

國安危機與自由主義的存續

吳玉山

一、前言

在「嚴重特殊傳染性肺炎」（COVID-19，新冠肺炎）全球肆虐之際，各國都採取了非常措施來進行因應。中國大陸是最早出現大規模傳染的國家，其政府在2020年1月23日對湖北省的武漢市進行了史無前例的封城。在防疫過程中，中共對其諸般措施採用了戰爭的術語，稱之為「疫情防控阻擊戰」，顯示中共的領導階層在心態和政策上是採取了作戰的模式¹。後來新冠肺炎傳布全球，歐美各國首當其衝，先是在西歐的義大利、西班牙等國出現爆炸性的發展，接著在美國迅速累積病例，而於4月27日衝破百萬²。在此種情境之

1 參見習近平，〈在中央政治局常委會會議研究應對新型冠狀病毒肺炎疫情工作時的講話〉，2020年2月3日，http://www.gov.cn/xinwen/2020-02/15/content_5479271.htm；與中共中央，〈關於加強黨的領導、為打贏疫情防控阻擊戰提供堅強政治保證的通知〉，2020年1月28日，http://www.gov.cn/zhengce/2020-01/28/content_5472753.htm。

2 Worldometer, Coronavirus: United States, <https://www.worldometers.info/coronavirus/country/us/>。

下，歐美國家也一一進入緊急狀態，實行封城或半封城，事實上也就是進入了準戰爭模式。因此，不論政體如何，在面對急迫疫情時，各國都採取了類似作戰的姿態，並對社會進行了高度的控制，以此來抑制疾病的擴散。

防疫和作戰之間並不是僅存在一種比喻的關係，而是兩種巨大的國安危機。在各國抗疫的作為當中，無不進行對於人民基本行動自由的廣泛限制、施行大規模的電子監控、運用科技侵入個人的私領域，並對各種經濟行為進行徹底的管控甚至直接予以禁止，極大程度地施展了國家對社會的控制。這些舉措，如果出現在平時，一般都會引起憲法層級的爭議，但是面對控制疫情的急迫需求，社會也大都予以接受，甚至要求國家採取更為決斷有效的措施³。此種面對危急而容忍國家權力急速膨脹的狀況，僅有在國家安全受到極大威脅的戰爭或準戰爭狀態下才會出現。因此戰爭與防疫造成了類似的心態，產生了相似的影響，其對立基於自由主義的現代民主國家所構成的挑戰也是一樣的巨大。

本文試圖從現代民主國家的自由主義本質，和戰爭與防疫這兩種國家安全的急迫挑戰，來申述國家安全與憲政主義的兩難，並以中華民國的憲政體制發展為例，闡明國安危機與民主憲政的負向關聯。最後則討論在危機情境下，自由主義如何肆應與存活。因為關注的層面較廣，一些議題尚無法細化處理，因此僅作為一種初探，以期能有更多後續的討論，來關注這個急迫而根本的議題。

3 當然在非民主國家當中，對於政府權力擴張的制度與民意限制相對而言是更小的。這也可以解釋許多這類國家在採取威權防疫措施時能夠產生很大的效果。

二、民主體制的自由主義本質與國家安全的挑戰

現代的民主國家可以溯源到古希臘羅馬時期，但是那個時候的民主與當代的民主有一個很大的不同：前者更為強調集體的意志，而後者更為維護個人的自由。古典民主並不被認為必然比君主專制或寡頭統治來得優越，這與當時民主政體不受憲政法治拘束，對個人權利沒有完善的保障有關⁴。等到近代民主制度重新站上歷史舞台之時，已經比起希臘羅馬的古典時代具有更為堅實的基礎，那就是以自由主義作為核心，將民主當成保障和擴展個人自由的制度工具。今日此種自由式的民主體制（liberal democracy）已經被廣泛地接受為合理與正常的政治制度，一方面因為它能透過憲政主義（constitutionalism）的設計（例如權利憲章和分權制衡）較大地保障個人自由，使其不受國家的恣意侵害；一方面這個體制又能透過選舉機制讓人民決定執政者，從而保證政策的品質，並讓表現不佳的執政者下台。在這種體制之下，國家的權力受到清楚的限制，不得肆意侵害人民自由權利；而在國家得以行使權力之處，執政者由人民決定、對人民負責，因此也體現了人民的自由意志。在這兩個領域——國家所不能進入的範圍與國家所得以進入的範圍——當中，自由主義都構成了其基礎⁵。

4 亞里斯多德對古典民主即提出了著名的批評，特別是有關無節制的民意對於法治的損害。參見 Andrew Lintott, "Aristotle and Democracy," *The Classical Quarterly* (1992), 42 (1): 114-128。

5 在這兩個領域當中的自由主義自然還是有所區別，前者是更為直接的自由主義，用以阻卻國家的濫權，並保障個人的自由；後者則是以確當國家侵入個人領域時，決策者及其行為有獲得人民的同

此種從洛克與孟德斯鳩以降、在西方知識界中所廣泛流行並成為當代民主國家思想基礎的古典自由主義，與日後所後續出現的各種在非政治面向上的自由主義有相當大的不同。自由主義的用法曾經發生多次的改變。古典自由主義所強調的是約束國家權力，維護個人之固有與不可分割之權利（諸如約翰密爾所倡議者），其本質是政治的。經濟自由主義（libertarianism）則是強調私有財產權與自由市場（標誌人物是亞當斯密），其重點在個人的經濟行為不應該被國家所限制拘束。但是在20世紀的美國，主張大政府與福利國家的進步主義也被稱為是「自由的」。以後倡導文化與社會寬容、尊重少數、反對傳統的一脈也演化成為社會自由主義（social liberalism）。最後就是從1990年代開始，自由主義成為普世主義、全球化與對外開放等主張的縮寫。因此「自由主義」的意涵在不同時代有不同的內容，發展的方向基本上是從傳統的自由主義（集中於政治、經濟面向）轉向當代自由主義（集中於文化、全球面向）⁶。

不論自由主義在各個面向上如何發展，其基本上還是保有古典自由主義的精神，就是反對國家的強制、維護個體的自由。具體而言，自由主義是在四個重大的社會分歧（social cleavages）上，採取了一定的立場。這四個重大的社會分歧是群體認同、政治型態、經濟分配，和社會文化。自由主義在群體認同上主張超越國家與族群，提倡國際主義、普世主義，或至少區域主義，而反對國家主義、民

（續）

意，因此也算是符合了自由主義的原則。前者演化出各種保護個人權利的法律機制，後者則演化出包括選舉在內的各種使政府對人民負責的政治機制。

6 關於自由主義的諸多意涵與發展軌跡，參見 James Traub, *What Was Liberalism? The Past, Present and Promise of a Noble Idea* (New York: Basic Books, 2019)。

族主義。在政治型態上，自由主義反對威權與菁英政治，主張民主參與。在經濟分配上，自由主義提倡私有財產與市場功能，反對國家對於所有權和分配機制的管控。在社會文化上，自由主義主張進步、容忍與多元，而與社會保守主義對立。群體認同、政治型態、經濟分配，和社會文化的四大分歧是從近代以來人類社會發展過程中所出現最主要的社會衝突之處，並且成為各國政治競爭的主軸⁷。自由主義在這些分歧線上都採取了追求自由的立場，而與強調國家與管制的一面相對立。這樣看起來，自由主義和威權與菁英體制、各種社會主義、保守的文化傳統，和民族主義與國家主義是相對立的。由於對個體的限制經常是透過國家的權力，所以各式自由主義不可避免要對國家的角色表態，也就是必須和政治自由主義有所連結。因此認定古典的政治自由主義是各種自由主義的內核並不為過。可以說，政治自由主義是當代民主體制的義理基礎，也是各個領域和面向中自由主義的核心與保證⁸。

7 在西方國家，這四大社會分歧出現的時間順序是先有群體認同與政治型態（屬於前工業革命時期），然後在工業革命後出現了關於經濟分配的左右分歧，接著是後物質的社會文化分歧，而到了晚近前物質的族群與宗教的認同分歧又再次興起。有關於社會分歧、政治分歧與政黨體系的概念與理論的先驅，參見Seymour Martin Lipset & Stein Rokkan, "Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction," in *Party Systems and Voter Alignments: Cross-national Perspectives*, eds., Seymour Martin Lipset & Stein Rokkan (New York: Free Press, 1967), pp. 1-64。

8 雖然各種自由主義有其內在義理的連結，而且也都依託於政治自由主義，但是各種自由主義的實現對於政治自由主義究竟會產生何種因果的影響，卻是眾說紛紜。傳統的自由主義者認為經濟自由可以提供政治自由的基礎，而國家對於經濟的侵入會帶來政治自由的喪失，這是海耶克的名著《到奴役之路》中論述的主軸。參見Friedrich A. Hayek, *The Road to Serfdom* (Chicago: University of Chicago Press,

政治自由主義的底線表徵是什麼，一般認為至少應該包括尊重個人的權利（集會、結社、言論、行動等）、並對異己採取寬容的態度；保障政治與宗教的自由，實行民主制度與公平的選舉；司法的獨立與不可侵犯；不受政府控制、並對政府進行監督的媒體；學術與研究的充分自由⁹。這一條自由主義的理路，是基於近現代民主政治發展的經驗軌跡，表明了對於任何權力皆有疑慮，特別是掌握合法強制力的國家。這樣的思想是奠基於英國，並藉由兩百年來英美相承的全球影響力而擴散到世界。論到民主體制，便不能不回歸到這個自由主義的硬核。

近年來自由主義面臨右派民粹主義的風暴襲擊，特別是在2016英國經由公民投票決定脫離歐盟，其後美國的共和黨候選人川普當選為美國總統¹⁰。歷史上自由主義的核心力量就在於英國與美國（Anglo-Saxon Core），而這兩國分別為19與20世紀的世界霸權國家，並在一次大戰到二次大戰之間進行了和平的霸權間權力轉移。

（續）

1994）。但是波蘭尼卻認為工業革命大轉型（Great Transformation）所帶來的「自律市場」（self-regulating market）不是一個自然的發展，而是國家對於傳統社會施展強制的結果，而其所帶來的動盪正形成了法西斯主義的淵藪，並對民主構成了致命的威脅。參見Karl Polanyi, *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time* (Boston, MA: Beacon Press, 2001)。

9 這些具體的主張，可以參照美國自由之家在給世界各國評定「政治自由」與「公民自由」分數時所採用的問卷。在政治自由方面包括了「選舉過程」、「政治多元主義與參與」，與「政府運作」等三個面向。在公民自由方面則有「表意與信仰自由」、「結社與組織權利」、「法治，與「自主與個人權利」等四個面向。參見Freedom House 首頁<https://freedomhouse.org/>。

10 英國在2016年的6月23日經由公民投票決定脫離歐盟（並在2020年1月31日正式脫離）；而美國的共和黨候選人川普則在2016年11月8日贏得總統大選。

歷來霸權轉移都會發生戰爭，英美間的和平轉移有各種原因，其中族群與意識形態（自由主義）的類同是關鍵的因素¹¹。英美自由主義霸權的相繼崛起為他們所領導的聯盟帶來了第一次世界大戰、第二次世界大戰與冷戰的勝利，而自由主義的氣勢也逐步上升到前所未有的高度，促成福山說出「歷史的終結」這樣的豪語¹²。在1990和2000年代，自由主義除了贏得冷戰之外，更以全球化與多元文化的新面貌，獲得了傳統左右派菁英的認同。因此當國際自由主義的核心國家出現對於其傳統價值的挑戰時，就使得自由主義的命運格外令人關注。

由川普所代表的右派民粹思潮，高舉美國至上，發表各種敵視移民的言論，並以宣布國家緊急狀態的方式在美墨邊境建築高牆，又對盟邦錙銖必較、表明不會再忍受其巧取美國的利益，此與在戰後建構各種國際自由主義制度、主張開放和包容的美國不啻天壤之別。不過，如果具體地用四大分歧來理解川普現象，便會發現他並非全然地不符合自由主義的圭臬。在群體認同上，川普的確高舉美國國家主義，而與二戰以來的任何一位美國總統不同，其言行有如在兩次大戰之間、甚或19世紀之末奉行重商主義的美國總統。因此在群體認同上，川普的確是在國際主義與普世主義的向度上後退。此外，川普也投宗教與社會保守主義所好，在墮胎與同性戀等議題上，對往昔歐巴馬總統的自由主義政策，做了全然的反轉。在其他諸如環保等社會議題上，川普也顯示出極端保守的態度。所以在群

11 有關於權力轉移與戰爭的關係，參見Graham Allison, *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides' Trap?* (Boston: Mariner Books/Houghton Mifflin Harcourt, 2018)。

12 參見Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man* (New York: Free Press, 1992)。

體認同與社會文化的分歧上，川普確實展現了反自由主義的強硬姿態。

不過在政治型態上，雖然川普捨棄了在全世界推廣自由民主的使命，在國內卻是搭乘了新傳媒與網路革命的潮流，以反建制的姿態來挑戰自由主義的菁英，從此一個角度來看，可以稱其為民粹主義，但不能謂其為反對自由民主的根基。而在自由主義傳統深厚的美國，反川普主義者也充分地運用司法獨立、權力制衡、聯邦體制、媒體多元獨立的制度特性，而對川普大加撻伐¹³。美國眾議院更在2019年12月因為川普涉及以美國軍事援助迫使烏克蘭調查其政治对手的家族而對其加以彈劾。該案雖然在參院未能獲得通過，但對現任總統的壓力自然極大，並彰顯出美國政治體制權力分立制衡的特色，使總統無法專權¹⁴。此外在經濟與分配的議題上，川普一貫主張減稅與去管制，而服膺傳統右派自由主義的立場，與共和黨的經典主張。因此在此一向度上，川普亦非自由主義之敵。

在大西洋的另一岸，英國的脫歐之舉自然也是反國際主義、反區域主義的。其最主要的動力，便是來自歐洲的難民問題，以及國外移民對於英國的經濟和安全所造成的不利影響。因此在脫歐的支持者當中，出現了強勁的反全球化、反自由化聲浪，而與川普陣營同調。此外，英國的產業工人，也擔心移民和自由化對其工作不利，

13 有關川普總統的各種行事對於美國民主體制的傷害，以及美國自由主義傳統的韌性，參見Michael Abramowitz, "The Struggle Comes Home: Attacks on Democracy in the United States," *Freedom in the World 2019: Democracy in Retreat*, Freedom House, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2019/democracy-retreat>。

14 川普成為美國有史以來第三位被眾院彈劾的總統。在此之前Andrew Johnson曾於1868年被眾院通過彈劾，Bill Clinton則是於1998年被彈劾。三次彈劾均未能在參院獲得三分之二的特別多數支持而失敗。

並將經濟轉型所帶來的痛苦，歸於過度開放的政策。不過，英國在通過脫歐後持續執政的保守黨除了主張必須依民意實現脫歐之外，不論在政治型態、經濟分配，和社會文化上，都沒有脫離自由主義的主張。脫歐固然是一個意外，並且構成對於歐洲區域主義的重大衝擊，但是其本身並不是對於當代自由主義的嚴重挑戰。由於右派民粹勢力在後續主要歐洲國家的選舉當中都沒有勝出，因此從歐洲方面所出現的對於自由主義的威脅，其實是有限的。

總體而言，從2016年開始，因為全球金融危機等因素的影響，而在自由主義的核心所出現的右翼民粹主義，雖然在群體認同與社會文化的面向上挑戰了自由主義，但並沒有嚴重地侵蝕到政治自由主義的基礎。在許多歐美國家，公民社會對於右翼國家強勢作為的反應是警醒的「推回」(pushback)¹⁵。從歷史與今日的情況來看，真正對憲政主義構成威脅的是國家安全危機與民主社會的反應。

國家安全危機與自由民主政體之間的關係可以用人體來做比喻。由於國安危機是真實的，甚至影響到國家的存續，因此無論採取何種對抗措施在當下均容易被視為合理，並被社會所接受，這就如同人體免疫系統的運作，而其副作用也類似。免疫系統在測知病毒入侵時會產生抗體，並試圖將入侵者消滅，因而構成維持生命的重要機制，可是其過度反應卻可能對身體帶來比病毒更大的危害，甚至造成死亡。

在此可以舉一貼近國人生活的例子。嚴重急性呼吸道症候群(SARS)在2003年曾經對於台灣構成重大的公共衛生危機，並產生持久的影響。當時行政院衛生署的疾病管制局對於SARS的致病機制提出了如下的看法：「SARS的致病機轉主因是人體免疫系統，尤

15 Abramowitz, "The Struggle Comes Home."

其是CD₈T細胞，對SARS冠狀病毒感染的呼吸道上皮細胞及單核球細胞產生的免疫反應所致。CD₈T細胞活化後會釋出大量的TH₁細胞激素如干擾素interferon- γ 、腫瘤壞死因子(tumor necrosis factor- α)、間白素等，繼而引起發炎反應及組織傷害¹⁶。因此，SARS的直接致死原因並不是病毒本身，而是人體的免疫系統對病毒的反應¹⁷。在醫治SARS或類似冠狀病毒病人的時候，治療的焦點經常是如何適度地抑制免疫系統的作用，以防止免疫風暴(cytokine storm)的發生。因此在醫治冠狀病毒肺炎時，關鍵議題是醫療人員如何隨著病情而調節人體的免疫機制，使其適足以對抗病毒，而又不至於產生致命的副作用。由於人體的免疫能力各不相同，因此微調免疫機制的作法也不可能一致。適當的調節可以治癒病人，調節不善使得免疫反應過高或過低卻足以致死。

以上的每一描述都可以適用於國安危機和民主社會的反應。民主社會的存續有賴於堅持政治權利與公民自由的底線，而在面對國家安全危機之時(猶如人體受到病毒感染)，公權力勢必對於許多

16 參見蘇益仁，「SARS的病理發生及病理變化」，載於蘇益仁編，《台灣嚴重急性呼吸道症候群SARS防疫專刊》(台北：行政院衛生署疾病管制局，2003)，頁5。

17 人體的免疫系統對於許多病毒(包括SARS、MERS、COVID-19等)都可能出現「防禦過當」的行為，造成免疫風暴(cytokine storm)。在免疫細胞獵殺病毒或試圖中和其影響的時候，會引起發炎反應，讓微血管擴張、血管通透性增加，大量的血液滲透到組織中，產生腫脹、發紅、發熱、刺痛、發癢，甚至可能引發過敏性休克。在肺部中，大量的液體堆積在肺泡內造成病人無法換氣而窒息，血壓也因血管內的液體大量流失而造成血壓下降，導致病人休克而死亡。參見謝世良、宋佩珊，「當冠狀病毒入侵——人體內的免疫風暴與致病機轉」，《科學月刊》，604期(2020年4月)，<https://www.scimonth.com.tw/tw/article/show.aspx?num=3864&kind=8&page=1>。

自由與權利有所限制（啟動免疫機制），甚至可能撼動了民主體制的根基（免疫風暴）。因此如何在外在威脅之下，調節國家的安全機制，使其能夠應付危機，又不至於對本身的體制形成致命的傷害，這就構成了國安危機下的關鍵議題。以下將以我國的憲政體制發展為例，來探究國安危機與憲政主義之間的關係。

三、中華民國憲政體制的發展

中國在20世紀初期面臨現代化與憲政體制的十字路口，一共有四條道路可供選擇。第一條是傳統維新主義，第二條是自由民主主義，第三條是現代化威權主義，第四條是國家社會主義¹⁸。傳統維新主義為原專制王朝所偏好。方式為通過建立國會、與民分享政權來維繫既有的統治框架。其意識形態為保守主義，在中國便是儒家。沙俄於1904-05年日俄戰爭後成立杜馬國會，是這個模式的典型代表。在中國，清廷於1906年下詔預備立憲，宣言「大權統於朝廷，庶政公諸輿論，以立國家萬年有道之基」，中央設諮政院，各省設諮議局。但是由於滿清為少數政權，缺乏進行傳統維新的合法性，因此當¹⁹1911年辛亥革命成功、民國成立後，此一路徑便告終。

辛亥革命開啟了第二條道路。中華民國的理想便是仿效西方的民主體制，推翻君主專制，採行總統制或內閣制。其意識形態為古典的自由主義，典型的模式是英國與美國。在中國，民國成立後的

18 參見吳玉山，〈五四的時代意義——從當代自由主義的危機談起〉，載於李瑞騰、莊宜文主編，《再現、傳承與超越：五四運動一百年：2019海峽兩岸暨香港人文社會科學論壇》（桃園：國立中央大學，2019）。

19 參見荊柯仁，《中國立憲史》（台北：聯經，1984），頁104。

歷次「憲法」均揭櫫西方的自由民主理念。當時世界上最占優勢的價值與制度便是自由主義，影響中國最大的思潮也是自由主義，因此可以說中華民國本身就是自由主義的實驗。然而，民國初年的政局擾攘、軍閥割據，國家並沒有真正統一，也無法有效地回應內外交迫的局面。五四運動後國家困局如故，於是兩條非自由主義的路徑就逐漸浮現出來，那就是第三條的現代化威權主義之路與第四條的國家社會主義之路。

中國國民黨在當時代表現代化威權主義。其理念是以國家發展居先，要求政治權力集中，全力推動現代化。就意識形態而言，是以民族主義為主，主張仿效兩次大戰之間的德國與日本，求富國強兵。由於國民黨最初的理念是自由民主主義，因此在因應局勢轉變成威權主義政黨之後，出現了兩種次類型的趨勢，一是目標型，即以現代化威權體制做為理想制度；一是手段型，即以現代化威權體制為過渡手段，在發展條件合適後仍要轉回到自由民主體制。孫中山本人便是手段型的代表，因而擊劃了「軍政、訓政、憲政」的建國進程。中國國民黨的主要競爭者是中國共產黨，它代表國家社會主義的道路，學習的是蘇聯的路線，主張由共黨掌控國家機器，全面控制經濟、社會，與文化，是最極端的現代化途徑。其理想為藉著物產公有以追求社會公益、解放人類，實質上則成為後進國家發展與趕超先進國家的強力手段²⁰。

上述的四條現代化道路均引領到各自的憲政體制²¹。保守維新

20 參見Alexander Gerschenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays* (Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 1962)。

21 此處的憲政體制是採較廣義的理解，亦即非僅限於民主制度下的憲政設計，而是指任何政權型態下的根本政治框架。

是走向君民共治，自由民主是總統制、內閣制或半總統制，現代化威權是訓政體制與戒嚴體制，國家社會主義則是列寧主義的黨國體制。在民國成立後，中國的現代化與憲政體制在自由民主、現代化威權，與國家社會主義的三條道路間跌宕前行，其中產生最大影響的便是國家所面臨的安全局面：凡戰爭結束、安全增進時便可能向民國的自由主義理想趨近，實行民主化；凡戰爭爆發、安全受危害時便傾向脫離自由主義，走向國家管控較強的憲政體制。在民主自由主義的憲政體制當中，國家安全的考慮也會影響到制度抉擇，亦即當安全顧慮大時會採取總統權力較大的總統制或半總統制，而當安全顧慮小時則會採取內閣制。

在民國初肇建之時，有三個憲法版本，即《鄂州臨時約法》、《中華民國臨時政府組織大綱》，與《中華民國臨時約法》。其中在武昌起義後為革命政府所草擬的《鄂州臨時約法》是出自長期擁護內閣制的宋教仁之手。《鄂州約法》設政務委員（閣員）為權力核心，政務委員會提法律案於議會，而都督於公布法律及其他有關政務之制令時，須由主管各自事務之政務委員署名²²。這些明顯是內閣制的安排，要讓政務委員擁有實權。但由於當時與掌控北洋軍的袁世凱尚未達成協議，為適應革命軍務，因此在《中華民國臨時政府組織大綱》中集權力於大總統，並令各國務員對大總統，而非對國會負其責，同時總統的法律行為毋須國務員副署。這個憲政設計明顯轉為總統制。《組織大綱》也反映了孫中山對美國憲政體制的偏好，而與宋教仁大不同。1912元旦孫中山在南京就任臨時大總統，當時的憲政體制便是總統制的設計。

22 參見王德志等著，《民國憲政思潮研究》（北京：中國政法大學出版社，2010），頁8-12。

當時臨時政府為了策動擁北洋兵權的袁世凱倒向革命黨人一邊，不惜以大總統之職為餌，但又恐袁氏帝制自為，遂又更改憲政設計，縮減大總統的權力，在袁就任後生效，此即為《中華民國臨時約法》。根據新憲，臨時大總統由參議院選舉產生，國務員輔佐臨時大總統負其責任（第44條），國務員於臨時大總統提出法律案、公布法律及發布命令時須副署之（第45條），於是憲政體制重新回到內閣制²³。民初三憲乃搖擺於內閣制與總統制、自由主義理念（內部考慮）與國家安全（外部考慮）之間：當內部促自由居先時主內閣制；當外部促安全居先時主總統制。

民初《臨時約法》的憲政設計雖然形式上是西方民主國家的典型內閣制，但是從宋教仁被刺、洪憲帝制、二次革命、護法戰爭、張勳復辟，到南北分裂，中國的政局動盪，再加上一戰結束後傳來巴黎和會的屈辱，北洋政府顯然無法應付內外危局。當時自由主義正在全球擴張，其核心力量在英國與美國。隨著一次大戰標誌自由主義國家的勝利，四大帝國的崩解，自由主義聲勢更盛，並且深刻地感染到國內的知識界，為五四運動蘊蓄了動能。論到五四，必提「德先生」（民主）與「賽先生」（科學），而德、賽兩位先生，便是把自由主義和理性主義運用到政治與知識兩方面的必然結果。五四要求打倒舊的禮教，就是要爭取個體的心靈自由，並且反對舊勢力藉著傳統權威來復辟。因此，自由主義是五四的靈魂，五四即是要用自由主義來救國，但是五四的結果也顯示了自由主義無法救亡。

五四運動迫使北洋政府對曹汝霖、陸宗輿、章宗祥三人究責，中國代表拒簽凡爾賽和約，但國權已喪，難以挽回。國內分裂政局

23 《國父全集》，第九冊（台北：近代中國出版社，1989），頁284。

仍舊，北洋軍閥相爭不斷。若干知識分子仍寄望於實現真正的自由主義，其代表人物為胡適，他聯合自由派知識領袖，發表「爭自由的宣言」和「我們的政治主張」等宣言，希望喚起民眾進行政治參與，知識分子採取行動，以及建立民主制度。但是更多的知識分子開始探索其他的現代化道路。五四是以自由主義來救國，但缺乏具體的組織和方法，破了舊思想後無法立新。眼見國家分裂、國土被奪，大批以「救亡」為己任的中國知識分子乃投向由國民黨所代表的現代化威權主義和由共產黨所代表的國家社會主義。於是中國的發展途徑發生轉移，從對自由主義的憧憬希望，轉向兩條非自由主義的路徑。五四乃成為民初自由主義的最後一擊。

五四後國民黨和共產黨乃展開權力、制度與發展的路徑之爭。就憲政體制而言，北伐後國民黨占有全國性的優勢，乃根據孫中山的規劃，宣布中華民國進入訓政時期²⁴。國民政府遂於1928年制訂

24 「訓政」的概念係奠基於孫中山的學說。在同盟會的時期，孫中山即提出了革命的程序分為「軍法之治」、「約法之治」，與「憲法之治」。這一部份主張在民初的國民黨時期被暫時凍結，到了中華革命黨時期再被提出，成為「軍政時期」、「訓政時期」與「憲政時期」的建國三階段論。原先「軍法之治」與「約法之治」各為三年與六年，到了「中華革命黨總綱」與「孫文學說」發表時，則給予更大的時間彈性，並強調從革命軍起義至憲法頒布，一切軍國庶政皆歸黨管，也就是以黨建國、以黨治國。這樣的主張，一直到中國國民黨時期（1919-）都始終堅持。在孫中山過世的前一年（1924），他還在《建國大綱》中重申了革命建國的三階段論。基本上，當革命建國的情勢較為樂觀，有可能依循西方模式推動民主政治時，孫中山便不提階段論，並同意國民黨以一普通政黨的身分與其他政黨進行民主競爭。然而當革命建國面臨極大險阻時，孫中山便強調階段論的重要，並且將國民黨還原成革命政黨（中華革命黨、中國國民黨）。因此在外在局勢、建國階段論、和國民黨的屬性間有一定的聯繫。不過雖然孫中山強調民主必須依階段循序漸

《訓政綱領》，到1931年又召開國民會議訂定《訓政時期約法》，為訓政時期的臨時憲法。根據《訓政時期約法》，中國國民黨全國代表大會代表國民大會行使中央統治權，中國國民黨全國代表大會閉會時，其職權由中國國民黨中央執行委員會行使之。由於在形式上採取了「手段型」的現代化威權體制，即以威權為過渡手段，在發展條件合適後仍要轉回到自由民主體制，因此又規定當全國有過半數省分達到憲政開始時期，即全省之地方自治完全成立時期，國民政府應即開國民大會，決定憲法而頒布之。一個過渡性、暫時性的黨國體制乃從而建立。

從北伐完成到對日抗戰開始的這段時間，是國民政府在中國大陸最有建樹的時期，當時由於局勢相對穩定，各方乃對於國民黨應還政於民討論甚殷，國民黨也積極進行制訂新憲的準備。²⁵訓政時期本預定在1936年結束，但中日衝突不斷，抗戰旋即開始，行憲又告延擱。迨抗戰八年勝利後，由於國安危機一時解除，乃立即開始進行制憲與行憲，而有《中華民國憲法》的頒行。此憲法所規定的是一個「改良式的內閣制」，一方面具有標準內閣制的重要特徵，

(續)——

進，不可一步到位，但是不論軍政、訓政、還是憲政都是以實行民主為依歸的，軍政是掃除民主的障礙，訓政是在地方推行民主化，而憲政則是在全國的範圍進行民主化，建立自由民主的體制。從這個角度來看，孫中山所主張的是「手段型」的現代化威權體制。參見吳玉山，〈孫中山思想、民國百年與兩岸發展模式——一個總體的分析架構〉，《政治科學論叢》，第52期（2012年6月），頁1-42。

25 呼應著當時國家現代化的快速發展，以及「還政於民」的呼聲，國民政府於1936年5月5日公布了立法院所草擬的《中華民國憲法草案》，即《五五憲草》，其框架是基於孫中山的五權憲法設計與權能區分，而以國民大會為最高主權機構。不過由於此一草案是出於國民黨的設計，因此也頗受外界抨擊。參見石華凡，《近代中國自由主義憲政思潮研究》（濟南：山東人民出版社，2004），頁145-151。

包括以行政院為國家最高行政機構，並以行政院長為其首長；一方面又給予總統若干特殊權力，使在危難時可以發布緊急命令。此外為穩固行政，並不給予立法院倒閣權，而是在行政、立法爭議時給予行政院長接受國會決議或辭職的選擇。此一憲法揉合孫中山五權憲法與德國威瑪共和體制的特徵，在監察院的選舉上又採納原美國參議院間接選舉的設計。就總體而言，係充滿內閣制的色彩，也反映了在抗戰結束後回歸自由主義理想的傾向。

國民黨在大陸時期是游移在「手段型」與「目的型」的現代化威權主義之間。國民黨的黨國體系在安全威脅加重時即增加其強固性，而在安全威脅減輕時內部自由主義即要求回歸初心，建立民主憲政體制。此一雙重性在孫中山提出「軍政、訓政、憲政」的建國規劃時便深植在國民黨人的心中，並透過宣傳與教育產生廣泛的影響。在1945到1948年之間，抗戰的勝利一時開啟了自由主義憲政體制的契機，但是接下來的內戰失利，又讓國民黨政府宣布實施戒嚴與進入動員戡亂時期（1948-1991），並在大潰敗下遷徙來台。由於認為大陸之失係由於在安全未固的情況下貿然行憲，因此直至1980年代末民主化之前，中華民國所實施者實為以黨領政的第二次訓政。「動員戡亂時期臨時條款」凌駕於憲法之上，而國民黨也從1950年改造案通過後，號稱其本質為「革命民主政黨」²⁶。

國共的長期對峙與國安危機的持續為國民黨在台灣的威權統治提供了結構性的動因與論據。雖然在國民黨內部、自由派的知識分子與台灣本土的政治力量當中始終存在回歸民主憲政的呼聲，並且隨著台灣的經濟快速發展與中產階級的興起而日益高漲，但是在維

26 參見李劍農，《中國近百年政治史》，下冊（台北：台灣商務印書館，1980），頁616。

護國家安全的框架之下、與全球冷戰的系絡當中，國民黨「手段型」的威權統治仍然長期持續。從1980年代末到1990年代初的開放解嚴與民主化是各種結構性因素匯聚而形成的結果，其中至為關鍵的是台灣的外部安全在這個轉捩點上是處於相對穩固的地位。首先，台灣當時相對於中國大陸在經濟上居於高度領先，而對岸在改革開放的初期亟需台灣的投資與提供和國際市場的連結。北京對外採取溫和與守勢的姿態，力求韜光養晦，而在天安門事件與蘇聯東歐國家大規模民主化浪潮之後，中共本身面臨生存危機，更為虛弱而無暇外顧。這一段時間中國大陸正在進行發展路線的重大轉換，亟需安全的外部環境。相對於毛澤東時期激進的意識形態革命路線，和其後中國大陸經濟改革成功、政治控制加強、民族主義興盛的時期，此時的中共對台灣的安全威脅是處於相對低點。在外部威脅大幅緩解的情況之下，台灣的民主化出現重大的契機。於是解除戒嚴、開放黨禁與報禁、終止動員戡亂時期、中央民意代表全面改選等自由化與民主化的諸項重大任務相繼完成，中華民國終於能夠實現創立時的自由主義理念、五四的精神、1947年憲法的民主體制，與台灣社會現代化後的需求。

從中華民國長達109年的憲政發展史來看，國安危機與憲政主義之間明顯地出現了負相關的狀況。當國安危機嚴重時，憲政主義便有所限縮，而國家權力則高度膨脹。這包括五四後知識界的救亡導向非自由主義的發展路徑、抗戰軍興延宕了訓政時期的結束、國共內戰開啟了長期的動員戡亂時期等重大的憲政體制轉折。反之，當國安危機有所緩解時，對於民主憲政的期盼便出現高漲，而憲政體制也呈現相應的變化。這包括民國成立後的《臨時約法》體制、「黃金十年」期間出現的《五五憲草》、抗戰勝利後制訂的《中華民國憲法》，以及在台灣安全環境獲得大幅改善時所進行的各項自由化

與民主化措施，包括以終止動員戡亂時期來回復《中華民國憲法》的運作。就自由民主主義內部的憲政設計來看，民初三憲搖擺於內閣制與總統制之間，當內部促自由考慮居先時主內閣制，當外部促安全考慮居先時主總統制。台灣在民主化之後，通過《中華民國憲法增修條文》的七次修訂，將1947年憲法的「改良式內閣制」改成「半總統制」，增大了總統的職權，也與國家安全仍為重大顧慮、民眾期盼強固領導有關²⁷。

四、新冷戰與全球防疫下的國安與憲政

如果民主憲政體制的根基是自由主義，而從中華民國的百年憲政發展經驗來看，國安危機與自由憲政主義之間是呈現負相關，那麼未來我國所面對的國安局勢，就必然對自由主義的憲政發展會產生重大的影響。基本上，在重大的國安危機之下，國家必然強勢侵入私領域，從而對民主憲政產生不利的影響，甚至衝擊到憲政主義的底線。在國安與自由之間，如何拿捏取捨，是一個根本的問題。

當代的國安危機不一定出現在傳統的安全領域，而可能是急迫的公共衛生危機，例如在2020年全球爆發的「嚴重特殊傳染性肺炎」。公衛危機的嚴重性在於隱形與普遍存在的「敵人」、對生命

27 有關於我國半總統制如何採取了「總統優越」的次類型，又是如何運作，參見Jih-wen Lin, "How are the Powers of the President Decided? Vote Trading in the Making of Taiwan's Semi-presidential Constitution," *International Political Science Review*, vol. 38, no. 5 (2017): 659-672; Yu-Shan Wu, "Appointing the Prime Minister under Incongruence: Taiwan in Comparison with France and Russia," *Taiwan Journal of Democracy*, vol. 1, no. 1 (July 2005), pp. 103-132。

的直接威脅、傳染源的親近性與危險性呈正相關、受害者與威脅者同一，以及面對全新病毒人類對應措施的侷限性。相對於經濟與金融危機，或是重大天然災害，國家在處理公衛危機時所採取的對應措施對於個人自由的侵入性更為強悍、直接與普遍，而與傳統安全領域的戰爭時期最為類似，因此也更值得關注。此外，公衛危機的處置要求社會大眾的分離與對可能染病者進行隔絕，因此一定會擴及到經濟與其他層面，甚至引發多重危機；然而經濟與金融危機的處置卻不會外溢到公衛與醫療層面，並與個人的健康與生命安全距離較遠。由於有這些區別，公衛危機與傳統的國安危機最為近似，也最容易引發類似戰爭或準戰爭動員下的副作用。對於關注國安危機如何影響自由主義憲政體制的人們而言，傳統的國安危機與非傳統的公衛危機都必須給予特別的重視。

就傳統的國安危機而言，我國所面對的態勢極富挑戰性，其根本原因就是不斷增強的國家安全威脅。中國大陸自從推動改革開放以來，國力快速增長，已經在許多領域與美國比肩，甚或超越。在經濟上對岸已經成為世界上第二大的經濟體（以購買力平價來計算則已經是全球第一），然而其由共黨專政的政治體制並沒有改變，甚至近來更出現再集權的傾向。大陸的民族主義情緒高漲，對於統一台灣具有高度的共識，並在法律中明言不放棄使用武力來達成統一。解放軍的裝備與人員訓練不斷精進，其戰力也大幅提昇，對我國構成不斷增強的威脅。中國大陸的「銳實力」快速增長，其國際影響力隨著「一帶一路」與「亞投行」等倡議而不斷擴散。在原來由西方國家所專擅的高科技領域當中，中國「彎道超車」快速趕上並超越原領先者。這種種的發展使得兩岸之間的權力對比高度失

衡，台灣所受的壓力越來越大。這些都構成了真實的國安危機²⁸。

面對不斷增加的威脅，台灣的國安措施自然需要加強。然而在兩岸頻繁接觸下人民的自由權利同樣需要保障，國安也不容成為執政者箝制異見的工具。如此則在國安與自由之間應如何畫線，對於一個以自由主義為基礎的憲政體制而言，這是最為重要與根本的問題。在此的兩難是，國安措施是用以保障自由體制，然而國安措施本身的直接影響很可能是限制自由。因此，自由是目標、理想，也是成本、代價，國家必須用限制自由來保障自由。在此如何計算自由的成本收益成為最重要的考慮。然而如何計算，又由誰來計算？如果國安機構是以執行國安措施為己任的組織，那麼是誰負有保障人民自由的任務與職責？這些議題都需要社會討論與發展共識，不然便有可能置不易得來的自由權利於險境。

任何一個國家在面對國安威脅時都可能防衛過當，從而損及自由體制，然而另有二個重大的因素使得我國在面對此一困境時，更有可能落入過度防衛的陷阱。由於中國大陸的國力崛起，現正與美國處於「權力轉移」的關頭。在川普總統就任後，兩大強權在各領域的衝突白熱化，儼然已經進入了冷戰2.0的局面²⁹。在冷戰的氛圍中，台灣的運作空間受限，極易向美國方面一邊倒，而此種戰略有其對於國內的重大影響。為了配合外交政策，政府的國安考慮勢必

28 有關於威權主義對於民主國家的威脅，參見Larry Diamond, *Ill Winds: Saving Democracy from Russian Rage, Chinese Ambition, and American Complacency* (New York: Penguin Books, 2019)。

29 參見美國副總統彭斯(Mike Pence)於2018年10月4日在哈德遜研究所所做的演講。“Vice President Mike Pence’s Remarks on the Administration’s Policy Towards China,” Hudson Institute, October 4, 2018, <https://www.hudson.org/events/1610-vice-president-mike-pence-s-remarks-on-the-administration-s-policy-towards-china102018>。

更為增強，敵我意識也勢必更為突出。美國本身自從911恐怖攻擊以來，國安的意識就極為高漲³⁰。其對於中國的崛起也高度敏感，因此被劃入美國陣營的台灣，在對內對外的行動上，也受到外力的極大牽引。此一狀態與冷戰1.0的時期有其類似之處。深感本身安全受到威脅的美國，對於盟國加強安全措施，以對抗共同的敵人，必然採取支持的態度，而較不會顧及這些措施對該國人民的自由權利所可能帶來的損失，在冷戰時期美國對於國民黨威權統治的長期支持即為一清楚的例證。

另一個值得憂慮我國落入過度防衛陷阱，從而損及自由體制的原因是作為新興民主國家的特性。從1970年代開始，在第三波的民主化浪潮中所湧現的新興民主國家，對於選舉高度熱衷，卻對於約束國家權力的憲政主義較為缺乏體認。打倒威權體制，建立選舉制度，使政府對人民負責成為政治轉型的首要目標，但如何節制這個有民意支持的國家卻往往不是政治領袖和一般民眾的重要考量。由於缺乏根深柢固的自由主義政治文化，新興民主國家很容易在建立了重要政治職位任期制、多黨競爭的定期選舉，和對政府的課責機制後，便出現了政治自由滑坡的現象。此時選舉機制雖然能夠持續運作，但是公民的權利已經無法確保。猶有甚者，此時侵害公民權利的國家因為具有民意基礎，因此更具有正當性，也更有侵入性。此種民主體制，較為類似古典的民主，強調公民的意志，但輕忽個人的自由權利。如果沿著這個趨勢滑坡下去，便有進入僅有民主選舉、卻缺乏政治自由的「非自由式民主」(illiberal democracy)的

30 美國自由派的學術界與法界對於其國家安全機構過度擴張權力，從而對民主自由體系所帶來的危害多有戒懼。參見Karen J. Greenberg, *Reimagining the National Security State: Liberalism on the Brink* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2020)。

危險。

在2020年COVID-19的急速擴張為所有國家帶來了一場公共衛生危機。此時如何絕決有效地採取阻斷病毒傳播的措施，是保護國民生命安全的關鍵。許多國家藉助於科技，進行大規模的疫情監控，偵伺可能染病者的所有行動。作為第一個經歷疫情快速擴散蔓延的國家，中國大陸採用了一切社會控制的手段來發現染病者和阻絕病毒傳播。許多措施在採行之時多被外界視為過於侵犯人權，且反映了中共為一專制政權。然而在病情全球擴散的情況下，各國競相採取激烈的防疫措施，其強制性與對於人民自由權利的侵害未必遜於中國之所為。不過在自由主義文化較為深厚的西方國家，對於緊急時期國家權力的急速擴張，很快便引起了憂心與辯論，並出現了適法性的爭議³¹。此種自由主義與法治主義的遲疑與憂慮有可能遲滯了必要的果斷作為，但這也代表了對自由法治傳統的堅持與珍惜。³²相反地，此類討論在強調防疫重於一切的東方並不熱烈，在我國亦屬如是。

如同面對傳統國安危機時一樣，如何在疫病橫行時謹慎平衡安全與自由，對一個自由民主的國家極為重要。此時如僅強調防疫，

31 例如Economist對於“Everything’s under Control: The State in the Time of COVID-19”的專號討論。參見<http://www.economist.com/leaders/2020/03/26/the-state-in-the-time-of-covid-19>。

32 美國總統川普曾經考慮將美國疫情最為嚴重的紐約、紐澤西與康乃狄克州加以封鎖，以防止疫情擴散，但是他馬上遭受到紐約州長Andrew M. Cuomo的激烈反對，並認為其無權採取此種作為。而川普最後也僅是發布旅行警示。參見“Trump Backtracks After Cuomo Criticizes Quarantine Idea,” *The New York Times*, March 28, 2020, <https://www.nytimes.com/2020/03/28/nyregion/coronavirus-new-york-update.html>。

則將以自由與法治為犧牲，而損及民主體制的根本，甚至出現朝向「非自由民主」的滑坡。然而，如果僅堅持自由與程序，而無視於控制疫病傳播的急迫需要，則不免迂腐，並斲傷了自由民主體制的治理能力與合法性。此時兩全之法，應該是儘速檢視經驗，設立制度，明確進入與退出緊急狀態的條件，使得在應付包括公衛在內各類國安危機時，有明確的法律依據可循。如此政府在面對危機時，可有便利政策工具在手，而在危機消退時，政府也需要退回原位，而不能僭奪權力。

國安危機考驗著自由主義的存續能力。在本文寫作之時，中國大陸的疫情已經由初期的急速擴散透過武漢封城等強硬的措施而獲得控制。相反地，歐美國家則仍然無法壓制快速增加的染病與死亡數字。如果這個結果被視為自由民主社會在面對此種國安危機時無法有效地處理，而中國大陸的威權體制卻能提供人民更多的生命安全，則對於自由主義體制將不啻是極大的打擊。然而，此種考驗並非前所未有。民主體制在和平與戰爭時期之間的轉換便極為值得參考。如果希望能夠維持自由民主的憲政體制，又要能夠具有應付國家緊急危難的能力，則完善緊急法制應為重要之舉。不論是處理傳統國安危機（冷戰2.0與兩岸僵局），或是非傳統的公衛危機（COVID-19），自由主義體制均需要展現具有收放的彈性，才能在危機下存續。

總體說來，自由主義是當代民主的基礎，而國安危機是其最大的挑戰。我國的憲政發展經驗顯示自由民主體制在面對國家安全的緊急變故時常無法存續，蓋救亡與安全的需求易使國家過度防衛，而以自由為代價。瞻望我國所面對的傳統與非傳統國安局面，皆極為艱困。對岸威脅的增長、防衛過當的陷阱、國外力量的牽引，與非自由民主的誘惑均構成傳統國安對憲政主義的壓力；而對防疫與

自由兩難的缺乏認知、法治精神的薄弱，和對安全的排他性重視，也形成了非傳統國安對自由主義的挑戰。如何在安全與自由之間求取平衡、甚至雙贏，是自由主義存續的關鍵所在。

吳玉山，中央研究院政治學研究所特聘研究員。研究領域包括社會主義國家政治與經濟轉型、民主化與憲政設計、兩岸關係與國際關係理論。最近的著作包括《優勢政黨與民主：亞洲經驗的省思》（2017）、《半總統制下的權力三角：總統、國會、內閣》（2017）、《中國再起：歷史與國關的對話》（2018）、與《左右逢源還是左右為難：中小國家在兩強間的抉擇》（2019）等。