

政黨體系與憲法的權力分立制度，發生變化。法國學者 M. Duverger 所言：在單一政黨國家，成為一黨獨裁式權力集中，憲法縱有規定，權力分立亦無從發揮功能。但在政黨政治的現實層面而言，同一多數政黨，把持立法機關與行政機關，造成了權力集中的現象。^{③⑧}這也是值得研究的現象。

政治傳播方面一言論，出版及其他一切表現自由(Freedom of expression)，是人類最珍貴的權利之一。在基本人權譜系中，公認屬於優越地位(preferred position)。

表現自由，若涉及政治的面向，則為政治傳播。表現自由的主體，隨著時代的變遷，而發生主體易動的現象。過去，個人可以同時是言論的發表者與接受者；因此，只需注重發表意見之自由。但大眾傳播發達以後，實質上真正擁有言論發言者，只是少數人；一般大眾處於被動地位，對於輿論形成，無從發揮作用。^{③⑨}

言論發表者與接受者，顯然分離，是相當嚴重問題。本節綱要要提倡：

1. 知的權利，以國民立場維護報導自由。
2. 民眾對大眾傳播媒體應有利用權(Right of access to mass media)。
3. 大眾傳播媒體之社會責任。^{④⑩}

第四節 政治制度與程序

五、政治的制度與程序

1. 憲政主義—立憲政府與權力限制
2. 行政、立法、司法
3. 官僚政治
4. 政府層次及運作關係—單一制、邦聯制、聯邦制

上述是政治的制度與程序的主要綱要架構。

憲政主義方面—憲政主義的內涵主要有二，一是保障基本人權，一是規定國家重要機關的組織和職權。兩者比較孰重，保障基本人權才是主要的要素(main element)，國家機關的組織和職權，只是一種Subordinate element，是附屬的。^{④①}

人權國家的組織架構，就是憲政主義的內涵。人權居首。國家的組織架構，採孟德斯鳩所言：三權（司法、立法、行政）各權力除內部自我限制外，同時更相互抑制，以達權力均衡。把各種權能分配給相互對抗之權威(rival authorities)，此乃權力限制之精髓。

總括憲政主義的真義：

1. 憲法為最高法規性觀念
2. 不受權力侵犯的個人人權
3. 要求法的內容，程序公正的正常程序(due process of law)
4. 尊重法院為控制權力的恣意行使而扮演的角色^{④②}

當為本節教材綱要應涵括的主要內容。

行政、立法、司法等方面—行政、立法、司法三權相互分立與制衡，本為立憲主義之常軌。一七八九年法國大革命的人權宣言規定：一個國家如果沒有保障基本人權、實施權力分立，不能稱之為有憲法。

本節內容應含三權分立的權力分離之制衡。另外更重要的是不能循民主政治多數決的程序，否決基本人權的存在；方能盡憲政主義的全貌。

行政、立法、司法方面—先述行政權之意義，乃指除立法權與司法權之外的其他一切國家權力作用而言。行政權、依世界各國不同的政治制度，包括了國家元首、內閣、總統制、委員與雙首長制等架構，可加以介紹評析。行政權隨著歷史的遞嬗發展，已由「法治國家」成為「行政國家」，造成行政權肥大化的趨勢。^{④③}

行政權肥大化的現象有福利國家，軍事權力擴大，情治機關的擴充。^{④④}在行政與立法權之間，亦發生了過去「決定—執行」的垂直關係，決定由國會來職掌，演變成「統治—監控」的水平關係，監控由國會來職掌。^{④⑤}是值得探討的發展方向。

立法權方面—立法權的功能主要為制定法規，制定或修改憲法、選舉權、控制預算、監督功能（同意權）、司法功能、調查功能、政治溝通功能。④⑥

立法權的實施運作，需以「多數決原理」仍圭臬；但涉及憲法與政黨法的遊戲規則，則需協調「複數意見」的歧異，方能使立法權暢順的運作。④⑦

現代民主國家的主要決策權力，已從立法權轉移到行政權，因此，立法機關立法以外的職權（如調查權、官員任命同意權、監督權）的重要性，日益顯著。④⑧

司法權方面—司法部門(judiciary)主要的功能具有解決紛爭（裁判）、創新制法、監督執法等。當代的司法主義(judicialism)，保障人權不受一切國家權力侵害為目的，美國型或德國型的違憲審查制度，為其中的翹楚，④⑨達致司法權制衡行政、立法權的功效。

杭亭頓(Samuel P. Huntington)所稱民主化第三波的國家之憲法，都將司法違憲審查權納入。司法違憲審查其精義內涵為何呢？

1. 基本法原則(principles of fundamental law)—表憲法為一國人民久遠長期的理念。而國民主權(popular Sovereignty)，為人民一時即興的念頭。司法審核權為了憲法的長治久安，不免會與國民主權齟齬。
2. 上級規範(higher Law)之制—司法權可以將立法機關通過的法律或行政機關發布的命令，以違反憲法（上級規範）為由，宣告無效。⑤⑩

本章節架構內涵，應著力於行政權的肥大化，立法權的尊重協商複數意見之溝通功能。司法違憲審核權等。

官僚政治方面—根據韋伯(Max Weber)的分析，官僚體系(bureaucracy)具有組織運作法制化、行政職務高度分殊與非個人化、公務員職務受到保障、公務員的甄選與升遷均依客觀標準與組織層級化等特徵。⑤⑪

官僚政治實施結果，解放了壓迫性的傳統，是現代性—理性化的來臨。但也帶來一些不良的弊病，茲摘錄如下：

1. 韋伯官僚政治—過度組織化，使人類喪失自由、靈魂。

2. 多元主義官僚政治—政府過載(governmental overload)。⑤2

為了扭轉官僚政治所牽引出的龐大政府—政府過載的承擔，乃有新政府的改造運動，朝向小而有效率的方向努力；如社區理想國的建構，政府將所有權下放給社區⑤3。當為本節可著墨的重點。

政府層次及運作關係—單一制、邦聯制、聯邦制等方面—權力的分立，除了三權的水平分立外，還涉及中央與地方的權力垂直分立，這才真正符合權力分立的真義。

中央與地方的權力體制，可分為單一制、邦聯制與聯邦制等。單一國與聯邦國的區別，主要在地方自治團體權限的差異性；是否擁有自主的組織權、參政權等。隨著全體主義在全球的日漸消頹，地方自治權限擴張，地方住民權利與住民參與的運動拓展。本節的重點，應置於聯邦體制的建構。

六、政策與政策制定

1. 人權政策

2. 文化教育政策

3. 種族政策

4. 福利政策

5. 經濟政策

6. 國防政策

7. 外交政策

人權政策方面—人權的發展趨勢大抵為四：從自由權到社會權，從法律保障到憲法保障，從政治保障到司法保障，從國內保障到國際保障。

⑤4

人權的數項分為對政府權力的限制，有關政府的義務等。現代人權

的新譜系尚包括和平生存權、生態環境權、知的權利(right to know)、接近使用媒體的權利(right to access)、休息權，都是值得重視的人權內容。

文化教育政策方面—西方社會有新韋伯主義與新馬克斯主義的兩派主張。新韋伯主義認為教育使人與人之間差別擴大，社會各階層差別擴大。新馬克斯主義宣稱，教育是為統治階級來服務。因此，文化教育政策，如何擴大各個人的獨立能力，追求更大的社會正義，當為首務。

文化教育政策，應化解族群歧視，強調人的知識自立，獲得豐富的文化生命，注意環保生態、改進工農業生產方式，促進經濟發展以及人民政治權利的保障。^{⑤⑤}其中尤以破除族群歧視，培養獨立能力為首要目標。

種族政策方面—人類一家，尊重每個人的天賦人權。無分種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等等。一律享有本盟約所確認之權利。^{⑤⑥}

平等是種族政策的理想目標。但有些弱勢族群，先天後天的資源較為匱乏。因此，強勢族群應給予扶持，直到其能自足獨立，此謂之差異平等。

另外應建立種族無優劣之別的信念。黑白對立，絕非霄壤之別，種族所締造的文化各有精諦，應加以保存發揚，形成文化的多元主義。

第四代人權—發展權的出現，提示人權不再侷限於公民私有財產權及民主權利的保護，而擴及到對國家獨立、民族生存與發展的保護。^{⑤⑦}種族發展權的成長繁榮，也應是教材內涵要重視的目標。

福利政策方面—世界各國對於社會、經濟、與文化教育的福利權利，莫不粲然大備；甚至漸次造成政府過分的財政負擔。

輓近人權政策取向差異平等的價值觀，對於弱勢的兒童、婦女、老年人的權利，甚至殘障者、精神病患以及犯人的權利，都應加以重視。

經濟政策—經濟政策已經不能孤立視之，它正牽連到土地、水資源、森林、物種、環境污染等社會環境問題。酸雨、溫室效應、臭氧層破壞，一再提出對經濟政策的警示。

生態問題、社會保障問題、弱勢族群問題，亦當為經濟政策的重點。

國防政策—和平權的提倡意指，從廣義上來講，它是指一個國家有權參與世界和平的把關事務，有權阻止國際社會經濟結構性暴力，壓抑的政治暴力，以及相聯繫的未來，如發展問題、世界秩序問題。狹義來講，一個國家有權採取種種行動避免暴力衝突，例如國際裁軍，反對外來侵略。^{⑤8}當為國防政策的重點。

外交政策—國際合作當是外交政策的終極目標。國際合作又可分為雙邊與多邊的國際合作。如聯合國、歐洲共同市場、北大西洋公約組織、東南亞國家協會等。

在國際體系中，還有一種合作稱之為「多元安全社會」(Pluralistic Security Community)。一旦發生衝突，其解決的方法是妥協、談判而非武力，就是所謂的統合(integration)的完成。^{⑤9}

合作與統合當為本章節的教材重要內容

七、策略研究

1. 政治調查資料蒐集—圖書館、量化資料

2. 政治調查研究

政治調查首採方法論。依序為概念、定律、理論、解釋與預測等過程。

蒐集資料的技術，計有文件分析、參與觀察、實驗、調查訪談等。其中對於問卷、訪談單、抽樣的理論與實際，尤應能有實際的作業過程。

^{⑥0}

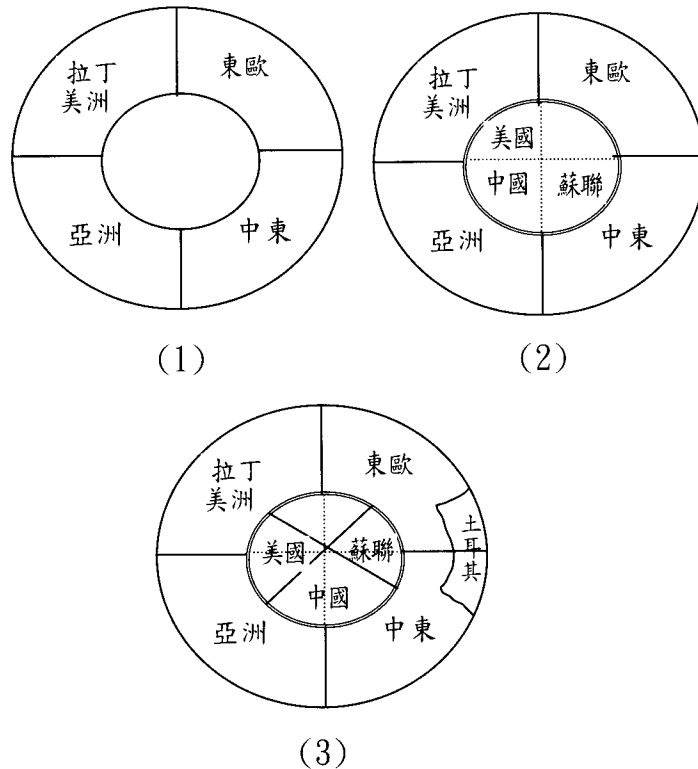
八、國際政治學

1. 世界政治體系

2. 國際互賴與整合

3. 國家安全事務

世界政治體系可分下述三個圖來作說明：



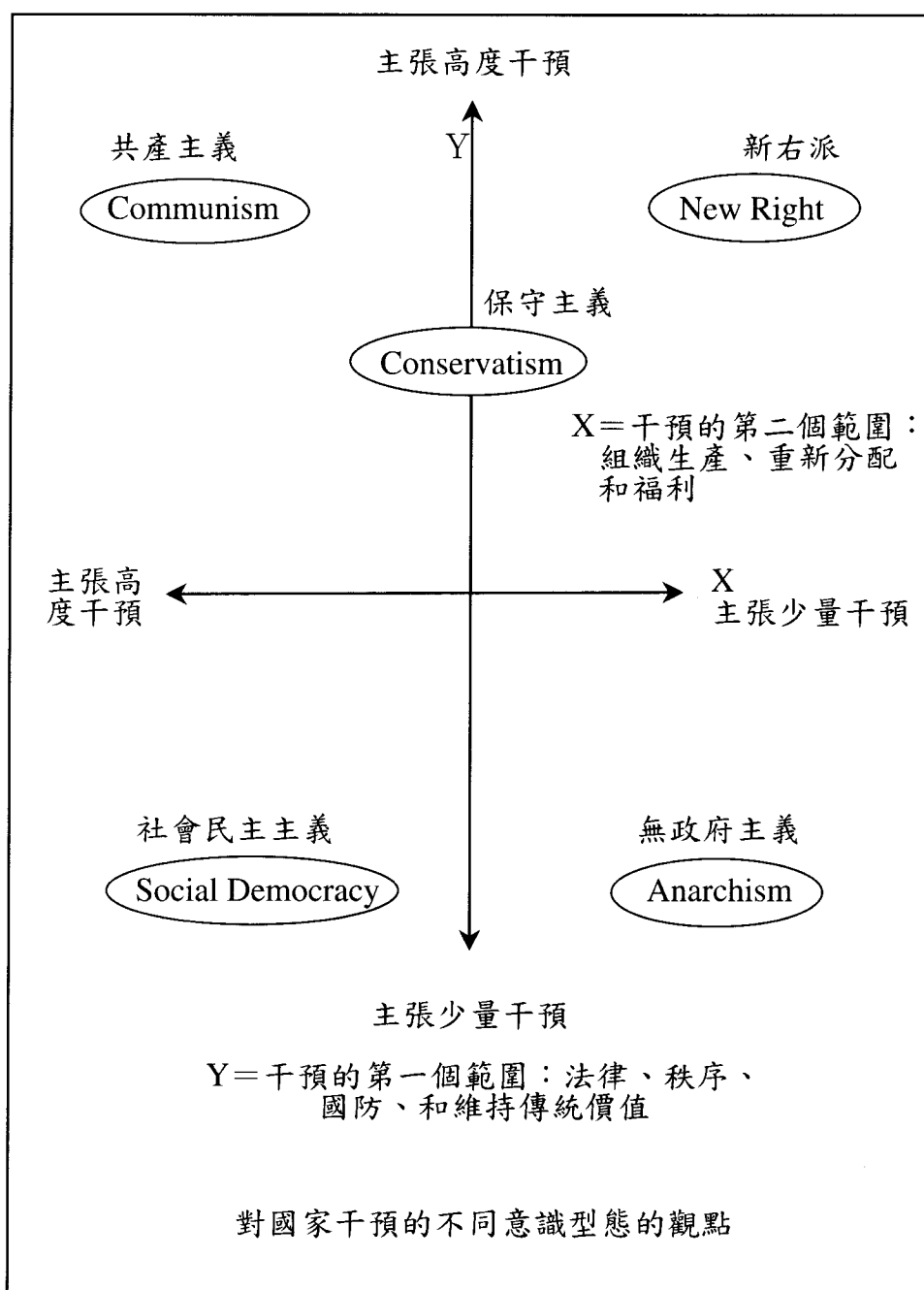
幾個假設的國際體系：(1)地區性系統；(2)大國和地區性子系統(勢力範圍)構成的國際體系；(3)大國滲透子系統的情形。

互賴與整合以和平權、自決權、發展權為民族國家發展的目標，與不可剝奪的人權，國際安全事務才能達致。

九、意識型態

1. 意識型態之涵義
2. 共產主義
3. 法西斯主義
4. 西方民主國家的主流思想
5. 開發中國家的意識型態

意識型態的涵義有多種說法，但比較主流的界定是：一組主觀的價值觀念；社會上既得利益者，會將意識型態傳播給被剝削者。



62

共產主義由上圖顯示，在Y的縱軸，國家對法律、秩序、國防和維

持傳統價值等高度的干預。在X的橫軸，國家對組織生產、重新分配和福利等也高度的干預。人民生活在共產主義制度下，社會沒有自由組合的團體，個人沒有活潑的空間。

法西斯主義排拒民主制度，因為民主制度受壓力團體影響，是腐敗無能的政權。多政黨主義則造成分裂與無謂的論辯。其次，排拒個人主義、人權、人性尊嚴，個體無權利可言，個體應歸入團體。^{⑥3}法西斯主義是一種極端的國家主義，被神聖化的國家就是最高公義。

西方民主國家的主流思想—自由主義型的立憲政體應是西方民主國家的主流思想。有限的政府、權力的分立、人權的保障，有限的多數決策，都是其主要內涵。

二十世紀末的全球性民主革命，稱之為第三波。它是否會持續下去，還是會令威權主義回溯；或者可能是出現第四次民主化的浪潮呢？經濟的發展與政治的領導是居其間的重要因素。^{⑥4}

新興國家的民主鞏固，極須工業化的現代經濟體系，更為複雜的社會，更多受過教育的人民，良好的國際環境，轉型的時機等。探討民主鞏固的因素，理應是新興國家要重視的問題。

註釋

註一：David Easton, A. Framework for political analysis(Englewood cliffs:prentice-hall, 1965)P. 50.

註二：Austin Ranney, Governing:A Brief Introduction to Political Science(New York:Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1971), P. 13.

註三：李光平，政治共識與政治穩定。台北，黎明公司，民國七十二年，頁七五。

註四：Austin Ranney，林劍秋譯，政治學。台北，桂冠圖書公司，一九九一年二版一刷，頁三十～三十二。

註五：轉引自江炳倫，政治文化研究導論。台北，正中書局，民國七十