台灣民選總統二十年的民主化經驗與檢討

●邱榮舉／國立台灣大學國家發展研究所教授兼客家研究中心主任

前言

戰後台灣的政治發展，從「威權政治」朝向「民主政治」發展，目前台灣已是主權獨立的民主國家。過去台灣的政治民主化運動，促使台灣在三大方面產生重大政治變革：一為政治發展，二為憲政發展，三為政黨發展。

壹、政治發展：從「威權政治」走向「民主政治」，台灣民選總統成為華人的「政治典範」

戰後台灣的政治發展，從「威權政治」轉為「民主政治」，台灣人民所推動的政治民主化運動是重要關鍵，這種「由下而上」、「從地方到中央」的民主運動，早期是由許多所謂「黨外人士」所推動的「草根民主」，逐漸累積而成的，進而在李登輝政權時期，大力推動台灣政治民主化運動，進行政治改造，並推動多次修憲，使得台灣漸漸從「威權政治」走向「民主政治」。

在李登輝推動台灣政治民主化的過程當中，有關總統、副總統的選舉制度，特別是由原本的經由國民大會代表間接選舉總統、副總統，改為由全民普選的民選總統、副總統。這是台灣的國家領導人產生方式的一大政治變革，在台灣政治史上是一重大突破，在全世界的華人國家中，堪稱「政治典範」。

1996年，李登輝成為首任台灣民選總統，連戰為副總統；2000至2008年，台灣首度發生政黨輪替，陳水扁為台灣民選總統，呂秀蓮為副總統，民主進步黨執政八年；2008至2016年，台灣第二次政黨輪替，由中國國民黨再度執政，馬英九為台灣民選總統，蕭萬長、吳敦義先後為副總統；2016年，台灣第三次政黨輪替，蔡英文為台灣民選總統，陳建仁為副總統，民主進步黨再度執政。

一、「民主政治」就是「民意政治」：台灣推動「民主政治」就必須重視「民意政治」，特別是台灣民選總統、副總統，使得台灣的國家元首、副元首的產生，來自於廣

大的台灣選民代表之「民意」，台灣的國家領導人經由每四年一次的總統、副總統全民直接普選，這種有多數「民意」基礎的國家領導人，與只有「黨意」支持，或只是少數所謂「國民大會代表」所間接選舉出來的國家領導人，當然是更具有正當性、合理性、合法性及政治影響力。

二、李登輝總統對「台灣政治民主化運動」具有重大貢獻：蔣經國總統在其晚年被動消極地開始實施台灣政治自由化，例如：1987年7月15日台灣解嚴，逐步推動開放黨禁、報禁、台灣人民可赴中國大陸探親……等。這些政治措施皆多少有助於讓台灣漸漸朝向「民主政治」發展。特別是到了李登輝總統掌理台灣國政之後，結合朝野人士共同大力推動「台灣政治民主化運動」，更是功不可沒，且做出了重大貢獻，對戰後台灣的政治發展，從「威權政治」朝向「民主政治」發展，產生了劃時代的重大影響力，成為戰後台灣的重大政治變革。

三、陳水扁總統是在台灣政治史上第一個民主進步黨籍的台灣總統：陳水扁在台灣政治史上，是第一個民主進步黨籍的台灣總統，亦是第一個打敗中國國民黨的台灣總統，造成台灣政治首次出現「政黨輪替」，這在台灣政治發展上是走向「民主政治」的重要紀錄，是一個極重要的里程碑，使得台灣政治「大翻轉」，使得中國國民黨在台灣長期執政之後，首度變成在野黨，怪不得陳水扁總統成為中國國民黨的眼中釘，成為中國國民黨的頭號死敵。

貳、憲政發展：採「修憲」方式，使得台灣的政府體制已調整為修正式的「雙首長制」

在李登輝政權時期，曾進行多次修憲，並將我國的政府體制，參考法國第五共和的「雙首長制」，調整為修正式的「雙首長制」。雙首長制又稱為半總統制，或混合制，它有兩個次類型，一為傾向於總統制的雙首長制，二為傾向於內閣制的雙首長制。多年來，台灣各相關政黨，對於現階段台灣政府體制方面仍有爭論，主要是針對這兩個次類型的選擇問題。另外，以中國國民黨為主的政黨，經常主張我國的政府體制宜改採內閣制，這種論點其實相當有爭議，主要是：在「三權分立」的前提下，始有所謂「內閣制」，而中國國民黨方面又一直堅持續採「五權分立」架構之憲法，這種矛盾不解決、不排除，我國就不可能有內閣制的出現。

所謂「五權憲法」體制，是孫中山所創的，古今中外只有在中華民國憲法中存在，且長期在台灣的政府體制中出現。本人認為：所謂「五權憲法制」，有「五權憲法制之原型」（A型）與「五權憲法制之變型」（B型）之分別；前者五權憲法制之原型（A型）是孫中山的發明，由孫中山負責；後者，五權憲法制之變型（B型），例如歷經多次修憲的各種版本之中華民國憲法和增修條文，有多種（B1、B2、B3、B4…），使得「五權分立」架構下的政府體制，變成多種多樣且相互矛盾，令人無所適從。由此可

知，「五權憲法制」的階段性任務已經告一段落，未來台灣修憲，應改採三權分立原則，進而採用憲法學、政治學上政府體制之通說（總統制、內閣制、委員制、雙首長制），而廢棄所謂「五權憲法制」。

一、「修憲」後台灣總統民選對台灣朝向民主憲政發展產生深遠影響：在李登輝政權時期，台灣的憲法曾有過多次「修憲」，有關台灣總統、副總統的選舉制度，前後有重大變革，李登輝在蔣經國總統逝世後，以副總統的身分依憲法之規定繼任為總統，成為後來首位台灣人總統，後來再依當時的憲政慣例，經由國民大會代表之選舉，成為第一位經由國民大會代表選舉出來的台灣籍總統。後來，台灣省省長、台北市市長、高雄市市長皆為民選，進而台灣總統也由全民直接普選，這種台灣總統民選的「破天荒」舉措，對整個台灣的憲政發展產生重要且關鍵的深遠影響。因此，李登輝政權時期主導「修憲」，將整體憲政體制「由下而上」逐級朝向民選（普選）方向轉變，讓它逐級脫胎換骨，讓台灣走上民主憲政發展之路。此種李登輝的建國方略，頗值得吾人予以高度肯定。

二、台灣的「政府體制」與台灣民選總統的政治運作兩者關係密切：戰後台灣的政府體制，在蔣氏（蔣介石、蔣經國）父子政權所掌控的「黨國體制」（黨在國之上）下，中國國民黨凌駕在國家之上，以黨領政，這種俄國模式的黨國體制，《中華民國憲法》成為具文，只有形式意義，沒有實質意義。《中華民國憲法》和《動員戡亂時期臨時條款》，只是當時台灣統治者的統治工具，台灣的政府體制，無論是中央政府或地方政府，蔣氏父子全面掌控黨政軍警特，權力一把抓，縱使當年陳誠在台灣是擔任中華民國副總統兼行政院長，他亦無實權，蔣介石總統才是唯一的擁有政治實權的台灣領導人。同樣的情況，後來蔣介石總統逝世，依憲法之規定，由副總統嚴家淦繼任為總統，當時蔣經國成為中國國民黨主席，擔任行政院院長，但是他確實是當時唯一具有政治實權的台灣領導人。由此可知，蔣氏政權時期，蔣氏父子先後是台灣的真正領導人。直至1988年1月蔣經國逝世，依憲法之規定，由副總統李登輝繼任為總統，台灣才首度有「台灣人總統」的出現，這種歷史機遇實屬難能可貴，也出乎許多人的意料之外，這種「天賜良機」奇蹟式的政治變化，跌破許多人的眼鏡，後來李登輝總統巧妙地由「虛位總統」轉成為「實權總統」，實與中國國民黨內部的權力鬥爭和「台灣政治民主化運動」有關，在國內外的民主潮流衝擊下，當年許許多多的所謂「黨外人士」和民主人士的推波助瀾下，台灣總統民選後，台灣民選總統獲得了台灣民意的強大支持，有廣大的台灣民意為基礎、為後盾，使得台灣民選總統較能大刀闊斧地逐步推進政治改造工程。透過「修憲」方式，由執政黨主導，在野黨也適度配合，共同「修憲」，使得台灣的「政府體制」已調整為修正式的「雙首長制」，這種政府體制類似於法國第五共和的「雙首長制」，但兩者有所不同。在台灣所實施的「雙首長制」，當然有自己的特色，各國的政治狀況不同，我國只需要參酌外國的政府體制，我們不需要照單全收。

三、台灣特有的「五權分立」架構的「政府體制」應改為「三權分立」原則下的「政府體制」：現今世界各民主憲政國家，其「政府體制」多是採「三權分立」原則的權力分立論，行政、立法、司法權各自獨立且相互制衡。現今在憲法學、政治學上有關「政府體制」之通說，實是以行政權與立法權之關係作為分類之標準，分為總統制、內閣制、委員制、雙首長制四種類型。各民主國家選擇「政府體制」之類型時，只需要四選一即可，簡單明瞭。所謂「五權憲法制」，它不是憲法學、政治學上之通說或主流學說，它只是一種學說，而且只是一種政治思想或憲法思想而已，它不能、不可與該四類型的「政府體制」並存。今後台灣應與世界民主國家接軌，必須改採「三權分立」原則下的「政府體制」，然後就四種類型中選擇其中一種即可，例如：「雙首長制」。

參、政黨發展：台灣歷經三次「政黨輪替」，促使台灣政黨發展產生新氣象

2000年台灣首度政黨輪替，改由民主進步黨執政八年；2008年，台灣第二次政黨輪替，中國國民黨再度執政八年；2016年，台灣第三次政黨輪替，民主進步黨再度執政，由蔡英文當選總統、陳建仁當選副總統。2016年5月20日之後，台灣的民主發展，將重新改寫，台灣政黨發展，也將產生新的局面。由於新國會、新政府的產生，未來台灣政黨發展將有新的氣象。

一、「民主政治」就是「政黨政治」，台灣出現多次「政黨輪替」，為台灣政黨發展產生新氣象：戰後台灣政治，從「威權政治」轉型為「民主政治」，從中國國民黨長期掌控台灣政治，到改為民主進步黨成為執政黨，中國國民黨成為在野黨，首次出現「政黨輪替」，雖然2008～2016年中國國民黨再度在台灣執政八年，但是2016年，台灣又再度出現第三次「政黨輪替」，不但有蔡英文總統、陳建仁副總統所領導的台灣新政府，及民主進步黨成為國會最大黨的新國會，這種以民主進步黨為主的台灣「新政府」和「新國會」，使得台灣政黨發展，由於民主進步黨再度成為執政黨的台灣政黨發展產生了新氣象。

二、台灣民選總統蔡英文是台灣本土政黨和台灣的第一位女性國家領導人：民主進步黨蔡英文主席，當選台灣民選總統後，不但是女性的執政黨黨主席，且是台灣的第一位女性總統，成為亞洲著名的華人國家領導人，這不但是台灣政治史上第一位女性國家領導人，且是華人國家的女性國家領導人。

三、台灣民選總統二十年帶動了台灣各主要政黨每逢四年就共同投入「總統選戰」：「政黨」的定義，簡言之，就是長期研究公共政策、選舉時推出優秀人才、努力奪取政權的政治團體。台灣各主要政黨，在台灣的中央政治與地方政治有選舉時，紛紛推出優秀人才參選，特別是台灣民選總統、副總統，最受台灣人民的重視，受到國際的關懷，同時也受到中華人民共和國的高度重視與打壓。

四、台灣總統民選每次皆受到中華人民共和國的打壓：每逢四年的台灣總統民選，至少有五個重要因素：政黨、財團、媒體、中國打壓及國際政治，影響了台灣民選總統的產生。自從1996年台灣首次推動總統民選，中華人民共和國總是展現其大國、強國的強勢作風，每次皆對台灣民選總統選舉進行一系列的政治打壓。中華人民共和國的國家領導人，對台灣總統民選的每次打壓之主要對象為李登輝和民主進步黨所推出的總統候選人。

五、「政黨輪替」和「台灣新舊政權交接」的問題：每逢台灣在總統民選之後，新舊政權要如何交接，特別是不同政黨的「政黨輪替」時，新舊政權要如何順利地進行政權交接？皆是大家所矚目的問題。在2016年1月16日台灣總統大選後，看守政府期間太長，應如何縮短？總統、副總統的選舉與立法委員（國會議員）的選舉，未來是合併舉辦或先後分別舉辦？這些都是以後要多所思考與改進者。

六、新公民運動（例如：「太陽花學運」），公民意識覺醒：台灣新世代進一步關懷與投入台灣政治參與，促使台灣政黨發展蓬勃發展，產生質與量的大變化。

結語

戰後台灣曾經有過四十三年的動員戡亂時期，三十八年多的戒嚴時期，及四十七年的白色恐怖統治時期，三者的交集長達三十八年多。由於過去有許多黨外人士和民主人士的共同推動「台灣政治民主化運動」，使得台灣產生三大方面的政治變革（政治發展、憲政發展和政黨發展），有關台灣民選總統最為重要關鍵且影響深遠，最值得吾人多加回顧與檢討。茲簡要建議如下：

一、台灣宜採「修憲」和「制憲」兩條路線並行的國家發展策略。

二、台灣的憲政發展與「政府體制」，應改採「三權分立」原則的憲政架構。

三、台灣的政黨發展，來自不公不義的「中國國民黨的黨產」應歸公，以利台灣各政黨能在平等的基礎上公平競爭，使台灣政黨發展，符合民主國家的政黨發展常規。

四、台灣已是相當不錯的民主國家，今後應大力走向國際，推動國與國之間的政經文化交流。

總而言之，台灣民選總統二十年後，台灣的民主政治發展，已逐步由「自由化」、「民主化」而進入「民主鞏固」階段，今後我們要如何在台灣進一步推進「民主深化」？我們可以採「修憲」和「制憲」兩條路線並行的國家發展策略，在台灣學術界和實務界共同討論有關台灣政治發展、憲政發展、政黨發展時，皆應重視到台灣民選總統要如何更有效能地進行政治運作，及新政府、新國會要如何對台灣人民謀更多之幸福與快樂。◆