

“大罢免”行动 与台湾版本的否决政治

林 红

【内容提要】 “大罢免”本质上是一种台湾版本的否决政治。这场贯通体制内外的政治行动搅乱了台湾地区的政治与社会秩序，将党争积弊、制度沉疴暴露无疑。台湾的否决政治由两个面向构成，体制内的否决政治体现在制度型否决者的理性化行动被削弱、党派型否决者过度活跃以及体制内否决点密布等方面；体制外的否决政治则表现为政党力量操纵动员性参与、多元化社会被两极化政治侵蚀和民粹主义升级为常规性政治形态等方面。体制内外的否决政治构成了“外部施压”呼应“内部阻挠”的态势，其低效性造成了过度问责、治理空转以及容错机制的缺失，其“反民主性”使“代议制民主”异化为“否决型民主”，其分裂性加剧了两岸关系的紧张。否决政治在台湾地区的持续泛滥，将冲击岛内的权力制衡、“民主法治”等规则，从而导致政治衰败的结构性危机。

【关键词】 “大罢免”；否决政治；民粹主义；政治衰败

【作者简介】 林红，中国人民大学国际关系学院教授。

【中图分类号】 D675.8 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-6683 (2026) 02-0003-15

DOI:10.13818/j.cnki.twyj.2026.02.004

引言

台湾地区将代议制政治奉为圭臬，并设置“公投、倡议、复决和罢免”等“直接民主机制”。然而上述机制在台湾运作失灵，代议制政治日益短视、低效和混乱，整个社会缺乏具有凝聚力的政治文化和着眼长远利益的公共精神，相信选举和投票是解决一切纷争的法宝，形成事实上的“选举专制主义”，台湾政治迷失在由此而产生的政攻击防和阵营对抗之中。“大罢免”虽是一种“直接民主机制”的运作，却进一步暴露了台湾的党争积弊、制度沉疴，表明罢免制度已沦为打压异己的政治武器，岛内政治成为一种在体制内外遍布“否决者”和“否决点”的否决政治。本文从否决政治的理论视角切入，试图探究“大罢免”行动隐含的否决政治形态，解读否决政治对台湾政治生态和未来政局走向的深层影响。

一、否决者理论与“大罢免”的实质

切贝里斯（George Tsebelis）提出“否决者理论”，认为政治制度运作过程中必然存在不同数量的否决者，这种现象既体现相关行为者希望改变现状的态度及行为，也影响政策产出与稳定性，造成议程重要性下降、政府或政体不稳定以及官僚行动独立性等结构性后果。^① 该理论对否决者进行定义和分类，将有权力和意愿决定或改变政策产出的政治行动者称为否决者，具体分为制度型否决者，即行政、立法、司法等集体或机构性否决者，以及政治体系内部因政治博弈而形成的党派型否决者，主要是选举和执政过程中的政党。同时，该理论还提出否决点的概念，即在议题设定或政策制定过程中，特定政治行动者根据自身政策偏好，利用法定制衡机制来竞争政策支配权，如推动或阻止一项特定立法通过。在政治实践中，不同政体设计决定了不同的决策博弈场域和关键决策机制，也决定了公共机构与政党在决策链条上不

^① George Tsebelis, *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, N. J.: Princeton University Press, 2002, pp. 2-4.

同的否决机会。^① 在现代民主政治中，否决者和否决点十分常见，并获得了宪制性规定所赋予的制度空间，但是对于行政和立法而言，否决者和否决点越多，说明政策与法案的权威与共识越薄弱，执政党可能面临执政地位崩解的危机。对此，福山提出了“否决型体制”（vetocracy）概念，用以描述否决者众多且过于活跃对政治过程的阻滞，指出“在某些领域中有太多制衡，以致集体行动的成本大大增加，甚至寸步难行，这是一种可称为否决制的体制。”^②

在制度化的否决政治中，罢免作为一种高度程序化的权力制衡和民主监督机制，无论成败与否都需要诉诸选民投票，因而具有将全体选民视为潜在否决者的政治效应。台湾地区的罢免制度被赋予民主监督、民主纠错和分权制衡的功能，但在具体实践中其权力监督与制衡功能被弱化，蓝绿阵营在罢与反罢的博弈中展开了空前的民粹主义动员，将体制内的否决政治外延到体制外，在扩大否决政治斗争舞台的同时，也大幅增加否决政治的参与者。上世纪 80 年代之前，台湾地区的罢免制度因门槛太高而基本休眠。但在所谓“民主化转型”开启后，该制度在政党竞争的推动下逐渐工具化。2016 年，台湾地区“公职人员选举罢免法”经修订大幅降低罢免案的提议、连署和通过门槛。^③ 2020 年 6 月，民进党以“全党动员”之力罢免了时任高雄市長的韩国瑜，国民党则相继罢免时任桃园市议员的王浩宇（民进党籍）和台中市民意代表陈柏惟（“基进党”籍）以示反击，首开蓝绿阵营“罢免-反罢免”的政党斗争模式。

赖清德上台后面临“双少数执政”困境，当前台湾地区立法机构中民进党籍民意代表仅占 51 席，在野阵营则获 62 席（含国民党籍 52 席、民众党籍 8 席和无党籍民意代表 2 席），呈“朝小野大”格局。为改变“朝小野大”

① Ellen M. Immergut, “Institutions, Veto Points, and Policy Results: A Comparative Analysis of Health Care,” *Journal of Public Policy*, Vol. 10, No. 4, 1990, pp. 391–416.

② [美] 弗朗西斯·福山著，毛俊杰译 《政治秩序与政治衰败：从工业革命到民主全球化》，桂林：广西师范大学出版社，2015 年，第 449 页。

③ 2016 年 11 月，台湾地区关于“选罢法”的修订将原来的投票率和同意票率均要求 50% 以上（即双过半）的规定，改为同意票率达到选举权人总数 25% 以上即可，而且提议和连署也分别从 2% 和 13% 调低至 1% 和 10%。

格局，2024年12月，民进党全面发动针对蓝营民代的无差别“大罢免”，^①但最终全面失败。从本质上看，“大罢免”既是滥用制度造成的体制内政党政防战，也是否决政治社会化而形成的民粹主义政治。

二、体制内的否决政治：台湾地区权力制衡机制的失能

切贝里斯的否决者理论试图解释政治制度运作的内在逻辑、揭秘体制内的权力制衡关系。立足该理论分析台湾政治，可以看到行政与“立法”、朝野之间难以调和的体制内博弈，以及台湾地区在制度安排上面临的阻塞。台湾地区自1996年开始第一次台湾地区领导人直选以来，“府院”关系经历了权力结构的不同形态，分别是李登辉时期、马英九时期与蔡英文时期的“多数执政/一致政府”与陈水扁时期的“少数执政/分立政府”。赖清德上台后，面临“少数执政/分立政府”处境，这是其执意发动“大罢免”的政治根源。赖清德不希望成为陈水扁那种处处受限的“跛脚”领导，希望实现全面执政，进而达到长期执政的政治目标。而从“大罢免”对“府院”关系、朝野关系的持续搅动中可以看到一种偏离了正常的权力制衡的体制内否决政治。

（一）制度型否决者的理性化行动被削弱

否决政治理论假定了制度化与理性化的否决者角色，台湾地区“行政、立法、司法、考试和监察”等五大权力机构都是制度型否决者，都具有权力制衡与监督功能。但在权力运作过程中，由于行政权的行使受执政党在立法机构内地位的影响，行政权与“立法权”之争成为体制内否决政治的核心内容。而司法机构常常听命于行政机构，考试和监察等机构同样受到行政权控制，均未能发挥有效的纠弹制衡功能。在台湾地区立法机构中，由于协商的最终完成在程序上取决于各党团党鞭是否签字，因此参与相关法案协商的党团并无影响大小之分，少数派政党事实上可借由协商获得对法案不成比例的

^① 吴维旭、林冈、田弘：《当前台湾地区政党竞争态势分析》，《台湾研究》2025年第5期，第37页。

影响力。^①以马英九时期为例,其因在立法机构内始终遭遇巨大阻力以致未能实现“年金改革”,^②而民进党在第8届会期中曾阻挡国民党方面的提案达2655次,^③这与制度否决者的非理性否决行动高度相关。国民党在“一致政府”条件下的执政尚且面临如此非理性制衡,在“分立政府”条件下,行政机构与立法机构之间的制衡更趋于非理性化和政党考量优先,常常发生行政机构拒绝执行立法机构通过的法案,立法机构希望改革权力配置、严格审查预算案等情况。赖清德上台后,设立了“全社会防卫韧性”等三大委员会,意图建构“政令一统”的行政体系,强化和集中行政权,同时选择性拖延执行立法机构通过法案。相应地,蓝白联手在立法机构推动“财政收支划分法”修订案、“立法院改革法案”、“选举罢免法”修正案等法案,冻删赖清德当局的年度总预算,对抗程度持续加剧。

台湾地区仿效了西方政治制度和民主模式,在实践上却受到独特的政治社会条件的影响,激烈的政党竞争削弱了制度型否决者采取理性行动的基础。台湾现行法律体系未确立强制性的行政中立原则,于是行政、“立法”、司法体系受到政党政治深度影响,政党间以公权力机构之名相互指责、相互杯葛,最终将理性化的否决政治退化为福山所描述的以否决为目的的“否决体制”。

(二) 党派型否决者过度活跃

西方式竞争性选举不可避免地将激烈的政党斗争传导到政府机构中,造成以立法权与行政权对立为主的否决政治,不仅重大议题的政治共识难以达成,也直接影响民主决策效率。因此,当政党政治衍生出过度活跃的党派型否决者时,体制内外的极化风险会同时增加,台湾无疑正深陷其中。竞争性选举是一种围绕着权力分配的残酷政治,而自台湾地区“民主化”以来,蓝绿两党间“割喉到断”的敌我意识始终塑造着台湾政治生态。^④在制度上看,复杂的选举制度使得政党竞争生态趋于极化,使台湾主要政党形成了联盟对

① 吴维旭《嵌入多层政治制度结构的政党竞争——对台湾地区立法否决政治的一项制度分析》,《台湾研究集刊》2021年第4期,第49页。

② 《马英九:两岸、年金改革任内遗憾》,台湾《经济日报》2015年5月11日。

③ 陈孔立:《台湾的“否决政治”及其走向》,《台海研究》2016年第4期,第19页。

④ 钱永祥《台湾民主的得与失》,香港《二十一世纪》2018年第169期。

抗的“两极化的多党体系”或“双联盟极化的多党体系”。^① 蓝绿两大阵营的拉锯对抗造成了政党作为主要否决者的政治生态，尤其是民进党和国民党都有强烈的意愿在一切可能的情况下将对手拉下马。而双方操作罢免、复决、“弹劾”等否决方案的能力受到其在行政或立法机构中权力地位和联盟能力的影响。虽然在“分立政府”情况下，在野党联盟更容易通过审查预算来约束行政当局的自主性，^② 但即使是“一致政府”时期，在野党也能够利用立法机构内的否决机制监督与制衡行政权。以马英九时期为例，国民党虽然在台湾地区立法机构占据三分之二席位，但是仍无法抵挡在野党利用党团协商机制和体制外民粹主义动员形成的否决攻势，“两岸服贸协议”与“两岸协议监督条例”均因遭到绿营抵制无果而终，严重影响行政效率和执政成果。

“大罢免”清晰展现了党派否决者主导的否决政治。在发起者方面，民进党尽管躲在绿营侧翼和民间团体背后，声称“要尊重公民团体自主发起的行动”，但其追求“全面执政”的政治动机昭然若揭，全然不顾作为执政党应负的治理责任。在反制者方面，受到民进党“司法追杀”的民众党支持国民党“以罢制罢”策略，二者达成“反罢免”、反“绿色恐怖”的合作共识。在“大罢免”全面失败后，蓝白又联手发起“弹劾”赖清德的程序，初步定于2026年5月投票。可以说2025年的台湾社会完全被罢免、“弹劾”等否决型政治所主导，政党博弈在立法机构和行政机构之间持续白热化，无论是在野党还是执政党均全力投入罢免、“公投”、“弹劾”等否决性行动中，耗费了大量本该投入民生项目的公共资源。

（三）体制内否决点密布

李普塞特（S. M. Lipset）从社会分歧出发解释政党体系的形成，认为当一个社会分裂得相当广泛而深刻，就足以自然地形成许多不同的政党表达。^③ 社会分裂是政治、经济与文化领域发生结构性变迁的结果，是不同政

① 黄宗昊 《左右共治 vs. 蓝绿共治——法国与台湾共治与否的赛局分析》，载于黄秀端、盛杏媛等编 《转型中的行政与“立法”关系》，台北：五南出版社，2014年，第231页。

② 黄秀端 《“少数政府”在“国会”的困境》，台湾《台湾政治学刊》2003年第2期，第1-46页。

③ S. M. Lipset and Stein. Rokkan, eds., *Party Systems and Voter Alignments*, New York: Free Press, 1967.

党代表不同社会群体的经济利益、文化价值与政策主张，并通过选举机制将社会分歧投射到体制内的竞争。由于选民通常根据政治偏好、政绩评判或候选人等因素来决定投票对象，^① 体制内的否决政治一般围绕政治认同、民主理念、权力分配和执政绩效等方面展开，如果某个政体在这些方面缺乏普遍共识，便会衍生出密集的政治否决点。

当前，台湾政治的制度型否决者和党派型否决者的诉求基本上集中在认同性、程序性和政策性等议题上，进而造成诸多相互交织的否决点。认同性议题方面，主要涉及意识形态。台湾地区最大的认同分歧即统“独”之争。“大罢免”期间，民进党在意识形态议题上大做文章，将大陆定义为“境外敌对势力”并抛出所谓“17 项因应策略”，启动了所谓“团结十讲”，鼓噪“不支持大罢免就不是台湾人”，给在野党贴上“中共同路人”等意识形态标签，推升敌视大陆、“抹红”在野的动员效应。程序性议题主要指涉及权力分配的制度变革问题。赖清德上台以来，由于在野党利用多数优势通过制度修法改革扩充立法机构的权力，而民进党则主导行政机构设法实现“全面执政”，行政机构与立法机构间缺乏协商妥协空间，形成“逢提案必互否，逢议题必互攻”的政治僵局。^② 依照程序强化制衡或者绕开程序摆脱监督成为赖清德执政后两大机构的常态，如蓝白阵营在立法机构内对预算进行审查与删减，赖清德当局就设法在立法机构外通过诸如“全社会防卫韧性”等名义扩张行政预算。而政策性议题则涉及民生福祉、社会治理等公共议题。政治理念和权力地位的不同直接造成蓝绿阵营在政策纲领上的差异，双方难以弥合在年金、环保、基建等公共议题上的鸿沟。台湾地区公共政策的决策与实施因朝野互相指责拆台而效率低下、效应不佳。如赖清德上台以来，朝野在“花东交通三法”上激烈斗争，民进党当局称其为“钱坑法案”，国民党则认为有利于提升区域安全与交通便捷性，至今“花东交通三法”仍面临行政执行障碍、政党分歧与舆论质疑等问题。

① 古丁、克林格曼主编，钟开斌等译 《政治科学新手册》（上册），北京：三联书店，2006 年，第 491 页。

② 翁明源、张海燕 《赖清德上任以来台湾地区“立法院”政治冲突研究》，《台海研究》2025 年第 2 期，第 25 页。

三、体制外的否决政治：政党操纵 与台湾社会的过度动员

切贝里斯将否决者视为一个基于行动者逻辑的分析性概念，试图揭示现代西方政治的冲突本质。在台湾地区，这种冲突本质暴露无遗，旨在防止执政者过度集权的民主制度日益演变成谁也无法集中足够权力做出重要决定的“否决体制”。^① 否决政治中的行动者除制度型否决者、党派型否决者外，更涌现了大规模的社会型否决者，台湾社会形成了一种高度党派化和过度动员的体制外否决政治。此次“大罢免”即串联体制内外的对抗，“朝野立法冲突不断外溢，引发持续的政治动员、抗议与舆论战，放大了民粹主义情绪并加剧了社会对立分裂”。^② 其所展现的体制外否决政治具有以下重要特色：

（一）政党力量操纵动员性参与

亨廷顿的政治发展理论关注社会动员、政治参与和政治制度化之间的关系，他认为在发展中国家与地区的现代化进程中，通过组织或指令引导和动员民众可以在短期内快速提升参与度，形成动员性参与，但若无法转化为持续的制度化参与，则可能强化权力控制，限制决策质量。^③ 民主转型使台湾社会的政治参与度极高，而台湾的政治制度化也达到较高水平，但是由于蓝绿之间激烈的选举竞争，动员性参与始终是台湾民众政治参与的主要形态，较高的社会组织性和较丰富的社会资本并没有转化为高水平的制度化参与。民进党和国民党出于体制内权力斗争的需要，围绕社会支持展开激烈争夺。台湾政治已经偏离了民生治理，侧重于持续动员选民开展各种选举投票。尤其是发家于党外运动的民进党在发动、操纵和利用社会运动上更有经验，2013年“白衫军运动”、2014年“太阳花学运”和2015年“反课纲微调”

① 2012年，美国专栏作家弗里德曼在其政论文章中引述了政治学家福山最早提出的“否决政体”（vetocracy）。Thomas L. Friedman, “Down with Everything,” *The New York Times*, April 21, 2012.

② 吴维旭、林冈、田弘：《当前台湾地区政党竞争态势分析》，《台湾研究》2025年第5期，第43页。

③ [美] 亨廷顿 《变化社会中的政治秩序》，上海：上海人民出版社，2008年。

背后都有民进党的暗中动员,“这些青年为主体的社会运动并非单纯的世代觉醒的产物,多是民进党动员青年的结果。”^①而由于民众政治参与的局限性,民众倾向于选择立场,未必有时间和意愿深入了解议题,草根需要与决策专业意见之间的平衡很难把握。^②因此,绿营通过“社会运动政治化、政治运动社会化”的操纵手法,鼓噪“转型正义”“世代正义”和所谓“公民不服从主义”等理念与价值性议题,不断拱火挑衅,培植了一个持续亢奋、高度政治化的民粹主义生态。台湾地区常规性的行政官员和民意代表选举,非常规性的罢免、“弹劾”和“公投”等政治活动都需要广泛的宣传、造势与动员。在此次“大罢免”中,双方在罢免与反罢免的政治攻防下,都展开了力度不亚于常规性选举的选民动员。“大罢免”本质上仍然是一种动员性参与的政治过程。

(二) 多元化社会被两极化政治侵蚀

台湾社会自“民主转型”以来始终处于多元化社会与两极化政治的极限拉扯中。虽然其政治极化主要集中在政治精英层面,而非普通民众之间,^③但是两极化的政党政治已通过社会运动和选举政治等路径日益侵蚀和重塑了多元化的社会系统,使得台湾社会的多元化出现文化性与政治性兼具的趋势。社会运动因其社会秩序变革能力始终受到台湾政党精英的高度重视,其间政治投机主义日益扩大化,多元化的社会运动被逐渐整合为两大阵营。台湾学者萧新煌指出,“社运可以自外于政党,而且不要受到政党的影响,但社运不可能自外于政治,它更可以和政党结盟,应该监督政党,应自主决定是否和政党走在一起。”^④近年来随着民众党的崛起,政治多元主义似乎在萌发,但是赖当局对民众党的司法迫害却为“蓝白合”提供了机遇,台湾整体上仍以绿与非绿的两极化政治为主流。

从选举政治来看,竞争性选举被标榜为自由民主的制度指标。但在台湾

① 陈星《政治动员视角下的台湾青年政治参与》,《台湾研究》2019年第6期。

② 《启动决策革命迎接草根民主》,台湾《中国时报》2015年4月25日,A15版。

③ 艾明江《从媒介选择看政治极化:一项关于台湾地区政治信息消费行为的实证研究》,《台海研究》2025年第3期,第97页。

④ 萧新煌、顾忠华《台湾社会运动再出发》,台北:巨流图书股份有限公司,2010年,第5页。

社会，民主被简化为选举，选举则被简化为竞争性选举。政党或候选人为实现竞选目标，也着力打造民主等于选举的政治文化，导致台湾民众事实上“成为了选举文化的消费者，选举或者竞选不是为了提供资讯，而是为了误导民众，骗取选票”。^①而选举结果产生后，蓝绿政党及其精英并没有表现出对获胜对手的认可和服膺，而是对翻盘怀抱希望，随时策划“公投”、质询、罢免、“弹劾”等否决行动，这极大地强化了选民群体之间的对立情绪。此次“大罢免”中，民进党将罢免制度作为政党工具并且大贴意识形态标签，正是两极化政治深化社会内部裂痕的典型体现。

（三）台湾民粹主义升级为常规性政治形态

民粹主义以反建制、反精英的大众政治为核心构成，本质上是一种社会化的否决政治，参与这种大众政治的社会成员都是某种程度的否决者。如果政党领袖“经常以直接诉诸民意的方法，利用群众的偏见并煽动群众的情绪，达到动员及裹胁的目的，作为其政权或政策合法性的基础，便可以称之为民粹主义政治。”^②代议制政治是民粹主义生长的沃土，^③其鼓励政党及其精英为选票而努力，造成了直接诉诸民意、直接召唤和动员选民等民粹主义政治的盛行。在台湾地区，激烈的政党竞争依赖于广泛的民粹主义动员，也造成了“自由民主等同于选举民主”的认知谬误。张佑宗在研究中发现，“台湾社会有将近六成以上的群众具有民粹式民主的倾向，只有不到两成的人具有自由民主取向。”^④这种群众基础正是台湾民粹主义发展的沃土，是蓝绿全方位竞争所需要的社会条件，因此，当“体制内的政治选举”与“体制外的街头抗争”相互呼应、相互配合时，事实上造成了台湾民粹主义政治的日常化、常规化。

台湾的民粹主义政治正在经历从散漫的、破坏性强的街头抗争升级为被政治制度规训、被政党力量利用的常规政治的过程。在此次“大罢免”和附

① 王绍光 《台湾民主政治困境，还是自由民主的困境》，台湾《台湾社会研究季刊》2007年第65期，第253页。

② 黄光国 《民粹亡台论》，台北：商周文化事业股份有限公司，2003年，第13-14页。

③ 保罗·塔格特 《民粹主义》，长春：吉林人民出版社，2005年，第157页。

④ 张佑宗 《搜寻台湾民粹式民主的群众基础》，台湾《台湾社会研究季刊》2009年第75期，第86页。

带的“公投”中，台湾民众的投票倾向仍然是特定政党偏好的结果，反映了民众对于“外部环境风险下，台湾该如何稳住内部”的集体焦虑。^①事实上，“大罢免”行动无论结果如何，都证明了民粹主义早已成为台湾内部处理政治冲突的惯用手段。

四、否决政治与台湾政治衰败的结构性危机

在西方民主的制度设计中，否决政治是一种权力制衡、民主监督机制，它的有效运作取决于否决者与被否决者之间的共识程度，取决于建设性、发展性和共识性的共同目标。但是受到政党分歧、社会分裂等复杂因素的影响，多数西方政体的否决机制都出现被误用、滥用的问题，常常出现为否决而否决、否决政治主导常规政治、否决削弱共识的情况。2025 年本是台湾在 2024 年“二合一”选举与 2026 年“九合一”选举之间的“选举间隔年”，是政治上与民休息的时间，但是民进党出于政党私利而发动“大罢免”，政党利益凌驾民生福祉，社会始终处于政党恶斗带来的政治亢奋中。无处无时不在的否决政治揭示了台湾正面临的政治衰败危机。

（一）否决政治的低效性造成了过度问责、治理空转以及容错机制的缺失

否决政治的泛滥是一种过度问责的表现，使得执政者陷入否决先于治理、政党利益先于执政绩效甚至只有否决没有解决的治理危机。台湾地区“朝野政治人物叫阵互斗，从来不是以‘解决问题’为目标，而是以‘相互否决’为手段。”^②自上世纪 80 年代以来，台湾政治中的否决者急剧增加，公权力机构、政党、传媒、社会组织、选民都是否决政治中的行为体；否决点则遍布体制内外，涉及政治、经济、社会诸多方面；否决方式也是多种多样，既有搁置议案、质询、复议、罢免、“弹劾”、“公投”等制度化手段，也有非制度化的社会运动、舆论监督等方式。“太多的决策参与者（各种机构以及利益集团）过多地使用否决权，但很少有机构有权做出决定，这导致

^① 《苏嘉宏观点：当民主压力测试遇上国际不确定 “大罢免”、“公投”与赖清德的政局挑战》，台湾“风传媒”，2025 年 8 月 27 日，<https://www.storm.mg/article/11062878>。

^② 《台湾政治只有“否决”没有“解决模式”》，台湾《联合报》2015 年 1 月 20 日。

行政决策的低效无能。”^① 民进党和国民党无论谁执政，无论在立法机构中处于多数还是少数地位，都没有足够权力做出重大决策，或者保证重大决策能够被有效实施，官僚部门的责任能力严重受限，“有为政府”如同空谈，出现了妨碍治理的某种“政治瘫痪”（political paralysis）危机。^② 台湾公共权力体系受到职权分割、利益要挟的影响，缺乏有效协调沟通，决策和执行的效能都十分低下，具体表现为“制度运作的力量被分散，行政机构所草拟的长期发展规划受到各政治经济势力的分割而变得碎片化，同时导致社会弱势群体无法有效介入政策过程。”^③ “大罢免”使朝野陷入激烈攻防，民生社会议题被搁置，政治斗争凌驾于民生福祉已成常态。

（二）否决政治的“反民主性”破坏制度共识，异化为“否决型民主”

“大罢免”违背少数服从多数的民主规则，且赖清德为“大罢免”发动的所谓“团结十讲”虽然强调凝聚台湾共识，但实质上是一种将其“台独”主张强加于民众、对政治对手发动仇恨动员的反民主行径。蓝绿的长期对抗培植了一种否决异己力量的认知惯性，“台湾许多重大政策无法通过，事实不是否决体制的问题，而是否决异己和否决民主的问题。”^④ 切贝里斯的否决者理论认为，民主与非民主政体的区别在于议程设定过程是否具有竞争性，^⑤ 因此否决政治是一种必要的民主程序。但其存在着巨大的制度漏洞，它诱惑着那些不满于依据多数规则获得选举结果的行动者，“将权力委托给体系中不同政治参与者的制度性规则，可构成潜在的否决点，其中个别否决者可阻止整个整体的行动。”^⑥ 台湾地区民主程序的设计使政党和利益集团随意使用

① 刘擎《道路崎岖但终点未变——福山〈政治秩序与政治衰败〉简评》，网易新闻，<http://news.163.com/14/1107/08/AAEF81H300014SEH.html>。

② “Political Paralysis Takes Toll on India's Economy,” *International Herald Tribune*, May 30, 2012.

③ 陈孔立：《台湾的“否决政治”及其走向》，《台海研究》2016年第4期，第21页。

④ 石之瑜、赖祥麟《否决异己民主倒退》，台湾《中时电子报》，2015年5月3日，<http://www.chinatimes.com/cn/news-papers/20150503000377-260109>。

⑤ George Tsebelis, *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, N. J.: Princeton University Press, 2002, pp. 89-90.

⑥ [美] 弗朗西斯·福山著，毛俊杰译《政治秩序与政治衰败：从工业革命到民主全球化》，桂林：广西师范大学出版社，2015年，第449页。

否决权的机会很多，这是导致台湾地区政治走向极化而非民主化的制度根源。因此当罢免制度失去其民主内涵，必然会成为民进党打压政治对手的制度武器。

（三）否决政治的内在分裂性加剧两岸关系的紧张

两岸关系是引发岛内政党斗争与社会焦虑的结构性因素，受到岛内政治生态变迁的影响。民进党发动的各种政党斗争和社会运动都夹带“台独”意图。“大罢免”中，绿营侧翼更是采用贴意识形态标签、鼓噪“大陆威胁论”等手段，加剧两岸间的紧张气氛。然而，“大罢免”的结果说明赖当局精心设计的民意考核全面失败，表明所谓“抗中保台”的“台独”论述并非岛内主流民意。岛内民调显示，约有 58% 的民众对民进党处理两岸关系的表现不满意，^① 53.1% 的民众认为“大罢免”并无所谓“护台”效果。^② 长期的政党对立、社会撕裂也引发中间选民强烈不满。《联合报》民调显示，约 74.8% 的民众对岛内政治对立表示不满。“新台湾国策智库”的民调也显示 74.7% 的民众期待“走向政党和解”。^③ 然而，“大罢免”和近期的“赖清德弹劾案”均表明蓝绿两党无意也无法和解，台湾仍深陷否决政治的深渊。求和平求发展的主流民意、追求两岸和平稳定的集体选择并没有得到民进党当局的严肃对待，泛化的否决政治加剧了政党极化和社会撕裂，妨碍了政党和民间社会在关乎台湾福祉的国家统一问题上进行理性审慎的思考与抉择。

结 语

切贝里斯的否决者理论描述了一种存在于自由民主制度中的否决政治的理想状态，但是福山的政治衰败理论则揭示了否决政治最终造成否决政体的

① 《赖清德就职周年满意度民调》，TVBS 民调中心，https://cc.tvbs.com.tw/portal/file/poll_center/2025/20250515/2624a268d22bd61d42c65b56c1e875dd.pdf。

② 《2025 年 7 月民意调查摘要报告》，“财团法人台湾民意基金会”，2025 年 7 月 15 日，<https://www.tpof.org/wp-content/uploads/2025/07/%E5%8F%B0%E7%81%A3%E6%B0%91%E6%84%8F%E5%9F%BA%E9%87%91%E6%9C%83%E6%9C%88%E6%B0%91%E8%AA%BF%E5%A0%B1%E5%91%8A-1.pdf>。

③ 赵筱婧 《2024 年台湾社情民意综述》，《两岸关系》2025 年第 3 期，第 31 页。

必然结果。福山认为，政党政策取向、意识形态极化、利益集团参与是促成否决政体的因素，否决政体猖獗是民主衰败的表现之一。否决政体是一种没有人、没有政党能拥有足够权力做出任何重要决定的体制，它以权力监督制衡的理由掩盖了治理失效低能、政治社会分裂的事实。台湾政治从权力制衡的否决政治滑向政党私利优先的否决政体的趋势明显，长期的蓝绿内斗造成行政权和“立法权”的掣肘对立，立法机构成为否决政治的“斗兽场”；否决政治从体制内向体制外延伸成为一种不可遏制的趋势，“外部施压”呼应“内部阻挠”，基于私利的非理性否决妨碍了政治体制的正常运行。就未来而言，否决政治在台湾地区的持续泛滥，将冲击岛内的权力制衡、民主法治等规则，不可避免地导致结构性的政治衰败。

The “Great Recall” Campaign: Taiwan’s Version of Veto Politics

Lin Hong

Abstract: The essence of “the Great Recall Movement” is a Taiwan-style veto politics. This political campaign spanning both inside and outside the political system has disrupted the political and social order of the Taiwan region, exposing once again the long-standing flaws in partisan politics and institutional chronic ailments. Taiwan’s veto politics manifests in two dimensions: Within the political system, it is reflected in the weakened rational actions of institutional veto players, the overactive partisan veto players, and the proliferation of veto points; outside the political system, it is demonstrated by partisan manipulation of mobilized participation, the erosion of a pluralistic society by polarized politics, and the escalation of populism into a regular political form. Veto politics inside and outside the system forms a dynamic where external pressure echoes internal obstruction. Its inefficiency leads to excessive accountability, governance gridlock, and the absence of a fault-tolerance mechanism; its anti-democratic nature distorts representative democracy into veto democracy; and its divisiveness exacerbates tensions across the Taiwan Strait. The

continuous proliferation of veto politics in Taiwan has eroded local power checks and balances and relevant democratic and legal norms, thereby triggering a structural predicament featuring pervasive political decay.

Keywords “The Great Recall Movement”; Veto Politics; Populism; Political Decay

(责任编辑: 徐子洋)