

東海大學政治學系碩士論文

指導教授：宋興洲博士



碩士班研究生：蕭碩之

中華民國一〇七年六月二十七日

致謝

論文的完成得力於很多的協助與幫忙。

指導宋興洲老師的政治經濟學課程，有很多關於國家與企業相關之專書，對於理解失敗國家與金權政治有很大的啟發；朱言明老師與潘兆民老師二位口委的建議與用心讓學生獲益良多；特別是潘兆明老師提供的資料與方向，更能結合金權政治而將二次家產化的理論深入理解；在參與東吳東海雙東論壇，東吳老師們給予的評析；陳建仁老師的地方治理課程對於民主政治的觀點。還有系辦學姊及同學們程序上的提醒。

最後感謝家人的包容與支持，年少時的不懂事，遊歷闖蕩了一番後再次回到學校拾起書本的心情特別感受到，念書獲取知識是一件非常幸運的事。

蕭碩之 誌 2018 夏

目錄

第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機與目的.....	1
第二節 文獻探討與回顧.....	2
第三節 研究途徑與方法.....	11
第四節 章節安排與限制.....	23
第二章 李登輝與陳水扁之執政時期.....	25
第一節 李登輝執政時期.....	25
第二節 陳水扁執政時期.....	36
第三節 小結.....	46
第三章 馬英九執政時期.....	53
第一節 政治.....	53
第二節 經濟.....	58
第三節 小結.....	63
第四章 蔡英文執政時期.....	71
第一節 政治.....	71
第二節 經濟.....	87
第三節 小結.....	90
第五章 結論.....	99
第一節 研究方向.....	99
第二節 未來展望.....	104
參考書目.....	107

表目次

表：

表 1-1：探討國家能力與寡頭菁英的影響.....	9
表 1-2：政治衰退理論內涵.....	12
表 2-1：李登輝總統任內六次憲法增修重要內容.....	27
表 2-2：陳水扁、吳淑珍三審定讞之案.....	36
表 2-3：陳水扁總統滿意度趨勢表.....	48
表 2-4：陳水扁總統帶領國家的走向.....	49
表 2-5：陳水扁總統施政八年各項施政滿意度.....	50
表 2-6：陳水扁政府執政八年來台灣整體發展.....	51
表 3-1：林益世一、二審判決理由.....	55
表 3-2：馬政府任內減稅方案.....	60
表 3-3：馬英九總統滿意度.....	67
表 3-4：馬英九總統施政八年各項施政滿意度.....	68
表 3-5：馬英九總統帶領國家的走向.....	69
表 4-1：蔡政府處理年金改革民調.....	78
表 4-2：蔡政府推動一例一休民調.....	79
表 4-3：1996-2018 台灣社會福利支出.....	84
表 4-4：蔡政府防止空氣汙染、維護空氣品質民調.....	87
表 4-5：蔡政府推動前瞻基礎建設計劃民調.....	88
表 4-6：蔡政府推動南向政策民調.....	89
表 4-7：蔡英文總統就職兩年民調.....	94
表 4-8：蔡英文總統上任兩年各項施政滿意度.....	95
表 4-9：整體而言，是否信任蔡英文總統.....	96
表 4-10：蔡英文總統帶領國家的走向.....	97

圖目次

圖：

圖 1-1：政治循環圖.....	3
圖 1-2：專制政體下的權力關係.....	21
圖 1-3：民主政體下的權力關係.....	22
圖 2-1：陳水扁總統滿意度趨勢圖.....	49
圖 2-2：陳水扁總統帶領國家的走向.....	50
圖 3-1：馬英九總統滿意度趨勢圖.....	68
圖 4-1：1996-2018 台灣社會福利支出.....	84
圖 4-2：主要國家社會支出佔 GDP 比率與租稅負擔率.....	85
圖 4-3：前瞻基礎五大建設規劃.....	88
圖 4-4：蔡英文總統就職兩年民調.....	95

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

自蘇聯解體、冷戰結束以來，在美國與西歐的模範倡導下，選舉權開放、人民當家作主的民主國家遍地開花，無不嚮往著民有、民治、民享的理想國度。然而根據自由之家表示，全世界的民主自二〇〇〇年起就未曾取得任何進展——民主停滯。無論是怎樣的政體—君主專制、威權或民主，檢視世界各國似乎只有少數國家能維持穩定，多數國家呈現的是紛亂或者暫時之平靜。此外，無論是先進國家或者發展中的民主國家，人民普遍對政治感到失望。Francis Fukuyama 在《政治秩序的起源》(The Origins of Political Order & Political Order and Political Decay)一書試著梳理其間的脈絡，歸納出國家興起發展及衰退的共同特徵，最後更以美國這樣一個世界霸權、自由民主國家作為例證，提出民主政體仍有衰退可能的論點。

台灣在過去經過快二十年的發展，於 1980 年代被舉世譽為亞洲經濟奇蹟。政治穩定，經濟繁榮，西方發展理論皆以台灣過去表現嘉許為其他開發中應該學習的典範。然而，台灣在 1990 年代面臨政治與經濟轉型階段，但其發展的結果，現今檢視，卻是逐步走下坡、情況愈形惡化。

首先，從政治轉型—民主化來看，台灣自 1996 年首次民選總統到 2016 年經歷四任的政權和平轉移，相當符合了 Samuel Phillips Huntington 的「雙翻轉測驗」(Two Turnover Test)：透過選舉選擇統治者是民主政治的精隨，唯有統治者願意依據選舉的結果而放棄權力，民主才是貨真價實的。然而近二十年來台灣的政治卻陷入混亂狀態——政黨惡鬥、意識形態之爭，民粹主義盛行，街頭運動、抗爭不斷。政府無法確立長遠目標，政策總是隨

著政黨的輪替與利團的左右而搖擺不定，甚至耗費相當社會成本，例如核四之興建與後續違約等問題。

其次，1989年經濟轉型—自由化後，國營事業私有化以及管制手段減少，國家對經濟的直接干預能力越來越微弱，經濟政策已經難以用強勢的行政權來推動。台灣的經濟成長率大幅衰退，從1997年台灣受亞洲金融風暴衝擊，2001年遭遇全球電子業衰退，GDP年成長率首次為負1.26，失業率則衝破5%。在民進黨第一次執政期間，年成長率平均下滑到4~5%之間。而在國民黨重新執政之際，2007年的全球金融海嘯來襲，在這場餘波盪漾的大衰退衝擊之下，2009年GDP年成長率衰退到負1.57，失業率逼近6%，到2015年為止，年成長率平均下滑到3%左右。¹隨着中國經濟成長動力減弱，新一波全球蕭條風雨欲來，台灣的經濟前景堪虞。

第二節 文獻探討與回顧

本節主要分成四個部分，第一是有關政治發展伴隨著現代化的簡述；第二部分則因為現代化理論的解釋不足，政治衰退的概念浮現，逐漸為學者們討論；第三部分冷戰結束，興起第三波民主化的浪潮，伴隨著西方國家沈浸在自由民主制度的勝利中，積極主導全球事務；第四部分則因為民主的停滯，政治衰退、國家失敗的議題受到重視。這樣的歷史脈絡可以看到政治發展與政治衰退的消長互動關係。

壹、政治發展

古代思想家，無論東西方，都持世事無常的想法與變遷的觀念，

¹ 林宗弘、李宗榮，〈台灣經濟為何走向失落？〉，<https://gelonghui.com/p/156532>，瀏覽日期：2017.12.22。

但他們對於變遷的理解與現代人有一重要的差異：他們相信任何文明、朝代或國家，盛極必衰終致滅絕，然後新的又會取而代之，並循生、興、衰、滅的道路周而復始的循環不已。此種觀念，在古代西方社會為人們普遍接受，迄文藝復興後，才漸漸改變，於17-18th 啟蒙時代，產生了「進步」的觀念，「政治衰退」的概念暫且消退。²

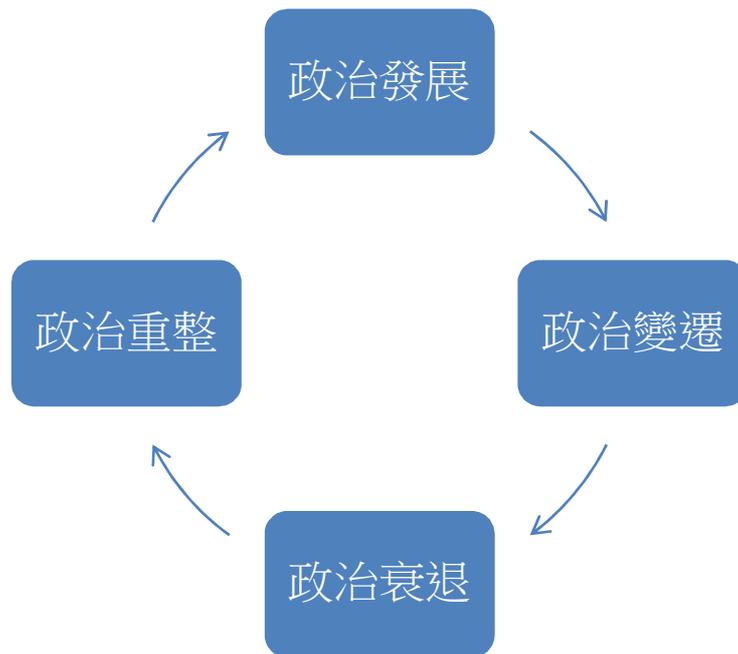


圖 1-1: 政治循環圖

資料來源：筆者自行製作

受到 Talcott Parsons 的結構功能論影響而建立的「現代化理論」(modernization theory)，伴隨著經濟發展與民主政治。

³Seymour Martin Lipset 認為「民主政治與經濟發展的狀態有所關聯，一個國家愈富裕，維持民主政治的機會愈大。」現代化理論的學者，大都肯定經濟的成長與豐富的生活，是有助於民主政制的成長，經濟發展不一定能夠直接帶來民主政治，但隨著經濟發展而形成的中產階級、自主工會、低文盲率、高識字率等，以及

² 呂亞力，1995，《政治發展》。台北市：黎明文化。

³ 彭懷恩，2005，《臺灣政治發展與民主化》(臺北市：風雲論壇)，頁 312。

多元的社會結構，均有助於民主發展。因此，在經濟發展與民主成長之間，應該存在著積極的關係。⁴就如 Walt Whitman Rostow 的經濟發展階段論所描述，先要經過「經濟起飛期」才能揚棄傳統生產方式，建立工業技術為主的經濟型態，如此才完成民族國家發展的第一步。待經濟發展後，隨即而來的是社會變遷，表現在中產階級的崛起，為締造民主政治的動力。⁵這時的「現代化」幾乎等同於「政治發展」、「民主政治」的概念。然而如同學者指出：「現代化理論的強烈意涵是視過程的最後階段優於最初階段，單線式演化的觀點，意味著社會的任何進步，唯有趨近西方現代性所包含的價值取向，而發展中國家的傳統則必須與以避免革除。」這樣以演化論為出發的現代化理論因此被批判為歐美中心的種族主義。⁶

貳、政治衰退概念的興起

而後，經歷 60 年代許多亞非國家紛紛爭取獨立即陷入政治混亂的事實，再加上不少拉丁美洲國家在經濟發展轉型期卻發生軍事政變而朝向威權統治的政治衰退，促使政治學者反省檢討當時以西方歷史和經驗為藍本所建立的「政治發展」理論之普遍性及解釋力。⁷

同時期的美國也掀起波濤洶湧的「民主浪潮」，針對既有的政治制度、社會制度及經濟制度等，進行一系列的廣泛挑戰，既反對權力集中在聯邦政府的行政部門，又關懷少數民族與婦女的參政權利，更高懸平等原則以痛批那些擁有過多權力與財富之人。淋漓盡致地表現在各種政治參與行為中。⁸

⁴ 張明貴譯，Seymour Martin Lipset 著，1991，《政治人》（臺北市：桂冠），頁 55-70。

⁵ 同註 2，頁 313-314。

⁶ 同註 2，頁 14。

⁷ 趙嘉裕，〈從政黨輪替的現象談未來的政治發展〉，《通識研究集刊》，第四期(2003.12)，頁 106。

⁸ 郭秋永著，2001，《當代三大民主理論》（台北市：聯經），頁 154。

Samuel Phillips Huntington (1968: 7-8) 指出：「人類可以無自由而有秩序，但不可能無秩序而有自由。在權威能被限制之前，權威必先存在；但在那些現代化中的國家，權威的蹤跡難得一見，滿目所見的，卻是政府聽任疏離的知識份子、桀傲不遜的軍官，以及騷亂的學生等的恣意擺布。」⁹發展中國家面臨一連串的政治危機，使政治制度化較政治民主化更為重要，因為經濟發展帶來的政治參與擴大，若不能以制度化的管道疏導，所帶來的不是政治發展，而是政治衰退。¹⁰可以說 Huntington 強調政治安定的價值，認為其價值高於民主化之上；再者，Huntington 在《困難的抉擇》(No easy Choice) 一書中，表示政治參與和經濟發展是不可兼得的，「民主政治制度低的社會，較民主制度高的社會趨於較高的經濟成長率。」以統計資料證實威權體制在現代化初期於促進經濟發展上，的確較其他體系顯示優越之處，從而否定了現代化論者認為的經濟發展與政治民主是同時並進的論點。¹¹

另外在《變化社會中的政治秩序》(Political Order in Changing Societies) 將政治衰退歸納為兩個現象：現代化引發的政治動盪，新興中產階級的快速增長，社會動員及資訊的流動，逐漸減弱政府威權；以及民主化中的腐化問題，新興政治人物的加入，卻未遵守法治規範，兩者都因政治參與擴大而產生。早年研究非洲政治現代化著名的學者 David E. Apter 在 1971 年《抉擇及分配的政治》(Choice and the Politics of Allocation)，提出開發中國家面臨發展策略的抉擇問題，其結合了以「秩序」為基礎的現代化理論，與以「抉擇」為基礎的政治經濟學，探討新興國家在面對百廢待舉的發展問題時，如何抉擇優先順序。¹²

⁹ 同註 7。

¹⁰ 彭懷恩，2005，《臺灣政治發展與民主化》(臺北市：風雲論壇)，頁 314。

¹¹ 同註 9，頁 15。

¹² 同註 9，頁 17。

這時期的政治衰退理論及概念的發展可以說是源自於新興國家在發展過程中出現問題的反思。¹³Huntington「我之所以寫這本書，是出於對政治穩定的關注，對於那些正在經歷著迅速的社會、經濟變革而災象叢生的國家來說，我力圖找出一些條件，俾使這些國家藉此能在某種程度上認識到這個目標。」¹⁴

參、第三波民主化浪潮

隨著蘇聯的解體與冷戰的結束，1974年發軔於伊比利半島的葡萄牙軍事政變，開啟了第三波民主化浪潮，席捲許多過去沒有任何民主經驗的國家，在短短幾年內，經歷了自由化、民主化、及民主轉型，部分甚至完成了民主鞏固。¹⁵美國與西歐的自由民主、市場經濟等意識型態成為主流，Howard J. Wiarda「美國勢力及其自滿姿態興起，在可見的未來並不會出現任何明確的強力挑戰者；美國再度維持對全世界的支配權勢。……此霸權可維持至21世紀。」¹⁶Francis Fukuyama在1989年發表在國際事務期刊《國家利益》上的論文〈歷史的終結？〉(The End of History?)提出，西方國家自由民主制的到來，已勝過對立的意識型態，可能是人類社會演化的終點、是人類政府的最終形式，此論點稱被為「歷史終結論」。¹⁷隔年1990年柏林圍牆的倒塌似乎更證實了這樣樂觀主義的思維。

肆、失敗國家

然而近年來各國陸續出現民主倒退現象，根據自由之家《世

¹³ 陳星，2013，《臺灣民主化與政治變遷—政治衰退理論的視角》。北京：九州出版社。頁15。

¹⁴ 張岱云等譯，Samuel P. Huntington 著，1994，《變動社會的政治秩序》。台北市：時報文化。序言。

¹⁵ 劉軍寧譯，Samuel P. Huntington 著，2008，《第三波：二十世紀末的民主化浪潮》。台北市：五南圖書。

¹⁶ 同註2，頁42。

¹⁷ 李永熾譯，Francis Fukuyama 著，1993，《歷史之終結與最後一人》。臺北市：時報文化。

界自由度報告》(Freedom in the World) 顯示，全世界的民主自 2000 年起就未曾取得任何進展：民主停滯。德國貝斯塔曼基金會(Bertelsmann Foundation)，從 2006-2010 年，「高度缺陷民主國家」——即建制、選舉和政治文化缺陷太多因而不再具備真正民主資格的國家——的數目，已大約加倍。(所謂高度缺陷民主國家是指反對聲音缺乏發聲機會、存在法治問題、政治結構也不具代表性。)此外，民眾對民主的觀感也在惡化，身處更常態民主社會的美國和西歐各國，民眾日益轉向街頭抗議來宣示他們的觀點，因為他們認為民主程序已腐爛透頂，被根深蒂固的既得利益支配，與大眾關心的議題脫節。¹⁸

Fukuyama 在 Huntington《變動社會的政治秩序》序言中，「在政治衰退問題上，杭亭頓的論點與其說需要修正，不如說有待擴展。我們看到現今一些杭亭頓所謂政治衰退的典型例證：政治參與超越了組織機構建設。但是，如果我們看看最近二十年來出現的衰退和失敗國家的全貌，顯然還有其他力量在起作用。」

Noreena Hertz 於《當企業購併國家：全球資本主義與民主之死》揭露了跨國企業如何透過合法及非法的方式，操縱政府；就連民意代表也無法或不願意護衛人民的權益免受侵害。民眾只有走上街頭發聲，抗爭運動接連不斷，儘管可以向決策者施壓得到暫時的回應，卻非解決企業悄然奪權的長久之計。¹⁹

2005 年，Fukuyama 在《強國論》一書中，強調國家能力的重要性「世界上許多最嚴重的問題，都來自衰弱或失敗的國家」，並進一步探究國家能力、法治和責任制政府的發展源頭，以及這

¹⁸ 湯錦台譯，Joshua Kurlantzick 著，2015，《民主在退潮：民主還會讓我們的世界變得更好嗎？》。台北：如果出版社。

¹⁹ 許玉雯譯，Noreena Hertz 著，2003，《當企業購併國家：全球資本主義與民主之死》。臺北市：城邦文化。

三種制度對政治秩序的影響。²⁰

Daron Acemoglu, James A. Robinson 在《國家為什麼會失敗》，檢視全球歷史發展，探討國家富裕或貧窮的原因，不是地理因素，也非傳統文化作祟，也不是執政者愚笨無知執行錯誤的政策，而是因為特權菁英權力的壟斷把持，稱為「榨取型制度」，國家將走向衰敗。一個社會若能將經濟機會與利益開放給更多人分享、致力於保護個人權益，且在政治上廣泛分配權力、建立制衡並鼓勵多元思想，為「廣納型制度」，國家就會邁向繁榮富裕。而廣納型政治制度的三個要件為：某種程度的中央集權、具備少量的政治多元化以及能夠協調民眾需求的民間社會機構。²¹也就是現在所熟知的行政、立法、司法三權分立。

Erik S. Reinert 從經濟學的觀點蒐集快消逝的歷史資料，分析發現西歐各國與美國強盛的原因在於，發展初期其政經體系為德國歷史學派，又稱為經濟國家主義(economic nationalism)、新重商主義(neo-mercantilism)。「政府」採取強勢主導的方式來扶植保護國內工業政策，成熟後進入全球化的自由市場，而能維持著高競爭力；而落後國家並未有基礎的工業建設，直接循著華盛頓共識的 David Ricardo 比較經濟利益，採用的是量的經濟學，進入全球化，無法脫離貧窮的惡性循環，而為西方工業大國所宰制。70 年代部分東亞國家以及 90 年代崛起的中國，雖被稱為發展型國家，其實都是遵循著這套質的經濟學保護模式—經濟國家主義，在政府與官僚的積極主導下，進入富裕的現代社會。²²

Alice Amsden 在探究後進國家落後原因時，認為發展中國家

²⁰ 閻紀宇譯，Francis Fukuyama 著，2005，《強國論》。臺北市：時報文化。

²¹ 吳國卿、鄧伯宸譯，Daron Acemoglu、James A. Robinson 著，2013，《國家為什麼會失敗：權力、富裕與貧困的根源》（新北市：衛城出版），頁 487。

²² 蔣虎濤等譯，Eric S. Reinert 著，2012，《富國為什麼富，窮國為什麼窮》（北京：中國人民大學出版社）。

之所以落後，在於國家能力不足，於是提出後進工業化模式，強調學習的重要性，與前工業化時期強調之發明與創新不同。此外，Amsden 也指出韓國成功的主要原因在於使用政策工具，國家為刺激經濟發展，以補貼方式，扭曲市場價格；以及私人企業須符合國家規定才能獲得補助。也就是說，要有一個強政府做主導，積極投入國家發展建設，才能避免止步不前。²³

Bo Rothstein 《政府質量》，探討政府品質的重要性、腐敗、社會資本與信任等相關重要因素，並舉出因政治力的過度介入，不遵守法治，造成國家衰退的案例。牙買加於 1962 年獨立，國家相對穩定較為民主，擺脫了舊式種植園式的社會制度，英國殖民遺留下的公部門治理良好，腐敗問題不嚴重；這時的政治領袖也有良好的英國式民主價值觀，獨立後的牙買加逐漸步上軌道，經濟日漸良好。然而 1972 年後，新上任的執政者，運用法律外的政治權力排除異己，強化對國家的控制，暴力衝突、政治謀殺事件層出不窮，也就是從這時起，牙買加的經濟裹足不前。²⁴

Hans Jurgen Krysmanski 在《億萬富豪的霸權》揭露了超級富豪透過各種方式控制著世界，例如以慈善基金會的方式作為避稅手段，資助各類民間團體、研究機構、專家智庫、文宣媒體等塑造輿論，改造思想（新自由主義），或者企圖透過政治獻金影響操縱美國重要的選舉。

Thomas Piketty 《二十一世紀資本論》，探討全球各地民眾對於財富不均現象日益高漲的不滿情緒；適當的不平等是可以被接受，因為可以激發個人，願意努力創造財富；然而當整個社會為極端的財富不平等時，已經不是經濟問題了，其產生的政治影響

²³ Alice Amsden, 1989, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford University Press.

²⁴ 蔣小虎譯，Bo Rothstein 著，2012，《政府質量：執政能力與腐敗、社會信任和不平等》（北京：新華出版社），頁 230。

力，有可能進一步危害到民主政治體制。²⁵

表 1-1：探討國家能力與寡頭菁英的影響

	國家能力 (自主性)	寡頭菁英的影響
發展型國家： 1982，Chalmers Johnson 「推動日本奇蹟的手—通 產省」；1989，Alice Amsden「亞洲下一位巨 人：南韓與後進工業 化」；1990，Robert Wade 「治理市場：經濟理論與 政府在東亞工業化扮演 的角色」	▽	
2003，Noreena Hertz 《當企業購併國家》		▽
2005，Fukuyama《強國論》	▽	
2012，Erik S. Reinert 《富國為什麼富，窮國為 什麼窮》	▽	
2012，Bo Rothstein《政府 質量》	▽	
2013，Daron Acemoglu, James A. Robinson《國家 為什麼會失敗》		▽
2014，Hans Jurgen Krysmanski《億萬富豪的		▽

²⁵ 詹文碩、陳以禮譯，Thomas Piketty 著，2014，《二十一世紀資本論》，新北市：衛城出版。

霸權》		
2014, Thomas Piketty 《二十一世紀資本論》		✓

資料來源：筆者自行整理。

發展型國家、《強國論》、《富國為什麼富，窮國為什麼窮》、《政府質量》，顯見了政府必須維持一定的自主性，排除社會團體的過度介入，來推行良好的政策並確保大多數人的最大幸福，亦即公共利益，國家才能強盛及穩定發展，避免失敗國家，這也是國家自主性的重要所在。《當企業購併國家》、《國家為什麼會失敗》、《億萬富豪的霸權》與《二十一世紀資本論》揭露了寡頭菁英透過各種方式將勢力伸入國家，產生極度的不公平。他們的尋租行為與黑金腐敗，產生榨取型經濟（二次家產化），阻斷新興參與者的進入，使國家成為私人營私的工具，進而剝削大部分的民眾，影響政府正當性，因而走向不安動亂與貧困。

第三節 研究途徑與方法

壹、研究途徑—政治衰退理論

目前學界探討政治衰退(political decay)情形（內涵）大致可分為四種，一為建制僵化，政治參與擴大下，對既有政體的衝擊，使國家社會變得很不穩定，以 Huntington 1960-70 新興國家及近期的香港佔中為代表；二為腐敗，與政府品質、社會資本有關；三為政治失序化，多為非洲國家，中央政府體制薄弱，加以氏族宗教的彼此仇恨，紛亂衝突不斷；最後則是二次家產化，多為開發中或已開發國家，國家逐漸為寡頭菁英把持，產生不公平的現象。

表 1-2：政治衰退理論內涵

政治衰退理論內涵		論文期刊
建制僵化	<p>在許多發展中的國家或地區因為政治參與的擴大，缺乏政治更新機能而導致合法性和管理能力降低，從而表現出危機或解體。這裡的危機是只在相應時期內出現經濟負增長和政治不穩定，解體則是指政治崩潰（楊洪常，2000）。以Huntington 探討60-70 年代新興國家及近期的香港佔中為代表。</p>	<p>John R. Gillis, 1970, "Political Decay and the European Revolutions."</p> <p>Sumit Ganguly, 1996, "Explaining the Kashmir Insurgency: Political Mobilization and Institutional Decay."</p> <p>Herbert S. Yee, 2002, "Review: (untitled), Reviewed work(s): Governing Hong Kong: Legitimacy, Communication and Political Decay by Lo Shiu-hing."</p> <p>Jermain T. M. LAM, 2015, "Political Decay in Hong Kong After the Occupy Central Movement."</p>
政治失序化	<p>政治的失序、政治動亂與混亂，會使社會發展長期處於停滯不前甚至是倒退的狀態。例</p>	<p>楊先保，2006，《北洋軍閥與政治衰朽》。</p> <p>楊光斌，2006，《制度變遷與國家治理》。</p>

	<p>如中國北洋軍閥時期的政治狀態，以及有些非洲國家因為宗教氏族的尖銳矛盾，導致國家充滿暴力與仇恨。(陳星，2013)</p>	<p>Samuel Decalo, 1980, “Regionalism, Political Decay, and Civil Strife in Chad.”</p> <p>Daniel Compagnon, 1992, “Political Decay in Somalia: From Personal Rule to Warlordism.”</p> <p>Neil DeVotta, 2014, “Parties, political decay, and democratic regression in Sri Lanka.”</p>
腐敗 (化)	<p>定義多以占用公共資源作為私人利益。(Michael Johnston, 2005)</p>	<p>John Girling, 1997, “Corruption, capitalism and democracy.”</p> <p>楊洪常，2000，〈政治發展還是政治衰敗：政治腐敗效應之爭〉。</p> <p>Daniel W. Gingerich, 2009, “Corruption and Political Decay: A Causal Analysis based on the Bolivian Case.”</p> <p>Banerjee, Ritwik, 2016, “Corruption, norm violation and decay in social capital.”</p>
二次家產化 (repatrimonializ)	<p>多發生在開發中或已開發國</p>	<p>Rothman, Stanley, 1992, “Liberalism and the decay of</p>

<p>ation), 又稱新家產制 (neopatrimonialism) 或限定參與體制 (limited access order)</p>	<p>家，國家逐漸為企業財團把持，產生不公平的現象，引起人民的不滿，影響政府正當性。</p>	<p>the American political economy.”</p> <p>Carl Boggs, 1998, “Social crisis and political decay: The contemporary American malaise.”</p> <p>David Dunham and Sisira Jayasuriya , 2001, “Liberalisation and political decay : Sri Lanka's journey from welfare state to a brutalised society.”</p> <p>E Wayne Nafziger, Juha Auvinen, 2002, “Economic Development, Inequality, War, and State Violence.”</p> <p>Gero Erdmann and Ulf Engel, 2006, “Neopatrimonialism Revisited – Beyond a Catch-All Concept.”</p> <p>E. A. Brett, 2008, “State Failure and Success in Uganda and Zimbabwe: The Logic of Political Decay and</p>
--	--	--

資料來源：自行整理，部分內容參考大陸學者陳星《台灣民主化與政治變遷—政治衰退理論的視角》，其將政治衰退之內涵分為三，政治系統的弱化、治理能力的弱化及政治向無序化方向發展，頁 42-44。

關於以上政治衰退理論的兩個內涵，因為建制僵化及政治的無序化所導致的政治衰退。Fukuyama 則有不同的看法，其指出，傳統社會不全然是穩定的，不管有沒有現代化，制度不良或根本不存在的國家，一直都是不穩定的地區。亦即弱勢政府與制度不完善，才是衝突與暴力的根本原因。進而在《政治秩序的起源》一書歸納出與政治衰退有關之六項因素，分別為權力結構的平衡、制度僵化、二次家產化、政治參與擴大、酬庸政治與文官自主性。茲分述如下：

一、三大建制的平衡

Fukuyama 提出了三大建制—國家、法治、可問責的政府。政府是指在明確的領土內擁有專屬合法武力的中央集權文官組織。法治有很多可能的定義；Fukuyama 將它定義成一套行為的規則，並反映整個社會的廣泛共識，甚至包含社會中擁有最高政治權力的人。法治對政治權力的約束，很早就存在於古老的以色列、印度、穆斯林世界，以及西方的基督教國家。問責制度則為，政府必須回應整個社會的利益，Aristotle 稱之為共同福祉(common good)。現在，程序問責 (procedural accountability) 最常見就是定期舉行自由且公正的多黨選舉，讓公民可以選擇並約束統治者。

26

政治高度發展的民主政體都包含這三種建制—政府、法治與

²⁶ 林麗雪譯，Francis Fukuyama 著，2015，《政治秩序的起源下卷—從工業革命到民主全球化的政治秩序與政治衰敗》，(台北：時報文化出版)，頁 38-39。

程序問責制度，並存在某種制衡關係。沒有受到嚴肅檢驗的強勢政府是一種獨裁；但受到許多次級政治力量牽制的弱勢政府也會沒有效率，且通常會不穩定。²⁷

二、建制僵固

制度的僵化可分成兩種。首先，是制度惰性，Huntington 用「政治衰退」一詞來解是二戰後剛成立的新興國家政治不穩定的現象。全世界快速變化的傳統政治秩序都已經崩解成失序狀態。其認為，社會經濟現代化一段時間後，會導致新興社會團體動員起來，因為既有的政治制度中並未提供他們政治參與的機會。因此，政治衰退的原因就是制度無法適應變化中的環境，尤其是新興社會團體的崛起，以及他們的政治需求。

第二是認知問題。人類一項會遵循制度化的規則，即使並不全然基於理性。在歷史上，對於社會的衰弱或失敗，可能提出看來切合事實，其實是錯誤的解釋。從羅馬到中國的諸多社會，都把軍事挫敗歸咎於宗教義務履行不夠徹底；未反思檢討重整裝備軍隊，反而將資源用在更頻繁的儀式和獻祭上。近代，則容易將失敗歸咎於外人的陰謀詭計，不管是猶太人或美國的帝國主義，而不願在本土的建制裡尋找原因。²⁸在現代民主國家，美國森林管理局自認為擁有管理森林的「科學」知識，即使很多證據顯示，滅火會傷害森林永續的目標，它仍堅持固有的滅火政策。²⁹若有人建議廢除英國王室、《美國憲法》或日本天皇，欲用更新更好的建制取代，都會面臨巨大且頑強的對抗力量。³⁰

²⁷ 同註 26，頁 40。

²⁸ 黃中憲、林錦慧譯，Francis Fukuyama 著，2014，《政治秩序的起源上卷—從史前到法國大革命》（台北：時報文化出版），頁 508。

²⁹ 同註 26，頁 496。

³⁰ 同註 26，頁 42。

三、二次家產化 (repatrimonialization)

「二次家產制」又被稱為「新家產制」(neopatrimonialism)、「限定參與體制」(limited access order)，意指有權有勢的菁英把持政府機關的行為。³¹新的社會團體出現並挑戰既有的均勢狀態時，政治制度就開始發展，如果發展成功，制度的角色會改變，原來被排斥在外的局外人會變成局內人。但接著，如果局內人在新制度中有了利害關係，就會開始防衛新的現狀。在現代政治制度的情形就是，有特殊管道的團體會利用自己的職位圖利朋友與家人，政府的公平性也就蕩然無存；這些團體的勢力越強大，就越有機會這樣做；菁英或局內人把持的過程，是破壞所有現代制度的弊端。³²

四、政治參與擴大

Fukuyama 在《政治秩序的起源》的「政治參與擴大」，強調在多元主義下，利益團體的角力競爭，而能防止任何單一團體擁有主導的勢力。政治學者 Theodore Lowi 認為，各種利益團體的雜音會集體互相作用，最後產生出公共利益。然而，利益團體卻有代表性的問題；Elmer Eric Schattschneider 和 Mancur Lloyd Olson 都指出，政治角力的後果很少與民心一致；因為通常是人數很少卻有組織的利益團體在影響真正的決策。Morris Fiorina 提出相當多的證據顯示，在很多爭議性的議題上，民調顯示大多數的民眾支持折衷方案，然而激進份子傾向採取更極端的立場；所以，政治都是被組織完善的激進分子所主導，這些激進份子不接受「妥協」的立場，最後造成政治對立與僵局。³³台灣這幾年經常出現因為立場對立的團體個堅持己見絕不妥協而導致公共

³¹ 同註 26，頁 43。

³² 同註 26，頁 497。

³³ 同註 26，頁 517-519。

政策議題僵局無解，這就是政治學者 George Tsebelis 創造的「否決工具」(veto player) 延伸為「否決政體」，為傳統上說的分權與制衡，卻也導致了政府治理能力的癱瘓。³⁴

五、政治酬庸

19 世紀的英國和美國為酬庸政治。政治人物為了動員選民去投票，會承諾提供選民個人化的利益，有時是很小的恩惠或是直接給現金，但最常見的方式就是提供政府機關的工作，這種分配酬庸的方式，造成的重大惡果就是公務機關的腐敗，施政品質大幅滑落，且膨脹政府的薪資帳單，成為財政赤字的主要原因。³⁵ 例如希臘與義大利，這兩個國家問題的根源在於，都把公職任用當成政治酬庸的資源，造成公共體系膨脹而無效率，以及預算赤字激增。³⁶

分贓制會創造不必要的職位以作為酬庸；在職者既知任期有限，便盡其所能地利用在職期間盜取公款、貪污舞弊或勒索賄絡，以致文官素質低落，嚴重打擊政府威信。在邁入快速工業化後，隨著政府規模及活動的逐漸增大與複雜化，亟需要專業能力與知識來解決複雜問題，社會大眾逐漸認知道政府職位不應只是根據忠誠度與政黨屬性所進行的政治分贓。文官的任用必須具備知識、技術與能力來獲得民眾信任。³⁷ 於此，英國與美國都致力於改革公部門，經過持續不斷的政治角力，原本充滿酬庸且行政倫理、效率效能嚴重衰退的行政機關，到二十世紀初期，終於被受到高等教育的專業文官取代，為現代文官體制打下基礎。³⁸

³⁴ 朱雲漢，〈反思臺灣民主發展的困境—從特殊性到普遍性分析〉，<http://www.storm.mg/article/336898>，瀏覽日期：2018.07.02。

³⁵ 同註 26，頁 511。

³⁶ 同註 26，頁 114。

³⁷ 林鍾沂，《行政學》（臺北市：三民，2005），頁 441。

³⁸ 同註 26，頁 147。

六、文官自主性

其重要性在於，它是衡量政府素質的面向之一。所有的政府都是在服務某個政治上的主子，不管是民主的大眾或是一個威權的統治者，但政府多少都會被允許某種程度的自主性以便執行任務。自主性最基本的形式為，有控制政府職員與人事的權力，但是基於專業而不是政治考量用人。³⁹同樣是民主國家，德國可以有現代、相對不腐化的政府行政部門；然而希臘與義大利仍受政治酬庸與高度腐化所苦。⁴⁰

德國強大且有效率的文官組織一向名聲響亮。儘管經歷了兩次世界大戰(戰敗國)，但如今是歐盟的主導，其強大因素之一，可歸因於文官自主傳統。早在1770年，普魯士就開始進行文官制度的改革，這樣的文官系統從過去為了君王服務產生，一直延續到當代的德意志聯邦共和國。經歷了納粹政權、戰後過渡時期，可以看到德國的文官體系高品質、有自主的傳統，大部分依然完好無缺。⁴¹

現在最成功的非西方國家，正是那些在遇見西方之前，就已經成熟發展出自己固有制度的國家—中央集權文官傳統，包括日本、南韓、台灣、新加坡、今日中國。訓練良好的技術文官、有效率的公共部門，而能有足夠的自主性引導經濟發展，並避免發生世界其他地區政府都有的嚴重腐化與掠奪行為。⁴²

德國、日本，以及其他少數國家，因為政府素質高與低度腐化，可以在當代得到高排名，大部分都是因為，這些國家在政治發展過程中的威權時期，傳承下來的「文官自主性」。

³⁹ 同註 26，頁 76。

⁴⁰ 同註 26，頁 45。

⁴¹ 同註 26，頁 96。

⁴² 同註 26，頁 47-48。

總的來看，目前學界探討政治衰退情形約有四種，建制僵化、腐敗、政治失序化及二次家產化。而 Fukuyama 特別強調美國因為二次家產化所產生的衰退，並列舉相關歷史案例佐證。無論是過去專制威權政體，國家王朝的滅亡；或當代普遍的民主政體走向衰退，大都是因為寡頭菁英的勢力過於龐大，使得國家社會高度不平等；政府無法制衡特權階級，來保障多數的弱勢人民，到一個臨界值時，就會產生動亂，如欲打破寡頭菁英的勢力，往往採取暴力戰爭的方式，重建新的政治秩序，也就是新的王朝。一般來說在建國初期，國家的自主性相當高，隨著時間演變，少數菁英的勢力再次伸入，國家自主性相對下降；歷史是重演的，不斷循環著。

在現代的資本主義社會，菁英寡頭以新的面貌—企業財團再次浮現，他們以新自由主義（自由市場原教派）的意識型態為號召，將政府視為「必要之惡」，撻伐攻擊之。美國和英國的衰退正是開始於 80 年代的 Ronald Wilson Reagan, Margaret Hilda Thatcher 所推行的「新保守主義」革命，其宣揚的市場萬能意識型態將歐美資本主義社會的權力結構導向極度不平衡，也嚴重扭曲民主體制的運作。⁴³

而民主政體有別於專制政體，在於透過定期公開公平的選舉更換執政者、代議士，以及實質的公民參與，而能減緩二次家產化的速度。此外，因為現行的制度逐漸無法維持一定的公平性，民眾轉而希望透過強而有力的領導人來制止寡頭菁英的勢力，也就有了民粹主義者的興起。遺憾的是，這些因民粹主義興起的領導人，往往不遵守憲政主義，任意破壞法治；不是與既有菁英合作，就是培養自己的新勢力。所以不管經過幾次選舉，舊有的老牌政治人物，抑或是最近各國不約而同選出的政治素人，都無法

⁴³ 同註 33。

解決這樣的政治困境，民眾一次又一次的失望；國家、政府體制和人民陷入了某種程度的惡性循環，產生政治衰退。



圖 1-2：專制政體下的權力關係

資料來源：筆者參考 Fukuyam 《政治秩序的起源》一書繪製。

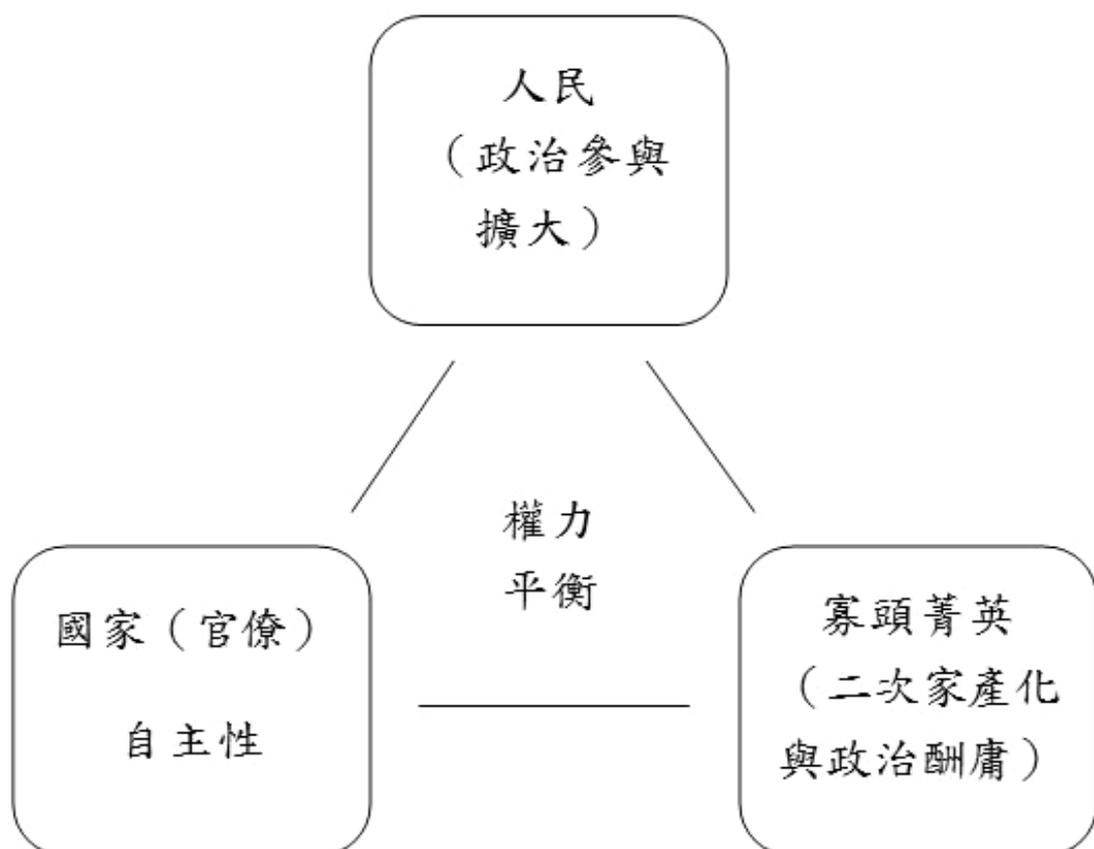


圖 1-3：民主政體下的權力關係

資料來源：筆者依據 Fukuyam 《政治秩序的起源》一書繪製。

貳、研究方法

一、歷史研究法 (historical research)

歷史是人類有意義的成就紀錄，不單按年代順序記載發生的事件，且統合人、時、事、地、物之間的關係而作的描述，使過去與現在之間的關係得以延續。英國史學家(Edward H.Carr)的名言「歷史乃是史學家與其它事實之間不斷交護作用的歷程，為過去與現在之間無止境的對話」。因此，對於社會科學的歷史研究，必須著眼於研究者和史實的不斷互動，進而藉助自覺性的反省，始能形成通則或原則。歷史研究緣起於歷史學，是透過有系統地蒐集歷史材料，回溯過去的某項主題，例如議題、事件、制度、政策等，從對此主題的深入了解和詮釋，以對目前的現象與問題有更清楚的理解 (Gay, 1996)。唐太宗曾說：「以史為鏡，可以知興替。」Kendrick、Straw 和 McCrone (1990)表示可以解釋過去、了解現在。歷史研究可以知道未來 (林仁傑，2006)。探討台灣的政治發展勢必得先了解台灣的歷史背景和時空環境，檢視四任總統的施政方向及任內的重重大事件，釐清事件的始末，會發現環環相扣、互相影響著。⁴⁴

二、內容分析法 (content analysis)

內容分析法又稱為文獻分析(documentary analysis)或資訊分析(informational analysis)。是研究分析的工具，由研究者深入了解傳播的情境，剖析其根本意涵，以符合研究的旨趣及目的，為社會科學研究的重要一環。而它的應用範圍很廣，可以探究任何型式的傳播內容：包括專書、報紙雜誌、政見、廣告、節目、演講、信件、條文、記錄、錄音帶、圖騰與神話故事等。在政治領

⁴⁴ 鈕文英，2018.04，〈質性研究方法與論文寫作〉。臺北市：雙葉書廊。

域的研究上，任何足以反映政治決策的傳播過程，無論其形成的形式為何，都能以內容分析的方法，加以進行探究分析，限制的條件極少。本文將蒐集台灣民主化後的政治、經濟及兩岸相關文獻，官方與學術機構所發表的統計資料，經過整理、比較、歸納。

45

第四節 章節安排與限制

本文共分成五章，第一章為緒論，主要在說明本篇論文的動機與目的，採用哪些研究方法，對章節內容加以安排及說明。而相關理論及名詞的文獻分析，先回顧杭亭頓衰退理論產生的時空背景與發展，進行歷史沿革；後以其學生法 Francis Fukuyama 在《政治秩序的起源》一書正式提出的政治衰退理論作為主軸。本文採用歷史分析法與內容分析法，從四位總統任內發生的重大政經事件，來檢視台灣民主化後可能的政治衰退。

第二章為李登輝總統與陳水扁總統。李登輝總統進行了一系列修憲工程，這樣的一場寧靜革命終結了台灣的軍事戒嚴與強人時期，進入民主化階段。法蘭西斯·福山曾指出正是民主政體導致政治衰退，易言之，民主政體因為有問責制，而能一定程度的避免政治衰退，卻無法完全避免。因此本章欲探討初步民主化的台灣政治經濟之發展，以及是否可能埋下政治衰退的種子。陳水扁總統，其當選實現了台灣政治史上首度的「政黨輪替」，而所屬政黨無法掌握立法，為台灣首次的分立政府時期。他的憲政改革、本土化政策，採行西方國家的民營化、釋放官僚等，對於台灣的政治經濟產生哪些影響及後續效應，有待探討。

第四章是馬英九總統，為第二度的政黨輪替。任內多起重大

⁴⁵ 許禎元，2003.08，〈內容分析法的研究步驟與在政治學領域的應用〉，《師大政治論叢》，創刊號，頁 1-29。

抗爭事件，背後意義為何；以及人民普遍對其施政無感之因，都是本章欲探討的重點。

第五章為蔡英文總統，執政兩年，發生多起重大改革，因此本文仍將其納入研究範圍。蔡英文所屬政黨同時掌握了行政、立法，可謂完全執政，藉由立法優勢一再擴大政治任命的職務範圍；此外，因為代議制度的不足，無法適切反映民眾需求；司法也藉由釋憲進入政治角力，目前各方衝突、抗爭僵持不下，產生了某種程度上的政治衰退。

第六章為結論。對於先前所討論之政治衰退理論，及民主化後的台灣政治經濟發展，做出研究總結以及研究發現。

第二章 李登輝與陳水扁之執政時期

第一節 李登輝執政時期 (1988-2000)

壹、政治

政府自 1949 年遷台，在動員戡亂時期臨時條款配合威權統治的政治環境下，固然維持了政治穩定、社會安定、經濟快速發展的局面，但也「隨著台灣經濟社會結構變遷之快速，相對於政治體系中分配機能 (distribution function) 與參與機能 (participation function) 的僵化，已到了令人無法接受的時候了」(李炳南，1992: 21)。蔣經國自 1978 年當選第六任總統後，便感於來自海峽對岸、國際局勢的變化和台灣本土化潮流的壓力⁴⁶；國際社會冷戰局勢趨緩，中共政權在國際上逐漸取得外交優勢，中美斷交更是台灣一大打擊，台灣國際地位屢遭挫折，迫使政府必須調整其權威基礎，來維護國民黨統治的正當性。國內開始甄拔本土精英，逐步開放民主選舉、提供其合宜的參政管道，促進政治整合；國際政治上，採取「自由民主的台灣」來得到西方民主國家的認同和支持，因此民主開放政策之步伐不得不加速進行。⁴⁷1986 年 3 月，蔣經國總統於國民黨第 12 屆三中全會，強調實施民主憲政之決心，並提出「政治革新」案，由 12 名中常委組成「政治革新小組」，研議六大政治革新方案，涵蓋：充實中央民意代表機關、地方自治法治化、制定國家安全法令、開放黨禁、革新黨務及解除戒嚴等重要議題。1987 年 7 月，中央政府宣告台灣地區解除戒嚴，中華民國的政治社會開始進入激烈的變遷階段。⁴⁸

⁴⁶ 隋杜卿，〈憲政改革的回顧與展望〉，收錄於周育仁、謝文煌主編，《台灣民主化的經驗與意涵》(台北市：五南，2011)，頁 22。

⁴⁷ 彭懷恩，《台灣政治發展與民主化》(風雲論壇，2005)，頁 306。

⁴⁸ 江大樹，〈均權主義的理念與實踐：府際關係百年歷史演變概述〉，收錄於江大樹、張力亞著，《地方治理：變革、創新與實踐》(臺北市：元照，2016)。

一、李登輝總統的「憲政改革」

1980年代末期開始，台灣社會歷經劇烈的變動，經過解嚴、解除報禁和黨禁後，民間活力四起、各種社會運動蓬勃發展，台灣各地瀰漫著一種騷動隨時而出、不安於室的氛圍。1988年1月蔣經國總統逝世，副總統李登輝依憲法繼任總統，並代理國民黨主席。1990年，是第8屆中華民國總統改選的年份，當年2月，中國國民黨提名李登輝、李元簇為第八屆正副總統候選人，由於國民黨內部對李登輝採用之副總統人選及決策方式有所歧見，國民黨領導階層爆發嚴重之權力鬥爭，又牽涉敏感的「省籍問題」，史稱「二月政爭」。就在同年3月13日，遷台四十年來從來未曾改選過的國民大會，在陽明山中山樓自行通過「臨時條款修正案」，將1986年所選出的增額代表任期延長為9年，創下國會議員自行通過延長任期的惡例。⁴⁹

1986年9月28日民進黨籌組成立後，即以推動國會全面改選作為政治訴求之一，此一時期民進黨立法委員在立院不斷以議事杯葛，甚或肢體衝突癱瘓立法院議事，凸顯國會未定期改選的不合理，1987年12月25日以國會全面改選為訴求的大遊行，使執政的國民黨政府備受壓力，開始研擬解決方案，制定退職條例，以給與資深中央民代退職酬勞金的方式鼓勵其自願退職。政府雖已具備鼓勵資深中央民意代表自願退職的方案，但實施頗多阻力；反對派則以群眾運動與民意機關內杯葛議事與肢體語言的方法來逼迫資深民代退職（呂亞力，1998：420），因而引發許多第一屆國大代表的不滿，遂藉修訂臨時條款的機會，通過任意擴張職權的不當決議：第一、將1986年所選出的增額國代任期由六年延長為九年；第二、國民大會每年自行集會一次，並行使創制、複決兩權。⁵⁰

⁴⁹ 維基百科，〈野百合學運〉，<https://zh.wikipedia.org/wiki/野百合學運>，瀏覽日期：2018.03.05。

⁵⁰ 立法院議政博物館—第1屆資深中央民意代表退職案／重要法律案，

1990年3月16日，9名台灣大學學生為此率先到中正紀念堂前靜坐抗議，為「野百合學運」揭開了序幕，隨後短短的數日內靜坐的學生已達數千人，並提出「解散國民大會、廢除臨時條款、召開國是會議、訂定政經改革時間表」等四大訴求(齊光裕，1998:87)。甫當選第八任總統的李登輝於3月21日下午在總統府接見53名野百合學運學生代表，同意召開國是會議，以解決重大憲政爭議。而後全體靜坐學生經過討論，決定在3月21日撤離中正紀念堂廣場，「野百合學運」始告落幕。

6月28日，在中國國民黨與民主進步黨的支持下，於台北市圓山大飯店召開國是會議，經與會人員討論達成修憲之共識後，執政黨成立「憲政改革策劃小組」，並提出「一機關兩階段修憲」之主張。建議總統於民國八十年五月間宣告動員戡亂時期終止前，國民大會應舉行臨時會，完成第一階段修憲，並訂定中華民國憲法增修條文，以免憲政運作發生中斷現象。(國民大會，1992:79-80) 依據憲政改革進程，第一階段的修憲主要是規範程序性的議題，以為第二階段實質修憲作準備。換言之，第一屆國大代表只對憲法之必要部分進行修改，至於具有爭議性之實質內容，其修正工作則交由擁有最新民意基礎之第二屆國大代表負責。方能將民意反應在修憲內容上。⁵¹

表 2-1：李登輝總統任內六次憲法增修重要內容

次數與公布時間	重要內容與範圍
第一次憲法增修條文 1991年5月1日	1. 賦予國會全面改選法源。 2. 廢止動員戡亂時期臨時條款 3. 總統得發布緊急命令，但需提交立法

http://aam.ly.gov.tw/pages/P000011_03.action?key=6，瀏覽日期：2018.03.05。

⁵¹ 姚中原，〈臺灣憲政改革對國會制度之影響研究—從廢除國民大會角度分析〉，博士論文，國立台灣大學國家發展研究所(2004.07)，頁90。

	<p>院追認。</p> <p>4. 總統為決定國家大政方針，得設國家安全會議及所屬國家安全局；行政院得設人事行政局。</p> <p>5. 授權法律訂定兩岸人民權利義務關係。</p>
第二次憲法增修條文 1992年5月28日	<p>1. 總統、副總統由中華民國自由地區全體人民選舉之（方式未定）。</p> <p>2. 賦予地方自治明確的法源基礎，並且開放省長、省議員、縣長、縣議員民選。</p> <p>3. 充實基本國策條款。</p> <p>4. 明定司法院大法官組成憲法法庭，審理政黨違憲的解散事項</p>
第三次憲法增修條文 1994年8月1日	<p>1. 將山胞改稱原住民。</p> <p>2. 1996年第九任總統、副總統由中華民國自由地區全體人民直接選舉之；至於罷免案，則由立法院提出，經公民投票決定之。</p> <p>3. 取消行政院院長對總統之人事任免及解散立法院之命令的副署權。</p>
第四次憲法增修條文 1997年7月21日	<p>1. 行政院長由總統直接任命之，不須再經立法院同意。</p> <p>2. 立法院得對行政院長進行不信任投票，行政院長得呈請總統解散立法院。</p> <p>3. 對總統、副總統之彈劾案，改由立法院提出。</p> <p>4. 省虛級化。</p>
第五次憲法增修條文 1999年9月15日	<p>本次修憲經大法官會議第499號解釋文指出因違背修憲正當程序，於解釋文公佈當日（2000年3月24日）起即時失</p>

	效，使得增修條文回退到第四次修憲內容。
第六次憲法增修條文 2000年4月25日	<ol style="list-style-type: none"> 1. 國民大會改採「任務型」集會行使。 2. 副總統缺位時，由立法院補選。 3. 總統、副總統之罷免案，由立法院提出，經人民投票同意通過。

資料來源：筆者整理自全國法規資料庫—中華民國憲法增修條文，

<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=A0000002>，瀏覽日期：

2018.03.15。

三、憲法增修條文產生之影響和結果如下

(一) 總統直選強化主導權

根據中華民國憲法第二十七條規定，總統由國民大會選舉之；第三次憲法增修改由中華民國自由地區全體人民直接選舉之。儘管總統直選不等於總統制，然總統選出方式的改變，的確與我國總統權力的強化有關。Arend Lijphart 表示，民選產生的國家元首，可以使其擁有民主的合法性基礎，因而侵入或掌握政府的領導權。⁵²學者楊日青也提出，在民眾普遍認為民選總統不應為虛位的情形下，直選已為總統擴權提供正當性基礎。⁵³因此，總統直選將可能牽動總統與行政院長間的權力比重關係，制使總統強化其國家重大政策之施政方針的政策主導權；特別是台灣具有威權時代的強人政治傳統，人民對於總統角色的期待，應該是握有實權。

54

(二) 總統人事任免權的擴大

⁵² 陳坤森譯，Arend Lijphart 著，《當代民主類型與政治》（台北：桂冠，1993），頁 89。

⁵³ 同註 51，頁 93。

⁵⁴ 羅大昌，〈我國憲政體制下總統與行政院長的權力消長〉，碩士論文，中國文化大學政治學系（2009.12），頁 90-91。

憲法第五十五條規定，行政院院長由總統提名，經立法院同意任命。第四次增修改為由總統直接任命，如此一來，行政院院長變成總統的幕僚長，由於權利來自總統，雖然名義上對立法院負責，但是實際上行政院院長需要向總統負責。即使立法院對行政院院長之人選不滿，也無法在人事任命上進行牽制，這樣的制度設計削弱了立法院的制衡權限而強化了總統的行政權力。⁵⁵

（三）內閣無法對總統進行制衡

憲法第三十七條規定，總統依法公布法律，發布命令，須經行政院院長之副署，或行政院院長及有關部會首長之副署。而第三次憲法增修卻取消行政院院長對總統之人事任免及解散立法院之命令的副署權。學者高朗指出，副署權是行政院長維護既有地位且資以牽制對抗總統的最後武器，當行政院長手中握有附屬權時，理論上總統的權力是空的。這樣的修改，讓整個政治體制從內閣制往總統制傾向。副署權的限縮或取消，大大增加了國家元首的權力，擺脫了行政院院長在人事任命上對總統的牽制，進一步弱化內閣的地位，使其成為總統之附屬。形成總統有權無責，行政院有責無權的現象。⁵⁶

（四）立法院無法對總統有效制衡

憲法增修條文第二條規定，「總統於立法院通過對行政院院長之不信任案後十日內，經諮詢立法院院長後，得宣告解散立法院。但總統於戒嚴或緊急命令生效期間，不得解散立法院。立法院解散後，應於六十日內舉行立法委員選舉，並於選舉結果確認後十日內自行集會，其任期重新起算。」就英法兩國的經驗，及理論上應該是沒有問題，然而台灣的情況卻是，立法委員的選舉

⁵⁵ 黃炎東，《憲政論：憲政變遷與體制改革》（臺北市：台灣商務，2014），頁 206。

⁵⁶ 同註 54，頁 91。

成本非常高，且政治環境變化複雜且快速，沒有人能保證這次當選下次一定能得到民眾的支持，以至於立法委員不敢輕易對行政院提出不信任案，無法間接制衡總統。⁵⁷

貳、經濟

一、金權政治

1988年1月李登輝接任總統，揭開台灣新的一頁：威權統治結束，邁入民主化的年代。然而伴隨著台灣民主化出現的卻是嚴重的金權政治，扭曲市場和政治的運作，影響深遠。1989年底的立委選舉，剛成立的民進黨獲得27.3%的得票率，台灣開始進入激烈的競爭性政黨體制的年代。政黨競爭的民主政治，主要表現在各種公職人員的選舉過程中，由於選舉需要大量經費動員選民，因此某種程度上，選票的競爭就是經費的競爭，使得黨營經濟事業在政權維繫上的重要性大幅提高。而民主政治下黨政分離的原則和經濟自由化的政策，也使得國民黨被迫調整過去以黨國資本來發展經濟事業的方式。⁵⁸

國民黨新的投資策略有兩個主要方向，其一是建立與民間企業集團的合資關係，使民間企業集團成為國民黨的投資顧問群，以強化黨營經濟事業之經營管理，改善黨營事業在長期黨國體制下競爭力不足之問題。其二，是開始採取以相關企業為發起法人的聯合投資方式來轉投資新事業。⁵⁹

而台灣的財團在1980年代中期有大量和快速的成長，也因

⁵⁷ 陳星，《臺灣民主化與政治變遷—政治衰退理論的視角》（北京：九州出版社，2013），頁75。

⁵⁸ 郭承天、陳尚懋、黃宗昊，〈有錢大家賺？民主化對台灣金融體系的影響〉，收錄於朱雲漢、包宗和主編，《民主轉型與經濟衝突：90年代台灣經濟發展的困境與挑戰》（臺北市：桂冠，2000），頁102。

⁵⁹ 同註57。

此成為台灣政治過程中的主要行為者之一，財團會試圖以政治力量來保護或擴展其利益，例如土地開發、房地產、石化、鋼鐵、交通、保險、金融和證券等壟斷和特權事業。影響政治的方法，有的是支持特定民意代表，或自己推派代表參選，藉著控制議會相關委員會，要求政府在政策作為中反映其利益。此外，還可利用議會對行政機關監督的職權，干預行政機關的人事、預算和執法，使得一項完善的法案，受到極大的扭曲。⁶⁰最後，間接透過和政黨的策略聯盟，提供其在選舉時的資金或配合有利選舉的運作，以取得政黨在政策上的協助。⁶¹

不論是上世紀 90 年代開始的國營事業民營化、壟斷市場、金融業的開放、反對證券交易所得稅、反對都市平均地權等連串政策，結果往往都是給了有政治實力的資本家獲取暴利。特別是，在這場民主化與經濟自由化的資源重分配爭霸戰中，威權時期的黨政資本主義本身進行了一場再生與轉型。國民黨一方面有財團化的傾向，運用龐大的黨營事業體系和財團聯盟建立起不透明的資訊網絡，以汲取經濟資源，維繫政治權力；另一方面則利用身為執政黨的優勢，運用政策工具，干預市場，攏絡選民。財團則利用其在立法部門的代理人維繫利益並接近資訊；國民黨和財團二者進行各種結盟。⁶²

二、金融自由化

在兩蔣威權時代，銀行為特許行業，當時全台灣銀行家數為 25 家，李登輝繼任後，因為「金融自由化」：開放國內民營銀行之設立，除於 1989 年施行利率自由化外，亦在 1989 年 7 月增訂銀行法，財政部並於 1990 年 4 月發布「商業銀行設立標準」，開

⁶⁰ 同註 57，頁 78。

⁶¹ 同註 57，頁 100。

⁶² 同註 57，頁 104。

始接受新銀行設立申請，並於 1991 年核准 15 家新銀行設立，隔年再核准一家，共 16 家新設銀行，3 家投資信託公司改制為商業銀行，至 2001 年底，台灣民營銀行由 11 家增加為 48 家，其中包括由部分投資信託公司轉型、1997 年以後信用合作社改制、以及 1998 年以後國營銀行民營化後之商業銀行，使台灣原本以國營銀行為主體的銀行業，慢慢走向以民營銀行為主軸的開放競爭產業。⁶³

陸續成立的十六家新商銀與財團的關係可說相當密切，例如：萬通商銀就以台南幫為主要的投資者、聯合統一集團、環泥等台南幫企業；大安商銀則聯合太平洋集團、聲寶、歌林等等，幾乎所有的大財團都是新商銀的股東。新商銀的財團背景，除了使其順利的取得營業許可外，這些投資新商銀的財團則利用銀行的優勢，對其關係企業或是政商關係良好的企業進行貸款，而這些貸款到後來形成呆帳的機會相當高，導致這些新商銀在經營上面臨嚴重的虧損壓力。⁶⁴加上金融市場飽和、競爭激烈，為了爭取客戶，部分銀行或降低承作標準、或放寬授信條件，削價競爭，以致不良債權大增，金融業逾放比過高。1998 年台灣爆發本土金融危機，中央票券公司跳票，連鎖反應是宏福票券、泛亞銀行、台中企銀都出現經營危機，引發金融業震盪。⁶⁵

三、戒急用忍

戒急用忍原是康熙皇帝賜給雍正的座右銘，但現在一般用來指中華民國政府的對中國大陸投資政策之一。李登輝總統於 1996 年 9 月在「全國經營者大會」致詞時提出「戒急用忍」政策，其著眼點是鑑於台商對大陸市場依賴日深，難免升高兩岸經貿風險，

⁶³ 楊志良，《分配正義救台灣》（臺北市：時報文化，2015），頁 106-107。

⁶⁴ 同註 57，頁 91。

⁶⁵ 同註 62。

並影響國家整體利益，因此，揭櫫「戒急用忍」政策之思維，目的是在防止企業在大陸過度擴張投資。⁶⁶

早在 1987 年，孫運璿就在《天下雜誌》的專訪中提出類似戒急用忍的觀點。⁶⁷在 1990 年代，李登輝總統和行政院長郝柏村因應台塑在中國大陸大規模投資的廈門海滄計畫，要脅下市台塑三寶股票、全面凍結台塑資金及限制台塑高層人員出境等三大禁令，阻擋王永慶西進。⁶⁸

在台灣政黨輪替前，針對投資中國的主張除了戒急用忍外，還有曾任民進黨黨主席的許信良主張的「大膽西進」及民進黨在經由辯論後產生的「強本西進」；大膽西進派認為台商大舉西進後，可以在中國發揮相當的影響力，進而成為台灣的保障；而戒急用忍派則認為依賴中國勞力與市場會妨礙臺灣的自主性與多重安全；而且台商反而很容易成為中共在台灣的代言人，過度西進會讓代言人的政經力量過於強大，而造成不對稱的影響。⁶⁹

「戒急用忍」政策的施行，短期來看，使兩岸經貿關係的發展受到一定程度的影響；然而，就長期來說，「戒急用忍」管制台商赴陸投資措施所產生的效果而論，不論政府用何種的管理方式，並未根本影響兩岸經貿交流日益緊密的趨勢，企業總有規避的方式，實際上政府很難限制台商資金的流向。因此，有許多害台灣錯失黃金機會的批評，台灣的資源有限、市場狹小，為避免邊陲化，勢必要整合全球的資源，經營全球市場；主動向大陸要求保障與擴展台灣利益，方能使台灣的經貿能保永續發展。⁷⁰

⁶⁶ 夏樂生，〈論大陸經貿政策演變及影響—從「戒急用忍」、「積極開放、有效管理」到「積極管理、有效開放」〉，《展望與探索》第 4 卷，第 3 期(2006.03)，頁 89。

⁶⁷ 中國問題》孫運璿：對中國經濟過度依賴將產生危機（1987 年專訪），<http://mypaper.pchome.com.tw/1626108/post/1320011530>，瀏覽日期：2018.03.05。

⁶⁸ 陳秀蘭，〈戒急用忍鎖國 台灣經濟遺憾〉，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20171117001632-260301>，瀏覽日期：2018.03.05。

⁶⁹ 維基百科，〈戒急用忍〉，<https://zh.wikipedia.org/wiki/戒急用忍>，瀏覽日期：2017.03.27。

⁷⁰ 同註 65，頁 101。

四、南向政策

台商赴東南亞投資主要源於 1980 年代，在當時新台幣匯率勁升的情況下，國內出口產業受到重大打擊，促使許多傳統產業轉赴中國或東南亞投資設廠。然而自 1990 年代起，台商逐漸受中國經濟快速崛起吸引，台灣對中國投資逐漸超越對東協投資，這是和日、韓等國對中對東協投資同步成長的趨勢相異的，台灣在東南亞的能見度與影響力也逐漸下降。⁷¹1993 年開始啟動的第一波「南向政策」，是李登輝總統企圖平衡「西進」趨勢的重要一環，「避免將來中國政府以商圍政」的主張，企圖擺脫或降低台灣對大陸的「過度依賴」，以增加台灣經濟貿易乃至於政府治理的獨立性。⁷²

政府積極推動南向政策，台商在東南亞投資大增，成效顯著，但是，1997 年所發生的亞洲金融風暴，使得東南亞國家幣值大貶，在當地語言文化不同，基礎建設落後、政經情勢不穩、排華政策影響下，許多台商投資失利血本無歸；相比之下中國市場和政策卻比較穩定，經濟開始大幅崛起，許多響應南向的台商開始轉往其他地區投資，台商至東南亞各國投資明顯減少。⁷³

數年後，台商東南亞投資從 2001 年的 1418.29 百萬美元快速下降到 2002 年的 692.68 百萬美元；同期與對中國大陸投資相比從 2001 年 27.84 億美元巨幅飆漲到 2002 年 77.23 億美元，占台商整體對外投資的百分比從 2001 年 38.8% 迅速上升至至 2002 年的 53.35%，2004 年後達到 65% 以上。尋求市場方面，1998

⁷¹ 〈開往南方的慢船：「新」「舊」南向政策與菲律賓〉，2015.11.26，

<https://sosreader.com/n/newbloom/5a122034eceaed97b4027a9a>，瀏覽日期：2018.03.06。

⁷² 黃登興，〈兩岸產業競合與南進的勢與力〉，「兩岸拼南向－臺灣新南向競合抉擇」論壇，中華經濟研究院經濟法制中心、中共研究雜誌社主辦，台北(2017.06)，頁 1。

⁷³ 〈政府相關政策含融資面政策之探討〉，

http://ebooks.lib.ntu.edu.tw/1_file/moea/111829/4-3.html，瀏覽日期：2018.03.07。

年後，台灣對東南亞反而呈現貿易逆超態勢，完全沒有效果，南向逐漸式微。⁷⁴

第二節 陳水扁執政時期 (2000-2008)

壹、政治

2000年3月18日舉行的中華民國第十任總統、副總統選舉，也是中華民國第二次總統、副總統全民直選。這次選舉共有5組候選人參選，代表國民黨的連戰，原任台灣省省長的宋楚瑜脫黨參選，和與陳水扁不合的前民進黨主席許信良、及以批判國民黨著稱的作家李敖，最後由民進黨總統候選人陳水扁、副總統候選人呂秀蓮當選，為中華民國政治史上第一次政黨輪替，結束中國國民黨在台灣五十五年的執政。國民黨敗選後李登輝辭去黨主席，隔年即遭國民黨開除黨籍。不久後成立的台灣團結聯盟奉之為精神領袖，政治立場趨向台獨，並與民進黨結盟；拿下第二高票的宋楚瑜則在支持者的期盼下創立親民黨，後與國民黨合作。國民黨在選後進行一連串的黨務改造以企重新獲得選民支持，台灣政壇在該次選舉後，逐漸走向藍綠兩大政治勢力的競逐局面。⁷⁵

一、少數與分立政府

台灣在經歷六次的憲法增修後，確立了總統在中央政府行政部門組織、人事與決策的主導權；而2000年的總統大選，陳水扁以39.3%的選票當選，然民進黨在立法院的席次卻未過半，泛藍仍擁有過半席次。這樣的憲政體制與選舉結果顯示了，掌握實權的總統與立法院多數黨分別屬於不同政黨，將可能造成總統、行政院與國會關係的不協調；或者，由於行政部門與立法部門間

⁷⁴ 維基百科，〈南向政策〉，<https://zh.wikipedia.org/wiki/南向政策>，瀏覽日期：2017.03.07。

⁷⁵ 維基百科，〈陳水扁〉，<https://zh.wikipedia.org/wiki/陳水扁>，瀏覽日期：2017.03.011。

意識型態的差距導致重要政策的制定往往遭致擱置延宕。⁷⁶

一、分立（少數）政府

2000年中華民國總統選舉中，陳水扁勝選，由民進黨執政，但民進黨在國會並無過半，立法院仍由國民黨主導；後因核四等問題，執政黨與在野黨強烈對立，陷入僵局。2004年的總統選舉，陳水扁連任成功，年底的立委選舉還是由泛藍掌控國會；陳水扁總統執政這八年，行政運作上多受到立院的制衡。

二、第七次憲法增修與立委席次減半運動⁷⁷

（一）2005年6月7日任務型國大通過了第七次憲法增修條文，重要內容如下：

1. 立法院提出之憲法增修案、領土變更案，經公告半年後，交由自由地區選舉人投票複決。
2. 立法委員自第七屆起，席次由225席減為113席，任期由3年改為4年，選制改採（日本並立式）單一選區與政黨比例混合式的選舉制度產生之。
3. 憲法之修改，由立法院提出憲法修正案，公告半年後，經自由地區選舉人投票複決，有效同意票過選舉人總額之半數，即通過之。

（二）立委席次減半運動，主要的推動者為前民進黨主席林義雄及立法委員王幸男、徐國勇等人；呼應民意認為當時的國會亂象

⁷⁶ 吳重禮，〈憲政設計、政黨政治與權力分立：兼論美國分立政府的運作經驗〉，「憲改論壇—法政對話之一『憲政回顧與憲法修改』圓桌討論會」，中央研究院政治學研究所籌備處主辦，台北（2005.09），頁3。

⁷⁷ 全國法規資料庫—中華民國憲法增修條文，

<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=A0000002>，瀏覽日期：2018.03.15。

橫生，肇因立法委員名額過多，讓立場極端以及素養不佳的地方型政客進入國會，造成台灣政治混亂、立法品質低落，因此主張經由修憲，減少立委席次縮減政治增補的管道，使素質好的政治人物得到選民青睞，進而增加國會議事的運作效率。⁷⁸此舉促成了2004年第七次修憲，將立法委員席次由225席減少到113席，搭配了單一選區兩票制，改變台灣的政黨及議會生態。⁷⁹

支持者認為立委減半可以減少經費、提高議事效率、人民易於檢視立委表現等可能優點。反對者則認為，無論是基於專業化、代表性等考慮，二至三位立委就能把持一個委員會的狀況，顯然不可取；再者，根據國會最適規模（立方根法則），及跨國比較，我國立委人數不但不多，甚至有偏低的現象。⁸⁰

三、核四爭議

2000年政黨輪替後，由長期支持反核運動的民進黨執政，陳水扁總統為了尋求立法院多數泛藍的支持，在10月分別會晤了親民黨主席宋楚瑜、新黨全委會召集人郝龍斌、以及國民黨主席連戰；然而在和連戰會談結束後，行政院隨即宣布停建核四，導致泛藍立法委員提案罷免總統。並提案通過移請監察院彈劾行政院，行政院也在後續聲請司法院大法官釋憲，期望解決核四停工的爭議。⁸¹

2001年1月15日，司法院大法官作出釋字第520號解釋文，解釋文說明：「核四停建屬於國家重要政策的變更，行政院應向

⁷⁸ 徐永明，〈選制改革與國會運作正常化〉，《新世紀制庫論壇》，第27期(2004.09)，頁109。

⁷⁹ 周育仁，2012.02.17，〈立委席次減半〉，《台灣大百科全書》，

<http://nrch.culture.tw/twpedia.aspx?id=100336>，瀏覽日期：2018.03.15。

⁸⁰ 彭錦鵬，〈從歐美經驗論國會議員人數及「立委席次減半」〉，《政治科學論叢》，第15期(2001.12)，頁171-190。

⁸¹ 維基百科，〈龍門核能發電廠〉，<https://zh.wikipedia.org/wiki/龍門核能發電廠>，瀏覽日期：2017.03.23。

立法院提出報告並備質詢，立法院亦有聽取的義務。立法院作成反對或其他決議，應視決議的內容，由各有關機關協商解決方案，或根據憲法機制選擇適當途徑解決僵局。」⁸²

在釋字第 520 號解釋文以及鉅額違約金（約數百億，不包含後續電價調漲的部份）的雙重壓力下，行政院與立法院多次協商，最後由行政院院長張俊雄與立法院院長王金平簽署協議書，達成核四復工協議，立法院同時收回總統罷免案。2001 年 2 月 14 日，行政院正式宣布第四核能發電廠工程復工。⁸³根據 TVBS 在 2000 年 10 月 27 日的核四停建民調，有 37% 為滿意，49% 為不滿意。

四、政黨惡鬥

美國的兩個主要政黨，共和黨和民主黨從 19 末世紀以來的競爭愈趨白熱化。一方面政黨的同質性不斷提高，為能尋求多數中間選民，開出的政見相雷同；另一方面政黨受到驅動他們的激進團體的影響，變得更僵化且不願接受妥協。多元的政治應該要協商來緩和彼此的價值利益，並盡可能得出代表最多數人利益的政治結果；然而，現在的美國政治議題分裂嚴重，各方對立且衝突不斷，彼此都是潛在的否決點，互相制衡，進而影響美國的行政效率。⁸⁴

台灣在 2000 的總統大選，由代表民進黨的陳水扁勝出，因為民進黨長期主張反核，陳水扁總統上任的首要面對的便是核四問題，當時的泛藍傾向於完成核四，再開發新能源，逐步淘汰核能。然而在陳水扁總統與泛藍人士會談後，行政院便片面宣布停建核四，此舉也正是台灣政黨藍綠兩大勢力劃分與對立之導火

⁸² 釋字第 520 號，http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03_01.asp?expno=520。

⁸³ 同註 80。

⁸⁴ 同註 26，頁 524-525。

線。

瑞士洛桑國際管理學院(IMD)院長 Dominique Turpin 曾表示，台灣是非常政治的國家，政黨惡鬥幾乎毀滅國家競爭力，不管誰執政，在野一方就會為反對而反對，完全不顧慮國家競爭力及政策好壞。⁸⁵台灣大學經濟系教授林建甫指出，台灣是個「分裂的國家」(Divided Country)，尤其是藍綠對抗，沒有對話造成政策推動非常困難，即使再好的政策，也因為兩邊的攻防，陷入僵局，像兩岸服務貿易協議、貨品貿易協議、自由經濟示範區等全都停滯。工商業界對藍綠惡鬥現象也相當憂心，社會氛圍執著於政黨惡鬥，完全沒有相互尊重、容忍的氣度，無法创造良好的投資環境。台灣藍綠長期惡鬥，綠上台，藍扯後腿，藍上台，綠又「逢藍必反」，形成嚴重內耗，導致政治不安定，無法全力發展經濟；立法院議事效率不佳、屢受詬病，正是藍綠惡鬥的結果，少數立委若是不配合或激烈反對，就足以擾亂立法院，讓議事停擺。⁸⁶

五、百萬人民反貪倒扁運動

或稱反貪腐倒扁運動、倒扁紅衫軍運動，2006年8月12日，由前立法委員施明德發起的政治訴求運動：要求時任中華民國總統的陳水扁應為國務機要費案、其親信及家人相關的諸多弊案負責，並主動下台。施明德要群眾，一個人捐獻新台幣100元的承諾金及身分證字號（是東森主播王佳婉提出），承諾願支持反貪倒扁的運動，10天內就匯集了約130萬人的匯款，最終結帳金額約為新台幣1.1億元。⁸⁷在得到超過100萬人的支持後，於9月9日起號召群眾在台北市凱達格蘭大道與台北車站廣場等地

⁸⁵ 楊舒媚，2014.04.19，〈IMD：政黨惡鬥 幾毀台灣競爭力〉，

<http://www.chinatimes.com/newspapers/20140419000305-260102>，瀏覽日期：2018.04.05。

⁸⁶ 風傳媒，2016.01.14，〈台灣失去的20年－民粹內耗·基建滯後·經濟惡化〉，

<http://www.storm.mg/article/78403>。

⁸⁷ 維基百科，〈百萬人民倒扁運動〉，<https://zh.wikipedia.org/wiki/百萬人民倒扁運動>，瀏覽日期：2017.03.17。

進行一連串靜坐、遊行等街頭示威。⁸⁸據 TVBS 在 2006 年 8 月 15 日的施明德倒扁民調，陳水扁總統的滿意度僅 10% 為滿意，73% 為不滿意。

六、陳水扁家庭密帳案

又稱為陳水扁家庭洗錢案、扁家海外洗錢案等，為前總統陳水扁與其家族，在其擔任總統任內在海外的財產，所衍生出之涉及龍潭土地弊案及二次金改弊案，疑為非法所得的洗錢弊案。⁸⁹據 TVBS 在 2006 年 11 月 6 日的扁說明機要費民調，陳水扁總統的滿意度僅 12% 為滿意，66% 為不滿意。

表 2-2：陳水扁、吳淑珍三審定讞之案

案件	內容	三審判決定讞
龍潭案	辜成允行賄 4 億元，陳水扁吳淑珍收賄 3 億元，其他共犯收賄 1 億元，國庫用百億元購買龍潭工業用地，至今仍有山坡地不符建廠規格閒置無法使用。	2010.11.11 陳水扁有期徒刑 11 年、罰金 1.5 億元；吳淑珍有期徒刑 11 年、罰金 1.5 億元。 (99 年台上字第 7078 號，審判長：謝俊雄)
陳敏薰案	陳敏薰行賄吳淑珍 1 千萬元，想要取得大華證券董事長，最後因林全、辜仲瑩等人拒絕配合，以台北	2010.11.11 陳水扁有期徒刑 8 年、罰金 5 百萬元；吳淑珍有期徒刑 8 年、罰金 5 百萬元、

⁸⁸ 施明德文化基金會，http://www.nori.org.tw/last_story/，瀏覽日期：2018.03.26。

⁸⁹ 維基百科，〈陳水扁家庭密帳案〉，<https://zh.wikipedia.org/wiki/陳水扁家庭密帳案>，瀏覽日期：2017.03.20。

	101 董座交差。	洗錢部份 7 個月。 (99 年台上字第 7078 號、審判長：謝俊雄)
南港案	力拓公司郭銓慶行賄吳淑珍 9181 萬 (美金 273.55 萬元)，取得評選委員名單再加以行賄，獲得南港展覽館興建工程 35 億 9313.5 萬元標案。	2012.07.26 吳淑珍有期徒刑 9 年、罰金 2 千萬元。 (101 年台上字第 3895 號、審判長：賴忠星)
龍潭案洗錢部份	扁家取得辜成允 3 億元賄款，透過人頭帳戶洗錢至海外。	2012.07.26 陳水扁有期徒刑 2 年、罰金 3 百萬元； 吳淑珍有期徒刑 2 年、罰金 3 百萬元。 (101 年台上字第 3895 號、審判長：賴忠星)
元大併復華案	元大馬家行賄 2 億元，扁珍幫忙除去辜家競爭，元大取得復華金經營權。復華金股本 31 億元，公股從兩席董事到最後一席都沒有。	2012.12.20 陳水扁有期徒刑 10 年、罰金 1 億元；吳淑珍有期徒刑 8 年、罰金 8 千萬元。 (101 年台上字第 6482 號、審判長：陳世雄)
教唆偽證罪案	吳淑珍教唆子、女、女婿作偽證，將國務	2011.08.17 吳淑珍有期徒刑 9

	費私用發票說是公務支出。	個月。(100 年台上字第 4520 號、審判長：洪文章)
--	--------------	-------------------------------

資料來源：筆者整理自〈陳水扁犯罪案件進度一覽表 至 107.01.16〉，

<https://www.am1300.com/dj-介紹/林慧懿/【-陳水扁犯罪案件進度一覽表-】-分享自張安/>，瀏覽日期：2018.03.17。

貳、經濟

1980 年以前，台灣的金融機構幾乎全為公營，利率全由政府決定。1985 年取消利率管制，實施基本利率制度，減少不必要的干預，增進資金配置效率，幫助市場經濟成形。1989 年修訂「銀行法」取消存放款利率上下管制，正式邁入利率自由化時期。此外，外匯自由化也是開啟我國金融業接軌國際化的重要關鍵，1987 年全面實施新外匯制度，開啟外匯自由化之起點，央行在外匯市場已由過去主動引導的地位，轉變為退居幕後的角色，只有在匯率異常波動時才會進場干預，外匯交易交由市場機制決定。透過私部門對外匯的持有，我國銀行間外匯交易金額漸增，與外匯有關的各項金融商品與業務也因此得到較佳的發展機會，國內金融業務得以與國際市場逐漸接軌。⁹⁰1991 年國內新銀行之陸續設立，使台灣原本以國營銀行為主體的銀行業，慢慢走向以民營銀行為主軸的開放競爭產業。但也延伸了股權結構的不合理，對貨幣市場的衝擊，造成國營銀行人才短缺等問題，其中經營與創新能力的不足，使得民營銀行間競食相似業務大餅，銀行財團化問題也弱化了銀行體質，凡此均造成銀行獲利能力的持續下滑

91

⁹⁰ 陳惠薇，〈我國經濟自由化之探討〉，《經濟研究》，第 13 卷(2013)，頁 197。

⁹¹ 維基百科，〈臺灣金融改革〉，<https://zh.wikipedia.org/wiki/臺灣金融改革>，瀏覽日期：2018.04.16。

一、二次經改

我國自 90 年代開放新銀行設立後，銀行數量迅速膨脹，成為世界金融密度最高的國家，「過度金融」(over banking)的現象造成金融服務業產生許多問題，如銀行規模相對較小，造成經營成本偏高；銀行數過多，同質性增加造成惡性競爭；公股銀行是占率過高，影響經營效率；金控規模相對較小，國際間缺乏競爭力與影響力；1997 年亞洲金融風暴後，台灣受創雖較輕，潛在問題卻逐漸浮現，金融環境不斷惡化，面對國際環境轉變的挑戰，顯然無法提升國際金融的地位。面對如此問題，2000 年新政府上任後，隨即推出打銷呆帳為主的金融改革作為因應對策。⁹²

(一) 第一次金融改革 (2001-2003)

又稱「二五八金融改革方案」。在二年內將金融機構壞帳比率降到 5% 以下，銀行資本充足率提高到 8% 以上。一次金改約花費近新台幣 1.4 兆元。此項改革源自「挑戰 2008 國家發展重點計畫」，並將金融改革列為三大改革之一。隨後，政府成立「金融改革專案小組」，分別就銀行、保險、資本市場、基層金融查緝金融犯罪等方面規劃，並推動各項興革措施。1995 年整體金融機構的逾放比例僅 3%，1998 年爆發本土性的企業危機，再加上產業外移與景氣低迷，逾放比例開始升高，到了 2001 年整體金融機構的逾放比例高達 8.16%。在政府政策的指示下，至 2004 年年底已降為 4.15%，國內銀行總共打消了一兆億元以上的呆帳。外資也開始大舉買進從前不碰的金融股，台股金融指數由 580 點的低點升至 2004 年三月的 1000 點以上。有了如此豐碩的數字成果，第一次金改被視為政府的重大成就。⁹³

⁹² 張軒榮，〈金融管制政策之執行評估：以二次金改金融整併政策為例〉，碩士論文，國立台北大學公共行政暨研究所(2008.08)，頁 1。

⁹³ 李姮萱，〈我國金融改革的挑戰—「金融化」的迷思〉，碩士論文，國立台北大學財政學系(2008.07)，頁 1。

(二) 第二次金融改革 (2004-2008)

「二次金改」的目的在整合國內過度破碎零散的金融市場結構，推動金融機構的民營化、大型化及國際化，提升金融機構的國際競爭力，其立意堪良善。然其目標訂定毫無學理及實務的根據，金融機構大型化未必可提升競爭力及金融體系之國際評比，也未必能助產業發展及經濟發展。銀行規模過大，以致其平均成本隨營業額而遞增，應縮減規模，才能降低成本，提昇效率。更有甚者，是加入金控的金融業者（包括銀行、壽險、證券）併入金控後其效率不升反降。此外，提升金融競爭力之指標太過抽象不易產生共識，政策研擬的過程未與外界充分溝通，亦無完備之配套措施。最後，以興利為重，但存減勝敗攸關既得利益的分配，而且牽涉民營企業自主性的商業決策，政府部門要求限時限量完成，導致政策失去靈活性及市場機制無法正常運作；在其後的執行過程中，又因處理失當，屢屢引起各界財團化、賤賣國家資產、金融市場被壟斷、政府與財團利益輸送等批評。⁹⁴根據 TVBS 在 2008 年 5 月 13 日的各項施政滿意度—改善金融政策民調，陳水扁總統的滿意度 17% 為滿意，68% 為不滿意。

二、雙卡風暴

2005、2006 年的雙卡風暴，發卡銀行不當收取高利息，致使雙卡債務人背負龐大債務，除了債務人受債務所苦外，金融機構始嗜卡債惡果。事件最後於 2006 年實施了雙卡事件「債務協商機制」，容許使用雙卡之消費者，在有還款困難情況下，可與發卡銀行進行相關協商，以較優惠之還款條件降低其還款負擔，嘗試藉由此協商機制緩和雙卡事件所可能帶來的擴散效應。2006

⁹⁴ 張軒榮，〈金融管制政策之執行評估：以二次金改金融整併政策為例〉，碩士論文，國立台北大學公共行政系(2008.08)，頁 2。

年底，中信金與台新金先後於 10 月及 11 月宣布增提全年呆帳準備超過約新臺幣 300 多億元，面臨虧損危機。伴隨國際能源、農產品價格上漲等問題浮現，央行總裁彭淮南將利率調至極低的水平，受薪階級實質所得此時期已呈現停滯。⁹⁵

第三節 小結

壹、政治

從三大建制的平衡來看，台灣的問題制度顯然有些不足。

李登輝總統任內的憲政改革—六次憲法增修，將原本具有內閣特色的政治制度，轉為傾向總統的雙首長制。從總統直選；取消行政院院長對總統之人事任免及解散立法院之命令的副署權；行政院院長由總統直接任命，無須立法院同意任命；到台灣實務上立法委員不敢輕易對行政院院長提出不信任案。顯示了原本制衡總統的枷鎖漸消失，產生總統有權無責之不合理現象，也導致日後繼任之三位總統，都有獨攬行政大權的現象。

陳水扁總統第一次當選的得票率為 39.30%，面對龐大的泛藍立院，備感壓力，因而從「立委席次減半」著手，這場運動中未有任何學者的專業論點，只由少數幾位人士，號召支持者促成，產生深遠的影響。無論是陳水扁時的「反貪倒扁運動」、馬英九「太陽花學運」到蔡英文「一例一休」……等，街頭抗爭不斷，耗費相當社會成本，儘管有其他因素促成新社會運動之興起，然而台灣的「代議困境」恐怕與「立委席次減半」有很大的關聯。

貳、經濟

⁹⁵ 周皇君，〈雙卡風暴，一場沒有贏家的遊戲〉，
<https://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5010047>，瀏覽日期：2018.04.15。

經濟自由化與民營化，原本的用意是希望釋放官僚桎梏、提升市場效率；實際運作上，政府政策有時須依賴財團支持，財團則希望能影響政策，政商關係複雜化加劇，「黑金政治」更是成了當時國民黨的腐化印象；此外，也是台灣貧富差距逐漸拉大的開端。

推動「二次金改」，是希望台灣金融機構能朝向整併方向前進，提升國際競爭力。這項改革困難重重，攸關利益的分配，勢必引起財團的介入；需在限定時間內完成，法令與監督機制卻尚未完善；最後因為陳水扁總統及其夫人不當涉入，使二次金改蒙上官商利益輸送及財團化之陰影。

卡債風暴中，發卡銀行不當收取過高利息，使雙卡債務人背負龐大債務，突顯金融人員的道德不足，民眾無良好的理財觀念，金融機構最後也嚐到卡債的惡果，面臨虧損危機。政府未落實監督管理責任及相關金融法規的完善，間接衝擊民生消費並影響我國經濟發展。

參、陳水扁總統執政八年民調

陳水扁總統卸任時施政滿意度為 13%，69%不滿意，執政八年後滿意度大幅下滑 64 個百分點。這八年來各項施政表現上，民調滿意排名第一為「交通建設」(59%)，第二為「環境保護」(41%)，第三「推行社會福利」(40%)。「交通建設」滿意度最高可能與雪山隧道開通，高鐵高捷陸續通車有關。然而，從排名第四「族群融合」(26%)開始，民眾不滿意的比例都高過於滿意。細看不滿意的項目第一名為「促進經濟發展」(80%)，其次為「教育改革」(79%)，再者為「促進政府廉潔」(79%)，最後「拓展外交」(75%)，這四項是民眾不滿意度最高的項目。對於扁政府八

年來帶領國家政策的走向，有 63% 民眾認為是錯誤的方向，21% 為正確的方向。若不只考慮政府表現，台灣這八年來的整體發展，有 71% 民眾認為是退步的，明顯高過於認為進步的 18%。⁹⁶

表 2-3：陳水扁總統滿意度趨勢表

	滿意	不滿意
就職滿月 2000.06.19(N=1058)	77	8
八掌溪事件 2000.07.24(N=1028)	53	29
核四停建 2000.10.27(N=913)	37	49
就職兩周年 2002.05.13(N=1003)	51	38
連任就職周年 2005.05.17(N=958)	33	51
終統論 2006.02.07(N=1336)	15	67
連胡會後 2006.04.18(N=927)	13	68
執政六年 2006.05.17(N=944)	16	70
施明德倒扁 2006.08.15(N=948)	10	73
天下圍攻 2006.10.17(N=888)	16	67
扁說明機要費 2006.11.06(N=957)	12	66

⁹⁶ TVBS 民調中心，https://cc.tvbs.com.tw/portal/file/poll_center/2017/20170602/oes0kqw10z.pdf。

執政八年 2008.05.13(N=1072)	13	69
Base：20歲以上台灣地區民眾		

資料來源：TVBS 民調中心，調查時間：2008.05.13，

https://cc.tvbs.com.tw/portal/file/poll_center/2017/20170602/oes0kqw10z.pdf。

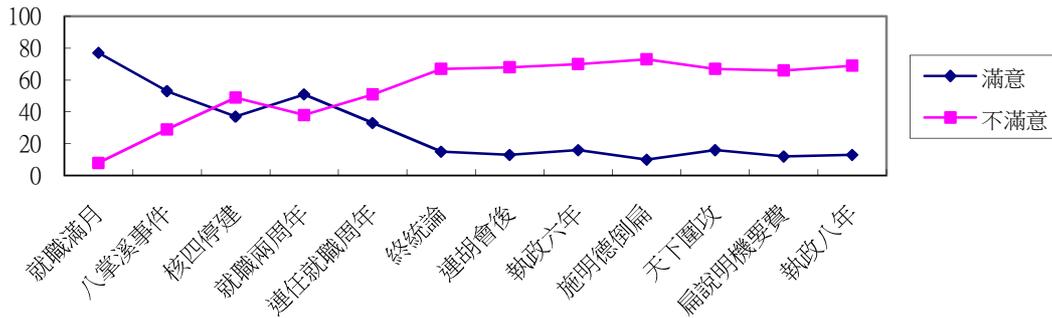


圖 2-1：陳水扁總統滿意度趨勢圖

資料來源：筆者整理自 TVBS 民調中心，調查時間：2008.05.13，

https://cc.tvbs.com.tw/portal/file/poll_center/2017/20170602/oes0kqw10z.pdf。

表 2-4：陳水扁總統帶領國家的走向 單位百分比(%)

	2004 選前半年 2003.09.16 N=1024	執政六年 2006.05.17 N=944	2008 選前半年 2007.09.28	執政八年 2008.05.13 N=1072
正確方向	33	21	25	21
錯誤方向	46	59	53	63
Base：1072 位 20 歲以上台灣地區的男女				

資料來源：TVBS 民調中心，調查時間：2008.05.13，

https://cc.tvbs.com.tw/portal/file/poll_center/2017/20170602/oes0kqw10z.pdf。

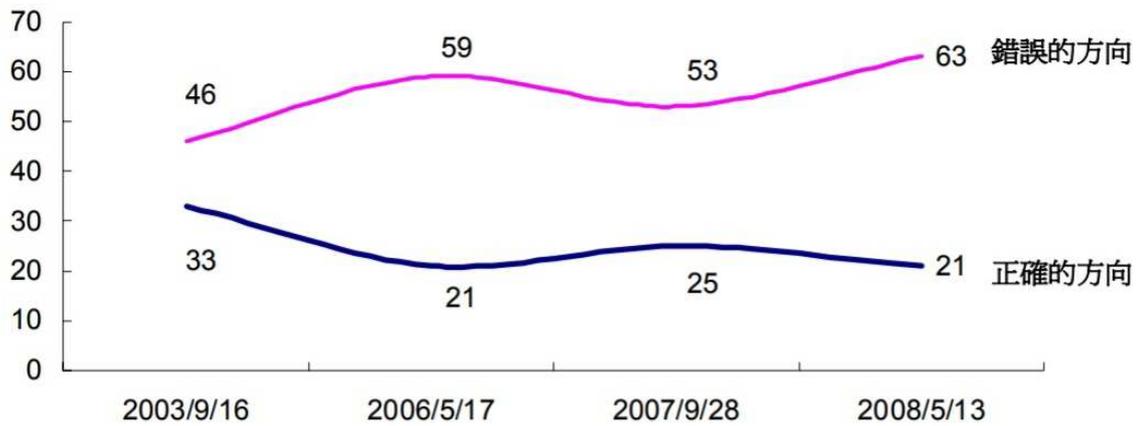


圖 2-2：陳水扁總統帶領國家的走向

資料來源：TVBS 民調中心，調查時間：2008.05.13，

https://cc.tvbs.com.tw/portal/file/poll_center/2017/20170602/oes0kqw10z.pdf。

表 2-5：陳水扁政府施政八年各項施政滿意度

	滿意	不滿意	滿意度排名
交通建設	59	30	1
環境保護	41	45	2
推行社會福利	40	48	3
族群融合	26	62	4
改善治安	24	66	5
穩定兩岸關係	21	64	6
改善金融政策	17	68	7
掃除黑金	17	73	7
司法公正	16	68	9
促進政府廉潔	14	76	10
促進經濟發展	13	80	11
拓展外交	12	75	12
教育改革	12	79	12
Base：1072 位 20 歲以上台灣地區的男女			

資料來源：TVBS 民調中心，調查時間：2008.05.13，

https://cc.tvbs.com.tw/portal/file/poll_center/2017/20170602/oes0kqw10z.pdf。

表 2-6：陳水扁政府執政八年來台灣整體發展

	全體 100%
進步	18
退步	71
差不多	6
沒意見	5
Base：1072 位 20 歲以上台灣地區的男女	

資料來源：TVBS 民調中心，調查時間：2008.05.13，

https://cc.tvbs.com.tw/portal/file/poll_center/2017/20170602/oes0kqw10z.pdf。

第三章 馬英九執政時期 (2008-2016)

2005年起，總統府高層的弊案相繼爆發、時任總統陳水扁以及民進黨政府的說詞反覆，重挫總統府及民進黨政府的聲望。歷次選舉，民進黨雖然保住基本盤，但得票明顯有所倒退，甚至一些長期執政的縣市被國民黨奪去。而後在2008年總統選舉中，馬英九以七百多萬近六成的得票率當選，是中華民國至今民選得票最高的總統，也締造了第二次政黨輪替。此次選舉，國民黨奪回失去八年的政權，同時掌握行政部門及立法院過半席次，達到「完全執政」的局面。⁹⁷

第一節 政治

壹、大埔事件

發生在臺灣苗栗縣竹南鎮大埔里居民反對政府區段徵收與強制拆遷房屋的抗爭事件。大致分為兩階段，第一階段是2010年的二十幾戶農民農地強制徵收爭議，經媒體報導與批判，引發後續一連串公民團體的抗爭與全國性的聲援「台灣人民挺農村717凱道守夜行動」，最後迫使行政院院長吳敦義介入協調。第二階段則是2013年大埔四戶位於交通用地強制拆除爭議，由台灣農村陣線發起的「大埔強拆民宅事件滿月重返凱道」行動。約兩千人佔領內政部，和平靜坐，籲內政部及行政院承諾再修《土地徵收條例》，強制拆除政府帶頭炒地皮的惡法。⁹⁸

到目前為止，各項土地徵收案之所以不斷引發爭議，主要原因在於《土地徵收條例》的修法；不願透過正當行政程序，迴避藉由嚴謹的公益性、必要性審查避免浮濫徵收，以及合理而完全

⁹⁷ 維基百科，〈馬英九〉，<https://zh.wikipedia.org/wiki/馬英九>，瀏覽日期：2018.04.07。

⁹⁸ 維基百科，〈大埔事件〉，<https://zh.wikipedia.org/wiki/大埔事件>，瀏覽日期：2018.04.09。

的補償；從而造成諸多「土徵惡果」，土地正義始終難以實現。⁹⁹

貳、八八水災

又稱莫拉克風災，是 2009 年 8 月 6 日至 10 日間發生於中南部及東南部的一起嚴重水災，肇事主因是由颱風莫拉克侵襲臺灣所挾帶破紀錄的降雨量（許多地方 2 日的降雨量，相當於 1 整年份的量）。期間多處淹水、山崩與土石流，以位於高雄縣甲仙鄉小林村小林部落滅村事件最為嚴重，據統計，此次水災共造成 681 人死亡、18 人失蹤。各界紛紛指責政府防災救援不力，引發廣泛民怨，使馬政府聲望大幅滑落、民調迅速下滑。¹⁰⁰根據 TVBS 在 2009 年 8 月 18 日的八八風災民調，馬英九總統的滿意度 16% 為滿意，65% 為不滿意。

參、油電雙漲

2012 年 1 月 14 日大選過後，4 個月的時間內，一連串油電雙漲、隱匿禽流感疫情、開放瘦肉精美國牛肉進口等政策，引發人民不滿，各地紛紛舉辦嗆馬活動。¹⁰¹

肆、林益世索賄案

起因於時任國民黨副主席及行政院祕書長的林益世擔任立法委員時，以協助中國鋼鐵公司下游廠商「地勇選礦公司」續約為由，涉嫌向業者地勇公司負責人陳啟祥收賄 6300 萬元及索賄 8300 萬元，遭特偵組起訴後以 5000 萬元交保，一審台北地院採

⁹⁹ 廖本全，〈土地徵收法源不改，大埔事件將重演！〉，<https://musou.tw/focuses/225>，瀏覽日期：2018.04.09。

¹⁰⁰ 維基百科，〈八八水災〉，<https://zh.wikipedia.org/wiki/八八水災>，瀏覽日期：2018.04.13。

¹⁰¹ 維基百科，〈519 嗆馬踹共大遊行〉，https://zh.wikipedia.org/wiki/519_嗆馬踹共大遊行，瀏覽日期：2018.04.16。

「法定職權說」，認定中鋼並非林益世擔任立委時的法定職權範圍，2013 年依公務員恐嚇取財罪、財產來源不明罪，判林益世 7 年 4 個月。檢察官與林益世均上訴，二審高院改採「實質影響力說」，認為立委可以利用職權影響國營事業，依收賄罪加重改判 13 年半，全案目前正上訴最高法院審理。

以往各級法院審理貪汙案，法官常面臨到底要採「法定職權說」或「實質影響力說」，因意見紛歧，甚至有同庭法官相持不下的情形，導致判決紊亂，各行其道。為了解決此一亂象，負責統一法律見解的最高法院刑庭會議，面對實質影響力說及法定職權說引發爭議，考量目前對於貪汙罪已有約 7 成採用實質影響力說，可見這樣的見解已經穩定，決定儘速統一見解。¹⁰²

表 3-1：林益世一、二審判決理由

爭點	一審理由	二審理由
是否利用立委及行政院秘書長職務勒索賄	以政黨及地方勢力對中鋼施壓，但中鋼事務非立委職權，未涉收賄罪	立委對中鋼有實質影響力，涉收賄罪
立委任內收 6,300 萬元是否為賄款	非賄款，是選民請託辦事的政治獻金	違背職務收取賄款
行政院秘書長任內索 8,300 萬元是否犯罪	未主動索賄	未主動索賄，無罪
親友帳戶 1,580 萬元來源	來源不明，涉公務員財產來源不明罪	來源不明，涉公務員財產來源不明罪

資料來源：ETtoday 新聞雲，2017.08.16，〈世紀貪汙案／最高法院發威了 林益世恐重判入獄〉，<https://www.ettoday.net/news/20170816/990255.htm>，瀏覽日期：

¹⁰² ETtoday 新聞雲，2017.08.16，〈世紀貪汙案／最高法院發威了 林益世恐重判入獄〉，<https://www.ettoday.net/news/20170816/990255.htm>，瀏覽日期：2018.04.18。

伍、食品安全問題事件

早在 1979 年，相繼發生「米糠油中毒」、「假酒」事件，進而引發中華民國消費者文教基金會等民間消費者保護團體興起，揭開食品安全征戰序幕。著名的食品安全事件，如含有瘦肉精及四環素的肉品、塑化劑、黑心油（油品摻銅葉綠素、地溝油、飼料油、工業用油），民間台灣消費者文教基金會為消費者提起團體訴訟，然而食安危害的司法求償需要證實，使官方易怠惰輕罰黑心商。

2011 年後，再次爆出一系列的重大食品安全問題事件。包含食用油油品、毒澱粉，其他工業用有害原料流入食品加工等違法食品添加物，以及查出「過期食品」等商品虛偽標示。連續數年的大量食品安全事件與「黑心食品」的出現使得民眾對食品安全感到擔憂，引起輿論對食品安全問題之關注。¹⁰³根據 TVBS 在 2014 年 10 月 23 日的頂新事件民調，馬英九總統的滿意度 14% 為滿意，66% 為不滿意。

陸、核四爭議

2011 年 3 月 11 日，日本福島事故發生後，台灣部分民意反核，使主張興建核四的馬政府支持度受特定媒體操作下下滑，馬政府提出的穩健減核主張未獲反對黨支持。前民進黨主席林義雄於 2014 年 4 月 22 日展開反核四禁食行動，在各界壓力之下，馬政府於 4 月 27 日決議「核四一號機不施工、只安檢，安檢後封存；核四二號機全部停工」。但引發台灣反核風潮的日本，在 2014

¹⁰³ 維基百科，〈台灣食品安全事件列表〉，<https://zh.wikipedia.org/wiki/台灣食品安全事件列表>，瀏覽日期：2017.04.13。

年 11 月份決定重啟核電，主因是無法承受廢核導致日本電價調漲兩成，衝擊民生與經濟，所以安倍晉三政府決定重啟核電。¹⁰⁴

柒、洪仲丘事件

2013 年 7 月發生在陸軍的死亡案件－義務役士官洪仲丘，生前疑似遭欺凌、虐待或其他軍事醜聞而引發社會輿論關注。此案涉及軍中人權，及軍事檢察署是否具專屬管轄權等新聞議題，並促成「公民 1985 行動聯盟」的「公民教召運動」、「八月雪運動」等兩次抗議活動，要求軍隊社會化，最後促成軍審法於三日內完成修法，在承平（非經總統宣戰）時期，將軍人審判從軍法體系之軍事法院部份移至司法體系之普通法院。¹⁰⁵

捌、太陽花學運

又稱「318 學運」、「佔領國會事件」。2014 年 3 月 17 日下午內政委員會中，國民黨立法委員張慶忠以 30 秒時間宣稱通過《海峽兩岸服務貿易協議》（簡稱服貿協議），引發一群大學與研究所學生以及社會人士的反對，並於 18 日 18 時在立法院外舉行「守護民主之夜」晚會，抗議草率的審查程序；之後有 400 多名學生非法進入立法院內靜坐抗議，接著於晚間 21 時突破警方的封鎖線佔領立法院議場，以學生為主的 1 萬多名民眾，聚集在立法院外表達支持。在歷經學生、公民和政府的無數對話與交涉後，學運最終於 4 月 10 日落幕。此次社會運動，為繼 1990 年野百合學運之後的大型學生運動。¹⁰⁶根據 TVBS 在 2014 年 3 月 31 日的太陽花學運民調，馬英九總統的滿意度 14% 為滿意，72% 為不滿意。

¹⁰⁴ 同註 80。

¹⁰⁵ 維基百科，〈洪仲丘事件〉，<https://zh.wikipedia.org/wiki/洪仲丘事件>，瀏覽日期：2018.04.13。

¹⁰⁶ 維基百科，〈太陽花學運〉，<https://zh.wikipedia.org/wiki/太陽花學運>，瀏覽日期：2018.04.17。

第二節 經濟

馬英九上任以來的經濟政策重點是「自由開放」與「公共建設」。自由經濟與他的兩岸政策環環相連，難以輕易割離，他主張透過減緩與中國大陸間的對立，簽訂兩岸經濟相關的協議、設立自由經濟示範區，促進外國投資台灣，帶動產業發展；並由政府主導「愛台十二項建設」，擴大公共投資，刺激經濟發展。但是上任後隨即遭遇金融海嘯與歐債危機，他在競選期間所提出的「六三三」政見（經濟成長率平均百分之六、失業率百分之三以下、國民所得達三萬美元）在八年任內並沒有完成。¹⁰⁷

壹、減稅政策

減稅政策在各國都會從長期性及穩定性進行全面性的評估與考量，因為減稅容易加稅難，一但錯用減稅措施，無疑將會置國家財政於危險。過去 20 多年來，台灣各項減稅措施導致稅基遭到侵蝕，稅賦比重也嚴重不公。¹⁰⁸

李登輝總統為了履行競選政見，於 1996 年 7 月成立財政部賦稅革新小組，推動「兩稅合一」（「營利事業所得稅」與「綜合所得稅」兩種稅目合而為一）所得稅制，讓公司的營所稅可以抵扣綜合所得稅，避免重複課稅。兩稅合一制生效之後，事業單位的賦稅比重大幅下降，以期建立低稅負投資環境。¹⁰⁹然因全球化發展、兩岸經貿開放、國內投資環境惡化等因素，企業紛紛外移，以致兩稅合一並沒有達到吸引投資目的，反而造成每年近千億元稅收損失。根據立法院預算研究中心調查，直到 2012 年為止，

¹⁰⁷ 同註 96。

¹⁰⁸ 苦勞網，〈舉債造福子孫？減稅圖利財團！馬英九總統執政周年財政稅制總體檢 總評：史上最敗家〉，<https://www.cooloud.org.tw/node/40100>，瀏覽日期：2018.6.12。

¹⁰⁹ 孫克難，〈從李登輝、陳水扁到馬英九的財稅改革〉，《工商時報》，2015 年 04 月 08 日，版 A6。

兩稅合一造成的減徵金額高達 1 兆 516 億元（新台幣，下同），平均每年稅收減少 751 億元。此外，更因對高所得者擁有的股利所得免稅，助長賦稅不公現象。1999 年，政府再將金融營業稅從 5% 調降為 2%。與兩稅合一合計，這兩項減稅措施，每年讓國庫減少 1000 億元進帳。¹¹⁰

陳水扁總統上任後，為正視財政失衡問題，成立行政院財政改革委員會，目標是五至十年內達到財政平衡。資料顯示，在陳水扁執政後期，財政的確接近平衡，然而並不是因為提高稅收或降低支出，而是加強出售公有土地與國營事業股票，金額合計達 1 兆元以上。¹¹¹ 2002 年為了短暫刺激房地產市場恢復活絡，推出「土地增值稅減半」措施，大幅調降土地增值稅率，土地增值稅的稅率由原本 40%、50%、60%，減半為 20%、25%、30%。雖然政策預計兩年後落日，僅僅用在短暫刺激房地產市場回溫；不過兩次展延後，調整回原本稅率面臨了極大壓力，因此 2005 年後改為永久調降。土地增值稅減半的衝擊出現在不動產交易市場上頭，由於每一筆房屋買賣，都要課徵土地增值稅，而土地增值稅的計算又是以低於市價的「土地公告現值」來換算，因此換算後的土地增值稅也就跟着相對低廉。原本在計算上，土地增值稅的金額和土地實際價格已不成比例，稅率調降後，不動產買賣獲利後所要繳的稅，更是少之又少。換句話說，不動產交易所獲取的資本利得，負擔稅額遠低於一般受薪階級的薪資所得。¹¹²

到了馬英九總統，減稅措施愈加嚴重，例如鼓勵購車、關鍵新興產業、強化加工出口經貿特區、運動產業、文化創意產業、遺產稅與贈與稅率等。尤其是 2009 年 1 月將遺贈稅率從最高 50% 修改為「單一稅率 10%」，導致國庫每年平均減少 40 到 50 億

¹¹⁰ 呂苡榕，〈選舉一路減稅，究竟便宜了誰？〉，

<https://theinitium.com/article/20160104-taiwan-election-tax-cuts/>，瀏覽日期：2018.6.15。

¹¹¹ 同註 108。

¹¹² 同註 109。

元的稅收。造成回流資金紛紛投入房市與股市，助長所得與財富分配不均現象，引起詬病。¹¹³

表 3-2：馬政府任內減稅方案

項目	內容	稅收減少 (億元)	備註
期交稅調降	股價類期貨由千分之0.1調降至十萬分之四	20	2008/10/06 實施
遺贈稅調降	單一稅率 10%，遺產免稅額提高至 1200 萬，贈與稅 220 萬	192	通過，2009/1/23 生效
營所稅免徵	2008/1/1~2009/12/31 製造或相關服務業之新增投資案	150	通過，延長適用促產條例 9 條之 2
貨物稅減徵	減徵汽、材油貨物稅 (外加營業稅 4 億)	100	已實施，2008 年 5/28 至 12/03
貨物稅減徵	車市振興方案	103	已通過，汽車扣抵貨物稅 3 萬/機車扣抵 3 千
所得稅增加扣除額	調高標準扣除額、薪資等特別扣除額	216	通過，2009 報稅試用
外銷沖退稅	6052 項貨品沖退稅	12	2009 年 2 月實施
營所稅稅率	25% 至 20%	808	2009/5/1 院會

¹¹³ 同註 108。

調降			三讀通過， 2010年起實施
所得稅稅率 調降	6、13、21%降為5、 12、20% 最低課稅級距金額 從41萬調高為50萬	248	2009/5/1院會 三讀通過， 2010年起實施
加值型及非 加值型營業 稅	大宗物資繼續減徵 一年	29	2009年3/9至 2010年3/9
合計		1878億元	

資料來源:立法院預算中心「98年度中央政府總預算案整體評估報告」中央政府
隱藏性負債項目及金額附表，頁751-754。〈舉債造福子孫？減稅圖利財團！馬
英九總統執政周年財政稅制總體檢 總評：史上最敗家〉，

<https://www.cooloud.org.tw/node/40100>，瀏覽日期：2018.6.15。

貳、振興經濟消費券

為了因應2007年全球金融海嘯所帶來的消費緊縮效應。行政院經濟建設委員會建議以發放消費券方案來促進景氣活絡。經立法院立法通過《振興經濟消費券發放特別條例》，以舉債新台幣858億元（以台灣總人口約2,300萬人，每人3,600元估算）的方式籌措財源編列特別預算，然其投入對國內生產毛額增加363億元。對於GDP的貢獻估計僅約0.28~0.43%，替代率達六至七成，即花費是用以購買本來就打算購入的項目，成果低於預期。¹¹⁴

參、22K方案

¹¹⁴ 維基百科，〈振興經濟消費券〉，<https://zh.wikipedia.org/wiki/振興經濟消費券>，瀏覽日期：2018.04.25。

2009年初，由於金融海嘯帶來的經濟不景氣，導致就業率低落，行政院希望提升就業率，擬定各項提振興就業計畫。其中，針對大專畢業生就業率，「95-97學年度大專畢業生至企業職場實習方案」被提出，這項方案鼓勵企業提供大專畢業生一年的工作機會，讓剛畢業沒多久，找不到工作的大專畢業生，先進入職場，一年後可以成為正式員工，或憑這段工作經驗轉職高就。企業聘用這些大專畢業生的這一年，由政府提供每月2萬2千元薪資外加勞健保。¹¹⁵

肆、海峽兩岸經濟合作架構協議（Cross-Straits Economic Cooperation Framework Agreement，簡稱ECFA）

2009年1月，國民黨及多個工商團體開始呼籲執政政府儘速與中國大陸簽署ECFA。贊成此協定的政府官員及團體認為，應儘早協商簽署該兩岸經貿統一協定，才可以於《東協十加三經濟合作協定》實施後，避免臺灣遭到被邊緣化的經濟危機。ECFA是兩岸運用免關稅快速進入對方市場的經濟架構條約，條約內容純粹規範兩岸經濟合作，達成簽署自由貿易協議。並無涉及主權及政治之問題。¹¹⁶

伍、《海峽兩岸服務貿易協議》（Cross-Strait Service Trade Agreement 或 Cross-strait agreement on trade in services，簡稱CSSTA）

是海峽兩岸依據《海峽兩岸經濟合作架構協議》（簡稱ECFA）

¹¹⁵ 維基百科，〈大專畢業生至企業職場實習方案〉，<https://zh.wikipedia.org/wiki/大專畢業生至企業職場實習方案>，瀏覽日期：2017.04.25。

¹¹⁶ 維基百科，〈海峽兩岸經濟合作架構協議〉，<https://zh.wikipedia.org/wiki/海峽兩岸經濟合作架構協議>，瀏覽日期：2017.04.26。

第四條所簽署的服務貿易協定。2011年3月，兩岸的經貿業務主管部門開始展開服務貿易磋商並達成共識。2013年6月21日，兩岸兩會在中国大陸上海市舉行第九次高層會談並簽署該協議，也向外界公布了開放清單。由於部分人士擔憂該協議可能使臺灣在經濟與政治上更受中國大陸操縱，加上民眾對國民黨政府的政策長期傾斜中國大陸欲進行第三次國共合作的疑慮不滿，因而導致兩岸服務貿易協議存查爭議與太陽花學運的發生，造成廣泛的爭議和討論，2016年民進黨再度執政後，兩岸服貿協議擱置。¹¹⁷

第三節 小結

壹、政治

政治上可分成三個層面。首先，是利益團體的代表性問題，「核四議題」可以說是民主制度下，多元團體競爭衝突一僵局的最佳案例。「非核家園」的用意勘良，卻忽視用電量不斷攀升的事實；也無具體配套措施、替代能源的方案；更未審思後續效應問題，例如因為供電量不足，必須增加火力發電廠的燃燒機組，以致排碳量遽增，產生空污問題，空污（霧霾）影響人民健康，增加醫療健保體系之負擔；且核四的投資金額為2736億、後更有4百多億的追加。核四爭議重大且影響範圍廣，因部分人士的強烈反對，也不願「妥協」接受「穩健減核」，最後得由全民買單，共同付出代價，實為無奈。

第二是馬政府行政決策未公開透明，處理危機及面對公共問題的能力低弱，（八八水災與食安）。民眾常以激烈抗爭手段反對諸如核能電廠、垃圾掩埋場、水庫、石化工廠、飛機場等的興建，對經濟發展及國家政策擬定造成重大的影響。這些議題，除了顯

¹¹⁷ 維基百科，〈海峽兩岸服務貿易協議〉，<https://zh.wikipedia.org/wiki/海峽兩岸服務貿易協議>，瀏覽日期：2018.04.25。

示台灣的代議制度出了問題，無法反映部分民意，也看到公民社會運動的盛行，以及政府行政過程透明度的不足，及沒有多方充分參與討論（流於形式），人民只好從事體制外的街頭抗議或非理性行為。

第三，無論是李登輝時的「十信案」、「劉泰英案」；陳水扁家族和民進黨高層的相關弊案，林益世索賄案的爆發等，凸顯了台灣長久以來政府官員利用手中掌握的權力，為自己及其親屬謀求經濟利益的政商勾結、金權政治之問題；學者朱雲漢指出，「金權政治」是一種惡質化的政商互動關係形態。以往，這類問題只要採取政治性操作，加上新聞媒體喜新厭舊，競逐新議題，通常是不了了之，船過水無痕；如今，因為資訊透明公開，觀念教育的改變與普及，公民的參與及批判，在第二審時法院有別於以往的「法定職權說」，改採「實質影響力說」，司法不再像過去受到政治力的影響，這對於台灣的政治腐敗是很大的突破。

最後，美國總統 John Adams 曾指出，人民有權表達民意，政府有義務聽取民意，但政府的義務到此為止。「民之所欲，長在我心」是民主政治的基本價值，政府施政必須以民意為依歸，似乎是理所當然的。然而，在分析政策制定的利弊得失時，民意雖是重要的因素，卻不是唯一與至高的考量。民意的表達或測量方式不是絕對的，讓我們瞭解「民之所欲，常被操控」。而從歷史經驗中顯示，多數民眾的偏好，有時未必是制定良善公共政策的依據，未必是符合國家社會全體人民乃至後代子孫的福祉，讓我們體認到「民之所欲，偶有問題」。這兩項命題乍聽之下十分逆耳，但卻是民主國家成熟公民對民意所應具有的基本認識，也是在分析與制定政策時所不可忘記與忽略的重要原則。¹¹⁸洪仲丘案（廢軍法）看到了公民團體的力量，人權之維護以及調查釐清

¹¹⁸ 余致力，2000，〈民意與公共政策：表達方式的釐清與因果關係的探究〉，《中國行政評論》，9卷4期，頁81-110。

案情給予受害者公道是應該的，但軍法之廢除則有待商榷，不可併為一談。油電雙漲有其必要性，卻導致馬政府民調快速下滑，使得後來政治人物不敢輕易提出增稅議題，台灣財政負擔沉重。

119

貳、經濟

幾次的減稅措施，讓企業以及資本利得的租稅負擔減輕許多，國庫卻更顯空虛，此類「租稅為政治服務」的案例，是台灣財政收入結構不健全，預算赤字難以控制的重要根源之一¹²⁰。台灣租稅負擔率（賦稅收入占國內生產毛額 GDP 比重）僅有 12.8%，較亞洲鄰近國家，例如：新加坡(14.1%)、日本(16.8%)、及韓國(20.2%)來得低。超過 7 成的稅收責任，由薪水階級負擔，更是導致財富分配不公平的其中原因。¹²¹ 「遺贈稅」本是針對富人課徵，從最高 50% 調降為「單一稅率 10%」，等於是為富人降稅，加深稅制不公；資金流入房地產，居住不正義的問題更是難以解決。

2008 年遭逢全球金融風暴，採取擴張性財政政策，擴大舉債規模，加強公共投資。並於 2009 年元月舉債 858 億元，發放每人 3,600 元的消費券；此政策，據估計對經濟成長率只提高 0.3%-0.5%，振興經濟效果不彰，財政赤字與債務累積嚴重。

原本政府希望照顧找不到工作的 3.7% 近 3 年畢業的後段大專畢業生的美意，卻被解讀為政府認為大專畢業生僅能領 22K，對就業市場產生定價效應，許多職缺的薪水被壓低，是造成近年

¹¹⁹ 前內政部長李鴻源曾說，台灣有三樣東西永遠不能談，油價、電價和水價；合理水價應該是每度二十二元，相較於現在採取補貼措施、平均一度十元，價差超過二倍以上；此話一出，即遭名嘴、立委指責。

¹²⁰ 蘇彩足，〈民主化對於政府預算決策的衝擊與因應之道〉，收錄於朱雲漢、包宗和主編，《民主轉型與經濟衝突：90 年代台灣經濟發展的困境與挑戰》，（臺北市：桂冠，2000），頁 60。

¹²¹ 同註 109。

台灣低薪的元凶之一。

最後，希望藉由緩和與對岸的關係來帶動台灣經濟。然而這些技術官僚卻忽略經濟學中「分配」的重大議題；兩岸經濟政策創造的紅利集中於特定階層，一般民眾無論是物價或者薪水，都無法實質感受到經濟成長，反對者更批評其為「買辦經濟」。¹²²不管是減稅或者兩岸經濟政策上，都是獨厚特定團體或者富人，使得台灣貧富差距愈形嚴重。¹²³

參、馬英九執政八年民調

馬英九總統卸任時施政滿意度為 23%，58%不滿意，執政八年後滿意度大幅下滑 18 個百分點。上任之初滿意度為 41%，八八風災下滑至 16%，連任前回升至 40%。連任後再下跌，林益世案跌至 15%，卸任前回升至 23%。這八年來各項施政表現上，民調滿意排名第一為「處理兩岸關係」(47%)，第二為「族群融合」(44%)，第三「交通建設」(43%)；然而，這三項施政不滿意的比例也都超過四成。不滿意最高的項目分別為「縮小貧富差距」(76%)、「教育改革」(70%)、「促進經濟發展」(71%)及「改善金融政策」(61%)。在帶領國家政策走向上，33%民眾認為是正確方向，38%民眾認為是錯誤方向，29%沒意見，民眾意見看法分歧。而有 65%民眾認為台灣民眾八年來整體發展退步，僅 20%為進步，9%認為差不多。¹²⁴

¹²² 楊志良著，〈近三任總統的錯誤——信仰新自由主義害慘台灣〉，<https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/278/article/1994>，瀏覽日期：2018.4.13。

¹²³ 嚴思祺，〈台灣來鴻：馬英九執政七年「得與失」〉，http://www.bbc.com/zhongwen/trad/taiwan_letters/2015/05/150521_taiwan_letters_ma_ying-jeou_7th_anniversary_office，瀏覽日期：2018.4.13。

¹²⁴ TVBS 民調中心，https://cc.tvbs.com.tw/portal/file/poll_center/2017/20170602/0505041.pdf。

表 3-3：馬英九總統滿意度

	滿意	不滿意	樣本數
就職一個月 2008.06.17	41	37	1076
就職周年 2009.05.21	41	40	1236
八八風災 2009.08.18	16	65	977
就職兩年 2010.05.19	33	47	1109
美牛爭議 2012.03.13	28	50	1107
林益世貪污 2012.07.03	15	69	1303
服貿協議 2013.06.27	13	73	1170
太陽花學運 2014.03.31	14	72	849
施政八年 2016.05.09	23	58	1024
Base：20 歲以上台灣地區民眾；表中百分比因四捨五入加總可能不等於 100			

資料來源：TVBS 民調中心，調查時間：2016.05.09，

https://cc.tvbs.com.tw/portal/file/poll_center/2017/20170602/0505041.pdf。

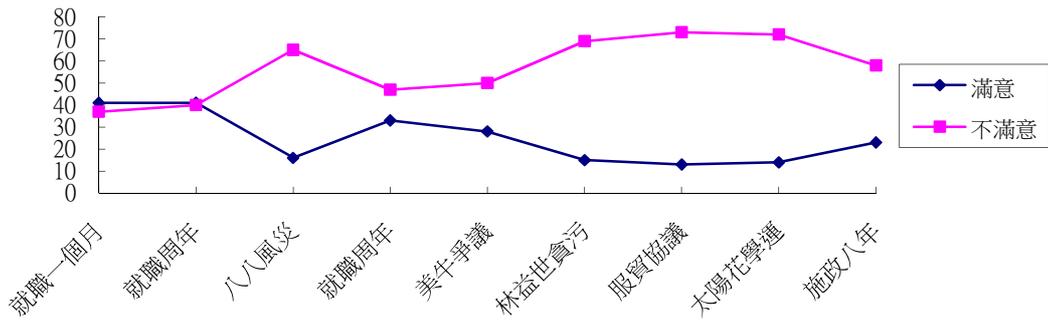


圖 3-1：馬英九總統滿意度趨勢圖

資料來源：筆者整理自 TVBS 民調中心，調查時間：2016.05.09，
https://cc.tvbs.com.tw/portal/file/poll_center/2017/20170602/0505041.pdf。

表 3-4：馬政府施政八年各項施政滿意度

	馬政府施政八年 2016.05.09(N=1024)		
	滿意	不滿意	滿意度排名
處理兩岸關係	47	44	1
族群融合	44	43	2
交通建設	43	42	3
拓展外交	38	50	4
環境保護	37	46	5
推行社會福利	34	50	6
促進政府廉潔	31	57	7
改善治安	31	61	7
掃除黑金	26	62	9
司法公正	23	66	10
改善金融政策	22	61	11
促進經濟發展	21	71	12
教育改革	17	70	13
縮小貧富差距	14	76	14

Base：20 歲以上台灣地區民眾；表中百分比因四捨五入加總可能不等於 100

資料來源：筆者整理自 TVBS 民調中心，調查時間：2016.05.09，
https://cc.tvbs.com.tw/portal/file/poll_center/2017/20170602/0505041.pdf。

表 3-5：馬英九總統帶領國家的走向 單位百分比(%)

	正確方向	錯誤方向	沒意見
就職滿月 2008.06.17 N=1,076	54	17	29
就職兩年 2010.05.17 N=1,060	47	34	18
就職連任 2012.05.15 N=1,072	36	40	25
連任八個月 2013.01.31	32	45	23
施政八年 2016.05.10 N=1,024	33	38	29
Base：20 歲以上台灣地區民眾；表中百分比因四捨五入加總可能不等於 100			

資料來源：筆者整理自 TVBS 民調中心，調查時間：2016.05.09，
https://cc.tvbs.com.tw/portal/file/poll_center/2017/20170602/0505041.pdf。

第四章 蔡英文執政時期 (2016-)

儘管全面執政，然而馬政府無法因應災害危機、處理食安及低薪等問題，最後的服貿議題及太陽花學運可謂「壓死駱駝的最後一根稻草」，馬政府及國民黨的支持度跌到谷底，表現在 2014 年年底的九合一選舉。2016 年蔡英文代表民進黨參選總統選舉，擊敗中國國民黨總統候選人朱立倫及親民黨總統候選人宋楚瑜，成為中華民國首位女性總統，也是台灣第三次政黨輪替。同時掌握行政部門及立法院過半席次，達到民進黨首次「完全執政」的局面。¹²⁵

第一節 政治

壹、政治酬庸擴大

台灣在過去黨國威權統治時期，行政體系及有龐大的周邊事業機構與附屬財團法人，在閣揆完全伏首聽命的情況下，總統擁有數以千計的職位作為分贓體系(spoil system)的籌碼，而進行這些酬庸性任命都不必向立法院負責。¹²⁶蔡英文勝選後，利用立法優勢，逐步擴大政治任命職位。

一、區長官派效率低下

2010 年直轄市改制，原本民選鄉鎮市長改成官派區長，很多民眾、部分里長及議員反映行政效率變差。未升格前鄉鎮市長為民選，地方也有鄉鎮市民代表會，能自行編列預算，也可就近監督各科室，地方建設腳步快，行政效率高；升格後，區公所官派區長無選票壓力，跟以往戰戰兢兢的辦事態度差很多，預算也

¹²⁵ 維基百科，〈蔡英文〉，<https://zh.wikipedia.org/wiki/蔡英文>，檢索日期：2017.04.2。

¹²⁶ 朱雲漢，〈臺灣民主發展的困境與挑戰〉，《臺灣民主季刊》，1 卷 1 期（2004.03），頁 152。

都掌握在新北市政府，地方建設經費完全看市府，各區公所權力遭架空，形同虛設。¹²⁷

二、三級機關首長政務與事務任用雙軌制

在 2016 年底，行政院院會通過修正「中央行政機關組織基準法」，明訂涉及重大政務的三級機關首長內升外補人事常模，由原本為常務，變為政務與常務雙軌任用制度，政務職總數上限為 25 人。此目的是希望可以靈活運用專業人才，進入政府體系；這項政策宣告未來政府用人重點將會放在「強化政府專業」，非「保障升遷」。¹²⁸

三、增加非職業外交官擔任駐外人員比例

立法院於 2017 年 11 月 26 日三讀通過《駐外外交領事人員任用條例》修正草案，將非職業外交官任用比例由現行的 10% 提高至 15%，可多任命 5 人、達到 14 人。此外，三讀條文也將「特任大使及特任常任代表不受員額限制」具體文字化，讓總統以特任方式任用大使不再受限。¹²⁹

四、農田水利會改官派

2017 年月 9 日，賴清德內閣宣布通過《農田水利會組織通則修正草案》，將有 150 萬會員，全台 17 個農田水利會從現行法人改制為公務機關，其會長不再由選舉產生而係官方指派。

¹²⁷ 中國時報，〈官派區長沒壓力 行政效率差多了〉，

<http://www.chinatimes.com/newspapers/20171113000285-260118>，瀏覽日期：2018.04.05。

¹²⁸ 陳伯瑋，2016.12.21，〈觀點投書：民間人士有機會任中央政府三級機關首長？〉，

<http://www.storm.mg/article/203142>，瀏覽日期：2018.04.05。

¹²⁹ 翁媏琄，2017.12.26，〈立院三讀 增加非職業外交官擔任駐外人員比例〉，

<https://www.ettoday.net/news/20171226/1079991.htm>，瀏覽日期：2018.04.05。

農田水利會會長早年為政府派任，2001年陳水扁政府修法改為會員投票選舉會長，並於2002年首屆農田水利會選舉，會長任期4年，連選得連任一次。農田水利會經費來源多元，且有會員強制入會的規定，事業營運區域約以一個縣為範圍，綿密組織系統類似農會，在地方能發揮公職人員選舉動員的效果，長期涉及政治、金錢等利益關係，被認為足以牽動大型地方選舉。

同年11月9日，行政院會議通過《農田水利會組織通則》修正草案；12月15日，立法院會議經表決將修正草案逕付二讀。¹³⁰

五、未來鄉鎮市長可能官派

農田水利會會長改官派後，民進黨立委再提《地方制度法》修正案，要將鄉鎮市長改為官派，認為官派可瓦解地方派系操控地方政經資源，簡化行政層級，提高行政效率，節省公帑。亦即明年11月舉行九合一選舉時，擬取消全台鄉鎮市長、鄉鎮市民代表選舉，目前法案已在立法院付委待審查。¹³¹

貳、台灣的官僚自主性

解嚴前，台灣官僚體系的治理能力因隱身在強人威權統治而遭忽略，然而實際上官僚自主性的重要與國家的發展與穩定維持有莫大關係。¹³²在發展型國家理論中，以國家的力量，藉由政策強烈介入市場運作，加速經濟發展，與私部門保持相當良好的合作關係，但彼此有相當程度的區隔，國家並不會因為發展經濟而喪失自主性。

¹³⁰ 維基百科，〈農田水利會〉，<https://zh.wikipedia.org/wiki/農田水利會>，瀏覽日期：2017.04.03。

¹³¹ 邱明玉，2017.11.13，〈鄉鎮市長改官派 提案綠委：地方自治更清明〉，<https://www.nownews.com/news/20171113/2643031>，瀏覽日期：2017.04.03。

¹³² 王輝煌，〈政策創新與官僚角色：臺灣解嚴後治理失能的分析〉，《文官制度季刊》，第9卷，第3期（2017.7），頁30。

許多理論都解釋了台灣政府相對自主權的來源。提出依賴發展觀念的 Peter Evans：在台灣，國家組織的「自主性」，也就是台灣國家性格是屬於「強國家」(strong state)，相對於「民間社會」具高度的自主性，使政府在決策及執行政策方面較不受到資產階級（多元主義團體）的干預。他認為這是造成台灣戰後能創造經濟奇蹟的重要原因之一。¹³³ Thomas Gold, Frederic Deyo 與龐建國的研究發現，一個自主有能力的國家機關，是台灣得以成功進行土地改革與有效推動一連串發展政策的關鍵。¹³⁴ Chalmers Johnson (1987) 提出「軟性威權資本主義軸心」(the soft authoritarian-capitalist nexus)，一種威權主義與資本主義的共存現象是西方資本注意社會中所無法觀察到的，包含有菁英官僚及威權政體的「資本主義發展式國家(capitalist developmental state) 介入市場以促進成長。台灣政府不僅是個參與者，且對私人產業的投資方向具有決定性的影響。¹³⁵

台灣在威權時期，具高教育程度的政府官員及有效能的主管機關，運用權力分配資源給予優先的產業部門，並採取各種政策工具要求相關部門達到績效目標，充分顯現官僚的高度自主性。亦即，強勢的政府(capable state)以國家干預的方式指導產業發展，並透過官僚組織來實際執行。這種有效干預的制度基礎能夠成立，是植基於中央集權的官僚體系能使公共政策的決策過程，避免受財團及利益團體勢力的影響。在國家擁有相對自主權的時代，必須遵循政府官僚的指示，不太能發揮其政策上的影響力。台灣過去土地改革、轉化成出口導向策略、壓低實際工資、提高效率、台幣貶值、取消補貼及保護措施等政策，都是在國家強而有力的

¹³³ 彭懷恩，2005，《臺灣政治發展與民主化》（臺北市：風雲論壇），頁 167。

¹³⁴ 龐建國，2004，《國家發展理論：兼論台灣發展經驗》（臺北市：巨流），頁 234。

¹³⁵ 劉鴻暉，〈民主化與產業發展之政治經濟分析：三個制度支柱之研究途徑〉，收錄於朱雲漢、包宗和主編，《民主轉型與經濟衝突：90年代台灣經濟發展的困境與挑戰》，（臺北市：桂冠，2000），頁 189。

主導下推動完成的，結果是較佳的經濟表現、較少的政治參與和穩定的國家發展。¹³⁶

一、1960-1980 的官僚體系

台灣在 50 年代時，將中正總統把經濟發展與軍政分開，技術官僚開始逐漸成為國家政策的主導者。在中央常會中，經濟部門的菁英無論是接受大學教育或留學的比例，都比其他中央常委平均高了 20%。他們傾向以現實主義的態度來處理問題，發揮其專業的知識及企劃能力；使當時濃厚的黨國機關開始逐漸減弱意識形態的色彩；以及台灣經濟在 60 年代持續性的成長，又能維持高度的穩定，更使技術官僚在黨政系統的地位凸顯出來。以嚴家淦內閣為代表所組合的財經班底，成為台灣經濟發展的舵手，締造出 60 年代高速經濟成長的奇蹟。¹³⁷

此外，國民黨繼承了日本殖民時期所建立的現代化統治機構，逐漸發展成健全的國家官僚體系，擁有相當完整的現代國家職能。從 50 年代開始貫徹「五權憲法」所規定的「考試用人」、「常任文官」、「功勳晉升」制度。並積極培育治理人才，在軍隊、文官與學校裡找尋可造之材，栽培他們逐步晉升為高級文官、高階軍官和決策官員，所以黨組織的運作也必須配合國家官僚體制的人事制度與政府的法定決策機制(Chu and Lin, 2001)。¹³⁸儘管有所謂的外省本省「玻璃天花板現象」，但大體而言整個國家官僚體系，仍有一定的公平性，有助於階層的流動；此外隨著時代的轉變，本省與外省的融合，玻璃天花板逐漸打破。簡言之，這段期間，黨政官僚體系是穩定國家與社會的基本力量，也是解嚴前支持威權體制持續強勢治理台灣三十多年的重要工具（胡佛，1991：

¹³⁶ 同註 134，頁 188-189。

¹³⁷ 同註 132，頁 165。

¹³⁸ 朱雲漢，〈台灣民主發展的困境與挑戰〉，《台灣民主季刊》，1 卷，1 期（2004），頁 143-144。

38-39)。¹³⁹

二、1990 年後的官僚體系

1990 年代後期開始，台灣官僚體系在政策上的自主性逐漸下降(Budd, 2004: 25-28; Clark, 2007)，2000 年後更是加速惡化。同時伴隨著政商關係的複雜化，政黨輪替下的國民兩黨各自發展其政商人脈積極介入政府事務；最明顯的指標為原本具有相當官僚威權共識、負責規劃與執行國家長期整體發展政策的財政、經濟與產業相關部會，到了 1990 年代末期，成為肉桶政治的主要場域(黃秀端，2000：38；羅清俊、張皖萍，2008：53、66)。¹⁴⁰ 在基層文官方面，高度競爭的政黨政治下，各政黨無不全力動員選民、訂定討好選民的政策、擴增其優勢地位。勝選的政黨慣以「人民的聲音」、「受全國人民付託」來合理化一切作為，經常將選票支持解釋成「民意基礎雄厚」，從而頤指氣使，作威作福；利用職位權力來誘導、要脅或強迫文官部屬支持特定政黨政策，不聽話或不配合者變相調職作為懲罰，絲毫不尊重文官的專業性。

其次，立法機關自主性提高，逐漸掌握議題設定權。立法委員全面改選後，民代與財團或利益團體間形成的聯盟關係，衝擊以往扮演主導角色的行政部門，非正式網絡成為政策制定過程中的關鍵因素。¹⁴¹ 例如，以往多由行政部門提出修正案，而立法部門扮演橡皮圖章的被動角色；如今則是立法委員們彼此競爭提案。此外，對於某些行政部門不願接受的修正案，也無力阻擋，只有被動接受結果，毫無置喙餘地。¹⁴²

¹³⁹ 同註 131，頁 44。

¹⁴⁰ 同註 138，頁 47。

¹⁴¹ 郭承天、陳尚懋、黃宗昊，〈有錢大家賺？民主化對台灣金融體系的影響〉，收錄於朱雲漢、包宗和主編，《民主轉型與經濟衝突：90 年代台灣經濟發展的困境與挑戰》（臺北市：桂冠，2000），頁 94。

¹⁴² 同註 140，頁 95。

再者，威權時期的文官自主性反映在政策執行的動力，以往運用所謂的「行政指導」(administrative guidance)來推動產業遵守規範的情形，也隨著威權強制力的瓦解而漸漸喪失其功效；官僚菁英用以控制政策執行和政策產出的行政裁量也同樣面力惡化，產業界不再配合政府政策的運作。例如，在產業大量出外投資之際，「根留台灣」的聲音整廠遷移的舉動所淹沒；政府擔心過多的西向投資會造成經濟高度依賴大陸，減弱兩岸談判的籌碼，但西進投資依舊不減。¹⁴³

最後，隨著新公共管理(New Public Management)與新公共服務(New Public Service)的提倡，政府規模及職能一再縮減，業務盡可能外包；人民與利益團體勇於表達需求和爭取利益。使得文官角色有很大的轉變，過去文官是積極主動帶有使命性質的，致力於國家發展及追求公共利益；如今角色退為服務性質，多數文官消極被動只求不犯錯、不惹麻煩、安全下庄。

在民主轉型過程中，政商官僚人脈關係的多元、碎裂化與過度競爭，乃官僚體系治理能力與自主性退化，整體政府施政表現下化的根本原因(王輝煌，2017)。2015年世界經濟論壇(WEF)全球競爭力報告指出，台灣競爭力下滑至十五名，因為在台經商最大問題在於政策不穩定、政府效能不彰與創新動能不足。近年的兩岸服貿和貨貿協議、自由經濟示範區、國光石化、十二年國教、證所稅、核能等重大政策，除了因為兩黨意識形態的不同，導致政策搖擺不定；更是因為民代與財團、政黨與銀行之間的聯盟、共生的關係，使官僚無力加以抵抗，自主性不斷往下降，政府施政受到掣肘、動彈不得，陷入停滯狀態。¹⁴⁴

¹⁴³ 同註 135，頁 192。

¹⁴⁴ 林政忠，2016.03.22，〈政策好卡！民主開放、行政效率怎平衡？〉，<https://vision.udn.com/vision/story/9535/1564016>，瀏覽日期：2017.04.07。

參、年金改革

早在民國 39 年起，我國幾已陸續開辦包括勞工、公教人員、軍人及農民等各項社會保險及退休金制度，逐步建構國人之老年經濟安全保障體系，至民國 97 年 10 月「國民年金」保險正式上路後，全民均已納入社會保險體系，享有老年、身障、遺屬、生育及喪葬等給付保障。

惟近年來社會及經濟情勢丕變，從李登輝開始到馬英九陸續對企業的減稅政策，使得政府稅收大幅減少；加以人口結構呈現少子化及快速老化，已使勞保及軍公教退撫制度財務面臨極大的壓力，年金財務負擔愈趨吃緊。是以，為確保制度之永續，我國年金制度的改革或調整已然刻不容緩。¹⁴⁵根據 TVBS 民調，蔡政府在處理年金改革上，36%滿意，50%不滿意。

表 4-1：蔡政府處理年金改革民調

	就職周年 106.05.12 N=922	就職兩年 107.05.15 N=1073	+/-
滿意	38%	36%	-2%
不滿意	49%	50%	+1%
20 歲以上台灣民眾，表中百分比因四捨五入加總可能不等於 100			

資料來源：TVBS 民調中心，調查時間：2018.05.15，

https://cc.tvbs.com.tw/portal/file/poll_center/2018/20180516/27bcedb9362b32c82f7c

¹⁴⁵ 陳小紅，2013.12，〈檢視與展望我國現階段的「年金制度」改革〉，《社區發展季刊》，144 期，頁 25-33。

肆、一例一休

台灣勞工在企業濫用責任制（上班打卡制，下班責任制）的情形下，使得普遍工作嚴重超時，無加班費、補休等補償；且勞工談判力低落，勞資關係嚴重不對等，工會無法正常運作等。「一例一休」，主要係修正《勞動基準法》（簡稱「勞基法」），使所有勞工每週可以有一天的例假¹⁴⁶及一天的休息日，前者為強制休假、後者則保留彈性加班的空間，以確保勞工有足夠的休息時間。不管是例假日，還是休息日，只要勞工有加班，雇主都需要付加班費給勞工。¹⁴⁷根據 TVBS 民調，蔡政府在推動一例一休上，26% 滿意，62% 不滿意。

表 4-2：蔡政府推動一例一休民調

	就職周年 106.05.12 N=922	就職兩年 107.05.15 N=1073	+/-
滿意	21%	26%	+5%
不滿意	67%	62%	-5%
20 歲以上台灣民眾：表中百分比因四捨五入加總可能不等於 100			

資料來源：TVBS 民調中心，調查時間：2018.05.15，

https://cc.tvbs.com.tw/portal/file/poll_center/2018/20180516/27bcedb9362b32c82f7cc0c9e089b240.pdf。

¹⁴⁶ 此例假為可勞資約定而更動，即不一定為六、日

¹⁴⁷ 維基百科，〈一例一休〉，<https://zh.wikipedia.org/wiki/一例一休>，瀏覽日期：2017.04.06。

伍、台灣同性婚姻釋憲案

正式名稱為釋字第 748 號【同性二人婚姻自由案】，是司法院大法官對於民法未使相同性別二人，得為經營共同生活之目的，成立具有親密性及排他性之永久結合關係，是否違反中華民國憲法做出解釋。該釋憲案由祁家威¹⁴⁸與臺北市政府分別提出。

大法官釋憲結果宣告，民法沒有讓同性有親密性及排他性之永久結合關係，與憲法第 22 條保障人民婚姻自由與第 7 條平等權規範之意旨有違，於此範圍內違憲，行政與立法機關需要在兩年內修法，逾期未完成法律之修正或制定者，同性二人得依現行民法規定登記結婚。此次釋憲結果也讓臺灣成為亞洲第一個全域性以法律保障同性婚姻的國家。¹⁴⁹

陸、台灣的民粹問題

一、意識型態

每逢選舉時，特別是幾次總統大選，各政黨及候選人為求勝都會利用國家認同的議題，進行全面的選舉動員，號召支持群眾上街頭，以為造勢。一方面競爭政黨之間不斷以民粹主義交相指責對方，為了討好選民獲得支持，不惜提出一些不合理，難以實現的政治訴求，但同時都不遺餘力地標榜自己才是真正地「站在人民這一邊」。造成整個社會對立的形勢突然升高。在台灣民粹主義結合國家認同與族群政治的操作動員，逐漸演變為「只問藍綠，不問是非」，導致台灣政治經濟發展受到嚴重阻礙。¹⁵⁰

¹⁴⁸ 祁家威是台灣社會第一位公開出櫃的男同志，早在 1986 年就要求政府應該保障同性婚姻。

¹⁴⁹ 維基百科，〈臺灣同性婚姻釋憲案〉，<https://zh.wikipedia.org/wiki/臺灣同性婚姻釋憲案>，瀏覽日期：2017.04.09。

¹⁵⁰ 羅天人，〈民粹主義與政治參與〉，<https://www106.nou.edu.tw/~dpa/2-1.pdf>。

關於這樣的演變必須從兩岸間的關係談起。冷戰初期，中華民國政府在聯合國代表「整個中國」，為「唯一合法政府」，然而隨著冷戰局勢的改變，我政府被迫於 1971 年退出聯合國。兩岸間的零和競賽依舊在國際場合間較勁，我方在國際社會的正式參與空間也日益被壓縮，加以大陸常以文攻武嚇的方式威嚇台灣民眾，以及雙方間的長期隔閡，使得台灣民眾對「中國」認同愈發疏離。此外，國民政府遷台初期 1947 年的「二二八事件」，以及在人事上總是重用外省籍，使得台灣社會與國民黨間有高度的緊張關係。¹⁵¹

1988 年，蔣經國總統過世後，甫接任的李登輝總統，必須面對國民黨內的保守勢力；政治參與擴大下，黨外勢力的虎視眈眈；抑或是其個人的民族意識。李登輝總統開始建構台灣國族文化認同，以同心圓史觀切割與中國文化的關聯繫，並於個人選舉造勢時，適時運用大陸的威嚇強化台灣的民族意識。亦即，李登輝總統將「中國人」異化為「他群」對「新台灣人」（我方）的打壓敵意上，增強了台灣民眾對大陸「統一」的反感；相對提高他的支持度。¹⁵²

到了陳水扁總統時，身為第一個當選台北市市長與總統的黨外人士，面對行政、立法龐大且深厚的泛藍勢力，必須透過催化選舉過程裡的激情，意圖達成有力己方選舉情勢的作法；讓民眾相信藉由選舉投票的手段，能夠達到民粹主義中對抗他者的目標。因此在總統選舉前，陳水扁特別強調自己為三級貧戶出身的農家子弟，塑造力爭上游的「台灣之子」形象；將國民黨與特權人士定位為既得利益者「黑金集團」所組成的「他者」，直接訴求群眾的支持。執政後在核四議題上，未經立法院同意，逕直宣布核

¹⁵¹ 張亞中，〈兩岸統合與和平發展——一條互信雙贏的穩健道路〉，收錄於《遠東 60 週年白皮書》，<http://www.feg.com.tw/tw/publish/publish.aspx?id=1>，頁 653。

¹⁵² 同註 150，頁 666。

四停建，充分顯示民粹主義不妥協的特點，以及將當時立院的亂象歸咎於立委人數過多，以民間的力量倡議立委席次減半，都是民粹主義的操作手法。¹⁵³

有別於李登輝與陳水扁時的國族悲情，到馬英九和蔡英文，民粹議題或對象有所轉移。馬英九時仍有反課綱與反服貿的統獨議題，但核四的封存比較偏向於後物質主義的出發點。蔡英文則以世代正義、貧富差距的問題，將民粹主義中的「他者」，改為軍公教人員的污名化。儘管台灣對於與大陸的政治定位仍意見分歧，但從陳水扁、馬英九與蔡英文三位總統的帶領方向之民調來檢視，多數的台灣民眾仍是希望與對岸維持一種不過分靠攏、也不能太疏遠，可良好互動的和平中間路線。因此關於統獨議題的民粹主義操作應該會逐漸下降，但台灣目前的問題與歐美各國相近，貧富差距的擴大、低薪問題與中產階級的消逝，這方面未來可能為有心人士所操弄。

卡內基國際事務倫理委員會高級研究員 Alexander Görlach，表示，冷戰結束近 30 年，世界各國曾一度沉浸在民主與市場經濟終將戰勝一切的「歷史終結」論述，然而，任何的歷史進步都會面臨反挫，從英國脫歐到美國川普當選，某種程度上都是民族國家，面對自由主義全球化引發貧富差距擴大，所產生不滿的投射。台灣跟其他民主國家一樣，在認同的建構過程，都會面臨到處理「他者」的問題，面對國家內部與外部民粹力量的威脅，台灣應該強化自己的多元民主價值，如同兩德統一後，在處理民主轉型議題一樣，「只要我們試著用理性溝通，並且找出務實的解決方案，民主社會最後會找到正確的道路。」¹⁵⁴

¹⁵³ 黃昱珽，2014.07，〈臺灣民粹主義轉變的探討：選舉民粹主義的形成〉，《弘光人文社會學報》，第 17 期，頁 52-73。

¹⁵⁴ 風傳媒，2018.03，〈「民粹是全球化運動反挫」戈爾拉赫：台灣面臨「他者」的問題，應強化多元民主價值〉，<http://www.storm.mg/article/409111>。

二、買票政策—社福支出

執政黨或政黨為求政權穩固與選票極大化，會以試圖討好多數選民的政策來成為選舉策略，這是一種不負責任的政策買票行為或稱為肉桶立法。¹⁵⁵當執政黨持續政策性買票時，反對黨除批評外，也會再考量政治選票加碼或競相提出優惠與福利政策，成為一種滾木立法，選民皆大歡喜且沒有政治人物敢公開反對這類不成熟的政策，這就對該國財政形成莫大壓力，無助於國家的穩定發展。¹⁵⁶

我國政治人物以增加各類社會福利政策拉攏選民的局面在1990年代之後開始白熱化。在國民黨還佔據一黨獨大的鞏固地位時，其對社會福利政策並不熱衷，但在後來面對在野黨的強力競爭時，為恐失去政權寶座，不得不修政威權體制時較無社會福利的概念，開始跟著喊價競標，也促使了利益團體競相向政治人物爭取各種社會福利經費。¹⁵⁷李登輝時期(1996-1999)的社會福利支出最高為1996年的13.7%；陳水扁繼任後(2000-2007)從16.4%升到19.0%；後馬英九(2008-2015)初期雖略降至17.6%，然而2012年卻超過20%，到2015年了時為22.8%；蔡英文政府2018年的社會福利支出比例來到24.9%。

台灣的社會福利支出不斷攀升，但是租稅負擔率卻很低，只有12.6%。與北歐福利國家相比，北歐國家的租稅負擔率很高，國民可從出生被照顧到死亡。例如丹麥等國租稅負擔率高達40%以上，其他歐洲國家則約為20%到30%

¹⁵⁵ 彭懷恩，《新世紀政治學辭典》(台北：風雲論壇，2008)。

¹⁵⁶ 楊日青、李培元、林文斌、劉兆隆譯，Andrew Heyood 著，《政治學新論》(台北：韋伯，2009)。

¹⁵⁷ 蘇彩足，〈民主化對於政府預算決策的衝擊與因應之道〉，收錄於朱雲漢、包宗和主編，《民主轉型與經濟衝突：90年代台灣經濟發展的困境與挑戰》，(臺北市：桂冠，2000)，頁68。

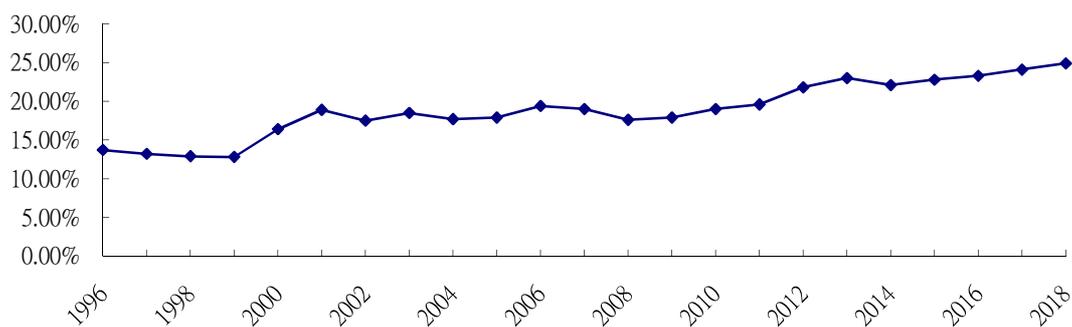


圖 4-1：1996-2018 台灣社會福利支出

資料來源：筆者整理自行政院主計總處，

<https://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=26269&CtNode=5389&mp=1>。

表 4-3：1996-2018 台灣社會福利支出

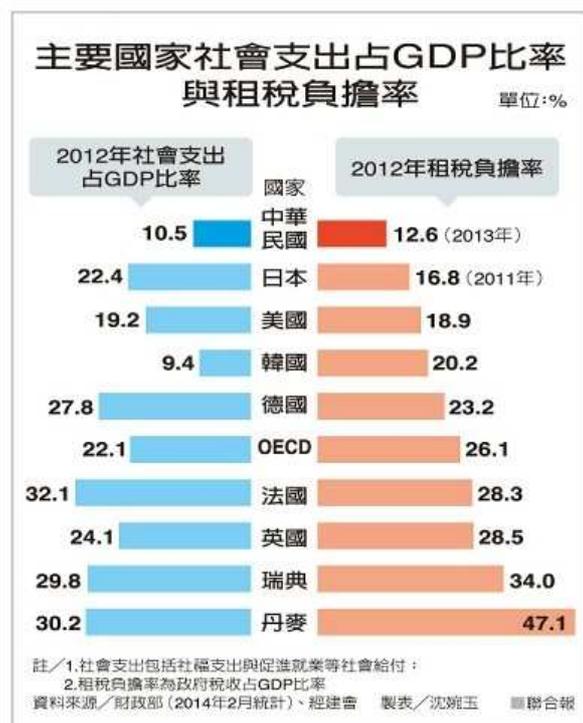
總統	年度	社福支出比例(%)
李登輝時期	1996	13.7
	1997	13.2
	1998	12.9
	1999	12.8
陳水扁時期	2000	16.4
	2001	18.9
	2002	17.5
	2003	18.5
	2004	17.7
	2005	17.9
	2006	19.4
	2007	19.0
馬英九時期	2008	17.6
	2009	17.9
	2010	19.0
	2011	19.6
	2012	21.8
	2013	23.0
	2014	22.1
	2015	22.8

蔡英文時期	2016	23.3
	2017	24.1
	2018	24.9

資料來源：筆者整理自行政院主計總處，

<https://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=26269&CtNode=5389&mp=1>。

圖 4-2 主要國家社會支出占 GDP 比率與租稅負擔率



資料來源：財政部 (2014.02)、經建會，沈婉玉製表，

<https://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5067751>。

柒、缺電與空汙

一、缺電危機

2017年7月29日，尼莎颱風吹倒花蓮的和平電廠鐵塔，導致電力驟減130萬瓩，由於此前台灣就已面臨缺電，於是全台進入從電塔倒塌到修復歷時兩周的限電危機。¹⁵⁸而後8月15日傍

¹⁵⁸ 729 限電危機。為期兩周的限電期間，中央政府除了下令所有公務機關從13時到15時禁止

晚，臺灣各地發生了大規模無預警停電。¹⁵⁹兩起事件曝露了台灣缺電的警訊。

台灣的用電量不斷攀升。2016 年的電力需求成長率為 2.9%，幾乎是經濟成長率（1.5%）的 2 倍；2017 年隨著經濟復甦，前 5 個月的電力需求已超過預期，較去年同期成長 2.4%，也幾乎是台電長期電源開發方案預估成長率（1.3%）的 2 倍。此外，全球暖化，也是用電量飆升的原因之一。¹⁶⁰

二、空汙問題

台灣原本以化石能源（石油、天然氣、煤）和核能為主，產生的空氣汙染物及二氧化碳本原本已在閾值極限邊緣；然而，為了達成「2025 非核家園」，蔡政府訂定整體能源配比為「天然氣 50%、燃煤 30%及再生能源 20%」的目標。¹⁶¹能源供給比例失調，導致煤然大增；2017 年，碳排放創十年新高，因此台灣健康空氣行動聯盟於 12 月 17 日發起「反空汙找藍天大遊行」活動。

三、深澳燃煤電廠爭議

台電已停止運轉 10 年的新北瑞芳區深澳電廠，計劃重啟新設 2 部燃煤機組，但因改建計畫包括在鄰近的深澳岬角興建卸煤專用碼頭，被認為將影響當地生態，加上電廠重啟後可能連帶造成周邊空氣品質惡化，目前改建工程尚未動工。國際空汙專家 Lauri Myllyvirta 指出，國際的燃煤與再生能源大概在 2025 年會出現黃金交叉，世界各國陸續減少對燃煤電廠的投資，且計畫全面淘汰

開啟冷氣，並嚴格稽查室內空調溫度低於 26 度的店家。

¹⁵⁹ 815 全台大停電。

¹⁶⁰ 劉光瑩，〈台灣為何陷入缺電風險？3 個不願面對的真相〉，

<https://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5084314>，瀏覽日期：2018.05.03。

¹⁶¹ 2018 年 05 月 04 日能源政策專案報告，<https://www.ey.gov.tw/Index>。

燃煤。¹⁶²在空氣污染和全球暖化的壓力下，全球都致力於減少燃煤發電。此外，根據新北市府委託中興大學環境工程系教授莊秉潔，模擬深澳電廠汙染模式，結果發現深澳電廠 PM2.5 日平均增加量，是台電環境差異分析報告書模擬值的 3 倍以上。¹⁶³

表 4-4：蔡政府防止空氣汙染、維護空氣品質民調

	全體(100%) 2018.05.15
滿意	23%
不滿意	68%
20 歲以上台灣民眾，表中百分比因四捨五入加總可能不等於 100	

資料來源：TVBS 民調中心，調查時間：2018.05.15，

https://cc.tvbs.com.tw/portal/file/poll_center/2018/20180516/27bcd9362b32c82f7cc0c9e089b240.pdf。

第二節 經濟

壹、前瞻基礎建設計畫

為蔡英文政府推行的經濟建設計畫，期望透過政府興建及完善各種基礎設施，強化民間投資動能，帶動整體經濟成長潛能。整體計畫包含「綠數水道鄉」五大建設計畫：綠能建設、數位建設、水環境建設、軌道建設以及城鄉建設，規劃以八年時間投入總經費約新臺幣 8824 億 9000 萬元。行政院認為，可增加民間投

¹⁶² 彭瑞祥，〈「沒有乾淨的煤！」 國際專家：深澳空污等同 160 萬汽車排放〉，<http://e-info.org.tw/node/211109>，瀏覽日期：2018.06.23。

¹⁶³ 維基百科，〈深澳發電廠〉，<https://zh.wikipedia.org/wiki/深澳發電廠>，瀏覽日期：2017.06.03。

資產值約新臺幣 1 兆 7777 億 3000 萬元。¹⁶⁴



圖 4-3：前瞻基礎五大建設規劃

資料來源：經濟日報採訪整理，瀏覽日期：2017.04.09。

表 4-5 蔡政府推動前瞻基礎建設計劃民調

	就職周年 106.05.12 N=922	就職兩年 107.05.15 N=1073	+/-
滿意	26%	27%	+1%
不滿意	42%	48%	+6%

20 歲以上台灣民眾，表中百分比因四捨五入加總可能不等於 100

資料來源：TVBS 民調中心，調查時間：2018.05.15，

https://cc.tvbs.com.tw/portal/file/poll_center/2018/20180516/27bcd9362b32c82f7cc0c9e089b240.pdf。

¹⁶⁴ 維基百科，〈前瞻基礎建設計畫〉，<https://zh.wikipedia.org/wiki/前瞻基礎建設計畫>，瀏覽日期：2017.04.09。

貳、新南向政策（New Southbound Policy）

為蔡英文參選 2016 年總統大選時主要的政策之一。東協國家逐漸崛起，擁有 6 億消費者、直接與世界最大經濟體競爭的生產基地，東協國際貿易在過去十年中增長了近兩倍。在緬甸逐步改革開放後，東協各國的投資環境也漸趨成熟。¹⁶⁵然而，政府缺乏與新南向政策周邊國的邦交關係，而中國大陸卻與南向國家有良好經貿關係，在目前兩岸關係惡化的狀態下恐怕影響新南向布局。此外，日本與韓國等國在政府的大力支持下也陸續進駐投資，其投資金額比例分量十足，台灣的新南向政策變數又增加。¹⁶⁶根據 TVBS 民調，蔡政府推動南向政策，26%滿意，45%不滿意。

表 4-6：蔡政府推動南向政策民調

	就職周年 106.05.12 N=922	就職兩年 107.05.15 N=1073	+/-
滿意	31%	26%	-5%
不滿意	41%	45%	+4%
20 歲以上台灣民眾，表中百分比因四捨五入加總可能不等於 100			

資料來源：TVBS 民調中心，調查時間：2018.05.15，

https://cc.tvbs.com.tw/portal/file/poll_center/2018/20180516/27bcedb9362b32c82f7cc0c9e089b240.pdf。

¹⁶⁵ 黃映謙，〈觀點投書：新南向的困境與盲點〉，<http://www.storm.mg/article/151540>，瀏覽日期：2018.04.09。

¹⁶⁶ 今日新聞，〈新南向競合一帶一路 藍智庫提兩大盲點〉，<https://www.nownews.com/news/20170603/2546725>，瀏覽日期：2018.04.09。

第三節 小結

壹、政治

政治部分可分成三點。首先，關於政治酬庸的問題。早期由於鄉鎮市層級之選舉風氣不良，充斥「黑金」與「暴力」傳聞，加上鄉鎮市公所功能退化等問題，使得鄉鎮市長由「民選」改為「官派」之聲浪逐漸產生（呂育誠，2003；羅際芳，2003、2004；仇桂美，2007；黃于修、陳素修，2009）。就法律層面來看，鄉鎮市自治選舉得否取消，須合於憲法上的民主原則¹⁶⁷。從民主政治來看，廢省長、省議員、國代後，民眾參政管道已減少；暨水利會會長官派後，鄉鎮長若改官派，首長民選比例又減少，這對落實基層民意和民眾政治參與都是大考驗。¹⁶⁸以德國地方政府二次戰後行政區域改革為例，德國在強化行政效率的同時，依然維持地方次級政府的民選機制，以保障一定程度的民主治理原則（劉明德、趙永茂，2008）。實證研究顯示，居住在鄉鎮的民眾較居住於市的民眾更能認同其所居住的行政區；鄉鎮市之民選首長比起官派的各區區長而言，更為民眾所熟悉；鄉鎮市民眾的政治效能感略高於各區的民眾（陳陽德，1999:116）。此外，Fukuyama在《政治秩序的起源》曾指出侍從主義應該被視為民主問責的早期形式，因為能建立某種程度的問責關係，以及促進大眾的政治參與，是值得努力的。

其次，年金改革上，牛津經濟研究院在2012年發布的調查中曾預估，到2021年，台灣將面臨全球最嚴峻的人才失衡。¹⁶⁹以世界各國大學教師的待遇為例，澳門是台灣的2倍、香港是3倍、

¹⁶⁷ 大法官釋字第498號理由書與《地方制度法》第20條規定鄉鎮自治事項尚有9大項。

¹⁶⁸ 翁禎霞、蔡孟好、賈寶楠著，〈鄉鎮長 官派好？民選好〉，

<https://udn.com/news/story/6656/2849585>，瀏覽日期：2018.4.15。

¹⁶⁹ 據主計總處海外就業統計指出，2005年到2015年之間，海外就業人口，從34萬「倍增」到72.4萬人。

新加坡是 4 倍、沙烏地阿拉伯是 5 倍、美國是 5 到 7 倍。顯示台灣薪資太低、缺乏競爭力。¹⁷⁰

無可諱言地，過去所建立的制度，在時空背景急遽變化下，出現不合時宜，亟待改革，來減輕年金的總體財務負擔；年金改革應以新進人員作調整，對退休人員宜採用和緩的方式。¹⁷¹然而蔡政府改革手段過於激烈，不只造成社會撕裂，更影響政府誠信。軍公教人員為中產階層，是台灣社會穩定的來源，更不用說文官是與國家綁在一起，福禍相繫，命運共同體。很多公務人員背景實際上是無權無勢的，透過公平公開競爭的考試方式，希望改善家計、有穩定的生活環境，一旦這個階層被鬥垮掉，台灣勢必變成兩大社會階層，金字塔頂端是富人和政客們，底端是平民老百姓，平民老百姓要翻身恐怕越來越困難。此例一開，將來政府都能以各種名目，任意剝奪軍公教人員的退休金，優秀人才更不願意進入公職體系，政府素質愈形低下，且加劇「人才出走」的速度。

綜觀前兩點，蔡政府增加政務酬庸，擴大三級機關首長政務任用、增加駐外使節的派用比例；疊床架屋廣建如黨產會、促轉會等新機關；透過立法的多數優勢，將水利會改為官派。¹⁷²再以年金改革破壞了台灣長久建立的文官體制。

最後，「長照法」三讀通過後，台灣差不多已是社會福利國家。然而，北歐福利國家租稅負擔率高達 40%，台灣卻只有 12.6%，社福支出根本難以維繫，國家財政無法負荷。一旦加稅，勢必引起人民的極大反彈；此外，台灣的社會福利方向長期以來並未往

¹⁷⁰ 林志成，〈交大 50 萬薪留才 台灣教授還是世界窮〉，

<http://www.chinatimes.com/newspapers/20160223000422-260114>，瀏覽日期：2018.4.15。

¹⁷¹ 聯合新聞網，「你被砍多少？退休公教爆訴願潮」，

<https://www.gvm.com.tw/article.html?id=44674>，瀏覽日期：2018.4.15。

¹⁷² 中時社論，〈馬英九 笨哪！〉，<http://opinion.chinatimes.com/20180117004748-262101>，瀏覽日期：2018.6.17。

「建構系統」前進，而是以「殘補式」發放津貼的方式為主。通常，政治人物都選擇此種方式，因為最簡便直接也最有選票。¹⁷³

貳、經濟

首先就前瞻計畫的軌道建設來看，瑞士世界經濟論壇(WEF)的2016~2017年全球競爭力報告，臺灣基礎建設排名全球第13，從基礎建設評分細項來看，臺灣的鐵路品質排名第10，是所有基礎建設評分項目裡表現最好的單項。儘管台灣的基礎建設還有改善之空間，相較於急迫的能源危機，前瞻計畫的軌道建設比例(48.1%)顯得過重。¹⁷⁴根據TVBS民調，46%民眾不支持推動前瞻計畫，支持為28%，近2成(19%)則表示不清楚前瞻計畫；針對計畫爭議，75%民眾認為前瞻基礎建設需要重新檢討，僅11%覺得不需要。¹⁷⁵

其次，能源議題上，根據美國財經媒體彭博旗下的研究平台彭博行業研究(Bloomberg Intelligence)在2017年7月底提出的分析報告中指出，台灣未來將持續缺電。能源問題不只是最基本的民生供電需求，更嚴重影響到台灣產業及世界競爭力。台灣能源政策欠缺整體思考與前瞻性規劃。「非核家園」必須先確保電力穩定、逐步減核，讓再生能源有足夠時間成長；民進黨及反核人士的能源轉型操之過急，為反對而反對，未深思廢核後的能源替代問題，也不願接受妥協及等待過度期。¹⁷⁶

¹⁷³ 呂欣潔，〈政策小確幸或長遠真幸福？——「津貼發錢式」社會福利的美麗與哀愁〉，<http://www.thinkingtaiwan.com/content/5291>，瀏覽日期：2018.6.19。

¹⁷⁴ 商周，〈一份瑞士報告打臉「前瞻計畫」：台灣基礎建設...「鐵路」評分最高！政府砸4千億，是嫌分數不夠好？〉，<https://www.businessweekly.com.tw/article.aspx?id=19654&type=Blog&p=2>，瀏覽日期：2018.6.17。

¹⁷⁵ 觀測站，〈缺乏民意支持的前瞻計畫〉，<http://www.viewpointtaiwan.com/commentary/缺乏民意支持的前瞻計畫/>，瀏覽日期：2018.06.18。

¹⁷⁶ 鄭羿菲，〈2025 廢核難 江宜樺：深層地熱可補電〉，<https://udn.com/news/story/11419/2653680>，瀏覽日期：2018.6.17。

目前綠能的問題在於可以發電，但儲存量不夠，台灣儲電設備尚未成熟，需確認建制完成後，量足以負擔汙染能源的發電量，才能將發電的重責大任交給綠能。如果與能源轉型最積極的德國相比，再生能源佔發電比在 1999 年僅 5%，花了 12 年才提升到 20%。台灣的時程，比德國短了三分之一。蔡政府在 2016 年 7 月訂定 2025 年整體能源配比為「燃氣 50%、燃煤 30%及再生能源 20%」的目標，再生能源發電佔比從現在的 5%，在 8 年內要達到 20%，也就是成長為目前的 4 倍以上；然而前瞻計畫裡的綠能建設比例卻只佔 2.7%。¹⁷⁷

最後，前瞻計畫縣市分配不均。連綠營執政縣市都無法避免這樣的狀況，包括宜蘭縣、雲林縣、嘉義縣等偏鄉農業縣；藍營執政縣市更是抱怨分配不公。以軌道建設為例，所占經費為 4241.33 億元，就政院公布的結果看來，高雄市所佔比例最高為 30.89%，光是捷運環線、黃線，就編列 1033.12 億。據資料顯示，高雄捷運在 2012 年之後，運量已沒有顯著的增加，大多維持在 450 萬到 580 萬之間；過去的運量增加，可能來自觀光人數的增加，而非高雄市民的使用率增加。¹⁷⁸ 儘管台灣長期以來重北輕南，因此在前瞻計畫裡加重高雄分配的比例，然而問題在於高雄市是否需要這麼多的軌道建設則有待商榷。

參、蔡英文就職兩年民調

蔡英文總統上任屆滿兩年，推動多項改革政策，如一例一休、年金改革、處理不當黨產等，也推出前瞻基礎建設計劃、南向政策等重要經濟政策。對外上，因兩岸關係不佳，大陸持續對台施壓，影響邦交國減少至 19 國，也無法參加如 WHA 等重要國際

¹⁷⁷ 劉光瑩，〈台灣為何陷入缺電風險？3 個不願面對的真相〉，<https://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5084314>，瀏覽日期：2018.6.17。

¹⁷⁸ 楊之瑜，〈高捷都沒人搭？三張圖看高雄捷運過去九年的運量變化〉，<https://www.thenewslens.com/article/67393>，瀏覽日期：2018.6.20。

組織。此外，空污問題日益重要，相對能源政策逐漸受到關注。根據 TVBS 民調顯示，執政兩周年有 26% 民眾滿意蔡政府的表現，60% 不滿意。這兩年來各項施政滿意度上，「長期照顧」的滿意度為 44%，高於不滿意 37%，也是唯一滿意度高於四成的項目，而其他項目都是不滿意高於滿意。在不滿意的排行上，分別為「空污改善」(68%)、「經濟發展」(67%)、「政策溝通」(64%)。在帶領國家政策走向上，32% 民眾認為方向正確，43% 認為是錯誤方向；對蔡總統的信任度為 34%，不信任為 56%。¹⁷⁹

表 4-7：蔡英文總統就職兩年民調 單位：百分比(10%)

	滿意	不滿意
就職一個月	47	18
就職一百日	39	33
就職周年	28	56
前瞻審查	21	63
公教年金三讀	29	53
全台大停電	24	58
賴清德上任	31	46
內閣改組	30	51
就職周年	26	60
+/-	-4	+9
20 歲以上台灣民眾，表中百分比因四捨五入加總可能不等於 100		

資料來源：TVBS 民調中心，調查時間：2018.05.15，

https://cc.tvbs.com.tw/portal/file/poll_center/2018/20180516/27bcedb9362b32c82f7c

¹⁷⁹ TVBS 民調中心，

https://cc.tvbs.com.tw/portal/file/poll_center/2018/20180516/27bcedb9362b32c82f7cc0c9e089b240.pdf。

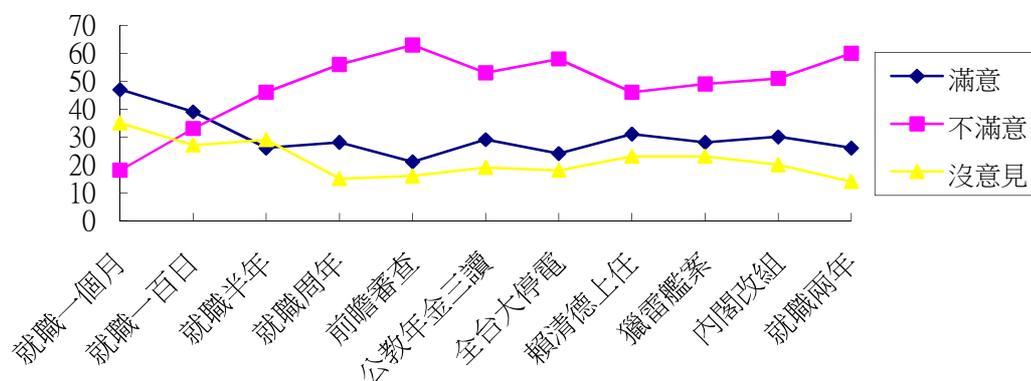


圖 4-4：蔡英文總統就職兩年民調

資料來源：TVBS 民調中心，調查時間：2018.05.15，

https://cc.tvbs.com.tw/portal/file/poll_center/2018/20180516/27bcedb9362b32c82f7c

表 4-8：蔡英文總統上任兩年各項施政滿意度

	滿意 百分比(%)	不滿意 百分比(%)	滿意度排 名	不滿意度 排名
長期照顧	44	37	1	12
年金改革	36	50	2	7
國防自主	35	40	3	11
黨產處理	34	46	4	9
兩岸關係	28	59	5	5
前瞻計畫	27	48	6	8
南向政策	26	45	7	10
一例一休	26	62	7	4
政策溝通	25	64	9	3
經濟發展	25	67	9	2
司法改革	23	59	11	5
空污改善	23	68	11	1

20 歲以上台灣民眾，表中百分比因四捨五入加總可能不等於
100

資料來源：自 TVBS 民調中心，調查時間：2018.05.15，

https://cc.tvbs.com.tw/portal/file/poll_center/2018/20180516/27bcedb9362b32c82f7cc0c9e089b240.pdf。

表 4-9：整體而言，是否信任蔡英文總統

單位百分比(%)

	信任	不信任	沒意見
就職一個月 2016.06.16 N=929	63	19	18
就職一百日 2016.08.24 N=1,011	54	30	16
就職周年 2017.05.12 N=992	44	45	12
就職兩年 2018.05.15 N=1,073	34	56	11
+/-	-10	+11	
Base：20 歲以上台灣民眾；表中百分比因四捨五入 加總可能不等於 100			

資料來源：TVBS 民調中心，調查時間：2018.05.15，

https://cc.tvbs.com.tw/portal/file/poll_center/2018/20180516/27bcedb9362b32c82f7cc0c9e089b240.pdf。

表 4-10：蔡英文總統帶領國家的走向

單位百分比(%)

	就職演說 2016.05.21 N=826	就職周年 2017.05.12 N=992	就職兩年 2018.05.15 N=1,073	+/-
正確的方向	56	38	32	-6%
錯誤的方向	8	36	43	+7%
不知道	36	26	25	
Base：20 歲以上台灣民眾；表中百分比因四捨五入加總可能不等於 100				

資料來源：TVBS 民調中心，調查時間：2018.05.15。

https://cc.tvbs.com.tw/portal/file/poll_center/2018/20180516/27bcedb9362b32c82f7cc0c9e089b240.pdf。

第五章 結論

第一節 研究發現

政治衰退大略分為建制僵化、政治失序化、腐敗、二次家產化。Fukuyama 認為現今美國的政治出現二次家產化，國家政府（文官）的自主性過低，其權限為國會和司法所取代；一來使得行政效率過於低下，二來讓少數菁英有機可趁把持並壟斷國家整體資源，訂定有利於己的規則，這樣政治力的過度介入包含了二次家產化與政治酬庸，也就是複雜的政商關係（金權政治）；並逐漸形成僵化的制度，產生「政治衰退」。

基於以上脈絡，筆者試圖探討台灣民主化下的政治衰退情形，以下為研究發現：

壹、四位總統的施政回顧

李登輝總統執政十二年，是處在新舊時代交替的衝撞階段，整個社會瀰漫著民主改革的氛圍；李登輝順應民意召開國是會議，援引在野黨的力量，開啟政黨協商模式，進行一系列的修憲工程。一方面透過修憲的手段處理中央政體的問題，另一方面透過釋憲解決長年不改選的資深中央民代問題，台灣穩健而不流血的民主化過程是備受肯定的。儘管回歸到憲政主義，總統的權力卻逐漸擴張，原本憲法對總統的各種制衡設計遭至縮減或刪除，為日後總統權力獨大埋下伏筆。此外，政治的民主化與經濟的自由化，反映在黑金問題上，地方民代與首長有黑底的比率相當高，整體政治風氣敗壞、政壇亂象叢生。

國民黨當時的黑金形象、宋楚瑜的脫黨參選，以及民進黨「清流共治」的訴求等因素，由陳水扁在 2000 年的總統選舉勝出。

然而當時的陳水扁總統得票率為 39.3%，支持度並未過半，面對龐大的泛藍立委備感壓力，因而採取第七次修憲，主張透過立委席次減半，來改善國會亂象、立委素質不佳之情形；此外改採單一選區與政黨比例並立式的選舉制度。這次修憲改變了台灣的政黨及議會生態，小黨的消失及立委人數的不足，都是後續台灣代議制度出問題的原因之一。有別於李登輝時期的黑金問題，政商關係複雜化（政商侍從化），二次金改中，藉由民營化，國家資產的不當拍賣、市場壟斷、政府與財團利益輸送等問題，為人所詬病。

陳水扁末期，總統府高層的弊案相繼爆發，重挫總統府及民進黨的聲望，使當時形象清新的馬英九在 2008 年總統選舉以近六成的得票率當選，且同時掌握立院多數席次，達到完全執政。然而馬英九總統相較於前兩任總統的強勢，性格過於溫和，魄力不足；加上民主化後，資訊教育之普及、公民參與擴大等因素，使得馬政府政策上畏首畏尾，無法貫徹執行，實為可惜。經濟上採取一系列雷根式的減稅政策，希望提高企業投資意願，卻產生炒房及政府稅收不足之財政危機；開放兩岸經濟只有少數財團和特權階級才享受到；這些都是台灣貧富差距一再拉大之因，令人擔憂。

因為馬政府的無感，人民在 2016 年轉而支持由蔡英文代表的民進黨，行政立法由其掌握。政治上有別於陳水扁總統，只將資源分配給部分親近之人；加以民進黨勢力的增長，必須增加政務職位給予支持者回報，因此透過立法優勢進行一系列的制度改革。在引將民間經營人才名義的掩護下，有特殊背景的財團將勢力伸入政府主控的金融機構、國營事業與各種負特定政策任務的公營機構，開始顛覆這些附屬機構的「社會公器」本質。¹⁸⁰如擴大三級機關首長政務任用，增加駐外使節的派用比例，黨產會、

¹⁸⁰ 朱雲漢，〈臺灣民主發展的困境與挑戰〉，《臺灣民主季刊》，1 卷 1 期(2004.03)，頁 149。

促轉會等新機關之設立，水利會官派等；蔡政府不敢對企業增稅，提高政府稅收，而是以「年金改革」醜化軍公教人員，重挫政府誠信，打擊台灣的中產階層。先進國家在 19、20 世紀初致力於公部門的改革，奠定良好的文官制度，最後表現在政府高質量上；相較於此，蔡政府的一系列作為都是在走先進國家的回頭路。經濟上，前瞻計劃爭議不斷，英國用 3 年評估基礎建設，蔡政府卻只想用 3 個月完成；軌道比例過重非台灣現狀之所需，綠能比例過低、空汙問題亟待解決；此外前瞻分配的縣市比例著重在同政黨，變相懲罰非同黨執政縣市之人民。

貳、台灣民主化下之困境

首先，儘管台灣的民主發展與人權保障情況得到諸多西方學者與自由民主評比機構的肯定；然而根據各種調查數據顯示，台灣民眾對民主體制的核心機構缺信任、特別是公民支持基礎與民主機構信任指標上的表現每況愈下，顯示了台灣民主體制的正當性基礎與治理品質經過二十多年並未提升。¹⁸¹檢視四任總統施政及重大事件之發生，依據衰退理論，試圖整理出民主化的台灣可能面臨的困難之處：

政治參與的擴大，選舉權的開放，激烈的政治競爭，加以台灣選舉成本的高昂，使得政黨和政治人物更需要與大企業財團或多元團體合作，透過他們達成選舉動員；當選前的承諾，當選後須推行有利於支持者的政策；政黨輪替的壓力似乎未能解決金權政治的問題。李登輝時的「十信案」、「劉泰英案」，陳水扁的家族弊案和民進黨高層弊案群的出現，馬英九時的黨內地方派系、幾大家族、系統等（范凌嘉，2008；木喬，2014），新起的財團取代舊有的集團。

¹⁸¹ 朱雲漢，〈反思臺灣民主發展的困境—從特殊性到普遍性分析〉，<http://www.storm.mg/article/336898>，瀏覽日期：2018.07.02。

某種程度上，政府是被綁架的；有限的公共資源投注在少部分人士的利益；防止或擋下傷害利益團體利益的立法，卻有裨廣大民眾的某些政策；多數人民的福祉或者所謂的公共利益何在？此外，在李登輝與陳水扁任內就已開始對企業減稅，到了馬英九時，政府的稅基在企業財團要求減稅下遭遇嚴重侵蝕，政府稅收不足，財政負擔愈加沉重。¹⁸²

政黨已經無法匯集民意，反映人民之所託，不能盡心盡力打造台灣經濟轉型的宏觀願景與跨領域整合的政策創新。而是成為一選舉機器，與財團合作，盡可能的追求最大利益與權力，政治人物的貪污腐敗，財團的不當暴利，政商關係的廣泛與盛行也愈不穩定。¹⁸³

其次，台灣的民粹問題。Fukuyama 提出三種民粹特質，一是，政策在短時間內受到人民的熱烈歡迎，但無法持續；二是反制度運動，認為制度是被少數菁英操縱、把持，與一般人民為敵；三為對領袖的崇拜，例如過去像希特勒、墨索里尼等。¹⁸⁴台灣目前有前兩個民粹特質的呈現；首先，為求選票考量、獲得廣大民意支持，民選首長及民意代表所訂定推行之政策須在短期內看到、讓人民感受到。最明顯的是政治人物競相大開社福選票，例如老農津貼、老人年金等，社福支出比例不斷增長，2000 時的漲幅明顯從 12.8 提高到 16.4%，2012 年時更突破 20%；相對的台灣的租稅負擔率卻很低，僅 12.6%。馬英九時的油電雙漲，導致民調大幅掉落，後來更沒有政治人物敢提出增稅的建議，台灣財政負擔沉重。

¹⁸² 陳星，2013，《臺灣民主化與政治變遷—政治衰退理論的視角》（北京：九州出版社），頁 105。

¹⁸³ 王輝煌，2017.07，〈政策創新與官僚角色：台灣解嚴後治理失能的分析〉，《文官制度季刊》，第 9 卷第 3 期，頁 47。

¹⁸⁴ 中時社論，〈福山說的民粹 就是蔡政府寫照〉，

<http://opinion.chinatimes.com/20170416003341-262101>，瀏覽日期：2018.06.30。

另外，民粹主義者將政治一分為二，一邊是「我們人民」，另一邊是「非我族類的腐敗菁英」；現代民粹主義的危機在於民粹主義者喜歡醜化對手，醜化整個政治環境；為了奪取政權，不顧複雜的現實社會和民主政治，往往變成一味指責和攻擊，對於問題只能提出簡單的解決方案，卻讓全民付出極高的代價。¹⁸⁵ 立委席次減半運動為目前代議困境的原因之一；馬英九時的核四爭議也是在這樣的壓力下而封存，到了蔡英文時浮現了缺電危機和空污問題；年金改革上，一味醜化軍公教人員，產生的後續效應有待觀察，情況恐怕不樂觀；此外，長期以來，身分認同與政治社群想像上的分歧變成台灣最具破壞性的矛盾，歷次選舉，政治人物為了贏得政權，製造對立與仇恨，不惜撕裂國家社會。¹⁸⁶ 這些都是民粹主義下的政治操弄。

再者，程序民主的失靈。Fukuyama 指出正是因為太過重視程序民主，忽視民主的實質內涵，而產生某種程度的政治衰退。2000 年，台灣人民教訓了貪腐的國民黨，滿懷期待以為陳水扁代表的民進黨，能為政壇注入新能量，卻讓人大失所望；2008 年，教訓了更貪腐的民進黨，對形象清新的馬英九滿懷期待，但台灣狀況仍是每況愈下；2016 年為台灣第三次政黨輪替，蔡英文就職半年的民調，不滿意(46%) 已高於滿意(26%)。民主體制下的定期選舉，已經無法反映民意之所需，三次政黨輪替，新政府的政治蜜月期愈來愈短，四位總統，初期形象良好，人民寄予厚重希望，然而很快因為施政及各種複雜政治因素讓選民失望而失去光環。¹⁸⁷

最後，代議民主的問題，不只反映在社會街頭運動的風起雲

¹⁸⁵ 龐元媛, 李珮怡議, Gerry Stoker 著,《別當政治門外漢》(台北市:五南,2017),頁187。

¹⁸⁶ 翟思嘉,〈歷史的終結 美學者福山談民粹主義興起〉,

<http://www.cna.com.tw/news/aip/201704140323-1.aspx>, 瀏覽日期:2018.07.01。

¹⁸⁷ 同註 180。

湧。因為長期的朝野政黨惡鬥以及立法院亂象，台灣民眾對於多個在民主體制運作中扮演核心功能的機構或行動者的信任度極低。根據調查，在 2001 年台灣民眾對國會表示信任的比例不到 23%，然後逐步下滑到 2014 年的 18%。反過來說，台灣民眾對國會表示「不太信任」或「非常不信任」始終高達 65% 以上。¹⁸⁸不只台灣有這樣的現象，多數的民主國家，民眾對如政黨、國會、政府等選舉（代議）制機構的信任度屢屢下滑。反觀最具專業技術能力與自主性最強的行政部門，如美國食品藥物管理局、疾病管制局、軍隊、聯邦儲備局等，不但效率最好，也深受多數民眾的信任。¹⁸⁹

第二節 未來展望

成功的現代自由民主兼具國家、法治、可問責的政府三大建制，且彼此保持穩定的平衡；國家集中權力使人民遵守法律且維持國內治安和防止其他國家的侵犯；法治和可問責的政府則是限制和監督國家權力，避免其過度擴張而違反人民的基本權利。

然而基於過去專制政府對人民的壓迫，支持自由民主的人士都專注在限制政府的權力，卻未深入思考如何有效治理¹⁹⁰；美國的麥迪遜式憲法設計是為了防止獨裁的制度，卻形成一種否決政體，長久效率的低下，造成美國的政治衰退。雷根時期的新保守主義啟動了一場敵視「政府」、醜化「國家」、神話「私人企業」、崇拜「市場」的激進革命，加速自由市場機制中的「弱肉強食」與「劫貧濟富」的傾向，富裕階層透過政治獻金和各種影響力讓政黨及政治人物為其效命，勞工與中產階級的影響力大幅被壓縮。

¹⁸⁸ 同註 180。

¹⁸⁹ 林麗雪譯，Francis Fukuyama 著，2015，《政治秩序的起源下卷—從工業革命到民主全球化的政治秩序與政治衰敗》（台北：時報文化出版），頁 534。

¹⁹⁰ 同註 188，頁 584。

¹⁹¹ 在臺灣的政治環境來看就是，複雜的政商關係與貧富差距的擴大；強大的利益團體與財團利用既有的程序，保護自己的狹義利益，阻礙更大的公共目標。現代民主體制總是倡著制衡行政權，甚至一度攻擊政府，但很多人都忽略了，國家政府存在最重要的功能，就是維持一定的公平性，避免財富和權力過度集中在少數人上；社會是人類經濟慾望的展現，國家是人類追求合理意志的組織(G.W.F. Hegel, 1779-1831)。社會是利益的組合，而國家則是以自由與和平為目的，社會中因利益出現不斷的衝突與鬥爭，國家應立於社會之上，調和各種衝突，不影響社會正常運作，以確保自由與和平(L. von Stein, 1815-1890)。國家的重要性，消極為保護人民之安全目的；積極為整合社會資源，顧及人民整體的社會福利。一個強而有力的政府才能維持和平與執行法律，避免國家紛亂。

經濟全球化議題專家 Noreena Hertz 指出，在新自由主義下，國家權限不斷退縮，企業財團掌控下的社會貧富差距日益擴大，利用資金箝制政治運作，訂定有利於己的政策；人民如果不能得到公平的對待，不滿的情緒就會持續升高，街頭抗爭將取代正規的政治運作途徑，暴力衝突有可能愈演愈烈，最糟糕的是難能可貴的民主政治體制也許因此遭到破壞。¹⁹² Francis Fukuyama 也有相似的看法，美國的分權與制衡制度給利益團體介入的機會，其影響力過大，卻無法代表多數人民的利益。最簡單的改革方式就是試著減少否決點，將分散到國會與司法的行政權限再次回歸到行政部門，提高文官自主性，避免政治力的過度介入，及增進行政效率。¹⁹³

政治力是指在政治參與擴大下，企業財團和多元團體的爭逐，

¹⁹¹ 同註 180。

¹⁹² 許玉雯譯，Noreena Hertz 著，2003，《當企業購併國家：全球資本主義與民主之死》。臺北市：城邦文化。

¹⁹³ 同註 188，頁 540

以及新的政治人物不遵守法治，進而共同綁架國家政府，原本的廣納型體系有可能轉向榨取型體系，結果就是階層流動停滯，勞工與中產階級的政治影響力被大幅壓縮，貧富差距急速擴大，大量中產階級消失。有些論點將二戰歸咎於德國和日本文官自主性的失控；然而真正的問題一直都是「政治力」，文官自主性就像一把雙面刃，若是被正直有遠見的政治人物所尊重，不過度介入，就能發揮其強大的功能，維繫國家整體良好運作及發展；若為野心的政客所利用，破壞力極強。二戰前德國和日本的失控與戰後的快速復甦，官僚體系在這之中扮演非常重要的角色，前後時期明顯的對比，呈現了文官自主性為何人所操弄的重要性。

除了收復國家與提高文官自主性，接著政府應當增稅，特別針對金字塔頂端的階層，80%的社會財富集中在20%的人手裡，而80%的人只擁有社會財富的20%。¹⁹⁴一方面避免財富集中於少數人、減緩貧富差距的拉大；二來政府才有足夠的稅收，進行合理的財富重分配，因應社福支出與金融體系整頓的新增預算需求，以及科技、教育、環保、交通與通訊基礎建設之投資，來提升國家生活環境品質與國際競爭力。¹⁹⁵

先進國家經歷的民主化過程，是相當漫長且痛苦的一段，背後有很多人士與廣大人民的流血犧牲，不是我們今天看到如此簡單光鮮亮麗；台灣不應該自滿於三次政黨輪替的程序性民主；而應該追求一個穩定、民主、和平、繁榮、包容、公平、政治腐敗程度極低，具有完善政治與經濟建制的優質政府。¹⁹⁶

民主之路漫漫共勉之。

¹⁹⁴ 1897年，義大利經濟學家 Vilfredo Federico Damaso Pareto 在對19世紀應國社會各階層的財富和收益統計進行分析時發現。

¹⁹⁵ 朱雲漢，〈臺灣民主發展的困境與挑戰〉，《臺灣民主季刊》，1卷1期（2004.03），頁149。

¹⁹⁶ 黃中憲、林錦慧譯，Francis Fukuyama 著，2014，《政治秩序的起源上卷—從史前到法國大革命》（台北：時報文化出版），頁36。

參考書目

壹、中文部分

一、書籍

姜雪影，李定健合譯，Chalmers Johnson 著，1985，《推動日本奇蹟的手：通產省》。臺北市：天下叢書。

汪曉壽等譯，Samuel P. Huntington, John Mandt Nelson 著，1989，《難以抉擇：發展中國家的政治參與》。北京：華夏出版。

張明貴譯，Seymour Martin Lipset 著，1991，《政治人》。臺北市：桂冠。

李永熾譯，Francis Fukuyama 著，1993，《歷史之終結與最後一人》。臺北市：時報文化。

陳坤森譯，1993，Arend Lijphart 著，《當代民主類型與政治》。台北：桂冠。

張岱云等譯，Samuel P. Huntington 著，1994，《變動社會的政治秩序》。台北市：時報文化。

呂亞力，1995，《政治發展》。台北市：黎明文化。

郭正亮，1998，〈李登輝現象：民主轉型與政治領導〉，收錄於《民主·轉型？台灣現象》。台北市：桂冠。

張慧英，2000，《李登輝：1988～2000 執政十二年》。臺北市：天下遠見。

朱雲漢、包宗和主編，2000，《民主轉型與經濟衝突：90年代台灣經濟發展的困境與挑戰》。臺北市：桂冠。

郭秋永，2001，《當代三大民主理論》。台北市：聯經。

許玉雯譯，Noreena Hertz 著，2003，《當企業購併國家：全球資本主義與民主之死》。臺北市：城邦文化。

陳國霖，2004，《黑金：台灣政治與經濟實況揭密臺北市》。臺北市：商周出版。

- 龐建國，2004，《國家發展理論：兼論台灣發展經驗》。臺北市：____巨流。
- 彭懷恩，2005，《臺灣政治發展與民主化》。臺北市：風雲論壇。
- 黃國光，2005，《民粹亡台論》。新店市：農學社總經銷。
- 林鍾沂，2005，《行政學》。臺北市：三民。
- 閻紀宇譯，Francis Fukuyama 著，2005，《強國論》。臺北市：時____報文化。
- 劉軍寧譯，Samuel P. Huntington 著，2008，《第三波：二十世紀末____的民主化浪潮》。台北市：五南圖書。
- 彭懷恩，2008，《新世紀政治學辭典》。台北：風雲論壇。
- 楊日青、李培元、林文斌、劉兆隆譯，Andrew Heywood 著，2009，____《政治學新論》。台北：韋伯。
- 黃兆輝、廖志強譯，2009，《國家與經濟發展：一個比較及歷史____性的分析》。長春：吉林出版。
- 周育仁、隋杜卿、陳志華、王業立、趙永茂、周繼祥、吳重禮、____崔曉倩、江明修、林煥笙、彭懷恩、周志杰、高永光、葛永____光與張佑宗，2011，《台灣民主化的經驗與意涵》。台北：五____南。
- 蔣虎濤等譯，Eric S. Reinert 著，2012，《富國為什麼富，窮國為____什麼窮》。北京：中國人民大學出版社。
- 蔣小虎譯，Bo Rothstein 著，2012，《政府質量：執政能力與腐敗、____社會信任和不平等》。北京：新華出版社。
- 陳星，2013，《臺灣民主化與政治變遷—政治衰退理論的視角》。____北京：九州出版社。
- 吳國卿、鄧伯宸譯，Daron Acemoglu、James A. Robinson 著，2013，____《國家為什麼會失敗：權力、富裕與貧困的根源》。新北市：____衛城出版。
- 區立遠譯，Hans Jurgen Krysmanski 著，2014，《億萬富豪的霸權》。____台北市：行人。
- 黃中憲、林錦慧譯，Francis Fukuyama 著，2014，《政治秩序的起

- ____源上卷—從史前到法國大革命》。台北：時報文化出版。
- 詹文碩、陳以禮譯，Thomas Piketty 著，2014，《二十一世紀資本
____論》。新北市：衛城出版。
- 黃炎東，2014，《憲政論：憲政變遷與體制改革》。臺北市：台灣
____商務。
- 林麗雪譯，Francis Fukuyama 著，2015，《政治秩序的起源下卷—
____從工業革命到民主全球化的政治秩序與政治衰敗》。台北：
____時報文化出版。
- 黃炎東，2014，《憲政論：憲政變遷與體制改革》。臺北市：台灣
____商務。
- 楊志良，2015，《分配正義救台灣》，臺北市：時報文化。
- 湯錦台譯，Joshua Kurlantzick 著，2015，《民主在退潮：民主還
____會讓我們的世界變得更好嗎？》。台北：如果出版社。
- 沈清楷、林國明、林濁水、林佳範、林飛帆、林凱衡、邱俊榮、
____施信民、孫友聯、徐偉群、張烽益、陳耀祥、陳錦稷、彭揚
____凱、黃國昌、葉俊榮、蔡培慧、賴中強與蘇彥圖，2015，《臺
____灣代議民主之困境與出路》。臺北市：青平臺基金會。
- 江大樹、張力亞合著，2016，《地方治理：變革、創新與實踐》。
____臺北市：元照出版。
- 龐元媛、李珮怡譯，Gerry Stoker 著，2017，《別當政治門外漢》。
____臺北市：五南。
- 鈕文英，2018.04，《質性研究方法與論文寫作》。臺北市：雙葉
____書廊。

二、期刊

- 楊洪常，2000.06，〈政治發展還是政治衰敗：政治腐敗效應之爭〉，
____《政治科學論叢》，第 12 期，頁 131-160。
- 彭錦鵬，2001.12，〈從歐美經驗論國會議員人數及「立委席次減
____半」〉，《政治科學論叢》，第 15 期，頁 171-190。

- 許禎元，2003.08，〈內容分析法的研究步驟與在政治學領域的應用〉，《師大政治論叢》，創刊號，頁 1-29。
- 趙嘉裕，2003.12，〈從政黨輪替的現象談未來的政治發展〉，《通識研究集刊》，第四期，頁 101-122。
- 朱雲漢，2004.03，〈臺灣民主發展的困境與挑戰〉，《臺灣民主季刊》，1 卷 1 期，頁 143-162。
- 徐永明，2004.09，〈選制改革與國會運作正常化〉，《新世紀制庫論壇》，第 27 期，頁 108-110。
- 何輝慶、楊智傑，2006.03，〈第七次修憲對中央政府體制的影響〉，《立法院院聞》，34:3=395，頁 28-44。
- 夏樂生，2006.03，〈論大陸經貿政策演變及影響—從「戒急用忍」、「積極開放、有效管理」到「積極管理、有效開放」〉，《展望與探索》第 4 卷，第 3 期，頁 86-101。
- 張佑宗，2009.09，〈搜尋台灣民粹式民主的群眾基礎〉，《台灣社會研究季刊》，第七十五期，頁 85-113。
- 陳惠薇，2013，〈我國經濟自由化之探討〉，《經濟研究》，第 13 卷，頁 183-206。
- 黃昱琿，2014.07，〈臺灣民粹主義轉變的探討：選舉民粹主義的形成〉，《弘光人文社會學報》，第 17 期，頁 52-73。
- 王輝煌，2017.07，〈政策創新與官僚角色：台灣解嚴後治理失能的分析〉，《文官制度季刊》，第 9 卷第 3 期，頁 27-64。

四、論文

- 姚中原，2004.07，〈臺灣憲政改革對國會制度之影響研究—從廢除國民大會角度分析〉，博士論文，國立台灣大學國家發展研究所。
- 吳重禮，2005.09，〈憲政設計、政黨政治與權力分立：兼論美國分立政府的運作經驗〉，「憲改論壇—法政對話之一『憲政回顧與憲法修改』圓桌討論會」，中央研究院政治學研究所籌

- _____備處主辦，台北。
- 李姮萱，2008.07，〈我國金融改革的挑戰—「金融化」的迷思〉，
_____碩士論文，國立台北大學財政學系。
- 張軒榮，2008.08，〈金融管制政策之執行評估：以二次金改金融
_____整併政策為例〉，碩士論文，國立台北大學公共行政暨研究
_____所。
- 羅大昌，2009.12，〈我國憲政體制下總統與行政院長的權力消長〉，
_____碩士論文，中國文化大學政治學系。
- 黃登興，2017.06，〈兩岸產業競合與南進的勢與力〉，「兩岸拼南
_____向—臺灣新南向競合抉擇」論壇，中華經濟研究院經濟法制
_____中心、中共研究雜誌社主辦，台北。

五、網路

- 張亞中，〈兩岸統合與和平發展——一條互信雙贏的穩健道路〉，收
_____錄於《遠東 60 週年白皮書》，
_____ <http://www.feg.com.tw/tw/publish/publish.aspx?id=1>，頁
_____ 617-699。
- 羅天人，〈民粹主義與政治參與〉，
_____ <https://www106.nou.edu.tw/~dpa/2-1.pdf>。
- 全國法規資料庫，<https://law.moj.gov.tw/Index.aspx>。
- 天下雜誌，2011.04.19，〈雙卡風暴，一場沒有贏家的遊戲〉，
_____ <https://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5010047>。
- 林姿儀，2007.11.14，〈回顧 2005 年-2006 年之台灣卡債風暴〉，
_____ <https://www.npf.org.tw/2/3558>。
- ECFA 兩岸經濟合作架構協議，<http://www.ecfa.org.tw/>。

貳、西文部分

(I)Books

Alice Amsden, 1989, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford University Press.

Peter Evans, 1995, *Embedded autonomy; Lstates and industrial transformation*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

John Girling, 1997, *Corruption, capitalism and democracy*. London; Routledge: New York.

(II) Periodicals

Daniel W. Gingerich, 2009, "Corruption and Political Decay: A Causal Analysis based on the Bolivian Case," *Quarterly Journal of Political Science*, 4(1), pp. 1-34.

Carl Boggs, 1998, "Social crisis and political decay: The contemporary American malaise". *New Political Science*, Vol. 20(3), pp. 301-322.

E. A. Brett, 2008, "State Failure and Success in Uganda and Zimbabwe: The Logic of Political Decay and Reconstruction in Africa," *Journal of Development Studies*, Vol. 44, No. 3, pp. 339-364(26).

David Dunham, Sisira Jayasuriya, 2001, "Liberalisation and political decay : Sri Lanka's journey from welfare state to a brutalised society," *International Institute of Social Studies of Erasmus University Rotterdam (ISS), The Hague*.

E Wayne Nafziger, Juha Auvinen, 2002, "Economic Development, Inequality, War, and State Violence," *World Development*, Vol.30(2), pp.153-163.

Neil DeVotta, 2014, "Parties, political decay, and democratic

_____ regression in Sri Lanka,” *Commonwealth & Comparative _____*
_____ *Politics*. Feb2014, Vol. 52 Issue 1, p139-165.

Banerjee, Ritwik, 2016, "Corruption, norm violation and decay in
_____ social capital," *Journal of Public Economics*, Vol.137, _____
_____ pp.14-27.