

台灣代議政治的信任門檻

林水波

國立臺灣大學

摘 要

台灣的代議政治，由於受制政治變遷的影響，一直無法進入正常的運作，尤其在兩千年政黨輪替之後，更是演展成黨際之間的惡鬥，行政與立法時常發生對立衝突的僵局，以致代議政治受到主權者的信任度不高，未能達及信任門檻。本文的主要目的之一在於深度鋪陳，這項信任門檻不足的十項徵候，藉以引其擔負政治運轉的政黨及其主要職司的正視，進而運用典範的治理知識加以轉型。本文的第二個重點在於申論：在信任門檻不足的情況下，台灣業已顯露出信任替代的現象，亦即對失去信任門檻的機制、機關或個人，產生消極失望的行為，抑或積極試圖影響信任對象的作為，一來警醒其改弦更張，進行策略性形象管理，用以恢復或取得應有的信任，二來採取反制的行動，試圖削減其政策轄區、權力範圍，或以其他機制突破政治衝突的瓶頸，借用主權者的力量，落實其天賦人權及憲法所賦予的權利，不願再居於外控的地位，而採取主動要求政策的回應力。

關鍵詞：信任門檻、信任替代、命定主義、公民投票

林水波 國立臺灣大學政治學系教授，專長領域包括：政策論證、組織理論以及公共政策等。



壹、前言

J. Mill 是對自由及代議政治理解較深的思想家之一，他剴切地論述：「世間最理想的政府，就是主權或最高支配權屬於社會全體的那種政府，然而全民參與在現實條件的制約下，具體加以實踐恐有所困難，亦有一些路障尚待克服，因而在困難及路障排除之前，代議政治在符應國民主權原則及社會現實環境上，相對較佳的情勢下，乃成為大多數民主國家採行的體制（Mill, 2002）。」這種體制在先進民主國家的實驗檢證後，勝出可令人認同的運作成績，但主持代議政治運作的人士，略皆屬於社經地位較高者；在回應公共意志上，每摻雜代理人的利益考量或階級權益思維；在問責上有時亦偏向菁英階級；在立法上也有怠惰或推遲的現象；在實質正義上每每涉入政黨或優勢團體的政策主張，未能有效彰顯普羅大眾的核心需求，因其聲音不夠大，也可能是沈默的或寂寞的一群人，無能提出周全的立法前提及結論。是以，代議政治的優質化，以及深刻的反省，進而提出彌補與制衡的機制，一直成為政治學子鑽研的課題，同時產出驚人的作品（Amy, 2003; Barber, 2000; Bowler, Donovan, and Tolbert, 1998; Disch, 2002; Goodin, 2003）。

台灣一直奉行代議政治的精神，在一黨獨大的運作時期，標竿學習的需要強烈，民主品質亟待提昇，主權者地位更要強化，基本人權與自由猶待鞏固。而在政黨輪替之後，由於黨際之間的成見及自私心理，政權失落政黨的嫉妒、憎恨、不甘與不移（對舊思維的矢志不移），在政治運作上每有排斥的導向，消極不合作的作為。新贏取政權的政黨治理經驗不足、國會力量不夠、媒體嚴苛批評，又面臨國際經濟景氣低迷，重大災難的肆虐，難以展現令人撐持的施政績效，以致主權者漸進不滿現行的代議政治運作，乃審慎地提出改革主張，以挑戰其公信性的失落，試圖改變代議政治的品質，使其較具民意回應力，深負責任感，盡其結構成員的能力，制訂優質的法律與政策，演化與歷史脈動符應的決定；進而構思提昇原本主權者的自主性及內控力，仲裁政黨間惡質的政策

爭議，敦促國會作為的啓動，匡正立法粗糙的產品，避免朝野意氣對決的機制。

由是觀之，在公投議題主導媒體關注時，對台灣代議政治的反思，恐是妥當的歷史時刻，更是迫切的公共議程。本文試圖以審慎漸進主義（*deliberate incrementalism*）（即任何政治變遷的進行，採取審慎思辯的過程，並針對現狀進行有限、可回復的變遷，俾便系統與其環境得以維持動態的均衡）（*Baumgartner and Jones, 1993*）的思維，分析台灣代議政治發展以來，信任門檻一直不夠的徵候，以及經由這些徵候的引路，在台灣對代議政治究竟滋生那些信任替代現象，以為現在及未來的主政者設定改革的標的，設計互補及支援的機制，俾讓代議及直接民主得能融洽而造就優質的合超效應。

貳、信任門檻不足的徵候

台灣自行憲以來，代議政治的運營似乎並不順利，而在政黨輪替執政之後，原本以為權力結構巨幅改變，民主相關規範逐步制度化之後，可以接軌先進民主國家的正常化、平順化及穩定化運作，但因內外環境無法與政黨輪替這項重大政治變遷對應，造成諸多乖違代議政治運作的標竿，無法達及主權者認可的信任門檻，進而衝擊到其本身的政治正當性，更思及彌補之策。而諸多的徵候可鋪陳於後。

一、進步狀況不佳

台灣在萬年國會時代，由於民代未受民意的定期洗禮，以致自身的議事正當性明顯不強，再加上中國的武力威脅，為求政治穩定起見，國會只能扮演行政部門的立法局角色，未能完全展現權力制衡的威力。在國會全面改選後，國會由於是一黨獨大之局，議事過程雖有不同視觀出現，但是還不能撼動一黨決策的情勢，國會只是逐步回歸憲法地位的立法院而已。然而，在政黨輪替之後，雖在野在朝政黨勢力較為接近，但由於當今台灣社會的特殊性，比如人民

忽視代議政治亂象，少數關切國家事務運行，多數透過代議政治牟利，人民冷漠面對社會公益，議員政治腐化權謀營私，政黨強烈成見思維老舊，政黨嫉妒憎恨相互排斥，行政立法相互奪權嚴重，凡此均是 Mill 所謂「不適合代議政治的社會情況」（Mill, 2002），並在不適合的影響下台灣應有的政治進步，不如人民原本的想像、期許及盼望，代議政治一直無法取得主權者的充分信任。蓋贏得信任的質素始終不能由代議政治的渠道勝出。

二、政黨彼此惡鬥

政黨輪替之後，政黨的在朝在野角色扮演，由於政治的重大不連續，似乎並不習慣，何況在核四停建風波之後，促成國、親聯盟的動力，並以「加碼模式」間接進行議程阻絕的作為，抑或因爲增加法律或政策執行的困境，抵銷全力打拼經濟的效應。

事實上，兩大政團在選舉考量的思維下，對於立法定制偏重於新招數的運作，方便於總統大選時，可以由不同論述來搶立法定制的功勞，並將立法推遲及挽救經濟不利的責任合理推給對方，反而不是是非公論之爭，實質正義、程序正義及互動正義的講究。政黨這樣的立法定制營爲，無法展現誠摯對話，尊敬對方視野，確信相互貢獻，肯定彼此作為，分享互惠權益，分擔立法要務，導致互信質素滋生的通路阻塞，難以協力伙伴關係的政治風格，爲社會公益來努力，引發主權者對代議政治的冷漠，而以爲其爲政治亂象之源。換言之，台灣兩大政團之間的嚴重惡鬥，已顯出 Disch（2002）所謂的「兩黨體系的暴虐」，即兩大政團的壟斷政治市場，不能推展優質的民主，反而是對之加以挫折。

三、代理越位嚴重

代議政治核心的運作精神乃由選民選出各級行政首長及民意代表，並由他們代理主權者治理政治體系所管轄的公共事務，並透過定期制及施政議事責任追求制來對代理人的各項營爲檢證，以決定續任或獎懲。不過，代議政治施行

以來，代理主權者的「公僕」每每越俎代庖，由僕人角色變為成主人，居於重大決策的樞紐地位。尤有甚者，公僕在掌握大權之際，在權力結構的運行上，每每形成寡頭統治，僭取主權者原本的地位（孫慶餘，2003），並將其邊緣化使其淪為政治疏離的一群。這種越位作風，完全無法展現對主權者的關懷照護，並在職務運行上充分表現稱職的代理人角色。再加上代理人又受制於所屬政團的宰制，立法定制及施政作為每有政團意識型態的烙印，導致上該兩者無法配合歷史脈動，感知政經社文的演變。

何況，原本代理制度存在的理由在於減少交易成本，提升決策的效率、效能、創新及適應的果效，但因政黨惡鬥的結果，反而距離原本目標越遠，進而踐踏代理制度永續發展。蓋代理制度如未受被代理人的接受肯定，反而連帶滋生一些不良的後遺症，增加被代理人的成本及風險負擔，其當然會對代議政治產生合理的質疑（陳敦源，2001）。

四、政治回應不足

民主政治的可貴在於代理人洞悉民意歸趨，前瞻社會需求，掌握歷史脈動，立下對應的法制及政策，並透過執行轉化的過程，將法制與政策具體落實，一則事先防止問題的發生，二則圍堵嚴重問題的再起，三則預防慢性問題的逐步惡化（Perri 6, 1997）。然而，台灣在政黨輪替之後的代議政治，不僅個別委員只能利用質詢之際，形式問責於行政官員，實質並無構成對行政部門的強制約束力，而且在國會黨團協商成為建立法案共識的機制後，黨團代表成為主要立法定制者，因之產出的立法或預算，回應政黨的希望每多於被代理人的，至致政治回應力的漸進低落，政黨回應力的逐步強化。

尤有甚者，在代理人的角色產生質變之後，由公僕轉變為主人之際，被代理人就可能居於民主的牢籠裡，聽任主人的擺佈，完全失去主人的民主地位。代理人所關注的可能是自己的政治未來，設定自己想望追求的願景。就以台北市沈世宏局長的辭職為例，他由於議員附和的利益，為不同團體遊說，與其政

策立場互異，推遲北基兩市垃圾合作的決定，延宕機會效益的產出，阻礙垃圾處理的最佳化，致使現存焚化機制無法充分利用。這乃充分表露政治回應高度不足的著例，也因而造成社會公益的傷害，政務人才的損失，相對較好的政策受到阻礙，要引領主權者信任代議政治的有效運營，恐非容易。

五、未雨綢繆不靈

台灣的代議政治，在政黨輪替之後，由於運作習慣的巨幅轉型，各主要政黨又未能儘速養塑權威的議事規範，乃經常陷入不長進的黨爭，盡思對策扳倒鬥爭對手，且時常打著爭政治理念之名，實際作為卻是用盡手段爭取政黨的權勢地位。於是，各政黨的主要委員就無暇他顧未雨綢繆之事，進行建構前瞻性政府的佈局，以防患未然的作為，將可能產生的災難事先防止，抑或於發生之後，得能以事先築造的標準作業程序，迅速展現治理施為因應，順時順速恢復常態運作。

須知，後政府改造的舉措，抑或二十一世紀政府的新議程，在於建置未雨綢繆型的政府，講究整合、預防及結果（Perri 6, 1997）。不過，如果代議政治運作的惡質化，參與的政黨無法認清新世紀的新議程，仍沈迷於黨紀惡鬥，無力於政府預防能力之提升，政策能力之養塑，民主素養之薰陶，視框之徹底反省，協力關係重要性的認知，全局政府（即各部門相互支應）的建制，則甚難取得主權者的信任，更難營造全球化時代台灣的競爭優勢。

六、績效不符期待

結果導向同是政府改造及後政府改造時代所追求的重點，統治者對被治者的責任，就在以豐碩的施政績效，贏得支持、認同及再付託的工具。然而，台灣代議政治在政黨輪替之後，由於泛藍、泛綠兩大政團政爭極為激烈，國會立法數逐年降低，立法粗糙有增無減，再加上行政與立法的對立，無法形塑充分合作的協力關係，透過溝通、協調、合作、創造性突破及永續突破的過程，組

構結構優良的團隊，邁向全局的關照，釋放合超效應的成果，以致行政與立法二部門，無法爭取到全民的信任與認同。

何況，信任的核心質素之一在於：負責施政的機關，要詳備成就事功的能力，針對指標性的人民需求，社會集體關切的議題，以群策群力的方式加以滿足及對抗。不過，在黨爭不斷，敵對成習的政治氛圍下，黨際之間共治合奏不易、政策形成不易、一致對外不易、政治角力不除、意見吸納不行及前瞻規劃不足（林水波，2002），凡此六者的輻輳，構成優質績效勝出的嚴重障礙，阻絕重大議題的即時進入議程，造成令人憂慮的政策脫軌現象，傷害到國家的競爭力。

政黨對執政權之喪失，固有不滿、不甘及不願的情懷，但回歸執政地位之先決前提，乃在以理性問政，確實問責於執政者，並以前瞻、後顧及內省的思考，提出社會所冀求的全套政策，實現令主權者仰慕的政策目標，且在不傷害頭家權益的情況下，來重建權力的高塔才是上策。反之，如以阻礙績效勝出為手段爭取權力的回歸，恐會事倍功半，甚至與期待背道而馳。

七、政黨利益掛帥

政黨的出現，在民主體系的國家基本上要扮演七大功能：社會整合、組構政府、利益融合、社會代表、議題建構、選舉動員及選舉提名（Gunther and Diamond, 2001）。而這些基本功能的成就，才會擴大政黨的立基，鞏固自身續存的正當性，提升主權者的政黨認同。

然而，台灣在一切均走向泛政治化之際，黨際間理性對話的機會及場域形塑不易，在加上主權者於選舉時扮演頭家角色之外，對民選公職人員的制衡機制並不健全，一來罷免所需的成案門檻及通過額數過高，制度形同虛設；二來創制及複決又因施行的議題及程序要件，始終停留在議論階段，不易完備合法化的程序，因而當選後的公職人員，主權者只能要求他們自律，要以他律來範圍他們的行為憂乎其難矣！尤有甚者，黨籍議員在黨紀的強力約束下，失去獨

立自主的權利行使，同時又顧慮到失去政黨奧援後，連任的希望渺茫，乃就服膺在黨紀的約束下。

於是，在這樣範限下的政治運作，議會決策的形成，政黨本身潛在的政治效益，就順理成爲主導的原則，以擴大政黨的權力版圖及勢力範圍。而主權者的期許，公共意志的回應，前瞻性的政策，恐就較少有道路引導出現。這樣惡性循環的發展下來，政黨抑或行政立法部門要取得主權者的信任，殊爲不易，難以成就。蓋在政黨利益掛帥下，職司部門關懷的利益焦點並未全然放在被代理人身上，也未能全然兼聽他們的心聲，欲將其轉型爲具有規範性的政策，當然要產出信任回饋就有點勉強。

八、專業意見附庸

專家本應在立法定制上扮演重大的規劃角色，使政策充分具有客觀分析、專業判斷的基礎，得能在現實環境支撐下，順利展開落實的工作。何況，立法定制如能以專業主義爲主導，在其扮演推動成案的過程中，獲得到種種效益：增加技術能力、顯現專業知識、注重倫理要求、避免差別處置、脫離政治影響、強化理性思考。

不過，在一切泛政治化氛圍下的台灣社會，國會的立法或議事運作，雖有形式的專業公聽會，讓專家發抒意見，但其只是符應程序的需要，落實符號主義的作爲而已，難成爲立法內容的主要核心。蓋專業的見解，每與政黨試圖追索的利益不一，考量的角度不同，欲行投入的幅度認知差異，擬採行的政策工具看法歧異，時下情境的認定有別，可能產生的社會衝擊推測有殊，是以專業意見每易淪爲附庸的地位，未能扮演政策扭轉的角色。反之，美國公共政策的形成，抑或政策的創新工程，絕大多數來自專業基金會的見解，進而減輕全球市場化的破壞性影響（Roelofs, 2003），深獲被代理人的認同，因這樣的政策形成較少有政治化的風格及效應。

九、立法議事延宕

在時間驅動快速的時代，外在環境變化劇烈的社會，國際競爭壓力繁重的歷史時刻，爲了維持原有的競爭優勢，開創嶄新的知識，各種產業需要符應的規範，俾便與國際運營接軌，與全球化趨勢步調同一，國會需要有效率、有品質的立法，才不至於使國家的經濟份量，在區域快速下落，在全球降低影響力。

這種情境需求，台灣的各界並非不知，但是在政黨輪替執政提早到來的焦點事件發生以來，新的運作規範與互動正義尚未完備，再加上觸動核四停建的敏感神經，促成國、親的快速結盟，意圖以較大的席次優勢，掣肘時需立法的迅速產出，藉以壓低執政的績效，擴大回歸執政的政治機會窗。因此立法議事的延宕，立法過程的歹戲拖棚，國會議員作秀成風，隨意引發黨際間的衝突，增加協商的時間與成本，提高互動的頻率，乃就成爲國會議事的常態。難怪台灣教授協會的民調會顯示：六成三的台灣人民認爲立法院是台灣社會的亂源，七成四的民眾贊成將立委席次減半，六成八的民眾認爲國會改革應由公民投票的方式來推動，不可能依賴立法院本身來完成。由斯項民調來看，立院的人民信任度並不高，改革及變動之呼求持續不斷，人民更思及另類直接制衡的機制，不再容許辱罵、起壇的惡質脫軌行爲，並要嚴格對之問責，使不適任委員的連任窗寬度降低。

十、意識形態主導

民主國家的國會，朝野對於法案運作協商，彼此初始各有堅持，原是正常的現象，但台灣國會裡的政黨，由於黨籍委員抱持不同的意識形態，在兩岸關係及整合問題上，以及落實國民主權的直接民主機制之合法化上，國會改革與政院組織改造上，擁有政治操作或匯聚民氣的重大經濟法案，對應治理績效與組織建制潮流的獨立委員會組織，政府體制的定位及三權分立的走向等，泛藍、泛綠政黨，均各自堅持自己的政策主張，提出支持主張的各項立論理由，

往往甚難透過理性對話的過程，築建主張的共識，建構合理的調整方向，提出解決之道，克服引發社會動盪的政治衝突。

而在朝野重大意識形態嚴重趨異的制約下，前述那些當前台灣所面對的重大議程，一直無法取得創意性的突破，建制較為強健的民主運行結構，減輕橫向溝通的負擔，立下反映歷史脈動的法律，強化問責國會的治理機制，因而國會的形象，政府的施為，難以受到主權者的全然認同。換言之，台灣現行的代議政治，所形構而出的環境形勢，有時不利於：必要公共行動的採取，合理公共抉擇的勝出，政治衝突的化解，中立判斷或仲裁的出現（Barber, 1984）。因之，主權者對行政及立法部門的信任度，一直難達及門檻的範圍。

由上觀之，台灣代議政治已面臨信任門檻的挑戰，擔負政治運轉的政黨及其主要職司者，如不能對之正視，擺脫凡事權謀的處事心態，積極運用治理知識，透過對話的誠摯交流，經由慎思明辨的過程，形塑出具公共理性的決策方案，得到各方參與者的接受，進而由職司者加以執行，將會在主權者之間產生嚴重的信任替代現象，腐蝕國會及相關機關的治理正當性。

主權者不滿國會的運轉，在台灣已有一段時間，如號稱協商精神的國會，每每對重大立法搞到曠日廢時，而又繳交不出亮麗的立法成績單，主權者就有充分理由懷疑，代議士可能有意侵犯他們的權益。尤有甚者，政黨如於立法過程上放任自己的主張如同鐘擺，立法過程又老擺脫不了「肉桶」或「加碼」模式，協商只是政黨利益交換，則國會自身的形象管理就未盡力，無法取得人民的信任與認同。

參、信任替代現象的滋生

台灣代議政治在上述影響主權者賦予信任因素的單獨或輻輳作用下，未能達到信任最低門檻，主權者針對這項彰明較著的事實，漸進顯露出社會學者 Sztompka（1999）所謂信任替代現象，即對失去信任門檻的機制、機關或個

人，產生消極失望的行為，抑或積極試圖影響信任標的的作為，一來警醒其改弦更張，進行策略性形象管理，用以恢復或取得應有的信任，二來採取反制的行動，削減其政策轄區、權力範圍，或以其他機制突破政治衝突的瓶頸，借用主權者的力量，落實其天賦人權及憲法所賦與的權利，不再居於外控的地位，主動要求政策的回應力。

台灣在人民對代議政治失去信心，不滿國會成為政治亂源之後，在社會上亦出現這種信任替代現象，頗值得吾人對之細加解剖，用以引發相關職司進行有效策略修復、經營及維護自己生存所需的信任。至於有那些殊堪論述的信任替代現象呢？

一、信守命定主義（providentialism）

主權者在長期受到國會動亂的影響下，已難再抱持政治理想主義，更對國會權力結構的改變，議事的合理運作，立法定制反映歷史脈動的期許，存有偌大的落差，並在思維上轉向命定主義，以為這樣的政經社文運作，是台灣人勢必要接受的命運，自己已無力加以扭轉，漸漸養成低落的政治功效意識感，不自覺自己對國家政策的形成具有任何影響力。尤有甚者，有些選民更失去投票參與的權利義務感，不相信選舉結果會改變台灣的政治結構，及其向來的運作慣性，以致降低當選者的正當性。

這種政治無力感如果長期下去，則整體社會的能力，抑或政府的政策能力，包括規劃、執行及評估三個面向，會大幅滑落。蓋在主權者不願表示創意的政策見解，站在不同視框指出政策取向的偏差，提供反省再思的機會，不同意見交流整合而創造出富有公共理性，強調公共利益的政策主張。何況，在政治疏離氛圍的情境下，人民透過輿論進行政治監督，以防政治或行政腐化的作為，不再熱衷與涉入，失去原本應有的社會責任感。觀之，政黨輪替以來，知識份子的建言角色遞減，人民借用全民亂講發洩，陶醉於韓劇的劇情演化中，或可窺知命定主義的不良現象。

二、降低罷免門檻

原本在主權者選出政治代理人之後，可由罷免機制來制衡代理人的作為，以彌補投票時的政治判斷錯誤，重新賦予適格者來負責治理事宜。不過，由於罷免門檻經由國會修法提高之後，原本機制已失去範限的功能，不能再發揮制衡約束代理人的作用。而在高雄市議會爆發議長、副議長賄選的政治醜聞時，無法對受賄、行賄者施予罷免，才警覺到該項直接民主的重要機制業已失靈，於是有人提出修法試圖降低罷免門檻，使得斯項機制發揮嚇阻的果效。猶如美國加州居民對州長 Davis 進行罷免一樣，完全可制約州政治的不當舉措。

不過，罷免門檻的降低，權力操在國會議員身上，在其面對政治參與矛盾的窘境下，即自己自廢武功的那種勉強，那樣的心不甘、情不願，自己恐會成為消極的合夥人，展現形式主義的行動，靜待議題的淡化，再回到原本的議事本色。因之，這項主權者信任取代的作為，在代理人採取消極不合作主義，社會議題更迭快速的情況下，恐會無疾而終，只是吹縐一池政治春水而已。

罷免制度的強健化，是一項迫切的政治議題，與選舉機制可前後呼應，並由選舉先進行人選的裁汰工作，再由罷免來排除不適任的代理人，社會的公益、人民的福祉與國家的競爭力才有所保障，政治才能淨化。是以，人民的積極投入，代理人的充分覺醒，媒體的普及引領，或可將這項修法列入議程，不再受到來自代理人的阻絕。

三、縮短國會任期

國會在結構對立的政治場域，時有朝野自己拘泥於自己的意識形態，抑或國內外政經情勢考量，每無法透過共識民主的過程，理性而迅速地完成主流民意偏好的法案及政策，造成政治回應力的低落，立法的懈怠或延宕，因而主權者對國會的滿意度不高，影響到國會自身的治理正當性，以致主權者對國會信任度低於門檻，而有縮短議員任期的信任替代倡議。蓋國會本要適時以決策來回應主流民意的歸趨與變化，如果任期太長，新血就無機會進入議事的殿堂，

嶄新的思維及制度安排構想，恐就欠缺平台或通路，呈現在議程討論之上，進而締結多數聯盟，從事合宜的政策變遷。

尤有甚者，任期之縮短亦有開啓國會結構重組的機會，減少政治衝突的可能性，逐步洗刷亂源的惡質形象。蓋台灣政黨對貼切的角色扮演未能有效射準，忠誠反對及運籌帷幄無法體認，如能透過任期的縮短，增加選舉的過濾作用，提升議員結構的優質化，議事品質的昇華化，進而打造令主權者肯認的國會形象，構築國家的競爭優勢。

不過，這項信任替代之成就，依現行制度規定，必須透過修憲的過程始能完成任期縮短之政治工程，除了國會自身的必要程序外，還要舉行任務型國大的選舉，對任期縮短案進行複決，可以說是高難度的政治議程。然而，這項倡議本在對國會議員的政治威脅，威脅其如再不調整議事惰性，則自身的生存條件就會腐蝕，且其是表達對國會績效強烈不滿的符號，敦促其自行改造，用以挽回國會原本的政治地位。因為，它是思維的啓發，威脅氣氛的營造，改革聲音的投入，引發無聲者的發聲，創造國會走向的前瞻作法，以引路國會的反省，進行一場寧靜的革命。

四、減少國會席次

主權者及由其組構的民間團體，有的鑑於國會亂象的嚴重，朝野政治惡鬥的強烈，想要由席次結構的調整，提升委員的素質，減少委員互動的複雜度，發揮立法的績效，致使政府因應全球化及知識經濟時代，講究公私合夥協力的全局治理，所需要的制度安排及政策工具運用，得能適時適刻地產出。

立委席次的減半，在第五屆立委選舉之前，就有國會議員透過自省的過程提出，並由民間團體接續地倡導，參選候選人的連署呼應，惟至目前為止，尚停留在議論階段。國會委員由於自身是減半的對象，完成減半的修憲決定，無疑是自毀政治生涯，自然而然地就成為減半過程中的勉強合夥人，心中的意願不高，具體的行動但求符號化，當然就成為但聞樓梯響，未見人下來的結局。

立委席次減半是一項影響廣大深遠的政治工程，要有整體配套的制度安排，諸如選制的更迭，各類席次的合理分配，國會委員會的結構，委員會地位的確定等，均要理路清楚，備好令人認同的方案，再透過政經情勢的配合，一舉打開合法化的機會窗。

民間團體認識到自己在推動席次減半運動的外控性，蓋合法化權掌握在立委本身，茲為增強運動的實質壓力，擬以公投來推動，以全民意志來促成這項改革運動。這種轉折雖可理解，唯國內有些媒體刻意對公投污名化，任意牽扯統獨議題，使得進行公投的程序法未能完成立法，而在法源未備下所進行的諮詢性公投，恐法律拘束力不高，所以有賴社會各階層凝聚壓力，迫使國會將公投法列入優先審議的議題。

國會每有其特殊的身份及認同的職責，如其向來的運營有失身份，背離原本的使命驅使，願景之景從，這表示國會的有失妥當性，主權者基於問責、要求述職乃理所當然。針對主權者呼求國會改革的歷史時刻，國會自身的反省，委員對議事行為的大轉型，或可減輕減半的政治壓力。當然，政黨在國會的對稱角色扮演，如反對黨的忠誠議事，執政黨的前瞻、後顧與內省施為，務使施政有序，績效有出，內外平順。

五、鞏固解散機制

1997修憲採用非典型的雙首長制，取消國會對行政院長的任命同意權，但國會因而取得對他的不信任投票權。不過，在不信任案合法成立後，得呈請總統解散國會，以解開行政立法間的爭議僵局，重新透過選舉過程組構治理機制，俾讓政府運作回歸平順。不過，這項國會解散權只是被動運轉而已，沒有國會的不信任案成立，就沒有辦法啟動治理結構的重組。

而在國會跌落信任門檻時，主權者及關注國政運轉的公民，就有人提議化被動為主動的解散權，賦予府院審慎裁量解散國會事宜，盡早化解行政與立法的政治衝突，以利國事的運營，擺脫政黨權鬥而內耗的情勢，政治空轉而致立

法延宕、經濟停滯及法案蒙塵的窘境。換言之，府院一旦擁有主動的國會解散權，立法政府的出現恐就為之減少，行政立法走向協力關係才有機會窗。是以，鞏固解散機制意在製造國會生存的威脅，以導正其真正扮演憲法上立法院的法案審議、預算審查、施政質詢、憲法修正及人事同意角色，消弭過往議事互戲拖棚的議事風格。

不過，這項信任替代作為的達致，重要議程關卡猶卡在國會本身，由其自身來鞏固解散機制，釋放自己的權力保障，恐非易舉。不過，被代理人的不滿，抑或對國會運轉失靈的不堪忍受，願意以主權者的角色，對其問責並積極推動本項信任替代機制，則國會自身的內省，改善不受認同的議事行為，亦是失之東隅、收之桑榆之效。

六、落實公投機制

代議政治在國會霸權的操控下，立法政府的運轉下，在台灣已顯現不及主權者的信任門檻，與其讓國會亂象永續，朝野惡鬥不止，直接民主之提倡遂成為主流的民意，進入政治系統的議程，蓋民主的弊病只有以更民主的方式解決。

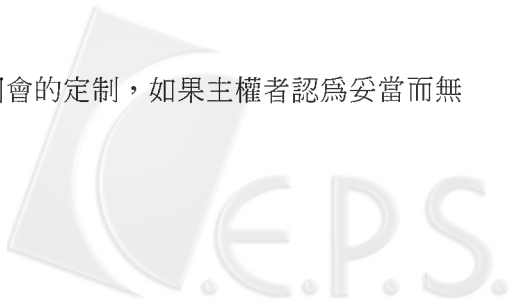
國內有些人士對直接民主的質疑與不相信，欲以各種障礙來阻絕公投法的法制化，這或許關注到台灣特殊的政治處境，為了避免打開公投這個潘朵拉盒子，而影響政經的穩定。這種深層思考令人尊敬，唯對公投之實現與台灣政治的不穩定推測，恐陷於上帝角色的扮演，且會產生自我預言實現的謬誤。蓋公投的立法建制可以備而不用，積極扮演敦促國會採取行動的機制，本就能滿足主權者的需求，因其所不能忍受的乃國會的運作失靈，不能當機立斷立下打拼經濟、致力改革的法案。如果，經由公投的啟動，促使國會正當性不足的醒覺，而進行議事的大轉型，本為國人所樂見的。

再者，公投有十最的屬性，吾人不可忽視，進而將其認定為：畫不成線的圈叉遊戲（新新聞周報，2003）：

（一）最基本要求：民主國家的公民是主人，代議士只是公僕，主人要在

特殊時際收回決策權，不再授權本是最基本的要求。何況，在政府做不好，議會又不像議會，人民才需要藉由公投、創制及複決來彌補上該二者的失靈窘境。

- （二）最直接問責：對立法及行政的課責機制，每淪為符號或象徵意義，不如由直接民主的機制，來問責於相關的職司，成就當下社會所迫切需要的政策及法制。
- （三）最直接民主：公投是由主權者當家作主，決定自己在歷史脈動下所需的政策調適或制度變遷，不必仰賴代議士的作為，而受制於他們的遲滯。
- （四）最直接制衡：公投是制衡代議政治的機制，扮演敦促國會行動的機制，以免法制由於國會的怠惰而落伍。蓋若無公投的建制，加上媒體的霸權，國會就欠缺有效的制衡機制，無法扮演回應環境的角色。
- （五）最後的防線：公投是維護主權者利益的最後一道防線，使其不致受國會的侵犯，越位代理的情勢發生。
- （六）最後的當家：當國會受到政黨的宰制，通過一項不符眾意的法律，主權者可藉由複決的機制來否定斯項法律的執行，成為最後的決策把關。
- （七）最後的通牒：公投酷似國際談判時給予對方最後一次的文呈，附有將出斷然行動的警告文書，蓋公投的推動，已對國會提出最後的行動警告，如其再不採取必要的立法定制行動，主權者就要收回原本的權力委託，要由自己當家作主，決定自己所需要的法制。
- （八）最大公約數：公投的結果如達及絕對多數的贊成，那就呈現社會上最大公約數的民意，當然最具決策的合法性及正當性，任何機關只有服膺而已。
- （九）最後的審判：政府的決策，國會的定制，如果主權者認為妥當而無



異議就取得至高無上的地位，而由全體人民信守之，如認為不妥而有傷及自身的權益時，主權者可透過公投進行最後的審判，由直接民主裁奪，以定其行止或存廢。

- (十) 最後的化解：政黨輪替之後，台灣似乎走向立法政府的政治運作，時常發生行政立法兩權的衝突，延宕打拚經濟所需的法案，抑或形成重大政策取向的爭議，如由公投機制的運轉，就能較早作成決定，減少政策不確定性對社會所產生的不利影響。

公投十最的展示，或可祛除國人對之恐懼的面紗，何況其又是憲法所保障的基本人權，更是主權者的天賦人權，代理人應盡受委付的職責，儘速將落實的程序法合法化，還權於民，使其可用為監督代議政治的上軌道，逐步走向備而不用之境界。不過，未來公投的運營不可走向：民意調查化，約束虛擬化，議題模糊化，運作政治化，集團對立化，決定風險化，內控丟失化，投票少數化，效果空洞化的陷阱。

主權者在代議政治失去信任門檻之際，如採命定主義的替代作為，恐會惡質化代議政治的運轉，受害最深的恐是自己，是以要讓自己的權力覺醒，想方設法尋找另類較能制衡代議政治的替代機制，方是政治正確的思維。換言之，主權者不能有無力感的心態，讓代議政治任其自然，而要有政治參與心、投入情及責任識，為鞏固自己的權益而奉獻，抑或生產有用知識。

降低罷免門檻等五項替代機制，均涉及到修憲或修法的政治工程，一方面有賴於國會本身的內省，化解參與性矛盾，願為改革、未來願景而賣力，二方面則需主權者建立公民論壇，深刻論述代議政治質地轉型的重要性、迫切性及目的性，引發所有主權者的共鳴，以團隊的力量迫使國會採取必要的作為；與參選人於競選時立下公民約章，願於當選後從事公民想望的國會改革，實現理想問責及述職的機制。

國民主權之本質，乃主權者有權影響或決定事關其權益的事，正常情況由代議士為之，如代議士怠忽職責，越位行使代理權，抑或無法確實回應主權者

的意向，主權者就可收回原本的託付，而由自己作主人，決定想要的政策取向。於是，代理者如反過來限制主權者應有的權利，則已背反民主政治的基本精神，有必要盡責完成主權者行使公投的程序規制。

公投在台灣被污名化已有一段時間，其實它只是一種制衡代議政治的機制，要求代理人盡職負責的工具，更是敦促代議士立法行動的機轉，推導議程設定，認清不作為問題的嚴重性。由外對之附加一些罪惡，恐對制度本身不公平，且對制度的淨化無助。何況，代議士之能力與格局，不一定優於主權者，且容易受到所屬政黨意識形態的操控，立法定制出只符應黨意而不及民意的法律。是以，直接與間接民主的並行，一來相互牽制，二來相互彌補，可以勝出高度的回應力，滿足公民導向的民主政治運營。

參、結論

台灣的代議政治在先天不良的政經環境制約下，再加上國會政治勢力結構的失衡，主權者又是被馴服者，所以一路走來，始終未能達及民主先進國家的標竿。嗣經政黨輪替之後，立法政府一度成為代議政治運行的主導，行政立法不易構築協力夥伴關係，影響到總體國家的施政，致使台灣在亞洲的經濟份量滑落，引發主權者對代議政治的不信任，而想方設法要改革國會的政治文化及運轉氣氛。經由本文對信任門檻不足的徵候，及繼而引發的信任替代現象分析，吾人或可得到六項結論：

一、信任為用

一個機關或體制，如能透過運營的績效，構成員的用心協力，贏得互動對象的信任，願意投入資源彌補不足，則機關或機制的立基，將會何其寬廣，得到更多的授權，擁有更高的行事裁量權，奠下極高的自主性。台灣的代議政治如猶積習難改，固守向來的結構惰性，不圖審慎改革，負起民主政治加諸的責

任，則職司的國會，本身的形象得不到轉型，而漸進腐蝕存在的正當性。須知，組織的正當性需要治理，一則擴大正當性取得的來源，二則維護滋潤已得到的正當性，三則適時修復已流失的正當性。

二、積漸為雄

人類原本只要自己多加努力，則成就自在他人之上。同理，國會自身的內省與自律，感知歷史情境脈動，認清被代理人的需求，並在立法定制上加以回應，當會改變他或她對自己的形象評價。換言之，被代理人是易受馴服的，只要國會能夠反映公共意志，社會主流民意，時代追求的政策取向，且發揮未雨綢繆的能力，事先預防被代理人所困惑的問題，形塑改革的文化，則代理人地位就會得到保障，不受到任何的毀損。

三、元亨利貞

國會要有更新的氣息，重視當下的行動與作為，摒除舊有不受認同的議事惡習，革掉盡是權謀的舉措，虛擬形式的立法是為元；而黨團之間，對當下所至需的法案，抱持不同視框時，要有耐性溝通，不可永遠保持對抗，各自黨團本著真誠導向、情境導向、關注導向及貢獻導向建構理想的溝通環境（林水波，1999），用以產出視框經過反省後的合致效應，形構立法的共識是為亨；政黨在溝通形構立法共識時，要有不怕吃虧、不怕被佔便宜的胸襟，而以主流民意、制度理性是尚，而立出有用的法律，對應時局的政策，解決或克服當下的問題或災難是為利；國會的各個政黨要能站在大公立場議事對辯，一切無分無別，才不會在共識形成中，引發參與協商者的反彈，破壞原本已達成的協議，以致未能達致正確、穩定的立法共識。換言之，政黨之間要以公共利益為立法的軸心，才能達到貞（正確、穩定）的境界。

四、側耳傾聽

國會治理，抑或扮演代理人角色的正當性，要來自被代理人的委付，而正當性的合理維護，當要由國會的構成員，認清自己是公僕，並側耳專心細聽被代理人符應社會思潮的呼求，從其發出的各項指標，認定其蘊含的未來願景，對立法議事的期許，對中國政策的走向，而做出對應的立法定制。換言之，國會治理正當性的回歸與鞏固，不得再自見、自是、自衿與自伐，而要抱持被代理人導向，扮演稱職的立法代理人。

五、因勢利導

國、親向來對公投抱持犬儒主義的心態，深恐公投一旦合法化，會動搖其執政時代已定的政策及所營造的國際關係。不過，台灣在幾項焦點事件的發生之後，諸如加入 WHO 的受挫，港人反對國安立法，高明見參加煞滋研討會，國、親在掌控議題失去主導，而對公投有了另類策略，民進黨應運用這個政策窗開啓的機會，隨勢利導，立下各黨皆可接受的公投法，再因勢細緻化公投的內涵，保持代理人及被代理人的平衡地位，增加代理人自省的扣扳機機制。

六、對話轉型

國會內的主要政黨要洞穿對話的魔術力量，足以化衝突為合作的功能（Yankelovich, 1999），抑或透過對話過程，成功地建立關係，以轉型各自的堅持，達及議事決策的共識（Roberts, 2002a）。是以，原本對公投有不同見解的政黨，要設身處地地找出互不信任為雙方誤解的根源，並透過關係的建立，認真探究主權者的所欲，各自堅持的不切實際，經由關係的鼓舞，針對現實的台灣情境，而於公投內容上彼此進行人文化的妥協、調整，務使公投在重大政策爭議上，得能發揮定向的作用，以為往後立法行政作為的準據。總之，透由對話的轉型力量，經過兩大政黨的審慎思辨，形成以資訊為基礎，合理立論為依歸的決定，用以解決台灣所面對的問題，克服有害無益的政治衝突（Roberts,

2002b)。

歸結言之，不足信任門檻的台灣代議政治，以及主導運轉的國會，已到了必須翻轉的極限，一方面勢必要精算運作惰性的代價，另一方面要設法耕耘業已流失的治理正當性。代理人總沒有理由超越被代理人，更沒權力阻礙其他權利的行使，只有制定秩序規範的公投法，以導引其公平的進行，養塑公民的能力，優質公投決定的內容，重視少數族群的權益，祛除金錢對公投定向的主導 (Gerber, 2002)。

透過代議政治通過施行公投的程序法，雖有還權於民的本意，但有可能削減國會自身的權限範圍，當然會有心情矛盾的情結，不太願意成為積極的合夥人。不過，直接民主機制可備而不用，只要國會本身的理性立法，反應主流的民意，作成具有代表性的決策，則主權者就沒有收回權利自行決策的理由。因之，直接民主何足懼，又何所憂，左右事情的關鍵在於國會的盡責程度。

黨際間的對話，開放彼此慎思的空間，本是一項連續不停的工作，要將其制度化，並藉之化解歧見，千萬不可因一時的挫折而關閉對話協商之門，致讓互信毀損，誤解加深，而無法扮演稱職的國會角色，損及被代理人的權益，引發直接民主的替代現象，反而威脅到間接民主的鞏固及施展。

直接民主與間接民主的併行運作，代理人與被代理人之間才會回到政治平等地位。何況，直接民主的成效在美國的實踐經驗，已勝出令公民認同的結果，公共意志得以反映，政府負責程度提昇，公民的權能感向上昇華，公民社會的強健，國家負擔的減輕。只是，其落實要有規範來引路，要主人對自身權利的重視，電子科技的普及化及代理人的理解與包容。

參考書目

- 林水波（1999）。《制度設計》。台北：智勝。
- 林水波（2002）。《憲法政治學》。台北：元照。
- 孫慶餘（2003）。〈思考直接民主〉，《台灣日報美國版》，6月25日，版3。
- 陳敦源（2001）。《民主與官僚》。台北：韋伯。
- 新新聞周報（2003）。〈公投一劃不成線的圈叉遊戲〉，《新新聞周報》，第852期（7月3日-9日），頁36-37。
- 6, Perri (1997). *Holistic Government*. London: Demos.
- Amy, D.J. (2003). *Real Choices / New Voices*. New York: Columbia University Press.
- Barber, B. (1984). *Strong Democracy*. Berkeley: University of California Press.
- Barber, K.L. (2003). *A Right to Representation*. Columbus: Ohio State University Press.
- Baumgartner, F.R. and B.D. Jones. (1993). *Agenda and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bowler, S., T. Donovan and C.J. Tolbert. (1998). *Citizens as Legislators: Direct Democracy in the United States*. Columbus: Ohio State University Press.
- Disch, L.J. (2002). *The Tyranny of the Two-Party System*. New York: Columbia University Press.
- Gerber, E. (2002). "Direct Democracy." In Peele, G., C.J. Bailey, B. Cain and B.G. Peters (Eds.), *Developments in American Politics* (pp. 250-63). New York: Palgrave.
- Goodin, R. (2003). *Reflective Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Gunther, R. and L. Diamond (2001). "Types and Functions of Parties." In Gunther, R. and L. Diamond (Eds.), *Political Parties and Democracy* (pp. 3-39). Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Roberts, N. (Ed.), (2002a). *The Transformative Power of Dialogue*. Boston: JAI.
- Roberts, N. (2002b). "Keeping Public Officials Accountable Through Dialogue: Resolving the Accountability Paradox." *PAR* Vol. 62, No. 6:658-69.
- Roelofs, J. (2003). *Foundations and Public Policy*. Albany: SUNY Press.
- Schneewind, J.B. (2002). *The Basic Writings of J. S. Mill*. New York: The Modern Library.
- Sztompka, P. (1999). *Trust: A Sociological Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Yankelovich, D. (1999). *The Magic of Dialogue*. New York: Simon & Schuster.



Trust Threshold Towards Taiwan's Representative Politics

Shoei-Po Lin
National Taiwan University

Abstract

Since the 2000 election and the regime change that followed, the proper function of representative politics in Taiwan has been stalled. This stems from the antagonism between ruling and opposition parties, and the stalemate that resulted from the confrontation between administrative and legislative sectors, which in turn caused levels of trust among the electorate to dip below the “trust threshold.” The article urges major political parties in Taiwan's political arena and their leaders to pay attention to the ten signs that warn of the failure to reach an adequate “trust threshold”, and to utilize paradigmatic knowledge of governance to correct this failure. This article also provides an in-depth analysis of the electorate's political behavior. When there is a low level of trust among the electorate, the “trust substitution” phenomenon occurs. That is, the erosion of the electorate's trust in political institutions and their electoral representatives could lead to a sense of disappointment and malaise. But it could also arouse a passionate desire to affect political change: first, by forcing their elected representatives to regain the electorate's trust through strategic image management; second, by constraining the authority and jurisdiction of their representatives or by resorting to other mechanisms to break through the bottleneck caused by political conflicts. Thus, by asserting their natural and constitutional rights, the political activism of the electorate enables them to directly demand policy responsiveness.

Keywords: trust threshold; trust substitutes; providentialism; initiative; referendum.

Shoei-Po Lin is professor of political science at National Taiwan University. Professor Lin's specialties include policy demonstration, organizational theories, public policy.