

## 台灣地方自治選舉百年簡史：從樣板到民主

2010.03.29 工商時報 周慧如

2月底結束的四縣立委補選，投票率皆創新低，最高者花蓮縣，也只有42%。這與75年前，台灣史上第一次選舉所創下的96%投票率相比，實在相去太遠。難道台灣人對選舉已失去熱情？

1935年，整個中國動盪不安，華東、華北已為日本佔領，國、共又打得難分難解，在人命賤如螻蟻的離亂時代，「顧肚皮」都來不及了，誰能奢談民主？但是，日據下的台灣，卻辦了一場「市會及街庄協議會員選舉」，為什麼？

日據時期 恩准市議員民選

「自1920年代開始，台灣精英發動議會設置請願運動，隨後成立台灣地方自治聯盟，爭取設立議會、選舉議員」，政大台灣文學研究所長陳芳明說，「日本總督怎麼會同意呢？殖民者的權利，怎麼可能被你監督！」

日本政府雖然百般不願意，但是楊肇嘉、林獻堂等人巡迴島內四處演講、鼓吹，並數度赴日本向眾議院請願，1935年適逢日本統治台灣40年，日本決定10月舉辦「始政40年博覽會」，向國際間宣揚日本在台灣的交通與實業建設成果，同時為表現殖民政府的寬大，「恩准」開放台灣半數的州、市、街、庄議員由民選產生，另外半數則由日方指定，台灣人依法「有限度」地參與選舉。

所謂有限度的參與，是指年滿25歲的男性，戶籍地居住半年以上，具獨立生計能力，且年納稅額五圓以上，才有選舉與被選舉權。依此標準，全台400多萬的人口中，合格的選民只有2萬8千人。陳芳明說，「能夠去投票的人都很興奮，從沒想到地方首長可以用選的。」

國立自然科學博物館主任周明形容這是「台灣地方自治的第一聲獅吼」，由今日保存的照片來看，他說「民眾當天絡繹不絕前往投票，就像現在的粉絲去見偶像般踴躍。」

地方首長普選 始於1950年

然而，這場選舉因為對選舉人有嚴格限制，因此在政治學者心中，並不算「第一次直接選舉」。「第一次選舉，應該要從1950年的花東縣長開始，」中選會副主委劉義周說，「最大的不同是，依中華民國憲法規定，凡是20歲以上的公民，都能行使投票權。」

國民政府遷台後，為了對照由共黨控制的「紅色中國」，特意標榜台灣是「自由中國」，分次舉辦選舉。政府為了宣導選舉的意義，還舉辦公民訓練，參加宣誓的公民共有239萬3,142人，佔20歲以上成年人的91.8%，身分證上並有「公民訓練」的欄位，可見當年台灣人對取得投票權的重視。

台灣雖然有了選舉，但政治上，仍是一黨獨大局面。在戒嚴法與動員勘亂臨時條款等兩大法典的箝制下，整個社會像是密不透風的金鐘罩，人民過著集體壓抑的生活。然而，另一方面，幸有尹仲容、李國鼎、孫運璿等技術官僚為台灣奠定經濟

發展的基礎，在台灣經濟實力茁壯後，民眾對政治的參與要求更多，政黨多元化的呼聲也愈來愈強，在民意壓力下，政府必須要有回應，劉義周說，「1972年的立委增額選舉尤具有重要意義。」

#### 1990年後 選舉至上的年代

第一屆立法委員在1948年1月選出759席，隨著政府倉惶來台後，國會就沒有改選過，久被黨外人士譏為「萬年國會」。後來，實在是資深立委已逐漸凋零，加上增加台灣代表席位的合理性無法拒絕，政府同意在1969年12月辦理立委增補選11名，但仍視同第一屆，亦不再改選。

至1972年，陳芳明說，「蔣經國已接班就緒，面對台灣在國際間遭受的一連串外交挫折，他試圖放寬政治參與，來取得統治正當性，並拉攏本土精英與國民黨內老舊勢力抗衡，因此開放台灣地區增額立法委員選舉。」

國會從此定期3年改選一次，台灣政治菁英才有機會逐步進入中央議事。黨外勢力雖歷經中壢事件、美麗島事件的打壓，但反彈後的威力更大，黨外人士加緊組織化活動，從1981年開始的5次選舉中，得票率平均得到20%，終於促成民進黨在1986年9月成立，迫使國民黨政權做更大幅度的開放，在1987年7月宣布解除戒嚴。

1990年後，台灣進入選舉至上的年代。首先是1992年國會全面改選，161席全為台灣選出，結束45年不改選的奇特現象。接著，最受矚目的就是1994年的台灣省長選舉、1996年的民選總統，民眾參與選舉的層次愈來愈高，確是華人地區的最重大的民主成就。在2000年舉行的總統選舉，成立14年的民進黨終結國民黨50年的統治。

#### 民眾用選票 終結 KMT 執政

「很多人稱2000年那次是政黨輪替，但是依政治學上來說，要到2008年這次才算，」劉義周解釋，「東歐國家在改革開放時，也是如此，人民用力量拉下長期執政的政黨，但那是對執政黨的長期不滿所致，這樣的選舉結果，並不令人意外。必須要像台灣這樣，在野黨變成執政黨，因為政績不佳，又被民眾以選票輪替，這才算是政黨輪替，而且過程和平，顯示民主選舉制度在台灣已生根鞏固。」

台灣民主制度雖然已經生根，但是因為選舉而撕裂的族群對立傷口，也愈加嚴重。甚至，許多人說，連年選舉令人厭煩，自動放棄投票，反映出投票率下降的事實。

但是，劉義周對此並不表示悲觀。他說，由投票結果來觀察，愈高層的選舉，投票率愈高，例如總統選舉，投票率可到8成。至於族群對立，劉義周認為，終有消失的一天，因為每4年約有100萬人成為公民，20歲的人與40、50歲的人成長環境不同，對族群的看法也不同，待「台灣人」與「外省人」的分隔會在時間磨蝕下，漸漸消泯，未來台灣會是什麼走向，留待後人決定。

「民主是要經過很多世代去成就的，」陳芳明說，「雖然有時令人厭煩，進展很慢，甚至進二步，又退一步，但這些林林總總加起來，進步還是比退步多，我們就該堅定走下去。」