

## 評介任育德著《向下紮根：中國國民黨與臺灣地方政治的發展（1949-1960）》\*

王良卿\*\*

任育德，《向下紮根：中國國民黨與臺灣地方政治的發展（1949-1960）》。臺北：稻鄉出版社，2008年12月，初版。498頁。

### 一

1950年代是中華民國政府自中國大陸移至臺灣的第一個十年。在這個關鍵年代，民國史、臺灣史賡續發展，並且交叉積累了可觀的，兼具連續與裂變性格的多元複雜面向。《向下紮根：中國國民黨與臺灣地方政治的發展（1949-1960）》（以下簡稱《向下紮根》或本書）的作者任育德博士，對於這個關鍵年代的歷史性格饒有認識。其頗為傑出的第一本專著，早已透過雷震與《自由中國》半月刊的個案，向我們描繪了近代中國自由主義的傳統是如何地經歷1949年世變的轉折，「根株浮滄海」，而在臺灣威權體制的傘骨之下，展現曲折生息乃至衝決網羅的身影，並對日後的臺灣民主運動產生重大影響。<sup>1</sup>毫無疑問，新著《向下紮根》承襲了作者對於1950年代的鑽研興趣，而其寫作企圖甚至更大，敘事與分析的手法更見進步。和汗牛充棟的社會科學著作相比，

---

\* 本文承蒙一位匿名審查人提供寶貴意見，特此致謝。

收稿日期：2010年9月1日；通過刊登日期：2011年1月11日。

\*\* 國立暨南國際大學歷史學系助理教授

<sup>1</sup> 任育德，《雷震與臺灣民主憲政的發展》（臺北：國立政治大學歷史學系，1999年）。

本書其實是較為少見的建立在歷史研究的基礎上，針對 1950 年代國民黨與臺灣地方政治的互動表現，進行實證手法的書寫與解釋。綜觀全書，作者不僅將原始檔案與私家史料共治，靜態制度與動態政治相融，尤其致力於挑戰戰後臺灣史從社會科學研究成果所汲取的理論模型，在在令人印象深刻。以下我將針對本書的內容與特色做出基本介紹，也盼望和作者、讀者交流一些想法。

《向下紮根》一書除序論、結論外，共分為五章。第一章做為全書的前置背景，吸收了臺灣史不少先行、經典的研究成果，輔以檔案、日記、憶述文獻等相關史料，論述臺灣菁英從日治時期至戰後初期的政治參與，以及國民黨臺灣黨務在中日戰爭與戰後初期的活動梗概。這段期間兩個政權先後治臺所呈現的一個共相是，（有限的）選舉成為臺籍菁英事實上的參政管道。作者並指出，二二八事件以後，官方對臺灣士紳的不信任感與疑懼更加強化，統治者與被治者關係產生深鉅的內在創痕。在國府以全國為範圍所舉行的行憲選舉（國大代表、立法與監察委員）中，臺灣這邊，半山權力相較二二八之前更形上升，臺籍菁英相對沉寂。

第二章處理國民黨的改造與黨國體制建構。作者首先處理民國遷臺前後的政情（自 1949 年初蔣介石下野起），討論美國對臺政策的轉變（至 1954 年底中美共同防禦條約簽訂止），以及其間政府在臺實行地方自治的決策過程。關於國民黨政權施行的有限地方自治，當然和日治以來臺灣菁英的期待有著相當差距，不過作者也提醒我們，事實上地方自治也讓國民黨與臺灣菁英建立起一定的聯繫管道，並緩和了政權的參與危機與整合危機。本章第二部分則是論及 1950 至 1952 年間的國民黨改造，與改造後黨權成功歸於蔣介石所有，不再旁落；黨的地方幹部則承擔經理人角色，介入地方政治權力。整體觀察，作者認為改造為國民黨建立以領袖為中心的制度運作、不對等權力關係與價值觀，也為國民黨在臺灣的組織形態與權力運作模式奠定基礎，影響堪稱長遠。第三部分探討國民黨的地方基礎在 1950 年代的重組，作者分別從黨基層結構的設計（特別注意小組與區黨部的角色）、省黨部的人事遞嬗（特別注意省籍與派系兩項因素）、省縣黨部的組織編制（特別注意改造後地方黨部的編制與預期目標漸趨複雜及功能分化）、地方黨部的經費預算（特別注意上級黨部對下級黨部的控制性格，以及預算編列的黨政不分）四方面進行分析。第四部分，作者特別注意到 1950 年代由蔣介石號令在國民黨內及臺灣所推動的社會調查制

度，發現國民黨透過社會調查來瞭解臺灣社會，提高黨員的政治意識，並進行政策回饋，確有助於黨國體制建構。

第三章與第四章處理黨國體制建構中的地方政治面向。前半部分（第三章）聚焦在制度面上，首先討論 1950 年代地方自治法規修訂過程和地方黨政制度的運作。在這些議題上，作者一方面引用當時自由派知識分子的觀察，指出當局「如臂使指」、以「官治」乃至「地方黨治」取代「地方自治」的唯控制心理，一方面卻也提醒我們注意實際執行時，以黨為中心的地方黨政運作體制，往往並不缺少那些黨內外基層民選出身者挑戰而產生變異的例子。關於制度面的第二個重點，作者處理的是國民黨動員機制的建構，其中包括國民黨的黨員結構，以及農會、民眾服務站等機制，據以說明國民黨向社會浸透與動員的組織化努力。至於黨國體制建構中的地方政治面向，作者在後半部分（第四章）致力的是趨近於動態、實務面的討論方式，特別是拿選舉做為觀察統治力量運作與地方政治變化的場域。作者指出，地方菁英透過選舉進入體制，在 1950 年代積累出的一個總體方向是：仰賴官方庇蔭、民間聲望不足的半山當選機率降低，地方派系當選人數增多。再者，本書也企圖從國民黨建立的黨內提名制度及其運作，以及國民黨主控的輔選機制的形成和運行，來說明黨機器和地方派系在理念與政治現實之間的某些緊張性及妥協性，並且試圖進一步檢證、修正學界既往針對國民黨與地方派系互動的解釋。

第五章處理朝野互動下的地方政治。本章首先從在野政黨（青年黨、民社黨）與無黨籍人士兩方面，分途觀察國民黨與在野菁英的互動問題。關於青、民二黨，作者根據國民黨官方檔案佐證在野人士所言「（國民黨）以行動公開鼓勵已經不能發揮力量的在野黨分裂」洵為不虛，國民黨且藉由地位與金錢「疏導」、「癱瘓」青、民兩黨，防堵兩黨黨員活動，壓制工作權利，凡此均影響朝野關係至鉅。另一方面，由於國民黨在高層級、一對一的選舉採取壓制策略，引發無黨籍人士與在野兩黨合流，此一合流路線並且在中國地方自治協會立案未遂、在野菁英活動不斷的過程中逐漸凸顯。他們透過省議會議壇與自由派輿論，聚焦在選舉的程序問題，諸如反對國民黨政治操作所形成的「一人競選」現象（以 1956 年鄉鎮長選舉為例，過半數的鄉鎮均只一人競選）、改善選舉監察制度，以公平競爭為訴求，凸顯了所謂國民黨的「闕漏與霸氣」，爭取民間支持。不過，國民黨的回應未孚人意，在野人士決定組織中國民主黨。

作者最後指出，對在野菁英而言，組黨行動是從「理」入「力」，化解社會分歧、從事公平競爭的解決方式；對統治當局而言，則是黨國體系在臺灣發展十年餘，首度遭逢的內部危機。此後歷經 1960 年代威權體制控制力的升高，在野人士轉以個別人物依賴其基層實力於地方選舉中單打獨鬥，爭取有限的政治空間，直至 1970 年代後期，始有再度具規模的集結。

## 二

誠如稍前所述，《向下紮根》透過歷史研究門徑的實證書寫，開出了一幅有別於社會科學相關研究成果的視界。就學界（特別是社會科學）對於臺灣地方政治的研究成果看來，無論是談地方菁英的流動，談他們與上層統治者之間的侍從主義（clientelism）的關係等等，統治者隱然都淪為「備位」的角色。我的意思是，統治者的存在，經常只能是寄託在理論模型與統計數據所延伸的分析當中，側身於基本輪廓失之朦朧的敘事當中。那麼，這樣「上層模糊」的「下層精細」研究，是否令人感到不足，甚至不安呢？歷史學的研究成果自 1980 年代末期起逐漸出現，一般說來，多多少少可以救濟上述現象之窮，但持平以觀，上層統治者的角色仍然顯得若即若離。<sup>2</sup> 談國民黨與臺灣地方政治的關係，嚴格說來，《向下紮根》可能是第一部試圖將國民黨角色刻劃清楚的作品。

做上層，不能不用上層的資料，這裡指的特別是國民黨遷臺以後全新積累而成的黨務檔案。由國民黨黨史館庋藏的這批珍貴資料形成於臺灣的時空環境之中，說明的自然是國民黨機器與臺灣互為鑲嵌而構成的歷史。多年來，任育德已藉由「總裁批簽」等國民黨檔案的整理、編輯工作，浸淫於斯，形成她對黨史館整體史料環境頗為可觀的認識。誠如她的精準觀察，由《向下紮根》大量徵引的這批會議紀錄、總裁批簽、選舉資料、內部報告、黨務期刊，甚至是孫逸仙博士圖書館典藏的黨務報告與出版品等資料，雖然「近年陸續可資運用」，實則「尚未受人妥善運用」（頁 13）。在此情況下，作者對於相關一手史

<sup>2</sup> 關於歷史學界的研究成果，參見任育德的介紹：《向下紮根：中國國民黨與臺灣地方政治的發展（1949-1960）》（臺北：稻鄉出版社，2008 年），頁 10-13。

料的整體認識、掌握能力與爬梳所得，相信絕對有助於本書突出國民黨角色的寫作企圖。

當然，檔案絕不是一眼就可以看穿的東西，使用人也不宜採取無限信任的立場。事實上，每份材料都有值得研究者警戒的修辭問題，檔案亦然，運用官方檔案尤其可能為自己帶來方法論上不自期的束縛。不過，本書幾個寫作特色在相當程度上能夠降低上述方法論的風險。第一、與私家史料共治。作者善於運用檔案，但並非絕對唯檔案至上主義的信仰者。通觀全書，引用近九十種日記、憶述文獻，這些涉及個人記憶的私家史料有時候與官方檔案互為驗證，有時候互為補充，等於又一重要史料來源；不可忽視的是，有時候，它們也為我後頭所提的一種動態政治的寫作風格提供了有益的支援。第二、主動關注官方檔案的修辭。我們不宜以為只要鑽進檔案堆挖掘、過濾、拼湊，就能重建如假包換的過去。像檔案、報告這些原始材料，仍然都是建立在其書寫來源、書寫本質有關的一些隱晦的假定上的。<sup>3</sup> 因此，為了避免淪為材料的囚徒，我們應該隨時保持修辭觀點的警戒。例如作者就不忘提醒我們，在國民黨的農村專案調查報告中，受調者的聲音是被淹沒的，其形象是調查者建構的，這個現象和同一時期農復會所做的農村調查存在著明顯差異。職是之故，「當研究者閱讀國民黨的調查報告，或許也要讀到文字背後之政治預設」，「也應瞭然及正視報告本身之侷限」（頁 149-151）。第三、制度與動態政治相融。近來歷史學界針對傳統側重靜態描寫的「典章制度史」進行檢討，已經發出「動態制度史研究如何可能」的新聲音，意將「制度」理解為人的行動受到特定方式制約的「遊戲規則」，並把制度的實際運作與變遷列入制度史研究的主要視野。<sup>4</sup>《向下紮根》一書顯然也置身在這一股修正史學的風潮，展現出桴鼓相應的身影。在書中有關地方自治法規變遷與公平競選的問題上，在國民黨的社會調查、動員機構、提名制度、輔選機制的問題中，我們都看到了作者能在官方檔案呈現的各類法規與書面辦法之外，另行注意到施行的過程、成效，以及中央、地方在制度運作／修正之際的對應關係與變化。兼融動態政治的寫作門徑，有助於

<sup>3</sup> 新文化史學者對此擁有啟發性的觀點。羅伯·丹屯（Robert Darnton）著，呂健忠譯，《貓大屠殺：法國文化史鉤沉》（臺北：聯經出版公司，2005年），頁 219-220。

<sup>4</sup> 邱澎生，〈「動態制度史」研究如何可能？——評介《明代中央司法審判制度》〉，《明代研究通訊》，第 6 期（臺北，2003 年 12 月），頁 129-142。

我們不致耽溺在制度本身由文字所勾勒、所暗示的單一而理想化的某種「偽」秩序效果裡。關於這一點，我將在後面的相關篇幅中繼續說明。

### 三

任育德的學術養成背景先後橫跨政治學與歷史學兩個學門，這個經歷或許「順理成章」地將她帶到了政治史的研究領域，更重要的是，其間也逐漸地掙助她形成一個兼容社會科學理論的治史風格。必須特別指出的是，作者前後兩本專著都呈現了一個審慎的、自省的問學態度，也就是說，社會科學的理論模型經常是被作者拿來做為佐驗史實的工具，而不是不假思索的全盤接收，直接做為歷史敘事與歷史解釋的不二前提。在《向下紮根》一書中，作者尤其更進一步，殫盡心思的拿全書犬牙相錯的細緻分析與實證所得，不斷修正戰後臺灣政治史從社會科學研究成果那兒套接過來的理論通說。這使得一些令人再也熟悉不過的理論模型擺放在這本書面前，效度、能量彷彿都要為之侷縮了不少。

雖然類似的修正主義的學術省察也在社會科學界進行著，我們仍不妨看看本書為此做出的一些奉獻。整個 1950 年代，國民黨地方各級黨委的農工成分均少，公教與民代實居多數（頁 196-198），這固然受到國民黨社會基礎（即黨員職業分布）側重公教分子的影響（頁 195-202），但更重要的，現象的背後顯示了國民黨地方各級委員會本身，就是一個和地方政治勢力匯通的結構場域。作者舉國民黨黨史館有關 1950 年代幾屆縣市委員會選舉的原始文件為例指出，各地「縣長涉入黨部委員選舉」、「派系意圖操縱地方委員會選舉」等糾紛層出不窮，顯示國民黨縣市委員會選舉實難避免陷入地方派系之爭，「國民黨既欲……不為特定階級或派系壟斷；又盼望至上黨權能操控地方權力更迭，卻未必如意。」（頁 116-117）直到 1961 年，一位高級黨工目睹斯景，還疾呼「地方上黨的組織，不可跟著地方派系走」。作者據而指出，國民黨固然拒絕地方派系做為黨的經理人，但在面對與地方社會有所距離的情況下，卻又不得不以地方黨部委員的名器交換地方派系的關係網絡，讓具有民意基礎者，有黨內管道上升，這反映了「地方政治之現實」（頁 346-347）。在這裡，我們看到了包括地方一部分黨務在內的地方政治，就某種角度而言呈現了一個迥異

於中央機器的非封閉性場域的又一成例。通行的通論書說，國民黨「允許『地方派系』培養勢力（對社會下行），但不允許向分配該地方選舉資源的地方黨部滲透（對黨國體制上行）」<sup>5</sup>，如是的觀點也許值得我們在語意的指涉強度與範圍上重新釐清。

再一個例。在各級農、漁、水利會，理事長、理監事、總幹事以國民黨員掌握優勢。但作者指出，隨著層級遞減，國民黨員的比重愈趨減少，顯示黨機器對地方掌握與滲透程度降低。事實上，黨機器是利用越高層級採取間接選舉制度，透過組織優勢才展現控制、支配、動員能力，而既有地方勢力仍能在個別縣市鄉鎮與國民黨組織抗衡（頁 228）。不過作者也指出，在農會等場域，國民黨對於地方勢力仍可藉公權力以仲裁、節制，有時則近乎是依存共謀（頁 231）。這講法就細緻了。傳統所謂「強國家、弱社會」的模式分析，其解釋效果照此看來真的過於朦朧而線條簡略。進一步講，作者也以其農會研究所得參與了學界對於「區域性聯合獨占經濟」論的討論，並以實證質疑該理論模型，認為未必是國民黨握有壟斷性權力而進行利益分配在先，地方勢力獲取農會在後（頁 227-230、439）。再者，研究戰後臺灣政治的政治學者多認為，國民黨在臺灣實行「雙派系主義」（bi-factionalism），並且有意創設「分而治之」（divide-and-rule）的地方派系生態以利控制。對於這種論述策略，作者倒是認為，外來的國民黨其實無法在短期內刻意創造地方派系，甚至就算是要進行「派系平衡」都顯得吃力。因此，若說國民黨從一開始就刻意製造派系、創造雙派系主義的競爭環境，「實有高估國民黨能力，並低估地方派系主動性之嫌」，「國民黨與地方派系之互動，實是因時、因地變動，並非一成不變」（頁 339-340、441）。持平而言，前述相關的理論模型大致都嵌入了以「蓄意創造」解釋派系起源，以「經濟特權」說明派系運作的論述手法。不過，這種結構功能性的解釋，不能代替歷史的解釋，也與許多地方的實際案例相差甚遠。特別是一些臺灣地方政治的個案研究早已提示過我們：起源的問題，必須回到歷史的過程中才能理解。<sup>6</sup> 非常明顯的，作者對於學界熟悉的理論通說，抱持

<sup>5</sup> 若林正文著，洪金珠、許佩賢譯，《臺灣：分裂國家與民主化》（臺北：新自然主義股份有限公司，2004年），頁 129。

<sup>6</sup> 蔡明惠、張茂桂，〈地方派系的形成與變遷：河口鎮的個案研究〉，《中央研究院民族學研究所集刊》，第 77 期（臺北，1994 年 6 月），頁 127。

的毋寧是個「敬」而不「近」的審慎立場，一切的問題終究必須回到歷史的情境、個案的獨特性來重新思考。

#### 四

《向下紮根》致力修正理論通說之餘，也能別開生面的創出嶄新議題，這讓本書在某些方面得以取得先行研究的位置。舉一個例：當「民國」之身開始託寄「臺灣」之土之後，此身如何認識斯土呢？當我們已將國民黨統治臺灣的史實深入到方方面面的研究，而恰恰忽視了植基在這些統治實績之上的「認識論」的時候，不能不說是相當可惜的缺憾。雖然《向下紮根》仍不太談 1949 年以後這個政權對於「新天新地」（蔣介石援引《新約·啟示錄》故事而轉喻的臺灣）的認識論，但作者能以一手史料做為基礎，透過「調查臺灣社會」專節說明國民黨的社會調查事業坐落在黨國體系的角色與意義，這正是學界以往未克深究的，也讓我們開始有機會從周邊建立起對於上述認識論的初步理解（當然這也意味著我們累積初步理解的同時，必然形成更多的不解，而這正是將學術一步步往前沿推展的必經過程）。<sup>7</sup>

在國民黨的文化裡，「調查、統計」全其表，「特務工作」半其實。儘管在臺灣建構社調系統的初期，國民黨情報要員如何費心解釋其「社會調查」只是與「保密防諜」在政治意識、精神上貫通，而「在方法上是不同的」、「在技術上是有區別的」，但從作者所呈現的種種事跡看來，國民黨的社調報告無疑的帶有「權力的耳目」的性質。特別是做為每個黨員基本義務的「一般社會調查」，甚至淪為時人所謂「無理取鬧的錦衣〔衛〕小報告」（頁 160），看來它是臺灣白色恐怖主題之下我們迄今相對陌生的一塊。

不過，國民黨社會調查的意義不止於此，因為它不單只是個「特工」的事業而已。談社會調查之於統治機器在政治經濟學的意義，日本殖民初期的對臺調查事業可能會是一個讓我們較為熟悉的例子。近代以來，臺灣日治時期的

---

<sup>7</sup> 關於國民黨的社會調查，《向下紮根》出版後的最新研究成果是馮琳的論文：馮琳，〈論國民黨改造時期的社會調查（1950-1952）〉，《兩岸發展史研究》，第 8 期（桃園，2009 年 12 月），頁 117-157。

歷史經驗最能夠證明調查事業正是殖民性、現代性最好的重奏文本之一：帶有焦慮感的、初到的外來統治機器，透過權力的凝視、統計資料的生產與數字化的管理，形成了統治者駐在的基礎知識，並據以塑造一個愈來愈被熟悉、可供統治權力延展與重覆確認的政治疆界。國民黨的社會調查，中央在做，地方黨部也在做，每個黨員尤其要視為基本義務來做。從作者所示 1952 至 1961 年間臺灣省黨部 65 項「專案調查」所涉議題看來，堪稱包羅萬象，形同「國民黨版」的「認識臺灣」。不過，這些調查有時候形諸民意測驗形式，有時候甚至只專注於身分證遺失問題、凶殺案件，從這裡我們反倒只能看到威權體制下新聞媒體的弱化和輿情的堵塞，使得黨機器及其從員往往必須親力親為，主動蒐析以便得知民間意向。總的觀察，國民黨的調查議題經常顯得瑣細化，在相當大的程度上與社會結構的宏旨無涉，實在無法匹配日治調查經驗的歷史高度。看起來，國民黨當然不是用十九世紀西方「搖椅上的人類學家」那樣粗糙的態度去面對他們意欲認識的對象，可這樣的社會調查究竟收效幾何呢？當歷史學界熟知日治時期殖民政權調查臺灣的經驗，而對於日後國民黨這些調查臺灣的經驗不甚了了，其結構性原因又在哪呢？略顯可惜的是，在這裡，《向下紮根》一書對於日治時期相關經驗的討論付諸闕如，自然也無從連同國民黨政權的作為做出結構性的比較（當然，作者能夠注意到同樣重要的另一股背景脈絡，亦即民國初年知名社會學者陶孟和的努力，以及中共在中國做為政黨推動社會調查工作之先河與其做為國民黨之「師」的獨特角色）。在國民黨的「專案社會調查」裡，我們看到作者列舉了調查者一些操作層次的毛病，例如數字不精確、受調者的聲音淹沒於報告中、受調者形象由調查者片面建構、調查者流露知識菁英的優越感等等，同時作者也告訴我們，這些調查的內容並不公開，在黨內只是少量而有限流通，多半提供相關單位「參考」而已（頁 148-151）。儘管如此，即令再加上經費、人力……等林林總總的因素橫梗其間，但作者仍然認為專案社會調查對於國民黨的「政策執行」與「政策反饋」均能形成「良性循環」（頁 157）。我認為作者的斷語可能是過於樂觀、過於躍進了，因為通觀全篇，讀者並沒有看到任何足以達到上述樂觀論斷的證據。

退一步說，作者對於國民黨社會調查的論述沒有建立在充分的文本探討上，這可能才是最根本的缺憾，特別是為數眾多的省黨部、職業黨部的專案社調至今多未公開，數量更為龐大的一般社調更不待言。這問題也顯示了作者寫

作本書的一個結構性困境：其賴以支撐起本書敘事基礎的有力史料，大多來自於國民黨中央層級的檔案，而能蒐集到的省縣黨部檔案卻極為有限。這個情況導致作者在談所謂的「地方政治」的問題時，往往無法更下放的、更暢意的，進行微觀的、地域性的或個案的探討，在相當程度上削弱了其所力持的「因時、因地變動」的論證策略，當然多多少少也影響了作者拿實證結果來修正理論模型的說服力。只不過，這困境顯然是藏匿在一個更大的結構性困境裡，並非作者獨自所能面對。目前中國大陸不少的省市級檔案館都藏有當地國民黨黨務及與地方互動的相關檔案，整理有序，查閱有方，而國民黨在臺灣的地方黨務檔案反而等待整理開放，著實可惜。我們期待這方面的史料能夠俟諸來日發揮最大值的學術效果。

## 五

任育德認為，國民黨建構的黨國體制能否成功運作，與國家權力發展的程度密切相關。首先，她似乎暗示，做為統治機器的國民黨政權由日治時期繼承得來的現代性，特別是 Michael Mann 所說的「基礎行政權力」（infrastructural power），有利於其穿透民間社會能力的建立，形成 1949 年以後該黨治臺的「重要後援」（頁 65-66、130、435、447）。不過，作者在這方面點到為止，所談不多，以至於我們並不清楚基礎行政權力做為歷史的「連續」（continuity），究竟是如何的協助國民黨穿透臺灣民間社會，形成該黨推動地方政治的「重要後援」。<sup>8</sup> 作者在本書真正花費筆墨的，其實是 1950 至 1952 年國民黨「改造」運動做為統治者權力與黨國體制建構的正相關面向的討論。這些討論所得極大比例的反映在一個反覆致意的中心論旨上頭，作者認為：國民黨改造所建立的制度與價值觀達到了權力集中和擴張的功效，解決了國民黨自中國大陸執政以來長期面臨的政策貫徹不力的問題（頁 73、87）；而國民黨幹部對於地方政治所扮演的角色及其相互關係，經過在臺改造階段，頗為成功地將「黨權提高」，黨的地方幹部承擔起中央與地方之間的經理人角色，並介入地方政治權力，這也是國民黨中國時期的黨地方幹部難以企及的局

---

<sup>8</sup> 關於 Michael Mann 所談的 infrastructural power，見 Michael Mann, *States, War and Capitalism: Studies in Political Sociology* (Oxford: Basil Blackwell, 1988).

面（頁 130、436）。

研究國民黨在臺改造的學術工作者（無論是歷史學界或是社會科學界，亦無論是持著正面評價或是負面分析），經常容易將改造的結果評估為一樁嚴整固密的高度成就或事實表現——無論是在黨的組織、紀律，或是蔣介石的威權領導，甚至是黨的精神理念各方面。事實上，這類的評價可能過於高度樂觀了，它也許只有在一個審慎的前提下才有可能成立，亦即相對於國民黨中國時期的經驗表現。當我們試著回答「國民黨在臺改造是否成功」這類指涉朦朧的問題之前，也許應該拿捏的是我們所提答案的判準是什麼。<sup>9</sup> 如果我的理解沒有太大的錯誤，本書作者一方面在談國民黨經改造後黨權與地方幹部角色之吃重均非國民黨中國時期所能企及的時候，一方面卻也能根據動態的寫作手法，拿 1950 年代地方政治運作的方方面面，提供我們重新審視國民黨在地方的地位與力量的機會。我認為，這也等於是讓讀者有機會針對改造的傳統成就論述，從地方政治的角度，展列出全新評估的可能性（儘管作者可能並沒有充分意識到她的寫作手法所暗伏的顛覆力道）。

作者對於 1950 年代國民黨地方基礎的重組，首先論及黨的基層結構設計，特別討論看似嚴密，實仍陷於「形式主義」的小組，以及「在領導體系中基礎最為薄弱」的區黨部（頁 89-98）。其次，作者論及省黨部的人事遞嬗，雖然指出縣市黨部主委，透過國民黨規章而提高對地方行政系統的影響力，擁有主秘、局科長等人事影響權，致使黨的經理人從「承上啟下者」轉變為「權力分配者」，但是以地方派系和地方黨部的諸多互動關係看來則又顯示，國民黨「盼望至上黨權能操控地方權力更迭，卻未必如意」，致使「改造後縣市黨部主委頻繁調動，既呈現黨上級的控制心理，也反映地方黨務主委的『水土不服』」（頁 115-117）。再者，國民黨要求地方必須建立密切的黨政聯繫：例一，國民黨中央決議民眾服務處站經費由地方行政機構補助，然而「黨部與縣市政府並無實質法制統屬關係」，導致爭議叢出，進而擾動地方政治（頁 128-129）；例二，至於縣市政治特別小組做為地方黨部、政府、議會之間黨政聯繫

---

<sup>9</sup> 例如狄忠蒲（Bruce J. Dickson）認為，如果人們的判準是一個執政黨角色的生還與否，那麼改造就會是其中一個決定性的因素。Bruce J. Dickson, *Democratization in China and Taiwan: The Adaptability of Leninist Parties* (Oxford: Clarendon Press, 1997), pp. 37-63.

的重要機制，「若無中央強力介入監督」，「往往不易按時開會，缺席對個人仕途也無影響」。在制度面看來，自由派知識分子批評特別小組係以「地方黨治代替地方自治」的說法，作者認為大致精確，但就作者主動抉發的實際面來說，有時候特別小組的運作反而又向縣市首長的一槓傾斜，形成「以政領黨」的局面，甚至成為「縣政府局科長的業務會報」（頁 177-188）。承上所示，本書常常帶給我們一種啟發：國民黨組織事務的內部經常流於形式化，外部則是造成與地方的某種緊張性。這情景令人熟悉，因為國民黨中國時期與地方的緊張性表現尤有過之；這情景亦足以令人深思：國民黨先後治理中國大陸和臺灣兩段時期，如果都存在著與地方之間某種意義上的緊張關係的話，那麼兩段時期的經驗有無重要的分殊之處呢？分殊的原因又在哪裡？改造在其間發揮的功能以及沒有發揮的功能又是什麼？又，當作者「黨權提高」的前提碰上了作者後頭所示「水土不服」、「以政領黨」的個案表現之際，這裡面是否產生了論述效果的某種扞格呢？

也許組織事務背後涉及的精神理念，更有助於我們重新思考國民黨在臺改造的相關問題。例如 1950 年代的國民黨黨員結構，就可能和這個黨曾經高懸的願景有著不小的差異。特別是關於國民黨員的社會基礎（職業分布）方面，自抗戰後期到在臺改造期間，國民黨各方（包括黨中央）一直將勞動人口（尤指農工分子）的擴大吸納，嚴肅的視為救濟國民黨統治正當性的理想良方與現實急務（蔣介石斷然改造前，甚至擬創「中國民主勞動黨」以示洗心革面之決心），<sup>10</sup> 可是改造後的整個 1950 年代，國民黨臺灣省黨部的黨員仍以公教人員為大宗，農民、工人黨員比例合計只在三成上下浮沉（頁 195-196），如果加上國民黨全體黨部合計，農工所占比例勢必更為稀釋。看起來，這仍舊和國民黨中國時期的舊景觀沒有太過根本的差異。作者似乎也承認這一點，即其所謂「1950 年代國民黨結構成分」其實仍是這個政權「『歷史遺產』之延續，只是在其中增添臺灣的新養分」（頁 189）。果爾，那麼幾個合理的疑問是：限制國民黨追尋農工黨員結構的主、客觀條件是什麼？相較於改造前再三宣示的精神理念，為何這種結構的未克確立，這個「政權『歷史遺產』之延續」，卻不再被改造後的國民黨視為其統治正當性的阻礙？

<sup>10</sup> 王良卿，《改造的誕生》（臺北：國立政治大學歷史學系，2010 年），各處。

我的意思並不是要全盤否定改造的歷史作用。改造曾經高懸的理想未必也無庸被人遺忘，但它所形塑的現實倒是值得我們拿長時距的宏觀和內部的微觀來重新審視。如前所述，《向下紮根》站在史實扎實研究的立基點上，對於戰後臺灣政治史從社會科學研究成果那兒套接過來的理論通說有著修正的熱忱，事實上，本書也擁有一個絕佳的位置向另一個通說（改造）進行修正，或是提出修正與否的檢視。對於國民黨統治實績的總體與個別評估亦然。本書在相當程度上已經替戰後臺灣史有關國民黨「上層模糊」的寫作失衡現象開啟了良性調劑的契機，進一步說，如果我們尚能承認所謂「重新估定一切價值」在學術批判、學術反思的意義上尚有其正面價值的話，或許本書在制度面之外兼具政治現實與動態感的寫作手法，以及帶有審慎的自省以及修正主義式的原始寫作企圖，可以做為未來我們「重新估定」某些問題的起點。

