

《名人堂》

台灣民主的反思

蘇起

台灣經過政黨輪替再輪替，及五次總統大選，但國人始終認為「治理不善」。問題在哪？

筆者以為，責任不集中在哪個人（如總統）、哪個機關、或哪個政黨。問題在台灣引以為傲的民主化實際上只完成了一半，也就是「自由化」；還沒有完成另一半，「制度化」。因為沒有「制度化」，所以台灣的頭腦被「自由化」衝得發燒的同時，軀殼仍然陷在半民主半戒嚴、半法治半人治的制度中舉步維艱。

首先，立法院的現行制度根本不利於它的主業（立法），反而有利於副業（政黨鬥爭）。它的立法資源（人事、經費、場所）極度貧乏。主要用來收集民意與生產法案的專業常設委員會，又被一個俗稱「朝野協商」的太上委員會架空。另外，由來已久的肢體抗爭也嚴重妨礙立法程序的進行。

結果，相對於南韓國會平均一年生產五九〇個法案，陳前總統八年任內平均一年只通過一九〇個。馬總統任內稍好，也只有二一〇個。我國這些法案多數還只是個別立委單條或少數條文的提案，而不是行政部門完整版本的提案。立法怠惰意味許多不合時宜、封閉保守的法條繼續網綁住政府與人民。

我國公務機關人才濟濟，但它仍然重管理、輕創新。我國公務人員的工作環境還不斷惡化。除了立、監、檢、警、調隨時可能找麻煩外，虎視眈眈的媒體與在野黨也讓公務人員心生畏懼。

這種恐懼心理讓行政部門越來越傾向嚴格要求「只有法規許可才可以做」，而不是「只要法規沒有禁止就可以做」。此時如果相關法規恰好又是前述不合時宜且遲遲未能修改的陳年舊規，民間被綁得更死。

能夠推動事務官前進，並在灰色地帶營造興利空間的是政務官。但政務官在我國制度中人數極少。他們能夠動員及激勵部屬的手段也極其有限，對積極有貢獻的同仁，少有獎勵的方法；對消極敷衍的同仁，少有處罰的手段。

政務官來源的問題更大。台灣的社會菁英面對現在加諸政務官身上有形無形的限制，絕大多數望而卻步。換句話說，我國的民主化沒有讓民間人才大量注入政府，反而讓政務官更難做事。

今天「官不聊生」的原因之一是大眾媒體。自由化的浪潮讓我國媒體由「第四權」演變成「第一權」。但這個「第一權」有沒有盡到它要求別人的社會責任，及滿足民眾「知的權利」，卻值得檢討。

台灣兩黨分裂至此地步更加不可原諒。這個分裂已讓台灣的政治徹底拖垮經濟，讓台灣不能有效因應中國大陸及亞太變局，也讓很多人對未來失去信心。

總統推動「制度化」的權力仍然相對較大。可惜在民主化後，我們看到最被期待替台灣進行內部民主轉型的總統，全力衝擊他最不擅長的兩岸及外交領域；另一位最被期待替台灣建立外部宏觀的穩定環境的總統，卻長期深陷國內微觀事務的泥淖中。

如果未來幾年我國制度仍然封閉如昔，僵硬如昔，任何當總統的人再戮力從公，也不過是「籠裡的松鼠」，跑了半天，仍在原地。

台灣今天應該像九〇年代末期的南韓一樣進行大規模的全面翻修。當時韓國痛定思痛，一方面全力整頓銀行體系，強迫財團進行結構改造，一方面通過許多重大法案，全面革新政府體系。這些改革沒有因為政黨輪替而中斷。短短十年，韓國已躍居國際能見度極高的中等國家。

台灣沒有經歷類似南韓的醍醐灌頂，所以危機意識不足。延宕至今，全面翻修現在的拼裝車已有絕對的迫切性與必要性。現在應該是有公權力的人做關鍵選擇的時刻。他們的選擇將決定台灣的未來。

（作者為「台北論壇」董事長。本文全文請見「台北論壇」網站）

【2012-09-06/聯合報/A4版/要聞】