

【時事評論】

由北高市長候選人的產生看民進黨的提名制度

施正鋒

淡江大學

摘要

我們先簡單解析提名制度的三個面向，進而以光譜的方式呈現候選人產生的方式；再來，概略描述民進黨從1990年代以來的提名制度變動，並對其影響稍作評論；最後，說明民進黨近日對於臺北、高雄市長候選人產生的過程。

關鍵詞：民進黨、提名、候選人產生

施正鋒 淡江大學公共行政學系暨公共政策研究所教授，專長領域包括比較外交政策、國際政治經濟、族群政治。

前言

候選人的產生 (candidate selection) 是政治人才甄補 (political recruitment) 的重要一環，基本上，這是正式選舉之前所進行的準備工作，主要的作用是如何將有資格 (eligible)、或是有意願的人選 (aspirant)，成功地由登記者 (applicant) 轉換為代表政黨出征的候選人 (candidate)。做一個負責任的守門員，當供過於求的時候，政黨必須事先替選民做有效的提名 (nomination) 篩選，否則，如果任命有意參選者放牛吃草、甚至於兄弟鬩牆，不僅無法履行起碼的政治整合功能，也會斷喪政黨團結一致的形象；相對地，如果是在乏人問津的情況下，基於開疆闢土的考量，政黨勢必採取徵召。

就政黨政治而言，如果能獲得政黨的提名，必然能確保政黨支持者相當程度的青睞，因此，候選人產生的過程可以說是通往權力的針眼，^① 而 E. E. Schattschneider (1942:64) 便直言不諱：「誰能掌握提名的大權，誰就能君臨這個政黨」。黨內提名可以說是兵家必爭的賽前賽，也因為如此，同志之間角力之激烈，往往不下於對外的競爭。而提名制度更是政黨權力的核心所在，任何調整所反映的就是黨內政治生態的變動。

一般而言，政黨的提名制度有三個面向 (Ranney, 1981:82-89; Norris and Lovenduski, 1995:3-4, Rahat and Hazen, 2001) (圖一)。首先，是黨中央掌控提名、或是允許地方黨部分權 (decentralization) 的程度；再來，是政黨菁英允許一般黨員參與提名的程度，也就是所謂的黨內民主、或是民主化 (democratization) 的考慮；^② 最後，是政黨提名機制對外開放的程度 (inclusiveness)，也就是由黨員擴及支持者，譬如美國式的直接初選 (direct primary)，甚或於一般的選民，譬如民進黨與國民黨所採取的民調方式。其實，這三個面向是高度相關的，也就是說，我們可以根據提名選擇者 (selector)，^③ 適度的合併而作光譜式／階梯式^④ 的呈現 (圖二)。

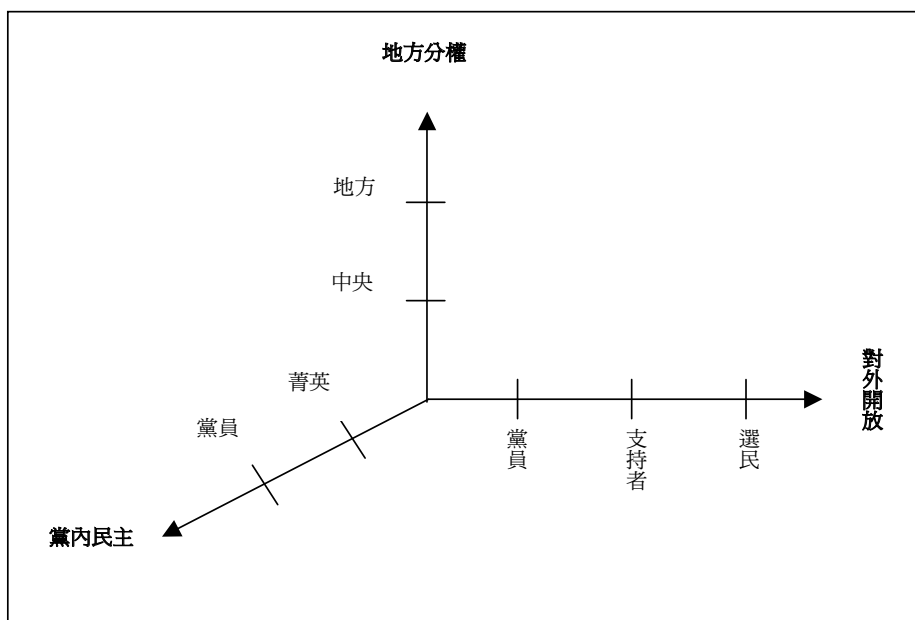
^① 這是 Norris 與 Lovenduski (1995:1) 的用字。

^② 有關政黨提名制度的民主化，見 Pennings 與 Hazen (2001)、Katz (2001:293)。

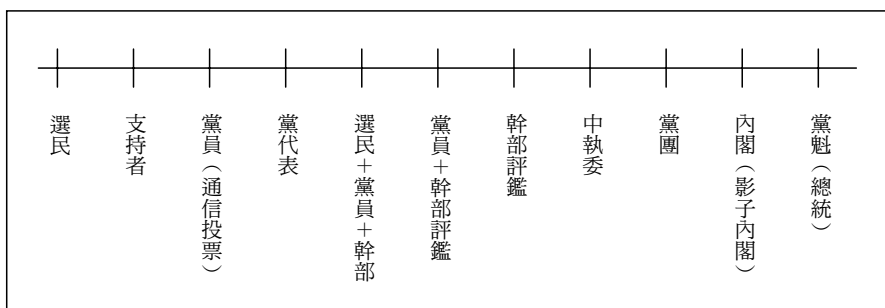
^③ 根據 Norris (1997:9)，有關提名選擇者的因素包括態度、優先順序，以及關注。

^④ 在階梯式的呈現下，越是往上提升，代表著越是黨中央對於提名過程的支配性越強。

大體而言，提名制度的型態與政黨的屬性、或是組織結構有密切的關聯：越是菁英式、或是內造式的政黨，就越會強調黨內的協調，譬如黨團、或是派系，甚或由黨主席欽點；相對地，越是群眾型、或是外造型的政黨，就越會強調黨員參與的正當性，在這樣的情況下，即使因為黨員人數過多而無法直選，至少也要由黨代表來投票。不過，以上是針對內閣制國家的觀察，如果是在總統制、或是雙首長制之下，有可能出現兩種極端的挑戰，以美國的初選制度的發展而言，其實是嘗試著以支持者來沖淡地方山頭的壟斷；另外，在美國以外，民選的總統難免會想要主導各級選舉的提名，權力可能遠超過內造政黨的黨魁、或是總理。



圖一 提名制度的三個面向



圖二 參與候選人產生的光譜

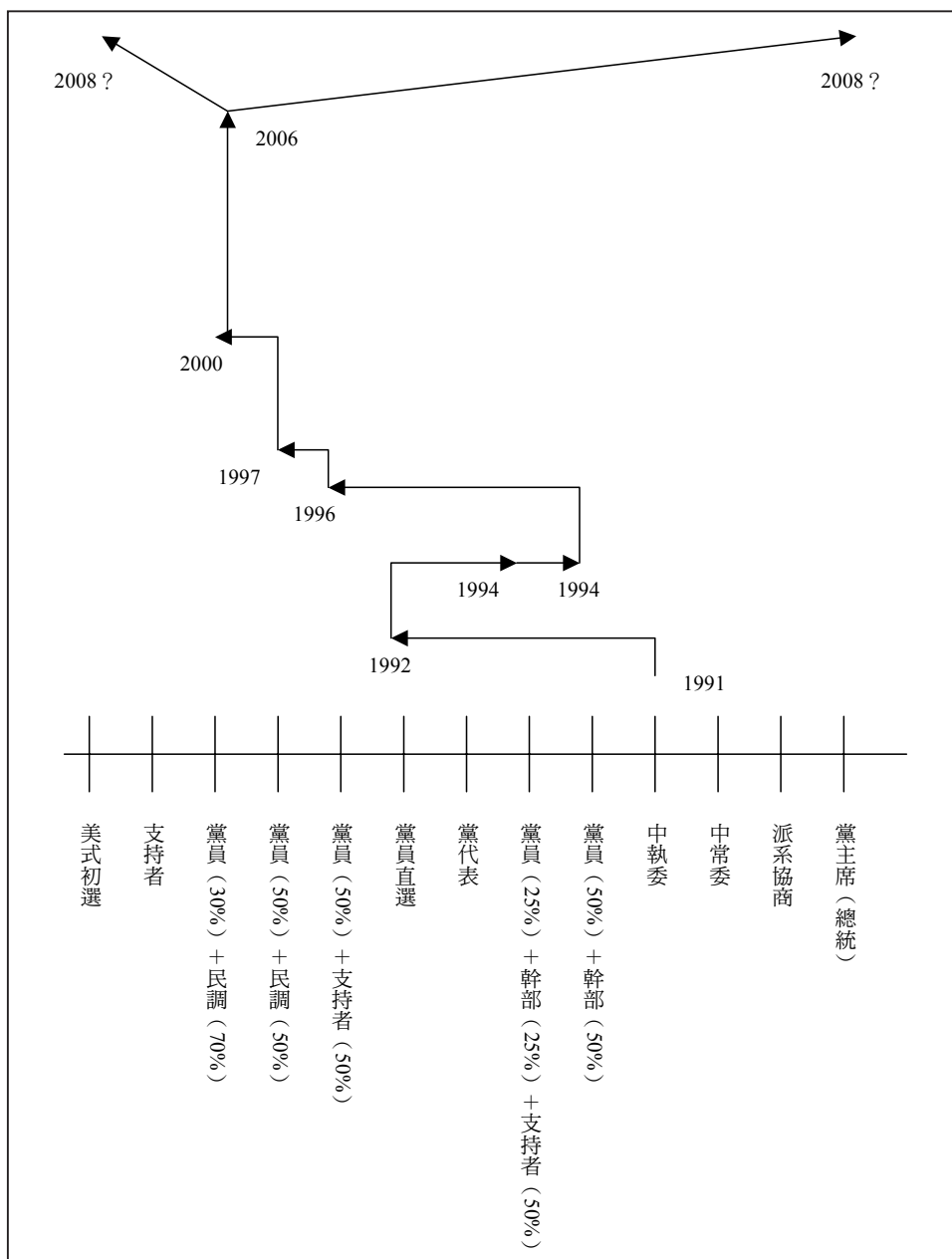
民進黨提名政策的發展

民進黨創黨迄今(2006年),提名辦法已經歷五次的重大變動(施正鋒,1998;武炳昌,2004)(圖三)。回首來看,1991年的第二屆國大的政黨比例代表是由中執委產生;1992年第二屆立委政黨比例代表則改採完全相反走向的黨員直選;1994年的首屆省/市長、1995年第三屆立委,以及1996年第三屆國大卻往回走向黨員直選與幹部^⑤評鑑各佔一半;1996年的首屆總統直選則回頭轉向,調整為黨員直選與支持者公投^⑥各半;1997年的縣市長,以及1998年的第四屆立委再改為黨員直選與民調各半;2000年進一步將兩者的比重調整為3:7,從此定調。就形式而言,民進黨頻繁的提名制度似乎很有反省的機制,也就是朝內部民主而走,譬如在1996年的總統初選實驗性局部採用支持者票決,隨後又意外創造世人絕無僅有的以民意調查來決定提名。

我們可以將民進黨這種以漸進方式調整的提名辦法,歸諸於派系之間為了捍衛、或是擴張地盤所作的合縱連橫。也就是說,在黨務改革的名義下進行的

^⑤ 所謂「幹部」,是指黨籍的立委、國大、省議員,以及北、高市議員黨團成員。

^⑥ 也就是仿效美式初選(direct primary)。



圖三 民進黨候選人產生方式的發展

制度變動要想成功，非得要派系間達成恐怖平衡，或者是新的獲勝結盟造成權力核心的變動。如新潮流一向自居老三，卻能西瓜偎大邊而與當權派系結盟，進而長期盤踞中央黨部，自是煞費苦心計較對自己有利的提名制度，尤其是所謂的「三三制」，也就是將不分區代表分為政治人物、學者、弱勢三組，其實就是變相的連記法，無非各大派系利用現有幹部票進行換票，以達到封殺孤鳥型政治人物或潛在力量的壯大。在1996年的總統初選，支持者公投因不影響黨內各派系的生態，作作樣子給外人看，旋在1997年以不可行為由被民調取代。

在目前提名制度下，民進黨區域立委的提名是否成功，大體決定於基層經營（包括選民服務、或是參養人頭）以及知名度，^⑦尤以前者為重，特別是在重視人情以及人脈的傳統選區。由於區域立委還要進行第二階段的民調部分，當然會強化現任公職的優勢，不利新人出線；此外，個人化的選舉方式將削弱傳統政黨的動員功能，淡化政黨擔任選民與國家連繫的角色；特別是電子媒體與媒體公關對於選戰的影響日益重要，除了媚俗化以外，不可避免的是資本主義的色彩日重。^⑧相較於西歐國家的民主政治黨，在黨員人數有限的情況下，人頭的投資報酬率與派系的配票與換票仍有相當可觀的影響，尤其是傳統選區的扭曲現象較為嚴重。

提名制度的好壞不只在於過程是否民主，還端賴是否對於所有有意參選者公平、過程是否有效率，以及是否能推出選民滿意的人選（Norris and Lovenduski, 1995:3），更重要的是能不能藉此過程整合內部，同仇敵愾贏得選戰。到目前為止，民進黨的提名制度比較傲人的部分在形式民主；然而，在政治人物競相拉攏人頭黨員的情況下，只是假民主的外形來遂行派系的壟斷之實，使創黨黨員的影響力逐漸降低，兔死狗烹，也連帶地使他們對黨的向心力

^⑦ 或許，可以加上黨員的自主性被許可的程度。

^⑧ 以臺灣目前的情況來說，金主、利益團體，以及媒體之間糾纏不清的關係。譬如說，廣告商可以指定特定政治人物上扣應（call-in）電視節目，以增加媒體的曝光率。相對地，政治人物也可以透過行政資源的挹注，譬如置入性行銷、或是變相的政論宣導，尋求媒體的合作。

也日益下降；更嚴重的是，那些對於民進黨沒有認同的人頭大戶，也可以公然介入提名過程。原本，民調是一種權宜之計，在未能採行美式初選的情況下，試圖使用一般選民的意向來瞭解支持者的偏好，同時也希望藉此稀釋人頭黨員的扭曲，不過，在沒有公辦初選的情況下，民調所呈現的效度^⑨以及可信度^⑩令人高度懷疑。

北高市長候選人的產生

原本，民進黨的沈富雄、陳菊早已分別表達對於臺北、高雄市長選舉的強烈意願，因此，提名應該是可以順利進行。然而，事與願違，高雄市因為半路跑出親謝長廷的嫡系立委管碧玲前往登記，逼得陳菊必須透過初選的過程才得以出線，相對地，雖然沈富雄因為被勸退而沒有登記初選，卻有立委尤清在最後一刻進行登記，即使被臺北市黨部技術退件，不過，只要尤清堅持程序正義，謝長廷代表民進黨參選的正當性還是有相當的瑕疵。

就藍綠的板塊而言，民進黨認為美麗島事件以來的高雄是深綠的傳統地盤，加上目前又有現任的優勢，選勝的機會應該是遠高於臺北，也因此，黨內的新潮流、正義連線，以及福利國連線三大派系都躍躍欲試，希望安排自己人出馬。其實，新潮流的陳菊在擔任勞委會主委之前，原先擔任過謝長廷的勞工局長，在高雄佈局已久，似乎是勝券在握；對於新潮流來說，即使民進黨在2008年統選舉挫敗，由於南部幾個縣市長都是派系的人，未來還有揮軍北上的機會，只不過，這些盤算卻因為高雄捷運案的爆發、謝長廷被迫辭行行政院長而有變數。

對於謝長廷來說，北上擔任閣揆，至少可以增加自己在全國性媒體的曝光率，進而可以更上一層樓為總統選舉鋪路，因此，心甘情願把市長一職交出

^⑨ 譬如說，泛藍支持者的意向所代表的意義為何。

^⑩ 由於新潮流長期盤據黨中央，其他派系對於民調過程的公正性一直有雜音。

來；然而，高捷泰勞原本發生在高雄縣（縣長楊秋興屬新潮流），而代理市長陳其邁是阿扁的嫡系，叫好不叫座的「和解共生」尙未實踐，總統卻要拿他祭旗，因此，頑抗一陣子才黯然下臺。當年孤立無援之下南下前往高雄打天下，此時回想，先前才風光上臺，無異是被杯酒釋兵權，心中不滿可想而知，當然是要全力圍堵陳菊。其實，在走投無路之下，能否保住地盤、維繫派系命脈是一回事，站在總統大選的角度來看，選舉操兵更是可以掌握人脈、以及金脈，當然是百般不願意雙手奉上移交給死對頭。

不管「南葉北謝」的策略是否來自陳水扁的指示，還是黨主席游錫堃假傳聖旨，^① 應該可以算是選勝至上的合理選項之一。然而，對於游錫堃而言的，即使能成功對沈富雄曉以大義，卻無法給陳菊一個合理的交代；此外，臨危受命的高雄市代理市長葉菊蘭對於參選一直是意態闌珊，更不用說還要經過你死我活的初選。對於謝長廷來說，如果黨能採取徵召的方式，即使光榮戰敗，還可以參加2008年的總統大選，相對之下，如果僥倖當選臺北市長，可能將喪失競逐大位的機會，在躊躇之中，^② 堅持必須先解決高雄人選才願意首肯出選，因此，管碧玲登記黨內初選，即使知道陳菊不會知難而退，至少也可以讓謝長廷還有喊價的籌碼。

問題是，半路殺出尤清登記參選，讓黨主席游錫堃措手不及，最後，市黨部硬是以戶口名簿的效力不及戶口謄本而加以退件，而中執會也兩度否決其申訴，讓尤清忿忿難平；^③ 由此可見，至少在游錫堃與新潮流支援的閣揆蘇貞昌結盟之下，拱謝長廷下海已是既定的方向，就剩下謝親口答應。另一方面，在國民黨的葉金川被迫退出初選，以及親民黨主席宋楚瑜表態加入戰局之後，也讓謝長廷參選的意願大幅提高。

^① 葉菊蘭是游錫堃擔任閣揆時候的副手，一般觀察，葉會是游想要在2008年大選的最佳搭檔，因為，葉既是女性、又是客家人。

^② 坊間傳言，謝長廷一度尋求前總統支持籌組新黨，不過，因為其「一中憲法」、「一國兩市」的立場，並未為台聯黨所好。

^③ 尤清除了憤怒市黨部的刁難以及黨中央破壞體制，也對於謝長廷忸怩作態相當不以為然。事實上，在1996年的首度民選總統大選中，原本當時擔任臺北縣長的尤清應允擔任彭明敏的搭檔，最後，卻因為謝長廷臨時介入而放棄。

我們可以看到，即使民進黨有明文的提名辦法，不過，其提名制度卻未能制度化，也就是說，在黨內派系合縱連橫之下，制度是可以束之高閣，只會斲喪黨員的凝聚力。先前，面對 2000 年，民進黨臨時為連任臺北市長失利的陳水扁量身訂做，讓他打敗準備已久的許信良。在去（2005）年的「三合一選舉」，在陳水扁總統的意志力之下，空降的政務官（法務部長陳定南、新聞局長林佳龍）、或是子弟兵（羅文嘉、蔡煌瑯）全部鎩羽而歸，多少也與中央扼殺地方成長的生機有關。或許因為民進黨的頭人多是律師出身，對於制度條文的頻繁更迭習以為常。另外，在執政以後，究竟黨政之間的分際如何，也沒有共識，當然也會左右提名制度的發展走向。

* * *

參考書目

- 武炳昌（2004）。《民進黨派系政治與提名制度》。台北：淡江大學公共政策研究所碩士論文。
- 施正鋒（1998）。《當代政治分析》。臺北：前衛。
- Katz, Richard S. (2001). "The Problem of Candidate Selection and Models of Party Democracy." *Party Politics*, Vol. 7, No. 3:277-96.
- Norris, Pippa (1997). "Introduction: Theories of Recruitment." In Pippa Norris (ed.), *Passages to Power: Legislative Recruitment in Advanced Democracies* (pp. 1-14). Cambridge: Cambridge University Press.
- Norris, Pippa, and Joni Lovenduski (1995). *Political Recruitment: Gender, Race and Class in the British Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pennings, Paul, and Reuven Y. Hazen (2001). "Democratizing Candidate Selection: Causes and Consequences." *Party Politics*, Vol. 7, No. 3:267-75.
- Rahat, Gideon, and Reuven Y. Hazen (2001). "Candidate Selection Methods: An Analytical Framework." *Party Politics*, Vol. 7, No. 3:297-322.
- Ranney, Austin (1981). "Candidate Selection," In David Butler, Howard R. Penniman, and Austin Ranney (eds.), *Democracy At the Polls: A Comparative Study of Competitive National Elections* (pp. 75-106). Washington, DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Schattschneider, E. E. (1942). *Party Government*. New York: Holt, Rinehart & Winston.

□ *Current Affairs Review*

Candidate Selection in the Democratic Progressive Party

Cheng-Feng Shih

Abstract

We begin with a brief introduction of the three dimensions of a nomination system and then go on to present a spectrum of various methods of candidate selection. Second, we trace the evolution of the nomination system within the Democratic Progressive Party since the 1990s. Finally, we look into the recent disputes among the quarreling DPP factions over the selection of candidates for the upcoming mayoral elections in Taipei and Kaohsiung.

Keywords: Democratic Progressive Party (DPP), nomination, candidate selection.

Cheng-Feng Shih is professor in the Department of Public Administration and the Institute of Public Policy, Tamkang University, Tamshui, Taiwan. His specialties include comparative foreign policy, international political economy, and ethnic politics.