

第一章 緒論

第一節 研究動機與研究目的

長期以來，民進黨內的政治菁英，於平時會招募、組織黨員，以於黨職選舉與為決定政黨提名的公職候選人而舉行的初選中，透過催票、換票的方式，獲得勝選或交換利益。此種常被外界稱為「人頭黨員」的現象，一直是解嚴後我國政黨政治發展過程中具高度爭議的議題。由於輿論多視「人頭黨員」的存在為民主制度的弊端，¹是劣幣驅逐良幣的現象、²民進黨身上的毒瘤，³與改革路上的石頭。⁴因此，各界多以能否革除「人頭黨員」為民進黨黨內改革成功與否的重要指標。⁵由於社會各界多認為「人頭黨員」的出現與民進黨公職候選人提名的初選制度有關，⁶因此自 1989 年建立初選制度以來，民進黨已經十六次修改初選制度，以求降低產生「人頭黨員」的誘因，⁷同時也欲以要求新加入黨員需接受

¹ 高有智，2008.3.30，〈黨團：改革首推排藍民調、人頭黨員〉，《中國時報》，A6 版。

² 1998 年 3 月，在民進黨所辦的第四屆立委提名黨內初選的黨員投票中，具有全國性高知名度且頗受社會好評的施明德與陳定南，分別在北市北區與宜蘭縣敬陪末座與名列第五，在併計第二階段民意調查後，兩人才得以代表民進黨參選，並在大選中以高票當選。當時陳定南曾於中國時報刊登「終結派系分贓，告別人頭黨員」的全頁廣告，指出「人頭黨員是變相的買票行為，也會造成劣幣驅逐良幣的現象」。而外界亦多認為施、陳二人在黨員投票中的挫敗，顯示了「人頭黨員」充斥使得「黨意」與「民意」有嚴重落差。參見：劉義鈞，1998.4，〈人頭黨員讓民進黨走入民主的死胡同〉，《中央綜合月刊》，第 31 卷，第 4 期，頁 16；郭政亮，1998，《民進黨轉型之痛》。台北市：天下遠見，頁 185-186。

³ 王治國，2008.5.4，〈人頭黨員—民進黨身上的毒瘤〉，《新華澳報》，網址：<http://www.waou.com.mo/detail.asp?id=28540>。

⁴ 王貝林，2008.4.1，〈人頭黨員 綠改革路上的石頭〉，《自由電子報》，網址：<http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/apr/1/today-p1.htm>。

⁵ 李欣芳，2008.5.19，〈人頭黨員依舊 呂：改革決心不夠〉，《自由電子報》，網址：<http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/may/19/today-fo5.htm>。

⁶ 廖益興，1994，〈民進黨的派系政治與提名制度〉，《國家政策雙週刊》，第 12 期，頁 8-9；王業立，2006，《比較選舉制度》，第 4 版。台北：五南，頁 157。

⁷ 王貝林，2007.6.12，〈民進黨 16 次變革 人頭黨員依舊 國民黨 政黨輪替後 才建立初選〉，《自由電子報》，網址：<http://www.libertytimes.com.tw/2007/new/jun/10/today-p8.htm>。

教育訓練與通過「禁止三親等以外者代繳黨費」的黨務改革提案等方式，試圖減少「人頭黨員」的產生。⁸但是，2007年的民進黨總統候選人與立委候選人提名初選中，「人頭黨員」左右選舉結果的現象仍十分明顯，媒體因而稱之為「民進黨初選制的大敗」。⁹在2008年初的第七屆立委大選慘敗後，黨員初選制度與「人頭黨員」被不少人認為是導致民進黨敗選的重要原因，因而在該年7月舉行的全國黨員代表大會中，通過於第七屆立委補選以及2009年的縣市長、鄉鎮市長提名上改由中央執行委員會進行徵召。¹⁰

然而，相對於前述視「人頭黨員」為毒瘤、弊端的想法，卻仍有正面看待「人頭黨員」者：其或認為「人頭黨員」之所以願意投票給特定候選人，並非單純地因為此候選人會幫他們繳納為數不多的黨費，而是候選人平時勤跑基層、聯絡感情、積極處理服務案件，黨員才會甘心予以支持；或認為「人頭黨員」具有「擴大參與」的功能，尤其早期白色恐怖陰影未除，主動入黨者不多，許多人都因成為「人頭黨員」，才慢慢認識、參與民進黨，對民進黨不無貢獻，何況近年黨員自主意識提高，「人頭黨員」問題已不

⁸ 2004年4月，民進黨修改不分區立委提名辦法，欲減少「人頭黨員」對初選的影響，然效果不彰。當時民進黨中央認為，造成「人頭黨員」現象的根本問題在於許多黨員並非因認同民進黨的政治理念才入黨，故有要求新進黨員需接受教育訓練之構想。參見：葉素萍，2004.5.30，〈人頭黨員「革」不了？民進黨要教育訓練 增強黨員自主性〉，《今日新聞》，網址：<http://www.nownews.com/2004/05/30/319-1636955.htm>。而在2006年7月的第十二屆第一次全國黨代表大會中，通過修改〈黨員常年黨費收繳辦法〉第四條規定：「...如繳納者非黨員本人或黨員三等親以內之親屬者，徵收單位不得受理。受理後如發現有非三等親代繳情事，該黨員該筆黨費視同尚未繳納，並依紀律評議裁決條例規定移送議處。」試圖以此減少「人頭黨員」。參見：李欣芳，2006.7.24，〈民進黨全代會通過：禁代繳黨費 砍十萬人頭黨員〉，《自由電子報》，網址：<http://www.libertytimes.com.tw/2006/new/jul/24/today-p8.htm>。關於該辦法的相關完整條文，參見民進黨網站上「黨內規」部分，民主進步黨網站網址為：<http://www.dpp.org.tw/>。

⁹ 請參見中國時報的社論：中國時報，2007.5.8，〈謝長廷的慘勝，民進黨初選制的大輸〉，《中國時報》，A2版。

¹⁰ 張振峰，2008.7.21，〈民進黨敲定縣市長改徵召〉，《台灣時報》，網址：<http://www.twtimes.com.tw/html/modules/news/article.php?storyid=13032>。

如過往嚴重。¹¹而且，「人頭黨員」在投票時並非全然接受特定政治人物的指揮投票而無自身的自主意志，在實際運作上，其他的候選人若能親自打電話或登門拜訪這些黨員，仍可或多或少地爭取到這些黨員的支持。¹²因此，辜寬敏認為「人頭黨員」是黨組織發展的正常現象，¹³謝長廷則認為「人頭黨員」不易認定，對於民進黨中央欲去除「人頭黨員」的可能成效並不看好。¹⁴或因如此，在2008年兩次大選民進黨慘敗後接任黨主席的蔡英文，不得不以一種較和緩折衷的態度看待消除「人頭黨員」的政策。¹⁵

前述關於民進黨「人頭黨員」的爭議，常被外界視為是不同政治利益之間的鬥爭。然若進一步深思，卻可發現在政治利害之後，更隱藏著許多有待釐清的問題。首先，雖然「人頭黨員」的爭議存在已久，但爭論各方卻從未針對何謂「人頭黨員」有一明確的界定。事實上，若分析各界對「人頭黨員」的論述，則可發現其或認為「人頭黨員」是受招募其入黨者指揮投票而全無自主意志判斷的黨員，或以為「人頭黨員」是以可換取多少金錢利益為投票依據的黨員，或視「人頭黨員」為因與特定政治菁英的私人情誼而入黨的黨員，或把「人頭黨員」當作因支持特定政治菁英而入黨的黨員，或把「人頭黨員」看成是由招募其入黨者代繳黨費的黨員，或認為「人頭黨員」是那些因通訊地址與招募其入黨者相同以致黨部無法與之直接聯繫的黨員。在這些林林總總對「人頭黨員」的界定中，除都隱含「人頭黨員」並非因認同政黨

¹¹ 王貝林，同註4。

¹² 張菁雅，1998.4.5，〈民進黨的人頭黨員經營術〉，《新新聞週刊》，第578期，頁36-38。

¹³ 傅希堯，2008.5.18，〈人頭黨員 辜：黨組織的一部分〉，《中華日報》，網址：<http://www.cdnnews.com.tw/20080519/news/zyxw/733480002008051820192599.htm>。

¹⁴ 李欣芳，同註5。

¹⁵ 根據中央社記者謝佳珍報導，蔡英文認為「人頭黨員不是不好，人頭黨員代表基層經營的層面，但在經營基層的同時，也要讓基層有自主性，不要讓人頭黨員變成特定山頭或派系的黨員。此外，傳統人頭黨員是黨員個別經營的團體，希望未來轉化成黨的一部分，亦即從『黨員的黨員』轉化為『黨的黨員』。」參見：謝佳珍，2008.5.18，〈人頭黨員問題 蔡英文：技術突破展現自主〉，《大紀元時報》，網址：<http://tw.epochtimes.com/bt/8/5/18/n2121968.htm>。

理念而入黨外，事實上差異極大。也因此，各界在對「人頭黨員」問題爭論不休時，極有可能是在對「人頭黨員」的界定不同下做雞同鴨講的對話。

而不僅對於「人頭黨員」的界定不清，對於何以會產生「人頭黨員」的見解，亦有可質疑之處。蓋若民進黨「人頭黨員」的出現與其黨員初選的公職候選人提名制度有關，則何以在採類似制度的美國，卻鮮聞有嚴重的「人頭黨員」問題？¹⁶

本論文認為，上述問題的未能澄清，是至今所有針對「人頭黨員」的改革行動皆成效不彰的最主要原因。雖然「人頭黨員」現象已經成為困擾我國政黨政治甚深的問題，¹⁷但我國學界卻是率多逕自唱和輿論對「人頭黨員」的批判，卻少有對此現象加以深入思辨者。在相關研究上的空白，使所有的改革缺乏真正的指向性以致岐路亡羊。有鑑於此，本論文遂以「人頭黨員」為研究對象，希冀能釐清前述的問題。

本論文認為，各界對民進黨「人頭黨員」見解之差異，除源於不同的政治利害外，亦肇因於對政黨宗旨目標、政黨組織方式、政黨與黨員關係等政黨本質看法的歧異。以「人頭黨員」現象引發的公職候選人提名制度改革爭議言，許多論者主張以美式「公辦初選」來替代現行各政黨的「黨辦初選」方式，以解決「黨意」

¹⁶ 民進黨的黨員初選制度類同於美國的「封閉式初選」(closed primaries)，目前美國有 24 個州採取此種制度產生政黨提名的候選人。參見：Austin Ranney, 1996, *Governing: An Introduction to Political Science*, 7th ed., Upper Saddle River, N.J.:Prentice Hall, p. 196.

¹⁷ 雖然社會各界在討論「人頭黨員」時多聚焦於民進黨，但其實近年來國民黨的黨主席選舉與立委提名初選中亦有嚴重的「人頭黨員」爭議。參見：侯漢君，2005.9，〈國民黨主席選舉的過程與政治效應〉，《臺灣民主季刊》，第 2 卷，第 3 期，頁 117-123；李鴻典，2007.5.4，〈國民黨立委初選 反彈聲轟隆響〉，《新台灣新聞週刊》，第 580 期，見「新台灣新聞週刊網站」，網址：<http://www.newtaiwan.com.tw/bulletinview.jsp?bulletinid=69609>；黃維助，2001.3.5，〈人頭黨員充斥 衝擊國民黨初選〉，《自由時報電子報》，網址：<http://www.libertytimes.com.tw/2001/new/mar/5/today-p7.htm>。

與「民意」衝突的問題，但亦有學者指出，目前我國政黨多為「剛性政黨」，在本質上與美國的「柔性政黨」不同，若生硬地套用「公辦初選」，恐只是治絲益棼。¹⁸

對政黨本質看法的不同，形成對「人頭黨員」問題見解的差異。此種對政黨本質觀點南轅北轍的現象，在其他老牌民主國家幾不曾聞，而形成我國政黨政治實際運作與理論研究上的一大特色。之所以如此，乃因我國一方面在既存的社會與政治基礎上發展政黨政治，另一方面又亟欲模仿老牌民主國家的政黨政治，偏生老牌民主國家的政黨政治亦因各自生成環境的不同而有極大的差異，在此新興民主國家政黨政治自我生成與向外模仿交織糾葛的複雜環境下，我國事實上是在短短二十年間就欲建構老牌民主國家經百年才發展而成的政黨政治型態。在此過程中，各種差異甚大甚至相互衝突的政黨政治概念同時並存，各方論者同實在不同的立基點上質疑他方。如此一來，對「人頭黨員」的問題自然也是各說各話難有共識。因此，要真正釐清人頭黨員問題，就必須將之置放在我國的政治與社會環境框架內，在各種政黨政治概念糾葛發展的脈絡中來分析。

基於上述認識，本論文假設，「人頭黨員」是民進黨在黨職甄補與公職候選人提名上採取黨內民主模式的必然產物，而民進黨之所以在相關制度上採取黨內民主模式，乃制度建構時黨內外環境與政治行為者之間相互作用的結果。同時，本論文也認為，在民進黨相關制度的建立與變遷過程中，事實上存在著數種不同的政黨發展策略：發源於黨外時期的幹部黨(cadre party)發展策略、出現於 1986 年 9 月建黨後到 1992 年國會全面改選間的群眾黨

¹⁸ 姚立明，2007.6，〈「公辦初選」與「黨辦初選」〉，《台灣民主季刊》，第 4 卷，第 2 期，頁 141-149。

(mass party)發展策略、在 1990 年代中期開始茁壯的普涵性政黨 (catch-all party)發展策略、2000 年總統大選後陳水扁力行的卡特爾政黨(cartel party)策略，這些政黨發展策略間的交攻辯證，構成了制度變遷的軌跡，也鋪陳了「人頭黨員」爭論的舞台。換言之，「人頭黨員」乃民進黨在特定時空環境下選擇特定政黨發展策略的產物，若立基於該特定時空環境下，則「人頭黨員」有其在政黨發展過程中的正面效益。而環境的變遷產生的政黨發展策略變遷壓力，則是使「人頭黨員」被視為政治腐敗的原因。

申言之，本論文認為，1986 年 9 月 28 日民進黨建黨時的內外環境，使民進黨成為一幹部黨。但 1987 年 7 月 15 日解嚴後的民主化浪潮，旋即使做為反對國民黨威權統治的反對菁英匯集地之民進黨面臨轉型壓力，1987 年年底黨主席改由全國黨員代表大會選出與 1989 年黨員初選公職候選人提名制度的建構，標誌著民進黨向黨內民主的群眾黨轉進。此使得以國民黨的組織架構為學習對象的民進黨，¹⁹開始有與國民黨不同的形貌。由下而上的黨內民主機制，促使欲擔任重要黨職與參選公職的政治菁英必須招募黨員。惟黨外時期二元分立統治體制與複數選區單記不可讓渡選制的制度效果，以及台灣特殊環境下民主化與本土化兩條改革路線的糾葛作用，卻使民進黨的群眾黨形貌一分為二，一是類如歐洲國家以政治理念認同為訴求的「理念型群眾黨」，另一是台灣特有以社會關係為結合劑的「社會關係型群眾黨」，「人頭黨員」爭議也由此而生。而在 1992 年國會全面改選後，選舉路線成為民進黨的主流，也因而產生是否轉形成普涵性政黨的壓力，此不僅使「黨意」「民意」間的爭議開始浮現，也帶動黨組織制度變遷的壓力，進一步深化了「人頭黨員」的爭論。而自 1994 年陳水扁當選台北市市長後，媒體宣傳在政治操作上的重要性日益被凸顯，

¹⁹ 楊毅周，2006，《民進黨組織派系研究》。台北：水牛，頁 91。

藉由媒體宣傳精緻包裝的政績所獲取的民意支持，陳水扁得以在其相對弱勢的黨務上有強大的影響力，到 2000 年總統選舉獲勝後，結合了既存的中央行政集權與政府對公民營媒體的強力掌控，開創了台灣的卡特爾政黨經營模式。但縱在陳水扁政權最高峰期，民進黨內對其他各種政黨發展策略的支持聲浪仍不絕如縷。這些不同政黨發展策略間的爭鋒，一次次地牽引推動民進黨的以「人頭黨員」爭論為中心的組織變革。本論文的目的，即是在經由分析外在政治社會環境變遷如何導致不同政黨發展策略的出現與相互鬥爭、不同政黨發展策略間的鬥爭如何形成政黨制度的變革，探究民進黨「人頭黨員」問題。

第二節 研究方法論

「人頭黨員」是民進黨黨職甄補與公職候選人提名採黨員投票制度的結果，而黨員投票制度的採用則是黨內民主的產物。因此，討論「人頭黨員」問題時就必須釐清何以民進黨要以黨內民主概念來建構制度，以及何以當民進黨為回應外界對「人頭黨員」的嚴厲批判而進行制度改革時，制度改革會以不完全與迂迴的方式進行？前已述及，本論文認為民進黨之所以採黨員投票來決定重要黨職以及黨提名的公職候選人，乃在制度建構之時的環境因素限制下各相關行為者鬥爭的結果，這些環境因素包括了政黨外部民主轉型氛圍下的政黨競爭、政黨內既存的制度遺緒與政治菁英的鬥爭，而在這些因素作用下的制度選擇與其後果，又成了之後爭議的原因與制度改革的對象。在此過程中，制度、政治菁英與其所處的時空環境交互影響，因此本論文遂採新制度論(new institutionalism)為研究途徑(research approach)。

新制度論的概念，最早可溯源自經濟學者Ronald Coase在1937年發表的〈廠商的本質〉(The Nature of the Firm)一文，但要到1958年發行的《法律與經濟期刊》(Journal of Law and Economics)的帶動，始全面地崛起。²⁰在政治學中第一個引進新制度論概念的是James G. March和Johan P. Olsen，他們在1984年發表的〈新制度論：政治生活中的組織因素〉(The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life)中，強調政治民主不僅依賴於諸多經濟與社會條件，也有賴於政治制度的設計，政治制度雖然是各種社會勢力的競逐場域，但它們也是標準化運作程序的集合與界定價值與利益的結構，因此它們應被視作其個別權能的政治行動者；基於制度的凝聚與自主功能，制度應被視為決策者，此因制度能夠根據集體利益和意向做出選擇，凝聚出決策共識，另一方面，政治體系又提供了政策專家自主地發展與型塑人們對於政策議題認知的空間。²¹是以他們乃將政治制度定義為一組相互關聯的規則與慣例的集合體，這些規則與慣例則根據角色與情境的關係，界定出適當的行動，這一界定過程，涉及到有關情境為何、該當何種角色、以及處於該種情境下的該一角色的義務為何的決定。²²制度乃內涵著一個適當性邏輯(Logic of Appropriateness)，使人類的行為不被後果性邏輯(Logic of Consequentiality)主導。²³人在制度中的決策作為，不只在單純地追求利益的極大化，也要根據制度情境所給定的地位和責任做出適當的回應，因此，制度可說旨在賦予特定行為規則和與權力關係及社會、文化規範建制相關連的行為以正當性。²⁴制度及其

²⁰ 石之瑜，1997.11，〈新制度主義建構理性中國的成本〉，《問題與研究》，第36卷，第11期，頁1-22。

²¹ James G. March and Johan P. Olsen, 1984.9, "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *The American Political Science Review*, Vol. 78, No. 3, pp. 738-739；黃豪聖，1999，〈台灣政黨轉型現象之研究—從新制度論角度分析〉，東海大學政治學系碩士論文，頁20-21。

²² James G. March and Johan P. Olsen, 1989, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press, p. 160；黃豪聖，前揭文，頁21。

²³ James G. March and Johan P. Olsen, *ibid.*, pp. 160-161,

²⁴ Thomas A. Koelble, 1995, "The New Institutionalism in Political Science and Sociology",

價值中介著人與其所處情境，通過制度，人的個別行為可以被結構化而集體作用於被制度化的情境，情境也透過制度制約與結構著人的個別與集體行為，而人也可以依據制度的價值進行公共生活意義的詮釋和確認。

在March和Olsen的前導下，許多學者紛紛投入新制度論的概念建構中，其中，又以K. Thelen與S. Steinmo受Theda Skocpol「喚回國家」(bringing state back in)呼籲影響而提出的歷史制度論(historical institutionalism)，²⁵與本論文關注的焦點最為相關。歷史制度論認為政治利益的表現，是由集體行動者和承載歷史印記的制度所型塑的，而政治過程則由憲法、政治制度、國家結構、國家與利益團體關係、以及政策網絡所結構。²⁶Thelen與Steinmo認為，制度的分析乃要求吾人檢視政治行動者在作為歷史客體與載體間的關係，作為歷史制度論分析中心的制度，能夠以重要的方式去型塑和侷限政治策略，但政治策略的本身，又是在政治衝突與選擇下的審慎政治策略有意識或非預期的產出。²⁷由之可見，歷史制度論十分重視時間流程的因素，而會對於制度的變遷有著更多的關注，因而歷史制度論乃以路徑依循(path dependency)為制度變遷研究核心概念工具。²⁸

根據路徑依循的概念，在制度形成之初或政策起草時所做的政策選擇，將會對於政策的未來有著持續不斷且巨大的決定性影

Comparative Politics, Vol. 27, No. 2, p. 233.

²⁵ Kathleen Thelen and Seven Steinmo, 1992, "Historical Institutionalism in Comparative Politics", in Seven Steinmo, Kathleen Thelen and Frank Longstreth, ed., *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 28.

²⁶ Ellen M. Immergut, 1998, "The Theoretical Core of the New Institutionalism", *Politics and Society*, Vol. 26, No. 1, p. 17.

²⁷ Thelen and Steinmo, *supra note 31*, p.10.

²⁸ 曾建元，2002，《一九九零年代台灣憲政改革之研究：民族主義與民主轉型的觀點》，台灣大學國家發展研究所博士論文，頁14。

響。²⁹唯有關鍵轉捩點（critical junctures）的出現，才能打斷受制於特定歷史遺緒（historical legacies）的制度變遷軌跡。³⁰而Asbjorn Sonne Norgarrd指出，關鍵轉捩點出現的模式有三：第一、有意向行動個體的作用；第二、制度與環境的失衡或配置錯誤；第三、破壞了制度效率與正當性基礎的重大外力衝擊。³¹基本上，第二種模式的發生是制度與環境產生嚴重衝突時的自然演變，而第一種和第三種模式都是在制度失衡的狀況存在或不存在的狀況下，以外力的方式強迫制度產生變遷或決定變遷的路徑。

第三節 概念界定

目前各界在討論民進黨「人頭黨員」問題時，多將「人頭黨員」與「口袋黨員」混用。但本論文認為，事實上這兩者的概念並不相同，而有加以釐清的必要。

本論文認為，雖然一個公民加入政黨的動機可能是多重的，但仍可依主要動機加以區別為三：第一，因支持政黨所標榜的政治理念；第二，支持特定的黨籍政治菁英獲取權力或影響力，可再分為兩種情形，其一是因與政治菁英的私人情誼而入黨，其二是與政治菁英無私人情誼，但認同政治菁英個人特質或聲望表現而入黨；第三，希冀因加入政黨而獲得金錢或工作上的利益。因第一種動機而入黨者一般稱為「理念型黨員」，³²而因與政治菁英

²⁹ B. Guy Peters, 1999, *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*. London: Pinter, p. 27.

³⁰ Ruth B. Collier and David Collier, 1991, *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, The Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, p. 27.

³¹ Asbjorn Sonne Norgarrd, 1996, "Rediscovering Reasonable Rationality in Institutional Analysis", *European Journal of Political Research*, Vol. 29, pp. 45-51; 王心儀, 2000, 《國家元首選舉制度改革之動力及影響—台灣與南韓比較研究》，東海大學政治學系碩士論文，頁 7-8。

³² 論者談經常將因認同政黨政治理念而入黨者稱為「理念型黨員」，以與人頭黨員相區隔。參見：邱莉莉、洪耀福、翁章梁，2008.04.23，〈民進黨決策機制暨組織革新方案芻議〉，「南方有莉」：

個人的情誼而入黨者即是本論文所要討論的「人頭黨員」，由於其以私人情誼為入黨動機，故在實務上又常被稱為「人情黨員」。³³ 至於因認同政治菁英個人特質或聲望表現而入黨者與因利益動機而入黨者，雖在近年來有大量增加的趨勢，卻少被外界加以評論，也一直未出現特定指稱的名詞。本論文則將因認同政治菁英個人特質或聲望表現而入黨者稱為「仰慕型黨員」，將因利益動機而入黨者稱為「利益尋求型黨員」。(參見表 1-1)

表 1-1：入黨動機、黨員類型與政黨發展策略之關係

入黨動機	黨員類型	政黨發展策略
支持政黨所標榜的政治理念	理念型黨員	理念型群眾黨
因與政治菁英的私人情誼而入黨	人頭黨員 (人情黨員)	社會關係型群眾黨
認同政治菁英個人特質或聲望表現而入黨者	仰慕型黨員	普涵性政黨 卡特爾政黨
希冀因加入政黨而獲得金錢或工作上的利益	利益尋求型黨員	普涵性政黨 卡特爾政黨

資料來源：作者自行整理。

由於多數學者預設了政黨必須以政治理念為結合要素之概念，亦預設非因認同政治理念而入黨為政黨政治的不正常狀態，因而習慣上將「人頭黨員」英譯為「nominal party members」。但

台南市議員邱莉莉部落格」，網

址：<http://tw.myblog.yahoo.com/jw!kksKuOeeGRsX9E6EYSP87U2rz1ytWsA-/article?mid=2472>：施正鋒，2005.12.10，〈徬徨的民進黨 誰來領航〉，《聯合報》，轉引自「台灣法律網網站」，網址：http://www.lawtw.com/article.php?template=article_content&area=free_browse&parent_path=.1.4.&job_id=86383&article_category_id=16&article_id=39000。

³³ 筆者在構思本論文之初，曾與多位民進黨公職、黨工、樁腳討論「人頭黨員」現象，其中曾任台中市副市長與民進黨台中市黨部主委的陳大鈞即認為應將「人頭黨員」正名為「人情黨員」，而與其有相同主張者不在少數。

本論文認為，就如選民投票動機的多元化，公民加入政黨的動機也是多元化的。因入黨動機不同而出現的不同黨員類型，事實上反映了不同的政黨發展策略：在理念型群眾黨中，因認同政黨政治理念而入黨者為常態；在社會關係型群眾黨中，「人頭黨員」則為常態；在普涵性政黨與卡特爾政黨中，仰慕型黨員與利益尋求型黨員則為常態。換言之，並無在各種政黨發展策略中皆是「正常」的黨員類型。

「人頭黨員」是以入黨動機為標的區別出的黨員類型，而「口袋黨員」卻是以政黨與黨員的關係為分類依據的黨員類型。在政治實際運作上，許多黨員不但由招募其入黨者代繳黨費，且其在黨部所留之通訊地址與招募其入黨者相同，甚至其黨證亦由招募其入黨者「集中保管」，並在黨部所辦選舉中依據招募其入黨者的指令投票，因此這些黨員與黨部的關係不僅是間接的，且黨部根本就無法與之有真正的聯繫。這些黨員只是招募其入黨者的黨員，故外界常把這些「黨員的黨員」稱為「口袋黨員」。而相對於「口袋黨員」，那些可依據自主意識參與各種政黨活動者則被稱為「自主性黨員」。

區別「人頭黨員」與「口袋黨員」的實益在於，外界對於「人頭黨員」的批評常聚焦於其無自主性上。但是，本論文認為，「人頭黨員」並非無自主政治意識，只是其政治行動的動機主要是基於其與特定政治菁英的私人情誼，故當招募其入黨的政治菁英或其家屬未參選時，「人頭黨員」就不一定會以招募其入黨者的意願為投票依據。而公民之所以會成為特定政治菁英的「口袋黨員」，經常是出於個人利益考量，由於「口袋黨員」大多是低政治意識或無政治意識者，又因與黨部之間無直接聯繫關係，以致政黨無法藉由各種組織與宣傳活動對其進行政治社會化，遂使「口袋黨

員」只是特定政治菁英的利益交換工具。而民進黨在消除「人頭黨員」名目下對入黨與繳納黨費制度所做的改革，事實上是為了解決「口袋黨員」問題。

第二章 社會變遷與政黨制度

第一節 社會變遷對政黨發展策略的影響

政黨是社會分歧(social cleavage)的產物，³⁴在政治過程中，政黨扮演展現社會分歧的角色。³⁵ Seymour M. Lipset與Stein Rokkan的研究即指出，歐美現代政黨事實上是建立在數百年前即出現的社會分歧上：在西方現代化之初的16、17世紀，已經出現「宗教改革—反宗教改革」、「各地方言—拉丁語」的爭議，形成「核心—邊陲」社會分歧，並成為後來各國語言與種族政黨的起源；在17世紀各國已然成形的不同特定國家環境上，隨著1789年法國大革命引起的民族革命風潮與發源於英國的工業革命傳入，又形成「國家—教會」、「土地—工業」的分歧，導致宗教政黨、農民黨、保守黨、自由黨的出現；而做為工業革命弊端的貧富差距急速擴大，形成「雇主—勞工」的分歧，導致社會主義政黨與共產黨出現。這些具跨國性的歷史發展與因而形成的社會分歧，又因變遷之初各國特定的條件與民族革命、工業革命傳入步調的差異，進一步在各國型塑出具體上不同的分歧與政治衝突形式。這些分歧在人民獲得普選權之前已經出現，產生於這些社會分歧上的政治團體，早已經從訴求與代表特定社會分歧下的群體利益中尋求支持，當人民在爭取普選權過程中與獲得普選權時，公民就被動員起來支持這些代表他們利益的政治團體，而這些政治團體

³⁴ 對於何謂社會分歧，學者的界定頗為模糊，本論文採 Stefano Bartolini 與 Peter Mair 的看法，認為社會分歧是具備「依社會結構界定的組織要素」、「反映自我意識與相關團體意識的要素」、「組織行為要素」等三個要素的社會區分(social division)。參見：Stefano Bartolini and Peter Mair, 1990, *Identity, Competition, and Electoral Availability: The Stabilisation of European Electorates 1885-1985*. New York: Cambridge University Press, pp. 215-216.

³⁵ Moshe Maor, 1997, *Political Parties: Comparative Approaches and the British Experience*. New York: Routledge, p. 5.

即是 19 世紀出現的現代政黨。同時，由於各國具體的社會分歧有所差異，所以各國的政黨狀況也以所不同，例如大不列顛之所以沒有如許多歐陸國家一樣出現宗教政黨，即是因在 16、17 世紀時已經解決了教會與世俗國家間的衝突，到了 19 世紀，除愛爾蘭外的大不列顛社會中的宗教衝突已經弱化到不能促成宗教政黨的出現。³⁶

政黨產生於社會分歧上，但與其他出於同一分歧的團體不同的，政黨必須制度化以組織支持者，並以集體的行動來爭取權力。而 Maurice Duverger 所提出的「內造政黨 / 外造政黨」類型，顯示出在形成組織時，政黨所處的特定環境會左右政黨組織的形貌。Duverger 指出，內造政黨的出現，首先是議會內的議員因地域、政治見解、個人利益等因素而結合成政治集團，然後是選舉權的擴大而在選區出現選舉委員會，然後在兩者間出現一經常性的聯繫組織；至於外造政黨，則是在選舉權擴大後，由原已存在於議會外的社會團體推動組織而成。³⁷

在 Duverger 的研究基礎上，Angelo Panebianco 進一步以制度化方式與政黨正當性來源為依據，提出四種理念型(ideal type)的政黨始初組織模式。在政黨制度化方式上，Panebianco 認為可以將黨支部建立方式分為擴散(diffusion)與滲透(penetration)兩種，前者指地方政治菁英先建立黨支部，然後才與全國性組織整合，後者則是由政黨中央黨部派人到各地建立黨支部，在制度化的程度上，前者較低後者較高；在政黨正當性來源的面向上，他在 Duverger 的「內造政黨 / 外造政黨」類型基礎上提出「內部正當

³⁶ Seymour M. Lipset and Stein Rokkan, 1967, 'Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: An Introduction', in Seymour M. Lipset and Stein Rokkan eds., *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. New York: Free Press, pp. 1-64.

³⁷ 莫理斯·杜韋爾熱(Maurice Duverger)著，雷競璇譯，1991，《政黨概論》。香港：青文，頁 viii-xx。

政黨 (internally legitimated party) / 外部正當政黨 (externally legitimated party)」，前者指由國會議員創立而正當性來自議會內成員認可的政黨，後者指由議會外的團體推動成立的政黨或有一代表同一社會分歧的有力社會團體，由於在政黨外有一對政黨菁英能否在選戰中獲勝影響甚大的團體，因而政黨菁英的忠誠極易從政黨轉移到該團體身上。³⁸

Maor在研究英國的政黨政治時，根據Panebianco的政黨制度化類型將英國的政黨加以區分如表 2-1。Maor指出，採滲透方式建立黨支部的共產黨與保守黨，由於係由黨中央主導建立黨支部，因而黨中央是強勢的，同時政黨菁英間也較團結，而在這兩個政黨中，共產黨的政黨菁英因容易把忠誠轉移到外部團體共產國際上，是以菁英間的團結程度又不如保守黨；至於以擴散方式建立黨支部的工黨與自由黨，由於各黨支部係由地方政黨菁英建立後再與黨中央聯繫整合，故黨中央難以強勢，控制黨支部的菁英間會彼此競爭，政黨整體政策的形成與組織的發展需要菁英間的妥協與共識，而在這兩個政黨中，存在工會與費邊社(Fabian Society)等有力外部團體的工黨，其政黨菁英間的團結程度又不如自由黨。³⁹

表 2-1：英國政治體系中的政黨制度化類型

	外部正當性	內部正當性
強制度化：滲透	共產黨	保守黨
弱制度化：擴散	工黨	自由黨

資料來源：Moshe Maor, 1997, *Political Parties: Comparative Approaches and the British Experience*. New York: Routledge, p.71.

³⁸ Angelo Panebianco, 1988, *Political Parties: Organization and Power*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 64.

³⁹ Maor, *supra note* 35, pp. 70-71.

Panbianco認為政黨的始初型態受到其所處社會環境的高度影響。而在政黨成立後，其組織與制度仍會因社會環境變遷而改變，英國工黨黨魁選舉方式的改變即是顯例。在1980年代之前，英國工黨黨魁係由黨籍國會議員組成的國會工黨成員互選產生，但在1960年代參與民主風潮興起後，工黨黨內左翼對黨魁由大多為黨內右翼的國會工黨選出深表不滿，遂在黨內民主的口號下要求改革黨魁產生方式。歷經十年的鬥爭，終在1981年工黨年會中通過新的黨魁選舉方式，改由工會佔40%、國會工黨與選區工黨各佔30%的方式組成選舉人團選出黨魁。⁴⁰

社會變遷會改變政黨出現之初所處的社會環境，甚至因而危及政黨的生存，政黨若不能做出適當的回應，就可能面臨存續的危機。英國自由黨在第一次世界大戰後的迅速衰落，⁴¹以及英國工黨在布萊爾(Tony Blair)的「新工黨」(New Labour)改革計畫下浴火重生，⁴²皆顯示了政黨因應外在社會變遷而調整其發展策略的必要性。這種與時俱轉的調整，雖說是在原有的政黨組織與制度上進行而有路徑依循的成分，但若就整個政黨發展史觀之，重大歷史事件形成的關鍵轉捩點仍可能使政黨發展過程出現幾個明顯不同的階段，並據之描繪出政黨發展路徑圖。在政黨研究中，許多學者所提出的政黨類型皆蘊含描繪政黨發展路徑的作用，如Duverger所提的「幹部黨 / 群眾黨(mass party)」政黨類型區分，即是由政黨組織結構切入討論其對政黨發展的影響。⁴³但不同的政黨類型區分標準實連結著特定的歷史時期，如Duverger的「幹部黨 / 群眾黨」類型乃以19世紀普選制開始取代有限選舉制為

⁴⁰ Harry Harmer, 1999, *The Labour Party 1900-1998*. New York: Longman Press, pp. 25-26, p. 256.

⁴¹ 參見：高岱，2005，《英國政黨政治的新起點：第一次世界大戰與英國自由黨的沒落》。北京：北京大學。

⁴² 參見：唐若蕾，2003，《「新工黨」－英國工黨轉型之研究》。高雄：中山大學政治學研究所碩士論文。

⁴³ 莫理斯·杜韋爾熱(Maurice Duverger)著，雷競璇譯，前揭書，頁61-67。

背景，⁴⁴因而單一的政黨類型區分或可提供對特定時期政黨發展的詮釋，卻無能解釋整個政黨發展史的全貌。是以 Maor 結合多位學者的政黨發展類型觀念，欲整合出社會變遷對政黨組織發展的影響之路徑圖的努力，就特別值得注意。

Maor 認為，政黨為因應社會變遷帶來的壓力，會適度調整政黨發展策略以求生存，故其以英國為本，認為西方的政黨發展過程至今有四階段（參見表 2-2）：第一階段是 1920 年代以前，此時的政黨屬於幹部黨（cadre party）；第二階段是 1920 年到 1960 年，此時的政黨屬於群眾黨、非選舉型政黨（non-electoral party）；第三階段起自 1960 年代，此時政黨轉型為普涵性政黨、選舉型政黨（electoral party）；第四階段為 1970 年代後，此時許多政黨發展成卡特爾政黨（cartel party）。⁴⁵

表 2-2：社會變遷與政黨發展策略的關係

時間	背景	政黨模式
1920 年代前	工業革命造成社會動盪，民主思潮勃興，是否建立普選制成為政治衝突的焦點。在社會壓力下，議會內政治菁英開始重視與選區人民的聯繫。	幹部黨
1920 年代 至 1960 年代	普選制逐漸取代有限選舉制，爭取特定社會分歧群眾支持成為政黨的共識，但在策略選擇上，許多政黨仍將政黨活動主要目標放在理念宣傳上而非獲得選戰勝利。	群眾黨 非選舉型政黨
1960 年代起	1945 年後歐美的社會—經濟結構發生劇烈變動，服務業急速發展，出現大批新中產階級，削弱了原有尖銳對立的階級衝突。	普涵性政黨 選舉型政黨

⁴⁴ 莫理斯·杜韋爾熱(Maurice Duverger)著，雷競璇譯，前揭書，頁 63。

⁴⁵ Maor, *op. cit.*, p. 100.

1970 年代起	政黨成為最重要的政治結社方式，多數政黨有機會進入政府，使用國家資源鞏固既得利益成為這些政黨的共識。政治成為進入門檻甚高的專業。	卡特爾政黨
----------	---	-------

資料來源：作者參考 Moshe Maor 的概念自行製作。參見 Moshe Maor, 1997,

Political Parties: Comparative Approaches and the British Experience.

New York: Routledge, pp. 100-113.

在Maor的模型中，現代政黨最早是以幹部黨的型態出現的，而此乃初期代議政治下的必然。17、18 世紀的市民革命，使政治權力的正當性來源由君主轉移到由資產階級組成的議會手裡，也促成了議會中政黨的出現。但由於此時的選舉採有限選舉制，只有少數的貴族與資產階級擁有選舉權，政黨活動因而與一般社會人民無關，而只是政府內不同派系的進一步制度化，故只能稱之為「政府政黨」。⁴⁶然而當工業革命所造成的貧富差距急速擴大與法國大革命引發的民主思潮交織作用，既存的代議共和體制面臨嚴酷挑戰，許多國家不得不以開放選舉權來舒緩革命的壓力。雖然大多數國家選舉權的開放是漸進的，但選舉權的開放確實使政黨活動開始與一般人民產生聯繫。由於選舉開始常態化，選民基礎也較前為廣，選舉時動員選民支持成為這些政黨獲取權力的必要手段。但在先前「政府政黨」的結構遺緒下，這些政黨都是以資產階級為基本支持者，政黨菁英都是在地方上資產頗豐又有聲望的名流，以個人聲望來爭取選民支持。為了在選舉中獲勝，他們在選舉時會有頻繁的政治活動，但選舉後活動即大量減少，且在財務上依賴於少數資產家而非一般選民。因而這種政黨在組織上著重的是由少數菁英組成的幹部，而非一般群眾。

⁴⁶ 施雪華，1994，《政黨政治》。新竹：理藝，頁 11。

選舉權的開放是為了抒解社會要求民主的壓力，但有限度的開放只是製造出一批新的政治特權階級，卻無助於解決日益嚴重的社會矛盾與政治衝突。在此情形下，社會主義運動益發興盛，以工人階級利益為訴求的社會主義政黨開始出現。起源於議會外的社會主義政黨的組織模式截然不同於幹部黨，其以特定階級群眾為權力正當性的來源，以實現特定群體的利益為政黨主要目標，其活動主要是宣傳政黨所標榜的政治理念，最終達到建構理想社會的目的，而非經由選舉贏取政權。在組織與財務上，其亦依賴群眾。Duverger指出，幹部黨與群眾黨最主要的區別在於結構，尤其是財政來源，群眾黨高度依賴黨員所繳納的黨費，乃是以一種民主的財政方式來取代幹部黨的資本主義財政方式。⁴⁷而隨著選舉權的不斷擴大到最終的建立普選權制度，原有的幹部黨也因越來越大的生存壓力而不得不向群眾黨學習。到了1920年代，歐美國家的主要政黨已經幾乎都成為群眾黨。不過，由於延續了19世紀尖銳對立的社會結構與受俄國大革命的影響，部分群眾黨仍堅持以政治理念宣傳為主要活動，這些非選舉型的政黨並未因普選制的建立而轉型為選舉型政黨。⁴⁸

第二次世界大戰後，歐美的社會、經濟結構發生劇烈變化，使大量勞動力離開工廠轉移到日趨蓬勃的服務業，加上生活與教育水準的提高，導致「新中產階級」(new middle class)出現，改變了原有的階級尖銳對立社會結構，加上大眾傳播媒體的迅速發展，使政黨領袖對選區組織的依賴性大幅下降。這些社會與經濟的變化，導致普涵性政黨的出現。為了獲取大量出現的中間選民的支持，普涵性政黨必須弱化階級意識型態，降低對日益減少的

⁴⁷ 莫理斯·杜韋爾熱(Maurice Duverger)著，雷競璇譯，前揭書，頁61。

⁴⁸ Maor, *op. cit.*, pp. 105-106.「非選舉型政黨/選舉型政黨」乃 Leon D. Epstein 在研究歐美政黨活動時所提出的政黨類型概念，關於 Epstein 對此類型概念與運用分析的詳細論述，參見：Leon D. Epstein, 1967, *Political Parties in Western Democracies*. New York, Praeger.

特定階級群眾的依賴，提出能獲日漸增加的中間選民青睞的政策綱領。而由於政治市場結構的改變，政黨為求生存必須競相往中間靠攏。⁴⁹此種向普涵性政黨轉進的變化，不僅發生在那些原已以選舉為主要活動方式的政黨，就連那些原本不重視選舉活動的非選舉型政黨，亦不得不在選舉外的政治過程活動空間被大量壓縮下轉向選舉型政黨。

至 20 世紀中期為止，政黨已經成為民主國家政治生活中最重要的一種政治結社方式，此使得政黨與國家的關係發生根本性的改變：政黨不再是與國家對立而會危及政治穩定的負面因素，⁵⁰而是國家的一部份。在社會變遷使政黨成為普涵性政黨後，政黨之間不再存在根本的政策差別，政黨競選更多地在於選擇更合適的公共管理者或者候選人，而非政策取向不同的政黨。到 1970 年代，大多數實質政黨已有機會在選舉中贏取政權，只有極少數政黨會選擇體制外的活動策略，但社會、文化與政治發展的多樣化不僅使大規模社會運動減少，也壓縮了體制外及反體制政黨的生存空間。大多數政黨成為國家利益的共享者，而這些既得利益政黨會試圖以國家資源來鞏固自己的優勢，國家對政黨的補貼與執政黨對公營、半公營媒體的操控，被所有的既得利益政黨視為正當。於是政黨活動和功能不再依賴於黨員個人的人力和經費支援，不再建立自己的政治宣傳工具和手段，而是通過獲得國家補助進行資本密集型政治活動，通過國家所認可的特權運用大眾媒

⁴⁹ Otto Kirchheimer, 1966, 'The Transformation of Western European Party Systems', in J. La Palombara and M. Weiner eds., *Political Party and Political Development*. Princeton, NJ: Princeton University Press, pp. 177-200.

⁵⁰ 一直到 18 世紀末期，政黨仍被視為破壞良好政治的負面因素，美國憲法之父 James Madison 在著名的〈Federalist No.10〉中，即對黨派有所批判，但其亦承認現時政治生活中不可能消滅黨派，因而只能以制度控制之。參見：James Madison, 1961, 〈Federalist No.10〉, in Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, *The Federalist Papers*. New York: New American Library, pp.77-84.但雖然以制度控制黨派是美國採權力分立、互相制衡原理建構其憲法體制的原因，惟自美國以下絕大多數立憲國家，卻不曾在憲法中提到政黨或對其地位與運作有所規定，顯示 18、19 世紀的國家與政黨間的緊張關係。

體進行政治溝通和宣傳。在選舉競爭中，政黨間不再為爭奪選民支持而爭鬥，而是有意將競爭限制在一定範圍內以保證各自的組織生存，以排斥新的政黨或者政治力量的介入。政黨變成一種企業聯合體，在這種新型態的卡特爾政黨中，政黨運作成為一種專門職業，政黨官僚與選舉專家成為主角，「政治圈外人」進入政治活動的門檻越來越高。⁵¹

第二節 政黨發展策略對其組織的影響

Huntington曾指出，組織與程序的適應性強弱，是衡量其制度化水準的重要指標，當社會變遷使組織面臨存續壓力時，一個高度制度化的組織與程序能適度調整以回應壓力。⁵²而Maor的政黨發展策略變遷模型聚焦於政黨組織，試圖由政黨與政黨之間、政黨內部、政黨與選民之間等三個面向，描繪出社會變遷對政黨發展策略的影響，進而探討不同的政黨發展策略對三個面向上組織的影響。⁵³

在Maor的模型中，歐美政黨發展的第一階段是幹部黨模式。幹部黨可謂是18世紀憲政共和(constitutional republic)體制向現代民主政治轉進過程中的產物。憲政共和體制以共和主義(republicanism)、立憲主義(constitutionalism)為思想基礎，共和主義主張政治只能由有道德感榮譽心的少數公民來擔綱，⁵⁴而做為資產階級革命政治理論依據的立憲主義，則是自由主義在憲政理

⁵¹ Richard S. Katz and Peter Mair, 1995, "Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party", *Party Politics*, Vol. 1, No. 1, pp. 5-28.

⁵² Huntington, *op. cit.*, pp. 12-17.

⁵³ Maor, *op. cit.*, p. 99.

⁵⁴ 戴維·赫爾德(David Held)著，燕繼榮等譯，2008，《民主的模式》。北京：中央編譯，頁49-60。

論上的側面。故在憲政共和體制中，有道德感榮譽心的公民與資產階級劃上等號，這使得有限選舉制成為與憲政共和體制共生的選舉制度。當 19 世紀現代民主主義開始勃興之時，憲政共和體制開始向自由民主體制轉進，在歷史遺緒的影響下，民主的最初形式表現為菁英民主，那些由議會內政治菁英所組成的政黨也必然成為幹部黨。

幹部黨的目標是在選舉中獲勝。但此時的選區地理規模都已沿襲數百年而未重劃，不能反映社會現狀，加上採有限選舉制，只有少數有相當財產者才有選舉權，因而幹部黨雖從選民的支持中獲取權力正當性，惟此正當性的基礎事實上只是社會中的極少數人。⁵⁵ 政黨菁英與選民既然都出身自同一個人數極少的社會群體（資產階級），這些政治圈內人平日的交際活動即替代正式的政治活動，故在選區中只有選舉時會有較明顯的政治活動。⁵⁶ 同時，因為選民人數少，政黨並無大量招募黨員的需要，也因此無進行黨員組織工作的需求。政黨既無須進行頻繁的活動，則亦無嚴密的組織之需要，因而無論黨支部建構方式是採取滲透或擴散，幹部黨皆表現出鬆散的組織特色。也因政黨組織活動頻率低，政治菁英個人的財力就可因應組織的財務需求。⁵⁷

在幹部黨的組織中，政黨的領導集團由議會議員組成，並由之互選出最高領導人。由於採單一選區選制，每一個選區只選出一名議員，故選區黨部即由選區議員負責，其事實上即是政黨內該選區的唯一代表者。政黨因而是由許多政治地位約略相等的選

⁵⁵ 以英國為例，1832 年改革法通過後，選民數增加了 50%，但也只佔成年人口的 5-7%。1867 年與 1884 年兩次的選舉權開放，也只使選舉人口分別上升到成年人口的 13%與 25%。直到 1918 年人民代表法的制定，才使選舉人口增加到成年人口的 75%。參見：胡康大，1999，《英國政府與政治》。台北：揚智，頁 260-261。

⁵⁶ Maor, *op. cit.*, p. 102.

⁵⁷ 莫理斯·杜韋爾熱(Maurice Duverger)著，雷競璇譯，前註，頁 61。

區政治菁英所共同組成（參見圖 2-1），政黨的決策需要高度的妥協與共識。

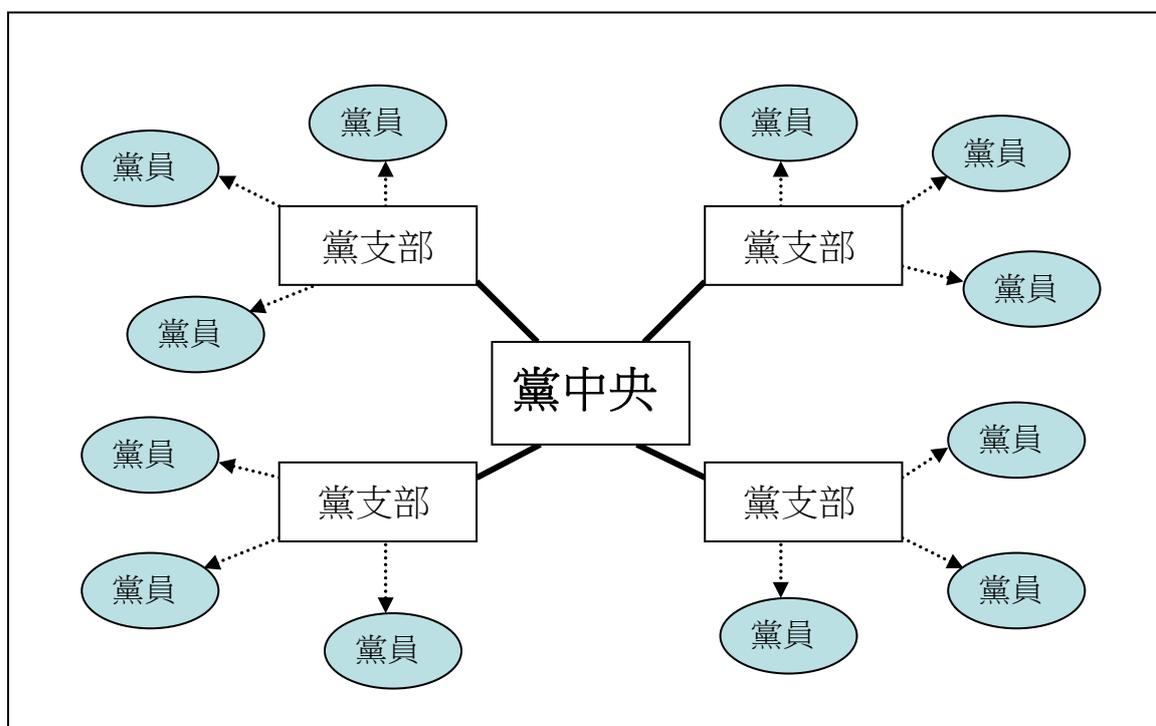


圖 2-1：幹部黨黨中央、選區政黨菁英與選民之關係

資料來源：作者自行繪製。

19 世紀日益嚴重的貧富不均，使得憲政共和體制受到越來越嚴重的批判。對經濟與社會現狀的質疑最終與要求普選權的訴求結合，也促成了新社會力的動員。為了爭取普選權，社會主義運動者與勞工階級開始組織政黨。這些政黨自始就把正當性來源定位為議會外特定社會分歧的成員，此使得群眾黨的組織必然為一由下而上的控制系統，而表現出與幹部黨截然相反的組織特色。

群眾黨的訴求是捍衛政經弱勢的利益，要達到此目的就需打破由少數資產階級壟斷政府決策過程的現狀，因而推動普選制就

成為群眾黨最初的重要與活動目標。要達到此目標，群眾黨必須動員群眾以迫使政治既得利益者讓步，是以招募黨員與對可能支持者進行政治社會化成為群眾黨的重要工作。⁵⁸而群眾黨組織與活動工作的繁重使其所需經費十分龐大，在不像幹部黨一樣有資產階級挹注下，群眾黨高度依賴黨員所繳納的黨費，⁵⁹此又加深了群眾黨對黨員的依賴。

群眾黨在組織活動與財政上的高度依賴黨員，使群眾黨黨員對政黨的影響力遠高於幹部黨的黨員。在群眾黨中，黨各級領導人由黨員選舉產生，且必須受到黨員的控制（參見圖 2-2），政黨的最高權力機構是黨員代表大會，而政黨提名的公職候選人選亦由黨員或黨員代表大會選舉決定。⁶⁰整體而言，群眾黨的黨組織結構呈現一強烈的黨內民主色彩。而正因如此，群眾黨不僅可以最大幅度地吸收特定社會分歧內的支持者為黨員，亦可以有效地將之凝聚與動員，此使得群眾黨能在普選制建立後迅速在選舉上獲得可觀的成就，進而導致幹部黨必須轉型為群眾黨。

⁵⁸ Maor, *op. cit.*, p.102.

⁵⁹ 莫理斯·杜韋爾熱(Maurice Duverger)著，雷競璇譯，前揭書，頁 61。

⁶⁰ 同註 58。

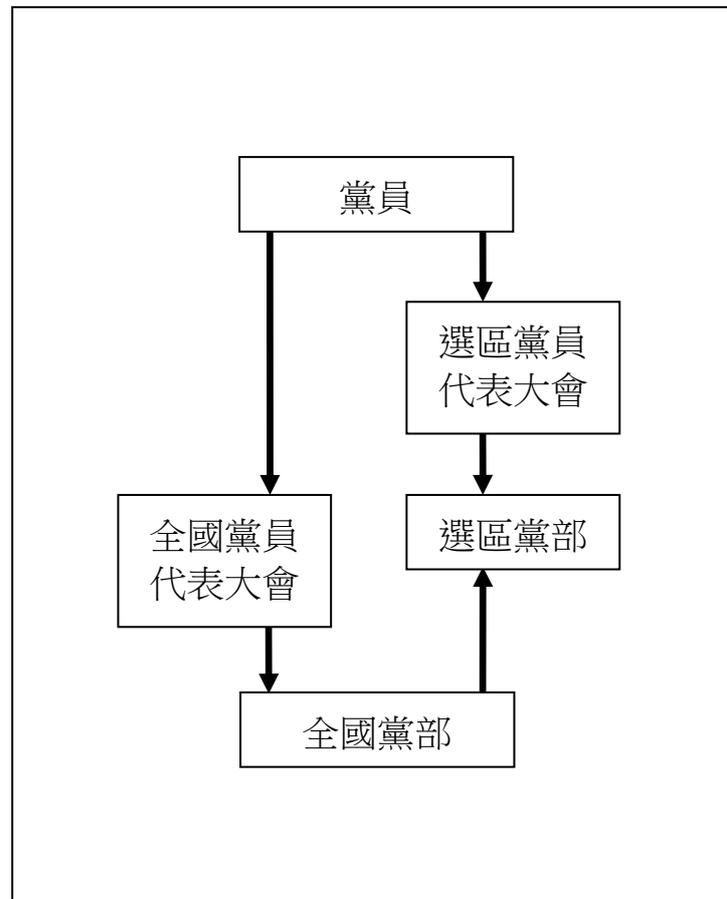


圖 2-2：群眾黨黨中央、選區政黨菁英與選民之關係

資料來源：作者自行繪製

群眾黨是極化社會的產物，其所訴求的是特定社會群體成員的利益，亦以這些社會群體的成員為動員對象。由於社會尖銳對立，各群體間壁壘分明，群眾黨不可能以「非我族類」者為政治訴求與動員對象。但當第二次世界大戰後的經濟與社會變遷使傳統支持者流失，部分群眾黨不得不尋求新興的中間選民的支持，但此種向普涵性政黨轉進的發展也必然造成政黨組織的改變。

普涵性政黨為爭取中間選民的支持，就必須淡化意識型態立場，但此也必然遭到原群眾政黨時期黨員的反對，使政黨與黨員

間出現緊張關係。為了減少阻力，普涵性政黨乃以降低黨員影響力與提高政黨領袖權力為原則來改革組織。在普涵性政黨中，政黨領導人不再由黨員選出，而是由政黨領導階層選舉繼任的政黨領袖；黨員在決定政黨提供公職候選人上的權力也被大幅削弱。而由於新中產階級選民鮮少加入政黨，普涵性政黨若仍如群眾黨時期一樣大量招募黨員，入黨的大多仍只會是立場鮮明的意識型態選民，反會加深黨員與政黨間的矛盾。故普涵性政黨不再熱中於吸納黨員，黨員數目因而停滯不前。在此情形下，黨員繳納的黨費也不再成為政黨主要的財政來源，政黨轉而依賴國家補助。

61

然而，由於政黨轉型只能在既有政黨的結構基礎上進行，而這些原有的結構會制約轉型的方向與可能性，因此群眾黨向普涵性政黨的轉型不一定會發生，縱然發生也不一定成功。蓋中間選民並無長期穩定的政黨認同，普涵性政黨要能在選舉中獲勝，仍需依賴群眾黨時期的忠誠選民繼續支持。⁶²這些忠誠選民對政黨新發展方向的态度，將相當程度地決定政黨轉型的成敗。是以雖然在理論上所有的群眾黨都有轉向普涵性政黨的可能，但由於大型政黨的選民規模使其較有可能在轉型後仍能擁有基本生存必需的忠誠選民數，因此實際上大型政黨順利轉型的空間遠大於小型政黨。⁶³

1970年代社會經濟結構的持續變遷，使中間選民越來越多，擁有穩定政黨認同的選民則越來越少。面對此種趨勢，政黨與政治人物越來越依賴電子媒體，以之為對中間選民進行訴求的工

⁶¹ Kirchheimer, *op. cit.*.

⁶² Maor, *op. cit.*, pp. 109-110.

⁶³ Smith, Gordon, 1989, 'Core Persistence: Change and the "people's Party"', *West European Politics*, Vol. 12, No. 4, pp. 157-168.

具。影音政治的日漸成形，使政黨對國家補助及公營媒體的依賴急速增高。相對之下，黨員對政黨的重要性則快速降低，不僅其繳納的黨費對政黨的財政貢獻越來越低，其鮮明的意識型態立場也日益成為政黨爭取中間選民的阻礙。在此情形下出現的卡特爾政黨，遂在組織上表現出政黨與黨員的緊張關係。

在政黨與黨員的關係上，卡特爾政黨完全翻轉了群眾黨的模式：黨員不再是政黨運作的主角，其原有角色改由少數的政黨菁英、政黨行政官僚與技術專家擔綱。政黨不再依賴忠誠選民來獲取選戰勝利，也無招募黨員的需要。但黨員依舊存在，只是他們已從政黨活動的主體異化成政黨的資源：他們或被動員以支持政黨與政黨領導人的政策，或在政黨內的鬥爭中被動員以支持或反對政黨領導人。黨員再也不是政黨菁英權力正當性的來源，而只是合法化政黨菁英權力的工具。因此，在卡特爾政黨中，縱然在組織形貌上政黨領導人與公職候選人的提名仍由黨員決定，但這也只是表象，實質上黨員只是政黨造勢的工具。

第三節 影響政黨提名制度形貌的因素

在民主國家中，政黨與其他的利益團體最大的不同之處，在於其會提名候選人參選政府公職。但在相同的目的之下，政黨提名制度卻呈現驚人的多樣性。在Michael Gallagher以中央集權(centralization)程度為標的對各民主國家政黨提名制度做的研究中，即認為民主國家的政黨提名制度可分為七種類型：(一)由黨魁一人決定，如過去日本的公明黨；(二)由全國性派系的領袖協商決定，如日本的自民黨；(三)由特定利益團體扮演重要決策角色，如以教會支持者為基礎組成的比利時基民黨與義大利基民

黨；(四)由中央黨部參酌地方黨部的建議而決定，如法國的共和聯盟；(五)由選區黨部的幹部或黨代表決定，如英國的保守黨與工黨，而這也是民主國家中政黨最常採的提名方式；(六)由黨員投票決定（黨員初選），如英國的自由黨與 1978 年後芬蘭所有的政黨；(七)由公民初選決定，如美國採開放式初選(open primary)的州。⁶⁴換言之，各民主國家政黨提名制度差異甚大，甚至在同一個國家內亦有不同。⁶⁵

政黨間提名制度的差異，顯示每個政黨在建構提名制度時的考量原則有極大的不同。Pippa Norris與Joni Levenduski認為，每個政黨在建構提名制度時，經常會考慮到的標準有四：第一，提名制度是否符合民主的要求，即在提名過程中選區的黨部與黨員是否能參與提名過程；第二，提名制度是否達到公平性的要求，亦即提名制度是否對所有欲參選者與黨員都是公平的；第三，是否具有效率，即提名制度的設計是否能迅速產生被提名人；第四，是否能產生有效的結果，也就是產生的被提名人是否能在選舉中達到政黨的目標。⁶⁶但這四項標準卻有矛盾之處，如民主的要求即經常與效率的要求衝突。⁶⁷換言之，難以有一放諸四海而皆準的唯一依據，也因此，不可能有一「最佳」的提名制度建構標準。事實上，每個政黨的提名制度都是獨特的。

政黨提名制度的獨特性，來自於每個政黨所處的內外環境因素有同有異，使得每個政黨在回應環境要求而制度化提名時的選擇也不一樣。甚至，當政黨隨著社會變遷而調整發展策略時，就

⁶⁴ Michael Gallagher and Michael Marsh, eds., 1988, *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Seceret Garden of politics*. London: Sage, pp. 236-245.

⁶⁵ 同註 6，頁 130。

⁶⁶ Pippa Norris and Joni Levenduski, 1995, *Political Recruitment: Gender, Race, and Class in the British Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 3.

⁶⁷ 同註 6，頁 131。

可能因而牽動提名制度而使之產生改變。這使得提名制度類型學的發展成為一高難度的工作。

一個政黨究竟以何標準來設計其提名制度，事實上與其政黨的種種內外環境因素有關。在外部因素上，憲政體制、選舉制度、中央與地方關係、與其他特定的政治及社會因素，都可能在政黨選擇提名方式時造成影響。在政黨內部因素上，政黨建構提名制度的時機、政黨的政治目標、社會支持基礎、政黨組織的權力關係、以及政黨內各政治勢力間的鬥爭關係，也都可能影響政黨提名制度的設計。

在憲政體制方面，一個國家的憲政體制是總統制或內閣制，往往會影響政黨的提名制度。⁶⁸在內閣制國家，行政權的存續端視其是否能得到議會多數的支持，在政黨政治出現後，此議會多數即為議會多數黨或多數政黨聯盟，因此議會多數黨或多數政黨聯盟的黨紀就攸關內閣的穩定與否。在此情形下，內閣制國家中政黨的提名制度設計會較具中央集權的精神。至於具備二元民主正當性特色的總統制，國會多數的支持與否不會影響行政權的存續，因而不容易出現一中央集權化的主要政黨，也因此其主要政黨的提名制度易有分權的趨勢。

就選舉制度言，跨國的比較研究指出，一般來說，在採政黨比例代表制的國家中，其政黨提名制度的設計會比較著重在要能凸顯提名人選的客觀特質（如性別、年齡、種族）。⁶⁹蓋一個國家之所以採政黨比例代表選制，通常是因為該國存在著明顯而激烈的社會分歧，政黨做為社會分歧的產物，必須要能反映相同社會

⁶⁸ Epstein, *supra note 48*, pp. 31-34.

⁶⁹ *Ibid.*, pp. 258-260.

分歧選民的利益，此使得政黨的提名制度設計必須要著重於能凸顯被提名人的客觀特質。而在政黨比例代表制中，選民投票的對象是整個政黨名單而非個別候選人，政黨雖不可能提名與其代表的社會利益立場不同的候選人，但也必須使提名名單盡可能地反映同一社會利益群體內的結構，才可能盡可能地動員所有潛在的支持者。

進而言之，實施單一選區相對多數決制的國家中的政黨提名制度，之所以不如政黨比例代表制國家中的政黨提名制度那麼強調凸顯被提名人的客觀特質，亦與選制有關。單一選區相對多數決制中選民的投票對象是個別候選人而非政黨，⁷⁰使得許多選民在投票時會以候選人認同為主要依據。而選民之所以會對個別候選人產生認同，除針對候選人的客觀特質外，更有可能是針對候選人個人的主觀特質，其包括了對候選人整體形象（如學歷、經歷、家世、社會聲望等）的認同以及與候選人之間的社會關係（尤其是初級團體關係）。因此，在設計提名制度時，難以偏重被提名人的客觀特質。加上當選者只有一人，政黨若欲增高其提名人當選的可能性，就必須避免過度強調候選人的客觀特質。

至於我國曾長期採用的複數選區單記不可讓渡選制，由於候選人只要能獲得一定比例的選票即可當選，且其競爭者是政治理念相近或社會關係重疊的其他候選人，因此政黨如何題名「適當」的人選，亦即在提名的數額與提名人選的搭配上如何能使席次極大化，就至為重要。⁷¹而既然只要獲得一定比例的選民支持即可當選，提名制度的設計如何能讓未被提名者接受而不會違紀參選，遂成為必須考量的重點。

⁷⁰ 雷競璇，1989，《選舉制度》。台北：洞察，頁 132-133。

⁷¹ 同註 6，頁 134、141。

在中央與地方關係方面，跨國的研究指出，聯邦制(federation)國家的政黨提名制度通常較傾向分權，即選區黨部或選區黨員比較能夠參與提名過程，甚至是主導提名，而單一制(unitary)國家的政黨提名制度則通常較傾向中央集權；但在聯邦制的印度，國大黨的提名制度卻是高度中央集權的，在單一制的英國，保守黨與工黨的提名卻是由選區擔綱。⁷²因此，與其說是憲法體制上的中央與地方關係會影響政黨提名制度，毋寧說是政治上的中央與地方關係會影響政黨提名制度。

除此之外，一個政黨在建構提名制度時所面臨的特定政治與社會因素，也可能影響提名制度的選擇。當政黨建構提名制度時正是該國開始開展民主化之時，原先的反對派（黨）為凸顯其與執政黨的差異，就有可能採取分權程度較高的提名制度。而一旦這個反對黨因建構民主化程度較高的提名制度而在選舉中受益後，就有可能影響其他政黨跟進。本論文前已述及，歐美各國的幹部黨在 20 世紀紛紛轉型為群眾黨。

然而，雖說絕大多數民主國家的政黨以在選舉中獲勝取得政權為主要目標，因此有可能以採取分權程度較高的提名制度以塑造民主形象，來達到爭取選票的目的，但仍有部分政黨以實現其堅持的政治理念為首要目標。如果一個政黨是屬於使命型政黨(missionary party)，參加選舉的目的在宣傳其堅持的政治理念，以期最終達到使社會多數人民支持其政治理念的目的，而非在選舉中改變自己的政治信念而爭取那些原本立場不同的選民的支持。⁷³則其不太可能選擇一高度分權的提名制度，蓋若如此做就可能

⁷² Gallagher and Marsh, *supra* note 64, pp. 257-258.

⁷³ Ranney, *supra* note 16, p. 209.

導致提名與政黨基本理念相去甚遠的候選人。換言之，雖然外部環境因素可能對政黨提名制度造成影響，然其影響的形成尚須透過政黨內部因素的作用。因此，政黨發展策略在型塑政黨提名制度上扮演的角色相當重要。

另一與政黨的政治目標相近的因素為政黨的社會支持基礎。若政黨的主要社會支持基礎來自於特定的社會群體，則此社會群體將對政黨提名人選的決定有高度的影響力，甚至在提名制度中佔有正式的地位，而此正是許多群眾黨的狀況。若政黨為普涵性政黨，社會支持基礎來自許多立場並非完全一致的社會群體，則單一社會群體將難以主導提名；而當政黨是卡特爾政黨，社會支持基礎呈現高度多元分散的情況時，政黨提名制度也就越分權，其極端便是美國民主、共和兩黨的公民初選制度。而既然不同的政黨模式會使政黨提名制度有所不同，則當政黨發展策略改變時，政黨提名制度亦可能隨之變遷。

第三章 民進黨「人頭黨員」的產生背景

第一節 黨外時期發展策略的影響

19世紀西方人民爭取改善社會與經濟不平等的鬥爭，匯聚在政治上的爭取普選權行動，因而促成了幹部黨與群眾黨的出現。但在台灣，政黨發展的歷史結構性因素卻與歐洲不同。在台灣，理論上所有成年人都擁有選舉權，只是不能選舉國會議員。在動員戡亂體制下，中央政府的權力合法性來自一不改選的國會，人民所能選舉的最高民意機關只是台灣省議會，但也因反對力量未完全被拒於議會政治外，暴力革命與街頭運動路線從來就不是反對菁英的主要選擇。這種特殊背景使台灣政黨政治的起點明顯不同於歐洲。在歐洲，各幹部黨間的政治利益或有衝突，卻皆是被拒於選舉管道外而訴求改革的群眾黨的敵人。在台灣，威權統治的國民黨擁有遍及社會各領域的龐大黨員，要求改革的反對者卻是以議會政治上近似幹部黨的組織模式出現在歷史舞台上。

當1949年年中國民黨在內戰中不斷敗退時，其所能控制的土地中，台灣因有海峽屏障而成為國民黨最後的基地。面對氣勢如虹的中共大軍，國民黨不僅亟需美國的支持，也需要台灣人民的支持。然而，在二二八事件後，台灣人民對國民黨有著普遍的不滿，在當時風雨飄搖的島內外局勢中隨時一觸即發。為爭取美國與台灣人民的支持，蔣介石不得被迫重用美國信任的吳國楨擔任台灣省政府主席，並決定任用更多台灣人擔任台灣省政府委員以及在台灣籌開地方自治。⁷⁴然而，隨著1950年6月爆發的韓戰

⁷⁴ 參見：蕭錚，1980，《土地改革五十年：蕭錚回憶錄》。台北：中國地政研究所，頁336。

卻打斷了這個發展，使台灣政治轉撤到建構黨國威權體制的路徑上。在國民黨急速地建立以蔣介石為中心的黨國威權體制之時，卻未中止具有民主化意義的地方自治選舉，反而繼續開辦鄉鎮市級地方選舉與省議員選舉。不過，此並非當時的國民黨真有推動民主自治的意圖，而是在各種相關制度與環境的配合下，地方自治反成了國民黨鞏固威權統治的二元分立統治體制中重要的一環。

所謂的二元分立統治體制（參見圖 3-1），指國民黨在 1949 年後於台灣所建構的一種特殊政治體制。在這種政治體制中，中央政治體系是封閉非民主的，國會不是由人民選出的，連帶地也使人民無法透過選舉來決定誰來執政；地方民意代表（省議員、縣市議員、鄉鎮市民代表）與行政首長（縣市長與鄉鎮市長），則由人民以定期改選的方式選出。換言之，在這種政治體制下，只有地方政治體系會受到民意影響，中央政治體系則完全與民意脫節，不管中央政府的施政再如何不得人心，人民也不能以選票將之替換。⁷⁵

在 1950 年後國民黨所建立的二元分立統治體制中，反對者的政治活動空間被分割、限制在各縣市內，使得台灣的反對政治菁英皆是地方政治菁英，缺乏跨區域的知名度與資源。而由於缺乏資源，這些反對菁英鮮少能在行政首長選舉中獲勝，不得不以各級地方民意代表為主要競選目標。在複數選區單記不可讓渡選舉制度下，只要能在選區中獲得一定比例選民的支持即可能當選，因而使得小地理區域內的社會關係經營成為選戰獲勝利器。此種選舉制度的特殊效用，使得這些出身地方選舉的反對菁英自始即

⁷⁵ 陳陽德，1996.05，〈以二元體制分析中央與地方關係的互動與轉化〉，台中：「總統大選後台灣地區的政治發展」學術研討會，中國政治學會主辦。

以私人情誼為政治經營的主要依據，至於政治理念的強調不僅無益於選舉的獲勝，甚至反因與威權體制直接衝撞而可能造成生命威脅。

1957年第3屆縣市長與省議員選舉時，部分地方反對菁英以研究選務為名籌組「黨外候選人聯誼會」，並在舉辦選務檢討會，會中邀請同樣反對國民黨威權統治的《自由中國》負責人雷震演講，並決議籌組政黨。此乃地方反對菁英與反國民黨的知識菁英首次的結合，也是反對陣營經營社會關係與強調政治理念兩種路線的初步結合嘗試。但1960年雷震被捕入獄後，組織新黨活動即戛然而止，⁷⁶反對菁英仍只能以經營社會關係在二元分立統治體制下掙扎生存。因此，當1970年代反對政治菁英開始了最終發展成民進黨的黨外運動時，就是在一個權力分散與重視私人社會關係經營的既存基礎上出發。

1969年年底因台北市升格為直轄市而舉行的立委補選中，已經擔任兩任市議員的黃信介，在甫方當選台北市議員的康寧祥輔選下當選立委，成為第一個進入國會殿堂的反對政治菁英。但進一步使反對力量得以擴張與組織化的關鍵因素，卻是政治環境的變遷。1960年代末期，中華民國的聯合國席位保衛戰越來越艱困，使許多知識份子開始對政治現狀不滿，而當時蔣經國為了爭取國際與黨內支持以順利接掌政權，提倡改革以樹立開明形象，遂有張俊宏、許信良等國民黨年輕知識份子主導《大學雜誌》之事。雖然這段政治開放只是短暫的，在蔣經國接班情勢底定後，對不改選的國會的正当性與台灣主權問題提出質疑的《大學雜誌》即遭打壓，但在這短時間內為舒緩社會壓力而決定的自1972年舉

⁷⁶ 陳陽德、謝秉憲，2007，〈地方自治在台灣民主化過程中的作用〉，收於陳陽德、紀俊臣編，《地方民主與治理：陳陽德教授榮退紀念論文集》。台北：時英，頁42。

行增額中央民意代表選舉之決策，卻開始提供反對菁英組織與進入國會的可能性。

1972年的增額立委選舉，康寧祥當選立委，並在選後與黃信介聯手進行黨外陣營的初步組織化。組織化的起點，是1973年以助講推薦的方式協助張俊宏等人組「黨外四人聯合陣線」參選台北市議員。到1977年的五項公職人員選舉時，康黃兩人又聯手做跨區域的助選，此使兩人儼然成為當時反對菁英中的領導人。而在該年的選舉中，由於蔣經國消滅地方派系政策引起地方派系反彈，以致於許多反對菁英得以當選，⁷⁷ 具公職身份的反對菁英增多，產生使黨外陣營進一步組織化的動力。不過，由於除張俊宏等極少數的特例外，能在選舉中獲勝的反對菁英皆是在地方經營甚久者，故組織化的過程因而必然是在眾多政治菁英地位平等的情形下進行。至於候選人的產生，更是一直採自願方式產生，所謂的推薦雖有鑑別身份的政治作用，卻不具由上而下的提名功能。候選人之能當選，關鍵在其長期經營的社會關係而非政治理念。這種具幹部黨色彩的組織模式雖在1980年代中期開始受到質疑，卻也延續到民進黨建黨為止。

增額中央民意代表選舉的開啟，象徵著國民黨二元分立統治體制的危機，也意味著與「法統」爭議連結的主權問題嚴重化。在此問題背後的「外來政權」爭議開始浮上台面，使反對陣營內發生民主化與本土化兩條路線的爭論。而在1970、1980年代的反對陣營裡，這兩條路線爭議變身為公職選舉路線與街頭運動路線的爭議，深刻地影響著後來民進黨的發展策略選擇問題，並進而形成「人頭黨員」爭議。

⁷⁷ 陳陽德、謝秉憲，同前註文，頁45。

1970 年代的反對運動，一直是以參選公職為主要手段，制度化程度不高的組織化工作亦由黃信介、康寧祥等公職人員主導。其間雖有《台灣政論》、《美麗島》等議會外理念宣傳刊物的創立，但前者存在時間不長，又因主要作者與編輯黃華被捕入獄而不能持續影響力，後者的領導群中則有許多公職人員，是以 1970 年代的反對運動可謂是公職掛帥路線。而在選舉制度的制約影響下，經營個人社會關係是反對菁英最主要的政治工作。

1979 年 12 月 10 日的美麗島事件，成為造成黨外陣營組織開始變遷的關鍵轉捩點。事件發生後，除主張穩健議會政治路線的康寧祥外，當時黨外陣營的領導者被捕一空。1980 年 8 月，國民黨宣布於該年年底恢復前一年因與美國斷交而中止的中央民意代表選舉，康寧祥、主導組織美麗島事件辯護律師團的張德銘與許榮淑、周清玉等受刑人家屬皆投入此次選舉。而該年 2 月發生的林義雄住宅血案，使台灣社會民心激憤，讓康寧祥等人得以順利當選。選戰的勝利，與該年 11 月雷根當選美國總統使國民黨對台美關係的發展產生期待，因而放寬對反對陣營的壓迫以營造國際形象，皆誘使更多的受刑人家屬與美麗島辯護律師投入後續的幾次選舉。如此一來，就產生一批填補權力空隙的新反對菁英。他們大多選自都會地區，有強烈的中產階級色彩，亦以都會中產階級為主要政治訴求對象，在選舉時也較過去出身地方政治的反對菁英更善於運用傳播媒體。所處戰略位置使這些新反對菁英支持議會政治的反對路線，他們的社會階級地位與訴求對象，使他們重視的是在選民心中的聲望形象而非與選民間的私人社會關係。因此，雖然他們仍是幹部黨形式的菁英，卻傾向普涵性政黨的運作模式。而這種傾向，在 1990 年代國會全面改選與省市長民選後就轉為明顯化。

在 1981 年的縣市長與省議員選舉中，由公職反對菁英主導的推薦獲得豐碩成果。⁷⁸此使得推薦權成為掌控資源分配的重要工具，也因而引發質疑。雖然在先前政治文化的遺緒與整體政治實力有限下，推薦運作過程仍高度依賴自願與協調原則，但公職主導推薦確實引起疑慮與批評。提出質疑的主要是議會外黨外雜誌的文字工作者，相對於既得利益的公職反對菁英，這些年輕的文字工作者所提出的訴求更為激進，也更傾向本土化路線的政治理念訴求。他們訴求的對象是具有高度政治意識的理念型群眾，並以這些群眾的支持來向公職反對菁英爭權。其中最顯著也影響最深遠的，就是由《新潮流》發起的「雞兔同籠」批康（寧祥）行動。

年輕的文字工作者的正當性基礎是議會外理念型群眾的支持，因此在黨外陣營進一步組織化的過程中，他們自然而然地採納群眾黨的模式要求組織的嚴密化與黨員初選等黨內民主決策機制。⁷⁹雖然在民進黨成立前的反對陣營環境下，這些訴求成真的可能性不高，但卻是導引出 1988 年與 1989 年黨內民主模式的基礎。

綜合前述，在 1986 年民進黨創黨之前，幹部黨、社會關係型群眾黨、理念型群眾黨與普涵性政黨的基礎其實皆已經存在，只是由於台灣特殊的政治社會環境，使得黨外時期由少數菁英經營私人社會關係的政治運作模式成為主流，並進而導致民進黨以幹部黨的形貌躍上政治舞台。不過，其他政黨發展策略模式基礎的存在，以及民進黨創黨後立即面對的外在環境變遷，卻使新生的民進黨立即面臨轉型的壓力。

⁷⁸ 楊圓娟，2002，《民進黨提名制度的形成與變遷》。台北：台灣大學社會學研究所碩士論文，頁 42。

⁷⁹ 楊圓娟，同前註文，頁 46-56。

第二節 民主轉型與民進黨的變遷

1986年9月28日民進黨的創立，既是台灣政治史發展的必然，亦是個偶然。必然之處，在於黨外時期不絕如縷的組織化工作，早使得組織反對黨成為反對陣營的共識；但由於處於戒嚴高壓統治下，鑑於《自由中國》組織新黨失敗與美麗島事件的慘痛經驗，對於何時組黨與如何組黨一直未有共識，是以民進黨的成立實乃擦槍走火下的結果。對參與組黨的反對政治菁英而言，所希冀的是藉由即將舉行的選舉所帶來的「選舉假期」，逃避國民黨威權政府的逮捕，然後經由選舉當選者延續新生民進黨的香火。也因如此，倉促成立的民進黨，其實只能延續黨外時期少數政治菁英結盟的方式，進一步做低度的組織化，遂使得新生的民進黨只能以幹部黨的形貌出現。

1986年年底選舉的結果對民進黨的存續至為重要，因而民進黨甫方成立便得面臨參選人選問題。從1970年代到1986年民進黨創黨後面對的第一次選舉（第一屆增額立委、國代選舉），反對陣營皆是以推薦的方式推舉候選人。至於推薦人選的產生，則是由反對菁英自主意願產生，亦即只要願意參選者就可被推薦。之所以如此，與當時的政治環境有關。在威權政權高壓統治下，支持反對陣營者皆要面對極強大的政治壓力，更遑論是參與選舉，因此有意願參選者本就極少，也就不容易有紛爭，縱偶有競相參選的情況，亦可透過協調產生候選人。協調的依據通常是政治倫理與地方實力，由於有不團結即可能全盤盡墨的壓力，因而容易進行協調。⁸⁰

⁸⁰ 1981年的宜蘭縣縣長、省議員選舉即是顯例。當時林義雄住宅血案發生不久，反對菁英張川田、游錫堃、陳定南皆欲競逐林義雄去職後留下的省議員職位。在時任增額立委的黃煌雄協調下，由政治資歷較深的張川田、游錫堃競選當選可能性較高的省議員，陳定南則參選在此之前一直

1986年9月28日民進黨成立後，面對該年年底舉行的第一屆增額立委、國代選舉，仍是循黨外時期舊例以推薦方式推出候選人，推薦人選的產生方式亦如以往。之所以仍採推薦而非提名，乃因民進黨的成立實頗匆促，當日反對菁英本是為討論如何以聯合推薦、輔選的方式因應該次選舉，不意卻意外成立政黨。在時間有限與未明組黨行動是否會引致當權者強力鎮壓下，根本無暇進行正式提名作業。

黨外時期幹部黨的遺緒也表現在黨組織的其他面向上。在1986年11月所制訂的黨章中，規定全國黨員代表大會為最高權力機關，由全國黨員代表選出31名中央執行委員，再由中央執行委員互選產生中央常務委員並由中常委中選出一人為黨主席。之所以採取此種組織結構方式，一方面固然是學習國民黨的組織模式，只是與國民黨不同的是，當時的國民黨事實上仍為蔣經國一人威權領導的政黨，其他黨職幹部根本沒有權力，而民進黨的黨主席權力卻要受到相當程度的限制。⁸¹另一方面，也是延續1980年代後康時期黨外菁英集體領導的方式。

這種幹部黨的組織模式也呈現在地方黨部的擴展上。由於黨外時期缺乏一強有力的全國性組織，因而民進黨各地方黨部的成立皆為擴散方式，即由地方政治菁英主導成立地方黨部，再進而與中央黨部結合。此種組織方式，使得自始地方黨部就控制在地方政治菁英手裡，並且相對於中央黨部有極高的自主性。

做為一個衝破黨禁成立的政黨，民進黨對黨員的招募頗為重視，然外在的政治環境使黨員招募不易。民進黨成立之初的1986

為國民黨壟斷的縣長。參見：戴永華，2006.11.6，〈宜蘭經驗 陳定南的金字招牌〉，《聯合新聞網》，網址：http://mag.udn.com/mag/people/storypage.jsp?f_ART_ID=51143。

⁸¹ 黃德福，1992，《民主進步黨與台灣地區政治民主化》。台北：時英，頁48。

年 11 月，全國黨員數只有 1,092 人，而當年年底民進黨在增額立委與國代選舉中的得票率卻分別有 24.78%與 22.21%。黨員人數與所得選票的嚴重不成比例，凸顯了當時民進黨的幹部黨特質，也顯示了在戒嚴體制下民進黨支持者對於入黨成為黨員的疑懼。事實上，初期入黨者除在黨外時期就已經積極參與政治活動的反對菁英外，率多為台獨政治理念強烈者，遂使新生的民進黨雖以幹部黨的形貌出現，但議會選舉路線與街頭運動路線的糾葛卻隱含於中。

1986 年年底民進黨在選舉中的空前勝利，迫使國民黨威權政府不得不承認民進黨，更迫使蔣經國總統不得不正視台灣人民對民主的渴求，而在 1987 年 7 月 15 日宣布解除戒嚴。解嚴象徵著台灣民主轉型的開始，也對新生的民進黨產生轉型的壓力。1987 年 11 月，民進黨黨員數目增加到 5,727 人，成長幅度高達 524%，是民進黨迄今為止黨員成長最速的一年（表 3-1）。而 1987 年 5 月 19 日民進黨發起抗議戒嚴三十八年遊行，再度衝撞戒嚴體制，以及該年 11 月在全國黨員代表大會中通過「人民有主張台灣獨立的自由」決議，皆可顯示此時加入民進黨者應大多為理念型黨員。在黨組織設計為由下而上決策與理念型黨員佔多數的黨員結構下，當解嚴後開始民主化時，外部社會變遷就與民進黨內不絕如縷的黨內民主要求結合，使民進黨展開黨內民主化的工程，其首先表現在 1988 年將黨主席選舉方式由原先的中央執行委員互選，改為由全國黨員代表選舉。

表 3-1：民進黨歷年黨員人數與公職候選人提名方式

年度	選舉類別	黨員數	增加數 (倍數)	提名方式
1986	立委與國代	1,093		推薦

	(12/6)			
1987		5,727	4,634(5.24)	
1988		9,565	3,838(1.67)	
1989	立委、縣市長與 省市 議員(12/2)	15,009	5,444(1.57)	黨員初選
1990		16,532	1,523(1.10)	
1991	國代(12/21)	20,144	3,612(1.22)	區域代表採黨員初選，不分 區代表由中執會投票決定。
1992	立委(12/19)	39,462	19,318(1.96)	黨員初選
1993	縣市長(11/27)	63,995	24,533(1.62)	黨員初選
1994	省市長與議員 (12/3)	79,257	15,262(1.24)	省市長採二階段，各佔 50% ，其中第一階段中黨員投票 與幹部投票各佔 25%，第二 階段選民投票佔 50%。省市 議員提名，黨員投票與幹部 評鑑各佔 50%。
1995	立委(12/2)	84,718	5,461(1.07)	黨員投票與幹部評鑑各佔 50%。
1996	總統與國代 (3/23)	109,252	24,534(1.29)	國代方面，黨員投票與幹部 評鑑各佔 50%。總統方面， 採二階段，各佔 50%，其中 第一階段為黨員投票及幹部 評鑑各佔 25%，第二階段為 選民投票。
1997	縣市長(11/29)	137,968	28,716(1.26)	黨員投票與民意調查各 50%
1998	立委(12/5) 直轄市長與議員	165,399	29,431(1.20)	立委方面，區域立委部分， 黨員投票與民意調查各 50%

	(12/5)			，不分區立委由黨員投票決定。直轄市市長與議員方面，黨員投票與民意調查各佔50%。
1999		200,476	35,077(1.21)	
2000	總統 (3/20)	377,332	176,856(1.88)	黨員投票佔30%，民意調查佔30%。
2001	縣市長與立委 (12/1)	406,611	29,279(1.08)	縣市長採黨員投票佔30%民意調查佔70%方式。區域立委產生方式同縣市長，不分區則由黨員投票決定，原住民立委方面，原住民黨員投票與中執委記名投票各佔50%。
2002	直轄市長與議員 (1/26)	413,361	6,750(1.02)	黨員投票佔30%，民意調查佔70%
2003		508,056	94,695(1.3)	
2004	總統 (3/20) 立委 (12/11)	530,975	22,919(1.45)	總統方面，黨員投票佔30%，民意調查佔70%。立委方面，區域立委部分，黨員投票佔30%，民意調查佔30%；不分區立委分政治組與專家學者組，政治組採黨員投票30%民意調查70%方式產生，專家學者組由提名委員會提出，經中執會通過確定。
2005	國代 (5/14) 縣市長 (12/3)	531,355	380(1.001)	
2006		544,515	13,160(1.02)	

2007		510,669	-33,846(0.94)	
2008	立委 (1/12) 總統 (3/22)	484,889	-25,780(0.95)	

資料來源：作者整理自民進黨中央黨部資料。

1988年民進黨建構初步黨內民主的黨主席選舉制度後，立即又面臨一個對政黨發展關係更密切的制度工程：公職候選人提名制度。從黨外時期的非正式推薦發展成政黨正式提名，其意義不僅僅在於證明民進黨已經是一個正式的政黨，更在於進一步制度化資源的分配。1980年代初期的經驗已經證明，擁有反對政治菁英集體推薦的候選人，確實能在複數選區制度下相對有效地吸納以政治理念認同為投票時優先考量依據的選民。當黨外陣營進一步組成民進黨時，是否得到政黨認可對爭取理念型選民的影響只會更大。而1989年時民進黨所建構的提名制度，係由地方自主協調產生提名人選，無法達成協議時，由選區黨員投票決定；黨部於必要時得徵召候選人參選，被徵召之候選人，須經投票黨員二分之一以上之同意。⁸²換言之，仍沿用黨外時期的地方自主原則，先由有意參選的政治菁英進行協調，只是若無法達成協議再由黨員投票決定。但是否獲得提名之間巨大的利益落差與參選公職的政治風險大幅下降下，協調的需要性並不高，困難度也有增無減。在此情形下，事實上民進黨的公職提名已經可以說是以黨員初選為主。

1989年的提名制度事實上是在既往的制度基礎上變遷而來，因而既存的歷史與制度因素在提名制度建構上扮演重要角色。就歷史遺緒對制度建構與變遷的影響言，1970年代與1980年代的黨外公職候選人產生方式，係受當時台灣政治環境影響所

⁸² 同註6，頁158。

致，而其到 1989 年時並無根本性的改變。民進黨的成立實為當時反對菁英的大集合，除了共有的反對國民黨威權政權外，這些反對菁英的政治理念、政治利益分歧頗大。⁸³在此情形下，若要建立一中央集權化的提名制度，勢必導致黨內的分歧立即激烈化，在外有國民黨此一佔絕對優勢的競爭者時，民進黨菁英意識到若不能團結則可能造成所有人都蒙受重大利益損失，因此一開始就放棄了建構中央集權化提名制度的可能。而既然 1988 年已經採取了黨主席由全國黨員代表投票選出的制度，則問題就只在於是否進一步深化黨內民主色彩。

第三節 黨內民主與「人頭黨員」的產生

在仿照黨主席選舉制度或進一步民主化而由黨員選舉上，外在社會變遷與政治制度因素再次發揮作用。首先，1988 年 1 月蔣經國逝世後，國民黨開始進入多頭領導與黨內鬥爭時期，為因應解嚴後社會急速增高的民主呼聲，國民黨中央開始籌畫改革提名制度，將提名制度由過往的黨中央威權強人一手掌控改為黨員投票。雖然在國民黨的制度設計中黨中央仍掌控最終決定權，⁸⁴但在經過數十年的威權統治後，此舉不能不說具有劃時代的重要意義。面對國民黨的提名制度改革，訴求民主的民進黨必然要選擇一較國民黨更為民主的提名制度，⁸⁵因而民進黨的選項其實極有

⁸³ 例如在對後來民進黨的發展影響甚大之統獨爭議上，費希平、傅正、林正杰、朱高正等人就與其他人有明顯相左的主張。

⁸⁴ 在國民黨的提名制度中，黨員投票只是黨中央決定提名時的主要依據，因而黨中央不一定會提名初選獲勝者為候選人。以該年的立委選舉為例，國民黨所提名的候選人名單與初選結果相符者為 84.2%。參見：周祖誠，1993.4，〈國民黨初選制度的效應〉，《理論與政策》，第 7 卷，第 2 期，頁 41。

⁸⁵ 吳重禮認為，由於國民黨在決定採取黨員初選的提名制度後亦鼓勵其他政黨仿效之，因而民進黨跟進採相同的制度。參見：吳重禮，前揭註 18 書，頁 84。然本文認為此種論點無異於認為民進黨是因國民黨的鼓勵才採取黨員初選制度，但實況卻非如此，一來以兩黨間之競爭關係，民進黨只會希望建構一較國民黨更能符合社會期望而能使其獲取更多席次的制度，根本不可能因國民黨的「鼓勵」而採取某種特定的制度，二來自黨外時期開始，反對陣營的「推薦」人選產生方是就是高度分權的，而與同時期國民黨的高度中央集權相反。因此，雖然兩黨在同時期

限。當時的民進黨資源嚴重匱乏，極有限的黨費收入根本不足以因應黨組織運作的需求，要賴黨主席、財務長四出募款甚至自掏腰包才能發給黨工薪資與黨部房屋租金，遑論是舉辦要耗費大量資源的美式公民初選，加上舉辦公民初選有可能使國民黨動員選民參加投票而主導民進黨的提名，因而黨員初選成為建構提名制度時的必然選項。

再者，當時民意代表選舉所採的複數選區單記不可讓渡制選制，使得候選人的聲望形象與社會關係成為主導選舉成敗的關鍵性因素。⁸⁶民進黨既然以爭取席次極大化為參選目標，⁸⁷則在勝選的考量下，就不能不在提名制度設計上遷就地方。

外部因素塑造了建立黨員初選制度的條件，內部政治勢力間的折衝與利益考量又強化了條件。1988年10月後新潮流系失去黨中央的主導權，⁸⁸而各地方黨部又大多為泛美麗島系所掌控，因而黨中央決定、黨員代表選出與選區黨部決定等提名方式，皆對新潮流系不利。新潮流系的最佳選擇，只有堅持落實黨內民主由黨員初選決定。而在泛美麗島系方面，既然其成員多是在地方擁有豐沛人脈者，要將支持者轉化為黨員的難度不高，且在黨員與參加初選者有直接私人情誼關係下，動員力應能達到相當程度。故雖黃信介等黨中央領導菁英對黨員初選制度的信任程度不

採取了類似的提名制度，只能說是在相同的社會環境下相互競爭的結果，事實上從國民黨的黨員初選制度是形式大於實質，黨中央仍掌控最終的提名決定權，就可看出兩黨提名制度的關係絕非如吳重禮所言。

⁸⁶ 謝秉憲、陳建仁，2005.11，〈國會制度改革對政黨體系的影響之蠡測—以臺中縣為例〉，《法政學報》，第19期，頁229-276。

⁸⁷ 雖然在民進黨成立前黨外陣營有「議會路線/街頭運動路線」（雞兔同籠）的爭議，但縱然是黨外時期主張街頭運動路線的新潮流系，也在1991年接受選舉路線。參見：郭政亮，前揭書，頁40。

⁸⁸ 1988年10月的全國黨員代表大會中，新潮流系在31席中央執行委員中只獲得9席，在11席中央常務委員中只獲得2席，而與之對峙的泛美麗島系卻獲得15席中執委與5席中常委。參見：黃德福，前揭書，頁80-81。

高，⁸⁹卻仍接受此制度。

黨員初選提名制度的建立，顯示民進黨再由幹部黨往群眾黨轉型的軌跡上更進一步。不過，與歐洲建立在尖銳社會分歧與政治理念認同上的群眾黨不同，民進黨的群眾黨模式卻是同時在理念認同與社會關係認同兩面向上吸收黨員，此使得民進黨在群眾黨的發展策略下隱含著內在的強烈衝突。而民進黨之所以會有此內在矛盾，又實肇因於 1970 年代以降的結構。若將民進黨的發展置放於台灣社會變遷脈絡中，則民進黨在台灣民主轉型期走向群眾黨並建構黨內民主制度，實是路徑依循下的必然。

進而言之，民進黨黨內民主機制的建立，尤其是黨員初選提名制度的建構，迫使政治菁英必須招募黨員；而既然在台灣的制度與文化情境下，社會關係認同在政治運作上佔有極重要地位，則「人頭黨員」的出現遂難避免。也因此，當其他政黨跟進亦採黨內民主機制時，也隨之發生「人頭黨員」爭議。⁹⁰

⁸⁹ 楊圓娟，前揭註文，頁 72-73。

⁹⁰ 在國民黨也採取黨員初選制度後，人頭黨員問題也成為爭議。參見：李鴻典，2007.5.4，〈國民黨立委初選 反彈聲轟隆響〉，《新台灣新聞週刊》，第 580 期，見「新台灣新聞週刊網站」，網址：<http://www.newtaiwan.com.tw/bulletinview.jsp?bulletinid=69609>。因此，人頭黨員源自於黨員初選制度，並非民進黨特有之現象。

第四章 社會變遷與「人頭黨員」爭議

第一節 兩種群眾黨路線的爭議

在西方政黨發展過程中，雖然為回應外部社會變遷會採取不同的政黨發展策略，但由於制度慣性使然，政黨處於特定政黨發展策略模式中的時間通常頗長。但在我國的民進黨，卻是在方剛建黨後立即面臨轉型的壓力。1986年9月28日民進黨的創黨，實係當時反對菁英意圖利用「選舉假期」突破黨禁，並希冀能在該年年底的增額中央民意代表選舉中有所斬獲以迫使國民黨威權政府承認民進黨。而在民進黨於選舉中獲得空前豐碩的成果後，蔣經國總統迫於社會民意，不僅未取締民進黨，反在1987年7月15日宣布解除戒嚴，開始民主轉型。而此又對標榜民主的民進黨形成壓力，迫使民進黨必須展現領導民主改革的形象而進行政黨轉型。1988年的全國黨員代表選舉黨主席與1989年黨員初選公職候選人提名制度的建構，即是政黨轉型的展現。但民進黨之所以由幹部黨向群眾黨轉型，實乃各種環境因素制約作用下的結果。首先，由於政治實力仍與國民黨有相當的差距，雖然1989年時擔任民進黨秘書長張俊宏提出「以地方包圍中央」戰略，主張經由獲取多數地方政權而達成使國民黨中央政權實質空洞化，⁹¹，但此時期民進黨參與選舉時的主要目標是民意代表而非行政首長。在台灣民意代表選舉的複數選區單記不可讓渡制下，爭取少數政治理念認同或社會關係認同選民的支持是選舉獲勝的利器，而這使得民進黨由幹部黨轉型為普涵性政黨的可能性不高。再者，更重要的，雖然已經解嚴，但動員戡亂體制仍存，縱然民

⁹¹參見：張俊宏，1989，《到執政之路：「地方包圍中央」的理論與實踐》。台北：南方。

進黨能在增額中央民意代表選舉與地方行政首長選舉中席捲全局，仍無法以選舉達到推翻國民黨威權政權的目的。因此，在議會外動員社會力壓迫國民黨放棄「法統」全面民主化，就有其必要，而此必然需要一能高度與經常地動員群眾的黨組織機器。也因此，轉型為群眾黨成為當時民進黨的必然選擇。

然而，台灣既存的政社會環境使民進黨的群眾黨面貌頗為奇特，不僅有西歐式理念型群眾黨的面貌，也有一種台灣特有的重視社會關係經營的面貌。而這兩種本質上不同的群眾黨發展模式相互衝突，也因而產生「人頭黨員」的爭議。

兩種群眾黨發展模式的爭鬥，實為 1980 年代初期議會選舉路線與街頭運動路線之爭的延續與轉化（參見圖 4-1）。議會選舉路線主張透過選舉推翻國民黨統治，但既然要參加選舉，就隱含著某種程度上承認現行政治體制。對選舉路線者而言，1947 年於中國大陸制訂的中華民國憲法固然不應強行套用於台灣，但既然要以和平手段實現民主，則對現行政治體制做部分的容忍是必要的。但對許多堅持台獨理念者而言，所謂的中華民國純粹是個外來殖民政權，根本不應加以任何的承認，更況縱然能在選舉中獲得全勝，亦無法改變荒謬的二元分立統治體制，所以議會政治的改革路線只是個幻夢，唯有大規模的街頭運動，才能給予威權統治者壓力，迫其結束威權統治。參與選舉的目的應只是利用選舉做政治宣傳，而不可能以之來推翻國民黨威權統治。

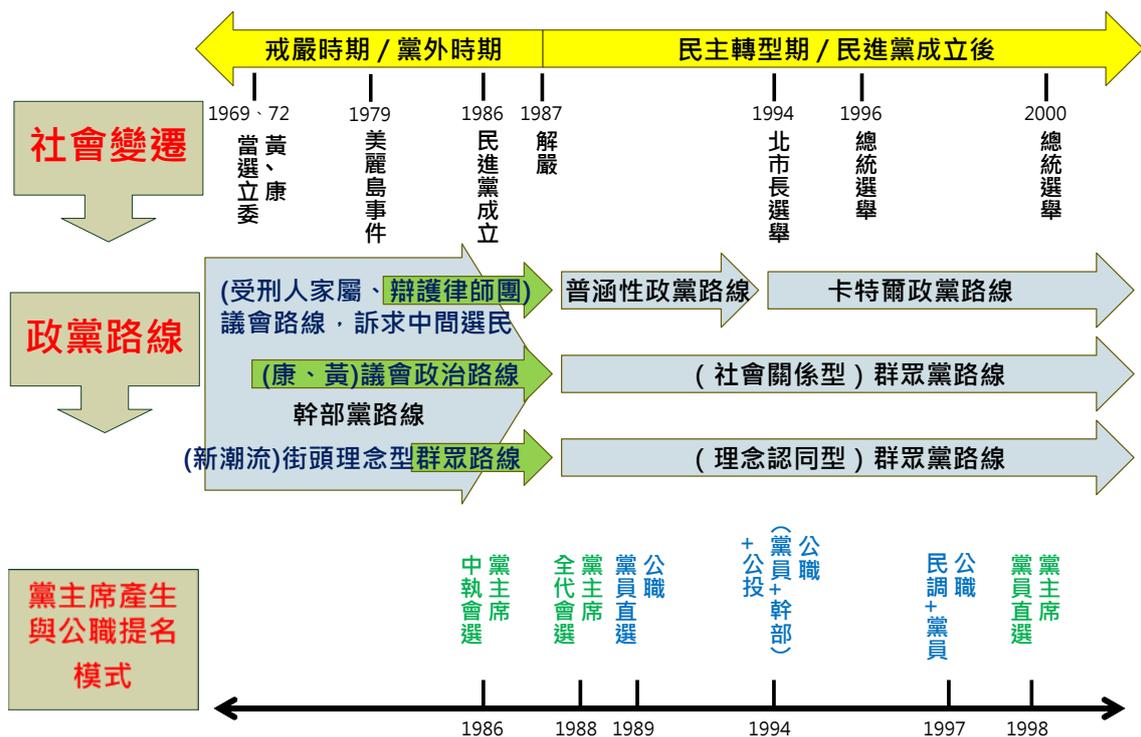


圖 4-1：社會變遷與民進黨發展策略變遷

資料來源：作者自行繪製。

若就台灣政治發展史言，議會選舉路線與街頭運動路線皆有其一定的作用與貢獻，然這兩種全然對立的政治思維卻難以同時優先，使兩者間必然要有矛盾。加上蔣經國逝世後李登輝在接班過程中的政敵皆為外省籍政客，使台灣社會的「本土化/反本土化」社會分歧的尖銳化，益使得民進黨內兩條路線的衝突激化。在群眾黨黨內民主機制下，為了爭奪黨領導權，兩造雙方都必須得到相當程度黨員的支持。尤其在 1992 年國會全面改選後，大量中央民意代表職位的出現更誘使許多人投入選舉，為了爭取提名亦要爭取黨員支持。如此一來，招募黨員成了全黨不約而同的行動。其優點是使民進黨的黨原數目迅速增加，由表 3-1 即可看出，除了 1987 年高達 524% 的驚人成長外，1988 年的黨員數目增加幅度為 167%，1989 年為 157%，1990 年為 110%，1991 年為 122%，

1992年為196%，1993年為162%，除1990年外，皆是民進黨歷史上黨員數目增加幅度名列前茅的年度。而這些在台灣民主轉型初期加入民進黨的黨員，除有政治理念認同的理念型黨員外，更多的是因與政治菁英私人情誼而入黨的「人頭黨員」。

然而，自始「人頭黨員」的出現就存在著爭議。對於民進黨內的理念型菁英與黨員而言，重視社會關係的政治經營方式是舊時代國民黨威權統治的遺毒，是要被改革的對象。諷刺的是，當許多政治菁英紛紛投向理念型黨員的懷抱時，曾經長期被外界視為捍衛台獨政治理念最力的新潮流系，卻在1990年代漸漸淡化政治理念色彩。而且，對於民進黨應朝向更鮮明的理念型群眾黨發展的策略，其實早在國會全面改選後就遭到新的政黨發展策略的挑戰。只是，由於理念型黨員積極捍衛政治理念的性格，使理念型群眾黨的發展策略持續地受到相當程度的支持。

第二節 民主轉型期「人頭黨員」的效用

雖然「人頭黨員」自始就受到主張理念型群眾黨路線者的批評，但在民主轉型期的特殊環境下，「人頭黨員」事實上仍有其一定程度的效用。首先，在Gabriel A. Almond與Sidney Verba的開創性研究中，指出了政治文化與民主發展的關係：一個威權政治下的政治文化是臣屬的(subject)政治文化，而在民主轉型過程中，其政治文化中也必須加入參與(participant)的元素，變成臣屬—參與的政治文化。⁹²形成特定政治文化的因素可能有政治社會化、社群的歷史經驗、個人的生活經驗與政府的作為等，⁹³其中政治社

⁹² Gabriel A. Almond and Sidney Verba, 1963, *The Civic Culture*. Princeton, NJ: Princeton University Press, pp. 12-26.

⁹³ Walter A. Rosenbaum, 1975, *Political Culture*. New York: Praeger, pp. 12-21.

會化是促成政治文化變遷的關鍵性因素。⁹⁴政治社會化的管道是多元的，一般而言，家庭、學校、同儕團體與大眾傳播媒體都是進行政治社會化的重要場域。⁹⁵而民進黨的「人頭黨員」亦有如是的功能。

前已述及，「人頭黨員」與理念型黨員不同，後者是因認同民進黨的政治理念才加入民進黨的，前者則是因在社會關係上認同特定政治人物才入黨的。因此，理念型黨員自始就對政治有著高度參與的熱誠，而「人頭黨員」則多是原本不關心政治或是屬於臣屬政治文化的。在威權政治時期，這些後來成為「人頭黨員」者大多對政治持冷漠疏離或低度參與的態度，選舉時投票已經是其所能展現的最強度政治參與，遑論是加入政治團體（黨外）。解嚴後，黨禁雖開，白色恐怖的陰影卻難就此完全消除，許多人對積極參與政治仍有疑懼。他們或許會相信有較親密社會關係的政治人物，卻不相信整個政治體系。但當他們成為民進黨黨員後，在心理意識上會開始注意政治訊息（尤其是與民進黨和招募其入黨者有關的訊息），為了使其認同的政治人物能夠當選，他們也會開始替這個政治人物招募新黨員與拉票，因而開始積極參與政治。如此一來，「人頭黨員」身份成為一將他們由不關心政治、疏離政治轉變成關心政治的重要關鍵。就個人而言，這種對新身份的認同意識可能最終導致他們進一步積極地投入政治（成為樁腳或參選黨職、公職）；就群體而言，一旦「人頭黨員」增多，政治文化的轉型也隨之增快，最終促成參與政治文化的出現。

再者，為了使招募的「人頭黨員」能在投票時有效的政治動員，政治人物必須在平時就進行一定程度的組織，凝聚「人頭黨

⁹⁴ 江炳倫，2002，《政治文化導論：理論與個案研究》。台北：韋伯，頁95。

⁹⁵ Ranney, *supra note* 20, pp. 58-62.

員」的我群意識。在此組織過程中，不僅要進行各種非政治性的活動，也要進行各種政治知識的傳播與討論。而學者的研究已經指出，政治知識會直接與間接地影響政治參與，在政治討論、閱讀報紙與觀看電視等三種獲取政治知識的途徑中，又以政治討論最為重要。⁹⁶因此，為了組織「人頭黨員」而有的政治討論也可發揮促進民主參與的作用。同時，就另一方面而言，在戒嚴時代的資訊封鎖狀態下，人民只能由威權政府所控制的資訊管道獲得單一、有限甚至是錯誤的政治訊息，解嚴後雖然跳脫此困境，卻又陷入資訊爆炸的新困境，而政治人物為組織「人頭黨員」所進行的政治討論，適正扮演了兩階段流動傳播的作用。雖然經由政治人物解讀詮釋與傳播的政治知識也是片面的，但卻仍有促使資訊來源多元化的作用。

其次，根據Robert D. Putnam的研究，由公共信任所構成的社會資本之高低攸關著政治能否穩定。⁹⁷因此，社會資本越高，民主就越容易發展與穩定。但要從傳統社會著重的私人間信任轉型到民主社會所需要的非私人間信任，其間必須經歷多次的實證經驗，社會成員必須要透過多次的政治實踐，確立政治體系的運行確實是依據一群體成員共同認知的規範。⁹⁸例如Huntington所提民主穩定的雙翻轉(two turn-over)門檻，即是指出當政治體系主要成員都認可並能實踐在選舉失敗後交出政權的民主規範時，民主方能穩定。

對新興民主國家而言，如何在短時間內創造穩定民主所需的

⁹⁶ 傅恆德，2003，《政治文化與政治參與》。台北：韋伯，頁65。

⁹⁷ Robert D. Putnam, 1993, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

⁹⁸ 哈勒芬(David Halpern)指出，社會資本的組成要素有三：社會網絡；群體成員所共享的規範、價值與期待；有助於維持規範與網絡運行的約束力量。參見：David Halpern 著，黃克先、黃惠茹譯，2008，《社會資本》。台北：巨流，頁9。

社會資本乃刻不容緩的議題。然而由於新興民主國家在短時間內所面臨的民主鞏固危機遠比老牌民主國家來得多，其在短時間內累積社會資本的需求壓力也遠高於老牌民主國家，因而若只依賴政府公職的選舉來累積社會資本顯然有所不足。在此之時，政黨以民主分權方式進行的黨職甄補與公職選人提名，就有增益社會資本的作用。

那些原先對於政治體系缺乏信任的「人頭黨員」經由多次的黨員初選，確立了對於民主遊戲規則的信任，同時也經由一次次的實踐將民主遊戲規則內化為對民主的認知。在此過程中，原建立於私人間信任關係上的「人頭黨員」，將逐漸萌發民主穩定所需的非私人間的信任。換言之，在 1980 年代末期與 1990 年代的台灣，民主轉型雖遭遇各種內外嚴酷挑戰卻能持續進行，其中一個重要原因是社會逐漸產生對民主體制信任的社會資本，正是這種社會資本使台灣可以在 2000 年的總統大選後順利進行政權的輪替移轉，並順利渡過之後八年間劇烈的政治衝突；而素來為社會詬病的「人頭黨員」，卻在創造社會資本上擔綱了一定的角色。

第三節 黨意民意之爭與「人頭黨員」爭議

理念型群眾黨發展策略雖對民主轉型期的群眾黨發展方向有所批判，但基本上其仍堅持黨內民主制度，真正挑戰黨內民主概念的，則是 1994 年省市長民選後日益興盛的普涵性政黨發展策略。1990 年代台灣經濟成長導致中產階級大量出現，進而促使中間選民數量急速增加，此又以都會地區最為明顯。為了在選舉中獲勝，許多民進黨政治菁英越來越重視中間選民。特別是欲參選行政首長者，在選舉制度結構性影響下更為重視中間選民。他們淡化政治理念的訴求，轉而重視涵蓋選民階層面較廣的公共政

策。由於這些行政首長掌握豐沛的行政資源，自然而然地在民進黨內形成一股無可忽視的力量，也形成了要求民進黨轉形成普涵性政黨的壓力。普涵性政黨發展策略的競爭對手正是群眾黨發展策略，無論是理念型群眾黨或重視私人情誼的社會關係型群眾黨，都被支持普涵性政黨發展策略者視為是以偏狹的「黨意」凌駕於「民意」之上，因而是民主的。而由於普涵性政黨發展策略受到相當程度的選民與許多學者專家的支持，遂有其在社會上的正當性。

從 1994 年台北市市長選舉開始，選戰中媒體包裝與候選人個人群眾魅力的重要性開始凸顯，到 2000 年總統選舉時，卡特爾政黨模式已經隱然浮現。而與普涵性政黨發展策略一樣，民進黨內重視媒體操作包裝的政治菁英，亦視群眾黨發展策略為敵手而加以無情的批判。

自 1990 年代起，民主轉型期民進黨的群眾黨發展模式即遭到來自多方面的挑戰，此使其強調的黨內民主反成為被批判的對象。但短時間內多種政黨發展策略同時出現的結果，便造成民進黨在 1990 年代起黨發展策略的搖擺不定，也造成其在組織制度改革上的困境。

1990 年代民進黨發展策略搖擺不定的窘境，也使其政黨組織遭遇被迫多次改革卻無法確定改革方向的困境。不過，由於組織關係對象的不同，黨主席產生方式與公職候選人提名制度在變遷上也有所不同。

在政黨內部組織面向上的黨主席選舉制度，由於與一般選民無直接聯繫關係，因此較不會受到普涵性政黨發展策略與卡特爾

政黨發展策略的影響，自始其爭議就集中在是採全國黨員代表選舉的方式或黨員直選方式，只有在陳水扁當選總統後所發生的總統是否兼任黨主席問題上，才隱含政黨發展策略衝突。

前已述及，民進黨從 1988 年開始由幹部黨向群眾黨轉型，其具體表現在黨主席選舉方式由先前的中執委選舉黨主席，變為由全國黨員代表選舉黨主席。隔年黨員初選提名制度的建立，又強化了往群眾黨黨內民主組織機制發展的趨勢。在純政黨內部組織面向的黨主席選舉方式上，這種方式一直持續到 1998 年第八屆黨主席選舉時，才改採黨員直選黨主席的方式，並延續使用至今。這其間只有 2002 年與 2004 年改由時任總統的陳水扁兼任，但陳水扁在 2004 年 7 月就任第十一屆黨主席後，旋即在次年 1 月辭職，而由蘇貞昌以黨員直選方式在補選中當選黨主席。

1998 年黨主席選舉方式的改變，乃 1996 年總統選舉與民進黨內權力鬥爭交織下的產物。1996 年的總統直接選舉，李登輝以過半數的得票當選，而強調台獨理念的民進黨候選人彭明敏則以慘敗收場，顯示李登輝得到大量過去傾向民進黨的選票。面對生存空間被擠壓的危機，民進黨只能選擇樹立更民主的形象來因應。而當年 6 月的黨主席選舉，同為泛美麗島系的許信良、張俊宏爭選黨主席，不僅使泛美麗島系分裂，也重創了民進黨的形象。在此情形下，民進黨在 1997 年的全國黨員代表大會中通過將黨主席產生方式改為黨員直選，就有挽救民主形象的作用。

2002 年陳水扁兼任黨主席，事實上隱含了兩種政黨發展策略的衝突。在民進黨內的公職菁英中，陳水扁是少數相對上較不關心與參與黨務者。自 1994 年當選台北市市長後，陳水扁即循著普涵性政黨與卡特爾政黨發展策略，強化其個人在社會一般民眾中

的支持度。2000年當選總統後，陳水扁更挾著龐大行政資源發展個人扈從勢力。相對地，缺乏資源的民進黨中央只能仰其鼻息。因此，2002年陳水扁兼任黨主席以達「黨政同步」，事實上有迫使陳水扁必須與黨內各派系共治的目的。然此種將陳水扁由普涵性政黨與卡特爾政黨模式中的「眾人之上」，拉到群眾黨模式下「眾人之中」的作法，顯然不為其所喜，也才會在2004年連任總統成功後辭去黨主席。

相較於政黨內部組織層面的黨主席選舉方式，與選民有聯繫關係的公職候選人提名制度，更易受到外在社會變遷與政黨發展策略的影響。1989年設立黨員初選的提名制度，可謂內外因素相互作用下的產物，象徵民進黨進一步向群眾黨模式發展。由不重視招募黨員的幹部黨轉向以黨員為政治動員對象的群眾黨，招募黨員成為要務，而黨員初選制度就有助於誘使政治菁英招募黨員的作用。在開始建立黨員初選提名制度的1989年，民進黨黨員數為1988年的1.57倍；在沒有重要選舉的1990年，黨員數只是1989年的1.1倍；有第二屆國代選舉的1991年，黨員數為1990年的1.22倍；選舉第二屆立委的1992年，黨員數為1991年的1.96倍；有縣市長選舉的1993年，黨員數為1992年的1.62倍；到開始在提名程序中加入幹部評鑑的1994年，當年的黨員數為1993年的1.24倍；1995年的黨員增加速度再降，當年的黨員數只有1994年的1.07倍（參見表3-1）。對一個處於成長期而所得選票遠多於其黨員數的政黨言，黨員人數的持續增加是正常的；但民進黨在1990與1994、1995年的黨員人數成長趨緩，以及1992、1993兩年黨員成長速度急速增加，皆顯示了黨員初選制度確實有促使黨員數目增加的作用。

提名制度設計迫使政治菁英必須招募黨員，而台灣的社會與

政治環境因素卻使得純以政治理念訴求來誘使支持者加入政黨有所困難。對許多出身地方政治者而言，以社會關係為訴求比較容易吸收黨員，他們也理性地選擇了這個方式，就使民進黨的「人頭黨員」開始大量增加。在西方的政黨發展史，群眾黨的黨員是因政治理念認同才加入政黨的，而在民進黨，雖說在創黨初期這種理念型黨員不在少數，但黨員初選制度確實使「人頭黨員」大量增加。如此一來，民進黨的群眾黨面貌就與西方的群眾黨大有差異：不僅有理念型群眾黨的面貌，卻也呈現台灣特有的「社會關係型群眾黨」面貌。而且，這兩者還強烈互斥。

就產生原因言，理念型黨員與「人頭黨員」都有其正當性，但也都有負面的效應。而台灣社會自解嚴後的快速變遷，卻使這兩種糾纏不清的群眾黨模式皆發生正當性危機。當提名與黨職甄補過程中的爭議引起社會側目，亟欲爭取選票的民進黨就被迫要再轉型，其結果就是 1994 年時的提名制度改革。在該年的省市議員提名上，民進黨改採黨員投票與幹部評鑑各佔 50% 的新制度，而所謂的幹部即為各級公職人員。這種制度使公職菁英的影響力大增，卻使黨員的影響力大減，因而甫方實施即受到理念型黨員與社會輿論的嚴厲批評，認為是派系分贓。就政黨發展策略言，幹部評鑑確實使民進黨回頭往幹部黨模式擺動，但雖說任何政黨組織都必然會有菁英集權的趨力，此時的台灣社會卻顯然無法接受這種發展。而對於許多欲參選行政首長的民進黨菁英言，如何得到快速增加的中間選民的支持，才是決定他們能否當選的關鍵。如此一來，為回應潛在選民的要求，民進黨勢必再轉型，也勢必要再修改提名制度。

從此時開始，民進黨發展策略開始發生多頭衝突，但無論是理念型群眾黨模式、普涵性政黨模式還是卡特爾政黨模式，在互

相攻訐之時，卻皆將社會關係型群眾黨下的產物「人頭黨員」視為政治腐敗的同義詞，並由對「人頭黨員」的批判中汲取自身發展的動力。

第五章 結論

就本體論言，本論文認為這世界並無永恆不變之事物，因而也不會有永遠不變之政黨。政黨既然是社會的產物，則社會環境的變遷必然形成政黨變遷的壓力。政黨變遷不僅表現在其宗旨目的上，也表現在其組織制度上。是以在 Maor 的政黨發展策略變遷模式中，可以清楚地描繪出政黨受社會變遷影響下組織制度的改變。然而 Maor 的理論是以歐美政黨為研究對象，而歐美的現代政黨出現至今時間長達近兩個世紀，故雖然在政黨變遷過程中必有犬牙交錯之處，卻仍大致可觀察到特定政黨的落點。但在我國，解嚴至今不過二十年，但社會發展卻是要在這短短二十年內完成歐美百年才完成之進度。時間的壓縮造成社會全面性的劇烈變遷，各種新舊環境因素並存交織下，遂使得政黨發展也呈現搖擺不定的樣貌。本論文認為，民進黨「人頭黨員」正是此情形下的產物。

本論文認為，「人頭黨員」是民進黨在台灣特定的環境下，由幹部黨轉向群眾黨後的產物。戒嚴時期二元分立統治體制與選舉制度的作用下，台灣的選舉政治一直以選區人際關係經營為主，反對菁英亦以此為在選舉中突破國民黨與地方派系封鎖之武器，是以 1970、1980 年代的反對陣營領袖，無不是善於經營社會關係者。當 1988 年民進黨在民主轉型浪潮壓力下開始轉向群眾黨發展時，這些長於經營社會關係的政治菁英自然而然地循著既往的政治經營方式，以私人情誼招募黨員，遂使得民進黨的群眾黨面貌呈現一種以社會關係為結合劑的群眾黨，因而與歐陸的群眾黨大為不同。但在此同時，台灣特有的主權問題所形成的「外來政權」質疑，在 1980 年代初期黨外雜誌的推波助瀾下，形成一具有反體制色彩的台獨政治理念，並在民進黨成立後聚合於民進黨，使民

進黨也具有一強調台獨政治理念的群眾黨面貌。雖然客觀地來看，這兩種不同的群眾黨發展策略若能相輔相成，就能在政治運作上發生極大力量，無奈在黨內派系鬥爭下，這兩種群眾黨路線卻必然要纏鬥不休，遂引發「人頭黨員」正當性的爭議。

本論文認為，對「人頭黨員」的批評，相當程度地是因對於政黨發展策略主張的不同。事實上，對「人頭黨員」最嚴厲的攻擊不來自理念型群政黨路線者，而是來自於1990年代興起的普涵性政黨發展路線。主張應盡可能地獲取所有選票的普涵性政黨策略，由於具有相當濃厚的美國色彩與中產階級意識，因而頗受主導媒體輿論的知識份子的歡迎。而由於政治發展上贏得行政首長選舉的需要，民進黨內有志於參選行政首長的政治菁英亦多或明或暗地支持普涵性政黨發展策略，普涵性政黨發展策略遂成為1990年代中期民進黨發展策略的新主流，並因而牽動民進黨組織制度的變遷，將公職候選人提名制度由黨員初選的封閉式初選模式改為加入民意調查的開放式初選模式，即為民進黨改採普涵性政黨發展策略的表現。而普涵性政黨發展策略對群眾黨黨內民主機制的質疑，尤其是對社會關係型群眾黨發展策略的質疑，無疑是使「人頭黨員」與政治腐敗劃上等號的最主要原因。而在此同時，社會各界在討論「人頭黨員」現象時，未加深究地將「人頭黨員」等同於口袋黨員，則更增添了「人頭黨員」的道德危機。

然而，本論文在第一章中即已指出，「人頭黨員」係以入黨動機為區分標的下的黨員類型，口袋黨員則是以黨部與黨員有無直接聯繫為區分標的下的黨員類型，兩者並不相同。但外界卻率多將這兩者劃上等號，不僅使「人頭黨員」多增罵名，更使得民進黨歷年來的改革多趨於無效。而本論文並不否認「人頭黨員」亦有其值得檢討之處，但本論文在第四章中亦指出，在解嚴後的民

主化過程中，「人頭黨員」實有其正面效益。事實上，這世界上並無絕對完善之制度，亦不可能有全然無暇之制度現象。但做為一非西方經驗的社會關係型群眾黨的產物，「人頭黨員」不僅受到民進黨內理念型群眾黨路線的批判，亦受到社會上深受西方經驗的學者的質疑。但對「人頭黨員」質疑，卻大多是基於不同的政黨發展策略立場，而這些政黨發展策略下的制度與制度現象，其實亦非全然完善。

解嚴初期白色恐怖的遺緒與選舉制度影響下社會關係的重要性，使民進黨的群眾黨面貌除如西方群眾黨一樣重視政治理念的結合外，還內含著重視私人情誼關係的要素，此使得民進黨不只是理念型群眾黨，也是社會關係型群眾黨。若站在社會關係型群眾黨的角度，在群眾黨的黨內民主機制下，「人頭黨員」是正當的。但若就理念型群眾黨的立場，「人頭黨員」卻扭曲了黨內民主的效果。而這兩種群眾黨模式所共有的黨內民主機制，卻又受到 1990 年代中期起出現的普涵性政黨模式與卡特爾政黨模式的質疑。職是之故，就概念層面言，對「人頭黨員」的批判，實是不同政黨發展策略的交攻。

政黨發展策略的選擇，沒有道德上的對錯，只有利益上的優劣。政黨之所以選擇特定的發展策略，乃思辯如何回應社會變遷以求生存的結果。民進黨在臺灣民主轉型期走向群眾黨而產生的「人頭黨員」，也確實在特定時空情境下發揮正面功能，雖然「人頭黨員」確實也衍生負面作用，惟不能據而否定其在特定時空下的貢獻。更重要的，在民進黨尚不能完全告別群眾黨發展模式，在民進黨為求生存而仍需標榜黨內民主時，「人頭黨員」就不可能真正被消除。然政黨發展模式的選擇既相當程度受制於社會情境，則民進黨未來的選項其實不多。而若未來民進黨真能完全發

展成類如美國的卡特爾政黨時，縱繼續留存黨內民主機制，亦不會再有「人頭黨員」爭議。

參考書目

壹、中文部分

一、書籍

- 王振寰，1993，《資本、勞工與國家機器：台灣的政治與社會轉型》。
臺北：臺灣社會研究社。
- 王業立，2006，《比較選舉制度》，第4版。台北：五南。
- 江炳倫，2002，《政治文化導論：理論與個案研究》。台北：韋伯。
- 吳重禮，2008，《政黨與選舉：理論與實務》。台北：五南。
- 金耀基，1992，〈合法性(Legitimacy)〉，羅志淵編，《雲五社會科學大辭典(第三冊)：政治學》。台北：台灣商務。
- 哈勒芬(David Halpern)著，黃克先、黃惠茹譯，2008，《社會資本》。
台北：巨流。
- 施雪華，1994，《政黨政治》。新竹：理藝。
- 盛治仁，2006，〈台灣首次總統選舉出口民調探討－我們學到了什麼？〉，收錄於梁世武主編，《政治傳播與競選策略》。台北：五南，頁3-38。
- 張俊宏，1989，《到執政之路：「地方包圍中央」的理論與實踐》。
台北：南方。
- 莫理斯·杜韋爾熱(Maurice Duverger)著，雷競璇譯，1991，《政黨概論》。香港：青文。
- 郭政亮，1998，《民進黨轉型之痛》。台北：天下遠見。
- 傅恆德，2003，《政治文化與政治參與》。台北：韋伯。
- 楊毅周，2006，《民進黨組織派系研究》。台北：水牛。
- 雷競璇，1989，《選舉制度》。台北：洞察。

- 戴維·赫爾德(David Held)著，燕繼榮等譯，2008，《民主的模式》。
北京：中央編譯。
- 胡康大，1999，《英國政府與政治》。台北：揚智。
- 高岱，2005，《英國政黨政治的新起點：第一次世界大戰與英國自由黨的沒落》。北京：北京大學。
- 黃德福，1992，《民主進步黨與台灣地區政治民主化》。台北：時英。
- 陳陽德、謝秉憲，2007，〈地方自治在台灣民主化過程中的作用〉，收於陳陽德、紀俊臣編，《地方民主與治理：陳陽德教授榮退紀念論文集》。台北：時英，頁 17-56。

二、期刊與研討會論文

- 石之瑜，1997.11，〈新制度主義建構理性中國的成本〉，《問題與研究》，第 36 卷，第 11 期，頁 1-22。
- 吳秀光，2006.12，〈北高市長選舉結果與民意調查間的弔詭〉，《臺灣民主季刊》，第 3 卷，第 4 期，頁 165-172。
- 周祖誠，1993.4，〈國民黨初選制度的效應〉，《理論與政策》，第 7 卷，第 2 期，頁 36-47。
- 侯漢君，2005.9，〈國民黨主席選舉的過程與政治效應〉，《臺灣民主季刊》，第 2 卷，第 3 期，頁 117-123。
- 徐永明、陳鴻章，2007.3，〈黨內派系競爭與政黨選舉命運〉，《臺灣民主季刊》，第 31 期，頁 129-174。
- 廖益興，1994，〈民進黨的派系政治與提名制度〉，《國家政策雙週刊》，第 12 期，頁 8-9。
- 陳陽德，1996.05，〈以二元體制分析中央與地方關係的互動與轉化〉，台中：「總統大選後台灣地區的政治發展」學術研討會，中國政治學會主辦。

劉義鈞，1998.4，〈人頭黨員讓民進黨走入民主的死胡同〉，《中央綜合月刊》，第31卷，第4期，頁16。

姚立明，2007.6，〈「公辦初選」與「黨辦初選」〉，《台灣民主季刊》，第4卷，第2期，頁141-149。

謝秉憲、陳建仁，2005.11，〈國會制度改革對政黨體系的影響之蠡測—以臺中縣為例〉，《法政學報》，第19期，頁229-276。

三、學位論文

王心儀，2000，《國家元首選舉制度改革之動力及影響—台灣與南韓比較研究》，東海大學政治學系碩士論文。

林順德，1999，《我國政黨初選與提名制度之研究—比較第四屆立法委員選舉民進黨與新黨初選制度》，東海大學政治學系碩士論文。

李昆澤，2002，《民主進步黨初選制度的研究—初選制度的設計與演變》，中山大學政治學研究所在職班碩士論文。

唐若蕾，2003，《「新工黨」—英國工黨轉型之研究》，中山大學政治學研究所碩士論文。

曾建元，2002，《一九九零年代台灣憲政改革之研究：民族主義與民主轉型的觀點》，台灣大學國家發展研究所博士論文。

黃家興，1997，《民進黨提名制度與黨內派系》，東海大學政治學系碩士論文。

黃豪聖，1999，《台灣政黨轉型現象之研究—從新制度論角度分析》，東海大學政治學系碩士論文。

楊瑞芬，2001，《民進黨立法委員提名制度：民意調查角色之探討》，東海大學政治學系碩士論文。

楊圓娟，2002，《民進黨提名制度的形成與變遷》，台灣大學社會學研究所碩士論文。

葉長城，1999，《政治正當性、國家政治能力與政治安定：理論探討及模型建構》，東海大學政治學系碩士論文。

謝秉憲，2001，《意志與限制：美國最高法院司法審查權的正當性基礎》，東海大學政治學系碩士論文。

四、網路資料

王貝林，2007.6.12，〈民進黨 16 次變革 人頭黨員依舊 國民黨 政黨輪替後 才建立初選〉，《自由電子報》，網址：<http://www.libertytimes.com.tw/2007/new/jun/10/today-p8.htm>。

王貝林，2008.4.1，〈人頭黨員 綠改革路上的石頭〉，《自由電子報》，網址：<http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/apr/1/today-p1.htm>。

王治國，2008.05.04，〈人頭黨員—民進黨身上的毒瘤〉，《新華澳報》，網址：<http://www.waou.com.mo/detail.asp?id=28540>。

李心怡，2001.03.29，〈黨員主宰不分區 民進黨初選亂源〉，《新台灣新聞週刊》，第 262 期，見「新台灣新聞週刊網站」，網址：<http://www.newtaiwan.com.tw/bulletinview.jsp?bulletinid=7097>

李欣芳，2006.7.24，〈民進黨全代會通過：禁代繳黨費 砍十萬人頭黨員〉，《自由電子報》，網址：<http://www.libertytimes.com.tw/2006/new/jul/24/today-p8.htm>。

李欣芳，2008.5.19，〈人頭黨員依舊 呂：改革決心不夠〉，《自由電子報》，網址：<http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/may/19/today-fo5>

.htm

李鴻典，2007.5.4，〈國民黨立委初選 反彈聲轟隆響〉，《新台灣新聞週刊》，第 580 期，見「新台灣新聞週刊網站」，網址：<http://www.newtaiwan.com.tw/bulletinview.jsp?bulletinid=69609>。

邱莉莉、洪耀福、翁章梁，2008.04.23，〈民進黨決策機制暨組織革新方案芻議〉，「南方有莉：台南市議員邱莉莉部落格」，網址：<http://tw.myblog.yahoo.com/jw!kksKuOeeGRsX9E6EYSP87U2rz1ytWsA-/article?mid=2472>。

施正鋒，2005.12.10，〈徬徨的民進黨 誰來領航〉，《聯合報》，轉引自「台灣法律網網站」，網址：http://www.lawtw.com/article.php?template=article_content&area=free_browse&parent_path=,1,4,&job_id=86383&article_category_id=16&article_id=39000。

張振峰，2008.7.21，〈民進黨敲定縣市長改徵召〉，《台灣時報》，網址：<http://www.twtimes.com.tw/html/modules/news/article.php?storyid=13032>。

傅希堯，2008.5.18，〈人頭黨員 辜：黨組織的一部分〉，《中華日報》，網址：<http://www.cdnnews.com.tw/20080519/news/zyxw/73348002008051820192599.htm>。

黃維助，2001.3.5，〈人頭黨員充斥 衝擊國民黨初選〉，《自由時報電子報》，網址：<http://www.libertytimes.com.tw/2001/new/mar/5today-p7.htm>。

葉素萍，2004.5.30，〈人頭黨員「革」不了？民進黨要教育訓練 增

強黨員自主性〉，《今日新聞》，網

址：<http://www.nownews.com/2004/05/30/319-1636955.htm>。

戴永華，2006.11.6，〈宜蘭經驗 陳定南的金字招牌〉，《聯合新聞網》，網

址：http://mag.udn.com/mag/people/storypage.jsp?f_ART_ID=51143

謝佳珍，2008.5.18，〈人頭黨員問題 蔡英文：技術突破展現自主〉，《大紀元時報》，網

址：<http://tw.epochtimes.com/bt/8/5/18/n2121968.htm>。

五、報章雜誌

中國時報，2007.5.8，〈謝長廷的慘勝，民進黨初選制的大輸〉，《中國時報》，A2 版。

高有智，2008.3.30，〈黨團：改革首推排藍民調、人頭黨員〉，《中國時報》，A6 版。

張菁雅，1998.4.5，〈民進黨的人頭黨員經營術〉，《新新聞週刊》，第 578 期，頁 36-38。

貳、英文部分

(1) Books

Almond, Gabriel A. and Sidney, Verba, 1963. *The Civic Culture*.

Princeton, NJ: Princeton University Press.

Bartolini, Stefano and Peter, Mair, 1990, *Identity, Competition, and Electoral Availability: The Stabilisation of European*

Electorates 1885-1985. New York: Cambridge University

- Press, 1990.
- Beetham, David, 2004, 'Legitimacy', in Kate Nash and Alan Scott eds., *The Blackwell Companion to Political Sociology*. Malden, MA : Blackwell Publishers.
- Epstein, Leon D., 1967, *Political Parties in Western Democracies*. New York: Praeger.
- Gallagher, Michael and Michael, Marsh, eds., 1988, *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Seceret Garden of politics*. London: Sage.
- Harmer, Harry, 1999, *The Labour Party 1900-1998*. New York: Longman Press.
- Huntington, Samuel P., 1968, *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- Kirchheimer, Otto, 1966, 'The Transformation of Western European Party Systems', in J. La Palombara and M. Weiner eds., *Political Party and Political Development*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Lipset, Seymour M. and Stein Rokkan, 1967, 'Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: An Introduction', in Seymour M. Lipset and Stein Rokkan eds., *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. New York: Free Press, pp. 1-64.
- Lipset, Seymour M., 1981, *Political Man: The Social Bases of Politics*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Madison, James, 1961, 〈 Federalist No.10 〉 , in Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, *The Federalist Papers*. New York: New American Library, pp. 77-84.
- Maor, Moshe, 1997, *Political Parties: Comparative Approaches and*

- the British Experience*. New York: Routledge.
- March, James G. and Johan P., Olsen, 1989, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press
- Noris, Pippa and Joni, Levenduski, 1995, *Political Recruitment: Gender, Race, and Class in the British Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Panebianco, Angelo, 1988, *Political Parties: Organization and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Peters, B. Guy, 1999, *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*. London: Pinter.
- Putnam, Robert D., 1993, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Ranney, Austin, 1996, *Governing: An Introduction to Political Science*, 7th ed.. Upper Saddle River, N.J.:Prentice Hall.
- Rosenbaum, Walter A., 1975. *Political Culture*. New York: Praeger.
- Ruth B. Collier, and David, Collier, 1991, *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, The Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Stinchcombe, Arthur L., 1987, *Constructing social theories*. Chicago: University of Chicago Press.
- Thelen, Kathleen and Seven, Steinmo, 1992, “Historical Institutionalism in Comparative Politics”, in Seven Steinmo, Kathleen Thelen and Frank Longstreth, ed., *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, pp.1-32.
- Tilly, Charles, 1985, “Warmaking and Statemaking as Organized

Crime”, in Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, Theda Skocpol ed., *Bringing the State back in*. Cambridge: Cambridge University Press.

(II) Periodicals

- Immergut, Ellen M., 1998, “The Theoretical Core of the New Institutionalism”, *Politics and Society*, Vol. 26, No. 1, pp. 5-34.
- Katz, Richard S. and Peter, Mair, 1995, “Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party”, *Party Politics*, Vol. 1, No. 1, pp. 5-28.
- Koelble, Thomas A., 1995, “The New Institutionalism in Political Science and Sociology”, *Comparative Politics*, Vol. 27, No. 2, pp. 231-243.
- March James G. and Olsen, Johan P., 1984.9, “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, *The American Political Science Review*, Vol. 78, No. 3, pp. 734-749.
- Norgarrd, Asbjorn Sonne, 1996, “Rediscovering Reasonable Rationality in Institutional Analysis”, *European Journal of Political Research*, Vol. 29, pp. 45-51.
- Smith, Gordon, 1989, ‘Core Persistence: Change and the “people’s Party”’, *West European Politics*, Vol. 12, No. 4, pp. 157-168.