

第八章 結論

在前面幾章，本文分別從新、親、台聯等三小黨興起的政治背景開始，分析各小黨在各屆立法院所處的政治環境、席次勢力及政黨影響力，以及其歷經的立法議事規則的轉折過程。小黨由於政黨人數上的劣勢，使其在立法院的運作參與過程中，更需搭配靈活的政黨行動，以此突破政黨人數上的先天劣勢。從小黨的立場來看，機會或限制往往是一體兩面，小黨需要以不同的策略行動，因應不同的機會與限制情況。

第一節 研究發現

一、鑲嵌在政黨政治下的小黨機會與限制

小黨是政黨政治體系下的一環，因此在分析解釋小黨的策略行徑時，不應只以個別的小黨為分析研究的範圍，還應該把外在的政治情勢一併納入考量解釋；換言之，小黨的出現、行動策略及最後結果本身，即是外在政黨政治運作的部分產物，應將其置於政黨政治的脈絡下進行研究討論，較能以一全面性的視野對小黨的行動及結果提出解釋。既有學術研究多是由選舉制度的角度加以分析，新、親、台聯三個小黨陸續出現的原因，是由於在立法院第七屆之前，因採行 SNTV 選舉制度的特性，使得選票不多的新生小黨亦有可為、亦可進入國會參與政治運作。筆者也由政黨立場的角度觀察到，三個小黨的出現多接續在主要大黨：國民黨或民進黨出現政黨立場的轉變之際，與 Fisher 的取代說相符（詳見第四章）。三個小黨最主要的政黨立場，都是沿著我國政黨政治最主要的政治分歧：國家認同與兩岸關係議題的政策光譜上，試圖取代大黨立場轉移後留下的政治空間，並且從中尋找對自己最有利的政黨定位，此可從新、親、台聯三黨的成立時間或政黨主要訴求、選民支持等找到佐證。1992 年最早興起的新黨因國民黨第一波本

土與非本土的政黨路線競爭而分裂；2000 年政黨輪替後出現的親民黨，可視為是國民黨內因凍省及反凍省紛擾，形成「擁宋」與「擁李」的國民黨政治菁英分裂，其中還夾帶著國家認同之下，有關於兩岸發展的政黨立場分歧：親民黨意圖回復國民黨早期主張的九二共識與一中屋頂，意與當時國民黨李登輝在晚期所提的「特殊國與國關係」形成取代與區隔的作用。2001 年成軍的台聯則是以強調台灣本土意識與台灣正名主張，為其最主要的政黨立場，意圖藉此接收對於執政後民進黨，陸續承諾「四不一沒有」及有意調整黨綱中有關台獨實施的優先順序，因而感到焦慮不滿的綠軍選票。

在這段時間，觸動政治菁英成立小黨的動機，不僅止於有意取代大黨立場轉移的選票支持而已。立法院議事規則的改變，對於政黨給予更多的權力及參與議事運作的特別保障，是筆者認為在研究期間促生小黨的另一項因素，也讓小黨在立法院得以更有政治作用的潛力（詳見第五章）。小黨參與政治的首要，就是要先成為立法議事的參與者；從黨團代表成為一非制度性的立法參與者開始，小黨與大黨的黨團代表開始有了相對平等的協商議事權限。至第 4 屆開始，黨團正式被寫入立法院組織法中，黨團權力及運作受到相關規則的保障：黨團可以單獨進行法律或程序提案，也是各黨之間協調院內議程、職位分配的重要機制，黨團協商更正式成為立法議事程序中的一環。上述黨團權限的擴張，使得脫離自大黨的政治菁英更有單獨組黨的動機，除了親民黨及台聯之外，台灣民主非政黨聯盟、超黨派問政聯盟、無黨團結聯盟也都是在黨團法制化後，才陸續出現的政黨或政團。

鑲嵌在政黨政治之下的小黨，因大黨在政黨立場上先有挪移，小黨以此在主要議題上取代大黨原有的政黨立場而起；立法院議事規則的政黨化改革過程中，又給予小黨透過參與選舉、晉身進入立法議事參與者的政治機會，顯見小黨的興起及運作機會與外在的政黨政治及制度條件密切相關。但也預示著小黨在立法院

的策略行動及政治結果，也將受到現實的政黨政治關係、自身的政黨立場及議事制度等現實條件所限制框架，是想在第二部份說明分享的研究發現。

二、國會小黨行動的持續與彈性

如上所述，由於小黨擔負的政治角色受到外在政黨政治、議事制度以及本身政黨立場等三方因素共同影響小黨最終的策略行動；但經由對於三小黨的質化訪談與量化立法紀錄資料的分析後發現，小黨的政黨行動兼具持續與彈性的雙重特徵，在不同的政治條件下，小黨的某些政黨行動並不因為政治條件的改變而轉變；但另一項靈活彈性的特質，則可在小黨因外在政治條件的轉變，而彈性調整的策略行動中觀察到。

研究結果顯示，小黨會以持續與彈性兼具的政黨行動，在不同的政治條件下以不同的政黨行動來追求其政黨目標的兌現：追求連任、制訂好的政策及追求政治影響力(Fenno, 1973; Strom, 1990)。在小黨晉身成為立法議事的參與者後，不論面臨的政治條件為何，小黨都會持續性地以團結一致的政黨行動，積極參與立法議事的協商討論，企圖以政黨在立法院的立法表現，彌補其於黨部地方組織動員的劣勢；也是因為小黨必須以團結一致的政黨行動，擴張其的立法影響力，及與大黨的政治議價籌碼。因此本研究中三個小黨，在跨屆期的多數時候，各黨的凝聚力多維持在水準之上，甚至較同時期的大黨凝聚力更強。第二，不論外在的政治條件如何，各小黨都一致地在立法過程的絕大多數時候，選擇以妥協的策略，與其他大黨合作的方式形成國會多數、完成政策制訂。不管是在法案的黨團協商、程序委員會等討論階段，或者是以記名表決方式對法案內容作最後的決定，小黨多以妥協及與大黨合作為其政黨行動的主要策略。

在持續性的小黨策略行動以外，小黨也因外在政黨政治條件、議事規則及自身政黨立場而有靈活彈性的政黨策略。研究發現，小黨在立法運作的行動深受外

在政黨政治情勢，特別是兩大黨的競爭對立情況所影響。當兩大黨有對立，但對立程度較低的時候，小黨偏好以非制度性政黨否決者的角色，依不同的議題立場、立法內容及選民支持考量，彈性地在兩大黨間轉換政黨聯合的合作對象。例如第3屆的新黨在在陽光政治及國會監督的表決中與民進黨聯合，但又在關於軍公教的補助事項上，與國民黨維持著密切地合作關係；遂行其「通過偏好的法案，否決掉不樂見提案」的政黨影響力；也常在同屬政治競爭類的國家認同及兩岸關係議題上，選擇與以自行其是標舉政黨立場。在國、民兩大黨對立程度升高的第5屆、第6屆期間，不論是選民或立法院內的其他政黨，都不再容許上述轉換合作政黨的情況重複出現，取而代之的是「以同質性政黨間的聯合，共同對抗對立立場的政黨（或聯合）」，因此在第4屆政黨輪替後有國、親、新三黨在野聯盟對抗民進黨；在第5屆、第6屆期間則出現泛藍的國、親陣營對抗泛綠立場的民進黨、台聯的結果。小黨順應外在大黨對立情況的改變，除了彈性改變其於立法過程中的合作型式之外，也包括小黨與合作大黨的議價方式：在小黨扮演非制度性的政黨否決者角色時，它與不同的大黨的議價多以法案為單元，針對法案內容在正式的協商過程中，與兩大黨直接進行討論、決定合作對象。在之後則轉變為與合作陣營的政黨間建立長期性聯合默契，在正式議事程序之前，先與同陣營的政黨完成議價妥協的共識，再於正式的立法程序中以一致的立場與對立的政黨對抗；聯合的默契也轉化成政黨間的相互代理：有時是親民黨幫忙國民黨推案，有時則是國民黨幫忙親民黨讓法案順利三讀；民進黨與台聯之間也有類似的情況，例如在第5屆三讀通過的擴大公共投資特別預算條例的立法過程，即屬藍、綠陣營內的政黨間，相互幫忙推動同陣營他黨提案的例子。

立法院內議事規則，朝向以政黨為運作單元的改革走向，使得小黨成為潛在的受益者，在不同的議事規則之下，小黨的策略亦有靈活彈性之處，小黨會在不同的議事過程中採取不同的策略，以達成對外向選民宣揚立場、增加連任機會，對內謀求政治影響力的政黨目的。研究發現，各小黨的基本策略是在公開的立法

過程維持相對穩定的行動立場（例如提案或記名表決過程），在不公開的立法階段中，小黨則時常以彈性權變的策略，為自己謀求更大的政治議價機會。所以，小黨常在程序委員會或黨團協商階段運用更多的靈活策略：隨時以合作（或不合作）、威脅要通過大黨不樂見的法案、或以拖延立法進度的方式，迫使大黨有所讓步，承諾釋出更多的政治利益或資源給小黨（關於具體的案例，可詳見第六章的說明）。在公開的立法階段（例如記名表決），小黨的表決立場則相對容易預測，在第七章，筆者也由屆期的差異、表決議題及各屆內不同的大黨對立程度等三項因素，預測了小黨在多數記名表決中的表決行為及政治結果（詳見第七章）。

除了外在的政黨政治情勢以外，小黨的策略行動也受小黨本身的政黨立場左右，因此構成小黨策略行動的第三項影響因素：小黨會因政黨立場與議題性質的差異，在不同的議題立場上時而靈活彈性，時而穩定持續。小黨本身的政黨立場，即是解釋小黨在不同的議題表決立場時的有力依據：小黨在公開的記名表決階段，為了顧及政黨的支持選民與政策立場基礎，會選擇在主要的政黨議題上堅守立場的政黨策略，加深選民對於小黨堅持主張特定議題的印象。另一方面，小黨為了爭取更大的政治機會，也會在主要政黨議題之外的其他表決上，時以彈性靈活、變換合作對象的策略方式，為其謀求更大的表決勝利或政治受益。最典型的案例是，在第 6 屆的台聯雖然在國家認同的政治立場上，與國、親兩黨的立場相距甚遠，不過台聯也在同時期預算議題的表決中，與國、親政黨合作，共同與民進黨對抗，在第 4 屆政黨輪替後的親民黨及第 3 屆的新黨也都會有類似的情況，未因外在政黨政治情勢的差異而不同。由訪談及立法審查、記名表決紀錄所得到的資料，基本上都與本研究的理論假定相符：新、親、台聯三個小黨雖然在政黨人數上不若國、民兩黨，但透過團結與妥協特質的政黨行動，以及其他靈活策略與議事制度的調整，是令其在第 3 屆到第 6 屆期間，仍有可為主要原因。小黨較大黨更具靈活彈性的特質，但小黨的政黨行動更受到政黨立場與外在政治情勢所框架。

影響小黨在國會中的行動策略，除了受到上述幾項共同因素的影響之外，各小黨不同的考量或政治動機，亦對其最後選擇的行動策略有所影響，筆者並且認為新黨、親民黨與台聯黨，即常因各自的政治地位，不同政黨目標間的優先排序，而後有了不同的政黨行動產出。以 Muller 和 Strome (Strom, 1990；劉致賢、何景榮譯，2006) 對於政黨政治目標的三種類型來看，由於新黨、親民黨及台聯黨各有其特別關注的政黨目標，也造成這三個小黨在多數一致的行動特徵以外，仍然有部分的差異。例如在政黨規模或位置上一度有機會佔據中間立場，發揮關鍵實力的親民黨，在第 4 屆到第 6 屆的運作過程中，卻屢屢由於黨中央著眼於立法院內外政治職位的企圖，未選擇以彰顯政黨關鍵性或靈活彈性作為其政黨行動策略；即是由於該黨在政黨目標的追求上，相較於其它兩項政黨目標，更著重在官職尋求(office seeking)的一端。相較於親民黨，台聯黨的政黨行動則可歸屬於將外在的選票追求(vote seeking)與國會內的政策影響力(policy influence seeking)追求兩目標相互連結的另一類型，回顧在第 5、6 屆期間台聯主動挑起的重要提案或政治議題，皆與對外爭取深綠選民支持，在政策上強化台灣意識的政黨目標緊密相連。自認為要扮演關鍵性少數角色的新黨，在第 3 屆到第 4 屆期間，曾因外在政治情勢的重大轉變而調整其主要的合作型式；但不論是在政黨輪替前或是政黨輪替後，影響新黨行動的主要考量，仍然是以政策與新黨立場的相容性為主，是將追求政策影響力視為是相對優先的政黨目標。

第二節 台灣小黨的未來空間

台灣現有政黨政治研究的關心重點，多數集中在探討政黨在選舉時的政黨行動、闡釋選舉結果對於政黨體系的影響與政治意義。以政黨在國會運作的研究數量相對有限；在相對少數的國會政黨研究中，小黨又多屬附帶一提的性質，未曾

出現以小黨作為單獨的研究對象，分析小黨在立法院運作過程中所佔的地位、政黨立場及政治作用為何的研究。本研究以民主化後存續時間最長、且最有政治影響力的三個小黨：新黨、親民黨及台聯為研究對象，除了探討個別層次的政黨目的與政黨立場之外，也從政黨政治的角度瞭解整體的政黨政治情勢，如何與小黨的行動策略產生相互影響的結果；本研究除了肯定小黨的個別特質之外，特別強調需將小黨的行徑與政治結果，置於一更全面性的政治結構下檢視分析。基於這樣的研究發現，筆者希望日後有機會朝向以下幾個方向，繼續探討政黨政治之下的政黨互動，並對於國會內外的政黨政治有更深度的理解。

本文從小黨的角度分析小黨策略背後的思考及政治目的，解釋小黨運用了哪些策略為其贏得更多的政黨政治利益。未來的研究或可進一步地同時從大黨與小黨的角度加以分析研究，瞭解大黨在立法院的策略與動機，及大、小黨之間個別的政黨策略與動機的交互作用結果。從一更全面性的政黨政治層次，瞭解立法院內部大黨與小黨間各自的政治地位、政黨動機、策略行動與政治結果。其次，從本研究對於我國立法院的小黨行動已有所掌握之際，筆者也對於其他政治體制下的小黨行動深感興趣，探討國會小黨在其他不同的憲政、國會或政黨體制之下，其策略行動與台灣經驗的異同，更全面性地對於國會內非主流政黨，有全觀性的瞭解。

儘管從本研究中，瞭解了在過去一段時間內小黨在立法運作中的政治角色及行動特質，但只要是對台灣政黨政治稍有興趣的研究者，必然會接續提出的問題是：「未來台灣政治是否仍有小黨運作的空間？」，這也是筆者在本論文寫下句點以前，不能迴避思考、回答的問題。目前政治學界的主流觀點多認為，從第7屆立法委員改為單一選區兩票制之後，兩黨政治體系已然成形，小黨未來將無生存空間；2008年1月12日的第7屆立委選舉中小黨的全軍覆沒，即已預視未來在立法委員的層次，不可能再有小黨可發展的政治空間。但根據訪談結果，實際

參與政治的受訪者的看法多是：未來小黨的發展空間，端視現有兩大黨的政黨聲望而定，當兩大黨（特別是執政黨）的政治表現糟到令選民難以忍受的時候，就是新的小黨可能再起的時機。有關於小黨未來在台灣政黨政治的發展機會，筆者歸納的幾點想法是：第一，從採行單一選區兩票制的他國經驗中，儘管小黨的選票與國會席次往往存在高度的不比例關係，但基本上小黨仍然存在於該國的政黨體系內，且持續獲得一定比例的選民支持(Gerring, 2005)。第二，從選舉制度來看，剛改制的單一選區兩票制，雖然是接納了學界與政界人士長久以來力主選制改革後的成果，但目前的制度細節，包括記票與選舉名額的分配方式，都不是當初學界主張的理想結果，部分政黨（如民進黨）對於此制造成的選舉結果也有不滿。筆者認為在單一選區兩票制的大方向下，進行細部規則的修改是很有可能被採行的，只要經小部分的制度調整，就可能轉變成對小黨生存較友善的選制：例如小黨在德國制或日本制的提名記票方式下，都較台灣現行的制度更有存續的機會（林繼文，2008）。第三，回顧幾個重要小黨的成立時機點，多是出現在大黨政治立場轉變之際，台灣的小黨多因取代大黨政黨地位與選民支持而出現，類似的情況在未來仍然有持續出現的可能，則小黨仍有機會在大黨轉移之際，繼承大黨原有的政黨政治立場及選民的選票支持。總而言之，筆者對於小黨在台灣未來政黨政治的發展機會持正面樂觀的看法，認為小黨仍可能接力出現、接續在立法運作中有所作為，但不再是新黨、親民黨或台聯。