

憲政理論叢書

正中書局

楊日旭譯

共和國

國民大會憲政研討會出版



左潞生・余堅
陳固亭・曾繁康
鄧公玄・羅志淵
編著

各
國

政
黨

政
治

國民大會憲政研討會出版
正中書局印行



究必印翻

有所權版

版初臺月四年十七國民華中

治政黨政國各

元二 價定本基 冊一全

(費滙費運加酌埠外)

會討研政憲會大民國 者編主

亭固陳·堅余·生潞左 者著編
淵志羅·玄公鄧·康繁會

會討研政憲會大民國 者版出

儒 廉 蔣 人行發

局 書 中 正 刷印行發

詳(7820)號九九一〇第字業臺版局 證記登業事版出局聞新
(1000) 576.30: 碼號類分

局書中正

(CHENG CHUNG BOOK COMPANY)

號廿路陽衛市北臺灣臺國民華中: 址地

(Address: 20 Heng Yang Road Taipei, Taiwan, Republic of China)

3821147: 話電部審編 3821145: 話電室理經

3822214: 話電部市門 3821153: 話電部務業

號四一九九: 撥劃政郵

銷經總外海

(OVERSEAS AGENCIES)

司公書圖成集: 銷經總港香

號七街海北地蘆油龍九港香: 處事辦總

3—886172—4: 話電

店書風海: 銷經總本日

地書六五目丁一町保神田神區田代千都京東: 址地

291—4345: 話電

店書海東

地書八九町前門中田區京左市都京: 址地

791—6592: 話電

司公書圖成集: 銷經總國泰

號233路力摩囉谷曼國泰: 址地

司公書圖強華: 銷經總國美

(Address: 41 Division St., New York, N.Y. 10002 U.S.A.)

司公書圖華英: 銷經總洲歐

(Address: 14 Gerrard Street London W.L. England)

司公書圖華嘉: 銷經總大拿加

(Address: China Court, Suite 212, 208 Spadina Avenue Toronto.)

Ontario, CANADA M5T 2C2

各國政黨政治目次

美國的政黨政治·····	羅志淵·····	一
英國的政黨政治·····	曾繁康·····	五三
法國的政黨政治·····	左潞生·····	九五
西德的政黨政治·····	余堅·····	一三七
意大利的政黨政治·····	鄧公玄·····	一五五
日本的政黨政治·····	陳國亭·····	一八九

美國的政黨政治

羅志淵

一、概說

壹、美國人的政黨觀

距今一百五十多年以前，英國的政治家柏克（Edmund Burke, 1729—1797）對於政黨曾予以一個有名的界說謂：政黨乃爲「基於大家所一致同意的某些特殊主義，以共同奮鬥來促進國家利益而結合之人們的團體」。這是英國人對於英國政黨初起時所抱持的政黨觀念。美國的政治學者認爲在英國政黨初起時期還沒有大衆的選民，極少數的人民才有投票權。是以當時的所謂政黨並不是散佈於全國的公民之一大結合，它不過是一個議會內的團體，即議員爲推進或阻止各種政策而結合的團體。現在英美兩國的大黨都是民衆的黨，乃爲上一世紀跟隨着民主政治的發展而興起的，其黨員不是只有議員，而且包括全國無數的選民。

一個龐大的政黨機體能否稱之爲「有組織的人們之團體」，美國政治學者對此也抱着懷疑的態度。第一、他們認爲一個志在獲取政權的政黨不應該斤斤於「某些特殊的主義」，而必須注意於內外政策方面的重要主張。按之通例，一個團體所依以組織的主張愈多，則愈難使人們結合於這一團體之內。政黨爲

適應政治環境的需要，必然有多種的主張，故欲求黨內的一致團結，自屬戛戛乎其難哉。第二、一個全國性的政黨必須設法去羅致散處全國各地而抱持不同意見的人士。包含着這樣複雜分子的政黨，還能說是爲某些特殊主義而結合的團體嗎？在美國說，爲欲使政黨成爲一個大衆的黨，其結果乃使黨缺乏團結一致。是以美國的政黨是難與柏克所謂「有組織的人們之團體」相稱。以實例言之，代表密士失必州的參議員伊士蘭（Senator Eastland of Mississippi）是擁護黑白分離體制而反對勞工政策的；密芝根州長威廉士（Governor Williams of Michigan）則爲反對黑白分離體制且擁護勞工政策的；然而他們兩人直至一九六〇年都是民主黨所選舉出來的領袖。在一九五〇年代篤信公民權利的哲佛士（Jacob Javits）是共和黨的參議員，而麥加錫（Joseph McCarthy）亦然。像這樣強烈的內部意見之歧趨，乃爲美國兩大黨所見的常態〔註一〕。

美國政治學者對於政黨的觀念是與柏克所持具有理想而一致的說法不同；他們是採較爲實際的看法。例如爾康比教授（Professor Arthur N. Holcombe）即認定政黨乃爲「……全體人民的一部份人聯合團結以期更有效地去追求他們自己的特別利益。他們採取似乎最有利於他們且最有成功希望的那些便宜方法以行之。對於達成目的之方策的選擇，他們可能或不可能完全同意，但他們至少必須同意共同行動之有效辦法的抉擇，縱然在他們之間犧牲許多折衷歧見的機會，乃至於在政治上毫無約束而完全自由以爲其所欲爲。」近來的著作大都與何氏的說法一致的。如麥慶恩教授（Professor D. D. McKean）說：「一個政黨可以視爲選民的一種有組織的團體，其作用是在指導政府政策並供應政府人員」。依

照波恩教授(Prof. Hugh A. Bone)的說法則謂：「當一羣人們聯合團結經由選舉程序略取政府的控制權以期圖謀一種利益者是即可稱之爲政黨」。由是以觀，足徵美國學者的政黨觀念是十分現實的，各人的說法縱有不同，但總離不了選舉的因素。各州法律，尤其是各州的選舉法也有關於政黨的規定。各種組織之能否獲得政黨的地位，要看它在上屆選舉投票中得票的數字而定。各州選舉法間有規定，在上屆總選舉中得票達總票數百分之一或百分之二者，即得視爲政黨，但通常這一百分數是更高的。總括言之，美國人的政黨觀念是認定政黨乃爲法律所承認的選民團體，以說服選民投票其候選人出任公職，由是以掌握政權，主持國政〔註二〕。

貳、美國政黨的任務

今日之言民主政治者固莫不知民主政治的活動程序上不能缺少政黨之一環，但在美國開國期間的制憲會議中，制憲諸人不但未計議政黨，而且是諱言政黨，因爲大家心目中都認定政黨是有害而無益的。麥德遜(James Madison)在聯邦主義者(The Federalist)第十節中說：「在公私信仰和公私自由均堪稱爲友人的最謹慎及最高尚的公民中到處都可聽到怨言，說是我們的政府太不安定了，敵對的黨派衝突之際全不顧公德，各種施政方案的決定常不顧正義規範及少數黨的權利，而只顧有利害關係及有力的多數黨之權勢」。麥氏認定這些政治上的惡劣現象，都是緣於黨派意識的作祟〔註三〕。華盛頓是有意的不管黨派敵視的關係，因而在他的內閣中將漢彌爾頓及哲斐遜並肩共事。迨其第二任總統任期屆滿離職

時，特於告別詞中說到黨派意識爲人類的根性，並存在於一切政府之間，而在民主政府中則其惡毒尤甚，爲民主政府最惡的敵人。政黨之交互統治，疾視日烈，黨見日深，必然成爲可怕的專制〔註四〕。足見時至十九世紀之初，美國政治中人還深惡政黨的存在；現代美國政治學者的想法則與此迥異了，認爲政黨在民主政治的運行上有其不可或缺的任务。

政黨的任務，可以從各種不同的觀點以作各種不同的說法，而美國多數學者認爲政黨的任務可具列爲六，也可以說是政黨有六種作用：

一、提出政策：任何政黨的興起都必然是緣於某些政策和主張而來，而且在其政綱之中不能隨時勢之需要而提出新的政策者，則必然難有永存的希望。現在的政治和經濟的演變非常微妙而複雜，對這些局勢的意見和主張也紛然雜陳。政黨的作用就在它能將這些微妙的關係，複雜的情勢，找尋出其因果所在，並將紛繁的意見和主張，予以澄清，然後針對時勢的需要，提出明朗而具體的政策，陳之於國人之前，使國人對於政治問題能得適當的考慮，並趨於健全的途徑以謀解決問題。如前所述，美國人的政黨觀念是頗爲現實的，各黨制定政策時所關懷者乃以爭取選舉勝利爲中心主題，絕不標舉高超的理想主義。所以美國政黨所提出的政策大都是四平八穩，籠統凡庸，其爲詞亦隱約浮泛，絕不作慷慨激烈之詞。

二、形成輿論：在民主國家中，政府的施政必須依據輿論之趨勢以行之，尤其美國政府對於重大政務之考慮，必須輿論有明朗之表示後，乃能作最後的決策。然而輿論之爲物，亦極爲微妙而複雜。個

人的言論，學者的說法，地方的意見，團體的主張，均爲輿論的構成因素。而這些言論、說法、意見、主張均可自由發表。何況美國地方的歧見，宗派的固執，壓力團體之各自圖謀，遂致羣言廝雜，莫衷一是，難得有健全的輿論了。在這情勢下美國政黨有其特殊任務。就是政黨要用黨的關係以貫連各方的觀念，協調各種的歧見，以構成健全的輿論。政治學者之所以認定政黨爲民主政治不可或缺之一環，即着眼於政黨與輿論的重大關係而然。

三、選拔官員：稍修政治科學的人一談到政黨的任務，就必然會想到政黨提出候選人以供選民抉擇的作用；而美國政黨的這一任務則尤爲重要。第一、在美國現制之下的總統選舉，假如沒有政黨的策縱運用，則絕難健全進行。觀乎每屆選舉總統之年，各黨必先召開全國代表大會以產生黨的總統候選人，然後傾全黨之力以爭取勝利，則可見政黨對於總統選舉任務之重大了。第二、國會中有許多職位，如衆議院議長、參議院臨時主席、兩院各委員會主席及委員均由政黨議員分別充任，甚至有許多職員，也由政黨提人担任。此外，還有政府中的若干重要人員，亦得由多數黨派用，是則美國政黨選拔公職人員的任務，較之各國廣泛得多了。

四、掌握政府與批評政府 在英國責任內閣之下，多數黨組織政府，少數黨則批評政府。其他施行責任內閣制的國家亦大都類是。美國是施行分權制度，情勢乃有所不同：獲得全國總統選舉人多數票而當選的總統，固然可以說是以多數黨的領袖組織政府，但參議院及衆議院未見得是總統所屬的政黨居於多數。是則美國的多數黨可能成爲兩個相對立的多數黨，一個多數黨是控制行政機關，另一多數黨則控

制立法機關。前一多數黨是組織政府，而後一多數黨則批評政府。此時國會中的少數黨可能爲總統的同黨，依邏輯推論，自不必批評政府。惟有應注意者，批評不是非政府黨的特權，社團、個人均可批評。所以在有兩個多數黨存在的時會，可能兩者均遭受到批評。換一情勢言之，假如總統與國會均爲某一黨所控制，斯乃成爲全面的多數黨，這一多數黨乃真正掌握政權，而與這一多數黨相對立的少數黨乃批評政府。至於非黨派性（Nonpartisan）的公務（如司法事務）、及兩黨性（Bipartisan）的公務（如文官委員會事務）之不受政黨支配和批評，自不待論；但這不獨美國是這樣，各國亦大致如是。

五、協調分權制度：美國中央政府和各州政府都是採用分權制度。在這一制度之下，行政和立法獨立對峙，各司其事；但又兼施制衡理則，於是又常陷於互相抗衡，抵銷力量。在這情勢之下，美國政黨有其特殊的任務，即可以黨的關係以維繫行政和立法兩方面，易言之，透過黨的安排可使分權與制衡的制度能運用靈活，而期行政和立法機關在黨的領導下同一目標，齊其步調，以歸趨於一致。不過，如前所述，美國選舉結果，常可能使行政和立法機關爲兩個不同的黨所控制，在這尷尬的場合下，政黨協調分權制度的作用就銳減了。

六、團結聯邦與各州：美國是施行聯邦制度。無論行政、立法、司法的措置，聯邦與各州均各自爲之，兩方並無互相配合的關係。在這場合之下，美國政黨乃有團結兩方的特殊任務。申言之，在法制上聯邦政府是沒有統一全國各地方施政的可能，惟有政黨運用黨的組織關係，由政黨領袖運用政治力量，才可團結各方，以共赴同一的目標。而且州權觀念的推演，常導引離心的傾向，須賴政黨的力量來緩

和離心力而加強向心力。

右述六者爲美國政黨的主要任務。至於政黨之有裨於政治教育，及其有助於社會救助事業之推進，乃爲政黨活動上必然產生的結果，無待申論。

叁、美國政黨的特徵

從美國人的政黨觀念及美國政黨的任务敘述中，既可略見美國政黨的特點，茲爲認識美國政黨的全貌，特再綜合具述其特徵如次：

一、重視現實而不標榜主義：從精神方面說，美國政黨所縈懷者，乃爲如何應付現實問題，而不是以高超的理想主義來號召。因爲美國政黨之所務，非有遠大理想的主義，以爲建設新社會新國家的藍圖，乃在現社會中爭取選票，以競選勝利者的資格以掌握政權。選民是很現實的，他們不談玄理，不唱高調，誰能提出解決他們現實問題的方策，他們就支持誰。政黨爲欲取得他們的選票，那麼，只有遷就選民的脾胃，傾向於現實問題的計議，而不標榜什麼主義了。更就另一方面說，人民之加入某一政黨，選民之投選某一政黨，也非基於信仰什麼主義，大都是基於家庭政治關係的傳統，地方派系的關聯，團體組織的關係而使然。所以我們可以總括一句說，美國的政黨不重視主義，美國的選民也不侈談主義。

二、黨的地方機關強於中央組織：關於美國政黨的組織有待後文敘述。茲所應先爲表明者，即美國政黨的地方機關強於中央組織。蓋美國各黨的中央組織，如全國代表大會(the national convention

()是在每四年選舉總統之前召開以產生總統候選人及起草政綱宣言，總選完結，它即告結束，無復任何活動。中央委員會 (the national committee) 亦以選舉總統之年最為活躍，其餘時間，除在中間選舉之年 (off year) 積極從事國會兩院議員選舉外，殊少作為。至於兩黨的參議院競選委員會 (the senatorial campaign committee) 及眾議院競選委員會 (the congressional campaign committee) 之為競選機體，更可顧其名而思其義了。由是可知，中央組織全為競選而設，選潮落後，則一切機體都鬆勁了。然而，黨的地方機關則不同。譬如州的中央委員會 (state central committee) 係由各縣市所選出的男女代表所組織，間亦有全由州內各縣市的主席構成者。其任務是在維持全州黨的健全組織，協調各方歧見，提出各種候選人，積極推動競選。至於各地方、各縣市及各選區之黨的機關 (machines) 則為黨的基幹所在，地位極為重要，尤其選區委員 (the precinct committeeman) 則一年三百六十五日都是為黨工作。他為着鞏固黨的勢力，必須對於當地人民盡許多義務，種種社會救助的工作都無非為鞏固黨基的措施 (詳見後文)。所以就黨的組織說，中央的組織是鬆弛的，而且可以說是間歇性的，地方的組織是結實的，經常的，其重要性自然勝過中央的機體。

三、黨的各級組織無指揮體系：美國政黨各級委員會的權力並非是自上而下的。除以財力支持之外，中央委員會是不能指揮州的委員會，而州的委員會亦不能指揮縣委員會，等而下之以至於選區階層亦莫不如是。換言之，州及地方黨部的組織大都是自主的團體。斯克斯奈德教授 (professor Schattschneider) 謂「分權制 (decentralization of power) 實為美國大黨最重要的特徵」。正因為政黨採用

分權制，所以雖然有州及聯邦的上級組織，各地方黨部人員大都依其自己的意思以處理黨務〔註五〕。

四、缺乏固定的全國領袖 在英國來說，保守黨的領袖是由黨中幹部人員推選，一經當選的領袖幾乎是不可更動的，永遠居於領導的地位。工黨領袖則由議會工黨所選舉，未改選之前，負領導黨務的責任。美國政黨是富於分權制，各地方黨的機關（machine）固有暴獅（boss）以爲其永久的領袖，而全國性的領袖則非出自黨中的耆宿，亦非採用選舉方式，乃以本黨提名爲總統候選人者爲領袖。這一候選人有時固爲本黨的老同志，有時則否，甚至有時且爲黨內並無歷史關係的人；但是政黨爲着爭取選舉的勝利，乃以當時社會上有號召力的人以爲總統候選人，由是便爲黨的領袖。例如格蘭特（Grant）是南北戰時之英雄，麥金萊（William McKinley）及西奧圖羅斯福是美墨戰爭時之英雄，艾森豪是第二次世界大戰時之英雄，他們在被提名爲總統候選人之前，本不是共和黨的領袖，但以英名震世，共和黨認爲可供利用以爲政治號召，乃先後被徵得同意以爲總統候選人，從而成爲當時共和黨的領袖。由是可知黨的領袖並不是多年歷史累積的人物，乃爲可以一時風雲際會而獲致，其不固定，可以概見。此其一。凡爲總統候選人競選成功者，則在總統四年任內當然爲黨的領袖；而競選失敗者在次任總統候選人產生前之四年間能否爲黨的領袖，未能一概而論，當視各人的才德而有所不同；大體言之，在野黨的領導人物是分散而不固定的。易言之，失敗的總統候選人在嗣後四年間僅居於名義上的領袖。例如克利夫蘭（Grover Cleveland）於一八八八年競選失敗時，即如投石入河，一閃濺花之後，即消聲匿跡了（一八九二年競選成功始再爲民主黨領袖）。然而亦有相反之例，布利安（Bryan）於三次競選失敗後，自一

八九六以迄一九一二年間仍能保持民主黨領袖地位〔註六〕。從而又可知在野黨領袖之不固定。此其二。總而言之，美國政黨沒有英國保守黨那樣的終身領導人物，其領導權是頗爲分散而不固定，其詳當於論政黨組織時具述。

五、美國沒有反對黨的觀念：在英國的責任內閣制之下，英國人的觀念認爲，民主政治不但要求有一個在國會中的多數黨（parliamentary majority），也要求一個國會中的少數黨（parliamentary minority），前者組織政府以統治全國，這在英國稱之爲英王「陛下的政府」（His Majesty's Government），後者是在國會中批評政府的措施。英國不但不輕視這種批評的作風，而且認爲這種批評的重要性不亞於政府的行爲，所以對於國會中的少數黨被尊稱爲英王「陛下的反對黨」（His Majesty's Opposition），他們認爲英王之需要反對黨，一如需要政府黨然〔註七〕。如前所述，美國是施行分權制度，其情勢乃與英國有所不同。美國政治學者比較常用執政黨（party in power, or party in control, or ins）和在野黨（party out of power, or outs,）的稱謂而少用反對黨（opposition party）的名詞。美國政界中人常稱入主白宮的政黨爲執政黨，而沒有入主白宮者爲在野黨；而所謂在野黨者未見得即爲少數黨。蓋如前所述，有時白宮爲某一多數黨所據，國會爲另一多數黨控制，是則反對政府者亦爲多數黨，而非少數黨。但有時白宮與國會中的某一院爲某一多數黨所據，而另一院則由另一黨佔多數，這時候反對政府者乃爲另一院的多數黨。更有時候白宮和國會兩院均屬某一多數黨，於是與之相對立的少數黨乃爲反對黨。由是可知，美國之所謂反對黨並沒有英國那麼樣確定的觀念。

六、大黨平庸，小黨偏激：美國政黨固爲兩黨制的型態，但亦非無第三黨的小黨出現。在大黨小黨之間有一顯然的特徵存在，即大黨平庸而小黨偏激。申言之，大黨的政策和主張都是四平八穩，平庸中道的，而小黨則富有獨特的理想主張，以爲改革政治的政策，例如廢止主義（abolitionism）即賣奴法廢止主義（婦女選舉權（women suffrage），以及禁酒政策（prohibition），均出自各個小黨的主張。而這些偏激的號召，後來又爲平庸的大黨所吸收，而致小黨失所憑藉而致滅亡。何以大黨平庸而小黨偏激呢？這是因爲大黨是代表全國各種不同的社會階層，它須面面俱到而不偏愛某方，然後才能獲得全國的選票而不致有所偏失；小黨常是表現某一特殊的理想，欲以偏激新穎的主張以爲政治號召而取勝，於是前者不能不作普遍的大衆化，而後者則獨出心裁而走偏鋒。此其一。而且小黨的特性有時是在它只代表國內某一方面的利益，例如一九四八年的州權派（the States Rights）或「南方民主黨」（Dixie Club）是只以南方利益爲號召的。此外尙有小黨乃爲大黨中的激烈派另立門戶而組成者，其顯例乃爲一九一二，一九二四，一九四八諸年的進步黨（the Progressive Parties）。此其二。以上兩點足以說明美國政黨大黨平庸小黨偏激原因之所在。

二、美國政黨的發展

關於美國政黨的發展，可作多種不同的說法，茲爲說明的方便計，除首先具述政黨的起源外，當分

四個時期以申論之：第一時期爲聯邦主義黨與哲裴遜的共和黨時期（Federalist-Republican period）；第二時期爲民主黨與輝格黨拮抗時期（Democratic-Whig Rivalry）；第三爲現代共和黨主政時期（Republican Supremacy）；第四爲民主黨的新政時期（New Deal）。

壹、政黨的起源

美國人大都是來自英國的移民，他們自然有些英國政黨政治的傳聞。但在殖民地時期他們却沒有英國「輝格」（Whig）和「託理」（Tory）的稱謂，可見殖民地的政黨與英國政黨的先例和觀念無關，它是完全植根於新世界的土壤之中。亞丹斯（John Adams）說：「在每一殖民地中派系的傾軋已常普遍流行。在紐約、賓夕法尼阿、麻薩諸塞、及所有其餘地方，在朝黨（court party）和在野黨（country party）已時常鬥爭」。殖民地時期的在朝黨係由都市和鄉村的上等人士、城市大商人以及沿海大農場的墾殖貴族所領導。在野黨是包括大部份內地各縣下屬民衆，其著名的領袖殆爲殖民地民選議會的議長。當議長攻擊總督的權力時，在野黨是擁護議長，而在朝黨則支持總督。可見美國兩黨的分野是在革命之前即存在了〔註八〕。

到了革命爆發之時，情勢乃爲之丕變：北部商業區的小販賣者、工匠和自耕農，沿海地區中維基尼阿有聲望之人士如李氏和華盛頓，以及邊境居民均贊同革命，構成革命陣營，以從事於獨立戰爭。世人目之爲維新派，亦有稱之爲輝格黨（Whigs）。那些不贊同革命，且不願放棄對不列顛的効忠者，則世