

台灣政黨政治的前景*

施正鋒

東華大學民族發展暨社會工作學系教授

台灣的政黨板塊是否凍結了

從戒嚴時期到民主化，台灣的政黨體系從一黨獨大，演變為政治自由化的一個半政黨（一大一小），到當前的藍綠兩大黨，已經有不同的面貌。由於國民黨與民進黨嘗試著將政黨體系凍結，特別是國會席次減半、以及立委選制調整為單一選區相對多數決，再加上總統直選、以及採取相對多數，整體來看，應該是有利於兩黨制的發展，小黨生存的空間大為被壓縮。果真如此¹？

國民黨源自革命政黨，先後鑄共黨、以及法西斯的成分，日後即使披上民主政黨的外衣，還是擺脫不了黨國體制的本質。民進黨傳承黨外的抗爭傳統，原本獲得本土知識份子、以及中產階級的青睞，不料在執政後，一方面懼於財團的循循善誘、另一方面退縮為南部的政黨，一時面目難以辨認。如果說兩大黨有其共同點，就是使用各種社會福利措施來收買人心，也就是封建社會所慣用的恩寵（patronization）作法，看來尚難顧及全盤的重分配考量。

多年來，台灣的政治分歧大致上是以認同為楚河漢界，不管是省籍族群、還是統獨國家定位；相對之下，西方民主國家多以經濟意識型態作左右之分，台灣的政黨似乎可以睥睨無視。或許這是因為百年來統治者的禁止、加上共產國家一夕崩潰，讓經濟分配的議題一直無法有合理的討論；大家苦無出路、卻又不自覺自我禁錮。

* 與談於台灣新世紀文教基金會舉辦「紀念蔡同榮博士『台灣前途』研討會」，台灣大學社會科學院國際會議廳，2014/5/17。

¹ 有關於新政黨出現、以及是否能夠選舉成功的文獻，大致上是歸納有利、或是不利的因素，包括社會經濟結構上的分歧、制度上的誘因或是障礙（國會選舉採行單一選區或是比例代表制、總統選採採取相對多數或是絕對多數）、以及政治菁英的策略性考量或是合縱連橫。不過，迄今並未有令人滿意的理論合成、或是概念架構，譬如由入場的成本及效益、或是選民的需求及菁英的供給。請參考 Harmel（1985）、Hug（1996）、Rochon（1985）、以及 Tavits（2007）。

在兩大政黨有聯合壟斷²的默契下，台聯黨在 2012 年的大選的不分區獲得分配國會席次的門檻，免於步上親民黨慘遭吞噬的命運。這表示，儘管選民對於國民黨政府的不滿已經達到極點，然而，卻未必完全寄望另一個選擇民進黨。換句話說，選民傳統的政黨認同似乎是在退色之中，宛如原本附著在兩大塊磁鐵上面的物件紛紛掉落，也就是所謂政黨認同的去鉤（dealignment）。

大體而言，政治場域的配置結構（configuration）必須適度反映社會結構，特別是經濟力的分佈。只是大家對於現有的制度習以為然、加上認知改變需要一段時間調適，轉換上往往有落差，難免有「霸權穩定」（hegemonic stability）的現象。然而，當政黨的轉置³（transmission）機制一直無法忠實傳達社會大眾的期待，那就是政黨板塊醞釀變動的前夜。

就民心的向背而言，馬英九雖然在 2012 年獲得總統連任，民意支持度卻急遽陡降，儼如垂直落體，看來令人驚心膽跳，還以為是封建王朝末日。然而，民進黨並未快速從大選的挫敗回神，甚至於在去年的九月政爭，國民黨茶壺內的風暴驚天動地，民進黨內部依然派系傾軋，自是無法漁翁得利。相對之下，前總統陳水扁獄中稍安勿躁，媒體版面比先前銷聲匿跡，反而民調點數大幅成長，難不成是選民有弦外之音，嘲諷台面上的政治人物？同樣地，從白衫軍、以及黑衫軍旋風崛起，雖然看不出有進一步組織的跡象，至少呈現出百姓對於當前政治運作的不滿，特別是學運，幫大人出了長期憋在心中的了一口鳥氣，而朝野政黨似乎尚難有吸納的可能。

當前政黨體系發展的觀察

在過去幾次大選，兩大黨有一個基本假設，就是在民意呈現單峰分佈的情況下，必須全力追求中間選民（median voter）、游離選民（floating voter）、或是獨

² 壟斷式政黨（cartel party）始於 Katz 與 Mair（1995），參考 Kitschelt（2000）衍生的政黨壟斷化（cartelization）概念。

³ 也就是反映民意。

立選民 (independent voter)，以便將選票作表面張力的極大化。因此，不管是平日的政策、或是選舉的承諾不免刻意淡化意識形態色彩，甚至於有相當程度的聚合 (converged)。然而，弔詭的是，由於兩大黨希望能各自鞏固藍綠的地盤，因此，雖然未必強調國家定位、或是族群的差異，卻是必要進行藍綠認同的對決，特別是在 SNG 前面的渾身解數表現，千萬不能讓支持者有打假球的感覺。

然而，就政治市場而言，兩大黨卻未必能達到選票滴水不漏，特別是在經濟自由化、及全球化下，財富的分配越來越集中，卻乏人觀照。另外，就制度面而言，儘管總統選舉制度不太可能修改為絕對多數，加上立委選制看不出改為德國式的實質比例代表制 (也就是所謂的連立制) 的社會壓力，然而，由於政黨比例席次仍然佔了三成，因此，讓政黨體系的持續變動有相當大的想像空間。

早先，台聯黨曾經嘗試走中間偏左的路線；不過，由於在戰略上淡化傳統的統獨軸線，形同棄守固有的認同市場、企圖開發新的分配市場。或許是醞釀時間不足，也有可能是走龜掠蟹，讓台聯在立委大選幾乎泡沫化。在這回的選舉，台聯改弦更張，既推動公投守住捍衛本土的立場，又以反 ECFA 來突顯對於傳統產業的關懷 (見圖 1，逆時鐘轉 45 度)⁴，終於獲得綠色選民的同情配票。

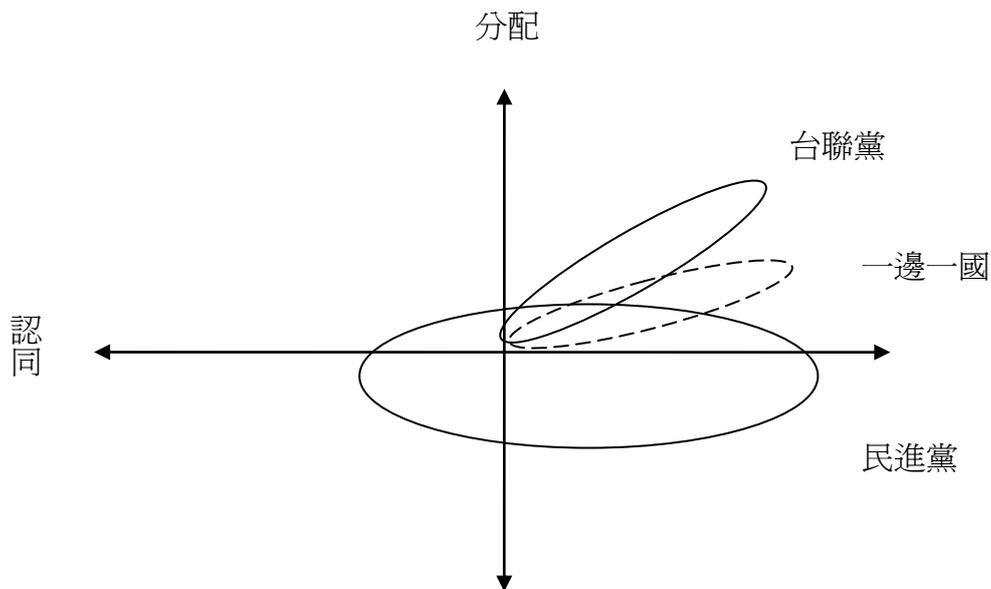


圖 2：台灣政黨體系的政策空間

⁴ 此圖主要來是 Kitschelt (1994, 1997) 的啓示。

陳水扁自詡以「新中間路線」贏得 2000 年大選，試圖往認同軸線的左邊位移；不過，在中國拒絕與之交往之後，他回頭高舉「一邊一國」大旗，以固守傳統的本土票源，二二八百萬人「手牽手護台灣」，回防固守獨派，以免他們因為心灰意冷而不去投票、形同間接幫助連宋陣營。在 2008 及 2012 年的大選，不論是謝長廷、還是蔡英文，基本上是假設本土選民痛恨國民黨甚於討厭民進黨，因此，還是維持模糊的統獨立場就夠了。

當時，一邊一國連線雖然有不少民進黨公職加入，不過，任何政黨只要不推派總統候選人，很難與大黨分庭抗禮。由於綠色選民擔心票源分散，小黨在區域立委也很難獲得青睞，這是台聯黨的前車之鑑，也是一邊一國連線遲遲未能組黨的考量。另外，蘇貞昌擔任民進黨主席後，頻繁接觸老黨員，稍可緩和黨員初選權利被全民調取代的剝奪感，揭竿起義的正當性降低。或許民進黨積極特赦陳水扁，一邊一國更沒有出走的道理；即使在正當性充分、以及時機成熟之際出走，在民進黨及台聯黨之間尋求夾縫，約有 20 度的空間，相當辛苦，這也是其他人迄今猶豫不決的原因之一。

綠營人士的 2016 大選焦慮

在先前最後一場民進黨對中政策擴大會議（一般稱為「華山會議」）上，擔任主席的立院黨團總召柯建銘忽然拋出「凍結台獨黨綱」的看法⁵，各方反應不一。中國的國台辦譽為「有識之士」，是「積極的信號」；相對地，前總統府資政辜寬敏則斥為幼稚。民進黨立即反應是說，這並不是會議的結論、也不是黨內的共識，蘇貞昌主席也重申，沒有凍結台獨黨綱的問題；不過，國民黨除了表達歡迎靠攏，趁機揶揄這是在騙取選票。

『台獨黨綱』是民進黨在 1991 年所通過的⁶，誓言「建立主權獨立自主的台灣共和國」、制訂新憲、重返國際社會，並以住民公投的方式來決定。這裡包括

⁵ 對於柯建銘出手的動機，坊間有各種不同的解讀。

⁶ 當時的背景是黨內的新潮流要組黨海外的台獨聯盟返鄉，對內則是貶抑美麗島。

台灣獨立建國的目標、以及公投的手段，可以看出是內部折衝跟妥協的結果，因此又被稱為「公投台獨黨綱」，不知不覺中淡化台獨的色彩。

在 1999 年，民進黨為了護送陳水扁進入總統府，通過『台灣前途決議文』，主張台灣固然依目前憲法稱為中華民國，事實上是一主權獨立國家、與中國互不相屬，因此，如果要改變獨立的現狀，必須住民公投。換句話說，台獨的目標已經達成、剩下正名的任務，至於公投則被解釋為防衛性的拒統手段，不再是積極表達台灣人獨立自主意識的民族自決機制。

根據柯建銘的說法，民進黨如果想要在 2016 年重返執政，必須展現處理兩案事務的能力，先踏出這一步、才有下一步，不必再搞台獨。謝長廷人馬則明言，凍結台獨黨綱可以消除中共的誤解，才有可能促進民共全面交往。如果把兩者加起來就是一個三段論，如果要執政必須展現有處理中國能力，如果要展現制訂中國政策能力就必須取得中國的背書，如果要中國的首肯必須先自廢武功，聽起來像是東方不敗獲致武林至寶「葵花寶典」的訓示：「欲練神功、引刀自宮」。只不過，不知要脫到甚麼樣的程度，才可以交心表態成功？

相較於國民黨譏諷為神主牌或奶嘴、許信良詮釋為歷史灰燼，柯建銘認定台獨黨綱是阻礙民進黨執政的印記，彷彿必須用冷凍治療來消除，也就是利用液態氮急速降低皮膚溫度，使細胞結晶化脫水，將病毒疣、雞眼、或是皮膚腫瘤冷凍性壞死。然而，卻有很多人相信，獨立建國象徵著台灣人追求的理想，即使不是 DNA、至少也是驚濤駭浪、茫茫大海中的燈塔，要帶領大家勇往前進，只是在中國的威脅下，不願意敲鑼打鼓。由抽象到具體，國家政策可以有方向、實踐綱領、以及措施，分別代表基本理念、路線圖、以及選舉政見。只要目標相同，還可以殊途同歸；然而，如果黨內同床異夢，支持者會作如何想？

民進黨內部的多數看法是，仿效憲法增修條文的作法，全國黨員代表大會的決議的效力等同於黨綱，意思是說，只要塗上一層新漆就好，沒有必要把底漆磨光。然而，謝長廷也指出，照這樣的邏輯，民進黨在中國制訂『反分裂國家法』後於 2007 年通過的『正常國家決議文』，又重申積極推動正名、制憲、加入聯

合國、落實轉型正義、以及建立台灣主體性，以實現台灣為正常國家，吸納前總統李登輝的「國家正常化」，因此必須全部打散、重新整合論述。他提出來的計策是對內「憲法共識」、對外「憲法各表」，也就是拿中華民國來當虛與委蛇的法寶。

在馬英九政府萬鞋穿心之際，媳婦想要熬成婆，這樣的焦慮是可以理解的。問題是，即使放屁可以安中國的狗心，目前這一套憲政體制殘破不堪、動輒踏入歷史共業的陷阱，如果沒有共同擘劃國家制度的用心，憑甚麼形成憲政共識、又如何塑造命運共同體？熱炒一百拿不到牌照，只好借殼上市；前有無心的市府官員、後有無良的外來建商財團，其情可憫。然而，違章建築再如何裝潢，頂多也不過是暫時蝸居的組合屋，竟然要當夾層屋來賣，實在藝高人膽大。

嘗試理解「新公民運動」

在 2013 年洪仲丘案後，「公民 1985 行動聯盟」連續兩次發動大規模群眾運動，二十五萬人扳倒兩名國防部長下台，讓人體會到民氣可用。然而，也因為立法院在民意壓力下倉促修法，陣前逃亡的林毅夫案移送司法機關，連職業軍人叛國都不能軍事審判，不免讓人擔心，如果光是破、卻沒有立，將對於民主政治會有怎麼樣的影響。

一般而言，民主國家的老百姓除了在選舉期間投票，平日參與政治的管道不外政黨、利益團體、或是社會運動。在戒嚴時期，國民黨一方面實施軍事統治，另一方面則透過社會工作會從事羈縻，包括宗教、士農工商、藝文、婦女、以及青年，無一不是社會控制的工具。民進黨以社運起家，關懷勞工、農民、及原住民等弱勢者的權利保障，也熱衷環保、教育、及婦權等社會改造課題，社運經驗甚至於是菁英甄補的條件。

民進黨執政初期，一度大量延攬社運人士入閣實，然而，由街頭進入國家機器，多半無法馴服官僚體制鍛羽而歸；另外，由於當政者視權位為恩賜，不少社

運團體因為被吸納而失去生機，迄今無法恢復自主性。在彼此暫時保持距離之際，由於有當家不鬧事的想法，一些新興本土社團順勢大張旗鼓興起，以直達天聽睥睨群雄，特別是對朝小野大的國會伺機表達抗議，社運可有可無。

蔡英文擔任主席時，雖然曾經宣示「社會運動年」，不過，或許是缺乏本土的集體記憶，基本上的認識停留在籠統的社會團體，並沒社會運動團體的概念，更不用說對弱勢族群的理解，因此，才會對於原住民不分區立委嗤之以鼻。然而，當白衫軍崛起之後，蔡英文蠢蠢欲動，大談公民社會、及公民團體，頗有以代理人自居而順手接收之勢；相對地，蘇貞昌主席大體與社運界相敬如賓，知道不該有非分之想，顯示應該有的起碼禮貌。

從北非、中亞、到東南亞的顏色革命來看，大體是以新穎的科技來進行動員，本質上還是屬於傳統的群眾運動，我們目前所觀察到的所謂「新公民運動」，並沒有甚麼不同。坦誠而言，單一議題比較容易引起風潮，然而，如果想要持續發揮社會力量，不能停留在自發性的一盤散沙，必須對內能整合成有凝聚力的組織。所有運動都必須有團體來支撐、甚至於多元競爭，也就是說，有明確的共同目標、以及領導，否則，經過多次動員之後，勢必兵疲馬困，屆時支持者的新鮮度沒有了，媒體也認為邊際效應遞減，曇花一現，未免可惜。

引起社會大眾及政治人物的注意後，如果還要繼續展現實力，逼冥頑不靈的政府屈服只是第一步，接下來工作千頭萬緒，不管是打算朝向深化、或是廣化兩個方向，必須提供改革的具體方案。如果公民團體自我定位為社運團體的話，面對有錢有勢有管道的財團、及利益團體，免不了與現有的政黨尋求合作或是結盟，否則，很容易被不願意去觸碰立法、及政策細節所蒙蔽，除非決心政黨化、直接進入政治場域。總之，民主政治並非只是一系列的是非選擇題，也不是窩在家裡靠滑鼠就可以決定所有的政策制訂，畢竟，公共議題必須經過折衝才能取得妥協方案。假設國會裡頭沒有政黨，每個立委提一個案，究竟要如何併案審查？

太陽花學生運動對於政黨體系的衝擊

經過三個禮拜的太陽花學生運動衝擊，台灣的政壇經過海嘯或是火山一般的衝擊，立即的效應是民進黨主席蘇貞昌宣布不連任，原本躍躍欲試的謝長廷也表示無意參選，因此，前主席蔡英文將篤定班師回朝。在國民黨方面，馬英九總統因為林義雄發動的反核四運動焦頭爛額，諸侯相繼切割、甚至於附和民進黨的降低公投門檻訴求，可見金馬獎統治集團搖搖欲墜，不知能否應付下一波的挑戰。

進入二十一世紀，在後李登輝時期的台灣政治，本質上是由外資、買辦、以及政客結合的「不神聖的」三角同盟⁷（圖 2），只不過，在馬英九上台後，中資的影響力明目張膽，除了持續原本參養的台商對政治人物的曉以大義，更是透過與台灣當局的直接談判來遂行經濟制約。由 ECFA 到服貿協議，台灣的經濟倚賴越陷越深，二十二 K 的月薪、以及淪為台勞的噩夢，此番學運就是對於政府如此無法自拔的強烈抗議。

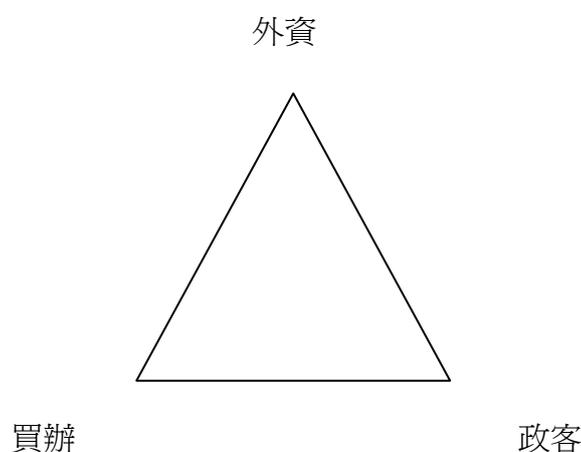


圖 2：不神聖的三角同盟

回顧去年的九月政爭，癥結在於馬英九總統不滿立法院長王金平未能快審服貿協議，結果是偷雞不著蝕把米，反而因為行政專擅而陷入打壓國會的憲政危機，讓學運有攻佔立法院的機會。最後出面清理戰場的，竟然是王金平、柯建銘、

⁷ 這是借自 Evans (1979) 用來描繪南美洲國家倚賴性發展 (dependent development) 的 triple alliance。其實，當政客像籠子裡頭的白老鼠為選舉而忙之際，真正跟買辦財團勾搭的是永遠不用接受民意考驗、不必下台的萬年官僚體系。

以及郭台銘，不免讓人懷疑，馬英九吃緊弄破碗，中國對於他的政治拙劣已經看破，積極尋找新的政治代理人呼之欲出。

國民黨在台灣一向採取間接統治⁸，也就是在政治上垂直分工，中央歸外省權貴、地方交代本省仕紳。如此的恐怖平衡關係，因為本省籍的李登輝真除總統而破壞，特別是在主流派與非主流派殊死戰之際，地方派系北上護駕，讓八旗與綠營之間的嫌隙正式登場。馬英九王子復仇，把李登輝政權打為黑金，視地方政客幫兇，自然是欲除之而後快的寇讎⁹。寧與外人、不給家奴，當家的想盡辦法要以直營店取代加盟店，在天龍國冷氣房的嫌地方穿拖鞋的沒有水準，只不過，就是市場打不出來，選出了一個作威作福的林益世，對地方政治的穿透自然是灰頭土臉。

儘管國民黨四大家族未能說服馬英九在去年連任主席、也無法要其承諾年底七合一地方選舉挫敗必須辭黨魁，然而，馬英九與王金平交手八個月來，高下立判。首先是國台辦都表示不理解當初馬英九為何要堅持服貿先於貨貿，接著是 AIT 也澄清服貿協議跟台灣加入 TPP 沒有直接或間接的關聯，而中國的傳聲筒中國時報甚至於把新的獲勝聯盟都描繪出來。由連勝文在台北市長初選勝出的情形來看，即使黨中央可以掌控媒體及民調的優勢，基層黨員票的向背懸殊，特別是黃復興黨部，可見馬英九已經大勢已去。眼前，口頭上的任何改革是於事無補，而「朱郝強」三人遞補副主席，也不過是玩玩黨內權力平衡（balance of power）的伎倆。

民進黨以都會區起家，然而，在 2000 執政後，有漸漸棄守傳統支持者、轉為南部區域性政黨得傾向。儘管民進黨強調基層，不過，對於地方選舉一向卻步，蔡英文在主席任內甚至於廢掉地方黨部；她回鍋主席後，首要之務就是要如何調和各地小英之友會與地方同志的齟齬。接著是著手候選人的整合，特別是台北

⁸ 就殖民的手段可以分為英國的間接統治、以及法國的直接統治。

⁹ 譬如地方出身的廖了以，即使姿態在如何低，還是免不了要拉到中央就地看管，防他以地利人和出選升格後的台中市長，以免壞了全盤的接班大計。以進京入閣接掌號稱「天下第一衙門」的內政部，原本殺雞儆猴、卻是弄假成真，換了幾個職務，終究還是告老還鄉。

市，不可能放牛吃草。相對之下，她似乎是躊躇滿志，特別是不少學運領導與小英基金會有某種的聯繫，而她自己在去年白衫軍崛起之後，也頗有吸納新興公民運動團體的雄心，難怪會有學運「到後來他們還是需要民進黨」的說法（闕志儒，2014）。面對這股嚮往「台獨左派」的史明信徒，也就是說，蔡英文必須把民進黨的黨綱拿出來好好研讀，然後思考在政治板塊上有沒有舊瓶裝新酒的可能，特別是藍營已經開始反省「反台獨無法成爲信仰」之際（陳長文，2014）。

結語

其實，即使沒有中國的領土野心，台灣在搶搭全球化列車之際，還是要面對國內分配的課題；也就是說，由於並非所有產業有能力進行創新、或是升級，政府必須有幫助調整、或是救濟的作爲，不能以自由經濟爲名，聽任財大氣粗者說風涼話。由 ECFA 到服貿協議，民間的反彈，顯示企業貪婪、政府無能、以及政客無心；只不過，即使拖到 2014 年底七合一選舉，看不出有耳目一新的動力。

如果我們將政治市場解析爲生產、包裝、到運銷來看，做爲消費者的選民不滿意政黨、及政客的仲介，懷疑他們是否賺太多的政治租、卻又提供次級、甚至於有害的產品。不管是體制外的社會運動、或是公民投票，畢竟只是減少中間剝削的集體團購，未必能真正提高品質。儘管公民團體躍躍欲試，不過，單一訴求運動要進一步將組織制度化爲政黨，畢竟在先天上有其侷限性，西方民主國家綠黨的經驗爲殷鑑。回到原點，日常的政治運作還是要透過政黨從事努力；總之，反政黨、或是反政治並非民主的常態¹⁰，如果無法走出反政黨、甚至於反政治的傾向，即使動員方式新穎，畢竟只是一時的眩惑。坊間的說法是，一些學運菁英與台聯接觸，結果不明；另一種做法是另成政團，在 2016 國會選舉搶灘不分區；最後則是與民進黨合作，而不分區席次是最方便的介面。究竟要另起爐灶、還是加盟現有政黨，還有待觀察。

¹⁰ 請參考子安宣邦（2013）的自我反省及鼓勵。

參考文獻

- Evans, Peter. 1979. *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil*. Princeton: Princeton University Press.
- Harmel, Robert. 1985. "On the Study of New Parties." *International Political Science Review*, Vol. 6, No. 4, pp. 403-18.
- Hug, Simon. 1996. "The Emergence of New Political Parties from a Game Theoretic Perspective." *European Journal of Political Research*, Vol. 29, pp. 169-90.
- Katz, Richard, and Peter Mair. 1995. "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party." *Party Politics*, Vol. 1, No. 1, pp. 5-28.
- Kitschelt, Herbert. 1994. *The Transformation of European Social Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kitschelt, Herbert. 1997. *The Radical Right in European Europe: A Comparative Analysis*. Ann Arbor: University of Michigan University Press.
- Kitschelt, Herbert. 2000. "Citizens, Politicians, and Party Cartelization: Political Representation and State Failure in Post-Industrial democracies." *European Journal of Political Research*, Vol. 37, pp. 149-79.
- Rochon, Thomas R. 1985. "Mobilizers and Challengers: Toward a Theory of New Party Success." *International Political Science Review*, Vol. 6, No. 4, pp. 419-39.
- Tavits, Margit. 2007. "Party Systems in the Making: The Emergence and Success of New Parties in New Democracies." *British Journal of Political Science*, Vol. 38, pp. 113-33.
- 子安宣邦 (Koyasu Nobukuni) (戶倉恆信譯), 2014。〈踏實的重組作業是「後三一八」的義務〉《台灣時報》5月6日(<http://www.twtimes.com.tw/?page=news&nid=409516>) (2014/5/7)。
- 陳長文, 2014。〈反台獨無法成爲信仰〉《中國時報》5月6日(<http://www.chinatimes.com/newspapers/20140505000440-260109>) (2014/5/7)。
- 闕志儒, 2014。〈學運中邊緣化? 蔡英文: 後來還是需民進黨〉《聯合報》5月5日 (<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NAT1/8654482.shtml>) (2014/5/7)。