

政黨政治與 民主發展

葛永光 著



國立空中大學用書



政黨政治 與
民主發展

葛永光 著

國立空中大學印行

國家圖書館出版品預行編目資料

政黨政治與民主發展／葛永光著． -- 第二版． --

臺北縣蘆洲市：空大，民89

面；公分

ISBN 978-957-661-389-0 (平裝)

1. 政黨政治

576.01

89011169

政黨政治與民主發展

著者：葛永光

發行人：陳松柏

責任校對：徐良容

發行所：國立空中大學 www.nou.edu.tw

地址：台北縣蘆洲市中正路172號

電話：(02) 22829355

行政院新聞局登記證局版台業字第三七五九號

承印者：冠順印刷事業有限公司

地址：台北市和平東路一段87號2樓

電話：(02) 3322236

中華民國八十五年八月初版

中華民國八十九年八月第二版

中華民國九十八年六月第二版九刷

定價：新台幣 220 元

ISBN：978-957-661-389-0

版權所有·翻印必究

出版并言

科技文化快速發展，知識的創新與傳播一日千里，終身教育已成為現代人生涯規劃的重要理念。本校自創校以來，即致力於推展成人教育與終身學習，期以多元之教學媒體，發揮「人人有書讀、處處是教室、時時可學習」的功能，提供終身學習者進修之良機，進而提升國家社會人力素質。

近年來，網際網路日益普及，網路教學與數位學習已是當前社會之所趨。本校除原有之電視、廣播、面授教學外，目前更積極投入發展網路教學，建構完善便捷的網路教學環境，提升多元媒體教學品質，突破地域及傳統教學的限制和瓶頸，將多元化的課程傳送到社會每一個角落，提供終身學習者更方便的學習管道。

在學習無國界、知識不分你我他的理念下，為提升競爭能力，確保競爭機會，本校戮力建構全方位學習環境，提供更方便、更有彈性的學習服務，以臻終身教育之完美境界。本校教科書之出版一向以符合社會脈動為宗旨，因此，教科書的編排設計有其獨特之處，藉由學習目標、摘要、關鍵詞彙與自我評量等單元，融合教學策略，推陳出新，與時並進，提供同學豐富精確的最新知識，達到自我成長的目標。

隨著現代傳播科技的發展，國人閱讀習慣亦隨之改變，建立教學媒體資料庫是提升本校競爭優勢的最佳途徑。在此前提下，

目前已利用網際網路整合教科書資料庫，並將逐步進行數位教材製作與發行。希望本校發行的教材，除了提供本校同學學習使用外，更能透過校際或國際合作之交流，以達資源共享，將是本校未來的努力方向。

陳 松 柏 謹識



第二版序

當作者修訂本書時，正是臺灣的第十屆總統大選進行得如火如荼之際。在這次總統競選過程中，候選人提出了許多觀念，引起了社會各界的辯論，與政黨政治相關的概念，如「選舉機器」、「新政治」、「超黨派政府」、「民主鞏固」、「政黨法」的制定及「政黨重組」、「政黨衰退」等，有些在本書中早已有討論，如「政黨重組」、「政黨衰退」、「民主鞏固」及「民主政治的基礎是政黨政治」等；有些則是作者多年的主張及呼籲，如制定「政黨法」；有些則是作者在本書第一版發行後，作者所發表的專文中所探討者，如「選舉機器」。現在作者將這些內容再加充實並整合在本書中，以使本書內容在更新後能更貼近臺灣的現實發展，也使讀者能更加了解政黨政治與民主發展的相關知識。

從公元二千年臺灣的總統大選中，我們一方面看出臺灣的政黨政治面臨前所未有的挑戰，另一方面，我們也從這些挑戰中看到臺灣政黨政治的問題與其日增的重要性。政黨的衰退、政黨的重組，「超黨派」候選人對兩大黨的挑戰，一方面讓選舉秩序的建立不易，另一方面又讓許多人對民主鞏固的前景憂心。可是，對政黨內部民主化不足的不滿，對政

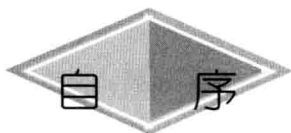
黨提名制度的批評，及對政黨公平競爭的期待，終導致候選人提出「黨產信託」、「禁止政黨經營事業」的主張，也造成朝野對制定「政黨法」，在「政黨法」中規定「政黨內部運作民主化」和「禁止政黨經營事業」的共識，我們深信，臺灣的政黨政治也在轉型中，經過不斷的挑戰和試鍊後，臺灣的政黨政治會日趨成熟和穩定。

從民主鞏固的觀點看，臺灣如能順利通過第二次總統大選這一關，總統的權力能順利的和平移轉給經由民主程序選出的新領導人（不論他是誰及那一黨派），這對臺灣的民主鞏固具有極大的意義。同樣的，民主鞏固仍有賴於健全的政黨政治，如果經由選舉的洗禮，能促使臺灣的政黨和政黨政治更成熟，則對臺灣的民主鞏固也具有強化的作用。

台灣未來所面臨的挑戰仍多，但無論是外交和兩岸的挑戰再大，都必須依賴有一個健全成熟的民主制度來團結國內，凝聚內部的共識，以一致對外。而建立一個成熟的民主制度的關鍵，仍有賴於一個成熟的政黨政治的出現，我們認為，現在正是這樣的一個成熟的政黨政治出現的契機。

葛永光 謹識

民國 89 年元月 25 日
于國立台灣大學社會科學院



自序

杜佛傑 (Maurice Duverger) 針對歐洲國家所寫的《政黨》一書，成為研究政黨者必讀的經典著作。杜氏認為歐洲國家「群眾黨」的模式會是美國「幹部黨」的學習對象。我的指導教授之一，艾普斯坦教授 (Leon D. Epstein) 曾針對杜佛傑的論點提出評論，並為美國的政黨制度辯護，而且預言美國「幹部黨」的組織發展趨勢，會成為其他各國政黨學習的範本。艾普斯坦教授的著作《西方民主國家中的政黨》，也廣為政黨研究學者所閱讀，並且是了解美國政黨的著作之一。

我從大學開始即對政黨研究產生興趣，在臺大唸政治研究所的碩士論文，也是以《中日韓政黨比較研究》為撰寫主題。在美國唸書時，常常思考的也是政黨政治的問題。在修習艾普斯坦教授「美國政黨」課程時，就曾興起撰寫一本有關《東方民主國家中的政黨》一書的念頭。回國教書這十一年來，我一方面在臺大等校教授「政黨與選舉」課程，另一方面也參與了不少政黨和選舉的實務工作，斷斷續續的也寫了不少論文和文章。但是，隨著我國民主政治的發展和政黨政治的變遷，總想完成自己的心願，撰寫一本有關「政黨政治」的書。

國立空中大學原希望我寫的是教科書，但由於我內心中對臺灣的

關愛，本書不完全是以教科書的方式撰寫。本書可以作為教科書，因為它介紹了政黨政治的基本理論，也以美國和英國等國家為實例，讓讀者了解各國政黨制度的運作。但是，更重要的是，我們學習西方國家的知識與經驗，是為用來將我們的國家建設得更完美。因此，本書不僅僅是一本教科書而已，本書除了也介紹臺灣的政黨制度與發展外，更有本人對我國政黨政治發展的許多看法與建議，讀者可從文字中感受到我對這片土地的關愛，及對我國民主和政黨政治的期盼。

感謝國立空中大學的邀約撰書，如果沒有空大同仁的不斷催稿，這本書是很難問世的。本書也要感謝我的父母，因為他們對我的培育和支持，使我能在專業上對國家、社會產生一些貢獻。最後，也要感謝我的妻子，因為她對我的照顧，使我能全心全力地在短期間完成此書。

由於在匆促間完稿，許多論點和看法不一定成熟，敬祈學界先進和讀者們不吝賜教，使本書再版時能更加充實完整。

葛永光 謹識

民國 85 年 2 月 11 日
于國立台灣大學法學院



葛永光

美國威斯康辛大學麥迪遜校區政治學博士

現任 國立臺灣大學政治學系暨國家發展研究所教授

曾任 世界自由民主聯盟中華民國總會秘書長、國際青年民主聯盟副主席，並膺選一九九三年中華民國十大傑出青年

著作 台灣的故事：政治篇、中國人的民主道路、文化多元主義與國家整合、政治變遷與發展：臺灣經驗的探索、現代代的困境與調適，及中英文論著數篇發表於國內外重要期刊和會議

目次

第一章 導論——民主政治即政黨政治	1
第二章 政黨的意義、起源與發展	19
第一節 政黨的定義	21
第二節 政黨的起源	26
第三節 政黨的發展	31
第四節 政黨與政治發展	42
第三章 政黨制度與民主發展	89
第一節 政黨制度形成的因素	91
第二節 政黨制度的類型	106
第三節 政黨制度與現代化	117
第四章 政黨組織與民主發展	125
第一節 政黨組織的性質與法律規範	130
第二節 政黨組織的類型	138
第三節 政黨組織的結構	141
第四節 政黨組織發展的趨勢	159
第五節 「選舉機器」的理論建構	165

第五章 政黨與選舉	191
第一節 選舉研究之理論模型	194
第二節 政黨提名制度與人才甄拔	201
第三節 政黨與輔選	219
第四節 政黨角色的變遷	230
第六章 政黨與政府	243
第一節 負責任的政黨政府	246
第二節 英國的黨政關係	248
第三節 美國的黨政關係	251
第四節 中華民國的黨政關係	257
第五節 民主社會中的反對黨	263
第七章 政黨政治的變遷與民主的挑戰	273
第一節 政黨重組	275
第二節 政黨衰退	282
第三節 反對黨的挑戰	284
第四節 文化多元主義與國家整合	286
第五節 結論與建議	288
附表——政黨法草案	303

第一章 導論 — 民主政治 即政黨政治



學習目標

—— 詳讀本章內容後，學習者應能：

1. 了解何謂民主政治。
2. 熟悉系統功能理論。
3. 從系統功能理論觀察民主政治的運作。
4. 從系統功能理論了解民主政治和政黨政治的關係。



摘要

民主政治乃是一種以民主方式來影響政府活動（尤其是政策制定過程）的制度。這裡所謂的民主方式，主要是指民主是一種以民為主的制度，政府的活動必須要諮詢民意，或經過人民的同意。但在現代國家中，人民眾多，不可能像希臘城邦時代，全民參與政府決定過程。於是，政黨乃成為民主政治中將人民和政府聯結起來的重要橋樑，所以，民主政治的重要特徵之一，即是政黨政治。

從系統功能理論來觀察，民主政治系統要想能生存、適應，必須從環境中輸入民意的需求和支持，然後在系統內部經過一轉化過程，將制定的政策輸出到環境中。如果民意對政府輸出的政策或採取的行動有意見，可再經反饋的過程再重新將民意輸入系統中，政府再據以修正其政策或行動。這樣，政府的政策才能推行，行動才能得到支持，民主政治才能生存。

同樣的，政黨在政府輸入民意、決策過程中，及政策輸出後將民意重新反饋到政府決策體系的過程中，扮演著重要的中介角色。政黨可履行政治社會化、政治溝通、政治甄補、利益表明和利益匯集的功能，能協助民主政治系統輸入民意。政黨又在政府決策過程中扮演著關鍵的角色，同時在政策執行及政策是否能實現過程中，居於舉足輕重的地位。因此，從系統功能觀察，更能看出民主政治與政黨政治間的密切關係。

對於「政治」(politics)一詞的涵義，學者們眾說紛紜，莫衷一是。國父孫中山先生曾說過，「政治即是管理眾人之事」，可見「政治」是和「管理」有關的，而能「管理」眾人者，必然與「權力」有關。是故，政治和權力是不可分的，而有權力管理眾人者，也必定和國家的活動有關。因此，有些學者認為，政治現象即是國家的活動，而政治學的研究即是研究國家的科學(Garner, 1928)。另有一些學者則認為，政治現象即是人際關係中的權力現象，政治研究即是對於權力及擁有權力者的研究(Lasswell, 1936)。

然而，二次世界大戰以後，受到行為科學興起和系統理論的影響，政治被視為是「政府制定政策的過程」(Ranney, 1966)，而這種政策制定的過程，事實上是與「價值的權威性分配過程」有關(Easton, 1953)。因此，政治乃被視為是一種「價值的權威性分配過程」，由於在人類所有的政治組織中，政府被視為最有能力從事「價值的權威性分配」，政治活動乃與政府活動息息相關。

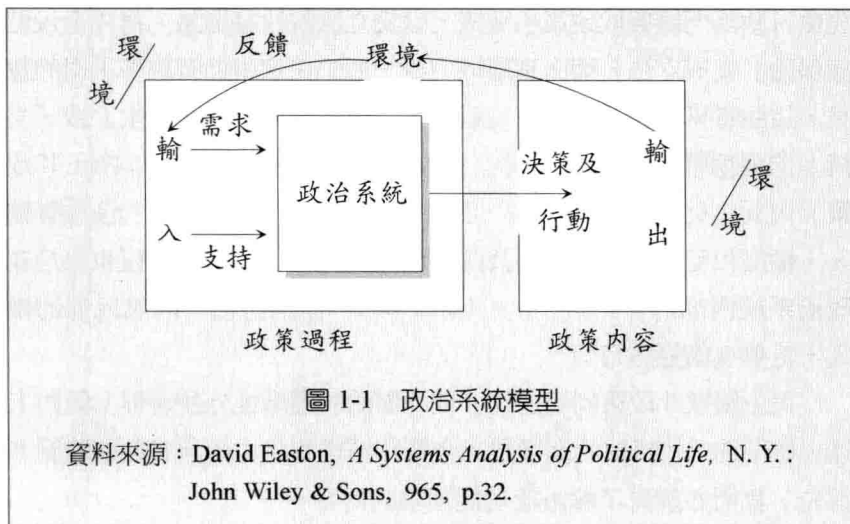
民主政治乃就是一種以民主方式來參與和影響政府活動(尤其是政策制定過程)的制度。然而，何謂是「民主」方式？顧名思義，「民主」就是「以民為主」的政治制度。「民主」(Democracy)一詞起源於希臘文，由希臘文的“Demos”(平民)和“Krateie”(支配)兩字合成，為“Demokratia”，表示人民支配政治(《雲五社會科學大辭典(三)》民 62:85)，也就是意味著，國家的權力應由人民來支配和掌握。因此，狹義的民主是指國家主權屬於全國人民，國家施政以民意為準則，公民則享有選擇、罷免、創制、複決等權利。廣義的民主除指國家主權屬於人民全體外，還包括下列原則：政治平等，大眾諮商(popular consultation)及多數統治(Ranney, 1971：

229～235)。

然而，在希臘城邦時代，由於地小人稀，全國人民可聚集一處，共商國是。在現代民主國家中，地大人多，不可能由全國人民群聚一處來決定國是，就必須由一個中介物來做為橋樑，將政府和人民連結起來，而政黨正是現代民主國家中，連結政府（活動）和人民的重要橋樑。

美國著名之政黨研究學者薛特史奈德（E.E. Schattschneider）曾說：「政黨扮演著『政府製造者』的重要角色，更具體的說，政黨是民主政府的製造者。」（Schattschneider, 1942:1）簡言之，薛特史奈德視政黨比其他任何中介物更為重要，因為在民主國家中，政黨在：一、連結人民和政府及政策制定者，及二、為人民做他們自己無法做到的事上，扮演著關鍵性的角色。

既然政黨是連結人民和政府的重要中介物，接著的問題是，政黨如何連結人民和政府？如何扮演人民和政府間的橋樑，換言之，政黨應履行何種功能，才能使民主的體制運作？圖 1-1 我們將以系統功能理論加以說明之。由圖 1-1 政治系統模型係由伊士頓（David Easton）所創建，根據伊士頓的系統理論，國家或政府被視為是受環境包圍的行為系統，在此，我們將之稱為「政治系統」。在環境中，政治系統不僅暴露於由環境而來的各種影響，同時也對這些影響有所反應。此一政治系統要想生存，必須要從環境中輸入需求或支持。政治系統了解民眾的需求，才知道如何制定符合民意的政策。政治系統得到環境中輸入的民意的支持，政治系統的政策才容易決定和執行。



政治系統從環境中輸入需求和支持後，政治系統本身開始進行一連串複雜的決策過程（decision-making process），然後將得到的決策及行動，從政治系統中輸出到環境中。政治系統輸出的決策或行動，也許民意仍有不同的意見和看法，這時民意再經過一個反饋（feedback）的過程，將對政府的決策和行動所持的意見重新再輸入政治系統，政府從環境的反饋中得知民意的訊息後，再據以修正其決策或行動，再重新輸出到環境中。

伊士頓的系統理論，事實上將民主國家的政府決策過程做了很清楚的說明。舉例而言，以中華民國政府於近年來實施通過的「全民健康保險」為例，「全民健康保險」政策在決定前，政府必須從環境中去了解民意對此政策的需求為何？是否支持此一政策？將這些民意的需求和支持輸入到政府部門後，政治系統乃開始一連串的決策過程，