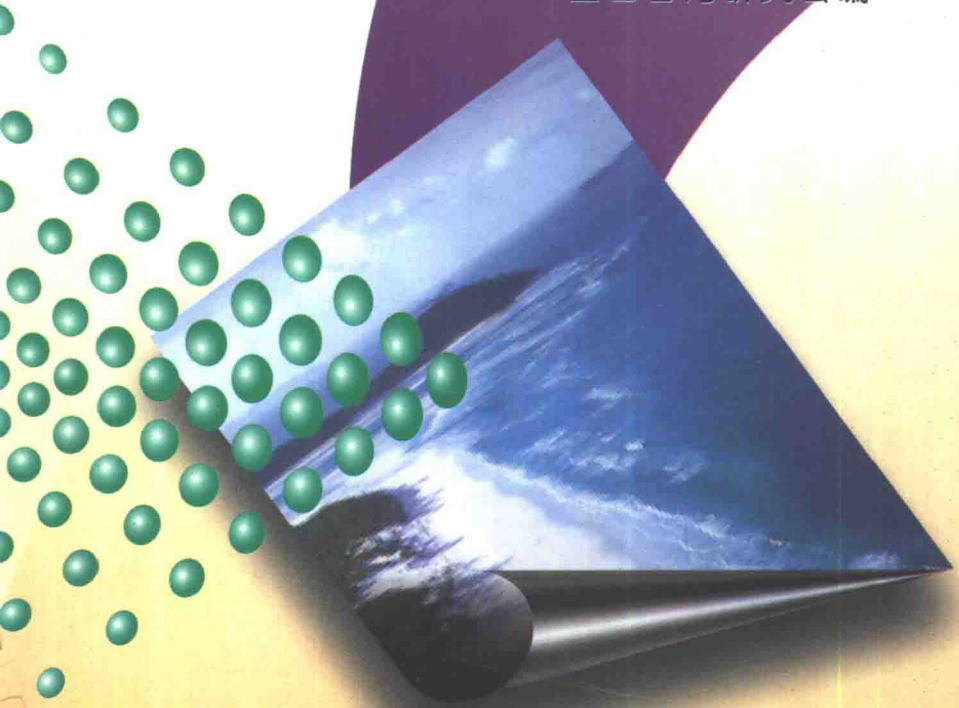


台湾选举纵横谈

全国台湾研究会编



当代台湾观察丛书

台海出版社

台湾选举纵横谈

严安林
黄中平 著
朱爱莉

台海出版社

图书在版编目(CIP)数据

台湾选举纵横谈/严安林等著. —北京:台海出版社, 1998. 9
(当代台湾观察丛书)

ISBN 7-80141-067-X

I. 台… II. 严… III. 选举制度-研究-中国-台湾
IV. D675. 8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 23651 号

台海出版社出版发行

社址:北京景山东街 20 号

电话:64019959 邮编:100009

印刷:北京师范大学印刷厂

经销:全国新华书店

开本 850×1168 毫米 1/32 印张 9 字数 220 千字

版次 1998 年 9 月第 1 版 1998 年 9 月第一次印刷

ISBN 7-80141-067-X/D·7

印数:1~3000 册

定价:22.40 元

《当代台湾观察》丛书

顾问：

程思远 经叔平 王洛林 季崇威 张万欣 姜殿铭
茅家琦 陈孔立

主编：许世铨

副主编：曹治洲 萧敬

编委：（按姓氏笔划排列）

王在希 许世铨 李义虎 李宏硕 辛 旗 余克礼
张明澍 范希周 周志怀 周建明 郑庆勇 修春萍
徐博东 萧 敬 曹治洲 崔之清 常修泽 黄嘉树

前 言

随着两岸交流交往的日益扩大，关心台湾，进一步客观、全面、实事求是地研究和介绍台湾，对推动两岸关系的进一步发展，促进祖国的和平统一具有越来越重要的意义。为此，本会决定编辑《当代台湾观察》系列丛书，力求全面和集中反映台湾政治、经济、社会等各方面状况，以帮助社会各界人士对台湾现状有更深地了解。

本套丛书以当代台湾为主要研究对象，选题范围包括台湾政治、经济、社会、文化及两岸关系等领域，每个选题就一方面的问题进行深入、细致的论述，单独成册，是作者在台湾研究领域的最新成果。同时，丛书注重学术性、政治性和可读性的统一，以求获得最大的社会效益。

编 者

引 言

选举活动是台湾政治与社会生态中的一个突出现象,也是观察与了解台湾政局与政治生态变动的“多棱镜”。因此,全面、广泛而深入地探讨台湾的选举活动,对于加深了解台湾政局的演变及其发展趋势颇有助益。

本书通过对台湾选举活动及其制度的动态考察与分析,层层解剖,展示了台湾选举活动的特点及其局限性。首先,对台湾选举活动的缘起及其发展作了一个纵向的历史考察,向人们展示 50 多年来台湾选举活动发展的大体历程;其次,从横向层面分析与考察形形色色的选举种类,以展示台湾选举活动的全貌,在此基础上,探讨影响选举的多方面因素:政党、地方派系、财团、黑道等,同时对选举中的经费问题及选战策略问题进行了分析;最后,揭示了台湾选举的本质、特点、局限性,选举的政治、经济、社会代价及选举对政局的影响等。

在对台湾选举的考察中,本书力求坚持实事求是的原则,坚持客观、公正、正确地分析与评判台湾的选举活动,在占有大量材料的基础上,层层剖析,坚持理论性、学术性与通俗性相结合。

作者在研究中,采用了理论探讨与实证研究相结合的方法,运用历史学、政治学、社会学等多种学科的研究方法,对台湾的选举活动展开系统、全面、多方位、多视角的考察与剖析,以此展示台湾选举活动中的各层面的内容。

目 录

前 言	
引 言	(1)
第一章 来龙去脉	(1)
第一节 选举的缘起与演变	(1)
一、台湾选举的缘起	(1)
二、地方选举的发展	(4)
三、“中央民代”选举的开启	(8)
四、选举的全面展开	(13)
第二节 形形色式的选举	(18)
一、选举的层次	(18)
二、选举的门类	(19)
三、“行政首长”选举	(24)
四、“民意代表”选举	(35)
第二章 权力“魔杖”	(47)
第一节 “球员兼裁判”	(48)
一、国民党独霸选举	(48)
二、面临挑战,局部因应	(52)
第二节 选举“十字架”	(56)
一、随着选举的“魔杖”起舞	(56)

二、“二月政争”	(60)
三、“委选”与“直选”之争	(66)
四、国民党沦落为在野党?	(71)
第三章 配角? 主角?	(80)
第一节 民进党篇:走向执政之路	(80)
一、“党外”时代	(80)
二、建党前后	(85)
三、“选举总路线”	(91)
四、“执政之路”还有多远?	(102)
第二节 新党篇:发挥关键少数作用的“捷径”	(110)
一、从“新K”到新党	(111)
二、“台北神话”	(116)
三、新党震荡	(119)
第四章 台前幕后	(129)
第一节 “坐地分赃”——派系与选举的“共生关系” ..	(129)
一、选举起家,独霸县乡	(130)
二、共生共荣,尾大不掉	(132)
三、潮起潮落,拥兵自重	(136)
第二节 “黑道漂白”——帮派干政的不二法门	(156)
一、帮派发展阶段——“社会型”、“经济型” 到“政治型”	(157)
二、角色与手段——选举中的黑道帮派	(158)
三、当局纵容,“黑”、“派”结合	(160)
四、“议会”黑化,无法无天	(163)
第三节 “政商怪兽”——财团与选举	(166)
一、政商结合,权钱交易	(166)
二、人脉金脉,所向无敌	(171)
第五章 选战策略	(178)

第一节 组织动员	.....	(178)
一、自上而下组成庞大辅选体系	.....	(179)
二、度身裁衣,制定利己游戏规则	.....	(180)
三、控制媒体,营造利己声势	.....	(181)
第二节 提名策略	.....	(182)
一、“换跑道”	.....	(182)
二、“全区域提名”	.....	(183)
三、“招降纳叛”	.....	(184)
四、“形象牌”	.....	(185)
第三节 “配票”策略	.....	(185)
一、“强制配票”满堂彩	.....	(186)
二、联合竞选“四季红”	.....	(187)
第四节 造势花招	.....	(188)
一、“竞选支票”满天飞	.....	(188)
二、流行歌曲为选战服务	.....	(189)
三、举办“流水席”,造势又筹钱	.....	(191)
四、大炒敬老津贴	.....	(192)
五、“小金钢”将坦克开进竞选场	.....	(193)
六、新党动用“电话部队”助选	.....	(194)
七、利用计程车造势	.....	(195)
八、朱高正用精神病人助选	.....	(196)
九、“包青天”成了超级助选员	.....	(197)
十、急补台语为造势拉票	.....	(198)
十一、拍摄巨幅照片作造势工具	.....	(199)
第五节 文宣手段	.....	(200)
一、竞选主诉求——文宣攻势首选	.....	(200)
二、电子媒体——文宣攻势奇招	.....	(202)
三、广告——文宣攻势利器	.....	(207)

四、“骂战”——文宣攻势主要内容	(209)
五、媒体——文宣攻势主要载体	(211)
六、形象设计——文宣攻势新招	(213)
七、黑函与耳语——文宣攻势孪生兄弟	(214)
第六章 金钱游戏	(217)
第一节 选举“黑洞”——“有钱人的游戏”	(217)
一、选举大门朝南开,有心无钱进不来	(217)
二、以钞票换选票	(220)
第二节 五花八门的筹钱方式	(223)
一、“超级财团”国民党,“选战”经费不用愁	(223)
二、民进党为筹钱绞尽脑汁	(225)
三、新党靠捐款、义工打选战	(230)
第三节 千奇百怪的贿选花招	(232)
一、官方公布贿选花招	{233}
二、买票手法各种各样	(234)
三、“道高一尺,魔高一丈”	(236)
第七章 何去何从	(239)
第一节 选举——政党政治的不归路	(239)
一、台湾选举与政党政治	(239)
二、“选举时代”的来临	(241)
第二节 台湾选举的特色及其局限性	(242)
一、台湾选举的特色	(242)
二、台湾选举的局限性	(245)
第三节 高昂的社会成本——选风及世风江河日下 ..	(247)
一、经济成本重大	(247)
二、政治社会成本昂贵	(249)
参考书目举要	(251)
后 记	(255)

第一章 来龙去脉

第一节 选举的缘起与演变

自1945年10月25日台湾光复回归祖国至今,台湾的选举活动可划分为四个阶段:台湾光复至1950年;1950年国民党开始实施“地方自治”至1969年;1969年国民党开始进行“中央民意代表”(以下简称“中央民代”)增选补选至1990年;1990年李登辉开始“宪政改革”、全面改选“中央民代”、经1996年3月产生“民选总统”迄今。

一、台湾选举的缘起(1945—1950年)

台湾选举最早可以追溯到日据时代。

1895年台湾被割让给日本。第二年,日本国会通过法律,集行政、军事、立法、司法四权于台湾总督一身。同时公布“台湾总督府评议会章程”,规定在台湾总督府内设置“评议会”,其成员皆为台湾总督之幕僚。1906年4月,日本政府公布“台湾总督府律令审议会章程”,废除“评议会”而改设“律令审议会”,其成员为民政长官、陆军参谋长、海军参谋长、复审法院院长及检察官长、警视总长、民政部各局长等高级官员。1921年6月,日本政府公布“台湾

总督府评议会官制”，废除“律令审议会”，同时恢复“评议会”，由会长、副会长各一人及会员 25 人以内组成。会长、副会长分别由台湾总督和总督府总务长官担任，会员则由总督任命，均为“台湾总督府内高等官及居住台湾而有学识经验者”，基本上是日本人、台湾人各半。从形式上看，这个评议会已开始容纳台湾人，但实质上，因为其成员皆由台湾总督任命，故而没有什么民意基础。

1920 年，台湾总督田健治郎进行所谓的“地方制度改革”，公告“台湾州制”、“台湾市制”及“台湾街庄制”。州、市、街庄均分别设置“协议会”，作为州知事、市尹、街庄长对于辖内事务的咨询机构，但是协议会员都由台湾总督及州知事任命，且各级议长分别由州知事、市尹、街庄长兼任。这时，受世界民族自决思潮的影响，台湾的有志之士掀起了议会设置请愿运动，自 1921 年起至 1934 年止，14 年间共提出请愿 15 次，签署的人数最多一次达 2684 人。他们在请愿期间还多次向台湾总督及日本国会陈述改革议会方案。1930 年 8 月，以促成台湾地方自治为宗旨的“台湾地方自治联盟”成立。次年 1 月，该联盟向日本国会及新任台湾总督分别提出改革台湾地方制度建议书；以后又先后在台中、台北、台南召开台湾住民大会，要求民选议员，并将大会建议文分别电告日本政府和台湾总督。

1935 年，日本政府对台湾的统治开始作出有限度的改变，颁布了自治色彩较为浓厚的“台湾州制”、“台湾市制”和“台湾街庄制”，规定州、市、街庄为法人，在法令范围内处理其公共事务；州设州会、市设市会、街庄设协议会，其成员一半为民选，另一半分别由台湾总督及州知事任命。至于州会、市会、街庄协议会的议长，仍分别由州知事、市长、街庄长兼任。另外还规定了选举人与被选举人的资格，即年满 25 岁、男性，以及缴纳市、街庄税年额 5 元以上者，才有选举权与被选举权。

1935 年 11 月 22 日，台湾举行了有史以来的第一次投票，选

举第一届市会议员及街庄协议会员。选民投票踊跃，投票率高达95.9%。当选人中，各市有51%的日本人，49%是台湾人；街庄协议会则因日本人居台较少，仅占8%，台湾人占了92%。第二年11月20日选举产生了第一届州议员。至此，台湾勉强产生了部分“民意代表”。^①

虽然，日本殖民者迫于台湾知识分子及民众的强烈要求，同时也鉴于世界民主潮流的高涨，在台湾办理过几次部分“民意代表”的选举，但这仅仅是为了装点门面，不仅数量少，而且选举人与被选举人资格有性别歧视和贫富歧视。因此，所谓选举，其实只是日本殖民统治的一种点缀和粉饰。因此本书在叙述台湾选举时没有将日据时代列入。台湾真正的选举活动始于光复之后。

1945年至1950年的选举可视为台湾选举的第一阶段。

1945年8月15日，日本宣布投降，同年9月1日台湾省行政长官公署在重庆成立。10月5日台湾行政长官公署秘书长葛敬恩奉派赴台湾，成立了“前进指挥所”，进行接管的各项准备工作。10月25日台湾地区日军投降仪式在台北市公会堂（今中山堂）举行。从此，台湾和澎湖列岛摆脱了日本长达半个世纪的殖民统治，重新回到祖国大家庭中。当时台湾的知识分子及地方士绅、民间头面人物等纷纷表示欢迎祖国大陆人员赴台，同时他们也表达出要求参与政治的强烈意愿。而刚刚接管台湾的国民党政权所面临的一个大问题是：如何在台重建从上到下的统治机构？于是，国民党着手在台湾建立各级“民意机关”，安抚民心，为自己在台湾的统治奠定基础。

首先，国民党将日据时代的行政区划五州三厅及十一市（州、厅辖市）改划为八县九市（省辖市）。这八县是：台北、新竹、台中、台南、高雄、台东、花莲、澎湖；九市有：基隆、台北、新竹、台中、彰

^① 李筱峰著：《台湾战后初期的民意代表》，第5至11页。

化、嘉义、台南、高雄、屏东^①。这八县九市的划分是台湾光复初期选举地方“民意代表”(下称“民代”)的区域根据。

接着,在1945年12月26日,国民党政府公布了“台湾省各级民意代表机关成立方案”。此后,台湾省行政长官公署又先后公布了“台湾省乡镇民代表会组织章程”、“台湾省乡镇民代表选举条例”、“台湾省乡镇民代表会议事规则”、“台湾省乡镇民代表会议事细则”、“台湾省市县村里民大会开会规则”,等等^②。根据上述规定,自1946年起台湾由下而上开始逐步进行各级“民代”的选举。1月,办理公民宣誓登记工作。2月,各地先后成立村、里民大会,并由全体村、里选民投票选出村、里长及乡、镇(区)民代表。3月,由这些代表及职业团体(各级农会为主)选举产生县、市“参议员”。4月,由这些县、市“参议员”选举产生了第一届“省参议员”。5月1日,作为台湾省最高“民意”机关的“省参议会”正式成立。

在这个阶段,台湾的选举只有最基层的村、里长及乡、镇(区)民代表是采用直接选举方式产生,其余均由间接选举方式产生。到1949年,台湾的村、里长、乡、镇、县辖市民代表及乡、镇、县辖市长均办理过两届选举。“省参议员”的任期为二年,本应于1948年4月改选,但因国民党在大陆的节节败退,改选事宜根本无法顾及,于是这些人的任期只好延长至1951年12月结束。

二、地方选举的发展(1950—1969年)

1950年至1969年是台湾选举活动的第二阶段,也是“地方自治”全面落实时期。

1949年国民党败退台湾后,仍沿袭在大陆时期的统治架构,有所谓“中央”与“地方”两层政治结构。属于“中央”级的政治架构

^① 郎裕宪、陈文俊编著:《中华民国选举史》,第516页。

^② 李筱峰著:《台湾战后初期的民意代表》,第16页。

有“国民大会”(拥有选举、罢免“总统”、“副总统”及修改“宪法”等多项权利,现选举权被取消)和“立法院”、“行政院”、“司法院”、“监察院”、“考试院”五院。属于“地方”级的政治架构有所谓“行政院”管辖的台湾省“政府”及“议会”、福建省“政府”“台北市“政府”及“议会”、高雄市“政府”及“议会”;台湾省所辖的县、省辖市“政府”及“议会”,福建省所辖县“政府”及“议会”;各方、镇、县辖市所及乡、镇、市民代表会。行政长官公署的行政长官集军政大权于一身,被台湾人民视为是日据时代总督制的复活。加上国民党大批军政人员和军队入台后大肆搜刮财产,导致台湾经济恶化,物价飞涨,民不聊生。到了1947年,台湾民众因无法忍受国民党的专制独裁和腐败统治,爆发了“二·二八”起义。

虽然国民党在1945年接管台湾之初就进行“民代”选举,台湾部分地方势力通过选举成了村、里长或“民代”,满足了台湾知识分子与地方势力代表的一部分参政要求,但国民党在台湾实行歧视台湾省籍人政策,各级行政长官几乎全部由大陆籍人士担任,仅有少数有名份、无实权的职务由“半山”(指曾在大陆居住、工作,光复后随国民党返台的台湾省籍人士)担任。台湾地方势力及其代表人物对这种参政面极其有限的状况非常不满,一些“省参议员”曾多次就“地方自治”及省籍关系等问题向国民党当局提出质询,“台湾省政治建设协会”等团体还派出代表专程去南京向国民政府请愿,要求废除行政长官制度,实行“地方自治”。台湾地方势力这种争取扩大参政机会和权力、在台湾社会及政治生活中发挥实质性作用的政治愿望,迫使国民党不得不采取新的统治措施。而实施孙中山早在1916年7月提出的“地方自治”主张,显然可以达到表明国民党遵奉国父遗教、收拢人心之作用。

另外,国民党从祖国大陆败退至台湾时,内外交困,处境极度恶劣。不仅经济上濒临崩溃边缘,而且政治上孤立无援,人心浮动,社会动荡。台湾是国民党安身立命的最后“堡垒”。然而与大

陆的情形相比，国民党在台湾仅有几年的统治历史，缺乏统治的社会基础。因此，国民党不得不考虑通过推行“地方自治”和“民选”渠道，赋予地方势力一定的政治参与权和社会地位，将其纳入国民党统治运作的轨道，成为国民党统治的社会基础。

所以从本质上说，在台湾实施“地方自治”是国民党安抚策略与专制制度相结合的产物，亦是为国民党在台湾的生存发展创造一个相对稳定的社会环境，以利其以台湾为“复兴基地”，实现“反共抗俄”的目标。

1949年8月15日，台湾“省政府”主席陈诚筹组成立“台湾省地方自治研究会”，29名成员中有22人是台湾本地人，遍及当时全台各市、县。这个研究会的任务是“搜集有关地方自治材料”、“调查有关地方自治实际问题”、“研讨有关地方自治规章制度”。研究会根据“中华民国宪法”的“地方制度”专章，先后拟定了“台湾省调整行政区域草案”、“台湾省各县市实施地方自治纲要草案”、“台湾省县市议员选举罢免规程草案”和“台湾省县市长选举罢免规程草案”等四个方案，一并交台湾“省政府”参考^①。这些规定经“省政府”讨论修正和“省参议会”审议，并经“行政院”核准后相继颁布施行，从而完成了“地方自治”的“法规”准备工作。

1950年4月24日，国民党公布了“台湾省各县市实施地方自治纲要”。此后又相继公布了“各县市议会议员选举罢免规程”、“各县市议会组织规程”、“各县市县市长选举罢免规程”、“乡镇民代表会组织规程”、“乡镇区长选举罢免规程”、“村里长选举罢免规程”等十多种规定。自此，台湾开始实施“地方自治”，“县、市长”及“议员”，乡、镇、县辖市长及代表，村、里长均由选民直接选举产生。同年8月，国民党“行政院”通过“台湾省各县市行政区域调整方案”，将行政区划由原来的八县九市调整为十六县五市。这十六县

^① 郎裕宪等编著：《中华民国选举史》，第519页。

是：台北、宜兰、桃园、新竹、苗栗、台中、彰化、南投、云林、嘉义、台南、高雄、屏东、台东、花莲、澎湖；五个省辖市是：台北、基隆、台中、台南、高雄^①。这十六县五市的划分成为国民党在台湾实施“地方自治”，开始大规模办理普选县、市以下“行政首长”及“民代”的区域根据。

1950年7月至1951年1月，台湾各县、市分六期选举产生第一届县、市“议员”。1950年8月起分八期办理了首届“县、市长”选举。1950年9月进行第三届乡、镇、县辖市民代表选举。1950年9月至1951年4月办理第三届村、里长选举。1950年10月至1952年2月陆续进行了第三届乡、镇长及县辖市长选举。

1951年9月，国民党发布了“台湾省临时省议会组织规程”及“临时省议会议员罢免规程”。据此由县、市“议员”于1951年12月间接选举产生了第一届“临时省议会”。1954年4月、5月分两期由选民直接选举产生了第二届“临时省议会”（第三届开始改称“省议会”）。至此，台湾的村、里长、乡、镇、县辖市长和“县、市长”，以及各级地方“民代”均由“民选”产生。除遇特殊情况有的选举合并举行外，多数换届选举如期举行。

由于国民党把持着台湾的政治、经济、行政等资源，在选举中国民党候选人占据绝对优势，非国民党人士处于极不公平的地位。但参加选举毕竟是争取参政的唯一途径，因此，选举伊始就有“党外人士”（泛指国民党以外的人士，下称“党外”）参加角逐，并在台湾省籍广大民众的支持下胜选。如1954年的台北市长选举中，无党籍的高玉树击败国民党的候选人当选。1957年县、市“议员”选举中，无党籍的黄顺兴以农会小职员身份当选台东县“议员”。1964年的“县、市长”选举中，黄顺兴当选台东县长，高玉树再次当选台北市长，此外，同是无党籍的林番玉当选基隆市长、叶廷珪当

^① 郎裕宪等编著：《中华民国选举史》，第517至518页。