

比較政治新論



Contemporary
Comparative Politics

彭懷恩 編著

100
201216

比較政治新論

彭懷恩 編著



風雲論壇有限公司

政治學系列 93

比較政治新論

編 著/彭懷恩

發行所/風雲論壇有限公司

地址：台北縣汐止市福德二路359巷7號五樓

電 話：02-2664-0339

傳 真：02-2664-9387

法律顧問/葛苗華律師

西元2011年5月

定 價/380元

劃撥帳號/1952-0505

電子郵件：emega.book@gmail.com

版權所有・不得翻印

本書若有缺頁、破損、裝訂錯誤、請寄回更換。

國家圖書館出版品預行編目資料

比較政治新論 / 彭懷恩編著. — 新北市：

風雲論壇, 2011.05

面： 公分.—— (政治學系列：93)

ISBN 978-986-6893-45-2

1. 比較政治

572

100007107

內容

序	5
第一章 比較政治導論	7
第一節 什麼是比較政治？	7
第二節 比較政治學的發展	14
第三節 研究比較政治的理由	22
第二章 比較政治研究典範	25
第一節 研究比較政治的課題	25
第二節 比較政治的方法論	31
第三節 相互競爭的研究傳統	38
第四節 比較政治主要研究途徑	40
第三章 國家	53
第一節 現代國家的發展	53
第二節 一個世界；許多國家	56
第三節 國家的政治界定	65
第四節 各國環境殊異	69
第五節 建立政治社群	74
第四章 民主與民主化	85
第一節 民主的意義	85
第二節 民主的類型	88
第三節 民主第三波	95

第四節 全球民主政治的前景	104
---------------	-----

第五章 威權政體 109

第一節 威權政體與極權政體	110
---------------	-----

第二節 威權政體的類型	117
-------------	-----

第三節 準民主	123
---------	-----

第六章 比較政治文化 127

第一節 政治文化的觀點	127
-------------	-----

第二節 比較政治文化	134
------------	-----

第三節 政治次文化	140
-----------	-----

第七章 比較政治經濟學 145

第一節 政治經濟學觀點	145
-------------	-----

第二節 經濟制度和意識型態	153
---------------	-----

第八章 比較政治傳播 171

第一節 政治系統與政治傳播	171
---------------	-----

第二節 媒介制度的分類	174
-------------	-----

第三節 比較媒介制度	177
------------	-----

第九章 比較政治參與 187

第一節 政治參與的意義	187
-------------	-----

第二節 政治參與的差異	193
-------------	-----

第三節 直接民主	198
----------	-----

第十章 比較選舉制度 203

第一節 選舉制度的類型	203
-------------	-----

第二節 選舉制度的規範	214
-------------	-----

第三節 選舉制度的影響	221
-------------	-----

第十一章 比較利益團體	227
第一節 利益團體政治	227
第二節 利益團體的種類	230
第三節 民主國家利益團體理論	236
第四節 第三世界的團體政治	243
第五節 利益團體的活動	246
第十二章 比較政黨政治	257
第一節 政黨政治演變	257
第二節 政黨功能的比較	263
第三節 比較政黨體系	267
第十三章 比較憲法與司法	275
第一節 憲法與憲政	275
第二節 比較各國憲法對權力的限制	280
第三節 比較司法體系	284
第四節 憲法的修改與解釋	288
第五節 解釋憲法與違憲審查	293
第十四章 比較立法部門	301
第一節 立法部門	301
第二節 一院制與兩院制	305
第三節 議會制與國會制	310
第四節 議會內部結構	311
第五節 非民主國家的國會	317
第十五章 比較行政部門	323
第一節 元首與行政部門	323

4 比較政治新論

第二節 議會內閣制	328
第三節 總統制	333
第四節 雙首長制	336
第五節 委員制	339

第十六章 多層治理 345

第一節 單一制與聯邦制的意涵	345
第二節 單一國	346
第三節 聯邦	350
第四節 邦聯	358

序

2010年秋，當寫完這本《比較政治新論》時，筆者到圖書館編寫「參考書目」，看到G. Almond, G. B. Powell, Jr. 等學者所編寫的《當代比較政治：世界視野》(Comparative Politics Today: A World View)第九版(2009)，正在上架，我好像看到老朋友似的，趕快把“它”借回研究室來翻閱。雖然，我知道G. Almond已於2002年以91歲辭世，但很欣慰的是，Powell教授等學者繼續他的腳步，將比較政治學的火炬，代代相傳。在每次新版中，都能讀到新的觀點與政治變遷的記錄。

1973年，我就讀台大政治系二年級，承蒙呂亞力教授的介紹，第一次接觸到Almond與Powell寫的《比較政治：發展研究途徑》(Comparative Politics: A Developmental Approach, 1966)。從那時開始，我就如追明星的粉絲，一直尾隨著他們的研究心得。其後，我也狗尾續貂編譯比較政治學的教科書。在過去十年，筆者相繼出版了《比較政治學》(2005)與《各國政府與政治》(2006)。但是，就如Almond 等學者不斷改寫他們的教科書一樣，我也不敢自滿過去出版的教材，提醒自己與時併進的修正。2010年，我花了整一年時間重新編寫，完成了《比較政治新論》及《比較政府各論》兩本書，再經過了幾個月的逐章查證，希望能夠提供讀者最新比較政治理論及運作資料。

由於作者的學術能力有限，本書的內容多是借助於歐美重要的比較政治教科書。除了Almond 等學者的經典教科書之外，我主要參考了以下著作，不敢掠美：

1. Axford, Barrie et al (2006), *Politics: An Introduction*, Routledge. (中譯

本, 韋伯文化)

2. Caramani, Daniele (ed.) (2008) *Comparative Politics* Sage.
3. Hague, Rod and Martin Harrop (2007), *Comparative Governments and Politics*, Palgrave Macmillan.
4. Newton, Kenneth and Jan W. Van Deth (2010) *Foundations of Comparative Politics*, Cambridge University Press.
5. Lichbach, Mark I. and Alan S. Zuckerman (1997) *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*, Cambridge University Press. (中譯本, 五南)
6. Mayer, Laerence C. , John H. Burnett and Suzanne Ogden (1996) *Comparative Politics*, Prentice- Hall.
7. Roskin, Micheal G. (1998) *Countries and Concepts: An Introduction to Comparative Politics*, Prentice Hall. (中譯本, 五南)

總之,《比較政治新論》綜合當代比較政治學的重要理論、分析架構及研究發現,對讀者提供具全球視野的觀點來看自由民主政體及非民主政體的政治系統在不同的結構與功能,以掌握其政治運作的動態及未來發展的方向。《比較政府各論》則是描述與解釋美國、英國、德國、法國、俄國、日本等重要國家的政府與政治運作。

最後,作者要感謝台大政治系所師長的教導,父親彭駕騁教授的典範,妻台芬在編輯上的辛勞,子書翰與書林在精神上的支持。

彭懷恩

謹誌於

深石書屋 2011.4

第一章 比較政治導論

第一節 什麼是比較政治？

一、比較政治的界定

比較政治學(comparative politics)，是以比較政治的研究途徑分析當代主要國家的政治現象，此種政治及政府的比較研究，最早可溯源到希臘時代。亞里斯多德的《政治學》，可以算是古典比較政治之經典。自此，比較政治研究一直是政治學的核心研究途徑。時值今日，全球以國家單位的政治系統已高達二百十餘個，大如廣袤千里，人口數億的美國、俄國、中國；小如彈丸之地，人口數萬的諾魯、梵蒂岡、馬紹爾等，各形各色的政府體制雜然並存，令人目眩。因此，比較政治在這「全球體系」的時代中，重要性遠愈往昔。

Lichbach及Zucherman(2005)指出：當代比較研究者試圖將各種政治現象予以理論化的夢想，乃是承襲自啓蒙運動以來社會理論肇始者的期望，這些思想家包括：馬基維里、孟德斯鳩、霍布斯、亞當斯密等文藝復興時代人物，也有馬克斯、韋伯、涂爾幹、柏烈圖(V.Pareto)、莫斯卡(G.Mosca)等社會科學理論先趨，到20世紀則有Harry Eckstein、David Apter、Robert Dahl、Seymour Lipset、Karl Deutsch、Gabriel Almond、Sidney Verba在先人的遺產上，建立了完整的知識系統。就如Eckstein(1963)所言，在1960年代開始，比較政治學者致力於發展出一套理論，能夠用時涵蓋和比較任何一種政治系統，無論它是初級的，還是

高級的，民主的還是非民主的，西方的還是非西方的。

換言之，比較政治學的研究者試圖去理解掌握當代世界不斷發生的重要事件，這樣的想法與立場，意味著比較研究者所抱持的理論之夢，是要呼應並觀照到真實的政治世界。(Lichbach and Zucherman, 2005)

總之，比較政治就是要探討這世界上各種政治系統的政治行為、過程、及制度，其目的是促進我們對於各國政府及其政治運作的了解。

就範圍來說，比較政治是政治學的一支；就如政治學是社會科學的一支。因此，比較政治是必須立基於政治學的基礎上，且要佐之以社會科學的相關知識的配合，才能使我們在如斯複雜的政治世界中，建立有系統的客觀知識。

二、政治學與比較政治的關係

自20世紀20年代以來，政治學家艱難的朝向科學化而努力，這努力的目標是使政治學建立如自然科學一般的知識體系——具有明確的概念；發現解釋力的法則；建構實證的理論。無疑的，這是受到英國哲學家休謨(David Hume)以來的經驗主義(empiricism)思想的影響。但是更重要的是，1950年代行為主義革命(Behavioralism revolution)推波助瀾，使政治學的典範(paradigm)發生結構性的變化。(Wiarda, 1991)

在此，我們把比較政治視為政治科學的領域，其目的就是要使比較政治脫離主觀的，規範的傳統方法，而進入客觀的、經驗、系統化研究的時代。

多數政治學者都認為，政治學是研究權力的科學，因此政治現象就是權力現象。但「權力」這概念卻是很不容易明晰的掌握，為了簡化紛爭起見，在此借用道爾(Robert Dahl)的定義，他將權力視為一種人際間的關係，甲能讓乙去做乙所不願的事情時，則甲就是對乙行使權力了。

(Dahl, 1965)

至於「政治」一詞，著名的學者伊斯頓(David Easton)的定義是：「為社會從事價值的權威分配。」這界定雖不易很快掌握，但仔細思考，則可了解人類社會本屬於價值稀少的環境，對於有限資源的分配，不單純是經濟學的範圍，其中還涉及到拉斯威爾(Harold Lasswell)所說的「誰取得什麼？何時？如何？」的問題，也就是誰有「權力」分配？分配什麼？何時分配？如何分配？這就進入了政治的範圍了！(Lasswell, 1958)

在從事價值的權威分配，必須從事決定，所以政治也可視為人或團體從事集體決定(collective decision)的過程。但這集體決定一旦成為規則化，定型化的模式(pattern)，即形成制度化的結構時，就可稱其為「政府」(government)。

傳統政治學多把政府視為國家的必要本質或工具，是一種制度的建構。但現代政治學者開始把「政府」從最廣義的角度來看，視為人類從事集體決策的一種規則化的過程。無論是學校、教會、社團、工會、企業組織；或是地方政府、中央政府，其定式化的決策都可視為「政治系統」(political system)。

在本書中，我們把政府視為一種政治的結構來看，它是一些官員所組合，來從事政治的決策及執行的機構。比較政治在多數情況下以「國家」(state)為單位來從事觀察。因此，我們就如韋伯(Max Weber, 1918/1939)所主張的，把「國家」視為「在一定的領土上，唯一的；能正當使用武力的最高權威者。」這界定的進一步解釋是，把國家指涉為「在一個社會上，有權威從事集體決策的機構」。在這政治社會中，其他的個人或團體，在法律的意義上，都是臣屬國家之下，必要時，國家

可「合法的」使用武力來執行其權威性的決定。

當代比較政治的學者進一步發現，不能只注重國家的角色，因為國家是與社會有密切的互動關係，因此，也必須考慮社會的因素。就如學者康納瓦(Mehran Kamrava, 1996)所說的：「政治是在國家機關與社會互動的過程與脈絡上被形成與實行的。」因此，必須比較不同政體的「國家——社會」的模式才能了解各國政治運作的時況。

在從事比較政治我們必須注意的重點有三點：

第一，必須使用多種的研究途徑與觀點。許多人會發現比較政治範圍中的不同理論，是正常與具有啟發性的。在現階段，重要的是，開始從國家與地區的形態與比較，進行「全面的思考」，而非著重選擇研究的「學派」。

第二，探討比較政治學者在他們的研究中，實際在「研究」什麼，而非陷對有礙比較政治學門的研究途徑與方法，進行紛亂而無結論的爭辯。在當代比較政治中，具有豐富的國家、區域、全球，與主題研究的領域，是學者為了獲得比較政治的知識，所應追尋的。

第三，必須認知困難的程度。對新進的學者而言，研究一國或比較兩個國家，可能就已足夠，抑或跨越國家的重點研究，也可以；但是要記住的是，即使是這些研究，也需要聚焦於某些特定主題如民主化等。

三、比較政治的研究

比較政治是指對世界各國政治系統，進行有系統的研究與比較。比較政治致力於解釋各國的異同。比較政治尤其有興趣探討各政治系統間的形態、過程，與規則。比較政治探索形態變遷的趨勢；並且試圖發展一般的命題與假設，以描述與解釋這些趨勢。比較政治致力於嚴謹與有系統的這種比較，而無個人、偏私，或意識型態的偏見。比較政治涉及

認真、思想清晰、審慎，與周詳的學術工作，以及清晰、調和，與平衡的描述。由於世界是人類的實驗室，比較政治所包含的研究類型，一如所預期的是很廣泛。不同的學者在這些方面，會有不同的偏好，但無須過分憂慮或擔心比較政治的研究，沒有一個焦點。正確的說，比較政治包含不同種類的研究，而以本書的觀點來看，這些研究都是正當的屬於比較政治的範圍。比較政治的學者實際從事的研究類型，分述如下：

（一）一國的研究：

包括研究該國的特定制度（政黨、軍事組織、國會、利益團體），政治過程（決策制定），或公共政策（例如勞工或福利政策）。這種對一個國家的研究，可能對比較政治的年輕學者，是最容易進行的研究。但是，在僅以一國或體制為焦點時，必須將該研究置於較大的比較架構中，有一導論或說明。

這意指必須陳述主題何以重要，以及主題如何適合於更大的背景系統概念架構，以解釋研究較廣泛的意涵，及其與他國或全球趨勢的同樣或類似問題，可能的相關。

換言之，即使我們的研究可能集中於一國，仍應對「更大的景象」與「比較」，具有興趣。這種較廣泛的關切，亦即致力於分析形態與建立行為的通則，就是比較政治之不同於報紙報導，或對一國的歷史研究。

（二）兩國以上的研究：

這種真正的「比較」研究，是較難以進行，而且從參訪與研究費用的角度來衡量，通常是較費錢的。對初學者而言，要了解與精通一國的外交政策，往往是有困難，因此對兩國以上的研究，更是困難多多。於是，比較政治的學者往往是以研究報告、論文，或博士論文的方式，先

對一國做個案研究；然後，再對第二（或第三、第四等等）國家做比較研究，以及構思如何對這些國家的政治現象做比較。這種步驟在知識上，是非常重要的，因為這是對兩個以上的國家進行了解與論述，使得學者可以開始做真正的「比較」。

（三）地區或區域研究：

這種研究包括對非洲、拉丁美洲、中東、東亞、東南亞、南亞、歐洲，或其他次屬地區（如南歐或北非）的研究。這種研究是有意義的，因為研究涉及「區域內」國家，而同一類國家可能具有一些共同點：例如，類似的歷史、文化、語言、地理位置、法律制度、宗教，與殖民地背景等等。

這種地區或區域研究特別有意義，因為這種研究幾乎像是在科學實驗室裡做研究。如果同一類國家具有許多共同特點，譬如說拉丁美洲的殖民地背景與天主教勢力，則研究者可將這些因素當成固定不變的常數，而探討或「檢驗」另一特點（譬如說，社會中威權化的層面或程度），就好像是在做化學實驗一般。然後，研究者可描述整個區域，抑或比較特定區域內的國家。此研究的風險是在於過分推論，亦即對整個區域做評論，而未充分注意到甚至在同一地區內各國的特殊差異。

（四）超越地區的研究：

這種研究日趨流行，但是要進行這種研究，往往費錢又困難。因為這種研究必須了解、精通，與參訪不只一個地區，而是兩個以上的地區。這種研究可能涉及在非洲與中東，軍事角色的比較，抑或東亞國家與拉丁美洲相當不同的發展途徑。例如：不少當代的研究就涉及拉丁美洲、南歐，與東亞的比較。這種研究可能非常有啟發性，惟必須了解到，一個學者要停留在如此多的國家與區域，與獲得充分的資訊，是非

常困難。

(五) 全球比較：

由於世界銀行、聯合國，及其他機構蒐集的統計資料，已有改進，現在是有可能以全世界為基礎做比較。舉例言之，有學者提出超過為期三十年的資料，可使吾人探索在全球各國家中，經濟發展與民主化成長之間的關係，或中產階級規模與民主化之間的關係，或較為富裕與馬列主義衰頹之間的關係。這種研究可以透過使用統計上的相關性，做量化的研究。但是，這種相關不能說是證明兩者之間的「因果關係」。

(Wiarda, 1993)

此外，從事這種全球比較的學者，往往不精通所研究國家的特殊方面，以致可能造成大錯。舉例來說，1970年代尼加拉瓜在獨裁者蘇慕薩(Anastasio Somoza)此一獨裁者統治居然被列為「已民主化」國家，只因衡量民主化的指標之一，亦即國會中反對派議員的存在，在該國始終人數很多。熟諳該國家的專家都知道的是，在蘇穆薩的政權下，憲法「要求」立法機關三分之一的議員，必須是來自反對黨，以致獨裁者可將其政權，描述得比事實更為民主。

全球比較所涉及的其他問題是，包括使用的統計資料不可信，與在文化與歷史上截然不同的國家與地區有意義的比較，如何發展的問題，諸如非洲與拉丁美洲，或亞洲與歐洲之間的比較，因此這種比較宛如不分青紅皂白的比較。須知當代全球比較的研究，仍只是啟發性、建議性，與有嚐試的比較而已。

(六) 主題研究(thematic studies)：

此類比較政治是以重點主題（如民主化）為研究而非以國家與地區為焦點。舉例言之，有些學者感興趣的可能是：以比較觀點來看國家角

色的變遷，比較軍事專業化過程，比較分析階級關係的結構，或從比較觀點來看政治社會化過程（人民如何學習政治，政治觀念由何而來）。也有學者感興趣的重點可能是依賴理論（某些國家在經濟上依賴其他國家），檢視新興國家達成國家發展的過程，或從比較觀點來看所謂「統合主義」(corporatism)體制。

這些研究在理論層面，往往是複雜又困難，而且通常是由在比較政治方面較資深的學者，來進行研究，因為這些研究須對不同的區域，具有充分的知識，而且需有能力從高度抽象的觀念層次，看待「宏觀現象」。(Wiarda, 1993)

第二節 比較政治學的發展

一、二十世紀以前

比較政治可以說是與政治學同時起步，早在希臘時代，亞里斯多德就針對158個城邦憲法，而建立第一個政府型式的分類：君王制(monarchy)，貴族制(aristocracy)，民主制(democracy)。其後，波里貝斯(Polybius)與西塞羅(Cicero)又把希臘的政治觀念帶到羅馬，而影響到羅馬法政思想。

在文藝復興時代，馬基維利(Machiavelli)在《君主論》仍延用亞里斯多德的方法，但以現實主義的寫法來描述各種政府，奠定現代政治科學及比較政治分析的基礎。法國布丹(Jean Bodin)延續馬基維利的工作，來研究歐洲各國政府，並提出「主權」觀念，做為國家的特徵，影響後世甚大。(Wiarda, 1982)

18世紀，法國孟德斯鳩更進一步以比較的方法，來建立他的政治及法律理論。他在《法意》一書中提出著名的三權分立觀念，已是世人耳