

# 我國政黨提名政策之研究

王 業 立

## 壹、前 言

在二十世紀的今日，「政黨政治」與「民主政治」幾乎可以劃上等號：政黨推舉候選人參與選舉，早已成爲民主政治的常態。在選舉的競爭過程中，是否能提名適當的候選人參選，往往是影響政黨在選舉中成敗的重要關鍵；而「挑選候選人」（註一）也被政治學者視爲民主國家中政黨最重要的活動(Schattschneider, 1942:64; Kirchheimer, 1966:198; Ranney, 1993:216)，甚至是唯一的活動(Jupp, 1968:58)。然而值得注意的是，儘管挑選候選人常被認爲是政治過程中非常重要的一部分，相對而言，它似乎並未得到政治學研究者應有的重視(Gallagher and Marsh, 1988:1)，甚至有學者直指它是政黨政治中的「祕密花園」(Secret Garden)（註二）。事實上，在所

---

註一：根據Austin Ranney的定義，「提名」(Nomination)與「挑選候選人」(Candidate Selection)是有所區別的：所謂「提名」是指選務機關確認某些人具有公職候選人的資格，並將其名字印在正式選票上的法律程序；而「挑選候選人」是指政黨決定何人由該黨推荐，而成爲選票上代表該黨的候選人，此過程通常不受法律支配的(1993:174)。在本文中並不對此二名辭做嚴格的區分；二者均指政黨選拔候選人代表該黨參選的政治過程。

註二：例如Michael Gallagher and Michael Marsh於1988年出版了一本探討各國政黨挑選候選人的著作，其書名即叫做Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics.

有的民主國家中，政黨幾乎壟斷了提名，而被賦予組織政府及制定公共政策的重責大任(Ranney, 1993:216)；民主國家中（尤其是內閣制國家）政治菁英的甄補，主要也是來自於政黨，而與政黨的提名有密切的關係(Czudnowski, 1975:219)。政黨所提名候選人的素質，往往就已決定了一個國家民選公職人員的水準與政治的良窳；政黨挑選候選人程序的改變也可能會對一個國家的政治運作有所影響；而一個政黨提名候選人的方式，更可視為評估該黨黨內民主程度與處理黨內衝突態度的一項重要指標(Gallagher and Marsh, 1988:1-2)。因此，政黨提名候選人的方式與過程，絕對不只是政黨關起門來的家務事而已，它對於一個國家政黨政治、乃至於民主政治的發展，都可能會造成深遠的影響。

我國自解嚴以來，政黨政治的發展已由一黨獨大漸漸轉變為多黨競爭的局面。受到許多外部環境（如政治民主化、政黨競爭、與複數選區選舉制度等）與內部因素（如黨內民主的呼聲、政黨內部權力互動、與派系生態等）的影響（楊泰順，1991:138-155；劉淑惠，1994:6-7；廖益興，1994:8-9；施正鋒，1995:16-17；王業立，1995a；葛永光，1995:77），國內三個主要政黨的提名制度一直在變動中，並且各政黨的提名制度彼此之間也有很大的不同。到底我們應如何看待各政黨的提名制度？不同的提名制度究竟反映出何種政治現實與價值？與其他民主國家相較，我國各政黨的提名制度有何不同之處？而其他民主國家的提名制度（如初選制），在我國實施的成效又如何？在下文中，筆者試圖針對上述幾個問題進行探討。

## 貳、提名制度與政黨政治

在一般的民主國家中，替選民篩選候選人是政黨存在的重要功能之一，不是政黨所提名的獨立候選人當選的比例普遍不高。儘管近年來許多民主國家的選民對現有各政黨的表現感到失望，但結果也多半是新政黨的出現、舊政黨的解體與重組；「政黨政治」依然存在，所不同的只是「一黨制」、「兩黨制」、「三黨制」、或「多黨制」的差別而已。「無黨制」(No-Party System)(Ranney, 1979)尚不可能取代現有的政黨政治及政黨替選民挑選候選人的功能。換言之，在所有的民主國家中，政黨仍然壟斷了向選民推荐候選人的特權，真正的無黨籍人士能夠脫穎而出的，仍然只是少數的特例而已，尚不足以視為民主國家中所普遍存在的政治現象。

而對民主國家大多數的政黨而言，選拔適當的候選人代表該黨參與各種公職的競選，毋寧是政黨發展的命脈，也是政黨存在最重要的功能。政治學者E. E. Schattschneider即曾指出：「提名是政黨最重要的活動……是現代政黨最顯著的特徵；如果一個政黨不能夠從事提名活動，它就不再是一個政黨。」(1942:64)他更進一步指出：「提名過程對於政黨具有關鍵性的地位，提名程序的本質決定了政黨的屬性，誰能夠控制提名即是掌握了政黨，這是觀察黨內權力分配最好的切入點。」(1942:64) Austin Ranney也曾指出：「從民主政府的觀點來看，挑選候選人是一個政黨最重要的活動。」「一方面，所提名的人選經常被大部分的黨工及黨員所接受和支持，是勝選的命脈所繫；另一方面，控制政黨的提名作業也是任何政黨主要

表一 主要民主國家政黨提名方式比較表

國名	公民投票	黨內初選	選區幹部投票	黨中央 決定	利益全 團體	國性 派系	黨魁 領袖 決定
比利時		CVP* SP* PS PRL*	CVP* SP* PVV PRL* PSC	CVP*			
英國		Liberal SDP	Conservative Labour				
法國			PS PC	RPR UDF			
德國			All parties				
愛爾蘭			FF* FG* PD* Labour WP	FF* FG* PD*			
美大利			DC* PCI* PSI* Small parties	DC* PCI* PSI*	DC* DC*	DC*	
日本			JSP* DSP*	JCP DSP*	JSP* DSP*	LDP	Komei
荷蘭		D'66	CDA PvdA	VVD			
挪威			All parties				
美國	All parties						

\*表示影響提名決定的單位不只一種

資料來源：Michael Gallagher and Michael Marsh, eds., 1988, *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*, pp. 237.

的權力來源：誰能夠控制候選人的挑選，他也勢必對大部分的重要黨務具有決定權。」(1993: 216)

既然挑選候選人是一個政黨最重要的活動，那麼民主國家的政黨究竟如何從事提名工作？在從事了九國的跨國研究後，Michael Gallagher依照各國政黨挑選候選人的集中性(Centralization)，將民主國家政黨決定提名的方式分為七種類型（參見表一）(Gallagher

and Marsh, 1988:236-245) :

(一)公民投票(Party Voters)：這是政黨選拔候選人的一種極端方式，將參與者極大化，允許所有的選民皆有機會參與政黨挑選候選人的過程。美國的兩大黨在大多數州的法律規範下，皆是採用此種公民直接初選(Direct Primaries)方式決定政黨的提名人選（Ranney, 1993:176-177；何思因，1993:6-9）。在其他的民主國家中，此種方式極為罕見。

(二)黨內初選(Party Primaries)：此種方式即是讓所有已繳黨費的正式黨員參與黨內公職候選人的提名過程。例如比利時的許多政黨皆是以此種方式決定黨內的提名人選；英國的自由黨與社民黨(SDP)也是採用此種方式；而芬蘭自1978年後，法律強制規定各政黨提名必須採行黨內初選制(Gallagher and Marsh, 1988:239)。

(三)選區幹部投票(Subset of Constituency Party Members)：通常以選區委員會組織(Constituency Committee)或黨代表會議(Delegate Convention)來選拔並決定該選區的政黨提名人選。Austin Ranney曾指出，在全國性或區域性黨部監督下，由選區黨部決定提名（選區黨員直選或幹部投票）是民主國家中最常見的方式(Ranney, 1981:82-83)，由表一及表二中依乎也可印証這個論點。英國的保守黨與工黨（註三）、德國與挪威的各個主要政黨，是採行選區幹部投票著名的例証。

(四)黨中央決定(National Executive)：Austin Ranney認為，全國

---

註三：英國兩大黨的中央黨部在某些情況下，在提名過程中會扮演起比其他同類型國家政黨的中央黨部更重要的角色。參見何思因(1993:9-15)。

表二 歐洲各國最大政黨黨內提名方式比較表

國名	主要決定提名單位	次要決定提答單位
奧地利	選區黨代表會議	中央黨部
比利時	選區黨代表會議	利益團體、選區黨員
丹麥	選區黨代表會議	—
芬蘭	選區黨員	—
法國	中央黨員	選區黨代表會議
德國	選區黨代表會議	—
希臘	政黨領袖	—
冰島	選區黨代表會議	—
愛爾蘭	選區黨代表會議	中央黨部
義大利	中央黨部	選區黨代表會議，派系
馬爾它	中央黨部	—
荷蘭	選區黨代表會議	—
挪威	選區黨代表會議	—
葡萄牙	中央黨部	選區黨部
西班牙	領導集團	選區黨部
瑞典	選區黨代表會議	—
瑞士	選區黨代表會議	—
英國	選區黨代表會議	—

資料來源：Michael Gallagher, Michael Laver, and Peter Mair, 1992, *Representative Government in Western Europe*, pp. 131.

性黨部參酌選區黨部或區域性黨部的建議推薦名單而決定提名人選，是民主國家中次常見到的方式(Ranney, 1981:82-83)（請參見表一及表二）。法國兩個最大的右翼政黨（共和聯盟RPR,法蘭西民主聯盟UDF）、愛爾蘭的三個主要政黨、日本共產黨(JCP)等，皆是由中央黨部握有提名大權。

(五)利益團體(Interest Groups)：某些國家的政黨與特殊利益團體間關係密切，以致於利益團體在政黨提名過程中扮演關鍵性的角色。例如比利時的基民黨(CVP)、義大利的基民黨(DC)、日本的民社黨(DSP)等，利益團體在政黨的提名過程中，都有著相當的影響力。

(六)全國性派系領袖(National Faction Leaders)：在某些國家，政黨正式組織架構之外的派系協商，對於黨內提名會有決定性的影響。例如義大利的基民黨(DC)，黨內派系如同與黨關係密切的利益團體一樣，對於黨內提名有重大的影響力。日本自民黨(LDP)的派閥政治亦是此類型著名的代表。

(七)黨魁決定(Party Leader)：這是政黨挑選候選人的另一種極端形式，將提名決定權完全集中於一人，在民主國家中亦不多見。1977年希臘的新民主黨(ND)曾經賦予黨魁此項特權；日本宗教性政黨公明黨(Komei)的黨魁亦擁有決定黨內候選人提名的權力。

從以上的討論中可得知，由民主國家政黨挑選候選人的集中性來看，隨著國家的不同而呈現相當大的異質性，其中似乎並無固定的模式可資依循；甚至在同一個國家內，不同的政黨之間，提名方式也可能會有相當程度的差異（例如日本）。然而無論如何，誠如Austin Ranney所言，在全國性或區域性黨部的監督下，由選區黨部決定提名，或是全國性黨部參酌選區黨部或區域性黨部的建議推薦名單而決定提名人選，仍是民主國家中政黨較常採用的方式（請參見表一及表二）。

接下來的問題是，那麼到底有那些因素會影響一個政黨黨內候選人的提名方式？Michael Gallagher根據他的實証研究發現，過去政治學教科書上一些傳統的論點，似乎仍有進一步探討的必要。例如，跨國的研究顯示，選舉制度與政黨提名的集中程度之間並無必然的關聯性。換言之，政黨名單比例代表制並不意味著全國性的黨中央對候選人提名就一定握有生殺大權；而使用單一選區相對多數

決制就必然會造成提名大權下放到各選區(Gallagher and Marsh, 1988:258-260)。

較確定的証據只顯示出，單一選區相對多數決制下的政黨提名方式，的確普遍地較比例代表制下政黨提名的方式來得簡單(Gallagher and Marsh, 1988:260)。另一方面，在比例代表制的名單中，各政黨爲了爭取選票，會較重視候選人客觀的個人特質，例如：性別、年齡、族群等(Gallagher and Marsh, 1988:260)，以顧及政黨名單的均衡性與代表性。

其次，「提名過程往往會成爲黨內衝突或權力鬥爭的主要戰場」這個論點，在Michael Gallagher的實証研究下，也不見得是放諸四海而皆準的。特別是在歐洲許多實施比例代表制的國家中，各政黨爲了要爭取選票，黨內各派系往往在提名階段不會尖銳的對立，反而常達成協議以決定如何分配議席。與前述E. E. Schattschneider與Austin Ranney的論點正好相反的是，常常不存在任何個人或派系真的能單獨控制政黨的提名作業進而能完全掌握政黨；政黨提名制度的本質較精確的說法或許是：它只是反映出實際的黨內權力分配結構，而非真能決定了誰擁有黨內最終的決策權力(Gallagher and Marsh, 1988:277) (註四)。

最後，Michael Gallagher也發現，一個國家的中央與地方關係也會影響該國政黨的黨內權力分配與提名方式（不管該國所使用的選舉制度爲何）。例如實施聯邦制的美國、加拿大、德國、瑞士、

---

註四：只有在單一選區「勝者全拿」的制度下，「控制提名即掌握政黨」的情況才有可能發生(Gallagher and Marsh, 1988:277)。

澳洲等國政黨的提名制度較傾向分權化(Decentralized)，這些國家的全國性黨部對於候選人的提名幾乎都無從置喙；而單一國家的法國、愛爾蘭、義大利、日本、荷蘭、以色列、紐西蘭等國政黨的全國性黨部在候選人的提名上則多半扮演著較具影響力的角色(Gallagher and Marsh, 1988:257) (註五)。至於政黨的屬性或意識形態，與黨內提名制度之間倒無必然的關聯。歐洲許多社會主義政黨與中產階級政黨相較，似乎並不會特別有集權化或分權化的傾向(Gallagher and Marsh, 1988:261-263)。就某層意義而言，每個政黨都是獨特的(sui generis)，都有其自主性的一面，外在環境或許會有影響，但不見得能完全決定一個政黨的一切（包括提名方式的集權化與否）。

## 參、台灣的選舉制度對政黨提名的影響

台灣自從日據時代（1935年）舉辦第一次選舉以來，各級民意代表選舉就一直在複數選區下採用單記非讓渡投票制(Single Non-Transferable Vote; SNTV)。在南韓與日本分別於1988年與1994年廢除此種選舉制度後，我國成為唯一使用單記非讓渡投票制的國家（王業立，1995a:3-4）。在縣市長選舉部分，除了第一屆選舉是採用二階段絕對多數決制(Runoff Election)外，第二屆以後一直是採用相對多數決制(Relative Plurality)（王業立，1994:14）。1994年

---

註五：當然，例外的國家依然存在。例如實施聯邦制的印度，國大黨的提名制度一直具有高度的集中性；而本身為單一國家的英國，其主要政黨的中央黨部在提名作業上的影響力，相對而言並不顯著(Gallagher and Marsh, 1988:257-258)。

首次舉行的省市長選舉，以及1996年3月舉行的第九任總統選舉，也是使用相對多數決制。

單記非讓渡投票制在台灣實施的經驗，有幾項特殊的現象為歐美各民主國家施行單一選區多數決制或是比例代表制所無法看到的，其中一項便是對於政黨提名政策的影響。在此種複數選區的選舉制度下，政黨在提名時一方面必須要決定提名的適當額度；另一方面也必須要考慮到提名人選的搭配，而此二者彼此之間也存在高度的相互依存關係。

在英美等國家所實施的單一選區制下，無論提名權是掌握在全國性黨部、選區黨部、選區黨員、或是一般選民手中，各政黨在各選區中當然最多只會提名一人，然後政黨全力進行輔選。在各選區中不可能有所謂「該提名幾席」或「配票」(Vote Equalization)問題(配票給誰?)。並且在單一選區制下，各政黨為了要獲取「席位極大化」，必然儘可能地要「提名極大化」並追求「選票極大化」(王業立，1995a:8)。但是在我國的複數選區制下，各政黨究竟要提名幾席才算「適當」，則往往會影響到選舉的勝敗。

原則上，政黨在一複數選區中「適當」的提名額度主要是依據：  
(一)該黨過去在該選區中性質類似選舉的得票率(註六)；(二)此次選舉的預估得票率；(三)其他政黨的提名策略；(四)政黨本身的配票能力；(五)選區的選民結構；(六)黨內的派系生態平衡；(七)在一票制下對全國

---

註六：以立委選舉為例，所謂「性質類似的選舉」即是指過去的立委選舉或是省市議員選舉等。單一席位的縣市長或省市長選舉各政黨在各選區中的得票率，與立委選舉的得票率往往不能相提並論。

不分區席次的影響；以及(八)婦女保障名額的考慮等幾方面做理性的評估，才能找出最適當的提名額度，以期能將有限的政治資源做最有效率的分配與運用。如果政黨在一選區中提名的候選人數目過多，則可能會導致同室操戈，彼此抵消實力，以致於分散票源反而減少席次；如果提名數目過少，則可能是未戰先敗，坐失良機，而將半壁江山拱手讓人，並可能會連累到全國不分區的席次。如果某位候選人實力超強，而政黨又無法將選票平均分配給其他同黨的候選人，則此種「選票吸塵器」型的候選人將會對其他同黨的候選人產生排擠效應，反而可能會減少席次。在複數選區下，「選票極大化」並不一定等同於「席位極大化」，但對政黨而言，顯然後者比前者更為重要（王業立，1995a:8）。

然而，為求得「席位極大化」，在各選區中決定最適當的提名額度，對於政黨（尤其是較大的政黨）而言，並不是件容易的事情（Lijphart, Pintor, & Sone, 1986:158-163; Cox & Niou, 1994:221-236; 江大樹，1994:5）。小的政黨在複數選區中，如果頂多只有一席、兩席的實力，則對該黨的提名、選票的匯集或分配，都不致於有太大的問題；但較大的政黨在應選名額較多的中選區或大選區中，則可能會出現提名過多(Overnomination)、提名過少(Underdomination)、或因配票不均而影響當選席次的狀況。我們以1992年二屆立委選舉中，三個選區所發生的實際例子加以說明。

在應選名額為九名的台北市南區中，國民黨總共提名八名、報准兩名（參見表三），結果僅當選四名。根據開票結果顯示，在其他條件不變的情況下，如果國民黨只提名五名，並且選票能夠有效

表三 二屆立委選舉提名過多之例（一）

選 區	台北市南區（應選九名）		
主要候選人	得票數	黨籍	備 註
沈富雄	73,726	民提	以上為當選者
張俊宏	67,295	民提	
郁慕明	56,278	國提	
魏鏞	44,130	國提	
林正杰	32,907	無	
李慶華	32,472	國提	
翁大銘	29,347	無	
顏錦福	28,485	民提	
潘維剛	28,048	國提	
黃金如	26,330	國提	得票一萬以上者
王令麟	25,831	國准	
蔣乃辛	25,298	國提	
蔡璧煌	21,618	國提	
林鈺祥	17,596	國准	
黃天福	14,120	民提	
林富村	13,819	國提	

資料來源：自立早報，1992.12.20，頁八

表四 二屆立委選舉提名過多之例（二）

選 區	新竹市（應選二名）		
主要候選人	得票數	黨籍	備 註
柯建銘	44,318	民提	以上為當選者
謝啟大	29,810	無	
劉榮隆	26,524	國提	得票二萬以上者
許武勝	26,067	國提	

資料來源：自立早報，1992.12.20，頁八

轉移的話，國民黨有五席全部當選的可能。類似的狀況同一年也出現在新竹市（參見表四）。在新竹市的立委選舉中，如果國民黨只提一席的話，上榜的機會非常大；但因為國民黨提名兩席，結果反而造成候選人全部落選。而在高雄縣的選舉中，民進黨只提名兩位，

表五 二屆立委選舉提名過多之例

選 區	高雄縣（應選六名）		
主要候選人	得票數	黨籍	備註
余政憲	104,729	民提	以上為當選者
尤宏	103,246	民提	
王金平	90,552	國提	
蕭金蘭	65,685	國提	
王世雄	58,011	國准	
林源山	40,252	無	
張簡將弘	36,565	國准	得票二萬以上者
林志隆	29,263	無	

資料來源：自立早報，1992.12.20，頁八

結果這兩位分別以第一高票及第二高票當選（參見表五）。從開票的結果分析，民進黨的選票如果能夠平均分配的話，則應該有當選三席的實力。而在國民黨方面，如果該黨能勸退執意自行參選的林志隆（白派），而王金平（白派）過多的選票也能有效轉移給同黨的候選人張簡將弘（白派）的話，則也未嘗沒有當選四席的機會。

雖然就理論上而言，在複數選區單記非讓渡投票制下，大黨比小黨在提名額度及配票上容易出錯。但在過去的選舉中，日本及台灣的最大黨—自民黨與國民黨—卻常獲得「超額代表」(Overrepresentation)（亦即席次率高於得票率），並因而有助於其維持一黨獨大的政治局面。Gary Cox & Emerson Niou認為，至少有三個理由可解釋此種現象：第一，其他的大黨（日本社會黨與民進黨）也在提名上出錯，使得部分席次流向自民黨與國民黨；第二，反對陣營的分化(Fractionalization)、相互掣肘，而喪失了部分該贏而未贏的席次，並讓自民黨與國民黨坐收漁利；第三，中選區（選區應選名額為二至六席）的選區劃分，對自民黨與國民黨較為有利

表六 各政黨得票率與席次率比較表\*(%)

選舉類別	國民黨 得票率	國民黨 席次率	偏差度	民進黨 得票率	民進黨 席次率	偏差度	其他 得票率	其他 席次率	偏差度
1989增額立委	57.04	68.32	11.28	26.76	19.80	-6.96	16.35	11.88	-4.33
1991二屆國大	69.11	79.56	10.45	23.25	18.22	-5.03	7.65	22.2	-5.43
1992二屆立委	53.02	57.60	4.58	31.03	30.40	-0.63	15.95	12.00	-3.95
1994省市議員	49.16	52.00	2.84	31.71	29.71	-2.00	19.13	18.29	-0.84

\*各政黨得票率與席次率僅計算政黨提名及報准參選者

資料來源：黃德福，「選舉制度與政黨政治」，理論與政策，第七卷，第四期，1993，pp. 3-12聯合晚報，1994.12.4，版九

(1994:234)。

然而筆者以為，至少在台灣的選舉中，由於國民黨在地方長期的經營，使其擁有非常雄厚的基層組織與機動的配票能力，這是其他新成立的政黨無法相提並論的。雖然這幾年來國民黨的鐵票已逐漸生鏽，但在勝負差距非常微小的關鍵時刻，配票往往仍可扮演起舉足輕重的角色，其影響力仍不容小覷（王業立，1991:16；楊泰順，1991:142）。事實上，在大多數的非都會型選區中，綿密的樁腳動員網絡，仍是國民黨賴以勝選的利器。其他的政黨即使也想要配票，但在基層組織薄弱的情況下，也只能呼籲支持的選民「自動配票」。因此在台灣過去幾年的選舉後常出現的結果是，反對黨的候選人在許多選區都拿下第一、第二高票，但總席次率卻仍是低於總得票率（可參見表三至表六）。配票能力在不一樣的立足點上，或許也是國民黨一直享有「超額代表」優勢的重要原因之一。

但是值得注意的是，政黨在複數選區中進行提名，也會發展出自我學習「嚐試—錯誤」(Try and Error)的能力。由表六中可清楚看出，從1989年的增額立委選舉，到1994年的省市議員選舉，國民黨享有「超額代表」的優勢逐漸下降；而民進黨「不足額代表」的現象也已逐漸降低。換言之，政黨所獲選票與席次之間的不比例性(Disproportionality)，固然對於國民黨仍然較為有利，但整體而言已明顯的降低了(黃德福，1993:17)。如果借用上述Cox & Niou的說法，則是民進黨在提名上所犯的失誤在逐漸減少中。也就是說，經過幾次的選戰經驗，民進黨也逐漸摸清本身及對手在各選區中的實力或支持度，而逐漸能決定適當的提名額度。另一方面，經過九年的耕耘，民進黨在部分選區中，各派系各自的基層動員網絡也逐漸建立起來，對於自己的基本票源也較能掌握。而將來如果把許多應選名額過多的大選區，進一步劃分為若干個中選區，則各政黨提名錯誤的比例，應會更為下降。

除了提名人數對選舉結果有直接的影響外，提名人選的搭配(包括票源區的劃分)也是複數選區選舉制度之下的另一個特色。為了避免同黨候選人之間同質性太高而將選票稀釋，並為求得「席位極大化」，政黨在提名過程中即應特別考慮到選區選民的結構與特色，地緣的關係，黨內派系的平衡等因素，以期能發揮「分流合擊」的效果，汲取所有可運用的選舉資源與選票。因此對於各政黨而言，複數選區中的候選人提名，如果完全由黨內初選(Party Primary)決定，並不見得是最好的方式。因為經由初選產生的候選人彼此之間，不一定能完全達到選票平衡(Balance the Ticket)的目的。其中很重

要的一個原因是，對於各政黨而言，黨員結構與選民結構之間，終究會有落差；而會熱心、積極參與黨內初選投票的黨員結構與選民結構之間的落差可能更大。另外一個原因是，如果會來參與黨內初選投票的黨員數日本來就不多，則黨內初選的過程與結果，就更容易為「人頭黨員」、「口袋黨員」所操控，而失去了舉辦黨內初選的初衷。國民黨在1989年首次舉行黨內初選時（關於國民黨歷年黨內提名方式的演進，請參見表七），即曾出現台北市北區立委初選的結果，前六名均為「黃復興黨部」所支持的人選（當年該選區立委應選名額總計為六席）；而該年南投縣省議員（應選名額為三席）的初選投票結果，前兩名均來自於埔里的現象（林忠伸，1994:118）。如果當時完全以黨員投票決定提名，將可能產生候選人同質性過高、無法有效做出選票區隔，以符合選區選民結構的困擾。至於民進黨方面，其各項公職人員的提名，一向是「採地方自主原則，先以溝通協調方式產生提名人選，無法達成協議時，由黨員投票決定」（請參見表八）。但從1989年實施黨員初選投票以來，該黨一直為派系、山頭操控「人頭黨員」、「口袋黨員」所苦，卻也是不爭的事實。國民黨的黨內初選制度勉強實施了三次後無疾而終；而民進黨的黨員投票制度，也從1994年開始，做大幅度的改變，加入「幹部投票」與「公民投票」，以期矯正過去「人頭黨員」、「口袋黨員」充斥的流弊。關於各政黨提名方式的演進，在後文中會做更進一步的探討。總之，在複數選區單記非讓渡投票制下，政黨必然要做某種程度的「宏觀調控」，以便在同一選區中能推出不同性質的候選人，來吸引不同階級、不同層次的選民。同黨候選人之間應是互補性而

表七 國民黨歷年提名方式比較表

年代	選舉種類	提名方式	備註
1948	第一任總統選舉	第六屆中央執行委員會臨時全體會議決議不提名	
1950-1951	臨時省議員、縣市長選舉	由省黨部與中央主管單位擇優提名	
1954	第二任總統選舉	第七屆中央委員會臨時全體會議投票選舉並通過提名	
1954-1955	臨時省議員、縣市長選舉	黨員直接投票，投票後由省黨部審查，報請中央決定	初次採用黨員普選，但投票結果並不公開
1957	臨時省議員、縣市長選舉	省議員的提名係採取上次的辦法；而縣市長則由黨員意見反映，省黨部審查，報由中央決定	首次採用黨員意見反映，針對參加提名登記者作意見調查
1960	第三任總統選舉	第八屆中央委員會臨時全體會議投票選舉並通過提名	
1960	省議員、縣市長選舉	黨員意見反映，由省黨部審查並提報中央，由中央核定	
1963 1964	省議員選舉 縣市長選舉	省黨部蒐集資料，並協調各省級黨部後提出加倍名單，報中央核定	
1966	第四任總統選舉	第九屆中央委員會全體會議投票選舉並通過提名	
1968	省議員、縣市長選舉	黨員意見反映，省黨部提出審核建議，在省議員方面提出加倍名單，縣市長則提報二至三人，由中央決定	
1969	中央公職人員、台北市議員選舉	小組意見反映，省市黨部審查，報由中央決定	意見反映屬開放性，在提名登記前舉行
1972	第五任總統選舉	第十屆中央委員會全體會議以起立方式選舉並通過提名	
1972	中央公職人員、縣市長、省議員選舉	黨員意見反映，由小組彙整。縣市長與省議員之提名由省黨部提加倍名單，送中央核定；中央民意代表則是將相關資料全部呈送中央，由中央決定	
1975	增額立委選舉	提名辦法如同上屆立委選舉	
1977	省議員、縣市長選舉	黨員意見反映，由縣市黨部初審，省黨部通過，由中央核定	
1978	第六任總統選舉	第十一屆中央委員會全體會議以起立方式選舉並通過提名	
1980	增額立委、國代、監察委員選舉	黨員意見反映與幹部評鑑，省黨部審核並建議，報由中央決定（監察委員提名辦法另定之）	將「提名」一詞改為「推薦」，並增加「報備競選」的制度
1981	省市議員、縣市長選舉	黨員意見反映，幹部評鑑，由省市黨部審查並建議，由中央核定	在黨員意見反映時，增加「介紹會」的程序
1983	增額立委選舉	黨員意見反映，幹部評鑑，省市黨部提加倍名單，由中央核定	
1984	第七任總統選舉	第十二屆中央委員會全體會議以起立方式選舉並通過提名	
1985	省市議員、縣市長選舉	黨員意見反映，幹部評鑑，省市黨部提加倍名單，由中央核定	辦理黨員意見反映之過程公開化

續表七

年代	選舉種類	提名方式	備註
1989	增額立委、省市議員、縣市長選舉	黨員初選投票，縣市長採無記名單記法圈選；立委、省市議員採無記名限制連記法，圈選人數不得超過應選名額二分之一，最後提名名單由中央核定	黨員初選結果公開作為提名主要參據，惟投票率未達百分之五十時，其結果僅作為提名重要參考
1990	第八任總統選舉	第十三屆中央委員會臨時全體會議以起立方式選舉並通過提名	
1991	二屆國代選舉	黨內初選投票，採無記名單記法圈選，黨員投票佔百分之六十，幹部評鑑佔百分之四十，最後提名名單由中央核定	黨員初選結果公開作為提名重要參據
1992	二屆立委選舉	黨內初選投票，採無記名單記法圈選，黨員投票與幹部評鑑各佔百分之五十，最後提名名單由中央核定	經縣市黨部委員會決議呈報中央核定者，得不辦理黨員與幹部投票
1993	縣市長選舉	以民意調查、黨員意見反映，或彈性辦理幹部評鑑與黨員投票作為提名依據，最後由中央核定提名	結果不公佈，初選制非正式廢除
1994	省市長、省市議員選舉	省市長提名不辦理黨員意見徵詢，由主席、副主席、中央委員、省市級委員及全國、省市級代表大會代表投票決定並報中央核備；省市議員之提名則以黨員意見徵詢、民意調查方式進行，由省市黨部提建議名單，中央核定	
1995	三屆立委選舉	區域立委由各縣市黨部以黨員意見反映、幹部評鑑、民意調查作為建議提名依據，最後由中央核定提名。不分區立委被推荐人必須有三年以上黨齡，由中央決定名單	黨員意見反映、幹部評鑑、民意調查結果不公佈
1996	第九任總統選舉	第十四屆全國代表大會投票決定，採無記名單記法圈選	票選結果公開

註一：本表係以中央公職人員、省市議員、縣市長選舉為主。

註二：1991，1992，1995年不分區名單由中央提名審核委員會核定。

資料來源：劉淑惠，「國民黨黨內提名方式的演變(1950-1994)」，國家政策雙週刊，第92期，1994.8.9，頁六至七。

聯合報，1992.6.18，版二，1993.5.21，版六，

1993.7.29，版二

中央日報，1994.7.7，版一，

1995.9.27，版二

中國時報，1992.9.18，版五，

中華日報，1995.8.24，版四

1995.5.11，版四

1995.8.24，版三

非互斥性的；同一選區中如果形象類似、票源重疊的候選人太多，而無法有效做出「市場區隔」，則往往意味著選舉的失利（王業立，1995a:8-9）。

另一方面，政黨內部派系問題無法擺平、某些人執意參選到底、黨紀無法貫徹（註七），也是政黨明明知道會影響「席位極大化」，卻無法做出最適當提名的重要因素。各政黨在進行提名作業時，當所有的外部環境、客觀因素都能充分掌握後，剩下的往往只是黨內競爭問題。換言之，哪一個政黨較能夠有效的克服黨內競爭問題、較能夠主觀的決定最適當的提名額度、而所提名的候選人能夠做較適當的搭配，則哪一個政黨就可能會有較大的獲勝機會。在複數選區單記非讓渡投票制下，提名乃至於競選過程中的黨內競爭(Intraparty Competition)往往比黨際競爭(Interparty Competition)更為激烈(Cox & Rosenbluth, 1993:579)。而提名制度的選擇，一方面既要顧及到黨內民主、派系平衡、與遊戲規則的公平性；另一方面更要顧及到「席位極大化」的勝選考量，對於各個政黨而言，的確不是件容易的事。根據以上的認知，在下文中，我們將繼續探討我國各政黨提名制度的演進過程。

## 肆、國民黨提名制度的演進

從前文中可得知，民主國家政黨挑選候選人的方式，究竟會出現集權化或分權化的傾向，隨著國家的不同而呈現出相當大的差異，其中似乎並無固定的模式可循；甚至在同一個國家內，不同的政黨之間，提名方式也可能會有相當程度的差異。每個政黨都是獨特的，都有其自主性的一面，各種外在環境、內在因素都有可能影響一

---

註七：事實上，派系政治、黨紀不彰等問題，也與複數選區單記非讓渡投票制有密切的關係（謝復生，1992:21）。

個政黨的提名方式，一個具有普遍化的政黨提名公式似乎並不易尋得。

中國國民黨在我國長期執政，有其長久的革命傳統，也有其沉重的歷史包袱。在解嚴以前，這個革命政黨的領導方式始終是堅持「民主集中制」（吳文程，1990:115）。此種「民主集中制」的領導方式，也相當程度的反映在其黨內的提名制度上。而在外在環境上，國會未全面改選、黨禁尚未解除，在一黨獨大的威權體制下，定期選舉的進行僅是具有強化國民黨統治正當性(Legitimacy)的功能（Wu, 1987；黃德福，1990:84）。相對的國民黨的提名制度在此時期內，也只是扮演著主從關係(Patron-Client Relationship)下，交換地方派系的忠誠與支持的工具性角色而已：提名制度既與黨內高層的權力分配無關；其政治菁英甄補的功能也相當的有限。而在解嚴以後，國內政黨政治也逐漸走向政黨競爭的時代。面對外部環境的轉變與黨內民主化的壓力，國民黨的提名制度也開始出現較重大的改革，並在黨內民主的價值、舉才的功能、勝選的壓力、地方派系勢力的坐大、與黑金政治的反噬諸因素之間擺盪。縱觀國民黨遷台後過去四十多年來黨內提名方式的演變（請參見表七），似可分為下列六個階段(Huang, 1995:109-111)：

(一)第一階段(1950-1951)：當時國民黨政府剛撤遷來台，黨的地方組織尚不健全，在第一屆臨時省議員與縣市長的選舉中，由省黨部與中央主管單位就黨員及非黨員中「擇優提名」，黨員在提名過程中完全沒有參與（Huang, 1995:109；劉淑惠，1994:7）。

(二)第二階段(1954-1957)：由於第一屆臨時省議員與縣市長的選

舉所採取的「擇優提名」方式遭受到許多批評，因此1954年所舉行的第二屆臨時省議員與縣市長選舉的提名方式便改為「由黨員直接投票，投票後經省黨部審定，再報請中央決定」的方式（林忠伸，1994:17）。到了1957年所舉行的第三屆臨時省議員與縣市長選舉的提名方式，又改為省議員提名由黨員直接投票決定；縣市長提名則採黨員意見反映，省黨部審查，再報請中央決定的方式（劉淑惠，1994:7；林忠伸，1994:17-18）。此階段的省議員提名雖然由黨員直接投票，但投票結果並不公開，公平性值得商榷(Huang, 1995:109)。並且投票後還要經省黨部審定，再報請中央決定，與真正「初選」的精神仍有很大的差距（吳文程，1990:115；林忠伸，1994:18）。而黨員直接投票也被批評為造成黨的派系鬥爭、妨害黨內團結（Huang, 1995:109）。何況那時黨員人數不多，佔人口比例甚小，黨員成份又多屬軍公教人員或大陸省籍居多，黨意與民意有嚴重落差，於是黨員直接投票的方式在實施了短暫的時間後，很快就被揚棄（劉淑惠，1994:6；吳文程，1990:115），並且從此在國民黨內沉寂了三十多年無人聞問。

（三）第三階段(1957-1977)：第三屆縣市長選舉所採取的黨員意見反映，省黨部審查，再報請中央決定的方式，後來逐漸發展成國民黨往後二十年間提名的主要模式（林忠伸，1994:18）。地方黨部的黨員雖然對提名可做意見反映，但決定權事實上是完全操諸於黨中央(Huang, 1995:110)。國民黨在此階段的提名制度，大體上而言是高度中央集權式的。

（四）第四階段(1980-1986)：當反對勢力逐漸興起後，國民黨也在

提名方式中增加「幹部評鑑」項目，以提升地方黨部黨工及地方各界菁英的參與比重(Huang, 1995:110-111)，地方黨部逐漸擁有更大的審核及建議權。即使中央黨部仍具有最後的核定權，但實際上卻不得不愈來愈依賴地方黨部的建議與評估（劉淑惠，1994:6）。但在黨外勢力高漲下，為求勝選，地方黨部也不得不愈來愈依賴地方派系，使得地方派系的影響力，也逐漸水漲船高。但無論如何，在這個階段中，最後提名權仍然是掌握在黨中央手中，國民黨的提名制度，依舊是偏向中央集權式的(Huang, 1995:111)。另外值得注意的是，1980年以前的選舉，國民黨不允許未獲提名而違紀參選的事發生，但在1980年的選舉提名時，為因應黨外人士的競爭壓力，國民黨為求勝選，改變了過去的政策，除了將「提名」一詞改為「推薦」外，並開放黨員「報備參選」（劉淑惠，1994:6-7）。

(五)第五階段(1989-1992)：從1987年解嚴以後，政府陸續開放了大陸探親，解除了黨禁、報禁，以及集會遊行的限制，龐大的社會動力從威權體制下釋放出來，政治局勢也產生了巨大的轉變。1989年的三項公職人員選舉，正是在這種威權體制解體的局面下登場；它不但是蔣經國先生去世後的第一個選舉，也是民進黨第一次以合法政黨的身份參加選戰。國民黨在面臨黨內權力結構重組，與黨外其他政黨挑戰時，黨內提名制度在組工會主任關中先生的大力推動下，也做出重大的變革。在該年的選舉提名中，以黨員初選（註八）

---

註八：「黨員初選」僅是習慣上的說法，與西方民主國家的「政黨初選」在意義上仍有很大的不同。按照國民黨的提名辦法，初選結果還要經中央提名審核委員會（七人小組）的審核，並提報中常會做最後的核定。因此最後提名決定權仍是屬於黨中央。

作為提名的主要參據，除了少數選區因黨員投票率未達百分之五十，其結果僅作為提名重要參考外，其餘大多依照初選結果提名（註九）。雖然黨中央仍然保留最後提名核定權，但從落實黨內民主的角度觀之，此項變革對始終堅持「民主集中制」的國民黨而言，仍然具有重大的意義。

然而此種提名方式實施的結果，除了大幅削弱地方黨部專職黨工的提名主導權與地方派系的影響力外，也衍生出不少其他的問題。例如：一般黨員投票率偏低、代表性不足；黨員結構與選民結構有落差；各種黨部動員能力有明顯差距、嚴重影響投票結果（劉淑惠，1994:6-7）；競選時間拉長、候選人經費支出大增；增加黨內對立與分裂的機會；不利於新人參選；政黨輔選功能降低（楊泰順，1991:146-149）等，都使得黨員初選制在黨內遭到部分人士的嚴重質疑（註一〇）。而部分地方「實力型」政治人物未參加初選，卻直接以徵召、補提名、或報准的方式參選，也使得初選的功能遭到重大的扭曲。其後經1991年、1992年兩次中央公職人員選舉，黨員投票的方式雖然仍被保留，但卻增加了幹部評鑑項目。1991年的二屆國代選舉中，以黨員投票（佔60%）加上幹部評鑑（佔40%）作為提名的重要參據；到了1992年的二屆立委選舉，黨員投票與幹部評鑑的比重則變為各佔百分之五十。並且在1992年的選舉中，凡是

---

註九：舉例而言，在該年的立委選舉中，被國民黨提名的候選人，其初選排名在提名額度之內者佔84.2%（周祖誠，1993:41）。

註一〇：至於在複數選區單記非讓渡投票制下是否適合實施黨員初選這個結構性問題，在前文中已有探討，此處便不再重複。

經縣市黨部委員會決議、由省黨部呈報中央核定者，得不辦理黨員及幹部投票。結果該年在二十九個選區中，只有十一個選區繼續辦理初選，大多數未辦初選的選區，又回到由地方黨部與派系協商提名人選的局面（周祖誠，1993:41-46），而國民黨與地方派系之間，也漸漸由過去的主從關係轉變為伙伴關係(Partnership)。國民黨的初選制度歷經了三次的選舉後，至此已名存實亡。

(六)第六階段(1993-1995)：到了1993年的縣市長選舉，國民黨的提名方式改由縣市黨部辦理意見徵詢（黨員意見反映，或彈性辦理黨員投票與幹部評鑑），省黨部審核後提加倍建議名單，報由中央核定。而中央則輔以民意調查結果，經中央提名審核委員會（七人小組）的審核，並提報中常會做最後的核定。其後1994年的省市議員選舉、1995年的三屆立委選舉的黨內提名，大致上也是依循這種方式。就這三次選舉的提名方式來看，國民黨的黨內提名制度（此處指中央民代、省議員、及縣市長選舉），在大方向上似乎已接近定制化的階段（劉淑惠，1994:7）：地方黨部專職黨工擁有提名的建議權，而提名的最後決定權仍是握在黨中央手中。

至於全國不分區代表及僑選代表方面，由各方向黨中央「推薦」，而名單一向由中央提名審核委員會審核通過，並提報中常會做最後的核定。另外1994年省市長選舉的黨內提名，由於層次較高、牽動較廣，國民黨最後決定由主席、副主席、中央委員、省市級委員，及全國、省市級代表大會代表投票決定並備報中央核備。但事實上，由於層峰早有屬意人選，黨內投票最後僅具有形式意義而已。至於在總統選舉方面，過去八任均是由國民大會以間接選舉的方式產生。

而在國民黨的提名制度方面，除了第一任外，七任總統的提名均是由中央委員選舉產生，其中二至四任的總統候選人提名，採投票選舉方式；五至八任的總統候選人提名，卻採起立方式（請參見表七）。根據憲法增修條文第二條的規定，第九任的總統選舉將由人民直接選舉之。面對有史以來第一次的總統直選，與黨內提名方式的爭議，國民黨在十四屆二次全國代表大會上通過，由全國代表大會代表以無記名單記法投票選出國民黨的總統候選人，然而最後經連署登記成爲黨內提名之候選人者，則只有一人。

依據Michael Gallagher對於民主國家政黨提名制度的分類方式（參見表一），國民黨基本上應可歸類爲第四類—由黨中央決定—的提名方式，此種提名方式在民主國家中並非罕見，但亦非是最常見的方式。而政黨的屬性、外在政治環境的變遷、選舉制度、黨內民主的壓力、與地方派系等，應是影響國民黨過去四十多年來提名制度變遷的幾個最重要的因素。

## 伍、民進黨與新黨提名制度的演進

民主進步黨雖然於1986年9月28日成立當天，通過推薦候選人參加年底的三項公職人員選舉，但由於當時並沒有任何提名辦法，因此該項「推薦」並不被視爲一項正式的政黨提名過程。後來民進黨於1989年1月22日第三屆全國黨員代表大會第一次臨時會中，正式通過了該黨的「公職候選人提名辦法」（後改稱條例）後，才第一次正式提名候選人參與當年底的三項公職人員選舉。民進黨雖然成立至今剛滿九年，但該黨的「公職候選人提名辦法（條例）」已

修訂過七次，但原則上均稟持著「黨員投票」的基本精神。較大的變革是在1994年7月10日第六屆第一次臨時全國黨員代表大會中所通過的「二階段初選制」，因此我們就以「二階段初選制」通過前後做為分界點，將民進黨提名制度的演進分為兩個階段分別探討如後：

(一)第一階段(1989-1993)：從1989年民進黨第一次以合法政黨的名義參加選戰開始，該黨各項公職人員的黨內提名即採「地方自主原則，先以溝通協調方式產生提名人選，無法達成協議時，由選區黨員投票決定」的方式（請參見表八）。理論上全國黨員代表大會三分之二（現已改為五分之三）以上的決議得否決地方黨部的初選結果，而由中執會另行徵召適當人選參選，但選區黨員初選投票，毫無疑問的，仍是民進黨內最重要的提名方式。另外登記提名之候選人不足提名名額或提名名額同額時，須分別經投票黨員二分之一以上同意，始得為提名之公職候選人（但經執委會協調同意者不受此限）。而黨部必要時得徵召黨員參選。至於在全國不分區代表方面，1991年的二屆國代選舉，係由中執會以單記投票產生，每次投票產生五位排名順序；而在1992年的二屆立委選舉提名中，本來計劃由黨代表投票決定，後因爆發賄選事件，遂改由全國黨員投票，依得票數目決定排名順序，每四位不分區立委中，保留一席給專家學者、一席給弱勢團體成員。

民進黨的黨員初選投票，在落實黨內民主的精神上是無庸置疑的。但反對運動陣營中長久以來便存在的派系、山頭勢力，卻順著民進黨黨員初選制度的實施而益形坐大。民進黨的黨中央不但面臨

表八 民進黨歷年提名方式比較表

年代	選舉種類	提名方式	備註
1989	增額立委、省市議員、縣市長選舉	先以溝通協調方式產生提名人選，若無法達成協議，由黨員投票決定；被徵召之候選人，須經投票黨員二分之一以上的同意	
1911	二屆國代選舉	區域國代由中執會決定名選區提名名額，各選區先以溝通協調方式產生提名人選，若無法達成協議，由黨員投票決定；全國不分區代表由中執會以單記投票產生，每次投票產生五位排名順序	
1992	二屆立委選舉	先以溝通協調方式產生提名人選，若無法達成協議，由縣市黨部黨員投票決定；不分區代表由全國黨員投票決定提名順序，名額由中執會決定	每四位不分區立委中保留一席給專家學者，一席給弱勢團體
1993	縣市長選舉	先以溝通協調方式產生提名人選，若無法達成協議，由縣市黨部黨員投票決定	
1994	省市長、省市議員選舉	先以溝通協調方式產生提名人選，若無法達成協議，省市長採「黨員投票、幹部評鑑」與「公民投票」二階段初選制；省市議員由黨員投票、幹部評鑑決定，比重各為百分之五十	第二階段「公民投票」部分，由於候選人退出，並未真正實施
1995	三屆立委選舉	先以溝通協調方式產生提名人選，若無法達成協議，區域立委由黨員投票、幹部評鑑決定，比重各佔百分之五十，各選區應選名額由中執會決定；不分區代表採「三三制」，亦由黨員及幹部票選產生	所謂「三三制」即不分區名單排名順序分為政治人物、學者專家與弱勢團體三類，分組投票，分組比票，依序循環排名決定提名人選
1996	第九任總統選舉	二階段初選制。第一階段「黨員投票、幹部評鑑」與第二階段「公民投票」，比重各為百分之五十	

資料來源：中國時報，1991.8.1，版二，1992.5.18，版四，1995.5.24，版三，1994.7.11，版二，1995.3.20，版一

自立早報，1989.1.23，版二 自立晚報，1991.6.19，版二

民主進步黨公職候選人提名辦法，1993.6.13，五屆二次全代會修訂

民主進步黨公職候選人提名條例，1995.3.19，六屆二次全代會修訂

日益嚴重的地方基層資源整合與動員的困難外，更面臨黨內各派系、山頭，為競逐黨內職位和贏得初選提名，所衍生出嚴重的「人頭黨員」問題（廖益興，1994:8-9）。而這個「人頭黨員」的問題，在1993年的縣市長選舉黨內提名中達到了最高點。民進黨黨中央為了

徹底解決黨內人頭黨員問題與強化基層組織，遂在縣市長選舉後成立了黨務改革小組，進行各項黨務改革（廖益興，1994:9），而黨員初選提名制度的改變便是其中最重要的一項。

(二)第二階段(1994-1995)：1994年7月10日民進黨第六屆第一次臨時全國黨員代表大會正式通過了「二階段初選制」做為往後各項公職人員提名的依據。根據1995年3月19日民進黨第六屆第二次全國黨員代表大會最新修訂的「公職候選人提名條例」之規定，除總統、副總統與省長外（1994年的舊條文尚包括直轄市長），各類公職人員的提名，若無法以溝通協調方式產生時，均由黨員投票與幹部投票各佔百分之五十產生。而總統與省長的提名，在第一階段黨員與幹部投票後，經協調仍然未有結果，則舉行第二階段之選民投票，第二階段投票結果，佔全部提名份量之百分之五十。此新制自1994年省市長及省市議員選舉開始實施，但第二階段「公民投票」部分，由於候選人的退出，並未真正舉行。1995年的7月10日至9月24日，民進黨進行第九任總統選舉的黨內提名，「二階段初選制」才算是正式登場。而全國不分區代表提名則採「三三制」（參見表八備註欄），亦由黨員投票與幹部投票各佔百分之五十產生。

民進黨之所以會在各類公職人員的提名中加入幹部投票，原本是想藉此沖淡人頭黨員的影響力。但黨員投票與幹部投票各佔百分之五十的比重，卻又使幹部影響力大增。以1995年三屆立委黨內提名為例，黨內一百九十二位幹部的選票比重，與五萬多名黨員的的選票相等。而事實上，幹部比數目龐大的黨員更容易為派系所操縱，因此派系壟斷提名的情形依然存在，甚至有變本加厲的趨勢。在三

屆立委的提名過程中，許多參選人透過派系操盤，集體配票、換票來掌握選情優勢，使得若干表現不錯，但缺乏大派系奧援的現任立委不幸落選。在1995年召開的全國黨員代表大會中，各種廢除或改革幹部投票的提案相繼出籠，但在派系的操控下，這些提案全部遭到封殺。

而在總統候選人提名方面，民進黨大膽引進美式的「公民投票」（註一一），做為第二階段決定黨內候選人的方式。這種追求黨內民主的用心固然值得肯定，但其成效卻值得商榷。民進黨之所以會有第二階段公民投票的設計，一方面固然是為了要矯正過去黨內初選「人頭黨員」充斥的弊端，並避免派系操控提名過程。另一方面由於民進黨僅有五萬多黨員，為縮短黨意與民意之間的可能落差，並擴大被提名人選的民意基礎，因此特別針對省長及總統候選人的黨內提名，採行第二階段公民投票的設計，並藉由各地陸續展開的政策辯論會及公民的直接投票參與，可和其他政黨的提名方式做一鮮明的對比，以提升民進黨的聲望與形象，並達到為大選造勢的效果（王業立，1995b）。但針對上述這些目的，民進黨在1995年的7月至9月所舉行的總統候選人提名第二階段「公民投票」，卻不能算是完全成功。首先，參與民進黨第二階段「公民投票」的選民，四十九場加起來（包括遊覽車的全力動員）總共才勉強超過三十萬，僅佔選民總數一千四百萬的2%。獲勝者彭明敏先生所獲得的十七

---

註一一：事實上，民進黨的公民投票，比美國大多數州兩黨所舉辦的初選更為「開放」（可參見何思因，1993:2-9）。即使是美國特殊的初選制度，也有不少檢討的聲音（可參見劉義周，1994:225-244）。

餘萬張選票，僅佔選民總數的1.3%，比總統副總統選罷法中自行參選者公民連署的門檻（選民總數的1.5%，約二十一萬人）還低，代表性很難稱得上充分，也遠不能與民進黨在過去選舉中，在全省所能獲得的三百多萬張選票相提並論。其次，參與民進黨第二階段「公民投票」的選民，大多數仍屬本省籍、年齡層偏高的男性選民，並且多半原本就是民進黨的基本支持群眾，與整體選民結構之間仍存在著不小的落差。年輕與婦女選民未能積極參與，顯示民進黨所舉辦第二階段的「公民投票」，對於開拓票源並沒有太大的助益。更重要的是，在這種選民結構與背景下所產生的候選人，是否一定比較合適代表政黨參與全國性的大選？美國民主黨在七〇年代草根化的總統提名方式所產生的候選人在大選中所遭受到的挫敗（劉義周，1994:225-244），似乎可為民進黨的殷鑑。此外，這次「公民投票」所出現的一些技術性問題，諸如投票不便問題、動員投票問題、重複投票問題、政策辯論會流於形式的問題、以及負面文宣及派系對立問題、地方黨部的黨務中立問題等，今後在民進黨內部，也猶有討論、修改的空間。

以Michael Gallagher對於民主國家政黨提名制度的分類方式（參見表一）來看，民進黨傳統上應可歸類為第二類一黨內初選一的提名方式，但從1994年以後，幹部投票（第三類）的影響力大增；而在總統、省長選舉方面，又有公民投票（第一類）的設計，並且公民投票的比重等於黨員投票與幹部投票之和，這是相當特殊的一種政黨提名方式。但無論如何，整體而言，民進黨的提名方式權力集中的傾向，遠較國民黨來得低，甚至比大多數民主國家政黨的提名

方式更分權化（請參見表一及表二）。而政黨的組織屬性、複數選區選舉制度的特性、黨內的派系政治等，應是影響民進黨過去幾年來提名制度的幾個最重要的因素。

至於成立甫滿兩年的新黨，其黨內的提名方式尚未完全制度化，仍是以臨時任務編組的方式處理黨內提名問題。雖然號稱是「柔性政黨」的組織型態，但囿於地方基層組織仍在發展當中，新黨至今在提名方式上表現的，仍是具有相當的「菁英化」色彩，而其中扮演最重要角色的，則是該黨「全國競選暨發展委員會」（簡稱全委會）。

根據該黨1995年3月14日最新公佈修正的黨章第十五條的規定，全委會為常設機構，由該黨現任立委；國民大會委員會正、副召集人；省市議會黨團正、副召集人；各地方競選暨發展委員會召集人所組成，互推現任立委一人為召集人，召集人任期一年，不得連任。全委會事實上便是該黨的最高決策機構。1994年的省市長及省市議員選舉，是該黨第一次經由正式的提名方式所參與的選舉。而該年新黨候選人的提名人數與人選，完全由全委會決定（參見表九）。1995年的第三屆立委選舉，由於許多全委會的成員本身要爭取提名，因此另外又設立了一個由七十一人臨時所組成的「提名委員會」做為該黨的提名決定機構。根據「民國八十四年新黨立法委員選舉提名辦法」第六條的規定，提名委員會委員由全委會之委員、列席全委會之顧問、正、副祕書長；縣市級以上公職人員、社會賢達及公正人士所組成，由全委會召集人擔任召集人及會議主席。又根據該辦法第五條的規定，參加提名人應先經全委會議審議通過後，再提

表九 新黨歷年提名方式比較表

年代	選舉種類	提名方式	備註
1994	省市長、省市議員選舉	省市長由全國競選暨發展委員會（全委會）決定提名人選；省市議員由立委推荐，再由以全委會為架構，臨時編組成立之審核小組審核通過即序推荐	
1995	三屆立委選舉	參加提名人先經全委會議審議通過，再經過提名委員會出二分之一出席，三分之二同意提名	提名委員會由71人組成
1996	第九任總統選舉	由全委會提名，提名委員會同意，以「徵召」方式產生	

資料來源：中國時報， 1995.3.19，版二  
聯合報， 1994.6.26，版二，1994.8.14，版二  
1995.8.23，版一  
新新聞， 1995.5.14，頁四十九  
民國八十四年新黨立法委員選舉提名辦法

報提名委員會。經提名委員會二分之一委員出席，三分之二委員同意，即正式成為新黨參加第三屆立委選舉之被提名人。至於第九任總統候選人的提名，由於新黨尚無總統候選人的正式提名辦法，因此比照第三屆立委選舉的提名辦法，由全委會提名，提名委員會同意，以「徵召」的方式產生該黨的總統提名人。

成立兩年的新黨，至少到目前為止，其黨內的提名方式仍是高度的權力集中式的。地方組織的幹部雖然也有參與，但並無關鍵性的影響力，至於一般黨員在提名過程中，是不扮演任何角色的。以 Michael Gallagher 對於民主國家政黨提名制度的分類方式來看，新

黨應可歸類為第四類—黨中央決定—的提名方式。

## 陸、結 論

由以上的探討可得知，我國目前三個主要政黨的提名制度，彼此之間可說是有極大的差異，甚至同一個政黨在提名制度上，也曾歷經重大的變革與轉折。但是除了新黨因為黨齡尚淺、地方基層組織尚不健全，提名方式也尚未制度化外，國民黨與民進黨在解嚴後，經過幾年的調適，似乎都已逐漸發展出較為定制化的提名模式，以因應日趨激烈的政黨競爭。

由於我國各級民意代表選舉所採行的，是非常特殊的複數選區單記非讓渡投票制，一個政黨在同一個選區中，也可能必須提名若干人參選。為了適當的人選搭配與提名額度，純粹的公民投票或黨員初選可能都未必完全適用於我國；但是如果太依賴選區幹部投票或黨中央決定提名的話，又容易為派系所操縱。而派系政治又與目前的複數選區制有密切的關係（謝復生，1992:21），日本的自民黨、社會黨，我國的國民黨，民進黨都是最佳的寫照。由某種意義而言，提名終究只是一個手段；對於各個政黨來說，最現實或許是最重要的，莫過於在選舉中能夠贏得更多的席次。只要目前的選舉制度不改，「提名」對於各個政黨而言，永遠是一項「可能的藝術」。

## 參考書目

- 王業立，1991，「中央民代選舉制度與政黨發展」，《政黨政治與民主憲政》學術研討會，收錄於民主基金會編印：《政黨政治與民主憲政學術研討會論文集(3)》，pp.301-321。

- 王業立，1994，「相對多數決制之下的政黨競爭：八十二年縣市長選舉的觀察」，**理論與政策**，第8卷，第2期，pp.14-28。
- 王業立，1995a，「選舉制度的政治影響：另一項台灣經驗？」，《台灣民主化回顧、檢討與展望》學術研討會，中山大學政治學研究所主辦，1995.06.7。
- 王業立，1995b，「有待檢驗的致勝方程式」，台北，**中國時報**，1995.6.27，版11。
- 江大樹，1994，「政黨體制、選舉規則與政黨提名」，**國家政策雙周刊**，第九十二期，pp.4-5。
- 何思因，1993，**美英日提名制度與黨紀**，台北：理論與政策雜誌社。
- 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，pp.111-127。
- 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，pp.35-48。
- 林忠伸，1994，「中國國民黨提名政策之研究：民國八十一年台中縣第二屆立委選舉」，東海大學政治學研究所碩士論文。
- 林嘉誠，1994，「政黨組織屬性與黨內提名制度」，**國家政策雙周刊**，第九十二期，pp.2-3。
- 施正鋒，1995，「誰是黨的主人？：檢討民進黨提名制度」，**國會雙週刊**，第五十八期，pp.16-17。
- 黃德福，1990，「選舉、地方派系與政治轉型：七十八年底三項公職人員選舉之省思」，**中山社會科學季刊**，第五卷，第一期，pp.84-96。
- 黃德福，1993，「選舉制度與政黨競爭」，**理論與政策**，第七卷，第四期，pp.3-21。
- 楊泰順，1991，**選舉**，台北：永然。
- 葛永光，1995，「政黨提名制度：幾個概念性問題的探討」，**理論與政策**第九卷，第三期，pp.75-82。
- 廖益興，1994，「民進黨的派系政治與提名制度」，**國家政策雙周刊**，第九十二期，pp.8-9。
- 劉淑惠，1994，「國民黨黨內提名方式的演變(1950-1994)」，**國家政策雙周刊**，第九十二期，pp.6-7。
- 劉義周，1994，「美國總統初選制度的變遷：民主參與價值與舉才功能間的擺盪」，收錄於彭錦鵬主編，**美國政黨與利益團體**，台北：中央研究院歐美研究所，pp.225-244。
- 謝復生，1992，**政黨比例代表制**，台北：理論與政策雜誌社。
- Butler, David, Howard R. Penniman, and Austin Ranney, eds., 1981, *Democracy at the Polls*, Washington, D.C.: American Enterprise Institute.
- Christensen, Raymond V., and Paul E. Johnson, 1995, "Toward a Context-Rich Analysis of Electoral Systems: The Japanese Example", *American Journal of Politics*.

- cal Science*, Vol.39, No.3, pp.575-598.
- Cox, Gary W., and Frances Rosenbluth, 1993, "The Electoral Fortunes of Legislative Factions in Japan", *American Political Science Review*, Vol. 87, pp.577-589.
- Cox, Gary W., and Emerson M. S. Niou, 1994, "Seat Bonuses under the Single Non-Transferable Vote System: Evidence from Japan and Taiwan", *Comparative Politics*, Vol. 26, pp.221-236.
- Czudnowski, Moshe M., 1975, "Political Recruitment", in Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby, eds., *Handbook of Political Science: Volume 2, Micropolitical Theory*, Reading, MA: Addison-Wesley.
- Epstein, Leon D., 1993, *Political Parties in Western Democracies*, New Brunswick, NJ: Transaction Books.
- Gallagher, Michael, and Michael Marsh, eds., 1988, *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*, London: SAGE.
- Gallagher, Michael, Michael Laver, and Peter Mair, 1992, *Representative Government in Western Europe*, New York: McGraw-Hill.
- Grofman, Bernard, and Arend Lijphart, eds., 1986, *Electoral Laws and Their Political Consequences*, New York: Agathon Press.
- Harrop, Martin, and William L. Miller, 1987, *Elections and Voters: A Comparative Introduction*, London: Macmillan.
- Huang, Teh-fu, 1995, "Electoral Competition and the Evolution of the Kuomintang", *Issues & Studies*, Vol.31, No.5, pp.91-120.
- Jupp, James, 1968, *Political Parties*, London: Routledge & Kegan Paul.
- Katz, Richard S., 1980, *A Theory of Parties and Electoral Systems*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Kirchheimer, Otto, 1966, "The Transformation of the Western European Party Systems", in Joseph LaPalombara, and Myron Weiner, eds., *Political Parties and Political Development*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Lijphart, Arend, Rafael Lopez Pintor, and Yasunori Sone, 1986, "The Limited Vote and the Single Nontransferable Vote: Lessons from the Japanese and Spanish Examples", in Bernard Grofman, and Arend Lijphart, eds., *Electoral Laws and Their Political Consequences*, New York: Agathon Press, pp.154-169.
- Ranney, Austin, 1979, "The Political Parties: Reform and Decline", in Anthony King, ed., *The New American Political System*, Washington, D.C.: American Enterprise Institute.
- Ranney, Austin, 1981, "Candidate Selection", in David Butler, Howard R. Penniman, and Austin Ranney, eds., 1981, *Democracy at the Polls*, Washington, D.C.: American Enterprise Institute.

Ranney, Austin, 1993, *Governing: An Introduction to Political Science*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Schattschneider, E. E., 1942, *Party Government*, New York: Holt, Rinehart and Winston.

Wu, Nai-Teh, 1987, *The Politics of a Regime Patronage System: Mobilization and Control within an Authoritarian Regime*, Ph.D. Dissertation, Department of Political Science, University of Chicago.

※本文能夠完成，筆者特別感謝楊婷嬪、楊英杰、黃家興、陳思蓉、以及薛雲霧協助蒐集、整理各政黨的提名資料。