

修訂六版

政治學

呂亞力 著



三民書局

Dolitics

修訂六版

政治學

呂亞力 著



三民書局

Politics



政治學

目 次

緒 論

第一章 政治學形貌之描繪

壹	政治學的研究主題與範圍	1
貳	政治研究的方法	4
參	政治學的演進	15
肆	政治學與其他學科的關係	24
伍	政治科學與政治哲學	26

第二章 分析政治現象的一般性理論

壹	「理論」與「實徵」研究	33
貳	若干主要的一般性理論簡介	36
參	結構功能論與系統論	36
肆	階級理論、精英論與團體論	47
伍	決策理論與溝通理論	56

第三章 民族國家

壹	民族國家體系	63
貳	民族主義	68
參	國家要素與主權理論	72
肆	國 體	75
伍	聯邦國家與單一國家	76
陸	「國家」的意義與價值	83

第四章 憲法與憲政

壹	憲法的意義與功能	87
---	----------	----

貳	憲法之制訂與修改	89
參	憲法之解釋	92
肆	憲政之治	94

第五章 人權與民權

壹	人權的涵義與演進	97
貳	憲法中的人權	102
參	人權的問題及其處理	104
肆	自由與平等	108
伍	自由與國家安全	110
陸	現代世界的人權困境	112

第六章 民主政治

壹	「民主」的涵義	117
貳	民主政治的實踐	122
參	民主的條件	124
肆	民主政治的優劣	127
伍	民主憲政與自由	130

第七章 民主理論

壹	古典民主理論	134
貳	修正民主理論	135
參	對修正理論的批評	137
肆	參與的民主	138

第八章 極權獨裁

壹	獨裁政治之特徵	143
貳	納粹德國與蘇聯	146
參	極權獨裁政治理論	154
肆	極權獨裁制成功的條件與蛻變	156

第九章 威權獨裁

壹	威權獨裁政制的種類.....	159
貳	威權獨裁制國家的演變.....	164

第十章 政府的類型與組織

壹	「政府」的涵義.....	171
貳	立憲政府與權力的限制.....	173
參	立憲政府的類型.....	174
肆	現代國家的演變與行政權的擴充.....	179
伍	行政的組織與任務.....	180
陸	行政與組織行為.....	186

第十一章 立法機關

壹	代議的涵義.....	194
貳	代議機關.....	198
參	代議士.....	206
肆	立法與行政的關係.....	213
伍	立法與司法的關係.....	214

第十二章 司法與法院

壹	司法機關之功能.....	217
貳	司法系統.....	220
參	司法審查.....	224
肆	政治學者的司法研究.....	226

第十三章 政 黨

壹	政黨的定義與類型.....	231
貳	政黨的歷史.....	240
參	政黨的功能.....	243
肆	政黨的組織.....	245
伍	政黨的紀律.....	248



陸	政黨與社會的關係	252
柒	政黨是否已漸趨沒落？	259

第十四章 政黨制

壹	政黨制的種類	263
貳	不同政黨制的成因	269
參	政黨制之改變	273
肆	政黨制對政治體系運作的影響	274

第十五章 利益團體

壹	利益團體之涵義	279
貳	利益團體的種類	281
參	利益團體的活動方式	282
肆	派系與其他準利益團體	285
伍	利益政治的型式與影響	289
陸	關於利益政治的理論	295

第十六章 民 意

壹	民意之涵義與特性	300
貳	民意的作用與影響	302
參	民意調查	303

第十七章 政治溝通

壹	政治溝通的涵義	307
貳	政治溝通的媒體	309
參	政治溝通的效力	313

第十八章 選舉制度過程與行為

壹	選舉制度的沿革	315
貳	選舉法規與制度	318
參	選舉與投票行為	324
肆	選舉的評估	328

第十九章 政治暴力與革命

壹 政治暴力的型態	331
貳 政治暴力的成因	334
參 革命的剖析	337

第二十章 公共政策的制訂

壹 公共政策的制訂	342
貳 政策制訂的理論模式	344
參 政策研究	346

第二十一章 公共政策之執行

壹 政策執行的人與機構	349
貳 政策執行的步驟	353
參 現代社會政策執行的問題	355

第二十二章 政策評估

壹 政策評估的涵義及準則	360
貳 政策評估的理論、方法與技術	363
參 政策評估的條件	364

第二十三章 精 英

壹 「精英」的涵義	367
貳 精英理論	368
參 精英研究	372
肆 精英理論與研究的評估	374

第二十四章 群眾與群眾運動

壹 社會思想家的「群眾」觀	378
貳 群眾運動	378
參 群眾與組織	385
肆 群體與個體	386

第二十五章 政治社會化

壹 教育・社會化・政治社會化	389
貳 政治社會化的諸途徑	391
參 政治社會化與個人	396
肆 政治社會化與社會	399

第二十六章 政治文化

壹 政治文化的內涵	403
貳 政治文化與政治體系	406
參 民主政治與政治文化	407
肆 結 論	409

第二十七章 政治發展與國際合作

壹 緒 言	411
貳 政治發展・經濟發展・社會變遷	416
參 政治發展與基本價值	420
肆 政治發展與世界和平	423

第二十八章 國際關係

壹 國際關係之本質	425
貳 東西關係之演變	428
參 南北關係	433
肆 國際衝突	436
伍 對未來國際關係的展望	440

第二十九章 國際法

壹 國際法的性質	447
貳 國際法的主要內容	450
參 國際道德與輿論	452

第三十章 國際組織

壹 國際組織的種類	457
-----------------	-----

貳	聯合國組織	458
參	功能性國際組織	462
肆	區域性國際組織	463
伍	國際性民間組織	465

第三十一章 意識型態

壹	意識型態之涵義	469
貳	共產主義	471
參	法西斯主義	477
肆	西方民主國家的主流思想	479
伍	開發中國國家的意識型態	484
陸	無政府主義	487

第三十二章 地方政府

壹	兩種基本型式	489
貳	聯邦國家	491
參	單一制國家的權力分劃	495
肆	主要國家地方政府	496

第三十三章 政治學的價值與未來

參考書目



第一章 政治學形貌之描繪

在研究政治學的實質內容前，讓我們先回答一個問題：什麼是政治學？回答這個問題，並不容易，因為政治學的內容甚為龐雜，研究者的立場甚為分歧，而且，政治學與其他社會科學的分野，也不像人們想像之明確。欲回答這個問題，我們似乎不宜建立一個簡單的兩三百字的定義，這樣一個定義，學生們考試時背起來固然很方便，但常常會誤導他們的思路，把作者的單一定義當作政治學者的一致看法。更確當的回答是把政治學的研究主題、範圍與研究方法加以周遍的敘述，並且把其歷史發展作一回顧。釐清政治學與其他學科的關係，雖然相當困難，甚至有少數學者認為是不必要的，也有助於增進人們對政治學的認識。

壹 政治學的研究主題與範圍

政治學者對政治學的研究主題與範圍，仍有相當大的歧見。在一九五〇與六〇年代，這些歧見常常使若干西方國家的著名大學的政治學系的教授們，形成壁壘分明，互相攻訐，甚且互不承認對方的研究之價值的情形，至一九七〇年代以後，所謂傳統派與行為派的對立，才較前和緩，許多學者採取了折衷的立場，承認兩者所持的研究主題與範圍實質的區別並不像表面之大。然而，我們也不能因此就認為政治學者對其學科的性質，已獲得了一致的共識。

大體而言，政治學者關於政治學研究主題與範圍的說法，可歸納為以下各類：

(一)傳統派的政治學者，著重建制 (institution)，其分析政治往往



重視公法（尤其是憲法）及政府的組織。國家 (state) 與正規的政治結構為其研究的主題。初期，這種政治學沿襲著十九世紀德國之國家學 (staatswissenschaft) 的傳統，其範圍不外乎主權 (sovereignty)、政府各部門的結構、關係與權限、公民權利義務等之描述與探討，與憲法學、行政法學、傳統政治哲學的界限頗不明確。其後，非正規的政治建制，諸如政黨、利益團體……等也獲得重視，傳統政治學遂能脫離國家學的狹隘範疇，但政府組織始終為傳統政治學者關心的焦點。

二十世紀初葉，各國的政治學皆是傳統的制度論，其時的著作，除少數例外，幾乎皆以這種立場去分析政治現象。目前，傳統派已不再具有獨佔之地位，但其勢力仍頗可觀。

(二)另一派學者認為把政治研究侷限於國家建制的探討無助於政治現象深刻的瞭解，他們以為政治學應以「權力」作為樞紐性概念，也即政治學應為「權力」的研究。持此觀點的最重要的近代學者為拉斯威爾 (Harold D. Lasswell)，他曾指出：「權力也許是政治學中最基本的概念。政治過程乃是權力的形成、分配與運用。」❶ 拉斯威爾這種看法，其實可溯源至亞里斯多德與馬基維里 (Niccolo Machiavelli) 等古代的大師。亞里斯多德在其《政治論》的第一卷開端就試圖區分各種權威關係，並指出政治組織的重要特徵乃是統治權威的存在，而權威乃是權力之具有合法性者。由此可見，他心目中政治關係的關鍵就是權力。馬基維里的《霸術論》(The Prince) 為一闡明權力運用的經典之作，其現實主義的態度在古代的政治著作中是罕見的。

拉斯威爾對當代政治學的影響頗大，他把權力作為政治研究的核心概念的主張使政治學從專注公法條文的形式主義中解放，而且

❶ Harold D. Lasswell and Abraham Kaplan, *Power and Society, A Framework for Political Inquiry* (New Haven, 1965), p. 75.

擴充了研究的範圍，因權力關係不僅存在於政府機構與一般政治性團體中，而且也在其他人群關係內出現。他認為只要是表現權力關係的場合與情勢，皆應成為政治學者研究之領域，晚近政治學者有所謂「私人性政府」(private government) 之說，即反映這種主張。

(三)另一種值得重視的主張是政治學的研究，應以社會中價值之產生與分配為中心。社會中的價值主要可分為以下數類：財富、地位、權力……。②這些價值許多人都想獲得，但粥少僧多，遂形成了嚴重的分配問題。政治權威的需要，就是為了處理與解決這類問題；政治過程——借伊斯頓 (David Easton) 的說法——是「權威性的價值之分配」的過程。③這種主張造成近年來不少學者重視政策研究，有些人幾乎把政治學侷限於政策的制訂過程的探索。

(四)另一派是把「政治」作為政治學研究的重心，而所謂「政治」乃是指「在公共事務的爭議上，追求互相牴觸的慾望之行動者間之對抗。」④也即一件爭議自發動至解決所涉及的一切活動，諸如談判、爭辯、討論、說服、壓制……等等。

以上四類說法，其實並不矛盾，它們含有一個共同的核心，但對這核心以外的部份，何者應屬於政治學研究的範圍，則存有歧見。這個核心似乎是政治學者應研究涉及人類社會價值之分配過程，這一過程往往是「政治」的——即經歷談判、爭辯、討論、說服、壓制……等步驟，此過程也可視為一個決策的過程，在決策過程中，權力是主要的決定因素，而政治權力主要在正規與非正規的政治建

② 拉斯威爾等曾把主要的社會價值分為權力、尊敬、廉正、情感、財富、技能、智能與福利等，見 Ibid.。

③ 參閱 David Easton, *A Framework for Political Analysis* (Englewood Cliffs, N.J., 1965).

④ Vernon Van Dyke, *Political Science: A Philosophical Analysis* (Stanford, California, 1960), p. 134.



制中行使，尤其政府中為之。

貳 政治研究的方法

政治學界的另一項爭執，是關於研究方法的。傳統派的政治學者認為政治學基本上為一人文學科，研究方法與一般人文學科並無二致。他們沿襲了史學與法學的研究傳統，也受神學、哲學與倫理學的影響。在研究步驟的安排上，並不嚴格，一般來說，僅按研究主題，設定幾個重要問題，研究過程即解答這些問題之過程。這些問題未必構成一個「理論」，有時甚至彼此間不具邏輯上的必然關係。在資料蒐集上，是採用「文件法」的技術。從官方文書等第一手資料與報章記載等第二手資料中獲得「事實」與「證據」。大體而論，與史學家一般，這派政治學者認為第一手資料（即官方文書）比第二手資料（即報章及其他私人性記載）具有更高價值，而且熟知藉排比「資料」以發現其「矛盾」而辨其真偽的重要性。但除此以外，其對資料之取捨就僅憑一己的判斷了。在研究成果的發表上，這類研究不主張客觀事實與研究者主觀評斷兩者應嚴加劃分。相反地，傳統的研究者甚至認為研究者對政治事物的主觀判斷是瞭解事物所必要的，因此，不僅事實與價值判斷不易加以區分，甚至不應加以區分。有些學者甚至不承認「客觀」現象的存在，在他們看來，純粹的「客觀」僅為一個抽象的假設而已，我們最多只能達到若干人的居間的主觀性 (intersubjectivity)，而不能達到客觀性 (objectivity)。

從事實徵研究的政治學者認為政治學既為社會科學的一門，就必須按照嚴謹的科學方法去研究，而所謂科學方法究竟如何，學者們的看法並不完全一致。不少行為主義者多多少少受到邏輯實證論的影響，相信任何科學——不論其為自然科學抑或社會科學——基本上僅有一套科學方法。根據科學研究的方法論，研究工作應注意

三方面：(一)研究的適當程序；(二)資料的蒐集與處理；(三)通則與理論的建構與驗證。

(一)研究的適當程序：行為主義政治學者認為任何一項研究，都應循適當的程序來完成。這一程序應包含以下的步驟：1. 研究主題目標與範圍之界定與欲探討之問題的形成：社會科學研究目標不出三種——發掘嶄新的事實、驗證理論，與產生政策建議。研究者在決定從事一項研究前，首先應把目標釐清，切不可含混，一項目標不確定或不清楚的研究，不僅事倍功半，而且可能徒勞無功，得不到預期的結果。研究範圍的確定，也同樣重要。一個範圍不確定的研究是無法認真從事的，而一個範圍過大的研究，其結果不是流於膚淺或粗疏，就是因超出研究者的能力或財力，而被迫半途而廢。決定確實而適當的範圍的依據頗多，研究主題的性質，研究者個人的能力與財力及資料的來源……等均需顧及。決定範圍與欲探討之問題的形成是互依的，所謂形成問題，當然不是指研究欲解答的一切疑難的性質，都要一起釐清，而是指最核心的問題，必須先予釐定，否則研究就沒有焦點，當然難期良好的結果；2.查閱相關的文獻與著作：周遍地查問與研究主題有關的文獻與著作決不可省略。此舉的主要作用為：(1)可避免重複別人的研究，一項研究倘若與別人所作的完全雷同是一項時間與精力的浪費，由於今日學術界研究人數眾多，重複別人研究的機率大增，我們對此就應格外小心。但所謂不重複別人的研究，不是說凡是別人作過的題目，就不能再作，別人儘管作過某一題目的研究，只要研究者認為其研究結果仍待補充，或需要修正，或其論據不夠妥貼或完善，當然可以再作。(2)別人的著作也許可提供假設、命題或探討問題嶄新的角度。3.研究設計的建立：研究設計之簡繁與寬嚴之程度可能有所不同，可斟酌決定，但至少應包括初步的假設或命題，資料性質的界定與研究技術的選擇。實徵研究者認為任何研究，開始著手就應有假設，固然是



毋庸置疑的，研究者決定探討一項問題而心目中毫無假設，是不妥當的，但隨著研究工作的進行，原有的假設被修改或揚棄，新的假設被發掘或形成，則為事理之常。有的研究者有一種敝帚自珍的心理，對其苦心擬定的假設不願放棄，而至於扭曲實徵的「證據」，是最不應有的態度。資料的性質為何？其可獲性為何？其充份性如何？研究者處理資料的能力如何？假如不足，如何自處？這些都是一位打算作某項研究的人在研究設計階段應認真思考的問題，否則研究成果難卜。研究技術的選擇也是研究設計階段應特別留意的一件事。研究技術主要指蒐集資料與分析資料之技術。關於此方面之常識，將在專節中提供。

(二)資料的蒐集與處理：社會科學研究者重視的資料，概略可分為兩大類，即集合資料 (aggregate data) 與個體資料 (individual data)。集合資料的明顯的實例是人口調查資料 (census data)。此種資料顯示的為某一區域內的總數或總體的情況。譬如根據人口調查，我們可知臺灣地區二千三百多萬人口中，百分之五十一為男性，百分之四十九為女性；百分之八十左右住在城鎮地區，百分之二十左右住在農村地區等。但我們不能僅憑集合資料知道某甲是男人還是女人，住在城鎮抑或鄉村，要知道某甲的情形，我們還需他的個體資料。集合資料與個體資料對政治研究的用處是相輔相成的。集合資料的優點是獲取頗為方便，由於現在在許多國家都有資料庫，存有各類資料，而聯合國組織與各國政府的官方出版品也能提供多種資料，這形形色色的資料學者都可輕而易舉地獲得。但由於集合資料往往不足以用來解釋許多現象，個人資料的蒐集是必要的。個人資料之蒐集，研究者必須自己去從事——當然，有時研究者也需自己蒐集集合資料——，我們必須瞭解一般通用的蒐集資料的基本技術。

基本的蒐集資料的技術有文件分析、調查、參與觀察、試驗與模擬等，茲分別說明如後：

1. 文件分析：在社會科學的研究中，文件分析是最古老、最普遍使用的蒐集資料的技術。而在社會科學中，政治學依賴此一技術尤其巨大，這與政治學在一個多世紀前淵源於法學不無關係。**⑤**政治學研究過份憑藉圖書館與檔案室中的材料，曾經引起一位著名學者如下的感嘆：

公共事務的專業學者，由於其行業的環境所限，也由於其傳統與訓練導致的工作習慣，過份依賴圖書館、文件，與一己之揣測。依賴第一手的觀察及運用適合所分析的問題之妥當技術之研究計畫應獲優先考慮。這樣說並不是否定出版品與檔案的用途。我的意思僅是過份依賴這類材料嚴重地侷限了可付諸探討的問題之範圍。在過去四分之一個世紀中，社會科學家已不同程度地自圖書館中之苦役解脫，但政治學者在這方面的進步最小。**⑥**

我們雖然承認圖書館與檔案室至多僅能提供研究所需的部份資料，但不宜忽視其重要性：如依目前的情形來衡量，有不少種研究，特別在國際政治、公法、政治哲學、政治制度……等領域內，似乎圖書館與檔案室仍為研究資料的主要來源，而在別的領域，甚至政治行為的研究中，圖書館也提供或多或少的資料，這種情形，將來也不可能改變。許多人誤認圖書館與檔案室中的文件分析，是不需

⑤ 近代政治學淵源於十九世紀中葉後德國的國家學，此為探討國家的性質與政府權力的本質之學問，與哲學與法學關係密切，頗具抽象主觀思維(speculation)的色彩。

⑥ 引自 Clement E. Vose, “Sources for Political Inquiry: I Library Reference Materials and Manuscripts as Data for Political Science,” in Fred Greenstein and Nelson Polsby, eds., *Handbook of Political Science*, Vol. 7 (Reading, Mass., 1975), p. 7. 原引自 V. O. Key, “Strategies in Research on Public Affairs,” *Social Science Research Council Items*, 10: 29–32, p. 3.

要什麼特長或準備工夫的，任何看得懂文字的人，都可毫無困難地從事，其實，事情並不如此簡單。

欲適當地藉文件分析技術取得研究資料，我們必須對現代圖書館的組織方式獲得一點初步的認識。

圖書館中所藏的文件與書籍、期刊，對政治學者特別有用者，可分為三類：首先，政府與國際組織（諸如聯合國）出版的官方文書：這些官方文書汗牛充棟，不少是以小冊子的形式出版，也有的見諸官方刊印的定期或不定期的刊物。我們把一些較重要極具參考價值的介紹如次：我國政府各主要部門皆有定期出版的公報，諸如《總統府公報》，《立法院公報》等；關於行政方面，行政院研究考核發展委員會的定期與不定期出版品往往含有相當豐富的資料，關於選舉，則中央與臺灣省選舉委員會每次選舉以後皆出版《選務實錄》，也包含不少資料；美國的主要官方文件，可見之於《美國政府手冊》(*The United States Government Manual*)（關於聯邦行政部門），《國會記錄》(*Congressional Record*)（國會議員的發言記載），《美國法規》(*United States Code*)（法律與法規），《美國報告》(*United States Reports*)（最高法院的判決與法官的意見）；英國國會的言辭可見之於《巴力門辯論》(*Parliamentary Debates*)（通稱 Hansard）。聯合國組織的出版品數量極為驚人，對政治研究者而言，較有用者計有《聯合國年鑑》(*Yearbook of the United Nations*)，《統計年鑑》(*Statistical Yearbook*)及《人口年鑑》(*Demographic Yearbook*)，自一九六三年以後，後兩類聯合國年鑑定期出版，已成為研究者重要的資料來源。其次，政治學的期刊：中文期刊中，專門屬於政治研究者，僅有中國政治學會每年一期的政治學報等數種；含有政治學論文的則另有數十種，如國內各大學之學報，臺大法學院之《社會科學論叢》，中央研究院美國文化研究所之《美國研究》，國民大會憲政研究會的《憲政思潮月刊》……等；美國出版的政治學期刊，為數甚多。美國政