

中華民國八十六年六月四日

民粹威權主義的「憲政改革」
——一個理論與實務性的分析——

魏 鏞

國立交通大學教授
國立台灣大學兼任教授

民粹威權主義的「憲政改革」

——一個理論與實務性的分析——

魏鏞

國立交通大學教授
前瞻政策研究中心主任

有關目前正在進行的所謂修憲案，各方評論已經相當廣泛。筆者在此想從另外一個不同的角度——即「民粹威權主義」——來探討目前主導修憲者的基本出發點及行為模式，並提出一個理論的架構來解釋及預測現在及未來我國憲政的發展。

筆者近年來致力於我國台灣地區政治發展的趨勢，獲得一個結論，那就是表面上看來，台灣地區的政治似乎已經邁向「多元民主」(pluralistic democracy)的方向，但是實際的運作，卻兼具了「民粹主義」(populism)與「威權主義」(authoritarianism)的特質，而且還有愈演愈烈的趨勢。¹

這次透過「國發會」修憲的過程與內容，延續了執政當局運用「民粹威權主義」的方式，以實現其對中華民國憲政的架構及功能作根本性改變的目的。以下謹分別就：(一)民主多元政治與民粹威權主義的分野；(二)執政黨原來修憲的基本立場與作法；(三)國發會之性質及其民主政治杆格及歧異之處；(四)國民黨臨中全會「通過」修憲版本之評估，加以討論。

一、民粹威權主義與多元民主政治之差異

一百五十多年前，一位很有名的法國學者托克維爾(Alexis de Tocqueville)，在考察了當時美國

¹「民粹威權主義」是筆者三年前分析台灣政治後提出的一個觀念，請參看魏鏞，「民主團體與自治，論如何跳出民粹主義的陷阱」，*風雲雜誌*(八十三年五月)；魏鏞，「直接民主的迷思」，*卓越雜誌*(八十三年一月)；同作者，「主權在民的迷思」，*卓越雜誌*(八十三年六月)；同作者，「轉型中的台灣政黨政治」，*研考月刊*，廿一卷第一期(一九九七年二月)；同作者，「當民主獲得全世界肯定，你們這樣憲改幹什麼？」，*聯合報*，第十一版(八十六年四月廿八日)；黃光國，*民粹亡國論*(台北：商周文化，八十五年)。

社會的實況後，寫了一本鉅作《民主在美國》(Democracy in America)，其中提到一個很重要的觀察，就是美國的政治與社會充滿了平等精神。而這種重視平等的最具體表現，就存在於美國社會各種各樣的自發性團體之中。

托克維爾的觀察，激起後來美國學者一系列以自發性團體為美國民主政治核心的研究，最後產生了一個結論，就是：美國民主政治的特質，不在於全民直接參與並決定改革，而係透過各種團體間接影響政府政策的「多元化民主」(pluralistic democracy)政治。

由於基本上主張多元化團體政治，多數美國政治家及學者，從開國元勳梅迪遜(James Madison)以降，對於直接民主，及處處以「全民意志」為號召的民粹主義(populism)，都抱持不信任的態度。因為主張民粹主義及直接民主的人，表面上好像是最徹底民主形式的主張者；但由於群眾意願的集體表達，往往趨於情緒性及排他性，民粹主義及直接民主因而常為獨裁者及野心家所利用，成為推翻代議政治的工具及藉口。拿破崙及希特勒的作為，便是最好的例子。

很不幸的，當中華民國台灣地區正逐步邁向開放、多元的民主社會之際，我們卻不斷看到直接民主的陰影，甚至已同時邁入「民粹主義」及「威權主義」的陷阱，「國發會」式的修憲就是最新的例子。

直言之，我們目前在形式上號稱比以前民主，實質上卻透過地域觀念及族群意識，來推動民粹主義；並利用民粹主義來包裝威權主義的運作，不斷削弱代議政治、腐蝕自發性團體的自主性，結果是嚴重影響了我國民主政治的品質。

二、中介團體——民主政治的重要環節——之摒棄

在正常的多元化民主政治之下，各種自發性社團，扮演著該團體成員與政治權威間的中介角色。這些團體，本身充分發揮自治功能，如學術、婦女、同業公會、交誼性工會等團體，平常都以本

身有關的事務，作為活動重心，並不經常過問政治；政府及政黨也尊重這些團體的自治性及自主性，而把後者作為意見溝通的對象，不試圖加以操控及滲透，更很少介入這些團體內部的人事及選舉事宜。

所謂民粹主義，是指動員民意，運用民意的心態和方式而言。如果一國或一黨的領導者處處直接訴諸民意，並且利用群眾的偏見及情緒性來達成動員及裹協的目的，並以此作為政權及政策合法性的基礎，那就是民粹主義的政治。至於威權主義，基本上是指決策的開放度而言，如果領導者常自以為是，獨斷獨行，便是威權主義的制度。進而言之，如果一國的領導者，一方面利用民眾心中的偏見與情結，作為動員的工具（見圖一、圖二），並且再運用已動員的所謂民意，使極為封閉的決策合理化，那就是「民粹威權主義」的出現。

令人遺憾的是，近年來我國中介團體的自主性不但沒有增加，反而有萎縮的趨勢。於是工商、體育、休閒，以至學術團體的選舉及運作，都有受到政黨勢力及派系左右的現象。連純研究性機構負責人的產生，大專院校校長及系所主任的選舉，都沾上政壇流派色彩及政治勢力的影響。這樣一來，台灣地區民主政治的發展，就與民主先進國家多元化團體互動的模式大相悖離，而與民粹主義相接近，並且還日益增加了威權主義的成份。

從西方國家的經驗看來，民粹主義往往與威權統治是孿生子。因為左派的民粹主義，便以打破社會及經濟上的不平等為號召，而成為激進的社會主義（包括共產主義）的溫床。右派的民粹主義，則以國家主義或種族主義為號召，而成為納粹主義和貝隆主義(Peronism)的源泉。

這兩種極端性政治運動有一共同點，就是不尊重中介團體，敵視議會政治，煽動群眾運動。最後便以極權統治或威權體制，根本上結束了民主政治。

由此看來，我們不得不佩服美國開國元勳梅迪遜等人的智慧，他們早已看出，由民眾選出的代表來決定國事，要比直接由民眾決定，更符合國家及公眾利益(public good)，他們也早已看出那些「

口口聲聲要推動直接民權的人往往便是新的獨裁者的化身。

很不幸的，上述這種情況正在我國發生。在這次利用國發會的修憲過程中，我們看到主其事者在大力倡導民粹主義與直接民主，因而舉辦省長民選之後，居然毫不猶豫地一口氣停止了五項選舉，包括：省長、省議員、鄉鎮長、鄉鎮民代表，最後還要停止國民大會代表的直接民選，改採比例代表制。這種演變充分地顯示了缺乏真正民主精神的領導者，在利用民粹主義迷惑民眾、裹脅民意以達到其目的之後，便毫不保留地公然拋棄民主原則，悍然而獨斷地邁向威權主義的決策模式。目前正在進行的修憲過程，便是最好的例子。

三、執政黨修憲原有之基本立場之背離

為了推動民主憲政在臺灣地區落實，在蔣經國先生晚年，執政黨曾主動推動一連串政治改革措施，包括為了使資深國代及立委退職及自由地區產生新的中央級民意代表在內。因此政府及執政黨配合政治改革目標，決定為推動改革及擴大政府的民意基礎，從事小規模的絕對必要之修憲。

筆者幾乎全程參加了上述在蔣經國先生在世最後數年，以及之後以執政黨為主導的憲政改革工作。當時規劃修憲有幾個重要的前提：其一是堅持國家統一原則，不能因修憲破壞了國家的統一，導致國家分裂或政權地方化；其二是修憲而非制憲，不能讓修憲過程導致整個憲法性質、架構以及運作的根本改變。

為了學習西方國家憲政改革及政黨政治的經驗，執政黨曾經於民國七十五年十一月派黨政首長及負責人到美國、英國、德國及日本考察，吸取這些國家的經驗。筆者奉派到英國去考察，所得的主要結論有三：（一）民主政治的主要內涵是代議政治，不是直接民權；（二）不成文的習慣與先例之重要性，有時要超過成文之立法；（三）尊重並珍惜傳統，不輕易打破原有的制度，是維持政治穩定的重要原則。

簡言之，蔣經國總統在世時所訂下的修憲原則是：作絕對必要最小幅度的修憲。修憲的目的是擴大政府的民意基礎，滿足台灣地區民眾擴大政治參與的期望；是在國家統一前為適應特殊環境作「過渡性」的修憲，而絕非跡近改變中央及地方政府性質的「終極性」的修憲。

從以上的角度分析，國發會的結論，在涉及政府體制及憲政改革方面，已經超越甚至違背了政府及執政黨原來訂下的憲政改革方向及原則，而邁向了根本改變中華民國政府體制的「終極性」修憲；甚至是假修憲之名達制憲之實，難怪這種「修憲」在國民黨內遭到相當大的抵拒，反而在民進黨內得到很大的共鳴。

四、國發會之性質及其與民主政治諮詢制度之歧異

在一般民主國家，公共政策的形成，一般係由政黨，媒體，及利益團體將民意加以綜合及反映，從而在立法、行政，及司法部門的政策制定上獲得結果。但是目前在台灣實際上的運作是：由總統及執政黨主導的體制外國發會，透過政黨協商，將一群所謂智囊團所作的憲政規劃結論，轉化為大會的決議；然後交由立法機關，行政機關，及國民大會化為具體的公共政策與修憲努力方向。這與民主國家運作的常軌，是非常不契合的。論者或以「國發會」係類似民主國家總統之大規模諮詢會議，因此仍合於民主政治大原則，其實不然。（見圖三、圖四）

「國發會」與數年前舉行的「國是會議」一樣，是一個體制外的會議；它的性質是一個大規模的總統諮詢性的會議，但是實際運作的結果卻演變成一個極具政治性的朝野政黨的協商性會議。

根據美國總統制所產生的諮詢性的委員會（Presidential Advisory Commissions），多半係由學者專家組成，基本上是以專業知識為取向之運作，其結論作為主持美國內閣會議之總統做決議之參考。在這種會議中，幾乎完全看不到政黨運作及協商的影子，更無由各政黨代表或其提名之專家參加的例子。換言之，美式諮詢性組織及會議，均非權力較勁或政黨協商式之運作，而是專家意見交換

的場所，其結論只對總統決策思考有影響，而對國會及各政黨是沒有直接拘束性之效力的。

由此看來，國發會的特性，與美國式的諮詢制度有相當大的差異。以我國現行憲政體制而言，國發會無論作為總統的諮詢性會議，或是朝野政黨的協商會議，其結論均無直接的制度性及政策性的拘束力。由於迄今現行憲法並未賦予總統直接施政的權力，因此總統或可透過其為執政黨黨主席的身份經由國民黨的黨務系統落實國發會的決議或結論；而朝野政黨若對國發會的結論具有共識，則可經由其在國民大會及立法院中之黨團運作及執政黨在行政部門之從政同志將該會結論轉變為具體政策。然而從各政黨內仍有意見之歧異看來，兩者恐均有困難。

事實上的狀況是：執政當局將早已決定的修憲內涵，交由極少數人參與的諮商過程，然而再開一個體制外的「國發會」使其產生合法性，並且試圖以其結果投射成為所謂全民共識。由此看來，這種作法，在過程上是非常封閉而威權的，不過，這次希圖透過民粹主義來將威權主義決策的結果加以包裝的企圖卻未成功，究其原因，乃是近來台灣地區政治、社會、治安的病象已經太過突顯，使國人不能忍受，因此再也不能利用地域情結來包裝、轉移及掩飾威權主義統治的本質。白曉燕事件對其家屬誠至為不幸，但卻極有可能變成為全民覺醒的起點，從而根本動搖民粹威權主義者蠱惑運作的基礎。

五、國民黨臨中全會「通過」之修憲案內容之評估

國民黨臨中全會以包裹方式未經表決便「通過」之修憲內涵有幾項基本缺失：

①完全抹殺地方自治之原則與功能：台灣地區民主政治之發展，地方選舉及民意機構運作功不可沒，而此次修憲，不僅將停止省長、省議會之選舉，並且將停止鄉鎮長及鄉鎮民代表之選舉，其對我國地方自治之負面影響難以估計。執政當局口口聲聲「主權在民」，然後為鞏固及擴大本身權力時，卻毫不猶豫地剝奪基層民眾的選舉權。

②剝奪立法院閣揆同意權，根本改變我國憲政體制；復賦予總統及行政院院長解散立院之權，造成行政權獨大之特異體制，為絕大多數政治及憲法學者所批判。

③衝突有餘，制衡不足：為安撫立法委員喪失閣揆同意權，便賦與立法院以倒閣權及對總統之彈劾權；而總統又不主持行政院院會，亦不列席立院備詢，如此則將形成衝突有餘而制衡不足之狀況，勢將成為政局不安之亂源。

④總統擴權，一權獨大：在我國原有憲法中，行政院為我國施政的重心，但是擬議中的憲改，卻賦予總統解散立法院之權，任命行政院院長不須立法院同意之權，主持決策性國家安全會議之權；並且把國民大會代表之產生，依附於總統選舉之上，如此則未來我國之總統，將成為全世界最獨特而權大之人士，一旦運作失當，其後果不堪預想。

⑤國民大會不經票選改採比例代表制產生，勢將流為橡皮圖章，成為新憲政架構下之特殊機構，其未來發展，甚值憂慮。

⑥綜合言之，修憲結果將基本改變我國憲政架構，創造了一個環繞著權力極為廣泛且無適當制衡之特異以總統為核心之政府體制（見圖五、六、七）。民權大為萎縮，民眾之選舉權大為減少，其他機構之權力亦大為削弱。此種設計一旦實現，必將增加未來政局之紛擾，決非全民之福。

以上所列，僅舉犖犖大端，且為絕大多數憲法及政治學者之共識。我們切盼參與國民大會修憲過程之各黨代表諸君子，能走出民粹威權主義之迷霧，發揮專業知識與道德勇氣，堅持立場，力挽狂瀾，撥亂反正，為維護真正的自由民主之憲政體制而努力。

六、具體建議

目前修憲已進入審查會二讀階段，期望國民大會代表不分黨派，能捐棄成見，共同秉持下列原

則處理各項有關修憲議題：

①無論傾向內閣制或總理制，必須設計一權責相符之憲政體制，堅決拒絕支持一權獨大、缺少制衡之所謂「雙首長制」。

②反對剝奪立法委員閣揆同意權，以維護我國憲政體制之基本精神。

③反對停止最基層的選舉，鄉鎮長與鄉鎮民代表——以維護台灣地區民主政治之草根性質。

④反對賦予總統解散立法院，主持決策性之國家安全會議，及直接不經立法院同意即可任命行政院院長之權。

⑤成立地方政府架構及功能檢討規劃委員會，認真深入研究相關問題，並將結果作為未來修憲參考，不宜以「提昇國家競爭力」草率匆促修憲。

⑥為確保各黨國大代表能在各種壓力仍能自由表達其意願及意見，建議此次修憲國民大會，對各項議案及議題之處理，均採不記名秘密投票方式為之。

總之，修改憲法，茲事體大，不可疏忽，否則必將導致台灣地區政治長久不安。希望 您能發揮正義感與道德勇氣，為正確的知識判斷與民意趨向奮鬥到底。（完）

（本文為作者於民國八十六年五月四日在中國五權憲法學會憲政學術系列座談會上宣讀論文之增訂修正本）

圖一：群眾社會與多元社會之形成：精英與非精英互動關係圖

精英之 可及性	非精英之可用性	
	高	低
高	群眾社會	多元社會
低	極權社會	部落（社群） 社會

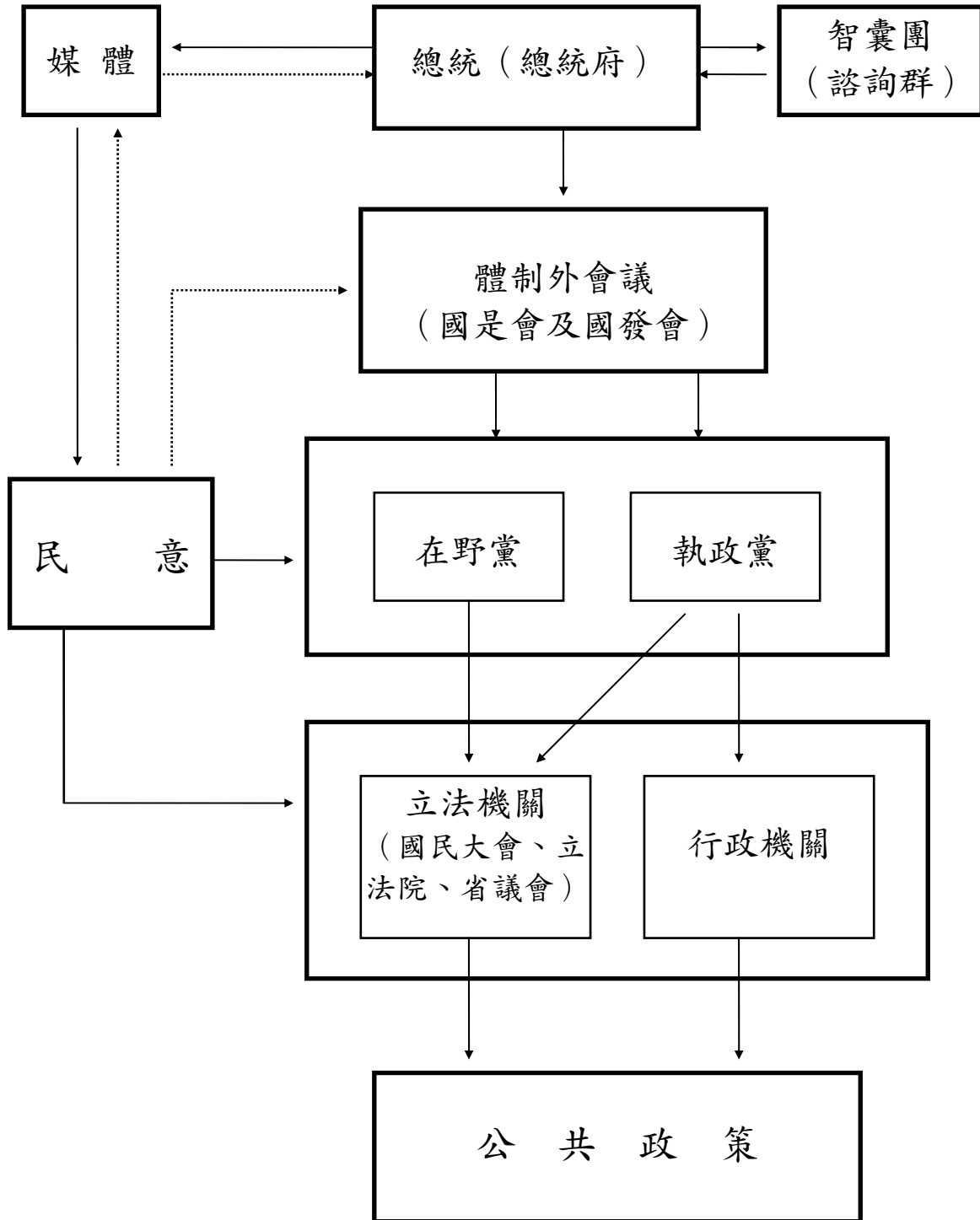
資料來源：William Kornhauser, The Politics of Mass Society (New York: The Free Press, 1959), p. 40.

圖二：民粹威權主義與民主多元主義社會之形式示意圖：

民粹 主義	威權主義	
	高	低
高	民粹威權 主義社會	不穩定之 群眾社會
低	傳統威權 主義社會	民主多元 主義社會

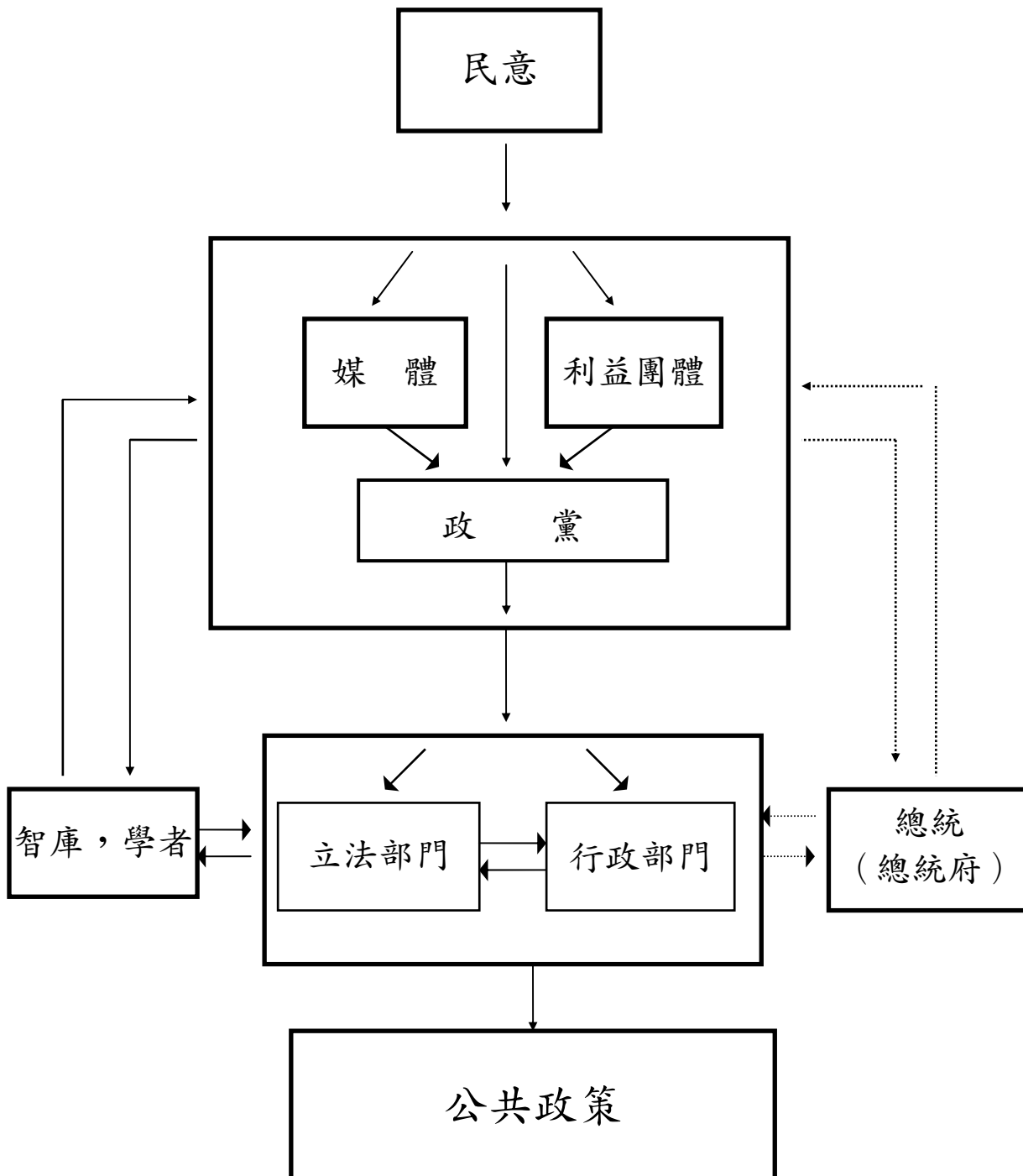
(魏鏞製表 86.1.10)

圖四：中華民國台灣地區政治體系與公共政策形式實際運作示意圖



(魏鏞製表 86.1.10)

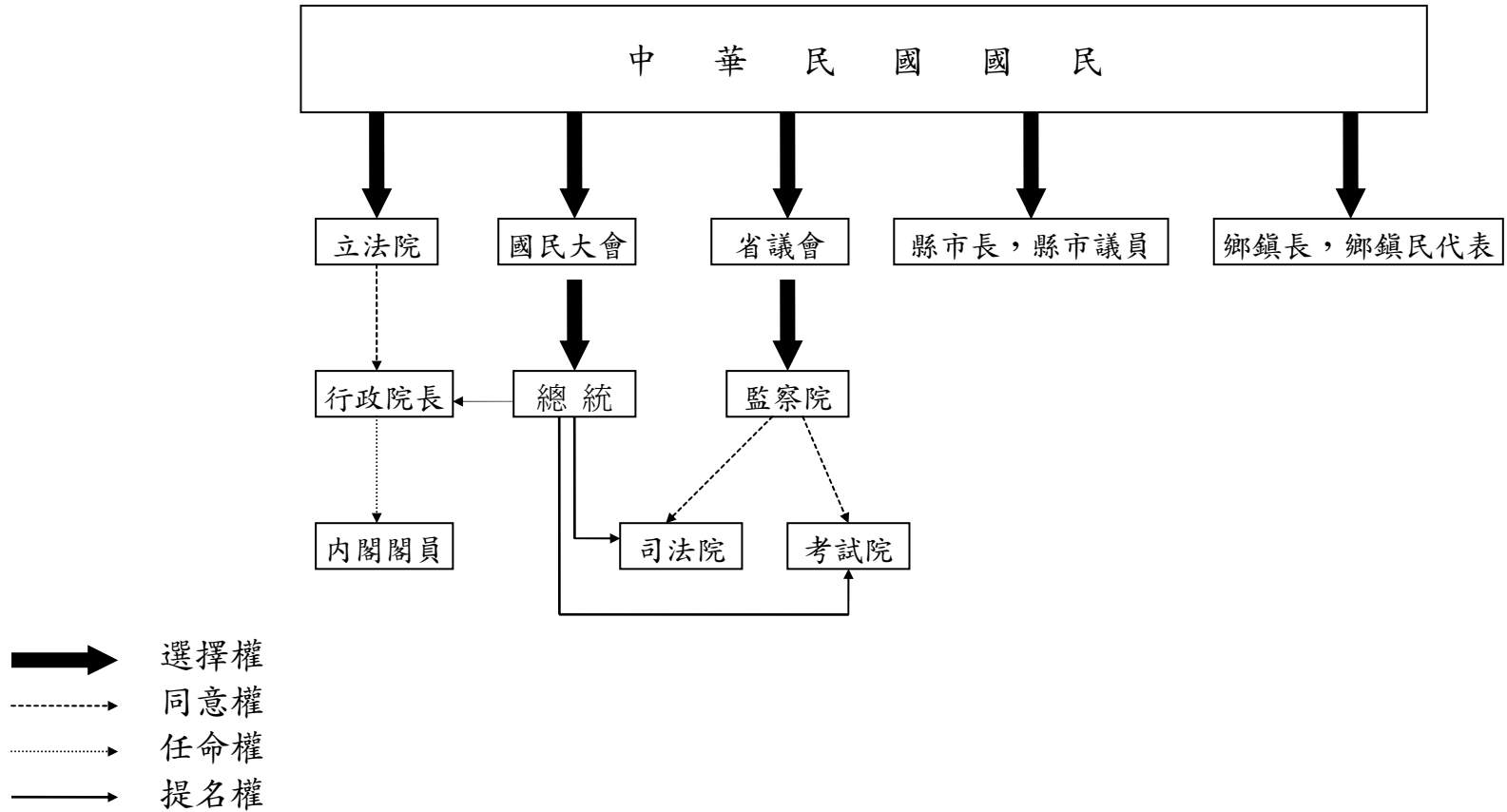
圖三、民主國家公共政策形成之正常程序



(魏鏞製圖，民國八十六年一月十日)

圖五

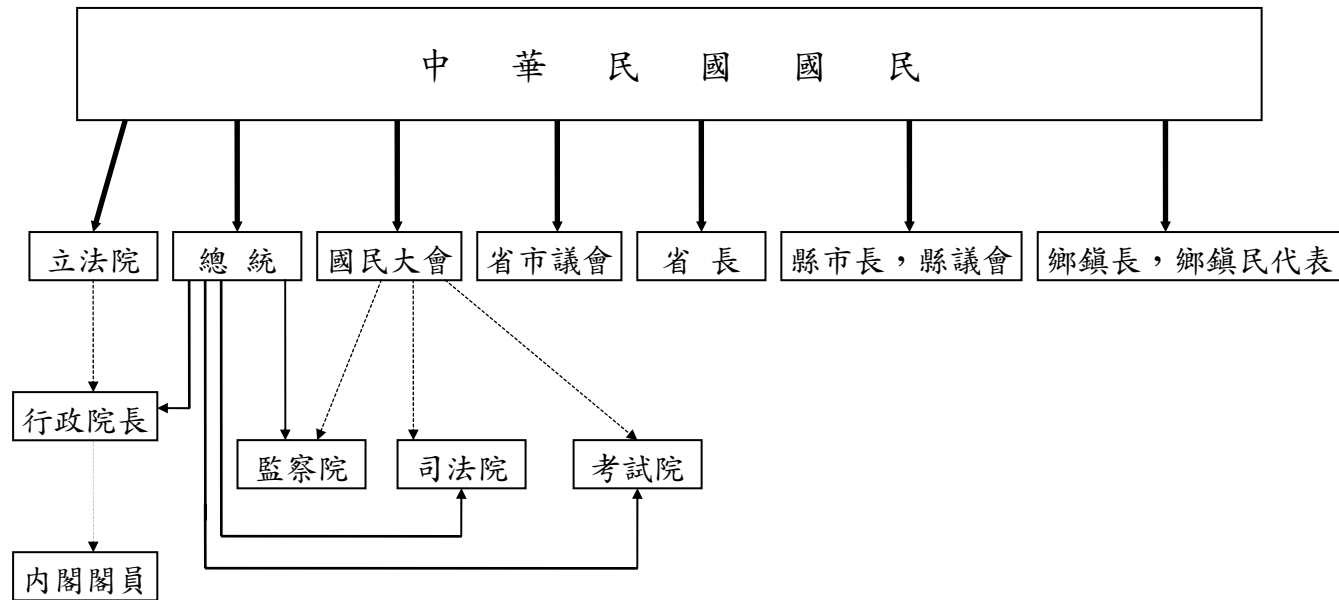
中華民國政府體制及公職人員產生程序及示意圖：原憲法程序



製表人：魏鏞
日期：民國八十六年二月二十四日

圖六

三次修憲後之中華民國政府體制及公職人員產生程序及示意圖



製表人：魏鏞

日期：民國八十六年二月二十四日

