

有關改進選舉風氣之檢討

呂 亞 力

選舉的成敗，不能全由結果來決定，其過程也應作為評量的準則，而且，過程與結果也有關聯。如果競選是以賄選為主要手段進行的，選舉的結果能做到「選賢與能」，的確有些難以想像。台灣地區舉辦公職人員選舉已四十餘年了，計多人都肯定其成就，認為它對推展民主甄拔領導人才，使民意影響政策各方面，都有貢獻。然而，每次選舉，大家都感嘆選風的敗壞，規範的不被重視。一個有趣的問題是：如此惡劣的「程序」如何能產生這樣良好的果實？這是個值得解答的問題。不過，本文不擬嘗試解答它。個人的看法是：我們評估台灣選舉的成就與過程，往往憑藉常識不免主觀，甚至是印象式的，不夠精確。譬如台灣的選舉，它究竟為台灣產生了多少「政治人才」，這方面它的貢獻多大？我們不能僅臚列幾個選舉出身的政治人物就斷定其已作了重大貢獻，任何方法（包括推薦），也可在四十年來「產生」一些具有領導能力的政治人才，但不能說任何方法在甄拔人才方面的「功榮」都應肯定；又我們常常說選舉中選風如何敗壞、賄選為何嚴重，但迄今為止，我們仍不知賄選究竟普遍至為何程度？其對當選的作用多大？多少民意代表與縣市長曾經賄選？他們賄選的具體方法之細節如何？賄選對台灣政治

的實際影響究竟為何？由於法院未對賄選作成判例，報章的報導又往往不夠詳實，被認為有賄選之嫌者未遭法辦……等，我們既無法對之作實證的研究，也不能從事真正紮實的文件分析。因此，我們對選舉過程中選風的瞭解與評估，也不免主觀的印象而已。

筆者曾答應中國政治學會撰寫一文討本屆選舉的選風。由於關於這方面「傳聞」雖多，真正可使用的資料欠缺，本文無法達到學術論文應具的「言必有據、信而有徵」的水準，故不能當作論文看待，只能作為筆者個人的觀察報告而已。

一、

台灣地區之選舉，公認選風甚為不良。不少從事選舉活動者都有「但求當選，不擇手段」的想法。因此，各種不法、違法、脫法，或至少不合倫理、違法的手段都使用了；有許多選民，完全不明瞭選舉的真諦，為蠅頭小利出賣選票，或為了支持某些候選人，參與脅迫性的群眾行動層出不窮。

自從台灣地區舉辦選舉以來，從事不當競舉與助選活動者包括選務機關、政黨、候選人、助選員、政治積極份子等；迄六〇年代末期與七〇年代初期，選務機關之公正性相當不足，曾有為某些候選人「作票」之行為，余登發生前曾對筆者談及早年他與選務機關「鬥法」的經過時，指出選舉機關在編列選舉人名冊、計算廢票、唱票等方面，皆有「奇招」，令預定「落選」的候選人防不勝防。不過，這類選務機關的不當「助選」行為自六〇年代中葉以後，已

漸漸減少，如今已不再存在，新當選屏東縣長蘇貞昌在中國時報教育基金會的選舉研討會上也承認這已是歷史陳跡。然而，由於過去選務的弊端，少數民衆疑慮仍未盡去，在有心人士鼓動下，仍可形成選舉風潮。台南縣長落選人李宗藩率衆包圍該縣縣政府即爲最近一例。該黨輔選與助選之方法與手段，也有值得商榷者；國民黨長期執政，政府機關首長非爲黨員即黨友，在以往，該黨常動員行政系統公然輔選，這種作風常爲非國民黨籍候選人批評指責。近年來，國民黨在此方面已較前審慎，本屆選舉中，除苗栗縣教育局曾通令學校向學生家長作投票意向調查引起物議。在輿論交相責備後收回成命外，無重大爭議；不過，總統以國民黨主席身份巡迴助選之舉，則引起社會人士不同看法：有人認爲此爲其黨主席的職掌，並無不當，但也有人則認爲此舉不合總統之尊嚴，不過，此種爭議無關其行爲之「合法」性。國民黨與軍隊的關係，在選舉一向令人矚目；有人認爲軍人「干預」選舉過甚，不合民主規範；近來軍方全力支持其栽培的特定候選人，不少人頗有微辭；但支持者以爲所謂「黃復興」黨部爲後備軍人組織，不能視爲軍隊的一環，人們指責軍人參與競選活動過甚，實出於誤解。無論如何，軍方似應有所節制。此外，榮民之家曾被指責「控制」榮民投票，及動員榮民爲「幽靈人口」投票隊伍，榮家均曾否認，其真相如何，不得而知。本屆選舉中，宜蘭地區曾有人指出軍人列隊投票之現象。但輿論界不欲驗證其詳情。民進黨成立僅五年，黨員人數僅八萬餘，勢力不能與國民黨同日而語；但其輔選方式與手段，也曾被人指責，譬如雙十園雜誌曾指其慣用積極份子在某些候選人政見會上，以倒采方式「

阻撓」不利該黨之言論；由於雙十園的強烈黨派色彩，其指責是否正確，無法肯定。此外，朱高正曾指責民進黨雲林黨部的一些人員藉耳語運動破壞其「形像」，並污蔑其為「台奸」。

候選人與助選員為競選活動之主體，其良莠甚為不齊，惡劣如候選人與助選員之不當競選活動甚多，尤其賄選，最為人詬病；儘管無確證，但不少曾經參選與對選舉密切注意的人士皆相信相當普遍。我們對本屆選舉選風之分析，主要指候選人與助選員的活動與行為，分析在本節後半，此處不贅。

由於選罷法對法定助選員身份，嚴加限制，政治積極份子往往成為非正規助選人，或者以其熱烈的參與，為候選人造勢。此等人士之行為，對選風也具相當重要的影響；候選人聚眾遊行，仰賴積極份子為核心成員；李宗藩集合大批群眾包圍台南縣政府之舉，也依靠一些積極份子去攏絡民眾，形成「抗爭」的中堅。

台灣選民之程度參差不齊，一般教育程度較低或政治意識較弱者都是賄選之對象，而政治意識較強黨派色彩甚濃的選民中，有些會附和候選人造勢活動或參與不合規範的競選活動。

按內容分，不當的競選與助選活動計有賄選、暴力、違法言論與違規活動。

台灣的選舉之候選人競選之費用與美日相比，並無遜色。根據本屆選舉，縣市長候選人一般需用四億台幣以上，省議員候選人需用一至二億，立委選人競選經費上下限距離較大從數百萬至上億元不等。如此龐大費用，除用於文宣、請客外，似乎大多為賄選之費用。由於電視未開放於競選，賄選之化費應甚龐大。關於賄選的方

式，衆說紛紜；有人認爲里鄰長與後備軍人系統爲兩大管道。此外「民間組織」、地方派系、宗教廟會結構也扮演重要角色，競選期間，各地傳出每票以三、五萬元至千元之價出售。除現金外，實物之賄選也相當普遍。

賄選如此猖獗，何以政府無能爲力？關於此一令人困惑竹問題，社會上有三種「解答」，一種是若干民進黨人士的論調：他們認爲由於國民黨政策不孚衆望，其候選人大多缺乏良好的個人條件，故該黨欲維持選戰中的優勢，必須使用賄選，故賄選爲政府所「同意」者，根本上爲一種策略，檢警當局偵辦，僅虛幌一招，應付社會上的批評而已，當然不會見效。此一說法，證據力似嫌不足，再說，我們也不認爲國家的領導人士道德品質如此低落，而我國仍能屹立於世；另一與上說略爲不同的論調是國民黨上層也許不贊成賄選，但由於該黨基層與地方派系關係過份密切，目前要分割也甚不易，而派系爲維持對地方的控制權，不惜以賄選爲手段，來保證其成員當選。國民黨對於賄選，原則上固然反對，但在實際上則又因地方派系之累，不能斷然處置，國民黨過份依賴地方派系，實爲地方政治腐敗的根源。此一說法，說服力似較上說略強。但仍缺乏堅強有力的證據，不妨姑妄聽之。另一說法爲由於賄選是經過週密設計的，除了賄選並不親自出馬，而且受賄者皆心甘情愿配合，因此，偵查相當困難，證據不易獲得，證人甚難掌握，再說，涉及地方上有地位的人，治安當局有此顧忌，更何況選舉期間，候選人互相對立，用候選人唆使支持者控告乙候選人賄賂以使落選的「策略」可能被運用，偵辦賄者爲免於被利用，必須格外慎重，此也增加偵

辦之困難。因此，目前賄選傳聞雖多，而偵辦的案件幾乎絕無僅有，並非當局缺乏決心，而實因實際之困難。此一說法，雖不無道理，但也不免於物議。批評者認為賄選案即使不易偵辦，但應不至於比若干重大刑案更難破獲，當局不積極偵辦，恐並非全因技術上的困難而裹足不前，政治性考慮似也為原因之一，此等考慮也許包括在普遍賄選的現實下，偵辦過嚴，會損害國家形象；處理案件過多，會造成地方政治運作之困難……等。

本屆選舉期內，行政院在中央成立選風督導會報，在地方成立選風執行會報，明示目標在改善選風，督導會報並準備兩百萬元作為檢舉賄選獎金。凡檢舉經偵查屬實者給獎金二十萬元，在競選期內，檢舉件達二三十件，經查後大多無絲毫根據，其中少數略有「內容」，經進一步查核後，也皆不能構成刑案。此外，治安當局曾根據其自行蒐集之「情報」，把九十餘位候選人與助選員列入可能犯了賄選之可疑對象，但囿於具體證據缺乏，並未將彼等移送法辦。

「暴力」介入選舉之說，於本屆三項公職人員選舉初啟序幕時，甚囂塵上，引起社會各界關注。候選人尤其擔心，不少曾要求警力保護，並購置防彈衣。在競選期內，少數候選人曾遭黑道份子槍擊或恫嚇，但大多為詐財，與選舉並無直接關係。嚴格說來，暴力介入似不甚嚴重，不過，也不能盡免；暴力行為大多輕微，如高雄市候選人蘇秋鎮杖擊警員、朱星羽的助選員以車輛衝撞蒐證的治安人員，某退伍軍人拳打余陳月瑛等，都是較為人知之案件。然而，在一月陣舉行的縣市議員，鄉鎮長選舉中，暴力介入就嚴重得多，

候選人被槍殺身受重傷者有之，競選辦事處遭破壞者也有之。

當局初步斷定的違法言論計有兩類：一類為謗他人人格的言論，在本屆選舉中，相當普遍，然而，由於皆屬「告訴乃論」案件，候選人大多抱息事寧人之態度，故未聞任何人因此類言論而負刑責；另一類為依據國安法為當局追究的言論；本屆選舉中，新國家聯線候選人公開支持台獨，並提出新憲法草案，檢察機關對之下令蒐證，表示將以個案方式裁決偵辦與否；但聯線人士認為主張台獨為其言論自由，當局無權以公權力處置。目前，台省高檢處已對陳水扁在自立早報的台獨廣告加以偵詢，其他候選人與助選員計九十五人的言論，在研究當中，如何處理目前尚無定論。

違規活動之頻繁為本屆選舉色之一。違規活動之類型甚多，不及備載；最普通者政見會舉辦逾越規定時限，以及於私辦政見會法定時間結束後，以其他名目如民主座談會等舉辦……等，這些活動之大量出現及取締之困難，說明選罷法之不夠完善。

二、

關於選風腐敗的成因：曾有不少探討過，有人認為由於我國舉辦選舉為時尚短，人民民主素養不足，選風不良並不足怪，為「過渡」期自然的現象，民主先進國家在以往都經歷此一階段，我們不必過分擔心，只要順其自然，將來社會更進步，民智更提高了，選風就能漸漸改善。這種看法，不能說完全沒有道理，然而，這一「過渡」期究竟要持續多久？難道我們人為努力不能把它縮短？又倘

若任其自然，這一「過渡」期難道不會變成永遠嗎？再說，其他國家選風最腐敗之時期，其程度是否能與我們目前的情形相比？即以賄選而言，任何其他國家，其普遍與猖獗的程度能否超過我國？

筆者以上消極的論調不能接受，不僅是由於它對一些重要疑問不能解答，而且更由於其可能造成的影響，以及其隱含的價值取向與個人信仰不能調和，筆者認為改善選風是我國政府與社會不能推卸的責任，即使剖析目前選風不良的成因並不能達到知識上令人滿意的程度，學術界也應一試，以供改善選風行動的參考。

台灣地區選風不良的原因甚多，衆說紛紜，大致說來，有法制的、文化的、社經的原因等。

就法制而言，選罷法的缺點，也許不是最基本的，但卻是最易辨別的原因。我國選罷法的諸多缺失，論者甚多，由於其規定頗多不合常理或無法執行者，以往候選人與助選人往往對該法不予理會，表現高度的輕視；選監人員對於這些脫法，甚至違法的行為大多無可奈何，以致選罷法的威嚴掃地，兩次修正以後，若干較明顯的缺失已經改正，對競選活動的一些不合理的限制也已解除，然而，剩留的缺點仍然不少，諸如關於私公辦政見順序的規定，事實上並無必要，也不可行；有關於競選經費的規定則又嫌不足，罰則也嫌過輕。

我國政黨政治尚在初步階段，政黨相爭的規範尚難確立，而且，由於國民黨與民進黨間之歷史宿怨、雙方互信基礎薄弱，統獨之意識的歧見，更使雙方理性對話增加困難，在此情形下，選舉活動含有兵家相鬥的成分，「兵不厭詐」，當然就使一些候選人感到對

方既為不擇手段必須擊敗的人，自己也就不必太重視規範，以致落敗。

中國人之基本價值觀念中，缺乏現代西方人的守法精神，社會規範主要為道德之約束，而道德則以私德為主，公德並不特別發達，人際關係之維繫，以「情」為凝結力，法則不受重視，近數十年來，知識份子受西化影響，比較具備守法、重法的觀念，但一般教育程度較低的民衆，尤其農民，仍然保持傳統的價值觀念，賄選與其他違法行為於選舉期內頻頻發生，與中國許多民衆價值觀念之傳統性，不無關係；由於此種觀念，許多人不僅不會自動地抗拒惡劣選風之影響，而且甚至可能之並無特別的厭惡感不以為這是毒害社會貶損個人人格；再說，中國一般民衆對於政治與其個人利益間的關係，並不深刻體認，此因傳統的政治，皆以為上層的活動，一般民衆無緣參與，因此，其對政治往往看作「事不關己」，或者非自己所能真正影響者，由於此種無力感與無知，對於選舉之真正作用，並不能體會，以少量金錢出賣選票，遂認為是一項「收獲」。

台灣目前的社會風氣，甚為惡劣，功利主義盛行，道德普遍墮落，尤其公德，一般政客，皆追逐私利，並無真正為民服務之觀念，其使用大量金錢以作賄選，其實為一種投資，一切違法脫法手段之運用，即為保證「當選」，選風之普遍敗壞，實為社會風氣全面敗壞的一環，與賭風盛行、黑道橫行……等具有相同的根源。

目前台灣社會游資充塞，黑槍甚多，使黑道份子增加了實力，這些有組織的團體，有錢有武器，其直接間接參與選舉活動，勢必大行其道，候選人也不能對彼等採嚴峻的拒絕態度，因為此無疑「

自殺」，如此社會背景下，選風之改善，的確愈來愈困難。

三、

儘管徹底匡正選風，相當困難，我們仍可做一些努力，來作有限度的澄清，或至少防止其快速地全面敗壞，以致不可收拾。

首先，選罷法應立即作必要的修正：凡不必限制者又根本無法執行的條文，應該廢止，相反地，對於賄選的罰則，應該加重，對於競選經費來源的「透明化」與「限額化」規定，應該加強。

第二、執政黨高層就改善選風，召開會議，作成決策，並宣告社會，以示決心，並且藉此給予檢警與政安機關更明確之「授權」，處理選風案作，尤其對賄選，更應藉此解除社會對該黨「姑息」，甚至「默許」之疑惑或誤會。

第三、檢察與警務等機關應研究改善選風的具體方法，最好成立專案小組，完成此舉，並於以後之選舉中，嚴格執行對腐敗選風之取締與處置。

第四、社教機關應特別對腐敗選風之匡正，作全面宣傳工作，動員電視、電台、報刊，及口語文宣，深入農村與基層為之。

第五、輿論界對敗壞選風，尤其賄選的劣行，應勇於揭發、抨擊，此一方面可稍為阻遏此類活動，另一方面也可激發社會良知，使有心人共同來口誅筆伐此類劣行。

第六、整肅黑道為政府不可旁貸之職責，治安當局應該盡一切努力，割除此一社會之瘤。

基本的社會與文化改變，非本文擬討論者，茲從略。