

焦點評析

民粹主義侵蝕台灣政治？

Populism Infecting Taiwan's Politics ?

康培莊 *John F. Copper*

美國羅德大學國際研究系榮譽教授

Professor Emeritus of Department of International Studies

Rhodes College

一、民粹主義的定義

「民粹主義」(populism) 一般被視為是吸引普羅大眾的一種教條或政治哲學。其反映民眾的憧憬和恐懼，並立足於現狀及統治階級或政治菁英的對立面。¹民粹主義常與民主和民主化做聯結，因此被視為是良性的發展。然而，民粹主義也同時被視為是不理性、情緒化、反知識社群、排外的表現，並與法西斯及共產主義有關。民粹主義被視為是良善政府 (good government) 和有效改革的敵人，也經常是投機份子的工具；²後者常成為暴虐的統治者。近年來，民粹主義常被視為是有害的，弱化民主，導致民主退化。此現象全世界皆然。³

¹ 關於「民粹主義」的定義和政治影響，參見：Margaret Canovan, *Populism* (New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1981).

² Barbara Wejnert and Dwayne Woods eds., *The Many Faces of Populism: Current Perspectives* (Bradford: Emerald, 2014).

³ Joshua Kurlantzick, *Democracy in Retreat: The Revolt of the Middle Class and the Worldwide Decline of Representative Government* (New York: Council on Foreign Relations, 2014); John Micklethwait and Adrian Wooldridge, *The Fourth Revolution: The Global Race to Reinvent the State* (New York: Penguin, 2014).

就台灣而言，「民粹主義」一詞鮮少出現在關於台灣政治的文獻中，此現象在關於民主化的討論亦然。原因或許在於，訴諸民粹主義或民眾情感的現象常與民主的發展混在一起，但是似乎沒有理由壓抑這股情緒。然而，近期引用「民粹主義」的大多數論述，皆反映該詞的負面意涵。於此同時，「民粹主義」的主題在報導和政治論述中出現的幅度則大幅增加。⁴此現象的原因在於台灣民主化的歷史，以及操作民粹主義為躍躍一試的政客所提供的機會。

二、民粹主義在台灣的發展

台灣史上不乏民粹式的運動和起義活動，在清治（1683-1895）時期反對統治權威的活動尤其多。然而，就知識份子和明理人士而言，其並不反對「治理」（governance）的理念。到了日本統治時期，民主雖然得以生根，但是過沒多久後便被法西斯民粹主義取代，進而導向軍人統治。在台灣，社會有一股聲音希望島上擁抱代議制民主和人民自主。地方仕紳發起和領導這股聲音，並在很大程度上專注於改革，使其訴求在本質上並不怎麼民粹。⁵

蔣介石在治理上使用一定民粹式的手段，此舉主要是為了美化其政權在民眾眼中的形象，並討好西方支持者。相較其父，蔣經國是一位以民為先、誠摯信仰民主的總統。蔣經國認真、有目的地在台灣推動民主，透過權力加以落實，並以台灣的外交生存說明開放的必要性。民主使台灣得以

⁴ 參見：Christian Schafferer, “Populism in East Asia’s New Democracies: An Analysis of the Taiwanese Discourse,” paper presented at the International Convention of Asian Scholars (ICASS) in Kuala Lumpur on August 5, 2007. 文中指出，近年「民粹主義」一詞出現於台灣媒體的次數有所成長。

⁵ George H. Kerr, *Formosa: Licensed Revolution and the Home Rule Movement, 1895-1945* (Honolulu: University of Hawaii Press, 1974), pp.169-173; Tay-sheng Wang, *Legal Reform in Taiwan Under Japanese Colonial Rule, 1895-1945* (Seattle: University of Washington Press, 2001).

與中國的共產主義政權有所區隔。⁶

李登輝從蔣氏父子的身上習得威權主義成份，但也從蔣經國身上學到民眾支持、民主的重要性。正因如此，李登輝曾被喻為一位「威權式的民粹主義者」(authoritarian populist)。李登輝兩者皆是，可以隨心所欲地選擇。⁷無論如何，他是一位成功的總統，並不常採取吾人今日可能稱之為「民粹」的手段。相較情緒煽動，李登輝更常透過改革和有效的政治操作推動台灣的民主。⁸

陳水扁總統則不同。民粹主義是陳水扁時期的主旋律。陳水扁代表的是「民族式的民粹主義」(ethnic populism)。⁹陳提倡以閩南文化和訴求為主的台灣民族主義，並排除原住民、客家和外省等其他族群。扁政府的高層官員引希特勒作為年輕人的榜樣，並暗示原住民汙染了台灣，應該移居拉丁美洲或其他地方。中國大陸被斥為台灣的敵人，閩南話則被倡導為台灣人的語言（其他族群多數並不熟稔閩南話）。¹⁰前述全部發生在不適於推動民粹的時機：中產階級正在成長，工會和農民組織則未擴充其政治影響力。再者，在歐美國家的眼中，陳水扁的族群政策歧視性甚高。陳水扁推動本土意識的做法排擠了海外僑民，使其在僑民具有影響力的國家流失支持。同時，其挑釁中國大陸、不惜挑起戰爭的做法，以及其諸多貪污腐敗的事蹟，皆損害了扁政府的形象。這一切皆成為陳水扁在台灣挑起民粹的反作用力。¹¹

⁶ 參見：Steve Tsang, “Transforming a Party State into a Democracy,” in Steve Tsang and Hung-mao Tien eds., *Democratization in Taiwan: Implications for China* (New York: St. Martin’s Press, 1999), pp.1-23.

⁷ Guo Zhongjun, *Populism in Taiwan’s Democratic Transition: 1987-2008* (Academia Press, 2004).

⁸ 李登輝大聲疾呼民主才是台灣的未來。然而，其也指出選舉政治是有害的。參見：Lee Teng-hui, *The Road to Democracy: Taiwan’s Pursuit of Identity* (Tokyo: PHP Institute, 1999), p.67.

⁹ Guo, *op. cit.*; Huoyan Shy “Populism in Taiwan: The Rise of a Populist Culture in a Democratizing Society,” *Asian Journal of Political Science* (August 2008), p.131.

¹⁰ John F. Copper, *Taiwan’s Democracy on Trial: Political Change During the Chen Shui-bian Era and Beyond* (Lanham: University Press of America, 2010), p.59.

¹¹ 有關「民粹主義於中產階級發展時不會成長」的論點，參見：Larry Diamond, *The Spirit of*

認知到台灣在蔣經國和李登輝治下成為健全的民主國家，馬英九總統也採取了一些民粹主義的手段。然而，馬大致上偏好菁英主義，因為菁英反映中國傳統的道德觀和理想政府（相較被認為腐敗的陳水扁政府），並杜絕在地的民族主義（被視為是省籍的、封閉的）和情緒（被視為是不理性的，慣於利用族群差異、具有惡意的，可能造成多數人的暴政）。換言之，馬英九並不符合民粹領袖的特徵。¹²

在對扁政府的記憶猶存、深植人民記憶的情形下，馬總統的策略得以奏效。然而，如此手法的有效性隨著時間開始弱化。再者，馬英九的治理模式忽略了民粹主義在事實上已逐漸成為台灣民主的一部份。世界上許多民主國家皆有融和民粹主義發展的現象。就某個角度而言，民粹主義已成為一個有效的政治工具，不容忽視。¹³

2009年8月，莫拉克颱風使馬政府的聲譽和治理能力遭受嚴重的打擊。官方的氣象預測專家誤判颱風的著陸點以及其可能帶來的影響。馬政府的回應妥當；依台灣的政治體系，地方政府必須就災害進行第一時間反應。然而，許多民眾認為這反映馬政府的漠不關心。在野黨採取民粹式的回應：政府的反應應該迅速、有效，反之則使可憐的南台灣民眾成為受害者。馬英九英擔當起責任。¹⁴

危機過後，在經濟成長、陳水扁案（案子揭露陳水扁在任時的貪腐和不法）以及兩岸關係的升溫下，馬英九的聲勢重返。兩岸關係的發展解除了台海爆發衝突的危險性，使台灣贏得美國的嘉許與讚揚。然而，反對勢力持續將馬英九貼上菁英主義份子的標籤，放大其省籍身份（外省人而非本省人），並宣稱經濟復甦僅顧及富人和大企業，一般民眾則在同時持續

Democracy: The Struggle to Build Free Societies Throughout the World (New York: Holt Paperbacks, 2008), p.98。

¹² Ku Er-the, "Populism does Taiwan no favors," *Taipei Times*, July 18, 2010.

¹³ Ibid.

¹⁴ John F. Copper, *The KMT Returns to Power: Elections in Taiwan 2008-2012* (Lanham, MD: Lexington Books, 2013), p.109.

慘淡。2010年，國民黨贏得「期中」或地方選舉，但是此次成績並非壓倒性的勝利。馬英九雖然在2012年再次連任，但是其未取得如2008年一般的票數。¹⁵

三、近期台灣民粹主義升高之跡象

2013年，台灣反對派利用民粹的手法變得更明顯、更有效，其基調如下：政府宣稱台灣經濟好轉，但是年輕人薪資和失業情形並沒有改善，窮人並未受惠；大企業和富人依然不受影響，政府菁英主義至上（與民意脫節，代表企業和富人利益）、傾向威權主義，並在親中的同時危害台灣的民主和主權。¹⁶鼓吹民粹並未對政客和媒體造成強烈的副作用，既使部份說法認為民粹無助於經濟成長。¹⁷

反對勢力持續操弄民眾的情緒，事實上變得更加民粹。諸如貧富差距是一個由國際貿易和（資訊）科技發展而造成的全球現象等此類事實，被反對派完全忽略。反對派也未提及，在有效處理貧富差距問題的國家中，大多數出現經濟成長趨緩和人才流失的現象。就台灣所剩的主權而言，對中國大陸的經濟依賴被視為是危險的，無論此情形是否帶動台灣整體的經濟發展，以及周邊國家是否也因為中國大陸的經濟影響力而陷入依賴性危機。¹⁸

2014年，民粹主義的蹤跡更為明顯。反映青年議題的太陽花學運備受矚目，特別是其中反對馬政府與中國大陸簽署服務貿易協議的聲音。服貿協議被描述為黑箱談判的結果，主導的菁英主義政府以犧牲中小企業和窮

¹⁵ Ibid., chapters 3 and 4.

¹⁶ John Fuh-sheng Hsieh, "Taiwan in 2013: Stalemate at Home, Some Headway Abroad," *Asian Survey* (January/February 2014), pp.148-150.

¹⁷ "Commercial Times: Populism Hampers Progress," *Focus Taiwan*, June 12, 2013.

¹⁸ John F. Copper, *Taiwan's 2014 Nine-In-One Election: Gauging Politics, the Parties, and Future Leaders* (Baltimore: University of Maryland School of Law, 2014), pp.17-21.

人的利益作為籌碼，並置台灣的主權於危險中。¹⁹鮮少有言論提及，相較許多其他政府所完成的貿易協定，服貿協議的透明度有過之而無不及，抑或服貿協議整體上有助於台灣的經濟發展。

民粹主義在 2014 年「九合一」地方選舉的選戰中四處可見。部份輿論指出，政府未能妥善管理經濟，是危機的核心。然而，焦點並未鎖定經濟成長，反而聚焦於貧富差距問題。於此同時，台灣的經濟表現正在進步中，成長率高於世界平均，也高於南韓、香港和新加坡等其他四小龍國家。反對派亦批評政府的無能、與民眾脫節、菁英主義等，鮮少討論切確可行的改革方針。「民主」一詞常被引用，但關於台灣民主應該如何運作的討論卻不多見，更是缺乏關於法律或憲法手段的辯論。²⁰

2014 年的台北市長選戰是一場經典之役。柯文哲的宣傳活動走民粹路線，連勝文被標榜為富二代、菁英份子等。柯文哲最後透過傳統的民粹式手段打贏選戰。另一方面，雖然不如柯文哲，大多數其他當選的候選人仍在某種程度上採取民粹主義策略。然而，選戰期間，反對勢力避免提及陳水扁、九二共識和法理獨立等議題。民進黨高層的盤算是，宣傳前述議題可能造成反效果，極有可能刺激中國大陸和美國。

四、民粹主義對總統大選之可能影響

沉浸在前述勝利之中，前述議題也成為 2016 年選戰初期宣傳的一部份。實際上，反對派的宣傳在很大程度上納入民粹式議題：貧富差距、社會不公、年輕人苦無機會、少數和弱勢福利、賦權於民、群眾運動（抗議）等。太陽花學運的熱情再次被點燃。²¹

兩黨皆認為改革是個重要的目標，但焦點從來不在於重要的議題。例

¹⁹ Ibid., pp.21-23.

²⁰ 例如：J.R. Wu and Michael Gold, "Taiwan's new political voices want more openness on China ties," *Reuters*, March 13, 2015.

²¹ "Sunflower Seeds," *Economist*, April 11, 2015. 該文作者在當時引用「過動的民主」(hyperactive democracy)一詞，一個常見於民粹主義的特徵或描述。

如，台灣獨特、有時候難以運作的政府體制，不常出現在辯論中。究竟台灣是否應採取內閣制（在民主國家中盛行），幾乎不假思索地被排除在討論外。若台灣要保留總統制，其中有些缺失必須被更正。例如，行政院長的權力和地位模糊，必須被釐清。不在籍投票（absentee voting）需被引進。即使到今天，台灣依然不把不在籍投票當一回事，雖然大部分民主國家皆有這項設計。上述以外，台灣還有許多問題。²²

諸如降低投票年齡、降低政黨取得國會席次的門檻等提議，迄今仍不受矚目。箇中原因不外乎兩黨皆在思考各自的民粹策略。兩黨皆在找機會責怪對方。國民黨顯然希望將民進黨與台獨網綁，因為其知道獨立的機會渺茫。另一方面，民進黨則希望將民眾目光引導至公平、社會正義和不等議題。²³因此，民粹主義已成為 2016 年選戰的核心，蓋過關於改革的討論。民粹主義是否會成為大選的主旋律、激起民眾情緒，並將富民粹色彩的候選人推上高峰呢？有可能。大選過後，激情是否還會在？這是可以預期的。

然而，或許不然。民進黨主席、總統候選人蔡英文不是一位民粹主義者，其曾經表示過。²⁴就背景而言，蔡英文是來自富裕家庭背景的菁英主義者。在成長過程中，蔡英文講國語，而不是大眾的語言台語。蔡的教育歷程價格不菲，包括一個來自美國頂尖大學的碩士學位，以及一個來自英國頂尖大學之一的博士學位。其早期公職經驗與全球事務有關，一個與黨內省籍人士離得較遠的領域。

再者，蔡英文似乎掌握了操作民粹議題的後果，例如打所謂的「反中」牌，可能使台灣經濟發展脫離軌道，並連帶忽略美國的立場。如此也可能使其選戰脫軌。若僥倖撐過選舉，後續作用也會嚴重地危及其任期。正因

²² 參見：Dennis Engbarth, “Taiwanese Activists Push for Citizen-Based Constitution,” *Inter Press Services*, July 12, 2005.

²³ Ku Chung-hwa, “Blame games in the way of reforms,” *Taipei Times*, June 28, 2015.

²⁴ Jonathan Standing, “Taiwan’s Tsai puts pragmatism over populism,” *Reuters*, January 5, 2012.

如此，蔡英文在許多主要議題上正採取溫和立場，其對中政策是維持現狀。蔡英文在其他議題上亦展現溫和。考量其支持來源，蔡英文只能盡量節制。