

選舉對民主政治的負面影響

—以臺灣選舉為例

The Negative Effects on Democratic Development of Elections – The Case of Taiwan

江 炳 倫*

Joseph P.L. Jiang

目 次

前言

一、選舉讓私利得逞

二、選舉必須迎合大眾的低級品味

三、激情化選舉的可怕

四、選舉與金權政治

五、選舉與地方派系

六、選舉與族群關係

七、選舉與傳統社團和土地改革

八、選舉可能是劣幣驅逐良幣

九、民粹主義的隱憂

結論

前 言

選舉是實行民主政治的必要步驟，它以選票替代子彈，以數人頭替代打破人頭的方式，促使政權和平轉移，多少具有遏阻權力僵化和腐化的功能。除年齡外，不設任何限制的直接選舉，更常被譽為平等主義的極致體現。然而，作為民主政治的主要指標和一項不可或缺的活動，選舉必然有助於我們實現民主的其他價值，例如自由和社會正義嗎？甚至選舉本身所標榜的理想：選賢與能，在現實政治生活中能夠兌現嗎？或者在熱鬧的選舉場面背後，其實潛伏著不少可能腐蝕自由民主健全發展的危機，吾人不可不察。

首先，我們必須聲明，下面四項研究選舉的重要議題，不在本文討論的範圍內

* 美國印第安那大學政治學博士，現任中國文化大學法學院院長

：(一)選舉對擴大政治參與、培養民主教育和縮短社會階級差距的正面性功能；(二)各種選舉方式的利弊得失，以及主張某種特殊方式的理由是否正確；(三)政黨體系、個別政黨屬性及其提名方式對選舉過程和選舉結果的影響；(四)政府和候選人明顯的違法行爲，如作票、調換票櫃、賄選等。我們探討的對象，是一般選首長和議會代表的直接的大型的選舉，尤其是我們在新興國家經常觀察到的現象，看看有那些值得我們警惕的負面作用。

一、選舉讓私利得逞

二百年前，英國政治家柏克(Edmund Burke)在Bristol選舉失利後，向選民發表演說：「你們的特殊利益，我當然會仔細考量；但如果這些利益違背國家的整體利益，我只好把國家的利益置於你們的利益之上」。^[1]相信今天的候選人，很少有柏克這樣的見識和胸襟。在爭取更多選票的壓力之下，他們莫不以「討好選民爲己任，置國家生死於度外」。民衆都知道，政府必須興建焚化爐、電力變壓站等公共設施，卻又都不喜歡它們蓋在自家的鄰近。選舉正給予他們可與當局討價還價的大好機會，可以爭取更多的回饋金。近日台灣舉行三合一(市長、市議員、立法委員)選舉，候選人討好選民的支票滿天飛，有的承諾要爲年長者裝假牙、發放年金，有的主張從幼稚園到大學全部免學費，全不考慮這些所謂福利政策對國家整體經濟的影響，此亦爲選舉讓私利氾濫、公益暫被攔一邊的好例證。

二、選舉必須迎合大眾的低級品味

如同電視必須迎合大眾最低級的趣味才能獲利，直接選舉的候選人也常以滿足選民的庸俗趣味作爲爭取選票的手段。在台灣南部，選舉期間許多候選人的奇特荒唐行徑固然不堪問聞，但連國家元首也要裝扮成不倫不類的甚麼「圓桌武士」和「頭目」，就頗令人嘖嘖稱奇了。我們冷眼旁觀，選舉時各候選人聲嘶力竭地推銷自己，與市集上江湖郎中大聲么喝地叫賣自己的膏藥，所用的手段和所追逐的目標事實上並無多大差別。他們都必須先耍一些把戲把群眾吸引前來，再用最聳動的言詞說服他們，讓他們在半催眠狀態中把錢拿出來，或把票投給自己。

當然，選民最集中和人數最多的地方，也就是候選人最想爭取的地方。在農業社會，一旦衆多的農民政治意識甦醒，並被某候選人成功動員起來，他便可在大選

[1] Edmund Burke, *The Writings and Speeches of Edmund Burke*. Oxford: Clarendon Press, 1996, Vol. 3. Speech to Bristol voters, Nov. 1774, p. 69-70.

中穩操勝券。杭廷頓 (Samuel Huntington) 形容此現象為「鄉村化的選舉」(Ruralizing elections)。⁽²⁾一八二九年美國約克遜將軍 (Generd Jackson) 贏得總統寶座，一九五六年錫蘭斯里蘭卡自由黨 (Sri Lanka Freedom Party) 的意外勝利，一九九六年台灣李登輝贏得第一次總統直選的選舉，以及其他垂手可得的無數個例，都證明在歷史的某個階段，傳統的、保守的農村票才是決定大選勝負的關鍵因素。不過當社會開始轉型，慢慢工業化以後，都市的勞工大眾就變成主要的選票來源，成為候選人競相爭取的對象。一九五〇年代阿根廷的貝隆 (Peron) 便是經由煽動都市的勞工階級對抗傳統的地主階級，而累積了雄厚的政治資源。但無論是農民或勞工，都不可能具有精緻優雅的文化修養，候選人為爭取他們的認同，常不得不放下身段，在言行各方面儘量迎合他們較庸俗的品味。

三、激情化選舉的可怕

選舉的語言，是設法讓選民「爽」的感性語言。有時候一二句根本經不起邏輯分析的口號，就可以把群眾的情緒挑撥起來，令之陷於歇斯底里的高潮。相反地，冷靜思辨是非的理性語言，在選舉場地不是叫好不叫座，便是招來白眼相對和訕笑。

我們觀察此次台北市長選舉，得到兩個很深刻的印象，第一是雙方陣營 (陳水扁、馬英九) 都努力動員青少年，組織甚麼「扁帽工廠」和「轟馬軍團」，原因當然是青少年最容易為言詞所激動，多辦幾場颯舞晚會就足夠令他們情緒沸騰若狂。第二是，雙方人馬都把自己所支持的對象當為英雄崇拜。馬英九遊街謝票時，民眾夾道歡呼，好像在歡迎剛打完勝戰凱旋歸來的大英雄。陳水扁確定落選後，有些婦女淚流滿面如喪考妣，更有兩位老人家受不了刺激而中風暴斃。民主選舉竟激情化到如此地步，恐怕連選舉專家也沒有想到吧！

選舉激情化的另一表現，是所謂口水大戰，也就是儘量抹黑對方的人品，醜化其經歷，嘲諷其政策主張。雖然在選舉期間，候選人都會提出各種經建計劃和政策主張，但對大多數選民來講，這些政見並不是促使他們決定支持誰的主要因素，而是他們與候選人的傳統的或非傳統的關係，或是在他們心目中候選人的整個形象。⁽³⁾這樣的競爭，比單純的政策選擇，自然更容易趨於情緒化。此外，這次台北市長選舉顯得特別激情的一個重要因素，是有些人認為此次選舉的結果不僅是換人做做看而已，更且將牽涉到台灣住民的國家認同，也就是所謂統獨問題。把選民的

(2) Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 1968, p. 448-459.

(3) 胡佛、陳德禹等，選民的投票行為。台北，中央選舉委員會，一九八七，第六章。

基本價值當為賭注籌碼的選舉，要它像辦嘉年會一樣熱鬧卻和平，恐怕不就容易吧！

四、選舉與金權政治

選舉是極昂貴的政治遊戲，只有有錢人才玩得起。一九六〇年代菲律賓年年舉辦選舉，政黨輪流執政，被譽為「亞洲民主櫥窗」。但細心的觀察家已經覺察到這個政體所潛伏的危機，^{〔4〕}因為政客們都把政府公職當為最肥美的獵物，視為「最佳的投資」，不惜花鉅資追逐之。此所謂「比索政治」(Peso politics)與菲國政風普遍敗壞，馴而導致社會問題叢生和經濟迅速衰退，因果關係十分明顯。

今天台灣選舉之昂貴，與當年菲律賓比較，實有過之而無不及。保守估計，要選一個立法委員或市議員，至少要花新台幣壹千萬元，而選北高兩市市長，費用就必須以億元計。這是指沒有賄選的情況，如果甚囂塵上的買票傳聞屬實，則花三、五億選一個民意代表，並不足為奇。再者現在台灣有所謂全面不分區代表制度，即各政黨可依其在大選中得票總數多寡，按比例分配到一定名額的立委和國民大會代表席次。質言之，台灣有一部分民意代表並非直接民選的，而是政黨派任的。設置這個制度的原本用意，是因為有些優秀的學者專家沒有錢參與選舉，透過這個制度可以有機會出來為社會服務。但我們查看本次立委選舉，國民黨所開列的不分區名單，不乏風評甚差的金牛級人物和股票炒手。他們為何會被國民黨如此器重呢？箇中道理頗堪玩味。

政客或準政客花這麼多的錢、這麼辛苦參加選舉，真的是為愛國愛民的熱忱所驅使呢？還是也像菲律賓政客一樣，篤信「政治乃是最佳的投資」？至於那些捐出大把鈔票給候選人的企業界老闆，他們的目的又是甚麼呢？台灣政壇上時常傳出工程舞弊案、包攬工程案、官商勾結炒地皮案的消息，金錢政治氾濫到令人難以忍受的地步，沒有人不相信這確實與敗壞的選風有密切的關係。

五、選舉與地方派系

台灣大多數縣市都有壁壘分明的派系，如高雄縣的紅、白、黑三派，台中縣的陳、林兩派，苗栗縣的劉、黃兩派，宜蘭縣的溪南、溪北兩派等等。根據研究，此現象的產生和演進，與國民政府自一九五〇年以來定期舉辦地方選舉有密切的關係

〔4〕 Jean Grossholtz, *Politics in the Philippines*. Boston: Little, Brown and Co, 1964, Concluding chapter.

。(5)當時一般民衆政治意識尚未甦醒，凡重大公共事務皆依照少數幾位仕紳的決定行事。這些仕紳爲贏得政府公職，平日向其隨從者籠絡市惠，選舉時就可期待他們以選票回報。因爲選勝的一方恩主與扈從（patron and clients）都可以分享到更多的政治資源，因此派系愈滾愈大，亦愈爲穩固。而執政黨也樂意看到這種地方力量的分裂和相互牽制，讓自己有機會成爲各派都必須討好的權力平衡者。

派系是傳統關係和利益的結合，在臺灣卻是左右選舉的最強大的力量，此與民主理論所標榜的選舉理想，相去實在太遠了。再者，由於近年來臺灣經濟發展迅速，產生不少暴發戶，他們或依附既有的派系，或利用金錢築構新的陣營，成爲選舉中一股新力量。等而次之，近年來臺灣治安日益敗壞，黑道份子也紛紛介入選舉。他們或被候選人雇來恐嚇威脅對方，或自己出來競選，一夕之間漂白變成擁有民意基礎的縣市議員和鄉鎮代表，甚至擠進中央國會廟堂之上。

六、選舉與族群關係

在多元民族國家，候選人在選舉時嘩衆取寵，肆意挑起種族感情以賺取選票，乃是司空見慣之事，不足爲奇。一般的情況，是主導或多數族群（dominant or majority group）的候選人較喜歡訴諸族群感情，因爲潛在的危險較低。但如果選舉制度（如臺灣實行的大選舉區）讓少數族群如團結起來就足夠攻佔一席，或是在少數族群人口較集中的地區，則少數族群的參選人同樣可能犯此毛病。

選舉時所煽起的族群對立，有時候即時演變爲流血衝突，有時候則在選後才驟然爆發或逐漸加溫燃燒起來。一九六九年五月十三日，在馬來西亞首都吉隆坡所發生的種族暴動事件，導因於一個以華人爲主的政黨在選後遊街慶祝勝利時，引起馬來人的嫉恨。(6)一九五六年錫蘭舉行大選，一個以辛哈里人（Sinhalese）爲主導的新政黨—斯里蘭卡自由黨，以宗教和本土化感情爲訴求，意外獲得大勝，之後辛哈里人和淡米爾人（Tamils）之間便爆發一連串嚴重的種族衝突。(7)

台灣二千一百萬人口中，除了不到百分之二的原住民外，其餘的皆屬漢民族，只有方言的不同和來台前後的差別。二次大戰後，台灣歸還中國，由於種種複雜的原因，造成台灣省民與新移入的外省人之間一些磨擦隔閡。所幸經過長達半個世紀的交往、通婚和語言溝通障礙的消除，社會上已看不出有明顯的省籍差距。尤其是四五十歲以下的中生代和他們的子女，大家都是在同一塊土地上出生長大，亦都懷

(5) 廖忠俊，台灣地方派系的形成發展與質變。台北，允晨文化，一九九七。

(6) Tunku Abdul Rahman, *May 13 Before and After*. Kuala Lumpur: Utusan Melayu Press, 1969.

(7) Huntington, *op. cit.*, p. 451.

有建立民主社會的理想，更不應該再分彼此。

但是在兩黨政治劇烈競爭下，尤其是在選舉期間，族群的話題又死灰復燃，成為某些政客認為最後可望扭轉乾坤的利器。台北市長兩次選舉，都多多少少牽涉到這個問題。許多觀察家認為，四年前北市選舉，陳水扁巧妙地運用族群情結擊敗對手，這次仍想如法炮製，大呼「台灣人選台灣人，馬英九是賣台集團的馬前卒」。^{〔8〕}幸虧多數市民已洞悉他的伎倆，沒有讓他得逞。

七、選舉與傳統社團和土地改革

民間社團可分為兩大類，一是基於固定身份、並非人人可自由參加的傳統性組織，如宗親會，同鄉會等。另外一類是每個人都可申請加入的功能性組織，如職業工會，人權協會等。在現代化過程中，傳統性組織應會慢慢式微，人民的興趣逐漸轉移到各式各樣的功能性團體。但是民主選舉意外地為這些快消失的傳統社團注入一股新的活力，因為它們作為特定候選人的「樁腳」，往往比現代化的組織更加有效。同樣，各種民間宗教組織，如廟會、宋江陣等等，都成為候選人競相爭取的對象。

在印度，有些「種姓」(caste)為維護本身的利益，獨自或聯合其他性質相近的「種姓」，組成政黨，推出共同的候選人，往往可以在地方議會中爭得一席之地。選舉讓一個最古老的社會制度變為最時髦的政治組織，恐不是研究政黨的學者始料所及的吧。

在選舉期間，各候選人所喊的口號，幾乎千篇一律是社會正義，社會改革。事實如何呢？選舉確實可讓某些人得到一些福利，如殘障人士和老人，但期盼選舉會帶來社經結構的重大變革，希望可能要落空。在現代化初期，國會議員差不多都是地主階級出身的，要他們通過立法進行真正有效的土地改革，比登天還難。^{〔9〕}等到新的企業主或其代理人進入國會，可與地主階級分庭抗禮後，他們也有自己的利益要照顧。在民選國會裡，一心一意為一般老百姓的利益著想的議員，可算是稀有動物。

八、選舉可能是劣幣驅逐良幣

「選賢與能」是選舉的理想，事實結果卻常適得其反。美國總統當選人大部分

〔8〕 台北，中國時報，一九九八年十月十四、十五日。

〔9〕 Huntington, op. cit., p. 388.

是庸碌 (mediocre) 之輩，新興國家的民選領導人素質一代不如一代。在許多新獨立的國家，受過現代化高深教育、頗具國際觀的第一代領導人，不是被革命所推翻，就是在選舉中被教育水準較低的、以傳統和本土化為主要訴求的草莽人物所取代。在印度，不論是民選官員或議員，不論是在中央或在州政府，此趨勢皆十分明顯。本次台灣立法委員選舉，台北市兩個選區所有無政黨支持的博士參選人全部鎩羽而歸，無一倖免。在高雄市，兩位勢力最強的候選人都沒有留過學，沒有高等學位。唯一擁有博士頭銜的候選人，得票數少得可憐。

倘若我們認清選舉的本質，對這個結果就不會感到驚訝。選舉是一項大型社會運動或競賽，必須仗賴龐大的組織動員和豐沛的資金支持方能取勝。選舉訴求的對象知識水準不高，他們最容易認同的，是私利和近利，不是公益和遠見。選舉的語言是感性情緒的語言，伶牙俐齒和作秀的本領比說實話講道理更能發生作用。選舉講究累積傳統人脈關係，沒有此種關係，就是孔子出來參選也沒有辦法。

斐魯恂 (Lucian W. Pye) 認為中國人傳統上把權力和道德連結在一起，權力必須用道德加以美化，因而產生一種名為「德治」(virtuocracy) 實為崇向虛偽 (hypocrisy) 的政治文化。^[10]如果我們繼續把「選賢與能」的口號常掛在嘴邊，無非是讓此虛偽的政治的色彩更為鮮豔和耐久一點而已。

九、民粹主義的隱憂

民粹主義 (populism) 是民主政治的一種變形，約有下列四點意涵：(一)倡導回歸傳統和本土化的基層群眾運動，有時候採取暴力恐怖的手段，如十九世紀末葉俄國的農民社會主義運動。(二)相信民意至上；任何政策提議只要符合民意，就認為可行和應行。(三)相信選舉萬能；對得到民意支持的領導者的權力不加設限，讓他可以逾越制度行事，甚至任意修改制度。(四)以煽情的方式動員群眾，用階級或族群等模糊詞語把社會兩極化，以期達到把群眾情緒提昇到沸點。^[11]

台灣自一九八七年七月解除戒嚴後，表面上已開始民主化。事實上，我們除了看到愈來愈激情的選舉場面、族群之間的猜疑不斷地被挑撥起來，並未覺得在政治文化和民主制度鞏固方面，有何進展。相反地，一種用民意為盾牌以肆意破壞自由民主制度的民粹主義，跡象已相當明顯。^[12]一九九七年夏天，李登輝總統強力主

[10] Lucian W. Pye, *Asian Power and Politics*. Cambridge: Harvard University Press, 1985, p. 22-23, 72.

[11] 呂亞力，政治發展。台北，黎明，一九九五，頁一二〇。

江炳倫，「民粹主義走偏鋒，破壞民主發展」。台北，中國時報，一九九七年八月五日，第十一版。

[12] 許倬雲，「民主與民粹」。台北，中國時報，一九九七年九月三日，二版。

導修憲，大幅度擴大總統的權力到全然違背民主憲政原理的地步，他身旁的人竟辯稱：「李總統在大選中得到超過百分之五十多民意支持，當然就應該有較多較大的權力。」如此把應該由制度規範的總統權力與選舉得票多寡混為一談，我們恐難找到更適切的民粹主義的注釋或例子了。

結 論

二千多年前，亞里斯多德（Aristotle）就看出直接選舉的潛在危險性。群眾常被伶牙俐齒的煽動家所蠱惑，民主變成暴民政治，再演變為個人或少數人的專制暴政。亞里斯多德觀察的對象是希臘的小城邦，公民數只有二、三萬人。今天的大型選舉，選民動輒以百萬千萬計，更難奢望投票會是理想的選擇。現代音響設備讓幾十萬人集合在同一廣場上聽演講看表演，電子媒體把候選人的音容帶進家戶戶的客廳，在此情況下，懂得掌握群眾心理的高手自然更加有機會施展其激發群眾情緒的本事。

或許有人會說，現在人民的知識已大為提高，亞里斯多德所說的煽動家應該不容易得逞。這樣的想法未免太天真了。希特勒是知識水平甚高的德國人選出來的，馬可仕兩度獲得頗具民主文化素養的菲律賓人的高度肯定。這或許是較為極端的例子，但在今天亞非各國，定期舉行選舉的威權體系，例子並不難找。

這並不是說，我們就不要再舉辦選舉了，而是我們必須先認識清楚選舉的本質，坦誠面對選舉可能衍生的負面作用並設法防阻之，這樣我們在追求民主的理想時，才不至於走人民粹主義的歧途。誠如熊彼得（Joseph Schumpeter）所說的，選舉只是一種政治方法，一種制度設計，讓成功贏得選票的人士獲得行使權力的合法性（legitimacy）。^[13]從前帝王透過神意天命的祕思（myth）使其統治合法化。現代政客利用選舉使其統治合法化，這也是一種祕思。承天啓運的皇帝不一定是聖王；競選成功的政客也不一定皆是賢能之士，皆會為實現民主的理想而竭盡心力。

健全的民主必須建立在權責相副的憲政制度上，一旦民選的統治者開始恣意竄改破壞這個制度，而一般民衆卻冷漠以對，或甚至不自覺地喝采叫好，則選舉辦得再多再熱鬧，這個國家民主的根底還是相當脆弱的，或根本只是一種假象罷了。

[13] Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Allen and Unwin, 1976, p. 284-285.