

# 半總統制下總統的黨政運作與 執政黨的總統化： 蔡英文總統執政時期的研究

陳宏銘\*

- 壹、前言
- 貳、文獻與理論的探討
- 參、分析架構
- 肆、總統與政黨的關係運作
- 伍、政黨總統化的觀察面向
- 陸、結論

本文探討臺灣半總統制下有關黨政關係兩個並存而相關的重要現象：總統的黨政運作機制，以及執政黨出現總統化的現象，並以蔡英文總統執政時期為例。本研究指出，同時影響總統黨政運作和政黨總統化的變項，在於總統是否兼任黨主席這項因素。本文並以三個主要指標觀察政黨的總統化：黨主席與總統職位的關係、總統對執政黨所施加的政策影響、總統對執政黨公職候選人提名的影響。研究顯示，蔡英文執政時期多數時候由總統兼任

---

\* 中原大學通識教育中心教授。E-mail: minghugo@gmail.com

作者對兩位匿名審查人及編委會提供的寶貴審查意見，一併致以謝忱。

投稿日期：2023年11月21日；接受刊登日期：2024年6月6日。

東吳政治學報/2024/第四十二卷第一期/頁1-74。

民主進步黨黨主席，黨政運作機制以總統為核心，並形成政黨的總統化現象。然而，無論蔡總統兼黨主席與否，民進黨的總統化現象都存在，但兼任又比未兼任時程度高。本研究並以一個輔助性指標：「政府的黨性」，作為觀察政黨總統化的另一種參照。結果顯示，政黨越從屬於總統，在受到總統影響的內閣組成上，其中無黨籍閣員的比例越高。最後，比較憲政體制因素與基因起源因素對於政黨總統化現象的解釋力，本研究關於民進黨個案經驗的顯示，憲政體制因素則明顯扮演更決定性的作用。

**關鍵詞：**半總統制、黨政運作、政黨的總統化、黨主席、蔡英文

## 壹、前言

在當代政黨政治下，政府的籌組多是建立在政黨的基礎上，政黨政府（party government）因此普遍存在於民主政府的運作中。政府和執政黨的關係，構成憲政運作的重要層面之一（Blondel, 1996, 2000）。放在屬於總統權力優勢的臺灣半總統制（semi-presidentialism）之下，總統基於治理的順暢，需面對政府與政黨間關係的處理、以及政策的協調、溝通與整合。<sup>1</sup> 其中，總統是否同時為執政黨的黨魁，位居黨政關係金字塔體系的頂端，具有牽引次級體系的作用（陳宏銘，2009b）。尤其，在憲法設計下，總統與作為中央政府最高行政機關的行政院（暨院長）之間，並無正式的常態性政策形成的連結關係。<sup>2</sup> 總統亦無出席形同內閣會議的行政院會議的機會，因此其更有現實的需要，尋求在正式政府體制外，建立黨政互動與溝通渠道。

關於臺灣半總統制下總統黨政運作的研究，主要建立在兩位總統陳水扁和馬英九執政時的經驗，至於蔡英文執政期，未見系統性研究。與蔡英文執政相關的是，民進黨作為執政黨，其組織特性所受到總統角色的影響，也同樣值得觀察，但同樣在學術研究上仍相當罕見。爰此，本文擬同時探討兩個並存而相關的重要議題，即蔡英文總統執政時期，以總統為核心的黨政運作機制，以及民進黨是否出現總

- 
1. 於半總統制的學術界定和討論非常多，以當前國際政治學界普遍適用的定義（Elgie, 1999; Duverger, 1980）來看，中華民國憲政體制均屬於半總統制。
  2. 至於根據中華民國憲法增修條文規定，總統為決定國家安全大政方針得召開國家安全會議，但該會議為諮詢機關，且限於國防、外交、兩岸關係及國家重大變故之相關事項，並非一般常態政策決定機關。

總統化的現象。其中，總統是否兼任黨主席是影響總統黨政運作的關鍵因素，而當黨主席即是總統本人時，即是政黨總統化的其中一項核心表徵。在於所謂政黨的總統化（*presidentialization of political parties*），是在總統具有實質權力的政府體制下，所出現政黨從屬於總統的現象，政黨成為總統權力運作的機制（Bell, 2000; Clift, 2005; Poguntke & Webb, 2005; Samuels, 2002），也可視為政黨領導權集中的過程（Passarelli, 2015a, p. 8）。

「政黨組織」、「政黨與選民」以及「政黨與政府」，是當代政黨研究主要的三大議題（Key, 1964, pp. 180-182），本研究同時觸及「政黨與政府」（黨政運作）與「政黨組織」（政黨總統化）兩個層面。本研究主要將蔡總統的黨政運作及民進黨所出現的總統化情況，放置在臺灣的半總統制下來觀察。本研究並借助既有兩種關於政黨組織理論解析本文的研究個案，它們分別是著重憲政體制因素的理論（Samuels & Shugart, 2010）與著重政黨基因（*genetic model*）因素的理論（Panbianco, 1988），分析二者在關於解釋民進黨總統化的相對解釋力（Passarelli, 2015a, 2015b, 2019）。前者鑑於傳統上有關政黨與政府關係的研究，著眼於政黨對政府制度與其運作的影響（Blondel & Cotta, 1996, p. 1; Blondel, 2000, p. 1），忽略政府體制對於政黨的影響，因此揭示憲政體制對政黨組織和行為的型塑作用（Samuels & Shugart, 2010；陳宏銘，2009a，頁 166）。政黨總統化的形成，即受到憲政體制的影響。後者則強調，政黨創建和起源基因，對後續政黨組織性格扮演奠基性的作用，對於政黨是否出現總統化亦具有重要的影響作用。

具體來看，本文的核心問題是，蔡英文政府執政時期如何建構其政黨與政府間的關係？且鑑於陳水扁政府時期首度出現民進黨的總

統化現象（陳宏銘，2009a），蔡英文執政時期是否也出現這樣的現象？本文嘗試援引兩個理論觀點，一是政黨基因和起源特性的理論，另一是著重憲政體制因素的理論，比較兩者在政黨總統化的解釋。本文在理論上的預期是，政黨基因理論對政黨總統化雖有其影響力，但隨著臺灣歷次公民直選總統的運作及實權總統的鞏固，憲政體制更扮演關鍵的影響力。再者，另一個理論上的預期是，如果本文關於蔡英文執政時期的政黨總統化現象也獲得證實，則不論一致政府（unified government）或分立政府（divided government），同樣都可出現執政黨的總統化現象。整體而言，本文具有兩個層次的理論意涵，一是關於政黨與政府關係的理論，強調半總統制之憲政體制對政黨組織的作用；二是呼應既有關於政黨總統化的理論關懷，累積及豐富臺灣相關政黨經驗個案的研究。

## 貳、文獻與理論的探討

有關憲政體制對黨政運作的影響，在政治學理論上與政治實務上歷來是重要的一項議題，既有研究主要建立在陳水扁或是馬英九兩位前總統執政時的經驗（陳宏銘，2009a，2009b，2016，2019）。由於在臺灣半總統制下，總統的角色在黨政關係中居於最高且核心之地位，總統的黨政運作自然成為既有研究的重心。而其中，總統兼任黨主席這項因素也被認為扮演關鍵作用，以及其對憲政運作的一連串影響（陳宏銘，2016，2019）。

既有研究指出，無論是陳水扁或是馬英九之執政，半總統制的制度因素對於總統是否兼任黨主席以及黨政運作型態，扮演重要而關鍵的影響，架構了其中基本的發展軸線。臺灣半總統制的設計，除了

可以解釋為何兩位不同黨籍的總統任期內多數時候均兼任黨主席，也可以相當程度解釋為何他們都不約而同建構了多層次的非體制內之黨政互動平台和機制。至於對於蔡英文個案的研究，主要見於陳宏銘（2019）對蔡總統任期前三年的局部觀察。

上述現有研究，一方面對總統黨政運作和互動平台的內涵有相當掌握，但對於總統在政黨內部中常會中以及在非例行性的與黨政人士會談的層面，仍有強化空間，尤其對蔡英文總統任期迄今為止，未見有長期和較完整的探討。在另一方面，既有研究觸及政府與政黨的關係之研究，雖不乏延伸到對政黨所受到總統角色和權力的影響，但對於政黨總統化現象的實證探討，也較為有限。

有關政黨總統化現象的研究，是在本世紀初興起，如 Bell（2000）、Samuels（2002）、Poguntke 與 Webb（2005）、Clift（2005）等作品，並主要基於法國第五共和的經驗。所謂「政黨的總統化」，多是在總統具有實質權力的政府體制下，所出現政黨從屬於總統的現象，政黨成為總統權力運作的機制，且其自主性相對弱化（Bell, 2000; Clift, 2005; Samuels, 2002）。Clift（2005）基於法國第五共和的經驗，發現總統職位成為第五共和政治競爭的主要焦點，從而形塑政黨的性格和憲政發展。法國第五共和的政黨主要執行兩項任務，一是作為總統候選人贏得大位的跳板；二是候選人當選後，另挑黨魁作為總統的助手和代理人，這個政黨成為「總統黨」。總統黨的名義上領導人，是直接由總統決定。

相關研究也指出，越來越多以候選人為中心的選舉程式，這往往會使當事人感到他們已經從選民那裡獲得了個人授權，並反過來又賦予他們更大的自治權，以及取得更高的行政管理權。隨之而來的是，政府決策更多與個人領導決策有關，而不是與黨本身所擬定的政

策有關 (Webb et al., 2012)。

政黨總統化與政治總統化 (presidentialisation of politics) 或政治領導的總統化 (presidentialisation of political leadership)、政府體制的總統化是不同而容易混淆的概念，兩者的區別在於研究單位的不同，前者以政黨為主要分析單位，擴及政黨與政府 (總統) 的關係；後者以政治體系、政治領導及政府體制為分析單位；前者範圍較限縮而聚焦，後者較將總統化涵蓋多層面，容易失之寬鬆。最明顯的例子，是將議會制總理或首相趨向單一權力集中的個人性領導，也稱為總統化現象 (Elmelund-Præstekær & Kjaer, 2013)。本文採取前者較狹義、聚焦的界定，指涉政黨和黨政關係為單位的，回應政黨總統化的原初意涵。

政黨總統化現象的階段性代表作品如 Samuels 與 Shugart (2010) 的《總統、政黨、總理：分權如何影響政黨組織與行為》 (*Presidents, parties, prime ministers: How the separation of powers affects party organization and behavior*) 專書。他們的研究指出，在總統由公民選舉產生的政府體制下，由於憲政結構是行政和立法機關在形成和存續上的分離，因而促使政黨的總統化。<sup>3</sup> 尤其甚者，總統候選人於當選後對內閣成員的挑選以及在政策上的決定，其所屬的政黨也不易介入和置喙。從另一種角度來看，總統有其相對於政黨的高度自主性，政黨的組織和性格，便呼應了所處的總統優勢的憲政制度特性 (陳宏銘，2019，頁 249-250)。Samuels 與 Shugart 揭櫫憲政體制對政黨組織和行為之形塑作用的探討，他們提出了以下相當令人信服的觀點：政黨組織「模仿」了憲法中規定的權力分工的程度 (Deller,

---

3. 當然，相對於總統化政黨，在行政和立法兩權融合的體系中，也有「議會化政黨」 (parliamentarized parties) 的形成 (Samuels & Shugart, 2010, pp.14-16)。

2016)。因此，與議會制中的政黨相比，總統制中的政黨則易出現總統化現象。

相對於憲政體制的作用，Panebianco（1988）關於政黨基因源起對政黨組織性格的影響，則是另一種理論取向。Panebianco 觀察到，政黨的基因特性，如其肇建初始的組織性格，將影響其後續的組織發展。這項觀點的援引用來探討政黨總統化，則要到二十幾年後 2015 年由 Passarelli 等人所編纂的《政黨的總統化：組織、制度與領導人》一書（*The presidentialization of political parties: Organizations, institutions and leaders*，以下簡稱「政黨的總統化」專書），以及 2019 年他再與多人編纂的《西巴爾幹地區政黨的總統化》（*The presidentialisation of political parties in the Western Balkans*）新書所援引運用。Passarelli 循 Panebianco 的觀點，揭露政黨的起源特徵，可視為影響政黨組織的中介變數。

該系列研究將政黨的總統化理解為領導權集中的過程，觀察指標涉及：公職候選人挑選、決策權和領導人競選等層面（Passarelli, 2015a, p. 8）。Passarelli（2019）在以克羅埃西亞的研究發現，儘管該國在民主國初階中從總統權力較大的總統議會制，轉為總統權力相對較小的總理總統制，但並未阻礙政黨的總統化的增進，足見其主要原因不在於制度的變化，而在於其凝聚的、權力集中化的政黨特性，以及政黨領導人於組織內部的獨立性和自主性的基因源起特性。以斯洛維尼亞的研究為例，Passarelli（2015b）指出，政黨內部權力的集中化，確實表明了政黨總統化的某種趨勢，因此政黨的基因特徵，可能更好地解釋了政黨領導人在政黨組織發展早期階段的中心地位以及後來的情況。此外，從波士尼亞與赫塞哥維納、馬其頓等案例來看，儘管相關政黨處於同一憲政體制下，但其政黨總統化程度不



一，原因在於基因特徵扮演中介的因素。

雖然政黨的基因特質是影響政黨總統化的重要變項，但政府體制仍扮演作用。以科索沃為例，政黨常由具有超凡魅力的領導者統治，而民主化進程的緩慢也增加對政黨領導人的崇拜機會，且總統的角色也有其重要性，不過由於採取議會制體系，也限制了政黨總統化的確立（Passarelli, 2019）。

Passarelli（2019）等人的研究顯示，憲政體制型態與政黨的基因特性同時為影響政黨總統化的關鍵變數，其中政黨的基因特性可視為中介變數。再者，當權力集中型的政黨基因特性夠強時，即使是總統權力較小的憲政體制，仍有可能掙脫制度的影響而出現政黨的總統化現象。但 Passarelli（2019）等人的研究刻意強調政黨基因特性，他們隱而未談的是，當憲政體制下總統權力夠強大時，即使政黨權力集中化的基因特質不明顯，甚至不存在，政黨在執政時仍有相當大的機會出現總統化現象。因此，在特定個案中雖然採取總統權力較小的總理總統制，並未阻礙政黨的總統化，但這無法反推若採總統權力較大的制度，政黨總統化會趨弱，因為這在邏輯上不通，經驗上也難以想像。因此，本文認為在總統權力優勢的憲政體制下，政黨基因特性相對於憲政體制對於政黨總統化的作用較不明顯。

在臺灣首度於學術研究中引進政黨總統化概念和進行實證研究者，應是陳宏銘（2009a，2009b）的研究，這兩篇相關作品揭露了民進黨在陳水扁執政時期出現政黨總統化現象，並指出這是源於臺灣半總統制的憲政體制之作用。該早期研究雖對政黨總統化進行了分析，但屬於初步嘗試性，探討層面仍有補充之空間。不只對臺灣政黨的研究如此，前述國外 Passarelli（2019）等人的理論雖然補強 Samuels 與 Shugart（2010）的觀點，但欲以此分析臺灣個案，不論是自變項

或依變項，都較未觸及總統與執政黨關係這項因數。所謂總統與執政黨關係至少涵蓋兩個層面，一是執政黨的黨主席是否由總統兼任，二是黨主席雖非總統本人擔任，但黨主席可能具有潛在參與總統選舉的可能性。如 Clift (2005) 等既有文獻指出，黨主席的角色和競爭型態，可能屬於黨內領導權範疇，但也常擴延至爭取總統職位之爭的意義。同樣的，陳宏銘 (2019, 頁 254) 對政黨總統化的界定，除了總統是否為黨的領導人這項指標外，也包括黨內主要菁英意圖取得政黨主席職位，掌握黨權，並進一步累積參選總統的資本。<sup>4</sup> 譬如，民進黨除了其在執政期間外，於 2008 年重回在野黨時，黨主席職位的產生過程仍兼有總統職位競逐的屬性，亦即黨主席的參選者，被普遍視為黨內總統候選人的前哨戰，黨主席職位是進一步問鼎總統職位的重要歷程 (陳宏銘, 2015, 2019)。

換言之，就影響政黨總統化的自變數來看，總統是否兼任黨主席這項因素，是在憲政體制與政黨基因之外的中介變數，也影響這個政黨在執政時的黨政運作型態；但其本身即是政黨總統化的內涵之一，並與「黨主席可能具有潛在參與總統的可能性」，構成依變項政黨總統化中「總統與執政黨關係」的兩個主要層面 (同樣見分析架構)。

基於上述，本文以蔡英文總統執政時期的黨政關係和民進黨屬性作為分析對象是，並預設政黨總統化最明顯的階段是在政黨的執政時期。至於對於一個數次無法取得總統大位的政黨、或小黨而言，理論上應難以總統化。確實，學者 Kawamura (2013) 受到 Samuels 與 Shugart (2010) 的啟發，其對印尼公民直選下憲政體制的研究也證實了這個現象。該研究發現指出：「當政黨擁有堅實的組織結構並有可能贏得總統選舉時，它們就會被總統化。另一方面，中小政黨在

---

4. 該研究也觸及總統和黨內派系相對影響力。

總統選舉中獲勝的希望渺茫，不積極參與選舉過程，因此政黨組織並未總統化。」同樣的，本文認為，在臺灣半總統制下，當政黨脫離總統執政時期，總統化的歷程應會有衰退現象，而構成起伏的狀態。但如前述，即使民進黨重回在野黨時，黨主席職位的產生過程仍兼有總統職位競逐的屬性，又或者黨內很快出現一位強而有力、富民意聲望的領導人，並成為潛在的總統候選人，且有機會贏得總統職位，這也形同政黨總統化的在野黨型態。但即使這種情況，作為在野黨，畢竟未掌握總統職位和執政大權，與執政時期執政黨的「總統化」仍然有別。

## 參、分析架構

本研究循 Passarelli (2019) 的觀點，將憲政體制型態與政黨基因特性視為影響政黨總統化的兩大因素，如圖 1 所示。臺灣採行的憲政體制是半總統制，且屬於總統權力優勢的半總統制（陳宏銘，2019）。<sup>5</sup> 在憲政體制與總統黨政運作平台及政黨的總統化之間，加入一項中介變項，即總統兼任黨主席，這是總統與政黨關係的核心，是執政黨的黨政關係之樞紐。

受到總統由公民直選產生的憲政體制影響，臺灣主要大黨，不論是民進黨或國民黨，執政時期黨主席傾向由總統兼任。在一方面，民進黨在 2002 年進行「黨政同步」的改造，黨章規定執政時總統為黨主席。國民黨也在 2013 年 11 月通過黨章修正案，規定國民黨黨員

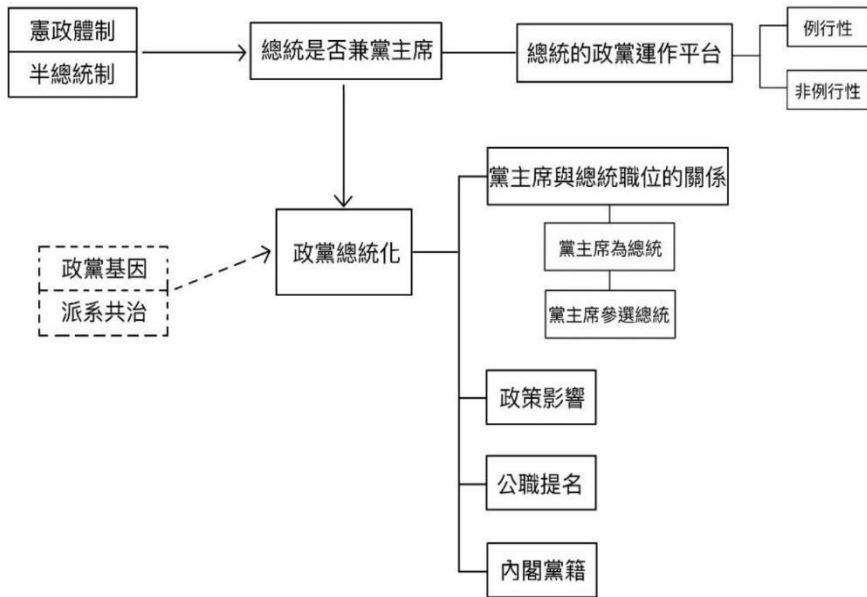
---

5. 同樣的，對於我國憲政體制是偏總統制還是議會制（內閣制）的半總統制，儘管在憲政法理上雙方各有論據，但學者亦認為在憲政實際運作上，則是偏向總統制的半總統制（蘇子喬，2018，頁 37）。

為總統時，自其就任總統之日起即兼任黨主席。兩大政黨執政時，不論是在分立（或少數）政府時期，或是一致（或多數）政府時期，顯示處於同樣的憲政體制下所出現的趨同現象。雖然，總統可能因故辭去黨主席的情況，但如果臺灣並非總統權力相對於行政院院長優勢的半總統制，或者是虛位元首的議會制，那麼應該不會是總統兼任黨主席。反而，在制度規範上或實務上，更多的可能是由行政院院長兼任。

圖 1

分析架構



資料來源：Panebianco (1988)、Passarelli (2019)

說明：虛線條部分並非本研究焦點

在總統的黨政運作平台部分，涵蓋總統主持的例行性機制和非例行性會談，兩者均是總統在正式政府體制外，和黨政人士進行政策討論及溝通的場合。總統有無兼任黨主席，則影響部分黨政平台的直接參與。本研究嘗試系統性的掌握其實務運作案例。

關於政黨總統化的觀察，參考 Passarelli (2019) 的三個層面：領導人競選、公職候選人挑選、決策權等，著重在政黨作為總統權力運作的機制，轉化為本研究三個指標，一是關於執政黨領導人（黨主席）與總統職位的關係；二是總統對執政黨所施加的政策影響；三是總統對執政黨公職候選人提名的影響。

第一個指標，關於黨主席與總統職位的關係，包括兩個次指標，一是黨主席是否為總統本人，另一是黨主席是否進一步參選總統，則如前面文獻和理論探討時所述。就前者而言，黨主席是否由總統擔任，關鍵的影響黨政運作和政黨的總統化。更細究來看，當黨主席即是總統本人時，即是政黨總統化的其中一項核心表徵（陳宏銘，2019，頁 252）。換言之，「黨主席與總統職位的關係」是觀察政黨總統化的重要層面，但其內涵並不僅限於黨主席是否由總統擔任，還可以觀察黨主席並非由總統兼任時，是否高比例的在當時及後來試圖參選總統。後者這種情況也顯示政黨領導人具有競逐總統職位的潛在性，而這若非是在總統制或像臺灣這種總統權力優於行政院院長的憲政體制下，很難出現這種情況。這項分析架構和變項的設定，是本文的特色和創意，似未見於其他著作。

第二個層面，是觀察總統兼任黨主席與否時，在引領政黨推動政府政策的情形，亦即政黨在總統（黨主席）領導下配合政府政策的情形；前述總統的黨政運作平台，也關係到這部分政策的作成和推動。第三個層面，是關於總統藉公職候選人提名權和影響力，尤其是擔任

黨主席時更利於這項權力的發揮。<sup>6</sup> 以上三者是本研究核心觀察對象。無論兼黨主席與否，執政黨的總統化現象都存在，只是程度上的不同。兼任時總統直接掌握黨權，總統化程度最高，總統直接領導黨，加上具黨主席身份的黨政運作平台輔助，在政府和黨的政策上、公職人員的提名上發揮最高的影響力。未兼任時，黨主席多由受委託者擔任，但總統仍居於國家領導人的憲政地位，對黨的制約能力仍在，也有黨政平台的運作機制，對黨的決策和公職人選影響力猶存。

此外，本文引入第四個輔助觀察層面，作者援用 Katz (1986, pp. 45-46) 具有啟發性的「政府的黨性」(partyness of government) 概念，以內閣的黨籍比例層面和黨政關係中「政黨的政府性」(party governmentness) (在本文相當於「政黨的總統化」) 作參照。本文預期當總統權力越強(兼任黨主席，加上有立院多數支持的一致政府)，越有獨立於任命同黨人士之外(無黨籍)閣員的自主性，政府的黨性較不明顯。換言之，政黨越從屬於總統，總統在介入內閣成員的安排時，越不受制於任命同黨人士的壓力。這部分留待後續再進一步討論。

影響政黨總統化的另一重要因素是政黨的基因特性，在本研究中，關於民進黨則屬於黨內權力分散的組織源起，黨內各山頭在民進黨成立前就存在，並體現在政黨後續演化出的派系共治。因此，論者也指出，過去複數選區的選舉制度、黨內落實派系共治與換票習慣，使得派系成為民進黨的深層基因(鄭明德，2020)。循此，本文嘗試證實，即使民進黨的基因特質傾向是一權力分散而非集中的型態，仍無法阻擋公元兩千年後政黨走向總統化的現象。在臺灣的憲政發展

---

6. 另有從政黨領導人或政府領導人的選舉競爭層面來觀察政黨總統化，請見陳宏銘(2015)的實證研究。

中，隨著歷屆公民直選總統的進行，派系共治的政黨基因雖然對政黨總統化仍有其影響，但總統權力相對行政院院長優勢的制度運作受到鞏固，因此憲政體制因素的作用扮演關鍵的作用。爰上述觀點，在分析架構圖中，關於政黨基因（派系共治）的部分，非本文探討之重點，因此以虛線框和虛線條呈現。

依據此一分析架構，本文以下首先於第肆部分探討「總統與政黨的關係與運作」，包括總統是否兼任黨主席、總統所主持例行性非例行性黨政平台；再於第伍部分解析「政黨總統化的觀察面向」，包括黨主席與總統職位的關聯性、政策層面和公職候選人提名等層面中總統（兼黨主席時）權力的增強、以及政府的黨性特質等等。

## 肆、總統與政黨的關係與運作

以下首先分析蔡英文總統任期中兼任黨主席與否的各個階段，其次分析其主持的黨政運作平台，這關係到總統對黨權的掌控，包括在政策影響、公職提名上的權力和影響力：

### 一、總統是否兼任黨主席

在我國半總統制下，總統同時擔任執政黨黨主席，是長久以來憲政運作的常態。<sup>7</sup> 蔡英文執政期間其兼任黨主席與否存在以下四個階段：

---

7. 早期國民黨執政時黨政關係為「以黨領政」，必須是國民黨黨魁（總裁、主席），才可能擔任總統（陳宏銘，2013，頁42）。嚴格來說，這不是兼任的問題，而是事務本質之必然。隨著政治民主化，無論是國民黨或民進黨，總統與政黨的關係，以及是否同時擔任黨主席，始成為議論和探討的對象。

**(一) 兼任黨主席 ( 2016.5.20~2018.11.24 ) :**

與陳水扁和馬英九首度當選總統時未兼任黨主席的情況不同，蔡英文參選時本人仍兼民進黨黨主席，加上民進黨黨章(第十五條之一)規定：「現任總統為本黨黨員時，自其就任之日起，為本黨主席，至其卸任之日止，其任期以憲法規定之總統任期為一任」。因此，蔡英文就職總統後順理成章的繼續擔任黨主席職務。根據民進黨重要人士林濁水(2009, 頁 40)的觀察：「當時將黨主席由黨員直選改為總統兼任，其目的並不在於以黨領政，因政已在掌握中。主要是以主席領黨，再以黨領導國會，讓黨團總召以指定中常委的身分而成為黨主席的部屬，然後控制國會黨團」。此一分析相當程度吻合實務的發展和本文的觀點。

**(二) 未兼任黨主席 ( 2018.11.25~2020.05.19 ) :**

在 2018 年 11 月 24 日民進黨於九合一地方選舉失利，蔡英文立即辭去黨主席職務，黨主席的補選由卓榮泰與游盈隆兩人競爭，最後卓榮泰當選新任黨主席。卓榮泰在 2019 年 1 月 9 日就任蔡英文所留遺缺，擔任黨主席至 2020 年 5 月 19 日止。

**(三) 兼任黨主席 ( 2020.5.20~2022.11.26 ) :**

依民進黨黨章規定，總統兼任民進黨主席，蔡英文於 2020 年 5 月 20 日就任其第二任總統職位，並重新兼任黨主席。

**(四) 未兼任黨主席 ( 2022.11.27~2024.5.19 ) :**

2022 年 11 月 26 日民進黨重蹈四年前的覆轍，於「九合一」地方選舉失利，當晚蔡英文旋即辭去黨主席職務，由任擔高雄市市長的陳其邁暫代職務。其後，黨主席的補選由賴清德一人參選後當選，於 2023 年 1 月間就任。



表 1

蔡英文總統任期內兼任黨主席情形

時間	2016.5.20~ 2018.11.24	2018.11.25~ 2020.5.19	2020.05.20~ 2022.11.26	2022.11.27~ 2024.5.19
兼黨主席 與否	兼任	未兼任 (九合一選 後請辭)	兼任	未兼任 (九合一選 後請辭)

資料來源：本表由作者自製。

綜上，蔡總統任期中，有近三年時間未兼任黨主席，其餘五年時間處於兼任的狀態，且第一任和第二任就職之始均是兼任。顯見從民進黨的黨章或實務運作需求而言，蔡總統以兼任黨主席為常軌，未兼任則是迫於情勢的選擇。根據一項全球半總統制國家的研究，在其次類型中總統議會制國家較總理總統制國家，易出現總統兼任黨主席情形（陳宏銘，2019，頁 217）。因為在前者中，總理除向議會外也須向總統負責，總統掌有對總理去留權力，由總統而非總理擔任同黨的黨主席，更為合理。而臺灣半總統制被政治學界廣泛歸類為總統議會制，因行政院院長由總統任命，憲政實務上行政院院長亦幾乎多向總統負責。<sup>8</sup>

由此來看，蔡英文是否兼任黨主席可從兩個層面來看，一是憲政體制的作用，另一是選舉結果的影響。根據一項跨國多案例的研究（陳宏銘，2019，頁 215-218），在 13 個總統議會制國家中，總統

8. 至於規範上，按《中華民國憲法》含《增修條文》之規定，行政院院長由總統任命，但是否須向總統負責，或總統是否當然有解職行政院院長職位之憲法權力，學者則有不同的看法。

兼任黨主席的案例次數約達到六成（59.46%），未兼任反而是少數情況，這也符合預期：在總統議會制下，通常總統權力要大於總理的權力，故總統兼任黨魁的可能性較高。再觀察所有 78 位總理的情況，最常出現的情況是「總理與總統同黨、總理非黨主席」，達到 46.15%；「總理與總統同黨、總理是黨主席」，僅佔 7.7%。相對的，在 19 個總理總統制國家的所有個案中，總統兼任黨主席僅有 8 個案例，佔 42.11%，換言之，絕大部分均未兼任。再觀察所有 126 位總理的情況，最常出現的情況是「總理與總統不同黨、總理是黨主席」，達到 46.15%。

臺灣憲政體制所具有總統議會制特性，可以相當程度解釋了民進黨黨章何什麼規定「執政時總統為黨主席」，而不是執政時黨籍行政院院長為黨主席。如果臺灣並非總統權力優勢的半總統制，而是議會制，那麼民進黨黨章可能就不會如此規定。至於蔡英文總統兩次辭去黨主席期間，憲政體制並未變動，維持半總統制型態，因此促成其未兼任黨主席的直接原因，即是民進黨在兩次九合一地方選舉民進黨敗選的結果所致。

值得注意的是，民進黨內部派系因素對於總統與執政黨關係與是否兼任黨主席的影響。回溯在陳水扁任內，民進黨雖在形式上解散了黨內派系，試圖降低其影響力，但外界咸認為派系仍實質在檯面下運作。相對在陳水扁時期以其嫡系正義連線與新潮流形成合作，成為領導民進黨最堅強的基礎（楊毅周，2006，頁 200），蔡英文所重用的人員則橫跨黨內各派系以及社會各界，她本人宣稱：「從現在開始，我們都是英派」（邱珮文，2015）。雖然蔡英文本人強調：「『英派』，不是屬於一個人、一個派系、或一個政黨」，但主要是源自她擔任黨主席及不斷參與公職選舉的過程中，向其靠攏並聚集形成一支嫡系或親信人馬（曾建豐，2018）。在蔡英文任內，雖然派系弱化

是整體的趨勢，但各派系之間的競爭還是成為外界和研究者關注的對象。根據鄭明德（2018）對蔡英文第一任的觀察，任內黨內執政派是英派加「正國會」，加上少部分「福利國」等，黨內反對派較明顯的是新潮流加上蘇系；其後，至第二任時，「英系」（英派）與「新系」合作共治的局面已然形成（曾建豐，2018）。

不過，總統（黨主席）固然需要平衡派系權力和利益，而非完全強勢貫徹己意。綜觀幾任行政院院長的異動，林全內閣時期因為黨內外壓力與施政疏失，之後以賴清德為閣揆，至 2018 年地方選舉大敗後，蔡英文請辭黨主席並任命蘇貞昌作為閣揆；2022 年地方選舉失利後，蔡英文又再度請辭黨主席，並由陳健仁組閣。持平而論，我們很難確認，這些政治運作背後沒有民進黨內部派系的角力。當然，個別派系力量面對民選總統的地位和龐大黨政權力，也很難不予尊重和配合。

## 二、總統主持的例行性黨政平台

在總統優勢的半總統制下，執政黨與政府關係以及彼此間的政黨協調，總統位居金字塔頂端，總統無論是否兼任黨主席，均有構建黨政運作機制的的需求。如表 2 和表 3，蔡英文總統執政時期的黨政協調與互動平台，可分為例行性和非例行性（非正式）兩類。

例行性的黨政平台包括總統主持和參與者，以及總統未參與的，屬於次層級行政和立法部門為主以及與執政黨間的協調機制。在蔡總統主持和參與的部分，主要有總統與行政院院長每週三上午見面，針對國政議題交換意見。<sup>9</sup> 例如，2023 年 1 月 11 日上午，行政院院長蘇貞昌於總統府與蔡總統單獨會談，蘇向蔡總統報告普發六千元

---

9. 其中副總統也常在場。如蘇貞昌院長時，賴清德多也會以副總統身分在場（蔡晉宇，2022）。

的特別條例草案。

此外，蔡總統在其第一任執政初期，定期於總統府召開執政決策協調會議，是總統、行政院與民進黨間重大決策討論常態化之機制，出席人士包括總統、副總統、行政院院長、行政院副院長、民進黨立法院黨團總召集人、幹事長、民進黨秘書長、智庫執行長及執政縣市代表。這項黨政機制於 2016 年 10 月 3 日起運作，但外界對於這項機制是否合於憲政體制存在爭議，因此於 2017 年 2 月 7 日停止運作。其後，由每星期三中午的府院黨高層會議替代，出席人員不再涵蓋智庫和執政縣市代表。固定的府院黨高層會議於總統官邸舉行，成員包括：總統、副總統、行政院院長、行政院副院長、秘書長、立法院院長、副院長、民進黨黨主席、立法院黨團總召集人、總統府秘書長、民進黨秘書長等人（蘇貞昌、謝其濬，2023，頁 32）。

還有民進黨中常會，這是黨內的權力機關，形式上並非黨政互動的場域，但蔡英文兼任黨主席時，不僅通常親自主持，且行政院院會有代表列席。譬如在 2022 年 5 月 4 日，因頻頻出現民眾不易購買到快篩劑的情況，蔡總統在中常會中指示列席會議的行政院政務委員黃致達將意見帶回行政院加以研究（顏振凱、黃信維，2022）。<sup>10</sup> 因此，就實質而言，亦可視為黨政運作機制的一部分。

整體歸納，無論總統是否兼任黨主席，均建置黨政運作平台，主要差異在於總統兼任時可親自主持中常會和中執會，未兼任時則無法直接領導政黨機器。

---

10. 除上述外，民進黨執政團隊尚有其它例行性的黨政平台，它們雖非總統主持或總統參與其中，但屬於行政和立法政策協調和互動的重要機制，包括有行政立法協調會報（主要由行政院副院長與立法院黨團總召集負責）、立法院八個常設委員會對應的政策小組（由擔任各小組召集人的民進黨立委，與相關部會首長開會）、行政院院長與立委進行會談（所謂的「便當會」）。

表 2

蔡英文總統主持的例行性黨政平台

總統主持		
平台名稱	其他參與者	召開時間
總統與行政院院長會談 (例行會議，就各項國政 議題進行討論)	總統與行政院院長每周三舉 行	星期三上午
執政決策協調會議 (總統府、行政院與民進黨 重大決策討論常態化之機 制) (2016 年 10 月 3 日起運 作，2017 年 2 月 7 日後停 止運作)	總統、副總統、行政院院長、 行政院副院長、民進黨立法 院黨團總召集人、幹事長、民 進黨秘書長、智庫執行長及 執政縣市代表。	星期一晚上
府院黨高層會議(執政決 策協調會議停開後舉行)	總統、副總統、行政院院長、 行政院副院長、秘書長、立 法院院長、副院長、民進黨 黨主席、立法院黨團總召集 人、總統府秘書長、民進黨 秘書長等人。	星期三中午
中常會	黨主席(總統兼任時)、中 常委、黨籍縣市長	星期三下午

資料來源：自由時報新聞網(未註明)、聯合知識庫(未註明)、其它網  
路新聞、陳宏銘(2019)。

### 三、總統主持的非例行性黨政平台

除了例行性的黨政平台外，蔡總統也會不定期、非正式的邀集黨政人士會談。根據作者可以蒐集到的、具有代表性的 26 次活動報導，以下予以分析：

#### （一）總體分析

就場合而言，以在總統官邸進行最多，共有 12 次，這可能是蔡英文有別於其他總統在黨政運作場合上的差異。總統官邸並非總統正式上班的地方，這個場域對於總統在和政府以及公職以外的人士進行政治性的會談，無疑具有其便利性。其次常見的場合，則是在總統府的會談，也有 10 次，在所有筆數中佔了相當大的部分。

以受邀談的人士來看，參與非例行性的平台以民進黨立委（含黨團幹部）居多數，此外也包括縣市長等公職人員。至於行政院院長和內閣成員，則因例行性平台中已有相關互動機會，因而此處反而較少。不過，表 4 資料並不包括總統透過電話和黨政人士講話的情況，而這種情況一方面不易掌握；另一方面這是總統治理過程中必然會有的行為，也未必有特別納入研究的需要。

再從談話主題來看，廣泛涉及政府政策、選舉事務以及政治議題。其中一旦觸及選舉事務，幾乎都是在總統官邸，而非在總統府或它處舉行。另無論在官邸或總統府的談話，常以簡單餐敘（「便當會」）的形式進行。另細究來看，第一任任期相較第二任任期，則出現較多邀集民進黨立委的個案，主題也多與重要法案的推動有關，可能與第一任任期開始推動重大政策所需的黨政運作有關。

表 3

## 蔡英文總統主持的非例行性（非正式）討論會

日期	受邀人士	場合	談話主題
兼任黨主席（2016.05.20~2018.11.24）			
2016-06-11	行政院各部會內閣成員	總統官邸	食安政策
2016-07-28	行政院院長林全、副院長林錫耀、立院黨團三長	總統府	國營事業預算案
2016-06-23	民進黨立委	總統府	立委對新內閣的監督
2016-09-04	行政立法首長及直轄市長	總統官邸	政策、法案及地方議題
2017-03-06	民進黨立委	總統府	立委所提議題
2017-06-05	民進黨立委	總統府	治水議題
2017-06-12	民進黨立委	總統府	前瞻計畫、年金改革
2017-06-22	民進黨立委	總統府	年金改革法案
2018-02-02	黨內各派系領袖	總統官邸	新北市市長黨內選情
2018-07-05	高屏地區立委	總統官邸	高雄產業與重大建設
2018-09-01	台中市市長林佳龍競選團隊	競選總部	市長選舉
未兼任黨主席（2018.11.25~2020.05.19）			
2018-11-27	黨內縣市長敗選候選人	總統官邸	了解基層反應
2018-11-30	民進黨立委	總統官邸	檢討2018九合一敗選

2019-06-19	民進黨立委	總統府	政治局勢、2020大選
2019-07-08	民進黨議員	新北市議會	中央政策與地方需求
2019-09-05	民進黨中央黨部主管	總統官邸	2020總統大選
2019-11-16	黨內重要人士	總統官邸	民進黨不分區立委提名
兼任黨主席（2020.05.20~2022.11.26）			
2020-08-28	蘇貞昌院長、民進黨立委	台北賓館	修憲議題以及紓困3.0 特別預算等
2020-12-16	黨公職人員	宜蘭「便當會」	宜蘭縣2022縣長選舉
2021-12-20	黨政高層、各派系領袖	總統府	大新竹合併升格
未兼任黨主席（2022.11.27~2024.5.19）			
2022-11-30	陳時中競選團隊	總統官邸	九合一選舉
2022-12-02	林佳龍新北競選總部幹部	總統府	九合一選舉
2022-12-04	賴清德、蘇貞昌、顧立雄、柯建銘、陳其邁	總統官邸	九合一選舉檢討以及府院與各部會
2022-12-27	民進黨立委	總統府	兵役延長政策
2023-02-01	賴清德、陳建仁、鄭文燦、林佳龍、許立明、柯建銘	總統官邸	相關工作及進度報告
2023-05-06	全國各縣市小英之友會會長	總統官邸	2024大選挺賴清德

資料來源：自由時報新聞網（未註明）、聯合知識庫（未註明）、其它網路新聞。



## (二) 兼任黨主席 vs. 未兼任黨主席

根據表 4，兼任黨主席與否與蔡總統召集非例行性會談在場合呈現明顯差異；兼任時蔡總統以在總統府進行會談最多（50%），其次是總統官邸（29%），兩者合佔近八成；再來是其它場合（21%）。未兼任黨主席時期，具大量出現總統官邸會談（67%），其次才是總統府進行會談（25%），兩者合佔超過九成；再來是其它場合（8%）。本文推測，蔡總統無論兼任黨主席與否，其黨政協調均常運用總統府場合和總統官邸，前者是其正式工作場合，最具方便性；後者非正式公務處理地點，更具彈性，特別是在未具黨主席身份，而較不便直接領導政黨時，更具隱密性。相較於之前的總統，蔡總統官邸內並無其他家人，這個處所邀集黨政人士見面有其便利之處，在其第二任時似更常見。

表 4

蔡英文總統主持的非例行性（非正式）討論會統計

場合	總統府	總統官邸	其它	合計
兼任	7 (50%)	4 (29%)	3 (21%)	14 (100%)
未兼任	3 (25%)	8 (67%)	1 (8%)	12 (100%)

資料來源：表 3。

## 伍、政黨總統化的觀察面向

蔡總統執政時期黨政運作型態，也可能進一步影響民進黨的組織特性和運作，而有政黨是否出現總統化現象的探究必要。以下分別就民進黨黨主席與總統職位的關係、黨內政策影響及公職候選人提名等三個層面加以探討，再納入內閣的黨籍比例所反映的「政府的黨

性」這第四個對照層面，來觀察政黨總統化現象。

## 一、黨主席與總統職位的連結性

政黨黨主席職位與總統職位的連結性，是政黨總統化的一個重要觀察層面，它包括黨主席是否為總統本人，或黨主席並非總統，但在任時或卸任後進一步競逐總統職位的情況。前一種情況本文前面討論很多，它關係到總統的黨政運作建置，以及反映了總統對政黨的掌握；後面一種情況，反映出政黨領導人具有競逐總統職位的高可能性、甚至黨主席一職也是進一步參選總統的重要跳板。無論是上述哪種情況，憲政體制因素相當程度解釋了臺灣半總統制下政黨黨主席職位與總統職位的連結性，特別是對於民進黨黨章什麼規定「執政時總統為黨主席」，而不是執政時黨籍行政院院長為黨主席，可以有效的解釋。如前面的分析可知，儘管蔡總統因選舉失利而兩次辭去黨主席，但其總統任期內仍有過半的時間具有兼任的情況。

民進黨成立初始，便在黨章中確立合議制精神，明定：「組織決議以多數決為原則，但重大事項經出席人數三分之二通過」（第 8 條）、「執行委員會及常務執行委員會，均採合議制」（第 17 條），所以早期黨主席除任命中央黨部的秘書長和一級主管外，與中常會其他成員的權力並無太大區別（陳宏銘，2019，頁 255）。但隨著政黨的發展和取得中央執政權時，黨主席因為多數時間具有總統身份，因而在實際運作和制度上，黨主席的權力有逐步增強的趨勢。

當總統兼任黨主席時，總統可更直接統領政黨，從而兼顧對政府和執政黨兩個部門的領導，黨政權力也更加集中。而當黨主席不具有總統身份時，根據對法國政黨的研究顯示，政黨容易成為總統候選人贏得大位的跳板，同樣在民進黨，黨主席職位也有相當的機會成為黨

內菁英參選總統的階段性職務（陳宏銘，2019）。換言之，總統兼任黨主席本身既是政黨總統化的一種內涵；而未兼任時，黨主席職位也與競逐總統職位高度相關，也是政黨總統化的另一種表徵。從表 5 來看，在蔡總統執政時期，扣除卓榮泰擔任黨主席以及短期代理黨主席階段，絕大部分時期黨主席職位若非總統本人擔任，即是由競逐總統職位的賴清德擔任。如果再回溯看陳水扁總統執政時期，扣除短期的代理主席外，大部分亦是如此。雖然陳水扁執政時期和 2008 至 2016 年間民進黨在野時期並非本文的研究焦點，但表 5 將其一併納入，可以呈現長期的、宏觀的發展趨勢。

**表 5**

民進黨中央執政後歷任黨主席與總統職位的關係一覽表

黨 主 席	任職原因	離職原因 (屆滿、辭職)	擔任總統或 任職主席後 競逐總統
陳水扁總統執政時期			
林義雄 (1998.07-2000.06)	改選	屆滿	否
謝長廷 (2000.06-2002.07)	改選	屆滿	否
陳水扁 (2002.07-2004.12)	總統兼任	立委選舉敗選辭職	是
柯建銘 (2004.12-2005.01)	代理	屆滿	否
蘇貞昌 (2005.01-2005.12)	改選	民進黨縣市長選舉 敗選辭職	是
呂秀蓮 (2005.12-2006.01)	代理	屆滿	是
游錫堃 (2006.01-2007.09)	改選	首長特別費被起訴， 辭職負責	是

黨 主 席	任職原因	離職原因 (屆滿、辭職)	擔任總統或 任職主席後 競逐總統
陳水扁總統執政時期			
林義雄 (1998.07-2000.06)	改選	屆滿	否
陳水扁 (2007.10-2008.01)	總統兼任	民進黨立委、總統 選舉敗選辭職	是
謝長廷 (2008.01-2008.05)	代理	屆滿	是
在野時期			
蔡英文 (2008.05-2010.05)	改選	屆滿	否
蔡英文(2010.05-2012.02) <sup>11</sup>	改選	總統選舉落敗，辭 職負責	是
陳 菊 (2012.02-2012.05)	代理	屆滿	否
蘇貞昌 (2012.05-2014.05)	改選	屆滿	否
蔡英文 (2014.05-2016.05)	改選	屆滿	是
蔡英文總統執政時期			
蔡英文 (2016.05-2018.11)	總統兼任	2018 九合一地方選 舉敗選辭職	是
林右昌 (2018.11-2019.01)	代理	屆滿	否
卓榮泰 (2019.01~2020.05)	改選	總統兼任後	否
陳其邁 (2022.11~2023.01)	代理	屆滿	否

11. 蔡英文因參加黨內 2011 年總統初選，為避免黨務不公之爭議，請假並依民進黨《中央黨部組織規程》規定，指定黨團總召柯建銘代行黨主席職務（2011.03.17-2011.04.27）。由於係非常短暫的代行職務，故表 5 中未明列。

黨 主 席	任職原因	離職原因 (屆滿、辭職)	擔任總統或 任職主席後 競逐總統
陳水扁總統執政時期			
林義雄 (1998.07-2000.06)	改選	屆滿	否
蔡英文 (2020.05~2022.11)	總統兼任	2022 九合一地方選舉敗選辭職	是
賴清德 (2023.01~)	改選	無	是

資料來源：陳宏銘（2019）、民主進步黨（未註明）。

## 二、政策影響層面：總統於中常會的政策指示

總統兼任黨主席時，在黨內可直接推動和下达有關政府政策和法案的指示，研究上以每週開一次的中常會為主要觀察場域，以每三個月才開一次的中執會為次要場域，藉此觀察政黨配合總統（黨主席）的政府政策立場。但鑑於如果沒有進行與其他黨主席的經驗比較，難以釐清蔡英文的個案情況是民進黨黨主席的普遍模式，還是因其同時具有總統身份所致。因此，以下分析也會就卓榮泰和賴清德兩位黨主席任內的情況略做比對。

### （一）蔡英文主席：廣泛的政策指示下达

蔡總統任內，當其身兼黨主席時，主持中常會是觀察其在黨內政策權的重要層面。此外，民進黨中常會向來有行政院政務委員列席的慣例，不僅會中要報告近期施政要點，在蔡總統兼任黨主席時代，中常委若對政策有建言，在常會和蔡總統反映後，蔡英文也多是轉交給政委將意見帶回研議（蔡晉宇，2022）。

表 6 是蔡英文主席於民進黨中常會的指示，本研究透過主要新聞資料庫全面檢索 2016 年 5 月蔡英文就任總統後迄 2022 年 10 月間

(11月請辭黨主席)的報導，區分政策法案、政黨事務、選舉事務、政治事務等類型；以下便於行文，分別簡稱政策、黨務、選務、政務。其中選務從某種意義來講也是黨務之一環，但鑑於其主要涉及選舉事項(含罷免案、公民投票案)的特定性和重要性，將其獨立出來則有助於更細緻的了解黨主席的指示類型。扣除掉較不具重要性報導者外，在116筆蔡英文具有明確指示和發言議題中，政策議題佔了66%，其次是選務議題佔了25%，黨務和政政務相對較少。

蔡總統任內於中常會中裁示的議題，大量的出現在政策議題，涵蓋內政、國防、外交、國際、兩岸關係與香港議題、交通、經濟、教育與文化、新冠肺炎疫情以及其它議題，幾乎觸及國政各方面政策領域，而非只是國防、外交和兩岸關係。再者，蔡英文的裁示並非用以形成政策，但也單純儀式性的發言，而常是具有下達貫徹政府政策的訊息；且當時推動的許多重要法案，在會中也傳達了推動的指示，尤其是經濟、社會福利、環境、新冠疫情等法案。如此，黨則成為總統推動政府政策的一個機制，而非主動創發政策的部門。

**表 6**

蔡英文主席於民進黨中常會的指示(2016.06-2022-10)

日期	議題	日期	議題
政策-內政			
2016-10-13	澎湖博奕公投	2021-12-22	新竹合併
2017-05-10	公民投票法	2022-02-09	新春四大目標
2017-06-28	食安事件	2022-08-24	台南殺警案
2017-07-19	外傳政府要封爐滅香	2022-08-24	柬埔寨事件

2018-05-23	警消基層加薪案	2022-08-24	中介法草案
2018-07-04	香蕉鳳梨等產銷失衡	2021-03-03	「珍愛藻礁公投」連署
政策-國防、外交與國際			
2017-05-03	法總統大選變化	2022-03-09	俄烏戰爭
2020-09-02	台歐洽簽投資協定、美豬議題	2022-03-16	軍民資源整合
2020-10-28	美國大選	2022-03-23	俄烏戰爭與國際情勢
2020-11-04	美國總統選舉戰況膠著	2022-06-01	美中台三邊關係
2020-11-11	拜登勝選但有爭議	2022-06-15	臺灣無人機產業戰略發展
2020-11-25	美環保署長取消訪台	2022-06-29	台美 21 世紀貿易倡議
2021-08-18	阿富汗情勢的變化	2022-08-31	提高軍事投資預算
政策-兩岸關係與香港議題			
2020-07-01	香港情勢	2021-10-06	共機近日擾台架次創紀錄
2020-08-13	香港反送中情勢惡化	2021-11-24	遠東集團遭陸制裁
2021-01-20	兩岸經濟關係	2022-08-24	中國政經情勢
2021-05-05	嚇阻中共對臺灣的冒進作為	2022-10-26	中共二十大的人事佈局
政策-經濟			
2016-08-03	勞工「7 休 1」爭議勞動法規	2017-08-02	前瞻基礎建設計畫等
2016-10-19	新南向政策	2017-08-16	有機農業發展
2016-11-23	解決偏遠地區用水	2017-08-30	前瞻基礎建設計畫預算

2017-01-05	亞洲·矽谷計畫	2018-03-21	產業缺地問題
2017-04-27	前瞻建設宣傳	2018-05-16	產業創新環境
2017-05-24	綠能計畫	2021-04-21	綠電問題
2017-06-14	年金改革和前瞻基礎建設法案		
政策-交通			
2016-11-23	復興航空解散	2021-03-10	「重啟核四公投」已成案
2016-12-01	嘉市鐵路高架化工期	2021-04-07	台鐵太魯閣號出軌事故
2017-02-16	遊覽車翻覆		
政策-教育與文化			
2016-06-08	六都與非六都縣市教育預算	2017-07-19	技職教育
2016-11-03	台中將辦東亞青奧	2017-07-27	托育資源
政策-社會福利與衛生環境			
2016-06-02	社會住宅	2017-04-20	空污問題
2016-07-13	長照總體規劃	2017-12-13	空污問題
2016-08-24	長照體系	2018-08-01	新制托育政策
2016-09-01	年金改革	2020-12-09	社宅租金不計自償率
政策-新冠肺炎疫情			
2021-01-27	桃園醫院感染事件	2022-04-20	疫苗採購
2021-02-03	防疫表現	2022-05-04	快篩試劑



2021-06-02	本土疫情嚴峻	2022-05-11	後疫情時刻因應
2021-06-09	新冠肺炎疫苗施打	2022-05-18	病毒變異株出現應變
2021-07-07	新冠疫苗接種	2022-05-25	防疫指引與接種疫苗
2022-01-05	疫情變化因應		
政策-其他			
2017-01-25	反毒工作	2021-09-15	各項政策推動
黨務			
2020-10-14	民進黨修內規強化原民服務	2022-01-26	黨公職春節禁止跑攤
2021-05-05	民進黨黑道入黨風波延燒		
選務			
2018.5.16	選對會決議台北市長採以徵召產生。	2018.11.7	南投縣縣長選舉
2018.7.4	桃園市市長政績與選舉	2021-01-20	罷免高雄市市議員黃捷案
2018.7.18	彰化縣縣長政績與選舉	2021-04-14	公投案
2018.7.25	台中市市長政績與選舉	2021-10-13	罷免立法委員陳柏惟案
2018.8.8	嘉義市市長政績與選舉	2021-10-27	公投案
2018.9.5	基隆市市長政績與選舉	2022-8-10	表達力挺林智堅論文學倫爭議
2018.9.19	新竹市市長政績與選舉	2022-9-14	表達力挺嘉義縣市長、雲林縣長候選人
2018.9.26	宜蘭縣縣長選舉	2022-9-28	針對年底選戰喊話

2018.10.3	花蓮縣縣長選舉	2022-10-05	表達力挺苗栗縣、彰化縣、南投縣、台中市長等候選人
2018.10.17	台東縣縣長選舉	2022-10-12	針對年底選戰喊話
2018.10.31	南投縣縣長選舉	2022-11-02	針對年底選戰喊話
政務			
2018.9.12	促轉會副主委張天欽言的論爭議	2020-08-19	國名爭議
2020-06-04	裁示通過罷韓聲明	2020-11-25	江啟臣邀請蔡英文辦論
2020-06-25	監委名單	2021-09-22	假訊息處理
2020-08-06	甩開貪腐標籤		
發言議題（次數/比例）：政策-77（66.4%）黨務-3（2.6%）選務-29（25.0%）政務-7（6.0%）			

資料來源：自由時報新聞網（未註明）、聯合知識庫（未註明）、其它網路新聞、陳宏銘（2019）。

為了論證上述情形並非蔡英文個人因素，而是只要總統兼任黨主席，總統的政務領導角色和影響便會帶入黨內，並可由中常會的指示中看得出來，因此這裡進一步也全面性蒐集、以及系統性分析民進黨另一位總統陳水扁的會議發言，並與蔡英文做比較（表 7、表 A-1）。扣除掉較不具重要性報導者外，在 125 筆陳水扁主席（總統）有明確指示和發言議題中，佔比由高而低依序是：政策 52%、選務和政務均為 18.4%，黨務 11.2%。相較於蔡英文，同樣以政策議題為最多，雖然也達百分之五十以上，但低於蔡英文時期的六成六。政務

部分則明顯高於蔡英文時期，主要有多筆在於當時陳水扁在推動公投和憲改議題的發言。

在政策議題中，陳水扁時期也同樣觸及國政各方面政策領域，同樣並非單純儀式性的發言，許多重要法案，在會中也傳達了推動的指示，尤其是當時首次政黨輪替執政，陳水扁著力於推動改革性法案。在各政策議題中，一般內政、經濟和兩岸關係等領域又居多。但在國防、外交與國際方面的議題，相較於蔡英文時期則較少，與後者時國際情勢如美國大選和戰爭爆發等有關。

**表 7**

陳水扁、蔡英文擔任黨主席期間於民進黨中常會指示的議題比較

總統	中常會指示的議題性質				
	政策	黨務	選務	政務	合計
陳水扁	65 (52%)	14 (11.2%)	23 (18.4%)	23 (18.4%)	125 (100.0%)
蔡英文	77 (66.4%)	3 (2.6%)	29 (25.0%)	7 (6.0%)	116 (100.0%)

資料來源：自由時報新聞網（未註明）、聯合知識庫（未註明）、其它網路新聞。

除中常會外，本文亦就蔡英文在至少每三個月召開一次的中執會的發言裁示情形加以整理（如表 8）。扣除掉較不具重要性和媒體未報導者外，中執會發言議題多屬黨內公職候選人提名有關選舉事務，有時也觸及政策和相關政治議題。

表 8

蔡英文主席於民進黨中執會的指示（2018.05-2022-11）

日期	發言議題
2018-05-30	通過提名立委姚文智參選台北市長
	中執會修改初選辦法
2019-06-19	2020 總統大選
2020-12-23	本土新冠狀肺炎疫情
2022-01-12	開放日本核食
2022-03-02	援助烏克蘭
2022-06-22	相關市長提名確認
2022-07-06	縣市長提名
2022-08-10	林智堅論文案
	中共對台認知作戰
2022-11-23	九合一選舉

資料來源：自由時報新聞網（未註明）、聯合知識庫（未註明）、其它網路新聞。

僅從蔡英文主席個人在中常會和中執會的裁示與發言，未必能完整說明這是源自於黨主席具有總統身份所致，因此以下進一步分析卓榮泰和賴清德兩位主席的情況。

## （二）卓榮泰：集中在選務推動

卓榮泰主席發言議題，同樣區分政策、黨務、選務、政務（表 9 暨表 A-2）。其中選務從某種意義來講也是黨務之一環，但鑑於其主要涉及選舉項的特定性和重要性，將其獨立出來則有助於更細緻的了解黨主

席的指示類型。<sup>12</sup>

歸納表 8 中的發言和裁示，研究顯示，在卓榮泰擔任主席期間，其於中常會中的發言和裁示主要集中在選務方面，尤其 2019 上半年，黨中央忙著處理黨內總統候選人選舉蔡英文和賴清德之爭。再至 2019 年 8 月起，又適逢因應次年 2020 總統和立法委員全國選舉，因此民進黨也有許多心力用在進行跨黨派合作。

與蔡英文任主席相較，卓榮泰主席的權力非常少觸及政府政策議題。研究顯示，只有居住正義、陸配子女入境規定兩項，或與行政院推動的政策和法案有關，且卓榮泰並未有關於政策內容的具體裁示，傾向以黨的立場對政府政策提出監督性的意見，與蔡英文擔任主席時，常直接對黨政部門下達政策定調和法案推動指示的角色截然不同。由此來看，卓榮泰在黨內的政策權明顯無法與蔡英文相提並論。某種程度而言，卓榮泰傾向是總統在黨中的代理人，因此政黨的總統化情況仍在。

### (三) 賴清德：集中在黨務改革

賴清德擔任主席階段中，表 9（暨表 A-3）是其於中常會與中執會（含會後）的重要發言，一樣區分政策、黨務、選務、政務。目前相對較多的議題是關於黨務改革和選務事項。其中，外界普遍關注於賴清德在學術倫理、排黑條款以及候選人提名等事務上的處理和改革。<sup>13</sup> 在這幾方面，觀察者多認為賴清德有意展現其對民進黨的改革行動。

---

12. 表 7 中涵蓋部分會前的發言，係因黨主席在此場合有時會接受媒體訪問，就與黨的重要議題或與該次中常會有關事項表達意見。

13. 所謂排黑條款係指 2023 年 2 月 15 日中執會通過「黨職人員選舉辦法」第九條條文修正案及「公職候選人提名條例」第六條條文修正案，涉及黑金、槍毒或曾遭受感訓者，將無法擔任黨職或代表黨參選公職。

隨著 2024 黨內立委提名的展開，選務議題也佔據其黨主席事務的重心。賴清德擔任主席期間，面對 2024 年立委選舉，提出「民主大聯盟」，宣示以跨黨派、跨世代、跨領域三原則提名立委參選人。身兼黨主席的總統參選人賴清德，試圖在一些艱困選區，提名非民進黨擔任候選人，以因應在野陣營的挑戰。包括臺北市第六選區與社會民主黨合作，由臺北市議員苗博雅參選；彰化縣第三選區徵召前臺北農產運銷股份有限公司總經理吳音寧參選，新竹市及相關選區的提名等等（民主進步黨新聞中心，2023）。期間，雖有若干個案引起黨內爭議，<sup>14</sup> 但也間接證實了賴清德擔任主席，掌握影響提名的權力。

在賴清德擔任黨主席後，蔡總統不再直接領導民進黨，且從學術倫理問題、排黑條款以及候選人提名權等三方面來看，賴主席表現出自主性，也一定程度顯示其取得黨的實質領導。如果上述觀察是成立的，是否顯示民進黨的總統化開始弱化？答案是否定的。因為賴清德是身兼民進黨 2024 年總統選舉候選人身份，而且是黨內定於一尊之下產生。他是以參選總統為目標，並藉由擔任黨主席，改革黨務，扭轉民進黨 2022 年九合一敗選的頹勢。其在民進黨中確立的領導地位，與後面討論到的卓榮泰擔任黨主席情況不同，其權力自然較後者為大。換言之，賴清德的黨權，本質上仍受總統職位和憲政體制因素所決定，作為總統參選人，其在黨權方面的掌握和行使，也反映了政黨總統化的另一種體現。2024 年 1 月總統選舉結果賴清德當選下屆總統，在就任總統前，「準總統」身份進一步鞏固其黨主席實權地位。

---

14. 譬如尋黨外人士投身艱困選區，除北市中正萬華徵召鄭家純的傳聞引發議論，政治評論員李正皓合作以無黨籍身份參選新北永和也掀起黨內不同的聲音。

表 9

卓榮泰、賴清德擔任主席於中常會與中執會（含會前會後）的重要發言議題

黨主席	中常會指示的議題性質				
	政策	黨務	選務	政務	合計
卓榮泰	2 (6.5%)	3 (9.7%)	16 (51.6%)	10 (32.2%)	31 (100%)
賴清德	4 (29.1%)	5 (23.8%)	7 (33.3%)	5 (23.8%)	21 (100%)

資料來源：自由時報新聞網（未註明）、聯合知識庫（未註明）、其它網路新聞、陳宏銘（2019）。

對照卓榮泰與賴清德擔任黨主席期間，也即總統非兼任黨主席的時候，這期間主要推動選舉事務，一部分原因恰好也是正值競選期間，這時候政黨本就會以選務為優先事務。以本文研究的蔡英文總統任內，其兩次不兼任黨主席，原因都在於地方大選的失利，以辭去黨主席作為負責的象徵。然而，我國地方大選結束後，離總統與立委的中央層級選舉不過一年有餘，即地方大選結束後便進入中央大選準備期。在 2018 年地方選舉後，蔡英文於 11 月 24 日辭去黨主席一職，此時距離 2020 中央選舉還剩下 413 天；在 2022 年地方選舉後，其於 11 月 26 日辭職，也同樣距離 2024 中央選舉 413 天。使用立法院議事及發言系統檢索第九屆及第十屆的立法資料，也可以觀察到，在選舉前一年的法案三讀數都有明顯的下降（表 10）。儘管單從法案通過數來看，只能呈現量而不能呈現質，使得無法關注重要法案的通過情況，但仍能看出總體情況。

因此，從蔡英文總統在非兼任黨主席期間的表現來看，仍能看出

其在黨務實際運作上的權力。即使在這段期間，政黨可能更關注於選務而非法案推動上，但總統仍在選務上掌握大局、協調各方，本文也確實觀察到了蔡英文就算非兼任黨主席，在立委人選上（無論是地方還是中央排定的不分區名單）擁有相當大的權力與干涉事蹟。下一節進一步討論關於公職候選人黨內提名。

**表 10**

全國性大選前三年之立法院法案三讀通過數

	第九屆國會		第十屆國會	
	年份	法案三讀數	年份	法案三讀數
總統兼任 黨主席	2017	570	2021	891
	2018	440	2022	927
總統未兼任 黨主席	2019 (大選前一年)	249	2023 (大選前一年)	591

資料來源：立法院議事及發言系統。

綜合上述，正是因為蔡英具有總統的身份，以致於她在擔任黨主席時，黨的政策決定機關不僅是討論黨務和選務等議題之場域，而是大量的觸及政府重要政策的事項。亦即，這是總統政策推動在政黨延伸的寫照。未具總統身份的黨主席，雖然也有貫徹總統政策推動的責任，但並不具有這樣的主動發言和指示的角色及權勢。

### 三、公職候選人提名：黨主席權力的增強

總統對於執政黨所掌握的黨權，一項觀察的核心重點，在於身兼黨主席時對政黨內部主要職位的人事權以及對公職人員的提名權。

#### (一) 民進黨未執政前



民進黨在早期尚未執政時，黨主席角色受到合議制與派系共治這兩個基本因素的約制，在「集體領導」的結構下其職權相當有限，如前所述，除了任命中央黨部的秘書長和一級主管外，與中常委並沒有太大的不同。即使黨主席選舉方式由中執委改成黨代表選出，直到後來由黨員普選產生，而使得黨主席的黨內民意基礎不斷提高，但有關擴增黨主席職權的提案，仍遭到全代會否決。黨主席的角色較被期待為扮演協調與溝通談判者，而非領導者，其在黨內公職候選人提名方面的影響力相對有限。

## (二) 首次政黨輪替後

2000年陳水扁當選總統後，黨主席首度由總統兼任，其實質權力和影響力並非以往非執政時期能相提並論。雖然民進黨派系共治的本質不變，以及總統在任期中聲望會有起伏，但總統（黨主席）的政黨領導權凌駕於黨內各派系山頭和任何菁英之上，則是不爭之論。根據相關規定，黨主席具有指定不分區立委的名額權、提名其他公職候選人的權力，並且可以提名特定職位的候選人，例如直轄市長、縣市長等，黨主席權力的提升可見一斑。

2004年修改立法委員不分區提名辦法，將原不分區立委提名的三個分組中的弱勢團體併入專家學者組中，專家學者組和另外的僑選立委均由提名委員會決定人選，再送中執會決議。而提名委員會係由黨主席提名，因此黨主席間接發揮影響力。2008年第七屆立委選舉制度改採「單一選區兩票制」後，增加了黨主席指定席，在34席不分區立委中有三分之一的名額由黨主席直接指定。

再至2011年，進一步修改提名辦法，提名委員會由黨主席提名七至九人，經中央執行委員會同意後組成，由黨主席主持委員會。提名委員會包裹提出所有不分區立委名單，該名單經三分之二的中

中央執行委員會通過後生效。名單若未通過，黨主席再修正重提即可。此外，根據《民進黨公職候選人提名條例》規定：「第二、三類公職出缺補選之候選人，由黨主席依徵召辦法提名，經中央執行委員會同意後徵召……」，「原住民立法委員、直轄市及準直轄市市議員、直轄市山地原住民區長候選人由本黨主席推薦，經中央執行委員會同意後提名之。

從公元兩千年執政起，民進黨黨主席在不分區立委的提名過程中是逐漸增加影響力的。黨主席在提名過程中的影響力主要體現在提名委員會的組成和提名程序上。提名委員會的成員由黨主席選擇，並且委員會有決定提名名單的權力，黨主席的角色和影響力在提名委員會的組成和決策過程中得到體現。

### （三）蔡英文執政時期

由上述制度變遷來看，政黨總統化現象的出現並非在蔡英文時期開始，而是始自陳水扁擔任總統時（陳宏銘，2009a）。然而，蔡英文執政時期，黨主席在地方選舉的提名權力有增無減，如兩次地方選舉都使用《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》。且提名方式由黨主席提名、中執會通過的模式，原有全民調逐漸退場（呂翔禾，2023）。<sup>15</sup>

在蔡英文任黨主席的 2018 年九合一選舉時，民進黨於前一年通過中執會提案的《2018 年直轄市長暨縣市長提名特別條例》、《2018 年直轄市議員提名特別條例》，並成立《選舉對策委員會》。在縣市長部分分成三種情況：尋求連任的執政縣市、連任兩屆屆滿縣市、非執政縣市。在第一種尋求連任的縣市情況，依《2018 年直轄市長暨

---

15. 據呂翔禾（2023）對民進黨地方選舉提名條例的研究，也證實黨主席在決定提名人選上的權力有集中化的趨勢。

縣市長提名特別條例》第三條規定：「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」，亦即由主席提請中執會通過徵召，即完成提名程序。至於連任兩屆屆滿縣市，則辦理初選，並依照民調決定人選。非執政縣市，則依一定的程序採徵召提名。

在該次九合一選舉提名，2017年選對會提供建議名單予主席。以涉及9個尋求連任的縣市長提名為例，選對會的名單後續並未變動，但這並不表示蔡英文與中執會對之沒意見，因為可能是早已談好。不過，時任嘉義市長候選人的涂醒哲則透露，蔡英文早在兩週前便說道「就決定是你了」（丁偉杰，2017）。這至少顯示，蔡英文就算不在選對會內，也能對人選具有強大的影響力。同樣在新北市長人選的部分，該次選舉也相當激烈，最後是由蔡英文整合新北各方勢力，才徵召其所屬意的人選蘇貞昌（王鼎鈞，2018；楊淳卉、葉冠妤，2018）。

此次九合一選舉民進黨大敗，蔡英文辭去黨主席後，在2020年的立委選舉上，蔡英文雖無法直接掌握提名權力，但仍具有相關的影響力。當時民進黨在不分區名單上進行了激烈的競爭、遲遲無法定案（王超群，2019a）。蔡英文呼籲啟動黨內溝通機制，聯繫黨中央要員、派系要角（王超群，2019b）；其間游錫堃也表示，蔡英文曾就不分區名單一事登門造訪（黃福其等，2019）。甚至，她直接邀請黨內核心人士前往總統官邸討論。另外，蔡英文亦與蘇貞昌溝通，蘇表明尊重總統決定後，拍板洪簡廷卉退出名單。至於要加入前嘉義縣長張花冠，海派要議員何博文換主播林楚茵，蔡英文則未接受。可見就算非任黨主席，蔡英文作為總統，仍發揮樞紐、橋樑作用；同時就算「制度上」無法定奪名單，但實際上也仍有著影響力。此外，游錫堃

也是在蔡英文的邀請之下，才進入不分區名單（鍾榮峰，2019）。

到了面對 2022 年九合一選舉，當時蔡英文是黨主席，民進黨在 2021 年又通過《2022 年直轄市與縣市長提名特別條例》，與 2018 九合一不同之處在於，六個直轄市不分是否執政地區或爭取連任否，直接由黨主席依徵召辦法提名，經中執會通過後徵召。非直轄市縣市長提名候選人的產生方式再區分三種情況，分別是執政任期尚未屆滿縣市，由黨主席提名經中執會通過後徵召；非執政縣市，經徵詢、協調後產生單一適當人選，由黨主席提名經中執會通過後徵召；執政任期兩屆屆滿縣市，其縣市長提名候選人，依規定辦理提名初選。<sup>16</sup> 整體而言，相較於 2018 年，蔡英文主席（總統）的提名權力更具主導性。

民進黨向來有「選舉對策委員會」（選對會）的組成，「選對會」對候選人有協調、建議權，總統兼黨主席時該委員會的組成構成另一個觀察面向。在 2022 年之前，「選對會」都是由祕書長或輩分較高的中常委擔任召集人，入列的大老或黨內重要人士通常只擔任顧問，並非真的有實權，黨主席不會站在第一線。譬如 2009 年至 2016 年民進黨非執政時期的幾次選舉，也同樣是蔡英文擔任黨主席的時候，「選對會」主席是由蘇嘉全擔任。至 2018 年時，係由陳明文擔任選對會主席，他們均非黨主席，也多非以黨祕書長身份擔任。但至 2022 年，蔡英文總統以黨主席身分親任「選對會」召集人，對年底縣市長提名親自操盤、督軍。此外，並由「選對會」成員林錫耀、洪耀福召集協調工作小組，工作小組由中常委、各派系代表組成（溫貴香等，

---

16. 上述黨主席的提名權力引起黨內外不同的意見，譬如針對 2022 年的提名，曾有過半數的民進黨縣市黨部主委連署，認同縣市長黨內提名應該「全面回歸初選機制」（曾蕙蘋，2021）。

2021；曾慧蘋、崔慈悌，2021）。在該次候選人提名中，僅有民進黨執政屆滿的基隆市、新竹市、屏東縣須辦理初選，其餘非直轄市的眾多縣市長提名均由「選對會」負責。<sup>17</sup>「選對會」主席既是蔡英文主席，由此可見其在當中可發揮的影響力。

具體來看，在 2022 年的選舉中，蔡英文總統在黨內的權威顯現，從提名的候選人到競選策略，都深深體現出其個人風格和政策理念。以此推論，此一強勢黨主席顯然與其具有總統身份息息相關，並非具有總統身份的黨主席可相比擬。雖然外界觀察，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（呂翔禾，2023，頁 60）。

上述不論是徵召或提名過程，並不是黨主席個人偏好可以決定，當中免不了存在派系之間的權力互動和妥協。換言之，黨主席提名、提議制定規則的時候，已經是派系協調的結果；或是儘管黨內可能有異議，但黨主席在提名、提議前，可能就已經考量過黨內意見分布如何。換言之，一方面派系協商的部分是在達成黨主席的要求後的結果，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。具有總統身份的黨主席，具有相當的權力和資源的動用，以折服黨內異議。

進一步來看，民進黨相較於國民黨，從其政黨的起源開始即具有選舉專業型政黨（electoral-professional parties）以及派系共治的特性。<sup>18</sup> 黨內各山頭在民進黨成立前就存在。在選舉起家之下，黨

---

17. 「選對會」針對特地縣市有時會再成立個別「徵詢協調小組」，在完成報告後，由選對會提報中執會進行徵召提名程序（民主進步黨新聞中心，2022）。

18. 另一方面是，民進黨草創之時，使命型政黨的性格也濃厚，訴求自由、民主、住民自決以及國家認同的追求；政黨不只是為選舉存在，宣揚政黨理念更是黨的使命。

的民選公職人員在黨內的地位甚高，加以派系共治和山頭菁英的群雄並起，更容易弱化黨中央和黨領導人的權威（陳宏銘，2019，頁233-234）。然而，即使民進黨的基因特質傾向是一權力分散而非集中的型態，但仍無法阻擋公元兩千年後政黨走向總統化的現象，尤其具體表現在總統兼任黨主席時期，蔡總統的政策和法案推動伸展至黨內，以及在公職候選人提名影響力上，並能藉此掌握國會黨團。學者也指出，中央執政時期，派系功能弱化是整體趨勢；特別是在蔡英文連任後及新冠疫情脈絡下，過度強調派系，也會失焦（鄭明德，2020）。

#### 四、政府的黨性：政黨總統化（政黨的政府性）的一種對照

對於政黨政府，Katz（1986, pp. 45-46）區分了「政府的黨性」（partyness of government）與「政黨的政府性」（party governmentness）兩個概念。前者是狹義的政黨政府，指政黨對正式政府機構的控制；後者是廣義的具有普遍社會特徵的政黨政府。本文前面關於政黨總統化的觀察重點，偏向於後者，尤其是關於政府中總統角色所形成的黨政運作以及其對政黨性質的影響，包括政策影響和公職提名兩個層面。

接下來，嘗試藉用「政府的黨性」這個概念，將政黨的總統化進行主體換位，做另一種對照比較，分析政黨在政府機構中所佔據的角色。<sup>19</sup> 具體而言，在本研究中可觀察行政院院長暨各部會首長的政黨身份，特別是其中無黨籍閣員的比例，這個視為政黨總統化和總統權力的一種內涵，或一種參照對比。相關的研究可以加以討論。例

---

19. 關於「政府的黨性」的討論，另請參考 Moury（2009, p. 127）的分析。

如，Neto 與 Strøm (2006) 針對 12 個半總統制和 12 個純議會政體的 134 個歐洲內閣樣本的研究，探討了總統權力與無黨派內閣任命發生率之間的關係，並建立了博弈論模型。在這種模式下，總理對內閣任命擁有提案權，而總統則擁有事後否決權。該模型產生了有關無黨派內閣任命的預測。研究顯示此類任命的發生率應與總統的權力呈正相關，與總理的選舉前景呈負相關。此外，根據 Schleiter 與 Morgan-Jones (2010) 對半總統制國家的研究指出，關於內閣的組成，無黨派的成員越多，顯示總統對於內閣的影響力越大。最新 Kaltenecker (2023) 關於奧地利部長任命的開創性研究也顯示，選民向政府授權的邏輯要求政黨控制政府行為，透過黨組織選拔政府人員，是政黨維持對政府主導地位的主要機制。成功的政黨領導人，可以透過最大限度地減少政黨菁英成員的任命，來放鬆政黨對其之控制，而相對不成功的領導人則必須用政府職位來補償政黨菁英。

進一步的，沈有忠 (2021) 藉由 Camerlo 與 Pérez-Liñán (2015, p.316) 的研究觀點指出，在過去關於內閣成員的研究中，歐洲的民主政治研究，集中在將無黨籍閣員定義為「局外人 (outsiders)」或是「獨立部長 (independent ministers)」，並表明無黨籍閣員的任用不同於政黨政治的傳統，凸顯在多層級治理以及政黨組織退化的當下，政府對這些無黨籍閣員專業技術的依賴，甚至也和憲政運作「總統化」(presidentialization) 的趨勢有關。總統權力越大、人事權越獨立的半總統制，無黨籍的任命機率越高。

上述相關研究觀點與本文的預期有異曲同工之妙：當內閣的組成中無黨派的成員越多，意味總統任用同黨人士擔任閣員的需求和背負的壓力愈小，顯示總統的人事自主權愈大，以下進一步探討。

### (一) 行政院院長的黨籍

蔡英文總統執政時期共有四位行政院院長，分別是林全、賴清

德、蘇貞昌、陳建仁。其中首任閣揆林全是無黨籍，其餘三位為民進黨黨籍（表 11）。

**表 11**

蔡英文總統任內行政院院長

行政院院長	在職期間	所屬政黨
林 全	2016/05/20~2017/09/07	無黨籍
賴清德	2017/09/08~2019/01/13	民主進步黨
蘇貞昌	2019/01/14~2023/01/30	民主進步黨
陳建仁	2023/01/31~2024/05/19	民主進步黨

資料來源：本表由作者自製。

## （二）行政院各部會首長的政黨身份

在判定內閣成員黨籍身份上，本研究採取嚴格界定方法，主要以內閣籌組之時的正式黨籍狀況來認定，至於其後黨籍可能變動，則不在討論之列。譬如某人被任命為某部會首長時是國民黨籍身份，其後因故退出該黨，那麼我們仍應以被任命時的國民黨籍身份來認定，而非無黨籍；亦即正是因為其具有非民進黨籍的身份，而卻能被民進黨執政時所任用，才能顯示此內閣成員不同的政黨屬性，謂之為政府的「黨性」觀察。相對的，某位閣員雖然在政治立場上具政黨傾向，而被視為該政黨之陣營，但若未具正式黨籍身份，或退出政黨，也被歸無黨籍或黨籍身份不明。理由是，此處所欲觀察者，正是內閣組成時的原初狀態，惟其如此，這才能顯示當時閣員被挑選的政治背景；同時，具有正式黨籍者為政黨成員，受黨紀的正式約束。

如表 12 所示，在四個內閣中屬於民進黨黨籍的比例分別是：林



全內閣 26%、賴清德內閣 34%、蘇貞昌內閣 32%、陳建仁內閣 36%。陳建仁內閣中民進黨黨員相對略高於其它內閣，林全內閣最低，且有 3 位閣員具有國民黨籍，包括外交部長李大維、國防部長馮世寬和退輔會主委李翔宙。在國民黨要求下，他們後來自行辦理停權或退黨。儘管如此，內閣的籌組之始，共挑選了三位國民黨籍人士擔任閣員，因此表中宜歸類在國民黨籍，如此才能與組閣初始即為無黨籍者有所區別。至於上述人士在後來不同的內閣中繼續擔任職位，依新內閣籌組之始的身份，不宜再歸類為國民黨籍，而是無黨籍。

此外，在無黨籍閣員部分，林全、賴清德和蘇貞昌三個內閣差異不大，陳建仁的部分則相對較低。

**表 12**

蔡英文總統執政時內閣閣員黨籍情形

行政院院長	內閣成員黨籍（人數、百分比）		
	民進黨	其他政黨	無黨 （含黨籍不明者）
林 全	12（26%）	3（7%）國民黨	31（67%）
賴清德	15（34%）	0（0%）	29（66%）
蘇貞昌	14（32%）	0（0%）	30（68%）
陳建仁	16（36%）	0（0%）	28（64%）
平均	14（32%）	0.8（2%）	30（66%）

資料來源：自由時報新聞網（未註明）、聯合知識庫（未註明）、其它網路新聞。

本表由作者自製。

值得進一步探討的是，蔡英文執政時期內閣黨籍閣員不僅全未過半，而且均低於四成，相對的無黨籍和難以確定黨籍的閣員，比例高達六成。相對於陳水扁執政期，由於首次政黨輪替，前兩位閣揆唐飛和張俊雄內閣的民進黨黨員偏低外，其後幾個內閣則尚有四成以上的比例。嚴格而言，若以行政院為主的中央政府來判定某一政黨執政或「政黨政府」，則蔡英文執政的一致政府（unified government）時期所謂「民進黨政府」或「民進黨內閣」，所代表的政黨政府意義，是異於同樣是一致政府時期馬英九總統執政時期「國民黨政府」的情況。在馬英九執政時期的六個內閣，國民黨黨籍閣員達53%（表12），即超過一半以上的閣員是國民黨黨員。<sup>20</sup> 因此，一致政府無法解釋馬、蔡之間政府組成的差異。

綜上，將蔡英文和陳水扁、馬英九執政時期做比較（表13），並以行政院所代表的中央政府為觀察主體，蔡英文執政時期至目前為止，政府的「黨性」（執政黨黨籍人員比例）相對較低。這個結果與此一時期政黨的總統化構成一種邏輯上相應和的參照：政黨的主體性弱化，總統對內閣的人事佈局影響力更具有獨立於執政黨之外的可能性。因為在政黨政府下，內閣職位的分配是競爭性政黨行為的核心目標之一（Strom, 1990），黨籍閣員佔整體內閣的比例應愈高時，顯示總統愈有循政黨政治的常軌，任用同黨人士擔任閣員的需求和責任；相對的，當黨籍閣員佔整體內閣的比例愈低時，顯示總統人

---

20. 本文關於蔡英文、陳水扁、馬英九三位總統整體內閣閣員執政黨黨籍、無黨籍和其他黨籍人數和比例，與沈有忠（2021，頁109）的相關研究略有差異，但以執政黨黨籍閣員比例的相對性來看，兩項研究中三人之間的相對數字高低基本上是相似的，亦即蔡英文任內低於四成，馬英九任內高於五成，陳水扁次之。至於無黨籍閣員比例部分，兩項研究中亦都是蔡英文任內最高；至於不同的是，在本研究中陳水扁任內的無黨籍閣員比例高於馬英九時期，而在沈有忠研究中則是相反。

事主導權力愈大，愈無需背負任命黨籍人士的壓力，獨立於執政黨的自主權力也愈大。本文此一研究結果符合 Schleiter 與 Morgan-Jones (2010) 對半總統制國家的研究所示，內閣的組成中無黨派的成員越多，顯示總統對於內閣的影響力越大，也與前述 Kaltenecker (2023) 關於奧地利及沈有忠 (2021) 對臺灣的研究觀點一致。此外，按民進黨中具有代表性人士林濁水 (2022) 的觀察，蔡英文政府的內閣存在「去政黨化」現象，「政黨菁英淡出執政團隊」，且背後是蔡的權力集中和鞏固，也同樣證實本文的研究結論。<sup>21</sup>

**表 13**

陳水扁、馬英九與蔡英文三位總統執政時內閣閣員黨籍情形

總 統	歷次內閣成員黨籍平均（人數、百分比）		
	執政黨	其他政黨	無黨 （含黨籍不明者）
陳水扁	16（37%）	6（14%）	21（49%）
馬英九	22（53%）	1（2%）	18（45%）
蔡英文	14（32%）	1（2%）	30（66%）

資料來源：自由時報新聞網（未註明）、聯合知識庫（未註明）、其它網路新聞。

本表由作者自製。

21. 至於內閣去政黨化現象，則是始於陳水扁總統時期，這也符合本文的觀察，差別在於蔡總統任內更為明顯。

## 陸、結 論

本文援引憲政體制型態對黨政運作和政黨組織影響的理論觀點，分析臺灣半總統制下蔡英文總統執政時期，關於總統的黨政運作以及執政的民進黨是否出現總統化的現象。本文藉由三個主要指標：黨主席與總統職位的關係、黨內政策影響及公職候選人提名，再輔以內閣的黨籍比例所反映的「政府的黨性」，作為政黨總統化現象的觀察。在整個分析架構中，黨主席是否由總統兼任，是影響黨政運作的重要變項，而當黨主席是總統擔任時，其本身也是政黨總統化內涵的一種表徵。

首先，研究顯示，在總統權力優勢的半總統制下，執政黨黨主席傾向由總統兼任、例外則不兼任，蔡英文總統執政時期印證了這個現象。此外，民進黨黨主席也有高度的可能性進一步競逐總統職位。因此，在黨主席與總統職位的關係，相當程度反映政黨總統化的特徵。其次，政府與執政黨兩部門同時從屬於總統，特別是當總統兼任黨主席時，總統更能直接掌握黨權。在總統未兼任黨主席時，其雖未能親臨黨的決策機關和直接對政黨幹部發號施令，而更有需要運作相關黨政互動機制，但無論兼黨主席與否，民進黨的總統化現象都存在，只是程度上的不同。

申言之，總統兼任黨主席，其能直接掌握黨權，總統化現象最明顯。由於總統直接領導黨機器，輔以具黨主席身份的黨政運作平台，同時發揮在政府和黨兩方面的政策主導權、和公職人員的提名上最高的影響力。未兼任時，黨主席由受委託者擔任，總統並不直接領導黨，但仍有總統參與的黨政平台機制，總統仍具國家領導人的憲政

權力，對黨的實質影響力仍在。一如陳水扁兼執政時期，儘管他有相當時間未兼黨主席，但仍是民進黨實質的領導人，只是程度稍加弱化而已。

再者，比較憲政體制因素相較於基因起源因素對政黨總統化現象的解釋力。研究顯示，民進黨的建黨基因屬於權力分散型政黨，體現於多元派系的活躍和黨內權力分享與共治，其特性較不利於政黨的總統化。但在實施半總統制後，以及從陳水扁總統執政起，政黨的總統化現象迅速發展，再到蔡英文時期則持續鞏固，顯示憲政體制作用較為明顯。不過，民進黨黨內派系實質存在，也具有一定的影響力，也不時或隱或現的影響和激盪著黨內的權力運作和資源分配。本文也分析 2021 年年底蔡英文辭去黨主席後的階段，其中賴清德作為黨主席，其自主性明顯高於卓榮泰主席時期，主要原因在於他是黨內定於一尊的總統候選人，在當時是一位高度可能贏得總統職位的黨主席。其後他當選新任總統，於 2024 年 5 月就任後亦持續擔任黨主席，因此本文認為，憲政體制對總統在黨內權力的形塑作用，不僅不弱於派系分權的基因作用，甚至產生更明顯的影響力。

或從另一角度來看，黨內派系共治和地方山頭的分權特性，是民進黨長期的基因，而憲政體制則是政黨所處外部強大的制度環境因素。因此，政黨基因特性的重要性雖然仍不可忽視，但憲政體制對政黨組織和行為之形塑作用，隨著臺灣歷次公民直選總統的運作及實權總統的憲政體制的鞏固，在蔡英文執政時期獲得了明確的證實。

本文並引入「政府的黨性」概念，它是政黨政府的一種觀察層面，藉由蔡英文執政時期內閣閣員的政黨黨籍的觀察，與政黨的總統化做另一種對照比較。研究顯示，各內閣中部會首長其有民進黨黨籍者均未過半，且低於四成。即使有許多未加入政黨的閣員在黨性上靠近執政黨，但這樣的內閣組成情況，也提供吾人思考在半總統制下的

「政黨政府」、「民進黨政府」的意涵，可能有別於以議會制民主為基礎所構建的政黨政府概念。

最後，從本文蔡英文執政時期的研究，和既有對陳水扁執政時期的研究（陳宏銘，2009a）來看，不論一致政府（unified government）或分立政府（divided government），同樣可能形成政黨總統化的現象。再由此思考臺灣其它政黨，尤其國民黨作為另一主要政黨，是否也明顯出現政黨總統化？過去的文獻曾指出，國民黨同樣出現執政時期總統多數時刻兼任黨主席，因此都具有政黨總統化特徵（陳宏銘，2019，頁 279）。作者從本文的理論預期來看，認為這是合理的推測，但關於國民黨系統性的實證分析，尚有待相關研究予以補充。整體而言，本文具有兩個層次的理論意涵，一是關於政黨與政府關係的理論，強調半總統制的憲政體制對政黨組織的作用；二是呼應既有關於政黨總統化的理論關懷，累積及豐富臺灣相關政黨經驗個案的研究。

## 參考文獻

- 丁偉杰 (2017)。曾被勸退？涂醒哲：總統很明確對我說…。*自由時報*，11月30日。https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/269566 [Ting, W.-C. (2017). Ceng bei quantui? Tuxingzhe: zongtong hen mingque dui wo shuo…。*Liberty Times*, November 30.]
- 王超群 (2019a)。不分區難喬 綠中執會又流會。*中華新聞雲*，10月17日。https://www.cdns.com.tw/articles/35387 [Wang, C.-C. (2019a). Bufenqu nan qiao, lu zhongzhihui you liuhui. *China Daily News*, October 17.]
- 王超群 (2019b)。綠不分區內戰延燒 驚動總統籲溝通。*中華新聞雲*，10月19日。https://www.cdns.com.tw/articles/36953 [Wang, C.-C. (2019b). Lu bufenqu neizhan yanshao, jingdong zongtong yu goutong. *China Daily News*, October 19.]
- 王鼎鈞 (2018)。電火球亮起來！蔡英文勸進 蘇貞昌侯友宜對決。*今日新聞*，4月6日。https://www.nownews.com/news/2730722 [Wang, T.-C. (2018). Dianhuoqiu liangqilai! Caiyingwen quanjin, Suzhenchang Houyouyi duijue. *NOWnews*, April 6.]
- 民主進步黨 (未註明)。歷任黨主席。民主進步黨網頁。檢索日期 2024年3月1日，取自 https://www.dpp.org.tw/about/chairman [Democratic Progressive Party (n.d.). *Party chairmen*. Democratic Progressive Party Website. Retrived March 1, 2024.]
- 民主進步黨新聞中心 (2022)。民主進步黨選舉對策委員會新聞稿。民主進步黨網頁，2月26日。https://www.dpp.org.tw/media/

contents/9458 [Democratic Progressive Party News Center (2022). *Minzhujinbudang xuanjuduice weiyuanhui xinwegao*. Democratic Progressive Party Website, February 26.]

民主進步黨新聞中心（2023）。「民主大聯盟」第三波提名 賴清德：循跨黨派、跨世代、跨領域原則與社會連結。民主進步黨官網，6月14日。<https://www.dpp.org.tw/media/contents/10207> [Democratic Progressive Party News Center (2023). “*Minzhu dalianmeng*” disabo timing, *Laiqingde: Xun kuadangpai, kuashidai, kualingyu yuanze yu shehui lianjie*. Democratic Progressive Party Official Website, June 14.]

自由時報新聞網（未註明）。自由時報新聞資料庫。自由時報新聞。檢索日期2024年3月1日，取自<https://search.ltn.com.tw/> [Liberty Times Net (n.d.). *Liberty Times News Database*. Liberty Times Net. Retrived March 1, 2024.]

呂翔禾（2023）。民進黨主席集權化之分析：以地方選舉提名條例為例〔未出版之碩士論文〕。國立臺灣大學。[Lu, S.-H. (2023). *The analysis of power centralization of DPP chairperson in candidate selection methods of local election* [ Unpublished master’s thesis ] . National Taiwan University.]

沈有忠（2021）。半總統制下的無黨籍閣員：任命與立法行為。行政暨政策學報，（73），89-118。[Shen, Y.-C. (2021). Non-partisan ministers in semi-presidential democracies: Appointment and legislative behavior. *Public Administration & Policy*, (73), 89-118.]

林濁水（2009）。歷史劇場：痛苦執政八年。INK 印刻文學生活雜誌。[Lin, C.-S. (2009). *Lishi juchang: Tongku zhizheng banian*. Ink



Literary Monthly Publishing.]

林濁水（2022）。林濁水專欄：台灣的學歷主義與蔡英文「神妙」的權力佈局。上報，7月24日。<https://today.line.me/tw/v2/article/GgYvXk6> [Lin, C.-S. (2020). Linzhuoshui zhuan lan: Taiwan de xueli zhuyi yu Caiyingwen “shen miao” de quanli buju. *Up Media*, July 24.]

邱珮文（2015）。蔡英文宣示5大改革「現在起我們都是英派」。新頭殼，8月16日。<https://tw.news.yahoo.com/%E8%94%A1%E8%8B%B1%E6%96%87%E5%AE%A3%E7%A4%BA5%E5%A4%A7%E6%94%B9%E9%9D%A9-%E7%8F%BE%E5%9C%A8%E8%B5%B7%E6%88%91%E5%80%91%E9%83%BD%E6%98%AF%E8%8B%B1%E6%B4%BE-070303239.html> [Chiu, P.-W. (2015). Caiyingwen xuanshi 5da gaige “xianzai qi women dou shi yingpai”. *Newtalk*, August 16.]

陳宏銘（2009a）。半總統制下的「總統化政黨」現象：以民進黨執政時期為例。中華行政學報，（6），163-185。[Chen, H.-M. (2009a). The phenomenon of presidentialized party under Taiwan's semi-presidentialism: A Study of DPP government. *The Journal of Chinese Public Administration*, (6), 163-185.]

陳宏銘（2009b）。台灣半總統制下的黨政關係：以民進黨執政時期為焦點。政治科學論叢，（41），1-56。[Chen, H.-M. (2009b). A study of party-government relations under Taiwan's semi-presidential system: The case of the DPP government. *Taiwanese Journal of Political Science*, (41), 1-56.]

陳宏銘（2013）。「選舉機器」政黨轉型路線與黨政關係的建構：中

- 國國民黨的經驗（2000~2012）。*台灣政治學刊*，**17**（2），15-69。  
[Chen, H.-M. (2013). Party transformation toward "election machine" and the construction of its relationship with government: The experience of KMT(2000~2012). *Taiwan Political Science Review*, 17(2), 15-69.]
- 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），91-127。[Chen, H.-M. (2015). Competition over party chairmanship and the types of party organization: A case study of the democratic progressive party. *Taiwanese Journal of Political Science*, (63), 91-127.]
- 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），1-42。[Chen, H.-M. (2016). The president serves as the chairperson of political party or not under semi-presidentialism: A comparative analysis of president Ma's two terms. *Taiwan Democracy Quarterly*, 13(4), 1-42.]
- 陳宏銘（2019）。半總統制在臺灣：總統權力新視角。五南。[Chen, H.-M. (2019). *Ban zongtongzhi zai Taiwan: Zongtong quanli xin shijiao*. Wu-Nan Book Inc.]
- 曾建豐（2018）。民進黨內派系競逐與“蔡賴”關係。*中國評論通訊社*，12月15日。<http://hk.crntt.com/doc/1052/6/8/9/105268975.html>  
[Tseng, C.-F. (2018). Minjindang nei paixi jingzhu yu “Cai Lai” guanxi. *China Review News Agency*, December 15.]
- 曾蕙蘋（2021）。民進黨縣市長提名回歸初選機制聯署，過半地方黨部主委簽署認同。*中時新聞網*，10月20日。

- <https://www.chinatimes.com/realtimenews/20211020005271-260407?chdtv> [Tseng, I.-P. (2021). Minjindang xianshi zhang timing huigui chuxuan jizhi lianshu, guoban difang dangbu zhuwei qianshu rentong. *China Times*, October 20.]
- 曾慧蘋、崔慈悌 (2021)。民進黨成立選對會 名單陣容歷屆之最 蔡英文親自督軍 操盤 2022 選舉。中國時報，12 月 30 日。  
<https://www.chinatimes.com/newspapers/20211230000389-260118?chdtv> [Tseng, I.-P., & Tsui, T.-T. (2021). Minjindang chengli xuanduihui, mingdan zhe rong lijie zhi zui, Caiyingwen qinzi dujun caopan 2022 xuanju. *China Times*, December 30.]
- 黃福其、趙婉淳、曾慧蘋 (2019)。不分區立委名單 藍被譙翻 綠今再戰。中國時報，11 月 14 日。  
<https://www.chinatimes.com/newspapers/20191114001384-260102> [Huang, F.-C., Chao, W.-C., & Tseng, I.-P. (2019). Bufenqu liwei mingdan, lan bei qiao fan, lu jin zai zhan. *China Times*, November 14.]
- 楊淳卉、葉冠妤 (2018)。協調新北人選 蔡英文今約見游錫堃。自由時報，4 月 7 日。  
<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1190452> [Yang, C.-H., & Yeh, K.-Y. (2018). Xiediao xinbei renxuan, Caiyingwen jin yuejian Youxikun. *Liberty Times*, April 7.]
- 楊毅周 (2006)。民進黨組織派系研究。水牛文化。[Yang, I.-C. (2006). *Minjindang zuzhi paixi yanjiu*. The Buffalo Book.]
- 溫貴香、葉素萍、王揚宇 (2021)。民進黨 2022 年選對會成軍 蔡英文領軍賴蘇鄭入列。中央通訊社，12 月 29 日。  
<https://www.cna.com.tw/news/aip/202112290262.aspx>, 2023/5/23 [Wen, K.-H., Yeh, S.-P., & Wang, Y.-Y. (2021). Minjindang 2022 nian xuanduihui

- chengjun, Caiyingwen lingjun Lai Su Zheng rulie. *Central News Agency*, December 29.]
- 蔡晉宇 (2022)。蔡賴體制，民進黨憂兩個太陽。聯合報，12月11日。  
<https://paper.udn.com/udnpaper/PID0001/381391/web/#4L-22681973L>  
[Tsai, C.-Y. (2022). Cailai tizhi, Minjindang you liangge taiyang. *United Daily News*, December 11.]
- 鄭明德 (2018)。鄭明德看綠派系：賴清德拚招商架空蔡英文。中國評論通訊社，1月23日。<http://hk.crntt.com/doc/1049/4/7/2/104947290.html?coluid=7&kindid=0&docid=104947290> [Cheng, M.-T. (2018). Zhengmingde kan lu paixi: Laiqingde pin zhaoshang jiakong Caiyingwen. *China Review News Agency*, January 23.]
- 鄭明德 (2020)。該如何理解蔡英文連任及疫情下的派系問題？。美麗島電子報，4月17日。[http://m.my-formosa.com/DOC\\_156009.htm](http://m.my-formosa.com/DOC_156009.htm) [Cheng, M.-T. (2020). Gai ruhe lijie Caiyingwen lianren ji yiqing xia de paixi wenti? *Formosa*, April 17.]
- 鍾榮峰 (2019)。游錫堃：2020 台灣關鍵戰 立院龍頭國會自主。中央社，11月16日。<https://www.cna.com.tw/news/aip/201911160030.aspx> [Chung, J.-F. (2019). Youxikun: 2020 Taiwan guanjianzhan, liyuan longtou guohui zizhu. *Central News Agency*, November 16.]
- 聯合知識庫 (未註明)。全文報紙資料庫。檢索日期 2024 年 3 月 12 日，取自 <https://insight.udndata.com/ndapp/Index?cp=udn>  
[Udndata.com (n.d.). *Full text newspaper database*. Retrived March 12, 2024.]
- 顏振凱、黃信維 (2022)。快篩難買惹民怨！蔡英文中常會怒撻重話：不要只有實名制。風傳媒，5月4日。<https://www.storm.mg/>

- article/4318354 [Yen, C.-K., & Huang, H.-W. (2022). Kuaishai nan mai re minyuan! Caiyingwen zhongchanghui nu liao zhonghua: Buyao zhiyou shimingzhi. *The Storm Media*, May 4.]
- 蘇子喬 (2018)。憲政運作與選制改革。五南圖書。[Su, T.-C. (2018). *Xianzheng yunzuo yu xuanzhi gaige*. Wu-Nan Book Inc.]
- 蘇貞昌、謝其濬 (2023)。護國四年。遠足文化。[Su, C.-C., & Hsieh, C.-C. (2023). *Huguo sinian*. Walkers.]
- Bell, D. (2000). *Parties and democracy in France: Parties under presidentialism*. Ashgate.
- Blondel, J., & Cotta, M. (1996). *Party and government: An inquiry into relationship between governments and supporting parties in liberal democracies*. Macmillan Press Ltd.
- Blondel, J., & Cotta, M. (2000). *The nature of party government: A comparative European perspective*. Palgrave Böhlau Verlag.
- Camerlo, M., & Pérez-Liñán, A. (2015). The politics of minister retention in presidential systems: Technocrats, partisans, and government approval. *Comparative Politics*, 47(3), 315-333.
- Clift, B. (2005). Dyarchic presidentialization in a presidentialized polity: The French fifth republic. In T. Poguntke & P. Webb (Eds.), *The presidentialization of politics: A comparative study of modern democracies* (pp. 221-245). Oxford University Press.
- Deller, R. (2016). *Book review: The presidentialization of political parties: Organizations, institutions and leaders*. edited by Gianluca Passarelli. LSE, March 15. <https://blogs.lse.ac.uk/lsereviewofbooks/2016/03/15/book-review-the-presidentialization-of-political-parties-organizations->

institutions-and-leaders-edited-by-gianluca-passarelli/

- Duverger, M. (1980). A new political system model: Semi-presidential government. *European Journal of Political Research*, 28(2), 165-87.
- Elgie, R. (1999). *Semi-presidentialism in Europe*. Oxford University Press.
- Elmelund-Præstekær, C., & Kjaer, U. (2013). Presidentialisation of parliamentary systems? Frontrunner concentration in Danish local. *Journal of Representative Democracy*, 49(2), 155-167.
- Kaltenegger, M. (2023). The intra-party bargain over ministerial appointments: How party leader performance affects the “partyiness” of government. *West European Politics*, 46(6), 1156-1177.
- Katz, R. S. (1986). Party government: A rationalistic conception. In F. G. Castles, & R. Wildenmann (Eds.), *Visions and realities of party government* (pp.31-71). De Gruyter.
- Kawamura, K. (2013). Presidentialism and political parties in Indonesia: Why are all parties not presidentialized? IDE Discussion Papers, *SSRN Electronic Journal*. [https://www.researchgate.net/publication/272300858\\_Presidentialism\\_and\\_Political\\_Parties\\_in\\_Indonesia\\_Why\\_are\\_All\\_Parties\\_Not\\_Presidentialized](https://www.researchgate.net/publication/272300858_Presidentialism_and_Political_Parties_in_Indonesia_Why_are_All_Parties_Not_Presidentialized)
- Key, V. O., Jr. (1964). *Politics, parties, and pressure groups* (5th ed). Thomas Y. Crowell.
- Moury, C. (2009). Coalition government and party mandate: Explaining ministerial room of manoeuvre vis-à-vis the coalition agreement. *Sociologia, Problemas e Práticas*, (59), 125-156.
- Neto, A., & Strøm, K. (2006). Breaking the parliamentary chain of delegation: Presidents and nonpartisan cabinet members in european

- democracies. *British Journal of Political Science*, 36(4), 619-643.
- Panebianco, A. (1988). *Political parties: Organization and power*. Cambridge University Press.
- Passarelli, G. (2015a). Parties' genetic features: The missing link in the presidentialization of parties. In G. Passarelli (Ed.), *The presidentialization of political parties: Organizations, institutions and leaders* (pp. 1-25). Palgrave Macmillan.
- Passarelli, G. (2015b). The presidentialization of parties: Why, when, where. In G. Passarelli (Ed.), *The presidentialization of political parties: Organizations, institutions and leaders* (pp. 235-263). Palgrave Macmillan.
- Passarelli, G. (2019). The presidentialisation of political parties in the western balkans. In G. Passarelli (Ed.), *The presidentialisation of political parties in the western Balkans* (pp. 1-22). Palgrave Macmillan.
- Poguntke, T., & Webb, P. (2005). *The presidentialization of politics: A comparative study of modern democracies*. Oxford University Press.
- Samuels, D. J. (2002). Presidentialized parties: The separation of powers and party organization and behavior. *Comparative Political Studies*, 35(4), 461-483.
- Samuels, D. J., & Shugart, M. S. (2010). *Presidents, parties, prime ministers: How the separation of powers affects party organization and behavior*. Cambridge University Press.
- Schleiter, P. & Morgan-Jones, E. (2010). Who's in charge? Presidents, assemblies, and the political control of semipresidential cabinets.

*Comparative Political Studies*, 43(11), 1415-1441.

Strom, K. (1990). A behavioral theory of competitive political parties.

*American Journal of Political Science*, 34(2), 565-598.

Webb, P., Poguntke, T., & Kolodny, R. (2012). The presidentialization of party leadership? Evaluating party leadership and party government in the democratic world. In L. Helms (Ed.), *Comparative political leadership* (pp. 77-98). Palgrave Macmillan.



## 附 錄

表 A-1

陳水扁總統擔任黨主席於民進黨中常會的指示一覽表

日期	議題	日期	議題
政策-內政			
2003-02-18	肯定內政部打擊犯罪決心	2004-04-20	要求執法部門打擊犯罪
2003-04-11	地方制度法、選舉罷免法	2004-06-15	獨立機關同意權法案
2003-09-02	強調推動若干內政改革法案	2004-08-10	強化反恐反綁架部隊
2003-11-25	強調公投法通過的重要性	2004-09-28	落實性別平權法案
2004-02-10	呼籲通過政治陽光法案		
政策-國防、外交與國際			
2003-12-02	徵求對防禦性公投建言	2004-01-27	布局全球、確保主權目標
2003-12-16	強調防禦性公投的重要性	2004-07-27	強調須耐心維護對美關係
政策-兩岸關係與香港議題			
2003-01-28	科技保護法草案	2004-01-13	強調兩岸不應成為火藥庫
2003-06-24	中國不能阻止臺灣參與國際	2004-01-20	強調民主是兩岸對話基礎
2003-07-15	評論香港、呼籲中國民主	2004-02-17	將成立兩岸互動推動小組
2003-08-12	強調一邊一國	2004-06-08	強調對中立場堅定、盼兩岸恢復對話
2003-08-19	對兩岸互動與法案作出裁示	2004-07-27	將制定兩岸和平發展綱領
2003-09-02	強調推動若干外交改革法案	2004-10-26	拒絕與對岸金援競賽
政策-經濟			
2002-11-19	農漁會信用部金融改革議題	2003-09-02	強調推動若干經濟改革法案
2002-12-10	強調拚經濟	2003-09-16	強調經濟改革
2003-06-10	組成改革推動小組	2003-11-25	強調新十大建設重要性

2003-07-01	呼籲推動經濟改革法案	2003-12-02	強調新十大建設重要性
2003-07-15	有關經濟法案的發言	2003-12-23	強調勞資雙贏的勞動政策
2003-08-12	強調國營事業改革	2004-01-27	提出經濟繁榮目標
2003-08-26	強調提升就業	2004-05-11	強調穩定才能拚經濟
政策-交通			
2003-03-04	對阿里山鐵道意外作出裁示	2003-06-17	積極推動交通建設
政策-教育與文化			
2002-11-12	九年一貫教育議題	2003-10-28	強調體育法制改革
2003-02-11	宣示黨政軍退出媒體	2003-12-16	強調實踐與原住民的關係
2003-07-22	教育改革議題	2004-08-17	指示高教改革方向
2003-07-29	教育改革議題	2004-09-07	提出北京奧運目標
政策-社會福利與衛生環境			
2004-02-03	禽流感防疫工作	2004-07-27	指示改善雲林水患
2004-06-15	勞退條例通過		
政策-SARS 疫情			
2003-03-18	針對疫情爆發作出若干裁示	2003-06-24	強調防疫不能鬆懈
2003-04-01	針對疫情進展作出若干裁示	2003-07-08	裁示建立國際標準防疫制度
2003-05-13	呼籲民眾配合防疫	2003-09-23	呼籲建立防疫標準流程
2003-05-20	針對疫情工作若出若干裁示		
政策-其他			
2002-12-10	敦促司法部查明弊案	2004-04-13	要求嚴辦 410 群眾運動事件
2004-03-09	呼籲嚴格執法維持選舉乾淨	2004-12-01	要求檢調嚴查賄選
2004-03-30	提出新任期四大主軸	2007-11-21	指示選務事宜
黨務			
2002-11-26	調整決策機制、黨政同步	2004-06-08	呼籲黨公職退出派系

2002-12-10	成立黨內調查小組查辦賄選	2004-07-27	強調中常會將扮演更積極黨政運作協調角色
2002-12-30	建議開除賄選議員	2004-09-26	黨主席選舉改革
2003-06-10	指示黨內人士退出媒體	2007-11-21	成立黨內反賄選小組
2003-07-22	表示未來頻繁邀請產業代表與會	2007-12-05	裁示成立黨內反賄選中心
2003-10-07	號令黨員參與公投法制遊行	2007-12-19	成立五人小組監督選務、開釗違紀黨員、盡速成立公投入聯促進會
2004-05-25	呼籲改革不分區提名制度、嚴辦黨內賄選	2007-12-26	正式成立黨內反賄選中心
選務			
2002-10-08	台北市長選舉喊話	2004-07-20	高雄市議員補選檢討
2002-10-29	直轄市長選舉喊話	2004-07-27	立委選舉喊話
2002-12-03	直轄市長選舉喊話	2004-10-26	立委選舉喊話
2002-12-10	直轄市長選舉檢討	2004-11-16	立委選舉喊話
2002-12-24	高雄議長賄選案	2004-11-23	立委選舉喊話
2003-07-08	花蓮縣長補選喊話	2004-11-30	立委選舉喊話
2003-07-29	花蓮縣長補選喊話	2004-12-07	立委選舉喊話
2003-08-05	花蓮縣長補選檢討	2007-10-17	立委選舉喊話
2003-10-28	2004 總統大選談話	2007-12-05	立委選舉喊話
2003-11-18	願與連戰辯論	2007-12-26	裁示立委選舉總部選舉完後轉型為總統競選總部
2004-01-27	動員全黨輔選	2008-01-02	立委選舉喊話
2004-06-15	立委選舉喊話		
政務			
2003-03-11	對國會改革與修憲作出指示	2004-04-20	就職典禮裁示

2003-03-18	政黨輪替三週年談話	2004-06-08	強調推動憲改目標
2003-05-20	呼籲朝野共同推動公投	2004-06-30	強調青年對民主的重要性
2003-05-27	呼籲朝野共同推動公投	2004-07-20	重申與友黨合作
2003-08-26	強調國會改革與推動公投	2004-08-10	指示加溫憲改工程
2003-10-07	強調憲改必要性	2004-08-17	指示立院表決修憲案祭出黨紀
2003-10-14	裁示通過新憲法小組	2004-09-14	指示政府改造目標
2003-09-20	裁示將進行憲政改造	2004-11-02	強調建設公民社會
2003-09-30	進一步說明憲改內容	2004-11-09	提出修憲封殺錢坑法案
2004-01-27	提出民主改革目標	2004-11-23	表示落實黨國分立原則
2004-03-03	呼籲在野黨推動國會改革	2008-01-02	批評國民黨拒領公投票
2004-03-09	公投事務談話		
發言議題（次數/比例）：政策-65（52%）黨務-14（11.2%）選務-23（18.4%）政務-23（18.4%）			

資料來源：自由時報新聞網（未註明）、聯合知識庫（未註明）、其它網路新聞。

表 A-2

## 卓榮泰主席於中常會與中執會（含會前會後）的重要發言

日期	場合	發言議題	類型
2019-01-09	中執會	宣誓就職黨主席與談話	黨務
2019-01-30	中常會	因應 2020 新局勢與樂見黨內提出新的決議文	黨務
2019-03-06	中執會	總統及區域立委提名初選選務工作	選務
2019-03-13	中執會	立委選戰黨內初選作業	選務
2019-03-26	中執會前	總統候選人初選時程	選務
2019-03-30	中常會前	總統初選選戰布局	選務
2019-04-17	中常會前	立委初選協調	選務
2019-05-22	中執會	總統初選日程	選務
2019-05-29	中執會	總統初選民調爭議	選務
2019-05-29	中執會	總統初選期程	選務
2019-06-20	中執會	2020「總統勝選，立委過半」目標	選務
2019-06-26	中常會	聲援香港反送中	政務
2019-06-26	中常會前	2020 立委布局	選務
2019-07-10	中執會	中國影視的紅色元素及其對臺灣的衝擊	政務
2019-07-31	中常會	因應紅色滲透之法制作為	政務
2019-08-21	中執會	徵召高嘉瑜戰北市立委	選務

2019-09-04	中執會	第10屆區域立法委員6個選區徵召案	選務
2019-09-04	中執會	立委助選/不分區提名	選務
2019-10-02	中常會	強調近年來執政的財經表現	政務
2019-10-09	中常會前	與時力整合立委選區	選務
2019-11-06	中常會	居住正義議題	政策
2019-11-20	中常會	呼籲支持現任兩位屏東立委連任	選務
2020-12-04	中常會	彰化選區拉票	選務
2020-01-15	中常會	總統蔡英文勝選連任	政務
2020-01-22	中常會前	政黨間合作	黨務
2020-02-26	中常會	臺灣加入 WHO	政務
2020-02-13	中執會	陸配子女入境規定	政策
2020-02-26	中常會前	疫情政策：暫停繞境	政務
2020-03-04	中常會	轉型正義	政務
2020-03-18	中執會	疫情紓困	政務
2020-04-15	中常會	華航正名爭論	政務
發言議題（次數/比例）：政策-2（6.5%）黨務-3（9.7%）選務-16（51.6%） 政務-10（32.2%）			

資料來源：自由時報新聞網（未註明）、聯合知識庫（未註明）、其它網路新聞、陳宏銘（2019）。

表 A-3

賴清德主席於中常會與中執會（含會前會後）的重要發言

日期	場合	發言議題	類型
2023-02-08	中常會後	學術倫理爭議處理機制	黨務
2023-02-15	中執會	排黑條款	黨務
	中常會	九二共識/四個堅持	政務
2023-02-22	中常會	修正抗中保台	黨務
2023-03-01	中常會	疫後特別預算專案報告	政務
2023-03-09	中執會	2024 立委選舉提名作業	黨務
2023-03-15	中常會	誠信條款	黨務
		2023 經濟展望	政務
2023-03-29	中常會	民進黨立委初選	選務
		詐騙事件與刑法修正草案	政策
2023-04-12	中執會後	2024 總統候選人提名	選務
2023-04-19	中常會	初選民調、針對黑金槍毒背景的防範杜絕修法； 有關中國對臺灣進行貿易壁壘的調查之後續發展。	選務 政策
2023-04-26	中常會	初選民意調查與黨內團結 勞工相關重要法案	選務 政策
2023-05-03	中常會	要求立法院黨團要加強短影音宣傳 請立法院多支持行政院政策	政務 政策

2023-05-10	中執會	2024 總統立委大選	選務
2023-05-17	中常會	對 2024 選舉確保臺灣主權和自由民主憲政體制的態度巷	政務
2023-05-25	中執會	針對宜蘭縣立法委員提名候選人陳歐珀退選及後續提名事宜案	選務
2023-05-31	中執會	民進黨提出了民主大聯盟的構想	選務
發言類型（次數/比例）：政策-4（29.1%）黨務-5（23.8%）選務-7（33.3%）政務-5（23.8%）			

資料來源：自由時報新聞網（未註明）、聯合知識庫（未註明）、其它網路新聞、陳宏銘（2019）。



# **The Operation of the President's Party-Government Relations and the Presidentialization of the Ruling Party under Semi-presidentialism: A Study of Tsai Ing-wen's Presidency**

Hongming Chen \*

This article explores two coexisting and related important phenomena related to party-government relations under Taiwan's semi-presidential system: the president's party-government operating mechanism, and the phenomenon of presidentialization of the ruling party, taking the period of President Tsai Ing-wen's administration as an example. This study points out that the variable that affects both the president's party-government operations and the presidentialization of the party is whether the president concurrently serves as the party chairman. This article examines the presidentialization of political parties through three main indicators: the relationship between the party chairman and the presidency, the policy influence exerted by the president on the ruling party, and the president's influence on the nomination of candidates for public office by the ruling party. Research shows that most of the time during Tsai Ing-wen's administration, the president concurrently served as chairman of the Democratic Progressive Party. The party and government operating mechanism centered on the president, forming a phenomenon of

---

\* Professor, Center for General Education, Chung Yuan Christian University.

presidentialization of the party. However, whether President Tsai is also the party chairman or not, the phenomenon of presidentialization of the ruling party still exists, but the degree of presidentialization in the ruling party is higher than when she is not concurrently serving. This study also uses an auxiliary indicator: “party-ness of government” as another reference for observing the presidentialization of political parties. The results show that the more subordinate a party is to the president, the higher the proportion of cabinet members without party membership in the composition of the cabinet that is influenced by the president. Finally, by comparing the explanatory power of constitutional institutional factors and genetic origin factors on the phenomenon of presidentialization of political parties, this study’s case experience of the DPP shows that constitutional institutional factors obviously play a more decisive role.

**Keywords:** semi-presidential system, party-government operation, presidentialization of political parties, party chairman, Tsai Ing-wen