次和地方政府職位。諸如：墨西哥(直到 1988 年)、塞內加爾和新加坡正是其中的典型。(Satori, 1987: 230-238)

⁶⁰ 香港原屬於英國統治期間一直維持在部分自由的最高等級(政治權利“4”，公民自由“2”，平均“3”)，但在 1997 年回歸中國以後，無論政治權利或公民自由的等級皆下降，分別為“6”與“3”。1999 至 2003 年的調查結果皆顯示：該區仍處於部分自由的狀況，政治權利被列為

式。(Butler and Ranney eds., 1994 : 15) 因此，公民投票固然不應視之為洪水猛獸，而百般敵視它、醜化它，但另一方面也實在無須視之為解決民主機制的萬靈丹，而百般歌頌它，美化它。因為公民投票制度尚須經由適當地設計與適宜地執行，才能適切地扭轉代議民主的缺失。然而，首次公民投票就能夠保證台灣的民主深化嗎？誠如前述 320 和平公投具有深層開創的意義，但卻也出現許多待解決的爭議與問題，自不必贅述。公民投票的核心價值在於讓公民得以參與重大公共政策的制定，並在開放的討論過程中讓多元意見充分表達；公民投票亦是能夠正確表達全體公民意志的表現，其最後選票決定具有法律約束之效力。倘若缺乏深入公共討論過程的公民投票，以及結果無法彰顯議題內容的公民投票，⁶¹對於民主的鞏固與深化幫助是有限的。所以，台灣首次公民投票確屬人民參與政治的途徑之一，至於是否就能武斷地說「首次公投深化民主」，相信深化台灣的民主當然不只是建立在首次公民投票後就大功告成。⁶²

第四、其實新興民主國家擔心的不是民主制度如何運作，而是在運作民主時可否堅持民主制度及民主習慣，民主文化的培養反而是新興民主國家所面臨的首要任務。因為當人民無法信任此一民主價值時，民主制度將無法獲得合法性支持，而容易導致對舊權威的懷念，如此則不利民主的鞏固與深化。民主制度與習慣均已根深蒂固於政治文化的過程中，不僅是政治領導者，大多數的政治行為者與人民，皆視民主習慣為正確與自然事物秩序的指導圭臬。(Rochon and Mitchell, 1991 : 28-31) 然而，從長遠的歷史演變來看，儒家思想阻礙民主發展的命題，會比儒家思想阻礙經濟發展的命題更站得住腳嗎？特定的文化是某項發展的永恆障礙，這種論調應該受到懷疑。但不可否認的是，在東亞高速發展的國家和許多伊斯蘭回教國家中，這種障礙則基本上來自文化。(Huntington, 1991 : 310&315) 在台灣歷經自由化、民主化並成功完成民主轉型的過程中，或多或少受到歷史文化傳統的影響——除了儒家思想外，尚包含中國歷朝的專制文化、日本統治的皇民文化，以及威權統治的戒嚴文化。⁶³所以，目前台灣已經進入民

“5”，公民自由的等級為“3”。(李西潭，2003b : 198)

⁶¹ 對於政治菁英來說，公民投票無異於要讓人民分享其手中的權利。透過公投，人民便可參與重大決策，這事並非政治菁英真心所願。只有獨具慧眼的政治家，才能由衷認同。藍營向來奉行菁英主義，一貫立場是反公投，及至情勢所迫，不得不敷衍回應，所提公投法旨在壓縮人民公投權利。至於民進黨在野之初，雖主張公投為人民的基本權利，及至執政卻轉趨消極，反而是台聯在後鞭策。近半年綠營推動公投立法，雖然厥功至偉，但也留下許多瑕疵，尤其近日陳總統辯稱七千億軍購即將進行，不受公投結果拘束，如此蔑視人民意志，令人匪夷所思。參閱《中國時報》，民國 93 年 2 月 26 日，版 A15。

⁶² 畢竟在檢視「公民投票制度能使民主得以穩固」的說法時，我們必須先認知與注意到，很少國家堪稱是真正的公投民主，因為大部分的國家都依賴代議制度來立法與審核預算；某些國家更幾乎完全不曾使用過公民投票的機制；而部分國家中，公民投票甚至不被認為是合憲的程序。(Lane and Ersson, 2000 : 152)

⁶³ 有學者堅定地指出：無論新加坡的柔性威權主義或中國的列寧主義黨國體制，都多少受到儒

主鞏固初期階段，應先戮力於民主政治的實踐，並提昇民主文化的素質。畢竟民主體制沒有健全的民主文化予以支持，不僅使人民對民主優越性產生疑慮不安，而且民主品質與價值亦將無法順利深化與擴散。此外，儘管當代政治變革的方向並不明朗，但新的世界政治文化有一個方向是清晰可見的，即這種新的世界政治文化將是一種參與型文化。⁶⁴（陶東明，1993：197）公民乃是政治參與的主體。在當代公民社會，公民政治的發展導致政治參與的進一步擴大。所以，如何建構出一個自由且活潑的公民社會，端賴對公民教育的重視，才能助長民主文化之形成，使人民能夠真正的自主獨立判斷，而不受政治菁英思考的操弄與侷限。亦即公民教育對傳播和強化民主價值而言是至關重要的。然而，透過公民教育深化民主發展亦是不可能速成的，由上往下的制度改革及由下往上公共討論的建立，是需要政治菁英、志願性團體、及一般大眾共同來推動的。這是需要相當漫長的時間，很難在短期內看出成效。更何況在台灣以往的政治發展來說，似乎是太著重於私領域關係網絡的營造，而忽略了遵守公領域的民主法治程序來處理公共事務，而造成所謂的黑金政治、特權政治等負面發展現象。（彭懷恩，2003：352）目前公民教育是使過去的私性社會能轉化為現代的公民社會，公民基於溝通理性，一則尊重與容忍公民社會的多元性；另則將此多元利益與價值置於開放的公共論壇，以尋求共識基礎與團結認同。而公民教育的內容是為擺脫教條式訓誡，摒棄表面和諧卻過於形式化、理想化的內容，並積極吸納民主法治之相關知識作為公民教育的內涵。⁶⁵因此，落實公民教育對於公共政策的推動、公民社會的形成、公民身分認同的建立與民主文化的成熟是非常重要的基礎，當然也是開啟深化台灣民主大門的鎖鑰。

第五、民主要獲得深化，而非遭遇困境，必須進一步確立其憲政走向。

⁶⁶這意味著國家要有一部現今獲得國民普遍同意、尊重與承認的憲法。一

家文化的影響，其統治權力不受任何挑戰的本質是不變的。華人社會只有台灣的民主化進程，「以民主突破民本，以法治替代德治」，去除中國傳統幾千年來正統、道統、法統、大一統的障礙，政黨有可能輪替、政權獲得和平轉移的機會。（李西潭，2003c：13）

⁶⁴ 如果說現代世界上正在進行著一場政治革命的話，我們或許可以把這場革命稱作「參與革命」。在世界上所有新興國家中，普通民眾與政治有關這一信仰流傳很廣。那些被排斥在政治之外的廣大民眾集團正在要求參與政治制度。因此，如今不承認對這一目標承擔義務的政治菁英已寥寥無幾了。（Almond and Verba, 1972：3-4）

⁶⁵ 觀之今日公民教育的目的不再是主流價值的灌輸與順民的養成，而應是致力於培養主動積極、有個別差異，且具理性溝通與論辯能力的公民。換言之，健全的公民教育應使受教者在參與公共事務過程，能以民主、多元與開放的價值與標準，藉由論辯倫理的信念與精神，凝聚及兼顧個人與社群、認同與差異、公共領域與私人領域間的平衡與共識，並養成一種自主的人格與形塑初成熟的公民文化。（李琪明，2002：21）

⁶⁶ 當某些特殊條件出現時，民主的持久可能性將相對提高，且新的民主體制必須制度化、鞏固化與合法化。（Lipset, 1994：7）儘管合法化的概念與衡量非常的困難，但是憲法合法性的要求，乃是民主政體存續的必要條件之一。因為憲法是政治權力競爭、組織與分配規則的形式結構，而民主化最棘手的過程之一就是建立一部憲法。（Potter, Goldblatt, Kiloh and Lewis, 1997：525-526）

切的憲政改革尚須經過廣泛的公共辯論之後進行，而且此種改革工程亦須強化其變遷方式的理性選擇。畢竟對於憲政設計的缺乏共識，並沒有簡便易行的補救之道：過去的憲法已成為最容易變更的憲法，而最有助於政治競爭的憲法則尚未經過重大的實際考驗。（Cotton, 1997：95-119）台灣在民主轉型過程中，一直伴隨著憲法變遷，⁶⁷且歷經六次修改憲法的實踐，一方面彰顯憲法穩定的管理功能，同時為民主化的和平轉移提供制度性基礎；另一方面卻也為憲政運作帶來負面的影響，導致憲法理論規範與實際執行層面產生齟齬與矛盾。因而使得每當台灣的憲改工程開始啟動時，便陷入修憲與制憲兩種軌道的零和遊戲中。修憲論者以「會陷入意識型態的衝突」、「忽略維繫憲政制度」、「無法尊重憲法文化」等來描繪制憲，並認為依據憲法便是修憲，自外於憲法便是制憲，制憲則有毀憲之虞。（蘇永欽，1994：39-44；賴芸儀等，2003：6-12）相對地，制憲論者則指出憲法在台灣適用的問題、局部修憲的雜亂調整，在認定修憲有其界限的前提之下，主張非經制憲不能掙脫現行憲法內的謬誤與實現國民主權的原則。⁶⁸目前憲改方向究竟應朝向回歸憲法或制定憲法，仍是台灣憲政改造工程的一大抉擇。至於是否要以公民投票來變動憲法，其理念與訴求有：「公投入憲」與「公投制憲」的方案；或是涉及憲政層次、國家競爭力與攸關人民權利義務，諸如：國會席次減半、總統制應為相對多數或絕對多數、內閣制或總統制、五權分立或三權分立、政府層級為二級或三級制，以及基本人權的新概念、十八歲公民權、徵兵募兵制的調整，乃至國家定位關係，其終極的價值判斷與評估，則仍有待觀察。因此，台灣在競爭激烈的全球化經濟中前進，就如同其他任何國家一樣，需要規劃出一個反應靈活且有效率的憲政體制，進而達到深化民主的目標。未來如何對過去的憲改議題進行徹底地檢討反省，以便把握憲政發展的契機，在深化民主的層次與過程中，順勢建立憲法的正當性與憲法的優質文化，方是國家長治久安的基礎。⁶⁹

⁶⁷ 憲法變遷（constitutional change）是指因憲法規範與憲政實際間不協調而產生的種種變化。其中可能是依憲法規定的程序而對內容予以事實上的改變，或是透過習慣或政府運用公權力的解釋，逐漸使憲法之正文或原意產生變化（彭堅汶，1999：20）。此外，憲法變遷的管道或路徑可以透過重新制定憲法、修憲、釋憲，或藉由實際的政治運作等多種不同的方式來進行。（葉俊榮，2003：188）

⁶⁸ 有學者認為：「修憲唯有擁有制憲權的國民始能進行」，台澎金馬的國民無論怎樣全面改選國會，雖具有民主政治的珍貴意義，但所選出的代表並沒有權利去修改1946年由35省12院轄市所選出的代表所制定的中國憲法，倒是根據國民主權下的憲法制定原理，台灣兩千三百萬人在實定法秩序之前，即已存在著「制憲權」，可以在中華民國憲法外，創造一個嶄新的「台灣（共和國）」的政治秩序。（陳儀深等編，2004：129）

⁶⁹ 世界上的許多國家，都沒有辦法跨過憲政化的第一道門檻，也就是長期維繫著一個憲政國家的架構。事實上，只要是完全的憲政國家，不管屬於何種類型，都能強化國家的穩定。憲政制度所造就的結果，就是國家的長治久安，以及國家得以維持其完整無缺的樣貌；這對人民的日常生活情況而言，著實有相當深刻的影響。（Lane and Ersson, 2000：302）