

【時事評論】

邁向績效提名制度

林水波

國立臺灣大學

摘要

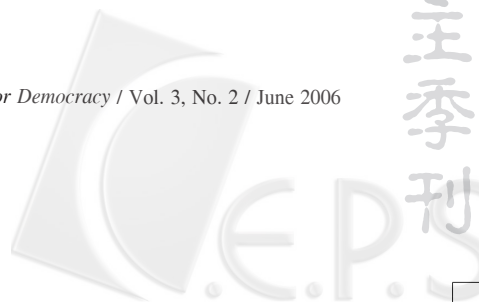
北高兩市市長的黨內提名，在國民兩黨均出現程度不一的爭議時，正好提供相關人士對初選制進行深度反省或評估的機會。本文首先根據 W. N. Dunn 的六大評估標準：效能、效率、充分、衡平、回應及妥當，診斷現行初選制所呈現的問題：勝選機會與黨內民主之間的衝突。而這項問題之解決或管理，乃透過績效提名制度之研擬，再以八大訊息作為往後制度再設計的參照框，透過多人的腦力激盪而創造出管理兩項價值衝突的嶄新制度。

關鍵詞：績效提名制度、黨內初選制度、對比度、貢獻度、訊息

林水波 國立台灣大學政治系教授，主要研究專長為公共政策、制度設計、直接民主及選戰策略。

ISSN 1726-9350 print / 1811-3109 online © 2006 by Taiwan Foundation for Democracy / Vol. 3, No. 2 / June 2006

臺灣民主季刊



北高兩市市長候選人的出現，國民兩黨依照著黨定的提名辦法，舉辦相互競爭的競選活動。不過，過程中國民黨的北市參選人，相繼以黨務中立不足的理由，選擇於不同時段退出競逐。反觀，民進黨又以特殊的方式，造成北市無人登記或登記不成的局面；而高市雖勉強有二人登記，但均未被看好，原擬以另類方式勝出較具黨際競爭力的黨籍參選人，最後雖猶如期舉辦初選，但因一人於投票前退出，正當性仍稍嫌不足。這種異於昔日的政治運作，有人雖以放遠未來總統大選的佈局，來解釋原本初選制的暫停適用現象，抑或與正軌運籌偏離的情勢。然而，本文擬由初選制度本身來反省與評估，進而判讀出該制原本蘊存的盲點，續階提出績效提名制度的構想，冀望在相對上導正原本初選制的缺陷，兼顧勝選考量及黨內民主的理想。

初選制的評估

國民兩黨的初選制度均在強調：先以溝通協調方式產生提名人選，如若擬參選人之間，無法達成協議時，則由所屬黨部辦理提名初選，進而依據黨員投票（佔30%）與民意調查（佔70%）的結果，決定提名名單，參與黨際之間的公職競爭。這項制度實施多年之後，正可對之加以合理的評估，用以理出制度變遷的理由，轉型的層面與標的。至於評估的標準，則借用 W. N. Dunn (2004) 的架構，用以聚焦評估焦點，認定出制度本身的問題所在。

一、效能

初選制度的核心旨趣在於透過民主的程序，解決有欲參選黨員間的紛爭，並期待於代表參選人出現後，降低黨內的參選密度，防杜同室操戈的場景，避免兄弟鬩牆的效應，進而得能達及孫山的門檻，掌握公職所能配置的資源，鞏固所屬政黨的政治生存空間。不過，初選制的運行，每因台灣民調的公信力不高，再加上滲入競爭政黨黨員的意見，屢受質疑，而滋生不服初選結果的決定，毅然加入參選的行列，破壞原本所屬陣營的勝出利基。



二、效率

推展初選制之期待在於節約競選經費，致使優質人士，得以運用民主的機制，以自己的特殊政治商品，進行政治市場的區隔，再以對味的行銷策略，構築優質黨內參選的所有權。不過，在自費初選制的約束下，參選提名者在初選期間，甚或更早的準備階段，就必須投入多元不同的政治動員經費，再加上正式選舉期間，由於加大動員的標的範圍，不斷要因應情勢的變化，處理複雜多變的選戰危機，因而所需的競選經費不貲。換言之，在添加初選制之後，參選人由於要參加黨內及黨際的競逐，乃擴增競選經費的門檻，但是參選的效能一當選如一，所以在效率指標的衡量上，乃因努力及經費的增加而遞減。何況，在選舉文化未臻優質之際，憑以動員選民的情況依舊之時，投入初選所需的經費，諒必是一項參選人不輕的負擔。

三、充分

初選制特別倚賴民調的份量，斯時參選者知名度的高低，就成為民調受訪者表示意見的依憑，這恐會忽略最終當選所需的條件，諸如過往問政的績效，與選民經由多元管道的服務而累積的社會資本。這樣一來，就會鼓舞政治人物，積極與媒體建立關係，盡以作秀的方式進行職務的履踐，並以浮面行為部署選舉之局。這種考量並不能達到充分的境界，一則致使最終黨際競爭力不強的人，代表所屬政黨參選；二則促發不公平的反彈，增強初選敗選人介入參選的機率，強化競爭與單一候選人政黨的勝出機會。因之，過度依憑民調的結果，就顯得最終參選人，所要具備的多元特質、秉賦，以及能力的單薄性，無法充分反應他或她的完整特質。

四、衡平

在初選制的運作之下，由於黨員與一般公民在身份上，有所重疊之處，所以就會出現重疊決定的不公平性。再者，台灣地區的民調，準確度向來受到強

烈的質疑，而以不準確的民調，作為參選掄才的工具，恐亦有不公的情勢。何況，黨員投票之際，如所屬政黨負責辦理初選者，展露黨務不中立的痕跡，抑或懷有目標人選，盡黨的全力動員支持某特定的候選人，均會引發其他參選者的不平之鳴，深以為有被背叛之感，致至黨際廝殺之際，將自己定位為紙老虎的協力動員者，無法開創出合超效應。

尤有甚者，黨政高層若執守於老舊的選舉邏輯，深信泛藍會重蹈1994年台北市長選舉的覆轍，將由兩組強有力的人馬參與角逐，民進黨只要「喬」得出強棒，就有致勝的機會。於是，在這項權力的迷惑下，高層對北高市長的主導意志就展現得相當堅強，這樣一來，參與初選的公平性就會受到忽視，流露出勸退及阻擾登記的互動不正義現象。反觀，國民黨的初選，主事者為圖更大的政治版圖，在不同階段的初選歷程，亦有鎖定支持人選之痕跡，只是這種作為並未達到彰明較著的地步。

五、回應

初選結果的人選，在道理上應回應多元不同的民意歸趨，以建立支持者認同的效應，願挺身參與千頭萬緒的選舉工程，協助代表參選的人登上權力之頂。不過，由上而下的「喬」出人選，由於欠缺選民的回應力，那種心甘情願挺到底的情懷，就比較難以發揚。

再者，透過民調的方式，抉擇代表政黨的參選人，由於過程中，滲入敵對政黨支持選民的意見，導致可能產出一位好打敗的候選人，並於正式選舉之際，初選支持者又回到原來所認同政黨推出的候選人，以奠定高度勝選的空間。何況，參與初選的人，為了提升民調方面的支持率，對外就扮演政治鴿派的角色，冀想討好敵對陣營的民意支持；然為了提高黨內的得票率，乃轉而扮演政治鷹派的角色，這實在是兩面做人，怎能反應出整體民意的歸趨。

尤有甚者，受訪者在考量候選人時，其心境、對應態度及關注焦點，諒受當時社會隨機的影響，慎重度顯有不足。而在進行黨員投票時，選民若深具公民意識，知悉投票的重要性、後果性及義務性，在歷經這些較為宏觀的考量而



決定參選人，恐與經由民調勝出的人選存有極大差異。不過，以兩種不同屬性選民的意見，整合為最終的提名依據，是怪異回應的制度，是加總兩種推估不同母體意向而定何人勝出的制度（林水波，1999）。

六、妥當

初選制之所以在台灣適用，乃透由移植工程來完成。不過這項制度移植，乃奠定在情境系絡相似、民主化的強化、不當競選之抑止，以及候選人素質的提升等四項基本假定上（林水波，1999）。不過，這四項假定，距離妥當性的境界，猶有一段不少的落差。蓋台灣與美國之間的政治水土差異甚大，只就制度本身的移植，而未能塑造支撐制度的文化及執行結構，終會產生政治排斥的現象。而初選制所要成就的民主功能：競爭性及代表性，根據前面的評估，亦業已出現脫臼的現象。何況，由政治人物代繳黨費的人頭黨員現象，誘因式的參與動員，在參選文化未能徹底有效翻轉之歷史時刻，抑止不當的動員方式，似乎有點勉強制度之難。而在參選人的知名度主宰出現的機會時，冀望候選人之素質藉制度獲得提升，本非一件易事。

基於上述六個向度的評估，吾人或可洞穿現行兩大政黨的候選人提名制度，業已完全暴露出政治挫折。即該制度本身潛藏黨員或派系之間分裂的危機，甚難營造黨員之間的同感性及凝聚力，不易產生黨員在政治動員上的乘數效應。何況，政治雙面人的扮演，在兼顧民調及黨員投票的壓力下，候選人已無法逃避；尤有甚者，在人頭、金錢及特殊族群宰制下的提名制度，讓參選者失去公平競爭的基礎與平等當選的機會，有走向背反民主路徑的風險。因之，當今的政黨提名制度，在劣勢及威脅已現的時刻，在有競爭力政黨密度不低的政治情境，恐已到改弦更張的時機。

邁向嶄新制度

既然原本的政黨提名制度，在北高市長選舉暴露出至為難理的問題，無法妥適融合勝選考量及黨內民主的雙重價值，再加上黨員結構若無法反應社會結構的演化，則欲求提名制度勝出令人感到公平的境界，就非易舉，甚至只具符號的象徵。因此，政黨提名參選人的制度，已到該大轉型的時刻，以因應時境的演展。至於，此項制度轉型的方向，或可邁向以績效作為主導的提名制度。這項制度根據八個訊息作為政黨提名的準據，一則防止黨內的分裂，形塑一致對外的力量，鞏固政黨於選戰期間的競爭力；二則排除想要參選的人，為了獲得提名，一再批評所屬政黨，用以取得相關媒體的青睞，藉機提高知名度，爭取一般社會人士的民調支持，彌補黨內黨員投票的落差，至於能否打敗對立陣營的對手，則非參選人關注的核心焦點。至於，八個訊息的指涉為何？則有必要對之說清楚講明白：

一、貢獻度

政黨形成與發展過程中，何人對黨的健全化、制度化，以及鞏固化頗具貢獻者，恐在黨員的心目中較有認同感及向心力，願在其合法勝出之後，以政治動員中人的身分，連結分散各處的結構孔道，共同組構協力團隊，發揮滲透的功效。尤有甚者，在政治變遷過程上，比如政黨輪替的催生，抑或民主的鞏固上，扮演具關鍵性角色者，由於本身擁有風動草偃的態勢，亦是可以考量徵召參選的對象。蓋這種以貢獻度作為提名的考量，可以避免在政治上敢於出面的人士，永遠佔上風的尷尬，進而有效平衡派系的權力。

二、勝選度

政黨存在的目的在於爭取政治性公職的勝出，藉以掌握價值的權威性分配之所有權，促進公共利益的追求。因之，推之強棒參選，用以增強黨際之間的競爭力，競相以優質的政見，主權者福祉的關照，爭取選民的青睞，俾以展露

出有意義的政治參與。因為，如兩大政黨的參選人，實力有了明顯的落差，選民的熱衷參與就會隨勢澆息，無力表現主權者的角色，將會有崩毀民主終極價值之虞。何況，在多元合一的公職選戰上，核心公職的參選人，本負擔母雞帶小雞的責任，職司帶動其他公職人員的選情，所以乃要有強有力的參選人，才能堪擔大任，不能仰賴只具知名度而無法發揮帶動效應的人士。

三、對比度

民意的調查不能只就黨內有意參選的人士作比較，而應加入主對手的可能候選人，從中得出黨內人士，誰較具競爭力。蓋選戰本是至為殘酷的比較，不具比較力的參選者，對政黨政治版圖的擴大無助，也對引發黨員熱心協力動員無力，更對連動效力無功，將不益於政黨的發展及成長。因之，政黨之民調在加入他黨的目標參選人，從而比較出黨內有意參選者，誰在未來選戰中較具競爭力，再傾全黨之力，與之輔選，使其登上公職之顛。

四、參與度

有志於政治志業者，不僅要建設性的參與公共事務的治理，更要積極參與自己所屬政黨的興革研議，俾使其進行無痛性的變遷（Abrahamson, 2004），適時發動對應時境演展的變革，避免犯上忽視環境的謬誤，管理組織與內外環境脫臼的風險。尤有甚者，一旦政黨遭受危機之際，適時挺身而出，為政黨獻策，協助控管危機對組織的損害，致使危機的有效化解，並將政黨形象的毀損，減至最低點。這類參與心強、投入情高、權能感厚，以及責任識深的政治志業者，應鼓舞其參與公職的競爭，找到絕佳貢獻的平台，讓主權者分享其服務公職所勝出的優質治理。換言之，以政治為志業者，不能只攻媒體的參與，講究知名度的提升，而要要求考量其議事積極度、問政用心度，抑或黨內興革熱衷度，參與政黨危機處理度。

五、資本額

公職人員選舉最終的勝選，雖說由諸多因素相互作用而定，但參選人平日所累積的關係資本是最為底盤的因素。蓋這項資本額是候選人用以穿透團體勢力界限防守，連結結構孔道的因子，締結多數聯盟不能或缺的動力。因之，如一位想要登公職之頂的人，平日與他人的關係不佳，種種作為不被信任，其雖深得媒體的青睞，亦有機會在民調上佔上鋒，但在正式選舉的重要時刻，原本民調的支持者，又因階段性的任務業已完成，乃回歸支持認同政黨所推出的候選人。因之，以民調主導勝出的提名制度，兩大政黨最後出現的候選人，均滲入對方的支持者，以產生好打敗或好 K 的候選人，這就不是一項較佳的提名制度。

六、配合度

台灣的政黨光譜，現今雖有泛藍與泛綠之分，惟各大陣營之中，均有兩黨進行合縱連橫的政治遊戲，是以兩大政黨所推出的參選人，如台聯或親民黨的人士能夠認同，就會配合政治動員，減少兄弟鬩牆或同室排擠所造成的結果。蓋選舉的最終結果若決定在前述效應的制約幅度，這樣的結果實非實質正義的展現。因之，為了爭取友黨的配合，協力贏得選舉，大黨在推出候選人之際，如何推出友黨之間深具共識的人選，就攸關勝選至為重要的關鍵。

七、服務度

關係資本的額度，既然決定動員的底盤結構，更是邁向公職登頂的前哨戰，所以對於參選人的關係資本額，就要列為參考的標的之一。不過，參選人關係資本的累積，相當程度取決於他或她平日選民服務，或社會服務的品質或勤快而定。如有參選人只偏重所任職務的打拼，而輕忽選民服務的講究，恐有底盤結構至為脆弱的風險。蓋關係資本的累積及優質，有賴平日提供必要的選民服務，從中感動選民而轉化出來，是以有意登頂重要公職者，平日就要透由



服務的強化，做好脆弱底盤結構的風險管理，以產出最大規模的動員資本，連結結構孔道的關係資本。

八、認同度

在媒體上至為出名的人，不見得能贏得各方人士的認同，而成為黨際競爭之時的有力人士，進而在動員容易，關係資本雄厚的協助下，擊敗對手而登公職之頂。蓋一個擁有草偃風從能力的政治志業者，光有媒體的知名度是不夠的，因為他或她可能疏於平日服務的經營，欠缺感動選民的作為，哪能凝聚高額度的關係資本，進行穿透結構孔道的阻隔，以蔚為龐大陣營的選舉經營團隊，發掘有待補強的選區，腦力激盪出克敵致勝的策略，掌握創新議題的主導權，引領選民的最終認同。因此，認清目前提名制度的盲點所在，進而破除一些虛擬假象，俾讓真正具有競爭力者，代表政黨參選，避免因提名結果，未受黨員同志的認同，導致正式選舉時，演變成極為勉強的協力伙伴，影響到政治動員的力道。

原本 30% 黨員投票及 70% 民調的初選制度，未必能出現深富競爭力的參選人，但其潛存黨員分裂的風險，因而分散競爭力量，反而提供對手有機可乘的空間。是以，政治利害關係人有必要對之深度反省而提出取代的制度，績效提名制度或可成為審慎思慮的對象，從中集思廣益而設計出雖不甚滿意，但猶可接受的制度。

八項事關績效提名制的訊息或指標，尚待設計出較為客觀具體的測量工具，以贏得政治志業者的信服。黨內民主及勝選的考量，雖看似存有價值衝突之僵局，而在兩者不可偏廢的情勢下，對價值衝突進行有效管理，乃是負責政黨無可避免的任務。姑不論現制或新制的循環應用，測出何制較受認同，抑或對政黨的政治版圖較為有利，才做出制度的定型；再者，當新舊二制出現劣勢之際，政黨設有防火牆，以為劣勢的圍堵，進而防止劣勢對選舉結果產生不良的衝擊；最後，政黨之主事者如對新舊制有所偏好，就要提出合理的證成或辯護，以說服選民對制度的支持。

結論

北高兩市的市長初選，在民進黨內出現有意參選人，無法展現超強的凝聚力，俾能共同對外迎戰國民黨的參選人；而在國民黨方面，則出現黨務中立的受到質疑，導致最終提名者，恐無法得到落選者的真心相挺，更不易組構強而有力的策略伙伴關係，共營執政權的爭奪，以及勝選後的權力資源分享。嗣經本文對上該者的分析，所得的啟示是：

一、舊制已出現疲軟

現行的初選提名制度，在歷經多次適用之後，已出現不少的罩門，其中經由民調管道，而由他黨宰制對立政黨的提名，而於正式選戰開打之後，原本民調支持的選民，又回歸支持自己認同政黨所提名的候選人，導致實質正義不強的選舉競爭，這乃是最受詬病的焦點。因之，在兼顧民主價值之餘，或許也要對制度的嚴重罩門加以診治，以優質或深化為人認同的提名制度。

二、新制需要關注

舊制另一層面的風險，乃是最終勉強出現的人，無法取得派系或黨內重量級人士的誠心相挺，雖仍可能以「含淚輔選」，但在積極性輔選的熱情難免會打折扣，且不易取得友黨的配合，就在相當程度上影響勝選的空間。在這種窘境至為明顯之際，研擬新制正是時候，以杜絕往後重大選舉猶陷入舊制的困境。因之，績效提名制度需要受到應有的關注，從八個訊息中，各政黨去提煉出化解價值衝突的制度因子之組合，盡可能減輕外力干擾提名的結果；進而增強政黨內部的凝聚力，克服內耗、分裂的掣肘；同時回應關心政情人士的期待。

參考書目

林水波（1999）。《選舉與公投》。台北：智勝。

Abrahamson, E. (2004). *Change Without Pain*. Boston, MA: Harvard Business School Press.

Dunn, W. N. (2004). *Public Policy Analysis: An Introduction*. 3rd ed. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.

□ *Current Affairs Review*

Towards a Performance-Based Nomination System

Shoei-Po Lin

Abstract

This paper provides a framework to evaluate the primary system utilized by the two main political parties of Taiwan in the mayoral elections of Taipei and Kaohsiung cities. The finding of this evaluation is that there is a significant conflict of values between party democracy and chances of victory. This conflict should be managed in order to consolidate the effectiveness, efficiency, adequacy, equity, responsiveness, and appropriateness of the party nomination system. In addition, this paper also addresses eight signals or indicators in order to transform the existing primary system into a more integrated system with higher equality in order to prevent conflict among party members or cliques.

Keywords: performance-based nomination system, primary system, degree of competition, scope of party contribution, signal.

Shoei-Po Lin is professor of political science at National Taiwan University. His major research interests are public policy, institutional design, direct democracy and campaign strategy.

Vol. 3, No. 2 / June 2006

