

幫助您洞悉本科真旨
指引您步向金榜捷徑

政治學精粹

周耀庭編著

五南出版社印行

D.O.

911

S 019851

高 普 特 考 用 書

政 治 學 精 粹

周 耀 庭 編 著

國立台灣大學政治系畢業
高普考普通行政人員及格



S9008856



石 景 宜 先 生 贈 書

年 月 日

五 南 出 版 社 印 行

政治學精粹

目 次

第一章 緒 論

壹、政治學的概念.....	1
貳、政治學的方法問題.....	9
參、與政治研究有關的重要概念.....	12

第二章 國 家 論

壹、國家的性質與要素.....	23
貳、國家功能學說.....	32
參、國家與主權.....	35
肆、國家的發展.....	39
伍、國家的功能.....	40
陸、國家的型式.....	42
柒、國際政治與國際和平.....	47

第三章 權 力 論

壹、權力的性質.....	53
貳、權力的分際.....	54
參、權力的基礎與獲得.....	54

肆、權力的種類	55
伍、權力的作用	56
陸、三權分立	57

第四章 政治體系

壹、政治體系概念架構	63
貳、政治體系的評估	66
參、民主政治與極權政治	66
肆、政治文化與政治社會化	75

第五章 決策機構及其運行

壹、中央決策機構類型	83
貳、政務機關	91
參、立法機關	92
肆、普通行政機關	98
伍、司法機關	99
陸、其他機關	103

第六章 憲法

壹、憲法的意義	111
貳、憲法的分類	111
參、憲法與政治體系的運作	114
肆、憲法與憲政	114

第七章 民權制度與人權

壹、基本民權	121
貳、間接民權	127
參、直接民權	134
肆、人權政策	137

第八章 民意、大眾傳播與投票行為

壹、一般民意	149
貳、大眾傳播	152
參、投票行為	153

第九章 公共政策

壹、導 論	159
貳、政策問題之認定	169
參、政策規劃	179
肆、政策合法化	186
伍、政策執行	188
陸、政策評估與政策終結	196

第十章 政憲與壓力團體

壹、政黨政治	207
貳、壓力團體	219

第十一章 政治發展與政治變遷

壹、政治發展之定義	225
貳、現代政治變遷的趨勢	226

151	參、未來政治變遷的方向.....	228
152	肆、政治現代化.....	228
34	附錄試題.....	233

第二章 憲法與政治體制

140	一、憲法之定義.....	265
152	二、憲法之功能.....	265
153	三、憲法之地位.....	265

第三章 憲法之制定與修改

158	一、憲法之制定.....	265
158	二、憲法之修改.....	265
159	三、憲法之解釋.....	265
160	四、憲法之監督.....	265
161	五、憲法之保障.....	265
162	六、憲法之實施.....	265

第四章 憲法與政治體制

163	一、憲法與政治體制之關係.....	265
164	二、憲法與政治體制之關係.....	265
165	三、憲法與政治體制之關係.....	265
166	四、憲法與政治體制之關係.....	265
167	五、憲法與政治體制之關係.....	265
168	六、憲法與政治體制之關係.....	265

第 1 章

緒 論

壹、政治學的概念

一、政治的意義

(一)不同的政治觀：政治，乃指社會生活中的一種「管理衆人之事」的活動和現象。但有以下五種的解說：

1. 理性主義者的政治觀：我國儒家孔子和孟子爲此派代表。儒家主張人治，認爲倫理和政治不分，以致將倫理的原則應用到政治上面。西洋蘇格拉底、柏拉圖、亞里斯多德亦爲此說代表。他們都主張政治和倫理是一體兩面的。

理性主義的政治觀視政治和倫理不分，看似甚對，其實不然，因政治之目的在於求得良好完善的生活，但道德之規範只是解決生活問題之手段，若視爲目的則是一大錯誤。

2. 權勢主義者的政治觀：

(1)我國法家及西洋馬克維里爲此說代表。主張政治乃用勢、術、權以統治或欺騙人民的。他們相信政治就是力量與權術之無情與巧妙運用。

(2)此說的缺失：

①以權勢欺騙、統治人民，實際上是難以成功的，因以權勢不能得到人民的擁護與服從。

②既認政治是「一種命令和服從之間的強制性關係」必定不斷地有鬥爭，結果是自相殘殺，循環不已。

③統治者用盡方法以權謀之計達到一人最高利益，完全傾全力於縱橫捭闔與鉤心鬥角之中，使得政治社會烏煙瘴氣。

④權勢政治觀違反人性。因人乃合群動物，唯有互助合作方能合群團結。

3. 功利主義者之政治觀：

(1)英國的休謨、邊沁、彌勒爲此說代表。此說以爲政治的目的，在謀求最大多數人的最大幸福。

(2)此說有下列的錯誤：

①所謂快樂和幸福只著重於享受方面，但過分的強調物質享受，便會引來痛苦。

②「快樂」的價值如何證明其爲唯一？且個人間的追求快樂和幸福必然產生衝突。

③以「個人主義」爲出發點的追求最大快樂，將會造成弱肉強食的天演，違反公道。

(3)但此說亦有二點不可磨滅的貢獻：

①追求享受乃文明日益進步的功臣，使人類蒙受其利。

②爲追求最大多數人的最大幸福，必然由於「個性」的發揮及「自我」的表現，促進人類不斷地向上向前。

4. 法治主義者之政治觀：英國的洛克及法國之孟德斯鳩、盧梭可爲此派代表。他們認爲政治乃是一種法律現象，亦即制法

守法、執法的一個過程。此一說法，看來似是而非。法律和道德規範一樣，僅是一種手段、工具，而非目的。

5. 民生主義者之政治觀：國父曾說：「建設之首要在民生」。人類的進步以「民生」為中心，「求生存」便是人生進化的原動力，因此，凡是以最大的集合力量，為社會作最大的服務，以增進人民的最大福利，來解決人民食、衣、住、行、育、樂的六大「民生問題」者，便謂之政治。

(二) 政治的意義：總而言之，政治乃是國家與政府以最大的集體合作努力與活動謀求人民的生存、安全、和平、快樂、享受與發展的種種服務和措施，期以增進人民的最大福利。

自另一個角度解釋，政治亦是指一個社會的直接或間接有關權威性決策及其執行的社會活動。進一步解釋之：

1. 政治乃社會活動之一種。
2. 決策及其執行是每個人，每一個團體都在經常進行的活動。
3. 政治決策與其它社會性決策不同之處為其具有「權威性」。
4. 權威性的決策對社會內各種利益、意見的衝突作最後的裁決，以維持社會生活。
5. 權威性決策是一種權力運用，指可以用合法性武力的權力現象。
6. 政治性決策是關於一個社會單位全面的。
7. 政治活動包括直接的決策活動，如政府政策決定，且包括間接的決策活動，如投票、競選、政黨活動等爭取決策地位或影響決策內容的活動。

二、政治學的涵義與特性

(一) 政治學的定義：

1. 簡單而言，就是就「管理衆人之事」的政治現象加以考察研究分析而得出來的一種學問。

2. 申而言之，政治學是就政治現象與事實作有組織，有計劃的研究，而獲致的有系統的知識和原理與法則之謂。

(二) 政治學四大特點：

1. 政治學的知識，乃是方法的、工具的。政治學在就繁複駁雜的政治現象與事實中尋求條理與秩序，進而成爲一般的原理與一定的法則，以爲推理、判斷及治事的工具。

2. 政治學的知識，乃是系統的、組織的。政治學雖在就政治現象與事實作分門別類的研究，然各部份仍然是相互關聯的成爲一整體，乃是一貫的，系統的。

3. 政治學的知識，乃是實在的、客觀的。政治學內容乃是客觀的知識，具體的事理，實在的準則，並非空洞之虛構或幻想。

4. 政治學的知識，乃是進步的，實用的。政治學的目的在促進行政效率，恢宏政治功能，增進社會幸福，日益求精，日新月異，不斷地向上向前發展。

《 研究 》

對政治與政策及法律之區別

1. 政治與政策及法律之區別：政治之內容包括統籌治理有關之衆人之事，所作之一切實際適應的設施與活動。法律及政策則爲理論架構及法定之行事程序。政治爲體，而法律及政策爲用。

2. 政策與法律之區別：政策乃於固定環境中所擬定之行動計劃。法律則爲立法機關制訂通過，經由國家元首命令公佈之產

物。

三、政治學的發展與研究方法

(一)政治學的發展：政治學在十九世紀後期，於美國首先成為一門獨立學科，發展至今約可分為下列三個時期：

- 1.傳統時期：二次大戰以前時期，主要是從法制觀點研究「國家」的主要機關、權力及其權力關係。
- 2.行為主義時期：自二次大戰後至1960年中期，以自然科學的方法研究政治行為。
- 3.超行為主義時期：自1960年代後期至目前，與行為主義時期同樣是用科學的方法研究政治行為，但反對價值中立與僅限於有科學技術始研究題裁。

政治學在我國成為一門獨立科學可說甚早，最早的教科書係張慰慈於民國12年所出版的「政治學大綱」。我國政治學的發展並無上述三時期的紛爭，上述三時期之分僅於美國學術界所發生。

《研究》

行為主義與後行為主義之差異與區別

- 1.就方法論的觀點而言：行為主義只求了解政治的現象及其法則，故常脫離了政治，導致見樹不見林的缺點。後行為主義却強調政治學應有主張，反對價值中立，應兼顧「政治」與「科學」。
- 2.就研究技術而言：行為主義強調研究政治問題時應採用統計分析與調查方法，對於缺乏充分事實資料的問題，不作憑空推斷。後行為主義並不反對行為主義者所重視的經驗研究，

只是對於缺乏充分資料的問題亦討論研究之。

(二)政治學的研究方法：政治學的研究方法有下列七種：

1. 實驗研究法：實驗法即在人為的或控制的環境下，觀察某種政治現象或事實。所謂實驗乃以過去的政治經驗，作為改進制度的依據。
2. 有機研究法：包括社會及生物的研究法。國家社會乃由個人所構成，以個人的特性及進化法則研究國家社會的特性和法則。
3. 法學研究法：其研究著眼在由公法上的內容及觀念上求得結論。認為國家乃法律的產物或法人，國家乃為執行法律而設。
4. 比較研究法：就現存與過去的政治制度與事實廣加搜集，將此材料加以整理、歸納、比較，以見其利弊優劣，找出何種制度最為理想。
5. 歷史研究法：特別注重過去的歷史與政治事實，認為現在的政治制度乃由過去的政治制度與事實演變而來，欲知現在，必明過去。
6. 觀察研究法：實地考察各地政治事實，先搜集充分可靠的材料，再加以辨別分析，從事實中求得結論。
7. 行為研究法：該研究法之主旨在運用心理學、社會學、人類學及其之相關科學以計量法、生態法就人們的實際政治行為加以觀察，搜集事實加以分析，藉以建立理論結構或政治法則。

由研究方法論政治學是否為科學

此一爭論自正反二面論次之：

1.反對者：所持理由有三：一曰國家現象繁亂複雜包羅萬象，難用嚴格的科學方法觀察之。二曰政治現象不定，變化莫測，既無秩序又乏繼續性。三曰政治學乃方法、技術與藝術而非科學

2.贊成者：所持理由有四：一曰科學是對於某種現象，作有組織的觀察實驗、研究而得的系統知識，其方法與自然科學相同。

二曰政治現象雖不定，但自然科學之氣象其研究對象亦不確定，然仍不失科學。三曰人類於相同的情況下亦能產生相同的行為，故政治學亦有其確定性與一般性。四曰政治學以實驗及歸納法研究而得的學問，並且是進步的。

政治學自行為科學時期始已漸漸地以自然科學的技術研究，雖說現在尚不全是科學的，但已逐漸邁入科學之林。

(三)現今比較政治研究的新趨勢：

- 1.由個別研究到普遍性命題之建立：目前政治學的研究已放棄傳統的研究途徑，借用其他社會科學之概念與理論，進行科技整合，建立普遍性命題。
- 2.由零星識見到系統之整體理論：現今政治學之研究已非由個人經驗體會，而是十分重視社會科學理論，並建立有系統之整體理論。
- 3.研究對象由歐美擴至全球：由於新興地區多采多姿的政治生活已使學者們的眼界擴展，此有助於普遍性命題之建立。
- 4.由靜態研究到動態研究：由於新興國家政治特點在於不斷地變動，唯有採動態觀點方能將政治發展理論帶入嶄新的境地

5. 由政治領域擴至社會經濟層面：對於未開發國家其社會、政治、經濟各方面皆糾纏在一起，唯有採泛科學及生態方法才能窺視真象。

6. 企求數量化：政治學家現已對政治文化、溝通、社經相關因素研究套用數量比較的部門，以增進政治科學之準確性。

四、政治學定向概念之變遷

政治學自19世紀成為獨立學科後，發展出三個研究定向概念，即國家概念、權力概念、政策概念。其特點如下：

(一)國家觀念：19世紀末葉至第一次大戰之間，即傳統時期之前半部，探討的對象計有：國家起源、性質及分類、政府的結構及類型。其研究方式偏重於制度及法律研究法。

(二)權力概念：乃指兩次大戰之間而言，傳統時期之後半部，研究對象：權力形成、分配與執行、權力的基礎。其研究方式著重於心理學及社會學研究法。

(三)政策概念：

1. 自二次大戰後至今，政治學的研究定向轉變為政策概念，分析對象：政府政策之制定與執行過程，政府政策的性質與目的。研究途徑強調行為研究法及決策研究法。

2. 政策概念（權威性政策概念）作為政治學研究定向概念的優點如下：

(1)以權威性政策為研究定向，其涵意較確定。

(2)可為政治學劃定適當研究範圍。

(3)權威性政策之制定與執行是一種人的行為，具有較高的可觀察性，易從事經驗的研究。

(4)可使政治學分科中得到整合作用，更具嚴密傳統之推演性

學科。

貳、政治學的方法問題

方法問題有三個層次：一方法理論：哲學上之知識論部分，所謂的「科學哲學」上的問題。二研究途徑：指在某種研究基本理論下對某一學科，某一問題的題材抉擇標準。研究途徑可分為取向途徑和概念途徑二種。取向途徑是指一個研究取材方向，依此方向可獲致較佳成果與價值，例如「歷史途徑」、「心理途徑」、「社會途徑」等。概念途徑指依對政治現象之特質認識提出從某一基本概念出發研究問題，如「決策途徑」、「體系途徑」等。三研究技術或方法：指的是實用的實驗調查、訪問、模擬等應用技術或方法。

一、取向途徑的問題（行為途徑探微）

(一)政治學自二次大戰後美國方面深受行為途徑的影響，我國當前亦受到重大影響。

(二)將行為途徑的意義探討下：

- 1.採自然科學的方法和精神來研究，亦即取歸納原則之經驗研究來研究政治現象。
- 2.價值中立。政治研究不應包含價值主張。
- 3.研究對象係政治角色行為而非法制。
- 4.科際滙合研究。政治問題同時從政治、社會經濟、心理等多種學科觀點研究。

(三)對於行為途徑的主要爭論點在「經驗研究」與「價值中立」二個關鍵：

《研究》

政治學研究是否可祇限於經驗研究

行為派學者運用許多技術從事經驗研究並予量化，所獲得的資料確是較為可靠與精確，另一方面，經驗研究配合新發展概念和技術可觀察到許多傳統研究所觀察不到的政治現象。但政治研究不可祇限於經驗研究：

1. 政治現象與自然現象不同，人類社會行為深受行為者之意願與價值觀念影響，由感官所觀察到的現象僅是行為型式，而對於價值與意願無法觀察。且政治學無法如自然科學研究時在「其他條件相等」之情況下對兩個變項作獨立之重複試驗
2. 如堅持經驗研究的成果，則選擇題材必限於從實際政治觀點看來並不重要的問題，深受研究技術的限制。
3. 美國行為派政治學者於二次戰後作了無數研究，但對於六十年代之國內政治暴亂、越戰問題全無助益，既不能解釋，更不能預測，如此的研究價值令人懷疑。

《研究》

政治學者在學術研究上應否與能否做到價值中立

價值中立的意義可分三種，分別闡述之：

1. 政治學者不應提出政治價值主張，祇應從學術觀點研究事實。
2. 科學的研究應是純粹事實觀察，不應受個人價值觀的影響。
3. 研究者在一定價值主張下應將有利或不利於其價值主張的事實材料均儘可能收集再下結論，不應依其價值主張作結論。

對於第一種說法是不應該。政治學者應就所學提出政治主張，今日世界主要政治問題的淵源就在這些學者的主張。

對於第二種說法是不可能。事實陳述和價值陳述無法嚴格的區分，故科學研究不受個人價值觀的影響是不可能的。

對於第三說是應該且可能的。但由於價值問題和事實問題無法嚴格的區分，此一價值中立是有程度的，無法絕對的中立。

二、概念途徑的問題

(一)概念途徑是以某一基本概念所涵蓋政治事象為研究取材標準，通常以一概念為基礎，加上幾個相關概念成為一組概念，即一個概念途徑或概念架構。

(二)概念的學術功能與負功能。

1. 概念乃心智建構，對於某一類現象，某些共同特質予以抽象化並予一個名詞，即為一個概念。

2. 概念的功能有四：

(1)使吾人瞭解一個名詞的意義。

(2)當具體事物顯現時能與其他的事物辨別之。

(3)當具體事物不在時可意識到它的印象和觀念。

(4)知道某一名詞的特質。

3. 概念亦有其負功能：

(1)固定使用某些概念觀察事項，則將永遠為這些概念所限，無法觀察到新事物，或將無關的事物強加於這些概念中。

(2)概念是人類思想溝通的基本心智工具，當二人概念不同時，必定無法溝通。

(三)由概念應用與製作觀察我國學術研究。由於今日我國政治學界