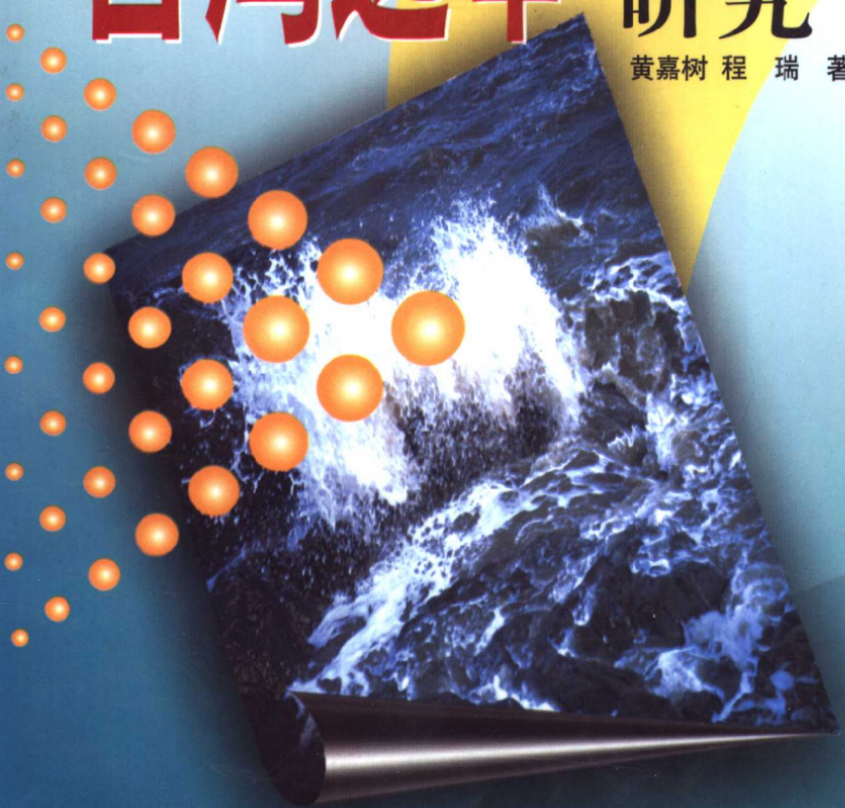


当 代 台 湾 观 察 丛 书

台湾选举研究

黄嘉树 程 瑞 著



九州出版社

台湾选举研究

黄嘉树 程 瑞 著

九州出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

台湾选举研究/黄嘉树, 程瑞著. —北京:

九州出版社, 2002.6

ISBN 7-80114-774-X

I. 台... II. ①黄... ②程... III. 选举—研究—台湾省 IV. D675-824

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 040522 号

台湾选举研究

黄嘉树 程 瑞 著

出版: 九州出版社 (北京市海淀区万寿寺甲 4 号)

邮编: 100081 电话: 68706017

经销: 全国新华书店

印刷: 九州财鑫印刷有限公司

开本: 850 × 1168 毫米 1/32

字数: 219 千字

印张: 9.5

版次: 2002 年 6 月第 1 版 第 1 次印刷

印数: 1 ~ 600 册

书号: ISBN 7-80114-774-X/D·80

定价: 16.00 元

目 录

第一章 台湾选举的发展脉络	(1)
导 言	(1)
第一节 地方自治选举 (1945 ~ 1969 年)	(3)
第二节 “增补选”与“民主假期” (1969 ~ 1980 年)	(11)
第三节 《选罢法》——千呼万唤始出来 (1980 ~ 1989 年)	(22)
第二章 台湾选举中的政党运作	(41)
第一节 选举与政党的互动关系	(41)
第二节 台湾选举中的政党提名制度	(43)
第三节 政党的辅选与助选	(54)
第三章 选举与地方派系	(62)
第一节 地方派系的形成与发展	(62)
第二节 国民党与地方派系	(66)
第三节 民进党与地方派系	(70)
第四节 新党与地方派系	(75)
第五节 地方派系的未来	(77)

第四章 文宣造势与选举行销	(79)
第一节 从文宣到行销	(79)
第二节 “行销”旗帜下的媒体	(85)
第三节 两极化的选举文宣	(88)
第四节 五花八门的造势活动	(102)
第五章 黑金政治与台湾选举	(118)
第一节 昂贵的游戏	(118)
第二节 选举经费的来源	(121)
第三节 竞选花销的去向	(127)
第四节 “黑道”插手选举	(134)
第五节 国民党“浅尝辄止”的反黑金历程	(138)
第六节 民进党反黑金困难重重	(142)
第六章 民调在台湾地区选举中的地位与作用	(150)
第一节 民调与选举的关系	(150)
第二节 民调在台湾地区选举实践中的应用	(159)
第三节 是谁谋杀了台湾民调?	(169)
第七章 2000 年选举解析与两岸关系展望	(177)
结束语	(185)
附录一：台湾选举制度与选举程序简介	(195)
附录二：台湾地区选举情况表	(204)
参考书目	(293)

第一章 台湾选举的发展脉络

导 言

1949年国民党败退台湾之后，在历史和现实因素共同作用下，开放了台湾地方选举。但同时又宣布了戒严。在台湾长期的“戒严体制”之下，国民党自视为台湾人民的主人，当然不会主动释权于民。但是民主是不可逆转的时代潮流。选举是现代任何政权的必备形式、是对权力的和平争夺，是人民对公权力的让渡、是人民主权的象征。只有通过选举产生的权威才具有合法性。这就逼迫着即使是以独裁专制出名的蒋介石也不得不利用选举。于是，选举这种开放社会才应有的政治行为在一个没有基本的言论结社自由，没有反对党的小岛上开始了。四十多年间，台湾地区的选举随着台湾社会的变迁历经风雨坎坷，并与台湾政治的发展建立起了紧密联系。

有选举就必然有权力的转移。国民党被迫一点一滴地释放着手中的权力，虽努力采取种种办法回收，最终不能挡住这一趋势，无可奈何花落去，到九十年代中，国民党已经难以再独占政治资源，极不情愿地由昔日的独霸型政党变为竞争型政党。到2000年3月，国民党更是因为种种原因，在选举中惨遭选民唾弃，不仅交出政权成为在野党，而且从得票数量论，它只能算第二在野党，还要屈居被它开除出党的宋楚瑜所领导的“新台湾人服务团”（选举后组成政党，名为“亲民党”）之

后。

台湾今天政坛上的种种政治现象也都与选举有着千丝万缕的联系。尤其是近几年来，每一轮选举都为台湾催生出一批新的政治人物，伴生出新的游戏规则。各种竞选主张反映着各派政治势力对台湾面临的各类问题的思考。一次次的民调则折射出社会心理的方方面面，在一定程度上，选民也可以利用手中的选票来表达自己心中的政治愿望，因此通过选举可以观察到台湾民意脉动的主流趋势。

未来在台湾实行“一国两制”，必然要考虑台湾的历史和现状，也必然要迎接选举的考验。

综上所述，选举已经成为今日台湾规模最广大、影响最深远、重复最频繁的政治现象和政治行为，要了解台湾地区的现状就必须了解其选举。不过，今天在台湾虽有不少关于选举的论著，但大多集中于具体制度层面和操作层面的比较分析或技术探讨。而祖国大陆的研究人员主要偏重于对每次选战结果的预测和对策性分析，也尚未作历史性、结构性的研究。

本研究课题试图就台湾选举机制的沿革脉络、有关选举的立法演变，立法所针对的问题及其实际效能的评估、各政党的竞选战略与策略、选民结构与多数选民心理的变化趋势、选举文化、金钱、暴力对选举的影响、统“独”之争及民粹主义对选举的影响……等等问题，进行较系统、深入的研究，以期收抛砖引玉之效。首先，本章拟以台湾社会的变迁为背景、以权力的转移为主轴，分成四个历史阶段说明台湾选举的沿革。

第一节 地方自治选举（1945～1969年）

1. 初现端倪

甲午战争之后，一纸屈辱的条约把中国的台湾省划为了日本的殖民地，天皇任命的总督成了所有台湾人的太上皇。在日本统治台湾的五十年间，台湾同胞进行了前仆后继的英勇抗争，举行了数十次起义，牺牲了六十余万人。在武装斗争难以继的极端困难的条件下，台湾富有中华民族主义传统的知识分子，又先后建立了台湾文化协会、台湾共产党等进步组织，继续同日本殖民当局做斗争。台湾同胞日夜盼望着回归祖国。1945年8月15日，日本宣布无条件投降，并遵照《开罗宣言》和《波茨坦公报》的规定把台湾主权交还中国。消息刚一传开，台湾立即出现一片欢天喜地的场面，民众以载歌载舞、敲锣打鼓、燃放鞭炮、祭告先祖、彻夜狂欢等多种形式来抒发回归祖国的喜悦。与此同时，台湾人民的心中燃起了希望之火，希望拥有一片真正属于自己的天空。

当时的台湾，平均教育水平高于大陆，有实行选举的良好基础；另一方面，长期遭受日本殖民者奴役的人民，当家作主的愿望尤其迫切。所以，当地的资产阶级民主分子对当时大陆在战后能否实行宪政表现出格外的关注。他们表示拥护“三民主义”、拥护“宪政”，并向国民政府要求“设立台湾各级民意机关，依照各省、县、市例修改选举法实施普选制度”，“选出国民代表参加首届国民大会”，甚至“请中央指定台湾为实验省，省、市、县、乡、镇长官试行民选”等。

不幸的是，南京政府并不切实关心和满足台岛民众的要

求，而是忙于“劫收”和准备内战，同时对岛内的人民实行经济掠夺和政治歧视。1946年5月1日，经间接选举产生了省议会。除此之外，国民政府还为台湾留出几个所谓“中央民意代表”的席位作为“尊重台湾民意”的点缀。但9个月后，就有多名省参议员倒在“二·二八”的血泊中，仅余60%的参议员勉强支撑。

依据1947年颁布的《中华民国宪法》规定，由“中央”先制定《省县自治通则》，再据之实施省县自治，即省县的议员、行政首长均由选举产生。由于国民党政权在大陆的迅速溃败，使此种选举在大陆无法实施。但是在台湾，情况则不一样：“二·二八”惨剧发生后，为了平息台湾民众的强烈不满，身为安抚特使的白崇禧、蒋经国等，不得不表示要让台湾先行选举，实行自治。作出这一许诺一方面是为了安抚人心，另一方面也是因为台湾没有共产党大规模地下活动。因此台湾成为了国民党地方自治选举的“实验省”。

但台湾真正大张旗鼓搞自治选举还是在陈诚任内才开始。1949年1月，蒋介石被迫下野，为了保住台湾作为蒋家小王朝的最后掩蔽所，蒋在下野前任命亲信陈诚为台湾省主席。当时陈诚正在台湾养病，接到任命后立刻就职。陈诚上任不久即大讲特讲“省、县自治”，使“自治”成为当时的热门话题。陈诚此举，与其说是想实行孙中山先生遗教和“宪法”规定，倒不如说是想借“省县自治”这面大旗，合法地搞独立王国，以对抗代总统李宗仁。

1949年5月19日，陈诚发布台湾全省戒严令，其第五条规定：“严禁聚众集会……游行请愿”，第六条更规定：“严禁以文字标语或其他方法，散布谣言……”。这就为即将开始的自治选举设置了一个具有讽刺意义的氛围，而且这一戒严令竟

持续长达 38 年之久。

1949 年 8 月 15 日，台湾省“地方自治研究会”成立。在陈诚的支持下，该会制订了《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》。这些文件于 1950 年 4 月 25 日由省政府正式公布施行，宣告台湾地方自治选举开始。

1950 年 6 月 7 日，“行政院”通过《台湾省选举法规》，开始实施分期直接选举。7 月将县市议员分六期选举，8 月至次年 2 月各县在选出议员基础上成立议会。1951 年 10 月，分八期选举了第一届县、市、乡、区、镇、村、里长。1951 年 12 月 1 日，台湾省第一届临时议会经间接选举产生。至 1959 年 6 月，第三届临时省议会改为台湾省第一届省议会。

2. 放权收权，玩弄选举

地方选举正常举行的背后，隐藏着国民党的“良苦用心”。国民党退踞台湾后，一方面极力营造出一个表面上民主热闹的气氛，给后台老板美国一个交待。另一方面，实行土地改革、扶植民营工商业，使台湾当局暂时赢得了普通民众的支持，却得罪了台湾原来的上层。为了安抚地方上的实力派人物，使他们不致起来反抗，只有让出部分政治利益作为交换条件。因此，台湾当局决定开放地方选举，让台籍人士在地方上为了一些“彩头”互相争夺正是国民党高明的一招。台湾的地方选举也就因此得以“平稳正常”地进行下去，然而这种“平稳正常”只是表面上的。

1965 年，有人对 15 年来台岛地方选举作了一个总结：“第一阶段是刚开始办理选举初时，一切虽属草创，却能接近‘选贤与能’的理想；第二阶段是办理第三、四届县市议员选举的

时期，演变到‘选钱与情’；第三阶段是最近两三年来已成为‘选钱与拳’了”。可以看出他是用选风作了划分的参照物，那么因何会有如此变化呢？

“在第一阶段，民众对选举所知不多……候选人大都是望垂一方之士，凭声望学问或对地方服务成绩去争取选票……所以选风很好”；“可是几次选举办过之后，地方上有些人雄于资财而没有足以争取选举的学识和资望，就利用金钱为拉票手段。……其他的候选人因恐自己落选，也就不得不起而效法，很快的便成为风气”进入第三阶段，“有些候选人用钱购票还嫌不够，又武力来威胁选民。”从前“选民讲‘信用’，收谁的‘礼物’就投谁的票，但久而久之，送‘礼’的人多了，有些选民同时收几份‘礼’，票却只有一张，自然有人的‘礼’是白送了。于是有些候选人为防‘吃亏’就雇用打手，必要时对‘选票黄牛’动拳头”。

这一段描述基本勾勒出台湾地方选举前 15 年间的情形，分析的也有一定道理。但作者显然受到环境的压力，将选风败坏的原因全部归于候选人与选民身上，实际上最应当为选风败坏负责任的应当首推当政的国民党。

在所谓选风较理想的第一阶段，国民党用开放地方选举的上上之计，换取了一个平稳过渡的时期。但其实仅仅“是以大陆人为核心的国民党牢牢掌握‘中央政权’的前提下，对台籍人被迫作出的补偿”。到五十年代中期以后，朝鲜战争结束，“改造”运动完成，国民党在美国的保护伞下，确立了在台湾的统治。惊魂甫定，它就开始收紧手中的绳索，将放出去的权力重新收回。

“每次选举，国民党在省县区三级，均建立严密完整的辅选机构，按组织系统，民运系统，从政党员系统（行政系统）

三方面发挥动员功能，纵横交错，脉络贯通，最后做到各路动员村里会师，务求不损失一张不该损失的选票，不放弃一个不该放弃的选民”。

为了最大限度、最快地回收权力，除了凭借庞大而严密的组织实行层层控制之外，国民党还使出了种种见不得人的手段，仅以选举监察制度作为一个标本剖析说明之。

由于国民党是采用政府行政办选举，出于权力制衡，保证选举公正的目的，在选举之初，特将选务行政与选举监察分别建制。监察机关的责任就在于独立监察选举机关、候选人与选举人有无违法行为，“并负检肃之责”，以达到“选举结果可以表示民意之向背”。应该讲，这一政治设计的出发点是良好的，然而，在一党独裁之下，对权力的监察徒有其名，选举监察的沦落势成必然。试以三级选举监督机关的组织、功能为例：

（一）“省选举监察委员会”

1950年6月24日成立，委员9至15人，由台湾“省政府”聘任，其中国民党、青年党、民社党代表各1人。以后，随每次选举皆成立之，为非常设机关。1953年12月修改组织规程，增加委员人数，但政党代表名额不变，使政党代表影响不断减少，实际是削弱民、青两党在其间的影响。1959年10月改名为“省选举罢免监察委员会”。1963年11月再次修改组织规程，成为一常设机构，1967年9月修正为主任委员1人，委员20人，均由“省政府”聘任。其中名义上是三党代表各1人，实际上另外18人均为国民党籍。

（二）“县市监察小组”

由“省选罢监委会”就有关机关团体及公正人士聘任之，国民党、民社党、青年党各有1名代表参加，其他委员则大都是国民党籍。

（三）“投票所、开票所监察员”

由“县市监察小组”聘请，各投、开票所设监察员 1 至 5 人，他们是台湾省选举监察制度的基层组织，他们执行监察任务的效果直接关系到选举的结果，所以关于监察员的选聘成为朝野党派斗争的重心。

1957 年春，第三届省议员与县市长选举前夕，国民党本已口头同意与民、青两党共同选聘监察员，不久又以“于法无据”为由自食其言。这种做法甚至连“甘当花瓶”的民、青两党也无法忍受，于是民社党愤然发表声明，拒绝为选举“背书”。从此以后，民、青二党也不再提名候选人。从 1957 年至 1986 年民进党成立，台湾地区的选举连政党竞争的表面文章都看不到，三十年间一直是国民党作为执政党同非国民党的某些政治人物竞争，后者虽然也有地方政治势力的支持或其个人是民、青两党中某一党的党员，但却是以个人的名义参加竞选，其赢得选举的几率自然偏低。

1960 年，国民党迫于压力修改了选罢委员会组织规程，“投、开票所监察员”由候选人平均推荐。由于国民党籍候选人占绝大比例，这个新规定并没有什么大的意义。由于不能平均推荐监察员，非国民党籍候选人为求达到每一投、开票所都有自己的监察员的目的，只好由一候选人为另一候选人助选。候选人竞选是假，助选是真，目的是为了多一份推荐监察员的权利。这种行为虽说事出有因却是明显违反选举基本原则的。台湾的选举因此而日渐悖离了正常的轨道。

大多数监察员系国民党员，是透过党的组织提出聘派的，任务就是帮助本党候选人。如果依法对“自己人”制裁，党就会对监察人员依党纪制裁，解聘、撤派。身为监察人员若对自己姑息，对人严办，势必会引起社会的不平，而且增加了自己心

理上的负担。如此厚此薄彼，只能自寻烦恼。结果，监察人员都是马马虎虎，皆大欢喜了事。监察自然也就有名无实了。所以“省选监会”历年的报告书中，所有选举违法纠纷案件，几乎全部都由候选人或一般人民或警察机关所检举，选监机关主动查察出来的基本没有。作为选举监察机关，身负“监”与“察”两任，不同于法院的“不告不理”，没有主动出击，怎能防止舞弊？而且所受理的选举案件，都交由“县市监察小组”去调查，结论大都为“事出有因，查无实据”，不了了之，甚至还有偏袒辩护之辞。

法院对选票进行调查后发现，投、开票所的内幕是：“张冠李戴，以少报多，以多压少，无效票做有效，有效票作无效，在领票名册上弹钢琴乱捺指模，种种弊端，应有尽有。”说明监察人员明显失职。尽管如此，法院也未对其有所惩戒，因为大家同是为“党国”尽忠。

3. “大江东流挡不住”

由选举监察的演变可以看出，台湾选举的兴衰完全是捏在国民党手中，随国民党的需要而变化。出于对权力独裁的渴求，国民党不可能让台湾选举走向真正的法制化、规范化。而在本阶段，大多数的普通选民还不能真切地认识到选举对他们的重要性，几十块钱的贿赂就会令他们出卖自己手中的选票，国民党也因此才可以玩弄选举和选民。

然而就在台湾选举开始走向腐化的五十年代末，一批欧美化的资产阶级民主分子站了出来，形成了岛内第一次反抗运动。原属国民党的雷震与民、青两党的部分成员及台湾地方势力的代表李万居、吴三连、高玉树等组成了一个松散的政治联盟。他们以《自由中国》为阵地，依靠来自美国等西方势力的

支持，对国民党进行抨击，决心打破岛内“一党专政”的局面，以“大江东流挡不住”的气势，组建反对党——“中国民主党”，要求公正的选举，与国民党公开竞争。“中国地方自治研究会”就是这个反对党浮出水面前的常设机构。

不过，这个运动很快被国民党打压下去。可以想像，在强硬的“戒严”体制面前，缺乏群众支持的上层反对运动是无法成功的。但是这股潜流的深远作用却不能否认。继之而来的知识分子吸取前人的教训，运用选举这一合法武器，不断冲击国民党的专制堤防，以渗透的方式让国民党的权力渐渐流失。

国民党虽然利用《自由中国》案打压了反对派，达到继续操纵选举的目的，却遭到了最重要的靠山——美国的非难与指责。在外来压力越来越大的同时，时间的推移将岛内的矛盾凸显，国民党政权面临政权老化的问题，使其不得不再次开始释放手中的权力，通过选举为自己的统治找到新的出路和支点。1969年，“国民政府”开始在台湾地区实施“中央民意代表”的“增补选”。

总结本阶段的特点可以看出：国民党在迫于无奈之下，通过举行地方选举释放了一部分权力，稳住了欲坠的政局。之后，出于独裁的目的，不甘心权力的丧失，于是玩弄选举游戏，运用种种手段回收权力，将台湾刚刚兴起的选举引入歧途，使其徒具形式。

玩弄选举这柄两刃剑，终于造成了反对势力的集结和抗争。但是手握“戒严令”的“国民政府”很轻易地就压制住了不同的声音。并因此醉心于自己的专制，以为民意可欺，更加放肆地玩弄权术。广大的选民则成了别人手中的傀儡，役使的工具。然而随着选举周而复始的运行，民众对选举的认识会逐渐深入。当他们因觉醒而起来斗争时，国民党搬起石头砸自己

的脚的结局也就必然地出现了。

第二节 “增补选”与“民主假期” (1969~1980年)

七十年代的台湾选举被称为“民主假期”。“增补选”开始之后，新的政治竞争领域出现，经济的发展使更多的人有精力和热情投入政治生活，台湾地区的选举热度因此日渐升温。选举期间是在严密的戒严体制下漏出来的一定的“自由空隙”，为政治反对派和民众提供了发表政见的舞台和接近权力的机会，所以被称为“民主假期”。到七十年代末，经过选举集结起来的反对势力，掀起了岛内第二次反对运动的高潮——“美丽岛”事件。

1. “增补选”的出现

在1969年以前，台湾的选举只限于省以下层次。至于所谓“中央”层次的“民代选举”则长期封闭。这—是因为国民党不希望台湾地方政治力量透过选举染指“中央”权力；二是因为考虑“延续法统”的需要必须延长从大陆来的“老民代”的任期，为此不能举办新的“中央”级选举。

二十年来，国民党一再以“战时”的借口为其拒绝开放“中央民代”选举的行径辩护，宣称一旦“反攻大陆”成功，就立刻举行改选。但是，随着岁月的流逝，“反攻”的希望日显渺茫，国民党自欺欺人的把戏难以为继。由于没有经过投票选举，国民党的所谓“中央政权”欠缺民意基础，民众的反对声浪日益高涨，政权的合法性备受质疑。

对于国民党政权来讲，更严酷的挑战还在于其自身“新陈

代谢”的机制已经坏死。1948年出席第一届一次“国民代表大会”的2841名代表到1972年仅剩1301人，不及原有的半数。靠曲解“宪法”，国民党虽可以一劳永逸地解决“法定多数”问题，却不能阻止“代表”们告别人间的脚步。同样问题，1948年的773名“立委”到1972年加上在海外居住的也已仅存半数。国民党所谓“法统”的存在全依仗这些垂垂老矣的“中央民代”，一旦他们死绝，“法统”的丧钟也就自然敲响了，那时“五院”和“总统”就是当然的“陪葬品”。这种情形，逼得国民党不得不考虑开放“中央”选举。

除上述原因外，美国的态度亦是台湾当局必须考量的重要因素。出于推行“一中一台”政策的需要，也为了保证台湾作为反共链条上一环的稳定，美国一直希望“中华民国”“民主化”，实际上是地方化、台湾化。但是，美国帮助蒋氏在联合国维护席位的结果，在客观上为其维护“法统”，稳定统治，提供了外部环境。蒋氏因此可以对美国的要求长期置之不理。

至“尼克松冲击”，失去联合国席位，种种外交失败发生后，国民党失去了原有的外部支撑，就不得不考虑按美国的要求调整统治，包括对“万年国会”进行改造，以“民主”的姿态，换取美国的支持。虽然开放“中央”选举势在必行，但“全面改选”却无异自杀。1948年就职的这些“资深代表”的继续在位，替国民党撑起了“法统”的象征，仅仅占据台湾和几个小岛的国民党当局因此才能声称自己是中国的合法代表，作欺世之论。而且其能“合法”地统治台湾的原因，也正在于台湾是中国政府治下的一个省。如果“全面改选”，那么由台湾地区选出的民意代表是绝不能代表大陆民众的。对国民党而言，就意味着将失去“法统”，将“自我矮化”为一个地方割据团体，同时也意味着海外那些仍然支持“中华民国”的侨胞