

00144

陳紹賢著

英美政黨制度及其比較

國際問題叢書

中央文物供應社印行



書叢題問際國

英美政黨制度及其比較

每冊定價：新臺幣五元

著作者：陳 紹

出版者：中央文物供應

發行者：中央文物供應

電話：二二九三

地址：臺北市仁愛路一段

序

政黨之於民主政治，是好呢，還是壞？是功呢，還是罪？這在今天已不是個爭辯的問題。儘管有人還在繼承阿斯托羅俄斯基(M. Ostrogorski)的觀點，認政黨為寡頭政治的權術，可是半世紀來一般政黨政治的演變，證明了阿氏的論斷與事實的距離漸遠了。

「我相信，沒有政黨，則議會政治是不可能的。」狄斯雷里(Benjamin Disraeli)的這句話，今日聽來，還是響亮的罷！直接民權制度當然是政治的較高理想，但它不是一蹴可幾的。瑞士和美國若干州之實行直接民權，其績效似未彰著。魏瑪憲法時期，德國也施行過直接民權，結果是失敗了。間接民權的議會政治，仍為現代一般民主國家通行的制度，這可不是偶然的，而是各有其實際需要的。既然如此，除非你能不要議會政治，不然的話，無論你對「政黨」的成見如何，它是免不了的。沒有它，代議制度下的議會政治那有可能呢？

國父中山先生的建國宏謀，主張在地方實行分縣自治的直接民權，在中央實行國民大會的間接民權。這是理想配合國情的設計。中華民國憲法的制定，因當時政治情況特殊，未盡符合五權憲法的旨趣。現行的中央政制，可謂折衷於英美兩制之間。加以八年來憲政經驗的積累，使政制的趨向，漸漸接近五權憲法的基本精神。此於我復國建國的前途，關係甚重；

而其成功的關鍵，也在於政黨制度之確立與政制運用之順利。基此認識，特就英美政黨制度作一番分析與比較。「他山之石，可以攻錯。」這是本著的一點用意。

歷來國內外敘述英美政黨制度之書頗多，惟為明晰比較之專著，尚未得見。筆者不揣庸陋，作此嘗試。雖多方蒐集最近資料，以為參考，祇以彼邦政黨制度，因時發展，二次戰後，演進尤多；考證欠週，疏誤難免。敬希讀者多多指正，至所感幸！是為序。

陳 紹 賢

四五年五月十四日於臺北



英美政黨制度及其比較目次

序

第一章 政黨與政黨制度

第一節 紛紜的政黨定義

第二節 政黨的性質與功能

第三節 政黨制度的條件、外形、內涵

第二章 英國的政黨制度

第一節 政黨制度的起源與發展

一 托利惠格兩黨的早期對立

二 政黨制度奠立初基

三 兩種政治勢力的消長

四 選舉權擴大與政黨制度之發展

五 工黨崛起與兩黨制的新形勢

第二節 保守黨與工黨的政爭

目次

一二

八

八

五

三

一

一

18204

英美政黨制度及其比較

二

一 戰後第一回合中工黨的勝利

二 一九五〇年的選舉戰

三 保守黨轉敗為勝

四 去年大選兩黨勝負分明

第三節 兩黨制持續的因素

一七

一 內閣制的配合

二 兩大黨的性质

三 選舉法的影響

第三章 美國的政治黨制度

二二

第一節 兩大黨的沿革與兩黨制之形成

二二

一 早期的聯治黨與共和黨

二 共和黨改名民主黨及其基本主張

三 民主黨與自由黨的對峙

四 共和黨的興起與兩黨制的成長

第二節 民主共和兩黨競爭下的政治

二六

一 民主共和兩黨的異同

二 歷來兩黨政爭問題的演變

第三節 小黨活動的脆弱及其貢獻

三四

一 脆弱的原因

二 貢獻的事實

第四章 英美政黨制度之比較——黨的組織

三九

第一節 組織的形態、方法與職能

三九

一 全國性組織

二 地方性組織

三 國會組織

第二節 組織的權力

四七

一 中央與地方的關係——集權與分權

二 國會內外黨部的關係——整體與分立

三 領袖與黨員的關係——紀律與恩惠

第五章 英美政黨制度之比較——黨的活動

五五

第一節 提名與競選

五五

一 地方選舉的提名

二 國會選舉的提名

三 競選的法律限制與實際情形

第二節 政治活動與壓力團體……………五九

一 壓力團體在美國

二 壓力團體在英國

第六章 英美政黨制度之比較——黨政關係……………六三

第一節 英國的黨政關係……………六三

一 立法權與行政權凝成一體

二 民主的服從與民主的集權

第二節 美國的黨政關係……………六五

一 多元的政黨領袖制

二 分權制衡政制的影响

第三節 英美黨政關係之分際……………六七

一 領袖制的辨別

二 團結力的差異

三 「反對黨」的歧點

附錄：西方政黨的紀律與道德……………七〇

參考資料目錄……………七八

英美政黨制度及其比較

第一章 政黨與政黨制度

「政黨制度」已成一個聽慣了的名詞，可是它的意義如何，人們的了解容有不同。爲了確定對英美政黨制度分析與比較的範圍，對此名詞的釋明，也許是必要的開端。

第一節 紛紜的政黨定義

要釋明「政黨制度」，有須從了解「政黨」入手，但它是個定義紛紜的名詞。如果列舉學者對「政黨」所下的定義，可能使我們越看越覺觀念模糊。人類行爲中的政治組織與活動，情形相當複雜。如果只從某種觀點去對全般情況下個定義，那是偏頗的；若要顧到全般情況，那就不像個定義了。而且各國的主要政黨都在演進中，其演進每因時代與環境而異。學者的觀點不同，衡量的標準自異，更難得概括而切實的定義了。

舉例來說。常受人引證的巴爾克(Edmund Burke)的政黨定義，所謂：「一群人同意在某種主義下，要以共同的努力，去增進國家的利益，因而結合的團體，就是政黨。」(註1)

這在英國曾被認為一種標準的界說。研究美國政黨的學者，每以此說只可適用於某些短命的小黨，如要應用到各大黨去，那是不適當的。因為各大黨最關切的不是主義或原則，而是如何儘量的爭取選民。祇從這點引伸出來的政黨定義，也嫌不夠周延。像賀爾康教授 (Arthur N. Holcombe) 所釐定的是：政黨是在國家或自治地區中，對於各種公共政策問題，或各種公職選舉，具有共同意見或行動的人們之結合，以異於其他人們的結合。(註二) 又像賽特教授 (E. M. Sait) 所提出的：「政黨可以說是有一種有組織的團體，它是為企求控制政府的事與政策的。」(註三) 這兩個定義都祇是在現實政治上表達某些大黨的一點特性。沒有涉及理想的政黨定義，不但不符合英國政黨的性格，以之衡量歐陸那些本於政治哲學而組織的政黨，更有了遙遠的距離。

所以無論出發於主義本位觀點，或政權爭取觀點，凡所獲致的政黨界說，都是不完整的。雷勒教授 (P. Orman Ray) 曾歸結的說：「政黨是人事與份子不固定的若干個人或若干團體的一種恒久組織。其結合乃基於共同的主義或共同的政策；其直接的目的，在透過選舉的進行與公職的取得，以掌握政權。」(註四) 如此說法，近似那兩種觀點的調和。但這與其說是政黨的定義，無寧說是政黨組織的動機與目的。那麼，要以簡明的語句，去描繪一般政黨的神態，似乎是徒勞的，也不見得是必要的。晚近西方學者關於政黨的著作，大都不作定義

的推敲，而爲性質與功能的探討，其意義也在於此。

第二節 政黨的性質與功能

要了解政黨的功能，有須先明瞭政黨的性質。

什麼是民主政黨的性質呢？政黨固然是人爲的組織，但它的生存與發展，也繫於若干外在的條件。狄斯雷里(Benjamin Disraeli)說得好：「我相信，沒有政黨，則議會政治是不可能的。」(註五)會議政治是民主政治的一種形態。這形態表現於代議的制度，自由的討論，多數的表決，法治的政府，以及對反對派的尊重與容忍。這些也都是政黨所由成長的客觀條件。因爲議會政治與政黨政治爲一體的兩面，互有密切的關係。由此就不難明白一般民主政黨的共同性質了。

政黨是具有長久性的公開組織。它標榜政綱政策，以爲號召或實踐；它以競選爲主要的手段，去企圖取得政權或維持政權；它的政治活動目的，在謀國民全體或部分的利益。這樣的性質表明了政黨與朋黨(Faction)或壓力團體(Pressure Group)都有區別。

英國是政黨政治的前輩。但十九世紀以前，在英人的觀念中，「政黨」與「朋黨」還是混淆不清的。所謂「黨同伐異」與「私爾忘公」，乃赫里法斯(Halifax)和沙爾邦尼(Shelton)

urte) 等所認為黨派的弊害。美國開國的元勳們對黨派的態度，厭惡有加。遠在他們的制憲時期，麥迪遜 (James Madison) 在「聯邦主義者」(The Federalist) 的第十號論文中，顯示了對黨派的戒懼心理。到一七九七年，華盛頓在「告別同胞詞」(Farewell address) 中還警告以黨派的危險。他們的那種反政黨的意態，直至二十世紀之初，西方的著名學者如阿斯特羅夫斯基 (M. Ostrogorski) 和密齊爾 (Robert Michels) 等仍然在繼承着。他們以為政黨不是民主政治的工具，而是寡頭政治的權術。(註六) 他們的指證，自有其確實的根據。不過時代在演進中，他們過去所批判的對象，在今日看來，與其說是民主政黨，不如說是朋黨了。朋黨的組織與活動，大抵為着少數人的利益。它既鮮明確的政策，也乏正大的目標，其性質顯與政黨不同。

壓力團體也是由來已久的社會組織或政治組織。一般地說，有了代議政治，就有了壓力團體。不過現代的壓力團體，無論組織或活動都較從前的進步多了。由於它的組織龐大，活動積極，有的幾已躋於政黨之林，但二者的性質還是可辨別的。在政策上，壓力團體對於關係本身利益的政策，每能堅守弗渝，並努力求其實現。政黨，尤其是大黨之於政策，不一定要堅持，有的為了應付情勢，而隨便變更；有的本來就是為着宣傳，不是預備去實踐的。在公職上，政黨之爭取選民，為的是掌握政府的職位。壓力團體對於公職選舉雖也注意，間

也參加活動，以求有所影響，對己有利，但他們對於候選人的提名或推選，往往不出面負責，政黨才是正面負責者。這又是二者性質上之不同。

上面把朋黨和壓力團體做陪襯，政黨的性質似更明顯了。不過朋黨每為政黨的前身；壓力團體每為政黨所由組成的部分勢力。前者如英國保守自由兩政黨，原由托利惠格兩朋黨分別演變而成；後者如英國工黨和美國若干小黨的組織基礎，也有在於某些利害相同的壓力團體。

政黨是政治環境的產物，從它的性質就反映出它的功能。所以，什麼是政黨的功能？不是一個待爭辯的問題，而是已表徵於具體的事實。茂黎姆教授等 (Charles E. Merriam and Harold F. Gosnell) 所列舉的政黨功能，如對於官吏的選擇，政策的釐訂，政府職務的執行或批評，人民政治教育的推進，以及做成社會與國家間的媒介，調劑人民與政府的關係，都是較為概括的。這些不但是美國主要政黨的功能，民主國家的主要政黨大都如此。(註七)

第三節 政黨制度的條件、外形、內涵

各國的政黨制度與政治制度是互相關連的。一般所謂政黨制度，是指民主國家的政黨制度。極權國家的黨是一黨專政的黨，其性質和功能都與民主政黨的不同。所以獨裁的黨，像

過去德國的納粹黨、意大利的法西斯黨，現在蘇俄的共黨和東歐各附庸國的共產組織，其所造成的制度，都非人們所習聞的政黨制度。因為人們常識上了解的政黨制度，是民主的政黨制度。而「民主政黨制度的定義是：在一種制度下，成年人都有選舉的權利，人民有集會和言論的自由，討論取決於多數，以及反對黨派的合法存在。」（註八）這些可視為政黨制度的共同條件。在極權國家中，這些連影子都不見；其特殊的「政黨制度」，自不能與此混為一談。凱伊教授（V. O. Key, Jr.）曾乾脆的說：「一黨專政國家的所謂『政黨』，既不容忍反對的黨派，在西方的民主意識上，就不是政黨了。」（註九）所以論政黨制度，當然無關於俄式的「政黨制度」。

就外形看，民主國家的政黨制度大別有三：一、兩大黨制，如英國、美國、加拿大、澳洲、紐西蘭和日本等；二、多數小黨制，如法國、瑞士、意大利、瑞典、挪威和丹麥等；三、大黨小黨並容制，如中國和土耳其等。這三種制度都有反對黨的地位。這種反對黨或為一個大黨，或為若干小黨，其存在與活動，乃任何形態的政黨制度之基本要素。

構成政黨制度的內在因素就不單純了。如黨的社會基礎，組織形態，組織權力，各級組織的關係，組織與份子的關係，黨魁的權威，紀律的效能，以及人事與經費等問題，都是組織方面的因素。政綱政策的制定或變更，與其宣傳或實踐，選舉制度的運用，利益集團的聯

絡，以及對民意和輿論的爭取，都是政治活動方面的因素。這兩方面的因素形成政黨制度的內涵。其錯綜複雜的關係，使政黨制度成為政治科學中的繁重課題。

第一章 附註

- 註一 Edmund Burke, *Thoughts on the Cause of the Present DisContents*, Quoted by Ivor Bulmer-Thomas, *The Party System in Great Britain*, pp. 221. 297.
- 註二 Arthur N. Holcombe *Theory, Political Parties*, *Encyclopedia of the Social Sciences*, V. XI. P. 590.
- 註三 H. R. Penniman, *Saif's American Parties and Elections*, P. 151.
- 註四 P. Orman Kay, *An Introduction to Political Parties and Practical Politics*, P. 9.
- 註五 Quoted by Ivor Bulmer-Thomas, op. cit., P. 298.
- 註六 Robert Michels, *Political Parties*, Tr. by Eden & Paul, pp. 205-231.
- 註七 參看 Charles E. Merriam and Harold F. Gosnell, *The American Party System*, pp. 470-481.
- 註八 同上，頁一，翻譯 *The Adult male Population* 中 Male 字，因其已不合今日的事實。
- 註九 O V Key, Jr., *Politics, Parties, and Pressure Groups*, p. 216.

第二章 英國的政黨制度

近代各國的民主政治，除瑞士外，大都表徵於代議制度。代議制度歷史的悠長，首推英國的國會制度。它的國會制度的形成與政黨制度的確立有密切的關係。所以英國也是政黨制度的發源地。研究各國政黨制度，每從英國說起，其原因就在於此。

第一節 政黨制度的起源與發展

一八三二年選舉改革法案(Reform Bill)的通過，可謂英國現代政黨制度的開端。這不是說那法律產生了它的政黨制度，相反的，政黨制度不是法律的產物，而是歷史的果實。從三百年來英國政治史的回顧，就可了然。

一 托利惠格兩黨的早期對立

遠在一六六〇年司徒亞王朝復位之後，就有了擁護王室和貴族利益的托利黨(Tories)與接近地主階級、中產階級和平民立場的惠格黨(Whigs)之對立。原來前者是騎士黨(Cavaliers)的化身，後者是圓顱黨(Round heads)的衍系。托利惠格兩黨的鬭爭，至一六八八年光榮革命(Glorious Revolution)，暫時告一段落為止，那長期的對抗形勢，雖未盡符合現代政黨

政爭的意義，但其鬭爭的史實，對於英國兩黨制的起源，不無多少因緣的關係。大概的說，到了一六七九年和八〇年間，英國政黨制度已具雛形。如當時國會對於約克公爵 (Duke of York, later James II) 的繼承王位問題，惠格黨反對，托利黨贊成。這段事實是一明證。

二 政黨制度奠立初基

一六八八年以後，惠格黨勢力漸長。自威廉三世即位（一六八九年）至喬治三世即位（一七六〇年），其間惠格黨前後執政共六十餘年。有兩件事對於後來政黨制度的確立，在那時奠其初基。一是威廉三世接受斯賓塞 (Earl of Sunderland, Robert Spencer) 的獻議：任命國會中強大政黨的領袖為國務大臣；當該大臣失却國會多數議員支持時，就讓他辭職，另以擁有多數議席的他黨領袖去繼任。這是後來內閣制的一環。一是喬治一世對於華爾普 (Robert Walpole, Earl of Orford) 的信任，關於各大臣的任命，實際上都出於華氏的意見；大臣會議的舉行，也由華氏替國王主持。國王遂成為名義的元首。這又是後來內閣制的一環。這兩環直接造成內閣制，即間接促成後來兩大黨競爭下的政黨制度。

三 兩種政治勢力的消長

一七六〇年喬治三世即位。他深恐一黨專政過久，造成寡頭政治，遂以托利黨的納爾斯爵士 (Lord North) 組閣。並以參加「國王之友」為號召，去籠絡國會議員。惠格黨的勢力因