政黨與政黨體系研究

江　炳　倫*

摘　要

大多數有關政黨之著作，常以西方民主國家之制度爲出發點，很少能兼顧一黨專制及發展中國家情況。本文試設計一內涵較周延之概念架構，使可容納各種性質之政黨及政黨體系，對政黨之意義、類型、功能、政黨體系之主要類型、特性，及其與政治社會大環境之相互關係，參考最近學術研究，加以綜合敍述。

壹、政黨的性質與定義

政黨被視爲現代政治體系特有的一個現象，同時也最能彰顯不同政治體系的性質。在傳統的政治體系中，宮廷中少數權貴經常互相結成派系或朋黨，進行無休止的權力鬥爭，但那不能算是現代意義的政黨。唯有當社會上一般民衆已經多少具有政治意識，可經由某些管道對政治權力的取得和使用發生影響，或被認爲可被利用來對它產生影響力時，現代意義的政黨才開始出現。

由上所言，我們可把現代政黨的興起分爲二個階段來談。在第一階段政黨可說是西方民主國家投票權逐漸普遍化的結果。已厠身國會或想進入國會或企圖取得任何公職的政治人物，相互結合組成政黨以動員人民的支持，以期在選舉中獲勝。因爲美國是第一個實行公民(白人男子)普遍選舉權的國家，自然也就最早擁有現代意義的政黨，時間約在1800年左右。(註一)

* 作者為本校政治研究所教授

註一：Leon D. Epstein, "Political Parties", in Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*. Vol. 4. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1975, p. 231.

英國於1832年進行第一次選舉改革，賦予中產階級投票權，又於1867年進行第二次改革，選舉權才較爲普遍化，該國政黨組織的規模就是隨著這兩次改革而逐漸擴大的。法國則在1848年革命以後，一些在上級社會活動的朋黨才逐漸轉變爲稍具羣衆基礎的政黨。這些隨著選舉權的逐漸普遍化而興起的政黨，其成立的目的是企圖透過參與選舉而保有或取得政府的控制權。它們所採用的手段是民主的，我們可稱之爲民主的政黨。

到了十九世紀末葉二十世紀初期，出現了另一種型態的政黨。它們也想利用羣衆的力量獲得政權，但不是透過和平的手段，而是公開地主張暴力革命。姑不論它們所揭櫫的目標是什麼——或民主自由，或階級利益，或民族主義，也不論它們要打倒消滅的對象是誰——或專制帝王，或大地主資本家，或殖民政權，我們可統稱之爲革命政黨。世界各國共產黨都是屬於這個類型。拉丁美洲和亞洲國家許多民族主義政黨在起源上也是屬於這個類型。它們之中少數在得到政權後已經轉化爲一般性民主政黨，但大多數仍未脫祛原來的革命色彩。從革命政黨要蛻變爲民主政黨，顯然有一段遙遠且崎嶇的路子要走。近日在全球各地所掀起的如火如荼的民主化運動，大部分可解釋爲當權的革命政黨應如何轉化爲眞正民主政黨的過程。

政黨除了這兩種性質迥然不同的主要類型外，還有其他較次要的類型。第一種是傀儡性的政黨，它們是由追求現代化建設但不肯放棄絕對權力的君主、或搞政變成功的軍事強人、或原是民選但後來變成獨裁的政治領袖所創設的，其目的一方面是動員民衆的支持，另一方面是當爲民主的裝飾品。通常這類政黨的體質是甚脆弱的。巴勒維爲瞞騙西方世界所命令成立的二個政黨，朴正熙挪用政府公帑所創設的民主共和黨，馬可仕咐囑他的膩友所經營的新社會運動黨，皆或經不起眞正公平的選舉的考驗，或隨著它們的創辦人或保護人的逝世或失勢而快速地煙消雲散。另一種類型的政黨情況相當特殊，可稱是一種「舉著民主旗幟反民主」的政黨。在第二次世界大戰之前，德國的國家社會黨（納粹）和義大利的法西斯，皆原是民主體系的一員，但透過選舉取得政權後，立刻把民主埋葬掉，成爲不打折扣的一黨專制。現在有些民主國家准許共產黨合法存在並參加大選，常有人憂慮如果它們贏了大選，上述情況會不會重演。所幸這種情況尚未發生過。最後兩個類型是一些附寄在一黨專制政權下，仰其鼻息苟延殘喘的「附庸黨」或「尾巴黨」，及一些力量十分單薄無力推舉候選人或贏取一個國會席位的所謂「泡沫黨」。

由上所述，想要設計一個內含足夠周延的定義，以含蓋這許多不同類型的政黨，或至少其中最主要的兩個類型，似乎不大容易。以下我們先轉述一些常見的定義，然後再篩選出一個我們認爲較滿意的定義。

英國著名的國會議員和政論家柏克（Edmund Burke），於1770年左右，發表一篇迄今尙膾炙人口的演說。他強調在國會中有良知有原則的議員應該結合爲黨，才能有所作爲，不致被心術不正的派閥所壓制。他說：「政黨乃是一羣人，爲了共同努力增進國家的利益，基於某些他們一致同意的原則，結合而成的。」（註二）

夏琴尼德（E.E. Schattschneider）說：「政黨乃是以取得政治權力爲目的，循制度架構、以和平途徑、經由選舉獲得多數支持爲手段的組織體。」（註三）

蘭尼與肯道爾（Austin Ranney and Willmoore Kendall）的定義是：「政黨是自主性的團體組織，從事候選人的提名及競爭，期以最後獲致並施行對政府的人事和政策之控制。」（註四）

詹伯斯（William N. Chambers）說：「現代意義的政黨乃是具有相當持久性的社會集合，它們追求政府中的權力職位，顯現聯繫政府的中心領袖與政治領域內（無論中央或地方）的大批跟隨者之組織結構，以產生共同的觀點或至少效忠的認同之符號。」（註五）

在國內，薩孟武教授說：「政黨是一部份國民，要利用統治權，以實行一定政見而組織的團體。」（註六）

鄒文海教授說：「政黨是一種政治團體，它以推行某種特殊政策爲目的，而以爭取政治

註二：Edmund Burke, "Thoughts in the Cause of Present Discontents", in *The Works of Edmund Burke*. London: Bohn, 1861, Vol. 1, p. 530.

註三：E.E. Schattschneider, *Party Government*. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1942, p. 1.

註四：Austin Ranney and Willmoore Kendall, *Democracy and the American Party System*. New York: Horcourt, 1956, p. 85.

註五：William N. Chambers, "Party Development and the American Mainstream", in William N. Chambers and Walter D. Burnham (eds.), *The American Party Systems*, New York: Oxford University Press, 1967, p. 5.

註六：薩孟武，政治學（增訂新版），臺北，三民，民國77年，頁505。

地位爲手段。」（註七）

張金鑑教授說：「政黨是一部分人要以集體的努力與奮鬥，去爭取民衆控制政府，藉以實現其共同的政治主張時依志願結合成功的一種有組織有紀律的政治團體。」（註八）

現在我們參考上述諸定義，兼顧組織結構、成立宗旨、達成目標途徑諸要素，給政黨下一個在內涵上可容納各主要類型、同時可排除通常不被認爲是政黨的團體的定義：「政黨乃是一部分具共同政治立場的公民，自由組成的自主性的政治團體，透過動員民衆支持的途徑，以冀達致獲取全部或部分政權的最終目標。」

現在對此定義闡釋如下：㈠政黨英文 Party，字根來自拉丁文「部分」(Pars)，而且是基於自由意志成立的組合，故不可能也不應該包括國民全體。事實上，絕大多數政黨對入黨資格都有所限制，除年齡外，還設有其他或寬或嚴的條件。由此可見，所謂「全民政黨」是不合邏輯的說法。㈡入黨的主要條件之一，即是本國國籍。除很少數的革命政黨外，很少民族國家的政黨允許他國公民加入。雖然某些政黨看似逾越國界的，最主要的例子是共產黨，事實上，各國的共產黨可能關係密切，但在組織結構上仍是分開的。㈢政黨是基於自由意志的結合，它的成立，沒有自然法則（如家庭）爲基礎，也沒有法律的強制規定。這一點它與一般民間自由社團（voluntary associations）是一樣的。㈣自主性一詞表示政黨應具有某種程度的獨立性格、獨立意志和行爲模式。一個完全被政府、其他政黨、或任何民間社團所控制的組合，不管如何稱呼，都不算是眞正的政黨。㈤人民有共同目標、一致的立場，才會自由組織一個團體。政黨是政治性團體，所以我們說其立場或主張是政治的。這個立場，在理論陳述層次可稱爲主義，當作政策指向就是黨綱。黨綱的作用在團結黨員，號召社會民衆支持。有的黨綱是剛性的，有的是柔性的，此點留在下節申述。平常黨綱所揭櫫的，都是爲國爲民的崇高理想，但這並不表示所有入黨的人，皆完全眞誠地服膺這些理想。所有政黨，尤其是久掌權位的政黨，都會吸收到一部分別有企圖的投機分子。㈥政黨的最終目標，是獲取政權，控制政府的人事和政策，而不僅是影響某特定政策的決定。這點可區別政黨與一般壓力團體。不過，在一黨獨大的情況下，毫無希望獲得政權的各小黨，也可能履行頗重要的

註七：鄒文海，政治學，（六版），臺北，民國55年，頁223-224。

註八：張金鑑，政治學概論，（三版），臺北，三民，民國74年，頁299。

壓力團體的功能，故有所謂壓力政黨（party of pressure）的稱呼。在定義中，我們說全部或部分政權，是想把全國性和地方性政黨都包括在內。尤其是在聯邦制國家，有些地方性政黨祇企圖（也僅能希望）控制一個州的政府。(七)現代政黨與羣衆關係密切，其爭取政治權力的途徑，必須先透過動員民衆，獲得其支持。一小撮人，不論是文人或軍人，暗中互相勾結搞政變，不算是眞正的政黨，雖然在政變成功後，他們很可能搞一個傀儡政黨。至於用什麼方式動員民衆，是用和平的或強制的手段，這就是民主政黨與非民主政黨最重要的分野了。

貳、政黨的種類

我們可從不同角度，對政黨作許多不同的分類。從政黨的起源爲出發點，法國學者杜麥格爾（Maurice Duverger）將之分爲內造政黨（internally created parties）與外造政黨（externally created parties）兩種，〔註九〕最爲人所稱道。內造政黨的起源，是由於公民選舉權逐漸推展，國會議員們爲爭取連任的機會，互相聯結成黨，並在地方選區成立選務聯絡處或類似的組織。這種政黨的中堅人物，多是已步上議壇的議員。早期歐洲國家的政黨，多屬於這個類型，其特色是傾向於維護現行體制的規範和階級的既得利益。

外造政黨係由議會之外的人士所領導創立的，他們立意向當前統治階層挑戰，其中有主張走選舉議會路線者，亦有選擇走街頭暴力路線者。前一陣子臺灣反對派人士有所謂體制內改革或體制外改革之爭，指的就是這兩條路線。這類政黨的成立是比較晚近的事。歐洲的社會黨和基督民主黨，新興地區的民族主義政黨和共產黨，皆屬於這個類型。杜麥格爾認爲這一類政黨的特色，是在組織結構上較爲集權，並且有較嚴格的紀律和強烈的意念。同時，被選進議會的同志，在黨中的地位和影響力，往往不如其對手在內造政黨中那麼大，因此這類政黨常鬧所謂議會派（或公職人員）與非議會派（或非公職人員）之鬥爭。

從意識型態色彩的濃淡程度，我們可把政黨分爲意識型態政黨（ideological parties）和務實型政黨（pragmatic parties）兩種。意識型態是一種對政治社會問題擬似宗教性的信念，是一種理性和感性、客觀事實與主觀價值的混合物，人們透過它以解釋周遭發生的事，

註九：Maurice Duverger, *Political Parties.* Tr. by Barbara and Robert North. New York: Wiley, 1954, pp. xxiii-xxxvi.

也用它作爲指引現在和未來實際行動的方針。曼海姆（Karl Mannheim）曾經寫一本書名曰「意識型態與烏托邦」，把爲現狀作辯護的觀念叫做意識型態，把企圖改變現狀、宣揚未來社會藍圖的信念叫做烏托邦。不過現在很少人採用此區別。不管是保守的抑激進的，只要是一套能自圓其說、並具有行動取向的政治信念，都可稱爲意識型態。譬如，培伊姆（Klaus Von Beyme）把西歐各種自由黨、激進黨、保守黨和極右政黨都列爲意識型態政黨，更不用說社會主義政黨和共產黨了。（註一〇）

大致言之，意識型態的政黨組織較爲嚴密，其政綱不具彈性，可稱爲剛性政綱。在黨內，專門從事意識型態的詮釋和宣揚工作的人（ideologue），多擁有重要的地位。具救國救民、立志重塑社會之強烈意識型態的政黨，可能不擇手段以達其目的，可稱爲具使命感的政黨。

不過，意識型態的強烈程度及重要性，也不是一成不變的。社會的日趨複雜化和多元化，社會流動機會的增多和階級觀念的日趨模糊，人民教育程度的普遍提高和現代資訊科技的發達，皆有助於使人民變爲較理性化，不願意再接受以偏概全的政治教條。此外，自七〇年代以來，國際兩大集團對峙的緊張情勢漸趨和緩，歐美國家享有長期的社會穩定，新興各國汲汲孜孜努力追求經濟成長，頓使具有鼓動人民情緒、加深社會衝突的意識型態變成無用武之地的英雄。最後，如果意識型態政黨執政，或至少有參政的機會，很快便會省悟到，它必須採取較理性的態度和較務實的作法，才能眞正解決現代社會許多複雜的問題。

務實的政黨意謂沒有堅持的主義和政治立場。它時常衡量社會的需要，修正自己的黨綱和政見，以博取多數選民支持，達到繼續執政或取代他黨執政的目的。最典型的例子，是美國的民主黨和共和黨，學者常稱之爲掮客黨（broker parties）。促使這類政黨興起的原因是：㈠人民對國家認同和憲政體系的規範已有相當高的共識，所爭議的僅是當前社經發展方向或外交政策等較低層次的問題。㈡有相當長時間實行民主政治的經驗，政治安定，人民的民主素養高。㈢社會結構複雜多元化，利益團體星羅棋佈且其功能多互相重疊。政黨和政客要贏得選舉，必須周旋於各利益團體間，懂得妥協和折衷的藝術，不能堅持一種意見或單獨伏

註一〇：Klaus von Beyme, *Political Parties in Western Democracies*. Tr. by Eileen Martin Hants, Eng.: Gower, 1985, ch. 2.

賴某一個團體的支持。㈣實行小選舉區 (small electoral district) 或稱單數選舉制(single-number district)，即每選舉區只選出一人，得多數票者獲勝。因在正常情況下，絕大多數選民最關心的是與其生活有密切關係的所謂「麵包與乳油問題」，態度也多屬中庸溫和，政黨希望獲勝，自然就不可有過於理想化的、或是偏向任何極端的立場。

就黨的組織和紀律的嚴謹程度言，政黨可分爲結構嚴謹的和鬆弛的兩類。但結構嚴謹與否，又可分從二方面加以觀察，一是整體組織的性質及黨與一般黨員的關係，一是黨在國會之內的特別組織及其運作的情況。

結構最嚴謹的政黨，與官僚體系一樣，在中央與地方之間，有層層嚴密的節制關係，所有小組和個別黨員皆被網羅在一個密不透風的巨大層次體系中，運作起來就像一部大機器一樣。最先有效設計這種政黨組織型式的，是蘇俄革命家列寧 (N. Lenin)。他提出所謂「民主集中制」(democratic centralism) 的組織原則。在理論上下級選舉上級領導；決策未定之前允許充分討論，既定之後，少數必須絕對服從多數。事實上，選舉僅是一種形式，位居要津的一個或少數領導，常可透過提名方式遴選下級幹部，嚴密控制他們的昇遷管道。更甚者，這類政黨都設有龐大的官僚行政系統，各工作幹部皆由上級派任，而他們的實際權力常遠遠超過名義上選出的委員會。而所謂開會時可自由討論，至多只是討論一些鷄毛蒜皮之事；領導同志的提議有如聖旨，與會者只有應聲鼓掌的份。所謂民主集中制，事實上是僅有集中，絕無民主可言。

各國共產黨都是採用這個原則來建立其嚴密的組織，以與政府和其他政治團體從事文武鬥爭；一旦掌權，則以箝制全國人民的言論行動。除共產黨外，也有其他少數具革命屬性的政黨模仿此組織原則，學者合稱之爲列寧式政黨 (Leninist parties)。

除共產黨及民族革命政黨外，歐洲各種社會主義政黨也是屬於組織較嚴謹的一型。大致言之，凡是具較明顯的意識型態的外造政黨，其組織都較爲嚴謹。米雪兒(Robert Michels)研究西歐社會主義政黨和工會，發現它們雖然都崇奉民主原則，但最後卻都變成爲寡頭所控制。他稱此爲「寡頭鐵律」(iron law of oligarchy)。(註一一) 在民主國家，政黨維繫其

註一一：Robert Michels, *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendency of Modern Democracy*. New York: Dover, 1959.

組織的嚴謹性格和紀律的主要利器，是在選舉時控制提名作業。此外，有些政黨還設有特別訓練班，來培養各級幹部和甄選未來的接班人。

結構鬆弛的政黨，首推美國的民主黨和共和黨，以及菲律賓1972年以前的國民黨和自由黨。它們既無黨員名册，也沒有人繳納黨費。只有積極參與政治活動的人，才有較明顯的黨的標誌。甚至他們在選舉之前或在就任公職期間更換黨籍，也是常有之事。在菲律賓，幾乎沒有一個著名的政客未曾跳過黨。在國會雖有黨的組織和領袖，但很難約束個別議員的投票行爲。美國自實行初選制後，各候選人都是憑自己的實力爭取選民的支持，所謂政黨透過州代表大會或全國代表大會予以提名，無非是一種用來造勢的儀式。在組織結構上，全國委員會，各州委員會及各郡委員會，並無正式的隸屬關係，而且專職黨工人數很少，且僅是從事庶務性的工作。

英國的保守黨和工黨，以及加拿大和澳洲的政黨，基本上也是組織較鬆弛的政黨。但因爲政府是內閣制，執政黨的內閣與議員本質上爲一體，反對黨議員則時刻伺機欲取而代之，故兩者都必須維持高度的紀律，在議會討論或表決時，行動必須完全一致，才不致被對方所擊敗。我們可以說，這些政黨在全國性的組織是鬆弛的，但其在國會中的組織則是相當嚴謹的。而其在議會中所以能夠維持嚴明紀律的利器，是對違紀的議員在下次大選時不再予以提名。在英國，一個人沒有政黨支持，當選國會議員的機會幾乎近於零，而不能躋身國會平民院（House of Commons），便無任何政治前途可言。

從政黨的組成成分及其與社會某特殊人羣的關係觀察，政黨又可作如下各種分類：㈠階級性政黨：如勞工黨、農民黨等，盛行於歐洲各國。㈡地域性政黨：如馬來西亞的沙撈越人民聯合黨，英國的威爾斯國民黨等。這些政黨有些僅希望在地方政府掌握政治優勢，有些則有分裂國土的意圖。㈢種族性政黨：在多種族國家，少數種族常有組織政黨以維護本身權益的情事，但像馬來西亞，最重要的政黨，包括執政的巫統（馬來全國統一組織），竟都是以種族爲其組織的基礎，而尚能和平相處，則不多見。㈣宗教性的政黨：從北歐到中東，到南亞和東南亞，以及到日本，都有宗教性的政黨，其中有立場溫和的，也有具強烈排他性的。上述這些以特殊族羣組成的政黨有一個共同特色，即各有它們固定不易動搖的票源，即一般所謂鐵票。

叁、政黨的功能

不同的政治學者對政黨有不同的界定，對其最主要的功能也常有不同的看法。因爲政黨的發展與社會和國家的發展密切相關，所以政黨所扮演的角色和所履行的功能也必然隨著社會政治環境的變遷而變化。在已上軌道的民主國家和在發展中地區，政黨的角色功能差異甚大；民主社會和專制或極權社會的政黨，其角色功能更是有天壤之別。

就民主國家言，有些人認爲政黨只是一個依賴變數（dependent variable），其型態完全爲社會結構和選舉制度所決定，因此把它當爲一個普通政治現象來研究。有些人則強調其獨立變項（independent variable）的性格，認爲它是建立並維持民主政治運作的最主要功臣，因此傾向於主張加強政黨的組織效能。當然，也有人設法兼顧這兩種看法。

亞波特爾（David Apter）認爲政黨具有下面三項特殊功能：

一、從政黨與社會上其他結構的關係看，政黨的主要功能之一，是探測人民的意向，滙集公共的意見，然後把所獲知的結果轉達政府官員，做爲政府與羣衆之間、統治階層與老百姓之間，意見溝通的橋梁。民主政治所以必須實行代表制度，就是基於這個原理。從這方面看，我們可以認政黨爲人民與政府之間的中介變項（intervening variable）。

二、政黨的形態深受整個社會和政治因素的影響。一個社會的現代化程度、政治氣候、憲政結構，以及政府組織、選舉風氣等，都可以影響政黨的理念政綱、內部組織、和黨員的素質。從這方面看，政黨是依賴變項，而其所寄託的社會政治架構，則變成獨立變項。

三、可是換一個角度看，在發展中地區國家，政黨無疑地是社會上最重要的一個組織。其所以如此，是因爲它可以產生權力，可以依照自己的理念塑造一個未來的社會。因此，政黨變成了獨立變項，而社會和政府卻變成了依賴變項，附麗於政黨組織；其前途與變動方向，與政黨領袖的信念和作風，以及整個政黨的行動方針，密切相關。（註一二）

杭廷頓（Samuel P. Huntington）從現代化過程所引發的政治參與的擴大，來討論政黨在新興國家的功能，更加鞭闢入裏。現代化喚醒了各原始社羣（如語言、宗教團體）和各

註一二：David E. Apter, *The Politics of Modernization.* Chicago: University of Chicago Press, 1965.

社會經濟團體的政治意識，使紛紛欲透過不同的參與方式分嚐一口政治權力的大餅。而最能組織並擴大此政治參與、把各種團體加以整合、導引它們進入政治體系之內並接受其新規範的制度，就是政黨。他說：「在現代化中社會，所謂國家建立（nation building），一部分意味創建有效的行政制度，但更重要地，它意味建立一個能夠導引新團體參與政治的有效的政黨制度。」（註一三）

用體系理論分析的術語講，政黨幾乎履行了大部分政治輸入的功能，包括利益滙集、政治社會化、溝通、人才甄補、體系維持與調適。如果它是執政黨，則又扮演政策制訂的角色。如果是在野黨，則扮演制衡及後補政府的角色。下面分別敍述之。

一、利益滙集：政黨的最主要功能之一，是滙集社會上各式各樣的意見和沓雜的利益需求，加以分析整理，使成爲連貫性的政策主張，反映給政府作爲施政參考依據，或作爲選舉時的政見訴求。爲好好履行此功能，一般政黨都設置專門機構負責登錄分析各大衆傳播媒介的輿論，且經常進行民意調查工作。

二、社會化與溝通：大多數政黨並不以被動地反映民意、作私人利益的經紀人爲滿足。它們對國家的歷史、現況及未來發展方向，持有自己的看法和理想，並透過各種宣傳方式希望獲得更多人的認同。易言之，政黨常以社會的導師自居，對黨員和一般民衆施行政治教育，俾達到對他們再社會化的目的。

三、人才甄補：在非世襲和非家族政治的情況下，政黨爲延續自己的生命，必須不斷選擇、訓練和培植後繼接班人員。另一方面，在現代龐大的民族國家，一個人如有政治企圖心，也必須得到政黨組織的扶助才可望大展宏圖。大致言之，政黨領導人甄拔獎掖後進的最主要標準，是一步一步觀察他們被黨所社會化的程度，即接受當前領導人的理念和規範的程度，眞正的才幹其實是其次的考慮。當然，許多時候親情私誼也是決定性的因素。因爲這個緣故，所有政黨，包括自詡爲革命性的政黨，最後都和其他社會組織一樣，都難避免烙上保守的大印。（註一四）

註一三：Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*. 1968. 江炳倫等譯，轉變中社會的政治秩序。臺北，黎明，民國70年，頁413。

註一四：Robert Michels, *op. cit.* Anthony Downs, *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown, 1966, p. 20.

四、體系的維持與調適：政黨動員民衆、培訓黨員、提名候選人參加選舉，以及平日所進行的一般社會化工作，皆具有體系維持的功能。每個體系都必須具備因應變動不居的環境的能力，才能順利存在下去。在民主國家，執政黨面對反對黨的挑戰，必須時刻自我警惕，檢討修正施政方針，如果再不行，就須拱手讓位，讓具新觀念新作法的反對黨掌舵。兩黨輪番執政的體系，自具有最大的適應能力。但就是在一黨專政的國家，統治黨薈集全國菁英，也具有或大或小的調適能力，否則體系早就崩潰了。

五、政策制訂和簡化責任歸屬：政黨最主要的目的，是贏得選舉，掌握政權，控制政策制訂的過程。在內閣制國家，同一黨的國會議員組成所謂黨預備會議（caucus），討論並決定法案。如果是多數黨，此一決定，就等於決定了法案在議會中通過與否的命運。在一黨專政國家，國會雖然也有類似的組織，但政策制訂的實權卻操在一個非民選的黨領導中心（如中央常務委員會之類）的手中，議會的黨組織變成了被協調被咐囑去貫澈黨中央意志的單位。在組織鬆弛的政黨，如美國民主黨和共和黨，黨在協助行政首長和議員當選後，對他們的政策選擇就再無力約束了。但不論在什麼體制之下，政黨既提名候選人參選，或用任何名義執政，就必須爲在其名下施政的民選或非民選的高級官員的行爲負責。這樣一來，人民就不必再細細追查每個個別官員的責任，而可把政績良窳的責任歸諸某一個政黨。質言之，政黨有簡化政治責任歸屬問題的重要功能。

六、制衡和後補政府：政府要有效力，需要有集中的權力。但權力不應該是絕對的，無限制的，可恣意使用的。權力必須被嚴格限制在憲法的架構之內行使，受嚴密的監督，才不致於腐化。可履行監督和制衡權力的政治設計有多種，如三權分立、自由輿論等，但合法反對黨的存在，可能是最能彰顯此項功能的制度。反對黨議員在議會中質詢政府官員，可防阻他們徇私濫權，同時對選民也是一項很好的政治教育。再者，某些國家的反對黨有所謂「影子內閣」(shadow cabinet) 的非正式組織，其成員各就自己的專長來評估政府各部會的施政方向和績效，並提出自己的主張，隨時準備接掌政府行政權。這種有組織的後補或備胎政府，一方面提供給選民在投票時較明確的選擇，另一方面一旦政權果眞換手時，新政府不必經過一段過渡時期，就可立刻施展新人新猷。

肆、反對黨的理念

上面提到反對黨有制衡監督政府和提供一個後補政府供人民選擇的功能。現在再對反對黨的本質、其他功能、其生存條件及目前學術界研究形況，作一補充說明。

自古以來，有政府卽有反對者，有人是想「彼可取而代之也」而反對，有的是因受不了被剝削壓制而反對，也有人是受某種道德理想的驅使而反對。在帝王專制時代，反對卽造反，抓到要砍頭。在獨黨專政之下，叛亂分子被送入勞改營，被判刑，或遭放逐。唯有在現代民主政治的理念普遍化和制度化之後，人們和執政當局才開始接受政治反對（political opposition）或反對黨的合法存在。

依照道爾（Robert A. Dahl）的說法，近代民主政治發展的里程碑有三：首先是人民有投票選舉的權利；其次是有選舉人民代表的權利；第三是有組織反對黨在選舉中爭取選票、或在國會裏與政府抗爭的權利。而允許組織反對黨從事政治競爭，則是民主發展過程中層次最高者。（註一五）同時，道爾給反對黨下了一個技術性的定義：假使A在一特定政治體系中的某一特定時期內，決定了政府某些行爲措施，而某B在這個時期內並不能決定政府的措施，同時又反對A所作的決定，B可稱爲一個反對黨。（註一六）

當然，反對有不同的方式，反對的對象和目的也可作不同層次的區分。不過，所謂民主體系內的反對黨，通常指的是摒棄暴力手段，認同國家體制的政治團體，其所反對的僅是政府權威當局。這種反對黨常被稱爲忠貞反對黨或合憲的反對黨；倘若它在國會內有一定的力量，有時候也稱爲議會反對黨（parliamentary opposition）。要期待反對勢力如此溫和理性，權威當局必須先不將之視爲仇寇，願意給它一個合法生存的空間和發展的機會。

事實上，大多數政府都不願意這樣做。根據調查，在1964年時，聯合國113個國家中，只有30個國家有充分合法的反對黨存在。（註一七）排斥反對黨合法化的理由不外乎：把時間與精力用在反對上，對於國家建設無異是一種浪費和損失；反對是分化團結、製造迷惑、動

註一五：Robert A. Dahl (ed.), *Political Opposition in Western Democracies.* New Haven: Yale University Press, 1966, p. xi.

註一六：*Idem,* p. xvi.

註一七：*Idem,* p. xi.

搖國本、破壞政治安定；反對黨根本無存在的必要，因爲執政黨與老百姓是一體的，是永遠與民衆站在一起的；只有取消反對黨，大家才能集中力量謀求社經發展等。（註一八）

針對上述說詞，施爾斯（Edwards Shills）指出，讓反對黨合法存在，對國家的有秩序的發展，至少有五項好處：㈠可把相互衝突的利益的表達方式，約束在一定的範圍之內。㈡讓那些可能被政府疏忽或不理會的各種需求，獲得管道表達出來，和政府進行溝通，否則民怨沸騰，反抗運動將趨向暴力化。㈢確定一個制度化的權力繼承方式，俾權力的轉移具可預測性，以安定人心。㈣可批評政府的施政過失，督促政府改進其政策作爲。㈤可教育並啓蒙大衆，使他們在表達需求時更加成熟和有紀律。一言蔽之，反對黨在民主國家體系，兼有知曉性的、評估性的和糾正性的功能(informative-evaluative-corrective function)。（註一九）

亞波特爾（Apter）列舉反對黨的三個主要功能如下：㈠代表那些被政府（執政黨）所忽視的利益講話，扮演中間的角色。㈡將人民對政策的反應公開表達出來，讓政府知曉，有幫助政策更符合實際需求的作用。另一方面，政府亦可由人民對反對黨支持程度的起落，來判斷自己的政策效果受支持的程度。㈢履行批評，提供選項。（註二〇）

如果說民主不是一蹴可及的，作爲民主的一重大指標的溫和理性反對黨的出現，似乎也須有一些主客觀的條件與之配合。達德（Hans Daalder）列出有利於穩定的反對黨發展的條件如下：㈠國民共同享有一個超越各種不同競爭者所爭論的問題之上的政治社羣意識。易言之，國家認同感不成問題。㈡社會中各個團體享有一定的政治資源以保障自身的利益，各種不同團體之間，存在著相當程度的穩定及多元化的平衡。㈢在政治需求及手段的選擇上，具有相對主義的態度。㈣有一個獨立的選民羣體（electorate），各黨各派分別對它負責。（註二一）

註一八：Edwards Shills, "Opposition in the New States of Asia and Africa", in Rodney Barker (ed.), *Studies in Opposition*. London: McMillan, 1971, p. 49.

註一九：*Idem*, pp. 82, 78.

註二〇：David E. Apter, "Some Reflections on the Role of a Political Opposition in New Nations", in David E. Apter (ed.), *Some Conceptual Approaches to the Study of Modernization*. Englewood Cliff, N.J.: Prentice-Hall, 1968, pp. 76-79.

註二一：Hans Daalder, "Government and Opposition in the New Nations", *Government and Opposition*. Vol. 1, No. 2, Feb. 1966, pp. 205-206.

在一個欠缺對國家和憲政規範的共識、充塞猜忌懷疑的社會，統治者很難以平常心來接納反對人士。在一個政治資源分配極不均勻的社會，政治反對者必是欲振乏力，起不了作用。倘若政治競爭者缺乏相互容忍的相對主義素養，則和平的競爭很快會變成殘酷的鬥爭。選民如無獨立地位並具有獨立判斷的能力，政治反對者如無責任感，則反對變成煽情，還是無法樹立穩定的民主政治。

由上所述，可知反對黨對民主政治的發展及整個政治體系的運作，實居於關鍵性地位。然而，直至1960年代初，學術界才開始認眞地對反對黨及反對運動作較深入的研究分析。1965年，第一本以反對運動爲研究主題的季刊——「反對與政府」(Government and Opposition) 開始發行。此後數年，有數本專門討論反對運動的書籍和彙編陸續出版。其中尤以道爾的努力最爲突出。（註二二）不過這些研究，多是以東西歐國家的個例爲主，有幾篇談到亞非新興國家的文章，皆是泛泛之談而已。近來在世界各一黨專政國家，民主運動風起雲湧，民主化果眞已成爲不可遏阻的時代潮流。過去，反對運動對民主化的成功有其不可抹滅的貢獻；展望未來，反對黨勢將在政治體系中扮演更重要的角色。因此，這塊學術新園地實值得我們多用一點心力去耕耘。

伍、政黨體系的意義和研究

學者研究政黨，焦點是先放在個別政黨身上，然後逐漸轉移到一個政治體系之內各政黨共存及彼此互動的情況。此卽政黨體系之研究。（註二三）當然，個別政黨的特性必然會影響它們彼此間的互動關係；反過來說，各政黨間的互動關係也必然會影響個別政黨的性質，兩者關係密切，研究者須要兩者兼顧，才可見到廬山眞面目。但從社經發展受政黨的影響言，透過體系觀念我們可能獲得更高層次的，更有用的和更清楚的視野。

註二二：Robert A. Dahl, *Political Opposition in Western Democracies. op. cit.*

…, *Polyarchy: Participation and Opposition.* New Haven: Yale University Press, 1971.

…, *Regimes and Oppositions.* New Haven: Yale University Press, 1973.

註二三：Harry Eckstein, "Party Systems", *Encyclopedia of the Social Sciences.* Vol. 14. New York: McMillan and Free Press, 1968, p. 436.

不過，把政黨體系界定爲各政黨所構成的互動關係網，馬上產生一個難題：如果國內祇有一個政黨，算不算有政黨體系？學者對此有截然不同的見解。有人認爲一黨體系是邏輯上荒謬的概念，但大多數人則繼續大談其一黨體系的特性種種，尤其是在討論新興國家的時候。另外，政黨之間是否必須存有競爭性的關係？不具競爭性的互動關係仍然可構成體系嗎？競爭是一個相對的觀念，其強弱程度可作許多不同的劃分，同時也是常被用來劃分政治體系的性質的基本標準，因此，在討論政黨體系的類型時，似不可把如此有用的變項輕易放棄的。

政黨體系與其構成單位必須分開討論，因爲我們認爲，體系不僅是部分的總和而已。政黨互動結果所衍生的一些特性，不是單從個別政黨的性質就可完全看出來的。個別政黨的性質固然是影響政黨體系特性的重要因素，但尚有其他許多重要因素——社會的、文化的、政治的、法律的，也可對體系的特性產生深鉅的影響。

早期政治學者研究政黨，幾乎全部精力都集中在個別政黨上，直到1940年代初期，才開始注意到政黨彼此間的關係及其與大環境間的關係。但當時的研究似乎都具有規範性的目的，即在宣揚兩黨制的優越性、貶抑比例代表制和多黨體系於維持民主政治的功效。代表著作有赫爾曼（F.A. Hermans）的「民主或無政府狀態？」美國政治學會政黨委員會的一篇特別報告：「邁向更負責的兩黨體系」等。（註二四）

到1950年代初，有關政黨體系的論述開始陸續出現。其中尤以法國學者杜麥格爾於1951年問世的「論政黨」一書最爲世人所熟悉。（註二五）在本書中，杜氏第一次正式提出政黨單位與政黨體系的區別，並將全書分爲差不多相等的兩部分，分別討論此兩個主題。他把政黨和體系各分爲若干類型，且提出許多假設，可供他人繼續研究、驗證、修正。不久後，紐曼（S. Neumann）在其所編的「現代政黨」一書的導論和結論篇（註二六），對政黨體系也提

註二四：F.A. Hermans, *Democracy or Anarchy? A Study of Proportional Representation.* Indiana: University of Notre Dame Press, 1941.
American Political Science Association, Committee on Political Parties, *Toward a More Responsible Two-party System: A Report.* New York: Holt, 1950.

註二五：Maurice Duverger, *op. cit.*

註二六：Sigmund Neumann (ed.), *Modern Political Parties: Approaches to Comparative Politics.* Chicago: University of Chicago Press, 1956.

出不少試探性的假設，爲建構較嚴謹的理論舖路。

但此時期的論述，都是從西方民主社會的現況爲出發點，假定各政黨對憲政體系已有相當高的共識，來闡釋政黨體系與政治社會結構及選舉規則的密切關係。定期舉辦公開公平公正的選舉，是這些政治體系最主要的共同特徵。政黨滙集民意，將之整理爲政治目標（政見），以爭取選民的認同和執政的機會。因爲立法和行政皆具有民意的基礎，政府的公權力就不怕沒有足夠的支持，不必日夜擔憂會受非法的挑釁。

到1960年代初，學者開始體認到研究亞非新興國家政治的重要性。但一開始他們馬上發現，透過他們所慣用的名詞、概念和理論，根本無法把握這些新興國家的政治實況。尤其是許多也稱爲政黨的組織，因與他們所習知的政黨在性質和功能上迥然不同，更令他們有茫然不知所從的感覺。以下請看穆爾(C. Moore)描述北非突尼西亞國新戴斯多黨(Neo-Destour)一段話：

「新戴斯多是一個有良好組織、有羣衆基礎的政黨，但它不是一個立憲國家的政黨，也不是一個極權國家的政黨。西方政治學常用的範疇，頗難解釋突尼西亞這個強大的政黨。它有點肖似印度的國大黨，或迦納的人民集會黨，或非洲法語地區國家的民主盟聯。但若是與西方國家的政黨比較，顯然有太多不同的地方。對這些新成立且結構嚴謹的政黨，政治學家們還沒有建立公認的研究模型以描述它們。我們姑且稱之爲『民族政黨』，它們有不少相類似的特徵：它們起初成立的目的，都是爲著反抗殖民者的統治，並且都是由少數秀異分子所組成的，慢慢才轉變爲羣衆性的政黨。」（註二七）

霍克金（T. Hodgkin）對非洲新成立國家的政黨，描寫更加透澈。他說：

「這些羣衆政黨，除了具有一般人所熟悉的參選和議會的功能外，亦常兼有司法的、行政的、警察的、教育的，和社會福利等許多功能。在與殖民政權抗爭時期，政黨幾乎變成與殖民政權平行的另一個政權。當它上臺執政時，政黨與政府的功能和職責往往變成混淆不清。」（註二八）

註二七：Clement Moore, "The Neo-Destour Party in Tunisia: A Structure for Democracy?" *World Politics*. XIV (Oct. 1961), 461-482 at 463.

註二八：Thomas Hodgkin, *African Political Parties: An Introductory Guide*. Harmonsworth, Eng.: Penguin, 1962, p. 167.

總之，別的政府機構，如行政、司法等，在上軌道的民主社會與發展中地區，在結構和功能方面可資比較的地方還相當多。但是政黨在這兩種社會中，結構方面的差異已經很大，所扮演的角色更常有天壤之別，甚難合併討論。因此，學者於研究政黨體系時，常不得不先針對它們在不同政治體系下的特性，自創各種類型和概念架構。

陸、政黨體系的主要類型

對政黨體系最慣用的一個類型，是根據黨的數目區分爲一黨制、兩黨制或多黨制。但前面提過，一黨制是邏輯上有困難的概念。其實，兩黨制和多黨制在實際計算時也有不少困難，因除共產國家外，大多數所謂一黨制國家都有或多或少的小黨存在（不包括反抗政府的地下政黨）；同樣最典型的兩黨制國家如美國和1972年以前的菲律賓，也偶而有第三小黨出現。又如英國，多年來只有保守和勞工兩大黨有足夠勢力獲得國會多數席次，但另外一個小黨——自由黨，也常能得百分之十選票，此外還有幾個地方性的小黨，英國是兩黨制或多黨制呢？如單純從政黨的數目言，我們甚至可以說，世上的政黨體系差不多都是多黨制。(註二九)

由此可見，單從政黨的數目來作政黨體系的分類，並無多大意義，且容易產生誤導作用。但如果我們加上政黨競爭的情況和競爭者的相對勢力兩個變項，所獲的政黨體系的分類圖，就既明確又頗具意義了。

我們可從幾個面向來探討政黨競爭的情況。一是問有無眞正自由公平的選舉。有的國家根本不舉行公開的選舉，有的選舉徒具形式，一切都由上級內定安排好。這種體系不論有無別的小黨存在，都可稱爲非競爭性的體系。另外一種情況是定期舉行選舉，但祇一部分國民有投票權，另外一大部分被法令或用其他手段排除在外，如1960年前美國南部各州或現在的南非共和國。再另外一種情況是公民都有選舉權，甚至被鼓勵踴躍投票，但所能選的僅是地方政府的職位，或因受特殊法令的限制，選舉結果對現行的權力結構毫無影響。如有上述這兩種情形，我們可稱之爲半競爭性的體系。

在完全競爭性的體系，必然有二個以上的政黨參與競爭。但這些政黨的勢力可能十分懸殊，以致於形成或一黨獨大、或兩黨勢均力敵、或多黨並立的局面。但我們如何衡量各政黨

註二九：Harry Eckstein, *op. cit.*, p. 440.

的勢力呢？有無較客觀的標準，可供我們作政黨體系分類之用？雷依（D. Rae）認爲我們可循下列步驟，來確定政黨體系分歧的程度（fractionalization）。試隨機挑選二位國會議員，看他們分屬於不同政黨的機率如何。以此機率乘一百，即爲政黨體系分歧的指數。假如是零，表示國會完全爲一黨所控制，是一黨獨霸的情況。假如是一百，表示有多少議員，就有多少政黨，是完全的分歧。指數趨向中間，即在五十左右，表示有兩個勢力旗鼓相當的政黨，如美國和英國。指數在七、八十之間，表示政黨林立，是典型的多黨體系，如意大利、荷蘭和北歐國家。（註三〇）

厄克斯坦（H. Eckstein）認爲要評估政黨的實力，以決定要把某一黨列入或排除於政黨體系之外，應同時考慮兩個因素。一是其絕對實力，即它在國會席位或選民票方面所佔有的比例。始終無法獲得一定比例的政黨，可予以剔除。反過來講，如某一黨可經常獲得很高的比例，則雖然有其他小黨存在，仍可算構成一黨體系。其次是其相對勢力，即看其他競爭者的勢力如何，敵對的情形如何，有無讓它加入聯合政府的可能。譬如西德的自由民主黨力量微小，卻常被基督民主和基督社會聯盟拉攏爲小夥伴，讓它可發揮從它的實際勢力看不出的政治影響力。（註三一）

拉巴龍巴拉（J. LaPalombara）和韋納（M. Weiner）認爲就競爭性體系而言，我們尚須考慮兩個變素。一是在相當長時間內政權是否曾經轉移。不論是在我們俗稱的一黨優勢體系，如日本和1989年11月大選前的印度，或兩黨體系，如美國在「新政」（New. Deal）前後數十年間，或多黨體系，如挪威，都曾有過一黨連續執政三、四十年之久的情況。其次是看政黨之間的競爭是偏向於意識形態的層次，或是在一般公共政策的層次。前面我們曾把政黨分爲意識形態型和務實型兩種。一個體系內主要政黨的性質，必然影響整個體系的氣氛和政黨之間互動的模式，故我們也可用這個變項來區分政黨體系。把此兩個變項交叉，可得下面四個次類型：㈠優勢——意識形態的（hegemonic-ideological）；㈡優勢——務實的（hegemonic-pragmatic）；㈢變更——意識形態的（turnover-ideological）；㈣變更——

註三〇：Douglas Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press, 1967, pp. 53ff.

註三一：Harry Eckstein, *op. cit.*, p. 442.

務實的（turnover-pragmatic）。（註三二）

上述兩位學者同時對非競爭性體系提出三個次類型：㈠一黨專制(one-party authoritarian)——一個民族政黨或建國政黨壟斷國家最主要的政治資源，注重意識形態的符號，自認對民族國家的發展負有重大使命，但並未達到能控制社會各層面的地步。它注意經濟發展的問題，也多少重視世界輿論，所以通常會允許一二個花瓶政黨存在。爲方便統治，它也會分一點權力給地方派系的頭頭，甚至在政策上作一些妥協。此類政黨通常有一個權力相當集中且被神話化的最高領袖。㈡一黨多元制（one-party pluralistic)——統治黨較注重實績而不墨守某種主義，內部組織較多元化，對其他社會勢力或予以吸收，或與之妥協，或甚至可容許一些不同的意見存在。近年來世人皆甚關注一黨專制國家民主化的問題，一黨多元制往往被視爲這個轉化過程的起跑點或中途站。至少對臺灣近年來的政治發展可作如此觀。㈢一黨極權制（one-party totalitarian）——黨的組織極爲嚴密，其觸角延伸到社會每一角落，動員能力也很強，最終目的是要徹底改造整個社會政治經濟制度。共產黨政權是最明顯的例子。（註三三）過去我們常認爲這類政權轉變的可能性輕微，但從最近蘇聯和東歐共產國家發展的情勢看，這種看法似乎是過份悲觀些。

綜合以上所言，我們可試把政黨體系歸納爲下面幾個大類：㈠非競爭性體系：(a)一黨極權——如中國大陸等共產政權。(b)一黨專制——如墨西哥、解嚴前臺灣、非洲多數新興國家。(c)一黨多元制——新加坡、目前臺灣。㈡半競爭體系：(a)限制公民投票權——南非共和國。(b)限制選舉公職的層次——國會尚未正常化的臺灣。㈢競爭性體系：(a)一黨優勢——長期以來僅有一個黨有執政的機會，但其他小黨具有壓力團體的功能，如日本、馬來西亞。(b)兩黨優勢——不論有無其他小黨，長期以來僅有二個主力黨有執政的機會，如美國、英國。(c)多黨制——沒有一黨佔優勢，能單獨組閣，如意大利、目前以色列和泰國。

政黨體系還具有不同的特色，爲避免分類過於複雜屑碎，我們不擬以之作爲分類的基礎，但因其對政治體系關係密切，值得我們進一步闡析。

註三二：Joseph LaPalombara and Myron Weiner (eds.), *Political Parties and Political Developmet.* Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1966, pp. 35-36.

註三三：*Idem.* pp. 37-41.

柒、政黨體系的其他主要特性

從體系內政黨之間的互動看，最重要的問題，是競爭的程度如何？是否經常發生嚴重的衝突？選舉期間氣氛是否十分緊張？美國選舉時，兩黨候選人雖偶而也作人身攻擊，但選後馬上握手言和，頗有君子之爭的風度，平日兩黨人士來往，很少把黨籍差異視爲一個芥蒂。西歐國家不同政黨之間的對立情況就比較明顯，甚至有相當高比例的人不贊成其子女與不同黨籍的人結婚。（註三四）而在不少新興國家，選場如戰場，屢有暴力的傳聞。

影響政黨之間衝突程度高低的因素甚多。從整體言，最重要的是各主要政黨對國家認同和憲政規範是否已有共識。西德學者溫克巴哈（Helmat Unkelbach）認爲可用下面五項差異來衡量政黨之間的「距離」：㈠基本世界觀或取向的（Weltanschauliche Grunlagen）的差異；㈡對具體目標或目標優先次序看法的差異；㈢對達致目標之手段看法之差異；㈣對政治人物評價的差異；㈤政黨之社會結構或社會背景之不同。（註三五）與此有關的是政黨間的互信程度。倘若它們認爲如讓對方贏了，它可能改變憲法，擅改遊戲規則，不再定期舉辦公平的選舉，或甚至可能動用國家機器來鎮壓自己，選舉自然就變成一場殊死戰。

就個人而言，如果選舉結果攸關個人重大利益之得或失，易言之，選舉是人生最大的賭注，自然氣氛也是會很緊張的。大多數新興國家，因爲政治未上軌道，一個人如能贏得政治權力，就可利用它來賺取鉅大財富和獲得其他許多美好的東西。又因工商不發達，如選輸了，就難有舒展專長的機會，下場可能相當淒涼。如此，有強烈企圖心的人，自然要不擇手段去爭取公職地位。再就政黨的性質言，意識形態的、宗教性的和種族性的政黨，都具有較強烈的排外傾向，較不易接受妥協，這樣的政黨之間的競爭，自然潛伏著強大衝突的危機。

其次，就政黨與人民的關係言，我們要問政黨涉入一般國民的社會和經濟生活的深廣程度如何。我們可從幾方面來探討這個問題。第一、我們可把政黨體系分爲專注於人才甄拔和利益滙集者，專注於創造國家認同感，喚醒人民政治意識、欲作之君作之師者，及兼有這兩

註三四：Gabriel A. Almond and Sidney Verba, *The Civic Culture*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1963, pp. 288-291.

註三五：Harry Eckstein, *op. cit.*, p. 444.

種功能者三種。顯然地，後兩種政黨體系較可能介入人民的日常生活。第二、歐洲一些階級性或社羣性（Communal）政黨，與固定社會團體關係密切，常爲其成員提供各式各樣的社會服務，如教育、福利等，政黨認同成爲成員重要的歸屬感之一，則其介入人民社會生活的程度，自然要比專求選舉勝利的政黨深入得多。第三、我們可考察全國人民加入政黨、參與政黨活動或被捲入政黨競爭的情況。倘若人口之中七八成參加政黨，或多是政黨的狂熱支持者，選舉氣氛便可能相當具火藥味，選舉結果則少有變易。反之，如果絕大多數人民沒有參加政黨，對政治毫無興趣，則少數精英便容易壟斷政治資源，導致寡頭政治。阿蒙和維爾巴認爲最有助於穩定民主政治發展者，是一種中間型態，卽大部份國民平日並不熱衷於政治，沒有固執的政黨認同，構成一大羣的游離票，如此不同政黨才有輪流執政的機會。（註三六）第四、是政黨獲勝後，所可能得到的政治利益，及對人民生活所可能帶來的影響的大小。早期美國流行分贓制（spoils system），一黨選戰成功，便囊括所有公職，直可謂一人得道，鷄犬昇天。在今天政治未上軌道的國家，情況可能比早年美國還嚴重，不肯向執政黨唯唯諾諾的人，不僅在政府公職，甚至在軍中，在教育機關，都難有升遷的機會。反之，在西歐多數民主國家，早已建立中立的文官制度，學術界也早已有獨立超然的地位，選舉成敗縱然是政黨的一大事，但不至於完全改變既有的權力及其他價值的分配，如此，當有助於降低選舉的賭注。

最後從政黨體系內部發展言，學者多認爲一個政黨體系形成之後，便具有相當大的韌性，不大可能改變其既有的型態。美國鬆弛的兩黨制不會變成英國較嚴謹的兩黨制（外加一個勢力不算太小的自由黨），更不會變成歐陸的多黨制。反過來說，西歐北歐的多黨制都具有相當長久的歷史，變成兩黨制可能性也不大。甚至像西德和意大利，經過戰爭失敗的劇烈震撼，政黨體系的形態也沒有多大的改變。一國政黨體系是在歷史文化、社會結構和有關憲政法令等因素混合影響之下逐漸形成的，這些因素變遷皆甚緩慢，因之政黨體系的形態自然會呈現相當大的持續力。

但此乃就已上軌道的民主國家而言，新興國家的一黨專政和共產國家的一黨極權情況就有所不同。美國名政治學者杭廷頓（Samuel P. Huntington）雖認爲強有力的一黨體系

註三六：G.A. Almond and S. Verba, *op. cit.*, pp. 493ff.

(established one-party systems) 具有化解社會變遷中所衍生的破壞勢力的功能，有助於維持政治的穩定，但也不能不承認，隨著社會結構的日趨多元化，政黨必須逐漸走向開放和民主之途，先實行黨內民主，再讓反對人士有組織政黨和參與競爭的機會。當社會經濟賡續發展到相當高階段時，一黨體制便都要像恐龍一樣，喪失適應新環境的能力而遭淘汰。(註三七)

捌、決定政黨體系形態的因素

一個國家的政治發展程度、社會結構和文化、選舉制度以及政黨成立的歷史，皆能影響政黨體系的模式。大致言之，在新興國家，政治大環境的因素最具決定性，且往往造成一黨獨佔鰲頭的情勢。而在穩定成熟的民主國家，社會結構和選舉法規最有影響力，下面分別敍述之。

亞非地區新獨立的國家，十之八九實行獨黨統治，其原因可歸納爲獨立前和獨立後的政治社會因素兩大類：

一、獨立前的因素——獨立前的民族運動領袖，先是要求殖民政府給予他們參政的機會，繼而要求自治，最後要求國家主權完全獨立。各國殖民政府對於這些要求，反應並不一致。一種反應方式是加以峻拒，加以迫害，致使民族主義運動分子不得不轉入地下。這些人沒有機會學習在政治方面與他人協調共處的技巧，只相信槍桿子出政權的嚴苛事實。因此，他們一旦登上權力寶座，就不擇手段來維護自己辛苦爭取的戰果，絕不肯讓他人分一杯羹。反之，倘若在殖民期間，政府對民族主義者的態度稍爲寬鬆些，讓他們有機會逐步地參與政治，學習民主政治協調和尊重不同意見的原則和運作實況，那麼，這些地區獨立以後，建立政黨競爭的民主制度的希望就大得多。

然而，不論帝國主義者的基本政策是什麼，是否有意讓殖民地逐步走上自治或獨立之路，殖民地政府的行政可說都是一樣專制的，都是全由一條鞭的官僚機構負責政策的制訂和執

註三七：Samuel P. Huntington, "Social and Institutional Dynamics of One-party Systems", in Huntington and C.H. Moore (eds.), *Authoritarian Politics in Modern Society.* New York: Basic Books, 1970.

行，只講究效率而不重視人民參與。雖然有些地區在獨立前，殖民者曾經把政權稍爲開放些，成立某種形式的民意機構，但爲時多甚爲短暫。這一代的政黨領袖和人民，莫不習慣於官僚集權的統治，對政黨競爭都沒有深刻的印象，看不出成立反對黨有何必要和好處。從此角度看，獨立後的一黨專政，可以說是殖民時代政府專制形態的延續。

再從殖民政府撤離前的一段時光剖視，目前統治黨領袖都有其得天獨厚的地方。一方面，他們以反帝國主義成功爭取國家主權獨立的英雄自居；在人民的心目中，頭上都戴著正統的銀冠，熠熠發亮。另一方面，殖民地官員在束裝返國之前，常視他們爲唯一能繼續維持社會秩序的一支力量，全力扶植他們，最後並把行政、軍事和警察的機構和權力全部交付在他們的手上。如此，在新國旗升起之日，他們的聲譽崇隆，實權在握，國內無任何團體可與之匹敵。

亞洲地區的傳統社會結構，也容易助長一黨專政。傳統帝國的官僚行政，講究上下一條鞭的命令貫徹，與政黨平等競爭的觀念相去甚遠，唯有實行領袖崇拜的獨黨政治可承其遺緒。至於非洲較原始的社會，在帝國主義者侵入之前，各部落各自爲政，並無統一的政治權力。現代民族主義政黨，接受了殖民者所留下的行政機構，並且要把黨的組織推展至全國各部落，建立統一的民族國家意識，自然要受到很大的阻力。因此，政黨袖們常把各種部落主義視同眼中釘，攻擊各種傳統本位意識不遺餘力。

從另一方面看，傳統社會的酋長，本來擁有很廣泛的權力，甚得人民的信賴尊敬。英國殖民地政府曾經把他們編入地方行政的行列，因而得到很大的幫助。現在非洲各國政黨領袖對這些傳統酋長，持著兩種相反的態度。其一是想法子取得他們的支持，將之收歸爲黨的幹部。但一般說來，採用這個辦法，須與舊勢力妥協的地方未免太多了，不符合政黨領袖建立現代化新社會的要求。因此許多政黨選擇了另一條路線，趁著社會正在遽變中，酋長的聲譽正處於低潮之際（許多酋長曾爲殖民政府工作過，不免有資敵之嫌），把他們一拳擊垮，由一個新的大酋長——政黨領袖，來接替許多小酋長所剩留下來的空缺。此外，傳統社會人民對政治本來就極生疏，習慣於不加過問地服從上級的命令，這樣的政治文化，自然方便建立一黨專制的政權。

二、獨立後的因素——發展中地區的社會變化，被形容爲「加速的歷史」（accelerated

history）。這些國家的領導階層都覺得若要在這個地球上，爲民族國家和萬世子孫爭得一個立足的地方，就必須快馬加鞭，在最短時間之內，解決西方國家花了數百年的時間才解決的諸多問題：包括國家政權的統一、行政系統的建立、經濟發展及社會全面現代化等等。然而呈現在眼前的事實是：人民教育水準低落，各種人才和物質資源貧乏，政府行政的效力不符合理想，而且處處遭受舊勢力的阻撓。於是，少數具有現代化觀念的領袖，深深感覺到他們肩負國家賡續存亡的大任，必須意志集中，力量集中，突破一切障礙來完成這個偉大的歷史使命。依他們的看法，政黨競爭是已發展國家才能享有的奢侈品。在新興國家，多黨政治只能分散國家建設的力量，應該盡量避免。

當然，我們也不排除政黨領袖的私心。權力本來就極具誘惑力，尤其是在憲政未上軌道的國家，一個人掌握了政治權力，就等於有財富、聲譽、地位以及人生一切可欲的東西。已經拿到政權的人，自不會輕易讓他人分享。這一代的政治領袖，往往在求學時代就出來搞革命活動，多數沒有把書唸好，可以說除了幹政治外，別無一技之長。因此，倘若任由受過較完整教育的年青一輩有公平競爭的機會，則不但有失掉權力寶座的危險，更且生活都可能發生問題——除非先已刮夠民膏民脂存在外國銀行，隨時準備出去當寓公。避免這種威脅發生的最好法子，莫過於堅持一黨專政，使具有才幹的年青人，在黨外無路可走，在黨內則須從最低一層爬起，用年資限制來慢慢消磨他們的雄心壯志。

至於在民主政治已上軌道的歐美國家，最可影響政黨體系形式的因素，大致有下面三項：

一、選舉法規——所有有關政黨體系形式的理論，最爲人所熟悉的是杜麥格爾的假設：小選區簡單多數制產生兩黨制，大選區和比例代表制產生多黨制。他說：「一人一票簡單多數體系（Simple-Majority Single-ballot system）有利於促成兩黨體系……本書所提出的各假設中，此一假設或許最接近眞正的社會學定律。」（註三八）

在每選舉區僅選出一名代表的所謂小選舉區，祇有獲得最高票者一人當選，致使小黨除非其支持者集中於某些地區且可構成多數，否則就算得到相當可觀的選票，結果可能連一席也拿不到。在小黨漸被淘汰或無法立足的情況下，自然形成兩強對峙的局面。英美兩國及多

註三八：Maurice Duverger, *op. cit.*, p. 217.

數英國前殖民地國家便是如此。但此鐵律也不是毫無例外。過去一些歐陸國家，目前加拿大、印度和馬來西亞，選舉法規與英美無異，但並沒有產生兩黨制。因此，除選舉制度外，還有其他可影響政黨體系的重要因素。

二、社會結構和文化——鮑爾（G.B. Powell）指出，在一個同性質很高的社會，爭議性的問題有限，就是採用比例代表制，也不致出現許多政黨。反之，在異質性高的國家，各黨都有其特別訴求的路線和對象，政黨紛立往往是難以避免的。(註三九)韋納（M. Weiner）指出印度的政黨體系發展，乃是受下面四種因素的影響：㈠政黨多爲傳統團體——家族、區域、卡斯特（Caste）的化身，爲其成員社會生活所寄託，而不是單純爲選舉目的而成立的。㈡印度文化並不十分重視政治價值，政黨的權力企圖心不強。㈢許多反對黨無意在憲政體系之內奮鬥，故並不認眞估計選舉勝算如何。㈣社會上利益團尚未發達，小黨可扮演利益團體的功能，自有其存在的價值。（註四〇）

進一步觀察，各國於制訂選舉法規時，多先已把社會結構和文化列爲重要的考慮因素。羅堅（Stein Rokkan）認爲歐洲國家所以多採用比例代表制，乃是政黨之間相互妥協的結果，俾各個社會勢力皆有依其相對力量選出國會代表來保障其權益的機會。（註四一）李玆華特（A. Lijphart）則進一步認爲在缺乏共識的多種族、多語言、多文化社會，爲維持他所說的「協和式民主」（Consociational democracy），實行比例代表制乃是唯一可行的選擇。（註四二）如此說來，選舉制度充其量祇能算是決定政黨體系的中間變數或一個手段，並非最基本的因素。

三、政黨體系的歷史背景——個政黨體系一旦形成，往往變成其往後發展的最重要的決定因素之一。易言之，政黨體系具有堅韌的持續力。在其萌芽階段，固然頗受當時社會結構和選舉制度的影響，但隨後這些客觀條件的變易，對政黨體系的特性的影響就不大。譬如，

註三九：G. Bingham Powell, Jr., *Contemporary Democracies: Participation, Stability, and Violence.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1982, p. 84.

註四〇：Myron Weiner, *Party Politics in India: The Development of a Multi-party System.* Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1957.

註四一：Stein Rokkan, *Citizens, Elections, Parties.* New York: David Mckay, 1970, p. 162.

註四二：Arend Lijphart, *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands.* Berkeley: University of California Press, 1968.

德國帝制時代和威瑪共和時代的政黨體系極爲相似，雖然其間政治環境改變了許多，甚至連選舉制度也改變了。（註四三）

政黨體系的持續力，一方面反映政黨認同的持續性，另一方面是因爲政黨作爲現代官僚化組織之一，自然會呈現這類組織的各主要特徵，其中一項卽是：一旦成爲制度，便很難再消失。（註四四）根據調查，美國選民的政黨認同相當穩定，而且透過政治社會化的作用，子女常有與父母一致的政黨認同。在歐洲的多黨體系下，各政黨都有其固定的階級或族羣支持者，（註四五）兩者利害關係一致，唇齒相依，誰都不願意付出與其他政黨合併的代價。反之，倘若兩黨體系早已根深蒂固，新的小團體欲參加政治俾更能保障自己的權益，最明智的選擇，自是加入現有的兩黨之一，而不是自組另一個政黨。

雖然如此，政黨體系還是在緩慢改變。社會結構不斷在變化，社會新團體興起，新的政治意識和訴求抬頭，而官僚化的政黨反應漸趨遲頓，到了某個階段，政黨體系自會發生變化。以色列的勞工陣線（Mapai）在1970年代失去主控地位，印度的國大黨在最近一次大選中丟掉執政權，日本自民黨聲勢已大不如前。以色列已是多黨體系，印度和日本可能於最近時間內從一黨獨大變成多黨體系。英國的自由黨有捲土重來之勢，西德上次大選出現一個新黨——綠黨，且一選驚人，此兩國長年以來的兩大黨平衡狀態是否會被打破，尚難斷言。最後，一向被認爲甚穩定的一黨極權和一黨專制體系，近日來都受到民主潮流的巨大沖擊而顯出招架無力的窘狀。俗語說，天下無永恆之物。政黨體系自不例外。

玖、政黨體系與政治穩定

政治學者一個相當普通的看法，是認爲兩黨制有助於政治穩定，多黨制則否。杭廷頓分析自1945年或自獨立日算起至1965年現代化中國家，發現政府被政變推翻的頻率，以一黨制及一黨居優制最低，兩黨制居中，多黨制最高。他同時指出，「不論政黨數目多少，必須有

註四三：Maurice Duverger, *op. cit.*, pp. 239ff.

註四四：Max Weber, "Bureaucracy", in O. Grusky and G.A. Miller (eds.), *The Sociology of Organizations*. New York: Free Press, 1970, pp. 17-18.

註四五：S.M. Lipset and S. Rokkan, *Party Systems and Voter Alignments*. New York: Free Press, 1967, pp. 51-52.

強大的政黨才能獲得政治安定。而政黨力量之強弱與社會現代化水平有密切的關係。在高水準的現代化社會，政黨的數目可多可少，但皆可臻於強大之域。但在低水準現代化階段，一黨制可強可弱，但多黨制則無例外都是弱的。」（註四六）

如以政府首長（總統或內閣總理）在位長短作爲政府穩定的指標，鮑爾經過詳細統計分析後，發現多黨制之所以導致政府稍爲不穩定，眞正原因並不在於政黨的數目多寡，而是因爲有偏激性政黨介入其間的緣故。但不論是否有此類政黨存在，多黨體系比二黨體系，較不容易產生國會的多數，是不爭的事實。至於政黨體系與發生導致人員死亡的暴力事件的關係，鮑爾發現兩者間的相關性微不足道。甚至如果控制偏激政黨存在的因素，多黨體系導致街頭暴動的頻率比二黨體系還低。由此可見，過去學者認爲英美式兩黨制優於西歐的多黨制、較有助於政治安定的說法，並無事實可爲佐證。無論如何，政黨體系之產生和賡續，有極複雜的歷史、社會和政治背景，也各有其特殊的發展途徑及其與政治體系的互動關係，甚難主觀判定其優劣，也不能輕易從一個國家移植至另一個國家。（註四七）

一般說來，多黨體系中各個政黨多有其以特殊族羣爲基礎的固定票源，因之民衆的投票率比較高。至於在此社會快速變遷的時代，什麼樣的政黨體系最有助於培養國家認同感、建立憲政共識、促進政治動員、因應新的政治需求和新勢力的興起、訓練新的政治技巧來解決各種衝突等，厄克斯坦認爲目前學者對這些重大的問題，尚未深入加以研究，我們尚無明確的答案。（註四八）

註四六：江炳倫等譯，前揭書，頁433-434。

註四七：G.B. Powell, Jr., *op. cit.*, pp. 108-110.

註四八：Harry Eckstein, *op. cit.*, p. 452.