

國家機關在政治過程中的地位

蕭全政*

一、導 論

David Easton 等人所致力發展的政治系統論，自一九五〇年代以來，即在政治學界逐漸取代古典國家論而成新的「學術典範」(academic paradigm) (任德厚，1984：3-12)。至今，無論在基本政治學、比較政治學或政策分析的領域內，政治系統論所隱含的基本假設、概念架構、理論型模及相關的分析工具，皆已普遍的被接受且採用。但是政治系統論是否能完全的取代國家論或是否真正值得目前的如此流行，實在是應該探討的問題。

古典國家論的重心在從國家的本質、國家機關的制度性安排、功能性分工與制衡等方面來闡述國家意志的形成與發展。簡言之，其重點在論述國家機關在政治過程中的角色與地位。相對而

*台大政治學系副教授

言，國家機關在政治系統論者的心目中，就沒有舉足輕重的地位。政治系統論者用投入、轉換、產出的過程，描述國家政策的制訂，國家機關在此政策過程中的地位因而大幅度萎縮且含糊不彰，變成 Macridis 所說的「黑盒子」(black box) (1968 : 85)，顯得不可捉摸。國家機關在這兩種政治學典範中的地位，顯然有極大的差別：古典國家論者認為國家機關在政治過程中所扮演的是積極主動的角色；而政治系統論者則認為是消極被動的角色。而政治系統論的這種觀點，也經常出現在比較政治學與政策分析的理論建構中。

從實證的觀點看，無論是在先進國家或發展中國家，其國家機關每年所支配使用的資源都佔該國國內生產毛額 (GDP) 中的重要比率。例如，一九七二年，這個比率在英國是 39.8 %；法國，36.7 %；西德，38.0 %；義大利，40.0 %；美國，34.3 % (Scott, 1979 : 147)。這種比率比該國所有利益團體所能支配使用的部分都來得大。如果利益團體在政治過程中的地位正如政治系統論者所主張的那麼重要，那麼誰也沒有理由說國家機關的地位不重要；如果利益團體都能扮演積極的角色，那麼誰也不能相信國家機關會扮演消極的角色。另外，國家機關的活動所涉及的範圍之廣與對象之多更不是一般利益團體所能相提並論。國家機關的活動影響社會的每一層面——除政治層面外，還包括經濟（發展政策、生產、分配、融資）、社會（警察、軍隊）及意識形態（教育、大眾傳播）等層面。國家機關經常主動透過種種政策，影響社會的各層面。故從實證的觀點看，國家

機關在政治過程中的角色與功能，並非如政治系統論者所主張的是消極被動的。

本文的目的即在透過政治系統論的檢討，重新肯定國家機關在政治過程中的積極角色，此種肯定並非直接藉助於古典國家論的恢復，古典國家論自有其貢獻，更有其限制。然而本文仍採國家論的觀點，以民間社會（the civil society）與國家機關（the state）兩個對立的概念，展開論述。

對於政治系統論的批評，國內外已有很多文章、書籍見諸於世（林嘉誠，1976：170-194），但其中少有從學術典範的觀點而立論者。任德厚教授首次從學術典範更迭的觀點，擬以重新重視「國家概念」來匡正政治系統論的缺失（1984）。本文承其餘緒，嚐試著進一步提出補充。

任何學術典範都涵蓋著特定的「法則、理論、應用、以及研究工具等相關事物的整體」（任德厚，1984：3），故儘管本文重點在論述國家機關在政治過程中的地位，却無法只從政治系統論中切割出相關部分加以檢討。基本上，本文的論題涉及學術典範的根本基礎，故以下的章節首先將從基本理論建構中檢討政治系統論，並為新的國家論鋪設基礎，然後再討論國家機關在政治過程中的地位，在最後結論中並希望對本文所提分析架構做一檢討。

二、政治系統論的檢討

政治系統論所以被普遍接受及採用是因為它具有相當多的優

點。首先，政治系統論提供簡潔明瞭的概念架構，將複雜的政治現象有系統的概念化。其次，政治系統論注重動態的政治過程，遠勝於古典國家論所偏重的法律、制度分析法。另外，政治系統論又將政治過程階段化，有助於政策學者對不同階段過程的詳細分析，並有助於比較政治學者對不同系統的個別階段過程比較研究。然而，它也含有不少必須被重新檢討的缺點。

政治系統論隱含特定的假設、結構與型模。要檢討此理論，須先檢討其理論假設、概念界定及分析架構。在理論建構上，政治系統論深受結構功能論，政治多元論（pluralism）及生物系統論的影響。結構功能論與生物系統論為政治系統論架設一個系統嚴謹、階段清楚的結構基礎，而政治多元論則為政治系統論的動態過程提供豐富的解釋變項。然而，政治系統論在承襲三種理論的同時，也承襲其缺點，本節擬從該三觀點來檢討政治系統論。

（一）政治系統論的結構功能觀點

政治系統論者以為「人與人間的互動行為構成各種社會系統，這些互動行為是各種社會系統的基本單元」（Easton, 1965a: 36）。政治系統並不包括所有人與人間的互動行為，而只包括政治性行為。政治系統只涉及「社會價值的權威性分配」的人與人之間之互動行為，並獨立於其他社會系統（Easton, 1965a :57）。

政治系統論從行為模式（behavioral patterns）的觀點界定「社會結構」，並從功能性的觀點界定「政治」，且把「政治

系統」從整體社會結構中劃分出來。這種結構功能性的觀點並沒有恰當掌握「政治」及「系統」或「結構」的本質，排除許多該被視為政治現象的事實，影響政治學分析的廣度與深度。

政治的本質在於「利益的追求」(Deutsch, 1974 :11)。Easton 却將政治界定為「社會價值的權威性分配」，顯然將「利益的追求」的範圍侷限於經過國家機關裁決者，完全排除純民間社會中的政治行為。Easton 也曾經明言，他的政治系統是涵蓋全社會的社會政治系統 (the societal political system)，不包括其他民間的類政治系統 (parapolitical systems) (1956a : 56)，但此種定義顯然已限制了政治現象的廣度。

退一步說，就算涉及政府的利益追求活動才算是政治的範圍，Easton 對政治的定義也嚴重限制了政治現象的深度。他的定義僅限於涉及政府決策 (decision-making) 的範圍，即政府決定去做或決定不去做的範圍。事實上，政治還包括非決策性 (nondecision-making) 的範圍。所謂非決策性的範圍，是指政治行為者或團體「由操縱支配性的社群價值、迷思或政治制度與過程，而將實際決策的範圍限制於『安全』問題的種種措施」(Bachrach and Baratz, 1963 :632)。正如 Schattschneider 所指出的「任何形式的政治組織都隱含著特定的偏差 (bias)，這種偏差僅利於某種衝突的呈現而壓抑其他衝突的表面化，因為組織本身即是某種偏差的動員 (because organization is the mobilization of bias) (1960 : 71)。政治團體 (包括政府) 經常利用政治過程中「把關」(gate-keep-

ing) 的機會，過濾所有的政治要求，並將不利於自己或不能容忍的排除於議程 (agenda) 之外，而這正是 Lukes 所稱的權力運用的第二種面向 (1974 : 16-20)。

根據 Lukes 的講法，權力的運用還有第三種面向 (the third dimension of power)，即政治行為者可能透過資訊的控制、大眾傳播、或社會化過程，去塑造對方行為者的思想與慾望，徹底的去掉對方利益的訴求 (1974 : 23)。這種面向的權力運用方式 (簡言之，即意識型態的塑造)，經常出現於各種政治團體與政府的行為中，應該被列入「政治」所涵蓋的範圍。總之，政治有三種面向，而政治系統論者只將之限制於第一種面向 (Ham & Hill, 1984:61-74)。

政治系統論者以行為模式界定政治系統，唯一的好處是利於學者做經驗性實證研究。但是只以行為層面的意含來掌握政治現象，未免有膚淺或搔不着癢處的缺點。一般皆知經濟學家研究消費者行為時，最關鍵性的觀察對象並非消費者的需要 (wants) 而是需求 (demands)。需要是純行為性現象。經濟學家對於需求的分析，除要瞭解消費者的嗜好等行為因素外，還須瞭解其消費能力，即其經濟稟賦 (economic endowments)。經濟稟賦是消費者消費行為的最重要物質基礎，包括所得與財富等能支配運用的經濟資源。唯有瞭解消費者的經濟稟賦，才能適當解釋並預測其消費行為。同樣的，人與人間的政治性互動行為，除具有行為面意含外，還包括相關行為者政治稟賦 (political endowments) 間的互動關係。正如經濟稟賦隱含著消費者的消費能力

大小一樣，政治稟賦（包括行爲者所有而能產生權力的各種物質）也隱含著政治行爲者的機會（opportunities）與限制（constraints）。政治稟賦是行爲者參與政治互動的基礎，且是最重要的政治標的物（political stakes）。爲了汲取更多的利益，政治行爲者各憑其政治稟賦，運用各種權力方式以爭取政治標的物。行爲者的政治稟賦在不斷的政治互動中不斷的增減，這種增減事實上涉及各種社會系統或結構的變動。總之，政治系統或結構的基本單元，應該是人與其政治稟賦的結合，而不光是人的行爲模式。

（二）政治系統論的生物系統觀點

政治系統論者從生物系統的觀點，界定政治系統與其內外環境，並將政治系統過程分爲投入、轉換、產出及回饋等階段。他們認爲政治系統與內外環境間存在著各種交換（exchanges），政治系統的內部及環境都隨著時間變化而對系統產生壓力（stress），此種壓力使系統行爲邁進投入、轉換、產出及回饋的循環過程，導致系統與環境間不斷的交換行爲。在此循環過程中，政治系統爲了自身的持續（persistence），必須隨時自我調整並維持其與環境間的均衡（Easton, 1965a : 47-135; Almond & Powell, 1978: 3-12）。

政治系統論者從生物系統的觀點，界定政治系統過程及系統與環境間的關係，確實難於掌握動態政治過程及系統與環境間關係，因爲他們不當的割裂政治系統與其他社會系統的關係且不當的詮釋各系統階段的含義。

前文提過，政治系統的基本單元是人與其政治稟賦的合一，而不是人的功能性行爲。在現實社會中，人與其政治稟賦呈現多面性，有政治面、經濟面、社會面、文化面等。換言之，人與其政治稟賦同時鑲鉗在一個社會的政治結構、經濟結構、社會結構及文化結構中。人的屬性及其政治稟賦的屬性，必須從這些結構整體的角度觀察、定位，才能呈現出完整的面貌與特質。這些結構共同構成一個社會連貫而不可分割的整體，且在歷史潮流中息息變遷，刻刻流轉。因此，人及其政治稟賦在社會及歷史上的屬性，也必須從各種社會性結構及此等結構之整體歷史變遷中來掌握。政治現象是很多人與其政治稟賦間社會性的靜態關係與歷史性的互動過程所構成，故政治分析必須以整體靜態社會關係與動態歷史過程中的人與其政治稟賦爲對象。政治行爲者及其政治稟賦即透過各種社會性結構與其他行爲者發生關聯（connections）。關聯包括靜態的關係（relationships）與動態的互動（interactions）（Kuo, 1985:28-29）。互動改變關係而關係是互動的基礎。互動影響相關行爲者及其政治稟賦的增減，進而改變該行爲者在各種社會結構中的地位，導致各種社會結構的變遷。政治系統論者從功能性的行爲觀點界定「政治」和「系統」已扭曲政治系統的內涵，又從生物系統的觀點將政治系統抽離於其他社會系統，更割裂政治系統與其他社會結構間的因果關聯性。

政治的本質無論是在追求利益、或爭取社會價值的分配，任何政治現象都表示站在不同立場（standpoints）的人要爭奪政治標的物。立場不同是造成利益衝突的根本原因。政治過程就是

立場不同的行爲者爲了追求個別利益而發生聯合與衝突 (collusion and collision) 的過程。政治系統論者用生物系統過程來比附政治系統過程，顯得有些牽強。蓋生物系統過程中的各次系統在功能運作上不會有各別立場存在，它們接受統一的指揮、協調，共同爲系統的持續而運作。然而，政治系統的階段過程及系統與環境間的關係並非如此。各政治行爲者 (包括個人與團體) 都有各別的立場，不必然會將政治系統在環境中的持續擺在最重要地位。另外，從政治系統過程看，政治系統論者認爲各種政治團體或制度性安排都具有「把關」 (gate-keeping) (Easton, 1965b : 70-72, 100-116, 122, 135-138) 或「利益表達、利益匯集」 (Almond and Powell, 1978:169-231) 的功能。然而，由於各個政治行爲者都有個別的立場，各政治團體事實上正利用其政治過程中的角色地位，發揮 Lukes所說的第二面向的權力作用，阻止對他們不利的投入進入議程。政治系統論者排除此等政治現象於系統過程之外，只是機械式的將此過程階段化，顯然有所不當。

(三) 政治系統論的多元主義觀點

系統轉換過程是政治系統論的重要系統階段之一。該過程將各種來自環境及系統內的投入轉變爲權威性決定，分配社會的價值或利益。政治系統論者認爲利益團體是貫穿此過程的主要動力。利益團體將各政治行爲者的利益具體表達，並發揮「把關」的功能，將各行爲者的利益要求「整流」匯集後，傳遞於政治系統的決策中心。

Easton 認為在投入階段中，國家機關有「內投入」(with-inputs) 的現象(1965a: 114)；同時，對於進入系統的投入也具有「縮減過程」(reduction process) 的功能(1965b: 70 - 72)。「內投入」就是投入，而「縮減過程」事實上就是「把關」。換言之，國家機關的功能，在 Easton 看來，與一般利益團體無甚差異。Almond 和 Powell 講得更清楚，他們認為利益團體包括變異型(anomic)、非結社型(nonassociational)、機關型(institutional) 及結社型(associational) 利益團體四種，其中機關型利益團體指代表政黨、公司、立法機關、軍隊、官僚系統及教堂等組織者(1978:171-176)。他們把構成國家機關部分的立法機關、軍隊、官僚系統視為一般利益團體。

政治系統論採多元主義的觀點，視利益團體為貫穿政治過程的主力，確實能掌握政治過程中的主要政治行為主體，且為個體政治行為者及總體政策制定者間找出結合的鍵。但是他們將國家機關視同一般利益團體則不無可議之處。儘管國家機關很多活動的內容或功能都類似於民間利益團體的活動，但前者決不同於後者，因為前者具有獨占性國家公權力，也因而具有相應(corresponding) 而異於一般利益團體的功能與地位。政治系統論將國家機關視同一般利益團體，正是 Nettl 所說的一種「沒有國家性」(statelessness) 的政治理論(1968:561)。這種「沒有國家性」的缺點，正是導致政治系統論適用性有限的主因之一。

國家公權力是國家機關能對社會的價值或利益進行分配的權威基礎，也是能對整個社會的國際關係與互動進行「把關」的根據。國家公權力賦予國家機關在國際關係及國內事務中異於一般利益團體的能力與地位。基於公權力的擁有，國家機關在社會中有特定的結構性地位（隱含特定的政治稟賦），特定的立場及特定的功能。形式上國家機關確實類似於一般利益團體，同樣站在特定的立場上，利用其政治稟賦，追求它的利益（即達成其特定功能或維持自身之存續發展）。但是由於國家機關擁有遠比一般民間利益團體還高的政治權力與法律地位，故兩者在實際運用政治稟賦及追求利益上還是有明顯的差別，例如國家機關對內有緊急處分權，對外有外交豁免權等。將國家機關降格為利益團體，無異於忽視國家機關所擁有的種種政治特權（*prerogatives*）。

歸納而言，政治系統論者從功能性行為的觀點界定「政治」與各種社會系統；從生物系統論的觀點將政治系統抽離獨立於其他社會系統，並將政治系統過程機械式的階段化；再從多元主義的觀點，以政治團體或利益團體做為推動系統過程的主力。這種分析性概念架構有如下的缺點：1）嚴重限制政治領域的廣度與深度；2）不當的割裂政治系統與其他社會系統間有機聯貫的因果關係；3）將政治過程非政治化（*apoliticalize*）；4）低估國家機關在政治過程中的主動積極角色。在政治分析中要避免上列的缺點，必須大幅度修改政治系統論的分析性概念架構。首先，必須確立以人與物（即行為者與其政治稟賦）為分析的基本單元，並從人與物的層面結合政治系統與

其他社會系統及外在環境間的結構性關係；其次，須從不同的人與物的關係與互動所造成的人與物的消長增減去瞭解動態政治過程；而最後且是最重要的必須從社會與國家對立的一組概念架構中，加重國家機關的積極主動角色，以符合國家機關擁有各種政治特權的事實。

三、國家機關在政治過程中的地位

國家機關的活動對內涉及民間社會的每一層面，對外涉及國家體系間的關係，且不斷在國內外歷史變遷中隨時變遷，故國家機關在政治過程中的地位，須從全般性的（holistic）觀點及歷史性的角度來觀察。本節將討論三個主題：1）國家機關與民間社會的結構性關聯；2）國家機關在國際體系中的地位；3）國家機關的自主性。

（一）國家機關與民間社會的關聯

社會與國家，這兩個概念，各有其歷史性的發展淵源，也有其不同學科或學派間意含上的爭論（任德厚，1984：96-111）。這些並不是本文所要討論的主題。本節僅從此二概念涉及政治過程者加以簡單論述。

廣義的說，社會可以指一個國家，國家可以算是一個社會，社會與國家兩概念有混同的現象。然而，此二概念在本文中不採廣義說法：社會是指民間社會（the civil society），而國家是指國家機關（the state）。兩概念在分類上相互排斥（mutually exclusive），不相統屬。國家機關所以不同於民間社

會，在於它獨占以武力為基礎的強制力（the monopolistic nature of the State's domination through force）（Runciman, 1978 : 41）。在抽象概念上，兩者互相對立；而在實際運作上，兩者互相關聯且互為限制（constraints）。這種關聯與限制必須從結構性的觀點（structural perspective）來瞭解。

政治的本質在追求利益。任何政治現象的背後，必定隱藏著不同的政治行為者以各自的政治稟賦為基礎，爭奪特定的政治標的物。人類社會經過長期的演化，已發展出以分工系統為中心的各種複雜的社會性結構，例如政治結構、經濟結構、社會結構與文化結構。政治行為者及其政治稟賦即存在於這些呈現不同面向的社會性結構中。這些複雜的社會性結構則烘托出各行為者及其政治稟賦各面向的特質；同時，也規定了各行為者在社會系統中客觀的結構性地位。這種結構性的地位蘊涵該行為者面對其他行為者時的政治潛力。從動態的角度看，各種社會性結構的變遷即意謂著各行為者間的結構性地位之變化，及其政治稟賦間的消長增減。各行為者間結構性地位的變化，不一定是外燠的（extra-induced）。假如「人是自利的」（self-interested）這個假設可以成立，那麼除了不可抗力的天災所造成的變化外，全部的變化都可歸屬於內發的（inter-induced），因為都是行為者為追求自利而運用各種方式的權力所導致的結果。換言之，政治行為會導致社會性結構的變遷。因此，所謂結構性觀點，即從客觀存在於社會性結構中，各種政治行為者（包括個人、

團體或社會階層)的結構性地位及他們為追求利益而發生的互動中，掌握政治現象特質的觀點。這些複雜的社會性結構合為社會的整體，換言之，將同時涵蓋民間社會與國家機關的範圍。民間社會與國家機關間的關聯與限制，將表現在不同行為者結構性地位間的關係與互動。

國家機關基本上如古典國家論者所說的，由一組功能上分工的行政、治安 (policing) 及軍事組織所構成，並由一個行政權威 (an executive authority) 所領導、協調 (Skocpol, 1979: 29)。國家機關運作於民間社會之上。基於國家公權力 (the state power) 的賦予，國家機關從民間社會汲取資源，並利用此資源去創造、支持它的行政性與強制性機關組織。當然國家機關組織還包括了能代表民間利益參與政策制定及動員民間配合政策執行的組織。但是無可置疑的，行政性與強制性機關組織的存在是國家公權力的基礎，且是發揮國家公權力的根據 (Ibid.)。基於國家公權力，國家機關因而具有特定的立場，特定的利害關係，即特定而與民間任何利益團體不同的結構性地位。

Alt和Chrystal認為基本上有三種本質不同的國家機關，即保護性 (protective)、生產性 (productive) 和汲取性 (exploitative) 國家機關。保護性國家機關是古典、新古典自由主義者所主張的干涉愈少愈好的「警察國家」機關，其主要功能在維持國內秩序與對抗外來威脅。生產性的國家機關則較為積極，不但提供交通、資訊等公共設施以補救「市場失敗」(

market failures) 現象，還積極涉入生產性事業以產生淨的社會利潤，例如一般所謂的「福利國家」的國家機關。汲取性國家機關對民間社會亦採主動干涉態度，但它是以國家機關本身或其於民間社會的關係人的利益極大化為目標，例如 Marx 的「布爾喬亞」(bourgeois) 國家機關或是 Hobbes 的「利維坦」(Leviathan) (Alt and Chrystal, 1983 :28-29)。在近代社會，事實上任何國家機關都存在於混合式經濟體制下，與其分為三種本質不同的國家機關，不如將三種本質視為同一國家機關活動的三種性質更能合乎實情。這三種性質確實有助於瞭解民間社會與國家機關的結構性關聯。

國家機關除了提供民間社會各種服務外，又可能直接參與生產性事業，尤其是在所謂「統合式資本主義」(corporate capitalism) 或「國家資本主義」(state capitalism) 的體制下 (Katzenstein, 1985 :31)，國家機關所參與的生產活動遠超過所謂「自然獨占」(natural monopoly) 的公益事業，如水電交通等。國家機關除從其生產性活動賺取利潤以抵充開支外，還須從民間社會汲取資源及補充人力，以支付龐大歲出並維持人事系統的循環。這涉及國家機關的汲取性活動。同時，此汲取性活動的完成無法單憑國家公權力的強制性，而必須先能有效制止外來的資源汲取，並維持國內安定持續的生產環境。大致上而言，國家機關的保護性、生產性及汲取性三種活動，正涵蓋國家機關與民間社會的相輔相成關係：一方面，此三種活動使國家機關取得必要的資源以確立國家公權力的基礎，並有效履踐對

社會的保護；另一方面，此三種活動使社會得到妥善保護，並有能力支持國家機關的資源汲取。國家機關與民間社會間存在著以此三種活動為中心的結構性關係。

國家機關與民間社會間的結構性關係，隱含兩者間相輔相成的正關係，也隱含互相衝突互相限制的負關係。在資源稀少機會有限的前提下，國家機關必須從民間社會汲取資源或與民爭生產之利，此即隱含著衝突。民間社會的政治行為者由於利害不一，可能分化為不同的利益團體或社會階層。國家機關的活動對不同團體或階層會有不同影響，這種不同的影響隱含著不同團體或階層與國家機關間的利益衝突或一致。為避免政治危機或經濟危機，國家機關有時必須遷就民間社會的結構性安排 (Block, 1977 : 6 - 28)。簡言之，國家機關與民間社會間存在著以各種政治行為者為單位而互相依賴且互相衝突的結構性關聯。

(二) 國家機關在國際體系中的地位

上述所謂結構性觀點，即在從不同政治行為者的結構性關係與互動中掌握政治現象的特質。這種結構性觀點適用於國內社會，也適用於國際社會。事實上國際社會是由很多結構上相連的「國內社會」所組成，故適用同樣觀點。

政治的本質在追求利益。人類社會中能滿足人利益追求動機的措施有兩種：一為經濟性者；另一為政治性者。Bertrand de Jouvenel 說：經濟所關心的是手中資源的有效利用，而政治則是資源的增加 (Economics is concerned with the use of resources on the spot, politics with adding to them)

(1957:18)。經濟性措施所要求的是資源利用的最佳化 (optimum)，而政治性措施所要求的是資源汲取的極大化 (maximum)。從字面上看，最佳化與極大化並沒有必然因果關係存在。但從利潤 (對生產者而言) 或效用 (對消費者而言) 的觀點看，資源利用的最佳化，即是利潤或效用的極大化。經濟性措施變成政治性措施之一。故行為者追求利益的政治行為中，廣義的說，包括政治性措施與經濟性措施。前者依據權力的邏輯而進行；後者依經濟分工法則而運作。兩者皆以物質性的稟賦為基礎。

新古典經濟學家 (Neo-classical economists) 及貨幣論者 (Monetarists) 不把市場經濟性措施視為含帶政治性的措施。他們以為市場中的生產、交換、消費行為可聽由市場價格機能 (the price mechanism of the market) 的運作而進行。事實上除了在完全競爭市場中外，那「一隻看不見的手」 (an invisible hand) 無法完全操作整個市場，因為其他市場結構 (如不完全競爭、寡頭壟斷、獨占等) 中都存在著大小不一的經濟權力 (economic power) 而影響市場機能的運作 (Mueller, 1970 : 22)，即市場行為不再是非人的現象 (impersonal phenomenon)，受行為者經濟權力的大小影響 (Haveman & Knopf, 1970 : 140-143)。然而完全競爭市場事實上並不存在。因此，結論是所有的市場經濟性行為均或多或少含有政治性。經濟性措施含有政治性的另一原因是行為者在追求利潤或經濟性分工過程中，經常運用以經濟權力或政治權力為基礎的「市場外操縱」 (

extra-market operations ），例如游說、賄賂、卡泰爾、不平等商約等，以達成他們能得到最大利潤的經濟分工狀態（Walker, 1943 : 36-55）。

交互運用經濟性措施與政治性措施以追求更多利益的例子，在國內社會中屢見不鮮，在國際體系中更是常見。自工業革命以來，西方列強往外擴張的方式，除「船堅礮利」的政治方式外，又包括以經濟分工目的為主體的資本主義擴張。國家機關即同時處於以武力為基礎的競爭性國家系統（a system of competing states），及以生產技術為基礎的世界性資本主義系統（a world capitalist system）中。國家機關在國際社會中的結構性地位與互動即受到此兩種系統的誘導與制約（induced and conditioned）。

在國際社會體系的擴張過程中，從一接觸的開始，強國即利用其優勢的政治或經濟力，依其「國家利益」塑造、改變弱國的政治、經濟、社會、甚至文化性結構關係。弱國內部的各種社會性結構關係因而崩潰、重組或強化（Skocpol, 1979 : 19-24）。其結果決定於強國與弱國國家機關及相關政治、經濟利益團體或社會階層間，各自力量的強弱和互相間的聯合與衝突過程（Evans, 1979 : 14-54）。國家機關在此過程中，擔任國內外政治行為者間接觸、聯合、衝突的媒體與主體的角色。

(三) 國家機關的自主性

古典國家論者用主權（sovereignty）的概念描述國家公權力的特質，認為國家公權力「在國內是最高的，對國外是獨立

的」權力（薩孟武，1983:54）。然而從權力實際運作的觀點來看，國家公權力不必然具有「對內最高、對外獨立」的屬性。「主權」純粹是導自自然法的規範性概念。本文所採的是實存的（positive）觀點，故以自主性（autonomy）取代「主權」概念。國家機關的自主性指國家機關在國內外結構性關聯中能採取積極主動的程度。換言之，即指國家機關在政治過程中的地位。

Nordlinger 認為在政策過程中，無論國家機關的偏好是否同於民間最有勢力團體的偏好，它都具有自主性。當國家機關的偏好與社會偏好沒有不同時，國家機關即將其偏好轉變為政策；當兩者偏好不同時，國家機關即利用各種機會改變或塑造社會偏好，使合於自己的偏好或直接訴諸國家公權力的使用，將自己的偏好轉變為政策（1981:1-7）。Nordlinger 的貢獻在於以「社會——國家」對立的概念架構，提醒政策學者注意國家機關在政策制訂過程中的主動地位。然而，他的缺點則在於無法瞭解國家機關的自主性仍受限於民間社會及國際社會系統。國家機關是人類歷史的產物，它的出現與存在都必須符合特定的條件，其自主性的程度亦受到該特定條件的制約。

從國際性的觀點看，國家機關的自主程度受到該國在世界性資本主義體系及競爭性國家系統中的結構性地位所限制。此種結構性地位隱含該國在國際性經濟、政治方式的利益追求中的機會與可能性。國家機關的出現與持續，都直接涉及相關國際政治行為者利益的改變，相關國際政治行為者必然運用種種措施以追求

其國家利益。它們的措施經常對一個弱國的國家機關造成相當大的限制。

從國內的觀點看，國家機關與民間社會間存在著種種結構性關係與互動。這種關係也蘊涵著民間社會對國家機關自主性程度的限制。國家機關的出現與持續，都必須依賴汲取自民間社會的資源且要能控制來自民間社會的壓力。如 Badie 和 Birnbaum 所言，國家機關要能出現的最起碼條件是「中央權威」(the central authorities) 所累積的政治資源必須足以化掉 (neutralize) 社會中離心行爲者 (peripheral actors) 的權力 (1983:34)。要控制民間壓力必須依賴國家之公權力。國家公權力的強弱決定於國家機關行政性與強制性組織的強弱，而此等組織之強弱則決定於取自民間社會資源的多寡。然而能從民間汲取多少資源並不完全決定於國家公權力的大小。要源源不絕的自民間汲取資源，首先必須維持一個穩定持續的生利環境。總之，國家機關的存在與持續，有其特定的必要條件與功能，而這些條件與功能都限制了國家機關的自主性程度。

國家機關的自主性程度，受到國內外社會結構性關聯所限制。其真實的自主程度，取決於特定個案的不同情況。然而基於國家公權力的擁有，國家機關仍有其特定而異於民間社會或其他國家機關的立場與利害關係。國家機關為追求其利益，可能在政策過程中提出它的「內投入」，也可能會與國內的利益團體，社會階層或甚至其他的國家機關發生聯合與衝突的現象。國家機關也可能在政治過程中，運用 Lukes 所說的第二種面向的權力作用，

在「縮減過程」中過濾各種政治要求，甚至更主動的透過各種方式（如教育、政治社會化、大眾傳播、檢審制度）重新塑造政治文化，徹底根除不利的政治要求。通常國家機關與其他政治行為者間的聯合與衝突現象，都直接反映於國家政策的制訂與發展上（Evans, 1979; O'Connor, 1973）。但是並非國家機關所有主動追求利益的過程與結果，都具體表現於權威性分配社會價值的政策上。其中有些表現在政策過程中，有些則表現在與分配社會價值不直接相關的政策上。簡單地說，國家機關的自主程度與方式受限於不同個案在歷史性全體結構中的特質，但無論此特質如何，國家機關都會主動而積極地設法增加其自身的利益。

四、結 論

本文從政治系統論的檢討中，重新界定「政治」、「系統」的概念，且建議從結構性的觀點掌握政治現象與政治過程的因果關係特質，並從此特質中瞭解國家機關在政治過程中的地位。如此的分析性概念架構與政治系統論相比，有如下的優點：1）可分析更具深度、廣度的政治現象而不限於直接涉及「社會價值的權威性分配」的政府政策；2）可從全般性的社會、歷史性結構與變遷的格局中，分析政治現象的多面性因果關係，而不限於功能性行為面；3）從結構性的觀點可將各種政治行為者，如個人、民間利益團體、國家機關、外國利益團體及其他國家機關間的關係與互動，化約為可以觀察、比較、分析的同類概念與架構；4）從結構性觀點，更可以瞭解國家機關在相關政治現象或政治

過程中的地位與限制。

國家機關在政治過程中的角色，固然受到來自民間社會與國際社會，甚至其自身內部的種種限制，但是基本上國家機關有其特定的立場、特定的政治稟賦，也將積極主動的謀求自身利益。尤其在發展中國家，國家機關的政治稟賦遠超過任何民間利益團體，故在政治過程中更常見其具有決定性的地位。

此分析性概念架構的缺點，在於從較抽象且多面性的層面界定政治、系統及結構性關聯，較不適用於一般的經驗研究。但是，由於其涵蓋性廣、邏輯性強，仍不失為可參考的分析架構。尤其做個案研究時，此架構更有助於釐清該個案的多面向及相關行為者間的複雜結構性因果關係。

參 考 文 獻

一、中文部分

任德厚

- 1984 國家、系統論，與政治過程——比較政治學理論取向之研究。台北：五南圖書出版公司。

林嘉誠

- 1976 大衛·伊士頓之政治理論。台大政治學研究所碩士論文。

薩孟武

- 1983 政治學。台北：三民書局。

二、英文部分

Almond, Gabriel A. and Powell, G. Bingham, Jr. 1978. Comparative Politics: System, Process, and Policy. New York: Little, Brown and Company.

Alt, James and Chrystal, J. Alec. 1983. Political Economics. England: Wheatsheaf Books Ltd.

Bachrach, Peter and Baratz, Morton S. 1963. "Decisions and Non-decisions: An Analytical Framework." The American Political Science Review, vol. LVII, no. 3 (September): 632-642.

Badie, Bertrand and Birnbaum, Pierre. 1983. The Sociology of the State. Translated by Arthur Goldhammer. Chicago:

- Block, Fred. 1977. "The Ruling Class Does Not Rule: Notes on the Marxist Theory of the State." Collected in Richard Quinney, ed., 1979, Capitalist Society. Homewood, Illinois: The Dorsey Press, pp. 128-140. Reprinted from Socialist Revolution, vol. 7, no. 3 (May-June): 6-28.
- The University of Chicago Press.
- Easton, David. 1965a. A Framework for Political Analysis. New Jersey: Prentice-Hall.
- _____. 1965b. A Systems Analysis of Political Life. New York: John Wiley & Sons.
- Evans, Peter. 1979. Dependent Development: The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil. New Jersey: Princeton University Press.
- Ham, Christopher and Hill, Michael. 1984. The Policy Process in the Modern Capitalist State. England: Wheatsheaf Books Ltd.
- Haveman, Robert H. and Knopf, Kenyon A. 1970. The Market System. New York: John Wiley & Sons.
- Jouvenel, Bertrand de. 1957. Sovereignty: An Inquiry into the Political Good. Chicago: The University of Chicago Press.
- Katzenstein, Peter J. 1985. Small States in World Markets. Ithaca: Cornell University Press.
- Kuo, Cheng-Tian. 1985. Penetration and Cooptation in Chinese Party-Military Relations. The University of Chicago. Unpublished paper.
- Lukes, Steven. 1974. Power: A Radical View. London: The

Macmillan Press.

- Macridis, Roy C. 1968. "Comparative Politics and the study of Government: The Search for Focus." Comparative Politics, vol. 1, no. 1 (October): 79-90.
- Mueller, Willard F. 1970. A Primer on Monopoly and Competition. New York: Random House.
- Nettl, J. P. 1968. "The State as a Conceptual Variable." World Politics, vol. XX, no. 4 (July): 559-592.
- Nordlinger, Eric A. 1981. On the Autonomy of the Democratic State. Harvard University Press.
- O'Connor, James. 1973. The Fiscal Crisis of the State. New York: St. Martin's Press.
- Runciman, W.G., ed. 1978. Max Weber: Selections in Translation. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schattschneider, E.E. 1960. The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America. Hinsdale, Illinois: The Dryden Press.
- Scott, John. 1979. Corporations, Classes & Capitalism. London: Hutchinson & Co. Ltd.
- Skocpol, Theda. 1979. States & Social Revolutions. Cambridge: Cambridge University Press.
- Walker, E. Ronald. 1943. "Beyond the Market." Collected in K.W. Rothschild, ed., 1971, Power in Economics. England: Penguin Books Ltd. pp. 36-55.

AN ABSTRACT

The Role of the State in the Political Process

by

Chyuan-Jeng Shiau

The focus of the article is to emphasize the importance of the state's autonomous role in the political process. By examining the Eastonian "stateless" system theory from a Kuhnian paradigmatic viewpoint, this paper argues to locate the position and the active function of the state from a structural perspective.

From a functional behavioral perspective to define its key concepts, such as politics, political system, etc., the Eastonian paradigm confines its practical application to a limited scope and domain of politics, improperly isolate political system from other social systems, and depoliticalize the political process. Thus, it mystifies the state as a "black box" which is hardly understandable.

A structural perspective argues to take a political actor (no matter which is a person, a group, an organization, or a society) with his or its political endowments as a basic unit of

analysis, then to grasp the internal logic of change entailed in political phenomena by analyzing the relationships and interactions among the related actors. Actors are assumed to be self-interested, namely, they will act in their own benefits with their endowments on their respective stand-points. Accordingly, the state is autonomous in the political process but structurally constrained internally by the civil society and externally by the international systems.

一、研究動機

二、研究背景與動機

三、主要研究問題

四、理論與經驗基礎

五、研究設計

六、結論

本文主要討論一國之政治、外交政策與國際關係的變遷。在國際關係的討論中，不難看出國際關係的日益複雜，以及中國在國際關係中的重要性。

七、研究架構

本論文以國際關係一書之內容為基礎，將此一研究分為七個部分，即：(一) 研究動機與背景；(二) 主要研究問題；(三) 理論與經驗基礎；(四) 研究設計；(五) 結論。

八、研究結論與政策建議

