

第七章 結論--研究發現與理論意涵

第一節 研究發現與理論意涵

本文研究目的在於回答台灣政黨體系發生變化的主要原因為何？係政黨菁英互動關係下的產物，還是源自選民政黨認同改變而產生的政黨重組？同時，在既有的政黨變遷與政黨重組的理論概念基礎上，本文試圖建構更為適合解釋台灣政黨體系變遷的概念，並探討台灣政黨體系變遷對於憲政體制發展的影響為何？本文的基本假設是台灣的政黨體系仍在劇烈變動當中，但與西方學界定義下的「政黨重組」仍有相當程度的差異，菁英的角色認知與自利動機對於憲政體制的抉擇具有最重要的影響力，而選民的影响力則為次要。同時，伴隨著政黨體系的分化與極化，憲政體制會有更明顯的變動。

經由本文第四、五、六章的討論與分析以及深度訪談與問卷調查，對上述的問題與假設至少可以歸結下列幾項發現：

- 一、 在本文的研究中發現多數選民並未形成西方學界定義下的「政黨認同」，若有，較為明顯的證據應僅侷限於民進黨的支持者。最直接的證據就是自 1986 年以來，對於民進黨有政黨偏好的選民人數比例穩定成長。在 1986 年到 1992 年之間，民進黨尚未擁有穩定支持的選民基礎，政黨偏好比例高的時候有 12.6%（1989 年），差的時候僅有 3.0%（1992 年），顯見此時選民對於民進黨的支持並不穩定，而「政黨偏好」概念也只能作為測量選民對於政黨在某一時期的支持傾向，必須長期追蹤才能看出是否形成「政黨認同」。然而時序進入 1993 年到 1999 年之間，選民對於民進黨的偏好逐漸穩定成長，政黨偏好數值從 1992 年的 3.0% 攀升至 1999 年的 23.2%，其中最關鍵的是 1998 年，首次突破 20%，應與民進黨在該年在地方選舉的大勝有關，因而奠定雄厚的選民支持基礎。在 2000 年至 2006 年，民進黨的政黨偏好比例大多維持在 20% 以上，只有 2006 年年中因紅衫軍的倒扁行動使其政黨偏好比例降至 17%，算是例外。反觀國民黨，在 1992 年之前，政黨偏好比例約在四成上下，最好時到達 47%（1991），但在 1993 年到 1999 年之間，其政黨偏好比例多數時候低於三成五，在 1997 年 12 月甚至低至 24.2%；而在 2000 年至 2006 年之間，國民黨的政黨偏好比例變化情形如坐雲霄飛車，上下起伏很大，在 1999 年時尚有 35.3%，2002

年 6 月降至最低點的 14.4 %，2006 年 12 月又回升至 34.7 %，反映出選民對於國民黨的認同傾向已不穩固。這些流失的選民並沒有轉向支持民進黨，改為支持自國民黨分裂出來的新黨、親民黨，但卻未形成對於這些新興政黨的穩定支持基礎，隨著這些新興政黨的殞落，本文發現泛藍選民的政黨認同並未轉移，只是相當程度的減弱減少了，變得不穩定了，但在藍綠陣營卻又形成相當穩定的「兩元集團認同」，這與「政黨認同」在意涵上顯有不同。

二、 從訪談與問卷調查也可以發現，一般的觀察認為「所謂兩大塊的藍綠意識形態議題的一種認同，它可能更勝於我們所看到的形式上的所謂的『政黨認同』」，同時，受訪者所謂的「政黨認同」未必指涉長期性的情感傾向，有時指「黨派投票」行為或暫時性的支持。甚至更有受訪者指出有強烈政黨認同傾向的選民佔所有選民的比例並不像想像中的多，而黨派投票也未必如候選人取向投票的多。這個說法雖與二次問卷調查的結果略有不同（認為黨派意識影響選民投票的重要程度略多於候選人取向投票），但是黨派投票可能僅是對於新興政黨暫時性的支持，未必是對該政黨形成穩定的情感傾向，亦即「政黨認同」，因此即使多數選民在每次選舉中均有黨派意識的投票，亦無法證明他們對於所有政黨均有「政黨認同」（譬如新黨以改革形象出現時，不少中產階級選民投票支持它，而不論它提名的候選人是誰，但在新黨內閣之後，這些人紛紛轉向，所以當時確實有黨派意識的投票，但卻非基於「政黨認同」的投票），除非，在長期的觀察下，可以證明某些選民對於某一特定政黨長期投票支持，則可以間接推論他們對該黨形成了「政黨認同」。就台灣個案而言，在解嚴之後，大概只有民進黨較符合上述的說法（選民對其長期的「黨派投票」反映的是某種「政黨認同」），而在二次問卷調查中，多數意見認為民進黨的選民對其支持最為穩定，也印證了上述說法。

三、 本研究發現台灣「尚未」形成美國學界定義下的「政黨重組」現象。按照美國學界對於「政黨重組」的定義，至少包含三項意涵：第一，大量選民因「政黨認同」的形成或轉移而造成不同政黨選民支持基礎的重組；第二，形成政黨間的新的權力平衡關係；第三，政黨重組後將維持一段很長的時間，美國學界計算這個周期約三十年。以第一個意涵來看，台灣在 1998 年以後可能有部分選民對於民進黨已經形成了較為穩定的認同，但

如學者徐火炎的研究指出，這些產生認同的選民多係中間選民轉變而來，與美國多數時候是兩大黨選民認同的相互轉移而產生的重組有所不同。然而更重要的卻是在泛國民黨系統（泛藍）的部分，選民持續地支持系統內的政黨，但卻未顯示對個別政黨高度的忠誠，亦即事實上政黨認同的程度削弱了，而導致泛國民黨系統的內部仍在持續的變化之中。這個跡象並未顯示國民黨的「重組」，反而更接近「解組」。因此，從第二個意涵而言，由於泛國民黨系統內部仍在變化，所謂政黨間的新的權力「平衡」關係並不具有穩定性，新黨、親民黨、台聯的出現不斷改變這種權力「平衡」關係，即使民進黨的選民基礎逐漸穩固，但在它黨仍然脆弱易變的情況下，所謂「政黨重組」並未成真。另就第三個意涵而言，台灣自解嚴迄今不過二十一年，是否真有「重組」可能還需要更長的時間觀察。畢竟美國學界對於「政黨重組」多係一種回溯式的研究，探討過去發生的現象，因此具有長期累積的實證資料，台灣則因民主化的時間尚短，尚乏足夠的觀察時程與可供佐證的資料，大膽論斷台灣已經發生政黨重組，似乎有過度推論之虞。因此在最嚴格的定義之下，台灣政黨體系內由於穩定的權力平衡關係尚未形成，Flanagan的「部分重組」概念亦不適用於解釋台灣個案，至於徐火炎認為台灣已有「漸進式的政黨重組」則因觀察的時間不足，也很難作為說明現階段台灣政黨體系變化的依據。

本文在深度訪談中所獲得的訊息也顯示，選民政黨認同的轉移並非台灣政黨體系變化的主因，即使受訪者在使用「政黨重組」的字眼時，其所指涉的意涵也與選民的政黨認同無關，而係單純指涉政黨的分合，但是「所謂『政黨重組』的話，主要是指選民結構的轉變，而不是政黨之間的分合，或是政治人物的這個代表不同的政黨參選的一種狀態。」（王業立，【訪談七】）相關的論述反而間接否認了台灣「政黨重組」現象的發生。而在兩次問卷調查中雖出現相當比例的受訪者認為台灣發生過「政黨重組」的現象，但從若干受訪者的意見中來判斷，仍將其視為「舊政黨的分裂」，並未從「選民政黨認同的轉移或增減」來思考，譬如，受訪者說明何以認定「政黨重組」發生的事實，僅簡單表示「新黨之於國民黨；親民黨之於新黨；台聯之於民進黨」或「國民黨 新黨；凍省後 國民黨 親民黨；民進黨執政後 民進黨 台聯」，在與其對於有關「政黨認同」題目的回答相互印證後發現，不少認為新黨、親民黨與台聯出現是政黨重組者，給予這些政黨的「政黨認同」數值卻非常低，顯見他們心中認定的「政黨重組」並非美國學界或本文定義下的「政

黨重組」至於他們觀察到的台灣政黨體系變化現象正是本文下面會探討到的「政黨體系重組」現象。

四、本研究發現台灣在解嚴之後，政黨體系確實出現本文定義下的「政黨新組」、「雙組效應」與「政黨體系重組」等現象。首先，「政黨新組」係指新生政黨體系中支持政黨的選民組合是政黨互動關係下的全新產物，政黨菁英藉由各種符號與訴求爭取選民的好感並且形塑支持自己所屬政黨的意向，因而形成對於不同政黨的暫時性且不穩定的選民支持基礎。但由於政黨本身結構的脆弱性，以及選民對制度環境認知能力的不斷提升且個別政黨的表現經常受到檢視，在選民並未形成穩定的政黨認同前，選舉的浮動性相對地較高。本文經由運用 Pedersen 公式計算與分析台灣各政黨在選舉中得票率與席次率的浮動性得知，台灣選民在兩次選舉中改變投票支持對象（政黨）的幅度越來越大，在 1954 年至 1985 年間，各項選舉的浮動性以席次率計算是 6.69，以得票率計算是 5.40；在 1986 年至 1992 年間，分別是 7.34 7.38；在 1993 年至 2000 年間，分別是 40.01 16.02，扣除總統、北高市長等單一席次選舉的平均值則分別為 14.51、12.72；在 2000 年至 2007 年間，分別是 11.29 18.80，扣除總統、北高市長等單一席次選舉的平均值則分別為 19.76、19.17，晚近時期已與東歐以及拉美新生民主政黨體系初期的浮動值非常相近。這種現象也反映出多數台灣選民不可能有穩定而忠誠的「政黨認同」，否則何以選民在任兩次投票之間改變政黨支持對象的頻率會越來越高？因而就台灣政黨體系內部的選民結構而言，這是一種「全新的組合」，具有極高的浮動性，即使論者有謂民進黨是「部分重組」，但以嚴格的定而言，仍是「新組」而非「重組」。

其次，台灣個案也顯示在「政黨新組」過程中，由於「雙組效應」的出現而造成新生政黨體系不斷的變遷。所謂「雙組效應」係指在政黨新組期間，選舉的浮動性很大，選民對於新生政黨的支持態度並不穩定，初期選民對某些運動型政黨會有大量的支持，形成聲勢浩大的「新的組合」，而原先守舊或抗拒改革的舊政黨則會流失大量的支持，形成類似崩盤的「組合瓦解」，因此形成新政黨選民的「新組」與舊政黨選民的「解組」的共振現象。前述選舉浮動性的數據顯示，在準多黨制進入溫和多黨制時期（在 1993 年至 2007 年間）造成浮動性越來越大的原因主要在於國民黨的分裂，使得泛藍選民對於政黨的投票支持對象發生改變；至於民進黨分裂後造成泛綠選民投票轉向

的情形則極不顯著，甚至於在工黨與建國黨組黨之後，民進黨的得票率還有上升的趨勢，「雙組效應」的跡象十分清楚。在台灣「雙組效應」會發生的原因，除了選民希望產生民主制衡的力量以進行政治改革外，選舉制度（SNTV 鼓勵小黨的出現）菁英競合（政策理念與權力分配的衝突與合作）以及族群認同（台灣人 v.s 中國人）與統獨意識（國家未來走向）更是不可忽視的原因。在本文的訪談中，可以發現多數受訪者同意這樣的看法，而綜合多數受訪者的觀點，菁英的角色與競合關係實際上是貫穿所有面向而影響台灣政黨體系變遷的最關鍵因素。在問卷調查中也可以印證多數受訪者認為統獨意識（兩次調查的平均數值分別為 3.64、4.42）、選舉制度（3.71、4.35）、菁英競合（3.64、3.94）以及族群認同（3.46、3.94）是影響台灣政黨體系變遷的最重要因素。然而「雙組效應」在本文定義中會有一個「回溯」的過程，亦即「這種現象會由於新政黨組成之政府的執政失敗或其他原因導致的形像破毀，而不斷在新、舊政黨之間反覆出現，形成政黨體系不穩定的來源。」證諸泛藍陣營在 2004 年之前形成的選前聯盟以及在 2005 年任務型國代中親民黨敗選後的加速整合，相當程度反映出選民對於民進黨政府施政表現的不滿而寄望於泛藍的團結以重新掌權。事實上，東歐在後共時期，也有許多國家的舊共黨政權重新包裝、借殼上市，在新政權執政失敗後，伺機於選舉中再贏回政權。譬如，以新興民主國家的優等生、已經加入歐盟的波蘭與匈牙利為例，政黨輪替便是家常便飯。這兩個國家和台灣一樣，也是在九十年代初建立民主體制，以後一共舉行了 12 次國會大選，結果造成了 11 次的政黨輪替。兩者在形式上雖有所不同，但在選民望治心切的心理因素上，則無實質的差異。再者，台灣政黨體系的變化也呈現出「體系類型轉換頻繁」的徵兆，正是本文所謂「政黨體系重組」的現象。本文定義下的「政黨體系重組」概念係指「在新生政黨體系形成初期，由於缺乏制度的有效規範，菁英與選民的行為導致政黨體系的不穩定與持續的分化，其間新舊政黨的興滅分合無常，在很短的時間內引起政黨體系不斷的重組，而造成政黨體系類型的轉換。」本文曾以 Sartori 的類型學以及 Laakso 與 Taagepera 的有效政黨述計算公式將台灣不同時期的政黨體系類型加以分類，總計從 1949 年以來，台灣政黨體系出現了「霸權黨制」、「優勢黨制」、「準多黨制」以及「溫和多黨制」等至少四種類型的變化。儘管 Sartori 的類型學並非放諸四海而皆準，適用在具有明顯族群認同、統獨爭議問題的台灣個案，有時的確難以完全照其定義

下的類型進行分類，本文針對 1993 年至 2000 年台灣的政黨體系類型，稱為「準多黨制」(有反體制政黨的存在，而政黨數目又未達「溫和多黨制」與「極化多黨制」的數目)，係對 Sartori 類型學的補充。然而對於事實的認定(政黨體系類型)，也有若干明顯的爭議。譬如在問卷調查中，有一半以上的受訪者認為 1993 年至 2000 年之間以及 2000 年至 2007 年之間，台灣是「兩黨制」，但此時若按照 Sartori 對於第三黨是否具有「政策勒索能力」而言，新黨在「實質三黨不過半」時期、親民黨在 2001 年立委大選之後，均有過與朝野政黨進行「議題聯盟」的事實，符合 Sartori 定義下所具有的「政策勒索能力」；若另以 Douglas W. Rae 的定義而言，「兩黨制」下的兩個主要政黨在國會中必須擁有 90% 以上的席次¹，然而在上述兩個時期均非如此，因而本文對於問卷調查中的多數意見持審慎保留的態度。然而，儘管如此，上述對於台灣不同時期政黨體系類型認定上的差異，無損於台灣「政黨體系重組」的事實，大部分所有受訪者同意台灣第三黨的出現是政黨體系變遷的重要特徵，也接受台灣在戒嚴後至少出現兩次以上的政黨體系類型的轉換。

五、本研究也發現「政黨新組」期間台灣政黨的低制度化與政黨結盟關係的不確定性是台灣政黨體系重組的另一潛在因素。台灣政黨體系之所以歷經二十餘年劇烈重組的過程，除了上述族群認同、統獨意識、民主制衡與菁英競合之外，實與政黨及政黨體系的脆弱性有關；而政黨及政黨體系的脆弱性具體反映在政黨的個人化、政黨組織的低制度化與政黨結盟關係的不確定性等面向上。本文以 Panebiaco 測量政黨制度化的兩項指標 - 自主性與系統化 - 來探討台灣主要政黨與政黨體系的制度化，發現國民黨不論在政黨的自主財源、黨政關係的運作以及提名作業的改革上所顯現的制度功能均較它黨為佳，但是即便如此，國民黨依恃強人領袖與明星菁英光環的加持仍比組織運作所能產生的功效要大。事實上，儘管歷經 2000 年與 2004 年兩次總統選舉的重大挫敗，國民黨卻仍未明顯的改善自解嚴以來在組織上所產生的「末梢神經麻痺症」。至於其他政黨，個人化的傾向更為明顯，民進黨的「派系共治」已在陳水扁執政期間為其個人權力意志所取代；親民黨是宋楚瑜的「一人政黨」，因宋楚瑜而興，隨宋楚瑜而亡；台灣團結聯盟仍奉李登輝為精神領袖並接受其指導；新黨則從集體領導轉換成剛性化的黨主席制並

¹ Douglas W. Rae, *The Political Consequence of Electoral Law*, New Heaven: Yale University Press, 1971, p.47.

以郁慕明的意志來主導黨的走向。在財務方面，除台聯外，其餘各黨均曾面臨重大危機，尤以親民黨為最；在黨政關係上，親民黨、台聯等以黨領政的政黨均因從政黨員要求自主的呼聲越來越大而引發若干衝突，而民進黨、新黨則因黨政協調模式的經常變換而難以落實穩定和諧的黨政關係；在政黨組織特性與發展上，各黨「例行化」的程度都不高，在存活紀錄上，除國民黨、民進黨外，其它各黨在 2008 年的立委選舉之後均已面臨關門的命運；在政黨的聚合力方面，新黨、親民黨都出現「樹倒猢猻散」的情形，而台聯儘管組織粗具規模，但在單一選區兩票制的封殺下，也陸續湧現出走潮。至於整個政黨體系的制度化程度，若從政黨結盟關係來觀察，穩定而成功的結盟關係並不常見，其主要原因是政黨間甚少經過縝密的協商來建立以政策為導向的結盟形式。政黨與權力菁英的自利動機往往會使得政黨結盟關係脆弱多變，特別是過去選舉期間面臨適用 SNTV 選制的立委選舉，政黨之間進行實質的選前結盟幾乎不可能。但在行政首長選舉方面，由於單一選區的性質，使得泛藍陣營出現了幾次選前結盟的案例。但是整體而言，政黨結盟關係的不確定性十分明顯，也使得政府的組成與憲政體制的運作也更加變幻莫測。

- 六、本研究最後發現就台灣個案而言，政黨體系重組與憲政體制發展之間確實也存在著互為因果的關係。過去國內學界多從憲政體制改革對於政黨體系變遷的影響著手，特別是探討選舉制度對於政黨體系變化的作用，在本文前述的發現中也證實此因果關係的存在。但是國內學界較少探討政黨體系的變化對於憲政體制發展的影響，事實上，這部分對於理解我國政體與相關憲政體制的抉擇具有重大的意義。我國何以會有七次頻繁的修憲且最終修憲的結果經常逸離民主憲政原理，若不從政黨體系重組的角度深入探討，恐難理解。如前所述，在新生政黨體系出現時，各個政黨會依自己條件與需求進行有利於己的制度安排，消極面可以確保自己的利益，積極面可以擴大自己的利益。然而個別政黨仍受限於自身在政治場域的實力以及社會基礎（選民）的牽絆，在制度安排過程中並非完全隨心所欲。本文以政治菁英的利己主義作為分析台灣憲改的主觀條件，政治菁英由於傳統政治文化思維的影響，以「引導」、「用法治理」與「仁心仁術」等自我角色的詮釋來進行憲政工程的改造；但是政治菁英主導憲改的過程仍須受到客觀條件的限制，這些客觀條件反映出政黨在現實政治中的實力，本文以「官職」、「政策」

與「選票」等三個面向來分析政黨如何在現實結構的框限中進行制度安排。本文將台灣憲改過程分為「制度衝突」、「制度調適」與「制度鞏固」三個時期，在七次修憲過程中，不難察覺政黨體系重組引發政黨與菁英互動關係的改變，對於憲改方向與實質內涵具有明顯的影響。我國目前憲政體制的設計與安排，實際上反映出過去政黨體系變動中政黨與菁英在上述主、客觀條件交織下之權力互動關係的寫照。誠如美國知名憲法學者 H. Finer 在半個多世紀之前留下的名言：「憲法是權力關係的自傳」²，印證在台灣千禧年前後十數年的修憲過程，此言仍是鞭辟入裡的貼切描述。台灣憲政體制不斷變動的過程與政黨及菁英為因應內外環境的變化所採取的策略行動有關；即使是看似失控的第五次修憲，也是特定領導菁英經過理性算計之後「放手」，而任由其他菁英依其自利動機與理性算計後「接手」操控的結果。學者隋杜卿就指出³：

「基本上對於動員戡亂時期終止以後，所謂的 7 次修憲，包括被大法官宣告違憲的那一次在內，我覺得每一次修憲其實都是在精密控制之下的結果，絕對沒有失控的情況。但是基本上是在 1995 年之前修憲的時候，是由國民黨一黨控制，因為當時第二屆國大代表選舉它是獲有 3/4 的席次，所以它可以一黨修憲，到了 1996 年以後，第三屆立委民進黨掌握到 1/4 的席次，所以 97 年的修憲，我們可以看到國民黨必須要去協商，就算在協商之下，我覺得還是在兩黨精密控制之下的一個結果。雖然說 1999 年的修憲，從最後的結果來看，被大法官宣告無效，好像是失控的結果，但是其實那根本也不違反兩大黨領導階層的意願，也就是說「廢國大」，甚至不違背當時新黨的意願，避免宋楚瑜以及他可能的勢力在第四屆國大代表當中對於政治版圖產生重大的衝擊，所以我認為這是在三黨精密控制之下的結果。」

實際參與過第五次修憲的學者李炳南更露骨地指出⁴：

「等到第五次（修憲）的時候，國民黨黨中央基本上是自顧不遑，李登輝原本是想延任，然後美國介入以後他才覺得不行，所以他也不管了：『我現在講過，你們自己去弄！』所以後來可以看到章孝嚴的角色很尷尬，他在這裡面要領導這黨團，黨團意見這樣，黨中央的態度很不明確也不願意講。但整體的趨勢就是說，隨著政黨體系的出現，黨外的力量和它相制衡，也慢慢看出來黨中央對於黨團的控制力越來越鬆。鬆到就是到這第六次的時候，基本上國民黨黨團是獨立在運作的，當時蔡正元有講過幾次，他說他就利用在黨中央混亂時，他就大膽地去跟民進黨談，基本上是已經個別獨立在做這事情。所以我們講說會出現在修憲裡面的政黨會出現特別的狀況，狀況是黨中央對於國大黨團的控制力逐漸在滑落

² Herman Finer, *Theory and Practice of Modern Government*, Westport, Conn.: Greenwood Press, rev. ed., 1949, p.116.

³ 隋杜卿，本文附錄-【訪談八】。

⁴ 李炳南，本文附錄-【訪談九】。

的現象，和我們所看到的台灣個案中的發展是相應的，反映在國大裡面來應該是一致的。」

隨著政黨體系的不斷重組，台灣的憲政體制也歷經了巨幅的修改，基本上在選舉制度、政府體制與政府組成等三個面向上有顯著的變化。在本研究的兩次問卷調查中，受訪者認為這三個層面受到政黨體系重組影響的顯著程度以其平均數值來看，涉及政府體制的行政權歸屬與行政、立法關係分別為 3.86、3.68 以及 4.29、4.32；選舉制度方面是 4.46、4.21；政府組成則為 3.93、3.74，足證一般的觀察也認為如此。就其實際的變化來看，可總結如下：

- 一、選舉制度：首先，在中央民意代表選舉方面，由部分名額改選的增補選舉成為全面改選的選舉；在國大代表與立法委員的新選制改採 SNTV 制（區域）與政黨比例代表制（不分區）的混合制度；至於監察委員原由省、市議會間接選舉產生的方式則在第二次修憲時改由總統提名，經國民大會同意任命之（後於第六次修憲時改經立法院同意任命之）；其次，總統選制在第三次修憲時由原先國民大會間接選舉產生改為直接選舉相對多數決制；再者，省、市長由原先官派改由人民依相對多數決直接選舉產生。選制的改變一部份固然是符合民意的期待，譬如中央民代的全部改選，另一部分則不無為特定政黨與菁英「量身訂製」或為特殊利益考量而進行的制度安排，譬如總統選舉採相對多數制、省長廢選等。
- 二、政府體制：以實務而言，我國在戒嚴時期因為動戡條款之故，確實存在著「總統獨裁制」，然於解嚴之後回歸憲法本文的「修正式內閣制」精神，總統理應毫無實權。但是七次修憲卻在現實制度的「路徑依循」之下，讓總統不應享有的現實權力法理化。因此從法制的觀點而言，總統的擴權實際上就是一種政府體制的重新選擇。這種制度抉擇在國民黨高層菁英的主觀意願與「引導」角色之下，並非不可能逐步發展成純粹的總統制；但在前三次修憲時，儘管國民黨具有一黨修憲的實力，卻因偏好內閣制的非主流派菁英的牽制，使得主流派菁英無法遂其心願。然而在政黨體系不斷重組的影響下，隨著政黨體系愈趨分化與它黨相對力量的提升，國民黨不得不在「選票」與「官職」（修憲國大席次）的框限下對修憲「政策」予以調整。特別是當最大反對黨民進黨在其內部對於政體偏好的爭議中逐漸達成以「半總統制」為制度設計的目標時，國民黨也在被迫「合作」

的情況下接受此一折衷的修憲方向。是以，我國政體從修正式內閣制轉向半總統制，確實與政黨體系重組中政黨互動關係改變的影響有關。其次，國會制度朝向單一化發展的曲折過程，也與菁英的利己主義以及政黨之間在選票、官職與政策三個面向中的角力折衝有極大的關係。初始，民進黨在尚無影響修憲結果的充分實力前，「廢國大」的政策目標一直是它換取選票的最佳訴求；但對於國民黨的領導菁英而言，國大仍是掌控修憲時程的最佳「官職」工具，不但不能輕言廢止，尚且必須同意其擴權作為配合執行修憲任務的議價條件。直至第四次修憲，民進黨掌握了抵制修憲的足夠實力，國大也成為他影響制度抉擇的有利「官職」工具，「廢國大」的呼聲突然減弱；第五次修憲甚至與國民黨合謀通過國代延任自肥案，美其名為弱化國大民意基礎（改由依政黨比例代表制產生仍是奠基於民意之上）以逐步走向「廢國大」的目標，實則展現充分的利己主義。第六次修憲，國、民、新三黨聯手將國大「虛級化」，其目的何嘗不是為了避免親民黨掌握修憲否決權而變動保障既有政黨利益的制度設計？再者，省地方自治地位的轉變更是充滿戲劇化的發展。在第二次修憲時，國民黨高層菁英自我詮釋的「仁心仁術」與「用法治理」的角色，積極體察民意並落實國發會的共識，將省、市地方自治單位法制化，確實為我國的地方自治史開啟了嶄新的一頁。然而隨著國民黨中生代卡位接班問題的白熱化、李宋關係逐漸貌合神離以及所謂「葉爾欽效應」甚囂塵上，加上李登輝希望與民進黨合作修憲取消閣揆同意權，而「精省」或「凍省」正與民進黨一向主張的「廢省」相去不遠，兩黨菁英遂以「精簡行政層級、提高政府效能」的美名，在多數民意反對且未有妥善配套規劃之下，在第四次修憲通過「精省」案，為時不久的省府自治法人地位至此又被取消。其戲劇化的過程實為政黨菁英在利己動機驅策下的「引導」角色所造成。

- 三、政府組成：政黨體系重組對於政府組成的影響更為直接明顯。本文嘗試歸納學者衡量政黨體系變動對於「政治穩定性」影響的標準，以「外層因素」--府會關係（分立或一致）、總統權力（大或小）、國會政黨體系（兩黨或多黨）；「內層因素」--「多數或少數內閣」、「總統的政黨是否參加組閣」、「單一或聯合內閣」；以及府會互動的四種模式—相互妥協、總統優勢、國會優勢、相互衝突等相關概念來分析首任民選總統產生以來我國政府組成的特質與穩定性。事實上，在李登輝擔任首屆民選總統之時，由於台灣政黨體系已經出現重組，國民黨過去一黨絕對

支配政府組成的模式開始發生變化。民、新兩黨聯手雖無法迫使李登輝重新提名閣揆人選，卻能杯葛閣揆到立法院報告長達一年半的時間。到了 2000 年政黨輪替之後，更因政黨體系巨大的變化，導致我國政府組成出現全新的型態。陳水扁執政期間，府會始終處於分立的狀態，在朝小野大的基本格局不變的情況下，不論是「新總統 V.S 舊國會」或者是「舊總統 V.S 新國會」，陳水扁一貫地籌組「少數內閣」，未曾嘗試過「聯合內閣」或「左右共治」。若以上述內、外層因素的標準衡量，扁政府時期的政治穩定性是極低的，內閣的平均壽命也不及李登輝執政時代的三分之一。儘管本文在訪談與問卷調查中所獲得的訊息顯示，多數受訪者並不認為第三黨的出現或政黨體系分化程度加大，政治體系或者政黨體系就必然會變得更加不穩定。但是以新興民主國家的經驗而言，國會內黨派越多，要形成穩定的在野制衡聯盟就越難，而強勢的總統就越有操控的空間，在行政、立法不平衡的關係下，極可能產生政治不穩定的現象。特別是當一個國家出現了具有濃厚「革命理想」的「使命型政黨」（若不願以「反體制政黨」稱呼的話）取得政權時，政治穩定性未必是政黨或政治菁英唯一思考的面向，極大化內閣「官職」的佔有率或者強化「政策」主張的影響力以達成使命，似乎更為重要。在臺灣執政的民進黨就這個面向而言，也有極為類似的情形。該黨在首次政黨輪替後急於落實其意識形態主導下的既定「政策」，而透過「官職」獨占完全掌控國家機器以發揮最大的政策影響力。但是，在客觀憲政體制結構的限制下，擁有更多「選票」與絕對多數席次的反對黨掌控了立法權，這成了民進黨政府貫徹政策時無法超越的障礙。或許這正可以說明在府會互動關係上，雖然「國會優勢」從未出現，但是「總統優勢」也難常存，多數時候反而是陷入彼此重創的「相互衝突」型態。這部分也反映出陳水扁仍執意於菁英的「引導」角色，卻未善於「仁心仁術」與「用法治理」的角色認知與權術運用。

簡言之，上述的研究發現證實了政黨體系的變動並非僅是社會環境與結構下的產物，政黨體系內部的政黨互動關係對於政黨體系的發展與政治體系的影響可能更為重要。而其間政治菁英的個人利益與價值取向與菁英彼此間的競合關係更是政黨互動過程的核心部份。特別是在新興民主國家，由於同時面對「族國締造」（nation-building）與「制度建構」（institution-building）的雙重巨大工程，在社會體質相對脆弱之下，政黨以及主控政黨之菁英的意志導向與操作手腕，對於一個國家的制度抉擇與憲政發展便

有決定性的影響。這個現象也印證，新制度論的歷史制度學派強調在歷史結構中人與制度的互動關係對於政治運作與發展的影響。經由台灣個案的研究，本文也發現類似的現象；雖然台灣的公民社會較有活力，媒體自由度也優於許多新興民主國家，但是不容諱言，其自主性與健全度並沒有強大足以與國家機關相互抗衡。尤其是當政黨菁英不斷以調整（憲政）制度結構來競逐利益時，公民社會的成員也失去了瞭解制度特質的機會與學習捍衛公民權的制度途徑及操作技巧。國家與社會關係仍是不對等的，紅衫軍倒扁行動的失敗，說明了台灣社會力發揮到極限仍不足以對抗一個充滿爭議的違法貪腐政權。本文的研究也證實了至少就台灣個案而言，西方的政黨重組理論在解釋新興民主國家政黨體系變遷上的不足，選民的「政黨偏好」有可能隨時出現，但是選民的「政黨認同」不可能立即產生。台灣選民因族群認同或統獨意識形成的對於藍綠兩元集團的認同，固然是反映台灣重要的社會分歧結構之一，但是這種社會分歧結構並未「定型」(freezing)成特定政黨，選民在藍綠陣營中的浮動性仍然明顯存在，可見在族群認同或統獨意識之外，選民仍有其它更為重要的政治價值或利益，只是缺乏一個可以充分信任的代表政黨罷了。因此本文以創設的「政黨新組」、「雙組效應」與「政黨體系重組」等概念來描述台灣政黨體系變動的歷程，並證實政黨體系重組對於憲政體制的抉擇與發展在選舉制度、政府體制與政府組成等面向上確實有著重大的影響。

儘管如此，本文的研究仍然面臨了下列幾項限制：

- 一、 在有限的時間內，無法窮盡蒐集所有重要的資料。本文的分析架構較大，所需要的資料甚多，筆者自兩年半以前就已陸續透過各種管道蒐集資料，但在一年半之前開始著手寫作，才發現遺珠之憾者仍不在少數。譬如，筆者曾任職新黨黨部，曾透過舊識欲借閱新黨「內閣」期間全委會開會的會議紀錄，所獲得的答覆是這些檔案已不知去處。至於國民黨、民進黨所能取得的也多是公開的官方資料或文宣品，所幸關於這兩黨的新聞報導與文獻分析相當的多，尚能補足缺憾。至於親民黨、台聯的資料更少，即使宋楚瑜與李登輝的相關傳記也未涉及兩個政黨組黨後的發展情形，最後只能依賴報章雜誌的新聞報導、二篇碩士論文（各以親民黨與台聯為主題，但時間僅至 2001 與 2002 年）兩黨的網站資料、其他網路訊息、深度訪談以及筆者透過電話聯繫所獲得的不願具名的訊息來進行撰寫。

- 二、 深度訪談部分，若干具有指標意義的政黨人士無法接受訪談。事實上，筆者在七個月前即已進行邀訪事宜，或許因為選務繁忙，或者本文研究主題較為敏感，馬陣營與謝陣營在經過多次聯繫後均不了了之；民進黨前秘書長林佳龍原應允受訪，旋即在未知會理由的情況下取消，而國民黨一位極高層的黨務主管也寧願在兩次餐敘中間談選情，也不願正式接受訪談。因此本文深度訪談對象除新黨黨主席郁慕明、第三社會黨召集人周奕成以及台聯政策會執行長周美里外，另三位政黨人士則以立法委員替代。然而為了配合菁英訪談對象的希望與偏好，筆者需要調整原先規劃好的訪談結構，且因菁英善於面對公眾，也習慣主控場面，筆者必須運用逐步追問法與旁敲側擊法來獲取有用的資料，但有時仍難免有所疏漏。此外本文另安排三位知名的法政學者進行深度訪談，他們的意見坦率、深刻而且極具啟發性，反而收穫更為豐碩。
- 三、 本文在政黨體系變遷的研究中，以實驗的精神，採取德爾菲問卷調查法，希望藉由分析專家學者意見中的事實認定與價值取向，來理解台灣政黨體系變動的歷程及其對於憲政體制發展的影響，並預測未來可能的演進方向。不過這項在研究方法上的實驗，卻遭遇了若干挑戰。首先，該問卷為避免筆者主觀價值影響對於受訪者的選擇，採取「滾雪球」抽樣法，但是有些受訪者在填寫問卷後表示並非這方面專家，不知何以被推薦填寫問卷，這方面難免會影響問卷的效度。其次，由於「政黨重組」的概念在國內學界本就有不同的詮釋，因此在受訪者填寫的過程中，難免各說各話，第一回合問卷設計的目的就在試圖呈現這種多元定義的面貌，藉以論證國內學界對於「政黨重組」概念的看法確實與西方學界傳統定義有所差異。第二回合問卷則在清楚定義之下再次詢問受訪者，發現受訪的學者對於事實認定的看法逐漸趨向一致，但是政黨人士仍以國內通俗的看法（意謂政黨的分合）來回應。這個情形顯示德爾菲法對於處理較為複雜的概念，可能要有更精緻的設計與提問方式，否則也會影響問卷測量的結果。再者，問卷回收率雖超過認知的標準甚多，但因題目設計較多，在第二回合問卷寄發後，有受訪者明白表示太忙了，沒時間填寫，這或許是下次應予改進之處。最後，問卷若干用語並不精確，譬如詢問「顯不顯著」，但在填寫答案空格處卻是「最重要、重要、 最不重要」等五級量尺，兩者並不一致，下次應予避免。

四、 本文由於概念架構較大，在探討各個因素影響台灣政黨體系重組時，有時難以針對單一因素的影響方式、面向與結果做較為細膩的分析，因而對於彼此的因果關係無法進行較具深度的論證。譬如以議題對立而言，族群認同或者統獨意識是影響政黨體系重組的重要因素，甚至也是體系重組之後影響憲政體制發展的重要驅動力量之一，但是對於菁英與大眾之間如何進行議題連結，同時，不同政黨菁英在此對立議題上又是採取何種符號訴求與策略行動，則因篇幅與時間所限而無法詳加探討。冀望日後尚有機會，針對這部份的缺憾予以彌補。

第二節 研究建議

一、新興民主國家中政黨研究的新思維

依據上述的研究發現，本文認為透過台灣個案的啟示，可以提供研究其它新興民主國家政黨與政黨體系變遷的若干新的視角與觀點：

- (一) 以「政黨認同」或「政黨重組」等行為學派觀點探討新興民主國家的政黨體系變遷，可能面臨極大的限制，甚至造成明顯的誤導，至少在台灣的個案研究上，我們發現「政黨認同」或「政黨重組」等概念並不具有足夠的解釋力，其主要原因是一方面源於語意上的差異，對於「政黨認同」或「政黨重組」現象發生的測量極可能產生嚴重的誤差，另一方面是新生政黨體系的低制度化使得選民的政黨認同很難深化，也就沒有所謂「政黨重組」的發生。因此，在分析其它新興民主國家的政黨體系變遷時，最好另以其它適當的概念替代，否則對於上述概念的適用也必須謹慎為之。
- (二) 研究新興民主國家的政黨與政黨體系變遷，歷史制度主義途徑可以提供更宏觀的視角與較佳的解釋力，特別是將政黨視為自變項，探討政黨關係變化對於政黨體系變遷的內因式的影響，其重要性恐大於外因式的影響。其間，政治菁英的人格特質、角色認知與策略運用更是探討政黨關係變化的核心面向，尤其在新生政黨體系之中，菁英的行為取向較之選民大眾的態度更為重要。國內學者在運用西方選舉與政黨理論探討台灣個案時，勢必要先區別我國目前的政黨仍具有「早期型」政黨體系的某些特質，如選舉浮動性大、政黨體系類

型容易轉變等，而這些特質均與政治菁英的競合互動息息相關。不同於成熟的政黨體系，新生政黨體系中選民的自主性與自我辨識能力顯然較為不足，他們的意見取向與對政黨的暫時性支持往往是菁英由上而下動員的結果。因此，本文建議以「政黨新組」、「雙組效應」以及「政黨體系重組」等概念來突顯政黨互動關係與菁英星為取向對於新生政黨體系變遷的影響，並期待提供較為貼近事實的解釋，這或許也是國內學界可以跳脫西方政黨重組理論框限的機會。

- (三) 新興民主國家中政黨體系的變遷與憲政體制的發展具有不可切割的關係，但是長久以來，國內外多數研究者總是將政黨體系的變遷視為是憲政體制發展（特別是選舉制度）影響下的結果。其實這種看法不僅較為偏狹，且忽略了政黨體系變遷對於憲政體制發展的巨大影響。事實上，以台灣個案而言，七次修憲受到政黨體系重組的影響十分明顯，政治菁英的競合互動對於憲政制度的抉擇清晰可見。將此反向因果關係加以理論化的嘗試勢必遭遇的挑戰要大得多，但是對於理解制度變遷與抉擇卻是學界無法逃避的一項責任，本文的拋磚引玉僅是呼籲學界正視這條探索真理的重要路徑，建議並期待更多的學者加入這條路徑上的尋寶行列。

二、提升台灣政黨體系之制度化與憲政體制之可運作性的思考方向

誠如本文研究發現顯示，台灣政黨體系的制度化程度仍低，具有「早期型」政黨體系的某些特徵，而憲政體制則因正式制度不斷的變革以致於尚未形成有效的拘束力與共信的運作模式，影響所及，整個政治體系的穩定性也明顯的不足。為了改善這個情況，本文建議在制度面上應從下列幾個方向進行有計畫的改革：

(一) 儘速通過「政黨法」，合理規範政黨競爭行為

儘管政黨與政黨體系的制度化並不能完全依恃法規的規範來達成，不過藉由法規的規範仍能產生最起碼的引導作用。本文曾經指出台灣政黨普遍出現「個人化」的現象「人治」與「威權」的遺續猶存，另一方面多數政黨的自主性、系統化與聚合力的程度，也明顯不足。若從法制面來思考，似可嘗試在「政黨法」中納入三項規定：其一，如同德國政黨法的規定，增列政黨運作的民主原則，有利於政黨的政治繼承制度化、決策透明化、公開化，並降低個人化領導風格造成下情無法上達，甚至引發黨內敵對菁英的出走；其二，我國政黨除國民

黨外，財務情況普遍不佳，嚴重影響政黨的自主發展與公平競爭，衡量現行政黨補助金額明顯不足以支應多數政黨的日常運作所需，政黨勢必依賴財團的暗助才能解決財務缺口，但這種情況極可能導致日後政商之間的不正常關係。因此提高政黨選舉補助金額，應是可以積極思考的方向；其三，為了鼓勵各黨以民主、公開的方式提名候選人，各黨進行黨內初選所需的費用，得向政府申請補助經費，但是前提是必須接受主管機關派員觀察初選過程，以確保符合公開、公平的原則，方予補助。

（二）修改立委與總統的選舉制度

我國目前立法委員選舉採行的單一選區兩票制，類似日本的並立制，但是對於大黨有利的程度更甚於日本。這種選制固然能夠有效降低政黨數目，但倘因此無法反映社會多元結構下的不同利益，反而預伏了政治社會不安定的因子。若干拉美國家（如哥倫比亞）以人為操縱的方式創設極度排他的兩黨制，卻導致異議份子以街頭抗爭或者軍事游擊的策略來表達不滿。因此本文認為，現行選制應予修改，特別是 5% 的政黨得票門檻有必要加以調降，增加小黨存活的機率；另外對於僅佔總席次三分之一不到的不分區席次也應增加其所佔名額的比例。至於總統選制應朝向「絕對多數兩輪投票」制作變革，因為這種制度變革才符合台灣兩元集團認同的政黨體系特色，並有助於政黨結盟的穩定性，這對於提升政黨體系的制度化應有助益。

（三）恢復立委的閣揆同意權與明訂「換軌」機制

如前所述，法國半總統制的設計仍以議會的運作為核心，總統權力的大小取決於總統所屬的政黨或聯盟在議會中是否居於多數，因此閣揆人選的決定亦應以議會多數黨或聯盟的支持為基礎，才符合政理上「多數統治」的原則與法理上「議會主治」的精神。法國第五共和憲法雖未明文規定總理人選應獲得多數黨或聯盟的支持，但是歷任總統在任命總理時，仍以考量議會的多數支持為主，即使多數政黨或聯盟與總統所屬政黨或聯盟並不相同。但在民主文化未臻成熟的台灣，2000 年政黨輪替以來，在「朝小野大」的國會結構下，卻未曾落實半總統制所強調的「多數統治」原則與「議會主治」精神，以致於造成朝野長期的對抗與憲政體制運作上的困難。因此本文認為，應藉由恢復立委的閣揆同意權與明訂「換軌」機制來完善台灣的半總統制政體。

（四）明訂總統憲法職權，行政上的餘權則歸行政院長

半總統制最外顯的特色是「雙首長」，不論閣揆是否總統的人馬，將行政權作明確與合理的劃分都是確保制度順利運作的重要條件之一。以此而言，法國第五共和憲法比起我國憲法顯然做了較為明確的法制規範。事實上，即使閣揆是總統欽定的人選，由於仍是政府團隊的首領且須對議會負責，則其權責範圍仍須予以清楚界定，否則議會如何在必要的時刻「歸責」於閣揆？特別是在我國現行行政體之下，總統「有權無責」，行政院長「有責無權」，均因憲法缺乏清楚界定總統職權，卻又明指「行政院為最高行政機關」，因而造成權責的混淆，也忽略了半總統制對於雙首長的行政權力本應進行合理「分工」的安排。倘使閣揆非總統所屬政黨或聯盟，此種「分工」其實更具有「分權」的重大憲政意義，為了減少各有強大民意基礎的雙首長產生激烈的權力衝突，明確劃分彼此行使職權的範圍有其必要。由於我國憲法原本係屬「修正式內閣制」，且半總統制仍以議會運作為核心，為求法理脈絡的一致性並避免民選總統極易擴權的可能性，我國憲法應明定總統職權限於國防、外交、兩岸關係或涉及國家安全的重大危機事件的緊急處分權等，而餘權則應歸屬行政院長。

（五）將總統的被動解散國會權改為主動解散權

誠如本文的分析，府會的一致對於憲政體制運作的穩定性十分重要，法國總統由於擁有主動解散權，在新總統面對舊國會多數黨與其所屬政黨不同時，為避免分立政府在雙首長的互動協調上產生困擾，往往主動解散國會，藉著「裙襬效應」創造己黨的勝選，而形成一致性的政府。然而我國憲法由於僅賦予總統被動解散權，必須在立法院發動倒閣後才可以使，另一方面又因立法委員不願自動縮短任期且憂慮改選結果或將導致席位的喪失而幾無行使倒閣權的可能，使得憲法賦予立法院的倒閣權與總統的解散權均成為具文。因此為了創造一致性政府出現的有利條件且能具有化解立法、行政僵局的功能，本文認為應於修憲時將總統的被動解散國會權改為主動解散權。

（六）強化監督總統的機制（成立立法院特調會、強化彈劾總統的監督機制）

我國總統之所以「有權無責」，一方面源於威權體制時期所承襲的權力運作習慣與文化上政治菁英所自我期許的「引導」角色，另一方面則與當前憲政制度對於總統缺乏明確的權責規範與監督機制有

關。若純就制度面來加以檢討，有關總統權責部份，前已建議予以明確列舉以降低擴權的可能，但是仍須輔以事後完善的監督與追懲的機制，才能達成有效控制的目標。本文認為可以從下列二個方面著手：其一，修憲賦予立法院完整的調查權並於總統違法失職時得成立特別調查委員會，指派具有司法實務經驗者三或五名擔任特別檢察官，調查總統的違法事實，調查結果交由立法院判斷是否據以彈劾；其二，立法院對於總統、副總統之彈劾案，須經全體立法委員二分之一以上之提議，全體立法委員三分之二以上之決議，聲請司法院大法官審理，此一彈劾門檻已經不低，倘若再交予全由總統任命的大法官審理，其幾無將總統違法事實定罪的可能。因此本文認為大法官之提名人選名單應由總統、行政院長與立法院長會商討論後，交付立法院行使同意權，以確保大法官的獨立性與公正性，並強化監督總統的功能。

事實上，上述的建議對於提升台灣憲政體制之可運作性，可能只具有部分的正面作用，政治菁英的遵憲守憲與權力自抑可能更為重要。然而綜觀七次修憲歷程，在政治菁英利己主義的驅使之下，我國憲政體制破毀的程度確實到了有必要加以全面檢修的地步。過去「分期付款」式的修憲，其實是處理國家認同與政治利益衝突下不斷妥協的結果，卻也造成我國憲政體制遭受凌遲的命運。因此，倘若有心建構一部符合台灣現況所需的憲法，恐怕需要在較長的時間內集思廣義尋求朝野各黨與全民共識的凝聚，方能再度啟動修憲列車。假使正式的修憲途徑無法符合三項標準 - 程序正義、民意期待與法政原理，其結果恐怕又是另一場憲政悲劇的開始。