



政 治 學

— 政 府 與 政 治

張明貴◆著

政 治 學

政府與政治

張 明 貴 著

五南圖書出版公司 印行

國家圖書館出版品預行編目資料

政治學：政府與政治／張明貴著．——初版．——
—臺北市：五南，2002[民 91]
面： 公分
參考書目：面
ISBN 957-11-2691-8（平裝）

1. 政治制度

572

90021342

政治學：政府與政治

作 者 張明貴
編 輯 楊如萍

出版者 五南圖書出版股份有限公司
發行人 楊榮川

地 址：台北市大安區 106
和平東路二段 339 號 4 樓
電 話：(02)27055066（代表號）
傳 真：(02)27066100
劃 撥：0106895-3
網 址：<http://www.wunan.com.tw>
電子郵件：wunan@wunan.com.tw

版 刷 2002 年 1 月 初版一刷

定 價 700 元

版權所有・請予尊重

序 言

西哲亞里斯多德曾言：「政治學是一門最高深的學問。」窮畢生之力，亞里斯多德尚不能完成一本周全的政治學。惟目前國內充斥著各種政治學教科書，各抒己見，或吸收歐美政治學教材，融為一爐，但幾乎都未考慮到，我國古來的政治理想也應是政治學的一部分。因此，撰寫一本適合國人的政治學，現在仍有需要。

政治學自近代在西方發展以來，有以「國家」為定向概念，有以「權力」為定向概念，有以「權威政策」為定向概念。在西方，傳統的政治學以「國家」為定向概念，研討國家的起源、性質、目的，與政府結構等；在二次大戰期間，「權力」研究興起，遂致擴大了政治的研究範圍，因運家庭與社會都有權力關係。二次戰後，以政府為一系統，受「輸入」影響，經系統內部轉換過程，輸出「政策」或「決策」，為社會價值——權力、財富、名望，與安全等——做權威性分配。此種定向概念的區分，固然可幫助了解西方政治學的演進，但政治學實脫不了「國家」、「權力」，與「權威決策」的結合。政治是在處理眾人之事，而非政府在管理眾人。國家或政府亦未必為一系統，否則無以解釋國家與政府的關係，乃至聯合國之系統環境與革命等政治情境。因此，自限於「系統論」方式撰述的政治學，不免以偏概全，未能涵蓋政治學之全貌。再者，「行為主義」與「後行為主義」興起後，法制研究漸被實證研究所取代，可是法制是政治不可分割的部分，因此，以新的研究途徑而揚棄舊的研究途徑，也未必妥當。本書即採周全的綜合立場，將舊的定向概念與新的定向概念，舊的研究途徑與新的研究途徑，融合為一體。換言之，本書即結合了傳統與現代政治學，依政治的性質，縷述政府與政治的要素。

除了吸收系統論的優點外，對政府與政治的本質，政府與政治型

態、影響政府與政治的要素，政府與政治制度，乃至政府與政治的作用與理想，亦都分章加以評析。本書的取材，則儘量配合國內外政府與政治體制，作剖切適要的論述，並且顯現我國古來的政治理想，以論證統治之道。因此，讀者在閱覽過後，當會有所得，且可比較坊間其他政治學教科書，庶幾可以肯定本書是一本允宜參考的政治學用書。

當然，本書的旨趣不在比較各國政府與政治的利弊得失，而是在彰顯歐美政治學固然值得理解與研討，但終須與我國數千年來的政治理想相結合。否則，在以美國為首的西方勢力影響下，我國很容易失去自本自根的政治學——古來的政治理想。

最後要感謝五南圖書出版公司，尤其是該公司的王翠華小姐與陳念祖先生，慨然允諾作者撰寫這本《政治學：政府與政治》。作者才疏學淺，行文下筆之處，若有任何缺失，自當接受讀者的批評指教，裨能有所改進。

張 明 貴

2001年11月

目 錄

序 言

第一篇 政府與政治的本質

第一章 政府與政治的意涵	3
第一節 政治學的演進	4
第二節 政府的意涵	6
第三節 政治的意涵	12
第四節 政治學的性質	19
第五節 政府與政治的基礎與目的	30
第二章 權力、權威，與正當合法	41
第一節 權力的概念	43
第二節 權威概念	59
第三節 正當合法的概念	64
第三章 意識型態	73
第一節 自由主義	75
第二節 民主主義	82
第三節 民族主義	88
第四節 民主社會主義	92
第五節 保守主義	98

第二篇 政府與政治型態

第四章 民主、極權，與威權政治 109

- 第一節 現代民主 111
- 第二節 極權政府 118
- 第三節 威權政治 122
- 第四節 民主政治的實踐 127

第五章 民族與國家 137

- 第一節 民族觀念 139
- 第二節 國家概念與意涵 147
- 第三節 國家的類型 152

第六章 地方自治與公民社會 161

- 第一節 地方自治的起源與發展 163
- 第二節 地方自治機關的職能 167
- 第三節 地方機關與中央機關的關係 172
- 第四節 公民社會的概念 175
- 第五節 公民社會的發展 177

第三篇 影響政府與政治的要素

第七章 民意 183

- 第一節 民意的角色 186
- 第二節 民意的結構與型態 188
- 第三節 民意測驗 195
- 第四節 台灣的民意調查 200

第八章 利益團體、壓力團體，與群眾運動	203
第一節 利益團體、壓力團體，與群眾運動的關係與不同	205
第二節 利益團體在政治中的定位	207
第三節 利益團體的效力	214
第四節 利益團體的策略	219
第五節 對利益團體的評估	223
第九章 政治溝通與大眾媒體	229
第一節 政治溝通	230
第二節 大眾媒體	233
第三節 大眾媒體在政治溝通上的作用	236
第四節 大眾媒體與政府	238
第十章 政黨與政黨制度	243
第一節 政黨功能	245
第二節 政黨類型	250
第三節 政黨制度	254
第四節 政黨制度面臨的問題	259
第十一章 政治社會化	263
第一節 政治社會化的角色、限制，與持續性	265
第二節 政治社會化內容的變遷	273
第三節 政治社會化場合的演變	279
第四節 政治社會化效果的差異	284
第十二章 政治參與、投票行為，與選舉制度	293
第一節 政治參與的意義與形式	294
第二節 政治參與	295

第三節 投票行為 298

第四節 勝選策略 305

第五節 選舉制度 308

第十三章 憲法、憲政，與合憲 315

第一節 憲法、憲政，與憲政主義的意義 316

第二節 合憲的意義與重要性 324

第三節 民主憲政與憲政民主 327

第四節 憲政體制的確立 332

第四篇 政府與政治制度

第十四章 政府的基本結構 343

第一節 政治制度 344

第二節 政府類型 347

第三節 制度的選擇 349

第十五章 行政機關 351

第一節 執掌行政權者 353

第二節 行政機關的角色 355

第三節 內閣 360

第四節 行政領導：專權或授權 363

第十六章 官僚組織 369

第一節 官僚組織的意義 370

第二節 官僚組織特點 376

第三節 官僚組織在現代政府中的角色 378

第四節 官僚組織的困擾及其解決之道 381

第十七章 立法機關	389
第一節 總統制與國會制	391
第二節 立法機關角色	396
第三節 國會結構	401
第四節 立法機關的衰微	404
第五節 國會困境	409
第十八章 法律制度與法院	413
第一節 法律本質與制度	415
第二節 法院、法官，與律師	420
第三節 法院的角色	426
第四節 法院地位與司法功能	432
第十九章 監察與考試機關	437
第一節 監察制度之淵源	438
第二節 監察權之獨立或依屬	442
第三節 考試制度之由來	444
第四節 考試權的獨立或依屬	448
——第五篇 政府與政治的作用與理想——	
第二十章 政策與決策	455
第一節 政策的意涵與決策	456
第二節 政策類型與決策模式	460
第三節 政策過程的階段	468
第二十一章 我國古來的政治理想	483
第一節 理想與現實	484

第二節	《大學》中的政治思想	486
第三節	《中庸》的君道思想	494
第四節	《論語》的政治理想	505
第五節	《孟子》中的政治主張	526
第六節	《易經》中的王道觀念	557

第 一 篇

政府與政治的本質

第一章

政府與政治的意涵

第一節

政治學的演進

政治學發展為一門獨立的學科，是在十九世紀先由歐洲有些國家的大學設立專門政治學科，然後美國在十九世紀後半葉也開始將政治學發展為獨立學科。可稱為現代政治學創立者的芝加哥學派領導人梅菱（Charles Merriam），將李伯（Francis Liber）稱為「政府的系統研究創始人」，李伯即是在一八五七年於哥倫比亞大學擔任「歷史與政治學」講座（註一）。

更重要的是，艾蒙（Gabriel A. Almond）結合西方傳統與現代政治研究，認為政治學始於古希臘，在古羅馬時期有些進展，在中古世紀不太進步，在文藝復興與啟蒙時代有些進步，到了十九世紀有較大的進展，然後在二十世紀，政治學由於獲得真正的專業性質，有了快速實質的發展（註二）。如果這種見解可以成立，那麼我國的政治學，亦可謂發軔於周朝，可是到了東漢以後，便告停滯，及至清末民初，西方學術傳入我國，政治學的發展便一直受歐美影響，而台灣近五十年來的政治學，更是顯然主要受美國影響到亦步亦趨的地步，幾乎失去自本自根的中國政治學。

事實上，美國政治學的研究雖曾受到歐洲影響，但是到了二十世紀，尤其是第二次世界大戰之後，已經逐漸影響到世界各國的政治學研究，使得政治學有美國化傾向。過去二十多年來，政治學雖已有謂國際化，許多非美國的政治學者在政治學某些方面的研究，也自視為與美國並駕齊驅，但美國的政治學研究無疑仍居首位（註三）。由於在二十世紀，美國的政治研究成就斐然，因此許多學者便依美國政治學的發展，將政治學的演進劃分為傳統、行為主義，與後行為主義三個時期（註四）。雖然政治學這一學門的研究，無論如何並非靜止不變，但是即使在美國，傳

統、行為主義，與後行為主義這三種研究途徑，迄今都還存在^(註五)。因此，若稱最早的研究途徑為傳統，是有點不公平^(註六)。況且，現在世界各國古來的政治學，迄今如何發展，亦無齊全資料可尋。

惟重要的是，政治學既無從完全溯古，而已可確定的是，帝制與民主的政治並不完全相同。此因帝制是政治決定於宮廷內外，而民主是政治決定於群體，所以政治學的演變，到頭來還是要了解所謂的「政府與政治」意涵為何。

然而，無論如何，必須聲明的是，「政治學」來自西方，難免不引用有確定資料可憑證的美國政治學（political science）。事實上，有關政府與政治的研究，無論如何都具有科學、哲學，與意識型態的成分，因此古今中外的政治學都是經驗、規範，與行動交織在一起^(註七)。只是著重的部分不一樣，所以演變成不同的政府與政治。要說英美的政治學研究得最好，對其他國家或地區實不公平。以中國古來的政治理想為例，就毫不遜色，只是中國的帝制每況愈下，而著書立說者在威權統治下，不敢負起文責與言責，遂致大多不是託古改制，就是冒名寫作偽書。真正懂得帝制與民主的智者，也不敢直言不諱地說出民主優於帝制。因為民主是由個人到群體都要能自主自治，只要有一定的道德與知識水準，就可實施民主，不必附帶任何條件。而在帝制下，帝王實施愚民政策，長久下來，中國人民深受帝制由上而下的統治影響，不知由下而上的變革，遂致至今政府與政治深受西方影響，而根本忘卻了中國古來的政治理想，須實踐，而非稱頌。結果是，研究中國的政府與政治，開展不出一套有系統的政治學，而研究西方的政府與政治，卻已開展出許多有系統的政治學。

然而，西方政治學雖已演變至分科專業化，但一直忘卻政治的本質與目的，是在一個「正」字，而一直在「統治權」上繞圈子，形成強凌弱，眾暴寡的現象，不知正己之重要。而要正己不是向外逐求利益與權力，而是要內省自己是否能自我控制到溯往繼來，無愧於眾人。所以，政治學無論如何演變，只在如何詮釋「政治」或「正」字，其他都是在

推論或歸納片段的統治現象，而忘了人若不正己，何能有統治權可言？民主與帝制統統一樣，總是要先正己，才能正人，否則都是不正之治。變來變去，還是在爭權奪利，尤以西方的民主政治，須由下而上的與上層階級分享權益，發展而來，不能由上而下的賦予權利，迅速促成。因為民主政治需要人民有道德。否則就是政黨輪替、朝代更迭，萬變不離其宗，都是在爭取統治權，從來沒有出現過真正仁民愛物的統治者。

現在，政治學演變到和其他人文學科結合，如政治社會學與政治經濟學等，但純正的政治學，應當只論政府與政治，而且各國的政府與政治，國情不同，事實上無法比較，居然還有比較政府與政治。政治學這樣演變下去，其實還是要回歸到先了解政府與政治的意涵（註八）。

第二節

政府的意涵

一、政府的定義與職能

政府的意涵，有廣義與狹義之分。廣義的意涵，如《宋史》〈歐陽修傳〉：「其在政府；與韓琦同心輔政。」（註九）這是指在帝制下，以帝王為首的國家統治機關，文武百官皆在輔佐帝王統治，故稱政府。西哲亞里斯多德則認為政府是由組織與統治國家，擁有權位與無上權力的人所組成，區分了國家與政府。而為何有許多政府形式的理由是，每一個國家都包含有許多要素。既然構成政府的成分彼此在種類上有所不同，必定也有不同種類的政府形式（註一〇）。

事實上，所有政治群體都有釐定清楚的政府架構。人類似乎需要組織群體，與制定群體的規約與方法，而各種學說也一直在為這種趨向提出解釋（註一一）。心理學家弗洛姆（Erich F. Fromm）就論稱：人民恐懼在