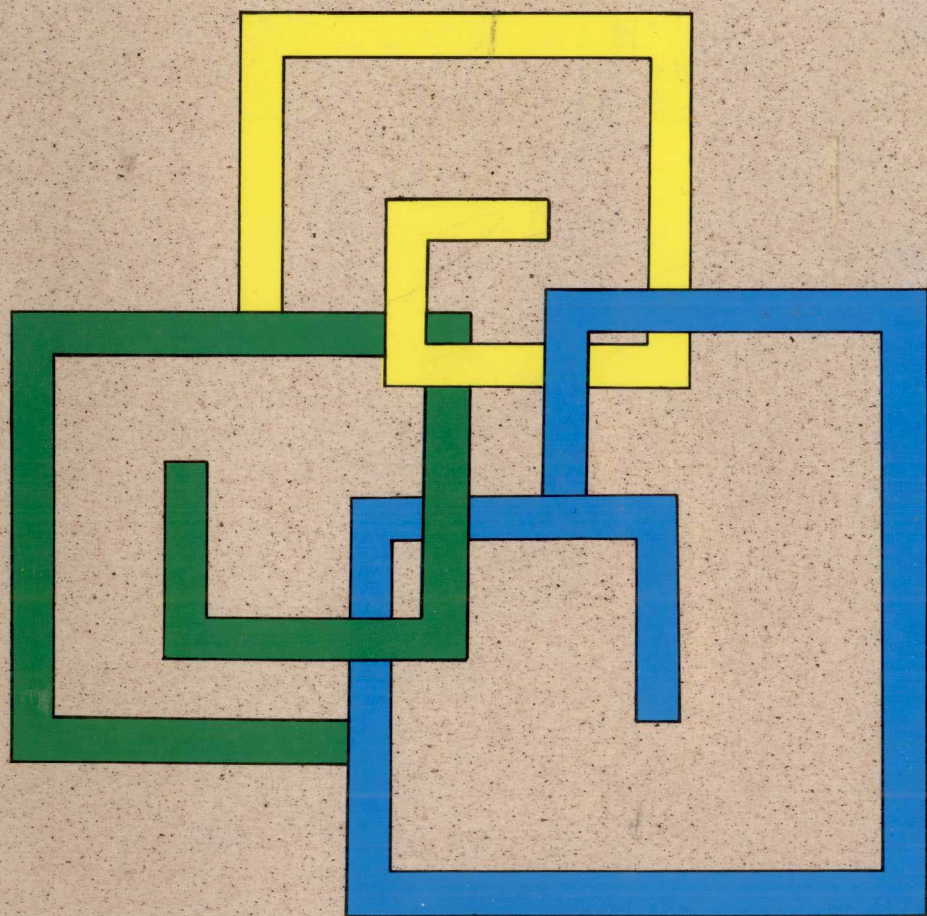


台灣政黨政治

彭懷恩著



台灣政黨政治

中國政治系列19

台灣政黨政治

著作人／彭懷恩

發行人／彭懷恩

發行所／風雲論壇出版社

地址：台北市青島東路33之2號3F

電話：321-4320

印刷所／千仁印刷廠

地址：武成街15號

電話：303-2851

劃撥／0785532-9 鄭台芬帳戶

行政院局版壹業字第4622號

中華民國八十三年五月初版（1500本）

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。

定價／220元

台灣政黨政治

序

台灣政黨體系在過去十年已經歷了一場結構性的轉變，從一黨威權制轉型成為多黨競爭政黨制，忝為政治學的研究者，我能夠親身經驗其中，實在有說不出的幸運與興奮，深刻感覺記錄及分析這轉型階段的政黨現象，是這代政治學者不可推卸的責任，筆者期待這本書能為「政治轉型」留下雪泥鴻爪。

大約在一九八六年，國民黨主席蔣經國先生利用其生命的最後階段，毅然從事民主開放的政治工程，在野反對勢力順勢成立了「民主進步黨」，其後朝野兩大政治團體就進行了一場「和解式的轉型」(transitions through transaction)。國民黨從蔣經國到李登輝，是持續推動「從上而下的改革」(revolt from above)，相對的，民進黨則是以街頭及議會兩條路線發動「由下而上的革命」(revolt from below)，雙方因內外結構的制約，並未走向「零和式」的對決。在奇特的辯證過程中，出現中國有史以來第一次競爭式的政黨體系。本書將以「政黨理論」為主軸，佐以「發展理論」的觀點，來研探台灣朝向競爭政黨體系的過程，並且描繪當前政黨體系與政黨組織結構，期能提供分析台灣政黨政治的參考。

在此，筆者必須感謝台灣大學法學院政治系所的師長胡佛、呂亞力、

許介鱗、袁頌西的教導，使我能夠進入政黨研究的堂奧。其次，本書的許多觀點及資料是來自一九八九年政治大學與哈佛大學共同舉辦的「中華民國民主化」研討會，這研討會的許多重要論文都是本書參考的泉源，當然，本書任何不成熟及資料問題，自當由筆者負責。最後必須一提的，本書是筆者在亞歷桑那大學(ASU)從事短期研究時完成的，若非妻子台芬每日不辭辛勞的接送，是沒辦法順利完稿的，所以，在此特別要感謝她。

彭懷恩完稿於
亞歷桑那大學
海頓圖書館
一九九四年四月十日

台灣政黨政治

目錄

第一章 導論——政黨與政黨體系

- 第一節 政黨的意義、功能、分類 1
- 第二節 政黨體系的發生與演進 11
- 第三節 當代政黨體系的類型 18

第一部份 政黨體系

第二章 政黨政治的發展——政治發展途徑

- 第一節 政黨政治的發展 27
- 第二節 發展中國家的一黨制 34

第三章 台灣政黨政治發展歷程

- 第一節 威權一黨制時代——一九四九年——一九八六年 43
- 第二節 政黨體系的轉型——一九八六年迄今 59

第四章 台灣政黨體系轉型的分析

- 第一節 政黨體系的民主化 66
- 第二節 競爭性政黨制度的建立 72

第二部份 政黨組織結構

第五章 政黨組織

- 第一節 政黨組織研究途徑..... 79
- 第二節 國民黨的組織體系..... 82
- 第三節 民進黨的組織體系..... 98

第六章 政黨內部結構比較

- 第一節 政黨組織權力結構之比較研究..... 105
- 第二節 國民黨與民進黨的比較..... 108

第七章 政黨政治與派系政治

- 第一節 威權時代國民黨的派系分化..... 119
- 第二節 從黨外到民進黨的派系動態..... 127

第八章 政黨與選舉

- 第一節 選舉制度及其影響..... 137
- 第二節 政黨提名制度及其影響..... 147
- 第三節 政黨選舉競爭..... 151

中文參考書目..... 159

英文參考書目..... 164

第一章 導 論

政黨政治雖然在現代政治中扮演極重的功能，惟其出現的時間並不算長，迄今仍在發展階段，尚未定型，所以學者對其很難予以分類，也很難從事比較。放眼世界，從民主國家，到威權國家、甚至到極權國家，政治活動中都有稱為「政黨」的政治組合，但在政治體系中的功能，卻有天壤之別，唯一相同之處是它的存在目的是追求政治權力。(Ranney, 1991)

第一節 政黨的意義、功能、分類

政黨的意義

在傳統的語彙中，「政黨是指一群人自願結合的團體，與其他類似團體從事競爭，透過合法的選舉過程，贏取政治職位，以實現政治的主張，發揮政治的權力。」政黨在原文中，有人民中的一部份(a "part" of people)的意思，他們企圖爭取多數的支持，因此政黨只是民主國家內民間團體的一種類型，並不能享有特殊的權力地位。(Duverger, 1954; Ranney, 1991)

此外，這過程是透過公平、公開與和平的途徑，使政黨所提名的候選人，在選民的自由抉擇下，優勝劣敗，使政治體系能在和平的狀態，完成政權轉移，是現代民主國家政治運作不可或缺的要素。因此，政黨政治與民主政治是焦孟不離的關係。

然而，綜觀世界諸國，真正符合上述定義的政黨制度(party system)殊為稀少，因為在為數眾多的第三世界，大多是否定政黨競爭的價值。或者是根本不容許反對黨的存在，如共產黨國家，是以黨治國的「一黨專政」；或者是一黨獨大，容許象徵性的反對黨存在，充為民主的「裝飾品」。這些國家的執政黨其實就是威權當局，他們壟斷政治權力，也控制了重要的決策地位，早已與政黨原義相去不啻千里。(Sartori, 1976)

所以，我們絕不能就政黨的有無來判斷國家民主與否，應就政黨制，也就是政黨運作的結構與功能，從事觀察比較。不過，在論到政黨之前，我們可以先就政黨的定義及類型作簡單的介紹。

民主國家的政黨是自主性、有組織的政治團體，從事候選人的提名及競選，以期獲得對政府及政策的控制。政黨具有下列幾個特質：

1. 政黨中之黨，英文中稱之Party，是以政黨只是部份(part of all)，而非全體，政黨不可能容納全體國民。
2. 政黨為「政治」(political)團體，即在於政治範疇，目標在獲取政府、政策、人事之控制。
3. 政黨組織黨員，提出政見，並以實現政見為目標，政見包括意識

形態主張與具體的政綱。

4. 政黨以爭取民衆，控制政府爲目標，民主政治時代須靠選舉、合法手段來達成目標。

5. 政黨把社會需求轉變爲公共政策的建議，透過政治過程而形成政策。

6. 政黨必須是有組織、層級制的體系，以從事政治動員，並有一定規範來約束黨員，所以政黨是有紀律的政治團體。

今日政治學有關對政黨所下的定義相當廣泛，通常都是根據政黨的屬性，而作出不同的意義詮釋。然而，政黨定義的內容儘管有別，學者對構成政黨本質的看法則趨於一致。在當代的系統分析中，政黨已被公認爲「能履行利益聚集功能的組織」，以及「長期影響人民政治意志與代表民意參與國會運作的社會團體」。（吳東野，1991）

大體而言，政黨的組成必須符合三項要件，其中兩項早於一七七〇年英國政論家柏克(Edmund Burke)的著作中，即已明確地標示出，稱「政黨乃一個爲共同努力增進國家利益，並基於同意某些特殊原則，結合而成的團體」(Burke, 1871)。基此，政黨所的實質內涵是衆人或團體的結合，並藉著組織的實體，發揮特定的功能。在這一方面，通常在政黨的黨章中都會作詳細之規範，基本上在學術界亦甚少引起爭議。較爲特殊而且爭論性大的是第二項要件，亦即柏克所提出的「（國家）共同利益」之目標設定。理論上，除了利益政黨(interest party)外，所有政黨皆可依據

自我的認知標準，去設定黨所嚮往之目標，祇不過每一個政黨對共同利益的詮釋不一，重要的是政黨不能僅代表特定的利益團體，即使在特例的情況下，政黨必須為特殊團體之利益辯護時，亦應盡量予以公開化。終究對政黨而言，政策目標是其所標示的一項最重要特徵。有關這一方面的問題，大部分政黨的政綱中都會詳加界定。至於柏克未曾提到的第三項要件，涉及政黨必須經由選舉取得執政權，以實現其政策政綱的理念。如果依此邏輯推論，政黨在公平與自由的選舉辦法下，自然有權利及義務，適時提名黨員參與角逐國會（或總統）之選舉。（吳東野，1991）

政黨的功能

柏克(E. Burke)指出「政黨乃社會與國家之間的橋樑」，因政黨把存在於社會的爭論點使之生存於國家政治中的功能(Burke, 1871)。因此，政黨無疑地對一國政治體系運作具有重大作用，歸納學者對政黨的功能如下：

(一)參與選舉：

政黨最大目的在於取得政治權力，而民主國家的政黨取得政治權力的方法是透過選舉；從事選舉活動乃政黨不能旁貸的任務。選舉是一個社會國民意志的最明顯也是最有效的表示途徑，同時也是對一個國家的

社會、經濟、政治乃至於政府、政黨等政策；甚至政治領袖的選擇所作的一種民意普查，凸顯政黨在國家中的位置及功能。依照柏克看法，認為民主政治乃奠定在多元的意見之上而成立。政黨將多元並存的意見設定自己的政綱，並把其主張論點及候選人提示推薦給選民，透過選舉把國民的意見反映於政治機構中，以克盡確保民主政治的功能。

(二)利益表達與匯聚：

然而，隨著社會的發達誘導產生了各種利益，對於政治的要求亦不斷地增加。但隨著社會的複雜化，社會上究竟發生何種問題？何者成為社會上的爭論點？此已非人人所能完全知悉瞭解。在這種環境情況下把社會上所發生的種種利益予以呈明，使之顯現於政策過程管道上的，便屬於政黨的重要任務。這便是奧蒙 (G. Almond) 等所指稱的利益表達 (interest articulation) 與利益匯集 (interest aggregation) 的功能。(Almond and Coleman, 1960)

(三)監督政府：

在今日社會，人民監督政府，相當困難，必須有經常性的組織為之，否則不易奏效，政黨就可扮演這角色。在兩黨與多黨制的國家，反對黨的主要功能就是批評政府的缺失、暴露政府的弱點，這樣政府就勢必要負責謹慎，不敢恣意妄為。就是在威權一黨制的國家，政府的領導人員雖然都

是黨的領袖，但黨與政府形成的雙元體系，也發揮互相牽制的作用；事實上，黨往往在設法瞭解民意，將其反映給政府，而且在若干限度內，對政府的行為作某種節制。

（四）動員社會：

新興國家及共黨國家執政黨乃是領導國家的中堅，改造社會以達到革命或建國理想的組織，它匯集社會的菁英，以動員社會的人力、物力來支援政府行政部門為職責，從事現代化的建設工作。(Huntington, 1968)

從政治體系的功能角度來看，政黨因具有匯集表達民意的功能，所以它扮演連結社會與國家的橋樑角色，從混沌中作出秩序，而成為社會的整合力量。惟政黨固然是社會的統合力，但可能亦是社會的分裂力量。蓋政黨是一種具有特定的意識型態、兼具參與政治權力慾望的政治體系性質，因此它從社會中連續不斷地表達出來的利益中，經過選擇取捨而定其優先順位。在利益匯集過程中，政黨必會把支持它的集團的利益視為優先而積極庇護。為替支持它的特定利益護航，政黨便會在統合機構的議會中，與替其他利益集團背景的政黨（即其他的社會力）抗爭對立。於是議會中因不同政黨為各自所支持的特定利益辯護，而形成力量的分裂對立。所以說政黨固然是社會整合力量，同時也是社會的分裂力量。（陳水逢，1990）倘若在新興國家，建立在族群(ethnic group)基礎上的政黨，不能以和平方式競爭，各自動員族群成員從事對抗，則將

走向國家分裂。

政黨的分類

政治學者研究民主國家的政黨，提供了幾種分類的概念架構，有助我們從事政黨的分析，其中最主要的分類方法有意識型態，菁英與大眾關係，政黨發生原因等類型，簡單介紹如下：

(一)就意識型態區分：

政治學者蘭尼指出：在民主國家中的政黨大體可分為兩類。即掮客型政黨與使命政黨，分敘如下：

(1)掮客型政黨(broker's party)：此類政黨不太關注教條或意識型態，其政治主張是因時因地制宜的調整，多是反映輿論公意的需要，目的是爭取多數選民支持。此類政黨的代表是美國的兩大黨：民主黨與共和黨；英國的保守黨等。大部份的兩黨制國家，很容易產生此類政黨，因為他們必須制定符合多數民意的政綱政見，蒐集及反映多數利益，以爭取更多的選票，所以他們的策略必然是實用主義路線的。由於此類政黨的目標是儘可能符合大多數人民的利益，以便增加該黨候選人的當選率，所以又稱實用主義政黨(pragmatic party)。

(2)使命型政黨(missionary party)：此類政黨是堅持追求某些特定理想或原則的實踐，其觀點容或因時因地而改變，但其主張任何政策都必須

符合其堅持的價值取向之目標與原則。此類政黨以社會主義意識居多，例如荷蘭、挪威的勞工黨、義大利、葡萄牙的社會黨，或是法國、義大利的共產黨等。此外，還有基於宗教信仰的政黨，如巴基斯坦的伊斯蘭教黨(Pakistan's Islamic Party)，盧森堡的基督教社會黨等、日本的公明黨等。

惟不少的民主政黨都處於使命型政黨與捐客型政黨之間，加拿大的自由黨和進步保守黨都是美國式的捐客型政黨。英國、澳洲和紐西蘭的保守黨及工黨雖然都有一定的意識型態，可是他們捐客型的成份仍占多數，歐陸國家的左翼（共黨、社會黨）和右翼（保守黨、保皇黨）政黨則比較接近使命型政黨。

(二) 菁英的與大眾關係：

再就領導菁英與支持者的連結來看，可分為骨幹政黨與群眾政黨。(Neumann, 1954)

(1) 骨幹政黨(Cadre Party)：是說政黨僅由上層領導份子組成，近似「有將無兵」的狀況。西方早期政治動員的程度尚低，政黨因多為國會議員或社會名流之聚合，他們各有自己的地位與資源，不需也不願建立普遍的黨員組織。

一般而言，歐洲各國的自由黨與保守黨，在形態上較接近骨幹政黨，其根本原因在於它們直接以黨員身份連結支持的意向較低。同時，

美國民主共和兩黨，雖有各州與地方黨務組織，或是熱心份子的俱樂部，但也沒有持有黨證的黨員。在相當程度，它們也接近骨幹政黨。

(2) 群眾政黨 (Mass Party)：其政黨組織直達地方的基層，即其政黨由一般黨員組成。群眾政黨在工業化與都市化發展下，因溝通能量的提昇而產生，它更是政治參與普遍化以後的產物。群眾政黨最大的特色在於它所發展的上下層級組織。群眾政黨發展策略，是深入社會爭取支持者，教育黨員，進而整齊有效的進行活動，伸張主張，影響政治。同時，骨幹政黨經費有工商企業或私人的捐助，而早期群眾政黨支持者並非富裕，它的經費因而有賴黨費收入，發展組織與經費需要因而頗有關係。

(三) 就發生政黨的原因而分：

政黨不是憑空出現，而是在特定需要下，有意識的創造。誰會創造政黨呢？他們可能是政黨出現以前已居菁英地位的人，也可能是在既有菁英以外，但具有動員人群發展組織能力的人。因此，可分為內發政黨與外創政黨。（任德厚，1992）

(1) 內發政黨：

由既有菁英建立政黨，可舉英國的保守黨與自由黨為例。政黨論的大師杜瓦傑 (Mauritce Duverger) 說，這兩個政黨的 formed，包括著三個不同的階段。在第一個階段，英國國會議員，因社會背景與價值信念之差異，形成兩個國會內之團體。在第二個階段，由於投票權的擴張，國會議員紛紛

在選區建立起競選與連絡選民的委員會。而在第三個階段，這些各別的委員會，依據它們支持議員在國會之內立場的不同，建立起永久結合的關係，十九世紀的保守黨與自由黨於焉產生。

(2)外創政黨：

這類自既有菁英以外政治活躍份子建立的政黨，可以西歐各國的社會黨為例。十九世紀後期，西歐社會的勞工人口日益增多，但勞工的社會經濟權利受到忽視，其參政機會也幾乎沒有存在。於是在社會問題的刺激下，各地出現工會，進而形成政黨組織，嘗試組織工人，影響政治。以英國為例，保守黨、自由黨是內發政黨，工黨則屬外創政黨。保守黨最高領導者是它在國會中的領導核心，國會領導核心對國會政黨的領導，為全國政黨提供了必要的權威與方向。工黨則先有工會運動，再有政黨組織，最後才進入國會。因此工黨在野時，其最高權力操於全國政黨組織；然而即使它在國會居於多數，而實際執政，政黨最高權力來源，至少理論上仍屬國會以外的全國代表機構。保守黨為內發政黨，可說先有國會，再有政黨；而工黨為外創政黨，則是先創政黨，再進入國會。但這種發生上先後的關係，並非決定各國政黨領導菁英所在的唯一界定來源。

政治學者發現政黨形成的內創與外造之不同，影響日後國家主要政黨的內部權力結構走向，即今日政治學所謂的「內造政黨」與「外造政黨」即權力核心是否在國會議員；或是不是國會議員為核心，一方面是