

中華民國政黨體系之分析： 一九四九年至一九九二年

明居正*

摘要

對於遷台以來中華民國政黨體系之分類大體上有一黨專政、一黨獨大、革命民主政黨及民主政黨政治等四大類，但是在理論上來說，皆存有相當大的缺陷，需要政黨學者在理論上作出大的推進。

中華民國政黨政治的發展與其過去四十年來的經濟、社會變遷有密不可分的關係。若以沙托瑞(Sartori)的分類法而言，一九四九至一九八六年間中華民國應屬於「具有意識形態的霸勢一黨體制」，它具備以下的特色：(1)有一強大的、有意識形態的國民黨長期執政。(2)在體系中尚存在著不具威脅的青年黨及民主社會黨。(3)私有經濟的存在被容許，且受鼓勵，并由此而引發社會變遷。(4)過去四十多年來，台灣社會舉行了無數次的選舉，這些選舉具備不同額的、種類多且次數繁、定期舉行、非執政黨人士參與多、執政黨過去可容忍不具真正威脅之競爭及漸進的開放參與等特色。

一九八六年後，政黨間的競爭逐步開放，至一九九三年，可謂“競爭”的原則已經確立。但是，中華民國未來是否會走上兩黨制抑或優勢一黨制，則尚有待未來的政治發展。

* 國立台灣大學政治學系教授

近年來，中華民國台灣地區的政治領域出現了劇烈而快速的變化，引起了國內及國際學界的高度關注。一時間，“台灣經驗”中的民主轉型問題成了眾人矚目的焦點，也產生了大量的學術分析專著及論文。

在這股政治學界的“台灣熱”當中，台灣的政黨政治自然也是人們關心的課題之一。不過，多數的分析似乎都集中在個別政黨的變化，例如國民黨的結構變化及民進黨興起的經濟社會前提等，以台灣地區政黨體系之變遷作為探討主題的文章并不多見。因此，本文企圖自理論的角度出發來彌補此一缺陷。

本文的結構如下：在第一節中，我們將介紹美國精研政黨政治的沙托瑞教授(Giovanni Sartori)對於政黨體系分類法的理論，作為本研究的理論架構。其次，我們將摘要簡介有關台灣地區政黨政治的各種學說，并指出其不足之處，以導引出我們研究的方向，第三節將回顧台灣過去數十年來的經社變遷，說明其對政治所產生的衝擊。在最後一節中，我們將綜合以上的分析，再自政黨數目、意識形態、人民參政權之限制、及地方選舉等面向來為四十多年來台灣地區的政黨體系作一個理論上的澄清與辨認的工作。

壹、政黨體系的分類

在本文中，我們採用沙托瑞 (Giovanni Sartori，或譯薩杜里) 的分類法。因為，傳統的政黨學者通常採用政黨的數目作為分類的標準，如杜佛傑即將世界各國的政黨體系區分為一黨制、兩黨制及多黨制，後來的學者率多因襲之，如談子民教授的“政黨論”^①即是。但是單純以數目來區分並不能增加人們對於政黨體系的知識，因此，引入其他的分類法自有其必要。

沙托瑞並未完全排斥以數目為基礎的分類法，然而他增加了其他的考慮因素使得其架構更為完整與周密。沙托瑞所提出的第一個考慮是政黨的實力。在許多國家裡，成立或登記一個政黨並不是難事，可是一個具有真正意義的政黨必須具有實力。政黨的實力，沙托瑞認為，要看它在國會——尤其是下議院——中的席位，甚或其在下院中席位之比例^②。

^① 談子民，《政黨論》。

^② Giovanni Sartori,《Parties and Party Systems》,(New York: Cambridge University Press, 1983), p122.

他並未嚴格規定具體的數字，但是依照許多採取比例代表制的歐陸國家的作法，一個政黨必須取得全國選舉中百分之五以上的選票才被視為真正的政黨，我國在民國八十年十二月二十一日的第二屆國民大會代表選舉中亦採用了百分之五的門檻規定。按照此規定，我國目前只有國民黨及民進黨二個具有真正實力的政黨。

他所增加的第二個考慮是一個政黨是否有獨立執政的潛力，或至少是否有被邀請參加組閣的潛力。鑑於法國及義大利的共產黨在選舉中可獲取高至二成甚至三成的選票，雖然它們突破百分之五十的可能性幾近於零，而且在過去廿五年中未曾參加組閣，但是，沙托瑞認為由於它們的存在影響了政局——尤其是政黨競爭的方向，所以，它們以具有相當的勒索潛力(*blackmail potential*)而被歸類為有實力的政黨③。

以上兩個標準幫助我們判定一個政黨是否為真正的政黨，抑僅為一泡沫政黨。第三個考慮，沙托瑞指出，是為競爭(*Competiton*)。和其他理論家不同的是，他將競爭當作一個核心概念，并由此進一步充實其分類法，依照他的看法，所謂競爭至少包含兩層含意，第一，在任一選區中，至少大部份——即使不是全部——席次是經過兩個以上候選人競爭而決定的。第二，在競選中在野黨是真正的、獨立的反對黨，亦即，小黨的候選人可以無所畏懼地反對執政黨的候選人，并享有相同的權利④，於此，我們還必須澄清兩個概念：低度競爭(*Subcompetition*)及非競爭(*noncompetition*)。低度競爭意指某個候選人在選舉中完全未受到挑戰即當選了，亦即，無人與其競爭該一席位，但是，低度競爭仍然容許并保障競爭，之所以會出現這種狀況是因為人們覺得不值得去參加競爭。但是，非競爭性就完全不同，它雖亦呈現未受挑戰的局面，不同的是，它是以法律或實際的手法去禁止競爭，因此，二者的本質並不相同。

有了這三個標準後，我們就可以著手進行政黨體系的分類。若將政黨體系以數目及競爭程度為指標作一排列，則全部的政黨體系應包括⑤：

- 1.一黨制(One-party system)
- 2.霸勢一黨制(Hegemonic one-party system)
- 3.優勢一黨制(Predominant one-party system)
- 4.兩黨制(Twoparty system)

③同上註，頁一二二～二三。

④同上註，頁二一七。

⑤同上註，頁一二五～二八。

5.溫和多黨制(Moderate Pluralism)

6.極化多黨制(Polarized Pluralism)

7.粉碎多黨制(Atomized Pluralism)

在這個分類法當中，競爭性與非競爭性的分野落在霸勢一黨制與優勢一黨制之間。也就是說，一黨制及霸勢一黨制屬於非競爭性的政治體系，而優勢一黨制以下的皆屬於競爭性。現在我們需要進一步討論各種制度的特色。

一、一黨制

一黨制，顧名思義，就是政治體系中只有，而且只容許，一個政黨存在，其餘的政黨都被這個政黨所禁止。依照沙托瑞的觀察，在一九六二年至一九六八年中，全世界有三十三個國家可被歸入一黨制中，如東德、羅馬尼亞、匈牙利、捷克、保加利亞、中共、西班牙、葡萄牙、突尼西亞及阿聯大公國等國家。顯然地，這些國家的一黨制仍存在著相當的差異。因此我們可以再進一步細分，下表就是在增加了意識形態、強制性、對其他團體之政策、次團體自主性及專斷性等指標後，他對一黨制的再分類⑥：

標 準	極權型一黨制	威權型一黨制	實用主義型一黨制
意 識 形 態	強而極權	較弱而且不極權	無意義或非常弱
強制性、擷取力、動員力	高	中	較低
對待其他團體之政策	摧毀	排它	吸納
次團體之獨立性	無	僅存於非政治性團體	允許或容忍
專 斷 性	不受限制且無法預測	在可預測之範圍內	受到限制

⑥同上註，頁二二七。

二、霸勢一黨制

這種體系和上述一黨制略有不同的是，除了一個強大的執政黨外，在體系中尚存在著一個或是數個小黨。這些小黨既不被容許，亦無足夠的實力，與執政黨作政治上的競爭。但是，他們被容許存在卻可創造出一個“模擬”式的政黨市場。這個市場，沙托瑞認為，可以促進政治溝通，令執政黨有更多的管道接收到更多消息。由於意識形態的強弱有別，在這個範疇內，我們亦可區分出兩種不同的亞型：意識形態霸勢一黨制及實用主義型霸勢一黨制，前者以波蘭為代表，後者包括墨西哥、葡萄牙、巴拉圭及南韓等國家^⑦。

三、優勢一黨制

如果按照以前的看法，凡是在政治體系中只存在一個強有力的政黨，而且在相當長的一段時日內都未有政黨輪流執政的現象出現時，這個體系就自然被劃入一黨制的範疇中。如此一來，一方面我們會發現所謂“一黨制”的國家數目愈來愈多，另一方面，我們會很尷尬地注意到，許多明明屬於不同類型的國家竟然都落入同一範疇之中，如菲律賓、印度、智利、以色列、土耳其、南非、日本、甚至美國的南方各州。因此，這個顯而易見的矛盾就要求政治學理論上進一步的發展。

前引的沙托瑞的三個考慮——尤其是競爭原則的標準——提出後，幫助我們解決了這個難題。也就是說，在眾多表面上看來只有一個主要的執政黨的國家中，來自其他政黨的競爭是否被容許存在，就是一個最重要的試金石。除了競爭之外，優勢一黨制尚具有其他的特色需要再作闡述。首先，這種體系雖然呈現出一元的面貌，但是在其背後其實是一個多元的社會基礎及多元的政治生態。這個特色並非來自理論的推衍，而是來自實證性的觀察。這些社會本身既是多元的，又容許競爭，其所以會只有一個大黨存在正是競爭的結果。亦即，在延續的競爭中，某一個政黨總能設法擊敗其他政黨而獲得政權^⑧。第二，這意味著，優勢一黨體系不管維持了多久的優勢，但是它產生變化的可能性是絕對存在的，因為競爭可以產生優勢一元亦可產生別的結構，如二元及多元^⑨。第三，

⑦同上註，頁二三〇～二三八。

⑧同上註，頁一九二～二〇一。

⑨同上註。

這個優勢政黨經常在合法的競爭中贏得多數，多數不必然要超過百分之五十，而是由各體系的規定而決定。第四，這個優勢政黨必須能夠而且願意單獨執政，亦即它不和其他政黨組織聯合內閣共同執政，最後，一個體系被視為優勢一黨制必須是該體系中的大黨能在全國選舉中至少連續獲勝三屆以上。這個定義雖有其主觀性，但是若一政黨無法連勝三次就出現政權交替的現象，則我們面對的可能就是一個二元制或是多元制，而不是一個優勢一黨制^⑩。

藉著以上的這些標準，我們不但可以在理論上成功地區別不同類型的一黨制，而且在實例上解決了對於日本及美國南方各州政黨政治不同看法上的困擾。

四、兩黨制

在通俗的論述中，兩黨制被目為“標準”的政黨政治，或曰政黨政治的“典範”，但是理論界的看法卻大不相同。當討論到兩黨制時，一般人總會想到英國或是美國的制度。因為，在人們的印象中，英國有保守黨和工黨輪流執政，而美國有民主黨和共和黨互相競爭。不過，進一步的分析卻指出上述看法仍然有待商榷。首先，我們一個最大的困難是：英國或美國究竟在什麼時間才可以被稱為兩黨制？因為，在英國的政治歷史中，我們清楚地看見，二十世紀初期，英國絕對不是所謂的兩黨制。自一九〇〇年至一九二九年間，自由黨內部出現分裂，所獲選票及議席不斷下跌，而工黨卻蒸蒸日上大有凌駕其上之勢，下列圖表說明了這個現象：

年 份	各 黨 得 票 之 百 分 比			
	保 守 党	自 由 党	工 党	其 他
1922	38.2	29.1	29.5	3.2
1923	38.1	29.6	30.5	1.8
1924	48.3	17.6	33.0	1.1
1929	38.2	23.4	37.0	1.4

資料來源：雷飛龍，英國政治制度論集，商務，第一二八頁^⑪。

^⑩同上註。

^⑪雷飛龍，《英國政治制度論集》，（台北：商務，民國七十二年），第一二八頁。

其他的時間不論，上表顯示出，自一九二二年至一九二九年間，英國的政黨體制呈現出保守黨、自由黨與工黨三足鼎立的態勢、此時英國是不折不扣的多黨制而非兩黨制。

美國的政黨政治史呈現出一個更為複雜的面貌。例如我們在前面所討論的南方各州就是民主黨佔優勢超過一百年的情況，這無論如何無法令人聯想到兩黨政治。就以全國性政治中的總統選舉而言，我們心目中的“兩黨輪流執政”模式在此亦受到極大的挑戰。在一八六一年至一八八五年的二十四年當中，共和黨人連續獲勝，擔任了六屆總統：在一八九七年至一九一三年中，共和黨人擔任四屆總統；在一九二一年至一九三三年中，共和黨連續擔任三屆總統；最後在一九三三年至一九五三年的二十年中，民主黨人連任五總統，其中還包括富蘭克林·羅斯福連續四次當選總統最後還死於任上^⑫。

於此，或許會有人辯說，如果我們不看個案，就整體而言，英美兩國都是兩黨輪流執政，所以，它們是兩黨制。對於這些看法，我們要反問：若研究者的時間切割點恰好落在上述的各時段中，則我們面對的，究竟是英國的“三黨”制，抑是美國的“優勢一黨”制，這些論爭要求我們在理論上進一步確認兩黨制，否則上述的案例可能會完全否定兩黨制的存在。

經過層層的剖析，沙托瑞為“兩黨制”勾勒出以下諸特徵：第一，兩個政黨皆應有能力去爭取下院中過半數之席位，第二，兩黨之一可實際贏得此半數以上之席位，亦即，縱有其他政黨存在，也無法改變此現象，第三，此多數黨願意單獨執政，無須與他黨合作組織聯合內閣，第四，兩黨輪流執政的可能性完全存在^⑬。

有了辨認兩黨制的理論工具後，我們再來看具體的實例時就可以確定：英國在一九二二年至一九二九年間係屬於多黨制而非兩黨制，其兩黨制之發展是於一九四五年之後才較穩定。美國南方各州長期由民主黨主政，應屬於優勢一黨制，而總統選舉的結果在不同的時期內必須作不同的認定，亦即，同一政黨連任三屆以上就可被界定為優勢一黨制，在不及三屆就出現輪替時才符合兩黨制。因此，整體看來，我們可以說，兩黨制很不容易出現，亦未必可以長期存在，而且其變化的可能性極大，

^⑫美國總統之沿革，包含姓名、黨派、屆別、及任期，可參閱吳炳鐘，《大陸簡明英漢辭典》，（台北：大陸，民國六十七年）附錄二。

^⑬G. Sartori, 前引書，頁一八五～一九二。

與一般人心目中的“典範”有相當大的差距。

五、溫和多黨制

過去，當學界只能用數目來區別政黨體系時，任何體系只要有三個以上的政黨存在時就被界定為多黨制。對於這種分類法，沙托瑞也頗不以為然。他認為，在傳統的多黨制中其實存在著三種截然不同的體系：溫和多黨制，極化多黨制和粉碎多黨制。

溫和多黨制的特色如下：第一，在體制中有三至五個有意義的政黨存在，所謂“有意義”(relevant)的政黨即是前文所說的，一個政黨或有單獨執政的實力，或有參與聯合內閣分享政權的實力，或雖不參與組閣卻有一定的杯葛能力者，皆屬之，第二，在這些政黨之中，意識形態的差距並不很大，第三，政治生態呈現一種二元聯合的形態，亦即，在其政治光譜中，沒有中間的政黨，所有的政黨不是略偏右，就是略微偏左，宣傳口號的歧異大於真實的歧異，第四，因此，政治競爭的方向是向心式的競爭，亦即，偏左或偏右的政黨不會更走極端，而會以較溫和的言辭去爭取位處中間的選票^⑭。

總之，這種體制的政治競爭雖然在多個政黨中發生，但是其性質是溫和的、良性的；暴力或嚴重的政治對立在社會上很少見。西德（統一前）、比利時、愛爾蘭、瑞典、冰島、盧森堡、丹麥、瑞士、荷蘭及挪威的政黨體系都是屬於這一類。

六、極化多黨制

極化多黨制與溫和多黨制的最大差別在於，在前者中，政黨間的競爭是惡性競爭，而後者是良性競爭。這種體系，依據沙托瑞的分析，包含以下的特徵：第一，在體系中大約有五個或六個有意義的政黨存在，第二，在體系當中存在著有意義的“反體制政黨”(anti-system party)。反體制政黨，簡言之，就是一個政黨在進行反對現存政權的活動時，同時在削弱該政權的合法性。這個觀念是本文中一個十分重要的觀念，在下一節中，我們會作更詳盡的分析，第三，政黨之間——未必是所有政黨之間——存在著極大的意識形態上的差距，第四，政府或執政黨總是同時面臨來自左邊及右邊的反對力量，第五，政治光譜的中央為一個或多個政黨所佔據，第六，政治體系中，離心的競爭大於向心競爭，亦即，

^⑭同上註，頁一七三～一八五。

政黨的意識形態，政見乃至作風都較傾向走極端而非競相溫和，第七，體系中有不負責任的反對黨存在，最後，政治上過度承諾的現象泛濫^⑯。

七、粉碎多黨制

沙托瑞對於這種體制著墨不多，他指出，在這種體制中，政黨的數目很多，但是究竟有多少並不重要，因為每個政黨都是一個領袖的化身，一人一黨。而且沒有任何一個政黨可以單獨地對政治體系產生太大的影響，這些政黨的存在，就像一個一個原子一樣，非常細碎也非常分散^⑰。

我們在本節中用了不少篇幅來討論政黨體系的分類。因為，藉著分類，我們提出并解答了許多理論上的問題，澄清了流行於我們社會乃至學術界中有關的混淆，更由此而重建了賴以分析台灣政黨政治的架構。

貳、政黨政治在台灣之理論評介

要討論我國之政黨政治，為台灣過去以及現在的政黨政治作界定當然是不可少的工作。大體說來，在學界當中以一黨專政、一黨獨大、革命民主政黨及民主政黨等四種看法最具代表性。以下我們就來簡要地討論這些觀點。

一、一黨專政

對於過去——甚至現在——台灣政黨政治的最嚴厲的批評，當然是一黨專政。但是有相當部份的指控流於情緒性的批評，鮮有能提出一套理論來支持其看法，張俊宏的《到執政之路：「地方包圍中央」的理論與實際》卻是一個少見的例外，因此，本節將引用張文以補足這方面的觀點。

張俊宏說，國民黨在台灣實行的是一黨專政，其統治基礎有三：(1) 藉著劫收與暴力，霸佔所有的統治高地；否定台灣人決定台灣未來前途的權利；強迫灌輸大中國沙文主義，否定台灣歷史文化；以黨來侵佔並扭曲國體；形成了結構上的優勢。(2)為了將此優勢制度化，國民黨更進一步地發展黨國體制，包括黨化國家機關和黨化民間社會。最後表現於選舉總動員，不僅黨國不分地全面整肅異己，還黨國不分地全面為國民

^⑯同上註，頁一三一～一七三。

^⑰同上註，頁一二五～一二六。

黨助選。(3)隨後，為了安撫台灣人和塑造民意支持的形象，外來的黨中央又透過經濟特權來網羅台灣人精英，由此衍生出各地經營特權生意的國民黨籍地方派系，以及各種全國性的民營大資本^⑯。

張俊宏的說法顯然包含了極大的矛盾。首先，他對“一黨專政”所作的定義不恰當，如果按照沙托瑞的分類法來看，張心目中的“國民黨體制”不是一黨制就是霸勢一黨制，此二者的主要差別在於，後者尙容忍其他小黨的存在，但是絕對不容許形成任何政治上的挑戰和競爭，而前者是根本否定了任何其他政黨的存在^⑰，在一九八六年九月二十八日民主進步黨正式宣佈成立之前，台灣尙有民主社會黨及青年黨，除非我們完全否認此二黨之真實性，否則台灣應為霸勢一黨而不是一黨制。再進一步說，當民主進步黨成立未受鎮壓，亦在同年與國民黨競爭的選舉中獲得輝煌的戰果時，霸勢一黨的局面亦會因此而被打破而再向前發展。換言之，縱使我們接受張文中對於國民黨一黨專政黨國體制的一切描述為真時，張對此現象冠以“一黨專政”一辭是大大地削弱了其理論的說服力，因為他忽略了一—或至少低估了—民主進步黨出現且未受取締之事實對於台灣政黨體系之影響。其次，即使我們接受一黨專政的說法，張俊宏又將如何解釋在台灣已經存在了四十年的各級選舉？當然這些選舉在過去存在著許多不公平的現象，但是它們不是同額競選，而且非國民黨人士屢屢擊敗國民黨的候選人而當選的二個事實，就足以在沙托瑞的理論基礎上否定了張俊宏的觀點。因此，我們必須指出，張俊宏的文章雖然有其「理論」，但是還是比較粗糙。

二、一黨獨大制

對台灣政黨體系的各種看法中，比“一黨專政”要溫和，且普遍為學界所接受的為“一黨獨大”制。但是這裡的“一黨獨大”制只是一個籠統的用辭，它實際上涵蓋了一片相當寬闊的範疇，例如政治學者彭懷恩有時將其稱為“優勢一黨”制(dominant one-party system)有時將其稱為“一黨獨大”^⑲，另一位學者謝政諭則以一九八六年民進黨的成

^⑯張俊宏，《到執政之路》，（台北：南方，民國七十八年）頁一五～二六。

^⑰G. Sartori，前引書，頁二二一～二三七。

^⑲彭懷恩，《中華民國政治體系的分析》，（台北：時報出版公司，民國七十二年），頁一九三～二三九；彭，《台灣政黨體系的分析》，（台北：洞察，民國七十八年），特別是第二〇頁。

立作為分野，之前稱為“一黨優勢”體系(one-party dominant system)，之後稱為“政黨政治”時期^{②0}。值得注意的是，不論其為“優勢一黨”、“一黨優勢”或是“一黨獨大”，皆為英文中的dominant one-party system或是one-party dominant system，而其理論意涵最多僅如彭懷恩所引用的杭丁頓的概念^{②1}，故為統一及避免為本文之“優勢一黨制”(Predominant party system)混淆，本文將其統統稱為“一黨獨大”制。

細察之下，這些“一黨獨大”制的觀點存在了以下的缺點。第一，各文作者在使用此概念時，僅就各辭的表面及台灣政黨結構的表象作出直觀的認定及聯繫，並無細密、完整的分析以支持此概念，從另一方面來看就是對概念界定的粗糙，第二，因此我國多數學者在使用此概念時，不是呈現束手束腳未能暢所欲言之感，就是在面臨判定台灣的民主程度時流露出自信不足的尷尬，如謝政諭在其文中討論台灣地區的政黨政治以民國五十八年作為起點，理由之一即是在這年進行了台灣地區首次中央公職人員的增補選，使得討論台灣的民主略有意義^{②2}。

因此，我們必須指出，“一黨獨大”是一個很不精確的概念。使用這個不精確的概念來分析台灣的政黨政治不但未能增加我們對於台灣政黨體系的了解，反而會因為我們目前仍是由國民黨在執政，而誤認我國仍不民主。這種看法不但忽略了我們近年來在民主化的努力與成就，更無法在理論上自圓其說。

三、革命民主政黨

過去國民黨自身及一些傾向國民黨的學者在論及台灣地區的政黨政治時，每每強調其特殊性，譬如中國的歷史背景或是目前中國分裂及國共對峙的現狀，因而論證西方的民主政治或政黨政治不適用於當前的台灣地區，而我們只應該採行革命民主政黨制度。現在，這種看法雖然已經被現實政治的發展所超越，不過，為了顧及研究的完整性，我們仍應加以討論。

有關革命民主政黨的定義、本質、來源及於今日之適用性，以下所

^{②0} 謝政諭，“我國政黨政治的發展：台灣地區近二十年的政黨變遷”，洪泉湖、唐國英、沈宗瑞編，《中華民國的發展經驗》，（新竹：清華大學共同科，民國七十九年）頁一八七～二三三。

^{②1} 彭懷恩，（民國七十八年：頁二〇～二二）

^{②2} 謝政諭，前引文。

引二段文字有很清楚的說明。

政治學者程全生教授說：“民國十七年北伐初告成功，中國國民黨原期於軍政底定後實行訓政，早日實施憲政，完成國家建設，然由於內亂外患事件不斷的發生，以及八年艱苦對日抗戰的影響，使預定的建國程序遭受阻礙。迄至民國三十四年勝利還都，民國三十六年一月一日國民政府公布中華民國憲法，實施民主憲政以來，完全採取普通（民主）政黨的做法，早已轉變奠定了民主政黨所應具備的基礎。而在現階段，由於國家的處境特殊，一方面在自由基地固應實施民主政治，以建立台灣為中華民國的模範地區，而另一方面在國土尚未完全光復之前，自應以革命的傳統精神及革命的行動與方法，以擔負國民革命的神聖使命，乃於民國三十九年七月二十二日由中央臨時常會通過中國國民黨改造綱要，確定中國國民黨的本質為「革命民主政黨」，民國四十一年十月十七日中國國民黨召開第七次全國代表大會，修正黨章，明定「本黨為革命民主政黨」，中國國民黨的屬性乃由此確立”^㉓。

另外，已故的蒙藏委員會委員長董樹藩先生對於革命民主政黨也有如下的見解：“政黨本是一種政見的結合，對於一個國家的大問題，自應有它的立場與主張。但在中國，由於三民主義救國主張的正確性，使所有政黨的政治主張均無法違背三民主義這一最高原則。這種情形使中國政黨在政治主張上不會發生過大的差異，而在政黨政治上自亦不致產生執政黨與在野黨的極端對立狀態。因此，嚴格說來，中國的政黨政治對於反對黨的產生，根本就缺乏有利的條件，倒是執政黨與在野黨的友好合作，可視為政黨政治的常態。本來政治制度與政黨政治有極密切的關係，在某種政制之下，就會產生某種適合此一政制的政黨政治。中國在五權分立的政治制度之下，也走出了一套屬於中國自己的政黨政治，那就是革命民主政黨^㉔。”

從以上兩段引文中，我們發現革命民主政黨的主張至少有幾個缺陷。第一，他們認為，由於中華民族面臨的處境特別，所以中國國民黨要以革命的手段去推進其目標，以臻民族於富強之境，但是他們又指出國民

^㉓程全生，“革命民主政黨的精義”，中央考核紀律委員會主編，《從現代政治思潮看政黨政治的運作》，（台北：中央文物供應社，民國七十二年），頁二三八～二三九。

^㉔董樹藩，“政黨政治與革命民主政黨的運作”，引自中央考核紀律委員會，前引書，頁二一四～二一五。

黨亦非一般的革命黨，而是革命民主政黨，這意味著，國民黨與一般革命黨不同之處在於：它和先進國家一樣十分重視民主，故反證民主確實是世界潮流，不可輕忽。不過，兩篇文章都未能提出有說服力的說法來論述在革命民主政黨下的民主為何，而它與西方的觀點又有何不同之處，第二，董文中指稱，由於三民主義之正確性，故所有政黨之主張無法與其違背，政黨間不會有嚴重對立。因此，他斷言中國的政黨政治對於反對黨的產生缺乏有利條件。這種看法率直地否定了競爭性政黨政治在台灣出現的可能性。因此，當反對性政治團體出現時，董的觀點就完全站不住腳。從另一方面來看，董的觀點反映出，在我們的社會中有相當數目的人不了解政治變遷的動因。

歷史告訴我們，西方國家近代的政治變遷與民主普及是和工業化的發展同步進行的。工業化不但帶來經濟的變遷，亦推動社會階級、結構及人際關係的變化。十八世紀下半葉之後，工業化的進程隨著工業革命的爆發而由英國逐漸延伸至歐陸的各個國家。科技的發明很快地即與經濟生產相結合而且強有力地推動了經濟的發展。在一個近代國家中，經濟發展最重要的特徵就是工業的建立。工業或是工廠通常分佈在都市或都市的外圍，因為靠近都市可以較易地取得充裕的資金及勞動力，久而久之，“都市”愈來愈發達，遂帶來了所謂都市化的現象，除了其他的變化外，都市化對於社會上的階級帶來了明顯的衝擊。中產階級的人數開始增多，而與工廠數目同時激增的厥為產業工人的數目。當中產階級的人數與因財產增長而生的影響力增加時，中產階級遂開始要求政治上的發言權以至實際的參與，因此如何處理中產階級的政治參與就成為政治體系必需面對的問題^⑤。

另一方面，都市中大量增加的產業工人，亦帶來其他的問題，如工作時間、工資、工作條件、安全、醫療、居住乃至童工、女工等。所有這些問題起初多以個案的形式出現，但是，當個案的數目不斷增加時，這些糾紛便成為社會問題，自然刺激了工人團體的出現，而透過政治過程為工人爭取福利的努力亦為政治體系帶來了新的挑戰^⑥。

工業化所帶來的社會、政治變遷還有第三類的衝擊。和傳統的農業社會相較，工業社會十分複雜，而且人際互動較多，因此，次級性團體

^⑤ 有關之論著極多，如 Samuel Huntington, 《Political Order in Changing Societies》, (New Haven and London: Yale University Press, 1973).

^⑥ 同上註。

的數目亦開始增加，有些團體只是文化性、聯誼性或是社會性，但是亦有不少是帶有政治性或逐漸涉入政治的領域，法國研究政黨的學者杜佛傑(Maurice Duverger)即指出，西方各國的外造政黨多數來自社會團體，除了我們前面討論過的工人團體演變成工黨外，其他還包括農人團體與農民黨、哲學家團體、學生團體、退伍軍人協會、教會或宗教團體、秘密結社以及工商團體^⑦，由於階級的變化刺激了參與的要求遂形成政治民主化的壓力。在這個漫長的變動過程中，政黨是以一方面代表社會階級，另一方面代表變動的社會利益的面貌出現的。簡言之，任何社會一旦走上工業化的道路，另要過程順利，則現代化民主政治的要求遲早就會出現，而所有其他的現象、事物、組織等等亦皆會伴隨而生。台灣亦不可能例外。只要台灣經濟富裕後，公民社會興起，政治參與及民主化的要求就必然出現。這自然需要政黨及政府作出回應。回應妥善，則政治發展順利，再上層樓；回應不當就會引發社會動亂。因此，董樹藩先生否定台灣有合適反對黨出現的條件說明其對社會變化的機制缺乏了解才會產生這種不切實際的看法。

四、政治民主下的政黨政治

中華民國政府於一九八六年十月中旬宣布解嚴後開放黨禁一事，對於台灣地區的政治發展而言，確實代表了一個嶄新時代的來臨。有不少學者在歡欣之餘，紛紛肯定台灣已步入政治民主期，台灣的民主政治已然起飛。例如，葛永光教授就有如下的看法：“執政黨於七十五年十月十五日宣佈「解嚴」及「開放黨禁」兩原則後，台灣的民主政治開始起飛了，台灣的政治發展開始進入「政治民主」時期。所謂「政治民主」最重要的涵義，當然是政治體制基本上是經由代議制度和自由投票選出來的文人統治；公開公平的政治競爭；公民權和自由權的保障，如集會、結社、言論、出版、遊行、示威、罷工等權的保障。因此如果過去實施的是「局部民主」，則解嚴後，台灣的政治發展就邁入了「完全民主」時期^⑧。”

這種對於台灣政治發展的樂觀看法還是值得商榷的，例如，葛文中

^⑦ Maurice Duverger, 《Political Parties》, (London: Harper & Row, 1967), pp.xxx-xxxiv.

^⑧ 葛永光，“民主化與台灣的政治發展”，《現代化的困境與調適》（台北：幼獅，民國七十八年）頁一九。

對“政治民主”一辭的使用不無粗糙之弊，即使我們同意在其引文中所述及之人民的政治權多數受到保障，我們仍可指出，在葛教授文章問世時，資深的國大代表、立法委員、監察委員多數尚未退職，亦即三個中央民意機關中大多數的代表其代表性基礎已然動搖。在此之上，中華民國的總統及副總統多由這些資深代表中的國大代表所選舉的。在此之下，台灣省省主席、台北市市長及高雄市市長仍是由中央指派的。因此，葛文中有一句話，“政治體制基本上經由代議制度和自由投票選出來的文人統治，”與實際情況的差距較大，亦對其“政治民主”一辭帶來了很大的挑戰。事實上，作者若將“政治民主”的觀念以“具有競爭性的政治體系”來取代，或許能更準確地表達其看法。這個觀點及由此而生的論證我們將在下章作更多的討論，此處即行從略。

現在或過去流行於政治學界或社會上對於台灣政黨政治的看法大體上不出以上四類。從我們的分析中可以看出它們之中存在著各種不同的問題。這些問題究其實就是因為我們缺少合適的理論工具，所以在分析時，往往無法掌握其本質。在下一節中我們就要以本文第一節中所建構的理論架構來對台灣的政黨體系作一全新的剖析。

參、經濟社會變遷與政黨政治：台灣經驗的理論重建

由上一節的分析中，我們可以發現，過去對於台灣政黨政治的分析存在著兩大缺點：或者是因為忽視政治發展的經濟社會發展的前提，致使其看法過於平板，如一黨專政論及革命民主政黨論，或者是雖然注意到了發展的意義，但是卻因缺乏理論工具，致使分析薄弱，如一黨獨大論及民主政治論。其中一黨獨大論因為無法超越杭丁頓，故只能在一黨的架構下，為台灣的政黨政治作些表面的分期與分類的工作，而無法真正由理論的角度來深入分析台灣政黨政治的運作。

因此，本節試圖以前面各節的理論來對台灣的政黨體系來作一理論重建的工作。

首先需要討論的是台灣政治變遷的經濟、社會背景，本文第二節中曾經提到在十九世紀的西歐各國中，工業化的過程如何帶來了都市化、農村凋蔽、中產階級出現、產業工人增加、社會團體出現等社會變遷。需要指出的是，這樣一個過程，或至少是一個大略類似的過程，都會出現在任何一個農業社會轉上工業社會的體系中，台灣自然也不例外。

台灣過去數十年的經濟發展已是人人耳熟能詳的故事。簡言之，台灣在五〇年代是一個飽受戰禍又接納了二百萬由大陸來台的新移民的貧窮社會。當時的年均人收入為五十美元，低於拉丁美洲的阿根廷、巴拿馬、智利、墨西哥及哥倫比亞，亦趕不上亞洲的馬來西亞與菲律賓等國家^㉙，但是，在五〇年代，台灣進行了和平的土地改革及一些刺激工商業發展的政策，為六〇年代的發展提供了基礎。從六〇年代到七〇年代初期，台灣採取出口導向的經濟策略，同時並實施一系列措施來配合，如獎勵投資條例、廢止外匯結匯證，固定台幣對美元之匯率、提供退稅及低利貸款等誘因以鼓勵外銷、設置加工出口區、健全金融體系及加強貿易政策與工業發展的配合等。於此，台灣的外貿開始大幅成長，其開放型的經濟體系亦因而確立，保障了隨後而來的經濟成長與繁榮^㉚。

和西歐十九及二十世紀初期經驗相似地是，台灣在一九五〇年代至一九七〇年代的快速經濟發展，也造成了極大的社會變遷。對於這段時期的階級變化，徐正光先生有頗為細膩的觀察：“從階級關係的轉變來看台灣的歷史發展，影響最大的兩個事件，一為一九五〇年代推動的土地改革，其次為一九六〇年代開始的快速資本主義化過程。這兩個事件都與台灣中產階級的興起有間接或直接的關係。土地改革激烈的改變了建立在土地所有權上的生產關係，製造了大量的小自耕農，使戰後的台灣可以在小農階級為主導的社會結構上重新形塑新的階級關係。撤退來台的國民黨在改變了本土的階級關係後，終於在農村建立了社會基礎而使其政權得以穩定下來。其後，並以強制下的政策手段將農村資源擠壓轉移，以作為推動初級工業化的基礎。一九五〇年代台灣的工業化略有進展，也培植了一些新興的資產階級，但是以小農為主體的階級結構並未有多大改變。一九六〇年代台灣的階級關係更邁入一個新的里程。眾所周知，促成這種歷史轉變的是依賴性資本主義工業化的快速進展；台灣經濟在美國的卵翼之下在一九五〇年代建立了初級工業化的基礎，一九六〇年代世界經濟一片繁榮，台灣適於此時進入國際市場體系，以低成本工業加工產品在國際分工體系中取得了一個邊陲的位置。如前所述，台灣雖同屬世界經濟體系中邊陲國家的一員，但資本主義的生產方式經由內在機制的影響轉化而使其發展了與一般邊陲經濟極不相同的特色。

^㉙林鐘雄，《台灣經濟發展四十年》，（台北：自立晚報社，民國七十七年）頁五二。

^㉚同上註，頁五五～七七。

這些特徵包括：國家資本在產業結構上居於相當重要的地位，以家族資本與家族成員為經營基礎的企業成為民營部門的主導特色，以外銷為主要導向的中小企業與獨佔國內市場的大型企業和特權企業形成了不平等的分工，以勞力密集生產方式利用充沛的勞動力，並以壓制性的勞動政策來降低生產成本。外銷導向工業化代表新的資本累積管道的開放，新的累積方式帶動生產關係的轉化，並進而影響社會結構的激烈轉型。伴隨著生產關係的轉化首先登上新階級舞台的是資本家階級與工人階級……。

新的積累管道的開放不只提供了資本家和勞動階級得以成長的條件，也由於企業組織的科層化、生產設備的機械化、勞動過程的複雜化以及市場條件的改變，為新的階級擴大了發展空間。這些介於或介入勞資間的新階級，我們可以統稱之為管理階層。……當然，並非所有在這些部門工作的人員都可以稱作企業中的中產階級，只有當其具備較高的教育、受過專業和技術訓練和負責較重要工作者才屬於中產階級……。

外銷導向工業化所帶來的另一種中產階級是常被稱之為小資產階級的中小企業主。台灣的企業結構以中小企業佔大多數，根據統計，僱用員工在三十人以下的企業即達百分之八十五以上，僱用一百人以下的企業則高達百分之九十七……。所謂小資產階級包括的組成部份也相當複雜，這其中以從事商品買賣的商店佔大多數，也有從事進出口的小貿易商。就小型工廠言，有轉包其他工廠訂單從事生產者，也有不少工廠將零組件散置於工廠附近的家庭以便進行放料生產者。總之，小資產階級的大量存在構成了台灣中產階級的重要特色^⑩。”

在以上這段上千字的引文中，徐正光先生透露出幾點非常重要的訊息：第一，台灣五〇年代的土地改革及六〇年代的快速資本主義化過程強有力地推動了社會的變遷。第二，社會中由此而出現的新的階級包括資本家、中產階級（含小資產階級）和工人階級。這些現象，我們再次強調與西方社會的變遷頗有相似之處。

在這個過程當中出現的各種階級又以中產階級最引人注意。因為從亞里斯多德開始，社會中中產階級的比例及政治取向就是一個令人關切的課題。至於這數十年來，台灣社會究竟產生了多少中產階級卻始終是個爭辯不休的話題。許嘉猷教授以職業作為評估的標準，他所得到的結

^⑩徐正光，“中產階級興起的政治經濟學”，見蕭新煌，《變遷中台灣社會的中產階級》，（台北：巨流，民國七十八年）頁三七～四二。

果是中產階級在台灣佔總就業人口的百分之二十^②；若將其換算為總人口中的比例時則數字當會更低，蔡淑鈴教授整理前人的研究結果時發現，民國五十三年時，黃大洲教授發現有百分之二十點二的鄉村居民自認是中產階級，民國六十四年時，比例上升為百分之二十七點六，民國六十七年時，魏鏞教授得到的數據為百分之五十一點七，而至七十二年時更上升至百分之五十六點九。蔡教授於七十七年時以結構式的問法調查的結果，發現有百分之三十七點三的受訪者自認為是中產階級^③。

拋開數據間的差異不論，他們的共同觀點為：台灣的中產階級在增加而且是社會的重要支柱。那麼這個壯大的中產階級對台灣的政治發展又產生什麼樣的影響呢？這是我們在本節中需要闡明的第二個問題。

朱雲漢教授對於這個問題的觀察如下：“在台灣快速工業化的過程中，勞工階級和中產階級迅速膨脹，在成員數量上，在一九六〇年代初期即超過自耕農而成為台灣社會中的主幹。但在國民黨的嚴密社會控制、有效的意識形態灌輸及嚴峻的戒嚴體制之下（朱雲漢，一九八九），社會結構的鉅大變遷並未立即帶給政治結構明顯的衝擊，工業化對政治結構的影響一直要到一九七〇年代的初期才開始陸續出現，當時一連串的外交危機，不但直接動搖了國民黨的「全中國唯一的合法政府」的統治法統，而且觸動了中產階級中部份成員的政治覺醒。來自於中產階級，特別是上層中產階級中的知識份子要求政治改革的聲浪，隨著台灣的國際生存環境的惡化，而日益升高。《大學雜誌》和《台灣社會力的分析》一書在社會上激起的迴響，正代表著上層中產階級中部份成員，開始以比較自主性的角度來評估自己所處的社會及政治環境，並構思改革現狀的可能途徑”^④。朱教授關於台灣中產階級對於政治改革的推動性角色的看法在吳乃德及林佳龍兩位先生的作品中有了更進一步的發展。他們認為，台灣的中產階級和民主化的關係應該是：“(1)台灣中產階級相較於其他階級，具有較高的民主理念；(2)中產階級的內部因為省籍的不同而分裂成兩個部份；(3)其中一部份（主要是本省籍）的中產階級因較傾向於支持反對勢力，而對威權主義造成「壓力」。如果政治改革來自社會的壓力，那麼這群中產階級是壓力的主要來源；(4)另外一部分（主要

^②許嘉猷，“台灣中產階級的估計及其社會經濟特性”，蕭新煌，前引書，頁五八～六二。

^③蔡淑鈴，“中產階級的分化與認同”，同上書，頁八三～八四。

^④朱雲漢，“中產階級與台灣政治民主化”，同上書，頁二三六。

是外省籍）的中產階級則較傾向於支持威權主義的執政黨。他們的民主理念使得執政黨在政治改革的過程中，無須恐懼失去他們的支持，或者遭遇他們的抗拒。他們的政治理念和政治支持，形成威權主義自由化的「引力」。(5)這兩群中產階級共同成為（台灣）政治自由化的重要因素^⑤，作為評論人的王杏慶先生認為吳乃德與林佳龍二人，因為批判性格太強，所以在詮釋資料的結果上呈現出明顯的預存立場，但是王先生亦認為，中產階級與台灣民主化的關係其實已經十分清楚：“中產階級之中的專業階層及中小企業主，他們追求特權壟斷體系的打破；而中產階級之中的知識份子則以概念上的自由化及民主化為努力目標^⑥。”

肆、中華民國之政黨體系

前面我們不厭其煩地討論了台灣數十年來的經濟社會變遷、由此而生的中產階級、以及中產階級在台灣政治民主化中所扮演的角色等問題，其目的就在導入本節的核心問題，台灣的政黨體制究竟應該如何分類？它是否經過變化？其變化前後的屬性及特徵又是什麼？

若欲回答這些問題，我們就必須將前述台灣的各種變化落實到政黨的層面來探討，根據我們介紹的沙托瑞的政黨體制分類法及本節所敘述的台灣的經濟、社會狀況來看，台灣的政黨體制自一九六九年到一九八六年是屬於霸勢一黨體制(hegemonic party system)。這個體制表現出幾個重要的特徵。

第一，在體制中存在著一個大的執政黨及二個小的在野黨。這個大黨就是中國國民黨，二小黨分別為中國青年黨及中國民主社會黨。這二者共同組成了沙托瑞所說的“模擬式”的政黨市場，青年黨及民主黨在中央的國民大會、立法院及監察院各有一定數量的代表，在地方上亦屢屢參加各種選舉，但是在每次選舉中，國民黨都囊括大部份的選票與席次，民青兩黨合起來都不到國民黨的十分之一。因此他們每被戲稱為“政治花瓶”。依照沙托瑞的看法，這種模擬的政黨市場與真的市場不同，它不容許真正的競爭。因此，在市場中雖有三個黨存在，但是另外兩個黨並不對執政黨構成真正的威脅，所以，執政黨樂得容許他們的生存。

^⑤ 吳乃德、林佳龍，“中產階級與民主改革：現實或神話？”，同上書，頁二一八～二一九。

^⑥ 王杏慶，“評論”，頁二四七～二四八。

第二，這個霸勢一黨制是具有意識形態的。這個意識形態當然就是國民黨所宗奉的三民主義。沙托瑞在討論霸勢一黨制時所引用的實例是波蘭，其意識形態就是共產主義，但是沙托瑞對此問題卻只點到為止，並未作更進一步的申論。然而，作為意識形態的三民主義卻值得作更細緻的剖析。誠然，三民主義在過去的台灣——某種程度上現在仍是如此——是被當作教條來宣傳。從小到大，學生被要求熟讀三民主義，三民主義被拿來作各種考試及評價的標準。因此它很難不因教條化、庸俗化而令人生厭。不過，作為意識形態的三民主義和法西斯主義或共產主義等其他的意識形態相比，它仍具有引人注目的特性。

首先，它的基本精神是現代化的，亦即，它贊成工業化，呼籲工業化，考慮到工業化會帶來的經濟、社會以至政治效果，而且它也努力去設法回應之。其次，就民生主義，即經濟的部份而言，它構想在私有財產制及自由市場競爭的兩大前提下，發展中國的經濟，尤其是工業化。再次，就民權主義，即政治的部份而言，它的構想基本上吻合近代的民主原則，例如主權在民、分權制衡、直接與間接民權等。它所不同之處主要在於孫中山先生認為西洋的民主制度仍有缺失，所以發明五權分立及國民大會以濟其弊。這些作法不論實際是否可行，它們至少沒有和現行的民主理念相背。最後，就三民主義的整個精神而言，它是寬厚的、溫和的及漸進的。和其他仇外的、鬥爭的及激進的思潮相比，它確有其特色。簡言之，這種意識形態若果真正普及地深入人心的話，它會為社會發展帶來正面的而非負面的效果。不過我們仍然必須提醒讀者，如此一來，台灣的政黨體系確為意識形態式的霸勢一黨制而非如墨西哥般的實用一黨制^⑦。

這個體制呈現出來的第三個特點就是長時期的戒嚴，以及由此而凍結或縮減的公民的各種政治社會權，如集會、結社、言論、出版、罷工、示威、遊行等等。這些限制在過去或許有其不得不爾的理由，但是存在著這些限制就使得台灣的政黨政治只能被歸類為霸勢一黨制。

談到此處，或許會有人提出一個重大的疑問：既然台灣存在著一大黨二小黨、具有意識形態，且又長期戒嚴限制了人民的權利，則我們又為什麼不將其歸入一黨制，與中共、捷克、東德、羅馬尼亞、西班牙及突尼西亞等國家并列？因為在中國大陸亦存在著八個“受中國共產黨領

^⑦一黨制的分類請參見G. Sartori，前引書，頁二二一～二三〇。

導而且熱烈擁護社會主義的民主黨派，台灣的民、青兩黨的地位又有什麼根本的不同呢？

如此，我們就必須說明本文判別過去數十年的台灣為霸勢一黨制的試金石究竟是什麼。首先，台灣在意識形態上以及實際政策作為上容許並鼓勵私有經濟發展。而這種私有經濟，根據我們前面的分析，是社會變遷的重要推動因素。換言之，容許並鼓勵私有經濟的結果是，政府或執政黨最後要容許由此而衍生的社會及政治變遷，否則不是經濟停滯就是社會因變遷而動盪。而共產國家并非如此，這麼一來，這點首先就將台灣與其他的社會主義國家區別開來了。

當然，我們必須指出，在共產主義國家中，一旦他們放鬆了對私營經濟的控制後，幾年之內，在他們的社會中也有可能出現我們所描繪的社會階級變遷及自由化的雛形。例如，同樣採取共產主義政策的南斯拉夫由於醒悟到史大林式指令經濟制度滯礙難行，所以早在一九五三年開始，就實施了一系列的放鬆政策，容許農民有較大的自留地，容許小規模的自由市場，容許私人辦企業，雇用勞動力，甚至購買外匯。因此，南斯拉夫當然就出現了一定程度的社會變化，這種社會變化看在教條主義的中國共產黨眼中就成了“資本主義泛濫”的鐵證^⑧。

其實，在中國共產黨的自身亦曾有過類似的經驗，第一次是一九五八年大躍進失敗，接著產生一九六〇年到一九六二年的大災荒，中共為了救亡，遂迫使毛澤東退居第二線，由劉少奇、鄧小平推動“三自一包”政策，三自一包政策一方面令農業經濟情勢好轉，一方面也帶來了初步的社會變遷，因此，以毛澤東為首的黨內左派遂起而警告說：(1)農村中一部分人富起來了”，“要提防兩極分化”，及“一部分農村幹部爛掉了”，接著一連發動了“四清運動”及“文化大革命”二大運動而將這個甫萌芽的社會變遷扼殺了。

第二次變化出現於一九七八年鄧小平發動改革之後，十年內，大陸由於經濟的大大放鬆，刺激了體制中每一個部份的變遷，經濟、社會、思想、文化、乃至政治都產生了巨大的變化，甚至有謂發生於一九八九年的六四大屠殺，就是中共為防止這種變遷所作的反擊^⑨。

^⑧人民日報編輯部、紅旗雜誌編輯部，“南斯拉夫是社會主義國家嗎？見《中國共產主義理論文輯》，（香港：一山圖書公司，一九七六年），頁一四〇～一五八。

^⑨陳一諮，《中國：十年改革與八九民運》，（台北：聯經，民國七十九年）頁一四五～一七二，一九一～一九三。

但是，不論南斯拉夫也好，中共也好，只要他們最終仍然堅持共產黨的領導及社會主義道路，前述的自由化及發展都只能是暫時的及有限度的，而他們的社會及人民都必須為自由化的終結付出高昂的代價。

判別台灣過去是霸勢一黨制而非一黨制的第二個試金石就是台灣的選舉。和全世界所有其他開發中國家相比，在台灣實行了四十年的、由地方而中央的各級選舉實在是個非常獨特的經驗。而且對於推動政治體系的發展和民主化產生了極大的影響。

表一 台灣省議會歷次選舉結果統計表

屆 別	選舉日期	候選人數	當選人數	國民黨籍 當選人數	非國民黨籍 當選人數
臨時第一屆	40.11.18.	140	55	43	12 (青1)
臨時第二屆	43.04.18. 43.05.02.	110	57	48	9
第一屆	46.04.21.	118	66	53	13 (青1)
第二屆	49.04.24.	126	73	58	15
第三屆	52.04.28.	137	74	61	13 (青1)
第四屆	57.04.21.	129	71	60	11
第五屆	61.12.23.	121	73	58	15
第六屆	66.11.19.	125	77	56	21
第七屆	70.11.14.	199	77	59	18
第八屆	74.11.16.	158	77	59	18 (青1)

資料來源：第一屆至第七屆：中央選委會，《中華民國選舉概況》（下篇）民國七十三年，第一章；第八屆：中央選委會《中華民國選舉統計提要（三十五年～七十六年）》，頁一五八～一六一。

*青1：表示含青年黨籍者一人。

表二 台灣省縣市長歷次選舉結果統計表

屆 別	選舉日期	候選人數	當選人數	國民黨籍 當選人數	非國民黨籍 當選人數
第一屆	39.10.15.- 40. 7.22.	90	13	11	2
第二屆	43.04.18.- 43.12.19.	38	21	19	2
第三屆	46.04.21.	40	21	20	1
第四屆	49.04.24.	35	21	19	2
第五屆	53.04.26.	47	21	17	4 (民1)
第六屆	57.04.21.	43	20	17	3
第七屆	61.12.23.	39	20	20	0
第八屆	66.11.19.	36	20	16	4
第九屆	70.11.14.	56	19	15	4

資料來源：同上，第五章。

* 民1：表示含民主社會黨籍者一人。

台灣的選舉存在以下幾個特色，值得我們作詳細的討論。第一個特色就是，絕大多數的選舉是不同額競選。因此，選舉就提供了政治上競爭的機會。競爭的觀念我們曾在本文第二節起首處作過分析，在此處我們需要略作引伸。由於台灣在過去四十多年中大部份的時間都是霸勢一黨制，所以這種競爭不是，也不可能，完全競爭，它只是不完全競爭。不過，即使競爭是不完全的，它對於有志於公共事務的人士仍然提供了有限的參與機會，也就是說，隨著台灣的經濟社會變化，有愈來愈多的人被動員及吸納入政治中，如果他有更高的興趣，他可以在一定的範疇內投身政治，實現抱負。當然，先決條件是，他的政治意見不能太激進，否則就會遭到鎮壓。另一方面，對一般的老百姓而言，不完全競爭提供了那怕只是一點點的選擇彈性，大多數人的主要注意力其實都在現實的生活層面而不在於政治理想的推進。在社會未富裕、生活溫飽亟待解決、人民的權利意識尚未發皇之時，有限的選擇彈性也就回答了最低政治參

與的需求，由表一及表二我們可以窺知這種不完全競爭的一些情形，我們之所以會選擇台灣省議會及縣市長選舉結果來討論，是因為此二者在地方選舉上較其他項目更受一般人重視，且較能反映政黨或政治團體之參與，如表一顯示，每次應選出之省議員人數為五十五～七十七人，但是參選人數為一百一十～一百九十九人，約為應選人數的二～三倍，表示有相當多的選區是不同額競選，而且參選人中非國民黨籍的人佔有一定的比例，表二縣市長的選舉亦呈現類似的趨勢，即參選人一般是應選名額的二～三倍，不同額競選是普遍存在的。

台灣選舉的第二個特色就是種類繁多，而且次數頻繁。地方上的選舉除了前述的省議會、縣市長外，尚有台北市議會、高雄市議會、縣市議會、鄉鎮縣轄市民代表、鄉鎮縣轄市長、以及村里長等。中央級的選舉則有國民大會、立法委員及監察委員。所有的選舉中除了監察委員是採取間接選舉的方式外，所有其他的皆為人民的直接選舉，因此，每隔上二、三年，台灣總會有選舉，也由此形成了台灣的獨特選舉文化。

與第二個特色有密切關連的第三點就是，這些選舉除了極少數的例外，其餘的都是定期舉辦的。這些例外包括兩類：第一類是由於政府行政原因而改變了選舉的時間，例如，第三屆省議員之任期於五十六年六月二日屆滿，依據規定，原應於同年四月進行改選，但是政府為了改善選舉風氣、健全制度，而進行對於相關選舉法規之檢討與修訂，省政府遂在呈准行政院後將該屆省議員任期延長一年，與第六屆縣市長選舉合併辦理，因此，第四屆省議員之選舉乃延至五十七年四月廿一日方才進行^⑩。其他如第六屆省議員及第八次縣市長選舉都曾出現類似的變動。第二類的例外，則是國家因遭逢重大事故至令選舉改期，如六十一年底選出之增額國大在六十四年底選舉產生之增額立法委員，及六十一年底選出之監察委員，因為任期屆滿，皆應於六十七年底改選，就在選務機關成立，工作開展，及競選活動已經熱熱鬧鬧地上街之後，十二月十六日突然傳來中美斷交的消息，政府為安定社會人心，遂決定選舉延期舉行^⑪，除了以上這兩類例外，台灣的選舉率多定時舉行，使得人民參與的管道與機會是固定可預期的，從另一方面來看，它也成為台灣政治參與制度化的一個標誌。杭丁頓在分析開發中國家回應社會變遷的挑戰時，

^⑩中央選舉委員會，《中華民國選舉概況》，（台北：中央選委會，民國七十三年）下冊，頁五六。

^⑪同上註，上冊，頁三七〇～三七一。

就屢屢強調制度化的重要性，台灣的作法恰好就在這個特定的面向上吻合了他的理論^{④2}。

存在於台灣選舉中的第四個特色，就是非國民黨籍的人士參與亦頗為熱烈，從中央選舉委員會現有的資料中，我們無法得知參加選舉的非國民黨籍人士的數字及比例，但是我們卻知道他們在當選人中的人數及比例，如表一省議員的選舉統計就顯示出，在歷次所有的當選人中，非國民黨籍所佔的比例依次為百分之二十七點九、百分之十八點七五、百分之二十四點五二、百分之二十五點八六、百分之二十一點三一、百分之十八點三三、百分之二十五點八六、百分之三十七點五及百分之三十點五。至於縣市長的部份則為百分之十八點一八、百分之十點五二、百分之五、百分之十點五二、百分之二十三點五二、百分之十七點六四、百分之零、百分之二十五、百分之二十六點六七。這兩組數字表示，非國民黨籍的縣市長當選率平均為百分之十五點二三，而省議員的平均當選率更高達百分之二十五點六一，如果當選率都在百分之十五之間，則我們可以合理估計參與的程度至少與此相當。這種參與的程度的最底線即為，非國民黨籍的人士主觀上認為參與政治過程不是完全無意義；且客觀而言，不完全競爭的機會是開放的。

但是，我們亦不能僅因為發現執政的中國國民黨開放了不完全的競爭就滿足了。我們還必須進而探討這種開放的界限。除了以上兩種選舉外，我們看見五十八年改制後的台北市議員選舉中，非國民黨籍者佔了百分之八點三，到了七十年第四屆市議員中，這個數字上升至百分之二十五點五。而縣市議會中，非國民黨籍的代表往往在百分之二十五與百分之四十之間^{④3}。我們可以將這個結果歸納為幾個特點：第一，縣市長是地方行政首長，握有實權，故國民黨比較不願放手，雖則開放選舉，但是志在必得，所以非國民黨籍者的競爭力就相對減弱。而省議員、北高二市市議員、地方縣市議員僅有質詢、監督、預算等權力，讓出部份席位並無大礙，所以執政的國民黨之原則為，愈至上層之選舉其競爭之開放程度愈有限，愈至下層則愈寬闊，但亦不至於寬闊到失去控制的地步。第二，時間上愈早期，執政黨愈有能力控制局面；時間愈晚近，國民黨控制力愈削弱，不完全競爭的幅度就日益擴大。這些現象構成了台灣選舉的第五個特色：在過去，執政的國民黨容忍不具真正威脅的競爭。

^{④2}S. Huntington, 前引書，頁八～三一。

^{④3}依據中央選委會前引書之資料計算，下冊，頁一三七～四一一。

台灣選舉的最後一個特色，就是它存在著由地方而中央及由局部而全部開放競爭的漸進主義。例如，省議員、縣市長、縣市議員、鄉鎮縣轄市市長、鄉鎮縣轄市民代表及村里長的選舉都是在光復初期就開始舉辦，民國三十八年政府遷台後持續辦理。但是中央級的民意代表則要到民國五十八年因為回應社會變遷之故才開放局部性的增補選。而國民大會、立法院及監察院中資深代表的退職一直延宕至民國八十年底才全數完成，同時開始了一系列中央民代的全面改選。

以上的六個特色說明台灣的選舉是容許不完全競爭的政治活動，它的存在說明台灣自一九四九年至一九八六年的政黨體制的確是屬於霸勢一黨制。

在過去這段長達三十多年的霸勢一黨制中，我們又可以隨著經濟社會的變遷而察覺到其變化的軌跡。以下就是幾個重要的里程碑及其所代表的政治意義。第一個里程碑首推民國五十八年的中央民意代表的增補選，這次所增補的名額并不多，國大代表中增加了八位區域代表，及七位職婦團體代表、立法院增加了十一位代表、監察院增加了二位代表，各約佔其本團體的四十分之一以下，但是它象徵著執政黨承認社會變遷並對其作出積極回應的努力。

第二個里程碑是發生於民國六十六年因縣市長選舉而爆發的中壢事件，事件的起因及過程已為人們所熟知，但是李筱峰教授對此有個深入的觀察，他說：“中壢事件使部份黨外運動者察覺到群眾力量的存在，認為民心可用，但也使部份黨外運動者意識到群眾行為所隱藏的內在危險性”^{④4}，事實上，中壢事件後，高雄事件及黨外的許多活動都與群眾運動有著密不可分的關係，這種社會運動的性質幾乎決定了日後民進黨外造政黨的性格。

第三個里程碑出現於民國六十七年。前曾述及，本年為三種中央民代增補選名額的改選年，有相當多的非國民黨籍的人士躍躍欲試。因此，時任立法委員的黃信介宣布組成“台灣黨外人士助選團”，巡迴全省各地助選。十月底時，助選團更進而提出“十二大政治建設”作為黨外候選人的共同政見，是為黨外力量組織化的濫觴。後來，本年的選舉雖因中美斷交而延期，但是黨外力量組織化的趨勢卻是不斷地增強，六十八年，康寧祥與黃信介分別發行“八十年代”與“美麗島”兩份刊物，以

^{④4}李筱峰，《台灣民主運動四十年》，（台北：自立晚報社，民國七十六年），頁一二四～一二五。

組織黨外的力量；六九年爆發“高雄事件”，美麗島政團的力量瓦解，但是翌年的選舉卻吸引了更多的黨外人士參選，而且獲勝；七十年適逢地方公職人員選舉，黨外人士組成“黨外推薦團”；七十二年組成“黨外人士競選後援會”及“黨外編輯作家聯誼會”，七十三年決定在非選舉期間亦須設立一常置性機構，稱為“黨外公職人員公共政策研究會”；卒至七十五年發展成為“民主進步黨”^{④5}是為第四個里程碑。

這四個里程碑勾勒出一個霸勢政黨體制的轉變過程，過程中的三個標誌：政治參與的擴充、言論自由尺度的放寬以及反對力量的組織化都是朝野雙方互動及努力的結果。七十五年十月宣布解嚴及七十六年民進黨正式合法化只是在形式上完成了這個實質上已經實現了的變遷。

至此，本節臘下最後一個重要問題尚得解決：即我們應當如何看待一九八六年（民國七十五年）民進黨成立以後的台灣政黨體系？與第二節中曾提及，有學者認為應屬競爭性與多元性的政黨政治，更有人逕謂民主政治已經確立，這些看法現在看來恐怕還是稍嫌樂觀了。

首先，讓我們先來看看目前台灣究竟有多少個政黨。若是依照內政部發布的數字，則符合「人民團體組織法」之規定且以「政黨」為名去登記的政黨已經高達六十餘個。但是，若將政黨實力、席次、及組閣潛力等因素都併入考慮，則我們發現，自七十五年九月民進黨成立後所舉辦過的七十五年底增額立委選舉、七十八年底增額立委及縣市長選舉、八十年底第二屆國大代表選舉等三次重大的選舉中，真正可以獲得選票席次及地方縣市長寶座的，只有國民黨、民進黨及部份無黨無派人士，後者即政治學中所稱之獨立人士(*independent*)，而能夠被目為真正的政黨(*relevant party*)者，只有國民黨與民進黨，其餘的都只是所謂的泡沫政黨。

那麼，這個由國民黨及民進黨所組成的究竟是一個什麼樣的政黨體系呢？猶記在一九八九年增額立委及縣市長選舉後，由於民進黨的成績特別好，共獲得二十一席立法委員及六席縣市長，總得票率高達百分之三十，而國民黨雖仍獲勝，但是得票率不足百分之六十。所以，有不少報刊紛紛為文宣稱兩黨政治時代已經來臨。

面對這種對於民主政治的渴望，我們不得不遺憾地指出：在當時，甚至直至目前為止，台灣尚不能被目為完全競爭的政治體系。所以，政黨政治仍是我們的目標而非現實。其之所以會如此，是由於我們的體制

^{④5}同上註，頁一六三～二四〇。

尚有兩個條件有待完備：第一，就競爭的原則而言，我們已指出，在台灣的選舉多為不同額競爭，而且從歷次——近年來尤是如此——選舉來看，黨外或民進黨的候選人的確已在無所畏懼地反對國民黨。但是由於三個中央民意機關中的資深代表遲至八十年（一九九一年）年底才全部退職，而且要到八十二年初才會完成三個機關的全面改選。因此，嚴格說來我們必須要到那個時候才在台灣的政治體制中完全確立競爭的原則。第二，競爭的原則至八十二年初確立後，即使國民黨仍然維持過去的得票率，我們仍不能自視為優勢一黨體制。因為優勢一黨制的最後一個鑑別標準就是，這個優勢政黨要能夠至少連續維持三屆以上。亦即國民黨要在八十一年、八十四年及八十七年三次立法委員選舉中連續獲勝，我們才可以確認台灣是優勢一黨制，但是，如果在這三次選舉當中，民進黨竟然有至少一次擊敗國民黨及其他政黨取得立法院中多數席位的機會，而且經由民進黨組織行政院，出現了兩黨輪流執政的現象，則上述以國民黨佔優勢的優勢一黨制就未能實現，取而代之的，就是一個初試啼聲的兩黨制了。

* 後記：本文完稿於八十一年十二月初。在十二月十九日的第二屆立法委員選舉中，國民黨取得了一百六十一席中的一百零二席，民進黨取得了五十席，社民黨一席，無黨人士八席。各黨派間的立院實力固然出現重大的變化。但是並未更易本文的論證，特予補誌。

ism in enhancing participation.

After 1986, competition among political parties were gradually liberalized and by 1993 competition of the Sartorian sense is established. Whether the ROC will become a twoparty system or a oneparty predominant system will be determined by the political development in the future.

AN ANALYSIS OF THE ROC'S PARTY SYSTEM: 1949-1992

Chu-Cheng Ming

Abstract

There exist four "schools" of categorization of the ROC's party systems: one party dictatorship, one party dominance, revolutionary democratic party system, and democratic party system, yet none of them are theoretically sound, which demands further development of the field.

The development of the ROC's party system is closely related to its economic and social changes in the past four decades. If one adopts Giovanni Sartori's typology, the ROC of 1949 to 1986 falls into the category of hegemonic one party system which is characterized with (1) a powerful, ideological party, the Kuomintang, has been in power for a long period of time, (2) the existence of two non-threatening parties, the Youth Party and the Democratic Socialist Party, (3) the existence of private ownership is permitted and even encouraged which induces social changes, (4) the holding of numerous elections of local and national levels which are competed among more than one candidate, various in kind and frequent, regularly scheduled, participated by a good portion of non-ruling party candidates, the ruling party used to tolerate non-threatening competition, and gradual-

ism in enhancing participation.

After 1986, competition among political parties were gradually liberalized and by 1993 competition of the Sartorian sense is established. Whether the ROC will become a twoparty system or a oneparty predominant system will be determined by the political development in the future.