

第三章 政黨研究的文獻回顧

E. E. Schattschneider 指出，現代政治即為政黨政治，且政黨並非政府之附屬品，而扮演決定性與創造性之角色（1945：1）。由於政黨是社會的產物，故而在不同時空背景下，有不同的政黨形式，學者們亦因不同的研究旨趣，以不同的指標，對政黨及政黨系統作出不同的分類。本文主要是探究國民黨自遷台至今，它的本質是否有所調整或改變，為了比較分析上的需要，本章首先說明政黨定義、起源、以及政黨和政黨體系的類型；其次是探討政黨的演變及持續；最後，從路徑依賴理論來看政黨的轉變。

第一節 政黨定義、起源及類型

壹、政黨定義

政黨(party)一辭源於拉丁文 *partire*(分開)，本身就帶有區分、衝突、敵對的意思，十七、十八世紀學者都將政黨視為派系，對之抱持負面的看法，Henry St. John Bolingbroke 就認為：「政黨....通常最後必然會成為派系政府，....政黨是政治中的惡靈，而派系又是當中最惡劣(worst)的」(Sartori, 1976：6)。James Madison 亦未能區分派系與政黨，他將政黨界定為：「若干公民，無論是全體中的多數或少數，在一些共同的情感或利益驅使下結合、行動，而這些情感與利益往往違反其他公民的權利，或社群永久與整體利益」(1787：54)。

Edmund Burke 是最早將政黨與派系予以區分的學者，他將之界定為：「政黨是一群入依據他們全體同意的一些特定原則所組成，其目的是希望藉由共同努力來促進國家利益」(1981：317)。雖然，Burke 已發現政黨有積極且必要的作用，但卻沒有理論以支持他的論點，此一情況一直到二次世界大戰後，多元主義出現

才獲得改善。Giovanni Sartori 指出：

政黨之所以被接受，乃是由於瞭解到，分歧與異議並不是不能與政治秩序並存，或有害於政治秩序。在這種觀念意識中，政黨是與自由主義的世界觀有關(Weltanschauung of liberalism)；在霍布斯或斯賓娜莎的政治觀點中，政黨是無法想像的，在盧梭的城市中亦不被允許。它們能被想像只有當，單色世界(monochromatic)並非國家唯一可能基礎的信念，取代了「不統一的恐懼」(horror of disunity)時，才有可能。這種說法等同於，政黨和多元主義都源自於相同的信仰體系，及相同的信念行為 (Sartori, 1976：13)。

在多元主義的背景下，政黨被視為競逐政治權力的政治行動者，而在民主社會中，選舉是贏得政治權力的合法手段，基於此一理念，Leon D. Epstein 將政黨界定為：「在特定的標誌下，尋求競選政府官員職位之機會的任何一個團體，無論其組織多麼鬆散，『標誌』(無論標誌是否在選票上)而非組織，才是政黨定義的關鍵要素」(1980：9)。

政黨除了在大選中獲勝外，也有學者認為政黨應具有一些原則、綱領、政策，勝選只是為了實現那些原則、綱領、政策，如 Sigmund Neumann 將政黨界定為：「社會中積極的政治行為者所串連而成的組織，他們關注的是對政府權力的控制，並與其它持不同看法之團體競逐大眾的支持。因此，政黨是將社會力量和意識型態連結到官方政府機構，並使之與較大政治社群的政治行動產生關聯之良好媒介 (1956：396)。」

此外，理性選擇論者根據政黨所訂之目標來定義政黨，並將之區分為三種不同類型。1)選票競逐型政黨(vote-seeking party)，這種政黨的目標是在選舉中極大化他們的選票。Anthony Downs 就將政黨界定為：「透過選舉以控制統治機關的團隊(team)，這裡所謂的團隊，是指一群具有共同目標者所組成的聯盟」(1957：25)；2)官職競逐型政黨(office-seeking party)，這種政黨要極大化他們所掌控的官位，從中獲取伴隨該職位而來的利益。這種政黨主要出現在民主國家的聯合政府

研究，這類型政黨就如同 W. H. Riker (1962) 和 M. Leiserson 所說的，政黨的目標是要極大化他們因選舉而產生的職位控制 (1968：770-787)；3)政策競逐型政黨(policy-seeking party)，這類型政黨主要是極大化它對公共政策的影響力。此一政黨理論是源自於聯盟研究。政策導向的聯盟研究認為，此種政黨同時會爭取政治職位，因為政府官員能夠影響政策 (Strom, 1990：566-568)。

理性選擇論者的政黨定義，雖指出政黨行為動機，賦予政黨某些目標，並以這些目標作為解釋政黨行為的基礎。然而，一般對於此定義的批評，主要是認為它們與實際經驗不符，Kaare Strom 並指出，此定義的政黨行為是靜態的，並將政黨視為單一的及不受限制的行動者，最後，此定義忽略了決定政黨行為的制度環境。Strom 則將政黨界定為：「政黨是一個組織，它透過選舉以取得政治職位，及因職位而來的利益」(1990：569-570)。Strom 本人的定義，似乎僅是將 Downs 的定義加以修改而成，也並未指出影響政黨行為的外在環境。

Alan Ware 認為政黨具有下列特徵：

- 1) 政黨是將希望能夠擁有權力者聚集起來的機構
- 2) 政黨以合法手段追求他們的目標
- 3) 政黨希望代表社會中多種的利益
- 4) 政黨是一群具有相同信念、態度、價值的人所組成

依據上述特徵 Ware 將政黨界定為：「政黨是一個機構(institution)，這機構 1) 透過取得政府職位，以尋求影響力；2)它是社會中的多種利益組織，且企圖整合利益」(1996：2-5)。

上述學者對政黨的不同定義，可看出政黨定義的混亂正如 Ware 所說的，要界定政黨是什麼？就如同描述一隻大象，每一個人只知道他所看到的那一隻，但對一個從未看過大象的人來說，對他描述大象卻是很困難的事 (1996：2)。

貳、政黨起源

Max Weber 認為，政黨的發展有三個階段：第一階段的政黨完全是寡頭的隨

從(pure following of the aristocracy)；第二階段是貴族政黨(parties of notables)，這是隨著資產階級的興起而形成的，它在地方上是有資產和有知識者的非正式組合，在中央則是議員的結合；第三階段才是現代群眾性組織的政黨，這是因為選舉權擴及全民而有的發展 (Gerth and Mills, 1958 : 99-114) 。

導致現代政黨的興起，主要是由於議會權力擴大之後，議員對國王所擁有的神權有著不同看法，在議會中形成不同意見的對立團體，而逐漸演進有了現代政黨的雛型，而在選舉權擴大之後，政黨組織漸次建立起來，方才出現現代政黨形式。

早在現代民主政治出現之前，在議會中就已存在相互競逐權力的政治團體。這些團體或是基於個人利益，或因地域關係而組織起來，並不具有共同的政治理念或政治綱領，更不具備現代政黨的組織，因此並不具有現代政黨的 any 特徵。由於當時的決策權仍掌控在君主手中，這些團體所能競逐的權力只是君主恩寵 (favor)，因此這些團體只能稱之為派系(factions)或黨徒(cabal) (Chrimes 1952 : 1-12) 。

類似現代政黨的 political 團體出現於查理二世(Charles II)復辟之後。雖然，查理二世的復辟代表絕對王權的勝利，但議會發展至此，已逐漸成為重要的決策機關，而從 1660 年開始，控制國會已經成為想要擁有政治權力團體的重要目標，同樣的，在現代國家中，獲得議會的控制權也就等於獲得了影響公共政策的權力 (Ranney and Kendall, 1956 : 89) 。

查理二世復辟後，國會又因天主教國王能否繼任英王的問題發生爭執。一派禁止查理一世天主教徒弟弟約克公爵(Duke of York，即後來的詹姆士二世)合法繼承王位，另一派則持反對的立場。前者即為惠格黨(Whig)，他們認為議會有限制國王的權力，甚至得以干涉王位的繼承；而對托利黨(Tory)而言，議會並無該項權力，議會的存在應維護原本確立的機制，尤其是君主制度 (Finer, 1960 : 65) 。

雖然，英國在十七世紀後半就出現了惠格及托利兩黨的黨名，但若因此認為在十八世紀的英國下議院即已存在兩黨制，便相當不切實際 (Maor, 1997 : 76) 。

事實上，當時的國會議員可以依照類型(type) 而非依據政黨(party) 將之區分為：1)法院和行政部門的從屬、出類拔萃的官吏、一群永遠的「執政黨」(ins)；2)選擇作為永遠的在野黨(outs)的獨立紳士；3)爭奪權力的政治派系。在最後一類團體中，我們可以找到真正以政黨體系為基礎的國會政府的先趨 (Mckenzie, 1955：1-2)。當時的政黨組織相當簡陋，僅在黨鞭和國會成員間組成鬆散的合作關係，目的是為了要確保充份的合作和對當時政府的忠誠，使政黨能夠生存並贏得選舉 (Maor, 1997：77)。

英國從 1688 年至 1832 年之間，政治權力的實際掌握者，並不是惠格或托利黨，而是庇特俱樂部(Pitt Club)，或是肯寧派(Canningites)，這些黨派都是以人為中心的結合。而且，在各選區，除了庇特俱樂部，或福克斯俱樂部外，沒有任何政黨組織 (Burn, 1952：24)。因此，十八世紀的英國國會雖已取代國王成為決策機關，但仍不是現代民主政治的代表議會，這主要是由於，當時的貴族院與下院擁有相同權力，以民主的觀點來看，他們並不具任何代表性；而平民院亦基於下列因素未能符合現代議會民主的標準。首先，有限的選舉權；其次，選區分配不均，平民院為不具代表性的腐化市(rotten boroughs)所選出 (Ranney and Kendall, 1956：90)。

英國自 1430 年開始，直到 1832 年第一次選制改革止，選舉權僅限於年值租金 40 先令以上的不動產所有人 (Jennings, 1960：45)，以 1830 年的人口為準，選民僅占成年人口的 3%，每位國會議員大約代表 330 位選民 (Mckenzie, 1955：4)。在選舉權的限制下，僅有少數人擁有選舉權，政黨自然沒有成立組織，向選民活動的必要，政黨自然是少數人的結合。

英國自十三世紀開始，國王為了籌措作戰經費，在召集大會議時，即由各郡及自治市各派遣武士及自由民 2 名參加會議 (陳堯聖, 1986：3)。至亨利八世時，由於威爾斯(Wales)及孟摩斯郡(Monmouthshire)等地區尚無選舉權，英格蘭(其時英國仍由英格蘭及威爾斯所組成)平民院議席分配如下：倫敦 4 名、威摩斯(Weymouth)和(Melcombe)共同選出 4 名、37 個郡各選出 2 名、110 個自治市各選

出 2 名議員。這 110 個自治市多為內地河港及海港。由於英國當時的主要產業羊毛業及礦業大都集中於南部地區，自治市亦多集中於南部，北部僅有 6 個自治市，中部地區有 30 個自治市，其餘的 70 個自治市均在南部地區。英國當時的代表系統因此可以說是社經背景的反映。（Jennings, 1960：45）然而，隨著產業革命的發展，人口不斷的向新興城市集中，但議席分配並未作相對的調整，選舉上的不平等狀況益形惡化，許多新興城市如曼徹斯特(Manchester)儘管人口已達 180000 人，但在平民院中仍未有代表，其它如伯明罕(Birmingham)、利茲(Leeds)、謝菲爾得(Sheffield)、烏爾漢頓(Wolverhampton)等，在平民院中亦無代表；在另一方面，一些原本很興旺，但已經變得荒蕪的地方如舊沙郎(Old Sarum)，根本沒有居民，反而可選出 2 名議員 (Mckenzie, 1955：3)。這種衰敗市鎮，僅有少數選民，富有者遂可以金錢收買選票，如果其地財產為一個貴族所有，不用收買，即是他的「袋中選區」(Pocket Borough)。此時，如想進入國會，只須自己有錢，或有「袋中選區」的主人支持，即可如願 (Finer, 1960：66)。在這種環境下，政黨在議會外並不需要任何組織，事實上兩黨此時在議會外也並沒有任何組織。

組織鬆散的朋黨或派系，主宰著英國下院直到十九世紀，隨後由於選舉人數的增加而逐漸衰退。因此英國真正的兩黨系統的建立，也就是政黨具有正式組織，在共同的標誌下，進行政治權力爭奪，是從 1832 年的改革法(Reform Act)開始。

1832 年的改革法，不僅改變了政黨性格及政策，更促成政黨議會外組織的建立。改革法包括三部分，首先，改革法放寬了選舉權資格。此次改革，除了 40 先令不動產所有人之外，1)凡年租金 10 鎊以上之動產權狀持有人(copy holder)或租賃人(lease holder)其租期在 60 年以上者；2)年租金 50 鎊以上之不動產租賃人其租期在 20 年以上者；3)對同一地主之納租在 50 鎊以上之佃戶；4)在自治市中，年租金 10 鎊以上之房屋所有人或租賃人 (Jennings, 1960：51-52)。選舉權的擴大，使政黨首次意識到，在各選區建立常設性組織的必要性，不僅使選民於

選舉時支持自己，更須於平時與選民建立良好關係，以使其未來依然能得到支持。

其次，重新分配議席。1832 年的改革法，雖然沒有大幅的擴張選舉權(選民人數仍僅占總人口的 4.7%)，但議席的分配卻獲得相當的改善，許多腐敗市的議席被取消，而以之分配給新興城市。

第三，改革法要求各選區編造選民清冊，此項規定更加強化各黨建立地方黨部的意志。各黨為使支持己方的選民辦理登記，並促其參加投票；另一方面，則是為將支持敵對黨，而不合於選民資格者，自選民清冊中剔除，於是各黨紛紛在各選區成立「選民登記社」(registration societies or registration association)。1832 年自由黨設立「羅可達爾改革協會」(Rochdale Reform Association)，保守黨則設立「利物浦保守協會」(Liverpool Conservative Association)，以作為地方的基層組織 (Bulmer-Thomas, 1967 : 77)。這些選民登記社，就是現代政黨群眾組織的起源。正如 M. Ostrogorski 所言：「選民登記，成為一道出口，使原來關在議會中的黨派，走向選區，並逐漸在各地方建立黨的組織 (1902 : 142)。」

各黨選區組織的發展，必然導致全國性組織的出現，以引導、協調及促進他們的活動。在英國政黨的全國性組織，最早是以俱樂部的形式出現，在 1832 年之前，惠格黨成立「布魯克俱樂部」(Brooks Club)，托利黨則以「懷特俱樂部」為活動中心(White Club)。改革法通過後，1832 年由 15 位托利黨議員提議成立「卡爾頓俱樂部」(Carlton Club)；1836 年，惠格黨則成立「改革俱樂部」(Reform Club)，作為活動中心，此二俱樂部有似於兩黨總部 (Bulmer-Thomas, 1967 : 78-80)。

1832 年的選舉制度的改革，促使政黨成立議會外的政黨組織，1867 年的改革，進一步的強化政黨建立新型組織的需求。

1867 年英國再次實施選舉制度改革，將選舉資格再度放寬，使城市中的工人階級大致都取得了選舉權，選民由 113 萬餘人增至 246 萬餘人 (Jennings, 1960 : 55-57)，同時議席亦經重行分配，35 席的小城鎮席位轉移給新興城市，大工業城市因此得選出 3 名國會議員 (Bulmer-Thomas, 1967 : 110)。保守黨有鑑於

在此次改革法下新取得選舉權者，大抵為城市中的中下階層工人，他們並非保守黨的必然支持者，故而必須成立組織，以爭取他們的選票 (Mckenzie, 1955 : 146)。1867 年 11 月 12 日，由 55 個城市選區及剛獲得選舉權的大學畢業生於倫敦集會，會中並決議成立「全國保守及憲政協會聯合會」(National Union of Conservative and Constitution Association)，這是保守黨第一個正式名稱，這次年會也被視為是第一屆保守黨年會 (Bulmer-Thomas, 1967 : 110-111)。「全國保守及憲政協會聯合會」成立後，並未達到預期效果，在最初兩年幾乎崩潰，1868 年於伯明翰(Birmingham)所舉行的第二屆年會，僅有 7 位代表參加 (Mckenzie, 1955 : 154)。保守黨並於 1868 的大選遭到挫敗。大選失利後，接任總理的狄斯雷理(Benjamin Disraeli)全力改進黨務。1870 年，狄斯雷理以果斯特(J. E. Gorst)掌理中央組織。果斯特就任後，立即建立「保守黨中央辦事處」(Conservative Central Office)，並進一步的謀求與「全國保守及憲政協會聯合會」協同一致，並加以控制：「聯合會」負責選舉宣傳，並與「中央辦事處」密切聯繫；「中央辦事處」對黨魁負責，並負責與黨鞭密切溝通；地方協會享有相當的自主性，負責選民登記、選定候選人和主持選務，最後，亦是最重要的，在國會中還有黨部擁有不可動搖的決策權。因而此時現代保守黨的輪廓已清晰可見 (Ball,1981 : 38)。

1867 年的改革法，同樣的使自由黨體認到，過去的黨組織，不論是選民登記社或改革俱樂部，都是由捐贈者或業餘人士所組成的鬆散、脆弱組織，且這些舊有組織的領導人，無法有效吸收新獲選舉權的選民。基於此一認識，自由黨人認為須要強有力的組織(formidable organization)，同時，為了獲得選民的支持，必須使他們感受到「自由黨是他們的」 (Ostrogorski, 1964 : 80)。

在此理念下，當時伯明罕(Birmingham)自由黨協會秘書哈里斯(William Harris)，提出了由黨員直接決定黨政策的民主組織模式。其構想是，使所有選區的自由黨黨員，選舉代表組成委員會，委員會負責選出候選人及選舉策略。當委員會是透過民主方式產生，選民及候選人自然會遵從委員會的決定 (Bulmer-Thomas, 1967 : 120)。1873 年，張伯倫當選伯明罕市市長(Joseph

Chamberlain) ，他與當時的自由黨協會秘書施納荷士特(Francis Schnadhorst) ，將哈利斯的組織模式加以發揚光大。不論是否為選民，任何市民均可加入自由黨協會的區分部(Ward Branch of Association) ，區委員會(Ward Committee)是由區分部成員選舉產生。在區委會之上，為「市執行委員會」(Executive Committee) ，各區委會主席及秘書為市執委會的當然委員，各區可再選派 3 委員加入市執委會，(其時伯明罕市共有 16 區，共 80 名，這 80 名委員可再另選 30 名委員，市執委會共 110 名委員) 。除了市執行委員會外，另有由 590 名委員所組成的「總委員會」(General Committee)(110 名區執委會委員，再加上各區可選派 30 名，16 區共 480 名，加總為 590 名)，總委員會負責決定政策及選擇黨的各项選舉候選人 (Ostrogorski, 1964 : 82-83) 。

1874 年大選，保守黨大勝，自由黨有鑑於保守黨的獲勝是成立全國聯合會所致，1877 年，遂由張伯倫及施那荷士特發起，邀請各地自由黨聯合會派遣代表至伯明罕舉行會議，商討成立全國性組織問題，95 個聯合會接受此項邀請，會中決議成立「全國自由黨聯合會」(National Liberal Federation) ，推張伯倫為主席(Herrick , 1962 : 19-39) 。

由上所述，可看出自 1867 年開始，英國政黨無論在地方或中央，都已建立起現代型式的群眾組織，英國的政黨發展，已邁入韋伯所謂的第三階段。其後 1884 年的改革，使農民亦享受與城市中工人相等的選舉權，1918 年的改革，使 21 歲以上的男子及 30 歲以上的女子皆有選舉權 (Ball,1981 : 17-24) 。

選舉權的逐步擴張，政黨組織亦隨之擴大與嚴密，而成為今日的政黨組織。

參、政黨類型

政黨的類型，由於學者所用的分類標準不同，而有著不同的政黨類型。Maurice Duverger 的分類，是以政黨的起源作為區分，他將由選舉或議會起源的政黨稱之為內造政黨；而起源與形成是在國會外部的政黨是為「外造政黨」 (Duverger,1967 : xxiv -xxxiv) 。Sigmund Neumann 將政黨分為代表政黨(Party of

Individual Representation)與整合政黨(Party of Integration)。個人代表政黨是指，以代表社會中個別利益為主要功能的政黨。整合政黨不僅有永久的付費黨員(due-paying membership)，並增強對個別黨員日常生活的影響力，歐洲社會主義政黨是最顯著的例子，這種政黨號稱從搖籃到墳墓。這種政黨與自由主義政黨不同之處在於，自由主義政黨對黨員的甄補沒有任何的限制，然整合政黨則有明確階級限制 (Neumann,1956：404-405)。James Q. Wilson 則是以參加政黨者為專業政治人物，亦或僅是業餘參與者，而將之區分為專業或業餘政黨(Profession and Amateur) (Wilson,1966：1-19)。

Wright 認為，上述學者所使用的分類，都有某種特殊目的，且是以單一因素或面向作為分類標準，故而效用有限。Wright 則以政黨在政治系統中的角色、政黨功能、政黨結構、政黨內部過程、及政黨有效性的評估標準等五項因素，將政黨區分為「理性效率模式」及「政黨民主模式」(Rational-Efficient model and Party Democracy Model)。

「理性效率模式」特別強調政黨的選舉功能，並認為此類型政黨完全專注於贏得選舉。此模式整合了幹部型政黨、個別代表型政黨及專業型政黨，支持此模式的學者有 James Q. Wilson、Leon D. Epstein、Anthony Downs、Joseph A.

Schlesinger、Joseph A. Schumpeter；「政黨民主模式」較重視意識型態、政策導向，及黨內的民主參與。對此類型政黨而言，勝選不是目的，只是為實現政策的手段。此模式整合了群眾政黨、民主整合型政黨、及業餘型政黨，此類型學者有 Sigmund Neumann 和 Maurice Duverger (Wright, 1971：7)。Wright 指出，這兩種模式是位於政黨分類連續體(continuum)的兩端，極端對立的建構類型，現實世界的政黨則是位於這兩者類型之間 (Wright, 1971：17)。

一、政黨在政治系統中的角色

在說明政黨在政治系統中的角色及功能之前，必須先釐清兩種模式所依據的民主概念。Epstein 指出，鬆散組織的、非綱領的、不凝聚的美國政黨模式較符

合多元的民主概念；能夠動員選民，支持綱領政策的強大政黨組織，則適合多數決民主概念（Epstein, 1980：351）。

「理性效率模式」將政黨視為政治競爭者，Epstein 甚至將政黨稱之為掮客黨 (brokerage party) 。此模式除了避免階級意識外，還具有非綱領的 (non-programmatic) 、無需大量黨員、幹部型組織等特性。此模式是以經濟理論來解釋政治現象，他們從自利的觀點開始，將政治競爭等同於市場，政黨是為企業家，候選人為商品，選民則是政治消費者，選票及影響力則是交換的中介 (Downs, 1957：14, 295) 。

「政黨民主模式」則認為，民主是由下而上建造的，領導者與追隨者之間必須雙向溝通，政黨的主要功能就是使兩者之間的溝通保持開放及暢通，這工作使政黨在代議民主中，至少是控制政府的機關 (Neumann, 1956：397) 。政黨民主模式還強調，政黨是高度組織的、凝聚的、綱領的(政策導向或意識型態)、扮演重要的統治角色、及鼓勵黨員參與黨內民主。兩種模式對政黨在政治系統中的角色看法的差異如下表：



表 3-1：政黨在政治系統中的角色

系 統 屬 性	理 性 - 效 率 模 式	政 黨 民 主 模 式
1.基本的民主概念	多元主義:政黨只是眾多的政治行動者中的一種形式。	多數決
2.目標界定功能	工具主義觀點:政黨不是主要的目標界定者;政黨界定目標以贏得選舉。	目的觀點:政黨是主要的目標界定者;贏得選舉只是為了執行政策。
3.聯結功能	政黨只是眾多的聯結機制之一。	政黨是主要的聯結制度。
4.代表功能	政黨的捐客角色。 勞動分工:利益團體遂行利益表達功能;政黨則負責利益整合;對利益團體持肯定的態度。	政黨的代表角色。 政黨同時負有利益表達及整合的功能;對利益團體持敵對態度。
5.統治功能	較不重視	非常重視,甚至認為是政黨的主要角色。
6.衝突解決	認為衝突是分裂性的,對於衝突解決扮演整合的、共識建立的角色。	衝突是創造性的,政黨作為改革者,對衝突不應壓制,而是表現衝突。
7.政治的改變	傾向保持現狀或漸進的、共識的改變	應致力於廣泛的政治改變。
8.政黨在政治系統民主化過程中的角色	以政黨之間的競爭來促進政治系統的民主化。	以黨內民主促進政治系統的民主化。
9.政黨系統	兩黨系統	多黨系統

資料來源:William E. Wright, *A Comparative Study of Party Organization*. Columbus, Ohio: Charles E. Merrill Publishing Company, 1971, p. 20.

二、政黨功能

「理性效率模式」窄化了政黨功能,認為選舉是政黨首要,且是唯一的功能。對理性效率模式而言,政黨不應有意識型態或政策導向,政黨不具有目標界定功能,政黨的代表功能應交給利益團體,不重視政黨的統治功能,以專注於選舉及選票動員的功能上。「政黨民主模式」則認為,選舉本身不是目的,僅是達目的的手段。他們認為,政黨必須具有原則、綱領、政策,透過選舉獲得政治權力,

只是為了實現那些原則、綱領、政策。Sigmund Neumann 在列舉政黨功能時指出，政黨的首要工作是組織混亂的公眾意志----，他們是觀念的捐客，持續的闡明、系統化、說明黨的主義 (Neumann, 1956：396)。

政黨功能的差異，必然造成兩種政黨活動模式上的差異。「理性效率模式」既然認為選舉是政黨最重要功能，它的活動必然是有限的及間斷的 (Soraufl, 1964：161)。「政黨民主模式」則相反，認為政黨活動是廣泛的、多樣的、持續的。政黨除了選舉外，還包含了政策討論和政治教育等其它活動。例如，Neumann 就指出，教育公民以使其具有政治責任是政黨的第二項功能 (Neumann, 1956：397)。

除了上述的區分外，還有兩種有關組織功能的分類方式。一是，Peter M. Blau 和 W. Richard Scott 以主要受益者(prime beneficiary)作為組織的分類標準，也就是「誰從組織活動中獲益」(1952)。Schlesinger 認為，所有政黨區分都是在討論「政黨是誰的？」的議題，如果政黨是屬於黨員的，那黨就必須顧及黨員的利益；若政黨目標在於贏得選舉，那就必須回應選民的利益。他進一步指出，歐陸傳統傾向於增進黨員的利益，美國政黨則是回應選民的利益 (1965：765-766)。

「政黨民主模式」的黨員是黨組織的主要受益者。然此類政黨必須面對「理性效率模式」所極力避免的「二元選民」(dual constituency)問題，亦即政黨既要對黨員忠誠，又要對選民負責 (Wilson, 1966：296)。

雖然「政黨民主模式」強調，對政治有興趣的選民，會主動的加入與其意識型態相近的政黨，但選民仍只是所有選民的一部分。

第二，是以組織誘因(incentive)來分類。所謂誘因是領導者用以使個人為組織工作的手段，同時也是促使個人願意加入或支持政黨的動機。Peter B. Clark 和 James Q. Wilson 將誘因分為三類：物質誘因(material incentive)包括金錢或恩賜 (patronage)等實質的報酬；團結誘因(solidary incentive)基本上是非實質性的，包括相同的志趣、身為團體成員的感覺、歡樂等；目的誘因(purposive incentive)也是非實質的，它主要是源自於組織所陳述的目標，例如改革立法等 (Clark and

Wilson, 1961 : 134-135)。兩種模式的誘因與政黨的功能有密切關係，物質誘因是與選舉成功相配合；「政黨民主模式」所擁有的意識型態及綱領，則是與目的誘因相符合。

三、政黨結構

組織對「政黨民主模式」非常重要，對「理性效率模式」則不甚重要。Schlesinger 指出，Robert Michels 是歐陸傳統的代表，他認為黨員是政黨的主要受益者，對 Michels 來說，關切政黨對黨員的責任，導致關注於結構、成員形式、黨內各單位之間的關係、尤其是黨員與民選官員之間的關係。Michels 的所有分析，都源自於他最初的概念：政黨是其成員的工具。另一方面，美國的理性效率則認為，選民是政黨的主要受益者，組織問題遂成為次要的，並有忽視組織問題的傾向 (Schlesinger, 1965 : 766)。

「理性效率模式」是以功利觀點來處理組織。對他們來說，組織的功能僅在於選舉動員及勝選，如果無須大規模組織就能有效動員選票，就沒有設置大型組織的必要。Epstein 明確表達此一觀點：技術的進步及大眾媒介的發達，使介於候選人及選民之間的政黨，不再那麼需要，也不再那麼有效率；政黨只須有少數的黨員就能成功的贏得選舉，新的技術至少能促進選舉工作 (Epstein, 1980 : 233, 253)。相反的，「政黨民主模式」的政黨則是高度組織及整合的結構。

至於黨員，「理性效率模式」認為黨員的作用在於選舉時的請託拉票，但黨員所拉的票是否足以作為組織黨員的有利支持？而且以媒體直接爭取選票更為有效，在選舉時並可以號召義工，因而，此模式的政黨並沒有正式黨員 (Epstein, 1980 : 116)。另一方面，號召大量黨員是「政黨民主模式」的必然結果。Epstein 指出，綱領型政黨，或普遍所稱的意識型態政黨，毫無疑問的是與群眾組織相結合，這關係是相互的 (Epstein, 1980 : 261)。強大的組織不僅是為了遂行選舉工作，同時也提供了政黨的民主合法性，從此觀點，政黨不應只是選舉機器，它必須是提供公民政治參與的民主結構 (Wright, 1971 : 7)。

基於以上的論述，「理性效率模式」的政黨組織必然是幹部型政黨，群眾型政黨是「政黨民主模式」的必然結果。組織結構的不同，其權威結構自亦不同。「理性效率模式」的權力的分配是分權中的集權 (centralization within decentralization)，亦即中央分權地方集權；「政黨民主模式」正相反，它是集權中的分權 (within centralization)，此類型政黨由於組織的整合及有效的黨內溝通管道，必需要有集權的組織結構，而黨內民主的要求，又分散了此類型政黨的決策權威 (Wright, 1971 : 43)。

四、政黨過程

對「理性效率模式」而言，政黨過程，尤其是決策過程是不重要的，他們認為政黨組織並不承擔任何決策角色。Epstein 指出，在美國，沒有政黨會認為黨擁有決策權，政策是民選官員的責任 (Epstein, 1980 : 305)。「政黨民主模式」則非常重視決策，Epstein 在論及歐洲社會主義政黨時指出，工人階級政黨自認為代表大多數群眾，而被賦予決策合法性 (Epstein, 1980 : 14)。

「政黨民主模式」之所以重視決策過程，不僅是由於它所強調政黨在政治系統中的決策，更是因為對黨內民主的承諾。黨內民主的基本概念就是黨對其成員負責。Wilson 指出，為了確保黨的領袖對黨員負責，黨內必須是民主的，這包括，黨領袖由黨員選舉產生，並對其負責，黨的公職候選人及黨綱的批准，必須經由黨員討論，並有真正的選擇機會 (Wilson, 1966 : 129-130)。

「理性效率模式」既然認為政黨不具決策功能，他們對黨內民主必然持批判態度，將黨員參與視為「功能障礙」 (dysfunction)，並反對黨員參與決策，認為這是民選官員的領域。

Wilson 更對黨內民主提出嚴厲的批判，首先，黨內民主迫使候選人競相提高價碼(outbid)，以證明自己意識型態的純正，使政黨偏離中間立場，而失去中間選民的支持；其次，黨內民主會要求公開財政紀錄，致使捐贈者卻步，造成政黨資源的流失；第三，黨內民主增強了當選者的自主性，有害於黨紀的施行。英國

政黨之所以能夠提供選民明確的綱領，就是由於英國並未實施黨內民主；最後，黨內民主必然包含了精巧的冗長的辯論、細節的注意、辯論的技巧、並缺少恩惠的控制，這些都使政黨無法吸引低階層選民及少數團體 (Wilson, 1966: 341-349)。

黨在決策過程的角色的討論，最後必然涉及到黨政關係。對於黨政關係學者有兩不同的看法，一方認為民選官員負有決策權，另一方則認為黨負責決策。(Epstein, 1980: 292)「理性效率模式」支持前者的看法，強調黨只是為民選官員服務，並服從於民選官員，黨本身並不具任何決策角色。「政黨民主模式」則認為，黨員能夠影響決策 (Wright, 1971: 51-52)。

五、政黨有效性的評估標準

理性效率的評估標準是，能否有效的動員及贏得選舉；政黨民主的標準則是，政策是否有效分類及黨內民主 (Wright, 1971: 53-54)。

肆、政黨體系的類型

一、政黨體系的分類

有關政黨體系的分類，學者依據不同的研究旨趣，以不同的指標，而有著不同的分類，其中 Maurice Duverger 以政黨數量將政黨體系區分為一黨、兩黨及多黨體系最為世人熟知。然而，此種依據政黨數量做為政黨體系的分類，固然顯而易懂，但是對於什麼樣的標準來計算一個國家究竟是屬於一黨、兩黨或多黨制，卻未有明確的說明。此外，對於一些同屬兩黨或多黨制，但在實際政治運作上卻又存在極大差異的政黨體系而言，此種分類方式過於粗糙 (吳文程, 1996a: 126)。

Joseph Lapalombara 和 Myron Weiner 為了避免以政黨數量做為分類標準所造成的困擾，他們先以政黨之間是否競爭，將之區分為競爭及非競爭體系。再以政治權力的掌握方式及政黨的特質做為競爭體系的分類標準，前者是指政權是否輪替(turnover and hegemonic)，後者則是指政黨本身是意識型態取向或是務實取向(ideological-pragmatic)來作區分。依此兩變項交叉分類的政黨體系有四種類型：

1. 霸權—意識型態(hegemonic-ideological)

2. 霸權—務實型(hegemonic-pragmatic)
3. 輪替—意識型態(turnover-ideological)
4. 輪替—務實型(turnover-pragmatic)

至於非競爭型體系，兩位學者則區分為三個類型：一黨威權制(one-party authoritarian)、一黨多元制(one-party pluralistic)、一黨極權制(one-party totalitarian) (Lapalomba and Weiner, 1966 : 33-37)。

至於 Douglas W. Rae 的政體系分類，是以政黨數量，以及這些政黨所獲選票與在議會中的席次，作為政黨體系部分化(fractionalization)的指標。Rae 的政黨體系部分化的等級區分，是將一黨體系中，獲得全部的選票及席次的單一政黨給予 0 分，當政黨數量增加及它們所獲得的選票、席次增加時，它們所得的分數愈高。在兩黨體系中，兩個政黨平分選票和席次為 0.50 分，如果 10 個政黨，這個系統為 0.90 分。以各政黨的得分，可將政黨體系以光譜形式將之區分為較不部分化的國家(less fractionalized)，如美國、紐西蘭；溫和部分化國家(moderately fractionalized)，如瑞典、愛爾蘭；高度部分化的國家(highly fractionalized)，如瑞士、以色列、芬蘭 (Rae, 1967 : 53-58)。

Giovanni Sartori 認為，上述學者的分類方式，都太過廣泛及無法詳盡。Sartori 因此在政黨數量外，增加了政黨「相關性」及「意識型態」兩個指標，來衡量政黨是否應被計算在內。所謂政黨「相關性」是以政黨所處的「位置價值」(position value)，也就是政黨所處的地位有無左右政局的影響力而言，這又可以政黨有無組織聯合內閣的潛能(governing or coalition potential)，和有無勒索的潛能(blackmail potential)兩個面向來觀察。「意識型態」是指，各政黨意識型態的強弱，及各政黨在意識型態上的差距。通常意識型態相近的政黨，合組聯合政府的機會較大。因此，在多黨體系中，由於政黨間意識型態強弱和距離的不同，在聯合與競爭上的方式也就不同，而可區分為溫和與極端多黨制。依據這些指標，Sartori 將政黨體系區分下列類型：

(一)一黨體系

(二)霸權政黨體系

(三)一黨優勢政黨體系

(四)兩黨體系

(五)温和多黨體系

(六)極端多黨體系(Sartori, 1976 : 120-128)

二、非競爭性政黨體系：

對於非競爭性政黨體系，學者亦有不同的分類。Sartori 依據政體中的政黨數量區分為一黨及霸權黨：

(一) 一黨體系：

一黨就是只有一個政黨存在，也只允許一黨存在。其所以如此，乃因該黨在法律上和事實上皆禁止其他政黨存在，如前蘇聯，目前的北韓等共黨國家，即係標準類型，並因而形成黨國（Party State）體制。

在一黨國家中，Sartori 再基於壓迫和強制的程度再區分為：

1. 一黨集權（one-party totalitarian）

強烈的意識型態，高度的強迫性、汲取性及動員能力，對次級系統及次級團體之自主性的破壞性，專橫獨斷不可預測的決策模式為其特徵。

2. 一黨威權（one-party authoritarian）：

較弱的意識型態，較低的汲取性動員能力及排他性的政策，部分容忍次級系統及次級團體之自主性，有限的且可預測的獨斷決策模式。

3. 一黨實用主義（one-party pragmatic）：

具有較緩和的上述特點，並採行包容性或拉攏性的政策，傾向於自然的發展；對次級性團體的自主性頗為開放，也允許次級系統某些自主空間（例如壓力團體），它的獨裁性受到必須協商的那些勢力的限制，對外在壓力是以吸納或企圖吸納加以引導。上述各類型的特徵可歸納於下表：

表 3-2：一黨類型及特徵

基 準	極權型一黨	威權型一黨	實用型一黨
意識型態	強制並無事不管	較弱且非無事不管	甚弱或無重要意識型態
強制、汲取及動員	高度	中度	低度
對外在團體之政策	破壞性	排他性	吸納性
次級團體之自主性	無	限於非政治團體	允許或容忍
專斷性權力	無限制並不可測	在可預測範圍內	有限

資料來源：Giovanni Sartori. *Parties and Party Systems : A Framework for Analysis*.
Cambridge : Cambridge University Press, 1967, p. 227.

(二)霸權黨 (Hegemonic Party, 或譯獨霸黨)：

除了獨霸黨 (共黨) 之外，還有幾個扮演「衛星黨」(Satellite Party) 或「次級黨」(Minor Party) 角色的「民主政黨」。但是這些所謂的民主政黨，並不具備政黨體系下的競爭性功能，亦不以爭取執政，取代原有政黨為目的。基於此，在霸權黨之下，儘管政黨數額不止一個，但卻未能構成競爭性的政黨體系。故名之為「霸權政黨」而非「獨大黨體系」(Sartori, 1976 : 6)。

Lapalomba 和 Weiner 的非競爭體系包含下列三類：

(一)一黨威權體系

是指一個政治體系為一個單一的、意識型態取向的、但非極權主義的政黨所掌控。在此類型中，反對者被認為是革命的或民族主義目標的叛徒，因此它的存在被認為會危害國家安全。發展的熱情及國家的任務被認定需由單一政黨來達成，而此單一政黨和國家通常是由一個將國家目標個人化的領導者所統治。

(二)一黨多元體系

是由單一政黨所統治的準威權體系，但此政黨的組織是多元的，對未來的展望是實用主義而非意識型態取向的，對其它團體是採取包容而非無情摧毀的態

度。

(三)一黨極權政黨體系

在此類政治體系中，國家本身為單一政黨的工​​具，此政黨有一個意識型態目標，並運用全部的力量重新建構社會的社經系統以達此目標。在此體系中的支配性政黨是一種「完全整合」(total integration)的政黨，意圖控制個人生活的每一面向，而政治控制的手段則包含了各種方式：從溫和的說服，到有組織的政治恐怖 (Lapalombara and Weiner, 1966 : 37-41)。

Jerzy J. Wiatr 的非競爭體系則是包含下列三類：

(一) 單一政黨體系 (Monoparty system)：

在這種體系中，僅有單一政黨得以合法的存在。

(二) 霸權政黨體系 (Hegemonic Party system)：

這種政黨體系允許多黨存在，但政黨之間並沒有所謂的選舉競爭，因為所有政黨都加入了霸權黨的「人民戰線」(people's front)或聯盟，由它統一提出所有候選人名單，而霸權黨在此聯合陣線中的地位是不容挑戰的。

(三) 支配政黨體系 (Dominant Party system)：

此類型政黨體系同樣允許多黨的存在，各黨之間也有選舉競爭，但通常只有一個政黨能贏得選舉。然而在某些發展中國家，是由推翻殖民政府或前朝政權的政黨主政，它們仍抱持建國有功的觀念，認為只有他們才能代表國家，籌組反對黨就是反對國家，是叛徒行為，因此只允許單一政黨合法存在。在其它發展中國家，政黨競爭是被允許的，但國家解放黨通常能夠贏得大部分的選票及席次，而獨占政治權力 (Ranney, 1975 : 138-145)。

Samuel P. Huntington 對一黨體系的分析則是指出，一黨體系的產生，是由於社會的分歧(cleavages)，造成社會團體之間的分裂(bifurcation)，而分裂的一方凌駕於另一方之上，因此一黨體系乃是，分歧社會中，佔優勢一方的政治菁英組織及合法化其統治的產物。佔優勢一方的政黨獨占或企圖獨占所有的政治活動。佔優勢的政黨領袖，對於社會分歧及臣屬社會力可採取兩種政策。一是接受社會分

歧的現實，以政黨作為動員選民支持的工具，同時限制或壓制其它社會力的活動；另一則是清除(liquidation)或同化 (assimilation) 臣屬社會力。前者為排他性的一黨體系(exclusionary one-party system)，後者則是革命的一黨體系(revolutionary one-party system)。Huntington 並認為以種族分裂所產生的分歧社會，通常是排他性的一黨體系，他同時認為，國民黨遷移到台灣後，在面對大陸人和台灣人兩者之間的分歧，採取了鬆散的排他政策 (Huntington, 1970: 11-16)。



第二節 政黨的演變與持續

壹、政黨的演變

政黨為社會的產物，在不同的社會環境中，會衍生出不同型態的政黨。Moshe Maor 將政黨的演進過程區分為四個階段：1)幹部/菁英/黨團(Cadre/Elite/Caucus)政黨(1920 年代以前)；2)群眾/分部(Mass/Branch)型政黨、非選舉型(Non-electoral)政黨、政黨民主型(Party Democracy)政黨(1920-1960 年)；3)普涵(Catch-All)政黨、選舉型(Electoral)政黨、理性效率型(Rational-Efficient)政黨(1960 年起)；4)聯合寡佔型(Cartel)政黨(1970 年代起) (Maor, 1997 : 100)。

一、幹部/菁英型/黨團式(Cadre/Elite/Caucus)政黨

幹部型政黨是 19 世紀後期，及 20 世紀初，由於有限的選舉權及無產者政治活動的限制，構成公民社會中政治相關因素，與在國家中權力擁有者，因家庭及利益關係而有著密切關係，有時兩者甚至相互滲透 (Katz and Mair, 1995 : 9)。

幹部型政黨最早是以黨團的形式出現，它的第一個特徵在於它的有限性。此類政黨組織屬於「重質不重量」的封閉型組織，它僅由少數具有影響力的知名人士所組成，它不會尋求組織成員的擴大，不是任何人想參加者都能如願，而需經過某種形式的遴選或提名。黨團的活動範圍較為廣泛，通常與選區一致，它的活動是季節性的 (seasonal)，選舉期間是活動高潮，在平時則較為平寂。黨團是半永久性 (semi-permanent) 的，平時只有少數積極份子在處理黨務，在大選期內，才設法維持較龐大的組織來爭取選票。此類政黨組織鬆散，不重視主義，其基本目標僅是在贏選票，獲取權力而已 (呂亞力，1983 : 90)。

黨團起初是由各選區內的選舉委員會，網羅具有聲望 (具有影響力) 及財富 (可提供宣傳經費) 的人組合而成。這種政黨具有下列特色：1)黨員的素質較其數量重要；2)組成分子數量有限，故無成立嚴密結構的必要，內部組織因此十分鬆懈；3)中央機構對地方黨員幾乎沒有什麼權力，黨員活動相當自由；4)政黨只

不過是委員會的聯合體，其中絕大多數的委員會是由一個國會議員所支配 (Duverger, 1981 : 118)。

二、群眾型政黨

Duverger 認為，群眾型政黨的特徵，是一個單向、由下而上的控制/代表系統，也就是黨領導人既由群眾選舉產生，亦受群眾控制。群眾黨的重要目標是大規模的個人黨員甄補與社會化，設定此一目標的實質理由與群眾黨所在社會條件有關。群眾型政黨是 20 世紀初投票權普及之後，社會主義者崛起後，才逐漸興起的政黨形式，它的結構與社會上新階級（工人）的出現有相當密切關係。由於社會黨的候選人被認為是革命派，無法獲得銀行家、企業家及地主等的金錢支援，為了籌措經費，社會黨人於是想到爭取許多人由每人捐獻一筆少量的經常費 (Duverger, 1981 : 119)。「分部」因此是社會黨的組織形式。它與「黨團」的差別在於：首先，顧名思義「分部」必為總的一部分，它較具自主性，由分部組成的政黨通常較為集權；其次，它是開放性的，歡迎一切人加入，組成分子因此儘量求多；再者，「分部」是常設性組織，它的活動是經常性的，不停的向黨內外從事宣傳與組織工作，並按期徵收黨費。「分部」的集會亦有別於「黨團」，它不但從事競選活動，同時亦負有政治教育的作用；最後，由於「分部」的人數較多，它也就具有較完善的內部組織 (Duverger, 1967 : 21)。

群眾政黨的出現及其主要作用在於大規模的選民動員。在兩次選舉期間，政黨組織的主要目標是個別黨員的大規模甄補及教育。由於所有黨員都隸屬特定團體，他們都能瞭解該團體所關心的事，因而得以發展出相同的政策觀點。這種觀點會被轉換成政策，在選舉中透過勞力密集的競選活動，宣傳給特殊的社會部門 (societal segment)。因此，組織的成功有賴於選前的甄補及社會化，以及選舉時的群眾動員 (Maor, 1997 : 113)。

鑑於群眾政黨在選舉中高度成功的運作，Duverger 預測這種原本以工人階級為主的政黨型態會造成「左派傳染」(contagion from the left) 的效應，使代表社

會中其它利益的政黨不得不採取群眾的基本特徵及策略，否則就得面臨滅亡 (Duverger, 1967 : XXVII)。

三、選舉型政黨

Leon Epstein 認為 Duverger 的「左派傳染」的趨勢是有問題的。二十世紀歐美各國，隨著工商業的發展，社會的進步與富裕，許多工人階級因收入的增加已自認為是中產階級，階級意識逐漸淡化，勞資對立已不似 1940 及 1950 年代嚴重，以階級意識為主體的運動已失去其重要性，而無發展大規模黨員的政黨組織的需要；其次，過去政黨需要大量吸收黨員是為了從事逐門逐戶的競選活動，但在二十世紀，隨著科技進步，政黨及候選人可藉由媒體，尤其電子媒體，來包裝和行銷，並經由電子媒體直接面對選民，而不須再進行挨家挨戶的拉票；第三，以往群眾政黨吸收大量黨員是為了徵收黨費，這對左派政黨有利，可是隨著社會的富裕，右派政黨可藉由向企業大量募款而解決經費的困境。此外，擁有大量黨員的政黨組織，必須靠辦活動來滿足黨員參與感，龐大政黨組織運作及專職黨工的維持，都必須龐大經費來支持，就成本效益的觀點而言，不一定是最有效的組織。根據這些理由，Epstein 認為，美國式的帶有企業取向的中產階級政黨，運用企管經營政黨組織，又能成功運用媒體科技的「幹部型」政黨，才是當代政黨組織發展趨勢 (Epstein, 1980 : 233-260)。

Epstein 認為，這種政黨在多元主義的理論背景下，政黨被降級為和其它利益團體及其它類似組織一樣，只是各種競逐政治權力的政治行為者之一。這種政黨的主要功能就是選舉，他指出：「功能是辨視政黨的唯一標準：為本黨候選人尋求選票」； (Epstein, 1980 : 11) 「組織的存在就是為了選舉，它也許還有其它目的，但選舉如果不是最主要的，也是顯著的」 (Epstein, 1980 : 98)。

Epstein 並將選舉型政黨稱為捐客政黨，此類型政黨具有下列特徵：

多元主義的政黨規範，不僅包含避免舊社會主義觀點的階級意識，還包含非黨綱(non-programmatic character)的特徵，使領導者能夠對各種選舉

考量作出回應，同時以交易(transaction)或掮客的觀點來看待政治活動。政黨或許仍與特殊政策及利益有所關聯，但它仍保有鬆散及調節的特性。這種政黨通常沒有大量的綱領承諾型成員(program-committed member)，掮客型政黨也不吸引此類黨員，同時，它也不須大量黨員的參與，以賦予黨的合法性 (Epstein, 1980 : 357)。

四、普涵政黨 (Catch-all Party)

普涵政黨是指，政黨在構成成份、組織內涵，及政策政綱上，不刻意認同或排除所屬社會的任何部分，而嚐試對社會各種利益，都能給予一定程度的肯定 (任德厚，1983 : 165)。

Kirchheimer 指出，二次世界大戰後，由於階級劃分不再那麼明確，加之，大眾消費導向及普及的世俗化，以階級、教派 (denominational) 為基礎的群眾政黨，都逐步的向普涵政黨轉變 (Kirchheimer, 1966 : 184)。此外，規範性的理由及實際情況亦逐漸減損群眾政黨存在的正當性。群眾政黨的出現是為了爭取群眾的社會及政治權力，當這些條件達成後，群眾政黨就難以維持，且當國家在普遍基礎上，提供原本屬政黨功能範疇的福利及教育服務時，更加使群眾失去存在的意義；當群眾政黨執政之後，群眾政黨的領袖認知到，為了持續掌控權力，就必須擴大選舉訴求，因而必須向普涵政黨轉變 (Katz and Mair, 1995 : 12)。

普涵政黨因擁有正規黨員、分部等，在形式上仍看似群眾政黨，但它強調議會黨團的自主性；他們並不強調議會黨團作為群眾組織的代理人角色，而是強調群眾組織作為議會黨團的支持者；他們並不只向特定階級提出訴求，而是向所有階級尋求支持 (Katz and Mair, 1995 : 12)。

普涵政黨具有下列特徵：1)有黨員，但不會控制他們，黨員具有自主性；2)強調社會的同質性，接納各領域的人員，以政策而非社會認同作為甄補黨員的基礎；3)政黨之間的意識型態及政策差別逐漸降低，政策的共識增加；4)大眾溝通媒介的發達，尤其是電視，使政黨能直接的向選民提出訴求 (Katz and Mair,

1995：13)；5)進一步強固最高領導團體，他們的行動和不作為，是以對整體社會作出貢獻的觀點來評斷，而不是以組織目標達成作為標準；6)不重視個別黨員的角色 (Kirchheimer, 1966：190)。

在國家與公民社會之間，普涵政黨所扮演的是捐客角色。政黨作為捐客的觀點，最符合多元主義的民主概念：民主是多種利益的協議和調適，政黨是那些利益所組成，但持續變換組成分子的聯盟；政黨最重要的功能，就是促進利益之間的妥協，及確保任一團體不會受到其它團體的不合理剝削 (Katz and Mair, 1995：14)。

五、理性效率型(Rational-Efficient)政黨

Joseph A. Schlesinger 是理性效率型政黨的堅強支持者。他特別強調政黨的選舉功能：政黨組織的功能就是獲取政治職位，政黨的活動也是為了達成此唯一目標。政黨在追求此一目標過程中的理性與效率是評估政黨的標準。按照 Schlesinger 的觀點，政黨僅是一具選舉機器 (Wright, 1971：10)。

基本上，Schlesinger 將政黨視為「官職競逐」(office-seeking)組織。政黨組織的基本單位是，致力於獲取單一公共職位的集體努力。這種組織稱為「核心」(nucleus)，也就是 P. Cutright 和 P. H. Rossi 所提出的：地方政黨組織通常也就是候選人組織。核心組織的主要焦點因此在於政治職位的競逐。而更複雜的政黨組織則是出自於核心組織之間的關係，因此，政黨組織結構是由核心組織所組成 (Schlesinger, 1971：55)。

Schlesinger 再進一步描述「核心」時，並未使用普遍用於政黨的「會員」(membership)概念，而是採用「貢獻」(contribution) 來說明，這是由於會員概念相當鬆散，例如 75%的美國選民並沒有強烈的政黨認同，不認為自己是民主黨或共和黨員。Schlesinger 認為核心組織有兩種不同的貢獻：最小(Minimal)貢獻及連接(Connective)貢獻。最小貢獻是指提名候選(candidacy)和選票(vote)，它們核心組織存在的必要條件。連接貢獻則包括：1)領導；2)人員甄補及候選人的提名：

3)議題形成；4)記憶、情報、及溝通；5)技術服務；6)金錢 (Schlesinger, 1971 : 58-71)。

六、寡佔型政黨(Cartel Party)

Richard S. Katz 和 Peter Mair 認為國家、市民社會(civil society)、政黨三者關係的改變導致政黨型式的轉變。他們指出，由於社經環境的改變，使政黨與國家相互滲透(interpenetration)，形成兩者的共生(symbiosis)關係，而出現「聯合寡佔政黨」。

聯合寡佔政黨的出現是由於，社會、經濟、及政治發展的多種因素影響，民眾參與政黨活動的興趣大幅降低，政黨黨員人數及政黨捐款亦隨之減少，迫使政黨必須另闢財源，國家因此成為他們的主要目標。

Katz 和 Mair 指出，在過去 20 年國家對政黨的補助，對政黨所活動的環境產生重大改變，而導致政黨形態的改變。這是由於執政者(governors)及立法者是政黨補助規則及數量的規劃者，爭取執政及進入議會，對政黨生存就益形重要；且由於政府是依據政黨先前的表現或地位給予補助，而無論以政黨在選舉中的成就，或在議會中的代表作為補助標準，都會使既存政黨的維持得以確保，同時阻礙了新政黨的出現。相同的，電子媒體是現代社會重要的政治溝通方式，而電子媒體的利用多由國家控制及規範，這提供執政的政黨擁有掌控該項資源的特權，而那些處於權力邊緣的政黨則被忽略。總之，在現今的環境下，國家為政黨所控制，規則為政黨所制定，這些都成為它的資源，不僅能確保它的生存，更可藉此抗拒新政黨的挑戰，國家成為制度化的支持結構，維護在結構內者，而排除外來者，政黨則成為半國家機關(semi-state agencies) (Katz and Mair, 1995 : 15-16)。

以往政黨在選舉中的輸贏，只是對政黨目標的達成有所差別，而不會影響政黨的生存，然而現在政黨的資源主要來自於國家，在選舉中的勝負就攸關政黨的存續，但現今政黨並不採用過去的競爭模式，而是以「聯合寡佔」的形式，以共享資源，共同生存 (Katz and Mair, 1995 : 16-20)。

在現代民主社會中，除了極少數永遠無法執政的政黨外，不論是在中央或地方任何政黨都有執政的機會，都可被視為執政黨，即使被排除在政府之外，也無損於它們獲得國家的補助，因此是否執政都無損於他們獲得國家資源的機會。Katz 和 Mair 認為，「聯合寡占政黨」的最重要特徵就是，國家與政黨之間的相互滲透，及政黨之間的勾結(inter party collusion) (Katz and Mair, 1995 : 16-20)。

聯合寡占政黨的民主模式為，選民在固定的政黨名單中進行挑選的能力。民主不再是公眾參與決策，而是菁英討好民眾，選民只應關注結果，而不是政策，因為這是專家的領域，政黨對公眾而言，已成為專業人士的合夥事業。

早期民主理論的核心是政黨輪替，政黨為避免成為在野黨，就必須對選民作出回應，而在聯合寡占政黨模式中，主要政黨不會成為在野黨，選舉民主因而被視為統治者控制被治者的手段。當各政黨的綱領趨於相似，及選舉競爭導向於已同意之目標，而不是有異議的手段時，選舉結果能夠決定政府行動的程度就將縮減。民主因此成為達成社會安定而非社會改變的手段 (Katz and Mair, 1995 : 16-20)。

Alan Ware 提出了與聯合寡占政黨概念相近的政黨的寡占理論(Oligopoly)。Mair 指出，政黨競爭機制並不如所假設的一樣那麼有利於選民，相反的，政黨競爭是寡占的而不是完全競爭。寡占政黨競爭的出現，一方面由於法律禁止新政黨的成立，如美國俄亥俄州；另一方面則是由於，要成為全國性政黨需要相當多的資源，但理性行為者認為對小黨提供捐贈是一種浪費，使小黨無法獲得所需資源，使小黨永遠是小黨。

寡占政黨就如同寡占市場中的廠商一樣，具有三個特徵：

一是，沒有誘因會使廠商進行價格競爭，及改善產品品質

對寡占政黨而言，社會中的政治區分(division)是前一次社經危機所界定，社會如未出現重大危機，政黨不願意重新界定社會區分。對寡占政黨來說，進行重大改革，將會失去他們多數的地位，因而傾向於維持現狀。

二是，廠商滿足於固定的、穩定的市場份額

選民對政黨效能的評估，只能依據執政時期的表現作標準，但表現好的內閣又會提高選民對政府的期待，倘若該黨無法維持持續好的表現，亦即若政黨無法達到選民的預期標準，在下次選舉時，就會失去選民的支持。寡占政黨因此會像寡占廠商一樣，只想占取市場中一定的最小份額(certain minimum share of the market)。因此，對寡占政黨來說，安全的策略是避免過度提高公眾的期待，因為它的失敗，會促成其它政黨多次的勝利。但若兩黨同時採此策略，政府就會有規則的輪替(regular turnover)。

三是，廠商是以廣告來區分產品

在寡占市場中，廠商是以產品區分以從事競爭，廣告則是使大眾知道產品的方式。但廣告具有下列特點：1)只注重產品之間主要功能的某些面向；2)強調產品的第二功能，例如車子的顏色；3)強調產品的第二種作用，例如休旅車。

以產品區分方式競爭，無法達成價格競爭的社會功能。價格競爭是規範產品質量的機制，它能夠確保生產、交換、及消費社會最適宜社會的產品，此外它還能使消費者不受限制的界定他們所要的，但這些都因消費者暴露於廣告之下，而遭到扭曲。

對社會而言，政黨應有兩項功能。一是，提供大眾資訊，以協助他們界定他們所要的；二是，提供選民選擇領導者的機會，而這個領導者能夠執行特定政策，以解決因社會區分所衍生的群眾衝突。但政黨卻缺少如此做的誘因，為了勝選，他們只會表明他們的中間立場，不會為選民再界定政治現實。因此，選民所知的要比他應知道的少了許多，政黨的寡占競爭也就無法提供他們品質控制的機制 (Ware, 1995 : 32-51)。

貳、 政黨的持續

路徑依賴的最主要概念在於，先前的事件，會影響後續的制度發展。最早將路徑依賴理論運用於政治研究的 Seymour Martin Lipset 和 Stein Rokkon 就指出，現代歐洲民主化過程中，所衍生出來的社會分裂，形成了歐洲政黨系統的組合

(1968：1-64)。

Angelo Panebianco 也認為，政黨的組織特徵取決於它的歷史：組織成立，及鞏固的過程。也就是說，政黨建立時的特徵，即使在十年之後，仍能影響政黨的組織結構。因而，每一組織都具有，建立時期組織創建者所作的有關組織型式重大決策的標誌（1988：50）。

Panebianco 指出三種影響組織起源模式因素：

一是，組織的建立及發展是地方的貫穿（territorial penetration）、地方的擴散（territorial diffusion）、或是兩者的混合型。

地方貫穿的建立發展模式是指，組織的發展先建立中央機構，而後再由中央控制、激勵、及控制地方組織的建立，保守型政黨及共產黨通常是經由這種發展模式而建立的。

地方擴散模式則是，由地方菁英先建立黨的協會，而後再整合成為全國性的組織，自由型政黨及社會主義黨大多是經由此途徑建立。

混合型的組織發展則是，在全國各地，許多地方協會自行設立，而後合併為全國性組織，再由中央至未設立地方性組織的區域設置黨組織，許多自由派政黨是以這種發展模式建立（1988：50-51）。

二是，組織建立時，是否有外在發起制度（external sponsor institution）的存在。因為這影響領導的合法性來源。如果組織成立時，有外在發起制度的存在，政黨就被認為是外在制度的「政治武器」（political arm），並對政黨的領導產生兩種影響，1)造成對政黨的忠誠是間接的，忠誠主要是對外在發起的制度；2)政黨領袖的合法性因此來自於外在制度，當內部權力鬥爭時，會使權力平衡由一方向另一方傾斜。由此，我們可將政黨區分為外在合法性政黨及內在合法性政黨（Panebianco, 1988：51-52）。

三是，魅力型領袖（charisma）在政黨成立時的角色。任何政黨成立時，必然會在領導—追隨者關係之中有魅力領袖成分存在。然而，「純粹魅力型」領袖（pure charisma）意指，自認是無可爭辯的政黨創建、擘畫者（conceiver）、政治

符號（政黨最初意識型態目標）的解釋者，而這些是與魅力型領袖無法分開的，也就是說領袖即黨。與純魅力型領袖不同的是「情境魅力型」領袖（*situation charisma*）。此類型領袖並不具有彌賽亞（*messianic*，救世主）的性格，它的出現是由於尖銳的社會緊張，使人們容易熱情的追隨能夠解救他們的領袖。情境魅力領袖也具有解釋政策的權威，也能組織的建立，但他無法像純魅力領袖一樣，完全按照自己的意思來型塑（*mold*）組織（*Tucker, 1970: 81-82*）。政黨是由魅力型領袖所建立，則政黨與領袖個人無法區分，政黨完全受到領袖的擺佈。

純魅力型政黨若無法制度化，則不可能常久存在。所謂制度化意即魅力領袖的例行化（*routinization of charisma*），也就是將黨的權威由領袖轉移給黨。在組織成立階段，領導者必須訂明黨的未來的意識型態目標、選擇組織的基礎（也就是黨所欲爭取的對象）、及建立黨組織。對支持者來說，他們所認同的僅是黨領袖所選擇目標，黨組織只是達成此目標的工具。而制度化是組織整合創黨者價值和目標的過程，隨著制度化程度強化，組織本身的存續遂逐漸取代意識型態成為支持者的重要目標（*Panbianco, 1988: 53*）。

政黨的制度化程度越高，越能持續長久時間。基本上，在政黨內部的兩項發展趨勢會促使政黨制度化：有關組織存續的利益發展及忠誠擴散的發展（*the development of diffuse loyalties*）。這兩過程都與內部誘因系統的形成有關。政黨為了生存，從其成立開始，就必須提供其成員選擇性誘因，（如具有聲望的地位、及在黨內發展的可能），這將造成組織利益的發展。隨著組織發展，未來菁英必須升遷及甄補，而建黨領袖僅能部分及暫時的解決適當人選問題，因此組織必須建立各階層領導的選擇及甄補程序。組織忠誠擴散的發展，是政黨給予其成員及外在支持者的集體誘因（認同）。

誘因系統的鞏固與制度化有密切關係，也就是說，如果誘因系統未能鞏固，則組織的制度化也不可能發生，組織也無法確保它的生存。組織的忠誠能使政黨具有「社區命運」（*fate of community*）；組織利益使政黨能夠具有自主性，這些忠誠與利益提供組織永久自我存續的基礎（*Panbianco, 1988: 54*）。

制度化包含兩個主要面向：

(一) 相對於其所處的環境，組織自主的程度。組織的自主或依賴是指組織與其環境之間的關係。任何組織為了生存，都必須以其內部生產的資源(誘因)，與環境交換為遂行其功能所須的資源：物質及人力資源，當組織能夠直接控制此交換過程，就具有自主性。

(二) 組織系統化(systemness)的程度，這是指組織內部結構的凝聚性。當組織給予次級團體較多自主性，使次級團體得以控制其遂行功能所須資源時，組織的系統性低。相反的，當組織是由中央控制與環境資源交換過程時，次級團體彼此互相依賴，則組織的系統性程度高。

因此，高度制度化是由於，政黨將控制環境不確定的工具集中於中央掌控，使政黨通常擁有較多的武器以防衛來自環境的挑戰 (Panebianco, 1988 : 55)。

政黨組織的制度化程度可以下列五種指標來檢測：

(一) 中央的議會外組織(extra-parliamentary)發展程度

高度制度化政黨擁有發展完成的中央官僚系統，此種政黨擁有強大的全國性機關，以對抗中間的及邊陲的黨組織。制度化程度較低的政黨，黨中央官僚機關是脆弱的、發展中的，而地方性黨組織則獨立於中央之外。政黨制度化程度不同，是對組織的不確定領域(organization zones of uncertainty)控制程度的差別所致。

Panebianco 認為，組織的生存及功能遂行，有賴於一系列的活動，這些活動構成了組織的不確定情境(uncertain situation)。誰掌控了不確定情境，誰就掌握了組織權力鬥爭的王牌。那些活動是由六種因素所組成：能力(competency，尤指經由經驗所獲得的專業知識)、環境關係的管理(environmental relations management)、內部溝通、正式規則、組織的財務、及人員的甄補(Panebianco, 1988 : 33)。從此觀點來看，制度化程度高的政黨，擁有發展完成，並能完全掌控組織的不確定領域的中央機關。

(二) 在相同階層組織結構的同質性

在高度制度化組織中，它的地方性組織，是以相同方式，在全國各地組建。

制度化較弱的組織，它的地方性組織則較具異質性。

（三）組織的財源

政黨如能獲得群眾穩定的、多樣的財源，則政黨制度化程度高。政黨擁有穩定財源，就能維持它龐大的官僚結構，而促進黨的凝聚及維持黨的系統性；財源的多樣則確保政黨免於外在的控制。因此，高度制度化的政黨，具有它可以完全處置的固定民眾捐款，而制度化較弱的政黨則否。

（四）與外部旁系組織（external collateral organization）的關係，例如政黨與工會之間的關係

不同制度化程度對其環境的控制程度亦不同。高度制度化的組織，能完全控制其外部組織，外部組織僅作為黨的傳聲筒（transmission belt）。制度化較低的政黨，有的沒有外部組織，而有的則是外部組織較弱或不重要，甚至有政黨依靠它的外部組織，如英國勞工黨。

（五）政黨的法令規範與實際權力結構一致（correspondence）的程度

政黨的制度化程度高，這兩者之間的一致程度也高，這表示，政黨掌控者的權威是被正式承認的。例如，英國保守黨的統治聯盟是以議會領袖為核心，而他的角色是被正式承認的；而工黨的統治聯盟則包含了工會領袖，他的角色並未被正式承認。這又與政黨的邊界有關。制度化高的政黨，其邊界是明確界定的，任何外在的個人、團體或組織無法在政党内擔任領導的角色（Panebianco, 1988：58-63）。

總之，制度化程度高的組織，它的統治聯盟能夠完全控制不確定領域，因而掌控了組織誘因；政黨的制度化程度越高，次級團體(派系)的組織化程度越低；由於黨内強固的領導中心，要進入黨的權力核心的唯一途徑，是獲得領導中心的親睽。

第三節 從路徑依賴理論看政黨轉型

路徑依賴理論是探討制度的選擇與持續，路徑依賴具有自我強化的正反饋特性，這是指，通常小的、隨意的最初選擇，會決定未來歷史軌道；特定路徑一經選定，它會變得更為有效或具適應性，其它的可能路徑選項都會被排除 (Krasner, 1988 : 83)。

政黨的組織及政黨體系亦屬於制度的範疇，必然具有路徑依賴的性格。最早將路徑依賴理論運用於政治研究的 Seymour Lipset and Stein Rokkan 就指出，西方現代化過程中的建國及工業革命，引發不同的社會分歧，進而形成了歐洲各國的不同政黨系統。建國革命引發了中央與邊陲的分歧，及國家與教會之間的分歧；工業革命同樣的造成兩種分歧：地主與城市資本家之間的分歧，及工人與資本家之間的衝突。他們並認為，1960 年代的政黨系統反應了 1920 年代的社會分歧 (Lipset and Rokkan, 1968 : 50)，這顯示 1920 年代，由社會分歧所衍生出的政黨系統至 1960 年代仍未曾改變。Angelo Panebianco 也認為，政黨的組織特徵取決於它的歷史：組織成立及鞏固的過程。也就是說，政黨建立時的特徵，即使在十年之後，仍能影響政黨的組織結構。因而，每一組織都具有，建立時期組織創建者所作的有關組織型式重大決策的標誌 (Panebianco, 1988 : 50)。Samuel P. Huntington 也認為，政黨系統源自於各種社會力之間的分歧及組合模式(cleavage and alignment)，各種社會力之間的關係及分歧發展的不同順序，衍生出不同形式的政黨系統，一旦系統固定後，就可發展出自身的生命，而十年前的事件或選擇因此會對未來的發展產生影響 (Huntington, 1970 : 9-10)。

Joseph Lapalombara 和 Myron Weiner 則是以三種政黨起源理論，說明促使政黨出現的歷史情境，對政黨爾後發展的影響：

一、制度理論 (Institutional Theory)

Maurice Duverger 認為，政黨的出現與議會的進化及選舉權的擴張有關，也就是說政黨的出現，是由於議會成員感覺到需要一個組織以調合行動時，議會團體或派系因此產生；當選舉權擴大，為獲得選民的支持，議員開始在地方設立委

員會，最後則是這兩個組織的永久結合，而產生了現代型式的政黨(Duverger, 1955 : xxxii-xxxvii)。這種政黨的起源模式，也是促使西歐朝向競爭性政黨體系發展的重要原因 (Lapalombara and Weiner, 1966 : 25)。

二、歷史情境理論(Historical-Situation Theory)

此論點是以「危機」作為歷史情境發展的概念，危機也是政治系統發展過程中所必有的經歷，而政治菁英處理危機的方式，決定了政治系統的發展。這種危機不僅提供政黨出現的環境，同時也是決定政黨爾後發展的重要因素。危機通常是政治系統的歷史轉捩點，新制度被創造出來後，即使當初促使它出現的因素已不存在，制度仍能長久存在 (Lapalombara and Weiner, 1966 : 14)。

三、發展理論(Development Theory)

發展理論認為，社經環境的改變會促成新政黨的出現。新政黨的出現往往會遭到殖民政權的壓制，被迫將其行動地下化，因此未能習得政治妥協及負責任領導等政治文化，一旦這些政黨獲得政權之後，以往的經驗仍會對它們的政治行為產生相當大的影響：它們同樣的將反對者視為違法，且是採取武斷、不妥協及獨占的政治領導方式。以這種方式興起的政黨，通常會發展成為非競爭的政黨體系 (Lapalombara and Weiner, 1966 : 31)。

這三種政黨起源理論，都說明了環境對政黨的模式及爾後的影響。研究政黨的美國學者如 Woodrow Wilson, Henry Jones Ford, A. Lawrence Lowell Alexis 等，都認為 1950 年代的美國政黨系統，與 1875-1945 年的政黨系統幾乎完全相同 (Ranney, 1951 : 494)。Alexis de Tocqueville 認為，美國是有趣的例子，因為最初的情境明顯的限制了爾後的發展模式。他指出：

可以說，從一個人的襁褓可以看出他的整個人。民族的成長，表現出某種與此類似的情形，所有民族都帶有它們起源的痕跡，伴隨著它們的出生，並對它們的發展有幫助的那些環境，影響著它們整個生命歷程。如果我們能追溯各國的成因，考察它們歷史上的一些古老的紀念物，我毫不懷疑，我們定會在其中發現形成它們的偏見、習慣、統治熱情的首要

因素，簡言之，所有這些建構了所謂國民性。我們必定會在其中找到說明：何以現在某些習俗與流行態度不同，何以法律會與一些既存的原則相矛盾，何以在社會各處會遇到如此支離破碎的見解。這可解釋，何以某些民族的命運好像被一個不可知的力量推到它們全然無知的結局 (de Tocqueville, 1945 : 28)。

美國政治學會在 1940 年代，為研究政黨政治所設立的特別委員會指出，美國政黨的主要缺點為：分權和地方主義、領導的分裂、不明確的成員、無法在公共政策上堅持自己的立場。該「報告」並認為，現今的美國政黨組織與內戰前並沒有實質的差別 (A Report of the Committee on the Political Parties American Political Science Association, 1950: 1-96)。以下就以美國政黨系統發展歷史說明政黨的路徑依賴。

壹、美國政黨的路徑依賴

1940 年代末，E. E. Schattschneider 任美國政治科學學會主席時，曾特別設立委員會，以研究政黨政治的改進方案。該委員會的目的是在建立一個有效且民主的政府，而該委員會也認為，唯有負責任的政黨系統，是提供既有效又民主政府的可能制度，而他們認為目前的美國政黨系統還不是負責任的政黨 (Ranney, 1951 : 488)。

對政黨責任最積極提倡者 Schattschneider 認為，美國政黨的缺失主要是肇因於政黨的分權組織模式，造成地方黨「老闆」(bosses)得以支配州和國家政治，而黨老闆並不關心政策及意識型態，只在意自身利益，在此系統下，國會議員必須為地方創造利益(spoils)，但卻必須獨自完成黨老闆不感興趣的政策。在此情況下，人民的代表並未受到黨紀的保護，議員成為特殊利益壓力、威脅、恫嚇下的犧牲品，而一般大眾的福利，則有賴議員對抗有組織利益的勇氣 (Schattschneider, 1942 : chapters 6, 7)。Schattschneider 因此希望以集權的政黨組織模式來矯正美國政黨的缺失 (Goodman, 1951 : 537)。

為使政黨更負責任，該報告建議成立黨的審議會(Council)，審議會由 50 人組成：1)全國委員會 5 人；2)參、眾兩院 10 人；3)各州委員會 10 人；4)5 位州長；5)全國代表大會產生 20 人，此外，總統、副總統及總統所指定的閣員為當然委員。該審議會有草擬政綱、向全國委員會及適當的機關推荐候選人選、對偏離黨一般政策的州或地方組織得以向適當黨機關提出勸告 (Report, 1951 : 45)。此一審議會如能成立，美國的聯邦政黨自可大大的加強其控制權。

為使政黨更負責任，報告的第二個面向在於鼓勵黨員參與黨內事物，並設計出使黨員能夠控制主席所提出政策的制度結構。報告中就建議，黨代表大會應每兩年召開一次，並減少代表人數，使之成為真正有決定政綱的作用 (Report, 1951 : 45)。這觀點是認為，政黨領袖能夠對黨員負責，那政黨對選民的責任就得以強化。而所謂的黨員，報告將之區分為兩類，一是政黨選民(party voter)，亦即參與初選的選民；另一為，政黨的積極分子(黨員)(regular activists or members)，得以參與初選前代表大會(pre-primary)以決定提交初選名單者，後者乃是報告所指涉的黨員 (Report, 1951 : 69-70)。

報告相信，黨領袖必須對黨員負責，但報告也承認，完全的參與不可能在制度改革後立即達成，因此，為在短期間之內擴大參與，必須使政黨選民與政黨積極分子能夠影響提名過程，政策的形成則交由積極分子 (Ware, 1979 : 73)，為此，初選法律應予改革，將開放型(open primary)、地毯型(blanket primary)、在兩黨同時登記為候選人(cross-filing)的初選制廢止 (Report, 1951 : 70-72)。

該報告提出後，立即受到批評，認為該項政黨改革建議無法受到美國大眾的支持，而且不符美國的政治傳統和憲政架構 (Ware, 1979 : 71)。事實上，早在報告提出的 50 年前，A. Lawrence Lowell 就指出：「美國政黨非常適合美國人民的需要，單一的、有紀律的、負責任的政黨只適合多數統治的政府，例如英國的內閣制。而美國人民希望能同時顧及多數和少數人的權力，尤其是多數的權力不能剝奪少數人的權力 (Ranney, 1951 : 495)。」

美國政黨系統的發展及提名制度的定型，是隨著歷史演進自然發展而成的。

由於美國領土廣大，各地經濟發展有著顯著的差異，以及多種民族的特性，造成種族、宗教上的分歧，這些不同的分歧，在不同時期，產生了不同的政黨組合。但更重要的是，美國政黨發展歷史顯示，每一次民主化的湧現，所造成的結果是決策權力的分散，而不是權力集中 (Burnham, 1975 : 280)。

一、政黨體系的發展

學者一般將美國政黨系統的發展區分為五個階段，每一階段都是緊隨著總統大選之後，而在是次大選中獲勝的政黨，都能在一段較長的時期內(通常為 30-40 年)，獲得穩定的支持 (Beck and Hershey, 2001 : 115)。然而在此時期內，社會中亦會逐漸浮現對既存政治秩序的不滿聲浪，而在這些不滿逐漸升高的社會中，若有一政治或經濟的突發事件，例如，1883、1929 年的經濟衰退，或 1854 年堪薩斯-內布拉斯加州蓄奴法案(Kansas-Nebraska Act)的通過，會使選民在緊接而來的選舉改變他們的選舉意向，而促使新政黨出現，或政黨結盟的改變，這就是所謂的「政黨重組」(party realignment) (Burnham, 1975 : 288)。如果再以社會分歧來區分，南北戰爭之前，主要是東部和西部之間經濟利益的分歧。南北戰爭之後，則成為支持奴隸政策的南方農業利益，對抗反對奴隸政策的北方工業利益 (key, 1958 : 251-258)。

第一階段：1801-1828

美國自建國開始，在聯邦政府內就有主張中央集權的聯邦派，及主張州政府擁有較多自主權的反聯邦派，反聯邦派在 Thomas Jefferson 的領導下，組成民主共和黨(Democratic Republican)。在 1880 年選舉前，聯邦政府都是由聯邦派所掌控，但由於在該次選舉前，聯邦派總統 John Adams 為了壓制批評他的外交政策的言論，於 1798 年制定了外僑暨煽動法案(Alien and Sedition)，此一違反言論自由的法案，促成了 Jefferson 成為美國第三任總統，並在其後的 20 年中，幾乎可以說是民主共和黨的專政時期 (Robinson, 1924 : 63-71)。

第二階段：1829-1860

1824 年，Andrew Jackson 因未能獲得總統提名退而出民主共和黨，造成黨的分裂。自此以後，Jackson 另組民主黨，而 John Quincy Adams 與聯邦派結合組成國民共和黨(The National Republicans) (鄒文海，1991：252-253)。1828 年，Jackson 獲得南部種植園主、反對東部北部工業資本家的西部債務人和地方銀行家以及東部工匠和少數中部工商業集團的支持，擊敗了主張強大中央政府、抑制州權、扶植工業發展的國民共和黨候選人當選總統 (劉緒貽、楊生茂，2005a：156-157)。

1834 年，Jackson 任期即將屆滿，反對他的副手，也是他的繼承人 Martin Van Buren，及反對 Jackson 行政專權、提出聯邦銀行存款、關稅、州權政策者，組成「輝格黨」(Whig)，至 1860 年止，可以說是由民主共和黨和輝格黨輪流執政，使美國政黨政治的形態得以確立 (McCormick, 1975：100-102)。1854 年，輝格黨與主張解放黑奴的林肯(A. Lincoln)結合，組織共和黨(The Republican Party)，林肯並於 1860 年當選總統，展開共和黨的興盛期 (黃德福，1991：152)。

第三階段：1861-1896

林肯就任總統後，隨即因解放黑奴問題引發內戰。戰後共和黨通過激進的重建綱領，對南部十個州進行軍管，同時剝奪南部叛亂分子的選舉和出任公職的資格，直至 1870 年各州地位才得以恢復，共和黨也因此能在此時期完全掌控全國政治。1872 年國會通過大赦法後，民主黨開始恢復元氣，重新掌控南方各州政權，與北方的共和黨形成均勢 (劉緒貽、楊生茂，2005b：54-65)。此一均勢的造成，乃因兩黨領袖都強調工業發展及私有企業，並以犧牲黑人權益的方式達成妥協，不僅形成了堅固南方(Solid South)，且造成政黨競爭的停滯(partisan deadlock)，直至 1896 年 (Burnham, 1975：297-298)。

第四階段：1897-1932

美國內戰後的工業發展，工業資本家壟斷了國家政治，使農人和工人於不利的地位，而兩黨又未能有效的代表此二階級的利益，因此造就了西部激進「人民黨」(Populist Party)的出現。受到 1893 年經濟危機重創的民主黨，為了贏得 1896

的總統選舉，該黨候選人 William Jennings Bryan 乃與人民黨結合。此舉引發兩黨保守派的恐慌，東北部資本家更是大量金援共和黨，南方的民主黨亦為鞏固自身利益而未予支持 (Schattschneider, 1975 : 76-77)，而使共和黨的 William McKinley 當選，從而開創了共和黨的興盛，直至 1932 年。

無疑的，1896 年的選舉對美國政黨系統發展具有決定性的影響。E. E. Schattschneider 指出，民主社會得以存在，是在多種潛在衝突中建立優先順序以管理衝突，這種優先順序的決定者就能在選舉中獲勝。Schattschneider 因此強調，如何界定議題是政治中最重要的事，因為議題的設定牽涉到社會衝突的界定，及社會—經濟的區分，而這些最終都會影響到社會中的利益分配，政治因此是社會分裂界定權的爭奪，得勝的一方就得到界定社會分裂的長期利益，這會造成小黨成為永遠的少數黨 (Schattschneider, 1957 : 935-937)。他指出 1896 年的選舉，決定了社會區分(工業化戰勝了初級產品的生產)，並產生了地方政治(sectional politics)及分權政黨。那些政黨無法作為向重新界定社會區分的政黨提出挑戰的機制。南方的民主黨(the Southern wing of the Democratic)在他們老家擁有不容挑戰的地位及特權，而甘於民主黨仍是全國性小黨的事實，如果不如此，那將損及他們的利益。這種情況一直到 1932 年才得到改善 (Schattschneider, 1975 : 935-937)。

Water Dean Burnham 亦指出，1896 年的選舉，代表商業統治階級的勝利，並為下一世代界定了政治世界。他強調，社會區分的建立每隔 30-40 年就會改變一次，事實上，政黨競爭只是作為政治現實再界定的機制，而新舊界定的交替通常發生於重要選舉期間。事實上，他認為政黨競爭是政治現實周期性再界定的機制，這再界定發生於社會或經濟發生危機時 (Burnham,1965 : 7-28)。他指出，1896 年的選舉後產生的政黨組合，在五個系統中是相當獨特的，因為不論是全國性或在大多數的州，都不是以政黨形式來競爭。在此次選舉後，組合的模式是由三個次系統所組合而成：堅固的南方民主黨(a solidly Democratic South)、堅固的東北方共和黨(equally solid Republican bastion in the greater Northeast)、準殖民西部

(quasi-colonial West) (Burnham,1975：300)。政黨與這些地方利益結合，建立了控制該地區的長久支配權，形成了各該地區的一黨系統 (Ranney and Kendall, 1956：167-197)。

第五階段：1932 以後

1896 年共和黨取得優勢政黨地位後，其中除了 1912 年因內部分裂而失去八年政權外，在 1932 年之前可以說是共和黨的霸權時期，1929 年的經濟大衰退 (Great Depression) 導致胡佛競選連任失敗，則是共和失去政權的主因。1932 年民主黨的 Franklin Delano Roosevelt 總統以新政(New Deal)結合勞工、貧農、天主教徒、猶太人、及黑人，促成了第五次的政黨重組，而當時所形塑的兩黨選民結構，迄今仍無重大的改變 (楊泰順，2001：45)。

從美國政黨發展的過程來看，政黨組合是由於在每個歷史發展階段，不同利益之間的衝突所造成的，且政黨發展的歷史顯示，每一次民主化的湧現，所造成的是決策權的分散，而不是決策權的集中。此一分散決策權的發展過程，造就了美國分散的政黨組織形式，且此形式一經固定，就難以改變。

二、提名制度

美國政黨提名制度的發展亦可區分以下幾個階段

(一) 議會黨團(legislative caucus)

在 1832 年以前，美國政黨候選人的選拔是集中於黨團會議手中，這與美國的議會內組織，也就是政黨的興起有關。

1790 年，Alexander Hamilton 為使其所起草的財政計劃得以通過，在國會內邀集了支持他的參議員成立了議會黨團，這些成員定期集會以討論政策及策略，並持續的說服其他議員支持 Hamilton 的計劃，他自稱為聯邦主義(Federalists)，代表他們捍衛聯邦憲法的決心；議會中 Hamilton 的反對者，惟恐聯邦主義將美國重新帶返君主專制，而主張地方分權，並集結成為共和黨或傑弗遜派 (Republicans or Jeffersonian) (Ranney and Kendall, 1956：96-97)。

1790 年代兩黨逐漸發展成為近代政黨結構，共和黨首先在各州設立議會黨團以提名包含州長在內的公職候選人，聯邦主義隨之仿效，其後 30 年，兩黨均採此一提名方式。至於總統候選人，則是由聯邦黨首先於 1800 年，由國會黨團提名總統及副總統候選人（Ranney and Kendall, 1956：275）。

(二)黨代表大會(Convention)

幾乎在黨團成立時，就遭受到貴族的、不道德等批評，但其受到真正的挑戰，並因而崩解要等到 1824 年。Andrew Jackson 象徵民主、平等而極欲爭取總統提名，卻無法如願的西部英雄人物，對國會黨團提出嚴厲批評，其支持者並抵制國會黨團，以致當時的黨團會議只有 1/4 的黨員出席，在大選中 Jackson 更擊敗了黨團所提名的 William H. Crawford，使議會黨團失去了合法性，至 1832 年，黨團議會提名制，遂為代表大會所取代 (Key, 1958：96)。

以代表大會取代黨團會議，意味著將黨的提名權，由自我任命的寡頭轉移到黨員手中。從代表大會的體系及組織來看，先由區域市鎮的全體會議或由初選產生代表，組成縣及議員選舉區的代表大會，再由縣及議員選舉區的代表大會產生代表參加州代表大會，最後由州代大會產生代表參與全國代表大會。此一組織體系，表面上看為一層層呼應頗具代表性，但由於代表選區的劃分與各地區代表人數的分配是由黨委員會決定，黨內當權派系因而能夠操控選區劃分與名額分配 (上官業佑，1966：121-122)，且參與大會的黨代表幾乎都是由各地方黨組織的黨老闆(boss)所選，因此在開黨代表大會時，這些黨代表只是其後台老闆的工具，候選人能否脫穎而出，須視黨老闆之間的談判妥協而定。與這種選拔方式緊密結合的是「分贓制度」(spoil system)：候選人既靠黨老闆獲得提名，又靠老闆控制的黨機器提供選票當選，就必須將公職的好處(例如人事的任免、公共工程等)予以回報。黨老闆因控制了候選人的提名也等於控制了選舉結果，使選民的選擇大幅受到限制 (Ranney,1979：236)。

(三)直接初選制(direct primary)

以黨代表大會的提名制度的合法性從 1880 年代起也開始受到挑戰，許多人

要求政黨應當擴大候選人選拔過程的參與基礎。到了 19 世紀末，進步運動(The Progressive Movement)開始風起雲湧，在經濟上，該運動反對大企業獨占商業利益，在政治上該運動則反對黨老闆獨占政治利益。因此在 1888 年至 1890 年，美國開始採用澳大利亞式的選票(Australian Ballot)---亦即由國家提供選票(在此之前，選票是由政黨提供)，使選票的秘密得以維持，從而杜絕了政黨監督其選民投票行為 (Rusk, 1970 : 1220-1221)。

另外，進步運動也促成了公務員制度的改革，使得分贓制度不易存在，而削弱了選民支持黨機器的動機。進步運動領導人 Robert M. Lafollette 更大力推動初選制度，至 1903 年，威斯康辛州首先立法規定必須使用初選制，1955 年康乃狄克州成為最後一個通過初選立法的州 (Epstein, 1986 : 167-179)。

美國的初選制度的演變，亦可說是隨著歷史發展所自然演化而成的，它使選拔候選人的權力，從政黨組織以及黨老闆的手中，轉移給選民的過程，這也顯示了美國政黨從中央集權朝地方分權的發展趨勢。以 Schlesinger 的分類標準，美國政黨因此是以反應選民的利益為主，亦即以選民作為主要的訴求對象；它是以勝選為首要目標，不重視組織問題。美國初選制度的發展，也說明了何以美國會產生分權的政黨體系及其鬆散的組織型式。

貳、國民黨路徑依賴的文獻探討

學者針對國民黨歷史發展的研究，普遍認為國民黨從建黨開始，一直都是由一位地位崇高領袖來支配整個黨，而具有強烈的「領袖主義」政策導向，這因此成為國民黨路徑依賴特性。

大陸學者崔之清在《國民黨政治與社會結構之演變(1905-1949)》一書中就指出，國民黨的改組也有不少「遺留」問題，對此後國民黨的結構動蕩與功能轉化有著直接的影響。在這些遺留問題中，最重要的乃是黨領袖的集權。他指出，從興中會、同盟會開始，中山先生就一直是黨的最高領袖，至國民黨第一次全國代表大會，更在黨章中明訂：「本黨以創行三民主義五權憲法之孫先生為總理」，「黨

員須服從總理之指導，以努力於主義之進行」，「總理為全國代表大會和中央執行委員會主席」，「對全國代表大會之決議有交複議之權」，「對中央執行委員會之決議有最後決定權」，這表示中山先生在黨內擁有至高無上的權力。但由於中山先生領袖地位的取得是憑藉個人魅力，且並未將黨內權力移轉制度化，致使國民黨未能跳脫 Samuel Huntington 所指出的政黨制度化難關¹ (Huntington, 1968 : 409)，故而在他逝世後，國民黨內即因爭奪黨的領導權而分裂。而類此情況，在蔣經國去逝後，在台灣又重新上演一次。

在中山先生逝世後的黨內權力鬥爭中，蔣介石憑藉著軍權，取得了黨內領導地位，並於 1938 年臨時全國代表大會，正式成為國民黨總裁，最終集黨權、政權與軍權於一身，其在黨內獨裁的程度，甚至超過了中山先生 (崔之清，2007 : 565-568)。

Tai Hung-chao 在其〈台灣的國民黨與現代化〉(The Kuomintang and Modernization in Taiwan)一文中就指出，國民黨的歷史經驗，對分析台灣時期的國民黨是非常重要的。國民黨的歷史遺緒(legacy)決定了國民黨對現代化的反應方式，唯有從歷史遺緒中，才能有意義的分析國民黨在台灣適應性。

Tai 指出，國民黨最重要、最持久的特徵是：黨的革命屬性。由於在大陸時期的長期武裝鬥爭經驗，使黨領袖認識到，軍事革命是建立及確保國民黨統治中國大陸的最主要手段，中山先生也因此建立了黃埔軍校。

革命行動與軍隊的共同特徵是，權力集中於最高領袖手中。事實上，國民黨始終被認為是一個由軍隊所掌控的革命組織，權力的個人化便成為不可避免的現象，而民初的諸種情勢又助長了此一傾向。滿清雖被推翻，但中國人習慣於接受帝王為唯一政治權威的傳統並沒消除，蔣介石就深信：「在共和體制下，將權力集中於黨領袖手中，是鞏固黨的團結及黨統治國家所必須」，加之當時國民黨內野心政客追求個人利益，逐漸弱化了黨的團結，因而在 1924 年建立了總理制，

¹ Hnutiongton 認為，一個黨的制度化力量，首先可以從其是否能安然渡過其創辦者或帶領它贏得權力的魅力領袖離開後的難關來測量。

並賦予中山先生沒有任何限制的權威。

中山先生逝世後，蔣介石繼續維繫權力個人化的傳統。為了確保中山先生繼承人的地位，及統一分裂國家的需要，蔣介石相信：「他並沒有其它更好的選擇，一旦掌控最高權力，就必須持續掌握它，為了權力的運作，在缺乏制度忠誠的情況下，就必須依賴個人忠誠，以確保他的絕對權力及權威的有效性。」1938年，國民黨召開臨時全國代表大會，蔣介石正式成為與總理相同地位的總裁。

國民黨遷台後，對它而言，統治地位的維持及現代化的發展是它所必須確保的兩項價值。為此，國民黨認知到，黨必須具有適應性及彈性。然而，國民黨的適應性，在黨的結構、功能及意識型態上卻有不同的發展。國民黨實施地方自治，承擔經濟和社會轉型責任，促進政治及社會整合，都使國民黨必須遂行新的工作，而國民黨在這些工作的成功表現，顯現其功能創新及適應性。但在結構上，國民黨卻沒有任何改變，在大陸時期的組織模式及原則，仍持續至今。造成國民黨功能改變，而結構不變的原因是黨領袖未改變。而且由於長期習於既定的規則和程序，使黨領袖不認為有任何改變的需要。而黨內高層亦認為，既存的權力結構的保留是確保台灣安定的根本，而國民黨政權則有賴於台灣的穩定。而對黨領袖而言，政黨體系的完整和功能適應相結合，是在當時環境下，確保黨的統治優勢及現代化的最好方式 (Tai, 1970 : 406-436)。

Edwin A. Winckler 同樣認為，整個八 0 年代的國民黨，係經由領導者而非黨組織在運作。就像史達林和希特勒，在蔣介石和蔣經國領導之下，他們直接控制重要行政機關，而以各機關相互制衡來鞏固權力。遷台後，蔣介石總統比以往大陸時期更能控制國家。蔣經國逝世後，台灣似乎已不是由強人所領導，這也是蔣經國所希望的，在其身後台灣能由獨裁統治轉型為總統制。但由於 1947 年這部總統制與內閣制妥協的憲法，並未排除領袖主義，1948 年的臨時條款又助長了領袖體制，1966 年修正的臨時條款，又授予蔣介石緊急命令權，又進一步的強化了領袖體制，使領袖主義更加鞏固。

加之以，憲法包含了總統制與內閣制的成分，且並未明確指出誰應該領導，

既容許總統擔任領袖，也允許行政院長領導，因此，台灣是一種混合制度。以往這種混合體制，給予領導者使系統符合自己需要的彈性，在未來也將給予競爭者符合他們需要的彈性，因此李登輝於 1990 修憲時，有機會與民進黨合作，將憲法朝總統制傾斜，使領袖主義得以延續下去 (Winckler, 1992 : 231-232)。

楊泰順在〈國民黨的黨政關係回顧(1950-2008)〉一文中指出，在兩蔣威權統治下，行政體系與黨務均屬於「領袖—侍從體系」下的棋子，而黨務系統幾乎純粹是「依附領袖而存在」，無法形成具有自主意識與自我認同，故而當李登輝以總統接任黨主席後，他黨內資歷的貧乏便完全無礙於他利用兩年時間，完成對黨的控制。在總統直選後，黨或曾寄望藉由助選功能掙回部分權力，奈何在總統藉著金權與地方勢力營造個人權勢下，黨依然跳脫不了「依附領袖而存在」的地位(楊泰順 2008 : 3)。而根據曹俊漢的觀察，李登輝的光環雖不如兩蔣，但其主政下的中常會，對行政部門的議案，仍然只能扮演「橡皮圖章的角色」(曹俊漢，1991 : 168)。

上述的研究顯示，國民黨從中山先生開始，黨領袖憑藉其地位就能夠掌握黨、政、軍至高無上的權力，致使有心人士無所不用其極的爭取它，而在爭奪過程中，造成黨的分裂，而此過程的一再重複，形成了國民黨無可跳脫的路徑。