

民主與獨裁

本章學習重點

民主與獨裁在政治學的內容中占有舉足輕重的核心地位，其中民主政治的涵義、民主政治的條件、審議民主、民主化、民主轉型、威權獨裁、極權獨裁為重要考點。本章應與臺灣的民主化歷程、時事發展配合理解與應用。

壹 民主政治的涵義

一、民主的概念

「民主」一詞，是古希臘政治經驗的產物，意為「人民統治」。每個國家都認為應該採行民主，但對於民主的性質與內涵存有歧異。共產國家命名為「人民民主」。美國總統林肯（Lincoln）發表於1864年的《蓋茨堡演說》，提出民主是具有「民有」、「民治」、「民享」的政府。民主的概念太通俗，無法只做單一簡單的界說。當代世界的民主沒有，也不太可能由全體人民直接擔任統治工作，而是經由選舉代表，組織政府來實現民主的理想。民主既是一種生活方式，也是一種政治制度。

二、民主政治的涵義、特質。

（一）人民主權：人民主權體現在以下三項基礎。

- 1 政府向人民負責：人民不直接進行統治，選出代表委由組成政府負責決策，政府建立在人民的同意之原則，程序由憲法標明，負有政治與法律責任。決策的根本與最終決定權在人民。
- 2 有意義的選舉：選舉沒有被壟斷，具有競爭性，政權有輪替的可能性。
- 3 人民有不服從權利：政府不能滿足人民的需求與意願，人民有權持異議的立場與主張不服從權利，甚至是迫使政府下臺，這是確保人民主權的最後防線。

上榜最關鍵★★★★★

民主政治是指一種依人民主權、政治平等、人民諮商、責任政治、多數治理、尊重少數、多元政治、憲政主義等原則所組織而成的政府形式。

（二）政治平等：

- 1 政治權利應盡可能廣泛、平均的分配，讓每一位公民都有爭取政治職位，平等參與政治決策的機會。新聞自由是重要條件，每個人都有充足的資訊選擇候選人，都有機會接觸媒體，陳述政治觀點。
- 2 無論條件背景，在自由選舉的前提下，每一人一票，票票等值。
- 3 許多民主政體都曾有限制人民政治參與的紀錄。英國直到1918年，成年男子才有普選權，1928年婦女取得投票權；美國直到1960年代初期，南部各州黑人才有投票權；瑞士直到1971年，婦女才取得投票權。
- 4 兒童、患有精神疾病，判處奪公權犯人通常被排除在政治參與行列，或限縮政治參與的程度。

（三）人民諮商：政府決策必須考納人民需求，透過參考民調結論、閱讀媒體報導、觀察選舉結果、留意遊行訴求、接受人民請願、注意遊說內容等方式、管道與機制瞭解人民期望。以人民整體意見為大方向，周全規劃政策方針，確切付諸執行，落實民治精神。

（四）責任政治：

- 1 執政者對政策成敗負有政治責任，政策違反民意就應負責，但實際貫徹有困難，原因如下：
 - （1）人民可能依情感而非理性投票，使選舉未能成為貫徹責任政治機制。
 - （2）議員對同黨官員護航，對政府官員監督不當或流於形式。
 - （3）大眾傳媒受企業、政黨操控，未能忠實反映民情。
- 2 政府官員的行為違法失職，可由國會行使彈劾、糾舉，觸犯法律則負有刑事、民事責任。
- 3 責任政治的落實有賴多黨政治相互監督，以及民主選舉使政權能和平轉移等機制配合。

（五）多數治理：

- 1 政治決策很難獲得全體人民一致的同意，歧見

發生時依多數決原則解決。多數要設法去說服少數，尊重少數的不同意見，多數選出來的候選人應遵循法律規範，避免壓迫少數與淪為多數暴政。

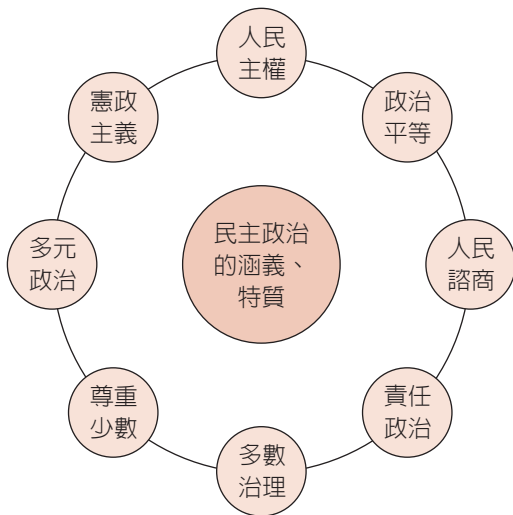
- 2** 多數決原則、人民主權原則、人權保障事項、少數民族政策等不應以多數予以推翻。不能用民主手段毀滅民主制度。

(六) 尊重少數：

- 1** 多數的主張不一定對，少數的堅持不一定錯。今日的少數可能是明日的多數，所以要尊重少數。多數接納少數意見，協商謀求妥協，決策時考慮顧及少數尊嚴與利益。少數民族等應保障其國會代表名額。
- 2** 卡爾洪（Calhoun）「匯合的少數」是指在多元民主的社會，沒有一個固定的多數，只有很多少數，依不同的政策議題結合成「贊成」與「反對」兩種聯盟，聯盟人數較多者為多數。

(七) 多元政治：政治社會中允許各種不同立場的政黨、團體，進行多元開放的政治競爭，人民請願、集會、結社等政治參與的管道自由暢通。

(八) 憲政主義：政府的權力是有限，憲法居於最高位階，法律與命令與其牴觸無效。政府基於法治精神依法行政，不得侵害人民的基本權利。



上榜最關鍵★★★★★

民主政治講求理性、妥協、容忍不同的意見。

。貳 民主政治的條件

一、民主政治出現之條件

- （一）政治文化層次：肯定個人的目的性與發展足夠的社群歸屬感。
- （二）社會經濟層次：階級、團體、宗教等差異有客觀限度，須能經協商取得共識。群體成員應有維持經濟生活的自主能力。
- （三）法律制度層次：使統治者與被統治者進行相互調適互動，建立共同規範。

二、民主政治維繫之條件

- （一）成員支持：成員支持民主制度程度，端視此一制度在道德與價值判斷是否居於穩固地位與正當性，以及自己在民主制度中是否具有一定重要性和參與感而定。
- （二）制度能量：制度存續有賴於健全處理各項議題的能力，有效克服環境困阻。政府能回應公民偏好，履行管理功能，滿足群體期盼。公民都賦有政治參與的權利，政治體系競逐者能自由公平競爭。保障各種來源的資訊。

（三）環境條件：

1 政治面：最佳乃是和平狀態，戰爭與重大危機情勢，常須進行緊急臨時應變制度。政治精英堅持民主理想。軍隊和警察是由選舉產生的官員所控制。外部不存在有強大而敵視民主的勢力。人民參與地方公共事務，培養政治知識與能力。

2 經濟面：現代的市場經濟，經濟大恐慌就有被其他非民主制度形態取代的危機。過分貧困社會實現民主困難，因識字率低，政治知識貧乏，且在生活逼迫下不易理性看待政治問題，容易受到煽動，導致政治不穩定。社會團體不夠發達，無法形成一個相互制衡的多元社會。

3 社會面：

- （1）社會平穩，種族、宗教等分歧不大，有基

本共識。

(2) 民間組織發達且自主，類型多樣、權力分散、社會多元。

(3) 人、職業、居住、觀念、地位、階層等流動性高。

- 4** 文化面：人民有基本教育水準，中庸的政治文化。文化環境開放與開明，重視科學與實證知識，學術環境不崇尚迷信、盲目崇拜與教條。意見表達自由，深層的民主信念和政治文化。人民對政治事物的態度與處理上講究理性、妥協、容忍異見、信任合作的特質。接受新觀念與新事物的開放社會。

參 民主政治的理論

一、古典民主理論。

(一) 17世紀以來的理論家洛克（Locke）、孟德斯鳩（Montesquieu）、盧梭（Rousseau）、麥迪遜（Madison）、柏克（Burke）、邊沁（Bentham）、彌爾（Mill）、格林（Green）、杜威（Dewey）、巴克（Barker）等人，依憑伯里克利斯（Pericles）的「國殤講詞」描述的古希臘雅典城邦民主而建構的理想化模型，又稱「規範性民主理論」。

(二) 理論核心：

- 1** 公民的政治行為是理性，設法獲得政治常識，民主政治實踐能趨於理想。
- 2** 人人萌生參政興趣，積極從政。
- 3** 民主政治具有多元的目標。對個人而言，藉由積極的參與，培養個人對社會的關懷與公民責任感，提高公共道德水準；對社會而言，促成社會進步；對政治而言，建立足以維持個人自由的政治秩序與權力關係。

(三) 批評：

- 1** 缺乏實證的基礎，從問卷調查、投票結果等分析，公民的政治行為並不理性，政治知識貧乏，不熱衷政治活動。

上榜最關鍵★★★★

古典民主理論是探討民主的價值與落實，當代公民投票的實施可以說是古典民主理論的實踐。

上榜最關鍵★★★★

修正民主理論主張民主政治的正軌是代議政治。

- 2 民主政治不再強調政治參與的道德功能，而應重視政治精英是否符合多元競爭。

二、修正民主理論

（一）修正民主理論，又稱「精英民主理論」、「經驗民主理論」、「民主程序論」，風行於1960年代。主要理論家有熊彼德（Schumpeter）、道爾（Dahl）、薩托利（Sartori）、拉斯威爾（Lasswell）、李普塞（Lipset）。

（二）理論核心：

- 1 人民的政治行為不理性，政治知識貧乏，對政治事務興趣不高。人民對政治冷漠有利於政治體系的平衡、健全與穩定。
- 2 人人參政不可能、不必要。政治應由專職精英負責，一般民眾的參政只需要選擇領導者，對政治精英過多的限制，會影響政治的品質。民主政治實踐最佳的國家是對政治不過分冷漠，也不過分熱心的公民文化國家。
- 3 政治精英藉由爭取選票獲得權力，政治精英內化多元政體的民主價值，爲了勝選會制定符合民意的政策。
- 4 多元政體決策程序複雜，沒有任何社會團體能居於絕對優勢地位，議決與妥協成為決策特色。
- 5 政治的目的是決定權力與社會價值分配，提升人民道德爲教育與宗教的功能。

（三）批評：

- 1 支持精英控制政治，未照顧群眾訴求實質平等，此乃反映缺乏自我反省的保守主義思想。
- 2 人民對政治冷漠未必是對現況滿足，可能是對政治秩序絕望。

三、參與民主理論

（一）參與民主理論可以說是古典民主理論的行動綱領，又稱「激進民主理論」，盛行於1970年代。起因於人民感受領導者未能反映民意、公共政策制定不能照顧到弱勢族群、知識份子對政治不滿。主要理論家有派特曼（Patemen）、巴柏

（Barber）。

（二）理論核心：

- 1 中央國政的權力應盡量分散給地方政府，避免權力過於集中，與民眾脫節。
- 2 民主參與的場合應普及於日常生活中的工廠、公司與學校等各種建制，因這些場域存有權力關係，影響成員利益，仍屬於政治。法律應保障各成員參與決策的機制。
- 3 公民參與機會多，且充分運用，能發展強健民主。例如：實施公民投票、建立社區委員會、成立職業工會、投書民意論壇等。

（三）批評：

- 1 高度分散中央國政的權力實際上不太可行。
- 2 人民對參與各種場合的公眾事務並不熱衷。

古典民主理論	● 公民的政治行為是理性 ● 人人積極從政 ● 民主政治具有多元的目標
修正民主理論	● 人民政治冷漠有利政治體系平衡 ● 政治應由專職精英負責 ● 政治是決定權力與社會價值分配
參與民主理論	● 中央權力應分散給地方政府 ● 民主參與普及於社會各種建制 ● 公民運用參與機會發展強健民主

肆 民主政治的優劣

一、民主優越論

- （一）民主是道德：民主有道德基礎，價值是符合人性、正義、公平。
- （二）公民享自由：只有民主政治才能夠為個人提供最大的機會。民主政治限制官員權力，人人有發聲管道，有利於公民自我保障權力與利益。運用公民享有的自由權利，決定美好的生活型態。
- （三）個人能參與：感受自己是國家的一份子，對公共事務負有責任，從中學習與人溝通、協調、講

理、容忍、合作等公民德行。個人能增進政治知識與技巧，對社會事務表示的意見與利益可經由參與獲得實踐，提升自尊心與自信心，激發參與公共事務的興趣。

- （四）政治更平等：人人有機會平等表達對於公共事務之意見，要求利益被考量在公共政策的擬定當中。透過一人一票、票票等值、政治獻金透明化與金額限制等措施，促進平等的政治。
- （五）世界真和平：道爾（Dahl）指出，現代民主國家與民主國家彼此之間沒有發生戰爭，因為習慣於用和平方式談判、結盟、禦敵，謀求和平。

二、民主否定論

- （一）民主不應該：人類本來就不平等，文明進步與偉大事蹟是少數英雄豪傑所創。一般人民能力低劣，政治交由一般人民處理會產生平庸政治，導致人類文明退化，應交給權威人士統治。
- （二）民主不可能：人性自私，想要就社會共同事務有所決定相當困難。即使做成決定，多半是由各種私利所匯集，無助公共福祉。
- （三）民主不真實：選舉、議會政治都是虛假的表象，實際受控於政治、經濟利益團體。政治組織必是寡頭、精英控制，國政被少數政客擺弄，瞭解政治要深入背後找出真正的決策權力。

三、民主批評論

不絕然否定民主的積極意義，但認為民主有著極大的問題和困難。

- （一）民主欠效率：追求多方參與及意見匯集，過程耗時與複雜，不易有效率達成決策目標。
- （二）民主易腐化：人有私慾，會濫用權力，容易走向貪腐。競選方式日新月異，經費日益高昂，候選人與政黨高度仰賴政治獻金，提供財力雄厚的財團或個人介入政治的空間，形成金權政治。
- （三）民主太脆弱：開放社會中個人可以有異見、自由競爭，為敵對者提供可乘之機，可能藉此削弱民

主。強調大眾參與，容易造就具有群眾魅力的政治人物，可能以人民福利為號召，卻做出違背法治、民主等原則，影響民主品質。

伍 政治民主化

一、政治民主化定義

(一) 民主化是指公民參政權、公民地位恢復與擴張的歷程。

- 1 恢復原先因為獨裁統治導致限縮的公民參政權。
- 2 將公民參政權擴張給予本未享有的政治犯、政黨、利益團體等。

(二) 道爾（Dahl）認為一個多元的民主政體需要具備七個條件：

- 1 民選政治決策者：中央的行政首長與國會議員為直接，或間接選舉產生。
- 2 自由公平的選舉：選舉過程是公平且定期舉行。
- 3 實踐普遍選舉權：絕大多數的成年公民都有選舉權，不會因為種族、性別、宗教和政治理念而有差別待遇。
- 4 公民具有參政權：絕大多數的成年公民都擁有參政權。
- 5 人人有言論自由：公民能自由表達政治意見，批評政府官員不會因政治、宗教、意識型態等因素受到限制。限制只限於對國家重大利益或他人生命財產有立即危險者。
- 6 新聞發表的自由：公民有權利去找尋所需資訊，不受政府不必要的新聞檢查與干擾。限制只限於對國家重大利益或他人生命財產有立即危險者。
- 7 集會結社的自由：公民為了保障權益，有組織社會團體的權利。

上榜最關鍵★★★★

道爾認為現代的西方民主政體就是多元的民主政體。多元的社會反映成多元的政體，功能高度分化，並存各式利益，決策程序複雜，政治過程充斥議價與妥協。

二、杭亭頓（Huntington）提出的三波民主化浪潮

(一) 第一波民主化：

1 18世紀美國獨立建國、法國大革命開始，歷經1828年美國大選，到1920年代一次世界大戰後，澳洲、紐西蘭等歐美國家完成了民主轉型。

2 民主逆流：1920年代初～1940年代初，法西斯政權興起，德國、義大利、日本民主崩潰。

（二）第二波民主化：

1 1940年代二次世界大戰後，德意志聯邦共和國、義大利、日本在盟軍干預下採行民主政體開始，到西方帝國主義殖民統治的第三世界，於1950～1960年代紛紛獨立採行民主政體。

2 民主逆流：1950年代末期～1970年代，開發中國家民主政體被獨裁政體取代，威權國家重現。例如：大韓民國的軍人專政；菲律賓的文人政府得到軍人支持，實行專制政體；高棉、越南加入共產集團，採行獨裁政體。

（三）第三波民主化：

1 1970年代中期開始，從南歐的西班牙、葡萄牙、希臘，接著席捲中美洲、亞洲、非洲，到最後1989年的蘇聯解體，東歐共產國家拋棄共產專政政體。

2 民主逆流：

（1）新興民主國家陸續發生踐踏人權、司法不公、行政無效率、國會無能、官員腐化、黑金政治、貴族主政等弊端。阿爾及利亞極端基本教義派政黨訴諸民粹，危害基本人權，且為鞏固統治合法性，積極支持恐怖份子對西方國家發動聖戰。

（2）行政部門擅權、族群對立激化、反民主勢力捲土重來，是第三波民主化面臨的困境與挑戰。

／說明／

第四波民主化：自2011年元月起，阿拉伯世界爆發一連串抗爭運動，俗稱為「茉莉花革命」。突尼西亞、埃及、利比亞、約旦、敘利亞等政權連翻倒臺或是政府改組。當第三波民主化浪潮在二十世紀末接近尾聲時，戴蒙（Diamond）就曾預測，未來阿拉伯世界反對專制獨裁的民主運動興起，乃是全球「第四波民主化浪潮」的開端。杭亭頓（Huntington）所提出的民主革命轉型原因有五項，觀察此次中東民主化運動，皆可予以解釋，分別是：第一、經濟發展困局與危機；第二、權威統治導致政績不彰；第三、宗教力量推波助瀾；第四、國外勢力的促進助力；第五、傳播資訊滾雪球效應。

另有論者認為，茉莉花革命的本質是反映對失業、物價、通膨等民生經濟問題處理的不滿，屬於物質層面，不是從精神層面出發的主人意識覺醒，很難說是一場民主革命。況且，革命成功能否產生重視自由權利的「民主政體」並順利運作，仍有待觀察。

三、政治民主化的影響因素

（一）政治文化：

- 1 政治文化影響民主政治的運作和品質，民主政治講求的合作、妥協、信任會因為不同的政治文化而有不同程度的實踐。
- 2 宗教對民主化影響表現於第一波民主化，主要以基督教，或主要以基督教為教派的國家為主。第二波民主化多為南歐、拉丁美洲的天主教國家。第三波民主化因羅馬教皇支持，亦有天主教國家響應。
- 3 儒家文化的東亞國家民主化普遍緩慢，日本長期由自民黨主政，被歸類為半民主國家；臺灣和大韓民國到1980年代末期才民主化；新加坡與中華人民共和國當前仍是威權政體。

（二）公民社會：

- 1 各種社會團體，對於政治決策持續發揮影響力，透過集會結社、政治參與、言論發表促進民主權利，學習與體驗民主價值，活絡草根民主。

上榜最關鍵★★★★

我國政治文化仍有進步空間，公民社會成熟，憲政體制運行不易，政黨競爭以兩大黨為主，軍隊國家化，經濟發展面臨危機，政府執政能力受質疑。

- 2 公民參與公共事務的改造，監督、要求與批評行政部門、立法部門與司法部門，例如：因為法院對兒童性侵輕判，2010年起臺灣民間發動「白玫瑰運動」，要求汰換不適任法官，並建立起性侵案件專家證人制度，以維護兒童人權。
- 3 中產階級的妥協合作、具責任感、法治精神、反對專制等民主情懷與民主價值相符，且支持溫和改革，是最有能力組成社會團體的階級。
- 4 各國走向民主改革，其他國家公民會仿效，形成浪潮與骨牌效應。例如：東歐民主化浪潮、2011年北非與中東的茉莉花革命。

（三）憲政體制：

- 1 內閣制鼓勵政黨間妥協，形成國會多數，而立法與行政融合能有效推動民主改革。
- 2 總統制在推動長期改革較不必受到國會中可能的私利議員倒閣威脅，減少國會政治分贓。另一方面，總統制可能產生總統與國會的緊張關係，總統走向獨裁的危機。
- 3 雙首長制運作彈性，法國經驗是總統與國會多數同屬一個政黨時，由總統主導政治運作；如果總統與國會多數屬不同政黨時，由內閣總理主導政治運作，以避免行政與立法僵局。

（四）政黨數目：

- 1 一黨制的優點是政局穩定，政治領導者可以從事長期的改革規劃。缺點是可能造成決策僵化、貪污腐敗、公民冷漠、暴力衝撞等。
- 2 兩黨制優點是提供選民兩種選擇機會，能有效監督執政黨，並激發政黨採取中間溫和的改革路線。缺點是兩黨政見過於相似，選民無法區別差異。
- 3 多黨制優點是提供公民豐富的選擇權和參政權，缺點是國會多黨聯盟常更替，內閣常變動，極端主義的少數政黨反而扮演關鍵性角色，決策導向極端對立。