

包容社會·議題四

重建民主社會的素養

——法治觀念與價值倫理的提升





● 重建民主社會的素養

● 一個法治失落與價值衝突的時代

● 期待中間勢力阻擋不自由的民主

● 台灣民主深化及政治改革之四大阻礙

主持人 胡 佛（時報文教基金會董事）

主談人 朱雲漢（台灣大學政治系教授）

與談人 羊憶容（師範大學社教系教授）

南方朔（新新聞總主筆）

蕭新煌（中研院社會學研究所研究員）



主談人

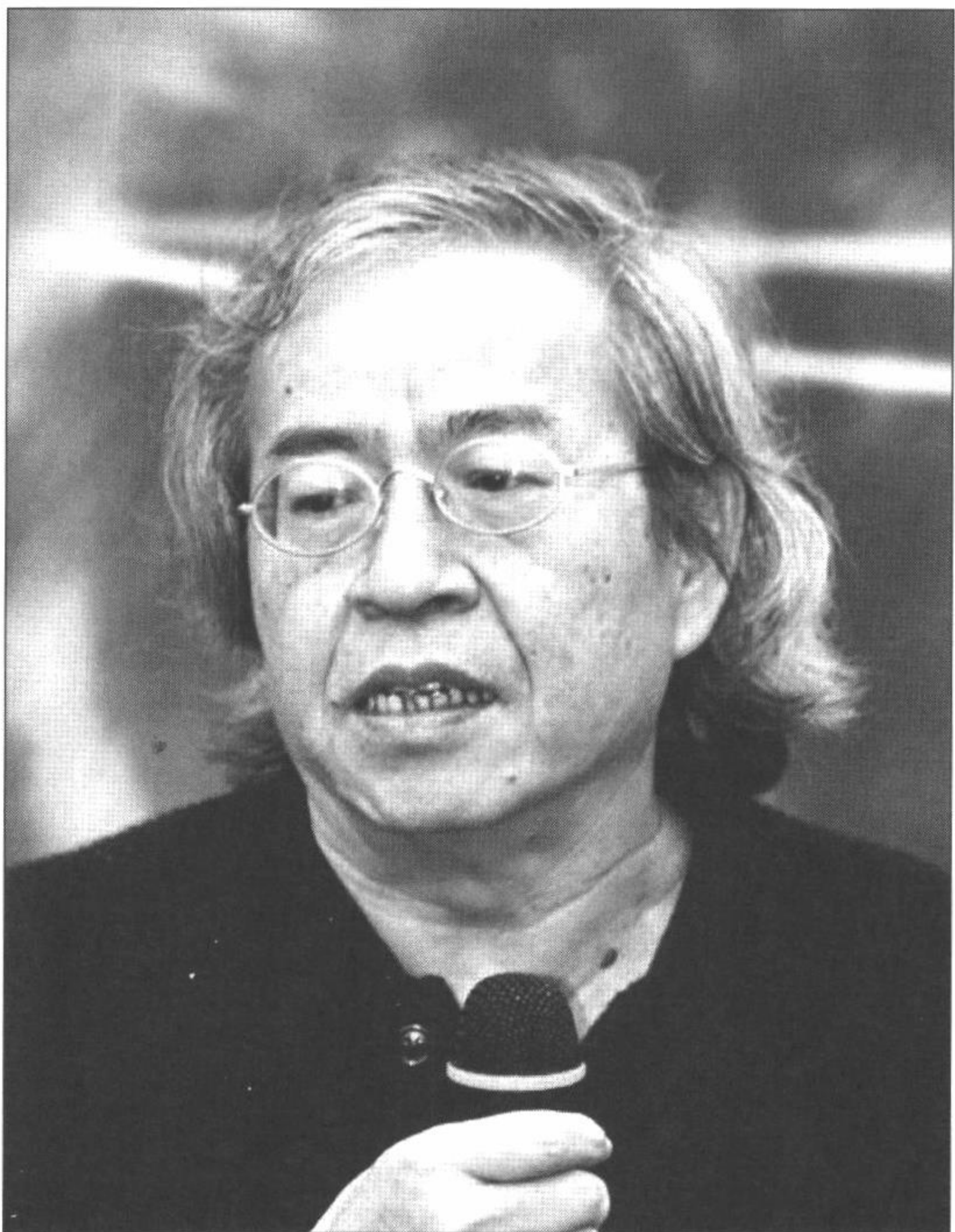
朱雲漢

美國明尼蘇達大學政治學博士。現任中研院政治學所籌備處特聘研究員、台灣大學政治系教授。曾任美國哥倫比亞大學政治系客座教授、蔣經國國際學術交流基金會執行長。專業領域為民主化、東亞政治經濟、方法論。代表著作有《Crafting Democracy in Taiwan》、《Consolidating Third-wave Democracies》、《The New Chinese Leadership》。

羊憶蓉

美國加州大學洛杉磯分校哲學博士。現任台灣師範大學社教系教授、聯合報副總主筆。曾任遠哲科學教育基金會常務董事。專業領域為社會學、社會與文化理論。代表著作有《教育與國家發展——台灣經驗》、《教育改革中的國家角色——二十一世紀的教育議題》。





與談人

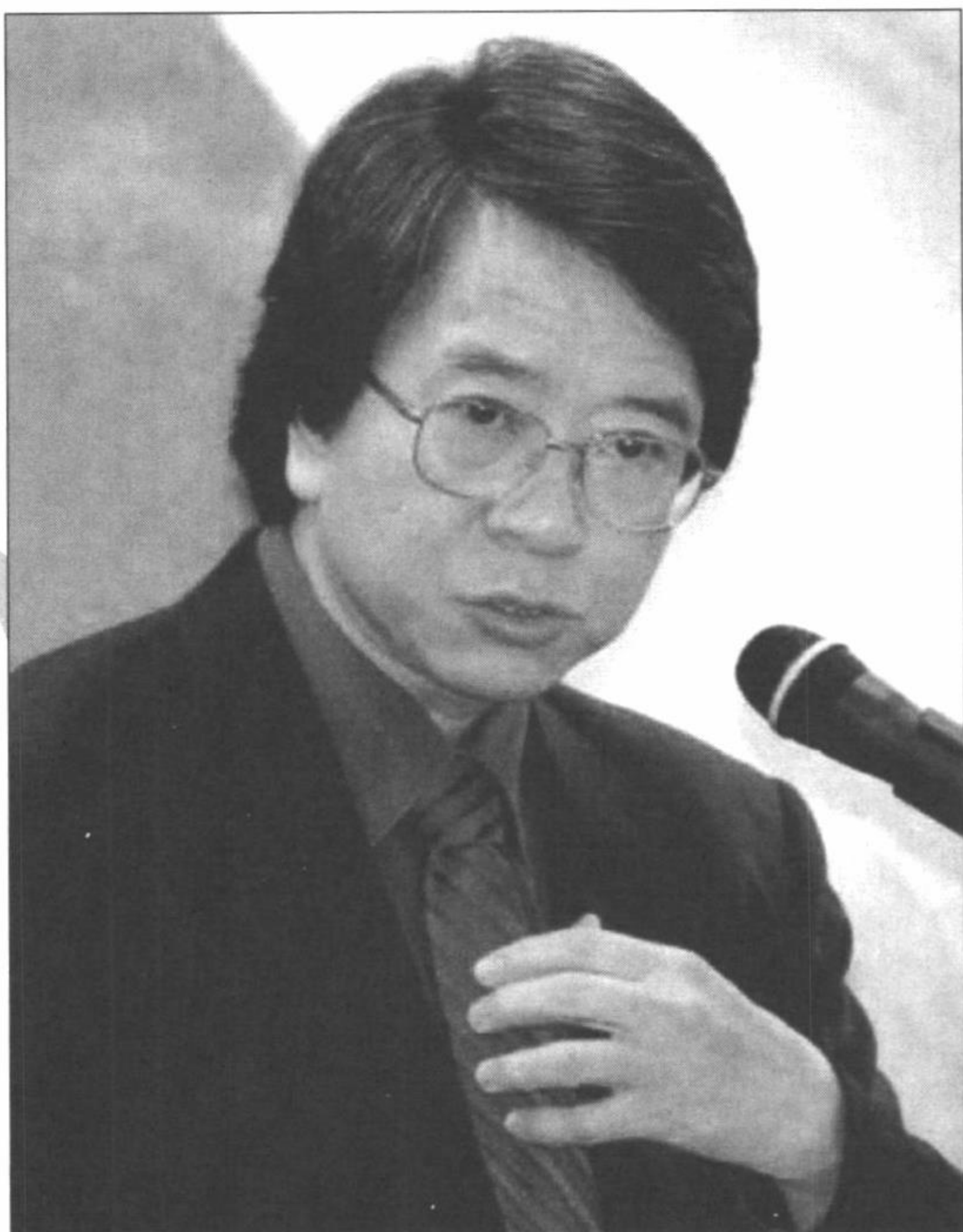
南方朔

文化大學實業計畫研究所博士。現任新新聞週報發行人兼總主筆。曾任中國時報主筆、國立藝術學院兼任講師。專業領域為文化、思想研究、語言研究。代表著作有《語言之鑰》、《魔幻之眼》、《詩戀記》。

與談人

蕭新煌

美國紐約州立大學社會學博士。現任中研院亞太區域研究中心執行長。曾任台灣大學社會學系副教授、中研院民族學研究所研究員暨副所長、國家展望文教基金會董事長。專業領域為社會學、社會運動與民間社會、東南亞的變貌、台灣客家族群史。代表著作有《台灣社會文化典範的轉移》、《新台灣人的心》、《新世紀的沈思：政黨輪替前後的觀察與建言》。



重建民主社會的素養

《主談》

重建民主社會的素養

——法治觀念與價值倫理的提升

◎朱雲漢

台灣民主的困境：能競不能合，能爭不能群

任何一個有效運作的民主體制必須克服民主治理的兩個基本難題：第一是如何調和衝突與整合之間的矛盾；第二個是如何在民主正當性與治理能力間建立有效的轉化機制。台灣的新興民主體制在這兩個環節上都出現了問題。

民主政治的本質就是將政治競爭與衝突制度化，適當的競爭與衝突是民主體制所需要的，也是一個利益多元化的社會必然存在的現象。但是過於激烈的衝突與不擇手段的競爭，將使得社會整合與政治協商難以進行，所以競爭必須受到民主遊戲規則與政黨競爭倫理的規範，分歧必須通過認同來調和，認同是建立在核心價值與共同體的觀念之上，這兩者為節制衝突提供了有利條件。定期選舉、多黨競爭與權力制衡的設計，只是增強公共權威的正當性基礎，以及確保公權力服膺公共福祉導向的手段，其本身並不是目的。如果選舉競爭演變成慘烈的政治鬥爭，如果政黨與競爭對手間沒有起碼的信任與尊重，一個社會的核心價值與基本共識必然會逐步被掏空，公共權威的正當性一定受到損傷，政治體制的整合機能一定被嚴重侵蝕。

正常民主社會凝聚共識的兩個最重要基礎是：一、由穩固的國家結構所凝聚的共同體理念；在共同體的理念下，政治社群內所有成員彼此榮辱與共，同舟共濟，相互接納與包容，承認與維護彼此的基本身分與權利，寬容不同意見並尊重少數。二、由一個穩定憲法秩序所凝聚的民主核心價值；這些共享價值的具體表徵是：憲法的規範性權威無庸置疑，守憲與護憲成為政治菁英普遍服膺的政治倫理，憲法設定民主競爭的基本遊戲規則，讓社會衝突可以透過定期選舉、立法機構表決或與司法裁判獲得解決。

台灣的民主體制一開始就缺乏這兩塊鎮底的基石。伴隨台灣民主化而來的是國家結構的正當性危機。身分認同與政治社群想像上的分歧變成台灣內部最具破壞性、撕裂性的矛盾，這個尖銳的矛盾阻斷社會共識、消耗內部精力、誘發政治惡鬥。其次，台灣的憲政秩序也一直處於不安定狀態，憲政體制的正當性危機一方面與國家定位的衝突糾葛在一起，另一方面是由於政治人物朝野政黨菁英不斷為了短期政治目的而操弄基本遊戲規則，六次憲改將憲政體制帶入愈理愈亂的困境，朝野菁英對於修憲後政府體制的定位沒有基本共識，成為「一部憲法、各自表述」。而且，政治實權人物更經常曲解憲法來合理化自己的違憲擴權行為。每次選舉，政治人物很輕易就將無能處理的政治難題或自己引發的治理危機歸咎於憲法的設計不良，憲法就成為最廉價的政治代罪羔羊。

當一個民主體制缺乏穩固的國家結構與憲法秩序作為其政治基石時，朝野政黨間的互動模式就很容易脫離理性競爭的軌道。正因如此，當前台灣的社會整合與政治協商出現嚴重的機能障礙，我們的民主政治深陷「能競不能合，能爭不能群」的困境，因此引發的民主治理危機，已經讓整個社會付出沈重的代價。要引領台灣走出這個政治死胡同，並不容易。治本而言，必須有效化解國家結構與憲政結構的正當性危機；治標而言，必須由社會中間力量重新提振民主的核心價值，讓法治原則與寬容、理性、溝通、協商的問政風格，

成為政治菁英必須遵守的民主競爭基本規範，並改變政治人物的對政治的積非成是的習性，重新提倡政治生活的本質是為公共目的服務之正確認知。當然，這並不是一蹴可及的改革目標，因為在一個新興民主國家，要讓政治人物、社會菁英與廣大公眾將民主價值內化為一種信仰，通常需要透過長期而反覆的民主實踐來培育與增強這種信念。向上提升不易，但向下沉淪卻很快。只要有一些指標性的民選政治人物，不斷從操弄撕裂性與歧視性政治圖騰中獲取利益，就很容易動搖社會內部對於民主價值的共識；而幾輪惡質化的選舉競爭，也就足以鬆動政治菁英對於程序正義與民主價值的堅持。很不幸的是，過去十幾年內，台灣已經落入這樣一個民主沈淪的陷阱，踐踏法治原則與破壞民主競爭倫理幾乎成為許多檯面上政治人物的生存本能，成為媒體與大眾見多不怪的政治鬥爭慣用伎倆。眼前的總統大選就是反映台灣政黨競爭生態污染程度的一面鏡子。

法治原則的鬆脫

所有討論民主品質的當代理論家都將「法治」(rule of law)列為維持民主體制正常運作的必要條件，也將之視為達到民主鞏固的最基本要求。「法治」的內容同時貫穿「法治

「國」、「憲政主義」，與「人權保障」這三組相連結概念。在法治原則下，法律是規範國家行為的最高規範；憲法透過分權原則與民主監督機制的安排，成為規範統治權力的取得及其行使的界限與程序之最高準則，其指令性權威為所有政治行動者所遵守，並由獨立解釋憲法的機構來有效維護其明確性、完整性與連貫性；同時，公民的自由與基本權利，透過行政程序的規約、統治權力的分立與制衡，以及獨立與公平的司法裁判，獲得平等而有效的保障。

而在一場選舉競爭中，法治原則的落實，就是所有政治行動者（政治人物、政黨、公務人員、媒體、社會團體、國家機關等）都必須遵守法律層次的「民主遊戲規則」。而是否遵守法定民主程序的檢驗標準也很簡單，也就是指所有的政治行動者在爭取職位的過程中，特別是執政菁英在進行政權保衛戰權時所採取的各種手段，是否能通得過公正獨立的司法或監察機關的合憲性或合法性檢驗。在違反法定民主程序方面，最嚴重的情節就是競爭手段涉及對公民基本權利的侵害。

其中包括對公民參政權的直接侵犯，例如選舉舞弊、破壞秘密投票原則、對於選民或候選人進行暴力脅迫、不當剝奪特定人或特定群體的參選資格、用脅迫手段干擾對手的公民聯署活動等。也包括對於其它個人基本權利的侵害，例如隱私權、通訊自由、言論自

由、自由結社等，這些不僅是憲法保障的基本人權，也是維護個人有效行使參政權所必須的權利。如果出現對於政治人物進行非法監聽與跟監，對於政治新聞採訪與報導進行不當的干預或限制，對於自發性的政治集會與動員進行干預或限制等這些情況，則民主運作的基本規範已經受到破壞。

其次是違法或不當使用政府公權力企圖影響選舉過程，最常見的手法有：利用政府公權力散佈偏頗不實的資訊、對於反對陣營的政治獻金來源從事選擇性的查稅或金融檢查、利用行政體系進行選舉動員、利用行政資源選舉募款、利用政府部門預算收買媒體。更惡劣的手段則是對文官採取政治裹脅的策略，迫使公務員進行政治忠誠度表態，或以公務員對選戰要求的配合度來檢驗其政治忠誠度。最嚴重的是執政者濫用國家機器製造有利於自己選情的事端或危機情勢。這些舉措都明顯踰越一般民主國家所謂「現任者優勢」的運作範疇，嚴重扭曲了選舉過程的公平性，也是對於行政中立原則赤裸裸的破壞。

對一個新興民主體制而言，任何一次涉及政權輪替的選舉，對於民主政治的發育與成長，都是一次嚴酷的考驗。在激烈的選舉競爭過程中，民主競賽規則的權威性，以及朝野政治菁英對於法治原則與政黨競爭倫理的信守與堅持程度，也就成為檢驗這個社會的民主根基是否牢固的最有效指標。尤其是面臨失去政權風險的執政菁英，是否能在各

種逆勢的選戰情境下勇敢的拒絕逾越民主正當程序的強烈誘惑，是否願意誠心在尊重法治原則與彰顯民主核心價值的框架內進行政權保衛戰，更是檢驗一個社會民主競爭品質的最重要指標。

在一個民主文化成熟、體制健全的社會，即使在政權輪替的關頭，政治人物也不敢輕易逾越法定民主程序，一方面是因為這種作為無法見容於社會大眾的主流價值，因此政治代價過高而效益可能有限；另一方面是因為政治體制內有足夠的制衡與監督機制，對於政治人物構成有效的牽制與嚇阻。這些制衡與監督機制包括：超越黨派的司法與監察機構、高度獨立的大眾傳播媒體，以及有公信力的民間監督組織（特別是人權組織或律師團體）。而在一個基本認同出現危機，民主文化未臻成熟、制衡機制不健全的社會，則嚴重缺乏這種自我匡正的機制。不少民眾對於族群或黨派的認同超過他們對於民主程序的重視，所以政治人物可以肆無忌憚，打擊其對手時不擇手段；同時，情治單位、司法機關、監察機關、媒體、專業性團體往往捲入政治是非各擁其主而無法自拔，不但不能扮演公正的第三者，反而成為破壞民主程序的幫兇。用上述這些標準來檢驗這次的總統大選，在很多項標準上，我們的政治人物都或多或少觸動了行為越界的警告紅燈，而我們的制衡機制卻顯得相對薄弱。

變形的問政風格與選舉文化

在一個常態民主體制下，一場總統大選本來只應該決定未來一段時間的執政地位與政策路線，在四年任期屆滿後，又是一場全新的政黨競賽，任何一場選戰都不會是也不應該是一場生死關頭的決戰，政權來回輪替本屬民主政治的常態，沒有永遠的贏家，也沒有永遠的輸家。因此政治人物與政黨寧可輸掉一次選舉，而不願意背負踐踏法治與破壞民主價值共識的千古罵名。

但是，在台灣特殊的國家建構歷史脈絡中，極度不健康的政黨競爭生態裡，以及過去十二年兩岸間所積累的衝突能量已接近臨界點的情況下，這場選舉已經被政治人物烘托成為一場世紀的豪賭，賭注包括國家定位、兩岸和戰、憲法存續、下一代的文化認同、藍綠的政治氣數，有些政治人物更是將這場選戰看成一場生死攸關的「最後一役」。一個成熟的民主體制都很难承受這樣的萬鈞之重，更何況像台灣這樣一個體質單薄的新興民主。當各方政治勢力都將這場選舉的重要性拉抬到了極致，這場選戰就無可避免的演變成一場你死我活的政治鬥爭，民主競爭的基本規範與倫理必然遭到忽視，理性的政策討論空間也必然受到嚴重的壓縮，公民社會的自主也必然受到泛政治化的侵蝕。

當朝野政治人物在心態上，將總統大選設定成一場「絕不能輸」的生死決鬥時，就直接反映了台灣的政黨競爭生態，已經累積了太多的積非成是的觀念與習性。過去政治惡鬥所遺留的記憶與習性，不但持續在這場選戰中發酵，甚至變本加厲。在這個已經受到污染的競爭生態裡，台灣民選政治人物的問政與選舉文化出現了嚴重的變形。在這種變形的選舉文化浸淫之下，多數的民選政治人物很難抗拒操弄撕裂性與歧視性政治圖騰的快感，很難戒掉向對手施加毀滅性人身攻擊的惡習，很難擺脫對誇張肢體語言與民粹式選舉訴求的倚賴，很難拒絕濫用行政資源與司法公權力的誘惑，很難克服省下鋪天蓋地式電子媒體宣傳昂貴開銷的不安全感，更很難抑制對斂集大量政治獻金的飢渴，因為實戰經驗似乎反覆證明這些都是凝聚人氣的速效劑、擊敗對手的萬靈丹。

在民主轉型過程中逐漸變形的台灣選舉文化，是特殊的歷史結構、政治制度、社會文化與媒體競爭機制等多重背景條件誘發下，以及標竿性政治人物的實踐經驗示範下的產物。在一黨威權體制解組的過程中，反對運動所累積的抗爭經驗，讓他們身不由己的將選舉競爭升高為顛覆政治宰制關係的決戰場，將選舉塑造為受到長期壓抑的歷史悲情的宣洩口，以及社會弱勢團體對執政者的不滿與積怨的總結帳目；在國族認同面臨分裂危機的過程中，政治團體之象徵意義的打造與群體身分認同的重新建構逐漸形成一種寄生關係，於

是政治人物戮力將選舉動員設計為重新凝聚身分認同的受洗儀式，或是幫助身分認同面臨威脅的團體所需要集體心理治療，如此激發的政治動員張力可以直追基本教義派帶動的宗教狂熱。

同時，在國家機構曾經擁有對民間社會部門高度滲透力量，在大財團與內需產業一直對於政府的干預工具與管制職能形成高度的倚賴，以及在軍隊、情治、司法與行政機構的政治中立性始終飽受質疑等歷史背景的烘托，執政地位的競爭被膨脹成為一場「勝者為王，敗者為寇」的殊死決戰，總統直選與半總統制的引進，更將中央層級政治競賽的「零和」邏輯推到了極致，每一場大選都變成社會資源動員能力的總較量，都將試圖抗拒泛政治化傾向的社會中立團體擠壓到邊緣。競爭白熱化的媒體更是推波助瀾，媒體所慣用的「變天」與「崩盤」等戲劇性比喻，更加深了政治人物的危機意識，虛擬與真實世界已經融為一體。

在這些特殊背景條件的誘發之下，我們的政治人物乃不自覺地逐漸向一種變形與問政風格與選舉文化靠攏，發展出一套褊狹的政治價值觀，並普遍練就一套適應這種選舉文化的生存之道與特殊技能。大多數的民選政治人物都相信斂聚大量政治獻金是反映自己勝選機率的重要指標，也是全面啟動選舉機器的基本條件。只有在經費不虞匱乏的條件下，才

可能聘請一流的公關、文宣與形象設計高手，才能大手筆包下電子媒體的黃金時段以及預約重要平面媒體全版廣告，才能搭起一場場規模與氣勢超越「張惠妹演唱會」的造勢晚會，才能滿足各種抬轎者的金錢需索。

除此之外，大多數民選政治人物都相信，耕耘中間路線會比牢牢抓住死忠選民，要冒更高的政治風險，而且很可能陷入兩頭無法兼顧的困難處境，不如針對特殊議題，打響個人名號及代表性。大多數民選政治人物都相信，政見主張與施政理念等，在選戰中的加分效果有限，這些理性訴求的賣座程度，都比不上經過精心設計的感性訴求與形象包裝，也比不上那些可以挑動選民最敏感神經、讓選民血脈奔騰的煽情言詞與誇大肢體動作。大多數的民選政治人物也都相信，一場全方位選戰部署，必須配置外圍的文宣打手，以及廣泛收集（或編撰）對手的黑材料，並研製可以將對手一擊倒地的撒手文宣武器，而且還要處處防範對手的抹黑、抹紅攻擊，甚至先發制人。

同時，大多數的民選政治人物都相信，同資源豐沛的各級民選人物、特殊利益團體與財團開展綿密的利益交換關係，是不可或缺的政治經營策略，此舉不僅可以確保可靠與穩固的競選資源供應，而且跟這些政治盟友利益捆綁得愈緊密，也才愈能將組織動員的能量激發到極致。所以拔樁與固樁就變成選舉中重要的攻防戰，而所有的政治性酬庸任命與可

選擇性分配的預算補助、經濟特許、採購合約、建設經費，都被鎖定為政治結盟與利益交換的籌碼。

我們有一個世代的民選政治人物，幾乎都是在這樣一個政治競爭環境中成長，他們調教出來的眾多近身幕僚、競選班底與新生代政治明星，也都長期在這樣的選舉文化中耳濡目染。這就是他們所領會的選舉致勝之道，這也讓他們練就特殊的政治生存技能，並且構成他們認知世界裡的「政治就是這樣」。在如此選舉文化中成長的民選政治人物，很容易將政治的本質理解為爭奪權力、分配職位、交換利益及運用行政資源來削弱對手；而不容易記得政治的本質是建構、維持與運作具有高度正當性的公共權威，是確保國家權力為公共目的服務。

我們的媒體也對這種選舉文化習以為常，很少追問政治就一定必須是這樣嗎？如果一個社會長期陷入這種政治競爭模式，對民主政治運作會帶來何種影響？整個社會必須付出何種代價？媒體似乎普遍忘記了，當一位政治人物為了選戰一時的需要，而肆無忌憚將撕裂性、歧視性與詆毀性的語言暴力施加於對手時，他不僅破壞了民主的基本遊戲規則、傷害了競爭對手的基本權益，更傷害了其背後廣大支持者的尊嚴，其結果必然是深化社會內部的對立情緒，讓既有的社會鴻溝更難以癒合。

改變從此刻開始

現在開始，愈來愈多的選民對於這種變形與扭曲的選舉文化，及其所孕育的選舉伎倆產生排斥感或免疫力，也有更多的企業家與社會意見領袖深深體會到這種選舉文化的社會與政治後果已經逐一浮現。過度徹底的政治動員，漫長而頻繁的選舉季節，以及媒體無止境的疲勞轟炸，不僅耗費驚人的社會成本，更讓台灣社會幾乎沒有偃兵息鼓的喘息空間；政治獻金的醜聞層出不窮，意味著金權政治的腐蝕力量已經深入各主要政黨，導致民選政治人物的道德威信全面下滑；政治對立的不斷激化，讓社會的主流價值無從建立，所有議題辯論只有黨派立場沒有是非，中間選民無奈的被擠壓到兩邊，社會的中間力量缺乏政治著力點；同時，朝野相視如仇寇，政治僵局經常導致國家機器空轉，政治體制也無力紓解社會團體在重要政策議題的對立與分歧。於是，我們社會上的有識之士也開始體認到，這樣的選舉是注定不會有真正的贏家了，因為無論一役定江山的結局為何，台灣只剩下慘勝與慘敗兩種結局，社會的元氣已經因為過度政治動員以及慘烈競選廝殺而嚴重耗損。

事實上，無論三月二十日那一個陣營勝出，台灣的下一任領導人都將面對一連串棘手的民主治理難題。下任總統必須引導社會在許多關鍵性政策議題上，做出果斷、困難，甚

至是痛苦的選擇。支撐這種關鍵性決定需要極大政治整合能量，這可能超過任何單一領導人或單一政黨的能耐，一個勉強過半的多數也不足以支持一個穩健的新主流路線。因此，社會的中間力量必須嚴格督促藍綠陣營的領導人，學習如何將自己的精力與智慧主要運用在化解社會分歧與調和利益衝突，必須學會如何在尋求妥協與建構共識的過程中累積政治能量，而非不斷以擴大、加深與製造社會與地域的對立面為能事。如果我們的政黨領導人還是不斷以透過挑動社會對立與分歧來累積選舉資本，必然會把台灣弄成一個無法治理、無法整合的社會。不顧政黨競爭倫理的惡性競爭的結果是，朝野政黨不但不能對維繫社會凝聚發揮助力，反而還變成加劇社會四分五裂的幫兇；不但不能協助民主體制克服艱鉅的治理挑戰，反而變成引發民主治理危機的亂源；不但不能幫助化解經濟結構轉型中的社會利益衝突，反而製造更尖銳的社會對立，讓原本不易謀求共識方案的經濟改革與社會分配難題，變成一道道的無解政治習題。在全球化浪潮的無情拍打下，政黨惡性競爭所導致的民主治理危機，可以給一個國家帶來災難性的結果，今日阿根廷的悲慘局面，就是活生生的寫照。