

政黨輪替改變了甚麼？

林健文

去年3月19日，我巧遇一位長輩。他說，自己從來就對民進黨沒有好感，但是看到前一天晚上陳水扁競選總部門口歡聲雷動，還是興奮不已。幾千年了，人民能用和平的方式選擇自己的政治領袖，畢竟不是簡單的事。

一年多過去了，我沒有再遇到這位長輩，不知道他現在的感覺如何。但大多數台灣民眾在這一年來的感受，應該不難體會。簡言之，失望、悲觀的人可能佔了多數。台股暴跌，讓許多民眾的財富大幅縮水；資金快速移往大陸，擊潰了台灣民眾引以為傲的經濟自信，也帶走了工作；社會問題的浮現，考驗着原本就吃緊的政府財政；朝野各黨都弊案纏身，讓人不知何以寄託改革的希望；政治上的擾攘不安，使民眾既不滿又無力；美、日保守政權崛起，使身處列強夾縫中的台灣動輒得咎。大家都看到問題了，可是沒有人有肯定的答案。

面對這些問題，大家都亟於找出負責的對象。在野黨怪罪執政黨治國無方、政策搖擺；執政黨怪罪在野黨一味杯葛，為反對而反對；資本家怪罪政府管得太多，失業者卻怪政府管得不夠；民進黨的支持者怪罪執政黨背棄理想，另一部分人卻怪罪陳水扁政府過於堅守教條。也有人說是大環境不好：全球經濟不景氣，對高度依賴外貿、又面臨產業轉型的台灣而言，衝擊自然很大。在眾多的責難聲中，最深刻也最令人不安的卻是一股歎息：都是民主政治惹的禍！當所有人都能找出責怪彼此的理由，而問題卻仍無法解決時，不正意味着民主政治的失靈嗎？更悲觀的，是認為華人社會根本沒有施行民主政治的條件。懷抱這種想法的台灣人，心底隱藏了某種挫敗感和自我否定的情緒。對他們而言，公元2000年3月18日既是令人驕傲的一天，也是信心開始滑落的一天。

然而，實情果真如此嗎？且讓時鐘倒退到去年3月18日之前。當時，許多人倡議「政黨輪替」說，主張只有更換執政黨，才能解決台灣因為長期一黨獨大所造成的種種弊端，例如政府無能、黑金橫行、官商勾結等。也是因為這個理論打動了許多民眾，陳水扁才有機會選上總統。如果政黨輪替的結果不如預期，必定是這個理論的某個環節出了問題，所以我們必須重新檢視「政黨輪替」論乃至民主理論的每個推論步驟，才能找出問題出在哪裏。

大多數台灣民眾過去一年來的感受，應該不難體會。簡言之，失望、悲觀的人可能佔了多數。在眾多的責難聲中，最深刻也最令人不安的卻是一股歎息：都是民主政治惹的禍！對懷抱這種想法的台灣人而言，公元2000年3月18日既是令人驕傲的一天，也是信心開始滑落的一天。

民主政治的基本假設是「人民作主」。只有在人民因為技術上的限制而無法自我管理時，才將統治的權力交付給政府。換言之，作為僱主 (principal) 的人民和作為代理人 (agent) 的政府之間，存在着授權 (power delegation) 關係。如果政府不能滿足授權者的要求，授權者即應結束授權關係，而由另一個條件更好的代理人來替代。政黨既然是民主政治的主體，政黨輪替就成為人民選擇最佳代理人的主要手段。然而，就像大多數的「僱主／代理人」關係一般，代理人 (政府) 擁有高於僱主的技術與訊息優勢，使得僱主無法確知代理人是否忠實履行義務，形成所謂的「道德危機」(moral hazard) ①。為了解決這個問題，人民只好另外尋找可以專職監督政府的代理人。民主政治，因而包含雙重的授權關係：人民將統治權交給行政部門，將監督權交給立法部門，並透過選舉的機制，決定授權關係是否繼續。將這套理論應用在台灣，就產生了政黨輪替說。由於國民黨長期執政，造成種種違背人民利益的弊端。人民於是透過總統選舉替換國家最高領導人，並賦予新領導人改革這些弊端的義務和權力。新領導人由於不希望在將來的選舉中被替換，又受制於國會的監督，必然戰戰兢兢地盡力履行其競選承諾。所以，民主政治可以透過政黨輪替而提昇政治生活的品質以及社會的進步。

這套說法看似周延，實則需要滿足幾個必要條件方能成立：

條件一：人民授權給政府 (包含行政和立法部門)，而且只有人民授權給政府。

條件二：不論間接或直接，行政部門的權力來自人民授權，而且只來自人民授權。

條件三：當人民、行政、立法之間的權力關係產生爭議時，有機制可以有效地解決爭端。

條件一看似不證自明，其實不然。「人民」是個人的集合，但所謂的民主，不能要求所有的個人都授權給政府，而只能透過選舉機制，使執政者經由競逐選票而取得政權。這不是民主的充分條件，卻是必要條件，甚至被熊彼特 (Joseph Schumpeter) 看成是「最低限度條件」②。但如此一來，極少有執政者可以宣稱獲得人民的充分授權：即使在兩黨制的國家，勝選的一方也可能因為投票率不高而並未得過半選民的支持。許多國家採取相對多數決來產生國家領導人，問題就更明顯了。某些內閣制國家是由少數黨組成少數政府，也有代表性不足的問題。此外，君主立憲國的元首由世襲產生，卻對政治運作有一定的影響力，也不符合條件一。

民主政治若違反此一條件，將產生正當性危機：反對者可以宣稱執政者只代表少數利益而杯葛其施政。但反對者本身也不具有決策權，政局因而陷入無人負責的困境。

條件二的爭議就比較大。在民主國家的最高行政首長不見得是民選產生，卻必須直接或間接受制於選民。總統制國家以總統為行政首長，直接對選民負責；內閣制由選民決定政黨議席，再由政黨組閣。那麼，政府權力怎麼可能不來自人民呢？主要情況有二。第一，某些國家的行政權由總統和總理分享，造

去年3月18日之前，許多人倡議「政黨輪替」說，主張只有更換執政黨才能解決台灣因為長期一黨獨大所造成的種種弊端。也是因為這個理論打動了許多民眾，陳水扁才有機會選上總統。如果政黨輪替的結果不如預期，我們就必須重新檢視「政黨輪替」論乃至民主理論的每個推論步驟，才能找出問題出在哪裏。

成總理必須同時對總統和國會負責。由於總理並非民選，也不見得由國會多數黨指派，就有違反條件二的可能。第二，行政權的運作必須有官僚體制的配合，而大多數的民主國家都實行文官制，確保公務人員的獨立性。這就產生了一個難題：就算國家領導人得到人民的授權，他也可能基於文官中立的原則而不能指揮下屬，因此不能履行對人民的承諾。法律當然可以明定總理對總統負責，或是賦予首長指揮下屬的權力，也就是把總理或官僚定為國家領袖的代理人。但這會造成另一種代理人難題：由於訊息不足，國家領導人無法充分監督下屬，也很容易被下屬欺瞞或抵制。總之，行政權若不來自人民授權，輕則可以使新政權無法履行其對於選民的承諾，重則可能導致獨裁。

就第三個條件而言，因為沒有任何的契約或法律可以充分規範人民、行政、立法之間的權力關係，因此需要在爭議發生時有解決問題的手段或機構。舉例而言，在總統制的國家，總統和國會都得到人民的授權，因此通常賦予總統否決權 (veto power) 和國會覆議權 (veto-override power)，作為打破兩權對立的手段。內閣制假設國會多數黨派和內閣必須立場一致，因此國會如果覺得政府不能代表其意志即可發動倒閣，政府如果覺得比國會更能代表民意則可解散國會。即使在半總統制的國家(如法國、芬蘭、俄羅斯等)，也都規定某種衝突解決機制。例如，俄羅斯總統可以在國會連續三次拒絕其總理任命案後解散國會，法國總統也可逕自解散國會^③。在人民與國會的關係方面，許多國家都有公民投票的辦法，以防止國會濫權；選民一般而言可以罷免民選的政府首長，也是基於同樣的道理。如果這些機制的運轉還是不靈，就必須透過憲法解釋做出最後的裁判。

按圖索驥，我們不難從以上的敘述中找到台灣的問題。

就第一個條件而言，「少數總統」似乎是台灣難以避免的命運。由於國會選舉採取複數選區制，多黨化成為台灣的常態，各黨也不會在總統選舉中缺席。因為總統選舉採取相對多數決，多人相爭的結果使當選者很難得到過半選票。陳水扁當選總統所得到的39%得票率，幾乎成為施政的緊箍咒。只要在野黨團結一氣，陳水扁幾乎沒有為其政策辯護的餘地；當然，才在選舉中失利的在野黨領袖也沒有更高的正當性可以主導政局。這導致執政者和反對者皆無法為政策負責的窘境。有學者認為目前台灣的憲政體制其實仍然傾向內閣制，因此解決問題之道在於尊重國會多數^④。就制度而言，這個說法是合理的，而陳水扁的確也因為低估了國會的反撲能力而屢屢在重大政策上遭受挫敗。不過，台灣目前的國會選舉制度使得黨紀不彰、政策不明，議員的社會形象也不佳，恐怕很少有民眾願意將政權交給立法委員行使。「少數黨總統」加上「破碎的國會」，使人民弄不清楚究竟是誰在負決策的責任。

第二個問題就更大了。這又可分幾個層面來看。首先，台灣的憲法並未賦予總統充分的權力可以掌控行政權。換言之，行政權之中有相當部分其實並未隨着選舉結束而替換。依據憲法，台灣的最高行政機關是行政院，而總統並不能主持行政院院會。然而，行政院雖然對立法院負責，行政院長卻由總統逕自任命，不須立法院同意。這顯然違反了第二個條件：作為最高行政機關首長的

陳水扁以39%得票率當選總統，「少數總統」幾乎成為他施政的緊箍咒。只要在野黨團結一氣，陳水扁幾乎沒有為其政策辯護的餘地；而在選舉中失利的在野黨領袖也沒有更高的正當性。這導致執政者和反對者皆無法為政策負責的窘境。「少數黨總統」加上「破碎的國會」，使人民弄不清楚究竟是誰在負決策的責任。

行政院長並未直接由人民授權。就算從間接授權的觀點來看，問題也很大。如果把行政院長看成民選總統的代理人，就不能解釋對國會負責的為甚麼是行政院長而非總統；如果把行政院長看成是議會內閣制之下的國會領袖，又不能解釋國會為何無權同意其任命案。這種矛盾的體制導致決策過程中的權責不清。以最受爭議的核能四廠停建風波為例，當行政院長宣布核四廠停建後，在野黨一方面指責總統破壞憲政體制，另一方面卻拒絕行使對行政院長的倒閣權，改以罷免總統為訴求。陳水扁或許真的是停建案的最後決策者，但就體制而言，總統是沒有這個權力的，所以當他跳出來為停建決定辯護時，反而有破壞體制的嫌疑。在野黨既要總統陳水扁挺身而出為決策負責，卻又要求落實以國會為主導的雙首長制，也是相互矛盾。

其次，新總統固然可以透過行政院長來組閣，卻受限於實力而必須大量向民進黨外借將。這些部會首長不但分屬不同黨派，政策理念也頗有差距。總統既不能強勢指揮這些首長（否則就是破壞憲政體制），也無權撤換不適任者。行政院並非合議機構，大多數閣員也非民進黨員^⑤。總統府、行政院、行政院各部會、執政黨變成多頭馬車，難怪政策搖擺。人民透過選舉產生總統，但這個總統卻不能充分掌控他的代理人，使得新政府的施政既不能充分反映民意，也欠缺民眾所期待的效能。

新政府不但有橫向聯繫的不足，也有縱向指揮的困難。在台灣的公務機關裏，民進黨員少之又少，公務人員選舉時也較不傾向支持民進黨。由於人事法規的限制，新政府不但難以任意調動公務員，也沒有很大的政治任命空間。陳水扁上台後，大概只任命了不到150個新人，而且大多是以機要秘書為名義。相較於台灣的60萬公務員，這些人等於是滄海一粟。許多部長，根本就是只帶了一個機要就上任了。相較之下，美國總統上台至少可以更動兩到三千個重要職位，其政府人員又大多是聘約制，總統向下控制的能力強大得多。這種下層空虛的結構造成陳水扁政府施政上很大的困難。就算部會首長想要替總統履行他的競選承諾，也不能保證其下屬會忠實執行其命令。新政府的部會首長普遍面臨的問題就是對相關事務的熟悉度不如下屬，又無法調動不適任之人員。因此被孤立、欺瞞或抵制例子比比皆是。更糟糕的是一種惡性循環：新政府越是無法推動政策，民意支持度越是滑落，公務員認為民進黨即將下台的觀望心態就越嚴重，效率也就更差。

就第三個條件而言，台灣目前採行相當特殊的「半總統制」（或謂雙首長制），使政治衝突無法透過常見於其他民主國家的方式得到解決。這又可分為以下三方面來談。第一，總統無法運用否決權來解決他和立法部門的歧見。根據憲法，只有行政院才能（在得到總統核可後）請求立法院覆議其決議；如果覆議後立法院仍維持原決議，應該辭職下台的也是行政院長。此外，1997年修憲將覆議案通過的門檻由出席立法委員的2/3改為1/2，使執政黨只要不能掌握立法院過半數席次，總統就沒有把握能透過行政院來要求立法院覆議。第二，目前憲法規定立法院得對行政院長提不信任案，如經半數以上贊成，行政院長應於十日內提出辭職，並得同時呈請總統解散立法院。這是內閣制國家解決政策爭議

陳水扁上台後，大概只任命了不到150個新人，相較於台灣的60萬公務員，這些人等於是滄海一粟。許多部長，根本就是只帶了一個機要就上任了。這種下層空虛的結構造成陳水扁政府施政上很大的困難。更糟糕的是一種惡性循環：新政府越是無法推動政策，民意支持度越是滑落，公務員認為民進黨即將下台的觀望心態就越嚴重，效率也就更差。

因為政黨輪替並非民主的充分條件，所以不能將政黨輪替之後的政局混亂歸咎於民主本身，更不能據此推論台灣沒有實行民主的條件。這一年的擾攘不安，應該讓朝野各政黨警覺到不能用短期的利益來思考民主憲政體制的建立。只有當各黨派都不確知其未來是在朝在野時，才有可能從長遠的角度思考民主體制的建立。

的方法，但在台灣卻難以實行。主因在於台灣的選舉成本非常大，複數選區下的低當選門檻又造成現任立法委員的落選率很高，多數現任立委不願意冒着落選的風險動用倒閣權。這就是為甚麼國民黨始終拒絕發動倒閣，而只用杯葛法案和預算案來挑戰行政部門^⑥。第三，總統既無法被動解散國會，也無法主動解散國會或發動公民投票，只能坐視國會杯葛行政院的施政和預算。其實，像法國、芬蘭及俄羅斯等半總統制國家的總統之所以擁有這些權力，和總統選舉採取兩輪投票絕對多數制有很大的關係。台灣由於採取相對多數決制，總統極可能未獲過半數選民的支持，自然缺乏和整個國會對抗的正當性。

由以上的分析可知，台灣並未滿足民主體制成功運作的幾大要件。當然，政黨輪替本身也是民主的另一要件，而這點台灣無疑已經達成了。不過，因為政黨輪替並非民主的充分條件，這一年台灣政局的紛擾並不足為奇。但也正因為這不是充分條件，所以我們不能將政黨輪替之後的政局混亂歸咎於民主本身，更不能據此推論台灣沒有實行民主的條件。台灣的憲政體制是在威權解體的過程中透過政治角力形成的，因此充滿了內在的緊張性，也降低了政黨輪替應該發揮的效果。這一年的擾攘不安，應該讓朝野各政黨警覺到不能用短期的利益來思考民主憲政體制的建立。如果國民黨早知道會在總統大選輸掉政權，就不會在97年修憲時堅持拿掉立法院對行政院長任命案的同意權；如果民進黨早知道會當選總統，就不會在修憲時主張總統只有被動解散國會權；如果立法院擁有同意權或總統可以主動解散立法院，過去一年的紛爭就不會發生了。

同樣的道理，只有當各黨派都不確知其未來是在朝在野時，才有可能摒棄一己之私，從長遠的角度思考民主體制的建立。其實，也只有真正的民主體制，才能使各黨派都不確知其未來是在朝還是在野。政黨輪替是民主的第一步，但也只是第一步。

註釋

① 由於僱主無法判斷代理人是否努力工作，代理人也就沒有努力工作的動機，但僱主又不得不將工作交給代理人執行，於是形成道德上的難題。民主國家的人民向來不信任政治人物，或許就是基於這個原因。

② Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy* (London: Routledge, 1994).

③ 請參考 Robert Elgie, eds., *Semi-Presidentialism in Europe* (Oxford: Oxford University Press, 1999)。

④ Hsieh, John Fuh-sheng, "The 2000 Presidential Election and Its Implications for Taiwan's Domestic Politics", *Issues and Studies* 37, no. 1 (2001): 1-19.

⑤ 其實，就算陳水扁想透過民進黨來黨領政也不成，因為他已退出黨務活動。

⑥ 關於這些國家的憲政體制，請參考 S. E. Finer, Vernon Bogdanor, and Bernard Rudden, eds., *Comparing Constitutions* (New York: Oxford University Press, 1995)。