

· 專題研究 ·

從現代政治思潮看

政黨政治的運作



- 編主會員委律紀核考央中
- 行印社應供物文央中 •



• 專 題 研 究 •

從現代政治思潮看

政黨政治的運作

中央考核紀律委員會主編
中央文物出版社印行

500
E3902
540

· 專 題 研 究 ·

版 權 所 有
翻 印 必 究

從現代政治思潮看政黨政治的運作

定 價：新臺幣一百二十元正

著 者

謝延庚 華力進 馬起華 姜占魁 陳德禹
唐學斌 董翔飛 吳 定 黃泰誠
董樹藩 程全生 張肇祺

主 編 者：中央考核紀律委員會
發 行 者：中央文物供應社

地 址：臺北市仁愛路一段二號

電 話：三二二一 二九三六 號

郵 購 帳 號：二 一 八 一 號

行政院新聞局出版事業登記證局版臺字第二八三六號

印 刷 者：裕臺公司中華印刷廠

地 址：臺北縣新店市文化路二號
電 話：九一一〇 一一一六 號

中華民國七十三年三月出版

編輯弁言

梁永章

現代著名政治學者英國人蒲萊斯(Bryce)說：「有國家就有政黨。政黨乃是政治社會中所不可避免的必然產物。」現代政黨就是一部份人要以集體的努力與奮鬥，去結合民衆，取得政權，藉以實現其共同政治主張的一種有組織、有紀律的政治團體。其努力途徑和活動方向，在於爭取民衆的支持和擁護，運用各種方式，取得政權，控制政府，以實現其政治主張。

現代政黨，既然普遍存在於世界各國，自然是因爲有其一定的需要與效用。簡單說來，政黨的功用，在於提高政治教育，集中民衆的意志，調節政治的運作。然而現代各國的政黨活動，由於理論根據與實際運用各有不同，所以有各種不同的型態。大體說來，不外三種類型：一是以個人自由爲中心的普通民主政黨政治，實行於英美等國；二是極權專制的政黨政治，實行於蘇俄及其他共黨極權國家；三是革命民主的政黨政治，爲我們中國所創行的政治制度。

中國近九十年來的國民革命運動，始終由中國國民黨領導着，作不屈不撓的英勇奮鬥，其目的，在求中國的自由平等，實現富強康樂三民主義的新中國。其第一期的革命對象爲腐敗無能的滿清政府，在推翻君主專制，創造中華民國。自辛亥革命至抗戰勝利，是國民革命第二期，革命對象是荼毒民衆的軍閥，及軍閥依以生存的帝國主義，其任務在掃除軍閥割據國土，打倒侵略強權，撤銷各國對我不平等條約，爲國家民族爭取獨立自由的地位。自抗日戰爭勝利以來，國民革

命進入了第三期，革命對象是共產國際第五縱隊的中共匪幫，革命本質是人民生活方式的社會鬥爭，其任務是要求社會生存，國民生計和羣衆生命獲得確實的保障。

中國國民黨所致力的國民革命，其最後目標是在實現三民主義。而三民主義是順應世界潮流，切合中國需要，爲民有、民治、民享的救國主義，在於「促進中國國際地位的平等，政治地位的平等，和經濟地位的平等，使中國永久適存於世界」。

綜觀國民革命運動的歷程，鑽研三民主義的精義，則知中國所採行的黨政關係制度，乃是革命民主的政黨政治。這種型式的政黨政治，自有其獨特的性質與精神，既與一般民主國家以個人自由爲中心的普通政黨有所不同，更非極權國家的一黨專政或一黨獨裁所可比擬，其所依持的乃是三民主義的崇高政治理想，與五權憲法的遠大規模。

國父說：「政黨者，所以鞏固國家，卽所以代表人民心理。能使國家鞏固，社會安寧，始能達成政黨之用意。」又說：「中國今日要實行民權，改革政治，便不能完全仿效歐美，便要重新想出一個方法。」我們爲了解決問題，應當理論與事實兼顧。歐美國家有他們自己的社會背景，而我們中國有我們自己的社會背景，既然背景不同，那麼問題發生的原因與解決之道，怎會完全相同呢？一件事在外國可能是非常適合的，但在中國未必就完全適合，這個觀念應該清楚，否則，不顧事實，不僅徒勞無功，而且結果可能適得其反。

思想制度不是憑空而來的，任何一種思想或制度的產生，都有它特定的政治、歷史、地理和

文化等背景，政黨制度也是如此。由於民主政治的運作與政黨關係不可分，所以政黨已成爲世界各國政府的必要制度。我國憲法第一條明定：「中華民國基於三民主義，爲民有民治民享之民主共和國。」既然是民主國家，故實行政黨政治乃是必然的事。但少數國人並未能真正瞭解政黨政治的真諦，往往迷惑於歐美的各種政黨制度，誤認爲只有歐美的兩黨或多黨的政治，才是最好的民主政治。殊不知歐美的政治土壤與中國不同，政治環境既然不同，其所產生的思想制度怎能強求一致呢？

先總統 蔣公會昭示我們說：「民主制度是由革命產生的，但在民主制度成立之初，而其基礎尙未鞏固時期，如果人民失去了革命共同的信仰，又沒有健全的政黨組織爲其政治的靈魂，這個國家仍然受不住外侮內亂的磨練，更抵不住共產主義的滲透與顛覆。辛亥革命以後的歷史，更是確切證明革命的破壞之後，必須繼之以革命的建設。白紙黑字的『約法』或『憲法』的具文，以及單純的『民主自由』的口號，不僅不能保障『主權在民』的國體，並且不能拯救國家和人民於危亡。由於這一歷史教訓，就可以體會到我們本黨爲什麼今日在憲政時期，還要形成一個革命民主政黨。」這一段話，充分闡明了中國國民黨所以不能不具有革命民主政黨的特性，實爲革命的歷史傳統與客觀形勢的要求所形成的。

中央考核紀律委員會對於革命理論的實行、黨務工作的改進與研究設計的加強，經常加以研討。每一年度均選定專題，採取個別研究、集體研討或委託專家學者負責研究等方式進行，並將

研究成果轉化爲方案陳奉核定後送請有關單位參考辦理，或編印爲專書公開發行，藉以增進瞭解與認識，實施以來，頗多良好反應。

近年來，鑒於一般人士對政黨政治的運作及本黨的性質地位，常有誤解，甚至曲解，所以在研訂本年度研究專題時，就特別提出「從現代政治思潮看政黨政治的運作」，作爲研究項目之一，商請有關學者教授多次集會研討，確定各項子題及執筆人選，渥承各位教授熱心支持，各就志趣認定題目，以嚴謹的態度，負責的精神，着手撰寫，按期交稿之後，經由本會彙編成集，送請國立臺灣師範大學三民主義研究所教授林桂圃先生逐一審定，認爲：「所採用之諸篇論文，其中不少爲當今學人中研究中國當前政黨問題的專家，作品內容，均甚充實，頗多獨到見解，且立論均甚正確，並提出若干建設性意見，足供參考。各篇文字，均甚暢達，堪稱優良佳作。」當承中央文物供應社惠允印行，茲在付梓之前，謹對各位執筆先生表達永章內心誠摯的敬意與謝意，至盼本書出版之後，對研究政黨政治之青年同志及社會人士有所增益。

從現代政治思潮看政黨政治的運作

目次

序

現代政黨的動態及其趨向	謝延庚 (一)
民主國家政黨體制概說	華力進 (二一)
從民主政治的觀點看政黨政治的運作	馬起華 (三五)
政黨在政府中的功能	姜占魁 (八五)
政黨與政治發展	陳德禹 (九七)
政黨作用、社會環境與體系目標	任德厚 (一二五)
政黨在現代社會中之地位	唐學斌 (一四三)
政黨在立法過程中所扮演的角色	董翔飛 (一五七)
公務人員與執政黨之關係	吳定 (一七一)

從政黨政治的功能看黨政關係·····	黃泰誠 (一八七)
政黨政治與革命民主政黨的運作·····	董樹藩 (二〇五)
革命民主政黨的精義·····	程全生 (二二七)
中國國民黨的本質·····	黃泰誠 (二五三)
中國國民黨的歷史使命·····	張肇祺 (二七五)

現代政黨的動態及其趨向

▲▲謝延庚

作者簡介：謝延庚先生，江蘇阜寧人，國家法學博士，現任國立中興大學公共行政學系教授兼主任。

現代政黨的動態及其趨向

謝廷庚

晚近以來，作爲民主政治實質內涵的政黨與政黨政治，變動很大，研究政黨頗負盛名的紐曼 (Sigmund Neumann) 形容這種重大的改變爲「無聲的革命」 (silent revolution) (註一)，並抱怨學界與政界未能着意於此，而給予應有的體認。本文擬以巨視的角度，析述政黨在此一變局中的動向，在章法上大致以先進國家政黨運作 (party in action) 的跡象爲線索，從而鈎畫其動向的特徵。

一、擴大參與和訴諸於人民

擴大公共參與，已成爲當前世界各國政黨共同遵循的途徑，析言之，其主要動向就是提升民主化的程度，以博取羣衆的支持。當年 國父民權主義所提示的理念，跟現代政黨的價值取向不謀而合，這個價值取向是什麼呢？簡單的說，就是在全民政治的潮流中求適應。 國父說：「世界上把全民政治講得最好的莫過於美國林肯總統，所謂民有、民治、民享。」林肯的名言常被徵引，但很少人注意此三者順序上的特殊意義， 國父看得真切，他說：「真正的全民政治，必先要有『民治』，然後才能說是『民有』，真是『民享』。」也就是說，後兩者可說是以民治爲命脈的，爲民所治若是一場空言，那末，民有、民享都將成爲鏡花水月。例如俄國一九三六年的

史大林憲法，在形式上是一部很漂亮的憲法，但因為它標榜無產階級專政，不合於全民政治的意義（註一），在共產黨壟斷一切的局面之下，憲法上主權屬於國民全體和共享福祉的承諾，便失却實質的意義，換言之，「民治」落空，則「民有」、「民享」很可能成爲美麗的謊言。是以現代政黨的流行觀念皆以民治爲民主的關鍵，在作爲上以擴大政治參與爲其特色。

（一）政黨提名的民主化

近世各國政黨提名的演變，即是參與擴大的具體例證。美國政黨提名，從早期的秘密會制度（caucus system）到一八三〇年代的代表會制度（convention system）（註二），足以顯示黨的羣衆要求參與的動向，後來有人批評代表會制度仍然易受操縱，民主化的程度還是不夠，於是又在八四二年創設了直接初選制度（direct primary system）（目前約有半數的州實施初選制，其餘的州仍以代表會制爲主）（註四），即黨內先作預選，意味着黨的羣衆直接過問提名之事，使提名不單純只是黨的事務（party business）。歐洲的政黨雖有集權化（centralization）的傳統，但近年來提名之事的處理，逐漸流露分權化的色彩，英國保守黨與勞工黨的中央組織對於地方選區候選人的物色，多不加干預（註五），其他如西德、挪威、及瑞典等國的政黨提名，亦有類似的表徵。此一動態，不僅符合黨內民主的要求，同時也符合黨的利益，蓋政黨提名的主旨，在於尋求適當人選以爭取選舉的勝利，所謂適當人選，未必是十分傑出的人物，但必定是能够經得起考驗而爲各方

所接受的人物，因此，政黨在提名過程中所持的態度力求超然，提供公允的制度和規則，讓黨內的競爭者公平競爭，冷靜觀察全黨上下的反應，換句話說，在提名的過程中，政黨所扮演的角色，只是探索與期待，進而整合黨人對於可能人選所作的評價，這是很值得注意的特色。說起來這個道理也很簡單，因為民主政黨不走暴力路線，其當政與否取決於選舉票，西方學者對此一情勢曾有「以計算人頭來代替打破人頭」的妙喻，這句話最能表達為民所治已是勢所必然。儘管各國的國情不一，政黨制度不同，未必宜乎採取歐美模式，但在隱約中，我們還是可以察覺現代政黨是多麼關切它的羣衆基礎。

(二) 訴諸於人民的動向

為民所治既是大勢所趨，政黨與政治人物乃不得仰望於民間，於是政治理論因而產生重大變化，例如一九一五年麥考斯 (Robert Michels) 所著「政黨」(Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy) 一書 (註六)，由於提出著名的「寡頭統治鐵律」(iron law of oligarchy) 而傳誦了半個世紀，這種黨權必然為黨的領導階層所壟斷以及攬權者必然逞其私欲的假定，在參與日益擴大的情勢之下，顯然已面臨考驗，設若權威的合法性 (legitimacy of the authorities) 有了問題 (註七)，則寡頭統治豈能安穩？析言之，政黨和政治人面對如許的政治氣候，玩權弄勢的行徑也就有了限度。衡情度勢，此一在學術界風靡已久

的「鐵律」似已不合時宜不切實際了。

政黨在擴大參與和仰望於民間的取向之下，其作風有很大的開創，不僅上述提名制度趨向民主化一端而已，諸如政治溝通作爲的加強，傳遞輿論和滙集民意功能的提升，均可印證。粗略的說，現在政黨在意識上已轉變爲不迷信權威而熱衷於結納選民，這一特徵呈現在實際政治中的可謂比比皆然，其間最爲惹人矚目的事實，諸如先進國家競選組織結構的多元化，政黨競選經費大量挹注於宣傳項目，以及競選活動不再倚仗包攬選票的牽線者(wire-puller)(註八)。尤其突出而耐人尋味的是競選經費來源的流變(註九)，例如美國政黨的競選經費，向以豪門巨富的捐款爲主要出處，但近年來由於公共參與不斷擴大，志願性助選團體風起雲湧，民間的自覺心因而更爲提高，對於大捐獻者可能以金錢結納政治權威的顧慮日甚，是以防範金錢腐化政治的立法愈臻嚴密，政黨及其候選人爲客觀情勢所迫，已逐漸疏離以金錢爲餌的勢力，而着意於激發社會各界的認同和參與，寄望於更多的人解囊相助，審察晚近幾屆大選的形勢，大眾化的小額捐款很受重視，此一源流似已成爲美國政黨選費的新血。抑有進者，大批政治行動委員會(Political Action Committees)的出現(可說是利益團體捐獻方式的變形)，造成了政黨選費來源的高度分化(註一〇)。總之，「小數大錢」(big money in little sums)的模式，在政治捐獻的作爲上，有取代富豪地位的態勢。可見政黨因應參與擴大的政治環境，以訴諸於人民(appeal to the people)爲其無可代替的價值取向，也可說它已從幕後走向臺前，直接召喚羣衆的支持。民主思潮的波瀾壯闊，美

國政黨的此一動向，似已成爲世界各國步趨的前奏。

(三) 導致無產階級專政的沒落

在世界性參與擴大的潮流之下，極端政黨(radical party)的遭遇如何呢？衆所週知，共產黨是標榜無產階級專政的，它是一個階級的政黨，故不能接受全民政治的觀念，也就不能爲全民所接受，拿俄共和中共來說，都已面臨回頭却回不了頭的困境，於是對這個既不能丟棄又難以奉行的教條，只好一面迎合，又一面排拒，顯得步履踉蹌。這些年來，法國、意大利、和日本的共產黨曾先後表示不再堅持無產階級專政的路線，由於不是俄國所發佈的，致未引起世界的廣泛注意，其實，這是一件大事，它大致反應政治氣候上的特殊壓力，易言之，乃是當前全民政治的壓力導致無產階級專政的沒落。有些研究共黨問題的人認爲那是策略或姿態，但我人以爲即令作如是說，亦可肯定共產黨是實逼處此，既不能以革命手段奪取政治權力，就只有爭取民間廣大的支持，以挽救國會中席次的衰退，如一味執着於無產階級專政的立場，則其他階級作何感想？又如何在選舉中獲得他們的選票？可知共產黨是受到擴大政治參與呼聲之震撼，爲了巴結選民才作此迴響的。

二、溫和、折衷與容忍

近代的早期，政治學者即已確認民主政治應當遵守寬容的原則，然而，此一看法多基於意理和德性上的認知，視為民主人士應有的風範。如今，學界討論民主政治，依然肯定此等原則，不過，在體認上則較為落實，理念之外，更從政黨或政治人物成敗得失的利害關係上解析其不得不然的緣由。

(一) 和而不同的理念

雷斯曼(David Riesman)在「寂寞的羣衆」(The Lonely Crowd)一書中將社會分成三個時期(註一)：傳統導向社會(tradition-direction society)，自我導向社會(inner-direction society)，及他導社會(other-direction society)，雷氏指出現代社會為他導社會，其主要特質是取決於他的因素不可勝計，致羣體中相互依存的程度大為提高，故人我關係的調適，成為攸關成敗的首要課題，而因應之道，端在確立不以自我為中心的生活態度，毋意毋必的處世哲學，才能接納別人，也才能為別人所接納。引伸其義，民主政治或政黨政治之講求溫和、折衷、與容忍，就毋需另作辯解了。

對上述意理講得最明白也最有力的是羅西特(Clinton Rossiter)，他說：「沒有溫和與折衷，就沒有政黨」(no parties without moderation and compromise)(註二)，這個論斷，並非過甚其詞，按現代社會為多元的組合，個體之間的利害關係極為複雜，如何協調衝突，化暴戾為