

第二章 政治發展的理論

第一節 政治發展的意義

政治發展的研究興起於二次世界大戰後, 1950 年代起源, 1960 年代有系統地研究。在 1960 年代這十年中, 有關政治發展的各種層面的研究非常盛行。主要是受到兩種學術研究潮流的結合而導致。

一、在 1940 年代末及 1950 年代區域研究者非常多, 因在二次大戰前, 美國研究比較政治的學者, 所注意的只是西歐和北美地區; 到第二次大戰後, 隨著對蘇聯冷戰, 及美國勢力擴展於亞洲、中東、非洲及拉丁美洲, 開始迅速地發展。除了蘇聯及中共, 這些地區是所謂不屬於冷戰兩大對立集團的第三世界; 或是因其較為貧困與工業落後, 所以又稱為未開發、或低度開發、或開發中國家。(劉志攻譯, 1983: 1-2) 這些新興國家, 雖然由不同的民族組成, 但卻具一些共同的特徵, 例如都是農牧經濟, 生產方式大多利用人力與畜力, 機械力的使用較少, 由於生產技術落後, 人民生活大都窮困, 它們的社會結構, 很少都市化與工業化的成份。這些新興國家有一個共同願望, 就是發展, 這股強烈的願望, 為它們的努力提供動力; 另一方面, 由於理想難以實現, 反帶來社會的動盪和不安, 使得這些國家, 甚至整個世界充滿不可預知的危機。(呂亞力, 1986: 198)

二、政治學的「行為革命」: 企圖結合嚴謹的理論與經驗的研究, 透過有系統地對多個國家作比較研究, 求驗證通則。由於理論要求嚴謹, 使政治學者選擇已有相當成就的社會學分析的一些概念, 例如結構、功能、投入、產出、反饋、體系等。這些概念對學者從事比較不同國家的政治時, 提供了一套有系統的分析架構。

而 1960 年代政治發展的研究, 可歸納為三大主要學派。

一、體系—功能研究法: 以體系理論及結構功能論的論點為主, 此派重要學者有葛布瑞·艾爾蒙(G.A. Almond)、賓漢·鮑威爾(G. Bingham Powell)、大衛·艾波特(David Apter)、大衛·伊斯頓(David Easton)、和佛瑞得·瑞格斯(Fred Riggs)等人。

二、社會過程研究法: 透過比較量化分析各國社會, 來探討政治行為過程與一些

如工業化、都市化、媒介消費量等社會過程的關係，這些學者主要有馬丁·倪德勒(Martin Needler)、菲利普·卡萊特(Philips Cutright)、雷蒙·坦特(Raymond Tanter)等人

三、比較歷史研究法：注重系統的嚴謹性，這派學者有巴靈頓·摩爾(Barrington Moore, Jr.)、艾森斯達特(S.N. Eisenstadt)、丹瓦·羅斯陶(Dankwart Rustow)、撒姆耳·杭廷頓(Samuel P. Huntington)、李普塞(Seymour Martin Lipset)，還可包括白魯恂(Lician Pye)及社會科學研究會比較政治委員會的一些人在內。(劉志攻,1983: 2-4)

學者對於政治發展的定義，依研究及觀察的角度不同，而有不同的定義，試分述如下：

一、白魯恂曾列舉出政治發展常見的十種定義：

- (1)政治發展是民族國家的運作
- (2)政治發展是民主政治的建立
- (3)政治發展是群眾動員和參與
- (4)政治發展是經濟發展的政治先決條件
- (5)政治發展是動員和權力
- (6)政治發展是政治現代化
- (7)政治發展是工業社會典型的政治型態
- (8)政治發展是穩定和有秩序地變遷
- (9)政治發展是行政和法制之發展
- (10)政治發展是社會變遷多元次過程中的一個面向(Lucian W. Pye, 1966:33-44)

白魯恂又根據不同的界定，將政治發展歸納出三項要素：

- (1)人口變化，從臣屬地位轉變到對社會有貢獻的公民。接著是大眾參與的擴張，對平等原則的重視。
- (2)政治體系能力的增強，政令可貫徹及深入至地方層級組織，且控制人民之間的爭執，而能應付及滿足人民需求。

(3)政治組織結構的分化,使各種制度和組織之間的整合功能愈趨專業化,。

而「平等」、「能力」、「分化」這三個政治發展的核心問題之間並不一定會配合得很好;相反的,歷史顯示出這三者之間常有衝突,平等的壓力會威脅系統的能力,分化也會因為強調品質與專業知識而削弱其平等性。(Lucian W. Pye, 1965: 13)

二、杭廷頓(S. P. Huntington)對政治發展的定義

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。他認為一個發展的政治體系,其政治參與與政治制度化的程度必高,且能達到平衡狀態;相反地,未發展的政治體系,其政治制度化與政治參與的程度必低,結果會導致政治衰退。

杭廷頓認為政治發展不等於現代化。他認為現代化一詞內容太過廣泛,如工業化、都市化、社會流動等都包括在內,而現代化無法辨別各方面之間的正負關係,在開發中國家,不只是有正面的政治發展,更常見到政變、暴動等負面的政治發展。且在現代化過程中,經濟社會變遷所形成的壓力,需要以制度化的政治體系來處理,否則不是帶來發展,反而帶來政治衰退。所以,杭廷頓認為應先把政治上的興衰與社會現代化的過程分開,以釐清政治發展的主要意義是在於「制度化」而非「現代化」。

在開發中的國家,首先就是強化政治制度,縱然因為減緩現代化或限制政治參與也在所不惜。但制度是必須符合正當性和適應性的原則,即一方面能適應環境變遷的挑戰,另一方面也能獲取人民的支持。(Samuel P. Huntington 1965: 386-430)

三、勞勃·傑克森(Robert J. Jackson)與史坦恩(Michael B. Stein)的政治發展定義

傑克森與史坦恩認為,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。發展的觀念隱含著變遷與成長,政治發展只著重於政治領域的變遷與成長之過程。他們認為政治發展包含三個涵義:

1. 指政體發生結構分化與角色專化之過程。
2. 指政治生活的型式從一個階段轉變到下一個階段的持續過程；也就是政治發展指新型式的政治生活在歷史發展階段中的演化過程。
3. 政治發展不是固定的社會和政治組織的模式，而是政治領域內制度演化的一個動態和開放的目標，政治制度是達成社會目標的工具。基本上，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。(Robert J. Jackson and Michael B. Stein, 1971: p. 19-38)

四、畢爾(Samuel H. Beer)的政治發展的定義

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，每個階段是由前一階段產生的。每個接續的階段共同組成一個趨勢，形成政體在歷史過程中的特殊模式。」(Samuel H. Beer, 1974: 59)

五、尼德勒(Martin C. Needler)的政治發展定義

尼德勒認為：「假如政治發展有二個面向，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。」(Martin C. Needler, 1968: 88)

六、尼托(J. P. Nettl)的政治發展定義

尼托認為發展的概念過去和現代不同，過去的發展概念僅適用於某個社會所採取的特別行為過程，是社會過程中的其中一個部分，而現代發展概念已成為全球努力的目標，各國因自覺在國際體系內地位不平等，而有發展的需求。尼托認為政治發展應包含四種涵義：

1. 政治發展是一種過程，將國家分成已開發國家和開發中國家的觀念。
2. 政治發展是在使發展成為需要的價值，並非因為命令的關係才發展。
3. 已開發國家與開發中國家之間，應有密切聯結關係。

4. 政治發展有其優先順序，有學者主張以經濟為主，有學者主張以社會政治為主，但何者為先，何者為後，尚無定論。(J.P. Nettl,1969:13-34)

七、柯爾曼(James S. Coleman)的政治發展定義

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，隨後歷史演進，這種變遷不平均且不完整地傳播到全世界。從類型學觀點來看，政治發展是一種從假定的現代化前期的『傳統』政體轉變到後傳統期的『現代』政體的運動。此種極化類型分析建構的方法，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，吸收和適應續存的變遷，有目的地或積極地完成新的社會目標。」「政治發展過程的概念是結構分化，平等的無上命令，政治系統的整合、適應和反應能力等三種過程之間的持續互動關係。這三種因素的互動關係構成『併合發展』」。(James S. Coleman, 1971: 73-100)

八、賈格瑞伯比較各家學說，提出四個政治發展的基本觀點：

(一)政治發展的變數

他比較了各家學說後，採取八個總體變數：

- (1) 運作變數: A. 理性定向。B. 結構分化。C. 能力。
- (2) 參與變數: D. 政治動員。E. 政治整合。F. 政治代表。
- (3) 方向變數: G. 政治凌駕。H. 發展定向。

(二)從政治的方向看政治發展

政治發展是發生在系統內的綜合性結構分化的過程，他認為這個政治發展的方向是必然的。並不是說方向不會改變，而是說一旦方向有了改變(由分化→簡化)，也意味著過程也有了改變(由發展→退化)。

(三)從過程看政治發展

政治發展的過程是政治現代化加政治制度化。他認為政治現代化就是促

使運作變數的結果變數(包括世俗化、控制力、自主性、複雜性、次級系統之自主性、整體社會之存續性、效能、適應性);增強的過程中表現的成效在政治系統控制環境的力量越來越大。政治制度化就是促使參與變數的結果變數(包括社會化、政治化、參與、政治平等、社會整合、價值整合、群眾與秀異分子的整合、權威當局的合法性)增強的過程,其表現的成效在政治系統內的共識遞增強、遞減。

他認為政治現代化的程度高,政治制度化的程度未必就高,而若想提高制度化的程度,則必須有現代化來支持。

(四)政治發展的三個面向

1. 發展政治系統的能力: 相當於發展政治體做為社會系統之次級系統的效能。
2. 發展政治系統對該社會全面發展的貢獻: 相當於政治手段促進整個社會的發展。
3. 發展政治系統的回應力: 可增加代表性、合法性和服務性。

政治發展若只達到前兩個面向,僅能稱為特定的政治發展,必須也達到共識的境界,才稱得上是全面的政治發展。

(齊光裕,1973:40-41)

九、艾爾蒙(Gabriel A. Almond)的政治發展定義

艾爾蒙將政治發展的程度涵蓋三個相關變數:

1. 角色分化。包括角色與次級系統的專化、資源的彈性化、功能的理性化與資源的創造。
2. 次級系統的自主性。
3. 世俗化。(Garbiel A. Almond, 1966:21-25)

十、達艾蒙(Alfred Diamant,1972)的政治發展定義

達艾蒙認為:「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的目標和要求,並建立新型的組織。」(陳鴻

瑜,1982:29)

十一、杜德(C. H. Dodd,1972)的政治發展定義

杜德將政治發展包含下列觀念:

1. 政治領域的變遷過程, 與社會其他領域有密切關係, 這種變遷關係包括政治功能和結構分化、專化與整合, 政府權力的擴張與集中、政治參與的提高, 對政治體系認同感的增強。
2. 政治變遷有一定的目標, 如美國的自由民主制、前蘇聯的社會主義制。
3. 政治體系增強解決各種問題的能力, 能創新政策, 建立新的結構或改革舊有結構, 且提高行政能力。
4. 學習更好的行政能力與建立政治結構的能力。(陳鴻瑜,1987:29)

十二、國內學者陳鴻瑜則整合各家說法, 將政治發展概念界定為: 「一個政治體系在歷史演進過程中, 其結構趨於制度化, 人民的動員參與支持漸趨於增強, 社會愈趨於平等, 政治體系的執行能力也隨之加強, 並能度過轉變期的危機, 使政治體系的發展過程構成一種連續現象。」(陳鴻瑜,1987:30)

十三、國內政治發展研究的先驅江炳倫將政治發展分成三大項討論:

1. 附隨著價值觀念的定義: 「民主」包含下面幾項: 人民在法律前平等, 有參與政權的機會, 政府制度及措施合乎憲法, 執政者對人民負責, 最後, 由民意決定政權的獲得和交替。所以, 政治發展是以接近英美政治楷模的距離來作為衡量的準繩。

民主雖是珍貴的政治價值, 政治發展最後也要把民主的某些理念包括在內, 但表達方式必須參照各地區的社會條件和其他的政治價值。所以有的以國家強盛、加強法律秩序和行政功能、現代化國家、掃除政治上積弊、經濟發展、社會動員等來衡量政治發展。總括而論, 上述各種說法, 都是先假定一個特殊的價值理想, 認定政治發展, 就是此價值理想的實現, 或輔助此價值理想的實現。

2. 以功能的遞增看發展: 政治體系的基本功能, 依柏森思(T. Parsons)的分析,

社會體系皆須具備四項功能：模式維持、適應、整合與實現目的。政治體系是一個龐大的社會體系，必須具備上述四項基本功能。艾爾蒙則提出政治功能包括(1)整合的能力：統一國家，建立中央行政。(2)國際間應對能力：在現代國際關係上，能與世界各國和平相處。(3)參與能力：建立一個偏重公民義務的政治文化和民主的政治結構。(4)福利或分配的能力：福利分配的平衡，政治與社會各方面協調。

3. 從結構的變化求定義：結構的變項甚多，如內權力分配的情況、構成份子數目的多寡、組織規程的繁密程度、在時間上歷史的久暫、支持它的價值的深淺程度等等，均可拿來當比較研究的對象。而究竟有沒有一個最主要的變項，可以當為發展的準繩呢？柏森思認為「結構分化」(structural differentiation)就是此中心變項，可作為發展的基準。(江炳倫,1979, 13-24)

十四、齊光裕則認為：「政治發展是一個政治體系在政治現代化與政治制度化的過程中，探討政治體系結構的分化與專化程度、執行能力的高下、對社會面發展的貢獻以及對大眾對政治事務參與的程度，政治發展的目標則在追求政治民主與政治穩定。」(齊光裕,1996:44)

從上述政治發展的分析，可確知政治發展是一個相當廣泛而又複雜的研究領域。江炳倫對政治發展的研究工作，曾提出四項主要步驟：

(1)研究範的確定—所謂範圍，共包括二方面，其一是比較政治研究，應包括哪些地區，哪些國家。其二是比較政治研究應特別注重哪些分析單元。

(2)相關性與重要性的標準—Macridis 曾提議採用下面四項，作為政治分析的基本範疇，來比較不同的政治體系：

- a. 政策形成與議論過程：誰制定決策？決策者如何選出？政治領導份子的組成如何？決策的內容、性質與分類以及議論過程的步驟順次等問題。
- b. 政權的外貌和運作：什麼人或團體能獲得政權？如何獲得？分配情況如何？政權運作的工具是什麼？目的又是什麼？
- c. 政治理念：最主要的政治理念來源是什麼？本質是什麼？能否適應社會的變化？誰全力支持它？誰在反對它？
- d. 政治制度：包括政治權威組織的形成，社會控制的形成，以及公民的地位

等問題。

(3)普遍性程度高低應如何取捨—就是所用的變項抽象層次的高低，也就是理論應用範圍大小的問題。

(4)是根據既定的標準，把歷史上的和現行的各種政治系統歸類，解釋它們演變的經過，觀察它們目前活動的情況，並且預測它們再繼續發展時，可能遭遇且需克服什麼的困難。(江炳倫,1971:21-32)

第二節 階段—目的理論

政治發展理論中，有許多是將發展當作一過程來研究，而此過程的界定，何者為起點，何者終點及階段的劃分，成爲此理論建構上的重點。然而在發展階段論方面，陳鴻瑜先生認爲最早的理論家卻是我國的孫中山先生。

孫中山先生在一九〇六年頒佈的「中國同盟會革命方略」中，曾是出軍法之治、約法之治、憲法之治的建國三程序。孫中山先生說：「第一期爲軍法之治。義師既起，各地反正，土地人民新脫滿洲之羈絆，其臨敵者宜同仇敵愾，內輯族人，外禦冠讎，軍隊與人民同受治於軍法之下。軍隊爲人民戮力破敵，人民供軍隊之需要，及不妨其安寧。既破敵者 及未破敵地方行政，軍政府總攝之，以次掃除積弊：政治之害—如政府之壓制，官吏之貪婪，差役之勒索，刑罰之殘酷，抽捐之橫暴，辮髮之屈辱，與滿洲勢力同時斬絕。風俗之害—如奴婢之蓄養，纏足之殘忍，鴉片之流毒，風水之阻害，亦一切禁止。並實行教育，修道路，設警察衛生之制，興土農工商實業之利源。每一縣以三年爲限，其未及三年已有成效者，皆解軍法，布約法。

第二期爲約法之治。每縣既解軍法之後，軍政府以地方自治權歸之其地之人民，地方議會議員及地方行政官皆由人民選舉。凡軍政府對於人民之權利義務，及人民對政府之權利義務，悉規定於約法，軍政府與地方議會及人民各循守之，有違法者負其責任。以天下平定後六年爲限，始解約法布憲法。

第三期爲憲法之治。全國行約法六年後，制定憲法，軍政府解兵權行政權，國民公舉大總統，及公舉議員，以組織國會。一國之政事，依憲法以行之。

此三期，第一期爲軍政府督率國民掃除舊污之時代。第二期爲軍政府授地方自治權於人民，而自總攬國事之時代。俾我國民循序以進，養成自由平等之資格，中華民國之根本，胥於是乎焉。」(秦孝儀,1989:234-234)

孫中山先生繼而在 1924 年手著的「國民政府建國大綱」中，把建設之程序分爲軍政、訓政和憲政三時期。孫中山先生之建國三階段說，乃是完全從中國的經驗產生的，他的階段論，不但是一個很具效力的建國策略，且能針對當時中國社會的缺點與需要，因此，無論是在 1911 年革命之前或之後，都能做最高原則適

用。對於 1960 年代的發展論者而言，孫中山先生的建國階段論，可做為他們的先知。(陳鴻瑜, 1987:87)

現今的政治發展理論，多數將發展當作一個過程來研究，既然是一個過程，起迄時間的界定與階段的劃分就成為理論建構上的重點。早期的研究者將政治體系區分為「傳統」與「現代」分法是不合理的，因政治發展是一個動態的過程，此二分法會使研究者把政治發展設定為刻板模型，忽略了政治發展是變動的，其次，在實際的政制環境下，找不到一個純「傳統」或純「現代」的政制的。每一個政制，都是由不同程度的「現代」與「傳統」因素混合而成，把所謂「傳統」與「現代」政制作為建構模式，成為研究分析工具還可以，但若將其當成真實，則無法窺全貌。(呂亞力, 1986:25-26)

「階段論」的出現，就在修正傳統與現代社會的二分法，強調「過渡」階段的重要性。冷納(Daniel Lerner)在傳統、對立的兩極之間，再加入了過渡的「轉型」的階段，他指出在邁向現代社會的過程中，傳統社會逐步消失，在過渡社會中，人們會趨於符合現代社會的要求，具有高度的理性與積極求進步的精神，且會具有「同理心」(齊光裕, 1996:46)。

階段理論最先被運用，是美國經濟學家羅斯托^{註 2-1} 將高度工業化與經濟發展社會的型態加以抽象化成為政治發展的內容，用以分析經濟發展，將一個國家經濟發展分為五個階段：傳統社會、起飛前時期、起飛期、成熟期、大量消費期。政治學者歐堪斯基提出的發展模式，是借用經濟學家羅斯托的經濟成長觀點，他將政治發展分為基本統一的政治、工業化的政治、福利國家的政治、經濟富裕的政治四個階段。歐堪斯基所建立的四個階段的政治發展過程論中，分述如下
第一階段—基本統一的政治：政府必須對國家領土與人民有效控制，否則，一切經濟計劃與設施都會成空。現代前期的歐洲國家已完成此項統一工作，而當代亞、拉、非洲等低度發展和發展中社會，仍然在此階段中掙扎，面臨著認同、合法性和行政命令貫徹的危機。

^{註 2-1} Walt W. Rosstow 在其 *The stage of Economic Growth*(Cambridge: Cambridge University Press, 1960); 與 *The Process of Economic Growth*(New York: W. W Norton, 1952)中強調經濟成長的階段與政治組織形式間的關係。他是假定了工業社會的生活產生出一種大致較為普遍的政治生活，這種政治生活是任何社會不論事實上工業化與否，都可以追求得到的。

第二階段—工業化的政治：這一時期從 1930 年代開始，此時期特性是政府花費大量的經費從事工業化運動。這一時期有三種不同型式的政府，如西方民主國家、史達林治下的蘇俄，和義大利、西班牙、阿根廷等法西斯國家，他們都能成功地進行工業化，而未遭到認同、參與、合法性、行政命令貫徹、整合和分配。

第三階段—福利國家的政治：此一時期開始於第二次大戰結束後，除了實施民主社會主義家(如英國和北歐國家)能夠局部地解決權力、消費財和服務的分配問題外，一般的發展中國家因經濟發展程度還很低，幾乎無法解決上述問題。

第四階段—經濟富裕的政治：此一階段的特性是經濟高度發展，人民生活富裕。在此一階段仍存在著自動化的技術革命問題，故必須繼續進行技術突破，才能保持工業化的成果與維持經濟的富裕。(A. F. Kenneth Organski, 1965: 7-17)

畢爾提出的發展模式，則是以現代化為基準，將政治發展分為十八世紀的貴族政治、十九世紀的自由民主政治、二十世紀的集體主義政治三階段。分述如下：
第一階段—貴族政治：在英國的「保守貴族」時代，大地主、士紳和商人結合成為統治階級。後來由於窮人和下層階級要求人道的保護，在 1688 年光榮革命後，保守憲政主義者建立了英國的自由民主制。

在歐洲，政治現代化的一個階段的主要成就，是建立前所未有的國家權力。在十七和十八世紀，英國的武力是相當強大的，尤其是海軍可稱霸大西洋。英國海軍的目標在保護貿易活動及支持貿易擴張。十八世紀的法國，是第一個現代的政權，波旁王朝已初步建立官僚體系。因此，當十八世紀末葉王室要求增加國庫收入時，激起了貴族的反對，官僚、法院和地方議會亦相繼反對，終至爆發大革命。

德國亦與法國一樣，採取絕對主義做為進行現代的方法。德國君王的地位在十八世紀達到巔峰，舊貴族的勢力一一被削弱，或被納入官僚制度內，建立了日後著名的德國官僚制度楷模。

第二階段—自由民主政治：這一個階段是利益動員。政治需求增加且更複雜，同時，政治參與的次數益趨頻繁。但人民的政治參與量增加，並不代表統治階級影響力在相對地減少，反而有益加鞏固，因民意基礎擴大的緣故。在新興勢力參與

政治的情勢下，統治階級本身也有新的風貌，例如，在這一個階段的初期，中產階級變成了上層社會階層的領導人；在後期，勞工階級獲得投票權，參與政治的人數增加，有部分躋身為領導階層。

第三階段—集體主義政治：在資本主義初期階段，傳統的自由競爭制度產生了流弊，此因民族國家的勢力增強，使得國際貿易的競爭更加激烈，最後造成若沒有適當的計劃經濟，則國家競爭力將趨於減弱。(陳鴻瑜, 1987:88-90)

過程—階段理論被廣泛運用於政治發展理論中，從歐美社會學者、經濟學者、政治學者等的理論中，此種以演化論的觀點來分析過程—階段論，有兩項值得檢討：

(1) 以歐美「先進」國家與第三世界「開發中」或「未開發」國家作為分析的差別，且強調兩者是「現代」與「傳統」的兩極，而後者只須學習歐美的發展經驗，就可以進步到現代國家。由此觀之，從演化論作為出發點的現代化理論易被批評為以歐美為中心的種族主義。(Ankie M. M. Hoogvelt, 1985:74)

(2) 過程—階段理論的概念架構，在基本上是以一切「過渡」的政制都是暫時性的，由「傳統」的演變，也定會演變到「現代」。此種按照固定目標變遷的歷史必然論是否是絕對的？艾森斯達特(Samuel N. Eisenstadt)即指出，在發展的途中，一個政制可能陷入「陷阱」，使其既無法維持持續成長，亦不能重獲傳統政制的動力。而有些貧窮國家，甚至陷入更貧困的情形，世界富貧不均，也可印證艾森斯達特之說。

「過渡」這一概念的即然不夠明確，瑞格斯(Fred W. Riggs)就試圖創造「稜矩社會」(prismatic society)，將傳統、過渡與現代化三階段，借用光學的理論，定名為「鎔合的-稜柱的-繞射的模式」：

(1) 傳統社會是未分化的社會，只有一個結構，稱為鎔合的社會，在傳統社會中的官僚體系沒有角色分化，而由一種角色來履行並維持體系的各種功能。

(2) 過渡社會是已大略具有分化的結構，但無實質功能，如同白光透過稜柱媒介體，散發出各種分化的色彩，所以稱為稜柱的社會。如許多開發中國家的官僚體系雖引進歐美的行政程序與組織，但卻無法履行功能。

(3)現代化社會是已分化的社會，具有各種機關分層負責，此階段如同白光透過水晶稜柱，色澤分明，所以稱為繞射的社會。

瑞格斯以演化論為基礎所提出的三階段社會，屬一種「理想模式」，在真實世界不一定存在。

瑞格斯另提出「辯證理」來解釋政治發展的過程。他認為用新政府技術，包括行政組織、政黨等概念輸入開發中國家，可引起其發展。政府技術之變是質變，政府功能之變是量變。藉兩者之相互作用發展出具有有一種辯證的性質，而產生了發展過程的階段。政府技術的巨大改變，包含了結構分化的增進與政治功能角色的專門化。

他認為在開發中國家，人民的政治活動追求目標有 2:

1. 平等—指人民參政機會的擴大;
2. 能力—指政府執行政務能力提高。

政治發展的成效，須兩者同時提升才有可能達成。瑞格斯認為發展中，若遇到「陷井」，是因為平等或能力單獨提高，嚴重地損及另一類時才會發生。(齊光裕，1996:47-49)

杭廷頓認為政治發展過程應重視『政治退化』的現象。杭廷頓認為，開發中國家與已開發國家政治上最大的區別，並不是在於政府型式或政治參與的程度，而是在於政府控制的有效性，即是無實質上的政府。在開發中國家的政府大都無力控制國家，導致政局不穩，若此情況不解決的話，一切的政治措施均不可能成功。因此，他認為政治發展的過程實際上就是一個社會建立具有有效控制社會的政治力量，使政局穩定的過程，政治發展過程的成功，除了靠武力，而需制度化，也就是使政治組織(尤其是政黨)，獲得正統的地位並擴大民間支持。(Samuel P. Huntington,1965:412)

總之，階段目的論可使研究者在長時期、縱向的資料中，找出階段的分類，界定出起點及終點，再利用因果機制(causal mechanism)的尋找，找出政治發展的橫向指標，來分析每一時期的政治發展。

第三節 政治文化論

政治文化是政治行為的意識與態度之表現。在任何一種社會，雖然每個人所受政治薰陶不同，政治意識與行為也因各人個性而異，但整個社會的政治文化是有定型的形態，有自己的體系與特徵。每個人對政治都有自己的思想及知識，都依據自己的背景與感受，以及一般心理，產生了幾乎是一元化整體的政治行為，由此形成一個國家社會的「政治文化」。艾爾蒙是「政治文化」觀念之創始人，他在觀念上給了一個定義：「每一個政治體系都有其獨特之政治意識與行為」。「政治文化」是一個社會之傳統、政府的精神，人民的感情與理性，以及領導人的行為與規範揉合而成的一種相互關係。就個人而言，「政治文化」指導並控制其政治行為；就國家而言，建立並組織其制度。「政治文化」是政治體系組成的全部歷史，也就是組織這個政治體系每一個人的綜合歷史。(陳明,1972:35-36)

依據政治發展的理論，一個國家的政治現代化是政治體系結構的分化、功能的專化；也是體系「對社會價值權威性的分配」趨向分化、平等、能力，也是人民心理取向的轉變。艾爾蒙和鮑威爾認為：「在新興國家，對整個國家政治體系的取向形成了極其重要的政治文化發展問題....，所謂國家建立的過程，某方面就是傳播國家一體的觀念。」(彭懷恩, 1995: 405~406)而研究政治發展的學者認為，一國的公民可分為兩類：一類是「臣民」，他們對政治體系，只接受政治體系的輸出，並無意識參與政治體系的過程。另一類是「參與者」，他們關心政治事務，並參與政治。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。

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。艾爾蒙和鮑爾在他們合著的《比較政治：一個發展的看法》一書中，肯定文化的世俗化乃是政治體系發展過程中的主要象徵。他們把政治文化變遷的過程，分為三個連續的階段，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。這種世俗化的政治文化，主要是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《公民文化》一書中，指出穩定的民主政制體系，借助於文化的力量甚大。(邱延正,1999:103~104)

台灣地區自從民進黨成立以來，對台灣政治文化的影響是重要的探討課題之一，因此在文中要探討的是平等原則、公民參與及政治文化等發展理論來建構出民進黨在台灣政治發展過程中，扮演著何種角色。

一、 政治文化研究的變遷、衰退、復興

西方政治學者曾指出，過去的重要政治理論家從柏拉圖、亞里斯多德一直到孟德斯鳩及托克維里等都非常重視政治的習慣、風俗、及規範等等，曾觸到某些政治文化的意涵，但都未能提出政治文化的概念，或發展出有關的理論。1930年及1940年代，政治學受到人類學、心理學及社會學的衝擊，產生政治行為革命，才為政治文化的探究，奠定初步基礎。直到1956年，美國政治學者艾爾蒙首先提出政治文化的概念。1963年他與威巴共同完成五個國家政治文化的實證性研究，寫成《公民文化》(Civic Culture)一書。白魯恂指出，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。因此，艾爾蒙及威巴對政治文化所作的研究，非常受到政治學者的重視。但有些政治學者對政治文化，在觀念的界定上，及在理論的建構與解釋上，皆有不同的看法。

自1970年代以來，整體政治文化的研究，呈現衰退現象，不如《公民文化》初出時所受到的重視。原因是多方面的，從政治科學本身來看，自1960年代的後期以來，西方政治學者對政治行為革命後，以政治行為作為主流的研究動向，有不同意見，先發展理性抉擇(rational choice)的「形式理論」(formal theory)，再繼以依賴理論(dependency theory)(主要在1970年代)及政治經濟學(political economy)(主要在1980年代)的研究，這使得以政治行為為觀察基礎的政治文化學，受到很大的衝擊。

另一方面，艾爾蒙對政治文化的探究雖具有開創性的貢獻，但在概念及理論上，皆若干問題與爭議。1970年代以後，政治文化學既未有進展，這些問題與爭議也就未獲得充分討論及解決。政治文化學本身的弱點，使得政治文化被看成一種「剩餘的類別」(residual category)，也就是把其他原因所不能解釋的，都推給政治文化。(邱延正,1999:104-106)

1980 年代後期以來，政治學者開始注意到世界各地政治及經濟結構的轉型與變遷，在比較各地區國家發生的不同程度及方式的轉變後，許多政治學者發現到政治文化是造成相互不同的最重要及根本的原因。英格里哈特 (Ronald Inglehart) 主張「政治文化的復興」(renaissance of political culture)，並強調政治文化對經濟及社會所造成的影響。艾克斯汀 (Harry Eckstein) 認為政治變遷的理論可從政治文化中來探索。杭廷頓也強調政治文化在比較政治及經濟探究上的重要性，並指出未來國際間主要的衝突將是文化的衝突。

我國政治學者胡佛教授在台灣大學所主持的「政治體系及變遷研究工作室」，自 1975 年以來即不斷進行政治文化的經驗性研究，認為艾爾蒙學派及其他研究政治文化的西方學者，大多不能擺脫西方國家穩定的生活經驗，所以在概念的界定及理論的建構上，受到限制，無法提供深入觀察及區域性研究分析。(邱延正,1999:106-107)。

二、 政治文化的理論

胡佛認為將政治二字放在文化之前，必得要考慮到對文化所具備的特殊意義。首先要避免將政治看成國家、政府、政黨或其他政府體制(如文官制度)的組織與作用。這樣的看法使政治文化變成一種模糊的觀念。

對政治文化獨特意義的了解，必須要掌握住政治觀察的特質與範圍。政治學者大多同意政治觀察特質的人際權力關係，範圍則為互動關係的脈絡體系。權力關係是一種交互影響的能力作用，這種作用在價值觀念及行為規範的導向下，具有持續性及規則性，一面構成結構，一面發揮功能，綜合起來即成體系。(邱延正, 1999:107-108)。

所謂政治文化是對這一性質體系的統攝、結構與功能所具的心理取向。胡佛對以權力關係為核心觀念的政治文化，有以下幾點說明：

1. 任何社會體系皆具目的。對目的的價值的追求，形成組成份子或成員的行為互動關係。這種關係是能力的影響作用，在性質上，是政治的作用。所以，凡是社會體系，無論目的的性質(經濟的、社會的或文化的)或數量(單獨的或綜合的)，皆為一政治體系，也皆具政治文化。大如國家，小如研究

機構。從權力關係的觀點看，皆為政治體系。在這方面，與伊士頓將政治體系的觀察，僅限於國家社會的看法有差異。

2. 從政治運作的過程看，任何政治體系的主要功能，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，是一種權力的影響作用，在國家即絕對的強制力。但價值分配，無論在決定與執行皆是一種生產的「輸出」過程，除掉這一過程具有明顯的權力關係外，整個體系的任一運作過程，皆具有權力交接作用，不能化約在輸出的環節。因此，對政治文化的觀察，不應限於政府的政策與施政，而應擴展至權力交接的各個層面及每一環節。
3. 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。政治性的產物像國家的統一、女權的提昇、參與權的擴大等，這些產物可能反映的即是政治文化。
4. 一個較為穩定的政治體系，所輸出的產物多為非政治性的，這些產物無論為經濟性的、社會性的或文化性的，從中所能反映的只是一種社會文化，而非政治文化。
5. 政治文化如以權力關係為核心概念，就易於辨識與摒除若干根本不具權力特性的所謂政治文化。前面曾指出政府的政策或是其他體系的產物，未必皆反映政治文化。如對宇宙、自然、時間等等的信念，也非政治文化。在這一辨識上，政治文化一方面可成為解釋變項，另一方面亦可成為被解釋變項，如何取舍當視觀察對象的性質，以及觀察者的目的與策略而定。
(胡佛, 1998a: 6~8)

有關政治文化的定義很多，若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，有助於研究政治文化，這些共同的基本要素為政治文化的「核心成份」，「核心成份」包括：

1. 對政府結構的取向
 - a. 政權取向

- b. 對政府輸入和輸出的取向
- 2. 對政治系統內他人的取向
 - a. 政治認同
 - b. 政治信任(在團體與他人合作的態度)
 - c. 遊戲規則
- 3. 對本人政治行動的取向
 - a. 政治能力
 - b. 政治效能(陳鴻瑜,1984:4-7)

威巴認為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。他一步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。整理後，可將政治體系心理取向的對象分為下列三方面：

1. 政治社群(political community)的心理取向：

是指政治體系分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。

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，就是所謂的「愛國意識」。愛國意識是維持國家政治體系的必要條件，因此，各國莫不透過各種政治社會化的機構，培養人民忠貞愛國的精神。例如在小學教育中，就透過各種「政治符號」(political symbols)如國旗、國歌、政治領袖肖像等，培養兒童們的國家認同。(邱延正, 1999:122-123)

2. 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。

根據艾爾蒙與鮑威爾指出：一個現代工業化的民主國家中，第一類為成年公民有很大之部份（百分之六十）可能是政治過程的實際或潛存的參與者。他們了解政治，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

提供政治支持，我們稱這些人為參與者；第二類 **Subjects**，他們服從法律，但從不投票；第三類 **Parochials**，他們不了解政府和政治，也許老年人口占多數。

(Almond and Powell, 1988: 42)他們所描述的第一類型就是一種「參與政治文化」(participant political culture)，許多學者均認為民主政治賴以維繫的，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，而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，發展中國家與先進民主國家即有所不同，前者對於民主政治所強調的「主權在民」、「政治平等」、「尊重民意」、「法律主治」、「多數原則」等意涵不能清楚的認知，而後者均有清楚的認知。。(邱延正,1999:124-125)

3. 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。

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非常重視民意。特別會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持認同的情感。根據美國政治社會化的研究發現，兒童對政府概念的認知與發展，是先與政治人物關連起來，然後是制度，最後是政治過程。伊士頓和丹尼斯(Jack Dennis)的研究結果發現，對政治權威的態度是經過四個時期的發展:

- (1) 政治化: 兒童漸能夠區別家庭權威與政治權威。
- (2) 個人化: 對政府重要人物，如總統，或對權威執行者如警察，產生忠誠順從的情感。
- (3) 理想化: 對於政治上高度個人化的角色，產生尊敬與情感。
- (4) 制度化: 把早期個人化的目標轉移到政治制度上。(邱延正, 1999:127—128)

艾爾蒙與威巴列舉研究政治文化較重要的對象:

1. 對民族國家的認識和認同
2. 對政府權威和行政績效的評估:
3. 對政策決定過程的認識

4. 國民之間的同胞感和合群的精神：除了國家整體縱的認同感外，在橫的方面，國民彼此之間的同胞意識，也是建立現代化民族國家很重要的心理因素。
5. 政治參與的心理準備
6. 對自我政治能力的期許：國民是否認為可透過種種合法的途徑，來影響政府的作為，也是民主政治文化發展的一個重要的指標。

達艾蒙(Alfred Diamant)從社會變遷和政治發展的角度來討論政治文化，他認為一個社會能否達到求新求變的目標，要看大眾基本態度上有何變化。

1. 個人人格的自覺
2. 個人與他人的關係以及對社會的意象
3. 對大自然和物質環境的觀念
4. 對和諧與衝突的看法
5. 對歷史發展的看法
6. 時間觀念(江炳倫,2002:18-26)

艾爾蒙於 1956 年在《政治學季刊》發表〈比較政治體系〉一文，首先創用「政治文化」一詞，並提倡用它來解釋政治行為及其變遷的趨向。根據他的看法，政治文化是對政治行為和政治評價的主觀取向。(邱延正, 1999 :128)

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。這種文化的特質是維持一個穩定的民主制度的文化，是一種現代化與傳統完全融合的文化。這種文化，他們稱之為公民文化。它具有以下幾種特質：

1. 公民均參與政治活動。
2. 參與政治是一種合理的行為。
3. 公民自信他們有能力並且可以成功地做決策。
4. 此文化特別強調政治的輸入功能。
5. 此文化下的市民，政治活動率特別高。

作者在比較研究五個現代民主國家，即義大利、墨西哥、西德、美國與英國

之後，認為後二國的市民文化最為旺盛。

艾爾蒙認為人民對政治對象共有三種取向，即認知取向(即關於政治現象與信仰的正確及不正確的知識)、感情取向(即關於政治現象的情感附著、涉入與排斥)、和評價取向(關於政治現象之判斷與意見，這涉及到價值的問題)。對象可分為四大項目；1. 以整個體系為對象，2. 以輸入功能為對象，3. 以輸出功能為對象，4. 以自我為對象。

再依據人民對各種對象取向及頻率的高低，把政治文化分為三大類型：

1. 部落的政治文化，人民對上述 4 項政治對象取向的頻率都很低。
2. 臣民的政治文化，人民對 1、3 項對象的取向頻率高，但對其他 3 項取向頻率不高。
3. 參與的的政治文化，人民對上述 4 項政治對象的取向頻率均非常的高。(邱延正, 1999 :128-129)

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序)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，見圖 2-1，艾爾蒙所繪的政治發展圖表。(Almond and Powell, 1966:308)



圖 2-1: 艾爾蒙的政治發展圖表

資料來源: Almond & Powell, 1966:308

艾爾蒙和鮑威爾認為，政治文化與世俗化(secularization) 可作為衡量政治體系發展的主要尺度之一。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。他們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，政治參與者各具有限度的目標，可以磋商協議。其次是政

治指向從溶合普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。

與世俗化的政治文化不同的，一是傳統的政治文化，一是現代意識型態式的政治文化。傳統社會人民知識未開，宗教政治混合，行動大部分受制於非理性的習俗迷信，自然與講究理性的世俗化文化處於兩個相反的極端。現代意識型態的政治文化，一方面已發展相當專化的政治取向，對人員甄補也多已不採用世襲的、天生設定的標準，但對政治行為卻有一套嚴格、僵化的規定。它對政治生活是採取整體看法，並用一套理論加以限制。該理論系統確實與實證的、科學的理性無關，不過是企圖自圓其說的理性化(rationalization)說詞。如共產主義，就是典型的意識型態的政治文化。(邱延正, 1999 :130)

雖然艾爾蒙與威巴在政治文化的分類上，僅以決定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。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，深具參考性的價值。

「公民文化」將村民、臣民、公民取向的混合。對初級關係的村民取向、臣民的消極政治取向，以及公民的積極性，都融合於公民文化之中。而結果就是得到調節或平衡的政治取向，既具有政治上的積極性，又沒有大到會破壞政府權威的程度；既有參與和責任感，又是有節制的；既有政治分歧，又受到制約。構成公民文化的政治取向與一般社會取向和人際取向密切關係。

公民文化適合維持一個穩定而有效的民主政治過程。艾爾蒙和威巴在《公民文化》中曾以五個國家為例進行分析，其中英國和美國這兩個國家最接近公民文化的模型。兩個國家都達到了公民的積極與消極角色平衡，但是在美國，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。(邱延正, 1999:138-139)

艾爾蒙認為，政治文化的漸次世俗化，可做為其逐步走向現代化的過程。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

實際的精神。艾爾蒙也一再強調，各實際體系的文化都混合的，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。(邱延正, 1999:139)

白魯恂(Lucian W.Pye)在討論發展中國家的認同和合法性危機時，指出它們的政治文化大致有四個特徵：(1)人們對政治的潛能和範圍缺乏共識，各種分歧的社會化過程在每代間和階級間造成嚴重的裂隙；(2)對傳統的價值和觀念應扮演什麼樣的角色，無一致的看法；(3)過分重視意識型態和文學語言的魔力，理想與現實脫節。他們對民主的認識和態度往往是如此；(4)不知如何去運用現有的政治角色和權力來從事國家建設工作，權威制度化的程度偏低。(Pye, 1971: 106~110)

從傳統的政治文化發展到現代世俗化政治文化的過程中，會先出現一種理念型(ideological)的政治文化。這種政治文化已有一套明確且特殊化的政治指向，但僵硬教條化，不像世俗化的政治文化允許公開討論和協商，也不易因環境的轉變作適當程度的調整。理念型的政治文化，價值和規範都甚為分歧，體系又缺乏健全的制度可協調主要團體的利益和意見。因此，政治精英只有搬出(往往是借用)較抽象的、原則性的和廣泛的某種理念，如民族主義、社會主義等，以暫時紓解他們所面臨的嚴重的認同和合法性危機。但理念的本質，本來就是情緒多於理性。因此，當整個社會的結構更複雜，且需要更高層次的工作績效和相互調和時，許多政治的、行政、社會和經濟的問題，就必須依賴較理性和務實的手段來解決。此時，若執迷著僵化的理念，等於是畫地自限。此外，新興國家的政治文化還有一項特徵，就是儀式化，政治上的繁文褥節，往往足以干擾正常行政工作。

發展中國家的歷史與其政治文化有密切關係，而目前的文化特徵與它們正面臨的國家建立危機，尤其是認同危機和合法性危機，有密切關係。從危機的角度來看發展中社會的政治文化問題，應建立全民對體系的目標、行為規則和評價標準的新共識，以提高彼此信任，創造一個可預知的生活環境。事實上，政治精英可以建立制度著手，把現代政治體系所應履行的一切功能，如行政、立法、司法、選舉等，都納入制度，減少私人干預。且針對人民的需求，採用各種方法提高行政體系的績效。(邱延正, 1999:139)

最後，在研究政治文化的各項因素中，若不注意政府和政黨都是不完整的。

在政治文化之發展和改變上，沒有一個團體能比國家的政府菁英擁有更大的利害關係，因為菁英的存在和效率，以長期而言，要靠民眾對他們所管理的政治制度所持的態度取向而定。所有政府都想要控制可政治社會化的機構(特別是教育系統)，其目的在製造一個符合政權要求的大眾政治文化，一旦目標達成了，就要繼續加以維持。

在許多政體中，政黨在促成民眾的政治取向上，扮演著重要的角色。它也許與統治政權相合作，或採取反對立場。在極權國家中，由統治政黨擔任政權的維持及社會、職業、文化和政治等層面的融入，及教育和提供政權所需的政治取向，這種現象是很普遍的。而在許多社會中，政黨是受政權所反對的，政黨會灌輸黨員一種反對統治政權或其他政黨的政治價值和態度。而政黨之影響，在不同政治系統內會有不同程度的影響。(陳鴻瑜, 1987: 20-21)

第四節 體系能力論

本章在理論依據上，以伊士頓的「體系能力論」為主，即是以輸入、輸出及反饋的觀念來探討政治現象。唯由於政治體系理論(**political system theory**)的研究範圍過分廣泛，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。所以在輸入與輸出的部份藉用艾爾蒙的「功能研究途徑」概念作為補充，以增加描述的具體性。而理論敘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。

一、 政治體系的意義

伊士頓指出，政治生活是有系統的行爲(**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發展體系為分析單位。伊士頓發展一套具有一般性而有經驗基礎的理論，以作為了解政治生活的最經濟方法。所以伊士頓的政治體系包含兩種意義，第一，他假設政治生活是個有系統的行爲，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爲」。政治體系雖然是一個分析性系統，但是它具有經驗的性質。它是從整個社會行爲中抽離出來，乃由社會性價值的權威性分配有關的許多互動行爲所構成的。它的組合要素我們可籍圖 2-2 來加以說明：

政治體系

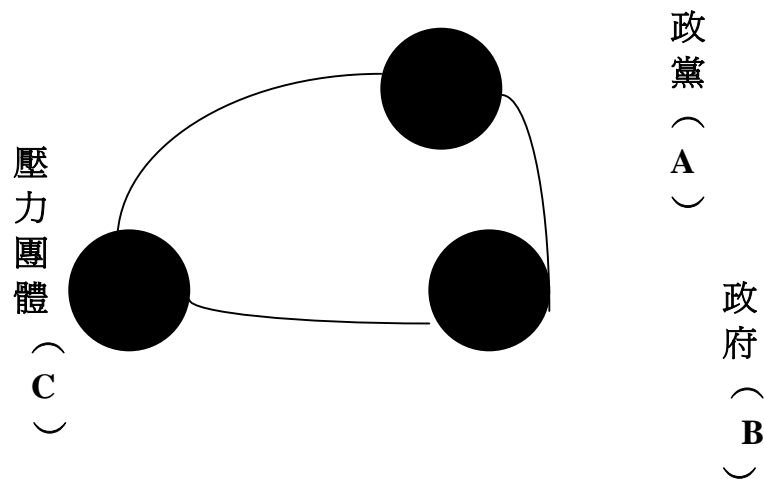


圖 2-2: 政治體系的模型 1

資料來源: 林嘉誠, 1982:92

政治體系既是分析性系統，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，因此可以籍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在有很大的差距，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、私人公司等均有此功能。後者所構成的社會行為是次級政治體系，如圖 2-2 中(C)的壓力團體。團體之內的價值權威分配，假如只影響團體內部，而不影響團體之外，就這個壓力團體而言，是屬次級政治體系。政治體系則是圖 2-2 中的大圓所構成的集合，它籍著邊界與環境相隔。它的組合要素除(A)(B)(C)某此部份外(A、B、C)分別表示政黨、政府、壓力團體，它們的行為並不完全是社會價值地權威性分配行為。以壓力團體而言，只有在政策決定過程中，對政府施以壓力，而得到具體結果外，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情，我們僅能儘量從他的定義裡尋找些經驗性的具體事務。(林嘉誠,1982:93-94)

二、政治體系的模型

將政治體系視為一種理論模型，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：

1. 將政治生活視為一套行為體系。
2. 體系是受物理的、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，要有適應的能力。
4. 體系為了面對壓力求取生存，必定要有反饋的功能。

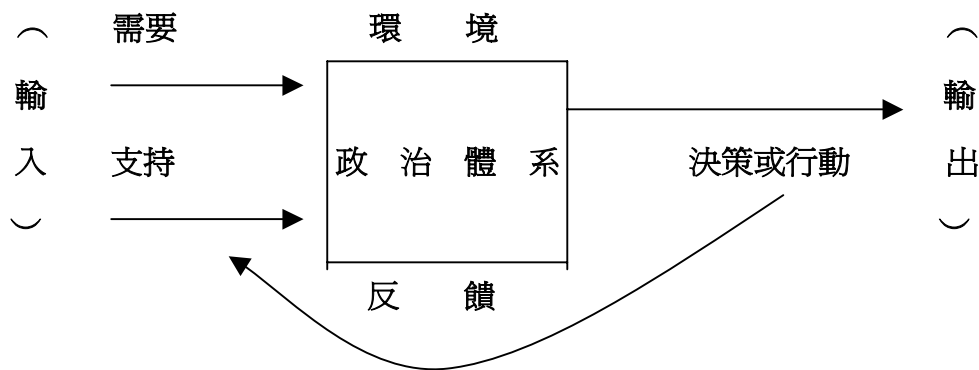


圖 2-3: 政治體系的模型 2

資料來源:林嘉誠,1982:95

伊士頓對於此模型有詳細說明：

1. 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，皆是體系分子。
2. 每一體系皆有其邊界，政治體系的邊界是由社會具有拘束力的決策有關的行為所構成。
3. 政治體系是由環境所包圍著。包圍政治體系的環境分成：內在與外在社會環境。
4. 除非一個體系接近崩潰的狀態，否則它必定要有不斷的輸入，才能使

它繼續活動。輸入分為支持與需要。輸入進入政治體系，轉換成輸出。如沒有輸出，我們無法辨認體系所做的工作，輸出是決策或行動。

5. 輸入與輸出之間有反饋路程。權威當局經由此一反饋路程，才能了解其輸出效果如何，以便調整其行為。

6. 政治體系經由環境的輸入，有時會產生壓力，引起政治體系內部結構的調整，以求生存。政治體系必須有應付來自外在環境動亂的能力，使政治體系穩定或變遷。

由上述可知，伊士頓的體系理論是分析性，具有反饋性的。(林嘉誠,1982:94-97)

三、 政治體系及其功能

(一) 政治體系的基本(全面)功能

若將政治體系視為一個體系，首先必須決定體系的功能，才能辨認那些單元屬於政治體系，那些不屬之。

有許多政治學者主張，政治體系的主要功能：政治決策是做權威性的決定，為全社會分配利益與不利(advantages and disadvantages)，政治決定是為整個社會所做的，而非為了任何團體或次級單位所做的。為了決定政治體系的邊界，即決定那些單元屬於政治體系，那些則否，我們必須同那些單元直接從事於做權威性的決定，為整個社會分配利益與不利，然後把有關的單元納入政治體系，無關的單位排除。(邱延正,1999:255-257)

(二) 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：

1. 利益的表達(interest representation)。每個社會都會有需求，要求政治體系做某些決定。這些需求，從一般群眾到小群的精英份子團體都有；有形式的，有如命令一般的要求到怯生生的請求不等；有表達方法的，從投票到暴動不等。

2. 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，就如做權威性決定。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實施。

3. 法規的適用(rule application)。將一般性的法規適用於特定的情境中。

4. 法規的解釋(rule interpretaion)。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, 是為整個社會分配利益和不利, 屬 4 個不同活動的結果: 首先, 把利益表達出來; 接著, 法規因此表達而制定; 然後, 把這些法規適用於特定的情境; 最後, 因法規的適用而使引起的爭端得到解決。圖 2-4 顯示了這些次功能之間的關係。利益的表達牽連到所有其他 3 個次功能, 因為它設定了這 3 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 4 項次功能, 這就是法規的解釋。有些政治體系, 這 4 項次功能全部都由一個制度或同一人來履行, 但在美國的政治體系裡, 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。(黃紀,1986:139-142)

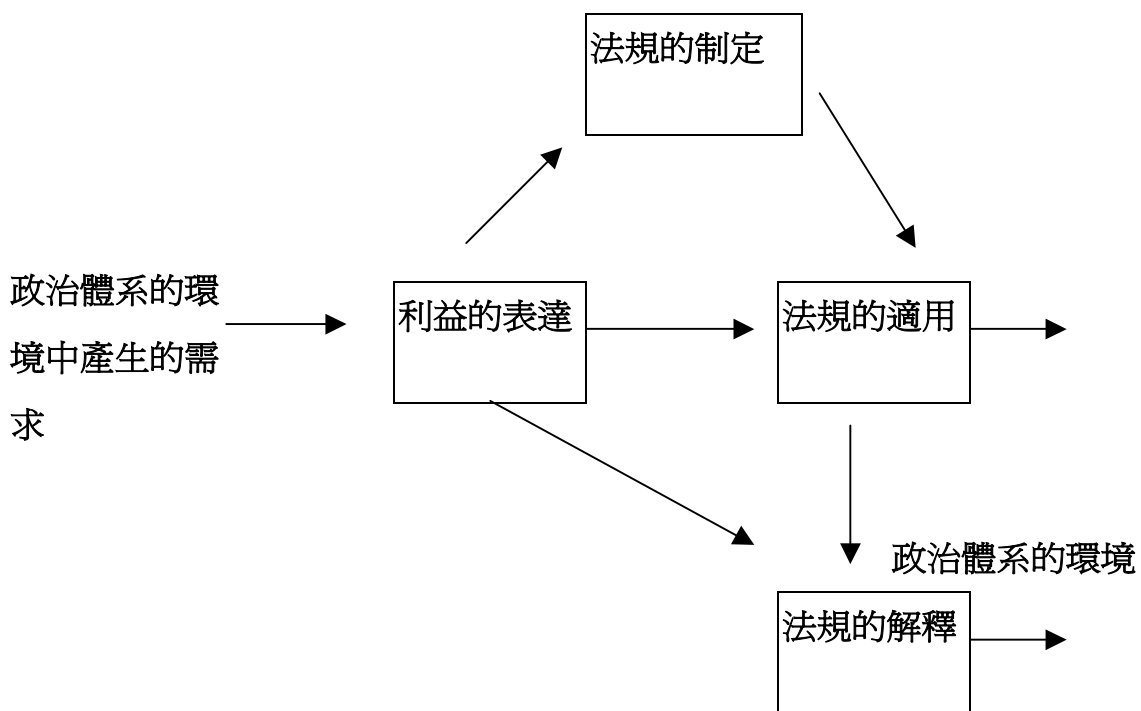


圖 2-4: 政治體系的次功能

資料來源: 黃紀, 1986:143

(三) 政治體系維持的功能

這些功能是政治體系爲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，政治體系很快就消失了。

1. 解決衝突(**conflict resolution**)。體系維持的第一功能是解決衝突。體系維持的第一個功能是解決衝突。政治體系和次級體系承受相當衝突。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，也可能漸陷入內戰、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能接受。

2. 產生支持(**generating support**)。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爲自己產生支持，如果政治體系想常繼續維持，就必須充分的履行此功能。

3. 建立合法性(**creating legitimacy**)。合法性是人民的感覺，認爲政治體系是合法的，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。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，系統就可能歸於消失。(黃紀, 1986:149)

艾爾蒙將政治體系的內部活動稱爲變易過程(**conversion processes**)，即是把它所稱的輸入功能(**input function**)，轉爲政治輸出功能(**output function**)的過程。所謂輸入功能，乃指社會大眾的需求(**demands**)和支持(**supports**)，需求經過凝結、調和、匯合，而傳遞到政權中樞機構。政府爲獲得人民支持，把這些需求轉變爲輸出功能，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：

(一)輸入功能：

1, 政治社會化(**political socializaion**): 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. 利益連結(**interest articulation**): 體系內特定社會利益得形成, 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。
 6. 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。

(二)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**): 引用一般性的法規適用於特定的情境。
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。(G.A. Almond and G.B. Powell,1978:3~64)

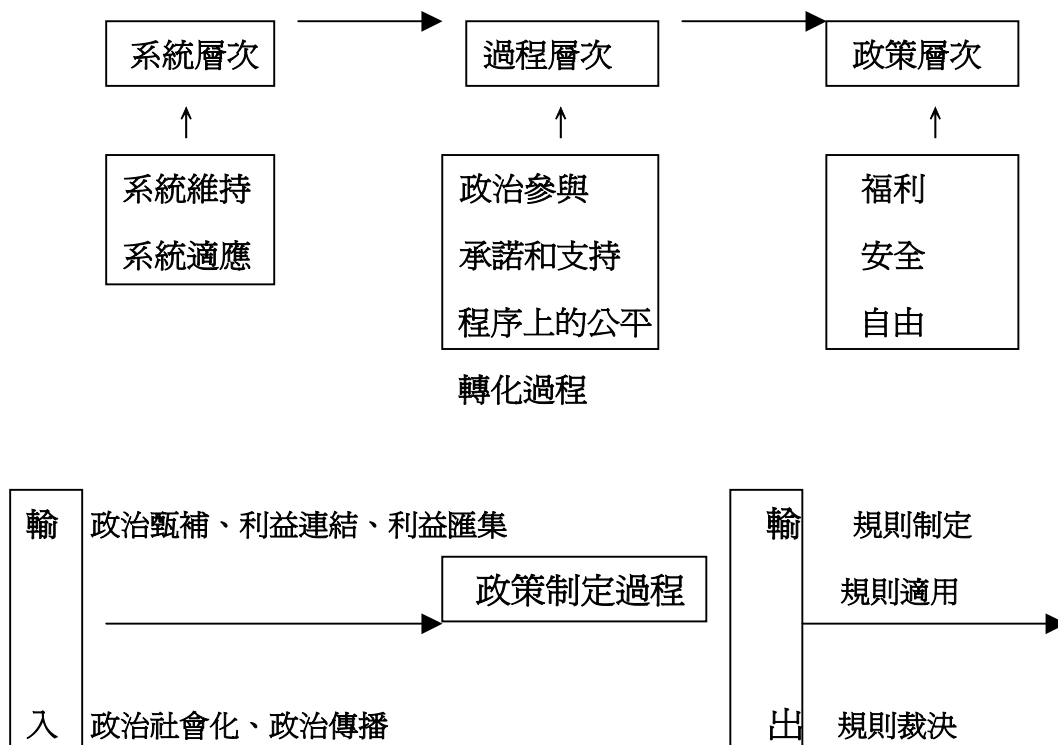


圖 2-5: 政治體系的生產過程

四、政治體系的持續

伊士頓的政治體系理論，是假設定政治體系，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，當面臨壓力時，體系本身有允許改變、修正或調整結構的功能。

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太強烈，政治體系的持續可能產生問題。(林嘉誠, 1982:113)持續是適度變遷，除非政治體系崩潰或消失，否則政治體系中社會價值權威分配的制定與執行功能存在的一天，政治體系就持續一天。伊士頓將政治體系假設為特定的整體活動，外在環境的干擾，政治體系察覺壓力威脅時，政治體系內的局部活動(如體系內的成員、結構、過程、目標、行為規則等)即發生變化，以期待對恐怖活動發生正功能的整合作用，這種整合與結構功能學派所強調整合稍有不同，後者的整合意謂著自我維持，前者則是適度變遷。政治體系內的成員、結構、過程、目標、行動規則為了產生正功能，以利政治體系得以繼續，並產生社會價值的權威分配的政策與執行，所以它們必須接受外在壓力，而修正、適應、調整它們自己的內部。(林嘉誠, 1982:114-115)

而動亂是壓力的主因，動亂也是環境或體系的內部，也就是干擾體系正常運作的行動。動亂因數量的不同造成不同的結果，並不一定會造成壓力，只有足以妨害體系功能運作的動亂，才會被視為壓力。壓力主要是環境的改變或內部調適能力的不足而引起。政治體系有正常運作的範圍，如民主政治中有公開選舉、言論自由、人身自由的範圍一般，凡是妨害這些運作的行動就是壓力。(林嘉誠, 1982:118)

構成壓力的因素又有很多，如成員提出的需求太多，或是需要無法被當局所接受，當局又無法加以制裁；輸出無法滿足成員的需要，對當局產生不滿，對規則的不滿，反饋路程的阻塞。這些因素是相互影響的，可能合併發生。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。

壓力依強度的不同，對政治體系操作功能的尺度也不同，有的壓力對政治體

系的運作功能只能發生一點影響；有的反而產生有利的影響；有的只是隱藏到了某一時期才開始明顯變化；有的卻很強烈地影響政治體系，甚至使政治體系消失。

而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壓力。例如若需要太多時，政治體系可適時作更多符合需要的輸出，或發動一批支持者提出相反的需要，或採取行動消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規則，而採取激烈的手段，造成體系的壓力，這種由於需要不能得到滿意的答覆而失掉的支持，伊士頓稱為失敗的輸出。第二，若由於需要太多，政治體系負擔過重而產生壓力。(林嘉誠，1982:118-119)

政治體系如何面對並處理上述兩種現象，分述如下：

(一) 當局利用政治社會化的手段：

培養成員們支持當局的心理，或者推出偉大理想，如要求成員們共體時艱，以國家福祉為主。例如，美國在二次大戰期間管制國內物價，雖然管制政策與人民的需要差很多，可是美國人民還是共體時艱，諒解政府的立場，且予以支持。

(二) 當局調整調輸出以迎合需要：

成員們需要的提出，是經過許多複雜的過程才能傳至當局。體系中的壓力團體、政黨、意見領袖，就好像此過程中各關卡的守門員，他們儘量將需要的數量化解或合併在一起，政治成員假設提出一百個需要，到時真正成為需要而輸入政治體系的可能沒多少。

(三) 當局主動輸出有利於成員的政策：

當局可以在成員未提出需要之前，主動地輸出有利於成員的政策，以爭取成員的支持。如我國政府遷台後，主動地推行土地改革，十大建設...等。

在表面上，民主制度承受來自需要的壓力較大，但與較獨裁制比較起來並不會過於脆弱，民主制度下的人民，其政治社區意識較強，對規則尊重且透過定期選舉，使政治體系的持續性不會產生太多的問題。(林嘉誠，1982:120-121)

體系分析可以適用於所有的政治現象中，不過在複雜的政治現象，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型模的性質，目的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。而理念型模，乃是選擇經驗世界中某些相關因素，設立某些假定的條件，透過主觀上的強調而建立的特殊概念。不論理念型模本身的性質如何，在科學研究的過程中，對理論的建造工作而言，它的確具有重要的作用。

政治發展的研究，是企圖了解政治生活透過時間變化的歷程，影響此一歷程的因素是既多且複雜。若憑研究者直接去觀察有關此一歷程的因素，必然是難於把握其要點，而得到完整的印象。若抽離某些因素加以強調，透過邏輯推理的想像，建構一個理念型模，再根據此一理念型模，與真實世界中的各種不同的政治發展對照比較，則容易找到引起政治變遷的因素，以建立有關政治發展的通則或理論。

實際上，現代政治研究的領域中，不論權力問題、政治人格、比較政治、國際關係、公共行政、政治史，各種研究領域中，也莫不引用理念型模作為分析工具。(易君博, 1972:7-20)