

本書的資料，以收集國民黨在50與60年代所保留之第一手與第二手文獻為主。包括收藏在陽明山黨史會、中國國民黨中央委員會圖書館與中央研究院郭廷以圖書館之各種會議紀錄、黨務報告、年度綜合檢討報告、組織概況統計、社會調查結果與各類一手檔案資料。其次也包括國民黨各種黨部於1950~69年所出版的各類期刊與通訊，如《改造》、台灣各縣市之黨務、特種、產職業、黃復興、糖業、郵電等通訊。其他則包括各類相關人士之回憶錄與政府出版品。和以往討論國民黨政權社會基礎之研究的不同，本書並不是以統計方式來推估國民黨政權的社會基礎，而是以較完整之一手資料來說明其社會基礎的特徵；因而，在客觀上應該更接近真實的情形。

5-1
19.37-90

龍其君, 1998, 《外來政權與本土社會》
—— 改造後國民黨政權社會基礎之形成

第2章

移入國民黨威權政體社會基礎的形成 (1950-1969)

在本章中，我們將描述移入的國民黨政權於1950年代在台灣建立起來的威權政經控制體制，並討論與這個控制體制相對應的滲透機制度和社會基礎。

第1節· 移入之國民黨政權黨國威權體制的形成

1949年，國民黨政權在中國大陸與中共立國戰爭失敗後，率領大量的組織化軍民移入台灣，當它企圖在台灣重新建立國家機關的同時，也重新開始了國民黨政權對台灣社會統治的歷史過程。

此時國民黨政權面臨著各種政經問題的挑戰。在政治社會上，與中共的立國戰爭仍未結束；移入台灣之初，政權尚

未穩固；以及國際上的孤立。在經濟上，則有通貨膨脹、外匯短缺、生產不足等問題。若以政權存續的角度來看，當時國民黨政權的主要政策目標，在政治社會上，是維持社會內部安定、準備反攻大陸和贏取國際的支持；在經濟上，則是解決國內嚴重通貨膨脹壓力及國際收支平衡問題(蕭全政，1991:76)。國民黨黨國威權體制，可以說就是在解決這些政經挑戰的過程中所逐步形成的；重點在於國民黨政權在解決政經危機時所採取的政策與方式，這些政策與方式才是黨國威權體制形成的基礎。

基本上，國民黨政權採取列寧主義黨國一體的制度，來進行對社會的全面威權控制。國民黨政權接收了台灣的國家機關後，便開始在各層級國家機關內建立黨組織；因此，我們可以看到在國民黨政府的政體中，存在著以黨主席為中心之中央常會構成的決策系統，與以總統為核心之中央政府構成之執政系統，這兩者之間存在著高度重疊與滲透的關係，而呈現「黨政一元」之「黨國體制」的特色。具體來說，從中央到各級地方政府，國民黨在各機關內設置政治小組(由國民黨籍之機關主管組成)，政府決策有關問題，均先在小組中討論。在各級民意機關中則組織黨團，所有國民黨黨籍之議員均須納入組織，政策之決定先在黨團討論，再採用民主集中制的方式報請上級核定(許福明，1985:100-101)。另外，在同級之黨部、政府機關與民意機關三者間的聯繫方面，國民黨設置了政治

綜合小組，由黨的負責人與國民黨從政首長、民意代表綜合組成，凡重要之政策、人事都要透過同級之政治綜合小組決定，然後交予國民黨從政黨員執行(台灣黨務，第10期，1951:2-3)。在這樣的黨政關係下，黨的領導指揮系統與行政機關、民意機關的領導系統是溶為一體的，而再透過民主集中制的領導方式，便達到了國民黨企求之「以黨領政」的目的。

國民黨政權便是在黨國一體的國家機關主導下，來回應當時所面臨的各種國內外政經危機，而逐步形成台灣戰後的黨國威權體制，使得台灣人民在政治、社會與經濟層面都受到國家積極的干預與控制。

在政治社會方面，為維持社會安定，國民黨政權實施「動員戡亂一戒嚴」之非常體制來限定人民基本人權的行使，並透過國民黨改造後所建立的龐大組織體系及各種黨國機器與外圍組織來滲透社會，以執行全面的監視與控制。同時為獲取統治的正當性，國民黨政權也以有系統的方式來控制意識形態，利用對教育體制、傳播媒體、文化單位、出版品的控制，來灌輸法統神話、反攻大陸、領袖崇拜等有利其統治的意識形態。

此外，國民黨政權也以先佔的排除方式來控制社會團體。一般說來，台灣大多數的社會團體皆由國家出面輔導成立並賦予獨佔的代表性，同時它們也接受主管政府的指導，以排除任何自主性社會團體出現可能；於是這許多的社會團體僅是「官方製造」的組織，扮演的只是國家機關輸送帶的

功能，並不會危及國家的自主性與利益。對廣大的農民來說，國民黨政權以不犧牲國家利益而犧牲地主利益的土地改革，來博取農民的好感。對於台灣地方菁英，則以有限的地方選舉來籠絡之。對於追隨國民黨政權移入台灣的外省籍新移民，則將之安置在各層級之國家機關、公營事業以及各附屬事業中，以整合外省籍族群的向心力。

爲了確保台灣及反攻大陸，國民黨政權必須維持龐大的軍力，致使耗費大量的預算於國防經費上，1950至1960年間，中央政府實際歲出中，平均約74.9%屬於國防經費。如果以國家資源分配的優先性來看社會各部門的重要性，軍方可以說是國民黨政權最重視的一個部門。爲了解除國際孤立危機，國民黨政權憑著台灣在地緣政治上的優勢，於冷戰之「圍堵時代」投入以美國爲首的西方陣營，取得國際承認，並爭取美援來發展國內經濟和平衡國際收支(蕭新煌，1989:162-163；蕭全政，1989:49)。

在解決經濟危機上，國民黨政權除爭取美援來台外，也對內進行貨幣改革，設立專責經濟計劃與管理單位，整頓國內經濟秩序，嚴格控制利率、物價、通貨發行與銀行貸款；對外採取進口管制、配額、外匯管制、高關稅及多元匯率等措施，體現進口替代工業化政策等方式解決經濟問題(蕭全政，1991:76)。

基本上，國民黨政權是以國家主導的方式來化解經濟危機和發展經濟，表現出來的即是大量的公營事業和經濟發展的計劃與管制。國民黨政府爲了增加對政經資源的控制能

力，將日人遺留下來的大批獨佔性生產事業重組成公營事業；這些公營事業除了自然性獨佔事業與公共需要之事業(如水、電、醫療衛生)外，還有銀行、運輸、郵電、鋼鐵、石化、糖、鹽、肥料、煙酒公賣等寡佔或獨佔事業。國民黨政權不但透過公營事業來汲取資源與分配資源，同時也利用這些獨佔性部門所提供之就業機會來安置追隨其移入台灣的外省籍移民(朱雲漢，1989:145)。

爲了反攻大陸養兵之需求，國民黨政權更透過公營事業來汲取軍公糧。國家透過糧食局、銀行等公營事業，以肥料換谷、田賦徵實及餘糧收購之不對等的交換方式來向農民汲取軍需糧食。經由這些機制國民黨政權在1950至1969年間約可以徵收到近總銷售量55%以上的稻米，而國民黨政權掌握的稻米中，約有53%是直接分配給公教人員、軍隊及他們的家屬(蕭全政，1988:128-129)。在這裡我們也可以看出國家與農民、軍公教社會成員間的不對等關係。

國民黨政權也選定以進口替代工業化政策來進行台灣的資本積累，其政策的內容是，發展民生工業以減少進口，節省外匯；國民黨政權進一步指定消耗外匯最多的紡織與肥料爲政策性工業，以農業部門來支持這兩項工業的發展(蕭全政，1989:53)，其中農工部門間的關係是「以農業培養工業」。在1950年代進口替代工業化政策與之後的1960年代出口導向工業化政策中，農業部門先後被策略性的指定扮演提供工業部

門過剩農村勞力來源、工業產品之消費市場、工業發展所需資金之經濟使命(蕭新煌, 1986:55-69; 1991:68-69), 即以擠壓式的方式將農業資源轉移到工業部門, 來達成黨國威權體制資本積累的目的。

在移入的國民黨政權黨國威權體制形成的過程中, 雖然整個社會部門都是被監控的對象; 但仍然可以看到, 因為國家機關政策的偏好與優先性而造成國家與社會部門間的不均等關係。軍、公、教與工業部門可以說是, 國民黨政權政策偏好下的保護對象; 而農民則是被擠壓資源的對象。在這個「重軍公(工)教」、「輕農民」的威權體制下, 國民黨政權對不同的社會部門有著不同的要求; 為實現國家對不同部門的要求意志, 國民黨政權必須建立與之相應的滲透組織, 以獲取社會群體對國家意志的順從。1950年黨改造之後, 國民黨便在黨國一體的國家機關支持下, 於軍隊、公營事業、校園與農村建立起不同的滲透機制; 在實現國家意志與鞏固政權的同時, 也編織出國家與不同社會群體間的關係網絡。

第2節 · 國民黨改造與黨國威權體制滲透機制的形成

1 · 改造的發軔：黨內權力的重組

50年代初期退守台灣之國民黨政權反省大陸立國作戰失敗的原因, 指出國際(蘇聯、美國的打擊)、經濟(經濟崩潰)、軍事(軍隊的貪污腐化)、教育(學運)等因素, 均影響了國民黨在大陸的失敗(黃嘉樹, 1994:156-160)。但是蔣介石認則為失敗的致命原因則是黨組織的失敗:

大陸反共軍事悲慘的失敗, ……完全是領導國民革命的本黨, 組織瓦解、紀綱廢弛、精神衰弱、藩籬盡撤之所招致(改造, 第1期, 1950:7; 許福明, 1986:46)。

毛匪當時所以勝過我們的原因, 並不是它的力量勝過我們, 而是它的組織嚴密、紀律殘酷、控制徹底勝過了我們。反觀我們自己, 無論在組織、紀律、群眾運動上, 都浮誇鬆弛、腳腳踏空……(許福明, 同前)。

也就是說, 蔣介石將與中共立國作戰的失敗等同於國民黨組織的失誤; 所以, 他認為如果要重建國家, 首先必須重新建黨, 「本黨全體之失敗, 亦即整個國家民族之危機, ……而救國之道, 即在改造本黨」(蔣介石, 1951:25-26)。在他看來, 黨

國乃是一體的，要在台灣重新立國，則國民黨組織的重建與運用，勢在必行。

具體來說，蔣介石所指的組織瓦解是兩方面的：一是指黨內派系傾軋、人事紛爭的現象；例如：

黨內派系傾軋，各顧私利，黨政軍也往往不能配合，政府做的事，黨部不知道，黨做的事，政府也不知道，結果黨政軍各自為政，給共匪以挑撥離間各個擊破的機會」（蔣介石，1951:5）。

組織的另一個問題是指黨組織與群眾的脫節，與中共立國戰爭的失敗讓國民黨反省到脫離群眾是政權崩潰的重要原因。因此，國民黨的改造案一方面「要把派系傾軋的惡習痛切悔改」；一方面「要確定黨的社會基礎和政策路線」，「組織要深入社會的基層，滲透廣大的群眾……」（許福明，同前）。

經由黨改造計劃的實施，國民黨企圖改正這些缺失。改造之初，首先著手於重組黨內權力結構，蔣介石凍結了原先由陳立夫、陳果夫兄弟(CC派)控制的中央黨部，以他個人指定的中央改造委員會接掌原中央黨部的職權，這16名改造委員取代了460人組成的第6屆中央委員會，代行中執會與中監會職權，成為國民黨的最高權力機關¹（黃樹嘉，1994:187；李松林等，1990:4）。

¹ 這16名中央改造委員是：陳誠、蔣經國、張道藩、張其昀、谷正綱、鄭彥棻、陳雪屏、沈昌煥、連震東、袁守謙、曾虛白、胡健中、蕭自誠、谷鳳翔、崔書琴。

對於蔣介石來說，400餘人之多的中央委員，不僅見解紛歧，無法統一意志，集中力量，如不毅然斷行，無異自葬火坑（蔣經國，1976:166）。為了統一意志、集中力量，蔣介石指定了16名大都與他有師生或部屬關係的改造委員組成改造委員會，例如，張其昀、沈昌煥、胡健中、曾虛白、蕭自誠、蔣經國均當過蔣介石的秘書（許福明，1986:62；黃樹嘉，1994:187）。大陸時期的政界、軍界重要人物，如閻錫山、何應欽、孫科、白崇禧都摒除在權力核心之外。中央改造委員會下的各種工作部門、委員會人員以及對改造負有督導和監察責任的中央評議委員同樣由蔣介石個人指派（李雲漢，1992:26）。經過這番權力重組，建立了國民黨中央統治精英一元化的領導體系，這個領導體系是以外省籍精英為核心而以蔣家為首，一切的重要政策與人事任命都由蔣介石做最後的裁定，形成了一個具有高度一致性(coherent)的黨國威權統治體系（朱雲漢，1989:143）。

在國民黨完成中央黨部的改造後，國民黨即在國家機關各種政經資源的配合下，展開全面的建黨工作。其依次在地方和特別黨部成立改造委員會，進行重建組織與吸收群眾的任務。歷經兩年三個月，至正式黨部成立後，改造工作才告結束。

2 · 黨國威權體制滲透機制的形成：特別黨部與區域黨部

國民黨在完成上層的權力改造之後，便將改造的重點轉移至建立全面滲透台灣社會的各級組織，藉此來發展鞏固政權的社會基礎；以免重蹈大陸時期組織與群眾脫節的覆轍。基本上，國民黨在黨綱中所展現屬性是一個列寧主義的政黨，要求全面滲透社會的各個群體。在國民黨的改造綱要中明白規定著：「本黨是以青年知識份子及農、工生產者等廣大勞動民眾為社會基礎，結合其愛國的革命份子為黨的構成份子，共同為國家民族及廣大民眾的利益而奮鬥」（改造，第1期，1950:11-12）。而蔣介石在「關於本黨實施改造之說明」中也所指出的，「我們的黨必須深植其根柢於群眾中間，接受其要求，集中其意志，使其成為救國家、爭自由的動力……」（同上:9-10）。換言之，國民黨改造的目的之一，即在建立普遍深入群眾的組織，使社會每個基層角落都有黨的組織，以掌握大多數的群眾，成為社會基礎（中興山莊，1962:10）。

然而，在1949年時移入台灣的國民黨政權，並未曾在台灣從事過任何本土性的社會動員，它的社會基礎十分薄弱；尤其經過二二八事件的衝擊，它的社會基礎更加動搖。事件發生前，國民黨在台灣的黨員有52200多人，事件發生後的1948年7月，黨員只剩下25000多人，人數還不到原來的1/2；國民黨移入

台灣、實施改造前，黨員也不過68179人（改造，第15期，1951:50-51）。所以發展組織、吸收黨員一直是國民黨改造以來的重要任務。

在這樣的組織目標下，國民黨隨著改造的進行，同時在台灣建立了一個以全面滲透台灣社會為目的的龐大組織架構（見圖2-1）。在這個組織架構的縱向方面，基本上有3個層級，中央、省縣級、區級。中央是組織的首腦，決定政策，指揮全局是最高層；省縣級是組織的軀幹，計劃監督，承上啓下，貫通全局，是中層；區級是組織的官能和細胞，分佈社會，實際執行工作，是基層（中興山莊，1962:10）。我們可以從圖2-1中看到，這個組織的最底層是「小組」，是所有黨員都必須加入的基本組織。小組之上是「區分部」，區分部可以說是小組組長的聯席會議。區分部之上是「區黨部」，一般情形下平均每一鄉鎮(市)都有1個區黨部的組織，如果地區遼闊或黨員人數太多，也可能有2或3個區黨部；區黨部的權力機關是黨員大會，規定每3個月開會1次。區黨部以上為「縣市黨部」，縣市黨部以上為「省黨部」，省級之上是「中央」。都以各級的代表大會為權力機關，閉會期間則由各級委員會代行其職責（中央改造委員會，1952C: 36-38）。

鑑於大陸時期政權與黨員、民眾脫節而導致的失敗經驗；因此，國民黨在改造以後的組織分工，特別強調區級以下的基層組織工作，以便能夠更接近群眾。而區級以下的基

層組織正是真正與群眾接觸、滲透群眾的場域；所以基層組織的重建是國民黨組織改造時特別關注的焦點之一。

事實上，在黨改造之後，國民黨的一般組織形態和以往的體系並無太大的不同，其原型其實都是來自軍隊編制與共產黨的組織，也就是列寧主義的政黨形式(蔣介石, 1977:80-81)。在同盟會時期，革命黨的組織方式與革命軍是一樣的，以8人為一排，以3排為1列，以4列為1隊，以4隊為1營，藉此來組織革命黨員(見圖2-2)。

1924年國民黨改組時，孫文參考了蘇聯共產黨小組、地方黨部、中央黨部的組織架構，形塑了國民黨現行組織結構的原型(見圖2-3)。

1950年改造後國民黨的組織結構，基本上也承繼了以往的架構；但和以往最大的不同是以更基層的小組來代替區分部，成為黨的基本組織(中央委員會第一組, 1954a:16-17)，改造以前小組只是一個議事機關，本身沒有行動的作用，改造之後國民黨將所有的黨員整合入基層的小組組織之中，使黨員不再游離於黨外，更作為滲透社會的細胞，以矯正國民黨政權與台灣社會脫節、疏離的現象。

圖2-1 · 國民黨改造後的組織結構

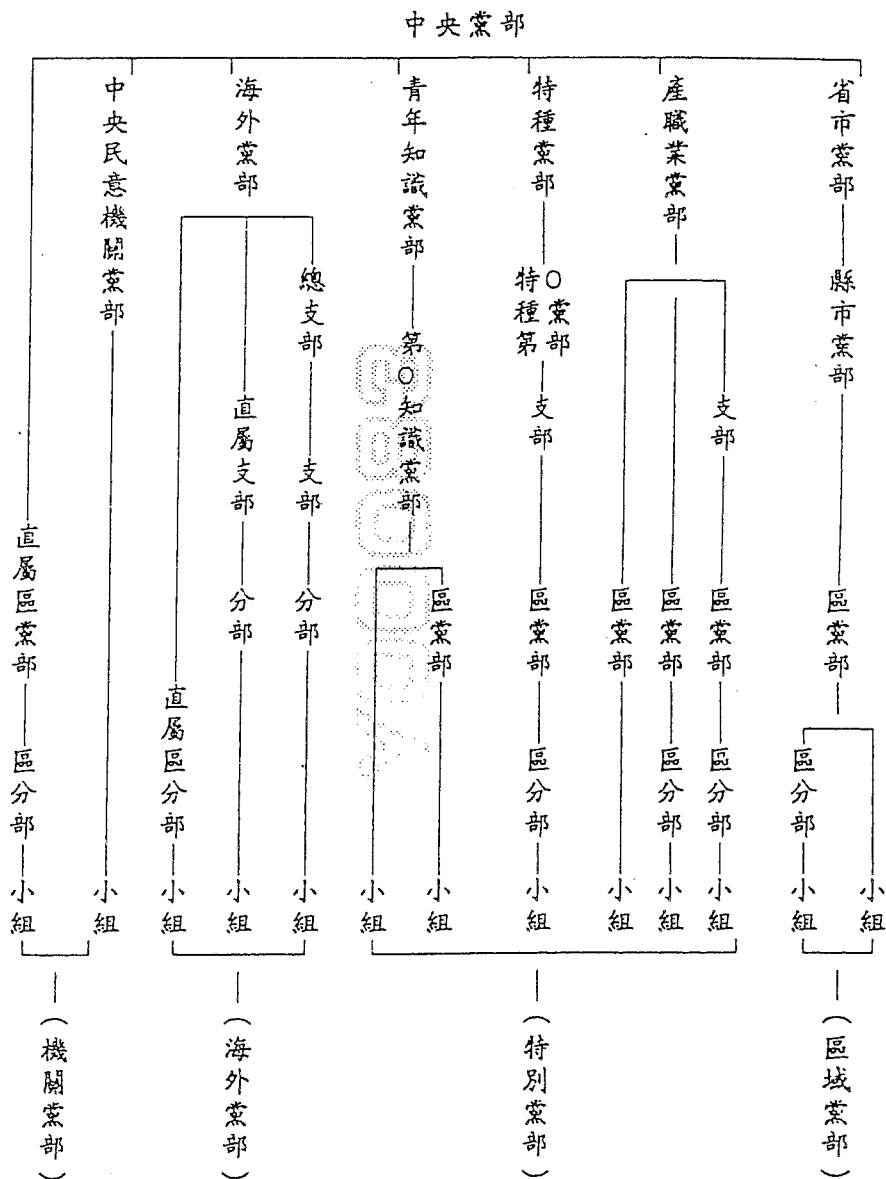
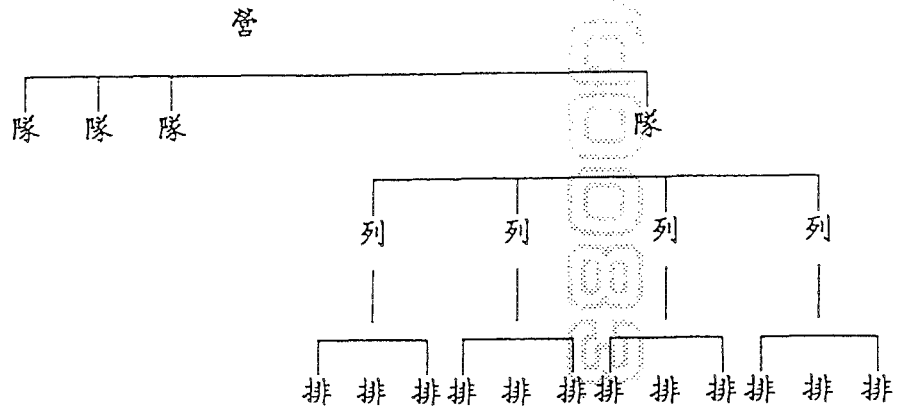
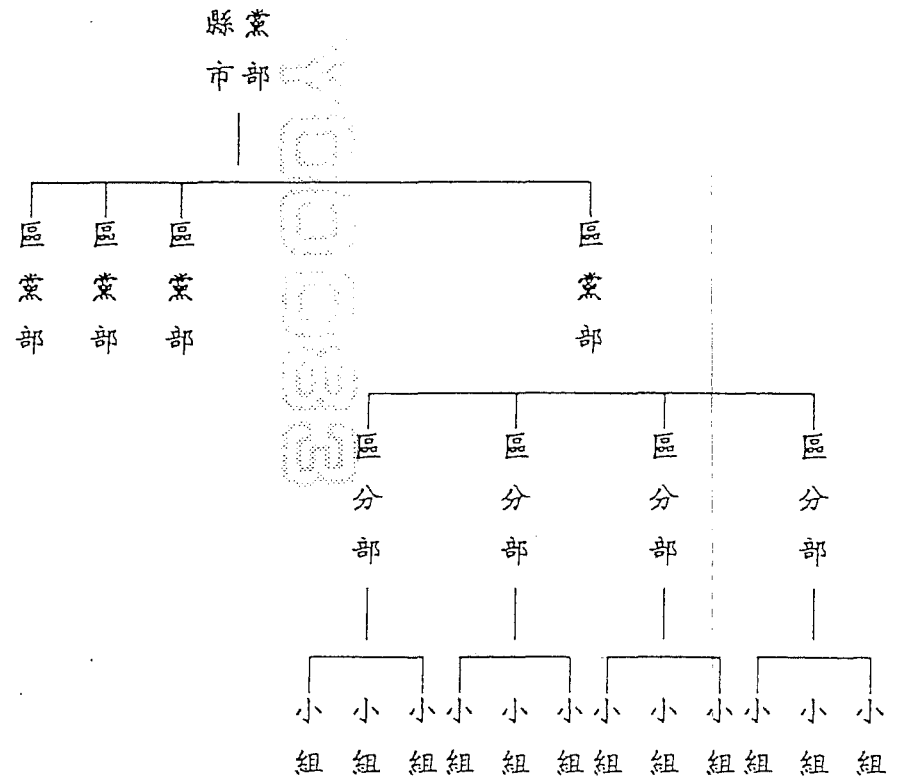


圖2-2 · 國民黨同盟會時代的組織結構



(蔣介石，1977：80)

圖2-3 · 國民黨1924年改組後的組織結構



(蔣介石，1977：81)

另外，在圖2-1這個龐大的組織結構的橫向方面，我們可以看到，國民黨在中央黨部之下成立了機關黨部、海外黨部、特別黨部和區域黨部。機關黨部包括中央改造委員會、總統府、行政院、立法院(委員在外)、司法院、考試院、監察院(委員在外)、革命實踐研究院與國家金融各行局所編成的第1至第9直屬區黨部，以及中央直屬的立法院、監察院黨部，而海外黨部的主要工作對象是華僑，這兩類黨部的工作對象都不是台灣社會中的群眾。國民黨對台灣社會群眾的滲透，主要機制是另外兩類黨部，一類是地方性的區域黨部；另一類則是統稱為特別黨部的龐大組織。

基本上，國民黨對區域黨部與特別黨部的區分是轉化自列寧主義與中共的政黨組織原則。按照列寧主義之原則其黨組織是建立在各種生產單位之中，就是在每一個工廠、礦山、農場等單位來建立它的組織，使得黨員在工作上、生活上與組織建立不可分的關聯(滕傑，1954:7-9)。但由於中國並不是一個產業發達的國家，農民佔了大多數，因此，中共修正列寧主義以生產單位為主的建黨原則，使「黨組織是按照地區或按照生產部門為標準」來建立(同上:8)²。而改造之後的國民黨

² 列寧主義共產黨與議會路線之社會主義政黨在組織上，也有相當的差別，社會黨的組織是建立在以選舉為基礎的區縣範圍上，而列寧主義之共產黨之組織則是建立在雇用場所的基礎上。國民黨的組織方式其實兼具了這兩種形式，因為它除了採用了部份列寧主義之組織原則外，它還為了因應地方性之選舉而必須採用區域黨部的組織形式。這

對滲透社會之區域黨部與特別黨部的劃分，即是依據上述的原則與本身的結構條件修正後建立的。在區域黨部方面是以一般縣市鄉鎮中的個別人民為吸收與滲透的對象(包括農民)，其下運作的組織包括21個縣市所屬的各區黨部、分部和小組黨員。而特別黨部並不只以生產單位為主，而是以重要集體組織中的成員為滲透的對象，因而其中則包括了以校園中之學生、教職員、工友為組織與滲透對象的「青年知識黨部」；和以最忠貞之「鐵票部隊」而聞名的「特種黨部」，它是以各級軍事機關、學校、醫院、部隊中的成員與軍眷、退役軍人為滲透對象；另外，還包括以鐵路、公路、郵政、電訊、航業等交通事業、煤鐵金屬等礦場與有關之國防工業的成員為滲透範圍的「產職業黨部」。

在上述國民黨滲透台灣社會的組織架構中，實則將群眾區分為兩大類：一類是散居於黨國威權體制之社會控制末梢之基層鄉鎮社會中的人民，國民黨將他們劃歸為區域黨部滲透的範圍；另一類則是位於黨國社會控制核心之集體組織中的成員，國民黨將之劃歸為特別黨部滲透的範圍。而國民黨中央統治菁英之所以如此區分滲透社會成員的方式與組織，乃受限於它當時所設定之政策目標與擁有的資源。以特別黨

也是國民黨組織上的矛盾之處，因為區域黨部採取的是屬地原則，而特別黨部採取的是分業原則，在選舉時兩者未必能夠配合；進一步的討論請參考第7章第3節。

部所滲透的領域來說(學校、軍隊、眷村、各公營事業等單位中的成員)，這些都是1950年代國民黨政權在維持政治社會安定、反共復國、主導經濟發展、安置外省籍追隨者目標下的重要部門，也是當時國民黨可以運用國家機器加以壟斷之社會控制的核心部門；因此，為達成上述各項目標，國民黨政權乃藉著對政經資源的掌握與同時移入台灣的特殊聯帶情感，來直接滲透這些特定單位中的成員，而將之整編成其鞏固政權的重要社會基礎。於是乎在國民黨的組織架構中，並沒有將這些成員打散到地方性的區域黨部中，而是將他隔離在特別黨部的範圍內，以中央直接統治而不假手於省級黨部的方式來掌控特別黨部，以保持特別黨部效忠的純粹度；所以，我們可以在圖2-1中看到，特別黨部與台灣省黨部是屬於同一層級的一級黨部。

相對於特別黨部來說，區域性地方黨部的建立，主要是為滲透分散於縣市鄉鎮中的社會成員，在1950年代特別是指鄉鎮基層社會中本省籍的農村群眾。在國民黨黨國威權體制中，農業部門一直是被擠壓的而非被培養或照顧部門，國民黨政權除了汲取農業部門資源來培養工業部門外，同時也以隱藏性的稅收方式汲取糧食來照顧軍公教部門。此外，這些基層社會中的群眾是國民黨政權無法以黨國之政經資源來掌握的社會控制末梢；再加上，移入的國民黨政權作為一個外來者(alien)與農村的本省籍族群間並沒有特殊的聯帶關係，所

以並不存在著移入國家菁英與農村社會間的聯繫管道。於是，國民黨必須先在台灣的各鄉村鄰里建立起地方及基層黨部，並在地方上安置黨的代理人；而後代理人與黨員再以遊說、服務或利益交換的方式來滲透、爭取人民。

國民黨的特別黨部與區域黨部在滲透、組織群眾時，所面對的是完全不同的結構與條件。特別黨部掌握了黨國政經資源與聯帶上的優勢，區域黨部則面臨著資源缺乏與「外來者」的劣勢。這其間的差異顯示了一個國家機關與社會各部門間的聯結(tie)關係是不均衡的，而國家對他們的期望亦不盡相同，因而在各部門形成了不一致的「國家—社會」關係。而這樣的差異關係塑造了移入國家機關社會基礎的特殊性。

第3節 · 改造後國民黨社會基礎的形成

在本節中，我們希望先來討論國民黨於改造後所形成之社會基礎的特徵，作為下文探究國民黨滲透台灣社會之能力的指標。國民黨政權為了政權的鞏固，勢必得吸收支持政權的社會基礎，而經由黨組織的滲透方式來建立社會基礎，是改造後國民黨尋求社會支持者的重要方式。相當程度來說，1950年改造後國民黨所形成的社會基礎，可以看作是國民黨政權對社會各部門成員滲透能力的指標，經由這個指標，我們可以進一步探究影響國民黨政權滲透力強弱的各種因素。

以往國民黨的黨章中並未規定社會基礎的社會背景，直到移入台灣於1950年7月制定「改造綱要」時，才規定以青年、知識份子、農工及一般生產者為社會基礎。據蔣介石的說法，社會基礎對國民黨有三項作用：(1)集結黨員，(2)組織群眾、擴大戰力，(3)維繫群眾的信任，以支持政權(蔣介石，1977: 94)。簡單來說便是吸收黨員來支持其政權。在獲得政權需要群眾支持的邏輯之下，蔣介石進一步指出國民黨所需要的群眾類屬便是它的社會基礎(蔣介石，同上)。

自組織發展上來看，國民黨各時期的黨員社會基礎並不相同；例如，在興中會時期以華僑會黨為多，孫文便曾言「華僑為革命之母」。同盟會時期，則有知識份子與新軍加入；民國初年有各種類屬的黨員入黨。不過大體來說，移入台灣前，國民黨的社會基礎以知識份子與中上層社會群眾為多(中央委員會第一組，1954a:15)。國民黨移入台灣後，改造綱要之所以特別強調以青年、知識份子、農工與一般生產者為社會基礎，一來是因為原本就已經發展出來的社會基礎，二來則是希望能夠擴大其社會基礎，「……黨如果停留在知識份子圈內，是不夠的，特別是在與專以欺騙脅迫農工為事的共匪鬥爭的時期……」(同上:16)。而且農、工正是與移入的國民黨政權缺乏任何連繫關係的社會成員；因此，農工生產者便成為國民黨吸收黨員時所必須強調的社會基礎。在另一方面，移入的國民黨政權因為缺乏本省籍成員的社會基礎，所以也特

別著重於本省籍黨員的吸收；在一項徵求新黨員的工作指示中，國民黨希望改造後本省籍的黨員比例能達到70%(改造，第36期，1952:5)。但這只是國民黨的主觀意願，未必是實際結果。以「青年知識份子、農、工生產者」為社會基礎，是移入之初的國民黨政府所企望的，但面臨著國家政經資源與社會聯帶關係的限制，是否能如其所願的發展出以「青年知識份子、農、工生產者」為主的社會基礎呢？我們將在下面解答。

1952年改造計劃結束後，國民黨已在整個台灣社會建立起滲透的組織網絡。由表2-1中我們可以看到，隨著國民黨黨員人數的增加，其小組的組織數量也不斷的擴張。這些數字象徵著移入的國民黨政府逐步地在台灣形成社會基礎。

在國民黨改造後所逐步形成的社會基礎中，我們發現區域(地方)黨部這個滲透機制相較於特別黨部來說，不論在黨組織的建立或黨員的吸收上其數量都遠遠不及(見表2-2)。區域黨部於1952年7月改造末期，建立了1萬5千多個滲透台灣社會的小組組織，吸收黨員11萬5千多名。特別黨部於同一時間則建立2萬3千多個滲透的小組組織，黨員將近16萬3千多名，約是區域黨部黨員的1.4倍。在1950與1969年中，區域黨部的黨員均未超過40%，特別黨部的黨員則一直保持在60%上下。

表2-1· 改造後國民黨的組織發展(1952-1969)

	黨員數	小組數		黨員數	小組數
1952	282959	34999	1957	509864	--
1953	345106	--	1958	564784	56051
1954	408119	--	1963	667235	66256
1955	465781	--	1968	919327	--
1956	491975	--	1969	950993	--

※1952-1957年資料引自：中央委員會第一組，“組織概況表”，1957:2。

※1958年資料引自：中央委員會秘書處，“中國國民黨第八屆中央委員會第二次全體會議記錄”，1959:184。

※1963年資料引自：台灣黨務公報室，“台灣黨務公報”，乙類第五十七號，1964:1299。

※1968年資料引自：張翠絲，1985:242。

※1969年資料引自：林吉朗，1981:84。

依這些數據，我們可以推論國民黨政權移入台灣之初，在社會基礎的依賴上，黨國社會控制核心之特別黨部集體部門的比重是多過於社會控制末梢的區域黨部，尤其是對滲透軍人及其眷屬為主的特種黨部之依賴(見表2-3)。正如同我們前面所說的，由於移入的國民黨政權與特別黨部、區域黨部中之成員的社會關係並不一致，所以表現在滲透的結果上也有所不同。於1950年代，特別黨部中的成員是維持國民黨威權體制運作所必須動員的重要部門；因此，國民黨政權往往藉

著國家機器的壟斷性與壓迫性權力來吸收、滲透學校、國營事業、軍隊中的成員，以威脅利誘半強制的方式使軍公教人員入黨。而對區域黨部來說，國民黨所面對的是一般個別的人民，一來無法直接的運用國家機器的優勢權力來吸收黨員；另外，區域黨部所滲透的社會成員，大都散落在台灣的各鄉鎮地方社會之黨國社會控制末梢，國民黨的中央菁英必須一層一層的安置地方代理人，才能接觸到基層社會中的人民。區域迂闊加上層層相隔的限制，使得區域黨部的滲透的程度勢必不如特別黨部深入。

自表2-2的數據與上面的討論，我們可以看到國民黨政權在1950-69年間，社會基礎的特徵之一是特別黨部的成員超過地方黨部的成員甚多；而特別黨部是以滲透軍公教成員為主，所以我們推論軍公教成員應該國民黨政權重要的社會基礎。當我們再進一步分析1950-69年國民黨黨員的職業類別時，發現軍公教在所有黨員職業類別中，確實佔了多數。

表2-2·國民黨1950與1960年代各種黨部組織構成表

	黨員總數	區域黨部	特別黨部	其他
1952	282959	115037	163403	4519
(%)	(100)	(40.7)	(57.7)	(1.6)
1953	345106	123238	219187	2586
(%)	(100)	(35.7)	(63.5)	(0.8)
1954	408119	155159	249923	3002
(%)	(100)	(38.0)	(61.2)	(0.8)
1955	465781	183117	277716	4945
(%)	(100)	(39.3)	(59.6)	(1.1)
1956	491975	192655	293645	5662
(%)	(100)	(39.2)	(59.7)	(1.2)
1957	509864	194496	309303	6155
(%)	(100)	(38.1)	(60.7)	(1.2)
1969	950993	321436	585812	43745
(%)	(100)	(33.8)	(61.6)	(4.6)

※1952-1957資料引自：中央委員會第一組，1957:2；1969年之資料

引自：鄒玉梅，1979:84-98、林吉朗，1981:84。

※特別黨部包括：中央直屬知青黨部、特種黨部、鐵路黨部、公路黨部、海員黨部與產業黨部。

※其他黨部包括：金門特派員辦公處、馬祖特派員辦公處、立法委員黨部、監察委員黨部、中央直屬區黨部(機關黨部)與郵電黨部。

表2-3·國民黨改造後特別黨部之黨員人數統計表

	知青黨部	產職黨部	特種黨部	總計
1952	2796	15007*	145600	163403
(%)	(1.7)	(9.2)	(89.1)	(100)
1953	2690	31786	184711	219187
(%)	(1.2)	(14.5)	(84.3)	(100)
1954	3085	35725	211113	249923
(%)	(1.2)	(14.3)	(84.5)	(100)
1955	3508	39420	234788	277716
(%)	(1.3)	(14.2)	(84.5)	(100)
1956	3458	40702	249485	293645
(%)	(1.2)	(13.9)	(84.9)	(100)
1957	4844	42599	261860	309303
(%)	(1.6)	(13.8)	(84.6)	(100)

※全部資料引自：中央委員會第一組編印，“組織概況表”，1957:2；

因此，知青黨部1952-1955年之資料與表5-2引用“知識青年黨部工作概況”之資料有些許的不同。

*1952年之產職黨部資料中，當時之黨部尚未改組成為產業黨部。

1950-1969年國民黨社會基礎的職業類別，見表2-4。從表2-4中可以看到，國民黨黨員的職業類別，於1952年、1954年和1957年時佔最大比例的是軍警這一個類屬，比例分別是56.3%、57.7%和51.3%，佔了全部職業類屬的一半以上。其次，在1950年代佔第2大比例的職業類屬是公教人員，在1952年、1954年及1957年，所佔比例分別是11.9%、15.1%與17.5%。軍警與公教人員這2個類別的人數相加，就佔了當年所有職業類

別的70%左右。一直到1969年，軍公教仍然是比例最大的職業類別，佔了52.7%，如果與學生的比例相加，則超過61%以上。

表2-4·改造後國民黨黨員社會成分之比例：以職業分

	黨員 總數	農民	工人	工商 業者	學生	軍警	公教 人員	自由 職業	其它
1952	282081	18335	26798	27080	4231	158811	33568	13258	--
(%)	(100)	(6.5)	(9.5)	(9.6)	(1.5)	(56.3)	(11.9)	(4.7)	--
1954	403260	25002	38713	21373	5242	232681	60892	19357	--
(%)	(100)	(6.2)	(9.6)	(5.3)	(1.3)	(57.7)	(15.1)	(4.8)	--
1957	509864	40282	44312	42784	5211	261932	89256	3769	22320
(%)	(100)	(7.9)	(8.7)	(8.4)	(1.0)	(51.3)	(17.5)	(0.7)	(4.4)
1969	黨員 總數	農鹽 漁民	工商 企業	學生	軍公 教	家庭 婦女	自由 職業	其它	
(%)	950993	93197	168326	84638	501173	28530	30432	43746	
	(100)	(9.8)	(17.7)	(8.9)	(52.7)	(3.0)	(3.2)	(4.6)	

※1952與1954年資料引自：中央委員會第一組印，「中國國民黨六十年來組織之發展」，1954a:21。

※1957年資料引自：中央委員會第一組編印，「組織概況表」，1957:6。

※1969年引自：郝玉梅，1978:84-98、林吉朗，1981:84。

雖然國民黨在改造大綱中一再強調要以「農、工生產者為社會基礎」，但在表2-4中1952年及1954年的職業百分比資料中，農民只有6%強，1957年時也未超過8%，只高於自由業者和學生；而工人也只有9%上下，均低於軍警與公教人員。直至1969年時農漁鹽民也只有9.8%而已。若進一步以1952年

的就業人口來看，大約只有1%的農民是國民黨黨員；而卻有27.1%的公務人員是黨員(見表2-5)；如果再以60萬大軍來估算，在1952年時約有24.3%的軍人是黨員。到1954年時，仍然只有1.4%的農民是黨員，但公務人員增加到54.1%，即有一半以上的公務人員是國民黨的黨員，而軍人則增加到35%是黨員。1957年時，更高達74.2%的公務人員是國民黨黨員，43.6%的軍人是國民黨黨員。一直到1969年時，15歲以上的軍公教人口仍然有5成以上是國民黨黨員。

表2-5·國民黨黨員佔從業人口比例(1952、54、57)

	農民黨員/ 農民人口	公務黨員/ 公務人口	軍人黨員/ 軍人人口
1952	1%	27.1%	24.3%
1954	1.4%	54.1%	35%
1957	2.4%	74.2%	43.6%
1969	農業黨員/ 農民人口 4.2%	軍公教黨員/ 軍公教人口 57.1%	

※1952年12歲以上的農業人口為1791713，從事公務員工作的人口為123640(台灣省政府民政廳，1959:113)；軍人人口以60萬大軍計，軍人黨員則以特種黨部的黨員計。

※1954年12歲以上農業人口為1753803，公務人口為112652(同上:4)。

※1957年12歲以上農業人口為1709850，公務人口為120339(同上:4)。

※1969年15歲以上農漁業人口為2001283(內政部，1969:66)，15歲以上公教人口為277019(轉引自：鍾基年，1993:2)，軍人人數仍以60萬計算。

因此，不論從國民黨本身黨員職業類別的比例來看，或是從黨員佔就業部門人口的比例來看，軍公教人員都佔較大的比例。在黨內軍公教黨員是重要的成分，而在社會上軍公教部門也是國民黨政權滲透力強並能收編較多黨員的部門。換言之，黨國威權體制控制核心的軍公教部門，是國民黨政權移入初期重要的社會基礎。至於國民黨政權如何滲透軍公教社會成員的過程，我們將在本書的第2部份進一步來討論。

現在我們要問的是，既然國民黨依恃著壟斷國家政經資源的優勢，而較容易吸收、滲透軍公教部門中的黨員，那國民黨是否也能藉由安置同時移入台灣之追隨者的恩惠關係，而吸收到較多的外省籍社會成員？

在以往的研究中，有些資料指出國民黨在改造之後本省籍的黨員比例大幅度增加，甚且已超過外省籍黨員比例(林佳龍，1989:133；崔誠烈，1993:43)；其實這是因為資料的不足而有的錯誤。由於過去我們較常看到的是國民黨區域黨部(台灣省黨部)的資料，因此；往往只根據省黨部的資料來統計國民黨的黨員比例，而忽略了特別黨部中的黨員才是國民黨龐大的黨員基礎。如果只根據區域黨部的資料來看，在表2-6中關於區域黨部省籍方面的資料，我們可以看到國民黨黨員省籍成分的比例是：改造完成1952年時，本省籍黨員佔56.0%、外省籍黨員佔44.0%。來自台灣省黨部委員會1952年8月的資料，其間

記載的省籍比例是：本省籍56.9%、外省籍43.1%(中央改造委員會，1952:41)。兩者之間的數據並沒有什麼差異，本省籍的黨員都略高於外省籍的黨員。在1957年與1960年的資料，我們也可以看到本省籍的黨員比例都略高於外省籍的黨員。但當我們將特別黨部的黨員加進來時本省籍的黨員卻變成是少數，比例上相對尤其少，雖然本省籍人口佔台灣人口的相對多數。在表2-7中我們可以看到，國民黨的黨員中，外省籍的黨員自1952年到1963年間一直保持在70%上下，而本省籍的黨員則是在26%至30%之間。1969年時外省籍的黨員比例也仍在60%以上，雖然外省籍族群只佔台灣人口數的10%至12%之間。這種外省籍黨員較多的情形一直要到1975年以後才有所改變。

表2-6 · 國民黨1950年代區域黨部黨員屬性：以省籍分

	黨員人數	本省籍	外省籍
1952	115865	64854	51011
(%)	(100)	(56.0)	(44.0)
1957	194496	113058	81438
(%)	(100)	(58.1)	(41.9)
1960	267367	138489	128878
(%)	(100)	(51.8)	(48.2)

※1952年與1957年資料引自：中國國民黨台灣省第三屆委員會，“台灣省黨務報告”，1957:20；1960年資料引自：中國國民黨台灣省第四屆委員會，“台灣省黨務報告”，1960:16。

表2-7 · 改造後國民黨全部黨員社會成分之比例：以省籍分

	黨員總數	本省	外省
1952	282959	73852	209107
(%)	(100)	(26.1)	(73.9)
1954	403260	106459	296801
(%)	(100)	(26.4)	(73.6)
1957	509864	152464	357291
(%)	(100)	(29.9)	(70.1)
1958	564784	166046	398738
(%)	(100)	(29.4)	(70.6)
1963	667235	205000	462235
(%)	(100)	(30.7)	(69.3)
1969	950993	374666	576327
(%)	(100)	(39.4)	(60.6)

※1952年省籍比例引自：第七屆中央委員會編印，“黨務工作報告”，1957:22。

※1954年資料引自：中央委員會第一組編印，“中國國民黨六十年來組織之發展”，1954:21；為1954年7月份之數據。

※1957年資料引自：中央委員會第一組編印，“組織概況表”，1957:4；1957年資料中有109人的籍貫不詳。

※1958年資料引自：中央委員會秘書處編印，“中國國民黨第八屆中央委員會第二次全體會議記錄”，1959:184。

※1963年資料引自：台灣黨務公報編印，“台灣黨務公報”，乙類第五十七號，1964:1299。

※1969年資料引自：林吉朗，1981:84。

如果我們再以本、外省籍黨員佔台灣本、外省籍的人口比例來看，更發現外省籍族群與移入之國民黨政權間的親近性。從表2-8中，我們可以看到自1952至1963年間，本省籍的國民黨黨員佔本省籍人口的比例都只在2%以下；而外省籍的黨員佔外省籍的人口比例則高達30%~38%以上，即使以修正過的外省籍人口來估算，其比例也在20%~29%之間(見表2-8說明部份)。也就是說，本省籍族群只有2%的人是國民黨黨員；而外省籍族群中，卻有30%多以上的人是國民黨黨員。平均來看，1個外省籍人士加入國民黨的機率是1個本省籍人士加入國民黨的15倍左右。所以，表2-7及表2-8的數據可以回答我們剛才的問題，移入台灣之初的國民黨政權確實可以吸收到較多的外省籍的社會支持者，但它如何運用安置追隨者的恩惠關係來吸收、滲透外省籍族，我們會在本書的第2部份進行說明。

表2-8 · (本/外)省籍黨員對(本/外)省籍人口之比例

	台灣現住 人口總數	本省籍 人口	外省籍 人口	本省籍黨員/ 本省籍人口	外省籍黨員/ 外省籍人口
1952	8128374	7478544	649830	0.9%	32%
1954	8749151	7983087	766064	1.3%	38.9%
1957	9690250	8676022	1014228	1.8%	35.2%
1958	10039435	8943399	1096036	1.9%	36.4%
1963	11883523	10349254	1534269	1.9%	30.1%

※人口資料來自台灣省政府民政廳編印，“台灣省戶籍統計要覽：民國35-47年戶籍統計年報”，1959:3。

※根據李棟明的估計，1956年時約有27萬左右的外省籍軍人(李棟明，1970:66)，未列入現住之人口總數中，如果將這27萬外省籍軍人加入外省籍人口中，則外省籍黨員對外省籍人口的比例將修正成：1952年的22.7%，1954年的28.6%，1958年的29.2%左右；一直要到1969年時，才將所有的現役軍人納入戶籍管理的範圍(官蔚藍，1976:132-135)。

由上面的討論，我們可以看1950-69年間國民黨社會基礎的兩個特徵，一個是特別黨部中的黨員(以軍公教為主)佔了國民黨黨員比例的大部份(約70%左右)，另一個是外省籍黨員佔了國民黨黨員的大多數。而我們現在要繼續追問的是，這兩個特徵之間是否有著高度的重疊，也就是說特別黨部中的成員是否大都是外省籍人士？因為我們希望證明，當國民黨政權同時擁有黨國政經資源與社會聯帶的結構優勢時，它會在社會上發展出較強的滲透能力；反之則不然。雖然，從現有的文

獻中沒有這樣的資料，但我們以上述的資料估計出1952年與1957年時特別黨部中外省籍族群的比例時，的確可以看出這樣的趨向，特別黨部中外省籍黨員的比例，分別為1952年的94.4%與1957年的87.4%(表2-9)³。這樣的比例是相當高的，顯示著國民黨對黨國控制核心之集體部門中的外省籍族群的有著較強的滲透力。

表2-9 · 特別黨部中外省/本省黨員比例

	外省籍	本省籍
1952		
(%)	94.4	5.6
1957		
(%)	87.4	12.6

※資料來源請參考本章註3。

因此，我們可以說外省籍軍公教人員是國民黨移入政府初期的重要社會基礎。雖然，國民黨政權十分強調本省籍社會成員、農民與工人黨員的重要性，可是他們在國民黨黨員中所佔的比例並不高。顯示了一個新移入的政權，在無黨國

³ 特別黨部外省籍黨員比例=(外省籍黨員總數-區域黨部外省籍黨員數)/特別黨部總黨員數
 1952年=209107-0.44×115037/163403+4519=0.944
 1957年=357291-81494/315458=0.874
 ※(特別黨部中尚包括1952年之1.6%與1957年之1.2%之其它黨員資料)。

政經資源為後盾，又無社會聯帶的優勢條件下，直接收編與滲透社會控制末梢成員的困難(尤其是指佔當時大多數人口的本省籍農民)。但是，這並不表示國民黨政權有任何放鬆滲透台灣社會的企圖；人們不願加入黨組織，國民黨便將黨組織隱藏於其他的滲透機制之後(例如：民眾服務站、農會等)，希望以服務、利益交換等「黨務活動社會化的途徑」來換取人們對政權的支持。

本章小結

自國民黨政權移入台灣後為求政權的鞏固，便積極的展開滲透台灣社會與發展社會基礎的工作，從以上的客觀數據中，我們可以看到這樣的情形；雖然結果未必如其所願。在第3節的資料中我們看到1950與1960年代國民黨的社會基礎，並不是國民黨在改造綱要中所追求的以「農、工生產者為社會基礎」與希望達成70%的本省籍黨員比例，而是外省籍與軍公教黨員呈現出顯著的比例，顯示了黨國資源與移入政府特徵對滲透過程與結果所造成的影響。但這樣的社會基礎是如何在具體黨國資源與移入關係的影響中形成的？其中有著什麼樣的阻力與助力？對移入之初的國民黨政權在台灣鞏固到底起著什麼樣的作用？它如何去面對、解決滲透的困難？這些都是本書以下將逐一討論的重點。

第二部份

國民黨政府與社會控制的核心： 特別黨部滲透能力之分析