

原著
譯者

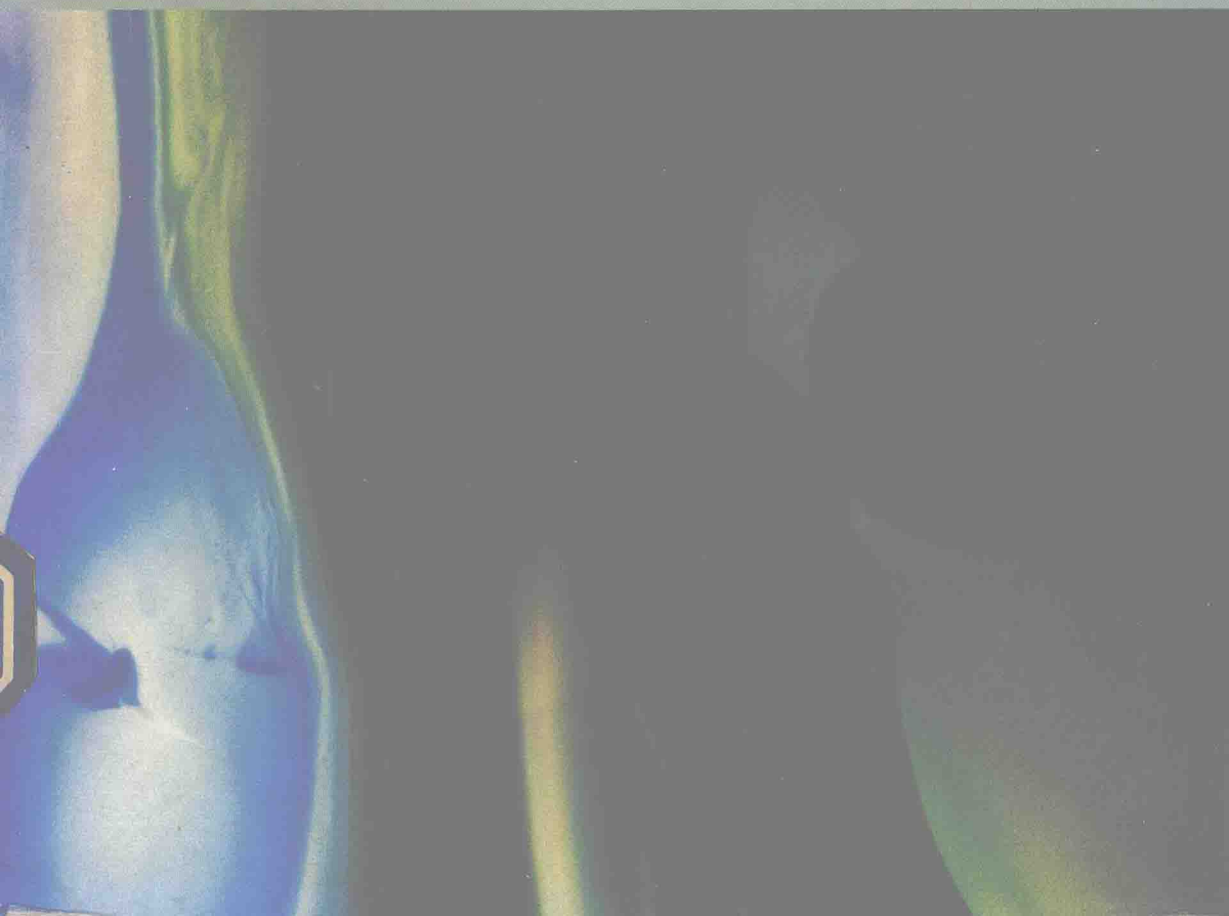
AUSTIN RANNEY
林劍秋、陳冠蓉
蘇少玲

政治學

政治科學導論

GOVERNING

An Introduction to Political Science



桂冠政治學叢書②③

政 治 學

奧斯汀・蘭尼著 林劍秋等譯

GOVERNING
An Introduction to Political Science
Austin Ranney

政治學：政治科學導論／奧斯汀·蘭尼(Austin Ranney)原著；林劍秋，陳冠蓉，蘇少玲譯。

-- 初版，-- 臺北市：桂冠，1990〔民79〕

面； 公分，--(桂冠政治學叢書；23)

譯自：Governing: an introduction to political science

含參考書目及索引

ISBN 957-551-159-X (平裝)：新臺幣 400 元

1. 政治

570



79001312

桂冠政治學叢書^[23]

政 治 學

原 著／奧斯汀·蘭尼

譯 者／林劍秋、陳冠蓉、蘇少玲

執行編輯／范素珍

發行人／賴阿勝

出 版／桂冠圖書股份有限公司

地 址／臺北市 10769 新生南路三段 96-4 號

電 話／3416949・3631407

電傳(FAX)／886-2-3969194

郵撥帳號／0104579-2

登記號／局版臺業字第 1166 號

印 刷／海王印刷廠

初版一刷／1990 年 12 月 (印數：1~1,000)

版權所有，請勿翻印

本書如有破損，裝訂錯誤，請寄回調換。

定 價／新臺幣 400 元

ISBN 957-551-159-X

原 序

這本書和我較早的兩本書可說是一脈相承，較久遠的可溯自《衆人的管理》(*The Governing of Men*)，這本書於一九五八年出版，並於一九六六年和一九七五年有修訂版問市。而近期的可溯自《管理衆人之事：政治科學簡介》(*Governing: A Brief Introduction to Political Science*)，這本書在一九七一年出版，於一九七五年和一九八二年曾有修訂。《管理衆人之事》這本書可以看成是將《衆人的管理》這本書加以精簡與某種程度的重新整理，即將原本的二十四章精簡成十三章。然而今天其內容和架構與其先驅的兩本書有很大的不同，而造成其間的差異有許多理由：

首先，從最早的一本書出現後這幾年（不用說就是《衆人的管理》初版上市開始），政治事件正持續的以令人暈眩的速度在進行著，而許多古老信仰也為新經驗、新問題與新質疑所取代。一九七一年的世界可說是尼克森(Nixon)和安格紐(Agnew)、希思(Heath)、布蘭德(Brandt)、龐貝度(Pompidou)和毛澤東等人的世界；是個美蘇和解以及美國與中共間存有難以化解敵意的世界；是個越戰和校園充斥抗爭運動的世界。一九七五年的世界可說是福特(Ford)和洛克斐勒(Rockefeller)、威爾遜(Wilson)、施密特(Schmidt)和季斯卡(Giscard d'Estaing)等人的世界；是

美國總統有史以來首度被迫辭職的世界；是中共與美國關係開始好轉的世界；是石油短缺與通貨膨脹加速的世界；是校園相當寧靜而圖書館學生充斥與擔心就業的世界。一九八〇年的世界是卡特(Carter)和孟岱爾(Mondale)、雷根(Reagan)和布希(Bush)、柴契爾夫人(Thatcher)、布里茲涅夫(Brezhnev)、沙達特(Sadat)、比金(Begin)、甘地(Indira Gandhi)和柯梅尼(Ayatollah Khomeini)的世界；是越南、高棉和中共之間發生邊界戰爭的世界；是印度民主政治中止又恢復，以及西班牙和葡萄牙繼獨裁歲月之後新民主政治興起的世界。

一九八〇年代中期的世界，雷根、柴契爾夫人和柯梅尼仍是世界舞臺的主角，只不過又加上戈巴契夫(Gorbachev)、鄧小平、穆巴拉克(Mubarak)、裴瑞茲(Peres)和拉吉夫甘地(Rajiv Gandhi)等新星，雷根和柴契爾夫人所做的改革有多人相信他們兩位已各自改變其國家的政治。蘇聯和中共的新政權為世界帶來更大的機會與風險。不可避免的，我們已經忘記了一九五〇年代、一九六〇年代和一九七〇年代所最關心的一些事物。

其次，不只是政治事件進展快速，而且政治科學家用來詮釋和解說這些事件的方式也有改變。於是乎我對較早的幾本書中所延伸主題的討論做了許多的改變，而且也增加了一些新的論題。這些改變不但反映了政治科學最近的一些改變，而且也反映在與一九六〇年代或一九七〇年代極為不同的一九八〇年代情勢下，如何管理衆人的研究上。

政治和政府是人類活動與制度中，最古老與最普遍的。歷史上許多偉大的思想家曾經深思其本質與可能型態，而他們的深思熟慮豐富了人類的知識。但是現今對政治的研究已經進入一個極為迫切的新景況，就年表記事而言，不久前大多的人們（至少在

西方的已開發國家，尤其是美國這樣的先進國家）相信他們的政治系統是現有中最好的。或許它並非十全十美，但它是可以漸趨完美。而且只要我們善加利用，它將能夠達成我們追求個人自由、社會主義、種族和男女平等，以及國際和平的最終目標。更何況，我們認為它可以為新興國家和落後國家發展的一個正確模式，而且當我們提及開發中國家（developing nation），我們意指正朝著模倣我們政治體制發展的一些國家。

然而，再過十年或更久一些，我們將不再如此確信。在美國和其他西方國家裡的政治衝突似乎將更形險惡。有些黑人說：我們最珍愛的制度組織——我們的法院、我們的領袖，事實上我們的整個政治體系只不過是用來使白人種族偏見長存的機構。有些年輕人說：中美洲與其政治制度組織，是用來迫使中年人、中產階級唯物主義者和偽善者屈從新一代去追尋更美好更有意義的生活方式。所有年齡和種族中的有些人堅稱：我們在物質上更大的財富和令人滿意的生活，或許只是個空氣污濁、河流惡臭、死湖、都市熱氣和噪音的世界。假使這還不夠嚴重的話，還有原子武器和熱核戰爭（第三次世界大戰）的陰影，使得每個人——黑人和白人、男人和女人、年輕人和中年人都對前途感到徬徨。

今天雖然在中東、中南半島、中美洲和世界各地都有較小規模的戰爭，然而世界大戰仍未發生。不過，有些事情已經改變：一九八〇年代中期的我們似乎比一九七〇年代的我們更具有公民精神，我們更相信政治制度組織的健全與國家領袖的品質，我們對自己的未來、國家的未來和世界的未來更加樂觀，而我們更相信憑藉人類的力量，會使萬事萬物變得更加美好。不過仍有一件事尚未改變，即物理學家和生態學家告訴我們的事實：人類現在擁有的技術工具可以摧毀地球上所有生命，也可以建構一個無法

想像的富足生活。而我們如何使一般大眾做出正確的抉擇，他們告訴我這是個「政治的」問題。他們說得很有道理，因為對未來所有的疑慮和不安當中有一件事倒是顯而易見：人類所做的大多數決策都在一番政治衝突之後，而這些決策也由政府來執行。

大多數的美國大專院校、甚至其他國家中日益增多的學校，都認識政治對未來的重要性，於是在課程安排上給與政治和政府研究顯著的地位。在美國大多數的大學與學院修習這門學科，雖然不是唯一，但也是相當基本的課程，而有所謂政治科學(political science)、「政府」或政治學(politics)等名稱的學系。像這樣的學系一直都面對著如何將這些廣泛、繁雜又有挑戰性的課題介紹給學生的教學問題，通常他們都採用兩種方法途徑：第一、詳盡的研習美國政府。第二、或可稱之為政治科學的方法途徑，企圖認清人類社會中管理過程（政治）的普遍屬性，而且企圖了解不同國家在管理過程本質的主要差異與其生成的不同後果。

我以第二種方法途徑教授所有的入門課程有好幾年，這段經驗讓我了解到運用這種方法途徑所產生的一些問題。而這本書正如我先前的幾本書一樣，代表著個人對如何才最能夠處理這些問題的見解有所改變。

在今天聽起來似乎有點奇怪，一九五〇年代和一九六〇年代初期這段時間的最主要問題是給有些學生一些有關政治、政府與個人生活之間關聯性的觀念，而甚至對現在的有些學生仍是個重要的問題。通常一開始學生都相信政治是某些人玩的骯髒遊戲，也相信政府和人們生活中真正關注的事情有段距離。為此我把學生在某些情況的經驗作為出發點，而且我試著一步一步的去指出這些情況如何去影響和受到遙遠如華盛頓、倫敦、巴黎、莫斯科、北平（甚至於學生自己家鄉的州議會與市政府）等地方所發生事

物的影響。這本書大部分的說明都以現有的政治衝突作為例子，以便強調具體的政治活動和人類高度抽象的政治文化(political culture)、政治社會化(political socialization)和分權(separation of powers)等等辭語之間的相互關係。

一九八〇年代中期，許多剛剛開始修習政治科學的學生不再懷疑這些問題與其生活極為相關。事實上，有些學生感到不太相關的是其政治科學家處理資料的方式。有些學生會說：「丟掉所有科學的虛偽客觀性，討論有關種族主義、大男人主義、貧窮和戰爭的邪惡面，討論有關支撐這些邪惡事物的權力結構，以及我們如何來摧毀這些邪惡的事物。」不過，如果我們想要改變一些對政策或是讓世界更加美好的話，我們必須對政治體系如何運作與決策，以及為何如此運作與決策有個正確的了解，雖說不是充分的條件也是個必要條件。就目前的狀況，政治科學最能勝任的一項工作，就是讓人們對這些事物有個正確的了解；而概括的說來，這正是本書想要做的一件事。

就像任何一本教科書的作者，我蒙受許多同事和友人的幫助，我知道這本書要是受到肯定與讚美，是由於他們的幫忙，若有誤謬之處，全是由於個人的疏失。而且我也非常高興有機會在這本書的序言裡，公開對這些友人致謝；另外也要感謝書中我所引用許多著書的作者，感謝他們的真知卓見與提供的情報資料。我希望能對下列曾經鼎力相助的人士致上十二萬分的謝意：我豁達的朋友同事們，加州大學艾爾文校區(Irvine)校長培爾塔森(Jack W. Peltason)博士與霍斯頓大學的哈根(E. C. B. Hagan)教授，他們兩位不只閱讀過本書的許多章節，並曾巧為修裁，而且對我的講學也有過很大的幫忙；再者，那些現在與過去的同事們都熱心的讀過其中的章節，並對有些章節作過評論……伊利諾

大學的喬伯斯三世(V. Jobst III)教授、鍾斯頓(Benjamin B. Johnston)教授、墨里培尼(Philip Monypenny)教授、奈爾(Charles M. Kneier)教授和辛達(Clyde F. Snider)等多位教授；印第安那大學的海納曼(Charles S. Hyneman)教授；凡德比爾特大學的迪恩(Gillian Dean)教授；耶魯大學的拉帕隆巴拉(Joseph N. LaPalombara)教授；亞利桑那州立大學的米勒(Warren E. Miller)教授；愛荷華大學的慕雷(James N. Murray)教授；密西根大學的派克(Richard L. Park)教授；萊斯大學的馮德蒙丹(Fred R. von der Mehden)教授；威斯康辛大學麥迪森校區(Madison)的安德生(Charles W. Anderson)教授、可漢(Bernard C. Conhen)教授、丹尼斯(Jack Dennis)教授、艾伯斯坦(Leon D. Epstein)教授、費爾門(David Fellman)教授和楊(M. Crawford Young)等多位教授；威斯蘭大學的紐曼(Sigmund Neumann)教授，以及卸下聯合國常設代表之後，執教於喬治城大學的珍娜·寇派瑞克(Jeane J. Kirkpatrick)教授。我最懷念的良師益友，擔任美國政治學會名譽執行長的伊伏龍·寇派瑞克(Evron M. Kirpatrick)，曾在《眾人的管理》這本書創稿期間給我不少的指導，而對我的政治教學亦然，他一直給我意見與指導。亨利·福特學院(Herry Ford Community College)的史密斯(John W. Smith)教授讓我了解到現今學生的特殊需要；而韋克費德(Stan Wakefield)對這本書的出版費了不少心力。最後，我要感謝約瑟夫·蘭尼(Joseph A. Ranney)在本書不同版的撰寫完稿階段，他都做了最好的準備工作。

奧斯汀·蘭尼
於華盛頓特區

譯序

在政治大學求學的日子裡，首先面對的正是政治學這門課程，回想起當時的指定讀本，除鄒文海先生的《政治學》之外，就是奧斯汀·蘭尼的《管理衆人之事：政治科學簡介》(*Governing: A Brief Introduction to Political Science*)這本原書。鄒先生的《政治學》是比較傳統的，雖新鮮但總可以會意了解，再怎麼說這本書也是政治學界國人寫的一本好書。而原文書可就花掉我大半的時間，查字典耗時費神之外，對其中成堆的專有名詞和不太搭調的美國事例，真讓人墜五里霧中，而惶然不知所措。鑑於自己過去修習政治學的過程中，有太多時間浪費在查字典和揣測原文上，深深感覺到有中文譯本，必然會有很大的方便與助益，至少比較能夠了解原文書的涵意，以建立起政治學的基本概念，如此才有餘暇與能力瀏覽圖書館裡的浩瀚典籍，充實自己這方面的知識。譯者乃不揣淺陋將蘭尼教授於一九八七年出版的第四版新書《政治學：政治科學導論》(*Governing: An Introduction to Political Science*)譯成中文，供學弟妹與有心人參考，若有些助益則幸甚矣。

誠如作者所言，這本書和較早的兩本書——《衆人的管理》(*The Governing of Man*)與《管理衆人之事》有傳承的關係，

但其間仍有些差異，簡單敘述如下：

1. 內容更廣，資料更新。全書共分五篇十八章，除章節有些調動外，還增加行政、立法和司法三權運作過程的章節，將以前不談的政府內部運作做了介紹，其中提及總統制、內閣制、行政首長、普通行政、行政國、法律、法院和司法審核等重要觀念。而這本書的最後一個部分也討論到國際政治與核武時代的和平問題。推其因蓋在政治事件的變遷快速與政治科學家詮釋政治事件方式的改變。不過，大體上仍依據大衛·伊斯頓(David Easton)系統論的分析架構，認為政治學應著重公共政策制訂過程的探討。

2. 作者在每一章之後都增列進階書目(for further reading)。蓋在每章只能引導讀者對各國主題做初步的認識，而增列之進階書目可供有興趣者按圖索驥，作更進一步的研讀。雖不周全，但相關每個主題且值得參考研讀的書籍，作者幾乎都有提及，頗值得參考，這也是《管理衆人之事》所沒有的。

3. 基本上，這兩本書的方法上是採系統論的方法途徑，然而什麼是系統理論？在《管理衆人之事》曾有過簡短的敘述（頁6-10），而《政治學》幾乎不見刻劃痕跡。對此，譯者認為頗有美中不足的遺憾，方法觀點可以影響到一本書的內容與範圍，更可以影響到我們對政治的認識。所以有許多書都先討論方法問題，提出作者的方法觀點，讓讀者可就此對書的內容有更深一層的了解，更可以告訴我們所了解的或許只是政治之一面，尚有許多方法觀點下的政治待我們去發掘，去評判。

由於原書有四百五十六頁之譜，再加上內容牽涉廣泛，絕非一人在短時間內所能完成，從序言到第九章由本人翻譯外，第十章到第十六章商請陳冠蓉，第十七章和第十八章則由蘇少玲來翻

譯，耗費近一年的時間；爲力求譯筆與專有名詞之一致，本人從頭到尾詳加校閱。雖然，我們竭盡心力力求其完美，由於譯者學識淺薄，疏失在所難免，尙期碩學鴻儒不吝指正。首先，要感謝桂冠圖書公司對我們無法如期交稿的包容，以及爲這本書貢獻過心力的朋友們。最後，要感謝愛妻淑美在生活起居上的照顧並將零亂的手稿膳打建檔，以及群雅、群喻帶給我的快樂與滿足。

林劍秋 謹識於臺北

民國七十九日十一月

目 錄

原 序 *i*

譯 序 *vii*

第一篇 政治系統及其環境

第一章 人類生活中的政治 1

第一節 何謂政治 3

第二節 政治的一般特徵 7

進階書目 33

第二章 國家的治理 39

第一節 何謂政府 40

第二節 政府如何不同於其他社會組織 44

第三節 國家的本質 49

第四節 政府的基本工作與治理工作 58

進階書目 65

第三章 政治心理學：政治社會化與政治文化 69

第一節 政治心理學：是什麼形塑了人們的信仰與政治
行爲 69

第二節 政治社會化 83

第三節 政治文化 96

進階書目 106

第二篇 政府外圍的政治活動

第四章 民意和民意測驗 113

第一節 民主體系中的民意 112

第二節 民意測量與民意測驗 119

第三節 民意在蘇聯這個國家 132

進階書目 140

第五章 政治傳播 145

第一節 政治傳播的本質 145

第二節 政治傳播所使用的大眾傳播媒體 149

第三節 美國對大眾傳播媒體的限制 166

第四節 傳播對政治的影響 171

進階書目 179

第六章 選舉過程 185

第一節 民主國家的選舉 185

第二節 主要的民主選舉制度 198

第三節 選舉區的議員數配額 204

第四節 公民投票的選舉 207

第五節 提名和選舉在蘇聯 213

進階書目 217

第七章 投票行為 221

第一節 投票行為的不同面向 222

第二節 投票行為中的干擾變相 225

第三節 影響選民的某些因素 241

進階書目 249

第八章 政黨與政黨體系 253

第一節 民主體系中的政黨 253

第二節 民主體系中政黨之間的差異 270

第三節 民主政黨體系的分化 272

第四節 獨裁國家的一黨體系 278

進階書目 290

第三篇 政府的組織結構、有關當局與運作過程

第九章 民主與獨裁的模型 295

第一節 社會科學中模型的性質與應用情形 296

第二節 與民主政治相抗的模型 302

第三節 一個有用民主政治定義所應具備的原則 308

第四節 獨裁、威權政治和極權政治 320

第五節 實際政府的分類 324

進階書目 326

第十章 立法程序 331

第一節 總統制民主與議會制民主 332

第二節 立法機關的功能 336

第三節 立法機關的結構組織 341

第四節 議員的生活 351

第五節 改變中的民主國家立法機關角色 362

進階書目 365

第十一章 行政程序 371

第一節 什麼是行政？ 372

第二節 行政首長視為國家元首 374

第三節	總統視為政府首長	380
第四節	首相視為政府首長	400
第五節	非民主體系下的行政首長	412
進階書目		413

第十二章 普通行政程序 419

第一節	行政首長和普通行政人員的區別	419
第二節	普通行政機關的狀態	421
第三節	政治、行政管理和決策	434
第四節	民主國家的「行政國」——企圖解決問題的方式	445
進階書目		457

第十三章 法律與司法程序 463

第一節	法律的本質	465
第二節	民主國家的法院結構	471
第三節	法官在政治中所扮演的角色	486
進階書目		502

第四篇 公共政策及其影響

第十四章 公眾政策：現代政府應做什麼 507

第一節	現代政府應做些什麼？三種理念	510
第二節	美國政府在做些什麼？	516
第三節	現代民主國家中政府扮演的角色	527
進階書目		536

第十五章 人權：原理與難題 541

第一節	自由主義的人權概念	542
第二節	人權在形式上應由憲法保障	547

第三節 政府自由主義者的觀點以及人權觀 551

第四節 抉擇 560

第五節 政治過程中的人權 568

進階書目 570

第十六章 人權：挑戰與回應 575

第一節 警察權限與被告權力的衝突 577

第二節 婦女地位的爭議 586

第三節 有關黑人地位的一些衝突 594

第四節 一九八九年代的黑人人權：反種族歧視或反歧視運動 607

第五節 南非的種族隔離與種族歧視 610

進階書目 617

第五篇 國際政治系統

第十七章 國際政治 623

第一節 國際政治的特性 625

第二節 國際衝突的特性 630

第三節 外交政策的制訂 638

進階書目 651

第十八章 在核武時代探求和平 655

第一節 國家系統中追求和平的方法途徑 661

第二節 透過聯合國達成和平之方法途徑 676

第三節 人類有前途嗎？ 689

進階書目 691