

## 第十五章 政黨政府

### 第一節 政黨之意義、政黨之分野及政黨制度之利弊

**政黨之通意** 政黨之興起，爲近世民主政治上最顯著的發展之一；就其普遍之程度，直可謂之爲民治之要素。在廣義上，政黨即指因某事上之共同意見而聯合之一羣人民；是以無論在教會中，都市中，或大學校中，皆有黨別。各黨例皆推定一人爲領袖；此人於該黨所持之特別見解，通常爲最能幹之代表人物。「聯合即係力量」之觀念，乃黨之根據；蓋個人單獨行動，不能使其意見在會議中取得勝利，但如聯合起來，即可獲勝。故個人應犧牲其一己之意見，以聯附於一黨之領袖，或一黨之組織。

**政黨** 在原則上，政黨亦與都市及大學校中之各黨相似；人民對於諸政治問題，持相似之意見者，即組成一黨。不過在政治問題上，常有許多不同之意見存在，若純就理論而言，則有若干意見，即可有若干之黨；然實際上，各種意見，每趨集於一二較爲確著之途徑。在政務上，組織之需要，甚至比在較小之會議中，尤爲顯著；故政黨之組織，有盡量擴大之傾向。每黨既皆思擴張人數，故黨員對於重要問題，如有某一共同見解，則關於

細事上之紛歧，即可不計。因此，政黨可說是一個有組織的公民團體，他們是有同一政見，並以政治上一單位之資格而行動，以希望操制政府。黨之主要目的，在推行其自己之意見及政策目的，如此，故必操縱國家之立法機關。所謂操縱立法機關者，即言該黨代表人數，在立法機關中須佔多數。因此，各黨皆有完美之組織，以處理選舉之事；其所能指揮之議員愈多，則其於立法機關之操制亦愈大。黨內分派，乃不幸之事；蓋任何分裂之發生，隨時皆可將選票分裂而與敵黨機會。

黨制。欲達到政黨政治的目的，政黨數目最好要少——或最好為兩黨制（此乃美國之體制，迨至最近的過去，又曾為大不列顛之體制）。美國有共和（Republican）及民主（Democratic）兩黨；在大不列顛則有（或甯謂曾有）保守（Conservative）及自由（Liberal）兩黨。此外尚有一新黨——工黨，皆於最近數年間，出現於兩國。英國工黨，一度時期，常附於自由黨中投票，但現在已成爲一強有力之獨立政黨；自由黨則反人數衰微而解體。在歐洲大陸上，兩黨制不盛行；多黨制方爲歐陸之通例，蓋歧異太多，不容有兩黨清晰之分野。德國曾幾有十二政黨；法國黨數則由五至七，而黨中又皆有許多支派。

任何國內，政黨制度，皆法外之產物；但政黨雖係在民主國法律制度之外以漸次長成，而其不可缺少，直

與法律本身無異（即謂政府之全部組織，繫於政黨，亦不爲過）美國之選舉總統及國會議員，皆賴乎政黨之組織；政黨制度，實爲破除美國憲法上過度剛性之方法。英國政府之中心物——內閣，亦賴乎政黨制度。

### 黨之起原

許多作家，曾謂政黨乃係事事經過討論而行的政府之自然產物；蓋政黨之分野，每指爲一，凡事皆有是「否兩面」之結果。不過如政黨係因各特殊問題而分，則此說或確；但就事實上所見者，政黨之分，有許多根據。有些政黨之成立，係爲推廣其本級之利益；如各國工黨，即因代表勞工之利益而存在。亦有其他各黨，根據於國家目的之種種學說；如社會主義者則信社會主義的社會組織優於現行之個人主義式。其他各黨之存在，亦皆有其特別之政治目的；如愛爾蘭民族黨，即係爲謀愛爾蘭自治而成立（此類政黨，如其目的，有一日達到後，當然不能繼續存在）。亦有其他政黨，其興起係爲保護教會中之某一派別者；雖此中有許多失其本來之性質者，然在大陸政治中頗爲普通。經濟的興趣，亦往往引起新黨之造成，或舊黨之改變，而在事實上成爲一新生之黨；例如英國之自由貿易與保護關稅兩者之爭論，使舊日之保守及自由兩黨之組成，發生物質上之變更。種族亦爲黨別之根據；此則多見於有三四仇視種族之國家中（例如戰前之奧匈聯合國）一族（例如在德意志之猶太人）必須結成一黨以自衛，或改進其利益。

黨之四種通式。除非一般之趨勢為特殊問題所阻礙，社會或政治的思想，普通至少能有四種。(一) 激烈派 (radicals)——即希望將現在制度之根本及枝葉一概更改之一派。Radical 一字，係從拉丁字 *Radix* 一字而來，(即「根」之意)。(二) 反動派 (reactionaries)——即欲恢復舊有之事物狀態之一派。此皆極端之兩派；介乎其間者，則為(三)自由派 (liberals)——即希望改革現有制度之一派；及(四)保守派 (conservatives)——即希望「保守」或保持現在制度原狀之一派。此四派彼此接壤，在每一派中，尙可獲見同樣之四派；例如：在自由派中，一方面即有與保守派接近者，而另一方面，亦有與激烈派接近者。(即中和派中，亦有許多傾向於兩極端者。)政黨中之要素，即其達到操制政府目的之組織；而組織的需要，可阻止不重要之異見之發生。故一黨內之黨員，往往在其他一切問題上之意見，完全不同，但能在某一特殊問題上，聯合於一處。彼等願消除一切其他之異點，以求在某一個問題上之統一；例如當一八八六年格蘭斯頓之自由黨，因愛爾蘭自治問題而發生分裂時，許多自由黨人併入保守黨，——後稱為「聯合論者」(Unitarians)，因與自由黨有一重大之異點，遂與保守黨終身共休戚焉。

其在聯邦制中，在聯邦制之政府中，則可另劃一分綫，即向心與離心是也；換言之，即擁護中央政府集權之黨，與擁護省政府或邦政府分權之黨是也。

政黨政治之利弊 政黨制度，雖成爲近世民治之要素，然亦非無指摘之處；故擁護之理由固多，反對之理由亦不少。在「大戰」期中，政黨雖常消除黨見，以保持戰爭中之全國統一；但尙在戰事未終之前，舊時之黨別又起始復現。許多人希望舊日之政黨制度，能因戰事而消滅；但政黨現縱未恢復戰前之派別，然已恢復戰前之力量矣。

於政黨政治——尤其是兩黨制——最嚴重之異議，即謂其破壞個性。政黨政治有使一國之政治生活成爲機械式的或不自然的之趨勢。反對黨，或就通常所稱爲在野黨（outs），每對當權之一黨——或稱在位黨（ins）——發生仇視；不問問題如何，即使所提出之法律完全良好，既以政黨原則所在，亦必加以反對。但在另一方面而言，此種不自然的仇視，亦可使一問題之各方面，均能得以注及。對於一切提出之法律，加以批評及盡力求疵，既爲反對黨之事，故能使對於法律負責之一黨，急切避免錯誤，及盡力迎合各種合理之觀點。

破壞個性，確係隨政黨組織而生；蓋黨之統一性為政黨政治之要素，故無容納「獨立」之黨員之餘地。「獨立」之黨員，堅持其個人意見，雖與政黨意見不合亦所不顧，則必破壞黨之統一，故為黨之大患；是以非許其將來予以位置，或在該黨當位時予以位置以緩和之，即必將彼屏出黨外。政黨之組織，非常完備，能以「拒絕承認黨員」之法，屏逐叛逆之黨員；所謂拒絕者，意即謂在選舉中，不能當黨中之正式候選人——此即等於謂其不能獲一位置也。

反對政黨之制度者，亦可謂：政黨制度，每易為政黨會議或私人黨系所操縱，因此國內優等人材，每不克充任政府中之要職。此說祇有在兩方面可謂確切：第一，如在美國，其政黨機關之勢力太大，能將一切不與其合作者皆屏在權力之外；第二如，在內閣政治制度之中，敵黨之優等人材，不能予以位置。但此等人之居於敵黨地位，未始非履行一更好之職務——即時時負責批評政府之職務。既居批評家之地位，則彼等之職務，即非完全屬於破壞方面。彼等能使在位者於建設工作上加以謹慎，自無疑議；且在位黨欲與反對黨競爭生存，亦必以其最能幹之人充任職位也。

反對政黨制度者，謂：政黨政治不啻為對於人之過度煽誘，結果成為平民立法。此平民立法，非為全國之利益，不過為獲得票數而已，故平民立法，通常乃不合科學而又惡劣之立法。然而政府實建於輿論之上，使輿

論反映於法律，既為政府之真正目的，是政黨乃一最有力之工具以達國家之目的者矣。

再者，有人謂：選舉者常被政黨組織所迷亂，蓋政黨欲將彼等見解中之所謂真理及他人之謬誤，印入選舉人之心。若就此點而言，政黨誠不免有壓服真理及表示虛偽之罪；然每一選舉人同時亦受其他一切政黨之意見之影響。不論各黨意見若何牽強附會，而選舉人自己之結論，固仍在乎自身也。

再者，政黨制度，使行政機關發生人為之困難；例如在位黨組織內閣，並為立法行政兩部領袖之處，如英國政黨之情感，常使行政各部發生不須有之困難。然而就另一方面而言，政黨制度不啻對於行政機關之嚴格監督；蓋反對黨無時不伺行政上之謬誤或恥辱也。此種事實，對於行政機關，只有好影響而無其他。

最早而又最常引用之反對政黨政治之理由中，有一條——即：政黨鼓勵人民忠於政黨而犧牲對於國家之忠實——已半由「大戰」證為不實。當戰事開始時，各主要政黨皆消弭其在平時之歧異，且忠實合作以期獲得戰事之勝利。合作之最後結果，造成一由各黨代表組成之混合政府，雖平時反對黨有時採用不忠實於公安或危及公安之手段，使在位黨陷於困難而失其信用。

感情之殘酷，及特別在選舉期中所發生之仇視的惡意的及輕刻的演說，乃政黨政治中最不良現象之一。政黨選舉能使人民激動；故素不相識之人，在會場中或街上發生激烈爭辯，不算希奇之事。在下流社會中，

發生自由歐打，亦非罕見。此種意外之事，甚有損於公共生活之莊嚴。

總言之，兩黨制有兩種功用：（一）減少議會政治之不穩性；（二）能使對於國政之批評，較有規則與限制。兩黨制亦足使政黨精神較為廣博；使政黨攻訐，變為更有步驟的騷亂；使一般政客之吐納，更為狡詐。

## 第二節 近世政黨制度

無國有同一之政黨制度，但在採用兩黨制及多黨制之國家間，則可以劃一大概之區別。兩黨制之國家，美國為主要之例。英國亦曾盛行兩黨制，但將來或不止兩黨。不過吾人須記憶者，即縱使名義上不止兩黨，而兩黨制依然可以存在；例如自由及保守兩黨為英國之兩主要政黨，而戰前愛爾蘭民族黨與勞工黨雖實為單獨之黨，但與自由黨聯合投票。

略敘英美及歐洲大陸上之現行政黨制度，即可說明近世之政黨制度矣。

英·國·政·黨·制·度。英之政黨制度，起於以利沙伯時代，（即當清教徒反抗「王座」之時。）清教徒代表當時立憲之新潮，以反對王權之專制。當斯圖亞特朝兩王——詹姆士一世與查理士一世——之專制增長時，



清教徒亦得勢，彼等有聯合，並能在國會中獲佔位置。彼等對於「王座」之反對，在一六四一年之「長期國會」(Long Parliament)中，尤爲彰著。在此次國會中，吾人始有真正議會政黨之首例；一黨擁護「王座」及其特權，他黨則擁護立憲政府。對敵之結果，釀成「大叛變」(或稱「內戰」)，直至一六四九年查理一世被戮後，始告終。兩黨中之擁護英王者，稱爲「王黨」(Cavaliers)，擁護議會政治者，則稱爲「圓頭黨員」(Roundheads)，此種名稱，亦如以後 Tory 及 Whig 等名稱，皆諷諷之名稱也。

一六六〇年查理二世「光復」後，保王黨獨攬政務；但在一六七九年「抵制議案」(Exclusion Bill)之爭辯上，黨別復顯。「抵制議案」之目的，爲抵制英王之弟（其後爲詹姆士二世）繼位。凡不願向「王座」請願召集國會之一黨，則名之曰「憎惡人」(Abhorers)，而請願英王召集國會之一黨，則名之曰「請願人」(Petitioners)。但此類名稱，不久即易爲「保王黨」(Tory)，此爲愛爾蘭字，即「強盜」之意與「民權黨」(Whig)——即「乳臉」之意。保王黨擁護王權；而民權黨則擁護國會之主權或立憲政府。

「保王黨」與「民權黨」之名稱，沿用一百五十餘年。（「保王黨」名稱，仍爲譏笑現今保守黨之用。）但無論如何，現今之政黨制度，至喬治一世朝代窩爾坡爲第一任首相及近代內閣制發軔之時，方始確立。威廉三世，曾從人數最多之一黨（民權黨）中，選其大臣，——歷史上所謂之「黨派政府」(Joints)；「黨派政府」

「當其在下院中無多數票時，並不如近世內閣必須退位也。」

英國之政治狀況改變後，政黨之見解亦隨之而變。一六八八年革命後，斯圖亞特王朝失位，許多保王黨員，昔日擁護「王座」者，變為詹姆士二世之黨員 (Jacobite) —— 即擁護斯圖亞特王朝以抗衡奧倫治與漢諾威王朝 (Houses of Orange and Hanover) 之黨。斯圖亞特之運動，於一七四五年受一死擊。當詹姆士二世之黨員失其為政治勢力後，保王黨遂隨之而握國政，一如其在漢諾威各王下之情形。政黨之分野，一變而以一般之政府原理為根據；蓋國會之優越既成事實，故舊有之界綫從此不用。保王黨則視為保持事物現狀穩固及秩序之徒；而民權黨則視為改革及進步之提倡者。在十九世紀，兩黨之名稱更變為明瞭：「保王黨」變為「保守黨」；而「民權黨」則變為「自由黨」。一八〇一年，英愛併合後，又產生一新黨，其勢力直與該世紀之時日而俱進，（彼等即要求愛爾蘭自治之愛爾蘭民族黨。）一八八六年，當格蘭斯頓當閣時，提出「愛爾蘭自治議案」，使自由黨因以完全破裂。反對接受此議案者，併入保守黨，以後亦名曰「聯合黨」 (Unionist Party) ；凡先為自由黨員而在「自治議案」後脫離者，許多年皆稱為「自由黨聯合論者」。自一九二二年愛爾蘭自由邦成立後，愛爾蘭民族黨，遂不復見於英國政治上矣。

此外尚有一黨——工黨，亦在最近期間出現，其成立係為擁護勞工階級之利益。此與社會主義者不同；

蓋社會主義者，在英國雖亦有一黨，然在下院中尙未能獲得相當數目之代表。

近狀。是以現今英國有三個有組織之政黨：保守黨（亦稱爲「聯合黨」並有時謔稱爲「保王黨」）自由黨及工黨。迄「大戰」之初，自由黨、工黨及現已消滅之愛爾蘭民族黨，猶彼此合作，故能保持政府之兩黨制。此數黨內部之意見，亦各紛歧，尤以在自由黨中，最爲顯著：有不甚進取者——自由黨之本部，亦有較爲進取者——激烈派。許多不甚進取者已加入保守黨，亦有許多較爲進取者加入工黨。

自由及保守兩黨之普通分綫，雖一爲希望進步與改革，一爲希望事物現狀之維持；但須注意者，此種分綫，實近於模糊。保守黨亦曾負社會及政治改革之責，不亞於自由黨；例如在各次「改革條例」中，選舉基礎之廣，卽大部爲保守黨之成績也。

關於英國之政黨學說，梅依（May）在其憲法史（Constitutional History）中所言極善：「英人所結合之政黨，曾代表政府之主要原則——國家權威與人民之權利及特權兩兩對稱。如使前者走向極端，則必趨於專制；如使後者走向極端，則必趨於共和；但苟以合度之範圍節制之，則兩者對公平憲法之安全運行上皆不可少。如各黨忽視此種原理，而專追求較無價值之目的，則彼等必流而爲朋黨矣。」

**政黨組織**。英國政黨機關之組織，集中於國會——特別為下院——中之領袖。每黨認定一人為領袖，領袖之意見，即黨中之共同意見。領袖並非單獨行動，亦與其他要人合作。國會中之組織，集中於幹事（*Whip*）一身，（其職務即在為其本黨在下院中獲取最大限度之可能票數。）每黨皆有一中心機關，例如中央保守社（*Central Conservative Association*）及中央自由社等（*Central Liberal Association*），並各有一行政委員會為其中心組織，其主要目的即希望選舉時獲勝。既為此種目的，遂發散宣傳文字，年鑑，如自由年鑑（*the Liberal Year Book*）及憲法（保守黨）年鑑（*Constitutional Year Book*）及選舉宣傳書等。中央機關，並保存願入國會之人名冊。候選議員，雖由各地之分社實地選舉，然中央往往請其（但不強迫）採取幹事所提出之候選人。中央組織，亦有相當之基金，以作宣傳工作之用，並代無財力之候選人給付全部或一部之選舉費用。此種組織中之帳目，保持極其祕密；但通常其基金，乃一班希望該黨得勢時能從其獲得位置或榮譽之人所增加者也。

除此種行政組織外，政黨尚有許多其他之組織；其中最要者，即大倫敦之各種交際社，如卡爾登社（*Carlton*）（保守黨的）及國民自由社（*National Liberal*），其會員資格，純為政治性質。一切黨領，皆屬

於此類會社；故此類會社，成爲政治意見之重心。選區內亦有工人之會社，開政治會議，並實地作選舉工作。其他組織，如保守黨之櫻草同盟會 (Primrose League) 及自由黨之八十人團 (Eighty Club)，縱不若他社之不斷地活動，但亦皆重要政治機關也。

(c) 美國之政黨制度。美國之政黨制度，亦如英國之政黨制度，曾經過許多狀態。在「獨立戰爭」之前，美洲之政黨與在英國者相似；但在「獨立宣佈」後，遂產生一純粹之美國式。第一次政黨分界，爲聯治派 (Federalist) 與反聯治派 (anti-federalist)，其分界係以政體爲根據。聯治黨希望建設一強有力之中央政府；而反聯治者則希望保存各邦之權利。自憲法採行後，反聯治派亦隨之失敗而消滅；但共和黨 (Republicans) 又代之而起，主張限制中央政府之權限。共和黨根據法國大革命時所最通行之權利通論，漸將聯治黨——集權制擁護者——克服。彼等自稱爲民主共和黨 (Democratic Republicans)，且頗得利於聯治黨中首領之內訌及其將數種不合民意的行爲變成法律。共和黨於一八〇一年得勢，採行使聯治黨歸於消滅之最普遍的聯治黨主義。有一時期（從一八一六年至一八三〇年），美國無彰顯之黨別，——此即美國史上著名之「好感時期」。在一八三〇年左右，新黨又起始產生；其一，傑克遜 (Jackson) 所領導

之民主黨 (Democrats) 其他，即亨利·克雷 (Henry Clay) 所引導之民權黨 (Whigs) 民主黨爲民主共和黨之後繼，操民權之極端個人主義的見解，力斥保護關稅國立銀行及國家對於道路與運河之投資，——此皆民權黨所擁護者也。

近狀 奴隸問題，引起第二次之黨爭，（此次黨爭以美國內戰而終。）民權黨即因此破裂；反對奴隸制度者，合而爲共和黨 (Republicans)。在內戰及奴隸制度廢除後，奴隸問題，雖失其爲政黨之根據，但兩政黨組織則依然存在。現時政黨組織雖同其名稱，但無任何顯然不同之意見爲之分界。政黨制度中之主要原素，即萬能的政黨之組織。何者爲共和黨所持之主義，或何者爲民主黨所持之主義，實無法言之清澈，彼等之分界，係在隨時發生之問題上。是以當共和黨贊成保護政策時，民主黨並未加以反對；又如金本位大都係共和黨所擁護，但許多民主黨員亦贊成之。在習慣上，各黨皆攫取能爭衆望之意見；故唯一區別彼等之方法，祇有彼等之組織而已。

美國此外尚有一二較小之政黨，如禁酒黨 (Prohibitionists) ——即禁酒之改革家——工黨等；但彼等於美國之國命尙未能發生影響也。

政黨之組織。美國政黨制度之組織，在世界上最為完善。對於此點，有三四理由：第一，因政府中立法及行政兩部之分立，與修改憲法之困難，無論在中央政府或各邦政府中，皆需有一二方法能使各黨調節；第二，選舉次數之多，及民選官吏數目之大，皆會使政黨組織有力；第三，在美國重選並不普通；第四，以美國面積之大，並有聯邦政府及邦政府兩邦政府之分，故選舉機關必須完備以表顯人民之意志；第五，美國無與內閣相似之中央權威，可作在位黨之代表而為政黨意見之焦點。

美國政黨組織之中心，即遴選各職候選人之大會——或稱「代表大會」（代表係各政黨所選出）。此種制度之實地工作，以初選或政黨會議為起點。「初選會議」（“primary”）乃最小選區內，合格選舉人之會議。彼等選舉地方上政黨委員會；提出地方上各機關之候選人以待選舉；並遣派代表以參加較高之會議。在初選中，照例僅有少數選舉人加入；大部公民，或因缺乏興趣，或因無加入之專門資格，或因政黨領袖所採用之方法不公，皆徬徨於外。

在較大之選區內，欲使全體之合格選舉人皆能與會，事實之所不能；故較大區域中之事務，祇得由代表機關（或政黨大會）執行。政黨大會之職務，與初選會議之職務相似；任命委員會；提出本黨候選人；並向全邦

政黨大會遣派代表。全邦政黨大會，則提出邦長之候選人，並向全國政黨大會遣派代表。

全國政黨大會，為全體組織之主腦。其中每邦之代表，為每邦在國會中人數之兩倍。每一國會選區派代表二人，每邦亦統括地選派兩人；每一區域遣派代表六人；——全體共為九百九十四人。照例並選出預備會員數人——即彼等所謂之「候補者」(“alternates”)——以遞補去職之會員。全國政黨大會，選選正副總統之候選人，並決定政策。全國政黨大會，每四年召集一次。兩黨中之手續不同。在共和黨內各邦所遣派之代表，可以個人資格為各候選人投票；而在民主黨內，則選舉一人時，須以團體為單位。在共和黨中，如有過半數即可當選；而民主黨則需有三分之二之多數。

美國之政黨制度，其組織雖完備而均稱，但不幸產生許多弊端。美國選舉次數之繁對於選舉人之時間及興趣，皆已證為極有妨害。且選舉已為政黨組織所操縱；而美國所謂政黨「機關」(“machine”)政黨「黨環」(“ring”)及「黨魁」等，亦因以產生。所謂「黨魁」者，即為其私友或其私人之特殊利益而處理選舉事務之政黨首領。所謂「黨環」者，即一班「黨魁」之擁護者，其助彼之目的，係希望分得由選舉成功所生之利益。所謂「機關」者，即「黨魁」用以達其目的之政黨組織。「黨魁」之主要興趣，不在一般之政治問題，而在獲得選舉之勝利；因此，必為多陰謀而善辭令之輩。其主要仇敵，即其本黨中欲削減其權勢之人；例如——尤以



在地方選舉之際——彼能常與敵黨之「黨魁」訂一「買賣密約」(“deal”)，以在最後分配位置時分享利益。

是以由初選而上，一切選舉皆近於滑稽；選舉人之知此制者，遂亦不與會。候選人之選舉，全依照一內部「黨團」(“caique”)所囑託。此內部「黨團」已預先將所選之人名預備停當——在美國名為「候選員名單」(“slate”)。選舉人即因此種之「機關」制度，而被擯斥於外；蓋彼等知個人之投票，不足以反抗機關。因此，僅有少數合格選舉人與會，以取煩惱。

以政府位置分配於各黨徒之「分贓」制 (spoils system)，亦為美國制度不良結果之一。政治與工商生活之接近，亦產生不良結果，名曰「騙取」(graft)——以此種方法，商業團體以金錢幫助「黨魁」或政黨首領，即可獲得有利於彼等利益之立法。

最近數年中，許多改良美國制度之方法，已經提出。其根本困難，實即為選民自身之冷淡態度。然而現在之「機關」太為完備，即使羣衆之政治興趣增加，能否將其改良，尚屬疑問。另一提出之改良方法，即為廢除民選的行政上位置。如欲廢除「分贓」制度，則不可無文官考試之改革。許多邦已制成法律，以杜防初選中之弊端。此外尚有一法，(為明尼蘇達邦所採行者)，即候選人由每一合格選舉人提出，最後再以雙票制 (two-