

第四章

政黨政治與黨營事業

第一節 政黨組織的經濟詮釋

政黨是任何民主政治中不可或缺的要角；事實上，即使是非民主體制，往往也有政黨的運作，共產國家的共產黨或神權國家的宗教政黨等，都是耳熟能詳的例子。只不過民主體制中，政黨必然是多數，而極權體制的特徵是一黨獨大加上黨禁。所以 Katz (1980) 說：「近代民主就是政黨民主 (party democracy)，民主政府核心的政治機制與運作，都是政黨所創造 (creation)」(p.1)，特別強調政黨與民主的不可分割。而已成為政治經濟學經典著作的 Downs (1957)，在定義「民主政府」時，第一個條件就是「有一個全民選出的執政黨」(p.23)，更是把政黨政治與民主政治劃上等號。

一般研究政黨的文獻都會提出一個問題：「什麼是政黨？」之後在自問自答中表示政黨有百百款，很難找出一個放諸四海皆準的定義，例如 Demsetz (1990) 檢視民主國家政黨形成的歷史，而指出各個政黨因起源不同而各有初衷，例如英國的保守黨 (Conservative Party) 與工黨 (Labour Party) 一舊一新，就有相當不同的任務性質，前者主要在形成國會多數以長期掌控執政權，後者則在代表勞動階級利益以形成政治壓力。再如各國的綠黨 (Green Party) 只是單一訴求的政黨，並無全面執政的意圖。至於美國的民主黨 (Democratic Party) 與共和黨 (Republican Party) 兩大黨，則是以全國人民為訴求對象，尋求選舉時的支持力量，與其他各國的政黨相較，無論在組織或性質上，都有甚大差異。Gunther & Diamond (2001) 詳細整理相關文獻，也

發現政黨可依任務目標、組織型態、社會脈絡等標準加以定位，但不要期待真實世界裡的政黨會與任一種「原型」(ideal type) 完全相符。話雖如此，我們歸納各家之言，仍可勉強找一個最大公約數來為政黨定義：政黨是一種政治組織，由理念或利益相近的人士結合而成，目的在透過選舉取得公職或官職，以參與政策制定而能影響國政¹。然而「知其然」更要「知其所以然」，政黨既然是一種人為形成的組織，一個更有意義的問題是：為什麼要有政黨？尤其是在民主政治中，為什麼政黨這種組織被視為理所當然？一個較簡單的回答方式，是由政黨的功能反思其存在的特殊意義。譬如上述 Downs、Katz、Demsetz、與 Ware 等人都或明或暗指涉政黨是某種選舉機器，可以結合支持者，發揮團體力量，把黨籍候選人送進民意機關或政府高層；同樣，Aldrich (1995) 所提出政黨的基本功能包括推舉候選人、動員選民、與維持多數執政等三項，都不脫離選舉考量；Gunther & Diamond (2001) 所提出的政黨七大功能，除最後一項有關大眾參與似與選舉較無直接關係，其他也莫非是些推舉人才、動員支持、廣結人脈、長期執政等選舉考量。所以或許可以說，政黨的存在基本上是為了應付民主政治不間斷的選戰需要；套用 Satori (1987) 的名詞，政黨可以使「群眾多數」(mass majority) 轉化為「動員多數」(operating majority)，而最後變成「選民多數」(electoral majority)，由一盤散沙經操練運用而成為執政贏家。

我們當然不否認政黨在選戰中的關鍵地位，不過若把政黨的功能在時間層次上侷限於選舉期間，在空間層次上侷限於選舉策略，則有過度簡化之嫌。像是把一項產品的成功與否簡化為其上市期間的銷售成績，而不提事前的市場調查與研發創新，也省略掉事後的售後服務與推展改良等，顯然並非完整的答案。更重要的是，即使我們同意政黨的唯一天職就是打贏選戰，所有其他選前或選後的長短期功能，無非都是為這個目標服務²，我們仍不見

¹ 可參見 Ware (1996)。

² 假設政黨以贏得選舉為唯一目的的著名文獻，前有 Downs (1957)、後有 Schlesinger (1991)；但 Wittman (1973) 以不少實例質疑這種說法，其中如 Johnson 總統用盡手段鼓吹越戰，就明顯抵觸尋求連任的目標。

得明瞭為什麼政黨會具有這些功能，或為什麼只有政黨具有這些功能。因此要回答為什麼要有政黨，重點應該在找出政黨在組織上的效率根源，也就是政黨在社會分工上的「比較利益」之所在。是以，以下我們要採組織理論的觀點，來詮釋政黨在民主政治的必要性與重要性；我們將政黨的內在「特異功能」分為三類來分析³。

首先，政黨是一種有效率的整合 (aggregation) 組織，這對百花齊放的民主社會而言，有特殊意義。我們在下一章要對民主理念做深入討論，會指出民主政治的第一要務就是探求民意，但若民意是「一人一把號、各吹各的調」，而每一個選民又都珍惜自身權利，不但提出自己的主張，而且堅持列入提案選項讓大家表決，可以想見會對民主體制的運作與落實形成多大的挑戰與負擔。為了不使表決或遴選過程因為芝麻綠豆般的差異做無止境的延長，有時不得不對選項數目或表決次數做出限制。唯這樣一來，只有極少數選民的理想能忠實呈現，絕大多數選民的「卓見」或「舉薦」都被埋沒，而幸與不幸不免要取決於一些武斷設定的規則，不無遺憾；若在這種假想的情況中加進政黨，不難發現是一種次佳的 (second best) 解決方式。原因在於，選民一加入政黨成為黨員，就表示自願放鬆各自原有的堅持，轉而背書政黨的政見或提名人選，而各政黨提出的選項數目當然遠低於其所匯聚的黨員人數，因此政黨整合眾多偏好為少數選項的功能，顯而易見。要者，政黨所以能夠收編偏好不全然相同的黨員，做集體的認同，主要因為政黨的黨綱或黨章只是原則性地揭櫫重大的理念與立場，通常不會對特定政策或公共議題提出量化或技術性的枝節主張，是以只要選民自覺其偏好與政黨宣示的立場大抵相近，即使並不完全重疊，仍可予以接受。這又說明了政黨發揮整合選項

³ 由 Aldrich (1995) 的書名就可看出其論析主旨與我們相近；更巧的是，他也分為三方面討論政黨形成的原因。不過仔細比較可以發現彼此間有兩個重大差異：第一，他完全由政客合組政黨的私人誘因為出發點，把政黨視為少數個人遂行政治野心的工具，似乎與全國性民主政黨的形成本有所扞格；第二，他所提出的組黨誘因，其實大多相當表面，也有適用上的曖昧，譬如說為了聯手通過或抵制法案、或是為了合作取得多數執政權等，這些功能性觀點與其說適用於個別政客組成政黨，不如說更近似不同政黨組成長久性聯盟的動機。

的功能時，並不需要勉強黨員接受折衷妥協，而是基於黨員自我對民主精神的體認，也對「黨意優先」有所包容理解，不再百分之百堅持己見。也因為如此，所謂「黨內民主」是一個重要的示範與學習機會，黨員先在黨內服從多數、凝聚共識，一旦有了決議則放棄自我、一體遵循，漸進地體驗由直接民主 (direct democracy) 到代議民主 (representative democracy) 的自我成長⁴。Katz (1997) 就指出，德國政黨法有「內部民主」(internal democracy) 的要求 (p.331)，以政黨名義提出的方案或候選名單若是先經黨員依民主程序做決定，不僅有助於「黨意」向著黨員集體民意趨近，而且有助個人意見不致逾越黨意，雙向尊重，使政黨的整合功能更為合理，這也是民主政黨與專制違憲政黨的分水嶺⁵。

其次，政黨是一種有效率的資訊 (information) 組織，不僅是選民取得選舉相關資訊的重要來源，而且政黨本身就是一筆極具參考價值的資訊化身。質言之，候選人的政黨註記有如產品的商標，挾帶過去累積與沈澱的大量公共資訊與評價，選民耳熟能詳。譬如說對民主進步黨的提名人，一般人立即聯想到台灣獨立的理念與反對運動的貢獻；對綠黨的提名人，則必然聯想到生態保育的主張與在地耕耘者的氣質。這表示貼上政黨標籤，選民甚至

⁴ 代議式民主一般是指議員代表選區的民意推動立法、監督施政，唯在政黨政治中，政黨決策由選舉產生的委員代表全體黨員行使，也符合代議精神。

⁵ 政黨的整合功能既以黨員偏好為對象，在正式提出候選人名單之前所舉辦的黨內初選，也應該限黨員才有投票權。然而近年來，民主進步黨把初選分為黨員投票與社會民調兩部份，後者抽樣範圍不限黨員，這種制度號稱可以有更廣大的民意為基礎，其實說穿了只是功利的勝選考量。這個做法可議之處甚多：一方面候選人的社會知名度多半來自媒體曝光，一些優秀黨員很可能被別有居心的主流媒體打壓封殺，或不願意配合「媚俗」作秀，以致反遭淘汰，這種情形在地方多席次選舉尤其容易發生；二方面民調提供對手陣營戰術運用的機會，由普遍民調所獲資訊並不保證反映黨內候選人的真實社會評價；三方面即使民調反映真相，也是稀釋了黨員偏好的決定性，辜負了黨員對政黨的信託，有損政黨整合功能的正當性。或謂一般選民中也有很多善意支持者，只是對加入政黨尚有顧忌，應該慮及彼等之意見，這種主張若成立，則如同變相懲罰奮不顧身的黨員，只會更加削減支持者入黨的動機及參與的熱誠。另一種更荒唐的說辭是，目前黨內「人頭黨員」或「口袋黨員」所占比例甚高，必須以社會民意來「良幣驅逐劣幣」，但可笑的是，果真自認為是劣幣政黨，不趕緊清理門戶，還有何臉面競爭執政權？據聞中國國民黨好不容易開始注意黨內民主主要進行初選，竟然也以舉辦民調為第一招，令人啼笑皆非。

不必經過訊號提煉 (signal extraction) 來過濾資訊雜音，就足以判斷黨籍候選人的平均素質與基本立場；Aldrich (1995) 稱政黨招牌為「天生的名譽」(“natural reputation”, p.49)，候選人固然沾光，選民更有省事省力的好處⁶。再往細處看，關於同黨候選人的個別特質或政見，政黨在提供整體資訊時會有規模經濟的效益可利用，不論是媒體廣告、文宣出版、或其他集體造勢活動等主要競選開銷，在相對龐大的固定成本之外，增加一位候選人的相關資訊所產生的可變成本十分有限，以致平均資訊成本隨政黨推荐人數降低，有規模的政黨可以佔到「便宜」，這也間接鼓勵政黨努力爭取更多認同者加入⁷。反觀一個獨立候選人，即使競選資訊禮聘師爺執筆、電視廣告疲勞轟炸，唯若缺乏政黨品牌背書，選民非經求証推敲難以取信的話，自然事倍功半。何況個人競選所需散發數量有限，難達規模經濟，效果差又成本高，不論供需那一方負擔資訊成本，都是社會資源的浪費。

第三，政黨是一種有效率的監督 (monitoring) 組織，這是針對當選的黨籍民代或官員而言。每逢選舉過後，當選者與選民的關係成為標準的「當事人與代理人」關係，做為當事人的選民把自身福祉託付在民代或官員這些代理人的手中。由於代理人受任期保障，可能一反選前努力拉近選民距離的做法，選後對選民保持距離，逃避承諾或另有圖謀。儘管任期一到可能又會有尋求連任的壓力，但屆時選民或因時久健忘、或被小利打發，不見得會有集體「算舊帳」的實際行動，何況下一次又不一定在原選區或原職位競逐，而有可能是面對另一個並不知情的選民集合，根本無制裁之虞。是以在民選官員或民代當選之後，更需要追蹤其表現，以杜絕在任期內發生道德風險的機會，而政黨在這方面不僅有責任、更有能力扮演好監督者的角色。我們藉一個最簡化的「怠責模型」(shirking model) 來說明。

⁶ 這是何以黨員與政黨若發生理念不合，就應該脫離。以許信良與施明德兩位民主進步黨的前任主席為例，所提出的「大膽西進」與「大和解咖啡」均偏離該黨基本路線，這種指標型的人物若繼續留在黨內，會成為「雜音」而混淆民眾對該黨立場的「收訊」。

⁷ 黨內超人氣名嘴站台，黨籍候選人後面排排站，是規模經濟在選舉生態中的最佳實例，多一人露面讓選民多一個比較候選人的機會，也看得更過癮，而絲毫不增加生產成本。

假設某議員認真服務鄉梓，每期可以為 N 位選民每人帶來 s_1 的福利，但若怠忽職守或中飽私囊，會使選民福祉剩下 $s_1(1-d)$ ，不可不監督⁸。問題在於監督的效果是一種不具排他性的公共財，表現良好的議員能提供全區共享的服務，任一選民若自告奮勇負責監督，就造福了袖手旁觀的其他人，監督成本 s_m 都落在自己身上。假設個別選民「兩害相權取其輕」：

$$(4.1) \quad \max [1-d, 1-m].$$

所以有兩種可能的結果：若 $d < m$ ，無人有從事監督的意願，人人希望別人代勞，而自己搭便車享受良好的服務，結果社會福利被打折扣，只剩下 $N(1-d)$ ；若 $d > m$ ，人人都有誘因緊迫盯人，使議員兢兢業業為民效勞，唯這是一個標準的過猶不及，社會福利重複耗損於多餘的監督，也只存留 $N(1-m)$ ，不比前一狀況好多少。

今若存在政黨組織，情況將大為改觀：一方面黨籍民代若表現欠佳，不啻對政黨名譽做負面宣傳，政黨因「瑕疵品」賠上商譽的傷害太大，絕非一介選民福利受損所能相提並論，因此政黨才有做好品管的壓力。再說個人風評也會累及同黨人士承擔外部成本，所以甚至黨內競爭者都有相互監督的壓力，這是就政黨監督的誘因而言⁹。另一方面政黨對黨籍民代的底細有超過外人的掌握，再加上政黨機器的人力物力都較一般人充裕，從事監督的能力當非他人能及，所以我們可以假設其監督成本只需 $s_c < s_m$ 。既然政黨在監督誘因與能力上都是不遑多讓，若由政黨對黨籍民代的選後表現「概括承受」，則社會福利淨值成為：

⁸ 民代的操守或服務績效只是需要監督的一面，黨籍民代是否忠實於政黨立場與選民託付，在議場發言與投票時沒有凸槌，也需要監督。政黨在後一方面的作用，也適用以下分析。

⁹ Wittman (1989) 把政黨比喻為「連鎖店」(franchise) 組織，黨籍官員與民代就是在各地的分店。連鎖店公司的最大資產就是商標與信譽，所以對旗下加盟者的管理模式是採積極介入、嚴格監控，以免因少數害群之馬毀了整體招牌。Galeotti & Breton (1986) 則以「媒合」(mediating) 形容政黨在民代和選民之間的樞紐位置，透過政黨，兩端的群體建立一種「互信脈絡」(trust networks)，一方的承諾與另一方的支持形成「準契約或默契」("quasi or implicit contracts", p.54)，而由政黨來約束雙方遵行。唯把政黨定位為中立第三者似過於消極被動，不若前者精準。

$$(4.2) \quad (N - c) > \max [N(1 - d), N(1 - m)],$$

當 N 極大時，政黨對社會福利提升的比率為：

$$(4.3) \quad \lim_{N \rightarrow \infty} \frac{(N - c) - \max [N(1 - d), N(1 - m)]}{N - c} = \min [d, m],$$

也就是選民在沒有政黨憑藉時可能付出的代價，不論出於民代怠惰或來自全民監督，都在政黨代勞下，得以完全彌補。由此可知，政黨在選前選後都有難以替代的功能，而且都能有效率地發揮這些功能¹⁰。一般有謂政黨政治是責任政治，放在以上架構中理解，最貼切不過。一個無黨無派的民代發生道德風險，最多賠上自己的政治生命，但黨籍民代官員與政黨有如命運共同體，執政或問政表現都會波及政黨及其他黨員，將其個人對支持者的「有限責任」放大為政黨對全民的「無限責任」。基於同樣的原理，執政黨在派任政府官員時，也應以黨內人才為優先，退求其次也應要求政務官入黨，使執政成敗可以明確歸責於政黨。如果以「全民政府」為高調，或避諱所謂「空降部隊」、「全面綠化」之類的無知批評，企圖在政務職位上平衡各政黨在政府中的代表性，反而有害於責任政治的建立¹¹。

第四，政黨是一種有效率的交易 (trading) 組織，在政府重大公共決策

¹⁰ 証諸台灣現實政治，政黨對民代的監督約束似乎不符期待，從中央到地方，各級民代素質即使不說慘不忍睹，至少也是良莠不齊。何以致此，當然要回溯到中國國民黨過去實施專制統治的現實考量：蔣介石的統治階層明白，一個外來政權唯有籠絡地方派系勢力，厚植草根基礎，才能貫徹由上到下的有效統治。解嚴與黨禁廢除以後，雖然政治市場轉變為兩黨「雙占」或多黨「寡占」的局面，但為了短期市場占有率，各政黨多少仍與地方勢力形成各取所需的共犯關係，顧不得政黨招牌。我們的分析指出政黨監督黨籍民代最是輕而易舉，但並不保證沒有更大的誘因使政黨領導者本身怠忽職守，一起墮落。可再參見第六章有關台灣地方派系的文獻。

¹¹ 上一章提到，內閣制的政府有時必須組成多黨「聯合政府」以掌握過半的國會席次，取得組閣權，除閣揆通常由最大黨擔任外，閣員職位「分贓」給不同政黨議員出任，但這終究只是一種為了達到法定多數門檻的不得已做法，不宜援引。至於政黨間在法案上交換支持，是完全不同的層次。

無法以投票表決獲得圓滿解決時，政黨之間依互惠原則進行協商、交換支持，已成為民主政治另一種尋求集體民意的方式，不少人對內閣制情有獨鍾，乃是認為政黨在國會以交易取代交戰，是通往社會福祉極大的途徑。理由很簡單，政治交易與經濟交易的道理是相通的，只要在自由競爭的市場，任何不出自強迫的交易得以順利完成，就代表市場雙方都從中獲益，而只要現狀仍存在無主的「待套之利」(unexploited gains)，就仍有進行交易的誘因，直到對雙方都有利的交易機會完全實現為止。此交易行為在社會福利上的意義就是，把原先「Pareto 欠佳」(Pareto inferior)的狀態轉變為 Pareto 最適，一旦待套之利不復可尋，之後若再有任何交易，就必定涉及至少一方受損，這在自由經濟中是不可能發生的。回到政治領域，通常一項表決的結果並不一定代表落敗的方案都不足取，有時只是略遜一籌而已。也有時贏家是大家都無所謂的方案，而輸家是多數人強烈偏好與少數人誓死反對的方案；換言之，若是能加總各個方案所受到的偏好強度，而不只是支持人數，來做為評比選擇的基礎，則輸贏逆轉並非不可能。為了彌補遺珠之憾，一個兩全的方式就是容許體制外的協議，來突破表決有輸有贏的結果。其實這就是經濟學的 Coase 理論 (Coase Theorem)。

這個膾炙人口的經濟理論原本是針對市場機制闕如的外部性問題而設¹²，Coase 強調只要「財產權」(property rights)歸屬確定且協議成本為 0，則加害與受害雙方可以藉補償方式私下解決，而達到 Pareto 最適的結局，最令人吃驚的，這個圓滿的結局居然無關原先產權誰屬。投票制度當然必有外部性的產生，贏家方案付諸實施就是強制輸的一方接受次佳或不利的後果；再者產權歸屬也明確，贏家獲得實現主張的權力，輸家只有接受的義務。所以只要雙方協議成本為零，雙方談妥補償條件，就可以以某種折衷為共識，贏家收取的補償超過其讓步的損失，而輸家付出的補償也不及逃過一劫的萬幸，是雙贏的局面。最近 Parisi (2003) 就以三位選民與兩項議題為背景，在

¹² Coase (1960) 是 Coase 定理的源起，本書以下幾章多有引用。Stigler (1988) 敘述了當年邀請 Coase 到 Chicago「大學反對陣營」演講的經過，其本人從一開始大肆反對到最後大為折服並為其命名 (christen)，洋溢追求真理的滿足感。

效用極大化的模型中，証明選票交易 (vote trading) 的 Pareto 最適性或所謂「政治 Coase 理論」(Political Coase Theorem) 的存在。不過 Parisi 有意無意迴避了一個相當關鍵的問題，就是協議成本或更廣義的交易成本 (transaction costs) 如何為 0。試想在一個民主社會中，公共選擇的正反雙方不可避免涉及成百上千或更多的民眾，即使要說服自己一方接受某一折衷方案都費時費力，何況還要與對方討價還價，這是 Coase 當初對交易人數與交易成本設下嚴格限制的主因。在人多嘴雜、各懷鬼胎的情況，高昂的交易成本可能沖銷原有的待套之利，使交易成為無利可圖之舉。好在就個別選民而言可望不可及的政治交易，就政黨而言可以勝任愉快。這除了因為前述政黨能整合黨員偏好為政黨單一立場外，也要借重議場常見的「包裹立法」(omnibus bill) 與「包裹表決」(package deal) 的作法，包裹以內的多個子議題能使各政黨都有「失之東隅、收之桑榆」的協商空間，而一次表決也才能保證協議各節被同時對稱處理，任一方不需有被放鴿子的顧慮。綜合以上，政黨在政治交易上的功能是不可能為選民個人或一些暫時性議題結盟團體所取代，政治 Coase 理論要存在的話，只能存在於政黨政治^{13, 14}。

民主政治是一種集體選擇的方式，要落實在群體生活的領域，決定公共事務與共同命運，可以想見會發生的各種疑難雜症，都是私領域所無或不嚴

¹³ 近來文獻上突然流行「政治性 Coase 定理」一詞，並對 Coase 定理在政治領域的適用性有所爭論，Parisi (2003) 持肯定立場，Acemoglu (2003) 持質疑態度。我們認為 Parisi 的立場雖正確，但推論有缺失，因其一再以個別選民為分析對象，例如文中「推論 1」(Proposition 1) 就強調 Coase 定理是適用於「所有個別選民」(“for all voters”, p.11)；即使提到選民集合 (coalition)，也不提政黨。我們認為政黨與個別選民從事政治交易上的差異，已超過交易成本的高低之別，而是屬質的可能與不可能。對「換票」行為鑽研最深的 Tullock (1970) 區分出政黨包裹提案式的「隱性 (implicit) 換票」與個人議題結盟式的「顯性 (explicit) 換票」，後者雖是個人為主體，卻指個別國會議員。至於 Acemoglu 不看好政治 Coase 定理，是就政治體制的跨國比較而言，他認為 Coase 定理的解釋能力不佳。但他是在執政當局與人民的兩極對立架構下進行分析，政治交易雙方「雞同鴨講」並不意外，反而間接顯示政黨政治才是政治 Coase 定理適用的舞台。

¹⁴ Koford (1982) 與 Wittman (1989) 都提出政黨做為政治交易「清算所」(clearing house) 的功能。他們假設黨鞭對內要協調黨籍區域民代的地區利益交換，或將相互製造的外部效果內部化，使大家相安無事，對外則代表政黨與他黨協商換票，而設法平衡「借方」與「貸方」。政黨對內的交易清算功能，需要建立在政黨內部組織架構上，並非本章範圍。

重的問題。在這樣的重重障礙下，民主政治依然健在，政黨絕對功不可沒。因此儘管有學者根據美國人民政黨認同的比率下降而宣稱「政黨式微」(the decline of party) 或「政黨失靈」(parties fail)，我們認為只要政黨在整合、資訊、監督、與交易上的效率性未被其他組織凌駕，政黨就不可能「瀕臨絕種」¹⁵。話雖如此，我們並非主張政黨政治對民主的發展是萬靈丹，也不否認政治交易有時會引發另一些困擾與難題，更要指出政黨機器仍是由追求自利的個人操作，所以不排除被濫用的可能，這些是本章以下各節要一一討論的重點。

第二節 政黨競合行為：兩黨情況

上一節的分析有一個重要含意：政黨行為大致可分為競爭與合作兩大類，更正確的說，在競爭中有合作、合作中有競爭。因為要與其他政黨競爭，任一政黨必須發揮其整合民意、壯大政黨聲勢、促銷與監督從政黨員的功能；因為也要與其他政黨合作，必須發揮創造市場、結盟換票的功能。特別在多黨政治生態中，敵乎友乎可能模稜兩可，也可能一夕數變，政黨對這種競合關係的拿捏，是一大學問。有見於問題的複雜性，本節我們先由兩個政黨的靜態分析開始，也就是現存政黨不需要擔心有新政黨加入競爭，至於多黨的情況在下一節再論。

任何有關兩黨競爭的分析，必然是由著名的「中位選民理論」(median voter theorem) 為出發點。該理論是 Hotelling (1929) 「空間競爭」(spatial

¹⁵ 一些文獻「唱衰」政黨政治，可參見 Schlesinger (1991) 的引述；Lawson & Merkl (1988) 則指出做為人民與政府間的「中介」(intermediary) 或「連鎖」(linkage)，政黨似有被其他組織取代之勢，這些替代品包括環保團體、社區組織、或行動聯盟、反對運動等。至少以台灣為例，政黨與其他社會團體的消長趨勢似乎正好相反，無論在人力物力各方面，政黨都嚴重威脅到民間社團的生存發展。當然台灣的民主政治尚在起步階段，國家認同問題遮蓋了許多社會議題，以致政黨尖銳對立，最有可能吸引民間資源的投注。

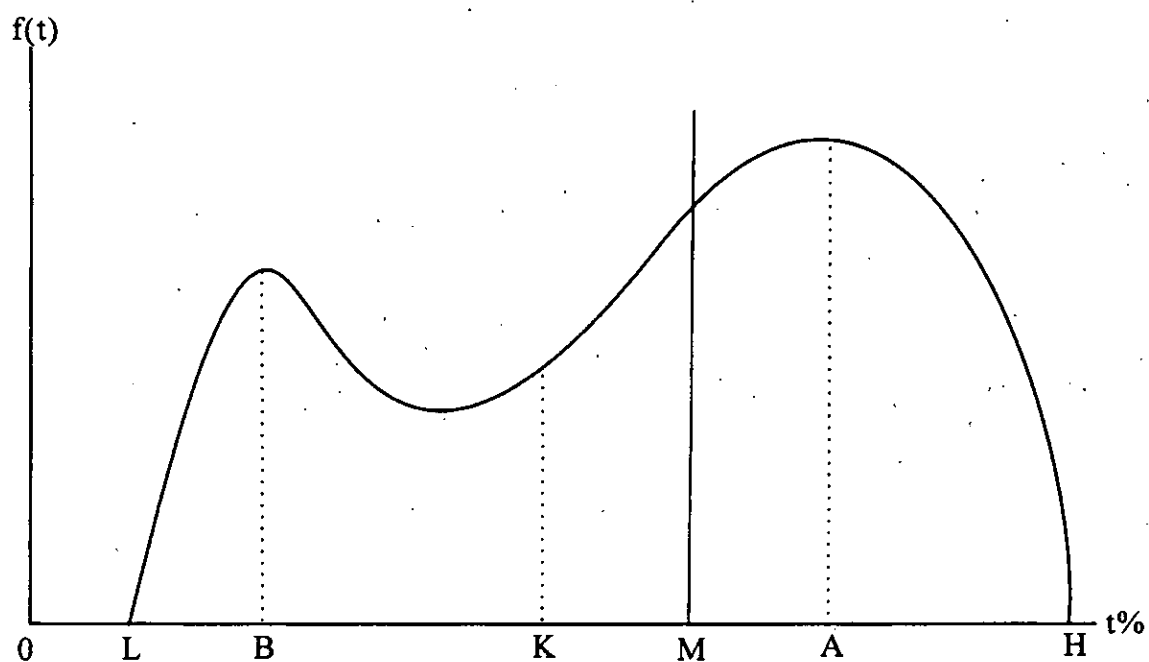
competition) 模型的一個應用，經 Smithies (1941) 擴充後，由 Downs (1957) 發揚光大。【圖 4.1a】的橫軸衡量政策立場的強度，譬如土地增值稅的稅率選項範圍由 L% 到 H%，縱軸衡量選民偏好的分配狀況，也就是各個稅率受到支持的比例。由圖中不對稱的雙峯密度函數 (density function) 可以讀出，視某個高稅率 (A) 為理想方案的人數最多，也有相當一群人的理想方案集中在一個低稅率 (B)，不過整體而言，偏向從高課稅者較多，所以累積密度剛過半的中位數 (M) 落在離 H 較近的位置，以 M 為「最愛」的選民，即所謂的「中位選民」。假設選民偏好強度隨選項與其理想所在的距離單調下降，偏右或偏左不論¹⁶，再假設兩政黨對這個稅率課題的立場分別位於 A 點與 B 點，選民將自己理想點與該兩點做比較，將會選擇較接近的一黨為支持對象。於是圖中 A 點以右與 B 點以左的選民，毫不猶疑分別投票給 A 與 B 黨，至於介於 AB 之間的選民則依在中點 (K) 的右半或左半，分別投給 A 與 B。計算之下，A 黨將是贏，因為該黨不僅囊括中位選民以右的半數選票，而且受到 K 與 M 之間的選民支持。由此可知，只要掌握選民偏好最適點分佈狀況，找到中位選民的位置，則那一黨的既有政見可獲過半選票，一目瞭然。

當然故事並未結束，B 黨若以勝選掛帥，可以向右移動立場，目的在壓迫 AB 的中點，以掠取 K 點右方的 A 黨支持者；不只如此，B 點將持續修正立場，直至到達中位選民的 M 點才停，此時若 A 黨不做反應，則左邊半壁江山悉數投奔 B 黨，並且由中位點 M 到 A 點之間的選民也被瓜分。可以預期 A 黨必然不甘示弱，而其最佳策略就是對 B 黨迎頭痛擊，也就是快速移到中位點，兩黨併肩而立，各自鞏固一半選票，就達到平分秋色的均衡。值得強調的是，這個均衡是安定解，任何一方妄動一步，就會被淘汰出局。至此，中位選民理論的結論令人意外：若政黨把政策主張做為贏得選票的工具，則兩黨「贏的策略」是向著中位選民的主張靠攏；弔詭的是，一旦兩黨立場重疊，選民投票失去取向，勝負就無定論，而贏的策略也不保證必勝¹⁷。

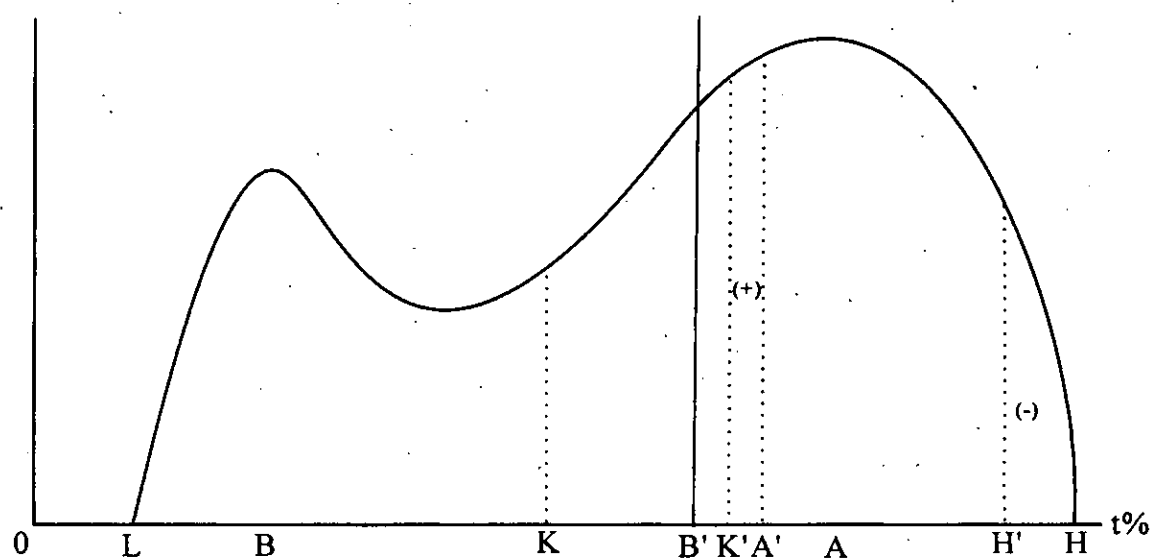
¹⁶ 這種偏好的型態稱為「單峯偏好」(single-peaked)，可再參見第五章的詳細說明。

¹⁷ 嚴重些的說法是，選民完全喪失投票的誘因，最理性的做法是棄權，參見第五章第二節。

【圖 4.1a】 兩黨競爭與「中位選民」定理



【圖 4.1b】 意識型態限制下的非收斂性



然而政黨立場完全雷同之例，舉世絕無僅有，此模型的推理又似無差錯，可見問題應是出在基本假設不符實際，這也成為後續文獻競相修正的對象。我們擇其要者，分三類探討不同假設對該理論的影響¹⁸。

第一類的修正重點在政黨調整立場的僵固性，亦即政黨不具 Ordeshook (1997) 所稱的「完全空間移動性」(full spatial mobility)，不能依選情需要任意放棄既有政見、走向「中道」。Smithies (1941) 認為政黨大幅調整立場，會使兩極的「基本教義派」感到受背叛而撤回支持，若前線爭取到中間選民，後方卻流失死忠選民，選民對意識型態的堅持會令政黨不敢逾越一定的調整分寸，以免得不償失。【圖 4.1b】假設 B 黨已宣佈中位立場，但 A 黨受到意識型態強烈的選民反制¹⁹，當其立場由 A 移往中位點半途的 A' 時， $\overline{H'H}$ 所含的既有支持者被疏離而棄選，固然在 A' 點與已達中位立場的 B 黨抗衡，可多獲 $\overline{K'A'}$ 所含選民支持，但僅足夠彌補原有票倉的嚴重淘空，因此再無朝向 M 點收斂的誘因，換言之，若繼續勉強移至中位點，多獲的 $\overline{B'K'}$ 將遠低於右端進一步的流失²⁰。基於相似考量，Rabinowitz & Macdonald (1989) 提出一個「取向模型」(directional model)，主張政黨立場或政策主張都可以先二分 (dichotomized) 為兩個方向，增或減、統或獨、左或右、保守或激進等，而選民的決定也有兩階段，先取向、再取近。譬如稅率選擇，若以現行稅率分為調升與調降兩個方向，主張溫和調升的選民在面對「大幅調升」或「溫和調降」兩個都不甚滿意的選項時，會以前者優先，也就是方向正確為要。今若中位選民的位置在另一方向，不論距離多近，一旦政黨「越界」移往，

¹⁸ Osborne (1995) 與 Ordeshook (1997) 兩篇精彩的回顧性論文，蒐集了各類強化或推翻中位選民理論的文獻，與我們有互補作用，值得參考。

¹⁹ 由於不同政黨的票源結構可能不同，所以對政黨立場游移的反應也會不對稱。例中 A 黨的支持者可能是中低所得階層，對 A 黨在稅率政策不能堅持主張，可能較易有「受騙」之感。當然，若 B 黨也有類似狀況，並不影響結論。

²⁰ Downs (1957) 稱這種選民「著眼未來」("future-oriented", p.49)。數年來，在泛綠陣營流傳「民進黨已經國民黨化」的說法，經常有扣應聽眾表示下次大選不去投票，「給民進黨一個教訓，以後才會更好」；早先中國國民黨的本土化趨勢，也導致原本死忠的外省籍中老年選民極端不滿。事實上，新黨、建國黨的出現，甚至親民黨、台聯黨的成立，皆可歸因於兩大政黨往所謂「主流民意」收斂所致，我們以下會更詳細說明。

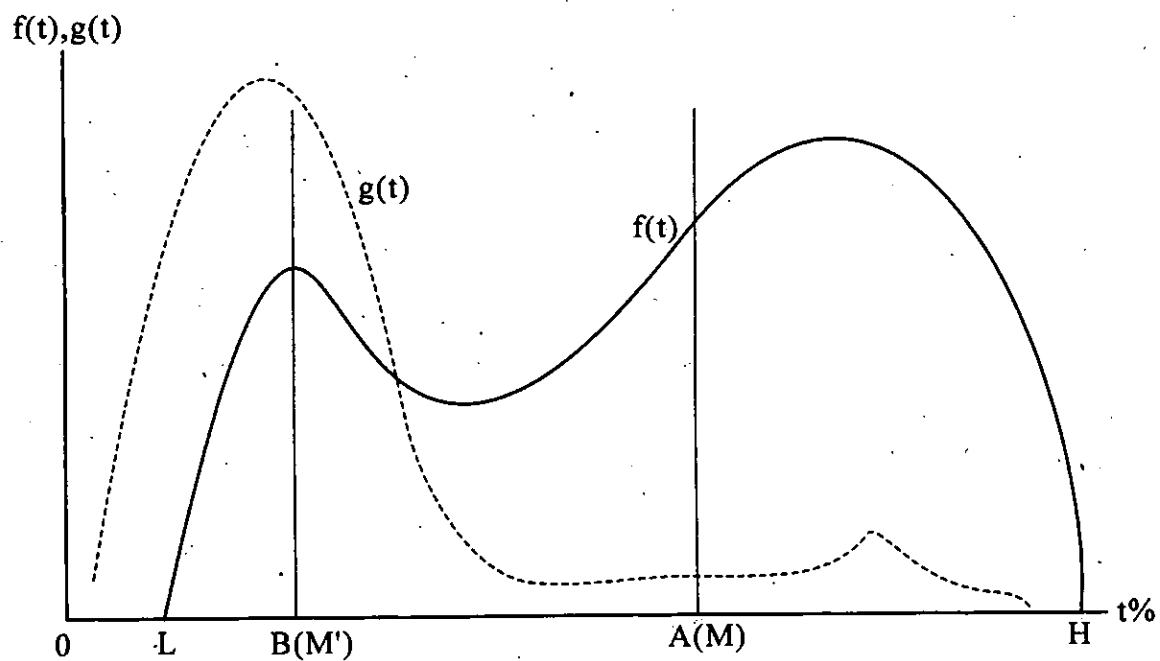
則會喪失原本同一邊的選民支持。除了以上兩種情況，立場僵固性還可以來自政黨受到黨綱中傳統主張的束縛，動彈不得；也可來自政黨不願就同一議題出爾反爾、給選民善變的印象，尤其執政黨背負執政包袱，更不宜動輒昨非今是²¹。其實這些考量都不外上一節所述，政黨有如一個已經建立的商標，若其「產品」品質不可預期，可能使商標由資產轉為負債，會引起反彈。我們由 Hirschman (1970) 的經典著作其實也可得到啟發，當政黨被認為在走下坡時，「警覺性」(alert) 黨員或黨友，也就是 Demsetz (1990) 所稱的政黨「內部選民」(internal constituencies)，可能先「噓聲」(voice) 再「出走」(exit)，對政黨的變節有剎車作用。Hirschman 用廠商的市場行為做比喻，當產品需求彈性甚低，客戶都是些忍氣吞聲的消費者，產品就算品質再差，銷售不變，於是廠商可以盡情剝削消費者剩餘；同樣的，若政黨內外都是一些「乖乖牌」(inert)，則兩個政黨沆瀣一氣 (collude) 出賣選民，並非難事。除了理念型黨員並不樂見政黨喪失理想、同流合污，Robertson (1976) 與特別強調「金主」對政黨立場的左右力量，政黨需要資金投入，才能有政見產出，產品市場的拒買固然會有營運壓力，要素市場被抽銀根可能猶有過之，設若這些「藏鏡人」的主張有別於中位選民時，政黨必須知所節制，這也是顛覆中位選民理論的可能原因之一²²。

第二類的修正重點在加入選民偏好的不確定性，【圖 4.1c】中出現了一條虛線的密度函數 $g(t)$ ，與先前的 $f(t)$ 有相當差異。一般而言，政黨在擇定政策主張時，對選民最適點的位置分佈不會一清二楚，因此只能靠過去的選舉結果、持續的民調數據、以及當前的相關發展等做研判。因此若不同政黨做出不同的判斷，並不奇怪。今假設 A 黨對偏好分佈的判斷同前，但 B 黨就認定已改變為 $g(t)$ ，為了方便，假設該密度函數的中位點恰在 B 點，則 B

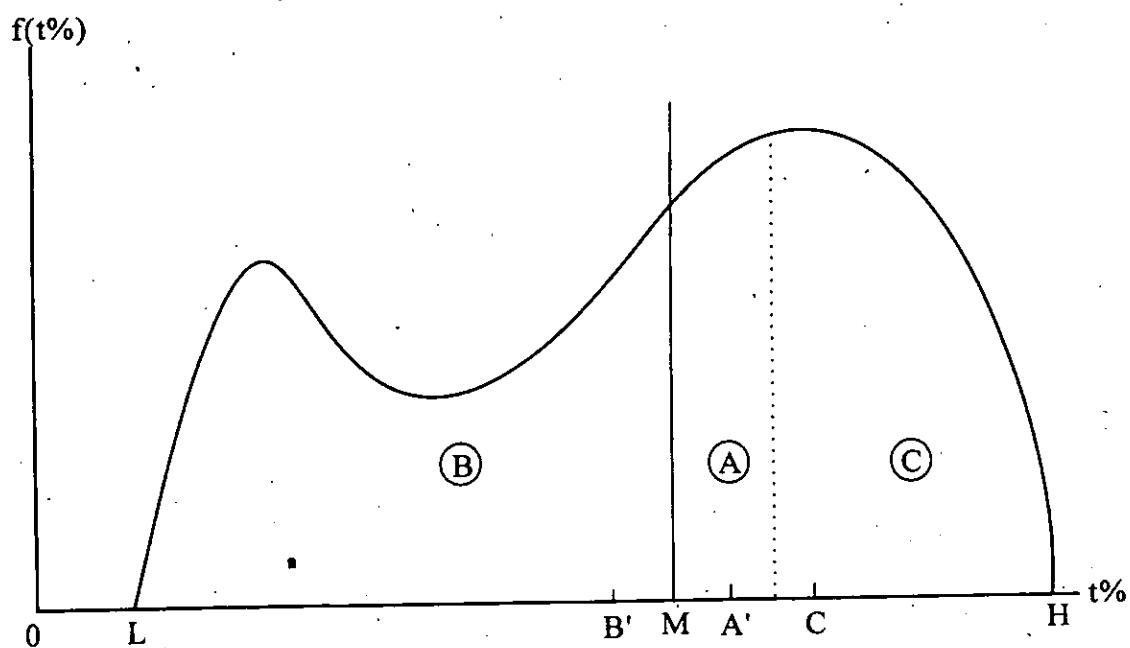
²¹ 政黨的共識機制不容易擺脫「光榮的」黨史或法統。中國國民黨至今仍口口聲聲「國父遺教」或「蔣公訓示」，就可見一斑。民主進步黨歷來主張「反核」與「公投」，即使眼看著要付出慘重政治代價，也必須忠於原味。這些都是政黨不敢任意搖擺立場的實例。

²² 台灣過去的反對運動團體往往都有各自的匿名大金主，他們對運動的發展與走向可說有決定性的影響。相形之下，泛藍組織就在國庫與中國國民黨龐大黨產翼蔭之下活得稀鬆平常、理念盡失。本章第四節會對黨產問題做深入分析。

【圖 4.1c】 選民偏好不確定下的非收斂性



【圖 4.1d】 「可競爭市場」中的非收斂性



黨自認為其原定立場已成民意主流，無須更動。在兩黨各持己見之下，一者移至 $f(t)$ 的中位 M 點、一者停在 $g(t)$ 的中位 B 點，兩黨自不會有收斂現象。從歷史實例來看，有時選民分佈的遷移來自外生事件的衝擊，譬如說中國政府對台灣文攻武嚇，企圖驅趕台灣人民在統獨光譜上棄獨就統，有助於其在台灣內部建立一個代言政權，不料擦槍走火，成為台灣反統比率突增的觸媒，偏好移轉的方向與其評估適得其反。也有時偏好分佈的遷移來自內在政治制度的改變，最明顯的就是參政權或選舉權 (suffrage) 普及化的影響。Robertson (1976) 舉出英國在十九世紀末確立男子普選權，一時使大批勞動階級加入選民行列，不但使議題軸線延展，也使選民偏好密度左傾²³。

最後一類的修正在於現有政黨對潛在對手的「先制」(pre-emptive) 策略，也就是視政見市場為 Baumol, Panzar & Willig (1982) 的「可競爭市場」(contestable market)，為了先手構築進入障礙，使潛在競爭者早早打消搶佔市場的念頭，原有政黨不會隨意縮小彼此間距，以免兩側門戶洞開。如【圖 4.1d】所示，若是現有政黨急於短兵相接、逐鹿中原，分由 A 、 B 兩點進佔中位附近的 A' 與 B' 點，不論 L 或 H 週邊的選民都多少會有受兩大黨疏離的不滿，是有意加入市場者的可乘之機。通常一個新政黨的產生，固然進入成本 (entry costs) 不能太高，這與組黨的法令規章相關²⁴，但更重要的是一開始要有立足的空間。若原有兩政黨前進中位點，新生政黨只要選取任一端的舊黨根據地，如圖中 C 點切入，將穩獲 \overline{CH} 選民夾道歡迎，立即搖身一變成爲大黨；而老字號 A 黨卻淪爲「前有埋伏 (B')、後有追兵 (C)」的窘境，同樣的噩夢也可能臨到 B 黨。就是這種遠慮，兩個競爭政黨不敢輕舉妄動，以各據地盤來封殺潛在的共同對手，在競爭中卻表現出某種難得的默契。同理，現有政黨也不會任意拉開彼此間距，以免中央出現不設防地帶，所以會

²³ 有限制的選舉權通常是排除較低社會階層的人民，因此一旦普及化，選民理想點很可能群聚在原有範圍外，形成議題光譜的延展與密度函數的傾斜。當然，若放寬的是年齡或性別限制，則這種階級效應可能較不明顯，不過對同一光譜範圍內的密度分布，仍會有影響。

²⁴ 進入成本也與現存政黨的財源及選舉花費有關，若市場中都是「資本密集」的老店，阮囊羞澀的新黨很難做有效競爭，代表進入門檻很高。

保持一個最適的距離²⁵。

以上是基本經濟模型對兩黨競爭後果的預測，競爭選票的壓力會使兩黨主張向「中位政策」(centrist policies) 收斂，但這只是一個邏輯上存在的均衡解，政黨在不同政治體制中的表現，當然會跟著模型架構的不同設定而調整，不能以中位選民理論為唯一量尺。

第三節 政黨競合行為：多黨情況

兩黨之間的互動以競爭為其本質，因為在這種政治生態中，一黨過半則另一黨不過半，一黨勝選則另一黨敗選，由於執政黨有「贏者全拿」的性質，所以永遠是一種「零和遊戲」(zero-sum game) 在進行，除了競爭，別無他途。由上一節的中位選民理論可知，兩黨會提出相同的政見，但政見立場的一致不但不代表政黨的合而為一，反而更突顯競爭的白熱化。

由兩黨增加為三黨或多黨，將使政黨之間的互動關係驟然高度複雜化，就像楚漢相爭的誓不兩立突然轉變為春秋戰國的合縱連橫，不再有單純的敵我之分，敵我之外還有友，而且是敵是友也非可定論，端視環境需要而變臉。譬如說三黨不過半時，則需要有結盟的對象，一黨獨大時，則其他政黨俱都是敵非友。也因為這個互動關係的質變，我們一方面很容易理解中位選民理論不再適用，但另一方面很難找到一個一般化的多黨政治模型為替代。是以我們只能大致區分多黨互動的型態為兩大類：一類是競爭中不得不合作的「結盟」(coalition)，另一類是合作中不排除競爭的「換票」(logrolling)。結盟通常意指政黨聯手取得組閣或執政權，是一種較為正式且長久性的夥伴關

²⁵ 這個距離與密度函數型態有關。在長方分配 (uniform distribution) 的情況，現有兩黨可選擇政見光譜 25% 與 75% 的位置，則新政黨無論由兩端的 24% 或 76%、或中央的 50% 入侵，都不能超越兩黨。基於這個瞭解，我們不太可能見到「民進黨完全國民黨化」或「民進黨越走越偏」。

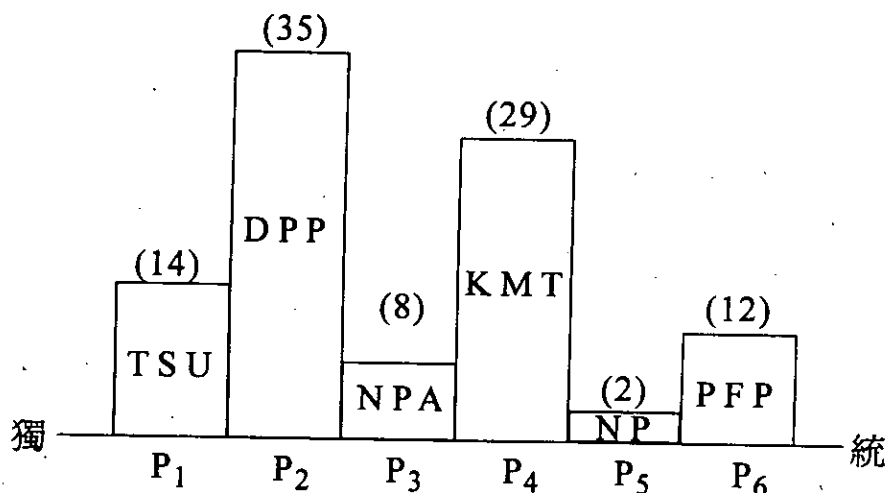
係。當單一政黨沒有獨自做莊的實力時，就會有限度的呼朋引伴、共謀大業，在一般情況，結盟的政黨必然只是全部政黨的某一個次集合，亦即部份政黨會被排除於聯盟之外，成為輸家²⁶。至於換票通常無關組閣執政，而是國會或民意機關例行審理法案或預算案時的政黨聯手推案行為，大家都心知肚明這是一種投桃報李的鬆散合作，彼此無需有「至死不渝」的壓力，而且議題取之不盡，大可以各取所需、互做人情，因此照理說應該很容易一拍即合、好聚好散。然而現實上，即使政黨全面換票之下可以人人有獎，並不代表參與政黨多多益善。理由是，「Pareto 改善」的空間只是全部政黨參與換票的必要條件，卻並不是充分條件，若部份政黨貪心不足，企圖將快樂建築在別人的痛苦上，則以鄰為壑的換票行為並不能先驗排除。由此可知，政黨換票的交易範圍可大可小，其複雜性甚至較結盟有過之而無不及。

如上所述，通常結盟事關選舉而換票事關選後，我們先分析政黨結盟行為。在多黨並立的假設下，一黨過半往往是例外，而多黨聯合執政才是常態，於是政黨如何結盟取代如何競爭，成為多黨政治的主要課題。聯合執政的先決條件是要掌握過半的選票或國會席次²⁷，不過可以符合這個條件的政黨組合當然不只一樣，上自所有政黨都參一腳的「大滿貫」(grand) 聯盟，下至只有二個政黨就過半的結盟都有可能，有時實力最強的政黨也不一定是執政聯盟的一員。所以除了要求過半數席次之外，必須再設定一些合理的額外條件，才能找出多黨結盟的規律性。為了更能具體舉例說明，我們在【圖4.2】大致描繪出台灣現有政黨在藍綠光譜上的立場偏向：政黨 P_1 與 P_2 代表台聯黨 (TSU) 與民進黨 (DPP)，是所謂泛綠的激進與溫和派， P_4 、 P_5 、 P_6 分別代表中國國民黨 (KMT)、親民黨 (PFP) 與新黨 (NP)，是泛藍由淺入深的政黨，雖然 NP 應是深藍的一端，但見機的早，先 PFP 回到 KMT 的懷抱，所

²⁶ 在內閣制國家，選前各政黨「兄弟爬山，各自努力」，到選後才協商結盟，國會席次過半的聯盟才有組閣權；在總統制國家，政黨必須在選前就結盟，共推一組總統與副總統候選人參與競選，這是 2004 年台灣大選國親結盟的模式。

²⁷ 在內閣制國家，選前各政黨「兄弟爬山，各自努力」，到選後才協商結盟，國會席次過半的聯盟才有組閣權；在總統制國家，政黨必須在選前就結盟，共推一組總統與副總統候選人參與競選，這是 2004 年台灣大選國親結盟的模式。

【圖 4.2】 政黨立場與結盟籌碼



以佔了泛藍的居中位置。至於 P3 所代表的「無黨籍聯盟」(NPA) 是理念混淆或不談理念的一群，但多半受泛藍影響。圖中小括號內數字表示各黨在國會的席次比例，大致也反映選民圓滿點的位置分佈。

依據既有文獻，我們可以區分至少五種結盟的可能組合型態：

(一)最低過半聯盟 (minimal-winning coalition)，意指聯盟中任一成員的退出，均將導致整體席次降為半數以下；換言之，無一成員是多餘的。符合這個條件的可能組合有不少，包括 $(P_2 \times P_4)$ 的兩黨聯盟、 $(P_1 \times P_2 \times P_3)$ 、 $(P_1 \times P_4 \times P_6)$ 、 $(P_2 \times P_3 \times P_6)$ 等六種三黨聯盟、以及 $(P_3 \times P_4 \times P_5 \times P_6)$ 的四黨聯盟等，所以這個條件雖然有助於排除了五黨或六黨組成的大聯盟，也在多種可能的四黨與三黨聯盟排除了部份²⁸，不過仍嫌過於寬鬆。

(二)最小過半聯盟 (smallest minimal winning coalitions)，意指在聯盟掌握的過半席次以最接近半數者為佳，也最可能成功，這是 Riker (1962) 提出的

²⁸ 四黨聯盟的組合有 $(6!)/(4!2!)=15$ 種可能，三黨聯盟有 $(6!)/(3!3!)=20$ 種可能，但其中不少組合並不能跨越過半的門檻，例如 $(P_1 \times P_3 \times P_5 \times P_6)$ 或 $(P_3 \times P_4 \times P_5)$ 等，而更多組合雖能過半，卻又不符合「最低過半」，例如 $(P_1 \times P_2 \times P_3 \times P_4)$ 或 $(P_2 \times P_4 \times P_6)$ 等。

見解。理由在於聯盟的終極目的在獲得執政權，而擁有執政權的直接利益在分派內閣職位；今內閣職位數目固定，若依盟內各政黨的席次實力做比例分派，則任一政黨都希望聯盟總席次儘可能壓低，使自己政黨席次的相對比重提高。依此考量，任一政黨在選擇結盟對象時，都有「齊大非偶」的顧忌，以致最終順利組成的將是低空掃過的聯盟。在以上 8 種最小過半聯盟中， $(P_1 \times P_2 \times P_3)$ 、 $(P_1 \times P_3 \times P_4)$ 及 $(P_3 \times P_4 \times P_5 \times P_6)$ 等三者都是 51% 的多數聯盟，符合最小的過半條件。

(三)最少過半聯盟 (fewest minimal winning coalitions)，意指過半聯盟內的政黨數目愈少愈佳，這與上一節 Coase 定理相關。Lieserson (1966) 認為政黨結盟涉及各種利益分配的協商，而不只是內閣的職缺分贓而已。Coase 定理指出，參與交易的人數少是降低交易成本、達成協議的關鍵條件，因此政黨數目愈少的聯盟，愈有可能順利組成。在我們的例子， $(P_2 \times P_4)$ 兩黨聯盟最符合這個條件，可以看出大黨較為吃香。

(四)相連最低過半聯盟 (minimal connected winning coalitions)，這是 Axelrod (1970) 對政黨結盟原理的大轉彎，主張只有在議題光譜上毗鄰的政黨才有結盟的基礎，換言之，任一政黨若是刻意略過毗鄰政黨去與立場有隔閡的政黨結盟，雖然可能在利益分配上有理，但難免予人重利輕義之感，何況聯盟的政治立場首尾相銜，對支持的選民也較有說服力。加進政黨連接性考量之後，原先 8 種最低過半聯盟中只有 $(P_1 \times P_2 \times P_3)$ 與 $(P_3 \times P_4 \times P_5 \times P_6)$ 兩種組合滿足條件，不過原先不符「最低」的 $(P_2 \times P_3 \times P_4)$ 卻敗部復活，居中的 P_3 對 $(P_2 \times P_4)$ 的結盟而言，雖在席次上多餘，但在位置上成為必要的橋樑，符合連接性要求。

(五)相連最短過半聯盟 (smallest-range connected winning coalitions)，這是 de Swaan (1973) 對上一條件的修正，意指聯盟成員所標榜的立場固然應該首尾相銜，卻也不宜迤邐綿延、「一表三千里」；最可能成功的結盟是在光譜上首尾跨距最短的最低過半聯盟。我們假設各黨所佔的光譜距離大致相同，則似 $(P_2 \times P_3 \times P_4)$ 與 $(P_1 \times P_2 \times P_3)$ 都是只跨三黨，可以符合，但 $(P_3$

$X P_4 X P_5 X P_6$) 就被淘汰。

(六)同向相連最短過半聯盟，這是我們對上一原理的修正；該原理可商榷之處在於結盟對象只看距離而不問取向；等於是說，泛綠陣營的溫和派有可能優先考慮和泛藍的溫和派結盟，其次才願意考慮泛綠的激進派。我們則認為意識型態屬質的「取向」，重於屬量的「距離」，亦即上一節的「取向模型」概念更符實際。若然，則橫跨藍綠兩界的 $(P_2 X P_3 X P_4)$ 組合將被淘汰，而 $(P_1 X P_2 X P_3)$ 是唯一由中間向一端涵蓋的組合，略可符合同向最短又相連的要求。

以上各種選擇結盟對象的原理在不同環境不一定有解答，也不一定有唯一解，更可能會有不同的解，【表 4.1】列出的政黨聯盟分別對應不同的結盟原理。其中通過較多考驗的 $(P_1 X P_2 X P_3)$ 與 $(P_3 X P_4 X P_5 X P_6)$ 兩組，個別代表泛綠與泛藍在實力未過半之前，都有尋求中間立場或曖昧立場的「無黨籍聯盟」之奧援，顯見所謂「關鍵少數」的潛在利益，也似與實際情

【表 4.1】不同原理下的政黨結盟

	過 半 聯 盟					同向 相連最短
	最低	最小	最少	相連最小	相連最短	
$P_2 X P_4$	Y		Y			
$P_1 X P_2 X P_3$	Y			Y	Y	Y
$P_1 X P_2 X P_5$	Y	Y				
$P_1 X P_2 X P_6$	Y					
$P_1 X P_3 X P_4$	Y	Y				
$P_1 X P_4 X P_6$	Y					
$P_2 X P_3 X P_6$	Y					
$P_3 X P_4 X P_5 X P_6$	Y	Y		Y		
$P_2 X P_3 X P_4$				Y	Y	

況頗多吻合²⁹。再就政黨立場的動態變化而言，個別政黨多未如中位選民理論所預期的，明顯放棄中心意識型態而向著中間主張靠攏，反而是壁壘分明，至多與相鄰政黨從事局部性的競爭。這個有限範圍的競爭，表示政黨只在理念相符的支持群眾中，尋求中位立場的戰略地位，但不會任意挪移到陌生或對立的意識型態。譬如新黨有見於急統選民的凋零，為避免泡沫化，最多由最右端躍入國親兩黨之間，與黨內本土派逐漸失勢的國民黨結合，但不可能「蛙跳」(leapfrogging)到台聯黨與民進黨之間更「肥沃」的區域。然而這種意識型態的無形圍籬，與其說是政黨競爭行為的規範，不如說是多黨政治產生的緣由；換言之，Downs 的中位選民理論所以不能適用於多黨競爭，就在於假設政黨只看選票而不問理念，這對美國式的兩黨或許說得過去，但對一些政黨林立的國家而言，排除理念就等於否定政黨的立足點與存在價值，因為多數政黨一開始都是各自匯整或代表某種相當明確的政治主張，才得以成立的。

本節第二部份要分析政黨換票交易現象；十分有趣的是，從功利的角度而言，政黨結盟的功利考量絕不下於政黨換票，但一般卻容易接受前者為正常，後者則成為「政治骯髒」的例證。直到 Buchanan & Tullock (1962) 將政治交易與市場交易相同看待，改由福利經濟的角度檢討政黨換票的意義後，問題的焦點才從道德考量轉向效率考量，換言之，若政治市場存在著「Pareto 更佳」(Pareto-superior) 方案，政黨換票是值得肯定的。【表 4.2a】描述三個實力相同的政黨 P_1 , P_2 , P_3 對 A、B、C 三方案的偏好或厭惡強度³⁰。由於政黨各有所鍾，而多數決又只有數人頭、不問偏好強度，若逐案表決的話，無任何方案可過關，結果社會福利可增而未增。今若經過協商換票，在表決

²⁹ 每逢重大議案表決前，無黨籍聯盟的幾位立委身價暴漲，藍綠雙方採緊迫釘人方式拉票，此為不爭的事實。或許也因為如此，該聯盟似不曾採取過集體行動，以免拉開票數差距，使某一方放棄「出價」。

³⁰ 此例中的方案不一定是抽象的法案，而可以想像為三種公共建設，每一政黨所代表的選民只能由其中一種建設獲得 4 單位效用，但任一種建設所耗用的經費使效用損失 3 單位，由選民平均分攤後，每一政黨有 1 單位的效用損失，因此【表 4.2a】中的數字可以代表扣除成本後的淨效用。

【表 4.2a】 政黨偏好與換票：Pareto 改善

政 黨	方 案			Σ
	A	B	C	
P_1	+3	-1	-1	+1
P_2	-1	+3	-1	+1
P_3	-1	-1	+3	+1
Σ	+1	+1	+1	+3

【表 4.2b】 政黨偏好與換票：Coase 交易

政 黨	方 案			Σ
	A	B	C	
P_1	+3	-1	-1	+1
P_2	-1	+3	-1	+1
P_3	-1	-1	+1	-1
Σ	+1	+1	-1	+1

【表 4.2c】 政黨偏好與換票：Pareto 欠佳

政 黨	方 案		Σ
	A	B	
P_1	+3	-1	+2
P_2	-1	+3	+2
P_3	-3	-3	-6
Σ	-1	-1	-2

時俱暫時拋開既有立場，策略性支持各案，則通過三案不僅可使社會總福利增加，而且每一政黨都獲得較高福祉。依據這個原理，Coleman (1967) 甚至得出一個一般化的均衡條件：當任一政黨賣出一票的成本等於買進一票的效益時，不論個別政黨或整體社會都達到最適狀態³¹。應強調者，這種無人缺席的換票交易一旦達成，任一方案都可獲一致通過，也就是沒有多數暴力的問題，這對換票制度的正當性也是另一種肯定。不過如前指出，全面換票的必要條件在於各政黨一致面對「正和賽局」，也就是就現狀而言，所有政黨一無例外都有 Pareto 改善的空間。當個別參與者都有待套之利而又無法靠單獨行動落實時，換票行為可以突破多數決的束縛，獲致賽局中皆大歡喜的現成均衡³²。

設若政治市場的現況沒有 Pareto 改善的交易機會，也就是說，通過任何改變現狀的一個或多個方案，都會對至少某一政黨招致淨損，則政黨交易在換票之餘尚需其他補償手段，才能滿足 Pareto 最適條件。【表 4.2b】描述的狀況與前不同之處，就在於 P_3 由 C 方案所能獲得的效益不足，若三方案全部過關， P_3 會有淨損，但若因此全部裹足不前，則又平白犧牲可以增加的社會福祉。這種狀況能否解決或如何解決，有許多可能性，以下會探討；但若進一步要求採行全數決，就等於要求三黨必須就解決方案達成共識，於是 Coase 定理自然浮現，只有效益超過外部成本的方案才值得通過，也就是 A、B 兩方案通過，而 C 案放棄。此時全數決賦予了 P_3 杯葛 A、B 兩案的「財產權」，而 P_1 與 P_2 必須各自付出至少 1 單位、至多 2 單位的代價給 P_3 ，一方面足敷其彌補支持 A、B 兩案所背負的「外部成本」，另一方面各方都可

³¹ 在【表 4.2a】的例子中，其實隱含著三個方案是以包裹表決的方式投票，也就是說 P_1 黨對 B 與 C 案的支持票是同時賣出，因此賣票的邊際成本為忍受該二案的 2 單位效用，但也同時買到 P_2 與 P_3 黨對 A 案的兩張支持票，所以買票的邊際效益是 A 案被採行的 3 單位。由於政黨與方案的數目都少，一階邊際條件仍是不等式，代表是全有或全無的「角解」。

³² 除非採用全數決，否則這仍只是必要條件；政黨做局部換票以通過對參與者最有利的法案，而造成未參與者的重大代價，這種情況也是可能的均衡。

以有淨餘，共同瓜分社會福祉增加的 2 單位³³。

值得再提者，以上所分析不論是換票或以其他交易媒介來達成收支兩平，都以政黨做為交易主體才最可行。換票或其他型的政治交易不同於市場交易，既不會在同一時間銀貨兩訖、也鮮少將口頭協議形諸文字、更沒有片面違約的法律制裁，再加上任期之內和同一對象再次交易的機會不大，因此個別政客面對風險不小，也難免要擔心對方議約時浮報損失或低報利益以騙取不公平的交換條件，或是履約時好處進袋就翻臉走人。如 Weingast & Marshall (1988) 所指出，這些都會使協商缺乏信賴基礎而無法順利進行。只有政黨處於「跑得和尚跑不了廟」的境地，為了長久信譽考量，不致輕易逞一時之快而斷了日後協商之路。更重要的，法案審決已是現今各級政府、各種民意機關的例行公事，跨期或異地換票的交易機會幾乎無日無之、無處無之。對個別政客或選民而言，這種機會集合是可望而不可及，沒有什麼意義；唯站在交易制高點上的政黨，這既是可以靈活搭配、統籌運用的「無限商機」，又是防範投機、互表誠意的「公開徵信」。因此在健全的政黨政治體制中，換票及其他合法的政治交易確有助政治市場的運作效率。

然而就如許多文獻所指出的，換票交易雖然彌補了表決程序忽略偏好強度的缺點，本身卻也會製造出一些新問題，尤其是當表決採用多數決而非全數決的情況下，政黨換票很可能陷入一種「循環多數」的現象，而且不論有無 Pareto 改善的空間都一樣會發生³⁴。【表 4.2a】中各黨協調通過三案後，各自都只淨增 1 單位效益；其實在多數決制度下，任兩黨聯手就可為所欲為，根本無需顧及第三黨的死活。譬如 P_1 與 P_2 對 C 案都寧可不要，因此可以換票通過 A、B 兩案並杯葛 C 案，每黨福祉淨增 2 單位。不過被孤立的 P_3 黨可以向 P_2 提議聯手通過 B、C 兩案而杯葛 A 案，並以 1 單位效益為酬，使 P_2 的淨效益再增加到 3 單位，而 P_3 也由 -2 單位改善到 +1 單位。接下來就

³³ P_1 與 P_2 分別自 A、B 兩案獲得 2 單位的淨利，對 P_3 除了各自至少以 1 單位彌補其淨損外，剩下淨增的 1 單位如何議訂分配方式，則無關閱旨。

³⁴ 我們在下一章會仔細探討多數決投票所引起的難題，特別是「循環多數」這個現象。

是 P_1 向 P_3 提出同性質的建議，聯手通過 C、A 兩案而杯葛 B 案；之後回復到原來 P_1 、 P_2 兩黨對付 P_3 的局面。這種周而復始的合縱連橫也可以發生在【表 4.2b】的情況， P_1 與 P_2 聯手的話， P_3 還是可以以 1 單位為酬交換 P_2 由 A 案轉而支持 C 案，此舉可使 P_3 的淨損減少 1 單位，之後的循環過程與上例相同，不再贅述。

另一種換票的負面結果是【表 4.2c】所代表的情況，沒有謀略性投票的話，兩案都不會通過，而任何一個方案若通過，都是社會福祉的淨損。但 P_1 與 P_2 有誘因聯手通過 A、B 兩案，不僅造成 Pareto 欠佳的後果，而且完全由 P_3 承擔不利。當然依 Coase 定理， P_3 在多數決體制下會以至少 2 單位至多 3 單位的代價分別補償 P_1 及 P_2 ，促使打消 A、B 兩案，避免了社會福祉的平白損失，但對 P_3 而言，也只是些微減輕換票行為所帶來不利的福利重分配，似比社會資源由少數移轉到多數，直覺上難符合公平原則³⁵。

不過要避免「循環多數」造成的不安定或「多數暴力」造成不公平，是否應明訂禁止政黨換票與交易，則值得再思。一方面因為政治交易也有促成社會總福祉增加的機會，另一方面也因為政黨不同於個人，較不致因短視或近利而自毀信譽。做為一個可長可久的組織，政黨與其他政黨的長期互動有如「無限重複賽局」(infinitely iterated game)，玩久之後，會培養出善意與默契，因此「循環多數」意含的見異思遷、反覆無常，或「多數暴力」意含的以強凌弱、不留餘地，應該不會成為政黨運作的常模。

第四節 黨營事業與「中國國民黨公司」

³⁵ 依 Coase 定理進行的交易行為只保證效率性，不保證社會公平性。在此例中，A、B 兩案被否決後，社會福祉由 -2 歸零，但以福利的跨黨分配而言， P_3 平白減損 4 至 6 單位，由 P_1 及 P_2 獲得各半。

或政務官等為「產品」，來競爭民意的需求與「採購」，因此一個公平的競爭機制對政黨政治是必要的；反過來說，在一個一黨專政的體制，政治市場處於壟斷狀態，一方面人民對國家政策毫無多元選擇的機會，另一方面這些政策又是不得不消費的「公共財」，對人民福祉的影響更甚於一個獨占下的產品市場。既然要有競爭，就需要有資源以從事競爭；政黨競爭雖說是由選民用選票在政見場域進行，但在生產過程仍是需要資本投入，不管是用在產品的研發改良或市場的開拓推廣，政黨支出經費以贏得選民支持，再以支持者的捐輸做為投入以獲取更大支持，這類似廠商投資開發產品，再用消費者貢獻的利潤擴大產能與市場，都是資金與產品的良性循環。是以，在政黨政治的運作上，政黨有經費需求是天經地義的、政黨累積資本也是無可厚非的，這是何以選舉與金錢在一定限度內的結合，或廣義的說，政黨與資本在一定範圍內的結合，在一般民主國家被認為合法而正常。

但政黨與資本的結合在台灣的中国國民黨身上達到一個舉世無雙的巔峰，那就是該黨所擁有的黨營事業王國³⁶。在一般民主國家，黨營事業縱使不是絕無僅有，也多半屬於共產或社會主義的左翼政黨才有，而且這些事業的經營範圍不外印刷出版、弱勢福利以及吸收剩餘勞動等半營利性質，純商業營利的性質不濃，與政黨的政治功能則有所關聯³⁷。而中國國民黨一方面號稱反共，另一方面卻剽竊其黨營事業的做法，並青出於藍、發揚光大，結

³⁶ 政黨經營及投資營利事業的「始祖」當然非共產國家的共產黨莫屬，而其理論基礎則來自共產主義的「資本國家化」(nationalization)，目的不在營利，而在消滅私有財產制及其所帶來資本家階級剝削勞工階級的社會不平等，因此在共產國家的所有生產事業都屬於國有，又因為黨國一體，也同時成為黨營。

³⁷ 陳師孟、張清溪(1991)做了黨營事業的跨國比較，在檢視了109國291個政黨的相關資料後，黨營事業有案可稽的只有28個政黨，分別來自21個國家。除了前蘇聯、前東德、Cambodia及Bulgaria等四個共產國家外，另有六個一黨專政的國家，如Singapore、Iran、Zambia、Dominica、Guinea及台灣等，剩下的11個正常民主國家中，U.K.、France、Austria、Greece、Italy、Spain、Japan及Mexico等8國，是國內的共黨、工黨或社會黨才經營黨營事業，而且只是如印刷出版或賭博彩券等小生意。最後，Uruguay的紅白兩黨都經營電視台，平分秋色；而Israel則因建國之前就由教派政黨(religious parties)經營事業以負責照顧人民生計，這種歷史傳承延續至今，亦較無營利性質；至於Finland則資料欠缺，無從評斷。

果這些黨營事業不但沒有取代私有資本，反而與一些私人財團共同壟斷市場，不但純粹以營利為目的，而且經營項目與政黨的政治志職毫不相干，不但黨產非全民共產，而且還以各式「國庫通黨庫」的方式，盜取原屬全民的財富。在台灣半世紀的一黨專政下，國民黨黨營事業像癌細胞一般肆無忌憚地發展壯大，由 1946 年一家微不足道的齊魯公司到近年 7 家控股公司，掌握數百家各行各業的公司、近兆元的事業資產³⁸，如此規模的政商同體，已到了「難辨雌雄」的地步，難怪被冠上「國民黨公司」(KMT, Inc.)，以示其似黨而非黨的怪相³⁹。

政黨並非不能財力雄厚，但必須取之以道、用之有道；質言之，政黨既然是民意市場的競爭者，理當接受市場機制優勝劣敗的考驗，也就是政黨競爭不能脫離政治理念之爭，當理念獲得選民認同時，贊助資金隨之而來，而這些捐輸的用意也在協助政黨在政治市場的競爭中，有更上層樓的表現。由此可知，政黨財力的來源與支用必須附從於在政治市場上的競爭力，才有正當性可言。一般民主政黨的大宗財源來自黨員規費、機關報訂閱費用、以及支持者的認捐，也有政府依照政黨在選舉中的得票數做公費補助，還有小部份是來自競選文宣品的販賣收入，其共同特徵就是與民意市場支持度成正

³⁸ 中國國民黨的黨產究竟有多龐大，外人很難瞭解。在 1993 年國民黨將黨中央的財產與黨務基金交由中央財委會主管，而將黨營事業交由管理委員會主管，其主任委員劉泰英曾對媒體表示旗下共 95 家公司，總資本額約 \$3,000 億元。大約同一時間，7 大控股公司之首的中央投資公司董事長殷文俊則對外表示，該黨投資事業總資產約 \$9,500 元，淨值約 \$2,400 億元。依持股比率計算的帳面淨值約 \$350 億。但到了 1998 年，根據發佈的財報資料，帳面淨值增加到近 700 億，而投資的事業體也增加到 282 家，至 2000 年再增加到超過 300 家。至於黨營事業涉足的行業可說由第一級的農林漁牧、第二級的製造業、到第三級的服務業幾無一或缺，這可由 7 家控股公司的業務分工看出端倪：中央投資公司負責金融、財顧、石化、紡織、環保、海外投資等，光華投資公司負責高科技、證券、石油氣等，啓聖投資公司負責營建、土地開發，悅昇昌公司負責海外投資，華夏投資公司負責文化媒體，景德投資公司負責壽險、投顧，建華投資公司負責其他五花八門專業投資，包括大華證券與七海旅運社等。時至今日，這 7 家控股公司的分工漸形紊亂，有各自為政、自求多福的情況，不過只更突顯黨營事業的百無禁忌而已。可再參考梁永煌、田習如 (2000) 及陳師孟等 (1991)。

³⁹ 見 *Far Eastern Economic Review* (August 14, 1994) 及 *Topics* (May 1997; April 2001) 等國際性雜誌。

比。另一方面政黨的大宗支出不外平時用在探求民情民瘼、研發政策與培養人才，選舉時則用在各種文宣造勢與資訊提供，使政黨主張或提名者有一定的曝光度以增加選民認同，其共同特徵也是要訴求更多民意支持。總括來說，民意的向背才應該是政黨興衰的決定因素，而政黨財力只能是民意向背的一個副產品；若反其道而行，政黨脫離民意市場的節制另闢財源，並進而以財力扭曲民意市場的競爭機制，則民意在民主政治的關鍵地位必被埋沒。這種「喧賓奪主」式的競爭手段，有些類似業界一些本業嚴重虧損而專賴業外收入維持的公司，帳面雖然有盈餘，卻不能掩飾其在專業領域已不具競爭力的事實，資源若繼續流向這類生產者，只會傷害整體配置效率 (allocative efficiency)。

當然政黨以黨營事業來累積財富並競爭政權，其所造成的不良後果將遠大於生產資源的誤置。這些後果不僅對整體社會不利，而且對擁有黨營事業的政黨本身也非好事，我們以下分為對外與對內兩方面闡述。

對外而言，擁有大規模黨營事業的政黨會對其他政黨與其他企業體造成不公平的競爭壓力。中國國民黨過去每年由黨營事業盈利上繳黨中央 50 億元以上，再加上一些事業附設「財團法人基金會」的帳面下資金挪移，供應各級黨部及民眾服務站的數千名專職黨工薪資及業務費用，以及全國數百處辦公或營業處所的經常開銷，至於在選舉年的選戰預算當然另外增編，所以上百億的年度支出並非鮮見；相形之下，其他政黨的黨費或捐助所得，恐怕不及其 1%，所能聘用的黨職人員當然更不成比例⁴⁰。這樣懸殊的人力物力優勢，等於在市場預設一個高不可攀的有效競爭門檻，任何其他政黨若非被「高價逐出」(priced out)，就只能做為市場的追隨者，毫無競爭龍頭地位的條件⁴¹；是以，即使黨營事業所累積的財力全部用在合法的競爭手段上——

⁴⁰ 以 1991 年度為例，中國國民黨的普通預算為 46.4 億元，而民主進步黨中央黨部黨工不及半百，預算僅 2,400 萬元，是前者的 0.5%，但比起後者創黨前四年的 800 萬、1,200 萬、1,600 萬、與 2,300 萬，已是再創高峰了。見《自立早報》(1990 年 7 月 26 日)。

⁴¹ 民主進步黨擊敗中國國民黨取得執政權，是因為「產品」市場有相當區隔所致；至於與國民黨在統一主張上相近的其他政黨，不論是早期的青年黨與民社黨、中期的工黨與勞

不用來提供黨籍候選人發送走路工或搓圓子湯的前金後謝，不用來買通黑道份子以暴力恐嚇打擊對手，不用來酬謝不肖選務人員做票取勝——這種獨立於民意向背的政黨財力仍會造成對手失去公平競爭的立足點。任何不公平的競爭還不如不競爭，而沒有競爭的政黨政治就不可能是民主政治。

黨營事業對政黨的貢獻除了財源之外，還有更隱晦的一面，而且也是更不健康的一面，那就是企業關係的政黨化。在現代產業經濟體系中，任一企業除了面對最終消費者之外，不可避免會與其他企業發生上下游的縱向產銷關係，也經常會與其他企業發生共同投資的橫向夥伴關係，不論是垂直或水平的產業關聯脈絡，都使相關企業成為某種程度的命運共同體，這種利害一致、禍福與共的商業關係，就一般正常企業而言，有強固生意上協力互惠的作用，但對黨營事業而言，卻多了一個政黨綁樁或甚至政治勒索的槓桿，由商業利益再搾出政治支持，一舉而兩得。大凡台灣的大型民間財團鮮有不與國民黨黨營事業掛鉤者，從 1950-60 年代入幕的大同、聲寶、東元、東和、台塑、台泥、裕隆、聯華、養樂多、東帝士等，1970-80 年代的華新麗華、大成、長城、厚生、太子、宏國、遠東、新光、奇美、華隆、宏基、聯電、潤泰、豐群、安鋒、永豐餘等，到 1990 年代的威京、長億、長榮、國揚、三商行、美吾髮等，這些在台灣經濟發展各階段「喚水會震動」的要角，或者出於攀附貪念、或者出於保險動機、也有些可能存心不良，莫不主動或被動與黨營事業攜手，有些更以引進黨資入主為得計；而不少集團首腦則榮膺國民黨中央常委或財委等要職，集團內接班人或重要幹部則不乏被國民黨提名為各級民代候選人。至於份量不足的中小企業，也有不少汲汲營營於躋身其內，以期成為這個供應鏈的一個小環節，終身受用不盡。回顧過去半世紀國民黨執政期間，這些民間財團的確不負國民黨所期，在選舉時為國民黨出錢出力，運作員工及客戶一面倒押注於國民黨的萬年執政，一方面使黨營事業

動黨、晚近的新黨與親民黨，由於在同一個市場以小搏大，儘管一開始可能靠著社會階層、族群傾向等選民屬性上的區隔，對國民黨構成一些壓力，但終究會遭遇到爭奪地盤的財力瓶頸，只有對國民黨或「國民黨公司」俯首稱臣。依經濟原理，在同一市場中的大小生產者依不同競爭能力，會分別扮演領導者與追隨者的角色，而領導者的行動會迫使追隨者跟進，參見 Friedman (1983)。

本身對政黨的不當輸送以及對其他政黨的不公平競爭優勢，再以乘數擴大，一方面又狡辯這是個人政治選擇的自由，沒有保持中立的必要，使選民是非難辨。所以黨營事業可說是成功扮演了政黨的白手套：表面上居間使政黨與民間企業略做隔離，以杜悠悠之口，實質上則將商場網絡轉化成選舉籌碼，玩弄了民間企業的自利與投機心態，污染了一般民眾的政治期待，而成全了一黨的霸業。

黨營事業過去另一類合作夥伴是公營事業或政府機關，例如中油、中鋼、台電、台糖等生產事業，以及台銀、交銀等國家行庫，還有退輔會、婦聯會、外貿協會、行政院開發基金、經濟部工業區開發基金等公法人，可謂光怪陸離、不應有而盡有。黨營與國營事業或公家單位的聯姻，對後者並無任何好處，對前者卻受益良多：第一、公黨合資事業是「黨國一體」的明確體現，理論上企業的存續沒有期限，因此喻示執政黨也將「萬壽無疆」；第二、國營事業的投資多半是獨寡占事業、或是政策性開放或獎勵經營的事業，政府對國營事業的特權照顧，甚至一些有關政策走向的內線資訊，將透過合資經營而「愛屋及烏」；第三、公黨營事業的管理階層被黨職權貴「鳩佔鵲巢」，員工誤認政黨為其衣食父母，混淆效忠對象；第四、政府資金的投入可增加民間財團的投資誘因，成為黨、國、財團的三合一據點，更難解構。

以上所有的分析都不是憑空揣測或危言聳聽，而是中國國民黨在台灣執政半世紀一手導演出的畸型現象⁴²，其基本策略就在以掌控「民生」命脈來扼殺「民主」籲求，任何另組政黨的企圖即使僥倖成功，也無足夠資源挑戰其執政地位。然而這樣的如意算盤終究有百密一疏，那就是黨營事業與政黨財富對政黨本身產生的長期腐蝕作用。

黨產與黨營事業的這種對內慢性自殘，相當符合 Becker (1981) 的「不肖子理論」(Rotten Kids Theorem)，也類似經濟原理所謂的「逆選擇」或「反

⁴² 梁永煌、田習如 (2000) 一書全部是事實的發掘與報導，一些實例所呈現出的荒誕不經，更甚於本文所述。

淘汰」(adverse selection)假說。富豪之家的子女孝敬父母，有可能出自繼承財產的私心，而多金政黨所以效忠者眾，更可能基於理念以外的因素，譬如基層黨工爲了就業飯碗與福利、候選人貪圖競選經費的挹注與劃地配票、軍公教寄望退休轉任黨營事業的酬庸、青年學生著眼於社團補助或留學獎學金、「識時務」的業者覬覦成爲「黨國資本體系」產銷網的入幕之賓、不肖「地雷股」老闆則預謀轉嫁投機虧空於凱子政黨，這些國民黨最顯性的支持者對博大精深的三民主義有幾多興趣或瞭解，旁人不得而知，但是可以確定的，只要政黨的萬貫黨產散盡之前，都會一臉忠貞、長相左右⁴³。長此以往，政黨本身也以「理財」取代「理念」爲第一要務，黨機器的主控由精神導師旁落於黨產掌櫃後，就此黨格潰堤、再無底線：可以對國庫資源及國有財產巧取豪奪⁴⁴，藉產業開放政策或財經法規的修訂獲取壟斷利得⁴⁵，對公營銀

⁴³ 包括蕭萬長在內的不少國民黨高層人士均曾公開主張，以黨營事業股票犒賞績優黨員，以吸引新血，正說明該黨在政治理念上的凝聚力瀕臨破產之際，動歪腦筋企圖在人性底層的劣根性找出結合點。

⁴⁴ 由 1958 年《自由中國》(18 卷 5 期)的〈社論：從滿街蘋果談到外匯管制的弊端〉一文，可以看到國庫通黨庫的冰山一角：當時蘋果之類的管制進口品必須申請「特種外匯」，而申請者必須是國民黨黨籍的貿易商，向該黨中央財委會（主委爲行政院長、副主委爲財政部長）提出，核准後依官定匯率 (U.S.\$1=N.T.\$24.78) 約三倍的特種外匯匯率 (U.S.\$1=N.T.\$60~\$80 不等) 購買，差價係歸國民黨財委會。所以僅蘋果進口一項，一年爲該黨賺取 \$2,000 萬元現金，是現在幣值的 50 億元以上。至於不動產的部份則更駭人聽聞，除當初接收日產獲得百餘筆精華區「國有特種房地」，及 19 家戲院外，自 1958 年至 1988 年間各級政府將其管有之公有土地及建物陸續贈與或轉帳撥歸中國國民黨及救國團而明確有案可查者有百餘筆，至於無案可查或賤價購得者更不計其數。可參見監察院財經及內政兩委員會第三屆第 41 次聯席會議決議 (2001 年 4 月 2 日)。上述 19 家戲院由台灣省行政長官公署撥歸中國國民黨中央財委會時，該黨致行政院函有謂：「本省黨費所需甚鉅，經一再向陳（儀）長官洽商，現已允將接收日人公私產業項下所有電影戲院撥歸本會經營，…，台灣全省黨費已可自給…」，該黨理直氣壯地將國庫供給稱做「自給」，証明了其以國庫爲自己的黨庫。

⁴⁵ 國民黨以執政黨的身份藉財經政策圖利行爲，最明顯的例子就是每逢金融市場解除管制、開放業務，總是黨營事業拔得頭籌、取得獨寡占地位。譬如 1959 年的中華開發信託是當時唯一的中長期貸款機構，舉凡美援相對基金、中美經社發展基金、中央銀行與經合會的轉貸或特別帳戶貸款，都是由該公司包辦；1962 年成立的證券交易所、1968 年的中央再保公司、1980 年的復華証金等都是獨占事業，而 1971 年的中聯信託、1976 年的中興票券與中華票券、1986 年的中華、光華兩家基金公司都是寡占事業，甚至 1990 年開放民營商業銀行時，也爲黨營的大華銀行保障一席。其他在石化、天然氣等市場的管制法規

行的信用分配關說施壓或借殼淘空⁴⁶，甚至對相關國家政策與政府決策陽奉陰違⁴⁷。上下交征利的後果就是政黨內部的劣幣逐良幣，有識之士遭到金錢政治的反淘汰，由疏離而退出核心，但這不僅沒有對國民黨產生警示，反而使更多鑽營者或地方派閥乘隙躋身黨籍民代與官員，其素質日趨下流自不意外。時至今日，只要解消國民黨的財富，就難逃樹倒猢猻散的結局，不過這也未嘗不是讓其褪去包袱、洗面革心的契機。因此無論於公於私，對國民黨的黨產及黨營事業均需找出一個公正且徹底的處置，這是本節最後要討論的主題。

我們認為完整的處置方案必須兼顧「動態」與「靜態」兩部份，所謂動態的部份是指黨營事業若持續經營，則其所構築出的企業網脈將持續給予人力物力的供應，扭曲政黨競爭的公平性，是以基於健全政黨政治的考量，黨

上，處處可見執政黨操弄痕跡。

⁴⁶ 姑且不論黨籍民代利用年度預算審查而脅迫公營行庫做不當貸款的「個人行為」，國民黨黨營金融機構右手向公營行庫借錢，左手又投資或轉貸於黨營或黨友的事業，造成間接的特權信用或國庫呆帳損失，例如復華証金與華夏租賃皆是，而一直到近兩年，黨營事業靠財政部紓困指示得以緩繳行庫貸款本息之例，仍不勝枚舉。Bennedson (2000) 指出政府或政黨企業的問題在於「替利益團體創造影響資源配置的機會」(p.559)，其言不虛。

⁴⁷ 在李前總統執政時期，黨營事業就顯示某種程度的不聽使喚，例如李登輝三令五申的「戒急用忍」，黨營事業主管卻私下前往中國考察投資機會。最誇張的一例應屬黨資過半的誠宇創投公司，在 2001 年違法投資於中國的中芯半導體公司，當被要求撤資時，其董事長徐立德表示「不熟悉政府政策」。更荒謬的是 1996 年李登輝召開「國家發展會議」，朝野對黨營事業做出「四不」決議（不得從事壟斷事業之經營、不得承接公共工程、不得參與政府招標、不得赴中國投資），但在全部 136 個決議事項的後續總檢討報告中，只有此案內政部因無法確定主辦機關而「不提供辦理情形」，最後經建會的審查建議是：「本案擬俟核定主辦機關後再處理」，從此不了了之。再有李登輝在 1993 年的「黨營事業業務研討會」上宣示：「黨營事業…所擁有各筆土地可開發成國民住宅、勞工住宅、或老人村，以便直接照顧弱勢團體、回饋社會」等語，但負責辦理的黨管會主委劉泰英卻搞出一個問題重重的「中輝建設案」，向一個信用記錄不良的地主高價購地，打著變更山坡保育地為建地的如意算盤，並規劃以 60% 以上建坪夾帶兩千五百戶非平價住宅的別墅矇混過關，結果自 1994 年底簽約，至 1999 年開發合約到期，地主無法履約、也無法支付違約金，其後李登輝被迫下台，也就此不了了之。Matsumoto (2002) 認為國民黨黨營事業提供了李前總統政治資源，「展現強力領導，促成民主化的完成」(p.359)，我們對此相當保留。

營事業的經營範圍必須大幅度縮限。具體的做法如下：(一)政黨政治入憲，依憲法規定制定「政黨法」，嚴禁政黨經營或投資營利事業，但對非營利性質的相關事業，如宣傳理念的印刷出版與民調、濟助黨員的幼教托育或醫療養老等，則不在禁止之列；此外應規定政黨按期向中央主管機關呈報經會計師簽證之財務報表，包括資產負債表等，並供民眾查詢與舉發不法；(二)現存國內外黨營事業凡逾越界線者，必須於一定期限內出售持股或轉讓為官股，逾期則強制徵收為官股；(三)在上述期限之前，任何含有政黨資金的企業須繳納「黨營事業特別捐」，依黨資比例與營利所得數額徵收，故無所謂政黨持股是否過半之爭⁴⁸。特別捐的收益存入以下將述及的「政黨政治發展基金」⁴⁹。

阻絕了黨營事業的不當管道之後，國民黨未來不當增添財力的可能性大減，但其過去已累積的不義之財仍待清理，還給政府與人民一個遲來的公道，這是「靜態」的部份。具體的做法如下：(一)行政院成立「中國國民黨黨產清理小組」，負責查清黨產來源後，轉交司法院大法官會議，凡屬歷年各級政府贈與或撥歸者，一律判以法源「違憲」、依據無效，令其產權或折算現值歸還為國有財產；(二)再以 1994 年國民黨正式登記為財團法人之日為區隔，認定其登記前依法並無從事財產交易之資格，故除前項外，該日之前取得之其他財產亦視同不當取得，應折算現值後繳入「政黨政治發展基金」，做為補助公辦政見辯論的經費、補助各政黨選舉與民調事務經費、賄選或選舉暴力事件查辦經費、以及對各政黨有無從事不法或不當事務的監督稽核經費等⁵⁰；(三)至於自 1994 年至清理黨產日止，該黨所增加的黨產仍歸其所有，但應於政黨法中明訂政黨年度預算與選舉經費的上限，若其合法持有的黨產

⁴⁸ 黨營事業主管一向好以黨資持股未過半為由，在黨營事業的定義上玩文字遊戲。但黨營事業所造成的不公平競爭其實與持股多少並無多大關係，所以黨營事業應做最廣義的認定，以免以文害義。

⁴⁹ 「黨營事業特別捐」是依據「污染者付費」的原理，也就是黨營事業對政黨政治造成的外部成本一時無法根除，則應以稅捐型式予以內部化。可再參閱本書第九章有關「國家安全捐」的倡議。

⁵⁰ 台灣目前已登記的政黨逾百，但不少是拿錢為其他政黨幫閒的「尾巴黨」，或是以販賣捐款收據供人逃稅的「金光黨」，但內政部主管當局似乎礙於事屬敏感，對政黨的設立審查與運作監督極盡馬虎之能事。

尚有超出，則超出部份悉數交付信託，以防任何以金錢影響選舉結果的可能⁵¹。

基於前瞻的觀點、公平的原則，黨營事業的運作必須終止，基於回顧的觀點、正義的原則，超額黨產的存在必須清除。1990年代蘇聯解體及其東歐附庸國的改制後，新政府對不再執政的共產黨黨產都做出斷然處置，例如Russia要求各國凍結蘇共的海外資產、Hungary政府由自由民主黨接收共黨中央黨部、Poland的共黨則除了中央黨部則成為Warsaw大學的圖書館外，另有兩千幢房舍被充公，原該黨還企圖以「社會民主黨」的新身份承接被拒：前東德則成立「獨立委員會」清理執政40年的「社會主義統一黨」(SED)黨產與黨營事業，凡未依西德基本法原則所取得的財產一律歸還或充公，而合法與否的關鍵之一在政黨須負「舉証責任」，關鍵之二在於援用的是西德基本法的「溯及既往」⁵²。凡此種種，都顯示黨產與黨營事業弊端在這些轉型政體所受到的重視與解決的決心。從政治發展史而論，台灣也經歷類似的轉型軌跡，但中國國民黨失去政權之後卻仍然緊緊抱住黨產，企圖以之為一搏翻身的本錢，如此無恥行徑應是任何有關台灣政治經濟的著作必須詳予記錄者。

⁵¹ 早在1993年，民進黨籍及無黨籍52位立委提出「政黨財產管理條例草案」，即主張黨產交付信託，而2000年國民黨總統候選人連戰也公開回應，俟後並委託中央信託局等機構做出小額信託。但在黨產正當性未清查前逕行信託，其實對國民黨只是多一層保護或漂白的作用，信託受益者仍為國民黨，接受信託的業者還要保障其財產權及隱私權，因此這種處理方式是標準的「鋸箭法」，讓外界看不到問題，而表層下的病灶則毫無改變。2004年底則傳出財政部將走法律途徑，對國民黨黨產提出假扣押申請，但一方面這只可能適用於被侵佔的國有財產，是黨產的一小部份而已，另一方面儘管人盡皆知當時的法令都是國民黨便宜行事的工具，國民黨仍可狡辯其來源「於法有據」，使得司法判決的結果難以預測，稍有不慎則此法律手段有可能反而成為國民黨的幫凶，增加日後解決的困難。由上一章第二節的討論，我們認為國民黨黨產問題本質上是政治問題，唯有在大法官會議或憲法法庭上確定違憲，其他法律或程序問題才能迎刃而解。

⁵² 東德經驗取自黃世鑫（2000年），其餘散見報章雜誌。

相關文獻

- 林嘉信，*奇案現形記：劉泰英與中華開發五大怪案*，台北：商智文化，2001年。
- 梁永煌、田習如編著，*拍賣國民黨：黨產大清算*，台北：財訊出版社，2000年。
- 黃世鑫，「兩德統一後之前東德 SED 黨產的處理經驗：他山之石」，*新世紀智庫論壇*，9 (2000年4月)，79-88。
- 陳師孟、張清溪，「台灣黨營事業的演變及其政治經濟含意」，*政治經濟研討會論文集*，台北：中國經濟學會，1991年。
- 、林忠正、朱敬一、張清溪、施俊吉、劉錦添等，*解構黨國資本主義：論台灣官營事業之民營化*，台北：澄社，1991年。
- Acemoglu, Daron, "Why Not A Political Coase Theorem? Social Conflict, Commitment, and Politics," *Journal of Comparative Economics*, 31:4 (December 2003), 620-52.
- Aldrich, John H., *Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America*, Chicago, IL: University of Chicago Press, 1995.
- Alesina, Alberto & Howard Rosenthal, *Partisan Politics, Divided Government and the Economy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- Axelrod, Robert, *Conflict of Interest*, Chicago, IL: Markham, 1970.
- Barry, Brian, *Sociologists, Economists and Democracy*, Chicago, IL: University of Chicago Press, 1978.
- Baumol, William J., John C. Panzar & Robert D. Willig, *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, N.Y.: Harcourt Brace Jovanovich, 1982.
- Becker, Gary S., *A Treaty on the Family*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1981.

- Bennedson, Morten, "Political Ownership," *Journal of Public Economics*, 76:3 (June 2000), 559-81.
- Bernholz, Peter, "Instability of Voting Outcomes, Logrolling, Arrow, Coase, and All That: A Different Interpretation," in P. Fishback, G. Libecap & E. Zajac, eds., *Public Choice: Essays in Honor of a Maverick Scholar Gordon Tullock*, Boston, MA: Kluwer, 2000, 83-98.
- Coase, Ronald H., "The Problem of Social Cost," *Journal of Law & Economics*, 3:1 (April 1960), 1-44.
- Coleman, James S., "The Possibility of A Social Welfare Function," *American Economic Review*, 56:6 (December 1966), 1105-22.
- Delury, George E., ed., *World Encyclopedia of Political Systems and Parties*, 2nd ed., N.Y.: Facts on File Publications, 1987.
- Demsetz, Harold, "Amenity Potential, Indivisibilities, and Political Competition," in James Alt & Kenneth Shepsle, eds., *Perspectives on Positive Political Economy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990, 144-60.
- deSwaan, Abram, *Coalition Theories and Cabinet Formation*, Amsterdam: Elsevier, 1973.
- Doron, Gideon & Itai Sened, *Political Bargaining: Theory, Practice and Process*, London: Sage, 2001.
- Downs, Anthony, *An Economic Theory of Democracy*, N.Y.: Harper & Row, 1957.
- Fiorina, Morris, *Divided Government*, N.Y.: Macmillan, 1992.
- Friedman, James W., *Oligopoly Theory*, Cambridge: Cambridge University Press, 1983. Chapters 5 & 7.
- Galeotti, Gianluigi & Albert Breton, "An Economic Theory of Political Parties," *kyklos*, 39:1 (1986), 47-65.
- Gunther, Richard & Larry Diamond, "Types and Functions of Parties," in Larry Diamond & Richard Gunther, eds., *Political Parties and Democracy*,

- Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2001, 3-39.
- Hirschman, Albert O., *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1970.
- Hotelling, Harold, "Stability in Competition," *Economic Journal*, 39:1 (March 1929), 41-57.
- Kaplan, David E., *Fires of the Dragon: Politics, Murder, and the Kuomintang*, N.Y.: Atheneum, 1992.
- Katz, Richard S., *A Theory of Parties and Electoral Systems*, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1980.
- , *Democracy and Elections*, Oxford: Oxford University Press, 1997.
- Koford, Kenneth J., "Centralized Vote Trading," *Public Choice*, 39:2 (January 1982), 245-68.
- & Linda Heckert, "Determinants of the Number of Legislative Parties: Evidence from Postwar France," in Manfred J. Holler, ed., *The Logic of Multiparty Systems*, Dordrecht: Kluwer Academic, 1987, 371-82.
- Laver, Michael, *The Politics of Private Desires: The Guide to the Politics of Rational Choice*, N.Y.: Penguin Books, 1981. Chapter 5.
- Lawson, Kay, "When Linkage Fails," in Kay Lawson & Peter H. Merkl, eds., *When Parties Fail: Emerging Alternative Organizations*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1988, 13-40.
- Lieserson, Michael, "Factions and Coalitions in One-Party Japan: An Interpretation Based on the Theory of Games," *American Political Science Review*, 62 (1966), 70-87.
- Matsumoto, Mitsutoyo, "Political Democratization and KMT Party-Owned Enterprises in Taiwan," *Development Economics*, 40:3 (September 2002), 359-80.
- Olson, Mancur, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965.

- Ordeshook, Peter C., "The Spatial Analysis of Elections and Committees: Four Decades of Research," in Dennis C. Mueller, ed., *Perspectives on Public Choice: A Handbook*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997, 247-70.
- Osborne, Martin J., "Spatial Models of Political Competition under Plurality Rule: A Survey of Some Explanations of the Number of Candidates and the Position They Take," *Canadian Journal of Economics*, 18:2 (May 1995), 261-301.
- Parisi, Francesco, "Political Coase Theorem," *Public Choice*, 115:1-2 (April 2003), 1-36.
- Riker, William H., *A Theory of Political Coalition*, New Haven, CT: Yale University Press, 1962.
- Robertson, David, *A Theory of Party Competition*, N.Y.: Wiley, 1976.
- Robinowitz, George & Stuart Elaine Macdonald, "A Directional Theory of Issue Voting," *American Political Science Review*, 83:1 (March 1989), 93-121.
- Romer, Thomas & Howard Rosenthal, "The Elusive Median Voter," *Journal of Public Economics*, 12:2 (October 1979), 143-70.
- Rosenstone, Steven J., Roy L. Behr & Edward H. Lazarus, *Third Party in America: Citizen Response to Major Party Failure*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984.
- Satori, Giovanni, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press, 1976.
- , *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham, NJ: Chatham House Publishers, 1987. Chapter 6.
- Schlesinger, Joseph A., *Political Parties and the Winning of Office*, Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 1991.
- Smithies, Arthur, "Optimal Location in Spatial Competition," *Journal of Political Economy*, 49:3 (June 1941), 423-39.
- Stigler, George J., *Memoirs of An Unregulated Economist*, N.Y.: Basic Books,

1988.

Stratmann, Thomas, "Logrolling," in Dennis C. Mueller, ed., *ibid.*, 1997, 322-41.

Tullock, Gordon, "A Simple Algebraic Logrolling Model," *American Economic Review*, 60:3 (June 1970), 419-26.

Ware, Alan, *Political Parties and Party System*, Oxford: Oxford University Press, 1996.

Weale, Albert, *Democracy*, London: Macmillan, 1999.

Weingast, Barry R. & William J. Marshall, "The Industrial Organization of Congress; or Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets," *Journal of Political Economy*, 96:1 (February 1988), 132-63.

Wilkinson, David, *Cohesion and Conflict: Lessons from the Study of Three-Party Interaction*, N.Y.: St. Martin's Press, 1976.

Wittman, Donald A., "Parties as Utility Maximizers," *American Political Science Review*, 67:2 (June 1973), 490-8.

———, "Why Democracies Produce Efficient Results," *Journal of Political Economy*, 97:6 (December 1989), 1395-424.

———, *The Myth of Democratic Failure*, Chicago, IL: University of Chicago Press, 1995.