

## 第四章 台灣「政黨新組」現象與持續性政黨體系重組

經由前章的分析，我們可以理解自 1986 年起的二十一年的時間內，台灣的政黨體系已發生了快速而巨大的轉變，然而新生的政黨體系卻也因為政黨菁英的競合關係以及選民組合的不確定性，而仍處於變動不居的狀態，反映在選舉上就是選舉結果的浮動性。一方面政黨體系制度化的程度仍待提升，另一方面政黨互動過程亦不斷牽引台灣憲政體制的發展方向。本章擬藉由「政黨新組」概念進一步探討台灣政黨體系持續性重組的特殊現象。

### 第一節 雙組效應-政黨選舉得票率與選民政黨傾向

首先，我們要運用若干統計資料及數據來說明台灣政黨體系的重組並非源自政黨重組的發生，而是政黨新組現象下「雙組效應」的結果。本文擬按台灣政黨體系重組的幾個重要階段，分別探討政黨得票率與選民政黨傾向的變化情形，說明雙組效應的發生及其對於政黨體系重組的影響。關於政黨得票率的部份，本文擬運用彼得森（Mogens N. Pedersen）「選舉浮動性」（Electoral Volatility）的指標<sup>1</sup>來分析各政黨得票變化的情形，至於政黨傾向的部份，由於尚乏可資測量變動情形之指標，僅以各項調查的數值與比例並配合圖表來說明。

#### 一、霸權黨體系（1954-1985）

在 1986 年民進黨成立之前，中國青年黨和民主社會黨由於力量微弱僅扮演形式上反對黨的角色，它們的存在只是為了淡化國民黨霸權支配地位的形象。選舉中的政黨競爭付諸闕如，無黨籍候選人零星的且非組織化的競爭從無撼動國民黨統治地位的可能。因此不少學者認為 1986 年之前的台灣政黨體系正是薩托利定義下的「霸權黨體系」。然而以台灣個案而言，這段期間並非完全沒有選舉競爭，國民黨的候選人亦非毫無挑戰地自動當選。國內研究台灣政黨競爭的學者大多將 1977 年的五項地方公職人員選舉視為台灣選舉政

<sup>1</sup> 選舉浮動性指標的取得，係將兩次選舉中各政黨得票率（或席次率）的變化淨值相加總後除以二。譬如，如果指標為 15，意謂某些政黨在本次選舉中比上次選舉總共多獲得 15% 的選票（或席次），而其它政黨則失去 15% 的選票（或席次）。請參閱 Mogen N. Pedersen, "Changing Patterns of Electoral Volatility in European Party Systems, 1948-1977: Explorations in Explanations," in Hans Daalder and Peter Mair, eds., *Western European Party Systems: Continuity and Change*, Beverly Hills, Calif.: Sage, 1983, PP.29-66.

治中組織化競爭的起點<sup>2</sup>，基本上已具備了準政黨競爭的型態。我們可以藉由表 4-1、4-2 看到 1954 年至 1985 年各項選舉結果的變化，而 1977 年對於非國民黨的參選人而言，在得票率與席次率上都有明顯的增長且席次率遠低於得票率的情形也獲得相當程度的改善。這個現象反映出反對運動（黨外）透過黨外後援會在提名策略上的成功，也代表著此時台灣選舉中的組織化競爭已具雛型。

表 4-1：國民黨與非國民黨候選人在歷屆立法委員國大代表中所獲議席與得票率統計表

選舉種類	立法委員						國大代表						
	國民黨			非國民黨			國民黨			非國民黨			
議席與得票率	議席數	議席比例	得票率(%)	議席數	議席比例	得票率(%)	議席數	議席比例	得票率(%)	議席數	議席比例	得票率(%)	
選舉年	58	8	72.7	76.0	3	27.3	24.0	15	100.0	79.7	0	0	20.3
度	61	22	78.6	70.2	6	21.4	29.8	27	75.0	72.0	9	25.0	28.0
	64	23	79.3	78.7	6	20.7	21.3	-	-	-	-	-	-
	69	41	78.8	72.1	11	21.2	27.9	40	78.4	66.4	11	21.6	33.6
	72	44	83.0	70.7	9	27.0	29.3	-	-	-	-	-	-

資料來源：盛杏媛，《國民黨與黨外中央後援會選舉競爭之研究》，台北：桂冠，1986，頁 12。

表 4-2：國民黨與非國民黨候選人在歷屆縣市長與省議員中所獲議席與得票率統計表

選舉種類	縣市長						省議員						
	國民黨			非國民黨			國民黨			非國民黨			
議席與得票率	議席數	議席比例	得票率(%)	議席數	議席比例	得票率(%)	議席數	議席比例	得票率(%)	議席數	議席比例	得票率(%)	
選舉年	43	19	90.5	71.8	2	9.5	28.2	48	84.2	68.8	9	15.8	31.2
度	46	20	95.2	65.0	1	4.8	35.0	53	80.3	67.8	13	19.7	32.2
	49	19	90.5	72.0	2	9.5	28.0	58	79.5	65.4	15	20.5	34.6
	52-53	17	81.0	73.1	4	19.0	26.9	61	82.4	68.0	13	17.6	32.0
	57	17	85.0	72.4	3	15.0	27.6	60	84.5	75.5	11	15.5	24.5
	61	20	100.0	78.6	0	0	21.4	58	79.5	68.9	15	20.5	31.1
	66	16	80.0	70.4	4	20.0	29.6	56	72.7	64.1	21	27.3	35.9
	70	15	78.9	59.4	4	21.1	40.6	59	76.6	70.3	18	23.4	29.7
	74	17	80.9	61.0	4	19.0	35.0	60	77.9	68.8	17	22.1	28.5

資料來源：同表 4-1。

根據表 4-1、4-2，我們分別依各政黨的得票率與席次率計算各項選舉的浮動性（如表 4-3、圖 4-1、4-2），我們發現就議席率而

<sup>2</sup> 請參閱黃紀，《無黨籍人士競選言論之研究—民國六十七年增額中央民意代表選舉期間無黨籍人士宣傳品之內容分析》，政治大學政治研究所碩士論文，1980，頁 5-6；盛杏媛，《國民黨與黨外—中央後援會選舉競爭之研究》，台北：桂冠，1986，頁 14-15；劉義周，《威權體制的變遷：解嚴後的台灣》，台北：中央研究院台灣研究所籌備處，2001，頁 93。

言，立法委員的選舉最為穩定，平均選舉浮動性僅 1.61，而國大代表選舉浮動性較大，數值約為 14.2，這或許與 1972 年的選舉方於我國退出聯合國不久舉行，政府為鞏固民心、擴大參與因此增加增選名額而吸引不少非國民黨人士參選並且頗有新獲有關。儘管如此，各項選舉平均浮動性僅 6.69，以得票率計算更少，僅 5.40。這些數據說明這個時期國民黨作為霸權黨，具有絕對的支配性，政黨體系其實是一個超穩定結構，但是這個情況在 1977 年開始出現明顯變化。特別是縣市長選舉方面，黨外團體在得票率增加 8.2% 的情況下，席次率卻增加 20%，較之 1972 年上次選舉的席次率浮動性為 20；在省議員方面，得票率增加 4.8%，而席次率增加 6.8%，席次率的浮動性為 6.8，國民黨開始面臨有壓力的組織化選舉競爭。然而在 1981 年黨外團體卻因參選爆炸與提名策略不當而遭遇慘敗，縣市長方面在得票率增加 11% 的情況下，席次率僅增加 1.1%，但席次數目實際上並沒有任何增加；而省議員方面，得票率下降 6.2%，席次率下降 3.9%。這個現象說明了提名策略與組織動員的重要性以及反對運動何以朝組織化方向發展的原因<sup>3</sup>。

表 4-3 1954-1985 年台灣各項選舉浮動性

選舉種類	立法委員	國大代表	縣市長	省議員	各項選舉平均浮動性
依席次率計算 單項選舉 浮動性	1.61	14.2	7.62	3.33	6.69
依得票率計算 單項選舉 浮動性	5.56	6.65	5.32	4.07	5.40

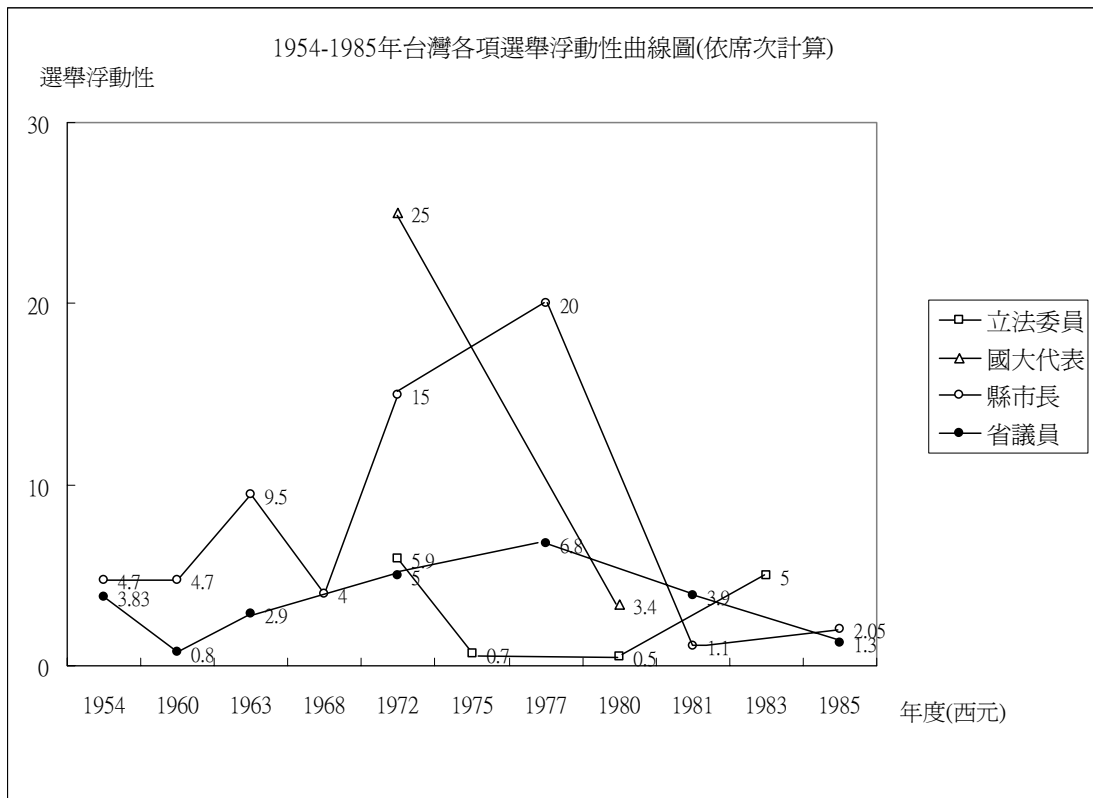
資料來源：同表 4-1，4-2，作者自繪。

註：各項選舉平均浮動性依 M. Pedersen 公式計算得出： $V = \frac{\sum V_i}{2}$  或  $V = \frac{\sum S_i}{2}$

V 為前後二次選舉的選舉浮動性， $V_i$  為各政黨前後二次選舉得票率變化的淨值， $S_i$  為各政黨前後二次選舉席次率變化的淨值，單項選舉的平均浮動性則將每二次選舉的浮動性數值相加總再除以間隔次數，譬如出現五次選舉則除以四；各項選舉的平均浮動性則將單項選舉的平均浮動性數值加總再除以項次，譬如有五次選舉則除以五。

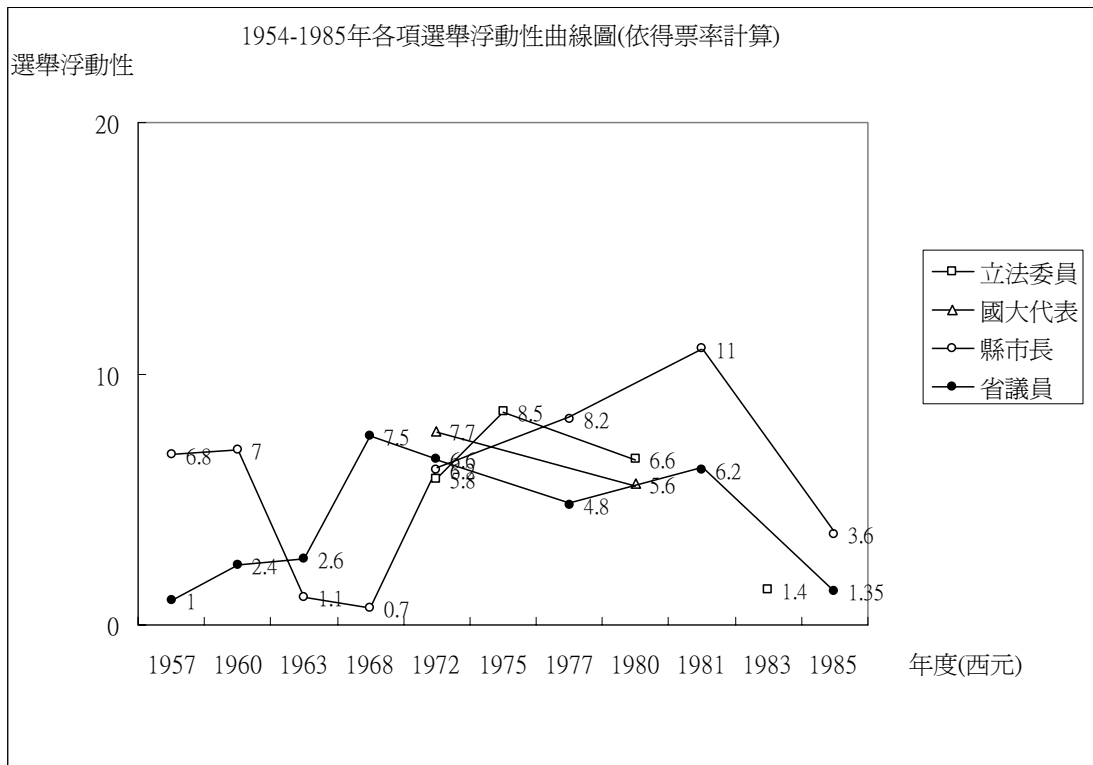
<sup>3</sup>盛杏媛，前引書，頁 11-14。

圖 4-1



資料來源：同表 5-1、5-2、5-3，作者自繪。註：□-立法委員、△-國大代表、○-縣市長、●-省議員。

圖 4-2



資料來源：同表 5-1、5-2、5-3，作者自繪。註：□-立法委員、△-國大代表、○-縣市長、●-省議員。

## 二、優勢黨體系（1986-1993）

1986 年組黨後的民進黨參加第一次的立委與國代選舉，總得票率約在 20%以上，一時之間並沒有比黨外時期有更多的斬獲。但民進黨的成立也打破了國民黨長期壟斷的局面，台灣政黨體系由非競爭的「霸權黨」體系轉變成競爭的「優勢黨」體系，在選票與國會席次分配比例上，國民黨擁有三分之二，民進黨擁有三分之一，有效政黨數目（以席次率計算）約為 1.84，學者呂亞力稱其為「一個半」政黨制。<sup>4</sup>然而隨著民進黨的組織深化、提名、配票與競選策略的成功，加上國民黨內部的紛擾，使得民進黨的得票率與席次率逐漸增加。特別是 1989 年的地方公職人員選舉中，在縣市長選舉方面，民進黨當選六人，得票率創下歷史新高的 37.1%，席次率為 28.6%（請參考表 4-4）。1992 年的立委選舉中，民進黨獲得 51 個席次，得票率達 31.4%，席次率為 31.7%，得票率與席次率之間的差距已極為接近。

就選舉浮動性而言，這個時期縣市長選舉的浮動性最大，以席次率計算浮動性高達 14.3，以得票率計算其浮動性也有 10；其次是立法委員選舉，以席次率計算浮動性為 9.61，以得票率計算其浮動性為 5.96；以得票計算省議員的選舉浮動性亦有 8.8，十分顯著。選票朝著民進黨的方向流動，國民黨的實力則明顯的下降。由於民進黨「地方包圍中央」的逐漸成形，在地方擴大了執政縣市的數量與實力，也為日後邁向中央執政之路奠定了厚實的基礎。這個時期各項選舉的平均浮動性，以席次率計算為 7.34，以得票率計算則為 7.38，均較 1954 至 1986 年間的平均浮動性高，顯見台灣政黨體系開始出現分化與不穩定的現象，過去霸權黨體系的超穩定結構已不復存在，而優勢黨體系中的政黨競爭程度則愈趨激烈。

---

<sup>4</sup> 請參閱呂亞力，《台灣的反對黨：民進黨的發展》，出自張京育編，《中華民國民主化》，台北：政治大學國際關係研究中心，1992，頁 195-221。

表 4-4 1986-1992 年台灣各項選舉政黨席次率與得票率

選舉種類	立法委員						國大代表						縣市長						省議員					
	國民黨		民進黨		無黨籍		國民黨		民進黨		無黨籍		國民黨		民進黨		無黨籍		國民黨		民進黨		無黨籍	
席次率 與得票率	席次率	得票率	席次率	得票率	席次率	得票率	席次率	得票率	席次率	得票率	席次率	得票率	席次率	得票率	席次率	得票率	席次率	得票率	席次率	得票率	席次率	得票率	席次率	得票率
1986	80.6	69.9	16.7	22.3	1.8	3.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1989	71.1	60.1	21.0	28.2	8.7	11.1	-	-	-	-	-	-	66.6	51.6	28.1	37.1	4.8	11.9	72.7	60.8	20.7	24.5	16.3	
1991	-	-	-	-	-	-	78.1	71.1	20.3	23.8	1.5	5.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1992	57.1	52.7	31.7	31.3	6.8	15.8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

資料來源：中央選舉委員會，省選委會，林瓊珠，《台灣政黨體系重整過程之研究：1991-1996》，政大政治系碩士論文，1998，p26；劉淑惠，廖益興，「立法院黨團協商機制的演變與發展」，《邁向二十一世紀的立法院—新國會、新規範、新挑戰》研討會，國策研究院主辦，1999年3月8日，2007年9月11日擷取自網址 <http://www.inpr.org.tw:9998/inprc/recent/event6-6.htm>；吳力行，《選戰》，台北，世新，2000，p97；陳鴻瑜，《台灣的政治民主化》，台北，漢蘆，2000，p39。

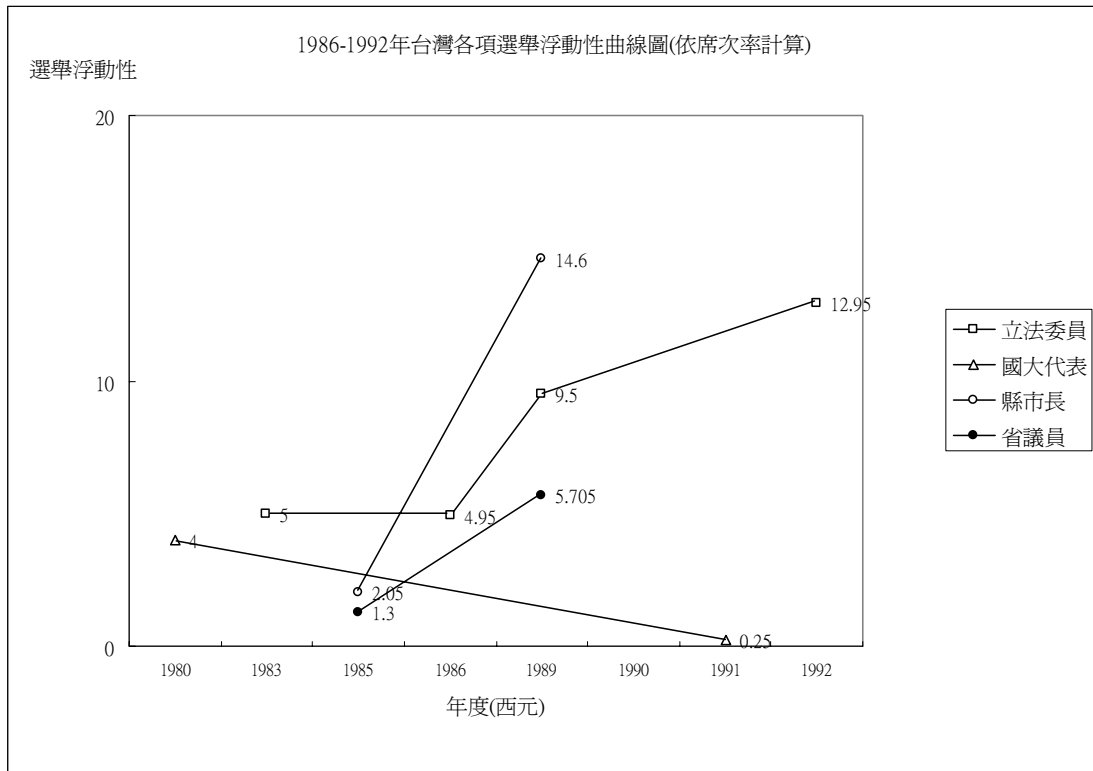
表 4-5 1986-1992 年台灣各項選舉浮動性

選舉種類	立法委員	國大代表	縣市長	省議員	平均浮動性
依席次率 計算浮動性	9.61	0.25	14.3	5.2	7.34
依得票率 計算浮動性	5.96	4.77	10	8.8	7.38

資料來源：同表 4-4。

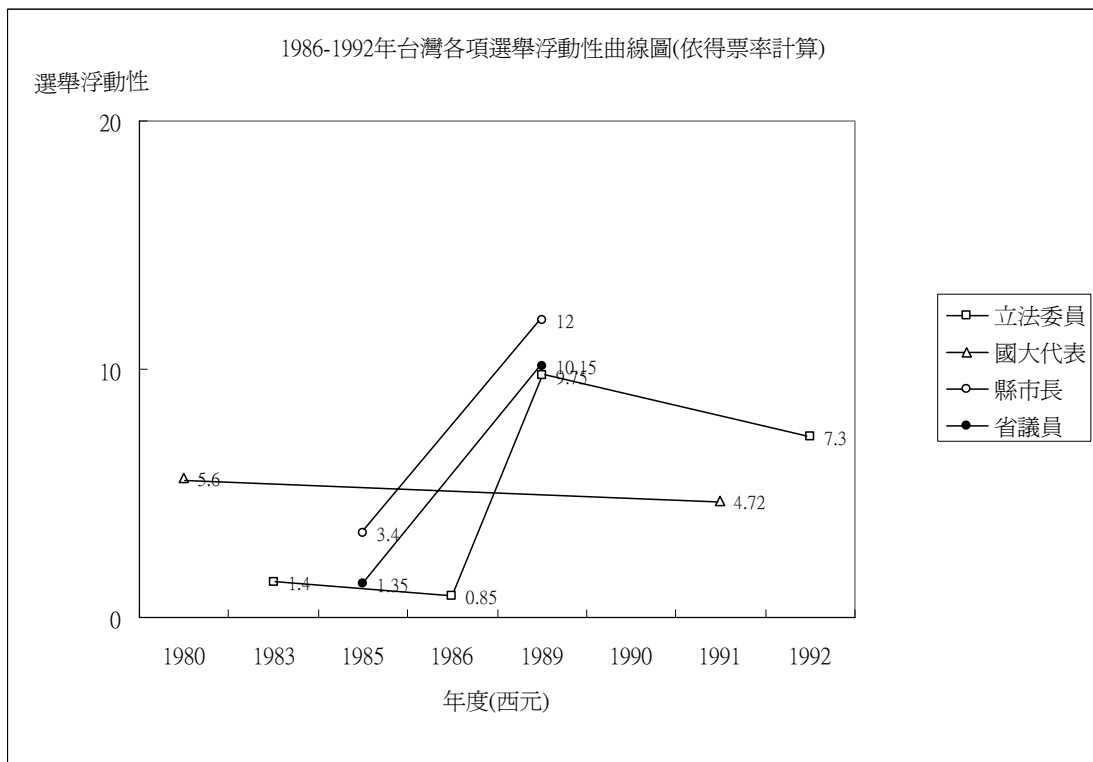
註：國大代表選舉部分係與 1980 年國大代表增額選舉結果相比較而得出浮動性。

圖 4-3



資料來源：同表 4-4、4-5，作者自繪。 註：□-立法委員、△-國大代表、○-縣市長、●-省議員。

圖 4-4



資料來源：同表 4-4、4-5，作者自繪。 註：□-立法委員、△-國大代表、○-縣市長、●-省議員。

倘若我們以這個時期政黨傾向的變化來觀察，對於國民黨較為偏好的選民人數比例大約維持在三成八到四成四之間，在 1991 年則上升到 47.3%，到 1992 年卻大幅下滑至 34.6%，這應該與國民黨內部主流與非主流的派系鬥爭越演越烈而引起選民反感有關。對於民進黨較為偏好的選民人數比例則從七到八個百分比上升至一成二左右，但在 1992 年下滑至 3%。而不具政黨偏好選民的人數比例則從五成四持續下滑至四成左右，卻在 1992 年回升至 62.8%。（請參考表 5-6）有研究者卻以 1991 年之前的資料解讀，認為這種改變並不是選民變得越來越不具有原來政黨偏好的心理傾向，而是一種純粹的、不具政黨性的選民，逐漸地變成具有黨派意識的政黨組合現象。因此，解嚴前後的政黨勢力的消長，並不是所謂的一種「政黨解組」的改變過程，而是漸進式的「政黨重組」過程<sup>5</sup>。但以 1991 年至 1992 年間選民政黨偏好的劇烈變化而言，上述對於「政黨重組」的論斷似乎顯得言之過早。因為，一方面由於黨禁與戒嚴的解除使得中立選民的參與期待升高，在新生政黨體系誕生初期，政黨競爭趨於激烈而動員選民的需要也大為增加，在一定程度上會吸引部分中立選民支持某一政黨來反映選民的立場與需求，但很難論定已經產生穩定的黨派意識；另一方面選民的「政黨偏好」並非「政黨認同」，不具有長期穩定性，而政黨重組的方向是朝著另一新的權力均衡發展，最終將導致政黨體系在一段較長時間內的穩定，因此短暫的政黨偏好並不意謂著政黨重組已然發生。稍後另一時期的分析，將會證明台灣中立選民仍然維持很高的比例，而政黨體系卻不斷的變化，在某種程度上反而證明「台灣因中立選民產生政黨認同而發生漸進式政黨重組」的論斷在理論上與實務上均難以成立。

表 4-6 選民政黨認同變化表（1983-1991 年）

	1983 年	1986 年	1989 年	1991 年	1992 年
國民黨	38.4	44.6	38.5	47.3	34.2
其他	54.6	47.2	48.9	40.6	62.8
（黨外） /民進黨	（7.0）	8.2	12.6	12.1	3.0

資料來源：徐火炎，「民主轉型過程中政黨重組：台灣地區選民的民主價值取向、政黨偏好與黨派投票改變之研究」，《人文及社會科學集刊》，1992 年，第 5 卷第 1 期，頁 234、政大選研中心，陳詩瑜，《我國政黨重組組織研究：從 1977 年到 2005 年》，師大政治所碩士論文，2005，p53。

<sup>5</sup> 徐火炎，「民主轉型過程中政黨的重組：台灣地區選民的民主價值取向、政黨偏好與黨派投票改變之研究」，《人文及社會科學集刊》，第 5 卷第 1 期，1992，頁 233。



### 三、準多黨體系（1993-2000）

台灣在進入 1993 年後，政黨體系又發生了明顯的變化，其中最重要的關鍵因素是國民黨內部主流與非主流之爭導致該黨的分裂與新國民黨連線的出走。而民進黨掌握國民黨分裂的時機，大肆擴張政治版圖而獲得豐碩的收穫。儘管如此，隨著民進黨激進路線逐漸修正以擴大其選民基礎，但也造成部分台獨基本教義派成員的出走而另組建國黨。雖然兩個主要政黨都面臨著分裂的壓力，但是 1993 年到 2000 年間各項選舉結果來觀察，顯然國民黨受到的影響遠大於民進黨。由於台灣政黨體系進一步的分化，有效政黨數目已達 2.5 以上，再加上此時民進黨反體制的色彩仍濃厚，本文以「準多黨體系」為這段時期的台灣政黨體系歸類。

新黨成立之初，活躍於台灣政壇，表現出強勁的生命力，成為國民黨、民進黨之外的第三支力量，並在立法院扮演關鍵性少數的角色。在初試啼聲的 1993 年底縣市長選舉中，獲得 3.07% 的選票，在台北縣拿下 16% 的選票，並造成國民黨候選人的落選。1994 年底省市長選舉得票率為 7.70%；1995 年底第三屆立委選舉得票率為 12.95%，獲得 21 個席次，成為立法院關鍵少數；1996 年初第三屆國代選舉得票率為 13.67%。但是自 1997 年後，新黨的實力不斷削弱，如在 1997 年底縣市長選舉中，新黨僅獲得 1.42% 的選票，顆粒無收；在 1998 年底的立委選舉中，新黨得票率下滑至 7.06%，僅獲得十一個席次（請參考表 4-7、4-8）。這個情況在 2000 年後更形惡化。

在民進黨方面，1993 年的縣市長選舉的得票率已經達到 44%。然而，真正產生結構性變化，使得民進黨足與國民黨分庭抗禮者首推 1994 年的台北市長選舉與 2000 年的總統選舉。這兩次選舉均因國民黨內部分裂，而形成異常緊張的激烈競爭，最後則由民進黨勝出，產生了第一次首都與國家的政黨輪替，而使得台灣「優勢黨」體系正式走入歷史。這個時期，民進黨在國會中始終維持第二大黨的地位，但因新黨的出現，民進黨運用在民生議題上與新黨合作的方式，直接挑戰國民黨在立法院中的優勢。在地方執政權方面，民進黨縣市長席次大多維持 1/3 左右的席次，且均位居農業地區或次要都會區，直至 1994 年與 1998 年民進黨分別在台北市與高雄市當選市長，才證明了該黨在大都會區的實力。1997 年的縣市長選舉中，民進黨贏得了全台 12 個縣市的執政權，首次超過國民黨的縣市長席次，「綠色執政」下的人口占全台總人口的 71.59%，民進黨

「以地方包圍中央」的選舉策略完全奏效。2000 年陳水扁藉著泛藍的分裂更以 39% 的選票當選總統，讓台灣的民主政治發展進入一個全新的局面。（請參考表 4-7、4-8）

表 4-7 1993-2000 年各項選舉政黨席次率

總統（副總統） 選舉	國民黨	民進黨	新黨	無黨籍	原住 民黨	民主 聯盟	新國 家連 線	建 國 黨	全國 民主 非綠 黨 <sup>1</sup>	本土 清新 黨	青 年 黨	忠 義 黨	婦 女 黨
1996	100	0	0	0									
2000	0	100	0	0									
立法委員選舉													
1992	57.1	31.7	0	6.8	0								
1995	51.82	32.92	12.8	2.44	0				1.33				
1998	54.91	31.25	4.91	5.35		1.78	0.44						
國大代表選舉													
1991	72	23		5									
1996	55.12	29.05	13.24	2.13			0			0.42			
縣市長													
1989	71.10	21.0		8.0									
1993	65.21	26.08		8.7									
1997	34.78	52.17		13.04									
台北市長選舉													
1994	0	100	0	0									
1998	100	0	0	0									
高雄市長選舉													
1994	100	0	0	0									
1998	0	100	0	0									
台北市議員選舉													
1989	70.6	27.5	0	1.9								0	
1994	38.46	34.61	21.15	5.77								0	
1998	44.23	36.54	17.31	1.92			0	0					
高雄市議員選舉													
1989	67.5	18.6	0	13.9								0	
1994	46.3	24.9	4.8	23.8								0.2	
1998	56.8	20.45	2.27	20.45				0				0	
省議員選舉													
1989	66.6	28.6		4.8									
1994	60.75	29.11	2.53	7.59									

資料來源：國立政治大學選舉研究中心。

表 4-8 1993-2000 年各項選舉政黨得票率

總統 (副總統)選舉	國民黨	民進黨	新黨	無黨籍	原住民黨	民主聯盟	新國家 連線	建國黨	全國民 主非綠 黨	本土 清新 黨	青年 黨	忠 義 黨	婦 女 黨
1996	54	21.13		24.88									
2000	23.1	39.3	0.13	37.47									
立法委員選舉	國民黨	民進黨	新黨	無黨籍	原住民黨	民主聯盟	新國家 連線	建國黨	全國民 主	綠黨			
1992	52.7	31.4	0	15.8	0								
1995	46.1	33.2	13	7.7	0.1								
1998	46.4	29.6	7.1	9.4	0	3.7	1.6	1.5	0.7	0.1			
國大代表選舉	國民黨	民進黨	新黨	無黨籍	原住民黨	本土清 新黨	青年黨						
1991	72	23		5									
1996	49.7	29.9	13.7	5.5	0.1	1.1	0.1						
縣市長	國民黨	民進黨	新黨	無黨籍	保民 黨	建國黨	社會改 革黨	全國民 主					
1989	51	37.1	0	11.9	0								
1993	47.47	41.03	3.07	8.41	0.01	0.02							
1997	42.1	43.3	1.4	12.9		0.2	0.1						
台北市 長選舉	國民黨	民進黨	新黨	無黨籍									
1994	25.9	43.7	30.2	0.3									
1998	51.1	45.9	3										
高雄市 長選舉	國民黨	民進黨	新黨	無黨籍									
1994	54.5	39.3	3.5	2.8									
1998	48.1	48.7	0.8	2.3									
台北市 議員選舉	國民黨	民進黨	新黨	無黨籍	忠義 黨	新國家 連線	建國黨	本土清 新黨	婦女黨				
1989	67.2	22.7	0	10.1									
1994	39.1	30.1	21.7	9.2	0.01								
1998	40.1	31	18.6	6.3		1.9	0.7	1.5	0.1				
高雄市 議員選舉	國民黨	民進黨	新黨	無黨籍	忠義 黨	建國黨							
1989	60.9	20.4	0	18.7									
1994	46.3	24.9	4.8	23.8	0.2								
1998	45.2	26.8	3.8	22.3		1.9							
省議員 選舉	國民黨	民進黨	新黨	無黨籍									
1989	51	37.1		11.9									
1994	51	32.5	3.7	12.7									

資料來源：國立政治大學選舉研究中心。

儘管因為國民黨的分裂，讓民進黨的形勢看好，但是民進黨本身並非沒有面對內部整合的壓力，甚至影響其生存發展的危機。1996年彭明敏代表民進黨參選總統失敗後，民進黨內部暗潮洶湧的路線之爭，終於浮上檯面。由於不滿施明德、許信良前後任黨主席與新、國兩黨的結盟政策，民進黨內的台獨激進份子結合黨外的台獨團體於1997年1月另組建國黨。初期有人樂觀期待建國黨會跨過5%的門檻，而成為國內第四大政黨，但事與願違，建國黨在不同選舉中的表現均不理想，得票率從未高過2%，席次率始終掛零<sup>6</sup>。因此這個政黨實質上從未影響民進黨的實力與成長，2000年後建國黨幾乎完全泡沫化了。

台灣在準多黨體系時期，由於政黨體系繼續分化，整體的選舉浮動性更大。以單項選舉而言，總統、北、高兩市市長選舉，由於分別於1998年與2000年發生政黨輪替，且因係單一席次的行政首長選舉，依席次率計算其選舉浮動性均高達100，依得票率計算其浮動性分別是30.9、27.45與9.5，三項選舉的平均浮動性為22.62，居各項選舉之冠，顯見這個時期台灣行政首長選舉的政黨競爭異常激烈，而選民的投票行為受到候選人的人格特質與特殊訴求的影響也超越個人的黨派意識，是以形成選舉結果的巨大浮動。至於其它項目的民意代表選舉，也顯現可觀的浮動性。以席次率計算，台北市議員、國大代表、縣市長、高雄市議員、立法委員以及省議員選舉的浮動性分別是19.91、19.73、18.13、12.50、10.94以及5.84；以得票率計算，國大代表、台北市議員、立法委員、高雄市議員、縣市長以及省議員選舉的浮動性分別是26.38、17.56、11.85、8.98、7.0以及4.55，兩者的浮動性都很大。其原因與新黨的暴起暴跌、國民黨選票的流失以及民進黨在縣市長選舉的豐收且整體得票的小幅成長有關。這個時期各項選舉的平均浮動性依席次率計算高達43.01，如果扣除較為特殊的總統、北、高兩市市長選舉結果來計算，平均浮動性也有14.51；若依得票率計算，平均浮動性為16.02，如果扣除較為特殊的總統、北、高兩市市長選舉結果來計算，平均浮動性也有12.72。整體而言，平均浮動性比優勢黨時期高出一倍，顯見台灣政黨體系分化加劇，而政黨競爭日益白熱化。（請參考表4-9、圖4-5、4-6）

---

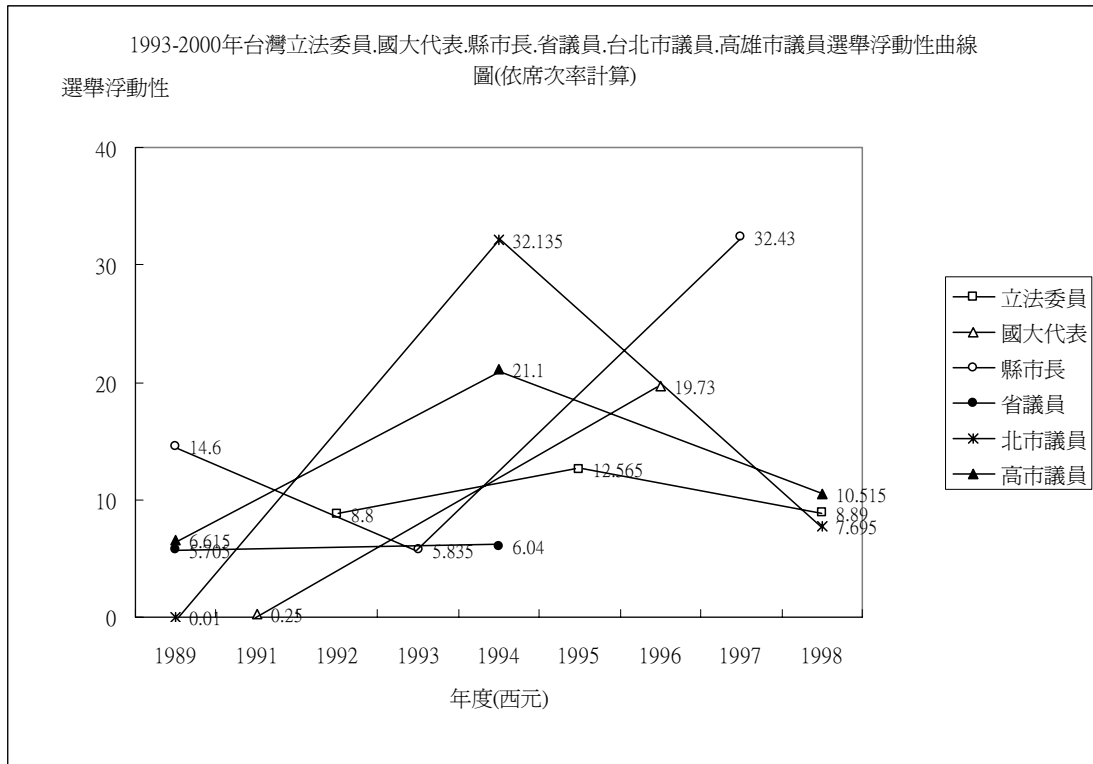
<sup>6</sup> 陳詩瑜，《我國政黨重組之研究：從一九七七年到二〇〇五年》，國立師範大學政治學研究所碩士論文，2005，頁65-67。

表 4-9 1993 年－2000 年台灣各項選舉浮動率

選舉種類	總統	立法委員	國大代表	省議員	縣市長	台北市長	高雄市長	台北市議員	高雄市議員	平均浮動性
依席次計算浮動性	100	10.94	19.73	5.84	18.13	100	100	19.91	12.5	43.01 (扣除總統、北高市長單一席次選舉，平均值為 14.51)
依得票率 100 計 10.94 算浮動性	30.9	11.85	26.38	4.55	7.00	27.45	9.5	17.56	8.98	16.02 (扣除總統、北高市長單一席次選舉，平均值為 12.72)

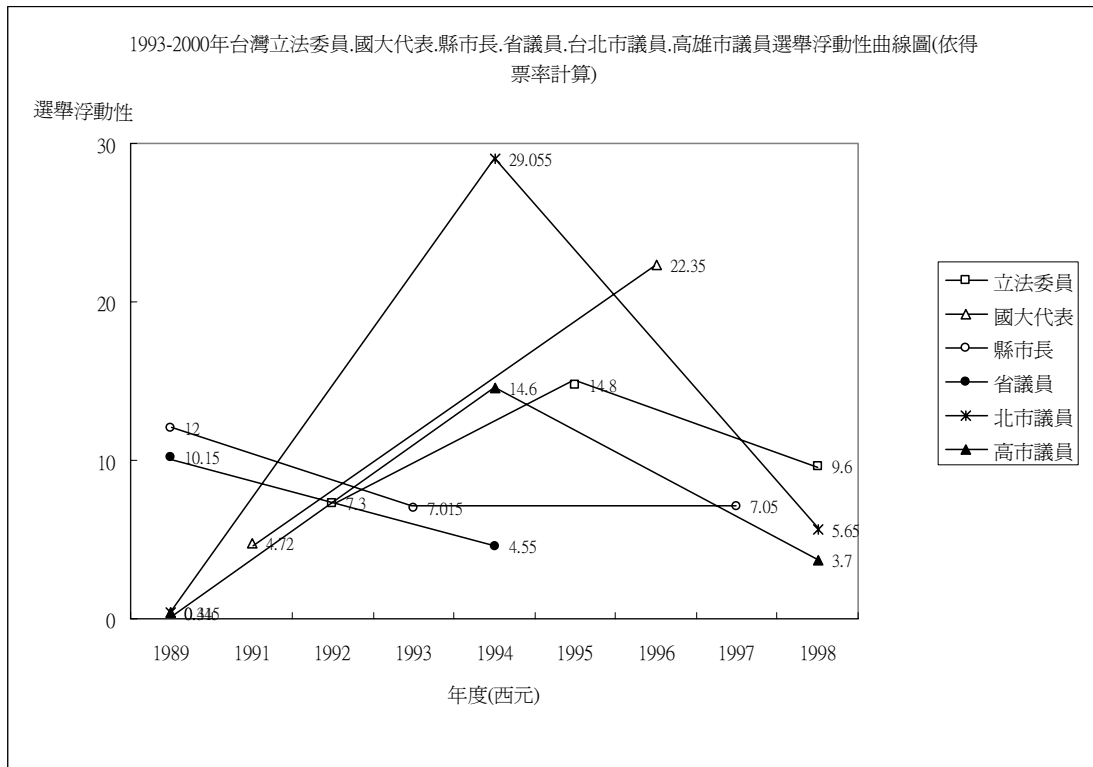
資料來源：同表 4-7、4-8，作者自繪。

圖 4-5



資料來源：同表 4-7、4-8、4-9，作者自繪。

圖 4-6



資料來源：同表 4-7、4-8、4-9，作者自繪。

這個時期選民對於各個政黨的傾向也出現了明顯的浮動（請參考表 4-10）。其中變化最大的是民進黨，選民對民進黨的偏好從 1992 年的 2.7% 大幅提升至 1999 年的 23.2%，從這個角度而言，陳水扁能在 2000 年能夠擊敗宋楚瑜與連戰，固然得利於國民黨的分裂，但與民進黨擴大其選民的支持基礎也有一定的的關連性。1993 年的縣市長選舉，民進黨的得票率已經達到 44%，顯示選民對民進黨的支持，有深化傾向。一個直接的觀感會認為與李登輝上任之後採行的「本土化」政策，以及民進黨運用族群意識進行成功的動員有關。但是，除此之外，民進黨過往所強調的「清廉形象」與為「弱勢代言」的立場，才是吸引中間選民，擴張實力的要因。1994 年陳水扁以「快樂的市民、希望的城市」為市長選舉的主要訴求，其內涵為揚棄歷史悲情、邁向族群共榮、民主先於台獨、改走務實中間路線，曾經贏得不少市民的感動，也讓民進黨在台北市獲得空前的四成選票。

對於國民黨偏好的選民比例也發生變化，其幅度最大時是在 1997 年，由原先三成四的偏好比例降至 24.2%，約少了十個百分點，一般的觀察認為這是「新黨效應」使然，但是平均來看，偏好

國民黨的選民比例大約只降到三成。而偏好新黨的選民比例僅在 1996 年超過十個百分點，大體而言，在 1994 年到 1996 年間是新黨氣勢最盛的時刻，1995 年由於當選 21 席立委後，成為立法院中的「關鍵少數」，在重要法案上可以左右大局。儘管立委人數較少，但因各個能言善道，兼具魅力特質，而在立法院中成為強勢的問政集團。但是 1997 年後新黨實力急轉直下，主要原因在於黨內組織、決策機制和選舉提名機制等問題上存在較大分歧，新黨開始內訌，致使大批因「理念」支持新黨的選民紛紛轉向並停止捐助。<sup>7</sup>元氣大傷的新黨在 1998 年立委選舉中大敗，知名的資深立委郁慕明也未能逃脫落選命運。

然而，對照國民黨與新黨選民偏好的變化，根本沒有所謂「政黨重組」現象的發生，雖然政黨體系確實是重組了。試想，對於新黨偏好的選民在極短的時間內又拋棄了新黨，反映出部分選民當初對於新黨的「偏好」，只是「一時的好感」，而非根深蒂固的政黨認同。因此，真正的政黨重組並未發生，新黨初期能夠獲致很高的選票，只是選民對於國民黨一時不滿的偏離性投票。因此，1994 年到 1996 年的幾項選舉，只能視為 Campbell 等人眼中的「偏離性選舉」，而非「重組性選舉」。相反地，在民進黨方面由於逐漸採其中間溫和的路線，選民支持基礎漸次擴大，建國黨的成立對其選票的成長幾乎沒有負面影響；且由於民進黨在縣市長、北、高市長與總統選舉上均有重大突破而擴張執政版圖，在某個意義上，民進黨選民的組合逐漸穩定化了，因此出現了「重組」跡象，這個現象符合 Flanagan 所定義的「部分重組」的概念，由於某些社會團體或中立選民產生政黨支持傾向而導致特定政黨本身的選民支持組合的變化。民進黨長期在學運、社運界的耕耘，培養了一群草根菁英的堅定支持，也博得了不少中立選民的好感，而這種好感逐漸形成一種較為長期的情感取向。我們從這個時期的中立選民從 1992 年的 62.8% 跌至 1999 年的 37.7%，而在國民黨的選民偏好比例下跌，新黨的選民偏好比例不高的情況下，可以合理推測部分中立選民轉向支持民進黨。不過，我們仍需留意，整體而言，這個時期中立選民的比例平均仍維持在 45% 上下，並未大幅減少。但是，從這個時期政黨傾向變化的相關數據來看，民進黨出現了部分重組，而國民

---

<sup>7</sup>黨籍立委朱高正指控同黨立委姚立明投資大陸涉及詐騙並批評時任新黨秘書長的郁慕明「袒護」與「獨裁」，郁則反稱朱高正、李慶華和黃國鐘等人「搞赤裸裸的權力鬥爭」，自此新黨內也形成了「主流」與「非主流」之爭，兩派矛盾愈演愈烈，最後將朱高正開除才算了事。但新黨的「家變」卻從此接連上演，多位創黨元老漸行漸遠，郁慕明也辭去了秘書長職務。筆者時任新黨黨部副秘書長，親眼見證內訌過程。

黨則出現了某種程度的解組，正符合前文所設立的「雙組效應」的假設，亦即，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支持，形成類似「組合瓦解」的現象，因此形成新政黨選民的「新組」與舊政黨選民的「解組」。

表 4-10 我國選民之政黨認同變化表（1994-1999 年）

	92.6	94.12	95.6	95.12	96.6	96.12	97.6	97.12	98.6	98.12	99.6	99.12
國民黨	34.6	29	35	30.5	30.9	34.8	25.9	24.2	28.1	30.3	32.9	35.3
民進黨	2.7	12.1	10.5	13	13.6	11.2	18.3	15.8	20.7	21.2	21.2	23.2
新黨	--	5.6	7.6	8.4	10.2	9.1	7.3	6	4.5	3.5	4	3.3
建國黨	--	--	--	--	--	1.3	1.2	0.7	0.7	0.6	0.4	0.5
中立	62.8	53.3	46.8	48.1	45.3	43.6	47.2	53.3	46.1	44.3	41.5	37.7

資料來源：國立政治大學選舉研究中心，轉引自陳詩瑜，《我國政黨重組織研究：從 1977 年到 2005 年》，師大政治所碩士論文，2005，p76。

說明：-- 表尚未參與選舉。

#### 四、溫和多黨體系（2000-2007）

時序進入 2000 年後，台灣的政黨體系又出現重大變化，其主要原因是國民黨再次的分裂以及民進黨首次取得中央執政權。如前所述，國民黨因為「凍省」爭議以及李宋之間的恩怨情仇而引發宋楚瑜及其省府團隊與黨中央的對立，最終促使宋楚瑜脫黨以獨立候選人身分參選 2000 年總統大選，造成國民黨的重大分裂；復因李連的互動在 2000 年總統大選出現矛盾與不信任感，選後李登輝辭去黨主席，在黨中地位明顯削弱，引發挺李的國民黨本土派成員出走另組台灣團結聯盟，造成國民黨在很短的時間內又發生第三次分裂。相對地，民進黨則維持著較為團結的形象與內聚力，在 2000 年總統大選中一舉取下中央執政權，產生了台灣政治發展史上首次的政黨輪替。而在陳水扁當選總統後的 2001 年立委選舉中，民進黨更乘勢一股作氣躍居立法院第一大黨的地位。若以得票率與席次率來分析 2001 年的立委選舉，最大的輸家是國民黨與新黨，而贏家包括民進黨、親民黨與台聯黨。這次選舉，在國民黨方面，得票率從 1998 年的 46.4% 降到 2001 年的 28.6%，席次率從 54.91% 降至 28.93%，



均創下歷史新低，也首度讓出半個世紀以來國會第一大黨的地位，因此其表現可謂慘敗；至於新黨方面，由於親民黨吸收新黨大部分票源，使其得票率從 1998 年的 7.1% 降至 2001 年的 2.61%，席次率從 4.91% 滑落到 0.42%，立委選舉僅獲得一個席位，因未跨過 5% 的政黨門檻，新黨已不具備全國性政黨的地位，也失去了對全國政治的影響力。對於三個贏家而言，民進黨得票率從 1998 年 29.6% 上升至 2001 年的 33.4%，席次率更從 31.25% 上達 37.02%，位居國會最大黨；兩個新生政黨的表現也很亮麗，親民黨挾著宋楚瑜在 2000 年總統大選中獲得 36.84% 選票的餘威，在 2001 年的立委選舉中一舉獲得 18.6% 的得票率與 19.57% 的席次率，成為第三大黨，而台聯黨藉著李登輝的光環與本土性的號召，也獲得 7.8% 得票率與 5.53% 的席次率，成為剛好跨過門檻的第四大黨。由於跨過 5% 政黨門檻的數目由三個變成四個，以席次率計算有效政黨數目為 3.48，加上民進黨的勝選與採取中間路線有關，此時台灣的政黨體系轉變成類似薩托利定義下的「溫和多黨體系」。（請參考表 4-11、4-12）

整體而言，這個時期由於新生政黨的出現，強力侵蝕舊有政黨的政治版圖，國民黨的勢力大為削減，而新黨就此一蹶不振，反而是民進黨再次利用國民黨的分裂擴張政治勢力。然而，值得注意的是，2000 年以來台灣政黨體系的「重組」似乎是暫時性的，政黨彼此之間的相對力量，仍在巧妙的變化之中。相對於民進黨在中央層級選舉中的突出表現，民進黨在地方選舉中所顯現的卻是它發展上的侷限性。2001 年的縣市長選舉，民進黨在選票上雖然小幅成長至 45.3%，但是席次率卻從 1997 年的 52.17% 大幅下降至 39.13%，丟掉了三個縣市的執政權。這個現象反映出民進黨在有限的期間內，其發展已達極致，特別是在基層組織動員能力與地方執政人才仍有不足時，要繼續擴張並不容易。同樣地，在 2002 年的台北市長與議員選舉中，民進黨也遭遇了挫折。在市長選舉方面，由於候選人條件明顯的不相當（以李應元來對抗馬英九），民進黨的得票率從 1998 年的 45.9% 滑落至 35.9%，而輸了這場選舉；在議員方面，民進黨在得票率與席次率上也都小幅萎縮。反而是在同年的高雄市議員選舉方面，民進黨利用國民黨票源被親民黨瓜分的情況，儘管自身得票率小幅減少，但在席次率上卻大幅增加了 11 個百分點。在國民黨方面，除了 2001 年的縣市長選舉（得票率減少 7 個百分點，席次率增加四個百分點多）與台北市長選舉（靠著馬英九的超人氣與現任者優勢而獲得 64.1% 的高票）穩住基本盤外，高雄市長選舉得票率小幅下滑未能挑戰成功，北高市議員選舉卻在親民黨

瓜分選票的情況下，不論在得票率與席次率上都創下了歷史新低。新黨的角色則持續被區域化與邊緣化，在地方選舉中，除了 2001 年縣市長選舉獲得金門縣長一席，以及 2002 年台北市議員選舉獲得五席外，在其他選舉中則無甚表現。然而新生的親民黨一方面接收了新黨絕大部分的資源，另一方面也搶攻了部分國民黨的票源。在 2001 年縣市長選舉中，親民黨得票率僅 2.4%，席次率卻有 8.69%，獲得兩席縣市長；在 2002 年北、高兩市議員選舉中，親民黨的得票率分別是 17.6%與 11.9%，席次率則為 15.38%與 15.9%。台聯黨則因其本土的定位，使其發展侷限於南部，在 2002 年北、高兩市議員選舉中，其得票率分別是 3.7%與 6.7%，在台北市未獲得席次，在高雄市則有 4.54%的席次率。（請參考表 4-11、4-12）

2004 年的總統大選又是政黨勢力消長的轉捩點，民進黨候選人陳水扁在泛藍空前團結之下仍以超過 50%的選票當選總統，這顯然出乎選前許多民調的預測，也反映出國民黨與親民黨選民的支持基礎並不厚實，以至於選前受到某些選舉策略與不確定消息的影響而容易發生動搖。但是 2005 年的縣市長選舉，民進黨如坐雲霄飛車從高處急速下滑，選舉結果，民進黨在得票率上下滑 3 個百點左右，但在席次率上卻下滑 13 個百分點之多，在全台灣執政版圖萎縮至南部六縣市，長年執政的臺北縣、宜蘭縣也失守，是民進黨創黨以來最大慘敗，黨主席蘇貞昌因此辭職下台。其原因與民進黨在執政數年後，因為總統親信與家人涉及弊案的醜聞而導致該黨形象的破毀有關。但是 2006 年北、市長與市議員選舉中，民進黨卻仍能險境求生，在台北市長、市議員選舉與高雄市議員選舉中，甚至有微幅的成長（不論是得票率或席次率），在高雄市長選舉中則維持平盤，民進黨選民的堅定支持應該是最重要的原因。對於國民黨而言，儘管 2004 年總統大選以 0.22%選票的些微差距而飲恨，但是選舉期間所營造的泛藍團結氣氛，卻讓國民黨的行情止跌回升。最具體的指標就是這段時間各項選舉國民黨在得票率與席次率上都有明顯的增長，譬如 2004 年的立委選舉，國民黨的得票率從 2001 年的 28.6%回升到 32.82%，席次率則從 28.93%回升到 35.11%；2005 年的縣市長選舉，更一雪前恥將得票率從 2001 年的 35.1%回升到 50.96%，席次率更從 39.13%大幅回升至 60.86%，可謂這次選舉中的大贏家；在 2006 年的北、高市議員選舉中則不論得票率或席次率都回升了將近 10%或以上。然而，在 2004 年總統大選中與國民黨結盟的親民黨，反而成為泛藍團結的祭品，在往後各項選舉中皆出現明顯的萎縮現象，譬如同年的立委選舉，得票率從 2001 年的 18.6%降至 13.89%，席次率從 19.57%降至 15.11%；2005 年的縣市長選

舉，得票率從 2001 年的 2.4% 降至 1.11%，席次率從 8.69% 降至 4.34%；2006 年的北、高市議員選舉，得票率從 2002 年的 17.6% 與 11.9% 分別降至 6.98% 與 6.78%，席次率則從 15.38% 與 15.9% 分別降至 3.84% 與 9.09%。這些數據說明親民黨步上了新黨式微的命運，同時也反證親民黨原先的支持者中絕大多數並未對其形成忠誠的政黨認同。台聯在 2004 年以後的情況則反映其基本格局的侷限性，2004 年的立委選舉，較之 2001 年同樣維持在 7 個百分點以上的得票率與 5 個百分點以上的席次率，只是略微小幅的下降；在 2005 年縣市長選舉中僅獲得 1.13% 的選票，而未獲得任何席次；在 2006 年北、高市議員選舉中，在得票率與席次率方面，形成北增南減的極小幅度的變動。（請參考表 4-11、4-12）

表 4-11 2000-2006 年各項選舉政黨席次率

總統 (副 總統) 選舉	國民黨	民進黨	新黨	無 黨 籍 及 其 他														
2000	0	100	0	0														
2004	0	100																
立法 委員 選舉	國民黨	民進黨	新黨	建 國 黨	全 國 民 主 非 政 府 聯 盟	親 民 黨	中 國 台 灣 原 住 民 黨	台 灣 團 結 聯 盟	綠 黨	中 華 統 一 陣 營	台 灣 吾 黨	慧 行 黨	無 黨 籍 及 其 他	民 主 聯 盟	新 國 家 連 線	台 灣 慧 行 志 工 黨	無 黨 團 結 聯 盟	工 教 聯 盟
1998	54.91	31.25	4.91		1.33		0						5.35	1.78	0.44			
2001	28.93	37.02	0.42	0	0	19.57	0	5.53	0	0	0.42	0	3.82					
2004	35.11	39.55	0.44	0		15.11		5.53					1.77			0	2.66	0
縣 市 長 選 舉	國民黨	民進黨	新黨	親 民 黨	綠 黨	建 國 黨	無 黨 籍 及 其 他	無 黨 籍 及 未 經 政 黨 推	台 灣 團 結 聯 盟									
1997	34.78	52.17	0			0	13.04											
2001	39.13	39.13	4.34	8.69	0		8.69											
2005	60.86	26.08	4.34	4.34				4.34										

台北市長選舉	國民黨	民進黨	新黨															
1998	100	0	0															
2002	100	0																
2006	100	0																
高雄市長選舉	國民黨	民進黨	新黨	無黨籍及其他														
1998	0	100	0	0														
2002	0	100	0	0														
2006	0	100	0	0														
台北市議員選舉	國民黨	民進黨	新黨	新國家連線	建國黨	綠色本土清新	中國婦女黨	台灣團結聯盟	綠黨	無黨籍及其他	親民黨							
1998	44.23	36.54	17.31	0	0	0	0	0		1.92								
2002	38.46	32.69	9.61					0	0	3.84	15.38							
2006																		
高雄市長議員選舉	國民黨	民進黨	新黨	建國黨	親民黨	台灣團結聯盟	無黨籍及其他											
1998	56.81	20.54	2.27	0			20.45											
2002	27.27	31.81	0		15.9	4.54	20.45											
2006																		

資料來源：國立政治大學選舉研究中心，作者自繪。

表 4-12 2000-2006 年各項選舉政黨得票率

總統（副總統）選舉	國民黨	民進黨	新黨	無黨籍及其他														
2000	23.1	39.3	0.13	37.47														
2004	49.89	50.11	0	0														
立法委員選舉	國民黨	民進黨	新黨	建國黨	全國民主非政府聯盟	親民黨	中國台灣原住民黨	台灣團結聯盟	綠黨	中華統一陣營	台灣吾黨	慧行黨	無黨籍及其他	民主聯盟	新國家連線	台灣慧行志工黨	無黨團結聯盟	工教聯盟
1998	46.4	29.6	7.1	1.5	0.7		0		0.1				9.4	3.7	1.6			
2001	28.6	33.4	2.6	0	0.2	18.6	0	7.8	0	0	0.1	0	8.7					
2004	32.82	35.72	0.12	0.01		13.89		7.78					5.94			0	3.63	0.03

縣市 長選 舉	國民 黨	民進 黨	新 黨	親民 黨	綠 黨	建國 黨	無黨 籍及 其他	無黨 籍及 未經 政黨 推	台 灣 團 結 聯 盟	社 會 改 革 黨								
1997	42.1	43.3	1.4			0.2	12.9			0.1								
2001	35.1	45.3	9.9	2.4	0		7.3											
2005	50.96	41.95	0.2	1.11			4.65		1.13									
台北 市長 選舉	國民 黨	民進 黨	新 黨	台聯	無 黨 籍													
1998	51.1	45.9	3															
2002	64.1	35.9																
2006	53.81	40.89		0.26	5.04													
高雄 市長 選舉	國民 黨	民進 黨	新 黨	無黨 籍及 其他	台 聯	保 護 台 灣 大 聯 盟												
1998	48.1	48.7	0.8	2.3														
2002	46.8	50		3.1														
2006	49.27	49.41		0.23	0.86	0.23												
台北 市議 員選 舉	國民 黨	民進 黨	新 黨	新國 家連 線	建 國 黨	綠 色 本 土 清 新	中 國 婦 女 黨	台 灣 團 結 聯 盟	綠 黨	無 黨 籍 及 其 他	親 民 黨	中 國 民 眾 黨						
1998	40.1	31	18.6	1.9	0.7	1.5	0.1			6.3								
2002	32.1	28.5	9					3.7	0.1	9	17.6							
2006	43.65	30.77	5.87					5.12	0.42	7.16	6.98	0.03						
高雄 市議 員選 舉	國民 黨	民進 黨	新 黨	建國 黨	親 民 黨	台 灣 團 結 聯 盟	無 黨 籍 及 其 他	台 灣 建 國 聯 盟	保 護 台 灣 大 聯 盟									
1998	45.2	26.8	3.8	1.9			22.3											
2002	25.8	25	0.6		11.9	6.7	29.9											
2006	35.95	30.49	0.03		6.78	5.74	19.78	0.91	0.32									

資料來源：國立政治大學選舉研究中心，作者自繪。

2000 年之後的台灣政黨體系，從選舉浮動性來看，其分化的程度更為明顯，政黨體系快速的重組，但是真正的「政黨重組」仍不明顯。選票在泛藍陣營中來回流動，顯示泛藍選民的政黨忠誠度已大為降低（這其實是「解組」的現象）；相對地，民進黨在執政績效不彰且貪腐醜聞纏身之際仍能獲得選民相當穩定的支持，又再次

印證局部重組的跡象。整體而言，台灣政黨體系在歷經二十一年的發展，仍帶著早期型新生政黨體系的重要特徵：「政黨新組」現象與「雙組效應」。選舉浮動性以單項選舉而言，總統選舉在選票的浮動性上，居所有選舉之冠，高達 37.6，儘管席次上沒有任何變動。這與國、親兩黨進行選前結盟而改變了選票的結構與流向有關。從選票浮動的角度而言，總統選舉仍是政黨競爭最激烈的場域。其次，立法委員與高雄市議員選舉的政黨競爭也非常激烈，不論在得票率與席次率上，兩者的浮動性都高達 20 以上。在立委選舉方面，依席次率計算浮動性為 21.34，比準多黨體系時期的 10.94 高出一倍，依得票率計算浮動性為 20.29，也比準多黨體系時期的 11.85 高出將近一倍，這與親民黨及台聯黨的加入選局自然有關；在高市議員選舉方面，依席次率計算浮動性為 22.72，比準多黨體系時期的 12.50 高出 10 點，依得票率計算浮動性為 21.54，更比準多黨體系時期的 8.98 高出一倍有餘，這固然與親民黨及台聯黨分食選票有關，但也與此時國民黨在南部出現「解組」現象有關，無黨籍的選票在 2002 年選舉中增加了 7% 以上，正可以說明這個傾向。再者，縣市長選舉的浮動性也很大，依席次率計算浮動性為 19.57，比準多黨體系時期的 18.13 只高出 1 點 44，但依得票率計算浮動性為 14.95，則比準多黨體系時期的 7.0 高出一倍有餘。縣市長選舉的浮動性與親民黨及台聯黨出現的關係較小，兩者出現的時間尚短，在地方的經營有限，因此選舉的變動反映的是國、民兩個主要政黨在地方執政勢力的消長。民進黨從 1997 年獲得的 12 個縣市執政權，萎縮至 2005 年選舉的 6 個，國民黨則從 1997 年獲得的 8 個縣市執政權，回升至 2005 年選舉的 14 個。針對 2005 年的選舉，華府及東京的台灣問題專家均指出，雖然這次只是地方選舉，與陳水扁總統沒有直接關係，但是由於民進黨政府執政成果未如選民期待，加上一些弊案無法釐清，人民透過這次選舉表達對政府的不滿，因而造成民進黨敗選的原因<sup>8</sup>。不過，值得注意的是，民進黨的選票只是小幅下降了 3 個百分點之多，顯示國民黨的勝選主要在於重新吸納無黨籍、親民黨、新黨與台聯黨的選票，而以相對多數勝過民進黨。至於台北市長的選舉，雖然席次上沒有變化，但是得票上的浮動性也有 11.65；台北市議員的選舉在席次率與得票率上的浮動性分別是 15.39 與 19.9，變動上也不小。相對而言，高雄市長選舉浮動率最小，僅有 2.81。

---

<sup>8</sup> 「2005 年三合一選戰選情分析」，《東森電子報》，2005/12/4，2007/9/25 擷取自網址：<http://www.ettoday.com/2005/12/04/11370-1877832.htm>

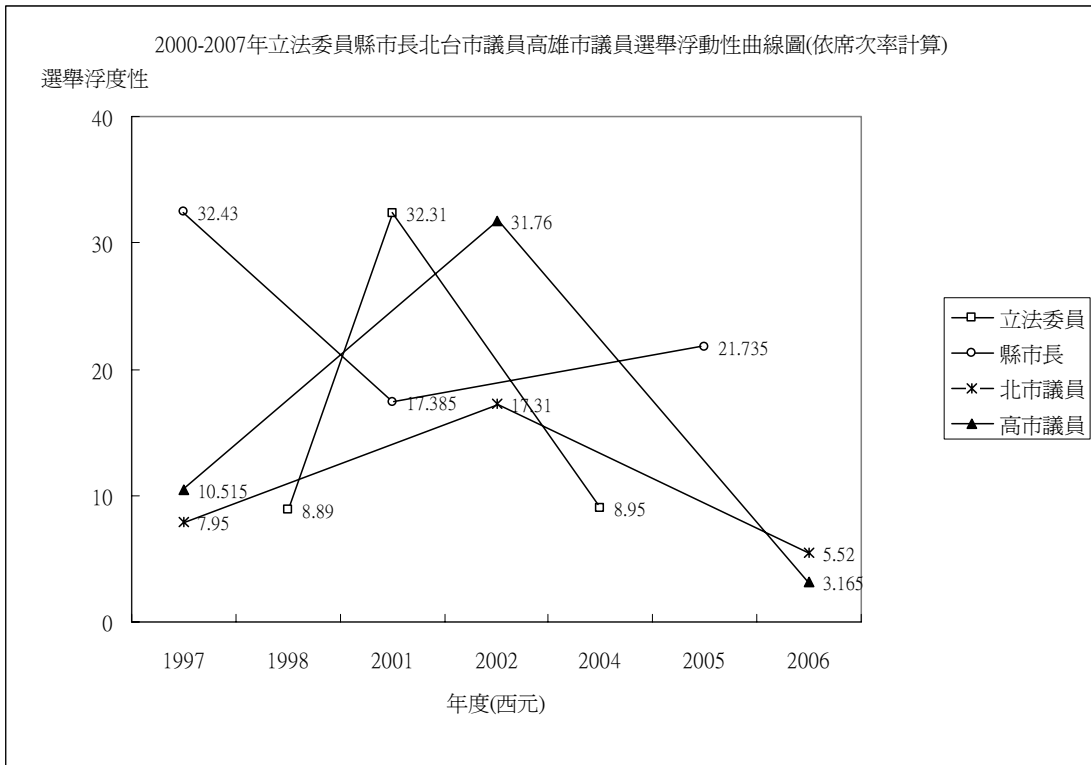
這個時期各項選舉的平均浮動性依席次率計算為 11.29，如果扣除較為特殊的總統、北、高兩市市長選舉結果來計算，平均浮動性高達 19.76；若依得票率計算，平均浮動性為 18.39，如果扣除較為特殊的總統、北、高兩市市長選舉結果來計算，平均浮動性也有 19.17。整體而言，平均浮動性比準多黨體系時期的 14.51（依席次率計算）與 12.72（依得票率計算）又高出許多，顯見台灣政黨體系更加分化，而政黨競爭更加激烈。（請參考表 4-13、圖 4-7、4-8）台灣自 1986 年以來迄今的平均選舉浮動性（以得票率計算）約為 14.98，較之西歐自 1960 年至 1989 年的平均選舉浮動性 8.4 高出甚多，即使與西歐在 1918 年至 1930 年間的平均選舉浮動性 12.3 相比較，仍較其高出一些；若以台灣 2000 年以來迄今的平均選舉浮動性 18.39 來比較，約略等於希臘在 1974 年至 1985 年的平均浮動性，且逼近捷克在 1990 年至 1992 年的選舉浮動性 19.9。雖然這段期間台灣政黨體系零碎化的程度尚不及波蘭、匈牙利與斯洛伐克，但其愈趨分化與不穩定的傾向，仍是清晰可見的。（請參考表 4-14）若以總統得票率來計算浮動性，台灣自 1996 年總統直選以來，平均浮動性約為 34.25，比起中南美洲若干制度化的政黨體系的平均浮動性（約於 1970 年至 1990 年之間）還要高出甚多，譬如烏拉圭是 9.1，哥倫比亞是 10.9，哥斯大黎加是 14.3，而與若干早期型的政黨體系如巴拉圭（37.0）與玻利維亞（39.2）接近。（請參考表 4-15）這些數據顯示台灣政黨體系分化程度加大，即使不歸類於早期型政黨體系，但卻離制度化政黨體系尚有一段距離。

表 4-13 2000—2007 年台灣各項選舉浮動率

選舉種類	總統	立法委員	縣市市長	台北市市長	高雄市市長	台北市議員	高雄市議員	平均浮動性
依席次計算浮動性	0	21.34	19.57	0	0	15.39	22.72	11.29（扣除總統、北高市長單一席次選舉，平均值為 19.76）
依得票率 100 計 10.94 算浮動性	37.6	20.29	14.95	11.65	7.81	19.9	21.54	18.8（扣除總統、北高市長單一席次選舉，平均值為 19.17）

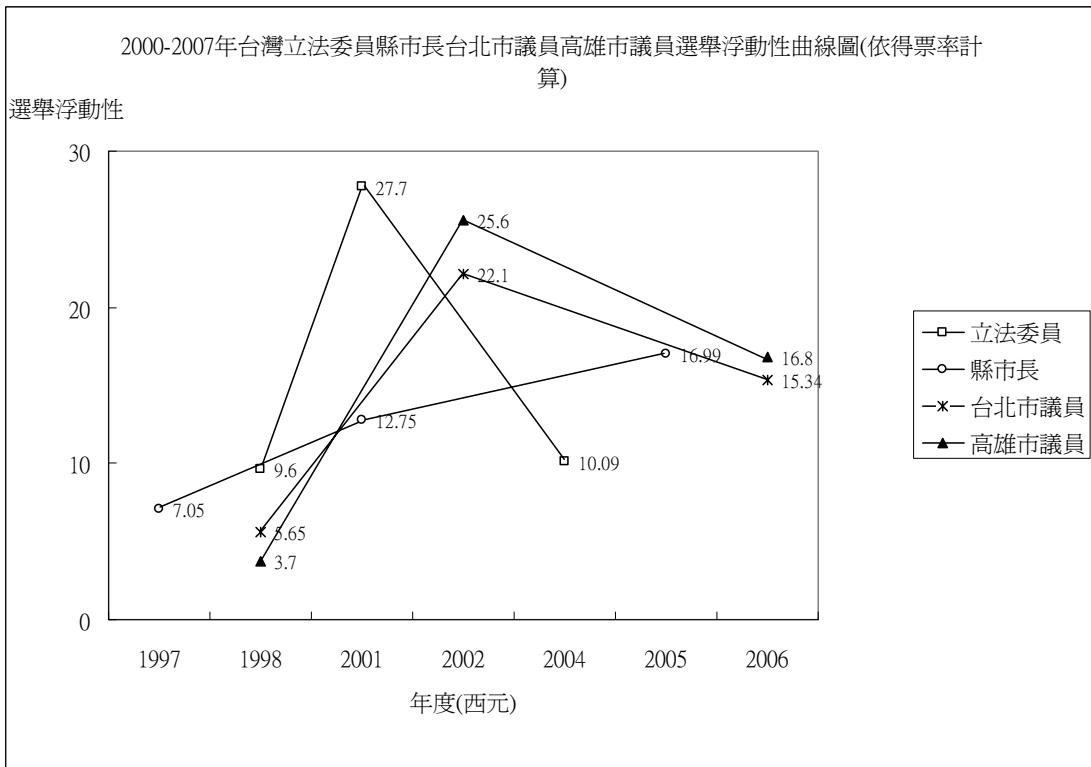
資料來源：同表 4-11、4-12，作者自繪。

圖 4-7



資料來源：同表 4-11、4-12、4-13，作者自繪。

圖 4-8



資料來源：同表 4-11、4-12、4-13，作者自繪。



表 4-14：Electoral Volatility in Newly-Emerging Party Systems

countries	Average electoral volatility (no. of cases)	Index value (western Europe,1960-89=100)
Base Line : Western Europe,1960-89 (excluding Greece, Portugal, Spain)	8.4 (131)	100
Western Europe,1918-30	12.3 (21)	146
[ Ireland,1923-32	15.9 (3)	189 ]
Germany,1949-61	13.9 (3)	165
Italy,1945-58	14.1 (3)	168
Greece,1974-85	18.4 (3)	219
Portugal,1975-80	8.7 (3)	104
Spain,1977-86	13.6 (3)	162
Czech Republic,1990-2	19.9 (1)	237
Hungary,1990-4	25.0 (1)	298
Poland,1990-3	27.6 (1)	329
Slovakia,1990-4	25.9 (2)	308

Peter Mair, *Party System Change-Approaches and Interpretations*, 1997, NY: Oxford University Press, p182.

表 4-15：Electoral Volatility in twelve Countries

Lower-chamber seats				Presidential vote			
Country	Time span	No. of electoral period	Mean volatility (A)	Time span	No. of electoral period	Mean volatility (B)	Mean volatility $\frac{(A) + (B)}{2}$
Uruguay	1971-89	2	9.1%	1971-89	2	9.1%	9.1%
Colombia	1970-90	5	8.5	1970-90	5	10.9	9.7
Costa Rica	1970-90	5	18.2	1970-90	5	14.3	16.3
Chile	1973-93	2	15.8	1970-93	2	15.4	16.5
Venezuela	1973-93	4	17.7	1973-93	4	20.0	18.8
Argentina	1983-93	5	12.7	1973-89	2	27.2	20.0
Mexico	1982-91	3	22.4	1982-88	1	32.2	27.3
Paraguay	1983-93	2	25.8	1989-93	1	37.0	31.4
Bolivia	1979-93	4	33.0	1979-93	4	39.2	36.1
Ecuador	1978-92	5	32.5	1979-92	3	43.2	37.9
Peru	1978-90	3	54.4	1980-90	2	54.0	54.2
Brazil	1982-90	2	40.9	1960-89	1	99.0	70.0

Mainwaring & Scully, *Building Democratic Institutions-Party System in Latin America*, op cit., P8.

這個時期選民對於各個政黨的傾向又出現了明顯的浮動（請參考表 4-16），而其起伏的程度更甚於以往。其中變化最大的是國民黨，對於國民黨偏好的選民比例在 2000 年底降至 14.5%，此後一直延續至 2002 年中期，選民偏好的比例始終無法超過 15%，這個現象明顯的反映出選民對於國民黨的信心危機。而這段期間，卻是親民黨替代國民黨成為部份泛藍選民希望之寄託的對象，在 2001 年中期之前，對於親民黨偏好的選民約在 17% 以上，甚至超過國民

黨，直到 2002 年中期，兩者在選民的政黨傾向上維持著勢均力敵的均衡，但在 2002 年底的台北市長選舉中馬英九代表國民黨競選連任成功，國民黨低迷的景氣也開始出現了轉機。此後，選民對於國民黨的偏好比例逐漸回升，而對於親民黨的偏好則比例逐漸下滑，兩者之間似乎存在著微妙的連動關係。2004 年總統大選之後，原先相互合作競選的國、親兩黨確有著截然不同的境遇。暫時支持親民黨的選民逐漸回流國民黨，在 2004 年底對於國民黨與親民黨偏好的選民比例各為 21.9% 與 7.1%。2005 年底舉辦的地方選舉是馬英九擔任黨主席後的第一個選舉，在人心思變的情況下，國民黨大獲全勝，選民偏好的比例也上升至三成以上；相反地，戰果不佳的親民黨，其選民偏好的比例只剩下三個百分點不到，彼此實力的消長令人驚訝。一般的觀察認為這種劇烈變化發生的原因，一方面是泛藍選民對於民進黨執政表現的失望而寄望於在國民黨領導之下產生政黨的二次輪替；另一方面則是選民認為宋楚瑜的扁宋會與經常重批連戰領導的國民黨，嚴重破壞國親合併的氣氛，使得選民慢慢對於親民黨失望，加上宋楚瑜遲遲對 2006 年北市市長不願意參加國民黨初選機制及泛藍整合機制，連帶影響到選民對於親民黨的支持。

在民進黨方面，選民對民進黨的偏好並不因為國民黨選民的回流而出現明顯的不利影響。大體上，在陳水扁的第一個總統任期中，選民對於民進黨偏好的比例維持在 25% 上下，非常平穩。2004 年之後，選民對於民進黨偏好的比例稍微下滑，但是即使在 2005 年的縣市長選舉中，民進黨慘遭大敗，其選民偏好的比例仍能擁有 20.6%。對於民進黨衝擊較大的是 2006 年上半年以來發生的一連串的倒扁行動，在國民黨籍立委邱毅不斷揭發總統親信與家人涉及的貪腐弊案的情況下，終於引發了紅衫軍大規模的倒扁風潮。連帶的選民對民進黨的偏好比例也降至 1998 年以來的歷史新低—17.2%，但是同年年底又回升至 19.3%。這個現象說明民進黨的確擁有相當比例的選民對其維持著深厚的情感傾向。在台灣團結聯盟方面，選民對其偏好的比例自 2001 年底的 1.5%，逐漸上升至 2004 年底的 2.7%，且於 2005 年中期達到最高的 4.2%，此後則稍微下降，但已與親民黨不相上下。雖然台聯黨的版圖擴張有其侷限性（從其歷次選舉得票率與席次率可看出），但是選民對於台聯黨的偏好卻未如親民黨一般遞減，其主要原因一方面是該黨激進本土政策的訴求滿足台獨基本教義派的心理需求；其次，就是對民進黨執政績效不佳的泛綠選民有一個情緒轉移與寄予希望的對象；再者該黨組織建置逐步拓展並向基層紮根，而能獲得部分選民的認同。至於新黨與建國黨，處於統獨光譜兩個極端的小黨，在 2000 年後幾乎走入歷

史。前者的選民偏好比例已難超越 1%，後者則自 2002 年以來，始終掛零。這個現象其實具有某種指標意義，亦即，台灣進入溫和多黨體系，儘管分化程度增加，但是極化的程度卻減少了。

國內若干政治學者長期以來對於台灣選民投票行為的研究發現，政黨認同因素並不是影響台灣選民投票行為的關鍵因素。根據多次的抽樣調查結果，一般選民對本身投票取向的自我表述，通常是「認人不認黨」、「選人不選黨」<sup>9</sup>；而民進黨成立及解嚴之後的選民投票行為的實證研究也顯示，台灣選民分裂投票的行為屢見不鮮，選民對政黨的認同和忠誠度並不強烈，特別是本省籍的選民其分裂投票的傾向往往高於外省籍的選民。一般認為造成台灣選民之所以有上述投票行為的主要制度性因素有二個：民意代表複數選區單一不可讓渡制的選舉制度，過度凸顯候選人個人特質對於選舉結果的影響，再者由於戒嚴時期的黨禁規定，台灣社會無法建立起政黨公平選舉競爭的體系，因而減弱政黨認同因素對選民投票行為的影響作用。但隨著解嚴之後政黨選舉競爭的定制化，後者的作用和影響已不復存在，而目前複數選區單一投票不可讓渡制，乃成為影響選民投票傾向的關鍵性制度因素，並制約著政黨的選戰策略，同時也形塑政黨在選舉過程所扮演的角色和其具有的地位。但因中央或地方行政首長單一席次選舉制度所形成的兩大黨對決的態勢，卻也讓部分選民開始強化對特定政黨的偏好。只是緣於各自政黨內部權力結構與統獨因素的干擾，選民黨派意識強化的傾向在泛藍與泛綠選民之間差異頗大。

藉由前文的分析，不論從政黨的得票率、席次率、選舉浮動性乃至於選民的政黨偏好比例，顯示民進黨、台聯黨的選民組合已有穩定化的趨向，但是泛藍諸黨仍在變動之中，而台灣政黨體系的制度化程度仍然不夠，凡此種種均驗證「政黨新組」現象下所出現的「雙組效應」，而這並非所謂「政黨重組」現象的發生，雖然政黨體系確實是重組了。親民黨的出現仍是 Campbell 等人眼中「偏離性選舉」下的產物，未來面對單一選區兩票制的考驗，台灣的「政黨重組」是否真會發生而政黨體系是否將會再次重組？頗值得吾人密切注意。

---

<sup>9</sup> 胡佛、游盈隆，「選民的黨派抉擇：態度取向及個人背景的分析」，《政治學報》，第 13 期，1984，頁 3；游盈隆，《民意與台灣政治變遷》，台北：月旦，1996，頁 291。

表 4-16 我國選民之政黨偏好變化表（2000-2004 年）

	99.12	00.6	00.12	01.06	01.12	02.06	02.12	03.06	03.12	04.06	04.12	05.06	05.12	06.06	06.12
藍營 選民	35.3	33.1	34.5	34.7	35	34.4	36.9	35.5	31.4	31.3	31.9	30.8	33.2	37.5	34.7
綠營 選民	25.2	25.8	26.6	25.6	24	23.9	24.8	22.4	25.1	24.5	26.5	22.9	20.6	17.2	19.3
新黨 選民	3.3	2.9	1	0.9	0.9	0.4	0.7	0.6	0.9	1.1	0.5	0.3	0.6	0.2	0.7
無黨 選民	0.5	0.2	0.1	0.2	0.2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
親民 黨	--	--	--	--	1.5	1.6	1.7	1.9	2.1	2.3	2.7	4.2	2.9	3.8	2.5
台聯 黨	--	--	--	--	1.5	1.6	1.7	1.9	2.1	2.3	2.7	4.2	2.9	3.8	2.5
中選 黨	37.7	41.7	40.2	41.5	44.2	43	40.4	38.7	39.3	40.9	41.5	38.5	39.8	40.5	40.6

資料來源：國立政治大學選舉研究中心。作者自繪

## 第二節 政黨的個人化與政黨組織的低制度化

台灣自解嚴以來，政黨體系愈趨分化，正反映其體質的脆弱性，而這又與台灣政黨與政黨體系制度化的程度息息相關。本文擬從個別政黨的組織發展以及政黨之間的互動關係來衡量台灣政黨體系制度化的程度。本節擬先探討前者，下節將再繼續分析後者。如前所述，Panebiacco 則將制度化定義為「組織『鞏固』的方式」，可以透過兩種尺度來測量：第一是組織相對於環境的自主性；第二是系統化的程度，本文擬藉這兩項指標來衡量台灣個別政黨的組織發展，針對自主性，擬從政黨財務的獨立程度以及黨政關係的對等性來探討；針對系統化，擬從政黨組織的發展、特質與適應性以及政黨組織內部的聚合力（內部成員的相互依賴程度）來分析。

### 一、自主性

#### （一）政黨財務的獨立性

政黨本身財力的大小與其來源直接影響政黨相對於外部環境的自主性，且因政黨之間財力相差的程度，對於政黨彼此選舉競爭的公平性也產生了影響。本文此處擬從台灣各政黨的經費與財源的獨立性來探討各政黨制度化的程度，一般而言，政黨的經費來源有四：黨費繳納、政治獻金、公費補助與黨營事業等。經由對比，我

們將發現各政黨呈現出極大的差異，而由於財力懸殊，「黨產」問題也成為選舉中一個重要的議題訴求。Panebiacco 的外部「贊助者」的觀點，提供我們一個相當有用的判準。茲分別從這四個面向探討國內幾個主要政黨的財源及其獨立性：

## 1. 國民黨

就黨費繳納而言，這個項目在政黨經費收入中所佔的比例通常不高，但也是政黨資金的來源之一，而且是構成政黨日常經費的最主要部分，更顯示該黨黨員多寡的指標性意義<sup>10</sup>。在台灣的主要政黨中，國民黨的歷史最悠久、組織最龐大、黨員人數也最多，但是繳納黨費的情形並不踴躍，而黨費佔國民黨支出經費的比例也不高，<sup>11</sup>實際繳納黨費的黨員僅佔全部黨員的 1/3 不到。所以如此，一方面反映國民黨員向心力的薄弱，另一方面也因其自恃黨營企業的支撐有關。2004 年 6 月國民黨組工會主委廖風德曾指出，國民黨重新登記為黨員的人數為 106 萬 7802 人，但當時繳交黨費人數僅約 30 餘萬人<sup>12</sup>。對於國民黨而言，即使所有黨員均繳納 500 元的黨費，一年的收入不過 5 億多元，然而國民黨的年度支出從 1996 年的 60 億元，膨脹到 1997 至 1999 年每年約 80 億元，2000 與 2001 年更連續突破 120 億元，到 2002 年才回到 80 億元的水準<sup>13</sup>，此後國民黨每年支出經費逐漸下降，但至 2006 年為止，該黨向內政部申報該年度支出經費仍有 50 億之多，遠遠超過居次的民進黨（七億多）達七倍之多（請詳表 4-18）。以國民黨平時黨務運作與選舉競爭時支出經費的驚人程度，黨費收入相對於龐大的支出簡直是微不足道，更何況能收到的黨費僅一半不到。

在政治獻金方面，儘管我國法律已有明文規範政黨收受的政治獻金必須辦理申報，然因收授雙方對於政治獻金的處理均極為隱密，因此政黨實際上接受的政治獻金數量仍難以清楚地估算出來。一般的觀察認為，國民黨在失去政權後其所獲得的政治獻金數量已明顯下降，一直到 2005 年底國民黨在三合一選舉中大勝，情勢開始

<sup>10</sup> 劉淑惠，「政黨經費的研究」，《民主制度設計》，台北：業強，1992，頁 36；劉玉玲，〈台灣地區政黨政治之發展—黨際及黨內民主之探索〉，成功大學政治經濟學研究所碩士論文，2002，頁 102。

<sup>11</sup> 陳佳吉，〈台灣的政黨競爭規範與民主鞏固〉，台北：翰蘆，2003，頁 241-242。

<sup>12</sup> 倪鴻祥，「國民黨補足欠繳黨費初選才能投票，杜絕人頭黨員」，《東森電子報》，2004/6/23，2007/10/1 擷取自網址：<http://www.ettoday.com/2004/06/23/703-1648235.htm><http://www.ettoday.com/2004/06/23/703-1648235.htm>

<sup>13</sup> 相關數據係根據「國家資產管理委員會」黨產處理小組專屬網頁所刊載的資料，2007/10/2 擷取自網址：<http://igpa.nat.gov.tw/ct.asp?xItem=1474&ctNode=37&mp=1>

出現逆轉。根據監察院在 2006 年公佈的資料顯示，國民黨政治獻金一年成長近一倍，從 2004 年的 7616 萬元，到 2005 年大幅增加到 12,948 萬元，增幅高達七成左右。其中，又以企業捐款比例最高，從 2004 年 4668 萬增加到 2005 年的 9313 萬元，增幅達 99%。國民黨「吸金」能力驚人，比起其它政黨，國民黨已逐漸出現獨大局面。<sup>14</sup>。然而，儘管如此，國民黨內部的相關人士透露，政治獻金並非該黨經費的主要來源，其重要性還遜於黨費<sup>15</sup>。在公費補助方面，政黨得票率達百分之五以上者，依法每票補貼新台幣 50 元<sup>16</sup>。倘若以 2004 年國民黨在立委選舉中的得票數 3,190,081 計算，國民黨可獲得 159,504,050 元的公費補助，僅比公佈的政治獻金多出三千萬元左右，仍不足以支應國民黨所需的龐大經費。

總計國民黨在黨費、政治獻金與公費補助上每年所獲得的收入約五億至六億之間，與其每年至少 80 億元的支出，顯然不成比例。倘若國民黨沒有黨營事業，很難想像它如何應付這樣龐大的支出。國民黨來台後，黨營事業受到黨國體制特別的保護，然而隨著戒嚴的解除，威權體制的瓦解，國民黨的黨營事業進入 1990 年代中期以後反而更加旺盛。根據統計（如表 4-17，尚未扣除負債部份），國民黨的資產在 1992 年是 464.4 億元，稅後盈餘是 26.2 億元，但是到了 1998 年資產達到最高峰的 1470.1 億元，稅後盈餘則有 119.2 億元；2000 年後，在民進黨政府發動追討國民黨黨產的聲浪中，國民黨也開始了積極處理黨產的動作，總資產在 2001 年為 1260.7 億元，稅後盈餘首次出負數，且為巨額的-312.1 億元。2006 年 8 月 23 日國民黨公佈其資產數額，已大幅降為 443 億元，扣除負債 210 億元，淨額為 233 億元，加上不動產 23 億元，實際上擁有的資產為 265 億元<sup>17</sup>，數目仍然相當可觀。由於中央黨部握有龐大的資金，使得國民黨候選人除了自籌經費外，最大的選舉經費來源就是中央黨部的支持<sup>18</sup>。國民黨黨營事業傳達兩項訊息：國民黨雖然在本質上是群眾政黨，但由於擁有龐大的政黨財源，黨員的「資產」價值並不

<sup>14</sup> 「商界押寶，國民黨政治獻金大漲」，《中國評論》新聞網，2006/8/3，2007/10/2 擷取自網址：

<http://www.chinareviewnews.com/doc/1001/8/2/8/100182830.html?coluid=1&kindid=0&docid=100182830>

<sup>15</sup> 劉玉玲，前引文，頁 107。

<sup>16</sup> 詳見法務部《全國法規資料庫》，「公職人員選舉罷免法」，2007/10/2 擷取自網址：

<http://law.moj.gov.tw/Scripts/Query4B.asp?FullDoc=所有條文&Lcode=D0020010>

<sup>17</sup> 國民黨，「社團法人中國國民黨黨產問答」，2006/8/23，2007/10/2 擷取自網址：

[http://www.kmt.org.tw/event/951027/kc\\_doc/002.pdf](http://www.kmt.org.tw/event/951027/kc_doc/002.pdf)

<sup>18</sup> 田弘茂著，劉淑惠譯，「台灣民主鞏固的展望」，收錄於田弘茂等主編，《新興民主的挑戰與機遇》，台北：業強，1997，頁 272-273。

高。但透過對於黨籍候選人競選資金的支援，以及寡占性經濟利益的分沾，黨中央相對於公職人員與基層黨員享有較高的自主性，並且藉此發展出與市民社會的特殊聯結<sup>19</sup>。

表 4-17 國民黨黨營事業近十年之資產總額及稅後盈餘表

單位：億元

年度資產概況	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
資產總額	464.4	558.3	598.4	750.6	916.3	1145.6	1470.1	1326.2	1107.8	1260.7
稅後盈餘	26.2	52.7	79.3	66.0	87.5	165.9	121.1	119.2	45.1	-312.1

資料來源：轉引自陳佳吉，《台灣的政黨競爭規範與民主鞏固》，台北：翰蘆，2003，頁 263。

## 2. 民進黨

在民進黨方面，目前黨費亦非其經費的主要來源。在政府公費補助制度建立之前，因其募款甚不穩定，黨部所收到的黨費經常入不敷出。1988 年至 1990 年間黃信介擔任民進黨黨主席時，民進黨發生嚴重的財務危機，根據康寧祥的說辭，如果沒有黃信介在財務上奧援，民進黨的財政危機根本無法過關<sup>20</sup>。2000 年 10 月民進黨中執會修正通過將黨費提高到 300 元，未按期限繳納黨費者停止黨內權利，超過兩年未繳，視為自動退黨<sup>21</sup>。雖然在民進黨黨中央遏制「人頭黨員」的規範下，代繳黨費的情況稍微收斂，但也使得黨費繳納的情況比起往年較差。即使進入 2007 年的立委與總統的選舉動員期，實際繳納黨費的人數在民進黨人士樂觀的估計之下，也不過六成，約二十萬人<sup>22</sup>。總計該項所得不過六千萬元，與黨公職所募得的款項相比，仍較遜色。

比較特殊的是，民進黨的黨職公職人員必須繳交「分擔金」，充作黨部運作的經費。<sup>23</sup>2005 年 10 月民進黨秘書長李逸洋曾表示，

<sup>19</sup> 黃豪聖，《台灣政黨轉型現象之研究》，東海大學政治學系碩士論文，1999，頁 87。

<sup>20</sup> 陶允正，「眾人看信介仙—康寧祥難忘當年緊緊一擁」，聯合報，1999/12/1，2007/10/2 擷取自網址：<http://issue.udn.com/FOCUSNEWS/HUANG/e/e3.htm>。

<sup>21</sup> 請詳閱民進黨「黨員常年黨費收繳辦法」，2000/10/4，2007/10/3 擷取自網址

<sup>22</sup> 黃瑞弘，「民進黨預估繳交黨費的人數可達六成」，《中央社》報導，2007/1/22，2007/10/3 擷取自網址：<http://tw.myblog.yahoo.com/jw!MYiDye.FFRsO3LuSeKZLccU-/article?mid=4836>

<sup>23</sup> 依照該黨「財務管理條例」第六條之規定，中央常務執行委員每年應分擔五萬元；中央執行委員、評議委員以及正副總統當選人應每年分擔三萬元；立法委員、直轄市議員、縣市長當選人應分擔兩萬元、縣市黨部執行委員、評議委員以及縣市議員應每年分擔一萬元；鄉鎮市區黨部執行委員、評議委員以及鄉鎮市民代表、村里長應每年分擔五千元，請參閱劉玉玲，前引文，頁 109-110；陳佳吉，前引書，頁 242-243。

民進黨之所以有這樣的制度，是因依法領取的政黨補助和黨費並不足以支付黨務開銷，而必須由重要黨公職人員一起來分擔，公職人員分擔金總額約有六千萬元之譜。另外，民進黨也規定黨公職募款的責任額，募款每年大約可收 1 億元左右，是維持該黨黨部運作的重要來源，民進黨一年預算大約 3、4 億元（不包含選舉期間額外支出），黨公職募款和分擔金，就佔了將近一半<sup>24</sup>。2006 年 4 月，民進黨決定取消黨公職募款責任額制度，因為該制度原本希望從政公職及重要黨職幹部能共同分擔黨部運作財務壓力，執政後卻使任職於行政部門與國營事業之該黨黨員遭受「政商掛勾」質疑，引起外界諸多批評，影響該黨社會形象。因此，民進黨決議取消行政部門及國營事業從政黨員募款責任額，卻也因而每年損失六千萬元的收入<sup>25</sup>。

此外，公費的政黨補助對於民進黨更是重要的挹助。若以民進黨 2004 年立委選舉得票數為 3,471,429，每票補助 50 元，所得為 173,571,450 元，以單項收入而言，這是民進黨最重要的收入。由於公費補助是依選票多寡來分配，在某種意義上，民進黨勢必要擴大選民的支持基礎，以人脈創造錢脈，並以錢脈來強化其政黨競爭的能力；另一方面，也由於這筆公費補助的款項，使得黨中央的權力能夠強化，而不致於過度仰賴外部贊助者的供養。然而，原先沒有黨營事業的民進黨為了增闢財源與提高該黨經濟上的自主性，在政黨輪替之前就已開始與國民黨黨營事業合作<sup>26</sup>，民進黨政府上台後，在國營事業廣泛安插綠朝新貴的作為，仍然不脫國民黨時代黨國資本主義的運作型態。上述的發展趨勢與民進黨追討國民黨黨產的堅定行動似乎形成諷刺的強烈對比。

但若將民進黨與國民黨作比較，兩者在財務上的自主性仍有某種程度的差異。質言之，國民黨因為政治基礎是建立在與社會團體的利益交換上，所以是以資源換選票；而民進黨則是因為選票基礎

<sup>24</sup> 朱莆青，「民進黨：公職分擔金屬特殊黨員黨費，不在政治獻金範疇」，《東森新聞報》，2005/10/18，2007/10/3 擷取自網址：

<http://forum.pfp.org.tw/viewtopic.php?p=159607&sid=d5efd72735b8fc16074d1cf8ec82c2d6>

<sup>25</sup> 朱莆青，「民進黨取消行政公職募款基金，每年短缺 6 千萬元經費」，《東森新聞報》，2006/4/19，2007/10/3 擷取自網址：<http://www.ettoday.com/2006/04/19/91-1931573.htm>

<sup>26</sup> 在南部通過都市計畫變更的「高雄縣大湖工商綜合區」，投資股東除了國民黨轉投資的新瑞都百貨公司（37.69%）、國民黨的建華投資公司（4.61%）、中央電影公司（7.7%）、民進黨的全民電視投資公司（5%），以及前高雄縣長余陳月瑛（3%）<sup>26</sup>。2000 年政黨輪替之後，民進黨更結合中華開發公司、霖園集團資源，鎖定正積極發展高科技事業的香港，展現綠化大中華科技股的企圖心。請參閱李世昌、蔣國屏，「民進黨結合財團，赴港綠化科技股」，《中國時報》，2001/3/19，第 14 版。



是以認同票為主，但缺乏自主經濟實力，所以是以資源換金援。如果國民黨已不再有如此龐大的黨產時，其自主性必然大幅下降；而民進黨由於不具備雄厚資本的自主性，需要社會金援，所以比較容易被財團牽制<sup>27</sup>。或許正因如此，民進黨亟思擺脫外部贊助者的影響力，努力朝向財務獨立的方向發展，然而若干跡象顯示，該黨似乎走向它極力攻擊的舊政權的老路。

### 3. 親民黨

親民黨在創黨初期，其經費來源仰賴民間募款與入黨費，而為了廣收黨員不收年費。由於僅是單次收費，以其六萬八千多名黨員推估所收金額不過五千萬元上下。在 2001 年立委選後，政黨公費補助成為該黨主要財源，該年該黨得票數為 1,917,836，獲得公費補助金額為連續三年每年 95,891,800 元。2004 年立委選舉則因得票數降為 1,350,613，獲得公費補助金額也減至連續三年每年 67,530,650 元，以該黨 2006 年申報支出經費約五千七百多萬而言，一旦碰上選舉年，就會造成了該黨正常運作所需經費的不足。以 2005 年親民黨報到監察院的政治獻金結算表來看，該黨獲得的政治獻金也僅 25,163,969 元<sup>28</sup>。此外，不分區立委也比照民進黨、國民黨，每人每月認捐十萬元給黨中央，但是杯水車薪，主要還是靠宋楚瑜一個人去解決問題，因此他笑稱，這是親民黨之所以被稱為「一人政黨」的緣故。沒有黨產，又難募款，親民黨對黨內人士在選舉時的挹注就顯得缺乏。甚至黨內主管紛紛減薪，且發不出年終獎金給黨工，地方服務處的業務補助費也早已刪除。2005 年傳出親民黨負債近三千萬的消息，讓宋楚瑜成了欠款人，借款保證人還是張昭雄與秘書長秦金生<sup>29</sup>。由於錢關難過，親民黨一度也在 2004 年總統大選後，鬧出向國民黨中央喊話，盼儘速歸還六千萬元總統大選補助款的新聞。2006 年內政部公布了各政黨的黨產情況，結果親民黨，幾乎是唯一有負債的政黨，包括黨主席宋楚瑜、副主席張昭雄還聯名向銀行借了 1 億 3 千多萬，以支應黨的支出<sup>30</sup>。

### 4. 台灣團結聯盟

<sup>27</sup>張世燮，《選舉研究—制度與行為途徑》，台北：新文京，2005，頁 138。

<sup>28</sup>親民黨，「親民黨政治獻金收支結算表」，2006/5/30，2007/10/4 擷取自監察院網址：[http://www.cy.gov.tw/Ap\\_Home/upload/Collection\\_Accounting/168/親民黨94.PDF](http://www.cy.gov.tw/Ap_Home/upload/Collection_Accounting/168/親民黨94.PDF)

<sup>29</sup>方旭，「親民黨財務困難年關難過」，《中央社》報導，2006/1/30，2007/10/4 擷取自網址：<http://www.epochtimes.com/b5/6/1/30/n1207138.htm>

<sup>30</sup>顧名儀，「親民黨財務困難！宋楚瑜銀行借錢」，親民論壇，2007/7/17，2007/10/4 擷取自網址：<http://forum.pfp.org.tw/viewtopic.php?t=41597&sid=ab5150e0783a0791d31bf0519a43b837>

台聯在成立之初，並沒有招收黨員，而是以李登輝之友會成立全台各縣市分會，以爭取選民的支持。因此初期的經費來源主要是政治獻金與民眾的小額捐款。直到台聯在 2001 年的例為選舉中獲得不錯的成績，該黨黨主席黃主文才在週年黨慶時宣佈招收一萬名黨員，每名入黨費為新台幣 10,000 元，且可以成為永久黨員。然而實際上有此財力的選民並不多，因此該黨於 2002 年 8 月通過的「台灣團結聯盟黨員入黨辦法」第六條規定：「國內一般黨員入黨費為新台幣貳佰元，年費新台幣貳佰元，永久黨員黨費新臺幣壹萬元（免繳年費）。」<sup>31</sup>依 2005 年統計的黨員人數約一萬五千人計算，該黨可獲得的黨費收入每年最多僅三百萬元。以其每年約八千九百多萬元的支出（請參閱表 4-18），黨費的收入只是杯水車薪。實際上該黨主要仰賴政黨公費補助與政治獻金的收入。第五、六屆立委選舉中台聯均獲得百分之七以上的選票，符合公費補助的標準。以第六屆立委選舉結果為例，台聯得票率為 7.79%，得票數為 756,712，可獲得政黨補助金額為每年新台幣 37,835,600 元，支應其年支出費用約三分之一強。在政治獻金方面，依照 2006 年台聯向監察院申報的金額為新新台幣 29,736,686 元，比較特別的是，個人捐贈達一千六百多萬元（尚不包括匿名捐款），高達 55% 以上，而營利事業捐款僅六百多萬元<sup>32</sup>，其情形與國民黨恰成對比。然而，台聯從公費補助、政治獻金與黨費的收入，仍不足以支應黨務所需的經費，但若計入其資產淨值，仍有一千四百多萬元的餘額，財務狀況相對於親民黨尚屬較佳。不過，2008 年立委選舉採取單一選區兩票制，在兩大黨的夾殺之下，倘若無法獲得 5% 以上的選票，將喪失領取政黨公費補助的資格，這對於仰賴公費補助做為黨務經費主要來源的台聯而言，將是可以預見的沉重打擊。

表 4-18 2006 年度各主要政黨財務收支簡表

項目	收入	支出	資產總額	負債總額	餘絀總額
政黨名稱					
中國國民黨	301,406,766	5,026,544,586	27,043,084,559	1,585,918,957	25,457,165,602
民主進步黨	660,809,423	755,003,147	339,218,354	85,749,542	253,468,812
親民黨	90,753,422	57,670,881	10,261,618	144,399,850	-134,138,232
台灣團結聯盟	64,035,749	89,937,864	28,133,901	13,640,211	14,493,690

資料來源：內政部網站，2007/10/6 擷取自網址：[www.moi.gov.tw/upload/m\\_39279\\_7826736111.doc](http://www.moi.gov.tw/upload/m_39279_7826736111.doc)

<sup>31</sup> 請參閱台灣團結聯盟網站，2007/10/6 擷取自網址：

[http://www.tsu.org.tw/index.php?option=com\\_content&task=view&id=16&Itemid=28](http://www.tsu.org.tw/index.php?option=com_content&task=view&id=16&Itemid=28)

<sup>32</sup> 請參閱監察院網站，2007/10/6 擷取自網址：

[http://www.cy.gov.tw/Ap\\_Home/upload/Collection\\_Accounting/165/台灣團結聯盟\\_94.PDF](http://www.cy.gov.tw/Ap_Home/upload/Collection_Accounting/165/台灣團結聯盟_94.PDF)

## 5. 新黨

新黨在成立之初，由於還沒有實施政黨補助制度，且新黨自詡柔性政黨，黨員加入或退出極為自由，因此也沒有徵收黨費。黨務運作經費的主要來源，完全依賴選民的小額捐款。而小額捐款又分為兩種：不定期與不定額的方式，以及定額與定期的方式。後者是指新黨黨營的刊物「新黨雜誌」（後更名為「新月刊」雜誌）以及新黨與銀行合作發行的「新黨認同卡」（為國內政黨中最早以信用卡方式募款者）。雜誌訂閱費用成為該黨早期最主要的收入來源，盛時兩萬多名訂戶，每年約可入帳一千萬元，而認同卡的情況較不理想，每月僅萬餘元的收入。然而，加上其它不定期的小額捐款，在創黨的前三、四年，每月總計約有百萬元的收入，較之數十萬元的支出，顯得綽綽有餘<sup>33</sup>。但自新黨發生公職人員嚴重內鬩事件之後，小額捐款與雜誌訂戶明顯銳減。所幸 1997 年政黨公費補助制度適時通過，為新黨帶來了及時雨。此後新黨主要經費來源完全仰仗公費補助。1995 年的立委選舉，新黨獲得近 13% 的選票，在 1997、1998 年分別領取各約六千五百多萬元的補助，以新黨當時一年支出不過一千多萬元而言，這確實是極大的挹助。然而 1998 年選舉得票率降至 7% 左右，每年獲得的補助也銳減將近一半，但仍足以支應黨務運作。2001 年立委選舉失利，立委僅剩下一席，得票率僅達 2.6%，喪失了政黨補助經費。至此，新黨產生了嚴重的財務危機，除了立即裁撤三分之二以上的黨工外，剩餘的六、七名黨工也必須減薪三分之一。2002 年 3 月，新黨通過新的「入黨辦法」，開始徵收黨員每年 1000 元的年費<sup>34</sup>。然而，新黨黨員已從早期七萬多人銳減至目前的 2000 餘人，而實際繳納黨費者不到 1000 人，藉由黨費的收繳每年約可獲得百萬元的收入。但是每年三、四百萬元的開銷，這筆錢顯有不足<sup>35</sup>。事實上，若非仍有可觀的政治獻金的支撐，新黨的黨務運作勢將停擺。以 2006 年該黨向監察院申報的「政治獻金收支結算表」來看，2005 年所獲得的 12,555,168 元政治獻金，係目前支持新黨黨務的最大力量，而其中 96.4% 來自私人捐款，營利事業的捐款僅三十多萬元<sup>36</sup>。整體而言，新黨在樽節支出的情況下，其財務狀況甚至比親民黨及台聯更為穩定。

<sup>33</sup> 筆者自 1994 年起擔任新黨副秘書長乙職，對於黨部經費來源知之甚稔。

<sup>34</sup> 請參閱新黨網站，2007/10/6 擷取自網址：

<http://www.np.org.tw/article.asp?channelid=A4&serial=5>

<sup>35</sup> 這部份的資訊係筆者於 2007 年 10 月 6 日親洽新黨現任副秘書長蔡政崇先生所獲悉。

<sup>36</sup> 請參閱監察院網站，2007/10/6 擷取自網址：

[http://www.cy.gov.tw/Ap\\_Home/upload/Collection\\_Accounting/163/新黨\\_94.PDF](http://www.cy.gov.tw/Ap_Home/upload/Collection_Accounting/163/新黨_94.PDF)

## （一）黨政關係的對等性

在民主政治中，黨政關係具備兩個意涵：其一，指涉政黨與政府之間的關係，強調政黨如何控制監督從政黨員，確實依據該黨的政綱理念，制定政策，貫徹執行，其決策程序則構成了黨政最基本的關係；其二，指涉政黨與國會的關係，藉由設立國會內部的政黨組織，以協調統一同黨議員的意見，制定落實本黨政綱的法律，並支持本黨提出或認可的議案，因此也必須講究黨政關係的合理安排與運用<sup>37</sup>。一言蔽之，兩者均透過某種常態化的溝通渠道將政府的施政方向與國會的立法審議導向實踐政黨理念的基本目標。然而，在民主政治中，一個健全的黨政關係必須建立在黨政雙方「對等性」互動的基礎上，以協調尊重為主，以落實黨意為本，既非「以黨領政」，亦非「以政領黨」，否則極易陷入個人化政治的不穩定狀態，政黨亦將喪失自主性而難以成為制度化的產物。此處本文將據以檢視國內幾個主要政黨的黨政關係如下：

### 1. 國民黨

國民黨在 1986 年前一直是台灣獨大的執政黨，因而其黨政關係在過去實質上就是政府決策的過程。然而，1986 年後的國民黨開始面對民進黨的挑戰，台灣的政黨體系轉變為競爭性的優勢黨制，對國民黨而言，黨政兩造的相對地位也發生質的變化。2000 年後，國民黨淪為在野黨，黨政關係因立法院黨團地位的大幅提升，使得中央黨部的決策權限也相對地限縮。

在 1986 年以前，由於國民黨一黨獨大，在黨國體制下的超穩定結構下，國民黨黨政關係的運作相當順暢，甚少困難。然而，1986 年民進黨出現之後，儘管其席次尚不足與國民黨抗衡，但因其充分運用議事杯葛與肢體衝突等方式阻撓執政黨法案的審議與通過，國民黨經常被迫必須進行協商，而代表協商的黨團由於承擔該項任務，其在黨部決策過程中的重要性逐漸加大。另因要求國民黨給予國會黨團更大自主性的呼聲不斷，「民意」與「黨意」孰輕孰重的討論也在社會上與黨內部散佈開來，這種情形促使領導國會黨團之政策會的地位已有直追中央委員會的架勢，雖然體制上政策會的執行長仍須接受中委會秘書長的領導<sup>38</sup>。

<sup>37</sup> 黃炎東，《新世紀台灣憲政體制與政黨政治發展趨勢》，台北：正中，2004，頁 249-250。

<sup>38</sup> 葛永光，《政黨政治與民主發展》，台北：空中大學，2000，頁 261。

隨著國會議員權力意識的膨脹，以及黨紀的式微，國民黨黨政運作的困難日增。1995年第二屆立委選後，國民黨所獲席次僅比半數多三席，在隔年的立法院正、副院長選舉中發生了跑票事件，最後在第二次投票時，國民黨的院長候選人劉松藩才以一票之差險勝。此事對於國民黨黨政運作的影響是，由黨的上層決定政策後，交由立委同志貫徹執行的時代已過去，日後的黨政關係已逐漸進入「協商期」，決策型態也由「單軌制」演變成「雙軌制」<sup>39</sup>。

2000年後，國民黨淪為在野黨，黨中央的權威性再度削弱，這種現象至少可以從三個面向來觀察：其一，黨主席權威的弱化：國民黨從兩蔣迄李登輝時代由上而下的決策方式已不復存在，雖然連戰在決策過程中仍居樞紐位置，但黨主席的權威已明顯弱化。譬如，連戰在選前提出的「邦聯制」主張，因為黨內意見分歧，所以在十六全會並不列入政綱<sup>40</sup>。另外，從國民黨主席在中央委員選舉中提名者的當選率逐漸下降，也可以看出黨主席對於黨員控制力的衰退<sup>41</sup>。其二，中常會為國民黨的真正決策核心，黨內改造後將表決方式改為共識決，也就是對於一件議案，除非中常會中有八、九成以上的與會人贊同，否則主席會裁示繼續討論，直到八、九成以上的中常委都贊成後才予通過。其三，從十六全會的中常委選舉結果來看，三十一名的中常委有十六位為立法委員，取得過半席次，顯示黨內權力結構核心將以立委為重。<sup>42</sup>準此，國民黨黨機構的絕對支配性已不復存在，但在決策過程中仍維持著相當的自主性，其原因在於它握有黨紀的工具且對於提名仍有極大的影響力，這是從政黨員對於黨意不得不正視的地方。

## 2. 民進黨

民進黨在建黨之初，仍延續著「派系共治」的傳統，而某些派系領袖並不具備公職人員的身分（如新潮流系的邱義仁、吳乃仁），甚至前後任多位民進黨的黨主席也不具備公職人員的身分（如黃信介、許信良、施明德、林義雄等人），因此民進黨不論就產生的來源與權力結構而言，實際上兼具內造政黨與外造政黨的性質。因此，反映在黨政關係上很難說是「以黨領政」或是「以政領黨」，基本上黨部是派系領袖將其彼此所達成的共識加以合法化的

<sup>39</sup> 同前註，頁 262。

<sup>40</sup> 劉玉玲，前引文，頁 64。

<sup>41</sup> 鄧宇敦，《台灣政黨選舉結盟之探究》，成功大學政治經濟研究所碩士論文，2002，頁 85。

<sup>42</sup> 劉玉玲，前引文，頁 63。

地方（許多共識是透過私下協議或在國會黨團中形成），公職人員受到黨部支配性影響的程度也較國民黨為低。

2000年民進黨執政之後，該黨的黨政關係模式發生了微妙的變化。事實上，民進黨的黨政關係歷經了「黨政不協調」、「黨政同步」與「黨政分離」三個不同階段，反映著民進黨儘管已經執政七年多了仍在摸索最佳的黨政關係運作模式。「黨政不協調」的階段從2000年5月直到2002年7月，其成因初期與「全民政府」的屬性有關，後來仍與陳水扁個人的決策風格有關。<sup>43</sup>新政府成立之初，由於標榜超黨派全民政府，陳水扁又宣布不參加黨務會議，在閣揆唐飛不具備民進黨籍的身份下，幾乎所有黨政協調會議均由副院長代表參加，以致於全面性的黨政運作機制無法及時建立，部會層次的黨政協商機制更是付諸闕如<sup>44</sup>。因此對於唐飛表達支持續建核四廠的立場，民進黨中央也是看報紙才知道的，這也難怪該黨秘書長與副秘書長多次高分貝炮轟自家的閣揆，其實早有脈絡可循。2000年7月，謝長廷出任民進黨黨主席，主張協調機制應以黨為中心，希望回歸中常會協商機制，但其擴充黨權的企圖太過明顯，而遭致各派系的反對而作罷。之後，謝長廷又提出「黨政協商會報」的構想，固定在每週三中午邀集總統秘書長、行政院副院長、立法院黨團幹事長與黨中央秘書長會商政情並建立決策共識。然而，新的「黨政協商會報」才剛啟動，就遭受重大打擊。行政院提出的經濟政策八大利多，在「黨政協商會報」中隻字未提，民進黨中央對於被排除在決策之外，至為不滿。更嚴重的是，同年10月「扁連會」後的十幾分鐘內，行政院即宣佈了停建「核四」的決定，如此粗造的決策已使「黨政協商會報」形同虛設。不久，在陳水扁主導之下設立了「九人黨政會報」（簡稱「九人小組」），將原由黨主席主持的「黨政協商會報」納入，共邀請副總統、總統府秘書長、行政院長、行政院秘書長、民進黨主席、民進黨秘書長、立法院黨團總召集人、幹事長等八人與會，並由總統親自主持。但是，「九人小組」仍以失敗收場。儘管受邀定期與會的人士都是黨中要角，但在陳水扁心中，這並非決策小組，而是幕僚溝通會議。因此當陳水扁傾向有條件續建「核四」時，黨內大老卻毫無所悉。民進黨立法院黨團更公開抨擊陳水扁決策的反覆與專斷<sup>45</sup>。整體而言，「黨政

<sup>43</sup>陳水扁強調：「我在總統大選前，就已宣示當選後將退出政黨的黨務運作，做好全民總統，因此選後我立即辭去民進黨中常委職務，在國家元首的超然位置上促進國內各政黨合作，以及協助搭建執政黨與政府之間的協調機制。請參閱陳水扁，《世紀首航-政黨輪替五百天的沉思》，台北：圓神，2001，頁187。

<sup>44</sup>林水波，《政黨與選舉》，台北：五南，2006，頁116。

<sup>45</sup>楊毅周，《民進黨組織派系研究》，台北：水牛，2006，頁155-162。

不協調」的階段，反映出民進黨黨政關係運作機制的混亂，而初掌執政權的民進黨政府與行政部門的從政黨員，在黨政關係上採取的強勢主導作風，造成派系領袖與黨中央的不滿，使得黨政關係的運作上也往往橫生枝節。

2002年7月陳水扁兼任民進黨主席乙職，該黨的黨政關係開始進入「黨政同步」的階段，迄2005年2月為止。<sup>46</sup>陳水扁在就任黨主席時強調，透過「黨政同步」，民進黨將主動扮演政府部門的「協助」角色，特別是政黨外交的推動、兩岸關係的推展，甚至是朝野政黨的和解與合作等<sup>47</sup>。此後，中常會成為黨政溝通的平台，而黨政協調機制分為兩個層次，第一層是「院級」溝通，由黨團三長、政策會及秘書長甚至閣揆溝通；第二層是政策小組，由各部會政務次長擔任12個政策小組副召集人。然而，實質上「黨政同步」不是民進黨領導們分享權力的平台，而是陳水扁擴張權力的方式。原本擬議副主席三根「實柱」及兼任秘書長共四人，但是陳水扁卻任命張俊雄為專任秘書長，而再也不提設置副主席之事。至此，「黨政同步」實際上是運用「以政領黨」的形式來產生黨內決策集權化的效果。儘管如此，黨政關係的協調功能並沒有因為決策的集權化而獲得提升。2002年8月，先後發生的「一邊一國」論、「老人津貼擴大發行案」與「農漁會信用部改革」事件，要不是黨內派系領袖事先不知情，事後得背書，就是黨政不同調，而引發彼此的對立，更糟糕的是最高層即興式的粗糙決策，在面對群眾示威反彈後，又來個政策大轉彎，讓黨政相關人員也辭窮難辯。2003年初，民進黨內部的確針對黨政關係進行了某些檢討，但是重點卻放在如何強化「行政」、「立法」之間的協調作業，對於居黨政決策樞紐之總統角色的討論，卻付諸闕如。2004年底的立委選舉結果，泛綠陣營的當選席次未如陳水扁所預言的過半，陳水扁辭去兼任黨主席乙職以示負責，「黨政同步」的時代也暫告一個段落。

2005年2月，蘇貞昌接任民進黨黨主席，其主要任務是打贏年底的縣市長選戰，因此黨部自然轉化為「選舉機器」。黨政關係又回到民進黨執政初始的「黨政分離」的狀態，但是黨政不協調的情

---

<sup>46</sup> 鑒於民進黨執政之初由於黨政關係的不協調所造成的令出多門與政局紊亂，民進黨政策會執行長沈富雄就曾大聲疾呼由總統兼任黨主席後，「府院黨」就可合而為一，和立法權相對應，當然就不會有多頭馬車的問題。然而，主張「黨政分離」的中常委蔡同榮等人，卻認為應將黨定位為單純的「選舉機器」，避免走國民黨「黨政合一」的老路，且讓現任總統貶抑成與它黨主席平起平坐的地位。雙方的爭議在黨內多數實力派領袖力挺「黨政同步」模式的情況下終於定了調。同前註，頁162-167。

<sup>47</sup> 賴安福，《我國政黨政治之研究》，中山大學中山學術研究所碩士論文，2005，頁138。

況卻不像當初那樣明顯，因為黨部的權限已自我限縮了。表面上，陳水扁「再次」展現「黨政分離」的決心<sup>48</sup>，實際上是集權的形勢已然成型，黨政之間的協商似乎略顯多餘。然而儘管「黨政分離」，黨部限縮為「選舉機器」，施政的後果卻轉換成選舉的結果。2005年12月台灣縣市長地方選舉，民進黨慘敗，多數輿論認為這是對陳水扁總統施政的不滿意與不信任的表現，最後卻由蘇貞昌以辭去黨主席來負起敗選的「政治」責任。游錫堃接任黨主席之後，被視為陳水扁一手提拔的嫡系子弟，非常忠實地配合陳總統的意志來推動黨務。陳水扁總統於2006年元旦祝辭提出「積極管理，有效開放」的兩岸緊縮政策以及希望透過民間的力量制定台灣新憲法草案，並不排除於2007年正式制定完成<sup>49</sup>。二月提出了「終統論」並付諸行動，引發了美方的質疑與強烈的不滿。因此美國國務院發言人將陳總統於2000年就職時所強調的「四不一沒有」以逐一宣讀一遍的方式，來提醒陳總統勿逾越這個界線<sup>50</sup>。但是黨部非但沒有任何踩煞車的動作，且對於派系中的雜音予以刻意的壓制。2006年7月，在府、黨主導下，民進黨通過「解散派系案」，禁止以派系名義設立辦公室、招募會員、收會費、對外募款、召開會員大會，或邀請政府官員到各派系報告政務及相關決策<sup>51</sup>。2007年9月，民進黨內部因「正常國家決議文」草案中的措辭，引發黨主席游錫堃與總統參選人謝長廷之間的爭議，前者堅持「國號正名為台灣」，後者則希望淡化處理。最後在陳水扁介入之後，改以「早日完成台灣正名、制定新憲法」字句來替代<sup>52</sup>，而形成所謂共識版並在全代會中通過。但也造成陳水扁長期的忠實追隨者-黨主席游錫堃的辭職。

整體而言，民進黨執政之後，黨政關係由於「先天不良，後天失調」，協調運作的功能未能彰顯，傳統的派系運作方式已不合時宜，但是圍繞著黨政的實權領袖的決策模式，既不符合民主精神，

<sup>48</sup> 同前註，頁144。

<sup>49</sup> 聯合報，2006.1.2，一版。

<sup>50</sup> 傅建中，「美方抗議阿扁的元旦文告」，《中國時報》，2006年1月9日，版A4。

<sup>51</sup> 劉永祥、黃雅詩，「民進黨派系解散，轉入地下」，《聯合新聞網》，2006/7/24，2007/10/9 擷取自網址：[http://72.14.253.104/search?q=cache:6FHj-6utVvgJ:mag.udn.com/mag/news/storypage.jsp%3Ff\\_ART\\_ID%3D39965+%E6%B0%91%E9%80%B2%E9%BB%A8%E6%B4%BE%E7%B3%BB%E8%A7%A3%E6%95%A3&hl=zh-TW&ct=clnk&cd=2&gl=tw](http://72.14.253.104/search?q=cache:6FHj-6utVvgJ:mag.udn.com/mag/news/storypage.jsp%3Ff_ART_ID%3D39965+%E6%B0%91%E9%80%B2%E9%BB%A8%E6%B4%BE%E7%B3%BB%E8%A7%A3%E6%95%A3&hl=zh-TW&ct=clnk&cd=2&gl=tw)

<sup>52</sup> 請參閱歐陽夢萍，「扁出手主持協調，正常國家決議文獲共識」，《中央廣播電台》，2007/9/26，2007/10/9 擷取自網址：<http://news.pchome.com.tw/politics/rti/20070926/index-20070926145500494750.html>

中央社報導，「游錫堃：決議文拿掉國號正名是自宮」，《中時電子報》，2007/9/27，2007/10/9 擷取自網址：<http://news.chinatimes.com/2007Cti/2007Cti-News/2007Cti-News-Content/0,4521,130501+132007092701022,00.html>



也無法凝聚共識。在某種意義上，黨部反而降格為個人化的政治工具。

### 3. 親民黨

親民黨係以宋楚瑜的前省政府團隊以及 2000 年總統大選的競選團隊為班底所建立的政黨，而這個班底所建構的核心組織也就成為親民黨的決策中樞，宋楚瑜的意志也就代表全黨的意志，反映在黨政關係上，很明顯的是向黨的方向傾斜。儘管按照親民黨的黨章第十二條規定，全國委員會為本黨最高權力機關<sup>53</sup>，但是全國委員會會議每年由主席召集之，並非常態開議的組織，重要的決定仍操諸黨主席、副主席、秘書長、副秘書長與週邊重要幹部之手。通常大家會經過討論的過程，但若主席已有定見，則遵從主席的意見，所以在決策的過程中基本上是採行首長制。然而，黨部是如何協調指揮立法院黨團呢？該黨的「政策中心」基本上扮演著非常重要的「傳達」角色。政策中心是提供黨主席關於公共政策議題相關訊息與方案的幕僚機關，宋楚瑜對其倚賴甚深。<sup>54</sup>親民黨在 2003 年 1 月建立起「中央政策會報」的制度，將立委納入中央決策機制。中央政策會報性質類似國民黨和民進黨的中常會，每兩週開一次會。然而首次會議即仿照國民黨考紀會通過成立紀律委員會，以加強對黨員的紀律約束<sup>55</sup>。在重要政策上，黨中央仍居於主導的地位，甚至於立院黨團三長的人選通常也是黨部規劃的結果。

隨著 2004 年總統大選後宋楚瑜再次失利，而親民黨的聲勢也跟著看跌，黨中央的權威面臨更嚴峻的挑戰。第六屆立法院開議時，親民黨立委席次減少十幾席，2005 年親民黨在任務型國民大會代表選舉中，僅獲百分之六得票率，落後台灣團結聯盟，淪為國民大會第四大黨<sup>56</sup>，開始動搖了宋楚瑜個人化的領導權威。2006 年台北市長選舉，宋楚瑜以無黨籍身分參選，選舉結果僅獲得 53,281 張選票，得票率 4.14%，選後宋楚瑜辭去親民黨主席職務，黨內頓時群

<sup>53</sup> 請參閱親民黨全球資訊網，「黨章」，2007/10/9 擷取自網址：

<http://www.pfp.org.tw/platform/assert.php?id=16&pid=02>

<sup>54</sup> 親民黨自創黨以來，只出現過兩個政策中心主任，第一任任期甚短，第二任則是國家安全局出身的張顯耀，迄今仍在任，請參閱劉玉玲，前引文，頁 68-69。

<sup>55</sup> 林獻堂，「親民黨 8 日首度開中央政策會，宋楚瑜下鄉計畫暫緩」，《東森電子報》，2003/1/8，2007/10/9 擷取自網址：<http://www.ettoday.com/2003/01/08/305-1397331.htm>

<sup>56</sup> 李明宗，「親民黨走自己的路安內攘外，成效待觀

察」，《中央社》報導，2005/5/31，2007/10/9 擷取自網址：

<http://www.epochtimes.com/b5/5/5/31/n939528.htm>

龍無首，這種情形充分反映親民黨「一人決策」的低度制度化現象。

#### 4. 台灣團結聯盟

台灣團結聯盟在 2001 年成立之初，其黨內權力結構的設計就具有向黨部集權的特性。根據台聯黨章，該黨的決策方式雖採民主的合議制，但是黨主席可以掌握具有決策實權的中執會中至少半數的委員人選（25 名中執委中有 1/3 由主席指派，五名黨務人員是當然的中執委，已達過半數的 13 人）<sup>57</sup>。加上創黨主席黃主文曾任內政部長、立法委員等職務，且曾是國民黨主流與非主流之爭時力挺李登輝的本土派系-「集思會」的龍頭，較之多數原僅是藍綠陣營中二軍的新科立委，他在李登輝光環的加持下確實具有「以黨領政」的優勢。黨內重大決策是由黨主席及一些黨內重要幹部負責，其組織架構不僅欠完整，決策過程也較不透明<sup>58</sup>。

2004 年的立委選舉，台聯的表現並不理想，黨內一片檢討聲音，黨主席黃主文因此為敗選請辭，引發黨內「保黃派」與「倒黃派」內訌。李登輝屬意文化總會會長蘇進強接任黨主席，雖有不同聲音，但李登輝在台聯扮演關鍵角色，逐漸弭平內部爭議。<sup>59</sup>蘇進強儘管當選台聯第二任的黨主席，但因政治資望較淺，無法強力主導黨政關係的運作，因而立院黨團內部的「雜音」也相對增多了。2006 年台聯黨中央徵召周玉蔻代表該黨參選台北市長，引發了更多爭議。參選期間，周玉蔻接連砲轟民進黨參選人謝長廷，引發泛綠基層反彈，台聯北市議員參選人叫苦不已，對於黨中央態度消極，市議員參選人普遍不滿，並質疑為何「母雞帶小雞」的原始初衷不再，演變為「替台聯明年立委選舉路線鋪路」<sup>60</sup>。若干主張泛綠合作的台聯立委如黃適卓等人，也強烈要求黨中央開除周玉蔻黨籍。同年 11 月，距離選戰結束僅一個月的時間，台聯中執會通過開除自己徵召的台北市長候選人周玉蔻。北高市長與市議員選舉結果，雖

<sup>57</sup> 請參閱台灣團結聯盟網站，「黨章」，2007/10/9 擷取自網址：

[http://www.tsu.org.tw/index.php?option=com\\_content&task=view&id=15&Itemid=28](http://www.tsu.org.tw/index.php?option=com_content&task=view&id=15&Itemid=28)

<sup>58</sup> 陳佳吉，前引書，頁 454。

<sup>59</sup> 但依台聯黨章規定，參選黨主席資格為黨員入黨連續滿兩年、曾任中央政府政務首長、副首長、政務委員、中央民代或縣市首長規定。台聯中執會遂於 2005 年初修改黨主席選舉辦法，為蘇進強量身訂做，另增訂社會賢達、政治聲望顯著的黨員，經三分之一中執委或五分之一黨員連署推薦者，也可登記為主席候選人，請參閱台灣團結聯盟網站，「黨章」，2007/10/9 擷取自網址：[http://www.tsu.org.tw/index.php?option=com\\_content&task=view&id=15&Itemid=28](http://www.tsu.org.tw/index.php?option=com_content&task=view&id=15&Itemid=28)

<sup>60</sup> 彭顯鈞、劉榮，「周砲轟謝，台聯選將憂衝擊選情」，《自由電子報》，2006/10/26，2007/10/10 擷取自網址：<http://www.libertytimes.com.tw/2006/new/oct/26/today-fo8.htm>

然市議員部份台聯維持平盤，但是市長選舉部分，台聯大敗，蘇進強因而辭職下台，改由前陸委會主委黃昆輝接任黨主席乙職，他所面對的不僅是黨政關係如何制度化的問題，更重要的是如何讓台聯在單一選區兩票制下生存的問題。

## 5. 新黨

新黨自創黨以來即標榜為柔性的「內造民主」政黨，黨部的決策核心基本上係以公職人員為主，在黨政關係的運作上則以實踐「黨政合一」為目標。按照 1993 年通過的黨章規定，負責決策的「全國競選暨發展委員會」（簡稱「全委會」）由立法院黨團所有成員以及國民大會黨團、省議會黨團及地方議會黨團推派的代表所組成，決議方式採取「合議制」，正是名符其實的內造民主政黨。而所謂「黨部」，也就是全委會下轄的幕僚執行機構<sup>61</sup>。以制度設計的精神而言，新黨黨部老早就定位為「選舉機器」，決策功能則仰賴公職人員的集體合議。這種制度設計的優點是節省了黨政之間協調的時間成本，缺點是無法形成穩固的領導中心，降低了全黨的向心力。加上全委會召集人或秘書長的個人特質，使得新黨的黨政關係在操作面上出現了許多不同的類型。

舉例而言，1994 年趙少康出任新黨全委會秘書長乙職，儘管他當時不具備公職身分，但在決策過程中顯現的強勢作風，使其成為實際上的最高領導人，而建構了「以黨領政」的關係模式；1995 年陳癸淼與郁慕明分任召集人與秘書長時，建構了「大老協商」的黨政運作模式，通常是陳、郁兩人邀集資深立委針對特定議題討論後再「告知」其它資淺的立委或民代，基本上試圖延續「以黨領政」的型態，但在某種程度上卻面臨權威性不足的窘境，1996 年在處理朱高正與姚立明的糾紛事件上，就顯得左支右絀，終於爆發嚴重的內鬨，演變成立委李慶華公開批判黨部的行為而影響了新黨的團結形象；周陽山以資淺立委的身分在內鬨危機中接掌全委會召集人，儘管頗思作為，但是註定受到新黨內部「大老文化」的制約而難以施展抱負，使得黨部的運作「政策會化」，成為向立院黨團作建議的幕僚單位；李慶華擔任召集人時，與各級民意代表的會面次數相當頻繁，也是在黨部時間最多的召集人，但因內鬨事件所遺留下來的人和問題，使其處境仍然相當的孤立，因而在決策上也較為專斷，特別是在阻止新黨國代支持「國代延任案」以及決定推選李敖

<sup>61</sup> 新黨全國競選暨發展委員會，「新黨黨章」，《新黨簡介》，台北：新黨全國競選暨發展委員會，2000，頁 23。

代表新黨參選 2000 年總統大選兩件事上，引起諸多公職與選民的反彈，是以此時新黨的黨政關係實質上是「黨政分離」；2000 年後郝龍斌接任召集人時，新黨正面臨親民黨蠶食鯨吞的存亡之秋，其作為是「以和為貴」，黨政關係再度合一，但在來不及有建樹之前，郝龍斌就以個人身分加入民進黨政府擔任環保署長乙職；繼任的謝啟大則過度仰賴全委會顧問高新武的看法，在面臨 2001 年的立委選舉布局與競選方式上，全權交由高新武主導，因而黨政關係既非「以黨領政」，亦非「以政領黨」，而是「一人決策」的模式<sup>62</sup>；2002 年後，郝慕明接任新黨召集人（後稱黨主席）後，由於公職人員大幅凋零，新黨已不得不轉向「外造化」，而付予黨部更多決策權，因此黨政關係又進入了「以黨領政」的時期。如此繁複、反覆的變化，充分顯現新黨黨政關係制度化程度的明顯不足。

## 二、系統化

### （一）政黨組織的發展、特質與適應性

如前所述，政黨制度化的程度與政黨形成的方式有關，而 Panebiaco 將黨組織擴散的方式分為散佈和滲透兩種型態，這個觀點提供我們理解政黨組織初始建制的的原因與特質。Harmel 和 Svåsand 則認為政黨制度化的最重要的三個面向為政黨行為的「例行化」、其他行為者認為政黨有「持續力」以及一個客觀確立的存活紀錄；這些指標可以作為我們衡量政黨組織適應的情況。

### 1. 國民黨

國民黨在台灣的組織建置係從中央往地方展開組織穿透<sup>63</sup>，並在社會其它階層設立分支機構，因此是屬於由上而下的「滲透」的型態。以杜瓦傑的觀點而言，由於黨的權力核心並非奠基於群眾的支持基礎上，因此儘管國民黨在威權時期曾號稱擁有百萬黨員，但在政黨屬性上仍屬於「幹部型」政黨（Cadre/Elite Party）。中央黨部下轄地方黨部與專業黨部，層層節制，往下紮根，形成細胞式的基層組織<sup>64</sup>。過去國民黨尚有特種黨部，深入軍隊、政府機關、國營

<sup>62</sup> 筆者自 1994 年迄 2001 年分別擔任新黨副秘書長與政策會副執行長的職務，親身觀察新黨黨政關係的種種變化。

<sup>63</sup> 郭正亮，「選舉總路線下的民進黨」，收錄於游盈隆主編，《民主鞏固或崩潰：台灣 21 世紀的挑戰》，台北：月旦，1997，頁 212。

<sup>64</sup> 請參閱「中國國民黨黨章」第三章至第十章，中國國民黨全球資訊網，2007/10/10 擷取自網址：[http://www.kmt.org.tw/category\\_1/category1\\_1\\_2\\_2\\_n.asp?sn=78](http://www.kmt.org.tw/category_1/category1_1_2_2_n.asp?sn=78)

事業，藉此掌握社會資源與情資，但於 1991 年後已陸續裁撤。由於全國代表大會與中央委員會並不經常開會，國民黨的決策核心實際上是中央常務會議，但因決議方式採主席裁示，因此實質上是首長制，過去且因強人政治的特質，決策權完全集中於主席手上，而中常會實際上淪為橡皮圖章<sup>65</sup>。

然而國民黨這種由上而下的「列寧式」威權政黨結構，在黨國體制時代對於政治社會雖能產生強力的支配控制作用，但在台灣不斷加速民主化的進程中，卻逐漸產生了「末端神經麻痺症」，而動搖了它的統治基礎。新黨出走之後，在各項選舉中大量攫取了原屬於國民黨的票源，甚至連「黃復興黨部」的鐵票都「生鏽」了。這個現象充分說明國民黨的組織結構與動員能力已大不如前，原因是由上級黨部指派幹部所建構的地方基層組織在實際運作上，早已名存實亡，無法確切反映民意。而黨中央的政策會不僅不是規劃政策的機構，相反的它是為政策護航的組織。在黨意與民意發生衝突時，政策會往往優先考慮黨意<sup>66</sup>。正因國民黨威權的組織結構已無法適應台灣快速的政治變遷，1993 年的第 14 次全國代表大會試圖透過組織改造的方式，將國民黨由外造的革命政黨轉換成內造的民主政黨。其作法是將黨主席與副主席的產生方式由過去的起立鼓掌通過改成秘密投票選舉<sup>67</sup>，這固然是一種進步的改革，具有強化黨主席領導正當性的作用，但卻依然沒有改變由上而下的威權決策方式，進而改善「下意無法上達」的問題，因此也無從提升民主政黨所應有的利益匯集功能。

在提名制度方面，1977 年之前，國民黨主要採取「遴選提名」制度，由地方黨部提出所遴選的候選人名單，再呈請黨中央核定。然而 1977 年國民黨在地方選舉中的慘敗，促成了提名制度的變革。由於往後選舉競爭的白熱化，國民黨的提名制度不斷修正以適應新局，成為國民黨組織結構上最缺乏「例行化」的地方。其間，經歷了「推薦提名」階段（1978-1988）、「黨員初選」階段（1989-1992）、「地方建議」階段（1993-1997）、「民意導向」階段（1998-2002）以及「共同推薦」模式（2003）<sup>68</sup>，不管提名形式如何變化，依據 Michael Gallagher 對於民主國家政黨的提名制度的

<sup>65</sup> 何振盛，《戒嚴時期台灣地區的政治變遷與民主化--一個發展途徑的研究》，政治大學三民主義研究所碩士論文，1989，頁 107。

<sup>66</sup> 彭懷恩，《台灣政黨論》，台北：米羅文化，2005，頁 168、172。

<sup>67</sup> 陳佳吉，前引書，頁 442-443。

<sup>68</sup> 同前註，頁 168-175。

分類方式，國民黨均是「由黨中央決定」的提名方式，基本上提名大權操控在以黨中央為主的「提名小組」手上，時而出現「內定」、「規劃」人選，甚至不聽基層意見，逕自徵召。但因 1997 年縣市長選舉結果，國民黨失去大半江山，促使提名制度改採較能反映民意的方式，即以「黨員投票」與「民意調查」為依據，但黨中央仍保有最後核定權，且必要的時候得介入協調人選。「共同推薦」模式則是國民黨與親民黨為參與 2004 年總統大選所需的特殊提名方式，算是特例。

事實上，提名制度的不斷修正，就組織變革的觀點而言，僅具有治標的作用，實質上無法解決國民黨組織老化、僵化與剛性威權的屬性。然而，1996 年的首次的總統直選，國民黨提名的正副總統候選人李登輝與連戰，卻以 54% 的選票獲得壓倒性的勝利。從某個角度而言，這次的勝利反而延緩了國民黨真正需要的組織革新，而種下了導致 2000 年失去政權的惡因。Panebiacco 的觀點或許可以提供某些解釋。他認為政黨制度化的程度越高，政黨組織適應環境的能力就越強，而黨內菁英的凝聚力也越高。但是這個原則允許例外的存在，就是當魅力領袖出現的時候，即使政黨制度化程度較低，組織適應環境的能力較差，在最終「例行化」之前，由於權威的集中可以確保領導者控制黨內、以及政黨與環境的互動<sup>69</sup>。李登輝在國民黨主流派與非主流派之爭過後，由於異議份子的勢力已經瓦解或排除，個人權位已獲得鞏固，加上外塑的民主形象以及現任者可觀的執政資源，儼然已成為國內獨領風騷的魅力領袖，1996 年的勝選並非國民黨組織革新的結果，實則台灣內部其他領袖無人聲望可與李登輝相比所致。然而時序進入 2000 年，當魅力領袖退居幕後，國民黨組織動員的疲態便完全暴露無遺。選前國民黨組織內部的各種民調與消息來源還顯示連戰極有當選的機會，選舉結果卻以極大的差距落敗，事實證明他是被棄保的對象。連戰在接受媒體訪問時即直率的指出國民黨失去政權的原因為不民主的決策方式、組織老化、作風老大、黑金腐化與領導人背離了黨的理念、國家體制和憲政尊嚴<sup>70</sup>。是以選後不久召開第十五次全國代表大會臨時會立即通過了黨主席由黨員直選、黨內提名制度改為黨員初選與民意調查並行以及黨部組織精簡的計劃，只是選見不到制度革新的效果，國民黨又在 2001 年的立委選舉中失去國會第一大黨的地位。這種結果促使國民黨在十六全會中又提出了更多的黨務革新措施，包括排黑

<sup>69</sup> 高千雯譯，Moshe Maor 原著，《政黨制度的比較分析》，台北：韋伯，2005，頁 79-80。

<sup>70</sup> 此係連戰出席國際民主聯盟第八屆政黨領袖會議時接受媒體詢問所提出的看法。請參閱劉屏，「連戰直陳國民黨喪失政權五病根」，《中國時報》，2002/6/12，第 4 版。

條款列入黨章、不分區立委名單須經中央委員會通過，此外國民黨各級代表，青年、婦女及弱勢團體不能少於百分之四十<sup>71</sup>。雖然這些改革對於落實國民黨的黨內民主具有相當重要的意義，但是黨的權力行使及決策過程仍集中於黨主席與中常會身上，位居黨務要津者也仍是老面孔，人事並未隨著組織結構的調整而更新，不免存在「新瓶裝舊酒，換湯不換藥」的現象，亦即，實質的權力結構與行為模式並沒有在短時間內發生變化。整體而言，國民黨的組織改革並沒有予人而耳目一新的感覺，2004年總統大選儘管在民進黨執政績效不佳，國親進行選前結盟的情況下，仍以些許票數敗北，而民進黨的得票率卻從39%上升到50%以上<sup>72</sup>。這個現象再次說明國民黨的改革步伐仍然落後於選民的期待。不過，國民黨的努力並非沒有回報，2004年的立委選舉，國民黨的得票率與席次率都有小幅回升。

2005年7月16日國民黨舉行極具競爭性的黨主席選舉投票，台北市長馬英九以37萬5056票，壓倒性的勝過立法院長王金平14萬3268票，當選國民黨新任黨主席。同年八月中國國民黨今天舉行第十七次全國代表大會，新任黨主席馬英九提出七項改革作為，包括堅持中心思想；深化黨內民主；擴大本黨基礎；活化黨的組織；深耕本土基層；儘速處理黨產、妥善照顧工作同仁；整合泛藍政黨。其中多項涉及黨的組織發展，譬如，中常委設基層公職人員保障名額一人；中常會每月下鄉開會；黨主席每月下鄉與黨員座談；為擴大中常會民意基礎，希望黨代表可從中央委員中直接選出中常委；爭取年輕選民，主張成立「青年團」，各級領導幹部由選舉產生，任期一年，總團長兼任國民黨副主席。最後，馬英九強調為活化黨的組織，未來必須組織「志工化」，以因應國民黨組織、員額大量精簡<sup>73</sup>。2005年的縣市長選舉，國民黨的得票率與席次率均大幅回升，重新取回失去的政治版圖；在2006年的北、高市議員選舉中則不論得票率或席次率都回升了將近10%或以上。當然，這不能簡單視為組織革新成功的結果，親民黨在2004年總統大選後的逐漸式微，也是一個重要原因，國民黨組織革新是否成功，仍需更長時間的觀察。不過，儘管新制度的「例行化」仍需更多的時間確認，但是國民黨確實存活下來且擁有持續的影響力，應該是無庸置疑的。

<sup>71</sup> 陳佳吉，前引書，頁445。

<sup>72</sup> 一般的觀察認為，「319槍擊」事件可能造成關鍵性的影響而改變選舉結果，但是選前民調顯示雙方實力已極為接近，事件本身可以轉移的選票數量有限，國民黨敗選原因仍以政黨形象、候選人形象未能快速提升以及政策論述未能吸引選民有關。

<sup>73</sup> 顧恆湛，「國民黨十七全，馬英九提七項改革作為」，《中央社》報導，2005/8/19，2007/10/12擷取自網址：<http://www.epochtimes.com/b5/5/8/19/n1023929.htm>

## 2. 民進黨

相對地，民進黨的建黨不同於國民黨從中央往地方展開組織穿透，而是一個自發性的區域擴散過程。主要特徵是從各地個別的反對菁英開始，逐漸向上整合出全國性聯盟。這種擴散的型態很難產生全國性魅力領袖，同時也難以凝聚出黨中央權威。雖然民進黨成立之初，黨的組織型態大體模仿國民黨的架構，但是形似而神異。按照黨章規定，黨的最高權力機構是全國黨員代表大會，由黨代表大會選出中執委，再由中執委選出黨主席與中常委，因此，民進黨具有杜瓦傑所界定的「群眾型」政黨（Mass/Branch Party）的特質，民進黨黨主席只是象徵性領袖，而實權則操諸合議制的中常會手中。但是中常會不等於派系會議，不僅時常無法整合派系歧見，同時也難以約束派系行動<sup>74</sup>。由於政黨組織的脆弱性，在政策領導、黨政協調、選舉動員，乃至於黨務發展上都難以發揮應有的功能。1988年黨主席改由全代會選舉，1989年黨主席任期由一年延長為二年，1998年黨主席改由黨員直選，這些強化黨主席領導角色的合法性和正當性的改革，原本的目的在增強組織運作，發揮統合能力，但事實上黨主席所享有的權力並沒有隨之擴大，每次擴大黨主席許可權的提案都被否決。究其原因，還是派系本位主義與權力意識的心態在作祟。因此有學者認為，民進黨的權力中心不在於民進黨的中常會、中執委、黨主席、全代會，真正統治民進黨的是民進黨的派系<sup>75</sup>。

隨著民進黨公職人員的增多，黨內決策內造化的傾向也越來越明顯。民進黨派系領袖在立院黨團中制定的政策成為該黨的決策，黨中央只負責黨綱擬定和黨務行政，並以選舉為核心。換言之，民進黨的組織結構形成了兩元的分工體系。在派系共治主導下的政黨政策的特色是，決策形成前，各派系可能會有激烈的衝突，且對外發表不同意見，但在決策形成後即團結一致，對外採取共同立場。因此相對於國民黨而言，民進黨的決策在黨內具有普遍的支持基礎，其執行力與貫徹程度也較高。然而派系共治下鬆散而脆弱的政黨組織何以能讓民進黨不斷擴張政治版圖？L. D. Epstein 所提出的「選舉型」政黨（Electoral Party）概念或許可以提供若干解釋。這類以選舉為導向的政黨，著重「選票結構化」（vote

<sup>74</sup>施正鋒，「民進黨的黨務改革與轉型」，《當代政治分析》，台北：揚智，1998，頁110-111；郭正亮，前引文，頁212-213。

<sup>75</sup>楊毅周，前引書，頁118-121。



structuring) 因素對於一個政黨發展的重要性，亦即在選舉的政策訴求上如何減少政黨內部結構與黨員的牽絆，而能因時、因地制宜以便將選票極大化<sup>76</sup>，這種彈性的作法很難見容於剛性的政黨組織。隨著台灣選舉競爭愈趨激烈，以及派系領袖可從選舉中攫取大量資源以鞏固本身的權勢，選舉的考量成為民進黨組織運作的最重要準則，鬆散的政黨組織在政策理念上的弱勢領導，反而讓民選公職人員得以自由接近更多的社會資源並滿足不同團體的需求。自此，民進黨已脫離早期「運動型」政黨而逐漸轉化為「選舉型」政黨。1994年陳水扁提出「快樂、希望」的非意識形態訴求，讓他在國民黨分裂的情況下獲得相對多數的選票而勝選；1997年民進黨在縣市長選舉中的大勝，正巧在「大和解」政策推動後的隔年發生。

2000年後，由於民進黨初掌政權，原先較為單純的立法-黨部雙邊關係，演變成行政-立法-黨部的複雜三邊關係，既有「派系共治」的非正式組織運作模式，已然無法處理這複雜的三角關係，進而作為支撐總統執政的後盾。為了配合執政的需要，黨組織朝著三個方向變革：推動黨政合一、強化主席職權、削弱派系力量。在黨政合一方面，2002年4月民進黨修改黨章，將黨主席產生方式改採雙軌制，執政時由總統兼任黨主席；非執政時由全體黨員直選產生；在主席職權方面，增列主席指定三名當然中執委、中常委，並得於中常委中提名一至三名副主席，經中執委同意後任命，且將原須經中執委同意後才能任命的秘書長、副秘書長人選，改為逕行任命<sup>77</sup>；在削弱派系力量方面，2006年7月民進黨全代會通過「派系解散」的決議，對於仰賴派系共治的組織運作方式產生了極大的衝擊。上述三項組織變革以「解散派系」最造成的衝突與潛在的影響最大。2000年選後原本由陳水扁嫡系「正義連線」和黨內實力派系「新潮流系」組成的共治體制，相當程度代表民進黨現階段的權力生態，對於黨政運作的穩定也應有一定的助益。但當2004年陳水扁進入總統職位的第二任期，由於「319槍擊案」引發社會上對其統治合法性的質疑，加上激進的「終統論」主張對台美關係造成的負面影響，使得黨內派系出現不少雜音。2004年6月陳水扁以黨主席身分宣示要求民進黨的黨公職退出派系運作，以維持黨務及政務中立，減少黨內派系利益交換的流弊之後，民進黨內原本早已暗潮洶湧的派系紛爭直接浮上檯面，並且越演越烈，反新潮流人馬集結連署「解散派系」條例草案，而新潮流系則展開一場新系保衛戰。黨

<sup>76</sup> L.D. Epstein, *Political Parties in Western Democracies*, New Brunswick, N.J.: Transaction Books, 1980, p.362.

<sup>77</sup> 何幸榮，「臨全會召開通過」，《中國時報》，2002/4/21，第一、二版。

內立委一般私下解讀認為，這項宣示主要是針對新系在黨中央及行政系統的強勢作為，並避免總統本身在派系的過當干涉之下提前跛腳<sup>78</sup>。2006 年全代會正式解散派系之前，第一家庭弊案的擴大重傷了民進黨的形象，也使黨內派系暗中醞釀倒扁風潮，派系解散之後，陳水扁順勢化解了黨內的倒扁風潮。堅定的黨內支持者則認為派系解散可使黨的執政與領導聚焦，與政績時間賽跑的民進黨所缺的可不是「黨內民主」而是「有效領導」<sup>79</sup>。然而多數的觀察認為，具有長久歷史的民進黨派系文化，不可能在一夕間消失殆盡，事實上派系運作轉入地下的可能性極高，這反而增加了黨內正式溝通的難度，也讓潛在衝突的不確定性大為提升。

至於提名制度方面，民進黨自創黨以來歷經了多次的變革<sup>80</sup>。1989 年的選舉，民進黨首先試行「協調/黨員投票」的提名制度，但因人頭黨員與口袋黨員的弊端以及黨員結構與選民結構差距過大的原因，1994 年提名制度又修改為「二階段初選制」。第一階段由黨員投票與幹部投票（各佔 50%）選出準候選人後進行協調，若協調不成，進行第二階段的選民投票，類似美國開放式初選，已決定正式提名的人選。這個制度被質疑的是民進黨外勢力介入而影響結果的問題，在過半數中執委要求廢止該規定的情況下，1995 年 3 月全代會通過修正案，除正、副總統與省長選舉外，其餘公職人員選舉僅以第一階段作為決定的標準。原本幹部投票的目的在遏制人頭黨員的問題，但因幹部人數僅有 192 人（1995 年），卻擁有與 5 萬多名黨員相等的提名決定權力，顯然不符「一人一票，票票等值」的民主原則。甚且，幹部易為派系所操縱，事實上等於派系在決定人選，因此改革的呼聲再起。因此 1996 年 6 月民進黨又廢止了幹部投票，重新制定「二階段初選制」，除正、副總統、省市長、省市議員和縣市長選舉外，都將由黨員投票與選民投票的方式（各佔 50% 的比重）分二階段選舉產生。但是這套提名辦法仍在派系之間引發諸多爭議，同年 12 月又改為黨員投票與民意調查的二階段初選方式。1997 年時任黨主席的許信良，曾於 1996 年在黨內總統初選中敗給彭明敏，為確保自己順利通過 2000 年總統大選的黨內初選，他運用黨主席優勢在「公職提名條例」中修正通過「四年條款」，讓原任台北市長的黨內勁敵陳水扁無法參與黨內總統初選。孰料，

<sup>78</sup>李心怡，「民進黨派系內鬥，阿扁要求改革」，《新臺灣》，2004/6/19，2007/10/13 擷取自網址：[http://w1.southnews.com.tw/snews/polit/specil/polit\\_DDP/00/DPP00008.htm](http://w1.southnews.com.tw/snews/polit/specil/polit_DDP/00/DPP00008.htm)

<sup>79</sup>邱莉莉，「派系解散，民進黨再生」，《中國時報》，2006/7/24，轉載於彭明敏文教基金會「鯨魚網站」，2007/10/13 擷取自網址：[http://www.hi-on.org.tw/bulletins.jsp?b\\_ID=62551](http://www.hi-on.org.tw/bulletins.jsp?b_ID=62551)

<sup>80</sup>陳佳吉，前引書，頁 175-184。

1998 年陳水扁市長連任失利，黨內支持陳水扁競選總統的呼聲越來越強，並有人強烈主張修改「四年條款」。最後，許信良在大勢已去的情況下宣布退出初選，而民進黨全代會也通過了一個名為「2000 年總統副總統提名條例」的特別辦法，採黨內重要黨公職推薦的方式產生總統提名人。這是一個專為陳水扁「量身訂製」的辦法，因此若干黨員猛烈抨擊「有辱黨的民主精神」<sup>81</sup>。2000 年 7 月，全代會終於通過廢止「四年條款」；其次，二階段初選方式改成「二部分」初選，即黨員投票與民意調查均同時列入計算作為最後提名依據，且比例改為前者 30% 與後者 70%。這種初選辦法對於知名度較高的現任公職候選人顯然有利，且會鼓勵公職人員作秀，而疏於基層的經營。而原本希望透過提高民調比例來遏制賄選風氣，卻也沒有達成預期效果。2001 年民進黨的縣市長及立委黨初選，賄選傳聞不斷，最是為歷年來選風最差的一次。2004 年第三屆總統直選，雖然該次並沒有再次出現如同 2000 年一樣的特別條例，不過由於黨內並沒有人挑戰現任總統爭取連任的提名，所以幾乎是在不需要協調，也不用進行初選的情況下，總統候選人就可以產生。2007 年 5 月，為了因應 2008 年的總統大選以及立委選舉改為單一選區兩票制的新制效應，民進黨又採取了黨員投票與「排藍民調」作為黨提名候選人的標準。由於競爭激烈，對於「排藍」的程度成為各候選人攻防的焦點。在總統選舉方面，採行低度排藍的民調，在黨員投票上謝長廷獲得的票數最高，民調則因其他候選人相繼宣布退出選局，最後中執會修改公職人員黨內初選辦法後確定由謝長廷出線；在區域立委方面，主要採用的是中度排藍的過濾式民調，其結果造成前新系立委的重創；至於在全國不分區立委的提名方面，所採用的是重度排藍的模式，以確保被提名人黨性的忠貞<sup>82</sup>。

綜觀民進黨的組織發展，我們可以發現該黨制度化的程度仍然不高。不論在政黨決策、黨政協調、或是提名制度上的種種變化，常有因人設事的斧痕。制度「例行化」的程度仍低，其中又以涉及黨員個人利益與前途發展的提名制度變化最大，平均二、三年就變換一次，制度的穩定性極低。而若干制度變革會發生「舊制復活」的情形（譬如黨政同步又回到黨政分離），完全因為權力型人物是否在位的問題，「人治」色彩仍然濃厚。當然，這與整體制度環境的不穩定以及政黨競爭程度逐漸升高也有關係，民進黨以靈活彈性的方式不斷進行制度調整，也在選戰中獲得相當豐碩的戰果。若以

<sup>81</sup> 楊毅周，前引書，頁 142。

<sup>82</sup> 徐永明，「2007 年民進黨總統候選人提名初選評析」，《台灣民主季刊》，第四卷第二期，2006 年 7 月，頁 151-171。

政黨的持續力與存活紀錄觀之，現階段民進黨的存續當然無用置疑，黨員的忠誠度仍高，歷次選舉的得票數也不低，但是執政縣市的版圖明顯縮小，總統執政績效不佳與其家人親信的貪腐醜聞，卻也重挫了民進黨的形象。組織上的權宜作法或許可以讓民進黨利用國民黨的分裂而在選舉中攻城掠地，但當泛藍逐漸整合的時候，民進黨的組織體系是否能夠產生擴大選民基礎的功能，將是民進黨下一回合能否致勝的關鍵。

### 3. 親民黨

親民黨基本上是宋楚瑜參加 2000 年總統大選後的產物。因此政黨個人化的色彩最為濃烈。其組織發展的形式係從中央滲透到地方，且原先規劃的組織發展策略除了正式組織之外，也發展非正式組織的網絡。前者係一般黨部的建置，後者則以志工組織為主。在正式組織方面，全國委員會（簡稱「全委會」）為最高權力機構，下設中央黨部、縣市和鄉鎮市地方黨部等三級組織（創黨時沒有鄉鎮市級，僅有兩級）。全委會以重要的黨公職以及各社團、行業及族群代表所組成，每六個月開會乙次，可罷免黨主席與議決紀律案；全委會再選出二、三十名中央執行委員組成中執會，尤其在每週定期會議中執行及決議重要政策、人事及選舉策略等<sup>83</sup>。在政黨屬性上，親民黨自我定位為「柔性政黨」，實則「柔中帶剛」，在招募黨員方面採取開放的柔性作法，在招募幹部方面則採取封閉的剛性作法；黨中不設全代會與評議組織，卻成立了台灣第一個原住民黨部-那魯灣黨部<sup>84</sup>。後者係以「宋友會」的體系為主，其成員不以親民黨員及支持者為主，希望透過外圍組織的形式吸納他黨與社會人士加入，以維繫對於宋楚瑜個人的跨黨派支持力量。

親民黨成立後在組織上所臨的最大問題是，如何克服外界批評為「一人政黨」的非民主形象，然而黨內所充斥的卻是「鞏固領導中心」的陳腐氣象與侍從性格，不但侷限黨務改造的視野，也埋下日後衝突的因子。黨務系統並非渾然無知，事實上黨部在選後立即著手推動黨主席直選、發展地方黨務及建立黨內民主機制等三項組織革新計畫，只是落實的過程並不徹底，對於黨務的改造也出現了路線之爭。<sup>85</sup>然而這樣的爭議並未經過深刻嚴肅的討論，也未能化為

<sup>83</sup> 請參閱親民黨全球資訊網，2007/10/13 擷取自網址：<http://www.uneed.com.tw/pfp/dk/htm>

<sup>84</sup> 黃俊達，《台灣新生政黨的發展與策略：以親民黨為例》，東海大學政治系碩士論文，2001，頁 170、173。

<sup>85</sup> 立委孫大千主張朝「內造政黨」的路線發展，最好是建立「小黨中央、大黨團」的架構；政策中心主任張顯耀則持完全相反的看法，主張以外造政黨的體質結合黨內力量並提出明確的訴

具體的方案以供選擇。儘管 2002 年 5 月 15 日，在親民黨首次舉行的由黨員直選黨主席選舉中，同額競選的宋楚瑜以 99.46% 的超高得票率順利連任黨主席，但是這個結果只是更加鞏固他個人在黨內的領導權威。同年 6 月初的首屆全國黨代表大會，原定選出十九位中執委組成中執會，但因立院黨團提案暫緩，全代會無異議通過暫緩選舉。黨主席宋楚瑜的看法是，目前親民黨的政策核心還是以黨團為主，如果一部分的立委當選中執委，如此黨中央與黨團可能會出現運作上的若干矛盾，因此有再商議必要。會中另有部分立委擬提的增設副主席案，則在當事人、立委劉松藩表達無意願下撤回<sup>86</sup>。在地方黨部發展方面，限於經費、人力以及為了與國民黨營造某種模糊而友善的關係，並未積極設立地方黨部，大多仍以聯絡處、宋友會作為在各地的服務窗口。2003 年 1 月建立起「中央政策會報」的制度，雖將立委納入中央決策機制，但是單向傳達指令的意味顯然較為濃厚。

在提名制度方面，親民黨採取的是由黨中央主導的模式，以 2001 年親民黨公佈的立委登記提名做要點而言，親民黨原則上不辦初選，而有地方組成「舉薦參選委員會」，就登記人選先進行審核，再報請黨部的「中央提名委員會」決定。原本「中央提名委員會」由中央組織部就各縣市聯絡處及相關黨部幹部、義工組織、社會公正人士聘任之。但因地方黨部尚未設立，現有的聯絡處功能不彰，委員會無法按照原先規定成立，實際上僅由主席、秘書長等黨務高層會商決定。這種便宜行事的精英決策模式，自然容易引發爭議。2002 年底北高市議員選舉，親民黨在高雄市的表現尚佳，提名 9 人，當選 7 人，當選率 77.77%，然而台北市提名 17 人，當選 8 人，當選率 43.05%，成績不甚理想，引發市議員出身之立委的強烈反彈。<sup>87</sup>。除了上述的提名方式外，2003 年 3 月親民黨全委會通過宋楚瑜代表該黨與國民黨合作參選 2004 年的總統、副總統選舉，這是一種類似共同推薦的提名方式。只是這種提名模式運用在 2006

---

求，才有取得執政的機會。請參閱柯江泉，《台灣政黨體系變遷因素之研究》，師範大學公民教育與活動領導所碩士論文，2004，頁 117。

<sup>86</sup> 王志宏，「親民黨全代會通過暫緩選舉中執委」，《自由電子新聞網》，2002/6/2，2007/10/14 擷取自網址：<http://www.libertytimes.com.tw/2002/new/jun/2/today-p10.htm>

<sup>87</sup> 原本秦慧珠建議比照國民黨、民進黨，採「黨內初選」方式提名參選人，不過，黨中央受限於人情包袱壓力，最後仍高額提名，造成多人落選。選後秦慧珠直指李慶安，怎麼可以這麼「惡質」，一口氣提名 6 個自己人，根本就「太澎風」了；其次是黨中央提名黑箱作業、私相授受，事先未徵詢黨籍立委，「誰在黨內受寵、受主席關愛，誰就吃香」，在不客觀衡量自身實力的情況下，最後傷了全黨的戰力。請參閱林獻堂，「總統大選-親民黨內反彈加劇」，《東森電子報》，2002/12/8，2007/10/9 擷取自網址：<http://www.ettoday.com/2002/12/08/10911-1384911.htm>

年的台北市長選舉時就發生了明顯的困難。由於國民黨內參選者眾多且不乏高知名度與實力派人物如丁守中、郝龍斌、蔣孝嚴、葉金川等人。除非宋楚瑜加入國民黨後，再參加國民黨初選，才有正當性代表泛藍，但在事實上與時機上均不可能；因此國民黨比較傾向於以民調決勝負的王建煊模式，但是親民黨內部對於王建煊模式卻無法接受，終於導致宋楚瑜以無黨籍身分參選並造成 2006 年底台北市長選舉的慘敗，而不得不黯然宣布退出政壇。

綜觀親民黨的組織建置，可說是國內低度制度化政黨的典型，中央黨部的「一人決策」模式使得政黨的使命與政策目標往往不為幹部與黨員所知；由於重要制度或者不夠健全，或者付諸闕如，黨部如同缺乏零件的機具，運轉功能極其受限，所謂「例行化」的現象是不存在的；甚且，組織發展也不被視為健全政黨體質的重要手段。親民黨的實力在 2004 年後的各項選舉中，明顯出現大幅萎縮，在政壇上的影響力也開始邊緣化。2008 年立委選舉實施的單一選區兩票制將是親民黨最嚴酷的考驗，其存活與否也在此一舉。

#### 4. 台灣團結聯盟

台灣團結聯盟組織發展的型態也是菁英主導的由上而下的「滲透」模式，黨中央位居決策的核心，在政黨屬性上應歸類於外造政黨。按照該黨黨章規定，黨員大會為最高權力機構，每一年召開一次，主要職權為修訂黨章、黨綱、選舉與罷免中央執行委員；中央執行委員會為黨員大會閉會期間最高決策機構，每星期集會乙次，採合議制，但其成員中至少半數以上是黨主席可以掌握的人選，從某個角度而言，它取代了國民黨中常會的角色與功能。黨主席則由黨員直選產生，任期二年，連選連任，並可直接任免中央黨部秘書長、副秘書長，再送交中央執行委員會備查即可。因此黨主席在制度設計上是實權人物，但實際運作上與其個人威望有相當大的關係。中央黨部另設置政策和法案諮詢委員會提供意見並受邀列席黨員大會接受諮商<sup>88</sup>。在地方組織方面，創黨初期是以「李登輝之友會」及圍繞在李登輝身邊的一些「台獨」組織為基層動員力量。但因缺乏根基，整體實力薄弱，黨員人數亦少，在 2001 年後的地方選舉中成績也欠佳，2002 年底的北高兩市市議員選舉中，僅大本營高雄市獲得兩席，也反映出地方組織力量的不足。2005 年 1 月蘇進強正式接任台聯黨主席之後，特別強調李登輝相當在意的農民、勞

<sup>88</sup> 請參閱台灣團結聯盟「黨章」，資料取自台灣團結聯盟全球資訊網，2007/10/14 擷取自網址：[http://www.tsu.org.tw/index.php?option=com\\_content&task=view&id=15&Itemid=28](http://www.tsu.org.tw/index.php?option=com_content&task=view&id=15&Itemid=28)

工、原住民等領域，未來台聯的地方黨部也都將成為台灣文藝復興的一個點，他認為這些工作平常就要做，選舉時才會有「市面」。<sup>89</sup>

台聯另一個組織發展策略是以黨政分離作為未來的改革方向，立委將專心於立法院的問政以及選區的選民服務，黨中央一級主管則由卸任立委或延攬專業人才擔任。另外，為了擴大地方黨部的影響力，未來地方黨部主委也將慢慢由非立委人士擔任，以避免地方黨部純粹變為個人選舉之用，而排除了其他人的參與。而為了鞏固在南部的基礎，2005 年台聯在高雄設立南部辦公室，由一位副秘書長兼任辦公室主任，希望組織發展扎根在南台灣，而政策論述的中心則留在台北。同時，台聯也積極拓展海外的支持力量，在美、日、東南亞各國設立分支機構。目前台聯在國內共有 16 個縣市黨部，在海外也有 15 個總部或支部<sup>90</sup>，以一個小黨的規模而言，這是非常強烈的組織發展的企圖心。在黨政協調方面，為了整合領導權讓立法院黨團在政策制定上發揮更大的功效，立院黨團辦公室與政策會也合而為一，由立院黨團辦公室主任兼任政策會主任。黨部人事的改組也朝向年輕化、功能化的方向發展。2007 年 1 月台聯新任黨主席黃昆輝更大聲疾呼，台聯需要大大的改造，從黨價值的重塑到組織的改造，甚至也考慮更改黨名，以全新面貌、更清晰的價值，面對國人<sup>91</sup>。基本上也隱含著與其他政治、社會團體聯合以擴大選民基礎，來因應 2008 年立委選局中對小黨不利的單一選區兩票制。

至於提名制度，台聯創黨時採取的是由黨中央包辦的「剛性」作法。草創之初，兵馬倥傯，台聯沒有完善的提名制度，只能臨時籌組「推薦委員會」負責提名作業，由推薦委員會建議人選，最後再與主席、精神領袖分別晤談後，就敲定提名人選。但是這種暫時性且兼具集權色彩的提名辦法，在 2005 年年底發生了變化。台聯中執會通過 2006 年北高市議員選舉黨內初選提名辦法，首度採取民調

---

<sup>89</sup>此外，蘇進強也認為台聯應更積極與群策會、李登輝學校、李登輝之友會、台灣智庫、新世紀文教基金會、北社、中社、南社、東社、台教會等友好社團合作，進行政策的討論與策略聯盟，一同制定出可行的政策，以彌補小黨資源不足的問題，並建構「台灣公共政策智庫」，為台灣社會的問題找尋出路。請參閱李心怡，「領航台聯，蘇進強馬力強，心動就行動」，《新臺灣新聞周刊》，第 460 期，2005/1/16，2007/10/14 擷取自網址：

<http://www.newtaiwan.com.tw/bulletinview.jsp?period=460&bulletinid=21148>

<sup>90</sup>請參閱台灣團結聯盟「台聯在台灣」、「台聯在海外」，資料取自台灣團結聯盟全球資訊網，2007/10/14 擷取自網址：

[http://www.tsu.org.tw/index.php?option=com\\_content&task=view&id=21&Itemid=28](http://www.tsu.org.tw/index.php?option=com_content&task=view&id=21&Itemid=28)

<sup>91</sup>黃昆輝，「台聯需要大大的改造」，《自由電子報》，2007/1/27，2007/10/14 擷取自網址：  
<http://www.libertytimes.com.tw/2007/new/jan/27/today-o1.htm>

佔七成、黨員投票佔三成的提名方式。同時，為因應 2008 年的立委選舉改採單一選區，在各選區有兩人以上競爭的地方，台聯將以黨員投票方式產生<sup>92</sup>。至於北高兩市市長候選人，台聯黨中央採取徵召方式提名，分別由周玉蔻與羅志明代表參選。黨內初選的機制是台聯落實黨內民主的方式，以 2006 年北高兩市選舉結果而言，在當選率與席次率上兩個區域各有微幅的增減，是以制度革新的成效還看不出來，但是初選機制卻提供黨組織紮根以及公職候選人與支持者更多對話的機會。然而徵召的提名方式，卻因台北市長候選人周玉蔻不受節制的個性與攻詰民進黨候選人謝長廷，而引發若干公職人員與地方基層的反彈。

基本上，台聯草創時的組合純粹靠李登輝光環的加持，也具有「一人政黨」的明顯特質，而加入該黨者均屬政壇生手或名不見經傳者，因此其外造政黨的屬性更甚於親民黨。但隨著該黨組織網絡的鋪陳以及黨內提名制度的民主化，台聯制度化的成效似乎略見端倪。至少以選民政黨偏好的比例而言，台聯逐漸上升而與親民黨分庭抗禮，而 2006 年的任務型國代選舉，台聯甚且在當選率與席次率上擊敗親民黨，而成為國內第三大黨。然而台聯制度化的程度仍不能以過於樂觀的態度來高估，制度的穩定性仍待進一步的檢定，其中一個很重要的觀察指標是倘若精神領袖不再介入黨務，其「例行化」的程度如何以及運用制度解決黨內紛爭的能力如何？更重要的是在單一選區的賽局中，台聯組織的適應力是否足以讓它熬過大黨的夾殺而得以存續，這將是評估其制度能力的另一面向。

## 5. 新黨

新黨的組織發展模式似乎是自上而下的「滲透」型態，但因新黨創黨之初即定位為「柔性政黨」，對於建構嚴密的動員式組織體系自始即缺乏興趣與熱忱。新黨的黨務運作與動員方式，極大程度仰賴各地自發性的「志工組織」<sup>93</sup>，因而新黨內部存在正式與非正式組織的兩元系統。所以對於新黨而言，組織發展究係「滲透」或「擴散」型態有其難以辨認的模糊灰色地帶。但就政黨屬性而言，新黨在 2001 年以前屬於「內造政黨」，殆無疑義。早期新黨以「全國競選暨發展委員會」為決策核心，該會由中央與地方公職人員依

<sup>92</sup> 陳永昌，「明年北高市議員選舉 台聯將每區提名一人」，《中央社》報導，2005/12/17，2007/10/15 擷取自網址：<http://www.epochtimes.com/b5/5/12/27/n1168358.htm>

<sup>93</sup> 這些志工組織全由各種行業、社團或社區的義務工作者組成的動員性與支持性的組織，所有經費自理，活動目標自定，組織領導人自行選擇，名號則均以「新」字開頭。新黨氣勢最盛時，這類組織約有上百個。



規定組成，採合議制，委員互選召集人乙名，形式上是黨對外的代表，並不具有實權，然而實際上有時因人而異。由於黨部正式組織係純屬菁英組成的體系與支持群眾組成的非正式組織之間缺乏控制與監督的關係，因此新黨係屬菁英幹部型政黨，而非群眾型政黨。

全委會在制度設計上的「防弊性」壓垮了它的「功能性」。新黨創黨元老鑑於國民黨集權領導所造成的組織僵化與排擠異己的現象，刻意防範全委會走向集權的任何可能性。這些制度設計包括：召集人任期一年，不得連任；每三個月才開會乙次；依規定符合條件者即可加入全委會，委員人數最多時達到四、五十人等。因此全委會原本是決策機構，卻形同「民意論壇」，百家爭鳴之後卻往往議而不決。是以新黨日後「家變」頻仍而每每重傷新黨形象，與全委會的脆弱領導脫離不了關係。是以，1999年全委會通過黨章修正案，設立全體公職人員大會來增強黨內向心力，另設常務委員會來強化決策機制<sup>94</sup>。就黨部幕僚單位而言，全委會下設秘書長、副秘書長，由召集人提名後經全委會同意任命之。秘書長雖為黨部幕僚長，然而對於決策都有直接的影響力，而其人選並不限定公職人員。黨部另設有婦女委員會、青年委員會、勞工委員會等各類委員會，由公職人員兼任主委與委員，但不設幕僚人員，相關業務由黨部組職組人員協辦，是以功能明顯不彰。在地方組織方面，僅於少數縣市如台北市、台北縣、新竹市、新竹縣、桃園縣、台中市、台中縣、高雄市、台南市等設立「縣市競選暨發展委員會」，由地方公職人員或經全委會核定之地方菁英組成。過去除了台北市競選暨發展委員會設有專職黨工之外，其餘各地均無專職黨工，實務上以擔任地委會召集人者的助理來充任幕僚人員，在既無經費又無人員的情況下，地方黨務工作常有難以為濟之感。

在提名制度方面，新黨草創時期由黨內大老會商決定，1994年在台北市議員選舉提名作業時，由於要擴大社會支持基礎而向外延攬人才，許多有意參選的助理從提名名單上被剔除掉，因而引發新黨「二軍」的抗議風潮。1995年後，新黨的提名作業慢慢建立起一套機制，提名作業採取二階段式，先由全委會審查資格，再交由社會賢達與公正人士所組成的「提名委員會」行使同意權後提名，這是國內政黨獨一無二的提名辦法，由政黨以外的社會菁英來進行提名。儘管如此，由於全委會在提名作業上的介入仍深，不時傳出對於提名公正性的質疑。1997年在縣市長提名辦法中，已有黨員初選

<sup>94</sup>新黨全國競選暨發展委員會，「新黨黨章」，《新黨簡介》，台北：新黨全國競選暨發展委員會，2000，頁 22-23；25-26。

方式的規定，但限於黨員人數超過一萬人以上的縣市，原本新黨擬將該制度適用於爭取黨內提名的楊泰順與周荃兩人，但因周荃拒絕黨員初選後退黨自行參選，造成兩人均以極大的差距落敗。1998年三合一選舉前夕，新黨原擬按二階段提名的舊制提名人選，卻在趙少康質疑黑箱作業的情況下喊停，改由全委會授權趙少康擔任全黨的競選總經理，在李勝峰、丁庭宇的協助規劃下，採行激進的開放式初選，最後在賄選傳聞不斷，候選人相互攻擊的惡劣氣氛中，產生一批總體評價不算頂好的被提名人。該年新黨選舉結果，大為倒退，且埋下了黨內參選同志難以化解的心結。1999年李慶華擔任全委會召集人時，一手主導2000年總統大選徵召李敖代表新黨參選的事宜，最後以慘敗收場，李慶華也辭去召集人職務改投靠親民黨。2001年立委選舉，新黨在全委會召集人謝啟大與顧問高新武的主導下，設立人數極少的提名小組，建議提名名單經全委會同意後通過，由於新黨面臨生死存亡的一戰，策略上以確保5%門檻為目標，因此在每一個選區均提名候選人，即使黨職人員也被要求派赴沙漠選區衝票，然而最終仍以近乎全軍皆沒的悲劇收場，僅在金門獲得一席，總得票率不及百分之三。

2002年之後，新黨已由「柔性政黨」走上「剛性政黨」。全委會的召集人制以及常務委員會已經廢止，改為黨主席制，全體公職人員大會也由全國黨員代表大會取代，形式上最高權力機構的代表性擴大了，但是實質上決策權力更加集中在黨主席手中。在提名制度上，新黨開始與國民黨建立協商機制，2002年的台北市議員選舉，新黨提6上5，算是穩住了大本營的局勢。2004年的立委選舉在國、新提名默契下，新黨候選人除金門選區外，改掛國民黨旗幟，似乎新黨已走向與國民黨合併的不歸路。觀察新黨的組織發展經驗，我們不難發現該黨在制度設計上充滿著創意與理想性，站在實驗的角度上，新黨的確是國內政黨制度觀念的先驅者，但就政治現實而言，實驗的不確定性在激烈的政黨競爭中卻成為無法凝聚黨內共識的致命傷。新黨將一套強調「多元協商、自律自重」的全新制度放在舊有的組織文化與關係網絡中，不僅無法及時化解突發的衝突，也常因為中樞無人而失去了政黨的向心力與目標。新黨組織的「例行化」功能極為有限，與其組織結構息息相關。而就新黨的持續力與存活紀錄來看，整體前景並不樂觀。

## （二）政黨組織內部的聚合力

政黨制度化程度的高低也可透過「聚合力」（亦即政黨內部成員的團結程度以及向心力）來加以檢測。Lane、Ersson 以及 Dix 所使用的政黨年齡、分裂數目等指標，以及 Janda 所使用的立法穩定度和領導權更替等指標均都可據以測量政黨在聚合力面向上的制度化程度。此外，台灣各政黨內部派系的互動關係對於政黨的聚合力也會產生明顯的影響，因此也是值得觀察的重點。

## 1. 國民黨

國民黨號稱「百年老店」，能夠存續至今，自然具有一定程度的聚合力，才能維持組織的運作與團體的動能。然其聚合力的基礎與程度卻是隨著時間的推移而有所不同。申言之，在威權時代，國民黨作為一個霸權黨，其組織文化也深具威權支配的性格，而黨內聚合力所依恃的是威權領袖的恩庇與懲戒以及黨國體制下雨露均沾的利益誘因。然而當時序進入政黨競爭的時代，資源獨占的現象一去不返，黨內外由上而下的單向控制已不足取，儘管黨內威權文化的遺緒猶存，一種「議價」式的派系夥伴關係，儼然取代「革命情感」而成為維繫團結的主要因素。但當議價的標的、條件與結果難以盡如人意時，黨內的糾紛也就隨之而起。儘管李登輝在後蔣時期仍具有魅力領袖的威儀，但在決策上已難完全隨心所欲。特別是李登輝繼任總統與接任黨主席的初期，藉由巧妙操作本土派與保守派之間的制衡關係，來確保自己作為權力槓桿支點的樞紐角色。他一方面先後對於俞國華、李煥、郝柏村等保守派大老輪流封官派職以平撫反動力量的不安，另一方面又運用「集思會」在立法院中推動民主化與本土化政策以形塑主流民意，再者對於不斷挑戰其權威的「新國民黨連線」則以貼標籤與不提名的方式來限縮其勢力。在多方議價的過程中，能夠進行利益交換者則納入自己勢力範圍，涉及原則性問題而面對不願妥協者，則以各個擊破的方式來化解阻力。然而這種運用權術所獲得的短暫權力平衡，終非實質的聚合，以致於爆發主流與非主流之爭，導致國民黨的分裂與實力的削減。

李登輝在位十二年，係解嚴後國內政黨領袖掌握黨機器時間最久者，然而就其意志的貫徹而言，則在其任期一半（即 1993 年）以後，才算是完全鞏固了在黨中的地位。其中一個原因與黨內派系結構的穩定化有關，亦即，在 1993 年郝柏村下台而連戰組閣之前，由於派系結構的不穩定（主流與非主流之爭）<sup>95</sup>，使得李登輝的領導權

<sup>95</sup> 陳明通，《派系政治與台灣政治變遷》，台北：新自然主義股份有限公司，2001，頁 193-221。

威備受挑戰，但在非主流勢力逐漸肅清之後，國民黨的派系結構趨於穩定且圍繞著李登輝個人意志，內部的聚合力逐漸增強，這也是1996年首次總統直選國民黨能夠大勝的重要內部因素之一。基本上，國民黨的派系不同於民進黨的派系，沒有直接決策的權力，只有間接的影響力，這與政黨的發展型態前者係「滲透」型而後者係「擴散」型有關。但是派系之間的權鬥仍然對於國民黨的團結形象與內部的聚合力產生負面影響，1995年後非主流勢力徹底退出，無形中強化了李登輝黨內決策的貫徹力，但卻也增加了黨際互動與協調的難處。

李登輝在黨主席任期結束的前二年，國民黨內影響聚合力的因素顯然與政治繼承有關。由於「凍省」爭議引發省府與中央的衝突，實際上也造成李登輝與宋楚瑜之間的心結。當李登輝屬意連戰接班的態勢越來越明顯時，宋楚瑜也自恃民意加大反彈的動作，國民黨第二次的分裂已無法避免。同樣地，2000年大選期間，連戰基於選舉考量試圖與李登輝進行某種程度的切割以及李登輝至友許文龍表態支持陳水扁而被視為李登輝暗助綠營，造成李連之間無法化解的矛盾心結，以致於演變成選後的「逼宮」事件。國民黨內若干本土派立委在精神領袖李登輝的指導下另組台灣團結聯盟，也在這種情勢下產生。政治繼承缺乏制度化是國民黨菁英分裂的重要原因，因此黨主席產生方式改為黨員直選，增加了繼任者的合法性與正當性，也避免了可能的分裂危機。

此外，在李登輝時代中，國民黨加速發展成一個龐大的錢權綜合體，黑金勢力在國民黨內部不斷蔓延，許多民選公職人員與國民黨之間僅是利益交換的關係，表現在立法院的法案推動與審議上，只要與自己利益無關，通常漠不關心，若與自己利益有關，即使違背黨的理念，也可能藉由不出席或跑票的方式來維護自己的利益。由於許多立委缺乏黨德、黨魂與黨紀觀念的情況下，國民黨黨團在立法院的動員能力經常面臨嚴酷的考驗，以致於最後不得不以地方黨部主委在議場現場盯梢或以游走法律邊緣的「亮票」方式來達到動員的目的。然而在反對黨議事偷襲的策略之下，仍然防不勝防，以致於在蕭萬長擔任行政院長任內，民進黨曾利用國民黨人數不足的情況下提案通過影響重大的停建「核四」案，最後國民黨不得不以覆議的方式翻案。這個現象其實也說明了國民黨內聚力的薄弱，一直到國民黨在2000年失去政權後，面臨退無可退的危機才逐漸加強黨紀與動員機制。

## 2. 民進黨

相對於國民黨，民進黨自創黨以來顯現出較為團結的內聚力。這並不意謂著民進黨內部從未有過重大紛爭或衝突，但是往往能夠透過內部協調機制消弭可能的分裂，而最終對外展現一致的立場與團結的景象。其中一個很重要的原因是民進黨內已從早期黨外派系惡鬥的經驗中發展出派系共治的文化與意見整合的模式，派系成員通常在大鳴大放、相互攻訐之後，經由相關派系領袖的協商與約制，終能產生妥協後的共識。另一個原因則與民進黨成立之後台灣仍處於優勢黨體系，在國民黨仍具有強大支配力量的客觀情勢之下，民進黨沒有分裂的本錢。<sup>96</sup>此外，由於民進黨係由下而上的「擴散」型政黨，黨主席本是派系妥協下的人選，自然很難久居其位，也無法建立凝聚全黨向心力的領導中心。但是派系共治下的權力安排係按各派系的實力（掌握黨代表的人數）來分配中常委、中執委與中評委的名額，在「合議制」的精神下進行集體決策，卻也符合黨內間接民主的精神，而達成凝聚共識的目的。<sup>97</sup>

當然，民進黨派系共治的協商文化並非總是解決爭端的萬靈丹。事實上，民進黨也曾面臨政黨分裂的危機，只是對於民進黨的基本盤勢並沒有造成太明顯的負面影響。民進黨創黨初期就有幾位重要成員相繼離開，譬如費希平、朱高正、林正杰、尚潔梅等人，基於獨特的理念或具有明顯之個人特質而選擇與民進黨分道揚鑣。但因這僅是個別的行動或者所屬派系在民進黨內的實力輕微（如林正杰的「前進系」），並未對於新生的民進黨造成明顯的衝擊。真正具有政黨分裂傾向的事件是1988年工黨的成立與1996年建國黨的創設，兩者均由原屬民進黨的部份成員主導而出現。前者肇因於工運團體支持的公職人員不滿民進黨的勞工政策而選擇出走，但在缺乏魅力領袖與無法團結一致的情況下，很快即趨於沒落；後者則緣於民進黨內台獨激進份子不滿施明德與許信良擔任黨主席時先後

<sup>96</sup> 1988年9月至1989年6月發生在民進黨內的統獨路線爭議，差點引發該黨的分裂，海外作家陳芳明立刻發表一篇名為「民進黨沒有分裂的條件」的專文，姚嘉文、陳水扁並於中常會提案通過「增強團結、避免分裂」案，各縣市黨部也紛紛舉辦「不容黨內分裂」座談會，最後爭執雙方的美麗島系與新潮流系達成「停戰」共識，強調爭端應經黨內體制協調解決，不得再做惡意攻訐。請參閱宋朝欽、何榮幸、張瑞昌，《民進黨執政之路》，台北：風雲論壇，1993，頁28-29；186-190。

<sup>97</sup> 對於較具爭議性的議題，甚至可以透過公開辯論的方式來形塑妥協的方案。1998年2月，民進黨舉行中國政策大辯論，由美麗島系代表甲方，提出「大膽西進」主張，由新潮流系、正義連線和福利國連線組成乙方，提出「強本漸進」主張，經過三天辯論達成「強本西進」的共識，作為民進黨一致支持的大陸政策。請參閱郭正亮，《民進黨轉型之痛》，台北：天下文化，1998，頁140-146；楊毅周，前引書，頁42。

與新黨、國民黨的「和解」或「合作」，而在「台獨教父」彭明敏的精神感召下另組政黨。由於其成員包含律師、醫生與學者教授等具社會影響力的知識份子，初期對於民進黨的確造成某種程度的衝擊效應，因此當時政壇估計它應有跨越 5% 門檻的實力<sup>98</sup>，但是事後證明這是過於樂觀的高估。對於民進黨而言，儘管這兩次政黨分裂最終是有驚無險，但自 1999 年起延續至民進黨執政後，卻出現許信良、施明德、林義雄等三位曾任黨主席的美麗島時代元老先後退黨的重大事件。<sup>99</sup>這三個重量級人物的退黨，短期內對於民進黨的團結形象固然造成一定程度的傷害，但以較長的時間觀察，不僅沒有造成動搖根本的後果，甚至沒有明顯影響到民進黨的政治實力。其主要理由是，施明德、林義雄固然有其精神號召的魅力，但是卻非任何特定派系的實質領袖，其退黨行為不至於造成派系的集體出走；而許信良雖屬泛美麗島系，但在退黨前該派系的運作已以張俊宏為主，許信良帶不走派系中重要成員。

表現在國會中黨團成員的紀律，民進黨的表現也優於國民黨。在 1993 年以前，由於兩黨實力仍有相當的差距，民進黨的議事方式經常採取「議場街頭化」的策略，運用激烈的肢體衝突進行議事杯葛，以達到逼迫執政黨談判求和的目的。儘管這類行為引起國內外媒體的諸多批評，但是民進黨「斯巴達式」的武鬥行為，卻也讓鬆散的國民黨團吃盡苦頭。1993 年後，隨著新黨的出現，民進黨則採取較為溫和的議題聯盟方式來對抗國民黨。遇到派系之間對於議題看法不同時，則儘量以妥協的方法來處理。1993 年對於連戰內閣同意權的行使，民進黨的美麗島系傾向支持，新潮流系主張記名投反對票，最後大家達成妥協，34 人進場投反對票，17 人在場外機動待命，必要時投贊成票，並未惡言相向而分裂<sup>100</sup>。儘管策略形式有所變化，但是民進黨對於紀律的貫徹卻是非常嚴格，有時僅是同志間相互的言詞衝突，就可能導致開除黨籍的命運。<sup>101</sup>2002 年 3 月在立法院長和副院長選舉中，民進黨不分區立委邱彰拒絕在投票前亮票，負責操盤的蔡煌瑯、邱議瑩等力主開除黨籍嚴懲，而蔡同榮、

<sup>98</sup> 陳詩瑜，前引文，頁 61-67。

<sup>99</sup> 1999 年許信良在黨內多數派系支持陳水扁代表民進黨參加 2000 年總統選舉的情勢下，黯然退黨；2000 年陳水扁就職後執意任命少數政府，不利政局穩定，施明德建議陳水扁總統在立法院組成多數執政聯盟，陳總統拒絕後，施明德遂退出民進黨；2006 年 1 月，林義雄突然宣布退黨。他發表「永為民主國家主人—為退出民主進步黨告同志書」，批評政黨惡鬥，導致國家社會不安，因此選擇作為一個超然的民主國家主人，從此不再附屬於任何政黨。

<sup>100</sup> 施正鋒，前引書，頁 200。

<sup>101</sup> 1997 年，陳婉真指稱同黨的國大代表李文忠與國民大會副議長謝隆盛涉及借貸，而被民進黨以「毀謗同志」的名義開除黨籍，就是一個顯例。民進黨執政後，對於黨紀的貫徹仍是不遺餘力。

許榮淑等人則認為缺乏跑票的證據，不應開除，結果，4月仍在多數中評委堅持下，決定開除邱彰黨籍。2006年6月，立法院舉行的罷免陳水扁總統的投票，儘管第一家庭的諸多爭議已嚴重破壞民進黨的形象，但是該黨的立法委員在民進黨中央的統一部署下全部杯葛立法院投票，沒有一人到場領取選票。何以民進黨從政黨員的服從性較之國民黨從政黨員為高？若從前述選民的政黨偏好與忠誠度來看，民進黨的政黨標籤是其候選人當選與否的重要程度更甚於國民黨的政黨標籤對其候選人，因此儘管民進黨的組織嚴密性不及國民黨，但在民進黨從政黨員的利益評估上，脫離政黨可能要在選舉中付出極為慘重的代價。

### 3. 親民黨

親民黨基本上係因宋楚瑜的光環而集結各路人馬所形成的政黨，其成員的共同特色是反對國民黨、民進黨與懷疑新黨承擔第三黨角色功能的能力，透過力挺宋楚瑜的方式，希望在政治上發揮某種影響力。但是由於缺乏共同的理念與清楚的論述作為團結全黨的精神力量，該黨的內聚力始終依賴宋楚瑜的人氣指數。該黨創黨6年多以來，宋楚瑜是唯一的領導人，就領導權的穩定性而言，應是無庸置疑。但就政治繼承而言，由於未見較為突出的二代領袖，在宋楚瑜宣布淡出政壇之後，該黨立即陷入群龍無首的困境。此外，該黨「一人決策」的模式太過明顯，立法院黨團成員在決策上的邊緣化很難讓他們產生真正的向心力。2005年任務型國代選舉後，親民黨重挫，黨內開始呈現退黨的出走潮。同年5月，林郁方、邱毅、李慶華公開對親民黨路線提出批評與建言並宣佈退出親民黨，引發一波黨內立委出走潮，加上立委周錫瑋棄「橘」投「藍」參選台北縣縣長選舉獲勝，部分黨員為取得更有利的選舉資源，紛紛效法周錫瑋脫黨回歸國民黨，掀起另一波出走潮，引發親民黨的泡沫化危機。黨主席宋楚瑜雖然分批邀請「立委」座談，親自進行危機處理，不過，仍無法遏制退黨潮。2006年1月，親民黨立委李永萍、林德福、孫大千、陳志彬在農曆小年夜集體「棄橘投藍」，宣佈退出親民黨，加入國民黨。2006年北高市長與議員選舉，宋楚瑜與親民黨議員候選人都以慘敗收場，宋楚瑜並未能在台北市發揮「母雞帶小雞」功能。2007年9月，連一向被視為宋楚瑜嫡系子弟兵的黃義交也悄悄向國民黨辦理黨員登記。除黃義交，親民黨籍立

委鍾紹和、柯淑敏、傅崑萁、吳清池、李鴻鈞，也退出親民黨加入國民黨。<sup>102</sup>在 2008 年立委選後，親民黨的立委席次僅剩一席。

#### 4. 台灣團結聯盟

一如親民黨，台聯也是依恃著魅力領袖的光環而組成的政黨。前總統李登輝的加持對於台聯的生存與發展具有重要的意義，也是凝聚全體成員的重要因素。原先許多觀察家認為當李登輝效應遞減的時候，台聯也極可能走入歷史。然而不同於親民黨，台聯在組織發展上的用心與著力較深，在地方基層已奠定了若干基礎，這為台聯日後的發展創造了較為有利的條件。2005 年任務型國代選舉，台聯在得票率與席次率上均超越親民黨，而成為第三大黨；2006 年的北高兩市市長與議員選舉，雖然在市長部分未能有所表現，但在市議員部分卻能維持基本盤勢，雖然其發展有其侷限性，但短期內仍能維持一定實力。此外，根據政大選舉研究中心關於台灣選民政黨偏好的調查顯示，對於台聯具有政黨偏好傾向的選民有緩慢增加的趨勢，在 2006 年下半年甚至超越親民黨。

台聯也具有某種外造政黨的性質，其組織發展係由上而下的「滲透」型態，因此黨主席的角色扮演對於強化全黨的聚合力具有非常重要的意義。台聯創黨迄今 6 年多，歷經三任黨主席，黃主文與黃昆輝均曾是李登輝的重要輔臣，具有豐厚的政治歷練，對於李登輝的政治意向也常能心領神會。蘇進強過去雖非政治圈中之人，但其媒體人與文化人的角色對於形塑台聯較為軟性正面的政黨形象，具有重要的貢獻，在該黨的組織發展上也是重要的奠基者。台聯內部並無明顯的派系，個別公職人員之間的互動關係尚稱平穩，立法院黨團成員的立場相當一致。台聯組黨迄今較為明顯的兩次內鬨均發生在 2006 年，而起因則與 2006 年的地方選舉有關。第一次發生在選舉期間，由於台北市長選舉提名人周玉蔻的言行違反中執會決議而遭致台聯公職人員與候選人的強烈抨擊，最後黨中央在強大壓力之下開除了周玉蔻的黨籍。不久，黨主席蘇進強為選舉結果負責下台，引發挺蘇與反蘇兩派人馬的叫陣。這個現象反映出台聯在提名制度上的問題，倘若不善加解決，這將是未來影響台聯內部聚合力的關鍵因素。

---

<sup>102</sup>潘潔瑩、吳育勛，「宋楚瑜嫡系出走 黃義交回國民黨」，PChome 新聞，2007/09/21，2007/10/20 擷取自網址：<http://news.pchome.com.tw/politics/cts/20070921/index-20070921194413070040.html>



## 5. 新黨

新黨從成立迄今，內部從未存在明顯的派系，但是卻有兩個因素影響其內部的凝聚力：一是領導權的不穩定；二是內部成員具有強烈的人格特質，以致於涉及切身問題時，妥協性非常低。按照創黨時新黨黨章的規定，召集人任期只有一年且不得連任（後來改為可連任乙次），而決策方式採取「合議制」，這個情形產生了幾個問題：第一，群龍無首，難以凝聚內部的向心力。在 2001 年之前，新黨成立八年多已產生過十位召集人，任期最短的僅三、四個月，最長者也不到兩年，平均任期不到十個月。領導中心不穩定，組織發展也難以見成效；第二，每二個月（後改為一個月）開一次的全委會對於危機的處理經常緩不濟急，有時召集人必須即時對外說明，但因未經全委會的討論與授權，常會引起公職人員私下議論而招致紛爭；第三，多數新黨公職人員具有顯明的性格，對於堅持的事情，很少妥協讓步，最後往往演變成相互攻訐的內鬨，而影響自身的團結。新黨早期出現的時候，在同仇敵愾的氛圍下，顯現的是團結一致的清新力量，曾是許多泛藍選民希望之寄託，然而內鬨的發生，使得選民感到不可思議與難以接受，最後造成捐款的銳減與支持者的大量流失。2000 年大選期間，儘管新黨有自己的提名人選，但是當時已有不少公職人員幫宋楚瑜站台或公開表示支持宋楚瑜，新黨的黨紀已難以發生作用。選後，率先加入親民黨的是當時的召集人李慶華，自此，大批新黨公職人員轉向，導致 2001 年立委選舉的慘敗。

儘管如此，新黨在立法院的運作上大體上維持著嚴整的紀律。在任何法案的投票上很少聽聞有跑票的事件，其中一個可以解釋的理由是新黨的成員大多是靠理念而結合，在公共政策領域的基本觀念相近，且與選區選民的利益關係較淺，在立法委員部分，幾乎全是「問政型」立委而非「服務型」立委，因此投票時可以按黨團的決議來執行。2001 年以後，新黨進行組織改造，開始走向剛性化的外造政黨，首任黨主席郁慕明是實權人物，儘管仍能凝聚原先少部份忠貞黨員的向心力，但是時不我予，其影響力已大幅限縮在台北市內，即使唯一的金門選區立委吳成典也在 2007 年投向國民黨。

### 第三節 政黨結盟關係的不確定性

政黨之間的協商文化是否成熟，可以視為整個政治體系健全與否的表徵之一；二戰之後，北歐國家甚至將政黨間的合作當作政治運作的規範來遵循<sup>103</sup>。而「結盟」(coalition building)就是將政黨協商具體化或常態化的方式。政黨結盟在民主國家中是常有的事情，它可以分作兩種型態：一種是政黨提名候選人之相互搭配與合作；一種是不同政黨國會議員間的聯合。後者又可分為執政取向之聯合(如多黨內閣制國家)及法案議題取向之聯合(如兩黨總統制國家)<sup>104</sup>。另有學者根據結盟的內在結構而分成「志同道合」(consensus)、「傘狀」(conglomerate)與「聯合陣線」(exclusive)等三類結盟形式。「志同道合」類型係指意識型態上的共識者所作的結合；「傘狀」類型係以魅力領袖為中心所形成的聯盟；「聯合陣線」類型則是單一議題的合作<sup>105</sup>。藉由這些分類標準，有助於釐清台灣不同政黨之間結盟關係的性質，同時，在這樣的基礎上進一步探求政黨結盟關係的穩定性及其對於政黨體系制度化的影響。

#### 一、政黨結盟的制度性因素

選舉制度是影響政黨結盟最關鍵的制度性因素。我國行政首長選舉現行的制度是單一選區相對多數決制(First Past the Post)，在民意代表選舉方面則採取複數選區單記不可讓渡投票制(Multi-member District Single Non-transferable Vote, SNTV)。這兩種不同的選舉制度使台灣政黨間存在既競爭又合作的關係，兩種相反的制度引力對於選舉結盟造成的影響也是相互矛盾的。質言之，行政首長所採的單一選區相對多數決制，依「杜瓦傑法則」，選民受到「機械因素」與「心理因素」的影響，會將選票投給有機會獲勝的一方，以阻止最不喜歡之一方的當選，且長期落敗的一方(或政黨)也將尋求結盟來對抗常勝的一方(或政黨)，最終形成兩方(或政黨)對決的局面<sup>106</sup>。儘管如此，單一選區制下「贏者全拿」(the winner takes all)的遊戲規則還是很容易誘使候選人為了獨享勝利的果實，捨棄結盟，單獨競選。再加上行政首長選舉中候選人特質可能比政黨標籤或組織動員重要，也削弱了結盟的需要性。因此，若非落後者與領先者實力差距太大，要促成

<sup>103</sup>施正鋒，前引書，頁 197。

<sup>104</sup>包宗和，「政黨結盟重組的原因及其影響」，收錄於蘇永欽主編，《政黨重組：台灣民主政治的再出發》，台北：新台灣人文教基金會，2001，頁 3。

<sup>105</sup>同註 107。

<sup>106</sup>王業立，「選舉制度對政黨合作的影響：一個制度面的分析」，收錄於蘇永欽主編，前引書，頁 169。

聯盟亦非易事。至於台灣民意代表選舉所採取的 SNTV 制，容許候選人只要一小部分選票就能當選，進而對於自己選舉結果易於產生樂觀的期待，而使得選舉結盟的需要性降低；甚且，結盟必須進行總量管制，結盟雙方如何以共同標準推選有勝選機會的候選人並減少黨內提名名額，勢必引發種種爭議，有時反而造成選民反感而不利於選情。因此，在 SNTV 制度下進行選舉結盟，不僅需要性低，其可行性也不高。證諸台灣近幾年的選舉經驗，泛藍軍在行政首長選舉方面已出現少數整合的案例，但在立委選舉方面則非常困難，即使在泛綠陣營也有相同情形。

當然，政黨結盟除與選舉制度有關外，也與政黨體系、政府體制以及政黨實力有著密切的關係。在兩黨制的國家，零和賽局使得政黨之間沒有結盟的空間與必要；在多黨制的國家，若採單一選區，較為弱勢政黨間的結盟有可能打敗強勢政黨。在內閣制的國家，要維持統治的穩定性，透過政黨結盟以取得多數統治是常見的手段；在總統制國家，總統黨在國會中居少數，透過聯合其他政黨可以確保己方矚意的法案或政策得以順利通過。此外，政黨結盟涉及政黨人力資源之整合及政策之協力合作，可以視為政黨實力的結合。結盟之主要著力點多為利益的考量，其次才是意識形態的考量。政黨結盟在時機上又可分為選前結盟與選後結盟<sup>107</sup>。選前結盟多是基於勝選的考量及選後執政的展望，選後結盟則因選舉已塵埃落定，各黨實力已然展現，故結盟是基於在國會中取得多數，以便組閣的考慮<sup>108</sup>。多黨制國家之政黨結盟又涉及結盟對象的問題。政黨在斟酌與哪一個政黨結盟時，通常會考慮彼此實力的差距、結盟的意願、意識型態與執政權力的分配等因素。萊克「最小勝利聯盟」的概念就是以最小的代價獲致最大政治利益的結盟方式。

以上述的概念來觀察台灣政黨結盟的現象，我們將發現嚴格的「選後結盟」形式還未見到，遑論組織聯合政府；「選前結盟」的形式已在泛藍陣營見到幾個重要案例，然而「議題結盟」的形式仍是最為普遍的現象。下文將針對台灣不同時期的政黨結盟現象進行分析。

## 二、優勢黨體系時期

<sup>107</sup>Iain McLean, *Oxford Concise Dictionary of Politics*, Oxford : Oxford University Press, 1996, p.421.

<sup>108</sup>包宗和，前揭文，頁 4-6。

在探討政黨結盟或合作之前，我們不能忽視衝突現象也是政治研究的重要面向，事實上衝突與合作在政治過程中往往存在著相生相衍的辨證關係。大體上，在優勢黨體系時代，國、民兩黨的衝突大於合作，原因在於國民黨以其絕對的優勢足以在議場中封殺民進黨的任何議案，民進黨必須靠著議場中的肢體抗爭與街頭群眾運動來迫使國民黨讓步，其中多項均涉及到體制改革的問題。譬如 1987 年 6 月因「國家安全法」的審議與通過所引發的國、民兩黨的衝突、同年 12 月「國會全面改選」的遊行示威、1988 年 5 月為農民請願而爆發流血衝突的「520 事件」、1989 年 1 月抗議國民黨強行通過「退職條例」而引發的衝突、同年 12 月提出「總統民選」的訴求並發動萬人示威遊行、1990 年 5 月民進黨發動「全民反對軍人組閣」的遊行並包圍立法院而爆發流血衝突、1991 年 4 月因反對老國代修憲而舉行歷年來遊行人數最多的「四一七大遊行」、9 月並因抗議台獨聯盟主席郭倍宏、副主席李應元返台被捕舉行大遊行並成立鼓吹廢除刑法第 100 條的「100 行動聯盟」、1992 年 4 月再度爆發要求「總統直選」的「四一九大遊行」並造成台北車站附近交通數日的癱瘓、1993 年 4 月國大臨時會爆發國、民兩黨的激烈肢體衝突，最後國民黨強行通過本次會議不討論修憲提案<sup>109</sup>。

但是這段期間國民黨內部的主流派其實暗地裡與民進黨合作，雙方分進合擊聯手對抗國民黨外省舊勢力。相對於李在國民黨內勢單力孤，民進黨內反而少有反李的聲音。尤其在幾次決戰時刻，民進黨幾乎都擁李度過難關，而形成很奇特的政黨「合作」現象。例如 1990 年三一六學生示威，民進黨為了避免李登輝難堪，並未介入擴大衝突；1993 年二月連戰組閣，民進黨為了阻止郝柏村戀佔不願下臺，故意部分缺席放水過關。由於民進黨明顯的擁李行為，有學者即認為當時李登輝可說是實質的一個半黨主席：一個民進黨主席與半個國民黨主席<sup>110</sup>。在李登輝成為國民黨本土主流派與民進黨的「共主」期間，雙方形成的是一種「不公開」的議題聯盟，透過 1990 年 6 月的「國是會議」，揭開了一連串憲政改革的序幕。在國是會議籌備期間，李登輝主動排除兩黨的激進勢力與保守勢力，促成雙方有合作機會，因而建構一種沒有盟約名稱，但有盟約事實的「潛在改革聯盟」<sup>111</sup>。1991 年 4 月與 1992 年 5 月的兩次修憲，分別

<sup>109</sup> 宋朝欽、何榮幸、張瑞昌，前引書，「附錄」，頁 179-223。

<sup>110</sup> 郭正亮，前引書，頁 8。

<sup>111</sup> 當時總統府所公佈的二十五名國是會議籌備委員名單中，國民黨佔 13 名，民進黨佔 4 名，無黨籍則有 8 名。同時，國民黨籍中只有 2 名在立場上傾向「非主流派」，其餘皆為「主流派」人馬。民進黨這邊也只會有一人親「新潮流系」，其餘皆是「美麗島系」或親「美麗島系」的成員。這顯示會議的主導權仍在李登輝手中，兩黨的鷹派沒有太多干涉空間。而且引進了大

通過的「國會全面改選」、「總統、副總統由全民選舉」以及「省長民選」等重要的修憲條款，就是按照國是會議的共識而達成的。而民進黨的美麗島系則在「李登輝情結」和黨的發展策略考量下，不顧新潮流系的反對，積極配合李登輝的運作。國民黨與民進黨的關係，也從原本威權體制下反對黨與執政黨間的「對抗」，轉變成為民主轉型過程中朝野兩黨「既競爭又合作」的關係。

然而自 1993 年起，國民黨開始第一波的分裂，民進黨警覺到可能遭到李登輝收編，聯李路線雖然仍為主流，但反李路線已逐漸崛起，原先圍繞著李登輝而由國民黨主流派與民進黨形成的「傘狀」聯盟，轉變為視議題取向而定的「聯合陣線」聯盟，政黨合作的性質已發生變化。

### 三、準多黨體系時期

新黨出現之後，台灣的政黨體系已開始朝向多黨制發展，體系內政黨之間的關係變得更加複雜化與不穩定。新黨從國民黨出走，在某個意義上似乎是以另一種形式延續國民黨內主流派與非主流派的路線之爭與權力較勁。剛成立的新黨，對於李登輝主流勢力所代表的國民黨仍處於「新仇舊恨」的集體敵視心理狀態，因此儘管雙方系出同門，卻很難建立合作的基礎。然而在三分天下的局面中，任一黨要想有所作為（特別是在修憲事務上），勢必要聯合另一黨才有成功的可能。新黨「三黨不過半」的訴求與靈活扮演「關鍵少數」的角色，反映在此時期的政治現實上就是在民生與反黑金議題上與民進黨合作，在統獨立場與國家安全議題上則設法與國民黨內殘餘的保守勢力合作，因而同時與雙方形成「聯合陣線」式的議題聯盟。在國民黨方面，由於在立法院和國民大會都失去了優勢地位，使得李登輝無論是想提名新的行政院院長，或是提出新的修憲案，都無法單靠國民黨自身的力量達成。從李登輝的角度來看，在這種必須與在野黨合作，以達成憲政改革的情況下，民進黨似乎是比较適合的盟友。因為不論就意識型態距離或是政治實力而言，民進黨都遠遠優於新黨。加上新黨夙以「反李」著稱，國民黨當權派與新黨合作或者結盟的主觀意願自然不高。在這種情況下，民進黨竟意外地成為國、新兩黨亟欲拉攏聯盟的對象，意識形態的考量、統獨對立的爭議反成次要的問題。因此，在準多黨體系時期，民進黨其實位居政黨互動關係的樞紐位置。

---

量的社會人士，也降低了政黨協商的色彩。請參閱吳俊德，《民進黨統獨論述之分析》，東吳大學政治學研究所碩士論文，2001，頁 63-64。

然而，儘管表面上民進黨在政黨互動關係中「左右逢源」，事實上，以內部觀點而言，卻是「動輒得咎」。由於民進黨日益忌憚於李登輝收編該黨的可能性，對於過去擁李的結盟策略開始進行反省與檢討，對於處理政黨互動關係的策略，也逐漸浮現三種分歧的路線：選擇與國民黨合作、選擇與新黨合作、堅持獨立自主。主張與國民黨合作者，以兩度擔任民進黨主席的許信良為代表，認為民、國兩黨合作，可以促成中道政權、鞏固穩定多數、團結抗衡中國。兩黨合作的典型表現，例如 1996 年 12 月的國發會共識，以及 1997 年 7 月的兩黨聯手修憲。主張與新黨合作者，則以 1994 年至 1996 年擔任民進黨主席的施明德為代表，認為民、新兩黨的合作，可以促進族群和解、形成政黨輪替、徹底改造內政。兩黨合作的典型表現，例如 1996 年 1 月的「大和解」，以及同年二月的立法院長改選。堅持獨立自主路線者，則以最具有民意基礎的台北市長陳水扁為代表，認為過早提倡政黨合作，反將導致民進黨流失執政機會。民進黨不可妄自菲薄，仍應以單獨執政或主導執政為目標<sup>112</sup>。從 1993 年到 1996 年，上述前二種路線形成的聯盟策略隨著黨權易手或者領導菁英實力的增減，也不時更替變動。選舉期間，國、民兩黨痛批新黨，選後民、新兩黨共飲和解咖啡，不久，國、民兩黨又聯手修憲，數度改弦易轍，同時也造成各黨支持選民的困惑與不解。至於單獨執政派則不斷藉由選舉累積實力、擴張版圖，其清楚的訴求與顯明的目標，一方面凝聚黨員向心力，另一方面也重新形塑民進黨的戰略思維。只是當時民進黨內外並沒有太多人預期政黨輪替會來得這樣快，而單獨執政會在幾年後成為政治上的一個事實！

在準多黨體系時期，由於政黨之間的結盟而對於憲政體制產生明顯影響者首推國、民兩黨的合作。1994 年 7 月由國民大會通過的「總統直選」修憲案，基本上是延續並落實國、民兩黨在國是會議中的共識。1996 年 3 月首次實施總統直選，國民黨候選人李登輝以 54% 的選票獲得壓倒性的勝利，個人聲望也如日中天，成為九四修憲後最直接的受益者。然而個人聲望並不等於權力資源或者可以運用的合法手段，李登輝一方面仍然面對憲法上總統並無實權的制度規範，另一方面則面對立法院中的脆弱多數以及喪失在國民大會中單獨修憲所需的四分之三絕對多數，復因宋楚瑜當選省長後所引發的「葉爾欽效應」造成地方與中央對峙的困擾<sup>113</sup>，因此國民黨領導

<sup>112</sup> 郭正亮，前引書，頁 9-10。

<sup>113</sup> 張慧英，《李登輝 1998-2000 執政十二年》，台北：天下，2000，頁 279-289。

階層積極地尋求與民進黨的合作，以解決民選總統權力難以施展的政治窘境。正巧 1996 年 7 月就任民進黨主席的許信良強烈主張民、國合作，雙方一拍即和，並決定於同年 12 月召開「國家發展會議」，為下一階段修憲定調。國發會如期舉行後達成了幾項「共識」，包括「凍結國代、省長及省議員、鄉鎮市長及代表的選舉」、「取消立法院的閣揆同意權」、「建立解散國會及倒閣機制」…等，其中影響最大的是凍省與閣揆同意權的取消，在九七修憲時均予實現。對於影響深遠的國發會，學者陳滄海曾有一段鞭辟入裡的評論：「國發會的本質，實非主辦單位所標榜的具有全民參與的國是研商，而純粹是以政黨為基礎的黨派協商，尤其最後在新黨退出國發會之後，此一政黨協商其實只是國民黨與民進黨在雙方各取所需的情況下，完成的一次政黨分贓式的會談。<sup>114</sup>」國發會的「共識」不僅直接造成憲政體制的重大變革，也間接導致國民黨、民進黨內部發生分裂。不但使得宋楚瑜因李登輝執意凍省而與黨中央反目成仇，最後在自行參選的情況下，造成雙方兩敗俱傷；也讓民進黨的急獨勢力因為民、國合作以及先前的民、新合作而強烈懷疑黨中央落實台獨理念的決心，因而在國發會確定召開後不久便宣布成立建國黨。1997 年 7 月進行的第四次修憲，其實只是將國發會「共識」法制化的過程，但對於涉及國代自身利益的「凍結國代選舉」以及影響民、國兩黨地方權力關係的鄉鎮市級選舉，則予擱置。因此，修憲的目的並非回應民意的要求，而是國、民兩黨利益交換的工具<sup>115</sup>。原本應該扮演兩黨結盟政策之執行工具的國大代表，卻也因為有功可邀而挾持兩黨當局。1999 年 9 月的第五次修憲，在國、民兩黨領導階層的漠視與默許之下，竟然通過違憲與違反利益迴避原則的國代延任案，而引起媒體的撻伐與舉國的譁然。

至於民、新合作方面，主要用意在於制衡國民黨，並兼含倡議族群融合的理想。其具體事項包括 1996 年的「二月政改」與「六月政改」，前者是指民、新在立法院正副院長選舉以及閣揆同意權的行使上的合作，兩者雖以失敗收場，但是差距極微，對於國民黨的衝擊不小；後者係指同年總統大選之後，對於副總統可否兼任行政院長乙職，民、新聯手之下經過六次表決，終於通過民進黨所提「咨請總統儘速重新提名行政院長，並咨請立法院行使同意權」案。後來連戰內閣提出總辭，李登輝則手批「著毋庸議」四字而予留任，對於立法院提案置之不理。雖然民、新的議題結盟沒有實質的成果，但是卻讓立法院產生了某種制衡的力量。但是國民黨卻藉

<sup>114</sup> 陳滄海，《憲政改革與政治權力—一九七憲改的例證》，台北：五南，1999，頁 49。

<sup>115</sup> 張慧英，前引書，頁 279-293。

由與民進黨另一結盟路線主張者的合作，在九七修憲中將立法院重要的制衡武器-閣揆同意權取消，使得立法院在立法與行政關係上又矮了一節，也造成了日後「少數政府」施政上的困局。

#### 四、溫和多黨體系時期

2000年總統大選後，隨著親民黨與台灣團結聯盟的出現，台灣的政黨體系更加分化，而政黨之間的互動關係也更形複雜。對於選民而言，基於直覺會將親民黨放在與國民黨、新黨同一陣營，而將台聯放在與民進黨同一陣營；但是對於政黨菁英而言，基於彼此之間的恩怨情仇與自利動機，他們的思考並非如此的單純。以親民黨為例，在總統選舉期間，國民黨藉由「興票案」對宋楚瑜大作文章，使得選後國、親雙方的關係就難以正常地開始。許多跡象顯示，宋楚瑜領導的親民黨在組黨後的最初目標，係著眼於中間傾向的定位，藉以擴大選民的支持基礎，而非與右翼的泛藍政黨結盟。其所以如此，除了選舉恩怨外，尚涉及選舉結果所顯示的選票實力與支持者的異質結構。脫黨參選的宋楚瑜以不到百分之三的選票差距落選，得票高達四百六十六萬多票（36.8%），遙遙領先連戰的二百九十二萬多票（23.1%），且根據選後的一項調查顯示，「欣賞民進黨」的選民，有一成四七支持宋楚瑜；「欣賞國民黨」的選民，也有三成一八支持宋楚瑜；更耐人尋味的是，傾向「獨立」的選民，竟有一成七八支持宋楚瑜<sup>116</sup>。雄厚的選票實力與內部成員的異質性，使得親民黨的領導階層不願也不能輕易向國民黨靠攏，更別提「重返國民黨」了。此外，國民黨在總統大選之後的十五屆臨全會中通過的黨章修正案，明訂「凡受過撤銷或開除黨籍處分者，三年內不能當中央委員，終身不能當黨主席」，就宋楚瑜本身或者外界的觀察，都將此舉視為防止宋楚瑜挾高民意重回國民黨奪取其政治資源，係一針對性極強的「排宋條款」<sup>117</sup>。選後的國、親關係也因此幾乎降到了冰點。

<sup>116</sup>至於擁宋的政治菁英既包括以劉炳偉為首的前省議員地方勢力，也涵納軍系立委為主的外省菁英，更有為改革而帶槍投靠的公職人員以及見風轉舵的投機政客，形成「梁山泊式的山寨集團」。夏珍、樊嘉傑、吳典蓉、尹乃菁，「宋楚瑜神話崩解 選舉重新洗牌」，《中時電子報》，2000/02/16，2007/10/26 擷取自網址：

<http://forums.chinatimes.com.tw/report/vote2000/soong/8921611.htm>

<sup>117</sup>朱顯龍，《民進黨執政後的台灣政局》，澳門：澳門理工學院，2007，頁167；鄧宇敦，《台灣政黨選舉結盟之探究—以國、親、新三黨為例》，成功大學政治經濟研究所碩士論文，2002，頁140。



至於親民黨與新黨的關係也具有難以化解的歷史恩怨以及無法妥協的生存利益衝突。<sup>118</sup>在宋楚瑜籌組親民黨之後，新黨的生存空間立即受到極度的壓縮，特別令新黨上下難以忍受的是親民黨只要新黨的資源，但不要新黨的包袱<sup>119</sup>（基本理念與訴求），而雙方在2000年總統選後到2001年底，就因「挖牆腳」、「借將」與「搶人」事件層出不窮而爆發一連串的口角風波。由於泛藍陣營各黨之間存在諸多矛盾與衝突，也使得選後初期泛藍政黨間的結盟變得窒礙難行。

對於初掌執政權的民進黨而言，如何強化少數總統的合法性，維持政局的穩定並進行有效的治理，應屬當務之急。在親民黨來勢洶洶的情況下，民進黨中的多數領導菁英均以親民黨為假想敵而傾向與國民黨形成選後的策略聯盟，包括行政院的執政聯盟，以及立法院和國大的多數聯盟，用意即在先發制人，防止親、國兩黨的聯手。不過，民、親兩黨即使難以進行人事合作，並不表示不能進行議題合作，尤其在反黑金立法的議題上，民、親兩黨主導是必然的趨勢<sup>120</sup>。然而一向主張單獨執政的陳水扁，對於得來不易的執政權並不願意輕易與它黨分享，同時，站在戰略高點上，倘若2001年立委選後，台灣政黨體系更加分化，民進黨對外的政治操作空間也將加大，而對內也須預防派系爭權影響政府運作，因此，初期籌組一個過渡性的、妥協性的「全民政府」將是保持彈性與迴旋空間的最佳作法。是以，在輿論界呼籲藉由「聯合內閣」以維持政局穩定的建議聲中，陳水扁明白宣示不會進行黨對黨的協商，內閣的組成是「用人唯才」，而不是「聯合內閣」。

由於朝野間對於重大的議題一直未有共識，如停建核四案、縮短工時案、兩岸議題等，陳水扁遂以總統身分邀請在野政黨領袖舉行各別的會談。2000年10月27日，陳總統與國民黨主席連戰的「扁連會」首先登場，與會時陳水扁還煞有其事地與連戰商談核四廠存廢的問題，孰料行政院長張俊雄居然在雙方會談結束三十分鐘後宣布停建核四廠，除了立即導致國民黨強烈抨擊民進黨政府沒有「誠信」外，也使得原先存在矛盾關係的泛藍在野各黨紛紛串聯，醞釀推動對行政院的不信任案、罷免陳總統案以及退回總預算案等

<sup>118</sup>前文即已提及，宋楚瑜原是李登輝的重要輔臣，他在省籍情結的衝突中本就備受新連線成員的質疑，加上與國民黨內非主流大將關中互有瑜亮情結，因此新連線成員視其為應被「清君側」的頭號大內人物。

<sup>119</sup>劉玉玲，前引文，頁117。

<sup>120</sup>林耀淞，《李登輝與國民黨分裂》，台北：海峽學術，2004，頁195。

抵制措施，朝野會談的和解氣氛為之逆轉。同年 11 月 11 日，國、親、新三黨領袖舉行高峰會議，針對憲政、兩岸、財經、治安、災後重建、政黨合作等六大議題進行討論，亦達成「建立三黨領袖的溝通機制」，會後並發表「護憲救台灣」共同聲明，企圖展現在野結盟的制衡力量。為了因應 2001 年底的立委選舉，國、親兩黨領袖在會中也強調不排除進行「政黨合作」，而總統罷免案就是各黨建立互信基礎的起點，泛藍各黨於是宣告「在野聯盟」正式成軍。若從泛藍政黨結盟的實質效果而言，在罷免案與倒閣案因民意與實際情勢已成懸案，但是衝突議題的本身則因總統府與行政院의讓步而確定核四廠復工續建，而在軍公教調薪案以及兩週八十四小時工時案則有不錯的配合運作，顯示在野各黨已建立某種溝通聯繫的機制<sup>121</sup>。若以各黨的屬性而言，三者系出同門，且均以中山先生思想信徒自居，其彼此基於意識形態的契合而結盟，實具有「志同道合」型態的特質；若以結盟的原因而言，核四爭議是導火線，但自軍公教調薪案與工時案上又有合作的事實，也明顯具有「聯合陣線」型態的結構。

然而，國、親、新的結盟基礎並不如預期中的穩固，其中最重要的因素與政黨間的選舉競爭有極大的關係。儘管在野聯盟初組時，國、親兩黨均願進行選舉時的政黨合作，但是親民黨卻從未正式對新黨表示合作意願，這當然與雙方的實力條件與合作可能產生的利弊評估有關。但是在民進黨聲勢看漲之際，在行政首長的單一選區制中，分裂的泛藍候選人要獲得勝選的機會可說是十分渺茫。這種情形說明何以 2001 年臺北縣長選舉，在面臨強勁對手蘇貞昌的競選壓力下，泛藍陣營願意排除萬難，以民調的方式積極整合出一個共同提名的人選。當然，其間各政黨微妙的競合互動關係也真是機關算盡了。<sup>122</sup>最後，親民黨競爭者秦金生宣布不參選，國民黨競爭者林志嘉宣布同意以民調決定人選，而結果卻由新黨競爭者王建煊在民調中微幅勝出，而成為泛藍共同推舉的台北縣長候選人。「王建煊模式」雖然最終未能替泛藍帶來共同的勝利，但卻成為泛藍各黨選前結盟的首例，具有重要的示範作用。此外，國、親兩黨秘書長在多次協調之後，親民黨承諾支持國民黨及位北部縣市長，來換取親民黨在南部縣市一至二席目標的縣市長席次。

<sup>121</sup> 黃俊達，前引文，頁 154-159。

<sup>122</sup> 筆者時任新黨全委會副秘書長，黨部上下在與媒體互動時均不斷強調泛藍的台北縣長人選應以民調來決定，在上叩應節目時，這更是一個強調的重點。

然而在立委的選舉合作方面，其困難程度則遠甚於行政首長的選舉。其主要原因是台灣的立委選舉採行 SNTV 制度，如前所述，這種制度提供結盟的誘因太少，且容易引起黨內被勸退人選的強烈不滿，有時嚴重的程度反而會衝擊自己政黨的選情。加上新生的親民黨為了建立在政治版圖上的勢力範圍，採取擴張的提名策略，與國、新兩黨要穩住自己的選情，恰好形成矛盾的形勢。<sup>123</sup>。對於國、新兩黨而言，因應立委選舉的首要目標就是防堵親民黨效應的擴散。2001 年 11 月間，國民黨不斷呼籲「黨員回家」，希望以訴諸情感的方式讓選票回流；新黨立委候選人郁慕明也發起國、親、新「三合一組黨」大遊行，另一位新黨立委候選人費鴻泰則明白表示選後不論當選與否，都將重返國民黨，這是一種藉力使力搭順風車的選舉策略。但是對於親民黨而言，這種訴求是有針對性的，倘若成真，親民黨擴張地盤的美夢就要落空。因此，宋楚瑜與其夫人陳萬水一方面提醒泛藍選民，國民黨仍有「排宋條款」，另一方面直言新黨提出的「三合一」主張根本是「二打一」，在國民黨對親民黨毫無誠意情況下，親民黨停止一切與國民黨在縣市長選舉上的整合計畫。至於親民黨與新黨，則自「馮定國事件」引發的「借將」風波之後，雙方火力全開，相互攻訐。至此，在野聯盟陷入嚴重的「家變」，整體運作幾近停擺。

在野聯盟的內鬨也與民進黨的推波助瀾有所關聯。自從「核四」事件之後，泛藍陣營同仇敵愾，在立法院中形成優勢的議題聯盟，在法案的審議上讓民進黨吃到了苦頭。因此選舉期間，民進黨希望利用泛藍內部競爭的矛盾性，意圖乘勢瓦解泛藍的在野聯盟，而坐收漁翁之利。2001 年 7 月間，陳水扁與宋楚瑜曾經有過三次私下密會，商討內容包括經發會、聯合政府及外界關注的陳對宋的閣揆承諾。8 月下旬，正當連宋會商縣市長合作之際，總統府以召開記者會的方式技巧性的讓扁宋會曝光，而讓泛藍其他成員強烈質疑親民黨的行為是「外遇」、「背信」等。然而 11 月下旬，正值選戰白熱化之際，國民黨本土派立委候選人陳鴻基與陳雪芬卻於報紙刊登廣告，呼籲國民黨與民進黨合作，組成「超穩定內閣」，並舉辦「國民合作救台灣大行動」。此舉立即遭到親民黨反唇相譏，批評國民黨「藍中帶綠」，親民黨副主席張昭雄甚至直率地指出：「國

<sup>123</sup>當時親民黨的祕書長鍾榮吉僅消極地表示，在立委選舉方面，屬於多名額的選舉，國、親雙方在合作上有困難，親民黨所能做的是規範黨籍的候選人從事良性的競爭。甚至於 2001 年 8 月間，親民黨副主席張昭雄喊出以「泛宋軍」取代「泛藍軍」的概念，即具有超越泛藍選民支持基礎而深入綠營的戰略思維。但是這項主張隨即遭到國、新兩黨的抨擊，認為親民黨在搞「個人主義」，想當國、親、新三黨的老大。請參閱黃俊達，前引文，頁 187；劉玉玲，前引文，頁 118。

民黨與民進黨合作，就像兩個爛蘋果，加起來不會甜」<sup>124</sup>。國、親兩黨劍拔弩張的對峙態度，使得原先的盟友關係早已名存實亡。

台聯的出現，使得政黨的互動關係更加複雜化。2001年6月初，李登輝拋出「85+35」黃金魔幻數字，強調只要民進黨能在第五屆立委選舉獲得85席，自然就會有35席靠過來，形成一個「穩定多數聯盟」。所謂「35席」從何而來？政壇紛紛揣測之際，同年8月在李登輝主導之下，台灣團結聯盟的成立，解答了這個謎題<sup>125</sup>。然而，對於台聯的「好意」，民進黨卻是戒慎恐懼的面對。台聯的訴求，代表的是獨台、台獨兩條路線的張力。它不僅是位於國民黨的左翼（傾獨、反統），卻也同時對於民進黨展開左右夾攻。一方面台聯運用含混的本土化路線與民進黨爭奪國民黨的本土票源並抵制其他泛藍政黨；另一方面又使用清晰的兩國論來拉攏不滿民進黨的激進台獨份子<sup>126</sup>。此外，台聯的支持者除了國民黨中與李登輝有密切關係的人之外，民進黨中也不乏與李登輝關係密切者，尤其是部分建國黨人士或是民間支持台獨的人士，紛紛以各種方式參與台聯的活動，隱然形成另一種「搶挖民進黨票源」的局勢，民進黨也只能暗地裡著急。2001年底，立委選舉結果揭曉後，台灣政黨體系重新洗牌，政治版圖重新劃定。台聯雖未如其所宣稱的獲得35席，但是一舉攻下13席的實力，卻也使其具備合縱連橫的能力；其次，台聯並沒有對民進黨的選情造成負面的影響，民進黨首次成為國會第一大黨，加上台聯的翼助，雖然在國會中仍未過半，但也形成足與泛藍陣營旗鼓相當的聲勢。加上台聯的統獨、國家認同意識型態又與民進黨比較相近，所以台聯對於民進黨而言，正是結盟的最佳選擇。而後，兩黨也確實在某些議題上站在同一陣線，諸如護照加註「台灣」、財劃法覆議案、通用與漢語拼音等議題，形成「泛綠聯盟」對抗「泛藍聯盟」的態勢。除了在立法院中進行議題聯盟，雙方也嘗試進行選舉的合作，但是一如泛藍遭遇的情形，在SNTV制度下由於彼此票源的重疊，不時發生一些衝突<sup>127</sup>。

反觀泛藍陣營，選舉期間的紛紛擾擾，終於塵埃落定。親民黨獲得亮麗的戰果，國民黨重挫，新黨近乎覆滅，各黨實力消長之間，國民黨對親民黨的依賴更深，而親民黨則因民進黨選擇與台聯

<sup>124</sup> 鄧宇敦，前引文，頁140；劉玉玲，前引文，頁118。

<sup>125</sup> 何敏豪，《台灣團結聯盟的興起與發展：對二〇〇四年總統大選影響之研究》，東海大學政治學系碩士論文，2006，頁33。

<sup>126</sup> 林耀淞，前引書，頁206。

<sup>127</sup> 陳詩瑜，前引文，頁117。

結盟且著眼於 2004 年的總統大選而必須恢復先前與國民黨的合作。2001 年 12 月，連宋會晤達成兩黨不參加「國安聯盟」，不支持黨內同志入閣的共識，並建立「政策協調機制」進行立法院中的議題合作。其中針對立法院正副院長人選、總預算案、公民投票法案與「三通」修法事項，均產生監督、制衡執政黨的作用。其次，在 2002 年北、高市長選舉方面，國、親兩黨共同支持馬英九競選連任台北市長；高雄市長部份，決定以「王建煊模式」（即民調方式）從張博雅、黃俊英、張昭雄三人中擇一代表泛藍參選，最後在張昭雄、張博雅相繼退出民調機制後由黃俊英代表參選<sup>128</sup>。選舉結果，馬英九以壓倒性勝利擊敗民進黨候選人李應元，黃俊英則因整合過程稍晚而小輸謝長廷，但對一個政治新人而言，這已經是難得的成果。雙方在此次直轄市長選舉中的合作，其實正是為 2004 年總統大選的選前聯盟進行暖身與演練。鑒於高雄市長選舉泛藍整合過慢而導致失敗，選後國、親雙方展開了非常密集的磋商。2002 年 12 月 14 日選後首次「連宋會」確定了兩黨共推一組候選人參加 2004 年總統大選以及勝選後共組執政團隊的共識；至於泛綠聯盟方面則較為單純，台聯一開始就表明態度不推出人選，甚至在選舉過程中，發起「正名運動」與「二二八人手護台灣活動」來營造綠營團結的形象並搶攻國民黨的本土樁腳票<sup>129</sup>。至此，2004 年總統大選兩造對決的態勢於焉形成。最後，在公投綁大選、政府啟動國安機制影響軍警投票以及 319 槍擊疑雲聲中，民進黨仍以極微的差距獲勝。對於選舉結果，國親聯盟完全無法接受，在歷經三週的激烈抗爭之後，國親之間卻出現了路線之爭。宋楚瑜帶頭的親民黨主張拉長街頭抗爭的時程，連戰則在副主席馬英九及黨內本土派立委主張適可而止的呼籲下，改採司法訴訟的途徑尋求最終的解決<sup>130</sup>。緣於某種情緒的渲染，國民黨本土派立委甚至認為親民黨主張街頭抗爭的用意在突顯該黨於泛藍陣營中的主導地位，親民黨則對國民黨的示弱表示不滿，雙方在選後產生了明顯的嫌隙。

儘管總統選舉的爭議仍在持續，2004 年底的立委選舉卻又展開。政黨聯盟的團結再一次因為 SNTV 制度的影響而受到破壞。原本總統大選之前，連宋兩人即已對於選後國親合併以及第六屆立委提名之合作有了共識。他們認為合併可以回應泛藍多數選民的期待，理論上對泛藍在立委方面的選情將是一項利多。然而從中央到基層，不但未見合併喜色，倒是增添不少劍拔弩張的氣氛，由於複數

<sup>128</sup> 朱顯龍，前引書，頁 172-174。

<sup>129</sup> 何敏豪，前引文，頁 65。

<sup>130</sup> 朱顯龍，前引書，頁 178-179。

選區所造成的矛盾，再加上國、親中層幹部對於合併案雜音紛陳，一方面國民黨本土派勢力不希望與右派色彩濃厚的親民黨合併，而親民黨則嫌國民黨黑金背景的人包袱太沉重，兩黨立委參選人皆著眼於選戰中保有自身的主體性，為了各自選情之穩定，政治菁英皆對選前國親合併案有諸多保留甚至強力反對。此外，在進行協同的提名作業過程中，卻因「提名人數」與「提名政黨名稱」而有所爭執。2001年立委選舉由於泛藍陣營過度提名而造成多人落選，因此國、親、新三黨希望藉由「總量管制」的方式來極大化當選席次，但是對於各黨提名的額度卻出現許多爭執，特別是在國、親之間。其次，國民黨希望以共同的名稱登記參選，且最好使用「中國國民黨」之名，但是親民黨立委皆欲保持自身主體性，而拒絕接受這項建議。但是新黨主席郁慕明卻帶領七位參選人加入國民黨，並以該黨名義參選，除了讓國民黨增加了一批形象良好的生力軍，無形中也提升了國民黨的整體的聲勢。相較於泛藍，泛綠兩黨的聯盟雖沒有「提名政黨名稱」之爭議，但在「提名人數」以及「共同輔選、站台造勢」方面，也同樣面臨困難。民、台兩黨為求席次極大化，也有提名總量管制的共識，然而在總量管制的過程中，各黨均希望己方額度高一些，提名時即已產生諸多爭議，等到協調定案後，雙方仍繼續指責對方有增額提名之嫌<sup>131</sup>。選舉結果大致維持上屆立委選舉的結構，民進黨仍為國會第一大黨，其次排序為國、親、台、新四黨。但就個別政黨而言，變化較大的是國、親兩黨，兩者得票率的增減恰好皆是四個百分點，但是國民黨較親民黨多出的當選席次卻從22席增至45席，兩者實力呈現明顯消長。

選後親民黨進行檢討，對於國親選前結盟卻造成親民黨選舉的失利，認為有必要重新思考國親合併的利弊得失。特別是親民黨自認為遵守總量管制的原則，但是國民黨卻放任未提名者自行參選，造成黨內同志落馬或陷入苦戰，立委選前的承諾未做到又如何奢談合併？是以，宋楚瑜在2004年12月13日明白宣布，國親現階段「合作不合併」。反觀國民黨對於國親合併抱持高度期待，其著眼點在於藉由吸納親民黨力量而徐圖恢復過去的政治版圖，也因此國民黨不斷強調台灣應走向「兩黨制」。國民黨的論述基本上反映多數泛藍選民企求整合的心態，但對於親民黨而言，無異將其置於兩難抉擇的困境之中。正巧選後泛綠所獲得的席次離過半仍有相當的距離，民進黨光憑與台聯的結盟也不足以建構穩定的內閣。因此，民進黨再次利用泛藍內部矛盾的機遇，試圖拉攏親民黨並順勢破解

<sup>131</sup> 陳詩瑜，前引文，頁126-129。

泛藍合併的可能性。在宋楚瑜明確表示不排除與任何政黨合作之後，親民黨與民進黨頻頻於國會中進行合作，譬如親民黨在程序委員會中棄權，讓民進黨與台聯提出的「黨產條例草案」順利進入院會議程，民進黨也釋出善意，讓親民黨的「海峽兩岸和平促進法草案」付委審查，甚至邀請宋楚瑜出任體制外的「總統府兩岸和平發展委員會」的召集人…等。然而，由於兩黨在國家定位與統獨問題的立場差異極大，針對民進黨提出的「共組聯合內閣」以及「共推國會正副院長人選」兩大合作議題，親民黨皆明確表示，除非民進黨正式「放棄台獨黨綱」、「認同中華民國」以及「接受九二共識」，否則兩黨共同組閣抑或其它政治議題合作，都將不可能存在。為此，民進黨特別作了一些「讓步」，2005年2月24日扁宋會中簽署備忘錄，達成十點共識，<sup>132</sup>，然而，對於這些共識卻有觀察家直率的指出，十點聲明中實際上充滿了「四不一沒有」式的陳腔濫調，聲明中沒有一項是能確切落實的行動，完全不具有約束力，惠而不費，卻能夠製造出兩岸關係即將改善，政黨之間開始和解的假像。關鍵的軍購案則因為民親兩黨已經和解，可望順利通過，去除執政當局的一大隱憂，證諸陳水扁的民調支持率立即上升了幾個百分點，他可以說是這場賽局中的最大贏家<sup>133</sup>。民親兩黨的合作，在藍綠陣營都造成了相當的衝擊。由於扁宋會所牽動的政治意識形態之爭，使泛藍與泛綠的內部矛盾激化成外在分化，與台灣政黨政治依然呈現多黨政治的競爭與策略性的「苟合」現象<sup>134</sup>。

2005年5月14日，「任務型國代」選舉結果出爐，親民黨、台聯等小黨泡沫化趨勢開始顯現，但是藍綠兩大陣營實力對比未發生根本改變；國民黨和民進黨席次總和超過「修憲」門檻而掌握主導權，使雙方共同主張的「立委席次減半」、「單一選區兩票制」和「公投入憲」等「修憲」議題通過成為定局。在這種有利的情勢之下，國民黨則加緊泛藍整合的步調。對於同年年底縣市長合作問題，在勝選的考慮下，國、親初步達成「尊重民意、信守承諾、建立制度」三點共識。但是在具體的合作事項上，國親卻很難按原先

<sup>132</sup>其主要內容包括：要超越黨派立場，共同思考族群利益，依照中華民國憲法的國家定位，兩岸在事實與法理現狀，兩岸問題最高原則是遵守憲法。這些共識還包括，在體制內，不會更改國號，也沒有廢除國統綱領的問題。在兩岸關係上，要建立和平穩定，則應凝聚朝野共識，讓兩岸和平機制法制化。同時，台海現狀改變，要2300萬人同意，不排除兩岸發展任何關係，台灣必須有足夠力量，全面充實戰備，但也不和對岸進行軍力競賽，同時要建立兩岸軍事緩衝區。請參閱鄧若寧，「扁宋會／白紙黑字簽下來！雙方達成共識 簽署十項結論」，《東森電子報》，2005/2/24，2007/10/30 擷取自網址：<http://www.ettoday.com/2005/02/24/301-1757232.htm>

<sup>133</sup>馬康莊，「陳水扁是『扁宋會』的贏家」，《華夏經緯網》專稿，2005/2/28，2007/10/30 擷取自網址：<http://big5.huaxia.com/tw/tdyh/mkz/2005/00292762.html>

<sup>134</sup>彭懷恩，前引書，頁145。

共識進行真誠的協商。馬宋會後不久，國民黨秘書長詹春柏與親民黨秘書長秦金生進行協商，親民黨提出「勝選、比例、共治」三原則，以贏得勝選為最高目標；比例方面，國親協商應依國親兩黨在立院席次比例為準，二十三個縣市由國民黨禮讓親民黨五至六個縣市參選，也就是所謂「四分之一條款」。不過，國民黨並無具體回應，待詹秦持續協商。國親協調縣市長人選遲無下文，因此黨籍立委陳志彬、孫大千跳過黨中央自行與國民黨協調，並在民調落後下退出南投與桃園縣選舉，甚者，另一黨籍立委周錫瑋宣布退出親民黨，逕自參加國民黨台北縣長初選而取得參選資格，這些現象嚴重影響親民黨的佈局。然而最讓親民黨不滿的是，國民黨基隆市長許財利明顯政績不佳，且有貪瀆官司纏身，但是國民黨強勢作風不變，不願協調禮讓親民黨的參選人劉文雄。選舉結果，國民黨固然獲得大勝，泛綠的勢力受挫，但是國民黨與親民黨的關係卻又蒙上一層不愉快的陰影。至於泛綠陣營方面，進入 2005 年以來，由於民進黨執政績效不彰且貪腐案例不斷被揭露出來，台灣民眾不滿的情緒逐漸爆發出來，陳水扁及民進黨的民意支援度屢創歷史新低，民進黨內也因此掀起「新民進黨運動」。最終，民進黨在年底「三合一」選舉中遭遇慘敗。台聯為了避免受到民進黨形象下滑的波及，採取適當的切割策略，有時對於民進黨政府的施政與廉潔問題也提出批判。

2006 年是公民社會展現力量的一年，在某種意義上看來卻是政黨與政黨體系失靈的一年。儘管最先揭露總統親信及其家人所涉貪腐弊案的是國民黨籍立委邱毅，但是最終帶領「紅衫軍」發起倒扁風潮的卻是已退出政黨的前民進黨主席施明德。整個倒扁運動的訴求是「反黑金、反貪腐」，具體要求陳水扁為其貪腐失政辭職下台。紅衫軍的領導核心來自各行各業，有大學教授、社運人士、廣告公關界人士以及不同政黨的民意代表以個人的身分加入，至於支持群眾固以泛藍為主，但也吸納了不少淺綠的公民。紅衫軍之所以能夠營造浩大聲勢的原因之一就在其跨越了藍綠的政治立場，直接訴求針對國家元首的貪腐行為加以撻伐，讓民眾不因意識型態的禁梏而有所怯步。對於國、親兩黨的領導階層而言，紅衫軍的成員仍以泛藍群眾為主，一旦形成常態性的組織結構，將是一個能量可觀的第三力量，勢必瓜分國、親當時佔有的政治版圖。因此，為了回應群眾反貪腐的呼聲，國親開始思考如何合作在立法院中推動「罷免案」與「倒閣案」。然而，國親合作力推罷免案後，媒體民調顯示，馬英九聲望下滑近十九個百分點，創歷史新低。罷免不成後，宋楚瑜又搶先提出倒閣策略，藉由倒閣讓陳總統解散國會改選



後、再推罷免。宋楚瑜頻頻出招，國民黨對倒閣態度轉趨審慎評估，國民黨籍立委多所顧忌，部分國民黨立委私下也質疑宋楚瑜的動機<sup>135</sup>，且由於倒閣案極可能引發總統使用被動解散權而再成立為必須縮短任期立刻改選的結果，因事涉立委的直接利益，最後倒閣案也就不了了之。在國親高調呼籲陳水扁主動下臺的同時，民進黨的泛綠盟友台聯也開始出現檢討批判的聲音。乍看之下，民進黨似乎陷入孤立，但如同國民黨內部的分析認為，「紅衫軍」如此龐大的能量，仍無法實現公平正義，因而導致泛藍選民對政治極度冷漠，失望唏噓，對於藍營日後選舉動員也將造成負面影響。陳水扁反倒以逸待勞，耗光泛藍的熱情，再利用時機重新再起，未必會有任何損失<sup>136</sup>。

國親兩黨力推罷免案，目標一致要總統陳水扁下台，但面臨2006年底北高市長、市議員及明年立委選舉，國親雙方的較勁味道仍十分明顯，在既合作又競爭的關係中矛盾不斷出現。隨著時序接近選舉登記，國親雙方對於如何協調台北市長的人選仍有極大歧見。在國民黨方面，馬英九仍堅持連宋過去達成的提名共識，先由各自黨內依其制度提名人選，在有人選衝突的地方，則以協調的方式解決，否則以民調定奪；在親民黨方面，宋楚瑜則希望兩黨直接協商共推人選。其實真正的關鍵在於雙方所擁有的實力與資源並不對等，國民黨自忖依循過去的模式有勝出的機會，而親民黨則無把握，卻又必須靠著在倒扁風潮中所累積的能量放手一搏，以挽救親民黨日益出現的頹勢。最後，國民黨仍依其初選制度提名放棄新黨黨籍而甫加入國民黨的郝龍斌，宋楚瑜則明白向馬英九表示將參選台北市長選舉並於10月19日以無黨籍身分正式登記參選。至此，國親整合的努力顯已破局，宋楚瑜將這場首都市長選戰視為自己的「封刀之作」，呼籲選民給他這個「老師傅」四年時間服務市民；多位國新議員參選人則在選委會樓下，高舉「真誠」的書法大字報，呼籲宋「真誠不謾罵，不要下跪和眼淚」<sup>137</sup>，言下之意，對於宋楚瑜分裂泛藍的舉動頗不以為然。

<sup>135</sup> 曹宇帆，「罷免倒閣同心協力？國親競合再現矛盾」，《中央社》報導，2006/6/27，2007/10/31 擷取自網址：<http://www.epochtimes.com/b5/6/6/27/n1365396.htm>

<sup>136</sup> 解文娟，「倒扁沒結果 紅衫軍與藍營成怨偶」，《鳳凰網》報導，2007/9/10，2007/10/31 擷取自網址：

[http://72.14.235.104/search?q=cache:AwL6nmrPdbJ:news.phoenixtv.com/taiwan/1/200709/0910\\_351\\_219908.shtml+%E7%B4%85%E8%A1%AB%E8%BB%8D%E5%80%92%E6%89%81%E4%B8%80%E5%B9%B4%E5%9B%9E%E9%A1%A7&hl=zh-TW&ct=clnk&cd=14&gl=tw](http://72.14.235.104/search?q=cache:AwL6nmrPdbJ:news.phoenixtv.com/taiwan/1/200709/0910_351_219908.shtml+%E7%B4%85%E8%A1%AB%E8%BB%8D%E5%80%92%E6%89%81%E4%B8%80%E5%B9%B4%E5%9B%9E%E9%A1%A7&hl=zh-TW&ct=clnk&cd=14&gl=tw)

<sup>137</sup> 曹宇帆，前引文，《中央社》報導，2006/6/27。

至於泛綠陣營方面，民進黨與台聯也因為選舉協調的事宜而衝突不斷。事實上，台聯在整個協商作業上，一開始採取「以戰逼和」的策略，四月下旬即已搶先宣布在北高兩市的市長候選人分別是周玉蔻與羅志明，並揚言將參選到底。民進黨則苦於尋覓台北市長的適當人選並協調競爭高雄市長選舉的黨內人選。民、台兩黨隔空喊話的時間多，而真正協商的機會少。雙方黨主席僅在10月上旬見過乙次，然而對於化解既有的歧見幾乎沒有助益。就民進黨而言，站在執政黨的立場上，北高兩市市長選舉沒有缺席的理由；但對企圖心強烈而必須儘早因應國會選制改變的不利情勢，台聯也希望獲得民進黨支持得以台聯候選人作為泛綠在高雄市長選舉中的共同代表。其問題癥結一如國親在台北市遭遇的情形一樣，在政黨生存和發展的壓力下，幾乎沒有轉圜的空間。最後雙方對於北高市長選舉的整合並未達成共識，台聯開始以猛烈的炮火攻擊民進黨，周玉蔻與羅志明並在10月19日逕自登記參選。台聯主席蘇進強氣憤地強調，民進黨協調過程，根本沒有誠意，「就是要對方退選，這樣的協調和共產黨根本沒有兩樣！」根本就是消滅台聯的計畫。針對台聯的指控，民進黨主席游錫堃回應，五月底以來持續與台聯進行協商，也建議以民調高低決定北高市長，及明年立委選舉代表泛綠陣營候選人，但台聯不願意<sup>138</sup>，因此整合破局的責任不在民進黨。最後，在民進黨分別推舉謝長廷與陳菊登記參選北、高市長之後，民、台對打的猛烈程度更甚於對付藍營的候選人。選舉過程中，由於周玉蔻與羅志明不斷攻擊民進黨參選人，引起泛綠基層以及台聯市議員參選人的普遍反感，也引起黨內騷動與不安，周玉蔻因而於投票前被開除黨籍，台聯主席蘇進強則於選後辭去主席職務。

在藍綠陣營均無法整合的複雜政黨互動關係中，在北高市長選舉中，仍分由國民黨、民進黨贏得台北市與高雄市市長的席次，但是在倒扁風暴之中，國民黨在高雄市「該贏而未贏」以及在台北市得票成績不如預期，因此為視為小輸；而民進黨卻仍能險境求生，在在北高市長選舉中則維持平盤，市議員選舉中甚至有微幅的成長（不論是得票率或席次率），出乎許多觀察家的意料；台聯的北高市長儘管在選戰過程中引起許多爭議，但是選舉結果仍能維持平盤，僅形成北增南減的極小幅度的變動；新黨在台北市仍有四席市議員，親民黨則不論是宋楚瑜或是被高市議員的選情，都只能以慘敗來形容。在經歷轟轟烈烈的倒扁運動，卻無法在年底北高選舉重

<sup>138</sup>林庭瑤、陳璧琳、高有智，「台聯：民進黨手法像共產黨」，2006/10/20，2007/11/1 擷取自網址：[http://city.udn.com/54543/1904981?tpno=0&cate\\_no=0](http://city.udn.com/54543/1904981?tpno=0&cate_no=0)

挫扁政權，國民黨立委認為，紅衫軍行動沒有結果，重挫了藍軍選民的熱情，就選戰觀點，國民黨的北高市長候選人反而是紅潮的受害者，原本預期北高雙贏，但高市未能攻下，藍營事後分析包括左營等傳統票倉「票沒有開出來」，泛藍支持者投票率創新低，多少也是受到紅衫軍的衝擊。另有觀點認為紅衫軍屬於獨立的社會運動，並無太多的政黨動員色彩，因而最後紅衫軍的動員能量，並未轉化為藍軍的選戰助力。事實上，藍軍的表現不佳，與其在倒扁風潮中過於謹慎保守的作風以致於無法引起民眾的共鳴有關。一方面，藍營內部對於與倒扁群眾維持何種關係莫衷一是，瞻前顧後的舉止讓民眾懷疑藍軍領袖反貪的決心；另一方面，藍營採取的體制內途徑杯葛民進黨政府，在罷免案失敗後，卻因立委自身利益考量而無法發動倒閣，也讓選民質疑藍軍反對黨的角色。而馬英九在身陷特別費案中的處理過程，也讓外界產生疑惑，以致於影響選民對於國民黨的信賴感。

時序進入 2007 年，藍綠陣營紛紛發生國務機要費或首長特別費不當使用的偵辦或起訴案件，使得不少民眾對於政治人物的信賴感急遽下降。然而，這一年，卻是攸關台灣政治版圖再次變遷的關鍵時期。大黨最為關注的是 2008 年 3 月的總統選舉結果是否會發生「二次輪替」，而小黨最在意的是 2008 年 1 月首次實施「單一選區兩票制」對其能否生存的影響。在總統選舉方面，國民黨前黨主席與前台北市長馬英九在與黨內另一重量級人物立法院長王金平經過短暫的較勁後順利獲得國民黨提名，並成為代表泛藍的不二人選；民進黨則在黨內四大天王的激烈競爭後，由謝長廷在民進黨黨員初選投票勝出，三位對手包括副總統呂秀蓮、行政院長蘇貞昌、民進黨主席游錫堃陸續宣布同意不再進行第二階段民調，讓謝長廷提前確定拿下 2008 總統大選入場卷。為此，民進黨召開臨時中執會，修訂「公職候選人提名條例施行細則」修正案，確認這次總統初選民調不需舉行。由於藍綠各自陣營中沒有他黨的競爭對手，因此也無須進行整合或協調。但是在立委選舉方面，則因立委名額減半且小黨面臨生死關頭，整合協調的進行變得十分棘手。

在泛藍的部分，國親的整合協調仍是重頭戲，然而親民黨由於現任立委已紛紛改投效國民黨，因此在國親談判的過程中，親民黨能夠掌握的籌碼十分有限，事實上，雙方談判的架構是設定在「國親合併」的前提下，親民黨能夠彰顯其主體性的機會並不多。2006 年年底宋楚瑜在台北市長選舉中大敗後宣布退出政壇後，親民黨與國民黨合併已成不可避免之事。親民黨內部認為國民黨若能暫時凍

結入黨四個月才能被提名的「四月條款」，親民黨不排斥循 2004 年的「新黨模式」集體加入國民黨，明年立委選後國親完全合併。<sup>139</sup>然而整合協調的過程中，最大的問題還在於國民黨能夠接受親民黨所推薦的區域與不分區的名額額度有多少。2007 年 4 月 20 日，國親雙方簽定七點協議，內容涵蓋區域、不分區立委提名的協調方式與輔選事宜，其中第六點並同意於第六屆立委任期結束時，國親兩黨協商正式合併。未來不管區域、不分區立委，兩黨都將以國民黨名義參選、自然合併。然而在提名名額上，親民黨一開始要求區域立委十名、不分區立委四名，因此該黨內部對於這個協議並不滿意。國民黨立委對親民黨一再施壓則頗為光火；被列入協調的國民黨立委黃昭順與國民黨主席吳伯雄之子立委吳志揚，都傳出不滿之聲。在國親雙方努力協調進行選前結盟合作且開啟合併時程的當下，原先主張國、親、新三黨合一的新黨，卻要求國民黨修改選罷法將政黨門檻由 5% 降至 3%，以保留小黨的生存空間。新黨主席郁慕明表示，新黨仍堅持自行參選不分區立委，不與國親合併提名，倘若國民黨拒絕，新黨將在「關鍵」選區提出十名以上的區域立委候選人，並將王建煊等有社會聲望的知名人士列名不分區立委名單，以求取突破政黨門檻<sup>140</sup>。這個現象反映出政黨菁英之間對於政黨的合作、結盟乃至於合併所持有的態度，存有不為人知的內在因素，隨時可能發生變化。

至於民進黨與台聯的結盟關係，在面臨 2008 年立委選舉的到來，同樣要接受嚴酷的考驗，甚至由於台聯擺出不惜背水一戰的態勢，而使得民、台雙方協調的難度加大許多。2007 年 7 月，上任不久的台聯主席黃昆輝希望與民進黨以共同協商的方式提名該黨 2008 年立委候選人，然而民進黨反應冷淡，引發雙方的叫陣與口水風波。其主要癥結在於，民進黨雖建議採國親合作模式，讓台聯參選人掛民進黨的旗幟，但是台聯堅持政黨的自主性，要求民進黨至少應禮讓台聯九到十席的提名空間，以泛綠合作的方式來避免自相殘殺<sup>141</sup>。然而民進黨似乎採取「以拖待變」的策略，以至於讓台聯高層逐漸失去耐心。對於泛綠協商的僵局，黃昆輝直率地表示，民進黨高層一直有消滅台聯的想法，但是在沒有台聯之前，民進黨的得票率從未超過 30%，民進黨想要延續「本土政權」，這種觀念勢必

<sup>139</sup> 2004 年立委選舉，新黨提名人選前兩個月集體加入國民黨，並取得國民黨政黨推薦書；在不分區立委部分，新黨也有推薦權，這就是「新黨模式」。

<sup>140</sup> 請參閱本文訪談紀錄（一）。

<sup>141</sup> 相關資訊請參閱《華夏新聞網》報導，「台聯黨主席：民進黨若不讓 9 席，台聯黨全面開戰」，2007/7/26，2007/10/15 擷取自網址：<http://big5.huaxia.com/xw/tw/2007/00672433.html>

要改變。但是八月下旬，民進黨秘書長林佳龍片面宣佈兩黨協商破局，黃昆輝則是予以駁斥，表示還沒有商協，那來的破局，民進黨九月底黨代表大會前，台聯協商大門都會打開。10月底，在陳水扁總統回鍋黨主席不到兩個星期，李登輝就大動作對「親扁的自家人」開劍，由台聯中執會通過開除兩位創黨老臣--現任立委黃宗源、廖本煙的黨籍，在政壇拋下「震撼彈」，直接衝擊這兩人所屬選區泛綠整合的默契，形同跟民進黨正式「宣戰」，也讓泛綠的團結形象明顯受損！開除廖、黃，其實選舉策略意義大於實質意義，一方面，台聯就是要直接對友黨施壓，不讓民進黨有迴避空間，必須聯手積極處理泛綠內訌的問題，以避免玉石俱焚。另一方面，台聯既要爭取立委選戰的「政黨票」空間，也想藉由犧牲廖本煙、黃宗源給民進黨以「交換」特定選區的布局。因此，對內有殺雞儆猴之效，對外也可增加與民進黨談判籌碼。不過，台聯真正的壓力，還是選票。浮上檯面的第三勢力，除了紅黨與台灣農民黨較有機會整合，第三社會黨與綠黨也進行某種選舉合作，唯有台聯似乎仍是獨立個體，所以台聯想要在眾多小黨中獲得民眾認同，當然要想辦法藉「清黨」提升形象，只是「清黨」能不能與吸引選票劃上等號，恐怕沒有人有把握<sup>142</sup>。就民進黨而言，其「以拖待變」的策略是經過審慎評估的，即使泛綠整合成功，在「單一選區兩票制」下，民進黨似乎也不看好自身的立委選情，因此對台聯實無「禮讓」的餘地。就算台聯不惜代價全面開火，泛綠陣營內的「棄保效應」最後還是可能會發生，而且發生機率其實並不低；又即使民進黨會因此再「多掉」幾席區域立委席次，但台聯被泛綠選民所犧牲的機率反而是更大的。對民進黨而言，立委選戰如慘敗的話，反而有助於日後「政黨重組」與「鐘擺效應」的發生。也就是說，無論民進黨是否會讓步，泛綠內的「政黨重組」必定發酵，進而有利於「大綠（民進黨）吃小綠（台聯）」的兼併；更重要的是，如果泛綠陣營在立委選戰「傾家蕩產」的話，則所謂的「鐘擺效應」（即如果民進黨、台聯立委選戰已經慘敗，中間選民不能再讓綠營又於總統選舉慘遭滅頂的呼籲）就更有機會可以抵銷掉國民黨的「蜜月效應」（即國民黨立委選戰大勝，總統選戰也可以趁勝追擊的連動效應）

143。

<sup>142</sup> 林君宜，「大綠小綠 完全裂解？」，《聯合晚報》，2007/10/30，2007/11/2 擷取自網址：<http://city.udn.com/forum/trackback.jsp?no=54543&aid=2481057>；林諭林、羅暉智，「台聯搶票破釜沉舟」，《中國時報》，2007/10/30，2007/11/2 擷取自網址：

<http://city.udn.com/forum/trackback.jsp?no=54543&aid=2479814>

<sup>143</sup> 陳朝建，「台聯賭一把，民進黨...」，《中國時報》，2007/11/1，2007/11/2 擷取自網址：<http://city.udn.com/forum/trackback.jsp?no=54543&aid=2483018>

綜觀台灣在不同政黨體系時期的政黨結盟關係，顯現下列幾個特徵：一、在結盟的性質上，以政黨的生存發展與選票利益的考量為主，以政黨間意識形態上的契合程度為輔。泛藍與泛綠聯盟的形成，雖有意識形態的牽引所致，但仍以考量如何維繫選民的認同與支持為主。二、在進入競爭性政黨體系初期，舊政黨內部的派系分化與鬥爭，導致主流派系外求他黨結盟以壓制黨內敵對派系，這種「派系/政黨」不對等的結盟關係，係以不公開、非正式、口頭協議而以體制外運作形式（如國是會議、國家發展會議）來確認的方式進行。三、在所有時期中，「聯合陣線」式的議題聯盟型態最常見，在進入溫和多黨體系時期，「志同道合」式的意識形態結盟才出現，但是其穩定性受到 SNTV 選舉制度的負面影響很大，在立委選舉中，選前結盟成功的例子非常罕見，反觀單一選區的行政首長選舉，已有幾個達成結盟的案例。四、由於憲政體制在政府組成上缺乏較為清晰的規範，因而無法產生籌組選後多數執政聯盟的誘因。上述的觀察也印證了此點。五、儘管 2008 年即將實施的立委單一選區新制對於政黨合併形成了某種壓力，但也讓此時期的政黨聯盟「各懷鬼胎」，事實上，像台聯抗拒收編，新黨仍亟私保有獨立空間，而若干新興小黨躍躍欲試，單一選區新制的制度效應如何，仍有待觀察。整體而言，自 1986 年以來，台灣政黨間的結盟關係仍呈現較大的不確定性。

#### 第四節 持續性的政黨體系重組—幾種可能的趨向：維持現狀、繼續分化或兩黨制？

藉由上述的分析，我們可以判斷，台灣自 1986 年迄今以嚴格的「政黨重組」定義而言，並未發生真正的政黨重組。事實上，經過較長時間的觀察，以各項總體資料與個體資料的統計數據來看，台灣政黨的選民組合自 1989 年民進黨在三合一地方選舉中獲得大勝後的確逐漸發生變化，對於民進黨具有政黨偏好的選民人數比例逐漸上升，在 1998 年 6 月以後突破 20% 以上，一直維持到 2005 年底，在 2006 年中曾下降至 17.2%，但在同年年底又回升至 19% 以上，可見民進黨已經獲得部分選民非常穩定的支持，因而可以推定在民進黨成立後的十年間，台灣政黨體系完成了「部份重組」。但是這並非歐美學界定義下的「政黨重組」，因為舊有的霸權政黨國民黨開始裂解，而源自國民黨的新生政黨暴起暴跌，得票率與選民政黨偏好比例也呈現極大的波動幅度，顯示政黨體系中的泛藍部份，非

但未曾發生真正重組，且呈現「解組」狀態，而在新的選制實施之後是否會出現「重組」，仍須密切觀察。

本文以「政黨新組」的概念來描述「重組」與「解組」同時發生的「雙組效應」現象。然而，台灣的政黨體系變遷，或者以本文所使用的「政黨體系重組」的概念而言，卻是一個鮮明的事實存在。隨著新生政黨的逐一出現，台灣政黨體系中的有效政黨數目也逐漸上升，以至於政黨體系的類型從霸權黨體系轉換成優勢黨體系，繼而蛻變為準多黨體系（三黨體系），再發展成溫和多黨體系。在面對「單一選區兩票制」的制度效應之下，許多學者預測台灣的政黨體系將走向兩黨制（請參考本文附錄中的問卷調查結果與訪談記錄）。這整個過程呈現出台灣政黨體系的重組現象仍在持續之中，其原因與目前多數政黨的支持選民對其認同程度仍低、政黨的個人化與政黨組織的低制度化以及政黨結盟關係的不確定性有關。

質言之，在政黨選舉得票率與選民政黨傾向方面，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，在溫和多黨時期已與東歐以及拉美新生民主政黨體系的浮動值非常相近。而造成浮動值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。在選民的政黨傾向方面，正如前文所述，國民黨的持續性解組造成台灣政黨體系繼續分化，由於泛藍選民的政黨認同未能深化，就短期的觀點而言，提供新生政黨組黨的誘因，也是造成台灣政黨體系不斷重組，政黨體系類型不斷變化的原因。其次，台灣政黨體系的不穩定也與個別政黨的制度化有關。本文從「自主性」與「系統化」兩項指標分析國內五個主要政黨發現，國民黨仍是制度化程度相對較高的政黨。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他黨為佳，但是即便如此，國民黨仍面臨如何活化黨組織、深耕基層、推動黨內民主以及貫徹黨紀、恢復黨魂以凝聚共識等問題的挑戰，特別是馬英九的光環取代了國民黨的品牌，政黨個人化的傾向反而有礙政黨制度化的進程，這將是其未來發展的隱憂。至於其他政黨，個人化的傾向更為明顯，民進黨的「派系共治」已為陳水扁的權力意志所取代；親民黨是宋楚瑜的「一人政黨」；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，除民進黨外，其他各黨都曾經或將要面臨嚴酷的考驗；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，與組織未能鞏固深化有相當的關係，而民進黨是依恃著政黨品牌來貫徹從政黨員對於黨紀的服從，至於台聯的內聚力仍與魅力領袖在精神上的統合有關，政黨菁英與黨員是否已經形成堅實的團隊組合，仍有待觀察。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，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使得政府的組成與憲政體制的運作也更加變幻莫測。

台灣政黨體系繼續分化，也持續性地進行重組，倘若外在制度環境不變的情況下，我們有理由推測台灣政黨體系並非不可能朝向極化多黨制或粉碎多黨制發展。但是在立法委員選舉採行「單一選區兩票制」後，是否會產生「杜瓦傑法則」下的「兩黨化」趨向，頗值得密切注意。若以日本選舉制度的改革經驗來加以比較，在某種程度上我們可以嘗試描繪台灣未來政黨版圖的可能景象。1993年6月，日本革新政黨在眾議院選舉中得到大勝，並由細川護熙在8月出任首相，組成多黨聯合政府。標舉著「政治改革政權」招牌的細川內閣，在成立不久後即提出下列主張：小選舉區及比例代表區各選出250席，選民投兩票。1994年，經過複雜的政治折衝過程，原案修正後提交國會表決，眾議院予以通過，但在參議院卻以些微票數遭到否決。為此，依據憲法規定召開「兩院聯席會議」，最後議定的「小選舉區比例代表並立制」為：「小選舉區佔300席，比例代表區佔200席。選民投二票，一票投黨，一票投人。比例區與小選區席次分開計算，全國分為11個比例代表區。」（比例代表名額後又下修為180席）從最後的內容來看，日本國會所通過的改革法案很明顯地偏向自民黨的主張<sup>144</sup>。就1996年首次實施新制的眾

<sup>144</sup> 林繼文，「政黨重組與選舉制度改革」，『日本選舉制度改革的回顧與檢討』專輯，《國策期刊》，1997/4/15，2007/11/5 擷取自網址：[http://www.inpr.org.tw/publish/pdf/162\\_1.pdf](http://www.inpr.org.tw/publish/pdf/162_1.pdf)



議院選舉結果來看，各個主要政黨的勢力互有消長，其中，最大的贏家是執政的自民黨與長久以來被視為永遠在野的共產黨，自民黨雖然未取得過半數的席次，卻獲得 500 席中的 239 席，較選前多出 28 席；共產黨則由原來的 15 席增加到 26 席；而社民黨與先驅黨似乎是此次選舉的最大輸家，社民黨由原來的 30 席減少到 15 席；先驅黨則由原來的 9 席減為 2 席。其他政黨的勢力變化並不大，新進黨由原來的 160 席減為 154 席；新成立的民主黨仍然維持原來的 52 席，其他席次則由無黨籍候選人取得。如果純粹自選舉結果來論斷新的選舉制度對政黨勢力的影響而言，可以看出新的選舉制度仍然對實力較強的自民黨政黨較為有利，尤其是單一選區的設置，更是自民黨贏得席次的重要憑藉，選舉結果顯示，自民黨在各個單一選區的選舉中，雖然只獲得 38% 的選票，卻贏得 56% 的席次（300 席中的 169 席），相對的，除了共產黨之外，其他的較小的政黨在得票與席次的轉化上，則處於不利的地位，此種情形暗示出在單一選區與政黨名單比例代表制混和的情形下，前者所佔的比重愈大，對較大政黨愈有利<sup>145</sup>。2005 年日本第 44 屆眾議院選舉結果更加印證了此一觀點。在這次選舉當中，執政的自民黨和公明黨分別獲得 296 席和 31 席。執政黨方面共獲得 327 席，超過眾議院 480 席的三分之二，贏得這屆被媒體稱之為「郵政選舉」的大選，而日本最大在野黨民主黨在本屆大選中慘敗，所獲議席從眾議院解散前的 177 席降至 113 席。議席的大量流失，使民主黨代表岡田克在大勢已去的情況下宣佈辭職<sup>146</sup>。以議席次計算有效政黨數目為 2.276，似乎符合「兩黨制」的標準，但是倘若自民黨長期取得絕對多數而沒有發生政黨輪替，則似乎更符合薩托利定義下的「優勢黨制」，特別是第二大黨民主黨的實力僅及其一半而已。因此，儘管部分日本政治學者，例如東京大學教授北崗伸一、東北大學教授川人貞史等人，曾經主張在選舉新制實施後日本政黨政治將朝向兩大政黨競爭制度，但從選舉結果來分析，顯然學理與事實之間有一段差距<sup>147</sup>。不過，2007 年 7 月日本參議院選舉，以民主黨為首的在野黨奪得了參議院多數，自民黨席次大減而大敗，這是自民黨立黨五十多年來，第一次在參議院為第二大黨。這種激烈的政黨競爭現象是否意謂著日本有可能朝「兩黨制」發展？這恐怕仍需再次檢驗下次眾議院的選舉

<sup>145</sup>游清鑫，「1996 年日本眾議院選舉結果之探討」，『日本選舉制度改革的回顧與檢討』專輯，《國策期刊》，1997/4/15，2007/11/5 擷取自網址：

[http://www.inpr.org.tw/publish/pdf/162\\_3.pdf](http://www.inpr.org.tw/publish/pdf/162_3.pdf)

<sup>146</sup>張立紅，「日本眾議院選舉結果敲定 自民黨成最大贏家」，《新華網》報導，2005/9/12，2007/11/5 擷取自網址：[http://news.xinhuanet.com/world/2005-09/12/content\\_3476314.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2005-09/12/content_3476314.htm)

<sup>147</sup>楊鈞池，「政黨重組的日本經驗」，收錄於蘇永欽主編，《政黨重組--台灣民主政治的再出發？》，前引書，頁 123。

結果，才得以進一步推估未來可能的發展趨向。特別是日前日本首相福田與小澤一郎在密會中談及成立「大聯合執政」的構想，引發民主黨內部的激烈爭辯，甚至導致小澤閃電辭職下台並傳出他可能帶走部份黨內人馬，而使原先民主黨規劃的單獨執政時程毀之一旦<sup>148</sup>。這個現象暴露了目前日本在野黨體質仍然相當脆弱，在近期內自民黨主導政局的力量還是不容輕忽。

若以我國即將施行的「單一選區兩票制」來做比較，假設上述分析的觀點成立，則我國立委的選舉新制將是一個對大黨更為有利的制度。質言之，我國立委的選舉新制係類似日本的小選區並立制，而非德國的聯立制，方法是區域選票與政黨選票分開計算得出個別席次，而非以政黨選票為基礎來計算應得席次，因此是對大黨有利，而對小黨不利的制度。而對大、小黨有利或不利的程度，又與區域席次與比例席次各佔的比重有關。以日本為例，前者與後者的比率為 1.66（300:180，最初為 1.5），而我國為 2.32（79:34），可見我國的制度較諸日本對於大黨更為有利。因此如果不考慮「棄保效應」而純就選制的制度因素推估，在泛藍與泛綠均未整合（或合併）的情況下，是有可能出現「兩大諸小」的政黨體系，而傾向於「兩黨制」；在泛藍與泛綠均能整合（或合併）的情況下，以藍略大於綠的實際條件而言，則有可能出現「一大一中諸小（新興第三勢力）」的政黨體系，而傾向於「優勢黨制」；在泛藍整合（或合併）而泛綠未整合（或合併）的情況下，「優勢黨制」出現的機會更大；在泛藍未整合（或合併）而泛綠整合（或合併）的情況下，「多黨制」就有出現的可能。當然，如果考量「棄保效應」的心理因素，假設藍綠棄保的強度相當且在接近的投票率情況下，按目前藍綠在立法院中的席次比率，形成「優勢黨制」的機會很大，但是考量綠營的動員能力與支持者的忠誠度高於藍營，選後形成「兩黨制」的機會亦不小。

純粹從立委選舉新制的效應來看，台灣政黨體系繼續分化的現象或許會受到抑制，因此政黨體系的重組理應不會朝向「極化多黨制」或「粉碎多黨制」發展。但是我國的憲政體制並非內閣制，而是傾向半總統制，因此總統選舉結果對於政黨體系重組的影響恐怕更大。雖然我國總統選制採取單一選區相對多數決制，在理論上對於兩大黨有利，但揆諸現實，候選人條件更甚於政黨意識，2000年

<sup>148</sup> 張茂森，「日本最大在野黨魁小澤一郎閃電辭職」，《自由時報》，2007/11/5，2007/11/6 擷取自網址：<http://tc2tc.mojolingo.xuite.net/m2m-0000/www.libertytimes.com.tw/2007/new/nov/5/today-int1.htm>

總統大選，宋楚瑜幾乎以無黨籍身分當選總統，儘管最後因興票案疑雲而落敗，但在選後卻促成親民黨的出現，這個現象反映的是制度的制約力量不應被過於誇大，人的潛能未必不能突破制度的限制。日本的「政界再編」（並非完全等同歐美學界下的「政黨重組」<sup>149</sup>）的現象其實早於選舉新制實施之前就已發生，而新制實施之後也未完全按預設的「兩黨制」方向「再編」，這與政黨菁英的競合關係有著非常密切的關係。申言之，在現實上，日本政治體質因為「政界-財界-官僚」三者合一的既得權結構，反而使得日本政治家無法進行徹底的政治改革，「政界再編」也往往只是政治家為了特定利益的結合與重組。因此，如果「政界-財界-官僚」三者合一的既得權結構無法打破，日本政治將很難有突破性的發展，日本政黨政治也將維持著以自民黨為中心的一黨優位制，至於其他在野黨或小黨也只能扮演微弱的反對聲音<sup>150</sup>。回歸台灣的現狀，國民黨在選舉新制的助益下會不會成為另外一個自民黨？台灣的國家認同、統獨爭議與本土化路線等問題會不會成為引爆政黨菁英權鬥而導致政黨分裂的地雷？未完成與不確定的憲政改革所形成的制度浮動性連帶地影響政黨與政黨體系的制度化，脆弱的政黨體質本就具有分裂的傾向，單一選區制度是否足以抑制政黨體系繼續分化的現象？乃至於台灣過去未曾出現明顯的階級對立在 M 型社會中是否會促使各別代言的新生政黨的產生？這些因素的重要性其實並不亞於選舉制度對於台灣政黨體系重組的影響。

是以，儘管不利小黨的立委新制即將上路，台灣新生的第三勢力卻躍躍欲試紛紛組黨並準備投入 2008 年的立委選戰。其中浮上檯面的包括第三社會黨、台灣農民黨與紅黨等。第三社會黨主要訴求是終止泛藍與泛綠的「民主內戰」。該黨認為，民主進步黨執政後耽溺於黨派鬥爭，未能將台灣往進步的方向推進，而中國國民黨也未能脫胎換骨成為一個「足堪大用」的進步政黨，因此必須以第三勢力加以針貶。該黨主要成員來自台灣的學運世代，其中多人曾於民進黨任黨職，或於民進黨執政後任公職，譬如曾任民進黨青年部主任的周奕成，現為該黨召集人。第三社會黨認為，台灣社會有兩大權力集團：「第一社會」是 1945 年前即居住在台灣，認同泛綠本土理念的選民；「第二社會」是 1945 年至 1949 年移民來台，認同泛藍中國理念的選民。以解嚴世代為主體，認同應該尋找台灣共同利益的，稱為「第三社會」。第三社會強調超越歷史記憶之衝突，共同為台灣的未來奮鬥。在國際關係上，第三社會黨強調「親美不

<sup>149</sup> 吳明上譯，松村岐夫等著，《日本政府與政治》，台北：五南，2005，頁 148。

<sup>150</sup> 同註 152，頁 124。

反中」，以此與「親中」的深藍及「反中」的深綠作切割。2007年7月15日，第三社會黨正式登記成立，並提出公民推薦人第一波名單，其成員絕大多數是學界的青年學者，也包括少數青年作家與企業家。2007年10月4日，現任立法委員林為洲（無黨籍）宣佈加入第三社會黨，使得該黨才新成立就在立法院獲得一個席位<sup>151</sup>。該黨明顯的具有都會中產白領階級的特色，以年輕的知識菁英為主幹，但會不會落入過去新黨以學者群為主體而形成「曲高和寡」的現象，有待進一步的觀察。

台灣農民黨參照日本、韓國等小農國家的作法，擬推出自己的代言人而不願成為主流政黨的附庸，是國內第一個以「階級定位」的政黨。該黨宣稱已獲得南部雲嘉南、高高屏等地區農會的全力支持，並將結合各農業合作社、農田水利會、漁會等團體力量，形成一股新的政治勢力，替農漁民弱勢發聲。該黨的主要推動者台灣省農會總幹事張永成表示，他們過去都是「替人輔選、為人作嫁，但選舉結束後誰理農民？農民當然要自己推人出來選立委」。他特別舉出具體數據說明，本屆立委任期剩不到一年就要結束，但關於農民的法案，如農會法修正草案就有高達十八案完全停擺；農民健保法修正草案也有十案至今原封不動；最近政治人物雖然對老農津貼加碼喊口號，但具體條文有六項修正草案全數還沒審查。該黨係由原先頗具濃厚泛藍色彩的省農會系統所推動，其中一個中重要原因是國民黨在不分區立委的提名作業上，至今沒有安排農業代表的打算，唯一的不分區農業立委白添枝更久候黨部回應沒有結果，決定自己參選汐止地區的立委，結果，黨部竟以「實力不足」為由婉拒登記，還表示將安排年輕的刺客兵團赴汐止選舉，此舉更讓省農會極度不滿。張永成本人除了是雲林縣政壇大老張榮味的妹婿、也就是國民黨立委張麗善的夫婿外，長期也和藍營南部各地方派系、政壇人脈有極深淵源<sup>152</sup>。這次台灣農民黨組黨對於國民黨在南部的選情或將有所的衝擊。但就長遠而言，由於該黨階級屬性明顯且台灣農業人口日減，證諸新興民主國家類似政黨的發展，其前途仍將面臨嚴峻的考驗。

<sup>151</sup> 「第三社會黨」，維基百科，2007/11/6 擷取自網址：

<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E7%AC%AC%E4%B8%89%E7%A4%BE%E6%9C%83%E9%BB%A8>

<sup>152</sup> 何博文，「不願再做選舉樁腳... 省農會嗆藍 要組台灣農民黨」，《中時電子報》，2007/4/20，2007/11/6 擷取自網址：

<http://news.yam.com/chinatimes/politics/200704/20070420186290.html>

至於紅黨，由反貪腐倒扁總部前副總指揮、台大醫院血液腫瘤科醫師陳耀昌在 2007 年 10 月 14 日成立，正式成為內政部備案的第 132 個政黨。該黨認為台灣除了藍綠之外，仍有其他不同的政治意識，為了區隔藍綠，才會創立「紅黨」，而紅色象徵太陽，也代表熱情，盼提供藍綠以外的新選擇。紅黨目前由前新黨立委姚立明擔任祕書長，偏綠的陳耀昌加上偏藍的姚立明，雙方合作，希望能實質突破藍綠僵局<sup>153</sup>。

這些政黨為了因應單一選區制封殺小黨的參選空間，刻正積極透過串聯方式進行結盟的試探，其中第三社會黨已與存在相當時日的綠黨結盟，農民黨則試圖與紅黨結盟，雙方仍在接觸當中。甚至於面臨存亡之秋在台聯也希望與這些新生的第三勢力合作，以避免泡沫化的命運。日前台灣農民黨邀集藍、綠以外的一百多個政黨舉辦「武林大會」，希望整合第三勢力，力爭七席以上不分區立委，讓厭惡藍綠對抗的選民有第三種選擇。這些整合的努力其實反映出小黨在單一選區制下積極求生的意志，也似乎顯示過去未曾影響台灣政黨體系變遷的社會分歧結構隱然成形。

---

<sup>153</sup> 陳洛薇，「台灣農民黨 盼與紅黨攜手」，《中時電子報》，2007/11/5，2007/11/6 擷取自網址：<http://news.pchome.com.tw/politics/chinatimes/20071105/index-20071105023034240800.html>

