

評論 台灣

## 沈有忠：2024總統大選，民進黨「黨政分離」與國民黨人選的「錯位」困境

以目前的趨勢來看，今年上半年可能呈現各黨先解決黨內的困境，下半年才會進入政黨對決的態勢。



2022年12月27日，台灣總統蔡英文（右）和副總統賴清德於總統府舉行的新聞發布會上。攝：Lam Yik Fei/Getty Images

沈有忠 | 2023-02-15

(沈有忠，台灣東海大學政治系教授)

2022年台灣地方選舉結束之後，政局出現一定程度的變化，各黨也開始佈局2024年的總統大選。對民進黨而言，2022敗選後黨內的權力結構變化，朝向「黨政分離」的趨勢發展。對國民黨而言，2022年勝選則是讓黨內具高聲量的政治領袖對2024年出現積極爭取的評估。即使連民眾黨的主席柯文哲，也立即展開2024年的佈局。

以目前的趨勢來看，各黨在內部都具有不同的結構性困境，今年上半年可能呈現各黨先解決黨內的困境，下半年才會進入政黨對決的態勢。

## 內閣改組，蔡英文延續領導政務權力

在黨政分離的情況下，蔡總統在內閣改組後維持領導政務，賴清德的黨務改革反而成為邊緣化的議題，民進黨終究無法豎立大破大立的觀感。

首先分析執政的民進黨。民進黨在2022年地方選舉潰敗之後，蔡英文總統第一時間辭去兼任的黨主席職位，但留任蘇貞昌內閣。在敗選後的第一時間決定黨務改組、內閣留任，等於確立了未來黨政分離的方向。後續民進黨在鄭文燦負責下，召開一系列敗選檢討會議，並提出了敗選檢討報告書，但並沒有太大幅度的改革作為。因此，呼籲內閣改組與黨務改革的檢討聲浪排山倒海而來。

最終在內閣的部分，蔡總統在農曆年假期間終於宣布改組，由前副總統陳建仁卸命組閣。雖然陳建仁曾任副總統，但長期不具有黨籍，也不具深厚的黨內實力，被視為蔡總統或英系的人馬，任命陳建仁組閣也被視為蔡總統在內閣延續其政治權力的象徵。

在黨務改革的部分，蔡總統宣布辭去黨主席之後，副總統賴清德旋即宣布參選。黨內沒有其他挑戰者，成為同額競選。可以說是定尊於一的情況下，副總統賴清德順利當選，成為繼任的黨主席，主導黨務改革，並且掌握了對2024年總統與立委黨內提名的權力。蔡總統持續領導內閣，主導最後一年的施政方針；賴副總統則是接任黨務改革與領導黨機器投入2024大選，民進黨在蔡英文總統最後一年任期內，「黨政分離」的格局正式形成。

從憲政體制的觀點來看，台灣從1997年第四次修憲後，總統依其意志任命行政院長，透過行政院長掌握領導政務的權力。此外，兩黨在慣例上也由總統兼任黨主席，直接領導政黨，形成了總統主導下的黨政合一的權力結構。在總統同時領導黨政、黨政合一的情況下，以黨領政或是以黨輔政，並沒有太大的差異。



然而，在陳水扁、馬英九兩位總統的例子上來看，兩位總統在第二任期的最後一年，不約而同的因為地方選舉的潰敗，辭去黨主席並且進入跛腳，黨政之間的關係就跟著提前進入權力解構的過程。

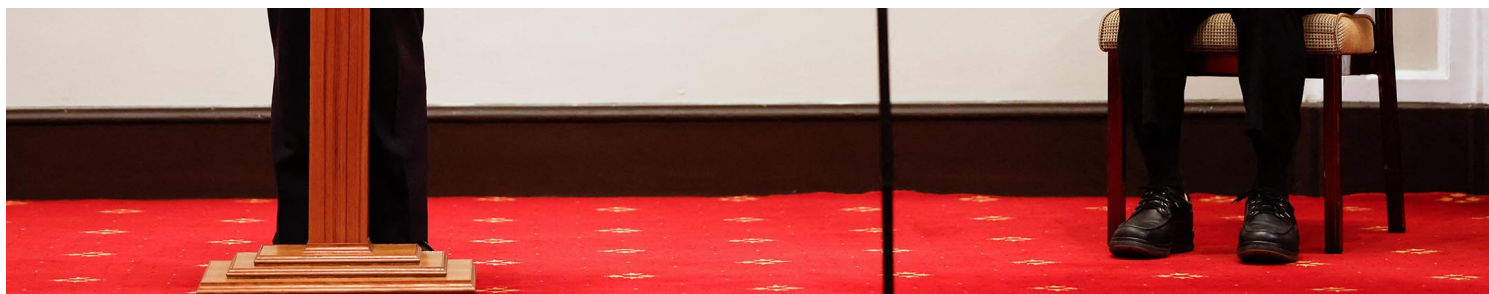
黨的部分，繼任黨主席的人，就成為代表該黨參選總統的候選人，領導政黨並操盤總統選舉。2007年民進黨是謝長廷扮演這個角色，2015年的國民黨則是朱立倫。政的部分在2007、以及2015都是進入看守狀態，民進黨是張俊雄回鍋第二任行政院長，國民黨任命當時黨內聲望不高，類似於技術官僚的張善政組閣。

按照2007的民進黨與2015的國民黨兩次經驗來看，最後隔年的總統大選都是發生政黨輪替的結果。意味著總統跛腳後進入黨政分離的情況，政的部分，內閣因為進入看守狀態，難以發揮行政優勢；從黨的角度來看，總統候選人即使領導黨務，如果沒有行政優勢提供競選的議題與彈藥，也不容易順利繼任。

此次民進黨在地方選舉敗選後，黨政權力結構分兩個階段出現重組，似乎又重演了2007與2015年的戲碼。蔡英文總統在敗選當晚宣布辭去黨主席，賴清德很快宣布參選，黨務的權力交替果斷迅速。然而，在政務的部分，蔡英文先是宣布留任蘇貞昌，引發輿論一片譁然。後續可以說是在社會輿論壓力下，被動的宣布內閣改組，正式任命陳建仁組閣。然而，組閣議題延宕一段時日，加上最後眾多閣員留任的情況下，這次的改組幅度不算大，目前也未能看到透過內閣改組帶給民進黨煥然一新的氣象。

不僅如此，蔡英文總統在內閣改組前先是透過國安高層會議議決了最後一年的施政方向，後又持續掌握內閣人事的主導權，意味著總統將延續領導政務的權力。在黨政分離的情況下，蔡總統在內閣改組後維持領導政務，賴清德的黨務改革反而成為邊緣化的議題，民進黨終究無法豎立大破大立的觀感。而賴清德要如何主導接下來的選戰，光是在民進黨內就可以說是充滿挑戰。





2023年1月27日，台北，總統蔡英文舉行的新聞發布會上，即將上任的行政院院長陳建仁，在即將卸任的行政院院長蘇貞昌旁講話。  
攝：Ann Wang/Reuters/達志影像

## 黨政不同步，黨魁與閣揆互補成挑戰

如果黨務與政務無法協調，總統與立委選舉必然陷入混亂，就好比選定了戰士，卻沒有適當的戰場或是後勤支援可以發揮一樣。

以當前的趨勢來看，黨政分離已經成為定局，在未來這一年最大的挑戰，在於賴清德主導的黨務改革與黨機器，和陳建仁領導的內閣，是否能夠充分溝通，達到黨政雖不同步，但能互補的狀態。

例如，賴清德將接續負責民進黨的立委提名、競選團隊組成、競選議題設定、甚至是總統的提名或是初選辦法制訂等。而陳建仁則是負責領導內閣，在選舉期間不只希望穩住民進黨的社會基礎，更希望能開拓新局，提供總統選舉與立委選舉所需要的彈藥。如果黨務與政務無法協調，總統與立委選舉必然陷入混亂，就好比選定了戰士，卻沒有適當的戰場或是後勤支援可以發揮一樣。

除了黨政分離在選舉期間可能出現的風險以外，民進黨另一個要面對的問題，就是如何定位蔡英文總統在最後一年任期的角色。以目前的發展趨勢來看，兩岸、外交等議題，仍是蔡總統主導。甚至陳建仁組閣以後，施政方針和重大內政決策，蔡總統也都在過程中扮演拍版定案的角色。這意味著蔡總統並沒有打算提前進行權力交接，拒絕跛腳的情況下，蔡英文總統將會是賴清德競選2024總統大位最大的黨內變數。

再回到內閣改組的議題來看，此次內閣改組，閣員留任的比例非常高，改組幅度不大，帶來耳目一新的亮點其實非常少。尤其政務次長的部分，在1月30日公布的24個部會中，僅僑委會、客委會的政務次長出現更替。民進黨向來重視拔擢年青世代，世代交替也是民進黨被視為勝於國民黨的一項優勢，此次改組卻沒有見到太多年青世代的入閣，連政務次長都傾向留任。幾乎沒有發揮以往人才培育與世代交替的優勢。

因此，陳建仁領導的新內閣一上路，就被定位為穩定政局，以及政策的延續，而非開創與突破。此次因地方選舉挫敗而改組，過程已經延宕且具有爭議，改組結果又是原閣員大幅留任，能否真的帶來新氣象，讓



粗月億項等黑粉，就選2024總統時有突破性的政績可以發揮，目前有不休其挑戰。



2022年11月22日，國民黨新北市長候選人侯友宜掃街拜票。攝：陳焯輝/端傳媒

## 朱立倫、郭台銘與侯友宜的「錯位」困境

所謂的錯位，就是佔據最適合職位參選總統者，聲勢最低；而參選總統正當性最低者，民調與聲望卻最高。

接著來看國民黨。國民黨在地方選舉勝選之後聲勢大漲，一時之間新北市長侯友宜、黨主席朱立倫、甚至鴻海集團創辦人郭台銘都被點名為可以代表國民黨角逐2024總統大位的人選。儘管大環境看似有利，但對比民調與聲勢，卻出現「錯位」的困境。所謂的錯位，就是佔據最適合職位參選總統者，聲勢最低；而參選總統正當性最低者，民調與聲望卻最高。

以目前幾位可能的人選來看，朱立倫是現任的黨主席，又有帶領國民黨贏得2022年地方選舉的戰功，客觀的來說，理所當然的是2024年參選總統最適合的人選。但朱立倫雖然佔據最適合的位置，卻不是支持度最



高的人選，在各種交叉比較下，朱立倫的勝選機率反而是最低的。此外，由於朱立倫在2016年本身是「換柱」風波的主角，加上黨內的立場也被深藍支持者所質疑，如果2024年再度參選，對內也要先說服深藍支持者。聲勢低、難以安撫深藍，是現任主席朱立倫的困境。



2019年4月30日，台北「突破困境·迎接挑戰——重振台灣競爭力會議」，郭台銘在圓桌論壇台上。攝：陳焯輝/端傳媒

再看鴻海集團創辦人郭台銘，從國民黨的角度來看，比起朱立倫雖然有較高的支持度，但問題在於郭台銘已經退出國民黨，不具有黨籍的身份。儘管回鍋入黨或是透過量身訂做來設計提名辦法，弄出一個「郭台銘條款」都只是技術性問題，但終究在公平性的問題上會遭到內部反對意見的質疑。如果郭台銘用無黨籍身份參選，也只是形式上的解套之一。由國民黨的人士擔任副手，恐怕也難以說服一部份國民黨的支持者。

最後，是聲量與支持度最高的現任新北市長侯友宜。侯友宜在2022年以極大幅度的優勢順利連任新北市長，選後從勝選感言到後續許多公開場合的發言，都展現出問鼎2024的企圖心，民調也顯示為國民黨內最有勝選機會的候選人。

但最大的障礙，就是剛剛完成連任、成為現任新北市長的身份。雖然目前是侯友宜的第二任期，狀況不同於2020年剛選上高雄市長的韓國瑜，但韓國瑜「落跑市長」成為敗選原因之一，甚至遭到罷免的印記，仍



於2020年剛選上高雄市長的韓國瑜，這種國制「替此市長」成為歐蘇亦因之，甚至連可能先的印記，仍舊歷歷在目，成為侯友宜不得不慎思考量的困境。

除此之外，侯友宜在黨內或是面對其他政黨，也都有挑戰必須面對。對內在於侯友宜的本土色彩，加上被陳水扁於總統任內拔擢為警政署長的歷史，甚至被深藍支持者貼上「藍皮綠骨」的標籤。對外則是濃烈的本土特性，欠缺足夠的國際背景與視野，也容易成為選舉時遭到其他政黨攻擊的軟肋。



2022年10月13日，台北，朱立倫出席國民黨舉辦的國慶酒會。攝：陳焯輝/端傳媒

朱立倫日前談及國民黨2024年的提名方針，指出「堅持挺對的人、走對的路、團結一致」，這套原則沒有把「最強的人」、「最有勝選機會的人」放成提名條件，充滿想像。所謂「對的人」、「對的路」，可以解讀為最能代表國民黨的立場與意識形態的候選人，而非最具勝選把握的候選人。最後何制訂提名辦法？是否用現任條款或是其他方式排除侯友宜？或是制訂接納／排除郭台銘的條款？都是國民黨接下來馬上要面對的茶壺裡的風暴。

2022年地方選舉，催動了民進黨、國民黨的權力重組。民進黨面臨的，不是人選問題，賴清德幾乎確定代表民進黨參選，但黨政分工的結構性問題卻成為嚴峻的挑戰；國民黨面對的，則是如何解決錯位的人選問題，以及如何化解提名或初選可能造成的分裂危機。不管是黨政的權力結構，或是錯位的困境，都屬於兩

黨內部的問題。2024年的總統選舉，或許上半年過後，看那個政黨能夠順利解決自己的困境，就能在下半年與其他政黨的競爭上搶得先機了。