

國民黨初選制度效應的再評估

吳重禮**

《 本文摘要 》

邇來，關於初選制度的實施與否已成為國民黨內重要的爭論議題。反對採行初選者所持之理由可歸納為：一、初選引發地方派系嚴重反彈，初選落敗的派系往往在大選中抵制黨籍候選人；二、黨員結構與選民結構的差異，使得初選獲勝的候選人不盡然在大選中具備強勢的競爭能力；三、初選的競爭過程破壞黨內團結，使得候選人對立益形尖銳，加深黨內同志的齟齬；四、實施初選無異於「一隻牛剝兩層皮」，參選人須經兩次競爭、未戰先竭；五、反對繼續採行初選的另一項理由是基於國情不同的考量。經由分析檢證相關資料，本文以為，初選問題的癥結並不在於制度之缺漏，部份黨務幹部意圖延續國民黨威權時代的決策模式，壟斷黨內候選人提名之權，才是造成初選弊端的主因。瞭解提名制度的相關模型以及美國初選制度的爭議，本文以為，隨著民主化的發展，社會利益愈趨多元，任何政黨欲求長存賡續發展，必須建立公允的提名制度。

關鍵詞：國民黨、黨員初選、候選人選擇、提名制度、政黨改革、地方派系、黃復興黨部、政治動員

* 國立中正大學政治系助理教授

** 作者對蔣經國學術交流基金會 (USA)，以及國家發展研究基金會所提供的支持與協助表示謝意。感謝多位人士及兩位評審人審閱初稿，提供寶貴意見。當然，作者自負文責。

壹、前言

民主政治強調責任政治，而責任政治則體現於政黨政治。按民主國家運作之常軌，朝野政黨遵循公平選舉程序，爭取選民認同，以取得政權基礎的合法性（legitimacy）。選舉既然攸關政黨執政與否，政黨審慎籌畫以贏得選舉自然非常重要。其間，政黨甄選候選人角逐公職是競選活動的首要關卡，而且往往是影響選戰成果的一著關鍵性佈局。

以民國八十六年底縣市長選舉為例，其選舉結果顯示，我國朝野政黨實力呈現明顯消長。執政的國民黨遭逢挫敗，其得票率跌至42.12%，僅取得八個縣市的執政權，而民進黨得票率（43.32%）首次超越國民黨，贏得相對多數選民支持，囊括十二個縣市的百里候席位，另有三個縣市（苗栗縣、南投縣，以及嘉義市）由無黨籍人士取得，加之台北市長亦由民進黨掌握，國民黨的政權優勢可謂大受影響。

針對敗選原因，國民黨內部檢討批判之聲不斷，其中尤以黨務高層主導的提名制度所受之抨擊最甚。國民黨內若干人士倡議恢復採行「封閉式初選」（closed party primary），主張經由黨員投票參與黨籍候選人的甄選，培養黨員對於黨務的關懷與向心力，建立民主、公開、公允的提名制度。事實上，自從八十二年國民黨在十四全大會中正式廢止初選制度之後，每逢選舉，國民黨提名作業經常面臨的一項難題，即是有意爭取黨內提名者要求黨部以初選決定黨籍候選人選，在要求不果下，未獲提名者違紀、脫黨參選的情況時有所聞。然而，反對繼續辦理初選者指出，黨員初選的實際運作與預期成效存有相當差距，而殷鑑不遠的是七十八年施行黨員初選的經驗。

綜言之，關於初選制度的繼續實施與否已成為國民黨內重要的爭論議題。本文旨探討七十八年國民黨採用黨員初選制度的實際運作情況，以及其所衍生的相關問題。職是之故，本文不擬對於國民黨歷屆提名制度做系列式陳述，亦不探討採行初選制度的歷史性背景及其規範性問題（註一）。在此，本文擬探究下列相關議題。首先，扼要申論提名制度的理論性意涵及其相關模型，以此做為評估國民黨提名制度的指標。其次，檢視七十八年國民黨初選制度所引發的爭議，並且檢證反對繼續使用初選的觀點是否成立。再者，美國是實施初選最為制度化的國家，而民主、共和兩黨初選制度的實施是否亦引發爭論？這些爭議與國民黨初選所面臨的問題有何差異？在結語中，本文探討的問題包括：初選制度真的是造成提名過程中種種問題的主要因素？如果不是，國民黨初選制度運作的問題癥結為何？

貳、提名制度的政治性意涵及其相關之分析架構

在政治發展的過程中，政黨的出現乃是促進政治民主化的重要特徵。誠如 E. E. Schattschneider (1942: 1) 所詮釋的，「政黨創造了民主，現代的民主藉著政黨始可存在。…政黨並非現代政府的附屬物；它們是現代政府的核心，扮演重要性和創造性的角色」。在民主政治體系中，提名候選人參選公職乃是政黨所履行的重要功能之一（註二）。關於這點，Maurice Duverger (1959: 353) 的剖析是相當貼切地：一位選舉獲勝者必須贏得雙重的認可，即分別來自於政黨與選民的認可。這兩者各自的重要性隨著國家和政黨的不同而異；概言之，政黨認可的重要性往往超過選民認可的重要性。相同地，Leon D. Epstein (1967: 77) 強調，在民主國家中，選民的投票選擇對象非常有限，此乃因為政黨「建構選舉」(structure the vote) 之故一亦即政黨經由提名候選人而提供給選民有限的投票選擇。William J. Crotty (1968: 260) 進一步立論，認為候選人提名乃是選民與決策者之間的重要連結，因為政黨提名候選人，這些候選人便成為黨綱政策的代表，並且肩負著向選民解釋其所作所為的責任。

由於提名候選人具有多重政治重要性，因此，為了爭奪政黨提名所引發的權力紛爭，是屢見不鮮的政治現象。對此觀點，多位學者咸認為候選人提名是政黨內部權力鬥爭的主軸，在衝突的過程中，可確定的是，掌控候選人提名乃是權力爭奪的主要競技場 (Aldrich, 1995; Bartels, 1988; Ware, 1988; Wattenberg, 1991)。正如 Schattschneider (1942: 64) 所言，「提名過程…已成為政黨運作中重要的一環。它決定一個政黨的本質；誰能控制提名，誰就能控制整個政黨。因此，瞭解提名過程，正是觀察黨內權力分配的最佳切入口」。

以比較政治的觀點看來，隨著不同國家的政黨，或是在一個國家中不同的政黨，甚至某一政黨在不同時期，提名制度的差異可能相當大。Austin Ranney (1981: 82) 以權力的集中化 (centralization) 為衡量的指標，將政黨提名制度歸納為下列七種：一、由政黨全國性機構掌理提名候選人的工作，偶爾採納地方性機構的建議；二、雖由全國性機構掌理提名候選人的工作，但須謹慎考量地方性機構的建議；三、由地方性機構掌理提名候選人的工作，但須受全國性機構的監督；四、由地方性機構掌理提名候選人的工作，不受全國性機構的監督；五、由選民挑選候選人，但須受全國性機構的監督；六、由選民挑選候選人，但須受地方性機構的監督；七、由選民挑選候選人，不受地方性機構或全國性機構的監督。明顯地，第一種類型的提名制度為最集權化的方式，而第七類的提名制度為最分權化的形式，其餘五種類型則是介於此兩項極端之間。

就政黨成員參與性 (participation) 程度而言，Ranney (1990 : 230) 將候選人提名作業區分為兩種極端類型。一種極端封閉式的提名制度乃是由黨務菁英自行決定，一般的基層黨員對於提名過程沒有任何影響的機會。另一種極端開放式的提名制度，則是將提名作業徹底地開放給所有黨員參與，而以黨員投票方式決定候選人的甄選。與 Ranney 上述概念相當接近，William Crotty 與 John S. Jackson (1985 : 216 - 220) 亦將提名制度歸納出兩類基本模型：菁英主導模型與大眾參與模型。如表一所示，菁英主導模型強調的乃是，提名過程中有限的政治參與，偏重黨務成員及黨團菁英的影響力，經由熟諳政治運作的菁英份子，憑藉其專業知識審慎評量人選的背景與才能，以贏得選戰為主要目標。相反地，大眾參與模型著重廣泛的公民參與和政治動員，希冀經由人民的常識與判斷力選擇政黨候選人，培養大眾對於公共政策的關心與政治事務的關懷。

表一 提名制度菁英主導模型與大眾參與模型之比較

菁 英 主 導 模 型	大 眾 參 與 模 型
黨團或代表大會	直接初選
嚴格黨員資格限制之封閉式初選	開放式初選或非嚴格黨員資格限制之封閉式初選
形式性的初選	挑選黨代表的初選
黨代表無須對於其投票作任何承諾	黨代表必須對於其投票作承諾
統一投票規則	黨代表個別投票
受民衆付託「獨立判斷」	「忠實反映」民衆的觀點與主張
專職黨代表，尤其是黨籍公職人員	自發性的業餘黨代表
低度參與程度	高度參與程度
形式與間接的團體政策代表	人口與直接的團體政策代表
全國代表大會為候選人選擇的關鍵	州與地方的甄選為候選人選擇的關鍵
競選經費來自有限的資金、大額款項及私人捐款	競選經費來自分散的資金、小額款項，以及聯邦或州提供的公費

資料來源：Crotty and Jackson (1985 : 219) 。

以跨國比較性研究為分析架構，Michael Gallagher (1988a, 1988b) 亦依權力的集中化程度—亦即掌控候選人提名的權力所在—將民主國家政黨的候選人選擇制度區分為七種類型：一、政黨選民 (party voters)；二、政黨初選 (party primaries)；三、選區政黨幹部 (subset of constituency party members)；四、政黨全國性主管機構 (national executive)；五、利益團體 (interest groups)；六、全國性派閥領袖 (national faction leaders)；七、政黨領袖 (party leader)。根據 Gallagher (1988b) 的比較性分析，現今民主國家政黨提名制度的差異性確實相當顯著，多數介於集權化與分權化兩極之間；總體而言，以選區政黨幹部主導提名過程的方式最為普遍，政黨全國性主管機構掌控提名過程的類型則次之。

值得說明的是，依據上述列舉之分類標準，無論是以權力集中化程度或者基層黨員參與性為歸類的指標，實際的政黨提名制度極難完全符合某一種特殊模型，大多採取混合兼容的型態，祇是適用的程度有著輕重之分。再者，依據上述所列舉的各項指標，究竟何者才是「完美的」提名制度？事實上，每一種類型的提名制度皆有其特點，亦有其不足之處。換言之，沒有任何一種提名制度是完善的，可以同時滿足各方的需求，杜絕所有可能問題的發生。譬如，集權化提名模型雖與民主參與原則違背，然而黨務菁英顯然比一般選民更熟諳政治問題，擁有更多的機會來瞭解提名人選的品格與才能。反過來說，分權化提名模型雖與民主原則相符，然而政治煽動者、缺乏政治領導才能但善於形象塑造者往往擁有較大的勝選機會。在簡述提名制度相關的理論架構之後，以下兩節將分別討論國民黨與美國政黨實施初選所引發之爭議，以及其他相關議題。在結語中，本文試圖引證提名制度相關的理論概念，檢視國民黨初選制度運作的意涵。

叁、國民黨黨員初選制度的原由與爭議

民國七十七年七月，國民黨召開第十三屆全國黨員代表大會，通過「中國國民黨現階段黨務革新綱領案」，以健全黨體質結構，爭取黨員認同感與向心力，強化選舉動員能力，因應競爭性政黨政治的新局勢。其中，實施黨員初選成為黨務革新的關鍵步驟。以關中（時任國民黨中央委員會副秘書長兼組工會主任）為首的部份高層黨務人員鼓吹以由下而上的黨員初選制，取代傳統由上而下的中央支配式提名制度。關中（1992a：107-108；1992b：26-27；1992c：255-259）在黨務工作會議及演說中，多次直陳實施黨員初選的四項目的：一、爭取黨員對黨認同與向心，增加動員能量；二、爭取民衆支持本黨，維護本黨形象；三、改善本黨的體質，使黨有競爭力，使參與者、幹部都重視基層，重視黨員；四、建立公平的參與制度，鞏固黨的團結。身為國民黨高層黨務人

員總縮選務工作，關中的報告並無批判地方派系之處。然而，熟悉黨務作業者普遍認為，採行初選的隱藏動機乃是意圖削弱甚或摧毀地方派系的勢力，收編其政治資源，以擺脫地方派系在黨內提名過程中的掣肘（註三）。

儘管較之美國民主、共和兩黨初選制度之規模與方式，國、民兩黨推動的初選制度尚有不足之處，但是各方仍然予以相當的肯定，認為此舉裨益健全我國政黨政治與黨內民主。惟國民黨初選制度的實際運作與構思初衷仍有差距，而黨內對於是否取消初選引發不少爭議。反對繼續採行初選者所持之理由可歸納為以下數點（註四）。第一，初選引發地方派系嚴重反彈，初選落敗的派系往往在大選中不僅拒絕為黨籍候選人輔選動員，甚或轉而支持他黨候選人。第二，黨員結構與選民結構的差異，使得初選獲勝的候選人，不盡然在大選中具備強勢的競爭能力。尤其在初選投票率不高的情況下，國民黨固有的鐵票系統——黃復興黨部——以其高度族群凝聚力，積極動員支持外省籍參選人，但是這些在初選中得勝的候選人，未必能在大選中獲得選民的支持。因此，初選不僅無法改善黨的體質，甚至弱化政黨的選舉競爭力，導致選舉失利。第三，初選的競爭過程破壞黨內團結，使得候選人對立益形尖銳、矛盾衝突擴大，加深黨內同志的齟齬。在部分選區，地方派系傾軋加劇，違紀參選時有所聞，黨內和諧的構思猶如空中閣樓。第四，儘管依據提名辦法，登記初選者必須簽訂保證，不得藉由期約、賄選、暴力、惡意攻訐其他參選人等不正當手段爭取選票，然而黑金政治介入黨內初選過程，使得選舉風氣未見改善。尤其在競選經費支出方面，若干黨籍候選人批評實施初選無異於「一隻牛剝兩層皮」〔按：台語〕，意即參選人須經兩次競爭（初選與大選），雙重耗用「買票」經費，未戰先竭，增加人力、物力負擔。第五，反對繼續採行初選的另一項理由是基於國情不同的考量；其認為美國初選制度已經實行了百餘年，其高度「制度化」的提名方式並不適用於我國。

對於上述黨員初選制度的批判，筆者將檢視這些批判的立論是否能夠成立。首先，初選制度是否導致地方派系嚴重反彈，黨內矛盾衝突擴大等問題？在探討這項問題之前，先簡略地敘述七十八年選舉之後，國民黨提名制度的演變情形。在八十年二屆國代選舉中，國民黨改採所謂的「修正式黨員初選制度」——黨員投票（佔60%）與幹部評鑑（佔40%）。此種修正式初選制度亦運用在八十一年二屆立委選舉中，而黨員投票與幹部評鑑的比重各佔50%；甚者，依據該選舉提名辦法規定，直轄市或縣市黨部為適應當地選情態勢，或各別選舉區參加提名同志未超過應選名額，經各該黨部委員會之決議，呈報中央常務委員會核定者，得不辦理黨員投票與幹部評鑑。由於這項「因地制宜」的彈性處理措施，國民黨中常會核定在全省二十九個選區中，十八個選區不辦理黨內初選，只有十一個選區舉辦初選。換言之，在修正式黨員初選制度下，舉辦初選由「原

則」成爲「例外」；而黨部與地方派系協商的情況則由「例外」成爲「原則」（新新聞，1992/8/2-8/8，第282期：10-22）。至此，七十八年實施之初選制度所強調的「由下而上」、「黨內民主」精神已不復存。之後，在八十二年縣市長選舉中，國民黨改採「意見徵詢」的提名方式，由縣市黨部在黨員意見反映、黨員投票，或者幹部評鑑等三種方式中，擇一辦理。此意見徵詢方式在八十三年所制訂的「中國國民黨輔導黨員參加公職人員選舉提名辦法」中，另加入「民意調查」一項。爾後，意見徵詢遂成爲國民黨中央民代、省市議員，以及縣市長候選人提名的主要依據。值得說明的是，雖然黨員投票亦列爲意見徵詢的辦法之一，但自從八十三年以來並未被實際運用。

假若初選制度易導致地方派系反彈，引發黨籍候選人相互攻訐的情事，那麼，一項合理的推論是，國民黨停止舉辦初選之後，這些內訌的問題即使不是完全解決，至少應該減少至相當程度。然而，實際情況顯示，國民黨改採修正式黨員初選及意見徵詢方式之後，不僅無法消弭地方派系對峙，派系紛爭甚至更爲嚴重，而且候選人對立情形益形尖銳，候選人冒著被開除黨籍的風險而執意參選的情形更是時有所聞。

表二 國民黨七十八年至八十六年縣市長選舉參選統計表

選舉年	提名方式	應選名額	國民黨參選人數			
			提名參選	報准參選	違紀參選	總計
七十八	黨員初選	21	20	2	0	22
八十二	意見徵詢	23	20	5	9	34
八十六	意見徵詢	23	21	4	10	35

資料來源：台灣省選舉委員會歷屆選舉統計資料與報紙雜誌報導。

就政黨提名作業而言，黨內衝突最嚴重的後果，莫過於黨員不滿提名結果而決定違紀參選，其次是黨部無法決定推薦人選，而允許有意參選者以報准參選方式相互競爭。因此，違紀參選與報准參選人數乃是衡量黨內衝突的有效指標。表二以近三次縣市長選舉爲例，在七十八年選舉過程中，並沒有違紀參選的情形發生，僅在花蓮縣開放競選，報准吳國棟（初選名列第一）與陳清水（現任縣長，初選排名第二）參選。除花蓮縣之外，澎湖縣是另一較特殊的例子。在澎湖縣，現任縣長歐堅壯初選名列第一，而且黨員投票率達60.15%，依據規定（註五）黨部應予以提名，然而國民黨卻提名初選名列第二的王乾同（林佳龍，1994：32）。儘管提名結果與初選結果相違背，但是歐堅壯並未違紀參選。相對於七十八年選舉情形，八十二與八十六年的選情則相當複雜，黨內同志

齟齬、對立程度顯著增加。在八十二年選舉中，違紀參選人數為九人，分別為台北縣的張馥堂與石瓊文、桃園縣的黃木添與周細滿、苗栗縣的何智輝、彰化縣的洪英花、台南縣的黃丁全、台東縣的陳益南，以及新竹市的任富勇。報准參選人數為五人，分別是雲林縣的廖泉裕與陳錫章，嘉義縣的陳適庸與李雅景，以及宜蘭縣的張軍堂。八十六年選舉中，違紀參選人數達十人，分別是台北縣的林志嘉、新竹縣的邱鏡淳、苗栗縣的傅學鵬、台中縣的劉銓忠、雲林縣的歐明憲和張榮味、台東縣的徐慶元、基隆市的許財利，以及台南市的方金海和林壽宏。報准參選者包括台中縣的郭榮振和徐中雄，以及台南市的林南生和陳榮盛。

值得一提的是，八十二年縣市長選舉，國民黨以徵召方式，選擇無派系背景的候選人參選（俗稱「空降」部隊），分別在屏東縣與嘉義市提名伍澤元與江義雄參選。而這種徵召策略亦在八十六年縣市長選舉中再度運用，分別是台北縣的謝深山、宜蘭縣的廖風德，以及南投縣的許惠祐。事實上，八十二年縣市長選舉中此種徵召策略並非首創，而是肇始於六十年代蔣經國決定拔擢台籍菁英參選（或戲稱「崔苔菁」政策，音同為會「吹」的「台」籍「青」年），以擺脫地方派系的糾葛紛爭（吳重禮，1998；陳明通，1995：184-185）。然而，此種徵召無派系背景候選人參選的策略經常引起地方派系的嚴重反彈，使得派系往往在大選中不僅拒絕為黨籍候選人輔選動員，甚或轉而支持他黨候選人。以八十六年台中縣長提名為例。長期以來，國民黨在台中縣政壇保持一黨優勢，憑藉「雙派系主義」縝密的選舉動員網絡，使得反對勢力難以根深盤據，尤其在縣長選舉，紅（林）、黑（陳）兩派輪流執政，一任兩屆的規則與運作，非派系候選人根本無法攻城掠地。故之，台中縣向來是國民黨的鐵城重鎮。然而，早在八十六年初，紅黑兩派爭奪台中縣長提名的態勢已呈現白熱化，加上第三勢力楊天生的動向未定，使國民黨提名縣長候選人的過程並不順遂，故傳聞黨部可能以徵召方式協商人選，提名非派系人物參選，但卻引起紅黑兩派成員一致的反對（註六）。而亦因地方派系整合失利，使得國民黨被迫採取開放策略，先後報准郭榮振（黑派）和徐中雄（屬紅派，與現任縣長廖了以和第三勢力關係密切）參選，之後劉銓忠（紅派）不滿徐中雄以新人資格代表紅派出戰，並且為取得紅派主導權，亦宣佈脫黨違紀參選到底（註七）。

總體而言，國民黨停止辦理黨員初選，改採其他的提名辦法之後，不僅無法消弭地方派系對峙，相反地，派系紛爭、黨內鬩牆的情況甚至更形嚴重，加深了黨內同志的齟齬，而候選人對立也益形尖銳，違紀參選的情形更是層出不窮。

其次，反對繼續採行初選者以為，在初選投票率不高的情況下，黨員結構與選民結構的差異，使得初選獲勝的候選人，不盡然在大選中具備強勢的競爭能力。尤其是國民黨固有的鐵票系統—黃復興黨部—以高度族群凝聚力，積極動員傾向支持外省籍參選

人，但是這些初選出線的候選人，未必能在大選中獲得選民支持。本文為檢證此種論調，將以三個面向—初選投票率，黨員結構與選民結構，以及提名人選的省籍—加以分析。首先，如表三所示，七十八年三項公職人員選舉，國民黨初選投票率平均約為46%，其中以省議員的46.76%最高，高雄市議員的36.94%最低，如此的投票率與美國民主、共和兩黨各州初選投票率約20%至25%（Hadley and Stanley, 1996：176-77；Ranney, 1972：23）相較，黨員初選投票的參與程度不可謂不高（註八）。民國八十年與八十一年二屆國大與立委選舉，國民黨改採修正式黨員初選制度，依據該辦法，黨員投票結果僅佔提名決定權的百分之六十，以及百分之五十。無疑地，這種提名辦法授與黨職幹部相當程度的主導權，而且黨中央保留了認可提名的核示權，相對地，基層黨員的影響力明顯減弱。由於提名影響力的減弱，導致黨員投票意願低落，因此初選投票率顯著下降，其分別為29.06%及29.55%。

表三 國民黨七十八年至八十一年初選黨員暨幹部投票統計表

選舉年	選舉類別	提名方式	合格黨員投票數	幹部投票比例	黨員投票比例
七十八	增額立法委員 ^①	黨員初選	1,977,249	n.a.	45.10
	省議員 ^②	黨員初選	1,581,921	n.a.	46.76
	台北市議員	黨員初選	237,551	n.a.	45.56
	高雄市議員	黨員初選	149,481	n.a.	36.94
	縣市長	黨員初選	1,581,707	n.a.	46.42
八十	第二屆國民大會代表	修正式黨員初選	1,950,000	67.36	29.06
八十一	第二屆立法委員	修正式黨員初選	809,000	68.99	29.55

①含台灣省各縣市、台北市、高雄市、福建省，以及台灣省山胞黨員。

②含台灣省各縣市與台灣省山胞黨員。

資料來源：七十八年初選資料摘錄自關中（1992b：276-311，〔表三〕），相關數據由筆者計算之。八十及八十一年初選資料摘錄自Robinson and Baum（1994：84）。

其次，就選民結構而言，本省籍族群（在此包括閩南人、客家人，以及原住民）約佔台閩地區總人口數的85.6%，而外省籍為14.4%。就外省族群人口分佈情形而言，其

中以居住在台北市的比例（28.5%）最高，在高雄市則為16.2%，而台灣省各縣市平均為11.9%（Wu, 1989：391）。就黨員結構而言，依據七十八年資料，國民黨的本省籍黨員比例為67.57%，外省籍黨員比例為32.43%（Huang, 1996：115）。相較之下，選民結構與國民黨黨員結構之間，確實存有若干差距。然而，就台灣各個地區的居住型態而言，在交通運輸系統日益發達、眷村社區改建、人口移動頻繁，以及省籍間通婚的諸多因素影響之下，特定族群社區的藩籬已經逐漸打破，因此，族群分佈並沒有明顯地理區隔的問題。換言之，國民黨黨員結構與選民結構的差異並不大。這種情形在國民黨提名人選的省籍比例上亦可清楚呈現。

關於國民黨黨員結構與選民結構的差距，經常被引述的例子，乃是七十八年台北市第一選區前六名（趙少康、趙振鵬、田文仲、丁守中、周荃、馬愛珍）均為外省籍候選人（王業立，1995：12；林佳龍，1994：32；謝相慶，1992：10）。事實上，七十八年立委初選中，黃復興黨部所規畫的主要人選共有九位外省籍的參選人，而且初選投票排行大多均名列前茅，其分別是台北縣排名第一的周書府、桃園縣排名第一的朱鳳芝、高雄縣排名第一的蕭金蘭、屏東縣排名第一的王素筠、台中市排名第一的沈智慧、台北市北區排名第二的趙振鵬、台北市南區排名第一的郁慕明、高雄市北區排名第一的蕭楚喬，以及高雄市南區排名第二的王天競（陳陸輝，1994：67；新新聞，1989/7/31-8/6，第125期：30）。這九位初選出線的候選人中，除了蕭楚喬之外，皆在大選中以高票當選。平心而論，由於組織成員的高度同質性以及強烈的團體意識（group consciousness），使得黃復興黨部得以積極動員所屬成員支持外省籍參選人，而這些候選人也大多能在大選中當選（新新聞，1989/7/31-8/6，第125期：24-40）。

然而，就整體初選參選情形而言，七十八年三項公職人員選舉應選名額為293人，國民黨初選參選的人數共有645位，外省籍參選的有118人，而在初選名次領先的有22人，比例並不明顯（關中，1992b：92）。在增額立委選舉方面，如表四所示，區域立委（包括台灣省及福建省）應選名額為79人，國民黨籍參選人數為103人，其中，由國民黨「推薦」的候選人數為55人，報准參選為48人。在國民黨推薦候選人中，台灣籍的候選人有41位，而外省籍者佔14人。外省籍候選人在選區提名的比例，除了在台北市與高雄市選區較高之外，在其餘選區則普遍偏低。由是觀之，初選未必導致外省籍參選人較易出線。況且，八十二年新黨成立後，陸續地吸納部份外省籍選民，黃復興黨部選票大幅流失（吳重禮，1997；陳陸輝，1994），亦縮減國民黨黨員結構與選民選票的差距。

表四 七十八年增額立法委員選舉國民黨候選人參選統計表

選 區	應選 名額	候選 人數	國民黨籍 候選人數	國民黨推薦候選人			國民黨 報准參選
				人數	台灣省 ^①	外省籍	
台北縣	11	29	15	6	4	2	9
宜蘭縣	2	4	2	1	1	0	1
桃園縣	5	8	5	3	2	1	2
新竹縣	1	3	2	0	0	0	2
苗栗縣	2	4	2	1	1	0	1
台中縣	4	12	6	3	3	0	3
彰化縣	4	13	4	2	2	0	2
南投縣	2	7	4	1	1	0	3
雲林縣	3	7	3	3	3	0	0
嘉義縣	2	6	2	2	2	0	0
台南縣	4	10	5	3	3	0	2
高雄縣	4	8	4	3	2	1	1
屏東縣	3	6	3	2	1	1	1
台東縣	1	6	2	1	1	0	1
花蓮縣	1	4	2	1	1	0	1
澎湖縣	1	2	2	1	1	0	1
基隆市	1	2	1	1	1	0	0
新竹市	1	6	1	1	1	0	0
台中市	3	12	4	2	1	1	2
嘉義市	1	3	2	0	0	0	2
台南市	2	9	3	2	2	0	1
台北市第一選區	6	20	10	5	2	3	5
台北市第二選區	6	17	8	5	3	2	3
高雄市第一選區	4	13	5	3	1	2	2
高雄市第二選區	4	11	3	2	1	1	1
福建省 ^②	1	4	3	1	1	0	2
總計	79	226	103	55	41	14	48

①含福建省金門縣與連江縣。

②金門縣與連江縣。

資料來源：中央選舉委員會編印之七十八年動員戡亂時期地區增額立法委員選舉選舉實錄（1989）。

關於黨員結構與選民結構不符的例證，另一經常被引述的個案為七十八年南投縣省議員的初選，因為前兩名的鄭文鍵與馬榮吉均為埔里人，有違區域均衡原則。然而，此看法亦有待商榷。首先，就國民黨整體初選結果評量之，上述南投縣的情形可謂是一特例（deviant case）。以方法論觀點而言，以特殊個案結果推論全體現象極易造成「整體謬誤」（ecological fallacy）。其次，根據相關選舉資料（註九）顯示，七十八年南投縣13個鄉鎮市的總選舉人數為330,032，而埔里鎮的選舉人數為53,509，排名第二，僅次於南投市的59,709；雖然缺乏精確資料加以佐證，但是可以合理的假設，南投縣國民黨員的分配情形應該亦有相似的比例。或許正是由於擁有相當比例的黨員數，加上有效的初選動員使得鄭文鍵以明顯差距（31.50%）領先其他五位角逐者，而位居第二的馬榮吉得票率為19.83%，則與簡金卿（14.62%）、白弘輝（13.39%）、熊俊平（12.96%），以及許民衡（7.71%）的差距接近（關中，1992b：293）。因此，以此情形說明黨員結構與選民結構不相符合，且違背區域均衡原則，對此立論，筆者持保留的態度。

再者，所謂「一隻牛剝兩層皮」未戰先竭的說法亦無法成立。就競選經費的支出方面，除了挹注龐大經費賄選之外，候選人兩次競爭的花費未必較多，因為經由初選的淘汰，使得正式選舉的選情將較為單純，形成各政黨候選人間的抗衡。反之，在參選爆炸情況下，若未經初選的篩選過程，候選人不僅必須面對其他政黨候選人的挑戰，而且亦須遭逢同黨候選人與違紀參選者爭奪相同票源，在此情況下，將導致候選人競選活動的人力、物力負擔更為沈重（註十）。

從現實政治層面而言，任何政黨改變提名制度或提名程序的主要目的無非是希望加強該黨的勝選能力，以增加取得政權的機會，或者維持黨的既存優勢，以賡續執政的地位（Bartels, 1988；Busch and Ceaser, 1996：341 - 342；Hadley and Stanley, 1996：158）；而國民黨舉辦黨員初選的動機亦不例外。然而，批判初選制度者指出，即使國民黨在七十八年大選中仍然囊括相對多數席次，但是得票率與席次比例皆明顯下滑，並將此挫敗歸咎於初選制度的實施。換言之，初選制度不僅無法增強政黨的選舉競爭力，反而容易導致選舉失利。

然而，比較分析歷屆選舉結果可知，這種論調恐言過其實。如表五所示，七十八年增額立委選舉中，國民黨確實在得票率與席次比例皆下跌將近十個百分點，然而，八十一年二屆立委選舉在席次比例（-13.7%）下降的幅度更大。在省議員選舉方面，如表六所示，國民黨在七十八年選舉席次獲得比例（-6.5%）的下降程度，尚低於六十六年與八十三年年的選舉（分別為-6.8%和-9.3%）。類似的情形在縣市長選舉中更為凸顯，如表六所示，在國民黨得票率與席次率的下降程度方面，七十八年選舉並非最為顯

著；六十六年與八十六年席次比例減少了 - 20.0% 及 - 30.4%，均低於七十八年的 - 14.4%；而七十年選舉的得票率減少了 - 14.4%，亦低於七十八年的 - 9.9%。

表五 國民黨歷屆立法委員*提名方式、選舉得票率與席次分配率統計表

選舉年	提名方式	應選名額	得票率	與前次選舉得票率之差	席次分配比例	與前次選舉席次分配比例之差
五十八	小組意見反映	11	76.0		72.7	
六十一	黨員意見反映	36	70.2	- 5.8	83.3	10.6
六十四	黨員意見反映	37	78.7	8.5	81.1	- 2.2
六十九	黨員意見反映與幹部評鑑	70	72.1	- 6.6	80.0	- 1.1
七十二	黨員意見反映與幹部評鑑	71	70.7	- 1.4	87.2	7.2
七十五	黨員意見反映與幹部評鑑	73	69.9	- 0.8	80.8	- 6.4
七十八	黨員初選	101	60.1	- 9.8	71.3	- 9.5
八十一	修正式黨員初選	125	52.7	- 7.4	57.6	- 13.7
八十四	意見徵詢	128	46.1	- 6.6	52.3	- 5.3

* 不含七十八年前之遴選僑選增額立法委員，以及八十一年後施行之僑居國外國民及全國不分區立法委員。

資料來源：國民黨組織工作會編印之「國民黨歷屆選舉提名辦法及其施行細則」；七十六年之前選舉資料摘自中央選舉委員會編印之《中華民國選舉統計提要（1988）》，其餘數據取自中央選舉委員會編印之選舉實錄。

綜觀之，在以往列寧式黨國架構中，國民黨長期壟斷社會政經資源，壓縮政治反對勢力的發展空間，因此國民黨候選人在選舉過程中所遭逢的挑戰較小，而所謂「提名即當選」的情形相當普遍。然而，隨著社會環境迅速轉型，國民黨威權統治基礎亦呈現鬆動的現象。舉凡教育水準提昇、工業化及都市化發展、傳播資訊大量繁衍、政治訊息的管道多樣化、人口流動迅速，以及新興社區的蓬勃設立等因素，在在有利於在野政治勢力的發展，而且在各級公職選舉中的得票率與席次分配率亦不斷的成長（吳重禮，1998；Huang, 1996；Wu, 1989；Wu, 1997）。總體而言，組織性反對黨的興起，政黨競爭的制度化，大眾政治參與程度的提昇，都是弱化國民黨一黨統治的要素，而其候選人得票率遞減即是社會變遷對威權政體衝擊的跡象。職是，在漸趨成形的競爭性政治

局勢下，七十八年國民黨選舉失利應是民主化發展的結果，未必與初選制度的實施有必然關係。

表六 國民黨歷屆省議員*提名方式、選舉得票率與席次分配率統計表

選舉年	提名方式	應選名額	得票率	與前次選舉得票率之差	席次分配比例	與前次選舉席次分配比例之差
四十三	黨員直接投票 (不公開黨員投票結果)	57	68.8		84.2	
四十六	黨員直接投票 (不公開黨員投票結果)	66	67.8	-1.0	80.3	-3.9
四十九	黨員意見反映	73	65.4	-2.4	79.5	-0.8
五十二	黨員意見反映	74	68.0	2.6	82.4	2.9
五十七	黨員意見反映	71	75.5	7.5	84.5	2.1
六十一	黨員意見反映	73	68.9	-6.6	79.5	-5.0
六十六	黨員意見反映	77	64.1	-4.8	72.7	-6.8
七十	黨員意見反映與幹部評鑑	77	70.3	6.2	76.6	3.9
七十四	黨員意見反映與幹部評鑑	77	69.8	-0.5	76.6	0.0
七十八	黨員初選	77	62.1	-7.7	70.1	-6.5
八十三	意見徵詢	79	51.0	-11.1	60.8	-9.3

* 含台灣省各縣市，以及平地與山地山胞省議員。

資料來源：國民黨組織工作會編印之「國民黨歷屆選舉提名辦法及其施行細則」；七十六年之前選舉資料摘自中央選舉委員會編印之《中華民國選舉統計提要（1988）》，其餘數據取自台灣省政府民政廳暨台灣省選舉委員會所編印之選舉實錄。

其次，儘管提名制度的良窳往往是影響選戰成果的重要因素，但是亦不應忽略其餘的因素，譬如候選人提名的適量與否（尤其是過度提名（over-nomination）造成同黨候選人爭奪相同票源的情形）、競選經費、選區劃分、文宣造勢、選民動員策略等等。例如，如表四所示，七十八年區域增額立法委員的應選名額為79名，而國民黨籍候選人數（含推薦與報准）卻高達103人，此種超過應選名額的提名策略，無異於鼓勵同黨操

戈，爭奪相同票源。再者，假若初選制度的實施會減弱政黨的選舉競爭力，那麼這種觀點將無法解釋為什麼同樣採行初選制度的民進黨，儘管同樣面對黨內派系、菁英內訌的尖銳對立，卻能夠逐漸爭取愈來愈多選民的支持。此外，假定國民黨因為實施初選制度而導致選舉失利，但是停止繼續採行黨員初選之後，卻使得國民黨經歷更大的選舉失利。如是觀之，初選制度弱化政黨選舉競爭力的論點，仍有不足之處。

表七 國民黨歷屆縣市長提名方式、選舉得票率與席次分配率統計表

選舉年	提名方式	應選名額	得票率	與前次選舉得票率之差	席次分配比例	與前次選舉席次分配比例之差
四十	擇優支持	21	n.a.		85.9	
四十三	黨員直接投票 (不公開黨員投票結果)	21	71.8		90.5	4.6
四十六	黨員意見反映	21	65.0	-6.8	95.2	4.7
四十九	黨員意見反映	21	72.0	7.0	90.5	-4.7
五十三	黨員意見反映	21	73.1	1.1	81.0	-9.5
五十七	黨員意見反映	20	72.4	-0.7	85.0	4.0
六十一	黨員意見反映	20	78.6	6.2	100.0	15.0
六十六	黨員意見反映	20	70.4	-8.2	80.0	-20.0
七十	黨員意見反映與幹部評鑑	19	59.4	-11.0	78.9	-1.1
七十四	黨員意見反映與幹部評鑑	21	62.6	3.2	81.0	2.1
七十八	黨員初選	21	52.7	-9.9	66.6	-14.4
八十二	意見徵詢	23	47.5	-5.2	65.2	-1.4
八十六	意見徵詢	23	42.1	-5.4	34.8	-30.4

資料來源：國民黨組織工作會編印之「國民黨歷屆選舉提名辦法及其施行細則」；民國四十年選舉，國民黨提名辦法與選舉資料摘自台灣省地方自治誌要編輯委員會編印之台灣省地方自治誌要（1965）；四十三至七十六年間選舉資料摘自中央選舉委員會編印之中華民國選舉統計提要（1988），其餘數據取自台灣省政府民政廳暨台灣省選舉委員會所編印之選舉實錄。

另外，認為美國民主、共和兩黨初選運作早已高度制度化的論調更與實情不合。在此，本文僅簡要闡述美國政黨之總統候選人提名制度的沿革（註十一）。美國獨立初期，建國諸賢期望總統的產生方式，是經由人民與選舉人團審慎考量角逐總統職位者其個人品行、操守及威望等因素。雖然此選舉方式制訂在聯邦憲法與各州法律條文中，但是隨著政黨的興起，其實質運作卻產生變化。十九世紀初，政黨以國會黨團（congressional caucus）密議的方式薦舉總統候選人，其過程有著高度菁英掌控的色彩（Busch and Ceaser, 1996：332-333）。一八二四年，Andrew Jackson 與其政黨改革支持者強烈抨擊國會黨團的弊端，倡議以全國代表大會（the national convention）方式，吸納廣大的社會階層參與，反映各界利益，達成集體協商選擇黨籍候選人。形式上，代表大會似乎是邁向民主發展的里程碑，然而，實際運作卻導致政治機器（political machine）與黨頭目（party boss）勢力的猖獗。在腐化的分贓制度（spoils system）下，政治機器不僅操縱政府人事，亦左右兩黨全國代表大會黨代表及總統候選人人選。

十九世紀末期，Robert M. La Follette 領導的進步運動（the Progressive Movement，或稱 the Progressives）致力推動直接初選（direct primary system），希冀剷除政治機器的箝制力，阻絕金權徇私的管道（註十二）。一九〇〇年，當 La Follette 贏得威斯康辛州州長提名並在隨後的大選中獲勝，立即將實施全州性黨內初選列為主要政綱。三年後，威州議會通過初選法案。初選制度蔚成風潮，迅速席捲各州。一九一〇年，奧勒岡州議會經由公民提議制訂「公民直選」法案一登記的合格選民同時投票選出總統、副總統候選人，及該州全國黨代表大會人選。未幾，各州群起效尤「奧勒岡規則」（the Oregon System）（Crotty and Jackson, 1985：14；Key, 1964：375）。

如表八所示，兩大黨舉行初選的州數與經初選產生的黨代表比例在一九一六與一九二〇年達到高峰。然而，進步運動所推動的初選制度在一九二〇年代之後漸趨平息，許多州捨棄初選方式，而重回黨團或州代表大會控制的老路。直到一九七二年之前，經由黨員初選的黨代表比例約佔全國代表大會總數的五分之二，使得初選結果往往僅成為候選人提名的參考（Crotty and Jackson, 1985：21-24；Ranney, 1975：203-204）。在民主、共和兩黨的全國代表大會中，黨內主流派系與其領導者壟斷候選人挑選過程的現象是屢見不鮮的。

雖然 La Follette 與進步運動支持者鼓吹黨員直選的理想與實際施行的結果相去甚遠，但是進步運動的精神確實對美國社會產生深遠的影響（Aldrich, 1995：99, 114-118；Epstein, 1986：170；Ranney, 1975：19）。首先，初選形式簡單易懂，普遍為人接受。再者，初選結果雖僅為候選人提名參考依據，但是卻成為黨員意見上達、政治溝通的重要管道。這些影響加之一九六〇年代中期美國政治、社會環境急遽變遷，促成

爾後民主、共和兩黨進行大規模候選人提名制度的變革。一九六八年之後，一系列的政黨改革將政治權力由領導菁英轉移到基層選民，確立初選在總統候選人提名中的主導地位。

表八 一九一二年至一九九六年期間美國總統初選資料

選舉年	民主黨		共和黨	
	舉行初選的州數	經初選產生之黨代表	舉行初選的州數	經初選產生之黨代表
1912	12	32.9%	13	41.7%
1916	20	53.5	20	58.9
1920	16	44.6	20	57.8
1924	14	35.5	17	45.3
1928	17	42.2	16	44.9
1932	16	40.0	14	37.7
1936	14	36.5	12	37.5
1940	13	35.8	13	38.8
1944	14	36.7	13	38.7
1948	14	36.3	12	36.0
1952	15	38.7	13	39.0
1956	19	42.7	19	44.8
1960	16	38.3	15	38.6
1964	17	45.7	17	45.6
1968	15	40.2	15	38.1
1972	22	65.3	21	56.8
1976	30	76.0	30	71.0
1980	35	71.8	34	76.0
1984	25	62.1	30	71.0
1988	34	66.6	35	76.9
1992	36	69.6	39	79.1
1996	36	62.8	43	88.3

資料來源：Beck (1997 : 222) ; Crotty and Jackson (1985 : 16) 。

剖析美國初選制度的發展歷程後，可以瞭解到，美國政黨實施初選雖已超過一百五十年，然而初選真正成爲總統候選人提名的主導性依據，卻僅有二十餘年的經驗，而且，事實上，民主、共和兩黨總統候選人提名的初選程序迄今仍然進行修改中（註十三）。基於上述之分析，以國情不同，認爲美國初選早已制度化，而國民黨並不適用初選制度的觀點，筆者則抱持不同的態度。

再者，美國兩大黨在七〇年代之後確立了初選制度的主導性地位，而初選制度的實施亦引發了相當的爭論；值得說明的是，這些爭議與國民黨所面臨的初選問題極爲相似，這是本文在下一節中所要探討的重點。

肆、美國初選制度之爭議

綜觀美國政黨的整體發展，兩大黨在一九六八年之後普遍採用直接初選甄選黨代表，促使總統候選人提名制度的民主化，乃爲一致的趨勢。然而，如前所述，沒有任何一種提名制度可以同時滿足各方的需求。七〇年代以降，民主、共和兩黨若干地方黨團幹部與派系領袖仍主張回歸傳統菁英主導的模式，並對於現行的初選制度提出若干質疑與詬病（註十四）。其一，現行的總統候選人提名程序過於曠日廢時，候選人須經歷初選與大選的考驗，過度耗費人力、物力。尤其，各州舉行初選的時程持續過長，爲期長達約四個月之久（約從二月中旬至六月中旬），致使候選人必須投注過多的時間與精神，爲支應龐大競選經費，必須疲於籌募財源。

其二，在開放式初選（open primary）過程中，選民毋須進行黨員登記即可取得初選投票資格，因此可能發生「侵入投票」（raiding）或稱「跨黨投票」（crossing over）的現象。所謂侵入投票，意指某一特定政黨的黨員，尤其是人數上佔有相對優勢的政黨黨員，在初選中蓄意參與另一個政黨的投票，而且是支持對方實力較弱的候選人，使得這些出線的候選人無法在大選中獲勝。

其三，各州初選的重要性與州的大小不成比例，尤其愛荷華州與新罕布夏州的「窗戶效應」（window effects）或謂「提早加權」（front loading）—這兩州最早決定黨代表人選，對於爾後各州的黨代表人選決定產生示範效果—造成代表性扭曲的後遺症。依慣例，新罕布夏州的初選最早舉行，初步決定角逐者的勝負，而首戰的勝負往往產生示範效果，因此，許多候選人爲拔得頭籌，經常耗費過多資源與精力在該選區。然而，該州的人口比例與黨代表名額遠小於其他的大州（如加州、德州、紐約、佛羅里達、賓州等），使得現行制度的公平性與代表性備受質疑。

其四，初選易引起黨內菁英對立衝突，導致黨內分裂之虞。角逐者爲求取勝利，吸

引選民關注，往往不惜相互攻訐，揭發彼此隱私，誇大對手的政策缺失，黨內團結無異緣木求魚。這種互相傾軋的情形，往往無法隨著初選的結束而平息。再者，初選落敗的候選人嚴厲攻訐規則不公的情況亦時有所聞。

其五，以候選人為中心的初選策略往往加深行政與立法部門的齟齬。由於行政首長與議員皆須憑藉個人條件，自行籌募經費，規畫選舉策略，爭取選票，贏得初選與大選的勝利。換言之，政黨功能在選舉過程的式微，導致總統與同黨議員發生政策衝突時，政黨無法扮演積極角色調和鼎鼐。

其六，初選選員結構與大選選民結構的差異，導致初選出線的候選人未必能在大選中獲得選民青睞。一般而言，各州初選投票率僅及百分之二十，與多數中間路線的大選選民相較之下，初選投票者往往是具有明顯政黨色彩的積極份子，這些以意識型態為投票取向的選民經常偏好激進或保守的初選候選人，而部份候選人亦高舉極端政治主張以求在初選中得勝。故之，初選獲勝的候選人不盡然在大選中具備強勢的競爭能力。

其七，電視媒體無遠弗屆的影響力成為初選候選人致勝的利器。為塑造自己有利形象，攻訐對手的缺失，購買時段播放宣傳廣告成為競選花費的主要支出。誠然，電視媒體的宣傳播放與候選人辯論左右選民態度甚大。但是，過分強調形象與外型包裝的競選策略，是否確保當選者具有能力與智識擔任政治領導者，亦備受質疑。

儘管面臨這些批評，兩大黨是否可能以重回菁英主導模型取代現行的大眾參與模式？答案是否定的。捍衛初選制度的理由眾多，其中最主要的理由是，黨務菁英寡頭統治的型態違反多數美國人民所信奉的圭臬—開放、參與、民主。多年來，有關黨務改革的呼聲從未中斷，可確定的是，這些改革的芻議，譬如全國性初選（national primary）、全國代表大會之後進行全國性初選（post-convention national primary）、區域性初選（regional primaries）、選民的同意性投票（approval voting），以及初選規則標準化（standardized and centralized rules）等等（關於改革細節，可參閱 Crotty and Jackson, 1985：220 - 230），無一不與大眾參與模型相契合。

伍、結語

理論上，以權力集中化程度為指標，提名方式可歸納為七類，其兩種極端類型：一為高度集權形式，由全國性機構掌理提名作業，偶而採納地方組織的建議；另一高度分權的類別乃是，選民經由選舉程序決定提名人選，不受地方性或全國性黨部的監督。其餘五種類型則是介於此兩項極端之間。就實質意涵而言，高度集權化提名制度可稱之為菁英主導模型。此模型強調有限的政治參與，偏重黨務成員及黨團菁英的影響力，經由

熟諳政治運作的菁英份子，憑藉其專業知識審慎評量人選的背景與才能。反之，高度分權化的提名制度可謂為大眾參與模型。此模型著重廣泛的公民參與和政治動員，經由人民的常識與判斷力選擇候選人，培養大眾對於公共政策的關心與政治事務的關懷。值得說明的是，實際的提名制度極難完全符合某一種特殊模型，而是採取混合兼容的型態，祇是適用的程度有著輕重之分。再者，每一種類型的提名制度皆有其特點，亦有其不足之處。換言之，沒有任何一種提名制度是完善的，可以同時滿足各方的需求，杜絕所有可能問題的發生。整體而言，相對於少數黨務菁英主導提名決策模式，吾人以爲，初選制度強調「由下而上」的開放式決策過程，鼓勵黨部與參選者爭取黨員與選民的認同，使基層意見得以充分反映，此種參與式提名制度裨益民主化的發展。

民國七十八年，國民黨及民進黨毅然推動初選制度，儘管較之美國初選仍未臻完善，各方予以相當肯定，認爲此舉裨益健全政黨政治與黨內民主。然而，國民黨初選制度的實際運作卻引發相當爭議。反對初選之理由可歸納爲數點。第一，初選引發地方派系嚴重反彈，初選落敗的派系在大選中不僅拒絕爲黨籍候選人輔選動員，甚或轉而支持他黨候選人。第二，黨員結構與選民結構的差異使得初選獲勝的候選人不盡然在大選中具備強勢的競爭力，尤其在初選投票率不高的情況下，國民黨固有的鐵票系統—黃復興黨部—以高度動員支持外省籍參選人，但是這些候選人未必能在大選中獲得選民支持。第三，初選破壞黨內團結，部分選區派系傾軋加劇，候選人相互攻訐詆毀，黨內和諧的構思猶如空中樓閣。第四，實施初選無異於「一隻牛剝兩層皮」，亦即參選人須經初選與大選兩次競爭，尤其雙重耗用「買票」經費。反對繼續採行初選的另一項理由是，美國初選制度已實行百餘年，其高度「制度化」提名方式並不適用於我國。

對於上述批判，筆者皆抱持保留態度。首先，初選未必導致派系傾軋，黨內矛盾衝突擴大等弊端。事實上，國民黨停止舉辦初選之後，不僅無法消弭地方派系對峙，派系紛爭甚至更加嚴重，候選人對立益形尖銳，違紀參選的情形更是層出不窮。其次，七十八年國民黨初選投票率約46%，與美國各州初選投票率約20%至25%相較，黨員參與程度不可謂不高。此外，依據七十八年資料，外省族群佔總人口數約14%，而黨員比例約爲32%，但是台灣地區族群分佈平均，並沒有明顯地理區隔的問題。換言之，黨員結構與選民結構的差異並不大。甚者，新黨的成立已吸納部份外省籍選民，亦縮減國民黨黨員結構與選民結構的差距。

再者，所謂「一隻牛剝兩層皮」未戰先竭的說法亦無法成立。除了挹注龐大經費賄選之外，候選人兩次競爭的花費未必較多，因爲經由初選的淘汰，使得正式選舉的選情將較爲單純，形成各政黨間的對抗。在參選爆炸情況下，若未經初選篩選過程，候選人不僅必須面對其他政黨候選人的挑戰，而且遭逢同黨候選人與違紀參選者爭奪相同票

源，使得人力、物力負擔更為增加。另外，認為美式初選早已高度制度化的論調更與實情不合。事實上，美國初選實施雖超過一百五十年，然而在一九七二年之後，民主、共和兩黨一系列的政黨改革將政治權力由領導菁英轉移到基層選民，始確立初選在提名過程中的主導地位。換言之，在美國總統大選中，初選真正成為提名主要依據，僅有二十餘年的經驗。

假若初選制度並不是造成提名過程中種種弊病的主要因素，那麼國民黨初選制度運作真正的癥結為何？筆者以為，部份黨務幹部（包括中央、省級、地方層級幹部）意圖延續國民黨威權時代的決策模式，壟斷黨內提名之權，濫開倖進之門，私下支持「規劃人選」以打擊其他初選候選人，才是造成初選弊端的主因。就「選務中立」的原則而言，選務行政的三項程序正義—公平、公正、公開—乃是選舉成敗之關鍵性因素，尤其必須杜絕負責選務的人員將個人好惡、權力鬥爭介入選務程序，更是選舉結果正當性的基礎。然而，某些黨務人員無法恪守「選務中立」的原則，積極介入運作「規劃人選」，或者基於個人情誼偏袒特定候選人，黨部因而喪失公平、公允立場。在「規劃人選」風聲頻傳之際，導致初選落敗者往往攻訐黨部違反「程序公正」與「機會均等」的原則，而拒絕接受初選結果。

甚者，就權力的實質運作面向觀之，若干長久浸淫於黨務體系的成員，為了繼續確保既有權威的優勢地位，而拒絕將候選人提名的決定權交與基層黨員，但卻以如本文所述的種種藉口，以合理化本身的意圖。這也就是為什麼國民黨在近年來始終堅持「欽點」、「協調」、「徵召」、「幹部評鑑」、「民意調查」的策略，而一直對黨員初選有所疑慮。

如前所述，沒有任何一種提名制度是完善的，足以同時滿足各方的需求，杜絕所有弊端的發生。如果政治人物不尊重制度的規範性，祇是一味地鑽研制度設計之漏洞，那麼再粲然大備的制度安排亦是徒然無功。同樣地，國民黨初選問題的癥結並不在於制度之缺漏，而是黨務菁英不願遵守自己所制訂的遊戲規則罷了。瞭解美國與我國初選制度的運作，最佳的啓示或許是，隨著民主化的發展，社會利益愈趨多元，民衆政治效能與政治參與程度的提昇，任何政黨欲求長存廣續發展，必須開放黨內決策過程，建立公允的提名制度。

註 釋

註 一：關於政黨提名制度之相關文獻，我國研究著作雖仍無法與西方學界相較，然而這項領域確實已引起國內學術界重視，亦獲致相當豐碩的成果，其中，尤其偏

重於國內朝野政黨歷屆提名制度的變革，及其提名效應之分析評估（相關文獻，可參閱王業立，1995；吳文程，1990；林佳龍，1994；周祖誠，1993；郝玉梅，1981；黃德福等，1991；謝相慶，1992；Huang, 1996；Wu, 1997）。

註 二：習慣用語上，「提名」（nomination）和「候選人選擇」（candidate selection）這兩個名詞可以交替使用，儘管彼此代表著不同的意義。就嚴謹的概念意涵而言，「提名」指涉的乃是一項著重在法律層面（legal）的程序。經此，選務機關認可意圖參選者成為合格的公職候選人，並將其姓名刊載在選票上。不同地，「候選人選擇」指涉的乃是一項著重在超越法律層面（extralegal）的程序。經此，政黨決定何者適合擔任某公職，並且將其姓名刊載在選票與選舉公報上，成為該黨所推薦或支持的候選人（Epstein, 1967：201－203；Ranney, 1981：75）。明顯地，後者含有較顯著的政治性，因為候選人的挑選工作，基本上涉及到一政黨如何由有意參選者中，決定其候選人選以角逐公職。為利於表達，本文雖不嚴格區分「提名」與「候選人選擇」，但實際意涵著重於後者。

註 三：譬如，曾經擔任國民黨中央提名「七人小組」成員的郝柏村便談及，「國民黨不擺脫金權和派系的掛勾，國家就無法有健全的政黨政治」；「黨提名的目的，是貫徹黨的政策，而不是黨替派系做背書」；因此，「黨要和金權、台獨畫清界線；黨內不能因派系妥協而取消初選，黨內初選是抑制派系的重要方法，黨絕不能容忍賄選；黃復興黨部都是忠黨愛國的，不要怕也不應該怕他們」（王力行，1993：224，226，228）。值得說明的是，雖然郝以「黨內民主」、「反黑金」與「反派系」抨擊國民黨提名政策，但是他支持黨員初選的原因並非如此單純。誠如 Schattschneider（1942：64）所言，「誰能控制提名，誰就能控制整個政黨」，候選人提名成為國民黨內主流與非主流派爭議的焦點。歷經民國七十八年初選實際運作之後，非主流者發覺初選結果裨益其成員（尤其是非主流派在立法院的「代理人」—新國民黨連線）的提名與當選。嗣後，非主流派轉而極力維護初選制度。明顯例證為林洋港對初選態度的轉變；他曾於七十八年三月在國民黨中常會中，針對初選施行辦法提出強烈質疑，然而卻在民國八十四年八月表示，國民黨有必要透過黨內初選方式決定總統候選人，否則將自行參選，尋求公民連署（相關細節，參閱吳重禮，1998；Wu, 1997：327－339）。

註 四：反對續用初選的理由甚多，本文無法一一列舉。在此所列舉的五項理由，係經由筆者參閱相關書籍、期刊著述、報紙雜誌報導等文件資料，並且於八十六年

二月至五月與七月至九月期間，與數十位國民黨黨務幹部（包括中央、省（市）級、地方層級幹部）進行訪談，針對初選問題，綜合歸納而得。

- 註 五：依據「國民黨輔導黨員參加七十八年增額立法委員、省市議員及縣市長選舉提名辦法」第一條第一項規定，「本黨提名候選人，採由下而上方式，以黨員初選結果作為提名之主要參據。惟黨員初選投票率未達各該選舉區（含職業團體）內實際建檔黨員總數百分之五十時，其投票結果僅作為提名之重要參考」（關中，1992b：260）。
- 註 六：八十六年三月十七日，國民黨登記角逐下屆台中縣長提名的十一位同志，不分派系完成一項「反空降」的連署聲明，由縣議長林敏霖（紅派）及立委陳傑儒（黑派）代表至台中縣黨部，將這項十一人簽署的聲明書遞交予主委蘇家明，表達反對中央空降他們十一人之外的人選到中縣參選縣長。並揚言如中央執意空降，他們將沒有輔選的立場，結果這項連署五天內全部完成，十一位登記角逐的同志全部簽名連署，無人表示反對。蘇家明對此舉動，只表示會向上轉達，並未作任何回應（中央日報〔海外版〕，1997/3/18：2）。
- 註 七：關於八十六年台中縣長選情，係作者參與由國家發展研究文教基金會與政治大學中山人文社會科學研究所合辦之「跨世紀縣市長大選學者觀察團」，在該年九月至十一月，針對台中縣市選舉進行四波觀察，參考相關新聞報導，並與熟悉地方政情的黨務人士與候選人進行訪談，分析綜合所得。
- 註 八：根據媒體報導，國民黨七十八年初選投票中，曾經發生「人頭黨員」、「冒領投票」的情事（新新聞，1989/7/31 - 8/6，第125期：22 - 23）。針對此問題，筆者在八十七年三月間與一位曾經在七十八年辦理國民黨初選的選務人員（其目前擔任內政部某司的高階主管）訪談，這位不願署名的人士表示，該年國民黨初選投票確實發生了作票的情形，至於其影響投票率的程度，則無法確實加以評估。因此，本文所陳述的數據，應該略高於實際的投票率。
- 註 九：摘錄自台灣省南投縣選舉委員會編印之七十八年增額立法委員、台灣省第九屆省議員暨南投縣第十一屆縣長選舉實錄（1989）。
- 註 十：關於候選人競選經費支出，由於缺乏實證資料，本文無法驗證初選制度是否增加候選人競選經費。一方面，初選候選人的經費支出欠缺確實資料。另一方面，即使中央、省（市）及各縣市選舉委員會所編印之選舉實錄訂定有候選人競選經費最高限額，以及候選人所申報的競選支出。然而，熟悉台灣選舉政治者皆知，候選人實際的競選花費大多遠超過其所申報的競選支出，因此本文不擬比較這些數據。

註十一：本文以美國政黨候選人提名制度為探討範疇。值得說明的是，美國憲政設計上的聯邦分權制度，對於政黨組織及其候選人提名制度產生深遠的影響。在地方分權的憲法架構下，全國性政黨組織相當鬆散，而州、地方黨部則擁有高度自主權。因此，政黨各項公職候選人的選擇方式往往因地制宜，缺乏一致的規定（Epstein, 1967: 32）。即使是候選人提名方式相同，執行的細節、辦法亦由各州自訂。在所有的選舉公職中，總統一職無疑地具有政治、社會的重要性與顯著性。況且，政黨總統候選人提名制度經常成為各級公職（包括聯邦、州、地方政府的行政、立法、司法公職）候選人提名仿效的典範。故此，礙於篇幅，本文討論的焦點僅著重在總統候選人提名方式。

註十二：初選制度的運用，可追溯至一八四二年民主黨在賓西法尼亞州克勞福郡（Crawford County）所實施的黨員秘密投票，選舉黨籍總統候選人。嗣後，雖說民主、共和兩黨的若干地方黨部亦採行此方式提名公職候選人，然而地區黨部可自由裁量是否採行，且施行辦法亦不一（Epstein, 1986: 168）。

註十三：關於美國提名制度之沿革以及一九六八年之後兩大黨提名制度的程序變遷，可參閱何思因，1993；陳惠倫，1987；Aldrich, 1995；Bartels, 1988；Beck, 1997；Bibby, 1992；Crotty and Jackson, 1985；Epstein, 1986；Key, 1964；Mayer, 1996；Ranney, 1975。

註十四：美國學界對於初選制度優缺的討論甚多，本文所列舉的爭議，乃彙整摘要自相關著述，可參閱 Adamany, 1976；Aldrich, 1995；Bartels, 1988；Beck, 1997；Crotty and Jackson, 1985；Epstein, 1986；LeBlanc, 1982；Mayer, 1996；Ranney, 1972；Wattenberg, 1991；Wekkin, 1988。

參考文獻

I：中文部份

王力行

1993 **無愧：郝柏村的政治之旅**，台北：天下文化出版公司。

王業立

1995 「我國政黨提名政策之研究」，「戰後台灣政治發展」學術研討會論文，中國政治學會與聯合報系文化基金會主辦。

吳文程

1990 「七十八年三項公職人員選舉—政黨初選與提名制度之評估」，**東吳政治社會學報**，第十四期，頁111-27。

吳重禮

1997 「臺灣的政黨：論社會變遷與政治回應」，**中國文化大學政治學研究所學報**，第六期，頁61-84。

吳重禮

1998 「亦敵亦友：論地方派系與國民黨候選人選擇過程的互動模式」，**中國文化大學政治學研究所學報**，第七期，頁177-204。

何思因

1993 **美英日提名制度與黨紀**，台北：理論與政策雜誌社。

林佳龍

1994 「外來政權、反對運動與地方派系的選舉互動：論國民黨提名政策的演變與台灣的民主化」，「邁向台灣政治學」學術研討會論文，台灣政治學會主辦。

周祖誠

1993 「國民黨初選制度的效應」，**理論與政策**，第七卷，第二期，頁35-48。

郝玉梅

1981 **中國國民黨提名制度之研究**，台北：正中書局。

陳明通

1995 **派系政治與台灣政治變遷**，台北：月旦出版社。

陳惠倫

1987 「中美政黨提名制度比較研究」，台灣大學三民主義研究所碩士論文。

陳陸輝

- 1994 「中國國民黨『黃復興黨部』的輔選效果分析」，**選舉研究**，第一卷，第二期，頁53-96。

黃德福、盛杏媛、劉念夏、苗天蕙、陳競新

- 1991 「七十八年三項公職人員選舉之評估，第五冊—七十八年選舉政黨初選制度的評估：以國民黨為例」，行政院研究發展考核委員會專題研究計畫報告。

謝相慶

- 1992 「提名制度及其效應：中國國民黨的個案研究」，八十一年全國公共行政論文研討會論文，國立政治大學主辦。

關 中

- 1992a 今天不做，明天後悔：關中談國民黨黨務革新，台北：民主文教基金會。

關 中

- 1992b 民主不能怕麻煩：關中談國民黨黨員初選，台北：民主文教基金會。

關 中

- 1992c 民主之愛：為理想而奮鬥，台北：民主文教基金會。

II . 英文部份

Adamany, David

- 1976 “ Cross-over Voting and the Democratic Party’s Reform Rules. ” *American Political Science Review* 70 : 536 – 541.

Aldrich, John H.

- 1995 *Why Parties ? The Origin and Transformation of Political Parties in America* . Chicago : The University of Chicago Press.

Bartels, Larry M.

- 1988 *Presidential Primaries and the Dynamics of Public Choice* . Princeton : Princeton University Press.

Beck, Paul Allen

- 1997 *Party Politics in America* . New York : Longman.

Bibby, John F.

- 1992 *Politics, Parties, and Elections in America* . Chicago : Nelson-Hall.

Busch, Andrew E., and James W. Ceaser

- 1996 “ Does Party Reform Have a Future ? ” In William G. Mayer, ed., *In*

Pursuit of the White House : How We Choose Our Presidential Nominees .
Chatham, NJ : Chatham House.

Crotty, William J.

1968 “ The Party Organization and Its Activities. ” In William J. Crotty, ed. ,
Approaches to the Study of Party Organization . Boston : Allyn & Bacon.

Crotty, William, and John S. Jackson III

1985 *Presidential Primaries and Nominations* . Washington, D.C. : CQ Press.

Duverger, Maurice

1959 *Political Parties* . New York : Wiley.

Epstein, Leon D.

1967 *Political Parties in Western Democracies* . New York : Praeger.

Epstein, Leon D.

1986 *Political Parties in American Mold* . Madison : The University of Wisconsin Press.

Gallagher, Michael

1988a “ Introduction. ” In Michael Gallagher and Michael March, eds. , *Candidate Selection in Comparative Perspective : The Secret Garden of Politics* . London : SAGE.

Gallagher, Michael

1988b “ Conclusion. ” In Michael Gallagher and Michael March, eds. , *Candidate Selection in Comparative Perspective : The Secret Garden of Politics* . London : SAGE.

Hadley, Charles D. , and Harold W. Stanley

1996 “ The Southern Super Tuesday : Southern Democrats Seeking Relief from Rising Republicanism. ” In William G. Mayer, ed. , *In Pursuit of the White House : How We Choose Our Presidential Nominees* . Chatham, NJ : Chatham House.

Huang, Teh-fu

1996 “ Elections and the Evolution of the Kuomintang. ” In Hung-mao Tien, ed. , *Taiwan's Electoral Politics and Democratic Transition : Riding the Third Wave* . Armonk, NY : M.E. Sharpe.

Key, V.O. , Jr.

- 1964 *Politics, Parties, and Pressure Groups*. New York : Thomas Y. Crowell.
LeBlanc, Hugh L.
- 1982 *American Political Parties*. New York : St. Martin's.
Mayer, William G., ed.
- 1996 *In Pursuit of the White House : How We Choose Our Presidential Nominees*. Chatham, NJ : Chatham House.
- Ranney, Austin
- 1972 "Turnout and Representation in Presidential Primary Elections." *American Political Science Review* 66 : 21 - 37.
- Ranney, Austin
- 1975 *Curing the Mischiefs of Factions : Party Reform in America*. Berkeley : University of California Press.
- Ranney, Austin
- 1981 "Candidate Selection." In David Butler, Howard R. Penniman, and Austin Ranney, eds., *Democracy at the Polls*. Washington, D.C. : American Enterprise Institute.
- Ranney, Austin
- 1990 *Governing : An Introduction to Political Science*. Englewood Cliffs, NJ : Prentice Hall.
- Robinson, James A., and Julian Baum
- 1994 "Party Primary in Taiwan : Footnote or Text in Democratization ?" In John F. Cooper, *Taiwan's 1991 and 1992 Non-supplemental Elections : Reaching a Higher State of Democracy*. Lanham, MD : University Press of America.
- Schattschneider, E. E.
- 1942 *Party Government*. New York : Holt, Rinehart and Winston.
- Ware, Alan
- 1988 *Citizens, Parties and the State*. Princeton : Princeton University Press.
- Wattenberg, Martin P.
- 1991 *The Rise of Candidate-Centered Politics*. Cambridge : Harvard University Press.
- Wekkin, Gary D.

1988 “ The Conceptualization and Measurement of Cross-over Voting. ” *Western Political Quarterly* 41 : 105 – 114.

Wu, Chung-li

1997 *Taiwan Political Parties : Social Change and Political Response*. Ph.D. Dissertation, Department of Political Science, University of New Orleans.

Wu, Yu-shan

1989 “ Marketization of Politics : The Taiwan Experience. ” *Asian Survey* 29 : 382 – 400.

Reevaluation of the Effects of Kuomintang's Party Primary System

Chung-li Wu*

Abstract

The employment of the party primary has been controversial within the Kuomintang(KMT), critics charging it with some flaws: intra-party factions hindered the nominated candidates by supporting opposition candidates in general elections; those who won in primary elections proved not necessarily electable in general elections, since party identifiers were different from the electorate; it frequently led to sharper power struggles; it worsened the illegal practice of violence and vote-buying; aspirants underwent two campaigns for one election, spending energy and money twice; Taiwan's political climate seemed inapt for the practice of U.S.-style primary election system. By analyzing relevant data, I argue that the core problem of the party primary was its lack of fairness because KMT party cadres tried to monopolize the candidate selection and thus failed to remain neutral. Throughout this essay and in the conclusion, I note that any political party appears likely to open its candidate selection practice in an attempt to continue its political dominance.

Keywords : Kuomintang, the party primary, candidate selection, nomination, party reform, local faction, the Huang Fu Hsing party headquarters, political mobilization

* Chung-li Wu is Assistant Professor of Political Science, National Chung Cheng University.

審查意見答覆

審委意見

作者在文中介紹民主國家政黨提名制度有許多不同的類型，作者亦強調沒有一種提名制度是完美的，但作者在文中並未提及西方民主先進國家的政黨，採取初選者究竟是少數，多數是介於最集中化與最分權化兩極之間的（Ranny 與 Gallagher 書中均有介紹）。作者在本文中僅強調初選制比少數菁英主導的提名模式更有利於民主的發展，但台灣的政黨提名制度是否能在這兩極之間做一選擇？其他西方國家多數政黨所採取的提名制度可能對台灣的政黨更具啓發性，難道台灣政黨的提名方式除了高度集中化之外，就只能選擇只有美國採行的初選制嗎？美國的政治體質、政治文化、選舉制度與台灣相比皆有所不同，這些因素在探討台灣是否應採初選制時似應同時加以探討，另外，如果初選制真的如此好，那為何歐洲各國政黨皆未採行？他們不想「裨益民主化的發展」嗎？

論文評審意見的答覆

首先，評審提出，歐洲諸國政黨並未採行初選制度，但無礙其民主之發展。筆者以為，基本上，這涉及到美國與歐洲國家政黨體質和政黨運作的差異。許多政黨學者指出，諸多歐洲政黨將本身視為一種私人社團組織，認為政黨領導架構所管轄的事務，僅及於所屬黨員的利益，因此，祇要不違背法律所禁絕的範疇，政黨的決策模式與領導風格並不受社會所制約。這種觀念反映在黨務組織方面，往往建立起嚴密的層級化組織，以維繫黨內的高度紀律，而提名過程亦不例外。反觀，美國兩大黨的運作模式，較注重實際政治問題的解決，強調選舉路線的重要性。政黨既然以取得政權為正鵠，勢必與廣大社會階層利益產生縝密互動，因此，政黨實為具有「公器」特性的政治組織。這種觀念反映在黨務組織方面，往往強調政黨內部民主程序的必要性，提名過程與結果必須著重選民的參與，以反映社會多元利益。

其次，若干學者認為，一個國家的政府結構往往會影響該國的政黨結構，進而影響政黨的提名制度。在實行內閣制的民主國家，朝野政黨的凝聚力強，凡非政黨所提名的候選人，難望於競選中獲勝，黨籍議員為確保下次選舉得以再獲提名，必須遵守黨紀約束，因此，黨中央或地方黨部能夠主導著提名過程。上述兩項原因應足以說明，為何諸多歐洲政黨雖未採行初選制度，但無礙其民主政治之發展。個人以為，我國政黨體質的

轉型及政府體制的變革趨勢與美國運作型態愈趨類似，尤其偏重實際政治問題的解決，強調選舉路線的重要性，因此，採行初選制度遂成爲結合民意與黨意的有效途徑。

評審亦提及，我國提名制度是否可能在集權與分權兩極之間尋求折衷；換言之，此舉似乎可以各取其長，各去其短。對於這種觀點，個人持保留的態度。誠如文中所提，每一種類型的提名制度皆有其特點，亦有其不足之處。正如許多政治學者研究憲政制度或選舉制度所指出的，沒有任何實際的政治制度安排是完善的。同樣地，筆者以爲，也沒有一種提名制度是完善的，可以同時滿足各方面的需求。過去幾十年來，國民黨曾運用各種提名制度來挑選候選人角逐公職，其中亦包括黨員意見反映、黨員投票、幹部評鑑、民意調查的混合式提名辦法，然而實施的結果顯示，此種折衷制度非但沒有杜絕問題的發生，反而使得許多問題更爲嚴重。

再者，評審認爲，我國複數選區下的初選制度與美國單一選區制度的初選並不相同，其中尤其牽涉到提名名額多寡的問題。的確，評審提出一項值得思考的問題。個人以爲，在選舉經驗愈趨成熟的政黨，對於能夠獲取的選票、當選的席次，應有更精確的掌控，故之，政黨可依據先前選舉結果預設提名額度，而非在初選結果揭曉之後才決定。

針對提名制度的相關議題，筆者已另爲文詳加陳述提名制度的歸類、美國政黨提名制度與初選制度的沿革、初選種類與利弊、我國政黨初選制度改革芻議，以及美國初選發展經驗對於我國政黨的啓示。最後，對於評審不吝指教，再度表示謝意。