

第一章 緒論

自 2000 年政權輪替以來，總統是否兼任黨主席的這項問題，時常成為討論焦點，因此本文將以我國為例，深入探討三位總統任內黨政關係運作的狀況。本章將先敘明研究緣起與目的，並界定研究定義與研究途徑，最後還要提出本文的研究架構與研究方法。

第一節、研究緣起與研究目的

壹、研究緣起

2000 年的首次政權輪替，陳水扁總統挾勝選氣勢主導全民政府，但立法院院會於 6 月 16 日表決勞動基準法中有關每週工時的修正案時，部分民進黨立委卻選擇支持國民黨版，失控的結果震撼府院。

2008 年 7 月 4 日，國民黨佔有超過七成席次的立法院針對馬英九總統送交的監察院正、副院長與二十七位監察委員被提名人行使同意權，但投票結果卻是封殺了包括副院長在內的四位被提名人，重創甫以七百六十五萬票當選的馬英九總統的領導威信(中國時報，2008 年 7 月 5 日，版 A2)。¹

其實從歷史來看，先有黨、才有國的黨國體制，主導我國政府運作將近半世紀，直到 1986 年民進黨成立，黨國體制才逐漸受到挑戰。

民進黨成立後，透過組織力量在文宣與動員兩方面的運作逐漸在選舉競爭中壯大，1992 年的第二屆立法委員選舉，也是首次的國會全面改選，民進黨就以三成的得票率、贏得近三分之一的席次；1993 年的縣市長選舉，民進黨也掌握三分之一的地方縣市執政權。而就在民進黨的成長促使黨國體制面臨轉型挑戰的同時，國民黨內部也因為蔣經國總統的辭世以及隨之而來的主流派與非主流派之間的鬥爭，更衝擊原有黨國體制的運作，但儘管這些內外的變化，此時的國民黨仍

¹ 蕭旭岑，2008，〈黨政一再不同調 馬現領導危機〉，《中國時報》，7 月 5 日，版 A2。

保有一黨優勢的執政地位並且繼續以黨領政的執政模式。²

然而，反對勢力的出現與成長對國民黨執政優勢持續造成威脅，先是在 1994 年的直轄市長選舉中敗選，使得國民黨失去首都執政權；1995 年的第三屆立法委員選舉，雖然民進黨的席次並沒有明顯增加，但因為新黨的出走而使國民黨的國會席位大幅下滑，選後在民進黨主席施明德與新黨全委會召集人趙少康帶動的大和解氛圍下所形成的「民新合作」，更突顯國民黨僅是脆弱多數的政治現實；³而 1997 年的縣市長選舉，國民黨遭遇挫敗，地方執政版圖大幅萎縮，執政縣市數目與人口數都落後民進黨，兩黨制逐漸成型。

2000 年總統選舉的政權輪替是我國民主轉型過程中的分水嶺。民進黨的執政不僅開創新的政黨政治時代，也讓我國的黨政關係多了不同的走向。執政之初的民進黨在陳水扁總統的主導下，企圖實現全民政府，排除政黨參與，但全民政府運作成效不彰，使得陳水扁總統在 2002 年主導民進黨的黨務改造，確立執政時期由總統兼任主席，開啟民進黨的黨政合一時代。然而在 2004 年底的第六屆立法委員選舉之後，由於選舉結果不如預期，兼任黨主席的陳水扁總統以此為由宣布辭去黨主席，而以民進黨為軸線之黨政關係也重新調整。

2008 年國民黨的馬英九實現二次政黨輪替，但當選後並未遵循過去國民黨執政時期的黨政合一模式，而是如同 2000 年的陳水扁總統一樣，以全民總統自許、不兼任黨主席，只是這種黨政分離的堅持，在一年後仍因為黨政不協調導致施政效率不佳而必須修正，並於 2009 年 7 月 26 日在同額競選的情況下以總統身份當選國民黨主席並主導多項黨政合一的黨務改革措施。⁴至此，我國的黨政關係雖然歷經多任總統更迭以及二次政黨輪替，最終仍不可避免的走向黨政合一。

誠如 Blondel 與 Cotta 所言，政黨在政府組成的過程扮演關鍵角

² 李登輝雖然依憲法繼任總統，但非主流派真正在意的其實是繼任黨主席的人選。

³ 民新合作的第一項議題就是立法院院長的選舉，施明德與劉松藩的競爭最後只以一票之差落敗。

⁴ 包括增設指定政務官出任中常委，並定期安排內閣首長到中常會報告政策。

色，而黨政關係則是影響政府後續運作的重要因素(Blondel and Cotta 2000, 197)。以此來看，相較於國民黨威權統治與一黨優勢時期，2000年之後的黨政關係有了不同的面貌，而新的政治領導人也嘗試跳脫原有黨政合一或是以黨領政的模式建構新的黨政關係，但成效並不理想。因此值得思考的問題是：那些因素造成黨政關係的改變，以及不同的黨政關係對於政府運作究竟會產生什麼影響？

若從歐美國家的例子來看，政治領袖在黨政關係的互動上，對於實際政府的運作具有實質的重要性。例如英國在傳統上因為採用議會內閣制，因此政黨與政府的權力互動基本上被認定為一體的，屬於黨政合一的黨政關係，包括首相的產生、內閣的組成、以及政策的產出，都是以政黨為權力運作核心，這也是為何前英國首相 Blair 於 2007 年 5 月 10 日宣佈權力交棒時，具體的作法是辭去工黨黨魁而非直接請辭首相職位(中國時報，2007 年 7 月 2 日，版 A14)。⁵

至於美國，雖然總統制及其運作方式讓政黨淪為以選舉為主要政治任務，但仍有不少研究指出政黨在美國政府運作上的重要性或許不如英國政黨那樣具有主導權，卻仍是政府運作不可或缺的力量。例如 Wilson 認為：「政黨是分立權力的連結器」，政黨組織與行政部門、立法部門的關係難以切割，這些政府部門可能有共同利益而接受共同的指揮，那就是政黨控制；Ford 與 Goodnow 也主張「政黨是行政權與立法權之間唯一的合作、和諧的橋樑」(Ranney 1954, 36-39、62、97)。

從上述可見，黨政關係對於政府組成及政策推動有密不可分的影響。然而，環顧現有研究文獻走向，多數在討論政府的組成型態與政策制訂與推動的關係，例如常見的總統制、內閣制、雙首長制等政府型態的比較研究，或是這些不同政府體制的政策產出過程等。相較之下，從黨政關係切入，討論不同型態的黨政關係與政府型態，或是不同型態黨政關係與政策制訂與推動過程的討論則顯得不足。同樣重要

⁵ 陸以正，2007，〈布萊爾交卸首相 工黨失去明星〉，《中國時報》，7 月 2 日，版 A14。

的，作為一個新興的民主國家，我國一方面經歷了令人注目的民主改革過程，另一方面也透過修憲方式逐次建立新的憲政制度，與這兩個重大發展息息相關者則是原有黨國體制改變之後的新黨政關係，可以想像的，任何黨政關係的形成是受到既有的憲政體制、政黨組織、歷史發展過程等元素交互作用，這些因素的交互作用關係著政府運作的實質內涵，而我國近期的發展正好為黨政關係的研究提供一個很好的研究素材。

在這樣的認知上，筆者選擇以黨政關係為研究焦點，探索近期我國在民主化的過程中，黨政關係的轉變型態以及其政治效應。更具體來講，本文研究動機係基於以下三個重要發展而延伸出來，並希望藉由本文進行系統性的研究：

- 一、國民黨在民主化的過程中，黨政關係由黨國體制轉型為以黨領政，甚至在 2008 年重新執政後先是採取黨政分離、再調整到以政領黨；而民進黨自執政以來，黨政關係數變，從黨政分離逐漸走向以政領黨。對於我國而言，黨政關係的發展是否有跡可循？又或是每一個政黨都是獨特的個案，無法找出共通之處？這是政治學的研究上相當值得探討的問題。
- 二、過去有關黨政關係的研究並不多見，針對民主國家的研究，大部分是以憲政體制的架構為出發點，將焦點放在不同的憲政體制下，國會中的政黨角色與權力運作，對於政黨與行政部門之間的權力互動分析明顯不足；而且多數的黨政關係研究係針對議會內閣制的國家為例，如果直接用於解釋我國的現況，似有不足之處。
- 三、同樣重要的，在分析影響黨政關係的因素時，除了憲政體制與政黨制度等常見的因素之外，應該要同時考量個別國家特有的政黨組織、政治恩寵等因素可能造成的影響，同時更不可忽略政治發展的歷史路徑依循(path dependency)效應，始能更完整地呈現黨政關係運作的樣貌。

貳、研究目的

研究黨政關係其實也就是要分析政黨與政府之間的權力互動模式，這與政治學上一個經常被討論的問題相當類似：政黨在現代民主政治中的功能與角色為何？這是一個很簡單卻很關鍵的問題，如果政黨的功能就像 Panebianco 所說的「專業選舉政黨」(electoral-professional party)，不參與政府組成、政策制定(Panebianco 1988, 264)，此時的黨政關係運作就是所謂的黨政分離；但如果認為政黨是責任政治或責任政府的基本要素，黨政關係的模式就會牽涉到國家政府的運作。更精確地來說，勝選後的政黨該如何扮演執政的角色？政黨究竟是領導政府執政？還是協助政府執政(也就是政府主導施政)？甚至是完全不參與政府運作？

從我國的經驗來看，國民黨的黨國體制在民主化的過程中被瓦解，黨政關係也從黨國體制微調成以黨領政，但仍是保持以政黨作為政治權力核心的黨政關係運作，即使在 2000 年失去政權後，沒有行政資源的國民黨主席仍是眾多黨籍公職人員的領導者。雖然馬英九在 2008 年重新執政後不兼任國民黨主席，使得國民黨執政時期首見黨政分離的作法，但 2009 年仍以「行政、立法事權統一，有助於施政順暢」為由，重拾總統兼任黨主席的黨政合一模式，顯見國民黨仍是政府運作與政策推動的工具(聯合報，2009 年 6 月 10 日，版 A3)。⁶

另一方面，民進黨的初次執政，對於執政黨與行政部門之間應採取何種權力互動的黨政關係模式似乎還沒有定論，從黨政分離到黨政合一都各有支持，因此黨政關係從 2000 年開始就持續地在變動。最初，代表民進黨贏得政權的陳水扁總統首先任命國民黨籍的唐飛出任行政院院長，並提出「全民政府」的主張，一來希望弱化政黨分際，降低民進黨在國會席次居於弱勢的不利影響，另一方面也希望能夠與國民黨執政時期以政黨為核心的黨政關係有所區隔。但是隨著陳水扁

⁶ 李明賢，2009，〈馬：我希望兼任黨主席 吳：為什麼 關鍵對話 馬赴吳宅 說明「行政立法事權統一 有助施政」 吳拒職務安排 50 分鐘確定黨魁移轉〉，《聯合報》，6 月 10 日，版 A3。

與唐飛之間政策歧異的浮現，以及民進黨黨籍公職人員對於被排除在決策過程之外的反彈聲浪，迫使陳水扁總統選擇張俊雄取代唐飛，成為首位民進黨籍的行政院院長，開始府院全面民進黨執政的新局，黨政關係中的政黨角色也被間接強化。為了處理政黨與政府的權力互動，有多項正式或非正式的黨政協調機制陸續產生，包括黨政協商會報、九人決策小組等，但黨政之間對各項政策的推動依然不順暢，使得民進黨不得不在 2002 年進行黨務改造，全面推翻過去堅持的黨政分離路線，決定由總統兼任黨主席，以黨政合一的模式執政。由於總統是人民直接選舉產生而且具有高度行政實權，由總統一元領導可以避免黨政關係因為黨主席與行政院院長的人事變動而頻繁重整，再加上總統的群眾魅力與龐大的行政資源，應該有助於化解政黨與政府之間的政策歧異，但此種作法仍無法滿足黨籍立委要求擴大參與執政的期待。雖然 2004 年總統選舉以些微差距連任成功，陳水扁總統繼續兼任民進黨主席，但因為同年底的第六屆立法委員選舉結果不如預期而辭去黨主席職務，但黨政關係運作仍以陳水扁總統為權力核心。

從上不難發現，政黨都以追求權力為目的，而權力的極大化就是控制政府，至於政黨如何維繫與政府之間的權力連結，也就是政黨贏得選舉之後，該如何與黨籍公職人員進行權力互動？就形成本文主要的研究問題：

一、國內外關於黨政關係的文獻多以內閣制國家為研究對象，將內閣官員由多數黨國會議員兼任的這項憲政特色，視為 party in government 來探討黨政關係；至於有關總統制國家的黨政關係，則多以美國為個案討論，在政黨扮演選舉機器以及總統實質領導政府的特色下，黨政關係鬆散；然而在 1997 年修憲之後，我國成為既有一位實權總統、國會又有內閣監督權的半總統制，不過前述文獻針對半總統制國家的黨政關係之討論，數量與內容相對而言顯得不足，因此本文選擇以 1997 年修憲作為研究範圍的時間起始點，將

焦點集中在我國半總統制之下的黨政關係如何運作？

二、自從 1997 年修憲之後，歷經李登輝、陳水扁與馬英九三位總統，儘管總統要不要兼任黨主席是每一位總統當選人的自由選擇，而且三位總統執政的時間點與所屬政黨的組織與歷史發展路徑都不盡相同，執政時期的黨政關係走向也各有堅持，究竟三位總統任內的黨政關係運作受到何種因素影響？

三、從 1997 年開始，國民黨從執政、在野、再重新執政，而民進黨則是在野、執政、又再度在野，這種在野與執政輪替的政黨發展經驗對於黨政關係運作演變有何影響？

第二節、黨政關係的定義

黨政關係一詞在我國的媒體報導中時常出現，與黨政運作、黨政協調等名詞時常混用，並無明確的定義，而國內學術界對於黨政關係的界定也尚未統一，但實際上，既有的研究已經有不少的論述，直接以黨政關係的實質運作內涵來說明黨政關係。

例如，曾濟群在其研究中，並沒有對黨政關係提供一個精確的定義，相對的，在其研究中，黨政關係的重點在於實際的運作內涵，其將黨政關係詮釋為：「民主政治經由兩種過程而得以實現；其一為大選過程以決定多數黨之誰屬，其二為立法過程，多數黨將其政策，經由國會立法程序制訂為法律。所以政黨進入國會以後，對於國會的立法莫不投以極高的關切，因此動員本黨籍議員出席會議，發言表決，對議員多所溝通協調，並要求其遵守黨的指示行事，乃構成了政黨在國會中的重要工作。處理這些工作的過程，通稱為黨政關係或黨政協調。」(曾濟群 1994, 3)

雖然曾濟群的論述沒有提供一個精確的黨政關係定義，但細細推敲其內涵之後可以發現，黨政關係的內涵主要在於多數政黨透過選舉取得行政權之後，如何與行政部門之間的互動，或者是說，已經贏得

政權的多數黨如何透過政黨運作與立法部門的黨籍成員互動，尤其是要要求其協助執政黨政策的制訂與推動等。延伸曾濟群的論述之後，也可以在相關的文獻當中得到回應，例如林水波與何鴻榮(2002)認為：「黨政關係普遍發生在各個行政部門、國會、政黨等行動主體之間的結構化和非結構化競合互動之中」；陳宏銘則點出我國憲政體制下的黨政關係並認為：「半總統制下黨政關係的核心議題，無疑在於實權總統與所屬政黨的關係。」(陳宏銘 2009, 5)等，這些論述都指出黨政關係的三個主要行動者(actors)：執政黨、行政機關與立法機關。來說明黨政關係的內涵。這三者個互動關係有各種不同得組成型態，依據這些型態，也使得鄒篤麒進一步以政黨與行政、立法機關的互動為黨政關係分類成「以黨領政」與「以政領黨」兩種原型，「所謂以黨領政，就黨政關係而言，最基本的涵義就是中央黨部指揮議會黨團。」「以政領黨型態，純就黨政關係而言，是指國會黨團或者民選行政首長指揮中央黨部或黨組織。」(鄒篤麒 1993, 13-14)

若再參考 Blondel 與 Cotta 探討執政黨與政府在人事任命與政策產出兩方面的權力互動的指標，他們以(1)政黨與政府彼此自主(autonomy)或是具有依賴關係(dependence)，以及(2)當依賴關係存在時，政治權力的依賴方向，將政黨與政府的關係界定成三種：政黨與政府各自獨立(如美國)、政黨依賴政府(如保守黨執政的英國)、政府依賴政黨(如荷蘭)(Blondel 1995, 131-133; Blondel and Cotta 1996, 24-25)。

歸納上述研究者對黨政關係內涵的定義異同可以發現，廣義地說，學界普遍認同黨政關係正如字面意涵所指為「政黨與政府的權力互動關係」，但對於「政府」的範圍界定則有不同。考量民主國家應遵循的權力分立原則與司法獨立原則，政府應該包含行政部門與立法部門，而司法部門實不應與政黨之間有權力互動關係。

因此，本文進一步整合這些學者論點，將黨政關係定義為：「政

黨與政府針對人事任命與政策產出的權力互動關係」，此處政黨所指的對象是執政黨，理論上如果內閣部門是有多個政黨所組成，則也包含了與最大政黨一起組成政府的其他政黨。在我國的政治結構與憲政制度特性來講，黨政關係中的政黨就是總統所屬的政黨，以及與總統所屬政黨共同組成政府的其他政黨。而政府是指具有黨員身分的公職人員，產生方式可能是民選或政治任命，職位可能涵蓋行政部門或立法部門，這些人員由於身處政府部門，直接掌握政府政策的制訂與執行，然而，由於其同時具有黨員身份，也使其在政治決策過程當中，同時會受到黨職與公職的影響，此種來自政黨與政府的雙重影響，也構成特定權力型態的黨政關係。這種權力互動關係會隨著憲政體制、政黨組織、歷史路徑依賴、政治恩寵以及其他許多社經因素而改變。

在這樣的黨政關係定義下，可以進一步依照政黨與政府之間的權力互動是自主或依賴，先區分成「黨政分離」與「黨政合一」兩大基本類型；而在黨政合一之下，政黨與政府在人事任命與政策產出的權力運作過程相互依賴，再依照依賴的方向又可以將黨政合一區分成「以黨領政」與「以政領黨」兩個型態，若是以政黨為主來領導政府就為「以黨領政」，若是政府主導政黨則是「以政領黨」。而且值得注意的是，「黨政合一」的重點在於政黨與政府兩者之間權力大小的相對性，也就是說不論是「以黨領政」或是「以政領黨」，其期間的關鍵要素不在於權力的有無，而在於政黨與政府在互動過程中權力的相對大小，在一個政策制訂過程中，政黨的意志如何影響政府的決策，以及這樣的影響力到何種程度，而且可以想見的，不同的政策與人事問題，也可能會有不同程度的黨政合一互動關係。在此進一步說明的是，在個案觀察上，「以黨領政」或是「以政領黨」之分別，係以政策制訂過程中，最終且必要的程序條件為主要指標，倘若政策草案需經政黨決策機制(如中常會)通過始得正式代表政府的政策提案，就偏向「以黨領政」；反之若政策係循國家法定程序(如行政院院會)而定

案，毋須經政黨決策機制的預先審查或形式通過，政黨僅得於政策決定後發表意見，甚至無法參與政策制訂過程，則為「以政領黨」。此外，在政策制訂過程中，府、院、黨、黨團等四者間的政策立場歧異之處理模式與黨政權力協調機制，究竟是以政黨為核心或公職來主導，亦可作為區分黨政關係類型的輔助指標。

同樣的，黨政分離的形式雖然在理論上可以有抽象層次的思考，想像執政黨與政府之間沒有任何互動存在，當選舉結束之後，執政黨與政府領袖所做的各項政策決定與人事安排與皆與原有政黨沒有關聯性，但實際上，這樣的想像並不存在，現階段民主政治的運作邏輯下，政黨因素持續在政府各部門之間扮演重要作用，任何政黨在贏得政權之後，無不極力地想影響政府的政策產出與人事任命，因此幾乎無法找到真正的「黨政分離」的實際案例。

因此，為避免將「黨政分離」或是「黨政合一」在抽象層次上的內涵應用到實際個案觀察的困境，本文必須進一步針對黨政關係提供一個可以觀察與比較的操作化定義。依據前述本文的說明，本文在界定黨政關係的內涵是以政黨與政府兩者之間的權力關係是彼此自主或是相互影響時，因此，在操作與比較研究過程中，主要的觀察對象則是政府領袖與政黨領袖是否屬於同一人，如屬於同一人則視為黨政合一，如不屬於同一人則視為黨政分離，之後再依照不同時期與不同的政策過程中，此種黨政合一或是黨政分離的實況，在我國的政治過程中則是總統是否兼任執政黨的主席，如為兼任則視為黨政合一，再進一步探索是以黨領政或是以政領黨的程度；如果總統沒有兼任執政黨的主席，則視為黨政分離。而不論黨政合一或是黨政分離，在不同的政策與人事上，都會有不同程度的黨政互動關係，這些都是本文研究的對象。

在釐清黨政關係的定義後，緊接著就要依據本文的定義選擇適當的研究途徑。政治學的「研究途徑」(approaches)代表從事政治學研究

的各種方式，蒐集與詮釋資料的觀點與角度都會反映出研究者主張的研究核心主題為何。綜覽過去黨政關係研究相關文獻的研究途徑，主要有制度研究途徑、政黨研究途徑、政治恩寵研究途徑以及理性選擇研究途徑等四種。其中，從制度研究途徑的觀點，憲政體制的設計被認為是影響一個國家黨政關係運作的最重要因素，也是最被廣為使用的研究途徑；政黨研究途徑是從政黨的組織與運作型態來看政黨與黨籍公職人員的權力互動；政治恩寵研究途徑則是把恩庇-侍從作為政黨或政治領袖領導的手段，藉以影響政黨或政府的人事與政策；至於理性選擇途徑則是國會研究的重要觀點，透過針對國會議員的行為研究，構築黨政關係研究的部分面向。上述幾種研究途徑中，舊制度研究途徑在我國黨政關係的研究上最常被使用，尤其以憲政體制的設計來分析黨政關係的運作(鄒篤麒 1993；曾濟群 1995；林水波與何鴻榮 2002；陳宏銘 2009)。憲政體制直接規範國家政治權力的運作，對於黨政關係的影響不言可喻，但我國的憲政體制自 1997 年修憲後至今並未改變，李登輝、陳水扁與馬英九三位總統任期內的黨政關係運作卻大不相同，可見影響黨政關係運作的可能因素除了憲政體制的設計外，還必須選擇更多的研究途徑始能突破黨政關係研究的成果。

以國民黨為例，從民國三年開始，國民黨就以革命民主政黨自居，用「以黨治國」的方式，領導國家完成「軍政、訓政、憲政」三個階段的轉型，這種「黨外無黨、黨內無派」的作法，是民進黨成立後，國民黨還可以維持一黨優勢的歷史-結構因素(彭懷恩 2005, 58-59；96-97)；至於在 2008 年重新執政後，馬英九總統選擇不兼任黨主席，就是一黨多數政府、政府公職取代政黨菁英成為決策核心的黨政分離模式，但是在 2009 年開始兼任黨主席後，同時恢復過去國民黨執政時期由黨主席指定部分中常委，並安排內閣官員在國民黨中常會報告政策的作法以提振政黨決策效能，顯見國民黨的黨政關係運作仍受到「路徑依賴」的影響，而回頭朝向黨政合一的方向修正。另

一方面，民進黨從創黨以後，在野時期的政黨權力結構有兩項特徵，一個是派系共治，另一個是黨中央、立法院黨團、以及國大黨團三者之間是平行的權力互動關係，立法院黨團與國大黨團有高度自主性，黨中央無法干涉其立法行為，相對而言，立法院黨團與國大黨團也無法介入黨中央的運作，是一種雙元或三頭馬車的權力結構，這樣的歷史傳統也造成 2000 年執政之後，黨籍立委難以被駕馭的現象(施正鋒 1998, 106-113)。由此可見，國民黨與民進黨的政黨發展歷史對於日後黨政關係的運作都有很深的牽引。

此外，政治恩寵研究途徑關注政治領袖獲取政治支持的手段，還有政黨研究途徑關注政黨對於黨籍公職人員的控制力強弱，都是在制度途徑之外很重要的補充論點，加入政治恩寵途徑有助於解釋政黨對於黨籍公職人員的控制力，因此，本文選擇以新制度論中的歷史研究途徑、政黨研究途徑與政治恩寵研究途徑共作為本文的研究途徑。而關於各種研究途徑之文獻及其論點，將於第二章中再詳述。

第三節、研究架構與研究方法

壹、研究架構

根據本文前述的定義：黨政關係為政黨與政府針對人事任命與政策產出的權力互動關係，可以依照政黨與政府之間的權力互動是自主或依賴，先區分成「黨政分離」與「黨政合一」兩大基本類型；而在黨政合一之下，政黨與政府在人事任命與政策產出的權力運作過程相互依賴，再依照依賴的方向又可以將黨政合一區分成「以黨領政」與「以政領黨」兩個型態，若是以政黨為主來領導政府就為「以黨領政」，若是政府主導政黨則是「以政領黨」。

在內容上，分別以三位總統任內的政黨與政府人事任命及政策產出探討黨政關係運作的狀況，並從歷史路徑依賴、政黨組織與政治恩寵這三項因素分析影響黨政關係的原因。

同時，為了能夠更精確地分析黨政關係運作的模式，也想讓這個研究架構能夠適用於不同的政治體系與時空，本文將黨政關係模式的區分標準轉化成一個平面上的兩條座標軸，縱軸是區分政黨與黨籍公職人員的權力互動是分離或融合，橫軸則是在政黨與黨籍公職人員權力融合的情況下，區分政治權力的領導方向，如此一來，黨政關係的三種模式就像是一個平面上的三個頂點，構成分析黨政關係運作模式的三角形，針對黨政關係的個案研究可以依據各項因素的變動而移動其落點：

- (1)縱軸之上是政黨與黨籍公職人員的權力分離；往下則是政黨與黨籍公職人員的權力融合。
- (2)橫軸之左方是黨籍公職人員領導政黨的程度越高；右方則是政黨支配黨籍公職人員的程度愈高。

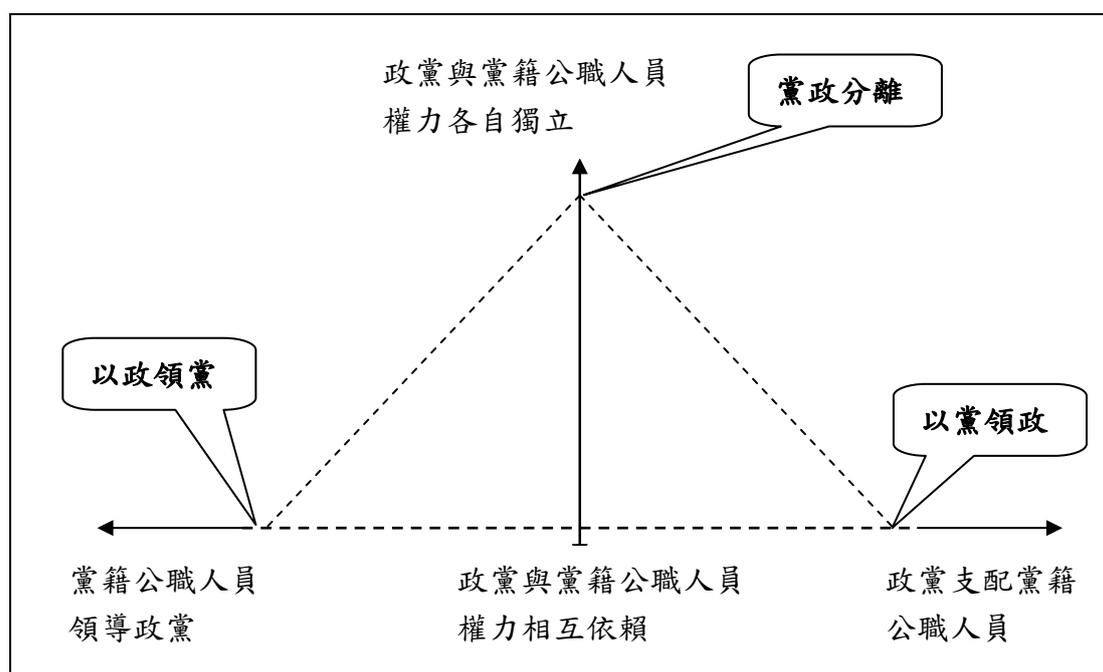


圖 1-1：政黨與黨籍公職人員權力互動關係圖

資料來源：筆者修正自 Blondel 與 Cotta 的設計(Blondel and Cotta 1996)。

貳、研究方法

在確立研究途徑與研究架構後，接下來要進行的是研究資料的搜集與分析，本文以深度訪談法作為主要的研究方法，並搭配系統性地檢閱與整理國內外的黨政關係研究文獻，彙整出黨政關係的運作模式與影響黨政關係運作的因素。

每一種研究方法都有其價值，應視研究架構的需要而選擇適當方法。就本文而言，文獻檢閱固然是重要的第一步，在針對國內外相關的文獻進行系統性分析後，可以瞭解先前的文獻中，影響黨政關係運作的因素或是改變黨政關係運作模式的選擇，然而文獻的內容可能已經隱含了記錄者的價值取向，因此為確保資料的準確性，仍有必要蒐集第一手資料進行來對照分析，所以必須透過與特定政策過程的主要參與者，或是黨政關係運作的執行者，進行深度訪談，以一窺事件的全貌。

而深度訪談法與一般的問卷調查研究方法不同，深度訪談法著重在訪員與受訪者間的交談互動來蒐集資訊，訪談問題的設計並非是簡單、直接答案的問題，而且在訪談過程中，除了作者事先所設定的問題外，也會針對受訪對象的回答來進一步地詢問。

此外，本文針對我國黨政關係進行研究，除了個別階段的黨政關係運作分析外，同一政黨在不同時期的黨政關係差異，或是不同政黨之間黨政關係的異同，也相當值得探討，因此透過比較研究，可以歸納黨政關係的演變過程與趨勢，有助於進一步瞭解我國黨政關係的全貌。

一、訪談對象的選擇

有鑑於本文對於黨政關係定義為政黨與行政、立法部門之互動，換言之，在我國政治實務中，黨政關係的行為者應有總統府、行政院、黨中央、立法院黨團四方，為能全面性地瞭解黨政關係運作的樣貌，

因此本文在選擇深度訪談對象時，有兩項考量：

第一、以曾在府、院、黨擔任秘書長職務者，以及具有立法院黨鞭經驗者為主，部分人員甚至曾任職多個單位，其多元職務經驗得進一步提供比較觀點。

第二、在同一項爭議政策過程或特定時間點，盡可能選擇兩位以上擔任不同黨政職務的受訪者，以便於就其共同參與黨政關係運作的經驗進行訪談資料的三角檢證(triangulation)，強化質性研究的信度與效度(胡幼慧 1996, 144、272)。

而最後完成訪談者有兩黨各五人、合計十人(參見表 1-1)。

表 1-1：深度訪談對象簡歷對照表

受訪者	重要黨政職務經歷	受訪者	重要黨政職務經歷
K1	曾任總統府與國民黨高層	D1	曾任總統府高層與內閣官員、民進黨中常委
K2	曾任行政院高層、內閣官員、國民黨黨務主管	D2	曾任行政院與民進黨高層、內閣官員、立法委員
K3	曾任國民黨黨鞭、國民黨中常委	D3	曾任內閣官員、總統府高層、民進黨中常委、黨鞭
K4	曾任國民黨黨鞭	D4	曾任民進黨黨鞭、縣市長
K5	曾任國民黨黨鞭	D5	曾任民進黨黨鞭

二、焦點政策的選擇

三位總統任內推動的政策相當多，就一般政府運作而言，大部分的政策都是以總統意志為依歸，獲得府、院、黨、黨團四者的支持而推動，但卻仍會有部分重大政策曾因府、院、黨、黨團四者間的歧異而無法貫徹總統意志，最後甚至產生黨政關係運作模式的調整，本文將從這些政策爭議的處理過程來歸納黨政關係運作模式與影響因素。

在李登輝總統時期，1998年本土金融風暴的應變政策與是否開放農地自由買賣與興建農舍的農發條例修正案，總統府、行政院、立法院這三者間的立場分歧讓外界普遍認知的以黨領政運作模式受到衝擊。而在陳水扁總統時期，甫完成政黨輪替的高民意支持度並未能說服黨與黨團支持行政部門的縮短工時版本，被迫開始推動一系列的黨政權力協調機制調整，即便在兼任黨主席之後，農漁會信用部的改革政策也未能獲得黨與黨團的支持。至於在馬英九總統時期，重返政權的聲望也未能貫徹在黨籍立委對於監察院與考試院的人事同意權行使，即使在成功連任之後，開放含瘦肉精的美國牛肉進口與復徵證所稅的政策，也無法維持對於黨籍立委的控制。

上述三位總統任內的爭議政策，其過程中的黨政關係如何運作與調整都值得加以釐清。

三、訪談題綱的設計

在訪談題綱的設計上，以受訪者的職務經歷為提問焦點，依「短、中、長」的漸進式討論，先就受訪者在特定時間點與特定爭議政策過程的實際參與經驗表達看法，再進一步請問受訪者在各階段的實務經歷，最後則以受訪者的長期從政經驗，提供更多的實務資料。本文的訪談題綱如下：

(一)國民黨版

1. 請問您對於農業發展條例修正案、考試院與監察院人事案、美牛與證所稅等政策過程中，黨政關係如何運作的看法？
2. 請問您對於中山會報、府院黨巨頭會議、政策協調會報等黨政機制的看法？
3. 請問您認為馬英九總統兼任黨主席後，與過去李登輝主席或連戰主席時的中常會運作有無不同？中常會是否討論政府人事與政策？

4. 請問您認為在政策推動過程中，黨籍立委不服從總統或黨中央領導的主因是什麼？
5. 整體而言，請問您對於從李登輝總統到馬英九總統時期，國民黨在各階段的黨政關係運作變化之看法？是黨政分離、以黨領政或以政領黨？有何不同？

(二)民進黨版

1. 請問您對於工時案、核四案、農漁會信用部改革等政策過程中，黨政關係如何運作的看法？
2. 請問您對於黨政協商會報、九人決策小組、黨政同步、黨政合議等黨政機制的看法？
3. 請問您認為陳水扁總統兼任黨主席後，中常會的運作是否不同？中常會的地位被提高或被壓抑？
4. 請問您認為在政策推動過程中，黨籍立委不服從總統或黨中央領導的主因是什麼？
5. 整體而言，請問您對於民進黨執政時期各階段的黨政關係運作的看法？是黨政分離、以黨領政或以政領黨？

第二章 研究途徑與文獻檢閱

儘管黨政關係是政治運作中的重要議題，但受限於研究焦點的不同，國內外曾同時針對政黨與任職於行政部門、立法部門的黨籍公職人員的權力互動關係進行研究的文獻寥寥可數，多數文獻還是分別以執政黨與總統或總理的權力互動或是政黨與黨籍國會議員的權力互動為核心焦點。在這些觀點之下，影響黨政關係運作的因素有憲政體制的設計、政黨競爭、政治恩寵的分配、黨籍公職人員的理性選擇等，本章將以研究途徑作為區分，陸續檢閱國外與國內相關文獻，進而整合出本文的論點。

第一節、制度研究途徑

制度研究途徑是傳統的研究途徑之一，被應用在許多議題的研究上。在政治學上，制度研究途徑開啟了一種系統式解讀政治的思考模式，在這種模式下，學者們相信統治制度可以形塑個體的行為(不論是統治者或被統治者)，所以主要研究問題就是什麼樣的制度可以達到更好的統治結果(Peters 1991, 3)。

制度研究途徑強調制度對於行為者的行為所產生的約束(prescribe)，主張政治制度的規範會影響政治行為者的行為決定，並將研究核心要素鎖定在正式(法制)的政治制度，例如憲法、政府、國會、法院、選舉制度等，用歷史觀察的角度來歸納、描述，並進一步比較各種政治制度的優劣。在黨政關係的相關文獻中，舊制度研究途徑是最常被使用的研究途徑，在這種觀點下，憲政體制被認為是影響一個國家黨政關係運作的最重要因素(Crowe 1986; Blondel and Cotta 1996; 2000; Samuels 2002; Samuels and Shugart 2010; 何思因 1993; 鄒篤麒 1993; 林水波與何鴻榮 2002; 陳宏銘 2009)。

在制度研究途徑之後，行為主義興起，研究焦點從制度的規範轉

移到人的行為，制度的重要性再次被重視，各種領域的新制度論紛紛被提出。

Peters 對於新制度論提出六種分類，分別是：(1)規範的制度論(normative institutionalism)：探討制度如何運作以及如何影響行為；(2)理性選擇的制度論(rational choice institutionalism)：則是結合理性選擇理論與舊制度論的觀點，認為行為會受到規則與誘因共同影響；(3)歷史的制度論(historical institutionalism)：認為既存的決定將牽引未來的決策方向；(4)經驗的制度論(empirical institutionalism)：主張政府體制將影響政策過程跟選擇；(5)國際的制度論(international institutionalism)：是將國家當成個別行為者來探討國家與國家或國際組織之間的行為模式；(6)社會學的制度論(societal institutionalism)：則要建構國家與社會間的互動關係(state-society relationships) (Peters 1999, 19-20)。而 Koelble、Hall 與 Taylor 等人對於新制度論的發展區分相對較為單純，以歷史的制度論、理性選擇的制度論、社會學的制度論為新制度論的主體(Koelble 1995, 232-241; Hall and Taylor 1996, 936-957)。

其中歷史的制度論承認制度規範不是決定行為的唯一因素，必須研究制度的歷史變遷才能顯現背後的行為因素，即使行為者想改變既存制度，除非有強而有力的力量推動改變，否則新制度的建立過程仍將受到舊制度的牽引，也就是「路徑依循」(path dependent)(Krasner 1984, 240)，甚至出現「效益遞增」(increasing return)(Pierson 2000, 251-267)。

若將新制度論作為黨政關係的研究途徑，政治發展的歷史路徑依賴就是一個影響黨政關係運作的重要因素。一個政治體系的制度設計以及每一次的制度變遷都是行為者與既存制度互動的結果，而新的制度設計也將以既存制度為藍本進行修正，因此黨政關係的運作模式，將會受到過去黨政關係的運作慣例以及一切建構黨政關係運作的制

度規範的牽引。

壹、國外文獻

Duverger(1955)提出的政黨類型、政黨組織結構、以及選舉制度與政黨制的關係至今依然是政治學研究與辨證的焦點，他認為在議會內閣制的國家(如英國)，執政黨的領袖同時擔任政府領導職務，他們將政黨的政綱透過黨籍國會議員提出，再由黨籍內閣政府執行，政黨與政府緊密結合，落實責任政治(Duverger 1955, 392-398)。⁷

Crowe(1986)及 Ramseyer 與 Rosenbluth(1993)分別以英國與日本為例來說明議會內閣制對於黨政關係運作的影響。

Crowe(1986)認為英國議會內閣制的憲政設計左右國會議員是否服從政黨領導的心態，內閣制的設計會使得國會議員為了追求更多權力，必須先幫助所屬政黨贏得執政權，因此會配合政黨決議，實現政黨的政綱政策，贏得人民的信賴與選票。而 Ramseyer 與 Rosenbluth 在日本也觀察到類似的現象，在內閣制之下，國會議員必須以資深制來爭取政黨或政府的職位。

Davidson 與 Oleszek(2002)則以美國總統制的憲政設計為例，說明總統如何不依賴政黨而得以主導國會立法。他們認為政黨在美國政治中扮演專業選舉機器，並不會主導黨籍國會議員的集體立法行動，即使總統不與國會多數黨屬於同一陣線，總統未必是「跛鴨」(lame-duck)，因為有許多正式與非正式的制度設計可以幫助總統完成政策立法的工作，總統可以用來主導立法的正式制度如覆議權(veto)，非正式制度如個人的魅力與溝通技巧、與國會議員利益交換(例如政府職位、工程發包、競選時的支持等恩惠)、懲罰不聽話的國會議員、建立私人情誼(例如邀請國會議員參加第一家庭聚會、年節

⁷ 但 Sartori(1976)對 Duverger 的見解提出許多質疑，認為內閣制所產生的單一政黨同時控制行政權與立法權的結果，其實是一種責任政府(responsible government)而非政黨政府，他引用 Burke 的說法，認為內閣制是一種責任政府，行政首長要向國會負責，而國會是人民的代表而非政黨的代表，因此代議士應該是不受政黨的指示與約束。

時親自向國會議員或家屬表達祝賀)。不同於歐洲內閣制國家需要政黨來主導黨籍國會議員的集體立法行動，美國總統本身就可以扮演立法者的角色(the president as legislator)。

Samuels(2002)以「總統化政黨」(presidentialized parties)的現象為政黨與政府的權力互動關係作了新的詮釋。他認為過去的討論多建立於歐洲議會內閣制國家的經驗上，而這些研究則將美國政黨在總統制之下成為「專業選舉機器」的論點視為理所當然，但他借用 Strom(1990)對於政黨的行為係來自於選票取向(vote-seeking)、公職取向(office-seeking)與政策取向(policy-seeking)的論點指出，基於內閣制與總統制在憲政體制設計上對於行政權歸屬的差異，內閣制國家的政黨會以贏得國會選舉的最多席次為目標，而總統制國家的政黨則以贏得總統選舉為目標，因此總統制國家的政黨組織與行為會有幾項特徵：(1)總統制「贏者全拿」的特色導致政黨傾向選票取向。(2)政黨會把人力與資源集中於總統選舉而非國會選舉，而衣尾效果(coattail effects)較為明顯，總統候選人可以拉抬黨籍國會議員的選情，也可以提供組織與資金的協助。(3)總統當選人不論形式上是否兼任黨魁，都是所屬政黨的實質領導人。

Samuels 並以 1958 年後的法國與 1992 年後的以色列為例，⁸指出當憲政體制的設計將國家行政權的交由一位由人民直選產生的行政首長時，政黨的組織與行為也會隨之改變，包括政黨的政策政綱被淡化、政黨組織的運作被弱化、行政首長候選人的個人特質被凸顯、當選後將成為政黨的實質領導人。

而 Samuels 與 Shugart(2010)進一步針對憲政體制設計對於政黨運作的影響做完整的介紹。他們以制度途徑來分析政黨與政府之間的權力互動關係而得到以下結論：憲政體制對於行政權與立法權採分立或融合的設計差異，將會導致政黨的組織與行為出現總統化或國會化

⁸ 法國在 1958 年由 de Gaulle 主導加強總統權力的第五共和憲法，並於 1962 年推動人民直選總統；以色列國會在 1992 年通過選舉制度改革，將內閣首相與國會議員同時由人民直選產生。

(parliamentarize)的現象。在行政權與立法權融合的內閣制下，容易出現國會化政黨，政黨扮演同時領導行政部門與立法部門運作的角色；在行政權與立法權分立下的總統制，容易形成總統化政黨，由政府領導人(總統)帶領政黨與政府的運作；至於半總統制，Samuels 與 Shugart 認為是起源於行政權與立法權融合的內閣制、卻朝向行政權與立法權分立的總統制來發展，政黨與政府的權力互動關係趨勢上也會傾向總統化政黨。

整合上述學者從憲政體制設計來看黨政關係的運作可以發現，研究結果都認同內閣制國家的政黨會扮演領導集體政治行動的角色，包括政府組成與政策產出；至於對美國總統制的看法則略顯分歧，有一說認為美國政黨僅扮演專業選舉機器的角色，並不參與政府組成與政策產出，黨政關係疏離，但也有認為總統制的運作會造成總統以政領黨的現象；而半總統制則是在內閣制的基礎上又設計了一個由人民直選產生且具有政治實權的總統，黨政關係的運作會向黨政合一來傾斜，至於實際會走向以政領黨或以黨領政，則要視其他因素而定。

貳、國內文獻

我國有關黨政關係的研究數量並不多，就研究趨勢而言，早期的黨政關係研究主要是針對國民黨時代的一黨專制或一黨獨大的統治行為，這類型研究多是以孫中山思想為出發點，研究的時間範圍從民國建立開始到行憲之後、解嚴之前，包含孫中山思想對於發展民主政治須經的三個過程--軍政、訓政、憲政，說明國民黨政府黨政關係運作的基礎與變化，但此類研究也隨著 80 年代後期開始的台灣民主化與競爭性政黨政治而逐漸沒落，其所使用的理論基礎與研究架構，對於分析我國民主化後的黨政關係運作並無太大的助益。

至於針對解嚴後的國內黨政關係研究，根據行政權與立法權的牽制制衡設計是分立或融合，憲政體制原則上可分成總統制與內閣制兩

大類(Lijphart 1999, 138), 學者們開始套用此一制度研究途徑的理論架構, 以各種憲政體制對於黨政關係運作的影響, 例如美國總統制是以民選總統為政治權力核心, 弱化政黨的執政角色, 國會議員只對選民負責, 政黨與政府之間的互動疏離, 而議會內閣制則是以國會多數黨作為執政權力的來源, 因此政黨掌握黨籍公職人員的服從是維持政權穩定的必要條件, 迫使政黨與政府的連結較為緊密(何思因 1993, 31-43), 這也是國內對於黨政關係研究的主要研究途徑。

鄒篤麒(1993)在其博士論文「我國黨政關係之研究—以國民黨為例」裡, 將「黨政關係」定義為「政黨、政府(或國家機器)、選民間的互動關係。」並進一步把黨政關係的類型分成「以黨領政」與「以政領黨」兩種極端, 主張以黨領政就是黨中央指揮議會黨團, 更廣義的解釋是政黨的決策權力超過政府, 決策由黨中央制訂, 再交由黨籍公職人員去實行, 當以黨領政發揮到極致就形成「列寧式的黨國體制」, 政黨的功能不僅是在政治社會, 更獨佔國家機器與民間社會的層面。另外, 他主張以政領黨是指國會黨團或民選行政首長指揮中央黨部或黨組織的一種黨政關係, 在這種型態下, 政黨組織被弱化, 具有民選公職身份的黨員在黨內的影響力逐漸增大, 政黨組織僅負責選舉功能。(鄒篤麒 1993, 13-14)。

這份研究除了把過去的民國初年、軍政、訓政以及行憲後的黨政關係做了整理, 在理論與架構上的主要貢獻就是整理美國總統制、英國式內閣制以及日本式內閣制等民主國家的政府體制對於黨政關係運作的影響。但也許受限於黨主席與總統必然為同一人的領導慣例, 研究核心僅侷限於黨領袖與黨籍立委的權力互動, 是仍可延伸之處。

曾濟群(1994)的「中華民國憲政法制與黨政關係」一書, 除了與其他黨政關係研究同樣整理國民黨政府自民國建立後的黨政關係運作外, 曾濟群將黨政關係解釋為政黨為使政策實現及提名人選獲得同意, 除了溝通協調黨籍議員支持外, 同時對其他政黨及選民亦應隨時

溝通、協調的過程。從這樣的定義可以發現，他所謂的黨政關係主要是針對政黨與國會議員的權力互動，這樣的定義等於隱含一個假設在其中：執政黨與行政部門理所當然是一體的，而且政黨不能只是一個選舉機器，更要扮演政策討論與制定的角色。但是這種假設僅能適用於內閣制的民主國家，我國在 1997 年修憲以前，因為有立法院對行政院院長行使同意權的設置，可謂帶有內閣制的色彩，或許尚能解釋此一時期的黨政關係，但在 1997 年修憲賦予總統逕行任命行政院院長的權力後，我國的憲政體制已經偏向半總統制，這項假定恐難以適用。

在界定黨政關係的範圍後，曾濟群使用理性選擇理論來分析國會議員的行為，用理性選擇理論(rational choice theory)與集體性與選擇性誘因(collective and selective incentives)為研究架構，來研究國民黨對於黨籍立法委員的問政態度與表決行為的控制與影響。他進一步分析在不同憲政體制下，執政黨有不同的正式與非正式的政治工具來維繫政黨對於黨籍國會議員的控制，並且依照不同的政府型態說明各種憲政體制對於政黨控制黨籍國會議員的影響。

儘管曾濟群以理性選擇理論作為研究我國黨政關係的研究途徑，比起傳統的黨政關係研究是一個較為適用在民主國家的研究架構，但就其內容觀之，似乎仍是以憲政體制以及黨國體制的制度觀點與歷史觀點來論述我國黨政關係，與當前理性選擇研究途徑的認知有異。此外，曾濟群將黨政關係界定為政黨與黨籍國會議員的權力互動，使得研究成果欠缺對於政黨與行政部門間權力互動的認識。

憲政體制的設計，關乎國家最高政治權力的行使，對於黨政關係的影響是無法否認的，但是如果把憲政體制當成影響黨政關係的唯一自變項，就不可能全盤地認識黨政關係；鄒篤麒與曾濟群的研究時機正處於我國民主轉型與反對勢力組織化競爭的初期階段，與現今已經發生兩次政權輪替的政治情勢有極大差距，儘管他們的研究成果值得

參考，但若要針對當前我國黨政關係進行研究，在研究架構的設計上必須加入更多的理論基礎。

2000年政黨輪替後，初次執政的陳水扁總統選擇黨政分離的全民政府作為開始，結果因執政成效不彰而造成黨政關係數變，就有學者針對政權輪替後的政治情勢變化提出新的黨政關係分析架構。

黃德福(2000)以 Blondel 與 Cotta 提出的研究架構，分析民進黨在少數政府下的黨政關係運作。他認為在行政院院長唐飛與張俊雄的時期，重要的人事任命與政策決定都以陳水扁總統為核心，民進黨的組織與領導階層都被排除在外；同時民進黨的組織與運作也不受陳水扁總統的領導，從黨主席與中常委的選舉，或是立法院黨團三長的產生，都依循派系共治的路線前進；此時與美國的黨政關係運作類似，政黨與政府各自獨立自主，呈現黨政分離的樣貌。然而在八掌溪事件後，黨政協商會報與九人決策小組等黨政權力協調機制的出現，象徵陳水扁總統某種程度依賴政黨來推動政策，讓黨政關係開始朝向以黨領政的方向移動(黃德福 2000, 11-15)。

林水波與何鴻榮(2002)提出了黨政關係應以政黨之內(intra-party)(黨內)與政黨之間(inter-party)(黨際)兩種類型來探討的論點，再分別劃分成七種與六種的互動模式。首先，在政黨之內的黨政關係有(1)總統府與行政院的關係；(2)行政院與立法院的關係；(3)總統府與立法院的關係；(4)總統府與執政黨的關係；(5)行政院與執政黨關係；(6)執政黨與國會黨團關係；以及(7)在野黨與在野黨團的關係等七種。其次，在政黨之間的黨政關係則有：(1)國會執政黨團與在野黨團的關係；(2)執政黨與在野黨的關係；(3)在野黨與總統府的關係；(4)在野黨與行政院的關係；(5)在野黨與執政黨團的關係；(6)在野黨團與執政黨的關係等六種。

緊接著再依憲政體制以及行政權與立法權的法制互動設計，搭配政黨政治與政府組成的方式變化等三個層次，歸納出九種政府組成與

運作的類型，逐一說明每一種政府類型下黨政關係運作的可能：⁹

- (1)內閣制之下的一黨多數政府，行政與立法都是屬於多數黨，其黨政關係是以政黨為運作核心，貫穿行政與立法部門，形成以黨領政、黨政合一。
- (2)總統制之下的一黨多數政府，雖然總統與國會多數席次屬於同一政黨，但是基於行政與立法分立的原則，黨政運作相當困難，政黨角色不凸顯。
- (3)雙首長制之下的一黨多數政府，基本上應該是傾向於總統制的方式運作，國會、行政院及總統的三角關係是透過執政黨內的黨政關係即可掌握。
- (4)總統制之下的少數政府，總統所屬政黨並未能取得國會多數席次是為少數政府，行政與立法的互動也是要靠行政部門強化對國會的溝通協調，而非透過政黨。
- (5)內閣制之下的少數政府，如果少數政府在內閣制體制之下組成及運作的話，政策的主導權會在立法部門，若是行政部門要順利推動政府運作的話，除了適當的權力、資源共享，以及事先與國會諮商外，政黨之間的協商結盟也相當重要。
- (6)雙首長制之下的少數政府，少數政府在雙首長制之下，以總理為首的行政權亦會受制於國會，但是總統所享有的行政權並不會受到侵犯，因此基本上總統、總理、以及國會三者的關係不是三角關係，而是不穩定的行政、立法及朝野雙邊關係。
- (7)總統制之下的聯合政府，總統制之下總統是由人民選舉產生，政府組成的方式與所屬政黨在國會席次的多寡無直接關聯，政黨的角色依然不重要。

⁹ 第一層是政府體制，也就是總統制、議會制(內閣制)、或雙首長制(半總統制)的憲政體制；第二層是政府組成方式，指的是政黨政治的分合現象及其所反映的權力運作，在這個層次中，將各種政黨政治可能發生的政黨結盟、對抗的權力思考。第三層則是泛指一切有關行政權與立法權互動的憲法和法律規定，例如是否有不信任投票、政府人事案是否須經過國會同意等各種相關規定(林水波與何鴻榮 2002)。

(8)內閣制之下的聯合政府，由於內閣制下行政與立法合一，為了政府順利地運作，如果沒有政黨能夠單獨在國會掌握有過半數席次，組成聯合政府是極為常見的現象，此時的黨政關係極為複雜，包括有執政聯盟政黨內部的權力關係、結盟政黨之間的互動關係、結盟政黨與在野政黨之間的關係等。

(9)雙首長制之下的聯合政府，若是在雙首長制之下組成聯合內閣，其黨政關係會是總統、閣揆與國會的三角關係呈現多邊多管道的複雜多變，而聯合內閣的閣揆是否和總統同屬同一政黨，對行政權的合一化及行政立法兩權的互動會有相當影響。

林水波與何鴻榮從制度研究途徑的角度來看黨政關係，儘管詳細地歸納出各種憲政體制設計與實際政府組成的排列組合，但缺乏較為具體的理論基礎與實證說明，在黨政關係研究的應用上較為困難。

而趙福民(2007)「中國國民黨黨政關係之研究」的整體研究架構與研究成果都與曾濟群所提出的觀點近似，皆從建國與行憲、解嚴等不同時期來看立法院的運作，並未有新的理論基礎與研究成果。

至於陳宏銘(2009)的「台灣半總統制下的黨政關係：以民進黨執政時期為焦點」則是以半總統制的憲政體制設計來探討我國黨政關係的個案，聚焦於陳水扁總統執政時期的執政黨與總統間的權力互動，是國內少數以政黨與行政部門之間權力互動為核心的黨政關係研究。他以「總統化政黨」現象作為我國半總統制之下黨政關係的解釋，主張不論總統形式上是否兼任執政黨主席，都是執政黨與執政黨立委的實質領袖，總統領導執政黨與執政黨從政黨員的能力取決於個人聲望的高低，兼任黨主席僅是讓黨政關係運作更加順暢的手段之一。

「總統化政黨」的論述或許符合我國在 1997 年修憲後政黨政治發展的長期趨勢，但若做為我國當前黨政關係的唯一結論似乎又過度簡化，尤其陳水扁總統與馬英九總統任內的重大政治領導危機都發生於首任總統任期之初的蜜月期，兩位總統在聲望最高點卻無法有效支

配黨籍立委甚至黨機器的事實，與「總統化政黨」的假定背道而馳，顯示在憲政體制之外還有其他因素在影響我國黨政關係的運作，實在有必要進一步探討其他可能的影響因素。

而在使用歷史制度研究途徑的文獻中，徐永明(2011)的研究方法較為特殊。徐永明先以歷史制度演變為背景，探討 1999 年到 2009 年之間，國民黨立委擔任中常委的情況，再進一步以菁英流動行為的角度，來測量黨、政兩種領導間的互動，並將黨政關係的類型區分為「以黨領政」、「以政入黨」以及「黨政分離」等三種，¹⁰嘗試以新的測量方法來驗證黨政關係的歷史制度演變。

徐永明首先建構出立法領導(legislative leadership)與政黨領導(party leadership)兩種領導模型，然後測量兩個領導權的相互作用，並從行為層次來測量黨政關係的互動。徐永明從實證模型發現，在政黨領導模型方面，立委的省籍、擔任屆次數、選區規模與位置、得票比例等，是影響立委能否取得中常委或中央委員等黨職的主要因素。而在立法領導模型上，省籍、選區規模與得票比例是影響立委能否擔任召委或黨團幹部的主因。最後，在黨政關係模型方面，發現具備中央委員的身份對於擔任中常委、立法院召委或黨團幹部有正向影響，而具有中常委、立法院召委或黨團干部的身份，對於出任中央委員職務亦有顯著正向影響，若再進一步透過時序測量資料的比較，徐永明認為國民黨在立法院的黨政關係是逐漸朝向黨政分離，而以黨領政只是表面上的持續。

徐永明以新的測量方法與模型，為黨政關係的歷史制度面向研究帶來新氣象。然而，中常會雖為國民黨內最高權力核心，但在 2000 年政權輪替前與 2008 年重返執政後，雖同為執政黨，但中常會的選舉方式與功能、角色、重要性都已大不相同，有可能連帶影響到立委

¹⁰ 由於徐永明是以立法委員為研究對象，其所謂的「以黨領政」，是指擔任黨職後、就容易取得立法院召委的席次，至於「以政入黨」是指擔任立委後，較有機會佔有中央委員或中常委等政黨職務，而「黨政分離」則是指擔任立法院的召委與其他黨職之間並沒有明顯關連存在，此定義與本文不同。

擔任中常委的機會與意願，立委職位與中常委黨職之間的正相關是否就等於以黨領政或以政入黨，其間的因果關係論定仍需要更進一步探討。¹¹

第二節、政黨研究途徑

隨著選舉制度與議會政治的擴展，政黨在現代政治中的角色日益顯明，包含政治社會化、政治甄補、利益表達與匯集、組織政府、制訂政策等功能(Key 1942)。但從 60 年代後期到 70 年代的反政府運動，讓政黨的組織角色與政府角色持續衰退。所謂組織角色，就是指政黨的提名與選舉功能，隨著選民的政黨認同度下滑，政治菁英會淡化政黨背景；其次，政府角色則是指組織政府與制訂政策的功能，一旦政黨標籤並非贏得選舉的關鍵，黨籍國會議員的表決行為會逐漸脫離政黨控制(Salmore and Salmore 1985, 226-233)。而從 80 年代後期開始，政黨逐漸在民主化的浪潮中重新找到定位(Mainwaring 1998)。

對於政治學研究而言，近來多是將政黨作為制度研究途徑或行為研究途徑下的一項變數，例如政黨認同與投票行為、選舉制度與政黨體系、政黨控制與立法行為等。但若欲單獨以政黨為研究核心，政黨研究途徑提供從政黨的功能與組織來探討政黨政治的觀點(Schonfeld 1983, 477-480)。前者以政黨在政治系統的功能為核心，聚焦於政黨與選民之間的連結，探究政黨的選舉動員、社會支持或民主正當性；後者則以政黨內部的組織為核心，聚焦在政黨的權力運作與活動行為，舉凡政黨提名、領導權力的改組、組織架構的設計或是與派系之間的互動皆屬之(林聰吉 2011, 140)。

從政黨研究途徑來看黨政關係，焦點在於政黨控制力的強弱，對於黨籍公職人員的控制力越強，政黨與政府的一致性就越高，反之，政黨與政府的人事任命與政策產出就越近自主。

¹¹ 舉例來說，國民黨中常委改由全體黨代表直選，一般而言有利於黨籍立委，但立委擔任中常委的機會提高，是否就代表立委影響政黨甚至執政團隊人事與政策的力量提高，仍須深入探討。

壹、國外文獻

Schattschneider(1942)首先為政黨與政府之間的關係做出簡單卻有力的定義--政黨是政府的製造者(makers of governments)，他認為政黨真正的目標是獲得權力(get power)，所謂的權力就是對政府的控制(Schattschneider 1942, 1-3; 35-37)，¹²而政黨控制政府的方式會因為政客(politician)所處的地位(place)與個人特質(character)而有不同。Schattschneider 將政客的地位分成公職(official)與非公職(unofficial)、政客的個人特質分成業餘(amateur)與專業(professional)兩類來分析。他認為不具公職身分的專業政客佔據整個政治體系的核心，透過政黨來控制政府，而實際在政府擔任公職的業餘政客卻只是次要的角色，受到政黨的支配，這是最壞的政治現象。因此 Schattschneider 強調如果民意有足夠智慧的話，就應該讓政黨內部的非公職要素臣服於公職要素之下，並且保護業餘能夠對抗專業(Schattschneider 1942, 109-111)。由 Schattschneider 的論述可以發現他對於黨政關係運作的看法，政黨與政府在權力運作應該要採取一致的行動，而這個一致的政治行動最好能建構在以公職領導為核心的政黨組織上，也就是以政領黨。

Duverger(1955)對於政黨組織的論點，可以判斷政黨對於黨籍公職人員控制力的強弱。Duverger 以政黨的起源在國會內部或外部，將政黨分為內造政黨與外造政黨，如果政黨起源於國會議員或議會黨團，政黨的決策核心是由議會黨團或個別議員來領導，這就是內造政黨；如果政黨的起緣是以國會以外的社會團體或政治團體為構成主體，政黨受到這些團體的支配指揮，這則是外造政黨。外造政黨強調集權式的領導與一致的團體行動，因此外造政黨在制度變遷的過程中會比內造政黨更容易走向中央集權，強化政黨對於黨籍公職人員的控制，使得政黨與政府的立場與行動更加一致。另外，具有革命政黨歷

¹² Schattschneider 強調，政黨雖以控制政府為目的，但手段必須是合法的，例如經由贏得選舉，真正的政黨不會以政變的方式來取得控制政府的權力(Schattschneider 1942, 35-37)。

史的政黨，在政治發展的過程中，很難擺脫以黨領政的傾向。

Mair(1994)則是從政黨組織觀點分析黨政關係，強調政黨與黨籍公職人員的權力互動是政治學研究的核心。政黨會在公民社會與國家之間變遷(change)。最初，政黨是代表公民社會來向國家反映利益需求；之後政黨的角色慢慢轉變成為穿梭於公民社會與國家之間的利益掮客(broker)；最後，政黨會變成國家的一部份(a part of the state)。

Mair 將政黨的組成分成三個部份：(1)政府中的政黨(party in public office)，也就是黨籍公職人員；(2)政黨基層(party on the ground)，指一般的基層黨員；(3)黨中央(party in central office)，指政黨的領導階層；這三者的權力互動會形成政黨發展的三種可能模式：第一種是政黨由黨籍公職人員領導；第二種是黨中央轉向專業化的選舉政黨；第三是強化黨內民主，賦予基層黨員更多的權力。他以西方民主國家的政黨與政府之權力互動關係的發展經驗來看，指出黨籍公職人員在黨內的地位越來越重要，因為政黨可以透過黨籍公職人員來引入國家資源，維持政黨永續生存與發展。¹³

由 Mair 的論述可以發現，從政黨組織發展的角度而言，因為黨籍民選公職人員具有民意正當性與國家職位的資源，有助於政黨在民主政治中的存續，導致現代民主國家的政黨呈現由黨籍公職人員領導的趨勢，形成以政領黨的黨政關係。

貳、國內文獻

葛永光(1994)的「美國的黨政關係：總統與政黨組織的互動模式」一文，是以美國政黨與行政部門之間權力互動為研究對象，並非針對我國政黨做分析。葛永光觀察美國的政黨組織運作，認為總統是行政部門的代表，也是政黨的象徵，他與政黨組織的互動，是透過提名全國委員會的主席來控制政黨，黨主席雖然是政黨名義上的領袖，但是

¹³ 這與政治恩寵的概念相當，但是 Mair 認為這種作法很容易造成貪污腐敗、官商勾結。

黨主席的權威取決於總統的期待與授權。葛永光以近代的美國總統與政黨的權力運作為例，認為有另外一套黨政關係模式產生，就是總統透過白宮來直接管理政黨，不再經由黨主席，而白宮控制政黨的作法有幾種，例如白宮直接派代表前往政黨總部，監督政黨的事務運作，或是政黨組織發揮文宣的功能，宣揚白宮政策、總統政績、或是批評對手。除此之外，白宮與政黨組織權力互動最密切的時刻，就是政黨提名總統候選人的過程，總統對於政黨的影響力在此時就很明顯，例如選擇對於總統最有利的時間與地點來召開全國大表大會，讓政黨的政綱與政策配合總統的競選政見，為總統背書，在爭取黨內提名的這個面向上，自 1884 年以來，現任總統追求黨內的連任提名都沒有失敗過。最後，葛永光對於美國的黨政關係下了一個結論：總統透過代理人來控制、監督政黨，使其對於政黨組織具有支配力，總統對於政黨的影響力並非傳統上所認為只能用私人的議價與說服來拉攏個別人士。

葛永光的研究與 Pious(1996)的觀點類似，都認為美國的黨政關係應該是以政領黨，美國政治的權力中心在總統(白宮)，而政黨扮演協助總統執政的角色，這與傳統認定美國黨政關係偏向黨政分離、而美國政黨是單純的專業選舉政黨的觀點並不一致。

而吳文程(2011)則是從行政首長是否兼任執政黨主席的觀點來看美國的黨政關係運作，並兼論英國、法國與我國的情況。吳文程認為，美國政黨有組織鬆散與高度分權的特徵，黨中央與黨籍公職人員之間不存在上下階層的從屬關係，總統不兼任黨主席，對於所屬政黨的國會議員候選人提名無置喙的餘地，也無法寄祭出黨紀要求同黨國會議員支持政府法案。因此在法案與預算的推動上，總統是以聯邦地方補助款作為交換國會議員支持的工具，或是運用總統的個人魅力來說服個別國會議員，而非僅針對執政黨國會議員，此時政黨與政府之間的連結較不明顯。

而英國的保守黨與工黨，儘管兩黨發展歷史大不相同，前者為內造政黨，後者為外造政黨，但在成為國會多數黨、取得執政權後，黨魁就是當然的首相人選。吳文程認為，英國的行政(內閣)與立法(議會)兩權，同時依靠政黨來促使政府運作，因此政黨才是英國政治權力的主體，唯有取得黨魁職位才能出任首相，而非先擔任首相才出任黨魁。

至於法國，吳文程認為，第五共和的總統在當選後通常會辭去黨內職務，不再主持黨內的會議，此時的總統是透過主持部長會議來影響政策制訂，而議會黨團則是由黨中央另外來指揮。

而我國的黨政關係演變，吳文程認為在 1988 年之前，我國是一黨制與黨國體制，政治權力集中於政黨領袖，因此蔣介石與蔣經國都是因為黨主席的身份而參選總統，以黨領政明顯。但 1988 年之後，李登輝、陳水扁與馬英九三位總統，都是因為實權總統身份而成為政黨的實質領袖，不論有無兼任黨主席都是如此。但吳文程也認為，國、民兩黨的黨中央是強權組織，若總統不兼任黨主席，難免會發生黨、政不一致的情況，而且也無法掌握公職提名權，很難要求黨籍立委配合行政部門，最後導致政策失敗。

不過，此種認為民進黨中央是具有資源與權力的組織的看法，與學界其他見解較為不同，關於民進黨組織之分析將於本文第四章再詳述。

第三節、政治恩寵(patronage)研究途徑(或恩庇-侍從(patron-client)研究途徑)

恩庇-侍從途徑源自於人類學研究，Firth(1957)描述傳統農業社會中地主與佃農之間的不對等地位關係，作為恩庇主的地主提供土地與資源，佃農則提供效忠與勞動而成為侍從者(高永光 2000, 4)。Kaufman(1974)將這樣的結構關係用於政治學研究，建構出交換型式的政治機器觀點，在此之後，各種政治學上的恩庇-侍從研究陸續產

出。在政治恩寵的觀點下，恩庇主交換侍從者的政治支持的方式主要有三種：資源交換、文化關係、暴力威脅。其中資源交換是政治學研究的主流，恩庇主以選舉過程中的資源或當選後的國家資源，來交換侍從者在選舉時的支持；而文化關係則是強調恩庇主與侍從者雙方是以忠誠、友誼或情感等為基礎，自願做出利他的行為；至於暴力威脅是認為當侍從者的順從衰退時，恩庇主會以武力、威脅或收回既得利益等手段，讓侍從者感到害怕而繼續維持這種支配關係(王金壽 2006, 106-108)。

恩庇-侍從途徑可以在民主化研究、政治經濟學研究或是地方派系的研究中找到蹤跡，但是這些研究對於政治恩寵多半抱持著否定主義，認為政治恩寵造就地方性的政治機器與貪腐(Eldersveld, 1982: 149)。至於將政治恩寵或恩庇-侍從途徑用於黨政關係研究，其主要論點為：政治恩寵是一種政黨或政治領袖用來提高黨政控制力當然而合理的手段(Schwartz 1990; Freedman 1994; Pious 1996; Ware 1996; Blondel and Cotta 1996; 2000)。

值得注意的是，政治恩寵的分配或是恩庇-侍從關係的建立，並不代表黨政關係的運作必然會往哪一種模式傾斜，還要進一步深入去探究政治恩寵的分配過程或是恩庇-侍從的結構。如果恩庇-侍從結構是政黨扮演恩庇主而黨籍公職人員是侍從者，或者透過政黨資源來分配政治恩寵，黨政關係的運作比較可能偏向以黨領政模式；若恩庇-侍從結構是以政府領導階層的地位來建立對於政府的直接支持，可能使用國家資源或政黨資源作為政治恩寵的分配，此時的黨政關係運作會比較接近以政領黨模式；如果恩庇-侍從結構是以政府領導階層的地位來建立對於政府或是政府領導階層的個人支持，並放棄使用政黨資源進行政治恩寵，此時的黨政關係最接近黨政分離模式。因此從政治恩寵研究途徑來看黨政關係，政治恩寵的分配可能會強化政黨與政府的相互依賴，形成黨政合一的運作模式；但也有可能是在政府主導

政策而排除政黨參與的情況下，為了獲得足夠的支持而對政黨所做的補償(compensation)(Blondel and Cotta 1996, 17-20)。

壹、國外文獻

在黨政關係的研究上，政治恩寵被視為加強政黨或政府領導人控制力的工具。Schwartz(1990)用簡單而貼切的話來描述政治恩寵無法被根除的關鍵：政治恩寵讓政黨強壯(Patronage is what makes the party strong)。儘管政治恩寵多半被賦予負面的評價，但 Schwartz 強調政治恩寵是與政黨行為者建立連結(establish links)而非限制(limit)他們、是維持關係(maintain relationship)而非挑戰(challenge)他們、是支配地位(dominance)而非主從關係(subordination)。政治恩寵的範圍廣泛，包含低薪與不需要專業的政府工作、有無薪水的高階職位、或是私人部門的工作，有些工作甚至無法被認出是屬於政治恩寵。

Freedman(1994)也是以政治恩寵的角度來分析黨政關係的運作，以當代美國的政黨政治為例，認為政治恩寵是美國政治的傳統，而政黨是重要的政治機器，負責政治恩寵的分配。Freedman 指出政治恩寵可謂美國政治的一部份，政黨透過分配公共職位的工作機會來建立未來選舉的選票，政治恩寵在某些地區甚至是有法律或行政命令的依據，儘管這種作法引發民主法治上的爭議，經過一連串憲法訴訟後已經被聯邦最高法院要求修正，但是政治恩寵在政治過程中的角色無法被取代(Freedman 1994, 21-22; 168-177)。對於 Freedman 而言，政治恩寵是總統建立支持的手段，如果政黨是協助總統分配政治恩寵的機器，那麼政黨扮演的是協助總統執政的中介角色，就形成以政領黨的運作模式。

Pious(1996)也是以政治恩寵研究途徑來說明美國總統如何領導政黨與政府，認為使用政治恩寵的領導效果還超越總統的個人領導能力。Pious 指出美國總統的政黨領導權是有名無實的(titular party

leadership)，因為不論是民主黨或共和黨的總統，都無法完全消彌黨內不同派系的立場落差，不可能做到大家都滿意，即使是具有高度群眾魅力的 Clinton 也是如此。美國政黨的組織以全國委員會(national committee)為黨機器最重要的部份，協助黨籍總統控制國會與地方公職人員，但自從 Roosevelt 開始建立獨立於政黨之外的白宮權力運作體系後，包括說服國會議員、競選募款等工作都逐漸由白宮組織負責，所以政黨在控制黨籍公職人員與協助總統競選的角色已被邊緣化，因此即使總統掌握了黨機器，還是要透過政治恩寵來建立自己的支持基礎。¹⁴

Ware(1996)則是以政治獎賞(rewards)來代替政治恩寵一詞，認為黨籍公職人員是現代政黨最重要的成份，而政黨與黨籍公職人員的權力互動就取決於黨籍公職人員對於政治獎賞的接受度，政治獎賞在不同的民主政體中的重要性有兩種可能：

(1)如果公職人員希望以政策來吸引選民的支持，他就不會接受政府職位作為政治獎賞，也就是不會以職位來交換選票，此時的政府人事任命是以理念為評選標準而非政黨背景，政黨與政府的權力互動當然減少，會使黨政關係的運作遠離黨政合一。

(2)如果公職人員相信提供職位交換的政治恩寵能有助於持續執政，那麼政府的組成就是以政黨背景為考量，將國家公器當成政治獎賞，政黨與政府的權力互動就會更加密切與頻繁，形成政黨與政府的相互依賴(Ware 1996, 349-367)。

從上述政治恩寵的研究論點可以發現，政治恩寵是政府(總統)或政黨爭取支持的領導手段，有效運用政治恩寵將有助於黨政合一的運作，若是政府(總統)扮演恩庇主而政黨擔任侍從者，就會傾向以政領黨，反之則會傾向以黨領政。

¹⁴ 政黨的權力核心(sovereign body)其實是全國代表大會(national convention)，但因爲全代會每四年還開會不到一個星期，所以政黨權力是委託給全國委員會來行使(Pious 1996, 165-166)。

貳、國內文獻

至於將政治恩寵或恩庇-侍從途徑用於我國政治研究，從吳乃德(1987)開始，朱雲漢(1989)、黃德福(1990)、胡佛(1991)、陳明通與朱雲漢(1992)等都曾將威權體制下的侍從主義與地方派系演變作為黨國體制運作的說明，強調透過國家或政黨與正式或非正式的團體或個人建立恩庇侍從關係以穩定統治基礎，形成中央與地方的垂直統治結構，即便在民主化之後，傳統垂直的恩庇-侍從關係(陳明通 1995)逐漸轉變成半侍從結構(丁仁方 1999)、甚至是水平的夥伴關係(王業立 2001)，政治恩寵仍是政黨或政治菁英獲取政治支持的重要工具。

然而，此類研究多聚焦於地方派系與選舉政治，對於總統如何運用政治恩寵來領導政黨、行政部門、立法部門，較無完整分析。

第四節、理性選擇研究途徑

理性選擇研究途徑的理論基礎係源自於新古典經濟模型，主張個體是理性的，在自利動機的邏輯下，其行為選擇可以預期，而集體的結果就是這些個體選擇的加總。然而，理性選擇研究途徑並不全然接受新古典經濟模型的一切假設，主張還應該考量制度、網絡、權力、場域以及非自利性動機等可能影響行為選擇的因素，就像 Arrow(1951)發現政治制度並不必然產生柏雷托的最佳結果(Pareto-optimal outcome)，若將理性的個體選擇加總起來，並不一定出現理性的集體結果(Levi 1997, 21-41)。

而從 Downs(1957)將這項以理性(rationality)與自利(self-interest)為基礎假設的經濟學理論用於政治研究後，許多學者都曾為理性選擇研究途徑做出貢獻，例如 Olson(1965)與 North(1981)，兩人將經濟分析用於政治研究，行動者藉由相對價格的控制，影響理性個體所做的行為選擇，這些也都成為行為研究相當重要的研究途徑(Levi 1997, 19-21)。理性選擇研究途徑在近代政治學領域被廣泛運用後，其中能

被視為共通的假設有，一個行為者根據其所掌握的資訊，而做出達到最有效目的的選擇，就是所謂的理性(盛治仁 2003, 25)。在政治學的研究中，理性選擇理論則是強調政治行為者(例如選民、政客、官僚)在自利動機的引導下，會追求自身利益的極大化，這些利益涵蓋選票、職位、權力以及最小成本(Almond 1991, 38)。然而，理性選擇研究途徑雖假設理性的個體行為與其偏好相當一致，例如政治菁英都想掌握更多權力，但是偏好的設定又不單純以自利動機為前提，還會加上非自利因素與外在制度限制的考量，主張制度規範並非靜態，會與行為者產生互動而限制或引導行為者的選擇。例如投票經濟理論(The Economics of Voting)主張選民在投票時，會考量所獲得的各種資訊，而選擇一個能夠給予選民最大預期效益的候選人，這個選擇未必是選民的最原始偏好，有可能是判斷其他選民的可能行動後，而做出的理性、符合自身利益的選擇(Alt and Chrystal 1983, 149-172)。

理性選擇研究途徑對於黨政關係研究的貢獻較偏重在政黨對於黨籍國會議員立法行為影響之研究，假定國會議員以追求連任或更高職位為自利動機，其立法行為會考量選民的投票取向或政黨的輔選資源來決定接受政黨控制程度的高低(Mayhew 1974; Crotty 1984; Fiorina 1989; Jacobson 1992; 盛杏媛 2001; 2008; 李鳳玉 2011)

壹、國外文獻

Mayhew、Fiorina、Crotty 等人，則是以理性選擇研究途徑來研究投票行為對於國會議員行為的影響，藉以說明政黨對於公職人員的控制情況。

Mayhew(1974)以及 Fiorina(1989)都指出，個人選票的重要性使得民選公職人員將大部分的時間精力集中在選區服務，尤其是在競爭越激烈的選區，民選公職人員更會致力於經營個人選票，所以民選公職人員樂於從事廣告宣傳(advertising)、宣稱功勞(credit claiming)、選擇

立場(position taking)的工作，並不在意職權該如何行使或是如何落實政黨的理念，當政黨標籤不再被重視，只會降低政黨對於黨籍民選公職人員的控制力。因此政黨對於黨籍民選公職人員的控制力量強弱，取決於選舉制度的設計是否讓政黨標籤有利於候選人的競選而定，如果政黨標籤不足以成為選民投票的主要依據，或是政黨無法提供候選人需要的資源與組織，政黨就會被邊緣化，對於黨籍公職人員的控制力自然下降，當政黨立場與選區利益衝突時，民選公職人員會採取符合選民態度的立場，並經由公開演說或在表決時公開立場等方式，向選民表達與選區利益站在同一邊。¹⁵

Crotty(1984)以 70 年代的美國政治，來說明選舉制度對於政黨與黨籍公職人員之間關係的變化。他認為美國有不投票者(nonvoters)增加、政黨認同與政黨忠誠降低、選民根據議題投票(issue voting)比例提高等現象，再加上因為科技與社會觀念的進步，使得政黨原本在競選過程中負責宣傳、募款、提出議題的功能分別被電視媒體、候選人個人、以及利益團體的遊說所取代；因此當國會議員以連任為最大考量，而選民投票取向又改變的情況下，政黨一方面無法帶來認同政黨標籤的選票、募集政治獻金的能力不如競選公關等服從誘因，另一方面總統可以提供給黨籍公職候選人的衣尾效果也在衰退，因為欠缺誘因而使現任國會議員逐步脫離政黨控制(Crotty 1984, 12-17; 26-33; 45-58; 75-186; 201-268)

從 Mayhew、Fiorina、Crotty 等人的論點可以發現，國會議員是否願意接受政黨的支配而有一致行動，主要會考量政黨在選舉過程的角色，如果服從政黨與一致行動將有助於個人的勝選，則國會議員較容易接受政黨的支配，有助於黨政合一的運作；反觀若是政黨無法提供足夠的勝選誘因，國會議員就較不受政黨控制，黨政關係容易分離。

¹⁵ Jacobson 對於 Mayhew 的選舉效應論點相當認同，他認為國會是一個群體組織，而政黨是讓這個組織能夠有效率運作的制度，尤其是在現代民主國家，國會組織與職權分工日益細膩，理論上更需要政黨來主導議事，才能展現民主的效率，只是選票的現實讓政黨對於國會議員的影響力自然衰退(Jacobson 1992, 201-249)。

此外，Aldrich 與 Rohde(2001)則是從政黨競爭對於國會議員行為的影響來看黨政關係的變化，強調意識形態對立與極化政黨競爭會讓國會議員與所屬政黨更加契合，對於政黨控制力有顯著影響。他們反駁制度研究途徑者主張議會內閣制國家(如英國、德國、日本)的政黨對於黨籍國會議員才有高度的控制力，而在美國總統制下的政黨對於黨籍國會議員的立法行為沒有太多置喙餘地的看法，Aldrich 與 Rohde 具體分析 1970 年代以後美國的立法行為，得到的結論是民主黨與共和黨的國會議員在國會的行為受到政黨控制的傾向越來越強；他們以「條件式政黨政府」(conditional party government, CPG)的概念來說明這個政黨在美國政治中越來越重要的論點。「條件式政黨政府」與傳統上認知的政黨政府有些許差異，Aldrich 與 Rohde 認為政黨對於公職人員的控制力與影響力是不固定的，當某些條件存在時，會有助於政黨控制政府的一致性。他們提出的條件為：當政黨內部的共識程度越高、政黨之間的歧見衝突越大時，政黨內部的權威就會越來越強。此外，他們還認為國會議員其實不只是希望自己能當選，也希望所屬政黨可以變成多數黨，如此才能有更大的權力、資源、或影響力，所以國會議員會支持政黨領袖創造政黨正面記錄(positive record)的作為，避免不好的政黨名聲影響政黨整體選情，甚至拖累自己的連任機會；再加上有些國會議員也希望能夠制訂好的公共政策，而政黨是政策能否順利產出的重要制度，所以國會議員會有配合政黨集體行動的動機。

從 Aldrich 與 Rohde 的觀點可以發現，當黨際競爭激烈時，會促使黨籍公職人員更能配合政黨的一致行動，有助於黨政合一的黨政關係運作。

貳、國內文獻

國內學者以理性選擇途徑從事黨政關係研究者，主要集中於國會

研究領域，以理性與自利作為國會議員的行為動機，探討政黨與黨籍國會議員的權力互動關係。

盛杏媛(2001)將政黨主導與議員自主兩種情況當成光譜的兩端，呈現出政黨與黨籍國會議員之間互動關係的理念型，並且以中央政府體制、選舉制度以及政黨體制等因素來解釋政黨主導立法的能力，由於當時我國的立法委員選舉採用 SNTV 制度，使得立法委員願意花比較多的心力在選區服務，再加上候選人對於連任普遍缺乏安全感，形成政黨主導力不佳的結果，凸顯我國政黨在立法過程的困境。

盛杏媛(2008)的「政黨的國會領導與凝聚力-2000 年政黨輪替前後的觀察」，以 Aldrich 與 Rohde 提出的「條件式政黨政府」來分析我國在 1996 年到 2008 年之間政黨領導立法的情況。相較於先前的研究係假定立法委員的理性與自利而以追求政治生命的延續或選區需要作為立法行為的依據，這份文獻根據政黨輪替前後的政治情勢變化增加新的論點：政黨輪替後因為朝野政黨對立情況加劇，導致政黨的凝聚力提高，黨籍立委感受到與所屬政黨是生命共同體；此外，政黨在堅持政策立場之餘，也會在特定議題上讓相關選區的黨籍立委擁有自由問政的空間。而研究結果指出，從第三屆到第六屆立法院中的政黨領導立法情況來看，「條件式政黨政府」的模型頗為吻合。

相較於其他以總統是否兼任黨主席作為評估黨政關係運作的假設，李鳳玉(2011)則是從國會研究出發，先以政府法案通過的情形來衡量其所謂的黨政關係，也就是總統與其所屬政黨的關係，此種假設為：當政府法案的通過率越高，或是政府提案在國會通過的法案中所佔比例越高，都代表執政黨議員對於政府提案的支持度越高，亦即黨政關係良好。

初步比較法國與我國的個案後，李鳳玉發現，對於總統從不兼任黨主席的法國而言，在 1968 年到 1983 年之間通過的法案中，有 80% 是由政府提出，1986 年到 2006 年之間通過的法案，由政府提出的法

案更高達 88%，2007 年到 2009 年之間，政府提案佔國會通過法案的比例也有 76.39%，都屬於黨政關係良好；反觀在總統常常兼任黨主席的我國，從 1996 年 2 月立法院第三屆第一會期到 2010 年 8 月的第七屆第五會期之間，政府提案在每屆立法院通過的法案中，所佔比例最高僅有 65.10%，最低則是 43.84%，甚至在馬英九總統任內，接任黨主席前的黨政關係(也就是政府提案佔立法院通過法案的比例)比接任後還要好。因此李鳳玉認為，總統是否兼任黨主席並不能解釋政府提案的通過情形以及黨政關係是否良好，真正影響執政黨國會議員是否支持總統政策的因素，其實是取決於國會議員的勝選是否仰賴政黨的支持或總統選舉的衣尾效果，以及行政部門是否有權力危害國會議員的任期等兩項理性選擇因素。

就前者而言，當選舉週期讓總統選舉的衣尾效果會在國會選舉發揮作用，或是採行封閉式政黨名單比例代表制與單一選區相對多數決的選舉制度，此時政黨標籤是國會議員勝選的重要指標，因此較能確保執政黨國會議員支持政府法案，反觀複數單記不可讓渡投票制度則因為國會議員的勝選講求個人實力而非政黨支持，將使執政黨國會議員缺乏支持政府法案的動機。就後者而言，在半總統制與內閣制中存在的倒閣權與不信任投票設計，讓行政部門有權力危害國會議員要維持自身任期的自利目標，迫使國會議員不得不買政府的帳，尤其是當解散國會屬於行政主動權時，行政部門更可以用「不支持法案、就解散國會」的脅迫方式，讓政府法案通過。

李鳳玉將行政部門的提案完成立法程序的比例作為總統有無獲得執政黨國會議員支持的指標，雖然清楚，然而也有值得再深思之處。以我國為例，黨團協商在立法過程的重要性日益增高，行政院提出的法案，有可能在執政黨立委支持的情況下，卻在朝野協商中淪為談判籌碼而被擱置或否決。其次，再以李登輝總統任內的農發條例修正案與馬英九總統任內的復徵證所稅案為例，最後完成立法程序的雖

皆非行政院提出的版本，而是國民黨立法院黨團提出的再修正版；但都是在黨政協調後，獲得黨主席(總統)的同意而提出代表黨、政共識的執政黨版修正案。因此，行政部門的提案即便未能完成立法程序，也未必表示執政黨國會議員不支持行政部門的提案。

從上述可以發現，在理性選擇途徑之下，多數文獻都將對象聚焦於國會議員，從國會議員追求連任或勝選的理性選擇假設出發，探討政黨與黨籍國會議員的權力互動，對於黨政關係研究而言還需探討政黨與行政部門的權力互動始為完整。

第五節、Blondel 與 Cotta 的整合

上述的各種文獻與研究都是從制度研究途徑、政黨研究途徑、政治恩寵研究途徑或理性選擇研究途徑的單一觀點來探討政黨與政府的權力互動關係，而且研究範圍多半侷限於政黨與行政部門或是政黨與立法部門的雙向權力互動，仍難以一窺黨政關係全貌，直到 Blondel 與 Cotta(1996; 2000)才為黨政關係研究建構一套較為完整的理論基礎。

Blondel 與 Cotta 以制度研究途徑為主，輔以政黨研究途徑與政治恩寵研究途徑，提出黨政關係運作模式的分類及成因作為黨政關係的研究架構，逐一檢驗民主國家黨政關係運作。¹⁶

不同於過去制度研究途徑僅將政府體制依據行政權與立法權的互動設計區分成內閣制、總統制與半總統制，再來分析各種憲政體制之下黨政關係運作的研究觀點，Blondel 與 Cotta 認為即使在同樣的憲政體制下，政黨因素也會改變政府組成的類型而持續影響政府組成後的黨政關係運作，換言之，在同一個國家內，即使處於固定的憲政體制設計，每一個政黨都會有其黨政關係運作模式。他們並將政黨因素

¹⁶ Blondel 與 Cotta 所謂的「支持性政黨」(supporting party)，是指支持政府組成的政黨或政黨聯盟，這就相當於執政黨或執政聯盟的概念，因此他們分析黨政關係的對象，特別針對執政黨與行政部門的權力互動。

對於政府組成的影響分成三種類型來探討每一種政府型態對於黨政關係運作的影響。(1)第一類是一黨多數政府的情形，政黨的政綱可以成為政府的政策、政黨的精英可以成為政府成員、政黨有高凝聚力而不太需要使用政治恩寵，看起來似乎是政府依賴政黨的樣態，但經過一段時間後，政黨與政府的人事融合(fusion)會讓菁英從政府公職的觀點做決策而非政黨意志，演變成政府的影響力大於政黨。(2)第二類是聯合政府的運作，則會強化政黨的的地位，政府官員由政黨來決定、政府對政黨進行政治恩寵、執政聯盟的政黨會影響政府政策。(3)第三類則是少數政府，少數政府的黨政關係則是會介於一黨多數政府與聯合政府之間，因為只有代表政府的政黨才能決定政府的組成，而且在政策的制定過程上，政府會用主動提出議案再去建立支持聯盟的方式來取代由政黨協商制定政策，所以政黨只有部分的支配權(Blondel and Cotta 1996, 12-13)。

在建構政黨與政府的組成類型後，Blondel 與 Cotta 進一步指出，一個國家的黨政關係其實是受到制度因素與非制度因素兩方面同時影響，政治制度因素包括國家制度、政黨制度、政黨結構與意識形態，非制度因素則是指政黨與政府的領導人是否為同一人、政黨或政府主導政策的討論與制訂、政治恩寵的分配等，並將黨政關係區分為政黨與政府獨立自主(autonomy)、政黨與政府相互依賴(interdependence)兩種原形，而在政黨與政府相互依賴之下，又根據依賴的方向分成政黨依賴政府與政府依賴政黨兩種子型態(Blondel and Cotta 1996, 1-20; 2000, 96-97)。¹⁷之後有多位學者以此觀點提出對於西方各民主國家黨政關係之具體分析。

第六節、小結

總結上述國內外文獻檢閱的成果，可以得到本文從事黨政關係研

¹⁷ Blondel 與 Cotta 所謂的政黨與政府獨立自主、政黨與政府相互依賴、政黨依賴政府、政府依賴政黨等黨政關係類型，對應我國常見之用語，即為黨政分離、黨政合一、以政領黨、以黨領政。

究的幾項論點：

1. 憲政體制的設計是最常用作為黨政關係的研究途徑，內閣制的黨政關係以黨政合一為基礎，可能是以黨領政或以政領黨，總統制會偏向黨政分離或是以政領黨，半總統制被視為以內閣制為基礎的憲政體制設計，因此黨政關係亦會偏向黨政合一，而總統化政黨的現象將導向總統中心的以政領黨運作。

我國在 1997 修憲後邁向半總統制國家，對於黨政關係運作而言，應較適合黨政合一的模式。

2. 政黨論者強調政黨組織不僅有選舉的功能，在選後的政府組成與政策產出也有參與，因此在黨政關係上應該朝向呈現黨政合一來發展，因為不論是政黨領導公職菁英(以黨領政)或是政府領導政黨菁英(以政領黨)，都希望能夠繼續擴大自己的權力而進一步控制對方，使得政黨與政府的二元權力最終也形成寡頭領導；至於是政黨領導政府或是政府領導政黨，要視其他因素而定。

以我國為例，國民黨與民進黨的政黨組織都設有政策討論與決策的定期機制，並透過政黨提名制度來掌控黨籍公職人員，促使政黨與政府的二元權力能有一致的行動與結果；若選擇完全的黨政分離模式將容易產生預隔。

3. 政治恩寵是政治領導的重要手段與工具，有效運用政治恩寵將有助於黨政合一的運作，若是政府(總統)扮演恩庇主而政黨擔任侍從者，就會傾向以政領黨，反之則會傾向以黨領政。

就我國而言，過去的威權統治使得恩庇-侍從結構逐漸根深蒂固，像是經濟利益的分配、政府職位的安排或是政黨提名，都是讓政治領袖來爭取政治支持或推動政策的政治恩寵工具，而隨著政權輪替的發生，構築於單一政黨內部的垂直恩庇-侍從關係也漸漸轉型成黨內或黨際間的水平夥伴關係。

4. 國內外以理性選擇研究途徑來探討黨政關係的研究多數聚焦在政

黨與黨籍民意代表的權力互動，發現民意代表會以政治生命的延續作為是否服從政黨控制的考量，雖較少觸及總統與政黨的權力互動關係，但其研究成果可以作為黨政關係研究的輔佐，要維繫黨政合一的運作，政黨就必須維持對於黨籍公職人員的高度控制力，若政黨無法提供黨籍公職人員延續政治生命的誘因，政黨控制力就會受到挑戰。

以我國為例，威權時代的公職選舉缺乏公平性與競爭性，政黨的提名形同當選的保證，在這種情境下黨籍民意代表的服從性較高，但隨著民主化帶來的選舉競爭強化後，獲得政黨提名不是當選的唯一保證，民意代表還需爭取選區民意的支持，因此當政黨政策與選區民意衝突時，民意代表對於所屬政黨的服從性就會受到衝擊。

第三章 李登輝政府的黨政關係

在 1997 年修憲之後，有關我國憲政體制的定位，各界解讀大有不同，對於這種總統制與內閣制之外的第三種政府體制，從半總統制、傾向總統制的混合制、接近法國第五共和的雙首長制、傾向內閣制的混合制、到行政權雙軌制都有人主張(黃德福與蘇子喬 2007, 3-4；施正鋒 2002, 26)。儘管有論點指出，1997 年修憲取消立法院對行政院院長的人事同意權乃是基於總統行使權力的實然面考量(黃德福與蘇子喬 2007, 18)，而且修憲後的半總統制對於執政黨的黨政關係而言，將加速總統化政黨的現象(陳宏銘 2009, 43)，但仍難完全擺脫政黨組織結構與政治發展歷史路徑依賴這兩項因素的影響。

因此本章將從歷史路徑依賴與政黨組織的觀點，以黨政的人事任命與政策產出過程來說明黨政關係運作，由於本土金融風暴之處理與農業發展條例修正案之立法過程是 1997 年修憲以來，在府、院、黨、黨團四者之間產生重大政策立場爭議的罕例，瞭解其過程將有助於李登輝總統執政時期黨政關係之解析。

第一節、黨政關係運作模式分析

壹、人事任命

一、1988 年 1 月~1996 年 5 月

1988 年 1 月 13 日，蔣經國總統於任內病逝，由副總統李登輝依憲法繼任第七屆總統一職，並在時任國民黨副秘書長宋楚瑜的協助下，於 1 月 27 日在中常會中獲得推舉為代理黨主席，從此開始十二年的黨政合一時代。更在 1988 年 7 月 8 日的國民黨第十三屆全國黨代表大會中，由一千一百七十六位黨代表以起立鼓掌的方式正式推舉為新任國民黨主席。

1989 年 5 月 24 日，國民黨中常會通過李登輝總統提名國民黨秘

書長李煥出任行政院院長的人事任命案，1990年2月11日舉行的第十三屆中央委員臨時全體委員會議，雖然主流派與非主流派對於應該採用起立鼓掌或無記名投票的方式爭論不休，最後在多數中央委員起立鼓掌的情況下，提名李登輝與李元簇代表國民黨參選第八屆正副總統(中國國民黨全球資訊網 2012)，¹⁸而在3月21日舉行的國民大會，李登輝在出席的六百六十八位國大代表中獲得六百四十一票支持當選第八屆總統，李元簇則在3月22日以六百零二票當選副總統，李登輝總統於5月2日的國民黨中常會中正式提名時任國防部長的郝柏村接替原閣揆李煥出任行政院院長，這項人事任命案也在5月29日通過立法院同意。

1992年12月19日第二屆立法委員選舉國會全面改選，民進黨一舉贏得五十一席，我國也進入競爭性政黨體系。1993年2月4日，行政院院長郝柏村以依憲法上行政院院長應經立法委員同意後任命之規定為名，配合第二屆立委就職而率領內閣總辭，2月10日的國民黨中常會則通過李登輝總統提名時任台灣省主席的連戰接任行政院院長的人事任命案，並於2月23日以一百零九票贊成、三十四票反對、一票棄權的結果通過立法院人事同意權投票。1993年8月第十四屆全國黨代表大會，首次採用黨代表直接票選黨主席的方式，李登輝總統以一千六百八十六票再度當選國民黨主席。

二、1996年5月~2000年5月

1996年李登輝總統與行政院院長連戰搭檔競選第九屆正副總統並當選，連戰於就任副總統後向李登輝總統提出內閣總辭，儘管在李登輝總統批示「著毋庸議」後，連戰以副總統身份繼續兼任行政院院長，但此舉引發朝野立委對於憲法規範的爭辯而向司法院大法官會議提出釋憲聲請，1996年12月31日大法官會議作成釋字四一九號解

¹⁸ 〈歷屆全代會〉，中國國民黨全球資訊網：<http://www.kmt.org.tw/hc.aspx?id=146>，檢索日期：2012年6月25日。

釋，敘明憲法上對於副總統得否兼任行政院院長並無明文規定，且副總統與行政院院長二者職務性質亦非顯不相容，惟兼任的作法如遇總統缺位或不能視事時，將影響憲法所規定繼任或代行職權之設計，與憲法設置副總統及行政院院長職位分由不同之人擔任之本旨未盡相符。因此，李登輝總統於1996年12月23日召開「國家發展會議」，與在野黨針對修憲議題進行協商，包括凍結台灣省政府與省議會的組織與職權、取消立法院對於行政院院長的人事同意權、增設立法院對行政院院長的倒閣權以及倒閣後的解散國會機制。1997年7月18日，在新黨退席抗議的情況下，兩百六十一位國、民兩黨國代支持，國民大會三讀通過第四次修憲條文，將行政院院長的產生方式從憲法本文的總統提名後經立法院同意改為由總統逕行任命後，兼任行政院院長的副總統連戰隨即提出內閣總辭案，國民黨於8月28日舉行臨時中常會，通過李登輝總統任命蕭萬長出任行政院院長的人事案。1997年8月第十五屆全國黨代表大會，再度以二千零六十四票當選黨主席，繼續領導黨與政。

1997年的修憲取消立法院對行政院院長的人事同意權後，行政院院長的任免完全由總統掌握，李登輝總統行使任命行政院院長的權力時不用再顧慮立法院政黨席次分配的政治實然面因素，更讓政黨與政府權力運作緊密結合。

再從代表黨內權力核心的中常會組成來看，1996年李登輝當選第九屆總統時的第十四屆國民黨中常會，總數三十一席的中常委中共有來自總統府與行政院的政務官九人，立法委員與國大代表各四人，地方行政首長與議會議長共五人，到了1997年修憲後，蕭萬長成為首位由總統逕行任命的行政院院長，此時國民黨第十五屆第一任中常會增加黨主席指定中常委與規劃票選中常委各一席，總數三十三席中總統府與行政院所屬部會與機關成員就有十二席，若再加上卸任的行政官員五席，代表行政部門的力量就已經掌握中常會過半數，另外還

有立委有四席，至於 1998 年的第十五屆第二任中常會，來自總統府與行政院所屬部會與機關成員更高達十五席，其他中常委結構變動不大，1999 年 8 月選出的第十五屆第三任中常會，雖然成員結構仍與前兩任相當，但是因為 2000 年 5 月 20 日的政黨輪替，使得第三任中常會在卸任前已經完全沒有具政務官身份的中常委(參見附表 3-1)。

從人事任命觀之，李登輝總統的黨政關係運作承襲國民黨遷台後的總統兼任黨主席傳統與政黨領導政府的組織架構，以國民黨中常會作為政府人事與決策的權力場域，歷屆中常委的組成皆以行政院代表為主，立法院與國民大會的正副議長為輔，再加上省(市)級的地方府會首長，黨主席在每週三中常會的政策裁示交由週四的行政院院會落實，並依法送請立法院審議或由地方政府配合執行，呈現以黨領政的黨政合一的模式。

貳、政策產出

一、1998 年本土金融風暴

(一)政策背景

泰國自從 1980 年代開始因為外資進入以及對外貿易的大幅成長，國內經濟快速成長，但 1995 年時因為出口衰退與景氣減緩導致房地產市場疲弱與銀行壞帳增加，直到 1997 年 3 月 3 日泰國證交所宣布停止金融類股的交易，引發銀行擠兌，泰株賣壓沉重，最後在 7 月 2 日，泰國央行放棄與美元連動的固定匯率制，改採浮動匯率，造成泰株大貶，之後菲律賓、印尼、馬來西亞等東南亞國家也相繼成為國際投機客炒作外匯的對象，南韓央行在 11 月 17 日宣布棄守韓圀，讓金融風暴延燒到東北亞，形成亞洲金融危機。

儘管我國在央行的干預下，新台幣匯率波動幅度沒有像上述國家嚴重，但大量境外資金進出引起的匯率波動與股市持續走跌卻讓我國金融監理制度與公司治理法令的缺失暴露無遺，1998 年開始有本土

企業傳出財務危機。從台鳳公司的內線交易炒股與假帳事件起，陸續發生長億集團、廣三集團、國揚實業、安鋒集團、海山集團的鉅額跳票事件，還有資金週轉不靈導致宏福票券、中央票券以及台中企銀等放款銀行與票券公司的壞帳問題浮上台面，政府一方面在因應亞洲金融危機之時，也必須面對這場本土金融風暴。

(二)政策爭議

行政院原本先由政府基金進入股市護盤，同時由財經部會成立專案體檢小組提供企業紓困貸款，並擬藉此時機整頓違法企業，健全我國的金融監理制度並修正公司治理法令，行政院院長蕭萬長更發表「只要是正當營運者，政府一定會給予全力協助，但對於少部份因個人過度利用財務槓桿引發財務危機的企業負責人，應自行負責所有刑事責任」之談話，讓外界解讀行政院的立場為「企業該倒就讓他倒」(中國時報，1999年2月8日，版2)，¹⁹只是發生財務危機的企業集團多數早已發展綿密的政商網絡，政商關係的發酵反而讓行政院的金融整頓政策引發爭議，²⁰不僅問題企業頻頻要求政府紓困，工商界甚至順勢要求政府調降證交稅以活絡股市、化解企業資金週轉危機，儘管行政院與財經部會對此表達異議(中國時報，1999年2月11日，版2)，²¹而黨籍立委與社會各界則是看法分歧，但身兼黨主席的李登輝總統在1999年2月24日的國民黨中常會中公開發示證交稅應機動調降以穩定股市，並針對中小企業提供紓困貸款、避免資金週轉不靈導致銀行壞帳增加反而引發更嚴重的金融風暴後，2月25日財政部隨即研擬規劃方案，參考貨物稅條例與關稅法的精神，將證交稅以千分之三為基準，並授權行政院得有50%的增減幅度調整權。

¹⁹ 張啓楷，1999，〈蕭揆：嚴辦股市造謠 放寬融資斷頭處分〉，《中國時報》，2月8日，版2。

²⁰ 除人際關係的政商連結外，部分企業負責人本身同時擔任公職，包括長億集團的立委楊文欣、海山集團的立委劉炳偉、廣三集團有台中企銀前董事長立法院院長劉松藩與順大裕董事長立委張文儀、安鋒集團有曾任監委的高雄市議員朱安雄、宏福票券則是台北市議員陳政忠。

²¹ 張啓楷，1999，〈行政院傾向不減免證交稅率〉，《中國時報》，2月11日，版2。

在這場本土金融風暴中，身兼黨主席的李登輝總統不僅多次於國民黨中常會指導行政部門因應對策(工商時報，1998年11月12日，版1)，²²甚至指示黨營事業配合政府護盤股市以及評估承接發生財務危機的企業(呂秋遠 2000, 12)，包括長億集團所屬的泛亞銀行、安鋒集團所屬的峰安金屬、海山集團所屬的達永興實業(中國時報，1998年10月31日，版2；1999年1月2日，版2；1999年2月6日，版2)，²³尤其是調降證交稅的政策爭議，儘管財經官員原本持反對意見，但在立法院院長王金平以及代表工商界的中常委在中常會的運作下，最終獲得黨主席的支持而定調為政府立場(徐正戎、呂炳寬 2002, 17)，都可明顯看出以黨領政的運作。

二、農業發展條例修正草案

(一)政策背景

我國以農立國，為規劃我國農業之永續發展，確保「農地農有、農地農用」之原則，政府於1973年9月3日正式施行農業發展條例。而為了加入WHO，1998年2月20日我國與二十六個WHO成員體陸續完成農業雙邊諮商。其中農業協商共識包含，(1)農產品進口關稅減讓、(2)農產品市場開放、(3)削減境內補貼、(4)特別防衛措施(SSG)。

由於我國部分農產品生產成本較進口品高，因此在加入WTO後，開放國外農產品進口將造成國內農產品的衝擊，除了爭取敏感性農產品可以採取關稅配額措施外，針對稻米這項我國最重要的農產品，可以採取特別限量進口並繼續實施保證價格收購以保障農民權益。

²² 步明薇、謝文，1998，〈李總統指示認真處理企業財務危機〉，《工商時報》，11月12日，版1；

²³ 劉在武，1998，〈劉泰英：我沒有辦法插手〉，《中國時報》，10月31日，版2。劉在武、羅兩莎，1999，〈黨營事業入主泛亞銀行 今天可望定案〉，《中國時報》，1月22日，版2。劉在武，1999，〈承接達永興 中投猶在評估〉，《中國時報》，2月6日，版2。

(二)政策爭議

為符合 WTO 削減境內補貼之規範以及因應加入 WTO 後開放農產品進口對於我國農業的衝擊，農委會於 1998 年 2 月 23 日成立因應小組，針對加入 WTO 後對於各項農漁牧產業的影響提出對策，農業經濟專長的李登輝總統指示行政院推動農業發展條例的修正案，時任農委會主委彭作奎認為國內農村公共建設不足、經濟發展緩慢，造成人口外流嚴重，因此提出仿效外國集村農業的方式，採取集村化投資改善農村社區之公共設施，創造具有吸引力之農村，以有效管理與整合農業資源來改變現狀。為達成此一目標，在農地農用、農地農有的原則下，政府將計畫性釋出農地，藉以引進資金與技術，提高農業競爭力，但行政院版的農業發展條例修正草案送至立法院審議時卻引發反彈。

因為在農委會的修正草案中，主委彭作奎對於釋出農地的作法堅持以第四次全國農業發展會議之結論，就是重要農地、保育用地禁止變更使用用途，以及新購農地禁建農舍的分區使用規定，至於農地分割必須按面積低於門檻之下始得自由移轉，繼承以零點一公頃，買賣以零點二五公頃為限。由於上述限制將降低資金購買農地的意願，連帶影響農地交易價格，不僅農民經濟收益受損，更將讓持有大量抵押農地來放款的農會因為農地價格低落而發生逾放與呆帳危機，在 1998 年底第四屆立法委員選舉將屆的情況下，國民黨內農業縣市立委對於行政院的農業發展條例修正草案群起反彈。

9 月 10 日，中央政策會召開黨政運作研討會，以黨為核心，召集行政、立法部門代表協商共識，身兼黨主席的李登輝總統親自出席，一方面公開向農業縣市立委發表「願意下跪來拜託大家支持農業發展條例」的談話，另一方面指示行政院同意有條件開放農地自由買賣，但仍堅持農地分級、新購農地禁建農舍以及分割面積的限制，避免農地淪為建地，期盼以折衷方案尋求黨內共識。

儘管新購農地仍禁止興建農舍的關鍵限制仍讓農業縣市立委無法接受，但在身兼黨主席的李登輝總統表態後，於是在 1998 年 9 月 24 日的立法院經濟委員會針對農發條例的審查時，讓農業縣市立委充分反映選區意見後，才在晚間散會前通過象徵性的第一條立法目的與第二條明訂主管機關等原則性條文，並且在黨政領導階層默許下，國民黨透過立法技術的有效運用，讓農業發展條例修正草案的爭議留到第四屆立法院選出後再議(中國時報，1998 年 9 月 25 日，版 3)。²⁴

曾任國民黨黨鞭的受訪者認為，當時已經接近第四屆立委選舉，農業縣市立委壓力很大，因此無法對政策讓步，他表示：

那李總統他當時是站在政府的立場啦，……，他說我跪下來拜託大家，不要開放新購農地興建農舍。但是我們很多委員來自農村嘛，特別南部的，那我們覺得要活化農村農地，讓它再生，農民都希望這樣，所以我們不能夠退讓啦。(深度訪談紀錄 K3)

而在 1998 年底的第四屆立法委員選舉中，國民黨贏得一百二十三席，民進黨獲得七十席，新黨得到十一席，另外民主聯盟有四席，全國民主非政黨聯盟有三席，建國黨與新國家連線各有一席，其他無黨籍立委共有十二席，²⁵國民黨不僅本身的席次過半，而且又能夠成功聯合無黨籍或其他小黨的立法委員，使得掌握執政優勢的國民黨實際上在立法院能掌握的席次超過六成，讓當時的民進黨難以抗衡；相較於國民黨在第三屆立法院一百六十四席中僅有八十五席的脆弱過半多數，黨際競爭激烈程度下降，連帶也降低政黨控制黨籍國會議員的能力。尤其農地自由買賣早已成為 1998 年第四屆立法委員選舉過程中之重要議題，農業縣市立委多以開放農地自由買賣為政見，向選民承諾修改農業發展條例放寬農地分割及買賣限制。代表農業縣市

²⁴ 伍崇韜、羅如蘭，1998，〈選前敲定農發條例 朝野立委：不可能〉，《中國時報》，9 月 25 日，版 3。

²⁵ 為化解省議員對於凍結省議會選舉的反彈，1997 年修憲時將 1998 年選出的第四屆立法院名額從一百六十四席增加到二百二十五席。

立委意見的立法院院長王金平更多次在中常會建議農業發展條例修正草案的調整方向。²⁶

1999年5月農委會重新提出新版的農業發展條例修正草案報請行政院審查，雖配合黨政協調的結果，維持農地農用原則，卻堅持在三項前提下才有條件開放農地自由買賣，²⁷但因部分國民黨立委態度堅定，不但反對農地分割設限，更主張新興農舍不應設限，再加上正值2000年總統大選前夕，在國民黨候選人選情低迷之際，經過黨政協調後行政部門再度讓步，11月11日的行政院院會終於通過協商版，農地農用採「總量管制」，不再採用過去將農地分為重要農地、次要農地的「分區管制」，未來申請變更的農地都需經過新設立的「審議委員會」審核，使農地變更仍可有效管理。至於新購農地如欲興建農舍，得以集村方式集中規畫興建(聯合報，1999年11月11日，版8)。²⁸

只是行政院與農委會的再讓步仍無法獲得農業縣市立委的諒解，即使由身兼國民黨主席的李登輝總統再度親自召集行政、立法兩院協調，在總統大選的選情考量下，最後決定不再堅持禁建農舍的原則，並授權中央政策會執行長洪玉欽與立法院工作會主任曾永權、黨團書記長韓國瑜等國民黨立院三鞭，於11月30日以黨團名義提出農發條例修正草案，主要重點正是有關農地興建農舍的條文，新增修正條文規定，取得農地之所有權人，無自用農舍者，經直轄市或縣市主管機關核定，於不影響農業生產環境及農村發展，得申請「以集村方式或在自有農業用地上興建農舍」(聯合報，1999年12月1日，版3)。²⁹政策變更至此，黨政一致確立農發條例的修法立場，農委會主

²⁶ 包括：(1)農地自由買賣；(2)放寬農地分割限制，繼承分割以零點一公頃為限，一般買賣分割以零點二五公頃為限；(3)農地分級；(4)新購農地不得興建農舍，但既有農地不在此限。

²⁷ 包括：(1)禁止財團、建設公司等司法人購買農地，只准許農民團體、農企業、農業試驗研究機構及自然人可以買賣，(2)修法後始共有之土地仍受分割面積下限之規定，(3)禁止變更農地使用分區規定，避免農地變成免稅建築用地。

²⁸ 林如森，1999，〈新購農地有條件准個別蓋農舍〉，《聯合報》，11月11日，版8。

²⁹ 陳素玲，1999，〈李總統點頭 洪玉欽領銜黨版上陣〉，《聯合報》，12月1日，版3。

委彭作奎請辭獲准。2000年1月4日立法院院會趕在總統大選前三讀通過農業發展條例修正草案，確定開放農地自由買賣的方向。³⁰

曾任國民黨黨鞭的受訪者談及此案的過程，指出當時政策爭議之處理，是以黨中央為核心，協調出結果後必須呈由黨主席簽核示下，才能成為黨與政府的政策，他表示：

那後來就是農民團體也起來請願，那麼我也主持了幾次的這個請願的會議，在中央黨部，就是開放農地自由買賣啊，農地不一定要有自耕農身份啊，那麼他們就農發條例的修正，提出幾個重要的訴求。當時經過幾度的陳情，那我出面協調，行政院也派人來，那每一次結論我都呈給李主席看，……，但是最後定案還是李主席來啦，我把結論簽上去、他簽下來定案啦。(深度訪談紀錄 K3)

從農業發展條例修正過程來看，受到選舉因素的影響，地方派系對於黨中央的影響力與日俱增，垂直的恩庇-侍從結構逐漸轉向水平的夥伴關係，國民黨的控制力有轉弱的趨勢。當農業縣市立委在選區利益考量下，不願接受行政部門的政策，甚至以立法院黨團名義提出修正版本與行政院抗衡時，黨中央為了讓選票或席次極大化，有限度地允許黨籍立委以選區利益為主而不使用黨紀來強行推動政策，但仍以政黨作為多方利益折衝協調的場域，不論是在政策協調會或中常會，行政與立法部門代表皆爭取黨主席李登輝總統的支持，最後在考量農民選票而放棄農地自由買賣與興建農舍的限制後，全案底定。

第二節、影響黨政關係的因素

壹、政黨控制力

在以黨領政的黨政關係模式下，需要高度的政黨控制力才能順暢

³⁰ 修法後農地不再嚴格限制農有，農、企團體及農企業法人得有條件取得農地，私人取得農地以二十公頃為上限。修正案並取消繼承農地分割面積下限，共有農地分割面積下限由五公頃大幅降低為零點二五公頃，可有效解決雖繼承農地但無法分割問題。最受矚目的農地興建農舍問題，修正案推翻行政院版新購農地不得興建農舍精神，改採可有條件興建農舍，明定新購農地者必須無農舍且具農民身分，才能興建農舍；自有農地興建農舍滿五年才能移轉等；修正案也確立農地釋出採「總量管制」原則，預計到民國 110 年，政府將釋出十六萬公頃農地。

運作，而政黨提名權與社會經濟利益的分配就是此一階段國民黨維持控制力的工具。

1947年8月18日第六屆中常會針對即將舉行的第一屆國民大會代表選舉通過「指導本黨同志競選實施辦法」，要求全體黨員必須經由黨中央提名才能參加國民大會代表選舉，各地方黨部與三民主義青年團成員應全力支持黨提名之候選人，違者開除黨籍，這是國民黨提名制度的開始(羅俊強 1999, 239)。

但因國共內戰與黨內派系傾軋導致第一屆國民大會選舉結果不如黨中央的預期，因此在政府遷台後，國民黨改造委員會提出強化政黨控制力的改造方案，除了在中央集權領導的架構下廣設基層組織深入社會各階層，也要在各級行政機關與立法機關設立黨部與黨團，實施人事與政策的領導，加強黨中央對從政黨員的控制。

此外，集權化的改造也反映在提名制度的調整。由於停止中央民意代表的定期選舉，因此改造委員會亦通過「中國國民黨臺灣省黨員參加地方選舉輔導要點」，針對1950年第一屆臨時省議員、縣市長及縣市議員選舉，有意參選之黨員應向地方黨部登記後，由縣市黨部召開黨員或黨員代表大會共同決議提名人選；若當地無黨無派人士之支持度超越國民黨候選人，可以予以支持並徵求其加入國民黨(任育德 2004, 199-200)。有鑑於國民黨在臺灣地區組織基礎不深，台灣省黨部決議針對臨時省議員及縣市長之提名由省黨部考察地方選情後再報請黨中央「擇優支持」特定人選，縣市議員之提名則由縣市黨部決定人選後呈報省黨部核定。

經過四年的組織深化後，1954年與1957年的第二、三屆省議員與縣市長選舉提名過程開始開放黨員參與，其結果由省黨部審核後報請黨中央決定最後提名人選。³¹直到1977年在縣市長、縣市議員、鄉鎮市長、台灣省議員、台北市議員的五合一地方選舉中遭遇遷台後的

³¹ 第三屆縣市長採黨員意見反映，第二屆省議員與縣市長及第三屆省議員都採黨員投票。

最大選舉挫敗，³²國民黨提名制度再度調整。為求黨意能與地方輿情更加貼近，1980年的增額立委選舉開始納入幹部評鑑，將黨員意見反映的結果與地方黨部的評鑑作為黨中央提名時的參考依據，此舉雖然強化地方黨部與專職黨工的地位，卻也讓地方黨部在勝選考量下與地方派系更緊密地結合，雙方由主從關係演變為夥伴關係(王業立 2001, 174)。

到了1989年的增額立委、省市議員、縣市長選舉，為因應民進黨成立後的首次競爭，國民黨再度改革提名制度，將黨員初選投票結果公開做為黨中央提名的重要參考，³³但因為此時的國民黨黨員結構與台灣社會結構差異甚大，國民黨另外採用徵召、補提名、報准等方式來讓有實力的地方政治菁英得參與選舉，由於1991年的國大代表選舉結果顯示地方派系的支持對於當選與否影響甚大，因此在1992年的第二屆立委選舉中，大多數選區是由地方黨部與地方派系協商提名人選而非採用黨員初選方式，顯示黨員初選對於提名的影響力降低(周祖誠 1993, 45-46)。到了1993年的縣市長選舉，雖然規定地方黨部以民意調查、幹部評鑑、黨員意見反映或黨員投票等方式辦理意見徵詢後，再提報黨中央做為提名依據，這種形式上辦理初選、實質上由地方黨部建議提名人選交由黨中央作最後決定的提名方式，仍維持政黨對於黨籍公職人員的高度控制，並沿用至1994年省市議員選舉、1995年第三屆立法委員選舉、1997年縣市長選舉、1998年第四屆立法委員與直轄市長選舉。

不論是Gallagher(1988)或Ranney(1981)的分類方式，從1947年第一屆國民大會代表提名由黨中央全權決定開始，國民黨的提名制度都呈現高度中央集權的特徵，即使曾經納入黨員投票、意見反映、幹部評鑑甚至是民意調查作為初選的一部份，黨中央都掌握最後的提名

³² 國民黨失去四席縣市長與二十九席省(市)議員，桃園縣的選務工作因爭議甚至發生「中壢事件」，時任組工會主任李煥為此辭職負責。

³³ 楊泰順認為初選制度的實施其實是要對地方派系的實力作制度化的評估(楊泰順 1991, 210)。

決定權，讓黨主席得以透過黨機器有效地指揮黨籍公職人員，整合政黨與政府權力運作的一致性。畢竟對於政治菁英而言，掌握了政黨的提名權就等於掌握了政黨(Schattschnider 1942, 64)。

曾任行政院高層與國民黨黨務主管的受訪者即指出，除了提名權之外，國民黨對於提名人的選舉經費補助也是控制公職的工具，他表示：

這國民黨以前會有影響力是因為國民黨本身資源很豐厚，它可以幫助候選人，給他金錢啊，金錢很重要啊，以前去協調政策的時候大概很多人都提到這個助選的經費啊，國民黨那時候有錢。(深度訪談紀錄 K2)

除了政黨提名權的掌握外，另一項國民黨用以維繫政黨控制力的恩寵工具就是社會經濟利益的分配。遷台以來，國民黨透過分配區域壟斷經濟利益換取地方派系對於政黨與領袖的支持，構築恩庇-侍從結構，此類經濟利益主要有四種型態：(1)政府特許下的區域性獨佔經濟活動，例如銀行、信用合作社、非信用合作社(例如青果合作社)、農漁會(主要是其中的信用部門)及汽車客運公司；(2)省營行庫的特權貸款；(3)各級地方政府的採購，主要是公共工程包攬；(4)以地方政府公權力所換取的經濟利益，例如利用都市計畫來進行地價炒作(朱雲漢 1989, 148-158)。

即便李登輝擔任總統後，恩庇-侍從結構不僅沒有被破壞，甚至因為黨內流派之爭而更加強壯、進而轉形成水平的夥伴關係。尤其在1993年8月第十四屆全國黨代表大會，身兼黨主席的李登輝總統主導黨章修正，以黨意應結合民意為訴求，規劃賦予中央與省(市)級民意代表以及地方行政首長當然黨代表的資格，並推動黨主席由全體黨代表以無記名方式選舉產生，同時賦予黨主席在三十一席中常委中有指定十五席並提名其餘十六席人選的權力。李登輝總統透過擴大當然黨代表的對象，並在二百一十位中央委員的提名名單與中常委的十五席指定名單及十六席規劃票選名單中大量進用本土化與年

輕化之黨內菁英，³⁴間接讓長期被黨國體制壓抑的本土地方派系進入黨中央的決策核心，參與中央政治權力與經濟利益的分配。1998年本土金融風暴發生時，地方派系色彩濃厚的企業都成為黨營事業或政府單位紓困的優先對象，例如台中的長億集團、高雄的安鋒集團、台北縣的海山集團；而黨中央與行政部門在農業發展條例修正過程的讓步，則是將農民選票作為選區立委的政治恩寵，以維持對於黨的支持。

曾任行政院高層的受訪者認為，國民黨立委對於行政院政策的自主意識逐漸提高，是因為選舉的壓力與傳統侍從結構的改變，他表示：

以前是老委員的時候，老實講，他(指國會全面改選前的立法委員)已經幾乎沒有民意了，那是只要黨團溝通就很容易過。那一旦有民選，就有連任的壓力，有選民服務的壓力。還有呢，台灣的社會開放，所謂開放就是說沒有戒嚴啦，那麼黨跟政府的權力不像以前，所以即使他(指國會全面改選後的立法委員)反對，你也不敢對他怎麼樣。加上又有反對勢力起來，變成在野黨出來，那麼黨跟黨會競爭啊，那你知道啊，有一些地方人士常常遊走於各種不同黨之間啊，那這樣子的結果，就是說你黨也好、行政院也好，你有時候不得不會去有所讓步啊。(深度訪談紀錄 K2)

貳、黨國體制的路徑依賴

除了透過高度政黨控制來實現以黨領政外，國民黨黨政關係運作也受到黨國體制的歷史經驗牽引，各級黨組織與黨籍公職人員都習慣、甚至是依賴黨中央的領導。

國民黨原本從革命組織開始發展，在吸取俄國共產黨組織的「先鋒政黨」(vanguard party)架構經驗後，逐漸走向先建黨再建國之路(楊泰順 2008, 2)，直到第一屆全國黨代表大會通過孫文之建國大綱，強調以革命政黨領政之路線並確立政黨組織與政策決策方式後，黨國體制開始成形。

儘管在國共內戰期間因黨內人事傾軋而導致政黨控制力低落，但

³⁴ 二百一十位中央委員中有一百二十三位屬於新任，三十一位中常委中有十九位是新任；在省籍比例上，本省籍中央委員從六十九席增加到一百一十六席，本省籍中常委從十六席增加到十八席。

在政府遷台後，1950年3月1日國民黨臨時中常會通過的改造案，以強化政黨控制力為目標提出四項黨政關係運作原則，³⁵不僅在各級行政與立法機關設置黨務組織來實施人事與政策的領導，要求各級民意代表均需加入黨部(或黨團)以接受黨的領導(鄒篤麒 1993, 180-181)，也以小組為基層單位廣設於社會各階層，深化與廣化政黨與國家的連結，再輔以戒嚴與動員戡亂臨時條款的國家法令，讓黨國體制在台灣日益穩固。此時的政黨不僅僅控制國家機器，政黨組織更深入民間社會，影響力涵蓋各個地區、職業、性別、族群等，政黨是決定所有國家事務的場域，包括黨中央指揮地方黨部、黨中央可以有效支配公職人員、中常會的政策決定交由行政院院會落實等，而黨主席則是掌握這些權力的最高領導人。

但我國在1970年代的經濟快速發展造就為數龐大的中產階級，對於政治參與的要求與日俱增，不斷挑戰黨國體制，尤其是1977年黃信介與康寧祥在縣市長、縣市議員、鄉鎮市長、台灣省議員及台北市議員這項五合一地方選舉中推動全島黨外勢力串連，讓國民黨遭遇遷台後最大的選舉挫敗，促成反對運動邁向組織化(黃德福 1992, 43)，1986年9月28日民進黨成立，蔣經國總統於10月宣佈將解除戒嚴及開放黨禁與報禁，1987年7月15日我國正式解除戒嚴，黨國體制開始轉型。

1988年1月蔣經國總統去世，副總統李登輝依憲法繼任總統，即使在宋楚瑜的協助下獲得中常會推舉為代理主席，卻因黨內主流與非主流派系傾軋而讓過去黨國時代的領袖一元領導不復存在。儘管李登輝總統先在1988年7月8日的國民黨第十三屆全國黨代表大會中結合非主流派中的李煥勢力，獲得正式推舉為新任國民黨主席，

³⁵ 四項原則分別是：(1)實行政黨政治以主義制訂政策，以政策決定人事，以組織管理黨員；(2)本黨各級代表大會或各級委員會為黨的政策決定機關，應責成從政黨員及本黨民意代表力求貫徹；(3)黨的政策應透過民意機關及在政府服務之黨員依法定程序構成法令及政令。黨推選黨員為政府官吏時應以政策決定人事，黨對於政府及民意機關中服務之黨員，應從政策上領導而不得對其法定職權予以干涉；(4)各級政務官及各級民意機關代表本黨候選人，應依本黨法定程序產生之，由各級委員會支持其競選，並指導監督其工作。

並在 1990 年 2 月 11 日第十三屆中央委員臨時全體委員會議否決非主流派要求以票選方式選出正副總統提名人的要求，獲得多數中央委員起立鼓掌提名為國民黨第八屆總統候選人，³⁶但直到 1993 年的第十四屆全國黨代表大會，李登輝總統透過擴大當然黨代表的對象與指定中常委的安排，才得以完全掌握黨權，再加上有效運用政治恩寵作為控制黨內政治菁英的誘因，逐步掌握黨機器。黨籍公職人員唯有配合政黨的指示才有機會爭取連任或是追求更高位階的公職，黨政關係朝向以黨領政式的黨政合一邁進。

隨著黨權與政權的基礎穩固，李登輝總統在 1996 年首次總統直選中以 54% 的得票率贏得第九屆總統選舉，讓個人魅力達到最高峰，隔年 8 月 26 日的第十五屆全國黨代表大會，與會黨代表以 93% 的贊成比例選出李登輝總統續任黨主席，相較於四年前的十四全大會，李登輝以 82.5% 的得票率當選黨主席，李登輝在十五全所獲得黨代表的支持顯然高出許多，而且當屆中常會黨主席指定的十六席當然中常委外，另外十七位票選中常委也完全依照黨主席規劃的特定人選當選，再加上中常會的運作是以針對黨主席提出建言的形式，而非實質的合議制集體領導，因此政黨是由黨主席完全控制，換言之，包括政黨與政府的所有政治權力，都掌握在國民黨主席一人之手，黨中央維持高度的集權特質。

儘管黨國體制已經瓦解，但從李登輝總統執政時的以黨領政的黨政合一運作模式，仍可看出黨政關係運作受到過去黨國體制的路徑牽引，例如政治權力歸屬黨主席一人，現任總統會被黨代表鼓掌推舉或是經由同額競選而成為黨主席；而黨的中常會是決策機制，黨主席的裁示就代表政黨與政府的共同政策，分別交由行政院、立法院或是國民大會黨團來負責執行，黨務系統負責協調、監督。曾任國民黨中常

³⁶ 該次臨中全會重點工作是提名國民黨第八屆正副總統候選人，非主流派以黨內民主為名要求以票選方式取代過去的起立鼓掌慣例來產生正副總統提名人，但在時任國民黨秘書長的宋楚瑜主導下，臨中全會先表決通過以起立鼓掌方式產生正副總統提名人，緊接著再起立鼓掌通過提名李登輝與李元簇參選第八屆正副總統，外界稱為二月政爭。

委與行政院高層的受訪者提及當時以黨領政的運作模式，認為政府的政策與人事案都必須經過國民黨中常會這項程序，才能成為政府的正式政策，就像內閣部會的政策都必須提報行政院院會通過才能正式成案一般，這是必要的程序要件，他指出：

蔣中正時代就有常會，但是蔣中正因為他是權威比較大，那個時代常會就是什麼，也許是中常委對某些問題發表意見，但是很少說一個案到中常會突然把它推翻，沒有！那人事案也是交中常會通過啊！這一個東西喔，這個形式、這個方式，一直到延續到李登輝時候，一路如此嘛。... ..，後來李登輝當了主席之後，很多案大部分都是黨秘書長去跟他報告，他同意了，然後再提出常會，那麼人事案也是。所以它就像在我們國家的憲法裡面規定有一個行政院院會，政策由它通過，那在國民黨的黨章裡面規定一個中常會，它一定有黨政機制就是要經過中常會。(深度訪談紀錄 K2)

參、黨政權力協調機制

1950年3月1日國民黨中常會通過的改造案，改造綱要中還特別專列黨政關係一章，明訂在各級行政機關與立法機關應設立黨部與黨團，實施人事與政策的領導，加強黨中央對從政黨員的控制並深化政黨與政府的連結，而在這樣的黨政架構下，國民黨的政策提案有兩種途徑，一種是由行政院各部會經由行政院院會討論後，送交國民黨中央政策會審議，另外一種是由立法委員向立法院黨部提案，經審查後再送交中央政策會審議，不論是哪一種提案方式，在中央政策會審議過後，都要經過中常會核定，最後再送回行政院院會確認執行，並由中央政策會負責行政與立法部門的政策協調，呈現以黨領政的明顯特徵。曾任國民黨黨鞭的受訪者認為當時的黨政關係運作，雖然中常會是形式通過政策與人事案，但卻是必要程序，因此黨還是決策的關鍵場域，他表示：

那個時候重要的人事還有重大的政策還是要通過中常會，雖然是形式啦，.....，但是呢，那時候黨政的關係是有一套黨政協調的制度，有什麼事情就在中央黨部處理，當然總統最高、主席最高，但是你中央政策會

就是要先協調啊，那協調有重大的法案，就是你行政院相關的要來啊，我立法院相關的人要來，或有意見的人要來啊。那來就是在中央黨部，大家來溝通嘛、來協調嘛，溝通以後有時候也送中常會討論、通過，有些就直接由行政院院會通過以後提交到立法院來，這種方式等於是在黨內已經把爭議處理好了。(深度訪談紀錄 K3)

儘管 1990 年 2 月與 1992 年 4 月曾因黨內主流派與非主流派政爭而短暫出現「七人決策小組」與「黨政決策首長會議」等在黨中央以外的黨政決策機制，但因其本質為防堵中常委中之非主流派黨國元老干預政府決策之權宜作法，再加上各項人事與政策最後仍須提交中常會通過，實際上並未影響國民黨黨政合一的運作模式(鄒篤麒 1993, 223)，尤其李登輝總統在 1993 年第十四屆全國黨代表大會完全掌握黨權後，黨政關係的運作再度回到「黨高政低」的模式並持續到 2000 年政權輪替前皆未有明顯改變。

再觀察 1997 年 2000 年政黨輪替前的國民黨中常會改選可以發現，中常會由黨主席指定的十六位中常委與規劃的十七位中常委當選，三十三位中常委中包含行政院正副院長與秘書長、立法院正副院長與政策會執行長、部會首長，此時的黨政關係運作係以國民黨中常會為核心，府、黨、行政、立法在此協調，儘管政策可能有爭議，但黨主席的立場最後都能在中常委間取得共識，而每周三中常會的結論就要交由周四的行政院院會來通過。

第三節、小結

在蔣經國總統逝世後，李登輝承繼的不僅是總統與黨主席的職位，也承襲以黨為政治軸心的黨政關係運作。

國民黨在遷台後的政黨改造方案即以加強政黨控制力為重心，一方面以小組為單位廣設基層組織於社會各行各業，另一方面則在各級政府組織中設置黨部組織，將黨的政策交由行政與立法部門的從政黨員負責執行。此時的政黨不僅僅控制國家機器，政黨組織更深入民間

社會，政黨是決定所有事務的場域，而黨主席則是掌握這些權力的最高領導人。

李登輝在繼任第七屆總統任期後，也獲推舉為國民黨主席，雖因黨內主流派與非主流派之政爭而不具有兩蔣時代的黨政一元領導權威，但隨著行政院院長的人事更迭，非主流派的政治菁英相繼離開國民黨，並在 1993 年第十四屆全國黨代表大會中，以擴大當然黨代表的適用對象，逐漸掌握黨權，尤其是在 1996 年以 54% 的得票率當選首任民選總統後，不僅強化了李登輝總統的民意基礎，個人魅力更讓他擁有總統與黨主席職權以外的「魅力權威」(charismatic authority)。

此外，國民黨雖以全國黨代表大會為最高權力機關，但全國黨代表大會原則上每兩年召開一次，另外設有中央委員會與中常會作為政黨的決策機制，中央委員由全國黨代表選舉產生，中常委則由中央委員選舉產生，中央委員會原則上每年召開一次，在閉會期間由中常會代為行使職權，黨的決策機制係以中常會為核心。自 1993 年第十四屆全國黨代表大會開始，全體中常委都是由黨主席指定或規劃的人選，而就成員結構來看，分別代表黨務、行政、立法、工商界等，因此在政黨的決策機制運作上，身兼黨主席的李登輝總統有絕對的政策主導權，而且權力影響範圍包含政黨、行政部門、以及立法部門。不論是政府人事任命或是政策產出，都必須經過中常會同意後才分別交由行政與立法部門落實，黨務系統負責協調與監督。

再從政黨提名制度來看，國民黨的提名制度長期以來都是由黨中央做決定，呈現高度的中央集權現象，地方黨部意見、幹部評鑑、黨員投票或是意見反應、民意調查等資訊，僅是作為黨中央決定提名名單時的參考依據。1997 年的縣市長選舉，是由地方黨部提出建議名單，由黨中央決定提名人選；1998 年的第四屆立法委員選舉，黨中央根據黨員意見反映、幹部評鑑、與民意調查提出建議名單，再由中央的九人提名審查小組決定提名人選；1998 年的直轄市長選舉，原

先是由幹部投票佔 40%、黨員民調與一般民調各佔 30%所做成的建議名單，再由中常會決定提名人選，政黨提名被作為控制從政黨員的手段。

以金融風暴期間應否調降證交稅的政策為例，儘管政策議題在提案之初引起黨內行政與立法部門的不同意見，甚至傳出總統府與行政院立場不一致的情形，但基於李登輝總統身兼國民黨主席以及行政院院長係由總統逕行任命的憲政設計，黨政關係的運作仍以總統兼黨主席為核心，因此在李登輝總統於中常會明確指示證交稅應機動調降的政策方向後，行政院與財政部隨即調整政策立場並研擬規劃方案，落實黨政合一。

再以農業發展條例是否該開放農地自由買賣的修法爭議為例，行政院與農委會為我國農業永續發展，以「農地農用、農地農有」兩項原則提出農業發展條例的修正草案，但各地農民與農會在憂心農地交易價格下滑而影響生計甚至引發基層農漁會信用部金融危機的狀況下，希望政府開放農地自由買賣，而農業縣市立委也在選區壓力下擱置行政院版的農業發展條例修正草案，儘管中央政策會多次舉辦協調會報，但黨內農業縣市立委仍堅定反對，行政與立法部門僵持不下，在 1999 年第四屆立法委員就職後，行政院將折衷版的修法草案送請立法院審議後，國民黨立法院黨團的三鞭還是聯名以黨團名義提出黨團版的農業發展條例修正草案，表明開放農地自由買賣的立場，這項政策最後也是在身兼黨主席的李登輝總統於中常會拍版定案後，國民黨調整政策方向，同意有條件開放農地自由買賣，並於 2000 年總統大選前完成三讀立法。儘管農業發展條例的修法過程，受到 1998 年第四屆立法委員選舉以及 2000 年第十屆總統大選的時機影響，國民黨在政策立場上有所調整，但以政黨為權力場域主導政府人事與政策的過程並未改變，尤其黨中央考量農業縣市立委的選票需求而作的讓步，藉以維持公職人員對於黨中央的順從，政治恩寵的痕跡

清楚可見，在黨政合一的歷史路徑依賴下，國民黨持續扮演政府人事任命與政策產出過程中最重要的協調者。

第四章 陳水扁政府的黨政關係

2000年3月18日，民進黨提名的陳水扁以39.3%的得票率擊敗國民黨提名的連戰的23.1%以及自國民黨出走的宋楚瑜的36.8%，實現第一次政權輪替；之後又在2004年3月20日，以50.11%的得票率擊敗搭檔參選的連戰與宋楚瑜的49.89%，連任成功。但在缺乏執政經驗的情況下，陳水扁政府的黨政關係運作模式數變。

本章以2002年7月民進黨黨務改造為時間分界點，從人事任命與政策產出兩個面向來分析陳水扁執政時期各階段的黨政關係運作，在探討政策產出時，係以每週工時修正案與農漁會信用部改革兩項政策為例，由於這兩項政策不僅結果大逆轉，黨中央與黨團成員對於總統與行政部門政策的不支持也導致後續黨政關係運作的調整，從中可以探究黨政關係運作的癥結。

第一節、黨政關係運作模式分析

壹、人事任命

一、2000年5月~2002年7月

(一)全民政府

創黨十四年就取得中央執政權的民進黨，首要考驗就是籌組內閣。不同於國民黨執政時期皆得以掌握立法院過半數的席次，民進黨在2000年政權輪替後，因為部分區域立委入閣而僅剩六十六席，國民黨即使受到親民黨與台灣團結聯盟的相繼成立而降至一百一十一席，仍掌握立法院半數席次，陳水扁總統拒絕透過政黨協商來籌組聯合內閣以解決國會少數黨的政治困境；再加上民進黨在野時長期批判國民黨執政的黨政不分作法，因此在首次籌組內閣的過程，陳水扁總統以「全民政府」為由選擇國民黨籍的唐飛以個人身份出任行政院院長，對外拒絕國民黨對於分享行政權的要求，對內也宣誓不介入黨務

工作，不讓民進黨中央與立法院黨團參與組織政府的過程(中國時報，2000年3月31日，版1)，³⁷導致民進黨內領導階層有所不滿，認為民進黨既然未參與組閣過程，那民進黨就不是執政黨，未來沒有必要為政府政策背書(中國時報，2000年4月15日，版3)。³⁸

從2000年5月20日總統就職到10月4日唐飛內閣總辭的這段全民政府時期，陳水扁總統並未以總統身份出任黨主席，民進黨黨主席一職先後由林義雄(第八屆)與福利國系的謝長廷(第九屆)經黨員選舉後出任，與正義連線出身的陳水扁總統維持黨內派系制衡的關係。

39

至於在政府人事任命上，唐飛內閣中雖然有民進黨籍的行政院副院長游錫堃、法務部長陳定南、交通部長葉菊蘭與勞委會主委陳菊，但是其他還有國民黨籍的行政院院長唐飛、國防部長伍世文、退輔會主委楊德智等，以及無黨籍的內政部長張博雅、教育部長曾志朗、外交部長田弘茂與陸委會主委蔡英文等人，⁴⁰可以發現在全民政府時期，政黨與政府領導階層的人事任命各自獨立、互不依賴，呈現明顯黨政分離的特徵。

(二)府院全面執政

當唐飛因政治理念不合而辭職後，人民對於陳水扁政府的滿意度來到就職以來的新低，僅有37%(TVBS民調中心2000)，⁴¹陳水扁總統不再堅持全民政府而改選擇同為民進黨籍的總統府秘書長張俊雄接任行政院院長，對於國家行政權有更完整的掌握。

³⁷ 劉寶傑，2000，〈陳水扁拒絕政黨協商內閣人事〉，《中國時報》，3月31日，版1。

³⁸ 時任民進黨中常委的吳乃仁指出，新內閣的組成既未徵詢立法院黨團的意見，也非透過既有政黨組織來運作，入閣的黨員都是以個人身份加入，民進黨就不是執政黨，因此立法院黨團與黨中央並不需要為政府的政策背書。參見吳典蓉，2000，〈民進黨人士思考新模式：全民政府民進黨不是執政黨〉，《中國時報》，4月15日，版3。

³⁹ 施正鋒認為謝長廷有意藉由黨的力量來制衡黨籍總統而選擇出任黨主席(施正鋒2002, 245)。

⁴⁰ 蔡英文原為無黨籍，2004年9月7日宣布加入民進黨並接受第六屆不分區立法委員提名。

⁴¹ 〈核四停建引發罷免案民調〉，TVBS民意調查中心：

<http://www.tvbs.com.tw/code/tvbsnews/poll/20001102/20001102.asp>，檢索日期：2012年7月2日。

在此同時，政黨與政府的人事任命仍處於各自獨立的狀態，政黨與政府領袖分別為謝長廷與陳水扁，各是經由選舉程序產生，並非另外一方的指定代理人，至於第九屆中常會的組成，福利國系與新潮流系選擇合作來制衡陳水扁總統所屬的正義連線，福利國系的黨主席謝長廷搭配新潮流系的黨秘書長吳乃仁，雙方並在十位票選中常委中分別取得三席與二席，其餘由正義連線取得三席、泛美麗島系二席(參見附表 4-1)。

有鑑於前一階段總統府、行政院、民進黨中央以及立法院黨團四方互動不良導致民進黨執政成效不佳，在張俊雄出任行政院院長後，陳水扁總統提出「府院黨擴大決策會議」，也就是九人決策小組的黨政協調機制，其成員包含府、院、黨、黨團的代表，以便就政府政策進行溝通。就外觀上看來，政黨與政府之間似乎存在有共同參與的決策管道，但因為民進黨內的權力結構仍是處於派系共治的狀態，並不以黨籍的行政官員為核心，另外在立法院黨團方面，即使黨團總召得以參與九人決策小組與總統府及行政院進行政策溝通，但黨團成員依舊得維持其問政自主性，政黨控制力較弱。此階段的黨政關係運作仍維持黨政分離的基本模式，但相較於先前的全民政府，九人決策小組的機制讓政黨與政府的決策上有較大的交集。

雖然 1998 年第四屆立法委員選舉結果由國民黨取得過半數席次，但受到 2000 年政權輪替的衝擊，到 2001 年底的第五屆立法委員選舉前，國民黨只剩一百一十一席，民進黨有六十六席，新黨有七席，親民黨有二十席，超黨派問政聯盟有五席，建國黨維持在一席，台灣團結聯盟也有一席，無黨籍則有八席。⁴²陳水扁總統面對分立政府的執政困境，選擇尋求其他政黨或無黨籍立法委員在個別議題上的合作而非政黨協商，同時也把這種國會少數黨的困境作為民進黨在 2001

⁴² 自第四屆立法委員就職起，到第五屆立法委員選舉登記前，有 5 位區域立法委員入閣以及 1 位因為其他因素而辭職，使得立法委員總數為 219 人。筆者在此是以 2001 年 10 月 11 日，五屆立法委員暨第十四屆（新竹市、嘉義市第六屆）縣市長選舉登記截止日為準。

年底第五屆立法委員選舉時的競選訴求，希望能夠成為國會第一大黨以順利推動施政。另外一方面，國民黨在系出同源的親民黨以及被開除黨籍的前黨主席李登輝支持的台灣團結聯盟的高額提名與票源重疊的夾殺下，第五屆立法委員的選舉結果不僅扭轉半世紀以來一黨獨大的國會政黨生態，國民黨甚至還失去了立法院最大黨的地位。在席次的分配上，民進黨獲得八十七席成為立法院第一大黨，親民黨也快速成長為四十六席，新成立的台灣團結聯盟獲得十三席，國民黨則大幅滑落到六十八席。

選後的政黨實力消長使得陳水扁總統在立法院少數地位的困境獲得改善，民進黨與台灣團結聯盟已經擁有一百零二席的實力，雖然與國民黨及親民黨、新黨的泛藍陣營一百一十七席仍有落差，但泛藍陣營凝聚力較為鬆散，再加上有許多正式與非正式的制度設計與恩寵工具可以幫助總統爭取到足夠的國會席次來建立「最小勝算聯盟」(黃紀、吳重禮 2003, 3-4)，陳水扁總統的人事任命與政策產出會有更大自主性。⁴³

儘管 2002 年 2 月 1 日游錫堃取代張俊雄出任行政院院長，但兩人同為民進黨員、也同樣扮演陳水扁總統幕僚長的角色，因此總統府與行政院在政策立場上不會像唐飛內閣時期出現嚴重歧異；再加上民進黨內的領導階層人事也未更動，因此這一階段的黨政關係運作並未明顯改變，除了延續九人決策小組的黨政協商機制運作外，面對即將到來的民進黨第十屆黨主席選舉，陳水扁總統也開始思考新的黨政關係可能。

⁴³ 以 2002 年 6 月 21 日立法院行使對於陳水扁總統提名之考試院正副院長與考試委員同意權為例，考試院院長姚嘉文與十九位考試委員全數過關，其中考試院院長姚嘉文獲得剛好超越同意權門檻的一百一十三票，除了泛綠陣營的一百零三票之外，顯然泛藍陣營有多位立法委員跑票。國民黨考紀會最後決議開除呂新民、陳進丁、林炳坤、楊文欣四人之黨籍，林進春與林南生停權兩年，陳麗惠、陳宏昌、曾蔡美佐、陳根德、曾華德、楊仁福、廖國棟等七位立委被處以申誡處分。參見田世昊，2002，〈林南生聲淚俱下 林進春還有救 國民黨僅開除四立委〉，《自由時報》，6 月 26 日，版 3。

二、2002年7月~2008年5月

(一)黨務改造

九人決策小組的運作雖然拉近執政黨與政府的政策距離，但仍舊無法讓政黨與政府能有效地推動政策，因此在陳水扁總統主導下，民進黨在2002年4月進行黨務改造，透過黨章修正將執政時期的政黨人事任命制度化，讓黨政關係運作正式邁入黨政合一時代。

在這次黨務改造中，政黨與政府的人事任命融合是主要重點。執政時期的黨主席是由總統當然兼任(並為當然中常委)，而且黨主席任期與總統任期同步，不再受原本一任兩年、連選得連任一次的限制，黨主席並有指定三位中常委的權力，而立法院黨團總召也被賦予當然中常委的資格。

陳水扁總統於2002年7月21日正式接任民進黨第十屆黨主席，第十屆的十五位中常委除了陳水扁總統外，由中執會選舉產生的十人中有六位立委，另外還有立法院黨團總召柯建銘以及陳水扁總統指定的行政院院長游錫堃、黨秘書長張俊雄以及立法委員張俊宏等三人為當然中常委，總計十五位中常委中立委就有八人。若再加上有九位立委兼任黨務主管(中國時報，2002年7月18日，版4)，⁴⁴帶有內造化色彩的政黨人事任命開啟了民進黨自創黨以來首次的黨政合一。

從人事任命的觀點來看黨務改造後的黨政關係運作，民進黨的領導階層與決策機制與總統府、行政院、立法院黨團的領導階層高度重疊，透過中常會的運作使黨中央與立法院黨團能夠清楚總統與行政院的決策，以利全力支持與護航，顯示陳水扁政府的黨政關係運作已經正式邁入以政領黨的黨政合一。

(二)黨政合議

從2002年7月21日陳水扁總統出任民進黨第十屆黨主席後到

⁴⁴ 何榮幸，2002，〈民進黨八立委兼任黨務主管〉，《中國時報》，7月18日，版4。

2004年5月20日進入第二任總統任期，並於7月18日起兼任民進黨第十一屆黨主席後，黨政關係的運作制度並沒有太大變化，一直持續到2004年底的第六屆立法委員改選。⁴⁵

2004年12月11日舉行的第六屆立法委員改選，民進黨雖然以35.72%的得票率贏得八十九席而得以維持國會第一大黨的地位，但因為席次成長幅度不如預期且得票率呈現衰退，兼任黨主席的陳水扁總統以施政不佳導致敗選為由辭去黨主席，在2005年1月30日由總統府秘書長蘇貞昌在同額競選的情況下當選第十一屆黨主席補選，在此同時，陳水扁總統也配合第六屆立法委員就職而進行內閣人事改組，核定由高雄市長謝長廷出任行政院院長、原行政院院長游錫堃回任總統府秘書長。

直到2005年底的地方三合一公職選舉，民進黨執政縣市從十個大幅萎縮至六個，地方執政版圖甚至局限於濁水溪以南，蘇貞昌在開票結果確定後宣布辭去黨主席為敗選結果負責，因此民進黨第十一屆黨主席二度舉行補選，2006年1月15日以「黨政合議」為號召的總統府秘書長游錫堃擊敗主張「黨政分離」的立委蔡同榮與翁金珠當選黨主席，形同宣示民進黨仍將在政策過程扮演決策參與、協調、支持的角色。在此同時，行政院院長謝長廷以中央政府總預算案在立法院覆議未過為由而提出內閣總辭，陳水扁總統核定由蘇貞昌接任行政院院長。2007年5月，謝長廷贏得民進黨內總統初選提名，蘇貞昌宣布辭去行政院院長，陳水扁總統任命前行政院院長張俊雄再度出任行政院院長一職。

雖然2004年底的辭兼黨主席是陳水扁總統任期內二度不兼任黨主席，但這一階段的黨政關係運作與前次有很大的不同。一方面，經歷過四年的磨合試驗後，黨、政之間已經從經驗上取得運作默契，

⁴⁵ 2004年9月26日的第十一屆全國黨代表大會第一次臨時會通過黨章修正，執政時期若總統不克出任黨主席，黨主席一職則回歸黨員直選機制，並由副總統、行政院院長、總統府秘書長、立法院黨團總召出任當然中常委，以確保黨政合一。

另一方面，黨章也修正，若總統不克出任黨主席，副總統、行政院院長、總統府秘書長、立法院黨團總召都是當然中常委，透過府、院、黨、黨團的領導階層加入中常會，確保黨政之間的一致性，尤其總統府秘書長更被視為總統的代表。曾任總統府高層的受訪者就表示：

那總統為了要傳達他的這一個理念或者意見給黨，所以民主進步黨裡面有一個法規、內規，它說假定是民主進步黨執政的時候，那這一個總統他本身可以任命幾個中央常務委員，……，那阿扁當總統，所以每一次黨裡面有開會的時候，我就是當然的中常委，……，總統有什麼指示在中常會裡面要講的，他就透過我，去出席這個中常會，那是經過這樣一個、這樣一個 approach，……，這管道是這樣。(深度訪談紀錄 D1)

(三)看守政府

2007年9月21日，民進黨主席游錫堃因首長特別費案遭到特偵組起訴而宣布辭去黨主席，時值第七屆立法委員改選之際，有鑑於政治環境對於民進黨選情不利，因此在黨內人士多無意願且各派系無異議的情況下，民進黨二十五個地方黨部主委聯名建請陳水扁總統兼任黨主席，並由代理主席葉菊蘭在中常會通過陳水扁總統兼任黨主席案，寄望行政資源投入選舉能提振民進黨的士氣。在此階段，由於已經接近任期尾聲，即使總統再度兼任黨主席，對於黨政關係的運作並無重大影響。

2008年1月，第七屆立法委員選舉結果，民進黨在全部一百一十三席中僅獲得未達四分之一的二十七席，遭遇創黨以來最大挫敗，陳水扁總統再度為敗選負責而辭黨主席，由謝長廷以民進黨總統選舉提名人的身份代理黨主席，然而在3月22日總統選舉結果揭曉後，雖然謝長廷敗選但仍以看守身份持續代理主席至5月20日，由蔡英文擊敗辜寬敏出任失去政權後的首任黨主席。此一階段中，由於已是「看守政府」狀態，即使總統不再兼任黨主席，對於黨政關係的運作並無重大影響。

貳、政策產出

一、勞動基準法修正案

(一)政策背景

陳水扁總統堅持的全民政府與黨政分離運作模式，在就職一個月內就受到勞動基準法有關工時修正案的挑戰。長期支持民進黨的勞工族群與社運團體在政權輪替後急欲推動被國民黨阻撓已久的勞動基準法修正草案以降低勞工每週工作時數，但是勞資雙方多次協商後卻仍然無法達成共識，最後在行政院主導下，由行政院副院長游錫堃、經濟部長林信義、經建會主委陳博志、勞委會主委陳菊等相關官員，與全國工業總會理事長林坤鐘、全國總工會理事長林惠官、全國產業總工會理事長黃清賢等勞資代表，透過官方、勞方、資方的三方協商，針對勞動基準法的修正達成每週四十四小時工時的共識，並由行政院向立法院提出此項勞動基準法第三十條的修正草案。

(二)政策爭議

不過在野的國民黨立刻提出每兩週八十四工時的勞動基準法第三十條修正草案予以反制，雖然在朝野協商中因為民進黨立法院黨團的反對而協商不成，只得將兩案併陳於2000年6月16日的立法院院會中交付表決，但原本在朝野協商過程支持行政院版每週四十四小時工時修正草案的民進黨立法院黨團，原本擬以不動員的消極方式避免得罪勞工選民，但仍有以立法院黨團總召鄭寶清為首的十八位民進黨籍立委出席院會並在表決時支持國民黨版每兩週八十四工時的勞動基準法修正草案，反而封殺了民進黨政府的勞動基準法修正草案(中國時報，2000年6月17日，版1)。⁴⁶曾任民進黨黨鞭的受訪者認為，政府的政策雖然務實，卻與民進黨支持者的立場抵觸，導致部分黨籍立委不得不表態反對，他表示：

⁴⁶ 羅如蘭，2000，〈法定工時縮短為每兩週八十四小時〉，《中國時報》，6月17日，版1。

我當時是黨團幹部，我的理解是這樣，外界當然會認為這樣是黨政關係不一致，但我認為有若干立委就是要討好勞工，因為你擋不住國民黨嘛，既然那個版本是比較討好勞工的版本，那有人就認為我們須要去得罪勞工嗎？(深度訪談紀錄 D5)

而另一位曾任民進黨黨鞭的受訪者則認為，民進黨執政後，並沒有把黨的信念與價值反應在政策上，導致黨中央與黨籍立委必須在政府與支持者之間做選擇，他表示：

工時案很明顯就是行政部門的見解，那總統為什麼跟行政部門的見解採取一致？他當然是受到資方的影響。那從黨部或是從民意代表這邊來看，可能是跟傳統的農工階級比較緊密嘛，所以工時案從民代這邊或從黨這邊就會比較傾向勞工的立場。但是礙於經濟實力的考量，資方的意見比較容易受到行政部門的採納。所以民進黨執政以後，並沒有把它比較社會主義形象、比較照顧勞動階級的意識帶到行政部門去，反而受制於經濟現實，很明顯喔。(深度訪談紀錄 D4)

從工時案的政策產出過程可以明顯發現，民進黨籍的陳水扁總統搭配國民黨籍的行政院院長唐飛所組成的全民政府，跟民進黨中央以及民進黨立法院黨團在政策產出過程中缺乏足夠的溝通與協商，黨中央與黨團的政策立場無法反映到決策者，以致於無法全力支持政府政策，顯見黨政分離的運作模式完全無法有效引導政策產出，也導致民進黨內部出現健全黨政協調機制的主張。

陳水扁總統就職後，原本透過行政院副院長游錫堃與秘書長魏啟林列席民進黨中央重要會議的方式來與執政黨互動，不過在謝長廷接任黨主席後，認為這種邀請從政黨員列席中常會的方式過於鬆散，有必要就府、院、黨的三方互動加以制度化，因此提出「黨政協商會報」的構想，由總統府秘書長、行政院副院長以及民進黨秘書長，在每週三的中常會之前就重大公共政策交換意見、尋求共識，並隨即在稍後的中常會中進行討論、定案，透過共識的形成，團結政黨(民進黨)、行政(總統府與行政院)、立法(立法院黨團)三方的力量，共同推動或

協助政府的施政作為，謝長廷強調這是要強化民進黨執政決策機制，將府、院與黨團都納入政黨權力架構下以抗衡全民政府的黨政分離運作，這項提案經由民進黨中常會通過後開始實施(中國時報，2000年7月27日，版6)。⁴⁷

二、農漁會信用部改革案

(一)政策背景

國民黨遷台以來，以開放地方選舉與區域型壟斷經濟利益作為統治工具，換取地方派系的政治支持，構築出恩庇-侍從結構，卻也衍生基層農漁會信用部嚴重的超貸問題(朱雲漢 1989, 148-158)。

陳水扁總統在2000年競選期間曾經宣誓當選後要整頓基層金融秩序，針對逾放比嚴重的農漁會信用部進行重整，而在當選後，行政院院長從唐飛、張俊雄到游錫堃，與歷任的財政部長許嘉棟、顏慶章、李庸三也都將基層金融改革當作施政的重點項目之一。在2001年9月14日，財政部主導行政院金融重建基金(RTC)與十家公民營行庫簽約，將三十五間農漁會信用部讓予銀行，金融重建基金與各行庫立即接管二十七間農漁會信用部(包括二十五間農會信用部與兩家漁會信用部)，其中高雄縣的內門農會、屏東縣的長治農會、台南縣的楠西農會與七股農會甚至爆發警民衝突(自由時報，2001年9月16日，版15)。⁴⁸

到了2002年8月22日，財政部行文給各縣市政府農業局轉交各農漁會信用部，決定即日起實施農漁會信用部分級管理，將農漁會信用部的業務範圍限縮，並分成三級來管理，分別是針對逾放比過高的信用部由政府專案重整，逾放比未過高但是有營運困難的信用部則由

⁴⁷ 何榮幸，2000，〈民進黨通過黨政協商會報機制〉，《中國時報》，7月27日，版6。

⁴⁸ 根據財政部金融檢查單位在檢查基準日提出的報告，拒絕被接管的農會逾放比過高且負債大於資產，逾放比與負債金額分別是高雄縣內門農會39%、8700萬，屏東縣長治農會42%、8200萬，台南縣楠西農會37%、6300萬，七股農會則高達66%、2億5500萬。參見施曉光，2001，〈拒絕被接管農會信用部 逾放偏高〉，《自由時報》，9月16日，版15。

政府進行輔導，若是營運績效良好的信用部將適度開放其經營業務的範圍。

這項農漁會信用部分級管理措施發佈後立刻引起全國農漁會的反彈，組成全國農漁會自救會並且決定於 11 月 23 日舉辦十萬農漁民上街頭遊行，在野的國民黨與親民黨也聲援農漁民，但值得注意的是，民進黨內部與同屬泛綠陣營的台灣團結聯盟卻也出現反對農漁會信用部分級管理的聲浪(中國時報，2002 年 9 月 24 日，版 2)。⁴⁹

而後，嘉義縣長陳明文、台南縣長蘇煥智、台南市長許添財、高雄縣長楊秋興以及屏東縣長蘇嘉全等五位民進黨籍縣市首長於 11 月 17 日共同北上與陳水扁總統當面溝通，表達反對行政院的農漁會信用部分級管理措施，隨後陳水扁總統立即指示行政院院長游錫堃召集財政部長李庸三與農委會副主委李健全與五位縣市長會商，晚間行政院宣布農漁會信用部分級管理措施即日起暫緩，農委會主委范振宗與財政部長李庸三則為政策變動而相繼請辭。這些現象顯示在黨務改造之後，即使總統兼任黨主席、立法委員佔全體中常委的過半席位以及府院黨領導階層都參與中常會等人事任命，仍然無法有效化解黨、政之間的政策爭議。曾任民進黨縣市長的受訪者認為農漁會信用部改革政策的失敗，是因為決策過程過於專斷，黨部與黨籍民選公職感受到的民意壓力沒有辦法傳達到決策者，不得不反對政策，他表示：

事實上，農漁會逾放比高，不是全部都是人謀不臧，有一些是大環境影響，……。那從財政部的立場，說你妨礙金融啊、農漁會人謀不臧啊等等，這種一概而論的結果，弄到最後變成兩難。……，只是因為選舉到了，他就認為要改革，可是這個時候已經是矯枉過正、流於民粹了，造成基層農民反對，動搖了選舉的票倉。農漁會跟農漁民是不一樣啊！農漁會的幹部幾乎都是藍的沒有錯，但是農漁民不是全部都是藍的啊，民進黨的支持者農漁民佔了大部分啊！……，當你要全面改革、一竿子打翻一船人的時候，讓長期傾向於藍的這些幹部可以去動員農漁民。(深度訪談紀錄 D4)

⁴⁹ 劉添財，2002，〈李登輝：不照顧農漁民 小心政權不保〉，《中國時報》，9 月 24 日，版 2。

而曾任民進黨黨鞭的受訪者也認為，農漁會信用部改革政策，因為牽涉到執政的理想與選舉的現實，而產生黨(要選票)、政(要改革)之間的矛盾，他表示：

這個坦白講啦，當然農漁會信用部的改革這個是民進黨長期的主張嘛，那這個大概是說民進黨對於地方農漁會的一些瞭解，……，那當然很大部份都是國民黨的樁腳，逾放比超過一百的也有啊，這幾乎那個比例很高的啦，破產啦，問題非常非常嚴重。那這個當時有兩派意見啦，一派就認為說那就把它幹掉啦，那另外一派是覺得說那既然這個要改革，那這個應該是要跟地方的農漁會的幹部或者是會員，因為裡面也不見得全部都是國民黨的，因為民進黨在南部也執政比較久了喔，有一些他是支持民進黨的，那有一派意見就認為說那這個應該要是比較和緩的一個改革啦，不是拿刀子一刀切就全部把它幹掉這樣，所以在黨內就存在著不同的路線。(深度訪談紀錄 D3)

但曾任行政院高層的受訪者則認為，農漁會信用部改革政策的進與退，符合陳水扁總統「衝突、妥協、進步」的決策邏輯，不完全算失敗，他表示：

我想陳總統一直主張改革，……。所以這樣的一個農會信用部超貸，造成金融的不安，還是民眾的存款沒有說得到完全保障，這本來改革是對的，但是現在就是說，因為農會、地方的相關的農民還是農業企業，貸款無門，要去怎麼去處理，這是另外一回事。……，那你如果說還是超貸冒貸，那個誠實的、善良的、勤奮的農民的存款，都被掏空，被不良的、不肖的理事長或總幹事，透過地方來上下其手，掏空這個地方的金融機構，然後，甚至講難聽的，其實幾乎偷了這個存戶的這個財產或者存款，這都是不對的，該改革還是要改。但是後來這個當然就是有一定的折衝、碰撞。陳總統不怕衝突，但是他是認為衝突之後一定要有進步，那衝突之後帶來的進步那可以妥協，大概他基本的一般的理路都是這樣。所以才會在五位縣市長進府之後才暫緩，那陣子好像也有發動什麼遊行，……。那時候李總統後來也講話，所以李總統和陳總統不是在空中，隔空喊話、交戰嗎？一個說不惜動搖國本也要改革，一個說沒有農民何以立國，各自也都有各自的好的論點，那後來他們就是得到一個妥協嘛。(深度訪談紀錄 D2)

在農漁會信用部分級管理政策急轉彎後，陳水扁總統與民進黨中央決定在 2003 年 1 月 11、12 日舉辦執政興革會議，邀請正副總統、行政院院長與部會首長、黨籍立法委員、黨籍縣市首長、中常委與黨務主管以及縣市黨部主委參加，從各種角度針對執政之後的政府施政表現與問題發表意見，希望能夠健全府、院、黨、黨團的協調溝通機制，讓行政院的政策能夠充分被立法院黨團瞭解，獲得黨團的全力支持。在執政興革會議中，多位黨籍立委對於陳水扁政府的決策過程表達不滿，認為行政院的政策想要執政黨立委支持，但是在決策過程卻不讓執政黨立委參與，形成執政黨立委的工作就只有「護航」而已(自由時報，2003 年 1 月 13 日，版 2)。⁵⁰

第二節、影響黨政關係的因素

壹、政黨控制力薄弱

在民進黨的黨政關係運作過程中，政黨控制力偏弱是重要特徵，這可以從政黨提名制度來分析。

國民黨自遷台後，一方面以政經利益統合本土社會菁英，另一方面則同時禁止地方派系進行跨縣市或全島串連(丁仁方 1999, 63-64)。黨外勢力不僅不能組黨，彼此間也甚少往來，只能以孤軍奮戰形式投身選舉，直到 1977 年 11 月，時任立委的黃信介與台北市議員康寧祥在縣市長、縣市議員、鄉鎮市長、台灣省議員及台北市議員這項五合一地方選舉中推動全島黨外勢力串連並全島巡迴輔選後，黨外人士開始組織化參與選舉(鄭明德 2003, 37)。即使 1986 年民進黨組黨後，仍延續「公職人員推薦團」的模式繼續推出候選人。

而從 1992 年第二屆立法委員選舉開始，民進黨的提名制度都保留不同程度的黨員投票決定，即使 1994 年的省(市)長與省(市)議員選

⁵⁰ 郭正亮指出無論是預算編列、法律草案或政策決定過程，執政黨立委都不能參與，執政黨立委只有護航功能；葉宜津認為自己不像執政黨立委，所有的政策都是看電視才知道，也像玩電動玩具的立委，因為只負責去議場按表決器；藍美津與蔡啓芳批評行政院只把黨籍立委當成表決工具。參見許紹軒，2003，〈批政院 黨籍立委自嘲是護航工具〉，《自由時報》，1 月 13 日，版 2。

舉開始出現幹部評鑑制度，但到了 1997 年的縣市長選舉就予以廢除，黨員參與程度高，尤其 1997 年還開始採用民意調查做為公職提名依據，在 1998 年的第四屆立法委員選舉，民意調查佔初選成績的 50%，弱化黨中央藉由政黨提名權來支配黨內菁英的控制力。到了 2001 年與 2004 年的第五屆與第六屆立法委員選舉，在區域立委的提名作業，民意調查更佔 70% 的初選成績，而黨員投票則佔 30%；但 2001 年第五屆的不分區立委提名仍是分成政治組、學者組與弱勢組等三組，再由全體黨員投票決定，而 2004 年第六屆不分區立委的提名名單則只分成政治組與學者專家暨社會團體組，名額各半，前者黨員投票與民意調查各佔 50%，後者與僑選立委則另外成立提名委員會來決定，提名委員會的成員由黨主席提名七至九人，經中執會同意後任命，此一作法呈現中央集權的特徵，提高黨主席與黨中央對於部分黨內菁英的控制力。

到 2008 年的第七屆立法委員選舉，取消不分區立法委員分組提名的作法，以黨員投票佔 40%、民意調查佔 60% 的比重決定提名排序，並且賦予黨主席可以每隔兩席就指定一席(亦即逕行指定三分之一不分區立法委員)的權力。

藉 Gallagher(1988)或 Ranney(1981)的政黨提名模式來分析民進黨的提名制度，從 1992 年第二屆立法委員選舉開始，都維持一定的黨員參與程度，尚未出現最為集權的「黨魁決定制」，而且黨員參與程度逐漸提高，有朝向低度中央集權與直接參與的發展趨勢，民進黨並沒有因為提名制度而取得高度的政黨控制力，尤其從 1997 年開始將民意調查納入提名依據之後，更弱化了政黨組織的集權程度，也大幅降低黨籍公職人員服從政黨的誘因。

但是在陳水扁總統兼任黨主席之後略有改變，2004 年的第六屆不分區立法委員提名辦法，開始透過任命提名委員會來增加黨主席對於黨內的控制力，甚至在第七屆立法委員選舉時，直接賦予黨主席有

逕行提名三分之一不分區立委席次的絕對權力，這都有助於黨中央對於黨籍公職人員的控制。

貳、政黨發展的歷史路徑依賴

2000年民進黨初次執政時，對於黨政關係運作模式還處在摸索階段，但有三項政黨發展的歷史因素明顯牽引著民進黨初次執政的黨政關係運作變化。

一、反對黨的發展歷史

民進黨的成立與茁壯歷程可以視為是長期以來反對國民黨的各種勢力集合，長期的憲政主張就是反對總統兼任黨主席、副總統兼任閣揆，因此陳水扁在2000年總統選舉期間才会有不介入黨務的承諾，避免讓外界聯想到國民黨執政時的以黨領政模式，藉以凸顯政黨輪替的價值，一旦初次執政就由總統兼任黨主席，將會嚴重影響選民對於民進黨的支持與信任(林水波 1999, 411)。

二、派系共治的傳統

民進黨創黨之初是由黨外反對勢力聯合組織的結果，「黨外公共政策研究會」與「黨外編輯作家聯誼會」這兩大黨外勢力在日後逐漸發展成「美麗島系」、「正義連線」、「新潮流系」、「福利國系」等四脈，再加上「台獨聯盟」，以「派系共治」的方式共同主導民進黨。依據民進黨黨章的規定，中常會與中執會的所有決策都依照合議制方式為之，黨主席必須尊重多數中常委的意見，在派系共治的傳統原則下，如果沒有單一派系能夠取得過半數中常委席次，那麼政黨的運作還是要靠派系之間的合縱連橫，就黨主席的人選以及政黨的事務與政策進行共治，若是黨主席不屬於中常會或中執會的過半數聯盟，那麼黨主席的權力將受制於中常會的派系生態而難以形成中央集權的政黨型

態(黃德福 1992, 82-83)。

即使在 2000 年取得中央執政權後，民進黨內的權力改組仍然不脫離派系共治的路徑。第八任黨主席林義雄在 2000 年 7 月卸任後，在派系共識之下由福利國系的謝長廷同額競選並當選第九任黨主席，同時任命新潮流系的吳乃仁為秘書長，由福利國系與新潮流系兩大派系共同掌握黨機器。儘管黨主席與秘書長是政黨組織最重要的兩項職位，但在派系共治的實務運作下，其權力被刻意限縮，民進黨主席最適當的角色是黨內協調者而非領導者，若違背此原則而強勢領導，實不利於政黨運作(鄭明德 2003, 120)。

三、立法院黨團獨立自主

除了派系共治的特徵之外，民進黨還有另外一項重要的特徵就是黨組織與議會黨團的平行互動。在野時的民進黨因為缺乏資源，因此黨中央對於黨籍公職人員並沒有絕對的支配力，黨中央與立法院黨團呈現雙頭馬車的平行權力結構，再加上歷任黨團三長改選也都是在派系共治下的結果(黃德福 2000, 13-15；鄭明德 2003, 232-235)，對於不願分享權力的陳水扁總統而言，總統府、黨中央以及立法院黨團的權力三角關係就成為了難解的課題。由於我國憲法上並沒有總統與立法院的互動機制設計，陳水扁無法以總統的權限直接控制民進黨立法院黨團，而民進黨中央與立法院黨團長期以來又是平行的權力架構，彼此無法互相控制，總統府、黨中央以及立法院黨團三者間在權力互動上，並沒有哪一方能夠絕對的控制或是從屬於另外一方。兩位曾任民進黨黨鞭的受訪者都認為，公職自主是民進黨的傳統，但執政之後的黨團自主性也確實有稍微弱一些：

我是民國八十四年選上立委，應該是第三屆，那時候是還是在野黨，黨團是高度自主啦，因為民進黨就是以公職為主嘛，公職當時當然是以國會的立法委員為主嘛。所以那個時候黨中央，只要跟立法院有關的，基本上都會尊重黨團，國會自主的原則啦，所以黨中央要有什麼意見，它

也要透過說黨團大會裡面，然後由黨團做成決議，那黨團成員再遵守黨團會議的決議，黨中央通常會自我節制說，不會去做什麼決議要求立委要幹嘛。譬如說要倒閣，它不會下個命令要倒閣嘛，這個它當然會溝通，希望說就是倒閣，政治上的判斷要倒閣，那黨團大會要讓它做決議，這個是國會自主啦，這個從以前到現在都是民進黨的一個傳統，所以黨團大會這個是最高黨團的權力機構，那國會自主的原則，基本上黨中央都會尊重。(深度訪談紀錄 D3)

立委就是由民選，而且一開始民進黨的立委並不多，所以立法院一定是民進黨的一個政治重心，尤其在你沒有執政的時候。所以從歷史的發展來看，立法院也一定會有一定的影響力，所以它有相當高的自主性才是合理的。那我只是講說，其實在民進黨執政八年的時候，重大政策上立法院只是配合性的角色。(深度訪談紀錄 D5)

參、黨政權力協調機制

一、黨政協商會報

陳水扁總統執政初期的全民政府在人事組成上，總統是民進黨籍，行政院院長是國民黨籍，部會首長則是國民黨、民進黨與無黨籍皆有，在政策形成的過程，總統與行政院院長稱為「互相尊重」，至於民進黨主席林義雄與民進黨中常會或立法院黨團則完全不參與政策決定，這種排除政黨參與且缺乏與立法院溝通管道的決策模式成為民進黨內政治菁英與黨籍公職人員批判的對象。曾任民進黨黨鞭的受訪者就表示：

那執政之後當然你不可能說每一次都是黨團成員要怎麼樣就怎麼樣、都要尊重黨團，這不太可能，因為還有一個行政院存在，民進黨過去從來沒碰過，所以一開始執政後，曾經發生過說有些部會首長國會不滿意，黨團不滿意，這個有，那這個有磨合過，甚至黨也不滿意，所以說也曾經發生過吳乃仁還是秘書長在砲轟誰誰誰誰誰，這個都發生過啦，那這個問題說因為執政之後，這些立委沒有管道去參與重大政策的制訂，那後來就是黨政協調會報就出來了，九人小組某種程度也是都在解決這些黨政之間溝通的這些問題。(深度訪談紀錄 D3)

為了解決執政以來總統府、行政院、黨中央及立法院黨團的權力

互動問題，謝長廷在發表第十屆黨主席的參選宣言時就強調，未來的黨中央是扮演總統府、行政院、立法院黨團以及地方政府間的協調角色，既非威權時代的以黨領政，也不是以政領黨，而是「互為主體，相輔相成」（中國時報，2000年6月18日，版3）。⁵¹謝長廷也在派系共治的共識下，以同額競選的狀況當選第十屆黨主席，就任後隨即提出「黨政協商會報」機制，要求總統府與行政院必須派人與黨中央就政府施政定期進行說明與溝通並且聽取黨中央的建議。在唐飛擔任行政院院長期間，由於唐飛本身是國民黨員，因此參與黨政協商會報的是民進黨籍的行政院副院長游錫堃與總統府秘書長張俊雄。只是此時的黨政協商會報機制的運作只能發揮傳遞訊息的功能而無法有效整合行政院與民進黨的政策立場，因為行政院院長才是最高行政首長，即使行政院副院長與總統府、民進黨中央取得共識，若是無法獲得行政院院長唐飛的同意，也不可能成為行政院的政策，黨政協商會報對於黨政關係運作並沒有發揮整合政黨與政府的效果。

二、府院黨首長餐會與秘書長會議

在唐飛去職後，由陳水扁總統、行政院院長張俊雄以及黨主席謝長廷等府、院、黨領導人取得共識，確定「以黨強政」的雙軌構想，新的黨政權力協調機制將由總統分別與行政院院長以及黨主席在每週各有一次例行餐敘，而每週在中常會之前召開的黨政協商會報繼續舉行，由府、院、黨的三位秘書長參加，而遇到重大政策或是有爭議的事項，將經由中常會的決策過程，決議後再交由全體黨員支持，黨政協商會報不能取代中常會的政黨決策功能。⁵²

⁵¹ 郭淑媛，2000，〈謝長廷政見：深化台灣價值 實現人民願望〉，《中國時報》，6月18日，版3。

⁵² 針對新的黨政權力機制，民進黨達成五項共識，包括黨政協商會報繼續舉行、邀請政務官列席中常會、透過中常會決議要求黨員支持政府政策、建議行政院多與立法院黨團溝通、派系之間以非正式溝通來交換意見等，並且強調新的機制並非以「以黨領政」，而是「以黨強政」、「以黨輔政」。參見陳嘉宏，2000，〈黨政協商機制回歸中常會？謝長廷挨批〉，《中國時報》，10月8日，版1。

三、府院黨擴大決策會議(九人小組)

2000年10月27日上午，行政院院長張俊雄在陳水扁總統與國民黨主席連戰會面後立刻宣布停建核四，此舉不僅引發在野黨的強力反彈，政策過程的粗糙也讓民進黨人士意外，當在野聯盟在立法院推動總統罷免案而引發國內政經情勢不穩的情況下，迫使陳水扁總統推動新的黨政權力協調機制，「府院黨擴大決策會議」在功能上取代過去的黨政協商會報以及總統與行政院院長、民進黨主席的例行餐敘，透過成員的集體討論來針對政府的重大政策做出決定；這項會議於每週二晚間在總統府召開，成員包含正副總統、行政院院長、黨主席、總統府秘書長、行政院秘書長、黨秘書長、立法院黨團總召與幹事長等九人，因此這項黨政權力協調機制也被稱為「九人決策小組」。

相較於過去的府、院、黨首長餐敘以及黨政協商會報等機制，九人決策小組在成員上同時包含了總統府、行政院及民進黨的最高首長與秘書長，有助於政府與政黨在公共政策的制訂過程的直接溝通與意見傳達，避免過去經由秘書長會議再轉達給首長而造成的不便與誤解；同時新的黨政權力協調機制更首次納入立法院黨團成員，由總召與幹事長代表黨籍立委出席，參與府、院、黨的公共政策討論，既可以表達黨籍立委對於公共政策的意見，也有助於立法院黨團成員對於政府政策立場的瞭解，使黨籍立委在政策辯論與護航上有更明確的方向。⁵³

若是將九人決策小組定位為整合政黨與政府的決策權力平台，那麼九人決策小組的政策決定應該獲得總統府、行政院、黨中央以及立法院黨團的全力支持。但從核四宣布停建最後又復工的例子來看，九人決策小組的運作仍舊無法跨越政黨與政府之間的鴻溝。當行政院宣布核四停建後，朝野高度對立，民眾對於陳水扁總統的施政滿意度節節下滑，為了化解政治僵局，總統府與行政院開始與立法院在野聯盟

⁵³ 黃德福認為九人決策小組的出現，是陳水扁總統要藉由黨的力量來整合黨、行政、立法的立場，使得黨政關係趨向「政依賴黨」(黃德福 2000, 14-15)。

朝向核四復工的方向協商，但是此舉卻引發民進黨中央與立法院黨團部分成員的強力反彈，要求民進黨要堅守反核立場，並且以民進黨的名義參加反核遊行，這些舉動除了反映政治菁英個人的反核理念外，選區壓力也是相當重要的因素。基於「理性選擇」考量，民選公職人員最在乎未來是否能夠繼續連任，因此當民進黨面對支持者以及立法委員面對選民的壓力時，在無法改變總統府與行政院的政策決定的情形下，都使得民進黨與立法院黨團必須選擇與行政部門劃清界線，顯示九人決策小組並沒有辦法發揮原本預期的黨政權力整合功能，更非由所有參與成員對於公共政策進行集體領導，⁵⁴行政院秘書長邱義仁便表示，九人決策小組的功能只是協調，並將這項黨政權力協調機制正名為「府、院、黨、黨團協調會議」（陳志華 2001, 13）。而曾為九人決策小組成員的民進黨黨鞭認為九人決策小組僅有會面的形式，卻連意見交換的功能都不具備，他表示：

那這個九人決策小組，也是因為我說要見總統是那麼困難，立法院不受重視，那最後阿扁才做的，但是我不客氣講，最後都流於形式，而且連資訊交換的意義都沒有。（深度訪談紀錄 D4）

四、總統兼任黨主席

雖然民進黨在 2001 年底的第五屆立法委員選舉中獲得勝利，而行政院院長張俊雄也被總統府秘書長游錫堃取代，但黨主席謝長廷卻發表對於執政以來黨政關係運作不順的質疑，他認為不論是過去的黨政協商會報或者是九人決策小組都只是解決府、院、黨對外發言分歧的問題而非實質解決政策立場上的爭議，九人決策小組的討論只是資訊交換而非實質決策，因此他希望能夠配合第十屆黨內權力結構改選的時機進行黨務改造辯論，針對政黨與政府的權力互動關係究竟是合一或分離先做出清楚的界定（中國時報，2002 年 3 月 4 日，版 4）。⁵⁵

⁵⁴ 鄭明德認為九人小組決策機制是以總統府為場域，黨中央、行政院以及立法院黨團的代表共同參與決策後，再將決定帶回執行（鄭明德 2003, 241）。

⁵⁵ 羅如蘭，2002，〈政黨內造 民進黨派系盼扁高度參與〉，《中國時報》，3 月 4 日，版 4。

2002年3月5日民進黨召開黨務改造小組會議，針對未來黨政關係的發展達成共識，確定由總統兼任黨主席的黨務改造方向。在府院黨達成改造共識後，於2002年4月20日召開臨時全國黨代表大會，通過黨章修正案，在新的政黨權力架構上明訂執政時期的黨政運作模式，⁵⁶包括(1)黨主席的產生採用雙軌制：在執政時期，黨主席一職是由總統自就職之日起當然兼任，直到卸任之日為止，任期與憲法上總統任期相同；在野時期，黨主席是由全體黨員投票選舉產生，任期兩年，連選得連任一次。(2)增設當然中常委：執政時的中常會設有中常委十五人，其中十人由中執委互選產生，總統(黨主席)、立法院黨團總召集人以及總統指定之三人為當然的中常委與中執委；在野時期的中常會設有委員十一人，其中十人由中執委互選產生，黨主席為當然的中常委與中執委。(3)擴大當然黨代表的對象：具有黨員身份的現任縣市長、中央及直轄市民意代表、副總統、總統府秘書長與副秘書長、五院正副院長、秘書長、政務委員、部會首長與政務次長，都是當然黨代表。再加上新的政黨組織規定多數的黨務主管可以是兼任職，也讓黨籍公職人員有機會成為黨務主管，這些改變都大幅提升黨籍公職人員在民進黨內的重要性與地位。

在黨務改造後的黨政關係運作是以每週二的民進黨中常會作為政黨的決策機制，針對政府的公共政策作討論並形成黨的決策，中常會的成員包含總統(兼黨主席)、行政院院長、立法院黨團代表以及地方民選首長與中央部會首長，在政策的形成過程中，各方的意見可以直接溝通、整合，同時也讓黨務主管與立法院黨團更清楚地瞭解總統府與行政院的政策立場，在需要的時候加以配合，因此這樣的公共政策決定也等於獲得政黨的背書支持，而每週二民進黨中常會的政策決定，將會在週三的行政院院會中來落實，換言之，民進黨中常會成為政府與政黨的共同決策機制，過去府、院、黨與立法院黨團間的不協

⁵⁶ 在臨時全代會上，黨章修正案一個有六個版本，分別是中執會版、謝長廷版、六0社版、洪奇昌版、卓榮泰版，不過「總統兼任黨主席」是六個版的交集(鄭明德 2003, 192-194)。

調現象應該可以獲得改善。曾任行政院與民進黨高層的受訪者就認為，黨政合一可以讓政府的政務跟黨的選務相互配合，其實算是成功的實驗，他指出：

因為重大的政務有時候牽涉到黨的價值和信仰，……，所以讓黨部的系統可以反應民意，還是說要求、期待行政部門有什麼樣的政策，透過這樣的一個中常會，一方面是反應，一方面有時候事先可以請相關的從政同志來報告，……。就是說中常委要有機會影響還是參與政策，這有兩種情況，一種是希望促成這個政策的時候，事先醞釀安排就請那個相關的首長來報告，讓那個政策比較完整，啊一種是部會首長完成一個政策之後來把功勞做給黨，把這個 credit 和黨來分享。(深度訪談紀錄 D2)

儘管依照民進黨黨章規定，中常會是採用合議制的方式來決策，因此立法委員在十五位中常委中取得過半數的八席，應該使得立法院黨團對於政黨與政府的決策有足夠的參與以及影響力，然而民進黨副秘書長游盈隆認為，總統是憲法下的最高位階權力者，在兼任黨主席後，參與中常會的運作，很難讓全體中常委維持過去派系共治的合議制方式，因此中常會的運作會自然形成「合議制味道的首長制」(中國時報，2002年7月22日，版3)。⁵⁷而在農漁會信用部分級管理政策急轉彎後，民進黨立委李文忠與李俊毅都認為，雖然黨務改造後，中常會理論上是最高決策機制，可以整合府、院、黨、黨團的意見，但是在實際運作上並非集體決策，而是陳水扁總統一人領導，才會出現農漁會信用部分級管理的政策大轉變(中國時報，2002年11月25日，版3)。⁵⁸民進黨的黨政合一模式既無法滿足黨籍立委對於政策參與的要求，陳水扁總統也無法藉由兼任黨主席來支配黨籍立法委員。

五、黨政合議

⁵⁷ 何榮幸、陳嘉宏，2002，〈黨政協商機制改造 扁上火線〉，《中國時報》，7月22日，版3。

⁵⁸ 羅如蘭，2002，〈執政黨 決策機制出了什麼問題? 柯建銘：黨政協調流於形式 李文忠：端視總統願否分享權力 李俊毅：機制沒問題 是一人決策出問題 高志鵬、陳其邁：黨輔助決策功能應加強〉，《中國時報》，11月25日，版3。

儘管黨籍立委對於行政部門的政策仍有不認同的情況，但總統兼任黨主席後的的黨政關係運作卻也相較於先前更加順暢，這樣的黨政合一模式在 2004 年底第六屆立法委員選舉後有了改變。因為執政績效不佳而且政府官員的廉潔受到民眾質疑的政治氛圍，導致民進黨未能在第六屆立法委員選舉席次有明顯成長，陳水扁總統為此請辭黨主席，雖然總統府秘書長蘇貞昌在黨內派系共識下同額競選並當選，然而 2005 年底的地方三合一公職選舉大敗，黨主席蘇貞昌又為敗選結果請辭，之後在 2006 年 1 月 15 日的黨主席補選中，總統府秘書長游錫堃以「黨政合議、集體決策」的主張擊敗主張「黨政分離」的立委蔡同榮與翁金珠而當選，形同宣示民進黨仍將配合陳水扁總統，在政策過程扮演協調、支持的角色。曾任總統府高層的受訪者就指出，當時他擔任當然中常委，實質上就是代表總統跟黨溝通，他表示：

我那時候是，中常會一開會，譬如說主席先講話，因為他曉得我是代表總統嘛，他就會特別問我有什麼意見，有關今天這樣的討論的議題，他意思就是說，啊有關這個議題總統有什麼意見，總統有意見就要經過我來表達這個意見，所以他是這樣問啦，那假定沒有特別的這個意見的話，我當然就說沒有，有的話就是可能就是講一下，那然後，其他的中常委他們都會有他們的這個意見會提出來講。(深度訪談紀錄 D1)

上述陳水扁總統任內的黨政權力協調機制，整理如表 4-2。

表 4-2：陳水扁執政時期的黨政權力協調機制

機制	參與成員	運作方式	備註
黨政協商會報	總統府秘書長、行政院副院長。	在每週三中常會之前到黨中央報告政府重大政策。	為因應全民政府的運作模式，而由黨主席謝長廷的提議。
府院黨首長早餐會與秘書長會議	府院黨首長餐會由總統、行政院院長、民進黨主席參加。	府院黨首長餐會每週一次。原黨政協商會報改由府、院、黨三位秘書長參加，仍於每週三中常會	秘書長會議取代黨政協商會報，無決策功能。

		前討論重大議案。	
府院黨擴大決策會議(九人小組)	正副總統、行政院院長、民進黨主席、總統府秘書長、行政院秘書長、民進黨秘書長、民進黨立法院黨團總召與幹事長等九人。	每週二晚間於總統府定期召開。	實際上僅是資訊交換場所而無正式決策功能。
總統兼任黨主席並可指定部分中常委	總統兼任黨主席並可指定三位中常委、立法院黨團總召為當然中常委立法院各委員會之黨籍立委、部會政務次長。	以每週三的中常會領導政黨。	運作上從派系共治的合議制轉變成帶有合議制味道的首長制。
黨政合議、集體決策	由副總統、行政院院長、總統府秘書長、民進黨立法院黨團總召出任當然中常委。	以每週三的中常會為決策場域。	總統不克兼任黨主席，但以指派代理人參選的方式繼續掌握黨機器。

資料來源：本表由筆者自行整理。

第三節、小結

2000年的政黨輪替不僅讓民進黨初嘗執政滋味，卻也在痛苦的經驗中學習黨政關係該如何運作。

在政黨輪替之後，最初的全民政府階段，陳水扁總統搭配國民黨籍的行政院院長唐飛共同掌握國家行政權，再加上排除民進黨中央與立法院黨團在政策過程的參與，讓全民政府呈現完全的黨政分離運作模式。在我國的半總統制之下，當政黨與政府是兩套不同的決策機制在運作時，政黨無法直接干涉政府的政策決定，政黨的政策意見是否納入公共政策也端視行政首長的的抉擇，這種黨政關係運作容易造成政府政策推動的困難。

即使在全民政府失敗之後，陳水扁總統倡設「府院黨九人決策小組」，納入總統、行政院院長、黨主席與立法院黨團總召等人，期盼透過直接溝通來縮小總統府與行政院間的落差，並化解黨中央對於政府政策與政黨立場的歧異、尋求立法院黨團對於行政院政策的支持。但從實際的政策產出可以發現，儘管有九人決策小組的成立，但是民進黨的決策機制仍然是中常會，而中常會所做出的政策決議對於陳水扁總統與行政院及各部會卻沒有拘束力，即使政府政策違反政黨黨綱，黨中央也只能「不情願地接受」，核四復工案即是一例；此外民進黨立法院黨團雖然有總召與幹事長得以參與九人決策小組，但是兩人的角色更像是「信差」，傳達黨團的意見給陳水扁總統與行政院院長張俊雄，另外一方面也把政府的政策立場向黨團成員說明，並沒有強制力，凸顯九人決策小組無法整合政黨與政府這兩套權力機制，是一個協調場域而非整合決策平台。自創黨以來就擁有高度自主性的立法院黨團並沒有因為九人決策小組的存在而順從，黨團成員還是會優先考量選區利益。

經歷了兩年的黨政分離運作後，施政的種種阻礙與困難迫使民進黨與陳水扁總統選擇黨務改造，讓總統當然兼任黨主席並且由黨籍公職人員兼任黨務主管，透過政黨與政府的決策機制人事任命同步化來將黨政關係朝向黨政合一模式來轉型，化解府、院、黨與黨團之間的隔閡，黨、政的權力開始集中於總統。即便民進黨對外強調各種黨政權力協調機制都非過去國民黨式的以黨領政，但不論是何種名稱，從指標上都無法否認黨政關係運作確實已經朝向黨政合一來發展。

此外，陳水扁總統任內黨政關係的另一大特色就是民進黨立法院黨團始終保持自主性，即使是黨中央、黨主席也不能指揮黨團決議，再加上陳水扁政府在政策形成的過程中，不論是總統府或是行政院都缺乏與立法院黨團的事前溝通，更遑論讓立法院黨團共同分享決策權力，因此立法院黨團在面對行政院的政策時，往往會以個人連任為首

要考量，未必會全盤地為行政院的政策護航，例如每兩週八十四小時工時、軍公教調薪、核四續建等議題，立法院黨團與行政院的政策立場就有出入，行政院的政策未必能夠獲得執政黨立法院黨團的支持。儘管立法委員在總統兼任黨主席後的新任中常會的組成上佔有過半數席次，呈現「內造化」的特徵，但是實際上黨籍立法委員對於政策形成仍舊缺乏參與的機會而不願意只扮演政策護航的角色，甚至時有反彈的意見出現而不願意在立法過程的配合，再加上派系政治的傳統，也使得陳水扁總統即使兼任黨主席後也難以透過政黨的力量控制黨籍立法委員。

有關陳水扁總統任內的黨政關係變化，整理如表 4-3。

表 4-3：陳水扁執政時期的黨政關係變化

時間	黨政關係	黨政人事	運作效果
2000年5月 ~2000年10月 全民政府	黨政分離。 (總統與行政院 院長相互尊 重、不介入黨 務)	1.行政院院長唐飛 2.黨主席林義雄 (~2000年7月)與 謝長廷(2000年7 月~2002年7月)	總統府、行政院、黨中 央、立法院黨團四者都 獨立自主，政策立場不 一。
2000年10月 ~2002年7月 府院全面執政	黨政分離朝向 以政領黨的黨 政合一模式移 動。 (府院黨首長餐 會+九人決策小 組)	1.行政院院長張俊 雄(2000年10月 ~2002年1月)與游 錫堃(2002年2月 ~2005年2月) 2.黨主席謝長廷 (2000年7月~2002 年7月)	行政院院長是總統幕 僚長，黨政關係較全民 政府順暢。但與黨中央 及立法院黨團的溝通 協調仍不良。
2002年7月 ~2005年1月 總統兼任黨主 席	以政領黨式的 黨政合一。 (總統兼任黨主 席+指定中常委 +公職兼任黨 職)	1.行政院院長游錫 堃 2.黨主席陳水扁	總統藉由中常會進行 政令宣導，要求黨能支 持政府，黨政關係又更 加一致。爭議多是立委 不適應陳水扁的強勢 領導。

<p>2005年1月 ~2007年9月 黨政合議、集體決策</p>	<p>以政領黨式的黨政合一。 (副總統、行政院院長、總統府秘書長、立法院黨團總召出任當然中常委)</p>	<p>1.行政院院長謝長廷(2005年1月~2006年1月)、蘇貞昌(2006年1月~2007年5月)與張俊雄(2007年5月~2008年5月) 2.黨主席蘇貞昌(2005年1月~2006年1月)與游錫堃(2006年1月~2007年9月)</p>	<p>總統雖不兼任黨主席，但指派總統府秘書長以代理人身份參選黨主席，再加上副總統、行政院院長、總統府秘書長出任當然中常委，黨政關係與前階段變化不大。爭議也多發生在黨籍立委對於陳水扁總統的不滿。</p>
<p>2007年9月 ~2008年1月 看守政府</p>	<p>黨政合一。 (總統兼任黨主席+指定中常委+公職兼任黨職)</p>	<p>1.行政院院長張俊雄(2007年5月~2008年5月) 2.黨主席陳水扁</p>	<p>任期將屆，並無重大政策產出黨政關係變化不大。</p>
<p>2008年1月 ~2008年5月 看守政府</p>	<p>黨政合一。 (副總統、行政院院長、總統府秘書長、立法院黨團總召出任當然中常委)</p>	<p>1.行政院院長張俊雄(2007年5月~2008年5月) 2.黨主席謝長廷</p>	<p>任期將屆，並無重大政策產出黨政關係變化不大。</p>

資料來源：本表由筆者自行整理。

第五章 馬英九政府的黨政關係

2005年12月3日，國民黨在縣市長選舉中贏得十四個地方執政縣市版圖，2008年1月12日，國民黨又在首次實施國會減半與單一選區兩票制的第七屆立法委員選舉中贏得超過七成席次的八十一席，之後在3月22日，馬英九更以七百六十五萬票大勝民進黨總統候選人謝長廷的五百四十四萬票，為國民黨贏回失去八年的執政權，實現二次政權輪替。至此，從中央到地方或從行政到立法都是完全執政的國民黨，並沒有依循2000年之前的執政經驗與黨政關係模式，反而醞釀出新的黨政關係運作。

本章以2009年10月馬英九總統出任國民黨主席為時間分界點，從人事任命與政策產出兩個面向來分析馬英九總統任內的黨政關係運作，在探討政策產出時，係以監察與考試兩院的人事同意權與開放含瘦肉精的美國牛肉進口及復徵證券交易所所得稅等三項政策為例，從總統無法支配黨籍立委的的現象中探究黨政關係運作的癥結。

第一節、黨政關係運作模式分析

壹、人事任命

一、2008年5月~2009年10月

2004年底第六屆立法委員選舉後，國民黨主席連戰宣布不再連任黨主席一職，2005年7月，時任台北市長的馬英九在黨主席選舉中以72.4%的得票率擊敗連戰力挺的立法院院長王金平，並帶領國民黨在年底的縣市長選舉大勝，不僅地方執政縣市版圖從增加到十四個，更讓有「民主聖地」之稱的宜蘭縣與嘉義市在二十四年後再度由國民黨執政。原本馬英九將在2006年底卸任台北市長後，以國民黨主席的身份參與2008年總統大選，卻於2007年2月13日因為首長特別費案遭到起訴而辭去黨主席，儘管馬英九仍然獲得國民黨提名為

總統候選人並贏得 2008 年總統大選，但不兼任黨主席的決定，也讓馬英九就任總統後的黨政關係運作出現變數。

不論是解嚴前的黨國體制或是民主轉型後的以黨領政，國民黨從 1949 年到 2000 年的執政經驗原本應該讓重返政權後的黨政關係運作不致於生疏，但因馬英九總統在選舉期間承諾當選後將專心國政，絕不會兼任黨主席、也不會介入黨務運作，落實黨政分離，造成 2008 年 5 月 20 日出現國民黨執政史上少見的總統與黨主席並不是同一人的特殊情況。⁵⁹

在 2000 年失去執政權之前的國民黨，不僅黨主席與總統都是同一人，在三十三位中常委組成的中常會中，黨主席可以指定十六位中常委，同時提出另外十七位由中央委員投票選出的黨中央規劃輔選名單，形同全體三十三位中常委都是由黨主席決定的人選，而且依慣例中常委的組成分別代表黨務、行政、立法、工商界等，這種形式的政黨組織設計與運作，讓身兼總統的黨主席可以透過掌握黨的最高決策機制，針對政府人事任命與政策產出都有絕對主導權，使得政黨與政府都能有一致的權力運作，形成偏向以黨領政的黨政合一的運作模式。

但由於國民黨從 2000 年開始已經在野八年，因此當馬英九重新執政時，國民黨內最高決策機制中常會的成員結構中並沒有政務官，同時部分黨務主管在確定入閣後也都辭去黨職，⁶⁰加上國民黨主席仍由吳伯雄繼續擔任，形成政黨與政府在人事任命上完全獨立。但若考量我國的憲政體制並非如同美國的總統制，而且國民黨又有半世紀的黨政合一傳統，這兩項因素都讓黨政分離的運作成為馬政府的施政的阻礙。

⁵⁹ 自政府遷台以來，例外僅有蔣介石逝世後，由副總統嚴家淦繼任總統，但是黨主席一職卻是由當時的行政院院長蔣經國接任。

⁶⁰ 馬英九於 2008 年 5 月 20 日就任總統，當時國民黨第十七屆第三任共三十三位中常委中，李紀珠在出任行政院金管會副主委後請辭中常委，其餘三十二位中常委並無任職於總統府或行政院之政務官。此外，原組發會主委廖風德與文傳會主委黃玉振分別被任命為內政部長與行政院客委會主委而辭去黨職，但廖風德於就職前逝世。

儘管選擇黨政分離履行了馬英九競選總統時的承諾，但卻也造成馬政府重大政策的推動困難。行政院院長劉兆玄於上任首週隨即在行政院院會中通過擴大內需方案，這項配合馬英九總統競選期間的振興經濟政見而預計投入一千一百四十四億的施政計畫，由於預算金額龐大，在國家財政困難的情況下，行政院原本規劃透過釋出中華電信 6.9% 的股權來籌措其中的五百二十八億，但卻在立法院進行預算審查時遭到黨籍立委聯合民進黨立委聯手封殺，而被迫改以「舉債賒借」的方式支應。

然而就在中華電信釋股案受挫後不到一個月，馬英九總統提名的監察院副院長被提名人沈富雄與其他三位監察委員被提名人在立法院行使人事同意權時遭到黨籍立委封殺，考試院院長被提名人張俊彥更在黨內質疑聲中自請退出提名。馬政府在政策推動與人事任命的挫敗，不僅是來自黨籍立委的反彈，也顯示黨中央在黨政分離的黨政關係中無法發揮政策討論與制訂的功能，當然也無法扮演協助執政的角色，迫使馬英九總統開始思考從人事任命來調整黨政關係的運作。

第一步就是向國民黨主席吳伯雄建議由總統府秘書長詹春柏與行政院秘書長薛香川代表總統府與行政院固定列席國民黨中常會聽取政策建議，再將黨內的意見分別帶回府、院研議；同時安排內閣部會首長與黨籍地方執政縣市首長隔週交叉的方式，輪流到中常會進行施政專案報告。

2008 年 7 月 26 日，國民黨舉行第十七屆第四任中常委選舉，這是重新執政後首次的中常委改選，依照 2000 年以前的執政經驗，應是黨內菁英晉升權力核心的管道，但應選三十二席卻僅有四十人登記參選，外界歸因於馬英九總統執政後宣示的黨政分離，讓中常會不再是國家政策與政府人事的決策場域而導致選情冷清。

此外，在馬英九總統不願兼任黨主席的前提下，國民黨內開始研議修正黨章，希望恢復 2000 年以前國民黨執政時期黨主席可以任命

政務官出任指定中常委的作法，讓政黨與政府在決策機制的人事任命上重疊。因為若是馬政府的政務官要透過選舉程序進入中常會，就必須等到 2009 年的第十八次全國黨代表大會從頭開始，為了能即時彌平黨政之間的縫隙，因此於 2008 年 11 月 22 日召開第十七次臨時全國黨代表大會通過黨章修正案，除了原本由青年團總團長當然出任的一席指定中常委之外，再增列六席指定中常委，一席是由全國青工會總會長出任，其餘五席授權黨主席指定黨籍政務官出任(參見表 5-1)，期盼透過內閣部會首長出任執政黨內最高決策機制成員的人事任命，將使政黨與政府的政策立場更加一致，讓原本的黨政分離運作漸漸朝向黨政合一移動。

二、2009 年 10 月~

在通過黨章修正案、增設指定政務官出任中常委後，馬英九總統並沒有停止對於黨政關係運作的調整。2009 年 4 月 12 日，馬英九總統於媒體專訪時不再強調先前政黨與政府各司其職是人民之福的說法，反而首度表達總統兼任黨主席會讓施政推動順利很多的觀點，似乎已經暗示黨政關係運作模式將發生巨變，之後就在 6 月 10 日正式宣布參選第十八屆國民黨主席。

馬英九總統在 6 月 25 日登記參選黨主席時發表的參選聲明中特別強調，參選黨主席是為了承擔責任，加強黨、政合作，將黨的中常會定位為意見溝通平台，行政院重要的政策與預算在送交立法院前，先透過這個溝通平台整合異議，彌平黨、政間的縫隙，顯示黨政分離的運作模式確實對於政府施政造成阻礙。

7 月 26 日馬英九總統在同額競選的情況下當選國民黨主席，當天同時也選出第十八屆全國黨代表一千一百七十一位，再加上二百一十位當然黨代表以及三百零二位核定黨代表，將共同選出第十八屆第

一任的中常委，組成馬英九總統兼任黨主席後的政黨權力核心。⁶¹

但就在馬英九總統就任國民黨主席前，中度颱風莫拉克在 2009 年 8 月 8 日挾帶暴雨侵襲台灣，造成中南部嚴重水災，全台災情統計有六百八十一人死亡以及一百九十五億的農業損失(行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會 2012)，⁶²其中高雄縣甲仙鄉小林村遭土石流滅村的事件更嚴重衝擊人民對於政府的信賴，行政部門在天然災害的事前預防與事後應變搶救作為都受到各界質疑而民怨四起，再加上內閣官員失言風波，行政院院長劉兆玄於 9 月 10 日提出內閣總辭，而預計於 10 月就任國民黨主席的馬英九總統選擇由吳敦義接任行政院院長，原本預定於 9 月 12 日舉辦的國民黨第十八屆中央委員與中常委選舉也因此順延。

2009 年 10 月 11 日，國民黨舉行第十八屆第一任中常委選舉，這是馬英九總統兼任黨主席後的首次中常委改選，競爭較前次更為激烈，黨代表要從四十五名候選人中選出三十二席票選中常委，再加上五席的指定政務中常委以及青年團團長、全國青工會總會長這兩席指定中常委，組成馬英九總統兼任黨主席後的首屆中常會。在票選中常委中共有十三位立委，再加上立委江玲君因身兼全國青工會總會長而得以出任指定中常委，三十九席中常委中立委就佔十四席。

只是就在第十八屆第一任中常委就職前夕，卻爆發中常委選舉期間的送禮賄選疑雲，在黨主席馬英九發表對於中常委願意辭職自清以重建中常會威信的作法「支持、鼓勵、樂觀其成」的態度後，國民黨在 10 月 26 日舉行臨時中常會，全體中常委與候補中常委都簽下書面辭呈，並決議於 11 月 14 日進行中常委全面補選(聯合報，2009 年 10

⁶¹ 核定黨代表預計三百零二位，為擴大黨代表參與性及代表性，將總統府及行政院主管及行政院直屬機關所有黨籍部會首長全數納入，包括正副總統、總統府秘書長及國安會秘書長、行政正副院長、行政院秘書長及三十九個行政院直屬機關黨籍部會首長，但不包括首長獨立行使職權的機關。

⁶² 〈統計概覽〉，行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會：<http://88flood.www.gov.tw/work.php#8>，檢索日期：2012 年 9 月 19 日。

月 24 日，版 A1)。⁶³

這次國民黨史上首次中常會全面補選，包括行政院農委會主委陳武雄與青輔會主委王昱婷兩位內閣政務官投入選舉，最後選舉結果由立委取得十二席，政務官僅陳武雄當選，再加上指定政務官中常委五席，在馬英九總統兼任黨主席後的首任中常會仍以立法委員為核心(參見附表 5-1)，但由於中常會在馬政府的決策模式中不再是政策討論與制訂的場域，使得後續的中常委改選不再是黨內菁英爭取晉升權力核心的管道，也讓黨籍立委對於中常委一職興趣缺缺。

2010 年 9 月 25 日第十八屆第二任中常委改選以及 2011 年 9 月的第十八屆第三任中常委改選，都未有政務官投入選舉，因此也都僅有五席指定政務中常委(參見附表 5-1)。

2012 年 1 月 14 日，馬英九總統與行政院院長吳敦義搭檔的馬吳配贏得總統大選，國民黨也在同一天贏得第八屆立法院過半數的席次，配合第八屆立法委員就職以及內閣總辭的憲政慣例，馬英九總統選擇由行政院副院長陳冲接任行政院院長，籌組財經內閣。

從 2009 年馬英九總統兼任黨主席後一直到 2012 年連任總統，在馬英九總統的主導下，指揮政黨扮演協助政府政策推動的角色，讓政黨與政府在行動上更加一致，有助於黨政合一的運作。然而中常會則只是黨務系統與行政部門、立法部門溝通意見的平台，並不參與實質決策，政務官既不是中常會的主要代表，黨籍立委對於中常委的參選意願也逐漸降低。

貳、政策產出

一、監察院與考試院人事同意權

(一)政策背景

第三屆監察委員任期於 2005 年 1 月 31 日屆滿，當時的陳水扁總

⁶³ 李明賢、李志德，2009，〈黨史首見國民黨中常委搶著請辭 至少 22 人表態請辭 11 候補者放棄遞補 下周一開臨時中常會 「幾乎就是全面改選」〉，《聯合報》，10 月 24 日，版 A1。

統於 2004 年 12 月 20 日將提名監察院正副院長與監察委員之諮文送立法院審議，但此項人事同意權議案遭到國民黨與親民黨合力封殺於立法院程序委員會，而無法排入議事程序，導致監察院正副院長與監察委員長達三年多都處於缺位狀態。⁶⁴

考量第十屆考試委員任期將於 2008 年 8 月 31 日屆滿，馬英九總統 5 月 20 日就職後立即著手監察與考試兩院的人事提名作業，並於 6 月 19 日與 20 日公布考試院與監察院的正副院長及委員提名名單，分別是監察院院長王建煊與副院長沈富雄、考試院院長張俊彥與副院長伍錦霖。⁶⁵

(二)政策爭議

只是這份提名名單不僅在野黨反對，連國民黨立委也多表不滿，揚言在行使人事同意權時將不會護航，要求黨中央開放投票。但此時的黨政關係仍屬於黨政分離運作，馬英九總統在不介入黨務的前提下，僅於指派總統府秘書長詹春柏與黨中央及黨團進行溝通，但國民黨立法院黨團在行使同意權前的黨團大會，一致決議採取開放投票，而黨主席吳伯雄對於這項黨團大會結論僅表示尊重與理解，卻未回報總統府，行政部門與黨中央及立法院黨團的疏離，可見一般(聯合報，2008 年 7 月 5 日，版 3)。⁶⁶

而 7 月 4 日立法院行使第四屆監察院正副院長及監察委員提名人事同意權，開票結果包括副院長提名人沈富雄、委員提名人尤美女、

⁶⁴ 提名張建邦任監察院院長，蕭新煌任副院長，另，提名李伸一、趙榮耀、呂溪木、黃武次、謝慶輝、黃煌雄、邱清華、洪昭男、葉金鳳、張富美、林志嘉、吳豐山、高秀真、楊平世、林筠、黃惠英、黃爾璇、劉玉山、蔡明華、劉永斌、呂新民、尤美女、顏錦福、陳宏昌、洪貴參、周慧瑛、郭吉仁等人。

⁶⁵ 監察委員提名陳健民、趙昌平、洪昭男、黃煌雄、錢林慧君、黃武次、高鳳仙、余騰芳、杜善良、劉玉山、林鉅銀、洪德旋、楊美鈴、周陽山、李復甸、葛永光、馬秀如、趙榮耀、李炳南、陳耀昌、程仁宏、沈美真、尤美女、吳豐山、劉興善、許炳進、馬以工等二十七人。考試委員提名邱聰智、蔡璧煌、蔡式淵、吳泰成、邊裕淵、李慧梅、胡幼圃、陳皎眉、何寄澎、詹中原、黃俊英、高明見、李選、林雅鋒、歐育誠、蔡良文、浦忠成、黃富源、李雅榮等十九人。

⁶⁶ 林新輝、尚毅夫、李光儀，2008，〈殺聲震天 開放投票 伯公點頭 藍委歡呼〉，《聯合報》，7 月 5 日，版 3。

陳耀昌、許炳進皆未過關，由於國民黨在立法院可掌握的席次超過四分之三，但馬英九總統提名的人選卻意外被封殺，嚴重衝擊馬英九總統的領導威信。⁶⁷

曾任總統府與國民黨高層的受訪者認為，當時的黨政關係運作並非過去熟悉的模式，再加上黨政分離後，黨中央對於黨籍立委採取不強制支配的態度，導致人事案的失敗，他表示：

那個時候等於府院黨的關係、協調平台的運作，可能沒有那麼熟悉，因為相隔八年了嘛，……。另外，特別在監察委員這一部分喔，當時我是要求說應該要一致投票啦，不過黨中央認為不必啦，這個也是關鍵，因為以前我們都是一致投票，可是那次沒有，可能這樣也是原因。(深度訪談紀錄 K1)

而曾任國民黨黨鞭的受訪者更直接點出，以當時黨團大會內部的氣氛與討論內容，黨籍立委對於馬英九總統選擇黨政分離的不滿更甚於對被提名人的不滿，他表示：

那時候就召開黨團大會，……，全體用鼓掌通過，有共識決定要開放投票，那就表示說黨籍委員還是很不滿，……。當然，行使同意權過程中，有的人投反對票，所以有提名人被刷掉，包括沈富雄被刷掉，那其實有部分是要對黨被排除在外的一種反感表態。(深度訪談紀錄 K5)

就在監察院正副院長及委員人事案遭受到重大挫敗後，先前也遭朝野立委質疑適任性的考試院院長提名人張俊彥在7月5日宣布婉拒提名，馬英九總統緊急於7月6日與黨籍立委座談，並於7月8日國民黨中山會報時，除府、院、黨五位領導人外，再增邀國民黨秘書長吳敦義、立法院副院長曾永權、中央政策會執行長林益世、黨團書記長張碩文共同商討考試院人事同意權行使案，國民黨主席吳伯雄在會

⁶⁷ 時任國民黨政策會執行長林益世估算，國民黨立委在監察院副院長沈富雄的人事同意權至少跑了四十票，即使是在院長王建煊的同意權投票也至少跑了六票；部分國民黨籍立委直言，監察院人事同意權是對馬英九總統的不信任票，參見林諭林，2008，〈下「馬」威 藍委大跑票 封殺沈富雄〉，《中國時報》，7月5日，版A1。

中指示黨務系統與立法院黨團都要全力支持馬英九總統的提名人選，若黨籍立委對於被提名人有異議，請總統府與黨中央立即與黨團成員溝通(中國時報，2008年7月9日，版A4)。⁶⁸就在總統府、黨中央及黨團幹部的密切合作下，7月11日立法院針對考試院副院長與十九位考試委員行使人事同意權，被提名人全數過關。相較於一週前監察院人事同意權的投票結果，更凸顯黨政合一的重要性。

二、開放含瘦肉精之美國牛肉進口

(一)政策背景

2012年馬英九總統選擇與行政院院長吳敦義搭檔參選正副總統，當選後配合第八屆立法委員就任，由原行政院副院長陳冲出任行政院院長，而就在2月6日新內閣上任的同時，馬英九總統2月1日在接見美國在台協會主席薄瑞光時表示，新內閣會以新的方法來處理美國牛肉進口問題，隨即引發外界對於開放含有瘦肉精的美國牛肉進口政策的反彈，朝野立委爭相提出法律修正案，要求瘦肉精必須維持零檢出。

(二)政策爭議

但立法院社福及衛環委員會在國民黨籍召委蔡錦隆的技術性議事運作下，將實質修法程序擱置，並等待行政院最後的提案版本。

4月27日，立法院院會朝野各黨發布甲級動員令，因為國民黨原訂在院會中提案，將行政院版同意設定瘦肉精安全容許標準，開放美國牛進肉口的食品安全管理法逕付二讀，但卻遭遇民進黨與台聯黨、親民黨聯合提案變更議程，要求將禁止美國牛肉進口排入討論事項第一案，此時在場的國民黨立委羅淑蕾、丁守中等人，不願服從黨意而在表決時棄權，導致國民黨以三十九比四十二票落敗；但重複表

⁶⁸ 曾蕙蘋、蕭旭岑、羅暉智，2008，〈試委拚全過 馬再叮黨鞭固盤〉，《中國時報》，7月9日，版A4。

決時，中央政策會執行長林鴻池勸說黨籍立委服從黨意，但羅淑蕾、丁守中等人仍不服從，楊麗環、羅明才等人則選擇缺席，不願為黨背書，雙方以四十四票戰成平手，依立法院議事規則，應由主席投票決定結果，最後靠著立法院院長王金平投下的反對票才擋下禁止含有瘦肉精的美國牛肉進口案。

5月7日，立法院社福及衛環委員會實質審查食品衛生管理法修正草案，包括民進黨團的「零檢出」、親民黨團的「符合國際標準」及政院版「安全容許」三版本提案，最後在國民黨立委鄭汝芬刻意缺席下，表決結果由民進黨團版以七票贊成、六票反對而初審通過，行政院版則遭封殺。

但2012年7月5日，聯合國國際食品法典委員會(CODEX)通過肉品殘留萊克多巴胺的安全容許標準後，國民黨立委反對瘦肉精的力道減緩，7月25日的立法院臨時會通過食品衛生管理法部分條文修正案，正式開放符合瘦肉精安全容許標準之美國牛肉進口。⁶⁹

對於部分黨籍立委的政策立場轉變，從不服從到順從，曾任國民黨黨鞭的受訪者認為化解黨籍立委的連任壓力是推動政策的關鍵，他表示：

以美牛來講，一開始政策還講得不夠清楚，民眾有疑慮，那這個民意壓力反映在立委身上，他會覺得民眾有疑慮，那要支持這個政策的時候他就會遲疑。……。那經過黨部或行政院各相關單位不斷地做政策說明，以及CODEX訂出安全容許的一個標準，讓大家覺得這是全世界的安全標準，民眾也漸漸能夠去接受，而不會聽信民進黨的這些主張，那當然我們各黨、政部門不斷地宣導，或者跟委員不斷溝通，也不斷突破各種的障礙，這個障礙就是讓他們放心他們背後的一些壓力，譬如說有些立委他不敢支持是因為牛豬會相互影響，引起選區養豬業者的反彈，所以最後我們在政策上是牛豬分離，在法條裡面把它寫出來是分離的，那或者他們有疑慮的各種因素，想辦法都訂在法律條文或說明裡面，那黨籍立委就覺得我後面都沒有這個疑慮了，我可以支持。(深度訪談紀錄 K4)

⁶⁹ 國民黨立委僅有林國正因選區壓力而跑票。參見童涵旒，2012，〈美牛表決跑票 林國正：勇於承擔〉，《自由時報》，8月1日，版 AA1C。

三、復徵證所稅

(一)政策背景

2008年馬英九競選總統時提出稅制改革的政見，執政後於6月30日成立行政院賦稅改革委員會，由行政院副院長邱正雄擔任召集人，確認十七項研究議題，另外針對證所稅開徵與否提出五種可能方案，只是在賦改會於2009年12月29日的最後一次會議後，證所稅復徵案仍未能實施。

馬英九總統在競選連任時，於2011年12月17日第三場電視辯論會中針對稅改議題表達提高富人稅賦的方向，當選後繼續推動這項未竟全功的賦稅改革。2012年3月15日，財政部宣布成立「財政健全小組」，由部長劉憶如擔任召集人，小組成員包含財經學者、社會團體代表以及相關部會官員共十六名，共同研議推動證所稅復徵，只是此舉隨即引發股票市場與投資人的反彈，朝野立委對此也不表認同。

(二)政策爭議

儘管如此，財政部經過多次內部會議後，在4月12日將有關證所稅復徵案的「所得稅法部分條文修正草案」及「所得基本稅額條例部分條文修正草案」提交行政院討論，修法內容針對個人部分，將證券及期貨交易所得納入所得稅法，與其他類別所得分離按單一稅率計稅合併辦理結算申報。⁷⁰

財政部版的證所稅復徵案引發產、官、學界諸多討論，贊成與質疑皆有(中國時報，2012年4月26日，版A1)，⁷¹但在馬英九總統於

⁷⁰ 申報門檻部分定為，每一申報戶之有價證券、期貨及選擇權全年交易所得達三百萬元者均需申報。如有交易損失，為保留於以後三年度之交易所得中扣除，亦得申報。扣除額為每一申報戶三百萬元。證所稅稅率為20%。而營利事業部分，營利事業的證券及期貨交易所得維持最低稅負制，課稅標的維持現行有價證券及期貨、選擇權之課稅項目。申報門檻定為基本所得額超過五十萬元者，需辦理所得基本稅額申報。扣除額部分，則自基本所得額扣除之金額由現行二百萬元調降為五十萬元。稅率則由現行稅率10%提高為12%，法定稅率由10%~12%修正為12%~15%。

⁷¹ 包括副總統蕭萬長、立法院院長王金平皆表達推動時機與作法不宜的立場。參見單厚之、王正寧、曾蕙蘋，2012，〈開徵添變數蕭萬長、王金平反對證所稅案 劉憶如常跳過陳冲向總統報告

中山會報指示定案後，行政院院會於4月26日通過「所得稅法部分條文修正草案」及「所得基本稅額條例部分條文修正草案」的版本，與財政部版本差異不大，法人證所稅幾乎沒有調整，個人證所稅則更為寬鬆，並將此案送請立法院審議。⁷²

只是5月9日下午的立法院程序委員會，國民黨立法院黨團卻將行政院版、國民黨立委賴士葆版及親民黨版等證所稅修法版本主張暫緩列案，引發外界對於馬英九總統及國民黨推動稅改政策決心的質疑。於是身兼黨主席的馬英九總統分別在5月9日的中山會報以及5月10日的中常會上，表達對於證所稅復徵政策「立場沒有改變、決心從未鬆動」，仍舊以「量能課稅」為原則，並強調這就是黨的政策，終於在5月11日的立法院院會將行政院版通過一讀將交財政委員會審查。

但在此同時，國民黨內對於行政院版證所稅復徵案的意見並沒有因為法案付委而暫歇，為使黨、政在證所稅的議題上能同步，由中央政策會執行長林鴻池召開證所稅整合小組會議，讓財政部與黨籍財政委員會委員溝通，最後於5月28日晚間提出國民黨團版的證所稅復徵修正案，採「設算所得課徵」與「核實課徵」雙軌制。⁷³

但就在國民黨團版公布後，參與整合小組會議卻未表達反對立場的財政部長劉憶如宣布請辭，而馬英九總統在7月4日的府院黨溝通

也引發微詞 府昨連夜召開揆及相關首長研商 今行政院院會確定照表操課 討論開徵案》，《中國時報》，4月26日，版A1。

⁷² 其中，個人證所稅仍回歸綜所稅，採「分開計稅、合併申報」，申報門檻及扣除額從三百萬元提高到四百萬元，並加訂非居住者（全年在台居留未滿一八三天）扣除額二百萬元；稅率則由20%降為15%至20%，由行政院視情況定之；原本證交稅列為費用扣除，改為半數證交稅可扣抵證所稅；至於引發爭議的期所稅，政院版改為個人免課，法人要課。另外，政院版的法人證所稅幾乎與財政部版相同，還是維持最低稅負制，申報門檻仍由現行二百萬元降至五十萬元，稅率則由10%提高為12%，法定稅率並由現行10%至12%提高為12%至15%。

⁷³ 自然人於每年年初，自行選擇採用哪種課稅方式，選定後一整年不能改變，設算所得課徵的初步共識是，股價指數在八千五百點到九千四百九十九點時，加徵千分之零點二的證所稅；九千五百點到一萬零四百九十九點，加徵千分之零點四的證所稅；一萬零五百點以上，加徵千分之零點六的證所稅。核實課徵納入綜合所得稅，稅率5%到40%，長期優惠持有一年以上所得減半課稅，盈虧互抵三年。首次公開募股（IPO）後初次交易股票（承銷十張以上）、未上市櫃（含興櫃）股票，納入綜合所得稅申報，不得適用設算所得課徵。法人部分採用行政院修法版本，採最低稅負制，稅率由原來的10%到12%，提高到12%到15%。

平台定調，將支持折衷行政、立法部門意見的修正動議版後，7月25日的立法院臨時會通過修正動議版的復徵證所稅案。⁷⁴

第二節、影響黨政關係的因素

壹、政黨控制力衰退

過去國民黨透過政黨提名權與社會經濟利益的分配來維持政黨控制力的作法，在馬英九總統執政後，已經大不相同，導致政黨控制力衰退，弱化政黨的主導地位。

首先，國民黨在威權時代建立起的恩庇-侍從結構，隨著2000年的政權輪替幾乎瓦解，國民黨無法再提供地方派系政經資源，地方派系轉而與各政黨保持等距的夥伴或結盟關係，甚至有地方派系轉投靠民進黨，例如嘉義縣的林派。即使2008年馬英九總統帶領國民黨重返執政後，傳統地方派系與政黨之間持續維持水平的夥伴或結盟關係。

其次，國民黨的提名制度從1948年第一任總統選舉開始，都是由各級黨部報請黨中央決定提名名單，幹部評鑑、黨員投票或是意見反應等資訊，僅是作為黨中央決定提名時的參考依據，呈現高度的中央集權現象；直到1989年的增額立委、省市議員、縣市長選舉，才將黨員初選投票結果公開做為提名依據；1992年第二屆立委選舉雖然以黨員投票與幹部評鑑各佔50%的方式辦理黨內初選，但縣市黨部卻有權報請黨中央決定各該選區是否辦理初選；1993年的縣市長選舉雖然規定以民意調查、幹部評鑑、黨員意見反應或黨員投票等做為提名依據，但因結果不公開，仍形同黨中央逕行決定，之後的1994年省市長及省市議員選舉、1995年第三屆立法委員選舉、1997年縣市長選舉、1998年第四屆立法委員與直轄市長選舉，都是形式上辦理初選，但實質上由地方黨部建議提名人選交由中央作最後決定(王

⁷⁴ 國民黨立委僅陳根德退席抗議、未投贊成票。參見楊毅、管嫻媛，2012，〈證所稅案通過 後年報稅適用〉，《中國時報》，7月26日，版A1。

業立 2001, 174)。

2000 年總統大選的敗選刺激國民黨內民主轉型，改造委員會擬定五大改革方向，其中第一項目標就是落實黨內民主，2000 年 7 月 19 日國民黨中常會通過「中國國民黨員參加公職人員選舉提名辦法」，首度將民意調查做為提名依據，與黨員投票各佔初選成績的 50%，自 2001 年的縣市長選舉及第五屆立法委員選舉開始實施。至於不分區立委則由中央提名審核委員會擬定名單與排序後，由中央委員會進行個別同意投票，最後報請黨主席核定。2004 年第六屆立法委員選舉時，再度修正提名辦法，將民意調查與黨員投票佔初選的比重調整為 70% 與 30%，並沿用至 2012 年第八屆立法委員選舉。⁷⁵

從國民黨的提名制度可以發現，公職提名權長期以來都由黨中央掌握，不論是採用何種方式辦理初選，初選結果都僅供黨中央參考，直到 2000 年政黨輪替後才開始黨內民主轉型，納入民意調查作為初選成績計算並公開初選結果；儘管相較 2000 年之前的執政經驗，國民黨中央在政黨提名權的控制力出現衰退，但不分區立委的提名權仍完全掌握在黨中央，成為黨主席爭取黨內菁英服從的工具。

貳、黨政合一的路徑依賴

2008 年馬英九就任總統之初，既不兼任黨主席、不介入黨務，也不讓黨中央參與政府決策，但這種黨政分離的運作模式，對於已經習慣由黨中央作為統整政經利益的國民黨而言，明顯不適應，因此黨籍立委消極面對府、院提出的政策與人事，迫使馬英九總統才於 2009 年 10 月重新出任黨主席，以消彌黨政間的嫌隙。

回顧政黨組織發展與黨政關係運作歷史，國民黨從革命組織開始發展成列寧式政黨，政黨是決定所有國家事務的場域，遷台後，政黨

⁷⁵ 根據國民黨第八屆立法委員(區域暨原住民)選舉候選人提名作業要點，仍應依提名辦法之規定，辦理民意調查與黨員投票，但地方黨部經協調已登記參選人而獲共識後，得不辦理黨員投票，改採全民調成績做為提名依據。

組織廣設於中央與地方的各級行政與立法機關，並且深化於社會各階層與團體，而黨主席則是掌握黨組織的最高領導人，透過黨的決策機制，將領袖的意志交由各級政府機關與民間社會來配合，再搭配長期的黨禁措施，讓台灣的政黨體系缺乏一個可以與國民黨公平競爭的政黨，黨國體制成形。

但黨國體制在 1970 年代末期反對勢力的不斷挑戰而逐步瓦解，1986 年 10 月，蔣經國總統宣佈解除戒嚴及開放黨禁與報禁，黨國體制開始轉型。而在 1988 年 1 月蔣經國總統去世，由李登輝依憲法繼任總統後，因黨內主流與非主流鬥爭激烈，過去黨國時代的領袖一元領導更是不復存在，尤其從 1991 年國會全面改選開始，在野黨逐漸佔據各級公職，黨國體制正式瓦解。

李登輝總統雖兼任黨主席，卻受到黨內流派鬥爭而削弱領導權威，但透過黨務改造，讓長期被黨國體制控制的本土地方派系進入黨內決策核心，再加上有效運用政治恩寵作為控制黨內政治菁英的誘因，黨籍公職人員唯有配合政黨的指示才有機會爭取連任或是追求更高位階的公職，黨政關係朝向以黨領政式的黨政合一邁進。

即使如此，國民黨的黨政關係運作仍受到其過去黨國體制的牽引。政治權力歸屬黨主席一人，現任總統會被黨代表鼓掌推舉或是經由票選而成為黨主席；而黨主席的政策就代表政黨的政策，再交由行政院、立法院或是國民大會黨團來負責執行，黨務系統負責協調、監督，立法院的角色像是行政院的立法局，國民黨立法院黨團並沒有獨立制訂、討論政策的空間。

但是在 2000 年失去政權後，國民黨進行黨務改造，開啟黨內民主轉型。除了黨務組織的調整外，黨主席與政黨的最高決策機制(中常會)的產生方式也有變革。黨主席從黨代表選舉修正為由全體黨員直選，而中常委人數減為三十一人，並且取消黨主席指定中常委的制度，全數由中央委員票選產生，而且隨著立法委員在黨內的重要性大

幅提高，擔任中常委的人數也逐漸增加，有政黨內造化的趨勢；但中常會在運作上仍由黨主席一人領導，中常委僅得以在會中發言、建議。

參、黨政權力協調機制

一、中山會報

2005年馬英九以台北市長身份擔任黨主席時，特別設置中山會報作為新的黨政權力協調機制，訂於每週二召開，由黨主席主持，參加成員包括副主席、黨秘書長、一級黨務主管(含中央政策會執行長)與立法院黨團書記長，除了針對每週一的中央委員工作會議結論進行討論外，也針對國內外各項政經情勢研商國民黨的立場與對策，最後再將結論彙整交由每週三的中常會議決。

2007年2月13日馬英九因為首長特別費案遭到起訴而辭去黨主席，4月7日由吳伯雄以86.97%的得票率擊敗洪秀柱，繼續馬英九的黨主席任期，儘管馬英九於2008年5月20日就任總統，但因堅持不兼任黨主席也不介入黨務的黨政分離運作，中山會報仍由吳伯雄主持，直到監察院與考試院人事同意權遭遇挫敗後，馬英九總統才決定微調黨政關係，先向黨主席吳伯雄建議將行政院秘書長薛香川列為中山會報的固定成員，負責協調政黨與行政部門的政策，再加上參與中山會報的副主席詹春柏與曾永權分別擔任總統府秘書長與立法院副院長，強化黨務與政務的一致運作。

等到2009年馬英九總統出任黨主席後，仍維持中山會報的運作，但議程內容更擴大，除了黨務事項外，也討論行政院與立法院的政務內容，曾任國民黨與總統府高層的受訪者就表示：

那馬英九來當主席以後，他覺得他是市長，那邊也很忙，所以他當時大概是晚上有時間到黨部來看公事，……，那最主要是一方面他要瞭解這個禮拜來，中央委員會各單位的主要工作，以及明天常會要談哪些問題，……，現在他第二次來擔任黨主席時已經是總統了，所以中山會報目前的內容跟當初不一樣，當初只有組發會、文傳會，組織跟文宣這兩個

比較重要的部門主管參加，還有政策會的執行長，後來慢慢擴大，現在幾乎是政策會執行長、組發會主委、文傳會主委、行管會主委、副秘書長、秘書長、副主席，所以它的內容也有轉變，他當總統以後來主持這個中山會報，現在第一件事情是行政工作報告，也就是行政院秘書長會報告過去這一個禮拜行政院做了哪些重要工作，不是部會喔，是院長主持的這些工作，然後立法部門，就是由政策會的執行長來報告，上一個禮拜立法院什麼情況，下一個禮拜會有什麼情況，然後政策會執行長報告以後，黨團書記長他也出席，他也提意見。行政工作、立法工作報告以後，然後是黨務給付性工作，這個主要是組發會跟文傳會，然後行管會主委報告明天常會主要是哪些議題，大概是這樣。(深度訪談紀錄 K1)

二、五人小組

為避免馬英九總統不兼任黨主席也不介入黨務所產生的黨政分離，國民黨在 2008 年總統大選勝選後建構了三個黨政平台，第一個就是五人小組國政會議。所謂五人小組會議，由總統主持，成員包含副總統、行政院院長、立法院院長與國民黨主席等五位府、院、黨的領導階層，針對國內外政經情勢與政府施政交換意見，但馬英九總統強調，五人小組會議只是黨政間的非正式溝通場合，沒有決策功能，「吃便當純聊天」(中國時報，2008 年 5 月 27 日，版 A4)。⁷⁶而在 2009 年馬英九總統兼任黨主席後，五人小組成員中的黨主席位置改由黨秘書長代表出席。

曾任總統府與國民黨高層的受訪者認為，五人小組是定期的非正式機制，不設定議題議程、也不做紀錄，屬於單純的意見交換，他表示：

馬英九當時把總統、副總統、行政院院長、立法院院長、當時黨的主席吳伯雄聚在一起，那我當時是列席，這叫五人小組會議，那麼大概都是從王院長先發言，因為他接觸民意比較多嘛，那劉兆玄劉院長當時幾乎都沒有主動發言啦，都是王院長跟總統報告，除非總統有特別決定，或者與會者說我們下個禮拜要談什麼問題，要不然沒有既定的議程，大概就是談目前大家比較關心的時事，……，不是非常正式的一個說列有 agenda

⁷⁶ 蕭旭岑，2008，〈府院黨巨頭會議 馬堅持純聊天〉，《中國時報》，5 月 27 日，版 A4。

議程照著來，或者做紀錄，沒有沒有，那每個禮拜都碰面一次，也是大家交換意見。(深度訪談紀錄 K1)

三、政策協調會報與委員會會議

重返執政後的三個黨政平台，除了五人小組國政會議外，另外兩個就是政策協調會報與委員會會議。政策協調會報與委員會會議在設置上，希望建立行政、立法雙向互動之民主決策模式，同時提供黨籍立委參與決策並負責落實之管道，由行政部門依政策重大程度與預算經費規模大小適時啟動。

政策協調會報是由中央政策會舉行，會議主席由政策會執行長擔任，開會時可邀請黨主席或秘書長擔任指導人，其成員於法案複審時，由政策會中具立委身分之副執行長、黨團正副書記長、委員會召集委員及委員長、行政部門相關部會正副首長共同集會討論，必要時亦得邀請智庫執行長及相關各組召集人列席參與，於獲致結論後提報「全體黨籍立委同志會議」討論通過。政策協調會報以討論行政部門提議及各委員會通過之草案為主，委員得自由發言並進行必要之詢答或辯論，經充分討論後，其決議方式以協調產生共識為原則，如有意見相持不下時始採表決方式決定之，經三分之二以上立委同志出席會議，並過半數以上之同意，即代表中央政策會之決議，並交由黨團貫徹執行，黨籍立委均有於立法院相關會議上支持該決議之義務。

委員會會議則是為使行政部門便於在國會更有效推動各項法案或預算案，中央政策會於立法院黨團下設置八個常設委員會，各委員會以立法院相關委員會的黨籍立委為委員，並邀請各部會政務次長與會。委員會設委員長一人，由各該委員會委員票選或協調產生之，任期一年。各部會擬向立法院所提出之各項法案、修正案或預算案、或委員所提法案，應於決策過程，由政務次長負責適時邀請相關委員會之立委同志參與，必要時得邀請智庫學者專家列席討論，並在草案完成後，主動向相關委員會之全體黨籍立委簡報說明，但如事關重大或

經費較巨者，則相關委員會委員長及召委應配合各該行政部門，將該案提出於中央政策會之政策協調會報討論，並爭取全體黨籍立委之支持，經議決或協調通過後，交黨團貫徹執行。又如行政部門所提法案未能獲得委員會之通過，則有關行政部門之從政主管同志，得再提請中央政策會召開政策協調會報，繼續研商溝通協調辦法或退回相關部會重新檢討修正之。

四、指定中常委與兼任黨主席

受到監察院與考試院同意權不如預期的衝擊，馬英九總統開始思考黨政關係運作的調整。除了先向國民黨主席吳伯雄建議讓行政院秘書長出席黨內的中山會報與中常會，強化黨務跟政務協調外，並建議修改黨章，讓黨籍部會首長能有適當比例加入中常會(中國時報，2008年7月26日，版A2)。⁷⁷

2008年7月30日，國民黨中常會通過「現階段強化中央常務委員會功能及運作之具體做法」，落實以黨輔政，即日起以隔週交叉輪流的方式，邀請部會首長與黨籍縣市長列席中常會進行專案報告，而行政院秘書長則為固定列席人員。2008年11月22日的第十七次臨時全國黨代表大會更通過黨章修正案，除了原本由青年團總團長當然出任的一席指定中常委之外，再增列六席指定中常委，一席是由全國青工會總會長出任，其餘五席授權黨主席指定黨籍政務官出任，透過內閣部會首長出任執政黨內最高決策機制成員的人事任命，將使政黨與政府的政策立場更加一致。但是國民黨重新邁向黨政合一運作模式的腳步並未停止。

馬英九在2009年6月25日登記黨主席，而且在參選聲明中特別強調，參選是為了加強黨政合作，7月26日在同額競選的情況下當選。

⁷⁷陳洛薇，2008，〈國民黨擬修黨章 邀閣員列席常會〉，《中國時報》，7月26日，版A2。

五、府院黨溝通平台與秘書長會議

2009年莫拉克風災後，政府作為被批評無法符合人民期待，因此自2010年起，總統府、行政院以及國民黨秘書長每週定期聚會一次，交換政策輿情，針對民意建立快速反應機制，以消弭民怨。若秘書長會議認為特定議題有需要，將進一步由總統府秘書長啟動府院黨溝通平台，除了行政院與國民黨的秘書長外，還會約集黨籍立委與總統當面溝通，例如美牛案、證所稅案、油電雙漲案都曾啟動。

上述馬英九總統任內的黨政權力協調機制，整理如表5-2。

表5-2：馬英九執政時期的黨政權力協調機制

機制	參與成員	運作方式	備註
中山會報	黨主席、副主席、秘書長與一級黨務主管	每週二定期召開	馬英九於2005年首任黨主席任內創設，非黨章明文規定。
五人小組	總統、副總統、行政院院長、立法院院長、國民黨主席	每週一定期舉行	馬英九2008年當選總統後設置，但公開表示定位為意見交換而非決策機制。
政策協調會報	中央政策會執行長、黨籍立委、部會首長	依政策重大程度與預算規模大小不定期召開	
委員會會議	立法院各委員會之黨籍立委、部會政務次長	依政策重大程度與預算規模大小不定期召開	
總統兼任黨主席並可指定部分中常委	總統與五位黨籍政務官	每週三的中常會	此時中常委並非黨政決策核心，僅是意見交換。
府院黨溝通平台	總統、黨籍立委、總統府秘書長、行政院秘書長、國民黨秘書長	視議題重要性不定期召開(任務型機制)	

資料來源：本表由筆者自行整理。

第三節、小結

2008 年的第二次政黨輪替讓國民黨重掌政權，但黨政關係運作卻不如 2000 年以前執政時期般的順暢。

重新執政之初，馬英九總統以「全民總統」自詡，雖然行政院院長劉兆玄稱職地扮演總統幕僚長與政見執行長的角色，但在馬英九總統堅持不兼任黨主席、不介入黨務、黨籍內閣官員跟黨內權力機制的人事任命又不重疊的情況下，黨政分離的作法讓已經習慣於參與政策過程的黨中央與立法院黨團難以積極協助後續的政策推動，監察院與考試院的人事同意權即是明顯例證，這種黨政分離模式容易造成政府政策推動的困難。

雖然為了因應馬英九總統堅持的黨政分離，國民黨在 2008 年 5 月 20 日之前就擬定三個黨政平台來減少黨政落差，但層次最高的府院黨五人小組會議被馬英九總統定調為非正式溝通平台，總統與副總統、行政院院長、立法院院長以及國民黨主席之間只是吃便當純聊天，沒有決策功能；而政策協調會報與委員會會議係屬不定期召開，在前述的爭議案件中並沒有發揮功能。

就在監察院與考試院的人事權挫敗，以及中華電信釋股以支應擴大內需預算被否決等連串的政策推動爭議後，不僅顯示國民黨立法院黨團與總統府及行政院之間有隔閡，甚至連國民黨中央對於府院的政策推動都冷眼旁觀，迫使馬英九總統開始調整黨政分離的運作模式。先指派行政院秘書長薛香川固定列席中山會報與中常會，協調黨務與政務運作，並由國民黨主席吳伯雄邀請內閣部會首長赴中常會進行專案報告；緊接著推動黨章修正，仿效 2000 年以前國民黨職政時期黨主席得指定政務官出任中常委的制度，增設五席政務官指定中常委，以強化政黨與政府在人事任命上的交集，讓黨政關係從政黨與政府完全分離，開始朝向黨政合一來移動；最後更在 2009 年 10 月出任黨主席，讓黨政關係完全走向黨政合一。從歷史路徑依賴的觀點，2008

年5月重返執政前的國民黨，不論是執政或在野，黨中央與中常會都會參與政策並採取一致行動，而黨籍立委也以黨主席的裁示為依歸，因此初嚐黨政分離的黨中央與立法院黨團明顯不適應黨政關係運作，最後只能走向黨政合一。

儘管如此，與2000年5月19日以前的執政經驗相比，國民黨中常會的功能與重要性大幅被弱化，過去在中常會先定案的政府人事任命或政策產出、再交由隔日的行政院院會通過實施的作法，在馬英九總統執政後，中常會的功能與重要性都不如中山會報(陳宏銘，2011：20)。身兼黨主席的馬英九總統在中山會報針對政策的裁示，就由行政院院長、立法院院長與國民黨主席分別從行政、立法及黨務的面向來配合推動，週二中山會報的結論也成為週三中常會的議題，但中常委僅能發言建議，無法影響決策，最後再由週四的行政院院會來落實，使得黨籍立委參選中常委的意願逐漸降低，反而選擇以國會議員的身份直接發聲，發揮對於政策的影響力。從政黨組織與政治恩寵的觀點，當政黨功能與中常會地位的弱化連帶影響政黨對於黨籍公職人員的誘因後，即使總統掌握了黨機器，還是要透過政治恩寵來加強對於黨籍公職人員的控制。

馬英九在2012年連任總統後，開放瘦肉精含量在安全容許範圍內的美國牛肉進口與復徵證券交易所稅兩項政策再度引發黨內爭議，尤其部分黨籍立委基於選區利益考量堅持與行政部門抗衡，凸顯馬英九總統在推動政策的過程不僅欠缺擴大參與，亦不善運用政治恩寵來爭取支持，導致政黨與政府無法相依。⁷⁸

值得注意的是，儘管國民黨的黨政關係運作受到過去以黨領政的歷史牽引，黨籍政治菁英多半習慣黨政合一的運作模式，但因為立法院是國民黨在野八年期間最重要的政治場域，也讓黨籍立委在黨內的重要性逐漸提高，再加上從2008年第七屆立法委員開始採用單一選

⁷⁸ Blondel 與 Cotta 認為政治恩寵可以加強政黨與政府的互相依賴，也可以作為沒有參與決策的政治菁英的補償，使其順從(Blondel and Cotta 1996, 17-20)。

區兩票制的選舉制度，讓國會議員地方化，也迫使黨籍立委在特定政策上必須考量選區利益而選擇違背府院黨的決策；此外，由於馬英九總統的決策場域不再以國民黨中常會為核心，這些因素都讓此時的黨政合一運作成效不如 2000 年 5 月 19 日以前的國民黨政府。

有關馬英九總統任內的黨政關係變化，整理如表 5-3。

表 5-3：馬英九執政時期的黨政關係變化

時間	黨政關係	黨政人事	運作效果
2008 年 5 月 ~2008 年 7 月	黨政分離	1. 行政院院長劉兆玄 2. 黨主席吳伯雄	總統與黨中央及立法院黨團缺乏連結，導致領導受阻。
2008 年 7 月 ~2009 年 10 月	黨政分離朝向以政領黨的黨政合一模式移動。 (府院秘書長列席中常會、指定五位政務官出任中常委)	1. 行政院院長劉兆玄 2. 黨主席吳伯雄	透過府院秘書長列席黨的中常會聽取意見，並由五位內閣政務官擔任指定中常委，對檔進行政策報告。
2009 年 10 月~	以政領黨式的黨政合一。 (總統兼任黨主席+指定中常委)	1. 行政院院長吳敦義(2009 年 10 月~2012 年 2 月)、陳冲(2012 年 2 月~) 2. 黨主席馬英九	中常會不是黨、政的決策場域，而是總統領導政黨與黨籍公職人員的工具。

資料來源：本表由筆者自行整理。

第六章 我國黨政關係之發展與比較

自 1997 年修憲確立半總統制後，我國共經歷分屬國、民兩黨的三位總統任期，如果依憲政體制的設計是主導黨政關係運作的論點，內閣制會是以黨領政式的黨政合一，總統制偏向以政領黨或是黨政分離，半總統制則會介於兩者之間，那麼我國在同一種憲政體制設計之下，黨政關係的運作模式應會穩定延續。但實際上，即使陳水扁與馬英九兩位總統日後都兼任黨主席，與李登輝總統三人的黨政關係運作仍有顯著不同，本章將承續前文對於三位總統任內黨政關係運作之分析，就 1997 年以後我國黨政關係的演變軌跡，從政黨組織與歷史路徑依賴的觀點，比較國、民兩黨黨政關係之變化。

第一節、國民黨黨政關係之發展比較

承本文第三章與第五章所述，李登輝總統任內之黨政關係運作呈現以黨領政的黨政合一，政黨扮演政策討論與制訂的角色，即使政策立場有歧異，行政與立法部門也會在黨內取得共識後再推動，而馬英九總統任內的黨政關係，從最初的黨政分離到總統兼任黨主席後的以政領黨，政黨不再是政策制訂的主要場域，當行政部門與立法部門發生政策立場的歧異，黨中央難以扮演政策推動的角色。而國民黨在兩位總統任期之間有八年的在野，沒有資源的黨中央如何與黨籍公職人員互動的經驗，也影響了後續的黨政關係發展，以下將從執政到在野再重返執政的軌跡，比較國民黨黨政關係之演變。

壹、政黨與政府人事任命的融合程度不同

比較李登輝與馬英九兩位國民黨總統的黨政關係模式，最明顯的不同就是政黨與政府在人事任命的依賴程度高低。

在李登輝總統執政時期，中常會是政府政策與人事的決策場域，

因此行政部門的代表是國民黨中常會中最重要的成員，人數比例最高，其餘中常委也分別代表其他政府機關與農漁商工等社會各階層；反觀馬英九總統執政後，中常會的決策功能不再被凸顯，中常委的組成取決於黨內菁英的人際網絡而非公職背景，即便馬英九總統兼任黨主席後，除了農委會主委陳武雄與青輔會主委王昱婷曾參選一任的中常委外，其餘行政部門的政務官僅依靠黨主席指定的五席中常委身份進入中常會，在馬英九總統任內的國民黨中常會，行政部門的代表始終維持少數。

國民黨遷台後，由黨主席一人領導黨與政的模式，儘管在李登輝繼任總統初期曾因黨內流派之爭而使一元領導受到挑戰，但在1993年第十四屆全國黨代表大會後，李登輝總統已可完全掌握黨權。到了1997年修憲，將立法院對總統提名之行政院院長行使人事同意權的權力取消，改由總統得逕行任命行政院院長，不需要面對立法院政黨生態的政治實然面，更讓李登輝總統對於黨權與政權的掌握到達頂點。

從1997年修憲後到2000年5月20日政權輪替之前，政黨與政府的人事任命呈現高度的相互依賴，除了李登輝繼續擔任總統兼黨主席外，1997年修憲前的第十四屆第四任國民黨中常會中，來自總統府與行政院所屬部會與機關的政務官佔29%，在1997年修憲後，蕭萬長成為首位由總統逕行任命的行政院院長，行政部門代表在國民黨第十五屆第一任中常會中比例上升到36.4%，到了1998年的第十五屆第二任中常會更高達45.5%，1999年8月選出的第十五屆第三任中常會維持在42.4%(參見表6-1)。

反觀2008年5月20日重返執政後，馬英九總統主張黨政分離，此時政黨與政府的人事任命各自獨立、毫無交集，直到監察院人事同意權遭遇重大挫敗後，才於2008年7月，以府、院兩位秘書長作為與黨中央的溝通管道，開啟政黨與政府的互動。並進一步於11月第

十七屆臨時全國黨代表大會通過黨章修正案，仿效李登輝總統任內的作法，賦予黨主席指定黨籍政務官出任中常委的權力，深化黨、政的人事任命一致性，只是指定政務官出任中常委的人數僅限五位，與李登輝總統時期的十五位相差甚遠。

2008年第十七屆第四任中常會中，行政部門代表佔12.8%，2009年10月國民黨舉行第十八屆第一任中常委選舉，這是馬英九總統兼任黨主席後的首次中常委改選，行政部門代表在新任中常會中僅有指定的五席，仍維持12.8%，儘管後來因為選舉過程的送禮爭議導致本任中常會全面補選，但補選結果也僅增加農委會主委陳武雄一席政務官，行政部門代表在馬英九總統兼任黨主席後的首任中常會中佔18.2%。之後在2010年9月的第十八屆第二任中常委以及2011年9月第十八屆第三任中常委改選，政務官同樣無人投入選戰，僅在中常會中保持12.8%的比例(參見表6-1)。

除了人數比例高低不同外，兩位總統任內出任中常委的行政部門代表職務位階也有明顯差距，在李登輝總統任內，國民黨中常會中的行政部門代表，以行政院院長為首，還包括副院長、秘書長以及主要部會首長與政務委員，而馬英九總統任內的國民黨中常會，指定中常委最高層級僅由行政院秘書長出任，考量秘書長的職權與業務，出席中常會之功能僅以意見交換與協調為主，實難以取代行政院首長的決策地位。

另外更值得注意的是，李登輝總統執政時期的國民黨中常會，其組成結構也反映出黨國體制的傳統與以黨領政的運作模式，除了總統府與行政院所屬的政務官代表佔多數外，其餘具有公職身份的中常委還包含立法院的正副院長與中央政策會執行長、國民大會正副議長、台灣省與台北市、高雄市的黨籍府會首長，此時的總統得憑藉黨主席的身份，經由中常會的政黨領導機制來行使憲法或其他法令上並未規範的政府領導權，讓國民黨中常會形同「由總統主持的擴大政府會

議」，將黨的政策或主席個人意志透過中常會的運作，直接指示中央或地方的行政與立法部門予以貫徹執行；再加上其餘中常委中的工商企業代表、勞工社團代表、農漁民代表、原住民代表，藉此動員社會各階層配合政府政策，將讓政黨與政府(甚至國家)更緊密結合。

表 6-1：李登輝與馬英九總統任內中常會結構比較

	李登輝	馬英九	備註
總統任內第一任 中常會結構	行政官員 29%， 立委 12.9% 地方公職人員 16.1%	行政官員 12.8%， 立委 51.3% 地方公職人員 5.1%	1. 李登輝總統兼任黨主席。 2. 馬英九總統不兼任黨主席。
總統任內第二任 中常會結構	行政官員 36.4%， 立委 12.1% 地方公職人員 15.2%	行政官員 18.2%， 立委 33.3% 地方公職人員 12.8%	1. 1997 年修憲 2. 馬英九總統兼任黨主席
總統任內第三任 中常會結構	行政官員 45.5%， 立委 12.1%， 地方公職人員 15.2%	行政官員 12.8% 立委 33.3% 地方公職人員 12.8%	
總統任內第四任 中常會結構	行政官員 42.4%， 立委 15.2%， 地方公職人員 3%	行政官員 12.8%， 立委 17.9% 地方公職人員 20.5%	1. 2000 年 5 月 20 政權輪替後，李登輝時期的中常會無人具有行政官員身份。 2. 2012 年 2 月 1 日第八屆立法委員就職後，中常委中僅剩四席立委。

資料來源：本表由筆者自行整理。

但 2000 年政權輪替後的黨務改造，國民黨中常委人數減少為三十一席，並且全數由中央委員直接票選產生，黨主席不再有指定半數

中常委的權力，甚至從 2005 年開始，將中常委的選舉權再下放到黨代表層級，因此當 2008 年馬英九總統帶領國民黨重新執政後，中常會的組成反映的是黨員與黨代表的人脈結構而非黨政關係的權力結構(參見附表 6-2)，再加上中常會不再是國民黨執政的決策核心，不僅政務官出任中常委的比例與層級都明顯降低，也欠缺其他政府公職的代表，政黨與政府在人事任命的融合或依賴程度大幅滑落。對於這種現象，曾任國民黨高層的受訪者認為是轉型的必然，他表示：

以前是以黨領政，那麼中常委的組成結構，跟實際政治權力結構是相吻合的，也就是國家重大政策就是這些人在決定，所以他們在那裡講了就算，那今天民主開放以後，選出來的常委跟國家或者社會實際的權力結構並不吻合嘛，你並沒有掌握政或者社會的資源嘛，你並沒有參與決策過程或者執行，所以今天當然不能你說了算。(深度訪談紀錄 K1)

貳、政黨維繫控制力的手段不同

國民黨遷台後，為穩定中央政權並求快速深化地方基層組織，採用政治恩寵作為政黨控制的手段，透過政治參與的掌握與經濟利益的分配來穩定各界對於黨國的支持，但 2000 年的政權輪替讓國民黨的政黨控制力出現大幅衰退。

在經濟利益方面，國民黨原先透過分配區域性的獨佔經濟活動、默許公營行庫的超貸特權、操控政府採購案的承包權以及政府公權力帶動的特定經濟利益來作為控制黨籍公職人員的手段。⁷⁹由於失去中央執政權，原本以分配經濟利益作為政黨控制手段的恩庇-侍從結構開始瓦解，即使 2008 年再度執政後，因為對於運用政治恩寵的態度不同以往，未能重建恩庇-侍從關係。

對此，曾任國民黨高層的受訪者就認為，兩位國民黨總統運用政

⁷⁹ 前立法委員廖福本在擔任國民黨立法院工作會主任期間，為協助黨籍立委爭取地方建設經費，推動將該項經費分散在與地方建設相關的中央各部會預算中，以利選區服務(黃秀端 1994, 94)。

治恩寵的手段不同，也是影響黨內領導力量的關鍵，他表示：

李總統那個是恩庇-侍從的作法，馬總統比較不擅長，他這個人規規矩矩的，而且自我約束，self restriction，那李總統這個人他比較有謀略，又有黨產可以讓他運用，所以他領導起來是得心應手。(深度訪談紀錄 K1)

曾任國民黨黨鞭的受訪者也認為，重返執政的國民黨未能運用政治恩寵構築出黨籍公職人員的服從誘因，而導致黨政關係的互動不良，他指出：

國民黨它失去了八年又重返執政，當重返執政之後，……，那這些委員有一些是連任的，有一些是新當選的，當初為了幫馬英九打選戰的時候，大家在地方都是拍胸脯去幫馬英九保證，然後地方的建設、開的支票，那當選之後，開始有壓力啊，那你錢找出來之後，你最起碼要尊重委員，或者是告訴這個各行政單位，請他們多尊重委員地方當初選舉時候所作的承諾，他沒有啊，……。那時候他們很多委員是跟我建議說，啊你就是要去跟他們(指行政團隊)講啊，就是說這個經建經費最起碼一個委員要有三千萬、五千萬的建議權啊。(深度訪談紀錄 K5)

而在政治參與方面，自 1947 年第一屆國民大會代表選舉以來，國民黨選擇候選人的權力一直掌握在黨中央。儘管期間曾以幹部評鑑、黨員意見反映或黨員投票等方式作為黨中央的提名參考，但對於最後提名決定並無約束力，國民黨藉由提名權的掌控來維持對於黨籍公職人員的高度控制。但在野後進行的黨內民主改造，開始將民意調查正式做為提名依據，從 2001 年的縣市長與第五屆立法委員選舉開始，民意調查與黨員投票各佔初選成績的 50%，2004 年第六屆立法委員選舉到 2012 年第八屆立法委員選舉的黨內提名辦法，更將民意調查佔初選的比重提高到 70%，儘管黨主席與黨中央仍舊掌握不分區立法委員的提名權，但對於具有民意基礎的黨籍公職人員(例如區域立委與地方首長)，已不再能完全指揮其行動，相較於 2000 年政權輪替前，將政黨提名權作為控制手段的力量已明顯衰退。⁸⁰對此，兩位

⁸⁰ 尤其是過去與國民黨共組恩庇-侍從結構的地方派系，在國民黨的提名過程呈現政黨與派系相

曾任國民黨黨鞭的受訪者都認為，政黨在選舉中的影響力隨著民主化而出現衰退，導致民意代表會在黨意跟民意之間遊走，不再唯黨意是從。

那時候黨還有資源，比現在還更多，那黨資源更多就是說，我們在選舉有幫助，那現在的條件就是，外面就是更民主啊，黨內你資源又少啊，立法委員我要自己拼啊，所以我為什麼要聽你的，我只聽選民啊，那選民反彈的我就不能夠同意啊，政策如果跟選民意見太相左的話，你要協調好啊，就這一點是比較困難。民主化讓民意的壓力越來越高，那個是一個轉折啊。(深度訪談紀錄 K3)

如果在三十年前跟二十幾年前，那時候黨提名的大概大部分都當選，因為黨那時候力量很大，那現在黨的力量就比較小了，民意代表要當選，黨不是最主要的力量，雖然它還是蠻重要的，尤其像立委選舉等於是政黨對決，政黨有一個指標性的作用，你如果沒有獲得黨的提名，幾乎不可能當選。但是同樣的，黨提名之後，也不是完全靠黨，還要自己經營基層，所以候選人他的自主性也會提高，背後的選民也會給他比較大的壓力，他要聽選民的，所以自然而然黨的力量式微，黨作的決策，民意代表不可能全然接受。(深度訪談紀錄 K4)

現在民意代表最主要的壓力在民意，而不在於黨意。如果黨的決策有爭議，民意代表自然而然會去研判對他有利或不利，也會影響到他是不是會支持黨，只要他這個支持或不支持的舉動，不至於到達黨給他開除的地步，或是影響到未來的黨內提名資格，他會適度表達不同意見，因為他認為未來的當選更重要，而且他也會更迎合民眾的心聲。(深度訪談紀錄 K4)

參、政黨地位與角色的不同

李登輝繼任總統後，也承襲國民黨領導政府的黨政關係運作，以中常會作為政府人事與決策的權力場域，黨主席透過中常會的政策裁示，將領袖意志交由中央與地方支各級行政與立法機關配合執行。

但這種黨、政緊密結合的國民黨組織運作受到 2000 年政權輪替的外部衝擊而開始轉型。相較於 1950 年遷台後的黨務改造是以集中權力於黨中央的作法，2000 年的黨務改造則是朝向擴大參與及分權

互依賴的夥伴關係，政黨依賴地方派系的基層選票，地方派系依賴政黨的選舉資源。

的方向來移動，除了黨務組織的整併調整外，黨主席與黨的最高決策機制(中常會)產生方式也有變革。黨主席從黨代表選舉產生修正為由全體黨員直選，而中常委人數減為三十一人，並且取消黨主席可以指定中常委的制度，中常委全數由中央委員票選產生。

而從中常委的當選名單來看，從 1997 年第十五屆第一任到 1999 年第十五屆第三任的國民黨中常會，中常委當選名單皆與黨主席提出的規劃名單一致。⁸¹

但從 2000 年政權輪替後，立法院是國民黨最大的政治舞台，因此掌握公職資源的黨籍立法委員自然而然成為中常會的主要成員(參見表 6-1)。值得注意的是，儘管立法院是國民黨最主要的政治舞台，而立委也在中常委中佔有多數，立法院黨團的自主性已逐漸提高，但受到過去以黨領政的歷史經驗牽引，在野的國民黨仍以不具有公職身份的黨主席連戰為領導核心，主導國民黨立委對於政策立法的立場，此時國民黨與黨籍公職人員的權力互動還是傾向以黨領政的運作模式。曾任國民黨黨務主管的受訪者就表示：

連主席那時候當然黨太重要了，因為連主席時候國民黨不是執政嘛，就只有黨啊，但是他有些法案還是透過立法院去推動，譬如說勞基法就是國民黨推動的啊，修那個八十四小時工時啊，就是他，發份公文啊，怎麼沒有啊，連主席在黨先討論的啊，中常會裡面有討論，有人反對，真的那時候是真正的討論喔，有人反對，我記得王又曾就是反對啊，對不對，還有那個小選舉區也是這樣的，也是黨主導的政策，那時候也是他當黨主席，我們弄出來的，他跟林義雄兩個協調的結果啊，所以他那時的黨反而很有功能啊，以黨做為政策決定點很順暢啊。(深度訪談紀錄 K 2)

當 2008 年馬英九總統帶領國民黨重返執政後，雖然選擇黨政分離作為起點，但是將國民黨排除在執政權外的作法，讓已經習慣由黨中央扮演政策制訂、討論、協調、整合的黨籍公職人員難以適從，導

⁸¹ 儘管排序曾略有不同，但中常會的組成仍完全由黨主席掌握。

致黨中央與立法院黨團的政策意見無法被整合而難以全力支持行政部門，因此馬總統開始透過府院黨高層餐會，或是指派府、院兩位秘書長列席中常會，代表政府與黨中央及黨團進行協調，但黨政關係運作成效依然不彰，使得馬英九總統不得不仿效過去國民黨執政時期的作法，由總統出任黨主席並得指定政務官擔任中常委，將中常會當成意見溝通平台，行政與立法部門對於政策獲預算的歧見可以在黨的中常會加以溝通整合，企盼達成黨與政的緊密結合。

但此時中常會的決策功能與重要性都不如過去，李登輝總統執政時期的中常會是政府政策最終的決定場域，即使在野後，黨主席連戰也延續以黨領政的模式，在中常會針對政策立場進行裁示，指示黨籍公職人員配合。但馬英九總統執政後，不僅政策決定權不在中常會，甚至黨務指示也定調於中山會報，儘管身兼黨主席的馬英九總統在週二中山會報的結論會成為週三中常會的議題，但中常委僅能抒發己見而無法參與或影響決策，相較於李登輝總統執政時期，此時黨中央與中常會的地位更明顯被弱化，政黨成為總統用來約束黨籍公職人員、推動自己政策的工具。曾任國民黨高層的受訪者就指出，中常會的功能已經從決策機制轉型成為溝通平台，他表示：

所以我們的常會目前是這個功能啦，不是最高決策機制，policy making 或 decision making 不是在這，但是是一個溝通的機會、溝通的平台啦。因為現在常會，部會首長報告給黨代表選出來的中常委知道，希望如果別人問起，常委可以幫黨講話，……，也成為馬主席或馬總統他政令宣導的一個平台，常會裡都是地方的意見領袖，希望說可以上下有一個溝通，它發展到目前來講，這方面的功能是都肯定的啦，你如果說國家的政策都拿到這裡，大家決定，那個不可能，因為重要決策的人不在這裡嘛。(深度訪談紀錄 K1)

而曾任國民黨黨鞭的受訪者則指出，國民黨的發展歷史讓黨內人士對於政黨功能的轉型感到不適應，他認為：

中常委要瞭解這個時代的變遷，以前以黨領政的時候，他可能覺得他的

重要性高，但是以黨輔政後他可能不是做國家重要決策，他自然而然會覺得我好像不能去決定人事、不能去決定政府的重大政策，變小了，其實這個是民主化很自然的事，只是可能這種歷史的習慣讓他覺得不適應。(深度訪談紀錄 K4)

有關國民黨的黨政關係演變，整理如表 6-3。

表 6-3：國民黨黨政關係之演變

階段	黨政關係	運作特徵	備註
~2000 年 5 月 執政	以黨領政的 黨政合一	<ol style="list-style-type: none"> 1. 總統兼任黨主席。 2. 中常會是國家政策與政府人事的決定場域，組成方式由黨主席完全掌握，行政部門代表在中常委中佔極高比例，並搭配其他各級行政與立法機關及農漁商工等社會階層代表。 3. 總統藉由黨主席的身份，以中常會的機制統領黨、國，形同「總統主持的擴大政府會議」。 	1.1975 年嚴家淦繼任總統時，由行政院院長蔣經國接任黨主席。
2000 年 5 月 ~2008 年 5 月 在野	以黨領政的 黨政合一	<ol style="list-style-type: none"> 1. 黨主席不具中央公職身份。 2. 中常會以立委為核心，由黨主席裁示國民黨對於政府法案的立場。 3. 黨主席指揮黨籍立委的政策立場。 	1.2005 年 8 月~2006 年 12 月，時任黨主席馬英九為台北市長。
2008 年 5 月 ~2009 年 10 月 執政	黨政分離	<ol style="list-style-type: none"> 1. 總統不兼任黨主席。 2. 中常會缺乏行政部門代表、亦非國家政策與政府人事的決定場域。 3. 總統無法直接支配黨籍立委。 	
2009 年 10 月 ~今 執政	以政領黨的 黨政合一	<ol style="list-style-type: none"> 1. 總統兼任黨主席。 2. 中常會並非國家政策與政府人事的決定場域。 3. 總統以黨主席身份直接指揮黨機器與黨籍公職人員應配合政府政策。 	

資料來源：本表由筆者自行整理。

第二節、國民黨與民進黨之黨政關係比較

初次執政的民進黨與陳水扁總統透過試誤來尋找最適合的黨政關係運作模式，從 1986 年 9 月創黨到 2000 年 5 月執政，十四年在野期間的黨籍公職人員自主傳統延續到執政初期，之後逐步朝向黨政合一微調，在兼任黨主席後正式以政領黨，然而，即便總統兼任黨主席並設置指定政務中常委，民進黨的黨政關係仍與國民黨有顯著不同，以下將比較兩黨黨政關係之差異。

壹、政黨與政府人事任命的融合程度不同

民進黨是在威權體制下由反對運動的各方勢力聯盟後制度化的結果，因此派系共治成為黨內權力運作的重要原則。從黨主席與中常委的組成來看，黨內菁英是否具有重要公職身份並非成為政黨領導階層的關鍵因素，單一派系內部的共識與各派系間的合縱聯橫才是左右民進黨內最高權力機制組成的必要條件。

原本 1986 年創黨時的黨主席是由中執委互選產生，到了 1988 年第三屆全國黨代表大會時，黨主席改由全體黨代表選舉產生，而 1998 年則首度採用黨員直選黨主席的方式，雖然黨主席的選舉方式逐步擴大參與，但仍無損於派系共治的運作。曾任民進黨黨鞭的受訪者就指出：

民進黨本身就是一個聯盟啦，它是由基層民意選出的公職的聯盟，它也是派系合作、共治共存的一個聯盟，所以在這樣的一個生態結構底下，總統本身很難超乎派系，你一定要借重於某一個派系。(深度訪談紀錄 D4)

而中執委與中常委的選舉也反應黨內派系實力的分配，正義連線、新潮流系與福利國系都能佔有四分之一至三分之一的席次，儘管 2002 年的黨務改造，由總統兼任黨主席、並可指定三位中常委的制度設計，讓派系不再能干預黨主席選舉，但票選中常委仍然依照派系間的合縱連橫結果來分配，公職背景不如派系屬性，政黨與政府人事

任命的融合程度低(參見附表 4-1)。⁸²若與國民黨比較，政黨與政府人事任命在李登輝總統時期，透過指定半數中常委與規劃票選名單而有極高程度的融合，至於馬英九總統時期僅有五席指定政務中常委的安排，其餘票選中常委的組成結構與政府人事任命融合程度亦不高。

貳、政黨控制力的來源不同

相較於國民黨透過政治參與的掌握以及經濟利益的分配作為維繫政黨控制力的手段，民進黨在威權統治時期以在野黨的地位從事政黨競爭，在缺乏資源的情況下，政黨無法進行政治恩寵的分配，擁有民意基礎與政府資源的黨籍公職人員自然難以接受既沒有民意基礎、又不具資源的黨中央的支配，形成國會黨團與黨中央平行的權力型態，此時，政黨提名權就是黨內人士唯一在乎的誘因。

1986年民進黨成立之初並未設有公職人員提名辦法，而是延續「公職人員推薦團」的推薦模式繼續推出候選人。到了1989年的增額立委、縣市長與省(市)議員選舉時，民進黨正式通過「公職候選人提名辦法」，區域國大代表的提名方式是先行協調有意願者，若協調不成，再舉辦黨員投票；不分區國大代表則是由中執會以單記投票產生。

從1992年第二屆立法委員選舉開始，民進黨區域立法委員的提名原則上是先行協調有意願的當事人，若協調不成就由選區的黨員投票決定提名人選；不分區立法委員則由全國黨員投票後依得票高低決定排名順序，但是每四席中應有一席專家學者與弱勢團體的代表。⁸³這

⁸² 但2004年陳水扁總統連成功之後，隨著第一家庭弊案傳言與2008年民進黨總統候選人爭奪戰的出現，民進黨內派系生態開始出現重大轉變。2006年7月23日的第十二屆全國黨代表大會通過立委王幸男提出之解散派系提案，此時除了泛美麗島系成員早已各自讀立，以個別成員為首分組新動力、新世紀、綠色友誼連線等小派系外，正義連線會長許添財與福利國系總召李俊毅也分別宣布停止該派系運作，原有成員轉為依附特定政治菁英為首的派系生態，例如陳水扁的扁系、蘇貞昌的蘇系、謝長廷的謝系、游錫堃的游系，2008年民進黨再度在野後，還有蔡英文的蔡系、陳菊的菊系，僅存新潮流系仍以基金會或智庫等其他組織型態維持整體運作。

⁸⁴ 儘管黨主席在合議制之下沒有獨斷權力，但對於黨內提名與競選過程卻仍有一定的影響力(徐永明、陳鴻章 2007, 155)。

種先協調、協調不成再舉辦黨內初選的提名原則也成為民進黨日後提名制度的基本架構，1993 年的縣市長選舉正是如此。

至於 1994 年的省(市)長與省(市)議員選舉，開始出現幹部評鑑制度，當協調不成時，由黨員投票與幹部評鑑各佔 50% 的方式決定提名人選。

在 1995 年第三屆立法委員選舉的提名方面，也是先進行協調，協調不成時，區域立委由黨員投票與幹部評鑑各佔 50% 來產生候選人；在不分區立委方面，也是由黨員投票與幹部評鑑各佔 50% 的方式來決定排序，特別的是首度實施的「三三三制」，所謂三三三制，就是將不分區的席次劃分成政治組、學者組與弱勢組等三組，候選人依照各組規定的資格分別參加該組，並根據他們初選的得分來完成該組的排序，最後以每組一次取一個的方式，將三組的候選人依序排入不分區的名單中。

到了 1997 年的縣市長選舉，民進黨開始採用民意調查做為提名依據。針對黨員投票的結果先進行協調，協調不成則以民意調查結果決定。

在 1998 年的第四屆立法委員選舉時，民進黨的提名方式原則上仍以協調為優先，若協調不成，在區域立委部分，再以黨員投票與民調各佔 50% 的兩階段初選來進行；不分區立委則是由全體黨員投票產生，也繼續採用「三三三制」。到了 2001 年的第五屆立法委員選舉，以黨員投票佔 30%、民意調查佔 70% 的兩階段初選決定提名人選；不分區立委與僑選立委則是由全體黨員投票決定，其中不分區立委之排序仍然採記「三三三制」與婦女保障條款(王業立 2001, 179-180)，參與程度都較國民黨而言為高。

不過執政之後的 2004 年第六屆立法委員選舉，不分區立委的提名有半數是由黨主席成立的提名委員會來決定，到 2008 年的第七屆立法委員選舉，改成賦予黨主席可以逕行提名三分之一不分區立法委

員的權力，明顯可以發現提名制度出現部分集權化的特徵，都讓身兼黨主席的陳水扁總統有更多支配黨籍公職人員的工具，⁸⁴但是比起國民黨將大部分公職選舉的政黨提名權都保留在黨中央的作法，民進黨尚難以完全掌握黨籍公職人員的順從。

參、政黨發展的歷史過程不同

以政黨發展的過程觀之，1986年創黨後的民進黨既有派系共治的傳統，又有黨籍公職人員高度自主的思維，黨中央只以選舉為主要工作。而2000年執政後，陳水扁總統初期亦選擇黨政分離的運作型態，行政部門、立法部門與黨中央自然而然延續各自為政的傳統經驗，即使2002年的黨務改造後，陳水扁總統身兼黨主席，並將行政院院長、總統府秘書長、立法院黨團總召等府、院、黨領導階層皆指定為中常委，企圖仿效過去國民黨執政的黨政關係運作經驗，將政黨作為統合各方政治勢力的場域，但派系共治與黨團自主的歷史牽引仍使得民進黨無法複製李登輝總統執政時的黨政關係模式與效果，黨中央還是以選舉功能為主。

對此，曾任民進黨中常委的受訪者認為部分黨內派系把中常會當成可以直接向總統建言的機會，他表示：

黨的結構是反應派系的力量而已，所以即使說是黨政同步，這聊備一格啦，常常總統在那邊，就有人喜歡講話給總統聽，那因為一個禮拜可以看到一次總統嘛，可以講一些話嘛，所以國家的政策的制訂上它並不是政策形成的一個組織。(深度訪談紀錄 D3)

另外，兩位曾任民進黨黨鞭的受訪者都有類似看法，認為中常會沒有民意基礎，不可能指揮政，他表示：

那個時候所謂的黨政同步是透過協調，由總統兼黨主席，到黨部來作政

⁸⁴ 儘管黨主席在合議制之下沒有獨斷權力，但對於黨內提名與競選過程卻仍有一定的影響力(徐永明、陳鴻章 2007, 155)。

令宣導，大概是這樣而已。其實黨沒辦法影響政，因為黨本身跟民意脫節嘛！所以它不能挾民意而治政嘛！（深度訪談紀錄 D4）

因為民主政治的精義應該是由民選基礎的人在做決定，那中常會從來沒有民意基礎，所以怎麼能是決策機制呢？.....其實你可以看，總統是在那邊，可是有什麼重要的事情是那邊決定的？並沒有，在重大的事情上從來沒有，在那裡叫形式通過，那裡是正當化的場合，所以很清楚，實質上這些從來都不是決策機制。（深度訪談紀錄 D5）

有關民進黨的黨政關係演變，整理如表 6-4。

表 6-4：民進黨黨政關係之演變

階段	黨政關係	運作特徵	備註
~2000 年 5 月 在野	黨政分離	1. 黨主席與中常會的組成與運作依循派系共治。 2. 黨中央無法指揮立法院黨團或是國民大會黨團的政策立場，黨團也無法干預黨務。	
2000 年 5 月 ~2002 年 7 月 執政	黨政分離	1. 黨主席與中常會的組成與運作依循派系共治，總統不兼任黨主席。 2. 黨中央無法指揮總統或黨籍政務官與立法院黨團的政策立場，總統也無法干預黨務。	
2002 年 7 月 ~2008 年 5 月 執政	以政領黨的 黨政合一	1. 總統兼任黨主席，中常會納入政府代表。 2. 中常會成為總統政令宣導的場所，總統以黨主席身份支配黨籍公職人員配合政府施政。 3. 立法院黨團自主與派系共治的傳統與黨中央在相互拉鋸	
2008 年 5 月~ 今 在野	黨政分離	1. 黨主席與中常會的組成與運作依循派系共治。 2. 黨中央無法指揮立法院黨團的政策立場，黨團也無法干預黨務。	

資料來源：本表由筆者自行整理。

第三節、全民政府與黨政關係

本文前述可以發現陳水扁與馬英九兩位總統，分別以全民政府與全民總統為名而推動黨政分離，但最後都因面臨施政受挫而決定出任黨主席，讓黨政再次合一。其實以外國例來看，全民政府的本質，多取決於面對外在威脅而產生的內部團結，當外在威脅不存在時，內部還是會回到責任政黨政治；因此若進一步探究全民政府與黨政分離在我國失敗的原因，除了我國現況不符合這種本質外，還有憲政體制設計的不完全與政黨發展歷史這兩項因素。

壹、憲政體制設計的不完全

1997年的修憲，以增設不信任投票制度換取閣揆人事同意權的取消，形同將總統在我國憲政體制中的地位更加提昇，再加上總統民選後所產生的總統化政黨現象，無疑是讓總統成為政府與執政黨的實質領袖，但此種制度設計的不完整卻讓我國政治實務在偏向總統制運作時會產生預隔。儘管外界從法國的半總統制設計產生一項基本認知，當總統與國會多數屬於同一政黨時，總統可以掌握絕對的行政權，總理只是總統的執行長(張台麟 1995, 39)，然而比較我國與法國的半總統制設計，除了都有民選的總統以及由總統逕行任命的行政院院長或總理，仍有不同之處，其中一點就是法國第五共和憲法第九條規定，賦予法國總統主持部長會議之權(徐正戎 2002)，而我國則將行政院院會交由行政院院長主持。⁸⁵對於我國憲政實務而言，總統在法令規範上沒有直接領導部會、下達決策的管道(黃秀端 2002, 129)，僅能以非正式的溝通，例如電話、餐敘或幕僚轉述等方式，將總統意志傳達給各部會，因此儘管總統得逕行任命行政院院長，但內閣部會卻未必能精確地掌握總統的政策理念，因此需要其他黨政機制的配合。曾任行政院高層的受訪者就表示，總統對於行政院政務的瞭

⁸⁵ 儘管有觀點認為法國第五共和憲法下的總統-總理關係存有模糊空間，因此才有以總統為權力核心，確立總統決策、總理執行的上下隸屬關係的第六共和修憲倡議(郝培芝 2010, 88)。

解，主要是透過每週一次與行政院院長的午餐會議，他表示：

那麼行政院院長每個禮拜透過和總統的餐敘，有一個正式向總統報告行政院業務的重大政策事件，所以禮拜四是行政院院會嘛，我記得應該是禮拜四院會完了之後，行政院院長會去向總統報告這個相關的政策，一般都是一個午餐的時間，所以院長和總統之間的關係，就是透過這樣一個會談，總統就可以瞭解重大的政策。(深度訪談紀錄 D2)

在實務運作上，1997 年修憲後，當時的李登輝總統因延續黨政合一的運作，將國民黨中常會作為政治權力的發動地，此時的中常委結構涵蓋行政院正副院長、主要部會首長、立法院正副院長、省市首長與議長等，因此他得以主席的身份，透過黨的權力機制來領導中央與地方各級黨籍公職人員，貫徹領導意志。反觀 2000 年的陳水扁總統與 2008 年的馬英九總統，選擇排除政黨參與政策的制訂與討論，這種直接訴諸民意的領導方式，不僅未能獲得在野政黨的支持，甚至無法整合黨內的政策歧異，而不得不增設各項黨政權力協調機制，最後甚至違背全民總統的承諾，親自出任黨主席，直接指揮黨與政。

曾任總統府與國民黨高層的受訪者就認為，政黨是總統指揮行政院的適當平台，他表示：

我們的制度你知道，雙首長制對不對，馬英九自己的解釋說法國第五共和的那個雙首長制，他說，總統所屬的政黨跟國會的多數黨，如果是同一個黨的話，那我們的制度是偏向總統制，總統所隸屬的政黨跟國會的多數黨，如果不屬於同一黨，也就是總統所屬的政黨在國會是少數，那我們制度應該偏向責任內閣制，這是理論上這樣講，……。那麼，現在以馬總統的立場，他當然要向全民負責啊，行政院做不好人家還是罵他啊，這個行政院的事情上個禮拜到底怎樣，所以其他政的管道他也瞭解了，不過就以黨的主席的身份，他也要要求行政院秘書長報告一下，上個禮拜到底做了哪些事情，然後他每次都有他的指示，就是對於行政院的報告，他認為哪些要特別再去注意。(深度訪談紀錄 K1)

而民進黨執政時期，曾任總統高層與內閣官員的受訪者同樣也點出我國憲政體制設計的矛盾之處，總統與行政院之間存在領導落差，

他表示：

我們憲法的規定行政院院長是最高行政首長，規定當然是這樣規定啦，但是其實在整個憲法的規定跟現在台灣民主政治的發展的狀況，總統當然是最高的行政首長，但是他又不能主持行政院院會，所以就變成說，總統就在做決策的時候，比較少能在不同部長間，聽取不同部長的意見，……，那是憲法上雙首長制的一個問題啦。(深度訪談紀錄 D3)

貳、政黨發展歷史

此外，多位受訪者談及陳水扁與馬英九兩位總統任內，為何黨政關係不順暢的原因時，都以美國為例，認為兩位總統的黨政分離主張其來有自，他們以為民主國家政黨功能應以選舉為重，政黨不應參與政府的政策制訂，⁸⁶再加上要避免民眾回想起過去以黨領政的負面印象，因此才選擇黨政分離，至於黨政分離的失敗，受訪者也多傾向是轉型過程的陣痛而已(參見深度訪談紀錄 K1、K4、D1、D5)。

只是他們忽略兩國政黨發展歷史南轅北轍。美國的憲法之父 Madison 在聯邦論中用「派系」(faction)與「陰謀集團」(cabal)的負面字眼來形容政黨時，就明確地表達美國制憲者「反政黨」(anti-party)的立場，因為他們認為政客為了追求共同利益而組黨結派，各黨派追求自身利益的結果會造成政治不穩定、社會不正義以及政局動盪不安，這將是民主的致命傷。因此 Madison 對於憲法設計的基本原則就是要對抗那些「利益與專制的多數」(interested and overbearing majority)或是「邪惡的組合」(sinister combinations)的統治(Sundquist 1988, 613-617)。反觀我國的政黨組織，國民黨有列寧式政黨的傳統架構，又習慣以政黨作為政策與利益的整合分配平台，當政黨被排除在執政之外，黨內的反彈就無可避免。而民進黨在創黨時，黨組織也仿效國民黨，在全國黨代表大會之上，又設有中執會與中常會，每週定期針

⁸⁶ 有論點指出，美國總統會要求政黨在選舉的支持，但卻不依賴政黨在政策的產出。在許多議題上，他可能會訴諸反對黨或無黨籍國會議員，以超黨派或以國家利益為號召，爭取國會與民意的支持(韋洪武譯 2000, 174-175)。

對政策或選情等政治情勢商討對策，這種組織綿密而層級分明的權力結構與美國政黨不同，而且一旦政策違背黨的基本價值與信仰，擁有高度自主性的黨籍公職人員就不會順從。再者，美國政黨在政黨紀律與黨員組織的鬆散特性，也與國、民兩黨呈現的剛性色彩不同，因此實在難以直接仿效。

其實曾以總統府高層身份代表陳水扁總統出席民進黨中常會的受訪者也認為，我國與美國的政黨組織與功能並不一樣，他表示：

我的瞭解，美國他們這個黨，它是大概他們的權責大概是在辦這個總統選舉，他們這個黨就開黨員代表大會，黨的一個總統提名大會，……，這個總統當選之後呢，譬如說上一次歐巴馬當選，那歐巴馬當選之後，黨的一個功能，就不會像我們台灣這個黨功能好像還蠻大的，在美國是黨的一個部分的功能就是幫忙競選，讓他們的候選人能夠當選，當選之後整個重新都是這個行政部門，就是在白宮，大部分的職權都在白宮，他們沒有像我們這個黨那樣，有什麼中常會，只是一個選舉工具，我很少聽過說這個歐巴馬說什麼因為當總統，他的政策還要問他們黨裡面，但是我們台灣這邊有時候還會。(深度訪談紀錄 D1)

第四節、小結

國民黨最初是從革命組織起步，後來仿效俄共經驗發展成列寧式政黨組織，以黨中央的決策作為黨員政治行動的最高指導原則，奠定以黨領政的基礎；而 1950 年遷台後的黨務改造更以提高黨中央的控制力為原則，以當然執政黨的身份將政黨組織廣設於中央與地方的各級行政與立法機關，並延伸政黨組織的範圍到社會各階層與團體，黨主席的政策裁示透過政黨組織的運作，由各級行政機關、立法機關與社會團體加以配合與落實，讓國民黨中常會形同「由總統主持的擴大政府會議」，賦予總統得憑藉黨主席的身份來行使憲法或其他法令上並未規範的政府領導權，更加強化以黨領政的運作。再加上遷台後的國民黨為了深化地方基層組織而以政治恩寵與台灣地方勢力連結，例如壟斷型的經濟利益或是參與公職選舉的政黨提名權，因此黨籍公職

人員都必須配合政黨的指示，才有機會爭取連任或是追求更高位階的公職，如此一來就會穩固政黨的控制權威，維繫以黨領政式的運作。

但是 2000 年失去政權的在野經驗，讓這種黨高政低的現象出現變化。在野時期的國民黨讓黨籍立委有更多參與中常會的機會，失去國家資源的黨中央無法再以政治恩寵維持高度的政黨控制力，但無公職身份的黨主席連戰仍是黨籍立委的實質政策領袖。

儘管 2008 年馬英九總統帶領國民黨重返執政，但初期不兼任黨主席與不介入黨務的作法讓黨政關係運作瞬間轉型為黨政分離，儘管在政府施政的不順暢而陸續出現各種黨政權力運作協調機制，開始將黨政關係的運作導向黨政合一。而在 2009 年 10 月正式出任國民黨主席，但此時的決策核心在總統府，隨著黨內提名制度的民主化與恩庇-侍從結構的瓦解，政黨已不是政治權力運作的中心，中常會也不再是國家政策或是政府人事案的決策場域，政黨對於政府的依賴程度日益加深，呈現以政領黨的黨政合一。

因此就國民黨的黨政關係發展趨勢而言，在 2000 年 5 月之後，政黨的重要性逐漸下滑，甚至 2008 年 5 月重返執政時，甚至呈現黨政分離的運作模式，但整體而言，國民黨正邁向以政領黨的黨政合一。

另一方面，民進黨自從創黨之後，長時期的在野都呈現黨中央與國會黨團各自獨立的運作模式。然而在 2000 年初次執政後，陳水扁總統以黨政分離模式作為執政的開始，但這種黨政關係在工時案、核四停建案的諸多挫敗後，也使得陳水扁政府逐步調整黨政關係，在嘗試黨政協商會報、九人決策小組等多項黨政權力協調機制後，仍無法順利推動施政，最後在 2002 年 4 月正式進行黨務改造，由總統當然兼任黨主席，開始邁向黨政合一的運作模式。儘管此時的中常會係由總統擔任主席、行政院院長、總統府秘書長與黨籍立委共同組成中常會，外觀上頗為類似國民黨的黨政合一架構，但在實際運作上，中常會是總統將已決定的政策來對黨內進行政令宣導並要求黨籍公職人

員配合的場域，企盼以總統威望來支配黨籍公職人員，朝向以政領黨的模式運作。

因此就民進黨的黨政關係發展趨勢而言，在 2000 年 5 月之前，政黨的重要性不高，黨籍公職人員自主性強，到了 2000 年 5 月執政後，初期仍延續政黨與政府分離的平行權力架構，但隨著黨政權力協調機制的出現，黨政關係朝向黨政合一的方向轉變；而 2002 年的黨務改造則讓黨政關係正式轉型為以政領黨的黨政合一。至於 2008 年 5 月再度成為在野黨後，儘管派系生態已有所轉變，但整體而言，各方勢力的合縱連橫仍主導民進黨內的權力分配，而立法院黨團仍維持高度自主性。

但值得注意的是，2008 年馬英九總統執政後的黨政關係運作，與同屬國民黨的李登輝總統時期較為不同，反而更接近民進黨的陳水扁總統執政階段(參見圖 6-1)。

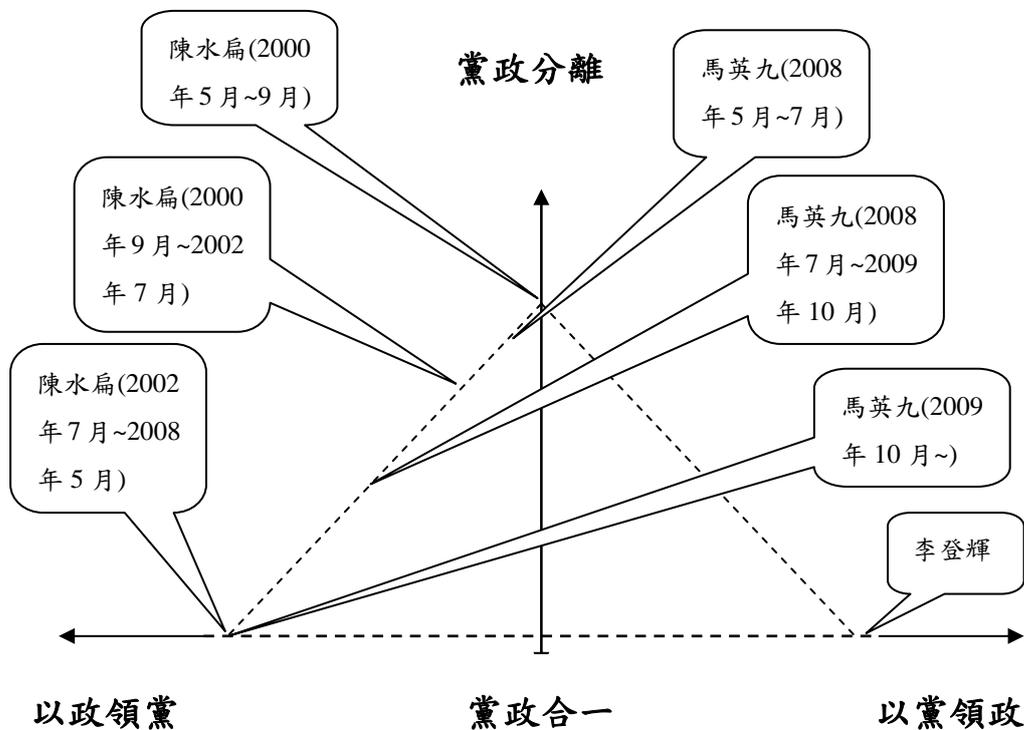


圖 6-1：三位總統任內政黨與黨籍公職人員的權力互動關係演變圖

陳水扁總統與馬英九總統在執政之初分別主張全民政府與全民總統，不願兼任黨主席、亦不介入黨務運作，採取完全的黨政分離運作模式，雖然都有高民意支持的蜜月期，卻也因黨政分離導致重大政策或人事案受挫而重創領導威信，此時開始調整黨、政之間的權力協調機制，透過府院黨高層餐會或是秘書長會議讓政黨與政府得以交換意見，但此類非正式的機制仍無法化解行政部門推動政策的困難，最後仍都選擇出任黨主席一職，但僅是企盼藉由總統的威望與資源來掌握黨機器、配合政府政策，而非將中常會當成決策場所。

由此可見，總統化政黨的現象僅是政黨與政府權力互動的一環，無法主導黨政關係的全盤運作，具有聲望與實質資源的總統並非登高一呼就可獲得黨籍公職人員的全力支持，國、民兩黨的黨政關係運作受到制度設計、政黨發展、執政或在野經驗等多樣因素的交互影響，政黨與政府的權力互動在合一或分離、以及政黨領導政府或政府領導政黨的模式間相互拉鋸。

第七章 結論

本章將先敘明本文的研究途徑、方法與定義，並總結 1997 年以後，三位總統任內的黨政關係演變，再從中整理出本文研究成果對於相關研究的可能貢獻之處，同時也對我國政黨政治的實際運作與發展，提出建議。

第一節、研究發現

本文選擇以歷史制度論的研究途徑，分析 1997 年修憲以後，我國黨政關係的演變軌跡，並輔以政黨研究途徑與政治恩寵研究途徑的觀點，再搭配針對府、院、黨秘書長與立法院黨鞭等黨政關係實際參與者的深度訪談資料，分析不同時期黨政關係運作之差異，希望兼顧理論與實務。

首先，本文將黨政關係定義為：「政黨與政府針對人事任命與政策產出的權力互動關係」。就本定義而言，政黨就是總統所屬的政黨；而政府是指具有黨員身分的公職人員，產生方式可能是民選或政治任命，職位可能涵蓋行政部門或立法部門，這些人員由於身處政府部門，直接掌握政府政策的制訂與執行，然而，由於其同時具有黨員身份，也使其在政治決策過程當中，同時會受到黨職與公職的影響，此種來自政黨與政府的雙重影響，也構成特定權力型態的黨政關係。這種權力互動關係會隨著憲政體制、政黨組織、歷史路徑依賴、政治恩寵以及其他許多社會與經濟因素而改變。

其次，本文進一步將黨政關係的類型區分成「黨政分離」與「黨政合一」兩大基本類型；前者係指政黨與政府在人事任命與政策產出的權力運作過程相互依賴，再依照依賴的方向又可以將黨政合一區分成「以黨領政」與「以政領黨」兩個型態，若是以政黨為主來領導政府就為「以黨領政」，若是政府主導政黨則是「以政領黨」。其中，「黨

政合一」的重點在於政黨與政府在互動過程中權力的相對大小，在一個政策制訂過程中，政黨的意志如何影響政府的決策，以及這樣的影響力到何種程度。而在操作與比較研究過程中，主要的觀察對象則是政府領袖與政黨領袖是否屬於同一人，總統如為兼任執政黨主席則視為黨政合一，再進一步探索是以黨領政或是以政領黨的程度；如果總統沒有兼任執政黨的主席，則視為黨政分離。

在確認黨政關係的定義與類型後，本文具體呈現我國自 1997 年修憲以後，三位總統任期內的黨政關係運作模式與演變軌跡。

在 2000 年 5 月 20 日之前的李登輝政府，黨政關係依以黨領政的模式在運作。儘管當時正值台灣民主化的階段，隨著反對黨的競爭力強化，許多威權時期的黨國措施逐一被檢驗，但為了減少既得利益者對於改變的恐懼，黨政關係的運作仍延續既有的歷史傳統，以政黨作為國家權力的集中地，李登輝總統憑藉國民黨主席的身份，針對行政院、立法院、國民大會以及地方政府行使憲法上沒有規範的領導權力，透過中常委的組成結構規劃，將中常會建構為「由總統主持的擴大政府會議」，直接指示中央與地方各級行政與立法機關之應有作為，再加上政治恩寵的運用與恩庇-侍從結構的維持，以及深入社會各階層的黨組織協助，都能確保總統的意志與黨的政策被貫徹。儘管在民主化的過程中，政黨對於選舉的重要性有所衰退，立法委員為了連任而開始重視民意，不再完全依賴政黨，導致後期部分政策過程曾經出現黨內爭議，農業發展條例修正案即是明顯例子，但這些爭議都能循黨內的機制獲得解決，仍然維持政黨領導政府的黨政關係運作模式。

2000 年的政權輪替，讓我國的黨政關係運作開啟新頁，因為沒有執政經驗的陳水扁總統與民進黨，以試誤的方式尋找最適當的黨政關係運作。當時陳水扁總統以全民政府作為執政開始，選擇不兼任黨主席、也不介入黨務的黨政分離運作，但以個人身份入閣的唐飛有其

政策立場的堅持，總統府與行政院已存在鴻溝；而排除政黨與立法院黨團參與決策的作法，也導致習慣問政自主的民進黨立委，無法適應執政與在野的角色轉變，讓行政與立法的互動增添困難；再加上執政之後在部分政策上的務實與妥協，與黨內堅持的主張及信仰相違背，形成府、院、黨、黨團這四者間，在推動政策的過程時有不協調的現象，就像縮短工時與停建核四等案。為此，除了撤換唐飛、改為單一政黨統掌行政權外，黨政協商會報、府院黨首長餐會、九人決策小組等各種黨政權力協調機制也不斷地被嘗試，卻也都未能發揮功效。直到 2002 年決定以總統身份兼任黨主席後，實施以政領黨的黨政合一運作，成為民進黨黨政關係最重要的轉折。儘管黨政合一的模式對於民進黨而言相當陌生，初期仍有運作上不協調之處，例如農漁會信用部改革政策，但隨著磨合時間日久，府、院、黨、黨團四者間的互動已更加順暢，相較於陳水扁總統未兼任黨主席之前，黨政合一後，政府的政務與黨部的選務能密切配合，減輕來自基層支持者的反對聲浪，使得黨團與黨中央對於政府政策的一致性以及配合度明顯提高。因此，即使 2005 年後，陳水扁總統有部分時期不克兼任黨主席，但都指派時任總統府秘書長以總統代理人的身份參選黨主席，並透過副總統、行政院院長、總統府秘書長以及立法院黨團總召出任當然中常委的方式，維持黨政合一的運作。

2008 年的二次政權輪替，並未因為重新執政的國民黨曾有半世紀的執政經驗，而讓我國的黨政關係發展停止變動。因為馬英九總統上任之初，未遵循國民黨過去的黨政關係模式，反而以全民總統為號召，選擇不兼任黨主席的黨政分離作為開始，但是七百六十五萬票的當選聲望並未轉換成實際推動政策的助力，尤其從監察院與考試院人事同意權的大挫敗可以看出，黨中央與黨籍立委對於無法分享執政資源的不滿，也迫使馬英九總統逐步調整黨政關係模式。先透過指定政務官出任中常委的人事任命設計，強化黨、政之間的連結，在 2009

年更直接以總統身份出任黨主席，將黨政關係運作朝向黨政合一模式來修正。只是相較於 2000 年 5 月 20 日以前的國民黨執政經驗，馬英九總統的黨政合一與過去以黨為政治權力核心的運作模式不同，從政黨與政府之間的權力互動相對關係來看，此時的國民黨對於政府人事與國家政策的影響力微乎其微，中常會連形式上通過國家重要政策的機會都沒有，而中常委的組成結構也與國家實際權力結構相去甚遠，都導致政黨地位被明顯弱化，呈現以政領黨的型態。此外，隨著政權輪替的發生，過去在國民黨內的垂直恩庇-侍從結構也轉型成遊走朝野各黨之間的水平夥伴關係，而馬英九總統在政治恩寵的運用上又不如李登輝總統，導致黨籍立委不再扮演絕對的政策護航者，尤其是當政府政策與選區民意衝突時，國民黨立委會適時發表不同意見，例如開放含瘦肉精的美國牛肉進口以及復徵證所稅等政策都是明顯例子。儘管當黨的執政功能被弱化後，馬英九總統以任務型的府院黨溝通平台作為與黨籍立委溝通的機制，但其是否能有效取代過去國民黨執政時期的政黨功能與角色，進而有順暢的黨政關係運作，後續仍有待觀察。

最後，從三位總統的比較中可以發現，李登輝總統任內的黨政關係可以視為黨國歷史的延續，以政黨作為協調各種政治行為者的場域，以黨領政的運作模式相當穩定。而陳水扁總統任內的黨政關係雖然多變，但在沒有執政經驗的情況下，透過試誤的過程也將當初理想上的全民政府與黨政分離，推向以政領黨的黨政合一。而最值得注意的則是馬英九總統任內的黨政關係，與同屬國民黨的李登輝總統大不相同，若從其變動軌跡來看，反而與民進黨陳水扁總統任內的黨政關係演進極為接近，從一開始的全民總統與黨政分離，而後因遭遇政策挫敗而逐步強化黨政合一的深度，到最後違背不兼任黨主席的承諾，邁向以政領黨的黨政合一，黨政關係的演變過程如出一轍。尤其馬英九總統即使兼任黨主席後，不論是政黨與政府人事任命的融合程

度(中常委的組成結構)，或是政黨的控制力與政黨的執政功能，都與李登輝總統時期不同，對於國民黨而言，也是一種全新的嘗試。

從上述比較研究的發現，還可以進一步歸納出我國黨政關係發展的一個模式(pattern)：政權輪替後的新任總統會試圖跳脫政黨政府的框架，選擇黨政分離，形塑全民總統的形象；但在制度與歷史因素皆不利黨政分離的情況下，這種黨政關係運作終將導致執政的挫敗，而不得不逐步朝向黨政合一修正，最後總統無可避免仍將出任黨主席，或以指定代理人的方式掌握黨機器。當然，這是從我國目前的兩次政權輪替經驗歸納出的模式，未來黨政關係的發展是否持續依循這種模式前進，仍有待時間的驗證。

第二節、研究貢獻

不論使用何種研究途徑，黨政關係的文獻都難完全不含有憲政體制的討論，但值得思考的是，過去文獻所提的憲政體制都是靜態的，將憲政體制依照行政權與立法權的互動設計區分成美國式總統制與歐洲式議會內閣制，黨政關係也因此分為黨政分離與黨政合一，只是這種歸納出的假定有可能過於簡化黨政關係運作的複雜性，當一旦出現憲政體制的動態改變，尤其是極端的變動，黨政關係是否也會隨著憲政體制而產生極端改變，而完全不受歷史路徑依賴或者其他因素的影響，這個問題值得深思。

以我國為例，起先的黨政關係研究都是以黨國的歷史觀點出發，但政黨輪替後，這些研究成果即難以適用。儘管隨著陳水扁總統與馬英九總統任內黨政關係的多變，讓黨政關係研究開始受到更多重視，但若單純以特定理論或研究途徑，尚無法全盤解釋我國的黨政關係運作，例如從制度研究途徑的觀點，將憲政體制當成影響黨政關係運作的唯一自變項，對於1997修憲前與修憲後的李登輝政府，其黨政關係應有不同，或是對於1997年修憲後的李登輝總統、陳水扁總統、

馬英九總統，在憲政體制沒有變動的情況下，三人任內的黨政關係應該一致，但事實卻並非如此，這也是值得學界在黨政關係研究上需深入思考之處。

因此本文在傳統的研究基礎與架構，結合更多的研究途徑，加入更多的理論基礎，並搭配多元觀點的第一手資料，為我國在民主化後的黨政關係研究。至於本文的研究，應有下列幾點可供學界從事黨政關係研究時作為參考：

首先，在理論基礎上，有別於過去黨國研究的文獻，本文增加以民主國家為研究焦點的政黨政治理論，以適用民主化後的我國。有鑑於我國的憲政體制設計同時含有總統制與內閣制的部分特徵，因此美國總統與政黨的關係、歐洲議會內閣制國家的內閣與政黨的關係、還有法國半總統之下的總統與政黨的關係，其實都值得借鏡。

其次，在研究途徑的選擇上，本文主要以歷史制度途徑，輔以政黨研究途徑與政治恩寵途徑，以較廣泛的觀點來探討 1997 年修憲以後，影響我國黨政關係運作的因素。透過本文的研究，應可發現對於我國而言，不論是從執政到在野、然後又重新執政的國民黨，或是從在野到執政、最後又在野的民進黨，其政黨發展經驗對於後來執政的黨政關係運作都有明顯的牽引。另外，政黨組織的改變以及總統對於政治恩寵的運用，都會影響到府、院、黨、黨團四者的權力互動，絕非單純靜態的憲政體制因素而已。

最後，有別於先前的研究多仰賴二手資料，本文透過深度訪談法，不僅可以取得第一手資料，在受訪者的選擇上，更以總統府、行政院、黨中央及立法院黨團等四個黨政關係主要行為者為對象，安排曾經在府、院、黨擔任秘書長職務者，以及曾在立法院黨團擔任黨鞭者，進行訪談，從其黨政關係實務經歷獲取資料，並進行交叉比較分析，讓研究成果不至於侷限在特定行為者的立場與觀點。

本文在從事黨政關係的分析時，也對於受訪者在訪談中提及本文

架構以外的論點加以探討，包括全民政府與全民總統為何都會失敗。縱上所述，這些對於學界未來在從事黨政關係研究時都應有可供參考之處。當然，本文的研究架構與論點是否絕對適切，仍有賴學界更進一步的檢驗。

第三節、檢討與建議

前兩節指出本文的研究發現與研究貢獻後，筆者在此提出幾項對於黨政關係研究與政治運作實務的檢討與建議。

首先，關於黨政關係相關研究的檢討，就研究途徑而言，現行廣為使用的制度研究途徑與以憲政體制的設計作為影響黨政關係運作的主要假設，既然無法解釋 1997 年修憲後我國黨政關係之發展，而未來在從事黨政關係研究時，建議可以嘗試以政黨研究途徑或恩庇-侍從研究途徑的觀點，針對人事任命或政策制訂做更深入的細部分析。在人事任命方面，除了總統是否兼任黨主席，以及中常委是否具有公職身份外，亦可嘗試將調查對象擴大到內閣部長與政務次長的政黨屬性甚至是黨內派系屬性，分析派系政治或政治恩寵對於黨內凝聚力強弱的影響。至於在政策制訂方面，可以嘗試依照政策屬性為分類標準，探究何類政策較易受到政黨重視而試圖去影響政府的決策過程，導致黨政關係的運作難以分離。尤其是政治恩寵研究途徑在國外文獻已廣泛用於中央層級的政黨領導或政府領導研究，但國內文獻仍多集中於地方派系與政治的研究，甚少應用於中央層級的黨政關係研究，這也是未來值得突破之處。

其次，在黨政關係的研究方法上，過去多以靜態的文獻分析為主，部分文獻還會比較其他國家的案例或是輔以深度訪談的資料。每一種研究方法都能提供不同觀點的資料，但資料的妥適性卻是值得注意。就深度訪談法而言，既有文獻的訪談對象選擇多以立法委員為主，這可能是因為研究焦點已經限縮於國會，或是基於邀訪的便利

性。然而，我國黨政關係的行為者應包含政黨、行政(總統府與行政院)、立法院等三方(四者)，每一個行為者的立場不盡相同，若採用的資料與觀點過度集中於特定行為者，將導致結論的不完整。因此在訪談對象的設計上，應盡可能考量受訪者的代表性，平衡政黨、行政、立法之背景，如此一來甚至可以比較不同行為者對於同一政策或階段的黨政關係運作的認知差異，進一步推敲黨政關係運作的關鍵。

此外，我國在憲政體制上雖不同於蘇維埃體制，但國民黨的政黨發展歷史卻帶有列寧政黨的特徵，若考量歷史路徑依賴的效應，未來可以嘗試以後共產國家(post-communist)為對照，探究民主轉型後的黨政關係變化。

最後，筆者在此也提出黨政關係實務運作的幾點建議。在總統民選後，魅力領袖或總統化政黨都是極可能出現的現象，黨政關係的運作走向必然受到總統意志的牽引。然而，在法國第五共和不會出現的黨政關係問題，考量我國的半總統制設計與法國的半總統制有幾項不同，其中最重要的一項就是內閣部長的指揮權，法國第五共和憲法將內閣部長會議的指揮權交給總統，但我國憲法規定行政院院會是由行政院院長主持而非總統，因此當總統與國會多數黨屬於同一黨、而要偏向總統制運作時，我國憲法並未賦予總統直接領導內閣部會的權力，即使總統仍可以透過電話、餐敘等非正式溝通，保持與內閣部會的連結，但卻可能產生權責不符的問題，也容易有政策上的落差，若再考量我國民情，內閣施政績效與成敗的責任，最後都會加諸在總統身上(黃秀端 2006, 6-9)，因此總統需要憲法以外的制度設計來協助領導內閣。⁸⁷

為求責任政治的健全發展，若憲政體制的癥結往後未能透過修憲化解，此時政黨其實是一個處理黨政關係的適當選擇，如同 Key 認

⁸⁷ Scott 與 Hrebenar 認為總統是政黨的象徵(symbol of the party)，總統與政黨的連結從總統成為黨的提名人那一個競選時刻開始就密不可分，而當選之後的執政表現更將左右政黨未來選舉的成敗(Scott and Hrebenar 1984, 336-341)；另外，Sigel 以 1960 年代的競選為例，Kennedy 與 Nixon 在選民心中的印象，就像是選民對於民主黨與共和黨的認知(Sigel 1966, 123-137)。

為政黨是連結(linkage)民意與政府互動(interplay)的中介角色，不僅將民意傳達給政府，另一方面也會試著引導民意朝向支持政府的政策(Key 1961, 410-423)。⁸⁸尤其對於曾經有過以黨領政經驗的國民黨而言，讓黨的中常會與國家的權力結構相吻合，總統可以名正言順地以黨主席的身份在黨的機制中領導以黨籍政治菁英為主體的行政團隊，應是合理且有效的選擇。只是配合民主化的發展，國民黨也應該持續進行黨內民主的轉型，除了正視黨員結構與社會結構落差的現實，積極紮根基層，也要將民主精神落實在黨內的各項程序，避免形成威權與獨裁的黨國復辟。

至於民進黨方面，雖然沒有以黨領政的經驗，但陳水扁總統兼任黨主席後的黨政合一模式，算是任內爭議比較小的黨政關係運作經驗，是有可能朝向以政黨為政治權力核心的執政模式，只是必須面對黨內派系共治與公職自主傳統的歷史問題，如果政黨組織無法大幅改變，難以扮演政治權力核心的角色。因此，民進黨若要順暢黨政關係的運作，恐需先釐清政黨組織的功能與定位，究竟是專業選舉機器或是帶有政策功能，而政黨成員是要以菁英為主或基層群眾，倘若政黨組織無法健全，黨政關係的運作勢必仰賴其他仲介組織。

最後，在此還要提出的是，在筆者訪談的過程中，發現多數受訪者對於陳水扁與馬英九兩位總統為何當初會堅持黨政分離的理由，都認為是要符合人民期待，避免人民回憶起威權時期黨國體制的不良印象而有負面觀感。若再回憶 2004 年的總統大選，當時的國民黨主席連戰也曾公開發表「當選後不再兼任黨主席」的談話。這讓人著實好奇，為何我國政黨的地位與形象如此不堪？為何政治菁英普遍認為選民不希望總統要兼任黨主席？或是執政黨不應該參與政府的政策制訂？

然而，民意固然是為政者應重視的，但民意的內涵更需要去詳細

⁸⁸ Katz 指出，政黨推出候選人、當選人從執政黨內任命政務官、當選人與執政黨共同決定政府政策、執政黨對人民負責，這是一個落實責任政治的過程(Katz 1986, 43)。

解讀，筆者以為，與其說我國民眾反對以黨領政，倒不如說人民反對的是在威權體制下，那些黨國不分的不合理措施，例如在政府機關內設有黨部、服兵役或公務員的任職升遷需要考核黨籍、執政黨經營營利事業等，或許這些才是人民負面觀感的由來，否則回歸最基本的責任政黨政治理論來看，政黨在選舉時，提名候選人並提出政策，當選後，執政的績效與政策的成敗就由所屬政黨負責，人民可以在下一次的選舉中投下信任或不信任票，這才應該是民主政治的常態。否則，倘若民選總統挾其個人魅力試圖擺脫政黨束縛，甚至運用民粹情緒操控民主制度，反而會造成新興民主國家民主化過程的挫敗(O'Donnell 1999, 164-165; Mainwaring 1998, 75-76)。

參考文獻

壹、中文部份

- 丁仁方，1999，〈統合化、半侍從結構、與台灣地方派系的轉型〉，《政治科學論叢》，10：59-82。
- 王金壽，2006，〈台灣的司法獨立改革與國民黨侍從主義的崩潰〉，《台灣政治學刊》，10(1)：103-162。
- 王業立，2001，《比較選舉制度》，台北：五南。
- 朱雲漢，1989，〈寡佔經濟與威權政治體制〉，載於《壟斷與剝削：威權主義的政經分析》，蕭新煌主編，台北：台灣研究基金會。
- 任育德，2004，〈向下紮根：中國國民黨與台灣地方政治的發展(1949-1960)〉，國立政治大學歷史研究所博士論文。
- 呂秋遠，2000，〈政黨理念與政治現實的碰撞：國民黨與民進黨財經政策之比較〉，《問題與研究》，39(12)：1-29。
- 何思因，1993，《美英日提名制度與黨紀》，台北：理論與政策。
- 林水波，1999，《制度設計》，台北：智勝。
- 林水波、何鴻榮，2002，〈黨政關係健全化〉，國政研討會，10月20日，台北：群策會。
- 林聰吉，2011，〈台灣政黨體系的制度化-大眾政治態度面向的探討〉，《台灣民主季刊》，8(4)：135-160。
- 周祖誠，1993，〈國民黨初選制度的效應〉，《理論與政策》，7(2)：36-47。
- 施正鋒，1998，《當代政治分析》，台北：前衛。
- 施正鋒，2002，《台灣民主鞏固的擘劃》，台北：前衛。
- 胡幼慧主編，1996，《質性研究-理論、方法及本土女性研究實例》，台北：巨流。
- 胡佛，〈台灣威權政治的傘狀結構〉，《二十一世紀》，5(6)：36-40。

- 徐正戎，2002，《法國總統權限之研究》，台北：元照。
- 徐正戎、呂炳寬，2002，〈九七憲改後的憲政運作〉，《問題與研究》，41(1)：1-24。
- 徐永明、陳鴻章，2007，〈黨內派系競爭與政黨選舉命運-以民進黨為例〉，《政治科學論叢》，31：129-174。
- 韋洪武譯，M.J.C. Vile 原著，2000，《美國政治》，台北：韋伯。
- 郝培芝，2010，〈法國半總統制的演化：法國 2008 年修憲的憲政影響分析〉，《問題與研究》，49(2)：65-98。
- 高永光，2000，《城鄉差距與地方派系影響力之實證研究-民國八十七年台北縣縣議員、鄉鎮市長選舉的個案分析》，計畫編號：NSC88-2414-H-004-026，台北：行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果報告。
- 黃秀端，1994，《選區服務-立法委員心目中連任之基礎》，台北：唐山。
- 黃秀端，2002，《從核四案探討行政與立法之分際與爭議解決機制》，台北：行政院研究考核委員會。
- 黃秀端，2006，《中央政府體制改革的選擇-政治篇》，台北：行政院研究考核委員會。
- 黃秀端等，2011，《黨政關係與國會運作》，台北：五南。
- 黃紀、吳重禮，2003，〈政治分析與研究方法：論 2002 年立法院行使考試院正副院長同意權之投票模式〉，《問題與研究》，42(1)：1-17。
- 黃德福，1990，〈選舉、地方派系與政治轉型-78 年底三項公職人員選舉之省思〉，《中山社會科學季刊》，5(1)：84-96。
- 黃德福，1992，《民主進步黨與台灣地區政治民主化》，台北：時英。
- 黃德福，2000，〈少數政府與責任政治：台灣「半總統制之下的政黨競爭」〉，《問題與研究》，39(12)：1-24。

- 黃德福、蘇子喬，2007，〈大法官釋憲對我國憲政體制的形塑〉，《台灣民主季刊》，4(1)：1-49。
- 盛杏媛，2001，〈我國政黨主導立法的困境與解決之道〉，載於《國會改革：台灣民主憲政的新境界》，蘇永欽主編，台北：新台灣人基金會。
- 盛杏媛，2008，〈政黨的國會領導與凝聚力-2000年政黨輪替前後的觀察〉，《台灣民主季刊》，5(4)：1-46。
- 盛治仁，2003，〈理性選擇理論在政治學運用之探討〉，《東吳政治學報》，17：21-51。
- 陳志華，2001，〈「雙首長制」的迷思-突破總統制的侷限與改革趨向〉，跨越政府轉型之斷層研討會，10月26日，台北：國立台北大學。
- 陳宏銘，2009，〈台灣半總統制下的黨政關係：以民進黨執政時期為焦點〉，《政治科學論叢》，41：1-56。
- 陳宏銘，2011，〈半總統制下總統的法案推動與立法影響力：馬英九總統執政時期的研究〉，第二屆半總統制與民主學術研討會，3月26日，台中：私立東海大學。
- 陳明通、朱雲漢，1992，〈區域性聯合獨佔經濟、地方派系與省議員選舉：一項省議員候選人背景資料的分析〉，《國科會研究彙刊人文及社會科學》，2(1)：77-97。
- 陳明通，1995，《派系政治與台灣政治變遷》，台北：新自然。
- 曾濟群，1995，《中華民國憲政法制與黨政關係》，台北：五南。
- 張台麟，1995，《法國政府與政治》，台北：五南。
- 彭懷恩，2005，《台灣政黨論》，台北：米羅。
- 雷飛龍，2002，《政黨與政黨制度之研究》，台北：韋伯。
- 楊泰順，1991，〈台灣在解嚴後的政黨提名制度與選舉〉，載於《政黨政治與台灣民主化》，楊泰順主編，台北：民主基金會。

- 楊泰順，2008，〈政黨輪替後的國民黨黨政關係〉，二次政黨輪替與台灣民主的再深化：理論、制度與經驗學術研討會，10月23日，台北：私立中國文化大學。
- 趙福民，2007，〈中國國民黨黨政關係之研究〉，私立文化大學政治學研究所博士論文。
- 葛永光，1994，〈美國的黨政關係：總統與政黨組織的互動模式〉，載於《美國政黨與利益團體》，彭錦鵬主編，台北：中央研究院歐美研究所。
- 鄒篤麒，1993，〈我國黨政關係之研究：以國民黨為例〉，國立政治大學政治學研究所博士論文。
- 鄭明德，2003，〈民進黨派系政治之研究〉，國立中山大學中山學術研究所博士論文。
- 羅俊強，1999，〈行憲第一屆立法委員之研究〉，國立台灣師範大學歷史學研究所碩士論文。

貳、英文部分

- Aldrich, John H., and David W. Rohde. 2001. "The Logic of Conditional Party Government: Revisiting the Electoral Connection." In *Congress Reconsidered, 7th*, eds. Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer. Washington D.C.: A Division of Congressional Quarterly.
- Almond, Gabriel A.. 1991. "Rational Choice Theory and the Social Sciences." In *The Economic Approach to Politics: A Critical Reassessment of the Theory of Rational Action*, Kristen Renwick Monroe. New York: HarperCollins Publishers.
- Alt, James E., and Chrystal, K. Alec. 1983. "The Economics of Voting." In *Political Economics*, James E. Alt and K. Alec Chrystal.

- Berkeley: University of California.
- Arrow, Kenneth J.. 1951. *Social Choice and Individual Values*. New Haven: Yale University Press.
- Blondel, Jean. 1995. "Toward A Systemic Analysis of Government-Party Relationships." *International Political Science Review* 16(2): 127-143.
- Blondel, Jean, and Maurizio Cotta. 1996. *Party and Government: An Inquiry into the Relationship Between Governments and Supporting Parties in Liberal Democracies*. New York: St. Martin's Press.
- Blondel, Jean, and Maurizio Cotta. 2000. *The Nature of Party Government: A Comparative European Perspective*. New York: Palgrave.
- Crotty, William. 1984. *American Parties in Decline*. 2nd. Boston: Little, Brown and Company.
- Crowe, Edward. 1986. "The Web of Authority: Party Loyalty and Social Control in British House of Commons", *Legislative Studies Quarterly*, 11: 161-186.
- Davidson, Roger H., and Walter J. Oleszek. 2002. *Congress and Its Members*. 8th. Washington D.C.: A Division of Congressional Quarterly.
- Downs, Anthony. 1957. "An Economic Theory of Political Action in a Democracy." *Journal of Political Economy* 65(2): 135-150.
- Duverger, Maurice. 1955. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. New York: Wiley.
- Eldersveld, Samuel J.. 1982. *Political Parties in American Society*. New York: Basic Books.
- Fiorina, Morris P.. 1989. *Congress: Keystone of the Washington*

- Establishment*. 2nd. New Haven: Yale University Press.
- Firth, Raymond. 1957. "Introduction to Factions in Indian and Oversea Indian Societies." *British Journal of Sociology* 8: 291-295.
- Freedman, Anne. 1994. *Patronage: An American Tradition*. Chicago: Nelson-Hall Publishers.
- Gallagher, Michael, and Michael Marsh. 1988. *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*. London: Sage.
- Hall, Peter A., and Rosemary C. R. Taylor. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalism." *Political Studies* 44: 936-957.
- Jacobson, Gary C.. 1992. *The Politics of Congressional Elections*. 3rd. New York: Harper Collins Publisher.
- Katz, Richard S.. 1986. "Party Government: A Rationalistic Conception." In *The Future of Party Government: Visions and Realities of Party Government*, Vol.1, eds. Francis G. Castles and Rudolf Wildenmann. Washington D.C.: A Division of Congressional Quarterly.
- Kaufman, R. R.. 1974. "The Patron-Client Concept and Macro-Politics and Problem." *Comparative Studies in Society and History* 16(3): 284-308.
- Key, V. O.. 1942. *Politics, Parties, and Pressure Groups*. New York: Crowell.
- Key, V. O.. 1961. *Public Opinion and American Democracy*. New York: Knopf.
- Koelble, Thomas A.. 1995. "The New Institutionalism in Political Science and Sociology". *Comparative Politics* 27: 231-243.
- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and*

- Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Levi, Margaret. 1997. "A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis." In *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*, eds. Mark Irving Lichbach and Alan S. Zuckerman,. New York: Cambridge University Press.
- Mainwaring, Scott. 1998. "Party Systems in The Third Wave." *Journal of Democracy* 9(3): 67-81.
- Mair, Peter, and Richard S. Katz. 1994. *How Parties Organize*. London: Sage.
- Mayhew, David. 1974. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press.
- North, Douglass C.. 1981. *Structure and Change in Economic History*. New York: W. W. Norton.
- O'Donnell, Guillermo. 1999. *Counterpoints: Selected Essays on Authoritarianism and Democratization*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press
- Panbianco, Angelo. 1988. *Political Parties: Organization and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Peters, B. Guy. 1999. *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*. New York: Pinter.
- Pierson, Paul. 2000. "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics." *American Political Science Review* 94(June): 251-267.
- Pious, Richard M.. 1996. *The Presidency*. Boston: Allyn & Bacon.

- Ramseyer, J. Mark, and Frances McCall Rosenbluth. 1993. *Japan's Political Marketplace*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ranney, Austin. 1954. *The Doctrine of Responsible Party Government*. Champaign: University of Illinois Press.
- Ranney Austin. 1981. "Candidate Selection." In *Democracy at the Polls*, eds. David Butler, Howard R. Penniman and Austin Ranney. Washington, D.C.: American Enterprise Institute.
- Salmore, Stephen A., and Barbara G. Salmore. 1985. *Candidates, Parties, and Campaigns*. Washington D.C.: Congressional Quarterly.
- Samuels, David. 2002. "Presidentialized Parties: The Separation of Powers and Party Organization and Behavior." *Comparative Political Studies* 35(May): 461-483.
- Samuels, David J., and Matthew S. Shugart. 2010. *Presidents, Parties, and Prime Ministers: How the Separation of Powers Affect Party Organization and Behavior*. New York: Cambridge University Press.
- Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and Party System: A Framework for Analysis*. New York: Cambridge University Press.
- Schattschneider, E. E.. 1942. *Party Government*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Schonfeld, William R.. 1983. "Political Parties: The Functional Approach and The Structural Alternative." *Comparative Political* 15(4): 477-499.
- Schwartz, Mildred A.. 1990. *The Party Network: The Robust Organization of Illinois Republicans*. Madison: The University of Wisconsin Press.
- Scott, Ruth K., and Ronald J. Hrebemar. 1984. *Parties in Crisis: Party*

- Politics in America*. 2nd. Toronto: John Wiley & Sons.
- Sigel, Roberta S.. 1966. "Image of the American Presidency: Part II of an Exploration into Popular Views of Presidential Power." *Midwest Journal of Political Science* 10: 123-137.
- Strom, Karre. 1990. "A Behavioral Theory of Competitive Political Parties." *American Journal of Political Science* 34(2): 565-598.
- Sundquist, James L.. 1988. "Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States." *Political Science Quarterly* 103(4): 613-617.
- Ware, Alan. 1996. *Political Parties and Party Systems*. New York: Oxford University Press.
- Wu, Nai-Te. 1987. *The Politics of a Regime Patronage System: Mobilization and Control within an Authoritarian Regime*. Chicago: University of Chicago.

參、網路資料

- TVBS,〈核四停建引發罷免案民調〉, TVBS 民意調查中心:
<http://www.tvbs.com.tw/code/tvbsnews/poll/20001102/20001102.asp>, 檢索日期: 2012 年 7 月 2 日。
- 中國國民黨,〈歷屆全代會〉, 中國國民黨全球資訊網:
<http://www.kmt.org.tw/hc.aspx?id=146>, 檢索日期: 2012 年 6 月 25 日。
- 行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會,〈統計概覽〉, 行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會:
<http://88flood.www.gov.tw/work.php#8>, 檢索日期: 2012 年 9 月 19 日。

附 錄

附表 3-1：1996~2000 年國民黨中常會變動

屆期	中常委	備註
1996~1997 年 第十四屆 第四任	<p>指定：李煥(前行政院院長)、蔣彥士(前總統府秘書長)、劉松藩(立法院院長)、宋楚瑜(台灣省長)、辜振甫(海基會董事長)、吳伯雄(國民黨秘書長)、許水德(考試院院長)、黃昆輝(總統府秘書長)、錢復(國大議長)、徐立德(行政院副院長)、蔣仲苓(國防部長)、吳敦義(高雄市長)、劉炳偉(台灣省議會議長)、陳健治(台北市議會議長)、陳田錨(高雄市議會議長)；</p> <p>規劃票選：蕭萬長(立委)、趙守博(行政院秘書長)、林豐正(內政部長)、王金平(立法院副院長)、郭婉容(行政院政務委員)、章孝嚴(外交部長)、陳金讓(國代)、王又曾(全國商業總會理事長)、黃大洲(行政院研考會主委)、高清愿(全國工業總會理事長)、謝隆盛(國大副議長)、饒穎奇(中央政策會執行長)、祝基澄(行政院僑委會委員長)、周世斌(前行政院退輔會主委)、宋長志(前國防部長)、侯彩鳳(國代)。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 總數三十一席，黨主席指定十五席，另外提出十六席規劃票選名單，由黨務系統輔選。 2. 行政部門九席、立委四席、國代四席、地方行政首長與議長五席、企業代表三席。
1997~1998 年 第十五屆 第一任	<p>指定：蕭萬長(立委)、吳伯雄(國民黨秘書長)、錢復(國大議長)、許水德(考試院院長)、劉松藩(立法院院長)、黃昆輝(總統府秘書長)、丁懋時(國家安全會議秘書長)、蔣仲苓(國防部長)、宋楚瑜(台灣省長)、辜振甫(海基會董事長)、李煥(前行政院院長)、吳敦義(高雄市長)、劉炳偉(台灣省議會議長)、陳健治(台北市議會議長)、陳田錨(高雄市議會議長)、章仁香(原住民立委)；</p> <p>規劃票選：林豐正(前內政部長)、江丙坤(行政院經建會主委)、楊亭雲(行政院退輔會主委)、章孝嚴(外交部長)、王金平(立法院副院長)、林澄枝(行政院文建會主委)、徐立德(行政院副院長)、趙守博(行政院秘書長)、</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 總數三十三席，黨主席指定十六席，另外提出十七席規劃票選名單，由黨務系統輔選。 2. 行政部門十二席、立委五(含蕭萬長)席、國代二席、地方行政首長與議長五席、企業代表三席。 3. 8月28日中常會首次會議隨即通過總統提名立委蕭萬長

	<p>高清愿(全國工業總會理事長)、謝隆盛(國大副議長)、王又曾(全國商業總會理事長)、戴東原(前台大醫院院長)、彭作奎(行政院農委會主委)、祝基澄(行政院僑委會委員長)、李正宗(全國總工會理事長)、葉金鳳(內政部長)、饒穎奇(中央政策會執行長)。</p>	<p>出任行政院院長的人事任命案，中常委中，行政院副院長徐立德轉任總統府資政、遺缺由外交部長章孝嚴接任，行政院秘書長趙守博轉任行政院政務委員。</p>
<p>1998~1999 年 第十五屆 第二任</p>	<p>指定：蕭萬長(行政院院長)、章孝嚴(國民黨秘書長)、錢復(國大議長)、許水德(考試院院長)、劉松藩(立法院院長)、黃昆輝(總統府秘書長)、丁懋時(國家安全會議秘書長)、蔣仲苓(國防部長)、宋楚瑜(台灣省長)、辜振甫(海基會董事長)、吳伯雄(前國民黨秘書長)、吳敦義(高雄市長)、劉炳偉(台灣省議會議長)、陳健治(台北市議會議長)、陳田錨(高雄市議會議長)、章仁香(原住民立委)； 規劃票選：林澄枝(行政院文建會主委)、林豐正(交通部長)、江丙坤(行政院經建會主委)、邱正雄(財政部長)、王金平(立法院副院長)、劉兆玄(行政院副院長)、王又曾(全國商業總會理事長)、王志剛(經濟部長)、彭作奎(行政院農委會主委)、趙守博(行政院政務委員)、高清愿(全國工業總會理事長)、胡志強(外交部長)、楊亭雲(行政院退輔會主委)、李正宗(全國總工會理事長)、黃主文(內政部長)、蘇南成(國代)、饒穎奇(中央政策會執行長)。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 總數三十三席，黨主席指定十六席，另外提出十七席規劃票選名單，由黨務系統輔選。 2. 行政部門十五席、立委四席、國代二席、地方行政首長與議長五席、企業代表三席。 3. 1999年2月1日第四屆立法委員就職，王金平與饒穎奇分別當選正副院長。
<p>1999~2000 年 第十五屆 第三任</p>	<p>指定：蕭萬長(行政院院長)、章孝嚴(國民黨秘書長)、蘇南成(國大議長)、許水德(考試院院長)、劉松藩(立委)、黃昆輝(總統府秘書長)、王金平(立法院院長)、丁懋時(國家安全會議秘書長)、蔣仲苓(前國防部長)、辜振甫(海基會董事長)、吳伯雄(前國民黨秘書長)、徐立德(前行政院副院長)、陳田錨(前高雄市議會議長)、馬英九(台北市長)、陳健治(立委)、章仁香(原住民立委)；</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 總數三十三席，黨主席指定十六席，另外提出十七席規劃票選名單，由黨務系統輔選。 2. 行政部門十四席、立委五席、國代二席、地方行政首長與議長一席、企業

	<p>規劃票選：江丙坤(行政院經建會主委)、林澄枝(行政院文建會主委)、陳金讓(國大副議長)、彭作奎(行政院農委會主委)、趙守博(行政院政務委員)、林豐正(交通部長)、胡志強(外交部長)、邱正雄(財政部長)、王志剛(經濟部長)、王又曾(全國商業總會理事長)、高清愿(全國工業總會理事長)、劉兆玄(行政院副院長)、楊亭雲(行政院退輔會主委)、李正宗(全國總工會理事長)、饒穎奇(立法院副院長)、黃主文(內政部長)、鄭美蘭(省漁會理事長)。</p>	<p>代表三席。但2000年5月20日政黨輪替後，行政部門沒有代表。</p> <p>3. 蘇南成於1999年9月8日因國大延任案遭開除黨籍。</p>
--	---	--

說明：本表由筆者整理自國民黨組發會提供之資料。

附表 4-1：2000~2008 年民進黨中常會變動

屆期	中常委	備註
1998~2000 年 第八屆	<p>當然：林義雄(黨主席、無派系)。</p> <p>票選：陳水扁(台北市長、正義連線)、陳哲男(台北市民政局長、正義連線)、余政憲(高雄縣長、正義連線)、吳乃仁(新潮流系)、劉世芳(台中縣副縣長、新潮流系)、蔡同榮(立委、福利國系)、張俊雄(立委、福利國系)、張俊宏(立委、泛美麗島系)、林豐喜(立委、泛美麗島系)、邱議瑩(國代、泛美麗島系)。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 總數十一席，當然中常委一席，票選十席。 2. 正義連線三席、新潮流系二席、福利國系二席、泛美麗島系三席、無派系一席。
2000~2002 年 第九屆	<p>當然：謝長廷(黨主席、高雄市長、福利國系)。</p> <p>票選：蘇貞昌(台北縣長、福利國系)、蔡同榮(立委、福利國系)、柯建銘(立委、福利國系)、余政憲(高雄縣長、正義連線)、高志鵬(台北市黨部主委、正義連線)、劉世芳(台中縣副縣長、新潮流系)、林錫耀(台北縣副縣長、新潮流系)、陳昭南(立委、泛美麗島系)、許應深(桃園縣代理縣長、泛美麗島系)、邱議瑩(國代、正義連線)。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 總數十一席，當然中常委一席，票選十席。 2. 福利國系四席、正義連線三席、新潮流系二席、泛美麗島系二席。 3. 邱議瑩因中常委選舉歧見而退出屬於泛美麗島系的新動力辦公室，轉而加入正義連線。
2002~2004 年 第十屆	<p>當然：陳水扁(黨主席、總統、正義連線)、柯建銘(立法院黨團總召、福利國系)</p> <p>指定：游錫堃(行政院院長、無派系)、張俊雄(黨秘書長、福利國系)、張俊宏(立委、泛美麗島系)</p> <p>票選：陳其邁(立委、正義連線)、高志鵬(立委、正義連線)、洪奇昌(立委、新潮流系)、陳菊(勞委會主委、新潮流系)、林錫耀(台北縣副縣長、新潮流系)、謝長廷(高雄市長、福利國系)、蘇貞昌(台北縣長、福利國系)、蔡同榮(立委、福利國系)、陳勝宏(立委、泛美麗島系)、許榮淑(立委、泛美麗島系)。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 總數十五席，黨主席與立法院黨團總召為當然中常委，另外黨主席還可指定三席中常委。 2. 正義連線三席、新潮流系三席、福利國系五席、泛美麗島系三席、無派系一席。
2004~2006 年 第十一屆	<p>當然：陳水扁(黨主席、總統、正義連線)、柯建銘(立法院黨團總召、福利國系)</p> <p>指定：呂秀蓮(副總統、無派系)、游錫堃(行政院院長、無派系)、蘇貞昌(總統府秘書長、</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 總數十五席，黨主席與立法院黨團總召為當然中常委，另外黨主席可指定

	福利國系) 票選 ：謝長廷(高雄市長、福利國系)、葉菊蘭(行政院副院長、無派系)、蔡同榮(立委、福利國系)、蔡憲浩(前台北縣黨部主委、泛美麗島系)、蘇煥智(台南縣長、新潮流系)、陳勝宏(立委、泛美麗島系)、翁金珠(彰化縣長、新潮流系)、林宗男(南投縣長、泛美麗島系)、鄭寶清(台鹽董事長、正義連線)、周清玉(立委、福利國系)	三席中常委。 2. 正義連線二席、新潮流系二席、福利國系五席、泛美麗島系三席、無派系三席。 3. 2004年底陳水扁請辭，由蘇貞昌補選接任黨主席。
2006~2008年第十二屆	當然 ：游錫堃(黨主席、無派系)、呂秀蓮(副總統、無派系)、蘇貞昌(行政院院長、蘇系)、陳唐山(總統府秘書長、無派系)、柯建銘(立法院黨團總召、無派系) 票選 ：謝長廷(前行政院院長、謝系)、葉菊蘭(高雄市代理市長、無派系)、陳勝宏(前立委、泛美麗島系)、吳秉睿(立委、蘇系)、余政憲(台糖董事長、正義連線)、陳明文(嘉義縣長、正義連線)、楊秋興(高雄縣長、新潮流系)、黃慶林(台北市黨部主委、正義連線)、蔡同榮(立委、主流聯盟)、劉世芳(前行政院秘書長、新潮流系)。	1. 總數十五席，票選十席，黨主席與副總統、行政院院長、總統府秘書長及立法院黨團總召為當然中常委。 2. 正義連線三席、新潮流系二席、蘇系二席、其他派系八席。

資料來源：1.本表由筆者整理自民進黨中央提供之資料。

2.派系屬性由筆者參酌黃德福(1992)、施正鋒(2002)、鄭明德(2003)後自行判斷。

附表 5-1：2008~2012 年國民黨中常會變動

屆期	中常委	備註
2007~2008 年 第十七屆 第三任	<p>票選：黃昭順(立委)、胡志強(台中市長)、洪玉欽(立委)、姚江臨(勞工)、許顯榮(企業)、李紀珠(立委)、蔣孝嚴(立委)、李全教(立委)、曾永權(立委)、連勝文、洪秀柱(立委)、黃良華(台商)、盧秀燕(立委)、陳釘雲(彰化農田水利會會長)、賴士葆(立委)、邱潤容、郭素春(立委)、林滄敏(立委)、帥化民(立委)、廖萬隆(台商)、朱鳳芝(立委)、丁守中(立委)、蔣方智怡、侯彩鳳(立委)、紀國棟(立委)、謝坤宏、陳杰(立委)、廖婉汝(立委)、周守訓(立委)、潘維剛(立委)、徐中雄(立委)、華真。</p> <p>指定：黃執中(學生)。</p>	<p>3. 總數三十三席，三十二席由黨代表票選產生，一席指定中常委由青年團總團長出任。</p> <p>4. 立委佔二十一席、企業代表三席、。</p> <p>5. 2008 年第七屆立法委員選舉結果洪玉欽、李全教未連任；而曾永權於 2008 年 2 月 1 日當選立法院第七屆副院長。</p> <p>6. 邱潤容任內病逝，由賴調燦遞補；李紀珠於 2008 年 7 月 1 日出任行政院金管會副主委後請辭中常委。</p> <p>7. 陳杰因 2008 年 3 月 12 日前往長昌競選總部的踢館事件而遭停權一年。</p>
2008~2009 年 第十七屆 第四任	<p>票選：黃昭順(立委)、姚江臨(勞工)、蔣孝嚴(立委)、曾永權(立法院副院長)、謝坤宏、林滄敏(立委)、連勝文、許顯榮(企業)、賴調燦(企業)、侯彩鳳(立委)、楊瓊瓔(立委)、潘維剛(立委)、蔡正元(立委)、賴士葆(立委)、陳釘雲(農田水利會)、丁守中(立委)、李全教(前立委)、謝龍介(台南市議員)、周守訓(立委)、廖萬隆(台商)、朱鳳芝(立委)、厲耿桂芳(台北市議員)、洪秀柱(立委)、紀國棟(立委)、帥化民(立委)、廖婉汝(立委)、李嘉峰(企業)、吳育昇(立委)、沈慶京(企業)、徐少萍(立委)、徐中雄(立委)、華真(原</p>	<p>1. 總數三十九席，三十二席由黨代表票選產生，七席指定中常委分別由五位政務官、全國青工會總會長以及青年團總團長出任。</p> <p>2. 立委佔二十席、內閣政務官有五席、企業代表席、。</p> <p>3. 2009 年 9 月因應內閣改組，指定中常</p>

	<p>居民)。</p> <p>指定：薛香川(行政院秘書長)、廖了以(內政部長)、李述德(財政部長)、尹啟銘(經濟部長)、毛治國(交通部長)、江玲君(立委)、梁贛(學生)。</p>	<p>委中，薛香川、廖了以、尹啟銘分別被林中森、蔡勳雄(行政院經建會主委)、施顏祥取代。</p>
2009~2010年第十八屆第一任	<p>票選：洪玉欽(前立委)、黃昭順(立委)、姚江臨(勞工)、李全教(前立委)、楊瓊瓔(立委)、連勝文、林滄敏(立委)、陳釘雲(農田水利會)、費鴻泰(立委)、許顯榮(企業)、江達隆(企業)、賴素如、蕭景田(立委)、賴調燦、紀國棟(立委)、廖萬隆(台商)、侯彩鳳(立委)、陳幸進(台北縣議會議長)、謝龍介(台南市議員)、林奕華(台北市議員)、邱毅(立委)、謝坤宏、蔡正元(立委)、周守訓(立委)、沈慶京(企業)、陳杰(立委)、厲耿桂芳(台北市議員)、潘維剛(立委)、楊吉雄(前立委)、張顯耀(立委)、華真(原住民)、楊雅淳(弱勢)。</p> <p>補選票選：黃昭順(立委)、楊瓊瓔(立委)、洪玉欽(前立委)、連勝文、林滄敏(立委)、林奕華(台北市議員)、賴素如(台北市議員)、侯彩鳳(立委)、謝坤宏、陳釘雲(農田水利會)、潘維剛(立委)、費鴻泰(立委)、蕭家淇(台中市副市長)、謝龍介(台南市議員)、紀國棟(立委)、厲耿桂芳(台北市議員)、周守訓(立委)、蔡錦隆(立委)、廖萬隆(台商)、陳幸進(台北縣議會議長)、張顯耀(立委)、沈慶光(企業)、蔡正元(立委)、陳武雄(農委會主委)、林啟滄(農漁會)、李德維、黃良華(台商)、邱復生(企業)、吳陳瓊秋(前立委吳光訓之妻)、黃國瑞(農漁會)、顏嬋娟(弱勢)、廖國棟(立委)。</p> <p>指定：林中森(行政院秘書長)、蔡勳雄(行政院經建會主委)、黃玉振(行政院客委會主委)、范良鏘(行政院公共工程會主委)、林政則(新竹市長)、江玲君(立委)、周維毅(學生)。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 總數三十九席，三十二席由黨代表票選產生，七席指定中常委分別由五位政務官、全國青工會總會長以及青年團總團長出任。 2. 立委佔十三席、內閣政務官有六席、企業代表席、。 3. 因發生送禮賄選事件而導致全體中常委總辭補選。 4. 指定中常委林政則於2009年12月20日卸任新竹市長，轉任行政院政務委員。
	<p>票選：李全教(前立委)、洪玉欽(前立委)、</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 總數三十九席，三

<p>2010~2011 年 第十八屆 第二任</p>	<p>姚江臨(勞工)、楊瓊瓊(立委)、邱毅(立委)、林滄敏(立委)、許顯榮(企業)、沈慶光(企業)、李德維、謝坤宏、呂學樟(立委)、蔡錦隆(立委)、吳陳瓊秋(前立委吳光訓之妻)、黃一成(農漁會)、邱復生(企業)、蕭景田(立委)、賴素如(台北市議員)、侯彩鳳(立委)、陳幸進(台北縣議會議長)、劉大貝(企業)、廖萬隆(台商)、溫國銘(立委陳杰之弟)、陳文漢(溪湖鎮長)、費鴻泰(立委)、潘維剛(立委)、謝龍介(台南市議員)、紀國棟(立委)、張顯耀(立委)、饒慶鈴(台東縣議會議長)、顏嬋娟(弱勢)、江玲君(立委)、廖國棟(立委)。</p> <p>指定：林中森(行政院秘書長)、劉憶如(行政院經建會主委)、黃玉振(行政院客委會主委)、范良鏘(行政院公共工程會主委)、林政則(政務委員)、何慶紋(企業)、黃健豪(學生)。</p>	<p>十二席由黨代表票選產生，七席指定中常委分別由五位政務官、全國青工會總會長以及青年團總團長出任。</p> <p>2. 立委佔十三席、內閣政務官有五席、企業代表席、。</p>
<p>2011~2012 年 第十八屆 第三任</p>	<p>票選：姚江臨(勞工)、洪玉欽(前立委)、邱復生(企業)、謝坤宏、楊瓊瓊(立委)、劉大貝(企業)、李全教(前立委)、李昭平(勞工)、柯貞竹、厲耿桂芳(台北市議員)、沈慶光(企業)、林滄敏(立委)、張育美(企業)、李德維、賴素如(台北市議員)、陳幸進(新北市議會議長)、紀國棟(立委)、邱毅(立委)、許顯榮(企業)、許淑華(南投市長)、吳陳瓊秋(前立委吳光訓之妻)、蕭景田(立委)、侯彩鳳(立委)、黃志雄、陳文漢(溪湖鎮長)、謝龍介(台南市議員)、陳宗興(前台南縣議會副議長)、陳明義(新北市議員)、黃一成(農漁會)、費鴻泰(立委)、戴錦花(立委簡東明之妻)、顏嬋娟(弱勢)。</p> <p>指定：林中森(行政院秘書長)、劉憶如(行政院經建會主委)、黃玉振(行政院客委會主委)、范良鏘(行政院公共工程會主委)、林政則(政務委員)、闕梅莎(台北市議員)、施宜佳(學生)。</p>	<p>1. 總數三十九席，三十二席由黨代表票選產生，七席指定中常委分別由五位政務官、全國青工會總會長以及青年團總團長出任。</p> <p>2. 立委佔七席、內閣政務官有五席、企業代表席、。</p> <p>3. 2012 年 1 月第八屆立委選舉結果，邱毅、蕭景田、侯彩鳳三位立委落選。</p> <p>4. 2012 年 2 月內閣改組，指定中常委中，林中森、劉憶如、范良鏘分別被林益世、尹啟銘、朱景鵬(行政院研</p>

		<p>考會主委)取代。</p> <p>5. 2012年7月內閣人事異動，行政院秘書長由陳士魁接任，同時接替前秘書長林益世的指定中常委一職，研考會主委朱景鵬辭職後，指定中常委一職由行政院農委會主委陳保基接任。</p>
--	--	---

說明：本表由筆者整理自國民黨組發會提供之資料。

附表 6-2：2000~2007 年國民黨中常會變動

屆期	中常委	備註
2000~2001 年 第十五屆 第四任	江丙坤(前行政院經建會主委)、陳金讓(前國大副議長)、黃昭順(立委)、王志剛(前經濟部長)、陳健治(立委)、黃大洲(前行政院研考會主委)、馬英九(台北市長)、邱正雄(前財政部長)、盧秀燕(立委)、丁守中(立委)、楊朝祥(前教育部長)、陳瓊讚(立委)、侯彩鳳(前國代)、章仁香(立委)、章孝嚴(前國民黨秘書長)、辜振甫(海基會董事長)、姚高橋(前海巡署長)、饒穎奇(立法院副院長)、劉兆玄(前行政院副院長)、趙麗雲(前行政院體委會主委)、高清愿(全國工業總會理事長)、葉金鳳(前法務部長)、蔡鈴蘭(立委)、潘維剛(立委)、李總集(全國農田水利聯合會會長)、許舒博(立委)、洪秀柱(立委)、楊瓊櫻(立委)、王又曾(全國商業總會理事長)、石元娜(前國代)、韋端(前行政院主計長)。	3. 總數三十一席，全數由中央委員票選產生。 4. 立委十二席、卸任行政官員十一席、國代三席、企業代表席三席、農田水利會系統一席、地方首長一席。
2001~2002 年 第十六屆 第一任	江丙坤(前行政院經建會主委)、陳健治(立委)、高清愿(統一集團總裁)、馬英九(台北市長)、王又曾(力霸集團總裁)、洪玉欽(中央政策會執行長)、黃昭順(立委)、丁守中(立委)、饒穎奇(立法院副院長)、邱正雄(前財政部長)、陳金讓(前國大副議長)、劉兆玄(前行政院副院長)、潘維剛(立委)、侯彩鳳(前國代)、盧秀燕(立委)、鄭逢時(立委)、徐中雄(立委)、章孝嚴(前國民黨秘書長)、曾永權(立委)、陳瓊讚(立委)、吳碧珠(台北市議會議長)、李紀珠(前行政院青輔會主委)、朱鳳芝(立委)、洪秀柱(立委)、許舒博(立委)、辜濂松(中國信託金融控股公司董事長)、蔡鈴蘭(立委)、趙麗雲(前行政院體委會主委)、姚高橋(前海巡署長)、章仁香(立委)、李總集(全國農田水利聯合會會長)。	1. 總數三十一席，全數由中央委員票選產生。 2. 立委十六席、卸任行政官員七席、國代二席、企業代表席三席、農田水利會系統一席、地方行政首長與議長二席。 3. 2001 年第五屆立法委員選舉結果，洪玉欽、陳健治、陳瓊讚未連任；江丙坤、侯彩鳳新任。
2002~2003 年 第十六屆 第二任	江丙坤(立法院副院長)、馬英九(台北市長)、黃昭順(立委)、陳金讓(前國大副議長)、盧秀燕(立委)、曾永權(中央政策會執行長)、李紀珠(前行政院青輔會主委)、陳學聖	1. 總數三十一席，全數由中央委員票選產生。 2. 立委十五席、卸任

	(立委)、饒穎奇(立委)、章孝嚴(立委)、高清愿(統一集團總裁)、林益世(立委)、鄭逢時(立委)、吳碧珠(台北市議會議長)、羅文山(前聯勤副總司令)、王志剛(前經濟部長)、許顯榮(太子汽車總經理)、蔡鈴蘭(立委)、沈慶京(威京集團主席)、許舒博(立委)、蔡勳雄(前環保署長)、洪玉欽(前立委)、邱正雄(前財政部長)、王又曾(力霸集團總裁)、劉兆玄(前行政院副院長)、李總集(全國農田水利聯合會會長)、侯彩鳳(立委)、辜濂松(中國信託金融控股公司董事長)、章仁香(立委)、徐中雄(立委)、葉金鳳(前法務部長)。	行政官員七席、國代一席、企業代表席五席、農田水利會系統一席、地方行政首長與議長二席。
2003~2004 年 第十六屆 第三任	洪玉欽(前立委)、盧秀燕(立委)、黃昭順(立委)、李紀珠(前行政院青輔會主委)、林益世(立委)、高清愿(統一集團總裁)、王志剛(前經濟部長)、鄭逢時(立委)、蔡鈴蘭(立委)、劉兆玄(前行政院副院長)、李全教(立委)、許顯榮(太子汽車總經理)、洪秀柱(立委)、吳碧珠(台北市議會議長)、章孝嚴(立委)、陳鈺雲(彰化農田水利會會長)、許舒博(立委)、陳金讓(前國大副議長)、沈慶京(威京集團主席)、饒穎奇(立委)、邱正雄(前財政部長)、曾永權(中央政策會執行長)、辜濂松(中國信託金融控股公司董事長)、陳學聖(立委)、王又曾(力霸集團總裁)、徐中雄(立委)、羅文山(前聯勤副總司令)、葉金鳳(前法務部長)、李總集(全國農田水利聯合會會長)、侯彩鳳(立委)、章仁香(立委)。	1. 總數三十一席，全數由中央委員票選產生。 2. 立委十五席(另有卸任立委一席)、卸任行政官員六席、國代一席、企業代表席五席、農田水利會系統二席、地方行政首長與議長一席。
2004~2005 年 第十六屆 第四任	黃昭順(立委)、許顯榮(太子汽車總經理)、盧秀燕(立委)、陳金讓(前國大副議長)、王又曾(力霸集團總裁)、陳鈺雲(彰化農田水利會會長)、鄭逢時(立委)、蔡鈴蘭(立委)、許舒博(立委)、李全教(立委)、蔡勳雄(前環保署長)、李總集(全國農田水利聯合會會長)、曾永權(中央政策會執行長)、沈慶京(威京集團主席)、王志剛(前經濟部長)、辜濂松(中國信託金融控股公司董事長)、洪秀柱(立委)、吳碧珠(台北市議會議長)、章孝嚴(立	1. 總數三十一席，全數由中央委員票選產生。 2. 立委十二席(另有卸任立委二席)、卸任行政官員四席、國代二席、企業代表席五席、地方行政首長與議長一席、五席。

	<p>委)、林益世(立委)、洪玉欽(前立委)、蔣方智怡、高清愿(統一集團總裁)、陳健治(前台北市議會議長)、林奕華(台北市議員)、趙麗雲(前行政院體委會主委)、姚江臨(台電工會理事長)、侯彩鳳(立委)、胡才貴(前海軍參謀長)、章仁香(立委)、石元娜(前國代)。</p>	<p>3. 本屆中常委選舉第二十七名原為前行政院青輔會主委李紀珠，但經黨內協調後放棄中常委資格，由代表軍方系統的前海軍參謀長胡才貴遞補。</p> <p>4. 2004年第六屆立法委員選舉結果，鄭逢時、蔡鈴蘭未連任。</p>
<p>2005~2006年 第十七屆 第一任</p>	<p>黃昭順(立委)、連勝文、盧秀燕(立委)、李紀珠(立委)、林益世(立委)、丁守中(立委)、王又曾(力霸集團總裁)、王志剛(前經濟部長)、蔣孝嚴(立委)、胡志強(台中市長)、李全教(立委)、洪玉欽(立委)、蔣方智怡、許顯榮(太子汽車總經理)、吳育昇(立委)、歐晉德(前台北市副市長)、陳金讓(前國大副議長)、賴士葆(立委)、蔡正元(立委)、洪秀柱(立委)、曾永權(中央政策會執行長)、林奕華(台北市議員)、周守訓(立委)、沈慶京(威京集團主席)、辜濂松(中國信託金融控股公司董事長)、侯彩鳳(立委)、姚江臨(台電工會理事長)、朱鳳芝(立委)、楊吉雄(前立委)、徐中雄(立委)、章仁香(立委)。</p>	<p>1. 總數三十一席，全數改由黨代表票選產生。</p> <p>2. 立委十八席(另有卸任立委一席)、卸任行政官員一席、國代一席、企業代表席四席、地方行政首長與議長一席、五席。</p> <p>3. 2006年4月22日林益世、章仁香出任副主席而請辭中常委。</p>
<p>2006~2007年 第十七屆 第二任</p>	<p>洪玉欽(立委)、李紀珠(立委)、沈慶京(威京集團主席)、姚江臨(台電工會理事長)、許顯榮(太子汽車總經理)、曾永權(中央政策會執行長)、蔣孝嚴(立委)、王事展(力霸友聯產物保險總經理)、帥化民(立委)、李全教(立委)、黃昭順(立委)、連勝文、胡志強(台中市長)、洪秀柱(立委)、盧秀燕(立委)、郭素春(立委)、王志剛(前經濟部長)、賴士葆(立委)、丁守中(立委)、吳志揚(立委)、侯彩鳳(立委)、劉銓忠(立委)、朱鳳芝(立委)、蔣方智怡、潘維剛(立委)、陳釘雲(彰化農田水利會會長)、吳育昇(立委)、林滄敏(立委)、蔡正</p>	<p>1. 總數三十一席，全數改由黨代表票選產生。</p> <p>2. 立委二十一席、卸任行政官員一席、國代一席、企業代表席三席、地方行政首長與議長一席、四席。</p>

	元(立委)、華真、徐中雄(立委)。	
--	-------------------	--

資料來源：本表由筆者整理自國民黨組發會提供之資料。