

李登輝與總統直選： 回顧四分之一世紀的成就

小笠原 欣幸*

壹、前言

陳館長、各位先進、貴賓、大家早！我是東京外國語大學的小笠原欣幸。

這次接獲國史館的邀請，能夠參與今天的「李登輝與臺灣民主化學術討論會」，我非常高興，也感到格外榮幸。李登輝總統去年逝世的時候，日本國內引發了很多感想和討論，讓我們重新認知李總統留下的影響是如此深刻。

事隔一年，國史館舉辦「李登輝與臺灣民主化學術討論會」，對此我表達由衷的祝福、敬佩。由於疫情的關係，雖然無法跟大家直接見面，但是透過視訊方式，我也能遠距參與，並交換臺灣和日本方面的觀點。

今天我想討論的題目就是「李登輝與總統直選：回顧四分之一世紀的成就」。去年日本臺灣學會舉辦「臺灣總統選舉的四分之一世紀」研討會，以若林正丈教授為首的幾位日本學者報告、討論。今天我想分享日本學術界對李總統以及臺灣總統直選的評價。對於這場非常有意義的會議，如果我能做出些微的貢獻的話，會感到很欣慰。

貳、總統直選的意義

1996年實現的總統直選，具有兩層意義，一是作為臺灣政治體制民主化的里程

* 日本東京外國語大學綜合國際學研究院教授

碑，二則是作為後民主化臺灣政治的起點。關於前者在日本學術界也累積了大量的文獻，其評價已經形成共識。關於後者，則是歷經了四分之一世紀後，後來浮現的新觀點。

一、民主化的里程碑

首先，我想從「民主化的里程碑」這個觀點進行整理分析。由每個選民親自投票選出總統的總統直選制度，可說是證明臺灣已經從威權主義體制轉型為民主主義體制的最佳證據，也是國際社會認定「臺灣擁有民主政治」、「臺灣是民主」的重要理由。松田康博教授認為「1996年3月實施的總統選舉，完成了臺灣的民主轉型」，而這也是日本大多數學者的一致觀點。

從制度方面來看，臺灣不管是行政面的村里長、鄉鎮長、縣市長到總統，還是議會面的鄉鎮民代表、縣市議員到立法委員，全部都是自由選舉加以選出。針對這樣的政治體制，若林正丈教授作出如此評價：「就在中國大陸的東南方，日本南方不遠處的海上，出現了一個擁有民主體制的島嶼國家。這些從鄉鎮層級到國家層級的公職人員選舉，任何一個擁有投票權的民衆都曾參與，成為『選舉共同體』的一分子」。

臺灣的民主化及自由化，是從蔣經國時代末期民進黨的成立和解除戒嚴令開始。對於這個過程，若林教授認為：「以『中華民國』有效統治範圍內的公民為主體的國民主權制度化已大致完成。『中華民國』作為戰後的臺灣國家，已經藉由民主的方式更新了內部的正當性」。1996年的總統選舉，在民主化的政治過程中，可說是形成「選舉共同體」的最後一步，同時也是最重要的一步。

從此開始，臺灣的政治進入了後民主化的新階段。雖然社會評價對於臺灣的選舉政治有褒有貶，但是，從這長時間的變化，我們也可看出臺灣朝向民主多元政黨政治的軌跡。至於李總統如何發揮影響力，推動、制定總統直選的制度，臺灣的研究文獻已經充分探討，我今天不需要對此闡述。我想進一步討論的是，關於總統選舉所造成的深遠影響。

二、臺灣政治結構重新整編

我想很簡短的回顧總統直選實施後臺灣政治的變化，也就是臺灣政黨政治結構的重新整編。

李總統上臺後，成功了掌握臺灣政治厚實的中間區塊做為民意基礎，而把兩種民族主義往左右兩側擠壓，創造了「維持現狀」的空間。維持什麼「現狀」？這才是非常重要的問題。李總統的意思是「民主化、臺灣化的中華民國體制」的現狀。李總統創造的「中華民國在臺灣」這個概念，成為臺灣社會多數人會接受的概念。蔡英文總統講的「中華民國臺灣」是繼承李總統的這個概念的。

1996年總統選舉中，李登輝總統靠著相對溫和和寬鬆的「臺灣認同」支持層，擊敗了站在臺灣民族主義的民進黨候選人彭明敏，以及站在中國民族主義的無黨籍候選人林洋港及陳履安，讓國民黨的聲勢達到巔峰。

但是，實際上，1996年選舉卻是國民黨衰退而民進黨崛起的起點。國民黨因為意識形態和黨內結構的關係，內部一直隱含著路線的矛盾和分裂的種子。國民黨本質上的矛盾就是一個抱持中國民族主義（Chinese nationalism）的政黨，卻要在臺灣化的中華民國政治體制內參與總統選舉的，這個矛盾一直到現在都圍繞國民黨。李總統設計的「臺灣認同」路線沒有被國民黨繼承，反而被連戰拋棄，加深了國民黨的矛盾。

不僅如此，國民黨還有著另外幾個矛盾，其一是國民黨在體質上屬於中央集權式的政黨。這種政黨體質與臺灣社會的多元化體質之間有落差。隨著時代的變化，黨內也出現了許多不一樣的聲音，但國民黨集權式的組織，難以處理，常常導致內訌。在1996年選舉之前，就有一群人脫黨組成了新黨，到了選舉的時候，林洋港及陳履安也脫黨了。2000年選舉之前，宋楚瑜也脫黨了。後來發生的馬王鬥爭讓人記憶猶新。

其二，在威權主義體制時代所形成的黑金體質也成為受到批判的原因，仰賴地方派系的支持結構也是造成國民黨的勢力弱化的原因。國民黨在選舉時不得不仰賴地方派系，然而地方派系在本質上卻是追求個別地方利益的群體。1996年所舉行的國大代表選舉，當時當選的國大代表們的各種行為在社會上遭到批判，也讓這個問題浮上檯面。

另一方面，民進黨則是因為由個別黨外人士結合的一個政黨，所以除了反對國民黨、追求民主以外，難以達成政治理念的共識。黨內普遍存在路線的矛盾，就是要解體中華民國、建立新臺灣國家的臺灣民族主義（Taiwanese nationalism）的路線與在中華民國體制內參與總統選舉的務實路線的矛盾。民進黨面臨首次總統直選的時候，還是在臺灣民族主義的意識形態與現實政治的顧慮之間搖擺，陷入窒礙難行

的狀態，嘗到了挫敗的滋味。

但是，民進黨在首次直選受挫之後，轉而在地方政治上尋求活路，馬上就在一九九七年的縣市長選舉中贏得勝利。民進黨對親國民黨的地方派系，有時表現出對決的態度，有時又表現出拉攏及合作的態度。隨著在地方行政上逐漸累積治理的經驗，民進黨逐漸成長為足以與國民黨抗衡的政黨。

自 1996 年選舉之後，原本具有壓倒性優勢的國民黨逐漸走上衰退的道路。經過 2000 年選舉之後，臺灣的政治結構重新整編為藍綠兩大陣營對立。剛開始還是藍營佔優勢，但是，民進黨在地方上逐漸累積實力，慢慢拉近與國民黨的差距。

陳水扁成功連任之後的 2005 年，國民黨選擇了與中國共產黨合作，轉換了蔣介石、蔣經國、李登輝三代領導維持的反共親美路線。這個矛盾在美中合作時代潛伏，所以不影響到馬英九當選的 2008 年以及 2012 年選舉。但是，到了美中對立時代，這個矛盾才浮現的。

2016 年選舉，民進黨鎖定維持現狀的路線，不僅拿回政權，而且首次掌握立法院的過半席次。2020 年選舉，蔡英文總統以臺灣選舉史上最高票連任。以長期的現象來看，做為核心支持組織的軍公教以及地方派系的凝聚力鬆動，國民黨失去了優勢地位。歷經了四分之一世紀之後，臺灣政治局勢已經從國民黨的絕對優勢，轉變為民進黨的相對優勢。

參、總統直選的三個層面的成就

接下來，我想從三個層面討論總統直選二十五年的成就：一、臺灣認同的擴大和深化、二、兩岸關係新架構的形成，三、臺灣的國際能見度提高。

一、臺灣認同的擴大和深化

所謂的「臺灣總統選舉」，其實嚴格說來應該稱作「存在於臺灣的中華民國總統選舉」。選民為中華民國的國民，舉行選舉的範圍為「中華民國自由地區」亦可替換為「臺灣地區」。「臺灣地區」以《兩岸人民關係條例》規定為「臺灣、澎湖、金門、馬祖及其他離島」。

透過總統的直接選舉，臺灣的選民逐漸理解到自己的一票能夠決定臺灣的未來。由手中的選票選出最高領導人的行為，讓民衆自然而然地意識到「中華民國 /

臺灣為一個主權獨立國家」及「我們的主權範圍只在臺灣的地理範圍之內」這兩個事實。因為選的是總統，而不是行政長官或自治區首長，所以被認為是主權獨立國家。候選人的競選活動範圍及選民的資格範圍都在臺灣之內，所以被認為主權的範圍也在臺灣之內。

雖然在法理上，應該稱作「中華民國總統選舉」，但是在現實上，卻是選出臺灣領導人的選舉。這樣的選舉持續舉辦了二十五年，過程中逐漸出現「臺灣總統選舉」的稱呼，如今很多臺灣民衆在提起總統選舉時，都稱之為「臺灣總統選舉」。

大部分的國際媒體都使用「臺灣總統選舉」（Taiwan's presidential election）這個的稱呼，少數使用「中華民國總統選舉」（ROC's presidential election）。日本媒體全部都使用「臺灣總統選舉」。但是中國不能使用這樣的稱呼。在中國，「正確」的稱呼為「臺灣地區領導人選舉」。

臺灣沒有針對總統選舉的意義對民衆施行政治教育。但是臺灣社會對選舉的關心程度非常高，不管是報章雜誌、電視媒體，還是網路上，關於總統選舉的資訊傳遞及意見交換可說是相當頻繁。不論媒體還是網路，一年到頭都有人在討論關於總統選舉的議題。對選舉的關心，能夠讓民衆意識到自己具有選民身分，可說是一種最有效的自我政治教育。在這樣的社會之中，具有廣意的臺灣認同逐漸擴散。

所謂具有廣意的臺灣認同，包含了認定自己為臺灣人的自我意識、認為臺灣與中國有所不同的想法。這是一種全面肯定臺灣，相信臺灣有著獨一無二的存在意義，而且對於臺灣的生活型態抱持深厚感情的意識。認同意識的顯現，當然是因為有了外力／外人的關係。這意味著臺灣人會對任何威脅臺灣，或是對臺灣表現出高高在上態度的勢力抱持反感。對象可能是中國，可能是日本，也可能是美國。

臺灣認同能夠滲透到多數臺灣人的心中，是李登輝政府的本土化政策及民進黨的訴求互相影響下的結果，但是，這個意識能夠在臺灣人的心中澈底扎根成長，卻得歸功於多年來不斷舉行的總統選舉。總統選舉所代表的臺灣的公職人員選舉都成為一種生活模式，更成為廣意的臺灣認同的一部分。而這一切的起點，就是 1996 年的總統選舉。臺灣的年輕人從一出生到懂人情世故的時候就知道大人都討論總統選舉，成長在這樣的社會生活之中，大多數的年輕人抱持著臺灣認同，可說是水到渠成，這就是所謂的「天然獨」。

二、兩岸關係新架構的形成

李總統在 1999 年發表的「兩國論」之中，提到了「總統、副總統由臺灣人民直接選舉，使所建構出來的國家機關只代表臺灣人民，國家權力統治的正當性也只來自臺灣人民的授權，與中國大陸人民完全無關」。雖然中華民國的國名沒有改變，憲法體制沒有改變，國民黨掌握政權的現況也沒有改變，但是政治權力的根源卻正在靜靜地臺灣化。這個過程，若林教授在《臺灣的政治》書裡充分探討。

自從臺灣政治建立僅限於臺灣這個地理範圍的體制之後，兩岸關係不再能夠以單純的「國共內戰的延伸」來解釋。就算中國國民黨與中國共產黨雙方同意結束內戰，如果無法透過臺灣的政治制度加以承認，也不具任何效力。

原本兩岸關係的架構是在「一個中國」的原則之下，雙方各自主張其正當性，而雙方目標都在於終極統一。但如今臺灣方面已發生了變化。對於兩岸統一，臺灣的民意支持越來越少。對於能夠親自投票選出最高領導人的臺灣選民來說，中國提出的「一國兩制」方案毫無吸引力。相較之下，中國則是依然堅持著這個架構，而且加強「中華民族偉大復興」的邏輯，因此對統一臺灣的誘因攀升。

對臺灣選民而言，總統選舉是向國際社會展示「臺灣的自由和民主」的絕佳機會。對於中國所推動的兩岸統一，臺灣人能夠以民主的方式對中國說「NO」。由於臺灣與中國在政治、經濟及軍事上的實力都趨向於對中國有利，總統選舉成了臺灣自我防衛的「武器」。

但是在總統直選議題剛浮現的 1990 年代前期，很少有人意識到這樣的變化。在 1990 年代前期，臺灣人在議論總統選舉的時候，絕大多數的人若不是站在民主化的觀點，就是站在臺灣內部權力鬥爭的觀點，很少有人把注意力放在總統選舉對兩岸關係的影響上。直到 1996 年總統直選及臺海危機同時發生，臺灣民衆及國際社會才察覺「臺海局勢進入了全新的時代」。

從日本和美國的大部分學者的觀點來說，兩岸的現況就是中華人民共和國統治中國大陸，中華民國統治臺灣。就法理上而言，臺灣的總統選舉與中華人民共和國毫無關係。但是自從 1996 年總統選舉時，中國採取武力恫嚇的手段之後，中國對臺灣總統選舉的干涉就成了常態。

從此之後，兩岸關係就多了四年一次的總統選舉這個充滿不確定性的因素。不過，由於決定權是由臺灣的民意所掌握，中國就算想要進行統戰，收買人心，也會

因為範圍太大而難以鎖定對象。從中國的立場來看，想要將臺灣的民意朝統一的方向扭轉，是非常困難的事情。

綜合以上所述，以 1996 年的總統選舉為起點，臺灣認同開始興盛，同時，兩岸關係的新架構形成，兩岸關係的內涵變成為中國與臺灣的關係。中國對臺灣的干涉也成為後民主化時代的臺灣政治的常態。

三、臺灣的國際能見度提高

民主化轉型後，自由、民主、公民社會的價值內在化，成為臺灣日常生活景象的一部分，也會讓外國人進一步認識臺灣，逐漸提高了臺灣的國際能見度。

不管是臺灣民衆對臺灣各地鄉土歷史的關心、各種古蹟或日治時期建築的保存運動，或者社區再造、環保運動，還是騎單車環島的風氣，其實都體現「重視臺灣」、「珍惜這塊土地」的臺灣認同意識。以臺灣為主題的電影會賣座，也是基於相同的道理。臺灣的主要大學大多設有關於「臺灣史」或「臺灣文學」的科系，許多大學生及研究所學生都在進行關於臺灣的研究。原來這都是臺灣國內的風潮，卻成為海外學者、學生、媒體人接觸臺灣、研究臺灣的新管道。

公民運動也逐漸發展成熟，諸如抗議陳水扁政府貪污、抗議馬英九政府的兩岸政策等等，臺北市的街頭經常出現規模達十萬人的抗議活動或示威遊行。各種重視公民價值的活動，都受到廣泛的支持，理由可能是同情在軍中遭虐待而死的年輕士兵，可能是同情因為地方政府的蠻橫土地開發計畫而失去田地的農民，也可能是對期盼同性婚姻合法化的少數派抱持同理心。除此之外，臺灣民衆對於人道援助活動也表現得相當積極。

發起「太陽花學運」的學生們佔據立法院的行為，明顯違反了臺灣的法律。雖然在臺灣社會上引發兩極的看法，但是臺灣的警察單位並沒有強行驅離，事後對這些學生的法律行動也相對輕微。倒扁運動人士佔據臺北車站旁邊場地也沒有被強行驅離。臺灣政府不強行驅離的傳統，源自於 1990 年野百合學運的時候，當時李總統對內政部長許水德命令「不可以危害學生」。

臺灣有許多人願意上街頭主張其政治訴求，同時也許多人願意尊重別人的訴求權利，理由就在於臺灣民衆是靠著自己的力量結束了長期的威權主義體制，這股概念和自信在李登輝時代培養出來，並在臺灣社會上傳承了下來。

過去很多內外評論對臺灣政治進行批判，提出負面評價，認為藍綠兩大陣營的

對立損害了政治效率及民衆對政府的信賴，我自己也曾作出「臺灣的民主政治籠罩在困頓感之中」這種評價。但即便如此，在實施總統選舉的這四分之一世紀裡，臺灣的政治還是獲得了許多國際社會的正面評價。

重視自由、民主及人權，這類難能可貴的價值都在臺灣實踐。不同於緬甸，在臺灣幾乎不用擔心政權會落入軍隊的掌控，不同於香港，群眾運動也不會遭受警察或鎮暴部隊鎮壓。族群融合及尊重少數人的權利等多文化主義的思想也受到理解和接納。這些現象所展現出來的具體成果，就是女性在社會上有充分表現的機會、同性婚姻合法化、對外勞的接納度高、母語教育的擴大、人道救援活動等等。

對於這些廣泛的成果，海外學者、專家，國際媒體，人權團體等等逐漸開始關注臺灣。他們不謀而合，主動拿來臺灣和中國的案例作出比較。很自然地對臺灣有同感，對中國有警惕，這就是臺灣的軟實力。

今年3月中國突然禁止進口臺灣鳳梨，意圖應該是打擊臺灣的農民以及蔡政府。這則新聞在日本國內大量報導，而很多日本民衆到超商找臺灣鳳梨，結果今年日本進口臺灣鳳梨是去年的七倍，真的驚人的成長率，雖然還沒辦法全面代替中國大陸市場的銷量，還是能彌補相當程度。背後的動力，或許有人討厭中國的做法而挺臺灣鳳梨，或許有人喜歡珍珠奶茶而對臺灣的食品有興趣才買臺灣鳳梨。不管怎樣，這都是臺灣的綜合性軟實力發揮影響力的例子。

今年5月臺灣突然發生疫情爆發，陷入疫苗缺乏的困境，當時日本和美國迅速提供疫苗給臺灣。日本國內的民意大部分歡迎、支持日本政府的決策，這也是臺灣的軟實力使然的。不只是日本和美國，歐洲的立陶宛、捷克、斯洛伐克都表態提供疫苗給臺灣。去年捷克的國會議長訪問團訪問臺灣，並在立法院演講說「我也是臺灣人」。立陶宛、捷克、斯洛伐克都在臺海沒有地緣政治的因素，而且他們明明知道對臺灣友善的代價是中國的報復，他們還是挺臺灣的。

臺灣的軟實力的核心是民主政治。對此李總統推動民主轉型的貢獻當然非常大。李總統除了實現總統直選以外，還推動務實外交，跟日本作者司馬遼太郎對談，在美國康乃爾大學演講，臺海危機中不屈服中國的壓力，都是吸引海外媒體、海外人士對民主臺灣的關注。李總統卸任前一年的1999年出版《臺灣的主張》，也向國際社會發送臺灣的聲音。

李總統一直努力提高臺灣的國際能見度，而且成功地比蔣經國時代高。不只如此，李總統播下臺灣軟實力的種子。後來，臺灣政府、官員、民間團體、專家都

做努力，在各領域提高臺灣的國際能見度。現在臺灣的國際能見度比李登輝時代更高，更廣泛。對此臺灣社會的每一個人都有貢獻。

肆、結論：民主的燈塔

雖然臺灣還有許多待改善的問題，但是，這四分之一世紀以來，臺灣的政治、經濟、社會都穩定發展。政治方面，民主化後已經歷了三次政黨輪替，同時推動了各種改革。經濟方面，人均 GDP 也超過兩萬八千美金，許多臺灣企業都已發展成爲國際企業。社會方面，臺灣有先進的醫療水準以及國民健保制度，生活雖然不至於奢華，但相當穩定。中華民國雖然無法參與各種國際組織，但是許多臺灣人及非政府組織在國際社會上相當活躍。

臺灣和中國在政治、經濟、軍事等各方面的實力差距年年擴大，局勢對臺灣越來越不利，這的確是不爭的事實。中國媒體非常喜歡針對臺灣的民主政治以及選舉作出負面的宣傳，在評論中夾帶批判和譏笑。中國爲了不讓臺灣的真實的資訊進入，把臺灣的新聞網站或其他相關網站在中國網路上阻斷，在中國國內無法瀏覽。即便如此，兩岸之間的影响力作用方向絕對不會是單方面的。中國還是有國民會關心臺灣的民主政治。

中國都是在國民看不到的地方決定最高領導人之後才對外公布，而臺灣的最高領導人卻是由國民投票選出，過程完全透明公開，很多中國國民都很清楚這一點。在中國，民衆不能公然批評領導人，但是在臺灣，電視上的談話節目每天都在罵總統，街頭上經常有抗議政府的集會及遊行活動，知道這一點的中國國民也不在少數。

對於中國來說，臺灣的民主政治將能夠發揮燈塔的作用。燈塔所釋放出的光芒有兩個效果，其一是照亮中國政治體制的黑暗面，其二是對中國的政治改革發揮領航的作用。從中國大陸的立場來看，臺灣社會的組成同樣是以中華民族爲主，這樣的臺灣卻實現了民主政治的這個事實，長期下來一定會以各種的方式對中國造成影響。

中國爲了促成兩岸統一，可說是無所不用其極，但如今的臺灣依然是以一個不受中國共產黨統治的獨立國家來運作，連中國也無法改變這個事實。國際社會都在看。臺灣的民衆雖然對臺灣式民主政治感到不滿，但是主張放棄民主主義的聲音在

臺灣可說是微乎其微。

幾乎沒有臺灣人會因為覺得民主政治太缺乏效率而憧憬中國共產黨的一黨專制政權。臺灣的選民抱持著「我最大」的想法，通常批評政府，因此很容易造成政治搖擺。但是，他們心中的國家是中華民國，而非中華人民共和國。這樣的臺灣人絕對不會放棄自己的權利。

這四分之一世紀以來，我作為一個日本學者見證了臺灣民主政治的起起伏伏。臺灣認同在社會上扎根，因此臺灣人主動接受兩岸統一的可能性已經幾乎沒有了。中國剩下的手段是武力、強制力、銳實力等等非和平手段。在未來的日子裡，臺灣恐怕還會遭遇更多苦難。即使如此，臺灣的自由及民主政治想必還是會延續下去。

臺灣的民主政治與臺灣認同是一體兩面，臺灣人絕對不會放棄。李總統創立的總統選舉的歷史也不會中斷。只要有總統選舉，臺灣的民主政治就會長久延續下去。只要有總統選舉，燈塔就會持續釋放光芒。