

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 少數政府與責任政治：台灣「半總統制」之下的政黨競爭

Minority Government and Accountability: Party Competition under the Semi-Presidential System in Taiwan

doi:10.30390/ISC.200012_39(12).0001

問題與研究, 39(12), 2000

Issues & Studies, 39(12), 2000

作者/Author：黃德福(The-Fu Huang)

頁數/Page：1-24

出版日期/Publication Date：2000/12

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200012_39\(12\).0001](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200012_39(12).0001)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



少數政府與責任政治： 台灣「半總統制」之下的政黨競爭*

黃 德 福

(國立政治大學政治學系教授)

摘 要

民主政治就是責任政治，責任政治則有賴於政黨政治的健全發展。台灣「半總統制」的憲政體制運作，在民進黨的陳水扁達成「政黨輪替」之後，面臨了嚴峻的挑戰。「全民政府」與「少數政府」之下，執政的民進黨與政府之間的黨政關係，以雙頭馬車的方式各自獨立運作；民進黨和其他政黨之間的互動關係，演變成相互對峙的緊張局面；而朝野政黨在統獨立場上存在嚴重的分歧，並和多數民眾有著極大的差距。展望未來，陳水扁與民進黨勢必要回歸常軌，重新建構有效的政府統治聯盟，並強化執政黨與政府之間的緊密互動，健全朝野政黨彼此之間的競合關係，以及縮短民進黨和民眾與其他政黨在統獨立場上的歧異，才能有助於台灣政黨政治與政治民主化的繼續推展。

關鍵詞：政黨政治、政治民主化、台灣政黨政治、台灣政治民主化

* * *

壹、前 言

民主政治就是責任政治，責任政治則落實於政黨政治的運作。民主政體與威權政體之主要區別，即在於是否建構有效的責任政治機制；在民主政體之中，一方面人民透過定期的選舉，以在位者的去留決定政治責任的歸屬，另一方面藉由貫徹國家機構

* 本文初稿曾發表於國立台灣大學政治學系與新台灣人文教基金會主辦之「憲政體制與政黨政治的新走向」研討會，台灣大學社會科學院國際會議廳，民國 89 年 12 月 23 日。作者感謝東海大學政治學系王業立教授及兩位匿名審查人之評論與指正，惟文責仍由作者自負。

的法治，以權力的防腐凸顯責任政治的精髓。①就此而言，政黨反映選民的信仰與態度，型塑政治參與的模式，積極架構和選民之間的互賴關係，並主導政府組成的過程與形貌，提供不同的政策偏好選項，整合行政與立法部門的步調，進而深化政黨與政府及政黨彼此之間的競合關係。②毫無疑問地，新興民主國家民主化過程之所以步履蹣跚，正是由於責任政治的普遍不足或甚至蕩然無存；而責任政治的有效確立，往往有賴於政黨政治的健全發展。

近十年來，台灣憲政體制的發展，伴隨著民主化進程的推移，逐漸展現出不同於憲法原典的風貌。一九九一年至二〇〇〇年間的六次修憲，或多或少皆對憲政體制的運作產生影響，惟最為大幅度且政治後果深遠的變革，卻是一九九七年的第四次修憲，在國民黨與民進黨的跨黨合作之下，台灣的憲政體制朝著「半總統制」(semi-presidential system)的設計邁進。然而，台灣憲政體制如此巨大的變化，在李登輝主政時期，由於國民黨同時掌握總統職位與立法院過半數席次，運作上並未出現激烈的矛盾衝突；但民進黨的陳水扁挾著總統大選勝利的餘威，從「全民政府」的宣示到「少數政府」的組成，諸多的政治策略與政策作為，卻一再成為憲政爭議與政治衝突的引爆點。

顯然地，台灣首次的「政黨輪替」，為「半總統制」的運作提供了試驗的舞台，本文企圖回答下列疑惑：在台灣現行的「半總統制」之下，民進黨少數政府組成的策略為何？民進黨少數政府黨政關係的實際運作又是如何？民進黨少數政府與其他政黨的競爭與合作模式為何？民進黨及其他政黨的政策立場與選民基礎又是為何？透過上述問題的理解，期望有助於釐清當前憲政體制運作的核心困境，並嘗試尋求解決之道。以下，本文將先探討「半總統制」的理論與類型，再進而剖析當前台灣憲政體制設計的特徵。

貳、「半總統制」與台灣的憲政體制

「半總統制」的概念是由法國政治學者Maurice Duverger首先提出，③最主要代

註① Bernard Manin, Adam Przeworski, and Susan C. Stokes, "Introduction," in Adam Przeworski, Susan C. Stokes, and Bernard Main, eds., *Democracy, Accountability, and Representation*, (New York: Cambridge University Press, 1999), p. 10; Guillermo O'Donnell, "Horizontal Accountability in New Democracies," *Journal of Democracy*, Vol. 9 (July 1998), p. 121; Guillermo O'Donnell, "Illusions about Consolidation," in Guillermo O'Donnell, ed., *Counterpoints: Selected Essays on Authoritarianism and Democratization*, (Notre Dame, In.: University of Notre Dame Press, 1999), p. 185.

註② Herbert Kitschelt, Zdenka Mansfeldova, Radoslaw Markowski, and Gabor Toka, *Post-Communist Party Systems: Competition, Representation, and Inter-party Cooperation* (New York: Cambridge University Press, 1999), p. 44.

註③ Maurice Duverger, "A New Political System Model: Semi-Presidential Government," *European Journal of Political Research*, Vol. 8 (1980), pp. 165~187.

表為法國第五共和之下的憲政體制，目的在於區別於以美國為典型的「總統制」（presidential system）與以英國為典型的「議會制」（parliamentary system），晚近並成為政治學中比較政治制度研究的新焦點，甚至是新興民主國家憲政制度選擇的新趨勢。^④一項研究即指出，目前憲政體制採行「半總統制」的國家已達三十個，且其中大多數為新興民主國家。^⑤

那麼，作為憲政體制的一個獨特典型，「半總統制」到底具有那些特徵呢？一般而論，「半總統制」既是融合「總統制」和「議會制」的憲政體制設計，由這兩個典型切入來理解「半總統制」的特徵，應是最為恰當不過了。「總統制」的特徵，在於行政權與立法權的分立（separation），總統直接或間接由民選產生，身兼國家元首與最高行政首長，任期固定，不因國會不信任而去職；而國會也由民選產生，擁有立法權且任期固定，與行政大權在握的總統相互制衡。「議會制」的特徵，則在於行政權與立法權的合一（fusion），內閣總理間接由國會選舉產生，為最高行政首長而非「統而不治」的國家元首，擁有「國會解散權」，且任期不固定，隨著國會的不信任或解散而去職；而國會由民選產生，擁有立法權及對行政權的「倒閣權」，且任期不固定，隨著國會的解散而去職。^⑥

根據 Duverger 的綜合觀察，「半總統制」的構成要件有三：一、總統由人民普選產生；二、總統擁有相當的權力；三、內閣掌握行政權並向國會負責。^⑦ Sartori 進一步指出，「半總統制」必須具有下列屬性：一、國家元首即總統，由人民直接或間接選舉產生，有固定的任期。二、國家元首與內閣總理共同享有行政權，形成二元的權力結構，其三個主要判準為：第一，總統獨立於國會之外，無權直接單獨治理；第二，內閣總理及其內閣獨立於總統之外，卻須仰賴國會的支持，視國會的信任與否決定去留；第三，上述這種二元權力結構，必須賦予行政部門各構成單位「自主的潛力」（autonomy potential）。^⑧由此可知，二元權力結構是「半總統制」的核心特徵之一，民選產生且擁有相當權力的國家元首總統，以及由國會產生且向國會負責的最高政府首長內閣總理，共同享有國家的行政權，形成兩頭行政首長的憲政體制，以致有人稱之為「雙首長制」。

這種「半總統制」的憲政制度設計，乃建立在總統、內閣與國會的三角關係之上，

註④ Horst Bahro, Bernhard H. Bayerlein, and Ernst Veser, "Duverger's Concept: Semi-Presidential Government Revisited," *European Journal of Political Research*, Vol. 34 (1998), pp. 201~224; Ernst Veser, "Semipresidentialism - Duverger's Concept: A New Political System Model," *Journal of Social Sciences and Philosophy*, Vol. 11 (1999), pp. 39~60.

註⑤ Horst Bahro, "Virtues and Vices of Semi-Presidential Government," *Journal of Social Sciences and Philosophy*, Vol. 11 (1999), pp. 1~35.

註⑥ Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (New Haven: Yale University Press, 1999); Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes* (New York: New York University Press, 1994).

註⑦ Duverger, *op. cit.*, p. 166.

註⑧ Sartori, *op. cit.*, p. 132.

顯然具有其獨特性。與「議會制」相似的是，內閣總理及其內閣要向國會負責，有別於「議會制」的則為，內閣總理無法獨享行政權，必須與國家元首總統分享；而與「總統制」相近的是，國家元首總統不是虛位元首，與內閣總理分享行政權，不同於「總統制」的則為，總統與國會的互動是透過內閣總理及其內閣。顯而易見地，「總統制」的權力衝突是在總統與國會之間，「議會制」的權力衝突是在內閣總理與國會之間，而「半總統制」的權力衝突則存在於總統與國會支持的內閣總理之間，亦即總統與內閣總理的權力關係，決定於選舉總統的多數與控制國會的多數是否一致。

換言之，「半總統制」其實是「總統制」與「議會制」兩者之間的擺盪（oscillation），總統權力的大小決定於總統或內閣總理兩人誰能控制國會的多數，這也是它的另一核心特徵。當總統的多數與國會的多數一致時，總統權力凌駕內閣總理之上，憲政體制的運作會偏向於「總統制」的特徵，惟並不等同於「總統制」；而當總統的多數與國會的多數不一致時，總統權力受制於內閣總理，憲政體制的運作會偏向於「議會制」的特徵，但也絕不等同於「議會制」。^⑨

因此，不論總統的多數與國會的多數是否一致，「半總統制」的實際運作往往決定於總統與國會的關係。由理論上的互動關係來看，總統在面對國會之時，可能有妥協與主導兩種策略立場的選擇，而國會在面對總統之時，也可能有妥協與主導兩種策略立場的選擇，故而形成四種類型的「半總統制」，如表一所示。第一種類型，為總統與國會彼此皆採取妥協立場的「權力分工型」，以芬蘭為代表；第二種類型，為國會採取主導立場而總統採取妥協立場的「總理主導型」，以法國第五共和之共治期間（1958年12月至1986年3月，1988年5月至1993年3月，以及1995年5月至1997年6月）與葡萄牙（1982年迄今）為代表；第三種類型，為總統採取主導立場而國會採取妥協立場的「總統主導型」，以法國第五共和之非共治期間（1986年3月至1988年5月，1993年3月至1995年5月，以及1997年6月迄今），以及波蘭（1990年至1991年與1993年迄今）為代表；第四種類型，為總統與國會彼此皆採取主導的立場的「權力衝撞型」，以威瑪共和（1919年至1933年）、葡萄牙（1976年至1982年）、斯里蘭卡（1977年迄今）、波蘭（1991年至1992年）及俄羅斯（1993年迄今）為代表。^⑩基於上述分類，我們可以發現，最容易造成政治僵局或甚至政局不安者，確實非「權力衝撞型」的「半總統制」莫屬，而另外三種類型則可維持相當程度的政局穩定。

註⑨ Lee Kendall Metcalf, "Measuring Presidential Power," *Comparative Political Studies*, Vol. 33 (June 2000), pp. 660~685; Matthew S. Shugart and John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (New York: Cambridge University Press, 1992); Sartori, *op. cit.*

註⑩ 林繼文，「半總統制下的三角政治均衡」，林繼文主編，*政治制度*（台北：中央研究院中山人文社會科學研究所，民國89年），頁135~175；張台麟，「法國『雙首長制』及第三次『左右共治』之研析」，*美歐季刊*，第12卷第4期（民國86年冬季號），頁61~78；Sartori, *op. cit.*；Yu-shan Wu, "The ROC's Semi-Presidentialism at Work: Unstable Compromise, Not Cohabitation," paper presented at the XVII World Congress of the International Political Science Association, Quebec, Canada, August 1~5, 2000.

表一 「半總統制」的類型

總統立場 國會立場	妥 協	主 導
妥 協	權力分工型 芬蘭 (1945~)	總統主導型 法國第五共和非共治期間 波蘭 (1990~91, 1993~)
主 導	總理主導型 法國第五共和共治期間 葡萄牙 (1982~)	權力衝撞型 威瑪共和 (1919~33) 葡萄牙 (1976~82) 斯里蘭卡 (1977~) 波蘭 (1991~92) 俄羅斯 (1993~)

資料來源：作者綜合整理而成。

台灣目前的憲政體制設計，究竟是屬於何種類型呢？雖然某些學者認為，即使經過四次修憲之後，憲法本文及增修條文的內容，仍不脫「議會制」的精神；^①另些學者則認為，四次修憲後憲法本文及增修條文的規定，形式上看似具備「半總統制」的要件，實質上已是「總統制」的憲政體制。^②不過，將我國憲法本文及增修條文和 Duverger、Sartori 兩人的定義相對照，可以發現台灣的憲政體制，除了總統選舉採相對多數制，以及總統無主動解散國會之權外，其實是相當符合「半總統制」的設計。

一方面，總統由人民直接選舉產生，任期四年。另一方面，總統擁有相當的權力，並與向立法院負責的行政院院長共同享有行政權，形成二元的權力結構。總統的權力可分述如下：一、總統任命行政院長，無須立法院的同意；二、總統設立國家安全會議與國家安全局，決定國家安全大政方針；三、總統經行政院會議之決議與立法院之追認，擁有緊急命令權；四、總統在立法院通過對行政院院長的不信任案後，有權解散立法院；五、總統核可行政院院長對立法院決議的覆議案；六、總統對司法院正副院長、考試院正副院長、監察院正副院長、考試委員、監察委員及大法官有提名權，且無須行政院院長之副署。行政院院長的權力則包括：一、行政院院長為國家最高行政首長；二、行政院長提請總統任命行政院副院長、各部會首長及政務委員；三、行

註① 楊日青，「中央政府體制之變遷」，中華民國行憲五十年（台北：國民大會，民國86年），頁293~305；John Fuh-sheng Hsieh, "The Design of Democratic Institutions: With Reference to the Case of the Republic of China on Taiwan," paper presented at Institutional Choice Workshop, sponsored by the Chinese Association of Political Science, Taipei, R.O.C., 1997.

註② 董翔飛，「從修憲到釋憲看我國憲政體制之變遷與成長」，司法院大法官釋憲五十週年紀念論文集（台北：司法院，民國88年），頁437~466；湯德宗，「論九七修憲後的權力分立——憲改工程的另類選擇」，台大法學論叢，第27卷第2期（民國87年），頁135~178。

政院院長副署總統發布的法律命令；四、經行政院議決，向立法院提出法律案、預算案、條約案及國家其他重要事項；五、行政院院長經總統核可，向立法院提出覆議案；六、立法院通過行政院院長之不信任案，行政院院長辭職時得同時呈請總統解散立法院。除此之外，行政院必須向立法院負責，具體表現在：一、行政院向立法院提出施政方針與報告並接受立法委員之質詢；二、行政院所提之覆議案，如經全體立法委員二分之一以上維持原議，行政院院長即應接受該決議；三、立法院經全體立法委員二分之一以上決議通過對行政院院長的不信任案，行政院院長即應辭職。

既然台灣的憲政體制較符合「半總統制」的設計，總統與立法院之間的實際權力運作是屬於何種類型呢？一九九六年的總統選舉中，李登輝以過半數的54%得票率當選，經過一九九七年的第四次修憲，台灣的憲政體制邁向「半總統制」，由於總統李登輝身兼國民黨主席，且當時國民黨在立法院擁有過半數的席次，加上立法院一九九八年底改選後國民黨仍然維持過半數席次，行政院院長連戰及一九九八年九月接任的蕭萬長，實際上皆成為總統的部屬，「李連體制」（1997年9月至1998年8月）與「李蕭體制」（1998年9月至2000年5月）毫無疑問是屬於「總統主導型」。然而，二〇〇〇年的總統選舉中，民進黨陳水扁僅以39.3%的得票率獲勝，且立法院中民進黨的席次不到三分之一，面對佔有立法院過半數席次的國民黨，絕對是一個極為弱勢的少數黨；惟總統陳水扁不願採取向立法院妥協的立場，未曾透過政黨協商的機制而自行任命唐飛為行政院院長，唐飛辭職後由張俊雄接任也是如此，行政院院長更成為總統的幕僚長，在在引發立法院在野黨派的反彈，種下總統與立法院一幕幕的權力衝突現象，因此在「陳唐體制」（2000年5月至2000年10月）與「陳張體制」（2000年10月迄今）之下，台灣的憲政體制運作已轉變為「權力衝撞型」的「半總統制」。

無可否認地，這種「權力衝撞型」的「半總統制」憲政體制運作，已為變遷中的台灣政黨體系帶來了巨大的衝擊。接下來，本文將分別從民進黨少數政府的組成，民進黨少數政府的黨政關係，民進黨少數政府與其他政黨的互動模式，以及政黨的政策立場與選民基礎等四個角度切入，探討在陳水扁總統主導的「半總統制」之下，台灣政黨競爭的發展趨勢。

叁、民進黨少數政府的組成

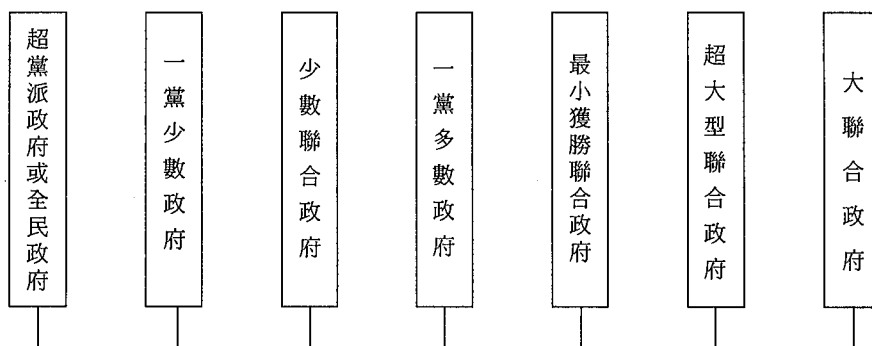
民主國家選舉結束之後，首要面對的課題就是政府（行政部門）的組成。一般而論，政府的組成至少達成三項功能：一、拔擢個人至政府高層職位；二、形成某些重要政府政策；三、在國會中形成有效的立法團隊。^⑩採行「總統制」的國家，由於行政權與立法權分立制衡，代表行政權的總統擁有組織政府的龐大權力，立法權幾乎沒有置喙的餘地；而採行「議會制」與「半總統制」的國家，即使憲政體制設計的方式

註⑩ Kaare Strom, *Minority Government and Majority Rule* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990), p. 24.

或有不同，因為行政權必須向立法權負責，國會的政黨生態對於政府的組成及其形式，往往扮演著舉足輕重的角色。

學者的研究指出，在「議會制」與「半總統制」之下，影響政府組成的憲政體制因素，主要有下列五項：一、國家元首在政府組成過程中是否扮演積極的角色？二、政府的組成是否需要正式投票通過？三、不信任投票通過後政府是否必須總辭？四、政府能否解散國會？五、國會能否自行解散？^⑭大體上，根據政黨數目的多寡與席次擁有的情形，我們可以將政府的組成，區分為如圖一所示的七種不同形式，即：超黨派政府或全民政府（non-partisan government）、一黨少數政府（single-party minority government）、少數聯合政府（minority coalition government）、一黨多數政府（single-party majority government）、最小獲勝聯合政府（minimal winning coalition government）、超大型聯合政府（oversized coalition government）、大聯合政府（grand coalition government）。^⑮

圖一 政府組成的可能形式



就民主政治與憲政運作的常軌而言，當國會有一個過半數席次的政黨存在時，通常是由這個政黨來組成一黨多數政府，至於超黨派政府、少數政府或聯合政府其實是不必要的。只有當國會沒有任何一個政黨擁有超過半數席次，少數政府或聯合政府才有存在的可能，尤其當國家面臨重大的政治、經濟與戰爭危機狀態之時，更賦予超黨派政府或大聯合政府運作的空間。根據學者的一項統計，在一九四五年至一九九六年期間，採行「議會制」與「半總統制」的 32 個民主國家中，政府組成的形式，37.1 % 為一黨多數政府，24.7 % 為最小獲勝聯合政府，11.4 % 為一黨少數政府，5.8 % 為少數聯合政府，而 21.0 % 為超大型聯合政府與大聯合政府。^⑯

陳水扁當選總統之後，首要任務就是組織政府。根據憲法本文及增修條文的規定，

註⑭ Michael Laver and Norman Schofield, *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe* (Oxford: Oxford University Press, 1990), p. 64.

註⑮ Laver and Schofield, *op. cit.*; Lijphart, *op. cit.*; Strom, *op. cit.*

註⑯ Lijphart, *op. cit.*, p. 98.

固然總統可以任命行政院院長及其所屬政務官，但因行政院必須向立法院負責，總統顯然不能不考慮到立法院的政黨生態。就此而言，盱衡立法院當時各政黨席次分布的情形來看（見表二），陳水扁政府組成的形式，大抵不外乎下列六種選擇：

一、由擁有過半數席次的國民黨來組織政府，也就是「一黨多數政府」。

二、由民進黨和國民黨組成聯合政府，也就是「最小獲勝聯合政府」或「超大型聯合政府」。

三、由民進黨和所有政黨組成聯合政府，也就是「大聯合政府」。

四、由民進黨結合國民黨以外的所有政黨組成政府，由於仍然沒有辦法超過半數席次，並不是「最小獲勝聯合政府」，而祇不過是「少數聯合政府」。

五、由民進黨主導或單獨組成政府，也就是「一黨少數政府」。

六、跨越所有政黨的框架，在陳水扁個人主導下組織政府，也就是「超黨派政府」或「全民政府」。

表二 立法院第四屆第三會期各政黨席次分布情形*

政黨**	席次數	席次百分比
國民黨	115	52.0 %
民進黨	67	30.3 %
親民黨	19	8.6 %
新黨	9	4.1 %
無黨籍聯盟	7	3.2 %
無黨籍	4	1.8 %
合計	221***	100.0 %

* 本統計數字以2000年9月1日為基準。

** 本表所稱政黨，除了無黨籍之外，係指立法院中的黨團；其中，建國黨1人與新國家連線1人，皆參加民進黨黨團，而無黨籍12人中，有7人另組無黨籍聯盟。

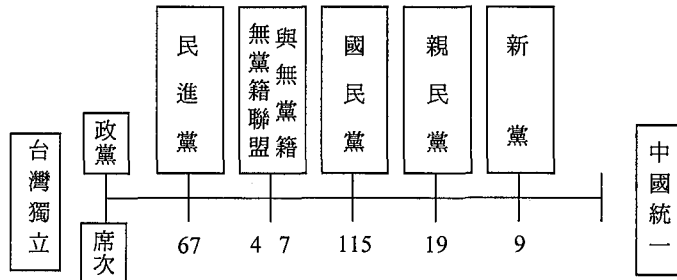
*** 立法委員法定名額為225人，因區域部分1人辭職，民進黨3人出任政府職務而去職，故總數減為221人。

資料來源：作者綜合整理相關媒體報導製作而成。

當然，陳水扁在政府組成的過程裡，不可能沒有自我利益或民進黨利益的策略考量，而立法院各政黨在統獨意識形態立場上的差異（見圖二），也由於妥協的政治壓力會隨著立場懸殊的政黨加入而相對昇高，必將影響或壓縮陳水扁政府組成的可能空間。以下，就是陳水扁針對上述六種可能策略選擇的分析：



圖二 立法院各政黨在統獨立場上的分布情形



第一種策略選擇是由國民黨完全組織政府。因為立法院中國民黨掌握過半數席次，行政院如仍由國民黨掌控，陳水扁總統將傾向於虛位元首，民進黨的「政黨輪替」也就成為空談，這是陳水扁與民進黨皆無法接受的策略選擇。

第二種策略選擇是與國民黨組成聯合政府，形成「最小獲勝聯合政府」或「超大型聯合政府」。為了獲得立法院過半數席次的支持，以確保政府政務的順利推動，這是陳水扁與民進黨相當可能的策略選擇。不過，依一般民主國家聯合政府組成的通例，政府職位的多寡應該適度反映各黨在國會中席次的比率，如此民進黨所能取得的職位僅約四成左右，而總統敗選的國民黨反而居於多數，甚至主導權及行政院院長皆由國民黨掌控，陳水扁與民進黨的政策主張將受到掣肘，民進黨的「政黨輪替」也同樣無法實現，這仍是陳水扁與民進黨不易接受的策略選擇。

第三種策略選擇是結合所有政黨組成聯合政府，形成「大聯合政府」。以更大的包容力結合所有政黨組成政府，確實具有高度的政治號召，這也是陳水扁與民進黨可能的策略選擇。但它所面對的問題是，不僅無法落實「政黨輪替」的理想，甚至因為納入意識形態上比國民黨更傾向中國統一立場的親民黨與新黨，將引起民進黨支持群中台獨基本教義派的激烈反彈，故而也不是陳水扁與民進黨能夠接受的策略選擇。

第四種策略選擇是結合國民黨之外的其他政黨組成聯合政府，形成「少數聯合政府」。與上一種策略選擇類似的，將意識形態上與民進黨距離更遠，較傾向中國統一立場的親民黨與新黨納入，必然引發民進黨內基本教義派的強烈不滿，何況又無法掌握立法院過半數席次的穩定優勢，顯然不是陳水扁與民進黨較好的策略選擇。

第五種策略選擇是由民進黨主導或單獨組織政府，形成「一黨少數政府」。不論由民進黨主導並納入非民進黨人士出任政務職位，或是全部由民進黨人士擔任政務職位，皆可以完全掌握行政院，應該是陳水扁與民進黨較好的策略選擇。不過，面對立法院中國民黨過半數席次的優勢，再加上意識形態立場較接近的親民黨與新黨和國民黨相互結盟，陳水扁與民進黨面對的可能是政策更難以推動的窘境，顯然又不是最佳的策略選擇。

最後一種策略選擇是由陳水扁個人主導，跨越所有政黨而組成的政府，形成「超黨派政府」或「全民政府」。以陳水扁個人意念為中心，甚至略過民進黨內部的組織體系，超越政黨的界限拔擢人選出任政務職位，就強化陳水扁個人的領導地位與政策主導而言，或許是陳水扁最佳的策略選擇。但是，即使民進黨在立法院只是不到三分之一席次的少數黨，如果民進黨在立法院中袖手旁觀，卻可能演變成陳水扁一人對抗立法院的局面，這應該不是陳水扁較好的策略選擇。

從以上的六種策略加以分析，陳水扁可能並沒有最佳的選擇，任何一種策略選擇方案，總是有得也有失。陳水扁當選總統之後，民進黨籍立法委員施明德、張俊宏與周伯倫等三人曾大聲疾呼，陳水扁應運用個人及民進黨的影響力，打破既有的政黨競爭態勢，結合親民黨、新黨、無黨籍與理念相同的國民黨立委，在立法院中組成「多數執政聯盟」，但卻因派系意見分歧而胎死腹中。^⑭嗣後，陳水扁在籌組政府之際，個人抱持「整碗捧」的心態，既未與國民黨進行協商，並略過民進黨的組織體系，邀請國民黨籍的唐飛擔任行政院院長，甚至絕大多數的部會首長及不管部政務委員，以及某些部會的副首長，涵蓋國民黨、民進黨與無黨籍的人士，也都由陳水扁個人決定，形成第六種策略選擇的「全民政府」，結果飽受民進黨內外嚴厲批評，造成「陳唐體制」寸步難行的局面。

「全民政府」實際運作的荒腔走板，促使陳水扁尋求其他可能的策略選擇。在民進黨黨內高層不斷抨擊下，唐飛因「核四案」而辭職後，陳水扁立即邀集民進黨重要領袖告知決定，由民進黨籍的張俊雄出任行政院院長，部會職位並作小幅度更動，雖然陳水扁仍是組織政府的發動者，民進黨已逐漸能夠主導政府的組成，尤其是後來「總統府九人決策小組」的成立，更強化了民進黨執政機制的運作，形成以陳水扁為中心、民進黨為主導的「少數政府」，故而張俊雄接任院長後的「陳張體制」，顯然是傾向於「一黨少數政府」的第五種策略選擇。

肆、民進黨少數政府的黨政關係

不論政府的組成採取那種形式，在政府組織的過程之中，居於主導角色的政黨與政府之間的互動關係，才是促成政府有效運作的主要機制，甚至也是民主政治與責任政治得以落實的關鍵。Katz 即認為，要真正落實責任政治，必須仰賴健全的黨政關係，其具體表現在下列三個面向：一、由政黨推薦並經選舉產生的公職人員，或是這些人所任命並向其負責的官員，決定所有政府的主要政策；二、由執政黨或執政聯盟內部決定所有政府的主要政策；三、由執政黨或執政聯盟內部拔擢政府高層政務官，並且透過政黨向人民負政治責任。^⑮

註⑭ 明日報，2000年3月19日，網路資料，網址<<http://www.ttimes.com.tw>>。

註⑮ Richard S. Katz, "Party Governments: A Rationalistic Conception," in Francis G. Castles and Rudolf Wildenmann, eds., *The Future of Party Government, Vol. 1: Visions and Realities of Party Government*, (Berlin: W. de Gruyter, 1986), p. 43.

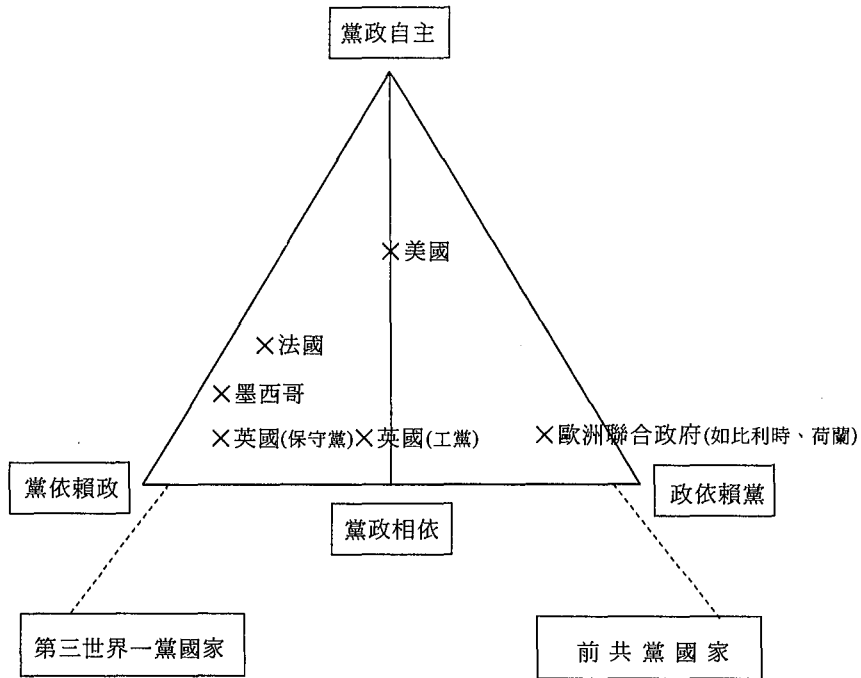
黨政關係的實際運作，在不同的時期與不同的國家，固然會呈現出不同的風貌，但透過人事的政治任命、政策的決定機制與資源的恩庇體系（patronage system）之運用，確實可以強化政黨與政府之間的關係；而且，政黨與政府的關係是相互影響的，不僅政黨企圖影響政府，政府也企圖影響政黨。為了有效區隔不同型態的黨政關係，Blondel以自主性（autonomy）或相依性（interdependence），以及依賴的方向（direction of dependence）兩者作為指標，建構出各國黨政關係的理論架構；當然，真實的政治世界裡，可能沒有完全符合這個理論架構的案例。如圖三所示，政黨與政府如果彼此獨立運作，各自具有高度的自主性，當然沒有黨政相互依存的現象，自然就沒有依賴方向的問題，美國似乎較接近「黨政自主」的型態。不過，政黨與政府如果是彼此相互依存的關係，也就是處於「黨政相依」的情況下，將出現「黨依賴政」與「政依賴黨」兩種不同的型態，並因而決定憲政體制與責任政治的運作。所謂「黨依賴政」，是指政府主導政府甚或政黨的人事、政策與恩庇，法國、英國與墨西哥，尤其是第三世界一黨執政的國家，黨政關係較為傾向此一類型；而所謂「政依賴黨」，是指政黨主導政黨甚或政府的人事、政策與恩庇，歐洲許多如比利時、荷蘭等採取聯合政府的國家，特別是前共黨統治的國家，黨政關係則較為接近此一類型。^①

陳水扁取得執政權之後，為了標榜「全民政府」的口號，刻意宣布退出民進黨的相關活動，以致民進黨少數政府黨政關係的運作情形，無形中便較傾向於「黨政自主」的類型，政府與政黨彼此獨立運作，各自擁有高度的自主性，和美國並沒有太大的差異。事實上，陳水扁領導下的政府，重要的人事任命與政策決定，幾乎皆由陳水扁個人決定，民進黨的組織體系及其重要領袖，幾乎完全被摒除在外。例如，唐飛出任行政院院長，以及張俊雄在唐飛辭職後繼任，都是由陳水扁個人決定後透過總統府對外宣布，民進黨內重要領袖頂多是被告知而已；而行政院各部會首長、政務委員及某些部會副首長的決定，當然也沒有經過民進黨的決策機制，甚至連行政院院長也不過是被告知的對象，否則那有在部會首長尚未確定之前，竟然先行透露該部會的副首長人選。除此之外，行政院「停建核四」與「續建核四」如此重大政策的宣布及其轉折，在陳水扁個人意志主導下，竟然只有少數行政院與民進黨高層約略知悉，連呂秀蓮副總統、民進黨立法院黨團與民進黨重要派系領袖，皆未事先被知會或完全蒙在鼓裡；誠如民進黨秘書長吳乃仁所言：「未來〔民進黨〕黨中央將站在一個被動的立場……除非府院有需要或要求，否則黨中央將不會介入新政府的事務」。^②

註① Jean Blondel, "Toward a Systemic Analysis of Government-Party Relationships," *International Political Science Review*, Vol. 16 (April 1995), pp. 131~133.

註② 明日報，2000年7月15日，網路資料。

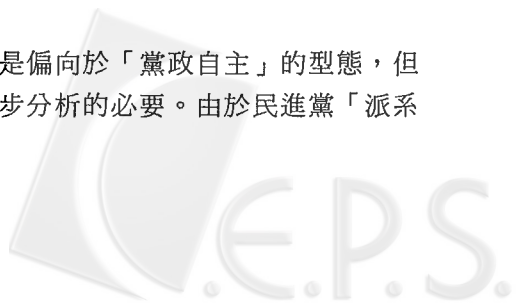
圖三 各國黨政關係的理論架構



民進黨的組織運作與決策機制，也同樣具有高度的自主性，幾乎不受政府方面的任何影響。民進黨成立以來，始終維持著「派系共治」的傳統，主席、中常委、中執委與中評委的選舉，以及各項公職人員候選人的提名，皆是黨內派系激烈競爭下的結果；而主席以下的中央黨部人事部署，以及立法院黨團重要幹部的遴選，也是考量派系力量的均衡，甚至是透過派系協調而達成。陳水扁政府組成之後，民進黨的派系依然我行我素地批判政府，甚至黨部與政府口徑經常不一致，而陳水扁個人及政府部門也莫可奈何。例如，在唐飛擔任行政院院長期間，即使陳水扁多次替他緩頰，民進黨祕書長吳乃仁卻仍一再地嚴辭批判；有關兩岸關係的政策主張，特別是「一個中國，各自表述」的問題，不僅黨內派系彼此互批互鬥，更經常與政府大陸政策部門的意見相左，甚至主席個人也提出不同的見解，以致引發黨內派系公開批判並威脅予以罷免，形成民進黨與政府「一人一把號，各吹各的調」的現象。更為吊詭的是，民進黨立法院黨團，在謝長廷主席出席會議的場合，竟然完全不顧行政院院的決定，且事先未和總統府與行政院溝通的情況下，決議將二〇〇一年軍公教調薪百分之三的預算加以刪除。^②

如上所述，民進黨少數政府的黨政關係，固然是偏向於「黨政自主」的型態，但在陳水扁主政之下黨政關係的實際運作，仍有進一步分析的必要。由於民進黨「派系

註② 中國時報，2000年12月13日，版3。



共治」存在已久，進行黨政關係的討論之前，讓我們先瞭解目前民進黨派系在中央層級的實力分布。表三的統計資料顯示，以個別的派系而言，「福利國連線」、「新潮流系」與「正義連線」三者，是民進黨內的當權勢力，其在政府、立法院與黨中央三個系統，皆有相互匹敵且不容忽視的實力，這是其他派系所望塵莫及的。在立法委員之中，除了其他不屬於任何派系者之外，各個派系原先的實力相差並不大，但在「新動力辦公室」、「福利國連線」、「正義連線」與「台獨聯盟」等四個派系主要成員串聯下，在二〇〇〇年五月十三日會議決定成立「主流聯盟」，企圖藉派系的整合以提昇影響力，埋下了民進黨內部派系衝突的另一條導火線。

表三 民進黨派系中央層級實力分布情形*

派系		九人決策小組	立法委員	中常委**	中執委**	中評委
主流聯盟	新動力	0	8	1	5	3
	福利國連線	2	11	4	9	2
	正義連線	1	12	1	7	1
	台獨聯盟	0	9***	1	0	1
新世紀		0	15***	2	5	2
新潮流		4	14	2	5	2
其他		2	3	0	0	0
合計		9	65***	11	31	11

* 本統計數字以 2000 年 12 月 1 日為基準。

** 黨主席為當然中常委、中執委。

*** 新世紀有 2 人為跨派系，台獨聯盟有 5 人為跨派系，扣除重複計算後之總數為 65 人。

資料來源：作者綜合整理中時電子報（2000 年 7 月 17 日）、動報（2000 年 10 月 11 日）及相關媒體報導製作而成。

陳水扁政府籌組期間，民進黨祕書長邱義仁有感於首次「政權輪替」後執政責任的艱巨，曾建議中常委依「五四三二一」分配的構想，即由立法院 5 位、縣市長 4 位，中央執政團隊 3 位、北高市議員 2 位及黨主席 1 位組成，以強化民進黨的黨政互動關係，但因變革過大遭黨內普遍反對而作罷。^②陳水扁主政初期，特別強調「全民政府」的口號，黨政的互動機制是沒有一定模式的，總統和行政院院長、黨主席雖有分別會面，但並沒有加以制度化，而行政院與民進黨立法院黨團雖有溝通協調機制的建立，卻是形式的意義大於實質的意義。直到七月二十二日「嘉義八掌溪事件」發生後，才感到建立有效的黨政協商管道之必要性，除了總統和行政院院長、黨主席每週的固定

註② 明日報，2000 年 5 月 8 日，網路資料。

註③ 中國時報，2000 年 7 月 27 日，版 6。

會面之外，民進黨中常會並於七月二十六日通過成立「黨政協商會報」，由總統府祕書長、行政院副院長與黨祕書長三人每週三定期聚會，必要時可邀請立法院黨團三長出席，就重大政策溝通協調以形成共識，以強化黨政決策機制的互動關係。^②

遺憾地，唐飛擔任行政院院長期間，陳水扁個人始終還是決策中心，「黨政協商會報」並沒有發揮多大的作用，吳乃仁祕書長依舊不斷批判唐飛與行政院，造成黨政關係的持續緊張。十月四日張俊雄接任行政院院長後，民進黨「一黨少數政府」正式上路，黨內部又開始討論黨政決策機制調整的問題。其中，「主流聯盟」提出「雙軌制」，建議以總統為決策中心，結合總統府、行政院與立法院黨團形成政策，但反對行政院各部會政務官列席中常會；「新潮流系」主張強化現有的「黨政協商會報」，由總統府、行政院、黨中央與立法院黨團派員參加，甚至可包括派系領袖或立法院黨團三長；「福利國連線」也主張強化目前的「黨政協商會報」，增加立法院黨團三長的參與，同時邀請立法院黨團三長及行政院祕書長列席中常會；黨中央則主張將重大決策回歸中常會，取消「黨政協商機制」，以黨為中心結合總統府與行政院，立法院黨團三長當然列席，而必要時亦得邀請民進黨籍政務官列席。^③不過，固然各種方案紛陳、討論異常熱烈，卻僅止於意見的提供而已，最後的決定權仍是在陳水扁總統，在黨政決策機制尚未改變之前，「黨政協商會報」也只有繼續維持運作。

行政院核四停建決策所引發的風波，才是陳水扁改變個人、單線領導決策模式的關鍵。由於行政院停建核四的宣布時機，恰好在陳水扁與國民黨主席連戰會面之後，引爆朝野對於陳水扁決策模式與領導風格的質疑，並立即在立法院推動罷免總統案的連署，造成陳水扁個人聲望大幅下滑，不得不調整身段而稍加收斂，甚至於電視上公開道歉。隨後，陳水扁在十一月十四日召開的決策會議中，決定整合現有的黨政協商機制，於總統府召開府院黨擴大決策會議，成員包括總統、副總統、行政院院長、黨主席、總統府祕書長、行政院祕書長、黨祕書長、立法院黨團總召集人與幹事長等九人，是為總統府的「九人決策小組」。對於陳水扁是否能夠徹底改變決策模式與領導風格，雖然黨內仍有人抱持著懷疑的態度，擔心新的決策機制只是換湯不換藥，甚至淪為陳水扁個人的「溝通會議」或「告知會議」，但民進黨大多數的領導菁英皆樂觀其成，並進一步建議應將黨內各派系領袖也納入新的決策機制。^④

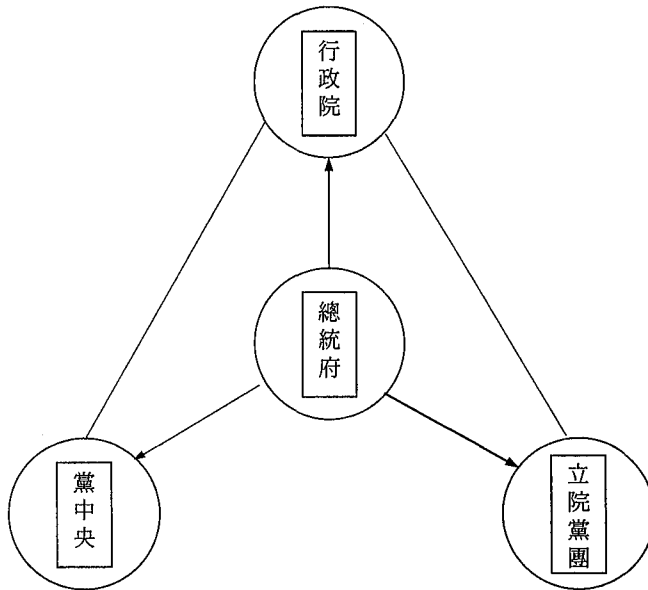
至此，陳水扁主政之下黨政關係的實際運作，先前傾向於「黨政自主」模式中政黨與政府各自獨立運作的情形，因總統府「九人決策小組」機制的建立，形成政府對於政黨的某些依賴，以致黨政關係小幅度向「政依賴黨」模式移動；而以陳水扁為中心的「一人決策」模式，也因這個黨政決策機制的出現，能夠結合行政院、黨中央與立法院黨團的共同參與，而逐漸朝向以陳水扁為主導的「集體諮詢」模式發展。綜合言之，如圖四所示，在這個新的黨政決策模式之下，以陳水扁為核心的總統府，成為民進黨少數政府的黨政關係運作之樞紐，行政院、黨中央與立法院黨團的代表，透過

註② 聯合晚報，2000年10月11日，版2。

註③ 中國時報，2000年11月16日，版3。

「九人決策小組」的參與，形式上雖分享了陳水扁總統的部分決策權，卻可能淪為政策的背書者，而實質上又必須承擔決策後果的可能風險；當黨政決策的機制逐步制度化之後，行政院與黨中央、行政院與立法院黨團之間的協調功能，也僅能視個案需要而進行，重要性當然就相對降低，而黨中央與立法院黨團之間，則仍維持獨立運作的方式，幾乎沒有互動的關係。

圖四 民進黨少數政府黨政關係的運作模式



伍、民進黨少數政府與政黨互動

雖然某些學者相信一黨體系可以和民主政治並行不悖，^{②⑥}但 Sartori 則認為，政黨內部的派系鬥爭與政黨之間的合法競爭是截然不同的，前者純粹只是政黨內部權力的角逐而已，和民主政治的運作不一定有著必然的關係，而不同政黨相互競爭以掌握政權，才是真正的民主政治關鍵之所在。^{②⑦}由此可見，政黨競爭是民主政治的重要標幟，穩定的國家有賴於健全的政黨體系，而新興民主國家追求民主化過程中，更需要建立穩定與健全的政黨競爭關係。Kohli 的研究發現，印度政黨體系的鬆散與衰敗，和其民主政治品質與穩定之降低，存在著某種程度的關聯；^{②⑧} Mainwaring 與 Scully 針對

註②⑥ Maurice Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State* (London: Methuen & Co., translated from the French publication of 1951, 1964); C. B. Macpherson, *The Real World of Democracy* (New York: Oxford University, 1966).

註②⑦ Giovanni Sartori, *Parties and Party System: A Framework for Analysis* (New York: Cambridge University Press, 1976), p. 47.

註②⑧ Atul Kohli, "Indian Democracy: Stress and Resilience," *Journal of Democracy*, Vol. 3 (January 1992), pp. 52~64.

拉丁美洲及其他新興民主國家的分析也發現，這些國家民主化過程的順利與否，取決於政黨競爭關係的穩定發展。^⑳

尤其重要者，新興民主國家中政黨與政黨體系的特徵，更決定了責任政治機制的能否落實。Haggard 與 Kaufman 有關民主轉型與經濟改革的研究指出，新興民主國家政黨體系的某些特徵，特別是破碎化（fragmentation）與兩極化（polarization）的現象，將直接影響政治菁英的合作態度，行政與立法部門的協調機制，以及不同政府部門與層級之間的統合關係，不僅不利於責任政治機制的建立，也有礙於政治民主化的持續推展。^㉑ O'Donnell 進一步強調，許多新興民主國家民主化過程的挫敗，關鍵在於民主制度的徒具假象，政黨領袖與政治菁英逃避責任政治的相關機制，甚至運用民粹情緒扭曲或操控民主制度的運作，擺脫責任政治機制的約束，以成就個人的統治慾望。^㉒ Mainwaring 甚至認為，政黨體系愈衰弱的國家，民粹主義的情緒必然愈普遍，政治領導菁英的個人魅力與特質，勢將操控整個政治舞台的運作，行政權力乃無限擴張而凌駕憲政體制與法律權威之上，如此責任政治的機制必將無法確立。^㉓

陳水扁在就任滿月的記者會上表示，將邀請國民黨、親民黨與民進黨三黨的主席，進行所謂的「政黨圓桌會議」，就國家重大政策交換意見，又在七月三十一日的第二次記者會，表達為了促成選後的「政黨和解」，願意親自前往邀請政黨的負責人，並就會議的形式、議題等先行召開幕僚的會前會討論，惟國民黨、親民黨兩黨反應冷淡而未果。另一面，在謝長廷當選民進黨主席之後，國民黨主席連戰主動表達願意「移樽就教」，以建立良性的政黨互動關係，並於八月二日前往民進黨中央黨部拜會謝長廷，「連謝會」乃成為總統選舉後首次政黨負責人的會面；後來，由於謝長廷批評國民黨「續建核四」是為了貪污，本來計畫中的謝長廷回訪連戰的安排，到目前為止就一直沒有進展。

到了十月中旬，眼見國內政經情勢低迷不振，為了促成「政黨圓桌會議」的召開，陳水扁決定改弦易轍、主動出擊，親自拜訪國民黨、親民黨與新黨三個在野黨的負責人，並透過總統府幕僚積極安排。親民黨主席宋楚瑜首先表態，接受陳水扁總統「一對一會談」的邀請，於十月十九日在台北賓館會面，雖然總統府將這次的見面設定為純拜會及未設議題，形式意義或許重於實質意義，但「陳宋會」無疑在政黨良性互動

註⑳ Scott P. Mainwaring and Timothy R. Scully, "Conclusion: Parties and Democracy in Latin America—Different Patterns, Common Challenges," in Scott Mainwaring and Timothy R. Scully, eds., *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America* (Stanford Ca.: Stanford University Press, 1995), pp. 472~474.

註㉑ Stephan Haggard and Robert Kaufman, *The Political Economy of Democratic Transitions* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1995), pp. 166~167.

註㉒ Guillermo O'Donnell, "Illusions about Consolidation," in Guillermo O'Donnell, ed., *Counterpoints: Selected Essays on Authoritarianism and Democratization* (Notre Dame, In.: University of Notre Dame Press, 1999), pp. 164~165.

註㉓ Scott Mainwaring, "Party Systems in the Third Wave," *Journal of Democracy*, Vol. 9 (July 1998), pp. 75~76.

的方向上又邁進了一步。接著，原先在陳水扁釋出「政黨圓桌會議」獨漏的新黨，也於十月二十一日在台北賓館，由全委會召集人郝龍斌率隊和陳水扁總統會面，「陳郝會」顯然再為政黨的良性互動增加一大助力；而眾所矚目的「陳連會」，在社會大眾與朝野各界的期待下，於十月二十七日在總統府，以全程對外公開的方式舉行，雙方雖在財經與兩岸議題上少有共識，卻有助於未來朝野政黨協商機制的建立。^③遺憾地，透過和國民黨、親民黨與新黨三黨負責人會談，陳水扁好不容易營造出來的「政黨和解」氣氛，卻在「陳連會」後立即被行政院院長張俊雄「停建核四」政策的宣布徹底摧毀，朝野對抗態勢隨之開始全面延燒。

為了創造「政黨和解」的氣氛，陳水扁除積極推動「政黨圓桌會議」之外，更於當選總統之日承諾成立「兩岸跨黨派小組」，邀請各政黨及其他無黨無派人士參加，由中央研究院院長李遠哲擔任召集人，以凝聚國內有關兩岸關係的共識，並消除兩岸的緊張與誤解。六月二十六日總統府祕書長張俊雄公布「兩岸跨黨派小組設置要點」，在國民黨與親民黨以其和國統會疊床架屋為由拒絕參加，以及在野政黨僅有新黨代表參加的情況下，「兩岸跨黨派小組」於九月二日正式運作；但是，由於參與成員的統獨意識形態過於對立與堅持，加以副總統呂秀蓮、小組召集人李遠哲、行政院院長唐飛、陸委會主委蔡英文與民進黨主席謝長廷等，針對「一中各表」、「九二共識」的各說各話或甚至相互矛盾說法，遲遲無法建立任何有意義的共識，新黨更在十一月十二日宣布退出「兩岸跨黨派小組」，甚至立法院的在野政黨在十一月十四日聯手通過，成立「立法院兩岸事務因應對策小組」，這又是陳水扁主政以來「政黨和解」策略的另一項挫折。

陳水扁以「全民政府」包裝「少數政府」的手法，以及運用「政黨和解」與「兩岸跨黨派小組」的策略，企圖突破或瓦解在野勢力結盟的可能威脅，似乎沒有太大的成效，尤其是在張俊雄接替唐飛擔任行政院院長，組成民進黨的「一黨少數政府」之後，反而因政策的一一推出意外地促成了「在野聯盟」的發展。誠如前節所述，在統獨意識形態的立場上，在野的國民黨、親民黨與新黨就比較接近，何況親民黨與新黨皆是由國民黨分裂而組成，目前國民黨在立法院的次級團體，除了厚生會另外涵蓋民進黨籍立法委員之外，擁有跨黨派成員的次級團體，幾乎都有這兩個政黨的立法委員加入（見表四），相較於和民進黨的關係，彼此之間的互動本來就比較頻繁緊密，政黨合作的空間自然相對地擴大。

早在「陳唐體制」的「全民政府」上路未久的六月初，國民黨、新民黨與新黨加上無黨籍聯盟，就以結盟的方式在立法院內政及民族委員會，突襲通過「宗教直航」與「兩岸小三通」的政策時間表，讓民進黨措手不及。^④「嘉義八掌溪事件」之後未久，親民黨主席宋楚瑜公開倡議在野黨組織聯盟，並獲國民黨主席連戰的正面回應；而「陳連會」後行政院院長張俊雄漠視憲法規範與國會尊嚴，以行政裁量權為由立即

註③ 中國時報，2000年10月20、22、28日，版2。

註④ 中國時報，2000年6月9日，版4。

表四 立法院國民黨次級團體分布情形*

次級團體名稱	人數	備註
台聯會	17	
親民會	21	
立法院改革會	20	
e世代問政聯盟	18	
親政會	27	2人為親民黨，2人為無黨籍聯盟。
新台灣問政聯盟	21	6人為親民黨，1人為無黨籍。
協和會	24	2人為親民黨。
厚生會	37	12人為民進黨，3人為親民黨，3人為新黨，1人為無黨籍。
國大聯誼會	14	1人為無黨籍聯盟。
八仙聯誼會	8	2人為親民黨。
國會改革會	15	6人為親民黨，1人為新黨，1人為無黨籍。
台灣政策基金會	56	11人為親民黨，2人為無黨籍聯盟。
合計	115	實際總數較少乃因多數人皆跨次團。

* 本統計數字以2000年12月1日為基準。

資料來源：國民黨中央政策委員會。

片面宣布「核四停建」，實質點燃了在野政黨一連串結盟動作加溫的引信。十月三十日國民黨立法院黨團通過決議，由丁守中發起總統、副總統的罷免案，同日國民黨主席連戰分別拜會親民黨主席宋楚瑜，以及新黨全委會召集人郝龍斌，號召在野的三個政黨正式結盟，合力組成「主流民意對話機制」。在野政黨的「連宋會」與「連郝會」之後，立法院中國民黨、親民黨與新黨的結盟加速進行，國民黨黨團的罷免案，親民黨黨團的不信任案，以及新黨黨團的兩案皆可之主張，逐漸匯集為以國民黨的罷免案為主之策略結盟，持續進行罷免案的推動工作；而國民黨、親民黨與新黨三黨的高峰會，也刻意選在國民黨總理孫中山誕辰紀念日前一天的十一月十一日舉行，針對憲政體制、兩岸關係、財經問題、掃除黑金、災後重建與政黨合作六大議題，進行討論並發表共同聲明，^⑤設定了「在野聯盟」進一步合作的方向與基礎。

綜觀陳水扁主政以來，從「全民政府」到「少數政府」，朝野政黨的互動關係不僅未見絲毫改善，更激化了在野政黨對於統治當局與執政黨的不滿情緒，也間接促成在野陣營的空前大團結以對抗執政者，一再凸顯朝野關係的緊張對峙局面。以「工時案」而言，六月中旬行政院一通過「縮短工時案」，將法定工時縮短為每週44小時，在野的三黨一派即表達反對意見，聯手在立法院通過國民黨版的兩週84小時「工時案」，甚至執政的民進黨都表示不反對；而為回應「在野聯盟」六大主張，十一月下

註⑤ 中國時報，2000年11月12日，版2。

旬總統府「九人決策小組」首次會議並決定每週工時改為 44 小時，行政院迅即據以通過 44 小時「工時案」的勞基法修正草案，但卻又遭在野黨聯手於立法院程序委員會加以否決。總預算案的朝野互動也是一例。唐飛擔任行政院院長期間，行政院函送立法院的政府總預算案，曾兩次遭國民黨與新黨的聯手，退回程序委員會而不予付委進行實質審查；而張俊雄接任行政院院長之後，總預算案被在野聯盟要求撤回重編，且當總預算案再度送至立法院時，由於「核四停建」政策引發在野陣營的強烈不滿，國民黨、親民黨與新黨三黨，更在立法院聯手通過決議請張俊雄離開議場，且不進行總預算案的口頭報告。尤其，「核四停建」決策所引發的罷免案，使得在野政黨意外地緊密結合。新黨的立場原為反對核能發電，卻因為「核四停建」決策的宣布時機，動搖了朝野之間原本脆弱的互信基礎，新黨轉而回應國民黨的罷免訴求，並進而促成「在野聯盟」的出現，形成和執政的民進黨對抗的局面，加深了朝野政黨之間的裂縫。

陸、政黨的政策立場與選民基礎

政黨居於人民與政府之間的橋樑地位，提供人民可能的政治領袖與政策選項，並企圖透過定期選舉的方式取得政權，賦予了現代民主政治以動態的意義。由此可知，在一個民主社會之中，選民除了能夠藉由定期的選舉決定政治領袖的去留之外，更可以透過各種機制表達對於政策選項的偏好，進而影響政府重要政策的制定與執行；而政黨與選民彼此之間是相互影響的，不僅選民的信仰與態度會促成某種政黨的出現，政黨的特徵更會型塑選民政治參與的模式，^⑥政黨的政策立場與選民基礎之相互競逐，乃成為推展民主政治與落實責任政治的原動力。

Lipset 因之認為，一個穩定運作的民主政治，有賴於具有持久性支持的選民基礎之不同政黨存在，而這些政黨必須能夠提供不同的政策選項，並且彼此相互的監督與批評。^⑦ Morlino 有關義大利、希臘、西班牙與葡萄牙等南歐四國的分析即指出，即使民主制度缺乏廣泛合法性（legitimacy）的基礎，在定期選舉的機制之下，如能透過政黨與選民之間的頻繁互動，引導出選民行為穩定發展的趨勢，仍可加速促成民主化的實現。^⑧ Mainwaring 更進一步強調，政黨必須與選民建立相當穩定的互動關係，才能匯集選民分歧且多元的政策偏好，並向選民明確表達政黨的政策立場，以便爭取選民的投票支持；換言之，選民與政黨的關係必須具有規則性（regularity），選民要

註⑥ Scott Mainwaring, "Transitions to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues," in Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell, and J. Samuel Valenzuela, eds., *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, (Notre Dame, In.: University of Notre Dame Press, 1992), pp. 302~304.

註⑦ Seymour Martin Lipset, "The Social Requisites of Democracy Revisited," *American Sociological Review*, Vol. 59 (February 1994), p. 14.

註⑧ Leonardo Morlino, "Consolidation and Party Government in Southern Europe," *International Political Science Review*, Vol. 16 (April 1995), pp. 145~167; Leonardo Morlino, "Political Parties and Democratic Consolidation in Southern Europe," in Richard Gunther, P. Nikiforos Diamandouros, and Hans-Jurgen Phhle, eds., *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective* (Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press, 1995), pp. 315~388.

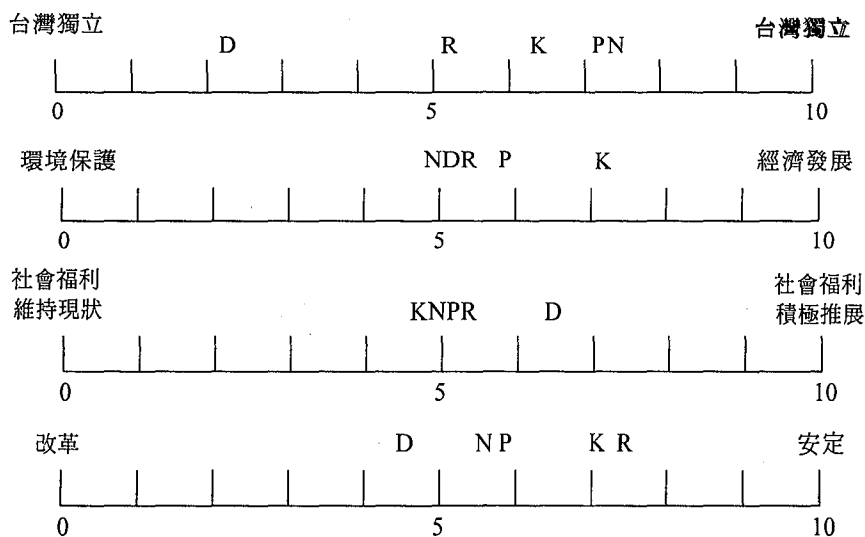
能清楚認知政黨的政策立場，而政黨也要能確實掌握選民的政策偏好，如此選民才不致被政治菁英的民粹主義或煽動手法所迷惑，責任政治的機制也才有落實的可能。^③

令人感到興趣的是，台灣民衆在主要政策議題上的立場為何？民衆認知中各政黨在主要政策議題上的立場又為何？民衆和各政黨在主要政策議題立場的差異有何意涵？根據最近十年來的觀察，台灣民衆最爲關心且經常成爲選舉競爭的主要議題，大致可以包括下列四項：其一，台灣獨立與中國統一立場的分歧；其二，環境保護與經濟發展立場的分歧；其三，社會福利重視程度立場的分歧；其四，安定與改革立場的分歧。

從圖五中可以看出，在台灣獨立與中國統一光譜的統獨議題上，各政黨和受訪民衆皆有相當的距離，民進黨顯然是偏向台灣獨立的一端，且和受訪民衆的差異最大；而國民黨、親民黨與新黨，則是偏向中國統一的一端，其中以國民黨和受訪民衆的位置較爲接近，親民黨與新黨的位置明顯較國民黨偏向中國統一，且和受訪民衆的距離更爲遠些。由此可見，在統獨議題的立場上，目前四個主要政黨的差異依舊相當大，而且也與民衆之間存在著不小的差距。

在環境保護與經濟發展的議題上，多數政黨和受訪民衆之間的差異並不大，民進黨、新黨與親民黨三黨和受訪民衆的距離相當地接近，但國民黨的位置顯得和受訪民衆差異較大，是比較偏向於重視經濟發展的一端，這可能與國民黨的長期執政，且特別重視經濟發展政策而忽略環保政策有關，當然也可能是反對運動長期宣傳的效果。

圖五 各主要議題上選民與政黨的位置



說明：上列各圖示中，R代表受訪者在各該議題上的位置，K、D、N、P分別代表受訪者所認知的國民黨、民進黨、新黨與親民黨的位置。

資料來源：陳義彥，「跨世紀總統選舉中選民投票行為科際整合研究」，行政院國家科學委員會研究計畫，國立政治大學選舉研究中心，民國89年。

註^③ Scott Mainwaring, "Party Systems in the Third Wave," *Journal of Democracy*, Vol. 9 (July 1998), p. 75.

至於在社會福利重視程度的議題上，各政黨和受訪民衆的差距並不大，國民黨、新黨與親民黨偏向於社會福利維持現狀的一端，其中以國民黨的立場受訪民衆認為稍微保守些，而民進黨則偏向於積極推展社會福利的一端，惟受訪民衆又似乎認為稍微激進些。對於國民黨與民進黨而言，受訪選民的認知相當符合事實，但親民黨與新黨作為反對黨，受訪選民認為其較偏向於社會福利維持現狀，可能由於這兩個政黨系出於國民黨有關，且民進黨長期扮演反對運動的角色，獨佔了積極推展社會福利的光環。

最後就改革與安定的議題來看，受訪民衆顯然是最傾向於安定的，而國民黨的位置和受訪民衆最接近。另外的民進黨、新黨與國民黨，在這個議題上皆和受訪民衆有相當差距；其中，親民黨與新黨和受訪民衆的差距較小些，民進黨則有著相當大的距離存在。這個結果顯示出，國民黨自我強調為維持安定的力量，民進黨卻長期自我型塑為民主改革的形象，而民衆顯然較接近國民黨的立場。

民衆對於政黨表現的滿意程度，也是觀察政黨與民衆關係的一項指標。由表五的資料可以發現，民進黨的表現最獲台灣民衆的肯定，低滿意程度（3分以下）的受訪民衆最少，中滿意程度（4~7分）與高滿意程度（8分以上）的比率皆最高，且總平均分數達5.04；國民黨表現的滿意程度居次，總平均分數為4.24；親民黨表現的滿意程度則稍微落後，且總平均分數為3.69；而新黨表現的滿意程度則殿後，低滿意程度的受訪民衆高達六成六，總平均分數以只有2.80。整體而論，受訪民衆對於這四個政黨表現的滿意程度，似乎並不是相當地高，總平均分數僅約5分或以下；這顯示多數民衆認為，目前台灣的四個政黨仍須再接再厲。

表五 台灣民眾對各政黨表現的滿意程度

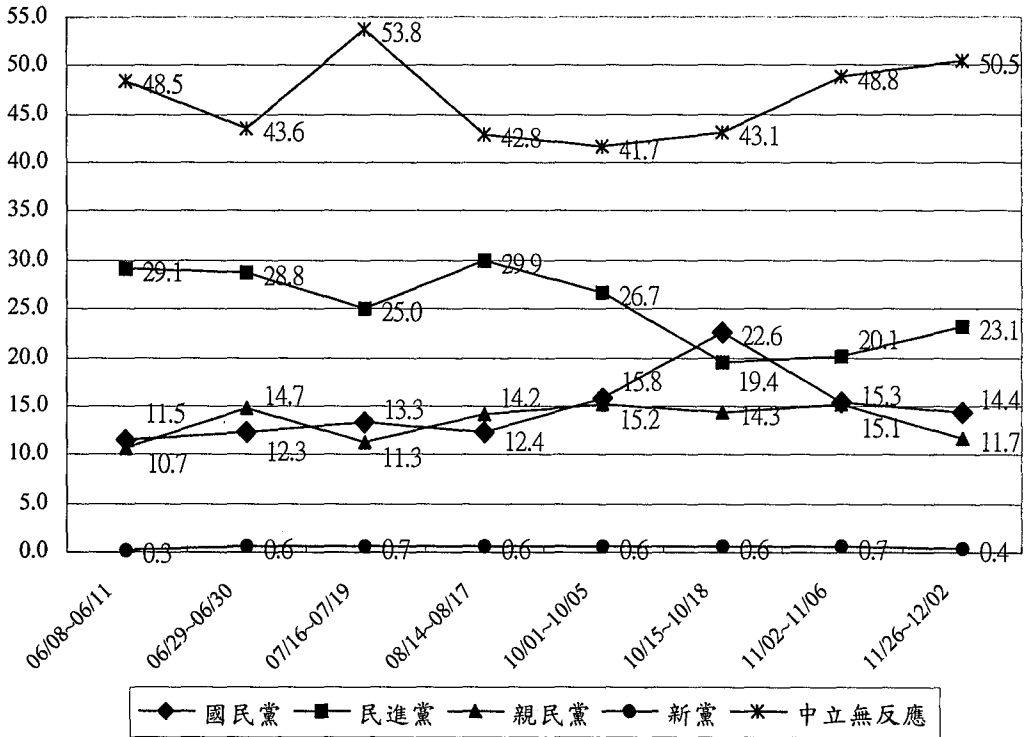
滿意程度	國民黨	民進黨	新黨	親民黨
3分以下	330 (36.0%)	156 (17.8%)	476 (66.4%)	296 (45.9%)
4~7分	542 (59.2%)	669 (76.4%)	227 (31.7%)	314 (48.7%)
8分以上	44 (4.8%)	51 (5.8%)	14 (2.0%)	35 (5.4%)
平均	4.24	5.04	2.80	3.69
樣本數	916	876	717	645

資料來源：陳義彥，「跨世紀總統選舉中選民投票行為科際整合研究」，行政院國家科學委員會研究計畫，國立政治大學選舉研究中心，民國89年。

台灣民衆對於各主要政黨的支持度，同樣也可以佐證上述這個論點。從圖六中可以發現到，總統選舉結束之後，拜陳水扁勝選餘威之賜，民進黨的支持度高達近三成，且始終相當地穩定，直到十月四日唐飛辭職之後，民進黨的支持度快速下滑，甚至一度低於二成，加上股市的低迷、經濟的不振，以及在野陣營總統罷免案的推動，民衆對於民進黨的執政缺乏信心，僅回復到二成三的支持度而已。另外，國民黨的支持度，除了在唐飛辭職後一度攀升到近二成三以外，和親民黨相類似的，皆在一成至一成五之間上下徘徊，而新黨的支持度則始終未超過百分之一。最為重要的是，對於民進黨、

國民黨、親民黨與新黨，皆沒有表示支持態度的民衆，都在四成以上或甚至超過五成，顯見台灣多數民衆對目前主要政黨的支持有所保留。

圖六 台灣各主要政黨支持度之變化（2000年6月～）

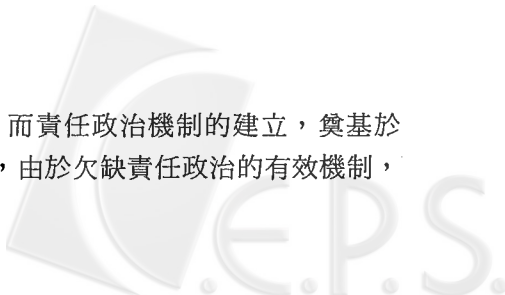


資料來源：中國國民黨國家發展研究院。

基於以上的分析得知，台灣民衆大致能夠區辨主要政黨的政策立場，在環境保護與經濟發展、社會福利重視程度及改革與安定等三大議題上，民衆所認知的四個政黨之位置，以及和多數民衆自我認知之位置，似乎沒有太大的歧異；但在統獨議題的立場上，各政黨和民衆之間仍有相當的差距，尤其是執政的民進黨，不僅和多數民衆存在不小的歧異，更和其他三個在野政黨形成對立的局面。另外，除了新黨的選民基礎相當薄弱之外，民進黨、國民黨與新黨等三個政黨，似乎都有相當穩定且足夠的選民基礎，其中尤以民進黨居領先地位，惟領先幅度已在逐漸縮小，而國民黨與親民黨兩者則在伯仲之間。

柒、結 語

民主政治的正常發展，有賴於責任政治的落實；而責任政治機制的建立，奠基於政黨政治的健全化。新興民主國家在民主化的過程中，由於欠缺責任政治的有效機制，



往往會朝著委任式民主（delegative democracy）的方向發展；在總統選舉中贏得勝利者，總以國家利益的監護人與捍衛者自居，企圖超越現有憲政體制與法律規範的約束，以個人意志凌駕權力結構與政黨體系之上，責任政治自然就成為總統個人權力運用的主要障礙。^④就此而言，新興民主國家的政治領袖，透過激烈的選舉競爭取得執政權力之後，必須依循先進民主國家政黨政治之運作原則，努力建立政黨與政府之間的統合關係，健全政黨彼此之間的競合關係，以及維繫政黨與選民之間的穩定關係，才能有效建構責任政治的機制，並導引出政黨競爭與民主政治的良性發展。

台灣「半總統制」的憲政體制，在陳水扁當選總統取得執政權之後，面臨前所未有的衝擊。陳水扁以個人意志為主導，漠視憲法精神、罔顧政治現實，在「少數總統」與「國會少數」雙重弱勢的情況下，先後組成「全民政府」與「少數政府」，企圖規避政黨政治與責任政治的約制。政府重組六個月以來，執政的民進黨與政府之間的黨政關係，幾乎以雙頭馬車的方式各自獨立運作，在許多重大的政策議題上，經常自陷矛盾或甚至相互攻擊，以致影響政務的有效推動；民進黨和其他政黨之間的互動關係，由於執政當局以政治權謀為先，加上彼此互信基礎的不足，不僅阻滯了朝野政黨的良性互動，更演變成相互對峙的緊張局面；而朝野政黨的選民基礎雖然相當穩定，且在重大政策議題上也呈現明顯的區隔，但有關統獨意識形態的立場，執政的民進黨不僅和在野政黨之間存在嚴重的分歧，更和台灣多數民衆的主觀意向有著極大的差距，埋下台灣政黨競爭關係健全發展的隱憂。顯然地，陳水扁主政以來的政治操作，凸顯出先天不足、後天失調的困境，導致政黨政治的邊陲化與空洞化，不僅有礙於責任政治的建立，更將腐蝕台灣民主政治發展的根基。

展望未來，「全民政府」與「少數政府」的實際運作既已徹底失敗，陳水扁與民進黨勢必要回歸常軌，尊重憲法中「半總統制」的憲政規範，正視民進黨為立法院少數弱勢地位的政治現實，重新建構有效的政府統治聯盟，進一步強化執政黨與政府之間的緊密互動關係，健全朝野政黨彼此之間的競爭與合作關係，以及縮短民進黨和民衆與其他政黨有關統獨意識形態立場上的歧異，始能促成政黨競爭的良性發展，並確保責任政治得以落實，有助於台灣憲政體制與政治民主化的茁壯。

* * *

（收件：89年12月29日，修正：90年2月21日，接受：90年2月23日）

註④ Haggard and Kaufman, *op. cit.*, p. 339; Guillermo O'Donnell, "Illusions about Consolidation," in Guillermo O'Donnell, ed., *Counterpoints: Selected Essays on Authoritarianism and Democratization* (Notre Dame, In.: University of Notre Dame Press, 1999), p. 164.

Minority Government and Accountability: Party Competition under the Semi-Presidential System in Taiwan

Teh-fu Huang

Abstract

Democracy relies on the establishment of political accountability, which is dependent on the full-fledged development of party politics. Since Chen Shui-bian of the Democratic Progressive Party (DPP) assumed the presidency, Taiwan's constitutional operation under the semi-presidential system has encountered a variety of dramatic challenges. The Chen Shui-bian administration has not worked closely with the DPP as a party. The competition between the DPP and the other parties also led to the intensification of the power struggle. Moreover, there is a serious cleavage between the DPP and the opposition parties on the issue of unification-independence on the one hand, and between the DPP and the electorate on the other hand. In the future, Chen Shui-bian and the DPP must revert to the normal constitutional operation and reconstruct an effective governing coalition. Both the reinforcement of the interaction between the DPP and the government and the institutionalization of party competition and cooperation are also suggested.

On the issue of unification-independence, in addition, quite necessary is to narrow the gap between the DPP on the one hand and the electorate and the opposition parties on the other hand.

Keywords: party politics; political democratization; Taiwan's party politics; Taiwan's political democratization

