

國防大學政治作戰學院政治學系

政治研究碩士班

碩士學位論文

中華民國二次政黨輪替後政治發展之研究

Research on the Political Development after the Second

Political Party Rotation of the Republic of China

研 究 生：黃齡賢

指 導 教 授：邱延正 博士

中 華 民 國 一〇九年五月十四日

國防大學政治作戰學院政治學系碩士學位論文

口試委員會審定書

中華民國二次政黨輪替後政治發展之研究

Research on the Political Development after the
Second Political Party Rotation of the Republic of
China

本論文係黃齡賢君（1090720109 學號）在國防大學政治作戰學院政治學系完成之碩士學位論文，於民國109年5月14日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明。

指導教授 邱延正

委員 金國柱

委員 洪皓洲

學系主任 莫大華

中華民國 109 年 5 月 14 日

國防大學政治系碩士生論文文責自負聲明書

本人瞭解並保證所撰寫之論文完全遵守著作權法及學術倫理規範，指導教授已善盡告知、審查、監督之義務。論文倘有抄襲、捏造、改作、妨礙他人著作權，或其他一切有違著作權及學術倫理規範之情事，以及衍生相關民、刑事責任者，概由本人負責，與指導教授、論文口試委員及政治學系所有師長無關。

論文題目：

研究生：黃毅員 (簽章)

學號：1090720109

指導教授：邱延正

我已閱讀下方說明，並同時繳交原創性檢測報告。：

論文原創性檢測報告

學位論文口試作業規定第肆(六)條

經遭檢舉論文抄襲，且調查屬實者，雖已授予學位，專案報請國防部予以撤銷，並註銷其已發給之結業證書與學位證書。

中 華 民 國 109 年 5 月 14 日

謝辭

時間過得飛快，一年九個月的時間轉眼而逝，專科畢業之後就再沒想過會再次回到復興崗，感謝軍校同學、部隊長官們的鼓勵，以及時任第十軍團政戰主任文天佑將軍的支持與激勵，使我有前進及成長的動力，得以重返校園。感謝他們，讓我有機會回到復興崗，沒有他們，我不會有今天。

重返復興崗是一件快樂又幸福的事情，這裡有美麗的校園及清新的空氣，每次返校都使我有心胸舒暢的感覺。研究是條又長又苦的道路，但在這優美的環境中來做研究，總能使我事半功倍，每當遇到研究的困境，我總是會到校園逛逛，看看大屯山脈的美景，都能讓我的思路更加清晰。

在這段求學的期間，要感謝的人太多，首先是我的家人，包含我的父母及老婆，他們給我許多支持與鼓勵，讓我能無後顧之憂的讀書；接下來要感謝我的恩師邱延正老師帶領著我探索「政治學」這門對我而言相對陌生的領域，在撰寫過程中遇到問題，邱老師總是以淺顯易懂的方式來說明，每每讓我有茅塞頓開、豁然開朗之感，給予我最明確的指導及方向讓我能繼續完成寫作；也謝謝兩位口試委員洪老師、金老師的精闢建議，使這本論文更加周延豐富。

而在研究所這段時間對我來說，不僅僅只是學術知識上的累積，這段期間更讓我能夠認識許多學識淵博的師長，及許多優秀的學長、同學、學弟(妹)，尤其是政達學長、展銘、永迪及天祥，我們彼此間合作無間的默契，使我們共同達成了許多的目標，也充實了我研究所的生涯，若沒有他們，我研究所的生涯肯定少了幾分色彩。

這段時間的收穫實在太多，要感謝的人也很多。僅以本論文獻給我的父母，謝謝你們。相信經過這段時間的充實，將來能夠更為部隊所用，迎接未來的各項挑戰。

黃齡賢 謹誌於復興崗

2020.06.01



國防大學

National Defense University

中文摘要

中華民國二次政黨輪替後政治發展之研究

國防大學政戰學院政治學系政治研究碩士學位論文

學 生：黃齡賢

指導教授：邱延正

摘要

本文的主旨在以政治發展之核心概念作理論的基礎，來描述、解釋、分析臺灣二次政黨輪替後的政治發展，透過理論對政治實際運作的檢視，瞭解我國的政治文化、結構功能、以及體系能力的發展程度，並釐清我國未來政治發展的方向。

本文屬經驗性論文，採文獻分析法及歷史研究法，並以二次政黨輪替後的環境為經，以政治文化、結構功能、以及體系能力等三個面向為緯，藉以分析我國的政治現象。

本研究分為四個部分。首先，探討政治發展的意義。從政治發展研究的起源與經過，到概念的形成與通則的建立，進而提出可供研究的理論架構；第二部分探討我國二次政黨輪替後之發展環境；第三部分從政治發展的三個面向，檢視我國在二次政黨輪替後的政治運作；最後，透過理論對實際的

檢視，發現我國世俗化的政治文化與政治體系能力間發展的失衡，恐陷入意識型態政治文化的危機，並侵蝕民主鞏固的基礎。

關鍵字：政治發展理論、政黨輪替、民主鞏固



Abstract

The purpose of this article is on the basis of the core concepts of political development theory. In order to explain and analyze Taiwan's political development after the second time ruling party alternation, through the actual operation of the political theory review, trying to understand the political culture of our country structure and function, and the development ability of the system, also to clarify the direction of the future political development.

This paper is an empirical paper, which adopts the method of literature analysis and historical research, takes the environment after the second time ruling party alternation as the study, and takes the three aspects of political culture, structural function, and system ability as the starting point to analyze the political phenomenon in Taiwan.

This study is divided into four parts. First, discuss the meaning of political development. From the origin and process of political development research, to the formation of concepts and the establishment of general principles, and then put forward a theoretical framework for research; The second part discusses the development environment after the second time ruling party alternation. The third part examines Taiwan political operation after the second time ruling party alternation from the three aspects of political development. Finally, through the examination of theory and practice, we found the imbalance between the development of our secularized political culture and the capability of our political

system, which may lead to the crisis of ideological political culture and erode the foundation of democratic consolidation.

Key words: political development theory, party rotation, democratic consolidation



中華民國二次政黨輪替後政治發展之研究

目次

謝辭.....	I
中文摘要.....	III
Abstract.....	V
目次.....	i
表目次.....	v
圖目次.....	vi
第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機與目的.....	1
壹、研究動機.....	1
貳、研究目的.....	4
第二節 文獻探討.....	6
壹、環境因素.....	8
貳、政治發展理論.....	9
參、民主鞏固的概念.....	16
第三節 研究途徑與研究方法.....	19
壹、研究途徑.....	19
貳、研究方法.....	21
第四節 研究範圍與限制.....	21

壹、研究範圍	21
貳、研究限制	21
第五節 研究架構	22
第二章 政治發展理論的內涵	27
第一節 政治發展研究的背景	27
壹、原始起因	27
貳、研究機構的參與	29
參、代表人物和著述	31
肆、研究的取向與困難	35
第二節 政治發展的定義	37
壹、「發展」的概念	37
貳、眾說紛紜的定義	40
參、政治發展的涵蓋性意涵	45
第三節 本文相關概念論述	46
壹、理論變數	46
貳、環境因素	51
參、政治發展的策略—制度化	53
肆、政治發展的目標—憲政民主	58
第三章 我國二次政黨輪替後之發展環境	66
第一節 政治發展環境的變遷	67
壹、民主化歷程的反思:從國際經驗看臺灣經驗	67
貳、民主轉型期間發展環境的改變	74

參、憲政民主（體制）的發展取向.....	85
第二節 外環境因素.....	88
壹、兩岸局勢發展.....	88
貳、國際的情勢發展.....	93
第三節 內環境因素.....	98
壹、政治狀況.....	99
貳、經濟狀況.....	106
參、社會狀況.....	113
第四章 從政治文化、結構功能與體系能力等面向分析.....	117
第一節 從「政治文化」論發展.....	117
壹、政治文化的核心概念.....	119
貳、世俗化的政治文化之建立.....	122
參、世俗化的政治文化之檢視.....	141
第二節 從「結構功能」論發展.....	160
壹、政治結構的分化與功能專化.....	162
貳、政治體系的整合.....	175
參、結構功能之檢視.....	185
第三節 從「體系能力」論發展.....	207
壹、政治體系能力與政治發展.....	208
貳、政治體系的轉換過程.....	222
參、政治體系能力之檢視.....	238
第五章 結論.....	256

第一節 我國政治發展現況分析與未來展望.....	256
壹、我國二次政黨輪替後的現況分析.....	257
貳、我國政治發展的挑戰.....	261
參、成功的民主鞏固.....	263
第二節 研究發現.....	265
壹、理論限制.....	265
貳、「階段論」與「目的論」兼顧.....	266
參、描述價值.....	267
第三節 研究建議與未來研究方向.....	268
壹、「憲政改革」的未來趨向.....	268
貳、「獵巫文化」之未來觀察.....	269
參、「民主鞏固」的未來趨向.....	269
參考文獻.....	271

表目次

表 1 發展策略之比較	56
表 2 歷任總統邦交國數量統計表	96
表 3 非藍綠兩黨得票率統計表	104
表 4 政治參與的兩種基本概念	134
表 5 我國自由之家全球自由度調查統計表(2008 年至 2020 年).....	149
表 6 2020 年主要政黨提名不分區立委名單社會背景分析	188



圖目次

圖 1 政治發展的三個面向與環境互動關係圖	23
圖 2 研究架構圖	26
圖 3 政治體系的次級體系自治性、結構分化及文化世俗化的關係	48
圖 4 政治發展圖	127
圖 5 政治代議與社會代議之互動	140
圖 6 臺灣人的民族認同趨勢(1991-2020)	143
圖 7 同意「民主也許會有問題，但還是最好的制度」比例圖	145
圖 8 臺灣人認同威權體制之比例-與歐美之比較	145
圖 9 蔡英文總統信任度趨勢圖	147
圖 10 社會化過程與專斷權力的相對關係	166
圖 11 政治系統的簡化模型	213
圖 12 政治體系的次功能	217
圖 13 臺灣政治發展趨勢圖	261

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

壹、研究動機

中華民國（以下稱我國）創建於1912年，歷經軍閥割據、日本侵略以及中共叛亂佔據了大陸，使國民政府於1949年播遷來臺，國家統治權僅及於臺、彭、金、馬地區。政府播遷來臺前，即於1948年5月10日公告實施《動員戡亂時期臨時條款》，凍結了憲法部分條文，以應付國家的變動，我國進入了動員戡亂時期。由於國家實施動員戡亂，政府在施政上限制了部分憲法賦予人民的權利，政治發展陷於停滯；此時期也被稱為「威權時期」。而後隨著兩岸情勢發展，以及我國政治、經濟與社會的變遷，乃於1991年5月1日公告廢止，終止動員戡亂時期，並為因應國家情勢與實際需要，隨之展開修憲工程。此後，自1991年5月1日至2005年6月7日為止的修憲過程中，共公告了七次憲法增修條文。終止動員戡亂以及修憲的實施，我國得以恢復正常實施民主憲政，同時終結了國民黨長期一黨獨大的政治現象，使我國的政治發展從「威權時期」進入「民主轉化時期」，並分於2000年、2008年以及2016年三次的總統選舉中，由國民黨與民進黨之間共進行了三次的政黨輪替。

社會科學的研究素材，取之於人類的社會環境，其理論建構的經驗內涵，通常來自於特定的時空背景。所以，一旦有新的社會遽變現象出現，使得此種理論所依據的經驗基礎產生明顯的變化時，原來的說法就必須做相當的修正。也就是說，隨著「政治發展理論」（the theory of political development）的探索與研究，無論是在國際政治經濟情勢上，或者是在開發中

國家的發展經驗上，都產生了明顯的巨幅變化。這些變化在國際方面包括了美國亞太再平衡策略、中國強勢崛起、全球化的競爭、民粹主義與右派的突起、美中貿易戰持續發酵、香港反送中運動及部分國家仿照香港實施的「反政府」示威遊行等；在國內方面，包括政黨競爭、統獨爭議、新型態社會動員的興起、推動年金改革、公民法補正通過與實施等等。變動在經驗描述的層次上，提供給我們更豐富的經驗憑據來判別政治發展理論中，各派說法的優缺點，及其解釋力的高下。同時，透過既有理論和這些經驗事實的相互印證，也有助於進一步掌握和調整政治發展理論的研究的探討重點、引證事例、切入角度和價值立場。換言之，政治發展理論之研究，需因應環境的變遷隨之調整，此為本研究的第一個動機。

美國哈佛大學政治學教授杭廷頓（Samuel Phillips Huntington）認為，在威權體制轉型為民主政治的過程中，第一次的政黨輪替只具有象徵意義，而第二次的政黨輪替才代表大家都充分地尊重民主制度，並在選舉失敗後能心悅誠服地交出職位和權力。同時，第二次政黨輪替也代表人民和政治人物都願意在民主的體制內運作，如果誰執政的結果讓人民感覺不好，人民就可以在下次選舉中換掉統治國家的人，而不是改變既有的民主政體。並且，以西方民主國家的經驗來看，政黨輪替本身就是民主政治的常態，更是民主政治的基本特徵。杭廷頓提出了「民主鞏固」（democracy consolidation）的「兩次輪替檢定說」（two-turnover test），認為從民主轉型而達到「民主鞏固」，至少要以政權是否已經民主而和平地轉移兩次為最基本之要件。「民主鞏固」最簡單的意義，就是人民已經確信民主制度是處理公共事務的最好方式，而且也願意遵從民主制度所規定的方式來參與公共事務的

決定。然而，從拉丁美洲等許多新興民主國家的經驗來看，威權政體轉型為民主政體後，並不當然地就完成了「民主鞏固」。因為從這些國家的實際例子來看，轉型為民主體制之後，卻又可能重新擺盪回到威權政治體制。這個現象簡單來說，就如同美國政治學者杭廷頓所說的「民主化浪潮」理論一般，不僅過去發生了三次的民主化浪潮，但在前兩次的民主化浪潮之後，卻還又發生了「民主倒退」的「民主化逆潮」之情形。因此，民主化的過程並非一定只會向前邁進而達到鞏固，且事實上，民主化過程中不僅會發生停滯，甚至還會發生民主倒退的逆潮。從上述杭廷頓的「兩次輪替檢定說」觀察，我國目前已經歷了三次的政黨輪替，應已進入所謂的「民主鞏固」了。然而，我國在二次政黨輪替後，是否表示民主化的程度已達到了這個程度；並且在平等參與的政治文化、結構分化的功能以及政治體系的能力等政治實際方面，是否得以藉由民主鞏固的概念來加以檢證，此為本研究第二個動機。

1996 年我國開啟了最高領導人的直接民選，政黨政治也奠定了制度性基礎，媒體更幾乎取得了無限的自由。但是在民主政治文化上，卻未同步成長，往往在政治有心人士撥弄與操作下，使得我國的政治文化粗俗化、暴戾化，尤其在網路資訊發展蓬勃的今天，參與政治大位的人選，往往一上場就面臨起底的下場。候選人要傳達的主張與理念，在雙方或是多方的抹黑、抹紅等誣陷下，難以完整的清晰呈現。然而，民主政治的基石奠定在公民得以做出理性抉擇之基礎上，假使公民所認知的政策主張偏離太多，公民們所做出的決定將對政治發展形成阻礙。

一般而言，透過一套完整的憲政體制，可將民主的精神內涵化到每一個

國民的價值體系中。¹「憲政」與「民主」是一體的兩面，在一個「民主」卻無「憲政」規範的政治體系中，其「民主」因無明確對國家體制、政府組織的設計，且無保障人民權利義務的規範，民主極可能發展成為獨裁或暴民政治。只有建立在憲政制度之後，民主政治才能依循理性和諧的常軌運作發展。

因此，以政治發展之核心概念作理論的基礎，針對內、外環境等因素來探討我國第二次政黨輪替後的政治發展，分析我國在邁向「憲政民主」的過程中，所出現的機遇與困境。所謂機遇的部分，包含了整體國際環境變遷的經驗、國內政黨輪替後政治文化或體系能力的提升等；而困境則包括國內政黨惡鬥、軍公教人員政治上能否維持中立、修憲門檻過高及 2018 年公投案後的立法是否符合人民期待等。此為本研究第三個動機。

貳、研究目的

從憲政民主的理論與實際，可以看出近代的民主政治都是由憲政發展而來。易言之，民主與憲政的發展不但彼此有關連性，且發展的脚步是同時進行的。由此可知，未來的政治發展之方向應以「憲政民主」為目標。

「發展」係指朝較佳目標前進的定向，與進步的概念頗為相近。政治發展是一種持續過程，其原先的內容、性質或形式也將產生良性的變化，其相

¹ 李炳南，《憲政改革與國民大會》，（臺北：新自然主義，1994 年 6 月），頁 231。

對而言即為「衰敗」(decay)。然政治發展之衡量標準通常借用社會學和經濟學的指標做輔助說明，因此各家學者對於政治發展之定義，則因其取材指標及視角的不同而迥異其趣。²由於我國政治發展涉及到複雜的內外環境因素，其中涵蓋國際情勢、兩岸互動，並與經濟、社會、文化等結構有密切關係。此外，政治發展期藉由模式化的分析架構及概念工具，或是西方民主國家之經驗來比較分析各種不同發展程度或形態的政治變遷，並從中建立通則。

此外，我國在「現代化」的過程中，經濟社會變遷所形成的巨大壓力，歷經二次政黨輪替後，帶來的是政治發展？抑或政治衰敗(political decay)？我國的政治制度是否符合適應性與正當性之原則？也就是一方面能適應環境變遷的挑戰，一方面也要能獲得民眾的支持。例如：我國從1991年以來之憲政改革七次修憲中，有其貢獻，亦有其缺失。然當前修憲門檻，須立委四分之一提議，立委總額四分之三出席與出席委員四分之三決議，在公告半年後還須經選舉人複決，有效同意票過選舉人數總額之二分之一。³如此高的修憲門檻幾乎扼殺修憲之可能，雖然憲法僅是民主政治的一個工具，但在憲政民主國家中透過修憲來增進政治發展是相當重要且正確的途徑。民主政治發展所帶來的政治參與擴大化，若無法以制度化的管道疏導，或許帶來

² 陳鴻瑜，《政治發展理論》，(臺北：桂冠圖書股份有限公司，1995年1月)，頁22。

³ 法務部，〈中華民國憲法增修條文〉，《全國法規資料庫》，2005年6月10日。參見 <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawSingle.aspx?pcode=A0000002&flno=12> (瀏覽日期：2019年9月25日)。

的將是政治衰敗。

綜上所述，本文的研究目的欲釐清以下幾個問題：

一、從政治發展理論的探究，瞭解政治發展的定義，並檢視能否反映我國二

次政黨輪替後政治發展的新環境？相關影響因素為何？

二、透過理論對政治發展運作的檢視，瞭解我國二次政黨輪替後在政治文化、

結構功能以及體系能力等面向的發展程度為何？有何得失？

三、透過從制度面與實際運作面的評析，瞭解我國在邁向「憲政民主」的過

程中，所出現的機遇及遭遇到那些困境？以及，未來的政治發展方向為

何？

第二節 文獻探討

文獻探討係指針對所欲探討之主題和相關問題，在國內外的研究文獻中有那些研究成果，是作者及讀者能在做重點式的閱覽後，進入主題作探討。

⁴其可幫助我們瞭解過去、重建過去、解釋現在與推測將來，有助於研究的進行。⁵

社會科學基本上是一種經驗科學，必須建立在人類社會實際的經驗基礎之上，社會科學的研究，儘管在某特定時空中，可能有某一派學說的說法，

⁴ 孫本初，〈如何撰寫一篇優質的碩博士論文〉，發表於「撰寫碩博士論文與投稿學術期刊論壇」研討會（臺北：臺北大學公共行政暨政策學系，2005年6月8日），頁2~3。

⁵ 葉至誠、葉立誠，《研究方法與論文寫作》（臺北：商鼎文化出版社，2005年），頁136。

因為對於該時空中的某個人類社會現象有較強的解釋力，而取得當道地位，然而，卻很難有一套說法是「放諸四海而皆準，俟諸百世而不惑」的。由於社會科學研究的素材，取之於人類的社會環境，其理論建構的內涵，通常來自於特定的時空背景。因此，對於屬於發展社會學（The sociology of development）的「政治發展理論」（The theory of political development）研究而言，時代環境的變遷是不可忽視的。換言之，政治發展理論研究應該與時推移、隨勢並進，反映時代環境的變遷，並掌握潮流趨勢的走向。伊士頓（David Easton）即對於環境因素的重要性認為：「政治系統，經由環境的輸入，有的時候會產生壓力（stress），因而引起了系統內部結構的調整，以求自身的生存。政治系統就必須有應付來自內、外環境動亂的能力，以及系統的穩定或變遷。」⁶所以，本論文對於我國在第二次政黨輪替後國家所面對的內、外環境的影響因素，就有加以探討的必要。其次，本論文重心乃在從政治發展的探究，獲得政治發展理論的分析架構；透過理論對政治實際運作的檢視，試圖瞭解我國第二次政黨輪替後的政治文化、結構功能與體系能力的發展程度。並驗證理論對政治實際運作的描述、解釋及預測的能力；以能研擬一套可行的政治發展策略。因此，乃從環境因素、政治發展、政治文化、結構功能及體系能力等面向，蒐整並分析相關文獻。

⁶ David Easton, *A System Analysis of Political Life* (New York: John Wiley, 1965), p.18.

壹、環境因素

政治發展中的環境因素，是一不可忽視的重要變項。政治學者呂亞力在《政治發展與民主》一書中即指出：「從現在的許多研究看來，似乎有一個頗嚴重的問題：即這些大家假定重要的因素似乎全是體系內部的，對環境因素（生態因素）完全不加重視。這種對環境因素的忽視，實際上反映許多研究者發展觀念之偏狹。」⁷在大多數政治發展的研究當中，往往假設政治發展主要依賴體系內部的動力，是由內部條件促成的。一旦某個社會無法達到高度發展的境界，則歸因於其本身的弱點。基於此種假設所做的研究，往往集中於體系內部的變遷過程，而忽略體系以外的環境生態因素，實則，對若干體系的變遷而言，環境因素可能比內部因素更重要。⁸因此，探討發展理論時，必須顧及環境因素，所探討的政治發展始能不偏不倚，並得以針對整個發展現象做通盤的解釋。

我國自 1949 年政府播遷來臺以後，在政治的發展上歷經幾個階段，學者齊光裕在「中華民國的政治發展—民國三十八年以來的變遷（第二版）」一書中，即將我國從民國 1949 年至 2012 年底為止的政治發展，概分為民主奠基期、民主茁壯期、民主落實期等三個階段，運用「過程—階段理論」縱向審視各時期的發展，並以政治發展中之環境因素、憲政體

⁷ 呂亞力，《政治發展與民主》（臺北：五南圖書公司，1979 年），頁 36。

⁸ Edward J. Woodhouse, "Re-visioning the Future of the Third World: An Ecological Perspective on Development", *World Politics*, Vol. 28, No. 1, Oct., 1975, p. 33.

制、政黨政治、政治參與等重要概念為橫向的指標，探討我國從政府遷臺以來六十餘年的政治發展。⁹其中與本論文關係密切的是我國在第二次政黨輪替後的內外環境因素，¹⁰而影響我國政治發展的外環境因素，最重要的就是中共直接的威脅與國際環境的變化等兩點；內環境主要因素則為政治、經濟與社會的變化，亦會直接與間接的對政治體系產生衝擊。本書有助於深入瞭解政治發展過程中，各時期的演進背景及環境的因果互動關係，並釐清本論文所要探討之環境因素。

貳、政治發展理論

本文蒐整相關關於政治發展理論的書籍，具備「綜合」、「解釋」、「預測」與「驗證」之能力，仍以透過政治文化、結構功能與體系能力統合起來作為研究面向最具涵蓋性，筆者彙整相關政治發展理論的文獻，作為本研究的參考依據，接續再做詳細的整理報告。另一方面將有關我國二次政黨輪替後政治發展的相關書籍，及政治文化、結構功能與體系能力等核心概念的文獻擇要整理，作為本論文研究之參考。

政治發展是 1950 年代末葉崛起的學科，也因為第二次世界大戰後，民族主義浪潮高漲的因素，使得相關發展相當迅速。1996 年，西方學者白魯恂 (Lucian W. Pye) 出版《政治發展面面觀》，曾列舉十個政治發展的定義，

⁹ 齊光裕，《中華民國的政治發展—民國三十八年以來的變遷（第二版）》，（新北：揚智文化，2013），頁 30-31。

¹⁰ 同上註，頁 555-576。

提出政治發展涉及三方面的運動：在個人與政治系統間，應增加個人之間的平等；在政治系統與環境之間，應增加政治系統之能力；在政治系統內，應促進制度與結構的分化。白魯恂把平等、能力與分化三個概念看成政治發展的核心。¹¹而透過本書三個概念及十項定義的論述，有助於本文架構之建立，以政治文化、結構功能與體系能力等三個面向來探究政治發展，希能達到符合科學研究的窮盡性原則。

國內學者江炳倫教授在《政治學論叢續編》一書中指出：「政治發展顯然地是一個社會變遷的過程，從未發展或發展的程度較低的狀態轉變至已發展的或發展程度較高的狀態。把各種社會狀態，根據某些特設的標準予以劃分為幾個大類作比較分析就，叫做類型。我們認為社會的發展是一個連續不休的過程，不能擬設一個起點和終點；而且許多重要的政治徵象，也不是同時接往同一方向演變的。因此，一個完滿的政治體系類型，不可能只簡單地包括二、三個大類。」¹²另外，學者呂亞力教授在《政治發展與民主》一書中提出個人觀點：「現階段理論建構的困難可區分為：1.概念的界定；2.實徵資料與模式的配合；3.實徵理論與規範理論的劃分；4.理論建構的策略之選擇……理論家應努力改進現有理論，並嘗試用其他途徑建構理論。」¹³由上述論點可知，政治發展體系是一個龐大的體系，在社會變動中居於樞紐的

¹¹ Lucian W. Pye, *Aspects of Political Development* (New York: Little, Brown and Company, Inc., 1966), pp. 45-48.

¹² 江炳倫，《政治學論叢續編》（臺北：華新文化事業公司，1976年），頁8。

¹³ 呂亞力，《政治發展與民主》（臺北：五南圖書出版公司，1986年），頁62-65。

地位，必須直接或間接地謀求解決社會變遷所產生的許多複雜的問題。因此，研究政治發展的學者，除了傳統政治學所常涉及的問題之外，亦須兼顧到一般社會變遷、文化變遷、經濟和科技發展等問題；此外，亦提供筆者對於政治發展定義的釐清，可以建立相容結構與過程取向定義之意念，並從內外環境變遷的脈絡，來探究我國二次政黨輪替後政治發展理論的研究圖象。

國內學者陳鴻瑜教授，在《政治發展理論》一書中總結諸位西方學者的看法，提出政治發展可界定為一個政治系統在歷史演進的過程中，其結構漸趨於分化，組織漸趨於制度化，人民的動員參與支持漸趨於增強，社會愈趨於平等，政治系統的執行能力也隨之加強，並能度過轉變期的危機，使政治系統之發展過程構成一個連續的現象。¹⁴故本文對於政治發展研究的源起、分析、研究途徑、策略、政治衰退等作了深入地闡述，內容完整且深入，更整合以往學者研究中所遭致批評的迷思，有利本文能在理論與實際兩方面加以修正、辯難，澄清疑點。

學者彭懷恩教授所編撰的《臺灣政治發展歷程》中，說明無論是過去的發展經濟學、現代化理論、依賴理論、世界體系理論，或是 1980 年代以來的新自由主義、後發展理論、全球化理論都必須不斷的反思與修正。¹⁵本書除了透過宏觀的政治發展理論的角度，觀察、思考我國政治體系的結構與動

¹⁴ 陳鴻瑜，《政治發展理論》（臺北：桂冠圖書公司，1992 年），頁 27。

¹⁵ 彭懷恩，《臺灣政治發展歷程》（新北：風雲論壇有限公司，2013 年），頁 32。

向，並能從我國從戒嚴前後到李登輝、陳水扁與馬英九等三位總統的政治歷程，作完整深入的剖析，提供筆者後續撰擬本文的內外環境部分有更清晰的概念。

就上述所蒐整的理論書籍文獻部份，政治發展理論係屬一巨型理論，需具備高度涵蓋性，本論文採以江炳倫教授參照西方學者艾爾蒙（G. A. Almond）所述以政治發展的三個面向：平等原則的政治文化、結構分化和功能專化，以及提高政治體系的能力等三項，彼此關聯、相輔相成，提供筆者運用特定的分析架構和概念工具，以探討二次政黨輪替後我國政治發展的形態，以及政治變遷程度及適應問題，並有助本論文從中建立理論通則之參考依據。以下分就政治文化、結構功能與體系能力等三方面作文獻探討：

一、政治文化之研究文獻

政治文化的探究，在1960年代經艾爾蒙學派的倡導，成為政治科學一獨特的研究領域，但其後在概念、內涵及觀察上皆產生若干爭議，而未有重大的進展。然而，自1980年代的後期以來，因政治學者強調「政治文化的復興」，而再度受到重視。國內政治學者胡佛教授，集合其過去在政治學探究的若干著作及研究，依著作的性質編成五本專書，其中《政治學的科學探究（二）：政治文化與政治生活》，對政治文化有深入的觀察，除了釐清過去研究存有的若干爭議與問題，也說明了政治文化所發展的概念架構與經驗研究上的

發現。¹⁶胡佛將政治文化區分統攝性、結構性與功能性等三個基本類型，彼此相互影響、呈現互動關係，並對國內政治變遷過程提出解釋。故本論文以三層政治文化來探討，二次政黨輪替後政治體系及成員的政治行為所形成的影響，有助於政治文化在理論上進一步的探求。

西方學者白魯恂在其著作“*Political Culture and a Political Development*”指出政治學既要探討整體的國家與社會（總體的觀察），也要分析政治精英及一般人民的個人行為（個體的觀察），而政治文化的探究正好能連結二者，填補一向難以克服的鴻溝。¹⁷另外，前中央員警大學校長謝睿智教授所著《政治變遷與國家發展》一書中，指出：「所謂政治文化，即一政治體系成員所共同具有的政治信仰與態度，是維持並持續該體系政治結構的必要條件。政治文化的內涵，包括一整套的政治準則、政治價值和認同。經由政治社會化的過程，灌輸到政治體系每一成員的思想中，形成他們的政治性格。如果政治文化有變遷，國家也會隨著變化。」¹⁸基此分析，政治文化包含政治心理、意識形態、民族性等主觀心理取向，可以是政治思想的灌輸，亦可以是對其灌輸的抗爭。然而這些趨勢須從整個社會脈絡去客觀地探討，本書探討了我國近百年來發展的實際情形，略舉重點加以論述，內容涉及政治、經濟、社會及文化等，提供筆者描述二次政黨輪替後政治文化變遷之參考，

¹⁶ 胡佛，《政治學的科學探究（二）—政治文化與政治生活》（臺北：三民書局，2000），頁4-5。

¹⁷ Lucian W. Pye and Sidney Verba, *Political Culture and Political Development* (Princeton: Princeton University Press, 1965), p. 9.

¹⁸ 謝睿智，《政治變遷與國家發展》（臺北：文笙總經銷，2010年），頁1。

有益於探究我國民主政治之發展。

二、結構功能之研究文獻

結構功能論源自生物學與物理學，經社會學家帕森斯（T. Parsons）引入社會學研究。政治學家艾爾蒙將之引入政治學研究，成為政治學研究中的「結構功能分析」。目的在於探討社會中各種系、不同結構對於基本體系所產生的正面、負面作用之研究途徑，得以發展、假設現有的政治知識，並對政治現象提出解釋。艾爾蒙（G. A. Almond）與柯曼（J.S.Coleman）兩位學者在1960年出版的《發展中地區的政治》，提出政治發展功能模式的三個面向，說明了從結構的特徵來推測政治系統的效率及其執行功能的能力，就可以解釋一個國家的發展情形，結構功能途徑著重於政治結構與政治系統之間的功能維持關係。¹⁹杭廷頓出版的《動變社會的政治秩序》指出，社會越錯綜複雜，獲致和維持政治共同性就更加依賴於政治體制的作用。而所謂「制度化」是指「組織與程式獲得價值與穩定性的過程。」²⁰本書從1960年代出版後即引發廣泛的討論與爭議，屏除其政治立場的主觀，杭廷頓對當時政治發展理論的挑戰令人深感敬佩，他提出如果缺乏合理、符合時勢的政治結構，帶來的可能是政治衰退與失序。因此之故，功能專業化與政治發展的

¹⁹ G. A. Almond and J. S. Coleman, *The Politics of The Developing Areas* (Princeton: Princeton University Press, 1960), p.1.

²⁰ Samuel p. Huntington 著，聶振雄、張岱云、石浮、寧安生譯，《動變社會的政治秩序》（*Political Order in Changing Society*）（臺北：時報文化公司，1985），頁 10-12。

關係至為密切，而衡量一個政治體系是否具備功能專業化的條件，端視其制度設計與運作之良窳。因此，本論文以結構功能之核心概念，透過制度面與實際運作面的分析，檢視我國政治發展運作之狀況。

陳鴻瑜教授在《政治發展理論》一書中，指出對結構功能論的六項批評，²¹例如，何種程度的功能才能促使政治發展，不易衡量、對未來的預測有限、忽略了人的因素等缺點，但政治結構與功能之間的功能維持關係，亦是研究政治發展不可或缺之一部，得以分析、解釋政治系統適應變遷的能力，陳鴻瑜教授所提結構功能論之評析，建立了筆者從多種角度和途徑來進行比較分析研究，使能得出較為周延、具價值的研究成果之觀念。

三、體系能力之研究文獻

伊士頓的《政治生活的系統分析》²²，至今仍是在研究一般理論的重要方法，系統分析歷來主張應有一個充分包容性的概念架構，用以鑒別政治生活的基本範圍，並凸顯了與其他領域的關係。政治系統理論，係屬於統一性理論，可用以解釋與分析政治現象的概念架構，不僅適用於現代政治，也可以涵蓋以往各種形態的政治生活。另外，江炳倫教授在《政治學論叢續編》指出：「就政治體系在社會現代化過程中所處的地位而言，它必須要能夠應

²¹ 陳鴻瑜，《政治發展理論》（臺北：桂冠圖書公司，1992年），頁62-64。

²² David Easton 著，王浦劬等譯，《政治生活的系統分析》（A systems analysis of political life），（臺北：桂冠圖書公司，1992）。

付和解決許多新的複雜的問題。從現代政治體系所應具能力的性質剖析，它必須同時具有整合、反應、調適、和創新的特性。」²³由此可知，它不但要能夠克服因結構分化所產生的分歧和緊張情勢，而且還能夠適當地應付群眾因受平等觀念感染所做的許多新的要求。同時它還要自動地去求新創新、制變機先。因此，本論文即以輸入、輸出與反饋的概念來探討我國二次政黨輪替後諸般政治現象，檢證政府當前政治發展所遭遇的挑戰。

參、民主鞏固的概念

學者杭廷頓在《第三波——二十世紀末的民主化浪潮》（*The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*）一書中，將「政黨輪替」視為民主鞏固的重要分析指標。他提出所謂的「二次政黨輪替」概念，認為一個民主國家的執政與在野的兩個主要政黨能在敗選後，能歷經兩次的政權和平轉移，才能確立民主的政治文化，使人民及政治領導階層都接受以選舉而非革命的民主方式，讓選舉失利的統治者願意交出職位與政權之民主體制，民主才算鞏固。²⁴另外，也提到了隨著新興民主國家的地位得到鞏固，而且達到一定程度的穩定性，旋即就會面臨著體制問題（systemic problems），

²³ 江炳倫，《政治學論叢續編》（臺北：華新文化事業公司，1976年），頁8。

²⁴ Samuel P. Huntington著，劉軍寧譯，《第三波-二十世紀末的民主化浪潮》（*The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*）（臺北，五南，2014），頁303-304。

諸如：各種社會力量僵持不下、難以作成決策、煽動性宣傳容易得手，以及既得經濟利益者暗中操縱等，這些問題反映出民主體制運作的難題。²⁵

西方學者道爾（Robert A. Dahl）在《論民主》（*On Democracy*）一書中指出民主的信念與文化對民主鞏固的影響。他說：「第一，一個民主制度如果要延續下去，遲早會面臨到政治、意識形態、經濟、軍事和國際問題等方面的重大危機；第二，一個健全的民主政治文化，將會幫助一個民主國家度過這些嚴重的危機，如果公民和領導人對民主的觀念、價值與實踐給予強而有力的支持，一個穩定民主的前景就更加光明。換言之，就是國家擁有民主的政治文化。」²⁶

西方學者林茲（Juan J. Linz）對民主鞏固提出一個簡明的定義，他認為：「在行為上，沒有一個政治團體認真地嘗試推翻民主體制；在態度上，即使面臨嚴重的危機，絕大多數民眾仍相信民主是唯一的遊戲規則；憲政體制上，所有的政治行為者都習慣依既有的規範，解決國內的政治衝突。」²⁷

中西方學者田弘茂等人合編的《鞏固第三波民主》一書中²⁸，針對第三波民主化與民主鞏固相關議題深入探究，內容包含理論與概念的審視、制度設計、文人政府與軍隊的關係、民間社會、經濟發展等，釐清影響民主鞏固的因素，並對第三波各地區主要民主國家鞏固進展進行評估，更是特別凸顯

²⁵ 同上註，頁 249。

²⁶ Robert A. Dahl 著，林柏光、林猛譯，《論民主》（*On Democracy*）（臺北，聯經，1999），頁 157-158。

²⁷ Juan J. Linz, "Transitions to Democracy," *Washington Quarterly*, Vol. 13, NO.3, 1990, p. 156.

²⁸ 田弘茂、朱雲漢編，《鞏固第三波民主》（臺北：業強出版社，1997年10月）。

我國在民主化發展進程重大成就。

而在國內的部分，民主鞏固的研究尚稱充足，然近來卻成了冷門課題。既有文獻大多聚焦我國民主化過程成因及民主鞏固後的展望，利用現有指標與相關概念，以預測後續發展並提出對憲政改革、社會治理、經濟發展、政黨體制與選舉投票行為等建議。學者蔡昌言的〈民主鞏固因素之影響性分析—臺灣與其他東亞民主國家的比較〉，²⁹透過評估群眾對民主鞏固概念的認知程度，探討臺灣與東亞民主國家其人民如何形塑民主鞏固的價值體系，並比較各國之間的差異性，研究發現政府在治理方面表現的好壞與否，將會直接影響臺灣民眾對於民主鞏固的評價；學者陳俊明的《廉政治理量測與臺灣的民主鞏固—臺灣透明組織》一文，以臺灣透明組織的民主治理調查指數來看我國的民主鞏固，而民主的「良善治理」通常取決於政權能否結合公民社會中的非政府組織乃至企業，在司法制度、選舉制度、貪汙控制、金融監督管理等方面，提供公開而「透明」（transparency）的資訊，公平並快速地「回應」（responsiveness）需求，使人民能順利「參與」（participation）資源的分配和對於施政績效的「問責」（accountability）。³⁰

綜上所述，杭廷頓的「二次政黨輪替」概念並非檢驗民主鞏固的唯一指標，在政治體制、政治文化、民主治理、法治社會等方面都相互影響著我國

²⁹ 蔡昌言，〈民主鞏固因素之影響性分析—臺灣與其他東亞民主國家的比較〉，《問題與研究》，第 50 卷第 4 期，2011 年 12 月。

³⁰ 陳俊明，〈廉政治理量測與臺灣的民主鞏固—臺灣透明組織〉，《臺灣民主季刊》，第 15 卷第 4 期，2018 年 12 月，頁 133-134。

在政治發展上的進程。然而我國是否當然的確認民主鞏固，近年來引發了許多爭議，而這些文獻也提供筆者以更宏觀的角度，尋求我國在二次政黨輪替後政治發展現況是否已達民主鞏固之基準。

以上文獻內容區分三大部分，一為環境因素，二是理論文獻，三是民主鞏固的概念。針對本論文的研究目的，將綜整上述相關理論及持續蒐整我國二次政黨輪替後政治發展相關資料，期可更瞭解理論對實際運作的描述、解釋及預測之能力。雖然從科際整合的研究角度來看，這是一極富挑戰的工作，對於政治學的涉獵甚廣，但也是饒富趣味的理論建構工作，筆者能力有限，或許無法建立價值絕對中立的理論，但希望能對我國未來的政治發展研擬出可行的發展建議。

第三節 研究途徑與研究方法

壹、研究途徑

研究途徑（approach），是指對於選擇問題與相關資料的標準，其主要是指所要探討的主題及相關問題欲採何種角度來切入。³¹在研究上是一種原則性的方向，使研究者在研究的過程中能夠清楚掌握其欲探討的核心所在。簡單來說，即是指研究者能夠清楚其研究的層次、從那著眼及入手，進而進

³¹ 孫本初，〈如何寫好一篇優質的碩博士論文〉，《撰寫碩博士論文與投稿學術期刊》（臺北：臺北大學公共行政暨政策學系，2005年），頁3。

行觀察、歸納、分類和分析。³²

本篇論文乃採「功能研究」途徑，所謂「功能研究」途徑主要是從維持結構的觀點中，嘗試分析、解釋政治系統適應及變遷的能力，以及在其適應過程中，政治結構的分化與重新整合。隨著政治科學的發展，在1950年代以降，受到政治學者伊士頓（David Easton）的影響，產生了體系（系統）研究途徑（system approach）。之後艾爾蒙又將功能研究途徑（functional approach）從社會學引入政治學的領域，成為60年代以後研究政治現象，包括比較政治（comparative politics）的重要研究途徑。所以體系、結構、功能就成為研究各國政府與政治不能不考慮的變項。³³「體系」、「結構」、「功能」是功能研究途徑的三個核心概念。體系亦含著與環境互動、影響環境及被環境影響的一種組織。而政治體系是指相互關聯的結構及過程的集合體，其功能是為整個社會作「權威性的價值分配」的工作。

學者帕森斯（Parsons）強調，³⁴系統運作狀態的穩定，不僅取決於它是否具有滿足需求的子系統，更是有賴於系統彼此之間存在著能夠雙向鏈結的交換關係。對一個完整的社會系統而言，維持它內部各子系統之間鏈結關係達到最低限度的「平衡」是最重要的。假使失衡，社會上就會產生衝突與病態，使得社會運行功能呈現失調狀態；反之，如果能維持子系統間的平衡，

³² 朱宏源，《撰寫碩博士論文實戰手冊》（臺北：正中出版社，1999年11月），頁182。

³³ 江炳倫，《政治學論叢續編》（臺北：華新文化事業公司，1976年），頁14。

³⁴ Talcott Parsons, *Social Systems and the Evolution of Action Theory* (New York: Free Press, 1977), pp. 1-8.

社會運行自然穩定，發揮其正向之功能。

貳、研究方法

本論文採用的方法，係以一般社會科學研究方法為主，分述之如下：

- 一、文獻分析法：蒐集有關書籍、期刊、報紙及學術研討會資料，來探討理論或對現實事務之分析。
- 二、歷史研究法：蒐集過去所發生的資料並加以客觀評鑑，以檢視相關因果或趨勢，俾提出準確的描述和解釋，進而有助於解釋現況和預測未來。

第四節 研究範圍與限制

壹、研究範圍

本論文所涵蓋的時間範圍，是從2008年馬英九當選總統，國民黨重新執政，我國第二次政黨輪替後迄2020年為止，至於二次政黨輪替前的諸現象，作為研究主題的背景，將予概括性的分析。

另究政治發展而言，其所涉及之層面廣泛、複雜，並且與外在環境、內在環境有密切的互動關係，因此將僅就政治發展的若干重要問題如環境因素、政治文化、結構分化、體系能力等面向作為研究內容。藉由這些面向的探討，以瞭解我國政治發展的民主化程度及其運作情形。

貳、研究限制

- 一、由於學者對於政治發展理論的界定眾說紛紜，本文僅以艾爾蒙（G.

Almon)對於政治發展予以較涵蓋性的定義，分以政治文化、結構分化、體系能力三個面向來探討我國二次政黨輪替後的政治現象，而不採取複雜的發展定義來探討，此為本文限制因素之一。

二、在探討政治發展的過程中，本文以我國二次政黨輪替後迄今為時空主軸，有關歷史性的回顧部分，則少予評述，只能做到階段分析，此為本文限制因素之二。

三、在檢視政治發展的部分，因本文採涵蓋性定義，及筆者個人軍職身分等限制，以國外指標調查機構及國內民意調查機構予以檢視，而未以訪談方式進行，此為本文限制因素之三。

第五節 研究架構

過去探討我國政府的學術著作，多從憲法、組織法等法治途徑來觀察，這種靜態的描述，不足以提供全部的政治體系實際運作的藍圖。此外，探討政治發展的相關文獻，因研究旨趣之不同，各有其強調的重心。有的強調經濟發展與社會變遷的影響；有的著重於政治文化因素；有的從政黨競爭的角度；或有從精英決策的觀點分析。就政治發展的個案分析，都存在於特定歷史結構的情境脈絡中，這些或許對政治發展有幫助，但其間並無明確的指標可供依循。

政治發展被認為包括平等、結構分化和能力等三個必須平衡並進的因素之辯證過程。平等原則乃當今世界文化的主軸，對平等的要求，可說是刺激政治變動的主要動力，同時應視為政治發展的主要指標之一；結構分化意指有許多新的角色和制度出現，以履行各種不同的功能；而政治發展意含體

系解決問題的能力增進。然而，以「平等原則」作為研究政治發展的面向，似嫌描述力薄弱，因為「平等原則」難以涵蓋人民的政治心理取向（認知、感情、評價），及以權力為中心的文化概念。因此，「平等原則」應歸類在政治文化中予以探究。本論文的架構，即是以二次政黨輪替後的環境為經，以政治文化、結構分化、體系能力三個核心概念為緯所組成，藉以分析政治現象。以下簡圖（圖1），即表示在政治發展過程中，政治文化、結構分化及體系能力之間的關係：

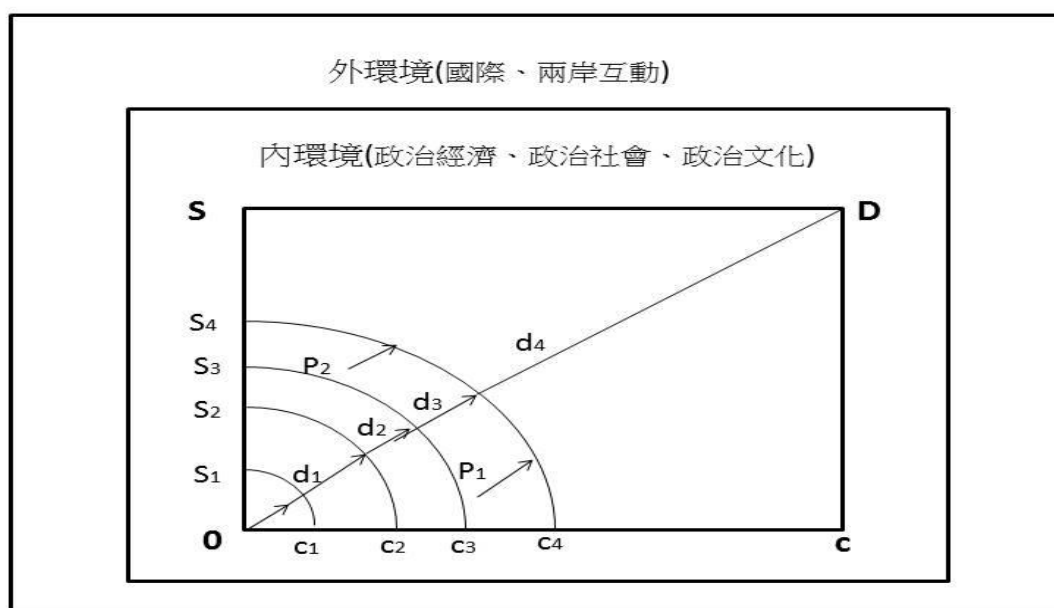


圖 1 政治發展的三個面向與環境互動關係圖

資料來源：江炳倫，《政治學論叢續編》（臺北，華欣文化事業中心，1976年10月），頁7。

上圖所示，縱坐標S代表世俗化政治文化的理想運作，橫坐標C代表政治體系（政府）的能力，中間斜線D代表政治結構持續分化。假設在每個結

構分化階段，如 d_1 、 d_2 、 d_3 等，政府的能力與世俗化政治文化的實現，兩者之間必須保持平衡，政治結構才能持續分化，政治體系才能持續往前發展。也就是說，唯有結構分化的程度逐步提高，政府的能力才能隨之提高，世俗化政治文化的理想才能逐步實現。若某個政治體系只提高政府的能力，不顧世俗化政治文化的理想，如圖中 P_1 線所示，發展的途徑就發生偏差，到了一個階段，就不會繼續發展，而且有僵化或崩潰的危險。另一方面，假如人民對世俗化政治文化的追求，一開始即十分強烈，就無法建立鞏固的中央政權，政府乃無力排解社會諸多問題，如圖中 P_2 線所示，政治發展的途徑發生偏差，可能停留在傳統威權文化的窠臼中躊躇不前，或陷入意識形態的政治文化中。隨著本論文的後續研究，探尋我國在政治文化、政治體系能力、政治結構及環境彼此互動間的發展走向，我國的政治體系是否保持一個動態的平衡，抑或有僵化或崩潰之危險。

本研究立論依據，乃是以我國二次政黨輪替後的政治體系、環境因素作為分析背景，而以政治發展的三個面向作為理論架構的支撐，區分以下五個部分探討：（研究架構如圖2）

一、政治發展的意義：釐出一個具涵蓋性的定義。

二、政治體系的環境：

（一）外環境：包括國際環境、我國與中共的互動。

（二）內環境：包括政治經濟環境、政治社會環境、政治文化環境。

三、政治發展的三個面向：政治文化、結構分化、體系能力。

四、政治發展的策略與目標：制度化與憲政民主。

五、結論：探討政治發展核心變項之間的辯證關係與衝突解決，從而檢討政治實際運作之缺失及檢視理論的不足之處。

第一部分為第二章，探討政治發展的意義。從政治發展研究的起源與經過，到概念的形成與通則的建立，進而提出一個可供研究的理論架構。

第二部分為第三章，探討我國二次政黨輪替後之發展環境。

第三部分是本論文的重心，從政治發展的三個面向，來看我國在二次政黨輪替後的的政治運作。第四章從政治文化論發展，目的在檢視我國二次政黨輪替後十多年來，是否建立一個合乎平等原則的世俗化政治文化；其次，從結構分化論發展，目的在檢視我國二次政黨輪替後政府（治）組織的結構是否不斷分殊化、功能是否更專業化，對於提升政治整合的能力是否有所助益；再者，從體系能力論發展，目的在檢視我國二次政黨輪替後，政治體系的輸入、轉換到輸出的功能是否有所提升。

第四部份為第五章，探討我國二次政黨輪替後的政治發展策略與目標。首先對我國十餘年來的政治發展策略作一陳述與評估，其次提供一個我國民主發展的模式—憲政民主，作為政治發展的目標。

最後一部分為結論，探討政治發展的核心變項之間的辯證關係與衝突解決，從而檢討政治實際運作及檢視理論不足之處。

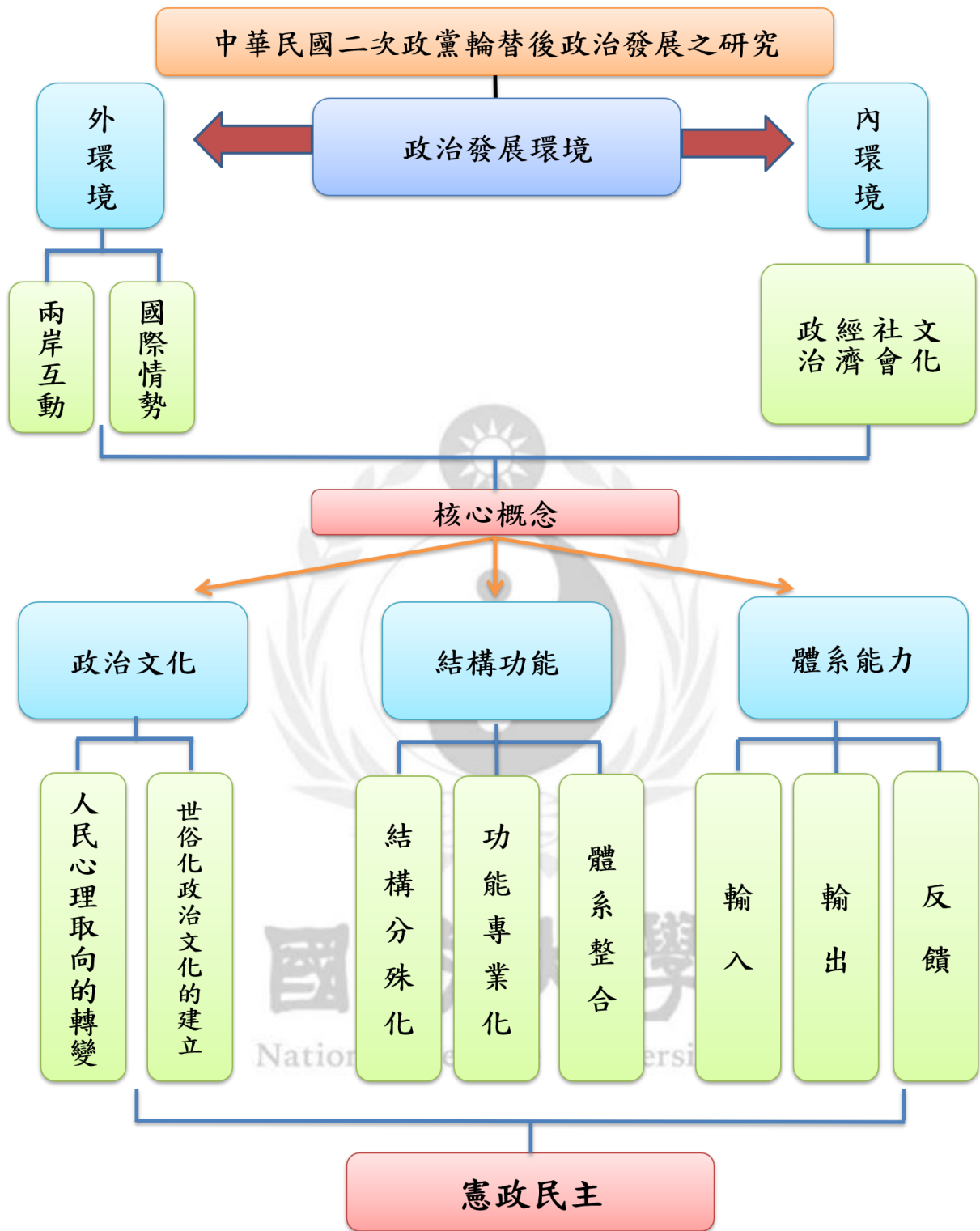


圖 2 研究架構圖

資料來源：作者自行繪製

第二章 政治發展理論的內涵

第一節 政治發展研究的背景

壹、原始起因

1925年，美國芝加哥學派（Chicago School）的領導人梅裡安(Charles E. Merriam)，首倡政治行為研究，他對於「政治學走上科學化」理想之實現，無疑地，起著相當大的鼓舞作用，此一學派著重以「實證主義」(Positivism)之精神應用到政治研究上，主張政治研究應該脫離傳統的哲學與歷史研究法，而走向科學實證之途。其後，經梅裡安諸多學生，如拉斯威爾(Harold Lasswell)、凱伊 (V. O. Key)、杜魯門(David Truman)、西蒙 (Herbert Simon)、艾爾蒙(Gabriel A. Almond)等人的闡揚，³⁵政治科學行為學派之基礎益加鞏固，許多後起的政治科學家紛紛利用社會科學其他學科，如心理學、社會學、人類學和統計學等的知識，來研究政治現象。³⁶

然而，科學方法在政治研究上的應用，卻產生兩種正反效果。就正面效果而言，從古希臘的柏拉圖以來，政治理論在本質上是一種純推理的哲學論述，甚至於政治著作都還是文學作品的一部份，譬如柏拉圖的「共和國」就是一部重要的文學典籍。迄至十九世紀初葉，由於受了工業革命的刺激，及其所形成的資本主義社會文化氛圍之影響，政治理論在形式上有了劇烈的

³⁵ Robert A. Dahl, *Modern Political Analysis*. (N. J.: Prentice: Hall, Inc., 1963), p.63.

³⁶ 陳鴻瑜，《政治發展理論》（臺北：桂冠圖書公司，1992年），頁1。

轉變，它擺脫了哲學方法的束縛，轉而著重對當時社會問題做實證的研究。惟在這個時期，政治學尚不能以獨立的面目出現，仍必須依附其他學科，才能逐漸蛻化演變。從 1848 年約翰密爾的《政治經濟學原理》(*The Principles of Political Economy*)一書，可茲證明。迄 1930 年代，在行為學派的催生下，政治科學才開始獨立成長。從這種發展情形來看，把科學方法應用到政治研究上，其產生的正面效果是使政治學脫離了傳統的哲學和歷史方法而獨立成為一門學科——政治科學。

次就反面效果來看。由於政治科學之研究對象，其發展初期僅侷限於對投票之研究，至於其他層面之研究，卻受到研究對象之非科學性的限制，以致無法把科學方法做普遍的應用。這種研究範圍及技術之限制，導致政治科學家不得不另闢蹊徑，最後從社會學、心理學、人類學和經濟學等已有豐碩科學研究成果的學科借用概念和架構，來研究政治現象。由於政治科學家過於重視政治行為的社會、心理和經濟基礎之研究，遂造成對社會變遷、人格變遷和經濟變遷之重視，超過對政治變遷之重視的結果。這種研究趨勢顯示，自 1960 年代後，政治科學因與其他學科互相交換研究方法，甚至借用其他學科的研究成果做為解釋論證之基礎，遂又走向從前科際不分的老路，不過 1960 年代是用「科際整合」的新口號做為標籤罷了。³⁷從這個觀點來看，其負面效果是使政治科學返回 1930 年代以前學科未明確劃分界線的狀態。

³⁷ 陳鴻瑜，《政治發展理論》(臺北：桂冠圖書公司，1992 年)，頁 2。

由上述正、反效果的反應，引申了值得注意的問題是，由於受到科學方法之影響，在政治研究的視野上，也有了突破性的開展，歐美的政治學者把注意焦點從西方政治制度之研究轉移到非西方國家政治之研究，特別是針對第二次世界大戰後從殖民地獲得獨立的亞洲、非洲和拉丁美洲的新興國家。從 1950 年代開始，政治學者們利用比較方法研究發展中國家的社會變遷，比較不同政治系統的運作過程或功能。他們使用現代化的理論，來解釋已發展和未發展(或低度發展)國家之間的差異，並探尋其原因。

貳、研究機構的參與

在 1960 年代，政治科學家開始注意新興國家的現代化問題，他們從動態途徑研究新興國家的政治現代化，其中，提倡這方面研究最力的機構是美國的「社會科學研究協會比較政治委員會」(Social Science Research Council's Committee on Comparative Politics, SSRC)。1954 年，該委員會成立時，比較政治之研究是較弱的一環，在第一任主席艾爾蒙(G. A. Almond) 的領導下，他試圖扭轉比較政治研究的頹勢，他從擴大研究非西方國家的政治體系，超越傳統的歷史和描述方法，另採用動態分析方法著手比較政治之研究。³⁸

從 1960 年代中期以後，「比較政治委員會」最受矚目的是艾爾蒙和柯爾曼 (James C. Coleman)，在該會和「普林斯頓國際研究中心」(Princeton Center

³⁸ Robert T. Holt, and John E. Turner, "Crises and Sequence in Collective Theory Development," *American Political Science Review*, Vol.69, No.3, 1975, pp.974-994.

for International Studies)之支助下，於 1960 年出版的《發展中地區的政治》(*The Politics of the Developing Areas*)一書，運用一般政治系統的概念來研究非西方國家政治的重要著作，嚴格而言，該書是一部比較政治的著作，而非政治發展的著作，它以行為和體系研究途徑比較分析各國的政治，但沒有提出政治發展的概念或理論。事實上，書中也未曾提到「政治發展」這個名詞。概言之，該書嘗試用體系、角色、文化、結構、功能、社會化等概念來研究發展中(或現代化中)社會的政治體系，及比較那些系統與假定存在於現代社會的政治體系之間的差異，但未曾使用動態分析來討論政治體系的變遷和發展。

從 1954 年到 1966 年止，「比較政治委員會」之積極進行發展中國家的研究工作，被認為是第二次世界大戰以來一種樂觀主義的表現，他們堅信進步的西方工業化社會的條件可以應用到「第三世界」，甚至在「第三世界」建立起來。這種信念的知識背景，乃是根源於西方自由主義的傳統，他們所持的樂觀主義最後匯集形成「發展主義的意識形態」(ideology of developmentalism)，企圖把西方的自由民主制度向「第三世界」推廣。因此，在這個時期內，現代化理論被視為是自由民主制度在新興發展中國家奠基生根的一種手段。³⁹

³⁹ Richard A. Hiopott, "From Modernization Theory to Public Policy Development", *Comparative International Development*, Vol.15, No.4, 1980, pp.26-58.

政治發展理論所進行的現代化理論建設工作，乃根源於馬克斯·韋伯 (Max Weber) 的傳統與現代二分法，但該理論在新興發展中國家的實際運用上，卻受到相當大的批評。在 1960 年代中期，對於以某種模式來簡單地分析社會，或者認為社會可以單線地從傳統轉變到現代，這種單線目的論的現代化理論，都受到強烈的批評與責難。

1980 年代以來，我國學者胡佛成立「政治體系與變遷研究工作室」，進一步探究候選人與地方派系，觀察我國政治體系的威權架構的形成、鞏固、鬆散與轉型。在 1992 年，根據我國探究政治文化與政治參與的研究架構與理論，與美國哥倫比亞大學、杜克大學、加州大學洛杉磯校區及香港中文大學的學者合作，進行中國大陸、臺灣及香港三地有關政治文化及政治參與的研究，並受到國際認可。胡佛認為政治現代化是政治學者所分析的重點，但也引起許多爭議，應從政治的生活面，重加檢視。⁴⁰

參、代表人物和著述

1966 年，艾爾蒙和鮑威爾 (G. Bingham Powell, Jr.) 合著《比較政治學——發展的研究途徑》 (*Comparative Politics: A Developmental Approach*) 一書，始開始探討動態的政治發展問題。艾爾蒙在書中承認，早期有關比較政治的著作，在討論政治變遷問題上有所限制，他說：「早期論著的架構只適合於特定時間內從橫斷面分析政治體系，而不能探討發展模式，及解釋政治體系

⁴⁰ 胡佛，《政治學的科學探究(一)：方法與理論》(臺北：三民，1998 年)，頁 5-6。

為何變遷和如何變遷。」⁴¹他們並認為政治體系對社會內或國際環境之變遷所做的反應，特別是體系對政權建立、國家建立、參與和分配等挑戰所做的反應，乃是構成政治發展的內涵。然而他們的立論根據仍脫離不了社會學和心理學知識的範圍，譬如他們提出結構分化、次級體系自主性和文化世俗化等三個標準，來解釋政治體系的穩定和變遷。⁴²

1966年，白魯恂(Lucian W. Pye)出版「政治發展面面觀」(Aspects of Political Development)，曾列舉十個政治發展的定義，顯至1970年代中期，政治發展的理論研究已發展至巔峰階段，而且各家的理論解釋相當分歧。白魯恂在書中提出政治發展涉及三方面的運動：在個人與政治體系之間，應增加個人之間的平等；在政治體系與環境之間，應增加政治體系之能力；在政治體系內，應促進制度和結構的分化。白魯恂把平等、能力和分化三個概念看成發展過程的核心。⁴³

依據我國學者陳鴻瑜「政治發展理論」一書中，所列舉「比較政治委員會」在1960年代中期先後出版一系列政治發展叢書，包括：

一、艾爾蒙和威巴(Sidney Verba)合著的《公民文化：五國政治態度與民主之研究》(*The Civic Culture, Political Attitude & Democracy in Five*

⁴¹ G.A. Almond and G.B. Powell, *Comparative Politics: A Development Approach* (Boston: Little Brown and Company, Inc.1966), p. 13.

⁴² G.A. Almond and G.B. Powell, *Comparative Politics: A Development Approach* (Boston: Little Brown and Company, Inc.1966), pp. 22-24.

⁴³ Lucian W. Pye, *Aspects of Political Development* (Boston: Little Brown and Company, Inc.1966), pp. 45-48.

Nations, 1963)。

二、白魯恂編的《溝通與政治發展》(*Communications and Political Development*, 1963)。

三、拉巴隆巴拉(Joseph Lapalombara)編的《官僚體制與政治發展》(*Bureaucracy and Political Development*, 1963)。

四、羅伯·華德(Robert E. Ward)與盧斯陶(Dankwart A. Rustow)合編的《日本與土耳其的政治現代化》(*Political Modernization in Japan and Turkey*, 1964)。

五、柯爾曼編的《教育與政治發展》(*Education and Political Development*, 1965)。

六、白魯恂與威巴合編的《政治文化與政治發展》(*Political Culture and Political Development*, 1965)。

七、拉巴隆巴拉與魏納(Myron Weiner)合編的《政黨與政治發展》(*Political Parties and Political Development*, 1966)。

八、賓德 (Leonard Binder)、柯爾曼、拉巴隆巴拉、白魯恂、威巴、魏納等人合編《政治發展的危機和序列》(*Crises and Sequence in Political Development*, 1971)。

上述這一套叢書大大地豐富了政治發展理論建構的材料來源，同時也反應出政治發展理論研究工作達到了高峰的階段。

從 1965 年至 1971 年的階段，最重要的代表人物是杭廷頓(Samuel P. Huntington)，他基本已脫離了上一階段對民主之強調，而著重於秩序。他在 1969 年所著作的《轉變中社會的政治秩序》(*Political Order in Changing Society*)一書中，即非常強調發展中國家最重要的目標是維持政治穩定，他甚至認為如果為了政治穩定，實施一黨政治亦在所不惜。

我國學者江炳倫先後撰寫 40 餘篇有關社會變遷、現代化問題、政治革新等文章，並於 1976 年出版《政治學論叢續編》一書，認為政治發展的過程與結構分化、心理建設及提高政治體系能力等三個面向密切相關，如何使這三個面向平衡發展，需要學者專家與決策者的高度注意。⁴⁴

1997 年，胡佛整理以往著述與研究，以「政治學的科學探究」為總稱，按著作性質編成五本專書，分述如下：⁴⁵

- 一、政治學的科學探究(一)：方法與理論。
- 二、政治學的科學探究(二)：政治文化與政治生活。
- 三、政治學的科學探究(三)：政治參與與選舉行為。
- 四、政治學的科學探究(四)：政治變遷與民主化。
- 五、政治學的科學探究(五)：憲政結構與政府體制。

以上著作在政治權力的核心概念下，發展總體的研究架構，彼此脈絡相

⁴⁴ 江炳倫，《政治學論叢續編》(臺北：華新文化事業公司，1976 年)，頁 5-7。

⁴⁵ 胡佛，《政治學的科學探究(一)：方法與理論》(臺北：三民，1998 年)，頁 6。

通，是近年來我國研究政治學的重要著述。

肆、研究的取向與困難

政治發展研究的主要學派，依據杭廷頓的分析，大體可分為三派，其一是採用「體系—功能研究途徑」(System-function Approach)者，重要的代表有 Marion Levy、David Easton、G. A. Almond、G. B. Powell、David Apter、L. Binder 和 Fred Riggs 等人；其二是採用「社會過程研究途徑」(Social Process Approach) 者，重要的代表為 D. Lerner、K. Deutsch、R. Tanter、M. Needler、P. Cuttrigh 等人；其三則是採用「比較歷史研究途徑」(Comparative History Approach) 者，重要的代表為 C. Black、S. N. Eisenstadt、S. Lipset、D. Rustow、R. Bendix 及 S. P. Huntington 等人。⁴⁶

政治發展的研究，表面上雖然有很多學者投入，但由於研究對象的複雜，且「研究取向」缺乏「系統性」，致使理論與實際的差距，始終影響政治發展在學術研究上的突破。美國學者雷格斯(Fred W. Riggs)曾認為「政治發展」乃是一種尚未為人公認的理論，⁴⁷事實上也是有其原因的。因此，另外有一些學者從「方法論」(Methodology)的觀點，對過去的研究提出較為強烈的批評，譬如葛羅斯(Alexander J. Groth) 在〈結構功能主義與政治發展〉(Structural Functionalism and Political Development)一文中，就曾批評結構功

⁴⁶ Samuel P. Huntington and Jorge I. Domínguez, "Political Development," in Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby (eds.), *Macropolitical Theory* (Addison-Wesley Publishing Company, Inc. 1975), p.3.

⁴⁷ Fred W. Riggs, "The Theory of Political Development," in James C. Charlesworth (ed.), *Contemporary Political Analysis*, (The Macmillan Co. 1967), p.317.

能研究途徑，不但其使用的名詞曖昧，事實與價值判斷亦混淆不清，⁴⁸而且過去之研究，也普遍過於強調政治及文化層面在「內在結構」上的探討，忽略了「經濟因素」在發展上進一步的研究。故誠如學者賀深尼(John c. Harsany)的分析，認為這方面的理論多少帶有某種程度「保守」的「偏見」，在「理論建構」上也不如「理性抉擇模式」(Rational-Choice Model)較合乎「假設演繹理論」(Hypothetic-Deductive Theory)的科學模型。⁴⁹因此有一種強調「理性抉擇模式」，並以「公共政策」做為分析主體的「新政治經濟學」(The New Political Economy)便逐漸形成。當然，誠如學者希苟特(Richard A. Higgot)所言，美國政治學理論逐步走向「新政治經濟學的研究取向，並非表示要完全拋棄過去政治發展的理論，而是在一種既有的基礎上繼續發展而已。⁵⁰同時，假如過去「政治發展」研究上所面臨的「經驗性理論」(Empirical Theory)與「規範性理論」(Normative Theory)建構之困難，如：(1)概念的界定；(2)實證資料之模式的配合；(3)實證理論與規範理論的劃分；(4)理論建構的策略之選擇等，⁵¹若均能一一克服，則政治發展與政治經濟學之研究，將可共同促進第三世界國家發展的順利進行。

⁴⁸ Alexander J. Groth, "Structural Functionalism and Political Development: Three Problems," *Western Political Quarterly*, Vol.23, No.3, 1970, pp.485-498.

⁴⁹ John C. Harsany, "Rational Choice Models of Political Behavior U.S. Functionalist and conformist Theories," *World Politics*, Vol.21, No.4, 1969, p. 514.

⁵⁰ Richard A. Higgot, "From Modernization Theory to Public Policy Development", *Comparative International Development*, Vol. XV, No. 4, 1980, pp. 22-28.

⁵¹ 呂亞力，《政治發展與民主》（臺北：五南圖書公司，1979），頁 20。

第二節 政治發展的定義

壹、「發展」的概念

「發展」(Development)一詞，比「政治發展」出現得早，依據學者費納(S.E.Finer)的研究，早自 1945 年之後，就普遍在學術上使用。⁵²但由於種種因素的影響，至今在概念的運作上，仍然眾說紛紜，導致某些學者便直接的指出，「發展」一詞是不可能出現一種大家「普遍滿意」(universal satisfaction)的界定，因為不同的作者畢竟會有不同的意見。不過，為了研究的需要，學者渥爾斯(Karl Van Vorys)在〈發展理論的正用與誤用〉(Use and Misuse of Development Theory)一文中指出，「發展」仍然必須有個更一致、更明確的界定。⁵³因此，本文擬從比較分析的角度，剖析「發展」在概念上的意義。

首先就「變遷」(Change)與「發展」的差異而言，我們基本上並不否認「發展」本身與「變遷」有密切的關連性，但誠如學者霍比斯(Dayyl J. Hobbes)所言，並非所有的「變遷」都是一種「發展」。⁵⁴這也就是說，發展比較強調「價值取向」(value prientation)的變化，而變遷則不一定包含有價值判斷上的考慮，因此，發展一詞是包含有價值的概念(a norm-laden concept)，或是一個規範性的概念(a normative concept)，它與所謂的「進步」(Improvement)

⁵² Samuel E. Finer, "Development: The political Climate" in C. A. O. Van Nieumenhuijze(ed.), *Development: The Western View La Perspective Occidentale Du Development* (The Hague,1972), p. 229.

⁵³ Karl Von Vorys, "Use and Misuse of Development Theory," in James C. Charlesworth(ed.), *Contemporary Political Analysis* (The Free Press.1967), p. 355.

⁵⁴ D. J. Hobbes, "Some Contemporary Sociological Perspectives Reading Social Change," in George M. Beal, Ronald C. Powers, and E. Walter Coward Jr., (eds.), *Sociological Perspectives of Domestic Development* (Iowa: The Iowa State University Press,1971), p.13.

幾乎是一同義語。⁵⁵

其次，就「發展」與「成長」(growth)的差異而言，依據學者的分析，「發展」和「成長」是兩個相關但內涵殊異的概念，即發展是指涉基本組織上的變化，而成長則是指在既定結構上產生「功能」或「運作量」的變化。⁵⁶換言之，發展本身是包含有「變遷」和「成長」的意義，而後者卻不一定有強調結構上變遷的問題。美國學者阿佛(Norman T. Uphoff)及艾克門(Warren F. Ilchman)認為，成長和發展兩項概念是有其密切和辯證的關係，譬如所謂「沒有發展的成長」(growth without development)，乃是指產量增加而結構卻沒有改變的狀態。而所謂「沒有成長的發展」(development without growth)，即指只有結構的改變而量卻沒有增加的狀態。⁵⁷由此可以看出發展是涉及「結構性的變遷」，而成長則是強調一種量的現象(a quantitative phenomenon)而已。

復次，就「現代化」(modernization)與「發展」的差異而言，依據學者伯恩斯坦(Henry Bernstein)的說明，「現代化」乃是朝向「現代性」(modernity)條件變遷的過程，具體言之，就是朝向西歐及北美從十七世紀到十九世紀，其已經發展的社會經濟及政治體制變遷的過程。⁵⁸所以，在某些學者的界定

⁵⁵ Dudley Seers, "The Meaning of Development" in David Lehmann (ed.), *Development Theory: Four Critical Studies* (Frank Cass and Company Limited), 1979, p. 10.

⁵⁶ 江炳倫，《政治學論叢續編》(臺北：華新文化事業公司，1976年)，頁37。

⁵⁷ Norman T. Uphoff and Warren F. Ilchman, (eds.) *The Political Economy of Development: Theoretical and Empirical Contribution* (University of California Press), 1972, pp. 87-92.

⁵⁸ Henry Bernstein, "Sociology of Underdevelopment VS. Sociology of Development?" in David Lehmann, (ed.) *Development Theory: Four Critical Studies* (Frank Cass and Company Ltd. 1979), pp. 78-79.

中，「現代化」無非是一種趨向以西方為中心模式(Western-Centered Model)的過程。但依據另一些學者的分析，卻認為「現代化」過程，具有下列九項特質：一、現代化是一革命性的過程；二、現代化是一複雜的過程；三、現代化是一有系統的過程；四、現代化是一全球性的過程；五、現代化是一長期性的過程；六、現代化是一有階段性的過程；七、現代化是一同質性的過程；八、現代化是一不可逆轉的過程；九、現代化是一進步的過程。⁵⁹由以上這些概念的界定，假如排除具有特定現代化意涵的內容而言，現代化與發展的意義極為相似，都是一種既「模糊」而又有「目的性」的概念。但從許多第三世界誤解「現代化」就是「西化」或「歐化」的經驗來分析，現代化和發展一樣，均隱含若人類某種特殊的希望與潛能，而且相當強調人類在自覺理性中實踐的過程。⁶⁰現代化理論經過多年的演變和發展，若從變遷的觀點，「現代化」應視為是一個傳統社會在追求富強和進步中，所經歷的一種政治與社會變遷之「過程」。⁶¹故簡言之，現代化乃是實踐理性選擇的過程，而發展亦有相同的性質。

總結以上的分析，吾人可以瞭解，「發展」與「現代化」意義較為接近，但卻有別於「變遷」與「成長」的概念，故「發展」乃是一種在價值上進行

⁵⁹ Samuel P. Huntington, "The Change to Change: Modernization, Development and Politics", *Comparative Politics*, Vol. 3, No.3.1971, pp. 288-290.

⁶⁰ 彭堅汶，《孫中山三民主義建國與政治發展理論之研究》(臺北：時英出版社，1987年)，頁16。

⁶¹ 葛永光，〈民主化與臺灣的政治發展〉，葛永光主編，《現代化的困境與調適：中華民國轉型期的經驗》(臺北：幼獅文化事業公司，1992年)，頁1。

結構性變遷的過程。

貳、眾說紛紜的定義

學者對於政治發展的定義每隨其取材標準與角度不同，而大異其趣。

為了便於說明，本文列舉各家對政治發展概念的定義如下：

一、傑克森(Robert J. Jackson) 與史坦恩 (Michael B. Stein)的界定：

傑克森和史坦恩認為，政治發展一詞，可以廣義地界定為政治制度本質的有機體發生變遷之過程，它包括三個涵義：

(一)指政體發生結構分化與角色專化的過程。

(二)指政治生活的形式從一個階段轉變到下一個階段的持續過程。

(三)政治發展不是明顯固定的社會和政治組織的模式，而是一個流動和開放目標(open-ended)的東西，政治制度也是達成社會目標的工具。

換言之，政治發展是統治者用以使政治制度達到非政治目的的策略。⁶²

二、畢爾 (Samuel H. Beer) 的界定：

畢爾認為：「發展概念最重要的是，指在歷史過程中的一種方向或趨勢的觀念，該種方向的變遷，其過程是有階段的。就因果關係來說，每個階段是由前一個階段產生的。每個接續的階段共組成一個趨勢，形成政體在歷史過程中的特殊模式。」⁶³

⁶² Robert J. Jackson and Michael B. Stein, "The Issue of Political Development", in Robert J. Jackson and Michael B. Stein (eds.), *Issues in Comparative Politics* (New York: St. Martins Press.,1971), pp. 19-38.

⁶³ Samuel H. Beer, *Modern Political Development* (Random House, Inc.,1974), p. 59.

三、杭廷頓(Samuel P. Huntington)的界定:

杭廷頓從靜態的政治制度化和動態的政治參與二個層面來解釋政治的穩定性一個發展的政治體系，其政治制度化與政治參與的程度必高，且能達到平衡狀態；反之，未發展的政治體系，其政治制度化與政治參與程度必低，結果必導致政治衰退。⁶⁴

四、柯爾曼(James S. Coleman)的界定:

柯爾曼認為：「可以從歷史、類型學和演化三個方面來觀察政治發展的過程。從歷史觀點來看，政治發展指十六世紀首度發生於西歐的社會和經濟現代化的變遷，及政治文化和結構同時發生的整體變遷，後隨歷史演進，這種變遷不平均亦不能完整地傳播到全世界。從類型學觀點看，政治發展是一種從假定的現代前期的「傳統」政體轉變到後傳統期的「現代」(或發展)政體運動。此種兩極化類型，可以用具體的(歷史或當代)政體之特點，或用理想類型(idea-type)分析建構的方法，來說明其特性。從演化觀點來看，政治發展的過程是在增進政治人創發的能力，使新結構及文化趨於制度化，以應付或解決問題，吸收和適應繼續的變遷，有目的地或積極地完成新的社會目標。」⁶⁵又說：「政治發展過程的概念是結構分化，平等的無上命令(imperatives)，政治系統的整合、適應和反應能力等三種過程之間

⁶⁴ Samuel P. Huntington 著，聶振雄、張岱云、石浮、寧安生譯，《動變社會的政治秩序》(Political Order in Changing Society) (臺北：時報文化公司，1985)，頁 405-406。

⁶⁵ James S. Coleman, "The Development Syndrome: Differentiation Equality-Capacity", in Leonard Binder, et al., (eds.), *Crises and Sequences in Political Development* (Princeton: Princeton University Press, 1971), pp. 73-100.

的持續互動關係。這三種因素的互動關係構成『發展症候群』(development syndrome)。」⁶⁶

五、艾爾蒙(Gabriel A. Almond) 的界定:

阿爾蒙認為:「政治發展的程度涵蓋三個相關的變項:即角色分化、次級體系自主性和文化的世俗化。」⁶⁷

六、尼托(JP.Nettl) 的界定:

尼托認為發展概念已成為全球努力的目標，各國因自覺國際體系內不平等，遂有發展之要求。他認為政治發展應包含四種涵義:(一)政治發展是一組確定的優先順序，一個過程，以及把國家分成已發展和低度發展的觀念。(二)政治發展是一組使發展成為需要的價值，而非因命令的關係，才需要發展。(三)已發展社會和低度發展社會兩個概念範疇之間，有密切的連結關係。(四)在分析家和參與者的觀念中，應承認發展有階段次序。至於發展之優先順序，有些分析家主張以經濟為主，有些則主張以社會政治為主。⁶⁸

七、亞伯特(David E. Apter) 的界定:

亞伯特認為:「在一般的分析裡，發展是屬於發生學的名詞，它包括各種類型的成長，如經濟(產量增加)、分化(由功能專業化所產生)、社會整合

⁶⁶ James S. Coleman, "The Development Syndrome: Differentiation Equality-Capacity", in Leonard Binder, et al., (eds.) *Crises and Sequences in Political Development* (Princeton: Princeton University Press, 1971), p.74.

⁶⁷ G. A. Almond and G. B. Powell, *Comparative Politics: A Development Approach* (Boston: Little Brown and Company, Inc., 1966), pp. 21-25.

⁶⁸ J. P. Nettl, "Strategies in the Study of Political Development," in Colin Leys (eds.) *Politics and Change in Developing Countries. Studies in the Theory and Practice of Development* (Cambridge: Cambridge University Press, 1969), pp.13-34.

等越趨於複雜的模式(形成統一的團體)。在此關係上，發展有不同的指標:如個人所得或國民總生產量增加，公務員人數增加，專業角色擴張(如財政、科技等角色)。」⁶⁹

八、尼得勒(Martin C.Needler) 的界定:

尼得勒認為:「假如政治發展有兩個面向，一是維持憲政完整，一是參與之程度，則一個國家的政治發展程度，在原則上可由憲政和參與共同所得的單一分數來代表。那麼，政治發展的分數，將是憲政分數和參與分數之間的中項(middle term)。」⁷⁰

九、杜德(C.H.Dodd) 的界定:

杜德認為政治發展包含下列觀念:

(一)政治變遷有一定的目標，如美國的自由民主制，蘇聯的社會主義制，或伊斯蘭國家。

(二)政治領域的一般變遷過程，與社會和其他領域有密切關係，這種變遷關係包括政府權力的擴張和集中、政治功能和結構的分殊化和專業化(繼之以整合);政治參與率提高，人民對政治系統的認同感增強。

(三)政治系統增強解決發展及其他問題之能力;能創新政策:建立新的結構或改革舊結構，並能提高執行能力。

⁶⁹ David E. Apter, "Political System and Developmental Change," in Robert T. Holt and John E. Turnes (eds.), *The Methodology of Comparative Research* (New York: New York Free Press, 1970), p.157.

⁷⁰ Martin C. Needler, *Political Development in Latin American*, (New York: Random House, 1968), p. 88.

(四)學習更好的執行政治功能及建立政治結構的能力。⁷¹

十、戴爾蒙(Alfred Diamant) 的界定:

戴爾蒙認為:「就一般形式而言,政治發展是一種過程,藉此過程,政治系統獲得能力,成功地和持續地維持新型目標和要求,並建立新型的組織。」⁷²

十一、白魯恂(Lucian W. Pye)的界定:

白魯恂認為:「政治發展包括三種要素:第一、人口發生變化,從臣屬地位變到對社會有貢獻的公民。隨之而來的是大眾參與的擴張,對平等原則逐漸增加敏感性,及對普遍法律的接受。第二、政治系統之能力增強,政令貫徹深入地方層級,控制人民之間的爭端,應付及滿足人民之需求。第三、政體組織結構之分化,功能愈趨專業化,及各種制度和組織間的整合。」⁷³

白魯恂亦曾把各家對政治發展的定義歸納出下列十個:⁷⁴

(一)政治發展是經濟發展的政治先決條件。

(二)政治發展是以工業社會下的政治為其模範。

(三)政治發展是政治現代化。

(四)政治發展是一種民族國家的運作。

⁷¹ C. H. Dodd, *Political Development* (New York: The Macmillan Press, 1972), p.15.

⁷² Alfred Diamant, "The Nature of Political Development", in J. L. Finkle and R. W. Gable (eds.), *political development and Social Change* (New York: John Wiley, 1972), pp. 91-96.

⁷³ Lucian W. Pye, "Introduction: Political Culture and Political Development," in Lucian W. Pye and Sidney Verba (eds.), *Political Culture and Political Development* (Princeton: Princeton University Press, 1965), p.13.

⁷⁴ Lucian W. Pye, *Aspects of Political Development* (Boston: Little Brown and Company, Inc. 1966), pp.33-34.

(五)政治發展是行政和法制之發展。

(六)政治發展是大眾動員和參與。

(七)政治發展是民主政治之建立。

(八)政治發展是穩定具有秩序的變遷。

(九)政治發展是動員和權力。

(十)政治發展是社會變遷多面向過程中的其中一個面向。

參、政治發展的涵蓋性意涵

國內研究政治發展的先驅者江炳倫教授曾嘗試著將政治發展歸納出三大類來討論：⁷⁵

一、挾帶價值觀念的定義：

政治的最崇高價值，非民主莫屬，它多少包含下列幾項：人民在法律前平等、有參與政權的機會、政府制度和措施合乎憲法、當政者應對人民負責、由民意決定政權的獲得和交替。質言之，政治發展乃是指以接近英美政治楷模的距離做為衡量的準繩。

二、以功能的遞增看發展：

每種體系為維護生存不可或缺的功能，依帕森斯(T.Parsons)的分析，社會各體系皆須具備四項功能，即模式維持(pattern maintenance)、適應(adaptation)、整合(integration)與實現目的(goals attainment)。政治體系為一

⁷⁵ 江炳倫，《政治發展的理論》(臺北：臺灣商務印書館，1985年)，頁13-24。

龐大的社會體系，自必具備上述四項基本功能。

三、從結構的變化求定義：

結構的變項(variable) 甚多，如構成份子數目的多寡、組織規程的繁簡程度、內部權力分配的情形、支持它的價值的深淺程度，在時間上歷史的久暫等等，都可以拿來當比較研究的對象。

總括上述中外學者對政治發展概念的看法，可知「政治發展」乃指：一個政治體系在歷史的演變過程中，人民已逐漸擺脫傳統和意識形態的文化桎梏，走向參與型的世俗化政治文化，各層級的組織結構在結構分殊化與功能專業化方面能均衡發展，政治體系在輸入及輸出的能力日趨增強，經濟持續發展，社會趨於平等，使其發展過程，形成一種穩定而有秩序的連續變遷。然而，不可諱言者，從「政治發展」在概念上的不同意義和內涵，我們可以很清楚地看出，它乃是一個有待精確加以界定的概念。這是因為政治發展這個名詞本身具有積極的意涵，因此，學者將他們認為重要或可欲之事物都稱之為政治發展，所以才會形成眾說紛紜，莫衷一是的現象。本文的目的在綜合各家說法，提出一個合理可行且具涵蓋性意涵的政治發展定義，俾利探討我國二次政黨輪替後的政治現象，並檢視政治發展的實際情況。

第三節 本文相關概念論述

壹、理論變數

政治發展的程度，基本上涵蓋三個相關的變數，即角色分化、次級體系

自治性、和文化的世俗化。這三個變數，常有一起變動的趨勢。倘若某個政治體系內發展出一個新的次級體系，其政治文化往往也會顯得更為理性化些。不過，這個相關性只表示一種趨勢，決不是必然的或絲毫不變的。譬如說，如果一個政府辦理選舉，國內成年人或其中一部份，在某種意義上當然成為「選民」，但事實上，在許多地區，選民並未依據自己的理性去投票，卻完全受其酋長、村長或地主的頤使。這個結構變化與文化變化之間的差距，乃是前面所說的「未動員體系」(premobilized systems)的主要特徵之一。它們固然引進了現代政治體系一些形式上的角色，但對這些角色的主觀指向，卻依然沒有脫離傳統的蕃籬。

同樣地，結構分化—發展新角色和次級體系—常可促進次級體系的自治性，但這項相關性，也不是必然而絲毫不變的。當然，如果沒有角色分化，根本談不到次級體系的自治性，而在一批新的角色建立之後，必然產生或大或小的壓力，以促使這些角色可以獨立行動。⁷⁶但我們亦知，某些相當分化和世俗化的政治體系，如現代集權國家，卻可以使用莫大的組織力量，把次級體系的自治性壓抑至最低的程度。

艾爾蒙曾將政治體系的結構分化與次級體系自治性的程度，用圖表來加以比較：⁷⁷

⁷⁶ 江炳倫，《政治發展的理論》(臺北：臺灣商務印書館，1985年)，頁26。

⁷⁷ Milbrath & Goel 著，黃紀等譯，《政治學名著精選》(臺北：唐山出版社，1986年)，頁492。

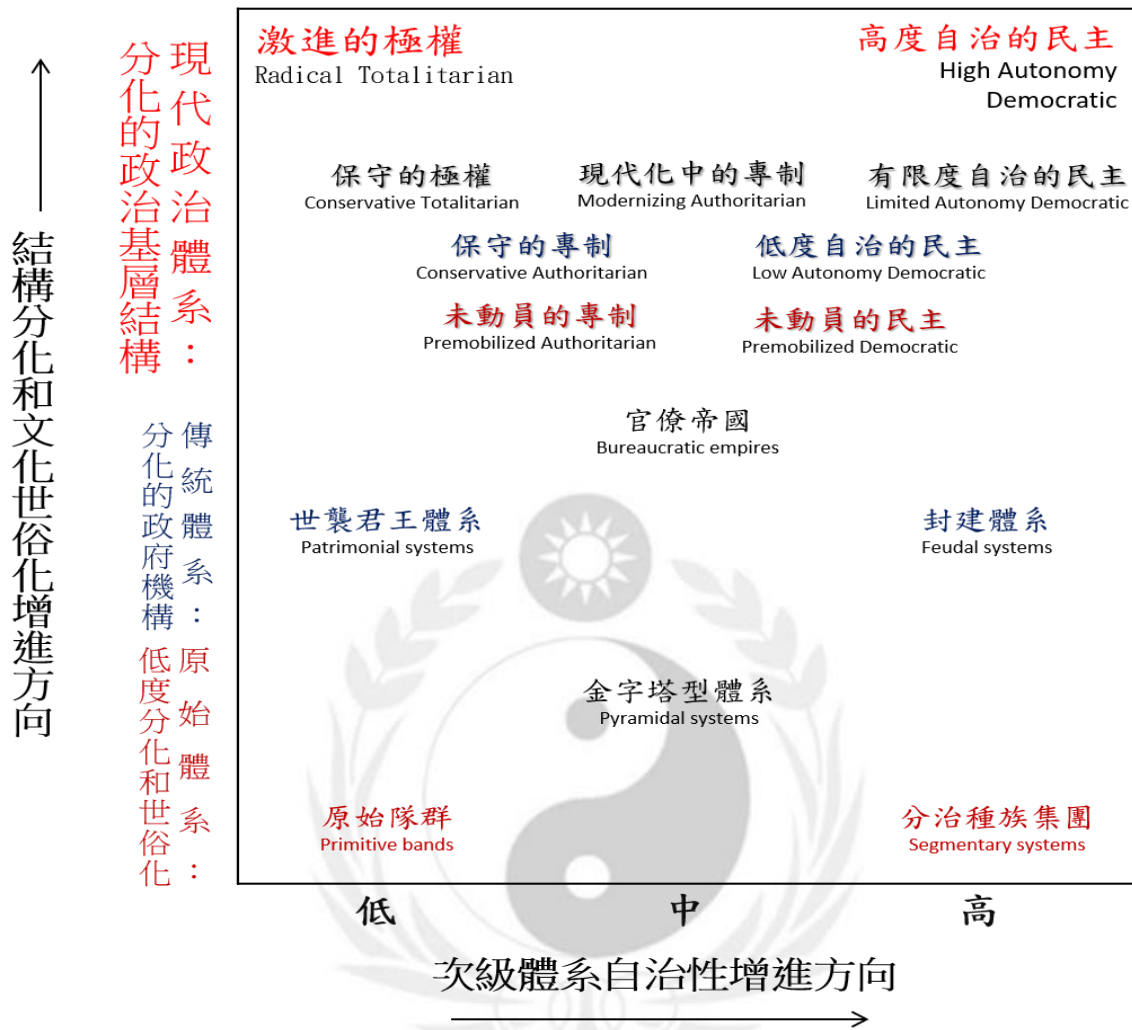


圖 3 政治體系的次級體系自治性、結構分化及文化世俗化的關係

資料來源：本表錄自 Almond and Powell, *Comparative Politics*, p.308.

縱座標表示結構分化和文化世俗化；橫座標表示次級體系的自治性。為簡明起見，將結構分化和文化世俗化放在同一座標上。事實上，如前所述，這兩個變項雖然彼此相關，並不是不能獨立地變動的。此外，在解釋此圖表時，我們尚須注意兩點。第一，在尚未分化的次級體系階段，所謂次級體系的自治性，其意義與現代體系並不完全相同。在金字塔型體系與分治的統治集團，次級單位並不是隸屬於一個比較大且統一的整體的專門化部份，而是

甚近似獨立的政治體系。同樣地，封建體系雖然具有程度較高的分化和世俗化，各構成部份大多是處於半獨立的地位，其所享有的地方自治權，也不是現代政治體系所能相比擬的。

其次，在現代民主政治體系，次級體系的自治性常隨著結構分化和文化世俗化的增進而提高，但就專制體系而言，這個關係卻成反比。⁷⁸從這點來看，結構分化的增進，似乎在逼著體系與其次級體系的關係方面，必須做愈來愈明確的選擇，究竟是要走民主的路線呢？還是要走專制的路線？

從各類型現代政治體系的比較研究中，我們發現體系的能力與運作狀況，與上述三個中心變項有極為密切的關係。簡單地說，我們用分化、自治性和世俗化三個概念，來界定政治發展的程度，並希望以此來描述、解釋和預測政治現象。無疑地，這是一項艱鉅而帶冒險性的工作。但基於下面兩點理由，對這個問題又不能置之不理。首先，在道義上我們應當關心當前國內政治發展與變遷問題，我國的民主政治和人民福祉，其前途是光明的抑是晦暗的，值得探究。站在公民與研究政治發展的立場，自政府二次政黨輪替以來所發生的種種政治亂象(陣痛)，實在不容許我們袖手旁觀，而如何謀求解決之道，使得民主政治的鞏固澈底成功，乃是未來重大的挑戰。事實上，這也是對所有社會科學家的挑戰，即如何運用適當的理論去陳述、解釋和預測社會生活的事務，進而以理性的方式去解決問題。

⁷⁸ 江炳倫，《政治發展的理論》(臺北：臺灣商務印書館，1985年)，頁26。

其次，我們相信，一個學術理論是否能夠成立，全憑它是否具備理論上的預測能力。我們採用政治發展的概念，也是因為它除了陳述和解釋之外，還可以幫助我們做預測的工作。同樣地，政治體系的徵象雖然極其繁多，倘若我們知道其中某些最重要的變項，以及它們所包含的限度和潛能，便可對變遷下的政治社會做強而有力的推測。

我們將政治發展諸多的定義加以審視從而抽離出一些特性來，並參酌政治發展理論的相關變項，不但可以將理論與實際透過陳述、解釋與預測加以檢視，並可以幫助我們在思考政治發展的相關問題時能有更廣泛、更基本的認識。以下是綜合政治發展定義與理論變項後，提出值得探討的三個論題：

(一)第一個廣泛被接受的特性就是普遍「平等」的精神或態度。大致而論，政治發展是和大眾參與及大眾投入有關，參與可能是民主的，也可能是集權下的動員，但問題的重點在於要有活躍的公民，而且最低限度必須要有一套公共規範；平等是指法律的普遍性，適因時絕不因人而異，亦即不論貧富、強弱都必須受制於法律；最後，平等是以成就與表現來作為公職甄補的標準而與傳統社會不同，它是假定在與開發社會裡要成功謀得公職，必須以實在的成就與本事擊敗競爭對手。

(二)第二個共通的主題是「分化」(differentiation)與「專業化」(specialization)。⁷⁹在分析制度與結構時，這種共同性更為明顯，這方面的發

⁷⁹ 江炳倫，〈我國政黨政治的現況與未來〉，《中國論壇》，第 247 期，1986 年，頁 14。

展首先指的就是結構的分化與專業化。每一個機關與部門應該有其專屬的功能，而分化之後，體系內會增加不同政治角色的專業功能。最後，分化同時也要把複雜的結構與程式加以分割和隔離。亦即是說，分化並非把政治體系各部份加以分割和隔離，而是在整合的最終意識下能各有專司。

(三)第三個主題就是政治體系的「能力」，它包含政治體系輸出(output)的能力，以及影響社會其他方面或影響經濟的能力。更明確地，能力與所有政治及政府表現的重要性、範疇以及情事息息相關；能力也是指公共政策上的效率與效能；能力也和行政上的理性及政策的世俗取向有關。

貳、環境因素

所有的政治活動可視為一個政治體系，伊斯頓亦對環境因素在體系中的重要性有如下的說明：「政治體系，經由環境的輸入，有時會產生壓力(stress)而引起體系內部結構的調整，以求自身的生存。政治體系必須有應付來自內外環境動亂的能力，以及應付體系的穩定或變遷」。⁸⁰環境因素既然深深影響政治的穩定，所以政治穩定不但是政治體系持續發展的前提要求，更是開發中國家政治發展的目標。根據杭廷頓的分析，分別論述如下：

(一)政治體系的內外環境因素:政治體系是屬於更廣大世界體系中的一部份，

由於其本身的開放性，外在的環境變化與體系間的互動作用，很容易影

⁸⁰ David Easton, *A System Analysis of Political Life* (New York: John Wiley, 1965), p. 18.

響政治體系本身的運作。杭廷頓曾就外環境對政治發展的影響所表現出來的型態，歸納出以下四種：⁸¹

- 1.由於個人或團體從其他政治體系中，擷取觀念、模式、技藝、資源和制度，透過自然而平和，且代價不大的方式與途徑，逐漸產生依賴的現象。
- 2.其他的政治體系透過政治、軍事、經濟或文化的手段，進行干預的行為，以直接或間接的影響政治發展。
- 3.經由其他政治體系建立政府，形成殖民統治。
- 4.政治體系採取行動與對抗外國干預或統治的威脅。

一個政治體系受到外環境的影響層面包括政治、經濟、軍事、文化等，國際間因受到外國的壓迫、侵略、征服、或干涉，均可能引起本國政治體系的改變，如第二次世界大戰後日本、西德所實施的「民主化」運動，1956年的匈牙利、1965年的捷克、1979年的阿富汗等國家之社會主義化，均屬顯例。

(二)政治體系的內環境因素：內環境是指國內自然狀況、文化、經濟、社會、宗教、人口等狀況。⁸²導致一個國家政治發展的內環境因素很多，其中影響發展最鉅者，首推社經結構與政治文化。

⁸¹ Samuel P. Huntington, "Political Development," in Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby, eds., *Handbook of Political Science. Vol.3: Macropolitical Theory* (Reading: Addison-Wesley Publishing Company, 1975), p.13.

⁸² 華力進，《政治學》(臺北：經世書局，1989年)，頁145。

政治體系欲發展為民主體制，是不能忽視其社會經濟條件，即民主政治與經濟發展存在某種關連性。雖然部分學者對經濟狀況與政治狀況之間存有簡單不變的相關性提出質疑，甚至指出快速的經濟發展常招來政治的不穩定。⁸³但大多教學者對政治發展與經濟發展之間的相關性，是持肯定態度的。

內環境因素除經濟、社會條件外，另值得關注者，就是政治文化(political culture) 政治文化的概念被具體提出，以艾爾蒙(G. A. Almond) 於 1956 年在美國《政治學季刊》發表〈比較政治體系〉一文為代表，他認為政治文化是對政治行為和政治評價的「主觀取向」(subjective orientation)，它是一般文化的一部份，但比前者更與政治行為有關，它隱而不露，深擊在人們心腑，影響他們的政治行為。⁸⁴

整體來說，政治文化與政治發展之間有著密切關係，政治文化乃是在探討個人與政治體系之間的互動，它從個人的知識、情感、態度和價值觀念等角度，去解釋政治體系的穩定與變遷關係。質言之，政治文化在政治發展的內環境因素中，為極具影響和價值的一環。

參、政治發展的策略—制度化

依據學者雪利爾(Kenneth S. Sherrill)和瓦格勒(David J. Vogler)的界定，

⁸³ 江炳倫，〈我國政黨政治的現況與未來〉，《中國論壇》，第 247 期，1986 年，頁 14-15。

⁸⁴ Lucian. W. Pye, *Aspects of Political Development* (Boston: Little Brown and company, Inc, 1966, p. 148.

「策略」(strategy)乃是以長程的計畫去獲取目標。⁸⁵另一位學者拉斯威爾(Harold D. Lasswell)則解釋「策略」乃是為了影響結果而去有效掌握某些價值資產的意思，即假如要達到"x"的目的而去完成"y"的工作。⁸⁶由此可見，所謂「策略」乃是為了達到既定的「目標」而去做種種「風險」較低而「效率」最高的「設計」。因此就國家發展的制度建立而言，由於其所要達到的目標相當複雜，而實行的困難度也各有不同，自然就必須考慮到策略的問題。

第三世界國家在追求如同西方工業化國家般的發展過程中，往往不從策略的角度來移轉西方的制度或是建立漸進的發展策略(Incremental Development Strategy)，因此縱使有任何理想的制度，亦很難在最短時間內產生立竿見影的功效。譬如以民主制度的建立而言，若不認真客觀地分析人民政治參與的品質而冒然移轉西方較具競爭性的政治體制，則該地區必然很容易分裂成許多敵對的團體，甚至亦可能出現政變或導致內戰，使得該項制度只是空有其表而已。⁸⁷故學者羅文道(Richard Lowenthal)在研究中指出，第三世界由於制度轉移與人民行為能力的成長不易順利的配合，致使該地區每增加一些自由的幅度、就必須付出許多減緩發展的代價。

因此，吾人若肯定「政治安定」和社會「有秩序的變遷」是制度生存的

⁸⁵ Kenneth S. Sherrill and David J. Vogler, *Power, Policy and Participation* (New York: Harper & Row, Publishers, 1982), p. 371.

⁸⁶ Harold Lasswell, *Politics: Who Gets, What, When, How* (The World Publishing Company, 1958), p. 204.

⁸⁷ Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Heaven Mass: Yale University Press, 1971), p. 105.

必要條件，則民主制度的設計，就必須從「策略」的考慮來逐步完成。杭廷頓在其經驗的研究中認為，人類可以在沒有自由的情況下過秩序的生活，但卻無法在沒有秩序的情況下去擁有自由。甚至更具體指出「政治不安定」是與「政治參與」成正比而與「政治制度化」成反比，即「政治參與」假如愈快速的擴張，而「政治制度化」的程度偏低，則政治愈不安定。⁸⁸由此可見，民主制度的建立，仍然必須考慮人民是否能確實遵守競爭性的制度規範，假如答案是否定的，則即使有了民主的制度，其運作功能仍然也是被否定的。故策略性的考慮對民主制度這個理想目標的建立是有其必要性的。

1978年，艾爾蒙與鮑威爾在「比較政治」一書中曾專章討論第三世界的「發展策略」(development strategies)，他們視發展為一政治經濟之過程，強調政治體系的產生乃是為了要利用政治經濟的策略來解決緊張和衝突。他們將此策略分為四個項目：第一、政府的能力，包括制定和執行政策的能力，以及維持公共秩序和合法性的能力。第二、政治參與，包括形成政治結構來動員和匯集民眾的需求，以形成公共政策。第三、經濟成長。第四、經濟成長利益的平等分配。艾爾蒙與鮑威爾用此四項目來評估不同的發展策略，第一種是民主的人民參與型(Democratic populist pattern)；第二種是威權—專家政治—平等主義型(Authoritarian-technocratic-equalitarian pattern)；第三種是威權—專家政治—動員型(Authoritarian-technocratic-mobilization

⁸⁸ Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Society* (Yale University Press, 1969,) p.55.

pattern);第四種是新傳統型(Neo-traditional pattern)；他們認為這四種發展的策略，在政府能力、參與、成長和分配等四個項目上的能力，都有不同(參見表 1)。⁸⁹

表 1 發展策略之比較

政治經濟的發展面	發展策略				
	民主的人民參與型	權威—專家政治型	權威—專家政治—平等主義型	權威—專家政治—動員型	新傳統型
政府能力	低	中—高	中—高	高	低
參與	中	低	低	高(?)	低
成長	中—高	中—高	中—高	高	低
分配	中	低	中—高	高	低

資料來源：本表錄自：Almond, G. A. and Powell, G. B., Jr., *Comparative Politics*, 1978.

National Defense University

艾爾蒙和鮑威爾認為中國國民黨在政府遷台以後所採取的發展策略，是屬於「威權—專家政治—動員型」。這種策略除了強調秩序的維持、經濟的成長和財富的平等分配外，尚重視政府能力及平等參與的發展。同時，由於人民是被動員來執行由黨的精英份子所制定的政策，因此，這種策略下的

⁸⁹ G. A. Almond and G. B. Powell, *Comparative Politics: System, Process and Policy* (Boston: Little Brown, 1978), p. 308.

參與是動員式的或結構化的參與(mobilized or structured participation)通常採取這種策略的國家都具有一個強有力的大黨。他們並指出，一黨獨大的政黨體制可能是對正在開發的第三世界追求經濟現代化的、較佳的政治策略。⁹⁰而杭廷頓在「現代社會中的威權政治」(Authoritarian Political in Modern Society)及「政治發展及其衰敗」(Political Development and Political Decay)的等書，都認為多黨政治及無黨制是最具不穩定性質的。他指出：「事實上，多數的現代化過程中的社會，只要建立一個強而有力的政黨，必將受用不盡。在現代化過程中的政治體系，政黨的制度化通常與其政黨的競爭性成反比例。⁹¹他的理論是以「政治安定」為政治體系的重要價值，並不重視規範政治學中，以民主的建立為終極價值的考慮。在他的觀點中，一個開發中國家的政治現代化必須使政治動員和「制度化」相配合。他說：「在傳統政治瓦解、脆弱、或已不存在的地區……強而有力的政黨組織，乃是唯一可取之道；否則將淪為腐敗的社會，導致極大的不安定。所以，政黨不再是次要的組織，而是政權合法性與權威性的根源。」⁹²回顧我國政治發展的經驗，似乎證明了上述學者們的看法。

中華民國政府遷台後的幾十年中，確實提供了開發中國家經濟建設的

⁹⁰ G. A. Almond and G. B. Powell, *Comparative Politics: System, Process and Policy* (Boston: Little Brown, 1978), p. 308.

⁹¹ Samuel P. Huntington and C. H. Moore, (eds.,) *Authoritarian Politics in Modern Society* (New York: Basic Books, 1970), p. 124.

⁹² Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Society* (Yale University Press, 1969), pp. 15.

經驗借鏡，也因為高速的經濟發展，及其相互運作產生的社會流動、教育普及、大傳媒介的深入民間各層面的變遷現象，使得我國在現代化的成績舉世矚目。然而，隨著政治的民主轉型、高度經濟發展和社會流動，導致社會趨向多元化、自主性團體增加、政治參與擴大，這種現代化的後果「回饋」到政治體系，增加了政治體系的「需求壓力」(demands stress)。因此，原有的政治制度若不作相應調整，或原本就缺乏的制度不能配合建立，政治體系就會產生不穩定的現象。例如，馬英九執政時期的太陽花運動及政治衝突事件，主要的原因就是在處理政治發展端及法律程式缺乏制度化所致，甚至是政府在面對科技發展上的應對及國際與社會環境等問題上，都應適時調整作為。這也就是意謂著政治發展策略必須隨著政治的變遷有所調整，方可使政治發展不致失去可資遵循的方向。本文將針對二次政黨輪替後，政治體系在政治發展策略的運用和調整及未來發展提出分析性的探討。

肆、政治發展的目標—憲政民主

開發中國家的政治發展，首重政治組織與政治過程的制度化。一般而言，透過一套完整的憲政體制，可將民主的精神內涵化到每一個國民的價值體系中。⁹³

「憲政」與「民主」是一體的兩面，在一個「民主」卻無「憲政」規範

⁹³ 李炳南，《憲政改革與國民大會》(臺北:月旦出版社，1991年)，頁231。

的政治體系中，其「民主」因無明確對國家體制、政府組織的設計，且無保障人民權利義務的規範，民主極可能發展成為獨裁或暴民政治。只有建立在憲政制度之後，民主政治才能依循理性和諧的常軌運作發展。

我們研究憲政與民主的關係，當知憲政與民主的合流是逐漸發展而來的。西方自從蘇格拉底、柏拉圖等思想家反對民主政治以來，尤其蘇格拉底遭到雅典人民法院判處死刑，一般認為真正的原因便是由於他質疑批判當時的民主政治。所以直到十八世紀，「民主」這一名詞在西方還是受到排斥的。⁹⁴當時序進入十九世紀後，「民主」已是政治中的當然價值，其權威猶如「上帝」。因此，人人都要說自己與「上帝」同在。甚至納粹與法西斯也要自稱是更高更資深的民主。但不論就理論與實際，近代民主政治都是由憲政發展而來。⁹⁵不過由於西方在古代就有實際的民主政治，因此近代憲政思想的內容都有相當程度的民主成份。但在十九世紀以前，思想家們都不認為他們所倡導的是民主政治，只是共和或法治，也就是憲政。⁹⁶

一、理論

就理論而言，憲政乃是政府受更高法律的規範，也就是法治。近代(十七世紀)特別強調憲政的思想家似應首推英國的哈林頓(James Harrington)，他為英國設計了一部周詳的憲法，即「大洋國」，並且相當程度地影響了美

⁹⁴ Earnest Barker, *Greek Political Theory* (New York: Barnes and Nobles, 1960), pp. 107-113.

⁹⁵ 浦薛鳳，〈現代西洋政治思潮〉(臺北:正中書局，1963年)，頁146-147。

⁹⁶ 朱堅章，〈民權主義與憲政〉《海峽兩岸中山先生思想學術研討會輯要》(臺北:財團法人逸仙文教基金會出版，1995年)，頁123。

國憲法中如選舉、任期、投票方法等之設計。哈林頓強調，國家的基礎必須建立在憲法之上。古代若干國家所以健全，基於他們都是「法律統治而非人的統治(Empire of laws and not of men)」。雖然他認為法律應由立法家制定，並且相信自然貴族，但他所設計的憲政體制中，有經由選舉產生的上下兩院，以今日的觀點，當然具有相當程度的民主。但哈林頓所認識到的只是共和憲政而已。

即使是被稱為近代民主理論的奠基者洛克(John Locke)，他認為國家的建立必須經由社會中每一份子的同意。而人之所以能自主並訂立契約(制定憲法)，乃因人人具有依法自主的能力，凡不具備或喪失了依法自主能力者，則只有被治。而國家建立之後，政府中的最高權力是代表人民的立法權，但洛克在「政府論」中一再強調立法權的限制，最主要的限制當然是更高的法律—契約(憲法)的限制。因為他認為「凡非法治即是專制」(Whenever law ends, tyranny begins)。⁹⁷所以我們即使說他所建構的政體是民主的，而當前一般概念中的民主政治，其理論基礎也的確淵源於洛克。但事實上洛克本人根本沒有想到以「民主」為目標，他的理論顯然是為憲政理論，然卻導引了後來的民主政治。

孟德斯鳩(Montesquieu)的分權制衡理念，是近代憲政思想的重要淵源

⁹⁷ Peter Laslette, *Two Treatise of Government, a critical edition, with an introduction and apparatus critics* (Cambridge: Cambridge University Press), 1963, p.248.

(民主憲法之基礎)，他認為愛自由是人的本性，在專制政體下，固然沒有自由，但民主與貴族政體本質上也不是自由的，理由是經驗告訴我們，有權者必濫權。一人掌權時會濫權，少數掌權會濫權，多數有權時同樣會濫權，因此權力必須以權力來制衡。由此可見孟德斯鳩的目的是在設計分權制衡的憲法，以確保人民的自由，而非政治的民主。所以研究孟氏思想的學者甚至認為孟氏的分權學說具有「明確的反民主意涵」，用以牽制民選代表的權力。⁹⁸今天，人們談論民主政治就會想到孟氏的分權制衡學說，其實孟氏所倡的並非民主，而是憲政。只是議會中有一院是民選的，所以有民主的成分而已。

首創主權在民的盧梭(Rousseau)在他的名著「社會契約論」中，認為真正的民主乃是違反自然秩序，根本不存在的理想。他的具體目標是在建構符合公益的憲政。但是盧梭並不相信人民有制定憲法的能力，所以他要訴諸睿智的立法家，藉宗教的力量，使個體完全融入於國家之中，以達主權在民的境界。他自己就曾受邀為柯錫加(Corisca)與波蘭(Poland)草擬憲法，希望人民接受憲法並將自己一切奉獻給國家，為國家而生，為國家而死。由此可見，盧梭的主權在民，實乃憲法規範下的主權在民。假如要稱它為民主，那也是憲政民主。⁹⁹不過，主權在民的觀念，確實對此後的民主思想有深遠的影響。

由上述可知，十九世紀以前的思想家所建構的理想政體，重心都在憲政

⁹⁸ Franz Neumann, *The Spirit of Laws* (New York: Hafner Press), 1975, p.6.

⁹⁹ 朱堅章，〈盧梭政治思想中自由觀念的分析〉《國立政治大學學報》，(臺北:政治大學，1973年)，頁183-205。

—規範理想政府的法制(憲法)，雖然影響了民主政治的發展，但他們自己都不認為他們的建構是「民主」的。到了十九世紀，由於自由主義的影響，西方才開始肯定民主，通常稱之為「代議民主」(representative democracy)。較重要的思想家應該首推英國的功利主義大師邊沁(Jeremy Bentham)，他討論代議民主的著作是《憲法法典》(*The Constitutional Code*)。¹⁰⁰換言之，邊沁用憲法來規範代議民主，更明示了憲政民主的本體。

至於小穆勒(J. S. Mill) 雖然肯定代議民主是理想的最優政體，但依舊反對純粹的民主，也就是最高權力沒有分散的民主，因為他認為這樣的民主是不平衡的政體 (unbalanced government) 。而代議民主的運行，不僅需要好的憲法，並且強調須具有憲政道德 (Constitutional morality) 。然後憲法才得以持續運行。所以基本上還是憲政民主。這也就如同孫中山先生的觀點，要有一部好的憲法來落實民權主義。但「推行憲法的先決問題，在民眾之擁護憲法與否。」¹⁰¹

二、實際

理論上是由憲政發展為民主或憲政民主，實際上更顯示民主源自憲政。我們以近代民主政治的發源地英國為例，今天論民主政治者，常以英國的大憲章(1215年)，權利請願書(1628年)與權利法典(1689年)為民主政治發展的

¹⁰⁰ Edibungh Tact, *The Works of Jeremy Bentham Vol. IX* (New York: Russell & Russell, 1962), pp. 1838-1848.

¹⁰¹ 浦薛鳳，《現代西洋政治思潮》(臺北:正中書局，1963年)，頁287。

里程碑。但導致這些法案通過的人們，根本沒有想到「民主」，他們所翼望的只是藉這些法律來限制政府的權力，以確保人民的權利，這是憲政的概念。吳宗慈在 1924 年的著作《中華民國憲法史》前編序中說：「憲法者，人民權利之保障書也。」正是此意。

就英國而言，早在西元 1100 年，亨利一世就頒佈了〈自由憲章〉(Charter of Liberties)，「大憲章」的主要內容便基於此——「強化國會」(當時為 Great Council)的權力，保障人民的權利，以及尊重司法獨立。

1628 年的〈權利請願書〉，後來稱〈英國自由大憲章〉(Great Charter of Liberties of England)，一方面重申大憲章的基本內涵，同時並確立「國會」(1654 年起已改稱為 Parliament)的特權。

至於 1686 年的權利法典(Bill of Rights)不僅擴張了國會的權力，並且確立了議員言論免責權，以及司法陪審制等。換言之，藉法律使政府權力更受限制而人民權利更獲得保障，尤其是象徵代表民意的國會權力的增加，使憲政的發展導向民主。¹⁰²

英國的國會之所以稱為「象徵代表民意」的國會，是因為英國儘管在 1275 年就制定選舉自由的法律，但一直到十九世紀三〇年代，享有選舉權的成年公民不過百分之三。1832 年的「大改革法案」中，選舉權才擴及中等階級公民，然而到了 1920 年代，英國仍有百分之七十二的成年公民沒有

¹⁰² 浦薛鳳，《現代西洋政治思潮》(臺北:正中書局，1963 年)，頁 288。

選舉權。至於完全平等的選舉權，也就是一人一票、男女平等、每票等值，則要到 1949 年(完全取消複票制)。換言之，形式上具有真正代表民意的議會，要到二十世紀，更何況他還有一個非選舉產生的貴族院，所以，英國所謂數百年來民主政治的發展，實際上是憲政的發展，而導致民主。¹⁰³

在今日人們眼中的美國，同樣是民主政治的標竿，但是美國憲法中並不存在「民主」字樣。不僅如此，美國制憲的代表們還多持反對民主的態度，如為宣傳鼓吹聯邦憲法的價值，所發表的名著「聯邦論」(The Federalist Papers)論文集，其重點之一就是反民主。尤其恐懼議會專制與多數專制。希望總統遠離人民，並有動機與方法來對抗議會與群眾。所以美國憲法特別重視制衡，¹⁰⁴其目標建立在防止專制的憲政共和，而非促進民主。並且當時有選舉權的公民不過百分之四，但是有直接民選的眾議院與間接民選的總統，經長期的發展才有今天被視為標竿之一的美國民主政治，所以依舊是憲政導引民主。

我們從憲政民主的理論與實際，可以看出近代的民主政治都是由憲政發展而來。換言之，民主與憲政的發展不但彼此有關連性，且發展的脚步是同時進行的。由此可知，未來的政治發展，其策略應以「憲政民主」為目標。

總結本章所述，可以得到下列幾點結論：

¹⁰³ 雷飛龍，《英國政治制度論集》(臺北:臺灣商務印書館，1977年)。

¹⁰⁴ 江金太，〈聯邦論研究〉《第二屆美國文學與思想研討會論文集》(臺北:中央研究院美國研究所，1991年)，頁 425-42。

第一，「政治發展」這個概念，至今尚無明確的定義。依據政治發展過程論，可將政治發展界定為一個政治體系在歷史演變的過程中，政治文化漸趨世俗化，其功能漸趨於專化，結構漸趨於分化，組織漸趨制度化，大眾的動員和參與增強，社會愈趨於平等，政治體系的執行能力也隨之加強。制度漸趨於合理化，並能渡過轉變期的危機，使政治體系之發展過程形成一種穩定而有秩序的變遷，而且是一種連續的變遷現象。

第二，「政治文化」、「結構分化」、和「政府能力」是政治發展的理論和過程的核心。本文的目的不在泛論政治發展的涵蓋性意義，而是在透過對這三項彼此關係密切的症候群的連結作用，一方面，作理論性的探討，一方面對現實社會的政治現象，作功能性的檢視，俾能釐清未來政治發展的策略與目標。

第三，政治發展的策略與目標，是研究政治發展的理論與實際所不可忽視的課題。它的目的正如同對政治科學所作的解釋與預測一樣。因此，「制度化」的調整與確立，可說是政治發展的策略，而「憲政民主」的實踐，可說是現階段政治發展的目標。透過策略與目標的探析，期能解決政治發展的難題，以提昇政治發展的程度。

第三章 我國二次政黨輪替後之發展環境

在邁向二十一世紀的最後二十年中，我國啟動了民主轉型，並在 2000 年完成了第一次的政黨輪替，國民黨首次從執政黨轉變成在野黨，政權亦和平地轉移，由民進黨陳水扁開啟了執政新頁，樹立民主轉型的典範，更締造民主政權變遷的新篇章；而在 2008 年總統大選中，國民黨重新奪回執政權，由國民黨的馬英九擊敗民進黨的謝長廷，也讓我國首次完成政黨輪替的民進黨，執政八年後再次交出政權，淪為在野黨。然而，這也達成了另一重要里程碑，這兩次的和平轉移政權即通過衡量民主鞏固程度的「兩次輪替檢定說」(two-turnover test)，同時告別少數政府，進入由國民黨掌握總統府、行政院到立法院，形成多數統治的政府時代。

我國的三次政黨輪替也迅速的在 2016 年再現，民進黨蔡英文重返執政，並在 2020 年以突破 800 萬張選票，成為史上獲得最高票總統，開啟第二任的任期，蔡英文執政期間均能以「國會過半」之態勢施政，代表著行政與立法權力的統一，提高施政效率，卻也代表著在野黨很難在國會中發揮監督內閣和制衡執政黨的力量。

當然，我國二次政黨輪替後在政治發展上的轉變，基本上是受到國內外環境變化的影響，因此與國內外環境的變遷，具有密不可分的關係。首先在國際上，中共與美國建交後，即處心積慮的打壓中華民國的國際生存空間，尤其在習近平接班後，隨著其日漸強大，欲將中華民國在臺灣的政府，矮化

為地方政權，而以其自居於中央政府，使臺灣在國際上失去外交拓展的機會，並進一步遭受到政治孤立。在兩岸關係上，從馬英九到蔡英文任期間，雖都以「維持現狀」為處理兩岸事務的核心原則，但兩者間卻有著相當差異。¹⁰⁵其次，在內環境上，亦因公民政治參與擴張、經濟產業結構變遷、社會多元文化加深、民主意識抬頭與社群網路崛起等因素，而有了急遽的變化。以下，筆者針對二次政黨輪替前後政治轉化的過程予以描述，並進一步探討我國內、外環境的變化情形。

第一節 政治發展環境的變遷

壹、民主化歷程的反思:從國際經驗看臺灣經驗

隨著民主轉型的世界潮流(第三波民主化)，臺灣地區在民主轉型的過程中，「解嚴」是邁向憲政民主的關鍵，亦是登上「民主起飛期」的踏板。因此，臺灣地區戒嚴的解除，實具有其重大的歷史意涵，使政治發展的環境有了巨大的改變。同時，「解嚴」亦代表臺灣地區為追求真正的民主政治，建立理想的民主政體，邁向民主國家的新里程碑。然而，儘管近代民主政治的發展由來甚早，但在很長的一段時間內，真正的民主國家可謂寥寥可數，直

¹⁰⁵ 邵宗海，《蔡英文時代的兩岸關係(2016-2020)》(臺北：五南，2017年)，頁23-24。

到第二次世界大戰後，整個局勢才有了爆炸性的發展。由於英美成為戰勝集團的領袖國家，其所代表的民主政體也成為一時顯學。¹⁰⁶如同聯合國教科文組織在 1951 年的一份報告中所指出的：「在世界歷史上，第一次沒有人再以反民主的面目提出一種主義。對反民主的行為與態度之指責常是針對他人的，而政客及政論家們則不遺餘力地強調他們所擁護之制度及理論中的民主成份。」¹⁰⁷非但多數新成立的亞非國家均建立與其類似的政府體制，即使是共產集團國家也多在國號中冠上「民主」，以示符合潮流。但問題是，由於這些新興國家對「民主政治」本身並沒有太深切的體驗與認知，再加上其環境背景也不一定適合民主發展，因而在實踐的過程中便產生了許多問題，不但賄選、貪汙所在多見，名雖民主而實則獨裁的極端例子也俯拾皆是。

針對這些現象，諸如「政治發展」(political development)或「社會轉型」(social transition)等研究仍方興未艾，而配合轉型發展所產生之階段性名稱也隨之出現，如所謂「自由化」(liberalization)或「民主化」(democratization)等即是。所謂自由化是指旨在保護個人與社會團體，使其免於國家非法違憲侵害的種種的權利，得以發生實際效能的一段歷程。至於民主化則係專指公民權或公民地位恢復與擴張的歷程。換言之，自由化指的是個人與社會團體的權利擴張，使保護他們的種種法律生效；而民主化卻進一步要求全面開放

¹⁰⁶ Stephanie Lawson, "Conceptual Issues in the Comparative Study of Regime Change and Democratization," *Comparative Politics*, Vol.25, No.2, 1993, p.189.

¹⁰⁷ Giovanni Sartori, *The Theory of Democracy Revisited* (N. J. Chatham: Chatham House Publishers, 1987), p.3.

參政管道，甚至包括完全開放的競爭性選舉，其結果很可能就是政權的合法轉移。¹⁰⁸換言之，雖然民主的必要性與正當性仍被認為是政治發展的終極目標，但開發中國家的政治經驗也證明了民主之建立並非是一蹴可幾的。

其次，所謂現代化乃意涵政治體系內權力的重新分配和權力之量的變動¹⁰⁹，但權力之分配是否必然會走向民主卻值得懷疑。事實上，任何政體之存在與維繫都有賴於一套相互配合的特殊時空環境，而唯有瞭解環境因素之轉化，我們才能更確切地掌握政治發展的脈動。

環境因素之轉化既對政治發展影響至鉅，我們反思在民主化的歷程中，將國際經驗與臺灣經驗作一比較，當可一窺究竟。由於受到政治發展理論與現代化理論的影響，早期的民主轉型理論往往將從極權到威權，從威權到民主，從共產到私有的轉型過程，視為單向而不可逆轉的歷程。這實係一種自由主義者「不可救藥的樂觀主義」心態的反映，也是一種進步史觀籠罩下的偏見。事實上，有關拉丁美洲的轉型經驗即充分說明：除了「民主」轉型外，也存在著「威權」轉型。換言之，從民主轉向威權的「逆轉」經驗，是不容忽視的。¹¹⁰如果我們放寬國際的視野，將東歐、前蘇聯、東亞等地的經驗合併觀察，當可歸納出幾種不同的轉型模式：¹¹¹

¹⁰⁸ 周陽山，《民族與民主的當代詮釋》（臺北：正中書局，1993年），頁52-53。

¹⁰⁹ Frederick W. Frey, *The Turkish Elite* (Cambridge Mass.: M. I. T. Press, 1965), p. 406.

¹¹⁰ 周陽山，〈制度化與民主化概念的省思〉，輯入《臺灣民主化—回顧、檢討、展望》（高雄：國立中山大學政治研究所叢書，1996年），頁145-171。

¹¹¹ 周陽山，《民族與民主的當代詮釋》（臺北：正中書局，1993年），頁6-7。

一、從極權轉型為民主政體

包括 1989 年之後的波蘭、捷克、匈牙利、東德等。在上述幾個共黨國家中，由於經濟、社會發展程度較高，而且在二次大戰前多已有議會民主經驗，在 1950、60 年代也曾嘗試自由化改革，因此在 1989 年蘇共控制鬆動、展開民主改革的過程中，無論自由化或私有化的改革步調均較為快速，社會動盪幅度較低，可說是直接從共產極權體制轉變為議會民主與私有經濟。但是在 1994 年之後，波蘭與匈牙利兩國共黨(已改名為「社民黨」或「社會黨»)均已重掌政權，並鼓吹公有化、平均化與社會福利政策。不過前共黨的「回潮」並非共黨「復辟」，而係在失去列寧主義黨國霸權的基礎下，變為議會民主制度下的執政黨。

(一)從共黨極權轉型為民族主義威權政體

包括前蘇聯十餘個共和國中的絕大部份。另外也包括東歐羅馬尼亞、斯洛伐克、阿爾巴尼亞、新南斯拉夫與東亞的越南。這些共黨國家在民主轉型的過程中依然居於主導地位，但為了迎合民主化的潮流，多以民族主義為訴求，轉型而為要求建立「民族—國家」的民族主義政黨。而前共黨領導人(如俄羅斯的葉爾欣、烏克蘭的克拉夫切克、南斯拉夫的馬柯維契、斯洛伐克的維亞爾等)，則多半透過總統直選與民粹主義式的政治動員，在短期內從共黨領袖轉型成為民族主義與民粹主義的政治人物。除此之外，這些國家也多展開自由化的改革，幅度大小則異。但前共黨精英階層，以及公安、特工等

勢力，則依然盤據其位。至於共產主義的意識形態與馬列主義的極權控制，則逐漸淡去。在某一種程度上，中共亦可列入此一類型。只是中共政黨本身，並未經歷民主轉型的衝擊。可是共黨主義意識形態的崩解與市場經濟的抬頭，則已是中國大陸的既成趨勢，極權主義的消退，亦已難以扭轉了。

(二)從威權政體轉型為民主政體

大部份南歐、拉美國家，均屬此類。東亞的南韓，亦係一例。一般認為，臺灣的中華民國，在總統民選完成後，亦可歸入此類。

(三)由威權政體轉向無政府狀態

東非的索馬利亞、中美洲的海地與東歐的波士尼亞，均可歸入此類。另外，高加索的喬治亞(格魯吉亞)、阿賽拜疆與亞美尼亞，在一些內戰紛擾的地區，也出現了類似的情況。此一類型的國家與前述的第二類有頗多近似之處，但卻由於民族問題更為複雜(索馬利亞則是由於戰略優勢地位消失，海地則由於歷史傳統與社會背景因素)，使得「民族—國家」的理想狀態無法實現，乃轉而產生民族對峙、兵戎相見的混亂狀態，最後甚至變成無政府的內戰狀況。

從東歐經驗反觀臺灣，民主轉型的面貌似乎是完全不同的。截至目前為止，臺灣的經濟發展成績仍然相當樂觀，而社會秩序基本上仍維持得住。國民黨的威權政黨形貌，則已在民主化與自由化的過程中逐漸消失。換言之，在臺灣來說，民主轉型的歷程應是政治「發展」而非「衰退」，應是民主「成

長」而非「逆轉」，前途似乎是樂觀而充滿希望的。可是，如果我們再做深一層的反思，情勢卻未必盡然。

首先，就政治、經濟、社會的條件來看，基本上臺灣已大致具備。但是公民文化與自主的公民意識，則仍顯不足。隨著網路時代的來臨及社群媒體的氾濫，每逢選舉，各種攻訐聲浪從針鋒相對、抹黑造謠到無中生有可說是五花八門，再加上國內所瀰漫的「臺灣民族主義」氣氛，更使得「民主化」究竟係指「臺灣化」、「本土化」，還是應以「憲政民主」為依歸，仍存在著嚴重的爭擾。

其次，在民主化過程中，我國的憲政體制歷經「重建」與「革命」的挑戰，尤其以第四、五、六、七次修憲引發社會訛議，凸顯主導修憲者、當權者的政治權謀，亦深深困擾混亂我國未來憲政走向。¹¹²一般憲政學者大多認為中華民國憲法中的基本體制應係議會內閣制，學者齊光裕針對我國現行憲法違背憲政法理提出四點問題：

(一)總統由人民直接選出，卻無法由人民直接發動罷免總統？

(二)行政院長由總統任命，卻向立法院負責？

(三)行政院是國家最高行政機關，總統擔任「國家安全會議」主席，決定國

家安全有關大政方針。「總統」、「行政院」何者為『最高』？

(四)立法院「不信任投票」通過，總統可以解散立法院，總統卻不必下臺。

¹¹² 齊光裕，〈我國未來修憲三種制度草案試擬稿〉《發展與前瞻學報》，第8期，2015年6月，頁4。

「有權者無責，有責者無權」，不符「權責相符」之原則。

齊光裕並針對未來修憲三種制度——內閣制、總統制及雙首長制，提出試擬稿與相關思辨，在尊重憲政精神下，除非原制度扞格不入，酌予修正，餘不宜過大的任意改變，以免產生質變作用，形成藉修憲之名行制憲之實，影響我國民主憲政發展甚鉅。¹¹³雖然，1997年5月的修憲，修成所謂「雙首長制」，權責和權力的分配可能視執政黨的黨魁是兼任那個職位而有所變異。基於此，憲政選擇在未來仍是攸關臺灣民主體制的重大問題。而憲政體制的制度化，將成為我國民主制度化中的一大考驗。

再者，我國除了憲政改革與憲政體制的問題外，民主鞏固的落實也面臨著自由民主(liberal democracy)與民粹主義(populism)對峙、糾結的困擾。臺灣的自由化、民主化歷程，自始即饒富民粹式民主的色彩，由於「臺灣民族—國家」的訴求雖然甚囂塵上，但迄今卻仍未實現，因此要求透過直接民主手段(包括「公民投票」)以建立「新而獨立的國家」的訴求，乃成為我國民主鞏固中的重要議題。

我國的《公民投票法》於2003年完成三讀通過，在2004年與2008年所發動的「強化國防公投」、「對等談判公投」、「入聯公投」及「返聯公投」等總共六次的公民投票，均因通過的高門檻的限制而未能通過，導致遭外界稱為「鳥籠公投」。到了2016年，民進黨在立法院取得過半席次後，主導大

¹¹³齊光裕，〈我國未來修憲三種制度草案試擬稿〉《發展與前瞻學報》，第8期，2015年6月，頁5-40。

幅下修公投提案、成案及通過門檻，並於 2017 年 12 月三讀通過《公民投票法》修正案及 2018 年 4 月行政院通過中央選舉委員會擬具的「公民投票法」部分條文修正草案，¹¹⁴逐次完備公投制度的公平性，對保障我國自由民主及民權均有正面效益。然而有關修憲及領土變更案等敏感議題，則不納入全面性公投適用項目，乃由中華民國憲法增修條文處理。在 2018 年的 10 項公投案中，產生若干爭議使外界存在諸多疑慮，例如「反核食」及「以核養綠」兩項公投案遭中央選舉委員會以多種理由刁難、卡關；大幅降低門檻，將造成公投常態化；領土變更、憲法改革、新憲法複決納入公投及兩岸協議強制公投；相互對立公投案成立且通過的情形，導致社會走向兩個極端；不宜由政府發動；議題涉及過於專業，民眾不易瞭解等，都是未來需要納入考量的事項。¹¹⁵

基於此，臺灣當前的政治發展，除了鞏固自由化、民主化任務之外，進一步走向憲政民主、自由民主的制度化的問題得不到解決，臺灣的發展環境亦難以改善，亦不易發展為「穩定民主」，甚至可能面臨「民主倒退」的新困擾。

貳、民主轉型期間發展環境的改變

¹¹⁴ 行政院，〈行政院會通過「公民投票法」部分條文修正草案〉，《行政院第 3646 次會議》，2019 年 4 月 11 日，頁 1-9。

¹¹⁵ 陳淳斌，〈公投法修正案及 2018 年 10 項公投案結果評析〉，《海峽評論》，337 期，2019 年 1 月，頁 67-69。

「政治民主」，一直是政治發展上的核心目標之一。政治民主化的浪潮自 1970 年開始，到了 1980 年代蓬勃發展進入了所謂的「第三波」，¹¹⁶更有人形容「民主是一個全球性的革命」，政治民主化的研究也在這種大環境的變化下，成為比較政治研究領域的焦點。而民主化主要的核心過程乃涉及了所謂的「政治轉型」(political transition)。研究威權轉型的著名學者董奈爾(O'Donnell)及史密特(Schmitter)對「轉型」一詞的界定指出：「轉型」乃指涉某一類政權與另一類政權之間的那段間隔(interval)。¹¹⁷換言之，由某一類政權轉變成另類政權的這種政權型態的改變，才是政治轉型概念的核心意涵，這種轉型不是指政治體系中部分重要結構的功能可能產生的變遷現象，而是指國家機制(state apparatus)與政權性質，以及國家機器與民間社會關係，發生重大轉變的問題。因此，討論政治轉型問題必須同時兼顧三個層面：一是政權型態或性質的轉變；二是國家機器與民間社會關係的轉變；三是政治參與及政治競爭的轉變。我們依此來分述我國在政治轉型期間的發展環境。

一、臺灣由威權政權轉型為民主政權

許多研究臺灣政治或國民黨政權的國內外學者皆認為：國民黨政權自 1949 年播遷來臺，在統治上，一直採取的是一套以黨為統治核心的「威權

¹¹⁶ Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman and London: University of Oklahoma Press, 1991), p.38.

¹¹⁷ Guillermo O'Donnell & Philippe C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rules: Tentative conclusions about Uncertain Democracies* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986), p.2.

體制」。¹¹⁸實際上，在臺灣進行民主轉型前，國民黨政權不僅是一個威權體制，同時也是一種「黨國體系」(party-state system)。所謂的「黨國體系」，指的就是一黨制國家。在這種體制下，唯一的政黨可以說是國家的複製品，不論是黨吸納了國家，或者是國家吸納了黨，黨國體系皆是一種一元化的體系(a system of unitarism)。黨國體系一項最獨特的特性是它並不容許次級體系的自主性，因此，在黨國體系下沒有自發性的組織存在，這種體系是一種「封閉的體系」(a closed system)，人民不能合法的組織政黨，自由的表達不同的政治意見。黨雖僅是全體的一部份，卻自視為全體，黨國不分，因此，謂之黨國體系。¹¹⁹

至於轉型中(後)的臺灣政體，究竟是往民主政治的方向航行或者倒退到更加嚴厲的威權統治，甚至極權統治的型態呢?相信沒有人會質疑，臺灣的政治轉型方向一直是朝著政治民主化與自由化的方向快速前進。我們透過若干衡量一個國家政治民主程度高低的指標，來剖析經過主轉型階段的臺灣政體體質，是否夠資格稱得上是一個民主政體或多元競爭的政體。

先從政治競爭的開放方面來看:國民黨在解嚴之前對於政黨的組成採取的是鎮壓政策，例如:1960年雷震等人組黨行動的遭到逮捕，是為鎮壓之顯證。但這種非競爭性的政黨體系在1986年9月28日，「民主進步黨」無視

¹¹⁸ 胡佛，〈選舉與政治轉型〉，《選舉行為、憲政秩序與政治變遷》學術研討會，(臺北：臺大選舉研究小組)1993年，頁2-3。

¹¹⁹ Giovanni Sartorri, *Parties and Party System* (Cambridge: Cambridge university Press, 1976), pp.42-47.

黨禁，運行宣佈組成政黨之後，已告終止。國民黨改變過去的政策，採取容忍的態度，並加速開放組黨合法化，透過積極研修「人民團體組織法」，使得人民可以合法組織政黨。因此，當「人民團體組織法」於1989年1月20日，經立法院完成立法程式的那一刻起，便象徵著臺灣政治自由化與民主化的政治起飛。¹²⁰從此，人民只要向內政部登記(內政部報備並無核可權)，即可依法享有組織政黨，與執政黨進行公平競爭的自由及權利；同時，這也意謂著臺灣過去的黨國體系已正式轉型為一個競爭性的政黨體系(competitive party system)。

再從政治參與的擴大方面來說：在1968年以前，國民黨一直封閉中央層次政治參與的管道，只願開放與政權交替無關的地方性基層選舉供人民參與。到了1968年以後，一方面面臨來自民間本土政權勢力的參與壓力；另一方面則鑑於長期無須改選的資深代表，隨著歲月流逝而逐漸凋零，造成法統延續的嚴重危機，因此首度開放少部份增額席位，來充實中央民意機構。但是，隨著反對勢力的茁壯以及反對黨的組成，國民黨面臨更大的壓力和挑戰，尤其是反對黨要求國會全面改選的主張，已獲得越來越多的選民支持。面臨選票流失危機的國民黨，終於走出固守老法統的心態，走向民意的懷抱。「資深中央民意代表退職條例」就是這種情境下的產物，在1989年1月26日

¹²⁰ 吳文程，《臺灣的民主轉型：從威權型的黨國體系到競爭型的政黨體系》(臺北：時英出版社，1996年)，頁，144。

經立法院通過後，正式改變了政治結構，並開啟了政治參與的管道，以及政治競爭的空間。這些長年無須改選的資深代表們，終於在 1991 年年底前，全部退出政治舞臺。同年，「第二屆國大選舉」是四十年來我國人民首次能夠真正全面改選的中央層級民意代表，此時，臺灣政治民主化的腳步，可說向前跨越了一大步。接著 1992 年年底的「第二屆立委選舉」以及 1994 年的省(市)長選舉，更象徵著民主化後，臺灣的政治參與已充分擴大與普及化。嗣後，1996 年的總統、副總統公民直選，已將我國的政治參與推向高峰。在這個具有「奠基性選舉」(founding election)意義與效果的總統直選後，意味著臺灣的政治民主轉型，已告一段落，而民主化後的民主程度，也已達到了西方民主政治的起碼水準，後續民主化的工作則是民主政治的鞏固了。

二、臺灣由黨—國—社會(party-state-society)的組合主義(corporatism)關係轉變成多元主義(pluralism)。

在 1950 年代、60 年代西方政治學研究傳統中，凡有關民間社會與國家機器之間互動關係的研究，幾乎皆屬於「自由—多元主義」的學術傳統範疇。然而，到了 1970 年代，上述傳統的研究面臨了來自實證上及理論上嚴重的挑戰。由於「自由—多元主義」的研究取向過份重視及強調社會團體之社會力，反而忽略了國家機器潛在的政治力，因而導致無法解釋非西方國家之國家發展或政治變遷的現象及結果。史密特(Philippe C. Schmitter)在“Still the Century of Corporatism”(1974)一文中，強調的是在資本主義社會中的利益代

表系統，而這種利益代表系統呈現出不同於以往之「自由—多元主義」典範下的利益代表型態。史密特強調：「建構這種利益代表系統理論，是為了提供一種不同的利益政治典範的分析模型。」¹²¹在面臨來自國內與世界資本主義之存在及發展的壓力之下，傳統「自由—多元主義」下的多元利益團體與國家機器之間的互動關係、運作模式與組織結構，已產生重大的質變。什麼是「組合主義」呢？史密特下的定義是「組合主義可界定為一種利益代表系統，在此系統中，所有組成分子組成有限數目、單一、強制性、非競爭性、層次性及功能分化的團體，並由國家機器所認可及核准，並授予代表性的獨佔，用以交換對它們的領導人之選擇及需求、支援之表達的控制。」¹²²由上述定義可清楚地看出，在「組合主義」下國家機器與民間社會之間呈現出一種相當緊密結合的關係，國家機器輕易地將民間社會納入體系的運作中；而民間社會中的團體在獲得「準法律地位」後，能成為威權機關，在整個公共生活中，代理國家機關並負擔一些責任。

然而在「自由—多元主義」傳統下國家機器與民間社會的關係，國家機器基本上是一種中立性的體制，國家行為並未與社會偏好之均衡相抵觸，反倒是反映了社會或保持社會間之平衡而已。因此，國家機器與民間社會的團體之間並不存在容納或控制的關係，同時，民間團體也未能獲得「準法律地

¹²¹ Phillippe C. Schmitter, "Still the Century of Corporatism?", *Review of Politics* Vol. 36, No.1, 1974, p.95.

¹²² Phillippe C. Schmitter, "Still the Century of Corporatism?", *Review of Politics* Vol. 36, No.1, 1974, p.93.

位」或代表性獨佔。可見，組合主義在本質上、運作上、制度設計上皆大相逕庭。

在「有限多元」的基礎上，威權政體通常是以所謂「組合主義」的原來組織及統合社會利益與力量，這是指它會抑制自主性及自發性的社會利益結合，而設定若干民間團體，由權威當局認可的代言人，透過設定的程式和管道，跟黨政機構的相關部門打交道。民間團體之間缺乏構向的聯繫，而由黨政機關以縱向串連方式來整合各類社會利益與力量。¹²³

國民黨在臺灣數十年來的威權政治過程中，相當程度也是以「威權-組合」的方式來維繫國家機器對民間社會的支配。但是，快速的經濟發展和社會變遷，使得政治發展的環境有了明顯的轉變。臺灣民間社團組織開始蓬勃發展，在 1952 年的時候，臺灣大約有 2560 個合法登記的民間團體，解嚴以後，到了 1988 年則增加到了 12605 個。¹²⁴從 1980 年以來，由於臺灣社會結構日趨複雜以及民間自主意識抬頭，使得某些利益團體的運作，逐漸走向自主運作的路線，甚至成為在野勢力的外圍組織。¹²⁵根據國內社會學者蕭新煌的分析，到 1988 年為止，至少有十八種社會運動出現，向國家機器提出他們的要求，其中包括一些諸如：工人、農人、學生、婦女、教師及知識

¹²³ 徐國振，〈組合主義與經濟發展：臺灣威權體制的蛻變與發展〉，發表於「中國的民主前途：臺灣地區政治民主化的回顧與展望」學術研討會(臺北：民主基金會，1990年11月11-12日)，頁13。

¹²⁴ CEPD, *Taiwan Statistical Data Book* (Taipei: Council for Economic Planning and Development, Executive Yuan, 1991), p.303.

¹²⁵ 龐建國，《臺灣經驗的理論與實際》(臺北：幼獅文化事業，1993年)，頁304。

份子.....等團體，向國家統合式的控制模式提出挑戰。¹²⁶另一方面，由於許多團體及其他次級性組織能透過私人經濟部門取得收入及資源，因此，減弱對國民黨的依恃。因此，在國家與社會的關係已逐漸從一個「組合主義的體系」(corporative system)轉變成一個「多元主義的體系」(pluralist system)。在歷經了三次政黨輪替的今天，可以說是已完成多元主義體系的轉變。

三、臺灣由非競爭性政黨體系轉變為競爭性政黨體系

基本上，如前文所述，國民黨四十多年的統治已經慢慢的從以往的威權型態朝民主的方向邁進，臺灣的政黨體系也由以往的非競爭性黨國體系轉變成競爭性的政黨體系。長久以來，國民黨為回應選民革新改變的要求，已從一個革命性、排他性的政黨，慢慢變成一個實用性、包容性的政黨；同時，也因為有了這樣的轉變，臺灣的政治體系才能從原先的非競爭性的黨國體系，跨入競爭性政黨體系的門檻。其中，最重要的改變是從民國 1969 年開始的政治參與競爭的開放。1950 年代和 1960 年代，只有兩個被稱為「友黨」，但政治上不相關的小黨存在：「民社黨」和「青年黨」，在這段期間，不同的地方選舉中沒有有組織的真正獨立的反對黨存在，以及黨與黨的競爭，只有國民黨候選人與少數無黨無派候選人之間的競爭，這樣的競爭受到很多的限制，自然沒有黨際競爭來的那麼有意義。

¹²⁶ 蕭新煌等，《壟斷與剝削：威權主義的政治經濟分析》(臺北：臺灣研究基金會，1989年)，頁 54。

1968年3月26日，「國家安全會議」通過「動員戡亂時期中央民意代表增補選辦法」，首度擴大人民的政治參與到中央層次，也提供臺灣本土政治精英參與中央層級政治的機會。整體說來，1960年代末期和1970年代初期，在臺灣成長並接受教育的新一代年輕臺籍政治精英，開始進入選舉政治。1970年的選舉中，正式出現所謂的「黨外」勢力，接著在1977年的選舉中，贏得預料之外勝利，且在往後的歷次選舉中，通常贏得約20%~30%的選票。反對勢力透過選舉而壯大，國民黨以舉辦各種不同的選舉，並且逐漸擴大。由地方到中央層級的政治參與，接納反對勢力的成長，黨外人士被允許出版對國民黨的政策具高度批判性雜誌及書刊，最後，在1986年9月28日，「黨外」終於宣佈組成一個真正獨立的反對黨「民主進步黨」。針對民進黨的出現，國民黨不僅沒有依法取締及逮捕反對黨領袖，反而加速一連串的政治改革，以及與民進黨進行政治溝通會議。1989年1月20日，立法院通過「人團法」修正案，不僅使組黨獲得合法化，同時，也將政黨納入法律的規範與保障中。立法院在通過「人團法」修正案後，也立即通過「選罷法」的修正案，正式提供黨與黨競爭的法律規範。

四、民主鞏固階段

我國於2008年以民主而和平的方式完成第二次的政權轉移，依據杭廷頓所提出「民主鞏固」的「兩次輪替檢定說」(two-turnover test)，我國應在民主化的歷程中已達民主鞏固。此外，林茲(Juan J. Linz)在〈邁向鞏固的民

主體制〉一文對「民主鞏固」提出一個運作化的界定：¹²⁷「在行為上，當沒有出現重要的民族、政治、社會、經濟群體，或是制度內成員，運用各種資源，試圖建立非民主體制，或是達到分裂國家的目的時，則民主體制在這個統治範圍內就可鞏固；第二，在態度上，即使面臨重大經濟危機或是對在位者的不滿，大多數民眾的意見都堅持相信民主程序與制度；第三，在憲政結構上，不論是政府或非政府的政治力量，都願意服從或是習慣於由新的民主程序所制訂的法律、程式與制度來解決各種衝突，則民主體制將可鞏固。」易言之，就民主鞏固言，民主制度是日常生活的一部分，並且深化到政治考量、社會、心理生活及制度中。

我國從 2000 年的總統直選，首次出現政黨輪替，接續在 2008 年、2016 年又分別進行第二、三次的政黨輪替，期間無論是統獨意識形態的對抗、政黨權力的惡鬥、中共的兩手策略或是政府決策的民心向背，都無法撼動民主體制，我國在選舉制度、公投法的落實等，均有助於民主的鞏固。當然，也不能排除民主退潮或鞏固的民主政體有崩潰的時刻，當民主政體無法有效解決將來所發生的事件，使非民主體制獲得廣泛的支持，亦有可能產生民主逆流之情事。

本文在探討二次政黨輪替後的政治發展直前，先行對我國民主轉型期

¹²⁷ Juan J. Linz & Alfred Stepan 著，張佑宗譯，〈邁向鞏固的民主體制〉，田弘茂等編，《鞏固第三波民主》（臺北，業強出版社，1997 年），頁 67-68。

間的原因、過程及結果作描述、分析，有利後續對整體國內政治現象的理解與探討。從現實的觀點來說，臺灣在政治發展的過程中，政治民主化的程度，一直是學界亟於尋求理論來解釋的對象。大致上，可說是受到兩種相互競爭之理論途徑(theoretical approaches)所支配，其中一個是集中焦點探討民主「先決條件」(preconditions)，在論證內容上，則強調政治民主是快速經濟成長和社會變遷的結果。也就是說，政治民主的出現必須以社會中出現一些有利的環境及條件為前提之下，才可能實現，因此，「先決條件途徑」的特性在於強調大環境之結構因素對於政治民主之實現，扮演著不可或缺的決定性影響。另一個理論途徑則將焦距對準在社會中民主勢力出現、成長及運用策略，終而獲勝的過程。這種「過程取向途徑」的特色在於確定政治變遷的媒介(agents)、檢視他們追求民主政治的原因，並分析他們在面對國家機器和可能的盟夥夥伴時的協商情境。這種分析途徑將民主規則及制度，當做是競爭的政治勢力之間明示或暗示的談判結果。¹²⁸

許多採取先決條件為焦點的研究，大抵是試圖從民主與其他因素之間的相關性，跳躍到推定這些因素是原因而民主政治是結果的結論，因為傾向找尋民主的經濟，社會、文化及心理原因。杭廷頓曾將這些與民主政治出現有關聯的因素或先決條件，歸納成四個廣泛的範籌。這四個因素分別是經濟、

¹²⁸ Edwin A. Winckler, "Taiwan Transitions?" in Tun-jen Cheng & Stepan Haggard eds., *Political Change in Taiwan* (Boulder: Lynne Rienner, 1992), p.3.

社會、文化以及外國的影響。¹²⁹

本文乃參考上述的論點，在二次政黨輪替後的政治發展過程中，以當時的環境為背景，區分為外環境(美國、中共為主)及內環境(國內的政治、經濟、社會、文化因素)兩方面來說明，為研究二次政黨輪替後政治發展的理論與實際做一陳述；在政治發展的內容中，則以二次政黨輪替後的政治現象以及理論檢證為素材，企圖為政治發展提供陳述、解釋，以釐清政治發展的方向。

參、憲政民主（體制）的發展取向

1990年，是我國開啟憲政發展重要的一年。其間召開的國是會議，確認解嚴後的威權體制（authoritarian）已逐漸走向歷史。這其中包括：終止動員戡亂時期、廢止臨時條款、回歸憲法、一機關兩階段修憲。其後又因第二階段修憲時對總統選舉產生方式未達成共識，乃有第三階段修憲。爾後繼有第四、五、六、七次修憲。

自1990年起的憲政發展，臺灣地區分別在民國1992年、1996年選出了第二、三屆的國大代表，並在一次2005年選出「任務型國大代表」。期間共進行了七次修憲：1991年第一階段修憲、1992年第二階段修憲、1994年第三次修憲、1997年第四次修憲、1999年第五次修憲、2000年第六次修憲、及2005年第七次修憲，它一方面將我國的民主政治帶回正軌（脫離動員戡

¹²⁹ Samuel P. Huntington, "Will More Countries Become Democratic?" *Political Science Quarterly* V-ol. 99, No. 2, 1984, p.198.

亂時期、臨時條款)，另一方卻又引出諸多困擾。¹³⁰胡佛認為從憲法的法效理論來看，中國雖處於事實分裂狀態，但並未改變中華民國憲法對臺灣地區政治結構的法效狀態，且在面對中共威脅、內部統獨之爭、以及民主化需求的三重壓力下，回歸憲法是最能接受的制度性安排，但在中央民代產生及地方自治的規範下，如不作妥當的修改，即會影響民主化的進展。修憲工程應以回歸憲法為主要方向，除中央民代之產生、地方自治之規範及必要之調整外，變動不宜過大。唯以七次修憲，所謂經由各階段的「小幅修憲」，事實上已對原憲產生質變作用。此已非形式上修憲，而在實質上已有制憲之效應。

131

我國在 2014 年 3 月的太陽花學生運動中，由反服貿學生及公民團體提出了「召開公民憲政會議」的訴求，而結束了國會佔領運動，並發表〈新憲運動宣言〉，表示現行憲政制度的體制定位不明，既非總統制，也非內閣制，更不是半總統制，不但行政權與立法權的關係不明，行政權本身的運作結構也混沌不清，極易造成總統權力不受節制，權責嚴重失衡，呼籲推動大規模修憲，而國、民兩大黨亦先後響應，成立立法院修憲委員會。總言之，憲法中最重要的基本原則：主權在民、權力制衡、責任政治等原則，均因其本身以及制度的設計而形同具文。

¹³⁰ 齊光裕，〈我國未來修憲三種制度草案試擬稿〉《發展與前瞻學報》，第 8 期，2015 年 6 月，頁 4。

¹³¹ 齊光裕，《中華民國的政治發展—民國三十八年以來的變遷（第二版）》，（新北：揚智文化，2013 年）頁 857-858。

我國修憲的程序，係由立法院通過憲法修正提案，送交公民複決，因而關於修憲議題和修憲草案內容的擬定，則需由立法院複決，而人民對修憲內容是否同意則決定修憲最後的結果。鑑此，公民對於修憲議題是否感興趣及其瞭解程度至關重要。而參照過去修憲成功經驗，落實公民與政治精英共同合作修憲的作法，就是由總統朝開公民憲政會議，由總統邀請社會賢達或由公民團體和政黨推薦人選與會，而以共識決作為決議之方法，力求修憲之協商，能在公民社會力量的制衡下，擺脫政黨及機構利害的綁架。¹³²

美國學者埃爾斯特(Jon Elster) 曾就審議民主在憲改中的運用，從美國和法國制憲經驗中，歸納出七個公民參與憲改的規範性建議：¹³³

一、為了降低機構利益的影響，憲法的制定應由特別召開的議會來制訂，而

不應該讓制訂一般法的組織負責該項工作，也不應該讓這個組織在批

准憲法的過程扮演要角。

二、行為受到憲法制約的其他機構或行動者，都不應該參與制憲的過程，最

簡單的原則是：行政部門不得介入，此外也包括司法部門和軍隊。

三、制憲的過程必須包括秘密性（委員會討論）與公開性（全體大會討論）。

完全保密會出現黨派利益和互投贊成票的交易，完全公開則會鼓勵譁

眾取寵與信口開河。但從另一方面來看，秘密性會來嚴肅的討論，公開

¹³² 曾建元，〈修憲程序及公民參與〉，《中華行政學報》，第 21 期，2017 年 12 月，頁 21-22。

¹³³ Joshua Cohen 著，李宗義、許雅淑譯，〈民主與自由〉，Jon Elster 主編，《審議民主》（臺北：國立編譯館，群學出版有限公司，2010 年 8 月），頁 159-160。

性則是確保各種條件交換都能接受民眾的檢驗。

四、制憲議會的選舉必須採行比例代表制而非簡單多數決。

五、為了降低民眾透過示威活動威脅或影響審議的範圍，制憲會議不應當在首都或主要的城市召開，而單隊也不應該駐紮在開會地點的附近。

六、憲法應當交付民眾公民投票通過。

七、為了克服短視近利與黨派利益的問題，議會必須在憲法加上一些原則，比如說憲法在正式通過後二十年再具體實施。這個過程可以製造出一個人為的無知之幕，也會迫使制憲者能夠設身處地為每一個人著想。

隨著我國民主化進程及民主意識的普及和提升，審議式民主強調公開論理，可避免大多數的利誘和威脅，擺脫舊有制度對民主精神的扭曲，讓參與憲法審議的人民代表能理性、客觀的討論及抉擇。修憲審議的結果依照合法化程式轉化為修憲案，並獲得全體人民的批准，才是基於社會契約論和人民主權論而來的憲政民主。進一步言，我國目前面臨多重考驗，唯有共同擘畫全新的憲政秩序，鞏固民主與人權價值，始能鞏固得來不易的民主政治發展。

第二節 外環境因素

壹、兩岸局勢發展

我國在二次政黨輪替後從外環境來看，中共對臺政策本質上維持過去達到統一的目標，「一個中國」原則一直是中共對臺政策的主要核心內容，除了不放棄對臺使用武力外，且統戰強度隨著其國際地位的提升而增強，其表面上雖以和平統一為方針，但卻一再強調臺灣問題係主權問題、屬中國內政，不容許任何外來干涉。而從馬英九到蔡英文執政期間，因民進黨拒絕九二共識，使得兩岸彼此關係趨冷，中共更斷絕了與民進黨之間的接觸管道。

134

一、馬英九政府時期

馬英九任期內對兩岸政策乃採競合策略，從其就職演說極其爾後任內的施政狀況，對兩岸關係的幾個議題、定位和施政政策大致為：(一)堅持「九二共識」的合作策略；(二)「不統、不獨、不武」、「和解休兵」理念；(三)兩岸「兩會」高層會談與協議創新高紀錄的合作策略；(四)對一中原則仍是堅持「一中各表」的競爭策略；(五)對統一目標有所保留的競爭策略；(六)對大陸當局採取不予認同的競爭策略；(七)保留政策宣示有本土傾向的競爭策略。¹³⁵對於與大陸當局「一個中國」政策原則及並國際現實下，也只能求同存異、以「三不政策」、外交休兵和擱置爭議作為階段性應對之道。¹³⁶

從 2008 年開始兩岸關係有著重要性的突破，無論是在經濟、文化等各

¹³⁴ 范世平，〈2017 年以來中共對台政治統戰工作之變化與影響〉，《新社會政策雙月刊》，第 53 期，2017 年 10 月 15 日，頁 24。

¹³⁵ 邵宗海，《新形勢下的兩岸政治關係》(臺北：五南出版，2011 年 10 月)，頁 22-27。

¹³⁶ 劉性仁，〈馬英九總統兩岸政策之探討與展望〉，《展望與探索》，第 10 卷第 12 期，2012 年 12 月，頁 77-87。

方面的關係，可說有很大的進展，特別是兩岸經濟合作架構協議(ECFA)，以「九二共識」為兩岸往來的共同基礎，馬英九認為唯有「先易後難、先經後政」，兩岸關係才可以迎刃而解。

2013年6月13日，習近平在北京人民大會堂會見國民黨榮譽主席吳伯雄時，¹³⁷提出四點意見，內容圍繞堅持一個中國立場、共同維護一個中國框架、反對任何形式的台獨分裂活動。代表馬英九出席的吳伯雄則在重申「九二共識」後，提出「一個中國架構」；同年10月，蕭萬長與習近平在APEC會議實施會談，雙方互稱先生，習近平指出：「一個中國框架內，就兩岸政治問題同臺灣方面進行平等協商。」¹³⁸；而在10月10日，馬英九於國慶日文告中首次以：「兩岸人民同屬中華民族，兩岸關係不是國際關係」來回應中共當局；後續在2015年的馬習會，馬英九公開指出九二共識就是一個中國，似乎刻意忽略各自表述的說法，被認定是同意中國官方對九二共識的定義。¹³⁹

雖然馬英九對中共展現一連串善意，甚至採取若干對日本不甚友好的舉措，包括：加入亞投行、強調九二共識、要求日本產品註明產地證明、舉辦抗戰紀念活動、國軍戰鬥機塗上被殲日機的日本國旗、設立慰安婦紀念館

¹³⁷ 中國政府網，〈習近平會見國民黨榮譽主席吳伯雄及訪問團成員〉，《領導活動》，2013年6月13日，〈http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/ldhd/2013-06/13/content_2425558.htm〉。檢索日期：2020年2月22日。

¹³⁸ 張廷慎，〈大三通時代對臺統戰工作策略的新思考〉，《重慶社會主義學院學報》，2010年第4期，頁33。

¹³⁹ 何信均，《中共對台統戰之研究(2008-2016)》(新北：淡江大學國際事務與戰略研究所碩士論文，2015年)，頁30-31。

等。然而在加入亞投行之舉，馬政府作法遭國內認為與 2013 年的兩岸服貿協議如出一轍。¹⁴⁰

整體而言，中共對我國加入亞投行的態度相當消極，在身分上更是矮化，也引發了美國認為馬英九過於傾中而轉向將希望寄託在蔡英文身上；另外，在日本方面，也因馬政府為了討好中共而凸顯其反日立場，而造成台日關係的矛盾，導致馬英九的「親美、友日、和陸」逐漸轉變成「美疑、日憂、陸冷」。

二、蔡英文政府時期

2016 年及 2020 年的 1 月民進黨總統候選人蔡英文，分別以史上第三與第一高的得票率，當選中華民國第十四、十五屆總統；另外，在中央民意代表的選舉中，均獲得過半席次。民進黨同時握有行政、立法權，連續達成完全執政的局面。從蔡英文就職演說內容、公開談話和實質「去中國化」政策實例等方面，整理如後：¹⁴¹(一)從「維持現狀」的基本態度到以「中華民國臺灣」為社會最大共識，強調臺灣主權理念，隱藏推動台獨的立場；(二)以「和平、對等、民主、對話」重啟良性互動，拒不承認「九二共識」；(三)在文化與教育部分，以「去中國化」政策，漸進式消除兩岸連結；(四)主張雙方交流以經貿為主，擱置政治議題；(五)採聯美、親日、抗中的外交策略；

¹⁴⁰ 范世平，《習近平對臺政策與蔡英文之挑戰》(新北：博碩文化，2015 年)，頁 291-302。

¹⁴¹ 簡孝儒，《蔡英文時期中共對臺政策及其對兩岸關係的影響(2016-2018)》(新北：淡江大學國際事務與戰略研究所碩士論文，2017 年 6 月)，頁 51-65。

(六)修正「一個中國、各自表述」的模糊戰略，明確表達拒絕中共「一國兩制臺灣方案」。¹⁴²

蔡英文政府歷經 2018 年縣市首長的失利，卻在 2020 的總統大選中劇情反轉，外媒報導得益於臺灣經濟改善、國民黨的失誤及香港大規模的「反送中」遊行。香港的示威遊行向我國大多數的人民揭示，中共當局權威治理下將發生的狀況，而在選舉前，中共航空母艦兩次繞經臺灣海峽的恫嚇，也使得傾中的國民黨成為票房毒藥。從 2016 年來，中共一再以外交、經濟、軍事的強權手段向我國施壓，而在 2020 年的總統大選，選民以神聖的選票來捍衛臺灣的民主自由，使蔡英文獲得史上第一高票當選，明確發出臺灣人民的聲音。

蔡英文在兩岸政策上以「不冒進、不挑釁、不輕易退讓」為原則，並以強化臺灣意識、爭取國際支援來應對中共的軟硬兩手策略，以及維持臺海和平穩定的現狀。¹⁴³另外在 2020 年總統選舉獲得壓倒性勝利後，向中共呼籲以「和平、對等、民主、對話」來重啟兩岸良性互動，雖然中共國台辦發言人馬曉光復以：不承認「九二共識」才是導致協商對話中斷、兩岸關係惡化的根本原因。¹⁴⁴儘管如此，兩岸政策協會針對蔡英文「和平、對等、民主、

¹⁴² 蘇永耀，〈蔡英文不再戰略模糊〉，《自由時報》，2020 年 1 月 17 日，〈<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1346643>〉。檢索日期：2020 年 2 月 23 日。

¹⁴³ 郭宜彰，〈蔡總統談兩岸政策 不冒進不挑釁不輕易退讓〉，《中央通訊社》，2019 年 9 月 7 日，〈<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201909070082.aspx>〉。檢索日期：2020 年 3 月 26 日。

¹⁴⁴ 周慧盈，〈蔡總統提 8 字箴言 國台辦：撼山易 撼九二共識難〉，《中央通訊社》，2020 年 1 月 15 日，〈<https://www.cna.com.tw/news/acn/202001150071.aspx>〉。檢索日期：2020 年 3 月 26 日。

對話」的說法，依然獲得我國人民 78%的支持率，且有近 6 成的民眾對蔡英文處理兩岸事務有信心。¹⁴⁵

對中國大陸而言，無論誰當選，中共對臺方針還是保持不變，堅持「九二共識」政治基礎，一方面以「惠台政策」、「兩岸一家親」拉攏，另一面以軍機軍艦繞臺、外交空間的壓縮等手段恫嚇，就算中國大陸爆發「新型冠狀病毒」疫情失控，仍持續阻止我國加入世界衛生組織(WHO)，並在「一個中國」的論述上大做文章，如世界衛生組織認定「臺灣是中國的一部分」；菲律賓禁止中國、港澳人士入境，也將臺灣列入管制的地區等。¹⁴⁶

中共立場明確，無論因中美貿易戰、香港反政府示威運動、「新型冠狀病毒」疫情擴散，或是蔡英文擁有主流民意支持，都未曾調整其對臺政策，但不可否認中共所擁有的經濟、外交實力，常使我臺灣落入被動局面，然而中日關係惡化與美中競爭關係提升，我國必須能迅速調整美中日三邊關係，始能應付未來中共對我的多元手段。

貳、國際的情勢發展

美國在「九一一事件」後，在反恐、核武擴散等問題上必須與中共協商，並得到中國的配合與支持。歐巴馬在 2008 年總統競選期間，他的競選團隊

¹⁴⁵王照坤，〈民調 6 成支持民共對話 譚耀南：陸須面對中華民國〉，《中央廣播電台》，2020 年 1 月 15 日，〈<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2048216>〉。檢索日期：2020 年 3 月 27 日。

¹⁴⁶〈肺炎疫情：世衛「一中原則」凸顯出臺灣的特殊處境〉，《BBC》，2020 年 2 月 12 日，〈<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-51471079>〉。檢索日期：2020 年 2 月 23 日。

就有相當的共識認為，美國未來在經貿發展、反恐、區域和平與安全等方面，必須和中共做廣泛與深度的接觸，但對臺灣是同樣不會忽視的。歐巴馬在寫給馬英九總統的一封信中強調：「其對臺政策是以美國的『一個中國』政策及『一法三公報』為基礎，期盼美臺關係能夠更進一步的強化。」這說明美國的臺海政策非常明確，也不會有太大的改變。另外在與日本關係上，馬總統主政以後，兩岸互動關係穩定進展，但中華民國與美國的關係是密切的。同樣的，日本在安全保障上是依賴美國，這也就是馬總統在其競選白皮書中提到「支持美日安保、改善臺日關係」。唯就日本藉美國之力，運用「美日防衛合作指針」、「周邊事態法」發展其自衛隊，這不全然是自保，而有明顯的「擴軍」之舉，也應證日本靠美國「狐假虎威」之言，入木三分。

美國國際問題專家曼德爾鮑姆(Micheal Mandelbaum)在其著作《美國丟掉世界：後冷戰時期美國外交政策的致命錯誤》中，¹⁴⁷對美國近幾十年來的外交失敗有獨到的剖析，他認為長期以來，美國將其外交政策的重心放在改造其他國家的政治結構上，而非保衛美國利益。然而，美國政府在中國、俄羅斯、波士尼亞、科索沃、阿富汗、伊拉克和大中東等地區推動的國家改造均以失敗告終。美國的外交思維熱衷於「改變世界」，但它未能讓中國政府保障人權，也未能在俄羅斯建立順暢的自由市場及代議制政治體制等等事

¹⁴⁷ Micheal Mandelbaum 著，林添貴譯，《美國如何丟掉世界-後冷戰時代美國外交政策的致命錯誤》(新北市：八旗文化，2017年6月)，頁364-370。

件，使得它們對其他國家的影響力越來越低，更導致美國國內人民對政府時常對外干預和充當「世界警察」十分不滿，這也成為影響了2016美國總統大選結果重要因素之一，亦改變了美國在全球戰略。

自1945年以後，歷任美國總統均以兩大中心支柱來維護國際秩序，一是促進國際貿易，二則是以美國領導的盟軍為基礎的全球安全體系。然2016年川普（Donald John Trump）當選美國總統後，開宗明義就提出全國事務的革命性觀點，以「讓美國再次偉大」為核心，其「國家安全戰略」就是「美國第一」，保護好美國的全球利益，也是一個有原則的現實主義；美國要以實力來維護和平，所有政策都應是平等、互惠，改變美國以往「世界員警」的定位。¹⁴⁸但是其商人特質也決定了凡是以利益為第一考量，打破了以往嚴守軍事與經濟間的分際，而將軍事安全事務與經濟議題視為全面性協商的籌碼。上任第一天的川蔡熱線，並在推文中公開稱呼臺灣總統。此舉打破了美國幾十年來的外交慣例，美國對臺政策的表述均是基於《臺灣關係法》與中美三《聯合公報》的「一個中國」政策。而在其執政下，美國對臺灣的態度從對臺軍售頻次的升高，與在2018年二月通過《臺灣旅行法》及2019年的《國防授權法》來看，美、臺間的關係已越來越緊密，並且捲入美中間的政治風暴，而蔡政府對美國的扈從政策，也使得臺灣成為雙方博弈的最前線，亦使得我國陷入危險的處境。

¹⁴⁸ 劉承宗，〈解析川普的國安戰略〉《嶺東通識教育研究學刊》，第七卷第四期，頁77-100。

此外，我國在外交上，受迫於中共的壓力，在蔡英文任內，目前已有七個邦交國與我斷交。如表 2 所示，我國在李登輝時期的邦交國 31 個達到最高峰，馬英九 8 年任期僅斷交 1 個國家，但在蔡英文 3 年的任期就斷交了 7 個國家，目前我國友邦的數量僅剩 15 個國家。¹⁴⁹由此可知，中共對我國國際空間的打壓與阻止我參加各國際組織的強度也越來越大，準此而論，我國在瞬息萬變的國際情勢下，與美國的關係將越來越密切。

表 2 歷任總統邦交國數量統計表

總統	李登輝時期		陳水扁時期		馬英九時期		蔡英文時期
	1988年	2000年	2000年	2008年	2008年	2013年	
時間	1988年	2000年	2000年	2008年	2008年	2013年	2019年
邦交國數量	31	29	29	23	23	22	15
斷交數	2		6		1		7

資料來源：作者自行繪製；參考自聯合新聞網〈邦交地圖盤點〉等資料〈吉里巴斯與我斷交 邦交國剩這 15 國〉，《聯合新聞網》，2019 年 9 月 19 日。參見 [https://udn.com/news/story/12429/4023507#prettyPhoto\[pp_gal\]/0/](https://udn.com/news/story/12429/4023507#prettyPhoto[pp_gal]/0/)（瀏覽日期：2020 年 2 月 21 日）。

儘管如此，美國目前將中共視為戰略競爭者，以自由開放「印太戰略」因應北京的「一帶一路倡議」。部分參與「一帶一路」的國家陷入債務陷阱，並有被迫成為中共海外軍事基地的疑慮，造成該倡議評價不一。中共利用海

¹⁴⁹ 〈邦交地圖盤點/吉里巴斯與我斷交 邦交國剩這 15 國〉，《聯合新聞網》，2019 年 9 月 19 日。〈[https://udn.com/news/story/12429/4023507#prettyPhoto\[pp_gal\]/0/](https://udn.com/news/story/12429/4023507#prettyPhoto[pp_gal]/0/)〉（瀏覽日期：2020 年 2 月 21 日）。

軍、海警與海上民兵結合的海上力量，頻繁進出東海、南海，與日本、越南、馬來西亞、菲律賓等國對峙，派遣機艦繞臺武嚇，這些一連串動作都引起周邊國家關切。中美貿易戰使已經下滑的中國大陸經濟雪上加霜，面臨公司破產、債務偏高、大量失業率與高空屋率等不利因素，加上打壓宗教與維權律師、新疆穆斯林集中營、香港「反送中」抗議等，更讓其國際形象跌入谷底。

上述當前諸多現象，對海峽兩岸而言，亦有相當深遠的影響。就中共而言，因中美貿易戰、香港「反送中」示威遊行、內部治理，甚至是近期爆發的「新型冠狀病毒」疫情蔓延，亦使中共倍感四面楚歌，充滿各種隱憂與不確定性。就我國而言，因中共不斷對我孤立、矮化，絕大多數國家不願意承認中華民國，聯合國及世界衛生組織也因中共的掣肘而關起大門，雖然臺灣比聯合國多數成員更具資格加入，然而關鍵在於「主權」不完整，自蔡英文上臺後，臺灣謀求參與政府間國際組織的難度更是大幅增加，也因而尋求非政府組織的加入，透過建構「二軌外交」，¹⁵⁰在政府間的官方渠道以外，運用非官方的組織、人員等，通過民間良性的交往來強化彼此信任，進而將非官方的經驗成果向官方外交的軌道轉化，以爭取更多國家的交流及認同，進而取得聯合國的認證，過程或許艱辛，然而面對善變的國際情勢，唯有平時做好準備，才能把握機會。

¹⁵⁰ 楊孟立、曾蕙蘋，〈台美新合作 智庫先建二軌外交〉，《中國時報》，2017年8月19日。〈<https://www.chinatimes.com/newspapers/20170819000346-260119?chdtv>〉（瀏覽日期：2020年3月21日）。

第三節 內環境因素

中華民國政府在臺灣地區近七十年的建設發展獲得世人諸多讚譽，被稱為「臺灣經驗」(Taiwan Experience)或「臺灣奇蹟」(Taiwan Miracle)、「臺灣模式」(Taiwan Model)。

普利比拉(Jan S. Prybyla) 在“The Economics of Island and Mainland China: Taiwan as a Systemic Model”一文中指出，「臺灣經驗」有其嚴謹的「系統模式」，此「系統模式」具有如下特色：¹⁵¹

- (一)「臺灣經驗」係透過系統性的安排，經濟制度的運作，集體決策的方式，獎勵政策的施行，以及財貨服務合理配合各方面綜合而成的。
- (二)「臺灣經驗」乃有系統的吸收了儒家的傳統思想和孫逸仙三民主義，同時在自由市場經濟哲學上成功的扮演調節性和支援性的角色所致。
- (三)「臺灣經驗」為一個真正具有中國特色的創造性經驗。它不但提供人們不虞匱乏的物質生活，進而創造一個多元化和民主化的社會與政體(a pluralistic and democratic society and polity)。
- (四)「臺灣經驗」的本身乃是一個開放系統，其哲學基礎源自於個人經濟、自由貿易和公開競爭，如「獎勵出口政策即為明證」。
- (五)「臺灣經驗」之系統價值，如系統性的經濟哲學、多元性的政治文化與

¹⁵¹ J. S. Prybyla, “The Economics of Island and Mainland China: Taiwan as a Systemic Model”, in Shaw Yu-aming(ed.,) *The Republic of China on Taiwan Today: Views from Abroad* (Taiwan: Kwang Hwa Publishing Company, 1990), p.91-106.

擴展性的民主政治體等，都應予以肯定並認真學習。

深言之，「臺灣經驗」所代表的是從戰亂中重建，從動盪中穩定，從貧窮落後中向富裕進步。中華民國的經濟發展、社會多元均進入快速的成長階段，也與世界先進國家相同，一方面擁有繁榮進步，另一方面伴隨著工業化、都市化程度愈深，所衍生出來的問題也相對增加。

壹、政治狀況

我國在二次政黨輪替後已經進入民主鞏固的進程，許多學者認為我國民主的運作，尚存在不少問題，如 2017 年公務人員的年金改革案、2019 年底的反滲透法草案，在社會上都有「違憲立法」的重大爭議，可見我國在落實「憲政民主」還有距離，有待全體人民與政治精英共同努力。民主鞏固的意義原是用來形容新興民主政體為確保維持其民主運作所面臨的挑戰，並建立防止威權政權復辟與民主退潮的攔水壩。民主鞏固強調政治對持續民主化的支撐，與民主對於制度、參與、實踐各層面的深化。以下分就憲政體制的環境、政黨政治的運作環境及政治參與的環境說明：

一、憲政體制的環境

憲法規範國家的政治權力，是基本組織、人民權利義務及重要制度的最高法規，然而當憲法與社會現象產生落差、不合時宜，就可能妨礙國家的發展，憲政改革則是為使憲法規範能適應社會現況，並發揮其功能。我國迄今

歷經 7 次的修憲，先後落實了終止動員戡亂時期、廢止臨時條款、回歸憲法、國會全面改選、總統直選、廢除國民大會、立委席數減半、單一選區兩票制等。綜觀各階段的修憲，無論在過程上或內容上均為我國民主憲政發展史上留下諸多可議之處。例如：執政黨不顧程式正義原則、在野黨退出修憲、不斷杯葛等，可知憲法與政治間緊密的關係，甚至解決憲法問題，必須過政治手段。

就憲政體制的設計而言，一般大眾均認為其分類屬於類似法國的雙首長制，擁有民選的總統及其任命的行政院長，但在實際運作上卻有著很大的差別，主要的差異在於總統任命行政院長的方式，法國的憲政慣例是任命國會多數黨組閣，但在我國則可以由總統自己拔擢黨內或能貫徹總統意志的閣揆。換言之，行政院長的角色與其說是向國會負責，不如說是向總統負責，因此，當行政權與立法權掌握在不同政黨的分立政府時期，行政院與立法院的互動不像是內閣對議會負責的關係，反而有點類似總統制的相互制衡的關係。¹⁵²憲政改革方式包含修憲、釋憲慣例或是制憲等，使憲法法規能適時發揮其功能，然而我國因國、民兩黨政治理念的不同，在國民黨部分，以中華民國憲法做為國家存在的象徵，因此只修不制，提出修憲五原則，憲法本文及五權架構不得變更，而以增修方式進行修憲；而民進黨則主張制憲，從

¹⁵² 盛杏媛，〈立法機關與行政機關在立法過程中的影響力：一致政府與分立政府的比較〉，《臺灣政治學刊》，第 7 卷第 2 期，2003 年 12 月，頁 58-59。

新制定一部以三權分立為原則的新憲法。¹⁵³

2020 年的選舉決定蔡英文政府將延續其第二個任期，蔡英文曾數次表達憲政體制的改革，如：「18 歲公民權」（選舉權須 20 歲以上，18 歲以上只有公投權）、人權條款、票票不等值（小立院、大立委）、嚴苛的修憲門檻，內閣制或總統制等，¹⁵⁴然而部分已有高度社會共識的議題，卻都因政黨間的政治惡鬥尚未完成。

要言之，蔡英文的連任及其在立法院過半的優勢，顯示最佳憲政改革時刻的到來。修憲在我國是一非常敏感的議題，執政者應當發揮智慧，無論是區分階段、先易後難、抑或由下而上等方式，建構一個職權更相符、分工更明確、最適合臺灣的憲政體制，方為根本之道，亦為我落實民主鞏固的基石。

二、政黨政治的運作環境

在多元化、民主化的開放社會中，不同意見的表達是正常、合理的。然而，我國自二次政黨輪替以來，各政黨間因彼此政治主張的差異，處理的方式往往陷於不問是非、相互否定的局勢。依據艾普羅民調公司 2018 年所進行的民意調查，無論國民黨或民進黨，都有近 6 成民眾對其表現不滿。¹⁵⁵諷

¹⁵³ 謝居福，〈從憲法變遷－修憲看我國的憲政發展〉，《台南科技大學通識教育學刊》，第 9 期，2010 年 4 月，頁 214。

¹⁵⁴ 〈總統：檢討 12 面向問題 憲政改革是重點〉，《中央通訊社》，2017 年 9 月 24 日。〈<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201709240122.aspx>〉（瀏覽日期：2020 年 2 月 24 日）。

¹⁵⁵ 〈政黨惡鬥撕裂臺灣！6 成民眾不滿藍綠〉，《中國時報》，2018 年 5 月 7 日。〈<https://www.chinatimes.com/newspapers/20180507000374-260118?chdtv>〉（瀏覽日期：2020 年 2 月 25 日）。

刺的是，在 2020 年的總統大選，似乎是在「討厭民進黨」與「討厭國瑜黨」的對決中落幕，¹⁵⁶雖然，多數臺灣人民對政客們的操弄感到厭煩，無論是族群意識的對立與撕裂、「芒果乾」的恫嚇、選舉的空頭支票等等，對於臺灣民主政治發展，埋下負面且危險的因數。¹⁵⁷

檢視我國政黨體系發展，由國民黨、民進黨相互競爭的兩黨體系，幾乎已經定型，民眾黨、時代力量、親民黨、新黨等雖獲得國會席次，但力量都難以長久，然而由國、民兩黨所主導的我國政治，似乎無法獲得民眾的肯定，民進黨雖然在總統大選中大獲全勝，表現在 2020 年總統大選不分區政黨票的結果：民進黨獲得 33.98%、國民黨獲得 33.36%，在不分區立委共 34 席中，都只各獲配 13 席，臺灣民眾黨與時代力量各得 5 席及 3 席；¹⁵⁸另外，在國民黨的敗選報告中，臚列了 7 大理由中的第一點：「討厭民進黨終不敵亡國感」，民進黨將選戰的主軸拉高到「抗中保台」的主權保衛戰，利用「亡國感」、「害怕韓國瑜當選」及「今日香港、明日臺灣」的危機感與反中情緒的擴大，掀起民眾對國家主權的重視，並透過網路傳播，一舉成功擺脫過去 3 年半執政不利的爭議，進而有效號召選民的支持。¹⁵⁹再再反映民眾的選擇

¹⁵⁶ 〈柯文哲：討厭民進黨 PK 討厭國瑜黨〉，《聯合新聞網》，2020 年 1 月 11 日。〈<https://udn.com/news/story/9261/4280588>〉（瀏覽日期：2020 年 2 月 25 日）。

¹⁵⁷ 黃齡賢，〈觀點投書：改變惡質政治文化，從你我開始〉，《風傳媒》，2019 年 10 月 25 日。〈<https://www.storm.mg/article/1854645>〉（瀏覽日期：2020 年 2 月 22 日）。

¹⁵⁸ 中央選舉委員會，〈不分區及僑居國外國民立法委員選舉政黨得票數〉，《第 15 任總統副總統及第 10 屆立法委員選舉》，2020 年 1 月 11 日。〈http://vote2020.cec.gov.tw/pc/zh_TW/L4/n00000000000000000000〉（瀏覽日期：2020 年 2 月 26 日）。

¹⁵⁹ 〈國民黨檢討敗選 列亡國感網軍落跑等 7 大理由〉，《中央通訊社》，2020 年 1 月 15 日。〈<https://www.cna.com.tw/news/aip/202001150292.aspx>〉（瀏覽日期：2020 年 2 月 26 日）。

只是「面對兩個爛蘋果，選一個比較好的。」事實上，民眾對主流政黨的不滿與反感，其實早已陸續出現在許多西方民主國家。

近年來，以反政黨情緒(anti-party sentiment)為主題的個案研究，涵蓋了美國、加拿大、紐西蘭，以及德國、英國、西班牙、葡萄牙、希臘、義大利等歐洲民主國家。在林聰吉教授的研究中，我國多數民意對政黨的表現持負面評價，此種不滿也的確成為社會大眾反政黨情緒的內涵。但是，反政黨情緒雖然會削弱與政黨相關的政治參與，亦造成民眾對民主滿意的下降，但是卻不至於影響社會大眾對於民主政治與政黨政治的支持。這種現象與現今多數西方民主所呈現的情況類似。也就是說，反政黨情緒雖已是一個值得注意的政治現象，但其存在仍不至於動搖現有政黨政治與民主政治的運作。對於主流政黨而言，提升各種表現的績效，當然是減少民怨、降低反政黨情緒的最直接方法。此外，參考國外經驗，進行憲政制度改革，以促進政治弱勢者的參與，亦不失為一個可行的途徑。¹⁶⁰

我國立法委員選舉自 2008 年實施兩票制以來，提供了小黨進入國會的機會，在 2020 年的選舉中共有 19 個政黨參與，也是歷年來最多的一次，「非藍綠兩黨」的總得票率逐年增長，到了 2020 年已到達 32.67%(如表 2)。不分區立委在國會席次比例的提升，將會進一步讓更多元的政黨得以分享政治權力。而國會第三勢力的成長與茁壯，會使國、民兩黨受到更多制衡的

¹⁶⁰ 林聰吉，〈解析臺灣民眾的反政黨情緒〉，《選舉研究》，第 20 卷第 1 期，2013 年 5 月，頁 48-66。

力量，在行使其權力時勢必更為審慎。

表 3 非藍綠兩黨得票率統計表

時 間 (西 元)	2008年	2012年	2016年	2020年
得 票 率 (四 捨 五 入)	11.9 %	20.8 %	29 %	32.7 %

資料來源：作者自行繪製；參考自〈第三勢力投票指南：誰說政黨票投給小黨，就是「浪費票」？〉等資料，《關鍵評論》，2020年1月8日。參見 <https://www.thenewslens.com/feature/2020thirdforce/128874>（瀏覽日期：2020年2月25日）。

三、政治參與的環境

我國在民主化的過程的政治生態，說明了政黨政治、議會政治與政治參與之間具有很大的關聯性。以民主政治為社會發展主流的世代，民主政治固然以民為本，但卻受限於政治參與的個人狀況、就業、就學、宗教信仰與政治立場不同等因素，導致大多數民眾成為「沉默的多數」(keep silent majority)。所以我國以選出政治精英實施代議政治(representative democracy)來發展民主政治。

然而二十一世紀是公民社會的高度發展期，主張人民具有「不服從」(civil disobedience)的基本人權，竟成為力倡公民運動的「憲政基礎」。全球化的政治發展型態，隨著資訊科技發展，公民政治參與的社群不斷擴張，勢

必與議會政治相整合，這也是當前最受關注的議題之一。¹⁶¹我國在 2014 年的太陽花學運、2019 年持續至今的香港反送中，以及印尼、加泰隆尼亞、厄瓜多、智利與黎巴嫩等國的反政府示威遊行，無論是因為政府貪腐、爭取自由等因素，似乎都代表著人民政治參與方式的改變。

太陽花學運在本質上是公民對於政治事務表達不同意見、企圖影響政府決策的政治參與行為。從結果論來看，當議會對於不易達成協商、共識時，公民社會的民意取向，將是影響政策的最大考量。¹⁶²這也是在 2018 年的全國性公民投票中(公投元年)共有 10 案公投的原因之一，雖然過程與結果引發諸多爭議，但對我國民主政治發展具有相當大的影響，進一步說，我國從間接民主已經逐漸走向直接民主，是我國直接民主的重要里程碑。

政治參與途徑多元化是時代的趨勢，在社群網路(臉書、LINE 等)的氾濫，已經無法確保品質，製造衝突與對立無時無刻發生在人民生活周遭，任何人可以在任何時候、任何地點製造輿論、煽動民眾情緒，有心人士、政治民嘴為了其政治利益的操弄，對於民主政治品質及社會秩序也有著莫大的影響，甚至引發危險的政治參與事件，所以我們應朝政治參與的合法模式目標而努力。

「經濟學人資訊社」(EIU)公佈 2019 年民主指數，我國的排名從 2018

¹⁶¹ 紀俊臣，〈議會政治與公民參與：臺灣經濟的檢視與展望〉，《中國地方自治》，第 68 卷第 8 期，2015 年 8 月，頁 4-27。

¹⁶² 蔡佳泓、陳陸輝，〈「中國因素」或是「公民不服從」？從定群追蹤樣本探討太陽花學運之民意〉，《人文及社會科學集刊》，第 27 卷第 4 期，2015 年 12 月，頁 574-577。

年的第 32 名上升至第 31 名，¹⁶³在「選舉過程及多元化」、「政府功能」及「公民權利」方面都獲得不低的分數，但是在「政治參與」及「政治文化」卻得到相當低的分數，也是使我國被列為「有瑕疵民主」(Flawed democracy)的主因。

基此分析，當前政府制度及議會政治，對於多元化的政治參與，尚無法周延相關法制，無論是地方制度或行政法，就公民參與而言，所能產生的規範不大，應當全面檢視，參酌先進國家相關法制並徵詢社會各界的意見來妥善法治，共同面對權民參與時代的到來。

貳、經濟狀況

一、馬英九執政時期經濟環境

2008 年我國第二次政黨輪替由馬英九執政，然而，就在當年 9 月 15 日，美國「雷曼兄弟控股公司」(Lehman Brothers Holding Inc.)破產，引發全世界的「金融海嘯」，我國經濟韌性雖然優於大多數國家，亦難以倖免受創嚴重。經濟成長率，該年第四季為-8.36%，次年第一季更降至-10.24%，出口負成長達 44.1%，雙雙創下我國 60 年來的歷史新低紀錄。

在各國政府全力因應下，全球景氣快速復甦，馬政府針對國際經濟風暴採取若干政策，積極推動各項振興措施，成效顯現如發行消費卷、擴大內需

¹⁶³ 〈經濟學人民主指數 臺灣進步至全球 31 名〉，《中央社》，2020 年 1 月 22 日。〈<https://www.cna.com.tw/news/aip/202001150292.aspx>〉(瀏覽日期：2020 年 2 月 26 日)。

案等均發揮不錯效應。2010 年我國經濟表現優異，經濟成長率快速攀升達 10.82%，居主要國家之首。

馬政府穩定發展兩岸關係，對於當時國家整體經濟具正面意義。2008 年 12 月 15 日，兩岸開放「大三通」，政府放寬大陸遊客來臺人數，並可採「自由行」。而馬政府任內對經濟發展做的最大突破，是在 2010 年，第 5 次「江陳會談」簽署了「兩岸經濟合作架構協議」(Economic Cooperation Framework Agreement; ECFA)。ECFA 的經濟意涵，雖提升了我國經歷活絡與企業的契機，但也因而肇生了過度依賴導致「磁吸效應」、中國反傾銷、對我傳統產業及農業的衝擊等隱憂。

兩岸在經濟協議上，表面上看起來似乎與經濟活動密切為主要關係，但是在協商時卻以政治因素為主要考量。在政治上的因素包含國內政策的配合、社會大眾、利益團體之間對於經濟協議上的共識。就國內政策而言，除了兩岸在簽屬協議的談判外，都需要政府在政策上的配合，如兩岸的優惠稅制、經濟建設等，易言之，立法與行政的配合是我國在政策上須要考量的重要因素。

此外，中共在經濟改革中鼓勵外商投資，加上希望透過以商業交流促進與我國政治對話的企圖，因此有許多政策都是吸引臺灣民眾赴中投資的優惠，然因經營環境的改變，政策修訂發展重點產業，如：電腦晶圓、積體電

路板等，取消早期其他產業所給予的政策優惠，造成多數臺商的危機。¹⁶⁴

在經濟全球化及區域整合的潮流下，我國經濟面臨的國際生存空間受到強大的壓縮，邊緣化的危機日益增長。馬政府企圖借力使力，利用兩岸經貿交流以累積的雄厚基礎，化解經濟被邊緣化的壓力，以達到臺灣出口的競爭力、創造國內就業機會，並且吸引外資與其他主要貿易夥伴，特別是美、歐、日本及東協各國洽簽 FTA，然而面對中共的政治障礙及國內社會「一中市場」的質疑聲浪，在實際面上成效仍然有限，效果不如預期。

在「新華澳報」有一篇名為「馬英九執政 8 年的『功』與『過』」的專文，摘要如後：¹⁶⁵「馬英九拼經濟的這些努力，仍然沒能抵抗住大環境的衝擊，馬英九任內，臺灣平均經濟增長率僅 2.81%，失業率則為 4.47%，「6、3、3」的目標沒有實現，這成為綠營嘲諷馬英九最厲害的標靶。此外，島內投資狀況不佳，產業結構調整並未成功，貧富差距較大，房價高，青年人薪資低、失業率高等問題確實存在，再加上馬當局不善宣傳，與民眾溝通不足，而綠營和綠媒則大肆渲染、傳播馬當局的負面資訊，使得島內民眾普遍對經濟現狀不滿。《天下雜誌》2016 年 1 月民調顯示，79.9%的臺灣民眾對於臺灣經濟的表現不滿意，92.5%認為臺灣貧富分化嚴重，60.1%對未來發展感到悲觀。8 年來馬英九在內部治理方面並非毫無建樹，如犯罪率下降四成、

¹⁶⁴ 劉建廷，《兩岸經濟架構協議(ECFA)的政策行銷分析》(臺北：致知學術出版社，2014 年)，頁 258-276。

¹⁶⁵ 任冬梅，〈馬英九執政 8 年的「功」與「過」〉《新華澳報》，2016 年 8 月 20 日，〈http://www.waou.com.mo/news_h/shownews.php?lang=cn&id=13169〉(檢索日期：2019 年 10 月 23 日)。

新住民政策讓蔡英文『拿香跟拜』、桃園機場改頭換面等，但馬英九諸多政策爭議引起的喧囂遮蔽了這些成績。2008 年當選之初，馬英九擔心得罪各方妨礙連任，很多改革舉措都打了折扣。2012 年，馬在苦戰中獲得連任，才下定決心做出某些改革，如油電雙漲、徵收證所稅、進口美牛等，然而，在遭到民意的強烈反彈後，馬英九又不得不放棄相關舉措。優柔寡斷、政策反覆是馬英九備受批評之處。」，由此可知，許多經濟議題已經轉變為政治議題，2008 年提出的「6、3、3」(每年經濟成長 6%以上、8 年內國民所得 3 萬美金、4 年內失業率 3%以下)的高標準，舉世幾乎沒有一個國家可以辦到，不僅打擊馬英九的聲望，更對國民黨日後的選情影響深遠。

二、蔡英文執政時期經濟環境

2016 年全球經濟復甦乏力、成長放緩，主要原因在於美國、歐盟及日本等先進國家表現不如預期、新興市場成長動能放緩等影響，加上 6 月份英國公投脫歐議題所帶來的不確定性，12 月初義大利舉行修憲公投，結果親歐盟立場的總理倫齊 (Matteo Renzi) 在憲改公投落敗，彰顯民粹主義的興起，衝擊全球金融與貿易市場，全球經濟成長率為 2.4%，創 2008 年全球金融海嘯以來新低點。2017 年，美國川普總統上任後的政策走向，將成為影響全球經濟發展的最重要因素。川普的「美國優先」、「美國第一」政策主張，已吸引包括 IBM、軟銀等跨國企業宣佈要增加在美國的投資，Fed 升息

後，更將增加資金回流美國的力道。川普政見擬擴大基礎建設支出、放寬金融監管以及減稅等，可望帶動企業投資，但是也將推升財政赤字、利率及美元升值，恐不利於美國的長期經濟發展。全球經濟仍面臨，美國升息效應、亞洲新興市場債務風險、美國新政府經貿政策走向、英國脫歐對歐盟政經發展影響、及貿易保護主義和民粹主義的興起等多項潛在風險。¹⁶⁶

2018 年雖然美國與北韓間的對峙獲得和平落幕，中東的地緣政治局勢也沒有惡化，但 7 月爆發美中貿易戰後，經濟情勢轉趨悲觀，除了美洲及亞洲直接受衝擊外，歐洲恐怕也無法倖免，而經濟影響層面將涵蓋貿易、股市、匯市，甚至再延伸至非經濟層面的軍事與政治，在此一氛圍下，若得到妥善解決，全球經濟成長將略減緩至 3.0%。¹⁶⁷

觀察 2020 年國際經濟情勢，儘管美中雙方簽署第一階段貿易協議，有助於緩解市場觀望氣氛，然主要國家各項經濟先行指標仍顯疲弱，顯示全球經濟需求尚未明顯回溫。我國雖然惠於 5G 通訊等新興應用熱潮，廠商持續在臺擴增產能，令電子機械業廠商對景氣仍維持一定的樂觀程度。¹⁶⁸

然而 2019 年底，從中國武漢開始的新型冠狀病毒疫情，感染確診病例的激增，對全球經濟的衝擊範圍與力度日益明顯；不只中國各主要城市都出

¹⁶⁶ 陳佳珍、吳柏寬、呂慧敏，〈2016-2017 年全球經濟情勢回顧與展望〉，《中華經濟學院前瞻焦點》，第 169 卷第 3 期，2017 年 1 月，頁 10-15。

¹⁶⁷ 陳佳珍、吳柏寬、呂慧敏，〈2018-2019 年國際經濟形勢分析與展望〉，《前瞻焦點》，第 181 卷第 20 期，2019 年 1 月，頁 20。

¹⁶⁸ 臺灣經濟研究院，〈2019 臺灣總體經濟預測〉，《總體經濟預測》，2020 年 1 月 22 日，〈https://www.tier.org.tw/forecast/macro_trends.aspx〉。

現病例，病毒已經擴散到中國境外的日本、泰國和南韓等地，除與中國經貿關係密切的國家之外，全球市場也開始感受到影響。中共作為全球第二大經濟體和全球供應鏈中的重要一環，中共的「斷鏈」對全球經濟的負面影響開始顯現，包括：製造產業鏈、全球運輸業、旅遊娛樂業、銀行和保險業、能源和大宗商品、奢侈品行業等六大「重災區」。¹⁶⁹若病情無法有效控制，恐重演 2003 年 SARS（嚴重急性呼吸道症候群）的夢魘。

蔡英文是我國首任的女總統，她是位臺灣出生的本省人，畢業於我國最高學府——臺灣大學法律系。曾在美國康乃爾大學法學院(Cornell University)及英國倫敦政治經濟學院(The London School of Economics and Political Science)深造。蔡英文以「維持現狀」的詞彙來說明自己的對中政策，就是希望與中共建立得來不易的互惠關係。¹⁷⁰

民眾對蔡政府的期望不會僅止於守成，而是期望她能帶領臺灣經濟突圍。但蔡英文目前面對的挑戰是，中共經濟可能硬著陸的陰影揮之不去，僅靠美國難以支撐全球經濟。年前日本實施負利率，歐洲央行也暗示要寬鬆貨幣，凸顯各國預測今年全球經濟環境險惡依舊。¹⁷¹而我國屬於典型的海島型國家，對外貿易係經濟成長的主要動力，蔡英文於上任後正式推動「新南向

¹⁶⁹ 〈肺炎疫情「黑天鵝」重創全球六大經濟領域〉《BBS》，2020年2月24日，〈<https://www.bbc.com/hongwen/trad/business-51618788>〉(檢索日期：2020年2月26日)。

¹⁷⁰ 大前研一著，林依璇、張嘉芬譯，《全球趨勢洞察》(臺北：新商業週刊，2017年)，頁260-268。

¹⁷¹ 聯合報社論，〈蔡英文面對的經濟挑戰〉《聯合電子報》，2016年2月11日，〈07:55<http://udn.com/news/story/7338/1496855>〉(檢索日期：2019年10月20日)。

政策」，希望以整合各級地方政府、與民間團體之資源，從「經貿合作」、「區域鏈結」、「資源共用」與「人才交流」四大方面著手，與新南向的國家開創互惠共利合作方式，來達到「經濟共同體」與「區域聯盟」之目標。但是由於蔡英文上任後始終拒絕「九二共識」，導致兩岸關係持續惡化，並於 2019 年 3 月 11 日召開國家安全會議，並提出反制「一國兩制臺灣方案」的因應方針與機制，其中經濟層面提出「因應美中經貿衝突及國際經貿局勢變遷，積極協助臺商回臺投資，致力促進產業轉型升級，強化國際佈局，穩定總體經濟發展。提升臺灣在全球產業鏈的優勢與戰略地位，積極與主要貿易夥伴洽簽多邊、雙邊經貿協議」。¹⁷²然而，蔡政府卻忽視了兩岸間經貿往來的密切關係及高度依存現實，與中共的關係惡化，直接影響我國的經濟成效，理由有三：¹⁷³首先，我國對中國大陸高度依存的貿易態勢已然成形，短期內不易扭轉；再者，政府以政治意識主導經濟專業，扭曲政策執行；其三，政策量化成效難以紮根，過程問題叢生。總體而言，蔡英文的「新南向政策」實質上對提升與新南向國家貿易往來的效果並不明顯，加上政治力強勢主導的影響，許多政策執行過度追求短期的數據，缺乏長期及專業之考量。

蔡英文 2020 勝選後，象徵性地向對岸提出了「重啟對話」的說法，現

¹⁷² 中華民國總統府，〈總統召開國家安全會議 確立中國「一國兩制臺灣方案」因應方針與機制〉《總統府新聞》，2019 年 3 月 11 日，〈<https://www.president.gov.tw/NEWS/24140>〉（檢索日期：2019 年 10 月 23 日）。

¹⁷³ 邱顯忠，〈蔡英文時期「新南向」政策的意涵與成效之研究〉〈臺北：淡江大學中國大陸研究所碩士論文，2019 年〉，頁 123-126。

實的政治狀況下，「民共對談」幾乎毫無可能。香港抗爭後，雖然暫時讓北京對臺不再躁進，替我國爭取到更多時間，我國如無法調整當前扈從美國的政策，在地緣經濟的影響下，恐持續對臺灣經濟產生顯著的影響。

參、社會狀況

臺灣社會的多元化，在政治民主、經濟自由化、文化中國化的充分發展下，呈現了非常亮眼的表現。檢視社會化多元化的具體成果，可由一個社會的「非營利組織」發展狀況得到答案。臺灣社會的「非營利組織」發展非常蓬勃，「非營利組織」是強調「公益」、「使命」的。臺灣社會多年來的發展，非營利組織成長迅速，不但數量上大幅成長，就其「公益」、「使命」的功能，也更趨向於多元化、專業化，對社會的影響力非常巨大。其影響力在於對增加公民參與、激發公民意識等提供了良好的管道。尤其現在強調的「小政府、大社會」聲浪中，「非營利組織」承擔了很大一部分原本必須要由政府來做的事。以「非營利組織」的特性：彈性、創新、小巧的性質，正足以彌補了官僚體系(bureaucracy)僵硬、遲緩、改革慢的缺失。臺灣到2019年，「非營利組織」已達97,381個，¹⁷⁴為我們的社會提供了：先驅者的角色、改革與倡導者的角色、價值維護者的角色、服務提供者的角色、社會教育者的角色、人道關懷者的角色、保護弱勢者的角色等。其面相極廣，各類型組織功能各

¹⁷⁴ 內政部，《公益資訊平台-全國非營利組織數量現況》(臺北：內政部，2019年)，〈npo.moi.gov.tw/npo〉(檢索日期：2019年10月21日)。

異。正因其能充分發揮政府與企業所達不到的作為與目標，對兩岸發展更有正面積極的作用。

臺灣已然是個多元文化的社會，除了原有的原住民、閩南人外，外籍配偶、國際勞工、國際移民等也陸續來臺，並且落地生根成為新住民，使國家進入新一代文化融合的社會。2016 年國會出現首位新住民不分區立法委員林麗蟬，2020 年的不分區立法委員提名，新住民代表成為觀察名單的重要角度。¹⁷⁵ 無論是東南亞的配偶或是陸及配偶，多元文化的知識、經驗、策略及行動力亦是直接影響臺灣社會變遷一個重要因素。

臺灣社會變遷的過程，確實可以發現隨著經濟發展，由工業化而都市化進而全球化，配合教育普及與大眾傳播媒體的功能，社會體系的結構日趨分化，政治體系的功能逐漸增強，自由、民主觀念已深深內化到社會之中。此外，臺灣「天然獨」(人造獨)的現象，也對臺灣社會對中共瀰漫著敵意與恐懼，讓「臺灣意識」、「去中國化」及「分離主義」在青少年中紮根發芽，同時也讓中共民間社會反臺意識高漲，加上目前兩岸缺乏互信基礎，一些無法預測的社會事件，可能引發兩岸民意的直接衝突，如同太陽花事件一般，造成社會的動盪¹⁷⁶。

概括言之，社會多元化前景是樂觀的，理由有三：「自由的氣氛」、「民

¹⁷⁵ 〈臺灣的移民政治：從不分區立委名單評國民兩黨的新住民政策思維〉《關鍵評論》，2019 年 11 月 18 日，〈<https://www.thenewslens.com/article/127606>〉(檢索日期：2020 年 2 月 26 日)。

¹⁷⁶ 姜新立，〈沒有天然獨，只有人造獨－解構民進黨的國族認同政治建構工程〉，《海峽觀潮》，第 129 期，2018 年 7 月，頁 47-49。

主的理念」與「教育普及」，這當中亦隱含若干困擾亟待克服：自由過度強調、輕忽人際間的尊重、表現自我本位主義與自我膨脹。此外民主的內涵——制度與精神亦須持續建立，缺乏多元文化素養與制度是當前臺灣社會的阻礙，多元文化教育的精神與法規的制定正是希望社會中能以接納與尊重的態度來看待不同的文化，因此推展多元文化教育是刻不容緩的任務，否則因社會多元化所帶來的負面影響將難以避免。

總結本章所述，可以得到下列幾點結論：

第一、就政治發展環境而言，民主轉型的歷程逐漸落實民主鞏固，應是政治「發展」而非「衰退」，但在公民文化與自主的公民意識部分，仍顯不足。臺灣當前的政治發展，除了鞏固自由化、民主化任務之外，進一步走向憲政民主、自由民主的制度化問題。

第二、就外環境因素而言，我國受到來自兩方面的影響：一是兩岸關係，另一則是國際情勢的發展。首先，在兩岸關係方面，「一個中國」原則是中共對臺政策的主要核心內容，除了不放棄對臺使用武力外，且統戰強度隨著其國際地位的提升而增強，其表面上雖以和平統一為方針，但卻一再強調臺灣問題係主權、內政問題，不容許任何外來干涉，我國必須能迅速調整美中日三邊關係，以應付未來中共對我的多元手段。其次，自蔡英文上臺後，臺灣謀求參與政府間國際組織的難度更是大幅增加，也因而尋求非政府組織

的加入，透過建構「二軌外交」，爭取更多國家的交流及認同，殊值重視。

第三、就內環境因素而言，蔡英文政府的續任及其在立院過半的優勢，有利憲法改革與政策推行。而國會第三勢力的成長，以及公民社會的民意取向使得國、民兩黨受到更多制衡的力量；其次，強化經濟策略、促進產業轉型，並積極爭取與中共在「和平、對等、民主、對話」的基礎上重啟良性互動，有利社會穩定及整體經濟發展。然而，兩岸關係處理上雖以「辣臺妹」方式獲得年輕民眾認同，但中共及在野黨對蔡政府的兩岸政策並未給予正面評價，恐將是未來政治發展的隱憂；再者，政治參與途徑多元化是時代的趨勢，除積極培養公民政治參與的能力外，亦應建構國家治理的合法模式制度。

以上這些現象，均可以作為檢視我國政治發展的指標。若能將「有缺陷的民主」提升為「完全民主」的國家，將是達成我國民主政治發展一大里程碑。



第四章 從政治文化、結構功能與體系能力等面向分析

政治發展指的是一個政治體系在歷史演變的過程中，政治文化漸趨世俗化，其功能漸趨於專化，結構漸趨於分化，組織漸趨制度化，大眾的動員和參與增強，社會愈趨於平等，政治體系的執行能力也隨之加強。制度漸趨於合理化，並能渡過轉變期的危機，使政治體系之發展過程形成一種穩定而有秩序的變遷，而且是一種連續的變遷現象。

因此，除了環境因素外，「政治文化」、「結構分化」、和「政府能力」等三個面向是政治發展的理論和過程的核心，透過對這三項彼此關聯的連結作用，針對二次政黨輪替後的政治實際面，作理論性的探討及政治現象之檢視，俾能釐清未來政治發展的方向與目標，期能解決政治發展的難題，以提昇政治發展的程度。

第一節 從「政治文化」論發展

政治發展可視為民主政治制度的建設。民主政治的基本原則是：人民主權、政治平等、大眾諮商、與多數統治。¹⁷⁷這些基本原則是奠基於人民平等與人民參與的要件上，符合這些要件，才可建立世俗化的政治文化，進而實現真正的民主政治。

¹⁷⁷ J. Austin Ranney, *Governing: an Introduction to Political Science* (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1982), pp.229-232.

依據政治發展的理論，一個國家的政治現代化不僅是政治體系結構的分化、功能的專化；也不僅是「對社會價值權威性的分配」趨向更分化、更平等、更具能力，更重要的是人民心理取向的轉變。¹⁷⁸研究政治發展的學者認為，一國政治體系的公民可劃分為兩類：一類是「臣民」他們對政治體系，只接受政治體系輸出的影響，並無意識參與政治體系的過程。另一類所謂「參與者」他們關心政治事務，並參與政治過程，熱衷於向政府提出要求、提供支持，且重視政府的政策與執行。政治發展即是由傳統的臣屬政治文化朝向現代的參與政治文化而變遷，同時也導致人民心理取向的改變。

在政治發展的過程中，「政治文化」被視為評判政治發展的一個重要因素。艾爾蒙和鮑威爾在他們合著的《比較政治：一個發展的看法》(Almond and Powell, 1966)一書中，肯定文化的世俗化(secularization)乃是政治體系發展過程中的主要象徵與主要特色。¹⁷⁹同時，作者把政治文化變遷的過程，分為三個連續的階梯，即從傳統的政治文化到意識形態的政治文化，再到世俗化的政治文化。然而，這種世俗化的政治文化，主要是奠基於平等原則下的人民平等參與的公民文化上。艾爾蒙與威巴(S. Verba)在他們合撰的《公民文化》一書 (Almond and Verba, 1963)中，指出穩定的民主政制體系，借助於文化的力量甚大。依作者的看法，穩定的民主制度的文化，不是傳統的文化，

¹⁷⁸ Walter A. Rosenbaum 著，陳鴻瑜譯，《政治文化》(Political Culture)(臺北：桂冠圖書股份有限公司，1984)，頁 4-6。

¹⁷⁹ G. A. Almond and G. B. Powell, *Comparative Politics: A Development Approach* (Boston: Little Brown and Company, Inc, 1966).

也不是純理性的工業文化，而是一種現代與傳統完全融和的文化，即「世俗化的公民參與文化」。

我國二次政黨輪替後的政治發展環境，政治文化的變遷是重要的探討課題之一。我們一方面探討人民心理取向、公民參與和平等原則發展概念；另一方面對公民文化的實踐，作現實層面的探討與檢視，俾利對實際的印證。

壹、政治文化的核心概念

一、政治文化的本質

有關政治文化的探究，在概念及研究架構上仍是混淆的。西方學者班尼斯(Samuel H. Barnes)即感嘆地指出：「對文化與政治的研究，既病於貧困，也病於龐雜。各種資料及形形色色理論氾濫充斥，但對若干概念及研究範型(paradigm)又極少共識。」¹⁸⁰我國學者胡佛指出，政治文化的內涵必須是「政治的」，¹⁸¹並提出以權力關係為核心觀念的政治文化，從政治運作的過程看，任何政治體系的主要功能，的確如伊士頓所說的，為系統成員作社會價值的權威性分配。所謂權威性的分配，無疑地是一種權力的影響作用，此在國家即絕對的強制力。政治體系所分配的社會價值，只是權力作用的結果，也就是一種政治的產物。此種產物可以是政治性的，也可以是非政治性的。政治

¹⁸⁰ Samuel H. Barnes, *Politics and Culture* (Ann Arbor: Center for Political Studies. Institute for Social Research, The University of Michigan, 1988), pp. 12-13.

¹⁸¹ 胡佛，《政治學的科學探究（二）—政治文化與政治生活》（臺北：三民書局，1998），頁5。

性的產物在性質上仍是權力關係的維持與改變。像國家的統一、女權的提升、參與權的擴大等，這些產物可能反映的即是政治文化。¹⁸²

某些學者把政治文化看成包括「無論是認知、評價或者表達等方面所有與政治有關的取向」，由於定義過於廣泛，以致於學者們就須花費冗長的時間收集一長串有關的取向項目表，以免遺漏任何一項與政治有關的取向。另一部分的學者，把政治文化限指對於國家政治機構的取向，以控制取向的項目表，然而這種定義卻遺漏構成社會中基本的政治秩序之政治生活的其他面向。這些紛繁的定義，並不意味是一種知識上的無政府狀態，因為我們能從這些定義中抽取出多數學者同意的屬於文化要素的一組共同的項目，這些共同的基本要素為政治文化的「核心成份」。¹⁸³

而這些核心成分對於構成一個國家的政治秩序是有基本的重要性的，關聯著個人思想、感覺或是行為等面向，也就是世俗化的。也就是說政治文化是賦予政治過程某種命令和意義的態度、信仰和情感，以及提供控制行為的基本假設和規則。包含對政府結構的取向(如政權、政府效能等)、對政治系統內他人的取向(如政治認同、政治信任、遊戲規則等)、對個人政治行動的取向(如政治參與等)。

二、政治文化的共同信念

¹⁸² 胡佛，《政治學的科學探究（二）—政治文化與政治生活》（臺北：三民書局，1998），頁6-8。

¹⁸³ W. A. Rosenbaum, 著，陳鴻瑜譯，《政治文化》（*Political Culture*）（臺北：桂冠圖書，1984），頁4-5。

艾爾蒙及威巴將政治文化的取向先看成一種態度(attitude)，包括對政治體系主觀的認知(cognition)、感受(feeling)及評價(evaluation)。¹⁸⁴後來威巴改用信念代替態度，認為信念的思想型態植根較深且較具概括性。¹⁸⁵白魯恂再分為態度、信念及感情(sentiment)等三類。¹⁸⁶康瓦斯(Philip E. Converse)則將信念視為一個體系，將它界定為意見(ideas)及態度的一種結構，並進一步認為其中組成的各成份(elements)具有功能性的相互依恃，且每一意見成分中皆含有某種程度的中心(centrality)信念。¹⁸⁷班尼斯(Barnes)贊同文化是一個群體共有的預存立場(assumptions)，但也認為這一界定相當不易用來從事實證性的觀察。上述的界定中，以威巴及康瓦斯對信念觀念，較能符合政治學者對政治文化的看法。政治文化的各種取向既是層層的相涵相屬，且由根本到分支，由原則到特定，也構成一全面而整體的結構，而凝聚在某些中心的取向。還有，政治文化應較持續、概括及深植，這些皆宜於適用信念的概念加以界定及解釋。

政治文化除了適用信念的概念外，更重要的是要將這一信念進一步界定在正當性(legitimacy)之上。¹⁸⁸國內政治學者將政治文化界定在權力取向的

¹⁸⁴ Gabriel A Almond and S. Verba, *The Civic Culture: Political Attitude and Democracy in Five Nations* (Princeton, N. J: Princeton University Press, 1963), pp.13-15.

¹⁸⁵ Lucian W. Pye and Verba S. *Political Culture and Political Development* (Princeton: Princeton University Press, 1965), p.516.

¹⁸⁶ Lucian. W. Pye, *Aspects of Political Development* (Boston: Little Brown and company, Inc, 1966), p. 104-105.

¹⁸⁷ Philip E. Converse, "The Nature of Belief Systems in Mass Public." In David E. Apter (ed), *Heology and Discontent* (New York: Free Press, 1964), p.213.

¹⁸⁸ 胡佛，《政治學的科學探究（二）—政治文化與政治生活》（臺北：三民書局，1998），頁 11。

正當信念，這與艾爾蒙及威巴等西方政治學者具有基本的差異。艾爾蒙及威巴在 1978 年則對過去在《公民文化》中所發展的概念架構則有所檢視與修訂，一方面主張政治文化應劃分為三個層次：¹⁸⁹「系統文化」(system culture)、「過程文化」(process culture)及「政策文化」(policy culture)，而《公民文化》中的政治文化則相當於「過程文化」，另一方面將正當性列為「系統文化」的主要內涵。

貳、世俗化的政治文化之建立

由於政治文化是對權力關係的自覺性與正當性的信念，亦即對整個政治體系的認同，結構與功能所具有的心理取向。¹⁹⁰因此，政治文化在概念運作化的界定上即包含了政治體系的心理取向。本文乃是綜合艾爾蒙等人及現代學者對政治文化的界定，並配合我國二次政黨輪替之後的政治實際來探究人民心理取向之轉變，不過，在此仍須先就心理取向的理論部份，予以論述。

一、人民心理取向的改變

關於政治體系成員的心理取向究竟包括那些面向，目前政治學者之間並無定論，根據過去的研究也許可以提供參考。例如威巴的看法，政治文化是包括經驗性的信仰，表徵之符號及價值判斷所交織的體系。他進一步

¹⁸⁹ 胡佛，《政治學的科學探究（二）—政治文化與政治生活》（臺北：三民書局，1998），頁 12-13。

¹⁹⁰ 胡佛，《政治學的科學探究（二）—政治文化與政治生活》（臺北：三民書局，1998），頁 246。

認為政治信仰的解釋，包括：對國家認同、合群的精神、對政治工作表現的評價及對政治過程之看法。¹⁹¹經歸納整理後，可將政治體系心理取向的對象分為下列三方面：¹⁹²

(一)政治社群(political community)的心理取向:是指政治體系份子皆共屬於一個團體，而希望藉著共同的參與，分享社會生活的意識。

(二)政治體制(political regime)的心理取向：是指對政治上的互動規則，特別是對當前民主政治過程之典範所持的心理取向而言。

(三)政治當局(political authority)的心理取向：指涉著體系內成員對政府權威當局所持的心理取向。

就政治社群的心理取向而言，是以國家與族群為政治群體的範圍。從政治學的觀點，愛國意識是國家賴以生存發展不可或缺的精神基礎。從古迄今，任何國家都致力於培養成員愛國的情操，使國民願為國家犧牲奮鬥，伊士頓(David Easton)曾強調：政治體系必須培養成員對所屬的「政治社群」具有共同負擔政治命運的歸屬感及凝結意識。就國家層面而言，國家政治體系的維持，也必須培養大多數人民對自己國家產生認同感，這種對國家彼此一體，利害與共的情感，就是所謂的「愛國意識」。對於族群意識與國家認同的研究，是發展中國家政治轉型成功之後常被研究的課題，因為族群意識與國家

¹⁹¹ Lucian W. Pye and Verba, *Political Culture and Political Development* (Princeton: Princeton University Press, 1965), p. 145.

¹⁹² David Easton, *A System Analysis of Political Life* (New York: John Wiley, 1965), p.139.

認同，對政治共同體的心理取向來說，關係至為密切。

就政治體制之心理取向而言，主要是針對民主態度為範圍。艾爾蒙與鮑威爾指出：「一個現代工業化的民主國家中，成年公民有百分之六十，可能是政治過程的實際或潛存的參與者。他們瞭解政治，會提出政治的要求，並將這種能力付諸行動，還能向不同的政治領導人提供政治支援。」¹⁹³他們所描述的就是一種「參與政治文化」(participant political culture)，而許多學者認為民主政治體賴以維繫的，就是這種政治文化。這種參與的政治文化，即是一種對民主的心理取向，其表現乃呈現於公民對民主的認知、情感及評價態度等三方面。在對民主的認知上，我國在經過三次政黨輪替後，對民主政治所強調的「主權在民」、「政治平等」、「尊重民意」、「法律主治」、「多數原則」等涵義，有更加深入的認知。以政黨輪替前為例，人民對民主政治中「法治的政府」這項重要之原則，其認知是人民要遵守政治現行的法律，而非西方民主政治所強調的人民守法之外，政府應規定「正當法律程式」(due process of law)，使權力不致濫用。我國在歷經反核四、白衫軍、太陽花等社會運動後，無論是在傳播社群媒體的催化作用、政府便民服務提升(如E化治理、公共政策網路參與平臺等)，從高層政治精英代理人民議政，部分關於人民重視的議題，逐漸轉化成「由下而上」的政治參與的形式。

¹⁹³ G. A. Almond and G. B. Powell, *Comparative Politics Today A World View* (Glenview: Scott, Foresman and Company, 1988), p.42.

就政治當局的心理取向而言，主要指涉體系內成員對政府權威當局所持的心理取向。根據伊士頓(David Easton)的觀點，「權威當局」是指涉政治權威結構中扮演形成及執行決策的角色，即一般人日常語彙中的政府。關於政府產生的方式，各個政治體系並不一致，但任何政府領導者在形成及執行決策時，都希望政治體系的成員在心理上能接受其為「公正的」，這在政治學上稱為「正當性」(legitimacy)。¹⁹⁴「正當性」的取得即政治支持的取得，正當性的危機即政治支持的危機。因此，任何時代，無論何種形式的政治領導者莫不希望獲得多數成員的支持，使其行動正當化。當權力披上合法的外衣時，則成為權威，而具有合法的影響力。

舉 2014 年的太陽花學運後所誕生的政治術語——「天然獨」為例，我國在民主化轉型的過程中，臺灣人民在民主化的環境中成長，從李登輝執政時期所開始推動的「臺灣本土化運動」，歷經陳水扁、馬英九再到蔡英文的教育政策，使得我國雖與中共有相近的文化，在土地與國族的認同，卻有大相逕庭的差距。在教育上，早年以中國中心的教育修改為強調臺灣本土，以刪減國語文時數及刪減文言文比重等手段，將「去中國化」政策落實到政治、社會與生活等方面，這也是新一代年輕族群在心理取向上，多數認同自己是臺灣人、非中國人，支持臺灣是個主權獨立的國家之主因。易言之，「天然

¹⁹⁴ David Easton, *A Framework for Political Analysis* (Englewood Cliff, N. J.: Prentice-Hall, Inc, 1965), pp.212-214.

獨」並非是天然形成，而是由執政當局、政黨政客及傳播媒體等共同形塑、引導，進而影響並改變人民的認知、情感與態度。

由此觀之，政治體系中的成員對政府的認知、情感和評價態度，對政治體系穩定是十分重要的，因此任何政治當局都是十分重視培養人民對政府的良好印象，即民意的支持。特別是透過公民教育及大眾傳播媒介不斷進行各種「社會化」的工作，使人民在心理上產生支援認同的情感。

二、世俗化的政治文化之形成

(一)世俗化的政治文化之研究架構

艾爾蒙與威巴合撰《公民文化》一書，指出穩定的民主政治體系，借助於文化的力量甚大，他們稱之為公民文化。它具備以下幾種特質：第一，公民均期望參與政治活動；第二，參與政治是一種合理的行為；第三，公民自信他們有能力並且可以成功地從事決策；第四，這種文化特別著重並強調政治的輸入功能；第五，這種文化下的市民，其政治活動率特別高。¹⁹⁵

艾爾蒙認為人民對政治對象共有三種取向，即認知取向、感情取向、和評價取向。而其對象又可分為四大項目：第一，以整個體系為對象；第二，以輸入功能為對象；第三，以輸出功能為對象；第四，以自我為對象。根據人民對各種對象取向頻率的高低，把政治文化分為三大類型：第一，村民的

¹⁹⁵ G. A. Almond and S. Verba, *The Civic Culture: Political Attitude and Democracy in Five Nations* (Princeton, N. J: Princeton University Press, 1963), pp.46-48.

政治文化，人民對上述四項政治對象取向的頻率都很低。第二，臣民的政治文化，人民對第一、第三項對象的取向頻率高，但對其他兩項取向頻率不高。第三、參與的或民主的政治文化，人民對上述四項政治對象的取向頻率均非常的高。

艾爾蒙認為我們若將功能專化(次體系的自主性程度)、結構分化(次體系結構分化的程度)、和政治文化的世俗化(政治體系理性化的程式)三者綜合起來將可對目前世界上各國政治體系從事比較研究。¹⁹⁶(如圖 4)

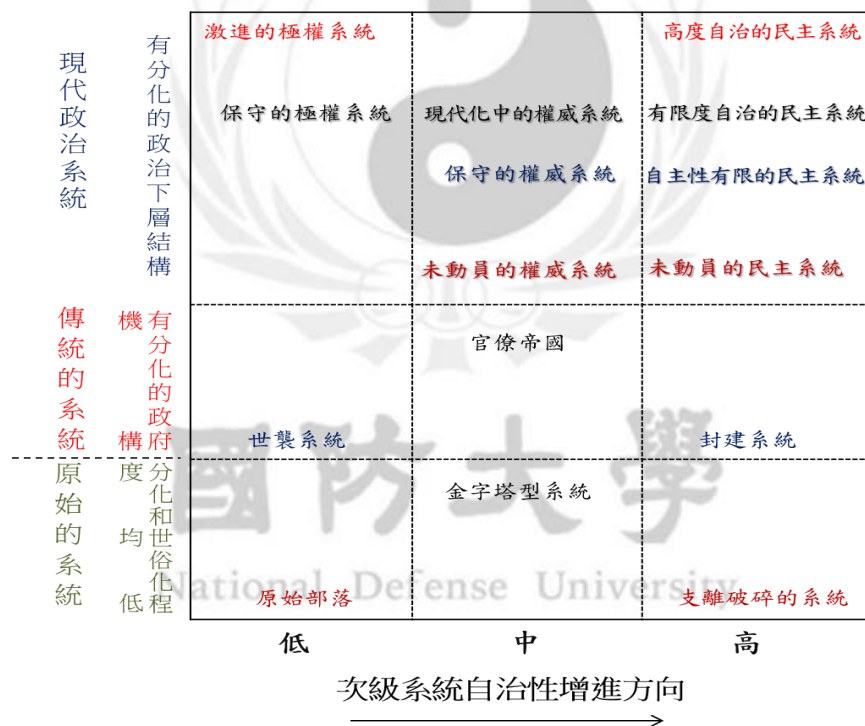


圖 4 政治發展圖

資料來源：彭懷恩，中華民國政治體系的分析，臺北：時報文化出版公司，1985年11月，頁455。

根據艾爾蒙和鮑威爾的說法，政治文化的世俗化可作為衡量政治體系

¹⁹⁶ G. A. Almond and G. B. Powell, *Comparative Politics: A Development Approach* (Boston: Little Brown and Company, Inc, 1966), p.308.

發展的主要尺度之一。¹⁹⁷通常所謂世俗化，是指建立理性思考的準則，辨明手段與目的的關係，對傳統習俗等不盲從，不人云亦云。¹⁹⁸艾、鮑二氏分析政治世俗化的內容，包括對政治問題採取一種實用的態度，政治參與者各具有有限度的目標，可以互相討價還價，磋商協議。其次是政治指向從融合廣泛的轉變為專化特定的。起初對政治的輸出結構，如官僚行政體系，有明確的認識，慢慢對政治的輸入結構，如議會和政黨等，也發展不相混淆的專化指向。

(二)世俗化的公民參與文化

從政治文化發展的趨勢看，大體上是從神聖不可侵犯的文化走向世俗化的文化，從意識形態的文化觀走向實踐實用的文化觀，從封閉的文化體系走向開放的文化體系。所謂世俗化的、實踐的、開放的政治文化，就是否認有唯一的、不可改變的價值觀念和社會政治結構。¹⁹⁹它肯定社會上必然有因不同利益和政治信念所衍生的大小歧異意見或衝突，而解決這些歧異和衝突的最理性的方法，不是用權威抑制或武力鬥爭，而是先建立彼此可以共同認同的目標和程式，循此謀取一個彼此樂意接受或至少可以容忍的協商生活方式。此實則為穩定的民主政治所據以建造和茁長的文化。

政治參與者是對政治輸入組織，如政黨、利益團體等，以及對自己在這

¹⁹⁷ G. A. Almond and G. B. Powell, *Comparative Politics: A Development Approach* (Boston: Little Brown and Company, Inc, 1966), pp.110-111.

¹⁹⁸ 江炳倫，《政治文化研究導論》(臺北：正中書局，1983年)，頁87。

¹⁹⁹ 江炳倫，《政治發展的理論》(臺北：臺灣商務印書館，1985年)，頁69。

些結構中所扮演的角色，發出一套特定的態度。在這種狀況下，這個人已經達到了在民主體系中我們所熟知的文化世俗化的水準(a level of cultural secularization)。當然，即使在最現代、最世俗化的政治體系中，依然會有一些人達不到這種認知的程度。就像在英國、北歐各國、美國、瑞士等國家，人民中有非常大的比例已經達到這種水準。當教育普遍時，這種認知的專門化也隨之普遍。

在研究政治文化時，艾爾蒙及鮑威爾提到結構的「發明」：世襲制度的官員、有效率的官僚、以及專門化的政治組織如政黨之類，這方面的政治發展有賴政治文化的發展相輔相成，甚至須有政治文化發展為之前導。²⁰⁰總之，如果要一個新的、分化的結構有效的運作，政治文化必須世俗化。

我們在前節曾論及，雖然艾爾蒙及威巴在政治文化的分類上僅以決策及執行的過程為主要的考慮，因而忽視統攝性文化及結構性文化對政治體系所產生的作用，造成政治文化在層次上的混淆，不能細察政治文化的類型與相互之間的關係。不過他們所提出的「公民文化」(一種混合的政治文化)，對我們研究世俗化的公民參與文化，深具參考性的意義。

首先，「公民文化」是一種忠誠的參與型文化。個人不僅取向於政治輸入，他們也積極地取向於輸入結構和輸入過程。換言之，「公民文化」是參

²⁰⁰ G. A. Almond and G. B. Powell, *Comparative Politics: A Development Approach* (Boston: Little Brown and Company, Inc, 1966), p. 114.

與型的政治文化，在這種文化中，政治文化和政治結構是一致的。更重要的是，在公民文化中，參與的政治取向與臣民和村民的政治取向是相結合而不是加以取代。個人變成政治過程的參與者，他們並沒有放棄自己做為臣民或村民的取向。此外，原來取向不僅保留下來，與參與的政治取向並存，更重要的是臣民和村民的取向是一致的。

公民文化適合於維持一個穩定而有效的民主政治過程。在理想的公民文化中，公民的積極性和參與性由於一定程度的消極性和不參與而得到平衡。同樣，由於政治體系本身，以及政府的實際運作和業績懷有責任感，乃至責任感本身也得到平衡。艾爾蒙和威巴在《公民文化》中曾以五個國家為例進行分析，我們僅以英國和美國為例來介紹，因為他們曾經指出，這兩個國家最接近公民文化的模型，但某些重要層面，兩者是不同的。兩個國家都達到了公民的積極與消極角色的平衡，但是在美國，這種平衡似乎較偏向於積極的、參與的一方，而英國則較偏向於臣民的、順從的另一方。雖然在美國，參與者取向的發展往往超過臣民角色，但在英國，儘管較為積極的參與者取向有所發展，但卻仍舊保持了強烈的臣民取向。換言之，在英國，公民雖然變成了積極的參與者，但他並沒有失去對政府獨立權威的尊重，一如美國的情形。²⁰¹

²⁰¹ G. A. Almond and S. Verba, *The Civic Culture: Political Attitude and Democracy in Five Nations* (Princeton, N. J.: 1963), p.392.

依照艾爾蒙的看法，政治文化的漸次世俗化，可做為其逐步走向現代化的里程碑。所謂世俗化，是指人們在他們的政治行為和觀念上，漸漸地更具有理性、分析力和實驗的精神。艾爾蒙也一再強調，各實際體系的文化都是混合的，沒有絕對的傳統文化，也沒有絕對世俗化的文化；沒有絕對臣民的文化，也沒有完全參與的文化，只是程度上的差別而已。²⁰²筆者以為，要研究我國現今的政治文化，除了應重新釐清政治文化的概念外，並應選擇較理想的政治文化模式，也就是以世俗化的公民參與文化做為理想的研究標的。縱使國內政治學者(胡佛等)對政治文化的概念賦予新的界定，但西方政治文化研究者對政治心理取向的研究及對世俗化政治文化的理想實踐，仍有其不容忽視的參考價值。因此，筆者以世俗化的公民參與文化，對我國政治文化作動態的分析和檢視俾利於經驗性檢證工作。

三、平等原則的實踐

「平等原則」在古希臘時代即為哲人亞理斯多德 (Aristotle) 引用作為論政的主題，這項原則到了近世更是居於政治思潮的核心。析而言之，在政治方面，平等意謂著要實行一人一票的選舉制度，維持一個民治的政治結構；在政府人員甄選方面，平等意謂著要貫徹實行成就標準(achievement)；在社會方面，平等意謂著要破除一切階級特權，人人立足平等，人人享有同等的

²⁰² G. A. Almond and S. Verba, *The Civic Culture: Political Attitude and Democracy in Five Nations* (Princeton, N. J: Princeton University Press, 1963), p.42.

機會；在法律方面，是施行一視同仁的普遍性法令，也就是人人在法律之前平等。²⁰³近代人民參與的擴張或甚至參與的爆炸，從某個角度看，無非是這種追求平等的精神在尋找更有效的表現方式，而平等原則的實踐亦將使世俗化的公民參與文化更為理性而落實。

(一)公民平等

「政治平等」乃是貫串整個民主政治理論史的主要概念之一。²⁰⁴各種民主政治理論，不論是規範性的或是經驗性的，皆脫離不了政治平等概念的探討。就所謂古典民主理論而言，所有政治參與的事例，尤其是僅「參加」會議，未必皆能促成公民德行的發展。在某些情況下，議案的討論與票決，可能流為一種精巧的操作過程，而非「理性的、自由的、及冷靜的交換意見與作成決定」，因而使得公民的人格尊嚴和道德責任，非但無從發展，反而可能激發出狂熱的或挫折的不健康現象。防止這種可能性的一個方式，乃是親自參與政策討論的每個公民，在整個政治決定過程中，彼此擁有相等的權力。因此，在所謂古典民主理論中，政治平等即指政治權力的人人相等。

其次，自民主精英論者看來，政治權力人人相等的原則，不但無視於民主政治的實際運作狀況，而且企求一種最極端的、最不自然的政治秩序，因此，即使它是「古已有之」的原則，依然不是一項值得追求的理想，平等乃

²⁰³ 江炳倫，《參與、開放、互信》（臺北：時報文化出版公司，1985年），頁43。

²⁰⁴ Giovanni Sartori, *The Theory of Democracy Revisited* (Chatham, N. J.: Chatham House Publishers, 1987), p.58.

是一項「易於腐敗的理想」。²⁰⁵

一般說來，在真實世界中，民主政治系統的運作，端賴少數賦有政治權力的政治精英的領導和決策，多數公民不能自行統治，因而必須限制公民的政治活動，並要求他們成為消極而順從的公民。可是，除非公民控制政府或政治精英而使之回應，否則不足以言民主政治，因此就得開放公民的政治活動，從而要求他們成為積極而活躍的公民。據此而言，政治精英的權力和一般公民的控制，便形成一種對立性。

為了說明實際民主政治體系如何舒解這種對立性，一向強調「科學」研究的民主精英論者，試圖憑藉經驗資料，建構一種解釋性的民主理論，自批評者看來，此一解釋性的民主理論，或許能夠符合「多數統治」與「政治平等」的民主原則，但卻隱含著一些辯護現狀的價值判斷。

從古典民主理論的公民平等原則，到現代民主精英論者的公平等原則，均不免受到批評者的詬病，自筆者看來，不論何種政治理論，只要「言之成理，持之有故」，則隱含某種價值判斷的成語，未必就是一種負面的批評。

(二)公民參與

「政治參與」是一個複雜的概念，在既有的經驗研究文獻上，它的概念學說，形形色色不盡相同。在西方政治理論史上，它顯現出兩種不同的基本

²⁰⁵ G. Sartori, *Democratic Theory* (Michigan: Wayne State University Press, 1962), pp. 117-118.

概念。²⁰⁶政治參與的第一種基本概念，密切關聯著一種特定的「政治見解」(a views of politics)：「政治」是各種特定活動與關係的集合；而此集合主要涉及著維持社會的存續、培育各個個體的合作、養成各個團體間的互助、以及鼓勵公共溝通，以解決爭端等活動或關係。政治參與的第二種基本概念，隱含在另一種「政治見解」之中：「政治」即是稀少資源(亦即權力)的競爭；「政治過程」就是權力的形成、分配及執行。而政治參與乃是影響權力分配的一種政治行動，也是公民試圖以極小代價追求極大利益的一種交易行動。依據第一種基本概念，政治參與乃是種基本概念，政治參與則是工具性的行動(participation as instrucmental action)。這個基本差異，可以概述在表 4 之中。

表 4 政治參與的兩種基本概念

區別標準	交互性的行動	工具性的行動
主要界定語詞	分擔共用	參與加入
價值取向	互惠	競爭
行動類型	公民彼此溝通	公民影響精英
行動目的	促進自我實現	保障權力、擴大利益
功能	增進政治知識、孕育政治美德	確保正當性

資料來源：郭秋永，政治參與，臺北，幼獅文化公司，1993 年 11 月，頁 24。

關於「工具性行動」的基本概念，美國政治學者韋納(Myron Weiner)提

²⁰⁶ L. A. Scaff, *Participation in the Western Political Tradition: A Study of Theory & Practice* (Arizona: The University of Arizona Press, 1975), p.83.

出進一步的分析，²⁰⁷認為政治參與是指涉任何運用合法或非法方式而企圖影響地方政府或中央政府之人事的自願行動。所謂人事，是指公共政策的抉擇、或公共事務的推行、或政治領導人物的選擇；而自願行為則包含成功的或失敗的，也包括組織的或無組織的，還包括突發性的或持續性的自願行為。

而依據美國政治學者威巴(Sidney Verba)和奈爾(Norman Nie)對於政治參與的長期研究，將政治參與歸納為一般公民或多或少的影響政府人事甄選或(及)影響政府政策為其目標，從而採取的各種合法行動。²⁰⁸韋納認為政治參與乃是一般公民運用合法或非法因素，而「企圖影響」政府的合法行動。顯而易見的，不管是否包含非法行動，這些概念界說都在「企圖影響」政府的行動，從而反映出「工具性行動」的基本概念。

根據杭廷頓和納爾遜(Nelson)兩位政治學家的見解，政治參與概念的涵蓋範圍，必須廣泛得足以包括動員性參與。大體而言，在這類概念中，較引人注意的有兩點：1.政治參與或可界定為一般公民企圖影響或支持政府和政治的各種行動；²⁰⁹ 2.所謂政治參與，我們意指一般公民從事各種設計來影響政府決策的行動。²¹⁰

²⁰⁷ M. Weiner, "Political Participation: Crisis of Political Process," L. Binder, et al. eds., *Crisis and Sequence in Political Development* (Princeton University Press, 1971), p.164.

²⁰⁸ N. Nie and S. Verba, "Political Participation," F. Greenstein and N. Polsby, eds., *Handbook of Political Science: Non-governmental Politics*, Vol. 4. (MA: Addison Wesley, 1975), p.1.

²⁰⁹ L. Milbrath and M. Goel, *Political Participation* (Chicago: Rand Mc Nally Publishing Company, 1972), p.2.

²¹⁰ S. Huntington and J. Nelson, *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries* (Mass: Harvard University Press, 1977), p.324.

從上述學者們對政治參與的界定，我們可歸納出下列幾個值得注意的論點：

1. 政治參與的主體，僅指一般公民，並不包括政府官員、民意代表、政黨幹部、及職業說客等介入政治的專業人士。

2. 所謂影響政府人事或決策中的「影響」一詞，既指「成功的」也指「失敗的」。不過，「影響」意義的陳述，與其植基在參與者的「意圖」上，毋寧奠基在參與行動的「作用」上。

3. 自主性參與和動員性參與之間的區別，至今依然是一個尚待政治學者努力建構的課題。

(三) 平等參與的擴張

1. 從社會動員到政治發展：

一個社會在轉變為現代化形態的過程中，產生許多重要的社會現象，例如職業變動的頻繁、都市化、大眾傳播媒介的發展、人民平均所得、旅遊見聞的開闊等等，都會發生顯著的變化。社會學家把這些變化總稱為「社會動員」(social mobilization)。社會動員同時也意謂著人們的思想、觀念、價值、慾望、行為模式、生活習慣、以及整個社會生活環境等等，也同步呈現變化。而這些變化的累積，必然影響或甚至改變社會大眾的政治行為。

社會動員對政治的影響，一是提高人民對政府服務的量與質的要求，一是增進其對政治參與的慾望。從政治層面來看，社會動員的結果，是人民對

政治事務的知識漸增，漸感興趣與關心。這種由主觀的轉變化為外在的行動時，即是大量參加政治性組織和活動，例如發表對國事的意見、請願遊行、熱烈參與投票選舉等。政治學家把這些活動統稱之為政治參與。其在歷史上最顯著和正式的表露，是隨著社會動員指數的遞增，各國獲得選舉權的人口比例逐次擴大，實際投票率也逐漸提高。

政治發展可從不同面向予以不同的內涵和界定。從政府行政方面看，最普遍的說法，是制度化與能力的提昇。因此，面對社會動員所必然帶來的政治參與的熱衷，最迫切的問題，是如何使各種參與方式都成功地制度化，社會精英皆可透過其所選擇的競選途徑，獲得為公眾利益貢獻智慧才能的機會。質言之，從社會動員到政治發展，政治參與問題是一個主要關卡或危機。這是一個歷史發展的事實，我們既不能希望它不發生，也無法長期抑制它。唯一明智的抉擇，就是使它順利制度化，化危機為轉機，使政治體系不斷吸收新的力量，進而穩定地發展下去。

2. 政治參與的擴張：

社會愈趨現代化，自發性的參與愈難抑制，鎮壓的代價愈高昂。因此，統治精英往往被迫放棄圍堵壓制的途徑，改採疏導的方式，設法去影響其性質和方向，轉移爭論的焦點。²¹¹

二十世紀以來，民主政體所遭遇到的問題，日益複雜而專門化，似乎已

²¹¹ 江炳倫，《參與、開放、互信》（臺北：時報文化出版公司，1985年），頁147。

不是民主程序所能應付。因此，民主理論，尤其是精英民主理論，仍強調穩定與效率是民主政治的主要目標，而不再重視大眾的廣泛參與。加以在傳統民主思想影響下所形成的平等的無限擴張，群眾的要求壓力太大，不僅要求機會平等，甚至要求權利平等、利益平等。因而有所謂「期望擴張的革命 (revolution of rising expectation)」，這種現象不僅表現在新興的貧窮國家，同時也出現在歐美的富裕國家，所以精英民主理論主張政府需要更大的效能。而參與民主理論則認為危機在於很少人相信議會真正代表民意，因而主張由受影響者直接參與決策，將決策機構盡量分化，即所謂「社區控制」(Community Control)。²¹²

上述的現象與主張，似乎仍然如以前中山先生所說的「歐美現在實行民權，人民所持的態度，總是反抗政府」，²¹³唯有不怕政府力量太大，政府才可望發展，也才能解決問題。中山先生認為人民已懂得如何行使民權以實現平等參與，所以必須建立一個能為大眾服務的萬能政府。這個萬能政府的設計，就是以權能區分理論為基礎，使人民有充分的「權」，可以平等參與政治、管理政府；又使政府有高度的「能」可以盡其所能，為人民服務。因此，中山先生主張專家政治，這種專家理論，在強調政府有能方面，很像當代的精英民主理論，而在強調人民有權方面，倒又很像參與民主理論。所以，權

²¹² 朱堅章，〈從實施民主憲政的基礎談我國民主憲政的成就〉，《中央月刊》，第 13 卷第 3 期，1985 年，頁 99-100。

²¹³ 秦孝儀，《國父全集》，國父全集編輯委員會，(臺北，近代中國出版社，1989)，頁 106。

能區分理論堪稱當代民主理論的開路先鋒，尤其在公民參與方面，強調經由訓政到憲政的參與過程，可使公民參與在穩定且有步驟的過程中落實，對我國的民主政治發展，在理論上的貢獻，影響至鉅。

3. 社會代議的崛起

近代民主國家在跨國企業、大都會社會與大眾社會的形成及發展，使原有的國家政黨代議體制過度膨脹，政府組織與職能受到質疑與挑戰。尤其是公民社會權利快速發展，並且與多元社會的連結，原有的「大政府—小社會」結構轉變成「國家—大社會」逐漸平行成長。²¹⁴各社會專業與壓力團體對代議政體的挑戰，與公共政策參與的要求與日俱增，形成公民參與的社會批判與新代議運動。這些社會批判與新代議運動迫使有限權利、資源與能力的政府與政治，必須連結公民社會的能力與資源，使得原有民主代議政府，與加強中的多元、企業與專業民主社會，形塑更多的協力機制，共同解決公共議題。如圖 5 所示，國家與社會關係的發展，由原先的國家中心主義，逐漸與以公民社會為中心的發展型態彼此互動。這些專業多元社會的創造力、公共政策參與能力，以及公共批判與監督能力，日漸形成民主政治中監督民選、代議政體的能量，並形成民主鞏固之基礎。

²¹⁴ 趙永茂，〈臺灣政治與社會的平行民主重構-對臺灣代議民主與政黨政治的反思〉，趙永茂主編，《社會代議的崛起：臺灣政治與民主社會的平行發展》（臺北，翰蘆圖書，2018 年），頁 34-35。

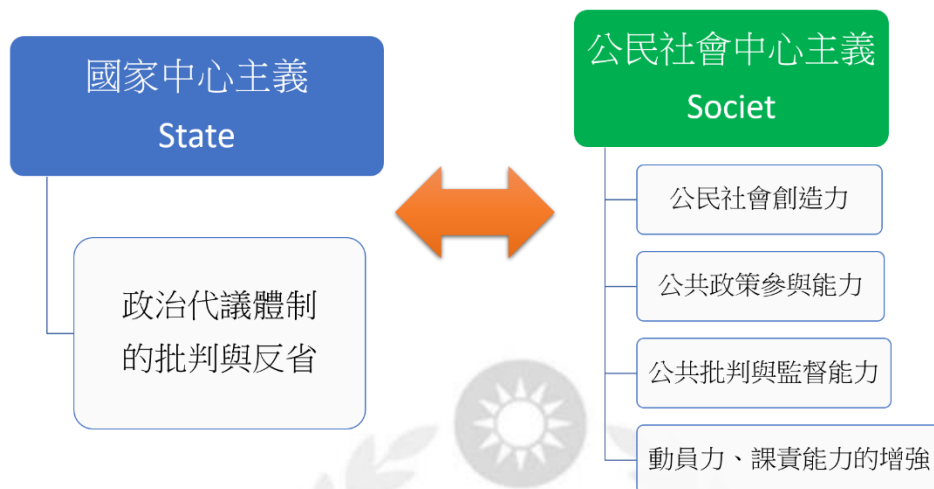


圖 5 政治代議與社會代議之互動

資料來源：作者自繪。參考自趙永茂，〈臺灣政治與社會的平行民主重構-對臺灣代議民主與政黨政治的反思〉，趙永茂主編，《社會代議的崛起：臺灣政治與民主社會的平行發展》（臺北，翰蘆圖書，2018年），頁36。

綜上所述，隨著國家政經社會以及都市化的新發展形勢之下，已經出現政治、經濟與社會關係結構的重大改變。不但傳統政治與公共行政被重新形塑，公民社會專業社群網絡與利害關係者參與公共政策時代的崛起，亦使舊的代議政體與政黨論證的方式，受到重大的衝擊。²¹⁵由於三次政黨輪替的政治發展經驗，以及各類社會專業團體與壓力團體對公共政策參與浪潮的興起，使得民主社會有更成熟的發展形勢；同時促使原來的民主代議政體與政黨政治，受到來自各層次社會公民更成熟的壓力與監督。這些來自各層次社會公民對政治參與及民主議會與政黨的監督和發展之協助，除了激勵人民

²¹⁵ 趙永茂，《社會代議的崛起：臺灣政治與民主社會的平行發展》（臺北，翰蘆圖書，2018年），頁23-24。

對政治及公共事務的責任感，也培養著其政治文化的提升，同時使得民主政治發展愈加成熟。

參、世俗化的政治文化之檢視

在世俗化的政治文化檢視方面，主要以艾爾蒙及威巴等人的政治文化心理取向、公民參與文化及平等原則實踐等三個面向予以分析。

一、政治心理取向的檢視

我們把政治文化圈限於政治體系的心理取向加以檢視，其對象可分為三方面：

(一)政治社群的心理取向(族群與國家認同)：

依據吳乃德在 1992 年的研究，我國民眾的國家認同可分為三類：²¹⁶

1.贊成臺灣獨立，反對中國統一(即使兩岸在經濟、政治各方面沒有任何差距)：採這種主張的民眾約估 9.3%，惟此數字可能因「民意氣氛」而被低估，這是純粹臺灣國家認同者。

2.贊成中國統一，反對臺灣獨立(即使是獨立後可能與中國維持和平關係)：這類民眾估 38%，這是純粹中國國家認同者。

3.對中國統一或臺灣獨立是依兩岸政經發展而定的：估被調查民眾的四分之二。

²¹⁶ 吳乃德，〈省籍意識、政治支持和國家認同—臺灣族群政治理論初探〉，張茂桂(主編)，《族群關係與國家認同》(臺北：業強出版社，1993年)，頁 27-51。

無疑的，在二次政黨輪替前，族群認同是影響國家認同的重要因素，甚至在各大選舉前，政黨也以操縱族群認同來獲取選票。

然而，我國在民主化的過程，迄今已歷經三次政黨輪替，或許族群認同曾在許多重大政治議題上發揮作用，但卻未曾導致國家政治體系的分裂，這些傷害人民情感的裂痕(族群對立)，總是能在選舉後迅速恢復，顯示非政治文化的因素亦制約了政治行動者的行為，包括了多元社會價值建立、國際體系、兩岸關係、內外經濟條件、同質的文化體系等，都使我國民眾對於政治共同體的維護，保有高度共識。

近年來我國因中共的和戰軟硬兩手策略及長期陷於被國際社會孤立的處境中等因素，而產生「恐中、反中、仇中」及年輕人「天然拒獨、自然反獨」的心理，將臺灣人民導向「自由主義」的臺灣認同。臺灣民意基金會在2020年2月24日公佈「臺灣人的民族認同趨勢」的民意調查，²¹⁷如圖6所示，有關臺灣人民族認同一題上，認為自己「是中國人」與認為自己「是中國人也是臺灣人」的比例分別只有僅5.3%及6.7%，而在認為自己「是臺灣人」則達到歷史最高峰的83.2%。臺灣民意基金會董事長游盈隆表示，無論是習近平在2019年年初發表「告臺灣同胞書40週年」的「一國兩制」言論或是香港反送中事件，並無太大差異，而在新型冠狀病毒爆發期間，蔡政府

²¹⁷ 鍾辰芳，〈新民調：八成以上臺灣人不認同自己是中國人 對蔡英文政府防疫能力有信心〉，《美國之音》，2020年2月27日，<https://www.voacantonese.com/a/poll-shows-over-80percent-taiwanese-identify-only-as-taiwanese-and-have-confidence-in-government-handling-coronavirus-202002226/5306500.html>。檢索日期：2020年3月16日。

防疫的整體表現，加速提升臺灣認同的全民意識，而這也成為跨年齡層、跨省籍族群、跨政黨、跨性別、跨教育程度的最高共識。



圖 6 臺灣人的民族認同趨勢(1991-2020)

資料來源：臺灣民意基金會 2020 年 2 月 24 日發布「臺灣人的民族認同趨勢」民調結果。

(二)政治體制的心理取向(對民主的態度)：

一般而言，現有文獻主要從兩個途徑來檢視大眾的民主態度。一是對於政體運作的評價，以「民主評價」、「民主滿意度」為具體指標。²¹⁸二是對民主體制的正向態度，如支持、認可與偏好等。依國外學者林茲(Linz)及斯傑潘(Stepan)提出「民主是唯一遊戲規則」的論述，穩定的民主運作應奠基於大眾對「民主作為一種政體形式」抱持無條件的支持。²¹⁹此外，除民主政體

²¹⁸ Hans-Dieter Klingemann, "Mapping Political Support in the 1990s: A Global Analysis," in Pippa Norris, ed., *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government* (New York: Oxford University Press, 1999), pp.31-56.

²¹⁹ Juan J. Linz and Alfred Stepan, "Toward Consolidated Democracies", *Journal of Democracy*, Vol. 7, No.2, 1996, pp. 10-13.

的正向態度外，對非民主政體的否定態度也具相當重要性，畢竟新興民主國家多數歷經非民主治理，就某些意義而言民主並非唯一選項。²²⁰

臺灣民主基金會在 2019 年委託政治大學選舉研究中心，執行有關「臺灣民主價值與治理」的民意調查。²²¹經與過去的民調比較顯示，民眾對民主的信心和滿意程度自 2014 年的低谷後穩定回升。在民主的態度上，臺灣人相信民主雖然有問題但是還是最好的制度的比例依然超過七成(72%)。更重要的是，對臺灣民主政治實行的滿意度，提升 6%，並對未來的民主政治發展更為樂觀。簡言之，這表示我國國民普遍認為臺灣民主有努力空間，但是基本上對臺灣民主未來是樂觀的；另外，對保衛臺灣民主的態度上，民調顯示臺灣人有相當決心保衛臺灣，有將近七成(68.2%)的國人在中共對我使用武力時，願意保衛臺灣。以年齡層來分析，在 20-39 歲的年輕人民主支持度是最高的，而反對權威體制的比例是最低的。如圖 7、8，顯示民主教育必須透過生活的實踐，才能培養民主的價值觀，透過長期以來民主化教育的過程中，逐漸提升臺灣人民對民主的認知、情感及評價，落實民主鞏固成效頗佳，尤其以年輕世代族群的表現相當顯著，甚至超過歐美國家。

²²⁰ Christian Welzel and Alejandro Moreno Alvarez, "Enlightening People: The Spark of Emancipative Values." In Russell J. Dalton and Christian Welzel (eds.), *The Civic Culture Transformed: From Allegiant to Assertive Citizens* (New York: Cambridge University Press, 2014), pp.59-90.

²²¹ 民主新聞，〈2019 臺灣民主價值與治理民意調查記者會資料〉，2019 年 7 月 29 日，〈財團法人臺灣民主基金會〉，< http://www.tfd.org.tw/export/sites/tfd/files/news/pressRelease/0719_press-release_web_C H.pdf >。檢索日期：2020 年 3 月 24 日。

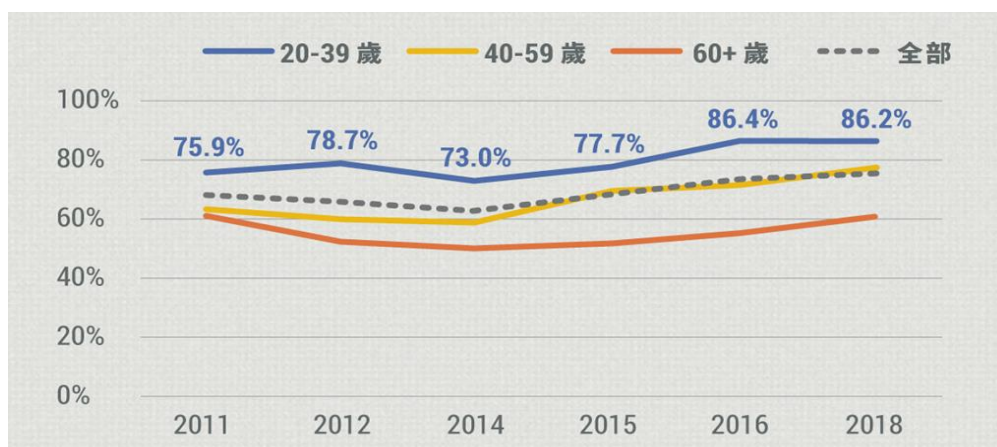


圖 7 同意「民主也許會有問題，但還是最好的制度」比例圖

資料來源：臺灣民主基金會；陳方隅，〈臺灣年輕世代的政治態度民調：願為臺灣而戰、支持民主、反對統一〉，2018 年 4 月 17 日，《端傳媒》，參見<<https://theinitium.com/article/20180417-opinion-chenfangyu-taiwan-teenagers/>>。

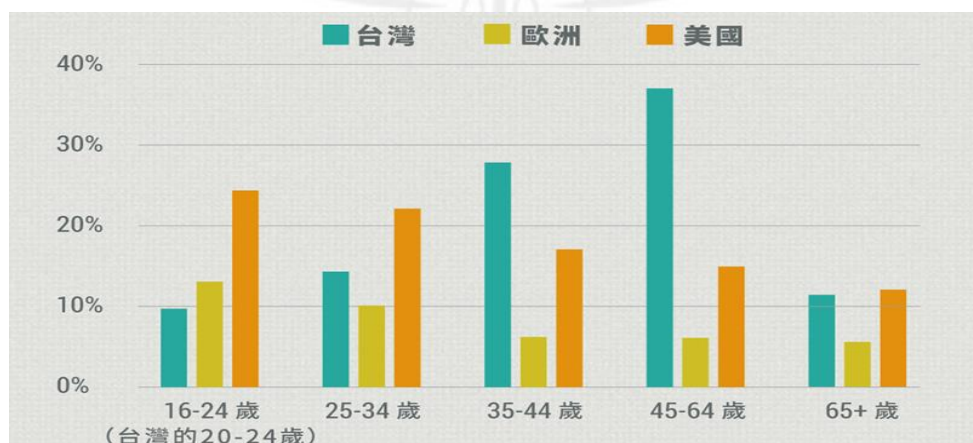


圖 8 臺灣人認同威權體制之比例-與歐美之比較

資料來源：臺灣民主基金會；陳方隅，〈臺灣年輕世代的政治態度民調：願為臺灣而戰、支持民主、反對統一〉，2018 年 4 月 17 日，《端傳媒》，參見<<https://theinitium.com/article/20180417-opinion-chenfangyu-taiwan-teenagers/>>。

(三)政治當局的心理取向(對政府的態度)：

彭懷恩曾在研究中發現人民認為理想政府的特質是：政府廉潔、政治平等、堅強領導中心、民意為重、兩黨以上的政黨制度、萬能政府、法律生活、多數原則、少數權利。²²²說明臺灣民眾認知中的理想政府是能夠扮演積極服務人民的「父親」角色。這顯示在儒家思想的薰陶下，仍堅持傳統的理想政治觀念—以民為本的萬能政府。

從我國在 1996 年，我國舉辦第一次公民直選總統，在歷經三次政黨輪替後，我國選民有向中間靠攏的趨勢，意味著政府施政如果不以民意為依歸，則將為民意所淘汰。民意是指一般社會大眾對公共議題的表達，透過行為、文字等方式來表達自己的態度、看法或立場，並作為政府施政之參考。民意調查其主要功能包括評估趨勢、探求民意、政見評估等，而由民調瞭解民意走向，是民主國家經常使用的方式。

以 TVBS 針對 2020 年選後一個月與新型冠狀肺炎疫情蔓延期間，所做的政府施政滿意度調查為例，²²³民眾對蔡英文滿意度上升至 54%，是其上任後歷次調查新高，不滿意的比例則減少為 29%；而民眾對行政院長蘇貞昌表現滿意度 52%，29%表示不滿意，相較其甫上任的調查結果滿意度由

²²² 彭懷恩，《精英民主理論評介》(臺北：正中書局，1981 年)。

²²³ TVBS 民意調查中心，〈選後一個月，蔡英文總統滿意度與武漢肺炎疫情民調〉，2020 年 2 月 13 日，
《TVBS》，< https://cc.tvbs.com.tw/portal/file/poll_center/2020/20200213/5bb7f1fe8a47db1b537d185c004018ad.pdf>。檢索日期：2020 年 3 月 27 日。

40%上升 12 個百分點。而在美麗島電子報 2020 年 2 月份「國政民調」指出，蔡英文的信任度、施政滿意度分別為 67.7%及 63.5%，均創新高。²²⁴如圖 9 所示，在歷經 2020 年總統連任及全球新冠肺炎的防疫考驗後，信任度與不信任度呈現大幅度的對比與增減。

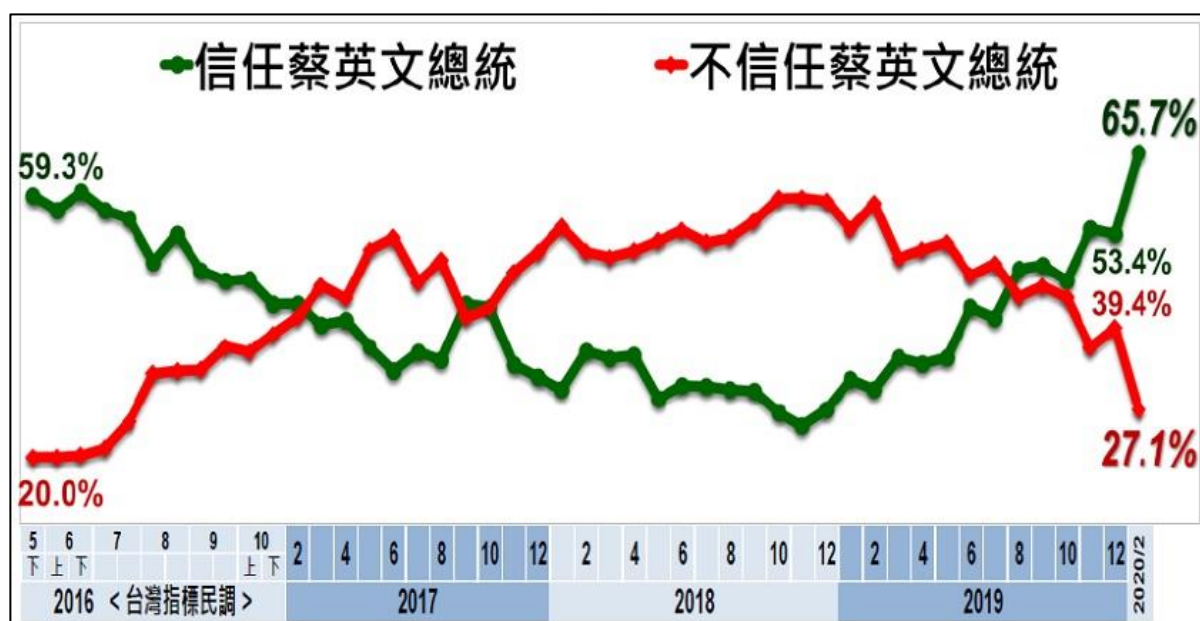


圖 9 蔡英文總統信任度趨勢圖

資料來源：美麗島民調，〈美麗島民調：蔡英文總統民調創下歷史新高！〉，2020 年 2 月 25 日，《美麗島電子報》，參見〈http://www.my-formosa.com/DOC_154484.htm〉。

民意調查具有可操縱性及引導性，各民調機構有其不同立場，所以民調要得到細緻而客觀的調查結果有其難度。美麗島民調及臺灣民主基金會是偏向綠營的民調機構；TVBS 是偏向藍營的民調機構，然而我們可以相互比

²²⁴ 美麗島民調，〈美麗島民調：蔡英文總統民調創下歷史新高！〉，2020 年 2 月 25 日，《美麗島電子報》，〈http://www.my-formosa.com/DOC_154484.htm〉。檢索日期：2020 年 3 月 27 日。

較、分析，並且研判相關趨勢。

觀察近來民調，只要國家遇到外來衝擊，如：告臺灣同胞書 40 週年習近平的談話、緊張的兩岸關係、新型冠狀肺炎疫情等，都對我執政當局的滿意度有提升的現象。由此可知，我國的政治文化所培養的政治心理取向，除了持續對權威當局提出「需求輸入」(demand input)外，在遭受到外環境壓力衝擊時，人民也會與政府同一陣線、共同面對。

此外，依據自由之家(Freedom House)所公佈的全球自由度調查報告，如表 5 所示，顯示我國二次政黨輪替後持續列為「自由」國家，甚至到 2017 年後已躍升為「最自由」國家，並在 2020 年總分保持在 93 分，在亞洲僅次於日本。²²⁵「自由之家」每年度針對全世界 195 個國家及 14 個地區的民主自由(政治權利及公民自由)評比，常被用來作為檢視各國對民主、自由與人權的指標，並應用於政治科學的研究，在 2020 年的報告更顯示，全球已連續第 14 年遭受政治權利和公民自由的惡化，自由度上升的國家比下降的國家數量少了兩倍。²²⁶

²²⁵ 中華民國法務部，〈自由之家報告 臺灣 10 年來首次躍升「最自由」國家〉，2017 年 2 月 2 日，《最新消息》，〈<http://www.humanrights.moj.gov.tw/cp-447-31322-5c6a9-200.html>〉。檢索日期：2020 年 3 月 16 日。

²²⁶ 自由之家(Freedom House)，〈2020 世界自由調查報告—既有民主的衰微〉，2020 年 3 月 4 日，《最新調查報告》，〈<https://freedomhouse.org/zh-hant/article/new-report-2020shijieziyoudiaochaobaogao-jiyouminzhudeshuaiwei-traditional-chinese>〉。檢索日期：2020 年 3 月 22 日。

表 5 我國自由之家全球自由度調查統計表(2008 年至 2020 年)

構面	評比	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
政治權利	等級	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
公民自由	等級	1	1	2	2	2	2	2	2	2	1	1	1	1

資料來源：作者自行繪製；參考自 Freedom House 2020 年世界自由度報告等資料，《Freedom House》，2020 年 3 月 4 日。參見 <https://freedomhouse.org/zh-hant/article/new-report-2020shijieziyoudiaochaogaogaojiyouminzhudeshuaiwei-traditional-chinese>。(瀏覽日期：2020 年 3 月 22 日)。

而在非政府人權組織 CIVICUS 及區域人權組織亞洲論壇 (Forum - Asia)，針對全球公民活動空間的自由程度實施調查，在 2019 年「受威脅的公民力量」報告中顯示，我國是唯一被列為開放的亞洲國家。²²⁷報告從新聞自由、言論自由、集會自由等諸多面向評估世界各國的公民活動空間，程度最好的為開放。顯示出我國在民主鞏固上的成就斐然。

由以上針對政治體系的心理取向檢視結果看來，無論是人民心理取向的表現或是國外組織對我國的調查報告，可以觀察到我國民主政治共識的程度，歷經三次政黨輪替後，已達到相當的高度。在人權、自由、多元化等國際議題上，亦具有關鍵地位。儘管 2019 年世界各地的抗議者，在香港、

²²⁷ 呂欣懌，〈公民活動自由度調查 臺灣列亞洲唯一開放國家〉，《中央社》，2019 年 12 月 4 日，<<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201912040170.aspx>>。檢索日期：2020 年 3 月 24 日。

智利、玻利維亞、阿爾及利亞、衣索比亞及印尼等地進行了大規模的抗議運動，呼籲變革並表現對現有政治制度的不滿，但卻無法對民主帶來重大改善。而我國仍在中共的巨大壓力下，表現出民主鞏固的堅強韌性，殊值其他國家在民主政治發展上之指標。

二、公民參與文化之檢視

我國二次政黨輪替後，隨著高度的經濟發展與社會變遷，導致社會趨向多元化，自主性團體增加，政治參與擴大，這種種現代化的後果「回饋」到政治體系，增加了政治體系的「需求壓力」(demands stress)。此刻原有的政治制度若不作相應調整，或原本就缺乏的制度不能配合建立，政治體系就會產生不穩定的現象。諸如國內政治競爭的壓力、中共的外交、軍事威脅等，均須靠制度的改革與建立，才能使政治穩定發展。同時，上述現象亦促動了政治參與的擴大，因而是否得以建立世俗化的公民參與文化，亦是吾人關心的課題。因此，政治制度化與公民參與文化的發展，關係極為密切。

在民主的政治體制下，公民參與做為政治體系運作的輸入端 (input)，即公民透過各種形式的參與，凝聚政策需求，並和政策輸出 (output) 產生反饋的循環。²²⁸也就是說，公民參與是民主體制運行的必要條件，不但是政策形成的開頭，甚至是民主政體合法性 (legitimacy) 的來源。²²⁹

²²⁸ Arend Lijphart, "Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma." *American Political Science Review*, Vol. 91, No.1, 1997, pp.1-14.

²²⁹ Robert A. Dahl, *Democracy and its Critics* (New Haven, C. T.: Yale University Press, 1989).

近年來，從大埔事件爭議、陸軍洪仲丘事件、到太陽花學運、反高中課綱微調運動等，公民批判性的政治參與再再成為全國焦點。這些運動不論從參與人員的多寡、議題論述的深度與廣度及資源投入的規模，都對政策制定乃至於社會價值觀產生一定程度的影響。進一步言，公民參與模式不再侷限於傳統的投票行為。許多非投票行為的政治參與模式，如批判性運動的串連亦有增加的趨勢。就有學者針對美國投票率實施調查後，發現儘管投票率持續下降，但這是因為新一代的選民較傾向於「非常規」的政治參與。²³⁰許多公民會針對特定議題，主動地參與相關組織團體，積極參與公共事務以影響政策，而非等待投票機會來臨才發聲。²³¹

我國學者俞振華針對二次政黨輪替前後(2004年及2014年)，影響民眾政治參與的因素調查分析，臺灣從民主轉型期進入到民主鞏固期後，政治參與的方式已有所轉變，民眾的積極性(非慣常性)政治參與比例增加，積極性政治參與包含：「請願連署」、「參加示威遊行」、「找政治人物表達看法」、「參加政治集會或造勢活動」、「透過社群網路表達政治想法態度」及「透過媒體表達意見」等；而傳統投票與成為黨員的比例下降。從宏觀的角度來看，這樣的轉變反映了一個社會從現代過渡到後現代的特質；從微觀的角度來看，這樣的轉變分別源於主要影響因素的變遷(公民規範認知、政治態度、人口

²³⁰ Russell J. Dalton, *The Good Citizen: How a Younger Generation is Reshaping American Politics*, revised edition (Washington DC: CQ Press, 2009).

²³¹ Cliff Zukin, et al., *A New Engagement? Political Participation, Civic Life, and the Changing American Citizen* (Oxford: Oxford University Press, 2006).

變數)，包括影響機制及影響因素本身的改變。²³²

準此而論，隨著民主政治的發展，民眾積極政治參與亦隨之增強，認識到做為一個「好公民」需要積極地投入公共事務，並且具體化其行動，進一步的擴大公民參與治理模式。然而，傳統的代議民主制度在這樣的發展趨勢下必遭受衝擊，民眾們將不會處於被動狀態，或受制於政府的官僚體制，而是主動要求參與公共事務，以符合民眾對於民主治理的認知。

而面對民眾積極參與的深化，我國政府也以政治改革做為因應。諸如政府開放資料、開放國會、數位政府發展、公共政策網路參與平臺等，都是提升公民參與文化的相關作為。此外，在「代議民主」與「直接民主」間的「審議式民主 (Deliberative democracy)」的民主形態在太陽花學運後紛紛展開，國內學者林國明針對臺灣民眾對審議民主的支持程度和參與意願的研究發現，²³³由於特殊及複雜的政治脈絡因素，我國民眾普遍支持公民審議，並且對代議制度缺乏信任、對民主體制和政黨功能的運作感到不滿，以及支持直接民主的人，更加支持公民審議，而建立審議式民主的公民參與文化基礎，可強化公民參與及公民審議的意願，並能培養公民的政治效能感。

在一份由國際教育成就評鑑協會(IEA)所主導的「國際公民教育與素養調查」，報告中顯示我國學生(平均約 13.5 歲)的「公民認知」在 24 個國家中

²³² 俞振華、翁定暉，〈影響臺灣民眾政治參與的因素：從公民規範認知的觀點出發〉，《社會變遷研究特刊》，第 38 期，2016 年 5 月，頁 11-45。

²³³ 林國明，〈誰來審議？臺灣民眾對審議民主的支持程度和參與意願〉，《臺灣社會學期刊》，第 31 期，2016 年 6 月，頁 43-97。

排名世界第二，「族群平權」的支持度排名第一，「性別平權」的支持度排名第二，「在網路或社群媒體貼文或貼圖表達關於政治或社會議題的意見」及「使用網路得知國內外新聞」的比例國際排名第一，而在參與組織或團體的情形低於國際表現，其中網路社群使用並非指一般用途，而是著重於學生的公民參與，亦即學生透過網路和社群媒體獲取及交換政治與社會議題的相關資訊。²³⁴這些數據顯示我國民主化與公民教育的成功，但也顯示出部分隱憂，隱憂在於我們的學生，即使對於社會現狀不滿，可能只是在網路或社群媒體發表個人意見，並非以實際行動親身參與倡議。簡言之，臺灣在民主的「實際操作」上仍是令人堪憂的。²³⁵

此外，從《經濟學人智庫》(EIU)針對我國在二次政黨輪替後的民主指數調查，結果顯示我國在「選舉過程與多元性」、「政府效能」及「公民自由」都能獲得高分，但在「政治參與」與「民主政治文化」的評價卻不高，²³⁶這部分的評比係屬於全民的民主素養與認知，不是政府單方面努力所能提升的部分，但卻是我國未能擠身「完全民主」國家的主因，對我國的民主政治發展造成影響，學生們的社會運動或許凸顯積極政治參與的特質，卻也引發

²³⁴ 人文及社會科學研究發展司，〈國際公民教育與素養調查研究(ICCS 2016) 成果發表〉，2018 年 8 月 17 日，〈科技部〉，< https://www.most.gov.tw/hum/ch/detail?article_uid=71e894e9-a886-4602-854e-2a949ad11478&menu_id=9aa56881-8df0-4eb6-a5a7-32a2f72826ff&content_type=P&view_mode=listView >。檢索日期：2020 年 4 月 16 日。

²³⁵ 劉政暉，〈臺灣走出民主泥沼的解方：「審議式民主」來了！〉，2018 年 5 月 17 日，〈天下雜誌〉，< <https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/407/article/6901> >。檢索日期：2020 年 4 月 16 日。

²³⁶ 楊明娟，〈經濟學人民主指數 臺灣進步至全球 31 名〉，2020 年 1 月 22 日，〈中央廣播電台〉，< <http://www.rti.org.tw/news/view/id/2049032> >。檢索日期：2020 年 4 月 14 日。

法制層面的守法爭議，如同社會上所質疑「公民不服從」(civil disobedience) 的概念是否被濫用，²³⁷我國公民的積極參與是否具備足夠理性與道德規範，還是只是躲在鍵盤後的假正義、假參與，這是我們在民主政治發展上所必須提升，亦是臺灣邁向「完全民主」國家的關鍵。

三、平等參與原則之檢視

平等參與原則是現代民主國家的核心價值，也是民主國家的必要條件，即所有成員在所欲追求之政策上，皆必須被視為具有同等的資格去參與決策過程，並且在政治上是平等的。²³⁸隨著民主鞏固期的發展，政治平等除了政治參與的擴張及社會代議的崛起外，臺灣歷經長期的族群衝突及多次的社會改革運動後，多元文化的概念已逐漸根植臺灣人民的內心，二次政黨輪替後，如何推動參與權的擴張、社會代議與多元化社會的平等權，即為執政當局面對的重大挑戰。

(一)參與權擴張之檢視

我國憲法第 130 條明定，「中華民國國民年滿 20 歲者，有依法選舉之權，除本憲法及法律別有規定者外，年滿 23 歲者，有依法被選舉之權。」

²³⁹，現行法規自民國 36 年公佈施行，迄今已超過 70 年未作修正，顯未與時

²³⁷ 李琪明，〈大學生的批判性公民參與及其道德正當性反思〉，《臺灣教育評論月刊》，第 4 期，2015 年，頁 5-9。

²³⁸ Robert Dahl, *On Democracy* (New Haven: Yale University Press, 1998), p.49.

²³⁹ 全國法規資料庫，〈中華民國憲法〉，《法務部》，<<https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=A0000001>>。檢索日期：2020 年 4 月 14 日。

俱進，與現今多數民主國家年滿 18 歲即可行使投票權的趨勢不符，未與世界接軌。

自 2005 年年底，「臺灣青少年權益與福利促進聯盟」，便研議推動降低投票年齡運動，希望年滿 18 歲的青少年的意見，能廣納於各項公共政策決策中，2017 年，國家政策研究基金會也針對投票年齡下修至 18 歲提出討論，然因修憲門檻過高及正反雙方意見相左等因素，無法達成共識。²⁴⁰ 蔡英文亦曾多次提及「打造更完善運作且權責相符的民主憲政體系」與「支持推動 18 歲投票權」等議題，朝野政黨雖表達支持，然仍未有具體進展。²⁴¹ 2020 年三月，國民黨領銜提出「18 歲選舉權，20 歲被選舉權」的憲法修正案連署，並送至立法院議事處，並要求立法院應組成修憲委員會，²⁴² 以擴大青年政治參與，深化我國民主程度。

歷經三次政權和平轉移的政黨輪替後，我國係屬具備成熟民主制度的國家，教育的普及也使人民具備充足的民主素養，因應整體社會結構及型態的改變，公民選舉與被選舉權的年齡限制，早就應該隨著民主化的進程而下修，以符合社會狀況與世界潮流，卻因修憲門檻過高與國內政黨惡鬥等問題

²⁴⁰ 李修慧，〈18 歲都可以公投了，「投票權」為何 13 年來遲遲無法下修到 18 歲？〉，2019 年 11 月 17 日，《The News Lens 關鍵評論》，〈<https://www.thenewslens.com/article/108383>〉。檢索日期：2020 年 4 月 19 日。

²⁴¹ 台少盟消息稿，〈籲請各黨將青年 18 歲投票權修憲案 納為 2020 總統及立委共同政見 新國會正式啟動憲改降低青年參政門檻〉，《臺灣少年權益與福利促進聯盟》，〈<https://www.youthrights.org.tw/news/1328>〉。檢索日期：2020 年 4 月 19 日。

²⁴² 范正祥，〈江啟臣等提出 18 歲選舉 20 歲被選舉權憲法修正案〉，2020 年 3 月 21 日，《中央通訊社》，〈<https://www.cna.com.tw/news/aip/202003210099.aspx>〉。檢索日期：2020 年 4 月 19 日。

而束之高閣，對於我國民主政治發展實是一大隱憂。

(二)社會代議之檢視

我國在 2015 年設置的「公共政策網路參與平臺」，提供我國公民以「由下而上」方式提供政策建言，並透過附議過程形成共識，可供行政機關研訂重大政策及法規草案時之參考，²⁴³並在 2018 年開始提供政府計畫執行概況的資訊。

在這資訊與網路發展迅速的時代，民眾透過網路進行公民參與的比例已大幅增加，而好的公共治理涵蓋的層面包括公眾參與(participation)、透明開放(transparency)、與機關課責(accountability)，這個網路參與平臺導入民間參與及監督力量，提升我國公民參與及社會代議的能量，有利於民主政治發展之進程。

此外，審議式民主的推展，使得多元價值及觀點得以呈現，強化公民政治參與也補強代議民主之不足，形成互補。西方民主先進國家，無論在中央政府各部會的重大政策決定，以及國會重大法律、預算案的決議，均須經由一定的公聽、聽證及各種公開審議委員會的討論。在決策過程中，社會各階層的專家與團體，乃至各政策、法律與預算的利害關係者，均能代表參與這些公共政策的過程，使得原先封閉的行政、代議與政黨政治的決策過程，能

²⁴³ 國家發展委員會，〈公共政策網路參與實施要點〉，《公共政策網路參與平臺》，<file:///E:/Users/Downloads/%E5%85%AC%E5%85%B1%E6%94%BF%E7%AD%96%E7%B6%B2%E8%B7%AF%E5%8F%83%E8%88%87%E5%AF%A6%E6%96%BD%E8%A6%81%E9%BB%9E.pdf>。

獲得更深刻的社會專業與民眾需求的檢視。²⁴⁴我國雖然在擬定政策時，亦會辦理公聽會，來交換意見、聽取建言，但也常因朝野勢力失衡、承辦單位流於形式、程式不完整等因素，而未達公聽會實際效果，如近年來有關食安、年金改革、一例一休及反課綱等公聽會的案例即是如此，甚至是爆發全武行事件，顯見我國的民主政治仍無法達到理性討論及追求共識之理念。

民進黨政府曾在 2004 年由青輔會辦理的青年國是會議中引入審議式民主，卻因零和對抗、政黨惡鬥等多重因素而未能持續發展，直到 2014 年太陽花事件後，帶動整體「青年政治參與」現象，使得審議式民主再次受到矚目。我國青年發展署即陸續辦理「大專校院學生會審議民主培訓」、「審議民主主持人才培訓」等活動，培育「民主實務」的種子，隨著這類強調「知情、傾聽、多元對話」的活動推展，有助於民主素養之提升。

(三) 多元化社會平等之檢視

我國在 80 年代的選舉規則裡便明定「婦女保障名額」，而不分區立委的當選名額中規定女性不得少於二分之一，以我國 2020 年的總統與立法委員選舉中，除再次由女性總統蔡英文連任外，立法委員 113 席次中，女性立法委員佔了 47 席，達 41.59%，在亞太地區中的國會女性佔比僅次於紐西

²⁴⁴ 趙永茂，〈臺灣政治與社會的平行民主重構-對臺灣代議民主與政黨政治的反思〉，趙永茂主編，《社會代議的崛起：臺灣政治與民主社會的平行發展》（臺北，翰蘆圖書，2018 年），頁 44-45。

蘭，創下新高。²⁴⁵並且在本次選舉中，國、民兩大政黨在不分區立法委員的名單，均納入了新住民代表，²⁴⁶使不同族群和文化的個人有平等參政的機會，為多元化社會傳達訊息。

此外，我國的「公民與政治權利國際公約」中，²⁴⁷對公民都有參政、投票及平等之權利都予以保障，包含原住民及新住民等。

多元文化政策，實際上是多元文化社會之必然，多元文化政策的基本價值為「有差異但平等」，政府藉由政策的制度化來推動多元文化的平等價值，諸如女權、原住民、新住民、同志等人權，從相互理解、平等對待以至公民參與，來達到社會正義與公平實現，²⁴⁸有助於民主政治之發展。

總結本節所述，可歸納出幾點結論：

第一、政治文化的研究，在概念的界定上，多而不一，我們將其界定為賦予政治過程某種命令和意義的態度、信仰和情感，以及提供控制行為的基本假設和規則。包含對政府結構的取向(如政權、政府效能等)、對政治系統內他人的取向(如政治認同、政治信任、遊戲規則等)、對個人政治行動的取向(如政治參與等)。

²⁴⁵ OKAPI 性平健檢小組，〈亮眼的女性參政成績單之下，臺灣政壇性平指數大盤點〉，2020 年 1 月 13 日，〈博客來閱讀生活誌〉，< <https://okapi.books.com.tw/article/12824> >。檢索日期：2020 年 4 月 17 日。

²⁴⁶ 楊聰榮，〈臺灣的移民政治：從不分區立委名單評國民兩黨的新住民政策思維〉，2019 年 11 月 18 日，〈The News Lens 關鍵評論〉，< <https://www.thenewslens.com/article/133733> >。檢索日期：2020 年 4 月 19 日。

²⁴⁷ 全國法規資料庫，〈公民與政治權利國際公約〉，《法務部》，2009 年 12 月 10 日。< <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=Y0000039> >。檢索日期：2020 年 4 月 14 日。

²⁴⁸ 謝若蘭，〈多元文化公民權—差異但平等〉，《臺灣立報》，2012 年 5 月 29 日，版 11。

第二、政治文化是對權力關係的自覺性與正當信念，因此，政治文化在觀念運作化的界定上即包含了政治體系的心理取向。本文所指的 psychological orientation，乃是指政治體系成員(人民)對政治社群、政治體制、及政治當局的心理取向。由於人民心理取向的轉變，使我國的政治文化從傳統的走向意識形態的，再走向現代的政治文化，並具備後現代的文化特質，這亦說明在理論上政治文化的發展應由臣屬的走向參與的政治文化，而理想的參與文化應是世俗化的公民參與文化，這種文化可以杜絕因政治參與的擴大而帶來政治不穩定，可說是合於「平等原則」的公民參與文化。

第三、在世俗化的政治文化檢視方面，筆者分析我國在二次政黨輪替後，因政治民主化而產生的政治文化變遷，來檢視我國政治文化發展的狀況。從研究中發現，臺灣民眾已擺脫傳統的文化桎梏，走向參與型的現代政治文化，並透過自發性的認知來培養出世俗化的公民參與文化，呈現出後現代的政治文化形貌。首先，就政治心理取向而言，在民主化教育的過程中，無論是對政治社群、政治體制或是政治當局，均逐漸提升臺灣人民對民主的認知、情感及評價，尤以年輕族群表現最為強烈，堪比歐美先進民主國家，有助於我國民主化政治發展的持續鞏固及推展；次就公民參與文化而言，民眾的積極性政治參與比例增加，而傳統投票的比例下降，政府應以政治改革及制度的建立做為因應，深化審議式民主教育，並積極提升人民的民主素養與政治效能感，以實際行動親身參與倡議，是臺灣邁向「完全民主」國家所應發展

之方向；再就平等參與原則而言，下修選舉權的年齡限制，遲遲尚未立法通過，影響青年擴大政治參與，修憲門檻過高為我國政治發展一大隱憂，惟政府持續透過「公共政策網路參與平臺」、「多元文化政策」等方式，將政策的建議與制訂導入民間多元參與及監督的力量，提升我國公民參與及社會代議的能量，有助於多元文化及民主政治發展之進程。

第二節 從「結構功能」論發展

一個現代化的民族國家必須具備一個強有力的中央政府，方足以處理國內外複雜而多變的問題。這裡所謂的中央政府與君主時代的中央政府是完全不一樣的，它的產生是由於社會生活和組織日趨複雜之故。政治學家把中央政府發展的過程分為兩個階段來分析，一個階段稱作結構分化 (Structure Differentiation)，就是政治體系逐漸脫離宗教、家族、部落、和其它社會勢力的範圍，奠定自己活動的範圍。然後，體系內各部門，如行政、立法、司法、考試、監察等，又設立許多下層機構，各負有不同的責任與功能，並且彼此互不干擾。但現代化的功能又必須透過一個統一指揮運用機構，才能產生統合力量。因此，另一個階段，稱作整合(Integration)，就是使國家各種權力作集中而有效的行使。這個發展過程，乃是基於現代經濟、社會與政治情勢的客觀要求，它與傳統社會之不分功能，專以權力大小

為尺度來列土封疆或授與官爵，是大異其趣的。

以國家機器而言，當政府的組織愈來愈多而專門化，政府內部的複雜分工，以及為履行各種任務而產生專門化的結構就變成了必要的事情。為了履行法規制定、法規適用、與法規裁判而發展專門化的結構已經變成絕對必要的事情。隨著結構分化與功能專化的要求，也需要發展某些結構來整合與協調各個不同層次機構的專門化的行動，使之能夠產生連貫而協調的政策。因此，政治體系需要通才來協調許多專家的行動，以確保那些狹隘的專門化的見解與利益，能夠從屬於較廣泛的公共見解與利益，所以政治體系需要整合的制度，同樣的，政治體系依其發展此類制度成功的程度而有所差異。²⁴⁹也就是說，任何一個組織結構的演化，可說是一種「分化」與「整合」的螺旋進程，如果能夠把握其間的合理關係，並設法促使他們達到高度的分化與整合時，自然能為組織帶來高度的效能。

就我國的政治結構而言，乃依據中山先生五權分治的設計而組成的政府結構，惟自政黨輪替後，面對民主化快速成長，及政治異議的擴張，以權能區分理論為基礎的五權分治結構，能否應付多元民主政治下的複雜狀況，似乎面臨了重大的考驗。眾所周知，這種五權分治的組織設計，並未完全發揮其功能，其原因究竟是制度本身的問題，亦或是人為、環境的因素，本節將就結構功能理論來探究二次政黨輪替以來政治發展情形，從理論與實際

²⁴⁹ Eugene J. Kolb., *A Framework for Political Analysis* ((New Jersey: Prentice-Hall, Inc. 1978), pp.77-79.

的層面予以檢視。

壹、政治結構的分化與功能專化

一、結構分化

(一)結構分化的意義

「結構」指有效與實有的行為模式 (effective and actual patterns of behavior)。結構的變項(variables)甚多，如構成分子數目的多寡，組織規程的繁簡或嚴密程度，內部權力分配的情況，支持它的價值的深淺程度，在歷史上的久暫等等，都可拿來當作比較研究的對象。究竟有沒有一個最主要的變項，可以拿來當作發展的準繩呢？帕森斯(Parsons)認為「結構分化」(structural differentiation)就是此中心變項，可作體系發展的基準，這個概念的含義非常豐富，在目前社會科學界廣被採用。我們試用生物演進的例子來解釋它。

我們都知道，生物體系都必須具有感覺、新陳代謝和生殖三大功能，才能生存繁衍。變形蟲(amoeba)只有一個簡單未分化(undifferentiated)的細胞，來負擔此三大功能。愈高等的生物，其細胞群的分化也愈趨複雜，到了高等動物，共分五、六個不同的器官司感覺功能，不曉得有多少不同的器官司新陳代謝，而生殖功能方面，更分化為雌雄兩體。一般說來，生物界演

化的標準，即是以結構分化的程度而定的。²⁵⁰

有人把結構分化當為分工合作解釋，並不完全妥當，我們可以這樣解釋，結構是行為模式的結合，人類意識行為的成立都受價值觀念所策動。所以結構分化，實質上即是價值觀念辨別能力的養成，也就是在作社會行為決定時，能鑑定有關的與無關的價值前提，把有關的價值納入考慮之內，把無關的價值暫置一旁。結構分化顯然把應考慮的價值範圍縮小了，但這並不意味被考慮的價值項目隨著減少。反之，在有關的範圍之內，應顧及的價值在日益增加之中。因此，目前的政策決定者，必須不斷作深入的探討工作，如利用專門研究機構去發掘新的真理與觀念，深思熟慮之後，才能做較完善的決定。結構分化的基本前題是有自主性的下層結構(Infrastructure)，而不在有形式上的各種專門化的組織，這些自主性的下層結構是促成大眾普遍參與的工具。

(二)政治體系的結構面

從政治發展的觀點，結構分化意含著次級體系結構趨向複雜、分工化發展。當一個政治體系結構開始朝向「制度化」(institutionalization)，即表示這個體系已在政治發展過程中。所謂的「制度化」是指「組織與程式獲得價值與穩定性的過程。」²⁵¹要測量一國的政治發展程度，首先要看它是否

²⁵⁰ 江炳倫，《政治發展的理論》(臺北：臺灣商務印書館，1985)，頁 21。

²⁵¹ Samuel p. Huntington 著，江炳倫、張世賢、陳鴻瑜譯，《轉變中社會的政治秩序》(*Political Order in Changing Society*) (臺北：黎明文化公司，1985 年)，頁 11。

建立了一套包括國家必備的基層結構在內的特殊公共制度。也就是在結構方面，先要建立一個權力集中的中央政府。在結構分化的條件下，政府建立了許多新的機構，個別負責不同的功能。政治角色、結構及制度的分化取向，及其整合統一的運作，使政治體系更能獨立且有效地處理一系列的新興問題，建立權力集中的政府，亦即整個政府體制的建立。

中山先生認為中央政體的建立不能完全以西方國家政治體制為模仿對象，而西方的若干學者亦曾批評依西方社會為藍本所建立的發展模式。戈萊(Denis Goult)認為任何社會的發展皆有利弊與得失，如因發展的方法與策略需要，而喪失大眾珍視的傳統價值，固有文化及熟習的生活方式是不智的事；而以抄襲別國的方法以求速成，更非所宜。希爾斯(Dudley Seers)則認為，衡量一國政治發展的程度不宜僅以其接近所謂西方模式的距離為準，而必須按其能否利用政治方法來解貧窮、失業、財富分配不公平等問題。²⁵²因此，政治組織的建構也不能完全以西方社會為模式，而應依各國的實際需要，並擇其認為較優之制度，以建立適合其國家的政治體制。

由上述可知，一個國家的政府組織結構，依照結構分化的理論來看，必須權衡其政治發展的程度及其社會、文化狀況，再因著其結構分化的條件，亦即從事政治體系結構面的考量，來設計政府組織結構，才能使政治在穩定中發展。

²⁵² 呂亞力，《政治發展與民主》（臺北：五南圖書公司，1979年），頁54-55。

(三)結構分化與政治發展的關係

結構分化是一種動態的發展過程，而政治體系結構分化的程度，以及政治體系的角色和次級體系的自主性程度，會影響到政治體系運作或能力模式 (capability patterns)。因此，結構分化也是一種行為模式。一個有專業化角色的政治體系，要比那些沒有專業化角色的政治體系，更能有效的抽取資源。政治角色新陳代謝的方法也會影響政治體系的能力，以成績標準選用的行政官員，在執行專門功能時，要比以天然假定標準選任的官員，更有令人滿意的表現。

當我們分析一個政治體系的角色分化時，不但要注意角色的數目，還要注意角色分化的種類，以及這些種類與政治體系能力間的關係。換言之，與各類能力相稱的各類特殊角色分化越密，體系抽取的能力會更強，規約能力會更深更廣，社會產物的分配會更普遍。另一方面，反應能力的發展與政治次級體系的自主性息息相關，次級結構能有效的把社會的需求交付給政府結構承當。因此，當我們從專門化和自主性的觀點來研究政治結構，基本上要注意的是，在國內或國際環境中，結構特性與政治體系運作特性配合的狀況。²⁵³

結構是行為的模式。具有模式的行為結合，在個人稱為角色，在團體就稱為結構或制度。而人類行為的起發點，都有某些價值與規範為其作決定的

²⁵³ 徐振國，〈政治結構和政治文化〉，《憲政思潮》，第 21 期，1973 年，頁 34。

前題。因此，所謂結構的分化，就是這些價值與規範的分化。它們共同決定了一個角色與另一個角色之間，一個結構與另一個結構之間，應有的距離與關係，而不致互相混淆不清。

甚麼樣的行為模式，才符合發展的標準。從政治發展的權力結構來看，隨著社會結構的日漸複雜，社會相互關係的日趨密切，專斷的權力範圍必須相對縮小，而生活上受到權力所影響的人民，也開始要求當權者務必對自己的行動負責任。

我們可以從圖 9 來表示社會分化(發展)與專斷權力的範圍兩者之間的相對關係。

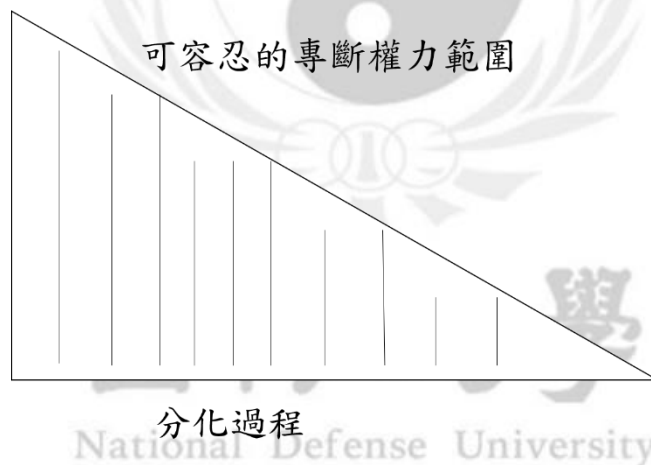


圖 10 社會化過程與專斷權力的相對關係

資料來源：江炳倫，《政治發展的理論》(臺北，臺灣商務印館，1985年)，頁129。

上圖的解釋是，社會愈分化，結構愈趨複雜，可以容忍的專斷權力的範圍，也相對地縮小。雖然現代各國的政治制度不一樣，集權的程度也不相同，

但沒有一個現代化國家的執政者，可以如在傳統社會那樣毫無顧忌地濫用權力，而不引起社會整體的紊亂或瓦解。

政治權力的恣睢專斷，如何能夠逐漸減少呢？首先要培植一種民主的政治文化，一種富有責任感的行為態度；其次更須建立具體的制度，對當權者課以實質的責任。所謂實質的責任，共包括兩個面向：一種是形式上的責任（responsibility），就是憲法與其它法令所規定的責任。另一種是反應性（responsiveness），就是除了法律責任之外，當權者能夠主動地反映民間的意見和需求。²⁵⁴

這樣說來，政治發展的主要徵象，在政府方面言，是政權行使必須附帶責任；在國民方面言，是公民權的普遍實現。兩者如影相隨，如響應聲，不可分離。當然，要實現這兩種徵象，除了政治方面的努力之外，社會其它各方面必須一起發展，互相配合，方始奏效。

二、功能專化

功能專業的分化，乃是由於工業化、技術革命、以及精密的分工所造成。行政學者夏坎斯基（Ira Sharkansky）論及一般已開發國家的組織型態時，曾經提出了兩個頗能令人接受的論點：一是政府的組織和民間企業的組織相同，同樣具有高度的結構分工與功能專化，而且各個職位人選的遴聘，也是根據個別人士的成就，而非根據家庭狀況或社會階級。二是政府的工作伸

²⁵⁴ 江炳倫，《政治發展的理論》（臺北：臺灣商務印書館，1985），頁 128。

展到公共和個人事務的廣泛領域，而且有進一步擴張至一切主要地區的趨勢，從而專業分工的需求將與日俱增。在此種社會特質的塑造下，一般已開發國家的官僚體制，顯現了以下諸種特性：²⁵⁵

1. 行政機構龐雜而且擁有許多的附屬機構。這些機構多數需要偏用高度專業化僱員，他們可說是代表了社會上可以見到的各行各業專業化人才之精英。

2. 行政機構允許政府其分支部門影響它的各項政策，充分反應了專業化和對民選官員合法地位的尊重。

3. 行政機構被視為具有足夠的專業資格和教育水準，能夠提出專業化的政策和建議，作為立法人員和行政首長決策的參考。

從以上的分析得知，將功能專化與分化，以及結構上的理性及則予以制度化並整合運用的，就是現代化的官僚組織。

(一)政治體系的功能面

結構與功能，事實上是一體的兩面。結構產生功能，功能維持結構繼續存在下去。每個結構皆有其維持生存不可或缺的功能。舉例來說，某個政黨，是屬於一個社會結構，其成員包括黨主席、黨員幹部、黨員等。但這些人除了他們在黨內的職分外，又各屬自己家庭的一份子，也很可能屬於不同的教

²⁵⁵ Ira Sharkansky, *Politics Administration: Policy-Making in Government Agencies* (Chicago: Rand Mc Nally Collete Publishing Co,1975), p.30.

會和社團等，所以要研究一個政黨的結構，與其追究組織內各份子的全部行為，不如專以他們在黨內特有的相互關係和行為作為分析對象來得精確。

政治體系的基本功能為何？依據社會學家帕森斯的看法，政治體系是社會體系的次體系。任何社會體系的生存皆須具備四種功能：²⁵⁶

1. 模式維持(pattern maintenance)：一方面按步就班補充新員，另一方面又以社會陶冶和訓練方式，使之接受體系特有的模式。簡言之，就是做好新陳代謝的功夫。

2. 適應(adaptation)：當內外環境變動時，體系必須其有妥當的準備和相當的彈性，能適應新的變化，減輕緊張(tension)的不良後果。

3. 整合(integration)：比較複雜的體系，包括有許多半獨立的結構，產生許多特別的功能，因此，社會必有其調劑和整合的能力。這種功能，一半依賴心理陶冶，如共同的道德觀念、愛國思想等，一半靠著制度法律的施行，如中央政權的建立。

4. 目標的達成(goals attainment)：社會機構乃為滿足人們有形、無形的需要而構成，倘若一個社會機構失去了滿足這些需求的功能，早晚終必遭受淘汰。

政治體系是廣義社會體系的次體系，自然具備這些功能，但政治體系除了履行這此功能之外，亦有其特殊的功能。艾爾蒙主張從體系與環境的交互

²⁵⁶ George Ritzer, *Sociological Theory* (New York : McGraw-Hill, 1992), pp.240-241.

影響觀之，政治功能可總稱為能力(capacity)，政治體系的能力可分為五大類：²⁵⁷

1. 摘取(extractive)：向國民和其它地方徵員、課稅、強奪、徵役等。
2. 約制(regulative)：以法律和其它方式約制人民的行為，並調節彼此間的各種關係。
3. 分配(distributive)：分攤財富、權力和義務、地位、名譽等。
4. 象徵(symbolic)：表揚政治符號，解釋價值和重要政策，供給人民精神糧食等。
5. 反應(responsive)：對國民的願望，客觀環境的變化，和國際輿論的反應能力等。

每個政治體系都含有上述五種功能，但程度上差別很大，在現代化國家中第五項較強、前兩項較弱。社會價值的分配標準，各國也有不同，然而上述的政治功能，以現代化的國家來看，必須有政治體系功能朝向專門化的取向，並配合制度化的條件，政府能力才會擴大增強，也才能說這個政治體系處於政治發展的階段。

(二)功能專化與政治發展的關係(制度化的發展取向)

功能專化表現在政治發展的層面，乃意謂著高度的專業化制度。從許多研究政治發展的學者對結構分化的界定中，可以窺其究竟。諸如白魯恂

²⁵⁷ 江炳倫，《政治發展的理論(全)》(臺北：臺灣商務印書館，1972)，頁1。

(Lucian W. Pye)認為「政治發展是政體組織結構的分化，功能愈趨專化，及各種制度和組織之間的整合。」²⁵⁸柯爾曼(James S. Coleman)認為：「從演化的觀點來看，政治發展的過程是在增進政治人創發的能力，使新結構及文化趨於制度化，以應付或解決問題，吸收和適應繼續的變遷，有目的地或積極地完成新社會目標。」²⁵⁹國內政治發展學者陳鴻瑜亦認為：「政治發展的概念可界定為一個政治體系在歷史演進過程中，其結構漸趨於分化，但組織漸趨於制度化，使政治體系之發展過程構成一種連續現象。」²⁶⁰

基本上，一般學者均肯定，制度之建立，除了在消極上可以避免問題產生之外，積極上還是以解決問題為主。因此，「解決問題的取向」(problem-solving orientation)應該是制度所以存在的基礎。不過，也許有人會認為傳統的政治體系，也是相當的制度化，但事實上若與現代化的國家相比較，即可發現在專業化的指標上，不論質與量均有顯著不足的現象。因此學者杭廷頓乃指出，現代政府組織高度分化(differentiation)和功能專業化(specialization)，正是傳統政體所欠缺的。²⁶¹

由此可見，功能專業化與政治發展的關係至為密切，研究政治發展的學

²⁵⁸ Lucian W. Pye, "Introduction: Political Culture and Political Development," in Lucian W. Pye and Sidney Verba (eds.), *Political Culture and Political Development* (Princeton: Princeton University Press, 1965), p.13.

²⁵⁹ James S. Coleman, "The Development Syndrome: Differentiation Equality-Capacity," in Leonard Binder, et al., (eds.), *Crises and Sequences in Political Development* (Princeton: Princeton University Press, 1973), pp.73-100.

²⁶⁰ 陳鴻瑜，《政治發展理論》(臺北：桂冠圖書公司，1992年)，頁27。

²⁶¹ Samuel P. Huntington, "The Change to Change: Modernization Development and Politics", *Comparative Politics*, Vol. 3, No.3, 1971, p. 287.

者，莫不強調功能專業化的重要性，而衡量一個政治體系是否具備功能專業化的條件，端視其制度設計與運作之良窳。因此，衡量功能是否專業化，應視其制度化的發展取向而定。

三、結構功能與政治發展

一個政治體系的結構，乃是指政治的角色，結構和次級體系的分化和專業的過程，以及它們相互間的自主性和從屬性而言。其發展的過程可分為三個階段：傳統的威權體系、歷史的官僚帝國及現代化的民主體系。現代化的民主體系是專門化的政治次級體系的出現，如政黨、壓力團體、大眾傳播媒介等。這方面我們所要討論的也是角色分化和自主性的問題。在民主體系下的次級組成結構，不僅趨向於專業，而且也比較獨立於政府的精英份子和官僚制度之外。²⁶²

如果我們以這種次級專業化體制的狀況，來比較現代民主體系和專制體系，衡量它們的政治輸入，我們必須以次級體系的基本自主性為標準，才能有意義地分別兩者的差異。因為無論專制的或民主的體系、都有專業化的傳播媒介、利益團體，以及少數的政黨。但是，如果進一步查看這些體系的實際功能，就會很清楚的看到。在民主體系中，這種次級結構是由比較有自主性的體制所組成的。在專制體系中，大眾傳播系統、各種利益集團、政黨等全是靠在一起的，它們無法獨立於政府之外，必須從社會上對政府行使推

²⁶² 徐振國，〈政治結構和政治文化〉，《憲政思潮》，第 21 期，1973 年，頁 32-33。

動和建議的作用。

一個有專業化角色的政治體系，是要比那些沒有專業化角色的政治體系，更能有效抽取資源。政治角色新陳代謝的方法會影響政治體系的能力，以成績標準選用的行政官，在執行專門功能時，要比以天然假定標準選任的官員，更有令人滿意的表現。

(一)結構(發展)與功能(成長)的相互關係

從結構功能與政治發展的關係來看，發展屬於結構方面的變化，成長屬於功能方面的變化。成長的大小，可以工作成績(performance)來評定。譬如說，政治成長可以用決策的數量和品質來測定。在社會變遷過程中，有許多新的情況發生，政府必須訂立許多適當而有效的法律。一個政府是否有能力化解社會變化所產生的震盪，其決策是否皆符合時代的要求，似可作為其成長程度高低的估量標準。同樣的，我們可以官僚機關執行法律的能力情況，來估計行政成長的大小。²⁶³

成長程度與維持結構現狀或促使它繼續分化，具有決定性的因素。一個體系越分化，各結構與各次級體系之間愈不互相侵擾，各自專注本身範圍內的問題，必然可以使工作能力相對地提升。另一方面，體系愈分化，組織結構愈繁複，各份子之間的相互依賴關係愈深廣，維持體系生存的需要自然相對的提高。

²⁶³ 江炳倫，《政治發展的理論》(臺北：臺灣商務印書館，1985)，頁 133。

如果以體系理論解釋，結構分化固然會把可能達到的績效水準提高，但必須與「整合」配合，這個可能性才會變成事實。在設定的發展階段裡，整合程度愈高，實際的工作績效就愈高；反之，整合的程度降低，實際的工作成績就隨之降低。

從以上分析成長與發展之間的相互關係，得知在社會體系中，結構與功能之間是互為因果關係的。而這種關係不僅是橫向的平行關係，隨著體系的演進和分化，彼此又有縱向的垂直關係，再加上整合的作用，我們可以說它們之間是一個立體的關係，彼此密不可分，互為消長。對於社會體系的結構與功能間的關係有所認知後，將有助於分析政治體系的結構與功能關係。

(二)政府組織的結構分化與功能專化

在政治體系發展的過程中，當政府的組織愈來愈大且任務愈來愈多而專門化，政府內部的複雜分工，以及為履行各種任務而產生的專門化的結構就變成了必要的事情。為了履行法規制定、法規適用、與法規裁判而發展專門化的結構已經變成絕對必要，因為此一個制度而能履行全部三種功能，只有在最簡單的小型體系內才有可能；因此，立法機構、行政制度、行政科層組織與司法結構都發展出來了，甚至當所有的部份都共同參與履行某項功能時，分工仍是必要的，如以分立的結構，分別執行政策與立法的創始，執行政策建議的審議與修正，解決對法規解釋的爭論。分立的結構對不同層次的決策也是絕對必要的，如高層的政策制定，政策脈絡中的仲介法規制定，

以及法規的適用與行政所需要的法規制定。隨著現代複雜的政治體系中政府管理範疇的繼續擴張與任務的更趨複雜，需要更進一步的專門化，如處理稅務事項、福利問題、住宅規劃、貨幣供給及其它有關經濟、外交等許多專門化領域問題的決策的結構。專門化分工不僅在個別領域中的法規制定上是必要的，並且在法規適用與法規裁判上也是必要的。

研究政治發展的學者根據結構功能的概念，確認發展中國家在發展的過程中，政治組織結構不斷分化，功能亦趨於專業化，且兩者之間有密切的關連性和依賴性，而這種密切的關係，必須藉著制度化和整合作用，方能使政治不斷地發展。據此，我們以結構功能的面向來研究二次政黨輪替後的政治發展狀況，不但有理論依據，亦可與政治發展理論的其他面向(政治文化、體系能力)配合，形成一個分析政治發展的巨型理論。

貳、政治體系的整合

大凡處於不穩定及分歧環境下的組織，其內部結構、人員目標、時間取向、以及人際關係等，似乎都有其高度分化的傾向。如此環境下的組織，為了有效率的整合各個功能單位起見，不僅都具有各種精心設計的整合方法，而且對於各種重要問題的裁決上，也都儘量採取均權的狀態。相反的，在一個較為穩定，而且分歧性也較少之環境下的組織，其分化單位就較為減少，通常都是以層級節制的體系作為達成組織整合的主要方法，而且對於各種

重要問題的裁決上，也較傾向於集權的狀態。²⁶⁴

當一個組織的結構由簡單而逐漸變為複雜時，各個部門間的相互依賴性便隨之提高；而結構分化所產生的動能，也必須加以協調後才能發揮效能。分化的結果，必然發生整合問題，此時對於專業和相互依賴的單位，必須不斷的加以協調，才能夠發揮作用。尤其是對於新觀念、新的認同符號、以及新的制度，都必須儘快予以建立起來，唯有如此，才能收到分化與整合兩者之間相輔相成的效果。

一、政治體系的整合

政治(國家)整合，乃是將社會上不相屬的各部份(角色與結構)統合成為密切相關之整體，或是將許多小社會整合成更密切相近的一個國家(大社會)。²⁶⁵換句話說，政治整合亦可謂：消除政治的離心力，而增加政治的向心力，使中央政府的統治力能遍及整個國家之每一角落。

「整合」一辭涵蓋範圍甚廣，包含了人群關係與態度，形形色色個別的文化效忠之整合，國族意識的發展，把政治單位整合於同一疆域，由同一政府統轄；統治者與被統治者之整合；把公民整合於共同的政治過程；與把個人為追求目標的活動整合為組織。雖然涵義不同，但基本上都是試圖界定、凝結社會與政治體系的某些事物。

²⁶⁴ 彭文賢，〈行政組織的分化與整合〉，《中央研究院三民主義研究所專題選刊》，第 27 輯，1980 年，頁 15。

²⁶⁵ Howard Wriggins, "National Integration," in Myron Weiner (ed.). *Modernization: The Dynamic's of Growth* (New York: Basic Books, Inc. 1966), p.197.

二、政治體系整合的階段

一個國家的政治整合，通常經過三個階段：²⁶⁶

(一)限制衝突

即排除武(暴)力方式的衝突，而代之以較溫和的衝突方式，例如：使敵對之各方只打大眾傳播媒介上的筆戰、競選戰、或議會內之舌戰，而不打真正的內戰，但要排除暴力於衝突之外，則衝突雙方皆必須能自我約束，亦即雙方必須對非暴力之競爭規則，獲致共同之協議，否則暴力手段必將重新出現。但這種制度化的努力，並未能完全杜絕暴力，因為不論是階級，團體、或個人，除非他們認為非暴力手段提供了充分表達意見之機會，否則仍將重新訴諸於暴力；另一方面，國家(政府)本身是以暴力為最後憑藉，它合法地依靠員警、軍隊、監獄等，作為維持秩序之終極手段。因此，這一階段不過是將暴力工具，從個人及一般團體手中予以集中化、獨佔化、組織化，並且轉移到當權者手中。

(二)達成妥協

達成妥協是政治的基本特質之一。在民主國家，將政治競爭予以規則化、制度化之目的，不僅在使衝突能局限於非暴力之範圍內，而且期望在達成妥協之方案中終止衝突。例如：討論、會議、辯論之制度，便是使衝突中的各

²⁶⁶ Maurice Duverger 著，張保民譯，《政治之解析》(The Idea of Politics)(臺北，獅谷出版有限公司，1981年)，頁176-185。

方都有表達其意見、利益、與價值信仰之機會，也使得各方對衝突問題獲得全盤性之瞭解，使各造明白問題所涉及之不同團體利益及其複雜性。但要達成妥協，又需要各方有誠意，本公平、公正之基礎，彼此作出讓步，始有結果。例如，我國國會於 1999 年正式法制化的「黨團協商」制度，²⁶⁷以第 8 屆會期統計發現，在王金平任職立法院長期間，有 85% 的法案均能完成雙方或多方的協商，確實使得協商代表都有了「給與取」的空間，有助協商達成共識。

(三) 促進團結

縱然一個沒有衝突、鬥爭或歧見的社會可能出現，如果其所有成員之間彼此孤立不相往來，其間亦無任何連繫個人的共同紐帶之存在，則此一社會仍不可稱為已完全整合。一個社會真正的整合，必須有團結合作或休戚與共之心理為其先決條件。

促成團結的第一種因素，就是人類需要群居生活，需要他人之協助，而彼此守望相助。特別是當社會的分工漸趨細密時，團結性也就相對增加。促使團結的第二種因素便是人們彼此間之相似性。例如語言、宗教、習俗、信仰、價值系統、以及較廣義之文化等。如果能有一個集體奮鬥的遠大目標或使命感，則更是促進整合的重要媒介。第三種促進團結的因素便是外來威脅

²⁶⁷ 蔣宜婷，〈真的假的？臺灣國會的「黨團協商」是世界獨有？〉，2019 年 6 月 21 日，《報導者》，< <http://www.twreporter.org/a/mini-reporter-political-party-negotiation> >。檢索日期：2020 年 3 月 28 日。

或危險。不論這種威脅或危險是真實的或出於虛構的，對社會之團結，都有很大的作用；也因此，有些國家為其內部政治的整合，而製造假想敵(國)之道理所在。

以我國為例，2019年1月中共提出「習五條」後，中共持續升高政軍壓力，企圖強迫我國接受「一國兩制」，反而造成我國民眾「促進團結」，民調顯示民眾對反對「一國兩制」的比例逐漸升高至89.3%，²⁶⁸ 由此可見，中共的威脅提高，有助於我國民心團結，亦有助於政治體系的整合。

三、政治體系整合的途徑

整合固然是政治之終極目標，但達成此目標之方法卻不純粹是政治性的。例如人與人之間的相似及相互吸引，或歷史、傳統之相似，都可能是促進社會整合之因素，惟皆與政治無關。但是國家卻可以通過若干主要方式促進其實現。茲舉其要者如次：

(一) 建立政治規則與程式

建立規則與程式，並非達成政治整合之直接程式，但卻是政治整合之最重要基礎之一。規則與程式之主要作用在於將衝突限於一定範圍內，循一定規則而進行。諸如：選舉、議會辯論、及各種選賢與能的考試規則等等，這種規則與程式之制訂，並非由少數人或一人決定一切。

²⁶⁸ 謝莉慧，〈最新民調：臺灣民眾反對「一國兩制」比率續升 高達89.3%〉，2019年10月24日，〈newtalk〉，〈<https://newtalk.tw/news/view/2019-10-24/316420>〉。檢索日期：2020年3月28日。

規則一經制定，就必須使之制度化，即普遍而持久的遵行。不論朝野，不分任何個人、團體、或階級，必須一致遵行，公平合理，既無偏私，又無怨仇之分。特別是政府的權力機構更應率先奉行，以示遵行之誠意，建立規則之權威；否則，雖訂有規則，徒具形式，不能盡促進整合之功能。

此外，規則之制定如果不周延也容易造成政治衝突與對立，並導致政治體系的緊張與危機，所以在規則與程式作出最後決定之前，決定者應聆聽各方的辯論，事實的修訂或變更規則。以我國在 2018 年 11 月 24 日所舉辦的九合一公民投票為例，就遭到在野黨及許多專家學者的批評，如：中選會角色備受質疑、民眾對投票內容及投票程式不清楚、公投綁大選及邊開票邊投票等。²⁶⁹

(二)強化全民教育

整合不僅取決於一個社會之結構，而且也取決於其成員之心理狀態。當一國人民願意不計一切來捍衛經各方協議達成的政治規則與程式時，這些規則與程式就能發生力量，而利於政治整合。由歷史經驗教訓顯示：民主的力量就是人民支持民主的意志強弱。顯然，不論一國憲法在條文上多麼完美，當反民主勢力佔有二比一的優勢時，都將無法挽救一個民主政體。蓋民主憲法假設人們有維護民主制度的意志，但其自身卻無法創造這種意志。這就有賴於教育之成功。

²⁶⁹ 陳淳斌，〈公投法修正案及 2018 年 10 項公投案結果評析〉，《海峽評論》，第 337 期，2009 年 1 月。

教育之對象，非僅限於兒童、少年、及青年，而且也須以成年為對象，只不過對成年教育多隱藏於大眾傳播媒介的新聞及宣傳之後。在民主國家中，除政府之外，個人及團體(諸如政黨、報刊、私人公司、壓力團體等)，也經常利用新聞及宣傳，與國家呈競爭狀態。因此，大眾媒介的新聞及宣傳，既是政爭之武器，也是整合之工具。以我國歷經三次政權和平轉移為例，每次的大選過後，無論是支持或是反對者，都能尊重選舉結果，尊重人民的決定，可說是臺灣在民主政治發展教育的成功案例。

(三)加強政治溝通

溝通(communication)是社會互動(interaction)之基礎，也是人際關係中彼此瞭解及爭取對方諒解與支持的重要途徑；社會上如此，政治上亦不例外。所謂政治溝通，係指政治系統內的個人、團體、及階級之間，有關政治事務之內心感受、觀念、意見、態度、及外在事實與消息或資料之交換過程。政治溝通若有效並發揮其應有之功能，必須使各種管道暢通，多管齊下，特別是要達到雙向溝通。

自 4G 時代來臨後，政治溝通開啟了新的模式，幾乎所有民意代表、候選人及各級行政和機關首長等，都將大量的行政資源投入到在網路社群媒體，Line、Facebook(臉書)、Instagram(Ig)、Telegram (Tg)等都成為了兵家必爭之地，川普更被稱為史上第一位「推特治國」的美國總統。²⁷⁰臺灣的

²⁷⁰ Mike McIntire,〈九個要點，帶你了解川普如何「推特治國」〉，2019 年 11 月 4 日，《紐約時報中文

政治人物也都利用社群媒體的特質來執行政治溝通，許多政治人物以直播方式和民眾溝通，蔡英文、韓國瑜都是其中的例子，無非是希望能藉以吸引網友及選民的目光，進而獲得更多認同。而要使政治溝通獲得正面功能，必須使參與溝通的每一方之間有某種共同背景或共識為基礎，此外溝通只是解決問題的起點，繼之尚須有適當行動之配合，始能有利於政治整合。

(四) 促進科技發展經濟

經濟之停滯不前，將加劇團體間之衝突，增強競爭及社會反抗。若經濟發展，社會分化，將可使其迅速擴張，給人民帶來希望與實益，因而可緩和競爭與衝突的程度，縮減衝突之範圍。而科技之進步，乃是發達經濟、有效開發資源與運用資源之基本原動力。

隨著科技進步所帶來的經濟富足現象，人們不僅可以滿足基本需要，而且也漸能滿足其他次要需求，因而縮小社會各成員、各階層之間生活水準及條件之差距。所以，工業社會之演進，似乎正促使極端貧富現象之消失，使得生活條件趨向較大的平等；因而緩和了社會之緊張關係，政治衝突也隨之降低。

(五) 擴大社會福利與服務

促進科技發展經濟，及擴大社會福利與服務，兩者均在改善人民之生活，

網》，< <https://cn.nytimes.com/usa/20191104/trump-twitter-takeaways/zh-hant/> >。檢索日期：2020年3月28日。

進而爭取社會之向心力與支持。惟前者係求社會之富，後者係求社會之均。福利社會是由政府出面，為全國人民謀生活上之改善，一方面發展經濟，增加社會財富；另一方面調節經濟，縮短貧富差距。回顧我國的社會福利，係因應不同社會發展階段的需要，或由政府主動立法、或由民間呼籲推動，大致上以醫療保健、社會救助、社會保險、福利服務、就業服務、社會住宅，以及教育為社會福利政策之主要內容。²⁷¹

另一方面，為求濟貧扶弱，糾正人與人之間不平等現象，消除一切制度性的障礙，以及尊重多元文化差異，由國家管制的公眾服務事項日益增多，舉其要者如：身心障礙者權益保障法、長照 2.0 政策、社會救助與津貼、居住正義與社區營造等，國家隨著經濟之發展，不斷增加其社會福利與服務事項，則其國民「從搖籃到墳墓」的每一階段，會受到國家之照顧，生活在一個安全社會，自然會認同，愛護他的社會，於是政治整合就有了穩固之基礎。

(六) 政治領導與民情激發

政治領導者，可運用適當方法來激發其國民之情緒，以促進國家之整合。

常用的方法有三：²⁷²

1. 藉人民關切外來威脅之情緒，達成國家整合：

人類歷史經驗顯示：當國界家面對大敵當前情況下，區域、種族及階級

²⁷¹ 衛生福利部，〈中華民國建國一百年社會福利政策綱領—邁向公平、包容與正義的新社會〉，《行政院》，< file:///E:/Users/Downloads/File_166152%20(1).pdf >。檢索日期：2020 年 3 月 28 日。

²⁷² Howard Wriggins, "National Integration," in Myron Weiner (ed.). *Modernization: The Dynamic's of Growth* (New York: Basic Books, Inc. 1966), p.202.

團體、或職業團體等，將一時盡棄前嫌，於共同敵人之前，尋求內部團結，以謀國家的獨立自主或統一。因此，尋求共同敵人，對國家整合言，是極為有利的。惟此一方法，並非毫無冒險性。有時敵人是真正的，並非想像的，若想藉向國外冒險以克服內在社會之分歧，可能反被敵人所利用，導致國家之覆亡，故不可不慎。也就是說，雖然我國在面對中共軟硬兩手策略，於2020 總統大選後時「臺灣整合」達到高峰，然在處理美中臺三邊關係時，仍應謹慎應對，畢竟外交事務以國家利益為優先，維持兩岸和平穩定才是上策。

2. 政治領袖運用國家之人格化，以求各個團體之整合：

政治領袖往往善用各種人類高貴之情操，以達到國家整合之目的。這類政治家，試圖將歷史傳統與國家之世仇大恨相結合，借民族主義與英雄主義，爭取國家現代化，以激發國民高昂的愛國情緒，導致堅強的統一意識。

3. 利用意識形態(ideology)誘致國家整合：

意識形態乃是一套嚴密的思想體系，它規範了社會的目標，並提供達此目標之行為模式。但意識形態必須條理明晰，具可行性，乃能影響輿論領袖與行政領袖，並贏取人民廣泛支持。意識形態，可使國民確認外國敵人，不論是真實的或潛在的敵人；並可提高人民之警覺心，認識國家所遭遇之困難與危機。它提供方針，促使人民採取行動保衛國土，所以，明智的政治領袖將利用意識形態，指示全民努力的目標，贏得政治支持，打敗對手。因此，

意識形態也是一項有力的整合工具。

總之，我們無法否認社會人群之中存在著許多競爭與衝突，例如權力衝突、利益衝突、信仰衝突等等，但衝突只是一種極難避免之過程，一種變遷或發展之過程；但人類在社會發展中所追求之目的，仍然是融洽、均衡而和諧的社會。換言之，即衝突只是過程，整合方為目的。以上所列舉的六項整合途徑，論其性質，有積極的，有消極的；有間接的，有直接的；有勸說性的，有利益性的，理想上，須因時採用兩種以上方法，方可達成完全的國家整合，使其足以應付外界之干涉，達成內部必要的變遷。

參、結構功能之檢視

我國二次政黨輪替後，由於政府持續朝著民主鞏固方向前進，因此政治民主化的腳步穩定向前行，經濟發展的成效，有目共睹，隨著社會多元化，各種社會、政治分殊化的現象亦成為必然的趨勢。然而，龐大的政治體系是否能解決日益紛雜之政治問題，化解各種衝突，端賴政治結構是否逐漸分化及政治功能專業化，不僅於此，政治體系是否具有整合的能力均為考驗這個政治體系能否可以避免民主發展陷入停滯，甚至是逆流的重要因素。筆者分從結構、功能與整合等三方面來檢視臺灣二次政黨輪替後之發展情形。

一、結構分化的檢視

結構是指許多「角色」(roles)之定式化：一個安定而持久的結構，也

可稱為制度。²⁷³因此，分從國家機關，自主性的下層結構等兩方面來檢視我國政治結構分化情形。

(一)國家機關

1. 政治精英甄補：

政治體系的發展可以從政治精英的甄補加以分析，而政黨政治的我國，政黨是專門培育政治精英的機構，並汲取各個專業精英，來維持政治體系的運作。就政治精英而言，多是由世襲、選舉、任命及推薦等方式產生，隨著社會政治變遷帶來的現代化影響，政治精英不可避免的要歷經結構性改變。因此，政治精英的政治結構，我們由政黨精英結構分化的轉變加以探討。

就我國現行立法委員選舉制度的設計而言，自 1992 年首次施行全國不分區代表立委選舉制度起，進入政治體系並不僅止於以參與區域立委選舉，亦可透過以政黨集體名義參與全國不分區代表名額的競逐。依我國學者包正豪針對政黨政治甄補的研究顯示，²⁷⁴在民意基礎深厚、基層選舉的實力越強的政黨候選人，傾向提名為區域代表來參與選舉；而在區域選舉實力較薄弱，而負有政治理想的，並具備族群代表、弱勢團體及專家學者等資格則傾向提名為不分區代表名單。

另外，學者吳樂揚從國、民兩黨吸收黨員方式、黨內領袖產生方式及候

²⁷³ 彭懷恩，《臺灣政治發展與民主化》，(臺北：風雲論壇，2005 年)，頁 5。

²⁷⁴ 包正豪，〈政黨政治甄補的影響因素：以 1992 到 2008 政黨不分區立委提名人選為範例〉，《選舉評論》，第 9 期，2010 年 12 月，頁 49-82。

選人提名制度間的變化，來探討我國兩大政黨精英甄補研究發現，²⁷⁵國民黨精英甄補的趨勢與特徵為：(1)本土化；(2)民主化；(3)年輕化；(4)組織體系革新主義傾向。民進黨的趨勢與特點為：(1)年輕化傾向；(2)派系共治趨於隱蔽化；(3)草根與革新主義特質；(4)組織運作的民主化精神。隨著我國的民主鞏固與深化，國、民兩黨內部權力更替與精英甄補的基本特徵，呈現某種程度的趨同性，民主化、本土化、組織化與制度化將成為爾後兩黨精英甄補的主要特徵。也就是說，以往由上而下的政治世襲或是侷限於「黨、政、軍」所構成的政治權力核心，已分化到新聞傳播、工商企業、學術界等各場域。

舉我國在 2020 年立法委員不分區代表的名單為例，參選不分區政黨數高達 19 個，除了國、民兩黨外，民眾黨、時代力量、親民黨等，都各自代表著不同的政治理念，參選人數也比上屆多了 38 人，所欲呈現的形象、理想與價值，也愈趨多元。²⁷⁶如表 6 所示，政治精英的社會背景、社經地位、教育程度均呈現多元化現象。僅有國民黨維持軍警代表，其他政黨均以不同的政治精英代表不同的利益、需求，使政治之制定過程，日趨分殊化、多元化，這就是結構分化的表現。另外，在地化、本土化的政治精英大幅增加，使得政府的政策更加符合我國政治體系成員之需求，而政黨票制度也使政

²⁷⁵ 吳樂楊，〈臺灣地區政黨精英甄補比較研究〉，《一國兩制研究》，2019 年第 3 期，2019 年 3 月，頁 128-134。

²⁷⁶ 田孟心，〈政黨票不知道投給誰？小黨不分區名單重點解讀〉，《天下雜誌》，< <https://www.cw.com.tw/article/articleLogin.action?id=5098207>>。檢索日期：2020 年 3 月 29 日。

府的權威合法性立於民意基礎之上，亦對政治權力的結構產生重大影響。

表 6 2020 年主要政黨提名不分區立委名單社會背景分析

政黨 社會背景	民進黨	國民黨	時代力量	親民黨	民眾黨
行政部門	4	1	1	-	4
民意代表	8	2	1	2	1
黨務代表	2	10	1	1	-
軍警代表	-	3	-	-	-
律師(人權)界	2	1	-	2	-
工商界	5	6	3	6	5
宗親組織	0	1	-	1	-
原(新)住民、 婦女代表	2	1	-	1	-
醫(藥)界	3	4	3	4	-
教育界	3	1	-	3	1
新聞界	1	1	-	-	-
農(漁)界	2	-	-	-	-
環保界	1	-	1	-	-
藝文界	-	-	1	2	3
合計	33	31	11	22	14

資料來源：作者自行繪製；參考自〈【完整名單】政黨票想投誰？看各黨不分區名單與背景玄機〉，《聯合新聞網》，2019年12月18日。參見 <https://udn.com/news/story/7548/4162198>。(瀏覽日期：2020年3月29日)。

2. 行政體系

從結構分化來看行政體系的角色，探討行政體系在權力運作的制度層面，首先，從修憲的角度的探討，從我國行憲以來，憲法至 1997 年為止，共計經過七次修憲，各次修憲中都不斷擴張總統職權，尤其以後四次的修憲引發社會負面討論，凸顯當權者及主導修憲者的政治權謀，同時對我國未來憲政走向產生爭議。

其中總統在第三次修憲中，由公民直選後權力大增，更將行政院長由總統直接任命，刪除立法院之閣揆同意權，不僅使行政、立法兩院之權利義務責任關係破解，亦使得行政院院長成為總統之幕僚長，有權者無責，有責者無權。而倒閣權與解散立法院的移植入憲，不僅毫無內閣制之精髓，更使我國憲法違背憲政法理之原則。²⁷⁷易言之，總統職權的增加、混淆了中央體制，且未有相對制衡的設計，缺乏權責平衡原則，逐漸使得總統和行政院長憲政分際顯現不明確，就總統權力運作的制度面來講，即不符功能專化的原則，這種趨勢對憲政發展而言，將增添不確定性和更大的爭議。

在行政院方面，行政院組織法於 2010 年立法通過第七次的修訂，並於 2011 年 1 月 1 日開始施行。從 1947 年制定時設制 14 部 3 會，到目前已修正為 14 部、8 會、3 獨立機關、1 行、1 院及 2 個總處（共 29 個機關），其基本架構雖沿用至今，但實際上為因應政務需要，已陸續增設二十餘個部會

²⁷⁷ 齊光裕，〈我國未來修憲三種制度草案試擬稿〉《發展與前瞻學報》，第 8 期，2015 年 6 月，頁 4-5。

機關，²⁷⁸這次的改造乃依據「精實、彈性、效能」三大原則，企圖改善政府組織龐雜、僵化、權責劃分不明確及缺乏彈性等問題，以求提升政府效能。在部會精簡的面向上，多年來行政院形式上 8 部 2 會，而實質上已非如此。儘管尚無部會級的憲法上「內閣」機關地位，各該首長亦非正式內閣閣員，但多達 37 個部會級組織，經過多年的評估，終能因應實需，修正為 14 部、8 會，即係國家組織體系重大的政治改革；尤其文化、農業、勞動、衛生福利等四部，可說是符合社會期待的組織變革；而所成立的科技部、環境資源部亦符合時代需要，迎合全球治理的組織變革。²⁷⁹

此外，根據〈行政院組織改造已施行機關之效益研析〉，²⁸⁰依精實面、彈性面與效能面而言，大多獲致正向之評價。從結構功能面向觀之，組織的功能趨向專業化、結構亦能因應時代的變遷趨向分殊化及制度化，惟政治制度上為趨向總統制的半總統制，變成權責不清的「總統有權，內閣負責制」，定位上仍模糊不清，形成了行政組織結構之隱憂。

3. 立法體系

立法院為我國最高的立法機關，第 10 屆的立法委員於 2020 年 2 月 1 日宣誓就職，歷經多次改革。2005 年的第 7 次修憲，將立法委員由原本 225

²⁷⁸ 政府網站資料開放宣告，〈行政院組織法之制定及修正經過〉，《行政院》，< <https://www.cy.gov.tw/Page/D3FCC10227EB927E>>。檢索日期：2020 年 3 月 28 日。

²⁷⁹ 紀俊臣，〈政府組織改造與行政效能提昇：真的還是假的？〉，《中國地方自治》，第 65 卷第 3 期，2012 年，頁 4-20。

²⁸⁰ 政策建議書，〈行政院組織改造已施行機關之效益研析〉，《行政院研究發展考核委員會》，RDEC-PLN-102-002，2013 年 12 月，頁 133-134。

席，自第 7 屆起縮減為 113 席，其中區域立法委員 73 席、全國不分區立法委員 34 席、原住民立法委員 6 席。我國學者何輝慶、楊智傑研究這次修法造成：個別立委權力增加、立法院調查權增加、立法院專業性不足等影響。

²⁸¹ 此前，受選舉制度影響，導致區域立委大多關注地方事務，因全國不分區立委的比例提升，也使得國會選舉的地方色彩降低，政黨控制力量增加。

然而，因為立法委員僅有 113 個席次，也就是說每一位代表著 20 多萬人民的聲音，國會議員控制部會的力量過大，導致國會許多亂象。²⁸² 國會改革，是政治改革的核心環節，立法院 318 學運後，各種國會改革呼求四起，馬政府完全執政八年，聲望江河日下，而這八年間的立法院運作，舉凡協商透明、公平正義、立法品質與議事效率，遭受國人諸多非議。國會改革，並不侷限於國會之內，亦涉及憲政層次的體制改變，也同時涉及選舉制度、政黨規範、陽光法案等其他領域之變革。²⁸³ 自立法院前院長蘇嘉全上任後，開啟「議事全面透明化，黨團協商零死角」，期望建立開放、透明的國會，而接受人民監督，²⁸⁴ 有利提升議事制度化的發展，或許尚有許多隱憂，但對憲政發展來說，是邁向結構分殊化改革之一部。

²⁸¹ 何輝慶、楊智傑，〈第七次修憲對中央政府體制的影響〉《月旦知識庫》，第 34 卷第 3 期，2006 年 3 月，頁 28-44。

²⁸² 王家俊，〈國會減半十年，學者批減半是狗屎 應增席次至少 200〉，《蘋果日時》，〈 <https://tw.appledaily.com/new/realtime/20180421/1338794/>〉。檢索日期：2020 年 3 月 30 日。

²⁸³ 立法院新聞稿，〈國會改革至少必須跨出第一步以作為本屆國會的完美句點〉，《立法院》，〈 <https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=12333&pid=156546>〉。檢索日期：2020 年 3 月 30 日。

²⁸⁴ 林瑋豐，〈開放國會！立法院直播頻道開播 2 年，收視突破 4 千萬人次〉，《風傳媒》，〈 <https://www.storm.mg/article/890167>〉。檢索日期：2020 年 3 月 31 日。

(二)自主性之下層結構

1. 政治參與結構：

結構可解釋為一種行為模式，而結構分化則可解釋為一種行為模式朝向制度化之發展。我們將政治參與的結構納入自主性的下層結構來討論，即是要檢視在中央政府體系下政治參與的行為模式是否在制度化運作下有無分殊化之發展取向。我國自 1991 年終止動員戡亂後，及其後的陸續修憲，使得地方自治法制化及合憲化，1996 年正、副總統全民直選，更使得我國的政治發展進入民主成熟期。²⁸⁵

我國二次政黨輪替後，公民意識快速成長，「公民不服從」(civil disobedience)形成潮流，並且屬於基本人權，成為力倡公民運動的「憲政基礎」。2014 年的太陽花學運佔領國會案件在 2018 年對全數被告作出無罪宣判；核四封存與否以公民投票機制決定，這些重大事件都使得公民政治參與逐漸成熟，2018 年的 10 案公投，創下史上最多公投案的紀錄。或許產生許多爭議，有賴檢討改進，但這些卻是政治發展的動力來源，中央政府陸續修訂公民投票法，在政府與公民形成合體或合產機制，持續邁向制度化發展。

2. 利益團體：

由於我國在二次政黨輪替後的社會變遷及民主意識抬頭，使得我國的

²⁸⁵ 紀俊臣，〈議會政治與公民參與：臺灣經濟的檢視與展望〉《中國地方自治》，第 68(8)期，2015 年 8 月，頁 14。

企業與民間團體不斷得蓬勃發展，根據內政部統計處在 2019 年 11 月的統計分析，²⁸⁶在 2019 年 6 月經主管機關立案核准的人民團體共 6 萬 7,251 個，較 2018 年年底增加 1,461 個民間團體。此外，自 2009 年起，案經申請核准的集會遊行均達數千次不等，2014 年及 2018 年為最高，分計 12,335 及 15,918 次，²⁸⁷次數雖多，但並未造成政治重大動盪情事，公民政治權力的展現愈趨多元、自主。

依「人民團體法」和「政黨法」之規定，我國人民團體之組織與活動涵括政治團體、社會團體及職業團體等 3 種，其中以共同民主政治理念，促進國民政治參與為目的所組成之政治團體(包括政黨及全國性政治團體)已達 331 個，並且因我國社會結構的複雜，政治團體與社會團體、職業團體間彼此相互交流，呈現多元化發展。由此可知隨著持續落實民主鞏固的進程，利益團體已呈現結構的分殊化，且在行為模式上已擁有較大之自主性。

3. 政黨：

政黨的結構分化，我們從政黨的轉型(質的變化)及政黨內次級團體之運作(量的變化)等兩方面來檢視。我國從二次政黨輪替後，在政黨競爭上基本還是以民進黨及國民黨相互制約為主，期間或許出現第三勢力，然未能構成

²⁸⁶ 內政部統計處，〈內政統計通報〉，108 年第 44 週，2019 年 11 月 2 日，頁 1-4，《內政部》，〈https://www.moi.gov.tw/files/news_file/108%E5%B9%B4%E7%AC%AC44%E9%80%B1%E5%85%A7%E6%94%BF%E7%B5%B1%E8%A8%88%E9%80%9A%E5%A0%B1_%E4%BA%BA%E6%B0%91%E5%9C%98%E9%AB%94.pdf〉。

²⁸⁷ 內政統計查詢網，〈處理集會遊行發生數〉，《內政部統計處》，〈<https://statis.moi.gov.tw/micst/stmain.jsp?sys=100>〉，檢索日期：2020 年 4 月 6 日。

重大影響。

在政黨轉型方面，國、民兩大政黨在喪失政權後都會展開相關的黨務改造工作，包含政黨的定位、目標、形象及架構等，尤其在政黨輪替後所浮現的核心問題，就是朝向「選舉機器」的政黨定位，以競爭選票及議會政治方向發展，企圖贏得選民的支持而重返執政。²⁸⁸從結構分化觀點看，兩黨都持續分化多元民主，並朝法制化的理想邁進，兩黨的政治參與行為模式都合乎民主規範。

在次級團體的運作方面，我們以「派系」來描述「次級團體」，派系乃是在一個團體的政治權力彼此相互競爭甚至敵對的任何組織化的次級團體。派系的發展乃是國、民兩黨都無法避免的事實，派系影響政黨內部的政治與決策過程，決定政黨控制權的歸屬。²⁸⁹

民進黨黨內派系共治與運作，主要依靠黨內的民主制度來維繫內部派系問題，自未成立前即分成「公政會」與「編聯會」兩個次級團體系統，後續在各個時期、各個派系都有依其意識形態、路線主張而有差異，從「臺獨黨綱」確立後，派系開始出現多元化發展，從「美麗島系」、「新潮流系」、「臺獨聯盟」到 2016 年以遊錫堃為首之「正常國家促進會」（正國會）、以蘇貞昌為首之「新未來智庫」等，陸續有派系成立、式微，或是另組政黨，

²⁸⁸ 陳宏銘，〈「選舉機器」政黨轉型路線與黨政關係的建構：中國國民黨的經驗（2000—2012）〉《臺灣政治學刊》，第 17(2)期，2013 年 12 月，頁 15-17。

²⁸⁹ 孫雲，《臺灣研究 25 年精粹-政治篇》（臺北：九州出版社，2005 年），頁 201。

黨內甚至是跨黨派的多元化及共治機制愈趨完善；在國民黨的部分，從民進黨二次執政、第三次政黨輪替後的改革聲浪就不曾間斷，主要圍繞在世代交替、九二共識及組織改造等議題，現存的派系大致區分以馬英九、吳敦義路線為主的「親吳系」、以王金平為首組成的「本土系」及大多隸屬於黃復興黨部的軍系(統派)。²⁹⁰2020年原黨主席吳敦義因選舉失利辭職，後續任期由代表本土派及青壯派的江啟臣擔任，同時提出國民黨要進行現代化改革，包括組織扁平化、服務數位化、宣傳網路化、視野國際化及經營在地化等5大面向，顯見國民黨在黨內運作模式的制度化仍有很大的改革空間，尤其在黨員部分，40歲以下黨員僅佔總數3.16%，長此以往恐無法遂行在野黨制衡的角色，而使民進黨實際上為一黨獨大之現象。

在經過派系鬥爭、協商、妥協以至競爭、合作及共治，民進黨已形成一套運行機制，成為政治生態，而國民黨在改革上可說是徒具形式，缺乏內在具體內容和行動，無法吸引年輕人，呈現較多的紛爭、危機與不穩定性。

二、功能專化之檢視

現代國家擁有龐大官僚組織，在邁向民主鞏固的過程中，功能專業化乃是一個永無止境的歷程，它雖然推動了組織的分工，同時也帶來了組織的分化。因此，結構分化與功能專化是一體兩面，如果它們的成長是同步，將可

²⁹⁰ 〈中國國民黨〉，《維基百科》，< <https://zh.wikipedia.org/wiki/%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E5%9C%8B%E6%B0%91%E9%BB%A8>>，檢索日期：2020年4月6日。

促進穩定的政治發展。以下試就國家機關、自主性之下層結構等兩方面檢視我國二次政黨輪替後政治功能專化情形。

(一) 國家機關

1. 政治精英甄補：

自 1960 年代起，政府為了發展現代化建設，甄補科技專家進入政府擔任要職，甚至成為政治核心人物，躋身國家的領導階層，並發揮政治之影響力。²⁹¹ 工業技術革命的衝擊，使原有的政治吏員系統不得不配合經濟社會現代化而轉變，政治體系日趨分化與專門化，使政治領導階層不得不甄補一批「技術官員」(technocrats)，以應付日益複雜的公共政策問題。在現代化國家中，決策的有效能力端賴技術、計劃及專家——「技術結構」(technostructure)。在臺灣，這些出身於「技術結構」的管理人才，不僅在政府決策中樞居於關鍵性的地位，而且顯然已控制了絕大多數的行政體系的首長地位。²⁹² 從政治發展的階段來看，臺灣領導階層的結構有了更顯著的改變，改變不只是量的增加，而是質的轉換。換言之，政治體系的決策階層，因歲月的推移逐漸被有專業知識技術的管理人才所取代，這對於已達到已開發國家的我國自然有深遠的影響，而如何在政治體系建立合理的甄補管道以吸納政治精英，使政治之決策更具專業化之功能，無疑的是當前臺灣

²⁹¹ 林嘉誠，《政治心理形成與政治參與行為》(臺北：允晨文化公司，1989 年)，頁 81-96。

²⁹² 彭懷恩，《中華民國政府與政治》(臺北：風雲論壇出版社，1995 年)，頁 205。

政治重大問題，也是攸關臺灣未來政治穩定的關鍵因素。

2. 行政體系：

從功能專化來看行政體系中總統與行政院的角色，因行政院長由總統直接任命，總統的權力增加，混淆了中央體制，且未有相對制衡的設計，缺乏權責平衡原則，行政院長的角色更像是總統的幕僚長，使得總統與行政院長的憲政分際不明確。尤其在第三次政黨輪替後，總統掌握了行政、立法的多數權力，就制度面來講，即不符合功能專化的原則，這種趨勢對憲政發展而言，將增添不確定性與更大的爭議。

行政院歷經數次改革，在 2011 年開始施行的組織改造，在「分批完成立法，分階段施行」的原則下，兼顧法制完備性、施政穩健度及堅實組改配套作業等因素下，與國會建立良好的溝通管道，積極協調立法院完成各項新機關組織法案的立法作業，如前文所述，從形式上的 8 部 2 會，修正為因應實需的 14 部、8 會、3 獨立機關、1 行、1 院及 2 個總處等 29 個機關，改善以往中央與地方職權不能清楚劃分、職權重疊過多等現象，有利提升組織效能與行政功能專化之程度。

3. 立法體系：

我國立法委員自第 7 屆起減為 113 席，任期由 3 年改為 4 年。2020 年 1 月，總統與立法委員選舉同日舉行，選出 113 位第十屆立法委員。經過多

次的國會改革，立法院已成為我國的單一國會。

從 1996 年 8 月 29 日召開的國家發展會議中，可看出立法院與修憲直接相關且與議事功能專化相關的共識有下列四項：(1)立法院得對行政院長提出不信任案。(2)審計權改隸立法院(3)總統、副總統之彈劾權須符合憲法嚴格程式，並由立法院行使。(4)立法院各委員會建立聽證制度及調查權之法制化。另外，在中央政府體制上亦作調整，其中關係立法院的內容有：(1)立法院對於行政院長之任命，無同意權。(2)維持憲法本文，立法院有聽取行政院施政方針及施政報告之權。向行政院長及各部會首長質詢之權。(3)新增對行政院長提不信任案之權。(4)新增立法院經總統解散後之改選。(5)新增立法院對總統、副總統之彈劾權。由上述有關立法院的修憲內容觀之，修憲使立法與行政間的制衡功能提昇，卻也帶來更深的對立性；修憲強化了立法院對行政院的議決功能，不過卻未強化本身的提案功能。此外，修憲對專業化的制度設計，在中央體制方面，只能從修憲條文中看出增添了內閣的色彩，而未有明顯的制度設計；另外，立法院近年推動的「開放國會」，議事全面透明化，在網路資訊時代中，隨時接受人民的監督，也迫使立法委員強化其問政專業度，以獲得人民之肯定。

不過，我國政治發展的走向，並不因立法院之功能是否專化而有關鍵的影響，其政治的穩定度，須視總統、立法院、行政院三者之互動關係而定。

(二)自主性之下層結構

1. 政治參與：

近年來我國進入了政治發展的民主鞏固期，持續擴大政治參與層面，除了在甄補人才更具多元化及專業化的效能外，中央政府積極爭取加入開放政府夥伴關係聯盟（Open Government Partnership, OGP），針對開放政府公共治理研提行動方案，攜手與相關公民團體合作，透過利害人關係論壇等方式，共同研擬符合我國國情的國家行動方案。開放政府強調透明、課責及參與，使民眾清楚知道發生政府執行事項、有疑慮時也可以找到主責的政府機關，並且在政策過程中表達意見與討論。²⁹³ 諸如：公共政策參與平臺、政府資料開放，以及立法院的「開放國會」等，都是以擴大民眾參與公共政策機制、公開透明、反貪腐及數位治理為核心理念，可彰顯我國民主價值並拓展國際空間。此外，也顯示我國的政治參與功能愈趨向制度化、透明化及國際化。

2. 利益團體：

我國在二次政黨輪替後，隨著民主政治的快速發展及「人民團體法」和「政黨法」的修訂，原本諸多嚴格限制逐漸放寬，自主性亦趨強化，同時個組織的專業化亦漸趨明顯，新興利益團體的出現，也使得臺灣政治體系朝向多元化發展，新的政治利益團體已成為政治的一部份，並且在政治體系中發

²⁹³ 重大政策，〈開放政府〉，《中華民國國家發展委員會》，< https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=0C5AB1D0FA5B64B8&upn=97AD5AA9359CAB38>，檢索日期：2020年4月7日。

揮利益匯集及表達的功能，也帶來了日益擴大的政治自由和社會變遷。²⁹⁴

依 2019 年 6 月內政部統計我國社會團體計 5 萬 5,742 個，較 2018 年底增加 1,465 個。²⁹⁵ 社會團體係以推展文化、學術、醫療、宗教、體育、社會服務或其他以公益為目的所組成之團體，近年來增加幅度遠大於職業團體及政治團體，顯示利益團體已隨民主政治的發展有了自主性、專業性的取向，對我國政治發展具有正面的意義。

3. 政黨：

政黨對於民主政治的影響日益深遠，我們常說：「民主政治就是政黨政治」，足見政黨在現代民主政治體制中扮演非常重要的角色，它不僅是民主政治必然的產物，更是促進民主政治發展的重要條件。因之，各民主國家為促進民主政治健全發展，對於政黨的組織與活動，均有若干規定。我國自民國 1987 年 7 月 15 日解除戒嚴，開放組黨，人民團體法也於 1989 年配合修正，增訂「政治團體」專章，建立政黨制度法制化的基礎。2017 年 12 月 6 日「政黨法」公佈，²⁹⁶ 明確訂定政黨設立程式、內部運作民主原則及會計公開制度等規範，並賦予政黨從事公共事務應遵循之原則，例如應可公平使用公共場所、大眾傳播媒體及其他公共給付，不得經營或投資營利事業，不得

²⁹⁴ 田弘茂，《大轉型——中華民國的政治和社會變遷》，（臺北：時報出版公司，1989 年），頁 63。

²⁹⁵ 內政部統計處，〈內政統計通報〉，108 年第 44 週，2019 年 11 月 2 日，頁 1-4，《內政部》，〈https://www.moi.gov.tw/files/news_file/108%E5%B9%B4%E7%AC%AC44%E9%80%B1%E5%85%A7%E6%94%BF%E7%B5%B1%E8%A8%88%E9%80%9A%E5%A0%B1_%E4%BA%BA%E6%B0%91%E5%9C%98%E9%AB%94.pdf〉。

²⁹⁶ 內政部政黨資訊網，〈政黨專區簡介〉，《內政部》，〈<https://party.moi.gov.tw/pgms/politics/party!list.action>〉，檢索日期：2020 年 4 月 7 日。

購置供辦公使用目的之外的不動產等，為國內各政黨提供公平競爭的環境，我國政黨政治也邁向更加制度化、專業化的里程碑。

三、體系整合之檢視

根據政治發展理論中的組織成長原理，政治體系中任何一個組織結構的演化，基本上是一種「分化」與「整合」的螺旋進程，能把握其間的合理關係，設法促使它們同時達到高度的分化與整合時，自然能為組織帶來高度的效能。因此，檢視我國二次政黨輪替後的政治整合，可從國家機關、精英、政黨等方面著墨，當可一窺究竟。

(一) 國家機關整合：

根據五權憲法基本精神所設計的「總統」，有以下獨特的性質：他位居五院之上，有協調各院運作之責，以發揮統合及調和之作用。經過幾次的修憲，使我國之憲政體制朝雙首長制的方向發展，但就修憲後之條文觀察，卻具濃厚之內閣制精神，總統的職權有了若干更動，不過，總統對五院的整合功能，仍可從有關權限爭議處理權的條文中窺得。依修憲後憲法第四十四條規定：「總統對於院與院之間之爭執，除本憲法有規定者外，得召集有關各院院長會商解決之。」此類似於巴西與葡萄牙憲法中之「調節權」乃元首居於中立之地位，使各權力保持均衡與調和，防止各院之衝突，又稱中立權或調和權。唯若為憲法上之爭議，則應由憲法解釋機關(大法官會議)解決之，故權限爭議處理權並非屬行政權。由此觀之，總統仍可發揮政府治權的

整合功效。

而五院間，雖彼此權力分立，各有所司，但五院間亦有整合的情況存在，現代的政府組織結構日趨複雜，內部分化的程度日趨細密，因此需藉協調來達到組織結構的整合。²⁹⁷以現行中央政府結構來說，五院確以行政院為中心，使其他四院能與之配合，因行政院掌握行政權，而行政權又最能表現政府的功能，且近來的政治趨勢是行政權的擴張，如果行政院能充分獲得各院配合，則政府效能必能隨之提高。

二次政黨輪替後，政府治理績效的問題日益重要，大多數人將國家治理績效不彰，指向政黨惡鬥、民主素養及轉型正義等問題，有一個被忽略但是重要的因素，就是政黨輪替後，「民主治理機制」(democratic governance mechanism)成形過程中，「民主回應」(democratic responsiveness)與「專業責任」(professional responsibility)兩種價值在制度上調和的問題，²⁹⁸這也是近年來我國政府努力的方向，政府資訊的開放、數位化政府的推動與整合、提供人民監督的公共政策網路參與平臺等跨院際的政策，都是因應民主政治發展、社會變遷及資訊科技發展的影響，以「參與」、「透明」與「課責」為核心價值的整合實務。

(二)精英整合：

²⁹⁷ 張潤書，《行政學》(臺北：三民書局，1984年)，頁150。

²⁹⁸ 陳敦源，《民主治理-公共行政與民主政治的制度性調和》(臺北：五南書局，2012年)，頁1。

隨著民主鞏固的進展，使得臺灣多元社會出現了「政治整合」的挑戰，而「政治整合」總不免涉及「精英」與「精英」間的共識之建立，以及「精英」與「群眾」間的共識之建立問題。

在「精英」（特別是執政者）與「群眾」間的共識方面，國、民兩黨除了分別提供一組具有廣泛涵蓋性的價值符號以爭取群眾之「認同」外，同時亦推動以社會大多數人福祉為對象的政策，並以實際的效果爭取群眾的支持。在這方面，臺灣在過去已做得頗有成績，特別是民主、民權、民生之價值符號已擁有廣泛的人群認同的，而經濟發展的成就則使政府的精英贏得社會普遍的支持，成為以執政黨為主的政府之政治合法性的基石。

至於在「精英」與「精英」間的共識之建立方面，我國朝野精英對於意識形態與國家認同方面的認知，差異頗大，各黨派內的精英由誰代表參選的問題與難以達成共識。以 2020 年的總統選舉為例，民進黨蔡英文為爭取連任，選擇賴清德擔任其副手，雖然在黨內初選的「英德之爭」內鬥三個月，雙方雖心存芥蒂，但在「蔡賴配」成形後，即展現民進黨大團結，成功完成整合；反觀國民黨，國民黨由韓國瑜在總統黨內初選勝出，但黨內紛爭不斷，無法與王金平、郭台銘等國民黨精英取得共識，在其敗選後的檢討報告中指出，黨內矛盾不團結，輔選力道仍待加強，²⁹⁹顯見整合失敗，導致國民黨後

²⁹⁹ 余祥，〈吳敦義等 5 人今請辭 國民黨提 7 大敗選檢討〉，2020 年 1 月 15 日，《中央通訊社》，< <https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202001150125.aspx> >。檢索日期：2020 年 4 月 14 日。

續選舉失利的主要因素。數位時代的來臨，帶來許多方便，但也使假消息氾濫，「精英」與「精英」間的共識問題，也因此而致使整合難度勝於往昔，誠有賴政黨的民主制度化一途了。

(三)政黨整合

就理論上而言，政黨本應履行「利益表明」和「利益匯集」的功能，將社會上各種不同的利益反映並且整合起來，因此，政黨如能有效的吸納不同族裔團體的利益，並將之彙整起來，使各種族裔團體的利益，都有政黨重視，並且能在政策中反映出來，政黨就能對民主國家的整合產生重大貢獻。³⁰⁰

我國在邁入民主鞏固前，族群融合的問題是臺灣民主政治發展的隱憂之一，如果各政黨間不能建立「生命共同體」的共識，致力於化解族群間的誤解與歧見，臺灣的民主很難走向祥和理性的道路。³⁰¹也因此政黨間須致力於黨內的融合，建立文化多元主義的環境，進一步以政黨的力量促進國家的整合，這樣的政黨競爭才會對民主發展產生正面的效益。

事實上，國內的主要政黨，均曾面臨過分裂的危機。國民黨的從「主流與非主流」之爭，民進黨的「泛美麗島系與新潮流系」的幾經整合，就連 2015 年才創立的「時代力量」，也因內部理念的分歧，在 2019 年瀕臨分裂瓦解。也就是說，在競爭性的政黨體系中，如果政黨的整合功能不足，將不易建立

³⁰⁰ 葛永光，《政黨政治與民主發展》(高雄：國立空中大學，1996 年)，頁 174。

³⁰¹ 同上註，頁 278。

一個成熟的政黨政治。因此，國民黨在 2020 年的總統選舉失利後，提出了改革工程，³⁰²針對組織改革、青年參與、兩岸論述等議題提出改革意見，其核心價值就是整合黨內同仁，化解分裂的危機。

而在藍營黨派與綠營黨派之間，屬於競爭關係。二次政黨輪替後，國、民兩黨在國會上均獲得過半席次，在各自的「利益表明」和「利益匯集」上通常扮演對立、衝突的角色，理念的分歧，也導致政策上鮮少有需要合作、妥協之處。簡言之，政黨競爭間所造成的對立與衝突，無助於國家整合，亦難以對民主發展產生正面的助益。

總結本節所述，可歸納以下幾點結論：

第一，結構功能的概念，源於生物界自然的演進，從簡單而複雜、單一而多元的進化歷程。而從人類社會結構及政治結構的進化中，亦可查覺共通之處。研究政治發展的學者根據這樣的概念，認為一個發展中的社會，政治領域逐漸脫離宗教、家族、部落和其他傳統社會勢力的範圍，同時社會上的各種角色、機構、組織也增多了，並都具有固定的行為模式和活動範圍，不再任意互相干擾。在政治組織方面，其結構不斷分化，功能亦趨於專業化，且兩者之間具有密切的關連性和依賴性，而這種密切的關係，必須藉著制度

³⁰² 余祥，〈國民黨改革工程 18 日後正式啟動〉，2020 年 3 月 14 日，《中央通訊社》，< <https://www.cna.com.tw/news/aip/202003140101.aspx> >。檢索日期：2020 年 4 月 14 日。

化和整合作用，方能使政治不斷地發展。也就是說，隨著社會結構的分化，社會和政治必須發展新的合作關係，能夠把各種角色的專長和各單位的工作整合起來，以收整體行動的功效。社會科學家們一致認為，一個結構分化且整合完善的體系，必然具有高度解決問題的能力。

第二，政治發展理論中的「整合」，是研究結構功能的問題時必須顧及的。因為當一個組織的結構由簡單而逐漸變為複雜時，各個部門間的相互依賴性必隨著提高，且結構分化所產生的動能，也必須加以協調之後才能發揮效能。也就是說，分化的結果，必然發生整合的問題，此時對於專業和相互依賴的單位，必須不停地加以協調，才能夠發揮作用。尤其對於新的觀念、新的認同符號，以及新的制度，都必須儘快予以建立起來，才能收分化與整合兩者之間相輔相成的效果。政治整合通常須經過三個階段：限制衝突、達成妥協及邁向團結。而整合的途徑，則視政治現實的需要而定。因此，政治整合的成功與否，可作為檢視國家現代化或衰退的指標。

第三，我國二次政黨輪替後，由於政府持續朝著民主鞏固方向前進，因此政治民主化的腳步穩定向前行，經濟發展的成效，有目共睹，隨著社會多元化，各種社會、政治分殊化的現象亦成為必然的趨勢。然而，龐大的政治體系是否能解決日益紛雜之政治問題，化解各種衝突，端賴政治結構是否逐漸分化及政治功能專業化而定。筆者依據結構功能理論，將我國的政治結構區分為二類：1. 國家機關(政治精英甄補、行政體系、立法體系)；2. 自主性

下層結構(政治參與結構、利益團體、政黨)。並依此分類來檢觀臺灣二次政黨輪替後的發展情形，從研究中發現，各類的組織結構在結構分化與功能專一化方面均發展快速，相互配合的程度亦高，唯在整合的功能方面，受到假消息氾濫、政黨理念分歧等問題影響，使我國民主的鞏固面臨重大考驗。

第三節 從「體系能力」論發展

二十一世紀的民主國家，無論是開發中或已開發國家，其政治體系均已呈現出兩方面的特質：一是政府組織業已具備高度的結構分化與功能專業化傾向；一是政府的活動業已伸展到公共和個人事務的廣泛領域，並有進一步擴展到一切事務的趨勢。人民平日所遭遇到的各種問題，多半需要透過政府的力量才能解決。因此，人民更加依賴，而且也希望政府扮演更積極的角色。政府的能力愈高，愈能獲得人民的支持。面對這種與日俱增的人民需求，大多數的政府無不試圖以更為強而有力的轉換過程，以及更多的輸出量以資肆應。因此，政治體系便成了整個社會中所有問題的總裁決者。在此種情勢的轉變與影響下，政府能力的擴充，固然直接引發了效能政府的出現，但此種永無止境的人民需求，卻也間接助長了集權效率主義的抬頭。

本節立論的基礎在探討臺灣二次政黨輪替後在政治體系能力方面的發展情形。這其中涉及了體系和能力的問題，在理論依據上，以伊士頓的「體

系理論」為主，即是以輸入、輸出及反饋的觀念來探討政治現象。惟由於政治體系理論(political system theory)的研究範圍過分廣泛，政治現象本身複雜多變，且其理論在方法論上的經驗指涉，解釋與預測能力尚不充足，無法對政治理論及實際作具體的描述，因此，筆者在輸入與輸出的部份借用艾爾蒙(G. A. Almond)的「功能研究途徑」概念作為補充，以增加描述的具體性。

本節論述的基本前提，是將政府組織視為由多元形態的結構和運作過程所交織而成的開放社會體系。本質上它是一種輸入轉換為輸出的重複性循環體系。本節的目的，是就一般體系理論和功能分析途徑，來探究臺灣二次政黨輪替後政治體系能力提昇的情形，及對我國政治發展的影響。

壹、政治體系能力與政治發展

一、政治體系的意義

(一)體系概念的形成

何謂「體系」(system)?在科學界裡，它有許多種不同的涵義。較早使用體系名詞的是生物學者，他們將體系視為有機組織。根據生物學者葛拉納(R. W. Gerard)的看法，體系是生物組織(即人的身軀)和生命持續的過程，它包含各類次級體系(即人體各部器官)。一個體系有三個主要功能：結構的功能、行為的功能、進化的功能。所謂結構的功能，是指人體各部器官各自具有促使生命持續的功能，它們之間是互相依賴，相互影響；行為的功能，

是指人體在受到外在環境的刺激，反應出的舉動，而該項舉動是為了提供人體持續的機會；進化的功能，則是指人體有自然成長的功能。³⁰³雷波特(A. Rapoport)認為葛拉納的看法可以代表多數生物學者對體系的主張。³⁰⁴

其次，體系一詞，有時被視為分析工具，稱為技術性系統。它乃是人為設計而成的，旨在綜合所有的技術方法，包括自然科學與社會科學，對某些特定的對象作精密分析。如操縱學理論及工商界所談的體系分析，即屬此類。雷波特認為生物性的體系概念有助於知識的整合，技術性的體系概念則對科學研究方法有莫大的裨益。³⁰⁵社會科學中，最早引進體系分析的是心理學者及社會學者，米勒(J. G. Miller) 帕森斯(T. Parsons)、墨頓(K. Merton)等人，都有卓越的貢獻。帕森斯認為人類社會本身就是行動體系，行動體系又分為四個次級體系：有機體、社會體系、文化體系、人格。帕森斯著重於社會體系的研究，他將社會體系以外的三個體系視為環境。³⁰⁶墨頓認為社會體系是依賴理論、方法及資料三種成份的聯合支持而存在的。³⁰⁷

社會體系，乃是分析性的模型，它具有經驗上的性質，它是由社會成員的互動行為所構成，這些互動行為常有重複的趨向，最後而成為行為模式，稱之為社會結構。任何社會體系都包括數個具有整合性的社會結構，社會結

³⁰³ David Easton, *A System Analysis of Political life* (New York: John Wiley. 1965), p.5.

³⁰⁴ Anatol Rapoport, "System Analysis: General Systems Theory", *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. XV. 1968, pp.453-454.

³⁰⁵ Anatol Rapoport, "System Analysis: General Systems Theory", *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. XV. 1968, p.457.

³⁰⁶ Talcott Parsons, *Social Systems and the Evolution of Action Theory* (New York: Free Press. 1977), pp.458-472.

³⁰⁷ R. K. Merton, *Social Theory and Social Structure* (New York: The Fres Press.1975), p.19.

構一方面把社會個體行為凝聚在一個社會組織，另一方面又支持整個社會體系的存在。³⁰⁸

政治學引進體系理論之後，主要分成兩種：結構功能分析與體系分析，前者以艾爾蒙為代表，後者以伊斯頓與開普納(M. A. Kaplan)為代表。決策過程理論與溝通理論及體系理論也有緊密的關係。

伊士頓的政治體系理論，在某些層面是與帕森斯等人的社會體系理論相似的。如兩者都是分析性的系統；主要構成要素是成員們的互動行為；體系均有界限與環境相隔，體系與環境之間互相影響。但是在另外層面，兩者差異甚大，如伊士頓並不認為體系必須具有某些功能要件才能維持；體系並不一定保持均衡，或稍一更動，即回復均衡狀態。伊士頓表示，他的研究目標是探求一組被認為是政治性的行為，而在此探求過程中，設計一個分析系統，也就一個可以幫助解釋實際行為的理論。而政治學的第一要務是在分析所有政治體系共同具有的問題，即分析政治體系得以長期存在的條件。

(二)政治體系的定義

伊士頓指出，政治生活是有系統的行為(political life as a system of behavior)，政治學既以研究政治生活為主，當然以政治生活所構成的政治體系為分析單位。同時，伊士頓本著他一貫的主張，發展一套具有一般性

³⁰⁸ Talcott Parsons, "Psychology and Sociology," in *For a Science of Social Man: Convergences in Anthropology, Psychology, and Sociology*, edited by John Gillin (New York: Macmillan, 1954), pp.146-148.

而有經驗基礎的理論，以作為瞭解政治生活的最經濟方法。由此可知，伊氏的政治體系包含兩種意義，³⁰⁹第一，他假設政治生活是個有系統的行為，政治體系是經驗性政治生活的總合。第二，政治體系是對政治生活作系統的分析。兩者均是分析性工具。

伊士頓將政治體系定義為「在社會體系中與社會價值的權威性分配有關的互動行為」。³¹⁰政治體系雖然是一個分析性系統，但是它具有經驗的性質。它是從整個社會行為中抽離出來，乃由社會性價值的權威性分配有關的許多互動行為所構成的。

政治體系既然是分析性系統，當然與現實世界的政治事務不能完全相符合，但是它具有經驗性質，因此可以藉著現實世界的事務來輔助說明。此處我們必須注意的是：社會價值地權威分配與價值權威分配存有很大的差距，前者範圍限定於社會性價值的權威分配，後者則指一般性價值的權威分配，如家庭、私人企業等均有此功能。後者所構成的社會行為是次級政治體系，以壓力團體為例，團體之內作成的價值權威分配，假如只影響團體內部，而不旁及團體之外，那麼就這個壓力團體而言，是次級政治體系。政治體系則是由政黨、政府及壓力團體等所構成的集合，它藉著邊界與環境相隔。它們的行為並不全是社會價值地權威性分配行為，就壓力團體而言，唯有在政

³⁰⁹ David Easton 著，王浦劬等譯，《政治生活的系統分析》（*A systems analysis of political life*）（臺北：桂冠圖書公司，1992），頁 20-21。

³¹⁰ 同上註，頁 24。

策決定過程中，對政府施以壓力，而得到具體結果之外，其他行為不宜列入政治體系之內。伊士頓承認政府與政黨的行為大部分與價值權威分配有密切關係。因此，在政治體系裡，它們可稱為成員體系，其他與價值權威地分配有關的互動行為，如選民間的互相談論政治事務而影響投票對象，公民的集體要求而改變政府、政策等。由於伊士頓所稱的政治體系並非是具體的事務，我們僅能儘量從他的定義裡尋找些經驗性的具體事務。

三、政治體系的模型

將政治體系視為一種理論模型(如圖 11)，它必須具有基本的命題。伊士頓稱：「我們把政治生活視為受環境包圍的行為體系；在環境中，政治體系不僅暴露於由環境而來的各種影響，同時也對這些影響有所反應。」由此可知，政治體系有四個基本命題：³¹¹

1. 將政治生活視為一套行為體系。
2. 體系並非存在於真空狀態的中，而是受物理的、生物的、社會的，以及心理的環境包圍著。
3. 一個體系對於來自外環境的壓力，有適應的能力。

³¹¹ David Easton 著，王浦劬等譯，《政治生活的系統分析》(A systems analysis of political life)(臺北：桂冠圖書公司，1992)，頁 29-36。

4. 體系為了面對壓力求取生存，必定要有反饋各種情報的功能。

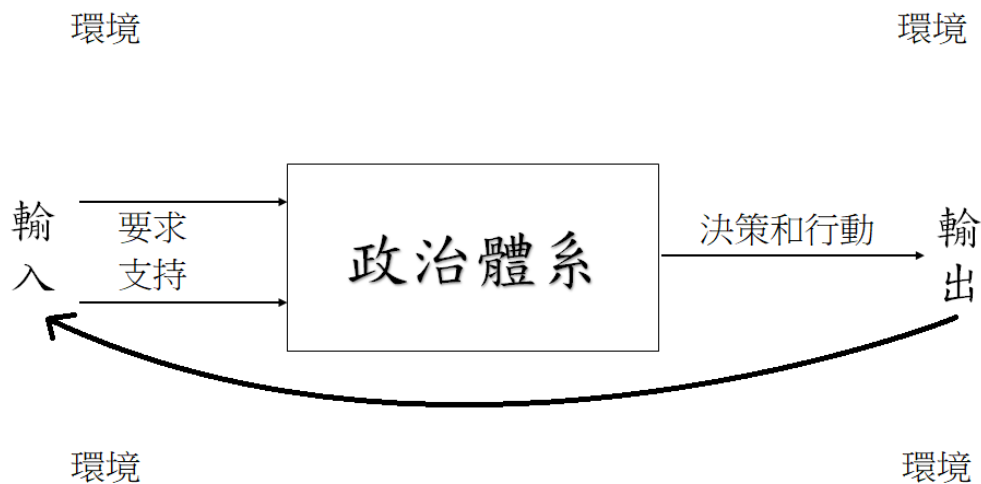


圖 11 政治系統的簡化模型

資料來源：David Easton 著，王浦劬等譯，《政治生活的系統分析》（*A systems analysis of political life*）（臺北：桂冠圖書公司，1992），頁 35

伊士頓對於此模型有詳細說明：

第一，構成政治的基本要素是政治行為，但這種行為不是單純的刺激反應行為，而是人類的互動行為。政治行為是整個社會互動行為的一部份，政治行為是社會行為中有關價值地權威分配的制定與執行的互動行為，凡是從事此行為者，皆是體系的分子。

第二，每一體系皆有其邊界，政治體系的邊界是由判定社會具有拘束力的決策有關的行為所構成。

第三，政治體系是由環境所包圍著。包圍政治體系的環境分成內在社會環境與外在社會環境。

第四，除非一個體系接近崩潰的狀態，它必定要有不斷的輸入，才能使它繼續活動。輸入分為支持與要求。輸入進入政治體系，轉換成輸出。如無輸出，我們將無法辨識體系所做的工作，輸出是決策或行動。

第五，輸入與輸出之間有反饋路程。權威當局經由此一反饋路程，才能瞭解其輸出效果如何，以便調整其行為。

第六，政治體系經由環境的輸入，有時產生壓力，而引起政治體系內部結構的調整，以求自身的生存。政治體系必須有應付來自外在環境動亂的能力，以期政治體系的穩定或變遷。

由上述可知，伊士頓的體系理論是分析性的，具有反饋性的。

二、政治體系及其功能

(一)政治體系的基本功能

為了依上所述，視政治體系為一個體系，首先必須決定體系的功能，唯有如此，才能辨認那些單元屬於政治體系，那些則否。

有許多政治學者主張，政治體系的主要功能是做權威性的決定，為全社會分配利益與不利(advantages and disadvantages)。一方面足以描述所有的政治體系所履行的功能，另一方面也足以把政治體系所不能履行的功能排斥在外。這個觀念的核心是決策(decision-making)—政治體系的本質。此處所謂的決策，可說是政治決策，具有威權性、分配性及全面性等三個特徵。

(二)政治體系的次功能

一、政治體系的次功能

政治體系的基本(全面的)功能是因次(從屬)功能的履行而完成的，共可分為四項次功能來討論：³¹²

第一，利益的表達(interest representation)。每個社會都會表達需求，要求政治體系做某些決定。這些需求來源，從一般群眾到小群的精英份子團體都有；論形式，從有如命令一般的要求到怯生生的請求不等；論表達的方法，從投票到暴動不等。總之，需求的來源、形式和表達方式有很大的差異，但是其表示希望政治體系做某些決定則一致。利益的表達是把這些需求轉換為具體的、可行的政策選項(policy alternatives)，並在政治體系中表達出來。需求的本身不過是表達某些存在於社會某處的希求，它們既未整合進入政治體系，亦未對體系造成影響；然後表達於政治體系之內。此處用「利益表達」而不用「需求表達」，是因為表達於政治體系內的需求實際上通常是由利益(大眾共同關心的事物)而來。

第二，法規的制定(rule initiation)。即建立一般法規。制定或建立新法規或將舊法規作基本的修正，就是做權威性決定。但是建立或制定了法規之後，事情還沒結束，一般性的法規必須在特定情境中付諸實施。

第三，法規的適用(rule application)。將一般性的法規適用於特定的

³¹² 黃紀，〈政治系統：理論的脈絡〉《政治學名著精選》(臺北:唐山出版社，1986年)，頁141-143。

情境中。譬如一般法規規定年所得超過 121 萬者須向政府繳納百分之二十以上的稅，此一規定適用於某人，那他就必須依規定繳。

第四，法規的解釋(rule interpretation)。是做權威性的決定，判定法規的意義，以便解決因法規的含意而引起的爭端。有時候對法規的適用是否正確，會發生爭論，此時法規的意義必須做權威性的判定。

做權威性的決定，為整個社會分配利益和不利，是四個不同活動的結果：首先，把利益表達出來；接著，法規因此一表達而制定；然後，把這些法規適用於特定的情境；最後，因法規的適用而引起的爭端得到解決。圖 12 顯示了這些次功能間的關係。利益的表達牽連到所有其他三個次功能，因為它設定了這三者的條件。法規一旦制定，就必須執行，這就是法規的適用。通常，為全社會分配利益與不利的權威性決策就到此為止，但有時會發生爭議，於是就必須履行第四項次功能，這就是法規的解釋。有些政治體系，這四項次功能全部都由一個制度或同一人來履行，但是現今的政治體系裡，有很強的功能專業化(specialization of function)傾向，由政治體系裡不同的單元履行其不同的次功能。

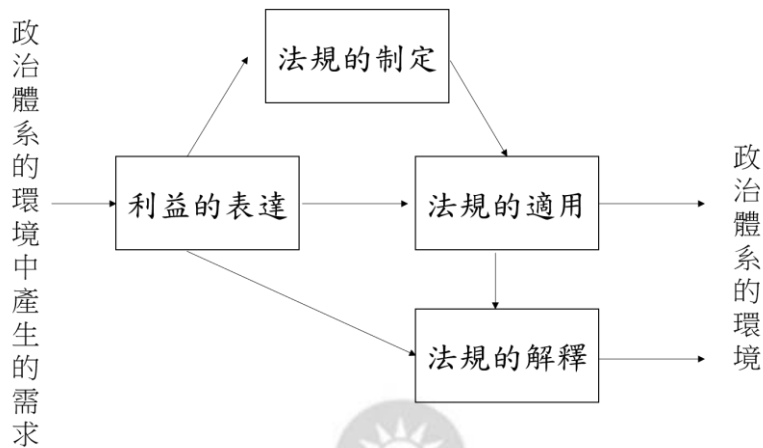


圖 12 政治體系的次功能

資料來源：黃紀，〈政治系統：理論的脈絡〉《政治學名著精選》（臺北：唐山出版社，1986年），頁143。

（三）政治體系維持的功能³¹³

前面已陳述了政治體系的兩種功能，一是基本的、全面的功能；一是組成全面功能專化的次功能。此外，還有第三種功能，即體系維持的功能。這些功能是政治體系為了繼續保持穩定及存續而履行的，有助於維持體系的作用，若體系沒有維持的功能，政治體系很快就會不存在了。

解決衝突(conflict resolution)。體系維持的第一個功能是解決衝突。政治體系分配廣泛的利益和不利，衝突在所難免。因此政治體系常有分裂的危險，可能逐漸陷入內戰、分裂成幾個政治體系、或陷於無政府狀態。所以政治體系必須拿出方法來解決這些衝突，當然未必使每個人或每個團體都滿意，但至少要使他們覺得結果還「過得去」。也就是使他們願意接受體系

³¹³ 江炳倫，《政治發展的理論》（臺北：臺灣商務印書館，1985年），頁26。

解決衝突的結果，而不試圖退出體系，甚至摧毀體系。

第二，產生支持(generating support)。沒有支持，政治體系無法長久存在。政治體系的支持大多數是因它本身的行動而得到(或喪失)的。政治體系可藉它的決定或它做決定的方式而為自己產生支持，如果政治體系想常保不墜，就必須充分的履行這個功能。

第三，建立合法性(creating legitimacy)。合法性即是人民的感覺，認為政治體系是合法的，應該遵守它的決定，這也是體系維持穩定、存續的根本。沒有一個政治體系能完全依賴強制(coercion)而生存的。因此就如同產生支持一樣；政治體系本身也能以許多方法建立合法性，例如藉發揚並運用傳統、意識形態和符號等，藉體系作成的決定，藉體系做決定的方式，都可建立合法性。如果做不到這一點，系統就註定要衰弱，最後歸於消失。

三、從政治體系能力的遞增看發展

(一)從社會變遷的象徵意義

在社會變遷的過程中，政治體系能力的提昇，是指能夠發動、吸收並處理社會變遷所帶來的一切問題。析言之，這意謂著以下的發展方向：³¹⁴

1. 它意謂著政治和政府工作的量、規模和深度的遞增。發展的政治體系理應比傳統的政治體系更有能力負擔更多的任務，涉及社會更多的面向。
2. 它意謂著公務的推行要表現更大的效率與效能。發展的政治體系不

³¹⁴ 江炳倫，《政治發展的理論》(臺北：臺灣商務印書館，1985年)，頁43。

但要履行更多的功能，而且也能做的更快速、更完善、更澈底。從此觀點言，政府的行政變成一種企業和專業，其成效要接受客觀的、普世公認的標準來考評。

3. 它意謂著行政愈趨理性化。亦即凡事講究目標與手段的實際關係，不浪費太多工夫於儀式的(ritualistic)操演和文字的遊戲。換言之，就是政府的行動應該更為慎思熟慮，而且應該有系統的處理目的與手段之間合理化的關係。

4. 它意謂著有關單位可以也必須從事長短期計畫，而且每個措施皆須前後一貫、左右協調。

(二)從體系與環境的交互影響看

艾爾蒙認為從體系與環境的交互影響觀之，政治功能可總稱為能力(capabilities)，又可分為五大類：³¹⁵

1. 摘取(Extractive)：在主權獨立的國家，國家對每個人民均具有合法的強制力，可向國民要求一定的義務，否則國家可以法律制裁之，這便是國家的摘取能力。譬如向國民和其他地方徵貢、課稅、強奪、徵役等。

2. 約制(Regulative)：以法律和其他方式約制人民的行為，並調節彼此間的各種關係。國家具有約制人民行為的能力，政治體系透過政治過程做出的權威性決策，能在社會上執行、適用，以約制一般人民的行為，使人民的

³¹⁵ 江炳倫，《政治發展的理論》(臺北：臺灣商務印書館，1985年)，頁18。

行為不致逾越規定的範圍。

3. 分配(Distribute): 攤分財富、權力、義務、地位、名譽等。合法的、有代表性的和權威性的決策, 有助於政體內對峙利益衝突的解決, 政治的主要功能, 就是在政治體系內做成權威性的決定, 為整個社會分配利益的過程。

4. 象徵(Symbolic): 即表揚政治符號、解釋政治價值和重要政策的能力。政治符號是團體文化的一部份, 引導團體的行為, 以維持其團結, 是高度個人化的表象, 能主導政治文化和政治行動, 促進認同。

5. 反應(Responsive): 在民主政治體系中, 政府為保持自己的地位, 必須隨時注意人民的要求與反應, 以及客觀環境、國際輿論等的變化, 務求施政能對這些要求具有迅速的反應, 政府並能直接而主動地反應民間的意見與需求, 以求制定最適合民意與人民需求的政策。

每個政治體系皆具有以上五種功能, 但程度上差別很大, 在傳統帝國和獨裁政府之下, 前二項的功能特別強, 第五項則較弱。社會價值的標準, 各國也不同。³¹⁶

(三) 從體系的內部活動看

艾爾蒙將政治體系的內部活動稱為變易過程(conversion processes), 即是把它所稱的輸入功能(input function), 轉為政治輸出功能(output function)的過程。所謂輸入功能, 乃指社會大眾的需求(demands)和支持

³¹⁶ 江炳倫,《政治發展的理論》(臺北:臺灣商務印書館,1985年),頁18。

(supports)，需求經過凝結、調和、匯合，而傳遞到政權中樞機構。政府為獲得人民支持，把這些需求轉變為輸出功能，包括規則制定(rule making)、規則適用(rule application)、規則裁決(rule adjudication)。因此，艾爾蒙提出任何政治體系都具有五種輸入功能與三種輸出功能：³¹⁷

1. 輸入功能：

(1)政治社會化(political socialization):個人獲得體系內成員角色的學習過程。

(2)政治甄補(political recruitment):指政治組織選取成員的過程。

(3)利益表達(interest articulation):體系內特定社會利益得的形成，及利益被團體所代表的過程。

(4)利益匯集(interest aggregation):透過代表設置機構(如:政黨、壓力團體等)，將不同的利益加以組織集合。

(5)政治傳播(political communication):在不同的政治團體、統治者與被治者之間，政治資訊(political information)的交流管道及過程。

2. 輸出功能：

(1)規則制定(rule making):即建立一般法規的過程。

(2)規則適用(rule application):引用一般性的法規用於特定的情境。

³¹⁷ G. A. Almond and J. S. Coleman, *The Politics of The Developing Areas* (Princeton: Princeton University Press,1960), pp. 3-64.

(3)規則裁決(rule adjudication)：做權威性的決定，判定法規的意義，以便解決因法規的含意而引起的爭端。

貳、政治體系的轉換過程

伊士頓的政治體系理論，設定政治體系，如同其他有生命的體系一樣，是具有反應能力及自我規律的體系，當面臨可能的壓力時，體系本身有允許改變、修正或調整結構的功能。有關體系的功能部份，筆者引用艾爾蒙對功能的定義補充之，使政治體系能力在理論的引證上具體化。接續，我們將以政治體系的模式去分析與實際政治生活相關的變項。詳言之，對於實際政治生活(不管是何種政治體制)，有關需要、支持、輸出、反饋的運作狀況，及政治體系何以產生壓力，政治體系又如何調整適應，爭取支持，以求持續與成長，或不幸消失，逐一加以描述。

一、政治體系的輸入

政治體系為了作權威性的決策，除了內部建立起制度化的機構外，它必須依賴環境提供給它原料與情報，以推展活動過程，此即為「輸入」。輸入分成需要與支持兩部份。

(一)需要：

需要大抵由兩方面產生，一種來自體系的周圍環境，另一種來自體系本

身。根據伊士頓的看法，外在需要與該社會的文化規範有密切的關係。內部需要則指發自政治體系本身，如政治體系的成員不滿意現存的政治關係，而提出新的政治關係，具體的例子，如要求改進政治領袖選舉程序、修訂修憲手續等。伊士頓稱內部需要為「內部投入」(within input)。

進入政治體系的需要，乃是提供政治體系的原料、消息和動力。沒有需要的提出，政治體系便沒有加工的原料和轉換的工作，因而可能趨於瓦解，也沒有繼續存在的理由。但是，需要也是政治體系受到壓力的主要來源之一，它迫使政治體系必須採取有利的對策，否則政治體系將遭遇到困擾。

需要與期許、輿論、動機、信仰、意識形態、利益等不能視為同一物，但是它們或多或少可能引起、形成、決定或影響政治需要。政治需要並不是一經政治成員提出，馬上自動轉換成政治議題(issue)，它是一種複雜而連續的轉化過程。

伊士頓將慾望視為期待、輿論、動機、意識形態、利益、偏好的綜合，那些必須經過當局決定才能得到滿足的慾望，才是需要。慾望有如政治體系的原料，慾望經過界限進入政治體系者是需要，需要有如政治體系的初級產品。慾望要轉變成需要，必須經過結構機能與文化機能；需要經過溝通媒介、化約過程，才能達到當局，當局依據事實情況，作成決策，輸出至環境，經過複雜的反饋路程，再度變成慾望，進入政治體系，如此生生不息，構成循環週期。

結構機能，是有組織的政治結構，如政黨、壓力團體，議員團體、意見領袖、官僚制度等，他們在慾望化成需要的過程中，有如守門員，慾望經由個人或一群人提出之後，必須通過這些守門員的凝聚與綜合，方能表達。艾爾蒙認為壓力團體具有利益表達的功能，政黨具有利益匯集的功能。³¹⁸ 在現代社會中，人口激增，社會分工細密，各級結構分化明顯，政治體系與其他體系界限清楚。日愈工業化的社會，成員慾望愈多，而且政治體系的清楚界定，使很多慾望必須經由政治體系來解決。但是社會結構分化細密，各種政治結構林立，因此成員所提出的慾望，必須透過各種政治結構，才能化成需要；而文化機能中的文化是指政治文化。政治文化對各政治角色的政治行為有決定性影響，政治文化往往是政治行為的潛在指標。它對於政治體系運行的影響，幾乎無孔不入，不止於對慾望化成需要的制約。

結構與文化，在慾望化約成需要的過程中，或多或少產生過濾的作用，假如沒有結構與文化作用，慾望全數化成需要，對政治體系勢必產生過量的壓力，透過溝通媒介(壓力團體、政黨、大眾傳播等)及化約過程，形成需求。

(二) 支持

伊士頓首次提出政治體系的支持時，曾對支持作如下定義：「僅靠需要並不足以使政治體系繼續活動，它們只是一些原料，靠著這些原料，被稱為

³¹⁸ G. A. Almond and G. B. Powell, *Comparative Politics: System, Process and Policy* (Boston: Little Brown, 1978), p.73-127.

最後產生的決定才可形成。能力出自於行動或決定所採策略的形式，才可以促進或對抗政治體系，且由此而生的決定，必須置入體系內，方可使體系繼續發展。這種輸入就是支持。」³¹⁹支持與需要同是綜合性名詞，它包含甚廣，例如公民納稅、服兵役、遵守法律、選舉官員、罷工、革命等，都是對政治體系作積極性或消極性的支持。沒有支持的輸入，政治體系根本無法運行。支持的對象是政治體系，而政治體系的三個主要次級對象包括政治社區、典則、當局，所以這三項都構成支持的對象。

1. 政治社區：

政治社區是政治體系的一部份，其成員是因政治分工而結合的一群人。參加共同社區的政治體系成員，也許有不同的文化與傳統，但是他們願意以政治分工的方式，共同隸屬在政治社區之下，確定方向、提供集體的力量，共同和平解決爭端。政治社區有不同的層次，從地方政治團體到國際性政治團體。根據林嘉誠教授的推測，伊士頓之所以提及政治社區，只是在強調政治社區的「我們團體」(we-group)與「內團體」(in group)等意識是政治體系得以存續的重要指標之一。³²⁰伊士頓舉出美國南北戰爭，南北政府分裂，即表示南方人民對於北方中央政府，業已失去「我們團體」的意識，因而政治體系不能完整的持續下去。

³¹⁹ 林嘉誠，《政治系統的工程師—伊士頓》（臺北：允晨文化公司，1982年），頁105-106。

³²⁰ 同上註，頁106。

2. 典則：

它包括投入制度的方式，與決策如何有效實施的方式。它們可以說是體系運行的法則，體系內分子根據這些法則可作的活動，才可被大多數分子認為是合法的，並接受其權威性，伊士頓稱那些基本法則類似西方社會所說的憲政原則。簡言之，則是管理政治關係及政治活動的競賽規則(rules of game), 是治者與被治者所共同遵守的, 它包含三種成份，政治價值、政治規範及權威結構。

3. 當局：

指權威結構的擁有人。當局有處理政治體系日常政治工作的責任，當局的行動在其角色限度之內，拘束大部分成員。如果一個政治體系的成員不能給予當局足夠的支持，這些當局往往要重新易人，如尼克森總統因水門案件無法得到美國人民足夠的支持而辭職。但是當局的易人，並不意謂政治體系的崩潰，如美國總統的職位仍然存在，美國政治體系依然存在。當局的產生方式，或經人民選舉，或由最高當局派任，或經由武力政變取得。由於產生方式的不同，當局權力來源也就不同。選任當局，乃是經由人民合法選出，其權力是由人民共同所賦予，定期選舉成為人民是否支持當局的特徵；以武力或其他手段取得的當局，其後又不定期的選舉，人民支持的強度就不易觀察，他們的權力來源往往是武力統治。當局是否得到人民支持，有賴於當局的聲望、政策的良窳、政黨的認同、政治的社會化是否成功等等。在一般政

治現象裡，最受人重視的課題，就是當局是否持續的問題。在民主國家，當局的易人，很少造成政治體系的更動；可是在非民主國家，當局就是政治體系的象徵，他左右政治規範，影響成員的政治社區意識，當局的易人往往影響政治規範與政治社區的持續。

過量的需要對政治體系造成壓力，過少的支持也會對政治體系造成壓力。造成支持減少的因素很多，如政治體系輸出的失敗，成員政治需要的增加等。而輸出的失敗與需要的增加，又可歸咎於政治意見的分裂。所謂的政治分裂是指社會分歧與團體對抗。具體言之，政治分裂是社會各團體因職業、社會階層、宗教、地域、倫理觀、政治認同、問題取向等不同，對政治事務有不同的意見，他們在政治過程中，提出不同的政治需要，發生衝突的意識形態，採取積極互異的行動。政治分裂造成政治需要過多，輸出無法滿足眾多的需要，如此經久累積，便造成成員們的不滿，他們不但不支持政治體系，反而不斷提出更多的需要，加速政治體系的壓力，最後也許採取激烈的對抗方式去反對當局。 National Defense University

政治體系為避免支持性壓力，必須藉著種種方式來緩和支援壓力，以維持政治體系的持續。如當局藉著各種結構及其變遷來彌補政治分裂；經由獎勵性的輸出以取得成員的支持；經久培養成員對當局、典則、政治社區的信賴感等。

二、政治體系的輸出

(一)輸出的內涵

輸出是政治體系將輸入變換的結果，它是政治體系傳達於環境的一種方式。政治體系職司社會價值地權威分配，因此，政治體系的輸出在理論上具有權威的支配性。³²¹就政治體系而言，當局是輸出的生產代理人，當局透過輸出迎合成員們的需要，或透過輸出而控制或指導體系中其他的成員，並進而組織、動員及集中其他成員的資源和能力，以達到體系的目標。在實際政治生活中，如法律的公佈、財經政策的決定、戒嚴令的管制、外交政策的聲明等均屬於輸出。

通常輸出依其內容可分成兩種：決策和行動。政治體系的兩大任務即是社會價值地權威分配的制定與執行。輸出除了制定政策之外，需要有效的執行，如新醫師法的公布是種政策的制定，取締密醫則是政策的執行。沒有確實執行的政策，對於政治體系而言，不能視為輸出。輸出依其性質可分為積極的輸出與消極的輸出，及權威的輸出與聯合的輸出。

輸出是政治體系主要的產品，它是否能讓人民普遍接受，有賴於當局的社會化政策及是否迎合人民的需要。輸出之後，藉著反饋的過程，再度輸入政治體系。

(二)輸出的概念與模式

輸出因其內容、種類與性質的多樣化，因此有必要在輸出的概念上先予

³²¹ 林嘉誠，《政治系統的工程師—伊士頓》（臺北：允晨文化公司，1982年），頁109。

以澄清和區別：

1. 輸出與結果不同：

輸出是政策的決定與執行；結果是政策的影響力。例如我國新南向政策是輸出，其所所造成的經濟、政治效果是結果，結果往往在輸出作成之後，要經過一段時間方能看出。

2. 權威性輸出與聯合性輸出不同：

前者是具有權威性效果或法定的約束力；後者是對前者的合理性解釋。前者如徵稅法則，後者如總統文告。

3. 陳述與作為不同：

陳述是指法律的制定或言辭的敘述；作為則指執行陳述及其他實際行動。

(三)輸出的方式

體系理論所言的輸出，是指社會價值地權威分配的制定與執行。輸出的範圍很廣，它有時是體系內部的輸出，如行政機構組織法等；有時是傳入環境，如賦稅法規等。輸出以不同的方式出現，它可以歸納成四種：³²²

1. 權威性陳述：

權威性陳述在法制形態的表現為法律、命令、規則、行政決定或司法判決；在非法制形態的表現則是當局或議員對該等法制的意見。權威性陳述有

³²² 林嘉誠，《政治系統的工程師—伊士頓》（臺北：允晨文化公司，1982年），頁170-173。

時並不付諸實行，但是藉著權威性陳述可以緩和來自需要的壓力。例如，亞非地區某些國家，憲法雖未被確實執行，且當局雖實施獨裁或專制統治，但仍口口聲聲表示對自由民主的偏好。

2. 權威性作為：

指執行權威性陳述及其他權威性行動。權威性作為並不一定執行權威性陳述，因為有些權威性作為，事先並沒有權威性陳述。如某些國家，當局突然逮捕政治犯，而事先並沒有制定法規或口頭暗示。凡是權威性行動，我們都可稱為權威性作為。

3. 聯合性陳述：

聯合性陳述是解釋或剖析權威性作為的陳述，及當局聯合性聲明或政綱。各類型的意識形態、文告、國情諮文、主義、政綱等，都是聯合性陳述。它解釋權威陳述與作為何以如此，它是當局對自己陳述與作為合理化的手段，它合乎成員需要的輸出提出答辯，它鼓勵大家接受既定的政策。例如中共提出「為了下一代而犧牲這一代」的口號來掩飾其剝奪人民自由、財產的政策。它的目的在贏得人民積極的支持、鼓舞共同的利益意識等。總括而言，聯合性陳述在於加強特定支持與混合支持。

4. 聯合性作為：

聯合性作為是指給予成員利益或福祉。當局給予成員利益的居心不同，或許希望下屆連任，或許希望得到積極性支持，或許廣結朋黨等。當局或議

員有較多機會、知識和權力來給予成員們福利。此處所稱的福利是指法外施恩，如當局為他的同僚安插職位，議員為他的支持者關說等。

輸出的制定者是當局，凡是當局制定各類型的陳述與作為，統稱輸出。通常輸出的作成，是迎合成員的需要並爭取成員支持。

三、政治體系的反饋

(一)反饋的內涵

回饋(feedback)觀念，來自於操縱學(cybernetics)，為韋納(Norbert Wiener)所創。在工程學裡，反饋係指從一個機器輸出的能量，採取同樣或不同樣的形式，重新輸入該機器的現象。「反饋」乃是「不以預期的表現，而以實際的表現為基礎，以對機器控制」。³²³

在政治學裡，首先引進反饋概念的是杜區(Karl W. Deutsch)，他在溝通理論(communication theory)中闡述反饋的意義，乃指政治體系的輸出所產生的結果，以情報的方式再度輸出政治體系，以決定政治體系新輸出的過程，在此過程中實際的表現影響體系的運行。凡是具有限制性、修正性的反饋，稱為負性反饋。³²⁴

伊士頓的反饋概念與杜區的主張大抵相似，不過伊氏反饋概念有更精闢的見解。他提出反饋、反饋路程、反饋過程三種概念，反饋是指情報傳入

³²³ N. Wiener, *Cybernetics* (New York: John Wiley, 1948), pp.1-21.

³²⁴ Karl W. Deutsch, *The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control* (New York: The Free Press, 1963), p.257.

當局(情報包括體系成員的需要、支持狀況及對輸出的反應);反饋路程是指各種相關情報的傳送及其途徑;反饋過程是指各種反饋形態及其影響。

反饋可能是單一反饋,也可能是複雜反饋,政治現象的反饋大抵是複雜反饋;反饋路程在政治現象裡有許多不同的途徑,有個人與個人間的情報傳送、個人與利益團體間、利益團體與政黨間、政黨與當局間、行政機關相互間,及當局與個人間等數種。伊士頓的體系分析所著重為當局與個人間。換言之,是支援與需要,生產者與輸出生產者間的反饋路程,他稱為體系的反饋路程。

(二)反饋的路程

體系的反饋路程,包括四個部份:反饋刺激、反饋反應、情報反饋、再輸出。茲分述如下。

1. 反饋刺激:

輸出本身是一種刺激,由於輸出才刺激了成員的支持態度。反饋刺激分成環境的反饋刺激與意識的反饋刺激兩種,前者指輸出真正改變體系及環境,後者則指成員認為輸出業已改變體系及環境。

環境的反饋刺激是真正改善政治體系及環境,它主要的內涵是消除目前不滿與改善預期未來不滿。前者如在物價膨脹時期,人民怨聲載道,當局適時採取有效的經濟政策加以改進;後者如當局預期未來人口激增,糧食缺乏,勢必構成嚴重問題,故事先防患加緊糧食生產。環境的刺激主要輸出有

利的政策，以消除成員的不滿，進而得到成員們的積極支持。一個輸出是否為真正改善政治體系及環境，有時是見仁見智的。因而，意識的反饋刺激往往構成成員們是否支持的主要因素。

環境的反饋刺激會影響意識的反饋刺激，可是影響的程度不一，真正影響成員支持態度的是意識形態的反饋刺激。

2. 反饋反應：

具反饋反應能力的是成員，反饋反應的內涵是支持態度的變動。支持態度的變動，至少有三種原因：環境的改變、意識的輸出及非意識輸出的經驗結果。基於這三種因素，成員經由對輸出成功與失敗的認知，而改變他們的支持態度。

反饋刺激並不立即產生反饋反應，有些成員在接受反饋刺激的後，經過一段時間的研究、考慮，然後再作成反饋反應，亦有些成員根本沒有任何反饋反應，故反饋刺激的多寡及其對反饋反應程度如何？意見領袖、壓力團體、政黨、大眾傳播等，對反饋刺激所作成的反應是相當重要的，他們解釋反饋刺激，引導反饋反應。

3. 情報反饋：

情報反饋將成員的反饋反應，支援態度、及需要滿足程度傳至當局。當局若是沒有情報反饋，就無法瞭解以往輸出是否符合成員的需要，是否得到成員的支援，成員新的需要又為何？

反饋情報是當局決策必須考慮的要素之一。在民主國家，當局一切決策以符合人民意願為依歸，成員反饋情報的重要性是不言而喻的。當局不但注意大眾傳播、民意測驗結果、人民的文字或示威請願，同時主動地增加溝通途徑，設置專門機構來儲存、研究反饋情報。在非民主國家，當局決策雖然不一定以人民意願為主，可是民心向背有時可以載舟覆舟，尤其那些在野的精英份子，他們的言行更是當局所注目的，而秘密安全機構的調查、收集成員是否有「反動」言行，也是反饋情報的儲存。

反饋情報は當局再輸出的參考要素，它是政治體系是否持續的重要因素之一，故而健全的政治溝通網是政治體系必備要件之一。

4. 再輸出：

輸出是一種政策制定及執行，當局居於不同的價值取向制定輸出，當局亦同時考慮到事實問題(如成員需要、內外環境實況)及後果問題(如是否得到成員的支持或其他結果)。輸出作成之後、刺激成員，成員作出反應再度傳至當局，此種後果為下一次輸出的事實。

再輸出的成立要件是當局有回覆的意思，所謂回覆的意思是指反饋情報傳至當局之後，當局重作輸出，以迎合成員未滿足的需要，這同時也是再輸出的主旨。但是有時某些再輸出不但未蒙其利反受其弊，此稱為負行動。負行動的因素除了時間落後及輸出拖延之外，主要是缺乏時間與資源。時間與資源乃是再輸出是否成功所仰賴的兩大要素，假如我們把時間也視為資

源的一種，資源即是再輸出的必備條件。資源可分為外在資源與內在資源，前者指輸出所需要的各種物質，如經費、人力、技術等；後者指提供輸出的政治結構、當局、組織等。

四、政治體系的持續

政治體系與生物體系相同，當它受到外在壓力或內在衝突時，可以自動產生適應能力，但若外在壓力或內在衝突過分強烈，政治體系的持續性可能產生問題。³²⁵政治體系的持續性所以受到威脅，主要是來自內在、外在的壓力。強烈的壓力如戰爭、革命；輕微的壓力如每日生活的不舒適等。

(一)持續的內涵

政治體系通常包含政治社區、典則、與當局，除非三者全部消失，否則政治體系仍然視為持續。伊士頓解釋政治社區的存在，自然會制定典則，推選當局，因此政治社區的持續，是政治體系持續的要件。至於典則或當局，只要政治社區繼續，典則的更改、當局的易人均不能視為政治體系的崩潰。

³²⁶以美國為例，美國的政治體系在南北戰爭期間是不持續的，因為當時美國政治體系已經失掉社會價值權威性分配的制定與執行的功能，南方人民已經不承認美國政治體系的政治社區、典則、與當局。又如中國歷代的改朝換代，只是當局易人，政治社區並未改變，因此中國政治體系並未中止，而仍

³²⁵ 林嘉誠，《政治系統的工程師—伊士頓》（臺北：允晨文化公司，1982年），頁113。

³²⁶ 同上註，頁116。

然持續。

(二) 影響體系持續的因素—壓力

壓力主要是環境的改變或內部調適能力的不足而引起。政治體系有正規操作的範圍，如民主政治中有公開選舉、言論自由、人生自由的運行範圍，凡是妨害這些操作的行動就是構成壓力。³²⁷

構成壓力的因素有很多，如成員提出的需要太多，或是需要無法為當局所接受，當局又無法加以制裁；支持的不夠，輸出無法滿足成員的需要，對當局的不滿，對典則的不滿，反饋路程的阻塞。這些因素是相互影響的，可能相併發生。這些因素主要來源有二：政治體系本身內部與政治體系的環境。至於造成這些因素產生的緣故很多，如國際經濟體系的變化，國內經濟社會體系的變化，以及國內文化體系變化等。

壓力依其強度的不同，對政治體系操作功能的尺度亦有差異，有的壓力根本轉眼即逝，對政治體系的的操作功能只能發生絲毫的影響；有的反而產生有利的影響；有的只是潛藏到了某一時期才開始明顯變化；有的卻強烈影響政治體系發生持續的問題，甚至使政治體系消失。

(三) 政治體系面對壓力的反應

政治體系在面臨壓力時，其反應是政治體系本身內部結構的調整或政治體系主動地消滅那些壓力。具體而言，如需要太多時，政治體系適時作更

³²⁷ 林嘉誠，《政治系統的工程師—伊士頓》（臺北：允晨文化公司，1982年），頁118。

多迎合需要的輸出，或發動一批支持者提出相反的需要，或採取行動撲滅那些需要的發動者。需要壓力的來源主要有二：第一，當局無法或不願意迎合有分量的成員的需要，體系內部因而產生分歧，如此繼續存在，那些成員將否定體系的典則，而採取不同於體系的手段，造成體系的壓力，這種由於需要不能得到滿意的答覆所失掉的支持，伊士頓稱為輸出的失敗。第二，由於需要一時太多，政治體系負荷過重而產生壓力。³²⁸政治體系通常以執政當局利用政治社會化、調整輸出來迎合需求及主動輸出有利於成員的政策等方式，來面對並處理以上兩種現象。

在表面上，民主制度承受來自需要的壓力較大，但是民主制度並不因而較獨裁制度脆弱，民主制度成員的政治社區意識較強，對典則的尊重及透過選舉定期推出當局，使政治體系的持續性不致存在太多問題。

體系分析可以適用於所有的政治現象中，不過在錯綜複雜的政治現象，單一理論模型是否具有如此的功能，一般學者總是抱著懷疑的態度。體系理論在方法論上屬於理念模型的性質，旨在分析體系內各主要變項，指出彼此關係，並呈現某種理論意像，因此在應用上、解釋上、預測上尚稱不足。³²⁹也就是說，體系理論因為缺乏經驗性普遍定律，自然也就缺乏預測力，但如此並不能完全否定它的存在價值，政治學迄今亦無法建構普遍的統一定律，

³²⁸ 林嘉誠，《政治系統的工程師—伊士頓》（臺北：允晨文化公司，1982年），頁119。

³²⁹ 易君博，《政治理論與研究方法》（臺北：三民書局，2006年），頁7-20。

依筆者觀察體系理論的性質，它並不排斥其他許多新舊的研究方法和理論。體系分析給研究工作提供大概的策略，如果有不適合之處，隨時可以引進其他理論予以補充。體系理論是本文的三個主要面向之一，在本節的研究中，探討二次政黨輪替後的體系能力，在理論的依據上是以體系理論為主，以結構功能理論為輔，作為本論文在政治理論架構上的支撐，俾利檢視二次政黨輪替後我國政治發展的全貌。

參、政治體系能力之檢視

我國歷年在政黨輪替的過程中，政治體系做到了穩定政治、經濟發展，體系能力的展現，無疑的成為開發中國家發展的典範，但在二次政黨輪替後的民主時代，政治體系面臨更多元的挑戰，體系能力的維持與持續，是個值得探討的課題。本節以伊士頓的體系理論作為認識體系能力的基本架構，以艾爾蒙的結構功能理論作為分析體系能力的輔助理論，以彌補單一理論之不足。

艾爾蒙認為瞭解一個政治體系的現象，可以透過「結構—功能途徑」(the structural-functional approach)來分析，他提出任何政治體系都有五種輸入功能及三種輸出功能：³³⁰在輸入方面，包括了政治社會化、政治

³³⁰ G. A. Almond and J. S. Coleman, *The Politics of The Developing Areas* (Princeton: Princeton Unive

甄補、利益表達、利益匯集、政治傳播等五種功能；在輸出方面，包括規則制定、規則適用、規則裁決等三種功能。接續以上述概念來分析我國二次政黨輪替後政治體系能力的發展情形。

一、政治體系的輸入功能

(一)政治社會化

政治社會化是政治文化學習的過程，它涉及到許多社會角色的參與，形成社會化的代理者(agencies)，將政治文化等傳遞給政治體系成員，成為具認知、情感、價值、行為模式，因此，研究政治文化的學者莫不重視這些政治社會化的機構—家庭、學校、大眾傳播媒體等的重要性。本項就學校及大眾傳播媒體為主要的探討對象。

1. 學校：

柯爾曼(James S. Coleman)認為除了家庭以外，學校是基本的政治社會化媒介，³³¹學校中所接受的政治學習，對於個人政治文化的形成具有相當的意義。

在校園課堂中，與師長的互動有民主及權威的差別，在班級、社團等組織中，對家庭而言，係屬較為正式的組織，透過社團的參與及各種議題的探討等活動，無論是有意或無意的，可以獲得直接或間接的政治學習。

rsity Press, 1960), pp.3-64.

³³¹ James, S. Coleman. *Education and Political Development* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1965), p.22.

有關學校的政治社會化過程，焦點通常在老師的心態、學校校風、教室風氣、教學方式、儀式教育。³³²而部分學者將其定義為「學校氣氛」(school climate)，意即師生間的互動及上課方式，是研究學校對於個人價值形塑的重要面相。³³³通常學校的政治社會化過程，分為兩類形式，一是有意識的政治社會化，一是偶然的、無意識的政治社會化。³³⁴在社團及非計畫性的教室氛圍亦會影響學生的政治社會化。

我國自 1990 年開始實施一連串的教育改革，校園的民主化、學術自由的爭取、及課程的多元化(去中國化)等，都是教育改革重點，譬如：在 108 年的新課綱中，以多元文化取代中華文化、以南島語族取代中華民族，³³⁵可能教育學生臺灣文化並非中華文化的認知，這些都對學生的政治社會化產生深遠的影響。

2. 大眾傳媒：

家庭及學校均有其政治訊息傳播的能力，但是傳播功能最全面係屬大眾傳媒，國內學者陳文俊的研究顯示，大眾傳媒在我國的政治社會化過程中，扮演相當重要的角色，經常閱讀報紙新聞者，將降低對威權政治的容忍度，

³³² 林嘉誠，〈新生代公民的政治社會化〉，《東吳政治與社會學報》，第 11 期，1987 年，頁 243。

³³³ 陳陸輝與黃信豪，〈社會化媒介、在學經驗與臺灣大學生的政治功效意識與政治參與〉，《東亞研究》，第 38 卷第 1 期，頁 17。

³³⁴ 陳文俊，《臺灣地區中學生的政治態度及其形成因素：青少年的政治社會化》(臺北，財團法人資教中心，1983 年)，頁 204。

³³⁵ 林曉雲，〈新課綱挨轟去中國化 國教院澄清：課程設計學生為主體〉，《自由時報》，2019 年 8 月 30 日 <<https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/2900618>>。檢索日期：2020 年 4 月 22 日。

而經常收視電視新聞者，會增加對威權政治的容忍度。³³⁶陳陸輝與連偉廷發現，因傳遞方式的不同，電視的影響力較其他媒介來得更加重要。³³⁷

然而隨著 4G 時代的來臨，網路技術的廣泛應用改變人們社會生活環境甚鉅，人手一機的變革，改變各年齡階層的政治社會化，每個人可以透過手機、網路，快速便捷地獲得豐富的政治訊息和學習廣泛的政治文化，打破了以往的時間、空間的限制；各類社群網路的崛起，亦拉近人民與政治社群的距離與彼此的政治關係。這些網路環境的建構，可以充分地實踐政治角色的扮演，也相對的提高人民政治社會化的質量。

我國學者鄭宏文研究在 1991 年、2001 年和 2011 年，二次政黨輪替前後，政治社會化媒介對政治態度的影響，大眾傳媒對大學生民主價值最具影響力，並且在二次政黨輪替後的民主價值較 2001 年呈現略升的趨勢，民主價值已獲共識，政治上所關注的焦點，亦由民主價值轉移至各項公共政策。³³⁸而穩定的民主價值取向，有助於我國民主化政治發展的深化。

(二)政治甄補

在一個多元化的現代社會中，有許多不同的政治角色需要不同的人來扮演，政治甄補即具備這樣的招募功能。政治甄補同時決定了一個社會中政

³³⁶ 陳文俊，《政治社會化與臺灣的政治文化：大(專)學生的政治態度與價值之研究》(高雄，中山大學政治研究所，1997 年)，頁 103。

³³⁷ 陳陸輝與連偉廷，〈知性、黨性與資訊—臺灣民眾政治效能感的分析〉，《臺灣民主季刊》，第 5 卷第 3 期，2008 年 9 月，頁 121-156。

³³⁸ 鄭宏文，〈政治社會化媒介對政治態度的影響：以我國大學生民主價值取向為例〉，《復興崗學報》，第 101 期，2011 年 12 月，頁 67-96。

治權力和資源的分配，它是一個影響政治體系穩定、適應或崩潰、毀滅的重要功能，它決定了政治體系的包容性和代表性，同時政治甄補對政治體系的輸入能力和效率也有重要的影響，因為它影響了公共政策的輸出和實行。

在一個社會中，政治甄補的功能是相當接近於政治參與的意涵，透過政治甄補人們可以獲得政治地位，同時，透過政治參與決策的制定即是一種最直接有效的政治參與。政治甄補和政治穩定也有相當的關連，一個政治體系的穩定依賴於它的合法性和能力，假如甄補到政治體系的人具有足夠的代表性，政治體系的合法性就會提高。假如大多數有野心的地方政客被甄補至適當的政治位置，同時各種不同的社會利益能在決策時推出各自的代表參與決策，他們將會對政治體系感到滿意，並且盡力維持這個政治體系。假如一個政治體系能甄補一些有專業知識和技術能力的人，那麼體系的能力將會隨之提昇，人民對政策輸出的滿意度也將因此而提高。

在我國，政治甄補主要是透過政黨、選舉及考試等管道來進行，以國、民兩黨的政治甄補為例，兩黨都有「年輕化、本土化、專業化、民主化」的傾向及組織體系革新主義的趨勢，民進黨的青年發展部，也以成立以來，一直以去政治化、生活化、草根化、具體化、日常化等多元策略作為民進黨拉攏年輕族群的主要方針。³³⁹

³³⁹ 吳樂楊，〈臺灣地區政黨精英甄補比較研究〉，《一國兩制研究》，2019年第3期，2019年3月，頁130-134。

從上述分析顯示，政治甄補的功能在我國發揮良性作用，執政及在野黨致力於甄補大量年輕、專業等人力，增強我國政治體系的包容性，並容納社會發展下所創造的各種新利益。

(三)利益表達與匯集

在民主國家中，政黨與利益團體是政治體系的輸入過程中，人民對政府利益表達與匯集兩種主要團體，茲分述如下：

1. 政黨：

政黨在政府輸入民意、政策過程中，及政策輸出後將民意重新反饋到政府決策體系的過程中，扮演著重要的中介角色。政黨可履行政治社會化、政治甄補、利益表達和利益匯集的功能，能協助民主政治體系輸入民意。政黨又在政府決策過程中扮演著關鍵的角色，同時在政策執行及政策是否能實現過程中，居於舉足輕重的地位。³⁴⁰

政府制定政策的過程，事實上是包括利益表達、利益匯集和政策執行的過程。政策制定過程包括規劃(formulation)、批准(approval)、執行(implementation)三個階段。³⁴¹政策在規劃的階段，必然要注意到利益表達和利益匯集。我們常看到政黨本身或其公職及黨職人員，帶領群眾或到政府部門，或到各級議會中，去表明他們對某些政策支持或反對的立場，這種立

³⁴⁰ 葛永光，《政黨政治與民主發展》(高雄：國立空中大學，1996年)，頁2。

³⁴¹ Ira Sharkansky, *Politics Administration: Policy-Making in Government Agencies* (Chicago: Rand McNally Collete Publishing Co.1975), p.3.

場的表明通常都與自身的利益有關。傳統上，利益表達的功能是由利益團體 (interest group) 在行使，但是隨著選舉重要性的增加，在選票壓力下，政黨介入利益團體，代表或帶領利益團體表達其利益的情形日益明顯，甚至成為利益團體的代言人並帶領利益團體遊行的事件急遽增加，譬如內政部統計 2018 年申請集會遊行次數達 15,918 次，其中有許多是由政黨直接或間接介入，就是政黨履行利益團體表達的最佳例證。

此外，政黨最重要的功能乃是利益匯集。一個多元民主的社會，人人有不同的意見，每個團體也都有不同的利益，所以如何化成有系統的政策方案，來代表社會大多數人的意見或利益，政黨就是從事這項利益匯集工作的主要代表。政黨再將這些社會各種意見及利益匯整之後，制定成為該黨的政策或黨綱，然後據此在選舉時提出做為對選民的政見訴求，在平時則成為政府政策制定的主要基礎。

我國二次政黨輪替後，由於政治改革的進行，使得大眾參與有了更廣闊的空間，再加上經濟發展的成效，使臺灣在國際受到矚目與肯定。近年來，由於國會透明化，被視為「打破國會黑箱」的里程碑，民眾都可監督國會問政過程，利益團體亦與政黨合作，企圖以更有效率的方式來影響政策。

二次政黨輪替後，各種利益團體持續透過政黨來進行利益表達與匯集的程度，由於需求的擴大，無明顯數據顯示影響政府決策過程能力上的增長，這種現象對國內政治發展的影響，其正面的意義乃是象徵多元民主政治的

成長，而國會的透明化也遏止以往「國會黑箱」、「金權政治」的政黨形象。

(四)政治傳播(political communication)

政治傳播，又稱「政治溝通」，是指涉及政治體系內政治消息的傳播過程，學者艾爾蒙將政治溝通視為政治體系重要的「輸入功能」。³⁴²白魯恂將政治溝通與政治發展相提並論，指出政治發展與傳播結構的發展有密切的關係。³⁴³

在過往的調查中，臺灣民眾所接觸的大眾媒介頻率，最高的是電視，其他依次為報紙、廣告和雜誌。在公共事務消息的來源方面，主要也是電視與報紙。而在網路技術革新的推波助瀾下，各式社群媒體(如臉書、推特、IG等)為政治溝通提供了新的途徑，也使網路成為唾手可得的社交場域。也因為社群網路容易接近群眾，對政治精英來說，則是必須努力耕耘的重中之重。學者陳啟英，將2009年三合一選舉定義為「網誌(blog)成熟應用期」、2010年五都首長選舉為「網誌／微網誌(如臉書、推特等)並用期」，2012年總統大選則為「微網誌普遍應用期」。³⁴⁴民眾對於候選人的網誌或微網誌都有一定的依賴程度。

近年來，網路社群媒體已成為政治傳播及社會議題傳遞的重要平台。政

³⁴² G. A. Almond and J. S. Coleman, *The Politics of The Developing Areas* (Princeton: Princeton University Press, 1960), p.364.

³⁴³ Lucian W. Pye, *Communication and Political Development* (Princeton: Princeton University Press, 1963).

³⁴⁴ 陳啟英，〈從網誌到微網誌：社群媒體應用於政治傳播的長期觀察〉，《資訊傳播研究》，第5期，2014年10月，頁2-3。

治參與是民主社會中的重要機制，人民得以藉此與他人溝通並表達自身意見，並由此發揮重大影響力，對民眾利用社群網路媒體表達其需求與支持的輸入功能亦有正面的意義。然而，隨著政治傳播的應用發展，臺灣在「假訊息」、「假新聞」上遭受重大威脅。瑞典在 2019 年的調查顯示，臺灣受境外假訊息功擊危害的程度排名世界第一，³⁴⁵ 危害我國公民素養的養成及民主政治的常態發展，亦對我政治體系的輸入功能形成隱憂。

二、政治體系的輸出功能

比較政治學者艾爾蒙曾經把政治體系的輸出功能，歸納為三個基本功能—規則制定、規則適用、規則裁判。這種分類主要是源自於伊士頓的「體系理論」的啟發，尤其是借用了伊士頓的輸入、輸出、轉化過程的概念。

(一) 規則制定

政治體系內「規則」(rule)是指具有權威性的決定，並且政治體系內的規則是指廣義的法律。在實行立憲主義的法治國家，廣義的法律包括了憲法、法律、行政命令及法規命令。在我國現行的政治體系下，規則制定的功能主要由立法院、行政院等兩個機關來負責。立法院修憲的提議及制定法律，行政院所屬的各部份會有權頒佈行政命令。以下針對這三方面的制定「規則」過程，探討對我國政治體系輸出功能的影響。

³⁴⁵ 簡惠茹，〈瑞典最新調查資料：臺灣受假新聞危害程度世界第一〉，2019 年 4 月 10 日，《自由時報》，< <https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/2754163> >。檢索日期：2020 年 4 月 23 日。

1. 憲法的制定與修改：

憲法在政治體系內代表最高層次的政治規則，因此在民主國家中修憲是非常重要的政治工作，對政治發展的影響至為深遠。從 1991 年至 2005 年歷經七次的修憲，一方面反映廣大民意，體察社會動脈並配合時空的變遷，另一方面吸取世界各國憲政發展之經驗，結合我國實施憲政之理想，並融合我國當前獨特的政治文化及民族性格，尤其強調主權在民，肯定中華民國臺灣是主權獨立自主的國家。然而，多次的修憲，亦有值得檢討之處，政黨和政治精英多在制度外機制中形成修憲共識，修憲程序之作用，則主要為修憲共識之確認與落實。³⁴⁶ 憲法修改有其必要，修改程序所定的標準不宜過於寬鬆，以免減低憲法的尊嚴性，但亦不宜太過嚴苛，以免永遠無法達到修憲條件。

現行的憲法增修條文第 12 條規定，憲法的修正，必須經過四分之一立法委員提議，四分之三出席，及出席委員四分之三之決議，始可提出憲法修正案，並且在公告半年後，經選舉人投票複決，有效同意票過選舉人總額之二分之一。如此嚴苛的高門檻修憲程序，也使得即使是朝野極有共識的「18 歲公民權入憲」遲遲無法通過，以體系理論來看，便是輸出的失能。

2. 法律的制定過程：

法律為政策的具體化，在民主國家內法律必須由代表人民的議會制定，

³⁴⁶ 曾建元，〈修憲程序與公民參與〉，《中華行政學報》，第 21 期，2017 年 12 月，頁 7-25。

而具有較高的效力。因此凡由議會制定的法規，都稱之為法律。法律雖是由立法機關制定，但在法治國家，立法者本身也要受法律的拘束，我國的立法程式大致可分為提案、審查、議決，覆議、公佈等階段。³⁴⁷

國會在政治體系中有立法、監督與代表三種功能。但大眾傳播媒介的蓬勃發展，使行政機關得以直接建立與選民的溝通系統，因此國會的代表性功能也相形式微，政策輸出的品質與能量亦大受影響。因此研究立法的學者杜魯門(David B. Truman)等指出：近代各國國會已逐漸轉變，以適應時代之巨變。以美國而言，其國會已轉向調查監督功能的發揮。但更多的民主國家的國會是採用許多方法，以維持國會的功能，使能在行政權膨脹的時代中，繼續發揮制衡力量。其中有效的途徑包括：建立專家的立法制度、設立聽證會，與促使利益團體更形制度化。³⁴⁸而我國中央民意機構的立法輸出功能亦受行政權膨脹的影響，功能難以彰顯，因此我國亦使用上述途徑，以鞏固民主的利益。

而在二次政黨輪替後，國民黨、民進黨無論由誰執政均掌握多數國會，在第九屆(2016年-2019年)的法律提案共6,252件，三讀通過2,014件，³⁴⁹通過率為32.2%，較第八屆(2012年-2015年)提案5,516件，³⁵⁰三讀通過

³⁴⁷ 開放國會，〈立法程序〉，《立法院》，〈[https:// www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=151](https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=151)〉。檢索日期：2020年4月24日。

³⁴⁸ David Truman, "The Government Process," New York: Alfred A. Knopf. 1971.

³⁴⁹ 立法統計資訊網，〈第9屆法律提案審議進度統計〉，《立法院》，〈https://lis.ly.gov.tw/lgstac/lgstac?ID=2&SECU=70783873&ACTION=SA,session,09,lylegis_memkm/lgmemproExam,lgmemproProgress+lgmemproProgress_party+lgmemproProgress_gover〉。檢索日期：2020年4月25日。

³⁵⁰ 立法統計資訊網，〈第8屆法律提案審議進度統計〉，《立法院》，〈<https://lis.ly.gov.tw/lgstac/lgstac?ID>〉。

1,886 件，通過率 34.2%，降低 2%，顯示縱使掌握國會多數，通過三讀的提案也僅達三成多，可知立法體系輸出功能有其不足之處。

3. 行政立法：

行政立法是指行政機關所制定行政規章與行政規程之總稱。一般學者多延用「行政命令」來指涉行政機關在法律授權範圍內制定具有普通的、抽象的規程。行政立法產生的直接原因大致有：立法機關之時間不足；立法機關並非經常開會、避免政黨攻擊、迅速應付各種危機、因應各地特殊需要等內在外在因素，³⁵¹由於內在外在原因之無法削減，且隨著政府公開及透明化，大幅拉近與人民間的距離，致使行政立法與日俱增。行政立法的產生既為時代之需要，使行政機關已成為政治體系內發展「規則制定」之輸出功能的重要來源。

我國亦處於民主鞏固的階段，因此行政立法的重要性與日俱增。特別是在歷經多次政黨輪替之後，民主化愈趨深化，政治體系內發揮「規則制定」功能的立法院，由於席次從 225 席減為 113 席等因素，對於法律的制定及法案的審查、監督效率有限，緩不濟急，行政立法的功能是不容忽視的，然而為確保其符合民主政治的法治觀念，建立合宜的立法要件標準，成為當前所面臨課題。

=2&SECU=70783873&ACTION=SA,session,08,lylegis_memkm/lgmemproExam,lgmemproProgress+lgmemproProgress_party+lgmemproProgress_gover>。檢索日期：2020 年 4 月 25 日。

³⁵¹ 張劍寒，《行政立法之研究》，(臺北：自刊本，1973 年)，頁 37-43。

各類的法律、命令、規則等，因涉及當局解釋或剖析權威性作的陳述，和當局聯合性聲明或政綱，在體系理論的輸出方式中稱為「權威性陳述」。

(二)規則適用(執行)：

一旦政策經過合法化的過程，成為具體的公共政策後，便須進入執行階段。在政治體系中職司政策執行功能的部門即稱為「行政體系」。³⁵²觀察政治體系的政策過程，雖然總統及五院都有廣義的行政業務，但根據憲法，行政院為全國最高行政機關，因此行政院在我國政治體系中扮演主導政策執行的角色，所以研究政策執行功能，必須將焦點放在行政院的權力進作。³⁵³

而行政院作為政治權威當局如何從事合理的價值分配，是行政精英面臨的挑戰。在現代國家，為了有效且合理的運用有限資源從事國家建設，莫不建立施政計劃作為政策執行的指導藍圖，這些行政計畫具體的表現出執政精英的注意焦點。

中華民國政治體系的領導階層對於國家行政建設方面，可以從總統的定期文告與行政院長的施政報告中觀察。這些由政府公開發表的文告，反映出國家在外交政策、國防政策、政治發展、經濟政策、教育文化及科技發展方面，所努力的方向。

從體系理論觀點，政府的公共政策是對環境壓力的一種反應。在正常運

³⁵² Rod Hague and Martin Harrop, *Comparative Politics* (The Macmillan Press, 1982), pp.161-164.

³⁵³ 陸孟武，《中國憲法新論》，(臺北：三民書局，1983年)，頁215-220。

作情況下，政治體系將環境對權威當局的「需求」及「支持」輸入後，便轉換成公共政策的決策及執行。從這個角度觀之，政治體系能維持安定與相當快速的現代化，不能不歸因行政當局能迅速針對環境的變化而產生因應的措施。這些因應的措施具體呈現在領導階層的公告中，反映執政者的政策焦點。

目前臺灣政府的施政相關報告，都可以在網際網路上獲得，政府資料開放平台，也顯示「簡政便民」施政理念的落實。根據筆者的觀察，報告有異同之處，相同的是：1. 對經濟發展的長期重視，並予以積極的肯定；2. 政府的施政方針在軍事建設目標上一直備受重視，反映出對體系生存問題的關切；3. 政府的注意焦點非常容易受外在壓力的影響，換言之，外交問題始終是政府關切的主題。相異的是：從一國兩制到對中華民國「臺灣」化之轉變，隨著人民對臺灣認同的加深，也強化中華民國臺灣主權的維護。不過，我國預算分配的變化，通常不受到遊說和政治因素的影響，反而代表的是領導者對持續變化中的社會和經濟環境的概念。

此外，隨著社會日趨多元化，我國行政精英的異質性亦增加，包含出身背景、經濟社會地位、教育程度均呈現多元化現象，加上不同精英代表不同利益、需求，使政策制定日趨分殊化、多元化。這些涉及當局給予成員的利益或福祉，在體系理論的輸出方式中稱為「聯合行作為」。

(三)規則裁決：

規則裁決功能在政治體系中是適用法律規範，以維持體系的秩序。這項功能在民主國家的分權制度下，是由司法機關來扮演。司法在廣義上是適用法律以為裁決，俾維持法律的秩序；在狹義上是掌理民事、刑事、行政訴訟之審判。在我國憲法上所謂的司法，就形成及實質言，意義都較外國為廣。司法院不但管轄民刑訴訟的普通法院，也是管轄憲法的司法、行政法上的司法。³⁵⁴由此可見司法院的司法意義較寬。但進一步的將「規則裁決功能」的意義與之相較，在我國不能只限於司法院，因為監察院對公務員的裁決—彈劾權，在性質上也是屬於規則裁決功能。我國司法功能、釋憲與彈劾等，在政治體系內部屬於輸出項，依體系理論則歸類於「規則裁決」，其輸出的方式乃屬於「聯合性陳述與作為」。

在民主體制中，政府機關能否得到「公共支持」(public support)是獲致「制度合法性」的重要基礎，在我國的司法體系也是如此。³⁵⁵在二次政黨輪替前，由於司法長期受制於威權時代期間，國民黨黨務系統遺毒之影響，許多政治性案件經常未審先判，其結果已為眾人所料。亦有相關研究指出，由於檢調單位和法院系統長期受到政治力的制約，導致人民對於司法體系的信賴程度普遍低落。³⁵⁶

³⁵⁴ 薩孟武，《中國憲法新論(修訂二版)》，(臺北：三民書局，2007年)，頁231-251。

³⁵⁵ 吳重禮，〈司法與公共支持：臺灣民眾對於司法體系的比較評價〉，《司法與公共支持》，第12卷第2期，2008年12月，頁15。

³⁵⁶ 瞿海源、鄭宏文，〈司法信賴的調查分析〉，澄社、民間司法改革基金會編，《司法的重塑：民間司法改革研討會論文集(一)》(臺北：桂冠圖書，2000年)，頁93-107。

我國在 2016 年完成第三次的政黨輪替，民進黨再次成為執政黨，司法改革的重點置於民主政治的健全、轉型正義的起步、以及人權保障的強化。

³⁵⁷到了 2018 年，我國憲政所面臨的民主倒退是更全面的多數迷思與多數權力濫用，再加上法制面的不足。無論是民主審議的制度化安排、公投法修法中缺乏擴大討論、臺大校長遴選制度及相關規定的完整性、或選務工作的細緻化整備，一旦出現法律或制度爭議，就因不同政治立場而將法律或制度問題做不同立場的論述，甚至期望以政治操弄來進行對自己有利的決定，棄民主程序應有的溝通及討論及對法治應有的尊重與耐心於不顧，³⁵⁸這些都使得我國司法面臨重大的陰影及挑戰，可說是司法體系輸出質量的不足。

蔡英文當局全面執政後，在各面向的政策改革中，司法改革的滿意度從 2017 年的 15.8%到 2019 的 20.7%，³⁵⁹一直都是處於敬陪末座的地位，始終無法大幅提升，完全不像處理其他政策般積極，在完全執政的狀況下，民進黨是可以掌握任何法律的修改，可見當局對於司法改革的實踐是缺乏實際的行動，且不符人民期待的。

政治體系的輸入與輸出功能，是檢視一個政治體系在轉換過程中的基本功能，我國在二次政黨輪替後，在政治體系的輸入與輸出的功能，大多不斷的増加，成果也為世人所共知。然而，整個政治體系在面對民主與效能的

³⁵⁷ 張文貞，〈2016 年憲法發展回顧〉，《臺大法學論叢》，第 46 卷特刊，2017 年 11 月，頁 1350。

³⁵⁸ 張文貞，〈2018 年憲法發展回顧〉，《臺大法學論叢》，第 48 卷特刊，2019 年 11 月，頁 1542。

³⁵⁹ 林朝億，〈美麗島民調：蔡司法改革滿意度墊底，4 成 6 民眾盼三黨不過半〉，2019 年 11 月 29 日，《新頭殼首頁》，〈 <https://newtalk.tw/news/view/2019-10-29/318386> 〉。檢索日期：2020 年 4 月 24 日。

挑戰時，仍存有相當隱憂及危機。

總結本章所述，可歸納以下幾點結論：

第一，政治體系的定義是源自於生物學者對「體系」概念的使用，經由經驗意涵而描繪出政治體系的模型。伊士頓將政治體系界定為「在社會體系中與社會價值的權威性分配有關的互動行為」。也就是說，政治體系是具有經驗性質的分析性體系，並且是從整個社會行為中抽離出來，乃由社會性價值之權威地分配有關的許多互動行為所構成。政治體系本身包含了基本功能及若干的次功能，而體系功能與政治發展的關係乃是表現在體系的功能面，也就是說，體系功能若是呈遞增時，則表示政治發展是前進的，反之則衰退。進一步說，政治體系的功能可從三方面觀察，首先，從社會變遷的象徵意義來看，在社會變遷的過程中，政治體系能力的提升，是指能夠發動、吸收並處理社會變遷所帶來的一切問題。其次，從體系與環境的交互影響來看，每個政治體系皆含有下列五種功能：摘取、約制、分配、象徵、反應。其三，從體系的內部活動來看，政治體系內部的變異過程(conversion processes)乃是從輸入(input)轉為輸出(output)的過程。

第二，伊士頓在建構體系討論時，認為政治體系如同其他有生命的體系一樣，是具有反應能力及自我規律的體系，當政治體系面臨可能的壓力時，體系本身有允許改變、修正或調整結構的功能。可是錯綜複雜的政治現象，

往往不是任何一種理論模型所能完善地解釋與預測的，並且由於體系理論缺乏經驗性的普遍定律，對於預測的能力自然顯得不足。在體系的結構方面，引用艾爾蒙的功能理論加以補充，使政治體系能力在理論的引述上更具體化。同時，我們認為從政治體系模式去分析與實際政治生活相關的變項是有必要的。詳言之，對於實際政治生活，有關輸入、輸出、反饋的運作狀況，以及政治體系何以產生壓力，政治體系又如何調整適應，爭取支持，以求持續與成長，或不幸消失，加以描述。

第三，對於我國二次政黨輪替後的政治體系能力檢視，我們僅從輸入到輸出的過程加以描述。在輸入方面，包括政治社會化、政治甄補、利益表達與匯集、政治傳播等；在輸出方面，包括規則制定、規則適用及規則裁決等。總的來說，我國在政治體系輸入與輸出的能力上，雖然持續增加，有利強化政治體系的包容性及民主政治發展的深化。不過，整個政治體系在面對民主與效能的挑戰時，亦充滿了許多危機和不穩定性，例如：假訊息的威脅、憲政改革的蝸行牛步、立法院的低度運作，以及人民對司法改革的無感等，這些都是考驗從政者與政治家們的重要課題。

第五章 結論

我國於二次政黨輪替前即以空前快速的步伐邁向民主化。西方學者甚至有謂臺灣的各項政治發展，是西方一、兩百年民主發展的縮影，由此亦可見中華民國在這段期間政治改革速度之快與規模之大。縱使這段期間的政治發展與變遷令人目不暇給，但正如所有改革一樣，當有人認為改革過程太快，而思有所抑制之際，亦有人還認為改革太慢。所幸，根據民意調查，大多數國人均自認是中產階段，期望政治改革也希望改革能在平穩中進行。此一情況與西方正常民主社會中所謂「公民文化」的政治光譜組合相符合。

進入民主鞏固期後，民主迅速發展趨勢的放緩是必然的。籠罩在臺灣上空的政治發展挑戰，跟其他民主國家所面對的相似，都是民主在退潮，在國際上，導致民主惡化關鍵因素主要為反移民、反自由的民粹主義運動的興起；美國民主質量的持續下降；全球假訊息的威脅與攻擊，以及中共與俄羅斯在全球力量的擴張。而我國所面臨的民主退潮則以多數權力的濫用及境外假訊息攻擊企圖影響國內政治最為嚴重。此外，從公民、公職人員與政府官員的表現來看，公民的民主素養與有取有予的妥協精神仍有待提升；而在日新月異的政治環境之下，新的遊戲規則也亟待建立。唯有如此，才有可能使我國民主政治發展，經得起時間的考驗。

第一節 我國政治發展現況分析與未來展望

臺灣在二次政黨輪替後的十多年間，從多元社會持續向憲政民主的目

標邁進。在前述各章的研究過程中，筆者深切體認到，一個政體要在政治發展上平穩順利進行，並獲致一定的發展成果，實非易事，蓋其中所牽涉的複雜因素與各個層面的互動關係，是全面而十分難掌握的，同時它也與每一個國家所具有的民族特性、環境及文化背景有很深的關係，到目前為止，世界上還沒有出現能放諸四海皆準的發展準則，可資各國依循。而我國的政治發展，依據「自由之家」(Freedom House) 在 2020 年世界各國自由度的評比報告，³⁶⁰ 臺灣追求自由、民主及人權價值的理念，獲得國際社會高度的肯定，可說是國際上公認能順利發展的成功案例。

壹、我國二次政黨輪替後的現況分析

一、二次政黨輪替後政治發展環境的評估

我國二次政黨輪替後在政治發展上的轉變，基本上是受到國內外環境變化的影響，因此與國內外環境的變遷，具有密不可分的關係。在國際環境上，中共持續積極打壓中華民國臺灣的國際生存空間，欲將中華民國政府，矮化為地方政權，使臺灣在國際上失去外交拓展的機會，並進一步遭受到政治孤立；在兩岸關係上，從馬英九到蔡英文任期間，雖都以「維持現狀」為處理兩岸事務的核心原則，但兩者間卻有著本質上的差異。在國內環境上，

³⁶⁰ 王照坤，〈台灣自由度亞洲第二 外交部：願助所有人獲得自由〉，2020 年 3 月 5 日，〈中央廣播電臺〉，〈<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2054161>〉。檢索日期：2020 年 5 月 24 日。

亦因公民政治參與擴張、經濟產業結構變遷、社會多元文化加深、民主意識抬頭與社群網路崛起等因素，而有了急遽的變化。

我們在探討臺灣本身的民主轉型經驗對環境的影響時，必須同時關注邁向民主鞏固階段，隨著民主意識的普及和提升，亦面臨民主所帶來的多重考驗，唯有共同擘畫全新的憲政秩序，鞏固民主與人權價值，始能鞏固得來不易的民主政治發展。

在外環境因素方面，我國受到來自兩方面的影響：一是兩岸關係，另一則是國際情勢的發展。首先，在兩岸關係方面，「一個中國」原則是中共對臺政策的主要核心內容，除了不放棄對臺使用武力外，且統戰強度隨著其國際地位的提升而增強，其表面上雖以和平統一為方針，但卻一再強調臺灣問題係主權、內政問題，不容許任何外來干涉，我國必須能迅速調整美中日三邊關係，以應付未來中共對我的多元手段。其次，自蔡英文上臺後，臺灣謀求參與政府間國際組織的難度更是大幅增加，也因而尋求非政府組織的加入，透過建構「二軌外交」，爭取更多國家的交流及認同。

在內環境方面，蔡英文政府的續任及其在立院過半的優勢，有利憲法改革與政策推行。而國會第三勢力的成長，以及公民社會的民意取向使得國、民兩黨受到更多制衡的力量；其次，強化經濟策略、促進產業轉型，並積極爭取與中共在「和平、對等、民主、對話」的基礎上重啟良性互動，有利社會穩定及整體經濟發展。然而，兩岸關係處理上雖獲得年輕民眾認同，但中

共對蔡政府的兩岸政策並未給予正面評價，恐將是未來政治發展的隱憂；再者，政治參與途徑多元化是時代的趨勢，除積極培養公民政治參與的能力外，亦應建構國家治理的合法模式制度。

二、二次政黨輪替後政治發展情形

(一)在政治文化方面

政治發展可視為民主政治制度的建議。民主政治的基本原則是：人民主權、政治平等、大眾諮商、與多數統治。這些基本原則是奠基於人民平等與人民參與的要件上，符合這些要件，才可建立世俗化的政治文化，進而實現真正的民主政治。

筆者分析我國在二次政黨輪替後，因政治民主化而產生的政治文化變遷，來檢視我國政治文化發展的狀況。從研究中發現，臺灣人民的政治心理取向，無論是對政治社群、政治體制或是政治當局，均逐漸提升臺灣人民對民主的認知、情感及評價，尤以年輕族群表現最為強烈，堪比歐美先進民主國家，有助於我國民主化政治發展的持續鞏固及推展；在公民文化參與部分，政府應以政治改革及制度的建立做為因應，深化審議式民主教育，並積極提升人民的民主素養與政治效能感，以實際行動親身參與倡議，是臺灣邁向「完全民主」國家所應發展之方向；平等參與原則部分，政治之輸入持續導入民間多元參與及監督的力量，提升我國公民參與及社會代議的能量，有助於多元文化及民主政治發展之進程。

(二)在結構功能方面

我國二次政黨輪替後，隨著社會多元化，各種社會、政治分殊化的現象亦成為必然的趨勢。筆者將我國的政治結構區分國家機關及自主性下層結構二大類，並依此來檢觀臺灣二次政黨輪替後的發展情形。

從研究中發現，各類的組織結構在結構分化與功能專化方面均發展快速，相互配合的程度亦高，唯在整合的功能方面，受到假消息氾濫、政黨理念分歧與惡鬥等問題影響，使我國民主的鞏固面臨重大考驗。

(三)在體系能力方面

對於我國二次政黨輪替後的政治體系能力檢視，我們僅從輸入到輸出的過程加以描述。在輸入方面，包括政治社會化、政治甄補、利益表達與匯集、政治傳播等；在輸出方面，包括規則制定、規則適用及規則裁決等。總的來說，我國在政治體系輸入與輸出的能力上，雖穩定成長，有利強化政治體系的包容性及民主政治發展的深化。不過，整個政治體系在面對民主與效能的挑戰時，亦充滿了許多危機和不穩定性，例如在假訊息的威脅、憲政改革的蝸行牛步、立法院的低度運作，以及人民對司法改革的無感等，亦使得成長停滯，這些都是考驗從政者與政治家們的重要課題。

綜合論之，以政治發展的三個面向與環境互動關係圖(參見圖 1)來檢視我國二次政黨輪替後的政治發展，如圖 13 所示，隨著世俗化的政治文化逐漸提升，政治結構缺乏整合的分殊化與專業化，以及政治體系能力的停滯不

前，如圖中 P 線所示，我國政治發展的途徑可能發生偏差，發展到達 d3 階段後，因發展的失衡，以致無法到達 d4 階段，有陷入意識形態的政治文化之危機，如果無法保持一個動態的平衡，將導致臺灣的民主政治發展呈現僵化或有崩潰之危險。以 2020 年 4 月份國軍筆生的「敦睦艦隊染疫事件」為例，即因「獵巫式」的政治文化，及政府部門處理能力間的失衡，致使整起案件未完成調查，即因社會輿論，調職相關單位主官，並陸續由國防部長、蔡英文總統向國人致歉，事件的處理應有其標準作業程序，然而在臺灣頻繁地以輿論治國方式，使得政治凌駕法治，亦傷害我國的政治發展。

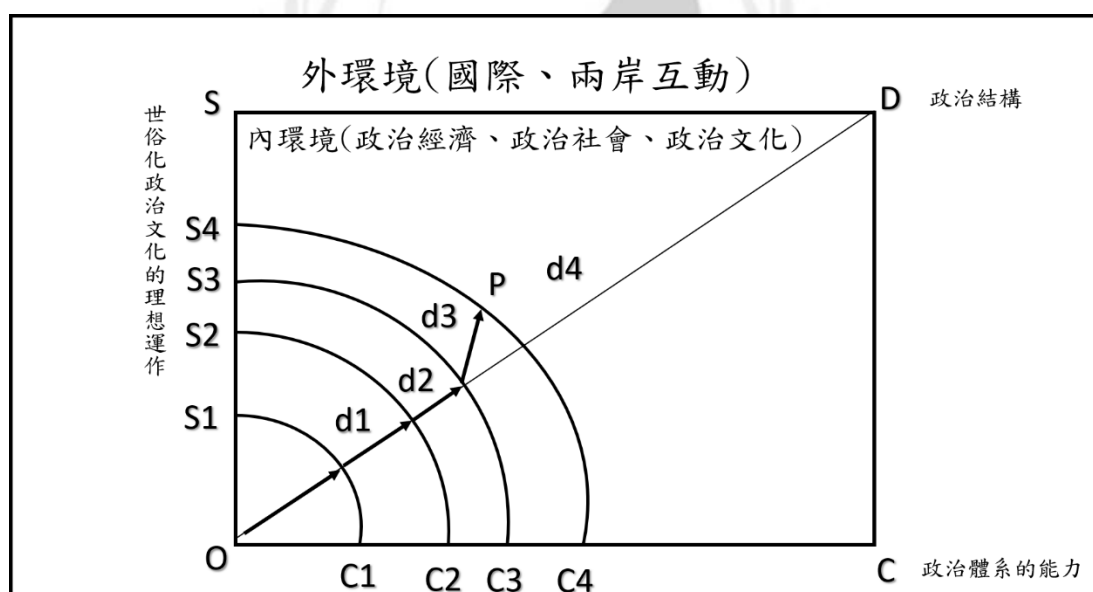


圖 13 臺灣政治發展趨勢圖

資料來源：作者自行繪製。

貳、我國政治發展的挑戰

我國的政治發展，無論從環境因素的變遷、世俗化政治文化的建立、政

府結構功能的強化、政治體系能力的提升等各方面來評估，屬於持續深化民主鞏固，並向憲政民主的目標邁進中。不過，我國政治發展尚有若干難題與挑戰需要面對與克服。茲列舉大端陳述：

一、民主化的危機與兩難

我國自二次政黨輪替以來，民主化的開展將臺灣社會逐步推向一個權力高度分化的情境。這是一個溫和的、改良主義的過程，我們並未看到與傳統的全面決裂，然而，我們確實觀察到，各種社會力在逐漸擴大的政治空間中一一湧現，對現有體制下的價值與制度，從政治參與到社會和文化領域進行廣泛而嚴厲地批評。

國軍在 2020 年 4 月肇生敦睦遠航訓練支隊感染新型冠狀病毒的案例，導致國家重大的影響，並起引發社會大眾一連串「獵巫式」的撻伐，國防部長至立法院接受諸多立法委員近 8 小時的質詢，在許多事證未明的情況下，以咄咄逼人的態度施以各式「質詢」，以及國人在各社群媒體、政治名嘴在各大電視台的謾罵、撻伐，以非理性手段來促使國軍改善弊端，不僅使得軍方危機處理失序，亦造成了社會的撕裂及分化。

這也是臺灣民主化所導致的社會分化，甚至可以迅速地擴散到國家認同的領域之中。臺灣民主化面臨的吊詭是：民主化誘發了整體社會的分裂，也侵蝕了民主鞏固的基礎，在認同整合及多元民主上出現了的兩難。

二、多數權力的制衡限制

我國自二次政黨輪替後，執政黨均同時佔有國會多數的優勢，此現象固然強化了施政效率，但也造成黨意凌駕民意，行政干預立法，國會制衡監督功能受到限制等影響。

近年來，政府所推動的改革案，如：「一例一休」、「促進轉型正義條例」、「考試院組織法」、「國家情報工作法」、「反滲透法」及 2018 年公投案在能源空汙、同性婚姻議題等上，都挾持多數民意，強行通過相關立法，「分權」與「制衡」的功能喪失，完全執政帶來的是多數濫權，引發社會諸多負面議論。由此可知，我國在民主政治的實踐上仍有諸多瑕疵，必須培養容忍妥協與尊重他人的精神，以及「競爭並非鬥爭」的文化，否則將打擊臺灣的民主化的核心價值，進而導致民主的潰敗。

三、防範假訊息破壞民主制度

近來媒體報導假消息、假新聞干擾國家施政、中共「網軍」製造假新聞有企圖破壞我國民主制度，雖有策頒相關法律，然因網路內容樣態多元，容易形成新興破口，難以周延規範，須持續透過多元方式，教育人員假訊息的識別及捍衛民主制度的價值觀念，維持政治體系之穩定。

參、成功的民主鞏固

「民主鞏固」涉及「選舉的民主」所強調的民主程序，以及「自由的民主」所強調的參與自由。也就是透過選舉使政權經由政黨的選舉達到和平轉

移的目的。而政權的和平轉移必須在規則化與制度化的條件下進行；同時，鞏固的民主，其參與的對象必須包括所有的精英與群眾等政治行動者，他們必須對民主體制在一定程度的共識下自由的參與。

一、民主鞏固的要件

民主鞏固的定義固然眾說紛紜，但基本上仍屬於政治的範疇。然而鞏固不是純粹的政治過程，而是不能排除社會與經濟變遷的因素，所以鞏固的最後階段乃是民主制度與實際變成政治文化根深蒂固的過程。³⁶¹因此，「民主鞏固」涉及四個層次的問題：(1)意識形態；(2)制度；(3)公民社會(civil society)；(4)文化。「自由的民主」未來面對的主要困難，可能是第三層面，尤其是第四層次的問題。³⁶²

二、我國二次政黨輪替後的民主鞏固

公民社會，乃是指社會各種關係，包括私人商業、非國家制度、家庭與個人生活，能夠免除國家的干涉。³⁶³前章針對我國二次政黨輪替後有關政治文化、結構功能及體系能力中的各項檢視，我國仍持續朝向一個建立一個充滿活力、多元文化、自動自發的公民社會來邁進，以「透明」、「回應」、「問責」為施政原則，應付民主所帶來的多重考驗與挑戰，透過民主政治實

³⁶¹ George Sorensen, "Democracy and Democratization: Processes and Prospects in a Changing World", Oxford: Westview Press, 1993. pp.46.

³⁶² Francis Fukuyama, "Democracy's Future: The Primacy of Culture", Journal of Democracy, V.6 N. 1,1995. pp.5-7.

³⁶³ George Orensen, "Democracy and Democratization: Processes and Prospects in a Changing World," Oxford: Westview Press, 1993. p. 5.

踐的過程與檢討，完善我國的民主制度並且提升人民的民主政治文化。

三、鞏固性民主政治的建立

鞏固性民主政治的建立，其關鍵在於制度的建立，也就是憲政民主制度的建立，基本上它包括了行政體系、議會制度、政黨制度及司法體系等。而民主制度如何建立與獲得正當性基礎，乃是民主鞏固的核心問題。在當前複雜的世界中，代議競爭制度雖是可行的模式，但民主體制可能有許多的選擇，例如總統制和內閣制，共識模式和多數決模式，不過本論文不願涉及總統制、內閣制、或雙首長混合制的爭論，乃置重點於兼顧公平與穩定的選舉制度能維繫於不墜，以及使政權獲得和平轉移的相關問題上。我國民主鞏固後，一方面暴露出朝野對憲政制度及競賽規則的機制缺少共識及承諾的弊病，另一方面清楚地反映出我國亟須建立一個朝野各政黨都能承諾珍惜的政治制度，如此才能進一步達成深化民主鞏固的目標。

第二節 研究發現 National Defense University

壹、理論限制

本文研究的宗旨，主要是希望透過檢視並整理學者所發展出來的不同觀點與理論途徑，來建構一套適合我國政治發展的理論分析架構。綜觀本文所引用的政治文化、結構功能、政治體系、以及民主鞏固等相關的理論，大致上所涉及的面向，涵蓋了政治、經濟、社會、科技，以及文化等變數。因

此，我們不難發現，比較政治學的研究與其他社會科學學科之間的關係，密切到使我們無法忽略掉任何一項與社會科學相關的理論和變數。同樣地，將我們的思考拉回到現實社會的現象中，我們也無法硬生生的將政治生活抽離出其他的生活活動空間，而能單獨發生或存在。表面上隱藏在政治活動或政治現象的許多潛在因素或動力，往往已非某一項單一因素或理論，所能完全解釋的。因此，筆者乃嘗試跳脫單一變數或侷限性，以綜合理論途徑來描述多面向的政治現象。但是這種同時關照好幾種變項的理論分析架構，卻無法做到理論的「簡約原則」。

貳、「階段論」與「目的論」兼顧

政治發展之理論，隱含著發展的終極目標，無論是已開發國家或開發中國家，都必然要據此目標來確定發展的策略、步驟和階段。因此，對於發展論而言，階段與目的是息息相關的，有了階段，就有最後的目的，有了目的，就有達到目的的階段。本文的特點，即在以檢視我國二次政黨輪替後的十多年間，在政治文化、結構功能、以及體系能力等三個面向的階段發展情形，並以憲政民主的發展目標為主。因而在研究的過程中，有如下的研究發現：

(一)在「階段論」方面：從研究中發現，在政治文化上，臺灣的人民已逐漸培養出自發性認知世俗化的公民參與文化，並持續深化審議式民主教育，培養人民的民主素養與政治效能感，卻也因整體環境的現實因素(如政客與媒體追求鎂光燈博取大眾關注等)，養成臺灣社會的獵巫文化；在結構

功能上，各層級的組織結構在結構分化與功能專化方面呈現均衡發展，唯在整合的功能方面，受到現代民主化挑戰之影響，致使民主的鞏固面臨重大考驗；在體系能力上，我國在政治體系輸入與輸出的能力上，雖持續增加，但整個政治體系在面對民主與效能的挑戰時，亦充滿許多危機，使得成長停滯。

(二)在「目的論」方面：從研究中發現，鞏固性民主政治的建立，其關鍵在於制度的確立，也就是憲政民主制度的建立。從 2005 年以來的七次修憲後就停止向前邁進的腳步，政治精英及朝野政黨對憲政認同的歧見隨著政治環境變遷已逐步改善，在互動協商下建立的新制度雖未必是理想型的，但已奠定了我國民主鞏固的基礎。因此，在國家邁向憲政民主的新紀元之際，為杜防民主異化的現象，尚須重視憲法的法律性規範作用，亦即使憲政精神、憲政理論、及憲法架構等三個層次間彼此相互連貫，運用上井然有序、與時俱進，方可達憲政民主的發展目標。

參、描述價值

本文以「我國二次政黨輪替後的政治發展」為題，主旨乃在對政治發展的理論與實際的政治現象予以檢視，從而判定發展的程度。因此，在討論政治文化時，我們強調以「世俗化」為發展的標準；在討論政治的結構時，我們強調以「角色分化」和「次級體系的自主性」為發展的標準；在討論體系能力時，我們強調以體系內部的轉換過程與運作能力為發展的標準。

依據上述的發展標準來檢視實際的政治現象，我們發現，政治發展的理

論變項，除了具有描述和解釋的功能外，還可以幫助我們作預測的工作。我國隨著世俗化的政治文化逐漸提升，政治結構缺乏整合的分殊化與專業化，以及政治體系能力的停滯不前，我國政治發展的路線將產生偏差，並陷入意識形態的政治文化之危機，如果無法保持一個動態的平衡，我國的民主政治發展將呈現僵化或有崩潰之危險。

第三節 研究建議與未來研究方向

壹、「憲政改革」的未來趨向

我國歷經七次修憲之後，所塑造出的中華民國憲法本文與增修條文，存在著許多問題，包括政府體制、政黨制度、地方制度、國會選制、人權憲章等，其中修憲的高門檻，即使是具有高共識的法案亦無法通過，使諸多問題的改革幾乎不可能。

蔡英文在第一個任期曾提出「啟動憲改，打造一個權責相符的憲政體制」，我國歷經三次政權和平轉移的政黨輪替後，已具備相當程度的民主制度，教育的普及也使人民的民主素養逐漸提高，因應整體社會結構及型態的改變，公民選舉與被選舉權的年齡限制、現行修憲程序的國會決議與公民複決雙門檻以及權責相符的政治制度早就應該隨著民主化的進程而修訂，以符合社會現況。蔡英文第二個任期能否以多數優勢啟動修憲程序，並且匯集多方意見達成共識，開啟憲法的枷鎖，對我國政治發展將有深遠之影響，確

實值得注意觀察。

貳、「獵巫文化」之未來觀察

本文在政治文化之檢視係以政治體系的心理取向、公民參與文化及平等原則實踐等三個面向予以分析，顯示我國已走向參與型的現代政治文化，在民主化教育的過程中，無論是對政治社群、政治體制或是政治當局，均逐漸提升臺灣人民對民主的認知、情感及評價，尤以年輕族群表現最為強烈。

然而，在科技文明高速發展的社會變遷下，「獵巫式文化」亦呈現高度成長，每逢天災人禍，政客、媒體、電視名嘴、網民等，在網路的推波助瀾下，時常在狀況未明下，即有一群人指控誰應負責、誰該下臺的情況出現，以正義之名行政治鬥爭之實，造成社會上許多紛亂的現象。而這也是《經濟學人智庫》對我國的「民主政治文化」的評價不高的原因之一，亦顯示了本文對政治文化探究的不足，可在未來進行下一階段研究時，作為實證分析和量化的研究方向。

參、「民主鞏固」的未來趨向

我國因政治體系能力的停滯不前，而世俗化的政治文化經社群媒體普及的助長下，將導致政治發展失衡，政治結構無法持續分化，政治發展的路線產生偏差，並且陷入意識形態的政治文化之危機。也就是說，政府的能力與世俗化的政治文化兩者間必須保持平衡。假使在政府能力無法立即提升的狀況下，則必須運用政策的法制化來規範人民對世俗化政治文化的強烈

追求，不然在面對民主與效能的挑戰時，很容易侵蝕民主鞏固的基礎，甚至發生民主逆流、崩潰之情事。自由之家《2019 世界自由度報告》，以「民主在退潮」為題點出全球民主政治危機，我國是否能採取相關因應措施予以防範，將待後續研究探討。



參考文獻

壹、中文文獻

一、專書

- 田弘茂，1989年。《大轉型—中華民國的政治和社會變遷》。臺北：時報出版公司。
- 田弘茂、朱雲漢編，1997年。《鞏固第三波民主》。臺北：業強出版社。
- 朱浚源，1999年。《撰寫碩博士論文實戰手冊》。臺北：正中出版社。
- 江炳倫，1972年。《政治發展的理論(全)》。臺北：臺灣商務印書館。
- 江炳倫，1976年。《政治學論叢》。臺北：華欣文化事業中心。
- 江炳倫，1983年。《政治文化研究導論》。臺北：正中書局。
- 江炳倫，1985年。《政治發展的理論》。臺北：臺灣商務印書館。
- 江炳倫，1985年。《參與、開放、互信》。臺北：時報文化出版公司。
- 吳文程，1996年。《臺灣的民主轉型：從威權型的黨國體系到競爭型的政黨體系》。臺北：時英出版社。
- 呂亞力，1979年。《政治發展與民主》。臺北：五南圖書公司。
- 呂亞力，1979年。《政治發展與民主》。臺北：五南圖書公司。
- 李炳南，1991年。《憲政改革與國民大會》。臺北：月旦出版社。
- 李炳南，1994年。《憲政改革與國民大會》。臺北：新自然主義。
- 周陽山，1993年。《民族與民主的當代詮釋》。台北：正中書局。
- 易君博，2006年。《政治理論與研究方法》。臺北：三民書局。
- 林嘉誠，1982年。《政治系統的工程師—伊士頓》。臺北：允晨文化公司。
- 林嘉誠，1989年。《政治心理形成與政治參與行為》。臺北：允晨文化公司。
- 邵宗海，2011年。《新形勢下的兩岸政治關係》。臺北：五南。
- 邵宗海，2017年。《蔡英文時代的兩岸關係(2016-2020)》。臺北：五南。
- 胡佛，1998年。《政治學的科學探究(一)：方法與理論》。臺北：三民書局。

- 胡佛，1998年。《政治學的科學探究（二）：政治文化與政治生活》。臺北：三民書局。
- 范世平，2015年。《習近平對臺政策與蔡英文之挑戰》。新北：博碩文化。
- 孫雲，2005年。《臺灣研究25年精粹-政治篇》。臺北：九州出版社。
- 浦薛鳳，1963年。《現代西洋政治思潮》。臺北：正中書局。
- 秦孝儀，1989年。《國父全集》，國父全集編輯委員會。臺北，近代中國出版社。
- 張劍寒，1973年。《行政立法之研究》。臺北：自刊本。
- 張潤書，1984年。《行政學》。臺北：三民書局。
- 陳文俊，1983年。《臺灣地區中學生的政治態度及其形成因素：青少年的政治社會化》。臺北，財團法人資教中心。
- 陳敦源，2012年。《民主治理-公共行政與民主政治的制度性調和》。臺北：五南書局。
- 陳鴻瑜，1992年。《政治發展理論》。臺北：桂冠圖書股份有限公司。
- 陸孟武，1983年。《中國憲法新論》。台北：三民書局。
- 彭堅汶，1987年。《孫中山三民主義建國與政治發展理論之研究》。台北：時英出版社。
- 彭懷恩，1981年。《精英民主理論評介》。臺北：正中書局。
- 彭懷恩，1995年。《中華民國政府與政治》。臺北：風雲論壇出版社。
- 彭懷恩，2005年。《臺灣政治發展與民主化》。臺北：風雲論壇。
- 彭懷恩，2013年。《臺灣政治發展歷程》。新北：風雲論壇有限公司。
- 華力進，1989年。《政治學》。台北：經世書局。
- 葉至誠、葉立誠，2005年。《研究方法與論文寫作》。臺北：商鼎文化出版社。
- 葛永光，1996年。《政黨政治與民主發展》。高雄：國立空中大學。
- 雷飛龍，1977年。《英國政治制度論集》。台北：臺灣商務印書館。
- 趙永茂，2018年。《社會代議的崛起：臺灣政治與民主社會的平行發展》。臺北，翰蘆圖書。
- 齊光裕，2013年。《中華民國的政治發展-民國三十八年以來的變遷（第二版）》。新

北：揚智文化。

劉建廷，2014年。《兩岸經濟架構協議(ECFA)的政策行銷分析》。台北：致知學術出版社。

蕭新煌等，1989年。《壟斷與剝削：威權主義的政治經濟分析》。台北：臺灣研究基金會。

謝睿智，2010年。《政治變遷與國家發展》。臺北：文笙總經銷。

薩孟武，2007年。《中國憲法新論(修訂二版)》。臺北：三民書局。

龐建國，1993年。《臺灣經驗的理論與實際》。台北：幼獅文化事業。

二、專書譯著

Cohen, Joshua 著，李宗義、許雅淑譯，2010年。〈民主與自由〉(Democracy and Freedom)，Jon Elster 主編，《審議民主》(Deliberative Democracy)。臺北：國立編譯館，群學出版有限公司。

Dahl, Robert A. 著，林柏光、林猛譯，1999年。《論民主》(On Democracy)。臺北，聯經。

Duverger, Maurice 著，張保民譯，1981年。《政治之解析》(The Idea of Politics)。臺北，獅谷出版有限公司。

Easton, David 著，王浦劬等譯，1992年。《政治生活的系統分析》(A systems analysis of political life)。臺北：桂冠圖書公司。

Huntington, Samuel P. 著，江炳倫、張世賢、陳鴻瑜譯，1985年。《轉變中社會的政治秩序》(Political Order in Changing Society)。臺北：黎明文化公司。

Huntington, Samuel P. 著，劉軍寧譯，2014年。《第三波-二十世紀末的民主化浪潮》(The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century)。臺北，五南。

Huntington, Samuel P. 著，聶振雄、張岱云、石浮、寧安生譯，1985年。《動變社會的政治秩序》(Political Order in Changing Society)。臺北：時報文化公司。

Linz, Juan J. & Stepan, Alfred 著，張佑宗譯，1997年。〈邁向鞏固的民主體制〉(Toward

consolidated democratic system), 田弘茂等編,《鞏固第三波民主》(Consolidating the Third Wave Democracies)。臺北:業強出版社。

Mandelbaum, Micheal 著, 林添貴譯, 2017年。《美國如何丟掉世界-後冷戰時代美國外交政策的致命錯誤》(Mission Failure: America and the World in the Post-Cold War Era)。新北市:八旗文化。

Milbrath & Goel 著, 黃紀等譯, 1986年。《政治學名著精選》(Selected classics of political science)。臺北:唐山出版社。

Rosenbaum, Walter A. 著, 陳鴻瑜譯, 1984年。《政治文化》, (Political Culture)。臺北:桂冠圖書股份有限公司。

大前研一著, 林依璇、張嘉芬譯, 2017年。《全球趨勢洞察》。臺北:新商業週刊。

三、專書論文

吳乃德, 1993年。〈省籍意識、政治支持和國家認同-臺灣族群政治理論初探〉, 張茂桂(主編),《族群關係與國家認同》。台北:業強出版社。

周陽山, 1996年。〈制度化與民主化概念的省思〉,《臺灣民主化—回顧·檢討·展望》。高雄:國立中山大學政治研究所叢書。

黃紀, 1986年。〈政治系統:理論的脈絡〉,《政治學名著精選》。臺北:唐山出版社。

葛永光, 1992年。〈民主化與臺灣的政治發展〉, 葛永光主編,《現代化的困境與調適:中華民國轉型期的經驗》。臺北:幼獅文化事業公司。

趙永茂, 2018年。〈臺灣政治與社會的平行民主重構-對臺灣代議民主與政黨政治的反思〉, 趙永茂主編,《社會代議的崛起:臺灣政治與民主社會的平行發展》。臺北, 翰蘆圖書。

四、期刊論文

包正豪, 2010年。〈政黨政治甄補的影響因素:以 1992 到2008 政黨不分區立委提名人選為範例〉,《選舉評論》, 第9期, 頁49-82。

朱堅章, 1973年。〈盧梭政治思想中自由觀念的分析〉,《國立政治大學學報》, 臺北:政

- 治大學，頁183-205。
- 朱堅章，1985年。〈從實施民主憲政的基礎談我國民主憲政的成就〉，《中央月刊》，第13卷第3期，頁21-25。
- 江炳倫，1986年。〈我國政黨政治的現況與未來〉，《中國論壇》，第247期，頁14-21。
- 何輝慶、楊智傑，2006年。〈第七次修憲對中央政府體制的影響〉，《月旦知識庫》，第34卷第3期，頁28-44。
- 吳重禮，2008年。〈司法與公共支持：臺灣民眾對於司法體系的比較評價〉，《司法與公共支持》，第12卷第2期，頁15-66。
- 吳樂楊，2019年。〈臺灣地區政黨精英甄補比較研究〉，《一國兩制研究》，2019年第3期，頁128-134。
- 李琪明，2015年。〈大學生的批判性公民參與及其道德正當性反思〉，《臺灣教育評論月刊》，第4期，頁5-9。
- 林國明，2016年。〈誰來審議？臺灣民眾對審議民主的支持程度和參與意願〉，《臺灣社會學期刊》，第31期，頁43-97。
- 林嘉誠，1987年。〈新生代公民的政治社會化〉，《東吳政治與社會學報》，第11期，頁237-271。
- 林聰吉，2013年。〈解析臺灣民眾的反政黨情緒〉，《選舉研究》，第20卷第1期，頁47-72。
- 俞振華、翁定曄，2016年。〈影響臺灣民眾政治參與的因素：從公民規範認知的觀點出發〉，《社會變遷研究特刊》，第38期，頁9-51。
- 姜新立，2018年。〈沒有天然獨，只有人造獨—解構民進黨的國族認同政治建構工程〉，《海峽觀潮》，第129期，頁79-80。
- 紀俊臣，2012年。〈政府組織改造與行政效能提昇：真的還是假的？〉，《中國地方自治》，第65卷第3期，頁4-20。
- 紀俊臣，2015年。〈議會政治與公民參與：臺灣經濟的檢視與展望〉，《中國地方自

- 治》，第68卷第8期，頁4-27。
- 范世平，2017年。〈2017年以來中共對台政治統戰工作之變化與影響〉，《新社會政策雙月刊》，第53期，頁24-28。
- 徐振國，1973年。〈政治結構和政治文化〉，《憲政思潮》，第21期，頁13-20。
- 張文貞，2017年。〈2016年憲法發展回顧〉，《臺大法學論叢》，第46卷特刊，頁1331-1365。
- 張文貞，2019年。〈2018年憲法發展回顧〉，《臺大法學論叢》，第48卷特刊，頁1677-1721。
- 張廷慎，2010年。〈大三通時代對臺統戰工作策略的新思考〉，《重慶社會主義學院學報》，第4期，頁33。
- 盛杏媛，2003年。〈立法機關與行政機關在立法過程中的影響力：一致政府與分立政府的比較〉，《臺灣政治學刊》，第7卷第2期，頁51-105。
- 陳宏銘，2013年。〈「選舉機器」政黨轉型路線與黨政關係的建構：中國國民黨的經驗（2000—2012）〉，《臺灣政治學刊》，第17(2)期，頁15-54。
- 陳佳珍、吳柏寬、呂慧敏，2017年。〈2016-2017年全球經濟情勢回顧與展望〉，《中華經濟學院前瞻焦點》，第169卷第3期，頁10-15。
- 陳佳珍、吳柏寬、呂慧敏，2019年。〈2018-2019年國際經濟形勢分析與展望〉，《前瞻焦點》，第181卷第20期，頁20-27。
- 陳俊明，2018年。〈廉政治理量測與臺灣的民主鞏固—臺灣透明組織〉，《臺灣民主季刊》，第15卷第4期，頁133-142。
- 陳啟英，2014年。〈從網誌到微網誌：社群媒體應用於政治傳播的長期觀察〉，《資訊傳播研究》，第5期，頁1-24。
- 陳淳斌，2019年。〈公投法修正案及2018年10項公投案結果評析〉，《海峽評論》，337期。
- 陳陸輝、連偉廷，2008年。〈知性、黨性與資訊—臺灣民眾政治效能感的分析〉，《臺灣

民主季刊》，第5卷第3期，頁121-156。

陳陸輝、黃信豪，2007年。〈社會化媒介、在學經驗與臺灣大學生的政治功效意識與政治參與〉，《東亞研究》，第38卷第1期，頁1-48。

彭文賢，1980年。〈行政組織的分化與整合〉，《中央研究院三民主義研究所專題選刊》，第27輯，頁1-34。

曾建元，2017年。〈修憲程序與公民參與〉，《中華行政學報》，第21期，頁7-25。

齊光裕，2015年。〈我國未來修憲三種制度草案試擬稿〉，《發展與前瞻學報》，第8期，頁1-41。

劉性仁，2012年。〈馬英九總統兩岸政策之探討與展望〉，《展望與探索》，第10卷第12期，頁76-96。

劉承宗，2018年。〈解析川普的國安戰略〉，《嶺東通識教育研究學刊》，第七卷第四期，頁77-100。

蔡佳泓、陳陸輝，2015年。〈「中國因素」或是「公民不服從」？從定群追蹤樣本探討太陽花學運之民意〉，《人文及社會科學集刊》，第27卷第4期，頁573-603。

蔡昌言，2011年。〈民主鞏固因素之影響性分析—臺灣與其他東亞民主國家的比較〉，《問題與研究》，第50卷第4期，頁1-29。

鄭宏文，2011年。〈政治社會化媒介對政治態度的影響：以我國大學生民主價值取向為例〉，《復興崗學報》，第101期，頁73-102。

謝居福，2010年。〈從憲法變遷—修憲看我國的憲政發展〉，《台南科技大學通識教育學刊》，第9期，頁193-220。

五、研討會論文

朱堅章，1995年。〈民權主義與憲政〉，《海峽兩岸中山先生思想學術研討會輯要》。台北：財團法人逸仙文教基金會。

江金太，1991年。〈聯邦論研究〉，《第二屆美國文學與思想研討會論文集》。台北：中央研究院美國研究所。

胡佛，1993年。〈選舉與政治轉型〉，《選舉行為、憲政秩序與政治變遷》學術研討會。

臺北：臺大選舉研究小組。

孫本初，2005年。〈如何撰寫一篇優質的碩博士論文〉，「撰寫碩博士論文與投稿學術期刊論壇」研討會。臺北：臺北大學公共行政暨政策學系，頁2~3。

徐國振，1990年。〈組合主義與經濟發展：臺灣威權體制的蛻變與發展〉，發表於「中國的民主前途：臺灣地區政治民主化的回顧與展望」學術研討會。台北：民主基金會。

瞿海源、鄭宏文，2000年。〈司法信賴的調查分析〉，澄社、民間司法改革基金會編，《司法的重塑：民間司法改革研討會論文集（一）》。台北：桂冠圖書。

六、學位論文

何信均，2015年。《中共對台統戰之研究(2008-2016)》。新北：淡江大學國際事務與戰略研究所碩士論文。

邱顯忠，2019年。《蔡英文時期「新南向」政策的意涵與成效之研究》。臺北：淡江大學中國大陸研究所碩士論文。

陳文俊，1997年。《政治社會化與臺灣的政治文化：大(專)學生的政治態度與價值之研究》。高雄，中山大學政治研究所論文。

簡孝儒，2017年。《蔡英文時期中共對臺政策及其對兩岸關係的影響（2016-2018）》。新北：淡江大學國際事務與戰略研究所碩士論文。

七、官方文件

中華民國國家發展委員會，〈開放政府〉，《重大政策》，< https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=0C5AB1D0FA5B64B8&upn=97AD5AA9359CAB38>，檢索日期：2020年4月7日。

內政統計查詢網，〈處理集會遊行發生數〉，《內政部統計處》，< <https://statis.moi.gov.tw/micst/stmain.jsp?sys=100>>，檢索日期：2020年4月6日。

內政部政黨資訊網，〈政黨專區簡介〉，《內政部》，< <https://party.moi.gov.tw/pgms/politi>

cs/party!list.action>，檢索日期：2020年4月7日。

立法統計資訊網，〈第8屆法律提案審議進度統計〉，《立法院》，< https://lis.ly.gov.tw/lgs/tatc/lgstat?ID=2&SECU=70783873&ACTION=SA,session,08,lylegis_memkm/lgmeproExam,lgmeproProgress+lgmeproProgress_party+lgmeproProgress_gover >。檢索日期：2020年4月25日。

立法統計資訊網，〈第9屆法律提案審議進度統計〉，《立法院》，< https://lis.ly.gov.tw/lgs/tatc/lgstat?ID=2&SECU=70783873&ACTION=SA,session,09,lylegis_memkm/lgmeproExam,lgmeproProgress+lgmeproProgress_party+lgmeproProgress_gover >。檢索日期：2020年4月25日。

全國法規資料庫，〈中華民國憲法〉，《法務部》，<<https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=A0000001> >。檢索日期：2020年4月14日。

全國法規資料庫，2009/12/10。〈公民與政治權利國際公約〉，《法務部》，< <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=Y0000039> >。檢索日期：2020年4月14日。

行政院，2019/4/11。〈行政院會通過「公民投票法」部分條文修正草案〉，《行政院第3646次會議》，頁1-9。

法務部，2005/6/10。〈中華民國憲法增修條文〉，《全國法規資料庫》，<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawSingle.aspx?pcode=A0000002&flno=12>。

政府網站資料開放宣告，〈行政院組織法之制定及修正經過〉，《行政院》，< <https://www.ey.gov.tw/Page/D3FCC10227EB927E> >。檢索日期：2020年3月28日。

政策建議書，2013/12。〈行政院組織改造已施行機關之效益研析〉，《行政院研究發展考核委員會》，RDEC-PLN-102-002。

國家發展委員會，〈公共政策網路參與實施要點〉，《公共政策網路參與平臺》，<file:///E:/Users/Downloads/%E5%85%AC%E5%85%B1%E6%94%BF%E7%AD%96%E7%B6%B2%E8%B7%AF%E5%8F%83%E8%88%87%E5%AF%A6%E6%96%BD%

E8%A6%81%E9%BB%9E.pdf>。

衛生福利部，〈中華民國建國一百年社會福利政策綱領—邁向公平、包容與正義的新社會〉，《行政院》，< file:///E:/Users/Downloads/File_166152%20(1).pdf >。檢索日期：2020年3月28日。

七、網路資料

BBC，2020/2/12。〈肺炎疫情：世衛「一中原則」凸顯出臺灣的特殊處境〉，《BBC》，〈<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-51471079>〉。檢索日期：2020年2月23日。

BBC，2020/2/24，〈肺炎疫情「黑天鵝」重創全球六大經濟領域〉，〈<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/business-51618788>〉（檢索日期：2020年2月26日）。

Mike McIntire，2019/11/4。〈九個要點，帶你了解川普如何「推特治國」〉，《紐約時報中文網》，〈<https://cn.nytimes.com/usa/20191104/trump-twitter-takeaways/zh-hant/>〉。檢索日期：2020年3月28日。

OKAPI性平健檢小組，2020/1/13。〈亮眼的女性參政成績單之下，臺灣政壇性平指數大盤點〉，《博客來閱讀生活誌》，〈<https://okapi.books.com.tw/article/12824>〉。檢索日期：2020年4月17日。

TVBS民意調查中心，2020/2/13。〈選後一個月，蔡英文總統滿意度與武漢肺炎疫情民調〉，《TVBS》，〈https://cc.tvbs.com.tw/portal/file/poll_center/2020/20200213/5bb7f1fe8a47db1b537d185c004018ad.pdf〉。檢索日期：2020年3月27日。

UDN，2019/9/19。〈邦交地圖盤點/吉里巴斯與我斷交 邦交國剩這15國〉，《聯合新聞網》，〈[https://udn.com/news/story/12429/4023507#prettyPhoto\[pp_gal\]/0/](https://udn.com/news/story/12429/4023507#prettyPhoto[pp_gal]/0/)〉（瀏覽日期：2020年2月21日）。

人文及社會科學研究發展司，2018/8/17。〈國際公民教育與素養調查研究(ICCIS 2016) 成果發表〉，《科技部》，〈https://www.most.gov.tw/hum/ch/detail?article_uid=71e8〉。

94e9-a886-4602-854e-2a949ad11478&menu_id=9aa56881-8df0-4eb6-a5a7-32a2f728
26ff&content_type=P&view_mode=listView >。檢索日期：2020年4月16日。

中央選舉委員會，2020/1/11。〈不分區及僑居外國國民立法委員選舉政黨得票數〉，《第
15任總統副總統及第10屆立法委員選舉》，〈[http://vote2020.cec.gov.tw/pc/zh_TW/
L4/n00000000000000000000.html](http://vote2020.cec.gov.tw/pc/zh_TW/L4/n00000000000000000000.html)〉（瀏覽日期：2020年2月26日）。

中國政府網，2013/6/13。〈習近平會見國民黨榮譽主席吳伯雄及訪問團成員〉，《領導活
動》，〈[http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/ldhd/2013-06/13/content_2425
558.htm](http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/ldhd/2013-06/13/content_2425558.htm)〉。檢索日期：2020年2月20日。

中華民國法務部，2017/2/2。〈自由之家報告 臺灣10年來首次躍升「最自由」國家〉，
《最新消息》，〈<http://www.humanrights.moj.gov.tw/cp-447-31322-5c6a9-200.html>
〉。檢索日期：2020年3月16日。

中華民國總統府，2019/3/11。〈總統召開國家安全會議 確立中國「一國兩制臺灣方
案」因應方針與機制〉《總統府新聞》，〈[https://www.president.gov.tw/NEWS/2414
0](https://www.president.gov.tw/NEWS/24140)〉（檢索日期：2019年10月23日）。

內政部，2019。《公益資訊平台-全國非營利組織數量現況》，〈npo.moi.gov.tw/npom/
〉（檢索日期：2019年10月21日）。

內政部統計處，〈內政統計通報〉，2019/11/2。頁1-4，《內政部》，〈[https://www.moi.gov.
tw/files/news_file/108%E5%B9%B4%E7%AC%AC44%E9%80%B1%E5%85%A7
E6%94%BF%E7%B5%B1%E8%A8%88%E9%80%9A%E5%A0%B1_%E4%BA%BA
A%E6%B0%91%E5%9C%98%E9%AB%94.pdf](https://www.moi.gov.tw/files/news_file/108%E5%B9%B4%E7%AC%AC44%E9%80%B1%E5%85%A7%E6%94%BF%E7%B5%B1%E8%A8%88%E9%80%9A%E5%A0%B1_%E4%BA%BA%E6%B0%91%E5%9C%98%E9%AB%94.pdf)〉。

王家俊，2018/4/21。〈國會減半十年，學者批減半是狗屎 應增席次至少200〉，《蘋果
日時》，〈<https://tw.appledaily.com/new/realtime/20180421/1338794/>〉。檢索日
期：2020年3月30日。

王照坤，2020/1/15。〈民調6成支持民共對話 譚耀南：陸須面對中華民國〉，《中央廣播
電台》，〈<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2048216>〉。檢索日期：2020年3月27

日。

台少盟消息稿，2019/10/27。〈籲請各黨將青年18歲投票權修憲案 納為2020總統及立委
共同政見 新國會正式啟動憲改降低青年參政門檻〉，《臺灣少年權益與福利促進
聯盟》，〈 <https://www.youthrights.org.tw/news/1328> 〉。檢索日期：2020年4月19
日。

民主新聞，2019/7/29，〈2019 臺灣民主價值與治理民意調查記者會資料〉，《財團法人
臺灣民主基金會》，〈 [http://www.tfd.org.tw/export/sites/tfd/files/news/pressRelease/
0719_press-release_web_CH.pdf](http://www.tfd.org.tw/export/sites/tfd/files/news/pressRelease/0719_press-release_web_CH.pdf) 〉。檢索日期：2020年3月24日。

田孟心，2019/12/17。〈政黨票不知道投給誰？小黨不分區名單重點解讀〉，《天下雜
誌》，〈 <https://www.cw.com.tw/article/articleLogin.action?id=5098207> 〉。檢索日
期：2020年3月29日。

立法院新聞稿，2015/12/9。〈國會改革至少必須跨出第一步以作為本屆國會的完美句
點〉，《立法院》，〈 [https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=12333&pid=15
6546](https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=12333&pid=156546) 〉。檢索日期：2020年3月30日。

任冬梅，2016/8/20。〈馬英九執政8年的「功」與「過」〉《新華澳報》，〈 [http://www.waou
u.com.mo/news_h/shownews.php?lang=cn&id=13169](http://www.waou.com.mo/news_h/shownews.php?lang=cn&id=13169) 〉(檢索日期：2019年10月23
日)。

自由之家(Freedom House)，2020/3/4。〈2020世界自由調查報告—既有民主的衰微〉，
《最新調查報告》，〈 [https://freedomhouse.org/zh-hant/article/new-report-2020shijiez
hiyoudiaochabaogao-jiyouminzhudeshuaiwei-traditional-chinese](https://freedomhouse.org/zh-hant/article/new-report-2020shijiezhiyoudiaochabaogao-jiyouminzhudeshuaiwei-traditional-chinese) 〉。檢索日期：2020
年3月22日。

余祥，2020/1/15。〈吳敦義等5人今請辭 國民黨提7大敗選檢討〉，《中央通訊社》，〈 [htt
ps://www.cna.com.tw/news/firstnews/202001150125.aspx](https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202001150125.aspx) 〉。檢索日期：2020年4
月14日。

余祥，2020/3/14。〈國民黨改革工程 18日後正式啟動〉，《中央通訊社》，〈 <https://www>.

- cna.com.tw/news/aip/202003140101.aspx >。檢索日期：2020年4月14日。
- 呂欣懋，2019/12/4。〈公民活動自由度調查 臺灣列亞洲唯一開放國家〉，《中央社》，<
<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201912040170.aspx>>。檢索日期：2020年3
月24日。
- 李修慧，2019/11/17。〈18歲都可以公投了，「投票權」為何13年來遲遲無法下修到18
歲？〉，《The News Lens 關鍵評論》，< [https://www.thenewslens.com/article/108
383](https://www.thenewslens.com/article/108383)>。檢索日期：2020年4月19日。
- 杜晉軒，2019/11/18。〈臺灣的移民政治：從不分區立委名單評國民兩黨的新住民政策
思維〉《關鍵評論》，〈<https://www.thenewslens.com/article/127606>〉(檢索日期：2
020年2月26日)。
- 周慧盈，2020/1/15。〈蔡總統提8字箴言 國台辦：撼山易 撼九二共識難〉，《中央通訊
社》，<<https://www.cna.com.tw/news/acn/202001150071.aspx>>。檢索日期：2020年
3月26日。
- 林朝億，2019/11/29。〈美麗島民調：蔡司法改革滿意度墊底，4成6民眾盼三黨不過
半〉，《新頭殼首頁》，< <https://newtalk.tw/news/view/2019-10-29/318386> >。檢索
日期：2020年4月24日。
- 林瑋豐，2019/2/11。〈開放國會！立法院直播頻道開播2年，收視突破4千萬人次〉，《風
傳媒》，< <https://www.storm.mg/article/890167>>。檢索日期：2020年3月31日。
- 林曉雲，2019/8/30。〈新課綱挨轟去中國化 國教院澄清：課程設計學生為主體〉，《自
由時報》，< <https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/2900618>>。檢索日
期：2020年4月22日。
- 施鴻基、魏翊庭、江婉儀、蔡晉宇，2020/1/11。〈柯文哲：討厭民進黨PK討厭國瑜
黨〉，《聯合新聞網》。〈<https://udn.com/news/story/9261/4280588>〉(瀏覽日期：20
20年2月25日)。
- 美麗島民調，2020/2/25。〈美麗島民調：蔡英文總統民調創下歷史新高！〉，《美麗島電

子報》，〈 http://www.my-formosa.com/DOC_154484.htm〉。檢索日期：2020年3月27日。

范正祥，2020/1/15。〈國民黨檢討敗選 列亡國感網軍落跑等7大理由〉，《中央通訊社》，〈 <https://www.cna.com.tw/news/aip/202001150292.aspx>〉（瀏覽日期：2020年2月26日）。

范正祥，2020/3/21。〈江啟臣等提出18歲選舉20歲被選舉權憲法修正案〉，《中央通訊社》，〈 <https://www.cna.com.tw/news/aip/202003210099.aspx>〉。檢索日期：2020年4月19日。

崔慈悌，2018/5/7。〈政黨惡鬥撕裂臺灣！6成民眾不滿藍綠〉，《中國時報》，〈 <https://www.chinatimes.com/newspapers/20180507000374-260118?chdtv>〉（瀏覽日期：2020年2月25日）。

郭宣廷，2019/9/7。〈蔡總統談兩岸政策 不冒進不挑釁不輕易退讓〉，《中央通訊社》，〈 <https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201909070082.aspx>〉。檢索日期：2020年3月26日。

陳昱婷，2020/1/22。〈經濟學人民主指數 臺灣進步至全球31名〉，《中央社》，〈 <https://www.cna.com.tw/news/aip/202001150292.aspx>〉（瀏覽日期：2020年2月26日）。

黃齡賢，2019/10/25。〈觀點投書：改變惡質政治文化，從你我開始〉，《風傳媒》，〈 <http://www.storm.mg/article/1854645>〉（瀏覽日期：2020年2月22日）。

楊孟立、曾蕙蘋，2017/8/19。〈台美新合作 智庫先建二軌外交〉，《中國時報》，〈 <https://www.chinatimes.com/newspapers/20170819000346-260119?chdtv>〉（瀏覽日期：2020年3月21日）。

楊明娟，2020/1/22。〈經濟學人民主指數 臺灣進步至全球31名〉，《中央廣播電台》，〈 <https://www.rti.org.tw/news/view/id/2049032>〉。檢索日期：2020年4月14日。

楊聰榮，2019/11/18。〈臺灣的移民政治：從不分區立委名單評國民兩黨的新住民政策思維〉，《The News Lens 關鍵評論》，〈 <https://www.thenewslens.com/article/133>〉

733>。檢索日期：2020年4月19日。

葉素萍，2017/9/24。〈總統：檢討12面向問題 憲政改革是重點〉，《中央通訊社》，〈<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201709240122.aspx>〉（瀏覽日期：2020年2月24日）。

臺灣經濟研究院，2020/1/22。〈2019臺灣總體經濟預測〉，《總體經濟預測》，〈https://www.tier.org.tw/forecast/macro_trends.aspx〉。

劉政暉，2018/5/17。〈臺灣走出民主泥沼的解方：「審議式民主」來了！〉，《天下雜誌》，〈<https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/407/article/6901>〉。檢索日期：2020年4月16日。

蔣宜婷，2019/6/21。〈真的假的？臺灣國會的「黨團協商」是世界獨有？〉，《報導者》，〈<https://www.twreporter.org/a/mini-reporter-political-party-negotiation>〉。檢索日期：2020年3月28日。

聯合報社論，2016/2/11。〈蔡英文面對的經濟挑戰〉《聯合電子報》，〈<http://udn.com/news/story/7338/1496855>〉（檢索日期：2019年10月20日）。

謝若蘭，2012/5/29。〈多元文化公民權—差異但平等〉，《臺灣立報》，〈<https://www.youth.com.tw/db/epaper/es009003/p1010627-a.htm>〉。檢索日期：2020年4月19日。

謝莉慧，2019/10/24。〈最新民調：臺灣民眾反對「一國兩制」比率續升 高達89.3%〉，《newtalk》，〈<https://newtalk.tw/news/view/2019-10-24/316420>〉。檢索日期：2020年3月28日。

鍾辰芳，2020/2/27。〈新民調：八成以上臺灣人不認同自己是中國人 對蔡英文政府防疫能力有信心〉，《美國之音》，〈<https://www.voacantonese.com/a/poll-shows-over-80percent-taiwanese-identify-only-as-taiwnese-and-have-confidence-in-government-handling-coronavirus-202002226/5306500.html>〉。檢索日期：2020年3月16日。

簡惠茹，2019/4/10。〈瑞典最新調查資料：臺灣受假新聞危害程度世界第一〉，《自由時報》，〈<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/2754163>〉。檢索日期：

2020年4月23日。

蘇永耀，2020/1/17。〈蔡英文不再戰略模糊〉，《自由時報》，<<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1346643>>。檢索日期：2020年2月23日。

二、英文文獻

一、專書

Almond, G. A. and G. B. Powell, 1966. *Comparative Politics: A Development Approach*. Boston: Little Brown and Company, Inc.

Almond, G. A. and G. B. Powell, 1978. *Comparative Politics: System, Process and Policy*. Boston: Little Brown.

Almond, G. A. and G. B. Powell, 1988. *Comparative Politics Today: A World View*. Glenview: Scolt, Foresman and Company.

Almond, G. A. and J. S. Coleman, 1960. *The Politics of The Developing Areas*. Princeton: Princeton University Press.

Almond, G. A. and S. Verba, 1963. *The Civic Culture: Political Attitude and Democracy in Five Nations*. Princeton, N. J.

Barker, Earnest, 1960. *Greek Political Theory*. New York: Barnes and Nobles.

Beer, Samuel H., 1974. *Modern Political Development*. Random House, Inc.

CEPD, 1991. *Taiwan Statistical Data Book*. Taipei: Council for Economic Planning and Development, Executive Yuan.

Coleman, James S., 1965. *Education and Political Development*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.

Dahl, Robert A., 1963. *Modern Political Analysis*. N. J.: Prentice Hall, Inc.

Dahl, Robert A., 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven, Mass.: Yale University Press.

Dahl, Robert A., 1989. *Democracy and its Critics*. New Haven. C. T.: Yale University Press.

- Dahl, Robert A., 1998. *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Dalton, Russell J., 2004. *Democratic Challenges, Democratic Choice: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracy*. New York: Oxford University Press.
- Dalton, Russell J., 2009. *The Good Citizen: How a Younger Generation is Reshaping American Politics, revised edition*. Washington DC: CQ Press.
- Deutsch, Karl W., 1963. *The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control*. New York: The Free Press.
- Dodd, C. H., 1972. *Political Development*. The Macmillan Press.
- Easton, David, 1965. *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliff, N. J.: Prentice Hall, Inc.
- Easton, David, 1965. *A System Analysis of Political Life*. New York: John Wiley.
- Eugene, Kolb, J., 1978. *A Framework for Political Analysis*. Prentice-Hall, Inc.
- Frey, Frederick W., 1965. *The Turkish Elite*. Cambridge, Mass.: M. I. T. Press.
- Hague, Rod and Martin Harrop, 1982. *Comparative Politics*. The Macmillan Press.
- Huntington, Samuel P. and C. H. Moore, (eds.), 1970. *Authoritarian Politics in Modern Society*. New York: Basic Books.
- Huntington, Samuel P. and J. Nelson, 1977. *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries*. Mass: Harvard University Press.
- Huntington, Samuel P., 1969. *Political Order in Changing Society*. Yale University Press.
- Huntington, Samuel P., 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman and London: University of Oklahoma Press.
- Laslette, Peter, 1963. *Two Treatise of Government, a critical edition, with an introduction and apparatus critics*. Cambridge University Press.
- Lasswell, Harold, 1958. *Politics: Who Gets, What, When, How*. The World Publishing Company.

- Merton, R. K., 1975. *Social Theory and Social Structure*. New York: The Fres Press.
- Milbrath, L. and M. Goel, 1972. *Political Participation*. Chicago: Rand Mc Nally Publishing Company.
- Needler, Martin C., 1968. *Political Development in Latin American*. Random House.
- Neumann, Franz, 1975. *The Spirit of Laws*. New York: Hafner Press.
- O'Donnel, Guillermo & Philippe C. Schmitter, 1986. *Transitions from Authoritarian Rules: Tentative conclusion about Uncertain Democracies*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Orensen, George ,1993. *Democracy and Democratization: Processes and Prospects in a Changing World*. Oxford: Westview Press.
- Parsons, Talcott, 1977. *Social Systems and the Evolution of Action Theory*. New York: Free Press.
- Pye, Lucian W. and S. Verba 1965. *Political Culture and Political Development*. Princeton: Princeton University Press.
- Pye, Lucian W., 1966. *Aspects of Political Development*. Little Brown and Company, Inc.
- Ranney, J., 1982. *Austin, Governing: An Introduction to Political Science*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Ritzer, George, 1992. *Sociological Theory*. New York : McGraw-Hill.
- Sartori, Giovanni, 1962. *Democratic Theory*. Michigan: Wayne State University Press.
- Sartori, Giovanni, 1976. *Parties and Party System*. Cambridge: Cambridge university Press.
- Sartori, Giovanni, 1987. *The Theory of Democracy Revisited, Chatham*. N. J.: Chatham House Publishers.
- Scaff, L. A., 1975. *Participation in the Western Political Tradition: A Study of Theory & Practice*. Arizona: The University of Arizona Press.

- Sharkansky, Ira., 1975. *Politics Administration: Policy-Making in Government Agencies*. Chicago: Rand Mc Nally Collete Publishing Co.
- Sherrill, Kenneth S.and David J. Vogler, 1982. *Power, Policy and Participation*. New York: Harper & Row, Publishers.
- Sorensen, George, 1993. *Democracy and Democratization: Processes and Prospects in a Changing World*. Oxford: Westview Press.
- Tact, Ediubungh, 1962. *The Works of Jeremy Bentham*. Vol. IX.
- Truman, David, 1971. *The Government Process*. New York: Alfred A. Knopf.
- Uphoff, Norman T., and Ilchman, Warren F., (eds.), 1972. *The Political Economy of Development: Theoretical and Empirical Contribution*. University of California Press.
- Wiener, N., 1948. *Cybernetics*. New York: John Wiley.
- Zukin, Cliff, et al., 2006. *A New Engagement? Political Participation, Civic Life, and the Changing American Citizen*. Oxford: Oxford University Press.

二、專書論文

- Apter, David E., 1970. "Political System and Developmental Change," in Robert T. Holt and John E. Turnes (eds.) *The Methodology of Comparative Research*. New York Free Press.
- Bernstein, Henry, 1979. "Sociology of Underdevelopment VS. Sociology of Development?" in David Lehmann, (ed.) *Development Theory: Four Critical Studies*. Frank Cass and Company Ltd.
- Coleman, James S., 1971. "The Development Syndrome: Differentiation Equality-Capacity", in Leonard Binder, et al., (eds.), *Crises and Sequences in Political Development*. Princeton University Press.

- Coleman, James S., 1973. "The Development Syndrome: Differentiation Equality-Capacity," in Leonard Binder, et al., (eds.), *Crises and Sequences in Political Development*. Princeton University Press.
- Converse, Philip E., 1964. "The Nature of Belief Systems in Mass Public." In David E. Apter (ed), *Heology and Discontent*, New York: Free Press.
- Diamant, Alfred, 1972. "The Nature of Political Development" in J. L. Finkle and R. W. Gable (eds.).
- Finer, Samuel E., 1972. "Development: The political Climate" in C. A. O. Van Nieume nhuijze(ed), *Development: The Western View La Perspective Occidentale Du Development*. The Hague.
- Hobbes, D. J., 1971. "Some Contemporary Sociological Perspectives Reading Social Change," in George M. Beal, Ronald C. Powers, and E. Walter Coward Jr.,(eds.), *Sociological Perspectives of Domestic Development*. Iowa: The Iowa State University Press.
- Huntington, Samuel P. and Dominguez Jorge I., 1975. "Political Development, in Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby (eds.,) *Macropolitical Theory*. Addison Wesley Publishing Company, Inc.
- Huntington, Samuel P., 1975. "Political Development," in Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby (eds.,) *Handbook of Political Science. Vol.3: Macropolitical Theory*. Reading: Addison-Wesley Publishing Company.
- Karl Von Vorys, 1967. "Use and Misuse of Development Theory ' ' " in James C. Charlesworth (ed.,) *Contemporary Political Analysis*. The Free Press.
- Klingemann, Hans-Dieter, 1999. "Mapping Political Support in the 1990s: A Global Analysis," in Pippa Norris (ed.,) *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. New York: Oxford University Press.

- Nettl, J. P., 1969. "Strategies in the Study of Political Development," in Colin Leys (eds.), *Politics and Change in Developing Countries. Studies in the Theory and Practice of Development*. Cambridge University Press.
- Nie, N. and S. Verba, 1975. "Political Participation," F. Greenstein and N. Polsby, eds., *Handbook of Political Science: Non-governmental Politics* 4. MA: Addison Wesley.
- Parsons, T., 1954. "Psychology and Sociology." in *For a Science of Social Man: Convergences in Anthropology, Psychology, and Sociology*, edited by John Gillin. New York: Macmillan.
- Prybyla, J. S., 1990. "The Economics of Island and Mainland China: Taiwan as a Systemic Model", in Shaw Yu-aming (ed.), *The Republic of China on Taiwan Today: Views from Abroad*. Taiwan: Kwang Hwa Publishing Company.
- Pye, Lucian W., 1965. "Introduction: Political Culture and Political Development," in Lucian Pye, W. and Verba, Sidney (eds.), *Political Culture and Political Development*. Princeton University Press.
- Riggs, Fred W., 1967. "The Theory of Political Development," in James C. Charlesworth (eds.), *Contemporary Political Analysis*. The Macmillan Co.
- Robert, Jackson J. and Michael B. Stein, 1971. "The Issue of Political Development", in Jackson J. Robert and Michael B. Stein (eds.), *Issues in Comparative Politics*. New York: St. Martins Press.
- Seers, Dudley, 1979. "The Meaning of Development" in David Lehmann (ed.). *Development Theory: Four Critical Studies*. Frank Cases and Company Limited.
- Weiner, M., 1971. "Political Participation: Crisis of Political Process," L. Binder, et al. eds., *Crisis and Sequence in Political Development*. Princeton University Press.

Welzel, Christian and Alejandro Moreno Alvarez, 2014. "Enlightening People: The Spark of Emancipative Values." In Russell J. Dalton and Christian Welzel (eds.) *The Civic Culture Transformed: From Allegiant to Assertive Citizens*. New York: Cambridge University Press.

Winckler, Edwin A., 1992. "Taiwan Transitions?," in Tun-jen Cheng & Stepan Haggard eds., *Political Change in Taiwan*. Boulder: Lynne Rienner.

Wriggins, Howard, 1966. "National Integration," in Myron Weiner (ed.) *Modernization: The Dynamic's of Growth*. New York: Basic Books, Inc.

三、期刊論文

Alagappa, Muthiah, 1995. "Democracy's Future: The Asian Spectrum", *Journal of Democracy*, Vol. 6, No. 1.

Barnes, Samuel H., 1988. "Politics and Culture". Ann Arbor: *Center for Political Studies*. Institute for Social Research, The University of Michigan.

Fukuyama, Francis, 1995. "Democracy's Future: The Primacy of Culture", *Journal of Democracy*, Vol. 6 No. 1, 1995. pp. 5-7.

Groth, Alexander J., 1970. "Structural Functionalism and Political Development: Three Problems," *Western Political Quarterly*, Vol.23, No.3.

Harsany, John C., 1969. "Rational Choice Models of Political Behavior U.S. Functionalist and conformist Theories," *World Politics*, Vol.21, No.4.

Higgot, Richard A., 1980. "From Modernization Theory to Public Policy Development," *Studies in Comparative International Development*, Vol. XV, No.4.

Holt, Robert T., and Turner E. John, 1975. "Crises and Sequence in Collective Theory Development," *American Political Science Review*. Cambridge University Press, Vol. 69, No. 3.

- Huntington, Samuel P. ,1971. "The Change to Change: Modernization, Development and Politics", *Comparative Politics*, Vol. 3, No.3, pp.143-164.
- Huntington, Samuel P., 1984. "Will More Countries Become Democratic?" *Political Science Quarterly*, Vol. 99, No. 2.
- Lawson, Stephanie, 1993. "Conceptual Issues in the Comparative Study of Regime Change and Democratization," *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 2.
- Lijphart, Arend,1997. "Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma." *American Political Science Review*, Vol. 91, No. 1.
- Linz, Juan J.,1990. "Transitions to Democracy," *Washington Quarterly*, Vol. 13. No. 3.
- Rapoport, Anatol, 1968. "System Analysis: General Systems Theory", in *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. XV.
- Schmitter, Phillipe C., 1974. "Still the Century of Corporatism?", *Review of Politics*, Vol. 36, No.1.
- Woodhouse, J. Edward, 1975. "Re-visioning the Future of the Third World: An Ecological Perspective on Development". *World Politics*, Vol. 28, No. 1, Oct.

