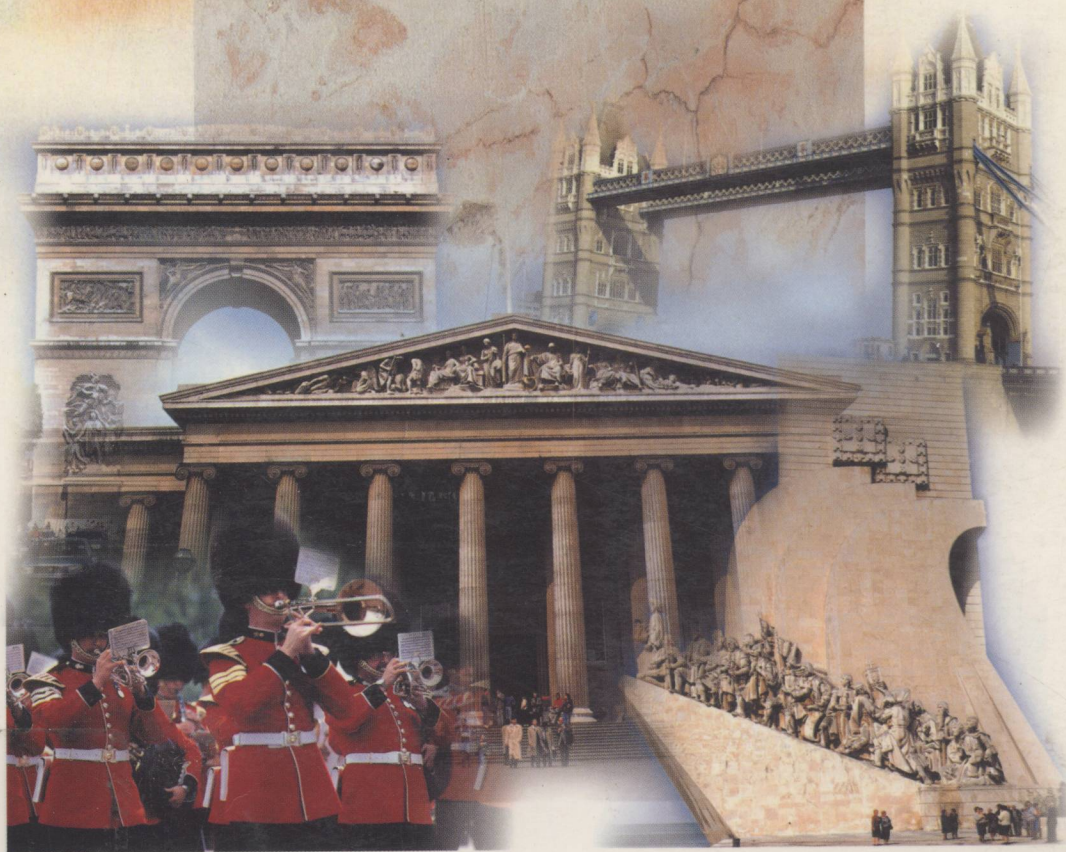


各國政府與政治

李國雄 葉明德 鄧中堅 陳慧貞 編著



國立空中大學用書

D52-43
20031

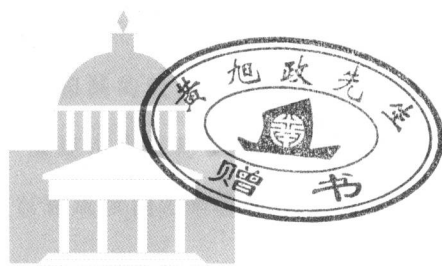
港台書室

各國政府與政治

李國雄 葉明德

鄧中堅 陳慧貞

編著



國立空中大學印行

國家圖書館出版品預行編目資料

各國政府與政治／李國雄等編著．— 初版．—

台北縣蘆洲市：空大，民89

面： 公分

ISBN 957-661-399-X（平裝）

1.政府制度—比較研究

572

89011909

行政院新聞局登記證局版台業字第三七五九號

國立空中大學用書

各國政府與政治

編著者：李國雄 葉明德 鄧中堅 陳慧貞

發行人：黃深勳

總編輯：周文欽

主編：李淑娟

教學設計委員：胡怡謙

執行編輯：徐家珩

責任校對：黃志隆

發行所：國立空中大學

地址：台北縣蘆洲市中正路170號

電話：22829355

承印者：文芳印刷事務有限公司

定價：330元

中華民國八十九年八月初版



我國當前的教育政策將「終生學習」列為重要施政目標，亦是現代人生涯規劃的重要理念，而施行隔空遠距教學的國立空中大學正是全民終生學習之高等學府，因此，本校在創建終生學習社會所扮演的角色，就益顯重要。

在遠距教學領域，其教學媒體儘管已進入多元化，尤其傳播科技的突飛猛進，更帶動遠距教學的蓬勃發展，但教科書仍為遠距教學不可或缺的基本教材。本校創建伊始，即敦聘學者專家為學科委員，並親自撰寫教科書，由出版中心編輯、發行，不斷就制度面及實務面雙管齊下檢討改進，教科書內容配合社會脈動愈益優質化、版面編排力求多樣化，印刷品質亦逐步系統化，致本校編印之教科書，頗獲學界及社會好評，部分大學院校亦樂於採用，有意擔任公職之社會人士，也將本校教科書列為高普考參考用書，凡此均足以印證教科書在本校推動成人進修及繼續教育具舉足輕重地位。

自八十九學年度起，本校推出第三循環課程，開設科目力求多元化、多樣化，且兼顧實用性，並以「創新觀念、引導思潮、帶動成教改革」之辦學理念，將校務推向嶄新里程。同時，與教學品質息息相關的教科書亦朝更精緻、優質方向邁進。在此，對各科學科委員的熱心參與，表達由衷的感謝之忱，尤望空大同學能善加利用教科書，細嚼慢嚥，吸收其精髓，以達成預期之學習目標。

黃 深 勳 謹識



從冷戰時代結束以後，世界局勢發生前所未有的「質」變；我們目睹了蘇聯共產帝國的崩潰以及其他原共產國家的解體，也見證了許多國家經歷了「第三波」民主化的浪潮。民主儼然已成為二十世紀末的主流體制和價值。這些現象說明國際局勢風雲變化莫測，各國內部變遷快速，幾令人目不暇給。特別是「全球化」時代的來臨以及「知識經濟」的出現，使國人對新潮流下各國政經局勢的瞭解與掌握，顯得更加迫切。一本較能配合新局的比較政府方面的教科書的出版，理當是學術界的責任。

本書經過了三年的努力，雖然歷經了一些波折，但是得力於空大社會科學系張主任及胡怡謙老師的支持與鼓勵及耐心，使這本書在最緊要時刻終於能夠付梓！這會是我刻骨銘心的永遠記憶。學術界的好友葉明德、鄧中堅及陳惠貞等三位教授，先後完稿卻仍苦等我這位慢半拍的召集人。對他（她）們我除了歉疚之外，還有更多的感激。

本書除了一般比較政府課程所必須介紹的政治制度外，對各國的選舉制度和政經互動關係也都分外加以著墨，俾能儘量配合學術發展的潮流，章節內容既然是由本人所編，因此如任何應加討論而卻疏漏的缺憾，個人當負全責。

李國雄 政治大學國際關係研究中心

民國八十九年七月二十七日



李國雄

學歷：美國愛達荷大學政治學博士

美國喬治城大學訪問學者

現任：國立政治大學政治系教授兼國際關係研究中心副主任

國立台北大學兼任教授

（第1、2、3、4、5、6、7章）

葉明德

學歷：美國匹茲堡大學政治學博士

現任：國立暨南大學東南亞研究所教授兼所長

政大國際關係研究所研究員兼大陸法政所所長

（第9章）

鄧中堅

學歷：美國西北大學政治系博士

現任：國立政治大學外交系副教授

（第10、11章）

陳慧貞

學歷：政治大學中山人文社會科學研究所碩士

現任：台北科技大學副教授

（第8章）



第一篇 比較政府的內容、範圍及組織架構

第一章 導論	3
第一節 比較政治的目標與分類	4
第二節 政黨、選舉與政治制度	7

第二篇 工業民主國家

第二章 英國政府與政治	15
第一節 英國的生態環境	17
第二節 英國的政治經濟與發展	21
第三節 英國的選舉制度、政黨及利益團體	25
第四節 統治與決策機關	31
第五節 英國的國會	36

第三章 法國政府與政治	43
第一節 法國的生態環境	45
第二節 法國的政治經濟與發展	49
第三節 法國的選舉制度、政黨及利益團體	54
第四節 統治與決策機關	62
第五節 法國第五共和的國會	67

第四章 德國政府與政治	77
第一節 德國的生態環境	79
第二節 德國的政治經濟與發展	83
第三節 德國的選舉制度、政黨及利益團體	86
第四節 統治與決策機關	94
第五節 立法及司法機關	100

第五章 日本政府與政治	109
--------------------------	-----

第一節	日本的生態環境	111
第二節	日本的政治經濟與發展	117
第三節	日本的利益團體、選舉制度及政黨	121
第四節	統治與決策機關	127
第五節	立法及司法機關	132

第六章 美國政府與政治

第一節	美國的生態環境	141
第二節	美國的政黨——特徵及其式微	147
第三節	美國的行政決策部門	153
第四節	美國的國會	159
第五節	司法機關與司法審核	166

第三篇 後共產國家

第七章 俄羅斯政府與政治

第一節	俄羅斯的生態環境	177
第二節	俄羅斯的政治經濟與發展	181
第三節	俄羅斯的利益團體、選舉制度與政黨	185
第四節	統治與決策機關	189
第五節	立法機關與政治參與	193

第四篇 台海兩岸政權及政治

第八章 中華民國

第一節	中華民國的生態環境	207
第二節	選舉制度與政黨	209
第三節	統治與決策機關	215
第四節	立法機關	222

第九章 中共政府與政治

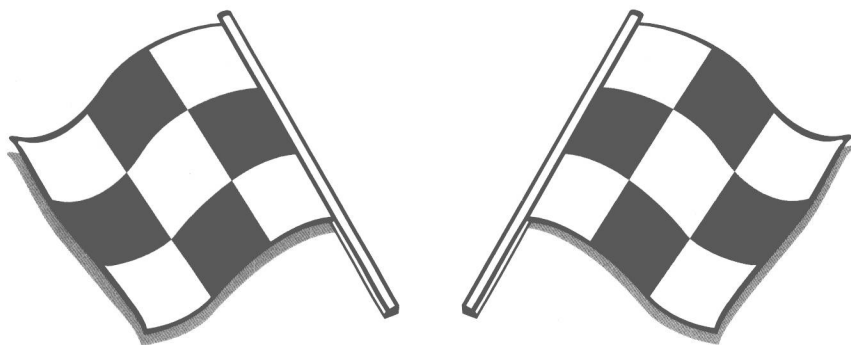
第一節	中共的政權本質	232
第二節	統治與決策機關	239
第三節	中共的動態政治	245

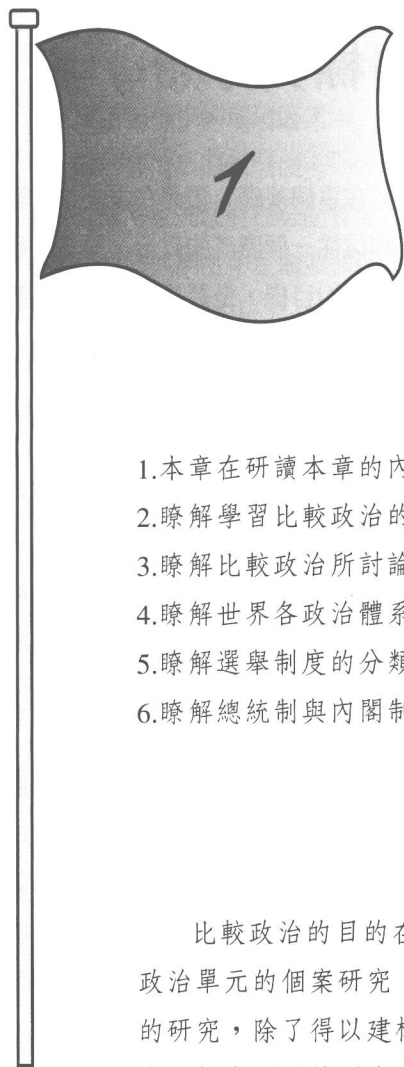
第五篇 第三世界國家

第十章 墨西哥政府與政治	255
第一節 墨西哥的生態環境	257
第二節 墨西哥的政治經濟與發展	258
第三節 墨西哥的選舉制度與政黨	263
第四節 統治與決策機關	272
第五節 立法機關	274
第六節 結語	276
第十一章 巴西政府與政治	281
第一節 巴西的生態環境	283
第二節 巴西的政治經濟與發展	284
第三節 巴西的選舉制度與政黨	288
第四節 統治與決策機關	294
第五節 立法機關	301
第六節 結語	303

第一篇

比較政府的 內容、範圍及 組織架構





導 論

學習目標

- 1.本章在研讀本章的內容後，學習者應達成下列目標
- 2.瞭解學習比較政治的目標
- 3.瞭解比較政治所討論的範圍
- 4.瞭解世界各政治體系的分類
- 5.瞭解選舉制度的分類及其所產生的影響
- 6.瞭解總統制與內閣制的特徵

摘 要

比較政治的目的在於預測及解釋政治事件，並分別以個別國家或其他政治單元的個案研究，以及跨國性的分析為兩項基本策略。經由比較政治的研究，除了得以建構政治理論之外，並有其實際的利益。本書的主要內容包括各國環境因素的探討，政治經濟與國家發展，各國的政治制度及其行為者。本書主要探討的國家分三類：工業民主國家、共產及後共產國家，及第三世界國家。書中各個國家所討論到的重要主題，包括選舉制度、政黨制度及各國所採取的正式的政治制度。因此本章對各該主題均作說明，以為瞭解各國政治的基礎。

第一節 比較政治的目標與分類

政治學者試圖要瞭解為什麼政治事件會如此發生，並且在這個基礎上預測在未來這些事件將可能有怎樣的發展？政治學者中專長於比較政治的人相信從一個廣泛的政治，經濟及社會文化環境，來檢驗及比較政治的過程，所得到的解釋及預測的目標，是最具成效的。事實上，比較政治的要素就是比較國家及其他政治單元，來達成對政治過程作一般化的陳述。

一、比較政治分析的目標

在他們努力要預測及解釋政治事件時，比較學者採用兩項基本策略：個別國家或其他政治單元的個案研究，如政黨、菁英或選民，以及將幾個國家或政治單元作跨國性的分析。兩種策略下所作的分析都希望能夠產生並檢驗假設，使這個假設對於廣泛的國家或社會中的政治現象，能夠有用地加以預測及解釋。例如民主政治的研究就可以進行分析為什麼某些國家會成功或失敗的原因。我們也可以作民主政治的研究，以全球或區域性作基礎，來確認區分民主政治與其他政治制度的因素有那些？

以個案研究及跨國性的途徑來研究比較政治，經由對許多政治制度的比較與對比所得的經驗，會增加我們預測及解釋政治事件的能力，這兩種途徑是相互依賴的。例如，在對政治制度的作跨國性的研究時，如果沒有個別個案研究的資料，則此研究將難以進行。同樣的是，跨國性的研究可以用許多國家廣泛的政治經驗作基礎，而得到各種假設。例如跨國性的研究顯示經濟和民主政治有強烈關連性的因果，便鼓勵了區域專家去針對特殊國家的個案來探討此等關係的真實性。

比較政治的研究除了在建構政治理論扮演重要角色外，它也有許多實際的利益。第一，比較政治提供決策者重要的相關資訊，作為他們有效處理國際事務的重要依據。例如美國身為今日世界的軍事及經濟超強，也就必須對世界 190 個以上國家的政治制度，有一個健全的認識，而這許多認識是經由比較政治的研究提供的。第二，比較政治的研究等於提供一個政治經驗的大實驗場，可以從一個國家轉換到另一個國家。例如在美國的謀殺犯罪比率要比日本高出二十倍，同時美國的謀殺犯罪率也要比歐洲高出許多。這或許說明美國可以從這些國家的司法制度學習到可以改進的地方。又如德國的人民每星期的工作時間短，所享受到的社會福利，卻都比其他工業化國家來得好，但是並沒有影響到它的生產力。那麼同樣的政策是否可以在美國或其他國家實施？這當然是一個值得考慮的問題。

二、比較政治分析的內容

這本書主要在探討下列四個部份的政治分析：

- 1.政治過程中的環境因素。
- 2.政治經濟與國家發展。
- 3.一個國家的政府在分配資源時所牽涉到的政治制度。
- 4.賦與這些制度中生命並執行政府職責的行為者。

正式政治制度的研究之所以重要乃因為這些政府結構是政治衝突的舞台。這些制度包括行政決策、立法部門、司法部門、文官體系及其他政府組織等影響到對國家資源進行權威分配的各個機關。

但是政治所涵蓋的卻要比政府的政治正式制度來得廣。它同時也包括使這些制度變得有生命的行為者。許多政治學者認為菁英是政治過程中的關鍵要素，因為是菁英們在指揮政治制度，並且決定「誰得到什麼，什麼時候，以如何得到。」其他政治學則認為政治過程的要素是政黨及壓力團體的互動。他們指出，菁英並非在真空中生存，而是經由政黨及壓力團體才使他們有其影響力。另外有一些學者集中在群眾，認為政府和菁英如果沒有群眾的支持將無法持久。

除了制度和行為者，許多的比較政治分析者發現對更廣泛的文化、經濟及國際內涵的研究，也有其用處。主張文化途徑的人認為人們在政治上的行為，深深受到他們成長過程中的文化的影響。因此對一個社會的文化瞭解愈多，越容易預測其政治的型態。其次，政治經濟學者認為政治與經濟分不開。我們很難發現任何政治活動的形式，是不受經濟某種程度所影響的。最後，有越來越多的比較政治學者深深地受到廣泛的國際壓力的影響。由國家所組成的世界相互依賴的程度已愈來愈密切，因此每一個國家都必須對國際社會的要求有所尊重或回應。

三、轉型中的世界政治體系

比較政治的教科書及課程傳統上一直根據工業化（或已開發）、共產、以及第三世界（或發展中）國家來分類。這種分類有一部份是以明顯的政治特徵，來作為確定政治體系的基礎。政治體系適用於國家的制度，經濟協調及政治文化彼此之間互動的廣泛型態。經濟組織及其表現影響並反映這些不同體系間的政治現實：資本主義（或市場）經濟及高生活水準，這包括北美、西歐、日本，及少數其他國家；社會主義（或計畫）經濟，並由共產黨統治的國家，如前蘇聯及中共；以及低水準的經濟發展及普遍貧窮的第三世界國家，包括亞洲、非洲，及拉丁美洲大部分的國家。

民主政治是觀看世界的另一個分界線。資本主義工業化國家不只富裕，而且有穩定、運

作良好的民主政體；共產政體則都是獨裁統治，第三世界則不是個人專制，一黨統治，軍事政權，就是為社會及政治暴力所充斥的民主政體。但是自從大多數的共產國家於一九八九年崩潰後，各種型態的國家彼此之間在經濟及政治上的區別上已不再那麼明顯。再有，近年來發展中國家在經濟成長率上的尖銳差異，使得對第三世界國家不能再像以往那樣一概而論。特別是，近二十年來民主政治的散播，也使我们難以像傳統那樣來看世界。民主政治是今日世界最普遍的政體。昔日大多數所謂的共產國家及大部份的第三世界，目前已有民主政府或正在從獨裁政治轉型為民主政治。但是基於實際的需要，我們在本書的討論中，將分成「工業民主」，共產主義或後共產主義的國家，以及「第三世界國家」的政治。

四、工業民主國家

本課程討論到的英國、德國，及日本及美國、日本等屬之，其他加拿大、澳洲、紐西蘭、以色列及大部份的西歐，則限於篇幅無法討論。這些國家的特徵一個是「民主」，另一個是「工業化」。所謂「工業化」指的是這些國家擁有世界最發達科技及最前進的經濟體，依它們的平均所得及人民的健康和教育水準而言，他們也有最高的生活水準。最富有的工業民主國家（如法國及日本）所享受的生活水準用上述同樣方式來計算的話，是世界最貧窮國家的五十或六十倍）。許多工業化國家已超越工業化，大部份的勞動力是在「服務業」（如政府、商業、銀行及教育）而非工業部門工作，其農業部門的角色很少。這就是所謂的「後工業化社會」。

第二個特徵是民主，指這些國家有民主制度及程序而凸顯出民主的核心價值：國家的公民應該控制他們的政府。一般國家必須具備下列主要政治特徵，才能稱為民主國家：政治責任（political accountability），政治競爭（political competition），政治自由及自治平等。

五、共產及後共產國家

這一類包括仍受共產黨統治的中國，以及一個已轉型到後共產制度的俄羅斯。將這兩個國家放在一起作比較政治分析是有其道理的。第一，俄羅斯在一九九〇年代的政治及經濟發展深受蘇聯七十多年制度的影響，因此要從俄羅斯轉型到後共產主義的角度來加以分析。第二，為什麼共產主義在蘇聯而非中共崩潰？要回答這個問題，我們就必須瞭解兩國共產制度的起源與性質。

在目前雖然共產國家只剩下中共、越南、朝鮮人民共和國及古巴，但是共產體制仍是人類歷史所曾走過的道路，對人類仍然有決定性的影響，並且它也是當代世界最為突出的政治體系之一。後共產主義也值得我們注意，因為共產政權的崩潰以及跟著而來的政治及經濟挑戰，確實是新千禧年來到前最饒具趣味而又最重要的現象。

六、第三世界國家的政治

「第三世界」一詞是一九五〇年代法國作家爲了要讓世人知道世界貧窮國家的慘象而塑造的一個名詞。這群作家認爲第三世界的真相跟冷戰的糾葛及超強的對抗一樣地重要。但是「第三世界」的真諦是要使貧窮國家在國際體系爭取到自己的權益以及在全球資源分配到應有的部份。對許多人而言，這個名詞仍然是共同目的與決心的強有力的象徵，並仍然廣泛地被用來形容亞洲、非洲及拉丁美洲國家。一般人通常將「發展中」及「較不發展」的名詞跟「第三世界」交互使用，而且要注意的是，中共常被認爲（並且認爲它自己）是第三世界的一員。雖然在分類上，它被放在「共產及後共產體系」，但是比較政治學者卻將中共當作一個共產黨國及一個第三世界國家。

在讀到第三世界國家的時候，你也可能碰到「南方」(south) 這個名詞，它意指發展中國家的集體貧窮現象和問題叢生的現況；這個名詞有別於「北方」(the North) 的發展國家。換言之，「第三世界國家」及「南方」是形容在經濟上比工業化國家更落後的國家。但是要注意的是，這些國家（佔全世界人口約75%）無論在地理、經濟、政治及文化方面都非常紛歧。有些觀察家認爲這個概念已經過時了，因爲它涵蓋著太多的相同點——面對相同的挑戰，也在它們的國際政策上有太多的一致性。的確在第三世界國家中經濟發展的水準，確實存在著很大的差異。孟加拉這麼一個極端貧窮的國家，如果跟新興工業國家如南韓，中華民國及新加坡相比的話，那是難以被認爲是貼切的。因此有人認爲應該加上一個「第四世界」來形容那些極端貧困的國家。

第二節 政黨、選舉與政治制度

一、政黨制

在討論民主政治時，政黨的角色幾乎是不可或缺的。政黨的功能在於集結或整合利益。並提出政策性方案。來作爲贏取政治資源（如選票、議席、立法機關的控制……）的手段。政黨的整合能力越強，其訴求力就越大，越能取得選民的支持，掌握到更多的政治資源從而取得執政的地位。任何一個民主家，如果政黨的整合力弱，則其對選民的訴求力量就小，選舉時就可能無法出現一個取得多數政治資源的多數黨，而必須由多黨組成一個聯合政府，政府的穩定性就可能受到影響。換言之，政黨整合能力的強弱常直接關係到民主政體的穩定性。但是我們必須注意的是，傳統的政治學將民主政體分成兩黨制及多黨制，卻並非一個適當的二分法。這種二分法認爲兩黨制之下，兩黨輪流執政，各黨的作風及政策都有明顯的差

異，但是因為任何政黨執政，都能組成一黨政府，所以有助於政府的穩定性。相形之下，多黨制的國家通常都必須組成聯合政府，政局容易陷於不穩，而且無法對選民負明確的責任。

這種將政黨數目與政治穩定性形成一種因果關係的公式，事實上有其嚴重的瑕疵。因為第一，在一個多元分歧的社中，政黨的數目多可能正是反映社會結構的自然現象，政黨扮演人民與政府間的輸送帶的角色，疏解人民的冤屈，可能反而有助於政治穩定。第二，政黨的數目固然反映政黨體系的分裂程度（fragmentation），但是政黨彼此之間意識形態上差距的程度，卻亦極其重要。

因此根據民主國家政黨競爭的型態，大體上可以分成四類，應該是較為適合現實的分類。第一類是一黨獨大，某一個政黨是組成政府的支柱，除非在一個極不可能的多黨聯合政府出現後，才有可能被取代。例如日本的自民黨從一九五五年起就一黨執政，在野的社黨幾乎沒有機會去威脅自民黨的政權，使日本成為所謂的一個半黨的政黨體系。這種情形一直到一九九三年眾議院選舉中，自民黨喪失過半數的席位，由在野八個政黨組成聯合政府，才結束自民黨卅八年的政權。義大利的基督教民主黨也是屬於這類型政黨。

第二類是兩黨制，事實上這只是理想型而非真正的現實。比較接近現實狀況的是英國、加拿大、美國以及一九九三年以前的紐西蘭（已改為比例代表制）。這幾個國家通常是由黨輪流執政，並且取得百分之七十以上的議席。還有這一類型的國家在選舉制度上，採取的是單一選舉區相對多數決。

第三類是溫和多黨制。它是由意識形態相距不遠的政黨組成聯合內閣，因此向心力較強，有助於政府的穩定。儘管聯合政府的成員可能隨時不同，但是政策卻總能維持其持續性。在這種政黨體系下，雖然代表各個宗教或語言團體，但是政黨領袖們卻都能接受政治的基本規則，而彼此和諧共處。反體系政黨——主張以革命或暴力手段從根本上改變既存的政治制度及秩序——得不到很多的支持。德國及斯堪地那威亞的國家都屬於這一類。第四類的兩極化（或稱分裂）的多黨制，政黨彼此之間的意識形態差距很大，使組成聯合政府的政黨數目大受限制。有些政黨，典型的是共產黨，必然會被排斥在政府之外。這點說明此類政黨體系的特點是反體系政黨的存在。義大利、法國第四共和都是屬於此類。共產黨雖然被排除於政府之外，但是卻總得到相當的選票支持。目前共產黨在許多國家解體之後，此種兩極化的政黨體系是否仍然存在，已經開始受人質疑。

二、選舉制度與政治影響

選舉制度是將選民所投的選票，轉換為各政黨或候選人在職位或立法席次作分配時，所採用的規則。選舉制度是一九七〇年代中葉以後深受重視的一個研究領域。它對於政黨體系不同型態或分裂的程度，具一定解釋的功能。