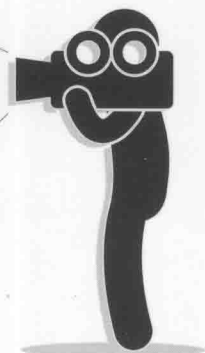
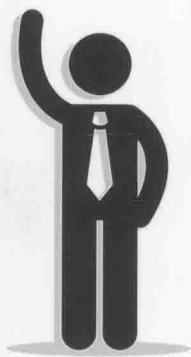


政治學的 第一堂課

增訂第二版

張明貴 著



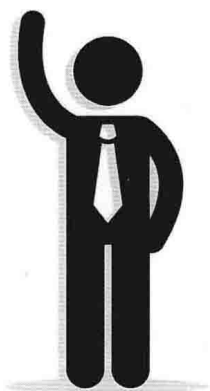
◀ 政治門外漢的第一本入門書

理想的民主政治是什麼？總統全民直選究竟對我們有哪些影響？
中華民國憲法又保障了我們哪些權益呢？

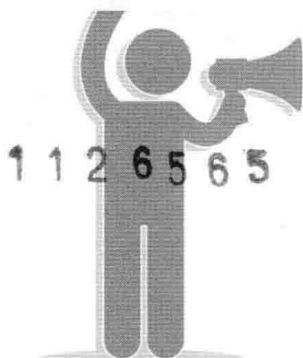
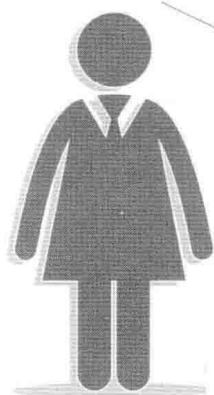
政治學的 第一堂課

增訂第二版

張明貴 著



VOTE



1 1 2 6 5 6 5



政治學的第一堂課／張明貴著．--二

版．--臺北市：書泉，2012.05

面；公分

ISBN 978-986-121-747-5（平裝）

1. 政治學

570

101004836



3AE1

政治學的第一堂課

作者 — 張明貴

發行人 — 楊榮川

總編輯 — 王翠華

主編 — 劉靜芬

責任編輯 — 李奇羣

美術設計 — 斐類設計工作室

出版者 — 書泉出版社

地址：106台北市大安區和平東路二段339號4樓

電話：(02)2705-5066 傳真：(02)2706-6100

網址：<http://www.wunan.com.tw>

電子郵件：shuchuan@shuchuan.com.tw

劃撥帳號：01303853

戶名：書泉出版社

總經銷：聯寶國際文化事業有限公司

電話：(02)2695-4083

地址：新北市汐止區康寧街169巷27號8樓

法律顧問 元貞聯合法律事務所 張澤平律師

出版日期 2003年3月初版一刷

2012年5月二版一刷

定價 新臺幣250元



推薦序 *preface*

刺激民主思辯的起點

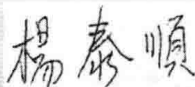
做為一個受過邏輯思考訓練的政治學者，又曾經走出學術象牙塔接受實際政治的洗禮，我常難掩感慨，覺得國人對民主自由的認知與尊重，並未隨著與日俱增的權利，而見到同步的成長。長時期的威權管治，使得國人對憲政價值、國民責任、人權尊重與民主運作，若非一知半解，便是過度的天真。在成為「民主國家」的體制或心態準備上，我國似乎還不如東歐的新興民主國家。

國內的政治學者當然必須要為此一現象，負起最大的責任。在傳統「學而優則仕」的觀念作祟下，許多學者為了求官，常以似是而非的觀念，刻意為當權者擦脂抹粉，不經意的錯亂了正確的民主知識。另外也有些學者，或許懷於民主實踐的複雜，寧可專注介紹西方成功的民主體制，而不願觸碰本國所面臨的現實困難，讓人誤以為民主乃「因地制宜」無法強求。兩種情形，均使得民主知識的傳播，在我國面臨了難以言喻的障礙。

民主研究者指出，民主體制的成功實施，必須具備經濟、安全、憲政、知識、心理等要件。依個人之見，其中又以知識要件最為關鍵。因為有了充分而正確的民主知識，國家才得以建構良好的憲政體制，並以此發展經濟鞏固民主，進而團結人心，捍衛國家安全，讓民主價值得以深入社會並與生活結合。故而，以知識落實民主絕非口號，但問題是，我們是否有足夠的媒介或著述，擔負起傳揚民主知識的使命？

張明貴博士撰寫這本《政治學的第一堂課》，似乎正答覆了我個人的憂慮。透過深入淺出的鋪陳與文筆，這本書不僅完整的介紹了民主政治的重要理論與觀念，並且也將國內的相關體制，簡約的做了分析與比較，摒除了多數政治學著作，只談國外範例而吝於檢討本國狀況的缺憾。既然觸及國內的現況，讀者必然也有自己主觀的看法，不可能完全認同張博士的分析。但正如書名「第一堂課」所揭櫫的意義，這本書正是一個刺激民主思辯的起點。如果藉由本書的問世，引發讀者對民主內涵的討論，則不僅未來「第二」、甚至「第三堂課」的出現可以期待，民主知識的傳播，也將因此而催化。

我願意向所有我認識的人推薦這本書，因為能夠結合西方民主思想與國內發展現況的好書，的確並不多見。

A handwritten signature in black ink, reading '楊泰順' (Yang Taishun) from right to left.

中國文化大學政治系教授兼系主任



自序 *preface*

深入政治舞台的樂趣

由於五南文化事業機構董事長楊榮川先生與書泉出版社副總編輯王俐文小姐的邀約與鼓勵，本人應允寫作這本將政治學通俗化的書籍。在寫作的過程中，本人猶如手捧雞蛋，走在石頭路上，審慎考慮內容結構，行文下筆的通俗化，以推廣政治學的知識，拓展讀者群。

我們每天從媒體，都可獲得政治訊息，但是一般人都將政治與政治學分開，以致雖然接觸政治，仍自稱不懂政治學。事實上，在民主政治的舞台上，每個人都可以是演員兼觀眾，有了政治學的知識，對於政治的了解就可以更深入，在舞台上、舞台下，都能扮演勝任愉快的角色。簡言之，政治學是在研究政治現象，既已接觸政治，就多少了解政治，而有了政治學的知識，就更容易了解政治。沒有政治，哪有政治學可言？懂不懂政治不是問題，重要的是要有一些政治學的知識，作為了解政治的基礎。

在台灣，一般人有把政治當成就是選舉的傾向。其實，選舉只是政治的一環，除了選舉之外，在政府中服務，甚或談論公共事務，都可說與政治有關。因此，在台灣，一般人已相當政治化，除了熱烈參與選舉，朋友相聚也難免以政治為話題。甚至在日常生活中，媒體少不了對政治新聞的炒作報導。有趣的是，許多從政者因不獲民心，被稱為「政客」，但自國民黨政府遷台迄今，雖已由民進黨輪替執政，也仍未出現一位公認的政治家。民眾的解釋是高人

不肯出來。既然高人都不肯出來，又有「政客」在玩弄政治，民眾就只好多累積一些政治學知識，以免在選舉時上當受騙。

在理論上與實際上，政治乃是統治天下國家的問題及其解決之道，因此，政治學的範圍十分廣泛，而要獲取政治學的知識，最便捷的途徑就是閱讀有關政治方面的書籍，尤其是深入淺出的引介。像本書這樣的論述，是本人第一次的嘗試。因此，在此除了感謝書泉出版社提供的機會之外，更需要讀者的批評與指教。在閱讀本書時，讀者可以從自己喜歡的章節開始閱讀，未必要逐章逐節的閱讀。畢竟，本書不是嚴謹的教科書，不是完全依照邏輯關係來鋪陳。況且，本書所希冀與致力的目標是在於皆大歡喜！只要讀者看得下去，就是皆大歡喜的第一步。

張明貴

前國立政治大學政治系專任副教授



目 錄 *contents*

推薦序 刺激民主思辯的起點

自 序 深入政治舞台的樂趣

Part 1 政治，誰說你不懂！ 001

政治就像冲天炮.....001

政治萬花筒.....003

政治學進行曲.....006

Part 2 迫使人民服從的政治權力 009

迫使服從：權力.....009

使人民心甘情願的服從：權威.....012

政治第一原則：正當合法性.....016

秋海棠對老母雞：主權與領土之爭.....021

Part 3 人類政治思想的燦爛火花 025

思想信仰的威力與政治煙火.....025

西方最古老而可敬的意識形態——自由主義.....	027
從菁英領導到全民參與——民主主義.....	030
意識形態真正的贏家——民族主義.....	034
民主政治與社會主義的結合——民主社會主義.....	038
更新而決定社會動靜的思維——保守主義.....	042

Part 4 喜不喜歡都得服從政府權力 049

喜歡就好的範圍——公民社會的意涵.....	049
喜歡就好的擴展——公民社會的發展.....	051

Part 5 政治文化知多少？ 055

一般文化.....	055
政治的文化脈絡.....	058
政治文化演變.....	064
依樣畫葫蘆——政治社會化.....	065

Part 6 生活，要過得更好 071

憲法之治與憲政主義.....	071
合憲的意義與重要性.....	076
由下而上的民主憲政與由上而下的憲政民主.....	078

憲政不倒翁——體制的確立.....	082
人權是天上掉下來或爭取來的？.....	085
憲法是人權的保護傘？.....	092

Part 7 大家一起來參政！ 097

參政的意義.....	097
參政的形式.....	099
選舉制度大觀.....	102
投票展現民主.....	105
勝選策略.....	107

Part 8 政治大餅的獨吞或分享 113

政治大餅的一人獨吞或少數分享：威權主義和極權主義.....	113
政治大餅的人人分享：民主的政治體系.....	114
少數人分享政治大餅：菁英主義政治體系.....	124

Part 9 爭權奪利攻防戰 133

政黨爭的是什麼？.....	133
利益團體.....	142
利益團體和政黨的關係.....	149

Part 10 大眾媒體的溝通角色 151

認識政治溝通.....	151
政治溝通的橋樑——大眾媒體.....	153
大眾媒體在政治溝通上的偏頗.....	156
大眾媒體對政府的報導與評論.....	158
民意的角色、結構與形態.....	160
心理探測針——民意調查.....	170

Part 11 別怕！政府不是衙門 177

三權分立對五權憲法.....	177
揭開政府的黑箱作業.....	179
政府的層級及運作.....	184

Part 12 立法和行政到底在吵什麼？ 189

立法和行政的關係有如翹翹板.....	189
立法機構吵翻天.....	195
行政部門的滾雪球.....	200

Part 13 認識官僚組織 211

官僚組織的意義.....	211
--------------	-----

官僚組織特點.....	212
官僚組織在現代政府中的角色.....	214
官僚組織的困擾及其解決之道.....	217

Part 14 司法是正義的化身？ 223

法律——社會正義的最後一道防線.....	223
政治過程中的法院系統——「有錢判生，無錢判死？」 ...	227

Part 15 怎樣端出政策牛肉？ 237

政策的意涵與決策.....	227
政策類型與決策模式.....	240
政策過程的階段.....	246

Part 16 政治發展的里程碑 255

政治發展意涵的多樣化.....	255
發展的停滯.....	258
政治發展的面向.....	261
民主化與鞏固民主.....	266

Part 17 非常態政治：暴力和革命 273

政治變遷——從體制內到體制外的要求變革.....273

政治暴力——為何比誰拳頭大？.....275

革命的性質和原因——都是分配不均惹的禍.....278



Part 1

政治，誰說你不懂！



台灣一些名流巨賈，在應邀參政時，都會說一句：「政治，我不懂。」這句話，不是謙虛客氣，就是對政治心灰意冷。實際上，政治並不可怕，也不難懂。一般人要了解 and 參與政治，首先就要了解什麼是政治。



政治就像冲天炮

冲天炮一引燃，就一飛冲天，政治就像冲天炮一樣。同樣是冲天炮，飛的方向與高度並不都一樣；而觀察政治的角度不一樣，對政治的界定與描述也不一樣。

在英文中，「政治」（politics）是用於指稱結黨營私的活動，但逐漸演變成現代的代表制形式。林林總總的定義，從巴特勒（Loco Butler）所謂可能的調和藝術；狄斯累利（Cisaac Disreeli）嘲諷的統治人類騙術；到希特勒刻意強調爲了國家在地球上存在的生存競爭途徑，不一而足。現僅選擇三種比較具有影響力的見解，分別加以簡單說明，並根據每一種見解引述相關的界說。

第一種見解，認為政治現象即是國家的活動。國家是一種特殊的人類組織，係由人民、領土、主權及政府四個要素構成。國家的

活動，對內而言，即是政府依法行使主權，對其人民與領土從事統治的活動；對外而言，則指一個國家在國際社會中和其他國家發生關係而形成的各種活動。在對政治現象作如此了解時，當然認為政治學是研究國家的科學。伽納（J. W. Garner）曾明白的說：「國家的現象，在千變萬化之中，對於家庭、部落、民族及其他一切私人集團而言，雖不是毫無關係，但究竟是有所不同。此種特異的國家現象，即構成政治學研究的主題。簡言之，政治學從頭到尾即是研究國家的科學。」

第二種見解，認為政治現象即是人際關係中的權力現象。所謂權力，「指一個人或一個團體，可以依照其自身的願望，去支配其他的人或團體。」也就是說，個人與個人之間，團體與團體之間，或個人與團體之間，凡有支配現象，即是政治現象。政治現象並不只限於國家的活動，而是普遍存在於各種人際關係之中，因此，政治學當被界定為研究一切權力現象的科學。拉斯威爾（H. D. Loeswell）曾說：「政治研究即是對於勢力及擁有勢力者的研究。」然而，有些政治學者認為一切人際關係中的權力現象所涉及的範圍實在太廣，政治學不宜研究如此廣泛的現象，而主張把政治現象的範圍縮小，只承認與國家有關的權力現象才是政治現象。因此，政治學的界線也隨之而變：「政治學是一種特殊的社會科學，一方面視國家為一種權力組織體，而研究其性質及目的；另一方面也研究足以影響國家的非官方權力現象之性質及目的。」

第三種見解，認為：「政治即是政府制定政策的過程」；「凡圍繞政府決策中心所發生的政治事件，即是政治現象」。在二十世紀中葉，持此種說法的政治學者很普遍。他們的基本論點，是肯定人類的社群系統中有一次級系統——政治系統。此一次級系統的主要功能，在根據社群系統的需要，透過政策的制定及執行，對各種價值從事權威性的分配。這種權威性政策（authoritative policy）之制定、執行的過程及各種影響因素，即是政治現象之所在。對政治現象持如此了解時，當然認為政治學是研究權威性政策制定及執

行的學者。伊斯頓（D. Easton）即採此種看法。他說：「政治研究首要的乃是企圖對一個社會中從事價值分配的權威性政策作一系統了解。」並說：「政治學即是在研究一個社會中對價值的權威性分配。」

前述三種見解，說明了政治是國家、權力與權威性政策所呈現的現象，猶如冲天炮的飛竄形態一樣，是可以分類的。惟自第二次世界大戰後迄今，大部分政治學者都是以「權威性決策」來界定政治。因此，誠如艾洛維茲（Lancy Elowity）之見，政治是指影響或控制政府的活動，目的是在促成或引導公共政策。總之，政治就像冲天炮，要看待什麼是政治，就要看觀察的角度與立場是什麼。事實上，一般人很少過問什麼是政治？而是經由對於政治的感受，產生了政治態度。



政治萬花筒

一般人對政治感興趣，是由外而內的政治內幕消息，而現代政治裡裡外外的瞬息萬變，使得政治現象宛若萬花筒般的變化。然而，無論中外，一般人民對政治都有一種相互矛盾的見解：一方面將政治視為爭權奪利的活動，參政者不顧公益，其所用的手段往往不合道德的規範；另一方面，在令人敬佩的偉人中，往往不乏政治領袖，如華盛頓、傑佛遜與孫中山等人。

由此可知，一般人心目中的政治實有兩種涵義，其一，政治是卑劣的利益之爭；其二，政治是一種高尚的統治活動。雖然對政治的見解，會有不盡合乎理論與事實的成見，諸如把政治活動看成純粹係由自私的動機所發動的等，但我們也可將之當作探討的起點。事實上，許多政治學者研究政治的性質，也是從這兩層意義出發，不過，科學的探討必須鏟除事先賦予的價值判斷，而不論政治是所謂「高尚」、「光榮」與「神聖」，抑或是「卑劣」、「下流」與

「無恥」。其實，對於政治的性質，不應僅有這種非黑即白的兩極化觀點，而是在黑白之間有無限寬廣的灰色地帶，猶如萬花筒般的千變萬化。

花團錦簇的政治決策與政府領航

政治性的領導，實行的關鍵是對公共事務的決策，因此，政治常被界定為對公共事務決策的過程。這一定義雖未能涵蓋政治萬花筒這個概念的一切涵義，但已指出一個重要的核心意義。根據此一看法，政治活動的神經中樞為政府，因為政府具有履行公共事務的法定權威。

在傳統政治研究中，政治與政府兩者常常相連。著名政治學者杜意契（Karl Deutsch）曾指出：「政治」強調對公共事務決策的過程，「政府」一詞則側重此一過程成果的獲取。為獲得公共政策的實際成效，政府必須以控制社會與自我控制為其行動基礎。

希臘的政治思想家，把政府的任務比喻為船舶的掌舵。在柏拉圖的《理想圖》一書中，他把政府領袖與一位在大海中航行船舶的船長相提並論：兩者都必須具有專門的知識，對周遭的環境及其職掌的事務須富於經驗與認識，其任務都是領導。自柏拉圖以降，政治領導者（亦即政府最主要的首長）常被喻為舵手，他的工作是指揮與操縱「國家之舟」。

羅西特（Clinton Rossiter）則認為，政府學研究的重心為公共政策的制定與行政，尤其是後者。這就把「政府」的主要功能界定為公共政策的實行（即行政）。

綜上所述，可得知：政治為有關公共事務的決策過程。所謂公共事務，乃是指涉及公眾的利益或按公眾的授權所為的事務。政府有法定的權威處理公共事務，故政治的主要後果為政府的行為。政府的主要功能有兩項：(1)提供領導：希臘哲人特別強調政府此一功能；(2)行政：即決策的實行。