國會改選後政府組成的途徑—政黨中心或總統中心？

■徐永明／中正大學政治學系助理教授

政府組成主要的發動者，分別是政黨或總統。立委選舉的結果雖然並不直接對應出政府組成的模式，但卻會決定政黨與總統的相對空間與操作的自由度。從機率的假設分佈來看，年底選後應是以總統為中心的政府組成，以聯合政府的型態表現，而這個階段會對下一階段台灣的政治發展產生模塑的作用。

壹、前言

本文針對年底大選後政府組成的途徑進行規範性、分析性與經驗性三個面向的討論，以選舉後府會關係為主軸，政黨體系的發展為分析背景，探討可能的政府組合模式，以及分別的組成途徑。在這樣的架構下，政府組成主要的發動者，分別是政黨或總統，立委選舉的結果雖然並不直接對應出政府組成的模式，但卻會決定政黨與總統的相對空間與操作的自由度。因此分化出以總統為中心的政府組成，或是，相對地以政黨為中心的政府組成。從機率的假設分佈來看，年底選後應是以總統為中心的政府組成，以聯合政府的型態表現，而這個過程會對下一階段台灣的政治發展產生模塑的作用。

貳、政府組成的理解架構

討論政府的組成是一個規範性的問題，現代國家中許多公共財的提供與投資都來自政府，因此其品質和效能與民眾的福祉相關，自然地我們會問一個可欲的（desirable）問題，也就是不考慮實際的政治力分配下，怎樣的政府組成是好的，以那些條件為指標，並以這些指標形成各種組合的優先順序。但是，一方面，政治並不單純是工程學（engineering），是在實際的政治市場上操作的，因此我們會分析怎樣的途徑可以成這些規範的目標，而有那樣的機會與限制。當然，政治的操作是當下的，與許多偶然性的因素在互動，本文嘗試在分析的架構下預測可能的結果與影響。所以本文的分析可劃分為下面三個部分：

一、規範性的面向

怎樣的政府組成是最穩定的、有效率的、統治正當性高的，並依據這些原則來劃分可能政府組成的優劣。

二、分析性的面向

在既有的憲政規範、政黨體系的結構、選票分佈的結構下，政府組成的規範指標（normative criteria）為何？那幾種組合？可能組成的途徑為何？是以總統還是以政黨為中心？

三、預測性的面向

以規範性標準的劃分為標的，分析性的面向為架構，討論經驗基礎上可能的幾種政府組合，以及其相關的機率與操作方式，並以此探討實際政治作為可以努力的途徑與應努力的方向。

在既有的文獻中，吳玉山（2000）一文以政治穩定為指標，[1]其內容涵蓋了規範的與分析的兩個面向，本文以他的討論為基礎，進行一些理論上的修正，整理可能的政府組成、途徑與影響，並進行簡單的預測。

參、選後政府組成的規範標準：政治穩定（吳玉山，2000）

吳玉山以三個變項：總統權力的大小（半總統制）、府會是否一致、政黨數目等來形成八個政府組成的條件，並以穩定性為規範性標準，以此評價八個組合的偏好順序。而在這裡的討論，總統在憲法規範上的權力是既定的（given），即總統任命內閣總理（行政院長），無須經國會（立法院）的同意，因此可以簡化政府組成的類型為四種（見表一）。以政黨數目：兩黨或多黨，與府會關係：一致（總統的政黨為國會多數）或不一致，等兩個變項以形成四種政府組成的模式。其中以兩黨體系下的府會一致為最穩定，其次穩定的為多黨體系下的府會一致，而兩黨體系下的府會不一致（在野黨為國會多數）則趨向不穩定，至於多黨體系下的府會不一致則是最不穩定，即最不可欲的。

表一：政府組成的模式

		府會一致否	
		一致	不一致
國會政黨的數目	兩黨（集團）	最穩定	不穩定
	多黨	穩定	最不穩定

這四個組合模式中穩不穩定的分野在於府會關係是否一致，亦即總統所屬的政黨是否為國會多數，若是，總統所任命的總理在國會理當享有多數的支持，便於政務的推行。而當府會不一致時，既總統的政黨在國會為少數，形成朝大野小，即便總理任命無須經國會同意，「少數政府」與多數國會的對抗必然發生。即便總統任命國會多數黨領袖為總理，總統與總理的政治關係將會成為另一個衝突的主軸（法國的共治經驗並非本文指涉的對象）。因此必然府會關係中一致會比不一致穩定。

至於政黨數目的影響則是在程度而非方向，亦即影響政府組成穩定或不穩定的程度，而非決定穩定或不穩定的方向。在吳文中兩黨體系下所組成的政府是比在多黨體系下穩定，直覺上的原因是多黨所形成的朝野集團會較不穩定，容易導致國會多數聯盟的變遷，而兩黨體系下國會的多數與少數的關係則較穩定。尤其是在兩大多小的多黨結構下，小黨的行動常能決定那一大黨能在國會席次過半，因此形成不穩定的來源，影響府會關係的結構。

因此在表一的架構下，一個政府組成的規範性排序自然產生，也就是兩黨體系下

府會一致的政府是最可欲的，其次為多黨體系下的府會一致。至於府會不一致則是不可欲的，如果我們從一個「非黨派（non-partisan）」的觀點來評量，總統陳水扁所屬的民進黨，取得國會半數以上的席次，才是一個規範上穩定的政府組成，其次是以民進黨主導所形成的國會多數聯盟，至於在野聯盟形成的國會多數下，無論總統是否任命在野領袖為總理，不是總統／總理（在野領袖為總理）就是總理／國會（非在野領袖為總理）的政治關係會成為衝突的主軸。

當然以上是根據表一類型所引伸的規範性討論，不單無法據此指導實際的政治行動，也無法規範政治行為者，但是提供了一個尺度（scale）讓我們知道政治制度或政府組成所處的位置與可能的發展方向。

肆、理論的修正

對於上述討論架構有幾個面向的修正，以貼近台灣實際政治操作的實況，並據此建立一個分析性的架構，來預測各種可能的選後政府的組成。首先是台灣政黨體系的兩個矛盾趨勢：政黨結構零散化，而政黨間集團化，再者是選舉結果與政府組成的不連續性，而與這兩個面向關連的是府會關係達成的途徑。

一、政黨結構零散化

所謂政黨結構零散化，指涉的是兩個主流政黨（國民黨與民進黨）之外分力的第三黨。

基本上有利於台灣政黨體系中新興第三黨出線的因素在於：社會分歧結構中有力少數群體的存在，而主流政黨領導權的競爭催化了（trigger）政黨的分裂與選民的動員，因此主流政黨化解的方法在於領導權的妥協，但是台灣選舉制度中多席次（Single nontransferable vote，簡稱SNTV） 的設計則維繫了既有第三黨生存的空間，因此多黨格局得以確立。有趣的是總統選舉的相對多數決設計影響了多黨格局的勢力分佈：呈現兩大多小的權力分配。至於選後政府的組成與選舉結果的落差，不但有容許總統影響政黨分合的空間，也提供新興第三黨新的leverage 去影響政黨的分合與政策的形成。因此兩黨體系形成的初期，其間出現的新黨與親民黨有族群政治的背景，而此次立委選舉後出現的政團（或準政黨），則是新階段的「第三黨」，其影響力與發展有待觀察。

至於政黨體系的結構，則可以從制度交疊作用的角度，來觀察政黨大小的分佈（除了政黨的數目外），因為總統選舉是單一席次贏者全拿（plurality, winner-take-all, or first-past-the-post）情形下，只有一個贏家的條件會鼓勵選民、政治人物與利益團體形成兩個主要的選舉聯盟（或是政黨），但是多席次的設計與選後聯盟的形成又提供了小黨存在的空間。因此台灣政黨體系的大小分配應是趨向「兩大多小」的衝突結構。至於第三黨是否能晉身兩大的地位則取決於是否能提出強力的候選人。

由於存在這個制度交疊的效果（intervention effect of SNTV and Plurality），所以台灣的政黨體系可能擺盪在兩大黨與多黨體系間，因為對於總統選舉前景（electoral prospect）的預期會影響到政黨勢力的消長，而立委選舉的多席次空間則又提供小黨與政團生存的空

間。因此會出現一個兩極多元的政黨組合，而其間的流動與消長則會加速，因為此時的第三黨已不再是一個對於主流政黨領導與政策不滿的「抗議者」，而是一個要取代主流政黨地位的「競爭者」，而加速這個地位遞移的因素在於選舉前景的影響，尤其是總統選舉的。在這樣的架構下，候選人因素取代了組織與資源的傳統動力。

當結構性條件（社會分歧的存在）提供了第三黨自主流政黨分裂的動員條件，而制度性的安排（多席次選舉制度與不分區）提供了第三黨生存的空間，候選人條件則決定了第三黨是否能在「兩大多小」的政黨結構下競爭。而這個差別影響則表現在新黨與親民黨的前景上，尤其關鍵的是新興的第三黨是否能挑戰主流政黨的地位，成為兩大之一，主導選舉聯盟競爭的議題定位與參與選後聯盟的重組。

二、選舉結果與政府組成的不連續性

一般討論政黨體系的發展很少從**政府組成**的角度來看，總是認為選舉的結果決定政府的組成，政府組成是依變項。而本文則認為政府組成的不確定性，尤其是與選舉結果的不直接的對應關係，使得對政府組成的期望會反過來影響政黨體系的組合。

台灣的「半總統制」使得「選舉結果（electoral result）」對於「政府組成（governing coalition）」的連結含混，一方面總統選舉的結果直接決定了政府（或內閣）組成的主動權，另一方面立委選後政府的組成則需透過跨黨派的協商，造成選舉結果與政府組成的不連續性（discontinuity）。要理解這種不連續性的影響，首先本文認為有選舉日前的選舉聯盟（electoral coalition）與選後聯盟（post-election coalition）兩種差別，「選前聯盟」的劃分通常是依著政黨的區隔而成，而「選後聯盟」的組成則是跨越政黨界線的。所謂「選舉聯盟」與「選後聯盟」兩種差別，劃分的標準在於「政策偏好（policy preference）」，當執政的政策形成時，就有了相應的喜歡這個政策勝於其他的「贏的聯盟（winning coalition）」，[2]相對的也有一個「輸的聯盟（losing coalition）」，[3]因此以選舉投票為界線可劃分為兩階段，首先是選前選舉聯盟的形成以任命候選人為目的，而政黨通常是選舉聯盟的主要單位。

但二階段則是選後聯盟的形成，而這個選後聯盟的形成有幾點特質：（1）不一定與選舉聯盟一致，（2）形成新的「贏的政策」，因此形成新的贏的聯盟（winning coalition）與輸的聯盟（losing coalition），這在立委選舉後的政府形成尤其重要（3）但是選前選舉聯盟的競爭結構會決定了最終贏的與輸的聯盟的形成，而這個選後聯盟則決定了政府的組成與政策為何。

而這個選舉聯盟與選後聯盟的不連續性提供了新興政黨與既有小黨參與政府組成的機會，也就是在多席次選舉制度的席次誘因外，第二個提供政黨體系零碎化的制度性誘因。因為在半總統制的結構下總理的任命雖無須經國會同意，但政策上須對國會負責，所以在組成國會多數的壓力下，第三黨（或是有組織的無黨籍聯盟）的空間相對大增。[4]

三、政黨關係集團化

有趣的是為了確保在選後聯盟中的位置，亦即政府組成過程中的角色，選前政

黨體系雖然零散化，但是政黨的關係卻趨於集團化；以總統為對象，形成親總統與反總統兩個集團。原因是前面所提到的，集團化的主要動機，是政治菁英為了降低選舉結果與政府組成不連續性所產生的不確定性，以確保政治投資在未來政策上與資源上的回饋。同時集團化的標籤，亦有助於動員選民的支持，讓選民的投票動機與未來新政府的政策相關連。對於小黨，集團化的參與尤其重要，免於邊緣化，而主流政黨自身則是感受相當複雜，有被小黨俘虜的恐懼。當然，總統本身亦有相當的動機，以集團化來化解朝野分立中自己孤立的地位。這時候，政黨中心的思維與總統中心的思維有衝突，而對於政府組成的途徑亦有歧異。

伍、府會關係達成的途徑

根據前面「政府組成」理論上的修正，在府會關係的結構中，府會一致或是不一致的達成有許多的途徑，表現為下面的序列關係，而不同的達成途徑也預示著關係的穩定程度。

（一）**府會一致**（總統和國會的多數同黨），有下列四種組合：

（1-1）總統的政黨在國會過半數。

（1-2）總統的政黨為國會多數，並結合其他政黨過半數（即親總統集團過半）。

（1-3）總統的政黨為國會多數，並未結合其他政黨過半數。

（1-4）在野的政黨為國會多數，但總統的政黨結合其他政黨過半數（即親總統的集團過半）。

以府會一致為例，1-1，1-2，1-3，1-4四個途徑都可以達到府會一致的效果，但是其穩定性則是以總統的政黨在國會過半數（1-1）最高，其次總統的政黨為多數，結合他黨過半（1-2），而僅是總統的政黨為多數（1-3）時，府會一致會因為在野黨的團結受到衝擊，因此傾向不穩定，至於透過結合其他政黨成為多數（1-4），則是最不穩定，亦受到小黨的分合行動而瓦解。

（二）**府會不一致**（總統和國會的多數不同黨），亦有四種組合：

（2-1）非總統的政黨在國會過半數。

（2-2）非總統的政黨在國會多數，並結合其他政黨過半數（即反總統集團過半）。

（2-3）非總統的政黨在國會多數，並未結合其他政黨過半數。

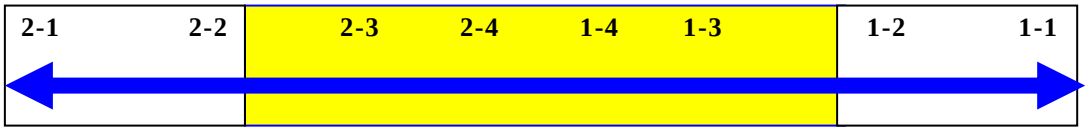
（2-4）總統的政黨在國會多數，但非總統的政黨結合其他政黨過半數（即反總統的集團過半）。

而就府會不一致的組合而言，同樣的，2-1，2-2，2-3，2-4四個途徑都可以達到府會不一致的效果，但是其穩定性則有差異。同樣的，其中以非總統的政黨在國會過半數（2-1）穩定性最高，其次非總統的政黨為多數，結合他野黨過半（2-2），形成多數聯盟，而僅是非總統的政黨為多數（2-3）時，府會不一致會同樣因為在野黨的團結受到衝擊，因此傾向不穩定，至於透過結合在野政黨成為多數（2-4），則是最不穩定，易受到總統的招攬行動而瓦解。

因此府會關係一致與不一致各有四種類型，可以依其穩定性的指標形成一個兩極的光譜，如圖一，從最穩定的府會不一致關係在最左極，依序排列，而以最穩定的府會一致關係在最右極。除了左右兩極的

地帶是穩定的關係之外，中間有很大的區域是不穩定的，雖然在府會關係上是不同類型的，但是其不穩定性高時，代表著轉換的可能性高。換句話說，中間地帶的府會關係的形成，是具有相當大的操作空間的。

圖一：政府組成模式的光譜



府會不一致　　府會一致

如果從政府組成的主要發動者：總統與政黨的角度來討論，圖一中灰色地帶的組合模式中，總統的操作空間大於政黨；相對的，在兩端素色地帶的組合模式中，政黨的操作空間大於總統。簡言之，越往兩極，越傾向政黨主導（分別為朝野），府會關係越穩定；越趨中，總統主導，府會關係變動性越高，一致或是不一致皆傾向不穩定。

至於論者所廣泛討論的「聯合政府」組成，放在圖一上來理解，其範圍從左端的2-2到右端的1-2皆有可能，但是其性質的差異卻相當大，中間的2-4與1-4是以小黨為主導的聯合政府，主流政黨顯然成為俘虜；而2-3與1-3則是政治僵局，目前所謂「少數政府」的型態即屬此種，但是其穩定度則高於類型2-4與1-4；至於左端的2-2與右端的1-2，則是主流政黨主導的型態，也是目前政治勢力分佈下，朝野政黨追求的理想型，尤其是圖一中灰色地帶所代表的政治不穩定性，是在規範面與實作面皆不可欲，政治行為者傾向以脫離這個處境作規劃的期望，這也解釋了選前兩大集團分立的局面。

陸、政府組成途徑的選擇與限制

前面根據理論上的修正，我們對於台灣政黨體系與政府組成間的共變關係（co-variation）有基本的理解，也在政黨關係集團化的概念下，討論府會關係（一致或不一致）的幾種組合途徑。接著，這裡則簡述台灣政府組成的過程與選舉時程間的關係，以及政府組成的可能發動者，其相對的主動性與空間為何。

一、政府組成與選舉時程間的關係

經過前面的討論與推演，政權交替後台灣政府組成的過程有兩個面向：首先是，總統選舉決定了政府組成的主動權。在「半總統制」的憲政架構下，以及總統與立委選舉時程不一致的條件下，總統選舉的結果決定了政府組成的主動權，而非政府組成的模式，這則有國會權力結構的限制。因此第二個面向是，國會選舉的結果則提供了府會關係組合的政黨結構，如前圖一所示，在不同的席次分配下有各種的政府組合模式，其間有許多總統與政黨操作的空間。尤其是在政黨輪替後，總統與政黨領袖的角色分離，兩者客觀的競爭關係浮現，至於在這個政府組成的時序過程中，總統或是政黨作為發動者，其各自的空間與自由度取決於下列條件的滿足。

二、以政黨體系為政府組成中心

其條件在於：（1）極大化總統政黨的席次，成為國會多數，乃至絕對多數。（2）極大化親總統政黨的席次，形成集團，以尋求席次擴張。（3）透過集團化來降低政黨數目，以降低小黨或派系的空間。因此，政黨能努力的是往圖一的兩極趨近（當然朝野的方向相反），以壓縮總統操作的空間。

三、總統為政府組成的中心

則其條件在於：（1）選舉聯盟與選後聯盟的差距製造了不確定性，相對的，不論是選前驅動政黨關係的集團化，或是選後聯盟的再組，在在提供了總統操作的空間。（2）尤其是廣闊的中間地帶（見圖一），以總統為中心的政府組成途徑顯然優於政黨的競爭。因此，除非政黨或政黨聚合形成的集團在國會席次過半數，總統的主動任命權提供了有力的「槓桿」，來聯繫選舉聯盟與執政聯盟。

尤其是在李登輝時代結束後，政黨領袖與總統的身份是分離的，政黨與總統作為政治行動的主體，客觀上的競爭的關係逐漸浮現。就政府的組成途徑為例，當政黨的空間大（圖一往兩極移動時），總統的任命權則縮小；但是當總統操作的空間大時（圖一集中在中間地帶時），政黨反成依變項，取決於總統任命權的作為。

柒、結論

至此，或許可以總結說對於大選後政府組成的預測，雖然有方向但是充滿著不確定，而這個不確定性的來源不單是選舉的結果，還有前面所述 -- 選舉結果與政府組成間的不連續性。造成這樣的制度難題可從兩個角度來理解：

一、既有的制度難題

由於國會與總統選舉時程不一致，所產生的朝小野大的政治僵局，其衍生的現象有：（1）在半總統制下，容易形成分立政府（即府會不一致）；（2）新舊民意的代表性與詮釋問題，造成政治僵局；（3）總統選舉確立主導權，而立委選舉發動政黨重組，在這樣的架構下，任命權使得總統擁有戰略高點，以模塑以其為中心的執政聯盟。

二、既有的結構難題

由於政治競爭中「少數」的強調，既有政黨社會基礎中「社會分歧與政黨界限不一致」傾向為「政黨重組傾向尋求政黨界線與社會分歧的一致」所取代，其衍生的現象如下：（1）政黨領導權分歧時，政治人物有強烈的動機出走；（2）跨越政黨界線的政治聯盟盛行，傾向以族群為新界線；（3）而其演變的序列是：當政治分歧有顯著的多數與少數劃分時，少數首先發動以爭取權益，接著多數跟進以鞏固地位。

就在這個研討會舉辦的前一個月，一個以李登輝為精神領袖的新政團（台灣團結聯盟；台聯黨）即將形成，號稱提名四十多位立委候選人，爭取百分之二十的選票。而這個台聯盟是否能成為另一個「第三黨」，不但影響到台灣政黨體系的生態，也對於前面所討論的政府組成的邏輯有經驗面向上的表現。

台聯黨的形成基本上是在前述的結構與制度條件下產生，或可說是政黨體系零散化而政黨關係集團化的代表性案例。而其潛在的影響作用在於影響政府組成的模式：（1）介入新政府的重組，尤其是在

選後內閣的組成；（2）牽制陳水扁的政策（也就是 winning policy），尤其是兩岸關係；（3）乃至同時產生分解國民黨與民進黨的刺激，這大概是政黨體系發展最大的不穩定來源。而其實際的影響結果有待透過選舉的結果，進行進一步的觀察。

至於這種政府組成不確定性，對於台灣政治發展的可能影響，同樣可以台聯盟為例。明顯的選前諸多政治聯盟的出現（台聯黨、夭折的無黨籍聯盟）在於爭取席位，選後與民進黨在國會組成多數，以爭取組閣權，而此間總統任命權的模塑引導作用相當清楚。所以未來的趨勢是：（1）小型政團林立以參與選前的集團化，期待在選後進一步成為執政聯盟的一員；（2）既有政黨易於傾向分解，尤其是被排拒在執政聯盟外的政黨；（3）政黨體系變得不穩定，易為政治聯盟所取代，或是透過政府組成的過程，再組合（align）政黨體系。此時政府組成，不但以總統為中心取代政黨的地位，進而影響政黨體系的發展方向。

【註釋】

1.參見吳玉山，2000，「制度、非政式制度與結構對政治穩定度的影響」，發表於中國政治學會研討會。

2.A winning coalition is the group of political actors who prefer the current government policy choice or choices to the available alternatives. 見 Rebecca Morton, forthcoming, *Analyzing Elections: How Elections Rule American Politics.*

3.A losing coalition is the group of political actors who prefer the available alternatives to the current government policy choice or choices. 同上。

4.至於全國不分區的設置也有加成的效果。 ◎