

台湾地区“马王政争”的制度根源

黄宗昊

(上海交通大学国际与公共事务学院, 上海 200030)

摘要: 在2013年9月,台湾地区最高领导人马英九欲逼迫立法机构负责人王金平去职,引爆了“马王政争”。这场政治角力的出现,和立法机构的法案通过率偏低,并往往搁置有争议的法案有关,这严重冲击了行政部门的施政效能。分析而言,立法机构的法案通过率偏低,是由两类制度的交互作用所导致,一是立法机构内部的立法审议规则,另一则是国民党的党政关系运作机制。在之前马英九担任党主席的时期,国民党的党政关系由行政挂帅,和立法机构内的党团关系疏离,因而党政关系运作机制无法有效连结立法与行政。虽然国民党占有立法机构多数席位,但在党团的漠视与被动之下,造成立法审议流程中的层层关卡无法突破,影响到行政部门法案的通过率,埋下“马王政争”的导火索。

关键词: 党政关系; 党团协商; 半总统制; 马英九; 王金平

中图分类号: D675.8 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-7095(2015)05-0052-09

DOI: 10.13806/j.cnki.issn1008-7095.2015.05.007

2013年9月的一场记者会,开启了台湾政坛的一场轩然大波,媒体将后续一连串的政治纠纷称为“马王政争”或“九月政争”。2013年9月6日台湾地区的“最高法院检察署”召开记者会,宣布在电话监听“立法委员”柯建铭涉嫌不法的过程中发现,柯建铭拜托立法机构负责人王金平向法务部门首长曾勇夫、“高等法院检察署”首长陈守煌关说,试图让承办检察官林秀涛放弃上诉、以求脱罪。“最高法院检察署”拟将曾勇夫移送台湾的监察机构审查,陈守煌、林秀涛移送“检察官评鉴委员会”评鉴。

记者会当天,王金平正巧出境参加女儿婚礼,不在台湾。两天后的9月8日,台湾地区最高领导人马英九召开记者会,强烈抨击王金平作为不当,要求王辞职下台。王金平则在9月10日返台后,旋即在机场召开记者会,澄清电话联系并非关说,同时指责检方滥权、违法,并拒绝辞职。马、王双方先是召开记者会、透过媒体隔空喊话,紧接着将角力的重心转向国民党的考核纪律委员会(考纪会)。

原来王金平属于台湾立法机构中的“不分区立法委员”,由国民党指派,如果因行为不端,遭国民党开除党籍,将同时丧失“立委”的身份与立法机构负责人的职务。是否开除党籍,则由国民党的考纪会审查,并做出决定。在9月11日国民党考纪会开会前,马英九以党主席的身份召开记者会,宣称王金平已不适任现职,要求考纪会开除王金平党籍。考纪会最终也决议开除王金平党籍。

收稿日期: 2015-01-27

基金项目: 上海交通大学文科科研创新项目“台湾地区的政府体制、政治运作与政策产出:对两岸关系和平发展的启示”(13QN16)

作者简介: 黄宗昊,上海交通大学国际与公共事务学院讲师,上海交通大学台湾研究中心研究员。

但与此同时,王金平却从司法途径寻求救济,到“台北地方法院”提起“确认党籍存在”的诉讼,并申请“假处分”,要求在该诉讼的司法判决定讞之前,国民党不得剥夺他的党员资格。“台北地方法院”在9月13日同意了王金平的“假处分”申请,国民党随即向“高等法院”提出抗告,“高等法院”在9月30日驳回了国民党的抗告案。国民党未就“假处分”的部分继续上诉,但王金平“确认党籍存在”的诉讼仍持续进行迄今。事件发展至此暂告一段落,王金平藉由“假处分”成功地维持现状,暂时保住了国民党党员的资格,以及“立委”与立法机构负责人的职务,但留下的却是台湾地区遭重创后的行政—立法关系,以及司法泄密、监听立法机构等多项疑案。

一、“马王政争”的问题症结

“马王政争”虽以司法事件开始,又以法律处分暂时休止,但本质上就是马、王之间披着法律外衣的政治斗争。何以马英九既是最高领导人又是国民党的主席,却非要将来自同党的立法机构负责人王金平拔掉?两人关系不佳,可能的原因除了个性差异外,还包括从政以来的摩擦。特别是国民党在2005年的党主席选举,马英九和王金平先后参选。在竞选过程中,马阵营指控王金平操弄省籍情结、和地方派系与黑金势力过从甚密、和前最高领导人李登辉关系深厚等。由于竞争激烈,两人相互攻击批评,最后虽然由马英九当选党主席,但王金平对于竞选过程中所遭受的“不实指控”仍然耿耿于怀。^①此次的党主席选举可说是首度的“马王之争”,也是两人心结一个较明确的起点。

除了以上所言的主观因素之外,一个关键且相对客观的事实是:马英九在台湾地区最高领导人任内,立法机构对行政部门的法案通过率偏低,特别是对有争议的法案往往搁置。例如在台湾立法机构第七届(2008—2011)的第二会期到第八会期,行政部门所提法案的通过率一般都不超过六成,分别是第二、三、四、七、八会期的52.9%、60.2%、57.56%、56.6%、54.5%,第五、第六会期甚至跌到不足四成,只剩30.8%和37.8%。^②七个会期平均下来刚好五成。^③

类似的局面如果出现在之前的陈水扁时期还情有可原,执政的民进党没有掌握立法机构的多数席位,属于“少数政府”(minority government),因而立法机构对行政部门的配合度不高。但自2008年5月马英九上任以来,国民党在立法机构一直保有多数席位,何以明明是“多数政府”(majority government),但法案常不易通过、屡遭政策困境?立法机构的配合度不够高,造成行政部门许多政策无法有效推动,由此衍生出执政无能的印象,既冲击国民党在各级选举中的选情,更危及马英九身为最高领导人的权力基础和历史评价。

台湾地区和法国的政府体制类似,对照两地,则反差极为鲜明。^④法国政府的法案在国民议会的通过情形良好:在1968—1983年间,平均每年有八成的政府法案可获通过;在1986—2006年间,政府法案的平均通过率更进一步提高到88%;在2007—2009年间,通过率虽有下降,仍然维持有76.39%。^⑤两地政府体制类似,但法案通过率却有着五成和将近八成的鲜明对比,台湾

① 陈宏铭、陈俊宇:《领导权竞争与政党制度化:以中国国民党主席之更替为例》,台湾《中华行政学报》,第9期,2011年:第13页。

② 蔡荣祥、陈宏铭:《总统国会制的一致政府与宪政运作:以马英九总统第一任任期为例》,台湾《东吴政治学报》,第30卷第4期,2012年:第135页。

③ 立法机构第七届的第一会期(2008.2—2008.7)有部分时段仍由陈水扁担任最高领导人,故不列入讨论。

④ 两地的政府体制都属于“半总统制”(semi-presidentialism)。

⑤ 李凤玉:《总统与其政党的关系:法国与台湾的比较》,黄秀端主编:《党政关系与国会运作》,台北:五南图书出版公司,2011年,第203页。

地区在马英九时期的行政效能受到立法机构更大的制约。^⑥正因为如此,马英九认定立法机构负责人王金平为拖累其执政的罪魁祸首,欲藉由法律手段和政治压力逼迫王金平离开既有职位,以挽回行政—立法关系的颓势,这应该才是“马王政争”出现的深层原因。

进一步而言,马英九时期的行政部门法案在立法机构的通过率偏低,明明处于“多数政府”的优势地位却常出现法案无法通过的政策困境,这究竟是身为立法机构负责人的王金平作梗,还是另有结构性因素的制约?本文认为,此一矛盾现象的出现和两类制度在运作上无法有效接轨有关,一类制度攸关立法机构的内部审议流程,另一类制度则涉及国民党的党政关系运作机制。

行政部门欲在立法机构通过法案、政策,主要是透过政党作为两者的联结,藉由党政关系的运作确保立法机构对行政部门的支持与配合。另一方面,立法机构亦有其内部的审议流程,包括党团协商在内构成层层法案关卡。在野党本来就会藉由各种立法程序、手段来拖延、搁置不乐见的行政部门法案,其中“党团协商”是台湾地区经常被提及的关键立法过程。由于该制度形同赋予少数党对法案一定程度的否决权,若法案的内容不能得到各党代表的一致同意,且多数党又无意动用多数优势送大会处理的话,将迟迟无法进入下一个立法阶段,不利于行政部门法案的通过与政策的推动。

在当前的政局下,国民党的党政关系运作由行政挂帅,并由行政部门主导政策立法,要求立法机构配合审查,因而和立法机构内的国民党党团关系疏离。由于参与程度低,国民党党团作为消极,配合政策的意愿不高。既然无法有效连结立法与行政,显见国民党的党政关系运作机制出了问题,在国民党党团的漠视与被动之下,造成立法审议流程中的层层关卡无法突破,自然会冲击到行政部门法案在立法机构的通过率,并拖累行政效能。

由此可见,“马王政争”的出现有其制度根源,除了表面上是政治人物的权位之争外,更值得关注的是制度体系内部的运作扞格,以及由此衍生而来的治理困境。本文拟从“历史制度主义”(historical institutionalism)的视角,观察行为者与制度间的互动,以解析此一制度体系运作的内部矛盾。以下即分别探讨台湾地区立法机构的立法审议规则,和国民党的党政关系运作机制,分析两者的起源与变迁,以及何以运作上无法有效接轨。最终提出综合性观察作为结论。

二、立法机构的立法审议规则

“马王政争”的深层原因是台湾立法机构对行政部门的配合度不够高,法案的通过率不如预期。许多学术研究从立法机构的立法审议规则着手,分析是否存在明确的制度缺陷导致了这样的结果。相关规则中,最常遭人诟病的就是“党团协商”的制度,甚至连台湾的前行政部门首长陈冲都公开撰文呼吁,废除此一制度。^⑦但“党团协商”真的是问题症结所在,或只是代罪羔羊,值得进一步探讨。

(一) 党团协商的制度化与调整

台湾地区在 1992 年首度进行了立法机构的全面改选,由于议会政治的经验尚浅,有关“立法委员”个人和政党的运作规范仍在摸索。尽管当时已有各政党的“党团”组织,也开始有“党团协商”出现,但在议事规则上对于个别“立委”的限制仍少。所以在 20 世纪 90 年代的台湾立法机构,仍不时会出现个别人士“一夫当关”,就能够瘫痪大会运作的情况,特别是无党籍的“立法委员”如廖学广、罗福助等人更是善用此策略以助推自己想通过的法案,或拦阻自己所不欲的法

^⑥ 法国在遇到总统和国会多数分属不同政党阵营时,会进入“左右共治”(cohabitation)而非少数政府,控制政府和国会的政党阵营总是保持一致,亦即“多数政府”的样态。

^⑦ 陈冲:《台湾出了什么差错?民主的最后一哩》,台湾《联合报》2014-4-3(18)。

案。可说台湾地区在议会政治的初期阶段遇到了“集体行动”(collection action)的困境,有关议事效率与秩序的“公共物品”(public goods)明显提供不足。

为了有效解决上述问题,台湾的立法机构在内部治理上进行了制度创新,关键是全盘引入了“党团协商”机制。自1997年开始,在时任立法机构负责人刘松藩的要求下,所有法案在委员会审查结束,要送回大会进行“二读”前,都必须经过党团协商确认。^⑧ 此种赋予朝野政党平等协商对法案共识的做法,看似是赋予少数党超越其议席数量的法案影响力,也强化了少数党对政策的影响,但对于整体立法审议效率的帮助更大。由政党透过“党团”约束旗下“立委”的行为,一旦法案通过党团协商、获得政党背书,个别“立委”就失去以一己之力、瘫痪大会议事运作的正当性。当时虽然已有党团协商的惯例,但尚未完全制度化,仍未全盘解决个别“立委”瘫痪大会议事的困境。^⑨

在1999年1月,台湾地区推动了第一波立法机构改革,“党团协商”的相关规范被正式写入法律。自此以后,“党团”地位逐渐凌驾在个别“立委”之上,党团对于旗下“立委”,不论是在立法议事或者是在委员会的协调分配上,都有实际的拘束力。立法机构从此朝向“议事流程政党化”、“党团协商法制化”的方向发展。

何以在当时仍具有立法机构多数优势的国民党,会同意修法将议事权限分享给其他政党?从国民党的角度思考,这明显是出于“两害相权取其轻”的考虑:与其因个别“立委”杯葛而瘫痪所有法案,还不如与其他政党分享部分议事权限,赋予各政党的党团更大权力来约束旗下“立委”的作为。如此一来,对于国民党而言,既可以提升议事效率、配合施政,同时也可以藉由党纪,强化对旗下“立委”的控制,可以获得双重的益处。^⑩

在“党团协商”制度化之后,其运作过程又招致许多批评,主要包括四个方面:少数人决定法案的内容、阻碍议案的审查时程、党团协商过程未留纪录、削弱委员会的审查功能。^⑪ 在这些强烈的抨击之下,台湾地区又启动了第二波立法机构改革,对“党团协商”作出更明确的规范。例如赋予委员会有决定是否送党团协商的权限,也增加了大会审议时如有二十名以上“立委”联署即送党团协商的条款。另一方面,提出了针对党团协商的救济程序,如有十五名以上“立委”联署,得就党团协商结论有异议的部分在大会中进行表决。为了防止党团协商拖沓不决、牵延日久,也规定议案自交党团协商逾四个月无法达成共识者,由大会定期处理。自2008年起,进一步将定期处理的时限由四个月缩短为一个月。

多管齐下的制度变革,已对党团协商进行了“合理化”调整。特别是赋予委员会有决定是否送党团协商的权限,大幅减少了法案进行协商的数量,在改革之后初期,就有立竿见影的效果,从前一届时超过九成,迅速降至不到三成,显示委员会的职能受到强化。^⑫ 其他方面的配套措施,包括:明定协商代表的产生,减少了密室政治的疑虑;事后救济程序的出现,防止了党团协商的独断;定期清理机制如蒙落实,可望提升法案审理的效率等。台湾立法机构关于党团协商的制度轮廓已被勾勒得更为完整、清晰,此后虽有进行若干次修正,但都是在既有的基础上进行微调,没再出现大幅度的变革。

(二) 党团协商与议程操控

“党团协商”创设的初衷是为了提高立法审议过程的效率,但在制度运作过程中,却形同赋

^⑧ 黄秀端、何嵩婷:《党团协商与国会立法:第五届立法院的分析》,台湾《政治科学论丛》,第34期,2007年,第4页。

^⑨ 蔡韵竹:《制度选择与政党政治:立法院议事规则的政党化过程》,台湾政治学会年会论文,2010年,第11-12页。

^⑩ 同上,第13页。

^⑪ 杨婉莹、陈采葳:《国会改革风潮下党团协商制度之转变与评估》,台湾《东吴政治学报》,第19期,2004年,第120-122页。

^⑫ 同上,第131-132页。

予少数党、甚至小党“少数否决”的特权,因此饱受争议,可说是产生了某种当初未可预期的结果(unintended consequence)。尽管党团协商迭受批评,却始终存续,主要是该制度替政党和“立委”个人带来了不少正面效益。在现行的立法过程中,党团协商的确是一道重要关卡,但历经合理化调整之后,并非不可逾越。

探究台湾地区立法机构的相关内规可知,“党团协商”在立法与政治运作上的用意,首先是建立以“政党”为议价单元的协商机制,避免个别“立委”挟法案阻拦大会议程;同时也赋予少数党在协商过程中相对平等的地位,有尊重少数意见的意涵。但在尊重少数之余,也无可避免地成为“少数否决”的利器。邱访义和李志伟的研究就明确指出,出于动员成本的考虑,少数党藉由“党团协商”来阻挡法案是最有效率的做法,立法机构从 1993 年到 2011,被阻挡下来的法案中有约半数(50.82%)是在此阶段无法过关。^⑬

另一方面,“党团协商”是立法审议的一个环节,有其存在的合理性。任何提案若无法在委员会审查阶段获得共识,就会送协商处理;各版本的提案在未达成共识前,可持续停留在协商阶段,以党对党的谈判手段整合异见后,再送大会二读。因此,党团协商可以加速后续审议流程,也可避免在二读动用表决时,发生政党不乐见的“意外状况”。与此同时,参与协商的“立委”通常约五至八人即可,各政党无须动员全体“立委”到场,即可轻易控制法案或政策的内容确实符合该党立场。

对政党而言,透过“党团协商”可忠实贯彻该党(或政党领导人)对于法案内容的意志,同时也不需要担负太多动员的成本。对于个别“立委”来说,党团协商制度让多数“立委”省却“役必躬亲”的代表责任,有时还可以在具有“选区冲突性”的法案上回避表态。正因为“党团协商”制度对于各政党和个别“立委”带来的种种好处,以致尽管此制屡遭外界质疑批评,但至今仍旧维持,且在立法审议过程中占有举足轻重的地位。

综合前述两方面来看,“党团协商”制的初衷并不单纯是礼让小党、赋予小党少数否决权,其制度本意反而是为了要加快立法议事进度,而非成为阻挡法案的关卡。因此,在立法机构的议事规则中,对于未完成协商的议案,只要有政党(特别是多数党)决意推动,在立法运作上尚有好几个因应选项,立法审议进度并非就此动弹不得、无法再继续前进。

第一是定期清理机制。台湾立法机构有关职权行使的法律规定,议案若未能在期限内完成党团协商,则由大会依一般程序处理。负责排定大会议程的是立法机构的“程序委员会”,按各政党在立法机构的议席比例组成。换言之,立法机构的多数党必然在程序委员会中享有优势,可直接将逾期未完成协商的法案排入大会议程,进入“二读”的审查程序。然而实际上,在马英九时期,由国民党主导的“程序委员会”,从未强力执行定期清理机制,导致大量的法案因未完成党团协商而被实质封杀。从台湾立法机构的第五届到第七届,送交党团协商的法案总数有 1119 个,超过期限未完成协商的法案有 768 个,占了法案总数约七成。在这些未及时协商完成的法案中,只有 29 个法案有进入之后的审查程序。^⑭换言之,只有 3% 的法案被后续有效处理。对于在立法机构内享有多数优势的国民党而言,未执行定期清理机制、利用程序委员会将未完成协商的法案送入大会讨论,其实是国民党党团自己放弃了议程设定与推动法案的权力。

第二,现行的党团协商期限虽然是一个月,但有关首次协商时间、各次协商间隔以及协商次数都没有具体规范。因而对掌握行政权的国民党而言,对其重视的法案,可优先处理、积极召集

^⑬ 邱访义、李志伟:《立法院消极议程控制的逻辑与经验分析,1993~2011》,台湾《东吴政治学报》,第 31 卷第 4 期,2013 年:第 31—44 页。

^⑭ 邱访义、郑元毓:《立法院党团协商:少数霸凌多数抑或是多数主场优势?》,台湾《政治科学论丛》,第 62 期,2014 年:第 162—163 页。

各党进行协商。即使首次协商失败,只要在期限内密集协商,还是有机会协调出一个各党都能够接受的政策公约数。但是在马英九时期的立法机构中,却很少发现国民党党团对于重要法案密集召集协商,国民党党团在党团协商中的消极被动,对于重要法案无法有效推动难辞其咎。

第三是关于立法机构负责人的角色和作用。实务上,屡次协商不过的重大法案,最后经常是由立法机构负责人亲自出马主持党团协商,且因而达成共识的成功比例甚高。^⑮ 例如现任立法机构负责人王金平就曾自述指出,由他出面主持协商,成功率高达77%。^⑯ 尽管是由立法机构负责人出面主持协商,协商的本质仍然是议价与妥协,若是行政部门对于法案内容坚决不让,则可能持续处在僵局状态。台湾的媒体报道,立法机构负责人王金平也曾于2014年7月明确建议最高领导人马英九,“应有所退让,有所退、有所让,才会有所得,有舍就有得。若什么都不舍,坚持也没用。”^⑰但在马英九时期,行政部门往往坚持立场,政策的折冲空间不足,妥协难以达成。这也是为何掌握立法机构负责人职位的国民党,却无法掌握立法进度的原因之三。

由以上分析台湾立法机构的立法审议制度,与非制度性的审议惯例后发现,“党团协商”带来“少数否决”的表象背后,法案通过率不如预期的真正原因,其实是立法机构中多数党的消极不作为所导致。国民党党团在立法审议阶段的消极被动,放任自流地让“党团协商”成为立法审议的关键否决点(veto point),也让少数党成为立法难产的“最大功臣”,或者说是“代罪羔羊”。

掌握立法机构多数席位与立法机构负责人职位的政党,明确享有立法机构内议程设定的主场优势。但当前国民党在立法机构内的优势明显,却动辄因为法案未完成党团协商,让行政部门的提案始终停留在立法机构,多项重大政策因法案迟迟未能如期三读而延宕。何以在立法机构中具有优势的国民党党团不愿善用己方优势,完成行政部门的重要立法?这应回到国民党内的决策、领导模式,亦即“党政关系”的层面来探讨。

三、国民党的党政关系运作机制

政党是联结行政部门与立法机构的关键纽带,如果党政关系运作得宜,能有效化解行政与立法之间的歧见,有助于行政部门法案和政策的推动。但如果党政关系的运作效率不彰,可能既无法化解立法机构内部“党团协商”的掣肘,更会深化行政与立法之间的对立,严重影响行政部门的施政。国民党的党政关系运作机制历经长期演变,“九月政争”的出现,清楚表明在马英九时期的党政关系运作存在问题,相关机制需要调整。

(一) 从民主化到政党轮替

国民党在台湾地区威权时期的统治特征是“党政合一”和“以党领政”,党的领导人同时也是当局领导人,党凌驾在行政部门之上,并透过党来主导与协调政治运作和政策推动。20世纪80年代中期以后台湾进入民主化的阶段,但仍由国民党继续统治,以往“以党领政”的风格并没有改变。

为了因应1992年立法机构的全面改选,国民党在形式上将以往在立法机构的党部改组为立法机构党团,同时又在党中央设立“政策研究”、“立法机构党政协调”和“政党关系”等三个工作会,地位都凌驾于立法机构党团之上。^⑱ 由此可以清楚看出国民党的“外造政党”(externally

^⑮ 同^⑭,第18页。

^⑯ 曾盈瑜:《朝野协商 王金平:成功率77%》,台湾“中央社”2015年4月2日讯。<https://tw.news.yahoo.com/%E6%9C%9D%E9%87%8E%E5%8D%94%E5%95%86-%E7%8E%8B%E9%87%91%E5%B9%B3-%E6%88%90%E5%8A%9F%E7%8E%8777-061733227.html>

^⑰ 林河名:《王:曾建议马 有舍才有得》,台湾《联合报》2014-7-26(4)。

^⑱ 徐永明:《党政关系演变之动态分析:以国民党立委政职与党职的时序流动为测量对象》,黄秀端主编:《党政关系与国会运作》,台北:五南图书出版公司,2011年,第115页。

created party)性质,政党的权力核心存在于立法机构之外,只把立法机构党团视为附属于党中央的外围组织。同时在国民党的中常委中,行政官员的人数远多于“立法委员”,行政系统在党内的地位也凌驾于立法系统之上。

到了 2000 年,台湾地区经历首度政党轮替执政,丧失政权对国民党产生了根本的冲击,迫使国民党进行了重大的调整。一方面,国民党开始推动党内民主,逐渐让党主席与中常委由党员直选产生;另一方面,国民党大幅精简组织,将之前高于立法机构党团的三个工作会全部裁撤,在党中央新设“政策委员会”,下属的“政策协调部”即是立法机构党团。由于国民党丧失了行政权,只剩下立法权,虽然国民党长期以来“外造政党”、“以党领政”的性质没变,但立法机构党团在党内的地位与影响力已大幅提升,最明显的变化就是“立委”出任国民党中常委的比例大幅增加。

在 2000 年政党轮替执政之前,国民党主席可指定约半数的中常委,另有半数中常委则由党中央“规划票选”,由“立委”兼任国民党中常委的人数约 4—5 席,占中常委总人数的 12% 到 15%。在 2000 年之后,“立委”兼任中常委的人数大量增加,比例也提升为 40% 到 50%,最高峰出现在 2006 年和 2007 年,在 31 席和 32 席中常委中,都有 21 席是由“立委”出任,比例高达三分之二。^① 由于丧失了行政权,国民党在高层次的政治舞台只剩下立法机构,大量“立委”兼任中常委的结果,尽管国民党的性质仍属于“外造政党”,此一阶段却是党中央和立法机构党团关系最紧密的时期。

(二) 再度执政后的发展

在 2008 年 3 月台湾地区最高领导人大选中,马英九胜选,国民党重新取回政权。但马英九一改国民党以往“党政合一”、“以党领政”的传统,改采“党政分离”的路线,一方面自己不兼任国民党主席,同时也让担任行政部门职务的党员辞去国民党中常委或是党内的职务。由于此时国民党中常委大多仍由“立委”兼任,形成了国民党中央和立法机构党团两者结合紧密是一方,而最高领导人和新组成的行政部门又是另一方,双方关系疏离。在“党政分离”之下,国民党无法有效扮演协调、联系双方的角色,同时也让行政、立法彼此割裂,肯定会对政策的推动产生负面的影响。

果不其然,在马英九上台之初,就在政策与人事任命上遇到瓶颈。先是行政部门为了振兴经济所提出的扩大内需方案,预计藉由出售中华电信公司 6.9% 的股权筹措约半数的财源,但方案送至立法机构后,却被国民党籍“立委”联合在野党封杀,行政部门被迫只能以举债的方式筹款。紧接着最高领导人的人事任命权也踢到铁板,马英九提名的部分监察机构成员,在国民党占绝对多数的立法机构内竟然被否决,所提名的考试机构首长张俊彦则在党内的质疑声浪中,自愿放弃被提名的资格。由此清楚可见,“党政分离”的做法在现实政治中并不可行,马英九也在来年随即修正路线。

在经历上台初期的冲击后,马英九开始调整党政关系的格局。^② 先是在 2008 年底推动国民党召开临时代表大会,修改党章,增加了五席中常委由党主席指定的行政官员担任,意在强化行政部门与党务部门的联结。紧接着在 2009 年中期,马英九宣布参选国民党主席,当选后于 10 月就任,国民党又走向“党政合一”的老路。国民党内也建立了多重制度强化党政关系的运作,以及行政与立法的联结,可参见表 1。尽管如此,在党政关系多管齐下的调整之后,马英九当局的

^① 林岱纬:《1997 年修宪后我国党政关系之研究》,台湾政治大学政治学系博士论文,2012 年,第 159—160、168—171 页。

^② 陈宏铭:《“选举机器”政党转型路线与党政关系的建构:中国国民党的经验(2000~2012)》,台湾《台湾政治学刊》,第 17 卷第 2 期,2013 年,第 46 页。

治理绩效与政策表现并没有大幅提升,否则也不会出现在本文之初所谈到,行政部门法案在立法机构通过率不高的问题。问题的症结可分三方面分析。

首先,国民党虽又走向“党政合一”的路线,却没有善用“政党”的界面作为行政部门与立法机构之间沟通、协调的平台。马英九当局所喊出的“以党辅政”,多半只是单向由“行政挂帅”的政策推动,亦即行政部门透过党政关系敦促立法机构支持其法案,缺乏双向的沟通与协调。当法案或政策的争议性高、立法机构承受的民意压力大时,缺乏沟通与协调的结果,自然就会影响法案的通过效率,2009年引爆的“美牛案”就是一个清楚例证。^①

表1 国民党的党政关系运作机制^②

平台名称	集会时间	性质与出席人员
高层会议	星期一中午	在最高领导人办公室召开的例行性会议,由行政、立法、党务的最高首脑参加。会议的重要功能,是扮演沟通平台,包括政务、立法机构的民意,及党务信息沟通的场所。
中山会报	星期二	中常会的预备会议。由党主席主持,性质为临时编组,并未纳入正式的组织架构。
中常会	星期三	党的决策会议。由党主席主持,行政部门官员会列席参加,层级最高者为行政机构秘书长。
三秘会议	定期	由最高领导人办公室、行政机构、国民党的三位秘书长定期会商,作为掌握民意、解决民怨的党政运作平台。
政策协调会报	不定期	由党中央的政策委员会执行长主持,就重大政策、法案或预算,邀请行政部门与立法机构相关人员进行沟通。
委员会会议	不定期	由立法机构各委员会的委员长召集并主持,主要在遇到政策需要说明或是法案需要沟通的时候召开。行政部门也可以请求委员长来帮忙邀集会议。

其次,除了“行政挂帅”的偏失外,另一影响党政关系运作的因素就是联结“党”与“政”的机制多元复杂,但却叠床架屋、难分主从。表一的机制可进一步区分为三大类,其中和立法机构最为相关的当属“政策协调会报”和“委员会会议”,但在运作上并非定期召开,而是任务取向,明显就是在配合行政部门的法案和政策推动,很清楚就是“行政挂帅”之下的产物。

另一类则为高层且定期的沟通机制,包括“高层会议”和“三秘会议”,最高层的首脑虽然定期会面,但只是纯粹意见交换,而非决策机制。在执行面上最有作用的是三秘会议,但只包括最高领导人办公室、行政机构、国民党三方,并未见到立法机构的代表常态性参与,在政策过程中,立法机构党团的声音常常又被默默地忽略了。第三类则是党内的机制,包括“中常会”和“中山会报”。但中常会的决策功能逐渐丧失,沦为只是中常委抒发己见的论坛,难以影响政策,甚至连党务工作会报性质的中山会报重要性都凌驾在中常会之上。由此可见,层次够高、定期举行的高层会议和国民党中常会都非决策机制,另外四项机制都只是为了推动特定政策、履行管理职能而设,在行政部门和立法机构之间,缺乏一套单一稳定、兼具协调和决策功能的党政关系运作机制。

最后,国民党中常会决策功能的式微,会排除“立委”对政策制定的参与,造成行政部门和

^① 同^②,第136—144页。

^② 陈宏铭:《半总统制下总统的法案推动与立法影响力:马英九总统执政时期的研究》,台湾《东吴政治学报》,第30卷第2期,2012年:第27—28页。

立法机构党团关系的疏离。在前述党政关系运作机制中,最应该扮演核心角色的应该是国民党中常会。行政部门、立法机构、党务系统的代表在此平台进行沟通、协调,将政策从酝酿、制定到执行研拟出一套各方都可接受的方案,最终做成决策,所产生的政策方案就会有明确的正当性和较佳的可行性,可避免由行政部门一厢情愿地制定方案,到了立法机构却踢到铁板的窘境。

由于马英九上台之初即大力宣扬“党政分离”,预见到国民党中常会的决策角色将下降,影响到“立委”参选、出任中常委的意愿。在 2008 年 7 月的中常委改选后,由“立委”兼任中常委的比例已从 2007 年的三分之二降至二分之一,到了 2009 年和 2010 年再降为三分之一,2011 年更跌至不到两成。^③“立委”参与的减少其实是一明确的警讯,显示国民党的党政关系运作机制没有发挥应有的作用,藉由“内部化”(internalization)来减少高昂的政治运作成本。当行政部门的一厢情愿加上党内一片和谐之际,马英九当局未留意到和立法机构党团关系疏离的隐忧。党团面对行政部门的法案与政策虽不见得会积极杯葛,但往往消极被动、放任自流,因此立法机构的法案通过率不高也就不令人意外了,附带的却让立法机构内的“党团协商”制度成为饱受抨击的众矢之的。

“马王政争”是 2013 年台湾政坛的重大事件,更是马英九时期台湾政局的缩影,明确反映出“多数政府”却迭遭政策困境的矛盾现象,其负面的影响延续至今。“马王政争”的出现,表面上源自政治人物间的个性差异、从政恩怨,但更值得关注的是:立法机构法案审议效率不佳、行政部门难以有效施政的事实。为了挽回执政困境,剑走偏锋,这应该才是“马王政争”的真正原因。本文透过历史制度主义的视角观察,马英九当局的执政困境是由两类制度无法有效接轨所造成,一是台湾立法机构内部的立法审议规则,另一则是国民党的党政关系运作机制。两类制度交互作用的结果,构成“马王政争”的制度根源。

立法机构的法案审议效率不佳,很容易让人归咎于其内部的立法审议规则存在缺陷,特别是“党团协商”的制度设计成为从官员到学者争相指责的对象。但经过仔细审视之后可发现,党团协商虽是立法审议过程中一道重要关卡,但并非不可逾越,关键取决于立法机构中的多数一国民党党团是否愿意跨越这道障碍,这就涉及国民党的党政关系运作机制是否妥善发挥作用。在马英九出任台湾地区最高领导人之后,国民党的党政关系明显带有“行政挂帅”的倾向,立法机构党团对政策过程的参与不足,党政关系运作机制无法有效协调行政与立法。在国民党党团意兴阑珊、消极被动的态势下,放弃了一个又一个的法案审议战场,这才是行政部门难以有效施政的真正问题所在。

如果说“党团协商”是阻挠法案的直接原因,那党政关系运作的良窳就是影响立法效率的潜在因素,两者交互作用,导致马英九当局的执政困境。类似的困境反复出现,许多重大政策遭到延宕或扭曲,已成为马英九时期台湾政局的普遍特征。“马王政争”正是马英九当局试图力挽狂澜的尝试,但并未对症下药,就算成功也只是治标不治本,无法根本解决问题。现今国民党党主席已由朱立伦接任,行政、立法、党务三方将会如何互动,又会如何影响台湾的政局,有待进一步的观察。

(下转第 67 页)

^③ 同 18,第 164—167 页。

Aristotle and Marx: Reflections on Wisdom Across Time and Space

BAO Jin

(School of Marxism, Shanghai Jiao Tong University, Shanghai 200240, China)

Abstract: Aristotle defines practical wisdom as a capacity for mastering particularity according to generality. However, his dualism standpoint on practice and theory disables his practical philosophy whose theme is practical wisdom. Marx enriches essentially the relationship between generality and particularity by analyzing the relationship between theory and practice. He not only avoids separating practice from theory as Aristotle does, but also regards theory as an ideal part of practice and proposes a method of advancing from the abstract to the concrete, opening up a way to scientifically understanding theory and practice and their relationship, thus highlighting the deep connotation of the issue of wisdom. Revealing the rich contents of thought of Marx's wisdom is of great significance for us to master the Marxist philosophy "as a special skill of our own". Meanwhile, it provides valuable theoretical references for the development of Chinese Marxism in the interaction of theory and practice in the 21st century.

Key words: wisdom; practical wisdom; generality; particularity; theory; practice

(上接第 60 页)

Institutional Origin of Ma-Wang Dispute in Taiwan Province

HUANG Zong-hao

(School of International and Public Affairs, Shanghai Jiao Tong University,
Shanghai 200030, China)

Abstract: In September 2013, Ma Ying-jeou, the leader of Taiwan province, wanted to force Wang Jin-pyng, the chairman of the parliament, to resign, which triggered the "Ma-Wang Dispute." This dispute was related to the inefficiency in the parliament, which affect the performance of the government. Analytically, the inefficiency in the parliament resulted from the interaction of two factors—the procedures of the parliament and the mechanisms of the party-government relationship of Kuomintang. When Ma Ying-jeou was the chairman of Kuomintang, the party-government relationship was dominated by the executive branch and kept a long distance with the party members in the parliament. Although Kuomintang was the majority party in the parliament, the party members were passive and the acts of the government were often obstructed by the procedures. This dilemma was the real cause for the "Ma-Wang Dispute."

Key words: party-government relationship; party negotiation mechanism; semi-presidentialism; Ma Ying-jeou; Wang Jin-pyng