

中國政治系列⑨

# 台灣政黨體系的分析 (1950—1986)

台灣大學政治學博士  
彭懷恩 著



風雲政治 10

彭懷恩 著

從政治發展看

台灣政黨體系

中國政治系列⑨

## 台灣政黨體系的分析 (1950—1986)

---

著 作 人／彭懷恩著

發 行 人／彭懷真

發 行 所／洞察出版社

地址—台北市10044杭州南路一段77巷6—6號

電話—3214320・3318875

法律顧問／葛苗華

地址—台北市松江路200號402室

電話—5117104

印 刷 所／海王印刷廠

地址—台北縣中和市中正路800號

電話—2231327—9

---

定 價／110元

劃 撥／0785532—9鄭台芬帳戶

行政院局版台業字第3703號

中華民國七十八年三月初版

版權所有，不得翻印。

※本書若有缺頁、破損、裝訂錯誤，請寄回更換。

# 目錄

當代各種政黨體系簡介

政黨體系與政治發展

台灣政黨體系的蛻變

剖析中國國民黨的組織系統及運作

(一) 主席

(二) 中央常務委員會

(三) 政策委員會

(四) 中央委員會

(五) 全國代表大會

## 四十年來曲折多變的台灣反對運動

五〇年代權威重組期

六〇年代權威控制期

七〇年代權威危機期

八〇年代權威分化期

## 台灣反對運動的派系及動向

## 台灣政治團體總觀察

一黨獨大制能永保政治安定嗎？

## 附錄：

台灣如何將多黨競爭體系制度化？

# 當代各種政黨體系簡介

根據學者的統計，現在世界上超過四分之三的国家具有一個或一個以上的政黨，而在六十年代末期僅有三十一個国家沒有政黨存在，這些国家主要分佈於中東、南亞及東南亞、赤道非洲。其主要的原因有兩個：第一，某些国家是傳統王朝式的政治體系，例如沙烏地阿拉伯。其次，某些国家是軍事統治政權，壓抑政黨。但經過十年來政治情境的變遷，這些国家許多已發生革命、政變，而在政權更迭之後，紛紛建立了政黨，如衣索匹亞、希臘、泰國等。因此目前世界上絕大多數国家都具有稱為「政黨」的政治團體。

在衆多的國家政治體系內，政黨系內，政黨類型是錯綜複雜，千變萬化，殊難以科學的分類予以釐清。倘若依政黨的數量來區別，可分爲無黨制、一黨制、複黨制（multiparty），在六十年代末期，其分佈比例爲二十三：三十四：四十三。目前，一黨制與複黨制的比例皆已提高，相對的，無黨制國家已逐漸消失，可見世界政治潮流朝向政黨政治發展。以下將針對政黨類型來探討。

## 不同的分類標準

在討論政黨體系的比較及分類時，一般政治學者通常透過政治體系內的政黨功能分析，及藉何種機構來表現？政府領袖如何產生？政策如何制定？及政府如何運作？或進而探討社會上各種團體利益如何滙集而提出？是否容許政治競爭？這些都可以作爲政黨分類的指標。

以比較政治的觀點來論，最簡易而清晰的分類仍是以政黨的數量。雖然，從數量來分析政黨，顯著缺點是不能把不同政治體系內政治競爭程度及政黨權力的大小表現出來。因此學者韓廷頓建議，政黨分類應依兩個指標，一是政黨數量，他區分爲無黨、一政黨、一黨獨大、兩黨、多黨等五類；其次另一個指標是政黨在其範圍內力量的大小，他分爲強、中、弱三段。這分類是基於

政黨獨佔了政治體系的：(1)政治體系的合法性；(2)政治人才的甄補；及(3)利益滙集與決策三種功能之程度來分類。

我們借用韓廷頓的分類，來討論現存國際社會各獨立國家中政黨體系的形態。在此並不討論無政黨的國家，因為它們並不屬於我們關心的範圍。

## 共產國家是獨一政黨制

(一)獨一政黨制：這類政黨體系是在新興國家最普遍的政黨形態。這種政黨體系又可稱為一黨專政，並不是民主競爭的政治結構。此種政黨體系是不容許任何其他政黨的存在。因為沒有其他政黨的存在，所以一經取得政治地位，便永遠居統治階級地位，除非政變、革命才能更換。

此類獨一政黨制分為三種形式表現：第一種是共產黨國家，在共產國家中共產黨是唯一的合法政黨，壓抑所有反對的意見及團體，並伸張其勢力到全國各地。第二種是法西斯或極端保守的政黨國家，此類國家是壓抑自由或前進的政治意見及運動，但允許保守的私人企業、教會及地主階級來分享政治權力。第三種是新興國家的建國政黨，爲了尋求創造統一的象徵，把原本分裂的國家統合成民族國家而採取的一黨專政。



從政黨權力強度而言，共產國家最高，法西斯國家次之，而新興國家最弱。綜而言之，獨一政黨制的國家，其政黨是企圖藉統治或運用人民的手段來達到統治階層的目標。

## 開發中國家普遍存在的一黨制

(一) 黨獨大制：一黨獨大的政治體系中，是存在一個長期統治，幾乎佔了國會席次百分之七十以上席位的政黨，但亦有一個或一個以上的在野黨。這種政治體系可能是民主的政治，其選舉也是具備公平的競爭基礎，但因為歷史的因素或社會的因素，使執政黨長期統治，壟斷決策領導階層。但亦可能是在政治體系內，有一個具決定性影響力的執政大黨，它運用許多方法阻止反對黨的發展及活動，但存在半競爭性的選舉。

前者情形的一黨獨大制國家可以拿印度的國大黨為例子，在一九七一年的印度國會中，國大黨 (Congress Party) 擁有百分之六十八的國會議席，其他政黨都未超過百分之十的席次。至於後者可以墨西哥執政黨為例：制度革命黨 (PRI) 擁有國會百分之八十五以上議席。或以星加坡為例，執政的人民行動黨控制國民席次高達百分之九十以上。這種所謂「一黨獨大」的政黨體系之存在，顯然是歷史或環境因素造成，並非由於人為的選擇，因此對於新興國家而言，這也是

不得已的事實。倘若依然一般歐美國民主政治的標準，這種政黨體系顯然不符民主政黨的常規，因為不是兩黨以上互相競爭。

然而，亦有政治學家認為祇要政治體系中存在公平的選舉競爭制度，就符合民主的意義。因為在一個革命初成，建國方殷的新興國家，特別是在外患頻仍，內憂嚴重的國家內，倘若由人民所支持的強勢政黨主政，對於政治穩定及經濟發展是有其貢獻。

## 英美是兩黨制的典型

(三)兩黨制：所謂兩黨制，並不是指政治體系內祇容許兩個政黨存在，而是因只有兩個大黨能夠取多數，彼此競爭，交互執政。至於其他小黨雖能合法存在，但因缺乏羣衆基礎，不能影響到選舉及政治決策。英國政黨體系提供了兩黨且和諧競爭的政治體制最好的例子。近幾年執政黨都是由保守黨、工黨，交遞執政。雖然互相對立，然而仍維持君子之爭，在政治過程中完全依憑選民的支持與否來執政。英國政黨對黨員的黨紀要求很嚴，對內採中央集權的方式，因此屬於強兩黨制。

美國亦是兩黨制，自本世紀以來聯邦政府的行政權及立法權，就未落到民主黨及共和黨以外

的政黨。由於政治體系的結構殊異，美國政黨雖採兩黨，但權力相當分散，可稱為弱兩黨制。

在此值得一提的是，兩黨制並不意含着政治體系必然是穩定而民主的，事實上，在澳洲第一共和（一九三〇）時期，國會中的澳洲社會主義黨（Austrians, Socialist Party）佔百分之四十四議席，而另一大黨基督教社會黨（Christian Social Party）佔百分之四十議席，其政治是在極不穩定的狀態下，衝突迭起，政潮洶湧。因此，政治體系的穩定和政黨數量的關係並不是必然。相反的，有許多社會、經濟、文化的因素會影響到政治的穩定。

發展中國家的土耳其也可提供另一個兩黨制的例子，其國內存在着兩大政黨——共和人民黨與民主黨的競爭，前者源於奧圖曼的官僚系統，以民族主義為號召，受到都市知識階級的支持，後者較為平民化，受到鄉村人民的支持。然而，這兩黨的競爭並無助於政治安定，甚至影響到經濟的發展。學者福瑞（F. Frey）比較兩黨制的土耳其與一黨制的墨西哥後，發現土耳其的經濟發展遠不如墨西哥，因為兩黨制競爭使國家經濟發展必須投注農業及消費財，以致於無法集中於工業化及資本財的累積。

## 西歐盛行多黨制

(四)多黨制：此類政黨多出現於歐洲國家的政治體系內，在歐洲大陸，政治社會的團結力較弱，許多重疊的社會及文化的分歧都影響到組織多政黨。而且，由於歷史上每一次重大的社會衝突及危機，都影響到社會的凝固及統合。以法國為例，其中產階級與勞工階級的歷史對立，使每一階級都有代表自己利益的政黨，加上「政教分離」的政治論題之不同主張，使社會分裂加劇，政黨數量增加。

多黨制之下，由於任何政黨皆無法在議會中取得絕對多數的議席，內閣必須以聯合內閣的方式組成。在多黨制之下，任何政黨都無法有足夠的力量及民意支持，而獨立組織政府。當然，多黨制亦有相當和諧及穩定的，例如丹麥擁有社會民主黨、社會自由黨、自由黨、保守黨等四個超過百分之十五國會議席的政黨，但政治體系相當的和諧。

相反的，法國第四共和時期的多黨制是政潮接二連三，國會根本無法有效制定法律，而內閣是朝不夕保。因此，多黨制其優點是能反映社會不同利益之意見，但在決策及行政領導上往往陷於不穩定的現象。

根據研究開發中國家的多黨制是最不容易維持政治穩定，往往最後都會走向軍事政變的權威體系，這在非洲國家是屢見不鮮的現象。

## 不可忽視歷史因素

一個國家的政黨體系是決定政府與人民之間關係的重要因素。政治體系的穩定、革命、自由、平等、民主都是政黨體系運作的結果。例如：激進的一黨制如共產國家，是由少數具強烈意識型態的政治領袖所控制，其企圖徹底地將國家社會、經濟、文化轉變成共產意識型態的模式。而其方法是以嚴苛的統治手段鎮壓異己。

而保守的一黨制是以壓制低階層的需求，而滿足高階層者在政治上的利益。相反的，以英美為例的兩黨制必須顧及社會上大多數人的利益，然而兩黨制的缺點是容易採取妥協，或將社會下重大爭論的政策懸而不決，不能直接面對。從表達利益的觀點來看，似乎多黨制較能反映社會的多樣性之需求，然而實行多黨制的國家却是傾向不穩定的領導政府。

就現今世界各國實行的政黨政治觀察，很難以單一標準或價值來評估那一種政黨體系是較優？而那一種是較劣？因為各國之所以發展出某種政黨制度必然有其歷史、社會、文化等的背景。

一般而言，英美政黨體系是比較優良，因為兩黨互相競爭，給予人民自由選擇機會，執政黨必須以民意為依歸，在野黨必會盡可能監督政府。而且，兩黨制的政治體系傾向於和平改良，任何政治需求較易於表達，所以極激進及極保守的政治勢力都不易伸張。然而，英美兩黨體系也是歷史長期發展出來的，許多開發中國家如菲律賓等，欲東施效顰，其結果是失敗了。由是可知政黨體系並非人為方法可製造，而必須配合政治體系中的功能需求的。

# 政黨體系與政治發展

「傳統社會的消逝」的作者勒納(D. Lerner)強調：「傳統社會是無參與的……而現代社會是參與的。」其後，經過跨國研究所得的證據，更似已證實了「社會經濟發展層次愈高，其政治發展層次愈高」的命題。然而，學者韓廷頓(S. P. Huntington)和杜明茲(J. I. Domingues)却指出這兩者之間的關係遠比想像的複雜，但政治參與的擴大，不可避免的會出現「政黨」。

誠如這兩位學者在「政治發展」一文中所分析的：

「參與的擴大，不可避免會牽涉到競爭，大部份情形中，參與的擴大是領導派系為競奪擴張權力所致。由於競爭，使派系必須設法爭取動員新支持者，如此便必須擴展政治舞台及參與政治

團體，藉以爭取、組織而擴展政治力量。結果，政治逐漸從因人、地位、主客關係，演變派系和團體的關係，終致政黨的出現。」

## 內造政黨與外造政黨

回顧政黨的源起不外乎下列兩種：

①議會中的派系，其後尋求社會廣大支持發展而成，也就是學者所稱的「內造政黨」。

②在現存政治制度之外的社會精英組織而成，為了抗拒現存政治體系，或揭襲民主革命，或號召民族主義，以此結合羣衆，推翻現存政治體系，此種政黨可稱為「外造政黨」。

雖然，許多朝向現代發展的政治體系，其領導人物多對政黨持反對態度，例如美國開國領袖華盛頓就視政黨為「黨同伐異」的團體，有礙國家團結。時值今日，開發中國家的領袖仍有不少對政黨持否定態度，認為「現代化」的當務之急是「中央集權」或「由上而下」的推動經濟或社會的改革，而傾向權威統治。但是從十九、二十世紀各國發展的經驗顯示，一但具有重要地位的中產階級興起，或低層社會團體開始具有政治意識時，就必須發展政黨體系以組織政治參與，使之「制度化」，否則會影響政治穩定。因此，現代政治體系與傳統政治體系的分野之一是否已發



展出政黨體系 (party system)。

## 政黨促進政治參與

由於政治參與一旦擴大，政黨便應運而生以組織參與；而政黨發展後，則更促進了參與。可是並不能因此率爾下結論說，這發展趨勢是會朝向多元競爭的民主政體。誠如道爾 (R. Dahl) 所言：「翻遍歷史，穩定的制度又具備合法、和平、秩序井然的政治反對方式者，似乎少之又少。」

然而目前絕大多數的西方政治學的教科書，論及政黨政治，却多是以歐美社會為典範，無論是意識地或下意識地都肯定西方民主政治體系下的政黨型態及其運作方式是「常態」，而對於開發中國家的政黨體系視為「非常態」，甚至是反民主的。由是所得的理論往往是以偏狹的觀點來分析政黨體系，甚至祇重視歐美國家的政黨情況，對於其他數量極衆的開發中國家視為「政治落後」的政治體系，而不屑於一顧。

但倘若我們真正深入的探討世界各國的政黨體系，必然會驚訝到政黨制度之繁複、變幻萬端。由於各國的歷史發展經驗、文化殊異、社會經濟結構的不同，因此各國政黨則反映了每個不同