

總統直選與民主台灣

研討會 會議論文

會議時間：2017 年 9 月 23 日（六） - 24 日（日）

會議地點：國家圖書館國際會議廳、B1 演講廳
（臺北市中山南路 20 號）

主辦單位：台灣研究基金會

合辦單位：國家圖書館

目錄

■ 會議議程.....	3
■ 李登輝〈台灣研究基金會「總統直選與民主台灣」研討會 致詞稿〉.....	5
■ 邱義仁〈1996年後 歷次總統選舉與政黨競爭（包括政策與方法）〉.....	9
■ 詹春柏〈從我國六次總統副總統直選 談國民兩黨選舉策略的變與不變〉.....	14
■ 張俊雄〈三次政權和平移轉的實踐與檢討〉.....	22
■ 曾永權〈三次政權和平移轉的實踐與檢討〉.....	27
■ 劉義周〈總統選舉中的重要民意：1996~2016〉.....	34
■ 游盈隆〈實現與未實現的政治願景 ----六次總統選舉與台灣民意變遷〉.....	54
■ 江宜樺〈府院權力關係的理論與實況〉.....	69
■ 許信良〈台灣採行雙首長制的爭辯與實踐〉.....	74
■ 吳玉山〈總統直選與半總統制憲政運作〉.....	86
■ 陳忠信〈總統直選制度對兩岸關係的影響〉.....	96
■ 朱雲漢〈反思臺灣民主發展的困境：從特殊性到普遍性分析〉.....	107
■ 黃煌雄〈從民主價值與戰略思維 談總統直選在台灣〉.....	120

會議議程

場次與時間	9月23日(星期六)	
09:00-09:20	報到	
09:20-10:00	開幕式	貴賓致詞
10:00-10:20	休息	
10:20-11:40	第一場 自1996年以來歷次總統選舉與政黨競爭(包括政策與方法)之回顧	主持人：林佳龍(台中市長)
		主講人：邱義仁(陳水扁競選總部執行總幹事) 講題：1996年後歷次總統選舉與政黨競爭(包括政策與方法)
		主講人：詹春柏(馬蕭競選總部總幹事) 講題：從我國六次總統副總統直選談國民兩黨選舉策略的變與不變
11:40-13:40	午餐時間	
13:40-15:00	第二場 3次政權和平移轉的實踐與檢討	主持人：唐飛(前行政院長)
		主講人：張俊雄(前總統府秘書長、行政院長) 講題：三次政權和平移轉的實踐與檢討
		主講人：曾永權(前總統府秘書長、立法院副院長) 講題：三次政權和平移轉的實踐與檢討
15:00-15:20	休息	
15:20-16:00	專題演講一	主講人：李登輝(中華民國首任民選總統)
16:00-16:10	休息	
16:10-17:30	第三場 6次總統選舉與民意變遷	主持人：柯文哲(台北市長)
		主講人：劉義周(中央選舉委員會主任委員) 講題：總統選舉中的重要民意：1996~2016
		主講人：游盈隆(台灣民意基金會董事長) 講題：實現與未實現的政治願景——六次總統選舉與台灣民意變遷
場次與時間	9月24日(星期日)	
09:00-09:20	報到	
09:20-10:00	專題演講二	主講人：陳水扁(中華民國第十屆、十一屆總統) 講題：(邀請中)
10:00-10:20	休息	
10:20-12:20	第四場 民選總統的憲政規	主持人：錢復(前監察院長)

	範與實際權力運作的回顧與檢討	主講人：江宜樺（前行政院長） 講題：府院權力關係的理論與實況
		主講人：許信良（前民進黨黨主席） 講題：台灣採行雙首長制的爭辯與實踐
		主講人：吳玉山（中央研究院院士） 講題：總統直選與半總統制憲政運作
12:20-13:40	午餐時間	
13:40-15:00	第五場 總統直選制度對兩岸關係的影響	主持人：張善政（前行政院長）
		主講人：蘇起（前國安會秘書長） 講題：總統直選制度對兩岸關係的影響
		主講人：陳忠信（前國安會代理秘書長） 講題：總統直選制度對兩岸關係的影響
15:00-15:20	休息	
15:20-16:00	專題演講三	主講人： 講題：
16:00-16:10	休息	
16:10-17:30	第六場 從台灣民主發展反思總統直選	主持人：江東亮（台灣研究基金會董事長）
		主講人：朱雲漢（中央研究院院士） 講題：反思臺灣民主發展的困境：從特殊性到普遍性分析
		主講人：黃煌雄（台灣研究基金會創辦人） 講題：從民主價值與戰略思維談總統直選在台灣
17:30	閉幕式	

☆主持人介紹 5 分鐘，主講人每人 30 分鐘，每場開放討論 15 分鐘。每場約 80 分鐘；專題演講，每位講者 40 分鐘

台灣研究基金會「總統直選與民主台灣」 研討會 致詞稿

李登輝
(中華民國首任民選總統)

二〇一七年九月二十三日

台灣研究基金會黃創辦人(煌雄)、江董事長(東亮),各位學者專家,各位來賓,大家午安,大家好:

今天,登輝要感謝「台灣研究基金會」邀請,來參與「總統直選與民主台灣」研討會;在這短短兩天活動中,所討論的六大主題:「自1996年以來歷次總統選舉與政黨競爭之回顧」、「3次政權和平轉移的實踐與探討」、「6次總統選舉與民意變遷」、「民選總統的憲政規範與實際權力運作的回顧與探討」、「總統直選制度對兩岸關係的影響」、「從台灣民主發展反思總統直選」等,內容既有文獻探索,又兼具前瞻性批判,主辦單位之議題設定相當用心週全。

今天,登輝要以民主台灣的四個面向,包括:

一、「民主方法辯證:『委任直選』與『人民直選』」。

二、「民主台灣的挑戰與衝擊」。

三、「民主深化與鞏固」。

四、「民主未來與展望—憲改是台灣唯一的路」。

最後以「建立正常化國家」作總結,與大家分享二十一世紀,台灣要到哪裡去,登輝的相關看法。

一、民主方法辯證:「委任直選」與「人民直選」

台灣曾歷經六個外來政權輪流統治,直至一九九六年人民直選正、副總統前,人民參政、選舉權多是間接且殘缺。我國自解嚴、終止動員戡亂時期後,關於國家領導人是採「人民直選」亦或是「委任直選」,曾有一段長時間的辯證,討論過程熱烈且對立。當時登輝即認知到,台灣人民想自己當家作主的意志強烈,「人民直選」勢在必行。

登輝經歷無數困難,在人民支持之下,一九九〇年六月召開「國是會議」後,完成不流血的「寧靜革命」,也就是六次修憲工作。達成的主要目標包括:終止「動員戡亂時期」、廢除「動員戡亂時期臨時條款」;第一屆代表中國法統的資深立委及國代優遇退職,自此中央各級民意代表全面改選。各地方縣市首長,也全部由人民選舉產生。

最重要的是,「人民直接選舉總統」等相關條文正式入憲。實施至今,當初無論反對或贊

成的人，皆可從這套憲政機制，獲得充分的參政保障，並強化國家領導人之正當性、合法性。人民直選迄今已是著無庸議的高度共識，民意無可違逆。

去年，二〇一六年台灣第三次政黨輪替，其中國會更是首次，由民進黨黨籍立委擔任正、副院長。意即國內朝野兩大政黨：民進黨、國民黨，皆已享有過完全執政、完全在野的機會與經驗。在人民直選總統實施二十一年後，可謂是相當重要的里程碑，代表著唯有實踐「民之所欲、長在我心」的政黨，方能立足台灣。

二、民主台灣的挑戰與衝擊

始於一九七〇年代中期的全球第三波民主化浪潮，在二十世紀的最後十餘年輻射範圍涵蓋到台灣來。我們接受第三波民主化浪潮洗禮後，以不流血的方式完成「寧靜革命」，雖然社會緊張甚至衝突在所難免。台灣的民主成就，引起研究此一議題的杭廷頓教授（Samuel P. Huntington）重視。不過，就像杭廷頓教授當年對全球第三波民主化浪潮的觀察，在「第三波」走向民主化的國家，並不一定就此一帆風順成為完全民主國家。

第三波民主化國家的威脅從何而來？據杭廷頓教授分析，那些威脅首先可能來自民主化過程的參與者，其次是具有明顯反民主之意識形態的政黨或政治運動贏得選舉，第三是行政部門的擅權，最後一個是政府毫不遲疑地剝奪人民的政治權與自由權。

所以，「軍隊國家化」是登輝推動民主化改革真正的起點；國防是國家安全最重要的基礎，也是國家主權最重要的象徵。讓軍隊不再屬於個人或政黨，落實軍隊國家化，成為安定國家主要的力量，避免軍人發動政變推翻民主政府，國家的民主化之路才能穩健邁進。

此外，近半世紀以來，台灣主要的境外麻煩都來自於對岸；中國屢次對台灣主權挑釁與封殺，並挑起台海戰爭在所不惜。登輝在修憲過程中，中國政府為了要阻止我國民主化、自由化進程，在一九九五年及一九九六年，大規模軍事飛彈演習。當時登輝身為國家領導人，有責任與義務以堅定的信念，繼續競選並辦理選務，讓人民順利投票。

登輝當選首任民選總統後，召開「國家發展會議」，最重要的決議就是：「凍省」；凍結台灣省，不但可以處理地方政治派系利益問題，更可以戳破，「台灣是中國一省」的中國謊言。台灣是台灣，不是中國的一部分。到了一九九九年，接受「德國之音」訪問時，更明白宣示台灣與中國是「特殊的國與國關係」，對台灣與中國的關係明確劃分界線。跨出台灣追求國家定位的第一步。

近幾年中國亦同步調整對台灣的統戰策略；扶植統派人士，甚至協助黑道團體在台活動，激發省籍對立、擾動社會秩序。並企圖用「以商逼政」途徑，藉由讓台商上癮的補助政策，圖使台灣的經濟體質喪失競爭力。當人民在享受政治自由的同時，經濟上卻沒有自由權、自主權，台灣的民主政治進程將蒙上陰影。

三、民主深化與鞏固

登輝在《新時代台灣人》這本書提到：「完成民主改革，蛻變為民主國家的台灣不應走回民族國家的老路。」一定要從虛幻的大中華思想中跳脫出來。擁有主體性的「台灣認同」，這種新典範已應運而生。

現在超過八成的國人已有共識，台灣與中國的關係，台灣是台灣，中國是中國；台灣的中華民國，與中華人民共和國，都是個別的「存在」現狀。能夠以台灣之名而存在，才是唯一的重點。

更進一步說，台灣人本身必須認識、理解台灣的政治體制優於中國；當中國迄今仍封鎖一九八九年「六四天安門屠殺事件」真相，長期關押人權律師，及諾貝爾和平獎得主劉曉波先生致亡故等非人道、反民主作為之際。台灣早已不存在政治思想犯；人人都可自由表達個人喜惡，支持所認同的團體與對象。兩國政府對老百姓的態度與回應，可謂天壤之別、高下立判。美日歐美先進國家之所以對台灣懷抱連帶感，正是因為台灣具備了民主的、尊重人民自由和人權的政治體制。

台灣已經實質獨立，獨立與否的神學式論爭，不但沒有意義，只會讓人民一分為二，激化對立。這會導致政治停滯，為人民帶來無可計數的損失，而國家領導人，若是放任或是助長統獨對立，都是極不負責任的行為，非民主國家之福。

台灣人民要克服這個挑戰，首要之務是強化對台灣的認同，對台灣這一塊民主實踐的土地產生堅定的認同。在這個新的基礎上，才能以民主消解殘存的族群矛盾，讓「反民主」的政客無法架設虛偽的「九二共識」舞台興風作浪，霸權的大中國主義的統戰也無法乘虛而入。

現在正是所有台灣人超越過去的恩怨，攜手共創新時局的時候。未來，台灣是否成為正常的民主國家，邁向一流國家的行列，關鍵在於：新時代台灣人的意識強化工作到底會不會成功？也就是愛台灣這塊土地的人、以台灣為優先的人、認同民主台灣價值的人，才符合新時代台灣人的定義，才是今後台灣需要的人。

四、民主未來與展望－憲改是台灣唯一的路

如同剛剛跟各位所談，登輝在總統任內推動「第一次民主改革」，瓦解獨裁體制，樹立民主社會，這點可說已獲得成功。惟經過三次政黨輪替的經驗，已暴露憲政體制的重大缺失與瓶頸；代議制度無法順暢運作，國會政黨非理性惡鬥內耗。而司法失去公正性與人民的信賴。

總之，我們國家發展，現在主要面臨兩項問題：第一項是「國家經濟的困境」，這和領導者的能力、兩岸關係以及全球治理的風險有關，領導者若沒有施政願景，國家發展當然就會受影響。

第二項就是「政治改革的停頓」；中央政府組織再造只有形式上的合併，但效率與效能並無提昇，以及地方分權的不足，使地方的發展與治理不夠健全。

對於「第二次民主改革」，登輝在《新·台灣的主張》著作的第三章「邁向新台灣人的時代」提出三大優先方向：經濟均衡發展、資源公平分配、權力還給人民。

此外，隨著社會的發展，科技的進步，讓資訊越來越透明，公民意識也漸漸提昇。當法國已經選出三十九歲的年輕人當總統，台灣憲法仍規定未滿四十歲，不能當總統候選人。年輕人未滿二十歲不具投票資格。諸如此類都反應出憲法內容及架構，與現代已脫節。

每一個時代、每一個世代，都有需要解決的問題，以及期待的未來。制訂符合台灣未來需要的憲法，以建立正常化國家，是我們對下一代最負責任的作為。

總結－建立正常化國家

登輝在二〇〇三年《台灣二十一世紀國家總目標》這本書有提起：「一個國家的興衰，主要取決於三個因素：強而有力的領導、明確的國家目標，以及內部的認同跟團結。」台灣從一九九六年人民直選總統，至今已經二十一年，包括登輝在內有四位總統，都是人民想改變現狀，要改革社會不公不義的高度期盼氛圍中當選。但是，最後要卸任時，交給下一任總統，是什麼樣的國家，體質好不好，民眾心裡都會打成績。

民眾都會期許領導人，要有比一般人有更高的自我要求與期許，要設定更高的理想及目標，也就是說，要設定未來五年、十年的「國家戰略藍圖」。登輝要強調：「這幅藍圖不是全由領導者自己畫的，是需要擴大組織成員共同參與。藍圖打造出來後，更要與大家分享，這樣做才能引起社會各界共鳴，激發老百姓的熱情，共同追求這個理想目標」。

任何的改革運動都是艱困的工程，尤其要推動憲政改革更加不簡單。但憲改是推動國家正常化，必需要走的一條路，推動的過程亟需要廣大的民意支持，才有辦法成功。

我必須要講，台灣要建立正常化國家的路還很長，登輝要拜託全國社會各界人士，*摒棄*意識型態對立，齊心一致協助、督促新政府，把握契機啟動憲改工程，以強化台灣民主制度，讓國家正常化，期使台灣人民對民主台灣感到驕傲，並避免中國法統政權再度復辟，永保台灣不會被中國併吞！

登輝要再一次強調，不要用先來後到台灣的年代，作為是不是台灣人的判斷標準。為了下一代子孫的尊嚴、生存，大家要同心走出台灣未來的路。

最後，登輝祝大家平安快樂，大會成功，感謝大家、謝謝！

1996 年後 歷次總統選舉與政黨競爭（包括政策與方法）

邱義仁

（陳水扁競選總部執行總幹事）

1996年後 歷次總統選舉與政黨競爭（包括政策與方法）

邱義仁，2017

一、總統大選之訴求的演變

歷年來總統大選之訴求比較

- ◆1996年，李登輝與彭明敏等的選舉強調本土意識的凸顯、及台灣之意涵。
- ◆2000年，總統大選還加上了改革的訴求；國民黨則持續強調各種經濟建設（陳水扁前總統則更加地凸顯台灣意涵）。
- ◆2008年，普遍性的福利措施成為訴求；國民黨則持續談經濟建設。
- ◆2012年，蔡英文總統把台灣意涵進一步詮釋：台灣=中華民國。同時，蔡英文也開始談到青年的問題（例如宣傳slogan: Taiwan Next）。

二、選民結構的演變？

民進黨在歷屆大選之得票率

◆長期以來，民進黨的選舉得票率不曾超過40%。彭明敏選總統時21.12%、陳水扁達39.30%、2004年的連任選舉，得票率高達50.11%(中選會)50.10%(高院判決)，乃第一次超過半數。

◆爾後，2008年的選舉謝長廷拿到41.55%。蔡英文則在第一次選舉得到45.63%，2016年的總統選舉則再破56.12%多。

對「選民結構」之討論

陳水扁2004年連任時，得票率首次超過超過50%。大部分人認為是政治操作的結果，非選民結構有改變。然而，到了蔡英文當選總統之後，藍綠選民結構是否有所改變，成為被討論的話題。

三、媒介的演變

◆以往的選舉，談不上自由、也不夠不開放，仍有戒嚴的陰影存在。國民黨慣用綁樁手法應對選舉；民進黨的選舉方法則是造勢，用群眾場合宣揚政見、同時鼓舞選民的士氣。

◆隨各種禁令解除後，各選舉陣營可以在報紙買廣告，也可以在電視買廣告。到了蔡英文參選時，民進黨陣營開始重視網路的作用，網路的效果慢慢開始凌駕報紙跟電視廣告。

四、候選人的特質

候選人的特質可以形成對比，也會產生反饋。但這些特質在某些時空會起作用，在另外的時間點卻不一定有效果。

- ◆李登輝：「第一個台灣人總統」，吸引有本土意識但沒有那麼強的選民。
- ◆陳水扁：特質明顯，有魄力、有決斷力，甚至有時可謂鴨霸。
- ◆馬英九：溫良恭儉讓。
- ◆蔡英文：平和、冷靜，隸屬民進黨 / 卻和民進黨的傳統形象不同。

五、經費的支用

民進黨的選舉經費開銷：

因財團捐助有限，長期靠小額募款（不用花那麼多錢、小額募款慢慢成為選舉主流）

- ◆彭明敏：不到1億
- ◆陳水扁：10億
- ◆蔡英文：7億以下

國民黨

- ◆動輒上百億
- ◆因有黨產且長期執政，可動用的經濟資源較多，大於民進黨

六、政黨或候選人的負面效應

政黨或候選人的負面形象，在某些狀況下會對選舉產生極大影響

- ◆2008年，民進黨大輸，主要來自於所謂弊案，負面效用大過整個選戰策略及佈局
- ◆2016年，馬英九的個人特質被塑造為「無能」，影響大過國民黨在其他地方的許多努力

七、重大意外事件之影響

單一事件可以牽動整個選舉的結果

- ◆1996年，飛彈危機：讓更多民意聚集到李前總統身上，以表對中國之抗衡
- ◆2000年，宋楚瑜與票案：打下聲望超高的宋楚瑜，喪失大幅度的領先

八、中國跟美國的因素

中國與美國在選舉中的作用：

1996年朱鎔基對台獨的嚴厲批判，事實上在選舉中得到相反的效果；但美國的批判則會在選舉中發揮加乘效果

◆中國對台灣選舉的攻擊往往適得其反、美國對台灣選舉的批評則會達到美方預期的效果

◆小布希批評陳水扁、2012年美國國安會高層批評蔡英文，都對民進黨的候選人造成很大壓力

◆國民黨的候選人常常需要尋求中國的背書

結論

台灣的總統選舉，其熱烈（非激烈）的程度舉世無雙，不僅國外的因素發生作用，整個台灣社會，不論是人員、資源、訊息，幾乎全被動員，這到底是一個新生民主政體的暫時現象，或是台灣本身特有的現象，值得進一步探討。

從我國六次總統副總統直選 談國民兩黨選舉策略的變與不變

詹春柏
(馬蕭競選總部總幹事)

1996年我國總統副總統選舉，從經由國大代表間接選舉，改為由公民直接選舉產生。至今已經過了20年，辦理了6次。這期間經過3次政黨輪替，政權也獲得和平轉移。可以說我國已經確立了民主化的政黨政治運作，也證明了臺灣已經是個貨真價實的民主國家。臺灣人民的民主素養，政務體系的自主獨立，已具規模。

在這20年期間，臺灣經過6次總統副總統選舉的競爭，也歷經政治社會快速的變遷，過去曾經長期執政的國民黨也發生了幾度的分裂，使我國主要政黨除了國民黨與民進黨之外，也先後出現了新黨、親民黨、台聯黨、民國黨及時代力量等等小黨。

我國政黨政治，看似多黨林立，但是從政治屬性光譜來看仍然不免維持在保守對激進，泛藍對泛綠兩種政治勢力抗衡競爭的局面，統稱為藍綠對決的格局。

藍綠兩大陣營的區別，源起於意識型態，其主要的區別，決定在統獨意識，而由統獨對立的政治光譜，也可歸類出淺藍、淺綠及深藍、深綠兩大陣營的競爭。

這個報告試就藍綠兩大陣營，國民兩黨在臺灣6次總統副總統直選中的選舉策略，也觸及有泛藍或泛綠等第三小黨投入選戰時，對兩大黨選舉策略的影響。同時也試圖說明國民兩黨在6次大選中，有那些是不變的策略，那些又是隨客觀環境改變而調整的選舉策略。

壹、我國辦理六次總統副總統直選之回顧

一、從威權體制走向民主體制

1947年行憲後，我國總統副總統向由國民大會代表間接選舉產生，每隔6年辦理一次。但自1949年中國大陸易主，國民黨政府輾轉到臺灣，原任3,045名國大代表有半數以上滯留中國大陸。在臺灣經少部分的增補選舉變通措施，但整體而言仍是少數，由於脫離選區日久，無法定期改選，淪為終身職民意代表，既缺乏實質化代表性，名不正、言不順，普受「萬年國代」之質疑。

隨著臺灣本地反對運動勃興，終於在1986年，匯集成立臺灣第一個反對黨--民主進步黨。

由於反對政黨的成立，我國政黨政治由國民黨一黨壟斷，逐漸進入多黨競爭的局面。民進黨成立後，也利用各種場合，發動各種運動，強力抨擊國民黨一黨專政，萬年國會，國庫通黨庫等不合理現象。

蔣經國總統有鑒於時代在變，臺灣民主化浪潮澎湃，已勢不可擋，乃於 1987 年宣佈解除戒嚴、解除黨禁及報禁。臺灣從此走上民主改革的道路。

解嚴後，國民大會於 1990 年開會，因不顧民意，醞釀延任自肥，引起社會公憤，乃致引發 3 月間的野百合學生運動，要求召開國是會議，廢除臨時條款、解散國民大會，訂定政經改革時間表。一時間社會震動，執政國民黨的李登輝總統乃順勢聯合在野的民進黨呼應學運的訴求，共同推動總統副總統不必假手國民大會，改由公民直接選舉產生的憲政改革。

憲政改革歷盡艱辛，幾經折衝協調，化解重重困難，因大勢所趨，乃於 1994 年 7 月通過憲法增修條文，確定我國總統副總統由全體公民直接選舉產生。隨之即於 1996 年 3 月辦理我國第九任總統副總統選舉，但卻是第一次總統副總統由公民直選。從此開啟了臺灣民主化的新旅程。

二、六次總統副總統直選三次政黨輪替

1996 年 3 月我國第一次辦理總統副總統由公民直接選舉，這也是我國第九任總統副總統選舉，同時，也是結束動員戡亂後的第一次總統副總統選舉。這次選舉共有 4 組候選人登記參選，執政國民黨提名李登輝及連戰搭配參選(李連配)，在野的民進黨提出彭明敏與謝長廷搭配參選(彭謝配)。另有國民黨人未經提名，經由聯署方式自行登記參選者，他們是陳履安搭配王清峰，林洋港搭配郝柏村，號稱獨立候選人。

當時李連配提出「經營大臺灣，邁向新世紀」的訴求，用來對抗在野彭謝配所提終結外來政權，選舉臺灣總統的本土訴求。因為現任李總統的氣勢，加上又有大陸的飛彈恐嚇推波助瀾，乃使李、連高票當選。

2000 年 3 月舉行的中華民國第十任總統副總統選舉也是我國第二次辦理公民直選總統副總統。這次共有 5 組候選人參選。執政國民黨提名連戰搭配蕭萬長(連蕭配)，在野的民進黨提名陳水扁搭配呂秀蓮(陳呂配)參選。另有從國民黨出走的宋楚瑜找醫師張昭雄搭配，民進黨的許信良找新黨朱惠良搭配，作家李敖找馮滬祥搭配，以經由聯署方式登記參選。

表面上看似乎國民兩大黨都有人出走，經由聯署自行參選，但是實質性的影響卻有很大的不同。執政國民黨的分裂後果嚴重，主要是當時省長宋楚瑜群眾基礎雄厚，對於精省心有不甘，而且他民調支持度居高不下，自信當選在望，堅持參選到底。特別是國民兩黨屬性不同，民進黨有人出走，往往是一個人出走，而國民黨有人出走，經常可以帶走死忠的支持者

一起出走。因此，其為害程度，向非民進黨可比。職是之故，宋楚瑜的脫黨參選，明顯的促成陳呂配的順利當選。而陳呂配的當選，也是我國行憲以後第一次的政黨輪替，結束了國民黨在臺灣長達 55 年長期執政，其政治意義可說非凡。

當時在臺灣社會充滿尋求政治改革的氛圍，執政已逾半世紀的國民黨終於敗選下野，總統李登輝辭去國民黨主席，隔年又遭國民黨開除黨籍，後來又率其死忠支持者另組政治立場偏綠的台聯政黨。至於脫離國民黨並在總統副總統大選中拿下第二高票的宋楚瑜則選後在死忠支持者的擁戴下成立政治立場偏藍的親民黨。這次總統大選，使號稱臺灣第一大的國民黨分化成一大、一中、一小三個政黨。但臺灣的政治基本上仍是藍綠兩大政治勢力抗衡的競爭局面。

2004 年 3 月的總統副總統選舉，是中華民國第十一任，屬於第三次直選。這次的大選，可說是泛藍對泛綠的大對決。當時執政的民進黨提陳呂配競選連任。在野的泛藍陣營有鑒於 4 年前因分裂敗選，痛定思痛，耐心折衷協調，終於整合出了國親合、連宋配的必勝陣容迎戰。一時間顯出高昂士氣，信心十足，自認為勝選在望。

那次的總統副總統選舉可說是八仙過海，各顯神通，舉凡兩岸關係、省籍族群、新憲制訂、教育改革、黑金與黨產、候選人家產等等，都成為競選攻防議題，而 228 牽手護臺灣、候選人夫婦跪吻臺灣土地、公投綁大選、廢票聯盟倡議、319 槍擊事件等等都先後成為影響選情的因素。最後，民進黨的陳呂配仍以 25,563 票的些微領先險勝。

由於情緒高亢，贏的不多，輸的不服，尤以槍擊事件流言亂纂，輸方乃聚合群眾抗議宣洩不滿，並隨即提出選舉無效及當選無效之訴。一時整個社會情緒動盪不安。最後經最高法院宣判確定，贏者仍是贏，輸者仍然是輸，社會於是重新歸於平靜。

選後在野的國民黨於 2004 年改選黨主席，當時臺北市長馬英九以國民黨明日之星的姿態當選主席。馬英九以清新姿態倡議臺灣優先，強調清廉、勤政、愛民，一時之間，廣獲各界普遍認同。國民黨在馬英九領導下，並於 2005 年地方選舉贏得壓倒性勝選，取得國民黨由地方反包圍民進黨中央的優勢。更加上 2006 年開始總統陳水扁的第一家庭發生多起弊案傳聞。該年 6 月間國民黨立委在立法院提罷免總統案，8 月間民進黨前主席施明德發起百萬人民反貪倒扁運動，凡此種種均重創民進黨政府形象，種下 2008 年總統副總統選舉，民進黨下，國民黨上的主因。

2008 年 3 月舉行的是我國第四次總統副總統直選，也是中華民國第十二任總統副總統選舉。當時執政的民進黨提名謝長廷、蘇貞昌搭配(長昌配)，在野的國民黨則提名馬英九搭配蕭萬長參選(馬蕭配)。這次選舉，長昌配強調臺灣是個主權獨立的國家；主張以照顧中南部，中低階層、中小企業的三中取代一中。國民黨提名的馬蕭配則以臺灣優先對抗其本土訴求，並提出經濟願景 633，及兩岸政策「不統、不獨、不武」的三不政策。在整個競選過程中，也發生了出生地爭議及綠卡風波。但因扁政府失政，廉潔受挫，民心思變，國民黨提名的馬蕭配

於是高票當選。國民黨重回執政，這是我國第二次政黨輪替。

2012 年元月舉行的是中華民國第 13 任總統副總統選舉，也是我國第五次總統副總統公民直選。這次大選共有 3 組候選人競爭。執政國民黨提名馬英九搭配吳敦義(馬吳配)競選連任。在野的民進黨則是提名蔡英文搭配蘇嘉全(英嘉配)參選。另有親民黨的宋楚瑜則找醫界林瑞雄以聯署方式登記參選。

這次大選馬吳配試圖以「臺灣加油讚」來突顯其重視臺灣本土，並以黃金十年來突顯其樂觀進取的願景，對於兩岸關係，則重申「九二共識」、「三不政策」及兩岸和平協議的主張。至於在野民進黨的英嘉配則提出臺灣共識、十年政綱及非核家園的願景。候選人的品德操守，諸如蘇嘉全的農舍爭議、蔡英文的宇昌投資，馬英九的富邦併北銀等等也都成為雙方攻防的話題。選舉結果，馬吳配勝出，現任總統獲得連任。

第六次總統副總統直選，也是我國第十四任總統副總統選舉，於 2016 年元月舉行。當時因馬英九總統第二任內風波不斷，士林文林苑都更、苗栗大埔土地徵收、頂新食用油風波、洪仲丘事件、太陽花學運等等，此起彼落。整個社會氣氛不安，執政國民黨敗象已露。特別是 2014 地方縣市首長選舉，國民黨慘敗，只剩 1 都 6 小縣。就戰略處境而言，國民黨的中央已被民進黨的地方所包圍，氣勢已衰，選將怯戰，又歷經提柱換柱風波，整合更形困難。雖經陣前換將，由黨主席朱立倫搭配王如玄倉促上陣，但明顯已非蓄勢待發的民進黨蔡英文、陳建仁的對手。競選過程中國民黨副總統候選人王如玄的軍宅炒房風波、投票前夕周子瑜的國旗道歉事件，對國民黨陣營的傷害至大，國民黨一路挨打，終至大敗，於是我國乃有第三次政黨輪替。

綜觀我國辦理總統副總統公民直選，迄今已辦理 6 次並完成 3 次政黨輪替，國家最高權力獲得和平轉移。歷任總統除 1996 年當選的李登輝總統因係延續舊制開啟新制，2000 年新制一任任滿時，已在位長達 12 年之久，同時年事已高，不再尋求連任。後續的陳水扁總統、馬英九總統均於首任 4 年之後競選連任成功。可說到目前為止，仍是在任蔭三分，現任者競選連任，佔有優勢。

6 次總統副總統直選中，除 2004 年陳呂配對連宋配，2008 年長昌配對馬蕭配兩次是由兩組候選人捉對廝殺之外，其餘 1996 年、2000 年、2012 年及 2016 年 4 次大選，除國民兩大黨提名候選人參選之外，都有其他組候選人參選，但除了 2000 年宋楚瑜參選造成國民黨候選人慘敗之外，其餘 4 次大選，兩大政黨提名的候選人以外的候選人之參選，都難以撼動成敗大局。

6 次總統副總統直選，也展現出臺灣女性參政的威力。1996 年第一次總統副總統直選，候選人中就有女性副總統候選人(王清峰)。2000 年及 2004 年總統副總統直選就已產生了副總統當選人(呂秀蓮)。2012 年總統副總統直選，就已有主要政黨提名女性為總統候選人(蔡英文)。到了 2016 年總統副總統直選，總統當選人已經是女性了(蔡英文)。可見就女性參政取得國家

最高權力來說，臺灣也比民主先進國家美國更為早先一步矣。

貳、總統副總統直選國民兩黨選舉策略的變與不變

我國辦理 6 次總統副總統由公民直選，人民真正當家作主，每隔 4 年投票決定誰是國家最高領導人，這是人民民主的真實實踐。

綜觀 6 次大選，影響選舉結果的主要攻防之道，歸納起來，似乎不外三個範疇，一是國家認同問題(National Identity)；二是候選人的品德操守問題(Personal Integrity)；三是公共政策的問題(Public Policy)。

由於臺灣的移民及殖民開發歷史，人口結構的差異性，以及海峽兩岸關係的複雜化，加上臺灣本地人民企求當家作主的強烈渴望，很複雜奇特的國家認同問題一直存在。多年來雖然被視為禁忌，避而不可談，但絕非不存在。因此，每逢全國性大選，族群牌、國家認同牌，乃至兩岸牌都會被巧妙操作運用，影響選舉輸贏。就這方面來講，迄至目前為止，本地土生土長的民進黨顯然佔盡優勢。

1996 年第一次總統副總統直選，國民黨的李連配提出經營大臺灣邁向新世紀的總訴求，來抗拒民進黨彭謝配所提終結外來政權、和平尊嚴、臺灣總統的攻勢，由於現任李登輝總統的強大氣勢，加上李總統本身濃厚的本土特色，當然輕易的克服難關，化解攻勢。但是，到了 2000 年大選，面對民進黨提名的陳水扁以「臺灣之子」為號召，國民黨提名的連戰及脫黨參選的宋楚瑜就難以招架。4 年後 2004 年的大選，民進黨的陳呂配以 228 牽手護臺灣大動員猛攻，而在臺灣沒有故鄉的連宋二人，雖經精心設計，分別在臺北、臺中兩市跪吻臺灣土地，也比不過不必跪吻土地，但在臺灣土生土長的陳呂配。

1998 年馬英九競選臺北市長，選前在士林陽明高中造勢晚會上，在李登輝總統引導下，大聲強調他是吃臺灣米、喝臺灣水長大的「新臺灣人」。2008 年馬英九要競選總統，在準備階段是先走遍臺灣鄉間 long stay，接近斯土斯民，而且大聲提出臺灣優先的口號，凡此種種，略舉一、二來說明臺灣本土意識在大選中的威力。

國家認同的差異，也是影響藍綠兩陣營的統獨不同立場，當然也影響對兩岸關係的主張。就兩岸關係，國民黨主張「九二共識、一中各表」；承認一中原則，但保留模糊的解釋空間。民進黨則主張一邊一國，期待臺灣問題國際化。因此，在選戰的攻防上，國民黨往往主攻民進黨臺獨，會為臺灣帶來戰爭危險。而民進黨則批評國民黨親中賣臺，喪權辱國。

當然，關於統獨問題，兩岸關係近年來也有若干變化，那就是國民黨逐漸避談統一，凍結了國統綱領論述，也逐漸朝向強調臺灣優先，中華民國就是臺灣的說法。特別是一再強調「不統、不獨、不武」的立場。至於民進黨，也凍結了臺獨黨綱，似乎不再突顯追求臺灣獨

立，而改為強調維持現狀。2016 年總統、副總統選舉民進黨提出以臺灣共識，應對國民黨的九二共識。基本上，也表明了願與中國和平共處，發展兩岸友好關係的立場。

從這個角度來看，似乎臺灣大選中省籍情結的重要性逐漸在退燒中。但是，預料一旦國民黨提名候選人具有外省籍背景時，省籍情節的幽靈仍會被巧妙操作，適時發酵。

總統副總統選舉，藍綠陣營除了國家認同及兩岸關係的攻防之外，候選人的品德操守、祖德口碑、廉潔程度等也都會被拿來作為熱門攻防話題。這種揭弊式的負面選舉可以增損候選人氣勢，影響輸贏。茲試略舉 2000 年宋楚瑜的興票案、2004 國民黨的黑金及黨產問題、2008 年馬英九的出生地及綠卡問題、2012 年蘇嘉全的假農舍真豪宅及蔡英文的宇昌生技投資，2016 年王如玄的軍宅買賣問題。這些隱私問題都在競選中掀起千堆雪。候選人危機處理得好，可以驚險過關，處理不好則身敗名裂，敗北引恨。這種攻擊候選人身家及品德隱私的負面文宣策略殺傷力很大，而且歷次大選從不缺席。過去如此，將來也勢必如此，尤其是現在網際網路及社群軟體蓬勃發展情況下，網路行銷的攻防，真消息、假消息，漫天飛傳，真假莫辨。影響成敗至大，有意爭大位者，不可不慎。

至於經由公共政策的宣傳強調，來勾劃出福國利民的美麗願景，這也是歷次大選藍綠攻防的要項。就此而論，藍綠雙方所提願景可說差別不大。而且甚至有學者專家認為民生經濟議題對大選結果的影響，不如負面選舉攻防的力道。

一般而言之，就公共政策議題的攻防，執政黨往往會標榜其政績卓著，強調其改革、其建設正在進行，不可中途換手。而進攻的在野黨則猛批時政弊端，要求換黨換人作看看。如果要探究這 20 年來在大選中藍綠陣營就國民生計的攻防有無變化。我們似乎可以說，大選中公共政策議題攻防裡，強調經濟成長的比重似乎逐漸在降低中，但是有關環境保護及永續發展的重要性在升高中，特別是對於社會公平正義的要求也一再被強調。

選舉的勝負，除了議題攻防之外，動員選民藉以造勢，特別是動員選民投票支持更是不可或缺的要項。早期大選，往往要動員群眾以大型造勢晚會，營造奪人聲勢，搶奪游離選票。就這個策略來說，具有掌握地方派系，影響農、漁水利會組織的國民黨可說是佔盡優勢。因此，傳統的看法常認為國民黨長於組織戰，民進黨則擅長議題操作的文宣戰。然而隨著通訊網路科技的日新月異，網路社群動員效果更佳。在此情況下，形勢似在逆轉中，比較起來國民黨反而屈居下風。

至於和選戰策略關係密切的臺灣藍綠政治版圖，所謂北藍南綠的狀態似乎一時仍不會有很大的改變。只是北藍的情況似乎已不若往昔，而綠營在南臺灣的優勢切無甚改變。鑒於政治版圖的北藍南綠，每逢大選時，藍營贏的策略就是北部多贏，南部少輸，以北補南，決戰中臺灣。綠營則反是，強調贏的策略不外北部少輸，南部多贏，以南補北，決戰中臺灣。這個贏的策略，短期間內應仍不致於有太大的改變。

除了因應北藍南綠雙方採用不同的輕重攻防策略之外，先贏地方，再乘勝贏取中央，即以地方包圍中央，也是總統副總統大選贏的策略。這個大戰略短期間內，也不至於有改變，而且 6 次總統副總統直選結果也證明了這個大戰略的有效性。也就是說先贏縣市長選舉，才有能耐贏得中央政權。1997 年地方縣市長選舉，國民黨輸到只勝下 8 縣市，2000 年總統副總統大選，國民黨痛失江山，這是第一次政黨輪替。2005 國民黨在縣市首長選舉贏了 14 個縣市，2008 年總統副總統大選，國民黨大勝，這是第二次政黨輪替。2014 國民黨在直轄市長及縣市長選舉一敗塗地，剩下 1 都 6 小縣，2016 年總統副總統大選，國民黨就只好鞠躬下台，這是第三次政黨輪替。

地方包圍中央，先贏地方，才有機會贏取中央，這個大戰策略從 6 次總統副總統大選來看，可說是屢試不爽。所以說，沒有 2018 那來 2020!

以上是我們對 6 次總統副總統公民直選的簡略回顧，並試為略舉 6 次大選中國民兩黨選舉策略的變與不變。當然，談到選舉策略，似乎也可觸及從 2004 年公投入聯、228 牽手護臺灣等偏向族群動員的策略發展到 2006 年紅衫軍反貪倒扁、2013 年白衫軍萬人送仲丘、2014 太陽花學運等偏向於訴求社會正義的動員，這也是變的部分。至於國民黨黨產處理問題，在下次大選是否仍然熱門，也是值得觀察。凡此種種均因篇幅及時間考量，不再多談。

易經說，「窮則變、變則通、通則久。」政黨選舉策略的變與不變在於尋求勝選，取得執政權；或尋求勝選，永續政權。但隨著臺灣民主的深化，選民素質不斷提升，政黨輪替，勝者上台，敗者下野，已成常態。任何政黨在追求窮變之後的通與久；取得政權後，企求永續執政固屬正當，但似已難得。至盼政黨勿忘以民為主，追求我國政治長治久安，這才是人民之所至盼者也。

主要參考書目

- 王御風(2016),《台灣選舉史》,台中:好讀。
- 王業立主編(2017),《政治學與臺灣政治》,台北:雙葉書廊。
- 李功勤(2013),《臺灣政治發展史》,台北:幼獅文化。
- 李建榮(1998),《連戰風雲》,台北:時報。
- 李建榮(2017),《百年大黨 十年風雲》,台北:天下文化。
- 李登輝(2016),《餘生-我的生命之旅與台灣民主之路》,台北:大都會。
- 阮銘(2009),《我看台灣與台灣人》,台北:玉山社。
- 周玉寇(1993),《李登輝的一千天 1988~1992》,台北:麥田。
- 施明德(2009),《總指揮的告白》,台北:財團法人施明德講座基金會。
- 盛治仁(2001),《台灣兩千年總統選舉投票行為研究》,台北:韋伯。
- 陳世昌(2015),《戰後 70 年臺灣史》,台北:時報文化。
- 陳陸輝、游清鑫、黃紀主編(2009),《2008 年總統選舉論二次政黨輪替之關鍵選舉》,台北:五南。
- 陳陸輝主編(2012),《2012 年總統與立法委員選舉變遷與延續》,台北:五南。
- 張俊雄、邱義仁、游盈隆等(2000),《破曉》,台北:時報文化。
- 黃志呈(2015),《在臺灣演變中的中國人認同》,台北:致知。
- 黃煌雄(1999),《在哈佛的沉思》,台北:月旦。
- 謝瑞智(2010)《政治變遷與國家發展》二版,台北:文笙。
- 何明修(2014),〈看台灣新公民運動的衝擊與影響〉,
<http://www.kpwan.com/news/viewNewsPost.do?id=885>。
- 維基百科 <https://zh.wikipedia.org/wiki/Wikipedia:%E9%A6%96%E9%A1%B5>。

三次政權和平移轉的實踐與檢討

張俊雄

(前總統府秘書長、行政院長)

壹、前言

近年來，民主制度已經成為多數國家所採行的政治制度；然而，民主政治的落實，並非僅僅擁有選舉及投票制度便已足夠，更須呈現於政黨輪替，畢竟一黨獨大、長年執政的政治環境，不足以完全體現民主政治的正面價值。

有意義的政黨輪替，必須輔以完善的政府交接機制，在政權轉移時期的看守期間，減低混亂或低效，並使新舊政府團隊各安其位。

自 2000 年迄今，我國已歷經三次政黨輪替，政府交接機制及慣例，從無到有陸續有所增益；然則，最重要的交接工作法制化、因各種理由尚未完成，而歷次交接過程，也皆有不盡如人意之處，顯示此點仍有待補全。

貳、三次政權交接過程

2000年、2008年、及2016年三次政黨輪替後的政權交接過程，概述如下：

- 一、2000年陳水扁當選第十屆總統，隨即指派政權交接小組，並於3月30日拜會李登輝總統；李總統除了立即指示官邸重新裝潢、以配合行動不便的吳淑珍夫人，也表示「將針對陳當選人較不嫻熟的兩岸、外交、國防政策，提供意見，使其早日進入狀況、國政進入常軌。」

新舊政府交接小組成員：新政府方面是張俊雄、游錫堃、李逸洋；舊政府方面為丁懋時、林碧炤、黃振福。雙方數度會商，安排陳當選人聽取總統府及國安局關於國家安全的簡報，並磋商520就職大典相關事宜。然則，行政院方面的交接工作、未如總統府順暢，新政府交接小組召集人張俊雄一度批評：「行政院有抗拒味道」。

主要爭議點在於，行政院各部會是否進行對新政府首長的業務簡報，以及行政院通過軍人調薪及警政署升格等重大政策、是否超越看守原則等等。

新政府交接團隊一再要求，各部會應指派文官長或高級常任文官，向新政府內定各部會首長簡報、提供必要的業務資訊；舊政府行政院允諾，但最後僅有極少數部會執行。

除上述情節，內定行政院副院長游錫堃亦批評，舊政府行政院不應在交接前夕、大量安排人事及支出預算及補助款。

- 二、2008年馬英九當選第十二屆總統，新舊政府雙方指派交接小組成員，馬英九當選人於4月1日與陳水扁總統會面；陳總統表示，已訂定「接卸任政府交接要點」並指派交接小組，希望雙方對口密切聯繫，交接工作順利圓滿。

交接要點共有七點：

- 1、雙方成立交接小組協調相關工作；
- 2、提供正副總當選人充分的保安及禮遇；
- 3、總統指定適當機關針對國防外交兩岸重大政策、向當選人進行簡報；
- 4、總統及當選人應針對國安重大事項交換意見；
- 5、有關總統府及所屬機關之人事財產檔案、依循公務人員交代條例辦理；
- 6、行政院之人事財產檔案、依循公務人員交代條例辦理；
- 7、2004年之新政府政策銜接暫行原則供本次交接參考。

雙方之交接小組名單：新政府為詹春柏、葉金川、汪誕平、馮寄台、康炳政、賴素如、羅智強；舊政府為：陳唐山、陳其邁、林佳龍、陳忠信、林錦昌、邱義仁、陳景峻。

4月25日，新政府交接小組代表至總統府聽取「業務交接簡報」，內容包括業務職掌、員額編制、年度重要工作等，新政府與會成員表示滿意，亦將陸續提出問題清單；舊政府代表則指出，雖則相關法令尚未完備，依據陳總統指示、民主憲政精神及既有法規慣例，全力合作順利完成政權交接。

其後，新政府代表即著重索取外交兩岸等國安工作帳冊、及總統收發之各種公文函件，舊政府代表協助配合提供相關資料，導致交接前後新政府陸續查辦巴紐外交經費及藏匿極機密公等案件。

三、2016 年蔡英文當選第十四屆總統，為第三次政黨輪替，新舊政府交接小組於 2 月 19 日首度會商，敲定互相提供對口及交接依據規定等事項。

雙方交接代表成員名單：舊政府方面是曾永權、熊光華、蕭旭岑、趙克達、杜紫軍、宋餘俠；新政府方面則為吳釗燮、林錫耀、張景森、陳俊麟、劉建忻、施克和。

由於馬英九總統出國行程，與當選人蔡英文之會談延至 3 月 30 日才舉行。蔡當選人強調：此次政權交接與以往最大不同在於交接期長達四個月，因此她提出三點必須達成的任務：確保任務移轉順利、過渡期建立交接制度、新舊政府共同穩定政局。

此次交接由於雙方都已有相關經驗，過程相較平順，2000 年爭議的部會業務報告、此次大致順暢；而 2008 年爭議的總統函件及公文分際，由於馬政府任內制定分類規則，將不屬公文書的函件全部定期銷毀，因此也無須再議。而在重大政策擬訂或一般行政業務維繫的界線，仍不清楚；人事任用方面亦有少數歧見。

參、參與政權交接工作人員之檢討

循上述，仍分為 2000、2008、2016 三次交接敘述之。

一、2000 年的政權交接，由於選舉結果「雙方都很意外」，當時執政的國民黨政府，並沒有交接政權的心理準備，交接程序法制化當然也付之闕如。

甚至，據當時參與幕僚轉述，「總統府給新任總統預先準備的桌椅、都是以連戰先生的身材打造的」，而且，總統府方面也沒編列相關預算，無法改造或重購；最後只能墊一塊玻璃墊、以減少身高落差的不適。

再者，當時舊政府雖然對外宣稱全力配合新政府需要，實則政府經費人事及政策執行進度、極少充分提供，除了前述的部會業務簡報多所推拖延宕，還有後來陳水扁總統就職裁撤的奉天、當陽專案秘密經費，交接時期也隻字未提。

部會業務簡報遲遲不能全面展開，據邱義仁回憶，舊政府方面給的理由五花八門，除了「如果簡報政治責任歸屬會不清楚」，還有「事務官到時工作要聽從哪一個長官」、甚至「要顧及舊政府政務官的情緒」也在協商過程被提出。

而在人事調動方面，據悉有為數不少的高階事務官、趕在看守期間調動；也有若干人事、以私人請託方式留任或派任，如行政院某機要參議及外交部夏威夷處長…。

即使屬於總統憲法職權的國家安全業務，新政府要取得資訊亦有困難，陳水扁當選人一度有意前往國安局視察並聽取簡報，但對方表示為難，怕侵犯現任總統之統帥權；最後經過新舊政府交接小組協商，以「當選人聽取安全維護工作簡報」的名目，才順利安排視察國安局之行程。

台大法律系教授李鴻禧，特撰專文批判，他特別針對看守期間許多部會首長「為安排自己人馬、將政務任用官員轉任事務官」；也指陳其「恣意大量支出補助款及預算」等行為，已使政權交接「變形變質」。

二、2008 年交接，據參與交接工作人士指出，舊政府大抵依照其訂定的「接卸任政府交接要點」、進行交接工作，陸續安排總統府各局處室、以及行政院各部會相關人員，依據新政府交接代表所要求方向進行簡報。

當時新政府代表著重索取外交部、陸委會等國安單位的經費支出帳簿，舊政府無不盡力收集提供；然則該等資料，後續被採用作為巴紐案、及外交機密費案等司法案件的重要證據來源，而該等案件最後均以無罪宣判終結。

新政府代表當時亦對於外收發室的紀錄甚感興趣，經比對後認為有侵占、藏匿國家機密公文罪嫌，惟最後亦為檢察單位以不起訴簽結。

三、2016 年已歷經兩次政黨輪替及政權交接，指派交接對口或雙方協商也都駕輕就熟，各級單位的簡報工作也多能行禮如儀。

然則，本次交接期間是以往兩倍、長達四個月，這漫長的看守期不能任令施政完全停擺、也不能再由舊政府制定重大政策，期間分寸拿捏頗有學問。

這四個月期間，新政府代表主要工作、乃是阻止舊政府通過影響重大的各項政策，以免與新政府施政方針產生扞格；舉其中較為重要者：海巡署改制海洋事務委員會、邁向頂尖大學計畫由五年五百億改為一千億、國防部採購訓練機等，皆由新政府代表予以阻擋而暫不進行。

此外，對於各部會提供之部份簡報內容，受到新政府代表批評、多以網路公開資料或預算書內容下載謄錄，並非精要核心之資訊。再者，新政府代表多次向舊政府索取馬習會相關資料，但舊政府代表延宕至新政府就職、仍未提供片紙隻字。

而教育部等部會，也被發現以勞務採購模式、變相聘請舊政府同黨之立委助理。當然，本次交接亦有合乎規範之行為：NCC 主委及部分委員之新聘，依法應於任屆滿前三個月提請立法院同意，亦即四月底必須將提名名單送達立法院；針對此一略顯尷尬之時間安排，舊政府主動轉請新政府代表擬定名單、再由舊政府代為送達立法院，從而解決可能產生的爭議。

肆、看守期間政府交接工作重點及分際

歷經三次政權交接，我等以為，工作重點及分際、應在於下列六個主要面向：

- 一、 人事方面，在政府事務官人事正常補缺調動、以及避免侵犯新政府人事權，兩者之間，應有具體的規範，並杜絕使用事務支出達成變相晉用新人。
- 二、 資訊方面，應訂定機密分類規則，規範參閱政府機密資訊之新政府人數及其職務等級，避免以類似理由拒絕或延宕提供政府施政相關資訊。
- 三、 新舊政府代表，應積極協商看守期間之行政執行與預算撥用進度，以避免因新舊政府政策選擇差異而產生爭議。
- 四、 看守期間舊政府應避免制定重大政策，已是各方共識，然則究竟何為重大？應由新舊政府交接代表，密切針對各政策領域進行意見交換。
- 五、 由於國家安全事項，有其急迫性及延續性，我等以為，應有制度化的定期國家安全情勢報告，以利新總統及其政府官員隨時掌握最新情勢及資訊演變。
- 六、 應仿效美國範例，由政府編列預算、提供總統當選人團隊之維安及行政等支出。

伍、結論：交接法制化勢在必行

綜前所述，我國政黨輪替以及政權交接，逐次累積合理可行的互動模式，堪稱民主國家的典範之一。

然而，有識之士仍然紛紛呼籲早日建立政權交接之法制化。目前，已有民進黨團及李俊俤委員等，向立法院提出制定總統職務交接條例草案，針對適用對象、交接小組、總統當選人辦公室、當選人與聞國政、總統職務之交接與範圍、人事任調之禁止、爭議性政策命令預算之暫停執行等，皆有明確之規範。

我等以為，該法應於下次總統選局以前，完成立法工作，俾使我國政權交接工作有所依循，民主輪替真正燦然大備！

三次政權和平移轉的實踐與檢討

曾永權

(前總統府秘書長、立法院副院長)

壹、政權移轉概念之界定

首先，感謝主辦單位的邀請，主辦單位給我演講的題目雖然是「三次政權和平移轉的實踐與檢討」，但是「政權移轉」的概念其實比較大，一般研究政權移轉主要是針對主權出現移轉交替時，或是極權國家領導人發生更迭時。民主國家政權移轉雖然同樣牽涉到政府權力的轉換，但是這個過程相對而言是制度化的，主要是透過定期的選舉而決定。

美國著名政治學者杭亭頓曾經以「兩次政黨輪替」(two turn-over test)作為檢驗一個國家民主是否鞏固的依據。台灣民主化後歷經三次政權移轉，早已達到他所設立的標準，政權和平移轉在台灣已不再是個問題。

因此，今天我準備將今天報告的重點，聚焦在交接制度的建立，可能更有意義。也希望能對台灣未來民主的發展，能夠提出一些具體而務實的觀察與建議。

貳、三次政權移轉的實際運作經驗與問題

一、現有的相關法制

要說台灣完全沒有交接制度的規範或前例可循，恐怕也不完全正確。

陳前總統曾經出書透露，2000年的政權交接是良心交接，不是制度交接，並抱怨很多國安機密檔案都找不到。確實，國民黨50年執政後第一次的政黨輪替，並沒有具體的制度可以參考依循，不過當時的李前總統也率先建立了一些作法，包括在選前要求國安局局長向各組總統候選人進行國安簡報，而投票結束當天更指示參謀總長發言保證國軍效忠新的國家領導人。

有關總統副總統候選人的維安，是比較早建立的制度規範。早在民國84年《總統副總統選舉罷免法》立法時，就有相關規定。國安局即根據該法在民國92年制定《總統副總統候選

人安全維護實施辦法》。此外，總統府在民國 101 年也頒定《特種勤務條例》，將總統、副總統候選人及其配偶，當選人及其配偶及其一等親直系血親，納入特種勤務維安保護的範圍。

具體的交接制度，則要回溯到陳前總統在 2008 年 3 月 28 日核定的《2008 接卸任政府交接要點》，2016 年馬總統交接時，就是參照這個交接要點，再依據《公務人員交代條例》、《檔案法》、《國家機密保護法》，制定出《2016 接卸任政府交接要點》。其重要原則包括：不侵犯、減損現任總統憲法職權、不破壞權力分立原理，在法制未完備前，參照相關法令及過去交接經驗進行交接等。具體作法則包括：總統府成立接卸任政府交接小組，提供當選人安全保護及禮遇，總統指定適當機關向當選人簡報，總統與當選人就重大事項交換意見，總統府與行政院之人事、財產、檔案等事項依法並循例交接，其他重要事項則依總統指示辦理等。

根據近兩次交接經驗，總統府與國安會的交接相對單純，行政院則複雜許多。2000 年 4 月當時行政院秘書長謝深山與新內定行政院秘書長魏啟林曾共同簽訂《新政府政務銜接暫行原則》，包括：由現任院長指派特定官員向內定院長簡報，由各部會指派文官長或高級常任文官積極協助新政府內定各部會首長，並提供必要的業務資訊。

2016 年馬政府就行政院交接部分則提出《行政院及所屬部會 520 交接作業實施要項草案》，將政權交接作業期程區分為準備期、前置期和交接期，行政院院本部和相關部會將分別成立交接作業小組，由常任副首長擔任執行秘書，小組成員涵蓋業務、法制、人事、預算及計畫等單位主管。不過該項草案並沒有獲得蔡團隊的支持。當時的「蔡英文辦公室」發出五點聲明新聞稿，強調「總統職務交接條例」立法之必要性，「交接作業實施要項」不僅無法取代，也非最急迫事項。

二、實際移轉過程存在的問題

如前所述，雖然我國並非完全沒有交接的規範可以依循，但是除了候選人維安部分有法律明文規定外，其他的交接規範多由總統府或行政院制訂的行政命令為之，主動權與交接範圍的劃定，完全掌控在現任政府手上。雖然雙方對於重要事項仍可透過協議決定，但對於即將接任者，相形被動。過去交接過程發生的問題大概有下列：

(一)、沒有完整的交接規範

儘管「檔案法」、「國家機密保護法」分別於民國 91 年與 92 年施行，補足了一些法制上的缺口，但我們仍沒有完整的交接制度規範，確實讓每次交接過程都面臨著不確定性。尤其總統大選過程經常競爭激烈，在缺乏互信基礎甚至充滿敵意的情況下，增添交接的困難度。不僅陳前總統對此頗有怨言，馬前總統也曾質疑陳前總統購買 57 台碎紙機銷毀機密文件，上任後更發現總統府有高達 3 萬 6000 件公文佚失。

(二)、行政部門交接困難

新任總統就職後，簽署內閣人事任命案後，行政團隊才正式組成。在內閣人事未能完全確定前，行政院業務如何進行交接，經常成為困擾。2000 年與 2016 年都發生現任者準備交接，但新政府卻無人可接的窘境。

(三)、新的執政團隊缺乏交接必要資源

總統副總統當選後，除了必須進行執政團隊人事規劃與徵詢，以進行執政交接之準備外，還要籌備就職典禮的各項工作，包括發表重要的就職談話（還必須翻譯成多國語言）、邀請重要的外賓等。目前這些工作多由當選人個人或其政黨設法安排，或由政府調派相關單位公務員協助辦理。

(四)、看守時期政策作為與人事調動疑慮

無論看守期是 2 個月或 4 個月，均有人憂心即將卸任的政府是否會在政策、預算、人事上做出極端的作為或特殊安排。人事調動卡位與消耗預算的傳言也未曾停歇。

參、交接法制化的努力與問題

一、法制化的嘗試

主要政黨都知道交接法制的必要性與重要性，早在 2000 年以前就有立委提案立法，卻始終只聞樓梯響。2008 年中國國民黨立法院黨團與多位立委均提出《總統副總統職務交接條例草案》，院會進入二讀程序逐條討論結束後，民進黨黨團隨即提議交付黨團協商，該案因而延宕。

2015年，民進黨與台聯的委員提出《總統職務交接條例草案》，多次被院會退回程序委員會。第九屆立法院開議後，各黨黨團與委員提出相關草案高達8案，經司法及法制委員會三次併案審查，105年4月6日完成初審，但在立法院進入院會二讀討論階段後，就沒有進展了。

二、法制化的障礙

交接法制無法完成立法的主要原因，可能有下列幾項：

(一)、立法時間點與政治考量

若一般時間推動該立法，因不具急迫性，很容易就被放在一旁，但是時間逼進大選或是選舉結果已經揭曉，本位主義的政治考量就會隨之浮現。回顧2008年與2016年立法院有關交接條例提案，即將卸任者均會傾向堅持憲法賦予自己的職權不應受到侵犯與貶損；將繼任者則擔心現任者在卸任前夕留下爛攤子，故多主張限制現任總統的職權。不難發現藍綠兩大政黨，都有因不同的位置而出現不同的立場的情況。

(二)、交接條例的範圍

有關交接制度的法制化與必要性，各政黨均曾有所主張，但是對於交接涵蓋的範圍，則有不同的看法。有的提案認為應該以政權交接或政府交接為名，因為行政院長為總統任命，所以必須包括整個行政權的交接。有的提案則認為交接法制只要以總統府為範圍即可，因為在內閣全體人事正式任命前，根本無從交接。

但如果交接條例的範圍僅限於總統與副總統職務，即將卸任政府在看守期間的人事調動、重大預算與政策之決定與執行，是否應該納入交接條例規範，也就隨之出現爭議。

當然在些問題的根源，仍來自於對憲政體制認知的分歧，因而對總統與行政院長之間角色定位產生不同看法。源頭的爭議既已存在多時，後端的法制也就難免出現更多紛擾。

(三)、違憲的隱憂與爭議

憲法賦予總統的權力在看守期間是否應該受到限制？在各國一直存在爭論。我們政府體制是否無法有效制衡一個即將卸任的總統，而必須另以一個特別法來限制其權力之行使？就算

通過此種特別法律來限制總統職權，是否真能發揮效果？對違反該法的總統是否有具體有效的制裁或處罰規定，使其不敢違法？透過法律限制總統職權是否會產生違憲的疑問？這些都是我國制定交接制度過程中，最分歧與爭議最多的部分。

舉個極端的例子，看守期間若發生重大天災地變或國家緊急狀態，甚至戰爭，將卸任的總統難道仍要受到交接法律的限制而無所作為？不無疑問。

回顧 2008 年陳前總統頒定的《接卸任政府交接要點》，其中一項重要的原則就是「交接應於不侵犯、減損現任總統憲法職權、不破壞權力分立原理前提下進行」，這個原則在馬政府著手交接工作時仍然延續下來。但從 2015 到 2016 年間立法院有關交接法制的提案，對於現任總統職權多所設限，完全挑戰了四屆任期兩位總統均認同的這項原則。我們不禁好奇未來政黨再次輪替時，朝野對此問題的立場，是否依然隨著其身處位置的不同而不斷搖擺？

肆、各國交接制度的比較與啟示

各國政權交接的模式，因為憲政制度與國情的不同，而呈現出不同的面貌，最重視交接法制的，可能非美國莫屬。提供新任與卸任者必要的交接資源，是其交接法制的核心。隨著時代需要，交接制度開始慢慢擴及人員訓練、編纂交接指南、財務規範、提供候選團隊諮商等，到最後直接將交接程序向前延伸到選舉過程中就展開準備。

內閣制國家政權交接可能隨內閣改組而更為頻繁，但人事更動幅度小，一般來說耗時有限，也沒有太多規範可循，時間反而多用於聯合政府組成的協商角力。即便雙首長制的法國，政權交接也單純快速，總統與政府不會綁在一起處理。而中立強大的文官體制與完善的檔案保存制度，是這些國家政權移轉可以快速與穩定的共通因素。

觀察過去台灣有關總統交接或所謂政權交接的草案，試圖大幅度限縮現任總統的法定職權，從重要人事、政策、預算、對外協議簽署等的凍結，到賦予繼任者國政參與等權力，其實遠超過美國的交接法制內涵。總統交接的制度固然重要，但我們是否必須另立一套可能抵觸憲法的法律來規範總統卸任前的權力？仍值得吾人思索。

伍、交接法制化的建議方向

一、法制化只差臨門一腳

對於憲政體制認知不同所造成交接法制範圍劃定的困難，以及交接法制限縮總統憲政職權可能產生的違憲爭議等，固然都是影響交接制度至今一直未能法制化的原因，但究其根本，政治立場的考量，恐怕才是關鍵的因素。

我們比較 2008 年立法院二讀通過與 2016 年委員會初審通過的交接條例，除了有關重大政策、預算凍結及與聞國政的部分，可能涉及侵犯或貶損現任總統職權，而有不同意見外，各政黨其實已經有相當大的共識。法制化的工作，其實只差臨門一腳。

二、具體建議

(一)、立法應避開敏感時期

如前所述，各政黨對於交接條例的內涵已有大致共識，但關鍵在於立法時間點經常接近選舉前後，朝野此時會有太多政治的考量，因而增添立法變數。建議應該在非敏感的時刻，盡速完成立法，才能擺脫各黨政治盤算牽絆，讓制度回到中立的角色。

(二)、有共識的先立法

朝野有共識的部份可以先行立法。例如美國第一部總統交接法，就單純只有談到補助金的問題。如果大家對於限縮總統職權無法達成共識，可以先立法提供當選人必要的交接資源，其他部分再慢慢完善。因為一些爭議而永遠停在原點，未必是最好的作法。

(三)、不侵犯與貶損現任總統職權仍是關鍵

不分藍綠，現在執政者多反對交接條例，已如前述，關鍵其實在於現任總統權力到底應不應該立法限縮。我們看到連總統交接法制最完善的美國，都沒有對卸任總統權力做出任何設限，因此重點絕對不該放在交接條例是否能管得住脫序總統，而應該回到我們憲政體制的制衡設計

是否完備。如果憲法都無法對總統產生有效制衡的作用，我們又怎能期待透過一部法律，可以有效牽制總統的極端作為？健全完善的憲政制度設計，絕對比一部交接條例來得更重要。

(四)、國家檔案保存與交接的中立化

我國有關國家檔案法與國家機密保護法等法制與組織已經建立，但是國家檔案的建立、保存與移交，似乎仍待落實與精進。法國的檔案管理與保存制度，類似我國主計、會計一條鞭的制度，或可供我們參考學習。

以上針對我國政權交接制度，在此做了扼要的回顧與觀察，並提出一些淺見。交接法制化沒有政黨反對，但是不分藍綠，在朝在野都曾翻轉立場。因此，我在此呼籲朝野應該共同捐棄成見，避開立法敏感的時間點，在明年底前完成立法，讓制度回歸制度，而不受到政治計算的羈絆。否則一旦錯失時機，完成立法之日恐將遙遙無期!

謝謝大家！

敬請各位專家與先進們不吝賜教！

總統選舉中的重要民意：1996～2016

劉義周

(中央選舉委員會主任委員)

台灣舉辦選舉的歷史已經超過八十年。日本統治台灣的時代，在 1935 年起曾經辦過兩次局部的基層的有限選舉。國民政府到台灣後，1950 年起陸陸續續辦理各級地方選舉。中央層級的選舉，儘管在 1980 年代以前有中央民意代表的增補選以及增額選舉，要到 1991 年的國民大會代表選舉以及 1992 年的立法院委員全面改選才算正常選舉。但台灣選舉制度的完整實施，一直要到 1996 年的總統選舉，才算建立。我們常說選舉是對民意最直接最全面的探索，選舉結果反映的就是當時的民意。本文的主要目的，在探索歷次總統選舉期間的某些重大民意與總統選舉的關連以及其長期變化。本文利用學術界蒐集的歷年台灣選舉實證資料，來分析有助於我們瞭解總統選舉的民意動態。本文先說明民意與總統選舉的關連的模型；繼而分析兩個能有效瞭解台灣選民行為的重要選民認同，也就是政黨認同與台灣人認同；再來是討論民眾對選舉中重要議題（台灣經濟）的意見；最後也分析了民眾對選舉制度實際運作的看法。

壹、民意與總統選舉的雙向關連

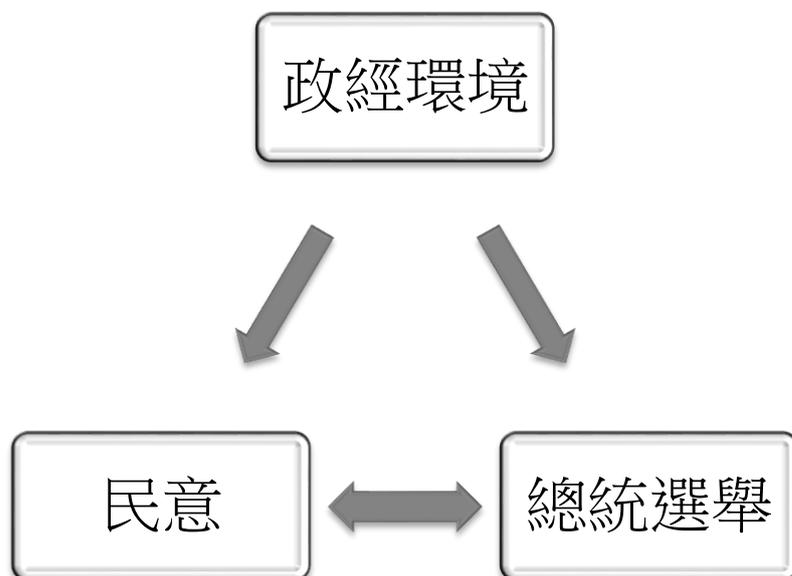
選舉是一個幾乎全民動員的複雜活動。要分析與瞭解整個活動的企圖，必然牽涉到相當廣泛的因素。每一次選舉所牽涉到的因素與其影響輕重，也可能各自不一。不過，選舉活動畢竟是由幾個比較位居主角的要素構成，像選舉制度、選舉人、政黨、候選人、各種媒體、各種組織等。所以要掌握一個選舉的主要面貌與性質，只要掌握與這些要素相關的變項，要瞭解大致也相去不遠。目前台灣政治學界比較流行的解釋台灣選舉的模型，以選民的社會經濟背景、認知、態度（包括各種意見）以及個人行為的探討為構成的主要變項，但也同意選舉的外在環境是需考量的重要因素。（參考黃紀，2013：7～22；另見最近出版的 Achen and Wang, 2017）有關選民認知、態度、意見、行為的研究，台灣學術界提出的研究成果甚為豐富，不擬在本文深論。本文希望處理的是選舉時期的政治經濟環境與主要民意的變動。

所謂選舉的政治經濟環境，我們泛指選舉前以及期間社會存在的政治經濟體制、經濟條件、發生的重大國內外事件等。具體而言，一國的憲政體制、選舉制度、國際關係、經濟發展狀況、重大社會事件、重大天災等，都有可能影響選舉。這些事項不是選舉競爭的本身，但構成選舉競爭的環境條件，是瞭解選舉必須的因素。就台灣過去的選舉期間曾經出現過的，例如 1995～96 年年間中國大陸持續對台灣發出的飛彈威脅、1999 年的九二一大地震、2000 年國民黨的分裂、2007～08 年的國際金融海嘯、選舉制度變更與選區重劃等等，都是實際可對選舉發生影響既存條件，都是我們所謂的政經環境因素。本文並不討論各個選舉中出現的重大社經事件，而是就民眾的選擇來討論他們所認為的最重大議題——台灣經濟。作者聚焦在呈現這個因素在歷次總統選舉中對選舉的影響及其變化。

本文的論述基礎可以簡單歸納為兩個命題：

1. 政經環境決定總統選舉的面貌，也決定民意的走向；
2. 民意與總統選舉間相互影響。

這兩個命題所顯示的變素間的關連，可以用下列簡圖顯示：



第一個命題指的是：包括總統選舉在內的大部分選舉，很大的成分是被當時的政治經濟環境決定的。例如：1996年總統選舉前一年開始的台海飛彈危機是當時台灣最重大的政治環境事件。所謂政治經濟環境也不單指一個重大事件，也可以是一個持續存在的狀態。例如：2014年國民黨在大部分地方選舉中失利後的長期低迷氣勢，大體決定了其在2016總統選舉與立法委員選舉中的頹勢。

第二個命題指的是：民意是決定總統選舉誰勝誰敗的重要因素。總統選舉歸根究底，就是反映當時民意支持的對象。另外，總統選舉的結果也影響選後民意的走向甚至到影響下次的總統選舉。民意有長期穩定的面向，也有短期內快速變動的面向。二者對政黨、候選人都是重要的，不可能忽視任何一邊的因素。

我們談到總統選舉中的民意有長期穩定的一面，也有短期內就會變化的一面。本文主要的關心是民意中比較穩定的部分，包括民眾對台灣主要政黨的認同以及對台灣的認同。前者指的是民眾對政黨所持有的一種心裡連結，自覺「這是我的黨」，所以支持它。政黨認同強者，可以在選舉中面對選擇時，只認品牌，不論其他，是政黨可以依賴的鐵粉。至於對台灣的認同，我們指的是面對「你是台灣人還是中國人」這個問題時，覺得自己是台灣人的那種心裡認同。這兩種心裡力量，都是當代台灣政治舞台上最主要的主導力量，穩定而有長期影響。作者也認為：民眾這兩種認同的分布，構成總統選舉的基本盤。政黨與候選人在選舉中的努力，都是在這個基礎上，謀求擴大民眾的支持。

我們分別以學術界的經驗調查所得數據來分析歷次總統選舉中民眾的認同、對經濟的意見等態度對選舉的影響以及變化。本文所運用的資料有兩個來源，其一為政治大學選舉研究中心歷年所執行的調查研究案。這些案中的共同題目之二就是在測量民眾的政黨認同以及台灣人認同。選舉研究中心把每半年度執行的調查案匯集成一個資料組，每年就有兩組資料。這

些資料都可以從政治大學選舉研究中心的網頁取得。(網址：esc.nccu.edu.tw，點擊「重要政治態度分布趨勢圖」)另外的資料來源為台灣政治學界歷年執行的總統選舉調查研究案。其中1996年與2000年的計畫，是由政大選舉研究中心單獨執行的。其餘的總統選舉調查研究案，則是台灣各大學政治系與中央研究院政治研究所的學者們共同合作執行的研究計畫。這個計畫由政大教授黃紀擔任召集人，並組成一個由參與學術機關學者構成的規劃小組與執行小組來執行。整個計畫是由科技部前身，國科會，以及科技部人文司支持的「台灣選舉與民主化調查計畫」(此後簡稱TEDS)。所有TEDS相關的資料在都可以在TEDS特設的網站上取得。(網址：teds.nccu.edu.tw，點擊「歷年計畫」)本文分析根據的調查研究案以及所使用的問卷題目列在本文附錄供參。由於每年問卷題目不盡相同，可能因此產生若干誤差。作者相信這些誤差對於本文分析中所討論的變動的趨勢影響不大。以下的討論分別先就選民的政治認同以及台灣人認同討論。

貳、選民對政黨的認同

所謂「政黨認同」依照最早期的政治學研究，定義它為人們與政黨間的一種心裡連結，自覺是某個政黨的一份子，並且在行動上也支持這個政黨。這樣的心理力量來自一個人早年成長過程中的學習，學得的認同且大部分長期穩定，因此是一個非常有效的解釋、預測選民行為的變項。(Campbell, Converse, Miller and Stokes. 1960)台灣學術界也廣泛應用這個概念來分析台灣選民行為。「政黨認同」這個美國學界創造的概念應用在台灣不是沒有爭議的，包括概念的適用性、測量的信度與效度甚至名稱，台灣學術界在1980年代末期有很全面的討論。目前沿用的「政黨認同」也不見得是無爭議的共識，但為多數人所使用。本文並不在方法論上的問題著墨，姑且沿用多數人的研究習慣。

圖1所顯示的是台灣民眾在過去的二十多年來在民意調查中呈現的政黨認同分布。這是政治大學選舉研究中心把每一個年度中完成的所有民意調查裡所得的民眾政黨認同彙整成一組數據後，顯示出的長期趨勢。

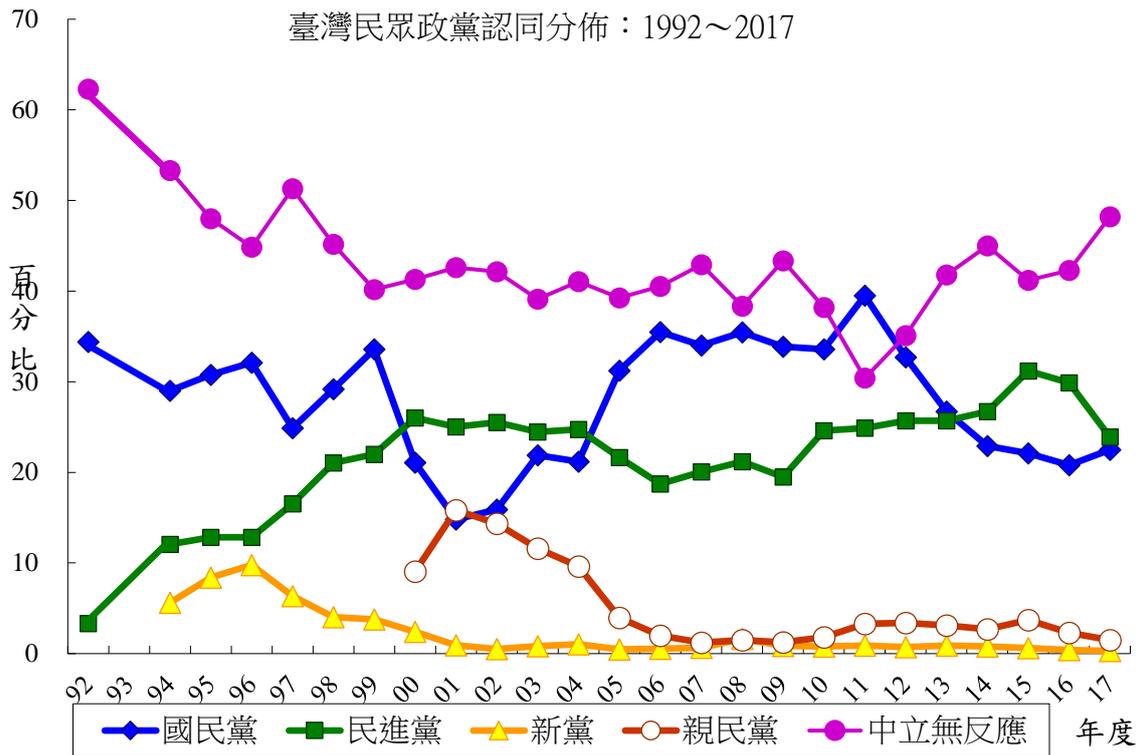


圖 1 台灣民眾的政黨認同分佈，1992~2017

圖中最大的一群人是不表示認同任何政黨的中間選民，長期平均大約占民眾中的四成多。這群人的異質性很高。他們擁有的資訊水準相差甚大，有資訊豐富能獨立判斷的選民，也有對政治一無所知且毫無興趣的人。但他們共同的特性是：對政黨的態度是變動的。因此，這群人在選舉中的選擇來自其他短期因素的影響較大。當某政黨推出的候選人吸引力大時，可能就有些人表示認同該政黨。但，下次選舉候選人有了變化，這些人又表示他們並沒有特別偏好該政黨。總之，這群人在不同的選舉之間搖擺，是選舉中政黨與候選人競相爭取的對象。

本文主要的關注，還是要回歸到過去六次總統選舉期間左右選舉結果的兩大政黨，國民黨與民進黨的認同者。小黨，特別是親民黨，固然也曾在總統選舉中起了關鍵少數的作用，但其支持者在民眾中所占的百分比只有短暫的期間（2000~2004 年）超出一成，其餘時間難與國、民兩黨抗衡，在本文中暫且不論。民眾對新黨、台聯、時代力量等的認同度也因同樣的理由擱下。以下我們分別分析國、民兩大黨在過去六次總統選舉期間的重大民意基礎的變化。

一、國民黨認同者的百分比變化

整體而言，民眾對國民黨的認同感並不低，只是近年來日漸轉弱。我們從圖 1 可以看到在 2012 年之前的民眾對國民黨有全部選民二到三成甚至以上的基本認同者。2000 年到 2004 年間較低的認同百分比源於新黨、親民黨先後成立以及宋楚瑜兩次參選。這期間國民黨流失了近一成的認同者，特別是在最年輕的一群。例如 2000 年的選舉中，首投族（年齡 20~23 歲）以及其他 31 歲以下的年輕人中，國民黨的認同者都不到兩成。不過這段期間國民黨支持者百分比的起伏還不具毀滅性，因為包含國、新、親三黨的泛藍基本盤，仍是穩定的。國民黨流失的，進到新、親兩黨。泛藍總統候選人合併的得票率，也屬穩定。我們可以說從 1996 到 2012 年間的國民黨民意基礎，尚屬穩定。

2016 年總統選舉代表國民黨基本盤大量轉弱的一年。與前一次總統選舉時相比，國民黨認同者流失了超過四成，從 36.4% 降為 20.0%。(見表 1 最上一列，「全部」列) 在最年輕的首投族中，認同者的百分比則只有 15.5%。這樣的民意態勢，是國民黨急劇弱化的重大指標。

國民黨的弱化不只是年輕人不進來，還包括舊的支持者的出走。我們檢視表 1 中從左上角往右下排列，畫了底線的數字。這代表的是 1996 年最年輕的一群人，隨著年齡的增長，在總統選舉年的國民黨認同者百分比的變化。1996 年到 2004 年間，這群人認同國民黨者略少於整體的國民黨被認同度。2008 至 2012 年算持平。2016 與 2012 年相比，則大幅滑落約 14%，與整體的流失差不多。這表示：國民黨的傳統支持者的流失百分比也相當大，是國民黨弱化的另一重大指標。

表1 國民黨認同者的百分比（分齡）

	96	00	04	08	12	16
全部	30.9	23.1	21.2	37.4	36.4	20.0
20~23 歲	26.2	18.2	19.0	33.3	40.4	15.5
24~27 歲	27.3	18.1	17.1	37.1	30.7	20.1
28~31 歲	29.6	18.7	19.3	37.1	34.3	25.8
32~35 歲	30.6	24.8	19.4	37.3	34.2	25.0
36~39 歲	34.2	24.3	22.4	41.3	37.2	24.1
40~43 歲	30.9	25.4	22.7	42.9	42.6	23.5
44 歲以上	33.3	25.6	22.8	36.7	37.0	21.5

資料來源：政治大學選舉研究中心。

二、民進黨認同者的百分比變化

相對於國民黨而言，圖 1 中顯示的民進黨的民意支持則是長期成長。我們從表 2 中的最上一列，可以看到 1996 年時僅有 13.6% 的認同者，2000 到 2012 年間，維持了百分之二十以上的認同者，儘管這期間有 2008、2012 年兩次總統選舉失利，民進黨的民意基本盤仍然堅固。但 2016 總統選舉年，民眾對民進黨的認同大幅度成長，從全體的四分之一增加到超過全體的三分之一，並且已經取代了國民黨，成為台灣民眾中的第一大黨。這樣的形勢讓民進黨在近期將要舉辦的主要選舉中，都可能佔有優勢。

我們也要檢視民進黨的年輕支持群。在表 2 中的第二列，是最年輕的首投族。從 1996 年來，首投族支持民進黨的百分比固定地高於民進黨的整體被認同度。我們再看看 1996 時民進黨支持者中最年輕一群人多年來的變化。表 2 中從左上角往右下排列，畫了底線的數字代表的就是這群在 1996 年時 20~23 歲的年輕選民認同民進黨的百分比變化趨勢。這群人除了在 2008 年與總體打平（20.6% 對總體的 20.8%）外，其他年的認同百分比都比整體為高。更重要的是他們隨著年齡的增長，對民進黨的認同度也增加，而在 2016 年來到了歷年的最高。所以：這群早期就認同民進黨的年輕人多年來與其他民眾同步增強其對民進黨的支持。這一點剛好與稍早所討論的國民黨認同者的流失是相反的。這是兩黨勢力消長最顯著的所在。

表2 民進黨認同者的百分比（分齡）

	96	00	04	08	12	16
全部	13.6	25.8	24.5	20.8	24.6	34.1
20~23 歲	19.2	36.5	30.2	22.2	27.3	37.9
24~27 歲	16.0	34.1	29.8	21.1	29.1	38.5
28~31 歲	15.2	29.7	26.8	17.9	26.8	29.8
32~35 歲	17.7	29.8	23.7	20.6	30.8	32.8
36~39 歲	13.1	25.7	22.4	18.0	27.1	32.7
40~43 歲	14.6	26.3	23.1	17.6	21.7	36.5
44 歲以上	10.9	21.0	23.2	22.5	22.7	33.6

資料來源：政治大學選舉研究中心。

總統選舉兩大政黨有勝有敗，多年來經歷了三次政黨輪替。這期間兩大黨的民意基本盤，政黨認同，的變化方向略有不同。國民黨苦於一再分裂造成支持者的流失。儘管通稱「泛藍」的勢力在 2012 之前大致穩定，2016 年的形勢對國民黨則非常艱困。在民眾中的認同度，進入了「新的不來，舊的不留」的困難局面。民進黨則有另一番面貌。長期而言，民進黨受到民眾認同的百分比是在成長的。一消一長，台灣民眾中的第一大黨，已經輪替。

參、選民的台灣人認同

另一個重要的選民態度是民眾對台灣的認同。關於這個認同的內涵在學術界並無共識，有些學者認為這單純是民眾一種對身份的自我認定，有些學者則直指這是國家認同最重要的成分。本文不擬在此討論這樣的概念與理論分歧。讓我們回到台灣民意調查中長期運用的題目來理解這個面向的民意長期的變化，並探討其意義。圖 2 數據的產生與前述政黨認同的來源一樣，是由政大選舉研究中心歷年的調查固定詢問受訪者「自己是台灣人，還是中國人，或者都是？」的回應，產生一組跨年的數據所繪製出來的。

從圖 2 的分布趨勢看來，最明顯的長期變化就是民眾當中認同自己是台灣人的百分比長期持續成長。在 1992 年到 2017 年的 25 年期間，台灣人認同者從全體的百分之二十以下，成長到百分之六十上下。相對地，自認自己是中國人的百分比，則從百分之二十五下降到不足百分之五。消長趨勢，至為明顯。

圖中代表「都是」的線條在 30~50% 間上下，指的是受訪者認為自己「是台灣人，也是中國人」。在台灣多元價值社會中，每一個個人可能用不同的角度來決定自己的「台灣人/中國人」身份。所以有超過三成的一群人長期存在如圖中的趨勢，並不是一件令人意外的事。

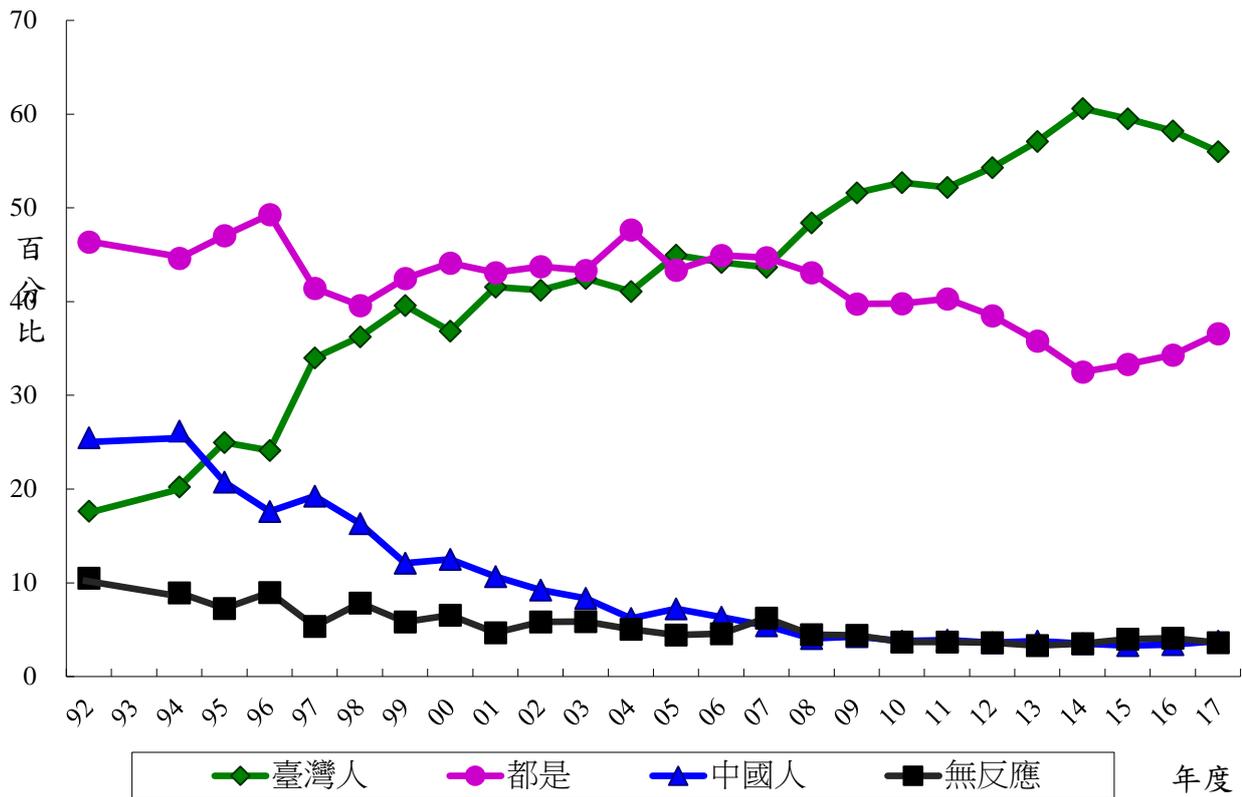


圖 2 台灣人認同分布：1992~2017

圖 2 中的台灣人/中國人認同的反方向趨勢，是如何產生的？特別是認同自己是台灣人的百分比的長期成長？作者認為主要的是大環境造成。早期，1980 年代以前，台海隔離兩岸，互不來往。大量跨海而來的大陸出生民眾及其後代，加上教育與大眾媒體領域的灌輸，維持了一部份「我是中國人」或「我既是中國人也是台灣人」的認同。等到兩岸恢復交流，民眾發現原來兩岸是不同的兩個社會，不同的價值觀、不同的政治經濟體制、甚至有些差異的行為模式。「我是中國人」認同在台灣自然緩慢消失。這個現象的產生，當然還有其他不同的因素或事件等的影響。例如：1994 年的千島湖事件，1996 年的飛彈危機，2000 年中國總理祝鎔基在總統選舉期間的言詞恫嚇，歷年中國大陸對台灣採取的外交封鎖等，都有一定的影響。但這些個別的事件，可能都不比兩個社會隔離、價值體系差異、政治制度差異等的影響來得大。

由於「台灣人」認同者的顯著變化，我們進一步分析不同年齡層的人的變動差異。表 3 所列是分齡的結果。在表中的第一列，我們看到台灣民眾的台灣人認同從 1996 年的 23.1% 一路成長到 2016 年的 59.3%。第二列所示，則是每一個選舉年中的首投族的台灣人認同者的百分比。除了 1996 年低於整體外，其餘各年度都高出一些。2012 年以後的首投族認同「台灣人」的百分比驟增。到了 2016 年，首投族的台灣人認同百分比，已經比整體高出約 15%。換句話說，近年來台灣年輕的一代很自然地表達了「台灣人」的認同。

表 3 台灣人認同者的百分比（分齡）

	96	00	04	08	12	16
全部	23.1	36.9	40.6	46.1	52.9	59.3
20~23	19.6	39.1	43.1	47.8	61.2	74.2
24~27	18.5	30.0	38.8	45.8	58.0	69.3
28~31	17.1	32.0	35.3	37.6	52.9	64.4
32~35	24.3	30.9	31.8	40.0	54.7	63.1
36~39	19.9	36.2	35.7	39.8	48.6	61.1
40~43	26.0	34.8	35.8	39.8	45.1	54.2
44 歲以上	26.3	41.0	45.2	50.8	52.7	55.6

資料來源：政治大學選舉研究中心。

表 3 中另外一個現象也是值得注意的。那就是台灣民眾隨著年齡成長，他們的「台灣人/中國人」認同也因為政治的學習在改變。表中從左上角到右下角對角線上加了底線的一組數字是在 1996 年最年輕的一群人，在當年以及其後的每個總統選舉年選擇了「我是台灣人」的百分比。1996 年只有 19.6%，一路增加到三成、四成，到 2016 年超過五成（54.2%）。這表示經過了這二十年，這些人的台灣人認同一路強化。他們強化的速度，與整體民眾相比，相去不遠。這表示：台灣人認同的顯著增長，不只是年輕人進場時就如此，其他年長者也同步在強化中。這應該是台灣選舉中所有政黨、候選人不可迴避的一個現實，是台灣政治的基本盤。

肆、最重要的總統選舉議題：經濟

在文章開始我們就已經陳明總統選舉年的經濟環境對選舉的重大影響。在近二十年來的選舉尤其如此。2007 年到 2008 年間全球性的金融海嘯，對全球民眾生活的影響相當巨大。其後全球主要民主國家的選舉，都以政黨輪替收場。例如：韓國在 2007 年底李明博的大國家黨勝選上台；2008 年義大利的民主黨取代自由人民黨執政；同年，美國民主黨的歐巴馬戰勝共和黨的馬侃，政黨輪替；日本較遲，在 2009 年在野的民主黨在國會眾院選舉中，擊敗自 1955 年來不敗的自民黨。這些都發生在深受經濟事件打擊的社會，經濟環境對選舉的影響於此可見。

在台灣的選舉研究中，我們經常詢問受訪者他們認為總統選舉中最重要議題是什麼？這個問題是個開放問題，並不設定選項供受訪者選擇。在受訪者只能舉出一項「最重要的議題」的情況下，有關經濟的議題被提起的頻率一向排名最高。我們從圖 3 中的百分比可以看到，歷次總統選舉中（2000 年無此資料）經濟議題在民意中的重要性。1996 年只有四分之一的民眾提及經濟問題，2004 年就超過三分之一。隨著全球經濟不景氣以及台灣長期的低迷，在 2008 年之後，都有百分之四十以上的人說經濟是總統選舉中最重要議題。我們不能否認其他的政治議題，例如兩岸關係，在總統選舉中是政黨、候選人相互攻防的重要議題，也佔據大幅的媒體新聞版面。但是，民眾最關心的問題，還是民生經濟。這樣的現象，恐怕舉世皆然。

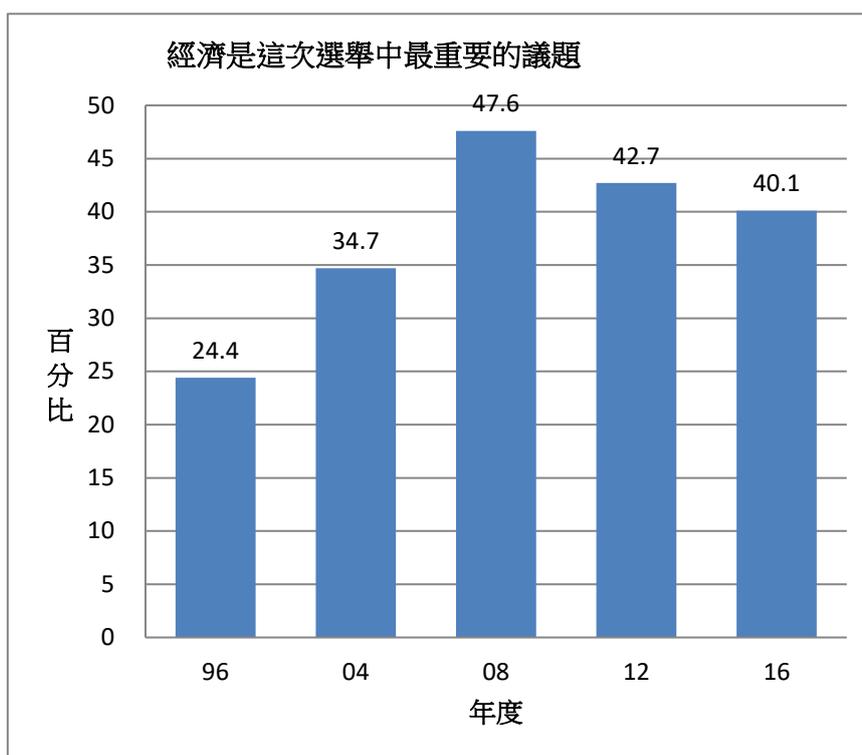


圖 3 民眾認為經濟為選舉首要議題的百分比

經濟議題如何影響選舉？選民在做選舉的選擇的時候，有些選民採取簡便的標準。那就是：看執政的政黨在位期間的表現好不好。如果表現不錯，選民就會把票投給執政黨，讓他繼續執政。如果表現不好，就換人做看看，投給別的政黨、候選人。而政府施政成效好不好，最容易被感覺到的就是國家經濟的表現好壞。這種以執政黨經濟作為表現的好壞來決定支持與否的現象，我們稱之為回顧型的經濟投票（retrospective voting）。另外一群人則是看未來不看過去。他們投票前會檢視競選各方所提出的政見，未來施政的計畫，來決定他們手上選票要投給誰。換句話說，他們要看誰真正端出選民所要的牛肉。這種現象，我們稱之為前瞻型的經濟投票（prospective voting）。（Downs, 1957：43～45；Fiorina, 1981：3～16）沒有那個社會的民眾表現純粹的回顧型投票或純粹的前瞻型投票，但我們還是有可能從民調資料的分析中，看出一些趨勢。

台灣在 1990 年代結束之前，可說是經濟長期持續成長的年代。兩位數的經濟成長，維持相當長的時間。那個年代的選舉一方面不是正常的政黨競爭的選舉，另一方面經濟因素也不是個影響選舉的變素。主要原因：經濟成長是個常態。民眾總認為「明天會更好」。民眾不會用經濟來論斷執政黨的功過，而是別的事項，例如：政治民主不完整。到了 2000 年之後，台灣的經濟形勢已經不是當年的持續成長了。經濟議題開始與其他的議題被同等重視。在選舉中，無可避免地，經濟成為一項我們觀察選舉的議題。也因此選民對經濟的意見在選舉中開始有意義。在我們觀察的總統選舉期間，前述的兩種類型的經濟投票現象，都值得我們分析。以下分別依據民調資料所顯示的民意來討論。

一、 回顧型的經濟選民

我們從 TEDS 與政大選舉研究中心的調查資料中，整理出這樣的選民出來。從圖 4 中我們看到在 5 次總統選舉中的數據（2000 年調查中無此問卷題目）。大致的趨勢是：在這段期間感受到台灣經濟好的人，是少數。最多的時候不過佔全體的四分之一（2004 年，26.4%）。最差

的時候是 2008 與 2016 兩年，說「台灣經濟好」的人都不到百分之五（3.1%，4.6%）。1996 年民眾多數（66.8%）已經開始認為台灣經濟不好；2004 年覺得不好的人減少了一半（到 34.9%）；2008 年金融海嘯之後，說不好人的百分比又回到以前的高點（66.2%）；2012 年略有改善，降到 43.6%；但 2016 年隨著經濟的低迷，更多的人（56.4%）感覺到「經濟不好」，又是另外一個負面評價的高點。我們看後面兩個負面評價升高之時，也正是政黨輪替之時。2008 年與 2016 年，台灣兩度政黨輪替。所以：台灣選民投票的傾向，具有相當濃厚的回顧型投票特徵。每當他們感覺到經濟情況不佳時，他們就會用選票懲罰執政黨。

在圖 4 中，我們其實也看到有一群人回答「差不多」的，在 2004 年後維持約三成多。這群人有可能缺乏資訊所以選擇了不是好也不是不好的答案；他們也有可能因為自身的經濟狀況變化不大，感覺不到外在經濟狀況的變化。通常這樣的人不會是以對經濟的評價作為投票依據的人，因此本文選擇不深入討論。

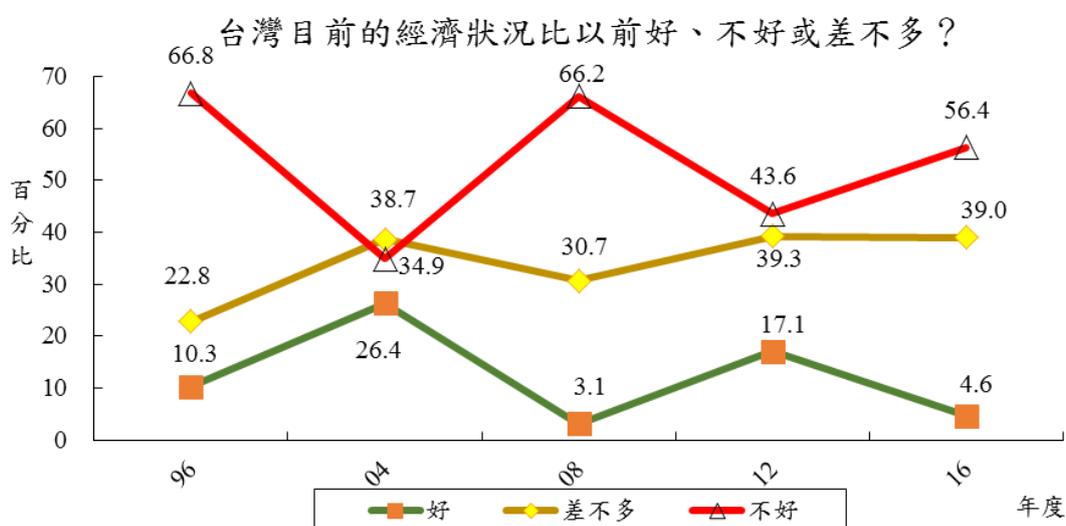


圖 4 民眾對台灣經濟的回顧評價

民眾以對社會經濟狀況的評價來投票是可以理解的，民生問題畢竟重要。只是，民眾能客觀評價經濟形勢嗎？他們不會受其他因素的影響？我們的生活經驗都告訴我們人看外在世界的標準很複雜、多樣。我們相信對客觀經濟環境的評價，有主觀情緒的成分在內。台灣民眾的政治意見與政治選擇都深受其政黨認同的影響。換句話說，政治情感的偏好，可能扭曲民眾對政府施政的判斷與評價。

圖 5 是我們把上面討論到的對台灣經濟狀況作負面評價的人，依其藍綠背景分群的結果（排除無藍綠偏好的人）。1996 年到 2004 年間，因為缺乏資料，我們不知道 2000 年的狀況。但 2004 年是民進黨執政之時，藍的選民說經濟不好的百分比是綠選民的近三倍（72.6%：27.4%）；2008 年政黨輪替之時，形勢轉變。負評價的綠選民變多（54.7%），藍選民變少（45.3%）；2008 到 2016 年之間的八年都是國民黨執政。所以 2012、2016 兩年選舉認為台灣經濟情形不好的人的百分比，綠選民都是藍選民的兩倍或更多（分別是 66.3：33.7 以及 70.5：29.5）。由此可見，經濟評價的影響頗受選民政治偏好的左右。這點是我們在瞭解民意之時，需要納入考量的。

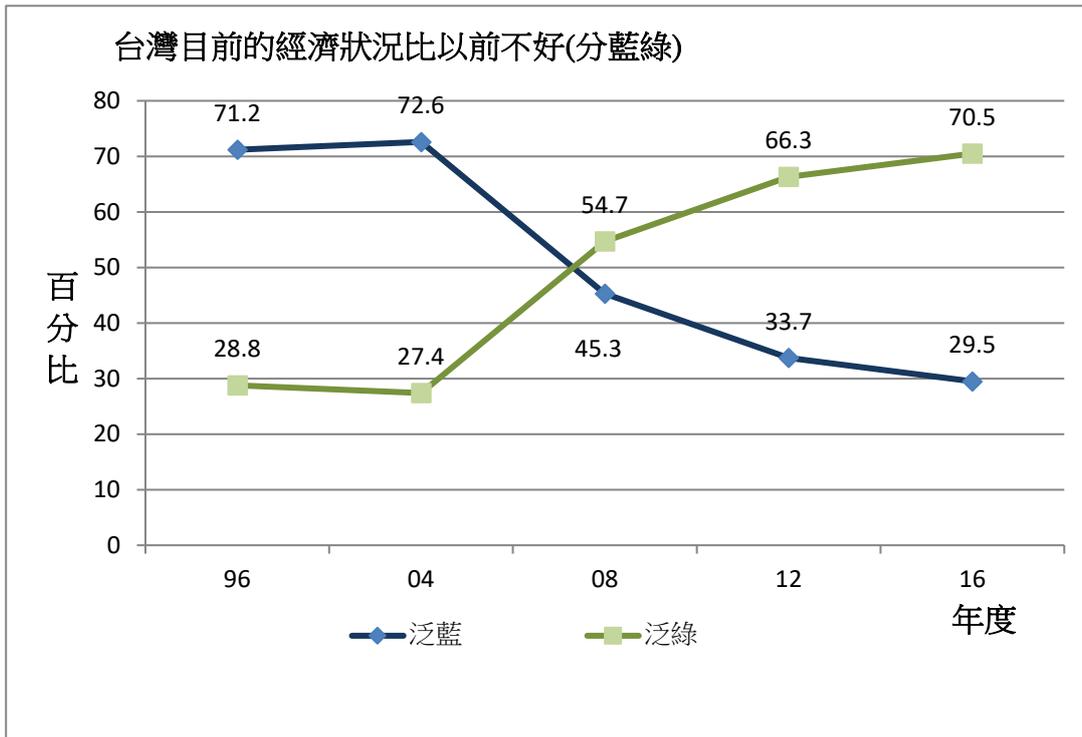


圖 5 民眾對台灣經濟的負面評價（分藍綠）

二、前瞻型的經濟選民

另一個經濟投票類型我們稱之為前瞻，因為他們往前看。他們看的是政黨、候選人的政見，看他們所規劃的未來。民眾的看法反映在他們對台灣未來經濟狀況的評估。在民調中，被問到：「台灣未來的經濟狀況會變好、不好或差不多？」五次總統選舉後的民調結果顯示在圖 5。圖中的數據顯示最大的一群人認為會「差不多」。2004，2012，2016 這三年都有近半數的人如此認為。畢竟，未來的變數多，大部分的人可能會覺得自己缺乏資訊或沒有能力判斷。

就圖 6 所顯示的趨勢來看，比較明顯的只有：對台灣未來經濟樂觀的人，持續居少數。1996 年時還有近半數的人對台灣未來經濟樂觀，2004 年之後，降到四分之一以下，就沒有再高起來。至於對未來悲觀者的百分比，起伏較大，看不出固定的變動型態。因此，民調數字中比較看不出民眾的前瞻型投票的存在。也許，我們還是就選民的政治傾向分群來分析，可以找到其他成型的端倪。圖 7 的數據提供給我們一個這樣的機會。

台灣未來的經濟狀況會變好、不好或差不多？

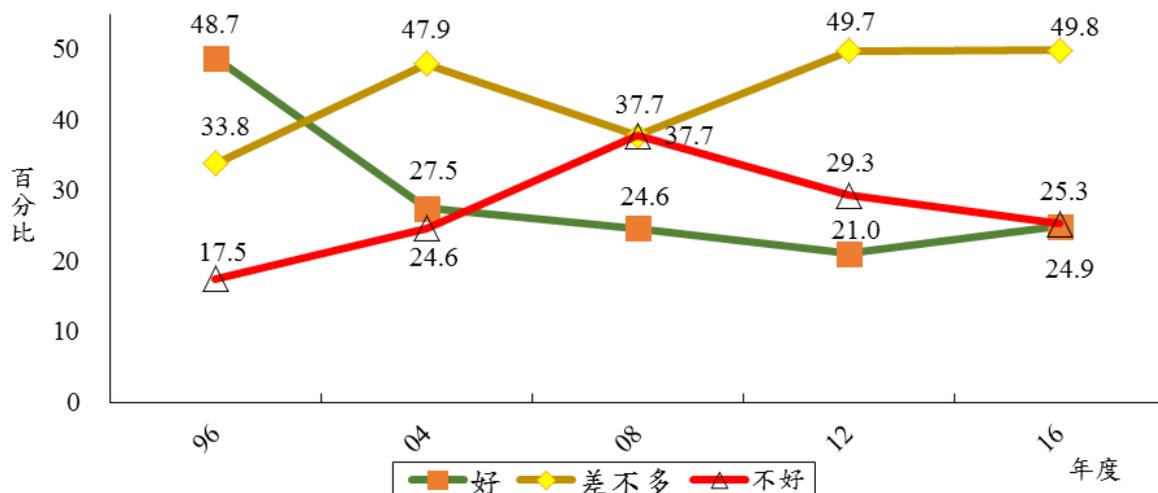


圖 6 民眾對台灣未來經濟的預期

圖 7 是我們把認為「台灣未來的經濟狀況會變不好」的人，分成藍綠兩群人（排除其他非藍、非綠的人）之後，顯示兩群人相對的百分比。其中我們看到的趨勢是歷年來對經濟悲觀的藍選民的百分比都高於綠選民。此外，藍選民佔的百分比日漸減少，綠選民佔的百分比則日漸升高。這應該與綠選舉日漸增加有關吧。但真相如何，還有待進一步瞭解。總之，我們看台灣選民的經濟投票模式時，要把選民的非經濟的情緒因素考量納入，才能得到比較精確的瞭解。

台灣未來的經濟狀況會不好(分藍綠)

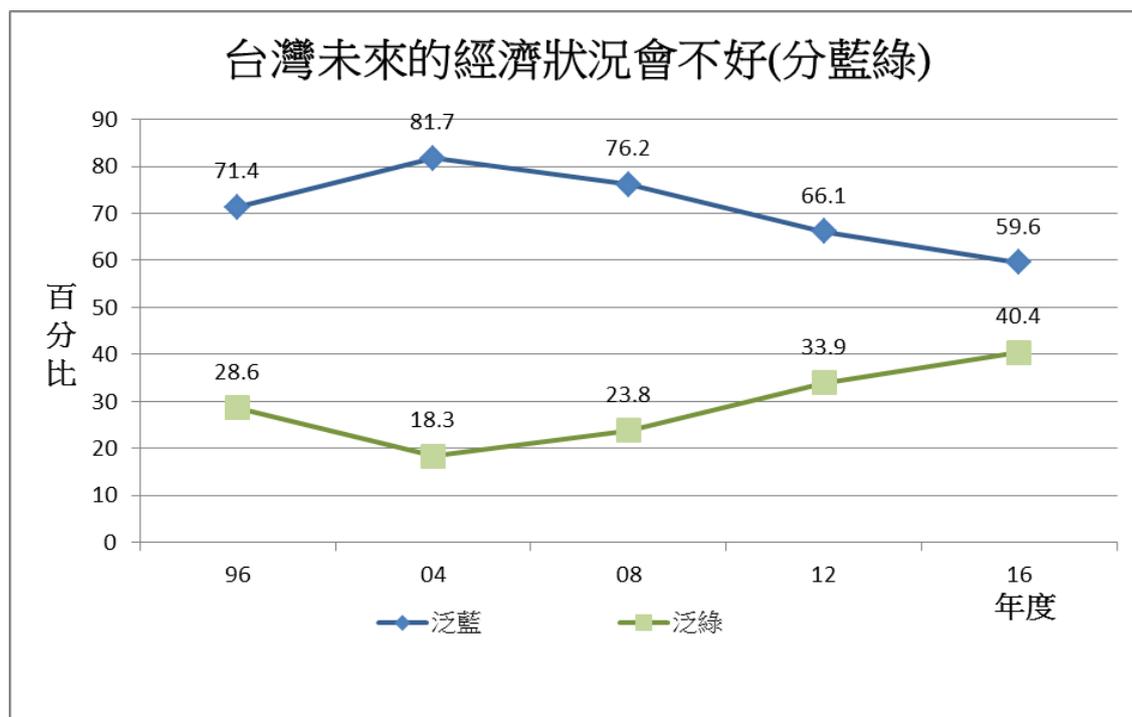


圖 7 對未來台灣經濟悲觀民眾的分布（分藍綠）

經濟議題確實已經是台灣選民在選舉期間最重視的議題，也成為選民衡量政府施政的重要標準。我們的分析顯示：台灣民眾明顯地評價執政黨的經濟作為的好壞，決定是否支持執政黨。如果表現好，票投執政黨希望能持續帶來利益；如果表現不好，那就換人做。政黨輪替，就此發生。

伍、對公平選舉的認可

關於一個社會中民主體制的成長到穩固，通常被稱為民主鞏固。換句話說，民主政治在這個社會生了根。政治學界最常被引用的理論，是美國學者韓廷頓的說法。他指出只要一個國家經歷兩次選舉後的政黨輪替，這個國家的民主就是鞏固了。（"two-turnover test"，出自Huntington，1993:267）台灣在過去二十多年中，真正做到這一點，民主選舉確實在台灣生了根。

本文想從民眾的角度來看台灣選舉制度的生根。TEDS 在 2004、2008、2012 這三次總統選舉後，詢問選民對選舉的評價，圖 8 是結果。圖中顯示的變異相當大。2004 年的民眾，認為選舉公平與認為不公平的人大約各半，與當年的總統選舉候選人的票的分配大致相仿。51.5% 的人說選舉公平，另外的 48.5 的人說不公平。還好 2008、2012 年兩次選舉後，都有八成上下的人肯定選舉是公平的，另外的兩成或更少說選舉不公平。我們臆測在 2004 年總統選舉結果雙方候選人得票接近，敗選的一方說選舉不公，勝選邊則說選舉公平，看法相反。導致如此，當也不純粹是選舉結果數字接近或選舉的輸贏。其他原因，例如當年的兩顆子彈事件必有影響。作者此地要強調的是

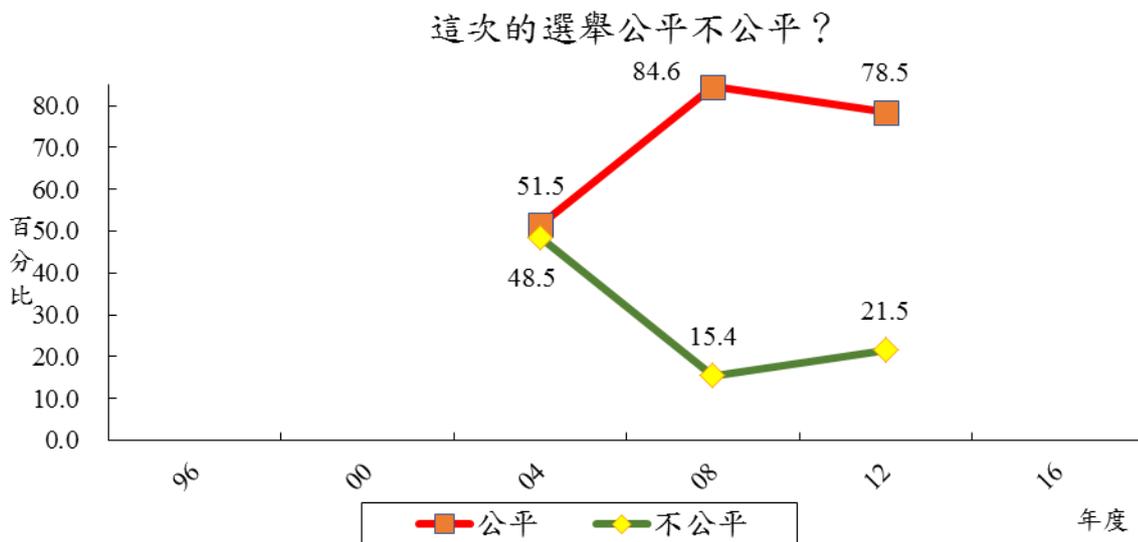


圖 8 民眾對選舉公平與否的意見分布

在 2008 年、2012 年兩次選舉有八成上下的人說選舉公平。這表示敗選一方的支持者，也有為數眾多的人（而且應該是多數）肯定選舉的公平。從民眾的角度來看，台灣選舉制度的成熟穩定，是確立了。

我們再回來看那些說選舉不公平的人的屬性。這些人是什麼樣的人？前面我們臆測他們應該是以總統選舉失利的一方的支持者為主。我們把圖 8 中說選舉不公的 48.5%，15.4%，21.5% 的人，分成藍支持者、綠支持者、其他等三群之後，排除「其他」類，計算藍綠支持者的百分比分布，其結果顯示在圖 9。

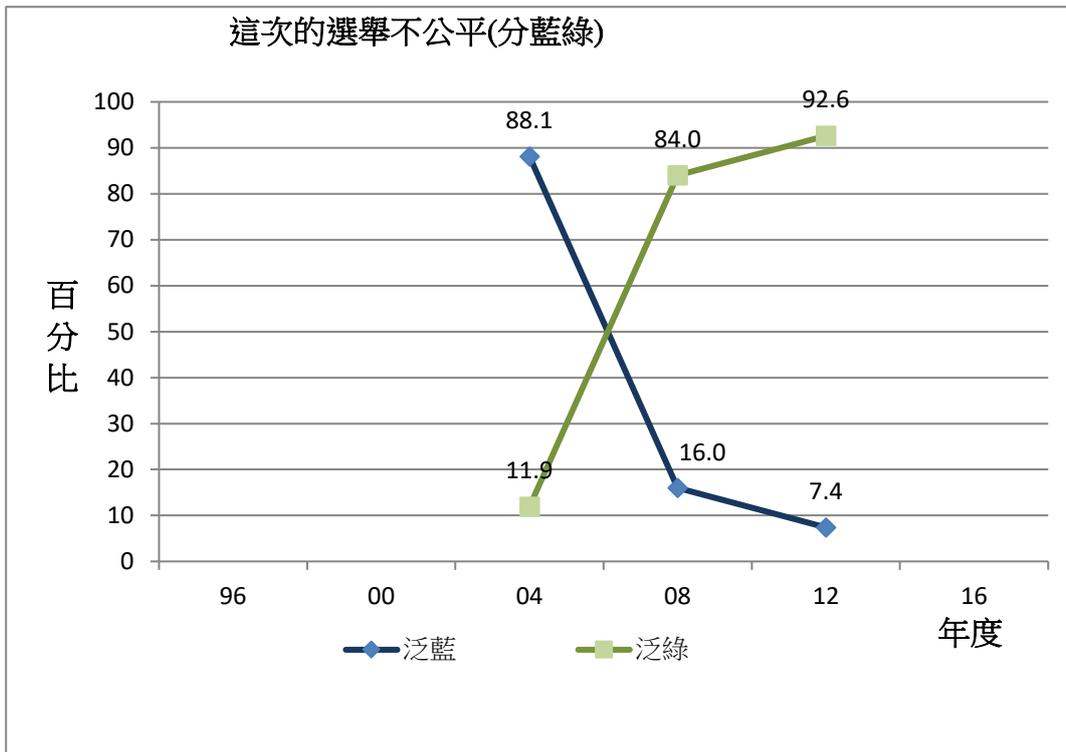


圖 9 認為選舉不公平者的藍綠分布

仔細瞭解圖 9 中的數據，發現我們的臆測確實是對的。在 2004 年有近半的人（48.5%）說選舉不公。這群人中有 88.1% 屬泛藍支持者，僅 11.9% 屬泛綠支持者。這年選舉是泛藍的連戰敗給連任的陳水扁。2008 與 2012 兩年中，說選舉不公的人反過來以泛綠支持者佔絕大多數（84.0% 與 92.6%），而這兩次選舉都是泛藍支持的馬英九勝選。整個圖顯示的現象正是我們稍早的臆測：敗選一方的支持者，明顯地比較多人會怪選舉不公平，這應該是人情之常。不過幸好還是有比較多的人即使是自己支持的人敗選，還是認為選舉公平。再次肯定：這是選舉制度公信力已經建立的指標。

對選舉運作的肯定與信任是台灣民主的重要基礎。我們還有另一組數字可以說明。中央選舉委員會在 2012 及 2016 年分別委託學者在選後一星期內對民眾進行民意調查，詢問他們對選務工作的整體滿意度。2012 年表示滿意的佔全體受訪者的 85.3%，2016 年則為 84.1%。而直接表示不滿意的人，都不到民眾中的百分之五（分別為 2012 的 4.9% 以及 2016 的 3.8%）。（中央選舉委員會，2016：57）台灣民眾當人不是百分之百滿意選舉的實際運作，選務仍有改善的空間。不過這組數字也確實反映我國選舉的實際運作，受到民眾的肯定，這是民眾信任的來源。

台灣選民不只表明肯定選舉制度運作意見，在行動上也是一樣。在過去的選舉投票日，開票結果出爐，不少地方的失利候選人就要率眾包圍選委會，抗議選舉不公。近年來有選舉紛爭的時候，候選人轉向法院尋求司法救濟。歷次的總統選舉後，只有 2004 年選後有連戰、宋楚瑜的支持者在總統府前集眾靜坐抗議。事後還是在法院主持的重新驗票，確定維持原來的選舉結果後，平和落幕。其後的其他選舉結果也曾經有過爭議，但都透過法院主持的驗票解決，未曾引起候選人聚眾抗議的事件。這些驗票全部維持原來選委會開票的勝負結果，維持了選舉公平公正的形象。更重要的是：可能也強化了民眾對選舉制度及運作的信賴。

陸、結語

本文分析的是台灣從開始直選總統以來的重大民意變遷。我們從選民的角度描述幾項民眾中穩定、重要的民意。就民眾的政黨認同來看，國民黨的支持者過去長期穩定，但近年來年輕新血的爭取不順利，舊的支持力量也在流失；民進黨的支持者則長期穩定增加，最近一次的總統選舉達到最高峰成為台灣民眾中的第一大黨。不過在這同時，台灣民眾對政黨的整體的認同感也在減弱當中。

就民眾的台灣人認同來看，「我是台灣人」已成台灣民眾，特別是年輕世代，的共識。「我是台灣人，也是中國人」作為一個多元的認同選項仍然有其市場，但它的政治意涵已然淡化。這是從事選舉的人必須面對的現實。

台灣民眾的政黨認同與台灣人認同兩項民意的分布及變化，決定了台灣歷次總統選舉的基本盤，根本地影響選舉的結果。總統選舉中雖然也有其他短期因素的影響，但通常沒有前面兩個因素的持續性效果。

經濟議題則是從台灣有總統選舉的初期開始產生對選舉影響的一個環境因素。我們看到民眾對經濟好壞的意見，確實有帶動政黨輪替的力量。除非台灣經濟有突破性的發展，未來的經濟環境仍對執政黨的選舉命運有決定性的影響。

最後，台灣民意已經穩定地信任並支持民主選舉制度及其運作。在民眾看來，台灣的總統選舉雖不完美，但行動上民眾對民主選舉制度是支持的。這是總統直選二十多年來累積起來的重大政治資產，值得我們珍惜與維護。

（本文之完成承陳惠鈴小姐協助資料處理與分析及陳健豪先生處理圖表，特此致謝）

參考書目

中央選舉委員會，2016。「第14任總統副總統及第9屆立法委員選舉選務滿意度民意調查」調查報告。

黃紀（主編）2013。《台灣選舉與民主化調查方法論之回顧與前瞻》，台北：五南出版。

Achen, Christopher H. and T.Y. Wang. 2017. *The Taiwan Voter*. Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press.

Campbell, Angus, Philip E. Converse, Warren E. Miller and Donald E. Stokes. 1960. *The American Voter*. University of Chicago Press.

Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.

Fiorina, Morris. 1981. *Retrospective Voting in American Elections*. New Haven: Yale University Press.

Huntington, Samuel P. 1993. *The Third Wave: Democratization in Late Twentieth Century*. Oklahoma: University of Oklahoma Press.

附錄

一、各年度使用的問卷題目

回溯型經濟投票

年度	題目	選項
96	您覺得現在我們(台語：咱)整個社會的經濟狀況比一年以前好、還是比較差，或是一樣？	01 好很多，02 好一些 03 一樣、差不多 04 差一些，05 差很多
00	(缺)	
04	首先，請問您覺得台灣現在的經濟狀況與一年前(民國九十二年)相比，是比較好、還是比較不好，或是差不多？	01 比較好 02 差不多 03 比較不好
08	請問您覺得台灣現在的經濟狀況與一年前相比是比較好、比較不好還是差不多？	01 比較好 02 差不多 03 比較不好
12	您覺得台灣現在的經濟狀況與一年前相比是？	01 比較好 02 比較不好 03 差不多
16	首先，請問您覺得臺灣現在的經濟狀況與一年前相比，是比較好、還是比較不好，或是差不多？	01 好很多，02 比較好 03 差不多 04 比較壞，05 壞很多

前瞻型經濟投票

年度	題目	選項
96	您覺得現在我們(台語：咱)整個社會下一年的經濟狀況會變好、或變差，或是一樣？	01 好很多，02 好一些 03 一樣、差不多 04 差一些，05 差很多
00	(缺)	
04	請問您覺得台灣在未來的一年經濟狀況會變好、還是變不好，或是差不多？	01 會變好 02 差不多 03 會變不好
08	您覺得台灣在未來的一年經濟狀況會變好、變不好還是差不多？	01 會變好 02 差不多 03 會變不好
12	您覺得台灣在未來的一年經濟狀況會？	01 會變好 02 會變不好 03 差不多
16	請問您覺得臺灣在未來的一年經濟狀況會變好、還是變不好，或是差不多？	01 變很好，02 變好一些 03 差不多 04 變差一些，05 變很差

選舉中最重要問題

年度	題目	選項
96	在下列問題中，請問您覺得那一項最為重要？	(開放性問題)
00	(缺)	
04	請問您認為這四年來我們國家所面臨(面對)最重要的一個議題是什麼？	(開放性問題)
08	在今年三月的總統選舉中，對您個人而言，您認為最重要的議題是什麼？	(開放性問題)
12	在這次的總統選舉期間，最重要的問題是甚麼？	(開放性問題)
16	在這次的總統選舉期間，我們國家面臨的各種問題都被提出來討論，您認為最重要的問題是什麼？	(開放性問題)

選舉公平不公平

年度	題目	選項
96	(缺)	
00	(缺)	
04	整體而言，請問您認為這次總統大選的過程公不公平？	01 非常公平，02 公平 03 不公平，04 非常不公平
08	整體而言，請問您認為這次總統大選的過程公不公平？	01 非常公平，02 公平 03 不公平，04 非常不公平
12	您認為這次總統大選的過程公不公平？	01 非常公平，02 公平 03 不公平，04 非常不公平
16	(缺)	

二、歷次總統選舉民調資料概況

年份	有效樣本數	主持人	計畫名稱
1996	1196	謝復生	總統選舉選民投票行為之科際整合研究 (NSC 85-2414-H-004-017Q3)
2000	1181	陳義彥	跨世紀總統選舉中選民投票行為科際整合研究 (NSC 89-2414-H-004-021SSS)
2004	1823	黃秀端主持，胡佛、陳義彥、劉義周、陳文俊、黃紀、朱雲漢、吳玉山、徐火炎共同主持	2002年至2004年『選舉與民主化調查』三年期研究規劃(III)：民國九十三年總統大選民調案(NSC 92-2420-H-031-004)
2008	1905	游清鑫主持，胡佛、朱雲漢、黃紀、盛杏媛、劉義周、陳陸輝、劉正山、黃信達、黃秀端、莊文忠、吳重禮、徐火炎共同主持	2005年至2008年『選舉與民主化調查』四年期研究規劃(IV)：2008年總統選舉面訪計畫案(96-2420-H-004-017)
2012	1826	朱雲漢主持，胡佛、張佑宗、劉義周、盛杏媛、游清鑫、黃紀、俞振華、陳陸輝、蒙志成、陳光輝、傅恆德、黃信達、黃秀端、廖益興、張傳賢、吳重禮、徐火炎共同主持	2009年至2012年「選舉與民主化調查」三年期研究規劃(3/3)：2012年總統與立法委員選舉面訪案(NSC 100-2420-H-002-030)
2016	1690	黃紀主持，朱雲漢、盛杏媛、蔡宗漢、陳陸輝、蔡佳泓、俞振華、廖達琪、劉正山、蒙志成、陳光輝、傅恆德、黃信達、黃秀端、莊文忠、吳重禮、徐火炎、杜素豪、詹大千	2012年至2016年「選舉與民主化調查」四年期研究規劃(4/4)：2016年總統與立法委員選舉面訪案(MOST 101-2420-H-004-034-MY4)

實現與未實現的政治願景

----六次總統選舉與台灣民意變遷

(初步摘要，請勿引用)

游盈隆

(財團法人台灣民意教育基金會董事長)

發表於 2017/9/23 台灣研究基金會主辦「總統直選與民主台灣研討會」

壹、前言

「六次總統大選與台灣民意變遷」是一個很困難也很重要的研究主題，它不但涉及總體層次(macro-level)的台灣政治發展，也涉及個體層次(micro-level)的個人政治態度與意見的形成與改變。從 1996 第一次總統大選開始到現在，超過二十年期間，台灣經歷了六次總統直接民選、六次立委全面改選、四次修憲、凍省（實際上是廢台灣省）、廢國大、三次政黨輪替執政、三次政權和平移轉，那是一個波瀾壯闊政治變革的年代，帶來了前所未有台灣政治景觀的改變。

整體政治變遷的歷史大方向清楚地沿著三大軸線進行：自由化、民主化、本土化（或台灣化）。過程中，統治階級與反對菁英之間的激烈交鋒，不論表現在意識形態、國家認同、公共政策的信念、精神和心理面向，或國會殿堂、政黨競爭、選舉過程、街頭運動和各式媒體場域等等，都呈現非常強烈的碰撞、擠壓、甚至廝殺，幸好，基本上是在不流血衝突中推進的。

要具體充分地瞭解掌握這二十多年來台灣民意的變遷，確非易事。民意(public opinion)，如果被當作「相依變數」(dependent variable)，那麼，我們就必須去尋找強有力的「獨立變數」(Independent variables)或「解釋變數」(Explanatory variables)，來解釋在那段特定期間民意的狀態與變化。在當代有關民意形成與改變的文獻中，主要的「獨立變數」或「解釋變數」大抵會指向統治階級的思想觀念、主要政黨的意識形態、政治菁英、社會菁英、媒體菁英、政治社會運動或政治社會化的主要機制，但要如何條理分明地去釐清楚民意的形成與轉變，必然是大費周章的事情。

民意做為「相依變數」可以激發無數的研究，產出無數的科學發現，美國近百年來的相關文獻可資證明。民意若做為獨立變數，同樣可以帶動無數的研究，它涉及的就會是古典民主理論的核心命題，已故傑出的美國政治學者道爾(Robert A. Dahl, 1971)曾一語道破，「民主政府應平等對待公民的喜好，並反映在公共政策的制訂與落實」。簡單的說，民主政治就是民

意政治，政府應負責任地快速回應民意，那是民主政府必須遵循的責任倫理。但實際上的情形是什麼？台灣不論哪一個政黨執政下的政府，真的有遵循民主政府的責任倫理嗎？重大政治承諾實現了嗎？如未實現，未來演變將如何？非常值得探究。

本文的主要目的是去探討 1996 年台灣第一次總統大選以來到現在，台灣主要民意的形成與改變，以及民意在何種程度上對政府行動與公共政策有所影響。要有系統地處理這一個錯綜複雜的時代現象，如果沒有大量可資依據的經驗資料，根本就是不可能的事。好在，因為我曾主持 1996 年國科會補助的大型研究計畫「民意、選舉與台灣大眾政治---1996 總統選民的研究」。當年這項研究計畫非常有系統地測量、調查了台灣總統選民的基本政治態度和各項意見，這對今天我這篇論文的幫助是巨大的。除此之外，我將結合多年來藉助「電腦輔助的電話訪問」(CATI) 所產生的大量經驗研究資料，這樣一來，才可能讓我們有機會去探討今天的這項主題「六次總統大選與台灣民意變遷」。

貳、 總統直選與台灣政治發展

爭議數年的台灣總統選舉方式，直接民選或所謂的「委任直選」，在 1994 年七月國民大會臨時會終於劃下句點，直接民選派獲得最後的勝利。這是一項重大的歷史性決定，背後有數不盡的短期朝野政治勢力的對抗、算計，以及長遠深層的思慮。總統直接民選入憲，國民黨主流派的思考有重疊之處，那就是，台灣徹底民主化，並建立以總統為中心的憲政體制。相異之處是，國民黨內以李登輝總統為首的台灣本土派，希望藉總統直選來根本上擺脫黨內大中國主義守舊勢力的糾纏；反觀民進黨主流力量期盼的則是兩個，一是總統直選是通往政黨輪替與政權和平移轉的終南捷徑，另一個是，總統直選更能凸顯台灣是一個主權獨立的國家。

從往後實際的運作與發展來看，當年國民黨兩黨權力核心的攜手合作修憲，的確，在一定程度上實現了各自的目標與利益。這可分兩個面向來看：首先，在促進政黨輪替與政權和平移轉方面：公元兩千年台灣首次政黨輪替執政，首次政權和平移轉，民進黨首次執掌中央政權，距 1996 年第一次總統直接民選之後才四年之久。之後，每八年出現一次政黨輪替執政現象，共計三次政黨輪替執政與政權和平移轉。反觀民進黨在國會所佔席次一直到 2016 年才首次擁有過半數席次，兩者相差 16 年。可見總統直選有助於民進黨提前執政；第二，從建立新國家 (nation-building) 的角度看，伴隨六次總統直選的是國家認同的大翻轉，二十年間，台灣認同取代了中國認同成為一個具「統攝性」主流認同力量。這是台灣歷史發展過程中的第三個奇蹟。

總統直選的推動做為一種政治運動，當然有助於台灣主體性和國民意識的建立；另一方面，當總統直選已經成為定期選舉的制度，每四年一次的總統大選，成為全國人民注目的焦點，主要總統候選人的政治信念、價值觀、人格特質和選戰策略也會對整體國民意識和社會

共識的形成有重大的作用。準此以觀，從李登輝、陳水扁、馬英九到蔡英文四任總統的主要競選訴求，以及當選後上任的實際施政作為都對不同階段的台灣社會和人民有不同的影響。

參、 台灣民意變遷的六個基本面向：當民意做為一個相依變數

一、 民族認同：中國認同 VS. 台灣認同

*台灣人與中國人的自我認同定位，牽涉到的是一種民族的想像。*就像是 Benedict Anderson (1983: p.6)所描述的，『民族是一種想像的政治命運共同體，並想像其為有限的和有主權的。』台灣人是一種民族的想像，中國人也是一種民族的想像。做為一種民族的想像，最簡單的思考是，台灣人指的是生活在台澎金馬及其附屬島嶼的兩千三百萬居民，不分本省外省，不分漢人原住民、不分先來後到，都是台灣人。而中國人作為一種民族的想像，則是指除了在台灣的两千三百萬人之外，還包括中國大陸的十三億五千萬人。台灣人和中國人不一樣，但各有各的主權。

回到台灣的民族認同，讓我們暫時撇開是非對錯問題，從較簡單的經驗性問題出發，台灣當前民族認同的狀態為何？台灣認同力量有多大？是上昇中還是沒落中？中國認同的力量有多大？是上昇中還是沒落中？既是台灣人也是中國人還有多少？是上昇中還是沒落中？就讓我們從這些具體而微的問題開始，一探台灣重大民意的趨勢與變遷。

當前台灣人的民族認同：測量與發現

表-1 呈現了 2016 年 5 月台灣人民的民族認同狀況，在台灣一千八百多萬成年人當中，80.8%自認為自己是台灣人，8.1%自認為自己是中國人，7.6%自認為自己既是台灣人也是中國人，3.5%不知道、其他或拒答。換言之，台灣的民族認同到了 2016 年呈現了一面倒的狀況，台灣認同取得了壓倒性的優勢，台灣認同者的數量已經是中國認同者的 10 倍。

表 1: 台灣人民的民族認同 (2016)

民族認同	百分比
台灣人	80.8
既是台灣人也是中國人	7.6
中國人	8.1
其他、不知道、拒答	3.5

樣本總數=1089

台灣民族認同的轉變：從分歧到共識

表 2 和圖 1、圖 2 具體呈現了過去二十六年來台灣內部兩種民族認同力量的消長。現簡要敘述如下：

表 2: 二十六年來台灣人民的民族認同 (百分比)

民族認同	1991	1993	1996	2006	2008	2011	2016	
台灣人	13.5	26.8	39.6	60.2	60.8	60.8	73.7	80.8
既是台灣人 也是中國人	73.1	33.8	43.1	43.1	17.8	20.6	11.0	7.6
中國人	12.9	33.1	14.8	14.8	17.3	9.0	8.6	8.1
不知道	0.5	5.7	2.6	2.6	4.7	9.5	6.6	3.5
樣本總數	1567	1398	1406	1149	2476	1623	1089	

首先，在台灣認同者方面，從 1991 年到 2016 年，二十六年間台灣認同者增加了 67.3 個百分點。這無疑是一個革命性的大躍進。從 1991 年僅佔 13.5% 開始，1993 年成長一倍達 26.8%，1996 年再躍升 13 個百分點達 39.6%，1999 年 43.5%，2002 年 50.2%，2005 到 2008 年上昇並維持到 60% 左右，2011 年 73.7%，2016 年 80.8%，創下了一個新的歷史記錄。第二、**在中國認同者方面，從 1991 年到 2016 年，約四分之一世紀間中國認同者減少了約 5 個百分點。**從 1991 年佔 12.9% 開始，1993 年急遽成長約 20 個百分點達 33.1%，1996 年又大幅下滑 18 個百分點，只剩 14.8%，1999 年上升 8 個百分點，到達 22.9%，自此一路下滑，到馬英九政府時期，只剩下個位數。第三、**在台灣與中國雙重認同者當中，從 1991 年到 2016 年，二十六年間雙重認同者減少了約 65.5 個百分點，這也是一個革命性的大轉變。**1991 年具有台灣與中國雙重認同者多達 73.1%，但隨著大環境的推移，島內與兩岸的政治角力加劇，從 1993 年急遽下滑約 40 個百分點，1996 年第一次台灣總統大選過後，又爬升了約 10 個百分點達 43.1%，1999 年再下滑 13 個百分點，從此以後就一路走跌，到了 2016 年 5 月只剩個位數，7.6%。

不過根據 2017 年最新的民調發現，台灣人認同下降了 8.8 個百分點，中國人認同上升 2.5 個百分點，雙重認同者也上升 4.5 個百分點。這真是一個奇特的景象。為何民進黨重返執政一年多後出現這種台灣認同倒退的現象？這究竟和蔡英文總統的領導方式有什麼樣的關聯性？令人非常好奇。圖 2 代表的是從 1991 到 2017 年台灣人民族認同的長期趨勢，這個趨勢圖顯示 2017 年的現在，台灣人認同已倒退到 2011 年左右的水平，這是一個非常不尋常的現象，值得做更進一步的探討。

圖 1：台灣人的民族認同（2017）

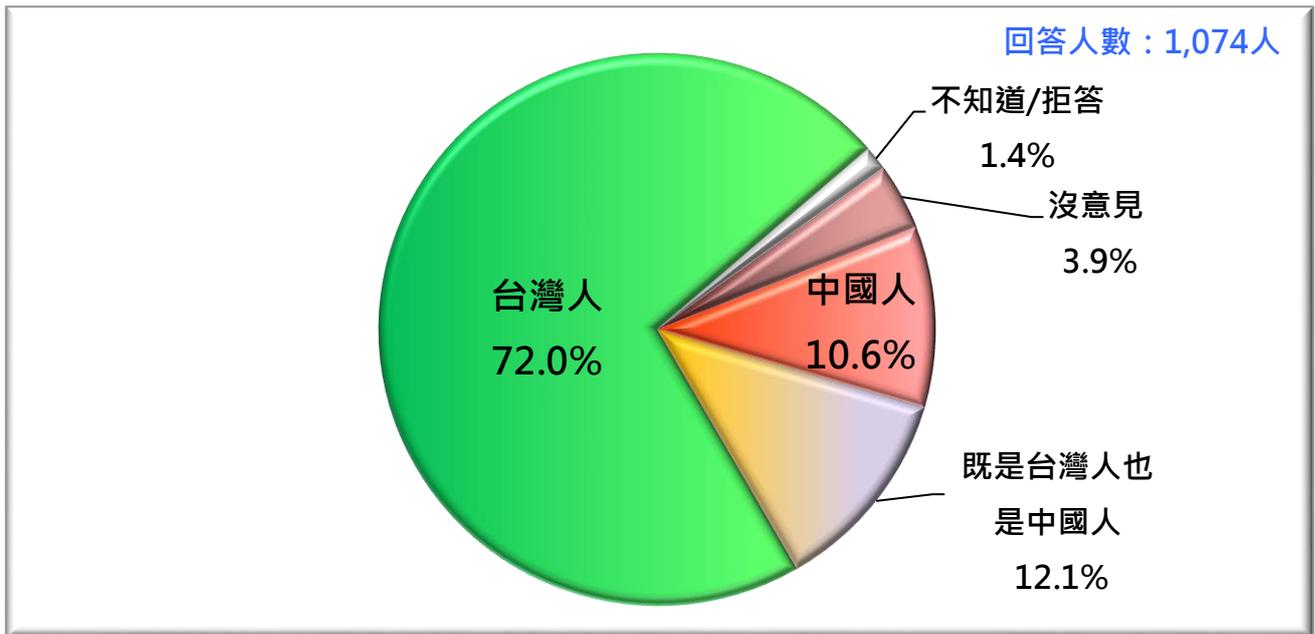
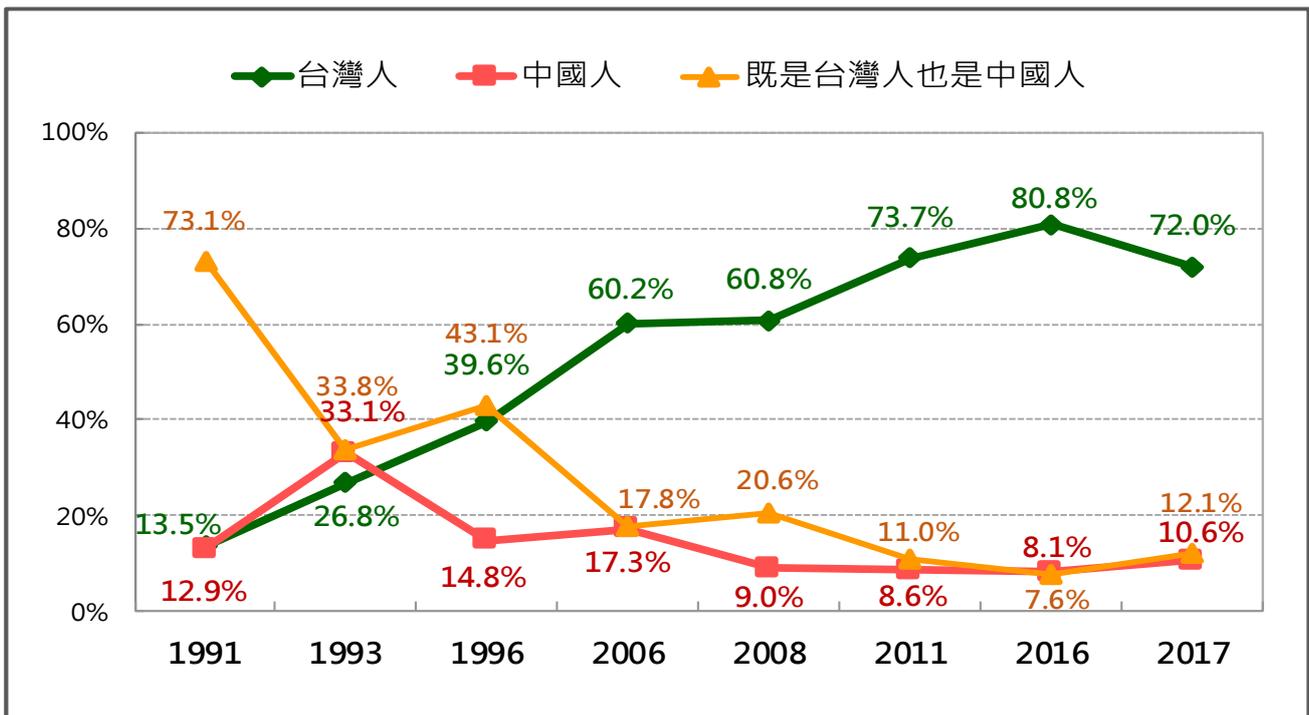


圖 2：台灣人的民族認同：1991--2017



我們究應如何理解這一巨大轉變的出現？我在二十年前曾對台灣認同問題做出以下的觀察與提問：『台灣人與中國人的認同之爭，是當前台灣政治上最根本的問題。它未來如何演變，將重大地決定台灣的命運。台灣人與中國人的認同之爭，一方面是理念之爭，另一方面則是一場超級的政治角力。結果究竟何種認同將脫穎而出，壓倒另一種認同？』（游盈隆，1996: p.105）我所說的『超級政治角力』指的正是當時象徵台灣本土勢力的民進黨和『國民黨外來政權』之間的角力。20年後的今天，台灣社會已經經歷過六次總統大選、六次立委選舉，其

中包括了三次政黨輪替執政，時至今日，結果已經很清楚，台灣認同獲得壓倒性的勝利。當我們回顧過去四分之一世紀兩種民族認同的競爭時，經驗證據顯示了台灣人『民族認同』轉變規模之大，速度之快，已完全超出一般人可以想像的範圍。

回顧上個世紀 1990 年代初期，台灣正處於解嚴後逐漸脫離威權統治的年代，自由化與民主化的浪潮不斷湧現，本土化的聲音和力量也逐漸由小變大，但相對於中國認同聲勢之浩大，台灣認同的力量是非常微弱的。很明顯地，台灣認同與中國認同是互斥的、競爭中的兩種民族認同。如今出現這種大規模的認同移轉，新主流民族認同的形成，反映的是一種來自社會內部真正的『寧靜革命』，一個大時代的轉變。它標示出過去三十年，台灣社會所經歷不流血的民主轉型的過程與結果：從兩蔣威權統治的中國化到政治自由化、民主化、本土化、到徹底的打從內心的台灣化。這是一個心理層面的民族認同大轉化(great transformation)。

二、國家選擇：兩岸統一 VS. 台灣獨立

統獨傾向和民族認同有非常密切的關係。民族認同是一種民族的想像，統獨傾向其實就是更明白的國家選擇。選擇兩岸統一，表示是願意成為一個更大規模國家的一部份；選擇台灣獨立則表示不願成為另一個國家的一部份，希望自己當家作主，成為一個主權獨立自主的新國家。整體來講，台灣自二次世界大戰結束，尤其是 1949 以後，統治階級和反對菁英之間有關統獨的爭議與衝突未曾稍歇，一直延續迄今。

1991 年民進黨正式通過台獨黨綱，為台灣內部與海峽兩岸正式掀起了統獨論戰，戰火一直延燒到今天，始終沒停過。必須指出的是，這場統獨大戰並不僅限於兩個主要政黨領袖和追隨者之間，因為統獨爭議隨著政黨的選舉競爭，尤其是總統與國會選舉，已擴散到民間社會和全體選民。統獨之爭不僅出現在選舉過程、國會殿堂、街頭抗爭、政論節目，也出現在公私各種人際互動的場合，同事間、同學間、朋友間、夫妻間、父子間、兄弟間、姊妹間等等。在此過程中，早已潛伏多時的民族認同或國家認同之爭也乘勢而起，愈演愈烈。越來越多人，包括男人或女人，老人或年輕人開始問自己，我是誰？我從哪裡來？我是哪一國人？我是中國人還是台灣人？或者我既是台灣人也是中國人？面對台灣的未來，人們開始想我應該選擇什麼？台灣獨立？兩岸統一？還是維持現狀？

的確，在台灣，統獨問題就像是美國的種族問題一樣，隱而不顯，但每天都隨著政治、社會、經濟生活的脈動出現在各式各樣的場合。美國的種族問題伴隨著美國獨立建國迄今依然頑強的存在，依然是美國政治過程的顯著議題，只是展現的方式隨著時代的進步而有不同。台灣的統獨問題也有類似的狀況，會隨著政治、社會、經濟發展而逐漸進化，從來沒有消失過，即便是主要政黨的總統候選人基於選戰策略考量不主動碰觸這項議題，它仍然是今天兩岸關係發展過程中最具爆炸性的議題。

表 3: 2016 台灣人民的統獨傾向

表 4: 如果現狀無法維持，您的選擇是？

統獨傾向	百分比
台灣獨立	42.6
兩岸統一	26.7
永遠維持現狀	30.7
----- 樣本	
總數=268	100%

表 5: 2016 台灣人民的統獨傾向(追問現狀如無法維持後)

統獨傾向	百分比
台灣獨立	61.7%
兩岸統一	21.5%
永遠維持現狀	7.5%
沒意見、不知道、拒答	9.3
----- 樣本	
總數=1089	100%

台灣人民統獨傾向的大轉變

統獨傾向代表著一種國家的選擇，獨或統都意味著一種集體的政治期望，或一種集體的政治抱負；這種集體政治期望或抱負的核心意涵是盼望追求主權獨立的國家地位。

表 6 呈現了過去 25 年來台灣人民統獨傾向的演變。這可分三點加以說明：

第一、**就統的趨勢來看，從 1991 到 2016 這 26 年間，贊成未來兩岸統一的人減少了 30.4 個百分點，這無疑是一個巨大的轉變。**1991 年本來有高達 45.3% 的人主張兩岸統一，但五年後，經過兩次國會選舉，和台灣第一次總統大選及台海飛彈危機過後，大幅下降了 12 個百分點，只剩 33.3%；十年之後，2006 年又往下降了近 12 個百分點，只剩 21.8%；2008 年又往下掉了約四個百分點，只剩 17%；到 2011 年，主張未來兩岸統一的人上升了兩個百分點，到 19.3%；五年後的今天，第三次政黨輪替執政之後，則只剩 14.9%。

第二、**就獨的趨勢來看，從 1991 到 2016 這二十六年間，贊成台灣未來要獨立的人增加了 38.7 個百分點，這是一個更巨大的轉變。**1991 年只有 12.5% 的人主張未來台灣要獨立，五年後，經過兩次國會選舉，和第一次總統大選及台海飛彈危機過後，主張未來台灣要獨立的

人激增 16 個百分點；十年之後，2006 年再往上提升 4 個百分點，到 2008 年，又再往上提升五個百分點，達到 38.5%；2011 年的調查顯示，38.4% 的人主張未來台灣要獨立，維持了 2008 年的水準，但沒有再往上衝高；但到了 2016 年，在民進黨完全執政後，再往上提升了 12.8 個百分點，創下了新的歷史記錄。

第三、在現狀派（主張維持現狀的人）方面，*從 1991 到 2016 這二十六年間，除了 1996 之外，竟然沒有明顯增減，大約都維持在 25% 左右。*這是否意味著統派與獨派人士數量的消長呈現了『零合遊戲』的特質，也就是說，獨派數量一路飆高和統派數量一路下滑有著密切的共變關係。

表 6: 台灣選民的統獨傾向:1991--2016

統獨傾向	1991	1996	2006	2008	2011	2016
台灣獨立	12.5	28.8	33.1	38.5	38.4	51.2
維持現狀	25.3	15.6	26.9	26.7	25.9	24.6
兩岸統一	45.3	33.3	21.8	17.0	19.3	14.9
沒意見、不知道、拒答	16.5	22.3	18.2	17.9	16.5	
9.3						
樣本總數	1608	1299	1149	2476	1680	1089

面對台灣人民統獨傾向的世紀大轉變，我們該如何去理解？是什麼因素造成這樣的轉變？這值得做嚴肅的探討。

圖 3：贊成台灣獨立：1991--2016

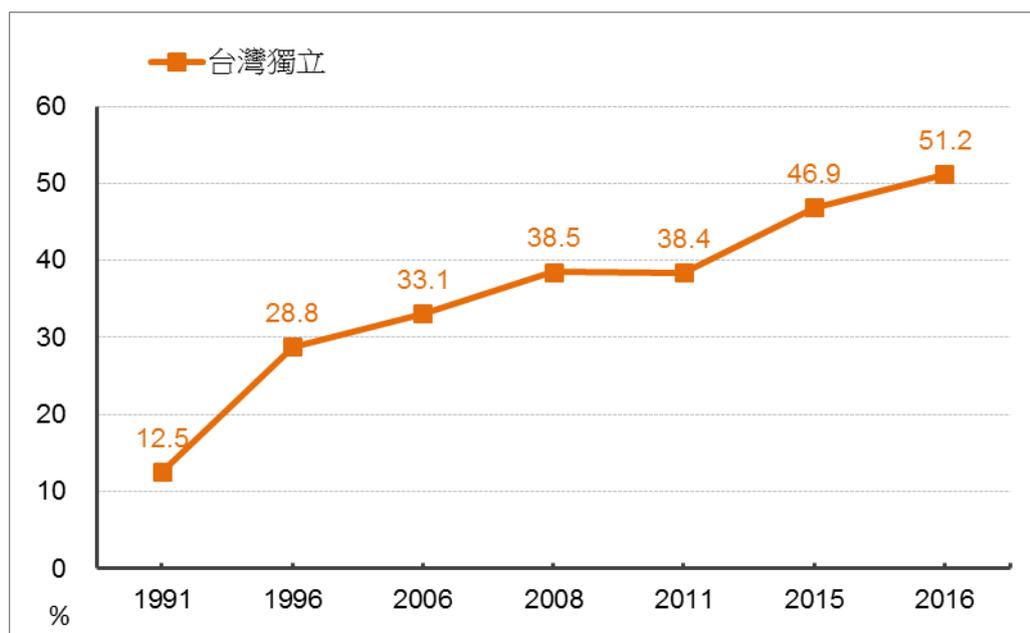


圖 5：贊成維持現狀：1911--2016

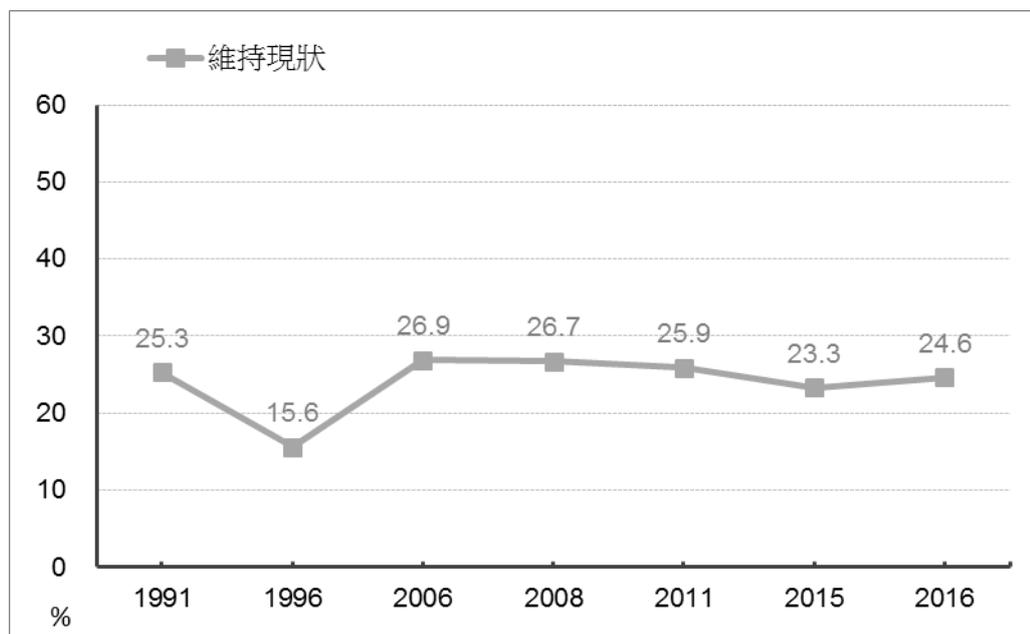


圖 6：贊成兩岸統一：1911--2016

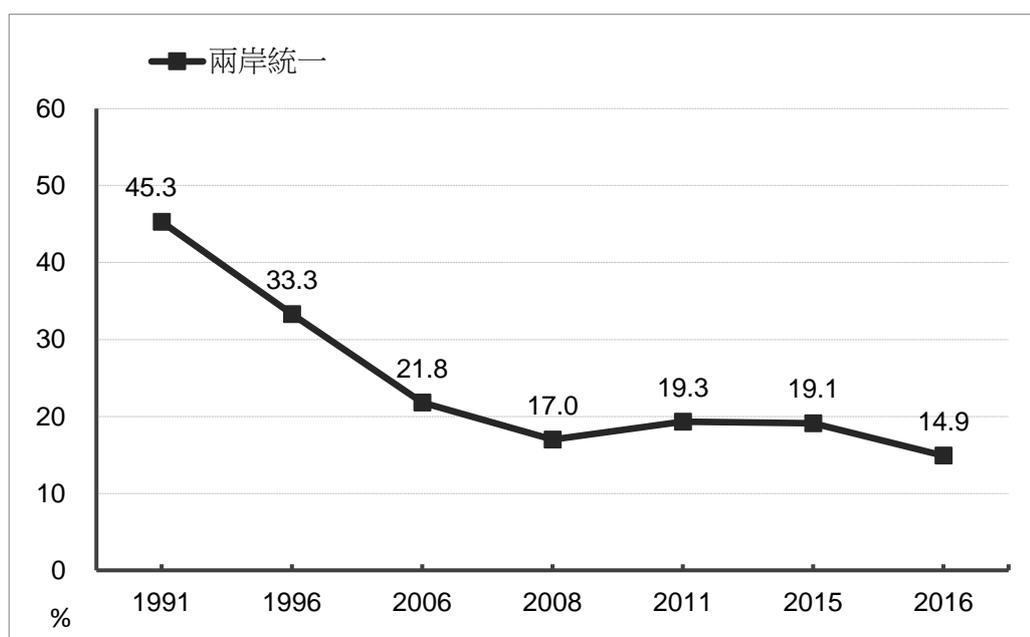
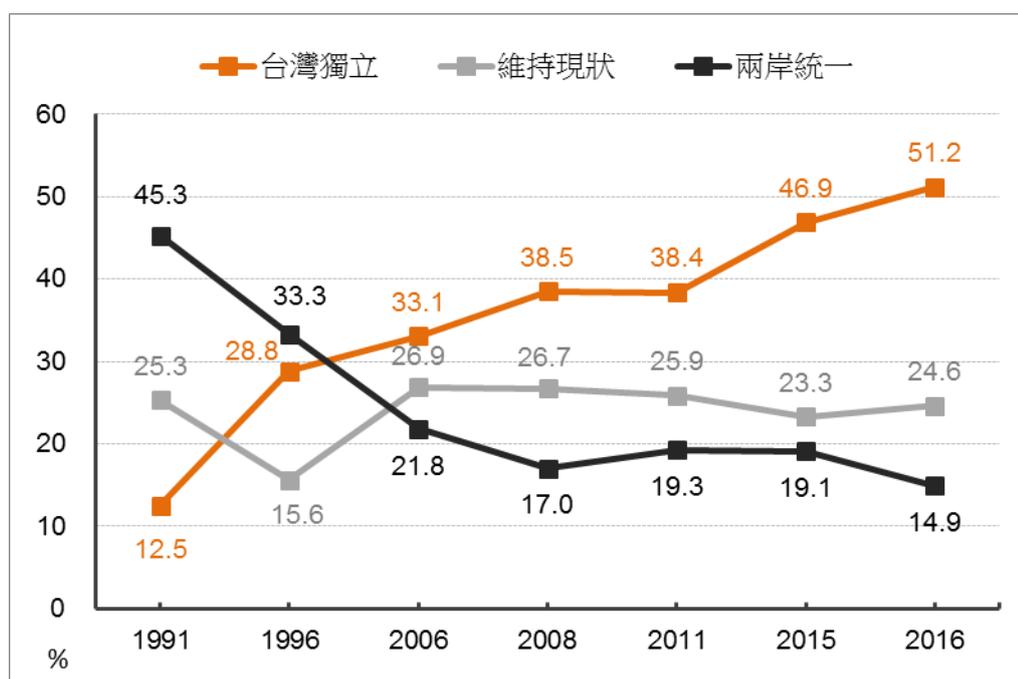


圖 7:台灣人民整體統獨傾向：1991--2016



三、關於兩岸關係的幾個根本問題

(一) **關於一中原則問題**：「兩岸同屬一中」這個所謂「九二共識」的核心意涵，台灣人民是怎麼看的？至關重要。我們問：「中國國家主席習近平說：「台灣與大陸同屬一個中國」，請問您贊不贊成這樣的主張？」結果顯示：3.4%非常贊成，12.7%還算贊成，35.6%不太贊成，42.9%一點也不贊成，5.5%不知道。換言之，有高達 78.5%的台灣人民不贊成「兩岸同屬一中」的主張，而且有高達四成三的人強烈反對。同時，贊成的人只有一成六。這是一個非常驚人的發現，根據這個研究發現，中共當局的核心利益主張竟和今日的台灣民意完全背道而馳。未來將如何面對這個難題？是兩岸政府，尤其是中共當局，必須勇於面對、冷靜理智去處理的。

(二) **關於「九二共識」的問題**：馬英九八年任期，兩岸唱和「九二共識」，可說是喊的震天價響，但今日台灣人民是怎麼看待所謂的「九二共識」呢？我們是這麼問的：「有人說：「沒有九二共識，台灣就完了」，請問您同不同意這樣的說法？」結果顯示：3.4%非常同意，8.9%還算同意，39%不太同意，39.2%一點也不同意，9.5%不知道。換言之，在今日的台灣，有將近八成的人不信邪，不認為所謂的「九二共識」的存在與否有那麼重要；只有一成二的人認為沒有九二共識，台灣就完了。這其實是台灣內部一項重要的共識，人們已普遍認為所謂的「九二共識」其實無足輕重。這個重要的發現，值得所有關心兩岸關係的人士重視並深入思考。

新總統蔡英文不講、不碰所謂的「九二共識」，中共當局大失所望，但台灣人民怎麼看這件事？我們問了這樣的問題：「蔡英文在總統就職演說中，不正面回應中共一再強調的「九二共識」，您覺得她是否做了一件對的事情？」結果顯示：69.7%的台灣人民認為蔡英文做了一件對的事情，15.7%的人不以為然，14.5%不知道。這個發現顯示，蔡總統在面對國共促銷「九二共識」極大壓力下仍然展現令人激賞的抗壓性，凸顯了國家領導人應有的特質，贏得七成國人的高度肯定。

(三) 關於命運共同體問題

在民族主義 (nationalism) 的相關論述中，我們常聽到諸如「血濃於水、禍福相倚、同甘共苦、休戚與共」之類的話語，這尤其常見諸於中國領導人口中。例如，去年十一月新加坡馬習會，習近平的開場白就提到「…不管兩岸同胞經歷多少風雨，有過多長時間的隔絕，沒有任何力量能夠把我們分開，因為我們是打斷骨頭連著心的同胞，是血濃於水的一家人」，有人聽了為之動容，有人聽了毫無感覺。習近平這番感性告白究竟在當時感動了多少台灣人？不得而知。但我們技術上可以實際去測量兩岸同胞這種「休戚與共」的感覺，並無問題。

我們就曾問了一個類似的問題：『有人說：「台灣人與大陸人都是炎黃子孫，所以大陸十三億人的苦難也是我們的苦難」請問您贊不贊成？』**結果顯示：8.5%非常贊成，21.8%還算贊成，30.6%不太贊成，28.8%一點也不贊成，10%沒意見、不知道，0.1%拒答。換句話說，有三成左右的人贊成，有近六成的人反對。**這樣的結果顯示，在今天的台灣還有三成的人和大陸同胞有休戚與共的感覺，但有六成的人毫無感覺。

同樣的問題，我們曾在 1996 年總統大選那一年夏天施測過，結果如下：**7%非常贊成，38.6%還算贊成，33.2%不太贊成，6%一點也不贊成，13.2%沒意見、不知道，2%拒答。換言之，1996 年有四成六的人和對岸有休戚與共的感覺，三成九沒那種感覺。二十年之後，和對岸有休戚與共的感覺的人減少了一成六，而沒感覺的人多了三成。**

四、關於「祖國統一」的問題：為了從不同的角度去探討兩岸統一的問題，我們在這次調查中同樣採用二十年前所設計的一道題目：『有人說：「不管台灣與大陸的生活方式有多大差異，我們都要耐心的加以克服，完成祖國統一的神聖任務」，請問您贊不贊成？』**結果顯示：6.4%非常贊成，12.6%還算贊成，30.2%不太贊成，38.2%一點也不贊成，12.2%沒意見、不知道，0.5%拒答。換句話說，今天在台灣約莫有一成九的人還贊成兩岸統一，不論現在兩岸生活方式的差異有多大，但同時有六成八的人不贊成這樣的主張。**

同樣的問題，我們曾在 1996 年總統大選那一年夏天施測過，結果如下：**7.5%非常贊成，37.3%還算贊成，29.4%不太贊成，7.8%一點也不贊成，15.6%沒意見、不知道，2.3%拒答。換言之，1996 年有四成五的人贊成未來兩岸要統一，三成七反對。二十年之後，贊成兩岸統一的人減少了兩成六，而反對者多了三成。**

二十年間，台灣人民基本政治態度的確產生了極大的轉變，它的政治效應為何？值得深思。

(五) 關於「台灣是不是一個國家」的認知問題？

台灣是不是一個國家？或者說，台灣是不是一個主權獨立的國家？這樣的問題，每隔一段時間就會被提出來。坦白講，這是一個具爭議性、不容易回答的問題（*contestious question*），也是很傷台灣人感情的問題。絕大多數的台灣人面對這一個問題大概都會不假思索的回答「台灣當然是一個國家」，但坦白講，這問題記憶中並不曾被研究過。所以我們納入九月調查項目。

我們問：『有人說：「台灣不是一個主權獨立的國家」，請問您贊不贊成？』**結果顯示：6%非常贊成，10.6%還算贊成，33.6%不太贊成，41.1%一點也不贊成，8.5%沒意見、不知道，0.2%拒答。換言之，只有一成七贊成，但有高達七成五反對。**

進一步的交叉分顯示，反對「台灣不是一個主權獨立的國家」的人，跨越了性別、年齡、省籍、教育、政黨、統獨歧異，形成了很顯著的台灣社會共識。相形之下，贊成台灣不是一個主權獨立的國家的人屬於微弱的少數。

四、對外關係方面

(一) 關於台灣加入聯合國的問題

「台灣加入聯合國」一直是個具高度政治敏感性的問題，不論在國內或國外。2008年總統大選期間，台灣社會內部還引爆一場公投大戰，綠藍雙方各自推出一個不同的版本，一方主張以台灣名義加入聯合國（簡稱入聯公投），另一方主張以中華民國名義重返聯合國（簡稱返聯公投），美中兩大國繃緊神經，摒息以對。結果兩案都因為沒有達到法定的全體公民的半數，而宣告無效。但此一議題並不因此而消失無蹤。我們這次調查特別使用四道題來測量民意的動向。

第一，**台灣究竟應不應積極爭取加入聯合國？**我們問：『在台灣，有人認為：「為提升台灣國際地位和尊嚴，台灣應積極爭取加入聯合國」，請問您贊不贊成？』**結果顯示：54%非常贊成，30.8%還算贊成，7.4%不太贊成，3.1%一點也不贊成，4.7%不知道。**換句話說，在台灣有高達八成五的人贊成台灣應積極爭取加入聯合國，反對的人只有一成左右。值得注意的是，非常贊成的人就達到五成四，這種強度在一般民意反應中極為罕見。

第二，**如果中共強烈反對，是否還要繼續推動加入聯合國？**我們問：『不論我們（咱）用台灣或中華民國名義加入聯合國，中共都會強烈反對。在這種情況下，您是否仍贊成台灣要加入聯合國？』**結果顯示：49.8%非常贊成，32.9%還算贊成，7.7%不太贊成，4.2%一點也不贊成，5.5%不知道。**換言之，即便在中國強烈反對下，仍有高達八成三的台灣人民贊成要繼續推動加入聯合國，而只有一成二反對。

第三，**如果美國強烈反對，是否還要繼續推動加入聯合國？**我們問：『近十年來，美國明確表示不支持台灣加入聯合國，在這種情況下，您是否仍贊成台灣要加入聯合國？』**結果顯示：45.5%非常贊成，32.9%還算贊成，9.8%不太贊成，5%一點也**

不贊成，6.8%不知道。換句話說，即使美國強烈反對，仍有高達近八成的台灣人民贊成台灣加入聯合國，只有一成五的人反對。

第四，**在美中兩大國強烈反對下，蔡英文政府應不應積極推動台灣加入聯合國？**我們問：『在美國與中國都強烈反對下，您認為蔡英文政府**應不應該**積極推動台灣加入聯合國？』結果顯示：**76.8%認為應該，15%認為不應該，8.3%不知道。這清楚顯示了超過四分之三的台灣人民渴望台灣有朝一日成為聯合國會員國，即使美中兩大國強烈反對，即使國際情勢再怎麼困難，都期盼蔡英文新政府能有所作為，積極推動台灣加入聯合國。**

（二）關於台灣在國際正式場合的官方名稱問題

台灣在國際正式場合的官方名稱或稱謂問題，在台灣一直是個惱人的問題。目前比較廣泛使用的名稱是「中華台北」，源自於 1981 年的奧運模式。在何種程度上，台灣人民能接受以「中華台北」做為台灣的官方名稱？台灣人民偏愛什麼名稱來代表台灣？又，台灣海峽兩岸雙方應如何互稱對方？也是極為敏感的爭議性問題。針對這些重要的問題，我們也做了調查，並獲得許多寶貴的發現。

第一，在何種程度上，台灣人民接受以「中華台北」做為台灣的官方名稱？我們問：『台灣目前參與國際組織、會議或活動（如奧運、亞運、世界衛生組織等等）的對外正式名稱大多是「中華台北」，請問，您接不接受這樣的名稱來代表台灣？』結果顯示：**9.1%非常接受，40%還算接受，26.1%不太接受，19.3%一點都不接受，5.4%不知道。**換言之，近半數的台灣人民尚能忍受「中華台北」的名稱，但不接受者也高達四成五，顯示反對者眾，而且強烈支持者僅佔不到全體台灣人民一成的比例。

第二，什麼名稱是最好用來代表台灣的官方名稱？我們問：『您覺得我們（咱）國家參與國際組織、會議或活動的正式名稱，最好是用什麼？中華台北、中華民國或台灣？』結果顯示：**8.7%中華台北，31%中華民國，53.4%台灣，6.9%不知道。**換言之，如果讓台灣人民能自由選擇，台灣將是最受歡迎的名稱，中華民國其次，中華台北只有不到一成。

第三、台灣官方應如何稱呼臺灣海峽對岸？我們問：『最近蔡英文總統以「中國大陸」稱呼對岸，引起各界關注（注意）。請問，您認為我國官方稱呼對岸，最適當的名稱是什麼？是「中國大陸」，還是「中國」？』結果顯示：**42.7%中國大陸，42.7%中國，4.9%兩者都可以，9.9%不知道/其他。**由此可見，在官方如何正式稱呼對岸這一問題上，台灣人民分持兩種不同立場，看法嚴重分歧。蔡英文本人及其政府未來將如何因應這樣高度分歧的民意？值得持續關注。

（三）台灣人民對目前國際地位和外交處境的想法如何？

台灣新總統蔡英文即將起程前往巴拿馬等中南美洲國家訪問，這次出訪也必將和以往多位台灣總統出訪一樣備受國內外矚目。但台灣人民高票選出的新總統內心對人民的期待，究

竟有多深刻的體會和認識？不得而知。台灣人民對目前台灣的國際地位和外交處境滿不滿意？是一個值得探討的問題。

我們問：「整體來講，您對台灣目前的國際地位和外交處境，滿不滿意？」**結果顯示：3.3%非常滿意，28.3%還算滿意，41.3%不太滿意，20.1%一點也不滿意，7%不知道。**換言之，在台灣，有超過六成的人對目前台灣的國際地位和外交處境不滿意，只有約三分之一弱的人表示滿意。在這樣的民意氣候下，新總統蔡英文要如何妥善呼應人民的心聲和期待，恐怕是其任內必修的學分，成敗的指標之一。

五、 政治體系的基本遊戲規則：制憲與修憲問題；鳥籠公投法修法問題；

六、 新社會議題方面：同性婚姻合法化、一例一休勞工政策等。

肆、 民意與公共政策：當民意做為獨立變數

伍、 結論：實現與未實現的政治承諾