

彭懷恩 著

中華民國
政治體系
的分析

學術叢書 ⑱

中華民國政治體系的分析

彭懷恩 著

時報出版公司 印行



完必印翻 有所權版

學術叢書^⑮

中華民國政治體系的分析

彭懷恩 著

發行人 儲京之

出版者 時報文化出版事業有限公司

臺北市大理街一三二號／02-3066842

郵政劃撥 〇一〇三八五四一〇

登記證 行政院新聞局局版臺業字第〇二一四號

校對 張守雲

印刷 胡氏文化事業有限公司／02-3917597

初版 中華民國七十二年一月三十日

初版三刷 中華民國七十四年十一月十六日

定價二二〇元

本書如有缺頁、破損、倒裝，請寄回調換

序

中華民國的政治情況，對於許多人而言，似乎是一個難解的「迷」。雖然在臺灣，任何人都可以很輕易的蒐集到有關政府的資料，也可以很容易的與朝野人士接觸，在咖啡屋裏，自由自在地暢談政治。但是對於一位想迅速掌握到政治問題核心的人，卻很難從市面上公開發售的政論雜誌及書籍中，窺視政治體系的全貌。問題的癥結並不完全在於政府當局限制這類學術著作的出版，而是多數的政治學者並未把研究的興趣放在探討臺灣地區的政治問題上，因此始終缺乏一本描寫中華民國當前政治狀態的學術著作，這毋寧是一件令人遺憾的現象。

「中華民國政治體系的分析」是朝向探討臺灣政治問題的初步嚐試，主要目的是歸納國內外政治學者過去有關這地區政治的研究成果，將它們置於一個整體的架構上，使任何有心想對政治問題進一步了解的人士，有一張可供探尋的「地圖」。

然而，因為過去缺乏類似的著作，使筆者在構思本書的章節上面臨了很大的障礙，時而終夜苦思輾轉反側，不知如何下筆。所幸，歐美政治學者近年來發展出的比較政治理論及研究途徑，提供了不少有用的概念工具，使本書最終能將如斯複雜的政治現象，有系統的放在一個概念架構中。當然，由於這工作是一種嚐試性的工作，不可避免地會引起爭議。筆者很樂意的見到不同意見的批評，也願意以開敞的胸襟來與不同看法的讀者，從事學術上的討論。

這本書的著手，要追溯到三年前正中書局邀約筆者撰寫有關我國政治文化的書，當時完稿後，承蒙政治大學江炳倫教授的評審，提供了不少寶貴的意見，但事後卻因故將其擱置了下來，一直未將其付梓。其後，筆者又寫了一本「國民黨與臺灣的現代化」，主要是探討我國這卅年所締造的政治安定與經濟成長的主題，將它交給時報文化公司出版。

及至今年初，因「國民黨與臺灣的現代化」售完，筆者在考慮是否再版時，乃思將「中國政治文化」的文稿與「國民黨與臺灣的現代化」徹底改寫，重新寫一本有關臺灣政治體系的新書。心意一定，乃著手蒐集國內外相關學術書籍、論文，加以閱讀整理，經過了半年的寫作，終於將這本包括了六篇、十五章，約卅萬字的書定稿。

「中華民國政治體系的分析」是希望補充目前「中國憲法與政府」課程教材的不足。因為一般中國憲法與政府的教科書，都是以「法制研究途徑」著手，這對認識政府組織雖是必要的，但對於想要深入了解目前政治體系的政治行為，實有所不逮。所以，本書乃是從行為科學的觀念出發，採用系統研究途徑，來探討我國的政治現象，特別重視政治體系的功能運

作，期能深入分析政治的真象。

我希望在此，表達對臺灣大學政治系、研究所碩士班、博士班曾經教導我的師長由衷的感謝。若非法學院的十年研讀，是不可能有本書的誕生。當然，若本書有不成熟或錯誤之處，是由筆者自己負責。

在此，我也要感謝中國時報提供的環境，使我有機會接觸到政治問題的真實面，特別是余紀忠先生在政治上的智慧及理性中和的態度，培養我分析政治問題的能力，有相當大的影響。

本書能順利出版，要謝謝高信疆夫婦的熱心支持及鼓勵，及時報文化出版公司有效率的配合，在此致上謝意。最後，家父母在我求學過程中的督責，愛妻台芬的精神鼓勵，都在此一併感謝。

彭懷恩

誌於臺大法學院
民國七十年七月

目次

序

第一篇 導論

第一章 研究我國政治的新嘗試

第一節 體系、結構、功能

第二節 本書的基本架構

第二篇 政治環境

第二章 政治體系的外環境

第一節 中華民國國際地位之轉變

第一項 造成國際孤立的歷史背景

(一九五〇—一九七九)

第二項 形成國際孤立的原因

第三項 美國承認中共後的變化

第二節	中國未來統一的問題	三五
第一項	臺海對峙三十年	三六
第二項	臺灣可能與中國統一嗎？	四一
第三章	政治體系的社會經濟基礎	五三
第一節	經濟發展的成功	五三
第二節	社會高速的變遷	六二
第三節	社會分歧到整合——省籍問題	七一
第四節	合理的社會價值分配	七五
第四章	政治體系的文化基礎——政治文化之探討	八三
第一節	政治文化之內涵	八三
第二節	對國家的態度——強烈愛國意識之培養	八八
第三節	對政治體制的態度	九三
第一項	瞭解民主形式勝過實質	九四
第二項	對民主具矛盾感	一〇〇
第三項	精英主義思想	一〇一

第四項	民主的理論價值與實用價值衝突	一〇三
第五項	權威人格與民主取向	一〇四
第四節	對政府的態度	一〇六
第一項	對理想政府的認知態度	二〇一
第二項	對政府的情感與評價	二〇四
第二篇	政治系統輸入功能	
第五章	政治社會化	二〇七
第一節	人格發展與政治文化	二〇九
第二節	中國兒童的社會化過程	二一三
第三節	政治心理取向的形成	二一四
第六章	政治參與	二一七
第一節	政治參與研究的發展	二二〇
第二節	政治參與與政治安定	二五二
第三節	臺灣政治參與的總體分析	二五九
第四節	選舉行為	二六五

第一項 選民的特性

第二項 投票行為的觀察

第七章 利益匯集與表達——政黨與利益團體

第一節 開發中國家政黨特色

第二節 優勢一黨體系下的臺灣

第三節 國民黨的組織與決策過程

第四節 國民黨內部的集團多元化

第五節 非國民黨政治勢力之觀察

第六節 臺灣的利益團體

第八章 政治傳播

第一節 政治傳播的學術發展

第二節 臺灣地區的大眾傳播過程

第三節 大眾傳播與選舉

第四節 政治體系面臨危機時的傳播行為

第四篇 政治體系的權威當局

第九章	政治體系的憲政結構	二六九
第一節	憲政的理論與實際	二六九
第二節	國會——國民大會、立法院、監察院	二七一
第一項	國民大會的組織及結構	二七三
第二項	立法院	二七九
第三項	監察院	二八七
第三節	行政體系——總統、行政院、考試院	二九四
第一項	總統	二九五
第二項	行政院	三〇四
第三項	考試院	三三三
第四節	司法體系——司法院	三七
第五節	地方政治體系的結構	三三三
第十章	政治精英的結構及甄補	三三五
第一節	政治精英的界定及研究	三三五
第二節	中央領導階層的結構與變遷	三四〇

第二節 行政法上的司法

四二八

第三節 憲法上的司法

四三四

第十六篇 政治體系的发展

第十四章 臺灣的政治發展

四四七

第一節 政治發展的概念

四四七

第二節 政治發展的策略

四五四

第三節 趨向民主多元政治

四六二



第一篇

導論

第一章 研究我國政治的新嚐試

研究中華民國政府及政治一向都是從憲法及政治史的方向著手，這種以歷史研究法及法制研究法來探討臺灣地區的政治運作，存在着許多的問題。然而，雖然學者都正視到這些研究途徑的缺失，但始終沒有人採用新的研究取向來做新的嚐試。因此當國外的人士，或政治學的初學者企圖了解中華民國的政治時，只能憑著一些法令規章及報章雜誌的觀察報導，對於了解臺灣的現存政治問題，實在有所不逮。

傳統研究途徑的缺點之一，是只能掌握法律制度的形式，無法分析政治體系實際運作的情況，就好像只了解足球規則仍不足以欣賞足賽的進行一樣。◎面對這困境，我們必須借用其他的途徑 (approach)，將我們所觀察的政治事實及事件連貫起來。換言之，即是提供一個理論架構 (theoretical framework) 來觀察臺灣目前政治體系的現象。本書將以系統

研究途徑 (system approach) 作為分析臺灣政治的嚐試，希望能提供另一角度的看法。

第一節 體系、結構、功能

最早提出政治系統研究途徑的是美國政治家伊士頓 (David Easton)。他在一九五三年出版「政治體系」(The Political System) 一書中，提出了一項重要的觀念——在廣大的政治範疇內，各部分並非獨立的，而是互相關聯的。① 質言之，若不參照政治體系整體的運作方式，便不可能充分了解局部的運作方式。政治生活既然是互相關聯活動所構成的系統，所以政治學必須發展一般性、經驗取向的理論 (general, empirically oriented theory) 來分析政治現象。伊士頓於是在一九五七年的「世界政治」(World Politics) 學刊中，發表了一篇劃時代的論文——「分析政治體系的一條途徑」，提出了系統研究途徑。②

伊士頓主張把所有的政治活動視為一個政治系統，透過「輸入→政治系統→輸出」的過程，以及該過程與環境間的相互關係，將政治生活的各部分加以整合，發展出一般性理論。他著名的「系統模型」(system model) 可以用圖 (1-1) 表示：③