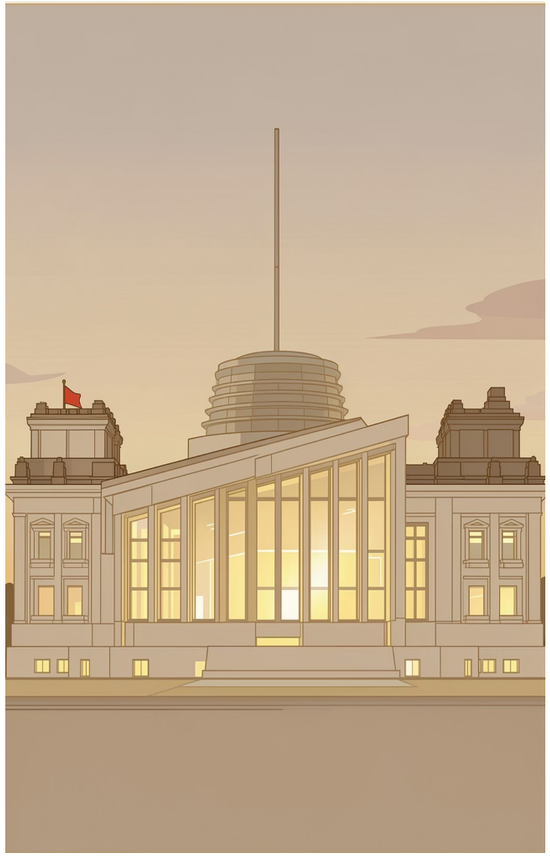
第13章 德國政治與政府

德國自1871年統一後，歷經兩次世界大戰、四國分占、東西德分裂，直至1990年再次統一，成為歐盟中最重要的大國之一。本章系統介紹德國的歷史沿革、政治文化、憲法體制、行政立法司法三權、利益團體與政黨政治，以及公民參與的全貌。



歷史縱深

從神聖羅馬帝國、威瑪共和、納粹德國到戰後分裂與統一，德國走過了跌宕起伏的政治歷程。

憲政民主

現行《基本法》確立國民主權、權力分立與人權尊重，奠定穩固的民主憲政基礎

議會內閣制

虛位總統、實權總理，兩院制國會，聯邦憲法法院享有司法審查權，體現權力平衡

多元政黨

以基民黨與社民黨為主軸，自民黨與綠黨扮演關鍵小黨角色，21世紀極右翼政黨崛起

德國歷史：從分裂到統一

1

神聖羅馬帝國（961年）

東法蘭克王國基礎上形成德意志早期封建國家，13世紀後走向封建割據，1806年被拿破崙擊敗。

2

德意志帝國（1871年）

俾斯麥主導普法戰爭後建立統一帝國，1914年挑起一戰，1918年戰敗，帝國崩潰，爆發十一月革命。

3

威瑪共和與納粹（1919 - 1945年）

1919年建立威瑪共和國，1933年希特勒出任總理並兼總統，發動二戰，1945年5月8日投降。

4

東西德分裂（1949 - 1989年）

美英法蘇四國分占，1949年分別成立西德（聯邦共和國）與東德（民主共和國），1972年簽署《兩國關係基礎簽約》，1973年同時加入聯合國。

5

德國統一（1990年）

1989年柏林圍牆開放，1990年10月3日兩德正式統一，1999年聯邦議會遷回柏林，柏林再度成為首都。

2005年大選後，**安格拉·梅克爾**（Angela Merkel）出任德國首任女總理，兩大黨組成大聯合政府。梅克爾任期長達16年，成為俾斯麥以來任期最長的總理，直至2021年不再尋求連任。她的崛起象徵德國社會規範的深刻轉變。（McCormick, 2023）

德國社會：人口、文化與統一後的挑戰

人口與民族

德國人口8,368萬（2024年），居歐洲第2位。德意志人占總人口90%以上，外籍人口逾450萬，其中土耳其人約150萬為最多。城市人口占全國85%以上，魯爾區人口密度最高，每平方公里達1,000～3,000人。

語言與宗教

通用德語，20世紀30年代後採用拉丁字母。居民大多信奉基督教，新教與天主教各占約一半；另有伊斯蘭教（主要為土耳其人）、猶太教與佛教信徒。（Colvin, 2016）

統一後的文化整合挑戰

40年分離造成東西德文化差異，統一後難以迅速融合。東德人批評西德人過於自我中心，西德人則對東德人抱有優越態度。東德人擔憂成為「二等公民」，且難以適應市場經濟的失業壓力，仍傾向政府在社會服務上發揮更廣泛的作用。（Ardagh, 1991）

移民與多元文化的挑戰

1960至70年代外來工人計畫已形成相當外裔人口。1990年代巴爾幹難民大量湧入，政府於2000年修改《國籍法》、2002年修改《移民法》。**2015年梅克爾決定接納難民，德國收容逾100萬移民**，其中一半來自敘利亞，此舉助長極右政黨另類選擇黨（AfD）崛起，2017年大選拿下12.6%選票。（楊紅偉等譯，2017）

德國政治文化的四大特徵



① 自豪的歷史文化

德意志民族孕育康德、黑格爾、費爾巴哈等古典哲學家，馬克思與恩格斯領導國際共運；開普勒、愛因斯坦、胡塞爾等科學巨人，歌德、席勒、海涅等文學家；莫札特、貝多芬、門德爾松等音樂家使德意志成為世界音樂搖籃。宗教改革與農民戰爭對歐洲進步產生深遠影響。

② 國家發展主義與新統合主義

德國作為後起資本主義國家，經濟發展靠國家導引。戰後推行「社會市場經濟」，在堅持市場前提下實行積極國家干預。1960年代後政府職能擴大，形成政治學者所稱的新統合主義（Neo-corporatism）國家。

③ 威權主義到後物質主義

艾爾蒙與渥拔（1963）發現戰後德國人缺乏公民功效意識，只是順從政府。然而一代演變後，新一代德國人全心支持民主，培養強烈政治參與感，且比上一代更重視環保等多元價值，呈現後物質主義（post-materialism）文化。（Almond and Verba, 1979）

④ 守法精神與極端主義

德國人以墨守法規著稱，投票率長期近八成，遠高於美國。但右翼仇外事件與左翼恐怖主義活動仍時有發生。Roberts（2016）提出三階段轉變：戰後初期接受民主但不積極；統一時期開始積極參與；統一後30年整合，投票率下降，移民議題分歧改變政黨生態。

《德國憲法》與聯邦制

現行《德國憲法》前稱《基本法》，含前言及11章共146條，規定社會制度、國家制度基本原則、公民基本權利義務及立法程序。其民主性格體現於以下三點：

國民主權

《憲法》第20條：一切國權出自國民。採代議民主制，眾議院由人民直選，總統、總理、憲法法院法官則由代表間接選出。《憲法》修改無需國民複決，兩院各2/3議員贊同即可生效。

權力分立

立法權屬眾議院與參議院，行政權屬內閣，司法權屬各級法院。採議會內閣制，同時承認美國式司法審查權。聯邦憲法法院法官由兩院選出，形成三權相互牽制。

人權尊重

《憲法》第1條：「人之尊嚴不可侵犯，尊重與保護人之尊嚴乃國家一切機關的義務。」基本權規定於第2至17條，採直接保障主義，此原則即使以緊急立法或修憲手續亦不得變更。（許仟，1993）

政府體制四大特點

1. **中央各部門權力平衡**
   議會、行政、司法三部門相互牽制，聯邦總理為首的政府發揮政治活動主軸作用。
2. **總統沒有實權**
   總統雖有公布法律、任免、解散議會等名義權力，但實際均受聯邦總理制約，屬虛位元首。
3. **兩院制結構**
   下院（聯邦眾議院）由普選產生，權力較大；上院（聯邦參議院）由各邦政府任命代表組成，反映各邦利益。全國共16個邦。
4. **議會監督政府**
   總理由議會選舉，議會可提「建設性不信任案」，但須以過半數選出新任總理候選人才能成立，確保政府穩定。（Langenbacher and Conradt, 2017）

德國行政部門：總統、總理與內閣

聯邦總統（虛位元首）

鑑於威瑪體制教訓，制憲者大幅削減總統權力。總統雖名義上擁有締約、任免、解散議會、宣戰、赦免等權力，但實際均受內閣與議會制約。總理提名由總統形式提出，但實際上照例提名眾議院多數黨領袖，毫無選擇餘地。（曹沛霖，1993）

聯邦總理（實權首腦）

總理由聯邦眾議院選舉，對眾議院負責，受「建設性不信任案」條款保護，政府穩定性獲保障。總理職權包括：（1）在政府內行使「領導權」，可不經議會批准設置或撤銷部；（2）行使對各部部長的提名任免權；（3）制定重大政策指導方針。總理與英國首相不同，只限於行使政策方針的領導權，不能直接對部長下達命令或繞過部長干預部務。（楊紅偉譯，2017）

聯邦內閣

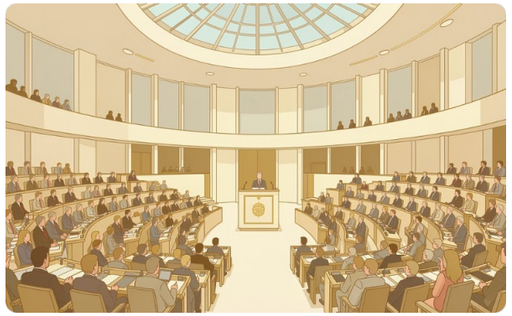
內閣由總理為首，包括副總理（由主要部長兼任）、各部部長、總理府國務秘書等組成，每周至少召開一次例會。

德國內閣並非集體決策機構，而是各部部長的「集合體」。重大政策通常經由非正式的「核心集團」協商，成員包括重要閣員與議會領袖。聯邦總理府作為協調機構，隨政府職能擴大而日趨龐大。

多黨制下，必須獲得眾議院半數以上席位的政黨或政黨聯盟才能組閣，通常由兩個以上政黨結盟組成聯邦政府。（Mc Cormick, 2023）



德國立法部門：兩院制國會



聯邦眾議院
Bundestag

聯邦政府體制中唯一由民選產生的機構，為最高立法機關。主要職權包括：立法審議權、財政監督權（批准政府預算與決算）、行政監督權（選舉與撤換總理、質詢政府官員、建立行政調查委員會）。

選舉制度——單一選區兩票制：

全國分成若干選區，選民持兩票，第一票投區域候選人（相對多數當選），第二票投政黨（比例代表制）。第二票決定各黨在國會的席次比例。任何政黨須在第二票獲得至少5%選票，或在單一選區贏得至少3席，方可分配比例代表席次（「5%條款」）。（Langenbacher and Conradt, 2017）



聯邦參議院
Bundesrat

由各邦政府任命其政府成員擔任，共69席。各邦依人口分配3至6名代表，表決時各邦必須統一投票，不得分裂。

主要職權：

（1）涉及邦權益的聯邦立法享有絕對否決權，實際擴大至全部立法的約60%；（2）協調聯邦與邦關係；（3）參與聯邦行政事務，包括批准國際條約、參與預算審核、對總統提出彈劾等。

由於聯邦政府無法解散參議院，參議院在與聯邦政府的關係上地位略強於眾議院，尤其在參議院由反對黨控制時，牽制作用更為顯著。（曹沛霖，1993）

兩票制的成功使越來越多國家採用，包括俄羅斯、匈牙利、義大利、日本、紐西蘭、南韓等。中華民國亦於2004年修憲，並於2007年第七屆立法委員選舉採用單一選區兩票制。

德國司法部門：聯邦憲法法院與司法審查

法院體系概覽

德國實行大陸法系成文法律制度，法院系統由五類構成：普通法院、行政法院、勞動法院、社會法院及財政法院，各類最高均設「聯邦最高法院」。聯邦與各邦法院並非平行系統，而是單一司法體制，各級法院均運用統一法典。（許仟，1990）

聯邦憲法法院的地位

1951年9月建立，不屬於任何權力機構，與聯邦政府、兩院、總統享有同等法律地位。分為兩個院，各設8名法官，任期12年，不得連任，分別由眾議院與參議院選舉產生。第一院主審基本權利侵害訴訟，第二院處理政府機構間憲法衝突及政黨違憲等政治性訴訟。（吳信華，2017）

司法審查的五大職權

1.司法審查權

包括具體審查、抽象審查、舊法審查、國際法解釋及憲法爭議案，是最主要職權。

2.行政權限爭執裁決權

審理聯邦機關間、聯邦與邦間、邦際間的權力義務爭端。

3.憲法權利剝奪權

宣布取消被濫用的基本權利、取締違憲政黨、裁定對總統或法官的彈劾。

4.選舉訴訟案審理權

就選舉有效性、議員席位獲得或表決合法性作出裁決。

5.違憲控訴處理權

任何公民均可就認為違反憲法規定公民權利的法律向憲法法院提出控訴，由憲法法院宣告違憲的法律即行失效

德國利益團體與政黨政治

新統合主義與利益團體

德國約有利益團體20萬個，與政府聯繫緊密。政府與利益集團的合作模式稱為**新統合主義**（New Corporatism），其特徵為：社會利益被安排進帶有強迫性的組織；單個社團代表各自社會領域；社團具等級結構；政府承認社團正式代表地位；社團可直接參與政策過程。此模式降低了罷工規模與政治衝突，帶來高效政府。（Powell, Jr., 2017）

20世紀後半葉，新公民團體作為新政治運動出現，包括環保團體、反核團體、婦女運動等，成員多為年輕人、受過良好教育者與中產階級，傾向使用抗議與示威等非常規政治策略。

主要政黨

社會民主黨（SPD）
中間偏左，主張社會正義、福利國家。2021年蕭茲組成「紅綠燈聯盟」（SPD-綠黨-FDP）。

基督教民主聯盟（CDU）
中間偏右，主張市場經濟與基督教價值觀。2005年梅克爾出任首位女總理，執政至2021年。

自由民主黨（FDP）
主張自由市場、小政府，長期扮演造王者角色，與兩大黨輪流組聯合內閣。

綠黨
1980年成立，源自環保運動。2021年獲14.8%選票成第三大黨，加入紅綠燈聯盟。

另類選擇黨（AfD）
2013年成立，右翼民粹主義，反移民、反歐洲整合。2025年國會大選支持率超過20%，成為第二大黨。（McCormick, 2023）

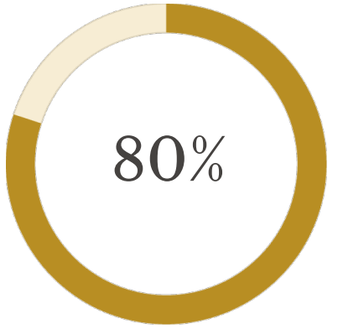
《政黨法》（1967年）規定著名的「5%條款」：政黨須在第二票獲至少5%選票或在3個以上選區獲勝，方可進入聯邦眾議院。此條款有效限制了極端小黨，但也被批評為保護既有建制大黨的統治根基。

德國政治參與與公民文化的演變



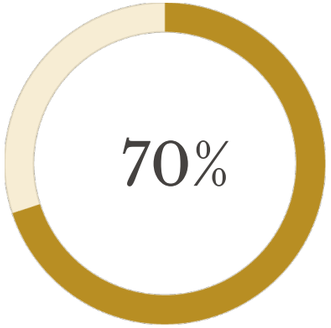
早期投票率

戰後西德投票率高達90%，遠高於其他西方民主國家，反映強烈的守法公民文化。



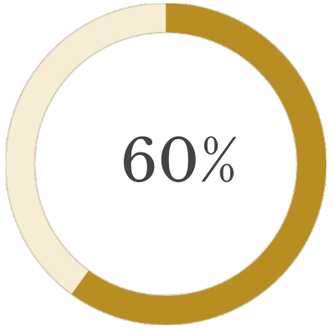
2009年德西投票率

德西地區2009年聯邦議會選舉投票率為80%，德東地區為75%，較早年已明顯下降。



每日收看政治新聞

約70%的德國人每天收看電視政治新聞，超過半數每天閱讀報紙政治新聞，顯示成熟公民社會。 (Powell Jr. et al., 2020)



對政治感興趣

2009年選舉期間約六成民眾表達對政治的興趣，超過一半關注媒體競選訊息，參與政黨活動者約占一成以上。

從臣屬文化到參與文化

艾爾蒙與渥拔（1965）的《公民文化》研究顯示，1960年代西德公民呈現奉公守法的臣屬文化型，多為政治旁觀者。然而民主化動力推動下，西德政府鼓勵公民積極參與，投票率高達90%。從統計上看，1950年代有2/3的西德民眾不討論政治，而在2020年代，近3/4的人宣稱常常談論政治，甚至組織公民行動團體積極表達意見。

東德的政治參與轉型

早期東德雖為共黨統治，當局仍鼓勵政治參與，但僅限於增強對國家的忠誠，公共活動成為政治動員工具。兩德統一後，自願性政治參與才逐漸普及至德東地區。Roberts（2016）指出，統一後30年整合，東西德價值觀趨同，但投票率下降及移民議題分歧，已改變過去政黨政治的生態，對政黨的信任有減弱趨勢。

第14章 日本政府與政治

日本自明治維新開始邁向現代化，歷經威權統治，戰後在美國的占領下導向民主國家。本章涵蓋日本政治文化、憲法特徵、行政、立法、司法部門，及利益團體與政黨政治的全面分析。

政治文化

強烈我群意識、注重階級地位、強調一體與團結、壓抑衝突重視和諧

憲法特徵

國民主權、基本人權、國際和平主義、三權分立、國會中心主義

政黨政治

1955～1993年「五五體制」自民黨一黨獨大，其後歷經多黨聯合，21世紀再由自民黨主導



日本簡介：歷史脈絡

明治維新到二次大戰

1868年明治維新，日本從封建農業社會（80%人口務農）迅速現代化，70年間躍升為重要工業與軍事大國。

1930年代推行**擴張主義**軍事政策，二戰戰敗，從廢墟中崛起，至1990年經濟規模幾乎相當於英、法、德三國總和，超過美國經濟的一半。

1868年
明治維新，現代化啟動

1945年
二戰投降，美軍占領

1955年
五五體制確立

1993年
自民黨分裂，聯合政府

2006年
安倍晉三首次出任首相

2025年
現任首相高市早苗

戰後民主化

1945年9月3日，日本在「密蘇里」號正式投降，麥克阿瑟將軍主導長達6年半的社會工程實驗，目標為：

- **非軍事化**：解散軍事機構、摧毀軍事工業，《憲法》第9**條宣示永久放棄戰爭**
- **民主化**：重構政治體制，推動廣泛社會改革，改造社會經濟結構與政治文化

戰後「美國人製造的」日本民主體制迅速確立，但由保守分子支配，1955～1993年自民黨一黨執政，稱為「五五體制」

日本社會概況

人口與地理

日本陸地面積小於美國蒙大拿州，2023年人口近1.245億，為世界第七大國。人口密度極高，平均每平方公里329人；80%人口密集分布於太平洋沿岸狹長平原，僅東京、橫濱、大阪、名古屋四大城市即占總人口約20%。

民族與語言

日本民族構成單純，以大和族為主，阿伊努族僅約2.5萬人，居住於北海道。日語為通用語言，融合漢字、平假名、片假名，並含大量外來語（多源自英語）。在日外籍人士包括中國人76萬、越南人52萬、韓僑41萬、菲律賓人32萬（2024年統計）。

總人口（2023）
世界第七大國

1.245億

沿海平原人口比
集中於太平洋沿岸

80%

宗教

日本是多宗教國家，神道教（約9,500萬信徒）與佛教（約8,200萬信徒）並立，基督教信徒約110萬。戰後湧現200～300種新宗教。日本人普遍兼信兩種以上宗教，全國宗教信徒總數達2.24億，接近總人口兩倍。

經濟地位

日本現居世界第三大經濟體，曾在全球貿易上威脅美國第一地位。在缺乏資源與能源的環境下，以高科技成就克服限制。近年受中國經濟挑戰，缺乏變通的日本產業逐漸失去昔日光輝。

人口密度（人/km²）
世界最密集之一

329

全球經濟排名
世界第三大經濟體

第3

日本政治文化的四大特質

日本政治文化的轉變由兩種變化造成：一是戰後實際發生的累積重大變化被忽視；二是對日本傳統方式的重新認識——許多傳統被視為比西方更「現代」的組織方式，非西方的日本文化未必與現代環境不相容。

（一）強烈我群意識

日本也許是社會同質性最高的國家。日本文化存在強烈的集體意識，以我群（in-group）的獨特性及其與他群（out-group）的區別為榮。這種內外之別在所有層面的日本社會都存在，從最小的團體到整個國家。語言、種族和宗教方面的社會分歧在日本多半不存在，使得競爭多在同一層面感知。

（二）注重階級及地位

相較於英國甚至美國，日本更重視地位及社會階層。每個日本人都很清楚自己在社會上的位置，行為舉止、言談表述皆依自身社會階層而行。然而日本社會對女性地位的保障表現不佳——雖然《憲法》保障女性平等權利，但女性在職場升遷遇到的「無形障礙」隨處可見，難以逾越。

（三）強調一體與團結

日本的威權主義傳統採取仁慈家長式統治方式，等級關係以雙方在物質上和心理上都滿足方式形成。西方學者把日本社會描述成垂直組織，強調培養一體感和團結精神，摒除某一框架或環境內部所有等級差別，無論是村莊還是公司皆如此。

（四）壓抑衝突、重視和諧

坎貝爾（John Campbell）認為日本是「一個極其重視衝突」的社會——人們認為任何努力都可能受衝突干擾，因此必須非常注意處理社會關係，以維護「和諧」的假象。日本人形成了一套社會規範和習俗，以模糊和控制衝突。誇大來自團體外的威脅，通常可強化團體內部的團結感。（Curtis, 1989）



日本憲法特徵與精神

1946年11月3日天皇頒布新《憲法》，1947年5月3日正式生效。新《憲法》由麥克阿瑟命令惠特尼將軍在10天內起草，共11章103條，定名《日本國憲法》。其八大特徵如下：

1. **國民主權主義**
   前言明示「主權屬於國民」，天皇僅為國家象徵，地位基於國民總意，不享有政治實權，亦不負政治責任。
2. **基本人權的尊重保障**
   保障基本人權為永久的權利，法律亦不得侵犯。權利行使不得影響公共福祉，限制程序最終由最高裁判所判定。
3. **國際和平主義**
   第9條規定永久放棄以國權發動的戰爭，不保持陸海空軍及其他戰鬥力，不承認國家交戰權。
4. **三權分立主義**
   立法、行政、司法三權明確區別。最高裁判所長官與內閣總理大臣居對等地位，享有宣告違憲法律無效之權能。
5. **國會中心主義**
   規定「國會為國權的最高機關」，過去天皇大權幾乎全部歸由國會議決或內閣處理。
6. **議會內閣主義**
   內閣總理大臣由國會議員中議決產生，內閣對議會負連帶責任，眾議院通過不信任案時內閣須總辭職。
7. **司法權地位的提高**
   最高裁判所長官與內閣總理大臣同等地位，享有規則制定權及對國會立法的審查權。
8. **憲法明文保障地方自治**
   賦予地方公共團體自治權，徹底民主化地方制度，地方公共團體為公法人，在法律許可範圍內保有支配人民的權力。

日本行政部門：內閣與首相

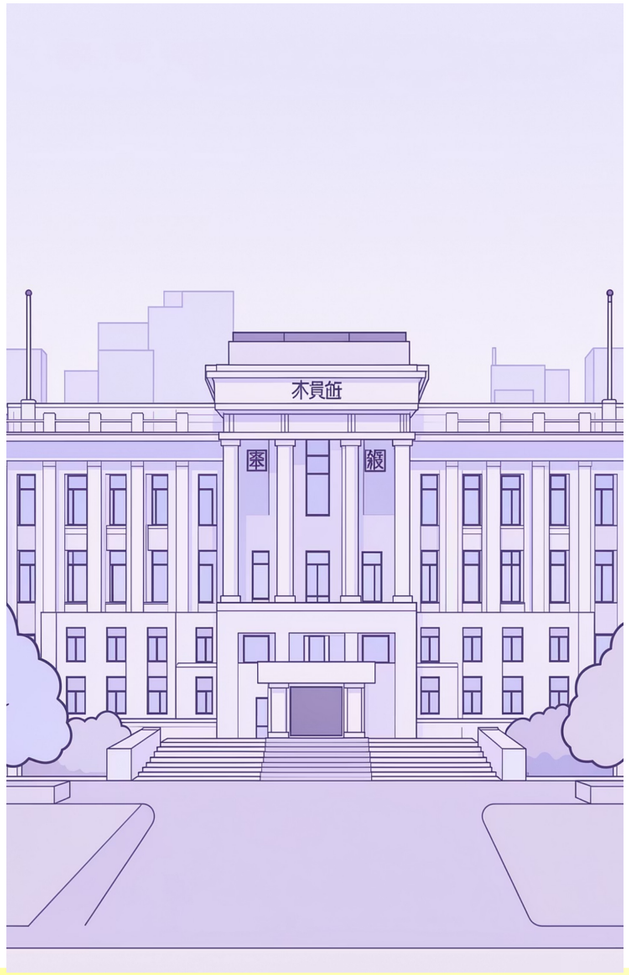
內閣的地位與組成

《憲法》第65條規定「行政權屬於內閣」，第66條規定「**內閣行使行政權，對國會負連帶責任**」。這是日本議會內閣制與美國總統制的重要差異—美國政府不對國會負責，日本內閣則須對國會負連帶責任。

內閣由閣揆（內閣總理大臣）及其他國務大臣組成。依《內閣法》，2001年機構改革後精簡為「1府12省廳」，內閣構成員定員15人（最多17人）。

內閣總辭職三種情形

1.眾議院不信任時：通過不信任決議案或否決信任決議案，10日內不解散眾議院即須總辭。
2.內閣總理大臣缺額時：因死亡、喪失資格或辭職，其餘國務大臣失去在職根。
3.新國會召集時：眾議院總選舉後初次召集國會，內閣須總辭職。



內閣總理大臣的主要職權

1.國務大臣任免權：得專用自己信任的人構成內閣，保障內閣統一。
2.代表內閣之權：向國會提出議案、報告國務、指揮監督各行政部門。
3.法律、政令副署權：法律及政令須由總理大臣副署始對外發生效力。
4.對國務大臣起訴的同意權：國務大臣在職中不得起訴，起訴須得總理同意。
5.主持內閣會議之權：內閣行使職權時召開內閣會議，由總理主宰。
6.指定副總理之權：預先指定國務大臣代行職務。
7.有關閣員間疑義的裁定權：主管大臣之間權限有疑義時，由內閣總理大臣在閣議中裁定之。
8.各行政部門處分命令中止權：得中止行政各部門之處分或命令。

學者飯尾潤指出，在自民黨長期執政下，各派閥以當選次數為依據提供入閣名單，大臣不為首相服務而為派閥服務，形成「官僚內閣制」現象。

日本立法部門：國會

新《憲法》第41條明定：「國會為國權之最高機關，並為國家唯一之立法機關。」國會採兩院制，但實行眾議院優越主義，眾議院權力明顯大於參議院。

眾議院

議員任期4年（解散則提前）。2024年選舉：289名由單一選區選出，176名由政黨比例代表制產生。

眾議院獨享的權力：

- 對內閣提出不信任決議
- 優先審議預算案
- 單獨提名首相（兩院不一致時）
- 批准條約（兩院不一致時以眾院為準）

參議院

議員共248名，任期6年，每3年改選半數。100名為比例代表制，148名由都道府縣地方選區產生。

參議院的角色：

- 扮演平衡眾議院的角色
- 對法律案有60日審議期，逾期視為否決
- 對預算案有30日審議期
- 學者認為日本參議院是全世界最強大的上院之一

國會九大職權

1.法律制定權 一切法律案須**經兩院通過**始成立	**2.憲法修正權** **學者**對內閣**是否有修憲提案權**存在爭議	**3.條約承認權** **內閣締結條約須事前或事後經國會承認**
4.首相提名權 由國會就國會議員中議決提名，先於其他一切案件	**5.財政監督權** **國家財政處理須依國會議決**，包含租稅立法、預算議決、決算審議	**6.緊急事態承認權** **內閣發布緊急事態，須於期限內經國會承認**
7.國政質詢權 對內閣進行質詢、要求報告，監督施政	**8.彈劾裁判所設置權** 得設置由兩院議員組織之彈劾裁判所，裁判法官罷免追訴	**9.請願受理權** 受理人民請願，保障人民政治參與權

日本司法部門

司法體系四大特徵

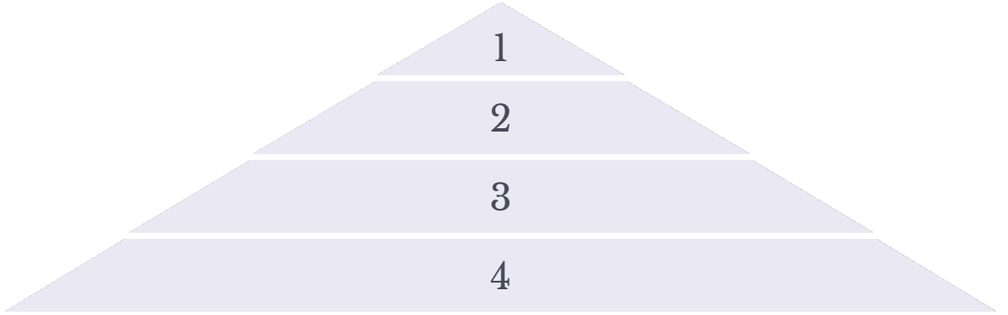
司法權的獨立
基於三權分立主義，司法權歸屬裁判所，獨立自主受《憲法》保障。所有法官依良心獨立行使職權，惟受《憲法》及法律拘束。

司法裁判的一元化
嚴禁設置特別法院，一切司法事件只由普通裁判所審理。行政機關雖得就訴願有所裁判，但不得為終審裁判。

法官地位的保障
法官非由公之彈劾不得被罷免，懲戒處分不得由行政機關行之，在職中報酬不得減少。

違憲審查權
採取美國司法審查制精神，最高裁判所為決定一切法律、命令、規則或處分是否符合《憲法》的終審法院，其決定拘束一切國家機關。惟實際宣告違憲案例非常少，遠比美國、德國少。

法院體系（四級三審制）



1 **最高裁判所** 設於東京，長官1名＋法官14名

2 **高等裁判所** 各地區設置

3 **地方裁判所** 一般民刑事案件

4 **簡易・家庭裁判所** 輕微案件及家事事件

最高裁判所院長由內閣提名、天皇任命；其他14名法官由最高法院提名、內閣任命。法官任命後須接受國民審查，之後每10年一次，強制退休年齡為79歲。

日本利益團體與政黨政治

利益團體：統合主義傳統

日本利益團體政治與美國多元主義有很大不同，具有濃厚統合主義色彩。組織良好的生產團體（農場主、大企業、小零售商）最能促進自身利益；戰後工會相對軟弱；消費者等分散利益集團最不成功。

最重要的是掌握**官僚與業界之間的網絡關係**。利益團體—政黨—官僚—行政的系統路線，是公共政策過程的核心模式。各業界可直接與通產省等省廳交涉，不必採取美國式「遊說」手段。各省官僚每年皆有好幾位到有關聯的業界擔任重要職務（天下り現象）。

日本利益團體不但有「**利益匯聚**」與「**利益表達**」功能，也有「**政策制定**」與「**政策執行**」功能。從1970年代起，後工業社會帶來各種**單一議題團體**（Single issue group）紛紛出現，但其活動方式與歐美仍有相當大差異。



政黨政治：五五體制的興衰

1955年，保守的自民黨與改革的社會黨形成朝野兩大黨，自民黨占2/3席次、社會黨占1/3，稱為「**五五體制**」。自民黨在眾議院掌握過半數席位，順利推動政策。

五五體制的崩潰源於：1973年石油危機後經濟成長停頓；1988年新會員事件起，陸續發生佐川急便事件、承包商貪污等醜聞，民眾信任大幅下滑。1993年大選自民黨席次大減，細川護熙組成七黨聯合內閣，五五體制瓦解。

此後歷經多次政黨輪替：1994年**村山富市**（社會黨）內閣、1996年**橋本龍太郎**重返執政、2009年鳩山由紀夫（民主黨）出任首相。2005年小泉純一郎大選壓倒性勝利，再度回到自民黨獨大。2006年安倍晉三出任首相，成為日本憲政史上在任最長的內閣總理大臣（至2020年辭職）。2022年安倍遇刺身亡，現任（2025年）首相為**高市早苗**。

派閥政治與政治參與

派閥政治的成因

戰後日本政黨，不論保守或革新，黨內皆有**派閥鬥爭**。派閥是以一個「領袖」為首的議員集團，其形成原因有五：

1. **總裁公選制度**：有意爭取總裁者在黨內培養勢力，事後論功行賞分配黨政要職
2. **選舉制度影響**：過去中型選區單記不能移讓制，同黨候選人相互競爭，須借助派閥組織助選
3. **閣員由國會議員產生**：閣員及黨中央幹部按派閥大小分配，促使派閥趨於牢固
4. **缺乏強力領袖**：黨中央對個別議員統制力量逐漸減弱
5. **職業出身不同**：「官僚派」與「黨人派」競爭，物以類聚形成派系

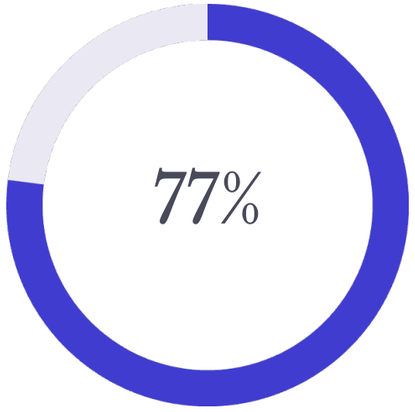
日本政治參與現況

比較政治學者研究顯示，日本民眾政治參與水平相對較低。雖然大多數公民表示有參與全國性投票，但對其他形式的政治參與並不熱衷，尤其對政黨相關活動更是冷漠。

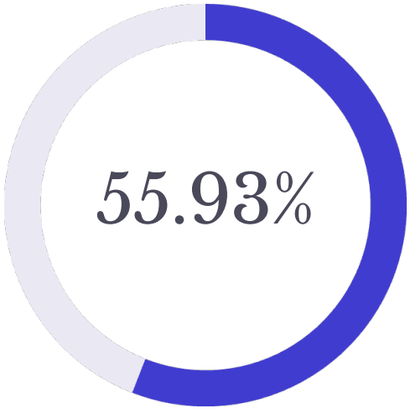
- **年輕人**：對政治興趣缺缺，認為參與也無法改變現狀
- **中年人**：政治參與意願最強烈
- **年長者**：認為投票是政治責任，好國民應該去投票

全國性投票率從1958年的**77%**高峰，下降到2024年的**55.93%**。在民調上宣稱政治中立的選民占最多數。參加政黨的比例約占20%，主動連繫議員表達意見的人更少。

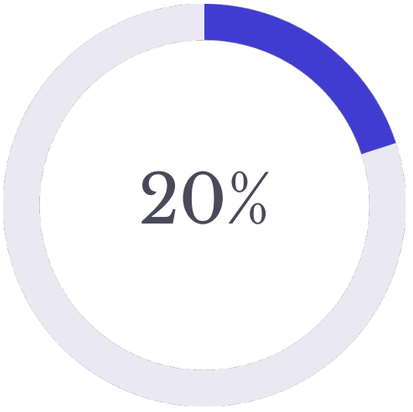
由於政治腐化事件層出不窮，日本民眾對政客評價不高，對政府表達不信任，影響公共事務參與熱情，對日本民主政治並非正面發展。（Powell et al., 2020）



1958年投票率 歷史高峰



2024年投票率 持續下滑趨勢



政黨參與比例 參加政黨的公民比例

第15章 俄國政府與政治

從蘇聯共產極權到後共產民主試驗，再到普丁式的選舉威權主義—俄羅斯政治轉型是20世紀最深刻的國家重塑工程之一。本章系統梳理俄國歷史脈絡、憲法原則、行政立法司法三權架構，以及政黨與公民社會發展現況。

政治文化

犬儒主義、平等主義、民族主義與威權崇拜，70年共產統治留下深刻烙印

憲政架構

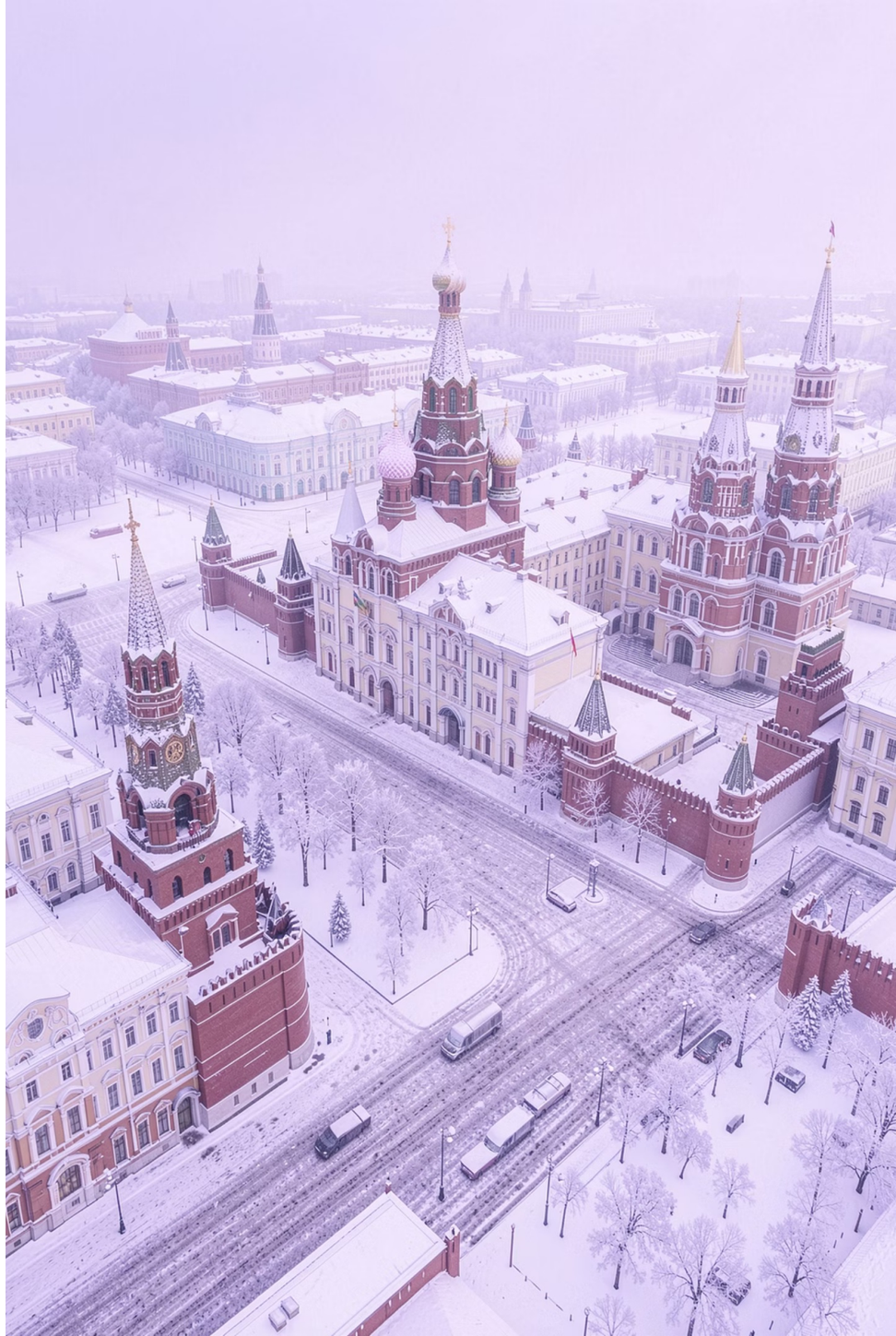
1993年《憲法》確立共和制、三權分立、聯邦制與多元主義原則

普丁主義

「委任式民主」外衣下的中央集權，以選舉合法化威權統治至2036年

公民社會

蘇聯解體後利益團體與政黨蓬勃，但制度化政治參與仍十分薄弱



歷史：從蘇維埃建立到蘇聯瓦解

國土概況

俄羅斯是全球最大國家，面積1,707萬5,400平方公里，占地球總面積11.4%，橫跨11個時區，由亞洲北半部延伸至太平洋。廣大西伯利亞氣候嚴酷，礦產難以開採，多數人口仍居住於烏拉山以西的歐洲部分。

蘇維埃的建立與列寧時代

「蘇維埃」源自1905年革命，意指代表會議。1917年十月革命後，列寧在《四月提綱》中提出「一切政權歸蘇維埃」，第二次全俄工兵代表蘇維埃大會正式宣告政權歸蘇維埃，並選舉列寧為人民委員會主席。1918年通過世界第一部社會主義憲法，確立蘇維埃代表大會制。1922年12月30日，蘇維埃社會主義共和國聯盟（蘇聯）正式成立，由15個加盟共和國組成，實行高度中央集權。

史達林與後史達林時代

列寧逝世後，史達林透過繼位鬥爭於1927年穩固掌控黨政。其25年統治被稱為「第二次革命」，強迫農業集體化與政治清洗造成約2,000萬人喪生。1953年史達林過世後，赫魯雪夫至戈巴契夫期間蘇聯歷經劇烈改革，但共黨組織最終無法適應內外變遷，1991年8月政變失敗後蘇聯加速解體。

1917年
十月革命，蘇維埃政權建立

1922年
蘇聯正式成立

1953年
史達林過世，後史達林時代開始

1991年
蘇聯解體，俄羅斯聯邦獨立

1993年
新憲法通過，確立總統制

民主化、普丁主義與社會概況

葉爾欽時代（1991 - 1999）

1993年《俄羅斯憲法》引進三權分立、多黨制與主權在民等西方憲政理念，但憲法賦予總統較國會更大的權力，加上缺乏民主傳統，行政部門難以被制衡。葉爾欽執政期間，計畫經濟轉型資本主義引發經濟蕭條、通貨膨脹，金融寡頭尋租與官僚腐敗導致民生困苦，抗爭四起。1999年底葉爾欽宣布交棒，由總理普丁暫代，並於2000年3月當選總統。

普丁主義（Putinism）

學者認為普丁介於中央集權威權統治與民粹主義之間，借民主形式（定期選舉）行威權統治之實（普丁曾任KGB成員）。2020年7月修憲公投允許普丁將之前任期歸零，可再任兩屆，執政延至2036年。2022年入侵烏克蘭雖遭西方譴責，卻仍獲俄國民意支持，反而鞏固其中央集權。學者O'Donnell提出「**委任式民主（Delegated Democracy）**」概念，指選舉產生的總統被視為國家最高利益化身，可凌駕立法與司法，展現高度個人化集權統治。2006年「統一俄羅斯黨」更宣布「**主權民主**」為黨的意識形態，強調主權重於民主。

社會概況

俄羅斯人口居世界第5位，2024年約1億4,600萬人，1980年代起出生率持續下降。境內有130多個民族，俄羅斯人占82%，韃靼人占3.8%，烏克蘭人占3%，楚瓦什人占1.2%，另有車臣人、猶太人等眾多少數民族。民族語言分屬印歐、阿爾泰、高加索、烏拉爾四大語系，俄語為主要通用語言。

宗教方面，境內主要有基督教（以東正教為主，教徒約5,000萬）、伊斯蘭教、薩滿教、佛教（喇嘛教）及猶太教。東正教凝聚社會信仰與價值觀，加上威權統治的社會化教育，社會秩序整體仍屬安定。（McCormick, 2023）

俄羅斯的經濟產值在全球排名無法與先進國家匹敵，對外貿易主要依賴能源與農業，民生工業相對落後，係蘇聯時期偏重軍工產業所遺留的結構性問題。

政治文化：五大心理取向

俄羅斯深受東正教影響，但民族主義與長達3/4個20世紀的共產主義統治（1919–1991），使俄國人習慣於管制經濟與威權政治。共產政權崩潰後，民主化俄國呈現以下幾種政治心理取向：

① 犬儒主義（Cynicism）

「當信仰真空之時，就是犬儒主義與絕望盛行之時。」多數俄國人什麼也不相信，並責怪一切都是錯誤的。共產黨70年統治已鏟除自由民主的思想與制度，西方的宗教道德、公民權利、市場成就等價值觀雖受部分知識分子討論，卻未獲廣泛支持。

② 平等主義

馬列主義雖已消逝，但許多俄羅斯人仍表現出天生的社會主義傾向——一種粗糙的「要求絕對平等」之傾向。俄羅斯人憎恨財富與所得差距，總帶著忌妒心想把有錢人拉至相同水準。俄國農民幾世紀以來共同耕種、共同分享收成，蘇聯共產黨更在此基礎上加以發揚。迄今俄國人仍無法掌握資本主義「機會平等但結果不平等」的精神，甚至有人懷念共產主義統治下的「平等社會」。

③ 脆弱的公民文化

長期威權統治下，俄國人民並未培養參與民主的心理取向，公民社會尚未成熟，制度化的政治參與也未形成。人們只有在自身利益受影響時，才會採取集體結社方式爭取公共政策的改變。

④ 俄羅斯民族主義

許多俄羅斯人對強大蘇聯帝國的瓦解感到羞辱，重振俄羅斯光榮成為右派政黨的重要主張。大俄羅斯民族主義下仍存在諸多族群問題（如車臣問題），同時「反猶太主義」正在興起，部分民族主義者甚至走向法西斯主義，迫使數以千計猶太人逃往以色列。

⑤ 權威文化與「新思想」

俄國人對普丁中央集權下的政治秩序，除知識分子外並不排斥。普丁多次演講強調要樹立能為廣大階層接受的「新思想（The New Thought）」——將西方民主價值與愛國主義、強國意識加以結合，成為俄羅斯政府不斷強調的意識形態。（許菁芸，2023）

《俄羅斯憲法》：產生背景與八大原則

憲法的產生（1993年）

1991年8月政變失敗後，蘇聯政局劇變，蘇共停止活動，各共和國紛紛獨立，12月25日戈巴契夫辭職，蘇聯正式解體。1993年，葉爾欽繞過議會主持制憲會議，並於同年10月以武力解散議會（「炮打白宮」事件）。1993年12月12日全民公決，以58.4%多數通過《俄羅斯憲法》。此後普丁進行三次策略性修憲：2008年將總統任期從4年延長為6年；2014年加強總統對檢察機關的任免權；2020年大幅修憲，共205項修正內容，包括允許普丁任期歸零、明確規定婚姻為異性結合、強化民族主義認同、賦予憲法法庭否決國際法庭判決的權力，並限制持有外國國籍者擔任公職或參選總統。

八大憲法原則

1.共和制民主國家
否定恢復沙皇君主立憲制的呼聲，確立共和國體制。

2.民主與人民主權
人民是主權擁有者，全民公決與自由選舉是最高直接表現形式。

3.聯邦制原則
聯邦整體主權與各平等聯邦主體自治並存，憲法具最高效力。

4.法治原則
憲法至高無上，公民與國家機關均須守法，並與國際法接軌。

5.三權分立
立法、執行、司法相互獨立，但實際上以總統制為核心，總統權力遠大於議會與法院。

6.政治與意識型態多元化
承認多黨制，任何意識型態或宗教均不得被規定為國家強制信仰。

7.保護私有制與自由經濟
平等承認私有制、國家所有制等多種所有制形式，保障自由競爭。

8.社會保障原則
俄羅斯宣布為「社會國家」，保障最低勞動報酬、養老金、家庭與身心障礙者援助。

行政體系：總統、安全會議與聯邦政府

俄國行政體系採**總統制**，分為**聯邦政府**、**共和國政府**與**地方政府**三層。聯邦層級以總統為核心，其權力遠大於美國總統。

總統的地位與產生

總統是國家元首，是憲法、人民權利與自由的保障，在國內外代表俄羅斯聯邦。由公民以普遍、平等、直接選舉、無記名投票方式選出，任期6年，得連任一次。候選人須在俄常住不少於25年、年齡35歲以上，並需10萬以上選民簽名，由中央選舉委員會確認後方為正式候選人，得票超過投票選民半數者當選。

總統的13項主要職權

- 人事任免與提名權（含總理、部長、法官、檢察長、央行行長）
- 領導聯邦政府工作，有權主持政府會議及決定政府辭職
- 武裝力量最高統帥權，批准軍事政策，宣布戰時狀態
- 組成並領導聯邦安全會議
- 確定國家杜馬選舉及按憲法規定解散杜馬
- 決定全民公決、立法動議權、聯邦法律簽署頒布權
- 對外事務領導權（主持談判、簽署國際條約、接受外國使節）
- 實施緊急狀態權、發布總統令與總統指示

聯邦安全會議

安全會議是總統直接領導下最重要的權力決策機構，成員包括總統、總理、安全會議秘書長及國防、外交、內務等部會首長。其職權涵蓋社會、政治、經濟、外交與軍事所有重要領域，被比喻為過去「蘇共中央政治局」。在普丁治理下，安全會議實為政權的「影子內閣」。安全會議秘書長級別相當於副總理，高於一般部長，是極有實權的人物。

聯邦政府（總理制）

聯邦政府由總理、副總理與部長組成，執行權力由政府行使。總理由總統徵得國家杜馬同意後任命。若杜馬三次否決總理人選，總統可逕行任命並解散杜馬。政府擁有七項主要職權：制訂並執行聯邦預算、實行統一金融貨幣政策、推行文教衛生社保政策、管理聯邦財產、保障國防與外交、維護法制與公民權利，以及履行憲法與總統命令賦予的其他職權。政府辭職有五種情形：主動辭職、總統決定辭職、杜馬不信任案、政府信任案遭拒，以及新總統就任後的例行請辭。

總統辦公廳

總統辦公廳是總統行使權力不可或缺的龐大工作機構，下設國家監督局、總統保衛局、法制管理局、民族事務局等眾多部門，負責起草文件、監督命令執行、協調總統與議會及政府的關係，並向總統匯報國內外各方面消息。

兩院制國會：國家杜馬與聯邦議會

下院：國家杜馬
State Duma

恢復沙皇時期議會稱呼，由人民選出450名任期5年的代表組成（選舉不與總統選舉同時舉行）。選舉採混合制：一半依比例代表制（門檻5%）產生，另一半依單一選區相對多數制選出。杜馬的主要職權包括：通過法案、批准預算、對總統提名高級官員行使同意權、對內閣進行不信任案投票，以及與上院合作以2/3多數推翻總統否決。

上院：聯邦議會
Federation Council

由俄羅斯聯邦89個地區各產生2名代表，共178席（現為170席）。聯邦議會擁有獨特職權：批准俄聯邦主體間邊界變更、批准總統關於戰時狀態與緊急狀態的命令、決定能否在境外動用武裝力量、確定總統選舉、罷免總統、任命憲法法院與最高法院法官，以及任免總檢察長。

立法程序要點

→ 提案

總統、兩院議員、政府、聯邦主體立法機關及最高法院均享有立法提案權；法律草案提交國家杜馬。

→ 通過

聯邦法律由杜馬以代表總數多數票通過，5日內轉交聯邦議會；聯邦議會若14日內未審議，視為通過。

→ 覆議

若杜馬不同意聯邦議會決定，以2/3多數再次表決即可通過；總統否決後，兩院各以2/3多數可強制通過。

→ 簽署

通過的聯邦法律5日內送交總統，總統應在14日內簽署頒布；憲法性法律須兩院各以3/4及2/3多數通過。

國會解散限制：杜馬在選出1年內、對總統提出指控期間、全境戰時或緊急狀態期間，以及總統任期屆滿前6個月內，均不得被解散。



司法制度與憲法法院

司法制度基本原則

1993年《俄羅斯憲法》明確規定：司法審判權只有法院能行使，透過憲法、民事、行政和刑事訴訟程序實施；司法體系由憲法和憲法性法律確定，不允許建立特別法庭。法官資格要求：年滿25歲、受過高等法律教育、具5年以上司法職業經歷的俄羅斯公民。法官為終身職，人身不可侵犯，除非依聯邦法律程序，否則不能追究刑事責任。法官獨立，只服從憲法和聯邦法律。所有法庭對案件的審理原則上公開進行，訴訟程序在辯論和當事人平等基礎上進行，並有陪審員參與。法院類似大陸法系國家。

憲法法院

俄羅斯聯邦憲法法院原由**19名法官**組成，2014年縮減為**11名**，由總統提名、聯邦議會確認，法官任期終身但須於70歲退休，院長與副院長由總統任命。

憲法法院擁有司法審查權，**可裁決聯邦法律、總統法規、兩院決議、政府法規及聯邦主體憲法是否符合聯邦憲法**；有權解決聯邦機關之間、聯邦中央與地方之間的**職權爭端**；可根據公民申訴或法院要求，審查具體案件中採用的法律是否符合憲法；**並可根據總統、兩院或政府的要求**對聯邦憲法作出解釋。

2020年修憲對司法的影響

- 加強總統在任命及罷免法官方面的權力：總統可**提名**憲法法院和最高法院法官，並在諮詢憲法法院後有權罷免之。
- 憲法法院負責審查**杜馬通過的法律合憲性**，總統可將否決再通過的法案提交憲法法院審查。
- 賦予憲法法庭否決國際法庭判決的權力，強化司法主權。

公民社會萌芽與政黨體系演變

蘇聯解體後的利益團體

蘇聯政權崩潰結束了共黨意識型態控制，長期被壓抑的公民社會迅速湧現新的利益團體。取消國家獨占生產性資產，催生新企業家、銀行家、私人農場主等新經濟團體；有組織的勞工也面臨與私有化企業經理交涉的新地位。葉爾欽時期，遊說通常採取腐敗形式（賄賂議員與官員）；1990年代末，企業和利益部門逐漸採取更多公開的討價還價方式。

2000年後，政策制定再次集權化，利益集團運作更依賴當局信譽。當局建立公眾院（Public Chamber）作為協商機構，保障公民權利與中央地方互動，並強化對非政府組織的控制。2006年頒布的法律對非政府組織登記加諸新限制，當局並以「外國情報部門資助」為由對NGO實施更嚴峻監控。目前俄羅斯約有20萬個非政府組織，但不到1/4能長期運作，整體利益集團活動模式更接近多元主義而非統合主義。（Remington, 2016）



政黨體系：從一黨制到統一俄羅斯黨

前蘇聯實行一黨制，史達林在1936年提出蘇聯只有一黨存在的理論依據。1990年戈巴契夫提出「民主化」、「公開性」與「政治多元化」，蘇聯第三次人代會取消憲法第6條肯定蘇共領導作用的條文，廢止一黨制。

1993年《俄羅斯憲法》第13條規定承認政治多元化和多黨制，1992年俄羅斯司法部共有1,000多個政黨和組織完成合法登記。1990年代政黨制度不固定且分立，選民對政黨幾乎沒有依附感，更多地將自己與特定政治家的個人魅力相連。

2000年後，**統一俄羅斯黨**成為毋庸置疑的「**權力黨（party of power）**」，為職位享有者的集體利益服務。部分觀察家認為克里姆林宮正尋求將之變成蘇聯時期執政共產黨的翻版。（Powell, Jr. et al., 2019）

1991年葉爾欽先後簽署三項法令，宣布停止俄共與蘇共活動、沒收財產、解散組織機構，主要依據是蘇共參與支持1991年8月「叛亂」。

政治參與現況與總結

政治參與的困境

與西歐、美國相比，俄羅斯的政治參與仍在發展中。主要原因是公民社會尚未形成、社會資本不足——長期威權統治下，國家與社會相互不信任，國家支配民間社會並索取資源，人民無力反抗，久而久之形成政治冷漠。

民主化的1990年代，俄國人民表現較高的投票率，但參與組織化政治活動的比例仍低。民調顯示，大多數人認為參與政治是徒勞的，對於透過政治參與影響公共政策缺乏信心。2000年後普丁的鐵腕統治，又使俄國人重回政治疏離的時代。

當代俄羅斯，志願社團成員比例非常低：民調顯示91%人口不屬於任何體育、休閒或文化團體；只有0.5%的人承認自己是單一政黨成員；20%的人認為自己是工會會員，但表示並不積極參與。（Rose and Munro, 2002）

值得注意的是，俄國人並非完全不關心公共生活：有一半受訪者宣稱定期看報，81%收看國家電視台，66%會與朋友討論國家問題。就投票率而言，俄國人的投票率甚至高於美國（**2024年3月俄羅斯總統選舉投票率74.2%**，2024年11月美國總統選舉投票率66.9%）。

本章核心結論

歷史遺產

70年共產極權統治的政治文化遺產，深刻影響俄國人民的政治心理取向與制度選擇。

憲政架構

1993年《憲法》雖引進西方憲政理念，但以超強總統制為核心，三權分立名實不符。

普丁主義

選舉式威權主義透過「委任式民主」與「主權民主」意識形態，獲得多數俄國人的支持與接受。

公民社會

利益團體與政黨雖已多元化，但公民社會尚未成熟，政治參與文化仍十分薄弱。

> 俄羅斯的政治發展軌跡顯示：制度設計固然重要，但政治文化的深層結構——對強人統治的習慣性接受、對民主參與的集體冷漠——才是決定民主能否真正落地生根的關鍵因素。（McCormick, 2023；許菁芸，2023）



第16章 中國政府與政治

中國自1911年脫離君主專制，1949年中共取得政權後，迄今仍是社會主義一黨專政的共產國家。本章從歷史、社會、政治文化、意識型態、憲政體制、行政立法司法部門，以及利益團體與政黨制度等面向，全面剖析當代中國的政府與政治運作。

政治文化四特徵

權威文化、強烈民族主義、世俗世界觀、遠離政治心態

意識型態五基礎

馬列主義、毛澤東思想、鄧小平思想、三個代表、習近平思想

政制核心特徵

黨國體制、傳統官僚威權統治、人民代表大會制度

經濟成就

2010年超越日本成為世界第二大經濟體，2022年人均GDP達1.27萬美元

中國簡介: 歷史與社會

歷史脈絡

中國有文字記載的歷史達4,000年，約西元前5世紀進入封建社會，君主專制延續逾2,000年，直至1911年辛亥革命。1912年中華民國成立，1949年10月1日中華人民共和國宣告誕生。截至2024年，中國大陸總人口逾14億，漢族占94%，另有50多個少數民族。

歷史上中國人民以吃苦耐勞著稱，對民主觀念的接受遠不如對溫飽的渴望。1911年辛亥革命以制度取代帝制，卻未能建立真正的民主共和。1921年中共成立，經數十年內戰，1949年打敗國民黨，取得政權。

經濟騰飛

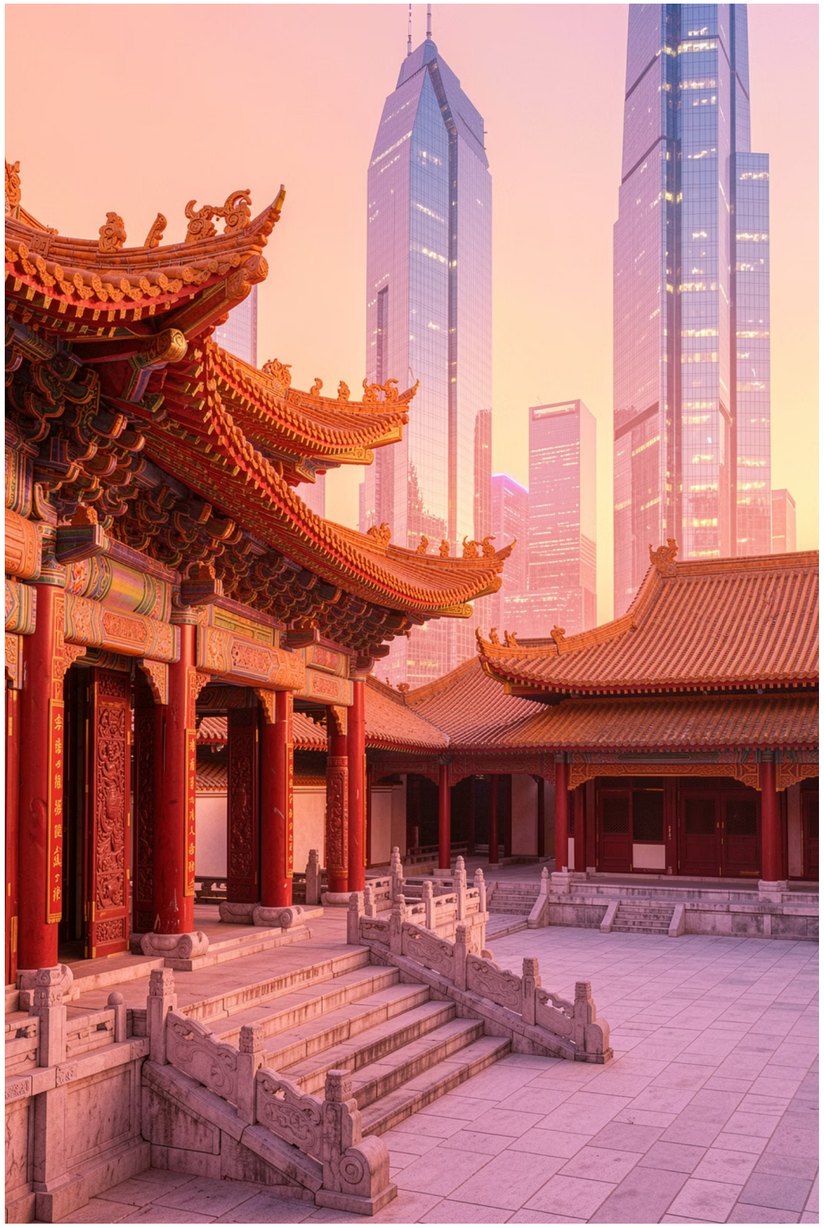
自1978年鄧小平推動改革開放，中國採取「具有中國特色的社會主義市場經濟」路線，1978～2000年國民生產總值年均增長率高達8.3%。加入WTO後經濟飛躍：2005年超越法國、2006年超越英國、2007年超越德國、2010年超越日本成為世界第二大經濟體。

社會挑戰

快速發展催生逾4億中產階級，但同時出現收入差距擴大、房地產暴漲、大學畢業生就業困難、近3億農民工前途不明、人口老齡化及環境破壞等危機。（高敬文，2024）

民族結構

中國是相對同質社會，漢族占九成以上。外界批評中共壓迫藏族與維吾爾族，但這些地區已完成現代化建設，分離主義運動未造成大規模抗爭。（McCormick, 2023）



政治文化：四大特徵

自中共執政以來，中國傳統文化在決定國家政策與發展方向上扮演關鍵角色，保持了驚人的連貫性與獨特的「中國性」。（Pye, 1988）

① 權威文化

中國傳統的權威主義傳統包括：「替天行道」皇帝的專制主義、尊卑等級價值、官僚支配百姓的權力、知識分子渴望成為官員而非批判政權的獨立人士、封閉心態，以及以統治者為中心的孤立集權型社會。即使在反叛時，中國人也未自覺地反對這些權威主義傳統，這些傳統為保持中國統合提供了強有力的黏合劑。（李亦園、楊國樞，1988）

② 強烈民族主義

傳統大漢沙文主義源於中國作為大陸國家三面受敵的防禦心理，統治者多半精力用於阻止蠻族入侵，夾雜對中國文化優越感，使統治者不願向外拓展學習。19世紀西方以優越軍事力量制服中國後，中國知識分子才開始探求何種西方價值有助於現代化。（Nathan, 2018）

③ 世俗世界觀

儒家倡導的世俗世界觀使中國比其他傳統社會更具現代化優勢。儒家強調父權、等級制度，關注人與人之間的現實關係，不關注超渡或死後生活，使中國人比深受宗教影響者更易接受無神論的共產主義。1979年後宗教政策放寬，祖先崇拜及泛靈論迅速復甦，農村再次充斥廟宇與宗教節日。（Jacka, Kipnis and Sargeson, 2013）

④ 遠離政治的心態

中國人避免在公共場合談政治，有學者指出「中國是沒有政治的社會」。在共產黨統治下，中國人認為消費、生活水準、人身和財產安全比民主更重要。雖然西方自由主義預期中產階級崛起會帶來民主化，但經驗資料顯示，中國社會整體上仍擁護共產黨領導，只要政府能提升效率、保障經濟發展與生活水準即可。（高敬文，2024）

意識型態基礎：從馬列主義到習近平思想

1

馬列主義

馬克思主義涵蓋唯物史觀、階級鬥爭論、剩餘價值說、國家萎縮論。列寧主義以一黨領導無產階級革命、主張一黨專政，核心原則包括民主集中制、經濟成長優先與文化革命。

2

毛澤東思想

馬克思主義「中國化」的產物，定義為「馬克思列寧主義的理論與中國革命的實踐之統一的思想」，即中國的共產主義、中國的馬克思主義。（劉少奇，中共七大）

3

鄧小平思想

放棄「以階級鬥爭為綱」，提出「建設有中國特色的社會主義」，以經濟建設為中心；強調「改革開放」與「四個堅持」（社會主義道路、人民民主專政、共產黨領導、馬列主義毛澤東思想）；20字基本方針：抓住機遇、深化改革、擴大開放、促進發展、保持穩定。

4

江澤民「三個代表」

2000年提出：黨始終代表（1）中國先進生產力的發展要求；（2）中國先進文化的前進方向；（3）中國最廣大人民的根本利益。目的在使中共轉型為更具代表性與回應性的「執政黨」。（過子庸，2023）

5

習近平思想

2012年提出「中國夢」，以「實現中華民族大復興」為目標，設定「兩個百年」目標。提出「四個全面」。2017年「十九大」將「習近平思想」寫入黨章，2018年修憲寫入憲法，與毛澤東思想、鄧小平理論並列指導思想。

胡錦濤（2002-2012）延續「三個代表」並加入「以人為本」理念，試圖修正資本主義市場制度弊端，但對貧富差距擴大及黨政腐化問題仍無法有效解決。（高敬文，2024）

中國政制特徵與基本原則



黨國（Party-State）體制

中共政權的特徵是：國家機關（state）統治國家（country），而黨（party）控制國家機關。形成奇特的雙元結構：一是中共從中央到地方的黨組織，二是行使行政、立法、司法功能的國家機關。（Kerry, 2019）

傳統與官僚體制現代威權統治

福山（2011）指出，中國早在西元前221年秦朝就存在符合韋伯現代政府特徵的中央集權政府，比歐洲早約18個世紀。中共政權的治理符合「路徑依賴」概念，延續2千年官僚組織模式。鄧小平上台後推動「依法而治」，強調制度化民主。從1978年改革開放以來，正式與非正式法律已有長足發展，特別在財產權方面已朝西方法治標準改進。（Fukuyama, 2011）

政制四大基本原則

- **四個堅持**：堅持社會主義道路、人民民主專政、共產黨領導、馬列主義毛澤東思想，是全國各族人民團結前進的共同政治基礎。
- **人民民主專政**：中國是人民民主專政的社會主義國家，實質上是無產階級專政，通過以中共為核心的工人階級領導的工農聯盟實現。
- **人民代表大會制度**：「一切權力屬於人民」，人民行使權力的機關是全國及地方各級人民代表大會。（憲法第2條）
- **統一的多民族國家**：各少數民族聚居地方實行區域自治，各民族自治地方是中華人民共和國不可分離的部分。（憲法第4條）

《八二憲法》：現行憲政架構

1982年12月4日，第五屆全國人民代表大會第五次會議通過《中華人民共和國憲法》（《**八二憲法**》），規定「中華人民共和國是工人階級領導的、以工農聯盟為基礎的人民民主專政的社會主義國家」，社會主義制度是根本制度。（施哲雄，2003）

全國人民代表大會

最高國家權力機關，每屆任期5年，每年召開1次。常設機關為全國人大常委會，行使國家立法權。委員長、副委員長連續任職不得超過兩屆。

國家主席

由全國人大選舉產生，每屆任期5年。2018年修憲後可連續任期。依據人大決定公布法律、任免國務院總理及各部長、派遣駐外代表、批准條約、宣布戒嚴與戰爭狀態。

國務院

最高國家行政機關，由總理、副總理、國務委員等組成，每屆任期5年，總理、副總理連任不得超過兩屆。實行總理負責制，行使憲法第89條規定的18項職權。

中央軍事委員會

領導全國武裝力量，實行主席負責制，每屆任期5年，主席對全國人大及其常委會負責。

最高人民法院與檢察院

分別是國家最高審判機關和最高檢察機關，依法獨立行使審判權與檢察權，不受行政機關、社會團體和個人干涉。院長、檢察長每屆任期5年，連任不得超過兩屆。

地方行政區劃

三級政府：（1）省、自治區、直轄市；（2）自治州、縣、自治縣、市；（3）鄉、民族鄉、鎮。各級設人民代表大會和人民政府，省級人大每屆任期5年，縣鄉級3年。

民主集中制在一黨專政環境下，執政黨藉組織運作將政府不同機構強固連結，導致權力高度集中，使憲法規範形同虛設，民意機構監督功能成為犧牲對象。（鄭宇碩，1992）

行政部門：以黨領政的運作結構

黨的中央組織體系

根據《黨章》，黨的中央組織包括：全國代表大會、中央政治局、中央政治局常委會、中央委員會總書記及中央書記處。黨的全國代表大會每5年舉行一次，職權包括：審查中央委員會報告、討論決定黨的重大問題、修改黨章、選舉中央委員會和中央紀律檢查委員會。

2022年10月產生的二十屆中央委員共205人、171名候補中央委員，均為黨政軍和事業單位領導人。中央委員會全體會議每年至少舉行1次，每次以1個議題為主，時間約3至4天。

政治局常委會的核心地位

中央政治局常委會是法定最高政策制定機構，每一至兩週開會一次，決定重大政策。「總書記」同時領導「中央軍事委員會」，解放軍的決策及部隊調動均須由中央軍委批准。（俞可平，2001）

國家主席職權

- 由全國人大選舉與罷免，5年一任，連任不受限制（2018年修憲後）
- 公布法律、任免國務院總理及各部長
- 派遣和召回駐外全權代表
- 授予國家勳章、批准廢除條約、發布特赦令、戒嚴令、宣布戰爭狀態
- 接受外國使節

國務院組織與職權

國務院由總理、副總理、國務委員、各部部長、委員會主任、審計長和秘書長組成，實行總理負責制。憲法第89條規定國務院行使18項職權，涵蓋行政法規制定、國民經濟計畫執行、教育科文衛管理、外交、國防建設、民族事務及行政人員任免等。

立法部門：人民代表大會制度

全國人民代表大會

國家最高權力機關，人大代表為兼職，每屆任期5年，每年召開1次。主要職權：修改憲法、制定基本法律、選舉罷免國家主席及中央軍委主席、決定國務院總理及各部長任免、審查批准國家預算、決定戰爭與和平問題。

全國人大常務委員會

全國人大之常設機關，解釋憲法與法律、制定修改法律、審查批准預算調整、監督「一府二院」及中央軍委工作、撤銷國務院不當行政法規。委員不得擔任行政、審判或檢察機關職務。

立法功能的實質運作

中共各級人代會的具體工作以「立法功能」為主，「代表功能」具象徵意義，監督行政部門的功能較弱。實際運作中，各級黨組織主導立法，黨決定大政方針，再透過人大的法定程序將黨的意志轉化為國家意志，黨再領導行政部門依法執行。

「全國人大」制衡「國務院」的功能有限：總理、副總理和部會首長不必列席接受質詢，重大法案提交審議時，相關部會首長循例出席說明。（高敬文，2024）

人民代表的產生

黨代表經各單位初步選舉，匯總到各系統和地區黨委，由黨委會和黨的代表大會決定，採間接選舉產生。黨代表名額按「條塊」辦法分配，一般都是各系統和單位的黨政領導幹部。



司法部門與利益團體

人民法院體系

中華人民共和國人民法院是國家審判機關，行使審判權。根本任務是審判刑事與民事案件，懲辦犯罪分子，解決民事糾紛，保護公民人身權利、民主權利及其他權利。

法院種類分為：最高人民法院、地方各級人民法院（基層、中級、高級）、軍事法院等專門法院。人民法院依法獨立行使審判權，不受行政機關、社會團體和個人干涉。最高人民法院院長每屆任期5年，連任不得超過兩屆。（俞可平，2001）

多黨合作制

中國除執政黨中共外，還有八個民主黨派，包括中國國民黨革命委員會、中國民主同盟、中國民主建國會等。共產黨領導下的多黨合作制核心是：共產黨擁有政治領導地位為執政黨，其他黨派為參政黨，方針為「長期共存、互相監督、肝膽相照、榮辱與共」。

民間社團的發展

1949～1978年，社團發展政策性強，高度統一的政治與經濟體制使其他政治性社團失去存在基礎。改革開放後，利益主體多元化與政治環境寬鬆使民間組織飛速發展。到2023年主要分三類型：**社會團體**（37萬3千個）、**基金會**（9,617個）、**臨時組建組織**，全國縣級以上社會團體近90萬個。（高敬文，2024）

社團類型

- 興趣活動組織（登山協會、作家協會）
- 經濟利益組織（工會、行業組織、農民利益保障等）
- 民間社會服務組織（教育衛生福利基金會）
- 民間自助組織（村民委員會、業主委員會）
- 社會公益組織（婦聯、共青團、紅十字會）
- 次級文化群體組織（少數民族、宗教團體）

改革開放後，多元文化生態有了生長空間，促成中國社會自主性社團蓬勃發展，大陸知識分子對「公民社會」有高度期待。

中國共產黨組織結構與體制總結

中共組織的十一層架構

中國問題專家西村晉（2023）稱中共是「世界最強組織」，從下往上細分為十一層：（1）黨小組；（2）黨支部；（3）黨總支部委員會；（4）黨基層委員會；（5）縣級黨組織；（6）地區級黨組織；（7）省級黨組織；（8）中央委員會；（9）政治局委員；（10）政治局常委；（11）總書記。

根據中共中央組織部資料，2019年底中國共產黨員有9,191.4萬人，全國基層黨組織合計24.9萬，總支部30.5萬，支部412.7萬

Stein Ringen（2017）指出：「權力機構的這一矩陣，一層挨著一層，從中央到地方形成公共管理的相當複雜網絡，很大程度上是人類創造出最龐大的官僚體系。」政策從決策到執行常耗費巨大精力，甚至陽奉陰違，管理無所不在，但政策執行靠下級配合，往往是選擇性的。

體制內的菁英晉升

在中國「體制內」，黨領導一切原則下，從頂端到基層的領導職位，包括國有企業領導，幾乎都是黨員。要成為有權力的菁英，就必須入黨。晉升靠持續不斷的黨上級領導考核評鑑，但此制度下腐敗橫行、買賣職位、賄賂晉升等負面問題難以禁絕。（Shih, 2024）

當代中國政治的核心矛盾

中共政治制度就是鄧小平1979年宣布的「四項基本原則」：堅持社會主義道路、人民民主專政、共產黨領導、馬列主義毛澤東思想。中共獨攬決策權的「一黨專政」原則與列寧主義主張無異。習近平時代打破定期更換領導人的慣例，2023年3月以全票通過連任國家主席，定期更換的慣例在習近平在位期間已不可能發生。（過子庸，2023）

黨國體制

黨控制國家機關，國家機關統治國家，形成雙元結構

意識型態演進

從馬列主義到習近平思想，持續本土化與時代化

經濟優先

「讓一部分人先富起來」推動高速成長，成為世界第二大經濟體

社會管控

9,000萬黨員、近90萬社團，構成龐大的黨國管理網絡