

政治學的面貌

本章學習重點

本章為踏進政治學領域的入口，主要介紹政治學的基本概念。考試重點在政治的意涵、政治學的發展、政治科學的探討，特別注意傳統政治學、行為主義政治學與後行為主義政治學階段的特徵。

壹 認識政治的起點

一、政治化時代

- (一) 政治在人類生活中的角色是無所不在。政治與生活是息息相關、緊密相連，無論喜不喜歡或願不願碰觸，人人無疑都受到政治直接或間接的影響，因為**政治決定我們應該如何生活、會如何生活**。生活網絡中的食、衣、住、行、育、樂等活動與安排，背後都歷經政府的政策決定過程。譬如私有土地要建設成公園、道路，政府就會設法徵收。
- (二) 民主化後的臺灣，人民的政治體驗豐富，有線電視新聞臺播送政治消息，各臺政論節目討論政治話題、議題。年年有選舉，候選人特質、政見優劣、政黨形象全攤在陽光下成為注目焦點。
- (三) 人民對於政治一詞很熟悉，但似乎沒有太好的觀感，最常用的形容詞是骯髒、汙穢、腐敗等負面詞彙，總覺得政治人物從政是為了追逐私利，掌權後就走向腐化。政府沒有貫徹效能，無法真正照顧到公眾的利益。
- (四) 政治景象五彩繽紛，牽涉各種價值、見解、制度與情勢的交互作用，每個人都無法迴避與脫離。我們應該保有的態度不是反對、唾棄與消滅政

上榜最關鍵★★★★★

此說認為政治現象就是人際關係中的權力現象。

治，而是將政治引導至互相牽制與制衡的制度框架中，確保權力不被濫用。不論哪個政黨執政或哪位政治人物上臺，都必須要回應民意期待，朝向一個更優質的政治環境，幫助我們明瞭自身處境，促使未來變得更美好、更合理。

二、政治的意涵

政治牽涉的現象與問題龐雜，研究者認定足以構成政治顯著特徵的看法分歧，難以獲得共同一致滿意且周延的定義。不同學者對於政治的意涵、定義，主要可以分為下列八種主張：

（一）政治就是權力：

1 我們經常會選取追逐權力、權力鬥爭、權力政治等詞彙來觀察與分析政治現象，權力是探討政治的重要途徑。世界上的資源有限，人的慾望卻無窮，政治被認為有能力透過任何手段以解決資源的生產、分配和使用問題，施展的手段就是權力。權力的探討可以溯源至古希臘時代，亞里斯多德（Aristotle）的《政治論》將具有合法性權力稱為權威，權威是政治組織的重要特徵。馬基維利（Machiavelli）的《君王論》是權力運用的經典之作。

2 依據拉斯威爾（Lasswell）與卡普蘭（Kaplan）合著的《權力與社會》觀點，政治就是權力取得、分配與運用的過程。拉斯威爾（Lasswell）寫的《政治：誰得到了什麼？何時得到？如何得到？》一書提到，政治就是研究勢力與掌握勢力的人。

摩根索（Morgenthau）認為權力是控制別人心智，影響其行為的能力。馬克思（Marx）、恩格斯（Engles）、列寧（Lenin）強調政治權力是資產階級的組織化，用來壓迫無產階級的工具。

3 凱伊（Key）認為政治是處理統治者與被統治者、長官與部屬、支配與服從間的互動關係。米麗特（Millett）將政治定義為權力結構的關係，一個團體的人控制另一個團體的人。魯文

斯坦（Lowenstein）認為政治就是研究握有權力者如何獲得、行使與分配權力，權力又如何被阻遏。

- 4 權力是一種相互的力量關係，權力行使者能使權力行使對象順從。權力的取得途徑有選舉、遴選、任命、繼承等方法，行使手段有說服、利誘與強制，實踐方式有政策制定、議題設定、思想控制三種面向。權力關係自有人類以來就存在於各種人群關係場合與活動，包括政府機關與社會互動。擁有權力者通常是因為掌握到分配社會資源的角色與地位，權力同時伴隨而來責任。道爾（Dahl）認為人際關係中一定有權力現象，如果一個人能使另一個人做原本不想做的事則為權力的展現。

5 批評：

- （1）使用權力界定政治範圍過於寬廣，民間企業與社團等領域活動都有權力情境，如果將所有權力現象都納入政治研究的範疇，恐怕在學科分工上將會越界，應限縮在政治體系相關的範圍內。
- （2）權力是一種手段，不能當作目的，政治人物可能會熱衷追逐權力，但國家社會是以追求國家安全、自由民主、社會秩序、福利健全等為目的。

（二）政治就是國家：

- 1 政治學者想要深入探討政治要素時，剛好是民族國家蓬勃發展的時期。國家的疆界領域與人群生活的活動領域具有高度重疊，人群的集體目標與理想，需要仰賴國家組織的統治作用，因此國家成為界定政治的重要概念，舉凡對內的統治活動，或是對外的國際活動均屬之。迦納（Garner）言明政治學的主題就是研究國家現象。
- 2 早期國家研究途徑沿襲十九世紀的國家學，研究的範圍在於政府機構與權限、公民權利與義務、主權、憲法等政府的統治表現與作用，其

後才重視政黨、利益團體等非正規政治建制，但政府組織與規範仍為主要焦點。

3 批評：

- (1) 著重的領域侷限於國家的機構、制度與規範等國家正規政治組織，與憲法學、傳統政治哲學之間界線模糊。
- (2) 難以表達人類多樣化行為互動帶來的影響與結果，經濟、社會等領域活動被排除，未能涵蓋在內。
- (3) 反映美國、英國等現代化國家模式，無法解釋第三世界國家的實際運作現象。

(三) 政治就是分配：

1 伊士頓（Easton）提出政治就是**權威性的價值分配**。社會上有財富、權力、地位等價值，然而僧多粥少，無法滿足人人慾望與期望的緣故，遂而產生分配的問題。每個社會要找尋如何分配的法則，分配衍生的結果就是重視政策，政治就是要透過政府制定政策，決定誰獲得了什麼？俾斯麥（Bismarck）就認為政治是藉由集體制定和落實政策以控制社會。蘭尼（Ranny）界定的政治就是政府為社會制定權威性政策的歷程。

2 政府可以選擇作為或不作為的分配行動，而落實政策權威性有三個層面：

- (1) 合法性：將分配的原則與程序訂定於憲法、法律。
- (2) 普遍性：政府制定出的政策全體國民都適用，要求社會全體成員遵行。
- (3) 強制性：政府握有獨占的強制力，不遵守政策或違反法律者，依情節輕重遭受處罰、逮捕與審判的制裁。

3 政府為了面對與解決過去、當前、未來的問題，必須要形成公共政策與行動方針的分配行動來回應社會。個人或團體的行動有時會影響政府的決策與分配，譬如鄉民在PTT發表獨特政策見解，被眼尖記者發現寫成新聞，官員看

到就可能會納入決策考量。

- 4** 政策決定過程往往涉及公部門、私部門與第三部門間的協調和折衝，甚至國際因素的影響。例如：2011年日本東北、關東發生大地震引發核電廠輻射外洩事故，促使許多國家重新擬定核電政策。

5 批評：

- (1) 侷限於探索政策制定過程，窄化政治視野。政治高度制度化國家，政治人物、公務人員、遊說團體在政府部門從事政治活動，在政策層次解決彼此的爭議。政治尚未制度化國家，衝突往往是以運動、革命手段收場。
- (2) 無視治理將取代理的趨勢。社會愈趨多元複雜，早已不是政府單方面發布政策足以解決一切事務。政府部門要與公司、團體、社區、家庭等民間部門、第三部門合作，一起治理國家社會的問題。

(四) 政治就是政府：

- 1** 古希臘城邦林立，過著城邦生活，認識的政治即是環繞在城邦的公眾事務。政治（Politics）一詞就是源自於希臘文的城邦（Polis）。格拉齊亞（Grazia）說政治就是**圍繞在政府決策中心周圍所發生的事件**。海尼曼（Hyneman）聲稱政治要關注的就是合法政府。進入公家單位擔任公務人員，或到政府部門服務的人，會被認定為涉入政治、捲入政治，因為在這項界定中政府的機構、人事、政策都是政治的內涵。
- 2** 著重政府的統治活動，強調政府組織架構、憲法與法律結構等靜態面。

3 批評：

- (1) 解釋範圍在於政府體制，部落社會、反政府行為與國際關係等被排除在外。
- (2) 忽略經濟、社會等非常態性政治活動對政治的衝擊。

(五) 政治就是道德：

- 1 政治的目標是為了要實現某些道德原則，如：公益、公道、正義、善等。柏拉圖（Plato）認為政治是為了實現正義。亞里斯多德（Aristotle）認為人類天生是政治的動物，政治涉及如何開創一個正義的社會，經由知識的累積提升公民福祉，追求一個美好、良善的群體生活。政治學是居於首要、主位的科學。傑佛遜（Jefferson）認為政治是為了每個人能確保生命，追求自由與幸福的權利。
- 2 以道德作為政治實踐的標準，可以賦予政府施政目標，鼓舞公民關心公共利益，追求更高、更好的願景。但每個時代的道德標準不同，必須思考該如何選擇努力方向？還有政治領導者是否真誠信奉道德規範，或者是假道德之名，行私利之實？過往的政治經驗，不難見到有的政治領導者是採用騙術與權術。

（六）政治就是衝突：

- 1 依據霍布斯（Hobbes）的看法，原始社會乃處於人人交戰的狀態，爾後成立契約建立國家，才打造安穩的秩序社會。弗里德利希（Friedrich）稱政治就是邁向和諧生活的過程當中，處理、解決少數凸顯的紛爭與衝突。史托克（Stoker）覺得政治的結果通常是挫敗、混亂與模稜兩可。戴克（Dyke）主張政治為不同慾望的行為者在公共領域的爭議上相互對抗。班費德（Banfield）認為，政治是透過討論、談判、說服、爭辯、武力等來煽動與解決問題的活動。
- 2 政治社會可能會因為統治職位與稀有資源的分配而衝突，可能會因為領導者與民眾間，個人、團體與政府間意見不一而衝突。政治紛爭從發動到落幕，經常歷經討論、談判、爭辯、說服、壓制等過程，衝突在所難免。政治生活建構在衝突的解決，衝突可以藉由憲法的規範，建立政府運作基本規則與程序來解決與管理。

- 3 批評：此項定義著重於抗衡與化解層面，僅是政治的一部分面向。

（七）政治就是妥協：

- 1 妥協的政治就是在決策過程中，各自擁有權力者，不是採用武力、鬥爭、壓制的方法，而是透過談判、辯論、討論、仲裁與調停的文明手段，來尋求爭執的解決途徑，促成共識。不必然要競逐到一得一失，犧牲弱者利益。
- 2 亞里斯多德（Aristotle）心中理想的政府體制是混合貴族和民主兩種特徵的政治。克里克（Crick）定義的政治是在既有規則下，各種利益相互折衝，並依照各自能對整個社會所帶來的福利多寡來分配權力大小。
- 3 批評：偏重於解釋多元主義國家的政治運作情形，妥協的歷程就是選舉的抉擇與政黨的競爭，卻難適用於軍事與一黨制國家。

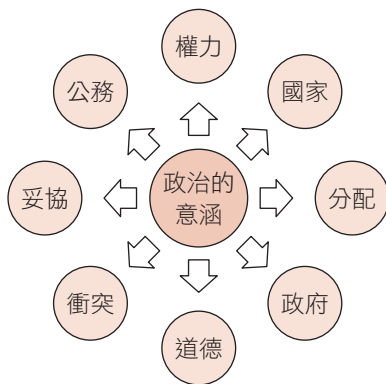
（八）政治就是公務：

- 1 將政治當作公共事務、公共參與，就不侷限在政府運作的範疇，賦予生活意義，肯定每個人具有獨特性。由於具有公共特性，政治被視為是高尚、文明、正面意義的活動。鄂蘭（Arendt）說政治是人類最重要的活動形式，涉及自由與平等公民間的互動。盧梭（Rousseau）提倡，全體公民唯有直接且不間斷的參與政治生活，國家才能追求普遍的公共利益，形成全意志。彌爾（Mill）認為政治能促進個人在自我、道德與知識上的發展，涉入公共事務是具有教化意涵。杜其（Deutsch）視政治為決策公共事務的過程。
- 2 公共事務與私人事務的劃分方式有如下兩類：
- （1）國家體制屬於公共事務，市民社會屬於私人事務。國家體制有政府機關、社會安全網路等建制，這些體系能夠運作受惠於稅金的支持，目的是謀求國民全體最大的利益。市民社會是由家庭、社區、社團、公司、工會等小單位機構組成，經費來源是

公民自籌，目的是處理生活周遭的事務，滿足自身利益。

- (2) **公共領域屬於公共事務，個人領域屬於私人事務**。此類分法放寬公共事務的範圍，不只是國家體制，在市民社會內的社區、公司、社團、工會由於具開放性，仍是公共領域，這幾個機構的活動轉歸於公共事務。私人事務限於家門內的個人、家人等個人領域，家庭內部成員的爭吵就不算政治。

人類的政治活動具有可觀的多樣性，政治還沒有一個共通、精密的界說。我們在理解政治的意涵，只能站在至高點，採全觀性綜合觀點來界定，方能獲得較為完整的面貌。



貳 美國政治學的發展

美國政治學在當代居於領導地位，美國政治學的演進幾乎等同當代政治學的發展。

一、獨立學科起始階段

- (一) 興盛時期：1880～1920年代。
- (二) 研究緣起：政治雖然是古老知識研究領域之一，但屬於其他學科的分支，散落在哲學、歷史學、倫理學、宗教學與法律學。此時期逐漸以有系統的方式專門研討政治學。
- (三) 研究焦點：國家的性質、主權與功能，憲法與政

府組織結構等正式組織與公法的探討研究。憲法蘊含基本政治制度系統，描述政治系統權力分配規定，規範機關的組織、職權、權力行使與機關間的相互關係。清楚透析憲法就能實際明瞭政治制度、政府統治與權限職責。

- (四) 研究方法：採用**歷史研究法**分析政治，使用**比較研究法**做跨國政治制度比較，運用歸納研究，融入價值判斷。
- (五) 研究缺陷：太過著重正式的政府制度組織，其餘的政黨活動、利益團體等政治現象被忽視。

二、傳統政治學階段

- (一) 興盛時期：1920～1940年代。
- (二) 研究緣起：發現政黨、利益團體等非正式的組織與行為，對政府決策有莫大的影響。探究現象開始從正式的政府組織，移轉到環繞其中的非正式組織與影響力。
- (三) 研究焦點：
 - 1** 探討權力概念，權力的分配、形成與運作，政治行動者的互動是討論範疇。
 - 2** 政治決策過程是政府官僚、各個政黨、利益團體、社會輿論等協商、討價、競爭、對抗、妥協而成，政治學要做好這個過程資料的蒐集與描述。
 - 3** 關心制度特性、民主憲政、權力分立、行政改革、人權維護、政黨運作、利益團體等主題。
- (四) 研究方法：信仰實用主義，採取**事實資料蒐集**的方式，以歷史、法律研究途徑，比較、歸納研究方法來分析法規文件，但未發展出系統性理論來驗證所蒐集到資料的可靠性，以及發現與解釋的信度。
- (五) 研究缺陷：
 - 1** 實然（是什麼）與應然（應該是什麼）陳述糾結在一塊，事實與價值混淆在一起，難以區分究竟是在敘述制度的實際運作，或只是研究者自己的主觀價值偏好。政治學理論架構零零碎

上榜最關鍵★★★★★

行為主義政治學起源於二次世界大戰後，政治學者不滿傳統研究方法而主張效法自然科學的方法來研究政治學。

碎，缺乏一套連貫性的知識。

2 法律與現實經常有落差，有時法律僅是徒具形式，探討法律無法全盤掌握實情。歷史記載常流於主觀，且各事件有其獨特性，研究價值不高。

3 人民在政治生活中如何行為不明顯。

三、行為主義政治學階段

（一）興盛時期：1950～1960年代。

（二）研究緣起：

1 二次世界大戰時政治學者與其他領域學者一同於政府工作，發現社會科學中的經濟學、心理學、社會學、文化人類學等借用自然科學研究方法的行為主義，已顯現知識研究成果。誘使政治學者開始自覺，接納技術仿效，建立科學理論、經驗理論、一般性理論，走向政治學科學化，帶來科學化思潮。

2 二次世界大戰後美國崛起，急需瞭解國際政治知識，基金會較願意補助政治學界，鼓勵採用行為研究。新興國家相繼誕生，不同的制度運作模式正好提供一個比較政治的研究模型。芝加哥大學的梅連（Meriam）、拉斯威爾（Lasswell）等人為行為主義政治學研究的先驅。1950年代行為主義政治學仍與傳統政治學派抗爭，到了1960年代逐漸取得優勢。

3 工業化產生許多社會問題，傳統政治學過於依賴敘述與主觀評價，糾結倫理道德，解釋欠缺說服力，不能分析政治制度與程序帶來的問題，應該揚棄。政治學不能只是單純描述，還要解釋與預測。

（三）研究焦點：

1 在國內領域，個人與團體行為的社會心理因素，政黨、利益團體的政治作用，行政、立法與司法的互動過程，以及政治參與、政治文化、政治社會化、政治發展與變遷等實證問題。