

【時事評論】

2004年台灣總統選舉
—政治信任的缺乏與未鞏固的民主

游清鑫

國立政治大學

摘 要

本評論主要從政治信任的角度出發，論述2004年總統選舉對台灣政治發展的影響。文中指出，總統選舉過程中的公投議題、選舉後期的槍擊事件、選舉結果的爭議、以及選後國親兩黨的抗爭活動等，顯現出主要政黨之間缺乏互信的基礎，使整個選舉過程充滿懷疑與指責，卻少見政黨政策的嚴肅辯論。這種發展同時也侵蝕民眾對政府、政黨與政治人物的信任感，以及使不同省籍或族群認同的民眾之間產生不信任感。此一結果當然對現階段台灣走向民主鞏固的目標有所危害，在民眾與主要政治行動者缺乏政治信任的情況下，台灣目前仍舊處於未鞏固民主的階段。

關鍵詞：政治信任、民主鞏固

游清鑫 國立政治大學選舉研究中心副研究員，研究領域主要為政黨與選舉、政治民主化、選民行爲。

過去十年來台灣的民主化進程是快速且劇烈的。1996年第一次的總統直接民選，讓公民有直接決定國家最高領導人的權力，是台灣民主化重要的里程碑；2000年總統大選，雖然民進黨以些微的多數贏得選舉，但政權的和平轉移以及新執政黨的出現，使台灣的民主化注入新的要素；2004年民進黨持續贏得總統選舉，強化其在政治過程中的地位，以及台灣政黨體系另一階段的演化過程。對於民主轉型的研究者來講，現階段台灣民主化的主要任務已經不在於擺脫威權體制的遺緒（authoritarian legacies），而在於邁向民主鞏固（democratic consolidation）的目標。然而，走向民主鞏固的過程並非平坦順利，2004年總統選舉由於競爭的激烈以及參選政黨對選舉結果的爭議，已經使得台灣走向民主鞏固的過程出現一些隱憂。

對於民主鞏固的概念，學術界已經有相當多的論述，但對於此概念應該具備哪些核心內涵，則有不同的看法，其中，以Linz與Stepan兩人對民主鞏固內涵的論述較為具體且受到廣泛的討論，依據兩位學者的看法，民主鞏固至少必須有行為、態度與憲政結構等三個面向的內涵：在行為上，沒有任何政治團體會嘗試推翻民主體制或分裂國家；在態度上，即使面臨重大的政治與經濟困境，絕大多數的民眾相信民主是唯一的遊戲規則；在憲政架構上，所有的政治行動者必須在憲政規範內解決政治衝突。換言之，民主鞏固的具體化乃是將民主制度的運作原理成為生活的一部份，它不僅是目的，也是達成目的的手段，所有政治行動者都應該尊重民主程序與目的，不僅自己需遵守民主規範，同時也要相信其競爭對手也會遵守民主規範，在此共同的認知上才能維持民主政府的運作。

然而，如果從總統選後的民意調查（政治大學選舉研究中心於總統選後所進行的電話訪問）結果來看前述民主鞏固的內涵，可以發現台灣的政治現況距離此一目標尚有距離，尤其是在政治行動者之間對於彼此的誠意與能力皆缺乏互信基礎，甚至也導致民眾對政府能力的質疑。這些對政治行動者與政府能力的信任與尊重，都是促成民主鞏固的有利因素，但在本次的選舉中卻有惡化的

跡象。

首先，在朝野政黨之間的不信任感與對立的問題上，主要來源於公投議題與總統選舉之間的爭議。理論上來講，此一爭議的焦點應該是總統提出「防禦性公投」在憲法與法律層面上的適法性問題，實際上雙方的爭議則在於公投議題對總統選舉所具有的政治效應問題。執政的民進黨將公投議題視為深化台灣民主的象徵，而中國大陸在東南沿海部屬飛彈則是對台灣民主的重大威脅，因此，必須透過公投的行使，展現全民意志向中國大陸表示反對其武力威脅的立場。然而，此種論述在國親兩黨的眼中，純粹是總統選舉的策略應用，就國親而言，雖然現行公投法規定總統有提出公投議案的權利，但其前提乃在於國家遭受外力威脅，導致國家主權有遭受改變之可能時，才得以行使此一權利，因此執政黨以中國大陸的飛彈威脅為論述理由提出公投議題，並不符合該前提之規定。換言之，執政黨將公投議題簡化成台灣民主化的一環，而在野的國親兩黨則強調公投議題對總統選舉的政治影響。而兩項公投議題之投票結果皆遭到否決，遭到否決的原因之一固然是領票人數無法超過選舉人數一半的門檻限制，但更加值得注意的是，公投議題在選後不僅在報章媒體上銷聲匿跡，不論是贊成公投議題的執政黨，或是反對公投議題的國親兩黨，皆少有嚴肅的檢討公投議題遭到否決所具有的意義。如果就事論事，應該聚焦於公投議題在法律適用上的問題，但執政黨與國親兩黨不僅沒有就此進行論述，其各自所提出的論述內容也沒有交集，這樣各說各話的結果，導致民眾只看到朝野政黨各有立場，甚至相互的懷疑與指控，但卻無法（也無意）對這問題提供完整的論述與理性的辯論。

此種朝野政黨間的不信任感在選前一日陳水扁總統遭到槍擊後更為強化，對民進黨而言，雖然原因尚未明朗，但槍擊事件實質上是為了反對民進黨執政所進行的政治暗殺，然而，對國親兩黨而言，從事件發生之後，民進黨對事件的處理過程以及對外的解釋，完全沒有說服力，部分在野人士甚至將其認定為為爭取選舉同情而「自編自導」的選舉策略，最終也將國親的敗選歸罪於該槍

擊事件。與公投議題同樣的結局是，執政黨與國親陣營對該事件有不同的認定，而此種認定的差異也源於缺乏對該事件合理的說明，以及太多單方面的想像與推測，最後結果則是強化彼此的不信任。同時，公投問題與槍擊事件影響選舉結果的爭議，在總統選舉結束之後並未隨之落幕，這些爭議也提供了選後國親兩黨持續抗爭的行動依據。雖然多數人期待國親兩黨所提出的選舉訴訟可以為這些爭議找到合理並且可接受的結果，但是，不論其結果如何，執政黨與國親兩黨雙方的互信基礎已經受到嚴重的戕害，在缺乏互信基礎的情形下，要期待各政黨之間有良性的競爭與互動，是相當困難的事情。

其次，選後在野政黨所發動的抗爭行動，也引發民眾對朝野政治人物與政黨能力的不信任。實質而言，不論國親兩黨抗爭的真正意圖何在，現任的執政黨雖然也是參與總統選舉的政黨，但其更是現任總統所屬的執政黨，當其有權力掌握政府時，便應該有回應在野政黨要求的義務，但是，民進黨並沒有緊緊掌握此一份際，從其對國親兩黨的抗爭回應來看，多數是站在民進黨的政黨立場，而非站在政府的立場，導致使其處理國親抗爭問題時，在分寸的拿捏上顯得相當凌亂，如民進黨能以政府的角度來處理國家問題，而非以民進黨的角度來回應國親兩黨的訴求，應當能更為迅速的平息選後的民眾抗爭活動。另一方面，在野的國親兩黨除了呼籲支持者加入抗爭行列之外，似乎也沒有對其後續的抗爭步驟進行詳細的規劃，並向其支持者說明，在此同時，國親兩政黨的成員對於抗爭策略也顯現出不同的認知，導致後來的抗爭活動逐漸失焦，淪為「為反對而反對」的抗爭形式，此一結果徒然使國親的支持者產生失望的情緒。從政黨競爭的角度來看，不論是贏了選舉的民進黨或是發動抗爭的國親兩黨，選後的情勢發展乃是展現政黨能力的機會，可惜雙方皆錯過，而其結果則是使民眾對於政治人物與政黨的能力及作為更加失望。

第三，選後民眾相互間的不信任感與對立有加劇的趨勢。在以往的選舉當中，民眾雖然認知到彼此間的政治立場有所不同，但此一差異並未造成彼此在政治上的明顯對立，而且這些政治上的差異並不會影響到民眾其他的生活領

域，選舉過後的人際互動也一如往昔。然而，由於本次總統選舉過程的高度競爭性，以及政黨更為深入的社會動員，使得不同政治立場的民眾產生相當程度的對立與不信任。此種因為政治立場差異而導致的不信任感，尤其在民眾的省籍差異與族群認同兩個面向上更為明顯。造成民眾在此種政治上的不信任與對立，主要來源還是政黨在選舉過程中無法、或是無意對此兩項問題進行客觀與整合性的論述所造成。因此，在舉過程中，除了經濟問題的爭辯之外，其他各項選舉爭辯最終都被導向到省籍與族群之間的差異，並以「非黑即白」的論述邏輯進行相互排斥的競爭，民眾面對此種政黨競爭的邏輯架構，並沒有較為溫和的中間地帶可以作選擇，只能選擇在黑與白兩者當中支持其中一種，否則就只有完全放棄選擇，而當其選擇其中一種時，隨即面對另外一群不同選擇民眾的挑戰，兩類民眾間的對立也因而升高。

第四，與以往選舉不同的是，民眾的不信任感也在政府機關中出現，尤其是對負責執行與監督選舉遊戲規則的中央選舉委員會產生失望與不信任的態度。回顧過去中央選舉委員會，以及各縣市的選舉委員會在各項選舉中的表現來講，其作為一直受到人民相當程度的信任，其表現也是說服人民接受選舉結果的主要依據之一。但是，此次選舉由於執政黨與國親兩黨對公投實施方法與實施時間上的認知差異，使得「公投綁選舉」或「選舉綁公投」的論述一直持續整個總統選舉過程，這些爭議也使得中央選舉委員會的角色更形尷尬。在法制層面上，中央選舉委員會雖然獨立負責選舉事務，但由於與行政院의 統屬關係，以及中央選舉委員會委員的產生方式等問題，使得此一機構在處理公投與總統選舉合併舉行的問題上，落於兩面不討好的困境。此次因為公投議題所具有的爭議性，連帶使民眾與朝野政黨認為中央選舉委員會（以及各縣市選舉委員會）無法保持超然中立的地位，影響了政黨競爭遊戲規則的執行與詮釋，其所顯現出來的問題並非只在於法制設計的疏失，也在於政治權力分配的公平性問題，因此，如果無法確立中央選舉委員會所具有的超黨派功能，以及其本身與行政機關、司法機關之間的關聯性，則類似此次總統選舉與公投並行所帶來

的困擾，將持續存在，而其最後的結果則是折損人民對政府依法行政的信心。

最後，2004年總統選舉的結果，也使在野的國親兩黨產生相互的不信任，連帶也使未來台灣政黨體制的走向產生不確定性。總統選舉結果對台灣現存的主要政黨分別產生不同的作用，對於勝選的民進黨而言，幾次的民意調查顯示其認同民眾的比例已經趨近於30%，此一穩定的社會基礎使民進黨可以取得最大黨的地位；相較於民進黨的多數地位，認同國民黨與親民黨的民眾比例兩者合計也將近30%，但整體趨勢卻是處於逐漸衰微當中。如考量民進黨所具有的執政優勢，一個合理的預期是民進黨仍然將逐漸成長，但是，此種成長必須建立在民進黨有可觀的執政成績可以說服人民繼續支持，否則，其成長便會遭遇瓶頸。從其2000年後的執政經驗，以及2004年總統選舉時所面對的問題而言，執政能力是民進黨受到最多批評的地方，因此，如何向更多民眾展現其具有執政能力的面貌，乃是民進黨持續成長的重要依據。

但是，國親兩黨未來的發展走向則有較多的變數。在這些變數當中，一個關鍵性的變數乃在於國親兩黨的分合問題，由於親民黨本質上是由國民黨所分裂出來，因此，兩者的社會基礎有很高的重疊性是可以理解的，過去的調查研究也證實此一觀點，同時也是基於此一重疊性，有利兩個政黨可以在2004年的總統選舉中合作。但是，總統選舉的敗選，以及選後對抗爭活動的認知差異，已經使兩個政黨的合作關係受到挑戰，尤其是國民黨的本土派成員與親民黨之間的糾葛情結，本質上也是缺乏互信基礎所造成，使得兩個政黨間的合作更顯困難。更值得憂慮的是，立法委員的選舉制度（複數選區單計不可讓渡投票制，SNTV-MMD），經常使得同黨候選人之間的黨內競爭（*intra-party competition*）要比不同政黨候選人之間的競爭（*inter-party competition*）更為激烈，此時，如果兩黨之間無法達成有效的整合與協調機制，兩黨重疊的社會基礎即可能成爲兩黨競爭衝突的來源。

民主鞏固雖然是民主轉型的目標，但是，在邁向民主鞏固的過程當中，並非全然是一種直線方向，相反的，多數國家的民主經驗顯示民主鞏固的道路是

蜿蜒曲折的，甚至有時會有倒退的情形。如果政治行動者之間的相互信任，以及人民對政府體制、政黨與政治人物的信任是民主鞏固的必要條件，則2004年的總統選舉所引發的問題皆顯示台灣仍處於未鞏固民主的狀態中。而造成這些不信任的來源，主要還是在政治菁英對民主程序的缺乏尊重，以及在選舉中好用狹隘的個人攻擊與族群訴求，卻無暇進行政策辯論，此一部分乃是台灣朝野政黨所需深刻思考的問題。同時，總統選舉對政黨體系發展的影響仍處於變動的狀態中，仍須與2004年立委選舉中一併觀察，從目前情形來看，執政的民進黨與台聯在立委選舉中的合作關係，要比國親兩黨在立委選舉中的合作來得樂觀，而國親的分合以及立委選舉結果，也將為台灣的政黨體系提供一個新的面貌。

□ *Current Affairs Review*

Taiwan's 2004 Presidential Election: The Lack of Political Trust and An Unconsolidated Democracy

Ching-Hsin Yu

Abstract

This review discusses the impact of the 2004 presidential election on Taiwan's political development. The impact is mainly referred to as the decline of political trust caused by the presidential election. It indicates that, the appearance of referendum issues, the gunshot event, the close electoral result, and the protests initiated by both the KMT and the PFP after the election, have created deep political distrust among the major political parties. Doubts and criticisms have taken precedence of serious policy debates before and after the election. These developments also erode people's trust on the government, political parties and political elites. Meanwhile, these developments further strengthen the distrust between people with different provincial origins and ethnic identities. The outcomes of these developments are of course detrimental to Taiwan's moving toward democratic consolidation. With the lack of political trust among major political actors, Taiwan is still an unconsolidated democracy.

Keywords: political trust, democratic consolidation.

Ching-Hsin Yu is associate research fellow at the Election Study Center, National Chengchi University. His research interests include theories of political party and electoral system, theories of democratization, and theories of voting behavior.