

向下紮根

中國國民黨與臺灣

地方政治的發展（1949-1960）

台·灣·文·化·系·列

48

任育德◎著

向下紮根

中國國民黨與臺灣地方政治的發展
(1949-1960)

任育德◎著

國家圖書館出版品預行編目資料

向下紮根：中國國民黨與臺灣地方政治的發展
(1949-1960) / 任育德著. -- 初版. -- 臺北縣
板橋市：稻鄉，民 97.12

面；公分

參考書目：面

ISBN 978-986-6913-43-3 (平裝)

1. 中國國民黨 2. 地方政治 3. 臺灣政治 4.
政治發展

005.2

97021279

向下紮根：中國國民黨與臺灣地方政治的
發展 (1949-1960)

著 者：任育德

出 版：稻鄉出版社

台北縣板橋市漢生東路 53 巷 28 號

電話：(02) 22566844、22514894

傳真：(02) 22564690

郵撥帳號：1204048-1

登記號：局版台業字第四一四九號

<http://dawshiang.myweb.hinet.net>

印 刷：紘億印刷有限公司

定 價：新台幣 520 元

初 版：中華民國 97 年 12 月

I S B N：978-986-6913-43-3

※破損頁或缺頁請寄回本社更換※

版權所有 翻印必究

目 錄

序 論	1
研究動機	1
研究回顧	4
主要研究資料	14
檔案	14
政府與政黨出版品	15
報紙、期刊、雜誌	15
日記及時人回憶	16
大綱	17
第一章 1940年代後期的臺灣政治	19
第一節 戰後初期臺籍精英的參政	19
日治時期臺籍精英之政治活動	20
戰後初期臺籍精英的參政活動	25
二二八事件後政權與地方精英的互動	33
第二節 戰後初期臺灣黨務	38
戰爭中的臺灣黨務	39
戰後初期的臺灣黨務	44

第二章 中國國民黨改造與黨國體制建構.....	55
第一節 國政與省政開始重疊.....	56
中央政府治臺.....	56
省府推動地方自治.....	64
第二節 改造中國國民黨.....	72
遷臺之前的中國國民黨.....	73
黨領袖意志主導的國民黨改造.....	76
黨權歸於總裁.....	79
第三節 重組中國國民黨的地方基礎.....	89
黨基層結構的設計.....	89
臺灣省黨部的人事遞遷.....	98
省縣市黨部的組織編制.....	119
地方黨部的經費預算.....	123
第四節 調查臺灣社會.....	130
社會調查的肇始.....	131
發展專案調查.....	139
推動一般社會調查.....	158
第三章 黨國體制下的臺灣地方政治：制度面.....	165
第一節 地方自治法制及黨政運作.....	165
1950年代地方自治的法治變遷.....	166
地方黨政制度的運作.....	177
第二節 中國國民黨動員機制之建構.....	188
國民黨員結構.....	189

透過既有團體動員群眾：農會.....	213
組設新動員組織：民眾服務站.....	233
第四章 黨國體制下的臺灣地方政治：實務面	245
第一節 地方精英進入政治體制.....	245
透過選舉進入體制	246
「半山」與「阿海」的角力	250
地方派系與選舉的關聯	264
第二節 中國國民黨建立黨內提名制度	269
國民黨建立提名制度之前	269
由黨主控的提名制度vs.違紀參選	279
提名標準：兩項個案	300
第三節 中國國民黨建立輔選動員機制	308
輔選動員機制的雛形	308
由黨主控的輔選動員機制	318
中國國民黨與地方派系的互動.....	338
第五章 朝野互動下的臺灣地方政治.....	349
第一節 在野精英的參政	349
青年黨與民社黨人士的參政	350
無黨籍人士的參政	361
第二節 在野精英訴求公平競爭	368
反對「一人競選現象」	368
選舉監察問題.....	379
第三節 在野精英組黨從事政治競爭	404
社會分歧與組黨	405

國民黨對組黨運動的因應	413
結 論	435
附 錄	449
徵引書目	463
後 記	497

圖表一覽

表2-1	臺灣省改造委員會改造委員簡歷（1950）	105
表2-2	臺灣省改造委員會各組總幹事名單（1951）	107
表2-3	1959年臺灣省各縣市黨部編制	122
表2-4	1953-62年國民黨中央事業費	124
表2-5	臺灣省委員會所屬各級經費分配比率表（1952-1955）	126
表2-6	臺灣省委員會所屬各級經費分配比率表（1956-1960）	127
表2-7	臺灣區產業黨部第一支委員會專案社會調查數量表（1954-1961）	154
表2-8	臺灣區產業黨部第一支委員會一般社會調查案數量表（1954-1961）	160
表2-9	臺灣區產業黨部第一支委員會一般社會調查案處理表（1954-1961）	161
表3-1	1950年代國民黨臺灣省黨部黨員省籍比例	191
表3-2	1950年代國民黨全體黨員省籍比例	192
表3-3	1950年代國民黨臺灣省黨部組織發展概況	193
表3-4	臺灣省委員會所屬黨員成分比較表（1952-1960）	195
表3-5	各級國民黨部委員成分表（1957-1962）	196

序 論

研究動機

1949年底，中華人民共和國建政，中華民國政府喪失中國大陸實際治權，臺海兩岸政治分立形勢正式形成。1950年代是兩岸各自發展之起點，也是塑造兩岸今日不同國家與社會形貌之重要歷史根源。黨國體制在臺灣之建立、發展及解體，在近代臺灣政治史中，可說是一種全新的歷史現象。1949年，正可作為臺灣步入黨國體制之開始。1960年，值得注意的重大政治事件，包括蔣中正三連任總統，「中國民主黨」籌備組黨運動，1960年9月4日爆發雷震案，與《自由中國》停刊，組黨運動流產。總統三連任，代表以修改動員戡亂臨時條款，打破憲法對總統任期之規定，蔣中正成為獨裁者，嚴重衝擊憲政制度。組黨運動代表自由派言論界與在野臺灣地方精英，不分省籍，共同結合從事反對運動，對執政的中國國民黨（下稱國民黨）可說是1950年代後所面臨的第一波內部政治危機。但爆發雷震案，使組黨運動喪失最有力的推力，以失敗告終，國民黨成功解決內部政治危機。1950年代銷售量最廣的自由派政論雜誌—《自由中國》亦因該案宣告停刊，標誌黨國權威高張，與言論自由受到緊縮。因此，本研究將研究上限訂為1949年，下限訂為1960年，有其

意義。

國民黨自1896年興中會創立始，至今已有百餘年歷史，參與重大歷史事件，自有其歷史地位，相關研究不可不謂豐碩。不過，回顧以往這些研究成果，與中國近現代史的研究歷程相對照，共同的現象是兩者均受到兩岸對立的政治意識型態、與檔案史料開放的限制等影響，無法延伸研究斷限。因此，近五十年的臺灣史及民國史，可說是正待開發的新領域。較諸史學界，社會科學界由於強調研究架構的整體性，不以挖掘史料為己任，運用局部史料即進行假設、經驗研究、理論檢證研究，於近五十年臺灣的政治發展，產生甚多研究成果。史學界借重其研究成果之際，也勢所必需有所反思。

史學界既要進行對話與反思，可以憑藉史家擅長挖掘、運用的史料入手。所幸，臺灣能掌握之國民黨相關史料，經過史政機構整理已陸續開放，國史館、中國國民黨文化傳播委員會黨史館（下稱黨史館）也曾編輯部分史料予以出版。但在已出版史料之外，仍有大量未出版史料有待利用，如中國國民黨黨史館已開放三十五年前的會議紀錄；國史館接收並整理開放蔣中正總統檔案史料（昔稱大溪檔案），對此研究領域及研究者而言都是尚待利用開發的一手檔案史料，自當有助於相關歷史之重建、研究，進一步嘗試與社會科學界對話。

國民黨係於抗戰期間，在中國成立直屬臺灣黨部，直至1945年後抗戰結束後始到臺灣實地發展，可說是從無到有。適逢國民黨在中國國共戰爭失利，必須以臺灣作為反共基地，中央政治重心便移往臺灣。國民黨總裁蔣中正凜於失去大陸之痛，痛徹檢討失敗原因，重整國民黨組織，並選擇「以組織對抗組織」的方針，意圖使國民黨變成反共的中心力量，以臺灣作為實驗及示範區，以為日後再度

統治大陸作準備。故臺灣黨務工作及組織，便不僅止於區域性意義，更受中央高度的關注與監督。那麼，1950年代全面移入臺灣之國民黨政權的臺灣黨務發展，又呈現何種面貌？國民黨又如何運用農會、漁會、民眾服務工作深入臺灣基層？在選舉時之統合與展開動員情形，及其成效究竟如何？在歷史學界中，並未見到更具體分析，故令筆者深感興趣。

若欲觀察臺灣黨務之發展，及其權力滲透地方之過程，便需和地方政治之變遷有所勾連。畢竟在臺灣地方政治變遷過程中，最固定可見的就是地方自治的定期選舉。由於中國戰亂，使中央民意代表雖然任期已滿，卻遲遲無從進行改選。反觀臺灣省則劃分縣區，成立縣政府、縣議會、臨時省議會（1959年改為臺灣省議會），實施地方自治舉辦定期選舉，使省議員、縣市長實為最高層級之選舉。也因此，對臺灣民眾而言，地方級的定期選舉是表達最新民意的管道。對於中央政府而言，定期選舉對內驗證國民黨在地方之滲透與動員程度、維繫臺灣民眾對政府之支持；對外則證明其實行民主，以「自由中國」臺灣作為民主櫥窗之決心，意義已非比尋常。故筆者即計劃從地方政治之省市發展之互動關係入手，從而對1950年代之臺灣政治史，提出新的觀察與分析。

曾有學者指出「黨治史」與「治黨史」之區別。前者主要指一個政黨從事政治運動和政治鬥爭的歷史，對於執政黨而言，主要表現為控制和行使國家統治權力的歷史。「治黨史」則主要是指一個政黨自身組織建設、組織管理和組織形態演變的歷史。任何一個政黨的歷史，都有「黨治」與「治黨」兩個互相關連的部分，只有兼顧二者，才是相對而完整的歷史。¹以研究國共兩黨歷史言，不免有黨

¹ 王奇生，《黨員、黨權與黨爭》（上海：上海書店出版社，2003），頁2。

治史成為「黨」在「治史」，以一黨的私利為出發點編撰、編造歷史，甚且是黨史與國史成為不可分的狀況，既窄化歷史的多重面貌，也難以通過學術檢證。筆者雖以國民黨為論文聚焦對象，在寫作時並不侷限於一黨觀點，更希望顧及各方政治勢力互動，以期呈現細微、豐富而又錯綜複雜的歷史真相。

研究回顧

與臺灣戰後²及1950年代地方政治發展有關之著作，以社會科學界為多。政治學界方面，以吳乃德、陳明通、郭正亮、Shelly Riggers、Joseph Bosco為代表。吳乃德在博士論文中，系統性的援引比較政治論點，認為國民黨政權採行之政治體制，是在民主與極權之外的另一種體制—威權政體。在威權政體之建立過程中，國民黨利用地方派系進行對地方之控制，至於地方派系何以與國民黨政權有密切關係？此係由於國民黨的外來政權（regime）性質所致——遷臺後的國民黨缺乏統治正當性，便必須依賴地方菁英。但國民黨又害怕派系坐大，於是在建立恩庇（patronage）關係之際，復將之侷限在地方，形成「中央—地方」區隔的「雙重菁英結構」（dualistic structure of political elites）。除了經濟利益的交換與維繫外，臺灣的地方派系還根植於本土社會的文化結構，如利用血緣、姻緣、學緣和地緣等傳統社會人際網絡來強化派系結構。吳乃德研究之概念架構，為後續

² 在臺灣文學研究中，「戰後」有以8月14日、10月25日、1987年解除戒嚴、1996年總統直選等觀點。本書採取以日本天皇簽署戰敗詔書的8月14日，為戰後之起始之觀點。

之臺灣政治與社會研究一直沿用。³胡佛除界定臺灣為威權體制性質，也同時進行模式建構。比喻臺灣的威權體制為「傘狀結構」，統治者為樞紐，黨為傘柄，市民社會、政治社會、統治社會為傘的支架。⁴

陳明通從博士論文觀察省議員選舉始，至《地方派系與臺灣政治變遷》，與〈臺灣地方選舉的起源與國家社會關係轉變〉等，認為臺灣的地方派系與地方選舉其實同源而生，經由日本殖民政府在1930年代所推行的「多人區單記不可讓渡投票制」發生連結。日本人推行此種選舉制度的目的在於將控制米、糖商品，卻反對日本統治的地主或士紳階級，納入體制內之同時予以分化。戰後初期至今，國民黨對臺灣的統治基本上仍沿用日人制度。國民黨遷臺後，地方派系成為國民黨選舉動員的重要中介，而以地方經濟獨佔的經營權，換取地方派系支持並確保提名人當選。因此，地方自治選舉強化了地方派系之對立，而國民黨更運用對立局面「分而治之」，以維護中央統治地位。⁵Shelly Riggers（任雪莉）則探討從選舉步向民

³ Nai-teh Wu, "The Politics of a Regime Patronage System: Mobilization and Control Within an Authoritarian Regime" (Chicago: University of Chicago, unpublished Ph.D. Dissertation, Department of Political Science, 1987).[cited as "The Politics of a Regime Patronage System"] 吳氏曾於日本第三回臺灣學會之學術大會紀念演講指出，該論文之基礎研究架構被沿用與被徵引之次數，為近年臺灣研究論文之冠，見吳乃德撰，渡邊剛譯，〈近代性を求めて：臺灣研究について考えること〉，《日本臺灣學會報》，第4號，2002年7月，頁150。

⁴ 胡佛，〈威權體制的傘狀結構〉，《二十一世紀》，期8，1991年12月，頁36。

⁵ 陳明通，〈威權政體下臺灣地方政治菁英的流動——省參議員及省議員的流動分析（1945-1986）〉（臺北：臺灣大學政治學研究所博士論文，1990）；陳明通，《派系與臺灣政治變遷》（臺北：月旦出版社股份有限公司，1995）；陳明通、林繼文，〈臺灣地方選舉的起源與國家社會關係轉變〉，收入陳明

主政治之過程，選舉機器（特別是樁腳）在地方選舉中之角色與作用。⁶趙永茂則長期關切於地方派系與地方政治生態變遷，與其對地方建設之影響。⁷

Joseph Bosco針對屏東萬丹鄉之田野研究，試圖解答：在其它的研究指出只有弱勢的國家機器下才會出現派系，為什麼強勢的國民黨政權，也會出現派系？他提出四個理由：1、外來政權（特別是「本省」與「外省」⁸的政治隔離）；2、防堵地方派系逐步成為反對黨，因此將地方菁英與政治勢力透過恩庇關係（patronage）來收編；3、選舉制度促成與鞏固派系的結構，其中透過派系的結構來約束成員，防止和政黨對立；4、分而治之，有限選舉，情治和黨機器的介入控制派系，以防坐大。⁹

人類學研究中，早先如Bernard Gallin（葛伯納）的小龍村個案研究，觀察到鄉村中家族血緣所形成的連帶現象，對人們處事態度

通、鄭永年主編，《兩岸基層選舉與政治社會變遷》（臺北：月旦出版社股份有限公司，1998），頁23-70。

⁶ Shelley Riggers, *Politics in Taiwan: Voting for Democracy* (London & New York: Routledge, 1999).

⁷ 趙永茂，《臺灣地方派系與地方建設之關係》（高雄：德馨室出版社，1978）；趙永茂，《臺灣地方政治的變遷與特質》（臺北：翰蘆出版社，1997）。

⁸ 本書所謂「本省」、「外省」之名稱，來自於當時將臺灣視為中國一省，係特定歷史情境產物，這是一國之內因各自具有不同歷史經驗而產生的「族群」分類，不止於行政區劃的「省籍」問題。就族群是透過想像與認同的觀點言，族群的認定是有變化的可能的。以下使用將不再加引號。

⁹ Joseph Bosco, "Taiwan Factions: Guanxi, Patronage, and the State in Local Politics", *Ethnology* 31.2, (April 1992), pp.157-183; Joseph Bosco, "Faction Versus Ideology: Mobilization Strategies in Taiwan's Elections", *The China Quarterly* 137, (March 1994), pp.28-62.

所造成之影響。¹⁰Lawrence Crissman視臺灣地方派系為文化產物，將地方派系的領導等同於傳統中國社會的士紳階級，功能是中央與地方的溝通中介，包括反映地方利益和傳達中央政令等等。¹¹Bruce Jacobs（家博）以地方鄉村為觀察焦點，發現地方政治組織的基礎是「關係」，其中以地域關係最為重要。在其個案研究中，他發現居住在同一地點的地域關係是以市集交易圈所建立，聯姻關係強化了市集交易的面對面互動關係。最後，同事關係對派系建立也有一定影響，以第三層次的市集圈觀察內婚情形，即可瞭解地方社會互動地域集中程度。¹²

社會學界，陳介玄從社會網絡的角度分析派系、樁腳與俗民網絡間所存在的水平連結，是一種「關係資本」，派系則是人群關係之「重組」。¹³涂一卿將社會網絡角度放至嘉義地方派系的發展互動，提出地方派系並非是一元性的，往往樁腳會因關係資本的轉變而產生互動，並非僅基於利益資本而產生結盟關係。¹⁴值得注意的是，社會科學界研究中，張茂桂、蔡明惠嘗試將歷史因素引入臺灣地方派系研究，認為歷史因素與派系形成明顯相關，不可忽視。蔡明惠進

¹⁰ 葛伯納（Bernard Gallin）著，蘇兆堂譯，《小龍村：蛻變中的臺灣農村》（臺北：聯經出版事業公司，1979）。

¹¹ 其文收錄於Emily Martin Ahern and Hill Gates eds. *The Anthropology of Taiwanese Society* (Stanford: Stanford University Press, 1981)。

¹² Bruce Jacob, "The Cultural Bases of Factional Alignment and Division in a Rural Taiwanese Township", *Journal of Asian Studies* 36.1, (November 1976), pp.79-97.

¹³ 陳介玄，〈派系網絡、樁腳網絡及俗民網絡：論臺灣地方派系形成之社會意義〉，收入東海大學東亞社會經濟研究中心主編，《地方社會》（臺北：聯經出版公司，1997）。

¹⁴ 涂一卿，〈臺灣地方派系之社會基礎：以嘉義縣地方派系為例〉（臺中：東海大學社會學研究所博士論文，1994）。

行澎湖地區的地方派系研究時，亦留心澎湖歷史與地理環境因素之特殊性，所導致與既有成果之認識差異。¹⁵

從上述社會科學研究，可知政治學者傾向將臺灣地方派系視為是國民黨刻意培植、扶助下的產物，由於國民黨政權對地方陌生，必須藉助地方派系做為中間人以統治地方，故必須籠絡地方派系，以建立恩庇關係，達成聯盟。這樣由外部因素所作觀察，固然有助理解政治運作，但是其分析前提往往視國民黨為無所不在、無所不能的政治機器，忽略其實際運作限制。這一問題，在援引威權體制概念架構討論臺灣政治是特別明顯。論者經常徵引Juan J. Linz的定義¹⁶進行討論，但卻視而不見Juan J. Linz的提醒：研究者必須瞭解產生威權體制的歷史圖景，例如現存民主政治，傳統社會或者殖民統治的崩潰。這限制了開放給統治者的選項，統治者所能使用的訴求，所聲稱的合法性類型，與經常無關的個人實用精神或意識型態偏好等。¹⁷因此，歷史研究者必須顧及歷史情境，以史料為基礎，檢證社會科學的分析，以減少可能形成的理解誤差。

社會科學界研究國民黨擴展統治權力基礎，亦有部分成果。如

¹⁵ 蔡明惠、張茂桂，〈地方派系的形成與變遷：河口鎮的個案研究〉，《中央研究院民族學研究所集刊》，期77，1994年6月。蔡明惠，〈戰後初期澎湖地方派系的形成〉，《思與言》，卷36期4，1998年12月。蔡明惠，〈戰後澎湖地方派系興衰之研究〉，《選舉研究》，卷9期1，2002年5月。

¹⁶ Juan J. Linz定義威權體制為：1.有限的、但非責任式的政治多元主義；2.缺乏周密且領導性的意識型態，但卻有明確的心態(mentality)；3.缺乏強烈而大規模的政治動員(除了在威權體制發展的某些時刻)；4.領導者(或偶而為一個小集團)行使權力時沒有明確的限制，但能確實預期其行為。Juan J. Linz, "An Authoritarian Regime: Spain", In Erik Allardt and Stein Rokkan eds., *Mass Politics: Studies in Political Sociology* (New York: Free Press, 1970[1964]), p. 255.

¹⁷ Juan J. Linz, "An Authoritarian Regime: Spain", p.281.

郝玉梅研究國民黨的選舉提名制度。¹⁸許福明率先研究國民黨改造對於臺灣政治發展之意義。¹⁹Bruce Dickson指出國民黨在1950年代初期之改造，採行漸變而非急變的方式，重新整合黨務系統，截然不同於中國時期內部派系之爭。改造形成的是以蔣中正為中心，相對整合的戰鬥體。²⁰郭正亮於博士論文探討國民黨從組織地方黨務機構，建立黨國體制之過程。建構地方黨務組織，除正規的地方黨部外，尚將農漁會納入黨的管理之中，以進行動員，國民黨並建立民眾服務站作為基層活動據點。地方黨務機構將派系勢力納入黨的管轄控制之下，制裁不聽話之地方派系，將農漁會的經濟利益給予服從黨的地方派系。²¹龔宜君從Micheal Mann之滲透角度，觀察國民黨政權移入臺灣時，如何掌握公部門、軍人軍眷等，以鞏固權力基礎的過程。²²鍾道明的研究，是目前所見首篇研究民眾服務站之論文。他以苗栗縣民眾服務站進行個案研究，認為國民黨透過民眾服務站機制，及黨工人情交往、關係取向，透過人情及關係建立起來的社會網絡，建構群眾基礎與社會網絡，這是國民黨獲得基層社會支持的主要因素。²³在社會科學界研究成果中，以國民黨為研究主體者數量

¹⁸ 郝玉梅，《中國國民黨提名制度之研究》（臺北：三民主義研究所博士碩士論文獎助出版委員會，1981）。

¹⁹ 許福明，《中國國民黨的改造（1950-1952）：兼論其對中華民國政治發展的影響》（臺北：正中書局，1986）。

²⁰ Bruce Dickson, *Democratization in China and Taiwan: the Adaptability of Leninist Parties* (Oxford: Clarendon Press, 1997).

²¹ Julian Jeng-liang Kuo, "The Reach of the Party-State: Organizing Local Politics in Taiwan" (New Heaven: Yale University, unpublished Ph.D. Dissertation, Department of Political Science, 1995).

²² 龔宜君，《「外來政權」與本土社會——改造後國民黨政權社會基礎的形成（1950-1969）》（板橋：稻鄉出版社，1998）。

²³ 鍾道明，〈國民黨苗栗縣民眾服務站關係網絡之研究〉（臺中：逢甲大學公