

松田康博，《台湾における一党独裁体制の成立》
東京：慶應義塾大學出版會，2006。509頁。

任育德*

松田康博(1965-)係日本慶應義塾大學法學研究科博士(2003)，於1992年至1999年間擔任日本防衛廳(2007年1月9日起升格為防衛省)助手，1999年起至今擔任防衛研究所主任研究官，經常穿梭於兩岸三地進行實地觀察。他在實務工作以外，亦有研究成果，曾編撰《五分野から読み解く現代中国》(2005)，參與撰寫《中国政治と東アジア》(2004)、《ニコソン訪中と冷戦構造の変容》(2006)、《中国統治能力》(2006)三本論文集之論文，是日本有關東亞軍事戰略、兩岸政治及外交發展問題之專家。他完成慶應義塾大學博士論文(山田辰雄教授指導)後，歷時三年修訂，始由該校出版會以專書形式問世。日本學界繼若林正丈於1990年代完成通論性《台灣——分裂國家及民主化》之後，僅松本充豐的《中国国民党「党營事業」の研究》(2002)曾從黨營事業之發展面來探討國民黨在台歷史，足見日本有關1949年後國民黨歷史之研究仍有不少空白。本書之問世，又援引台灣政治學及史學界近年研究成果，已為若林氏列舉為研究生閱讀台灣政治史必讀著作之一，顯示其書定位之所在。

全書在序論及結論之外，另有六章共三十六節，分別討論中國國民黨的改造、中央黨政關係、黨及地方統制、黨軍關係、黨和特務組織、土地改革之決策過程等六大問題。作者探討之中心課題為中國國民黨撤退至台灣後，

* 中央研究院近代史研究所博士後研究

是如何建立長期治台之「一黨獨裁」制度？作者先從政治面分析，指出國民黨內從 1940 年代後期的革新運動到 1950 年的改造，所發生之一連串政治變動，都是延續「民主」與「獨裁」路線之爭。蔣介石在 1949 年初下野，顯示當時並不存在「領袖獨裁」，使蔣介石自此走上追求更加強化的「領袖獨裁型黨治」之路。從 1950 年 3 月蔣介石復任總統，到同年中開始改造國民黨，「領袖獨裁型黨治」始逐步確立。蔣介石所推動的國民黨改造，事實上重整了大陸時期內鬥的黨內派系，排除主導黨務行政的 CC 派，也重構中央派系勢力。

作者論及中央黨政關係時提及，即便蔣介石在憲政階段身兼黨政最高領袖，黨政關係仍大有差異。當 1949 年蔣下野時，由黨決定人事、政策的態勢（所謂「黨優位」型）並不存在，導致黨政關係極度不安定。黨政關係要得以安定，與真正的實力者兼攝黨政事務密不可分。因此，從國民黨改造時期，即逐步樹立「以黨領政」態勢，由蔣介石及陳誠兼攝黨政事務，藉以維持安定的黨政關係。所謂憲政時期下之「以黨領政」關係，一則藉由中央五院設立政治綜合小組，維持各機關黨員接受黨指導；由實力黨員出任行政院長，以確保黨能控制行政院；形式上，又保有尊重國家各機關的自律性特色。在中央政府行使「治權」的五院中，行政院已經代表了國民黨中央意志，它和黨內派系仍可運作之立法院，存在一定的緊張關係，促使黨中央為求順利統合兩院關係，黨政關係的相關制度必須予以修改及調整，要求黨籍立委必須服從黨總裁之指導。國民黨和考試院、司法院之黨政關係則與前者不同。黨對兩院之關係屬於「行政」及「政策」的統制；對於考試委員及法官之關係，因二者行使職權時必須超越黨派利益，黨政關係在形式上即需尊重其職權，而限制於「組織」的統制。

作者將國民黨地方統制之特色，歸納為「中央集權化」、「以黨領政」、「外省人支配」三大特色。由於台灣從國民政府接收開始，即屬於中央影響力較強的「中央派閥型黨治」，復以國府移轉來台後，加強台灣的「中央化」傾向，在台灣並不像民國時期的大陸一樣，存在地方派系和中央抗衡的態勢。

美國作為「民主的老闆」，干涉台灣大政、冷戰波及東亞，以及韓戰在 1950 年 6 月下旬爆發，造成政府並未改選中央民意機構，中央政府及民意機構由外省人主導，使本省人菁英的上升管道受到約制。因此，國民黨必須有限度開放地方自治，使本省人菁英透過參選獲得縣市長、省縣市議員層級公職，藉以爭取民眾支持，本省人菁英的參政空間便得以維持，但向上發展的管道此時尚不存在。國民黨從省到縣市級之改造委員會，有著「台灣化」（任用本地出身的「阿海」）之情形，也反應國民黨爭取台灣人參與之心理。國民黨期待透過地方黨部，培養本省人菁英擔任幹部，擔任反攻大陸時的協力助手之餘，也作為國民黨滲入地方社會的橋樑。

作者也關注軍隊、特務系統整編問題。他指出，蔣介石透過軍隊整編及主官任期制等人事制度化，不僅消滅地方勢力（喪失中國大陸的活動地盤，也有助地方勢力之消失），也同時減退了陳誠系統的中央軍勢力。蔣介石委由蔣經國擔任總政治部主任，主持政工改制。蔣經國在軍中運用「誣告免罪」的方式，一則取締匪諜，另則排除潛在政敵，成為個人權力擴張的重要手段之一。國防部總政治部主導建立軍中特種黨部，也有助於擴張總政治部及蔣經國在正規制度之外的權力。蔣介石巧妙利用美國影響力，在美軍顧問團的主導及監督下，實施假退除役制度、主官任期制，實行徵兵制度，符合美軍顧問團的近代化目標。但是蔣介石的反攻大陸政策與美國存在矛盾，因此不願美方反對，堅持維持政工系統，作為維持自主性的唯一保證。蔣介石在台重整特務組織，藉由統合國家安全保障情報名義，將特務機構統合於總統府管轄之下。蔣氏父子也利用特務組織製造匪諜案，排除政敵，產生所謂「白色恐怖」，藉以壓制台灣社會。特務機構內部也有勢力消長，由於 CC 勢力下墜，政治資源重分配時，中統處於不利地位，為軍統所凌越。

作者以土地改革作為個案，觀察「一黨獨裁」的決策過程。他指出土地改革政策之推行，可歸因於領導人為執行者及技術官僚提供體制上的保護；農復會在人事、預算、政策執行面，亦擁有「制度的自律性」。此外，國府

的外來性、國共內戰持續下頒布戒嚴令的危機感、對抗人民共和國的意識、美國之支持，及台灣社會受到較高的近代統治洗禮，配套制度水準較高，也有助於在台灣推行土地改革政策。美國在恐懼共產主義蔓延，欲予以壓制的考量下，選擇支持台灣土地改革；台灣官方及技術官僚對美國影響力則是選擇性利用及排除兼而有之。土地改革政策推行，也與中央派系重整相呼應，由於 CC 及政學系勢力之衰退，掣肘力量減少，使陳誠系得以實現政策理念。土地改革並未圖利特定省級團體，它使一部份本省地主成功轉型為產業資本家，因此不能拿本省對外省、地主對小作農戶作二元對立的化約說明。

日本學界近年有關台灣研究之論述，大致都是依照台灣政治學者之既有研究成果為論據基礎，雖具有一定學術引介意義，唯受限於史料及取材，致使成就有限。本書在學術中介意義之外，自有選擇重點論述（如強調蔣介石建立一黨獨裁的策略規劃），並使用台灣所藏史料佐證，比起前人在論據上更形清晰，是其正面意義。作者在史料選取上，除運用大量台灣史政單位如國史館、黨史館、史政局、調查局近年開放的新史料，以及近年兩岸出版的回憶錄、訪問紀錄之外，還對部份前國民黨立委及黨工（如梁肅戎、陳在俊、裘作聖、劉象山、張炳楠、鄭聖樑等人）進行訪談，以確認資料之真實性，進行「圈內人」的解讀。這或許可算是日方學者研究政治史在方法上之一大特色，我方學界自可參酌。

本書跟上史學界突破以 1949 年作為研究斷限之新趨向，強調時段的連續性意義及歷史經驗，與國民黨將施行或構想於南京政府時期之制度移植到台灣有明顯關聯，論述上也可自圓其說。運用此種「向後延伸」的研究策略，理解民主化之前的台灣政治，對歷史研究是必要的。作者也指出，國民黨在台之「再生」實與極度依賴於強人領袖權威之特徵密切相關，對台灣政治發展影響深遠，這一論點於理解國民黨歷史進程、政治文化自有其意義。同時，本書針對一黨獨裁體制的建構面進行實證研究，不刻意塑造解釋模型，寫作手法相對平實，比較容易讓對台灣政治陌生的日本讀者理解。但對於比較苛

求的台灣讀者，讀後會覺得作者縱使以檔案及訪問相濟，或因文化隔閡，未有推翻前人舊說或嶄新創見之論；勾勒蔣介石「治術相用」¹在本時期的表現，也稍有不足。

有關國民黨改造問題，英語學界近年已有田弘茂(1989)、Bruce J. Dickson(1997)、馬若孟及蔡玲(1998)等著作進行相關討論，作者熟稔及運用既有研究成果，不忘就國民黨以改造所建立的上層關係為基礎，綜跨政治、軍事、特務系統建立之制度網絡進行探究，觸及以往學界較少碰觸之軍事、特務系統，這可說是作者與他人最為不同之關切角度。當然，這其中也蘊含作者所受的限制。作者由於取得資料有限，處理軍隊改編、特務系統整合題材之時，便不像前三章討論黨的政治改造面時有著較為精細的論據，敘述上也顯得單調而無法深入。如指特務系統在縣市選舉對本省菁英及地方派閥要角持續監視，即徵引陳明通之言一語帶過，而未能分析討論該系統之主控者及如何運作之情形，對讀者而言自為一憾。又如作者提及軍中政工系統，指出其業務是施行「軍中保防」功能，也對軍隊行政機關、學校主管進行人事監視（頁 349、363-364）。事實上，軍隊政工系統行使職權並不侷限於軍事機構內，其情蒐觸角已伸向台灣地方社會，實不可忽視。如中部師管區司令部在 1954 至 1958 年間，曾針對台中縣市、南投、彰化、雲林等縣市作地方黨派人物調查（包括縣市長、議員、國民黨地方黨部主委、民社黨、青年黨），將調查結果呈報給總政治部存查，即為一例。²這是研究者不容忽視之明顯事實，但作者未能在書中稍所著墨，實屬可惜。

作者致力辨明國民黨組織高層內部的派系人員分布時，大致是依據常見分類名稱予以定位，這份工作實有其難度。其一、派系若內部無具體組織及活動鑑別異同，或內部成員具有明顯而流動有限的人際網絡，要判定成員之

¹ 蔣介石這種治術相用的特色，在他統治中國時便展現於黨務、政務中。如曾任職中央黨部的王子壯在日記中提到，蔣在黨務用人「製成均衡現象，以免他虞」，即為一例。參閱王子壯，《王子壯日記》（台北：中央研究院近代史研究所，2001），冊8，1943年11月14日，頁442。

² 相關檔案（總檔號：00041335）現存於國防部史政編譯室，可供研究者申請調閱。

派系屬性其實並不容易；二、派系成員也可能日後因為仕途發展及人脈差異，發生流動，均增添派系屬性分類及認定之難度。例如，同樣出身軍事委員會侍從室秘書之蔣君章、曹聖芬、周宏濤（頁 49 之總裁辦公室一級主管、副主管表），蔣、周二二人即被歸類為「蔣介石之親信」，曹因畢業於中央政治學校，即為作者劃屬 CC 派。評者以為，從曹聖芬仕途發展言，歸入「蔣介石之親信」類即可。在用詞上若說曹在 1949 年時「可能傾向」CC 派，或許比起「CC 派」是更為審慎的歸類。

評者也以為，作者採用國民黨「圈內人」的面訪協助認定派系屬性，固有其可行之處，只是這種認定並非唯一及最終判準，仍須透過其他史料多方比對印證，從真確性上審慎處理。如本書有關雷震的派系屬性之認定即值得商榷。作者說明雷氏屬於 CC 派，係出自陳在俊（曾扈從唐縱）面訪認定（頁 50 之總裁辦公室設計委員之構成）。陳氏之認定，或與雷氏交往朋友中包括 CC 派方治、洪蘭友、齊世英等人，在「雷震案」爆發後由梁肅戎擔任辯護律師有關。但實際上忽略了雷震長期以來廣闊的人際脈絡並不限一黨一派（雷有「各黨各派」綽號），及雷氏受到王世杰提攜出任教育部次長、任職國民參政會及參與國民黨改造之背景，明顯非屬 CC 派脈絡。此外，雷氏在參選第一屆國民大會代表時，曾發生地方黨部欲提名 CC 派人士參選代表之事件，³也足見雷震並不被視為 CC 派核心成員。評者因此認為，透過史料，將雷震劃歸 CC 派之說，實在有點貿然。進一步說，正由於中央派系因素在實際政治之影響程度實在難以明確評估，徒靠 CC 派對抗三青團此一派系視角，是否足以理解改造之後黨政各層級政治運作，也值得研究者多費思量。至少，《總統蔣公大事長編初稿》卷 9 至 11 相關條目，顯示蔣介石對 1950 年代初期的中央政治有行政院的陳誠與省政府的吳國楨之間的衝突，倍感困擾，這就不能僅以傳統派系對立來解釋了。

³ 胡虛一（胡學古），〈雷震日記介紹及選註〉，收入李敖主編，《千秋評論》（台北：天元圖書公司，1989），冊 86，頁 135。

作者強調，國民黨所推行之獨裁，具有折衷主義及過渡性，為台灣的民主起了萌芽作用。體制內選舉與反對運動明顯相關，但不容諱言的是，在戒嚴之下的地方自治確實有其侷限，執政的國民黨無從卸責。甚至當反對運動之進展有威脅國民黨統治之虞，國民黨曾以維持政權優先而予以壓制，這也是事實。所以，所謂萌芽是國民黨有意進行、主觀期待，還是無意出現、被動接受？似有待作者進一步釐清。也因此，自台灣的民主進程言，論者不能僅著眼於國民黨推行的有限地方自治的「領導」作用，亦須注意台灣民間心聲及其主動意願。後者包括台灣菁英從接觸日治時期台灣政治運動以降的活動經驗，以及中國自由主義論述之兩層面的影響（這都無待於國民黨「啓蒙」），和冷戰期間國際局勢變化，也是環環相扣、相互激盪的。

就作者蒐集之國民黨檔案史料言，集中於國民黨中央改造委員會及其後身第七屆中央委員會常務委員會議紀錄，旁及中央組會內部書刊，從其內部議案及附件順道探討台灣省黨部相關事項，故觀察角度偏重於上層，而不免忽略了中層機構的作用。所以，作者在全書中，對於「一黨獨裁」的黨國體制與地方政治之間的互動，省縣級黨部如何進入地方，與地方菁英的互動，敘述時不免有所簡化，以致於忽略了各方角色有一定的主體性，及動態變化的可能，評者以為相當可惜。也由於作者偏重中央層面、改造時期的觀察，使得他論及國民黨的「社會調查」工作時，儘管獲得較前人為多之資料，卻無法作更為深入之觀察。作者曾指出，社會調查蒐羅及表達民間的不同聲音，可說是在「白色恐怖」下，在黨內有限的言論自由空間下，針對一定的社會利害表示意見，以供黨內採擇實施。作者隨之提及，社會調查在改造期間實施頻繁，在黨內機關刊物多所記載，但改造結束後，或因社會調查由特務組織管理，復以國民黨小組會議流於形式，均導致社會調查喪失反映社會利害機能，數量大幅減少。這使他對社會調查工作之觀察及定位趨於保留（參見頁 85-86）。

依評者之見，對此論述之前半段大致同意，但對後半段則有異見。既然在

國民黨改造前及改造後，社會調查均屬於作者所界定特務機構之一部份——國民黨中央委員會第六組的職權，直至 1957 年才改隸同會第五組，並不會因為改造結束才喪失機能。事實上，即便在改造之後，社會調查工作仍持續進行，以中央單位作大規模的台灣農家專案調查為例，在 1952、1954 年均有進行，似乎不能說是「很少作」。地方的省級及職業黨部亦持續進行社會調查，未曾中斷。其次，按作者的論據，是以部份收藏於黨史館、調查局結集的國民黨的內部出版品〈黨的社會調查專案報告〉為基礎。事實上該報告是國民黨主管單位選出部份報告作為範本，以利黨內教育訓練之用。欲以此有限取樣，概括性表示國民黨改造之後，中層及上層單位執行社會調查之實際面貌及數量減少、重視程度較先前階段為低，於敘述策略上即有問題。

作者之論據也有未能作出明確解釋者，如在國民黨改造之後，何以社會調查仍然持續執行？評者以為，正由於社會調查具有雙重性格：既可透過瞭解民間意見，解決民之所苦，增進黨對相關問題之政治認識；又可型塑並提升國民黨員之政治警覺與敵我意識，與國共對峙的大環境需要相符合。因此，社會調查仍為國民黨持續推行，目的在使社會調查成為其耳目，為黨蒐集、分析、控制資訊。社會調查也成為國民黨在國家情治系統之外，另行建立依賴由黨員構成之訊息搜集與研判管道，幫助黨調查與瞭解台灣地方社會，從而建立起黨與民眾之聯繫。⁴政權透過各種方式「瞭解」地方社會，並藉此維持統治之穩固，研究者在研究國民黨政權時，實在不可一筆帶過。

總體言之，我方學界自可從本書之研究視野及方法，一窺日本學界在關注現代中國發展之外，逐漸注意現代台灣史研究及其可能走向。我方學界佔有語言、檔案史料地利之便，及研究成果相對較為豐碩之勢，仍宜予以必要關注，並妥善運用自身優勢，為現代台灣史領域累積並開展更為細緻而且深入的研究成果。

⁴ 參見任育德，〈向下紮根：中國國民黨與台灣地方政治(1949-1960)〉（台北：政治大學歷史系博士論文，2005），第二章第四節相關敘述。