

第七章 結論

1911年，孫中山先生推翻滿清，建立中華民國，然至1924年，全中國仍處於軍閥割據，四分五裂的局面；中山先生所創立的革命政府未為國際承認，無法獲得國際上的援助；他所創建的國民黨，雖經多次更名、改組，但仍是衰弱且缺乏完整組織結構的政黨。適於此時，俄國承諾予以協助，國民黨遂在蘇俄顧問協助下，以俄共組織為藍本進行改造，建立了由區分部至中央黨部，逐級而上的金字塔形完整組織結構。

國民黨雖在組織結構上師法俄共，但在意識型態上仍是排拒共產主義的，也就是說國民黨以俄國的黨機器，以之與孫中山的三民主義嫁接一體，而三民主義意識型態卻是西方的民主思想。如此一來，國民黨實際上是依據兩種不能同時並立的政治架構，所拼裝而成的不倫不類的政治機器。陳果夫在其日記中就頗有感慨的說：「黨的宣傳為民主自由，黨的訓練為軍事化，黨的組織外表學蘇聯，內部是中國的。如此東拼西湊，不成一套，如何是好？」（呂芳上，2000：69）國民黨的這種兼具民主與集權的雙重性格，不僅成為黨外人士要求它實施民主的口實，同時也成為黨內要求民主的藉口，例如1944年至1947年間，國民黨內部就曾發生一場要求黨內民主的「黨政革新運動」（易勞逸，2009：93-113）；而在李登輝繼任主席後，黨內保守派以黨內民主作為政爭的工具。

1924年，國民黨所進行的改造，雖然是中山先生在當時環境下，不得不的選擇，但此一制度選擇，卻限制了國民黨的發展路徑，以至於今日。當然，中山先生逝世後，當環境重大轉折而面臨危機與挑戰時，國民黨就會進行黨的改造，尤其是來台後，國民黨為因應國際環境，以及台灣內部社經環境快速變遷，在經國先生晚年，即著手黨的革新，逐步的朝黨內民主的方向發展，以淡化列寧式政黨的色彩。在國民黨第十三次全國代表大會中，國民黨就將黨的組織原則由「民主集中制」，改為「有組織的民主」；在十四大中將黨主席選舉方式，改由黨代表直接秘密投票方式產生，並將的黨屬性由「革命民主政黨」改變為「民主政黨」。馬英九接任黨主席後，更進一步的主張，將黨朝「選舉機器」轉變。然而，

國民黨為因應環境變遷所作的這些改變，似未跳脫傳統的窠臼，仍保存中國國民黨這塊招牌和舊法統，並未作出根本的變革，不像中山先生時代，每一次危機的克服，對黨機器都是一次歷史性的改造，每次改造，中山先生都是大刀闊斧，甚至不惜改變黨的名稱，以開創一個新局面。反觀國民黨近年的改革，僅是黨章的修正，在許多方面仍是依循以往的成例，未有重大的變革，顯示國民黨至今仍依賴原路徑。

依據「路徑依賴」的論點，任何組織制度一經建立，就會影響其爾後的發展路徑。政黨為一組織，它的發展必然無法跳脫「路徑依賴」的支配。早在 1960 年代 Seymour M. Lipset 和 Stein Rokkan 就以歐洲政黨系統說明「路徑依賴」觀點。他們指出，在西方現代化過程中，所引發的不同社會分歧，形成了歐洲各國不同的政黨系統，而當社會未再出現新的分歧，政黨系統也不會改變，他們因此認為 1960 年代的政黨系統，就是 1920 年代社會分歧的反應 (1968：1-64)。這顯示當社會分歧未改變，由其所衍生出的政黨系統就不會改改變，這也說明了當社會未出現重大危機，政黨會依循先前的路徑。

以美國為例，1940 年代末，美國政治科學學會認為美國政黨系統還不是負責任的政黨，因此特別設立委員會以研究政黨政治的改進方案。1950 年，美國政治學會發表〈朝向更負責的兩黨系統〉的報告(Toward a More Responsible Two-Party System: A Report of the Committee on Political Parties, American Political Science Association)，該「報告」被認為是黨內民主最重要的藍圖 (Ware,1979：71)。該「報告」針對美國政黨的缺點提出了建議，以使美國政黨能夠朝向更負責任的政黨發展。依據美國政治協會的報告「黨內民主」包含三要素：1) 黨內過程必須是民主的；2)黨員有機會參與黨內事物；3)領袖必須對黨負責(Report, 1950：23)。「報告」並依此提出二項改革建議：

一、政黨領袖對黨員負責

該「報告」認為，政黨領袖對黨員負責是強化政黨對選民負責的手段，因而強調政黨領袖應對黨員負責，並認為黨員應廣泛參與黨內事務，並設計出黨員控制黨領袖所提出政策的制度。為使黨領袖能對黨員負責，他們還建議採取封閉式

初選，取消地毯式初選及雙重提名制。

但如果有效的黨內民主意味著，政黨領袖必須遵循黨員的政策目標，否則他們將會被解除政治職位，黨員的政策因而成為政府的政策，這不啻是在憲政體制內的國會外，還有一個體制外的國會(楊泰順，1990：174)。再者，黨員人數相較於全體選民畢竟是少數，以此相對少數的「黨意」，來代表全體的「民意」是否符合民主原則？則是有待商榷。

二、集權黨中央

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，他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)。該報告建議黨代表大會每兩年召開一次，並成立黨的審議會(Council)，以遂行草擬政綱、向全國委員會及適當的機關推荐候選人等功能 (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。

此提議提出後，即遭到多方的批評。傳統上，美國對於多數統治(the tyranny of majority)及派系政治(factions)始終抱持反對態度，其開國者因而希望藉由權力分立及聯邦主義的制度設計以為防範，而此制度的施行，已為美國民眾普遍的接受，此一違反美國政治傳統的提議，自然無法獲得支持。更何況，美國領土廣大，各地區有著不同、甚且相互衝突的利益，各地區政治人物為了勝選，自然必須因地制宜，提出為符合地區選民利益的訴求，而不宜有全國一致的政策綱領 (Goodman, 1951：550-553)。

若以此標準來檢視國民黨，國民黨已經符合了「報告」所提出的「黨內民主」標準。依據國民黨第 17 次全國代表大會臨時會議所通過的黨章規定：「本黨設主席一人，由全體黨員以無記名單記法選舉之」，「全國代表大會為本黨最高權力機關，每二年舉行一次」，「中央委員由全國代表大會選舉生」，「選任常務委員 32 人，由全國代表大會代表從中央委員中票選之」(《中國國民黨黨章(第 18 次修

正)》，2008)，這顯示國民黨內領導核心都是黨員直接或間接票選產生。此外，國民黨內公職人員候選人的產生，至今已多以黨員直接參與的初選方式產生，這已符合了黨的領導向黨員負責的原則。

以美國政治學會「報告」所提出的「黨內民主」標準來看，國民黨已是民主政黨了，但由於國民黨的歷次改造僅是黨章的修正，並未作根本的變革；以及在台灣政治發展過程中，所形成藍綠兩大陣營的對抗，及選制改變造成政治體制向總統制傾斜，都造成國民黨仍須遵守原規章及延續以往的運作模式：

一、黨的使命

中國國民黨自成立興中會以來，一貫宗旨便是要推翻滿清專制政體，建立民主國家。民國成立後，歷經北伐、對日戰爭，及中共叛亂，連續的戰亂不僅民主無法實現，國民黨更被迫遷台。來台後，除了實現全中國的民主承諾之外，光復大陸國土，實現中國統一，又成為國民黨無可迴避的使命。至今，中國國民黨黨章中仍以「實現中華民國為自由民主、均富和統一的國家」為黨的使命。故而，在中國統一、實現民主之前，國民黨就無法排除其使命政黨的特性。

使命政黨的特性，使國民黨必須仿效俄共組織模式，建構嚴密的基層組織，藉以教育、掌控黨員，以及進行社會滲透，以確保黨組織的嚴密和群眾性。然而，國民黨基於對民主的承諾，從大陸時期開始，從來不是，也始終未能建立具有嚴密滲透性和強大內聚力的政黨組織體系。訓政時期，國民黨嚴格遵守「黨的責任是教育人民行使四權」，在地方層級，黨中央不允許地方黨部直接干預地方行政，黨部被置於次要和無足輕重的地位，黨權在地方因無所寄託而日趨弱化。

來台後，國民黨實施地方自治，開放地方層級選舉。但由於國民黨外來政權性格，無法在短期之內牽起血緣、姻緣、學緣等傳統社會關係，滲透進入這些傳統社群，加以控制，只得利用既有的派系以為替代。長期依賴派系鞏固政權，必然導致派系坐大，難以掌控；另一方面，也必然弱化原已功能不彰的黨基層組織。2000年，國民黨失去政權後進行改革，進一步的精簡地方黨部人事，取消小組，使原本即已空虛的基層組織更形弱化，重蹈大陸時期的覆轍。

馬英九在就任黨主席後，堅持清廉執政，不搞傳統選舉方式。為彰顯改革決心，在雲嘉立委補選及縣長選舉時，府院黨高層力主「寧敗勿爛」，堅決與派系切割，接連提名張良輝、吳威志、林德瑞三名學者參選，但均因與地方淵源不深而慘敗。

在歷經幾場敗選衝擊後，國民黨體認到徒喊改革，提名形象清新者絕對不夠，輔選僅靠空軍戰法(文宣)亦無必勝把握。畢竟，台灣城鄉(南北)之間民情的差異，造成清新牌和文宣戰適用於都會區，鄉村仍需靠陸軍戰法(組織)。因此，為因應即將到來的立委、總統選舉，國民黨不僅積極補強基層戰力，大幅調動縣市黨部主委，並於 2010 年 4 月，進行大規模的「深耕專案」，要求各縣市專職黨工親訪 80 萬黨員，以為未來地面作戰打好基礎。(《聯合報》，民國 99 年 3 月 16 日，4 版) 由國民黨加強地方組織的作為，再加上，2007 年，國民黨重新恢復「小組」的建制，可明顯看出，國民黨重新開始重視基層組織。無可諱言，基層組織鬆動，是不利總統大選。

此外，五都選舉國民黨雖然保住三席、低飛過關，但總得票數卻不如預期。一般認為，國民黨地面作戰部隊未能發揮功用，是國民黨苦戰的主因之一，例如台中市長選舉，胡志強之所以在舊台中市有絕對優勢，卻在舊台中縣慘敗，以致險勝，「台中縣派系反彈」就是主因。(《聯合報》，民國 100 年 1 月 19 日，2 版) 選後，馬英九找廖了以出掌黨機器，就是為了「鼓勵地方派系正面力量」。身為台中紅派大老廖了以，接下國民黨秘書長，代表未來國民黨將緊密整合派系共同作戰，不會再和派系分道揚鑣。

二、領袖主義

1924 年的改造，國民黨建立了「以黨治國」的黨國體制，然事實上，國民黨從未真正的實行以黨領國，黨始終是協助黨領袖統治的工具。俄共組織體制在形式上實行委員制，當時由於中山先生在黨內當然地位，在黨章中明文規定以孫中山為總理。中山先生去世後，國民黨在很長一段時期裏陷入黨魁換代的權力爭奪中。黨統之爭、路線之爭與地方實力派的權力之爭交相雜糅。在這一過程中，蔣介石以軍權坐大，最終以軍權控制黨權。在名義上是以黨治軍，實際上是以軍

控黨。

來台後，經過改造的國民黨，依然延襲大陸時期的「以黨領國」。此時蔣介石父子在黨內已建立了無可撼動的地位，以「以黨領國」實際上是兩蔣的個人獨裁。兩蔣去世，李登輝在掃除黨內保守勢力，成為黨內最高領袖後，藉民主化名義，更將黨作為他擴大權力的工具。

2008年，馬英九為國民黨奪回了失去的政權，在就任後，馬英九立即表明嚴守黨政分際，不接任黨主席的立場，極力與黨切割。但執政之後，無論是在美牛案或考監正副院長、委員同意權行使上，都因自家立委杯葛，使馬英九的意志無法貫徹，為使政策順利推展，馬英九乃兼任國民黨黨主席。由馬英九兼任黨主席的過程來看，他是在不得已的情況下才兼任，他兼任的目的也只是為使施政順利，讓政府能作出令人感動的政績，以利於他總統連任，黨對馬英九來說，只是協助政府施政的工具。黨既為貫徹總統意志的工具，自然不可能透過黨來決策，故而馬英九在接任後，一如前任者，獨掌黨政軍大權。

在國民黨第十八次全國代表大會後，與會的國民黨中央委員趙世聰就投書表示：

當黨的政策執行前，沒有讓黨權力機關成員討論了解，又如何讓我們為黨的政策背書？國民黨既以民主為訴求，就應該將黨代表納入決策機制。但實際上，現有決策結構，依然保留列寧式政黨的運作模式，中常會採民主集中制，雖說中常委可以在中常會中各抒己見，但決策權還是在黨主席。

雖然國民黨組織不斷改造，並以美國兩黨為目標，努力刪減各級黨組織的專職人員，用志工從事選舉募款與政綱宣傳。另外，在黨的權力機構組成上，馬主席也把中常委改由黨代表直選，常委任期由兩年改為一年。這些舉措，形式上的確有民主化的痕跡，但實際上，決策過程，仍然不重視黨代表意見，這等於黨中央不重視黨內民意機關的全代會。這一點，真的讓這幾年的黨內民主舉措成為做白工(趙世聰，2011)。

此中央委員的心聲，正反映出國民黨內，即使是在黨員直選黨主席的情況

下，仍未能跳脫領袖主義的路徑。

國民黨在進行黨內民主的同時，雖仍保留黨內主席擁有至高無上地位的傳統，似有違民主原則，然 Robert Michels 在《政黨論》中所提出「寡頭鐵律」(The Iron of Law)，就指出包括政黨在內的所有大型組織或團體，最後都不免出現領導權力集中於少數人手中的趨勢 (1962：342-356)。Maurice Duverger 亦認為，政黨名義上的領導幹部(titular leaders)，雖在形式上是由黨員選舉產生，但任期有限，且無太大權力；而實際領導幹部(real leaders)卻因由上級徵召、任命或提名，得以長期在位步步高升，最後形成一個決策與領導的內圈(inner circle)，導致獨裁統治的傾向 (1967：133-157)。R.T. Mckenzie 更指出，黨內民主不適合於內閣制 (Ware, 1979：1)。

事實上，美國在 1960 年代末，英國在 1970 年代中期之前，基於下列原因，學者之間甚少討論黨內民主問題。1) 主張「寡頭鐵律」(The Iron Law of Oligarchy) Robert Michels 和 Moisei I. Ostrogorski 認為，政黨不是群眾有效參與的場域；2) 當極權主義在歐洲興起後，許多民主理論家因而強調，群眾參與的危險及政黨之間競爭所產生的政治安定。因此，民主被認為是政黨之間的競爭，政黨民主反被視為與此無關，甚至是會摧毀此競爭機制；3) 1960 年代，西方民主國家的群眾型政黨(mass membership parties)顯示出，政黨成員也無法有效控制政黨領袖 (Ware, 1979：1-2)。

當然，先進民主國家的政黨同樣的會面臨黨內民主的難題，但是他們是透過黨政交互的運用來減低此壓力。在黨政交互的運用下，黨以經由國會競選或總統競選產生出的獲勝者為黨的領袖，黨領袖確立了他在民意上的基礎，所以不必再經由黨內民主的過程來確立其領袖地位。這樣，黨的操作便不再受制於是否民主的問題(楊泰順，1990：152)。

此外，許多民主國家的政黨並不一定需要黨內民主，政黨體系仍能夠運作良好，主要就是因為還有其他機制能夠制衡政黨，而使執政黨不致在執政期間過分發展出獨裁或寡頭統治的傾向。以美國總統制為例，美國黨內民主除了對地方黨部的權力構成限制，以及對黨內參加提名大會的代表名額有較民主的規範外，並

無其他太大作用。這主要是因為除了三權分立、國會參眾兩院大致平權、司法獨立之外，十九世紀中葉兩黨制度的確立及極度的新聞自由，使得任何一黨推出的總統候選人在入主白宮之後，都不可能在執政期間成為寡頭政治（陳一新，1991：88）。

事實上，國民黨對黨內民主的強調，乃是台灣由威權轉型為民主過程中的必然結果。在威權時期，國民黨領導人不僅掌控黨政軍大權，且其產生並非透過民主方式而來，但由於執政黨是大多數政治資源的支配者，並且具有幕後溝通、妥協、匯集與表達利益、調整政治勢力的能力，而使大多數反對派與黨內的聲音未浮現於檯面，自然也使執政黨傾向於相信黨意即代表民意。然而，解嚴後，組黨、報禁相繼開放，不惟各種競爭性的新興政治勢力與利益團體如雨後春筍般出現，國民黨亦從「優勢政黨」轉變為「競爭政黨」。不僅各種聲音紛然雜陳，執政黨所認為的「公益」，不但不為其他競爭性的政治勢力所認同，甚至黨內也不見得就沒有不同聲音，因此在政治、社會環境均已快速變遷的新情勢下，為避免寡頭統治的傾向，因而建立制度化的黨內民主以拉近黨意與民意的距離（陳一新，1991：88）。

國民黨自十三全會通過「黨務革新綱領」以來，已逐步建立起黨內民主機制，然而更重的是，現今我國的總統已是由全體人民直接選舉產生，因而強化了黨領袖的民意基礎及統治正當性，這正如先進民主國家政黨，透過黨政交互運用的方式來減低黨內民主壓力一樣。在黨政交互運用下，黨以經由國會競選或總統競選產生的獲勝者為黨領袖。藉由國家的公職競選，黨確立了他在民意上的基礎，所以不必再經由黨內民主的程序來確立其領袖地位。這樣，黨的操作便不再受制於是否民主的問題（楊泰順，1990：152）。

此外，在政黨定義上，Leon D. Epstein 曾經指陳，所有的政黨，無論在東方或西方，都有一主要功能，那便是動員政治資源支持其領袖。Friedrich 和 Brzeinski 亦以類似的原則，將政黨定義為「一群人以獲得理想上或利益上的滿足為目的，而集合起來形成團體以助其領袖掌權。」這兩項定義，並未曾否定西方社會那種以選票動員、政策形成、強調溝通等為主的政黨型態。但基本上，這些功能在個

人利益滿足及支持領袖的前題下，卻只能被視為工具性的價值（楊泰順，1991a：128-129）。

T. William Goodman 針對美國政治科學學會的「報告」提出批評時就指出，「政黨存在的目的不是為了『負責任』，而是為了『贏得選舉』」（1951：553）。他進一步指出，「所謂的政黨不負責任是，政黨未能達成我們在投票給它時，所希望它為我們所做的事情，也就是說，我們所希望政黨為我們所做的，也就是政黨對我們的承諾（1951：558）。

以此觀點來看，國民黨馬英九主席已是由人民直接選舉產生，具有強大民意支持的總統。他的當選是人民認同他的競選政見，在他當選之後自應將競選政見轉化為具體政策，並要求黨籍立委及從政同志貫徹執行，以兌現他對人民所作的承諾。為了實現競選承諾，他應以黨作為平台，加強黨政及立法部門的溝通，甚至不惜動用黨紀，以約束黨籍立委，貫徹黨的政策，如此才不負人民所托，也才是負責任政黨的表現，也才有可能獲得人民持續的支持，在選舉中獲得勝利繼續執政。

