



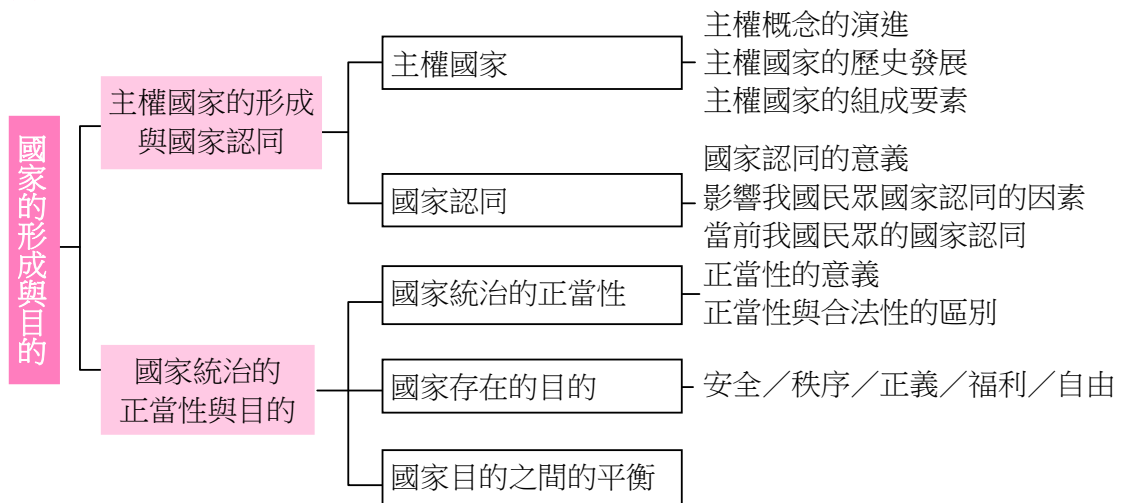
▲護照是人們在國際間往來的必要證件，也具體展現了國家的存在。

第 1 章 國家的形成與目的

為什麼國家無所不在？

人的一輩子和「國家」脫離不了關係。你一出生就因父母親是中華民國國民，而成為國家的一員，並且享有國家所提供的全民健康保險，使用國家所流通的新臺幣。6 歲左右，開始接受國家所提供的義務教育，於是你愈來愈認識自己的國家，課堂中你發現原來我國實際管轄領土長得像一顆番薯。到了 20 歲那一年，你第一次收到投票通知單，於是你可以決定選誰來組成政府。大學畢業後，領到人生第一份薪水，你因此收到繳稅通知單，國家也因為你的繳稅可以提供更完善的公共設施與社會福利。30 歲的你可能正準備全家出國，站在機場拿著可以免簽證或落地簽證通行全世界 164 個國家的中華民國護照，因此可以感受到無所不在的國家，祝福著你們全家旅遊平安！

★課程架構



第一節 主權國家的形成與國家認同

人類以群居生活為主，為解決人們在群體生活中所面臨的問題，因此自古即有政治組織的存在，以處理人們在群居時所面臨的資源分配與安全保障問題。

從人類政治組織的發展歷程來看，部落為最初的政治組織型態，人們以血緣關係為基礎，在部落領袖的領導下，依循風俗與習慣來進行統治、分配資源並保障部落人民的安全。

隨著人口的擴張與武力的兼併，部落逐漸演變為早期的國家形式，開始出現統治階層與專門的政治機構，並建立明確的法律規則做為統治依據，例如：古希臘的城邦。而當統治的疆域逐漸擴大，人口日益增多，政治制度漸趨完備，於是形成以領袖世襲為特徵的國家型態，例如：波斯帝國。

到了中世紀時期，歐洲出現了封建國家，君主將土地分封給領主，各領主在其領地內進行統治。在封建制度下，封建領主在領地內都具有統治支配權，在國際間則受到跨國性的教會等勢力影響。

換言之，西方的「國家」型態由上古時期的部落、古希臘時代的城邦、帝國，乃至中古時期的封建國家，雖歷經漫長的演變，國家領袖仍未擁有完整的統治權力，須與封建領主或教會勢力妥協。我們今天所熟知的現代國家型態，則是後來在「主權」概念的影響下，才逐漸發展而成。

一 主權國家 (sovereign state)

指擁有獨立主權，在國家領土範圍內享有最高決策與執行權力，且不受其他國家干預的政治權威。

(一) 主權概念的演進

1. 絕對王權

主權 (sovereignty) 一詞最早出現在 16 世紀的歐洲，當時法、英等國人民飽受長期內戰及宗教戰爭之

▼表 1-1 國家的定義與演進

國家形式	定義	例子
部落聯盟	主要由氏族血緣關係，形成風俗與習慣一致的政治組織，藉由武力來保障部落人民的安全	堯舜時期的中國
城邦國家	出現專門政治機構與具體統治階層，並形成律法規則，做為政治組織的統治依據	古希臘的城邦
帝國體制	統治疆域廣大、人口繁多、政治制度系統化，以及統治者世襲為特徵的政治組織	羅馬帝國、秦朝之後的中國
封建國家	君主將土地分封給領主，該領主因此享有受封土地的統治支配權	15、16 世紀時期的歐洲大陸
現代主權國家	擁有獨立主權，在統治領土內享有最高決策與執行權力，不受外來勢力影響的政治組織	17、18 世紀時期的歐洲大陸與美國

苦，因而提出主權之觀念，目的是要支持君主對抗封建領主、教廷與神聖羅馬帝國皇帝等勢力，使君主獲得國家疆域內的完全管轄權。

法國的布丹（Jean Bodin, 1530～1596）採取君權神授的觀點，將主權定義為「不受法律約束，凌駕於臣民之上的最高權力」，用來說明在國家領土內，君主具有最高且不受干涉的權力。英國的霍布斯（Thomas Hobbes, 1588～1679）則對君主權力來源做了新的解釋，認為在自然狀態（state of nature）下，人人會為了生存而彼此對抗。每個人為了自保，願意讓出個人權利給至高無上的權威，而這個權威必須維持國家內部秩序以及消除衝突，以保障人民的安全與福祉。

布丹與霍布斯雖然對君主權力的來源各有不同解釋，但都主張君主具有「絕對王權」（absolute monarchy），人民必須無條件的接受統治。

2. 議會主權

為了防止君主的絕對王權侵犯人民，英國的洛克（John Locke, 1632～1704）提出「議會主權」（parliamentary sovereignty）的觀點，認為國家議會由於代表人民制定法律，因此國家主權的最終承擔者屬於議會所有，而非君主。後來發展成若議會行為違反了人民的託付，人民仍保有改變議會的權利。

3. 人民主權

法國的盧梭（Jean-Jacques Rousseau, 1712～1778）在其著作社會契約論（或稱民約論）中，進一步釐清人民與政府間的關係，因此提出「人民主權」

學習視窗

霍布斯的「巨靈」

霍布斯是英國著名的政治思想家，於 1651 年完成巨靈（Leviathan，或稱利維坦）一書，奠定了日後西方政治思想發展之基礎，也是探討國家起源的重要著作。

在巨靈一書中，霍布斯認為君主就像是巨靈一般，手持的長劍與權杖象徵權威；身上的鱗片是由眾多人頭所組成，象徵權力來自人民所交付。巨靈捍衛人民土地、教堂、農舍等，並建立象徵近代國家的各項設施。



▼表 1-2 主權概念的演進

主權概念	思想家	對君主／國家的看法
絕對王權	布丹	君主為最高主權
	霍布斯	國家是一種保衛人民安全的必要之惡
議會主權	洛克	議會承擔主權，但人民仍保有最終權利
人民主權	盧梭	統治者或議會為受託而行使主權，主權應歸屬於人民

學習視窗

三十年戰爭與西發里亞條約

1618～1648 年間，歐洲大陸發生了一場扭轉歷史的「三十年戰爭」。戰爭的導火線源自於天主教和新教之間的宗教糾紛，最後演變成國家利益的爭奪戰。1648 年，經過當時教宗的調解，所有戰爭國終於在德國的西發里亞（Westphalia）簽訂了和約，不僅從此確立了以平等、主權為基礎的國際關係互動原則，而且導致歐洲權力的改變，包括：德國陷入分裂的局面，西班牙國力大幅衰弱，以及法國、荷蘭、瑞典等三大歐洲新霸主的崛起。

（popular sovereignty）的觀點，他認為政府只是受人民委託而行使主權，因此國家主權並非歸屬於統治者或議會，而應歸屬於全體人民。

（二）主權國家的歷史發展

1. 主權國家的形成

主權涉及國家對內統治的完整權力，以及對外獨立平等關係的建立，以下從這兩方面來介紹近代主權國家的形成。

（1）對內主權的凝聚

16 世紀起，受到地理大發現的影響，歐洲各國商業活動日益頻繁，傳統的封建制度已經無法保障中產階級的商業利益與個人安全。基於人民對於秩序、安全的渴望與需求，於是君主將原先分屬於封建領主、教廷的權力，收歸到國家的體制之下。

換言之，是將原先人民對封建領主、宗教等團體的效忠，轉移到對國家與君主的效忠。最後，國家擁有法律的制定權，並且獨占對武力的合法使用權，而能在疆域範圍內進行全面性的規畫與統治。主權國家的概念遂在此基礎上得到初步的確立。

（2）對外主權的確立

17 世紀時，歐洲經歷因宗教改革所帶來的新舊教衝突，並爆發「三十年戰爭」，使戰火遍及全歐。戰後歐洲各國於 1648 年簽訂西發里亞條約（The Treaty of Westphalia），強調「主權國家不論大小一律平等」、「不干涉他國內政」等原則，排除國際間宗教勢力的干涉，各國君主相互尊重各自對其疆域的統治

權力，並建立平等的外交關係，主權國家間的互動原則因此確立。

自此，就國內而言，君主所擁有的王權凌駕於國內其他勢力之上，具有完整的統治權力；在國際間則能排除各種外國勢力的干涉，確立了「對內最高，對外獨立」的主權國家精神。

2. 主權國家的發展

在 16 世紀以來的君主體制下，國家主權完全掌握在君主手中，人民對自己的命運並無法掌控，直到 18 世紀的美國獨立運動與法國大革命才改變主權國家的發展。美國獨立運動讓人民認知到國家的主權來自於人民，而非統治者，之後的法國大革命更是充分體現主權在民的精神。在法國大革命中，法國人民以叛國罪名將國王路易十六處死，建立了共和國，使人民取代王室成為國家主權的擁有者，國家不再屬於君主，而是屬於全體人民，現代意義的國家才正式出現。美國獨立運動與法國大革命改變了「國家」的概念，使世界各國的主權型態，逐漸由過去的「絕對王權」，過渡為「人民主權」。



▲圖 1-1-1 國家型態演進大事記

▼表 1-3 主權國家的形成

面向	內涵
對內主權的凝聚	君主將封建領主、教廷的權力收歸國有，國家能在疆域範圍內進行全面性的規畫與統治
對外主權的確立	西發里亞條約強調「主權國家不論大小一律平等」、「不干涉他國內政」等原則，確立了「對內最高，對外獨立」的主權國家精神

學習視窗

民主國家的興起：美國獨立

1776 年，美國為了脫離英國的殖民控制，因此宣布獨立，建立「美利堅合眾國」(The United States of America)，並在 1789 年頒布美國憲法。該憲法是世界上最早的成文憲法，基本原則包括民主立國、三權分立、聯邦體制、憲法至上、人人平等觀念，影響以後主權國家的發展。

小辭典

民族自決

(self-determination)

此概念起源於 1918 年美國總統威爾遜 (Thomas W. Wilson, 1856~1924) 所提出的十四點和平原則。聯合國於 1966 年將此概念列入公民與政治權利國際公約以及經濟、社會與文化權利國際公約 (俗稱兩公約) 之中，主張全世界各民族的人民皆擁有自決權，可自行決定自己的政治地位，並自由謀求他們的經濟、社會與文化的發展。

19 世紀末至第一次世界大戰期間，各國政府更透過教育來培養人民的民族意識，以尋求國家的統一與獨立地位，例如：俾斯麥時期的德國。第二次世界大戰後，世界各地的殖民地紛紛依民族自決原則要求獨立，從而創造了亞洲與非洲國家反殖民與獨立的浪潮。目前全球擁有主權的國家已將近 200 個。

(三) 主權國家的組成要素

一般認為主權國家組成的要素有四：人民、領土、政府、主權，四者缺一不可。

1. 人民

是指具備該國國籍的國民，無論其居住於國內或海外。人民與國家存在著權利與義務的關係，國家必須保護人民不受國外的暴力威脅。就人民權利而言，國家必須保障人民的基本人權；相對來說，人民則必須擔負對國家的義務。例如：我國除現行犯之逮捕由

學習視窗

國籍的取得

國籍的取得條件因各國國籍法規定而有不同。我國國籍法中規定，有下列各款情形之一者，屬中華民國國籍：1. 出生時父或母為中華民國國民。2. 出生於父或母死亡後，其父或母死亡時為中華民國國民。3. 出生於中華民國領域內，父母均無可考，或均無國籍者。4. 歸化者。

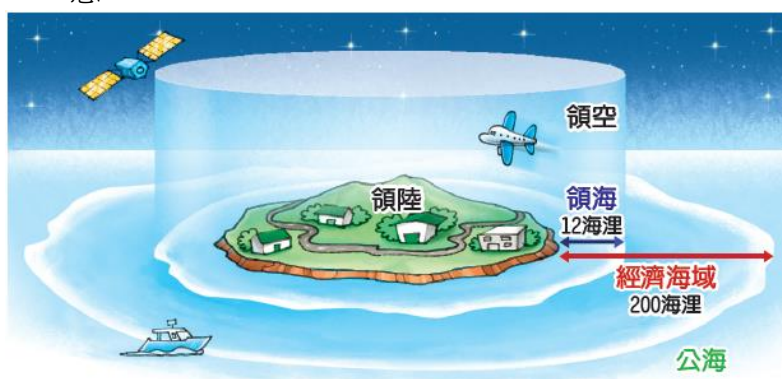
前兩款為屬人主義，是以血統做為國籍取得的依據；第三款為屬地主義，是以出生地做為國籍取得的依據，因此，我國國籍法具「屬人主義為主，屬地主義為輔」的折衷主義特徵。而依第四款規定，外國人亦可因符合婚姻、收養等要件，申請歸化為我國國民。

國籍取得	
屬人主義	屬地主義
	
例如：我國、日本、德國	例如：美國、墨西哥

法律另定外，非經法院同意，國家不得任意拘捕人民；而納稅與服兵役則是人民對國家應盡的義務。

2. 領土

為一國家政府的管轄權所能及的地理區域，包含了國民所居住的土地（領陸）、領空與領海。隨著經濟發展以及對海洋資源的重視，國家對於領土的範圍界定更加延伸，因此出現「經濟海域」的概念。



▲圖 1-1-3 領土範圍示意圖

3. 政府

政府是國家統治機關的總稱，負責制定與執行法律，以保障人民權益與福祉。在現代民主國家中，政府權力來自多數人民的同意；政府機關行使公權力管轄人民，同時透過專業分工來管理與分配資源，解決人民在群體生活中所面臨的問題，並積極保障人權、增進人民權益與社會發展。

4. 主權

主權的內容包括對內主權與對外主權：

(1) 對內主權：意謂國家對內的最高統治權力，也就是國家統治權的權力來源。我國憲法第 2 條規定：「中華民國之主權屬於國民全體」，因此我國對內主權的權力是源自於人民。



▲圖 1-1-2 綜合所得稅的申報。納稅是人民對國家應盡的義務。

小辭典

經濟海域

經濟海域是指國際公法中，為解決國家或地區之間的領海爭端而提出的主張，各國對其專屬經濟海域的漁業和礦產資源，得以自行開發或准許他國利用。1982 年聯合國海洋法公約正式規定一國的專屬經濟海域不得超過領海基線 200 海浬，我國亦據此規定。



▲圖 1-1-4 日本政府主張西太平洋沖之鳥為島嶼，應享有周邊專屬經濟海域的開發與利用權利。但鄰近各國均認為該處為「礁石」而非島嶼，附近海域應屬公海。圖為沖之鳥，左下方為退潮時露出海面的一個礁石。

小辭典

合法主權與事實主權

合法主權是指該國憲法所規定主權能夠管轄的範圍。

事實主權則是實際上主權所管轄的範圍。

在大部分穩定的民主國家中，合法主權與事實主權呈現契合的狀態。但是對於處在內戰或分裂狀態的國家，兩者間往往會出現相互衝突的問題。

(2)對外主權：意謂國家對外擁有獨立自主且平等的國家權力，不受其他國家的干涉。國際法與國際社會也因此承認該國家擁有其領土的管轄權。

隨著現代國家政治的發展，國家要素中的「主權」產生多元的面貌，同時出現爭議性議題，例如：合法主權（*de jure sovereignty*）與事實主權（*de facto sovereignty*）兩者間的區分與爭議。

以我國為例，憲法闡明了人民的權利義務、領土的變更規定、政府組織架構等，更宣示主權屬於國民全體，實質上已具備上述主權國家的四項要素。然而中華民國雖擁有「合法主權」與「事實主權」，但因國際政治的現實結構，使得國際社會多承認「中華人民共和國」的合法主權，我國的合法主權也因此受到挑戰，在國際上伸張主權時，常遭遇許多困難。

總結而言，構成現代國家的要素可歸納為：「具備國民身分的人民」、「範圍明確的領土」、「基於民意所組成的政府」與「對外獨立、對內最高的主權」。唯有具備四項基本要素，國家才能獨立行使主權統轄人民，積極發揮保障人民權益與增進社會福祉的功能。

▼表 1-4 主權國家的組成要素

要素	意義
人民	無論其居住於國內或海外，只要具備該國國籍，人民與國家就存在權利義務關係
領土	一國政府管轄權所能及的地理區域，代表國家行使主權的範圍
政府	國家統治機關的總稱，目的在於制定與執行法律，以保障人民權益與福祉
主權	國家對內具有最高統治權力，對外擁有獨立自主且平等的國家權力，不受其他國家干涉

二 國家認同

(一) 國家認同的意義

國家認同是指個人對國家的歸屬感，主動認為自己屬於國家、願意為國家效忠，甚至在國家有危難時願意犧牲自我的一種心理狀態。

對個人而言，國家認同能滿足內心的安全感與歸屬感，常展現在對特定事物的認同上，例如：人民對於國名、國旗、國徽等象徵性符號的認同。每逢國際賽事，總有許多民眾透過揮舞旗幟或彩繪相關符號，為參賽者加油，即為國家認同的外在表現之一。

對國家而言，國家認同則能夠凝聚國民的向心力，共同追求國家的發展。當國家遭遇外敵侵襲或各種危難時，國家認同也能匯聚全民的力量，共同協助國家度過危難。

例如：美國著名政治學者杭廷頓（Samuel P. Huntington, 1927~2008）談到在 2001 年美國「九一一事件」發生前，在他所居住的街上，只有一家菸酒販賣店懸掛國旗；事件之後，這個地區除了原本這家店外，還多了 17 面國旗以及一面巨幅的星條旗。後來美國國旗開始變得無所不在，遍及住家、商店、公司、衣服、電線杆等處。這個例子顯示，當國家遭受危難時，可能使人民的國家認同提高，產生凝聚人民力量的效果。

(二) 影響我國民眾國家認同的因素

由於受到歷史、政治與中國大陸威脅等因素影響，我國民眾的國家認同始終是複雜的問題。



▲圖 1-1-5 世界盃足球賽中的球迷。2014 年世界盃足球賽在巴西舉行，比賽期間各國球迷鼎力支持其國家代表隊，表現出高度的國家認同。



▲圖 1-1-6 「九一一事件」後，美國國旗遍及住家、商店、公司與電線杆等處。這顯示當國家遭受危難時，可能使人民的國家認同提高，產生凝聚人民力量的效果。

小辭典

意識型態 (ideology)

「意識型態」一詞起源於 18 世紀末的法國，現今所稱則是指一套相互連貫而自成一格的思想體系，一方面對當前既存世界的運作原理提出解釋，另一方面勾勒了理想社會的藍圖，並提倡某些行動以實踐其理想社會，如自由主義 (liberalism)、保守主義 (conservatism)、社會主義 (socialism)、民族主義 (nationalism) 等。

資料來源：Andrew Heywood 著，陳思賢譯 (2009)。政治的意識型態。臺北：五南。

註 1

1995 至 1996 年間的中共飛彈演習，又稱臺海飛彈試射危機，以及反分裂國家法的詳細內容介紹，請見第 8 章 (第 185 頁)。



▲圖 1-1-7 2013 年 11 月，我國歌手張懸在英國曼徹斯特舉辦演唱會，卻因在臺上接過臺灣留學生手持的中華民國國旗，並公開展示。遭到現場一名中國大陸的女學生抗議：「No politics today！」(今天不談政治)。顯示了兩岸民眾對於國家認同的重大差異與堅持。

1. 歷史因素

我國是一個多元族群的國家，但除了原住民族外，大都是先後從中國大陸移民而來。此外，臺灣在 1895~1945 年曾經歷日本殖民統治；1947 年又發生「二二八事件」以及 1950 年代的「白色恐怖」，使許多社會菁英遭到迫害。

此外，1949 年政府遷臺後，為了完成「反攻大陸」的目標，因而較強調中國意識，對本土語言、文化造成壓迫。在政治體制上，長期實施戒嚴阻礙了憲政運作，亦影響民眾對國家制度的認同。上述種種歷史因素，深深影響我國民眾的國家認同。

2. 政治因素

每當選舉時，國內往往有政治人物挑起「臺灣人」與「中國人」、「統一」與「獨立」等截然二分的議題，來尋求特定族群的支持。我國因政治因素而引發的國家認同爭議，常因族群議題及政黨因素而陷入**意識型態**之爭，不只一再成為選舉議題，也影響國家定位及對外政策，甚至導致族群間的緊張關係。

3. 中國大陸因素

「中華人民共和國」長期在國際間對我國進行打壓，甚至以武力威脅臺灣，例如：1995~1996 年於總統直選前夕以飛彈演習威脅臺灣、2005 年通過反分裂國家法^①等。這些事件都對我國民眾的國家認同產生相當程度的影響。

簡單來說，歷史因素與政治因素是影響我國民眾國家認同的「內在因素」，前者是因文化生活、價值差異以及特殊的時空背景累積而成，後者則是受到政

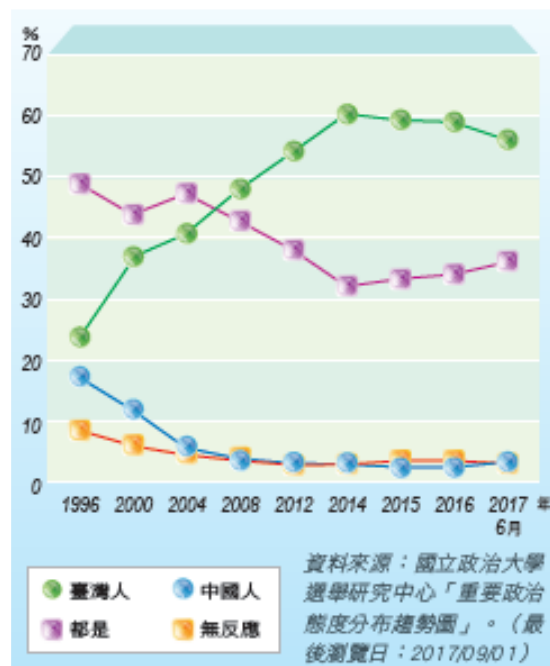
黨政治與意識型態的運作而生。中國大陸因素則是「外在因素」，肇因於中國大陸對於兩岸關係的負面操作。

（三）當前我國民眾的國家認同

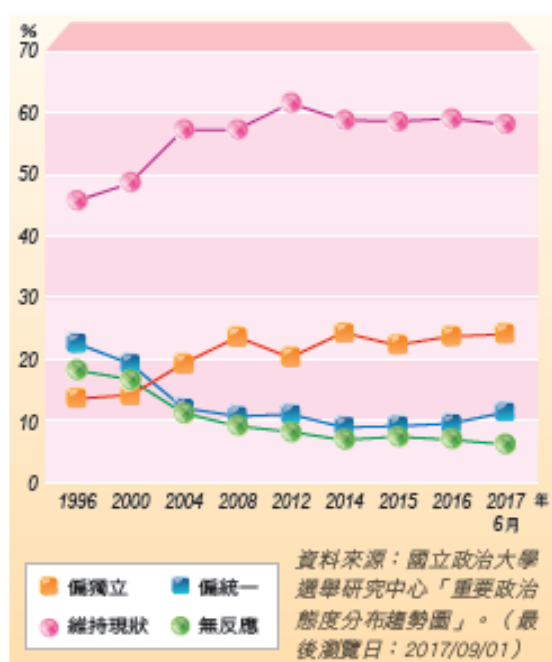
由於國家認同具有多種面向，通常政府與民間團體會透過民意調查的方式，來了解我國民眾的國家認同。其中，有以下兩種較常見的民意調查研究：

1. 身分認同調查

這項調查主要是環繞在「臺灣人」、「中國人」或「兩者皆是」等三種身分認同的問題(圖 1-1-8)。調查顯示，自 1996 年起，臺灣民眾認為自己是「中國人」的比例急速下降；認同自己是「臺灣人」的比例則有逐年上升的趨勢；而自認既是臺灣人也是中國人的比例，近年來則呈現逐漸下降的趨勢。



▲圖 1-1-8 臺灣民眾之臺灣人／中國人認同趨勢分布



▲圖 1-1-9 臺灣民眾統獨立場趨勢分布

2. 統獨立場調查

此項調查與我國民眾對臺灣主權歸屬的看法有關，主要環繞在維持現狀、獨立與統一等關於國家未來發展的傾向（圖 1-1-9）。

雖然傾向支持臺灣獨立與兩岸統一者各有立場，但有更多民眾傾向於維持現狀，認為臺海兩岸經過了六十多年的分治狀態，臺灣與中國大陸的關係宜維持現狀。

基本上，在身分認同上認為自己是「臺灣人」的民眾，在政治認同的態度上，未必就支持「臺灣獨立」；同樣的，認為自己是「中國人」的民眾，也未必支持「兩岸統一」。而在民主多元社會中，無論身分認同的不同或統獨立場的差異，大家應該相互尊重與包容，才是化解衝突與爭議較佳的方式。

公民論壇

釣魚臺風雲

1982 年聯合國海洋法公約規定，一國的領海範圍為 12 海浬，且在沿海 200 海浬範圍內為其經濟海域。領海與經濟海域都是國家可以行使主權的地方，國家對經濟海域內的漁業資源和礦產資源，擁有開發利用或准許他國利用的專有權，但是由於經濟海域的範圍較大，常常會有海域重疊的現象。若是海域內有珍貴的自然資源，如石油、礦藏，往往會引發國際爭端。

臺灣、中國大陸與日本三方皆聲稱對釣魚臺享有主權（圖 1-1-10）。目前日本掌有實際控制權，不過無法進行鑽油工程；同時臺灣漁民視釣魚臺海域為傳統漁場，與日方常有糾紛。



▲圖 1-1-10 釣魚臺位置圖

對於三方皆聲稱對釣魚臺享有主權，你有何看法？
並請提出你的理論依據。

第二節 國家統治的正當性與目的

主權國家的形成，是由於人民為了安全等因素，主動願意將權力交給國家，並服從國家的統治，以獲得國家提供的保障。在這樣的觀點下，人民一方面是國家的主人，另一方面又必須依循國家的政策與法律。然而，為什麼人民會願意持續服從國家的統治呢？我們可以從國家統治的正當性與國家存在的目的來加以了解。

一 國家統治的正當性

(一) 正當性的意義

正當性 (legitimacy) 是指人民在心理上感到國家有正當理由行使統治權。換言之，若人民是發自內心自願服從國家的法令，而不是因為害怕受到國家強制力的懲罰才被迫服從，則意味著國家的統治具有正當性。

國家具有統治的正當性後，有助國內政治局勢穩定及政權的延續。德國政治經濟學者韋伯認為統治權威的正當性有三種類型：

1. 傳統型權威 (traditional authority)

傳統型權威是過去君主專制國家的主要統治基礎，指的是來自歷史傳統、文化淵源、宗教信仰與血緣等因素，由於世代相傳習以為常，而被人民接受。例如：古代的歐洲國王、中國皇帝，當代沙烏地阿拉伯、摩洛哥等世襲的君主制國家，都因歷史或宗教傳統而得到人民的認可。

小辭典

韋伯 (Max Weber, 1864 ~1920)

德國政治經濟學與社會學家，被公認為現代社會學與公共行政學最重要的創始人之一。





▲圖 1-2-1 前利比亞領導人格達費在群眾簇擁中進行演說。其對利比亞的統治可說是基於領袖魅力型權威。

2. 領袖魅力型權威 (charismatic authority)

來自於人民相信領袖具有非凡特質，而願意接受其領導，又稱「卡理斯瑪型權威」或「奇魅型權威」。有些國家統治者的個人魅力或英雄形象，使得人民覺得服從統治者的領導是正確且合理的。例如：法蘭西第一帝國時期的拿破崙 (Napoleon Bonaparte, 1769~1821)、古巴的卡斯楚 (Fidel Castro, 1926~2016)、利比亞的格達費 (Muammar Gaddafi, 1942~2011) 等。

這種權威類型較不穩定且難以有效傳承，可能會隨著領袖的死亡或魅力消褪，而失去統治權威的正當性。

重點提要

統治權威的三種類型

類型	傳統型權威領袖	魅力型權威	合法理性型權威
內涵	來自歷史傳統、文化淵源、宗教信仰與血緣等因素，由於世代相傳習以為常，而被人民接受	來自人民相信領袖具有非凡特質，而願意接受其領導	現代民主國家透過理性的正式程序所制定的法律，以及完備公正的政府體制，來建立統治的正當性
例子	 <p>▲圖 1-2-2 沙烏地阿拉伯國王薩勒曼 (Salman Abdullah, 1935~)</p>	 <p>▲圖 1-2-3 法蘭西第一帝國皇帝拿破崙</p>	 <p>▲圖 1-2-4 第 45 任美國總統川普 (Donald Trump, 1946~)</p>

3. 合法理性型權威 (legal-rational authority)

是指國家統治的基礎在於經由理性的正式程序所制定的法律。現代民主國家透過法律及完備公正的政府體制，來建立統治的正當性。執政者依照法律規定的程序選舉產生，並且依照法律來統治國家，因而得到人民的同意與服從。例如：我國自 1996 年起，總統是依憲法增修條文規定由人民直接選舉產生，並依憲法賦予統治國家的權力，屬於合法理性型權威。

依據韋伯的理論，國家統治的正當性在理論上可區分為前述三種類型，但在實際經驗上，正當性涉及被統治者的「主觀立場」，因此並不容易找到永遠穩定或純粹的單一類型。

而隨著時空環境的演變，統治權威的正當性也可能產生變化。例如：希特勒 (Adolf Hitler, 1889 ~ 1945) 在德國威瑪共和時期，統治國家的正當性來源是透過選舉合法產生，屬於合法理性型權威；但後來在納粹德國時期，希特勒成為專制獨裁者，而轉變為領袖魅力型權威。

(二) 正當性與合法性的區別

當國家依照法律來統治人民，稱之為具有合法性 (legality)。現代民主國家統治的正當性來源主要是合法理性型權威，是以合法性做為統治基礎，因此，在現代民主國家中，統治的正當性與合法性往往互為表裡，兩者連結密切。

但以現代國家的統治而言，「正當性」與「合法性」之間仍然存有區別。正當性是指人民發自內心自願服從國家的法令；而合法性則僅是指國家「依法統治」，不論其法令內容及制定過程是否基於人民的同

學習視窗

南非國家統治的正當性與合法性

南非自 1940 年代實施種族隔離政策，白人人口僅不到總人口數的一成，卻掌控絕大多數的政治、經濟資源；黑人的基本人權與公民權則處處受限。例如：黑人不得進入白人居住的地區，也沒有投票權，因此黑人抗爭事件時有所聞。此時期，南非白人的統治雖具有合法性，但缺乏正當性。

1990 年，身為白人的總統戴克拉克（Frederik Willem de Klerk, 1936~）解除戒嚴、釋放被囚禁 27 年的黑人人權運動領袖曼德拉（Nelson R. Mandela, 1918~2013），並廢除種族隔離法律。南非在廢除種族隔離制度後，於 1994 年舉辦首次民主選舉，非洲民族議會黨勝選而執政，曼德拉成為首位真正具有民意基礎的總統，才正式確立了南非國家統治的正當性基礎。

小辭典

鄒文海（1908~1970）

我國著名政治學學者。早年任教於中國大陸，來臺後受聘於政治大學，於西洋政治思想及制度方面造詣最深，對憲法學等法學領域亦有廣泛涉獵。重要著作有：政治學、代議政治、比較憲法、自由與權力等。

意。正當性與合法性的區別，在於國家的統治擁有合法性，並不必然保證這是人民願意接受的、具有正當性的統治；例如：實施種族隔離政策時期的南非。

此外，現代民主國家的政府雖然是依照法律規定、透過合法方式產生，但是當政府施政極端無效率、違反社會公平正義或不符合多數民意時，該統治亦將失去正當性；而人民對於政府所制定之違反公平正義與社會公益的法律或政策，則可能採取「公民不服從」的行動來促使其改變。例如：19 世紀美國的梭羅（Henry D. Thoreau, 1817~1862），即曾採取拒絕納稅的公民不服從行動，抗議美國政府允許奴隸制度以及對墨西哥發動戰爭的政策，並質疑其正當性。

因此，具有合法性僅是當代民主國家維繫統治正當性的基本前提；民主國家還必須透過政黨競爭、人權保障、良善治理、社會福利等機制，才能有效維繫國家統治權威的正當性。

二 國家存在的目的

人民是國家的主人，是國家主權的主體，但人民自願交出自己的部分權力給國家。霍布斯認為國家存在的目的，是為了集結人民的意志，為人民提供服務。綜合我國政治學學者鄒文海所提出的國家存在五項基本目的與現代的發展趨勢，分別說明如下：

（一）安全（security）

國家必須保障國民的人身安全，讓人民免於恐懼或戰爭的威脅，不會受到他人或他國的侵害。例如：在合乎法律的前提下，國家是唯一可以使用武力的組織，擁有正規的國防軍事力量以抵禦外敵的入侵。

（二）秩序（order）

國家必須利用權威維持社會秩序的安定，使人民的自由與權益不致受到他人的侵害。有了秩序，個人才能擁有自由與安全，例如：國家為了維持社會秩序，透過警政與司法制度建立法治社會。

（三）正義（justice）

正義是貫穿西洋政治思想史的主要概念之一。有關正義的問題大致上可分為分配正義、匡正正義與程序正義三類。國家一方面必須決定正義的標準，一方面還得發揮組織力量以維持此一標準。

現代民主國家通常是透過司法機制來維護正義，確保個人權益不受他人或政府不當的侵害。例如：我國憲法第 80 條規定：「法官須超出黨派以外，依據法律獨立審判，不受任何干涉。」即是透過公平、正義的司法，來保障人民的自由與人權。現代社會正義的範圍非常廣泛，包括轉型正義、居住正義與環境正義等，都是臺灣當前的熱門議題。

學習視窗

司法獨立的重要性

所謂「司法是維護正義的最後一道防線」，民主化後的臺灣社會，許多人期待獨立的司法機關體現如下正義的精神：「不同的人、不同的政黨，做相同的事情，應該獲得相同的對待」。舉例來說：過去臺灣選舉的賄選現象被視為政治的必然產物，但由於司法公平正義的落實，不論任何黨派，只要從事賄選，都會被司法機關做出「當選無效」的判決。

臺灣當前的正義議題

居住正義屬於表 1-5 中分配正義的範疇，不僅是讓每個人都有房子住，還必須讓每個人都住得安心。臺灣目前的政策因應，主要在避免房地產的炒作，以及推廣社會住宅等。至於環境正義則與分配、程序正義相關，乃是指人人得以平等享受環境資源與生存空間，以彰化國光石化開發案為例，在工業發展與環境保護之間的兩難取捨之下，2011 年時政府為了人民對於環境保護的強烈訴求而決定撤回此案。轉型正義與前述三類正義都具備相關性，詳細介紹請見第五章（第 119 頁）。

學習視窗

正義的類型

	定義	舉例
分配正義	利益或負擔的分配是否公平	利益包括薪資、發言或投票的權利；負擔包括做家事或納稅等責任
匡正正義	公平或適當地對錯誤、傷害做出回應	考試作弊如何處理、車禍肇事者應如何賠償
程序正義	以公平方式來蒐集資訊及做出決定的過程	政府未經正當法律程序，不得剝奪人民的生命、自由或財產

資料來源：Center for Civic Education 原著，財團法人民間司法改革基金會——法治教育向下扎根中心策畫出版（2007）。挑戰未來公民—正義。臺北：五南。

小辭典

永續發展 (sustainable development)

國際上最被廣泛採用的定義，是 1987 年在聯合國環境與發展世界委員會 (WCED) 報告中所提出：能滿足當代需要，而不危害未來世代滿足其需要的發展。這個概念可以廣泛延伸，除了環境生態之外，也可以延伸到政治社會層面，如人權、女性權利等。

(四) 福利 (welfare)

為最大多數人謀取最大的幸福，一直都是古今中外政治所尋求的理想目標，但福利的內涵會隨著國情變化以及時空條件的轉變而有所不同。現代國家除了追求經濟的發展與成長之外，更重視促進人民福利，具體的表現就是政府推動各項社會福利政策，以幫助社會弱勢族群獲得資源，並保障其基本生存權利。例如：開辦全民健康保險、發放老人年金、執行國民年金政策、補助清貧學童餐費等。

(五) 自由 (liberty)

自由、人權是個人追求自我實現的基本前提，也是當今主流的普世價值。國家能透過立法機關制定法律，來確保人民的自由與權利；而國家對於自由的保障，精義在於「非必要不予限制」。例如：我國憲法第 23 條規定：「除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制人民的自由權利。」

從過去到現代，國家的功能與社會組織在內容上已有很大的不同，因此國家存在的目的也可能經長時間累積而擴大與推展。例如：現代國家在談論國家目的時，除了前述的五項基本目的外，往往會將維護文化傳統、保護生態環境的**永續發展**等觀念納入，以符合多元發展的趨勢。

在維護文化傳統方面，國家應藉由成立主管文化事務的機構、制定文化政策與保存文化資產等作為，維護及傳承文化傳統。例如：行政院於 1981 年成立文化建設委員會 (2012 年升格為文化部)，推動文化發展工作。

而在保護生態環境的永續發展方面，國家應制定環境保護法規、成立主管環保與永續發展的機關、執行環境政策等作為，以避免生態環境遭受破壞，使全民福祉與環境生態得以永續發展。例如：我國已將環境及生態保護列為基本國策，憲法增修條文第 10 條即規定：「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧。」此外，政府也成立環境保護署與國家永續發展委員會，推動生態環境的保護與國家永續發展策略。

三 國家目的之間的平衡

國家除了要努力實現前述各項目的，也須兼顧國家目的之間的平衡，不能顧此失彼。例如：學者鄒文海就曾特別指出：若一個國家的人們享有福利卻失去自由，這樣跟被豢養的寵物有何不同呢？

然而由於國家資源有限，政府在做決策時，常常會面對國家目的之間相互衝突的兩難困境。例如：當在編列中央政府總預算時，因為政府收入的財源有限，若是重視國家安全而增加購買國防武器的預算，就有可能排擠社會福利、教育文化等經費。但若連國家安全都無法確保時，人民又如何享有自由與福利？因此，國家目的之間的平衡，往往須考量各方意見後，才可能做出兼籌並顧的決策。



▲圖 1-2-6 國家存在的目的

又如國家在追求經濟快速發展的同時，往往也造成生態環境的破壞，甚至造成全球性的環境問題。當社會上主張促進經濟發展與要求維護生態環境的輿論並存時，如何在兩者間求取適當的平衡點，已成為現今每個國家所必須認真面對的課題。

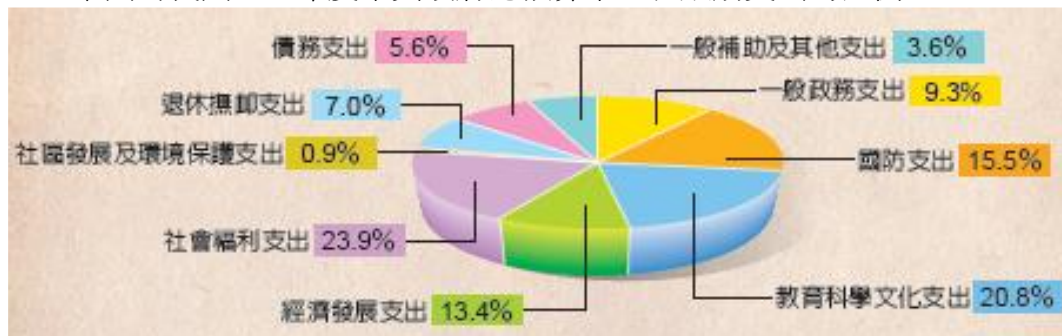
當代民主國家面臨各種目的間衝突的兩難困境時，通常會依照法定程序，並廣納社會各界的意見，在多數民意的支持下，制定並推動相關政策。相對而言，非民主國家在面臨各種目的間的衝突時，往往由少數統治者依其個人意志與喜好來決定。

臺灣為民主國家，應該注意國家發展的需求，依據「服從多數、尊重少數」與公平正義原則，來求取國家目的之間的平衡，以確保人民的權益與福祉。

公民論壇

國家目的之實踐

下圖為我國 106 年度中央政府總預算中，各類別支出的比例：



資料來源：行政院主計總處。中央政府總預算案歲出政事別預算總表。

國家存在的目的包含了安全、秩序、正義、福利與自由，請依據上述中央政府總預算分配的比例，討論我國國家目的之間的平衡與各項比例間的關係。

課後活動

電影「打不倒的勇者」(Invictus)

1994 年，黑人領袖曼德拉當選南非總統，但他所面對的局勢十分險惡，整個國家政治動盪、經濟蕭條、治安敗壞，還有因長久實施種族隔離政策所帶來的嚴重種族對立。他必須重新喚起人民對國家的認同，並消弭黑白人種彼此的隔閡。於是他以南非舉辦的 1995 年世界盃橄欖球賽為契機，藉由重整一支以白人為主的國家代表隊，透過在比賽中不斷奮戰求勝的過程，來凝聚國家認同、化解族群隔閡，團結全國的民心。



請同學觀看「打不倒的勇者」電影，並寫下自己的心得。想想看，國家該如何做才能有效凝聚民眾的國家認同，請提出自己的看法。

觀影心得

對國家認同有益的作法

本章摘要

第一節 主權國家的形成與國家認同

1. 「國家」的型態歷經千年來的演變，至 16 世紀後才逐漸產生今日所熟悉的主權國家型態。
2. 主權國家是指擁有獨立主權，在國家領土範圍內享有最高決策與執行權力，且不受其他國家干預的政治權威。
3. 過去傳統國家往往受到國內、外勢力的影響，使得統治權受到相當限制；現代的主權國家則具有「對內最高，對外獨立」的完整統治權力。
4. 18 世紀發生的法國大革命，象徵著主權國家由「絕對王權」過渡到「人民主權」的新發展。
5. 國家認同是指個人對國家的歸屬感，主動認為自己屬於國家、願意為國家效忠，甚至在國家有危難時願意犧牲自我的一種心理狀態。

第二節 國家統治的正當性與目的

1. 正當性是指人民在心理層面上願意接受國家的統治，也就是人民心理上感到國家有正當理由行使統治權，而自願服從國家法令。
2. 依韋伯的觀點，統治權威的正當性可分為三種：(1)傳統型權威；(2)領袖魅力型權威；(3)合法理性型權威。現代多數國家的統治屬於合法理性型權威。
3. 當國家依照法律來統治人民，即具有統治的合法性。但合法性與正當性有所不同，當國家是依法統治時，並不代表即能為人民所接受。因此，現代民主國家的政府雖然是依照法律規定、透過合法方式產生，但是當政府施政違反社會公平正義或不符合多數民意時，該統治行為亦將失去正當性，人民可能採取「公民不服從」的行動來促使其改變。
4. 國家存在的目的主要有五項，包括：(1)安全；(2)秩序；(3)正義；(4)福利；(5)自由。此外，當代國家亦十分重視文化傳承與創新、環境保育與生態永續發展等目的。
5. 國家在追求國家目的之達成時，可能遭遇國家目的間平衡上的兩難問題，在當代民主國家通常以多數民意為依歸。

名詞索引

- 主權國家 (sovereign state) 10
- 主權 (sovereignty) 10
- 絕對王權 (absolute monarchy) 10
- 自然狀態 (state of nature) 11
- 議會主權 (parliamentary sovereignty) 11
- 人民主權 (popular sovereignty) 11
- 民族自決 (self-determination) 14
- 合法主權 (de jure sovereignty) 16
- 事實主權 (de facto sovereignty) 16
- 意識型態 (ideology) 18
- 正當性 (legitimacy) 21
- 傳統型權威 (traditional authority) 21
- 領袖魅力型權威 (charismatic authority) 22
- 合法理性型權威 (legal-rational authority) 23
- 合法性 (legality) 23
- 永續發展 (sustainable development) 26

補給站

1. 中華民國國情簡介：<http://www.ey.gov.tw/state/>

本站介紹我國國情基本資料，包括人民、政治、經濟、社會等現況與發展，都能透過這個網站輕鬆掌握。

2. Andrew Heywood 著，蘇子喬譯 (2009)。政治學的關鍵概念。臺北：五南。

本書以深入淺出的方式介紹政治學的基本概念，讓欲進一步了解各種政治議題與現象的讀者，能夠準確理解各種政治學知識。

3. Samuel P. Huntington 著，高德源等譯 (2008)，誰是美國人？—族群融合的問題與國家認同的危機。臺北：左岸文化。

本書探討美國多元文化主義下的國家認同問題。闡述在國內文化認同分歧情況下，可能導致的國家認同危機，以及對國家發展的影響。

第2章 民主政治與憲政主義

希特勒的崛起：從憲政民主到極權專制

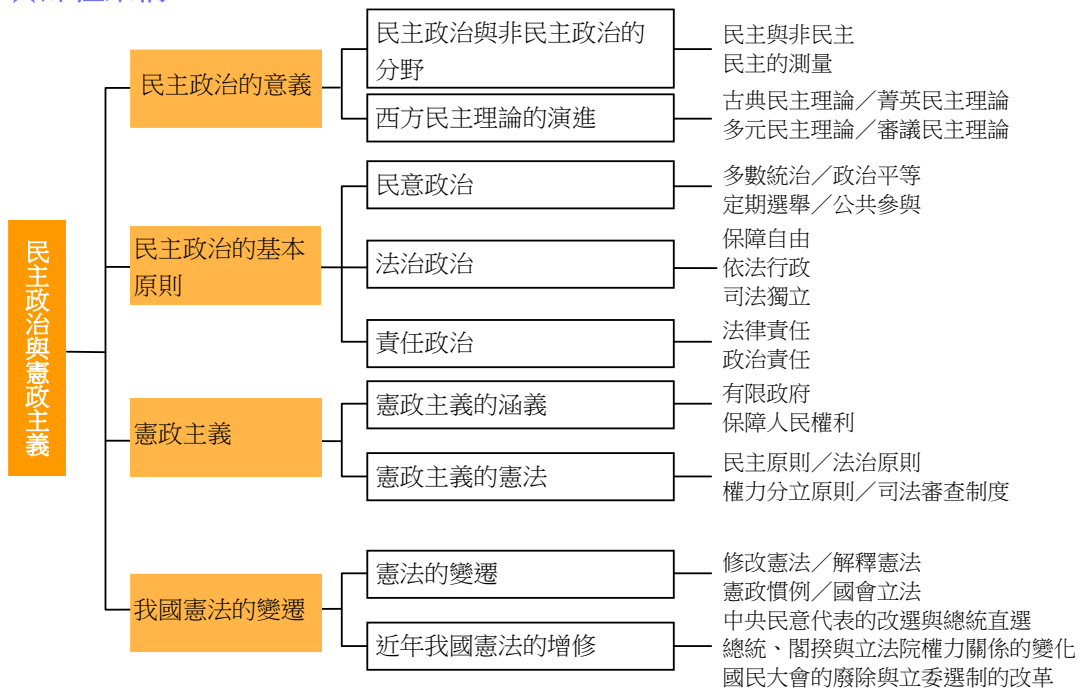
第一次世界大戰後，德意志帝國瓦解，威瑪共和國誕生，頒布尊重人權與民主的威瑪憲法，它融合民主自由精神與社會主義，兼顧美、法、瑞士之憲政經驗，試圖規畫出一套完美均衡的制度。從條文來看，威瑪憲法立意良好，設計周全。在這套憲法制度之下，希特勒（Adolf Hitler, 1889~1945）經由人民選舉逐步成為德國領袖，他所提出的納粹路線政策，獲得人民高度的支持；然而，希特勒卻透過選舉與公民投票等民主機制，一步一步帶領國家走向極權。

這使人們不禁要問：一部理想的憲法怎麼會產生希特勒的獨裁政權？一套民主機制怎麼反而讓國家走向極權專制？因此，現代公民實有必要了解民主政治與憲政主義的真義。

▼希特勒透過民主的程序，帶領德國逐步由民主邁向極權專制。



★課程架構



第一節 民主政治的意義

民主（democracy）一詞源自於希臘，原意是「由人民統治」，後來民主的概念隨著時代變遷而展現不同的面貌。本節將探討民主與非民主政治的差異，並由制度變遷與概念演進的角度，介紹當代民主理論的發展。

一 民主政治與非民主政治的分野

民主理論學者薩托利（Giovanni Sartori, 1924～2017）曾指出：「為了確定民主是什麼，我們必須先確定民主不是什麼。」因此先從理論的角度，辨別「民主」與「非民主」的不同。但由於所有國家都會

學習視窗

古希臘時期的民主政治

公元前5世紀時，希臘城邦的雅典已建立多數人統治的民主原則，不過當時的思想家卻均給予負面評價。如柏拉圖（Plato，約公元前427年～前347年）認為雅典的民主意指貧窮大眾的統治，如果人民喜歡就可以為所欲為；而亞里斯多德（Aristotle，公元前384年～前322年）則將民主視為多數人圖謀私利的一種統治形式，尤其是強調窮人為了自身利益而進行的統治。



▲圖 2-1-1 前古巴領導人菲德爾·卡斯楚的演說。他是史上在位最久的左派元首，領導古巴長達半個世紀之久，於2008年2月因健康因素宣布下臺，隨即由其弟勞爾·卡斯楚（Raúl Castro, 1931～）接棒上臺。

學習視窗

非民主政治的類型

當代較主要的非民主政體，可分為以下兩種：

1. 威權政體（authoritarian regime）

國家由少數人所統治，統治者的決定與作為不會受到制衡，同時限制人民部分的自由和權利。例如：新加坡、戒嚴時期的臺灣。

2. 極權政體（totalitarian regime）

除了具備威權政體的特徵外，政府的統治更深入到政治、經濟、社會、文化、教育乃至家庭生活等各個層面，使人民自由受到更徹底的壓制。例如：古巴、北韓。

宣稱自己是民主國家，我們還必須從實際的面向，介紹近期對自由民主的測量方式，將有助於進一步理解民主與非民主的差異。

（一）民主與非民主

民主最基本的定義就是人民當家作主，也就是人民享有主權，具有公民身分者都能平等的參與政治運作的過程。而民主的最終目的，即在於保障人權。因此，可從三方面理解民主政治與非民主政治的區別：

1. 提倡人民主權

人民主權是指國家主權屬於全體人民，政府必須根據民意來施行公共政策。民主國家的政府是經由選舉程序所組成，並進行定期改選，使政府權力奠基於人民同意的基礎上。例如：我國總統是由全民直選，使政府的組成具有直接民意基礎。

相對而言，非民主國家的主權則屬於特定的個人、團體或政黨，政策皆由領導者所壟斷，人民缺乏充分的參與機會。例如：北韓、古巴與中國大陸的領導者皆是由長期執政的政黨所決定，人民只能絕對服從，國家權力掌握在少數掌權者手上。

2. 重視人民基本權利的保障

民主政治的最終目的在於保障人權。人權是每個人與生俱來的權利，任何人均不得加以剝奪。聯合國世界人權宣言第1條即載明「人人生而自由，在尊嚴和權利上一律平等」，現今對人權的重視與保障，是民主國家的重要特徵之一。例如：我國憲法即明文規定應保障人民的人身自由、居住及遷徙自由、言論自由、集會結社自由等各項基本人權。此外，現代民

主國家除了保障本國人民權利外，對於境內外國人的權利也同樣給予尊重與維護。

在非民主國家中，政府常限制或迫害基本人權。例如：中國大陸透過嚴格的新聞審查及網路監控，來箝制言論自由；又如：緬甸在軍政府的統治下，人民不僅沒有言論自由，政府甚至以武力強迫人民遷移並任意殘殺婦女、兒童及僧侶，嚴重迫害基本人權。

3. 落實普遍性的公民身分

公民身分是指個人做為國家成員的資格，重點在於個人與國家乃是立基於一種權利與義務關係。而普遍性的公民身分指的是每位公民都擁有同等的權利，不應因其種族、性別、宗教、政黨等不同而有所差異。例如：美國是一個多民族所組成的國家，但不管其種族為何，所有美國公民的權利都是平等的。

民主國家中，每位公民都擁有平等的權利，能在自由公正的選舉中投票，或是競選公職人員、自由表達意見與取得訊息、組織或參與政治團體等。簡言之，落實普遍性的公民身分才能實踐人民主權原則。



▲圖 2-1-2 緬甸全國民主聯盟領袖翁山蘇姬（Aung San Suu Kyi, 1945~）獲頒諾貝爾和平獎。致力於推動緬甸民主化的翁山蘇姬，於1991年獲頒諾貝爾和平獎，但她當時正受軍政府軟禁，遲至2011年才到挪威參加補辦的頒獎儀式。



▲圖 2-1-3 美國總統競選活動。只要是美國公民，不論其種族為何，都有權行使選舉權，以選出國家的領導人。

重點提要

民主與非民主政治的區別

項目	民主政治	非民主政治
人民主權	<ol style="list-style-type: none"> 政府在人民同意的基礎上獲得統治權威 政府定期改選、由多數決程序組成 	<ol style="list-style-type: none"> 統治者權威可能來自世襲或指定，或透過革命、政變等途徑組成政府 統治者只透過形式上的程序，宣稱自身統治的權威
人權保障	法律保障	基本人權基本人權常受到政府箝制與迫害
公民身分	<ol style="list-style-type: none"> 公民身分是普遍性的 公民有權組織或加入各種具有自主性的社會或政治團體 	<ol style="list-style-type: none"> 公民身分不具普遍性，政府會藉故剝奪某些群體的公民權，而賦予特定團體與成員特權 社會團體的存在與自主性被國家所壟斷或限制

而在非民主國家中，由於強調國家對於人民的掌控，往往會賦予特定團體或成員特殊的權利，因此限制人民對自主性政治或社會團體的參與。例如：德國在納粹黨執政的時代成為極權政體，剝奪了境內猶太人的德國國民身分及公民權利。

（二）民主的測量

1. 民主測量的重要性

20 世紀末，隨著第三波民主化浪潮席捲全球，許多國家從威權政體轉型成為民主政體，使得新興民主國家大量增加。

民主已成為當前世界的主流價值，各國無論是否真正的實行民主政治，幾乎都會在憲法條文中宣示若干普世價值，例如：前述的人民主權與普遍性的公民身分，甚至列舉許多人權保障條款，宣稱自己是民主國家。

因此，民主政治與非民主政治不僅是理論層面的區別，一個國家是否能落實憲法中所規定的各項平等參政權利及人權保障條款，才是辨別民主與否的重要關鍵。

學習視窗

何謂民主化浪潮？

所謂「民主化」(democratization) 是指一個國家從威權或極權政體轉型成為民主政體的過程，其關鍵就是用自由、公開和公平的選舉中產生的政府，來取代那些不是以這種方法產生的政府。

杭廷頓通常將近代歷史上的民主化浪潮分為三波，第一波始於美國獨立與法國大革命，在 19 世紀末帶動了整個歐洲的民主運動；第二波始於第二次世界大戰後的民族國家獨立浪潮，但是在 1960 年代就逐漸衰退；而第三波民主化的起點，通常被認定是葡萄牙與西班牙在 1970 年代間的政權轉型，包括南歐的希臘，拉丁美洲的巴西、阿根廷、智利等，在亞洲則有韓國與臺灣，並擴及非洲、前蘇聯與東歐各國。

資料來源：Samuel P. Huntington 著，劉軍寧譯 (2005)。第三波——二十世紀末的民主化浪潮。

臺北：五南。

2. 民主測量的方式

民主測量就是為了精確區別民主與非民主，而建立可供測量的具體指標。對各國進行經常性的測量，除了可以辨別民主與非民主的差異之外，更可說明各個國家政治發展的實際狀況，目前在國際政治上較具有影響力的測量機構是自由之家。

依據自由之家 2017 年的評比，全世界共有 86 個自由式民主國家。我國自從 1996 年實施總統直選以來，一直被評為自由式民主國家；而新加坡從 1965 年建國以來，雖有舉行總統及國會議員選舉，但由於對媒體自由的控制，且未提供政黨公平競爭的機會，因此被評為部分自由的國家；至於中國大陸雖從 1978 年開始進行經濟上的改革開放，但始終堅持實施一黨專政制，因而被評為不自由、不民主的國家。

重點提要

2017 年世界自由度報告

自由之家在 2017 年世界自由度報告中，以「政治權利」(political rights) 和「公民自由」(civil liberties) 兩項指標檢測世界 199 個國家與地區在 2016 年整年度的自由度：

測量指標	
政治權利	公民自由
1. 政府首長與國會代表經由自由與公平的選舉過程產生	1. 表達與信仰自由
2. 人民有權組織與參加不同的政黨或社團，並從事反對活動	2. 集會與結社自由
3. 民選的政府首長與國會議員有權決定政策與避免貪腐，並對選民負責	3. 獨立與公平的司法制度
	4. 公民擁有自主性與各項個人權利

小辭典

自由之家 (Freedom House)

國際非政府組織



「自由之家」創建於 1941 年，每年發布全球自由度報告，評估世界各國自由民主的狀況，將各國區分為自由、部分自由與不自由三個等級。被自由之家評比為自由等級的國家，通常又被稱為「自由式民主」(liberal democracy) 國家，其主要內涵在於人民擁有充分的公民自由與人權保障，以確保「競爭」和「參與」具有實質意義的民主政治。



▲圖 2-1-4 臺灣、新加坡、中國大陸在 2016 年的自由度比較

二 西方民主理論的演進

民主政治起源於西方，公元前 4、5 世紀時，古希臘的雅典城邦就已建立直接民主制度，當時有一定財產的男性公民都可以直接參與政策的制定。但隨著雅典滅亡（公元前 4 世紀），民主制度沉寂了千年之久，再度出現時，已是 17、18 世紀興起的代議民主模式。代議民主是一種間接的民主形式，人民透過定

期選舉，選出代表人民意志的執政者來進行統治。

近代以來，思想家對民主政治的功能與實際運作有許多爭辯，並產生各種不同的理論。

（一）古典民主理論

17、18 世紀的思想家如洛克、盧梭與孟德斯鳩（Baron de Montesquieu, 1689~1775）等，是古典民主理論的代表人物。

學習視窗

代議民主制度的必要性

假設一個團體中有 30 名成員，若每位成員都想要求發言 3 分鐘，會議需要進行 1 個半小時，或許大家還可接受；而 100 人參加的大會，所有成員同樣發言 3 分鐘，會議就至少需要進行 5 小時。假設一個小城市的 10,000 名公民全體都要參與討論，那要花去多少天的時間呢？誰還可以接受？於是在有限時間中，實際上能在大會中獲得充分表達機會的公民終究仍占少數。因此，當公民人數愈多，公民直接參與政府決策的機會就愈少，也就愈有必要將權力委託給公民代表來進行。



▲圖 2-1-5 雅典式民主。雅典城邦施行直接民主，讓每位公民都能直接參與公共事務。

資料來源：Robert A. Dahl 著，李柏光等譯（1999）。論民主。臺北：聯經。頁 124。

古典民主理論強調人生而平等，假定公民的政治行為是理性的，對政治參與有濃厚興趣，並具備相當程度的政治知識與判斷能力。雖然現實上未必每位公民都能如此，但他們相信隨著教育程度的提高，人人都能具有積極、理性參政的美德。

依照古典民主理論的觀點，認為唯有在人人積極參與政治的情況下，民主才能被充分實踐。因此，民主政治的目標不僅在於建立維護人民主權的政治制度，同時也期待透過政治參與，提升公民對社會的關懷與責任感。

（二）菁英民主理論

19 世紀後，隨著西方民主國家人口增加與選舉權的擴大，人人積極參政的理想愈來愈難以達成。到了 20 世紀，納粹等極權政體更在人民廣泛支持下成立，顯示出雖在民主體制下，群眾還是可能會出現非理性的行為。此外，古典民主理論過度美化了民主理想，而偏離了經驗事實，使得古典民主理論受到質疑。

其中，熊彼得（Joseph A. Schumpeter, 1883～1950）乃是第一個對古典民主理論做重要修正者，他於 1942 年指出「民主的方法乃是一種達成政治決定的制度安排，在這種安排下，某些人相互競爭人民的選票以獲得決策的權力。」這種民主理論認為人民透過投票來選出做決策的菁英，特別強調菁英在選舉競爭過程中的角色，而被稱為「菁英民主理論」；又由於是對古典民主理論進行修正，亦被稱為「修正民主理論」。

學習視窗

經驗民主理論

菁英與多元民主理論皆是從民主的實際運作來探討民主，都屬於經驗民主理論的範疇。經驗民主理論於二次世界大戰後興起，認為民主政治不應該是抽象的理論學說，而應該是一套可以確保民主政治運作的制度設計。20 世紀末興起的第三波民主化浪潮，政治學者如杭廷頓即以經驗民主理論的觀點，做為判決一個國家民主與否的標準。

學習視窗

多元政體的六項標準及其重要性

道爾在論民主一書中說明多元政體所需滿足的六項標準：1.選舉產生的代表；2.自由、公正與經常的選舉；3.言論自由；4.接觸多樣的訊息來源；5.結社的自主性；6.涵蓋性的公民身分。

這些標準可化約為三個面向，即競爭、參與和公民的政治自由。

資料來源：Georg Sorenson 著 (2003)。李西潭、陳志瑋譯。最新民主與民主化。臺北：韋伯文化。

▼圖 2-1-6

(三) 多元民主理論

隨著國家行政權力日益集中且菁英所提出的政策可能與民眾的需求脫節，菁英民主愈來愈受到學者的質疑。其中，道爾 (Robert A. Dahl, 1915~2014) 於 1950~1970 年代進一步提出多元民主理論，他接受熊彼得的主要觀點，認為領導人的選舉方式是區分民主與非民主的標準。但道爾特別強調當代民主社會中的權力是分散、多元的，可稱之為「多元政體」(polyarchy)，即各種基於不同觀點、利益與立場的菁英與團體，相互競爭人民的選票，以獲得決策的權力。在此政體中的所有成年公民有權組成各種團體，例如：政黨或工會，以表達意見或追求共同的利益，讓政治菁英必須透過競爭，尋求不同社會勢力的支持。



(四) 審議民主理論

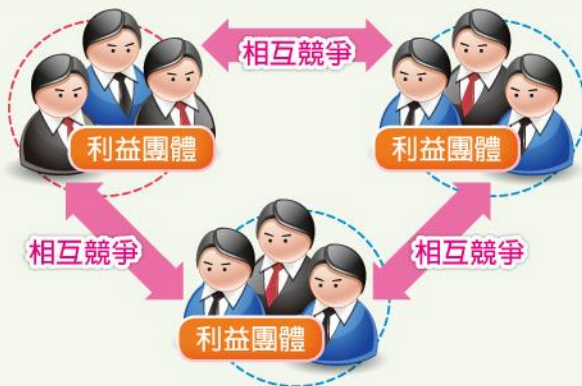
然而，民主的實踐運作仍難免受到少數菁英壟斷決策與階級間的不平等所影響，使得民主無法被充分實踐。隨著資訊社會愈來愈開放的影響，人民要求參與政治決策的呼籲也愈加高漲。審議民主理論出現在 1980 年代中期，其理論先驅為哈伯瑪斯（Jürgen Habermas, 1929~），他強調任何公共決策都必須來自於公民之間自由而平等的溝通與討論，並在彼此尊重、互諒的基礎上凝聚共識。

審議民主理論強調公民是民主體制的參與主體，不應局限於投票，或者是陳情、請願與社會運動，應該讓受決策影響或關心該項議題的公民，在資訊充分、發言機會平等與決策程序公平的條件下，對公共政策進行公開的討論，並以理性訴求的方式進行溝通與討論，最終形成具有共識的意見或方案。



▲圖 2-1-7 審議民主理論強調公共決策應經由公民之間自由而平等的討論。例如：2004 年時，針對代孕制度所進行的公民審議會議。

多元民主理論 >



利益團體彼此碰撞，共同影響政府決策，促成多元社會。各種不同觀點與立場的菁英與團體，相互競爭人民的選票，以獲得決策的權力。

審議民主理論 >



強調公共決策應經由公民之間自由而平等的討論。

小辭典

公民會議 (consensus conference)

公民會議是讓公民以平等、自主、知性的方式去討論具爭議性的公共議題。主張參與的公民是基於開放及平等參與的原則，在取得充分且均衡的資訊後，秉持相互尊重的態度，以公共利益的取向，進行理性的討論，期望在具有爭議的議題上取得共識。

審議民主理論認為，政府若在政策制定過程中考慮公民審議之後的意見，制定出來的政策將更具有民意基礎與正當性，有助降低衝突，提升民主決策的品質。這種嶄新的民主參與模式，在歐美國家推出以來，也逐漸在臺灣萌芽發展，公民會議即是審議民主重要的實踐方式之一。

總而言之，菁英或多元民主理論的觀點是判別一個國家民主與否的重要標準。但民主的實際運作，若能參考審議民主理論重視公民理性溝通及參與的精神，即能彌補代議政治過度依賴投票表決與菁英壟斷決策權力的缺失，讓人民的意見能夠獲得更完整的表達，同時有助於促進公民參與及社會共識的形成。

學習視窗

我國的公民會議

針對爭議性的公共議題，我國政府與民間近年來曾舉辦多次公民會議，例如：衛生署舉辦的「代理孕母公民會議」、高雄市舉辦的「過港纜車公民會議」、北投文化基金會辦理的「溫泉博物館何去何從—社造協定公民會議」，以及青輔會舉辦的「青年國是會議」等，都是審議民主概念的重要嘗試。

公民論壇

代理孕母公民共識會議

1985年6月，臺灣第一個試管嬰兒誕生，人工生殖科技開始為不孕夫妻帶來新的希望與可能，但後續也激起社會與婦女團體間的爭議與討論。2004年9月，衛生署（現已改制為衛生福利部）舉辦了「代理孕母公民共識會議」，參與會議的18名代表原本立場各不同，但經反覆討論，最後除了對於代孕是否有償、不孕治療是否納入健保給付無共識之外，其他部分都有思考周延的結論，是實現「審議式民主」的最佳寫照，也顯示臺灣人民的素質，絕對有能力理解、討論複雜的社會議題。

請你蒐集社會各界對於代孕制度的不同看法，並在綜合各種看法後，說明你贊成或反對「代孕制度合法化」的理由。

第二節 民主政治的基本原則

民主政治有民意、法治與責任政治等基本原則，以下分別介紹之。

一 民意政治

民意政治意指國家的主權屬於全體國民，故民主政治就是民意政治，必須具備以下四點特徵：

(一) 多數統治

多數統治原則 (majority rule) 是指當人民對政策意見不一致時，政府應根據多數民意行事。此為民主政治體現人民主權、取得統治正當性的主要方式。

不過，現今民主國家採用的乃是有限多數統治原則 (limited majority rule)，亦即多數統治原則必須受到憲法的限制。因為在任何公共議題之中，必然存在多數與少數的關係。多數統治原則若沒有受到限制，則可能形成多數暴力而背離民主精神，造成對少數權益的侵害。另外，多數統治不只要求少數應服從多數，更重要的是多數必須尊重少數的意見，尤其是屬於基本人權的言論、出版、講學等自由，絕不能以多數統治加以壓制。

(二) 政治平等

政治平等是指每一位公民都有平等參與政治決策與擔任公職的機會。強調每個人都可以參與討論、發表意見，並且在投票過程中確保「一人一票，票票等值」的平等觀念。因為任何一個人的生命、自由與幸福，既不比別人優越，也不比別人低劣，因此政府應當平等考慮人民的利益及幸福。



▲圖 2-2-1 身心障礙者投票。在民主國家中，每位公民的選票都是等值的。

小辭典

同額競選

指候選人數與應選人數相等的選舉。在這種選舉制度下，只容許唯一候選人或唯一政黨參與選舉，選舉將因此不具競爭性。



▲圖 2-2-2 立法院修憲委員會於2015年4月開始，連續舉辦十場公聽會，希望能匯聚並了解民意。

(三) 定期選舉

定期選舉是指民主國家不但要舉行自由選舉，也必須定期改選，執政者不可因其好惡而無限期的擱置選舉。例如：緬甸的軍政府拒絕承認人民自主選舉的結果，甚至停止舉辦選舉，此舉不僅違反民主精神，同時成為國際社會批評的對象。

定期選舉是民眾檢驗政府施政績效的機制，乃是代議民主政府的重要制度。人民透過定期選舉將投票結果轉化為政府權力的來源，若執政黨施政無法獲得人民的支持，就會在定期選舉中落敗而失去執政權，而由獲勝的在野黨組成政府。

在定期選舉的概念下，具有「競爭」意義的選舉顯得相當重要，因為一些威權或極權政體的專制國家，雖然也定期進行領導人的選舉，但始終是「同額競選」，因缺乏競爭性，故不被視為是民主體制。

(四) 公共參與

公共參與是指人民對於公共事務的參與，基本精神在於保障人民政治參與的權利，並鼓勵人民積極參與公共政策的形成過程。人民除了透過選舉之外，也能藉由公聽會、說明會、村（里）民大會等管道，直接參與公共事務。

公共參與的決策過程有助於展現集體智慧與多元意見，參與本身即是民主政治核心價值的體現。前述所提到的「審議民主」就是公共參與的一種新的實踐方法。

二 法治政治

「法治」(rule of law) 的主要精神不僅是指公民應守法，更要求政府須遵守法律的規範。因此，現代民主國家由民意代表(代議士)透過合法程序制定憲法及各項法律，無論是行政、立法或司法等政府機關的施政，都必須以法律為依據，並受法律約束，從而保障人民的權利。其主要意涵為：

(一) 保障自由

自由的原意是「免於外在約束」，因此彌爾(John S. Mill, 1806~1873)在自由論中主張：每個人的思想、言論與行動自由，應受最大程度的保障，不能遭受任意的限制與剝奪；但在涉及他人、可能危害他人利益的行為上，就應受到法律的規範與限制。當代「自由式民主」的國家除了消極的維護每個人的自由與基本人權，亦會積極立法以保障每個人的生命與財產安全，例如：我國政府為了保障個人行車安全，經由立法程序而強制規定人民繫上安全帶或配戴安全帽等措施。

(二) 依法行政

行政權有一定的運作範圍，必須依據法律規定。專制君王可以隨意行使權力，權力大小沒有一定的範圍；反之，民主國家行政權的活動必須根據事先制定的法律，因此行政權力必然會受到限制。例如：政府為了籌措財源，必須依據法律規定向人民徵稅，不可未經法律授權而任意課稅。

(三) 司法獨立

司法獨立泛指裁判上獨立與制度上獨立。

學習視窗

人治與法治的區別

	人治	法治
定義	國家由個人或少數人把持	國家必須依法行政，人民和政府皆受法律約束
權力	集權式專制統治	分權式民主統治
決策方式	依統治者的意見為依歸	依一定程序制定法律，政府再依法行政

▼表 2-1 責任政治

類型	內涵
法律責任	行政機關的行為必須合乎憲法與法律規定，其責任由司法機關判定，可分為民事責任、刑事責任和行政責任
政治責任	行政機關必須對違反民意的行為負責，其責任由人民或議會來判斷，可分為橫向負責和縱向負責



▲圖 2-2-3 2014 年，臺灣發生了多起食安事件，立法委員要求衛福部部長辭職下臺，以承擔政治責任。

- 1. 裁判獨立：**指法官的判決不受政治團體或社會輿論等各種外在力量的影響。例如：只要候選人賄選，不論其政黨歸屬，法院都應做出公正判決。
- 2. 制度獨立：**指司法部門獨立於行政與立法部門之外，其預算編制與司法院內部人事任用具有相當獨立性。例如：我國憲法第 81 條特別規定「法官為終身職，非受刑事或懲戒處分，或禁治產之宣告，不得免職。」

三 責任政治

責任政治是指在民主制度中，權責須相符，意即權力愈大者，其責任愈重。以下從兩方面來說明：

(一) 法律責任

行政機關的行為必須合乎憲法與法律規定，若有違反，須承擔法律責任，並由司法機關加以判定，大致上可分為民事責任、刑事責任和行政責任。

民事責任是指有不當的行為以致發生損害時，所必須擔負民事上的損害賠償責任。刑事責任是指有觸犯刑法所規定的犯罪行為時，必須擔負刑事上的處罰。至於行政責任，依照我國公務員懲戒法規定，公務員若有違法、廢弛職務等情形，會受到免除職務、撤職、剝奪或減少退休（職、伍）金、休職、降級、減俸、罰款、記過或申誡等處分。

換言之，政府必須受到法律約束，政府若不依法行政，甚至侵犯人權，一樣會受到法律的處罰。

(二) 政治責任

政治責任是指行政機關必須對違反民意的行為負責，因此政治責任是由人民或議會來判斷，又可分為橫向負責與縱向負責：

1. **橫向負責** (horizontal accountability)：指平行政府機關間彼此負責。例如：我國憲法規定行政院要向立法院負責，立法院有對行政院院長及各部會首長質詢的權力等。

2. **縱向負責** (vertical accountability)：指政府機關向人民負責。例如：人民一方面可以視執政者的施政表現，以選票來表達支持與否；另一方面，也可以透過憲法第 17 條的罷免權，罷免失職的民選政府首長或民意代表，於任期未滿之前令其去職。此外，人民也可以透過如公民團體與媒體等機制，來監督政府的運作。

在一般民主國家中，政黨政治通常是實現橫向與縱向負責的理想制度，若反對黨在選舉時有公平競爭的機會而使執政黨下臺，就是責任政治最佳的展現。例如：美國總統每四年由人民改選一次，改選就是探求民意的機會，總統及執政黨若想要繼續掌握政權，政策必須符合民意，否則可能出現政黨輪替。

因此，民意政治、法治政治與責任政治可視為民主政治重要的原則。換言之，政府的施政必須以多數人民的意見為主，但亦須同時顧及少數人的權益；政府施政必須依循法律規範、尊重司法獨立且不得侵犯人民的權利，並須肩負起法律與政治的責任。



▲圖 2-2-4 我國的政治責任示意圖



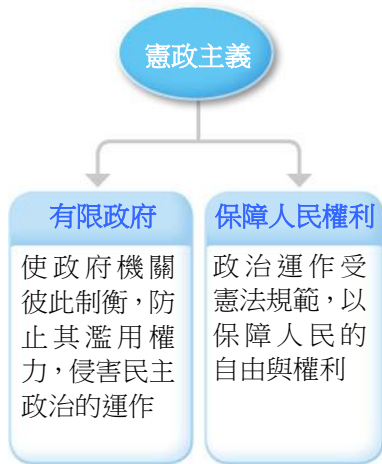
圖 2-2-5 橫向負責。2014 年，桃園縣副縣長爆發貪瀆案，縣議員為此質詢桃園縣縣長。此即為責任政治的展現。



◀圖 2-2-6 縱向負責。由多個公民團體聯合舉辦的「全民割鬚」連署行動，在立法院前擺攤，接受人民到場簽署立法委員的罷免提議書。

重點提要

憲政主義的涵義



▲圖 2-3-1 人權團體表達修改集會遊行法的訴求。人民訴求減少對集會遊行的管制，以落實憲法所保障之人權自由。

第三節 憲政主義

第一次世界大戰後的德國雖然制定了堪稱民主典範的威瑪憲法，然而在希特勒統治下，卻逐步走向極權政體。由此可見，只在形式上具有憲法的國家不盡然就能實現民主政治，唯有真正符合憲政主義（constitutionalism）的精神，才能確保人民的權利。

一 憲政主義的涵義

憲政主義又稱為立憲主義，其基本理念是主張政府的權力及政治運作應受憲法規範，以保障人民的自由與權利。在自由民主的憲政秩序之下，憲政主義具有以下二項內涵：

（一）有限政府（limited government）

「有限政府」即是透過憲政體制，使政府機關權力彼此制衡，防止其濫用權力，以避免危害民主政治的運作或侵犯人權。例如：我國憲法增修條文第 2 條規定：總統經行政院會議同意頒布緊急命令後，在 10 天內須提交立法院追認；如立法院不同意時，該緊急命令就立即失效，此即有限政府的精神。

（二）保障人民權利

憲政主義主張有限政府的主要目的，是為了保障人民的基本自由權利。人民的權利包含生命、自由及財產權等，同時透過政治參與的權利，得以監督政府的作為是否符合憲法等法律規範。例如：我國憲法明文規定人民有參政權、不受軍事審判權，以及言論、講學、著作、出版、祕密通訊、宗教信仰、集會結社、居住與遷徙等自由權。

我國憲法第 22 條規定：「凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序、公共利益者，均受憲法之保障。」而美國憲法第 9 與第 10 修正案更強調：「憲法未明列的權利同樣受到保護」、「憲法未賦予政府的權利屬於各州和人民」，皆充分體現憲政主義保障人民權利的精神。

二 憲政主義的憲法

現代民主國家的憲法是國家的基本法，不僅架構了政府組成、職能、國家權力的基本運作與制衡模式，也規範了政府與人民的權利義務。只有具備憲政主義精神的憲法，才能要求政府與人民遵守憲法規範。在憲法的設計上，應以實踐民主、法治、權力分立等為原則，並建立司法審查制度來落實保障人權的目標。

（一）民主原則

人民主權為民主政治的基本原則，意即政府的權力來源奠基於人民的同意，公共政策的設計與運作也須依照人民的意願。政府依照憲法規定實施民主政治，並定期改選，反映民意。憲法更必須明訂保障人民的各項基本權利，並限制政府權力之行使範圍。

（二）法治原則

法治原則即政府的權力均源於法律，政府一切的作為必須依據法律的規定。由於憲法是國家的基本法，具有最高位階的法律效力，政府更必須遵守憲法，不能逾越憲法規範或者任意享有特權，以保障人民的權利。



▲圖 2-3-2 在憲政國家中，執政者的公權力由憲法所賦予，亦受其限制。圖為第 45 任美國總統川普宣誓就職。



▲圖 2-3-3 依刑事訴訟法規定，憲兵具司法警察的身分，有協助檢察官偵查犯罪的職權，但對於犯罪的偵查仍應依法聲請搜索票，否則有侵害人權之虞。圖為 2016 年 3 月時，臺北憲兵隊在沒有搜索票的情況下，搜索民宅並扣押民眾持有的白色恐怖文件，因而廣受質疑。

學習視窗

為什麼權力需要分立

英國阿克頓爵士（Lord Acton 1834~1902）曾說過：「權力使人腐化，絕對的權力使人絕對地腐化。」權力之所以會令人腐化，是因為權力可以指使他人的行動而達成自己的目的。有些學者指出：當某人權力愈大時，其所控制的資源就愈多。其他人因為覬覦或期待其資源之賞賜與分享，就在需要監督與制衡的諸多環節中睜眼閉隻眼。監督少了，久而久之，便造就了當權派的腐化。

孟德斯鳩曾說：「凡掌權者，必擴張、濫用其權威至極限。」因此他主張行政、立法與司法必須三權分立，相互制衡，以避免掌權者的濫權或腐化。

舉例來說，我國憲法第 8 條規定：「人民身體之自由應予保障。……非依法定程序之逮捕、拘禁、審問、處罰，得拒絕之。」因此，檢調機關調查司法案件時，須依法向法院聲請拘票或搜索票，否則不能任意逮捕當事人，或是搜索民宅等私人場所。

（三）權力分立原則

權力分立原則的基本概念在於分散政府的權力，避免專制獨裁、防止政府因權力過度集中而不當侵害人民的生命與財產。其概念源於 17 世紀思想家洛克與孟德斯鳩，洛克認為行政、立法與外交權應分離；孟德斯鳩進一步主張應將行政、立法與司法三權分立，彼此互相牽制，以避免政府濫權或者腐化，保障人民的權利。

依據孟德斯鳩的理論，立法機關得監督行政部門是否依法行政；而立法機關必須由行政機關召集方得以集會；司法權獨立行使，以監督行政與立法機關是否濫權。透過權力彼此制衡，防止集權專制的問題。

（四）司法審查制度

現代民主國家在憲政制度設計中，為了防止立法機關與行政機關違憲，通常建立「司法審查制度」（judicial review），凡經審查而被判為違憲之法律與命令均失去效力。例如：我國司法院大法官握有對憲法的解釋權，當個人或團體受憲法保障的權利受到法律或命令侵害時，可以聲請大法官釋憲來判定是否違憲；若違憲，該法律或命令即失效。

總結來說，憲政主義的根本精神在於建立權力分立的有限政府，防止政府權力濫用，以維護人民的自由和權利。

因此，一個國家是否真正落實憲政主義，可從以下五點來評斷：

1. 政府權力來源的基礎與正當性源於人民。
2. 政府施政必須依據憲法規範，牴觸憲法之法律或行政命令無效。
3. 政府必須尊重與保障人民權利，即使為增進公共利益而必須限制人民的權利，也不能超出法律授權的範圍。
4. 由民意機關監督政府施政是否侵害人民權利。
5. 獨立的司法機關，有權審查國家公權力的行使是否違憲。

有些專制獨裁國家雖然有憲法，如北韓、古巴、緬甸等國，但是其法條內容未符合憲政主義原則，甚至透過制憲的手段實行高度集權，忽視人民應有之基本自由與權利，已違反憲政主義的精神。

公民論壇

中華人民共和國憲法

中華人民共和國憲法第 3 條規定，「中華人民共和國」的全國人民代表大會和地方各級人民代表大會都由民主選舉產生，對人民負責，受人民監督。國家行政機關、審判機關、檢察機關都由人民代表大會產生，對它負責，受它監督。且第 33 條也強調「國家尊重和保障人權」。

請想一想並討論，為什麼中國大陸有成文憲法，卻始終被自由之家評比為不自由的國家，且一直沒有被列入憲政民主的國家？



▲圖 2-3-4 人權鬥士劉曉波在 2010 年獲頒諾貝爾和平獎，以表彰其長期為爭取和維護中國大陸基本人權，所進行非暴力的努力。遺憾的是，他也因此被關在監獄中，頒獎典禮以空椅子與獎項向他致敬。

第四節 我國憲法的變遷

一 憲法的變遷

一國的憲法是在特定時空背景下制定的，當社會變遷時，原本的憲法內容可能會不合時宜，或有窒礙難行之處，因此憲法也需要隨之改變，以符合時代的需要。

我國憲法於 1946 年制定，距今已超過半世紀，隨著歷史情勢的變遷及動員戡亂時期臨時條款的施行，更加影響了我國正常的憲政體制發展。為解決此一問題，可以透過憲法變遷的方式來加以解決，包括了修改憲法、解釋憲法、憲政慣例，以及國會立法等。

（一）修改憲法

我國現行修憲機制規定須由立法委員提案及公民投票來複決。依照 2005 年第七次修憲的規定，進行修憲需要由立委 1/4 之提議，3/4 出席，及出席委員 3/4 之決議，提出憲法修正案，並於公告半年後，於三個月內經中華民國自由地區選舉人投票複決，有效同意票超過選舉人總額之半數，即通過之。

（二）解釋憲法

憲法解釋就是由司法院大法官對憲法發生疑義事項所做出的解釋，用以補充或闡釋憲法的不足。大法官解釋雖不是憲法的一部分，但其具有憲法的位階，不論政府機關或民眾都必須遵從。

1949 年國民政府來臺後，實施戒嚴，國民大會代表與立法委員從未改選，經由 1990 年司法院大法官

釋字第 261 號解釋¹，促成 1991 年的第一次修憲，以及 1992 年國會全面改選，對於促進我國的民主發展具有關鍵性意義。

（三）憲政慣例

憲政慣例是經過長期實踐而為大家共同信守的習慣規則，能對原本的憲法產生補充作用，其拘束力不亞於憲法條文。例如：釋字第 461 號說明司法院院長、考試院院長與監察院院長依循憲政慣例，得不受立法院邀請列席備詢，這同樣並非憲法條文的規定，而是遵守行憲以來五院間相互尊重之立場所形成的憲政慣例。

（四）國會立法

憲法通常只做簡潔、原則性與抽象性的規定，其內涵的落實需要國會制定相關法律，以致產生憲法實質的變遷。例如：我國憲法第 21 條規定，人民有受國民教育之權利與義務。自 1945 年起原為六年制的國民教育，在 1968 年後改為九年國民義務教育，藉由國民教育法的立法，分別實施六年國民小學與三年國民中學的義務教育，落實並擴張了憲法第 160 條²的受教權。而目前政府正推行十二年國民基本教育，正是透過立法過程使得憲法中的條文內涵產生實質的變遷。

學習視窗

美國總統連任的憲政慣例

1787 年，美國制憲會議通過聯邦憲法，其中關於聯邦總統的職權和任期，僅規定了總統任期 4 年，並未對連任次數做出具體限制。但由於首任總統華盛頓僅連任一次後，即堅決不再參選，後來歷任總統多遵循此例，連任一次後，即不再參選，於是總統任期以兩任為限，成為等同美國憲法條文效力的憲政傳統。

註 1

釋字 261 號

爭點：第一屆中央民意代表得不受任期限制？

案由：聲請人認為第一屆中央民意代表在原定任期屆滿後，仍繼續行使職權，與定期改選的憲法要旨相違背，故聲請大法官釋憲。

大法官解釋：第一屆未定期改選之中央民意代表除事實上已不能行使職權或經常不行使職權者，應即查明解職外，其餘應於 1991 年 12 月 31 日以前終止行使職權，並由中央政府依憲法之精神、本解釋之意旨及有關法規，適時辦理全國性之次屆中央民意代表選舉，以確保憲政體制之運作。

註 2

我國憲法第 160 條規定，6 歲至 12 歲之學齡兒童，一律受基本教育。



▲圖 2-4-1 美國總統的連選得連任一次的憲政傳統，直到 20 世紀才有變化，當時的羅斯福（Franklin D. Roosevelt, 1882~1945）總共做了 4 個任期，成為美國憲政史的特例，隨後在 1951 年，美國通過憲法第 22 修正案將總統任期限限制為兩任。

二 近年我國憲法的增修

政府自 1991 年以來展開七次的憲法增修，以下扼要介紹修憲歷程，並說明相關重大議題與成果。

（一）中央民意代表的改選與總統直選

1991 年，第一次修憲，賦予中央民意代表改選法源依據，確立長達四十多年不改選的國民大會代表與立法委員全面退職。1992 年，第二次修憲，使重要的地方首長—臺灣省省長、臺北市市長、高雄市市長由民選產生。1994 年，第三次修憲，確定了總統直選，更是臺灣民主化重要的里程碑。

前三次修憲確定臺灣民主化的發展方向，尤其是重要的政治職位皆由民選產生，強化政府的合法性與代表性。同時明定大法官可組成憲法法庭，審理政黨違憲的解散事項。另外，擴大了人權保障的範圍，主要在於規定應推行全民健康保險、促進性別平等權之實現，以及保障弱勢族群與團體的各項權利。

（二）總統、閣揆與立法院權力關係的變化

1997 年，第四次修憲的影響十分深遠，確立臺灣憲政體制的架構³。總統與行政院、立法院的三角關係經過全盤的調整，顯現了臺灣在民主化之後，總統與立法院的權力有所擴張。其要點如下：

註 3

第四次修憲也對我國地方政府組織進行調整，將臺灣省政府的組織與運作予以精簡，相關內容請見第 3 章介紹（第 81 頁）。

▼圖 2-4-2 我國修憲歷程



1. 取消立法院之閣揆同意權，總統任命行政院院長無須立法院同意。
2. 賦予立法院對行政院院長提出不信任案之權。
3. 總統於立法院通過對行政院院長之不信任案後，經諮詢立法院院長，得宣告解散立法院。
4. 立法院可向國民大會提出正副總統彈劾案。

1999 年的第五次修憲，雖因修憲內容違反民主政治的人民主權、利益迴避精神而被宣告無效，但「違反民主政治精神的修憲案被大法官宣告違憲」這件事本身就具有重要的憲政意義，即體現了憲政主義的法治精神。

（三）國民大會的廢除與立委選制的改革

2000 年的第六次修憲及 2005 年的第七次修憲是我國國會改革關鍵，主要在削減國民大會職權，讓國民大會經由「任務化」走向廢除。

第七次修憲後，立法院為唯一有權提出憲法修正案的機關，同時修正案之表決，也從國民大會複決改由公民投票決定，形成國會的單一化。此外，立法委員選舉制度改為單一選區兩票制⁴、席次減半為 113 席、任期延長為四年，以及立法院對於正副總統彈劾案、領土變更案的提案權，均是重大的變革。

學習視窗

憲法第五次增修

第五次修憲主要重點在於國會改革。國民大會改革的方向是朝向虛級化，以符合民主化後臺灣的需要。代表人數自第四屆降為 300 人，第五屆起降為 150 人，依規定以比例代表方式選出之。（比例代表方式，是以立法委員選舉中各政黨得票數之比例分配當選名額。）

至於第五屆立法委員任期自 2002 年 7 月 1 日起，由 3 年改為 4 年，第四屆立委任期也因而延長 5 個月。為了使國大代表任期配合立法委員以便同時改選，便將國大代表任期延長 2 年又 43 天。上述的修憲內容並不符合任期制定定期改選的精神，因而被大法官宣告違憲。

註 4

單一選區兩票制的内容請見第六章介紹（第 134 頁）。

1999年 第五次

國民大會代表自行延長任期，在釋字第499號中被宣告違憲無效。

2000年 第六次

1. 將國民大會改為針對修憲與領土變更時才出現的「任務型國大」。
2. 國情報告與領土變更提案權改由立法院行使。
3. 司法、考試、監察等人事同意權，改由立法院行使。

2005年 第七次

1. 廢除「任務型國大」，修憲複決權改由公民投票行使。
2. 立委選舉改為單一選區兩票制、席次減半、任期延長。
3. 正副總統彈劾案，改由立法院聲請，大法官審理。

國民大會的廢除與立委選制的改革 （推動國會改革）



▲圖圖 2-4-3 2014 年，因為政府欲簽訂兩岸服貿協議的爭議而發生了大規模的學運，其中一項訴求就是召開公民憲政會議。然而，如果未來朝野尋求共識欲進一步修憲，高門檻的修憲規定則將成為須跨越的目標。

中華民國自行憲以來，國家長期陷於分裂狀態，之後進入長達四十餘年的動員戡亂時期，因此我國七次的修憲內容，可說是因應外在環境重大變化所進行的調整。在憲法本文不變的情況下，透過增修條文，就省（市）長民選、總統直選、雙首長制確立、推動精省，到廢除國民大會、國會改革、修憲由人民複決等重大問題進行改革。經由七次修憲，憲法更適合當前國家發展需要，並奠定我國民民主化的成功基礎。

然而，世界上並不存在完美的憲法，因此仍須透過修憲或大法官釋憲等方式，來彌補憲法中的不足與爭議，進而順應世界潮流，引進各式新興人權概念，持續推動我國民主憲政的改革，落實憲政主義精神。

學習視窗

修憲門檻的爭議

我國 2005 年第七次修憲是由立法院提案，任務型國代複決通過，確定此後修憲須經「有效同意票過選舉人總額之半數」的公民複決才算通過，簡言之，即以選舉人總額之半數做為通過門檻。然而，任務型國代在此次修憲的選舉投票率卻僅有 23.35%，因而產生該次修憲案是否具有足夠正當性的爭議。

公民論壇

「中華民國憲法」的臺灣成分

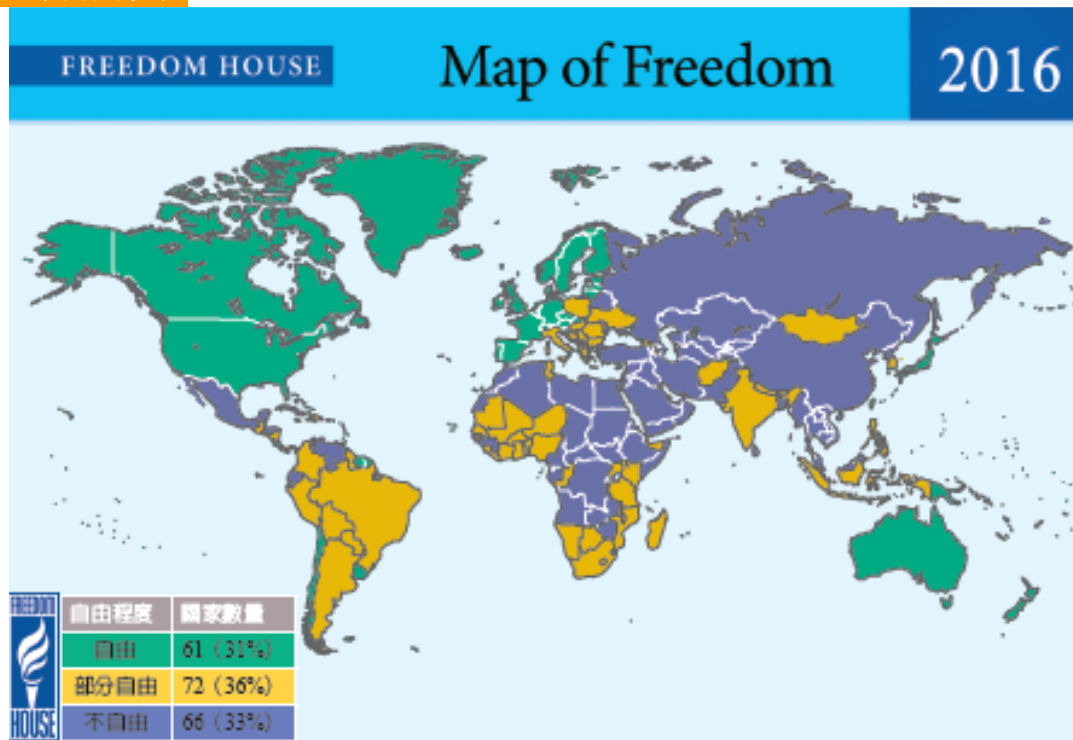
回顧中華民國憲法的誕生過程，以 1936 年明令宣布的「五五憲草」為前身，但那時臺灣在日本殖民統治下，無法參與其制定過程。直到 1946 年制憲國民大會在南京召開時，臺灣才有 17 名代表參加。憲法草案在幾經折騰、協商後，終於三讀完畢，中華民國憲法於焉產生。之後因大陸被中共控制，國民黨政府播遷來臺，中華民國憲法無法在其醞釀產生的地區實施。

資料來源：改寫自李筱峰個人網站。http://www.jimlee.org.tw/article.jsp?b_id=24256&menu_id=5

民主化後的臺灣社會，有人主張修憲，有人主張制憲，也有人主張不必修憲也不必制憲，只要遵守憲法就可以，你的看法如何？

課後活動

全球自由狀況



上圖為自由之家在 2017 年所發表的 2016 年全球自由狀況，綠色的部分為自由國家，黃色的部分為部分自由國家，紫色的部分為不自由國家。其中，亞洲各國的自由、部分自由或不自由的狀況如何？請同學到自由之家的網站，各組選擇一個國家來進行討論，並提出分組報告。

報告內容

本章摘要

第一節 民主政治的意義

1. 「民主」一詞源自於希臘，原意是「由人民統治」，後來民主的概念隨著時代變遷而展現不同的面貌。
2. 民主與非民主政治差異，可從(1)提倡人民主權；(2)重視人民基本權利的保障；(3)落實普遍性的公民身分等三方面加以區別。
3. 民主測量是透過具體指標，對各國政治發展進行經常性的測量，可以用來辨別與說明各國民主發展的實際狀況。
4. 西方民主理論主要有：(1)古典民主理論；(2)菁英民主理論；(3)多元民主理論；(4)審議民主理論等四種。

第二節 民主政治的基本原則

1. 民主政治的基本原則包括：1 民意政治；2 法治政治；3 責任政治。
2. 民意政治的特徵包括：多數統治、政治平等、定期選舉及公共參與。
3. 法治政治是透過法律來保障人民的個人自由、限制政府濫用權力。
4. 責任政治是要求政府施政必須合理，並須負法律與政治責任。

第三節 憲政主義

1. 憲政主義又稱為立憲主義，其基本理念是主張政府的權力及政治運作應受憲法的規範，以保障人民的自由與權利。
2. 憲政主義的憲法要求政府與人民的作為必須受到憲法的規範，以實踐民主、法治、權力分立等原則。

第四節 我國憲法的變遷

憲法變遷是指因社會變遷而使憲法內容產生不合時宜或窒礙難行的狀況時，對憲法所進行的調整，包括修改憲法（修憲）、解釋憲法（釋憲）、憲政慣例，以及國會立法等。

名詞索引

- 民主 (democracy) 33
- 威權政體 (authoritarian regime) 34
- 極權政體 (totalitarian regime) 34
- 民主化 (democratization) 36
- 自由之家 (Freedom House) 37
- 自由式民主 (liberal democracy) 37
- 古典民主理論 (classical democracy) 38
- 菁英民主理論 (democratic elitism) 39
- 經驗民主理論 (empirical democracy) 39
- 多元民主理論 (pluralist democracy) 40
- 審議民主理論 (deliberative democracy) 41
- 公民會議 (consensus conference) 42
- 多數統治原則 (majority rule) 43
- 法治 (rule of law) 45
- 憲政主義 (constitutionalism) 48
- 有限政府 (limited government) 48
- 司法審查制度 (judicial review) 50

補給站

1. 自由之家：<http://www.freedomhouse.org/>

網站中可以看到世界各國每年自由度的評比資料，以及新聞自由、網路自由等議題的最新訊息，提供我們更寬廣、更具國際性的視野，了解全世界自由、民主與人權的發展現況。

2. Robert A. Dahl 著，李柏光等譯 (1999)。論民主。臺北：聯經。

藉由這本通俗性的小書，讀者可了解民主的理想面與現實面。舉凡民主的歷史根源、定義、制度分類以及民主發展的條件等，都能在本書中獲得深入淺出的介紹。

3. Michael G. Roskin 等著，林承正等譯，黃秀端審閱 (2011)。政治學。臺北：雙葉。

作者運用相當精簡的篇幅，提供一個廣泛的理論基礎以及各國的實例，讓理論與實際可相互對照，對於理解政治學有相當大的幫助。



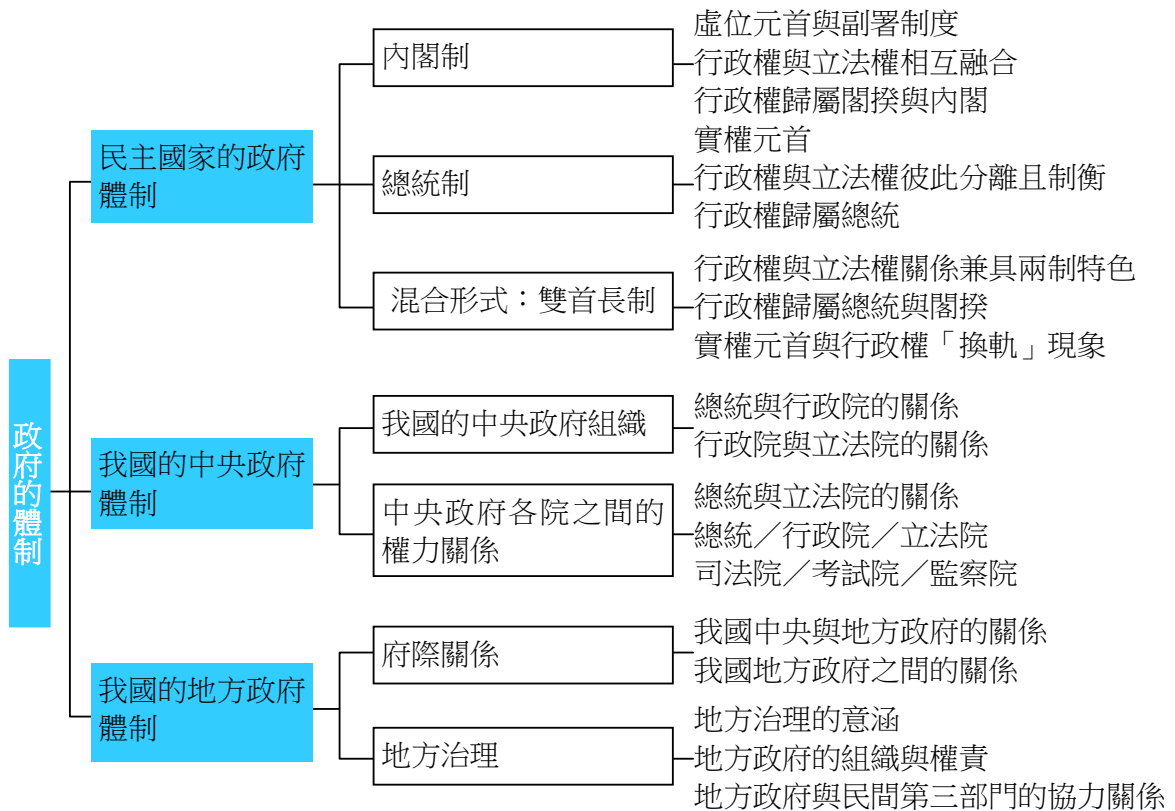
④ 世界主要七個工業化國家的領袖齊聚於義大利，對政治、經濟與軍事等各方面交流意見。

第3章 政府的體制

政府體制大不同

2016年5月，於日本的伊勢志摩舉行的全球主要工業化國家高峰會上，英國、美國、法國、德國、日本、義大利、加拿大七國領袖共聚一堂。在這些國家領袖中，美國和法國總統是由全民選出的國家元首與政府領袖；但英國首相、德國總理與日本首相，卻不是由全民選舉產生，只能說英國、德國與日本的政府領袖，並不是國家元首。這些差異主要是因為各國的政府體制有所不同，究竟世界上的民主國家如何建構自己的政府體制？我國政府體制的架構又是如何呢？

★課程架構



第一節 民主國家的政府體制

當代民主國家，皆以「權力分立」做為建構政府體制的基本原則。所謂權力分立，是指政府的權力應分配給行政、立法、司法部門，同時強調權力之間必須相互制衡（checks and balances），以追求整體政府權力的平衡。目的在於避免政府濫權，以保障人民自由權利，並且透過政府部門間的適度分工，能夠提高政府運作的效率及效能。依照行政權的歸屬，當代民主國家的政府體制大致有三種類型：內閣制、總統制與兼具內閣制與總統制特色的雙首長制。以下將分別討論這三種政府體制的特色。



▲圖 3-1-1 孟德斯鳩的三權分立。透過三權互相制衡，以避免政府濫權。

小辭典

副署

在內閣制國家，法令由虛位的國家元首正式簽署頒布前，必須經閣揆與相關閣員簽名確認，此即副署。



▲圖 3-1-2 內閣制的國家強調國會至上，除了行政權與立法權的相互制衡外，制衡也展現在國會中在野黨對於執政黨的監督。圖為英國首相到下議院進行施政報告。

註 1

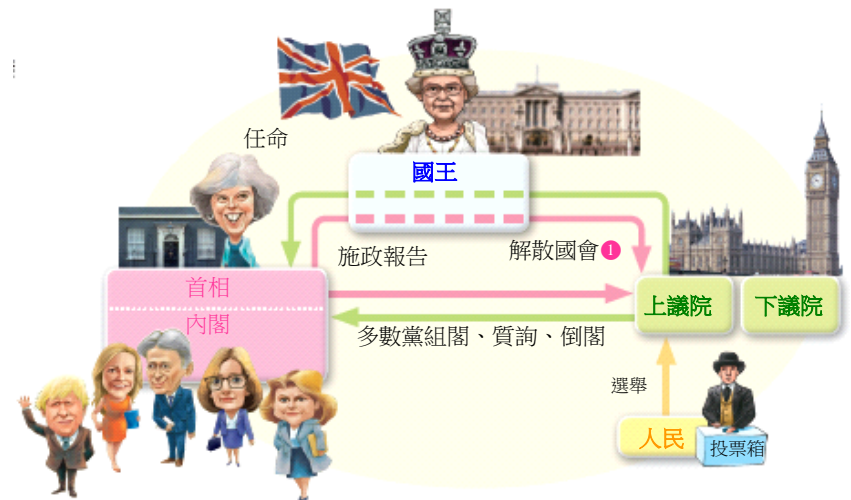
2011 年，英國通過固定任期國會法後，取消首相解散國會的權力，明訂解散國會的條件為：1.國會行使倒閣權，於 14 天內未形成新政府取得國會信任；2.經國會議員三分之二以上通過改選國會之動議。

一 內閣制

採行內閣制的國家有英國、德國與日本等，內閣制是當前世界上民主國家最普遍採行的政府體制。由於英國是歷史最悠久的內閣制國家，因此以下主要以英國內閣制為例，說明其特徵。

(一) 虛位元首與副署制度

內閣制的國家元首可能是世襲的君主，例如：英國女王、日本天皇；也可能是由人民間接選舉產生而具有固定任期的總統，例如：德國總統。內閣制的國家元首對外代表國家，主持重要儀式、頒布法令、授與榮典等，並未掌有實質的行政權力，而是統而不治、地位超然的虛位元首。當國家元首正式簽署並頒布國家法令前，須由掌有實際行政權的閣揆及相關閣員副署，亦即須經閣揆及相關閣員簽名確認才能生效，因為法令施行的結果不是由國家元首負責，而是由閣揆與閣員承擔政治責任。



▲圖 3-1-3 英國內閣制運作示意圖

（二）行政權與立法權相互融合

在英國，內閣閣員由國會議員兼任，掌握行政權的內閣產生於掌握立法權的**英國國會**，兩者的關係具有融合的精神，且因為內閣的權力來自國會，所以須對國會負責，亦即行政須向立法負責，故內閣官員須到國會接受質詢。

一般的內閣制國家基於「國會至上」原則，內閣的產生與存續必須獲得國會過半數的支持和信任，當內閣施政失當而失去國會信任時，國會可行使倒閣權（不信任投票），迫使內閣總辭；若內閣認為國會倒閣不足以代表多數民意，內閣亦可呈請國家元首解散國會，迫使國會全面改選，將內閣和議會的爭議交付人民公斷。此外，內閣若認為民意傾向有利於執政黨，亦可呈請國家元首解散國會，透過國會改選來增加國會中的席次，以加強內閣在國會中的支持力量。

（三）行政權歸屬閣揆與內閣

內閣制中的閣揆乃是行政首長，其職稱在各國不盡相同，例如：英國「首相」、德國「總理」、日本「總理大臣」等。閣揆的人選是由國會決定，而內閣是否持續在位，端視國會是否支持，因此閣揆與內閣並無固定任期的保障。一般而言，內閣制國家的閣揆與閣員由擁有國會過半數席次之政黨（或政黨聯盟）的國會議員兼任。

▼表 3-1 內閣制的優缺點

優點	1. 施政較有效率，較不易發生衝突 2. 若內閣與國會發生衝突時，能透過倒閣和解散國會的機制加以解決
缺點	1. 「一黨內閣」可能出現濫權危機 2. 若出現「聯合內閣」，一旦參與組閣的政黨發生內訌，或各政黨彼此合縱連橫而濫用倒閣權，將可能造成政局不穩

小辭典

英國國會

英國國會分為上議院與下議院。上議院議員是由內閣提名、國王冊封的社會賢達、法律專業人士與英國國教主教擔任；下議院議員則由人民選舉產生。在國會兩院中，下議院的權力遠大於上議院，我們一般所指的「英國國會」，往往是指下議院而非上議院。

學習視窗

一黨內閣與聯合內閣

內閣制國家中，國會中若有政黨的席次超過半數，則由此一政黨單獨組閣，組成「一黨內閣」，例如：英國的內閣在絕大多數時期即為一黨內閣。若國會中沒有任何政黨的席次超過半數，則須由國會中各政黨彼此合作組閣，以獲得國會過半數的支持，這種兩個以上的政黨合作組成的內閣則稱為「聯合內閣」。2010年時，英國主要的三個政黨：保守黨、工黨及自由民主黨均未獲得超過半數席次，而由保守黨和自由民主黨組成聯合內閣。在歐陸的內閣制國家，聯合內閣非常普遍，例如：德國、荷蘭、比利時、義大利、西班牙、希臘等。



▲圖 3-1-4 美國總統歐巴馬在國會發表演說。在美國，總統乃是掌握行政權的實權元首。

小辭典
否決權

在總統制國家中，總統的否決權可視為總統對國會立法的參與權，是總統制衡國會的重要權力之一。否決權又稱為「要求覆議權」。美國總統行使否決權將法案退回國會，國會的參、眾兩院皆須以 2/3 多數通過才能維持原法案，將法案送交總統公布，否則該法案即被總統否決。

二 總統制

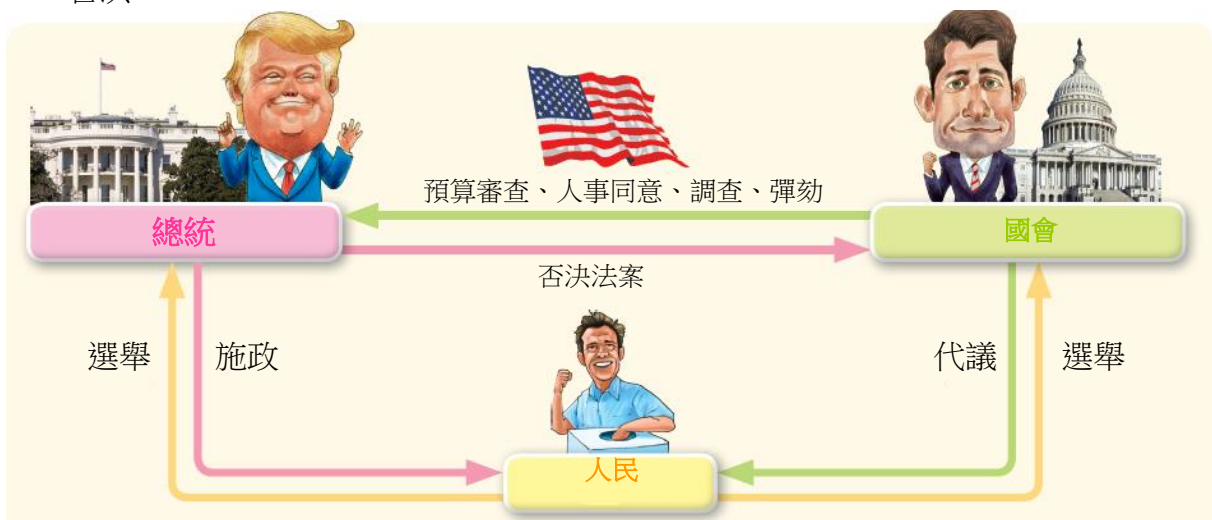
採行總統制的國家有美國、菲律賓、拉丁美洲多數國家等。由於採取總統制的國家首推美國，以下便以美國為例，介紹總統制的特徵。

(一) 實權元首

在總統制中，總統既是國家元首，又是最高行政首長，這兩個職位集中於總統身上。國家法令由總統以國家元首的角色頒布，並由總統以最高行政首長的角色負責執行，因此在總統制國家並沒有內閣制國家所謂的副署制度。

(二) 行政權與立法權彼此分離且制衡

掌握行政權的總統與掌握立法權的國會，皆由人民選舉產生，各有其民意基礎。因此，總統的存續與國會的支持信任與否並無關聯，總統並不須對國會負責，而是與國會形成相互制衡的關係。國會掌有立法權、預算審查權、人事同意權、調查權、彈劾權等權力來牽制掌握行政權的總統；總統擁有對法案的否決權來牽制國會，藉此達到行政與立法兩權之間的平



▲圖 3-1-5 美國總統制運作示意圖

衡。例如：總統若不接受國會通過的法案，可在法案送達 10 日內退回國會，要求重新審議。由於總統與國會分別由人民選舉產生，有可能出現總統與國會多數分屬不同政黨的情形，此即「分立政府」（divided government）。在分立政府的格局下，儘管行政與立法兩權相互制衡的精神更為彰顯，但也可能容易導致政治僵局、政府施政缺乏效率等缺失。反之，總統與國會多數黨若一致，則政府施政較有效率，但也可能導致權力集中於總統，缺乏制衡力量等缺失。

（三）行政權歸屬總統

在總統制的政府體制中，由總統與其任命的行政團隊掌握行政權，總統是最高行政首長，統領整個行政團隊；團隊中的各部會首長皆是總統的下屬，對總統負責。而且基於行政權與立法權分離的精神，各部會首長與國會議員兩者在身分上是不兼任的。

另外，人民透過選票賦予總統固定任期，除非總統有違法失職的情事而遭國會彈劾解職，否則國會無法迫使總統提前去職；相對的，總統也沒有解散國會的權力來迫使國會提前改選。

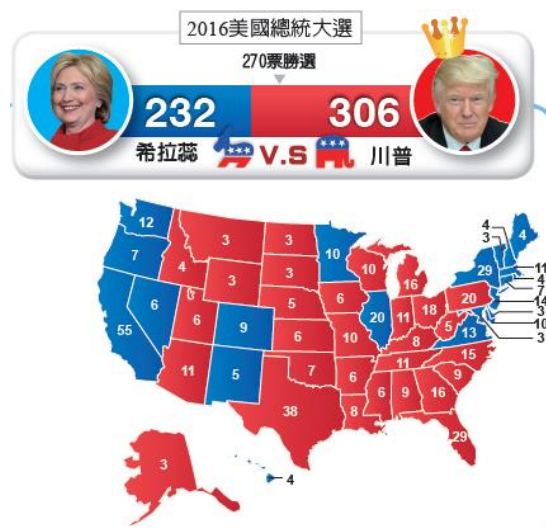
▼表 3-2 總統制的優缺點

優點	<ol style="list-style-type: none"> 1. 法律的施行必須經由各有民意基礎的立法與行政部門「雙重確認」（double check），行政與立法相互制衡的力量較強 2. 較能防止政府濫權，保障人民的自由權利
缺點	<ol style="list-style-type: none"> 1. 出現分立政府時，容易出現政治僵局，降低施政效率 2. 總統與國會多數黨一致時，將削弱制衡的力量，可能出現政府濫權的危機

學習視窗

美國總統選舉人團

美國總統選舉雖有公民普選的程序，但形式上是由選舉人團選出。美國各州有數額不等的選舉人團代表名額，各州的代表名額即是該州聯邦參、眾兩院議員名額的總和，參議院議員人數為 100 名，眾議院議員人數為 435 名，再加上哥倫比亞特區的 3 名，因此總額為 538 名。在各州獲得公民普選票最多的總統候選人，可獲得該州全部的選舉人團代表名額。根據此「贏者全拿」原則，獲得全國過半數選舉人團代表名額（即 270 名以上）的候選人，即當選總統。



小辭典

法國國會

法國國會分為參議院及國民議會兩院。參議員透過間接選舉方式產生；國民會議員則以直接民選方式選出。兩院對法案意見分歧時，依法以國民議會之決定為準。一般所謂「法國國會」，是指法國國民議會，而非參議院。

學習視窗

法國與我國解散國會權的差異

在我國，唯有在立法院通過對行政院院長之不信任投票的情況下，總統才能解散立法院；而在法國，總統的解散國會權則沒有前提要件的限制。簡言之，我國總統擁有的是「被動」解散國會權；法國總統擁有的則是「主動」解散國會權。

▼圖 3-1-6 法國雙首長制運作示意圖

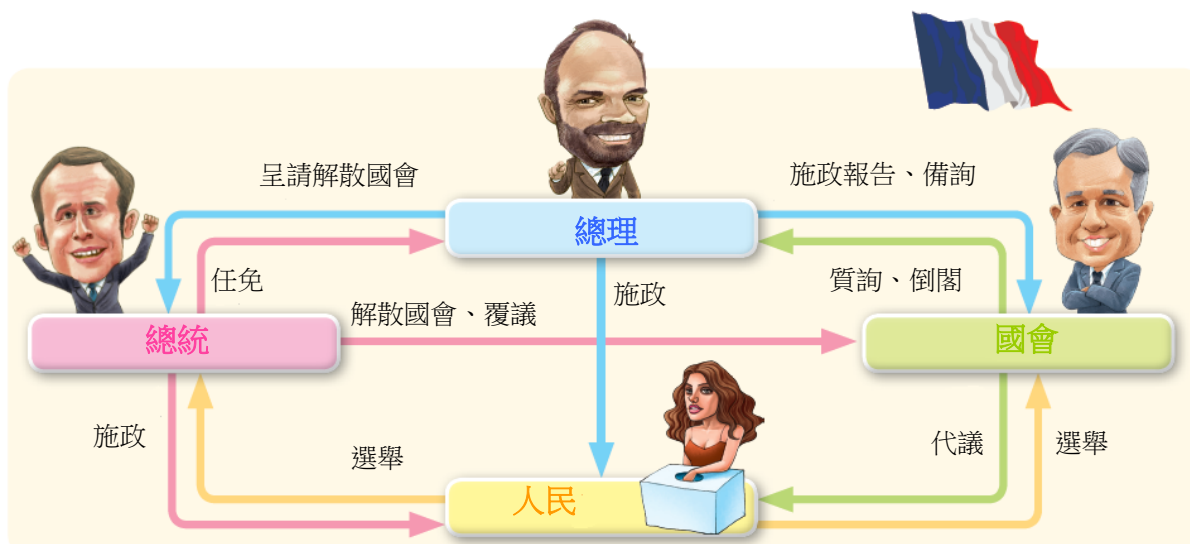
三 混合形式：雙首長制

採行雙首長制的國家有法國、芬蘭，以及烏克蘭、波蘭等若干前蘇聯國家與東歐國家，我國當前的政府體制亦偏向於雙首長制。法國是目前世界上最具代表性的雙首長制國家，以下以法國為例，說明雙首長制的特徵，並介紹我國雙首長制的特色。

(一) 行政權與立法權關係兼具兩制特色

在法國雙首長制中，掌握若干行政權的法國總統與掌握立法權的法國國會分別由人民選舉產生，由總統任命閣揆（在法國，正式職稱為「總理」；在我國則為「行政院院長」），閣揆所領導的內閣須對國會負責，亦即國會有倒閣權，以實現內閣對國會負責的精神；總統則有解散國會權。

由於總統與國會各自擁有民意基礎，具有行政、立法分離的精神，此一特徵與總統制相同；而內閣對國會負責的制度設計，則意味著內閣的存續須以國會的支持和信任為基礎，此一特徵又與內閣制雷同。雙首長制是一種同時兼具總統制與內閣制特色的「混合制」，又稱為「半總統制」。



(二) 行政權歸屬總統與閣揆

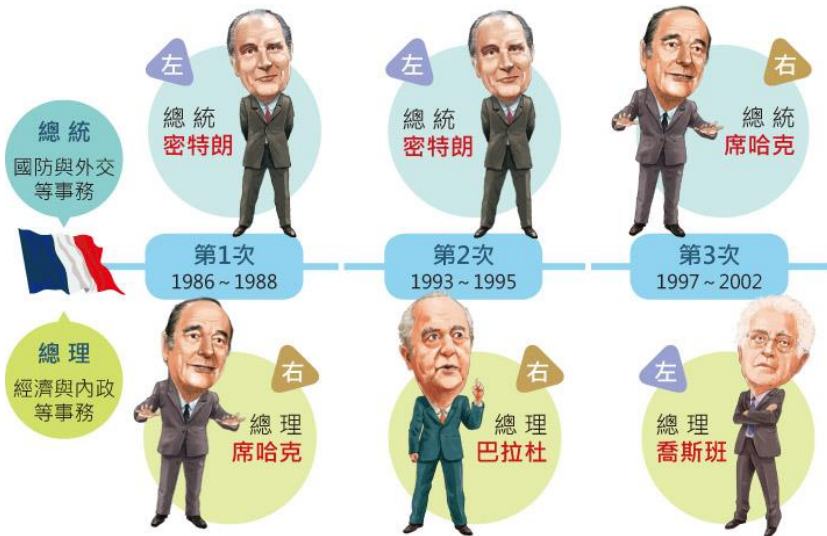
「雙首長制」意味著政府體制有兩位行政首長：總統與閣揆，具有行政權二元化的特色。在不同的雙首長制國家，總統與閣揆的權力劃分各有不同。一般而言，由於總統對外代表國家，因此主要負責國防、外交事務；而閣揆主要負責經濟、內政事務。在法國與我國，大致可以看到這樣的分工現象，但事實上，不論是法國和我國，憲法中關於總統與閣揆的權力劃分並不是十分明確。在實際運作上，總統往往也能介入或甚至主導經濟、內政事務的決策。

(三) 實權元首與行政權「換軌」現象

總統是擁有行政權的實權元首，但在不同的情況，總統與總理（閣揆）權力互有消長。當總統與國會多數屬於同一陣營時，總統會任命同陣營的人為總理，此時總統的權力遠超過總理，總理帶領的內閣亦聽命總統行事，整體的政府運作偏總統制運作。

當總統與國會多數屬於不同陣營時，總統仍會任命國會多數陣營的人出任總理組閣，此時總統與總理分享行政實權，甚至總理的權力超過總統，整體的政府運作偏內閣制運作。由於此時總統與總理分別由兩個陣營的人士擔任，故又稱「左右共治」(cohabitation)。這種時而偏內閣制、時而偏總統制的行政權「換軌」現象，是法國憲政運作的重要特色。

◀圖 3-1-7 法國的首次左右共治，出現於 1986 年，當時的總統密特朗 (Francois Mitterrand, 1916~1996) 所屬的左派陣營在國會大選落敗，由右派陣營取得國會多數，密特朗決定任命右派陣營領袖席哈克 (Jacques Chirac, 1932~) 擔任總理組閣，形成左右共治的憲政慣例。圖為法國的三次左右共治。




我國到目前為止並未出現行政權「換軌」的現象，因為不論我國總統與國會多數是否屬同一陣營，總統通常會任命自己政治陣營的人為閣揆，閣揆聽命總統行事，我國總統與閣揆的權力大小，並不像法國隨著總統與國會多數一致與否而出現消長。因此，我國政治體制的實際運作，到目前為止始終偏向總統制運作的格局。

▼表 3-3 雙首長制的優缺點

優點	<ol style="list-style-type: none"> 1. 國會倒閣和總統解散國會的機制，可化解行政權與立法權對立的僵局，可矯正總統制容易發生政治僵局的缺失 2. 總統權力強化並有固定任期，不受國會倒閣影響，有助政治穩定，可緩和內閣制較易發生政治不穩定的缺失
缺點	<ol style="list-style-type: none"> 1. 閣揆實質任命權的歸屬，在總統與國會多數不屬同一陣營時，常引發爭議 2. 容易形成「總統有權無責，閣揆有責無權」的現象，不符合責任政治原理 3. 總統與閣揆權力界限不易明確區分，可能造成雙頭馬車，妨礙行政效率

學習視窗

雙首長制：我國與法國之差異比較

	法國 	中華民國 
總統對閣揆的任命權	總統直接任命總理，不須國會同意；但依憲政慣例，總統所屬政黨若與新選出的國會多數政黨不同時，總統會任命國會多數陣營的領袖為總理組閣	總統直接任命行政院院長，不須立法院同意；但當總統所屬政黨與立法院多數政黨不同時，並無總統任命獲得國會多數的陣營組閣的憲政慣例
總統與內閣的關係	由總統主持內閣部長會議	由行政院院長主持行政院會議，總統無權出席行政院會議
總統的解散國會權	主動解散權（無前提限制）	被動解散權（須以立法院倒閣為前提）
副署制度	除特定總統專屬職權不須總理副署；原則上，總統發布的命令，須經總理副署才能發生效力	除特定總統專屬職權不須行政院院長副署；原則上，總統發布的命令，須經行政院院長副署才能發生效力

從前文討論中可以發現，三種政府體制各有其特徵和優缺點，很難斷定哪一種政府體制是世界上「最好的」政府體制。不論政府體制為何，政府存在目的是要能推動國家各項事務，為人民謀福利。因此，體制所存在的缺點，有賴政治人物展現民主素養及政治風範來加以彌補，使政府得以有效運作。

重點提要

民主國家的政府體制比較表

	內閣制	總統制	雙首長制
最高行政首長	閣揆	總統	總統與閣揆
行政權特色	1. 副署制度 2. 虛位元首	1. 無副署制度 2. 實權元首	1. 副署制度 2. 總統與內閣分享行政權
行政權與立法權之互動原則	行政向立法負責	行政與立法相互制衡	1. 行政（內閣）向立法負責 2. 行政（總統）與立法相互制衡
最高行政首長產生方式	國會決定	人民普選	1. 閣揆由總統任命 2. 總統由人民普選
最高行政首長任期	無任期保障	固定任期	1. 閣揆無任期保障 2. 總統有任期保障
議員與閣員身分關係	兼任	不兼任	不兼任

公民論壇

有沒有完美的政府體制？

環顧世界各國，三種政府體制都有實施成功和失敗的例子。例如：總統制在美國的運作堪稱順暢，但在拉丁美洲卻常出現政治僵局或走向獨裁政治；英國的內閣制運作常受世人稱道，但泰國的內閣制運作卻政變頻繁；法國常被視為雙首長制的典範，但俄羅斯、烏克蘭等雙首長制國家的憲政運作卻受人詬病。顯然，一個國家究竟應該採取哪一種憲政體制，必須考量這個國家特定的環境背景、國情文化與現實需要等情況而定。

請問，根據臺灣目前環境背景、國情文化與現實需要的綜合評估，你覺得臺灣應採取哪一種政府體制最適宜？試提出自己的看法。

小辭典

權能區分

權能區分是指「人民有權，政府有能」。人民的權是指管理政府的力量，也就是「政權」，包括選舉、罷免、創制、複決四權；政府的能是指政府治理國家的力量，也就是「治權」，包括行政、立法、司法、考試、監察五權。

重點提要

我國總統職權的演變

【制憲初期】 (延續至今)

1. 三軍統帥
2. 對外代表國家，行使締約、宣戰、媾和之權
3. 行使大赦、特赦、減刑
4. 公布法律、發布命令，經行政院決議發布緊急命令
5. 宣布戒嚴，並經立法院追認

【動員戡亂時期】

1. 實際的行政首長
2. 連選得連任，無連任限制

【修憲後】

1. 全民直選，任期 4 年（原為 6 年），連選得連任一次
2. 部分官員的任命須經立法院同意
3. 直接任命行政院長，不須經立法院同意
4. 被動解散立法院
5. 確立國家安全會議及國家安全局的組織法源

第二節 我國的中央政府體制

我國的中央政府體制是採雙首長制，本節將說明我國的中央政府組織及其彼此間的權力關係。

一 我國的中央政府組織

我國中央政府體制採取五權分立之架構，源於孫中山權能區分的理論。有別於西方民主國家行政、立法、司法的三權分立，孫中山認為行政機關兼掌考試權，容易出現濫用私人的弊病；立法機關兼掌監察權，容易出現國會專制的弊端，故將考試權與監察權分別從行政權與立法權中獨立出來，強調「五權分治，彼此相維」精神，形成一種分工合作的互動關係，並由總統做為協調者。近年來，歷經多次修憲後，我國中央政府體制的架構已出現相當大的變化，以下介紹我國現行之中央政府組織。

(一) 總統

總統是國家元首，對外代表國家。在憲法本文中，總統的職權包括：統率全國軍隊；公布法律、發布命令；行使締結條約及宣戰、媾和之權；行使大赦、特赦等赦免權；國家在立法院休會期間遭遇緊急危難時，經行政院會議決議發布緊急命令；宣布戒嚴，並經立法院追認等。在歷次修憲後，總統的地位與權力獲得逐步強化，其中最重要的是總統由國民大會選舉改為人民直接選舉產生，任期四年，連選得連任一次，使其擁有全國性的直接民意基礎。另外，總統對行政院院長的任命，不須經立法院同意；有被動解散立法院之權；確立國家安全會議與國家安全局的

組織法源，協助處理國家安全等事務；經行政院會議決議先發布緊急命令，於 10 日內再提交立法院追認。

（二）行政院

行政院為我國最高行政機關，掌握我國行政體系，國家政策透過行政院及其轄下部門推動。行政院設有院長及副院長各一人，部會首長及政務委員若干人，由行政院院長提請總統任命。行政院須定期向立法院提出施政方針及施政報告，對立法院負責。

（三）立法院

立法院是我國國會，也是最高立法機關，由 113 位立法委員組成，任期四年，院長由立法委員互選產生。立法院職權包括：法案議決權、預算權、監督行政院之權、倒閣權、人事同意權、緊急命令之追認權、聽取總統國情報告之權、彈劾與罷免正副總統之提案權、修憲案與領土變更案之提案權、調查權等。

（四）司法院

司法院為我國最高司法機關，在不侵犯審判獨立的原則下，對於轄下普通法院、行政法院與公務員懲戒委員會有行政監督的權責。司法院設有大法官 15 人（含正副院長），由總統提名，經立法院同意任命，任期八年。大法官一方面以「大法官會議」行使解釋憲法與統一解釋法律與命令之權；另一方面組成憲法法庭，審理政黨違憲解散事項，與立法院所提的正副總統彈劾案。在大法官的各項職權中，憲法解釋權尤為重要，大法官釋憲制度亦可稱為「司法審查」或「違憲審查」制度。當法令有違憲之虞而聲請大法官解釋，若大法官認定法令違憲，則可宣告無效，也因此對其他機關產生制衡作用。

學習視窗

立法院的調查權

釋字 585 號解釋中對於立法院的調查有相當明確的說明，立法院為有效行使憲法所賦予之立法職權，得享有一定之調查權，調查權行使之方式不以要求有關機關提供參考資料或調閱文件原本之文件調閱權為限，必要時並得經立法院院會決議，要求有關人民或政府人員，陳述證言或表示意見，其程序應以法律為適當之規範。

大法官認為，國會的調查權乃是國會的「輔助性權力」，目的在輔助國會行使憲法上所賦予之職權。換言之，國會調查權是一種資訊取得權，主要在協助國會取得必要的資訊，以判斷進一步該採取何種適當措施的輔助權力。



▲圖 3-2-1 大法官組成憲法法庭行使相關職權。

小辭典

彈劾、糾舉、糾正、調查

彈劾與糾舉都是為了追究公務人員違法失職的責任，但兩者的不同為彈劾是將公務人員移送司法裁判（由公務員懲戒委員會審理），糾舉則是要求公務人員的長官進行處分。

糾正是要求行政院所屬各機關改善其違法或不當的工作與措施。調查則是行使彈劾、糾舉、糾正等權力必須具備的手段，調查的手段包括調閱文件與約詢政府人員等方式。

▼表 3-4 總統的任命權

任命方式	職務
總統直接任命	行政院院長
行政院長提請總統任命	行政院副院長、行政院各部會首長、政務委員
提名後，經立法院同意	司法院院長、副院長、大法官
	考試院院長、副院長、考試委員
	監察院院長、副院長、監察委員、審計長
	最高檢察署檢察總長

（五）考試院

考試院設正副院長各 1 人，考試委員 19 人，由總統提名，經立法院同意任命，任期六年。考試院下設有考選部、銓敘部、公務員保障暨培訓委員會等機構，掌理各種國家考試、公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休，以及任免、考績、級俸、陞遷、褒獎等法制事項。

（六）監察院

監察院設監察委員 29 人（含正副院長），由總統提名，經立法院同意任命，任期六年。監察委員行使的職權有彈劾權、糾舉權、糾正權與調查權。監察院下設有審計部，負責政府預算執行的審核。

二 中央政府各院之間的權力關係

總統、行政院、立法院的互動頻繁，是我國中央政府體制被界定為雙首長制的核心部分；司法院、考試院、監察院則是依法獨立行使職權，不受外部干涉的獨立機關。以下說明我國中央政府各機關的權力關係，將以總統、行政院、立法院三者間的職權與互動為焦點。

（一）總統與行政院的關係

我國的政府體制為雙首長制，總統與行政院院長皆擁有若干行政權，關於總統與行政院院長的權力關係分述如下：

- 1. 總統的任命權：**修憲前，行政院院長由總統提名，經立法院同意後任命；修憲後，改由總統直接任命，不須經立法院同意。行政院副院長、部會首長與政務委員，均由行政院院長提請總統任命。

2. 行政院院長的副署權：總統依法公布法律、發布命令，須經行政院院長及有關部會首長的副署。但是，總統發布以下三種命令時，不須經行政院院長副署：一是總統對行政院院長的任免命令，二是經立法院同意任命人員的任免命令，三是解散立法院的命令。除此之外，總統發布任何命令皆須經行政院院長副署才有效力。

(二) 行政院與立法院的關係

由於我國憲法規定行政院向立法院負責，因此我國行政院與立法院呈現類似內閣制的互動關係，兩院的權力關係分述如下：

1. **行政院的提案權：**行政院為推動政務，有向立法院提出法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及其他重要事項之權。
2. **行政院的要求覆議權：**行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案，如認為窒礙難行，得經總統之核可，於該決議送達行政院 10 日內，移請立法院覆議。覆議時，如經全體立法委員 1/2 以上之決議維持原案，行政院院長即應接受該決議。

學習視窗

我國目前的覆議制度

原本憲法規定，當行政院對立法院通過的法案要求覆議時，立法院須經出席立委 2/3 以上決議，才能維持原案，否則該法案就被行政院否決。但在 1997 年第四次修憲時，將立法院維持原案的門檻調整為全體立委 1/2，此門檻使行政院較無能力否決立法院通過的法案。在目前覆議制度下，若立法院存有團結的過半數政黨，就能輕易維持原法案，覆議制度原本做為行政部門對立法部門之否決權的功能，也因此受到影響。

▼圖 3-2-2 我國覆議權的行使流程





▲圖 3-2-3 立法院行使同意權。立委以投票決定是否同意考試院院長的人事。

3. **立法院的質詢與監督權**：立法委員在開會時，有向行政院院長及行政院各部會首長質詢之權；行政院則有向立法院提出施政方針及施政報告之責任。行政院各部會首長及其所屬公務員於立法院各種委員會邀請到會備詢時，有應邀說明的義務。立法院為監督行政部門，可以行使調查權，除了可以調閱相關文件、資料之外，亦可經院會決議，要求行政官員陳述證言或表示意見。
4. **立法院的法案議決權**：立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項之權。立法院決議通過後，行政院有依法執行的義務。
5. **立法院的倒閣權**：立法院若對行政院的施政不滿意，得經全體立法委員 1/3 以上連署，對行政院院長提出不信任案，亦即倒閣案。如經全體立法委員 1/2 以上贊成，行政院院長應於 10 日內提出辭職。倒閣案若未通過，則一年內不得對同一行政院院長再提不信任案。

（三）總統與立法院的關係

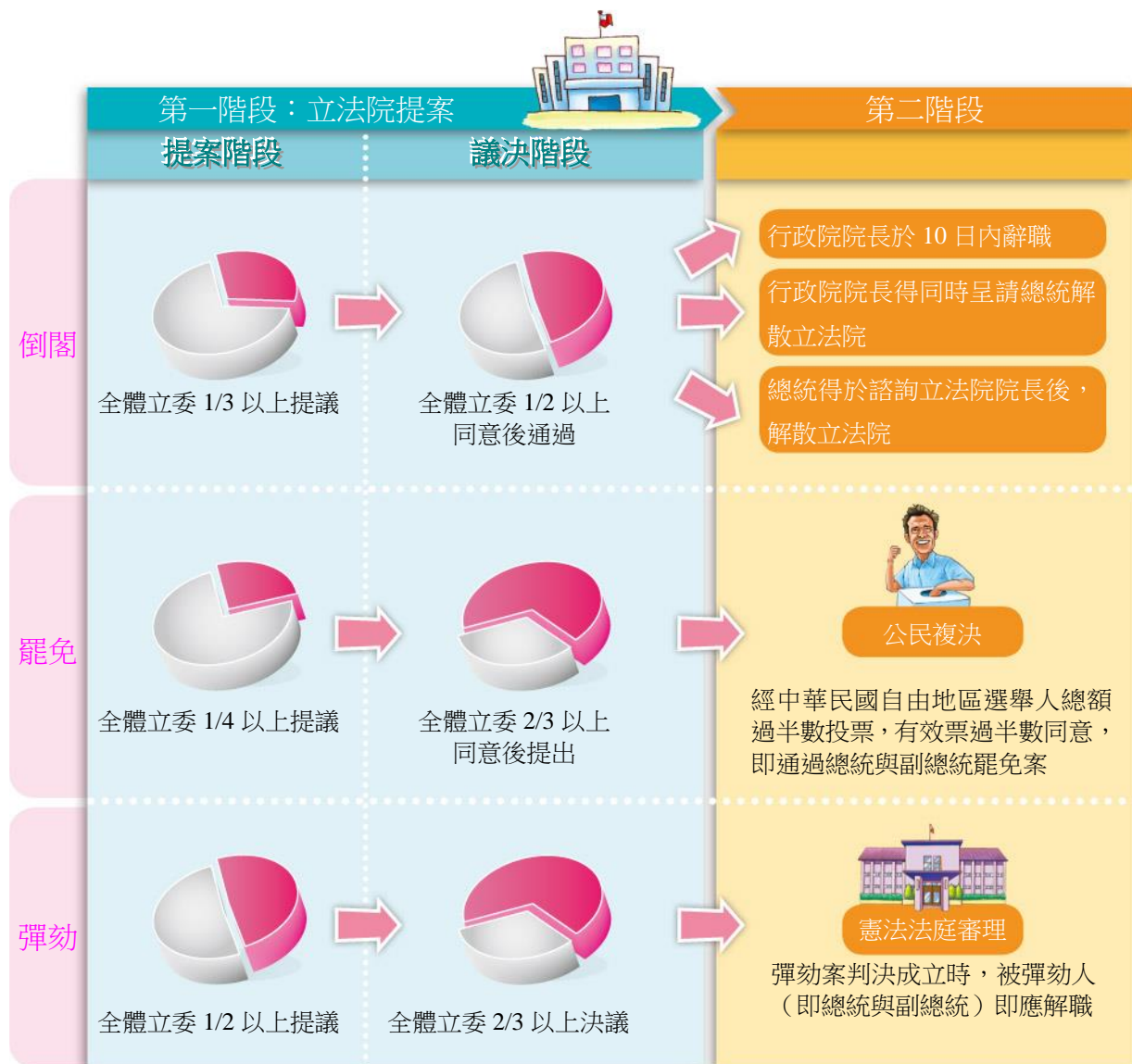
總統所行使的部分職權須受立法院制衡，立法院在特定情況下也可能被總統解散。關於總統與立法院的權力關係分述如下：

1. **立法院的人事同意權**：司法、考試、監察三院的重要人事，由總統提名，須經立法院同意後任命，包括：司法院正副院長及大法官、考試院正副院長及考試委員、監察院正副院長、監察委員及審計長。此外，最高檢察署檢察總長亦由總統提名，經立法院同意之後任命。

2. 立法院的罷免提案權與彈劾提案權：總統、副總統之罷免案須經全體立法委員 1/4 以上提議，全體立法委員 2/3 以上同意後提出；並經公民總額過半數投票，有效票過半數同意，即通過罷免。至於總統、副總統之彈劾案，須經全體立法委員 1/2 以上提議，全體立法委員 2/3 以上決議，聲請司法院大法官審理，經憲法法庭判決成立時，被彈劾人即應解職。

▼表 3-5 彈劾與罷免的差異

	彈劾	罷免
效果	去職下臺	
追究責任	法律責任	政治責任
時機	發生違法情事時	施政失當



▲圖 3-2-4 立法院各項職權的行使門檻與流程

3. **立法院的緊急命令追認權**：總統為避免國家或人民遭遇緊急危難或應付財政經濟上重大變故，得經行政院會議之決議發布緊急命令，為必要之處置。但須於發布命令後 10 日內提交立法院追認，如立法院不同意時，該緊急命令立即失效。
4. **總統的解散立法院之權**：總統於立法院通過對行政院院長之不信任案後 10 日內，經諮詢立法院院長後，得宣告解散立法院。而立法院通過不信任案後，行政院院長在辭職下臺的同時，也可以呈請總統解散立法院，由總統裁量是否要解散立法院。

總結來說，我國中央政府各院間的權力關係，因 1991 年以來憲法的七次增修而有所轉變。就中央政府體制而言，由於國民大會的廢除、總統與五院職權的調整，過去憲法本文中獨特的權能區分精神已逐漸淡化，轉變為可與西方民主國家比擬、兼具總統制與內閣制精神的雙首長制。

在實際運作上，由過去強調五權間相互分工且合作的關係，轉變為行政、立法、司法三權間彼此的制衡關係，但仍繼續維持考試權獨立於行政權之外，監察權獨立於立法權之外的特殊設計。儘管我國政府整體架構有別於西方民主國家的政府體制，但權力分立原則仍充分落實於整個政府體制的制度設計中。





▲圖 3-2-5 我國政府體制運作示意圖

公民論壇

我國政府體制的爭議

依據我國憲法規定，行政院對立法院負責；但我國憲法亦規定，行政院院長是由總統任命，且不須立法院同意。因此，在 2000~2008 年間，由於總統與立法院多數分屬藍綠陣營，組閣權的歸屬究竟屬於立法院還是總統便引發了爭議。有人認為，既然憲法規定行政院對立法院負責，因此總統仍應任命泛藍陣營組閣；但也有人認為，既然憲法規定行政院院長由總統直接任命且不須經立法院同意，因此總統可以自行任命自己屬意的人士組閣。簡單的說，在我國目前的政府體制中，行政院院長的「老闆」究竟是總統還是立法院，大家各有不同看法。

你認為哪一種說法較有道理？試提出你自己的看法。

小辭典

地方自治

地方自治是指在國家法令的監督下，地方上的人民組成自治團體，以地方上的人員與財力，自行處理地方之公共事務的一種政治制度。

重點提要

中央集權與地方分權之比較

	中央集權	地方分權
意義	事權集中於中央政府，地方政府僅能聽命行事	地方政府有部分統治權，中央政府可監督而不能指揮
優點	權力集中，行政效率較高	人民可高度參與地方公共事務
缺點	無法因地制宜，符應地方情勢	力量分散，資源有限，事務難以推動
舉例	法國	美國

第三節 我國的地方政府體制

當前絕大多數民主國家皆有中央與地方權限劃分的制度設計，透過地方政府的設置，一方面可以協助中央政府處理各種政治事務；另一方面讓地方人民自行管理地方的事務，實施地方自治。

一 府際關係

府際關係是指各政府間的互動關係，包含兩面向，一種是上下級政府間的垂直關係及權限劃分，另一種是同級政府間平行的互動關係。

(一) 我國中央與地方政府的關係

在中央與地方政府的關係上，有些國家偏向「中央集權」色彩，例如：法國是由中央政府主導並控制地方事務的運作；有些國家則偏向「地方分權」色彩，例如：美國各州的地方自治權受憲法保障，不僅得以自行主導地方事務，且可以透過各州的參議員，於聯邦參議院參與中央法律的制定。

過度強調中央集權或地方分權，易造成中央與地方相互僵持而延誤施政。因此我國採均權制度，即依公共事務性質劃分，具全國一致之性質者劃歸中央；具因地制宜之性質者劃歸地方，並以憲法、憲法增修條文、地方制度法及財政收支劃分法等，明確規範中央與地方之權限劃分。地方政府除了本身應負責推動的自治事項外，還須執行中央政府基於行政效率之考量所交付的委辦事項。根據我國地方制度法規定，自治事項包括社會福利、戶籍行政、都市計畫、觀光事業等，委辦事項在實務上則有中央民選公職人員之選務辦理、身分證發放等。

實際上，中央與地方政府需要透過密切的溝通與合作，才能順利推動各項施政，為人民謀求福利。以健保保費補助為例，全民健保是由中央立法並執行之事項，除中央政府需支付補助外，地方政府在不損及其自治之必要支出時，也應分擔部分費用。不過中央在草擬涉及地方權益之法律時，應與地方政府協商，地方政府也有權列席表示意見，以避免片面決策造成之不合理情形。總而言之，中央與地方應尋求合作，以謀求國家的整體發展。

（二）我國地方政府之間的關係

隨著廣大的生活圈逐漸成型，導致許多公共問題所牽涉的區域，常會跨越不同地方政府的管轄疆界，個別地方政府不能獨自處理這些問題。例如：臺北捷運的興建涉及臺北市與新北市的土地徵收；又如河川整治、垃圾清運與處理、公車路線協調、橋梁與道路興建等，皆具跨域性而需要地方政府合作才能完成。我國於 2010 年修訂地方制度法，授權直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）等各級地方政府，為促進區域資源利用或增進區域居民福祉，得就跨區域自治事務成立區域合作組織、訂定協議或行政契約，並報共同上級業務主管機關備查，為地方政府間建立正式合作關係奠定了法源基礎。

然而，要有效處理跨域性事務，仍待地方政府打破既有的本位主義心態，弭除行政區域上疆界的隔閡，強化彼此的合作與互動，建立地方政府之間的協力合作關係與機制，才能有效整合資源並分攤責任，產生「一加一大於二」的效果。

學習視窗

我國府際關係的困境

1. 相關法規對各級政府的權責過於概括，使中央與地方的權限劃分不明，致使爭端發生。
2. 隨著地方自主性之提升，中央和地方有時會產生政策衝突。
3. 地方沒有充足資源加以治理，必須仰賴中央補助。
4. 人力資源配置失衡，優秀人員不願留在地方發展。



▲圖 3-3-1 臺北市與新北市在 2015 年舉行了「雙北論壇」，雙方就醫療、環保、地政等議題討論，後續也針對各項議題舉辦了多場市長層級會議與副市長層級會議。



▲圖 3-3-2 社區自治。公寓大廈管理條例自 1995 年施行以來，幾經修訂，使社區住戶可透過民主程序，依法制定規約或議決公共事務，並組成管理委員會加以執行。

二 地方治理

當前民主國家不僅強調中央與地方之間應建立伙伴關係，也認為在地方政府與民眾之間亦應建立伙伴關係，此一思維涉及當前盛行的「地方治理」(local governance) 理念。以下便從地方治理的意涵談起，並介紹地方政府的組織與職權，以及民間如何與地方政府協力合作推動公共事務。

(一) 地方治理的意涵

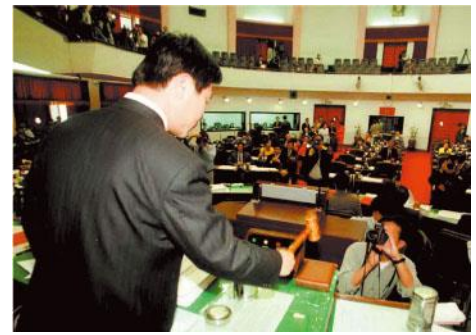
在地方財政取得困難或資源有限的情況下，地方政府為了回應日益增加的公共需求，除了必須提升本身的專業能力，也必須結合民間的力量來提供公共服務。地方政府必須主動與民間的私部門（民間企業）和第三部門（非營利組織）相互合作，以有效提供公共服務並解決公共問題。地方政府雖然仍是辦理地方事務的主要負責者，但不是獨占者，個人或團體均有權參與地方事務的決定與執行。在地方治理的概念下，政府的權力遂從集中走向分散，必須與民間部門分享權力，一起解決公共問題。換言之，政府負責的是政策大方向的掌舵（steering）和領航，而民間部門才是實際划船（rowing）的人。

在當前強調地方治理的趨勢下，地方政府的統治型態已經逐漸跳脫出由上而下的支配關係，轉為由公部門、私部門與第三部門緊密合作的網絡關係。在此網絡中，參與者彼此存在著權力互賴、資源交換的關係，沒有一個參與者具有完全主導權或絕對權威，而以協調、對話的方式建立公私伙伴關係，以提供公共服務。

(二) 地方政府的組織與權責

我國地方政府組織，中央之下設省及直轄市；省之下設縣及省轄市；縣之下設鄉、鎮、縣轄市。省轄市與直轄市之下劃分為區。直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）為地方自治團體，設有行政與立法機關，行政機關主要職權是推動地方自治，並執行上級政府委辦事項；立法機關職權則是制定地方法規、審查預算並監督行政機關施政。以現階段臺灣為例，可將地方政府的組織與權責分述如下：

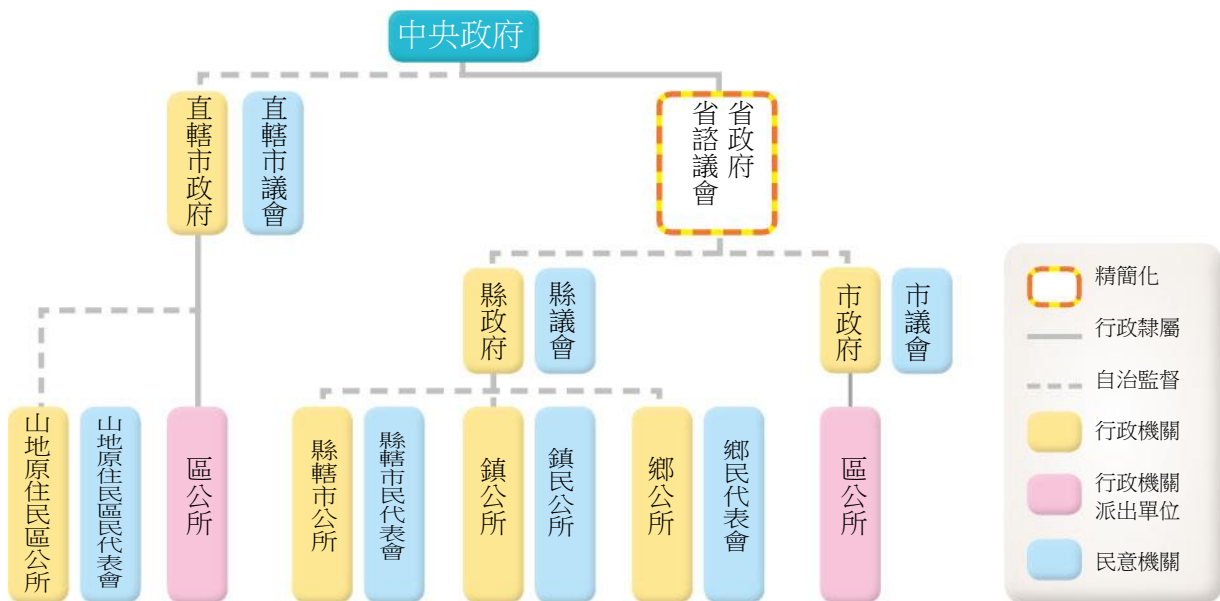
1. 省：省和直轄市是第一級的地方政府，但 1997 年修憲後，將省虛級化，精簡組織、職權與人事，並廢止省長與省議員選舉。目前省設省政府與省諮議會，省政府委員與省諮議員皆由行政院院長提請總統任命。省政府受行政院指揮，辦理監督縣（市）自治事項；省諮議會職權則僅對省政府業務提供諮詢。因此，省雖仍是政府層級之一，但已不具地方自治團體性質。。



▲圖 3-3-3 1998 年，臺灣省議會最後一次開議，之後正式的走入歷史。

表 3-7 政府間爭議的協調機關

事權產生爭議的政府層級	協助解決爭議的政府機關
中央與地方	立法院
直轄市之間	行政院
直轄市與縣（市）之間	行政院
縣（市）之間	中央各該主管機關
縣與鄉（鎮、市）之間	內政部會同中央各該主管機關
鄉（鎮、市）之間	縣政府



▲圖 3-3-4 我國地方政府組織架構

學習視窗

直轄市升格後的體制變動

縣市升格為直轄市後，原本的鄉、鎮、市皆改為區，不再具有地方自治團體地位，因此停止辦理鄉鎮市長與鄉鎮市民代表選舉。但為了落實保障原住民族參政權的精神，2014年1月修正地方制度法，使原屬山地鄉的臺北縣烏來鄉、桃園縣復興鄉、臺中縣和平鄉、高雄縣茂林鄉、桃源鄉與那瑪夏鄉改制為區後，仍舉辦區長與區民代表選舉。

2. 直轄市：直轄市設市議會與市政府，由市長綜理市政，市議員與市長皆由民選產生，任期四年，市長則有連選得連任一屆的限制。2010年底，我國除原有的臺北市、高雄市外，增加新北市、臺中市、臺南市三個直轄市。其中新北市是由臺北縣升格，臺中市、臺南市、高雄市則由原縣市合併升格。2014年底，桃園縣改制為桃園市，成為第六個直轄市。

3. 縣（市）：縣（市）設縣（市）議會與縣（市）政府，縣（市）議員與縣（市）長皆由民選產生，任期四年，縣（市）長則有連選得連任一屆的限制。因桃園縣升格為直轄市，我國由原有 14 縣、3 市，轉變為 13 縣、3 市。

4. 鄉（鎮、市）：鄉（鎮、市）設鄉（鎮、市）民代表會與鄉（鎮、市）公所，鄉（鎮、市）民代表與鄉（鎮、市）長皆由民選產生，任期四年，鄉（鎮、市）長則有連選得連任一屆的限制。在 2014 年底前，我國原有 211 個鄉鎮市，但部分縣市升格後，鄉鎮市改制為區，不再屬於地方自治團體，因此目前鄉鎮市共有 198 個。

重點提要

我國地方政府組織概況

類別 \ 政府組織	直轄市	縣（市）	鄉（鎮、市）
立法機關	市議會	縣（市）議會	鄉（鎮、市）民代表會
行政機關	市政府	縣（市）政府	鄉（鎮、市）公所
首長及民代產生方式	民選產生		
首長及民代任期	四年（市長、縣市長、鄉鎮市長有連選得連任一次的限制）		
2014年12月25日前	5 直轄市	14 縣、3 市	211 鄉鎮市
2014年12月25日後	6 直轄市	13 縣、3 市	198 鄉鎮市

（三）地方政府與民間第三部門的協力關係

由於人們對於自己周遭的事務多半較為關心，將地方上的事務交給地方人民自行來管理，可以加強民眾對於公共事務的參與感，並培養民眾的政治能力。而且，由地方住民自行處理地方上的公共事務，也可以收到因地制宜的功效，讓地方發揮自己的地域特色與文化樣貌。在此，我們以社區大學的發展為例，說明民間第三部門與地方政府的實際合作情況。

近年來，「終身學習」的理念普遍受到世人認同，民眾的社區意識也逐漸覺醒，但地方政府財政困窘，資源有限，若單憑自己的力量，很難有效推動終身學習的理念與民眾的社區意識，而社區大學的成立，正好將終身學習與社區意識這兩種理念有效結合在一起。1998年，臺北市政府試辦第一所社區大學—臺北市文山社區大學，是採「公辦民營」方式，由臺北市政府提供場地與經費，委託民間的非營利組織臺北市社區大學民間促進會經營辦理。此後，社區大學在全國各地方縣市如雨後春筍般陸續成立，至今已有超過 70 所社區大學。

社區大學不僅提供民眾終身學習的機會，更由於社區大學開設的課程通常與當地的文化特性、風俗民情、特有產業有關，因此也凝聚了學員的社區意識與在地認同，激發其公民意識。社區大學這種公私部門彼此協力合作推動教育事務的模式，除了可以減輕地方政府的公務負擔，亦可將豐沛的民間資源挹注於公共事務，可說是地方治理的具體展現。



▲圖 3-3-5 社區大學成果發表。社區大學的興盛，反映了民眾的社區意識及地方參與習慣逐漸提升。

除了社區大學之外，還有許多公私協力的例子，例如：各地方政府的社會福利主管機關與民間的非營利組織合辦養老院、托兒所等機構，共同推動社會福利事業；各地方政府的警察機關協助社區成立巡守隊，透過警民合作的方式，建立社區治安維護體系等。事實上，公私協力不僅落實了地方治理的精神，也使「參與民主」的理念獲得了實踐的可能。

綜上所述，「府際關係」跳脫過去中央集權的思維，強調中央與地方、地方與地方政府間的合作夥伴關係；而「地方治理」概念則超越過去以官方統治為主的觀念，將人民、社區與民間團體也納入地方政治的運作。現代地方政治意涵的轉變，最重要的意義在於人民參與地方事務深度與廣度的增加，展現民主社會多元參與的精神。

公民論壇

縣市升格與國土規畫

政府透過縣市升格，所推動的「三個生活圈、七大發展區域」的國土規畫藍圖，社會各界有不同的意見。舉例而言，有人認為桃園已和大臺北地區（北北基）形成一個大生活圈，桃園與大臺北地區的關係，遠比宜蘭和大臺北地區的關係更為密切，因此認為「桃竹苗」與「北北基宜」被切割為兩個發展區域並不合理。另外，也有人認為在臺北縣升格直轄市後，基隆猶如大臺北地區唯一未升格為直轄市的「孤島」，基隆市民變成大臺北地區的「二等市民」。總之，目前政府所提出的國土規畫藍圖，贊成者有之，批評者也不少。

請你蒐集社會各界對於當前國土規畫藍圖的不同看法，並在綜合評估各種看法後，指出你對於目前國土規畫藍圖的贊成或反對理由。

課後活動

國會搜查線

我們常在電視新聞中看到行政院院長率領與議題相關的部會首長至立法院列席備詢，立法委員受人民託付，監督行政部門的施政品質。然而，做為人民代表的立法委員素質與表現卻良莠不齊，導致問政品質常被社會輿論詬病，這些人民代表又該由誰來監督呢？有鑑於此，包括教育、婦女、身心障礙、環保等數十個民間團體，共同成立公民監督國會聯盟，固定監督立委問政，並要求各政黨提名候選人時，應納入公民團體的評鑑意見，提出優秀人選，避免讓國會亂象惡性循環。

1. 至立法院議事轉播網際網路多媒體隨選視訊系統（Interactive Video On Demand, IVOD, <http://ivod.ly.gov.tw/>）中的「會議隨選」，查詢所在縣市或地區的現任立法委員。
2. 請同學分組，透過上述系統，每組負責查詢一位立委的問政表現，並可參考公民監督國會聯盟網站（<http://www.ccw.org.tw/>）中的相關統計及評鑑資料。
3. 各小組上臺發表實際觀察與公民團體評鑑的結果。

本章摘要

第一節 民主國家的政府體制

1. 民主國家的政府體制，主要可分為內閣制、總統制與雙首長制三種。
2. 內閣制國家的特色在於：(1)虛位元首與副署制度；(2)行政權與立法權相互融合；(3)行政權歸屬閣揆與內閣。
3. 總統制國家的特色在於：(1)實權元首；(2)行政權與立法權彼此分離且制衡；(3)行政權歸屬總統。
4. 雙首長制國家的特色在於：(1)行政權與立法權關係兼具兩制特色；(2)行政權歸屬總統與閣揆；(3)實權元首與行政權「換軌」現象。

第二節 我國的中央政府體制

1. 我國中央政府的組織型態，在憲法本文中採取行政、立法、司法、考試、監察五權分立，彼此相維。
2. 在歷次修憲後對五權職掌有所調整，逐漸轉向行政、立法、司法三權彼此制衡，但仍繼續保留考試權與監察權的獨特設計。
3. 我國中央政府體制在歷次修憲後，總統與立法院各具民意基礎，行政權分屬總統與行政院院長，行政院院長由總統直接任命並向立法院負責，具有雙首長制特色。

第三節 我國的地方政府體制

1. 府際關係是指各級政府間的互動關係，可分為上、下級政府間的垂直關係與同級政府間的水平關係。府際關係理論強調中央與地方、地方與地方政府間的合作伙伴關係。
2. 地方治理是超越過去以官方統治為主的觀念，主張在地方政府與民眾間亦應建立伙伴關係，將人民、社區與民間團體也納入地方政治的運作。
3. 我國地方政府組織，中央之下設省及直轄市；省之下設縣及省轄市；縣之下設鄉、鎮、縣轄市。省轄市與直轄市之下劃分為區。直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）為地方自治團體，設有行政與立法機關。

名詞索引

- 制衡 (checks and balances) 61
- 內閣制 (parliamentary system) 62
- 虛位元首 (titular head) 62
- 副署 (counter-signature) 62
- 總統制 (presidential system) 64
- 否決權 (veto power) 64
- 雙重確認 (double check) 65
- 雙首長制 (dual-executive system) 66
- 換軌 (alternating) 67
- 左右共治 (cohabitation) 67
- 權能區分 (the division of political rights and governing power) 70
- 行政權 (executive power) 70
- 司法權 (judicial power) 70
- 考試權 (examination power) 70
- 監察權 (control power) 70
- 府際關係 (intergovernmental relations) 78
- 地方治理 (local governance) 80

補給站

1. 中央與地方政府網站：<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=104>
透過中央及各地方政府網站，讓民眾對各級政府機關的組織及實際運作有更深入的了解。
2. 林達 (2004)。總統是靠不住的。臺北：時報出版社。
作者以書信體的方式，講述與美國政治制度相關的故事，例如：水門事件、辛普森案等。讀者從這些故事可以一窺美國總統制憲政運作的堂奧。
3. 王保鍵 (2008)。圖解地方政府與自治。臺北：書泉。
以深入淺出的圖解方式，介紹地方政府與自治所涉及的相關理論與現行法律制度，並討論中央與地方伙伴關係及民間的地方政治參與等新趨勢。



▲2015年12月，國立故宮博物院南部院區啟用開館，其建築設計是採用中國水墨畫為設計意象。

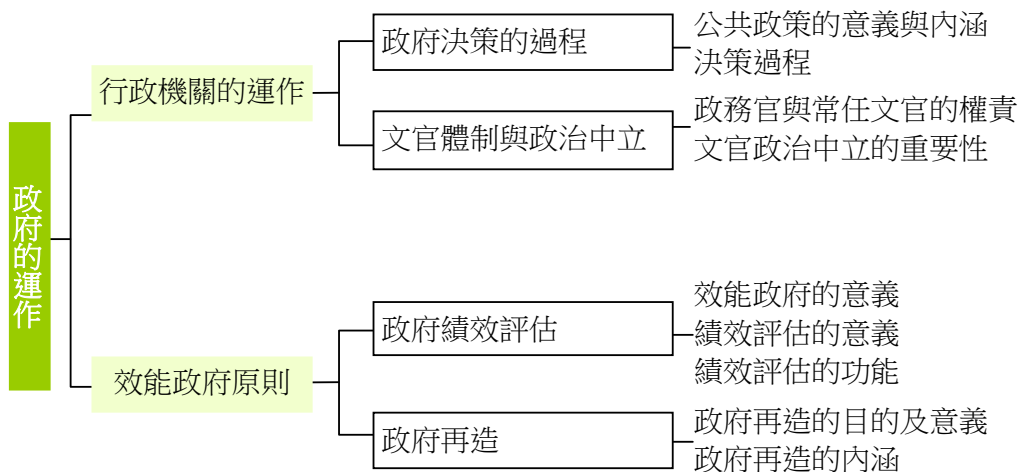
第4章 政府的運作

故宮南院

國立故宮博物院位於臺北的主院區，因展覽空間不足而計畫進行擴建；於此同時，政府也希望藉由興建大型建設以解決臺灣南北發展不均衡的現象，遂產生了「故宮於臺北以外地區另建分館」的政策。2004年行政院核定在嘉義縣太保市設置國立故宮博物院南部院區，並將其定位為「亞洲藝術文化博物館」，希望以「平衡南北·文化均富」來帶動中南部地區的文教與社經發展。原訂於2008年竣工開館，惟陷於履約紛爭，工程停滯，復因莫拉克風災導致基地淹水，遂於2010年完成修正計畫，重新啟動。

從故宮主院區的空間不足、臺灣南北發展不均的公共議題，乃至「故宮南院」的政策作為，可以看到一項重大公共政策的決策與執行，過程中歷經許多的爭議、調整，在在顯示政府決策過程的複雜與多樣。

★課程架構



第一節 行政機關的運作

在民主社會中，各級行政首長多由人民直接或間接選出，並受定期改選的規範，對人民負責。因此，現代公民對行政機關運作應有所認識，才能監督政府所制定的政策及執行成效。以下介紹政府決策與執行上的相關問題。

一 政府決策的過程

(一) 公共政策的意義與內涵

廣義的公共政策（public policy）是指政府為解決某項公共議題，或是為滿足某些公共需求所決定作為或不作為，以及如何作為的活動；此概念幾乎包含

學習視窗

公共政策的三個特徵

一般來說，公共政策具有三個特徵：

1. 由政府機關制定、推動並執行。
2. 主要目的在於解決公共問題或滿足人民的需求。
3. 是一種政治決策，達成政策目標與否，會影響到執政者施政的成敗。



▲圖 4-1-1 都市的發展勢必面臨經濟功能與物質功能的衰退，從而衍生出經濟無效率及社會秩序等問題，因此產生了都市更新等政策方案，來促進都市土地有計畫的再開發利用。

所有政府活動。而狹義的公共政策則專指政府所實際推動並執行的政治決策。例如：小至春節返鄉車潮疏通等交通運輸措施，大到如何挽救失業與金融危機等民眾生存的問題，都是公共政策的一部分。

(二) 決策過程

政府的決策過程相當複雜，不同政策的決策過程也不盡相同，為清楚了解其來龍去脈，可大致將政府決策的過程劃分為以下五個階段：

1. **問題認定**：針對特定問題衍生的公共議題進行分析與釐清，經過分析與評估後，再認定是否將此公共議題列為政府的施政計畫。由於問題的來源多為民意或者輿論反應，因此政府決策者在這個階段，通常必須要了解這些問題發生的背景，又是如何演變成公共議題。
2. **政策規畫**：經過問題認定後，政府決策者就要規畫解決問題的可能行動方案。在此階段中，政府將聽取專家的建議並開放民眾參與的管道，如公聽會等；透過多向的溝通與了解，規畫出符合民意且能有效解決問題的方案，因為錯誤的政策往往比不做事更可怕。
3. **政策合法化**：政策的行動方案規畫完成後，尚須經過有權限的機關審查，例如：立法機關或是行政機關的首長，依照一定的程序加以審核或通過，使政策具有合法化的地位而產生拘束力、執行力，進而達成政策的既定目標。在此階段中，決策機關通常必須積極爭取一般民眾、大眾傳播媒體、總統及國會議員的支持，以順利爭取政策的合法性地位。

政府決策階段圖



▲圖 4-1-2 政府決策階段圖

4. 政策執行：政策執行是實現政策目標的實際行動。負責執行的機關人員，採取各種可能的行動，並透過適當的管理與激勵方式，來完成政策所欲達成的目標。

5. 政策評估：政策在執行的前、中、後期，以系統化及客觀的方法，定期或不定期評估執行的效果與影響層面，以做為政策繼續、修正或終止的判斷依據。過去的政策評估大多是由政府機關的「內部評估者」進行，如立法與行政部門的會計、審計等單位。隨著民主政治的進步，「外部評估者」的影響力與日俱增，包括許多私人的研究組織、利益團體、社會團體、傳播媒體及學術研究機構等。

綜上所述，政策從規畫、執行到評估是一個動態的過程，經過評估後，如果發現成效不彰，也有可能再回過頭來修正政策內容或執行方式，以期達成原來的目標。而一項公共政策從制定、執行到評估的過程，往往需要相當長的時間，並非短期就能準確評估出成效。因此，民眾能否持續監督政策的制定與執行，在新聞熱潮消退後，仍繼續關心此項政策的成效，才是公共政策能否貫徹與進步的關鍵。

二 文官體制與政治中立

國家的公共政策仰賴各機關中的文官加以決策與執行，這些文官的產生方式、權責、行為規範，以及其執行公務時的態度等，都會直接影響到公共政策的成效。我國對於這些人員的選拔、任用與行為規範的制度統稱為**文官體制**。

小辭典

文官體制

政府機關為完成使命，對其需要的人員所做的選拔、任用、及管理等制度，也稱為人事行政(personnel administration)或文官制度(civil service)。

資料來源：張潤書(2001)。行政學。臺北：三民。

（一）政務官與常任文官的權責

1. 政務官與常任文官的分別

在政府機關擔任公務人員者，通常被分為政務官與常任文官。政務官多經執政黨提請任命，隨政黨選舉成敗或政策需要而進退，例如：行政院院長、教育部部長等。常任文官通常經過國家考試及格而晉用，身分受到法律保障，除非有法定原因，不得任意將其免職，例如：各部會中的常務次長、區公所職員等。

2. 政務官與常任文官的權責差異

就工作職掌來說，政務官主要負責政策的制定，因要負起政策成敗的結果，他們通常也必須監督政策的執行，倘若政策執行不當而導致成效不佳，或決策錯誤以致政策失敗時，政務官必須負起政治責任，例如：道歉或辭職下臺。常任文官的主要任務是負責政策的執行，通常是循著法定程序執行例行性的事務，故又被稱為「事務官」。其執行任務時，如有怠職或

▼表 4-1 政治責任與法律責任

責任	政治責任	法律責任
對象	政務官	政務官、常任文官
分類	集體責任（總辭）與個人責任（自請辭職）	民事、刑事及依法而產生的行政責任
時機	政策錯誤或成效不彰，造成民眾不滿及損失	執行政策失職，造成行政缺失
方式	辭職下臺	接受司法判決或行政懲處

重點提要

政務官與常任文官的區別

	政務官 ^政	常任文官（事務官） ^事
任用	執政黨提請任命	國家考試及格
身分	隨政黨進退	依法任用，不得任意將其免職
執掌	決策與監督	政策執行
課責	政治及法律責任	行政及法律責任
懲戒	撤職、申誡	撤職、休職、降級、減俸、記過、申誡
例示	教育部部長 ^政 <ul style="list-style-type: none"> └ 政務次長^政 └ 常務次長^事 	<ul style="list-style-type: none"> └ 高等教育司司長^事 └ 秘書處處長^事 └ 綜合企劃科科長^事 └ 大學經營及發展科科長^事 └ 大學招生及助學科科長^事
<small>註：以 2014 年教育部組織狀況為例，其部屬機關共計 15 個單位，此處僅列部分做為例示。</small>		



▲圖 4-1-3 行政機關落實政治中立。選舉期間各機關於辦公場所各出入口張貼顯著告示，謝絕各種競選活動。

疏失，須依法（如公務人員考績法、公務員服務法等）負起相關的行政責任，像是記過、降級等處分。然而，不論是政務官或是常任文官，其行為若涉及違法，都必須擔負起相關的法律責任。

（二）文官政治中立的重要性

1. 政治中立的意義

政治中立是指常任文官在執行公務中，不偏袒特定政黨或團體，以公平、客觀的態度執行工作職責。在實際運作上，由於政務官是經由選舉或政黨推薦而產生，為貫徹政黨理念或競選承諾，勢必要制定相關政策以回應選民的託付。而常任文官是這些政策的長期執行者，其出身與黨派無關，國家和人民的利益才是其執行職務的考量，因此應嚴守政治中立，忠實的執行政府政策、服務民眾。

2. 政治中立的原則

依據公務人員行政中立法，常任文官應秉持下列基本原則來執行其職責：

- (1) 依法執行公務，忠實推行政府政策、服務人民。
- (2) 立場公正，不得對任何團體或個人予以差別待遇。
- (3) 不得介入黨政派系紛爭。

換言之，常任文官在職期間應盡忠職守，立場超然、客觀、公正，重視政策的專業性、連續性與穩定

學習視窗

政治中立與行政中立

政治中立與行政中立兩個概念十分相近，但對常任文官而言仍有區別：行政中立較偏重面對民眾處理行政事務時的中立性；而政治中立較偏重對政黨、政務官或政治活動的中立性。

資料來源：參考陳德禹等著（2000）。文官行政中立訓練之研究。考銓研究報告。

<http://www.exam.gov.tw/book/reportshow.asp>

性，本著專業知識、技能與經驗為民服務。在執行不同黨派政務官的政策時，應採取同一標準，公平對待任何個人、團體或黨派；日常活動中，則不應介入地方派系或政治的紛爭，避免牽連影響政策的執行。

3. 政治中立的規範

公務人員行政中立法亦規範落實政治中立的具體作法，包括以下兩類：

- (1) **限制常任文官的政治行為：**包括不得利用職權使他人加入或不加入政黨或其他政治團體；不得利用上班時間從事政黨或其他政治團體之活動；不得為政黨、政治團體或公職候選人要求、期約或收受金錢、物品或其他利益；不得為支持或反對特定之政黨、政治團體或公職候選人，主持集會、發起遊行、領導連署政治活動或散發宣傳品、具名廣告之行為等。
- (2) **禁止不利行為之對待：**除明文限制常任文官的政治行為外，也禁止長官要求常任文官從事違反政治中立之行為，同時不得對堅守政治中立之常任文官給予不公平對待或不利之處分。常任文官若因相關事項遭受不公平對待或不利處分，得依公務人員保障法等相關法令請求救濟，以維護常任文官之權益。

學習視窗

旋轉門條款

即「公務員離職後利益迴避條款」，公務員服務法規定公務員離職三年內，不得擔任與其離職前五年內之職務相關的營利事業內重要營運職務，例如：董事、監察人、經理、執行業務的股東或是顧問。大法官釋字 637 號解釋中也陳明，此一條款旨在維護公務員公正廉明之重要公益，而對離職公務員選擇職業自由予以限制。



▲圖 4-1-4 公務人員行政中立立法於 2014 年修法，公務員不得公開為公職候選人站臺、助講、遊行或拜票，但公職候選人的配偶及二親等以內血親、姻親，不在此限。圖為 2015 年臺北市市長候選人柯文哲與其配偶陳佩琪（時任臺北市立聯合醫院婦幼院區的小兒科專任主治醫師，具公務員身分）。

4. 政黨輪替與政治中立的重要性

隨著我國民主化的發展，政黨輪替已成常態，由於常任文官是政府決策的執行者，其行為與態度關係著政策能否被落實，若常任文官不能秉公執行職務，甚至運用行政資源為特定政黨助選、募款，將會對政黨間競爭的公平性造成嚴重損害。

因此，在現代民主國家中，文官政治中立顯得特別重要。須靠建立政治中立的文官體制，讓政黨公平、公開的競爭，使民意能實現於政黨政治之中。當常任文官不受政黨輪替或政治紛爭的影響，政策才能順利推動，維持行政品質與政府的穩定運作。

政府的決策與成效攸關眾人的權益，而政府決策能否落實則取決於文官能否秉持中立原則加以執行。因此，公民若能對政府運作進行普遍的評估與監督，將是維護個人權益及國家民主發展的基礎。

學習視窗

公務人員的行政中立問答

1. 可以參加政黨或其他政治團體嗎？

答：可以。公務人員可以加入政黨或其他政治團體。但是，無論請假與否，均不可以兼任政黨或其他政治團體之職務及介入黨政派系紛爭，也不可以兼任公職候選人競選辦事處之職務。

2. 因執行職務之必要，可以於上班或勤務時間，參加政黨或其他政治團體之活動嗎？

答：可以。公務人員依其業務性質，執行職務之必要行為，如執行蒐證任務、環保稽查，以及警察人員依據相關法令負責安全及秩序維護之行為等，均不予禁止。

3. 可否為支持或反對特定之政黨、其他政治團體或公職候選人公開為公職候選人站臺、遊行或拜票？

答：不可以。公開為公職候選人站臺，指為公職候選人站臺或助講之行為；但公務人員之配偶或二親等以內血親、姻親為公職候選人時，則不受到限制。

資料來源：節錄自考試院銓敘部（2009）。公務人員行政中立立法 Q&A。

第二節 效能政府

隨著全球環境快速的變動，政府普遍受到效率不彰的批評，因此人們開始重新思考：理想的政府應該如何？

一 政府績效評估

(一) 效能政府的意義

自 17 世紀以來，對於理想政府角色與定位的爭論，主要集中在「小政府」和「大政府」兩種不同的型態。小政府的支持者強調，理想的政府應該是管制的愈少愈好，只要具有維持市場運作機制、確保國家安全、社會秩序和提供公共服務等功能即可，是一種「小而美」的政府。大政府的支持者則認為政府應該滿足民眾「從搖籃到墳墓」的各種福利與需求，並應透過公權力介入社會財富的重新分配，以達到社會的公平與正義，是一種「大而能」的政府。

然而，小政府卻無法解決社會因複雜化或專業化分工所衍生的問題，導致不公義的情形發生；大政府則因組織龐大欠缺效率，導致國家財政無法負荷。因

重點提要

小政府與大政府的比較

類型	小政府	大政府
意涵	統治最少的政府就是最好的政府	最好的政府應該是無所不管的服務政府
主張	政府權力受到約束，不得干涉人民未授權之事項	透過政府公權力彌補社會不公現象，積極為人民謀福利

此，人們開始尋求一個組織精簡又能有效解決問題、促進人民最大福祉的「效能政府」，同時透過企業績效評估的作法以及政府再造，不斷提升政府的效率。

（二）績效評估的意義

績效評估（performance evaluation）原是企業用來評估組織內部績效，並依評估結果來激勵員工及修正組織發展的策略與方向。近年來，各國為促進政府運作效能，紛紛引進績效評估概念。

政府績效評估是指政府制定評估指標，並以此衡量某段時間內政府組織及公務人員的表現，將結果做為考核的依據，以提升施政效能。以下以興建快速道路為例，說明常被用來評估政府施政績效的指標。

1. **經濟（economy）**：是指投入總經費的多寡，投入總經費愈少表示愈經濟。例如：政府興建快速道路時，會盡量節約支出以符合經濟要求。

2. **效率（efficiency）**：是指投入資源與施政成果的比例關係，亦即能否以較少的經費、人力、時間來完成較佳的施政成果。例如：快速道路若能在有限的經費及人力下如期完成，則代表執行具有效率。

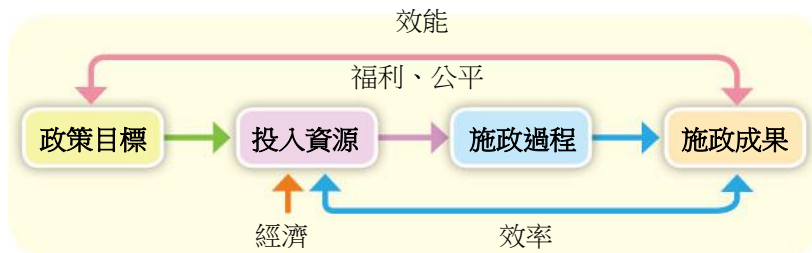
3. **效能（effectiveness）**：是指施政成果能否達成政策目標，亦即衡量工作目標最終的達成度，達成度愈高表示效能愈好。例如：快速道路通車後，確實能夠改善交通品質，則代表具有良好的效能。

◀圖 4-2-1 績效評估流程

資料來源：行政院國家發展委員會。
<https://www.ndc.gov.tw/News.aspx?n=B3B031E02A85D8B8&sms=5BC851F56C003F6B>



由於政府部門是以追求公共利益為導向，而非如私人企業以獲取更高利潤為目標。因此，在追求「經濟」、「效率」、「效能」的同時，「福利」、「公平」等若干價值，也逐漸成為評估政府績效時的重要指標。例如：快速道路的安排是否能在增進公共利益時，避免侵害少數人的權益，即涉及「福利」與「公平」等議題。。



▲圖 4-2-2 政府績效評估的重要指標，各指標可反映政府政策執行過程中不同面向的績效。

(三) 績效評估的功能

1. **提升政府效能**：績效評估能使政府部門訂立具體明確的施政目標，並經由目標達成度的評估，了解政府施政之所以成功或失敗的原因，以調整未來施政的方向，從而提升政府效能與公共服務品質。
2. **節省行政成本**：在政府的運作上加入成本效益的考量，可節約國家資源、節省行政成本，避免不必要的浪費，使有限的資源得到更有效的分配及運用。
3. **獲得民眾信任**：當政府透過績效評估，使各部門效能有實質進步，讓社會大眾對政府施政得以公開監督，將能獲得民眾更高的信賴與支持。

簡言之，政府績效評估的制度可以幫助管理者達成業務監督、評估、激勵、學習及改進，激發政府部門及相關組織人員充分發揮企業追求績效的作法，以提升整個政府的效能。

二 政府再造

各國政府除了藉由績效評估制度提升政府的效能外，近年來更積極引進企業型政府的概念，透過政府再造的工程來提振政府效能低落的形象，以達成人民對於「小而能」理想政府的期待。

（一）政府再造的目的及意義

政府再造又稱「政府改造」或「新政府運動」，其對象專指政府行政機關，目的在透過政府組織與人員的精簡，提升行政效率及為民服務的品質，將政府改造成為一個企業型政府。

企業型政府的意義，在於公務人員能以靈活的方法運用有限的政府資源，使政府機關發揮最大的生產力，同時也能運用各種創新彈性的策略，讓原本僵化的行政體系恢復活力，使績效不彰的政府機關再度展現效能。

（二）政府再造的內涵

為了增進政府的行政效率與回應力，我國在 2001 年組成政府改造委員會^①，推動政府改造事宜，企圖打造彈性精簡且具全球競爭力的政府。

註 1

政府改造委員會並非行政院組織架構下的委員會，乃是 2001 年時，由前總統陳水扁依經濟發展諮詢委員會會議共識，在總統府之下設「政府改造委員會」，進行政府改造工程。

1. 精簡行政組織

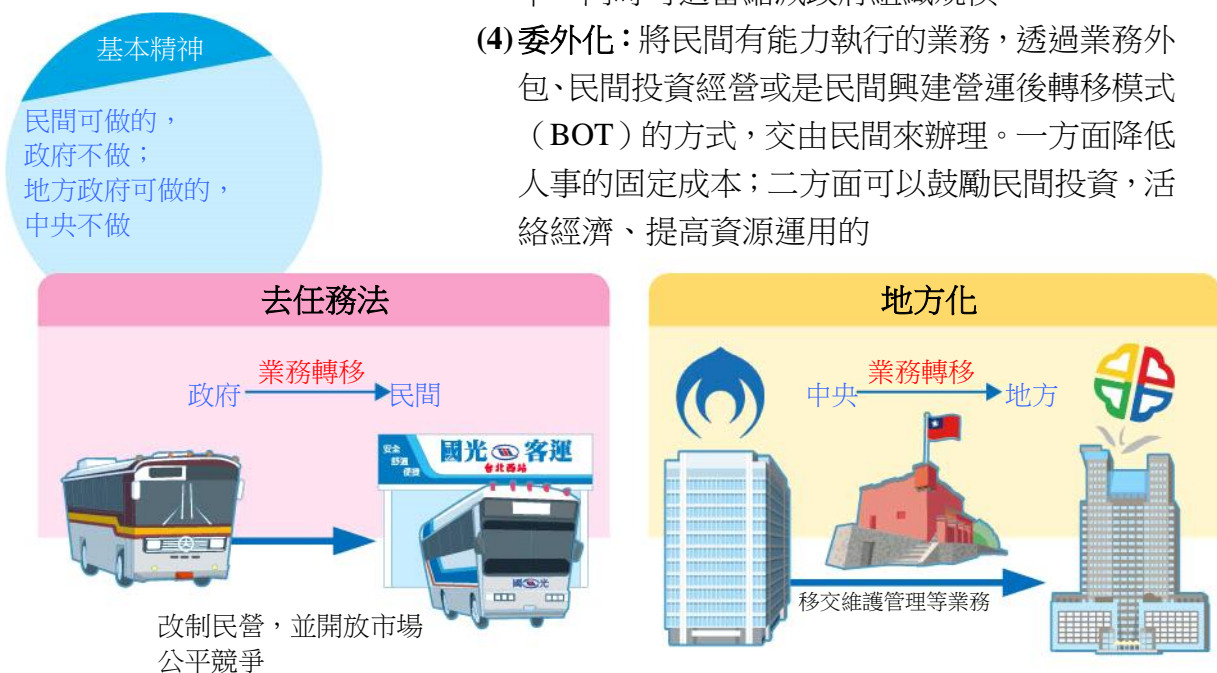
政府再造第一步即為組織的調整，打破各政府部門之間的界線，將性質相關的工作進行組織整併，重新劃分權責，以便精簡人事組織。例如：我國於 2010 年修正通過行政院組織法，於 2012 年起，行政院所轄組織將從原有的 37 個部會精簡為 29 個（表 4-3）。透過組織的整併以及人事的精簡，不但能減輕政府的財政負擔，也降低了跨部會決策的成本。

2. 推動四化策略

行政院精簡組織的作法，即是以去任務化、地方化、法人化、委外化的「四化」策略，實現「民間可以做的，政府不做；地方政府可以做的，中央不做」的組織改造基本精神。



- (1) **去任務化**：透過開放市場競爭，解除政府對於某些業務的管制，或將國營事業民營化，使政府機關不再負有執行這些業務的任務，不但可以增加經營效率，也提高生產與服務的品質。例如：將臺灣汽車股份有限公司改制為國光汽車客運股份有限公司，開放市場公平競爭。
- (2) **地方化**：將現行由中央機關辦理的業務，改由地方政府辦理，使得政策執行更貼近民意且符合地方的需要。例如：鑑於管轄淡水 紅毛城的階段性任務已經完成，內政部於 2003 年將其移交給臺北縣政府（現今為新北市政府）來維護管理。
- (3) **法人化**：將某些不適合由行政機關推動的公共事務，透過法律的創設與授權，交由具公共目的之「行政法人」來處理，使其業務的推行專業化，確保這些公共事務的實施品質，同時不須受限於行政機關的人事與會計制度。例如：國家兩廳院在改制為行政法人後，使公共任務之執行更有效率，同時可適當縮減政府組織規模。
- (4) **委外化**：將民間有能力執行的業務，透過業務外包、民間投資經營或是民間興建營運後轉移模式（BOT）的方式，交由民間來辦理。一方面降低人事的固定成本；二方面可以鼓勵民間投資，活絡經濟、提高資源運用的



▲圖 4-2-3 四化策略

效率。例如：地方政府擴大路邊停車的收費範圍，並將開立停車費用單據的勞務委託民間廠商辦理。

3. 打造電子化政府

電子化政府是指透過通訊科技與網際網路，提供民眾更便利與節省成本的政府服務模式。如「政府入口網站」提供各式申辦表單下載與繳費服務，不但有簡化行政流程、減少行政負擔的優點，更可以延長服務提供的時間，相對增加利用網路系統深入民間和社區的服務據點，進而降低服務成本、提高行政效率。

電子化政府也增加了人民參與政治的機會，例如：利用「首長信箱」，民眾可以表達、討論對政策的意見；經由多方溝通，促進人民對政府的信賴。不過電子化政府可能形成數位落差（digital divide）的問題，即有效使用資訊科技的民眾與無法有效使用者之間具有差距。因此，改善資訊資源分配與發展不均的現象，是發展電子化政府的重要任務。

4. 顧客導向的服務管理

政府將自身定位從「管理者」逐漸轉變為「服務者」，把民眾當成顧客，針對民眾需要來提供服務，並建立申訴管道，傾聽民眾意見、滿足民眾需求。例如：各機關設置的「單一服務窗口」，民眾只需要在一個承辦窗口，就可以得到所有的服務。





▲圖 4-2-4 臺北文化體育園區俗稱「大巨蛋」，是臺北市政府以 BOT 的方式，由遠雄建設等民間廠商興建的重大建設。

政府再造雖試圖以創新彈性的作法，有效運用國家有限的資源來提高政府的服務品質，但並非適用於所有的公營事業。例如：水、電等涉及公權力或具獨占性的事業就不宜交由民間去做。此外，民間經營雖可納人民間資源、紓解政府財務困窘，以提升公共建設運作效率和品質；但民間參與是為了要獲得利潤，較無利潤的公營事業就乏人問津。且民間經營缺乏穩定性，政府雖負責監督，但當營運出現問題時，相關責任歸屬往往難以釐清，損害全民利益。

總而言之，不論是政府績效評估的制度或是政府再造的工程，都顯示政府角色在當代社會中已逐漸轉變。雖然民間經營仍有其問題存在，但人民的積極參與以及民間社團的力量已漸成為重要政策的推手。政府的運作若還是顛預牛步，人民勢必會透過選票讓執政黨有所警惕。因此，如何提升行政效能、加強民眾信心，是各級政府必須共同努力的方向。

公民論壇

效能政府的追求

根據瑞士 洛桑 國際管理學院 (IMD) 所公布的 2017 年世界競爭力年報，在 63 個受評比的國家中，我國排名第 14，與去年相同，在 IMD 評比競爭力四大類中，「政府效能」排名最佳，維持世界第 10，「經濟表現」與「企業效能」分別進步 3 名與「基礎建設」排名較去年退步 2 名。

1. 政府行政效能是國家競爭力評比中的重要項目之一，你認為政府效能的評估應包含哪些指標？
2. 當國家具有較高效能，是否就意味著人民會比較幸福呢？

▼表 4-3 2017 年 IMD 世界競爭力評比

名次	2016	2017	排名變化
1	香港	香港	--
2	瑞士	瑞士	--
3	美國	新加坡	+1
4	新加坡	美國	-1
5	瑞典	荷蘭	+3
6	丹麥	愛爾蘭	+1
7	愛爾蘭	丹麥	-1
8	荷蘭	盧森堡	+3
9	挪威	瑞典	-4
10	加拿大	阿聯	+5
11	盧森堡	挪威	-2
12	德國	加拿大	-2
13	卡達	德國	-1
14	臺灣	臺灣	--

課後活動

從校園出發！

經過上學期後，你了解學校中各處室的職掌了嗎？例如：缺曠課要到哪裡銷假？成績單要向哪個單位申請補發？蒸飯箱壞了要到哪個處室報備？想了解升大學的資訊又要到哪裡詢問呢？回想看看，當碰到這些學校裡的生活瑣事時，你都是怎麼解決問題的？要了解政府的運作方式，先從認識校園中的行政運作開始吧！

請畫出校園之行政體系及執掌

1. 各處室的行政人員分別是如何產生的呢？是校長推派、指定，或是經由國家考試錄取分發？

2. 這些行政人員的行為受到哪些限制或規範？他們可以加入政黨或是參加街頭的示威遊行嗎？

本章摘要

第一節 行政機關的運作

1. 公共政策是指政府為解決某項公共議題，或是為滿足某些公共需求而決定作為或不作為，以及如何作為的活動。而狹義的公共政策則專指政府所實際推動並執行的政治決策。
2. 政府決策過程可分為五個階段：(1)問題認定；(2)政策規畫；(3)政策合法化；(4)政策執行；(5)政策評估。
3. 在政府機關擔任公務人員者，通常可被分為政務官與常任文官（事務官）兩種。
4. 政務官多經執政黨提請任命，隨政黨選舉成敗或政策需要而進退。常任文官則是相對於政務官，通常經過國家考試及格而晉用，身分受到法律保障，除非有法定原因，不得任意將其免職。
5. 政治中立是指常任文官在執行公務中不偏袒，能夠以公平、客觀的態度執行工作職責。

第二節 效能政府

1. 效能政府是指組織精簡又能有效解決問題、促進人民最大福祉的政府，是理想中的政府模型。
2. 績效評估原是企業用來衡量組織與員工的工作表現，並將評估結果用來激勵員工及做為組織調整依據的策略。近年來，世界各國將績效評估的概念引進政府部門，來考核政府的組織及公務人員表現，以提升整體政府效能。
3. 常被用來評估政府部門施政績效的指標，包括經濟、效率、效能及公平、福利等。
4. 政府再造又稱「政府改造」或「新政府運動」，其對象專指政府行政機關，目的在透過政府組織調整與人員精簡，來提升行政效能及為民服務的品質。
5. 我國政府再造的內涵包括精簡行政組織、推動四化策略、打造電子化政府、顧客導向的服務管理等。

名詞索引

- 公共政策 (public policy) 89
- 問題認定 (problem identification) 90
- 政策規畫 (policy formulation) 90
- 政策合法化 (policy legitimation) 90
- 政策執行 (policy implementation) 92
- 政策評估 (policy evaluation) 92
- 文官體制 (bureaucracy) 92
- 政務官 (political appointee) 93
- 常任文官／事務官 (civil servants) 93
- 政治中立 (political neutrality) 94
- 行政中立 (administrative neutrality) 94
- 績效評估 (performance evaluation) 97
- 經濟 (economy) 98
- 效率 (efficiency) 98
- 效能 (effectiveness) 98
- 政府再造 (reinventing government) 100
- 數位落差 (digital divide) 103

補給站

1. 我的 E 政府—政府入口網：<http://www.gov.tw/>

本站提供政府最新政策資訊，整合政府資訊服務資源，讓民眾能夠掌握政府決策時事與運作脈動，輕鬆享受政府提供各項便民的網路服務。

2. 魏啟林 (2000)。政府再造運動。臺北：晨星。

過去 50 年，臺灣創造了經濟奇蹟，脫離了威權時代，一步一步走向了今天的民主自由。當面臨新時代挑戰，我們必須思考整個國家的改造。本書要向讀者傳達的是全民共同打造小而美、小而能、24 小時為民服務的政府願景。

3. 天下編輯部編 (2005)。珍視臺灣。臺北：天下雜誌。

探討臺灣近年在政治、經濟、社會等面向上，政府運作發生的諸多問題。並採訪政府官員及專家學者，剖析政府效能不彰現象背後的原因，尋求重振政府效能之道。



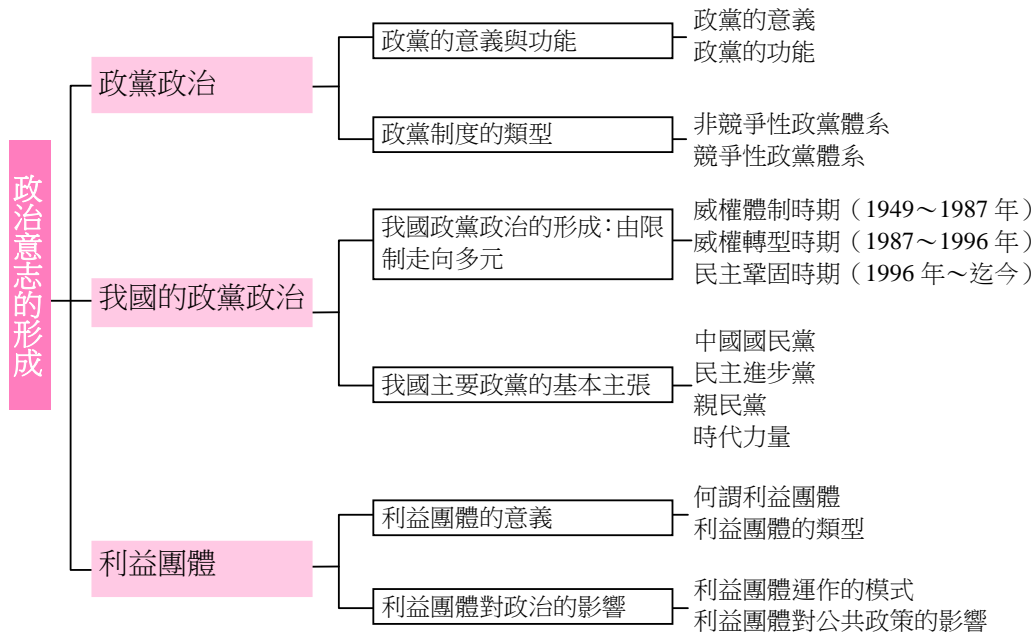
▲為抗議「兩岸服貿協議」審查程序過於草率，學生們發起了占領立法院的社會運動，藉此表達其對於「兩岸服貿協議」的訴求與主張。

第5章 政治意志的形成

太陽花學運

2014年3月18日，一群大學與研究所學生及公民們，因反對立法院內政委員會草率宣布完成海峽兩岸服務貿易協議的審查程序，共同發起占領立法院的社會運動。這次事件是中華民國歷史上，國會議場首次遭到公民占領。抗議學生高喊「反黑箱、反服貿」的標語，並號召全臺民眾於3月30日至凱達格蘭大道靜坐、遊行，號稱「太陽花學運」或「318學運」。參與占領立法院議場行動者，主要學生領導人為「黑色島國青年陣線」的成員，外圍的支持群眾則由「反黑箱服貿民主陣線」、「公民1985行動聯盟」與各個社會運動團體進行組織。

★課程架構



第一節 政黨政治

一 政黨的意義與功能

政黨 (political party) 的起源可追溯到 17 世紀的英國，當時政治領袖為了維持自己的政治地位，而組成各類俱樂部或學會，沒有固定的組織，只能稱為朋黨或派系。隨著議會制度的確立和選舉權的逐漸擴張，為了贏得選舉或強調政見訴求為主，符合現代意義的政黨才正式出現。

(一) 政黨的意義

在民主國家裡，政黨是一個有組織的團體，從事候選人的提名及競選，以期最後獲得對政府的人事與政策之控制權。換言之，政黨是部分人群的結合，因



▲圖 5-1-1 臺灣綠黨候選人表達環保訴求。民主社會中，人民的各種訴求能夠透過政黨組織爭取具有相同理念選民的支持，並落實於政府的施政與政策之中。

小辭典

政治社會化

(political socialization)

指一個人在社會生活中學習獲得政治行為模式的過程。政治社會化的途徑主要是以家庭、學校、工作場所、大眾傳播媒體、利益團體、政治活動場所以及偶發性的政治事件為主。

為具有特殊目的、意識型態、利益或政治理想，遂結合成為一個團體。這種團體的主要功能，是爭取並運用政治權力，以維持或增進參與者共同的利益或政治理想。

因此，政黨和其他團體最大的不同處，主要是為了要獲得執政的機會，以實現政治理念。

(二) 政黨的功能

在民主政治體制下，政黨具有下列功能：

- 1. 組織與監督政府：**政黨主要透過選舉爭取擔任公職人員，贏得大選的政黨可以組織政府，並訂定及執行各項符合政黨或是人民期待的政策；相反的，無法贏得大選的政黨則成為在野監督的力量。
- 2. 回應與匯聚民意：**民主政治即是民意政治，政黨的另一功能即在於回應與匯聚民意，以爭取人民選票的支持。因此，不同的政黨往往代表了不同的民意，而回應與匯聚民意的能力，常成為左右一個政黨實力大小的重要關鍵。
- 3. 訓練與培育政治人才：**政黨為贏得選舉，勢必要發掘並培植優秀政治人才，以做為該黨提名的候選人，故政黨往往成為政治人物訓練與累積經驗的重要場所。
- 4. 促進政治社會化：**政黨的競選活動與宣傳，或是監督、批評政府所形成的公共議題討論，往往可提高民眾對於政治層面的認知，以激發公民對於公共事務的參與感，這些特有的政治議題和群眾活動都會轉化成為整體社會的一部分。因此，政黨可說是促進民眾**政治社會化**的一種重要機制。

5. 提供整體性政策：政黨為了執政，會顧及不同民意，整合不同利益，提出一貫、全盤性的政策，以爭取多數選民支持，並做為施政的依據。

二 政黨制度的類型

若依政黨數目做為劃分的標準，政黨制度的類型可分為一黨制、兩黨制和多黨制；但政黨體制的劃分還必須檢視政黨間的競爭性質，因此可將政黨制度分成非競爭性的政黨體系和競爭性的政黨體系兩大類。

（一）非競爭性政黨體系

這類政黨體系是新興國家以及共產國家最普遍的型態，並不符合當代民主政治政黨競爭的標準，通常又稱為「一黨專政制」。其政黨特色是長期獨占國家的政治資源，由於沒有其他政黨的存在或是其他政黨根本無法發揮影響力，所以這種政黨一旦取得政權便永遠居於統治的地位，除非透過激烈的政變或革命才有可能改變，故容易形成**黨國體制**的現象。像是北韓、古巴、中國大陸等國家即為此例。

小辭典

黨國體制 (party-state)

在威權或極權政體之下，單一政黨長期維持執政黨地位，黨國不分且政黨凌駕在國家之上，並利用軍人、警察，甚至特務來執行社會控制的統治體制。例如：戒嚴時期的臺灣。

學習視窗

非競爭性政黨體系的類型

非競爭性的政黨體系因社會控制程度上的差異，又可分為以下兩種型態：

類型	一黨威權 (oneparty authoritarian system)	一黨極權 (oneparty totalitarian system)
特點	<ol style="list-style-type: none"> 1. 壓抑人民自由表達權利 2. 允許保守的企業、教會或地主分享政治權力 3. 允許其他不具競爭性的附庸政黨存在 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 壓抑人民自由表達權利 2. 強烈堅守某種意識型態 3. 黨員具高度動員性 4. 不容許其他反對勢力或團體的存在
舉例	解嚴前的臺灣、民主化前的墨西哥 (1929~2000)	北韓、古巴、中國大陸

學習視窗

雷伊的政黨分類標準

美國學者雷伊 (Douglas W. Rae, 1939~) 曾提出下列簡明的政黨體系分類標準，為其對政黨分類體系的主觀界定，故在實務上僅為參考之用。

政黨體系	界定
一黨優勢	國會中一政黨長期席次超過 70%
兩黨制	無任何一政黨席次超過 70%，且兩大黨之席次總和占 90% 以上
多黨制	無任何一黨席次超過 70%，且兩大黨席次總和未超過 90%

(二) 競爭性政黨體系

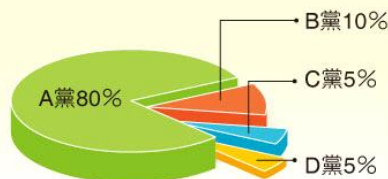
競爭性政黨體系是指在政黨間競爭與爭取政府權力等過程中，皆是公開、公平且合法的，當代民主國家的政黨政治多是採行此種方式。此一政黨體系包括了一黨優勢制、兩黨制和多黨制。

1. 一黨優勢制 (one predominant party system)

一黨優勢制是指一個國家中有一個大黨長期擁有國會絕大部分的席位，但允許其他政黨的合法存在與競爭，故國內除了這個主要的支配性政黨外，還有其他政黨與之公開競爭，只是其力量尚未大到足以執政的程度，例如：1993 年以前的日本自由民主黨長期在國會占有半數以上席次達

一黨優勢制

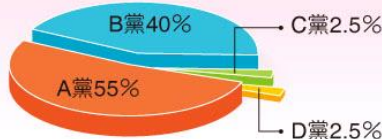
只有一個大黨長期擁有政權，雖有其他政黨存在，但無法與之對抗與競爭。如右圖的 A 黨獲得國會絕大部分的席位。



日本：1955~1993 年間的自由民主黨 (簡稱自民黨)。

兩黨制

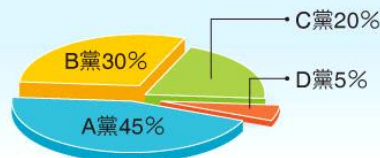
兩個大黨長期輪流執政，雖然國內也有其他小黨存在，但無法改變兩大黨輪流執政的現象。如右圖中，A、B 兩黨涵蓋國會大部分的席位。



美國：共和黨與民主黨。

多黨制

多個政黨在國會中占有相當席次，卻沒有一個政黨能贏得國會半數以上的席位。如右圖，各黨皆擁有一定比例的席位。



法國：社會黨、人民運動聯盟、法國共產黨、綠黨、保衛共和聯盟、法國民主同盟等。

▲圖 5-1-2 競爭性政黨體系分類

38 年之久。此制的優點是政治情勢能保持大致穩定，大黨可擬定國家政策的長期發展計畫；缺點則是因權力過度集中，易導致大黨濫權，在野黨也無法發揮實質監督的功能。

2. 兩黨制 (two-party system)

兩黨制是指在政治體系中，有兩個大黨長期輪流執政，雖然國內也有其他小黨存在，但因缺乏群眾基礎，以致於無法改變兩大黨輪流執政的現象。兩個大黨都有能力擁有國會過半數的席次，且具有單獨執政的實力，例如：美國在總統大選或是聯邦各州所舉辦的選舉中，大多是由民主黨和共和黨兩黨彼此競爭。此制的優點是兩黨為贏得大多數選民支持，故政見大多不走極端，同時朝野能相互制衡、責任分明；缺點則是因兩黨輪流執政，可能使政策施行沒有連貫性，反對黨也可能因杯葛執政黨而形成政治僵局。

3. 多黨制 (multi-party system)

多黨制是指在一個國家中，有三個以上的政黨在國會中占有一定的席次比例，但沒有任何一個政黨擁有超過半數的席次，無法單獨執政，因此必須要和一個或一個以上的政黨組成聯合政府。多黨制多出現在歐洲國家，例如：荷蘭、義大利、德國、法國等。由於其政治社會的團結力較弱，加上尊重多元的民意表

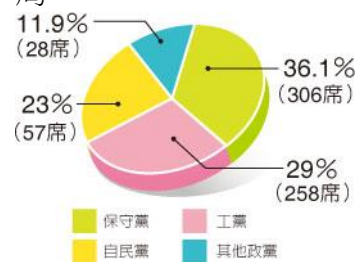
▼表 5-1 近代美國總統所屬政黨

任期	總統	所屬政黨
1989~ 1993	布希 George H. W. Bush, 1924~	共和黨 
1993~ 2001	柯林頓 William J. Clinton, 1946~	民主黨 
2001~ 2009	布希 George W. Bush, 1946~	共和黨 
2009~ 2016	歐巴馬 Barack H. Obama, 1961~	民主黨 

學習視窗

2010 年英國的聯合政府

2010 年 5 月 6 日，英國大選結果出爐，由保守黨黨魁卡麥隆 (David Cameron, 1966~) 出任首相，並宣布與自民黨組成聯合政府，由該黨黨魁克萊格 (Nick Clegg, 1967~) 擔任副首相。此次國會大選沒有一個政黨贏得絕對多數議席 (下議院共 650 席，過半須達 326 席)，造成英國國會自 1974 年後，首次陷入僵局。



▲圖 5-1-3 2010 年英國國會大選席次比例

2015 年，英國國會重新改選，保守黨囊括過半數的席次 (331 席)，保守黨黨魁卡麥隆連任首相，並由保守黨獨自組閣。但 2016 年脫歐公投後，卡麥隆辭去黨魁與首相職務，由梅伊 (Theresa Mary May, 1956~) 接任保守黨黨魁與首相。

達以及選舉制度的影響，自然產生多黨的型態。此制優點是能多方反映社會不同利益之面向，較能符合民意；缺點則是因各黨彼此牽制，易使政局陷於不穩定的狀態，影響政府效能，且因多個政黨共同執政，容易產生政治責任不明的情形。

綜上所述，依政黨制度的不同，國家會呈現不同的執政情況，可分為單獨執政和聯合執政。單獨執政一般常見於一黨優勢制和兩黨制的國家中，其優點為其中一政黨能獲得大多數的民意支持，政府施政也較有效率。而聯合執政則多發生在多黨制的國家中，由於沒有一個政黨能得到國會過半席次，因此各政黨必須互相合作以組成「聯合內閣」，雖然可廣納各陣營的人才，但在政治運作上則不易調和各黨意見，而導致政局不穩。

無論是哪種政黨制度，其主要目的都是在取得執政權，組織政府以實現其政治主張，進而追求國家的長遠發展。一個國家由於選舉制度的改變或社會型態的變遷，產生國會席次的變動，其政黨制度也有可能發生改變。

公民論壇

政黨競爭的規範

我國在轉型成民主政治後，政黨數目雖多，但對政黨的規範卻不完備，對我國政黨政治的健全發展和民主政治品質的提升也產生了許多負面的影響。因此，有人主張制定「政黨法」以建立政黨間的公平競爭規則，且明確規範政黨的活動；但反對者則認為對政黨的規範應該愈少愈好，以保障人民的結社自由。且先進國家中除德國外，鮮少有制定政黨法的案例，我國現階段關於政黨的規範已有人民團體法等相關法規，實無制定政黨法的急迫性。由於正、反雙方皆言之有理，使得政黨法遲遲無法過關。

你認為是否需要制定政黨間的競爭規則？請說明你的理由。

第二節 我國的政黨政治

民主政治也可以說是政黨政治，要判斷一個國家是否民主，最直接的方式就是觀察有沒有定期的自由選舉；而要有自由選舉，前提就是要有一個自由與公平競爭的政黨體制。由於歷史與社會環境因素的限制，我國民主化運動遲至 1980 年代才展開，但後來民主化進程卻展現出傲人的成績，其中的關鍵和我國政黨政治之形成與發展，有著密不可分的關係。本節將說明臺灣從威權時代走向民主時代，這段期間政黨體系的變遷以及現況。

一 我國政黨政治的形成：由限制走向多元

(一) 威權體制時期（1949～1987年）

1949 年，中國國民黨撤退來臺之後，實行一黨威權體制。換言之，當時臺灣政治上的資源幾乎被國民黨壟斷，加上戒嚴的實施，進一步控制了政府與軍隊的運作，在黨國體制之下，政黨體系的發展空間幾乎完全被阻絕。

實行黨禁之下的臺灣，政治領域裡雖然有執政的國民黨和在野的中國民主社會黨與中國青年黨。然而，民、青兩黨平時並無任何政治活動，就算參與選舉也幾乎無人能勝選，不但喪失了在野的監督角色，更失去了政黨競爭的能力。故當時的實際政治運作中，只有國民黨唯一真正擁有權力。

這樣的情況引發一些有志知識分子的不滿，因而紛紛成立雜誌社出版刊物、針砭時政，最著名的例子



▲圖 5-2-1 總統海報看板。戒嚴時期的政府運作以領導人意志為依歸，雖然舉辦各種選舉，但實際上不具有競爭性。

小辭典

黨外

指中國國民黨以外，無黨籍的參政人士。因當時執政之國民黨政府實施戒嚴，剝奪人民集會與結社自由，亦包括組織政黨。反對派人士在尚未成立政黨前，以「黨外」為名，推動臺灣民主。

美麗島事件

發生於 1979 年 12 月 10 日，或稱高雄事件。以美麗島雜誌社為核心的黨外人士，動員群眾於國際人權日在高雄市舉行遊行，要求自由與民主。但遊行過程中卻發生零星衝突，人民對政府執政的長期積怨，加上國民黨政府的高壓姿態，最後演變成大規模的衝突事件，並以鎮壓收場。



▲圖 5-2-2 1986 年民主進步黨成立。政府雖不承認其合法性，但也未加嚴禁，預示了威權體制的鬆動與嶄新時代的開始。

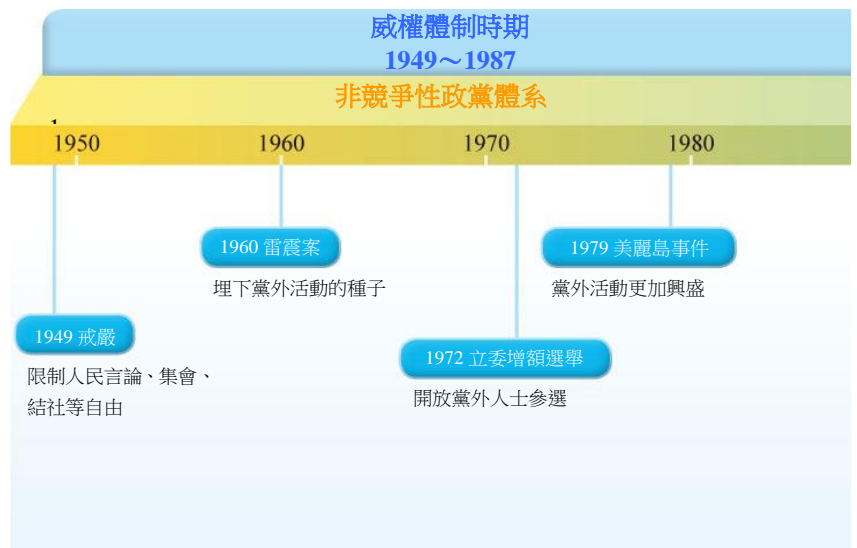
為 1960 年代雷震的「自由中國案」。當時的雷震不僅發表文章公開要求實施憲政民主；同時積極籌備中國民主黨，希望藉由參與選舉制衡執政黨。雖然雷震的號召與組黨行動，最後遭國民黨政府以叛亂罪名逮捕，並以「知匪不報」罪名判處十年徒刑入獄，但這一事件已為臺灣「黨外」運動的發展埋下了種子。

1972 年，國民黨政府為因應退出聯合國的事實與面臨國內政權正當性的挑戰，依修正後的動員戡亂時期臨時條款，舉行首次增額立委選舉，此後也固定每三年進行增額改選，黨外人士因而得以透過選舉的機制取得政治權力。但國民黨政府仍不容許黨外力量威脅其統治基礎，一旦感受到壓力，便使用威權手段加以制止，美麗島事件即為顯例。

(二) 威權轉型時期 (1987~1996年)

正因為有這些挑戰的聲音，國民黨政府不得不放棄遷臺以來一黨專政制的路線，逐漸給予反對力量更多政治參與的空間。1986 年，民主進步黨在圓山飯店成立，1987 年，蔣經國總統宣布解除戒嚴，同時開放

▼表 5-2 臺灣政黨政治發展



黨禁、報禁，實施戒嚴 38 年的臺灣，終於恢復了民主政治的運作常軌。1991 年，宣布終止動員戡亂時期之後，人民的各項基本權利逐漸獲得確保，輿論與政治參與的自由受到保障，在政黨公平競爭下，我國政黨政治有了快速的發展。

自 1991 年起，臺灣舉行了一系列全國性選舉，包括國民大會代表以及立法委員的全面改選等。這些選舉可說是臺灣民主化過程中的基石，因為主要政黨都在政策辯論過程中表達自身的立場，並奠定了各自的支持基礎。

（三）民主鞏固時期（1996年～迄今）

1996 年首次全民直選總統，讓臺灣在自由之家的自由度評比報告中，首度晉升為自由式民主國家的行列。而在 2000 年、2008 年與 2016 年的總統選舉，臺灣歷經了三次執政權的政黨輪替，一般認為大致上符合杭廷頓提出的檢視民主鞏固條件——**兩次輪替檢定**。然而，臺灣畢竟屬於新興民主國家，未來仍需仰賴各政黨與全民的努力，讓臺灣邁向成熟、穩定的民主鞏固國家。

小辭典

兩次輪替檢定

（two turn-over test）

為杭廷頓在第三波：二十世紀末的民主化浪潮一書中提出的一種衡量民主鞏固程度的標準。在轉型期初次選舉中掌權的政黨，在此後的選舉中失利，並把權力和平移交給下一屆選舉的獲勝政黨，這個獲勝政黨又在下次的選舉中，再次移交給獲勝政黨，這樣的民主政權就可被認為「已鞏固」。

資料來源：Samuel P. Huntington 著，劉軍寧譯（2008）。第三波—二十世紀末的民主化浪潮。臺北：五南。

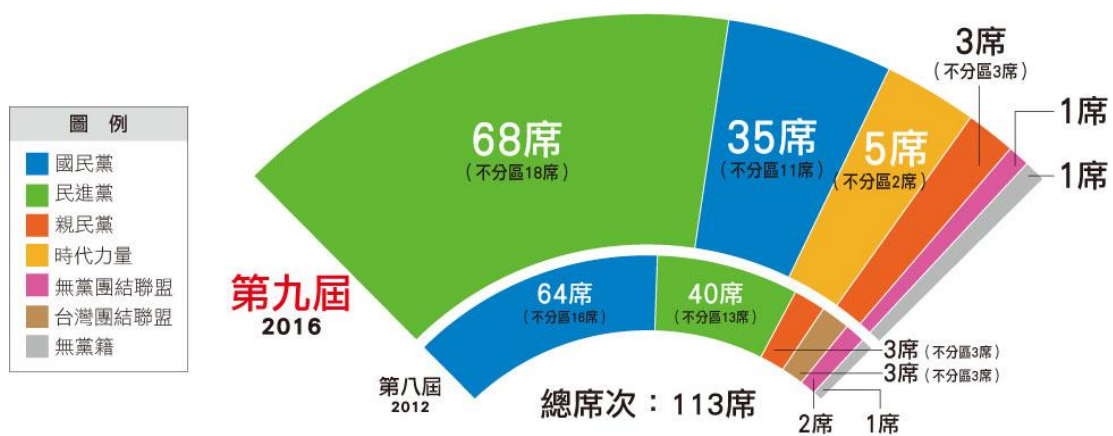


綜觀臺灣的政黨政治發展歷程，已經由單一控制走向多元競爭的政黨體系，意謂在角逐政治權力的過程中，不再是一個政黨的獨角戲，加入了更多的政治參與者，也注入了更多活力。長期來看，政黨競爭除了促進民主外，更可增進政治安定，因此，我們必須珍惜並努力維護這樣的民主成果。

二 我國主要政黨的基本主張

政黨的基本主張除了表現在黨綱、政綱等基本文件上，通常也反映在各黨候選人的競選政見裡。隨著我國民主化的發展、選舉制度與社會文化的變遷，各黨的基本主張與政見也因而調整，以爭取更多選民的支持，進而在各種選舉中獲得勝選。

根據內政部統計，截至 2015 年 10 月，我國依人民團體法登記在案的政黨已經有 277 個。但 2016 年第九屆立委選舉結果，獲得國會席次的政黨只有民主進步黨、中國國民黨、時代力量以及親民黨，以下僅依成立先後介紹這幾個政黨的基本主張。



▲圖 5-2-3 第八屆與第九屆立法委員各政黨總席次分布圖

資料來源：中央選舉委員會、中央社。

（一）中國國民黨

中國國民黨的基本主張在中國國民黨黨章及政策綱領等文件中。黨章自 1923 年通過以來，經歷多次修訂，以「奉行三民主義、五權憲法之宗旨，力行民主憲政之理念，追求國家富強統一」為一貫目標；在兩岸問題上，則從過去的「反攻大陸」，逐漸改以「和平解決」為原則。2007 年時，更首次將臺灣寫入黨章，並闡明「以臺灣為主，對人民有利」的立場。在政策綱領中則提出使臺灣經濟再創奇蹟，兩岸之間和平共榮，外交走出活路，國際空間得以拓展等願景。

（二）民主進步黨

民主進步黨成立於 1986 年，其基本主張是以黨綱及各項決議文為依據。1991 年，該黨黨綱中的一條為臺獨黨綱，主張建立主權獨立自主的「臺灣共和國」。1999 年，提出臺灣前途決議文，肯定「臺灣是一主權獨立的國家，任何有關獨立現狀的更動，必須經由臺灣全體住民以公民投票的方式決定」。2007 年，提出正常國家決議文，認為臺灣面對「國際關係、憲政體制、國家認同、社會公義、政黨競爭」等五大國家不正常的現象，應積極推動正名、制憲、加入聯合國、落實**轉型正義**與建立臺灣主體性，以實現臺灣為正常國家。隨著臺灣民主化的進程，民進黨從主張建立「臺灣共和國」，到認為臺灣已經是主權獨立的國家，但應尋求以正常國家身分加入聯合國等國際組織。



▲圖 5-2-4 國民黨在 2007 年時提出「以臺灣為主，對人民有利」的訴求，並將此一訴求納入黨章。



▲圖 5-2-5 民進黨於高雄舉行第八屆全國黨員代表大會，會中討論臺灣前途決議文等重要黨綱事項。

小辭典

轉型正義

是社會在民主轉型後，對過去威權獨裁體制的壓迫，以及因壓迫而導致的分裂（包含社會、政治、族群等層面），所做的善後工作。臺灣目前通過的「政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例」，即屬於轉型正義的一種表現。

資料來源：台灣民間真相與和解促進會。

（三）親民黨

親民黨是在 2000 年的總統選舉後，由國民黨分裂而成立的政黨，立場與國民黨多有相似之處，其政策綱領中主張維護中華民國憲法，建立權責相符的憲政體制。在兩岸問題上則主張兩岸應持續對話並進行階段性交流，從經濟與功能性的互惠合作，進而推動社會互動，最終邁向兩岸「政治整合」；但仍堅持未來臺灣現況的任何改變，皆須經由臺灣人民的同意。

（四）時代力量

時代力量於 2015 年成立，乃是臺灣自「太陽花學運」後，公民社會運動持續蓬勃發展的代表，其政黨宗旨在於追求每個臺灣人都應享有「生而為人的基本尊嚴，追求夢想、保護幸福的平等地位，做為一個國民的認同感與歸屬感，參與政治、自主決定的權利」。其主張分為三大面向，在「國家、民族與國



▲圖 5-2-6 親民黨成立大會。2000 年總統大選後，宋楚瑜退出國民黨，並在選舉結束後組建親民黨。



▲圖 5-2-7 時代力量於 2015 年成立，並於第九屆立委選舉中獲得 5 席，成為國會第三大黨。

際」上主張推動臺灣的國家地位正常化、積極保障多元民族之集體權利並善盡國際責任；在「憲法與民主憲政」上主張透過由下而上的草根力量，人民全面參與制定一部保障臺灣的國家正常地位、捍衛人民基本權利、彰顯進步價值的新憲法；在「社會正義與環境」上主張以貫徹「公平正義」為目標，並以環境永續發展做為經濟開發的必要前提。

在現代民主的代議政治型態中，政黨是選民與政府之間的橋梁之一。在野時，代表選民監督執政黨的施政效能；一旦取得執政權，則要將所宣示的基本主張及競選政見落實於法律與政策之中。因此，公民有責任了解政黨主張與政見，並且進一步監督這些政見是否會被落實。政黨間雖有許多不同主張，但身為民主國家的公民，應抱持著尊重與包容的態度，容許社會中多元的聲音，才是成熟民主政治的展現。

公民論壇

到底誰是「頭家」？

2016 大選結束，總統與國會多數所屬的政黨皆發生輪替，臺灣政黨的勢力版圖產生了和過去十多年來相當不同的分布狀況，有老牌的政黨退居二線，也有新興的政黨崛起。我們可以了解到：這樣的一種變化正反映了人民需求的轉變，在民主國家中的政黨唯有能確實察覺民意的走向，並實現其理念及承諾，方能獲得人民選票的青睞。

根據上述，請思考或討論下列問題：

1. 為什麼會發生政黨輪替？其對民主國家的意義為何？
2. 為什麼人民應該要監督政黨？其重要性為何？
3. 若執政黨的施政偏離其基本主張或競選承諾，我們可以透過哪些方式加以監督？

第三節 利益團體

在多元與快速變遷的社會下，政黨常無法充分反映與代表人民多元的意見。因此，除了加入政黨或在選舉時運用選票影響施政外，公民也可以透過利益團體（interest group）的力量來表達意見，進而影響政府的決策。

一 利益團體的意義

（一）何謂利益團體

利益團體是指一群具有共同利益的人，為促進其利益，採取共同的行動，而形成特定的組織團體，以影響政府公共政策的制定。由於利益團體不以推舉候選人或是贏得執政權為目的，而是透過遊說、宣傳、金錢捐助等方式形成壓力，以迫使政策決定者採納其主張，故又被稱為壓力團體（pressure group）。

在民主社會中，利益團體常是重要的政治參與管道之一，透過利益的匯聚與表達，成為政府和公民之間的中介橋梁，公民權利可藉此而獲得表達與保障。

►圖 5-3-1 政治意志形成的管道。個人意志能夠透過政黨及利益團體的匯聚與表達，進而對公共政策造成影響。



（二）利益團體的類型

民主國家中往往存在為數眾多的利益團體，依其組成目的可分為經濟性與公益性兩種：

1. 經濟性利益團體

現代社會從事相同行業的人，彼此的經濟利益頗為一致，所以這類團體大多是功能性的組合，以爭取本身成員的利益為主。最為人熟知者是由勞工、農民或工商業者所組成的團體，例如：農會、台灣電力工會、全國產業總工會等；此外各種專業人員所組成的團體也具有相當影響力，例如：醫師公會、律師公會等。

2. 公益性利益團體

這類團體通常是為宣導或是提倡某些理想價值而設立，關注的是公共利益的促進，而非成員經濟利益的保障。像是關注人權促進、消費者保護以及環境汙染等議題的公益性利益團體，例如：消費者文教基金會、荒野保護協會等。此外，部分宗教團體，其關心的內容不僅限於精神層面，也常擴及到像墮胎、色情、賭博等涉及道德層面的社會議題。

重點提要

政黨與利益團體的不同

	政黨	利益團體
定義	有組織的團體，從事候選人的提名及競選，以期最後獲得對政府的人事與政策之控制權	具有共同利益的人，為爭取共同利益，採取共同的行動以影響政府公共政策的制定
目的	取得政府職位與決策權	影響公共政策的制定與執行，保障或增進團體利益
影響政策的方式	1. 提名候選人參選 2. 提出多元、全面性的政策	1. 遊說、宣傳、支持特定候選人 2. 關注與團體利益有關的政策
舉例	國民黨、民進黨等	農會、醫師公會、環保聯盟等

學習視窗

民主社會中的利益團體

在現代多元社會中，公民可組成各種利益團體，追求不同價值與利益，此為民主國家之常態。愈是工商發達、分工細密的國家，往往有愈多的利益團體，這些團體的遊說議題相當多樣，如避孕、食品衛生、國際貿易政策，以及自然環境與歷史建築的保護等，發揮了表達公民的需求、喚起社會對特定議題的注意、監督政府等功能。

小辭典

遊說法

我國是繼美國、加拿大後，世界上第三個以專法規範遊說活動的國家。遊說法第 1 條即明示制定此法的目的：「為使遊說遵循公開、透明之程序，防止不當利益輸送，確保民主政治之參與，特制定本法。」

依遊說法規定，遊說採強制登記制，目的在使民眾了解「何人」在為「何事」遊說立法或行政部門，並強制揭露遊說過程中的資訊，以供各界檢驗。由於遊說活動係屬公民參政的管道之一，其主管機關為內政部。

政治獻金法

政治獻金法第 5 條規定，可收受政治獻金的對象為政黨、政治團體及已依法完成登記或有意登記參選公職的人員。針對不同捐獻者及接受者，其捐獻、收受之政治獻金金額，各有不同規範。



▲圖 5-3-2 勞工人權協會呼籲各界重視勞工問題。利益團體透過集會方式，以行動劇演出引起大眾的重視。

二 利益團體對政治的影響

(一) 利益團體運作的模式

在民主國家中，利益團體的活動方式很多，主要包括以下幾種：

- 1. 遊說：**遊說是指利益團體以文字、言詞向政府官員表達個人或團體對政府政策的意見，藉此影響立法與政策制定之行為。在現代民主國家，遊說（lobbying）為利益團體最重要與最直接的活動方式。由於遊說的過程經常涉及金錢交易或利益輸送等不法情形，我國為使遊說發揮正面的功能，故制定**遊說法**來加以規範。
- 2. 宣傳：**利益團體的遊說內容如果有社會輿論的支持，成功率將大為提升。因此，設法影響社會輿論以獲得民眾的支持或同情，便成為利益團體活動的重要方式之一。這類工作通常是由受過專門訓練的人員或公共關係專家透過各式各樣的傳播媒體，以文字、言辭、圖畫、廣告或活動等方式，來增加民眾對於其訴求目標之認同與支持。
- 3. 助選：**利益團體雖不推舉公職候選人，仍可透過各種助選方式幫助候選人當選後履行承諾。助選的方式包括動員該團體成員投票支持或為其義務宣傳等，部分利益團體則利用「政治獻金」左右候選人的政見，企圖影響選舉結果。此外，為避免利益團體藉龐大財力影響政策制定以換取一己之利益，我國以**政治獻金法**規範政治獻金的對象、額度等。
- 4. 集會遊行：**集會遊行是民主社會中言論自由保障的一環，透過這樣動員、直接參與的方式，可以增強

團體成員的向心力，並藉由大眾傳播達到宣傳的效果，進而匯聚民意向政府施壓、迫使政府讓步。

5. 司法途徑：利益團體也可能採取司法訴訟或聲請大法官釋憲來表達訴求。例如：婦女新知基金會針對民法中有關夫妻財產管理、離婚子女監護權、子女姓氏等不符合性別平等的條文，以連署的方式要求立委聲請大法官釋憲。經由法院判決或釋憲結果，不僅可爭取到特定權益，還可能引起輿論關注而提高能見度。

利益團體運作的成效，取決於本身的組織資源（包括內部資金、人力的多寡）、內部成員的向心力、領導者的風格、組織內部是否了解行政與立法機構的運作模式，以及組織在政府部門的信譽等因素。

（二）利益團體對公共政策的影響

國家重要政策與立法與國會議事運作息息相關，因此許多民主國家均推動設立國會電視頻道，例如：美國、英國、南韓、以色列等皆設置國會頻道直播議事，即時轉播國會議事，讓民眾可以監督國會的運作。過去，我國立法機制中的黨團協商過程及紀錄皆不公開，以致民眾無法了解法案的決策過程，故有利益團體主張將立法委員問政及黨團協商過程予以公開，讓民眾得以監督國會的運作。

於 2007 年成立的**公民監督國會聯盟**（簡稱公督盟），由 48 個非政府組織團體會員組成，為一專責監督立法院的非政府組織。其目標為持續監督國會，提出相關的評鑑報告，以期能改善國會生態，並推動國會的優質化運動，促使立法院成為一個文明、陽光、

小辭典

公民監督國會聯盟

公民監督國會聯盟原為社會立法運動聯盟，於 2007 年改名，目標以持續監督國會，並提出評鑑報告，期望能讓民眾更了解立委的問政績效，以期在下次選舉中淘汰不適任的立委，改善國會生態。



▲圖 5-3-3 公督盟以立法院的公開資料，針對出席率、質詢率、法律提案數與公民評鑑等方式，進行立委的評鑑報告。

小辭典

網際網路多媒體隨選視訊系統

透過網際網路，將立法院院會及八個常設委員會的會議過程進行記錄與轉播，可以依照民眾個人喜好「隨選隨看」，不受播放權限或時間的約束。

學習視窗

公督盟對國會監督的其他作為

公督盟除了定期舉辦國會監督論壇，以匯集社會各界領袖的意見之外，也定期舉辦志工培訓、青年營隊等人才培育活動；未來並將進行現場國會監督工作，公布監督結果，以形成對國會的社會輿論。另外更將以監督國會的理念，進行國際交流，擴大臺灣與先進民主國家的進一步接軌。

公民論壇

菸害防制法的誕生

財團法人董氏基金會於 1984 年創立，為華人地區最早全心投入推動菸害防制的民間團體。2009 年 1 月正式上路的「室內公共及工作場所全面禁菸」政策，是由董氏基金會結合 102 個團體共同籌組的「臺灣拒菸聯盟」共同推動，透過各種遊說、宣傳、陳情等方式，歷經數年，終於成功讓立法院三讀通過菸害防制法的修正案。想想看：

1. 人民的聲音要透過什麼方式才能凝聚成共識？這種共識要如何成為一項公共政策呢？
2. 你認為目前臺灣社會最需要怎樣的利益團體，為什麼？

公益、透明以及效能等特性的政府機構。透過國會議事的轉播，讓公民教育及公民精神從生活中扎根，使民眾在家就能看到立委問政表現。

公督盟在第七屆立法委員選舉前，寄發「國會改革承諾書」，詢問所有候選人是否願意在當選後，推動國會議事的公開對外轉播，開票後，有六成當選委員，都有簽署承諾書，也促成立法院成立跨黨派的「議事轉播委員會」小組，透過遊說立委組成跨黨派力量，最後成功推動議事透明化，立法院於 2009 年正式開始「網際網路多媒體隨選視訊系統」的議事轉播，並於 2016 年 4 月開始電視與網路的現場直播。

整體而言，政黨與利益團體都是促進政治意志討論與形成，並影響政府決策的重要力量。雖然政黨或利益團體的反映未必全然顧及大眾的權益，有時甚至會產生官商勾結、行賄等違背人民權益的負面情事，但這兩種團體的活躍能傳達民意並反映出一個國家的民主化程度。因此，制度規範的健全與公民的參與監督，是讓此類管道暢通並促成政治意志實踐的保障。



▲圖 5-3-4 2014 年 4 月起，公園綠地除吸菸區外，均不得吸菸。

課後活動

大辯論

一段花蓮北端的 193 號縣道，是旅人們騎著自行車，慢速深遊花蓮之美的綠色道路，這段道路北起新城鄉三棧，南至玉里鎮樂和，全長共計 110.9 公里。沿途串連了七星潭、花蓮大橋等知名地標，是目前臺灣最長的縣道，也是唯一全線均在花蓮縣境內的南北向縣道。

東部交通運輸問題長年以來都是一件十分頭痛的難題，蘇花公路是臺灣東部首要的聯外道路，改建的過程中雖遭遇許多困難，但預計將在 2017 年全線完工通車，隨之而來的龐大車潮將會直接衝擊花蓮地區的交通。因此花蓮縣政府提出了道路拓寬計畫，希望拓寬 193 號縣道以分散觀光車潮。然而，環保團體與當地部分居民認為拓寬計畫將使原始生態遭到破壞，也缺乏配套措施疏導車流，只會帶來更擁擠的車潮。縣政府與贊成拓寬的部分居民則認為花蓮人不該只能當二等公民，需要更多交通建設以促進地方觀光產業發展。

請同學分為兩組，討論說明各自的論點，並提出可能的行動策略。

立場	論點	行動策略
第一組： 環保團體、反對拓寬計畫 的當地居民		
第二組： 縣政府、贊成拓寬計畫的 當地居民		

本章摘要

第一節 政黨政治

1. 政黨是由基於共同政治理想的人群所組成具有組織的團體，目的是爭取並運用政治權力，以實現參與者的共同理想。
2. 政黨具有組織與監督政府、回應與匯聚民意、訓練與培育政治人才、促進政治社會化、提供整體性政策等功能。
3. 政黨制度的類型若依政黨之間競爭的有無，可分為非競爭性政黨體系與競爭性政黨體系兩類。競爭性政黨體系中，又可分為一黨優勢制、兩黨制、多黨制等型態。

第二節 我國的政黨政治

1. 我國的政黨政治從 1949 年後的威權體制時期、1987 年後的威權轉型時期，到 1996 年後的民主鞏固時期，體現了由非競爭性轉向競爭性政黨體系的民主化過程。
2. 在現代民主的代議政治型態中，政黨是選民與政府之間的橋梁之一。政黨在野時，代表選民監督執政黨的施政效能；一旦取得執政權，則能將宣示的基本主張及競選政見，落實於法律與政策之中。

第三節 利益團體

1. 利益團體是指一群具有共同利益的人，為促進其利益，採取共同的行動，而形成特定的組織團體，以影響政府公共政策的制定。
2. 由於利益團體不以推舉候選人或是贏得執政權為目的，而是透過遊說、宣傳、金錢捐助等方式形成壓力，迫使政策決定者採納其主張，故又被稱為壓力團體。
3. 依其組成目的的不同，利益團體的類型可分為經濟性利益團體與公益性利益團體。
4. 利益團體主要透過遊說、宣傳、助選、集會遊行、司法途徑等方式，影響政府政策的制定。

名詞索引

- 政黨 (political party) 109
- 政治社會化 (political socialization) 110
- 黨國體制 (party-state) 111
- 一黨威權 (one-party authoritarian system) 111
- 一黨極權 (one-party totalitarian system) 111
- 一黨優勢制 (one predominant party system) 112
- 兩黨制 (two-party system) 113
- 多黨制 (multi-party system) 113
- 兩次輪替檢定 (two turn-over test) 117
- 利益團體 (interest group) 122
- 壓力團體 (pressure group) 122
- 遊說 (lobbying) 124

補給站

1. 內政部 遊說法專區：<http://www.moi.gov.tw/lobby/>

遊說活動是人民參政的重要管道，主管機關為內政部。此網站對我國遊說法相關規定做了清楚的說明與宣導，並可查詢依法登記的遊說活動資訊。

2. Giovanni Sartori 著，雷飛龍譯 (2000)。政黨與政黨制度。臺北：韋伯文化。

本書作者擁有深厚的政黨歷史學涵養，以比較角度來分析政黨與政黨制度，是當前探討政黨政治的重要著作。

3. 弘兼憲史著，呂相儒譯 (1993)。政治最前線。臺北：尖端出版。

本系列漫畫刻畫日本政壇的種種樣貌，由於對政黨政治、權力運作、選舉策略、利益團體遊說、政治獻金等內容有深刻的描述，曾被譽為「政治教科書」，藉由故事情節的鋪陳，能讓讀者對政治有更深的體會。

第6章 人民的參政



▲沙烏地阿拉伯的地方議會首次有了女性議員。

沙烏地阿拉伯的女性參政權

在世界各地的女性平權歷史上，女性享有選舉和被選舉權被視為重要里程碑之一。西方國家大多在一次大戰之後，開始賦予女性選舉和被選舉權；一些中東與非洲國家在二次大戰後數十年間陸續脫離殖民統治立國，其中大部分採取民主制度後，也允許女性享有基本的選舉權利。

沙烏地阿拉伯在 2005 年首次舉行地方選舉，2011 年第二次舉行，均不允許女性參與，使該國成為當時全球唯一有舉辦選舉，但完全禁止女性參與的國家。2015 年首度開放女性得享選舉權利，但由於沙烏地阿拉伯社會和法制等依然對女性有各種嚴苛限制，此次選舉對女性候選人和女性選民來說還很難達到公平選舉。例如：女性候選人在參加競選活動時，必須站在看板後方，或透過男性發言人進行公開演講。因此雖然開放女性參與選舉，但在自由之家 2017 年世界自由度報告中，沙烏地阿拉伯仍被評為不自由、不民主的國家。

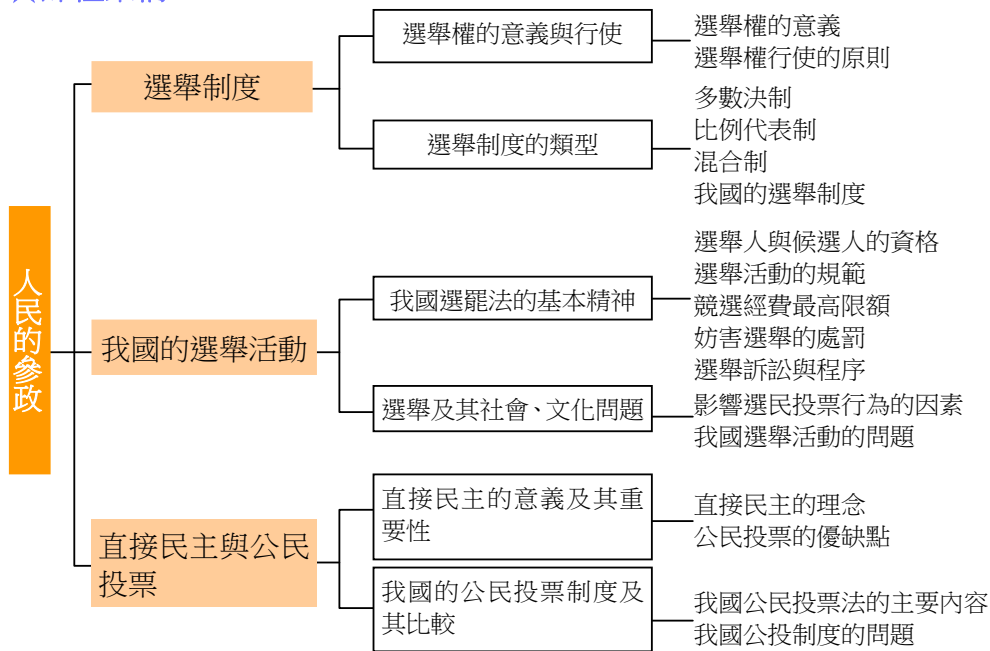
資料來源：Zou Chi (2015/12/12)《沙烏地阿拉伯女性終於能投票》。The News Lens 關鍵評論。



◀沙烏地阿拉伯在 2015 年首度開放女性享有選舉與被選舉的權利。

لَا إِلَهَ إِلَّا اللَّهُ
مُحَمَّدٌ رَسُولُهُ

★課程架構



第一節 選舉制度

定期選舉是當代民主政治的核心制度，使候選人及政黨透過公平、公正與定期的選舉，爭取人民的選票進而取得執政權。以下將討論選舉權的意義與行使原則，並介紹常見各種選舉制度。

一 選舉權的意義與行使

(一) 選舉權的意義

選舉是人民以各種不同的方式，在一個選區內選出一個或少數人來擔任政治職位的過程。選舉權是重要的公民權利之一，人民透過選舉行使所能發揮的重要功能，主要有下列三點：



▲圖 6-1-1 藉由政見發表會，候選人可向人民發表其理念，以爭取選票。圖為 2016 年第九屆臺中市立委候選人公辦電視政見發表會。

1. 促進人民政治參與

透過選舉權的行使，人民在不同的政黨、候選人與政見之間抉擇，判斷在位者的表現與政策的成敗。換言之，選舉使人民有正式管道決定政府官員與民意代表的去留，也使人民有影響政府政策的機會。

2. 使政府獲得統治的正當性

在民主體制中，政府統治的正當性基礎須來自人民同意，而選舉正是人民表示同意的主要程序。在選舉中獲勝的政黨和政治人物，便可宣稱其獲得人民同意而行使政治權力。

3. 建立責任政治

在人民主權的理念下，政府的權力須來自人民直接或間接的賦予。因此，儘管執政者透過選舉獲得權力，但在執政期間必須戰戰兢兢展現施政績效，否則在下次選舉就可能被汰換。因此，人民透過定期選舉對執政者課以政治責任，使政府對人民負責，落實民主政治中人民主權與責任政治的精神。



▲圖 6-1-2 人民透過選舉權的行使可以實踐政治參與，而民主政府也必須透過選舉的方式獲得正當性。圖為2016年總統、副總統暨立法委員選舉，人民前往投票所排隊投票。



▲圖 6-1-3 民主政治藉由定期選舉，使得政權得以和平轉移。圖為蔡英文總統與前任總統馬英九在完成交接後，向民眾揮手致意。

(二) 選舉權行使的原則

1. **普通原則**：又稱普遍原則或一般原則，指凡是已屆法定年齡的公民，原則上皆有選舉權，而無財產、教育程度、性別、種族、階級等資格限制。
2. **平等原則**：指每位選民的選票數相同，而且每位選民的選票具有同等價值，也就是「一人一票，票票等值」。
3. **直接原則**：選民親自投票，直接選出當選人，如此才能確保當選人是來自選民自由意志的決定；而非由人民先選出代表，再由代表替人民選出當選人。
4. **無記名原則**：即祕密投票，指選民不須在選票上記載自己的姓名，不必公布自己支持的對象，任何人亦不得窺探他人的投票對象。如此才能避免選民受到威脅利誘，以維護選民投票時的自主性。

二 選舉制度的類型

當代民主國家的選舉制度可以分為以下三類（表 6-1）：

▼表 6-1 選舉制度的類型

多數 決制	依當選得票標準區分	相對多數決制	只要獲得較多的選票即可當選，不必獲得過半數的選票
		絕對多數決制	必須獲得過半數的選票才能當選
	依選區所產生的當選人區分	單一選區制	選區的應選名額為一名
		複數選區制	選區的應選名額為兩名以上
比例代表制	根據各黨的得票率比例，而分配當選席次的選舉制度，選民的投票對象是政黨，而非候選人。其方式為政黨先提出一份候選人名單，選舉後依據各黨得票率比例計算獲得的席次，對照候選人名單的先後順序決定當選人		
混合制	結合多數決制及比例代表制，並依據計票方式區分	並立制	候選人票與政黨票分別計算，兩者互不影響
		聯立制	候選人票與政黨票合併計算，兩者互有影響

(一) 多數決制

是指在選區內獲得較多選票的候選人即可當選的選舉制度。多數決制依當選票數的多寡，可再區分為相對多數決制與絕對多數決制。

1. 相對多數決制：是指不論得票數多寡，得票數多的候選人即可當選。根據每個選區的應選名額，可分為單一選區與複數選區兩種。

(1) 單一選區相對多數決制：是最常見的選舉制度，單一選區又稱為「小選區」，是指選區的應選名額為一名；相對多數決制是指由選區中得票最高，但未必過半的候選人當選。例如：英國下議院議員、美國聯邦眾議員及我國總統選舉皆為此制度。由於只有得票最高的候選人當選，即使僅領先一票，就能贏走該選區的唯一席次，其他候選人所獲得的選票則無法轉換成席次。這種「贏者全拿」(winner-takes-all)的制度，可能使大黨占有優勢而易形成兩黨體系；且常會造成各黨得票率與席次率相差甚大的「比例性偏差」現象。而選區的劃分也常影響到選舉的公平性，例如：1812年美國麻州州長主導選區的劃分，而產生了「傑利蠔蝟」的現象。



▲圖 6-1-4 單一選區相對多數決制示意圖

學習視窗

傑利蠔蝟

1812年，美國麻州州長傑利 (Elbridge Gerry, 1744~1814) 為了打擊在野黨，乃主導州議會劃分選區，而產生了有如蠔蝟 (salamander) 的選區形狀，如右圖。因此，「傑利蠔蝟」係指不公平的選區劃分，也就是利用各種不當的方法，不將地理、人口、交通等客觀因素納入考慮，僅憑黨派利益劃分選區。



小辭典

比例性 (proportionality)

是指政黨得票率與席次率的吻合程度。例如：在某一選舉制度下，某黨在選舉中的得票率是 40%，而其席次率亦是 40%，則意謂該選舉制度具有高度的比例性。

(2) 複數選區相對多數決制：複數選區又稱為「複數名額選區」，可分為「中選區」（應選名額 2~5 名）和「大選區」（應選名額 6 名以上）兩種，候選人依得票高低依序當選。此制在世界各國較為少見，我國目前的地方民意代表選舉與 2005 年修憲之前的區域立委選舉，便屬於複數選區相對多數決制。

複數選區相對多數決制



在複數選區下，假定席次僅有 2 席，因乙、丁候選人得票數較多，故共同當選。

▲圖 6-1-5 複數選區相對多數決制示意圖

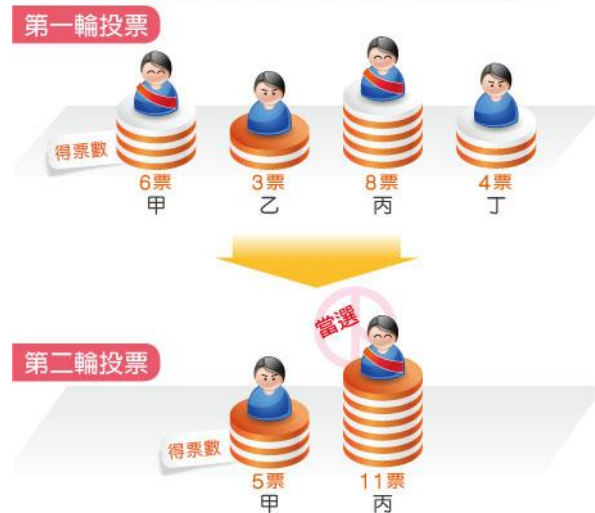
學習視窗

單記非讓渡投票制 (SNTV, single non-transferable vote)

屬於複數選區相對多數決制中的一種，為我國地方民意代表等選舉所採用。所謂「單記」，是指不論各選區應選名額為幾名，每位選民皆只能投一票；所謂「非讓渡」，是指不論候選人得到多少選票，皆不能將多餘的選票讓渡給其他候選人。

2. 絕對多數決制：指候選人必須獲得選區中過半數的選票才能當選的選舉制度，又稱為「兩輪對決制」，這種制度為單一選區制，因為選區中不可能同時有兩位以上的候選人獲得過半數選票。例如：法國總統選舉中，候選人必須獲得全國過半數的選票才能當選；若無候選人得票過半，則由得票前兩名的候選人進行第二輪決選，由得票較高者當選。在第二輪投票中，既然只有兩位候選人參選，候選人必須得到有效票半數以上的票數才能當選。這種選舉制度可以確保當選者有較高的民意基礎，但因需進行兩輪投票，而較為勞民傷財。

絕對多數決制



在絕對多數決制下，因第一輪甲、丙候選人皆未得到過半選票，故此兩人進行第二輪投票，最後由丙取得過半選票勝出。

▲圖 6-1-6 絕對多數決制示意圖

(二) 比例代表制

是根據各黨的得票率比例，而分配席次的選舉制度，選民的投票對象是政黨，而非選擇特定候選人，為多數歐洲及拉丁美洲國家所採用，也稱為「政黨比例代表制」。各政黨提出一份排有順序的候選人名單供選民參考，選後根據各黨得票率來計算其獲得席次，並依政黨名單中的先後順序決定當選者，故又稱為「名單比例代表制」。

這種制度強調得票率與席次率相互吻合的比例性價值，通常應選名額愈多，選舉結果的比例性愈佳。目的在使各政黨在選舉中所獲得之席次，能充分反映出選民的支持度。此制度較有利於小黨生存，容易形成多黨體系，但各黨在議事時可能無法達成共識，導致政局不穩，因此為了避免國會中小黨林立，採取此制的國家多會設定政黨可分配席次的得票率門檻，例如：在我國全國不分區立委選舉中，得票率獲得 5% 以上的政黨才有資格分配席次。

學習視窗

杜瓦傑法則

(Duverger's Law)

法國政治學家杜瓦傑 (Maurice Duverger, 1917 ~) 在 1950 年代提出選舉制度影響政黨制度的三大規律：1. 單一選區相對多數決制傾向形成兩黨制。2. 比例代表制容易形成多黨制。3. 兩輪決選制易形成多黨聯盟。

但上述法則仍有爭議，因此僅能說是一種傾向或是可能性，而非絕對的原則。

比例代表制

以總席次 5 席為例，有 A、B 兩個政黨，各黨的得票比例與席次分配如下：



計算方式：總席次 (5 席) × 政黨得票比例 = 政黨分配席次

A 黨：5 × 60% = 3，獲得 3 席。

B 黨：5 × 40% = 2，獲得 2 席。

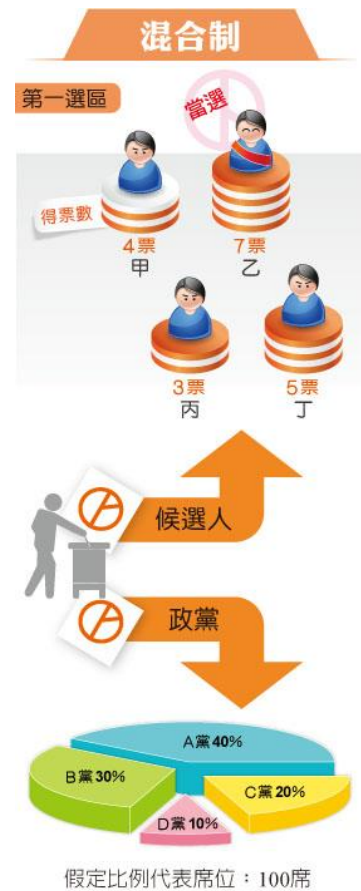
▲圖 6-1-7 比例代表制示意圖

(三) 混合制

混合制是指兼具多數決制與比例代表制的選舉制度。在各種混合制中，最常見的是混合單一選區相對多數決制與政黨名單比例代表制的選舉制度，稱為「單一選區兩票制」，簡單的說就是「一票選人，一票選黨」。選民可投兩票，投給候選人的票（以下簡稱候選人票）以多數決制中的單一選區相對多數決制選出；投給政黨的票（以下簡稱政黨票）則以政黨名單比例代表制選出。

混合制根據計票方式的不同，可分為以下兩種：

- 1. 並立制：**候選人票與政黨票分別計算，兩者互不影響，在比例代表制名額偏低的情況下，大黨可能藉此獲得更多的席次，不利於小黨生存，例如：日本眾議員與我國當前的立法委員選舉。
- 2. 聯立制：**候選人票與政黨票合併計算，兩者互有影響，以政黨的總得票率來計算出總席次，使政黨的總得票率能確實符合席次分配比例，有利於小黨生存，例如：德國聯邦眾議員選舉。



▲圖 6-1-8 混合制(單一選區兩票制)投票方式示意圖

▼表 6-2 主要選舉制度的優缺點

選舉制度		優點	缺點	
多數決制	相對多數決制	單一選區	1. 容易計算 2. 有利政局穩定	1. 不利於小黨生存 2. 常有比例性偏差的現象
		複數選區	相較於單一選區相對多數決制，較有利於小黨生存	1. 容易出現極端的政黨或是候選人 2. 政局較不穩定
	絕對多數決制	1. 當選人有較高的民意基礎 2. 有利政局穩定	常須進行兩輪投票，勞民傷財	
比例代表制		1. 較能充分反映民意 2. 得票率與席次率的吻合程度較高	易形成小黨林立，議事較難達成共識，可能導致政局不穩定	
混合制	並立制	改善多數決制與比例代表制的缺點	相對於聯立制，較不利於小黨生存	
	聯立制		相對於並立制，較易形成小黨林立，議事較難達成共識，可能導致政局不穩定	

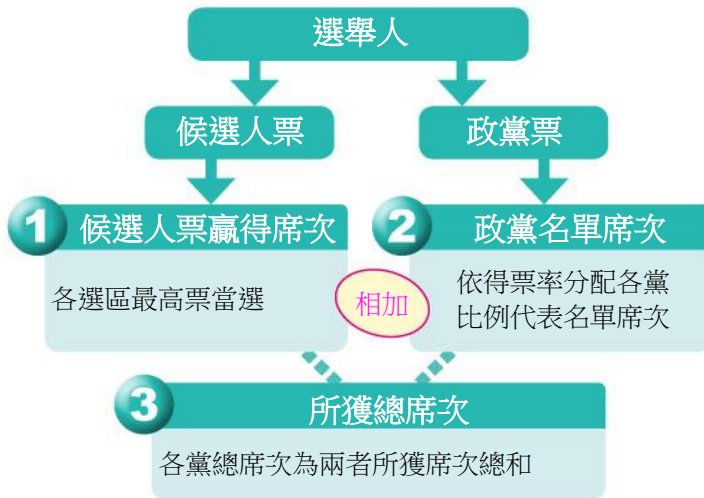
混合制模擬得票與席次結果

假設國會總席次共 100 席（50 席單一選區相對多數決制席次 + 50 席政黨名單比例代表制席次），在相同得狀況下，會因為採取並立制或聯立制，而得出不同的席次分配結果。

得票狀況	政黨			
	A 黨	B 黨	C 黨	D 黨
候選人票（贏得席次數）	35 席	10 席	4 席	1 席
政黨票（政黨得票率）	40%	30%	20%	10%



並立制

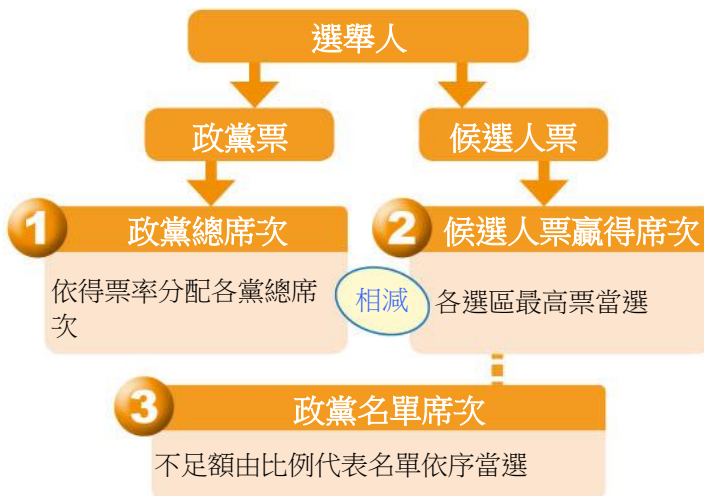


並立制的席次計算方式，以 A 黨為例：

- ① 候選人票贏得席次 = 35 席
- ② 政黨名單席次
= 政黨名單比例代表制總席次 (50)
× 政黨得票率
= $50 \times 40\% = 20$ 席
- ③ 所獲總席次
= 候選人票贏得席次 + 政黨名單席次
= $35 + 20 = 55$ 席



聯立制



聯立制的席次計算方式，以 A 黨為例：

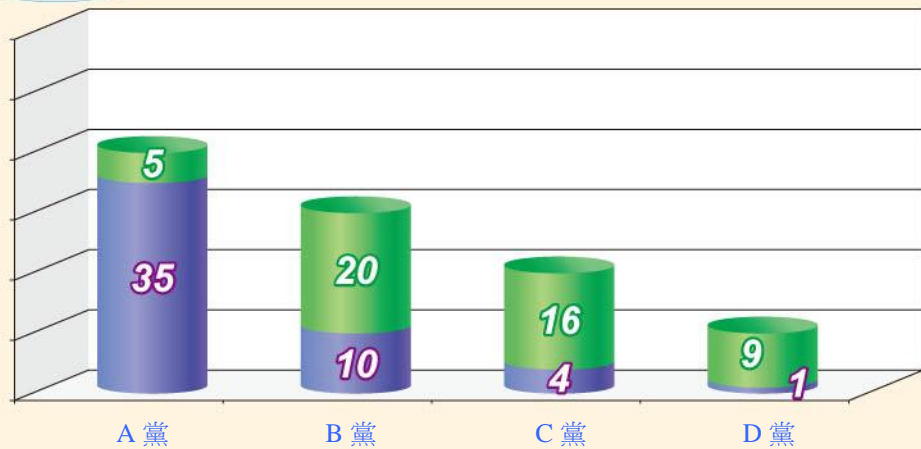
- ① 政黨總席次
= 國會總席次 (100) × 政黨得票率
= $100 \times 40\% = 40$ 席
- ② 候選人票贏得席次 = 35 席
- ③ 政黨名單席次
= 政黨所獲得的總席次 - 候選人票贏得席次
= $40 - 35 = 5$ 席

對大黨較有利



	A 黨	B 黨	C 黨	D 黨
政黨名單席次	20 席	15 席	10 席	5 席
候選人票贏得席次	35 席	10 席	4 席	1 席
所獲總席次	55 席	25 席	14 席	6 席

對小黨較有利



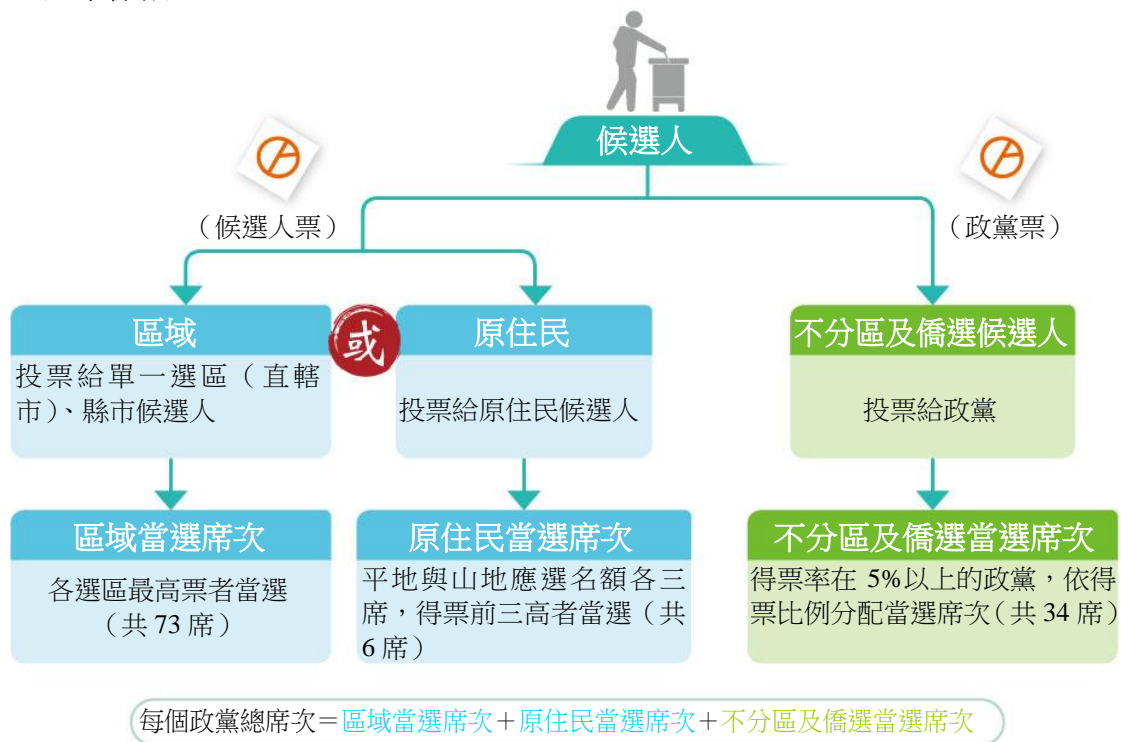
	A 黨	B 黨	C 黨	D 黨
政黨名單席次	5 席	20 席	16 席	9 席
候選人票贏得席次	35 席	10 席	4 席	1 席
政黨總席次	40 席	30 席	20 席	10 席



▲圖 6-1-9 我國於 2008 年的第七屆立法委員選舉中首次使用政黨票來決定各政黨中不分區立委的席次比例，共有 34 席是依政黨得票比例決定。圖為 2007 年時，中選會祕書長展示政黨票選票樣張。

(四) 我國的選舉制度

我國總統與地方行政首長選舉，採單一選區相對多數決制，任期四年，連選得連任一次。民意代表選舉方面，在 2005 年第七次修憲後，則將立委選舉方式改為單一選區兩票制的並立制。其中 73 席區域立委由單一選區相對多數決制產生；34 席全國不分區及僑選立委以比例代表制產生，設有得票率 5% 的政黨門檻，並有規定至少 1/2 的婦女保障名額；另有平地與山地原住民立委各 3 席，以複數選區相對多數決制選出。此一選舉制度已於 2008 年的第七屆立委選舉起實施。



▲圖 6-1-10 我國第七屆起立法委員選舉制度（單一選區兩票制）

重點提要

我國的公職人員選舉制度

組織層級	公職人員	多數決制				比例代表制	
		單一選區制	複數選區制	相對多數制	絕對多數制	並立制	聯立制
中央層級	總統、副總統	✓		✓			
	立法委員	區域	✓		✓		
		不分區					✓
		原住民		✓	✓		
地方層級	行政首長	✓		✓			
	民意代表		✓	✓			

公民論壇

「並立制」和「聯立制」哪個較恰當？

我國立法委員選舉自第七屆起改採「並立制」，因單一選區「贏者全拿」的緣故，選舉結果呈現明顯的比例性偏差。以 2016 年的選舉結果為例（見下表），時代力量的全國不分區及僑居國外國民選舉政黨得票率為 7.3%，但卻僅獲得 2 席。但在聯立制的情況下，卻能獲得 5 席。因此有論者認為我國應改為「聯立制」，以避免小黨日益萎縮。然而有人認為並立制儘管呈現明顯的比例性偏差，卻能避免政黨林立，塑造國會中單一的過半數政黨，而較有助於政局穩定，因此認為並立制仍較恰當。

▼表 6-3 2016 年立委選舉並立制與聯立制試算對照（以時代力量為例）

並立制		聯立制	
候選人票獲得席次	3 席	國會總席次	$113 \times 7.3\% = 8$ 席
政黨名單席次	$34 \times 7.3\% = 2$ 席	候選人票獲得席次	3 席
國會總席次	$3 + 2 = 5$ 席	政黨名單席次	$8 - 3 = 5$ 席

社會各界對於當前的立委選舉制度採並立制或聯立制各有不同的評價，你的看法如何？

小辭典

監護宣告

2008 年，民法修正第 14 條，將「禁治產人，無行為能力」修正為「受監護宣告之人，無行為能力」，以維護受監護宣告者的人格尊嚴與權益。選罷法與公民投票法亦隨之修改，將監護宣告做為選舉權的要件之一。

褫奪公權

依刑法第 36 條之規定，褫奪公權是指個人失去擔任公職候選人及公務員的資格，但仍有投票權。

第二節 我國的選舉活動

探討選舉權的意義與選舉制度的類型後，以下將把焦點從普世性的觀察轉至我國，探討我國目前選舉活動的現況與問題。

一 我國選罷法的基本精神

一般民主國家為維持選舉的公正與公平，對選舉活動皆訂有法律規範做為基本規則，我國亦不例外。

我國選舉活動的主要法律規範為公職人員選舉罷免法與總統副總統選舉罷免法。前者規範的是各級民意代表與地方行政首長選舉，後者規範的則是正副總統選舉。這兩部選罷法中，對選舉活動的各個面向都有明確的規範，舉其重要者介紹如下：

（一）選舉人與候選人的資格

凡是中華民國國民，年滿 20 歲，除受監護宣告尚未撤銷者外，在各選舉區繼續居住 4 個月以上，得投票選舉該選舉區之民選公職人員；若是投票選舉正副總統，則須在中華民國自由地區繼續居住 6 個月以上。已屆法定年齡的國民，除受監護宣告、褫奪公權或因重大犯罪經判決確定者外，原則上得登記參選。

▼表 6-4 我國候選人的年齡資格

參選職務年齡		資格
總統與地方 行政首長	正副總統	40 歲以上者
	縣市長與直轄市長	30 歲以上者
	鄉鎮市長	26 歲以上者
	村里長	23 歲以上者
各級民意代表		23 歲以上者

（二）選舉活動的規範

政黨及任何人在投票日前 10 日內不得發布有關候選人或選舉之民意調查資料，亦不得加以報導、散布、評論或引述。競選活動期間之每日早上 7 時前或晚上 10 時後，不得從事公開競選或助選活動。若競選活動已干擾到民眾的日常生活，也可依社會秩序維護法及噪音管制法加以規範。

（三）競選經費最高限額

為了避免政黨和候選人因為財力差距過大，造成不公平競爭的現象，因此對於競選經費有額度上的限制，對於候選人所接受捐贈單位與捐贈額度也有限制。選罷法中規定政黨和候選人不得接受外國人、大陸地區人民、公營事業、同一選舉中其他候選人或政黨的捐贈。至於候選人接受捐贈的額度，另以政治獻金法明確規範。

（四）妨害選舉的處罰

對於妨害選舉的行為，例如：聚眾暴動、對公務員施暴、賄選、誹謗其他候選人、妨害投票所秩序等不法情事，選罷法和刑法中訂有相關規定加以防制。

（五）選舉訴訟與程序

針對選舉過程中的違法爭議，選罷法中訂有選舉訴訟程序，於普通法院中設選舉法庭審理。選舉訴訟可分為兩類：一是選舉無效之訴，是指因選務機關違法（如作票），以選務機關為被告而提出的訴訟；另一是當選無效之訴，是指因當選人違法（如賄選），以當選人為被告而提出的訴訟。

學習視窗

競選經費的限制

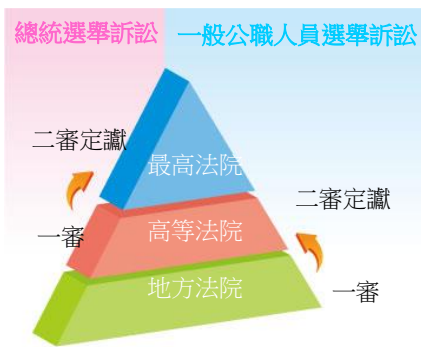
我國選罷法中對於公職人員的選舉制定了競選經費的最高限額。在現行規定中，競選經費的最高限額，應由中央選舉委員會訂定。依選罷法第 41 條之規定，現行競選經費的限制可區分為民意代表與行政首長兩種。以下以總統、直轄市長與立法委員為例，說明其計算方式。

公職類別	競選經費的計算公式
總統	選舉人口總數的七成 $\times 20$ 元 + 1 億
直轄市長	選舉人口總數的七成 $\times 20$ 元 + 5 千萬
立委	選舉人口總數的七成 $\times 30$ 元 + 1 千萬

政治獻金的限制

依捐贈者與受捐贈者不同，政治獻金法規定每年捐贈總額不得超過以下限制：

捐贈者	同一參選人	不同參選人
個人	10 萬元	20 萬元
營利事業	100 萬元	200 萬元
人民團體	50 萬元	100 萬元



▲圖 6-2-1 我國選舉訴訟程序示意圖

不論是哪一種選舉訴訟，其管轄法院因不同公職人員選舉而有差異：一般公職人員選舉訴訟的第一審法院是地方法院，第二審法院是高等法院；總統選舉訴訟的第一審法院是高等法院，第二審法院是最高法院。選舉訴訟有迅速審理的必要性，不宜拖延，因此選舉訴訟皆以二審終結，且各審理的法院應於 6 個月內審結。

總結來說，選罷法的基本精神，便是要維持選舉的公平、公正與公開，透過上述對選舉活動的規範，保障了選舉期間的公平競爭與社會秩序。

二 選舉及其社會、文化問題

(一) 影響選民投票行為的因素

選民的投票行為主要可分為投票意願與投票抉擇兩個層面。前者決定了選舉投票率的高低，影響選舉結果的代表性；後者則影響選民對政黨或特定候選人的選擇。以下即由此兩個層面，來探討影響選民投票行為的因素。

1. 影響選民投票意願的因素

選民投票意願決定投票率的高低，可從社會背景與選舉制度兩方面加以觀察：

(1) 社會背景：投票意願會因教育程度、經濟收入、社會地位、性別、年齡的差異而有不同。根據學者對於當前民主國家實際經驗的整體觀察，教育程度高者相較於教育程度低者、富裕者相較於貧窮者、社會地位高者相較於社會地位低者、男性相較於女性、中年人相較於青年人與老年人，其**政治效能感**

小辭典

政治效能感

(political efficacy)

指一個人相信自己具有能力影響現實政治的自信心。政治效能感愈強的人，政治參與程度愈高。

通常較強，政治參與的熱衷程度與投票意願也因此較高。當然，此一整體趨勢仍因時因地而異。

(2)選舉制度：強制性投票與否、選舉制度的比例性，以及選舉對象職位的重要性，都會影響到選民的投票意願。

在澳洲、比利時、新加坡等國家，不僅將選舉視為人民的權利，也視為人民的義務，因此透過法律強迫人民投票，投票率自然較高。此外，選舉制度愈具有比例性，選民投出的選票愈容易轉換成席次，而有較高的投票意願，因此採取政黨名單比例代表制之國家的投票率，通常高於採取單一選區相對多數決制的國家。至於職位較重要的選舉，因更受到選民的重視，通常投票率會較高。以我國為例，從歷年的選舉可以看到：在不同職位分開選舉的情況下，中央層級公職選舉的投票率遠高於村里長選舉；而在中央層級公職選舉中，總統大選的投票率則高於立法委員選舉。



◀圖 6-2-2 我國 2012 年以前，中央與地方公職人員選舉未合併前的選舉投票率。
資料來源：中央選舉委員會。
<http://www.cec.gov.tw/>

2. 影響選民投票抉擇的因素

(1)政黨認同取向：政黨認同是指個人對於某個政黨的歸屬感，通常是穩定持續且不易變動的。具有強烈政黨認同的選民，通常會將選票投給其心理和情感上認同的政黨。

小辭典

樁腳

由臺語「柱仔腳」(支撐房屋的木樁)演變而來，是指在基層為候選人助選固樁的工作人員，多為對該地方的政治熟悉，並有一定影響力的人士，例如：縣市議員、村里鄰長、農漁會幹部代表等。



▲圖 6-2-3 打擊黑金宣傳活動。公民團體呼籲打破黑金政治等政壇陋習，回歸競選本質。

(2) 候選人取向：選民在投票時，純粹以候選人的形象、資歷、過去表現等個人特色做為考量，而不考慮候選人所提出的政見、議題及所屬政黨。

(3) 政見取向：選民在投票時，主要是考量政黨或候選人所提出的政見和議題，是否符合選民自己的偏好和需求，而決定投票給誰。

(二) 我國選舉活動的問題

我國中央與地方的行政首長和民意代表，多是以直接民選方式產生。在民眾積極參與選舉活動的同時，也應注意我國選舉文化的問題及其造成的影響。

1. 派系綁樁：在臺灣選舉文化發展歷程中，地方上自然形成許多派系，掌握著各類政經資源與人脈，在選舉時，會支持同派系的候選人，排擠其他候選人的競選空間；同時也有許多樁腳進行動員、固票，甚至會使用賄選等非法手段，就是為了讓候選人當選。這些現象都會導致地方上的選舉被特定人士所把持。

2. 造謠抹黑：部分候選人為了打擊對手，刻意揭發他人隱私、捏造不實謠言，藉以降低對手支持度，提高自己的勝選機率。這些現象會讓選舉充斥口水戰，迷惑選民的認知，失去選舉重心。

3. 黑金介入：「黑金政治」是指候選人利用暴力和賄選等手段操控地方派系及選民，取得政府公職或民意代表職位。這些候選人在當選後，往往又會以貪汙、官商勾結等方式，回收在競選時所花費的巨額資金，因而侵害人民權益。

4. 濫開選舉支票：在選舉過程中，政黨與候選人為爭取選民支持，常許諾各式各樣的政策支票，卻可能因為缺乏全面而長遠的政策規畫，影響了國家未來的發展。

上述亂象部分是在特定選舉制度下逐漸形成，例如：我國過去立委選舉採複數選區相對多數決制，由於選區中應選名額不只一席，候選人只要獲得部分選票，在應選名額中「吊車尾」亦能當選，導致在競選策略上容易走偏鋒。且有些候選人為求在激烈的競爭中勝出，而尋求財團、黑道、派系等的協助，如此一來，黑金與派系政治便可能趁虛而入，敗壞選風。

我國立委選舉已改採單一選區兩票制的並立制，候選人在競選策略上須走中道溫和路線，才可能獲得多數選民的支持，較不易以迎合少數特定選民或借助黑金、派系來謀求勝選。此外，政府亦應嚴格執行相關法律來杜絕不法、確保選舉公正。不過，選舉亂象並非單靠選舉制度調整就能徹底改善，要弭除這些亂象，仍有賴我國公民素養的普遍提升。

公民論壇

調整選舉權的年齡限制

在臺灣，滿 18 歲的青年要承擔大部分成年人應盡的繳稅、服兵役、負刑事責任等義務時，卻未被視為具有公民身分，在 20 歲前，仍沒有權利選出自己支持的民意代表或國家領導人，有論者視之為一種權利義務不對等的不合理現象。全民投票（universal suffrage）的理念早已是民主政治的重要指標，因此民主國家都盡可能的將選舉限制，例如：膚色、性別、宗教、年齡等降到最低。然而我國目前唯一的投票限制僅剩「年齡」，同時也成為青年參與公共事務與公民社會的障礙。如果一個人已經可以打仗、納稅、組織家庭，是否也應擁有選舉權呢？

資料來源：臺灣少年權益與福利促進聯盟。http://www.youthrights.org.tw/news_content.php?id=1575

請問：你贊不贊成降低選舉權的年齡限制？為什麼？



▲圖 6-2-4 為端正選風，政府常以醒目的廣告與一系列活動宣示反賄選的決心。

第三節 直接民主與公民投票

法國思想家盧梭曾提醒世人：人民往往只有在選舉當下是政府的主人，一旦投完票，就都變成政府的奴隸。此一警語值得人們思考，難道人民非要等到下次選舉才有機會矯正政府施政的嚴重缺失？以下將探討直接民主的意涵，以及公民投票對民主政治的意義與重要性。

一 直接民主的意義及其重要性

（一）直接民主的理念

民主國家人民所擁有的選舉、罷免、創制、複決四項參政權中，選舉、罷免權是對「人」的權利；創制、複決權則是對「事」的權利。人民行使選舉權，選出行政首長和民意代表等，再由這些人員代表人民決定公共事務；行政官員為人民制定政策；民意代表為人民制定法律，以實現間接的代議民主。當這些被選出的公僕不符合人民期待時，能透過定期選舉或罷免制度，要求這些民選人員負起政治責任。

間接民主雖然可以解決「人」的問題，然而卻無法對政策的制定與執行等「事」的問題產生直接影響，因此有賴創制與複決權做為補充。人民可以透過創制權直接制定政策與法律、透過複決權決定政策和法律的存廢，落實直接民主。

在當代社會中，已不可能如古希臘時代由全體公民共同集會決定公共事務，通常需要透過具有直接民主精神的公民投票機制，來落實人民的創制權及複決

重點提要

直接民主與間接民主

兩者的最大差別在於民意表達的方式：直接民主是由公民直接決定政治事務；間接民主是公民透過選舉選出代議士，由代議士代為決定。

權，實踐以間接民主為主、直接民主為輔的民主政治型態。

（二）公民投票的優缺點

公民投票是當前民主政治中的重要制度之一，但當今世界各國，除了瑞士、義大利等少數國家舉行公民投票較為頻繁外，各國並不常舉行全國性公民投票；有些先進民主國家，例如：美國、德國、日本等，甚至從未舉行全國性公民投票。為何在公民投票優點和核心價值普遍受世人肯定的同時，其仍然無法成為當前民主國家日常政治中的一部分？顯然公民投票有受疑慮之處。關於公民投票的優缺點分述如下：

1. 公民投票的優點

- (1) **強化決策正當性：**民主政府的權力來自於人民，政府政策必須體現「人民的意志」才具有正當性。然而，在代議民主的運作中，人民的理念與偏好是經由行政官員或民意代表來表達，難免會受到扭曲。公民投票機制讓公民直接參與公共事務的決定，充分落實人民主權，經由全民共同做出的決策，也顯得更具正當性。
- (2) **促進政治參與：**公民投票將公共事務交由人民直接做決定，迫使人民在投票前，必須對發生爭議的公共事務進行理性判斷。因此，公民投票的過程，就像一門全民參與的公民教育課程，有助於提高民眾對於公共事務的理解與興趣，進而促進政治參與。
- (3) **解決政治僵局：**當政府各部門間對某些議題僵持不下時，人民可經由公民投票的方式直接做成決定，在形成僵持的公共事務中扮演了潤滑劑的角色，有



▲圖 6-3-1 縣議員要求舉辦公投。在議會中難以取得共識的爭議性議題，可透過公民投票解決僵局。

▼表 6-5 公民投票的優缺點

優點	<ol style="list-style-type: none"> 1. 強化決策正當性 2. 促進政治參與 3. 解決政治僵局
缺點	<ol style="list-style-type: none"> 1. 無法保障決策品質 2. 可能侵害少數群體權利 3. 過度簡化問題 4. 淪為政府或利益團體的工具



▲圖 6-3-2 瑞士人民黨認為清真寺的尖塔是其「政教權力的宣示」，因此訴諸公投要求禁止新建清真寺尖塔。圖為人民黨的公投宣傳海報，畫著一個戴著伊斯蘭面紗的婦女，背景是一面瑞士國旗，國旗上有好幾個象徵飛彈的清真寺尖塔。海報上用法文寫著：支持禁止伊斯蘭風格的尖塔！

效解決僵局。例如：歐洲有些國家在決定是否要加入歐盟前，是以公投方式決定，如英國、波蘭等。

2. 公民投票的缺點

(1) **無法保障決策品質**：當代社會中，許多公共事務都具有專業性，若將需要專業判斷的公共議題以交由公民投票的方式來決定，可能無法產生明智的決策，降低決策的品質。

(2) **可能侵害少數群體權利**：在一個種族、語言、宗教等嚴重分歧的社會中，若存在固定的多數或少數群體，公投結果可能會因多數群體堅持自己的意見而侵害少數群體的權利。例如：瑞士人民黨於 2009 年底，發動公投通過全面禁止建造清真寺尖塔之提案，引發國際人權團體對其侵害宗教自由的抨擊。

(3) **過度簡化問題**：公民投票通常要民眾針對一個議題做出「贊成」或「反對」的決定。但事實上，許多公共議題非常複雜，可供選擇的方案通常遠多於「贊成」或「反對」兩種選項。尤其當議題的正反意見在社會上形成五五波態勢時，若將此類缺乏基本共識的議題交付公投，不但無法解決問題，反而可能擴大社會矛盾，使政治衝突更加尖銳。

(4) **淪為政府或利益團體的工具**：在理想上，公民投票是希望使政治事務擺脫政治菁英的壟斷，讓人民直接當家做主；但實際運作上，公民投票可能被政黨、利益團體所利用。例如：菲律賓前總統馬可仕 (Ferdinand Marcos, 1917~1989) 屢次舉辦修憲公投，擴張自己的權力。

二 我國的公民投票制度及其比較

(一) 我國公民投票法的主要內容

我國在 2003 年底正式施行公民投票法，規範全國性與地方性公投程序。國民年滿 20 歲，並在中華民國、各直轄市、縣（市）持續居住 6 個月以上，除受監護宣告尚未撤銷者外，皆有公民投票權。

1. 公民投票的類型與其提案

(1) 全國性公民投票：以全國性公投而言，有三種發動程序：

- ① 公民提案：公民針對法律之複決、立法原則之創制，以及重大政策之創制或複決，可由提案時最近一次總統選舉選舉人總數 5% 以上提案，經公民投票審議委員會審核通過，再經提案時最近一次總統選舉選舉人總數 5% 以上連署，交付公投。
- ② 立法院提案：立法院對於重大政策之創制或複決，認為有進行公投之必要者，經立法院通過後，交付公投。
- ③ 總統提案：當國家遭受外力威脅，導致主權有改變之虞，總統得經行政院之決議，就攸關國家安全事項交付公投，因此又稱為「防禦性公投」。

(2) 地方性公民投票：地方性公投的發動只有公民提案方式，地方公民針對地方自治相關法規、立法原則與重大政策之複決、創制，由提案時最近一次直轄市長、縣（市）長選舉選舉人總數 5% 以上提案，經所在地方公民投票審議委員會審核通過，並達提案時最近一次直轄市長、縣（市）長選舉選舉人總數 5% 以上連署，付諸地方公民表決。

小辭典

公民投票審議委員會

依公民投票法規定行政院設全國性公民投票審議委員會；直轄市、縣（市）政府設地方性公民投票審議委員會，分別審議全國性與地方性的公投提案。

全國性公審會委員由行政院提請總統任命。委員中具有同一黨籍者，不得超過委員總額 1/2。在收到全國性公民投票提案後，須於 10 日內完成審核，提案不合規定者予以駁回

學習視窗

公投提案事項的規定

公投法規定，除預算、租稅、投資、薪俸及人事等事項外，可就下列事項提出公投案：

全國性公投適用事項

1. 法律之複決。
2. 立法原則之創制。
3. 重大政策之創制或複決。
4. 憲法修正案之複決。

地方性公投適用事項

1. 地方自治法規之複決。
2. 地方自治法規立法原則之創制。
3. 地方自治事項重大政策之創制或複決。

註 1

舉辦澎湖及馬祖博弈公投的法源是離島建設條例，其對公投門檻有特別放寬規定「公投結果應經有效投票數超過 50% 同意，但投票人數不受縣（市）投票權人總數 50% 以上之限制。」

▼表 6-6 澎湖及馬祖博弈公投結果

	澎湖博弈	馬祖博弈
時間	2009/09	2012/07
投票率	42.16%	40.76%
投票紀錄	同意： 43.56%	同意： 57.23%
	反對： 56.44%	反對： 42.76%
	結果	否決

2. 辯論程序

中央選舉委員會或直轄市、縣市選舉委員會應於全國性公投或地方性公投案公告成立後一個月起至六個月內舉行公投。全國性公投方面，中央選舉委員會應以公費，在全國性無線電視頻道提供時段，供正反意見支持代表發表意見或進行辯論，至少舉辦五場，受指定的電視臺不得拒絕。

3. 公民投票的效力

公民投票案投票結果，投票人數達全國或直轄市、縣（市）投票權人總數 50% 以上，且有效投票數超過 50% 同意者，即為通過。2004~2014 年，我國共舉辦過 3 次全國性公投（共 6 案）及 3 次地方性公投，除澎湖博弈公投因反對票多於贊成票遭到否決，馬祖博弈公投^①因贊成票多於反對票而通過，其餘皆因未達最低投票人數限制而遭否決。

（二）我國公投制度的問題

公投法的實施雖然使人民的創制與複決權獲得實現機會，但公投制度存在著不少問題，有檢討和修正的必要。

▼表 6-7 我國公民投票門檻規定

	全國性公民投票	地方性公民投票
主管機關	行政院	直轄市政府、縣（市）政府
提案發起	1.立法院提案；2.總統提案；3.公民提案 公民提案	公民提案
連署門檻	提案時最近一次總統選舉選舉人總數的 5% 以上提案、5% 以上連署	提案時最近一次直轄市長、縣（市）長選舉選舉人總數 5% 以上提案、5% 以上連署
通過門檻	公民投票案投票結果，投票人數達全國或直轄市、縣（市）投票權人總數 50% 以上，且有效投票數超過 50% 同意者，即為通過	




1. 公民提案審查機制的爭議

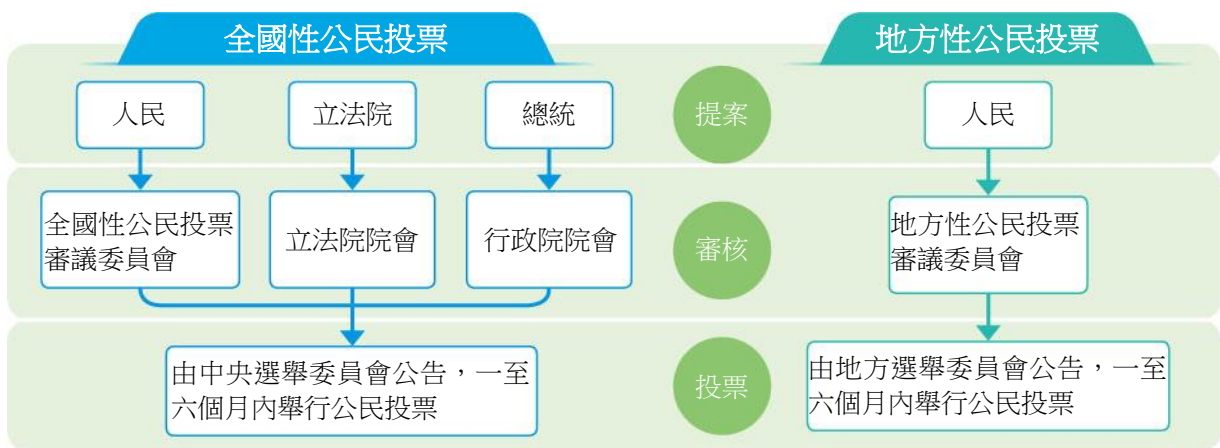
在公民提案的公投程序中，公投法原本規定全國性公審會由各政黨依立法院各黨團席次比例推派代表組成。但公民提案公投的本意是為了彌補代議機關的不足和缺失，若公民的提案仍須交由代議機關中各政黨推薦的委員會審查，將使彌補代議政治的功能難以發揮。綜觀世界各國，多數國家是由中立且獨立機關審查人民的公投提案，而非由政黨推薦的委員來審查。2009年公投法修正後，全國性公審會委員產生方式已改由行政院提請總統任命，並限制同黨籍委員比例不得超過委員總額的1/2，但這樣的產生方式能否確立其中立性和獨立性，仍有待觀察。

2. 人民提案與連署門檻過高

我國所規定的公投提案與連署門檻比世界上其他國家高出許多。因而社會輿論有許多主張調降的要求。然而，連署門檻過低容易造成公投舉辦浮濫的現象；過高則將影響人民創制、複決權的行使。此外，國內也有論者認為公投通過門檻須達到50%以上投票率的規定過於嚴苛，應予放寬。

▼表 6-8 各國公投連署門檻對照

國家	連署門檻
 瑞士	修憲 10 萬公民 (約公民人數的 1.8%)
	法律 5 萬公民(約 公民人數的 0.6%)
 義大利	50 萬人(約公民人數的 0.8%)
 我國	全國性公投應達最近一次總統選舉之選舉人總數 5% 以上，約 94 萬人



▲圖 6-3-3 我國公民投票流程圖

整體而言，公民投票是民主國家體現人民意見的機制之一，具有彌補代議政治不足、促進人民直接參與政治的功能；但仍有其限制，並非解決任何爭執的萬靈丹。要能發揮公民投票正面的功能，有賴執政者與人民皆能體會公民投票的真實精神，以及設計完善周全的制度規範。

►圖 6-3-4 瑞士並未設置公投投票率門檻，在 2016 年 6 月，瑞士針對是否每月發給每位成年公民 2,500 瑞士法郎(約新臺幣 8 萬餘元)，未成年人 625 瑞士法郎(約新臺幣 2 萬餘元)，也就是針對「無條件基本收入」的政策進行了公投，結果約 76.9% 選民投下反對票，否決了這項提案。顯示選民相當重視反對者及政府提出的警告。



公民論壇

我國公投的實施經驗

自 2003 年底，我國依據公投法舉辦過多次中央或地方的公投，如表所示。回顧過去的公投實施經驗，50% 的投票率門檻是否合理的議題，是最近社會各界熱烈討論的話題。放眼世界各國，有些民主國家的公投通過門檻確實未規定投票率，如瑞士；

有些國家則有規定投票率，例如：丹麥針對不同類型的公投規定 30% 與 40% 的投票率，義大利與瑞典則與我國制度類似設有 50% 的投票率。

▼表 6-9 歷年依公投法舉辦之公投結果

	時間	議題	投票率	結果
全國	2004/03	1. 強化國防	45.17%	投票率未過半，均遭否決
		2. 對等談判	45.12%	
	2008/01	1. 討黨產	26.34%	
		2. 反貪腐	26.08%	
	2008/03	1. 加入聯合國	35.82%	
		2. 重返聯合國	35.74%	
地方	2008/11	高雄小班制	5.35%	

你覺得這樣的門檻是否合理？為什麼？

課後活動

選舉制度模擬

由本章對各種選舉制度的介紹，我們可以發現，面對相同的時空、相同的選民，倘若制度選擇不同，則可能造成不同的選舉結果，對國家政黨政治運作產生相當程度的影響。請依以下三種選舉制度，選出 6 名代表全班的全校班聯會代表，看看在不同的選舉制度下，選舉結果是否也有所不同。

1. 當選名單

模擬制度	方式	當選人	
複數選區相對多數制	全班同學共提名 10 名候選人，再由全班同學投票，由得票最高的前 6 名當選。	1	4
		2	5
		3	6
單一選區相對多數制	將全班同學平均分成 6 組（猶如 6 個單一選區），每組成員互選，由每組得票最高者當選。	第一選區：	第四選區：
		第二選區：	第五選區：
		第三選區：	第六選區：
比例代表制	將全班同學平均分成 3 組（猶如 3 個政黨），每組各提出 6 名的候選名單，讓全班根據每組的名單進行投票，依各組名單所獲得的全班得票比例，分配各組可以分配到的當選人數。	A 黨：	
		B 黨：	
		C 黨：	

2. 請分析不同制度下的當選人名單，你觀察到什麼樣的差異？你心目中的班聯會代表是否在三種制度中都有當選？可能是什麼原因造成這樣的情況？

本章摘要

第一節 選舉制度

1. 選舉是人民以投票的方式，選出一個或少數人來擔任政治職位的過程。
2. 人民透過選舉權的行使，可發揮以下功能：(1)促進人民政治參與；(2)使政府獲得統治的正當性；(3)促進民主政治發展。
3. 當代民主國家的選舉制度可分為多數決制、比例代表制與混合制三大類。
4. 多數決制是指在選區內獲得較多選票的候選人即可當選的選舉制度；依當選票數的多寡，可再區分為相對多數決制與絕對多數決制。
5. 比例代表制是根據各黨獲支持的比例，而分配席次的選舉制度。
6. 混合制是指兼具多數決制與比例代表制的選舉制度。最常見的混合制為「單一選區兩票制」，依計票方式的不同，又可分為聯立制與並立制。
7. 我國當前總統與地方行政首長選舉，是採單一選區相對多數決制；地方民意代表選舉則採複數選區相對多數決制。
8. 我國當前立法委員選舉方式改為單一選區兩票制的並立制。其中 73 席區域立委由單一選區相對多數決制產生，34 席全國不分區立委以政黨名單比例代表制產生，另有平地與山地原住民立委各 3 席，以複數選區相對多數決制選出。

第二節 我國的選舉活動

1. 我國選舉活動的主要法律規範為公職人員選舉罷免法與總統副總統選舉罷免法。
2. 選民的投票意願受社會背景及選舉制度等因素影響；選民的投票抉擇則取決於選民對政黨、特定候選人或特定議題等不同的關注取向。

第三節 直接民主與公民投票

1. 我國以公民投票法規範全國性與地方性公民投票程序。
2. 我國全國性公民投票提案，包括立法院提案、總統提案與公民提案三種方式；地方性公民投票提案則只有公民提案方式。

名詞索引

- 多數決制 (plurality system) 134
- 相對多數決制 (relative plurality) 134
- 單一選區 (single-member district) 134
- 贏者全拿 (winner-take-all) 134
- 比例性 (proportionality) 134
- 複數選區 (multi-member district) 135
- 單記非讓渡投票制 (single non-transferable vote, SNTV) 135
- 絕對多數決制 (absolute majority) 135
- 比例代表制 (proportional representation system) 136
- 混合制 (mixed system) 137
- 政治效能感 (political efficacy) 144
- 直接民主 (direct democracy) 148
- 公民投票 (referendum) 149

補給站

1. 中央選舉委員會資料庫 <http://db.cec.gov.tw/>

提供我國歷屆公職人員選舉資料紀錄與相關統計，並提供最新選情資料查詢。

2. 王業立 (2011)。比較選舉制度。臺北：五南圖書公司。

本書是關於選舉制度的學術論著，但內容深入淺出，即使是一般讀者，也能透過本書深入掌握世界各國選舉制度的內涵，以及不同選舉制度所造成的政治影響。

3. 林佳龍編 (2007)。公投民主在臺灣。臺北：吳氏圖書公司。

本書集結多篇探討公民投票的相關文章，內容包含公民投票的理論基礎、世界各國的公民投票制度、我國公民投票的實踐經驗、對我國公民投票法的檢討等，是一本兼顧公民投票理論與實踐的著作。



▲中國大陸在南海海域布署鑽油平臺，由於位置在中越經濟海域重疊區域，引發越南政府嚴正的抗議。

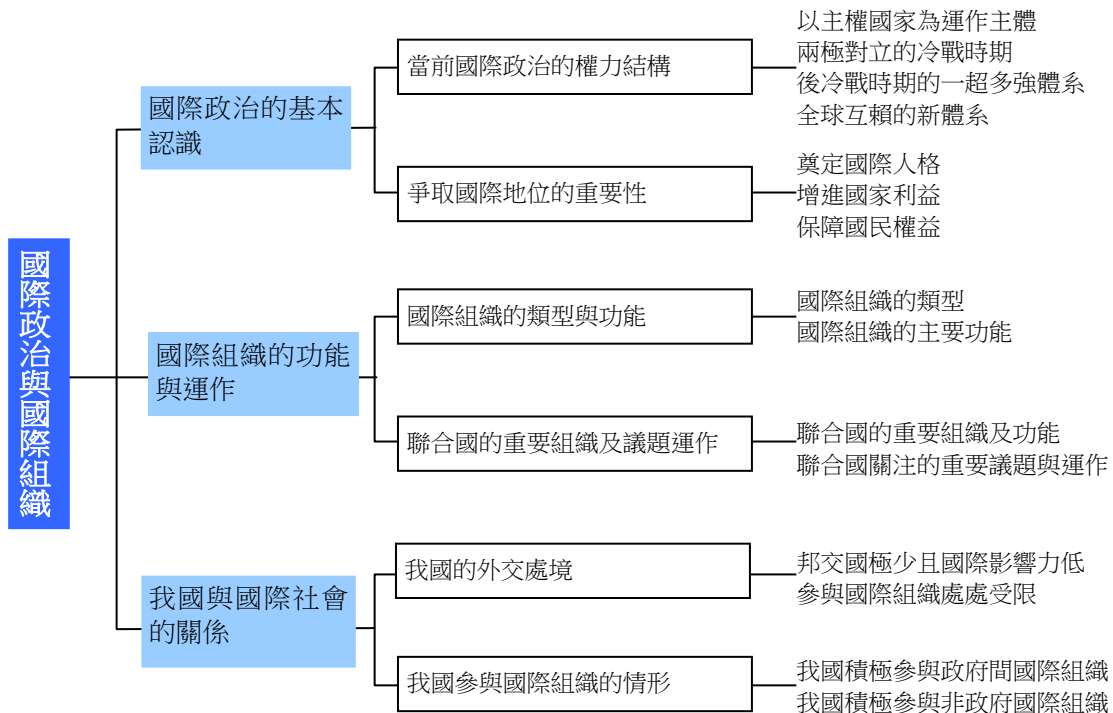
第7章 國際政治與國際組織

從南海衝突看國際海政域界治線

南海擁有豐富的漁業資源與潛在的石油資源，再加上該地區的主權歸屬一直充滿爭議，因此在近期引發激烈的國際衝突，形成一個典型的國際政治縮影。在此其中，我國、中國大陸與越南三方都聲稱擁有南海島嶼與海域的完整主權，菲律賓與馬來西亞則聲稱擁有部分島嶼與海域的主權，上述五國都因此在該地區部署軍力以維護國家權益。其次，印尼與汶萊兩國雖沒有在該地區部署軍力，但是也都聲稱擁有該海域的部分主權。此外，在主權爭奪過程中，我國積極透過外交手段與國際談判，捍衛應有的權益與主權；中國大陸則透過軍事擴張與雙邊談判等行為，爭取權益；部分東南亞國家更透過國際法院與聯合國的協調，以及與美國的合作過程，對抗中國大陸的海洋權力擴張。

這些發展過程，充分展現出國際政治的互動原則，包含：國際的強權政治、國際組織與國際法的調節、主權國家的外交與國防行為、國際貿易的談判、權力平衡的形成、頻繁的衝突等。生活在當代世界的我們，其實無時無刻都可感受到國際政治的互動與國際組織的運作，究竟國際政治為何產生衝突？國際組織如何維護和平？主權國家又是如何穩定國際秩序？這不僅是人類的歷史進展，同時也是人類文明的展現。

★課程架構



第一節 國際政治的基本認識

國際政治是相對於國內政治而言，廣義上是指國家、國際組織等國際社會成員間的互動關係；狹義上則專指國家與國家間的相互競爭與合作。

國際政治的主體除了國家外，還包含了國際組織、跨國企業與個人❶國際政治是相對於國內政治而言，廣義上是指國家、國際組織等國際社會成員間的互動關係；狹義上則專指國家與國家間的相互競爭與合作。

註 1

美國的副總統高爾（Al Gore, 1948～），在卸任後致力於世界環境保護的工作，並因此獲頒諾貝爾和平獎，即為一例。

小辭典

冷戰 (Cold War)

是指第二次世界大戰後，美、蘇及其盟友在政治和外交上的衝突與對立。雙方雖避免全面性的戰爭發生，但改以軍備、科技競賽等方式彼此對抗，因此稱為「冷戰」，直到 1990 年代初，蘇聯解體後才正式結束。

學習視窗

1990 年代東歐共產集團的民主化運動

二次大戰結束後，多數東歐國家雖然成為共產國家，然而深厚的民主傳統驅使其人民持續追求政治改革，例如：1956 年的匈牙利民主運動，1968 年捷克—斯洛伐克的「布拉格之春」。這些努力雖然遭到蘇聯強勢鎮壓，然而在 1980 年代，各國陸續發生嚴重的經濟困境，各國人民重新要求放棄共黨專制的社會主義路線，實行民主政治。

從 1989 年開始，東歐共產集團國家陸續發生推翻共產黨專制統治運動。首先從波蘭展開，後來東德、捷克—斯洛伐克、匈牙利、保加利亞、羅馬尼亞與南斯拉夫等國也接連響應；最後以蘇聯於 1991 年解體告終。

資料來源：陳平陵 (2010)。《從布拉格之春到東歐劇變》。北京：世界知識出版社。

在全球化的時代，沒有任何國家能置身於國際政治之外，每個國家都必須了解國際政治，並積極參與國際社會。最終的目標是希望世界各國在面臨跨國性的議題時，例如：環境保育、疾病預防等，能攜手合作，彼此互助，以確保國際和平與永續發展。

一 當前國際政治的權力結構

(一) 以主權國家為運作主體

近代國際關係源於 1648 年，歐洲各國歷經三十年戰爭後，簽訂西發里亞條約，首度肯定各國主權平等的國際地位，主權國家間不分大小強弱，都能對等的進行各種外交關係。此後，各國在「主權」與「平等」的原則下，進行彼此間的競爭與合作，自此確立近代以主權國家為國際關係運作主體的基本結構。

(二) 兩極對立的冷戰時期

二次世界大戰後，國際政治體系發生結構性的改變，形成分別由美、蘇兩強所主導的兩大集團對立局面。美、蘇在軍事上競相發展軍備，各自擁有為數可觀的核武以嚇阻對方，形成恐怖平衡，開啟長達數十年既非戰爭也非和平的冷戰時期。

(三) 後冷戰時期的一超多強體系

1990 年代初期，蘇聯及東歐共產集團解體，國際政治隨之進入後冷戰時期。美國因而成為全球軍事、經濟力量最強大的超級強國，而在冷戰時期附屬於兩大強權之下的德國、法國、日本、中國、俄羅斯等國也逐漸崛起，形成「一超多強」的國際政治體系。

雖然各國的實力無法與美國匹敵，但透過如歐洲聯盟（European Union, EU）、東南亞國家協會等區域性的政治與經濟合作，擴大對世界的影響力，使美國在許多國際事務上，仍須尋求各國的支持與合作。

（四）全球互賴的新體系

面對當代許多新興的重要國際議題，如全球性的能源短缺、糧食短缺、環境汙染、恐怖主義等，單一主權國家除了不具備能力處理，更不能單憑傳統武力手段解決。因此，過去以軍事為核心的國際權力競爭，逐漸轉向以政治、經濟、軍事、社會、文化等力量為基礎的**綜合國力**競爭。這意味國家在追求傳統的權力政治之際，也應該融入具有道德、包容、互惠、參與等價值內涵，在其對外政策中發揮、運作「軟實力」的力量，以期贏得更高的地位與影響力。換言之，在全球化與互賴的國際新體系下，國家必須以合作態度，取代傳統對抗與競爭的思維。

以南半球的紐西蘭為例，其人口僅約 410 萬人，國內市場狹小、內需不足，經濟高度依賴農業出口。然而，透過政府的治理能力、適當的教育以及產業政策，紐西蘭成功轉型為具有國際競爭力的工業化自由市場經濟。其政府並積極參與國際事務與人道活動，特別是對周邊南太平洋島嶼國家（如斐濟、東加、大溪地、薩摩亞等）給予多項經濟援助，並提供教育資源與就業機會，透過各項綜合國力與軟實力的運作，贏得這些國家的尊重，且在國際社會奠定良好形象與地位，具有相當程度的影響力。

小辭典

東南亞國家協會

（Association of Southeast Asian Nations, ASEAN）

簡稱東協，是東南亞國家所共同組成的區域性國際組織，成員有新加坡、馬來西亞、泰國、菲律賓、印尼、汶萊、越南、寮國、緬甸、柬埔寨 10 個國家。



綜合國力

（Comprehensive National Power）

是指一個國家賴以生存與發展所擁有的全部實力及國際影響力的總和。其具體構成要素，雖然沒有明確界定，但一般學者認為，既包括了軍事、經濟、科技、外交等方面的「硬實力」，也包括一個國家思想、文化、民族性格、國民主氣等「軟實力」。

總結來說，國際政治的權力結構歷經國際局勢的轉變，受各國力量消長影響，始終處於動態變化之中。雖然當前工業高度發展國家間已不太可能兵戎相見，不過在經濟、科技乃至文化方面競爭的激烈程度有增無減。

二 爭取國際地位的重要性

國際地位是指國家在國際體系中的影響力，國際地位愈高，領土疆界、國家主權與人民福祉就愈能得到保障。因此，各國都會致力於爭取國際地位，其重要性如下：

（一）奠定國際人格

國家是由人民、領土、政府和主權等基本要件所組成的；重要的是，國家內部必須統一，且擁有外部獨立的主權，包括獲得其他國家的承認，以便能在國際社會中行使權利並克盡義務。

所謂外部獨立的主權，即指一個國家能不受他國干涉，並在國際上擁有平等的權利與地位。近年來，

- 圖 7-1-1 我國加入聯合國遊行活動。長期以來，我國透過各種管道，向國際社會傳遞國人參與聯合國的訴求與心聲。



我國政府致力成為聯合國（United Nations, UN）會員國，以確保我國國民在國際間的平等權利與尊嚴。

（二）增進國家利益

國家利益是指國家在國際社會中，國家的生存、經濟利益的獲取、基本價值的維護等諸多面向。

各國在國際間通常皆是以追求國家利益為主要考量，若國家擁有較高的地位與影響力，則透過外交場合及國際組織的參與，將更有機會促進或確保該國利益。因此，國際地位的提升，是促進國家利益的重要關鍵之一。

舉例來說，美國是當前國際政治體系的國際強權，擁有很高的國際地位，因此各個重要的國際組織不僅少不了美國，也幾乎都由其所主導。美國常藉著本國強大的實力，對其他國家與地區施壓以符合其自身利益。

學習視窗

開放美國牛肉進口所引起的爭議

自從 2003 年美國爆發「狂牛症」疫情後，世界各國紛紛禁止美國牛肉進口。然而，近年來美國一方面透過世界貿易組織的貿易談判機制，一方面利用各國急於與美國簽訂自由貿易協定（FTA）的機會，分別向我國、中國大陸、日本、韓國、澳洲等國要求重新開放美國牛肉進口。各國礙於美國強大的影響力與施壓，多同意有條件開放。

然而，開放美國牛肉進口政策在各國也引起極大爭議。例如：我國於 2010 年 1 月宣布開放美國牛肉進口後，引發國內民眾的反彈聲浪；而 2008 年，韓國李明博政府全面開放美國牛肉進口後，引發國內激烈的政治風暴。

2008 年，韓國為換取美國同意韓國出口更多汽車與簽訂自由貿易協定，於同年宣布放寬美國牛肉進口，同時放棄肉品檢查權。此項政策宣布後，立即觸發韓國民間的反美情緒；且於同年 6 月 10 日在首都首爾出現高達 100 萬人的大規模示威遊行，要求彈劾李明博，一場反美國牛肉的示威活動最後演變成反政府運動。

資料來源：<http://magazine.sina.com.tw/chinanewsweek/2008022/2008>



▲圖 7-1-2 韓國民眾抗議進口美國牛肉，擔心美國牛肉的進口會影響國民健康。



▲圖 7-1-3 廣大興事件中，我國與菲律賓的調查團在我國漁船上協同勘驗，以了解事發經過。



▲圖 7-1-4 臺菲經濟海域與廣大興事件示意圖

(三) 保障國民權益

爭取國際地位的目的，最終是為了保障國民權益。當國家具有較高的國際地位，國民在海外發生緊急危難或特殊狀況時，能獲得他國或國際組織提供立即與友善的協助；必要時還能透過外交途徑，以軍事行動保護國民在海外的安全。

臺灣南方與菲律賓北方的海域是我國與菲律賓各自主張的專屬經濟海域重疊區域，兩國因此經常發生漁業糾紛。2013年5月9日，「廣大興28號」漁船漁民在該海域遭菲律賓公務船射殺，造成一名漁民死亡。因此我國國軍與海巡署展開「護漁聯合軍演」，並配合外交經貿制裁措施，不僅捍衛我國經濟海域的捕魚權，而且使菲律賓正式接受我國所提出的道歉、賠償、懲凶與重啟漁業協議談判等四大訴求，成功保障國民權益。

爭取國際地位的目的在於確保國家主權與國際人格，並且增進國家及國民的權益，進而保障國家安全與發展。而國際地位的提升，除了持續提高國力外，透過國際組織參與國際社會亦是不能忽視的一環。

公民論壇

小國無外交？

在當代國際體系下，國際地位的取得往往仍以軍事力量為後盾，但更常涉及國家在經濟、技術、文化、民主等層面的能力展現，不再以軍事力量為唯一衡量標準。我國在外交受限、高科技軍備取得不易的情況下，仍靠著政府及民間的持續努力，在高科技、文化、經貿等層面上有相當突出的表現，備受國際間的重視與肯定。

請說說看：我國有哪些較具國際競爭優勢的項目？持續發展這些項目，為何對提升國家的國際地位有所幫助？

第二節 國際組織的功能與運作

國際組織是因應國家間交往日益頻繁、往來領域和地區不斷擴大，為解決國家間的爭端，並尋求各國合作為目標所成立的組織。

舉凡國際間的安全保障、經濟合作、開發援助、人權、環境議題、衛生保健、交通、電信、技術與文化交流等相關生活領域，都有賴國際組織的協助，以促進國際社會的穩定與和諧。

一 國際組織的類型與功能

(一) 國際組織的類型

依照成員的性質，可將國際組織分為政府間國際組織與非政府國際組織兩類。

1. 政府間國際組織 (international governmental organizations, IGOs)

政府間國際組織是國家與國家間，經過多方協議而成立的組織，成員以主權國家為主體。其中，依地域性的廣狹，又可分為關注全球性事務的全球型政府間國際組織，例如：聯合國及其周邊專門機構，以及處理地區性議題的區域型政府間國際組織，例如：歐盟為區域型國際組織，以歐洲各國為主要成員，歐洲事務則為主要活動目標。

▼表 7-1 國際組織分類

	政府間國際組織	非政府國際組織
全球型	聯合國、國際貨幣基金組織、世界銀行、世界衛生組織、世界貿易組織、國際刑警組織等	世界經濟論壇、國際特赦組織、國際世界展望會、國際紅十字會、綠色和平組織、國際奧林匹克委員會等
區域型	歐洲聯盟、非洲聯盟、美洲國家組織、阿拉伯國家聯盟、東南亞國家協會、亞洲開發銀行等	亞太自由民主聯盟、歐洲生物聯盟等

學習視窗

國際組織的其他分類：專門性與一般性國際組織

國際組織的分類，除了文中所提到的政府與非政府組織外，還包括專門性與一般性國際組織。專門性國際組織主要關注在單一議題，例如：世界衛生組織 (World Health Organization, WHO) 專注在使全世界人民獲得盡可能高水平的健康。一般性國際組織成立的目的是在處理國際間的各種合作與衝突，例如：聯合國的角色類似世界政府，處理全球各種跨國糾紛與促進國際合作。

小辭典

世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO)

成立於 1995 年，前身是 1947 年開始實施的關稅及貿易總協定 (GATT)。

WTO 是當代最重要的國際經濟組織之一，所屬會員國間的經貿往來幾乎已達全球貿易總額，因此又被稱為「經濟聯合國」。

WTO 主要做為多邊貿易體制的法律與組織基礎，並管理會員國間的貿易協定，以及為貿易進行談判和解決爭端的場所。

學習視窗

亞太自由民主聯盟 (Asian Pacific League for Freedom and Democracy) 的沿革

亞太自由民主聯盟成立於 1954 年，創始會員代表為我國、菲律賓與南韓，該聯盟運作至今已經成為一個區域性的非政府國際組織，以推動亞太地區的和平與繁榮為宗旨。自從 1976 年開始至今，亞太自由民主聯盟的祕書處一直設於臺北，並且大幅擴張該聯盟的成員代表，目前該聯盟的成員已經普及到美國、澳洲、紐西蘭、新加坡、印度等 18 個亞太國家。亞太自由民主聯盟每年輪流在會員國舉行大會，並且自 2003 年開始，額外舉行亞太圓桌論壇 (Asia Pacific Round Table)，擴大邀請商界與學界代表，聚焦於亞太地區的最新發展議題，希望因此可以促進亞太地區的政治民主與經濟發展。

2. 非政府國際組織

(international non-governmental organizations, INGOs)

非政府國際組織是由來自數個不同國家的個人或團體，自發性組成的國際組織，因此又稱「民間性國際組織」。可分為關注全球性事務的全球型非政府國際組織，例如：國際紅十字會以專門保護全世界國際性與國內戰爭的受難者聞名，以及關心地區性議題的區域型非政府國際組織，例如：亞太自由民主聯盟為區域型非政府國際組織，是以擴展自由民主發展在亞洲、太平洋地區的普及為任務。

(二) 國際組織的主要功能

談到有關國際事務的關心與參與，應先對國際組織的功能有所認識，主要有以下幾點：

1. 促進國際交流與合作

國際組織可以匯集國家或非國家成員間的利益，促進國際合作。例如：過去各國都以本國利益為考量，對進口商品課徵高關稅來保障本國產業，造成國際貿易的停滯。**世界貿易組織**則透過會員國間的協商與談判，降低各會員國間的關稅與其他貿易障礙、建立國際貿易規範，以增進國際間的投資往來、促進貿易自由，確保世界經濟穩定與發展。

2. 調解國際衝突與紛爭

國際社會有合作，也有各種衝突。當每個國家都想要擴大本國利益時，衝突則難以避免。此時國際組織就可發揮影響力，藉由雙邊或多邊協定，維持區域穩定，避免衝突。例如：聯合國安全理事會經常在國際衝突時擔任調停紛爭以維持世界秩序的角色。

3. 保障各國的平等權益

世界各國的人口與國力各有不同，有人口 13 億的中國大陸，也有人口僅約 30 多萬的冰島；有國土面積龐大的美國、澳洲，也有國土小如城市的梵蒂岡、新加坡。雖然每個國家的天然條件不同，國力也懸殊，但在國際組織中皆享有平等的權利，弱小國家可用論辯方式表達立場、尋求國際支持，維護其國家利益。

4. 促進人類的和平繁榮

人類社會為追求幸福，組成國家以確保群體安全與經濟生活；然而國家所抱持的本位主義，卻往往讓國際社會成為各國利益的競技場。政府間國際組織的出現，讓各國透過集體協議的方式節制衝突並尋求合作。非政府國際組織更常是人類使命感與理想的集

學習視窗

世界展望會改變臺灣與全球弱勢兒童的處境

成立於 1950 年的國際世界展望會是全球最大的兒童關懷非政府國際組織之一，它在 1964 年成立臺灣世界展望會，持續性地透過海外募款等方式，幫助臺灣弱勢兒童與家庭的成長，同時也建立了兒童關懷社區化的社會福利模式。隨著臺灣經濟的快速發展，臺灣世界展望會也大幅擴張兒童關懷的對象，不僅更深入臺灣偏遠山區與離島，關懷更弱勢的兒童與家庭，並且自 1990 年開始，更走出臺灣，加入國際世界展望會的行列，進行一系列全球兒童關懷的活動。其中，「飢餓三十～人道救援行動」就是臺灣的愛心援助全球弱勢兒童的重要里程碑，每年有愈來愈多的國人透過參與「飢餓三十」的活動，不僅希望可以因此回饋國際社會當初對臺灣的援助，並且希望國人的參與可以進一步地改變全球弱勢兒童的處境，以遠離飢餓。



▲圖 7-2-1 位於荷蘭海牙的聯合國國際法院，負責處理國際上的法律爭端。



▲圖 7-2-2 非政府組織常透過不同的議題來影響社會。2005 年，動物保護團體於法國抗議皮草業者以不當的方式製作皮草。



▲圖 7-2-3 南蘇丹共和國在 2011 年 7 月 9 日宣告獨立，並向聯合國申請成為正式會員國，7 月 14 日聯合國大會一致通過，南蘇丹共和國成為聯合國的第 193 個會員國。圖為南蘇丹國旗在聯合國大樓前升起後，其代表歡呼跳舞的畫面。



▲圖 7-2-4 海地首都的聯合國維和部隊。2010 年，海地發生大地震後，災民超過百萬人，國家體制幾乎崩潰。聯合國成立「海地穩定特派團」，以協助穩定災區秩序及重建工作。

結，如國際紅十字會、綠色和平組織等，都在國際人道救援與生命關懷上，發揮極大的功效。

隨著國際議題的複雜化，國家與政府間國際組織處理各項議題的能力相對有限，於是非政府組織在國際體系中逐漸扮演更重要的角色，對國際間的經濟、社會、文化等層面都有很大的影響力。

過去數十年間，非政府組織的數量快速增加。隨著非政府國際組織涉入愈來愈多的國際議題，各國人民有更多的機會依自己所關心的國際事務，選擇參與跨國性的組織來促成改變。

二 聯合國的重要議題與運作

聯合國正式成立於 1945 年 12 月 24 日，至今年共有 193 個會員國，以及教廷（梵蒂岡）與巴勒斯坦兩個觀察會員國，是當前國際社會最重要、影響最廣、參與國家數最多的國際組織。聯合國所有會員國的總人口數，已涵蓋世界總人口 99% 以上。

聯合國及其周邊組織所關注的重要議題主要可分為下列五項：

（一）維持世界和平與安全

聯合國設有安全理事會（簡稱安理會），主要職權是維護國際和平與安全，排解國際紛爭、防止戰爭。安理會由 15 個理事國組成，其中美、法、英、俄、中為常任理事國；其他 10 個非常任理事國則由聯合國大會依據世界各大洲分配席次，任期二年。

當世界某地區發生衝突與動亂時，聯合國可透過安理會的決議，派駐維持和平部隊及軍事觀察員，直接介入維護區域安全與和平。例如：2010 年，中美洲

▼表 7-2 聯合國組織架構



聯合國

大會

主要委員會、人權理事會、常設及特設委員會等

聯合國貿易和發展會議
聯合國國際藥物管制規畫署
聯合國環境規畫署
聯合國難民事務高級專員辦事處
聯合國開發計畫署
聯合國志願人員

聯合國婦女發展基金會
聯合國糧食計畫署
聯合國人類住區規畫署
聯合國兒童基金會
聯合國人口基金
.....

大會

軍事參謀團、常設及特設委員會、賠償委員會、維持和平行動及特派團等

國際法院

秘書處

經濟暨社會理事會

職司委員會、區域委員會、專門機構等

託管理事會 (因目前已無託管地，故已暫停運作)

專門機構

國際勞工組織
糧食及農業組織
教育、科學及文化組織
世界衛生組織
世界銀行集團
國際投資爭端解決中心
國際貨幣基金組織
國際民用航空組織
國際海事組織

國際電信聯盟
萬國郵政聯盟
世界氣象組織
世界知識產權組織
國際農業發展基金
工業發展組織
世界旅遊組織
世界海關組織
.....





▲圖 7-2-5 在 2015 年 3 月時，聯合國安理會為了中非共和國內戰後的動亂局勢進行討論，會後決議延續武器與相關軍用設備的禁運措施。

國家海地發生大地震，聯合國隨即派出維和部隊協助穩定秩序與提供協助。

長期以來，聯合國積極推動裁減軍備與限武談判，以追求人類的和平與安全。例如：促成 1968 年不擴散核武器條約及 1996 年全面禁止核子試驗條約。而在推動全面禁止使用殺傷人員地雷方面，全球已有超過 150 個國家成為 1997 年渥太華禁雷公約的締約國。這些成果足見聯合國在推動世界和平上的努力。

（二）消滅飢餓與貧窮

為了協助全球將近 1/4 人口擺脫飢餓、貧窮且缺乏尊嚴的境遇，2000 年時，聯合國發表聯合國千禧年發展目標（UN Millennium Development Goals），承諾在 2015 年之前，動員政府與民間消滅極端的飢餓與貧窮。

為達成此一目標，聯合國一方面呼籲先進國家減免窮國債務，並提供各種財政與技術發展援助；另一方面聯合國糧食及農業組織（Food and Agriculture Organization, FAO）召開世界糧食安全高峰會議，透過國際合作來共同解決世界糧食問題。

▶圖 7-2-6 非洲南蘇丹飢民。2013～2014 年間，非洲的南蘇丹由於氣候變遷與內戰因素導致饑荒。根據聯合國統計，南蘇丹有 1/3 的人口（約 370 萬人）處於嚴重饑荒狀態，導致南蘇丹難民流散到周邊非洲國家，間接影響周邊國家的糧食安全。



（三）協調全球永續發展

聯合國環境規畫署於 1973 年成立，旨在解決全球人口成長及工業發展所帶來的環境破壞問題。數十年來推動各國政府設立環境部門，協調簽署各種有關環境保護的國際公約、宣言、議定書，並積極敦促各國政府加以落實。例如：在氣候變化議題上，1992 年促成聯合國氣候變化綱要公約，並於 1997 年簽訂京都議定書，要求工業化國家遵守二氧化碳排放量限制；又於 2009 年簽訂哥本哈根協議，展現國際社會捍衛地球永續發展的決心；2015 年更通過巴黎協議，具體要求世界各國履行減少溫室氣體排放的承諾。

（四）推動民主與人權

不論是維持和平安全、消滅貧窮或追求永續發展，其基礎都是「以人為本」，維護人性尊嚴是所有發展的核心與最終目標。因此，聯合國設有人權理事會（Human Rights Council, HRC），致力於維護人權免受侵害，協助各國推動民主、加強法治，保障一切國際公認的人權和基本自由。例如：世界人權宣言、公民與政治權利國際公約以及經濟、社會與文化權利國際公約、兒童權利公約等，都是聯合國在世界人權議題上的重要貢獻。

我國雖非聯合國會員，但在民主浪潮下，人權保障已成為重要的國際關係議題，因此立法院於 2009 年 3 月 31 日三讀通過公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法，並由總統簽署批准，於同年 12 月 10 日正式生效，呼應世界人權保障趨勢。

小辭典

京都議定書（Kyoto Protocol）

是聯合國氣候變化綱要公約（United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC）的補充條款，於 1997 年 12 月制定，目標是將大氣中的溫室氣體含量穩定在一個適當的水準，進而防止劇烈氣候改變對人類造成傷害。

哥本哈根協議

（Copenhagen Accord）

2009 年 12 月於丹麥哥本哈根舉行氣候變遷會議，會後各國同意把對抗氣候變遷的目標，設定在讓地球升溫不超過攝氏 2 度的範圍內。

巴黎協議

（Paris Agreement）

2015 年 12 月 12 日，近兩百個國家在聯合國氣候峰會中，就氣候變化及減碳等議題達成共識，一致通過巴黎協議，這是聯合國氣候變化綱要公約下繼京都議定書後，第二份有約束力的氣候協議。



▲圖 7-2-7 聯合國難民署負責世界各地因受戰亂或是天災的難民救援和保護工作。圖為一名敘利亞女孩躺在聯合國難民署所提供的毯子上。

(五) 進行人道救援

二次世界大戰後，聯合國開始在歐洲地區推動人道主義救援行動，如今已成為國際緊急救援和長期援助的主要提供者。聯合國設有難民事務高級專員辦事處（UNHCR，又稱聯合國難民署），為受到戰亂迫害、天然災害等原因而流離失所者，提供即時的國際保護與人道援助。例如：2015 年敘利亞發生嚴重內戰，聯合國難民署立即提供援助給當時逃至黎巴嫩的敘利亞難民家庭，並且成立過冬援助計畫，幫助難民度過災難。

聯合國在當今國際社會發揮了整合功能，聯合世界各國為全體人類共同的生存而努力，需要各國公民的協助與參與。

公民論壇

聯合國安理會改革爭議

由於安理會是聯合國維護世界和平的重要機構，因此安理會的運作方式與改革方案經常獲得矚目。國際社會對安理會運作方式的批評有三點：第一、安理會的會員結構無法反映全球的國際結構，尤其是發展中國家的代表性不足；第二、五個常任理事國濫用否決權，而且聯合國無法規範否決權的行使；第三、安理會的決策過程不透明，因此常出現議事怠惰與貪腐情形。雖然大多數國家均同意安理會改革的必要性，但是改革的方案卻遲遲無法取得共識。

1. 你覺得常任理事國擁有否決權的設計合理嗎？為什麼？
2. 為了達成聯合國維護世界和平的目標，你認為安理會應如何改革？

第三節 我國與國際社會的關係

中華民國原是國際社會的重要成員之一，後來因國際情勢的變化，在 1971 年退出聯合國後²，逐漸被排除在國際事務之外。但我國仍憑藉民主成果及經濟實力嶄露頭角，積極尋求重返國際舞臺的機會。

一 我國的外交處境

當前我國的外交困境，主要原因是中共的外交圍堵及國際承認問題，壓縮我國國際活動的空間。「一個中國」框架導致我國陷於孤立的外交困境；國際場合中，各國往往受到中共壓力，而以「臺灣非主權獨立國家」為由，矮化我國應有地位。

(一) 邦交國少且國際影響力低

我國於退出聯合國後，陸續喪失許多友邦；1979 年，美國與我國斷交後，外交空間更為狹隘，難以與他國建立一般性的正式外交關係，國際影響力低。

在全世界的國家當中，我國的邦交國只有 21 國（迄 2017 年中），集中在中南美洲、亞太及非洲等區

▼表 7-3 我國邦交國分布情況

地區	邦交國	數量
中南美洲暨加勒比海	瓜地馬拉共和國、巴拉圭共和國、聖文森、貝里斯、薩爾瓦多共和國、海地共和國、尼加拉瓜共和國、多明尼加共和國、宏都拉斯共和國、聖克里斯多福及尼維斯、聖露西亞	11
亞太地區	帛琉共和國、吐瓦魯國、馬紹爾群島共和國、索羅門群島、吉里巴斯共和國、諾魯共和國	6
非洲地區	布吉納法索、史瓦濟蘭王國	2
歐洲地區	教廷（梵蒂岡）	1

資料來源：外交部（2017 年）

註 2

聯合國 2758 號決議案：聯合國承認「中華人民共和國」為中國唯一的合法政府，導致中華民國退出聯合國。事實上，有關聯合國的中國代表權問題，在 1971 年解決之前已經爭議多年，期間也曾有關於類似「兩個中國」、「一中一臺」等「雙重代表權」的提案，唯被當時的中華民國政府以「漢賊不兩立」為由拒絕。



▲圖 7-3-1 世界體壇的奧林匹克委員會會旗。受制於中共不斷封殺我國國際空間，相較於其他國家，我國的體育代表團參與國際賽事僅能以中華奧會會旗出場。

的機會，以建立或斷絕外交關係來要求提供資金與技術等協助，進而造成海峽兩岸無止境的外交爭奪。

2008 年，國民黨贏得總統大選，臺灣和中國大陸維持較平和的關係。在外交方面，由於「外交休兵」政策的提出，兩岸不再於邦交國的數目上進行競爭；但是由於中共始終否認我國存在的事實，從而阻礙我國積極參與國際社會與國際組織的權利。

（二）參與國際組織處處受限

我國參與國際社會的空間受到相當限制，在全球數千個政府間國際組織中，我國參與且擁有會籍的只有三十多個。而聯合國周邊組織如國際貨幣基金組織、糧農組織等，我國都難以成為會員國。在聯合國推動的許多重要國際條約方面，即使我國表達參加意願或主動簽署，仍難以成為簽約國。此外，在其他國際組織的參與上，也常受限於中共的態度。

學習視窗

中共封殺我國外交空間的手段

使用手段	說明
矮化我國主權	<ol style="list-style-type: none"> 1. 阻止我國以「中華民國」等名稱參與國際活動 2. 要求有關國家或單位逕自將我國名稱更改為「中國臺北」或「中國臺灣」
排擠我國參與國際組織	排擠我國加入須以主權國家身分參與的國際政府間組織
要求國際社會支持「一個中國」原則	<ol style="list-style-type: none"> 1. 要求建交國於建交公報上具文支持或承認「一個中國」原則 2. 於國際社會上鼓吹兩岸關係為「內政問題」

二 我國參與國際組織的情形

有鑒於上述特殊外交處境，我國於 1988 年開始推動「務實外交」，將參與國際組織列為重要的外交目標。隨著民主化與自由化的發展，民間對非政府國際組織的參與也成為重要的外交力量。

(一) 我國積極參與政府間國際組織

1. 推動參與聯合國及重要周邊組織

自 1992 年起，我國政府開始推動成為聯合國會員國的工作，透過友邦向聯合國大會遞交提案並發言支持，希望聯合國能考量中華民國的特殊國際處境，以確保臺灣人民參與聯合國之基本權利。

2009 年我國調整參與聯合國策略，轉而將重點放在參與聯合國的專門機構上。例如：著眼於全球環境變遷影響及國際飛航安全，積極申請加入聯合國氣候變化綱要公約與國際民用航空組織³，以爭取國家利益並擴大實質國際參與。

註 3

2013 年 9 月，我國受國際民用航空組織的邀請，以特邀貴賓的身分參與國際民用航空組織第 38 屆大會。

▼表 7-4 我國的正式外交與務實外交

	正式外交	務實外交
說明	<p>互設官方使館： 互相承認國與國之間的邦交，對等處理兩國之間的交流</p>	<p>互設非官方交流機構： 在無邦交的情形下，繼續聯繫與辦理兩國之間的政府與民間交流，其中，國際合作中的貿易互動、經濟援助、技術支援等扮演重要的外交貢獻</p>
例子	 <p>▲圖 7-3-2 我國與史瓦濟蘭王國間具有正式外交關係，圖為我國駐史瓦濟蘭王國大使館。</p>	 <p>▲圖 7-3-3 2014 年 6 月，我國故宮文物赴日展出，是我國與日本在文化交流上一項重要活動，正是務實外交的展現。</p>

小辭典

亞太經濟合作會議

(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC)

成立於 1989 年，截至目前成員共計 21 個經濟體，涵蓋的地理區域包括東北亞、東南亞、大洋洲、北美及中南美洲；人口總數高達 26 億人，其貿易總額約占全球的一半。

2. 參與亞太經濟合作會議

亞太經濟合作會議是亞太地區重要的區域性多邊官方經濟合作組織，各會員均以「經濟體」的身分參與。1991 年，我國以「中華臺北」(Chinese Taipei) 的名義，與中國大陸及香港相繼正式加入 APEC。歷年來，我國透過 APEC 資深官員會議、專業部長會議、部長級年會及經濟領袖會議等場合進行多邊會談，增進我國與其他會員體的經貿交流，強化與無邦交國家的交往，並爭取在臺主辦 APEC 各項會議及活動，以擴大我國的國際影響力。

3. 加入世界貿易組織

世界貿易組織是當前重要的全球性經濟組織。我國於 2002 年以「臺灣、澎湖、金門及馬祖個別關稅領域」的名稱，成為 WTO 的第 144 個會員國。

參與 WTO 相關活動，不但有助於我國政府參與多邊談判、在國際市場中爭取公平合理待遇，更可運用 WTO 的溝通機制，與其他會員國進行貿易協商，從而擴大國際活動空間，以保障我國經貿利益。

▼圖 7-3-4 環太平洋各國利用 APEC 增進經貿交流，圖為亞太經濟合作會議會員國位置。



4. 爭取參加世界衛生組織

我國自 1997 年起逐年申請加入世界衛生組織，雖未能成功，但理性的訴求與作法，漸獲美、日等國公開支持。隨著兩岸關係的轉變，2009 年，我國正式受邀以「中華臺北」的名義及觀察員身分列席世界衛生大會（World Health Assembly, WHA），是我國自 1971 年退出聯合國後，首次參與聯合國體系的正式會議及活動。2017 年，是我國自 2009 年以來首次未受邀參與世界衛生大會，但我國仍派代表前往參加多項周邊會議與雙邊會談。

（二）我國積極參與非政府國際組織

我國在官方正式外交與政府間國際組織的參與上，發展空間深受現實環境所局限；但民間團體與個人在非政府國際組織的參與上，已遍及全球民主、人權、人道救援、經貿、醫療、環保等各類型組織，與國際社會互動密切。我國民間組織的重要貢獻有：

1. 參與國際事務與活動

國際特赦組織（Amnesty International, AI）早年就持續關心戒嚴時期的臺灣司法與人權問題，並多次向當局請願。特赦組織臺灣總會於 1994 年成立，多年來持續聲援世界各國良心犯，地區遍布中東、非洲、中南美洲，為我國建立良好形象及國際友誼。

2. 透過國際會議分享臺灣經驗

我國民間團體較政府有更多機會參與各種國際會議及活動，例如：勵馨基金會成立於 1988 年，致力創造對婦女、兒童與青少年友善的環境，預防並消弭性侵害、家庭暴力所造成的傷害。2008 年，受邀參加聯合國舉辦的「維也納反人口販運論壇」，分享我國在婦女及兒童保護議題上的努力與經驗。

學習視窗

世界衛生大會觀察員

世界衛生大會是世界衛生組織的最高決策機構，每年 5 月在瑞士日內瓦召開，審議世衛組織的工作及預算報告，並表決接納新會員國等重要議題。尚未正式成為會員的國家或國際組織，可由世衛組織總幹事考慮實際需要，邀請以觀察員身分列席世界衛生大會，但不具正式會員所擁有的投票、人事等權利。學習視窗圖



▲圖 7-3-5 2009 年，我國正式受邀以觀察員身分列席世界衛生大會。我國積極參與各項國際會議，以爭取國際地位。

3. 推展國際合作與人道互助

紅十字會是目前國際上極富聲望的人道救援組織，每當世界上有災變發生，我國紅十字會都會發起愛心募款活動，近 30 年來，國人經由紅十字會對外的援助，遍及世界五大洲逾 30 個國家。而我國發生九二一大地震時，國際紅十字會亦率先表達關切，當時我國紅十字會所募得的 17 億善款中，有半數以上來自海外，足以見得國際社會仍充滿溫情。我們若能發揮人溺己溺的精神，所行之善最終仍將回饋己身。

我國民間團體或個人自發性的國際參與，不但實現自身理念，同時也跨越了政治干預與國際疆界的藩籬，成為我國「國民外交」的尖兵。國際參與的最終目的，是確保並提供國家生存與永續發展之良好環境。因此，在地球村的時代中，國際參與不單是政府的責任，更有賴全體國民共同的關心與經營。若國家在國際間擁有更多尊嚴與發展空間，國民的權益也就能得到更多的保障。

公民論壇

臺灣的民間外交

我國參與國際政治的空間雖然有限，卻憑著各種民間團體與個人努力，在國際社會展現旺盛的生命力。2001 年，替代役男連加恩在非洲布吉納法索服役，不僅靠個人的醫學專業協助當地病患，還與臺灣的教會合作發起「垃圾袋換衣服」的活動，改善當地環境。這些義舉不但幫助了非洲貧窮國家，也引起國際媒體的關注，拓展臺灣的國際能見度。

請問你對於連加恩的行動有何看法？身處臺灣的我們，又能為臺灣的外交做出什麼樣的貢獻呢？



▲圖 7-3-6 連加恩在非洲推動的「垃圾袋換衣服」活動，備受國際矚目。

課後活動

向世界發聲

2008年，「臺灣聯合國先生、小姐」率領代表團親至紐約的聯合國總部，表達讓臺灣加入聯合國的立場。如果也能表達我們的立場，你會怎樣呈現呢？

現在就請全班發揮巧思，分組設計一份簡潔有力的海報，註明臺灣必須加入聯合國的理​​由，讓世界聽到我們的聲音。



活動過程：

1. 請全班分為六個小組，共同設計海報的標語與圖案。
2. 舉辦一個創作海報的說明會，各組推派一或兩名學生報告創作的圖案及標語的來源，以及象徵的意涵，說明臺灣必須加入聯合國的理​​由，並完成下表：

	本組	他組（自己認為較好的那一組）
組別		
標語		
象徵意涵		

本章摘要

第一節 國際政治的基本認識

1. 國際政治是相對於國內政治而言，廣義上是指國家、國際組織等國際社會成員間的互動關係；狹義上則專指國家與國家間的相互競爭與合作。
2. 國際政治的權力結構是以主權國家為運作主體。當前國際政治結構已由冷戰時期美、蘇兩陣營的「兩極對立」，轉向後冷戰時期的一超多強體系。全球互賴下新興的重要國際議題，使國際間由傳統的武力競爭，擴展到經濟、文化、社會等領域之綜合國力表現。
3. 爭取國家在國際上的地位，有助於奠定國際人格、增進國家利益，以及確保國民權益。

第二節 國際組織的功能與運作

1. 國際組織依成員的性質，可分為政府間國際組織與非政府國際組織；若依地域性的廣狹，又可分為全球性組織與區域性組織。
2. 國際組織具有以下功能：1 促進國際交流與合作；2 調解國際衝突與糾紛；3 保障各國的平等權益；4 促進人類的和平繁榮。
3. 聯合國的主要機關有：1 聯合國大會；2 聯合國安全理事會；3 國際法院；4 祕書處。
4. 聯合國是當前影響層面最廣、參與國家數量最多的國際組織，在維持世界和平與安全、消滅飢餓與貧窮、協調全球永續發展、推動民主與人權、進行人道救援等議題上，發揮整合功能，促進全人類的福祉。

第三節 我國與國際社會的關係

1. 我國受限於國際現實情勢，不但邦交國有限，在國際組織的參與上也受到相當限制。
2. 因應政治外交關係上的困境，我國以務實態度，將參與國際組織列為重要外交目標。除積極參與聯合國及其周邊組織外，更已成為亞太經濟合作會議及世界貿易組織的成員，透過國際互動擴大我國之國際影響力。
3. 我國人民及民間團體亦踴躍參與非政府國際組織活動，不僅實現自身理念，更跨越了政治干預與國際疆界的藩籬，成為我國「國民外交」的尖兵。

名詞索引

- 冷戰 (Cold War) 160
- 歐洲聯盟 (European Union, EU) 161
- 東南亞國家協會 (Association of Southeast Asian Nations, ASEAN) 161
- 聯合國 (United Nations, UN) 163
- 政府間國際組織 (international governmental organizations, IGOs) 165
- 世界衛生組織 (World Health Organization, WHO) 165
- 非政府國際組織 (international non-governmental organizations, INGOs) 166
- 世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 166
- 聯合國安全理事會 (Security Council) 168
- 聯合國千禧年發展目標 (UN Millennium Development Goals) 170
- 聯合國氣候變化綱要公約 (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) 171
- 京都議定書 (Kyoto Protocol) 171
- 哥本哈根協議 (Copenhagen Accord) 171
- 巴黎協議 (Paris Agreement) 171
- 亞太經濟合作會議 (Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC) 176
- 世界衛生大會 (World Health Assembly, WHA) 177

補給站

1. 中華民國外交部：<http://www.mofa.gov.tw/>

中華民國外交部主管我國外交及有關涉外事務，可透過此網頁查閱護照、簽證等文件申請事宜，及我國邦交狀況、國際參與等最新外交資訊。

2. 劉瑛 (2007)。幽默外交趣事多—您好！大使閣下。臺北：九歌。

本書作者從事外交工作四十年，擁有豐富的外交資歷，透過一個個有趣的故事讓讀者認識外交官的另一面，同時也對我國外交處境有更多的了解。

3. 陳弘美 (2008)。一流社會人的國際禮儀。臺北：麥田。

全球興盛的旅遊與商業活動，讓我們有更多的機會與來自不同國度的人民接觸，因此對國際禮儀應有基本認識，才能展現我國的素質與文化，奠定良好的國際形象與地位。

第 8 章 臺海兩岸關係的演變

時代的烙印

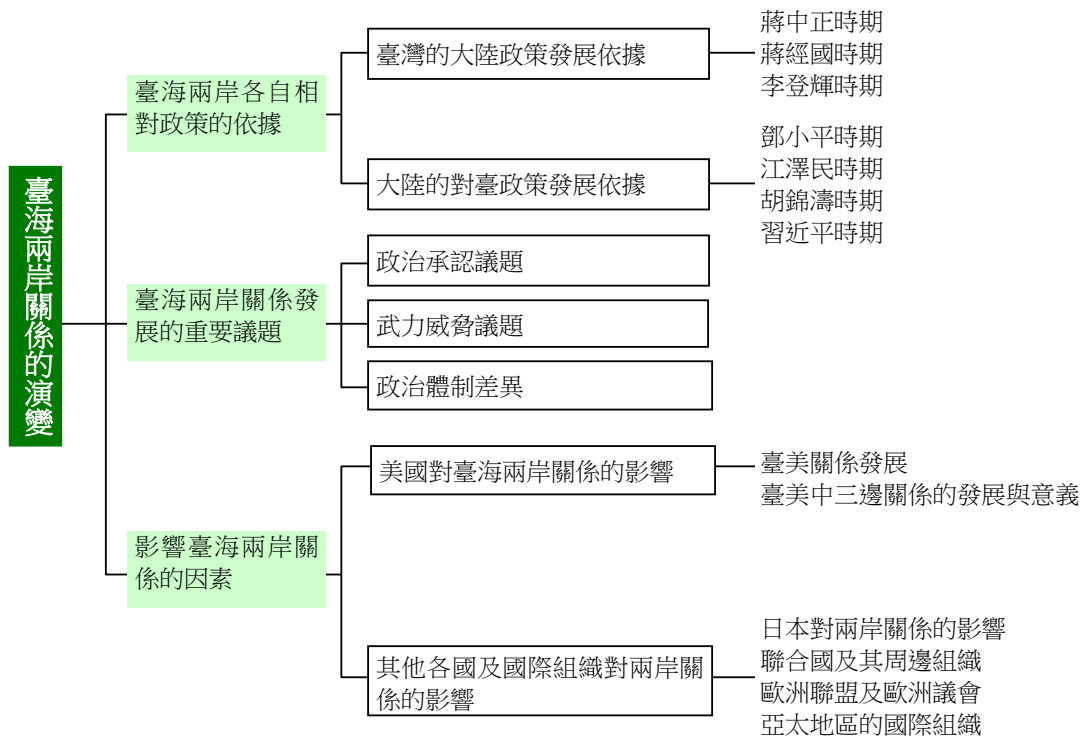
1949 年隨著「中華人民共和國」成立以及中華民國政府播遷來臺，兩岸政府在政治與軍事對峙背景下，不斷進行各項政治宣傳。就連月曆、包裝紙、火柴盒、信紙、電影票、商業宣傳單上，都可以看到各種政治宣傳標語。例如：臺灣有「殺朱拔毛」、「消滅萬惡共匪、解救大陸同胞」、「三民主義統一中國」；大陸則有「公審人民敵人與戰犯」、「消滅蔣幫政權、解放臺灣同胞」。

時至今日，兩岸已由彼此對抗發展出嶄新的關係，這些政治標語現在看來或許有些突兀，卻也見證了兩岸關係的時代變遷。

▶ 兩岸關係的轉變，由過去的緊張對峙到現今的官方交流。2015 年 11 月，兩岸領導人在新加坡進行了首次的會面，又稱「馬習會」，這是自 1949 年以來，兩岸最高領導人的首次會面。



★課程架構



第一節 臺海兩岸各自相對政策的依據

臺海兩岸分裂分治期間，兩岸關係的發展歷經 1949~1979 年的軍事衝突階段，以及 1979~1987 年的和平對峙階段，而後 1987 年我國政府宣布解嚴以及開放大陸探親，兩岸關係發展邁向民間交流階段，2008 年以來，兩岸以協商代替對抗，關係逐漸穩定。

一 臺灣的大陸政策發展依據

1949 年，中華民國政府撤退來臺，兩岸呈現分裂分治的狀態，國際間美、蘇兩陣營相互對抗的冷戰格局，加深了兩岸間的軍事緊張和衝突。在 1949 年至



▲圖 8-1-1 1952 年的幼兒操槍分列式。中華民國政府遷臺之後，兩岸的軍事對抗，致使當時臺灣社會的各項措施皆為戰爭預做準備，即便幼兒也從小就被灌輸軍事備戰意識。

1979年，長達30年的時間中，雙方呈現的是「漢賊不兩立」的中國法統之爭，但隨著我國喪失聯合國代表權，以及美國與中國大陸關係正常化等事件後，開始出現了變化。

（一）蔣經國時期（1978~1988年）

1979年，美國與中國大陸建交，中國大陸在外交與國際參與上逐漸取得優勢，對臺政策思維由「武力解放」轉向「和平統一」，開啟兩岸的和平對峙階段。此時期，蔣經國總統為了突顯兩岸政經發展的差異，以「三民主義統一中國」主張，取代傳統「反攻大陸」政策，將兩岸關係定位為民主與共產間的制度之爭。1987年，我國宣布解除戒嚴及開放大陸探親，開啟兩岸民間交流。我國大陸政策由「不接觸、不談判、不妥協」的「三不政策」，轉向「接觸交流」。

（二）李登輝時期（1988~2000年）

隨著兩岸民間經濟交流日益活絡、臺灣民主化與主體意識崛起，使「一個中國」出現新的詮釋空間。



1991年時，政府成立行政院大陸委員會（簡稱陸委會），專責統籌大陸事務，並廢止動員戡亂時期臨時條款、頒布國家統一綱領，1992年制定「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」，規範兩岸人民往來與交流事務。1991年成立的海峽交流基金會（簡稱海基會），更在陸委會的授權下，於1993及1998年與中國大陸的海峽兩岸關係協會（簡稱海協會），進行兩次半官方性質的辜汪會談，成為本時期兩岸間對話交流的主要模式。

總體而言，動員戡亂時期的終止與國家統一綱領中「在互惠中不否定對方為政治實體」的新論述，反映臺灣對兩岸政治的定位，已從法統之爭走向「互不隸屬、互不管轄的政治實體」的實質定位。

但隨著1995、1996年兩次臺海危機的轉折，李登輝總統在大陸政策上也出現調整。1997年在兩岸經貿政策上主張「戒急用忍」，緊縮臺商赴陸投資，1999年更提出「臺灣和中國大陸的現狀是特殊的國與國關係」的「兩國論」，確立其大陸政策的轉向。

（三）陳水扁時期（2000～2008年）

2000年，陳水扁當選總統，臺灣第一次的政黨輪替和民進黨的執政，使得兩岸關係出現新的面貌。陳總統主張改變主權與兩岸關係的現狀必須由臺灣人民透過民主的程序來決定，並以「主權、民主、和平、對等」等原則，來進行大陸政策制定與兩岸間的協商交流。

小辭典

臺灣地區與大陸地區人民關係條例

簡稱兩岸人民關係條例，於1992年依據憲法增修條文第11條制定，以規範兩岸人民的往來，並做為處理兩岸人民往來所衍生效法律責任的依據。

隨著兩岸關係的進展，此法歷經數次修訂，例如：在2009年的修訂中，即對大陸人士來臺居留、財產繼承等事項訂定明確規範。

學習視窗

臺海飛彈試射危機

1995～1996年間，中共不滿李登輝前總統訪美，並試圖影響中華民國第一次總統直選結果，因而進行大規模軍事演習，分別向基隆與高雄外海進行兩次飛彈試射。當時不僅引發我國民心與經濟恐慌，同時也造成亞太地區的安全危機。

小辭典

四不一沒有

是陳水扁總統在 2000 年時，針對臺海兩岸關係的一段重要談話。其基本前提為中共無意對臺動武，「四不」是指不宣布獨立、不更改國號、不推動兩國論入憲、不推動改變現狀的統獨公投，「一沒有」是指沒有廢除國家統一綱領與國家統一委員會的問題，強調維持兩岸現狀。

2006 年，陳總統宣布終止適用國家統一綱領後，中華民國憲法增修條文第 11 條和兩岸人民關係條例成為我國大陸政策的主要法源依據。



▲圖 8-1-3 試辦通航事務金門行政協調中心的揭幕儀式。自 2001 年元旦起，兩岸開始實施小規模的「通郵、通航與通商」，即所謂的「小三通」。2008 年 12 月起，正式實施直接通郵、通航與包機常態化。

儘管陳水扁總統在 2000 年就職典禮上提出「四不一沒有」的主張，但中共當局並未放棄對臺文攻武嚇，兩岸仍然紛爭不斷，使得陳總統在 2002 年又提出「一邊一國論」，明白表示臺灣與中國大陸並非屬於同一國家。而中國大陸政府將此一論述視為是對「一個中國」政策的挑釁，於是中斷過去海基會與海協會間的半官方協商模式。但政府為持續推動兩岸民間社會交流，逐步修改兩岸人民關係條例，並改由政府委託民間專業團體進行協商。這種「政府主導、民間協商」的模式在包機直航、大陸人士來臺觀光的談判中都有所進展。

（四）馬英九時期（2008～2016年）

國民黨在 2008 年總統大選重新取得政權，但由於臺灣民主化已成為主流價值與內部共識，馬總統的大陸政策亦強調「以臺灣為主，對人民有利」為最高原則，在中華民國憲法架構下，維持臺灣海峽「不統、不獨、不武」的現狀。此外，馬總統認為兩岸關係的和平與發展不僅符合兩岸的利益，也有利於亞太地區的安全與穩定，因此主張兩岸在「正視現實，開創

學習視窗

新三不政策—「不統、不獨、不武」

最早由前陸委會主委蘇起在 2007 年時提出，馬英九總統在 2008 年總統大選時再次提出，並做為其兩岸政策的原則之一，常被泛稱為「新三不政策」。

「不統」，就是八年內不會跟大陸討論兩岸統一問題，「不獨」，即不會支持臺灣獨立，「不武」，反對任何以非和平方式來解決兩岸問題的方案，也就是維持中華民國臺灣現狀的主張。

未來；擱置爭議，追求雙贏」的基礎上，持續推動兩岸的交流與對話。

另外，國民黨政府與中共在兩岸政治定位上存在一定的共識，因此大陸政策有所調整。在外交政策上，馬總統主張「外交休兵」，藉此提高臺灣在國際社會與國際組織中的活動能量；在兩岸協商上，以「九二共識」為基礎，於 2008 年重新啟動兩會協商機制，自 2008 年至 2016 年以來共簽訂 23 項協議及 2 項共識，在三通直航（大三通）、陸客來臺觀光、金融合作、陸生來臺求學、簽署**海峽兩岸經濟合作架構協議（ECFA）**、共同打擊犯罪等議題上有新的發展。



◀8-1-4 2013 年 6 月 21 日，海基會與海協會在上海簽署了海峽兩岸服務貿易協議，這是在海峽兩岸經濟合作架構協議簽訂之後，針對服務貿易方面的一個協議。

學習視窗

九二共識的由來

所謂「九二共識」，原係指 1992 年兩岸兩會在香港會談時，就雙方對於「一個中國」歧異立場的談判過程和結果。當時我方率先表示，對於「一個中國」問題，可以「以口頭聲明方式，各自表述」，後陸方回覆接受「以口頭聲明方式，各自表述一個中國問題」的建議。

但由於上述文字表述過於複雜，前陸委會主委蘇起在 2000 年政黨輪替前夕，提出「九二共識」這四個字，用來概括上述 1992 年的談判過程和結果。此即為「九二共識」名詞的由來。

但歷經多年來的兩岸互動，對於「九二共識」的內涵卻形成不同的詮釋：

1. 國民黨：九二共識是「一個中國，各自表述」，在此共識上，雙方可以進行交流，以有利兩岸的互動與協商。
2. 中國共產黨：九二共識的內涵就是「以一個中國原則為核心」，並已納入黨章和政治報告。
3. 民進黨：僅尊重 1992 年兩岸兩會在相互諒解、求同存異的政治思維下，達成若干共同認知與諒解的「九二歷史事實」。

小辭典

海峽兩岸經濟合作架構協議（Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA）

海峽兩岸經濟合作架構協議為我國政府與中國簽訂的貿易架構協議，其目的在於透過將逐步減少和消除彼此之間的貿易和投資障礙，促進兩岸經貿交流和合作。協議的簽署曾經引起許多爭議，反對者認為此協議終將導致臺灣經濟受制於中國大陸，衝擊臺灣傳統產業的競爭力，並惡化失業問題。

資料來源：參考兩岸經濟合作架構協議網站。
<http://www.ecfa.org.tw/>

但在 2014 年推動「海峽兩岸服務貿易協議」的過程中，由於欠缺更為民主透明的討論和監督程序，進而爆發了「太陽花學運」，使得馬政府任內的兩岸政策受到不少質疑和爭議。儘管如此，馬總統仍致力於「兩岸關係正常化」，除推動兩岸事務主管部門(陸委會與國臺辦)定期會晤外，更在 2015 年 11 月 7 日實現「兩岸領導人會晤」(即「馬習會」)，使兩岸關係更進一步獲得發展。

(五) 蔡英文時期 (2016年~)

2016 年臺灣總統大選結果，實現了臺灣第三次「政黨輪替」。民進黨的蔡英文就職中華民國第 14 任總統後，面對中國大陸的崛起、過去 8 年兩岸關係互動的緊密，以及臺灣主體意識的深化，強調將在既有政治基礎上，持續推動兩岸關係和平穩定發展。其所主張的「政治基礎」，則包括了：1992 年兩岸兩會會談的歷史事實、中華民國現行憲政體制、兩岸過去 20 多年來協商和交流互動的成果，以及臺灣民主原則與普遍民意等四項關鍵元素。

此外，蔡英文總統也從亞太區域與全球化的視野，提出「新南向政策」，主張和亞太區域國家共

▼圖 8-1-5 隨著我國大陸政策的調整，兩岸在各方面議題上取得相當進展，但民眾對於兩岸政策仍存在許多質疑與不同主張。例如：貿易協定的議題在 2014 年 3 月引發了大規模的民眾抗爭，要求政府應更審慎檢視兩岸協定的訂定。



享資源、人才與市場，擴大經濟規模，有效利用資源，並且也提出和中國大陸就共同參與區域發展的相關議題，尋求各種合作與協力的可能性。換言之，蔡總統企圖連結區域發展及兩岸關係，希望為臺灣找出更具有競爭力的下一步。

二 大陸的對臺政策發展依據

1949 年中華民國政府遷臺，在國內外形勢尚未穩定之際，中共挾其國共內戰勝利的餘威，揚言武力犯臺。然而經歷古寧頭等戰役，以及美國對臺海問題的介入，中國大陸的對臺政策逐漸朝向和平統一，但仍不放棄以武力威脅臺灣的可能性。

（一）鄧小平時期（1978～1989年）

1978 年中共進行改革開放，此時國際政治的冷戰情勢已有所變化，再加上美中關係趨於正常化，使得大陸對臺政策出現了新的內容。

在兩岸進入和平對峙階段的背景下，鄧小平時期的對臺政策方針從過去的「武力解放」轉向「和平統一」，並以「一國兩制」及「三通四流」為主要內容。所謂「一國兩制」即是「一個國家，兩種制度」，主張兩岸統一後，「臺灣特別行政區」仍能保有既有的經濟社會制度與政治上的高度自治，以做為兩岸制度之爭的解決方案。另一方面，在 1979 年發表的**告臺灣同胞書**中提出三通四流的訴求，所謂「三通」是指通郵、通航與通商；「四流」則是指文化、體育、學術與科技的交流，成為日後中共對臺進行各項統戰的基本內容。

小辭典

告臺灣同胞書

告臺灣同胞書是指中國大陸政府對臺灣民眾發表的歷次公開信，曾經發布過 5 次，其中以 1979 年元旦由全國人民代表大會發表的文件最為重要。其內容提及已停止對金門砲擊，並提出儘快結束分裂、完成統一，以及開放三通、擴大交流等主張。這份文件宣示了中國大陸與美國建交後，對臺政策方向上的轉變。

資料來源：行政院大陸委員會。<http://www.mac.gov.tw/>

（二）江澤民時期（1989～2002年）

90年代冷戰體系瓦解，國家互動模式也有了新的轉變，「以合作替代對抗」成為國際關係的新趨勢。而臺灣的民主化使得政府政策須面對民意的需求與監督，並非少數決策者與政黨可以操弄。這樣的變數使得兩岸關係出現了本質上的改變，中國大陸領導人江澤民亦須調整對臺政策做為回應。

而在 1995 年李登輝總統推動務實外交工作，與 1996 年我國舉辦首次總統直接民選期間，中國大陸則兩次進行大規模軍事演習與飛彈試射，意圖以「文攻武嚇」來影響臺灣政治發展。但在經濟上，為了因應兩岸交流的趨勢，中共除推動兩會協商與辜汪會談外，也積極對臺商釋放政策利多。

（三）胡錦濤時期（2002～2012年）

臺灣兩岸關係政治定位的形成與民主化的發展，對大陸的對臺政策帶來衝擊。中共始終認為臺灣諸如修憲與制定公投法等作為，是意圖透過法律地位的改變來尋求政治主權獨立。胡錦濤主政後，全國人民代表大會於 2005 年通過反分裂國家法，明訂可採取所謂「非和平手段」來壓制中共當局所擔憂的臺獨活動，

學習視窗

採取「非和平手段」的三種情況

依據反分裂國家法第 8 條，在三種情況下，中共政權得以採取「非和平手段」達成國家統一：

1. 臺灣從中國大陸分裂形成事實。
2. 將發生臺灣可能從中國大陸分裂的重大事變。
3. 和平統一的可能性完全喪失。

三大條件中的最後一項，被認為是可以靈活解釋的條件。另外，第 8 條也允許共軍在必要時，可先採取行動，隨後再通報全國人民代表大會。

此舉引發臺灣與國際社會的高度關注。但另一方面，胡錦濤則於同年邀請國民黨前主席連戰赴中國大陸訪問，開啟兩岸間的政黨協商模式，並釋放各項對臺政策利多，促使兩岸經貿交流更趨頻繁。

（四）習近平時期（2012年～）

相較於前幾任領導者，習近平曾經擔任福建省政府的領導職務，對於兩岸情勢更為熟悉，對臺政策也更加務實。2014年，習近平與國民黨榮譽主席連戰會面時，曾表示「尊重臺灣同胞自己選擇社會制度和方式」的立場，並希望與臺灣進行平等協商，顯見習近平對臺政策的靈活與彈性。

習近平時期兩岸政策以「**中國夢**」為號召，除了擴大兩岸經濟整合，更重視文化和思想方面的溝通與交流，希望透過訴諸民族和文化情感，以建立兩岸人民對於中國崛起的認同感，做為未來兩岸深化交流與合作的基礎。



▲圖 8-1-6 2005 年時，國民黨前主席連戰受邀赴中國大陸訪問，並與中共前總書記胡錦濤在北京進行了關於臺海兩岸前景的會談。

小辭典

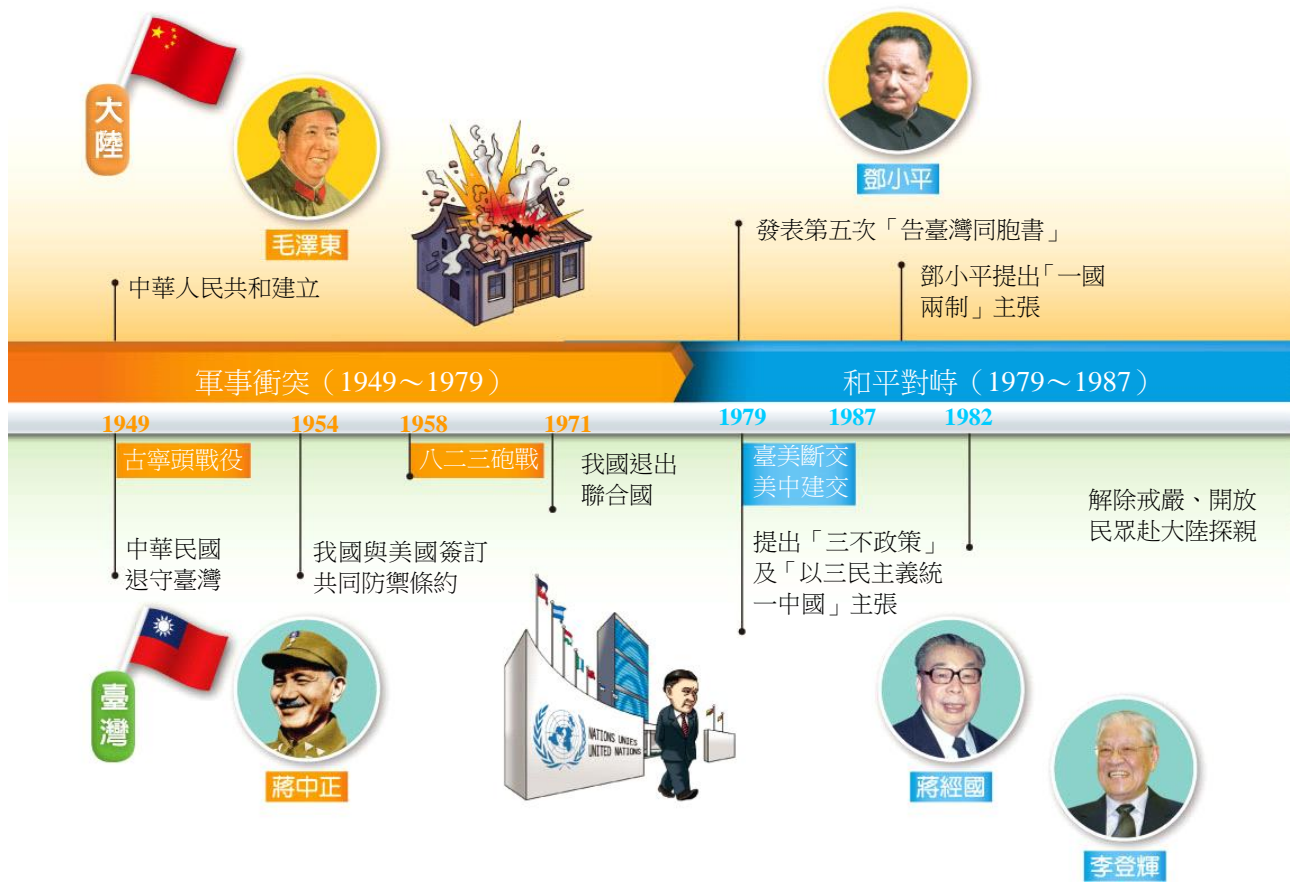
中國夢

習近平上任以後提出對「中華民族偉大復興」的一個構想，逐步並最終順利實現中華民族的偉大復興。具體表現是國家富強、民族振興、人民幸福。實現途徑是走中國特色的社會主義道路、堅持中國特色社會主義理論體系。實施手段是政治、經濟、文化、社會、生態文明五位一體建設。



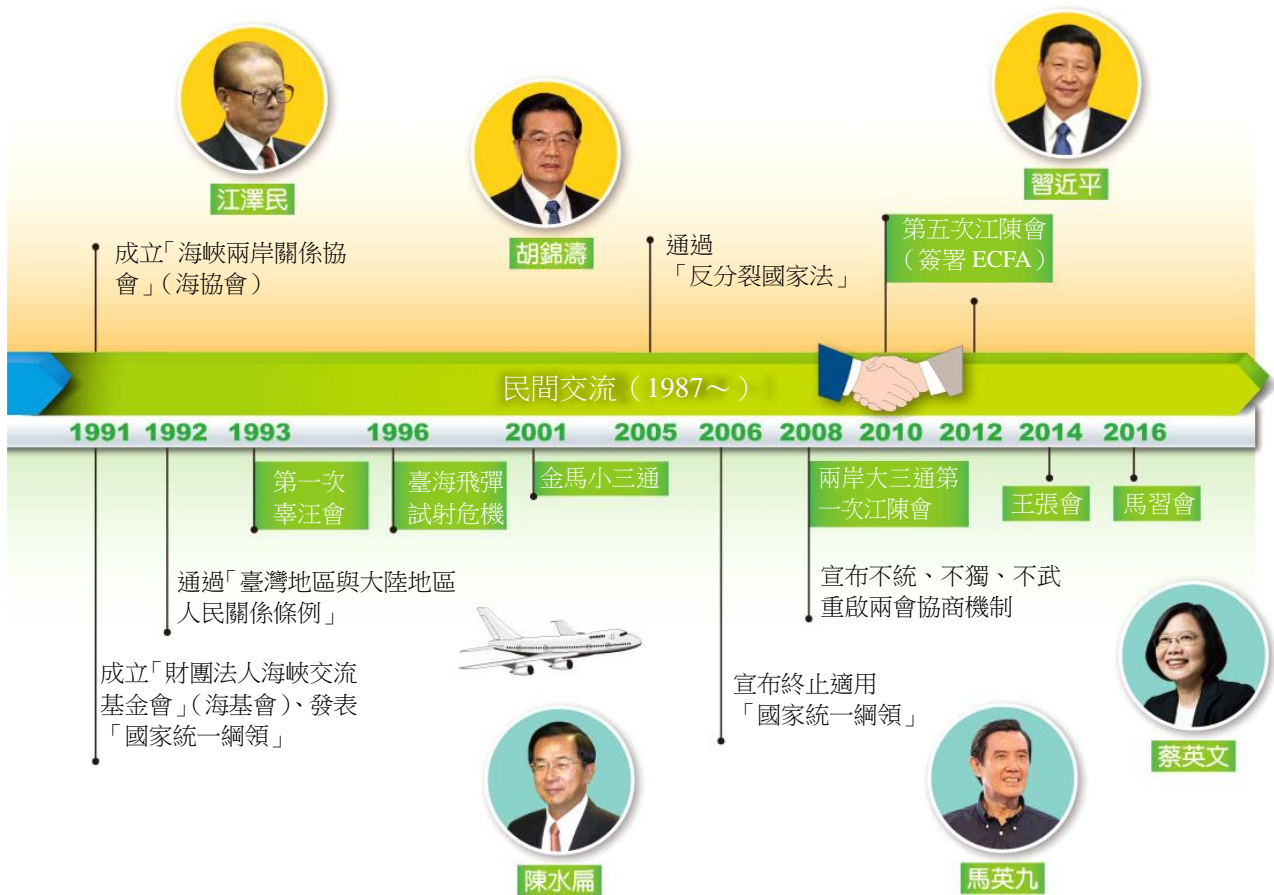
▲►圖 8-1-7 陸委會主委王郁琦與國臺辦主任張志軍，2014 年 2 月在南京紫金山莊進行了首次會面，此為首次兩岸正式的官方交流（左圖）。同年 6 月，張志軍來臺進行了第二次的會面，引發了一連串的抗議與衝突（右圖）。





▲圖 8-1-8 兩岸政策發展及大事紀

中國大陸的對臺政策本質仍不脫離「軟硬兼施，和戰兩手」的思維。在戰略目標上，2000年，民進黨執政時期側重「反獨重於促統」；2008年，國民黨重新執政之後，又調整為「促統重於反獨」。雖然歷經鄧小平、江澤民、胡錦濤到習近平時期，中國大陸對臺政策有逐漸朝向緩和、友善的發展趨勢，並持續深化從民間到官方的兩岸交流合作；但值得注意的是，其各項政策背後始終不變的是承襲鄧小平時期「一個中國」原則的堅持，以及將「和平統一、一國兩制」做為兩岸關係發展的前提。



公民論壇

服貿協議之爭議

2013年6月，海基、海協兩會簽署「海峽兩岸服務貿易協議」(簡稱服貿協議)，我方承諾對中國大陸開放64個服務業項目，中國大陸則承諾開放80項，政府希望協議簽署生效之後，臺灣業者可利用協議當中的優惠前進大陸市場，中國大陸業者也可來臺投資。然而，服貿協議的審查程序卻引起社會大眾不滿，再加上談判時，並未確實考量到兩岸社會與政經體制之差異，許多人擔心若貿然施行恐危害臺灣的國家安全與整體發展。2014年3月18日，學生為此占領立法院長達數週，直到4月7日才撤出。此次運動促成政府同意兩岸協議監督條例先立法，再審查服貿協議條文的承諾，被稱為「太陽花學運」，普遍受到國際矚目。

事實上，服貿協議的爭議不僅涉及兩岸關係，更與憲政體制、世代價值觀、貧富差距、全球化等議題相關。

想一想，你贊不贊成服貿協議？你是從什麼角度解釋服貿協議的爭議？

第二節 臺海兩岸關係發展的重要議題

1987年，我國開放民眾赴大陸探親，開啟了兩岸民間交流的大門。兩岸民間經貿關係雖然日趨熱絡，但是兩岸間的政治互動，仍受限於政治承認、武力威脅與政治體制差異等障礙。

一 政治承認議題

在和平對峙時期以前，中華民國政府基於「漢賊不兩立」的立場，視中共為「叛亂團體」；在國際外交場合，不僅拒絕邦交國「雙重承認」，也拒絕雙方共同參與如聯合國等大型國際組織，因而從1970年代開始，我國的國際活動空間持續被壓縮。

在1990年代以前，海峽兩岸均堅持「一個中國」原則，要求其他國家建立外交關係前必須承認其為代表「中國」的合法政權。從1990年代後，我國政府承認海峽兩岸皆為合法的政治實體，現階段為分治狀態；例如：1991年，提出的「一個中國，兩個對等政治實體」主張。然而，中共對「一個中國」的認知，仍然建立在「中華人民共和國為中國唯一合法政府」的基礎上，並以此框架做為兩岸間政治協商與談判的前提，同時封殺我國的國際活動空間，致使兩岸在互動上出現認知差距，無法平等開展交流與合作。



▲圖 8-2-1 我國退出聯合國。1971年，聯合國大會通過「中華人民共和國」代表中國決議案。我國代表在表決結果揭曉前，即先行退出會場以示抗議。

二 武力威脅議題

除了否定我國主權存在事實，兩岸交流最大的問題在於中共始終不承諾放棄以武力解決兩岸問題。從1996年的臺海飛彈試射危機、2005年通過反分裂國家法等事件，中國大陸武力仍然威脅到我國國家安全。

一般認為，中共不承諾放棄武力犯臺的主要因素是為防範臺灣走向獨立。合理的推論是，如果中國大陸無力阻止國土分裂，其政權基礎可能因此動搖，同時也鼓勵新疆、西藏等獨立運動跟進。為維持社會及政權的穩定，中共認為保留「武力解決臺灣問題」的選項，不僅體現其對臺政策強硬的一面，同時也能藉此威嚇其他尋求獨立的地區。

三 政治體制差異

近年中國大陸國力迅速擴張，雖提出「和平發展」等概念，但國際間始終對其崛起可能造成的威脅有所擔憂。中共對兩岸乃至世界的威脅，本質上根源於政治體制的差異。臺灣民主政治發展對兩岸關係的意義，可從**民主和平論**角度得到更深刻的理解。

民主和平論認為民主國家間不會以戰爭或暴力的手段來解決衝突性議題。因此，兩岸關係能否和平穩定，其關鍵將是中國大陸能否推動政治民主化並順利轉型為自由式民主體制。唯有如此，才能在尊重人民意願與自由選擇的基礎上，使兩岸關係正常發展。

公民論壇

倫敦奧運：撤旗事件

2012年奧運在英國倫敦舉行，其知名觀光景點攝政街懸掛各參賽國的國旗用以慶祝，我國國旗亦為其中之一，但僅僅懸掛數日即被撤換，改為懸掛中華臺北奧會會旗。雖然根據「奧會模式」，也就是我國在1981年與國際奧委會達成的協議，在奧運比賽只能使用中華臺北奧會會旗，但這項規定並不涵蓋在奧運比賽以外的場合，此次卻連倫敦街頭中華民國國旗都被迫撤換，攝政街協會主席證實是因為中國大陸政府不高興，使我國國旗被換下。撤旗事件引起如CNN、路透社等國際媒體廣泛的關注與報導。

資料來源：自由時報(2012/07/27)。http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/602587

面對中共打壓我國參與國際活動的空間，如上述國旗被撤換事件，你有什麼樣的感想？有何因應方式？

小辭典

民主和平論

在18世紀，德國哲學家康德（Immanuel Kant, 1724~1804）即主張每個國家內部應先建立共和體制，以做為和平的先決條件。當代研究發現，成熟民主國家間至今從未發生過戰爭；但正在轉型的新興民主國家，民主化過程中若發生不穩定或倒退現象時，則會增加與其他國家戰爭的可能。

資料來源：李西潭、張孝評（2004）。民主化與臺海和平之分析。問題與研究，第43卷第4期，頁1~34。



▲圖 8-3-1 我國與美國簽署共同防禦條約。1954 年，我國外交部部長葉公超與美國國務卿杜勒斯（John Dulles, 1888~1959）在華盛頓正式簽署，象徵美國將我國納入圍堵共產主義擴張的戰略體系。

小辭典

臺灣關係法

1979 年，美國與中華民國政府斷交，而與「中華人民共和國」政府關係正常化後，美國國會制定此法，並由美國總統簽署生效，以規範往後的美臺關係。其中規定美國政府應給予臺灣政府與其他主權國家同等的待遇，任何企圖以非和平方式來決定臺灣的前途之舉，將被視為對西太平洋地區和平及安定的威脅，而為美國所嚴重關切。

第三節 影響臺海兩岸關係的國際因素

由於臺灣位處東亞戰略要津，兩岸關係不僅涉及區域安全議題，更可能對國際權力結構產生相當程度的影響。因此，國際社會始終高度關切兩岸關係的發展，其中以美國及同處東亞的日本最具影響力。以下即以美、日及重要的國際組織為例，說明國際因素對兩岸關係的影響。

一 美國對臺海兩岸關係的影響

美國是我國最重要的盟國，1949 年以來，臺美關係幾經轉折，美國從最初的消極不處理轉為共同防禦臺灣，後來又因為冷戰情勢變化，轉與中國大陸建交，僅和我國維持非官方關係，每次轉折都造成重大的衝擊，足見美國對兩岸關係發展的影響力。

（一）臺美關係發展

1950 年韓戰爆發，中共出兵越過鴨綠江，使美國一改觀望態度，派遣第七艦隊協防臺灣，並於 1954 年與中華民國政府簽訂中美共同防禦條約，將我國納入圍堵共產主義擴張的戰略體系。

1979 年，美國與我國斷交後，制定國內法性質的臺灣關係法，取代過去與我國簽訂的共同防禦條約，做為規範往後臺美關係的法源依據。其中表明美國重視西太平洋地區的和平穩定，反對任何企圖以非和平方式來決定臺灣前途、威脅區域和平之舉，並承諾將使臺灣獲得足以維持自衛能力的防衛物資及技術，成為美國日後對臺軍售的法源依據。

（二）臺美中三邊關係的發展與意義

兩岸關係深受國際政治體系與權力平衡的影響。在冷戰初期的對立結構下，美國基於國家利益的考量，與臺灣建立政治與戰略上的同盟關係，以牽制中蘇同盟。

在中蘇決裂之後，美國採取「聯中制蘇」的戰略，因而推動美中關係正常化。隨著美中關係的進展，雙方陸續簽訂了三個公報，對我國政經社會皆造成重大影響（表 8-1）。

冷戰的結束，象徵國際政治的體系由「兩極對立」走向所謂「一超多強」的新體系，中國大陸的崛起成為美國的主要挑戰，使臺美中三邊關係重新進入新的結構。美國為了維繫全球戰略利益，一方面與中國大陸進行廣泛合作，但同時也讚揚臺灣民主政治的發展，並持續維持與臺灣的實質關係。

簡言之，美國是在「一法三公報」的基礎上，於兩岸關係中扮演平衡者的角色，以符合其國家利益。

▼表 8-1 美中歷年簽署之三大公報

公報名稱	簽署時間	公報重點
上海公報	1972 年	1. 美中關係正常化符合兩國利益 2. 美國認知一個中國原則，臺灣屬於中國的一部分 ¹ 3. 美國將階段性削減駐臺軍隊及軍事設施
建交公報	1979 年	1. 美國承認「中華人民共和國」是中國唯一的合法政府 2. 美國將終止與臺灣簽訂之共同防禦條約 3. 美國與臺灣僅保持文化、商務及其他非官方關係
八一七公報	1982 年	1. 再次強調「中華人民共和國」政府為中國唯一的合法政府 2. 美國不支持「一中一臺」或「兩個中國」政策 3. 向臺灣出售的武器在性能和數量上將不超過美中建交後的程度，同時將逐步減少對臺軍售



▲圖 8-3-2 1972 年，美國總統尼克森（Richard Nixon, 1913~1994）訪問中國大陸。中蘇決裂後，美國積極推動美中關係正常化，以達成「聯中制蘇」的目標。

註 1

上海公報中，「中國」一詞意指中性的「中國」，並非「中華人民共和國」。



▲圖 8-3-3 美日聯合軍事演習。美日安保體系雖以圍堵共產勢力擴張為目的，卻也間接節制中共對臺的武力威脅。

二 其他各國及國際組織對臺海兩岸關係的影響

除了美國外，亞洲各國與其他許多重要國際組織，如聯合國、歐盟、東協等，也在兩岸關係中扮演重要角色。

（一）日本對兩岸關係的影響

1951 年，美國與日本簽署美日安保條約，形成美日共同維護日本及遠東地區安全的「美日安保體制」。安保體制歷經數十年的變遷，不但在冷戰期間成功圍堵共產勢力的擴張，亦造就今日美日兩國緊密的同盟關係。

1996 年發表的美日安全保障共同宣言，更將美日安保條約的活動範圍自遠東地區延伸至亞太地區，涵蓋朝鮮半島、臺灣海峽、東南亞乃至於波斯灣地區。在此範圍內，日本均負有支援美軍戰鬥的任務，共同維護亞太區域安全與穩定。

安保體制是為美日兩國間利益需求而形成的軍事合作，其周邊安全的安保範圍涵蓋臺灣海峽，間接節制了中國大陸對臺灣的武力威脅，降低臺海軍事衝突的可能性。

（二）聯合國及其相關組織

1971 年，聯合國 2758 號決議案處理「一個中國」的問題，承認「中華人民共和國」代表中國席次，臺灣既退出聯合國，自無法再參加聯合國及其相關組織的活動。例如：我國長期無法參與世界衛生組織，導致民眾的衛生權益受損，經過多年努力，直到 2009 年才得以觀察員身分參加世界衛生組織召開的世界衛生大會。

（三）歐洲聯盟及歐洲議會

歐盟各國顧及本身在中國大陸的商業利益，經常在中國大陸高層到訪時表態支持「一個中國」原則，以免遭受中國大陸報復。例如：1992年，法國對臺出售幻象戰機和拉法葉艦，引起北京當局強烈的反彈，不僅立即關閉法國駐廣東領事館，同時也減少雙方的貿易往來。因此，歐洲各國對臺灣大多僅保持商務與文化等方面的交流，盡量避免因臺灣問題引起與中國大陸的外交衝突。

相較於歐盟各國，歐洲議會對臺灣的態度十分友善，不僅多次表示應該和平解決臺灣問題，也較關注人權和民主的發展。例如：2010年，決議支持臺灣以觀察員身分參與國際民航組織、聯合國氣候變化綱要公約等國際組織與活動，並指出臺灣的參與對歐盟及全球利益至關重要，顯見歐洲議會重視民主人權的價值，而非僅著眼於狹隘的經濟利益。

（四）亞太地區的國際組織

亞太地區國際組織亦對兩岸關係有著相當程度的影響，例如：近年來中國大陸持續增進與東南亞國家協會（ASEAN，簡稱東協）互動、積極介入亞太區域性事務，並大力推動「區域全面經濟伙伴關係」（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP），試圖整合東協十國與中、日、韓、印、澳、紐等六國，成立全球最大的貿易自由區。臺灣做為外向型經濟體制，維繫國際貿易的多元管道甚為重要，必須積極參與亞太地區的經濟組織，若被孤立於地區性經貿整合之外，將嚴重衝擊經濟發展。

小辭典

歐洲議會

（European Parliament）

歐洲議會是由歐盟 28 個會員國，經由五年一次的人民直接選舉而產生，是代表歐盟近五億人民的民意機構。其性質與一般國家的議會不同，主要業務為考察歐盟成員國的人權狀況。

學習視窗

TIFA 與 TPP

1992 年，美國貿易代表訪臺時，提出簽署臺美貿易暨投資架構協定 (Trade and Investment Framework Agreement，簡稱 TIFA) 之建議，雙方旋於 1994 年正式簽署生效。TIFA 是臺美雙方目前最重要之雙邊經貿高層諮商管道，同時也是解決雙方貿易爭議、推動貿易及投資合作最主要的平臺。自 1994 年簽署 TIFA 後，臺美 TIFA 會議已召開 6 次，但自 2008 年後，會因美牛議題而停開，直到 2013 年才重啟會議。

跨太平洋伙伴協定 (Trans-Pacific Partnership，簡稱 TPP) 是太平洋地區重要的區域經濟合作組織，成員國包括美、日、加等 12 個重要貿易國，12 個國家的 GDP 占全球的 38%，加入之後將有助於貿易市場的擴大和經濟全面自由化。

資料來源：經濟部。

公民論壇

中國威脅或和平崛起

自從馬總統 2008 年上任以來，政府致力與原本敵對的中國大陸改善關係，也簽署相當於自由貿易協定的 ECFA。美國雖樂見臺海兩岸的緊張局勢降低，但若臺灣太靠近中國大陸，東亞地區的政治與安全動態勢將改變。美國把 TPP 視為整合與中國大陸為鄰的東亞各國之重要網絡，讓臺灣加入 TPP，也是美國維持東亞權力平衡的重要一環。

資料來源：中時電子報。<http://www.chinatimes.com/newspapers/20140218000377-260102>

你覺得我國是否應積極協商加入 TPP 事宜？加入後對臺海兩岸的關係將會造成什麼影響？

課後活動

兩岸觀察站

兩岸關係經歷 60 年的互動，從早期勢不兩立的敵對關係，慢慢建立起部分互信，進而開始以善意對待彼此，尋求雙贏並建立更多共識。然而誠如本章所述，在兩岸關係「春暖花開」的背後，仍然隱藏著政治立場及體制上的根本差異，未來兩岸關係的發展，尚有賴兩岸領導人的智慧，以及全民的關注及參與。



▲圖 8-3-4 2010 年上海世界博覽會臺灣館

活動過程：

1. 自選一項兩岸關係主題，如政治、財經、外交、民生、教育等，分組蒐集近期相關的時事報導，搭配圖片或短片，對全班同學做一篇簡報，說明你對這項主題的了解，以及對兩岸關係的看法。

2. 將各組報告的重點記錄下來，整理你自己的想法。

本章摘要

第一節 臺海兩岸各自相對政策的依據

1. 臺海兩岸分治迄今 60 餘年，期間兩岸關係的發展歷經 1949～1979 年的軍事衝突階段，以及 1979～1987 年的和平對峙階段，隨著 1987 年我國政府宣布解嚴以及開放大陸探親，兩岸關係正式邁入民間交流階段。
2. 隨著我國民主化的發展，對大陸政策已逐漸形成不變的運作原則：政府大陸政策的制定與執行，須在人民主權的民主精神下，以相關法律為依歸，並接受民意及國會的監督，透過民主方式的論辯與溝通來形成。
3. 中國大陸的對臺政策是以領導人意志為依據，雖然其對臺方針已由「武力解放」轉向「和平統一」，但仍以「一個中國」為原則。而反分裂國家法的制定，顯示中國大陸對臺的武力威脅，仍是臺海兩岸關係發展的隱憂。

第二節 臺海兩岸關係發展的重要議題

臺海兩岸民間經貿交流日趨熱絡，但是兩岸間的政治互動仍受限於政治承認、武力威脅與政治體制差異等障礙。

第三節 影響臺海兩岸關係的國際因素

1. 當前美國對兩岸關係的政策，是以「一法三公報」為依據，一法是屬於美國國內法性質的臺灣關係法；三公報則是與中國大陸簽署的上海公報、建交公報和八一七公報。美國在兩岸關係中扮演平衡者的角色，以符合其國家利益。
2. 安保體制是基於日本與美國間共同利益而形成的軍事合作，但其周邊的安保範圍包括臺海在內，間接節制了中國大陸對臺灣的武力威脅。

名詞索引

- 臺灣地區與大陸地區人民關係條例
（Act Governing Relations between
The People of The Taiwan Area and
The Mainland Area） 185
- 海峽交流基金會
（Straits Exchange Foundation） 185
- 海峽兩岸關係協會（Association for
Relations Across the Taiwan Straits）
185
- 海峽兩岸經濟合作架構協議
（Economic Cooperation Framework
Agreement, ECFA） 187
- 反分裂國家法
（Anti-Secession Law） 190
- 中美共同防禦條約（Sino-American
Mutual Defense Treaty） 196
- 臺灣關係法
（Taiwan Relations Act） 196
- 上海公報（U.S.-PRC Joint
Communiqué；Shanghai Communiqué） 197
- 建交公報（U.S.-PRC Joint
Communiqué on the Establishment of
Diplomatic Relations；Normalization
Communiqué） 197
- 八一七公報（U.S.-PRC Joint
Communiqué on Arms Sales；1982
Communiqué） 197
- 美日安保條約（Treaty of Mutual
Cooperation and Security between the
United States and Japan） 198
- 美日安全保障共同宣言（U.S.-Japan
Joint Declaration on Security） 198
- 歐洲議會（European Parliament） 199

補給站

1. 行政院大陸委員會網站：<http://www.mac.gov.tw/>

陸委會是我國大陸政策的統籌機構，在這個網站中可以得到我國對大陸政策制定與執行的最新訊息，以及兩岸交流相關調查統計，是了解兩岸問題不可或缺的重要管道之一。

2. 殷允芃等著（2006）。面對中國。臺北：天下雜誌。

近年來中國大陸經濟快速發展，隨之而來的是政治、教育、建設、工商業等各個面向的快速轉變。因此不論視其為是敵人、競爭對手，或合作伙伴，都應該對崛起中的中國大陸有所了解，才能為臺灣爭取最大利益。

3. 包宗和等編（2011）。爭辯中的兩岸關係理論。臺北：五南。

本書收錄現階段兩岸關係研究的重要理論，包括：國際關係、協商談判、選舉與政治發展、經濟社會等領域，有助於增進對兩岸關係所涉及各面向的深入認識。