

第一章 緒論

第一節 問題意識

政黨是民主政治運作的核心，多數對於政黨政治的研究多集中在政治體系中的主要大黨，較少處理政黨政治中的小黨，或以「其他政黨」(others)一詞涵括全部的小黨(Fisher, 1974)，忽略每一個小黨各自不同的產生背景、立場主張、行動策略及其對於既存的政黨政治體系可能帶來的影響潛力。小黨是民主政治運作下的產物，代表社會部分民意對於現實政治的不滿，或由於既有政黨無法反應民眾需求而生；與既存於體系裡的大黨相較，小黨多具備「新生者」(new comers)特徵，不論是從它的政黨組織、政策立場或選民支持多是如此。從民主政治與政黨政治的角度來看：現存體制既然賦予小黨生存運作的空間，只研究主要政黨，或用廣泛的「其他政黨」一筆帶過各小黨的結果，對於政黨政治之於民意與代議民主的理解都難免有失之一隅的遺憾。本研究企圖從小黨的角度，解釋小黨在民主政治、政黨體系與國會運作下的政黨動機、策略與政治作用。

小黨在政黨政治中代表的意義可區分為「取代說」和「反映說」兩類，兩類說法在對於「小黨為何而生？」的解釋上有些許出入，但皆肯定小黨在民主政治與政黨政治中也擔負政治表達的功能。取代說以 Fisher 在 1974 年的《德意志（西德）小黨論》(The Minor Parties of the Federal Republic of Germany)為代表，反映說則以 Rosenstone, Behr, and Lazarus(1996)的《第三黨在美國：大黨失靈的公民回應》(Third Parties in America: Citizen Responses to Major Party Failure)為代表著作。取代說認為小黨的出現常與政黨體系中既有的大黨出現政黨立場調整的時間點接近，小黨是出於要取代大黨立場移動後的政策空間、或選民支持票源的政治利基而成立。只是小黨在興起後，其後續的發展、起落則深受它與大黨議題的分歧程度所影響，當小黨與大黨的議題立場同質性過高時，最後可能遭遇被大黨吞食的命運；但若小黨與大黨的

議題立場差異太大，也可能由於政黨立場過於偏激導致選票支持的流失(Fisher, 1974: 169)。反映說則認為小黨出現的時機，是由於當時期既有的大黨缺乏對於既存或新增議題、利益，提出回應或解決之道，小黨率先對於這些議題或利益有所回應，或者把新議題的解決方案納入該黨的政綱中(Hirano, 2008; Rosenstone, Behr, and Lazarus, 1996)，因此能夠在政黨體系搶佔一席之地。兩種說法最主要的差異是對於大黨和小黨間，有關於議題立場設定先後的不同認知：取代說認為當大黨意圖要爭取更多的選票、或者是在內閣制下主要政黨有意組成大聯盟內閣(Grand Coalition)時，先出現大黨立場向中間移動的行為，而後有新的小黨出現取代大黨原來的政策立場；反映說認為是小黨率先表達某些政策立場，在政治體系運作中發揮一定的影響力之後，才迫使大黨的跟進回應。兩說的共通點都是把小黨看做是整體政黨政治體系下的一環，並且肯定在民主政治下的小黨與大黨都同樣具備表達社會利益的功能。

國會議事是政黨政治最核心的運作場域之一，當小黨通過選舉的門檻，獲得國會代表的議席，背負著社會付託進入國會後，面臨的是國會採取多數決邏輯作為建構規則的議事環境，小黨如何在以數人頭為決策規則的國會當中生存運作，在代議民主體制的架構下，社會少數的立場如何透過小黨獲得表達，代表社會少數的小黨與大黨之間在議事過程的妥協調和以及小黨的政治影響力，都是代議政治與政黨研究應該解答的問題，所以在政黨政治的研究裡頭，不宜被忽略或者用「其他政黨」一詞，一筆略過；每一個小黨發起的政治環境、政黨主要立場與政黨在國會運作或選舉中採取的參與策略都不相同，分別研究、再相互比較，是在為數不多的小黨研究中較常被採行的分析方式(Fisher, 1974; Hirano, 2008; Müller-Rommel, 1989; Rosenstone, Behr and Lazarus, 1996)。

在台灣，政黨變化的發展與民主體制的鞏固同步；國民黨獨大地位的逐步消逝後，民進黨的壯大及陸續出現、參與政治運作的中小型政黨，新黨、親民黨與台聯；小黨的出現與起落，反映的是台灣民主政治的新局面以及主要政黨立場向中間移動

的軌跡，台灣政黨體系與政黨立場的變遷過程。台灣目前與政黨有關的國會研究，大黨是研究的核心，小黨則屬邊陲：例如研究大黨在記名表決中的結盟行動（吳宜蓁，2001；黃秀端、陳鴻鈞，2006）、政黨如何發揮黨內領導效力（盛杏湲，2008c；黃麗香，1999），政黨在特定立法階段如何發揮引導作用（何嵩婷，2006；楊婉瑩，2002；楊婉瑩、陳采葳，2004），在國會中席次有限的小黨很少被學術研究關注，頂多屬於順帶一提的性質，以小黨作為主要研究對象的研究通常為範圍較小的個案研究居多（許雅文，2002；黃昭展，2005；羅月英，2005），研究範圍多半不是以小黨的國會運作為範疇，對於各小黨在立法院的行為與其政治效益的影響較少處理。然而從第2屆新黨正式成立以來，小黨在立法院中的地位與行動，不論是由媒體曝光頻率、在民眾心目中的印象或者是小黨立委本身的評估，都一致認為小黨在國會減半改制前立法院的重要影響力，遠高於它所代表的實際席次比例，小黨擁有不比例性的國會代表權。無論是第3屆新黨左右逢源的關鍵少數，到第4屆在野聯盟與民進黨少數政府對立關係的成形，直至第5屆、第6屆泛藍與泛綠政黨對抗關係的成形、鞏固等變化，小黨在其間都具有相當的影響作用，如果只用「其它政黨」帶過這段期間幾個小黨在立法院的作為，將會使得國會政黨研究的豐富性相對地平淡失色。

舉例來說，活躍於第5屆、第6屆的台聯，政黨規模雖然不到立法院席次的百分之十，與同時期立法院民進黨、國民黨與親民黨等幾個政黨規差距頗大，看似無所可為。但回顧第5屆、第6屆立法歷程，幾個首先從台聯拋出的政治訴求：諸如國會減半、國營事業與中正紀念堂的改名，以及公民投票法、禁止高科技業者登陸投資設廠等訴求，最後都陸續被民進黨政府採納成為政策或法律。再者，為何同時期存在於立法院的兩個小黨：台聯與親民黨在國會運作過程中，有時選擇用以輸為贏的方式凸顯政黨立場，有時又選擇以形成穩定的多數聯合為策略，各黨行為背後的內外因素何在？其外顯策略與政治結果又是如何？第5、6屆的親民黨和台聯，與第3屆的新黨，在立法院與其他政黨合作的選擇為何有異，親民黨和台聯都選擇與

既有的政黨合作對象維持相對穩定的合作關係，但新黨又應歸納到另一個類型：因為新黨當時身為國、民兩個政黨以外的唯一小黨，席次過半但政黨領導效能不彰的國民黨，時常在實質上處於不過半的狀態；此導致團結的民進黨如果與新黨合作，就有與國民黨在記名表決中一搏輸贏的機會。在不考慮政黨屬性或立場的前提下，新黨位居實質的關鍵性地位(pivotal position)，只要它靠向哪一個政黨，哪一個政黨就可能是當次記名表決中的贏家；當時的新黨實際上也確實常在與國民黨合作或與民進黨合作間遊走，尋求最大的政黨影響力。然而被認為與新黨屬性接近的親民黨，或者是席次規模相近的台聯就不會採取此種行動策略。從上述對於我國幾個小黨行為的描述，筆者先把本文幾個主要的研究概念釐清歸納成以下幾個要點，再進以發展本研究的要解答的問題：

筆者對於本研究最主要的研究定位分成以下幾點說明，第一是筆者基本上同意Fisher(1974)對於小黨出現的解釋：台灣政治上陸續出現的幾個小黨及其存續，與政黨體系內個別的政黨立場，以及政黨與政黨間立場的相對位置變遷密切相連。第二，小黨在立法院的策略行為是內在和外部環境因素影響的結果，不同的條件組合導致各黨不同的策略和行動選擇。第三，在可供分析的研究資料方面，現階段以政黨為分析對象的國會研究當中，有關於政黨立場多引用立法過程中在院會階段的記名表決紀錄為主，這也是現階段可作為政黨立場與政黨合作關係判斷系統性客觀資料；除此以外，為了更充分地解釋政黨行為背後的推算考量，也必須要引用關係對象的深入訪談與質化性質的二手資料分析，從全面性的立法運作觀察，補充單由記名表決紀錄所無法完整解釋的政黨策略及思維(Smith, 2000: 195)。

本研究是針對於第3屆到第6屆期間，小黨在立法院的政黨參與情況進行探究，並從以下幾個方向進行分析：

第一、首先將由不同時期的政治背景為起點，解釋近4屆以來陸續出現的新黨、

親民黨與台聯等小黨出現的政治背景與政黨屬性等重要特徵，包括分別從政黨的內部權力決策，解釋小黨黨內的權力分配特質，如何能對於小黨在立法院的行動、立場造成影響？也會檢視各小黨在立法院內的政黨凝聚力與其他因素，如何可以使得人數居劣勢的小黨，在立法議事過程中仍有可為的運作空間？

第二、筆者預定再從立法院議事制度的層次開始進行討論：在立法院內部規則和慣例的演進過程中，探知分析有哪些規則有利於小黨運作。筆者將檢視在研究期間內有關國會內政黨運作的規則，解釋說明在這些規則當中有哪些對小黨的存續運作較有利，或者這些規則的制定過程和結果的本身，就是小黨修訂過程中操作的具體結果。

第三、現有的政黨國會研究已知，當國會大黨要統合黨內分歧與黨際間各政黨立場的歧異時，就要先找出黨內與各黨間都可以接受的最大公約數；說服、妥協、修改政策內容或程序策略以及交換利益等方式，都是政黨領導常用來拉攏同黨委員贊同政黨立場的手段(Arnold, 1990; Evans, 2004)；再經由政黨間的協商過程解決各政黨立場不一致的部分。藉由本研究，筆者想知道小黨在上述的協商過程中，黨與黨之間的行動特徵與政治收益結果。其次，小黨在不同立法審議階段的行動特徵與政治結果應也有不同，例如小黨可能在政黨提案階段，利用吸引外界注意的提案內容，來彰顯該黨在特定議題的政黨立場；但在程序委員會或黨團協商的階段，則改採不同的行動策略，來達到政黨之間以案換案、交互支持的結果。

第四，小黨在立法院的策略行為是內在和外部環境因素影響的結果，不同的條件組合導致其不同的策略和行動選擇：在內在的層次包括受政黨立場或黨內決策權力歸屬的影響；外在的環境因素則受到政黨席次分配、當時期政黨競爭的激烈程度、立法院是否有過半大黨所影響。上述因素的政治影響作用，可能可以從在立法審議過程中，政黨競爭最顯著的記名表決階段看出。將上述的影響因素拿來比較相同時

期的不同小黨，或不同時期的相同小黨，有助於進一步理解不同因素對於小黨的策略行動、及政治結果的影響，也是本研究想要分析、解釋，並與既有以大黨為研究核心的政黨行動理論，進行比較與對話之處。

基於上述的研究問題，本研究所界定的研究對象、研究期間和研究範圍說明如下：在研究對象部分，本文對於立法院小黨的界定是：**該黨在國會中所佔的席次規模，是當時期國會最大黨與第二大黨以外的第三或第四勢力，但立委人數未達黨團門檻，或存續期間不到一屆的政黨不列入**。依此標準檢視第3屆到第6屆國會佔有議席的幾個政黨：民進黨與國民黨在這段期間一直都是立法院的第一或第二大黨，符合本研究定義的小黨是：第3屆的新黨、第4屆後半期出現的親民黨以及第5屆新加入的台灣團結聯盟，至於第6屆可視為是第5屆政黨體系的延續。無黨籍立委或者是在研究期間陸續出現過的建國黨、跨黨派問政聯盟或無黨團結聯盟等，有些因存續時間過短不易系統性的研究，或者是屬於無黨籍立委的集合體，既無一穩定的政黨組織或政黨領袖，也沒有完整的政綱政策作為其政黨長期行動的指引，都不列為研究對象。

本文設定的研究期間是從第3屆（1995年2月）至第6屆（2008年1月底）止，研究期間長達4屆共12年的時間。研究期間的選擇原因是，立法院從第2屆全面改選以來，從第3屆開始一個穩定而競爭的多黨政治體系逐漸成形，新黨也在其中扮演一定的政治角色；至第4屆的政黨輪替後出現了新黨之外的第二個小黨親民黨；在民進黨成為國會第一大黨的第5屆立法院，則有雙小黨親民黨和台聯並存於同一時期，第6屆初期的狀況與第5屆大致相仿，但由於國會減半與選制改革等制度性因素對親民與台聯兩小黨的發展不利，使得兩個小黨在後期都面臨黨籍委員脫黨後投效大黨和政黨席次萎縮的局面，至第7屆國會改制減半後，小黨暫時退出立法院，少數小黨立委在第6屆期間陸續以轉換黨籍的方式爭取連任成功。從第3屆到第6屆這段期間，立法院內的政黨競爭情況因各黨席次規模與外在政黨競爭等多重因素

而有相當大的不同，有利於觀察各小黨在不同的政治條件下的不同策略作為，因此設定為本研究的期間範圍。

本研究以政黨為研究對象，以每一個政黨作為單獨分析的單元，也以政黨作為比較不同案例間比較的單位。主要研究範圍，聚焦在各小黨在國會當中的策略或行為，但分析資料的來源不僅限於國會的部分，筆者還會把各黨中央黨部的政黨組織與政黨決策權力程序的因素一併列入研究分析去考慮。儘管多數的小黨行動是由該黨的立院黨團決策，但是在特殊的情況或特別的政黨權力條件下，政黨黨部或領導者對於所屬政黨在國會內的行動仍有影響，需列入研究分析的資料收集範圍。本文希望由跨屆期、跨政黨的研究著手，探索有關於台灣小黨的動機、策略作為，及其在政黨政治運作下的政治結果；並藉此對於我國政黨政治的體系變遷、行動者的政治動機、政治行為或結果，從小黨的角度提出分析與解釋。

第二節 研究方法

本文設定的研究重點是要解釋小黨在國會裡頭面臨到不同的機會與限制的情況下的策略思考、行動與結果，筆者主要將從二手資料分析及深入訪談所得到的資料來瞭解小黨在遭遇不同的機會或限制時，會有哪些思考與行動。本研究選擇以第3屆到第4屆的新黨、第4屆到第6屆的親民黨以及第5、6屆的台灣團結聯盟作為主要分析對象，利用立法院公報或報章雜誌報導的小黨言行作為小黨策略或行動的判斷歸納，至於有關小黨策略背後的真正動機或政治考量為何，則因沒有一套公開或具體的過程紀錄可循，所以筆者會採用立委或資深立委助理的深入訪談等質化資料，對照解釋小黨公開的記名表決行動背後所隱含的政治動機，這也是類似的國會政黨研究的常見方式(Smith, 2000)。筆者預定採用質化與量化資料相互對照的方式來

勾勒描繪出第3屆到第5屆期間，三個小黨在立法院的策略、行動。以下是有關本文主要資料收集方式的說明：

一、文獻與二手資料分析

本研究分析的二手資料來源主要有以下幾項：

(一) 立法院的議事統計資料

構成本研究分析依據最重要的來源，是立法院國會圖書館網站所提供的立法院公報系統，以及國會圖書館的立委多元檢索系統，這是一個以立法院公報為基礎的開放性整合檢索系統，研究者可以透過該系統的關鍵字或限期檢索，找到特定政黨、立委或特定期間的立法紀錄以及立法院通過的法律提案條文。筆者利用這套系統查詢研究期間內，立法院公報當中有關小黨行為的各項紀錄：包括政黨提案、相關提案的審議進程，在程序委員會或委員會審議階段的停留與討論過程；小黨立委的質詢及法案審查發言，及其對於積極主張或強烈反對的提案，動輒以程序提案的手法進行立法議程的操作，以及院會的記名表決立場與表決結果等，都是構成筆者在驗證研究理論時的重要分析依據。筆者也透過本系統提供的法律立法沿革過程，瞭解立法院相關議事規則的制度演進過程，是本研究進行分析時，最倚賴的系統性資訊來源。

記名表決的重要性如筆者在本章第一節的部分所言，可以清楚地分辨政黨在每一次表決中的贊否立場於與政黨分合之外；由於院會階段的記名表決是本研究分析小黨策略的重要依據，筆者在從官方的紀錄表決紀錄中，逐一過錄個別立委在每一次記名表決的立場之外，也以每一次記名表決為單元，區別各立委在投票當時的所屬黨籍；因為對於為數不多的小黨來說，些許的誤差可能就會影響本研究對於政黨記名表決策略的判斷。

（二）學術期刊論文及報章雜誌

已出版的學術期刊或學位論文的資料蒐集運用方式有二：第一是從現有學術論文中匯集有關於小黨在第3屆到第6屆這12年間相關行動的片段描述，有助於研究者初步瞭解不同屆期、不同小黨各自面臨的政治處境獲政治機會為何。第二，筆者將引用部分學術論文作者自行整理的國會紀錄，例如朝野協商數、政黨聲望等資訊，併入論文作為整體分析解釋的一部分。另外，筆者還會從報章媒體的歷史新聞檢索中，蒐集有關小黨關係人對於政黨立場、政黨行動或政黨思維的相關新聞紀錄，並與質化的深入訪談資料一起去解釋量化資訊無法呈現的政治因果或政治過程。

（三）各黨的網站及政黨出版品

最後一個文獻分析的資料來源是各政黨的官方網站或政黨出版品，主要是收集關於各政黨的黨綱、政黨立場、政黨決策的黨定決策程序以及辨別黨部與黨團的從屬或平衡關係；部分各小黨立委的個人宣傳品及網頁文字內容、個人著作論文等，也會納為分析佐證的資料。

二、深入訪談

深入訪談的資料是印證本研究有關小黨思維策略假設很重要的一部分，由於有關影響小黨立場、行動背後的動機考量並沒有任何系統性的資料紀錄可依循，所以必須透過與「圈內人」的訪談來獲取「決策圈的參與者」在當時對於行動抉擇的想法為何。本研究引用的深入訪談資料大致來自幾個部分：第一是筆者針對本研究主題所進行的訪談，訪談的主題是針對於在第3屆至第6屆參與立法院運作的情況，訪談對象皆為小黨的立委、立委助理或是小黨黨中央的重要幹部。本文總計訪問9位熟知小黨運作的重要關係人(key persons)，他們其中有5人是屬於新、親、台聯三小黨的立委（都曾擔任黨團幹部），有兩位屬於黨部核心幕僚（部分受訪者具雙重身份）；3人是三小黨的立委助理，並都有兩屆以上的任職經歷，對於所屬小黨在

本研究期間有關參與國會立法的議事過程都有相當深刻的瞭解，訪談名單詳見附錄一。

針對小黨人士所做的深入訪談執行期間在 2008 年 7 月 28 日起至同年 9 月 16 日止，訪談對象的選擇類似以滾雪球的方式進行：由前一個訪談者推薦熟知小黨運作情況的合適人選。筆者在執行深入訪談以前，已經先對於三個研究政黨在研究期間的政黨思維、立場與策略發展出發展小黨行爲的研究假設，深入訪談最主要的目的就是要和筆者的理論想像相互印證，確認有關於小黨的策略思維是否與筆者的推論相符，其次是透過深入訪談所得的資訊，尋找更具體的佐證案例。每次深入訪談進行的時間平均約在一個半鐘頭至兩個鐘頭間，主要訪談問題包括所屬小黨的政黨立場、選民支持、黨內決策權力歸屬與團結狀況、小黨在立法院所能發揮的角色、議事規則的操作以及小黨與當時其他各黨的黨際關係等部分；筆者也先行整理部分各黨的特殊個案：如某些重大法案的立場、政黨行動轉折或黨內紛爭等事件等，詢問受訪者回憶當時這些個案發生時不為人知的其他細節。另外，筆者也鼓勵受訪者提供有關於小黨在立法院策略行動的各種案例，以防筆者在理論構思時有所缺漏。深入訪談的結果，有關於筆者對於各黨策略思考的推論與訪談內容非常一致，與筆者對於小黨動機與行爲的理論想像相符，當各小黨的行爲策略的理論皆可從訪談內容獲得驗證後，深入訪談的資料收集工作即告一段落，開始利用深入訪談的資料與客觀的立法紀錄作對話，訪談大綱可詳見附錄二。

第二類深入訪談的資料來源是，政治大學盛杏溪教授對於第 3 屆至第 6 屆各黨立委與立委助理的深入訪談紀錄，執行期間從 1999 年起至 2008 年按屆期分三波進行，研究對象是按照分層抽樣的原則，依照各黨的國會比例，分別從新、連任類別的立委名單中按亂數表抽出三倍數量的立委名單，依序邀訪、安排訪問時間，總計共完成約 60 位各黨立委的深入訪談，本研究將擷取部分相關的訪談內容作分析。第三類訪談資料是有關於資深立委助理的深入訪談，這部分的人選多採用立意取樣的

方式，邀請立委助理接受約一小時至一小時半左右的訪談，對象主要為已具相當任職年資，以及因人際脈絡關連性使得受訪者降低心防、願意暢所欲言者。以上兩項深入訪談的資料內容較偏向全面性的詢問立委或立委助理有關國會運作的各種事項：例如制度上的政黨與立法關係、政治性的政黨領導與政黨關係，以及在規範上立委認為立法院在議事層次上應扮演的角色。筆者主要擷取用在研究推論的是與政黨行動有關的部分，以及連任立委對於今昔議事運作特徵的評價。