

轉型中的臺灣政黨政治

—兼論政黨與民主政治發展的關係—

魏 鏞

政黨政治為民主政治之重要基礎。由於希臘式之城市公民全體會議及美國式城鎮會議(Town Meeting)之直接民主均有其先天性之限制，較大規模之民主政治體系便不得有賴於代議政治，於是結合眾意形成政策並試圖控制政府之政黨政治便由是產生。¹

政黨的功能在於結合眾多而分歧的民意並且透過選舉來取得政府機構的控制以實現其政治理想。於此政黨之功能有別於利益團體；因為後者只想影響公共政策而無意透過選舉取得政權，所以有的政治學者便把利益集團之功能定為「利益之表明」(interest articulation)而政黨之功能則為「利益之結合」(interest aggregation)。²

我國自民國成立以來，政黨政治之發展可說是命途多乖。民初議會政治及政黨政治本已露曙光而現雛型，但未及即為袁世凱所操縱以致扼殺。其後在北洋政府主政時期，政黨實已成為軍閥之附庸。南方革命政府雖力圖推動政黨政治，但未幾即因客觀環境之需要而改採軍政府之組織，並進而在國共合作之前提下改採蘇維埃式之政黨結構。

寧漢分裂後，共黨轉入地下，實際上成為與執政黨對抗之革命黨與武力集團。在八年對日抗戰期間，其他政黨雖然也有相當活動，但均不能充份發揮功能。抗戰勝利後，各民主政黨對於中華民國憲法之制定有其貢獻，但在國共兩黨尖銳對立戰亂不停狀況下，其他政黨殊難循民主國家政黨政治之常軌與國民黨及共產黨作平等之競賽。

中國境內真正有現代民主國家政黨競爭之模式，要等到政府遷臺之後才出現。事實上多黨平等競爭狀況之存在在時間上不超過十年。本文之目的在於：①對臺灣地區政黨政治之發展作一極簡短之回溯；②對社經發展、政治型式，與政黨政治之相互關係加以分析；③對政黨之型式及國民黨、民進黨，與新黨之性質與社會基礎加以比較；④對政黨與公共政策形成之關係分別從理論與實際加以剖析；最後並對我國政黨政治與公共政策現存之問題加以縷列並提出一些建議。

壹、臺灣地區民主政治與政黨政治發展簡述

臺灣地區民主政治與政黨政治之發展實與臺灣地區之安全、經

濟、與社會發展密切相關。我們可以把一九四五年中華民國從日本殖民地政府手中收復臺灣以來的政治、經濟、與社會發展，大分為七個階段：³

一、復原與重整時期(民國三十四年至三十九年)

臺灣光復初期，由於戰爭的破壞，一切百廢待舉；民國三十九年政府播遷來臺初期，軍隊亟待整頓與補給，大量大陸來臺民眾亦待安頓，物價上漲造成經濟不穩定，情況至為艱苦。三十九年三月先總統 蔣公復行視事，加以韓戰爆發，美援恢復後，情況逐漸地改善。在此期間， 蔣公積極策動黨政改造措施，諸如中國國民黨之「中央改造委員會」及「革命實踐研究院」的設立，對於帶動日後的行政與行政革新，以及各項經濟社會建設的推展，均具有重大的影響。在此期間不少國民黨之友黨人士，包括青年黨、民社黨及無黨籍人士隨政府來臺，在立法院、國民大會等民意機關發生了相當積極性之論政功能。

二、規劃建設與推動發展時期(民國四十年至四十六年)

民國三十九年，中華民國政府在臺灣開始施行地方自治，於四十年成立臺灣省臨時議會；同時，推行全面性的土地改革措施；不僅改善農村經濟，也奠定工業成長的基礎。另外透過教育培養大量人才，臺灣地區之議會及地方行政精英逐漸展露頭角，非國民黨人士在地方選舉中，也常有斬獲。自四十二年，政府實施第一期「四年經濟計畫」，乃逐漸邁入持續成長與發展階段。

三、持續成長與轉化時期(民國四十七年至五十四年)

在此期間，議會政治日益發展，執政黨運用其力量改造農會，建立地方民眾服務據點，擴大農村及地方基礎。在社會變遷方面，台籍與大陸來臺同胞的通婚情形，逐漸明顯增加，致使省籍的隔閡下降。至四十七年，總統設立「臨時行政改革委員會」，進行廣泛的行政改革規劃工作，對於促進行政的革新進步，支援經濟建設的發展，助益甚鉅。⁴ 正當臺灣地區經建發展日趨穩健之際，中華民國的國際地位也遭到持續的挑戰，以「自由中國」雜誌為核心的一群人士以民主自由為號召，並以面對臺灣短期內無法完成反攻大陸之事實為另一訴求，積極進行建立新政黨之訴求，但是政府及執政黨以新黨有涉及顛覆活動為由，壓制了「中國民主黨」的組黨努力⁵，為我國政黨政治一大挫折。

四、經濟快速發展與政治調適時期(民國五十五年至六十年)

民國五十四年美援停止，但對台灣經濟並未產生明顯不利影響。在此一階段，台灣地區獲得前所未有的快速發展，每年經濟成長率均在一〇%，其原因固然由於世界經濟景氣蓬勃所致；然而臺灣地區的政治安定、教育普及、人才匯集以及科技發展，亦屬重要的因素。

五十五年行政院組設「行政改革研究會」，進一步推動行政的革新，並於五十八年成立「行政院研究發展考核委員會」，專司政策之分析、規劃及管制考核工作，乃是行政發展的一大創舉。

五十七年施行九年國民教育，五十八年辦理中央民意代表增補選，強化民意機關的功能，促進政治之參與。在此次選舉中，除了國民黨候選人當選外，也有部份民、青兩黨及無黨籍人士當選。民國六十年中華民國退出聯合國，從此遭遇政治及外交發展上的新挑戰。

五、克服外來衝擊及革新建設時期(民國六十一年至六十七年)

在此期間，發生第一次石油危機，世界經濟景氣衰退。六十四年先總統 蔣公逝世，越南陷共，臺灣地區同時面臨政治及經濟各項衝擊，惟領導階層均能以堅定沈著之態度予以因應。蔣經國先生擔任行政院長後，在經濟上積極推動十項建設，在政治上厲行民主憲政，容忍在野各黨人士之政治訴求，在行政革新上頒行十項行政革新措施，並推動為民服務工作，終能有效因應政治開放各項挑戰，維持經濟之持續成長與社會的安定發展。⁶

六、突破橫逆與政治開放時期(民國六十八年至七十六年)

六十七年底，美國宣布與中共建交，第二次石油危機接踵而來，對臺灣地區的政治、社會與經濟，再次造成嚴重的衝擊。為因應這些衝擊，執政黨與政府部門先後制定「復興基地重要建設方針」、「貫徹復興基地民生主義社會經濟建設案」，及「臺灣地區經濟建設十年計畫」等，並繼十項建設後，繼續推動十二項及十四項重大經建計畫，使得中華民國在重重內外壓力下，仍能維持穩定。

然而臺灣的經濟社會及政治發展均已到達轉型蛻化的階段，政府有鑒於此，乃於七十四年設立為期六個月的「經濟革新委員會」，為未來經濟結構的轉變與發展研擬可行方案。在政治方面，執政黨

在七十五年三月舉行十二屆三中全會後，即成立十二人小組，研討六大政治革新議題，包括國家安全體制的建立(解除戒嚴)、修訂「動員戡亂時期人民團體組織法」(開放政治性團體)、修訂「動員戡亂時期公職人員選舉罷免法」、推動地方自治法制化，促進社會風氣之改進，以及從事現階段黨政中心任務之檢討等。此外行政院亦於同年六月召開第二次「全國行政會議」，研討行政再進一步全面革新的各項措施。凡此，均使中華民國的政治及行政發展邁向嶄新的階段。

民國七十五年四月八日，蔣總統經國先生向美國郵報發行人葛蘭姆女士表達要宣佈停止戒嚴令，同時開放新的政黨組成。這是一個劃時代的宣佈，在這個宣佈之後，中華民國政府通過一系列的法律，使得戒嚴令得以解除，同時也使得新的政黨得以依法來組成，同時新的報紙亦得以出版。民國七十五年九月二十八日，反對人士宣佈成立民主進步黨，搶在人民團體組織法修訂之前，實為我國政黨政治邁入真正競爭階段之里程碑。⁷

民國七十八年十二月二日的選舉，是臺灣地區各個政黨第一次在新的法律底下所進行的政黨間之選舉。在這次選舉中，執政的國民黨遭遇了挫敗。在縣市長方面，國民黨的選票從民國六十六年的六七%的得票率降到民國七十八年的五三·五%；而非國民黨的候選人的得票率，則從六十七年的二八%增加到七十八年的四四·五%。在立法院方面，國民黨的得票率降到五四·八%；另外，在廿一位縣市長的選舉中，民進黨及非國民黨的候選人贏得了七個縣市，而且都是人口眾多的縣市，幾乎等於臺灣地區人口的一半，這種趨勢使得國民黨覺得必須進行黨務改革，以因應新的情勢。

民國七十九年二月十日，國民黨舉行臨時全會，這個全會主要是提名總統及副總統候選人，在會議中產生了到底是以秘密投票、起立或舉手的方式提名總統不同的意見。表面上，這個事件好像純粹是提名方式的問題，但是從後來事件發展看來，很顯然是政治資源分配的問題。由於黨內元老的居間協調，這個衝突最後得到還算圓滿的解決。不過，如何來整合黨內不同的勢力，還有待國民黨進一步的努力。

正當國民黨黨的大會在討論總統及副總統的時候，在一九九〇年三月，臺北的中正紀念堂發生了一次學生的示威。以學生的要求為由，李登輝總統同意舉辦一次國是會議，這個會議邀請了朝野各界人士的參加，裡面作了很多有關政治發展的決議，包括：資深民意代表的退職問題；僑民代表、海外華僑代表及職業團體代表制度修訂的問題；總統民選問題；臺灣省主席、高雄市及臺北市市長民選問題；以及關於動員戡亂時期臨時條款廢止的問題。

七、因應政治變遷、加速改革階段(民國七十七年迄今)

民國七十七年一月十三號蔣總統 經國先生逝世，李登輝先生繼蔣經國先生成為中華民國的總統；不久之後，李登輝先生在中國國民黨中常會中被推為代理主席，後來在第十三屆二中全會中又真除為黨主席，此時在臺灣的中華民國政府就進入了一個新的階段，也就是進入所謂的「後蔣經國時代」。

本階段可視為中華民國政府在各方面做整體的適應、調節和改革的階段。在國內政治發展方面，完成了總統的選舉，李登輝先生和李元簇先生分別當選為中華民國的總統及副總統；在外交方面採取務實外交，和許多小型的國家建立外交關係；在大陸政策方面，制定「國家統一綱領」，使臺灣和未來大陸發展有了中長期的展望；此外，並積極規劃憲政改革，基本上是以不更動原來的憲法條文，而以增修條文的方式來適應未來的狀況。在國會改革方面，根據「國是會議」的決議，透過大法官二六一號的解釋後，責成資深中央級民意代表退職，在臺灣地區選出新的、修憲國民大會代表。

民國八十一年，在國民黨十三屆三中全會中，產生總統應透過臺灣地區民眾直接選舉或委由人民選出的代表代為投票的爭議，結果在幾乎導致全黨分裂情況下勉強達成直選的決議。民國八十二年十四全代表大會開會，首次由黨員秘密投票選出黨主席，同年八月十日，原屬國民黨內的「新國民黨連線」決定脫離國民黨成立新黨⁸，從此臺灣進入國民黨、民進黨、及新黨三黨鼎足的時代。

民國八十三年十二月，新黨提名候選人，同時參加臺灣省省長及臺北市暨高雄市市長選舉，趙少康在臺北市高票落選。民國八十四年十二月立委改選，國民黨失利，在立法院之名額降為超過半數一席，新黨立委由七席遽增至二十一席，民進黨則稍有增加。

民國八十五年三月，中華民國臺灣地區舉行首次公民直選總統，醞釀已久之國民黨不同派系之總統候選人終於公開決裂成「李登輝、連戰」、「林洋港、郝柏村」，及「陳履安、王清峰」三組同時加入選戰。民進黨以「彭明敏、謝長廷」分為正副總統候選人參戰，新黨未參選。結果李連組雖以百分之五十四高票當選，但是林洋港、郝柏村，及陳履安之出走，則造成新連線出走後另一次對國民黨之傷害。

民國八十五年十二月，為了進一步因應總統直選後的新情勢，國民黨主席李登輝先生以總統身份繼國是會議之後，召開了另一次大規模的國是諮詢會議「國家發展會議」；會議共分「憲政改革」、「兩岸關係」及「經濟發展」三組進行研討。

這項研討會進行至結束前，國民黨突然提出由總統府智囊研議

出之有關憲政改革部份之腹案；其中包括賦予總統解散立法院之權；立法院則享有對行政院院長不信任權但放棄對行政院院長之同意權。此外另將監察院之審計權劃歸立法院。在地方政府方面，建議將省虛級化，鄉鎮長改為官派並凍結省長、省議員五項地方公職人員選舉。

上述國發會的結論引起新黨強烈反彈，隨即退出。其後國民黨及民進黨中央雖繼續開會達成共識，但是在國、民兩黨內對國發會的結論均有相當程度的反彈；其中各黨立法委員對剝奪立委對行政院院長之同意權一點反應尤為強烈⁹。至於有關省虛級化部份，省長宋楚瑜則向省議會公開辭職表示抗議¹⁰。

貳、社經發展、政治型式、與政黨政治

以上對臺灣地區之發展過程已作了極為精簡的回顧，以下便可對此種發展之意義加以剖析。於此我們基本上可以採取兩種不同途徑加以評述。

其一是採取西方主流的發展理論來評述¹¹，則結果便會對臺灣地區之發展，作甚為正面的評價。因為從西方社會科學家有關經濟、社會，及政治發展的主要理論觀察，臺灣地區之發展，幾乎完全合乎他們所提出的模型，那就是經由民間企業的發展，由農業改革導致輕工業的起飛，由輕工業的發展導致進口的替代，並進一步創造出口的替代，同時由於經濟的改善導致中產階級的興起，從而提昇了民眾參與政治活動的興趣，進而促成或迫使真正競爭性政黨政治的來臨。¹²

按照以上這種西方主流政治學家的模式，臺灣地區應該已經形成一個多元社會，在此社會中，人民可以很容易地與政治精英接觸，但是由於許多自足性的中介團體的存在以及政黨政治的運作，統治精英卻不容易操控群眾來達成其精英本身的企圖與目的¹³。(見圖一)

圖一：群眾社會與多元社會之形成：精英與非精英互動關係圖

精英之 可及性	非精英之可用性	
	高	低
高	群眾社會	多元社會
低	極權社會	部落（社群） 社會

資料來源：William Kornhauser, The Politics of Mass Society (New York: The Free Press, 1959), p. 40.

然而事實上我們在臺灣地區所實際觀察到的狀況卻是：人民接觸政治領導階層的機會確實增加了，但同時統治精英操控民眾的能力似乎也在增進之中。照說在一個成熟的民主社會中，由於各種職業團體、社會團體、勞工團體、企業團體，及學術團體自主性及自足性的增加，政治權威直接影響及操控民眾的能力應該相對地降低¹⁴，但是這種狀況卻沒有在臺灣發生。

我們所實際看到的是政治的勢力，對媒體、學術界及企業界的影響及穿透未減反增。經濟勢力、政治勢力，與官僚勢力的相互結合較前更為密切。各類中介團體對政黨及政策形成的影響未見明顯的增進，反而是政治精英透過媒體的掌控，處處以代表更廣泛的民意自任自許，超越了中介團體直接與民眾接觸與互動，結果形成了一種借重現代資訊科技及強勢傳播媒體而孕育出的一種新的政治型態，那就是「民粹威權主義」。¹⁵ (見圖二)

圖二：民粹威權主義與民主多元主義社會之形式示意圖：

民粹主義	威權主義	
	高	低
高	民粹威權主義社會	不穩定之群眾社會
低	傳統威權主義社會	民主多元主義社會

(魏鏞製表 86.1.10)

上述這種統治型式，在民意的處理上是走民粹主義及直接民主路線的，其基本假定是統治精英知道真正民意之所在，因此不需事事受民意機關之牽制及中介團體之制約；因此遇到民意機關之制衡，輿論之批評，在野黨之批評，甚至執政黨本身內部之不同意見時，便直接訴諸民意，甚至當民意調查顯示民意與當政者之想法不同時，仍然聲稱其已掌握真正之民意，所以不須再作調查。¹⁶

由此觀之，過去威權主義之決策模式並未因政黨競爭及直接民

選而消失，反而透過直接民主的迷思、本土情結的效應，及大眾傳媒的運作，形成新的民粹主義來包裝及推動一種新的威權主義¹⁷，這是西方傳統的民主發展理論及批判理論都沒有預見的狀況¹⁸，值得我們進一步的深入研究與分析。

參、國民黨、民進黨、及新黨之性質、社會基礎，與運作方式之比較分析

目前三個主要政黨已漸形成鼎足而立之勢，然而若以現代民主國家政黨運作之常軌衡量之，則三黨仍與成熟之西方民主政黨有相當大之距離。

首就國民黨而言，其基本之型式及運作仍未脫當初國共合作時所繼承之蘇維埃模式，迄今其中央常會仍是決定國民黨以及國家政策之重要場所；其黨主席之權力且有增無減，中常會已成為實質凌駕內閣之決策機構。目前國民黨內也有不少呼籲黨內民主之呼聲，但均未起重大作用。¹⁹

民進黨成立後按理應該仿效西方民主政黨之結構及運作模式，但是該黨為求與國民黨作有效對抗起見，竟採國民黨式之中央集權式。惟因該黨迄未執政，領導階層間仍有甚大派系之歧見，因其實際運作並不若其正式架構之嚴謹而有會議制及協商式之趨勢。²⁰

新黨在成立之初即決定採「柔性政黨」之運作，「不必宣誓、不必繳黨費、不開小組會議、不設主席、中常委、中執委、中央委員」，而只設全國競選暨發展委員會與地方競選暨發展委員會，只在議會設置黨團召集人。除此之外，該黨在各地籌組義工團體，為其組織一大特色²¹，此種組織型態反映該黨仍在動員階段之特色，亦合乎其現階段之需要，然而正因其水平式之組織而常常產生領導及整合性之問題。最近該黨立法院核心成員公開挑戰黨的領導階層之決策模式及心態，可以反映新黨目前的組織型態也漸漸不能充份反映客觀情勢及核心成員的主觀期望。

就各黨社會基礎而言，國民黨與西方國家保守政黨類似，主要代表中上階層之選民；民進黨與左翼政黨類似，主要代表中下階層之選民；至於新黨則代表都市新興中產階段及智識份子，近乎西方民主國家中之自由黨；惟此種社會基礎在未來有因政黨間合縱連橫之運作而起變化。²²

關於國會中之運作，國民黨採中央黨部透過立法院黨團書記長及政策會執行長操控同黨委員，仍屬外造政黨之運作。民進黨則其黨團在立法院中之運作雖需與該黨中央黨部配合，但基本上有甚大之自主性。至於新黨屬於典型之以議會為中心之內造政黨，其國會

精英即黨之領導階層，二者密不可分。(請參看圖三)

肆、政黨政治與公共政策

政黨既以集合眾人之期望控制政府以實現其共同政見為目的，則政黨之公共政策之發揮，實為最重要工作之一。按照西方民主先進國家之常軌，政黨有義務將其共同之政綱及其候選人在競選期承諾，化為具體之政策及法案，以回饋其黨員及選民之支持。此外政黨為求其追求之政策措施之週延起見，更應在平時在黨內設置專門機構從事政

圖三：台灣地區政黨性質社會基礎與運作模式之比較分析

政黨特性	國民黨	民進黨	新黨
領導方式	家長權威式	民主集中式	集體輪流式
黨員	量多，有記錄，不穩定	量小，有記錄	無正式固定黨員，無詳細記錄
組織結構	中央集權金字塔結構邁向企業結構與地方分權	中央集權與地方群眾組織混合制	水平組織與民意精英混合制
黨員向心與群眾支持	中至低度	中度	高度
動員方式	團體，社區，及機關複式動員	群眾動員，輔以團體動員	群眾式動員
文宣作業	主要大眾傳播媒體，高成本作業	小眾傳播逐漸邁向結構性傳播作業	小眾傳播，低成本體制外傳播作業
社會基礎	公教人員、工商界、中產階級、農民、中老年人	勞工、中小企業、農村居民、中低教育程度，青年人	都市居民、中產階級、公教人員、高教育程度，青年人
國會政黨運作	外造政策之國會運作；國會外之中央黨部操控國會內政黨之運作	混合式之政黨運作，中央黨部與國會黨團協商與相互抗衡交替運作	以國會為中心之政黨運作；國會議員為政黨決策中心之內造政黨運作

(魏鏞製表 86.1.10)

策之研究工作。在重要選舉舉行之前，更應設立政黨政策及競選政綱委員會，邀集黨內學者專家(若為執政黨則包括相關機關從政黨員)共同研提實現黨之目標並對選民存有吸引力之政見。²³

除此之外，一般民主國家之民眾，亦可透過大眾傳播媒體、利益團體、及政黨反映並綜合其對各種問題之意見，轉達到立法、行政、及司法部門，使這三個有決策權之機關了解民眾之需要及期望，從而納入其決策考量之中，最終形成具體之公共政策，包括法律、政策、及措施在內。(其過程請看圖四)

然而我國臺灣地區在此方面之狀況卻不甚理想；其一為各政黨之政策研究及規劃之機構尚不健全，不僅初成立之新黨尚無強有力之政策研究及設計單位，就是歷史悠久之國民黨，其政策委員會運作之核心，迄今仍在國會之操控及黨政關係之協調，目前雖已設有政策研究工作會，但是其工作能量尚待加強，其研究範疇及視野以及結論之週遍性亦待改進。至於民進黨方面，近年來有心加強政策之研究分析，但限於人力經費，效果尚待提昇。

近年來對於政黨公共政策功能發揮上之另一重大限制，厥為超乎政府機構及政黨運作體系外之諮詢兼決策性之會議，於此數年前舉行之「國是會議」及最近舉行之「國家發展會議」實為最明顯之例證。按此兩會理論上應僅限為總統主導之政策諮詢之會議，其結論乃僅作為總統政策思考之參考。然而在強勢總統及執政黨操作之下。此兩項會議幾乎成為太上國會；其決議成為朝野政黨必須透過國會及行政機關加以切實履行之依據，甚至成為憲法修正之準繩及公共政策之主要來源，此實為民主國家不應有之現象。(見圖五)

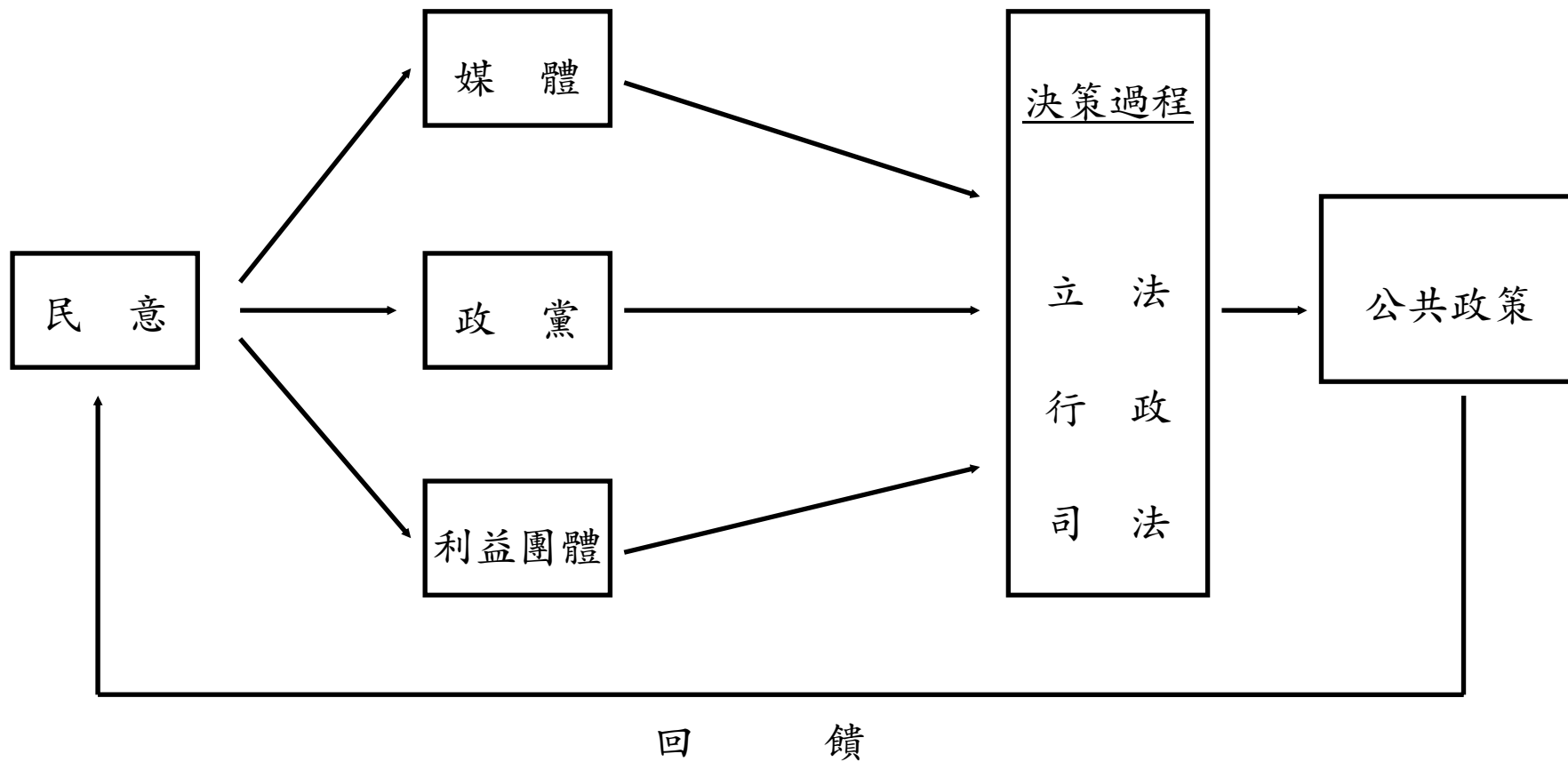
此種政策形成之模式，有以下幾種缺點及後遺症：其一為違反了民主國家制度化運作之常軌，使國會、行政部門、及司法部門之正常功能都受到干擾及取代，違反了法治國家尊重憲法及法律體制之原則；二、擾亂了政黨政治之正常運作，政黨之間之對抗與協調，在平日應為國會及政黨間直接溝通之管道，在選舉期間則為競選期間之政策辯論及候選人間之公平競爭。然而類似國發會一類之國是會議，將政黨協商從國會搬到此種會議中，又無規律化、制度化之機制，也無充足之考量溝通時間，其最終決議之武斷性及不週延性實可預見；三、國是會及國發會也擾亂了行政及立法機關間正常之互動關係，使行政機關平常對立法機關負責之功能受到嚴重之扭曲，大有違於民主政治追求制度化運作之原則。²⁴

解決之道在於：一、將此種會議限定於總統諮詢性之會議，由專家學者參加，政黨領袖原則上不參與；二、其討論議題不得涉及具體之憲法及法律制定及修改問題；三、其結論對政府及政黨無拘束力，而只能作為總統及政府部門考量政策之參考。

根據學者研究及民意調查結果，國民黨、民進黨及新黨三黨之間之基

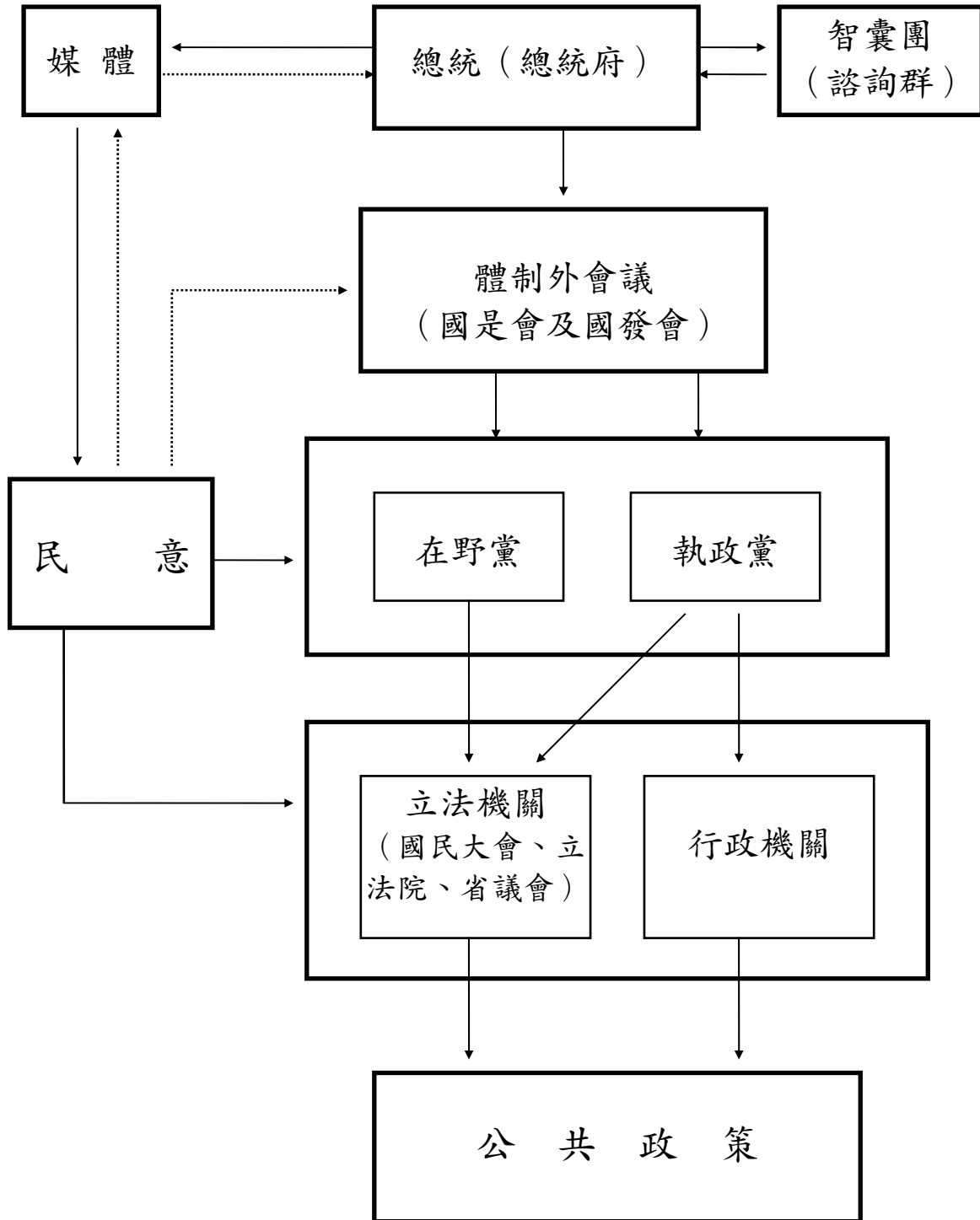
本意識型態及立場誠有若干差異；若以「國家認同議題」，「經濟議題」，
及

圖四：民眾、政黨、利益團體、媒體與公共政策形成之關係正常管道示意圖



(魏鏞製表 86.1.10)

圖五：中華民國台灣地區政治體系與公共政策形式實際運作示意圖



(魏鏞製表 86.1.10)

「安定議題」為度量基礎，則國民黨最重視經濟成長，其次為政治安定，再次為維持臺海兩岸現狀；民進黨最重視者依次為經濟平等、政治改革與主張臺灣獨立；新黨則在經濟問題與政治安定居中，但在兩岸關係上強調統一。²⁵

由以上資料看來，國民黨、民進黨、新黨及新成立之建國黨在政治立場及意識型態上並非完全分離，不相聯結，相反的；若以「贊成與不贊成加入聯合國」及「主張統一獨立」構成四個象限，則上述四黨成員之立場分佈很可能形成圖六之情況，換言之，即國民黨右翼贊成統一並有限度支持加入聯合國，左翼則贊成加入聯合國並支持臺獨或獨臺。民進黨右翼支持加入聯合國並有限度贊成統一，其左翼完全贊同加入聯合國並支持臺獨；新黨則堅持統一並基本上反對立即加入聯合國。建國黨則全面支持加入聯合國並主張臺灣獨立。此圖可實際收集調查資料予以檢驗。²⁶

伍、展望及建議

展望未來，臺灣地區之政黨政治目前正在一個關鍵性的十字路口，也可說面臨很大的危機，綜合而言，包括以下七個方面：

一、為使政黨政治正常發展，必須克服民粹主義及威權主義的挑戰；因為前者破壞了所有中介團體的功能，包括政黨、利益團體、與國會；而後者則根本否定了民主政治必須廣納眾議，兼包並容的原則。防止之道在於超越地域觀念與族群意識，以政黨政綱及公共政策相競爭，拒絕為操縱地域情結以遂行民粹主義者所利用。

二、政黨政治最能發揮功效之場所為國會，故此任何削弱國會功能及改變行政部門對國會負責之主張及建議，國會議員及各政黨均應堅決反對，而其中有違制衡原則之構想尤應絕對摒棄。

三、國民黨及民進黨近年來在政策上及運作上有逐漸會合的趨勢，甚且有組聯合政府之可能。然而國民黨推動直選加大了喪失政權之危機，廢省或虛省亦導致其國家統一意識型態之模糊及黨內嚴重反彈。在民進黨方面，以最大在野黨放棄制衡原則聲援國民黨，甚至期望與國民黨組成聯合政府，恐蹈日本社會黨及先驅黨之覆轍。為使選民有鮮明之選擇，並維護民主政黨之相互制衡原則，兩黨均應再加評估。

四、金權及暴力已嚴重腐蝕臺灣政黨政治及選舉制度，防制之道在訂定陽光法案及國會議員倫理法；部份國會議員及行政官員認為小選區制可以弭補缺失，筆者不以為然，觀諸日本實施小選區之經驗，此議尚須再加評估。

五、臺灣地區勞工、農民、婦女、及其他弱勢團體之期望及需求日益高漲，而目前尚無代表性之大黨為其代言人，民進黨過去自認為弱勢團體之代言人。然近年來隨著其國會席次之增長，其為弱勢團體代言人之色彩

反而下降。將來臺灣地區實有可能有一以勞動人口之利益為主要訴求之政黨出現，值得吾人注意。²⁷

六、執政之國民黨為了加速達成本土化之目的，因此在其建黨之基本意識型態上作了相當大幅度之修訂，使中華民國漸漸以臺灣來定位，也使中國國民黨逐漸轉化為臺灣國民黨，此種策略使其吸收了民進黨右翼一部份要源，但也導致國民黨的核心黨員向新黨流失的現象，值得國民黨深入檢討。

七、筆者業在民國七十五年訪英國考察政黨政治時與著名英國政黨政治學者 Richard Rose 交換意見，羅氏認為以中華民國之處境及臺灣地區政治之特點，此地區之政黨有走向分化之可能，此點被羅氏不幸言中。觀乎日本政壇自民黨在數年前分裂為一主要政黨及數小黨，目前各小黨又改頭換面，進行重組，則臺灣地區之政黨有繼續分化之可能，此對臺灣地區之政黨政治及未來臺海兩岸關係有何影響，值得注意。(作者現任交通大學教授、前瞻政策研究中心主任)

註 釋：

1. 有關直接民主，請參看 Thomas E. Cronin, *Direct Democracy* (Cambridge, Mass. : Havard Univerity Press, 1989)；關於政黨之性質與功能，請參看 Seymour M. Lipset, *Political Man* (Garden City, N. J. : Doubleday, 1960)；Leon D. Epstein, *Political Parties in Western Democracies* (New York : Praeger, 1967)；Maurice Duverger, *Polittical Parties*, 3rd ed. (London : Methven, 1964)；E. E. Schattschneider, *Party Government* (New York : Holt, Rinehart & Winston, 1942)；E.E. Schattschneider, *The Semi-Sovereign People*(New York : Holt, Rinehart & Winston, 1960)；Frank J. Sorauf and Paul A. Beck, *Party Politics in America*, 6th ed. (Glenview, ILL. : Scott, Forestman, 1988)；Richard Rose, *The Problem of Party Government* (London : MacMillan, 1978)；Samuel J. Eldersveld, *Political Parties : A Behavioral Analysis* (Chicago : Rand McNally, 1964)；Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems : A Framework for Analysis*, Vol. 1 (New York : Cambridge University Press, 1976)；James L. Sundquist, *Dynamics of the Party System* (Washington, D.C. : Brookings, 1983)；William J. Keffe, *Parties Politics and Public Policy in America*, 5th ed. (Wash., D.C. : Congressional Quarterly Press, 1987)；David B. Truman, *The Governmental Process* (New York : Alfred A. knopf, 1951), V. O. Key, *Politics, Parties, and Presure Groups*, 5th ed. (New York : Thomas Y. Crowell, 1964)；and Joseph LaPalombara and Myron Weiner, *Political Parties and Political Development* (Princeton, N. J. : Princeton Univ. Press, 1966).
2. 請參看 Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell Jr., *Comparative Politics : A Developmental Approach* (Boston : Little, Brown, 1966).
3. 關於台灣地區之現代化及政治發展過程，請參看 Yung Wei, "Taiwan : A Modernizing

Society”, in Paul K. T. Sih(ed.), *Taiwan in modern Times* (New York : St. John's University Press, 1973), pp.435-505;及 Yung Wei, “Political Development in the Republic of China on Taiwan,” in Hungdah Chiu (ed.), *China and the Question of Taiwan* (New York : Praeger, 1973), pp. 74-111 ; 及魏鏞”挑戰、改革與重整：中華民國政治發展情勢的分析”，「中韓關係新形勢研討會」完結論文，(台北：亞洲與世界社主辦，民國八十年四月二十六至二十七日)；有關光復初期臺灣之建設；請參看鄭梓，**戰後台灣的接收與重建**(台北：新化圖書公司，民國八十三年)。

4. 有關行政改革對台灣之經濟發展及政治現代化之貢獻，請參看魏鏞，“行政發展與國家現代化：近三十餘年中華民國公共行政的成就與展望”，*東海社會學報*，第四期(民國七十四年十一月)，1至19頁，此外並請參看 Yung Wei, “Planning for Growth, Equality, and Security : The Experience of the Republic of China” (Paper delivered at the 43rd Annual Conference of the American Society for Public Administration, Honolulu, Hawaii, U.S.A., March 21-25, 1982); Yung Wei, “Policy Planning of the Republic of China in the 1980s” (Paper presented at the 47th National Conference of the American Society for Public Administration, California State University, Long Beach, California, U.S.A., April 13-16, 1986) : and Yung Wei, “Policy Planning and National Development : Planning for a Free and Secure Society in the 1980s” (Report presented at the Monthly Meeting, Office of the President, Taipei, Taiwan, ROC, February 1987).
5. 見李筱峰，**台灣民主運動四十年**(台北：自立晚報，民國七十五年)。
6. 參看許慶復“中國國民黨與台灣的民主改革”，見許慶復(主編)，**邁向 21 世紀的台灣**(台北：正中書局，民國八十三年)，23 至 32 頁；魏鏞「台灣現代化之過程：一項分配性的分析」*中華學報*，719 期(香港：中華學報社，民國七十四年八月)；Yung Wei, “Modernization in Taiwan: An Allocative Analysis,” *Asian Survey*, 16 (March, 1976)。
7. 請參看黃德福，**民主進步黨與台灣地區政治民主化**(台北：時英出版社，民國八十一年四月出版)，40 至 45 頁。
8. 請參看范姜泰基，「新黨，台灣政黨政治分析」，台灣大學政治研究所碩士論文(民國八十四年十二月)。
9. 見魏鏞，「行政院長同意權，立法院的生命線」，**聯合報**(台北：民國八十五年十二月二十八日)，第 11 版。
10. 見「宋楚瑜：去向不是個人問題」，**中時晚報**(台北：民國八十六年一月十二日)，第 1 版。
11. 參看 Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven : Yale University Press, 1976), pp.3-5; Samuel P. Huntington and Jorge I. Dominguez, “Political Development”, in Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby (ed.), *Handbook of Political*

Science (California: Addison-Wesley Publishing company, 1975) : Lapalombara (ed.), *Bureaucracy and Political Development*, (Princeton, N.J. : Princeton University Press, 1963); George F. Gant, *Development Administration : Concepts, Goals, Methods*, (Madison: University of Wisconsin Press, 1979).

12. Seymour M. Lipset, *Political Man, op. cit.*.
13. Robert A. Dahl, *Pluralistic Democracy in the United States* (Chicago: Rand McNally, 1967).
14. V.O.K. *op. cit.*, David Truman, *op. cit.* 並請參看 H. R. Mahood, *Pressure Group in American Politics* (New York: Charles Scribners Sons, 1967).
15. 見 William Kornhauser, *op. cit.*, 並請參看 Edward A Shils “Populism and the Rule of Law,” University of Chicago Law School Conference on Jurisprudence and Politics (April, 1954), pp. 97-107 ; 並請參看 Shirley W. Y. Kuo, Gustav Ranis, and John C. H. Fei, *The Taiwan Success Story* (Boulder, Colo: Westview, 1981) ; Lawrence J. Lau, (ed.), *Models of Development* (San Francisco: Institute for Contemporary Studies, 1986) ; Harmon Zeigler, *Pluralism, Corporatism and Confucianism, Political Association and Conflict Regulation in the United States, Europe and Taiwan* (Philadelphia: Temple University Press, 1988), 以及魏鏞, 「東亞國家已發展模式：台灣經驗之評估」, 第三屆亞洲展望會議宣讀論文(台北：政大國際關係研究中心，民國八十年九月二十至二十一日)。
有關領導者如何利用團體壓力使個人就範，請參看 Ralph Turner and Lewis M. Killian, *Collective Behavior* (Eaglewood Cliffs: Prentice-Hall, 1957) ; Brian F. Skinner, *Beyond Freedom and Dignity* (New York: Knopf, 1971)。在美國，帶有種族色彩及地方主義的政黨也常有民粹主義的傾向，這在美國中西部及南部尤其常常發生，見 Neal R. Peirce, *The People's President* (New York: Simon and Schuster, 1968), pp. 305-307 及 Millon C. Cummings, Jr. and David Wise, *Democracy Under Pressure*, 6th edition (San Diego: Harcourt Brace Jovanovider, Pub., 1989), pp.272-274 ; 有關民粹主義與民主政治的關係，請看 William Riker, *Liberalism Against Populism: A Confrontation between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice* (San Francisco: Freeman, 1982) ; 與直接民主及議會政治理論性之分析，請參看 Emerson M. S. Niou(牛銘實), ”Constitutional Design in Taiwan : Presidential versus Parliamentary System.” *The Annals of the Chinese Association of Political Science*, 19(December, 1991), pp.237-259.
16. 「民粹威權主義」(populist authoritarianism)是筆者所創的新名詞，其涵意在於任何政治集團或統治精英利用地域情結、族群思想，或階級對立思想來煽動，民眾接受其排他性之意識型態從而達成其超越憲政程序及代議政治之常軌而遂行其不民主的威權統治之目的，請參看魏鏞，「民主團體與自治：論如何跳出民粹主義的陷阱」及

「直接民主的迷思」，見魏鏞，*突破，創造大格局的未來*(台北：商周文化事業股份有限公司，民國八十四年)，及黃光國，*民粹亡國論*(台北：商周文化，民國八十四年)。

17. 見黃光國著，見前。

18. 有關依賴理論及官僚威權主義，請參看：Alice H. Amsden, “Taiwan's Economic History: A Case of Etatism and a Challenge to Dependency Theory,” *Modern China* 5, no. 3 (July 1979): 341-79; and Cai Clarke, “The Taiwan Exception: Implications for Contending Political Economy Paradigms,” *International Studies Quarterly* 31, no. 3 (September 1987): 287-356; Guillermo O'Donnell, *Bureaucratic Authoritarianism* (Berkeley, Calif.: University of California Press, 1988); and David G. Becker, “Development, Democracy, and Dependency in Latin America: A Post-Imperialist View,” *Third World Quarterly*, 6(April, 1984), pp.441-431.

19. 見民主基金會，*民主政治與民主憲政，學術研討會論文集*(台北：財團法人民主基金會出版組，民國八十年七月)；魏鏞「拋開『政治局』，邁向俱樂部：論國民黨黨務革新之方向」及「改革體制是唯一的出路」，見魏鏞，*突破*，見前，73至84頁。

20. 見黃德福著，見前48至58頁。

21. 范姜泰基著，見前61至67頁。

22. 請參看，魏鏞「現階段台灣選舉文化的特點與發展」，中國時報舉辦「超越與重建，迎接中華民國新時代研討會」上宣讀論文，(台北市：中華民國八十一年七月七日至七月九日)；胡佛著，*選民的投票行為*(台北：中央選舉委員會，民國八十二年六月出版)；*台北市市長及市議員選舉民意調查結果報告*(台北：前瞻政策研究中心，民國八十四年一月二十六日)；*台北市南區選民對總統、副總統選舉投票傾向民意調查結果分析*(台北：前瞻政策研究中心，民國八十四年十二月三十日)。

23. Leon D. Epstein, *op. cit.*, pp.289-350.

24. 參看 Yung Wei, “Democratization and Institutionalization: Problems, Prospects, and Policy Implications of Political Development in the Republic of China on Taiwan,” *Issues and Studies*, Vol. 27, No. 3(March, 1991). pp. 29-43.

25. 見黃德福及牛銘實“政黨體系與民主政治之鞏固：台灣與南韓的比較”，*國家政策雙月刊*，120(台北：國家政策研究中心，民國八十四年九月五日)，23至25頁。有關國民黨公共政策作為之論述，請參看曹俊漢，「塑造中國國民黨為公共政策政黨芻議」，*政黨政治與民主憲政*，見前，153至187頁。

26. 見 Yung Wei, “The Interplay between Taiwan's Internal and External Environments to 2020: A Contingency Analysis,” in Karen M. Sutter (ed.), *Development in Taiwan to 2020: Implications for Cross-Strait Relations and U.S. Policy* (Washington D.C.: The

Atlantic Council of the United States, 1996), p.22.

- 27.有關政黨政治與民主政治進一步之論述，請參看呂亞力，「政黨政治與當前我國民主政治之發展」，政治學報，十五期(民國七十六年十二月)；及張得民「民主政治的理論和實踐」，理論與政策，八卷二期(民國八十三年二月)，57 至 72 頁。