

國立台灣大學社會科學院政治學系



碩士論文

Department of Political Science

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis

民進黨主席集權化之分析：以地方選舉提名條例為例

The Analysis of Power Centralization of DPP

Chairperson in Candidate Selection Methods of Local

Election

呂翔禾

Shyang-Her Lu

指導教授：王業立

Advisor: Yeh-Lih Wang, Ph.D

中華民國 112 年 6 月

July, 2023



國立臺灣大學碩士學位論文
口試委員會審定書

民進黨主席集權化之分析：以地方選舉提名條例為例
The Analysis of Power Centralization of DPP Chairperson in
Candidate Selection Methods of Local Election

本論文係 呂翔禾 君（學號：R08322023）在國立臺灣大學政治
學系完成之碩士學位論文，於民國 112 年 6 月 6 日承下列考試委
員審查通過及口試及格，特此證明

口試委員：

王業立

（簽名）

（指導教授）

蘇子喬

沈有忠

謝 辭



能夠將這篇論文寫完實在非常不容易，一路上若不是許多貴人的相助，絕對無法度過這段漫長又充滿不確定性的時光。首先要先感謝一路上最支持我的父母親，你們對我無微不至的照顧，即使我不在家也不時傳訊息關心，為數不多的返鄉時光總是讓我帶滿許多補給品離開。因為你們從小對我書本、身教上的薰陶，能夠讓我走到今天，就讀政研所、擔任記者，並有餘力撰寫碩士論文，只能用一生感謝你們。

就讀政研所的契機，除了父母的鼓勵外，大學部在地質系上課時，恰逢魏國彥教授從環保署長借調完回學校任教，因為對古生物相關領域有興趣因此修課，在期間除了受到有孔蟲、超微化石與形態學洗禮外，魏教授也會以有趣、風度翩翩的口吻講述環保署長任內發生的事情，讓我對於政治或是公共服務領域燃起了投入的意圖，謝謝魏老師的啟發。我想，國際關係學界現在愈來愈強調國家的意圖 (intention)，這樣的研究趨勢不是沒有道理的。

在尋找論文題目時總是找不到靈感，必須要感謝我的上司、台灣醒報社長林意玲的大力支持與照顧，不只願意通融我改成兼職、不時會請假趕論文，還幫我找了台大政治系左正東教授與政大國關中心嚴震生兼任研究員幫我諮詢論文題目，感謝兩位教授不吝分享對於我論文提案的看法，最後感謝嚴教授幫我決定研究方向與題目初步的規劃。

也是因為這樣，後續讓我找到指導教授王業立教授，感謝您悉心的指導，多次耐心與學生討論論文該如何撰寫、研究題目的收斂，並適時給學生修改意見，而且在論文修改的來回上非常快速，還有協助學生採訪，不只在學術上給我很大的幫助，連工作上都有照顧到。另外，也要感謝東海大學沈有忠教授與文化大學蘇子喬教授兩位口試委員對此篇論文的指正，沈老師的建議雖然讓我大改論文大綱，將其中一大章刪除，卻也使我論文的研究架構更加集中與明確，並讓論文從

探討「黨內民主」轉向比較具體的「集權化」探討；蘇老師對論文仔細的審閱與行文上的提醒，也讓這本論文減少許多不必要的錯誤，如果論文有疏漏，都是我必須自行承擔的責任。

在研究過程中，施學沂學長、陳賀煦同學、邱奕銓同學、湯廣正同學、須予謙同學與好友王逸峰、林玟圻與卓義揚都曾給我不少意見與指教，尤其要感謝施學沂學長傳授王門心法，還有陳賀煦同學分享與研究相關的參考文獻與報導，讓我能逐漸穩固研究方向，且在文獻格式上能符合業立老師的要求，感謝能有機會與你們討論與請教。另外，也要謝謝台大政治系辦研究生助教王辰元在口試與助教工作申請上相關程序的協助。

工作方面，因為改成兼職，所以同事的負擔也變得很重，因此也要感謝在我撰寫論文期間的許多好同事們，簡嘉佑、林志怡、祝潤霖、臧品安、張庭維、竇興韻與蔡昀恬都在我缺席的時候承擔許多稿量與修改的工作，真的辛苦你們了。在工作過程中也遇到很多友善的前輩，包括胡智凱、郭宏章、潘維庭、趙婉淳、吳書緯，跟行政院各位記者前輩們，你們的協助與經驗傳承都在我渺小的採訪生涯中給我很多啟發，使得工作更加順利，進而減少採訪會遇到的各種疑難雜症。

此外，游鈞量同學身為我的房東，在我撰寫論文期間不時的督促我儘速完成論文，並給我很多建議與分享撰寫論文更加快速的方法，並協助處理許多宿務，讓我可以有更多心力摸索研究方向；楊才葆同學也常常請客慰勞我因寫作論文而受傷的心，讓這本論文更加完整，同時不斷的提醒我趕快完成論文，特別感謝我在台北生活中最親近的兩位好夥伴。由於自己的研究與過去地質系的背景差異很大，少不了朋友們的討教，在這裡特別感謝柳鈞元、許貝恩、陳敬恆、施勝安、洪作緒對我的指教，都帶給我不同程度的研究啟發。

在這裡要特別感謝因採訪而熟識的陳昱均專員，與妳分享我的研究時，總能刺激我整理目前閱讀的文獻，使得思考的脈絡更加清晰，從而能灌注更多靈感在此本論文，也希望妳能趕快完成妳的論文；感謝因實習認識的洪瑞妤同學，總是關心學長論文寫完沒，還有不時會一起看電影的張允慈同學；前同事施凱文後來

轉行開咖啡店「鞠分號」，好吃的坦尚尼亞布朗尼、瑪德蓮與好喝的三溫糖鮮奶茶也挹注了不少能量給這篇論文，謝謝這段時間鞠分號的投餵。在寫論文時少不了棒球與籃球來調劑身心，特別感謝何志勇博士、Play Ball 棒球隊、嗨咖棒球隊、黑衫軍（政治系棒）、地理系籃與謝睿哲學長、高譜軒同學的陪伴，減輕不少我在撰寫論文的痛苦。

最後，很可惜因為研究限制不能具名，真的非常感謝幾位訪談對象慷慨無私的分享，讓我對於民進黨的提名制度有更深入的研究，還有提名候選人時制定《特別條例》背後的動機更了解，進而凝結出對台灣政黨提名的初步觀察。另外，在 2 年多的研究所課程中學到很多，因此要感謝吳玉山教授、陶儀芬教授、左正東教授、郭銘傑教授、張登及教授、徐斯勤教授、童涵浦教授與周嘉辰教授過去的教導，當然還要再次感謝我的指導教授王業立教授，這些課程讓我對於台灣的民主、政黨政治，還有發展型國家、半總統制、中國研究與全球化等議題有著更多元角度的思考，並對權力分配有著更敏感的覺知。

感謝在大學部比較政府課程長期願意雇用我擔任助教的蘇翊豪教授與陶儀芬教授，除了讓我有機會領助教薪水外，在先前找尋題目時也有給我一些意見，此外也感謝因助教課認識的蔡蘊慈、蔡駿耀同學，回答你們問題總是刺激我的思考；由於大學是地質系畢業，因此十分感謝地質系曾泰琳教授願意收留政研所的小弟我擔任地質調查討論一的助教，七星潭的海風吹拂，還有舒適的東岸、公正街好吃的包子、小毛牛與神祕谷內鬼斧神工的大理岩脈褶皺，似乎讓我惴惴不安的研究生涯多了點安心與信心感，當然還有感謝寬宏大量、願意讓我問到飽、回想地質系知識的助教好同事們。

除了嚴震生教授、王業立教授讓我將題目確定下來外，這本論文的起源其實是這幾年下來工作的體悟，並設法與學界進行初步的融合：有些事情在報章雜誌上有許多討論，但相對卻缺乏學術研究，因此想透過研究一窺政黨運作的奧秘，感謝業立教授與 2 位口委在口試時提及此篇論文具有高度實務關懷，且認為我文筆還算流暢，這些讓我有繼續撰寫的動力。知道自己有一定程度的書寫能力。雖

然撰寫論文的過程中充滿掙扎與痛苦，但我認為，永遠保持一顆質疑、探求的心，還有努力堅持下去，是寫論文非常重要的要領。

未來不確定是否還會再走學術的道路，但碩士班這段時間的訓練讓我學到很多，無論是對課業的追求、人生態度的修正都有很大的啟發。謝謝台大政治系、台大地質系、台大地理系、清大未來地球生態學程與台灣醒報等單位的訓練與協助，透過長期累積下來的知識與經驗才能寫出這篇論文，希望未來不要讓自己愧對這幾塊招牌，並利用所學，對社會產出一些貢獻。再次對於幫助我完成論文的所有人表達誠摯的感謝！

呂翔禾

2023年6月22日

於泉州街家中

中文摘要

國立臺灣大學 110 學年度第二學期 學位論文提要



論文題目：民進黨主席集權化之分析：以地方選舉提名條例為例

論文頁數：109

所組別：政治學系碩士班（學號：r08322023）

研究生：呂翔禾 指導教授：王業立博士

關鍵字：提名、初選、地方選舉、民進黨、主席、集權化、縣市長、政黨總統化

論文提要內容：

民進黨自 2010 年五都市長選舉後，在縣市長的提名上採取全民調的方式進行初選，此後在各級選舉中，全民調成為民進黨決定縣市長候選人的重要依據。但自 2010 年地方選舉至今，民進黨在歷次地方選舉都使用《特別條例》進行提名，而非依照黨內既有的《公職候選人提名條例》，且提名方式逐漸從全民調，變成由黨主席提名、中執會通過的模式，黨主席在決定提名人選的權力有集中化的趨勢。

由於台灣的執政黨長期具有「政黨總統化」的趨勢，雖然蔡總統在 2020 年連任後，理論上在黨內的權力應該會逐漸縮小，但因 2020 年至 2022 年期間遇到新冠疫情，加上這段期間多次選舉結果對民進黨有利，是否就讓蔡總統的提名決定權擴大？本研究透過文獻分析與深度訪談的方式，發現民進黨制定《特別條例》主要的原因是派系互動產生的結果，而蔡英文擔任黨主席期間，其權力比起其他黨主席還要大，如掌握不分區立委提名、降低初選頻率，縣市長提名現任優先等，在掌握立法、行政權下，派系也不會對蔡英文高度掌握提名權有改變決策的能力。

需要注意的是，黨內外對蔡總統集權的看法不一，黨內強調決策過程，而黨外則注重政黨初選的廣含性，因此不能完全類推初選減少就是「黨內民主」的程度下降，但確實有彰顯我國「政黨總統化」的趨勢。

ABSTRACT

The Analysis of Power Centralization of DPP Chairperson
in Candidate Selection Methods of Local Election



By

Shyang-Her Lu

July 2023

ADVISOR(S): Yeh-Lih Wang, Ph.D

DEPARTMENT: Political Science

MAJOR: Domestic Politics

DEGREE: Master of Arts

KEY WORD: CANDIDATE SELECTION METHODS; DPP; MAYOR;
CENTRALIZATION; CHAIRPERSON; PRIMARY ELECTION; LOCAL
ELECTION; PARTY PRESIDENTIALIZATION

This thesis delves into the examination of the adjustment of the selection method of the Democratic Progressive Party (DPP) in local elections, with a particular focus on the period since 2010. During this time, the DPP has implemented the poll as the primary means of selecting candidates in local elections. However, it is observed that the DPP has consistently customized the selection method for each local election since 2010, deviating from the original selection method. Notably, the process of selecting mayoral candidates has become increasingly centralized, relying heavily on negotiations and appointments. This centralization of power within the DPP is exemplified by the growing authority of Tsai Ing-Wen, the party's chairperson.

In Taiwan, the ruling party has witnessed a trend of party presidentialization, wherein the chairperson acquires greater power within the party. Since 2020, the global community has been grappling with the Covid-19 pandemic, and the DPP has capitalized on various elections held during this period. This thesis posits that the chairperson of the DPP, building upon the foundations of party presidentialization, has further enhanced their influence as a result of the pandemic and the subsequent electoral activities.

Research findings highlight the concentration of power in the DPP's chairperson during Tsai Ing-Wen's tenure. This centralization encompasses aspects such as the nomination of legislators-at-large, a reduction in the frequency of primary elections, and the implementation of specific rules that exclude qualified candidates from participating in primary elections. The adjustment of the customized selection method is an outcome of the interplay between different factions within the DPP, although these factions are themselves constrained by the overarching influence of party presidentialization.

Furthermore, research reveals that the concept of "intra-party democracy" within the DPP is divided into two main approaches. The first approach emphasizes the procedural aspects of decision-making, while the second places greater emphasis on the inclusiveness of primary elections.

目 錄

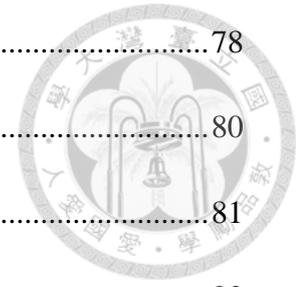


口試委員會審定書.....	I
謝 辭.....	II
中文摘要.....	VI
ABSTRACT.....	VII
目 錄.....	IX
圖表目錄.....	XII
第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機.....	1
第二節 問題意識與研究架構.....	4
第三節 研究方法.....	5
壹、文獻分析法.....	5
貳、深度訪談法.....	6
第四節 章節安排.....	7
第二章 文獻回顧.....	11
第一節 政黨提名與初選.....	11
壹、提名制度.....	11
貳、集權化之定義.....	14
第二節 我國半總統制憲政實踐之回顧.....	18
壹、政黨總統化.....	18
貳、總統兼任黨主席.....	19

第三節 新冠疫情與民主.....	22
壹、疫情與政府權力.....	22
貳、疫情與選舉.....	25
第四節 小結.....	26
第三章 民進黨地方選舉提名.....	29
第一節 民進黨提名制度演變概況.....	29
第二節 2010 年至 2018 年地方選舉.....	34
壹、2010 年五都選舉.....	34
貳、2014 年九合一選舉.....	38
參、2018 年九合一選舉.....	39
第三節 2022 年九合一選舉.....	41
壹、整體選情簡介.....	41
貳、2022 年選舉對策委員會.....	43
參、小結.....	45
第四章 民進黨主席權力變化.....	49
第一節 2022 年地方選舉提名集權化現象.....	49
第二節 特別條例之制度性脈絡.....	54
第三節 政黨總統化與提名集權化之關聯.....	61
第四節 疫情對提名產生的影響.....	69
第五章 研究結論.....	77
第一節 研究發現.....	77
壹、制定《提名特別條例》.....	77



貳、政黨總統化之趨勢	78
參、「黨內民主」觀念的矛盾	80
肆、結論	81
第二節 研究貢獻	83
第三節 研究限制	83
第四節 未來研究展望	85
參考文獻	91
壹、中文部分	91
貳、西文部分	94
參、網路資料	96
附錄一 訪談邀請函	102
附錄二 調查問卷設計	103
壹、中央黨部幹部	103
貳、黨職人員	104
參、學者專家	105
肆、資深記者	105
附錄三 民進黨地方選舉《提名特別條例》列表	106
壹、《民主進步黨 2014 年直轄市長暨縣市長提名辦法》	106
貳、《民主進步黨 2018 年直轄市長暨縣市長提名特別條例》	107
參、《民主進步黨 2022 年直轄市長暨縣市長提名特別條例》	108



圖表目錄



表 1：2020 總統大選至 2022 年地方選舉期間之選舉結果.....	2
表 2：研究受訪對象.....	9
表 3：民進黨地方選舉特別條例列表.....	17
表 4：民進黨縣市長選舉提名初選統計（採用特別條例後）.....	47
圖 1：本文研究框架.....	5
圖 2：民進黨 2022 年提名架構圖.....	44
圖 3：2010 年前民進黨各階層互動圖.....	67
圖 4：2010 年後民進黨各階層互動圖.....	68
圖 5：2022 年民進黨地方選舉提名各階層互動圖.....	68
圖 6：蔡總統滿意度（制定特別提名條例後）.....	74
圖 7：TVBS 蔡總統滿意度（制定特別提名條例後）.....	74
圖 8：國民黨 2024 年總統提名各階層互動圖.....	88

第一章 緒論

第一節 研究動機



2022 年台灣舉行九合一地方選舉，選前各黨的提名成為黨內各方的兵家必爭之地，國民黨在 2018 年倚靠前高雄市長韓國瑜帶來的「韓流」影響，囊括了 15 席縣市長，執政黨民進黨則從原本的 13 席大跌至 6 席，國民黨原想挾帶此次勝選氣勢，一鼓作氣在 2020 年總統大選中拿回執政權，但因為中國國家主席習近平在《告台灣同胞書》發表 40 周年的講話，將「九二共識」與「一國兩制」連動解釋，引發台灣民眾普遍不滿，加上香港爆發「反送中」抗爭讓民眾了解中國因素在台的影響下，中華民國總統蔡英文克服第一任期低迷的民調，以 817 萬票史上最高票的成績連任，大勝國民黨推舉的候選人、時任高雄市長韓國瑜 200 多萬票。韓國瑜在總統大選後更遭到高雄市民以 93 萬票罷免，成為我國史上第一位被罷免的縣市長。此後，全世界開始爆發新型冠狀肺炎病毒（Covid-19）疫情，立法院也通過《嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例》，賦予行政機關緊急應變的權力。另外，民進黨政府在 2022 年地方選舉前分別贏得高雄市長罷免與補選、四大公投、台中第二選區立委補選與中正萬華立委林昶佐的罷免案（俗稱罷昶），雖然親近民進黨的基進黨立委陳柏惟遭到罷免，但民進黨在立委補選推派前不分區立委林靜儀，打敗在中二選區扎根已久的前國民黨立委顏寬恒（台中黑派大老顏清標之子）。

其中，指揮中心一度在 2021 年 4 月底時，因華航諾富特飯店的防疫疏失等原因，導致我國防疫等級由原本的二級警戒提升至三級警戒，大量民眾被迫停業下，民進黨政府先以防疫措施使疫情和緩，並推出對中小企業的紓困方案使民間企業應急。在解除三級警戒後，政府更推出「五倍券」等振興政策，讓原本一度低迷的四大公投選情在最後關頭逆轉。總而言之，新冠疫情期間的選舉結果大多對民進黨有利（如表 1 所列）。

表 1：2020 總統大選至 2022 年地方選舉期間之選舉結果

選舉	日期	結果	對民進黨 是否有利	備註
高雄市長罷免	2020 年 6 月 6 日	國民黨籍高雄市長 韓國瑜遭 93 萬票 罷免	是	韓國瑜罷免票數 高於當選票數
高雄市長補選	2020 年 8 月 15 日	民進黨的陳其邁當 選	是	
中二選區立委罷 免	2021 年 10 月 23 日	親綠的基進黨立委 陳柏惟被罷免	否	
四大公投	2021 年 12 月 18 日	4 項公投皆 不同意大於同意	是	民進黨立場： 4 個不同意
中二選區立委補 選	2022 年 1 月 9 日	民進黨的林靜儀當 選	是	
中正萬華立委罷 免	2022 年 1 月 9 日	親綠的無黨籍立委 林昶佐未被罷免成 功	是	距離罷免門檻 不到 4 千票

資料來源：作者自行整理

不過我國在 2022 年中也開始進入「與疫共存」的狀態，包括以快篩認定是否確診、防疫隔離天數縮短、入境居家檢疫天數縮短等措施，一度導致單日確診人數高達 9 萬人，至 11 月為止單日確診平均仍在 1 萬人以上，在野黨持續以疫苗、快篩與口罩等防疫物資不足、欠缺配套措施、國產疫苗爭議等議題攻擊民進黨，執政黨雖仍維持一定的支持度，但並沒有新冠疫情初期高。整體聲勢往下的情況下，民進黨中常會在 2021 年底公布《2022 年直轄市長暨縣市長提名特別條例》（下稱《2022 提名特別條例》），將提名分成 3 種類型：直轄市長、爭取連任與非執政縣市，雖然這三種類型的提名方式有細微差異，但最後都交由主席提名。針對直轄市長與縣市長部分，將只會有基隆市、新竹市與屏東縣進行初選，到後來民進黨在基隆徵召立委蔡適應、新竹徵召副市長沈慧虹的情況下，只剩下屏東

縣舉行初選，並由不分區立委周春米勝出，代表民進黨參選屏東縣長。

加上桃園市長原本由新竹市長林智堅接受徵召出戰，但在選戰中卻遭遇論文門、新竹棒球場事件，除了自己台灣大學、中華大學的兩個學位雙雙遭到撤銷外，原本由味全龍作為主場的新竹棒球場將至少半年無法比賽，黨主席蔡英文雖然在論文撤銷初期仍要求全黨支持林智堅，但最後林智堅還是退出選戰，由桃園的區域立委鄭運鵬接替。這些風波結合民進黨過去對黨內民主的自豪，進而引發各界對於蔡英文總統身兼黨主席，權力高度集中且壟斷提名權力的質疑。

選舉結果出爐，民進黨的縣市長席次從 6 席下降到 5 席，且台南市、屏東縣並沒有如過去期待為傳統綠營票倉的狀況，與國民黨挑戰者的差距並不大，蔡英文更在選後沒多久便宣布辭去黨主席，也有黨內人士開始檢討此次敗選原因，如林智堅論文案未處理妥當、英系壟斷選舉操盤、缺乏選戰主軸，網軍當道，甚至是黑道介入選舉等¹。其中在提名方面，最主要的爭議就是（1）特別條例將初選收回與（2）選舉對策協調會（下稱選對會）的設立，使得黨主席蔡英文在黨內的權力看起來比過去幾次地方選舉還要大。

台灣兩大黨雖然在提名制度的演變中，為了要避免人頭黨員，因此在提名中採取外包式的全民調，希望藉此瞭解候選人在選舉可能面對的真實情況，這樣如此「分權」的提名方式綜觀全世界也在少數，多數國家都是由地區性黨幹部或是黨中央決定人選，而蔡英文這次將初選權收回，由黨主席決定人選後徵召的做法，也在向來堅持「黨內民主」價值的民進黨遭到批評。黨主席直接決定人選的提名方式在全世界也是少數，由於台灣長期政黨總統化（Party Presidentialization）的趨勢，蔡英文在多次選舉中逐漸獲得權力，可以不討論台獨黨綱、不讓縣市長初

¹ 參見蔡晉宇，聯合新聞網，《選戰結果出爐民進黨大敗！綠營怒：「三大戰犯」難辭其咎》，檢索日期：2022 年 11 月 27 日
https://udn.com/vote2022/story/6656/6795615?utm_source=udnnews&utm_medium=fb&fbclid=IwAR11pRA7HByKrAJieKb-1GhFZYgRsKPYZmp84qpsHPGgdKlsvXYD0Q3rB0Y 與自由時報，《揭陳時中敗選原因 何志偉上政論節目爆：黑道入團隊決策圈》檢索日期：2022 年 11 月 27 日
<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/4137035>
presidentialization

選加入黨員投票，甚至進一步獲得不分區立委提名權²，使得蔡總統身兼民進黨主席時，似乎更凸顯我國長期「政黨總統化」的趨勢，在民進黨內掌握非常大的權力，尤其是在新冠疫情期間。

從 2010 年開始，民進黨在地方選舉進行提名時都會制定「提名特別條例」，但為何《2022 提名特別條例》會讓各界對於蔡總統權力高度集中的想像比過去更凸顯？面對反對黨、過去民進黨的老黨員等人高喊民進黨獨裁、黨內民主淪陷等說法，或是在新聞媒體、報章雜誌有很多的討論，但在學術並沒有系統性的觀察，過去有關縣市長提名的文章大多停留在 2010 年前，數量也沒有很多（施正鋒，2006），大多聚焦在立委與縣市議員（王業立、楊瑞芬，2001；吳重禮，2002；許哲瑋，2012；林珮霖，2017；吳安蕙，2018；林怡君，2020），或是大多比較廣泛性的提及（楊圓娟，2002；武炳昌，2004）本研究企圖以文獻分析、深度訪談等方式，初探為何提名條例會有這樣的改變。

第二節 問題意識與研究架構

民進黨從 2010 年開始，在地方選舉便採用《特別條例》的方式，而非使用原本就有的《公職候選人提名條例》（下稱《提名條例》），原因為何？另外，2022 年地方選舉提名過程凸顯蔡總統在黨內的權力高度集中化，有哪些因素使得蔡總統在即將卸任的第二任期，於黨內的權力仍呈現上升的趨勢？由於台灣長期以來就有「政黨總統化」的趨勢，加上 2022 年地方選舉前，正逢百年難遇的特殊狀況：新冠肺炎疫情，因此本文將以台灣長期的「政黨總統化」為背景，自變項設定為疫情與 2020 至 2022 年的選舉，而民進黨主席的權力為依變項。

本文假設，由於在 2020 年與 2022 年間遭遇新冠疫情，還有在這段時間內的

² 王宏恩，2022，〈為什麼只有民進黨側翼被罵？〉，《思想坦克》，檢索日期：2022 年 12 月 28 日

<https://voicetank.org/%E7%82%BA%E4%BB%80%E9%BA%BC%E5%8F%AA%E6%9C%89%E6%B0%91%E9%80%B2%E9%BB%A8%E5%81%B4%E7%BF%BC%E8%A2%AB%E7%BD%B5/>

選舉結果大多對民進黨有利，因此讓蔡總統在第二任期仍在黨內掌握大權，並體現在提名縣市長人選的層面上，而且包括《提名特別條例》的制定權，與提名人選的決策權，都是由蔡英文決定。本文的研究框架如下：

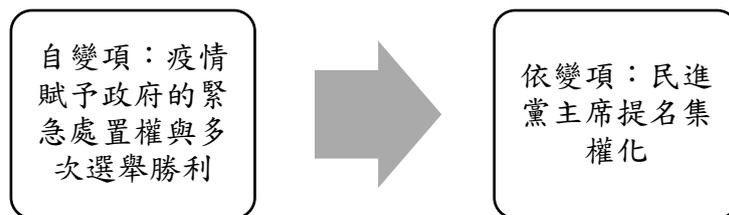


圖 1：本文研究框架

第三節 研究方法

本研究將採用「文獻分析法」與「深度訪談法」，從前人的文獻分析政黨提名與初選機制，還有台灣半總統制與總統兼任黨主席的狀況，與疫情期間政府的緊急權力擴張的角度，回顧學界對於台灣「政黨總統化」的相關文獻，再以訪談的方式，訪問中央黨部幹部、黨職人員來探討民進黨縣市長提名如何運作，另外也會訪問專家學者、資深記者詢問民進黨外對於黨主席將權力集中的觀察。

壹、文獻分析法

文獻分析法廣泛在社會科學中運用，是將過去發生，對於不同研究者的各自領域中，具有研究價值的歷史文獻、論文等資料進行有系統且客觀的整理、評鑑，以歸納過去發生事實的可能規律，進而在研究中延伸（葉至誠、葉立誠，2011）。筆者時間與精力有限，因此並未比較國民黨、民眾黨與時代力量的提名制度，因此本研究將會是探討民進黨的「個案研究」，但由於建立在「政黨總統化」的架

構上，因此對於我國未來的執政黨應也有可參考之處。

雖然在量化研究盛行下，個案研究並非科學研究的主流，但隨著科技業影響力提升、組織機密與對個人權益的重視，許多科學研究方法在應用上出現困境，因此個案研究在業界研究上仍佔有一席之地（謝金青，2011）。本文將會針對政黨提名與初選、台灣過去半總統制的憲政實踐、政黨總統化、疫情與民主與黨內集權化等文獻進行蒐集，還有整理 2010 年開始採取全民調後，到 2022 年為止，地方選舉在縣市長提名的狀況，進行相關文獻的分析與回顧。

貳、深度訪談法

訪談是質性研究常見的研究方法，研究者依據自身的研究興趣準備問題，並進行訪談，訪談期間會進行錄音與逐字記錄，以便訪談後進行整理與分析（瞿海源等人，2015）。研究者透過訪談，讓受訪者引導研究議程的設定，而深入訪談更可以讓研究者進入受訪者的情境中，使其帶領研究者關心受訪者的事情（石之瑜，2003：157；170-171）。訪談研究主要會分成幾個步驟：（1）確定研究問題、（2）選取研究對象（3）蒐集研究資料與（4）分析資料並撰寫報告；資料來源可從訪談、觀察等方式進行蒐集（謝金青，2011）。

由於本研究關注民進黨在地方選舉《提名特別條例》的制定過程，還有提名候選人時，可影響最終提名結果的人數。筆者將訪問民進黨中央黨部幹部與黨職人員（中常委、中執委³等），詢問黨內在候選人決定的相關決策機制，還有什麼樣的單位可以影響提名條例的制定與提名人選。另外也會訪問資深記者與學者專家，從政黨外部的角度了解各方對於民進黨提名機制、初選的看法，還有黨內外不同的角度觀查蔡總統身兼黨主席，在這段時間內的權力變化，受訪者的分類與

³ 中執委組成的中執會是《民進黨黨章》明定的執行機關，民進黨每周三下午兩點會召開中執會，討論黨務、選舉等事項，如有需要會通過《辦法》或《條例》，若會中通過《條例》，需由全國黨代表大會（簡稱全代會，為民進黨最高意思機構）多數決或共識決通過，因此民進黨過去有《提名辦法》與《提名條例》，差異會是在中執會通過後，全代會是否需要通過。

派系背景等資料則整理在表 2。

訪談專家看中的是專家在特定領域的能力，並將從專家們訪談的內容進行比較與分析，並納入研究範圍中進行討論（Flick, 2007：148）。有些主題黨內主管基於現有職位考量，不一定方便回答，若有知曉內情的專家學者、資深記者提供觀察角度，綜合黨內外意見後，應可獲得較完整、全面的研究結果。

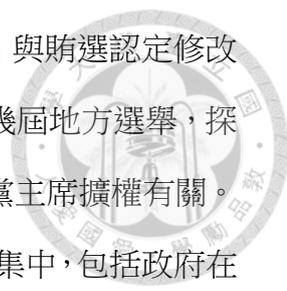
第四節 章節安排

本文在第一章說明研究動機與問題意識，交代 2022 年選舉前的背景與《2022 提名特別條例》制定引發的討論，還有本研究的問題意識與研究框架，並說明研究方法在操作上的考量因素。

第二章先就政黨提名與初選相關文獻進行回顧，探討不同的提名種類與對於這些方法、層級的看法，而我國在憲政體制上普遍被歸類為半總統制下的「總統優越制」，總統掌握的權力極大，若能身兼黨主席便掌握立法與行政部門，因此也要就我國半總統制的現況與分析進行回顧，會分為「政黨總統化」與「總統兼任黨主席」兩部分，並探討之前幾任總統的施政，與本研究主要關注的對象：蔡英文總統進行比較。由於蔡總統 2020 年至 2022 年間，正逢新型冠狀病毒疫情（簡稱新冠疫情）流行，因此疫情期間各國政府的作為也需要進行初步的比較，並記錄民進黨在國會中通過的法案；接著會對集權化的定義進行探討，以利研究後續對蔡總統的集權程度進行評估。

第三章將開始回顧民進黨的提名制度演變，民進黨從 2010 年到 2022 年的地方選舉，都是採行《特別條例》的方式制定初選規則，但直到 2022 年本次地方選舉時，各界才對於民進黨將初選權力收回有所質疑，但前幾屆選舉就已經開始出現「特別條例」，也有一併探討的必要，會以回顧新聞與論文，並加入部份訪談的方式，回顧 2010 年到 2018 年地方選舉期間，民進黨在提名縣市長的狀況。

第四章則是會聚焦在這次地方選舉的情形，包括在蔡英文在此次選舉中掌握



提名權的狀況，還有與派系的利益交換，在我國改成「並立制」與賄選認定修改後，黨主席與派系領袖的權力有上升的趨勢。此外也會回顧這幾屆地方選舉，探討制定《提名特別條例》的原因，這其中也會與派系互動造成黨主席擴權有關。最後則是會探討疫情中哪些因素會讓蔡英文在黨內的權力更加集中，包括政府在疫情間的行政權擴大，還有防疫的考量，無形間都會讓黨主席權力更集中化，放大「政黨總統化」的趨勢。

第五章會歸納出研究結論，還有本研究可能的貢獻、限制與未來的展望。由於筆者的時間與精力有限，因此在未來展望有提出一些後續可持續研究的建議，包括國民黨與其他政黨的縣市長提名機制，還有「協調、初選與徵召」的比例等。最後會列出參考文獻，並在附錄中檢附訪談邀請函與訪問大綱，還有民進黨在縣市長提名時設立的《辦法》或《特別條例》。

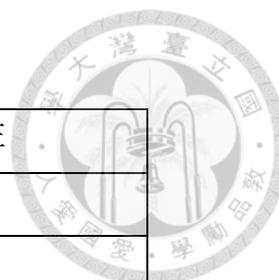


表 2：研究受訪對象

訪談身分	訪談代碼	備註
民進黨中常委	DPP-C1	小派系
民進黨中執委	DPP-C2	小派系
中央黨部幹部	DPP-C3	新潮流
民進黨中執委	DPP-C4	湧言會
民進黨黨工	DPP-FW	蘇系
前民進黨黨工	DPP-FW2	曾於地方黨部任職
學者專家	SCR-01	過去偏一邊一國 (現正國會)
學者專家	SCR-02	大學教授
學者專家	SCR-03	前新潮流
學者專家	SCR-04	基金會研究員
資深記者	RTR	跑民進黨資深記者



第二章 文獻回顧



本文主要關懷民進黨的縣市長提名，還有「政黨總統化」的現象，還有新冠疫情對於這兩者的影響，因此必須要先從相關文獻進行回顧，以了解過往學者對於提名機制的分類、影響政黨提名與初選的機制，還有台灣過去「政黨總統化」的狀況，與新冠疫情對選舉與黨內集權化的影響。

本章將會從「政黨提名與初選」、「我國半總統憲政實踐之回顧」，還有「新冠疫情與民主」3 個部分進行文獻回顧。

第一節 政黨提名與初選

壹、提名制度

政黨政治是現代民主的基礎，政黨可以反映民意、培養與甄選政黨菁英等諸多功能，雖然跟許多社會團體功能類似，但政黨與之不同的是，可以提名候選人參與選舉，並爭取選民的支持以獲得執政的機會（王業立，2021）。由於政黨壟斷了提名的權力，因此也成為人民主要參政的方式，如何選出這些參與選舉的人，提名就成為很重要的環節。無論是透過派系協調、黨主席決定，甚至是全民調等方式，政黨會透過一套制度產生出參與選舉的人選。

綜觀各國提名制度，學者 Gallagher 按照各國政黨挑選候選人的集中程度，大致分為 7 種：(1) 政黨選民、(2) 黨內初選、(3) 選區幹部投票、(4) 利益團體、(5) 黨中央決定、(6) 全國性派系領袖與 (7) 黨魁決定 (Gallagher and Marsh, 1988; 王業立，2021)，多數民主國家是以選區幹部投票或黨中央決定為主，但不同國家、政黨，甚至是聯邦與單一制，都會影響該國政黨如何決定提名制度。因此提名並沒有一致的準則，但主要會以 4 項指標進行評估：(1) 是否民主、(2) 是否公平、(3) 提名效率與 (4) 針對選舉結果是否有效（王業立，2021）。



Lehrer 觀察西歐 6 個國家主要政黨在 1975-2003 年選舉黨揆的狀況發現，無論是在兩黨制還是多黨制，初選開放黨員以外成員參加的開放型政黨（inclusive party）選舉的結果較能反映中間選民的需求，而由內部菁英主導的封閉型政黨（exclusive party）在選擇黨揆的過程不見得符合支持者的要求，但在兩黨制國家的封閉型政黨，會將政策調整的比較靠近中間選民，多黨制則否。以奧地利的「新奧地利黨」為例，該黨以線上投票、開放式初選遴選黨內人才與做出主要決定，雖然徹底執行黨內民主，黨主席、幹部、基層黨員到非黨內群眾都可參與投票，但該黨至今仍為奧地利國會小黨，若未來要持續壯大，黨的遴選集團範圍恐為未來決策與提名的隱憂（Jenny, 2018）。

不過近年來，主要民主國家採用初選的幅度也開始提高，Kenig 引用 Cross 的研究指出，在 13 個主要民主國家中，從 1965 年到 2012 年的觀察，採用初選以決定政黨提名人選的比例逐漸增加。雖然初選可以讓政黨透過動員找到金主或潛在的支持者，並賦予黨內參政的正當性，但也會有黨內分裂、參與率低導致代表性不足等問題。另外，與國家的選舉制度對比，政黨的初選制度更容易受到不同因素影響而改變（Kenig et al, 2018: 30-34）。

Rahat 與 Hazan（2001）將黨內初選分為候選人（Candidates）與選擇者（Selectorate），候選人的資格從非黨員到符合特定條件的黨員，遴選者則從所有選民到黨內領導人，以此進行分類，若參與政黨提名的條件愈低，代表該政黨愈具有廣納性（Inclusiveness），反之則是在提名過程中較具有排他性（Exclusiveness）。另外他們也用地區進行區分，如果候選人的提名是由地方與政黨內部次級團體負責，提名就會比較分權（Decentralized），反之就是集權（Centralized），兩位學者在研究中指出，民主國家提名與初選制度近年來有朝向廣納、分權的趨勢邁進。（Rahat & Hazan, 2001）另外，這兩位學者進一步指出，候選人可以透過提名委員會、選定政黨單位與黨員選出，前兩者出線的候選人是以政黨主要意識形態為中心，後者則是候選人扮演主要影響角色（Hazan & Rahat, 2006）。

過去的提名研究主要分為 2 個途徑：第一種路徑是將提名制度作為自變項，並選擇某個國家的主要政黨進行個案研究，或是用比較政治的方式檢驗該制度對

政治菁英甄補的重要性，黨員參與程度與黨中央集權的程度，還有提名制度的好壞。這些研究的目的是為了定義「好的提名制度」，但這樣的取徑只有著重在制度化的提名過程，忽略了政黨內部的非制度化因素；第 2 種研究途徑則是將提名制度視為依變項，探討哪些因素會影響提名制度的規定，可以從政黨外部（如國家與政黨間的關係），或是政黨內部的因素（菁英、派系等）進行探討（武炳昌，2004）。本研究的探討路徑會偏向第 2 種情況，也就是探討哪些因素會影響民進黨的提名制度。

若以前述文獻分析民進黨此次提名，在縣市長的提名便屬於黨魁決定，且看來是高度集權的提名。茂木康（2021）觀察民進黨的立委提名也有發現，民進黨的中央黨部影響強度普遍比地方黨部強，除了立委提名在黨內提名條例中就明文規範由中央負責外，中央黨部的協調能力也比地方強。但此次中央黨部似乎在縣市長提名中並未發揮功用，各派系並未在中央黨部所設之選對會有明顯競爭而產生提名人選的現象，縣市長提名權似乎被蔡總統一手掌握，集權程度比「黨中央決定」還要高。

民進黨創黨時，第一次制訂提名相關的規則是在 1989 年增額立委、省市議員與縣市長選舉，當時是以「先協調，不行再黨員投票」的方式，後來幾次選舉也有改成「先溝通，再以黨員投票（30%）與民意調查（70%）決定」的方式，但自 2010 年開始，民進黨在市議員初選開始採取「全民調」，2016 年總統與立委選舉時，總統與立委若無法成功協調的話也是採取「全民調」，民進黨逐步地建立起「先協調、後初選、不排除徵召」的提名慣例（王業立，2021）。根據過往研究訪談整理發現，民進黨的黨籍幹部最引以為傲的就是制度化初選，相較國民黨的初選容易因人設事，即使後來開始模仿民進黨的全民調制度，也常常都是「公布結果但不公布資料」。雖然採用全民調的初選在全世界民主國家少見，但這在民進黨內形同成為號稱自己民主進步的根據，論文訪談也有指出，民進黨黨務幹部引以為傲的，就是自己黨的黨內民主，還有比國民黨還要制度化的初選規則（吳安惠，2018；林怡君，2020）。

有鑑於台灣政黨提名仍相較於西方民主國家晚熟，也有學者呼籲仿效美國採取「公辦初選」(Open Primary) 制度⁴，或是比較制度化的提名方式(施正鋒，2006)，但從姚立明(2006)開始就有對「公辦初選」表達質疑，也有人也有整理出美國公辦初選的優缺點(何思因，1993；劉義周，1994)，顯示「公辦初選」並非台灣要解決提名弊病(如人頭黨員等)的最佳解方，而過去民進黨也曾在1996年總統提名初選採用類似的方式，但成效並不彰(王業立，2021)。因此，我國學界對於政黨初選需要改革已有初步共識，但在執行層面上仍各有意見。

蔡總統此次將黨內初選權力收回，引發民進黨許多老黨員批判，認為斲傷引以為傲的黨內民主，但民進黨採行的全民調初選制度，將候選人提名交由民調決定，以全世界的民主國家來看亦屬罕見，而過去幾次地方選舉也有設立提名的特別條例，為何這次會有這麼大的反彈？這些都是需要透過後續研究進行分析的問題。

貳、集權化之定義

由於本研究要探討有關蔡總統身兼民進黨主席時，在黨內權力集中化的狀況，因此需要對政黨內部的集權化(Power Centralization)進行定義。有關集權化的文獻，在Ranney的書中有提到，民主國家在全國、地區等不同選區層級，通常都會設有黨部，但各政黨在權力分配上有很大差距，可以從政黨選拔候選人的方式進行觀察(Ranney, 2000: 216-217)。

以美國共和、民主兩黨來看，兩者被Ranney視為最分權的政黨，其全國黨代表大會只有提名總統、副總統候選人，且容易受到黨內團體支配。美國參議院候選人是由州進行初選，眾議院是由各選區初選。整體來說，美國兩黨的提名是高度地方分權的，與許多歐洲保守主義政黨類似，不過大多數民主國家的提名過

⁴ 《自由時報》，〈仿美採用公辦初選？學者有歧見〉
<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1196918> 檢索日期：2023年1月24日

程也相對中央集權，多為選區黨部或是全國性黨部負責（Ranney, 2000）。

另外，Hazan 與 Rahat 兩位學者在其書中也提到（Hazan & Rahat, 2010: 54），一般對於黨內「民主」選拔候選人的想像可能會是降低擔任候選人的門檻、分權化（Decentralization），或是從指定制轉為投票制，但其實需要看改革後的選制是否比過去還要具有廣納性（inclusive）。在研究動機中，2022 年的提名特別條例被批判的如「沒收初選」、「破壞黨內民主」，筆者認為這些意見對「黨內民主」的概念也會像是比較廣納性的參與，但由於「黨內民主」仍無明確的定義，加上分權化不完全代表政黨內部更民主，因此本研究的方向會是以「集權化」的程度進行分析。

如果以前面王業立（2021）所列出主要 7 個提名方式來說，民進黨採取全民調會比較接近「政黨選民」，其實範圍甚至是「任何選民」，但在決定每次選舉的提名條例時，都比較是在「黨中央決定」、「全國性派系領袖」或「黨魁決定」。而民進黨在《提名條例》中，就已經將總統、縣市長、立委與直轄市議員的提名，明文規範由中央黨部處理⁵，本身就是比較「中央集權」的政黨，而決定「全民調」或是「徵召」等提名機制主要是由黨中央決定，因此筆者認為，雖然民進黨產生候選人的方式是看似非常分權的全民調，但在「決定提名制度」上，主要還是集中在黨中央的層次，包括中執會或全國黨代表大會（下稱「全代會」），而以中執會來看，也被認為是派系競爭的代理人場域。

中執會通過只是一個形式，有人說中執會通過就是民主，根本就是鬼扯，完全不了解民主的定義是什麼，中執會通過就是寡頭統治，中執會是黨代表選的，黨代表市黨員選的，而黨員裡面含有大量人頭黨員。初選不一樣啊，初選是人民做決定，廢掉初選就是不讓人民做決定，自己派系大頭決定就好。

⁵ 縣市黨部辦理第四、五類公職候選人（縣市議員、鄉鎮市長；鄉鎮市民代表、直轄市山地原住民區民代表、村里長）提名



因此，本研究對於集權化的操作定義，集權程度由小到大將會是「黨中央決定」、「全國性派系領袖」到「黨魁決定」，可以參與決定的派系或人數逐漸減少，而因為蔡英文在黨內有其派系與親信，其周圍幕僚等人也會被歸納在「黨魁決定」的範圍，而以這樣的分析框架初步檢視，「決定提名條例」的提名方式，還有「決定提名人選」的權力，似乎有從前兩者逐漸移動到「黨魁決定」的趨勢。

由於「政黨總統化」是因為執政黨所屬的總統對於黨的控制程度增加，包括黨籍立委在國會的表決、政黨提名人選與《提名特別條例》的制定與提名相關規則的修改（如表 3 整理所示），且無論總統是否身兼執政黨主席，只要是屬於執政黨，在台灣就容易有「政黨總統化」的傾向出現。因此，在下一節的文獻回顧中，也要回顧台灣過去的「半總統制」發展脈絡。



表 3：民進黨地方選舉特別條例列表

選舉	名稱	提名方式	爭議
2010 年五都市長選舉	《2010 年直轄市長提名特別條例》	執政縣市：先協調，協調不成再進行民調。 非執政縣市：先徵詢，協調不成再進行民調。	取消黨員投票，全面改成全民調
2014 年地方選舉	《2014 年直轄市長暨縣市長提名辦法》	黨主席協調（民意調查）、徵詢提名。	縣市長無法改回黨員投票；現任優先
2018 年地方選舉	《2018 年直轄市長暨縣市長提名特別條例》	執政縣市：主席提名，中執會通過。 執政滿兩屆：民調初選 非執政縣市：主席提名，中執會通過。	現任優先
2022 年地方選舉	《2022 年直轄市長暨縣市長提名特別條例》	六都：黨主席徵召。 非六都：主席提名，中執會通過。 非執政：主席提名，中執會通過。 執政滿兩屆：民調初選。	僅屏東舉辦初選。

資料來源：王業立（2021）、王宏恩（2023）

第二節 我國半總統制憲政實踐之回顧



壹、政黨總統化

由於本文的推論是因為我國「政黨總統化 (Party Presidentialization)」的大結構因素，進而影響蔡總統在黨內的權力集中，因此也要就我國長年憲政實踐下「政黨總統化」的趨勢進行回顧。「政黨總統化」是指在政黨內部出現權力集中在總統身上的現象，尤其容易出現在總統制與半總統制國家中 (Samuels & Shugart, 2010)。

我國自 1991 年至今歷經 7 次修憲，而在第 4 次修憲後，學界普遍認為我國在憲政體系分類上屬於半總統制，而半總統制也是後冷戰時期許多新興的後共國家偏好採用的體制，延續黨國的二元領導，進而區分出總統、總理與國會 3 個憲政單位。Shugart & Carey (1992) 將半總統制分為「總理總統制」與「總統議會制」，另外從誰決定總理與內閣人事，還有總統與國會多數是否一致這兩個變項，還可以更細緻的分類成「準內閣制 (quasi-parliamentarism, QP)」、「換軌共治 (alternation/cohabitation, ALT)」、「分權妥協 (compromise, COM)」與「總統優越制 (presidential supremacy, PS)」，而在總統優越制下，無論府會是否一致，總統形同實質上的政黨領袖 (吳玉山, 2018)，我國在 2008 年後，無論是馬英九總統，還是蔡英文總統，都是屬於府會一致的半總統制，總統與國會多數為同一政黨。

此外，若從憲政體制、選舉制度與選舉時間的分析框架來看，台灣在 2008 年以後，國會選制改為並立制，還有總統與立委同一天進行選舉，這讓台灣國會的政黨體系容易形成兩黨制，在總統議會制與兩黨制互相結合，還有總統、國會同時選舉的影響下，傾向形成「一致政府／一黨內閣」的政府型態 (蘇子喬, 2020)。我國總統任命行政院長 (總理) 無需國會同意，即使國會想要倒閣，總統也可在倒閣後解散國會，因此我國在半總統制的分類上屬於「總統優越制」，總統優越

制在府會一致時，總統容易有權力過大的質疑；府會不一致時，則容易在施政上產生僵局，在馬英九主政時期擔任行政院長的江宜樺認為我國總統有權無責（江宜樺，2018），但過去與李登輝共同主導 1997 年修憲的許信良則以（1）總統直接由人民負責，民意可由滿意度展現，資訊流通有助於選民加強監督政府的力道，以及（2）憲法中有規範罷免總統條文、法國沒有的理由反駁（許信良，2018）。

在蔡英文就任前，無論民進黨的陳水扁，還是國民黨的馬英九，都曾擔任過黨主席，但 Schafferer 的觀察發現，由於當下的政治環境與黨主席的個人特質不同，因此呈現出來的憲政實踐狀況也不同：陳水扁時期由於民進黨在國會是少數，加上民進黨是派系共治，陳水扁雖身兼黨主席，在黨內的權力並沒有很大，而是讓黨內派系互相競爭作為制衡；馬英九則認為總統必須要退居第二線，總統只管外交國防事務，因此即使國民黨在馬英九任內全面掌握立法與行政權，馬英九對黨內立委的約束力也沒有很高（如馬王政爭），雖然馬政府時期的法案三讀通過率比陳水扁時期高，但遠低於李登輝時期（Schafferer, 2023: 113-114）。

在憲法制度上，總統對於國會與政府具有制度性權力，而在黨主席本身權力、政黨國會凝聚力上則有非制度性權力，是可以在不同歷史背景、政治文化等半總統制國家中，使用同一標準來比較總統化程度的指標，沈有忠（2012：39）特別關注總統對黨權的掌握，是否會讓政黨總統化，如果總統握有黨權、國會高度凝聚與總統一致，總統又有制度上的影響力時，政治權力很容易集中在總統身上。蔡英文任內，多數時間是兼任民進黨主席的，僅因為兩次地方選舉敗選而下台，由卓榮泰與賴清德接任，在 2020 年當選總統後，蔡英文隨即依照《民進黨黨章》規定兼任黨主席，在總統 8 年任內有 5 年是兼任黨主席，形成府會一致的狀況。

貳、總統兼任黨主席

雖然台灣長期「政黨總統化」容易讓權力集中在總統手上，但蔡總統此次權力過大的質疑是發生在兼任黨主席時，蔡總統在 2018 年、2022 年地方選舉敗選時，都辭去黨主席，分別由卓榮泰、賴清德接任，因此在「政黨總統化」的框架

下，也要從是否兼任黨主席的層面進行探討。

由於蔡總統身兼民進黨主席，過去如馬英九、陳水扁等前任總統都有身兼黨主席過，許多研究都對總統身兼黨主席是否會讓總統對於政黨與立法部門的控制力增強，進而削弱原本立法權監督行政權的力道，讓法案更容易通過有許多討論。而這次蔡總統身兼黨主席，透過《提名特別條例》的方式掌握了提名權，讓黨主席的權力更加集中化，因此也有必要就總統兼任黨主席的情況進行回顧。尤其陳宏銘（2015）的研究指出，在民進黨變得更像選舉機器，還有台灣長期執政黨容易有「政黨總統化」的影響下，只要選上民進黨主席，就會有很高的機會代表黨參選總統，甚至後來在《民進黨黨章》內直接規定總統必須要兼任黨主席。雖然在蔡總統 2020 年要連任時的主席卓榮泰並非如此，但 2023 年接任蔡英文的賴清德就非常明顯有這樣的角色。

我國過往在憲政體系分類上屬於半總統制國家，Shugart & Carey（1992）將半總統制分為「總理總統制」與「總統議會制」，吳玉山（2011）基於這樣的基礎進行修正，細分為準內閣制、妥協分工、換軌共治與總統優越 4 個類型，更細緻的區分總統、總理與國會之間的權力互動，而我國由於行政院長（總理）任命無須國會同意，總統有權無責下，廣泛被歸類為總統優越制的國家。

台灣的總統是否應該兼任黨主席，在過去有非常多的討論，由於人民對於國民黨在解嚴前的黨國體制有許多批判，因此在民主化初期，民進黨總統陳水扁與國民黨總統馬英九都曾表示不會身兼黨主席，但卻不約而同在執政期間違反承諾，兼任黨主席以設法讓自己施政更加順暢（李鳳玉、黃建實，2015）。蔡英文除了因為 2018 年、2022 年九合一選舉民進黨大敗而下台外，也都是總統身兼黨主席之位。李鳳玉等人（2015）也提到，行政權由直接民選產生，並擁有任期保障的國家，很容易看到政黨總統化的現象，總統由政黨推選，當選後組閣而掌握行政權。行政與立法雖然同一政黨，但立法部門也不見得完全會聽行政部門的建議，政府提案還是會有被國會否決的可能性。



總統議會制下總統較容易兼任黨魁，可能的原因是總統對總理的去留與行政權有較大控制，總統若能兼任黨主席，有助於前述權力的運作與對政黨的領導，如果總統並未兼任黨主席，因無法兼任行政院長，因此還要挑選能貫徹總統意志的人選擔任外，還必須要在政黨尋找代理人，非常不方便。蔡英文 2016 年就任以後也兼任民進黨主席，並於該年 10 月定期召開黨政高層會議「執政決策協調會議」，做為掌握決策的重要依據（陳宏銘，2016）。

根據蘇子喬（2019）整理全世界有總統直選的民主國家中，總統兼任黨主席的狀況雖然不是常態，但仍有 25% 左右的國家有這種狀況，而在非民主國家中，總統兼任黨主席的狀況會增加，且愈不民主的國家愈容易出現這種趨勢，但在總理總統制的民主國家，比較少出現總統兼任黨主席的現象。蘇子喬也提醒，從各國憲政實際運作來看，總統兼任黨魁並非民主國家常態，因此台灣若出現這樣的狀況，必須留意這並非常態。但過去陳水扁、馬英九，還有現在的蔡英文都有兼任過黨魁，若有下台通常也是因為選舉落敗，需要負起黨內政治責任，但如果能兼任當然就要兼任，這就是因為不兼任黨魁就會承受施政效率低落的代價（蘇子喬，2019）。另外，也有人從權力集中的角度指出，我國雖然是雙首長制，但從制憲到歷經 7 次修憲，憲法的實務運作上還是較傾向總統制，且透過總統兼任黨主席的慣例，對國政大權仍有更多掌握，總統大權在握的現象未因民主化而式微（謝國璋，2017）。

以立法院（國會）的角度觀察，立法院在第 9 屆將黨團協商制度化，包括立法按照一定程序、黨團協商分級制度、協商會議實況轉播與文字紀錄公開等，但這反而讓法案三讀通過率變高。第 9 屆的立法院長蘇嘉全，比起第 8 屆的院長王金平來說，對立法介入的程度較小，成為比較像「主持人」的角色，立法院長對法案的影響力降低，也讓法案擱置比例下降，高達 9 成的黨團協商法案在三讀通過，對於執政黨較有利，因為只要黨團協商沒有共識，就進入立法院會表決，執政黨就能以人數優勢通過法案（丁鼎，2021）。筆者認為，雖然馬英九、蔡英文同屬於府會一致的總統優越制，但從過去馬王政爭來看，在我國的憲政實踐上，

行政、立法的對抗在馬英九時期會比較強，執政黨通過法案的機會相對較低；而在蔡英文時期，立法院黨團協商的制度化，反而讓國會制衡行政部門的力量縮小，無形間更強化總統的權力。

而在 2020 年至 2022 年間的新冠疫情，使各國政府都獲得了控制疫情的緊急權力，台灣也不例外，國會通過了《嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例》，其中第 7 條：「中央流行疫情指揮中心指揮官為防治控制疫情需要，得實施必要之應變處置或措施。」也顯見行政機關的在疫情期間的權力擴大，再加上台灣長期「政黨總統化」的趨勢，也要探討疫情下「政黨總統化」會有怎麼樣的演變趨勢。

第三節 新冠疫情與民主

由於本文認為，台灣政府在疫情間的作為也會影響民眾對於蔡總統在黨內權力集中的看法，因此新冠疫情間各國因應疫情，還有疫情下緊急措施與民主之間的關聯，也要進行初步的回顧。

壹、疫情與政府權力

2020 年起，全球爆發新型冠狀肺炎病毒（Covid-19）疫情，各國政府為了因應疫情而採取不同緊急措施，包括實施確診居家隔離、封城與要求民眾戴口罩等。Stasavage 觀察各國防疫作為時指出，專制國家由於集權，因此可以較快因應疫情，但容易隱瞞資訊與忽略問題。而民主國家雖然較難隱匿資訊，但在政策因應上的效率會比較慢，他建議用採取緊急措施、權責下放至地方政府與提升國家能力的方式，讓民主國家增加效率。文中提到台灣因為使用健保資料庫與手機追蹤、篩檢有接觸風險者，因此不需要大規模封鎖也可以有效控管疫情，且還是能維持我國憲法對個資的保護（Stasavage, 2020）。顏維婷的研究指出，台灣能夠成功因應新冠疫情主要有 3 個因素：以口罩政策做為主要防疫措施，並快速提升口罩產

能（俗稱口罩國家隊）；利用大數據科技防疫與疫調，還有建基在透明、溝通與合作為基礎的強大國家與社會關係，而前兩者與台灣過去的發展型國家脈絡有關，民主則是國家與社會之間有良好信任感的重要因素（Yen, 2020）。此外，我國民眾遵守防疫政策也是很重要的原因（Fominaya, 2022），但 Serikbayeva（2021）也有將國家在自由之家的民主程度與各國確診死亡人數等指標進行迴歸分析，發現不自由的國家，死亡人數增加較少，雖然作者認為指標還要再調整，但這樣的趨勢值得注意。

以我國來說，國會通過了《嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例》（下稱《防治及紓困振興特別條例》），作為公衛機關實施防疫政策的主要法源依據，林昕璇與左宜恩（2023）的研究指出，台灣過去在面對國家出現緊急情況時，無論是透過總統發動緊急命令，還是以國會緊急立法，都讓我國憲政發展長期處於「例外成為常態」的狀態，值得深思。尤其以本次新冠疫情為例，行政部門因應疫情牽涉的主要法規包括《傳染病防治法》、《災害防救法》等，還有疫情期間的緊急立法，都可能有以特別法繞過我國《憲法》的疑慮，因此研究建議，以過去面對嚴重急性呼吸道症候群（SARS）、中東呼吸症候群冠狀病毒感染症（MERS）以及此次新冠病毒等疫情所累積的經驗與教訓，作為重新檢討、調整相關法規的依據（林昕璇、左宜恩，2023）。蘇煥智也有類似的評論，他認為新冠病毒疫情應該由《災害防救法》處理，並由中央成立「中央災害防救會報」，由行政院長擔任召集人，並負責相關防災事宜，但此次新冠肺炎卻未見到行政院的「災害防救會報」相關體系運作（蘇煥智，2022）

著名的政治學者 Diamond 也有觀察到，近年來許多國家在自由之家（Freedom House）、民主價值（V-Dem）和其他機構的統計數據顯示，自由和民主的總體水平在穩步下降。自由之家甚至發現，全世界的政治權利和公民自由的平均分數已經連續下降了 16 年（戴雅門、王天成，2023）。美國政治學家 Stepan 與 Skach 的研究中提到，民主不只是靠經濟與社會條件，還需要靠政治制度的設計來維持、鞏固（Stepan & Skach, 1993），近年來從後共國家轉型為民主國家的波蘭與匈牙

利都因為出現民主倒退，讓歐盟以扣留分配給會員國的預算的方式進行制裁⁶，算是顯現民主倒退的其中一部份趨勢。

由此可見，疫情形同過去的自然災害，視同緊急狀態，政府無論在法律中有規定，或是在災害發生沒多久由國會緊急賦權，都會比平日沒有發生災害時的權力範圍擴大。相關制度的規定本意是希望政府能更有效率解決災害帶來的損害（Stasavage, 2020），但如中國等專制國家卻在疫情期間加強監控，緊急權力增強會導致專制國家的公民自由更加受限，甚至達到「監控」的程度（Greitens, 2020）。

我國雖然在許多研究中被視為對抗新冠疫情的典範（Greitens, 2020；Stasavage, 2020；Yen, 2020），但國內反對黨對於民進黨政府在《防治及紓困振興特別條例》第 7 條規定：「中央流行疫情指揮中心指揮官為防治控制疫情需要，得實施必要之應變處置或措施。」有行政命令空白授權、迴避國會監督之嫌⁷，也符合前述研究提到「例外成為常態」的狀況（林昕璇、左宜恩，2023），而法案正是在 2020 年總統與立委選舉後，民進黨掌握國會絕對多數而通過。民進黨在 2020 年總統選舉後，在國會還有通過美豬進口、《國民法官法》等在社會上有高度討論的法律。

台灣在一般法中缺少因應災害的機制，加上總統議會制的半總統制憲政框架，與總統兼任黨主席對黨的掌握，只要府會一致，執政黨想通過的法律就很容易通過，而且前述丁鼎（2021）的研究也有指出，在第 9 屆國會後，立法院長對黨團協商的影響下降，還有黨團協商的制度化（分級協商、協商失敗隨即進入院會表決等）對執政黨比較有利，雖然執政黨也可能因為輿論壓力而暫緩修法，但相關趨勢值得注意⁸。

⁶ Drew Hinshaw, 2022, 〈歐洲法院裁定，歐盟可扣下給波蘭和匈牙利的資金〉，《華爾街日報中文版》，檢索日期：2023 年 3 月 13 日 <https://reurl.cc/LN6Qgy>

⁷ 參見鄭焯，2023, 〈全民防衛動員法擬修法 藍委批：蔡政府想全面掌控媒體〉，《聯合新聞網》，檢索日期：2023 年 3 月 27 日 <https://udn.com/news/story/6656/6998408> 與嚴文廷，〈真的假的？特別法、緊急命令，不是狀況「緊急」就可以頒？〉，《報導者》，檢索日期：2023 年 3 月 27 日 <https://www.twreporter.org/a/mini-reporter-special-law-and-emergency-order-hierarchy>

⁸ 如制定《數位中介服務法》與《全民防衛動員準備法》修正，都因為輿論反彈太大，停留在公告階段



貳、疫情與選舉

新冠疫情爆發後，人類因為需要進行封城、社交距離等防疫措施，許多大型活動的舉辦與過往的考量並不同，選舉更是如此。由於選舉會有大型造勢、政治人物應酬等活動，在投票當天更是大量人口長時間聚集在特定地點，因此選舉的防疫考量與舉辦日期也成為討論的焦點。疫情、或是天然災害，一般印象會認為民眾對政府的支持度會下降，但實際上是要看民眾對政府的因應措施是否滿意，如果政府在緊急災害處理得當，反而會獲得更多支持度，相對而言就會被選民懲罰（Sircar, 2020: 313）。

疫情期間進行選舉還有很值得探討的一部份，就是選舉是否要因應疫情而延後舉辦。有研究指出，選舉儘量要避免延期，否則容易破壞體制，若在疫情等天然災害期間，建議採取提早投票、強化風險管理，還有在決策上增加透明度與廣納度（James & Alihodzic, 2020）。Rosanti 也指出，選舉延期恐導致政治不確定性增加、弱化法治，並造成權力真空、緊急狀態濫權，會讓專制國家掌握更多權力。在匈牙利，選舉延期也會威脅該國民眾人權（Rosanti, 2020）。Ijon 與 Bingab 則以非洲國家迦納為例，其個案研究顯示，因為疫情與選舉延期的影響，還有政府禁止大型聚會，導致投票率降低，不過政黨也透過創新的方式設法動員選民（Ijon & Bingab, 2020）。台灣在 2020 年至 2022 年這段期間，2021 年的「四大公投」就曾因為疫情嚴重的關係，從《公投法》規定的時間（會落在 2021 年 8 月 28 日）延後到 12 月 18 日，不過其他選舉並未因疫情而延期。

蔡英文政府在新冠疫情爆發後，透過國會通過法令賦予行政機關比平時更大的權力，且民進黨在 2022 年地方選舉前的多次選舉獲得勝利。過去曾有報導指出，在民進黨進行關鍵決策前，如果選舉結果對民進黨有利，蔡英文在推動決策（全民調、不改回黨員投票等）上受到的阻力就會比較小⁹。台灣在自由之家的排

⁹ 參見邱珮瑜，《聯合晚報》，〈挾勝選 小英砍人頭黨員〉【2010-01-25/聯合晚報/A4 版/焦點】與本文註釋 2

名這幾年來都持平，於民主實踐上，似乎沒有受到疫情與近年來民主退潮影響，但前述研究也有提到我國憲政長期有「例外成為常態」的狀況，是必須要留意的部分。



第四節 小結

在 2020 年至 2022 年間，民進黨在國會通過如開放美豬、考監委員任命，在國會投票上都有展現團結性，在開放美豬的行政命令表決時，跑票的立委林淑芬、江永昌與劉建國都遭到黨權停權一年的處分，在公視紀錄片《邁向權力之路》中，林淑芬受訪時也有擔心國會成為行政部門「立法局」的說法¹⁰，可以顯見在總統優越的半總統制下，府會一致會讓國會監督行政部門力量下降的狀況。

疫情間政府的權力擴大，加上台灣的「政黨總統化」趨勢，還有蔡英文在 2020 年選舉完後維持穩定的府會一致，是否由外而內的使得身兼黨主席的蔡英文在黨內的權力擴大，進而能夠獨自決定「提名特別條例」的提名方式，是研究後續要探討的問題。

此次民進黨的《2022 提名特別條例》一出，隨即引發許多批評，民進黨前立委林濁水認為蔡英文獨而不裁，但也提醒蔡總統任內如「執政決策協調會議」、「掌握 22 縣市首長提名權」等 10 項行為，讓蔡總統遊走於違憲的邊緣地帶¹¹。台灣民意基金會董事長游盈隆也認為相關初選機制不問內容、只問程序，完全背離黨內民主的精神¹²。此外，在選舉完各界的檢討聲中，對於「選舉對策協調委員會」的制度也有許多質疑。

對於民進黨初選制度的變動，黨內與過去參與黨外的政治人物多有表達不滿，認為這讓蔡英文總統權力過於集中，尤其是蔡總統身兼黨主席下，過去即有許多

¹⁰ 李惠仁，2023，〈邁向權力之路〉，《公視+》，檢索日期：2023 年 3 月 20 日
<https://www.ptplus.tv/season/dab49ff9-e0f6-4620-b139-e79c479e8af0/episode-type/Episode/cc51d2bf-b587-4951-9078-8790655c3bf1>

¹¹ 林濁水，〈蔡英文獨裁？獨而不裁〉，《Yahoo 論壇》<https://reurl.cc/Rjbqbe>

¹² 蔡晉宇，〈游盈隆：蔡英文獨攬 2022 提名大權 民進黨黨內民主已死〉，《聯合新聞網》
<https://udn.com/news/story/6656/5865461>

討論認為台灣的總統權力過大，掌握行政權的同時又可以執政黨主席的身分控制立法院的黨籍立委。在有學者認為我國憲法總統有權無責、行政院長有責無權的設計下，應該透過修憲限制總統的權力，包括總統不得兼任黨主席、不得任免閣揆等（吳玉山，2016）。

由於初選的狀況也會影響大選的結果，無論是初選結果影響大選，或是對大選的預期影響初選結果，進而影響大選，甚至是兩者交互作用的雙向因果關係（楊婉瑩，2020），初選對於政黨是否能勝選也扮演一定關鍵性的角色，而台灣由於還有總統兼任黨主席的問題，過去也引發許多權力過於集中於總統的討論（李鳳玉、黃建實，2015；蘇子喬，2019）。其實民進黨在 2010 年、2014 年選舉時也有通過《提名特別條例》，當時也有不同程度的反彈，而且 2018 年與 2022 年的規定其實只有在六都直轄市長直接徵召上有差別，為何這次選舉各界對於《提名特別條例》的反彈會特別大，其背後原因值得探討。

綜觀民進黨此次提名爭議，可發現擁有最終決定權（或是說縣市長候選人提名權）者從以前初選、全民調，變成在各派系要角，甚至是黨主席本人，且六都通通改用徵召，原因為何？除了既有文獻回顧外，也要透過訪談來探討《提名特別條例》與選對會的決策過程。本研究將會關注蔡總統在（1）制定《提名特別條例》與（2）提名縣市候選人時的集權程度，並透過集權程度由小到大，從「黨中央決定」、「全國性派系領袖」到「黨魁決定」的分析框架進行檢視。



第三章 民進黨地方選舉提名

本文雖然主要關注民進黨在 2022 年九合一選舉中，縣市長提名集權化的現象，但由於民進黨過去在縣市長提名時就有制定《提名特別條例》的狀況，因此也要從之前的地方選舉進行回顧，而除了前總統陳水扁為了跳脫民進黨「4 年條款」，因此制定《民主進步黨 2000 年總統副總統候選人提名條例》外，首次出現有提名特別條例是在 2010 年的五都市長選舉。本章將先簡介民進黨提名制度演變的情形，並從 2010 年五都市長選舉回顧當時制定《提名特別條例》的脈絡。

第一節 民進黨提名制度演變概況

民進黨於 1986 年成立，甫成立就推派候選人參加年底的公職人員選舉，但當時尚未制定提名機制，直到 1989 年制定《公職候選人提名辦法》，以「地方自主」的原則，先以各方溝通的方式產生候選人，若無法找出候選人則以該選區之黨員投票決定人選。但後來因為「人頭黨員」問題嚴重，尤其是 1993 年縣市長選舉黨內提名，因此民進黨選後成立「黨務改革小組」，且在 1996 年總統選舉中首度採取黨內、黨外各佔 50%比重的「二階段初選制」(王業立, 2021: 162-165)。

民進黨初選的由來是黨外後援會，過去因為黨外的關係，距離選舉 1、2 個月才提名，後來就用黨員投票與幹部評鑑，幹部很多都是黨內派系的頭頭，提名方式在派系與黨員之間轉來轉去。但民進黨組黨後，不斷跟選民講解民主價值，選民也相信，而民進黨高層當時對於美式初選也有憧憬，因此那時候總統初選分兩階段，用代幣投票。

(資深記者 RTR)

民進黨 1996 年的總統初選分為兩階段，登記參選後所有候選人先進行電視辯論，再由黨內幹部與一般黨員進行投票，選出兩名候選人；第二階段則加入非民進黨員的一般民眾投票，投票結果與第一階段結果各占 50% 進行加總，分數最高者則為民進黨最終總統提名候選人（小笠原欣幸，2021）。

民進黨將初選調整於此的目的，是希望矯正過去人頭黨員充斥的弊端，還有縮短黨意與民意之間的落差，但最終彭明敏與許信良的投票結果出來，兩人合計只有 30 萬票，是否真的代表民意也存疑。另外，參與民進黨第 2 階段公民投票者，並未廣泛包含社會所有族群，且消耗競選資源，甚至可能傷害黨在總統選舉的整合。民進黨初選制度的意義，並非單純為了挑選出候選人，也有希望讓甫民主化的台灣公民社會獲得發展，雖然很多人期待民進黨的初選辯論能夠討論民主化後的台灣政治如何發展，但最後辯論的結果反而卻加劇了黨的對立。

民進黨後來自 1998 年立委選舉起，採用黨員投票加上民意調查各占 50% 的方式提名人選，到了 2001 年縣市長選舉比例則調整成黨員投票 30% 與民意調查 70%，為了落實民進黨的「黨內民主」，還有持續將「人頭黨員」對初選的影響降低，也讓黨員投票的比例歷年來逐漸下降，直到 2010 年 5 都市長選舉正式採用「全民調」，民進黨的提名方式權力集中的傾向，遠比 2000 年以前的國民黨還要低，甚至比大多數民主國家政黨還分權化（王業立，2021：177）。

到了 1998 年還是某個時候，慢慢地因為黨的提名，照過去幹部評鑑或黨員投票來決定提名誰，其實也是非常累的，工作繁重、成本很高，民調出現很大程度解決黨的困擾、降低工作負擔。以前民進黨提名制度經過幾次變化，沒有到全民調前是三七分、六四啊或是五五分，就看派系頭頭看哪個對他們比較有利，大家講好就好，比如說民調 7 成、黨員 3 成，然後全代會通過，基本上就是追求一個最有效率，民意基礎比較強的方式，但後來還是有很多民調作弊的問題，就不方便講了。

(學者專家 SCR-01)

民進黨很早將民調納入初選機制，甚至在 2011 年以後採用「全民調」的方式進行初選，讓國民黨也開始加入，兩黨的初選模式逐漸靠攏為「先協調、後初選、不排除徵召」的提名原則（王業立，2021；小笠原欣幸，2021：125），也有學者認為，黨內民主的制度化有助於降低政治紛爭（施正鋒，2006）。

民進黨並不是一開始就用民調進行初選，第一次真正辦初選民調是 1996 年宜蘭市長補選，因為有很多候選人競爭，最後簽協議書用民調進行初選，結果也是民調勝出的人（郭時南）勝選，所以他們才把民調的制度引進來。

(資深記者 RTR)

不過近年來，民進黨在 2018 年、2022 年都通過提名的特別辦法或條例，而非採用原本黨內制定的《提名條例》，這正是本研究想要探討的，為何不是透過過去建立的基礎進行提名，而是要再設《特別條例》進行初選作業？雖然民進黨在議員層級仍採取公開的全民調初選，但縣市長的提名是此次選舉引起最大爭議的地方，只剩下屏東縣有初選，桃園市、新竹市與基隆市原本要有初選，也因為 2022 的特別條例規定下，全部都改成由選對會評估，由民進黨主席提名經中執會通過。

《民主進步黨 2018 年直轄市長暨縣市長提名特別條例》（下稱《2018 提名特別條例》）規定，執政縣市由民進黨主席提名，送中執會通過；民進黨縣市長執政滿兩屆縣市，辦理提名初選，由民調結果決定候選人；非民進黨執政縣市，由選對會評估後，由民進黨主席提名經中執會通過。民進黨 2021 年 10 月 21 日的中執會通過《2022 提名特別條例》則特別將直轄市長人選提名抽出，並由黨主席徵召，經中執會通過提名；而在非直轄市，無論是爭取連任縣市、非執政縣市

的縣市長人選，都採用由黨主席提名，經中執會討論通過後徵召的方式產生候選人。

但這讓隸屬於正國會派系的中常委陳茂松不滿意，認為隸屬於新潮流派系的秘書長林錫耀「沒收黨內民主」；並出示 15 個地方黨部主委的連署書，要求 2022 年縣市長的黨內提名應該「全面回歸初選機制」產生。在新聞資料中則提到，民進黨全代會工作小組針對提名討論提出 3 個方向，(1) 採民進黨過去制定的《公職候選人提名條例》，應該舉辦初選；(2) 以上次選舉制定的《提名特別條例》為基礎，分執政屆滿、連任、非執政處理；(3) 分成「直轄市」與「非直轄市」兩種情況，直轄市因情況特殊，由黨主席直接徵召¹³（但中執會還是要通過）。最後的定案則偏向(2)、(3)的綜合方案，這雖顯見民進黨在提名的過程中，不斷的在兼顧「黨員參與」與「符合真實結果」間平衡（王業立、楊瑞芬，2001），但 2022 年此次地方選舉卻也讓外界對於民進黨主席蔡英文權力集中的現象相當關注。

可見得，台灣雖然自 1996 年總統直選後，歷經過 3 次政黨輪替，但綜觀這幾次選舉就可以發現，我國政黨的初選規則一變再變，甚至到近年來初選的參與人數逐漸縮小，徵召的情況也愈來愈頻繁，這與民主化擴大政黨、政治參與的目標並不相符，民進黨在 1996 年到 2019 年分別採用黨員票選+公民投票、推薦制、黨員投票、直接登記、全民調等方式；國民黨則是指定、共推候選人、直接登記、徵召與全民調等方式，而其中也不乏許多為了現任候選人而量身打造的規定，如民進黨 1999 年為陳水扁解套，洪秀柱 2015 年遭廢止提名由當時的國民黨主席朱立倫披掛上陣（史稱「換柱」），還有 2019 年國民黨總統初選時，黨主席吳敦義在後來的初選中，透過不同方式將韓國瑜與郭台銘納入初選，都引起許多爭議，而這些更動的結果也不一定會讓政黨拿下最終選戰的勝利。筆者認為，兩大黨的初選雖然都已逐漸制度化，但換柱、韓國瑜與郭台銘納入，代表在制度化之餘，

¹³ 李秉芳，關鍵新聞網，民進黨 2022 黨內提名：六都市長由蔡英文徵召，僅基隆、竹市、屏東辦初選，中執委批「沒收黨內民主」<https://www.thenewslens.com/article/158449>

初選制度仍會因為當下的政治環境不斷的調整。

以其他國家為例，法國因為是絕對多數兩輪制，因此可以進行跨黨派的「聯合初選」，由政治立場相近的政黨聯合舉辦初選，連一般選民都可以參與；美國也有「初選」與「黨團會議」的設計，透過多輪初選與不同程度的參與，使得政黨最後產生候選人，接受選舉考驗。韓國也是仿效美國的初選制度，有些候選人前幾輪初選民調不高，就自行退出¹⁴。

過去民進黨在總統、立委與縣市議員中都採取全民調，但觀察過去的提名可以發現，如果是執政一屆的縣市首長、綠營為挑戰者的選區，基本上並沒有辦理初選，而是由黨主席直接提名，挑戰者則需要中執會通過，只有已連任兩屆的縣市長當完後，要產生新的人選才会有初選，如 2022 年的屏東縣長。可是如已連任滿兩屆的桃園市、新竹市與基隆市，卻因為提名條例將六都初選權收回，交由黨主席決定，因此沒有初選；新竹市與基隆市後來也由中執會通過人選，也沒有初選，加上民進黨在 2018 年損失多數縣市長席次，因此多數縣市由藍營執政下，提名大多是採用挑戰者的規定，因此除了縣市議員外，黨主席形同全面掌握縣市首長的提名權。

依照民進黨《提名條例》第 3 條與第 4 條，直轄市長與縣市長與直轄市及準直轄市市議員、直轄市山地原住民區長被歸類為第三類公職候選人，由中央黨部辦理提名；《提名條例》第 9 條中又規定，若溝通協調方式無法產生候選人，第三類公職候選人採民意調查方式產生；不過《提名條例》第 11 條也有給第三類公職候選人開後門，必要時經過全代會的決議，授權中執會可以徵召黨員參選，比較艱困的選區則由黨主席提名，經中執會同意的程序後進行徵召。雖然《提名條例》有給徵召參選的特殊情況，但從黨內開始決定以《特別條例》進行提名作業開始，就已經引起黨內中常委不滿，更不用說選舉間對於林智堅論文門事件的批評與選後的檢討，大多顯現提名權力似乎被黨主席蔡英文壟斷，中執會的徵召

¹⁴ Louis Lo, 〈各國如何總統初選：美、法、韓各出奇招，但為何就是不用「全民調」？〉，《關鍵評論網》，最後檢索日期：2023 年 3 月 13 日 <https://reurl.cc/3OeR39>

只是配合蔡英文的決策。

雖然蔡英文在 2022 年選舉完後辭去黨主席，但 2024 年總統選舉也將到來，如果民進黨有望在 2024 年繼續執政，總統當選者按照黨內慣例將會接任黨主席，總統身兼黨主席下是否又會出現權力集中化的現象？過去林怡君（2020）的研究顯示，選舉結果不見得與提名有關，更多是大環境的影響，但提名的公正與否在 2022 年地方選舉也引起許多討論，因此研究也要從剛開始有《特別條例》的 2010 年 5 都市長選舉開始探討。

第二節 2010 年至 2018 年地方選舉

壹、2010 年五都選舉

國民黨雖然在 2008 年總統與立委選舉以懸殊票數贏得勝利、重返執政，但因為執政黨施政表現不佳，因此在 2009 年的縣市長選舉中，選民對於國民黨的好感下降，因此國民黨在此次選舉以「小敗」收場，丟掉 2 席縣市長，而民進黨則增加 4 席，民進黨在席次上增加不明顯，但得票率卻有顯著的提升，且在 2010 年的五都市長選舉中，民進黨台南市與高雄市皆以相當大的領先幅度贏得選舉，並未因為 2008 年敗選而軍心潰散，反而展現十足的政黨韌性（俞振華，2012）。

民進黨 2010 年由臨時全代會通過《2010 年直轄市長提名特別條例》，首度採取全民調成為初選機制，由於蔡英文過去沒有經過黨務運作的洗禮，有地方黨部主管認為，這讓蔡英文容易跳過黨內陋規，修正過去黨員投票造成提名不公平的現象。報導也指出，蔡英文在 2009 年雲林立委補選大勝、三合一選舉民進黨得票率提高，與 2010 年立委補選結果不錯的情況下，在臨時全代會強勢主導，將提名的初選機制改為全民調¹⁵。不過有訪談者認為，採取全民調是修法加上成

¹⁵ 邱珮瑜，〈聯合晚報〉，〈挾勝選 小英砍人頭黨員〉【2010-01-25/聯合晚報/A4 版/焦點】

本的考量，與蔡英文的意志沒有關係。



2009 年沒有選得多好、普普。全民調的初選是民進黨派系不想要養黨員，與蔡英文的意志沒有關係，黨員投票就會出現人頭黨員，但經過幾次民調後發現結果與大選結果比較接近。民調無論是對比還是互比，反正就是要大家都可以比較接受的遊戲規則。

其實投票就是動員，選民在初選守電話號碼的制度已經產生一套制度的制約，政治人物會教選民成功回答問題，懂得這個東西的規則以後，比較會被制度馴化，這是比較偏向新制度主義的講法。

(資深記者 RTR)

雖然本研究認為蔡英文從 2010 年以後集權化的趨勢逐漸增強，不過也有人認為，蔡英文權力集中化的現象，從 2009 年縣市長選舉就已經開始。2009 年縣市長選舉時，雖然有做諮詢性民調，但最後各縣市提名是由中執會授權黨主席徵召。

蔡英文在 2008 年就任，但在 2009 年縣市長選舉時，雖然是選對會徵召，但也有諮詢性民調，可是以台南來說，陳唐山的民調跟李俊毅比一直贏，但可能陳唐山是阿扁的人，反正蔡英文就不喜歡陳唐山，最後就徵召李俊毅，但解套的方式是馬英九將台南升格，所以最後沒有選舉。

(資深記者 RTR)

但在執政與非執政的縣市也有差別，民進黨在 5 都選舉於台南市、高雄市執政，台南市有立委葉宜津、賴清德與李俊毅，還有升格前的台南縣長蘇煥智、立

台南市長許添財登記初選；高雄則有高雄市長陳菊及高雄縣長楊秋興登記，民進黨便在 2010 年 1 月 24 日舉行「臨時全國黨代表大會」，中執會將成立「提名協調小組」，非執政的 3 個直轄市在經過徵詢與協調的流程後，由主席提名單，送到中執會，若同意再行徵召；執政的台南、高雄在提名流程上則是採取登記的方式，登記完後有意願者彼此協調，若最後無法產生人選，就由黨中央做民調來決定候選人。條例並規定，有意爭取提名者不得互相攻訐、不得傷害黨形象，情節嚴重者送交議處。¹⁶另外，在議員部分也全部採由民調，中執會上有地方黨部主委表示異議，但也無法改變決策。

民進黨在台南與高雄的初選中採取「排藍民調」，意即將支持國民黨的民眾排除在民調外，這樣的初選方式引發楊秋興不滿，最後初選結果揭曉，民進黨委託三家民調公司評比的綜合結果，陳菊以 58.9% 的支持度打敗楊秋興的 41%，代表民進黨參選高雄市長¹⁷。楊秋興因不滿初選機制而脫黨參選，而當時國民黨推出立委黃昭順參選。最後的結果是由陳菊以 82.1 萬票的成績，打敗楊秋興的 41.4 萬票與黃昭順的 31.9 萬票，當選高雄縣市合併後的首任直轄市市長。

台南部分，民進黨同樣以三家民調公司的平均結果進行比較，五位角逐初選參選人賴清德、許添財、蘇煥智、李俊毅與葉宜津，在綜合民調後分別獲得 44.28%、32.6%、18.98%、2.35%與 1.79% 的支持度，由賴清德以 44.28% 的支持度贏得此次初選，代表民進黨參選台南市長¹⁸。最終賴清德也以 61 萬票的成績，打敗曾擔任立委的郭添財（40 萬票），兩人得票的差距來到 21%。

非執政縣市上，台北市由前行政院長蘇貞昌接受中執會徵召參選，對上國民黨的郝龍斌¹⁹，新北市則由時任民進黨主席的蔡英文親自上陣，對上行政院副院

¹⁶ 邱燕玲、李欣芳，〈五都選舉 綠五月底前提名〉，《自由時報》，2010 年 1 月 25 日

<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/368985>

¹⁷ 朱有鈴、侯承旭、李欣芳，〈初選民調排藍 楊秋興總部抗議〉，《自由時報》，檢索日期：2022 年 3 月 18 日 <https://news.ltn.com.tw/news/local/paper/392182> 與李欣芳，〈陳菊民調勝出 代綠營征戰大高雄〉，《自由時報》，檢索日期：2023 年 3 月 18 日

<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/361418>

¹⁸ 李欣芳，〈民進黨大台南初選民調出爐 賴清德勝出〉，《自由時報》，檢索日期：2023 年 3 月 18 日 <https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/362275>

¹⁹ 郝龍斌與台北市議員楊實秋有進行黨內初選，民調最終由郝龍斌勝出。參見黃揚明，〈角逐 5

長朱立倫，台中市則由秘書長蘇嘉全、新聞局長林佳龍、立委邱太三與台中縣黨部主委郭俊銘進行民調，最終由蘇嘉全出線，民進黨也在 2010 年 5 月 25 日通過 5 都市長人選的提名名單。

此次選舉是民進黨首次以全民調方式決定候選人，除了台北市與新北市由徵召產生人選外，台中、台南與高雄都有進行初選。但競選台北市長的蘇貞昌，其實原本是要被蔡英文派去選新北，但後來因為蘇貞昌搶先宣布，在蔡英文協調不成後還是妥協，讓蘇貞昌選台北市。

其實蔡英文一上任就採取比較緊縮的策略，很多都是用喬的，但有一個人例外沒有辦法喬，就是蘇貞昌。當時蔡英文希望選台北市，硬要蘇貞昌選新北，但蘇貞昌硬是不要，所以他就搶先，英派形容是突襲，那天我也在場，保安宮嘛，做好做滿就是那天他講的，迅雷不及掩耳，他不要再選新北市了。

因為這樣，英系與蘇系當時的關係非常緊張，蔡英文很不爽，她就不想去新北市。

(學者專家 SCR-01)

以 2010 年 5 都市長選舉來看，有初選的比例為 3 都，初選比例為 60%。但其實若加入 2009 年的縣市長選舉，比例會大幅下降，因為 2009 年是採取全面徵召的做法，雖然有進行諮詢性民調，但以台南為例，黨主席可以不按照民調的結果進行徵召，本研究還是認定 2009 年是「全面徵召」，而當時民進黨雖下野，並非執政黨，但蔡英文已經展現出「集權化」的趨勢。

都選舉 國民黨民調名單出爐》，《Newtalk 新聞》，檢索日期：2023 年 3 月 18 日
<https://newtalk.tw/news/view/2010-04-06/4570>

貳、2014 年九合一選舉

2012 年總統大選後，時任黨主席蔡英文因敗選請辭，由黨員選出新任黨主席蘇貞昌，他在 2012 年曾表示，候選人提名不會只由民調產生，將會恢復黨員投票，回歸民調 70%加上黨員投票 30%的比例²⁰，黨內因此有人擔心，過去為人所詬病的人頭黨員問題又要捲土重來。2010 年因政黨內部初選也被納入《選罷法》規範，將代繳黨費同樣視為賄選行為，黨內憂心代繳黨費涉賄，因此在當年的全代會通過《提名特別條例》，改成全民調²¹。由於代繳黨費相關修法，讓民進黨內很多人反對初選納入黨員投票的機制，最後在全代會上，經表決 287 位黨代表中，只有 66 位支持恢復黨員投票，因此 2014 年地方選舉仍維持全民調²²。

會中希望恢復黨員投票的意見是強調黨員應該有投票權決定提名候選人，但反對者擔心引發司法偵辦人頭黨員風險，兩位前主席游錫堃、謝長廷亦支持恢復黨員投票，而前主席蔡英文則認為黨員結構不穩定，全民調是提名比較穩定的做法²³，現場針對恢復全民調與黨員投票仍陷入很激烈的紛爭，雖然最終是維持全民調，但黨內還是很多人想要恢復黨員投票。需注意的是黨代表透過投票決定維持全民調。

但最後，民進黨在這次選舉的《提名特別條例》還是以協調與徵召為主²⁴，若有必要則進行初選，初選的方式則採取全民調。若採取初選會用全民調，這部分是經過黨代表大會多數同意的，此外，訂定《提名辦法》是經過中執會超過 3 分之 2 人數表決通過。

最終民進黨在 22 個縣市中，於雲林縣、屏東縣、南投縣、彰化縣，新北市、台中市、嘉義市、桃園市、台北市 9 個縣市進行民意調查，台北市因禮讓台大醫

²⁰ 林敬殷，〈七合一選舉 綠擬採脫鉤提名〉，《聯合晚報》【2013-02-16/聯合晚報/A2 版/話題】

²¹ 蘇芳禾，〈拚初選？ 民進黨南部黨員激增〉，《聯合晚報》，【2013-04-06/聯合晚報/A2 版/話題】

²² 李欣芳、陳璟民，〈民進黨公職提名 維持全民調〉，《自由時報》2013 年 5 月 26 日，檢索日期：2022 年 3 月 18 日 <https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/682632>

²³ 同注釋 17

²⁴ 陳璟民，〈縣市長提名 以徵召為主〉，《自由時報》，檢索日期：2023 年 2 月 25 日 <https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/682661>

師柯文哲而未提名，金門縣與連江縣未提名，其他地區則是以民調進行初選而產生候選人。在未舉辦初選的新竹市，則因前新竹市長蔡仁堅不滿黨內初選程序，遭民進黨開除黨籍後仍參選到底，但選舉結果最終仍由民進黨提名的林智堅獲勝。此次選舉結果由民進黨大勝，其中很關鍵的因素也包括台北市長柯文哲帶動的「柯文哲效應」（陳明通、楊喜慧，2016）。另外，在本次選舉前，蘇貞昌擔任黨主席任期屆滿後，2014年5月28日，蔡英文透過黨員直選再度當選民進黨主席。

參、2018年九合一選舉

民進黨於2016年總統與立委選舉中大獲全勝，不只黨主席蔡英文當選總統，在國會也獲得絕對過半的68席，形成中央與地方全面執政的狀況。但在選後包括「年金改革」、「一例一休」在立法院通過，還有台大校長遴選等事件影響，使得蔡英文在此次地方選舉前，民調都是處於比較低落的狀態（張文生，2018）。

民進黨在2017年9月24日通過中執會提案的《2018年提名特別條例》與《2018直轄市議員提名特別條例》，並同時成立「選舉對策委員會（下稱選對會）」，由嘉義縣立委陳明文擔任召集人。條例中將縣市長提名狀況分成3種，分別是尋求連任的執政縣市、連任兩屆屆滿縣市、非執政縣市。尋求連任的縣市，由主席提請中執會通過徵召，就完成提名程序，不需要通過初選。至於連任兩屆的屆滿縣市，則辦理初選，並依照民調決定人選。非執政縣市，則採徵召提名，但也有一定的程序，如非民進黨執政的台北市或新北市，經選對會徵詢後有2名以上人選想要參選，會協調出有共識的競爭機制，以產生單一人選；就由選對會評估後向民進黨主席提出單一人選，隨後還要經中執會通過。²⁵

《2018直轄市議員提名特別條例》中還有規定新人加權10%，如果該新人年齡在35歲以下，或身分為新住民，另外還可再加10%，且新住民不受黨章規

²⁵ 自由時報，〈放眼2018！民進黨全代會通過提名條例〉，檢索日期：2023年2月25日 <https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2203153> 與林人芳，2017，〈2018縣市長選舉民進黨提名三方案出爐〉，《NOWnews》，檢索日期：2023年3月20日 <https://reurl.cc/2Wj3Wv>

定入黨滿 2 年才能參加初選提名的規定，雖然直轄市議員並非本研究主要關注焦點，但也可以看到民進黨在制定《提名特別條例》上，對於規則的添加就能讓更多人參與提名競爭，而在縣市長提名上，也會透過不同規定的調整，放大或縮小

(1) 可參與提名的資格與 (2) 選擇提名的方式。

縣市長與直轄市議員的《提名特別條例》通過後，民進黨在台南進行的全民調初選有 6 人參加，包括立委葉宜津、黃偉哲、王定宇、陳亭妃，民進黨台南市黨部主委顏純左與前民進黨副秘書長李俊毅，民調最終結果由黃偉哲勝出，6 人的綜合民調²⁶分別為黃偉哲 41.58%、陳亭妃 28.17%、顏純左 6.72%、王定宇 5.13%、李俊毅 2.11%與葉宜津的 0.76%，民進黨也按照程序，於 3 月 14 日的中執會通過並公告提名人選，完成正式提名²⁷。

2018 年九合一選舉統計，民進黨在嘉義縣、台南市與高雄市進行初選，其他縣市則是禮讓現任或是艱困選區進行徵召，總計在 18 個有提名的縣市中，有 3 個縣市進行初選，有進行初選的比例為 16.6%。值得注意的是，民進黨在 2014 年與 2018 年縣市長的提名辦法中，都有「現任優先」條款：「連任縣市採黨主席徵召」，但 2022 年並未納入²⁸，而「現任優先」規定是由蔡英文首創的。

(縣市長)現任優先也是蔡英文搞出來的，民進黨之前沒有這個概念，在選舉時就會有出現很多遊戲規則修改，將初選範圍縮小，包括直轄市長等，(蔡英文)陸續將提名的權力集中在身上。

以前全國不分區立委，一半是阿扁提名，一半黨內初選，但在蔡英文當主席時，2012 年處理全國不分區名單時就修改規定，全部 (都由蔡英文) 提名。

(資深記者 RTR)

²⁶ 民進黨做民調通常會平均至少 3 家民調做出來的結果進行初選。

²⁷ 楊淳卉，2018，〈民進黨台南市長初選 黃偉哲壓倒性勝出〉，《自由時報》，檢索日期：2023 年 3 月 25 日 <https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2359088>

²⁸ 楊淳卉，2023，〈民進黨六都提名 未納現任優先條款〉，《自由時報》，檢索日期：2023 年 4 月 4 日 <https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1495495>

第三節 2022 年九合一選舉



壹、整體選情簡介

民進黨在 2018 年地方選舉中大敗，但卻又在 2020 年總統與立委大勝，此後在 2020 至 2022 年間的選舉都對民進黨局勢有利，包括高雄市長罷免與補選、區域立委罷免（中正萬華無黨籍立委林昶佐罷免）與補選（台中第二選區民進黨立委陳柏惟遭罷免）、四大公投，除了陳柏惟以些微差距遭罷免外，民進黨贏得其餘所有選舉。蔡總統的支持度長期以來超過 50%，也讓民進黨希望能在 2022 年縣市長選舉收復失土。

2022 年縣市長選舉中，兩黨都採取選對會討論後，由主席徵召的方式產生候選人，民進黨雖另有在屏東縣舉辦初選，但其他區域的提名階由黨主席徵召，但不約而同的，兩黨都在桃園市長候選人的提名上出了問題：國民黨無預警提名前行政院長張善政，引發地方不解，並讓想參選市長的在地立委呂玉玲、桃園市議長邱奕勝相當不滿²⁹；民進黨在初選上不約而同也有許多爭議：蔡英文提名了時任新竹市長的林智堅空降參選桃園市長，首先引發的爭議就是林智堅任期尚未做滿就投入桃園市長選舉。

蔡英文權力大得不得了，2022 年更明顯，台北、新北與桃園都是她的決定、意志貫徹搞個林智堅。我猜鄭文燦也是配合想法，有討論，不能全部都是蔡英文的責任。基本上是說，沒有經過鄭文燦點頭，林智堅怎麼可能會去（選桃園）？但林智堅會去也是因為在地的幾個候選人不是那麼突出，但林智堅的毛病那麼大，大家都睜一隻眼、閉一隻眼，（如果有初選）至少那些毛病可以先挑出來。

（學者專家 SCR-03）

²⁹ 參見《聯合報》，〈邱奕勝請辭桃市黨部主委 朱立倫指派黃敏恭代理〉<https://udn.com/news/story/6656/6354521> 與《聯合報》，〈張善政徵召選桃園市長 呂玉玲感覺被突襲：不能接受！〉<https://udn.com/news/story/6656/6322459>，最後檢索日期：2023 年 1 月 24 日



另外，林智堅在中華大學與台灣大學的碩士論文皆遭到起底有抄襲疑慮，還有他任內主打的政績—新竹棒球場改建，開賽兩天讓 4 個球員受傷³⁰，且場地如廁所門、觀眾席與外野草地、內野紅土等地方都出現許多紕漏，讓林智堅提名不久後遭受其他陣營強力攻擊，後來兩個碩士學位分別都遭到學校撤除，林智堅在其台大碩士學位遭撤銷後不久後宣布退選，黨主席蔡英文則在 8 月 11 日徵召桃園在地立委鄭運鵬參選，卻引發同黨前立委鄭寶清不滿，隨即也宣布參選桃園市長³¹。

林智堅當時的狀況是他主動退選，中執會通過退選，然後也同意徵召鄭運鵬，（徵召鄭運鵬）應該是之前就有討論。

（黨職人員 DPP-C2）

雖然換上鄭運鵬後，藍綠雙方在桃園市長的民調仍呈現非常拉鋸的狀況，張善政的民調並未因林智堅被撤換而拉開與鄭運鵬的差距³²，但最後張善政卻以 12%、13 萬票的差距贏過鄭運鵬，當選桃園市長。國民黨也在此次選舉中，直轄市 6 都拿下 4 都，收復桃園，且在台南代表國民黨參選的市議員謝龍介也僅以 5% 的差距輸給現任市長黃偉哲。

總結來說，2022 年民進黨敗選的原因很多，但其中提名條例引發報章雜誌、學者專家對民進黨的黨內民主有許多評論，但因為時序較早，仍沒有系統性的進

³⁰ 參見《聯合報》，〈新竹棒球場惹議 林智堅深夜致歉「責任由我一肩扛起」〉
<https://udn.com/news/story/6656/6483628> 與《TVBS 新聞網》，〈受詛咒的新竹棒球場？時隔 7 年再打職棒 4 球員接連受傷〉
<https://reurl.cc/KX7OAY>，檢索日期：2023 年 1 月 24 日

³¹ 《聯合報》，〈鄭寶清脫黨參選？鄭運鵬 1 句話回應 鄭文燦只說 2 字〉，檢索日期：2023 年 1 月 24 日
<https://udn.com/news/story/6656/6564015>

³² 焦節，〈張善政、鄭運鵬誰贏面大？桃園市長 7 封關民調一次看〉，《中時新聞網》，檢索日期：2023 年 1 月 7 日
<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20221114002783-260407?chdtv>

行研究。民進黨的敗選檢討報告中，對於提名因素僅表示非主要敗選因素，還需要考量疫情縮短提名時程³³，但民進黨的敗選檢討報告也並未讓外界滿意³⁴。因此，本研究希望探討 2022 年提名特別條例的狀況，並結合過去民進黨在地方選舉採用特別條例的狀況進行規範性分析，讓本文所調查到的結果更具有學術上的意義。

貳、2022 年選舉對策委員會

民進黨為了因應此次選舉，在 2021 年 12 月 29 日成立「2022 年選舉對策委員會（簡稱「選對會）」，由黨主席蔡英文親自擔任召集人，選對會成員有副總統賴清德、桃園市長鄭文燦、行政院長蘇貞昌、立院黨團總召柯建銘、高雄市長陳其邁、前交通部長林佳龍、新境界文教基金會副董事長洪耀福與民進黨祕書長林錫耀，選對會下設立「協調工作小組」，由洪耀福及林錫耀擔任召集人，並納入各派系（新潮流、英系、正國會、湧言會等）黨內要角，協助選對會提名作業的協調工作³⁵（如圖 2 所示）。

³³ 陳昀，2022，〈民進黨敗選檢討報告出爐 鄭文燦：黑金、治安、論文爭議〉，《自由時報》，檢索日期：2022 年 12 月 28 日 <https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/4168092>

³⁴ 林政忠，2021，〈談民進黨敗選後檢討 日本神人學者小笠原提 4 錯誤：慰留蘇貞昌是失敗決定〉，《聯合新聞網》檢索日期：2023 年 1 月 7 日 <https://udn.com/news/story/6656/6876884>

³⁵ 時報資訊，〈《各報要聞》民進黨成立選對會 名單陣容歷屆之最〉，檢索日期：2022 年 12 月 2 日 <https://reurl.cc/vkv3vLl>

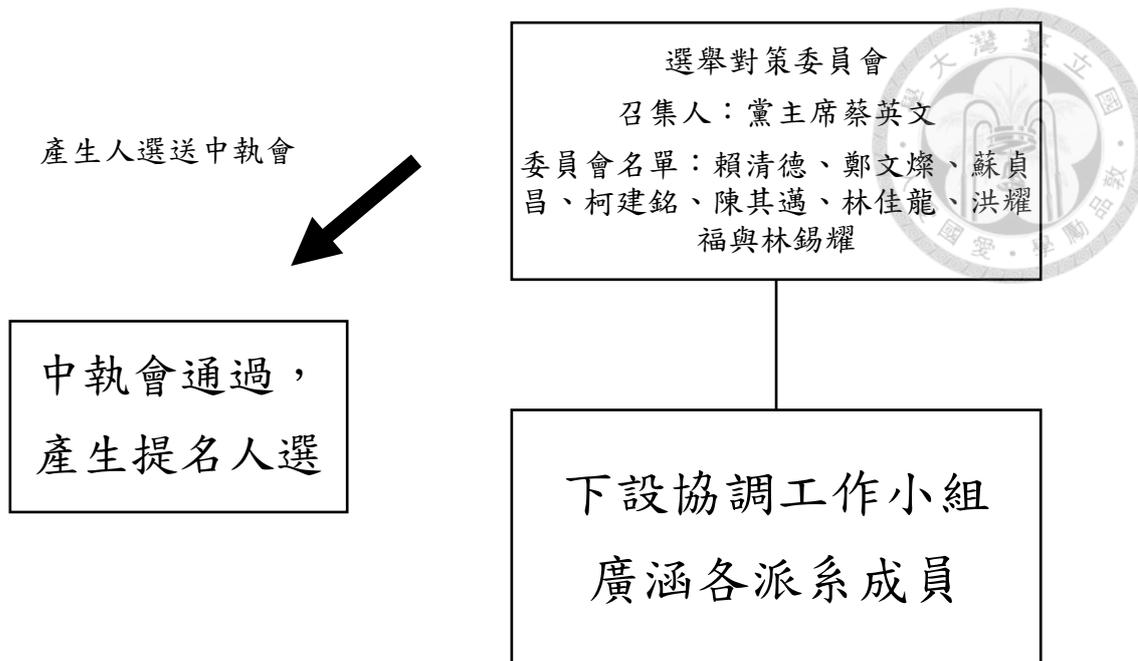


圖 2：民進黨 2022 年提名架構圖

若以這次選對會來看，成員中屬於新潮流的有 3 個（賴清德、鄭文燦與林錫耀），英系也有 3 個（黨主席蔡英文本人、陳其邁與洪耀福），蘇系則有 2 個（蘇貞昌；柯建銘普遍被視為親蘇），正國會有 1 個（林佳龍）。不過，從提名林智堅競選桃園市長，沈慧虹競選新竹市長，選對會的決策都讓外界有許多批評，但其實民進黨在 2008、2014、2016 年都有設立過選對會，據報導指出³⁶，過去選對會都是由派系要角擔任召集人，這次卻由黨主席蔡英文親自擔任召集人，是否就代表黨內的決策圈縮小？

以 2014 年的選對會為例，是由蘇嘉全（英系）擔任召集人、林錫耀（新潮流）與陳明文（英系）擔任副召集人，成員有蘇治芬（親蔡英文）、柯建銘（親蘇貞昌）、蔡煌瑯（無明顯派系）、陳亭妃（正國會）、羅致政（英系）、陳啟昱（湧言會）、黃金春（親蔡英文）、利錦祥（新潮流）與余政憲（各派系都接受），派系分布上，12 人中有英系 5 人、新潮流 2 人，無明顯派系 2 人、正國會、親蘇系與湧言會各 1 人；2018 年選對會則由陳明文（英系）擔任召集人，其中成員有

³⁶ 同註釋 13

蔡憲浩（蘇系）、蘇治芬（親蔡英文）、林聰賢（新潮流）、史哲（新潮流）、方昇茂（正國會）、沈發惠（新潮流）、劉維鈞（新潮流）、黃承國（英系）、黃金春（親蔡英文）、徐國勇（英系），其中英系與親蔡英文有 5 人、新潮流有 4 人、蘇系與正國會各 1 人。

如林珮霖（2017）所言，選對會是派系交換利益的場所，而英系在 2014 年、2018 年與 2022 年三屆選對會人數占比約 41.6%、45.4%與 33.3%，英系的人數在 2022 年最少，初選比例卻是 2010 年地方選舉以來最低，黨主席蔡英文加入選對會的因素不可忽視，且 2022 年選對會比起過往，派系領袖的占比大幅增加，包括賴清德、蔡英文、蘇貞昌與林佳龍都直接納入，似乎也有決策圈縮小的趨勢。

知名政治學者 Robert Michels 曾提出著名的寡頭鐵律（The Iron Law of Oligarchy），他以當時觀察德國社民黨的狀況指出政黨不論多民主，決策權最終還是回歸少數菁英手上，且領導人產生方式會愈來愈不民主（Michels, 1962）。因此，雖然有選對會的制定，且民進黨提名都會經過中央執行委員會（中執會）通過，但選對會與中執會以初步新聞等資料的觀察來看，並沒有在提名過程中扮演能影響結果的角色，而是由黨主席來決定提名人選。林珮霖（2016: 24）的研究中，其訪談對象曾提到，民進黨的選對會就是各派系利益交換的場所，2022 年選舉選對會的運作狀況，本研究也希望透過訪談進行了解。此外，值得關注的點是，過去選對會都是由派系要角擔任召集人，但 2022 年九合一大選是由蔡英文本人親自擔任召集人，是否又會強化「黨魁決定」的趨勢，也要透過訪談進行調查。

參、小結

從 2010 年開始，民進黨在地方選舉中都採用《提名特別條例》，且縣市長提名進行初選的比例的比例也逐漸減少，從 2010 年的 60%（如果台中視為協調則是 40%）、2014 年的 47%、2018 年的 16%，到 2022 年僅剩 1 個縣市（4%）進行全民調初選（請參見表 4）。在總統、立委與縣市議員選舉仍多有初選，且還能挑

戰現任的狀況下，民進黨在縣市長提名時設立《特別條例》、且初選比例逐漸減少的趨勢值得關注。

不過有黨職人員提到，《2022 提名特別條例》的規定也會受到 2018 年選舉結果的影響。另外，表 4 中雖然初選比例逐漸降低，但從 2009 縣市長選舉、2010 年直轄市長選舉，到 2014 年九合一選舉，民進黨的現任縣市長僅 6 位；2014 年到 2018 年，民進黨則有 13 位現任縣市長，但到了 2018 年與 2022 年期間，民進黨現任縣市長只剩 6 位³⁷。有趣的是，2022 年的現任縣市長比 2018 年少，照理說保障現任的狀況應該比較少，但初選的比例卻是下降的。

我覺得（提名）還是總統的意志，雖然現在事後諸葛選得不好，所以才會說沒收初選，但是其實那時候的想法也是良善的，應該是想儘量減少初選的紛爭。2018 年高雄市長初選搞得很難看，整合不易，然後就被韓國瑜趁虛而入。不管是兩任屆滿、還是挑戰者，當時找到人選的難度比較高，所以當時的想像說如果用徵召會比較好，而且徵召也不是主席說喜歡誰就誰，你也是各派系得去喬。

（黨職人員 DPP-C4）

而蔡英文的集權化趨勢其實從疫情前就已經展現，無論是在野或是執政時期都有，其起源甚至可以從 2009 年縣市長選舉全面採取徵召進行，在縣市長的《提名特別條例》制定方面，也出現「現任優先」等條款，而且檢視 2014 年至 2022 年的《提名特別條例》，有關「民意調查」的條文也逐漸減少，如果候選人無法取得共識，選對會可依據選戰策略，綜合評估後向主席提出單一適當人選之建議³⁸，雖說可避免初選之消耗，但也容易有政治參與途徑被派系領袖掌握的疑慮。

³⁷ 相關資料整理自中央社，2022，《九合一選舉歷史數據圖解 政黨版圖變動一次看》，檢索日期：2023 年 5 月 10 日 <https://www.cna.com.tw/news/aip/202211185002.aspx>

³⁸ 詳見附錄三《2018 提名特別條例》第 4 條、《2022 提名特別條例》第 6 條。《2014 提名特別條例》第 4 條規定，如果沒有達成共識，需依照「第一、二、三類公職候選人提名民意調查辦法」在 1 個月內進行民調。



表 4：民進黨縣市長選舉提名初選統計（採用特別條例後）

年份	總提名數	進行初選縣市（個）	初選比例
2010	5	3	60%
2014	19	9	47%
2018	18	3	16%
2022	21	1	4%

資料來源：作者自行整理





第四章 民進黨主席權力變化

從 2022 年的新聞資料來看，蔡英文似乎在 2022 年地方選舉前掌握極大權力，但這是否就代表蔡總統的決策可以克服派系之間的制衡？民進黨向來被外界認為是由派系共治的政黨，黨內從創黨之初就存在許多派系，經由時間演變至今，目前主要派系有新潮流、英系、正常國家促進會（正國會）、湧言會（以前的海派）、蘇系與綠色友誼連線。

民進黨長期來說，都被視為派系共治的政黨（徐永明、陳鴻章，2007）。王業立也歸納指出，影響提名條例的因素有政黨的組織屬性、選舉制度、黨內派系、黨員及黨代表自主意識、選制或法規的改變等因素（王業立，2021: 177-178），而民進黨主席 2022 年地方選舉提名集權化的狀況，似乎也可以看到前面幾項因素的影響，接下來將會探討。

第一節 2022 年地方選舉提名集權化現象

對於蔡英文在黨內是否有「集權化」，有黨務幹部受訪時就直接表示，提名過程中黨主席蔡英文並沒有集權的現象，並強調其中的「程序」都是「民主」的。

民進黨這次各縣市長選戰提名過程，都是依照全代會通過的提名辦法以及由蔡主席召集成立的選舉對策委員會來討論決定，最後經由中執會通過完成。負責協調提名的選對會也是由民主程序成立。在全代會，基本上沒有人不同意《提名條例》的制定。

（中央黨部幹部 DPP-C3）

民進黨有黨章遊戲規則，全代會授權中執會，中執會理論上是最後決定機構，但實務上民進黨還是派系政治。（這次選舉）黨主席或總統原來的想望，考慮到當時有可能是非連任、六都、挑戰者，這種情形下比較難找到人選，所以如果可以減少初選的爭鬥，然後來進行提名會比較好。

當時確實經過各派系溝通，得到絕大部分支持，溝通完回到中執會，各派系都有一定的席次，所以比較少會出現派系都講好了，結果還有個別人有意見。

（黨職人員 DPP-C4）

如果沒有初選的話，會如何進行人選的評估？有前黨工受訪時就表示，沒有初選的狀況，民進黨還是會做「內部民調」，但這並非正式的初選民調，而是民進黨內部決策圈以民進黨自己民調中心私下做的民調，作為判斷依據³⁹。

其實民進黨相關決策都是由中執會處理，如果爭取選舉的雙方實力差不多，就會進行民調，但如果爭取初選的兩人差距過大，還是會做內部民調，但中執會就會授權主席徵召，而且即使雙方差距很大，民進黨內部也會做參考性民調，有沒有初選都會做民調。

其實中執會就是各派系都會有人進來，但如果中執會也無法搞定各派系的話，才會進行初選，像當初陳其邁 2018 年選高雄市長、還有黃偉哲第一次選舉，中執會擺不平各派系的聲音才進行民調，最重要就是為了勝選嘛，不要因為初選讓黨產生分裂。這次敗選（2022 年九合一選舉）其實是跟論文等其他事情有關，與提名沒那麼有關。

（前黨工 DPP-FW）

³⁹ 不過前面也有提到，黨主席進行決策不一定會依照民調結果，如原本要在 2009 年舉行的台南縣長選舉。

(陳茂松)我覺得是基於台南的陳亭妃想要挑戰黃偉哲，個別縣市的派系衝突，不過最後還是獲得共識。

(黨職人員 DPP-C4)

在新聞中也有提到，原本對於《2022 提名特別條例》感到不滿，主張六都市長人選應採「全面初選」的正國會中常委陳茂松，在全代會前一周的中常會上，黨主席蔡英文也有特別找他溝通，才讓《2022 提名特別條例》在全代會上通過⁴⁰。但是問到黨外人士的意見時，大多都直言蔡英文在這次《2022 提名特別條例》上全面掌握權力，也有部分黨職人員也是這樣認為。

蔡英文沒收初選從 2009 年就開始了，後來的提名條例都是黨中央比較強勢的提名方式，並沒有開放地方的初選；蔡英文在黨內掌握的權力非常大，如果以提名來看，那是大到無法想像。所謂成立選對會，我以前在民進黨選對會工作過，當時的選對會與現在不一樣，後來洪耀福搞這個選對會，就是專門負責提名的小組，事實上在做權力分配的地方，成員都是黨主席的親信，或是其他派系具有代表性的人進來，但其實內部都講好了，小組內沒有人反對就通過，實質上就廢掉初選的程序。

(學者專家 SCR-01)

這次選舉的提名條例沒有特定派系主導，只有蔡英文的意見，派系都被蔡英文壓制，強調反對的只有正國會中常委（陳茂松），都是總統的意志主導。選對會沒有特別決定，直轄市就是都由蔡總統決定，台北就是要給陳時中，新北要給林佳龍，即使林佳龍一直拒絕，最後還是（新北）提名林佳龍，林佳龍後來被找去官邸談這一塊，就被說服這樣。

(資深記者 RTR)

⁴⁰ 胡宥心，2021，〈民進黨全代會〉蔡英文親自出手喬定 2022 條例拍板：縣市長人選三種提名方式〉，《信傳媒》，檢索日期：2023 年 3 月 20 日 <https://reurl.cc/2WjpDv>



太多選舉不見得是好事，但這次選舉中確實有人受到很大的傷害(林佳龍)，黨內其實只要有聲音都不行，總統一旦拍板定案，縣市長定調提名後，選舉的主軸就是團結。我個人認為，這個決定對於這次選舉產生很大的影響。

(黨職人員 DPP-C1)

可以顯見的是，在決定提名方式與人選上，蔡英文掌握了絕對的權力，選對會過去雖然作為派系利益交換的場域，但在縣市首長層級的提名上，黨外專家、記者的觀察都是由蔡英文親自決定人選。但受訪的前黨工指出，即使是使用徵召，在決定人選前也會做諮詢性民調(民進黨自己有民調中心)作為決定人選的依據，且除非派系無法溝通好，才會用初選的方式；黨部幹部也有說選對會是透過「民主」程序成立，而雖有黨職人員雖然對於特定人選被安排到特定選區選舉感到不滿，但也對於黨內要進行初選的態度有點保留。

至於為何不想要初選？有受訪者指出，初選的成本非常大，無論是早期的養人頭黨員，還是現在的全民調，在選舉上都會有相當的開銷。王業立(2021)也有提到，提名制度必須考量決策過程中的效率，若要進行黨內初選，候選人的活動宣傳、黨員是否參與、投票成本，還有決策過程等因素都必須考量，不過效率也並非政黨初選的唯一考量(王業立，2021：131)。

(人頭黨員)維護成本比較高啦，早期黨費1年1千，我那時候為了參選立委，拉了1000多個黨員，光是那年繳的黨費大概就是兩三百萬，如果我不繳黨費，根本沒有參選資格。

(學者專家 SCR-03)



他們用派系協商的方式是因為不希望多付出一些政治成本，去達到獲得政治利益或職務的狀況，（候選人）都希望最小的成本付出就好，因為初選就一定要動員，過程中就會投入很多資源，如果我可以用協商分贓就處理掉，你那塊、我那塊，都有得賺，那不就是邊緣地帶的摩擦就會減少，不用付出大量成本？

初選我為了贏就要投入，這場仗我沒有打贏就沒了，分贓就不用啊，很小的成本就可以完成工作。（會這樣的）原因很重要，因為不用再經營黨員了，反而（採取全民調）人頭黨員更嚴重，自己出去經營不可能全都黨員，以前不可能全部都人頭，現在反而更人頭化，自己揪來的一定聽你的話，但如果為了你我願意投票，這兩個就不一樣了。

（前黨工 DPP-FW2）

大家都會有各自想選的地方，提名小組會各自來找我們，會參考民調、地方重要的支持者、地方幹部與民意，地方黨部比較像是幕僚單位。

（黨職人員 DPP-C1）

綜合觀察來看，由於初選需要很多成本，如果黨內能夠用協調的方式解決提名問題，就會傾向採取協調的方式，除非派系之間喬不攏才會進行初選，理由是因為初選是零和遊戲，但協調機制就可以讓各方滿足，即使經協調後退選，也可以在其他地方獲得好處，其中最明顯的例子就是新北市。

正國會當時林佳龍有在喊（要選台北市），但英系不要所以硬拖，其實這件事如果林佳龍堅持到底，小英會沒辦法（妥協）。但最後林佳龍還是被抽掉，但他選不上就是會給總統府秘書長，這個選前其實大家都知道，光是這點他就選不

上了。

其實林佳龍參選台北市長要選上也不容易，為何硬要選？可能覺得選台北能見度會更高，但後來就被逼去選新北，選新北就附帶條件，讓他去當總統府秘書長，這就是派系協商。陳時中是英系要找的人，但選完他卻沒有位置，因為是英系給他的，陳時中自己本來就沒政治地盤，但林佳龍有派系。

（學者專家 SCR-03）

因此，黨內的提名原則是符合「先協調、後初選」的原則，透過協商可以滿足各方利益，而初選就是零和遊戲，且容易傷感情。但黨外會認為初選才能找出最適合的候選人，而且可以讓更多人參與選舉，對於政黨的參與度會更高。綜上所述，2022 年選舉的《提名特別條例》確實由蔡英文高度主導，而因為蔡英文有行政資源，因此派系在可獲得利益交換的情況下，也默許蔡英文高度掌握提名權的行為。

第二節 特別條例之制度性脈絡

民進黨在地方選舉使用特別條例是從 2010 年五都市長開始，但過去在 2000 年總統選舉時，為了讓陳水扁可以參選總統，因此特別通過《民主進步黨 2000 年總統副總統候選人提名條例》，讓陳水扁不會受《提名條例》第 7 條「四年條款」的限制，可以參選總統（王業立，2021：165），後來從 2001 年到 2008 年的縣市長、立委與縣市議員等選舉，都是採用先協調，協調不成則以 30%黨員、70%民調的方式進行提名。

但在 2010 年五都直轄市長選舉後，民進黨在提名中就再也沒有用過黨員投票，如果要舉行初選，無論是總統、縣市長與立委，還有縣市議員都是採取全民調，但在民調的大原則上，有時也會有增加不同的規範，如 2018 年的市議員提名中，在民調上就有「青年加權」的設計。被問到為何要制定《特別條例》，黨

內幹部的回答是認為提名辦法要「與時俱進」與「因地制宜」。



(選舉時)都要有與時俱進的提名辦法,另外也是要看地方競爭的狀況如何,設計出讓大家心服口服的規則。

(中央黨部幹部 DPP-C3)

但「與時俱進」與「因地制宜」的說法,在黨外的觀察角度就會成為限縮初選資格的做法。黨外受訪者會認為,制定《提名特別條例》就是為了要增加初選的門檻,而這些新增的規定並未在原有的《提名條例》中制訂。

從 2012 年總統初選來看,蔡英文對黨內初選都不是那麼喜歡,有可能是她人格特質的問題,開始會把初選提名條例,透過中執會、選對會等機制進行微幅修改,包括哪些地方直接徵召、艱困選區的定義(得票率 42.5%),讓縣市長可提名的人數縮小。以前民進黨是無條件初選,現在把初選範圍縮小,像台東就變成直接徵召,其實立委也是這樣,所以整個能被初選的範圍就開始受到限制。

(資深記者 RTR)

綜合檢視,蔡總統在 2022 年九合一選舉時,確實有集權化的趨勢,從黨外的角度來看,民進黨過去的初選規則相對寬鬆,只要有黨籍身分基本上就可以參與,幾乎是「無條件」式的;但黨內大多認定這些規則都是透過「民主機制」產生,雖然也有黨職人員徵召的過程不公,但依據訪談所彙整的資料判斷,主要分成兩種想法,一是民進黨的初選遭到沒收,另外是相關規則都是透過民主方式決定,需要因地制宜來決定提名的規則。但也有訪談者認為,全民調剝奪黨員投票的權利,卻還是有許多弊端,反而讓權力更集中在黨主席與派系高層手上。簡舒

培（2021）的研究雖是聚焦女性在民進黨中央黨職的政治參與，但她也有提到，由於派系更能掌握足夠的黨代表選票，並能與其他派系進行實力協商與分配，派系在黨內的角色則會變得更加重要（簡舒培，2021）。



原來民進黨的提名條例裡面，黨員的權利過去沒有被沒收，後來為何黨員的權利被沒收？這是台灣整個政黨的大問題，不只是民進黨，現在連國民黨也都是做全民調。這個議題關鍵在於，當時的選罷法裡面，黨內初選的部分，代繳黨費視為賄選。

那次修法後讓黨員的權利大幅度的被剝奪，變成一個可笑的現象：黨職選舉通通代繳黨費，黨職選舉就用黨員投票，很弔詭的是黨員在公職這種更重要的職務上權利消失了，這是一個台灣要正視的議題。雖然代繳黨費構成賄選，但要怎麼樣認定繳納的部分，避免因為這樣黨內初選變成司法介入，是個關鍵。

基本上我對於黨的特別提名條例凌駕在黨員基本的公職候選人提名條例，每年都會訂個特別條例（的作法）非常不贊成，完全將黨員的權利剝奪，這本身不健康 而且在民調上 Database 會不會有些問題？民調的 Database 可能是被控制的，甚至還有人用一些撇步在民調上操作。

（學者專家 SCR-03）

我當年就抓到人家作弊（民調）。在民進黨裡面的電話公司、民調公司，背後全部都是派系，很多都是派系自己下去開的。民進黨的民調中心有 Database，是負責把抽樣母體製作出來之後，交由被抽中的那些公司去打。那你源頭這關電話就有問題，下去的電話號碼通通都有問題 就算這裡沒問題，下去到派系控制的民調公司，會不會出問題？

（前黨工 DPP-FW2）



由於訪談研究並不容易如量化研究，可透過統計迴歸模型建立相關性，因此在綜合幾位訪談對象的意見下，筆者會認為，蔡英文此次在 2022 年選舉中是有集權化的現象，但黨內外對此看法並不相同，黨內會偏向「派系共治」、「民主程序」的面向解釋，黨外則注重在候選人參與提名資格的認定，若以 Rahat 與 Hazan (2001) 對於候選人資格的判斷指標檢視，只要是選舉前入黨滿兩年的黨員就可以參與初選，黨外對於蔡英文在提名上增加許多規定，以限縮候選人的資格表達疑慮；但黨內則認為這是因應不同選舉狀況而產生的提名規則，且民進黨有參考依據的《公職候選人提名條例》下，針對每次選舉不同的政治現勢進行微調，且黨內派系都願意接受即可。

每年黨內都會針對提名規則進行討論，包括選舉期程、有沒有要做民調，不管是總統、立委、縣市首長等，都有這個《提名特別條例》⁴¹，相關辦法都會參考之前的版本，像今年（2023）討論立委還有總統選舉，就會參考上一屆的初選辦法。

（黨職人員 DPP-C2）

民進黨除了有制度在那裏，另外背後協商也行之有年，因此黨主席雖有權力、又是總統，但其實並不存在像是國民黨那種「因為你是黨主席就你說得算」的情況，這點我覺得在民進黨我們不是這樣玩的。但是問題是，尤其在總統兼任黨主席的時候，她的意志確實比較容易貫徹。

（黨職人員 DPP-C4）

⁴¹ 但根據民進黨在網路上公開的資料與新聞稿，其實並非每屆選舉都會有《提名特別條例》，以 2024 年總統與立委選舉為例，民進黨是在中常會通過「2024 年民主進步黨第 16 任總統及第 11 屆區域立法委員提名初選選務工作日程」，並按照《公職候選人提名條例》與《公職候選人提名條例施行細則》辦理登記、初選與提名等事宜。



但在調整的過程中，黨中央會制定規則與門檻，包括艱困選區的定義，還有前面提到的「現任優先」，到 2022 年蔡英文徵召 6 都也是如此，而這些門檻是透過派系協商出來的，也有受訪的黨職人員對於全部都採用徵召表達疑慮。

什麼是艱困選區那是可以玩的。艱困選區的意思是，比如說這裡是國民黨的鐵票區，就是沒有人要去才要徵召，但現在就變成說有些地方跟你說是艱困選區，然後情勢可能已經改變 尤其是縣市首長、單一選區，像台東的賴坤成就很不爽。

(學者專家 SCR-02)

蔡英文現在處理這個事情(提名)大部分是用協商，是經過派系協商處理完的東西，但你就會說六都都由黨主席徵召啊？其實背後也有派系協商，派系有共識就處理，譬如說黃偉哲(選台南市長)應該也是派系協商出來的⁴²，對黃偉哲的 1450，還有台中立委黃國書(過去)同樣抓耙子，就當作不存在。

雖然(決策)名義是黨主席，實質上是派系協商。不是單純小英不民主，其實派系也參與其中，林智堅(要選桃園市長)派系也有協商啊，會尊重鄭文燦的意見，鄭文燦就尊重蔡英文的意見，桃園的背景就是這樣。

(學者專家 SCR-03)

我必須說，事後我來看，全用徵召其實是有問題的。原因是因為初選雖然會有很多爭議，但他就是一個大家比較心服口服的過程。如果直接用徵召，即便大家最後講好一些規則，可是規則也會因為不同的選區因人而異，有的地方

⁴² 2022 年台南市長選舉尚未提名時，隸屬正國會的民進黨立委陳亭妃原本想要黨中央舉辦初選，但後來經過協調也配合黨中央徵召的決議。

覺得要看民調、有的看年紀、有的看派系，搞到後來當然就誰都不服氣。

如果要我做小結論，我認為這次（提名特別條例）有符合民進黨長期的遊戲規則，即便在縣市長層次可能規則都不一樣，他也是經過民主程序完成這個過程。但國民黨的話，他就是完全沒這個文化跟基礎，所以他的規則才是家父長式的，主席說得算，而且每次選舉都有一套規則，也不是大家喬好的，都是主席與身邊的親信制定的。

（黨職人員 DPP-C4）

總結來說，制定《特別提名條例》就是因為原本的《提名條例》中有些規範並未制訂，因此才要在《特別提名條例》中加入，在 2014 年與 2018 年的《提名特別條例》中，縣市長還有加上「現任優先」的條款，另外還有「艱困選區」的定義、6 都直轄市候選人由黨主席徵召等，但對於為何這些規定可以納入《提名特別條例》，也分成兩種看法：一是透過派系協商，另外是蔡英文自己的意志。

筆者認為，在蔡英文掌握行政權與資源下，雖然也會有派系協商，但黨主席的權力還是比派系領袖大，派系領袖的首要偏好並未能優先實現。以林佳龍為例，他的最優先偏好是選台北市長，但蔡英文要求他去新北，最後他與現任新北市長侯友宜競選落敗後，擔任總統府秘書長的位置，因此其中有派系協商，但黨主席的意志還是扮演最主導性的角色。

新潮流是民進黨內最大派系，但永遠都是與當權結合，奉行老二哲學，他們跟最有權力的人結合以獲取利益，怎麼會無法接受（蔡英文掌握提名權）？他們很現實，與蔡英文合作妥協。這些人屈居老二、暗中發展實力，怎麼會為了理念跟黨主席對抗？

（學者專家 SCR-01）



即便如此我還是會覺得說，因為總統兼任黨主席權威太大，如果她的意見往往會成為強勢意見，其實有溝沒有通，基本上（對民進黨）還是不利。所以後來賴清德擔任黨主席時就強調，誠信條款只是一個道德宣示，問題是一個公平初選一定會被進行 尤其是目前大家看得最緊張的王世堅與何志偉。

雖然我個人覺得很難看，但問題是這某種程度也代表一種競爭，民進黨尊重民主的機制，就是說我告訴你誠信條款，我也建議你不要在那邊選，但是當你一定要的時候，規則會保護你。

（黨職人員 DPP-C4）

因此筆者會認為，提名人選與制定《提名特別條例》主要還是由黨主席進行主導，派系協商的部分是在達成黨主席的要求後，在分配行政資源上有協商的空間，但黨主席在制定《提名特別條例》時，也是在派系默許下獲得的成果。雖然專家學者與記者等從黨外觀察，會擔憂蔡英文獲得太大權力，但黨內會強調「遊戲規則」較制度化、「因地制宜」，還有透過民主程序完成等面向。

（制定提名特別條例）基本上只有縣市長是這樣吧，很可能就是考量到當時的情況。我要強調，因為我們是共識決，所以變成是主席雖然有一定的威望跟主導權，尤其她又是總統，但問題就是說你各派系如果沒有講好，還是沒有辦法。所以會變成是說，我們或許會因為每一屆的狀況不同而做一點調整，但是那都是大家共同背書（所得到的結果）。

（黨職人員 DPP-C4）

第三節 政黨總統化與提名集權化之關聯

由於台灣長期的憲政實踐來說，都是總統優勢的半總統制，執政黨容易出現「政黨總統化 (Party Presidentialization)」的傾向，也就是政黨決策權出現集中在行政首長的現象，容易在由總統領導的民主國家出現。以台灣為例，即使有時候總統不身兼黨主席，但政黨總統化的趨勢還是蠻明顯的 (沈有忠，2021: 326)，而蔡英文在 2010 年將初選改為全民調時，就是挾著在五都市長前的幾場選舉都有不錯的成果，在黨內鞏固實力，並配合當時法務部修法，因此將黨內初選的黨員投票取消，至今仍未恢復 (反觀國民黨 2024 年總統與立委選舉，原則上將採取 30% 黨員投票、70% 全民調⁴³)，是否這次決定提名條例時，會因為選舉成績好，讓蔡總統更能決定提名方法，而不受其他派系影響。

但其實從專家學者的觀察來看，蔡英文尚未擔任總統時就在黨內全面掌握權力，其中最明顯的特徵就是全面掌握不分區立委名單的提名。

小英是很霸 (道) 的人，我看民進黨內部一些老一輩的，包括創黨、阿扁時期的，幾乎都可以講道理，連阿扁當總統時也可以談，謝長廷也可以虧一下。... 以前阿扁的時候，即使他當總統，也不敢決定全部的不分區。小英，都是她的啊 (不分區)，把自己人拉到安全名單，然後騙後面的人說只要內閣改組就可以遞補，有一些朋友跟我抱怨，到現在還輪不上，那為何其他人唯唯諾諾呢，因為它是執政黨、有資源。

我有在想是不是跟人格特質有關，但我有一個好朋友跟我說不是這樣，因為阿扁那時候朝小野大，面對外面勢必要團結內部，如果有機會像小英那樣執政，他 (阿扁) 才不鳥你。所以是人格還是政黨盤問題？我認為也許兩個都有，以大

⁴³ 劉宛琳，2023，〈國民黨立委初選原則採 3 成黨員 7 成全民調 最快 4 月提名〉，《聯合新聞網》，檢索日期：2023 年 3 月 21 日 <https://udn.com/news/story/6656/7017707>；但黨中央也有但書，候選人之間可以協調，大家有共識採全民調，就可以全民調。相關規定依照《中國國民黨黨員參加公職人員選舉提名辦法》辦理。

法官會議來說，馬總統勉強還會有不同立場的平衡，但小英不是只提民進黨的人，而是提「自己的人」。



(學者專家 SCR-02)

蔡英文還沒當總統時，權力就已經比阿扁大，2008 年以前黨內不分區立委提名（總統）只有提一半，另外一半是初選，蔡英文就任後既非總統，只是個陽春主席，卻掌握了全部的不分區立委提名。

有人說沒有啦，他們有個提名審查小組，都是幌子。裡面的大老都跟我很熟，他們也很氣啊，大老有意見，說誰誰誰可以，推薦他們，蔡英文看都不看，直接交出一份名單給中執會通過，中執委也是個幌子。

中執委、中常委投票時怎麼投？（他們）背後有老闆、派系山頭，比如說蘇系講什麼話…開會前各派系都沙盤推演過要怎麼樣。派系運作沒有什麼不對，但民進黨中常委出了阿國（黃承國）這種人，像話嗎？

(學者專家 SCR-01)

不過黨內幹部也有提到，其實中執會也可以否決黨主席的提案，但這個狀況並不多見，大多數可能會偏向修正黨主席的提案。此外，在不分區立委名單還有縣市長提名，也還是有派系協商的影子存在。

確實有可能在中執會上修正，或是否決之前秘書處的提案，提案的形式基本上是，如果是跟《提名特別條例》相關的，都會由主席署名為提案人，然後由組織部為提案單位，某個程度上來說，中執會確實會修正或否決主席之前的提案。

基本上這個初選辦法的規定，都像黨章、特別條例的那些附註說明，初選的民調、協調方式，哪些艱困選區的定義，都有這些規範。如果這些規範沒有

特別的討論，中執會上就會直接通過，通過的方式不是舉手表決，而是共識決。會中如果有中執委要表達意見，就會舉手跟主席反應，會由秘書處這邊做最後的整理跟討論要不要修正後，在中執會上由主席通過最後由大家討論修訂版本。

(黨職人員 DPP-C2)

不分區基本上就是派系跟黨主席協商，基本上現在好像不分區名單丟出來，派系有事先協商，應該也是 2 分之 1，我不認為黨主席一個人可以決定全部。

(學者專家 SCR-03)

(不分區)派系是處理政治組，專家譬如說衛環，在民進黨以前就有個慣例，就是會給這些團體或類似屬性的，一定的名單。

(前黨工 DPP-FW2)

我覺得蔡總統挑選候選人有幾個考量，首先一定要勝選，如果都可以勝選的話，就看形象，就是會不會有重大爭議，人選能否加分或培養人才；第三個考慮就是派系平衡。通常就會是，哪個派系已經提名好幾個縣市長了，那我們要不要留一個給特定派系？澎湖當時，湧言會就是用這個論點去表達說，(陳光復)民調會贏，雖然他比較老，但是湧言會全台灣都沒有縣市長候選人，所以基於民調他會贏，還有派系的考慮，最後透過協調，使得正國會的陳慧玲就沒有再爭取要選⁴⁴。

(黨職人員 DPP-C4)

綜合來說，雖然總統無論是否有兼任黨主席都有政黨總統化的趨勢，但以訪談的狀況來說，總統在掌握權力的前提下，還是會希望能夠兼任黨主席，即使非

⁴⁴ 相關新聞也可參考顏振凱，〈民進黨澎湖縣長人選辦協調民調 前縣長陳光復、議員陳慧玲爭提名〉，《風傳媒》，2022 年 7 月 24 日，檢索日期：2023 年 4 月 20 日 <https://www.storm.mg/article/4438567>。由於澎湖現任民進黨立委楊曜不願參選，因此進行協調民調，由湧言會的前縣長陳光復與正國會縣議員陳慧玲對比。

總統的黨主席有些會是總統的代理人。但畢竟仍非總統本人兼任，在決策上還是可能會出現與黨主席意志有落差的情況，因此在總統兼任黨主席的狀況下，蔡英文掌握行政資源，便更容易展現「集權化」的趨勢，參與提名決策的人數下降，變成「寡頭式」的決策。而這樣的結果派系也會跟著配合，因為可以在行政資源分配到利益，蔡英文在黨內的集權化是派系配合導致的成果。

蔡英文請辭之前，有蘇貞昌當黨主席，還有卓榮泰，其實也是魁儡，除了 2019 年總統初選讓蔡英文很意外、震怒。蔡英文上任以來徹底摧毀民進黨創黨以來，走過 90 年代，到阿扁 2008 年下台，這些良好的良法美規，在蔡英文任內摧毀帶殆盡，賴清德要重新恢復，重建初選制度與黨內民主，這是很大的工程。

(學者專家 SCR-01)

蔡英文上任黨主席後，處理黨務開始有一個現象，就是派系協商制度，派系協商跟分贓其實是一樣的，就會變成只要你不是依附在主要派系，大概就很難出線，蔡英文上來後，很明顯派系的權力變大，派系協商搞好就可以了。早期比較強調遊戲規則，對遊戲規則比較堅持。

(學者專家 SCR-03)

另外，無論是過去的人頭黨員，還是改成全民調初選，其實都需要花費大量成本⁴⁵，在這樣的情況下，自蔡英文上台後，由於法務部將代繳黨費視為賄選，

⁴⁵ 〈2022 年直轄市議員提名初選選舉公告〉，檢索日期：2023 年 4 月 10 日 <https://reurl.cc/qk331R>，與〈民主進步黨第二十屆第十次中執會新聞稿〉。以縣市議員來說，登記為初選候選人者，需繳納登記費 20 萬元、民調費用 20 萬元與保證金 10 萬元；立委登記初選費用有登記費 35 萬元、民調費用 35 萬元、保證金 10 萬元；總統則需登記費 400 萬元、民調費用 100 萬元。

因此提名候選人的方式改成全民調，但黨員就無法選舉民選公職人員，因此在黨職選舉上，更容易有人頭黨員的現象，黨主席與派系領袖的權力在此之後便逐漸上升。



你想要席次，就必須在這個縣市有經營，初選才能贏人家。如果黨員比人家少，就無法在初選中贏。如果你想要這個縣市，或是想要培養的新秀在這個縣市，他就要去經營，把黨員擴大。其實經營黨員的過程就是拓展你的領域，但現在將黨員去掉了，黨員只剩下投黨職的功能，公職不能決定，那變成派系講說，這個縣市我的人比較多我要了，但我另一個縣市給你，這就是坐地分贓。

(前黨工 DPP-FW2)

此外，憲政體制扮演政黨總統化很重要的因素。Samuels 與 Shugart 就曾指出，政黨內部權力高度集中在總統身上的現象很容易在總統制與半總統制國家出現 (Samuels & Shugart, 2010)，蘇子喬與王業立 (2018) 的研究也指出，台灣在半總統制次類型的分類上，屬於總統議會制，國會選舉則是並立制，國會在第七次修憲縮減席次後，朝向兩黨制的狀態，如果是府會一致的狀況，憲政運作會最順暢，反之若府會不一致，運作則會非常不順暢，如果要避免後者的情況，可將總統議會制改為總理總統制 (蘇子喬、王業立，2018)，有黨外的訪談者便對於台灣行政權過大表達疑慮，理由是國會監督力量不足，認為是改成並立制所造成的結構性問題。

(黨主席權力擴大) 問題在於單一選區兩票制。民進黨在 2008 年到 2016 年是在野，黨主席權力一樣擴大，我認為是因為國會選舉制度在權力上的集中化，使得圈定候選人主要是由黨中央為主，但以前多席次的時候，其實派系吵架的空間比較多。

(學者專家 SCR-04)

你不要想說現在民進黨全面執政 民進黨立委就可以在行政部門吃很開 有些新科立委，連局長都唬不過，問助理還比老闆準。



(前黨工 DPP-FW2)

關鍵是台灣現在國會議員人數太少，造成監督能力不足、行政權擴大，加上單一選區兩票制之後，國會議員地方化，而政黨比例 34 席中，多數都是新人沒有經驗，資深有能力的就不見，很多人重新來學習，還在認識（問題）階段還提出不出解方，就變成依賴事務官，而事務官比較懂政治的就容易升官，有能力的就不容易升官，其實是有劣幣驅逐良幣的現象。

基本上我認為國會議員席次應該要增加，朝向德國聯立制。以台灣來說，歐洲差不多 10 萬人一席（國會議員），台灣差不多 230 席。國會議員責任占比預算不到 20%，主要是修法與行政命令審查（執掌 80%）。我國國會 113 席，區域包括原住民有 79 席，3 分之 2 時間都在跑地方、固樁，很多人做地方性服務，導致國家重大政策沒有人監督，這是很嚴重的問題，台灣要好好檢討國會議員地方化的問題。

現在行政部門隨便講個法律規定，他（立委）就根本沒轍，所以你現在看到國會裡面的老助理權力慢慢變大，老闆換人了，助理還在那邊當國會助理，從一個立委換到另一個辦公室，因為比較長期接觸相關業務，慢慢就會變成國會議員辦公室變大、助理辦公室也變大，然後又沒有能力監督，導致行政權獨大，然後就總統獨大，總統連出面都不需要，下面的人都幫忙處理好了。

民進黨主席集權化的分析，以蔡英文這個例子來看，關鍵還是憲政體制在總統的權限太大、過度集中。

(學者專家 SCR-03)

總結來看，2022 年地方選舉提名的集權化就是政黨總統化的最好象徵。蔡英文基本上掌握了提名方式的制定權與決定人選權，在疫情前她也有掌握不分區立委提名，還有提名規則的更改權，而派系因為總統有行政權，因此在協調可分配到利益下，也不會有採取初選的動機，除非派系喬不攏才會進行零和的初選。

此外，蔡英文在民進黨在野時（2008 年至 2016 年）就已經有展現這樣的集權化趨勢，這也符合陳宏銘（2015）提到，由於民進黨的運作更有利進行選舉，還有總統在黨內的權力容易因為憲政體制的影響更加集中，民進黨內各派系對黨主席的位置會有更強的競爭，因為只要選上黨主席，通常都會參選總統，進而獲得行政權，回頭讓自己在黨內掌握更大權力。加上初選與政府法規的調整，使得黨主席有更多動機在黨內掌握更多權力。

從前述的訪談紀錄來看，蔡英文在野時便開始有集權化的傾向，由於法規的修改導致民進黨採取全民調，黨員無法對政黨提名的公職進行初選，使得黨主席與派系領袖的權力更大，黨員的權力下降（如圖 3、圖 4 所示）。等到民進黨 2016 年重返執政後，由於掌握了行政資源，加上台灣憲政體制路徑下產生的政黨總統化現象，更使得集權的趨勢加強。

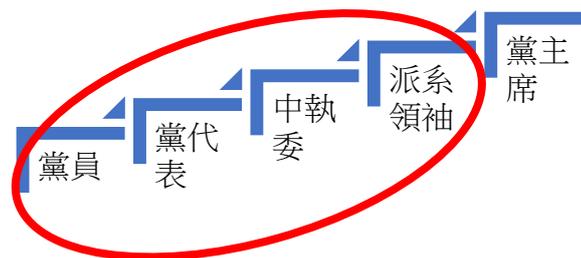


圖 3：2010 年前民進黨各階層互動圖

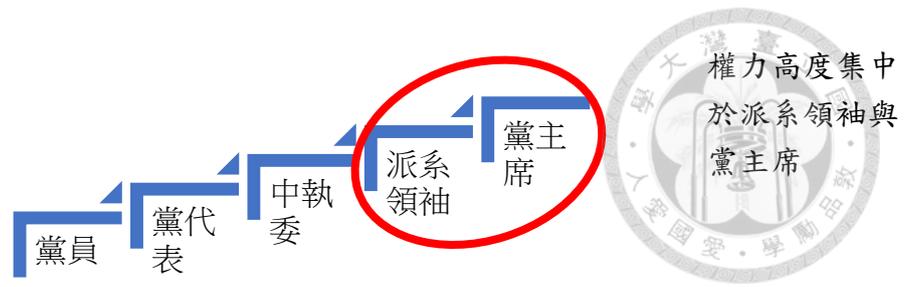


圖 4：2010 年後民進黨各階層互動圖

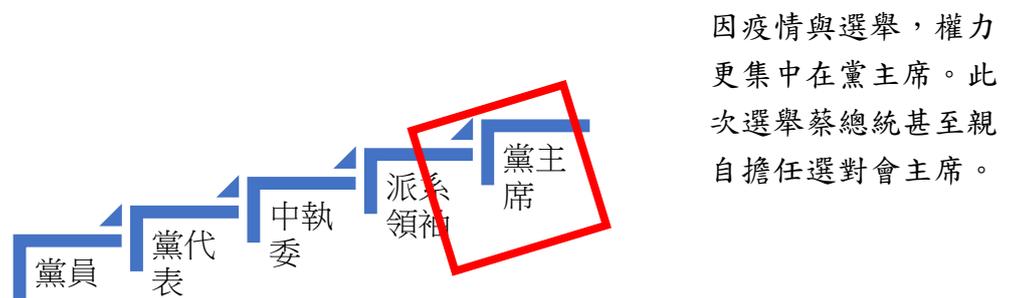


圖 5：2022 年民進黨地方選舉提名各階層互動圖

第四節 疫情對提名產生的影響

由於本文假設疫情與這期間的選舉勝利有助蔡英文在黨內更集權化，因此也要探討疫情對提名所產生的影響。民進黨在 2022 年九合一選舉的「敗選檢討報告」中提到：

民進黨有多種不同提名機制，包括徵召、初選、協調等，都是按照民進黨通過的各種機制，以客觀方式產生最好最強候選人，各有優缺點，也各自在不同選戰中有勝有敗，這次主要受疫情影響壓縮提名時程，導致佈局受到重大挑戰，但與往年的提名方式比較分析，若將敗選主因全然歸咎提名制度，恐需進一步商榷⁴⁶。

該檢討書中將提名因素認定為因為疫情而受到壓縮，但與往年進行比較，不能完全將敗選責任歸究於提名制度。由於若舉辦初選，候選人需要動員選民守電話，候選人還要增加曝光度以爭取在全民調中獲勝，還有寄催票簡訊給可能會在全民調電話抽樣中的選民，民調也需要好幾天的調查，初選期間舉辦活動，動員選民也會消耗一定成本，光是登記與宣傳兩大部分都會耗時耗力，也讓黨職人員儘量避免初選，在疫情期間確實有這樣的趨勢。

疫情時期的確並非承平時期，提名的時間確實有比較倉促，這也是疫情而產生的特殊狀況。

(黨職人員 DPP-C1)

⁴⁶ 同注釋 24

蔡英文是 2016 年當選總統，18 年地方選舉我們其實已經挫敗一次了，2020 年是逆轉勝拉尾盤。進入到 2022 年，不希望重蹈 2018 年的覆轍，所以當時其實應該是考慮到 18 年初選所導致的一些撕裂，所以才會想說 2022 年要不要（採用徵召），加上疫情等因素內外交迫，主席就會想說要不要簡化那個程序，直接來進行，出發點是良善的啦。

事後諸葛當然情況不如理想，但我覺得如果（敗選）只完全歸因於說沒收初選也過於簡化。疫情階段（民眾）對執政黨的反撲，這個全世界皆然，剛過疫情的都選不好，但是這確實是已經被認定為其中一個原因，所以才會說就是像鐘擺效應一樣 這個時候弄成這樣。

（黨職人員 DPP-C4）

另外，有訪談者反應，疫情對於 2022 年地方選舉造成兩個影響，包括行政權的擴張與小黨議員席次減少。大黨因為有舊有動員管道，因此民進黨雖然在縣市市長上選不好，但縣市議員的全台總席次有增長，訪談對象認為綠營議員的基本盤有催出來，而小黨因為疫情無法與民眾接觸，因此陸戰上無法與民眾連結，疫情對擁有資源、樁腳的大黨有利；疫情也讓政府的緊急權力擴張，呼應到林昕璇與左宜恩（2021）提到「例外成為常態」的狀況，加上國會監督權因為憲政體制、派系等因素下降，讓行政權擴張，進而強化有兼任黨主席的蔡總統在黨內的權力。

我自己也有下去選，觀察是這樣，疫情會造成讓既有大黨組織的效應上升，因為他組織還在，但新人接觸不到人，但舊的人我都已經知道。比如說，我新人參選不認識你，沒有你的 Line 我要怎麼跟你拉票？但如果你已經是體系裡面的人、有聯絡管道，就直接傳給你就好了，這就是我的樁腳。

縣市首長民進黨慘輸是受到中央拖累，但議員席次成長是為什麼？不是因為民進黨做得好喔，是因為疫情讓兩大黨的組織乘數效應提升後，將原本小黨與無

黨的人排擠掉，這些席次給兩大黨分走。民進黨的席次跟國民黨差不多，表示兩黨在基本盤動員是有效的，議員席次會上升、膨脹去填補小黨與無黨原來的席次。

(前黨工 DPP-FW2)

還有訪談者提到，疫情之間人與人之間因防疫減少接觸，無形之間也會讓蔡英文在黨內的權力擴大，因為反對者不容易當面碰到蔡英文⁴⁷。

蔡英文不只黨內，她權力擴大程度非常大。(台灣之前) 疫情爆發好幾波，使得中常會、中執會變成視訊會議，可以合理推論，嚴肅議題不容易跟總統討論，要挑戰她比較困難，把螢幕推倒嗎？疫情是全球性的問題，而在黨內要當面反對她有疫情上的困難，因為要找到她就很困難了。

(資深記者 RTR)

有黨職人員受訪時則表示，其實蔡英文最主要的權力來源並非 2020 至 2022 年這段時間的選舉，而是 2020 年以台灣歷史最高票連任總統，加上很快就進入疫情，導致蔡總統的威望上升，而這期間民進黨施政、選舉都是憑藉蔡總統 2020 年的選舉成果而進行。

你剛才的題目，我要更精確的跟你分享，就是她沒有一直選贏、只有 1 次。2018 年是大敗，所以她當時還接受賴清德的挑戰、黨內初選，現任總統差點被

⁴⁷ 不只是黨內派系要角與蔡英文的接觸減少，連記者與蔡英文的互動在疫情間也有減少。蔡英文自 2020 年 12 月 12 日後，連續 745 天未接受媒體提問。期間只接受過年代主播張雅琴、CNN、日本文藝春秋等媒體專訪。對此總統府的解釋是因為疫情，所以總統與副總統行程都減少，總統府每周一次的簡報會也因疫情停辦。參見陳煜，2022，〈蔡英文躲記者「一躲就整整 745 天」！她曾揭露背後原因〉，《風傳媒》，檢索日期：2023 年 4 月 16 日 <https://www.storm.mg/article/4673967>

END 掉。她是 2020 年大贏，史上最多票 817 萬，是那個時候給她帶來了最大的威望、人氣跟權力。

她不是一直贏導致她的這個權力，應該是說 2020 年的大贏，帶給了她極高的威望與權力，而剛好她大贏後、1 月選完立刻就進入疫情，所以她的整個防疫都是在這樣高威望、高民意的基礎下進行。但我個人覺得她有賞味期，疫情她的威望已經算撐最久的，可是在這樣一個威望下，我們去落掉（忽略）了，其實民眾有愈來愈不耐，然後衝擊愈來愈大。假設她威望是緩緩下降，可是民眾的痛苦指數是急速上升（威望不會馬上反應過來？）對，我們出現了一個問題，就是在執行防疫政策的時候，一直以這個威望的想像去做，雖然我做得比較強硬，但是我覺得民眾是信任我們的。

可是其實卻忽略了很多國人心裡已經有怒火，他會說，我知道小英很好，但是我就對於你這個行政團隊沒有開放口罩政策、觀光，人家國外都開放成這樣，當然再加上攻防戰：疫苗買的快慢、中共到底有沒有介入，就是後來 22 年的這些題目。我們原本以為陳時中一定是超級無敵的戰將，可是沒想到他在選舉市場反而是不利的。結論應該是說，確實 2020 年的大選帶給了小英總統一定的威望，加上進入防疫上比較強硬的手段，那大部分的時間都是得到好評，但也如同大部分防疫成功的國家一樣，他馬上經歷的那一次選舉都選不太好，因為大家還是會把那個中間所受的苦，（用選票）給執政黨難看。

（黨職人員 DPP-C4）

以先前文獻的經驗來說，在疫情間雖然可使用緊急命令因應疫情，但在選舉或是具有定時性的活動，尤其是牽涉到民主程序的選舉時，若更改日期很容易引發疑慮，蔡英文政府在疫情間將公投延期，黨內則簡化提名程序，都容易引發社會的疑慮。

由於訪談對疫情對黨主席集權的論述有限，因此筆者將會把台灣疫情區分成 4 個階段，分別是 (I) 疫情爆發到第一次三級警戒 (2020 年 1 月 20 日至 2021 年 5 月 14 日)、(II) 三級警戒期間 (2021 年 5 月 15 日至 2021 年 7 月 26 日)、(III) 三級警戒解除到「與疫共存」(2021 年 7 月 27 日到 2022 年 2 月 28 日)，最後是 (IV)「與疫共存」(2022 年 3 月 1 日到 2023 年 5 月 1 日)，與疫共存的階段中，2022 年 4 月 1 日確診數突破百人、15 日突破千人、28 日突破萬人，若以 2022 年 11 月 26 日地方選舉日來算，單日確診人數都超過萬人以上。

另外，也將蔡總統的滿意度與制定《提名特別條例》的相關時程列出，民進黨在 2021 年 11 月 3 日的中執會通過《2022 提名特別條例》、同月 14 日全代會通過，若以疫情來看是在 (III) 的階段。根據台灣民意基金會的民調，蔡總統在 2021 年 12 月的滿意度為 46.4%、不滿度為 41.3%，到 2022 年 3 月曾一路上升到 51.8%、7 月 53%，但到 9 月就下跌到 43.8%，不過 10 月回升至 51.2%，但等選舉完後的 12 月就大幅滑落至 37.5% (如圖 6 所示)；若以 TVBS 民調來看，2021 年 12 月 6 日的滿意度為 41%、不滿度為 37%，到 2022 年 2 月則有 46%滿意、34%不滿意，但到 6 月 8 日就顯示滿意度 36%、不滿度 48%，出現不滿大於滿意的狀況⁴⁸ (如圖 7 所示)。

⁴⁸ 台灣民意基金會網站，〈蔡英文總統聲望 (2023 年 6 月 20 日)〉 <https://reurl.cc/RzWxZn> 與 TVBS 民調中心，〈蔡英文總統連任三周年滿意度民調〉 <https://www.tvbs.com.tw/poll-center>

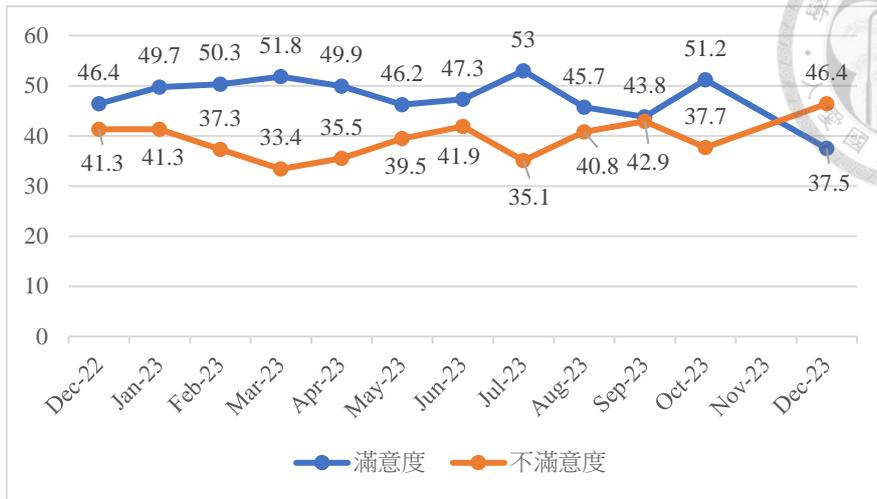
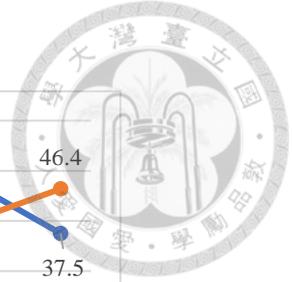


圖 6：蔡總統滿意度（制定特別提名條例後）

資料來源：台灣民意基金會

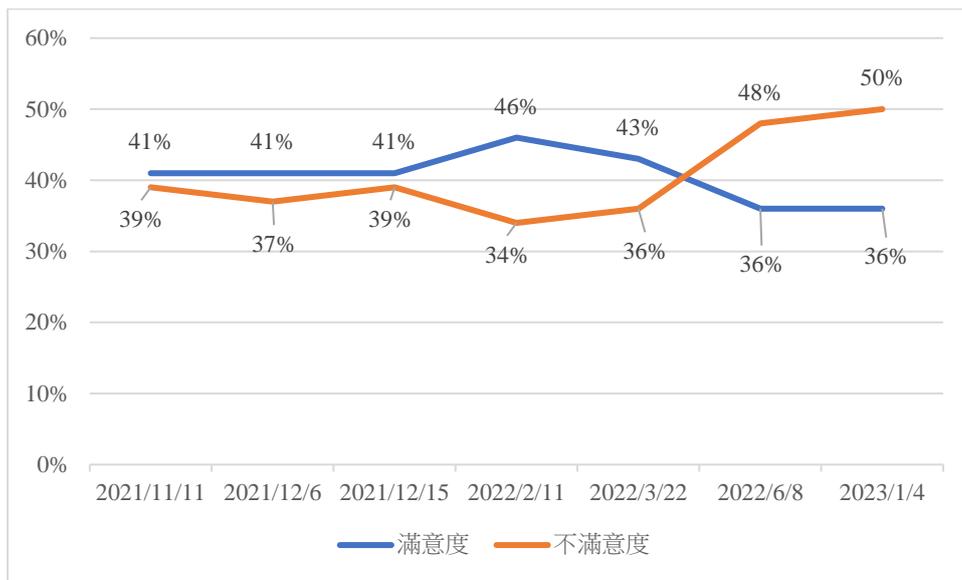


圖 7：TVBS 蔡總統滿意度（制定特別提名條例後）

資料來源：TVBS 民調中心

結合確診數的資料來看，蔡總統在制定《提名特別條例》時，我國解除三級警戒，但蔡總統在 2022 年 7 月 17 日全代會前都在進行提名作業，這段時間的民調是有下降趨勢的（TVBS 民調），雖然台灣民意基金會的民調在 10 月有上漲，但在 12 月的民調馬上轉為不滿意度大於滿意度。雖然影響總統民調的因素很多，

但蔡總統在制定《提名特別條例》時，確實還是滿意大於不滿意，且疫情趨緩的時候，而在疫情上升的（IV）階段時，蔡總統的滿意度也有下降的趨勢，而這也符合前面中央黨部幹部訪時所描述的狀況。

綜合來說，疫情使政府的行政權擴大，加上台灣政黨總統化的趨勢，還有2020年是以史上最高票連任下，使得蔡總統在黨內的權力更擴大，過去蔡總統就有集權化的傾向也隨之加強，而黨內派系與黨主席見面頻率也受制於疫情降低，諸多因素都讓蔡英文的集權化難受到派系挑戰。



第五章 研究結論



第一節 研究發現

本研究主要關注問題有：(1)為何民進黨在地方選舉時需要設立《特別條例》、(2)蔡總統在黨內集權的趨勢，還有在疫情期間的權力變化，與(3)《特別條例》決定候選人提名方式之關聯。另外，本研究也有觀察到各方對於民進黨「黨內民主」認知的不同，本研究發現：

壹、制定《提名特別條例》

黨內幹部表示，每次選舉都要有與時俱進的提名辦法，另外要看地方競爭的狀況如何，設計出讓大家心服口服的規則，但黨外的觀察就認為，因為派系有些條件在原本的《提名條例》並未規定，因此才要另外設立《提名特別條例》，且提名相關條例的變動非常頻繁，只要選舉前幾乎都會留有更動紀錄。

本研究關注的其中兩個部份是設立《提名特別條例》的動機與人數，還有提名人選的部分。透過訪談發現，若以前面本研究對於集權化的操作定義檢視，《提名特別條例》內容的決定權大多是集中在「全國性派系領袖」與「黨魁」身上。對於派系的影響各方雖有不同觀察，雖然民進黨是派系共治的政黨，不過因為總統掌握行政權，因此在「政黨總統化」的趨勢下，蔡英文具有高度的主導權，並透過行政資源作為派系利益交換的手段，使得派系不會對蔡英文高度集權化有意見。

因此，本研究認為，制定《提名特別條例》的原因是受到派系與選制的影響，由於派系發展需要資源，因此掌握行政權的總統有辦法透過資源分配安撫派系，而派系也不會對蔡英文的集權化有太多反彈，僅有個案會將不滿反應出來。原則上各派系早有共識，很多決策都是在中執會前就已經討論完畢。而因為賄選認定的標準改變，使得黨員在公職選舉的影響力下降、黨職選舉的影響上升，派系與

黨主席的權力也跟著提升，選舉相關法規的制定與修改大多都是派系協商產生的結果，但黨主席掌握行政資源下，派系對於黨主席多數決定並不會有反對的能力與動機。



貳、政黨總統化之趨勢

黨內雖然否認蔡總統身兼黨主席時，民進黨決定《2022 提名特別條例》時有集權化的現象，但黨外對於蔡總統在政黨內部掌握權力的狀況有許多意見，包括在立委選舉時掌握不分區名單、現任優先、修改提名條例規則等方式，將初選的範圍縮小，而且以《2022 提名特別條例》來看，無論內容還是提名的人選，都是蔡總統的意志，蔡總統在提名時能決定的事情變多，民進黨在做相關決策的可影響人數下降，應該是有集權化的趨勢。

因此以決定「提名條例」與「提名人選」上，這次看來確實是「黨魁決定」或是「全國性派系領袖」決定。蔡總統掌握行政資源，且民進黨在國會是穩定多數下，「政黨總統化」的趨勢更加強烈，且蔡總統比起歷任黨主席，無論在是否執政的情況下，掌握的權力都比其他黨主席還要大，包括不分區立委提名、縣市長徵召、現任立委優先等，且蔡總統使用其權力，在初選規則上增加了更多「制度」，雖然讓提名時有了參考依據，相對來說，候選人透過初選產生的比例就逐漸縮小。

「先協調、後初選、不排除徵召」雖然是兩黨近年來的主要提名原則，但在實務上「協調」、「初選」與「徵召」這 3 個環節，如果透過《提名辦法》或是《提名特別條例》進行調整，進而縮減到「協調、徵召」優先的話⁴⁹，容易會引發疑慮，這 3 者比例的調整值得關注。

⁴⁹ 以 2022 年選舉為例，民進黨僅有 7 個執政縣市（基隆市、桃園市、新竹市、嘉義縣、台南市、高雄市與屏東縣），以《2022 提名特別條例》來看，提名幾乎就剩協調與徵召，相關情形在緒論已經闡述。

其中，台灣「政黨總統化」的趨勢也與總統掌握行政權過大有關，有受訪者就指出，行政部門權力太大也與國會監督力量不足有關，背後牽涉單一選區兩票制等因素影響，使得立委在監督預算的力道下降，還有派系的力量增強；總統雖無法親自主持內閣會議，但權力又高度集中在總統上，因此內閣容易任命總統的人，使總統更加掌握行政權，強化了「政黨總統化」的循環。

而在疫情間，行政部門的緊急權力增加，與總統見面更不容易，加上台灣偏向「總統優越制」的憲政體制，國會因席次減少、協商制度化的緣故，導致監督力道不足等因素，都更強化身兼黨主席的總統，還有派系在黨內的影響力，這也是我國憲政體制的既有框架下容易產生的結果，疫情則是更加放大這樣的趨勢。

另外，本文原本假設疫情間的選舉會讓蔡英文的權力提升，進而使其掌握提名條例制定權與決定人選權，經過訪談後發現疫情間選舉效果並不明顯，主要影響的因素還是大結構上的「政黨總統化」與偶發的「疫情」導致，蔡英文 2020 年是以歷史最高票連任，雖然她在 2022 年選舉完後就辭去黨主席，但擁護她的派系在黨內還是頗有實力，包括立委初選上也與賴清德有交鋒⁵⁰。若以內閣人事來看，在行政院長蘇貞昌辭職後，新上任的陳建仁被認為是英系，而內閣官員大多留任下，蔡英文雖未兼任黨主席，但賴清德能掌握的權力仍有限，也體現台灣政黨總統化的趨勢，也不會因為總統未兼任黨主席而減少太多。

⁵⁰ 賴清德在立委初選相關規定公告時，曾提出《誠信條款》，希望約束現任議員除了是被徵召或挑戰艱困選區，否則不建議參與 2024 立委選戰，但下一個備註提到的王世堅就沒有遵守這個原則，而此原則也只是建議性質，非強制規定。參見黃信維，2023，〈衝擊「誠信條款」？部分議員投入立委初選 民進黨高層：作為協調參考〉，《風傳媒》，檢索日期：2023 年 5 月 10 日 <https://www.storm.mg/article/4764774>

⁵¹ 包括士林、大同的立委初選，還有內湖、南港另有親綠政黨參選立委，民進黨政治人物前往相挺，參見蔡宜彤，〈幕後〉「堅偉瑜」風暴！王世堅參選英系壓陣 何志偉求救賴清德「新潮流大軍」，《風傳媒》，檢索日期：2023 年 4 月 17 日 <https://www.storm.mg/article/4773353>



參、「黨內民主」觀念的矛盾

根據現有訪談資料顯示，黨外對於民進黨沒有早期大家都可以初選的機制感到反彈，但黨內認為有透過中執會通過等程序就算是經過程序，一方比較偏向分權至「黨員參與」的觀念，另外一方則偏向「派系共治」，只要派系講好即可，不需要再花費初選的成本。訪談者中也有提到，雖然在採行全民調前有「人頭黨員」的弊病，但全民調本身也有很多可操控的因素，而在全民調初選的過程中，無論是民調母體、號召選民接電話，其實也有可能變相成為人頭黨員。

而全民調將黨員參與政黨的範圍縮小到只有黨職選舉，公職卻是靠全民調下，黨職選舉更容易產生人頭黨員，但黨職在決定公職提名的條例、辦法，還有人選時，不會受到黨員的監督，無形間也強化了派系在黨內的權力。在研究動機中，有許多認為民進黨「黨內民主崩壞」的意見，雖然本研究並未針對黨內民主進行太多探討，但在訪談中，也可以發現各方對於黨內民主的定義並沒有一致。

需要注意的是，初選的比例下降，與所謂「黨內民主」的關聯，並無法進行完全的類推。「黨內民主」涵蓋的範圍可以包括：《提名條例》制定時的表決，制度化的初選制度等，要對「黨內民主」進行定義並不容易，因為此觀念本身就充滿爭議（王業立，2021），且許多歐美民主國家決定候選人的方式也集中在中央黨部。從訪談結果初步觀察，黨外的學者專家、資深記者對於蔡英文集中權力的作法非常關注，甚至多有批判的聲音，認為民進黨已經脫離過去百花齊放，人人都可參與初選的情形。但反觀黨內幹部、黨職人員並未因為蔡英文的集權程度上升，而認為「黨內民主」遭到破壞，包括許多決策都是通過中執會通過，相關程序都是以「民主」方式完成。

就目前的結果檢視，各方對於「黨內民主」的想法有兩種，一是在資格更廣納（無條件式初選）、參與人數更多（全民調，或是一定的初選程序），另外是制度化的初選規則（艱困選區定義、現任優先、《提名特別條例》），並透過「民主」的程序，如中執會、全代會通過《提名特別條例》，派系之間溝通好即可，除非

派系喬不攏才會初選，畢竟初選與過去人頭黨員一樣，也需要相當的成本。若以「先協調、後初選、不排除徵召」的框架來看，一方認為經過程序的「協調」或「徵召」就是「黨內民主」，但黨外對於過去民進黨比較廣納性的初選條件較為在意，認為要有「初選」才是「黨內民主」，不過方式各有不同，也顯示台灣可能在「黨員」與「全民調」的執行上，還有很多檢討的空間。

不過隨著蔡英文辭去黨主席，由賴清德接任後，在總統與立委都有開放初選，且沒有現任優先⁵²下，「黨內民主」的概念是否又有變遷？還是只要派系之間溝通好提名的方式，就算是「黨內民主」？這就有待未來的研究繼續探索了。

我大膽假設，賴清德（如果 2024 當選）也會是總統兼任黨主席，2026 年的縣市長選舉，我個人覺得初選的機會就大了一點。因為上次我們大敗，所以下次要變成挑戰者的很多，高雄、嘉義、台南都屆期任滿，到處都是新的要不然就是要接棒，只有澎湖、屏東是現任。我覺得以賴清德自己曾經被遊戲規則改變覺得受到影響，然後再加上 2022 年他當黨主席，所做出的這個檢討報告其中一點認為是沒收初選（有造成影響），因此大膽的假設說 2026 年，維持初選制度這件事情，是可以預期的。

（黨職人員 DPP-C4）

肆、結論

本研究並非要指涉民進黨「黨內民主」程度下降，而是在蔡英文擔任黨主席期間，權力確實比起過去的民進黨主席高出不少，包括掌握全部不分區立委的提名權、在提名規定中加入「現任優先」，以及縣市長的初選比例下降，而且這些

⁵² 雖然有「誠信條款」，呼籲現任市議員不要參選立委，但僅為建議性質。

都是由蔡英文主導，在民進黨掌握國會絕對多數與行政權下，其他派系也不會扮演制衡的角色，畢竟各派系都能夠分到資源，並獲得利益交換。

另外，可能有很多看完論文者會質疑本文高度針對蔡英文。但無可避免的是，蔡英文是民進黨任期最長的黨主席，而且 2010 年後包括總統、立委與縣市長，如果有辦初選都會採取全民調，相關規定也是從蔡英文開始更改，並進行一定程度的「制度化」，透過每次地方選舉的《提名特別條例》進行提名，因此很難完全繞開蔡英文進行討論。

在 2022 年九合一選舉敗選後，蔡英文辭去黨主席，在陳其邁短暫代理後，便交由賴清德擔任。未來需要觀察的是，如果賴清德在 2024 年總統選舉中當選，也將會是總統兼任民進黨主席，與過去陳水扁、蔡英文都同樣兼任這兩個職位下，對於提名權掌握程度的差別。而這其中也可能與民進黨在國會的席次有相關聯，如果民進黨在國會也是多數，就可能會偏向蔡英文的狀況；反之就可能會朝陳水扁的狀況前進。當然不能忽略的，是賴清德的人格特質，還有新潮流第一次擔任「老大」時，與其他派系互動的狀況。

以 2024 年的立委提名來看，賴清德拋出「民主大聯盟」的概念，希望能與其他對民進黨友善的黨外人士合作，因此在一些選區會禮讓非黨籍人士參選，不過這也導致黨內反彈，如大安區禮讓社會民主黨市議員苗博雅，就讓有意參選的國際部主任謝佩芬、市議員簡舒培不滿；另外，民進黨在永和禮讓無黨籍的李正皓參選也有引起部分基層不滿，而他後來甚至因為偷拍前女友等爭議退選；觀察此次民進黨立委提名，賴清德也有出現強勢提名的狀況，也可能是黨主席集權的象徵。筆者認為，有可能是因為黨主席在民進黨選舉機器化，還有政黨總統化的趨勢下（陳宏銘，2015），若黨主席有機會競選總統，就容易出現集權的現象，過去如卓榮泰、蘇貞昌也曾擔任黨主席，但因為參與總統選舉機會不大，不容易有集權的現象產生。

第二節 研究貢獻



政黨提名如同祕密花園一般，一般人對其運作並不了解，希望透過此研究讓外界對於民進黨的提名與初選機制有更多了解，包括其中決策的過程、誰扮演重要的決策角色。從西方民主國家的政黨經驗來看，提名制度並沒有一定的規則，需要在民主、公平、效率與有效四項原則中取得平衡，而本研究希望從這幾個面向進行研究，揭開祕密花園背後運作的狀況。

民進黨雖然從 2010 年的地方選舉就開始使用《特別條例》，但在 2018 年在直轄市議員提名上有出現青年加權爭議、2022 年出現「沒收初選」爭議，《特別條例》的制定與修改、新增規則等都讓各界有不少討論。因此對於《特別條例》繞過初選的現象，也要透過訪談探討其制度性起源，以及在黨主席權力擴大時，制定《特別條例》與提名過程中初選與徵召的比例是否會有影響。

因此，透過文獻分析與深度訪談，此篇論文對台灣的民主化，還有憲政體制下，總統與黨主席的權力變化有更多的研究。筆者作為記者，在應酬、採訪過程中，都有機會聽到一些「檯面下」的資訊，這是量化研究較難探討，常常被歸類為「非正式制度」的領域，因此透過本論文對民進黨的提名制度的探討，有助於啟發未來的相關研究。

而過去有關台灣政黨提名的研究大多研究範圍為區域立委與縣市議員，本論文聚焦在政黨在縣市長選舉的提名研究，可對台灣的政黨提名研究提供多一點研究視角。政黨或其內部派系對於總統、縣市長、立委與縣市議員，對於不同層級候選人的提名方式各有關心，將縣市長提名的部分進行補充，能對於未來針對台灣不同層級民選公職人員的提名研究有所啟發，包括總體性的整理比較，或是繼續深入探討特定層級。

第三節 研究限制

由於研究本身為文獻分析與深度訪談，蒐集到的資料會受到訪談對象的限制，

這也是過去訪談研究常見的限制，意即訪談對象所陳述的狀況，不一定能呈現真實世界的總體趨勢。訪談對象所經歷的範圍有限下，得出的研究結果也可能有偏差。筆者鑒於本身的能力限制下，無法具體做出評鑑黨內民主指標，因此以訪談的方式，探討黨主席集權的程度而完成研究。後人若有接續相關研究，或可嘗試以量化指標衡量黨內民主。

此外，由於議題相對敏感，過去缺乏縣市長提名，大多是進行區域立委或是縣市議員的研究，因此訪談對象所言並不一定是最真實的狀況，本研究則是以新聞、學術文獻與訪談資料進行對比，還有黨內外意見的綜整，來彌補這樣的落差。

因為時間與精力受限，本研究僅聚焦於民進黨的個案研究，並未進行我國其他主要政黨，如國民黨、民眾黨與時代力量的比較研究，但這些政黨也有在地方選舉推出縣市長候選人，其推選方式與推選過程中的黨內權力分配，應有可以參考之處，尤其是國民黨近年來也有另立《特別條例》進行提名的趨勢，且 2022 年九合一選舉的候選人更是全部用徵召的方式產生，而民眾黨在桃園市還有進行初選⁵³，是未來可以繼續研究的方向。

最後，本研究並未從訪談對象中探知為何在總統與立委初選不使用《提名特別條例》，訪談對象大多只有說「為何要制定《提名特別條例》」，背後與派系的因素有關。本研究初步假設，總統與立委初選並未制訂《提名特別條例》，也會與派系有關，因為區域立委席次比起縣市首長多，而台灣至今仍有地方派系的影響存在，立委提名雖在民進黨高度由中央黨部主導，但還是要顧及地方派系的情況下，多還是以既有的《提名條例》與《施行細則》做為提名依據，未來若有後續研究或可探討。

2024 年的區域立委提名，民進黨並未設立《提名特別條例》或是《辦法》，而是依照《公職候選人提名條例》與其《施行細則》規定，在區域立委提名初選

⁵³ 民眾黨年初開放海選 2022 年桃園市長候選人，由於民眾黨秘書長謝立功、立委賴香伶協調不成，中央委員會決議舉辦黨內初選；初選分為 30%黨員投票、70%全民調，3 月 6 日、7 日先進行黨員投票，4 月 15 到 18 日舉行全民調。最後由賴香伶勝出，代表民眾黨參選桃園市長。

協調作業方面，是由中執會授權「2024 大選提名策略小組」進行協調，若有多人參選先協調，協調不成則進入初選；若為同額競選則停辦民調。⁵⁴而在登記截止後，73 個區域立委選區中，15 個兩人以上登記初選、16 個艱困選區與 3 個無人登記⁵⁵。2020 年的區域立委提名，同樣也有 15 個兩人以上登記初選的選區⁵⁶，在協調截止後也有進行初選，無論卓榮泰或賴清德擔任黨主席，立委都有進行初選。

第四節 未來研究展望

我國目前是兩黨制國家，本研究因為時間與筆者精力限制，並未對國民黨的提名制度進行研究，但在初步探討民進黨的提名制度後，認為在國民黨的提名制度上也可進行比較。初步檢視國民黨近年來的提名制度，發現國民黨從 2018 年九合一選舉開始使用《特別辦法》，當時提名 22 個縣市中有 11 個候選人是由初選產生（彰化、台東、新竹、台中、嘉義市、澎湖、新北、桃園、台北、高雄、台南）。

國民黨在 2020 年總統選舉也是使用《提名辦法》，雖然採用全民調，但在辦法公布後因為參選的資格認定有不少爭議⁵⁷。雖然 2018 年以後國民黨開始使用全民調（王業立，2021: 162）進行提名，但在 2022 年九合一選舉，國民黨在縣市長提名上也有出現全面採取徵召、採用特別辦法⁵⁸的現象，僅有南投縣提名自

⁵⁴ 民主進步黨第二十屆第十次中執會新聞稿，檢索日期：2023 年 4 月 4 日
<https://www.dpp.org.tw/media/contents/10023>

⁵⁵ 民主進步黨 2024 大選提名策略小組新聞稿，檢索日期：2023 年 4 月 4 日
<https://www.dpp.org.tw/media/contents/10062>

⁵⁶ 民主進步黨第十八屆第九次中執會新聞稿，檢索日期：2023 年 4 月 15 日
<https://www.dpp.org.tw/media/contents/8623>

⁵⁷ 參見楊毅，2019，〈【獨家】國民黨中常會將提案「特殊貢獻」 幫郭台銘初選解套〉，《上報》，檢索日期：2023 年 3 月 27 日
https://www.upmedia.mg/news_info.php?Type=24&SerialNo=61457、聯合新聞網，〈國民黨將訂特別辦法 將納韓國瑜、郭台銘全民調提名〉，檢索日期：2023 年 3 月 27 日
<https://www.gvm.com.tw/article/60620> 與《中國國民黨第 15 任總統副總統選舉總統候選人提名特別辦法》第 4 條：「中央提名協調小組徵詢參加初選之黨員，應具備公職人員候選人資格，黨籍完備，具有黨權，不受《中國國民黨黨員參加公職人員選舉提名辦法》第六條之限制，並且須無黨章第三十六條規定之情事者。」

⁵⁸ 中國國民黨文化傳播委員會新聞稿，〈中常會通過 111 年直轄市長暨縣市長選舉候選人提名

辦民調勝出的立委許淑華參選南投縣長，還有新竹市自辦民調勝出的議員林耕仁，其他都是經過徵召或協調產生人選。另外，國民黨在 2024 年總統候選人提名也將採取徵召，而非 2020 年的全民調初選模式；立委雖有初選但也是用《特別辦法》，卻是採取原則 30%黨員、70%民調，若經候選人協調可採全民調的初選方式⁵⁹，這些調整背後的原因也值得關注。

我要強調，我們的競爭對手國民黨，他為何會出現一種結果，就是民進黨競爭完後合作的機會比國民黨大很多？原因就是因為我們先小人後君子，他們是先君子後小人。民進黨內就是說，例如說大家都講好這次要怎麼搞這個規則，如果你不同意就去說服別人，最後雖然你把我說服、弄死了，但是最後結果就是合議制，主席要下去勸大家，你（主席）也得釋出你的善意，譬如說好你這樣下去派系會因為這個遊戲規則受損，那我要用什麼跟你換？這個跟違法的喬 500 萬不一樣喔⁶⁰，那個是用違法的方法。

如果我們用那種政治，權力分配那就不一樣。譬如說你來黨部、去國會或是哪裡，執政團隊大家互相調整，你只是可能失去地方首長，但是可以換來議會或是什麼給你這樣，大家就是在分配。

國民黨麻煩就是說他永遠沒有這個文化，誰是主席誰就有絕對的主導權。我舉例，現在他們已經開始在領表登記，竟然都可以討論說立委要怎麼產生，他的遊戲規則不像我們早早就先公告給你，而且在公告之前派系就已經喬好，中執會

特別辦法》。國民黨組發會說明，通過特別辦法可以依照各縣市地區特性以及選情因時、因地制宜，彈性決定提名機制。

⁵⁹ 劉宛琳，2023，〈國民黨立委初選原則採 3 成黨員 7 成全民調 最快 4 月提名〉，《聯合新聞網》，檢索日期：2023 年 3 月 25 日 <https://udn.com/news/story/6656/7017707>；不過規定中也有提到，如果候選人有共識的話可以採取全民調。

⁶⁰ 媒體人羅友志指控，時任新北市副市長的侯友宜（現為新北市長）在 2014 年九合一選舉時，曾承諾要給他 500 萬元，要他不要選土城、三鶯地區的直轄市議員，並轉換選區到汐止。對此新北市府回應，為有心人士穿鑿附會，侯友宜擔任副市長時並未擔任選務工作，案件已有司法調查。詳見張曼蘋，2023，〈侯友宜被控花 500 萬搓圓仔湯 新北市府回擊了〉，《聯合新聞網》，檢索日期：2023 年 4 月 20 日 <https://udn.com/news/story/6656/7105278> 與劉福全，〈侯友宜遭爆花 500 萬「搓圓仔湯」不敢告？他嗆：若屬實要永遠滾出政壇〉，《新頭殼》，檢索日期：2023 年 4 月 20 日 <https://newtalk.tw/news/view/2023-04-18/866992>

通過，然後你公布出來以後，就照這個遊戲規則走，有能力的就改變遊戲規則，沒有能力就照遊戲規則走。

可是國民黨他沒有這個文化，規則永遠都在變化，所以很容易不安不服氣。昨天高雄有選區國民黨有 3 個人要初選，有一個人主張要三七、有一個主張應該要全民調，現在到底是什麼遊戲規則我也不知道。到最後（採用某種初選方式）結果出來以後，另外那個怎麼會服氣？假設你採全民調，另外一個主張三七比的就會不滿。

所以說民進黨有個悠久的傳統，規則在那裏⁶¹，各派系就會自己去安撫你這些人，那國民黨就沒有。上一屆（立委）我記得他們三個人做完民調相距不遠，他們還說要去檢查，不相信那個民調是真的。

（黨職人員 DPP-C4）

如果不只關注地方選舉，國民黨 2024 年的總統候選人提名也很值得記錄，國民黨在提名總統候選人時，先宣布採用「徵召」的方式進行提名，鴻海創辦人郭台銘隨即在 2023 年 4 月 18 日宣布要參選總統，希望朱立倫能將他納入徵召的選項。不過國民黨在 5 月 17 日宣布徵召新北市長侯友宜，代表國民黨參選 2024 年總統選舉，國民黨文傳會也在當天中常會開完後召開記者會，說明國民黨徵召侯友宜的依據。

國民黨文傳會主委林寬裕表示，國民黨徵召侯友宜是依據（1）民調、（2）縣市長支持意向與（3）現任立委與立委參選人支持意向這三個指標進行評估，而侯友宜在民調方面，國民黨綜合 12 家民調，在黨內互比 85%與政黨互比 15% 的權重下，侯友宜獲得 51% 的支持度贏過郭台銘的 48%；在縣市長與立委方面，

⁶¹ 不過在 2019 年賴清德與蔡英文進行總統初選時，也有出現規則數次變動的狀況，包括延長初選期程、更改民調手機與家戶抽樣比例、加入韓國瑜與柯文哲進行對比等。參見楊淳昇，2019，〈蔡英文勝出 - 歷經 3 個月終出爐！民進黨總統初選事件看這裡〉，《自由時報》，檢索日期：2023 年 5 月 10 日 <https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2820787>

支持侯友宜的人數都多於郭台銘，因此由侯友宜獲得徵召。但此提名方式也讓外界有不少評論，包括沒有納入中常委支持意向⁶²、郭台銘是否事前就知道這套評估方式⁶³等等

如果以本研究的框架檢視國民黨的提名分權，首先筆者會將民進黨的「派系領袖」換成「中常委、黨籍縣市長與立委」，因為國民黨的派系並沒有像民進黨如此明顯觀察，然後仍舊保留「黨代表」與「黨員」。以此次國民黨的徵召來看，權力應主要集中在「中常委、黨籍縣市長與立委」與「黨主席」，而相比民進黨派系領袖在提名上大多有事前溝通與取得共識，國民黨在「中常委、黨籍縣市長與立委」這一階層取得共識的程度，可能會比民進黨還要小，黨內集權化的狀況也可能更明顯（如圖 6 所示）。且照理來說，中常委應該是黨內最高的執行機關（對照民進黨中執會），但如前所述，在徵召時似乎沒有考慮中常委的支持意向。

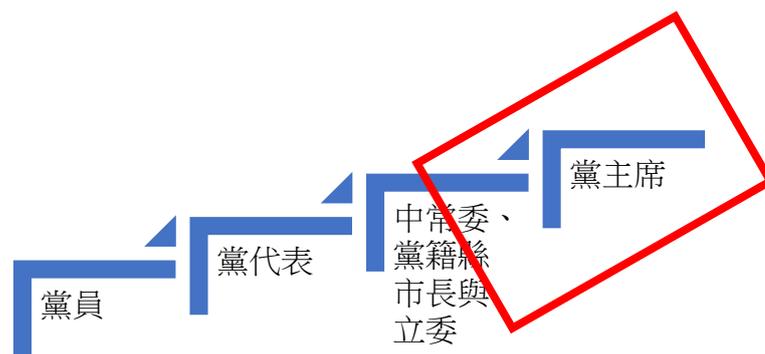


圖 8：國民黨 2024 年總統提名各階層互動圖

在國民黨的提名過程中，黨主席朱立倫的集權會是未來研究可以聚焦的地方。當然還有其他政黨在縣市長提名的機制，也許可以綜合比較。另外，黨主席在黨內權力的分布可以有更操作性的數值或指標進行衡量，本研究雖然提到蔡英文在黨主席任內權力較大，但僅為初步列出掌握哪些權力，未來或許可以有更量化的

⁶² 陳亭蓁，2023，〈指「過半常委挺郭台銘」 陳玉珍點名朱立倫：徵召誰要中常會通過〉，《風傳媒》，檢索日期：2023 年 5 月 19 日 <https://www.storm.mg/article/4790788>

⁶³ 黃韋銓，2023，〈「郭董非常委屈！」 陳玉珍爆：他自認會被徵召且備好勝選宣言〉，《TVBS 新聞網》，檢索日期：2023 年 5 月 19 日 <https://news.tvbs.com.tw/politics/2128452>

指標。

研究中也提到，直觀來說協調可以避免零和賽局，各方都可以獲得利益，而初選就是你死我活，而且還要花費大量成本（登記、宣傳與民調），但有意見認為初選對於政黨來說，在人才選拔上較為分權，可以讓政黨較有效甄補人才，協調、初選與徵召的比例與政黨人才的遞補之間的權衡，未來也可以進行更深入的研究。





參考文獻



壹、中文部分

- 丁鼎，2021，〈我國立法院黨團協商的制度變遷與制度化〉，《政治科學論叢》，88: 1-50
- 小笠原欣幸，2021，《台灣總統選舉：台灣認同的成長與爭奪》，台北：大家／遠足文化。
- 王業立，2021，《比較選舉制度》（第八版），台北：五南。
- 王業立、楊瑞芬，2001，〈民意調查與政黨提名：1998 年民進黨立委提名與選舉結果的個案研究〉，《選舉研究》，8（2），1-29。
- 石之瑜，2003，《社會科學方法新論》，台北：五南。
- 江宜樺，2018，〈府院權力關係的理論與實況〉，載於朱雲漢等編，《總統直選與民主臺灣》，台北：致知學術。
- 林珮霖，2017，〈第九屆立法委員選舉民進黨艱困選區提名策略之研究〉，臺灣大學政治學研究所學位論文。
- 林怡君，2020，〈2018 年民主進步黨市議員選舉提名機制之研究：以臺北市為例〉，臺灣大學政治學研究所學位論文。
- 林昕璇，左宜恩，2023，〈例外與常態的悖論—美國與我國因應 COVID-19 緊急法制之比較研究〉，《台灣民主季刊》，19(2): 79-134
- 吳玉山，2011，〈半總統制：全球發展與研究議程〉，《政治科學論叢》，第 47 期（民 100 年 3 月），頁 1-32。
- 吳玉山，2016，〈半總統制與策略性修憲〉，《政治科學論叢》，第 69 期，頁 1-26。
- 吳玉山，2018，〈總統直選與半總統制憲政運作〉，載於朱雲漢等編《總統直選與民主臺灣》，台北：致知學術。
- 吳安蕙，2018，〈臺灣區域民意代表提名機制研究〉，臺灣大學政治學研究所學位論文。

- 
- 吳重禮，2002，〈民意調查應用於提名制度的爭議：以 1998 年第四屆立法委員選舉民主進步黨初選民調為例〉，《選舉研究》，9(1)，81-111
- 沈有忠，2012，〈半總統制「權力總統化」之比較研究〉，《臺灣民主季刊》，9(4): 1-36
- 沈有忠，2021，〈政黨與政黨體系〉，收錄於王業立主編《政治學與台灣政治》，頁 319-346
- 李鳳玉、黃建實，2015，〈總統兼任黨主席對政府法案通過的影響：陳水扁政府時期的分析〉，《政治科學論叢》，64，85-136。
- 何思因，1993，《美英日提名制度與黨紀》，台北：理論與政策雜誌社。
- 姚立明，2007，〈「公辦初選」與「黨辦初選」〉，《臺灣民主季刊》，4(2): 141-149。
- 茂木康，2021，〈中國國民黨及民主進步黨區域立委與自由民主黨眾議院區域議員提名制度之比較研究〉，臺灣大學政治學研究所學位論文。
- 武炳昌，2004，〈民進黨派系政治與提名制度〉，淡江大學公共行政學研究所學位論文
- 俞振華，2012，〈探討總統施政評價如何影響地方選舉—以 2009 年縣市長選舉為例〉，《選舉研究》，19(1): 69-95
- 施正鋒，2006，〈由北高市長候選人的產生看民進黨的提名制度〉，《臺灣民主季刊》，3 (2)：頁 169-178.
- 徐永明、陳鴻章，2007，〈黨內派系競爭與政黨選舉命運—以民進黨為例〉，《政治科學論叢》，31(4): 129-176
- 張文生，2018，〈2018 年底台灣地區「九合一」選舉評析〉，《台灣研究》，6，24-30
- 許信良，2018，〈臺灣採行雙首長制的爭辯與實踐〉，載於朱雲漢等編《總統直選與民主臺灣》，台北：致知學術。
- 許哲瑋，2012，〈單一選區兩票制下國民黨與民進黨提名制度之研究—以第七屆

- 及第八屆立委選舉為例》，國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士論文。
- 陳宏銘，2015，〈黨主席選舉競爭與政黨組織定位：以民主進步黨為例之研究〉，《政治科學論叢》63(3)：91-128
- 陳宏銘，2016，〈半總統制下總統是否兼任黨主席與其黨政關係型態—比較視野下的馬英九總統任期經驗〉，《臺灣民主季刊》，13(4)，頁 1-42
- 陳明通、楊喜慧，2016，〈2014 台灣地方選舉「柯文哲現象」的外溢效果：民進黨新竹市長候選人林智堅的個案分析〉，《選舉研究》，23(1): 107-151
- 葉至誠、葉立誠，2011，《研究方法與論文寫作》，臺灣：商鼎數位出版有限公司。
- 楊婉瑩，2020，〈不只是茶壺裡的風暴？初選分歧的大選效應〉，《政治學報》，(70)：121-155。
- 楊圓娟，2002，〈民進黨提名制度的形成與變遷〉，臺灣大學社會學研究所學位論文
- 戴雅門、王天成，2023，〈民主當今面臨的挑戰與中國可能的政治前景〉，《中國民主季刊》，1(1)：6-21
- 瞿海源，劉長萱，畢恆達與楊國樞，2015，《社會及行為科學研究法 - 質性研究法》，台北：東華書局。
- 簡舒培，2021，〈性別比例原則對政黨政治甄補的影響—民進黨中央黨職女性菁英的政治參與〉，臺灣大學政治學研究所學位論文。
- 蘇子喬、王業立，2018，〈選舉制度與憲政體制的制度組合：半總統制民主國家的跨國分析〉，《選舉研究》，25(1)，頁 1-36。
- 蘇子喬，2019，〈制度設計與實際運作—總統兼任黨魁之探討〉，《臺灣民主季刊》，16(3)，頁 1-57。
- 蘇子喬，2020，〈憲政體制、選舉制度、選舉時程與政府型態—台灣的個案分析〉，《臺灣民主季刊》，17(1)，頁 45-82。
- 蘇煥智，2022，〈沉淪或提升？—台灣維新之道〉，台北：允晨文化。
- 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

邊》，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，頁 225-244

謝金青，2011，〈社會科學研究法—論文寫作之理論與實務〉，新北：威仕曼文化事業股份有限公司

謝瑞明，2013，〈民進黨派系政治：2000-2008〉，中國文化大學政治學研究所博士論文

謝國璋，2017，〈我國憲政體制總統集權化之研究（1991-2016）〉，中國文化大學政治學研究所博士論文

Flick, Uwe, 2007, 《質性研究導論》，李政賢、廖志恒、林靜如譯，台北：五南。

貳、西文部分

Coller, X., & G. Cordero. 2018. The Iron Law of Oligarchy and New Ways of Selecting Candidates. *In Democratizing Candidate Selection*. Palgrave Macmillan, Cham.

Fominaya, C. F. 2022. Mobilizing During the Covid-19 Pandemic: From Democratic Innovation to the Political Weaponization of Disinformation. *American Behavioral Scientist*, 00027642221132178.

Gallagher, Michael. 1988. Conclusion. Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics, eds. M. Gallagher and M. Marsh. London: Sage, 236-283.

Greitens, Sheena. 2020. Surveillance, Security, and Liberal Democracy in the Post-COVID World. *International Organization* 74(1): 169-190.

Hazan, R. Y. & G. Rahat. 2006. The Influence of Candidate Selection Methods on Legislatures and Legislators: Theoretical Propositions, Methodological Suggestions and Empirical Evidence. *The Journal of Legislative Studies* 12(3-

4): 366-385.

Hazan, R. Y. & G. Rahat., 2010. *Democracy within Parties: Candidate Selection Methods and Their Political Consequences*. Oxford: Oxford University Press.

Ijon, F. B. & B. B. B. Bingab. 2020. COVID-19 Pandemic and the 2020 Elections in Ghana. *Journal of Scientific Research and Reports*, 26(9), 94-102.

James, T. S. & S. Alihodzic. 2020. When is it Democratic to Postpone an Election? Elections During Natural Disasters, COVID-19, and Emergency Situations. *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*, 19(3), 344-362.

Jenny, M., 2018, Intra-party Democracy and Internet: the Case of NEOS in Austria. *In Democratizing Candidate Selection*. Palgrave Macmillan, Cham.

Kenig, O. & S. Pruyzers. 2018. The Challenges of Inclusive Intra-Party Selection Methods. *In Democratizing Candidate Selection*. Palgrave Macmillan, Cham.

Lehrer, R. 2012. Intra-Party Democracy and Party Responsiveness. *West European Politics*, 35(6): 1295-1319.

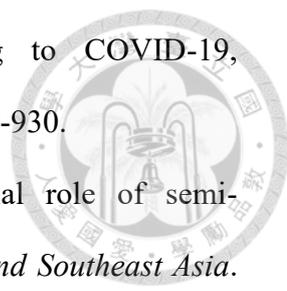
Michels, R. 1962. *Political Parties: A Sociological Study of The Oligarchic Tendencies of Modern Democracy*. New York: The Free Press.

Rahat, G. & R. Hazan. 2001. Candidate Selection Methods: an Analytical Framework. *Party Politics* (7): 297-322.

Ranney, A. *Governing: An Introduction to Political Science (8th Edition)*. Pearson College Division.

Rosanti, R. 2020. Pandemic at the Polls: How To Prepare The Elections Post COVID-19 (towards Indonesia Local Elections in 2020). *Academia Praja: Jurnal Ilmu Politik, Pemerintahan, dan Administrasi Publik*, 3(2): 147-167.

Samuels, David J. & Matthew Shugart. 2010. *Presidents, Parties, and Prime Ministers: How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior*. New York: Cambridge University Press.

- 
- Serikbayeva, Balzhan. 2021. State Capacity in Responding to COVID-19, *International Journal of Public Administration*, 44(11-12), 920-930.
- Schafferer, Christian. 2023. Taiwan: The limited but beneficial role of semi-presidentialism. In *Presidentialism and Democracy in East and Southeast Asia*. Routledge, 105-127.
- Shugart, Matthew & John Carey. 1992, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sircar, Indraneel. 2020. Polls and the Pandemic: Estimating the Electoral Effects of a SARS-CoV-2 Outbreak. *Political Studies Review* 19(2): 311-323.
- Stasavage, David. 2020. Democracy, Autocracy and Emergency Threats: Lessons for COVID-19 from the Last Thousand Years. *International Organization*. 74(1): 1-17.
- Stepan, A. & C. Skach. 1993. Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarianism versus Presidentialism. *World politics*. 46(1): 1-22.
- Yen, W. T. 2020. Taiwan's COVID-19 Management: Developmental State, Digital Governance, and State-Society Synergy. *Asian Politics & Policy*. 12(3): 455-468.

參、網路資料

- 王宏恩，2022，〈為什麼只有民進黨側翼被罵？〉，《思想坦克》，檢索日期：2022年12月28日 <https://reurl.cc/XEmR6M>
- 中央社，2022，《九合一選舉歷史數據圖解 政黨版圖變動一次看》，檢索日期：2023年5月10日 <https://www.cna.com.tw/news/aip1/202211185002.aspx>
- 民主進步黨，2022，〈2022年直轄市議員提名初選選舉公告〉，檢索日期：2023年4月10日 <https://reurl.cc/qk331R>



民主進步黨第十八屆第九次中執會新聞稿，檢索日期：2023 年 4 月 15 日

<https://www.dpp.org.tw/media/contents/8623>

民主進步黨第二十屆第十次中執會新聞稿，檢索日期：2023 年 4 月 4 日

<https://www.dpp.org.tw/media/contents/10023>

民主進步黨 2024 大選提名策略小組新聞稿，檢索日期：2023 年 4 月 4 日

<https://www.dpp.org.tw/media/contents/10062>

林敬殷，2013，〈七合一選舉 綠擬採脫鉤提名〉，《聯合晚報》【2013-02-16/聯合晚報/A2 版/話題】

林人芳，2017，〈2018 縣市長選舉 民進黨提名三方案出爐〉，《NOWnews》，檢索日期：2023 年 3 月 20 日 <https://reurl.cc/2Wj3Wv>

林政忠，2021，〈談民進黨敗選後檢討 日本神人學者小笠原提 4 錯誤：慰留蘇貞昌是失敗決定〉，《聯合新聞網》檢索日期：2023 年 1 月 7 日 <https://udn.com/news/story/6656/6876884>

林濁水，2021，〈蔡英文獨裁？獨而不裁〉，《Yahoo 論壇》 <https://reurl.cc/Rjbqbe>

自由時報，2017，〈放眼 2018！ 民進黨全代會通過提名條例〉，檢索日期：2023 年 2 月 25 日 <https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2203153>

自由時報，2018，〈仿美採用公辦初選？學者有歧見〉 <https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1196918>，檢索日期：2023 年 1 月 24 日

自由時報，2022，〈揭陳時中敗選原因 何志偉上政論節目爆：黑道入團隊決策圈〉，檢索日期：2022 年 11 月 27 日 <https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/4137035>

朱有鈴、侯承旭、李欣芳，2010，〈初選民調排藍 楊秋興總部抗議〉，《自由時報》，檢索日期：2022 年 3 月 18 日 <https://news.ltn.com.tw/news/local/paper/392182>

李欣芳，2010，〈陳菊民調勝出 代綠營征戰大高雄〉，《自由時報》，檢索日期：2023 年 3 月 18 日 <https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/361418>

李欣芳，2010，〈民進黨大台南初選民調出爐 賴清德勝出〉，《自由時報》，檢
索日期：2023年3月18日

<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/362275>

李欣芳、陳璟民，2013，〈民進黨公職提名 維持全民調〉，《自由時報》，檢
索日期：2022年3月18日 <https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/682632>

李秉芳，2021，〈民進黨 2022 黨內提名：六都市長由蔡英文徵召，僅基隆、竹市、
屏東辦初選，中執委批「沒收黨內民主」〉，《關鍵新聞網》，
<https://www.thenewslens.com/article/158449>

李惠仁，2023，〈邁向權力之路〉，《公視+》，檢索日期：2023年3月20日
<https://www.ptsplus.tv/season/dab49ff9-e0f6-4620-b139-e79c479e8af0/episode-type/Episode/cc51d2bf-b587-4951-9078-8790655c3bf1>

邱珮瑜，2010，《聯合晚報》，〈挾勝選 小英砍人頭黨員〉【2010-01-25/聯合晚報
/A4 版/焦點】

邱燕玲、李欣芳，2010，〈五都選舉 綠五月底前提名〉，《自由時報》，2010年1
月25日 <https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/368985>

胡宥心，2021，〈民進黨全代會〉蔡英文親自出手喬定 2022 條例拍板：縣市長人
選三種提名方式〉，《信傳媒》，檢索日期：2023年3月20日
<https://reurl.cc/2WjpDv>

時報資訊，〈民進黨成立選對會 名單陣容歷屆之最〉，檢索日期：2022年12月2
日 <https://reurl.cc/vkv3vLl>

張曼蘋，2023，〈侯友宜被控花 500 萬搓圓仔湯 新北市府回擊了〉，《聯合新聞
網》，檢索日期：2023年4月20日 <https://udn.com/news/story/6656/7105278>

焦節，2022，〈張善政、鄭運鵬誰贏面大？桃園市長 7 封關民調一次看〉，《中時
新聞網》，檢索日期：2023年1月7日
<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20221114002783-260407?chdtv>

陳璟民，2012，〈縣市長提名 以徵召為主〉，《自由時報》，檢索日期：2023 年 2 月 25 日 <https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/682661>

陳煜，2022，〈蔡英文躲記者「一躲就整整 745 天」！她曾揭露背後原因〉，《風傳媒》，檢索日期：2023 年 4 月 16 日 <https://www.storm.mg/article/4673967>

陳昀，2022，〈民進黨敗選檢討報告出爐 鄭文燦：黑金、治安、論文爭議〉，《自由時報》，檢索日期：2022 年 12 月 28 日 <https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/4168092>

陳亭蓁，2023，〈指「過半常委挺郭台銘」 陳玉珍點名朱立倫：徵召誰要中常會通過〉，《風傳媒》，檢索日期：2023 年 5 月 19 日 <https://www.storm.mg/article/4790788>

黃揚明，2010，〈角逐 5 都選舉 國民黨民調名單出爐〉，《Newtalk 新聞》，檢索日期：2023 年 3 月 18 日 <https://newtalk.tw/news/view/2010-04-06/4570>

黃信維，2023，〈衝擊「誠信條款」？部分議員投入立委初選 民進黨高層：作為協調參考〉，《風傳媒》，檢索日期：2023 年 5 月 10 日 <https://www.storm.mg/article/4764774>

黃韋銓，2023，〈「郭董非常委屈！」陳玉珍爆：他自認會被徵召且備好勝選宣言〉，《TVBS 新聞網》，檢索日期：2023 年 5 月 19 日 <https://news.tvbs.com.tw/politics/2128452>

蔡晉宇，2021，〈游盈隆：蔡英文獨攬 2022 提名大權 民進黨黨內民主已死〉，《聯合新聞網》 <https://udn.com/news/story/6656/5865461>

蔡晉宇，2022，〈選戰結果出爐民進黨大敗！綠營怒：「三大戰犯」難辭其咎〉，《聯合新聞網》，檢索日期：2022 年 11 月 27 日 <https://udn.com/news/story/123115/6795615>

蔡宜彰，2022，〈幕後「堅偉瑜」風暴！王世堅參選英系壓陣 何志偉求救賴清德「新潮流大軍」〉，《風傳媒》，檢索日期：2023 年 4 月 17 日 <https://www.storm.mg/article/4773353>

楊淳卉，2018，〈民進黨台南市長初選 黃偉哲壓倒性勝出〉，《自由時報》，檢
索日期：2023年3月25日

<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2359088>

楊淳卉，2019，〈蔡英文勝出-歷經3個月終出爐！民進黨總統初選事件看這裡〉，

《自由時報》，檢索日期：2023年5月10日

<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2820787>

楊淳卉，2023，〈民進黨六都提名 未納現任優先條款〉，《自由時報》，檢索日期：

2023年4月4日 <https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1495495>

楊毅，2019，〈【獨家】國民黨中常會將提案「特殊貢獻」幫郭台銘初選解套〉，

《上報》，檢索日期：2023年3月27日

https://www.upmedia.mg/news_info.php?Type=24&SerialNo=61457

鄭煒，2023，〈全民防衛動員法擬修法 藍委批：蔡政府想全面掌控媒體〉，《聯合

新聞網》，檢索日期：2023年3月27日

<https://udn.com/news/story/6656/6998408>

聯合報，2022，〈邱奕勝請辭桃市黨部主委 朱立倫指派黃敏恭代理〉

<https://udn.com/news/story/6656/6354521>

聯合報，2022，〈張善政徵召選桃園市長 呂玉玲感覺被突襲：不能接受！〉

<https://udn.com/news/story/6656/6322459>，最後檢索日期：2023年1月24日

聯合報，2022，〈新竹棒球場惹議 林智堅深夜致歉「責任由我一肩扛起」〉

<https://udn.com/news/story/6656/6483628>

聯合報，2022，〈鄭寶清脫黨參選？鄭運鵬1句話回應 鄭文燦只說2字〉，檢索

日期：2023年1月24日 <https://udn.com/news/story/6656/6564015>

聯合新聞網，2019，〈國民黨將訂特別辦法 將納韓國瑜、郭台銘全民調提名〉，

檢索日期：2023年3月27日 <https://www.gvm.com.tw/article/60620>

- 
- 劉宛琳，2023，〈國民黨立委初選原則採 3 成黨員 7 成全民調 最快 4 月提名〉，
《聯合新聞網》，檢索日期：2023 年 3 月 21 日
<https://udn.com/news/story/6656/7017707>
- 劉福全，2023，〈侯友宜遭爆花 500 萬「搓圓仔湯」不敢告？他嗆：若屬實要永遠滾出政壇〉，《新頭殼》，檢索日期：2023 年 4 月 20 日
<https://newtalk.tw/news/view/2023-04-18/866992>
- 顏振凱，2022，〈民進黨澎湖縣長人選辦協調民調 前縣長陳光復、議員陳慧玲爭提名〉，《風傳媒》，檢索日期：2023 年 4 月 20 日
<https://www.storm.mg/article/4438567>。
- 蘇芳禾，2013，〈拚初選？ 民進黨南部黨員激增〉，《聯合晚報》，【2013-04-06/聯合晚報/A2 版/話題】
- 嚴文廷，2020，〈真的假的？特別法、緊急命令，不是狀況「緊急」就可以頒？〉，《報導者》，檢索日期：2023 年 3 月 27 日 <https://www.twreporter.org/a/mini-reporter-special-law-and-emergency-order-hierarchy>
- Drew Hinshaw，2022，〈歐洲法院裁定，歐盟可扣下給波蘭和匈牙利的資金〉，《華爾街日報中文版》，檢索日期：2023 年 3 月 13 日 <https://reurl.cc/LN6Qgy>
- Louis Lo，2019，〈各國如何總統初選：美、法、韓各出奇招，但為何就是不用「全民調」？〉，《關鍵評論網》，最後檢索日期：2023 年 3 月 13 日
<https://reurl.cc/3OeR39>
- TVBS 新聞網，2022，〈受詛咒的新竹棒球場？時隔 7 年再打職棒 4 球員接連受傷〉 <https://reurl.cc/KX7OAY>，檢索日期：2023 年 1 月 24 日

附錄一 訪談邀請函



您好，我是國立臺灣大學社會科學院政治學系碩士班研究生呂翔禾，承蒙指導教授王業立指導，正在進行碩士論文「**民進黨主席集權化之分析：以地方選舉提名條例為例**」的撰寫，本研究希望透過訪談與文獻分析的方式，探討民進黨主席在 2022 年縣市長提名集權化的現象，以及提名制定《特別條例》的原因與制度性脈絡，並結合台灣長期「政黨總統化」的趨勢，探討民進黨的提名策略與黨內互動的狀況。

因此，本人誠摯邀請您參與訪談，本研究將對於受訪者資料採取匿名化及去識別化措施，在研究內文中使用編碼標記訪談內容，不會讓被訪談者相關資料曝光，訪談過程將全程錄音，並保證絕對不會對外公開，在論文撰寫完成後就會刪除相關檔案。

另外，本人在訪談時，如果對於在題綱下的回答有不理解的地方會進行追問，在訪談過程中，您有拒絕回答、要求暫停錄音與中止訪談的權利。如果您對於本研究有任何的疑問及提案，歡迎您提供寶貴的意見。

國立台灣大學社會科學院政治學系碩士班
指導教授：王業立博士
研究生：呂翔禾

簽章

- (一) 研究者清楚明確告知被研究者有關利益、風險、資料處理及利用等事項。
- (二) 研究參與者仔細了解有關利益、風險、資料處理與利用等事項。本人自願決定接受本次深度訪談及參與本研究的過程。

研究參與者正楷姓名：

簽名：

簽署日期：西元 年 月 日

附錄二 調查問卷設計



壹、中央黨部幹部

(一) 2022 年地方選舉提名

1. 請問蔡總統在此次選舉中，掌握決定多少縣市長提名人選的權力嗎？
2. 請問選對會除了蔡總統以外，其它人是否有影響最終提名人選的能力？
3. 選對會決定縣市長提名人選時，是否有平衡派系、分配人選的考量？
4. 對於有人說這次提名規則破壞「黨內民主」，你的看法是？

(二) 提名制定特別條例的原因

5. 為何從 2010 年開始，地方選舉的提名都要設立特別條例，不是採用黨內制定的《公職候選人提名條例》？
6. 以過去選舉實務觀察，初選是否會造成競爭者彼此不和，反而在競選期間產生黨內分裂的狀況？為何初選的比例會愈來愈少？

(三) 黨主席權力比較

7. 蔡總統 2020 到 2022 年間，與其他屆主席相比，在黨內的權力是否有比較大？
可以從哪些層面觀察？
8. 疫情與多次選舉勝利，是否會讓蔡總統在黨內的權力擴大？



貳、黨職人員

(一) 2022 年地方選舉提名

1. 請問制定提名《特別條例》時，中常委與中執委擁有多少決定權？中執會可以否決黨主席的決定嗎？
2. 在特別條例制定的過程中，各派系有什麼意見？是否有特定派系主導提名條例的制定？
3. 哪些因素影響蔡總統在中執會中決定提名人選？蔡總統決定提名人選時，是否會參考選對會的意見？
4. 對於有人說這次提名規則破壞「黨內民主」，你的看法是？協調與初選分別有何優缺點？

(二) 提名制定特別條例的原因

5. 從 2010 年開始，縣市長人選提名多採取全民調，但近年來由黨主席決定、中執會通過的比例愈來愈高，原因為何？
6. 為何從 2010 年開始，地方選舉的提名都要設立特別條例，不依循黨內制定的提名條例？

(三) 黨主席權力比較

7. 蔡總統 2020 到 2022 年間，與其他主席相比，在黨內的權力是否有比較大？可以從哪些層面展現？
8. 新冠疫情與這段時間內的多次選舉勝利，是否會讓蔡總統在黨內的權力擴大，進而使決定提名條例與人選的人數減少？



參、學者專家

1. 為何民進黨從 2010 年開始，在地方選舉都要制定《特別條例》？
2. 以過去選舉實務觀察，初選是否會造成競爭者彼此不和，反而在競選期間產生黨內分裂的狀況？
3. 為何艱困選區不打算舉辦初選？
4. 蔡總統 2020 到 2022 年間，與其他屆主席相比，在黨內的權力是否有比較大？
可以從哪些層面展現？
5. 疫情與這段時間內的多次選舉勝利，是否會讓蔡總統在黨內的權力擴大？
6. 有沒有推薦其他可受訪的對象？

肆、資深記者

1. 民進黨此次縣市長提名，有特定派系主導提名過程嗎？
2. 在特別條例制定的過程中，各派系有什麼意見？
3. 為何民進黨從 2010 年地方選舉後，都要制定《特別條例》？
4. 以過去選舉實務觀察，初選是否會造成競爭者彼此不和，反而在競選期間產生黨內分裂的狀況？
5. 蔡總統 2020 到 2022 年間，與其他屆主席相比，在黨內的權力是否有比較大？
可以從哪些層面展現？
6. 疫情與這段時間內的多次選舉勝利，是否會讓蔡總統在黨內的權力擴大？
7. 有沒有推薦其他可受訪的對象？

附錄三 民進黨地方選舉《提名特別條

例》列表⁶⁴



壹、《民主進步黨 2014 年直轄市長暨縣市長提名辦法》

第一條 本辦法依據公職候選人提名條例第十一條訂定之。

第二條 本黨直轄市長、縣市長擬競選連任者，經主席提請中央執行委員會通過後提名之。

第三條 有二名（含）以上適當人選之選舉區，應以團結勝選為目標先行協調，必要時主席得聘請協調小組，協助各選舉區協調工作。

前項選舉區經協調產生單一適當人選時，由主席提請中央執行委員會通過後提名之。

第四條 前條之各選舉區經協調仍無法產生單一適當人選時，處理方式如下：

- 一、協調對象對解決競爭之機制有共識者，依其共識方式產生單一適當人選。
- 二、協調對象對解決競爭之機制無共識者，擇定日期於一個月內依據「第一、二、三類公職候選人提名民意調查辦法」執行民意調查，產生單一適當人選，執行民意調查所需費用由協調對象支付之。

依前項方式產生單一適當人選時，由主席提請中央執行委員會通過後提名之。

第五條 其他選舉區之候選人產生方式，應以為黨舉才、爭取勝選為目標進行徵詢，必要時主席得聘請徵詢小組，評估選舉整體條件，提出單一適當人選，由

⁶⁴ 《2010 年直轄市長提名特別條例》在民進黨的選舉法規類並未列入，僅有空白目錄，因此網路上找不到全文。中央黨部幹部 DPP-C3 受訪時表示 D08 至 D13 等相關法規已經廢除。
<https://www.dpp.org.tw/news/contents/3486>

主席提請中央執行委員會通過後提名之。



第五條之一 如有特殊選情考量之選舉區，得經中央執行委員會決議後，另訂方案執行之。

第六條 本辦法通過後，擬爭取提名之同志應遵守本黨黨章之規定，不得互相攻訐，不得傷害本黨形象，違者得不列入可能提名名單，其情節嚴重者，送交議決懲罰。

貳、《民主進步黨 2018 年直轄市長暨縣市長提名特別條例》

第一條 本黨為提名黨員參選 2018 年直轄市長暨縣市長選舉，特制訂本特別條例。

第二條 以下徵詢、協調工作事項，由「2018 年選舉對策委員會」統籌辦理。

第三條 本黨執政任期尚未屆滿之直轄市長、縣市長徵召提名人選，由主席提名經中央執行委員會通過。

第四條 本黨非執政之直轄市長、縣市長徵召提名人選，由「2018 年選舉對策委員會」以為黨舉才、爭取勝選為目標進行徵詢，評估選舉整體條件後提出單一適當人選。

如徵詢後有二名(含)以上適當人選，由「2018 年選舉對策委員會」協調產生單一適當人選。

如經「2018 年選舉對策委員會」協調後仍無法產生單一適當人選時，協調對象對解決競爭之機制有共識者，依其共識方式產生單一適當人選；如協調對象對解決競爭之機制無共識者，由「2018 年選舉對策委員會」依據選戰策略，綜合評估後向主席提出單一適當人選之建議。

依本條規定產生之單一適當人選，由主席提名經中央執行委員會通過。



第五條 本黨執政任期二屆屆滿之直轄市長、縣市長提名人選，依公職候選人提名條例第九條規定，辦理提名初選，採民意調查方式產生；提名初選時程由「2018 年選舉對策委員會」統籌規劃。

第六條 本黨非執政之直轄市、縣市長之提名如有特殊選情考量，得經中央執行委員會決議後，另訂方案執行之。

第七條 自本條例通過後，擬爭取提名之同志應遵守本黨黨章之規定，不得互相攻訐，不得傷害本黨形象，違者得不列入可能提名名單，其情節嚴重者，送交議決，依違紀行為處分。

本黨黨員同志對於擬爭取提名之同志，應本於團結勝選之目標，不得惡意攻訐，其情節嚴重者，送交議決，依違紀行為處分。

第八條 本條例未訂事項，適用公職候選人提名條例。

第九條 本條例經全國黨員代表大會通過後實施。

參、《民主進步黨 2022 年直轄市長暨縣市長提名特別條例》

第一條 本黨為提名黨員參選 2022 年直轄市長暨縣市長選舉，特制訂本特別條例。

第二條 直轄市市長之提名候選人，由主席依徵召辦法提名，經中央執行委員會通過後徵召，其徵召辦法由中央執行委員會另訂定之。

第三條 非直轄市之縣市長提名候選人，依下列方式產生：

一、 本黨執政任期尚未屆滿之縣市，其縣市長提名候選人，由主席提名經中央



執行委員會通過後徵召。

二、本黨非執政之縣市，其縣市長提名候選人，經徵詢、協調後產生單一適當人選，由主席提名經中央執行委員會通過後徵召。

三、本黨執政任期二屆屆滿之縣市，其縣市長提名候選人，依公職候選人提名條例第九條規定辦理提名初選。

第四條 為辦理本辦法第三條之徵詢、協調作業，特成立「2022年選舉對策委員會」統籌辦理，置召集人一人，成員若干人，由主席提名經中央常務執行委員會同意後任命之。

第五條 「2022年選舉對策委員會」徵詢、協調提名人選，應以勝選、為黨舉才、為國選賢與能為原則，就人選之操守能力、價值信念，爭取民眾認同，強化民眾對本黨信任，作選舉整體條件之評估。

第六條 「2022年選舉對策委員會」就可能提名人選，經徵詢、協調，考量選舉整體情勢，綜合評估各項因素後提出單一適當人選，如經協調仍無法產生單一適當人選，處理方式如下：

一、協調對象對解決競爭之機制有共識者，依其共識方式產生單一適當人選。

二、如協調對象對解決競爭之機制無共識者，由「2022年選舉對策委員會」依據選戰策略，綜合評估後向主席提出單一適當人選之建議。

第七條 如有特殊選情考量之直轄市、縣市長之提名，得經中央執行委員會決議後，另訂方案執行之。

第八條 自本條例通過後，擬爭取提名之同志應遵守本黨黨章之規定，不得互相攻訐，不得傷害本黨形象，違者得不列入可能提名名單，其情節嚴重者，送交議決，依違紀行為處分。

本黨黨員同志對於擬爭取提名之同志，應本於團結勝選之目標，不得惡意攻訐，其情節嚴重者，送交議決，依違紀行為處分。

第九條 本條例未訂事宜，適用公職候選人提名條例及施行細則。

第十條 本條例經全國黨員代表大會通過後實施。