

東海大學政治學系碩士論文

指導教授：陳建仁博士

The logo of East China University of Political Science and Law is a circular seal with a scalloped edge. It contains the university's name in Chinese characters '東海大學' at the top and 'SHANGHAI UNIVERSITY' at the bottom. The year '1955' is inscribed at the very bottom. In the center, there are three horizontal lines and a stylized emblem.

現代化對民主政治之影響——
中央與地方關係的視點

碩士班研究生：張國婷

中華民國一百年十二月二十七日

目 錄

第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機與目的.....	1
第二節 研究方法與章節架構.....	6
第三節 重要名詞界定	11
第四節 研究範圍與限制	22
第二章 現代化、民主化與國家垂直權力關係.....	25
第一節 政治現代化的動力及其發展階段	25
第二節 現代化與民主政治之關係	33
第三節 民主政治與國家垂直權力結構	37
第四節 政治現代化與國家垂直權力結構	41
第三章 第一次政治現代化對國家垂直權力結構的影響	47
第一節 第一次政治現代化的起因	47
第二節 社會變遷對專制王權的需求	53
第三節 第一波政治現代化的分權特性	60
第四節 國家形成與中央集權化的趨勢	66
第四章 第二次政治現代化對國家垂直權力結構的影響	73
第一節 民主化浪潮與中央集權體制	73
第二節 中央集權民主的高峰	80
第三節 中央集權民主的困境	85
第四節 地方分權改革的出現與作由	92

第五章 結論	99
第一節 研究發現	99
第二節 後續研究建議.....	104
附錄一	107
附錄二	109
附錄三	117
參考書目	121

表圖目次

表：

表 2-1.....30

表 3-154

圖：

圖 3-1.....67

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

「民主政治最好的學習場所與成功的最佳保障，是地方自治（local self-government）的實踐」。¹此為 James Bryce 於 1924 年針對六個民主國家的跨國研究中，所提出地方自治有利於民主發展穩固的陳述，同時也是對 Alexis de Tocqueville 於 1835 年分析美國初興民主時，主張地方自治有利於防堵專制之重要回應。²不過民主國家的歷史進程並沒有如同 Bryce 所主張的發展；相反的，緊接而來的經濟大蕭條、³第二次世界大戰以及戰後對福利國家體制建構的需求，讓民主國家朝向高度中央集權（centralization）體制發展。直到 1980 年代，美國以及受《歐洲地方自治憲章》（European Local Self Government Charter）影響的西歐民主國家，才紛紛掀起地方分權（decentralization）改革的浪潮；不過在同一時間的第三波民主化浪潮中，因蘇聯解體而形成的新興民主國家卻多選擇了

¹ James Bryce, 1924, *Modern Democracies*, New York: The Macmillan Co, p133

² Alexis de Tocqueville, 1956, *Democracy in America*, New York: New American Library, p63.

³ 在政治經濟學中，18 世紀至 20 世紀 20 年代是古典自由主義為主流的時代。古典自由主義基於保障主張保障個人財產與契約自由，認為控管較少的政府就是好政府；不過因資本主義對有利於發展經濟之統一經貿規範產生需求，於是透過中央政府的強制力，確保了全國貨幣與商業法令的統一，卻也扼殺了地方分權發展的空間。但是在古典自由主義有限政府理念的影響下，包括全國性政府與地區性政府在內的整體政治權力都受到限制。1928 年發生的世界經濟大蕭條讓古典自由主義陷入困境：生產力的高度發展導致商品生產過剩，同時破壞了經濟的供需平衡關係；壟斷的資本主義企業為了保持利潤從而大幅度地削減工資，甚至裁員；這一舉措直接導致工人、同時也是消費者的收入下降，對商品的需求更為緊縮，最終導致供需關係的崩潰。面對此惡性循環，古典自由主義束手無策，鋪陳了新政治經濟理論的舞臺。1932 年 Franklin D. Roosevelt 當選美國總統後，以英國經濟學者 John Maynard Keynes 的理論作為解決困境的理念基礎，據而提出稱之為「新政」（New Deal）的一系列措施，以解決經濟危機與穩定社會秩序。Keynes 主張國家應採取擴張性的經濟政策，使用調節利率、稅率以及增加政府開支等方法平衡供需的結構。因而在 Roosevelt 的新政中不僅政府的權力大幅擴張，且政府新增的權力高度集中於全國性政府。由於新政模式普遍被認為有助於抑制或解決經濟大蕭條所產生的相關問題，故眾多受困於經濟大蕭條的國家紛紛跟進，成為權力不斷擴張的中央集權國家。李隆生、張逸安譯，Richard H. K. Vietor 著，2007，《國家競爭力—全球經濟中的國家策略、結構以及政府》，臺北：聯經，頁 338-341。

中央集權體制。⁴

將國家垂直權力由中央集權，扭轉至地方分權的體制變遷，其主要目的是讓民主自治的傳統能在此獲得合法性，⁵穩固自主權並達到民主鞏固之作用；在民主政治中，地方分權的政治結構使國家權力得以進行上下的分割，使之相互牽制，並使人民對於接近其生活環境的地區性公共權力能有更多參與的空間以進行更為細緻的監督，⁶並讓當代多元複雜的社會獲得順利運轉的機會，提高公民的參政能力。⁷學界亦即提出，地方分權與民主政治的穩固，具有不可分割之關係。⁸然而，當地方分權被證實為利於穩固民主體制後，民主國家理應立即透過地方分權改革，穩固其民主政治體制；但何以在當代民主國家的大多數時間內，非但未選擇地方分權體制，反而以中央集權做為政治體制運作的原則，甚至出現

⁴在蘇聯解體後新獨立的國家與進行民主轉型的原共產國家中，除了波蘭受《歐洲地方自治憲章》影響進行地方分權改革外，其餘的國家皆採高度中央集權的民主體制。吳玉山，2005.9.24，〈政權合法性與憲改模式比較臺灣與歐洲後共新興民主國家〉，臺北：「從制度變遷看憲政改革—背景、程式與影響學術研討會」，中央研究院政治學研究所籌備處主辦，頁2。

⁵論及地方自治時，當代日本學者會將地方自治的意義分為團體自治與住民自治。所謂團體自治，指國家領土內的地域團體，具備獨立於國家的法律人格，並可依自己意思與目的，由本身的機關自行處理地方公共事務，換言之，在自治範圍內之事項，該地域團體就擁有最終之自主決定權。住民自治則是要求由地方住民，依自主意思處理地方事務，且在該團體共同意思下以民主與合理的自律方式下進行管理。團體自治出自於自由主義精神，追求地方團體免受國家干涉的自由，意指地方與國家權限劃分的關係，住民自治則本於民主主義的原理，強調人民基本權利的自我實踐。因此，雖然團體自治與住民自治的範疇不同，但缺乏團體自治下，住民自治難以確保；若無強大的住民自治團統，團體自治將變成僅是保障地方上少數特權者的權益。參見：許志雄，1992，〈地方自治的觀念與理念〉，收於許志雄著，《憲法之基礎理論》，新莊：稻禾出版社，頁283；蔡茂寅，1999，〈地方自治〉，收於許志雄、陳銘祥、蔡茂寅、周志宏、蔡宗珍等著，《現代憲法論》，臺北：元照出版公司，頁372；張正修，2000，〈地方制度法理論與實用（二）——本論〉，臺北：學林文化事業有限公司，頁1；曾建元，2002.3，〈從人權保障觀點論臺灣地方自治問題〉，《育達研究叢刊》第3期，頁29；陳朝建，2004.7，〈基層政府：論地方制度與地方自治〉，《中國地方自治》，第57卷第7期，頁4-22。

⁶曾建元，前揭文，頁28。

⁷Dragoljub Popović，2009，〈Regionalism〉，收於Jeremias Blaser主編，肖艷輝、袁朝暉譯，《Decentralization: An Comparative Overview》，北京：中國方正出版社，頁134。

⁸民主的鞏固需要長期的民主實踐，而地方分權正具有讓政治行為者在地方公共事務上學習民主的功能；以台灣為例，地方自治所具有的培育民主文化、訓練與甄補政治人才、支持政治體系的功能，不僅促成台灣民主化的開展，也是導致台灣民主化過程能相對平穩的關鍵性制度因素。陳陽德、謝秉憲，2007，〈地方自治在台灣民主化過程中的作用〉，收於陳陽德、紀俊臣主編，《地方民主與治理：陳陽德教授榮退紀念論文集》，臺北：時英出版社，頁7、32。

強化中央集權的弔詭現象。另外，當許多老牌民主國家以地方分權改革作為穩定民主體制的做法時，何以新興民主國家卻仍執意以中央集權作為國家體制的唯一選擇。依循著政治現象而衍伸出的這兩項問題意識，將作為貫穿本論文殷切探究之核心議題。

在思考前述兩個問題時，本論文將垂直權力關係視為是一種政治制度，也承續 Samuel P. Huntington 對政治制度之觀點：政治制度的產生，乃是為了回應兩個或更多因宗教、民族、地域、經濟或社會身份的群體共組政治共同體的需求；由於不同的社會群體共組一個政治共同體時必然發生利益的衝突，若不能控制與減少衝突，將使政治共同體的政治秩序趨於不穩定，因此需要政治制度來維持秩序、解決紛爭或遴選權威領導人。⁹政治制度是社會進行政治組織時的產物，而非政治決策者主觀意志單方面決定的結果，故社會整體環境的需求將決定政治制度的形貌；一旦社會環境的變遷使既存政治制度無法發揮其應有功能，並因而危及政治秩序的穩定時，政治制度就面臨變革的壓力。¹⁰因此，針對前述第一個問題，本論文認為，雖然地方分權體制有助於民主鞏固，但對民主體制下的政治決策者而言，其所須面對的首要課題並非是實現長遠的民主鞏固理想，而是如何在整體社會環境形成的框架中，回應當下社會環境對政治制度的需求；而由於在當代民主政治出現以來的大多數時間裡，社會環境都是需求中央集權體制，於是政治決策者也只能選擇中央集權體制，必須到 1970 年代後，老牌民主國家因社會環境變遷而產生改變既存垂直權力關係的需求，才能展開地方分權改革。

在前述假設的基礎上，本論文進一步認為若從跨國的大歷史

⁹ Samuel P. Huntington, 1968, *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, pp. 8-9.

¹⁰ 謝秉憲，2011.5.14，〈國家轉型對垂直權力關係的影響〉，台中：「第一屆東海—東吳大學政治學系研究生聯合論文發表會」，東海大學政治學系、東吳大學政治學系主辦，頁 3。

發展框架中看個別國家的社會變遷，可以發現由於人類所面臨的政治社會問題，本質上是相似的，¹¹加上國家間對於有效解決問題的方式會相互模仿，¹²因而使國家間社會變遷與政治制度的發展有著高度的雷同性。自 15 世紀後，科技的發展讓各地理區域間的往來頻繁，導致學習他國方案以解決問題的情況也日益明顯，並在最終出現大多數國家皆向較早進行社會轉型的西歐與北美地區，看齊其發展經驗與結果之現象，即是所謂的現代化（modernization）。而雖然數個世紀以來人類各社會有循著同一方向發展之情形，但由於各社會的自然環境與過往的社會人文環境並不相同，因而在同一時間點上，各國現代化的程度參差不齊，進而造成對政治制度需求的差異。正因如此，不僅在同一國家內，垂直權力關係會隨現代化程度不同而變革；在同一時間點上的不同國家間，也會因各國現代化進程的不同，導致垂直權力關係的差異。本論文主張，這正是何以進入 1980 年代後，老牌民主國家與部分新興民主國家在垂直權力關係的發展上出現背反之原因。

誠上所述，本論文認為，一個國家之所以在某個時期採取特定的垂直權力關係，乃取決於該國的現代化程度，而與該國是否為民主國家無必然關係。1930 年代到 1970 年代間民主國家皆採強化中央集權，以及 1980 年代後老牌民主國家與新興民主國家在垂直權力關係上出現的南轅北轍，更是說明瞭民主國家在垂直權力關係上有中央集權與地方分權兩種可能。在當代民主政治近兩百年的時間裡，絕大多數時間裡都是實施程度不一的中央集權，只有現代化發展程度最高的老牌民主國家，才在 1980 年代起，因社會變遷形成的制度改革壓力，而開始向地方分權體制轉型。

本論文認為，要證立前述的假設，必須釐清下列幾個邏輯上

¹¹謝秉憲，前揭文，頁 4。

¹² Daniel Lerner and Lucille W. Pevsner, 1958, *The Passing of Traditional Society: Modernizing the Middle East*. Glencoe, Ill.: Free Press.

相關的子假設：第一，Huntington 對現代化程度與政治權力變化之間的關係指出，隨著現代化過程中社會變遷，而導致政治制度需求的改變，政治權力會呈現「權力集中→權力擴大→權力分散」的變化。¹³本論文認為以此模式觀察 15 世紀後的現代化過程，可以發現在政治權力變化上，西歐與北美已歷經了兩波的政治現代化：第一波政治現代化是從 15 世紀英法兩國國王開始集中權力，到 18 世紀英美的立憲國家體制；第二波政治現代化則從 19 世紀末新興民主政治對國家要求集權開始，直到 21 世紀的今日仍尚未結束。第二，雖然兩波段的政治現代化皆循著相同的模式變遷，但由於環境上的差異，致使兩波段政治現代化中的政治權力，在實質的內涵與所涉及範圍都會有所不同。就國家垂權力關係來看，第一波政治現代化從頭到尾都是中央集權，而其中的權力分散階段，則是限制國家在商業經濟領域的活動，而進行的水平分權；第二波政治現代化中的權力集中與擴大階段，所涉及的範圍較第一波政治現代化時為廣，且其權力分散主要聚焦在垂直權力關係上。換言之，只有到達第二波政治現代化的權力分散階段，才會出現地方分權。第三，只有當出現現代官僚體制與民主政治，讓完成第一波政治現代化的國家，才有可能因社會環境變遷而走向第二波政治現代化；但現代官僚體制是第一波政治現代化的產物，民主政治則不是。因此，完成第一波政治現代化的國家，不必然會進行民主轉型，也因此不必然會展開第二波政治現代化。第四，唯有完成第一波政治現代化後又建立民主與現代官僚體制下，所展開的第二波政治現代化國家，才會在進入第二波政治現代化的權力分散階段時出現地方分權。

本論文的目的是，在經由耙梳現代化過程的社會變遷，探究影響垂直權力關係形貌的因素，以釐清這些因素間的因果關係。本

¹³Huntington, *supra* note 9, pp.144-147.

論文相信，經由這些分析，不僅可論證本論文針對篇首弔詭現象所提出的假設，也有助於瞭解現代化、民主化與垂直權力關係間牽絲扳藤的關係。為達此目的，本論文將以英美德法等國為主要研究對象，並將民主政治的出現視為是將現代化分為兩階段的分水嶺。關於研究對象的限定與現代化分為兩階段之原因，則將於以下的第三節與第四節再加以說明。

第二節 研究方法與章節架構

壹、研究方法

本論文欲透過國家政治現代化的時間序列，在歷史發展與社會變遷過程下，試圖說明垂直權力結構如何受政治現代化階段在不同面向變遷所產生的不同結果（中央集權／地方分權）。因此本論文在研究進行時，必然要經由對一連串重要歷史事件的分析，描繪出社會環境變遷的軌跡，以利探究社會環境的變遷對垂直權力關係的影響，是以本論文所使用的研究方法為文獻分析法。

本論文關注的問題是在學者已有地方分權有助於民主鞏固的認識下，再進一步討論何以許多民主國家仍採中央集權。本論文的對此的解釋，是一個國家採何種垂直權力關係，並非由政治決策者的主觀意志來決定，而是為了回應社會環境需求下所產生的結果。換言之，在本論文的思辯過程中會從國家的政治現代化進程，討論因歷史發展、社會變遷與民主化前後，造成垂直權力關係軌跡變動的過程，並進一步釐清政治現代化與民主化兩者的相關性。政治現代化、民主化與國家垂直權力結構三者的關係成為辨證的重心，因此，為了有效得知在政治現代化進程中，影響國

家垂直權力結構變動的歷史事件與因素，本論文將依據政治史的演進階段說明在政治現代化進程下，政治決策者是如何受到所處的社會環境而制約其制度選擇。

政治現代化是一種長期革命性、無法抗拒既不能顛倒的演變過程。¹⁴在政治現代化的轉變階段中，具有多種錯綜複雜的面向，而各面向間的互動與其相關性，將致使國家在社會或政治秩序上出現不穩定的現象。如都市化、提升後的教育水平以及普及中的傳播媒體等，皆是讓人民在滿足基本生活的需求後，隨即又在知識與資訊充足的條件下，增強了人們對現代社會的期待與欲望；然而，上述這些期待與慾望倘若無法從當代體制中獲得滿足，且舊有體制又未能立即做出更動，產出一套強大且適應性高的政治體制時，於是此種在政治現代化階段產生的社會需求與政治期待就會帶來不穩定。¹⁵換言之，引發社會不穩定的要素在於，人民在政治現代化帶來各個面向的感染下，自然會期望當代的政治體制能透過有效的分配，使自身利益極大化，卻在舊體制無法回應或滿足群體需求的情況下，激起對體制的不滿，並導致社會動員引發政治秩序的混亂。於是，政治現代化進程下的各個當權者，除了會選擇能夠使自身權力極大化的體制外，另外得以轉變當權者排除既得利益下的政治體制，而選擇其他體制的動機在於，滿足在政治現代化不同階段下所產生的社會需求，以利穩定社會秩序；故國家之所以在不同時期會採取不同的政治制度，肇因於該國當時整體社會環境的變遷。

國家垂直權力結構的不同模式說明了政治權力分配在各個領

¹⁴陳秉璋、陳信木合著，蔡明哲主編，1988，《邁向現代化》，台北：桂冠圖書，頁13。

¹⁵現代性產生穩定，而現代化導致不穩定。根據 Samuel P. Huntington 在《Political Order in Changing Societies》的研究，在實證案例中發現入學率的變化與政治不穩定的關聯指數為.61，顯示民智開畫的速度越快，政府被推翻的頻率就越高。也就是說當失業者、受冷遇者和其他不滿份子的教育水平越高，他們造成不穩定的行為就越激烈；因為識字者通常慾望更高，對政府提出的要求也就更多。Samuel P. Huntington, *supra note 9*, pp47-49.

域的份量，其足以影響當代統治者能擁有權力的大小，並對政治與社會事務擁有不同程度的掌控能力，故國家垂直權力結構也可被稱為是一種政治制度。因此，在國家政治現代化的長期過程中，政治垂直權力結構將會不斷受到各個階段引發的社會環境需求，因而造就出足以符合當代需求，並可解決社會問題之權力結構模式。不過在政治現代化的過程中，國家垂直權力變遷的結果是無法單用一項經濟、社會或文化等的條件來決定；行為者彼此間互動的模式、採取的策略、追求的目標與事件發生的順序皆會在政治發展的過程中，產生不同的社會需求與問題，¹⁶接續引發社會對不同權力結構的需求，進而影響當權者除了選擇得以穩固自身既得利益的權力模式外，同時也須符合當時社會環境結構的期待與需求條件下，對中央集權亦或是地方分權的權力結構模式進行抉擇。

貳、章節結構

要從傳統社會至現代社會並非一觸可即，通常需要歷經長期緩慢且不斷改變的過程，才能讓正值不穩定的現代化社會成為具備現代性的穩定社會。¹⁷政治現代化的長期過程中，往往會在不同階段夾帶著不同層面的社會變遷，其中必定存在著眾多足以影響國家垂直權力變化的各種因素，且本論文認為各個國家在歷史發展的過程中，所面臨的政治與社會問題在本質上具有相似性，因此在試圖解決問題與滿足需求所施展的有效措施，也會相互的模仿，讓各國家在政治現代化階段所面臨的社會變遷與政治制度的走向，有著高度的雷同性。具備高度相似性特徵，且須經長期演變的政治現代化過程，當以國家為單位，分別陳述個案在政治現

¹⁶吳玉山，1998.6，〈現代化理論 vs. 政權穩定論：中國大陸民主發展的前景〉，《政治科學論叢》，第九期，頁 444。

¹⁷ Samuel P. Huntington, *supra note 9* p47.

代化過程中因社會變遷以致垂直權力產生變化的原因時，個案必定會因政治現代化的雷同而讓影響因素也趨於相似，恐會在不同案例出現相同的陳述過程；為了能清楚明瞭的表達，真正在政治現代化下影響國家垂直權力變化的因素以及因素間的相互關係，本論文從西歐英法百年戰爭的封建瓦解至歐洲地方自治憲章簽訂的這個時間範圍內，探究足以影響各國內部垂直權力變化的因素時，將以時間切點的方式，針對政治現代化下的社會變遷而產生的歷史事件，分件進行說明並證立研究假設。

在接下來的章節中，本論文將著重於在第三章以及第四章節，利用歷史時序來陳述政治現代化下會關乎影響國家垂直權力變化的關鍵事件；以下將依據章節順序分別說明之。本論文在進入證立政治現代化下的社會變遷是如何影響民主國家垂直權力的變化前，將在第二章以理論層面著手說明政治現代化、民主化以及國家垂直權力的相互關係。由於在以下的小節中，針對三者在本論文中的角色與定義，將做出適當的界定，而在接下來的第二章節中，首先會先加以說明傳統社會是以何種內或外在因素的動機下，轉變成為現代社會的這個過程，以突顯現代社會與傳統社會在社會環境與政治情勢上的區別；而此種差異除了有利區辯西歐是在何時進入政治現代化，也可以說明政治現代化下可能帶來的社會環境結構的變遷。再者，在現代化的相關研究中，通常與民主政治的出現具備著強烈的因果關係；況且本論文在說明國家垂直權力關係的演變中，由於涉及到國家從非民主到民主的過程，除有必要說明學界之主張外，也進一步提出本論文主張現代化與民主化之關係。另外，當國家進入民主化後，垂直權力下的中央集權或地方分權對民主體制穩定與否，也作為本論文在引用學界主張地方分權有助於穩定民主政治的論點外，一個有力的佐證。最後，則是藉由上述政治現代化的特徵，針對可能引發的社會或環境結構的變遷，與本論文的主軸—垂直權力關係，所產生

影響進行接軌，並提出民主政治與現代官僚的同時出現，直接促成中央集權的徹底化，讓政治現代化進入了第二階段，以解釋本論文兩階段政治現代化的論點。

在第三章中，本論文將以歷史事件所發生的時間序列進行證立政治現代化對國家垂直權力於結構上的變化。於此章本論文首先將從西歐仍處封建體制下說明，並針對傳統社會中政治權力較為鬆散，且其中並不存在著絕對性的政治權力進行解釋。對外戰爭與內部思想革新讓西歐進入了政治現代化，國王開始擺脫教會甚至是貴族，以專制王權來影響國家垂直權力；不過政治權力受到統治技術與人民對政府需求低的牽絆，並未讓權力涉及社會領域。同時隨著經濟的發展，衍生出的資產階級在古典自由主義的影響下，讓原先觸及經濟範疇的國王權力受到限制，但在有限政府下，國家垂直權力的變化僅止於社會領域的抽出，中央集權的特性並沒有因此改變。同時本論文也會透過聯邦制與單一制國家的建國特性來說明，此時中央集權的特性並不會受到是否為聯邦國而轉向以地方分權作為體制運作的原則，而只是會受聯邦制或單一制而呈現集權程度上的差異，故仍為中央集權體制。

作為第三章與第四章節的分隔點在於民主政治的出現，也就是區分政治現代化是否進入第二階段的依據。在第四章中，民主政治的出現，讓能有助於政治權力深入社會領域其中的兩項要素——人民對政府產生需求以及認同統治理念紛紛出現，讓原本有限度的集權在民主政治下出現中央集權的高峰。同時，因徹底化的中央集權，壯大了完備化的官僚組織，並逐漸積累會危害人民利益的國家自主性，讓中央集權體制出現運作困境，以致國家與社會開始尋求與中央集權相對的地方分權，作為解套方式；也可進一步解釋第一波政治現代化的權力分散僅止於國家政治與經濟領域上的分權，只有在第二波政治現代化出現之時，才會可能出現

垂直型的分權方式。

第三節 重要名詞界定

本論文以垂直權力關係為主軸，探討現代化對民主政治的影響。因此，本論文的關鍵概念是現代化、民主政治與垂直權力關係；有鑑於這三個概念本身的多樣性，故有其必要對三者給於適當的界定，以利後續展開討論。

壹、現代化

學者們因關注角度的差異，對於現代化的定義、標準以及範圍，向來是眾說紛紜而有著不同的見解。經濟學者或認為歐美工業高度發達國家即是高度現代化的國家的論者，往往主張現代化就是工業化；¹⁸如同美國經濟學家 Walt Whitman Rostow 所提出的經濟成長階段模型，視現代化等同於經濟成長，並以高度的資本積累與出現相對應的政治法律制度、社會結構以及意識型態，作為展開經濟現代化的前提要件。¹⁹

除經濟學者視現代化等同於經濟發展的論點外，在社會學界則是以微觀的價值塑立論以及巨觀的社會分化論，這兩種不同的切入角度看待現代化。²⁰價值塑立論關注於個人的思想與價值等文

¹⁸ 戴鳴鐘譯，Rubberdt, R. 著，1983，《工業化史》，上海：譯文出版社，頁1。

¹⁹ Rostow 認為現代化就是經濟現代化，工業化與城市化就是經濟現代化的核心；他依此將經濟成長分成六個階段：傳統社會階段、準備成長階段、成長階段、邁向成熟階段、大眾消費階段、追求生活質量階段。從第二個階段到第三個階段的轉型是經濟現代化的關鍵，要能進行轉型則需要三個重要條件：第一，資本積累率要佔國民收入10%以上；第二，要有能帶動整體經濟成長的領導部門；第三，經由改革，建立相應於經濟成長的經濟制度、社會結構、政治法律體制以及意識型態。參見：Walt Whitman Rostow, 1990, *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*, 3rded., New York: Cambridge University Press.

²⁰ Alejandro Portes, 1976, *O the Sociology of National Development: Theories and Issues*. American Journal of Sociology, No.82, pp.52-85.

化方面的因素；而其主要是立基於德國社會學家 Max Weber 的理論上。Weber 將社會何以會產生變遷，歸因於受人類精神層面的轉變影響；特別是基督新教（尤其是喀爾文教派）的倫理觀念，就是促成資本主義發展的因素。²¹由現代化帶來理性化、科學主義、世俗化，讓人類的宇宙觀、世界觀、社會觀、人生觀有了全方面的改變，本體論與認識論的轉變產生對傳統世界圖像的除魅（disenchanted）效果。²² Weber 的理論，開啟了從人的精神面去探討現代化的這個路徑。英國學者社會學者 Andrew Webster 即認為現代社會與傳統社會的差異有以下三點：第一，傳統社會的主流價值觀是恆久不變的，現代化則使人們則不受傳統的約束，勇於捨棄那些他們認為會阻礙社會進步的東西；第二，傳統社會中人的地位主要取決於先天的家族背景，現代社會中人的地位則取決於個人後天的努力；第三，傳統社會中人們相信命運，現代社會中人們注重科學、實證的價值，鼓勵創新的精神。²³這種現代社會的價值觀，本是分析歸納西歐北美經濟發達社會的結果，有著濃厚「西方價值」色彩；但 Daniel Lerner 在研究當代中東社會的變遷時發現，在大眾傳播媒體的作用下，此種「西方價值」與經濟發展往往劃上等號，使許多渴望追求更好經濟生活的人，會放棄其社會的傳統價值，轉而接受這種「西方價值」，因而造成社會內部不同價值觀者彼此之間產生衝突與社會變遷。²⁴

而另一個同樣以社會學為出發點來探究現代化的是社會分化論。社會分化論的思路源自於 Emile Durkheim 的社會分工理論與 Talcott Parsons 的結構功能論；而首先主張現代化乃是一社會組織分化過程的則是 Parsons 的學生 Marion J. Levy。他認為工業化程度較低之社會中的社會與經濟結構會呈現相當類似的關係模式，

²¹ Max Weber, 1956, *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. London: George Allen & Unwin, pp.1-78.

²² 邱凱莉，2007.6，《除魅與復魅的歷史探討與宗教學考察》，碩士論文：台灣神學院，頁 3-5。

²³ 陳一筠譯，Andrew Webster 著，1990，《發展社會學》，臺北市：久大，頁 21-29。

²⁴ Lerner, *supra note* 12.

即強調傳統思維、特殊主義與功能擴散。²⁵於是他進一步提出全面性的架構來分析所有人類社會結構特質的異同，並建構他的現代化理論。他主張現代化為一連續體，現代化程度越高的社會，其使用非生物性能源與非人體性工具的比例就越高，因而他將人類社會分成「相對現代化的社會」與「相對非現代化的社會」，這兩種社會在社會層面與組織系絡層面上都有顯著的差異。²⁶

關於現代化理論的討論產生於第二次世界大戰結束後，各殖民地紛紛獨立建國與美蘇對峙的氛圍中；此情勢使得多數具有美國背景的政治學者將美國立場帶入學術思維中，因而有了現代化即是實施美國式民主的觀點，於是經濟發展、民主化與現代化常被視為同一意思，Seymour Martin Lipset 即是主張三者有著相互連帶關係的學者。Lipset 強調政治體系與經濟發展存在著強烈的關連性，其認為經濟發展會提高識字率、教育程度、大眾傳播媒體普及率、增加中產階級人數並讓其身任重要社會職位的比例越來越高，這些因經濟發展所帶來的特點強化了政治容忍度與降低政治衝突，是有助於民主的產生與維持的。²⁷但根據許多經濟相當發達的案例來看，Lipset 的論點並無法解釋何以它們未發生民主轉型，也無法說明何以許多新興民主國家發展經濟後卻走向民主崩潰。故以經濟發展為現代化的第一主因以及視現代化即民主化的觀點，存在著理論上的侷限性。

由於以單一因素解釋現代化有其困難，致使許多學者遂開始視現代化為一多重因素交織作用的變遷過程。英國社會學家 Anthony Giddens 指出，雖然 Weber 強調觀念因素在社會變遷中的重要性，但 Weber 也認為促成社會變遷的因素並非單一的。²⁸同樣

²⁵ Marion J. Levy, 1952, *The Structure of Society*. Princeton: Princeton University Press, pp.118-119.

²⁶ Marion J. Levy, 1972, *Modernization: Latecomers and Survivors*. New York: Basic Books, pp.10-11.

²⁷ Seymour Martin Lipset, 1959, *Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy*, *The American Political Science Review*, Vol. 53, No. 1, pp. 69-105.

²⁸ 張家銘等譯，Anthony Giddens 著，1997，《社會學（下）》臺北市：唐山出版社，頁 278-279。

地，Samuel P. Huntington 認為現代化是一多方面的革命性長期性的進程，是從傳統社會到現代社會的轉變；人類在心裡層面、智識層面、經濟生活與政治生活都在根本上產生整體式的變革。²⁹ Cyril Edwin Black 也認為，現代化是一個包羅各種因素的變遷過程，包括知識、政治、經濟、社會和心理活動等五個交織的面向。³⁰ 因此，本論文認為現代化是社會變遷的過程，包括經濟發展、政治角色專門化、在政策形成過程中追求理性、技術發展與社會型態的根本改變。³¹

現代化或社會變遷是多重因素交織作用的結果的，Giddens 將所有這些影響社會變遷的因素歸納為物質環境、政治組織與文化因素。³² 本論文所討論的垂直權力關係是一種政治制度，本論文採取 Huntington 的觀點，認為社會變遷造成的社會群體衝突將導致政治不穩定，而政治制度的優劣不在於其是否為民主的，而在於其是否能有效地協調整合各社會力的衝突使政治趨於穩定。³³ 換言之，政治制度是聯繫物質環境與文化因素的紐帶，其需不斷承受物質環境與文化因素變遷交互下所產生的壓力，也會因維持其功能的需要而隨之變革。Huntington 主張若就政治權力結構的變化而言，現代化會歷經「中央集權→權力擴大→權力分散」這三個過程：首先是在原先同一水準層面的各社群之上，出現一權力集中的中央政府；接著此中央集權政府將把逐漸把控制力伸展到社會各角落與每個人民與群體身上，同時人民也將主動或被動地動員入政治體系中，遂使國家權力開始擴大；最後，隨著人民與各個群體被動員支持政治體系，政治自主意識將開始萌生，遂產生權

²⁹ Huntington, *supra* note 9, pp.30-31.

³⁰ Cyril Edwin Black, 1966, *The Dynamics of Modernization: A Study in Comparative History*. New York: Harper & Row, pp.9-22.

³¹ 林嘉誠、朱浚源編著，1990，《政治學辭典》，臺北：五南，頁 219-220。

³² 張家銘等譯，Anthony Giddens 著，前揭書，頁 279-281。

³³ Huntington, *supra* note 9, p1.

力分享的要求，迫使政治權力結構再發生變化。³⁴

本論文接受前述 Huntington 對政治權力結構變遷過程邏輯關係的論點；若以此觀察西歐與北美的政治變遷，則可以發現 15 世紀中期時的中央集權態勢已十分明顯，16 世紀中期到 17 世紀初的英格蘭處於中央政府權力急速擴大的階段，17 世紀中葉的內戰以及之後的光榮革命則是新興社會群體要求分享權力的結果；此這個時期中，西歐與北美已經歷了 Huntington 所謂政治權力結構變遷下的三個階段；但到了 19 世紀末後，中央政府權力集中與權力擴大的情形復又出現，直到 1980 年代甚至也因地方分權改革浪潮，而又走向分享權力的階段。換言之，從 15 世紀至今西歐與北美共歷經了兩次政治權力結構變遷上的循環，因而本論文認為依此可認定，在政治制度上西歐與北美已經經歷了兩次的現代化，而目前正處於第二波現代化中的權力分散階段。³⁵

貳、民主政治與民主化

民主政治 (Democracy) 源自古希臘文的 *demokratia*，其乃意指人民 (people) 的 *demos* 與意指統治 (rule) 的 *kratia* 兩字組合而成，因而其意義為「由人民統治 (rule by the people)」；³⁶ 故民主政治依其字義可界定為「由人民所統治的政治體制」。不過，根據此定義仍有許多需釐清之處：首先，所指人民其範圍為何。Andrew Heywood 認為古希臘文中的 *Demos* 指的是佔社會多數的窮人而非

³⁴ Huntington, *supra* note 9, pp.144-147.

³⁵ 將現代化分為不同的波次並非本論文的創見，中國學者何傳啟即提出「第二次現代化」的主張。他認為，過去所謂的現代化是發生在 18 世紀到 21 世紀初的農業社會向工業社會的轉型，但 20 世紀末資訊科技的發展卻使人類社會由工業社會轉向知識社會，只要掌握關鍵性的資訊技術，後進現代化國家就可能超越先進現代化國家。參見：何傳啟，1999，《第二次現代化——人類文明進程的啟示》，北京：高等教育，頁 27。何傳啟從科技發展的角度思考現代化，而本論文則著眼於政治權力結構的變遷，因而在現代化的時程上觀點不同。

³⁶ Vernon Bogdanor, 1987, *The Blackwell Encyclopaedia of Political Institutions*. Oxford, OX, UK: Blackwell Reference, p.166.

所有的人。³⁷況且，就古希臘民主的實際運作情況而言，民主與非民主政體的爭執，只是城邦公民（citizen）內部的爭議；而在雅典城邦民主最興盛時，由於只有祖先就是雅典人的成年男性才具有公民資格，故公民人數不到城邦總人口數的十分之一。³⁸換言之，古希臘所謂由人民進行統治的民主政治，事實上仍只是由城邦裡的少數人進行統治。另外，Austin Ranney 在分析民主的字義時，進一步提出人民主權（popular sovereignty）、政治平等（political equality）、大眾諮商（popular consultation）、多數統治（majority rule）等四個要件作為分析民主政治的操作型定義，但他也承認，在「人民主權」概念裡，人民指的是有參政權的公民。³⁹職之是故，在一個民主國家裡，事實上有許多非公民的人民無法行使統治權；因此，在一個國家內究竟應該有多少經生物學定義上的人，同時是擁有參政權的公民，才是符合民主政治下人民主權的要求，就成為界定一個國家是否為民主國家的首要標準。同時，由於這個比例是判別是否為民主政治的最低標準，故擁有參政權的人民比例越高的民主國家，越接近民主政治的理想要求，其民主發展程度就越高。

其次，在界定人民所謂之意義後，關於民主政治是一種由人民來統治的政體這點，也需對人民應如何進行統治加以釐清。在古雅典城邦的民主政治裡，城邦事務皆由全體公民組成的公民大會中直接表決，也就是所謂的直接民主制；但當已進入地廣人稠且社會事務複雜的現代國家後，事實上不可能如同古希臘般實施直接民主，因而代議民主即成為不得不然的民主模式。在代議制政府的民主模式下，如何確保其政府能完整的實行人民的意志即十分重要；一般而言許多會建立由公民直接對特定事項進行有強

³⁷ Andrew Heywood, 2002, *Politics*, 2nd ed.. New York: Palgrave, p.68.

³⁸ David Held, 1987, *Models of Democracy*. Stanford, Calif.: Stanford University Press, p.23.

³⁹ Austin Ranney, 1996, *Governing: An Introduction to Political Science*, 7th ed.. Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall International, Inc., pp.94-95.

制約束力的公民投票制度，但最普遍的方法卻仍是定期改選。

前述兩個問題，顯示其目的在於尋求一個更能客觀檢視民主定義的重要性。因此，本論文採取 Huntington 所使用的程式性定義，即一個最低限度的民主政體應符合兩個標準：第一，至少有 50% 的成年男性擁有投票權；第二，行政權領導者的產生，或必須以得到民選議會中多數議員支援的方式產生，或由定期的普選方式選舉產生。⁴⁰ 此定義顯然是衍生自 Joseph A. Schumpeter 的民主程序性定義：民主的方法乃是達成政治決定的制度安排，在此種安排下某些人相互競爭人民的選票以獲得決策的權力。⁴¹ Larry Diamond 稱這種側重選舉為此民主根本程式的民主模式為「選舉民主」(electoral democracy)，認為其是當代民主最起碼的概念與最低的要求。⁴² 而 Giovanni Sartori 認為，以這種民主概念來研究民主化，不僅可清楚判別民主或非民主，且可鼓勵非民主國家向民主轉型，故他視其為新的主流民主理論。⁴³

然而，若僅以選舉民主來檢視一個國家是否為民主，則仍存在著爭議。Treer Lynn Karl 於研究拉丁美洲的民主化時即指出，若只以 Schumpeter 式的民主概念為標準，很多普遍被認為是軍事威權的拉丁美洲國家就可被歸類為民主國家。⁴⁴ 因而許多學者主張在程式性的條件外，還必須重視民主的實質內涵。如 Robert A. Dahl 提出「多元政體」(polyarchy) 的概念，認為一個好的民主政體不僅需要廣泛的政治競爭和參與，尚需要言論、出版自由與多元的

⁴⁰ 這個程式性定義，是 Huntington 於研究第三波民主化浪潮時，引 Jonathan Sunshine 於 1972 年的博士論文中所提的基準，而提出的民主政體的最低標準。參見：Samuel P. Huntington, 1991, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press, pp.5-7&p.16.

⁴¹ Joseph A. Schumpeter, 1976, *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: George Allen & Unwin, p.269.

⁴² Larry Diamond, 1996, "Is The Third Wave Over?" *Journal of Democracy*, Vol.7, No.3, p.21.

⁴³ Giovanni Sartori, 1987, *The Theory of Democracy Revisited*, New Jersey: Chatham House Publishers, p.152.

⁴⁴ Treer Lynn Karl, 1990, "Delimma of Democratization in Latin America," *Comparative Politics*, No.23, p.22.

社會環境，以使人民能透過有意義的方式來形成與表達他們的政治偏好。⁴⁵受 Dahl 概念的影響，Diamond 稱那些保障公民自由以確保競爭與參與具有意義的民主體制稱之為「自由民主」(liberal democracy)，有別於用選舉競爭作為民主本質的選舉民主。⁴⁶

自由民主的出現顯示當一個國家當進入選舉民主且具備選舉競爭而成為民主國家後，其民主仍有持續成長的可能。如此一來，自由民主是不是就成為民主發展的終點，引人深思。Andreas Schedler 認為，縱然是同樣達到自由民主標準的國家，其民主品質仍有高低，故他認為歐美民主的民主品質其實仍高於那些符合自由民主標準的新興民主國家，並稱其為「先進民主」(advanced democracy)。⁴⁷雖然所謂的先進民主難有一套令人信服的客觀標準，卻可彰顯在選舉民主與自由民主下的民主政治可能會持續成長的事實。然而，較自由民主更進一步的民主體制為何，並非本論文關懷的重點；本論文關注的是當非民主國家轉型為民主國家後，仍必須面對各種環境壓力對民主體制的挑戰，經由不斷的克服挑戰，民主得以深化與成長，否則即會在原地踏步甚至遭遇崩潰的危機。因此，本論文認為不應狹隘地將民主化界定為從非民主政體轉型到選舉民主的過程，而是視民主化為朝向民主路徑的政治變遷，其中不僅包含從非民主政體到選舉民主體制的變遷，也包括從低責任政府、低度選舉競爭、嚴格限制公民自由與政治權利、市民社會社團自主性弱的民主，發展到高責任政府、高度自由與公平的選舉競爭、適度保障公民自由與政治權利、市民社

⁴⁵ Robert A. Dahl, 1971, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven: Yale University Press, p.132. Dahl 認為多元政體有七項制度安排；第一，民選的官員；第二，自由與公平的選舉；第三，普遍的選舉權；第四，所有成年人皆有權利競逐政治職位；第五，表達的自由；第六，公民有權利尋找各種不同的資訊，且存在資訊傳播自由；第七，結社自主性。Robert A. Dahl, 1989, *Democracy and its Critics*, New Haven: Yale University Press, p.221.

⁴⁶ Diamond, *supra note* 46, p.21.

⁴⁷ Andreas Schedler, 1998, "What is Democratic Consolidation?" *Journal of Democracy*, Vol.9, No.2, p.93.

會社團自主性強的民主。⁴⁸

參、國家垂直權力結構

對於國家垂直權力結構，學界經常使用「中央集權/地方分權」與「單一國/聯邦國」兩組類型化的概念進行討論；尤其是法律學者，往往會將此兩組類型結合一併討論。瑞士學者 Lidija Basta 認為世界上並不存在具備完全單一制的國家，每個國家都是透過一些分權的地方城鎮所加以組成；他也依其分權程度的不同將國家分類為實施權力下放（deconcentration）的單一國、實施地方分權的單一國與聯邦國：在權力下放的單一國中，國家將地方政府管理權限委託給中央政府派出至地方的代理人，國家則透過財政與行政部門的內部紀律來控制地方政府，由於權限已委託至中央政府，故讓中央政府可撤銷地方政府的決定，也可單方面的收回對地方政府的授權或擴大地方政府的權限；而在實施地方分權的單一國中，經由國會立法，中央政府或其代理人將地方政府管理權交給地方政府的代表，地方政府的代表於法不必直接對中央政府或其代理人負責；在聯邦國中，組成聯邦的各邦在該區域享有行政、立法、司法各方面完整的自治權力，而這種權力因被規範在聯邦憲法中而就此獲得高度保障。⁴⁹由於在 Basta 的概念中，唯一對地方分權的討論，僅落於實施地方分權的單一國的這個分類，故其所謂之地方分權事實上就是指單一國在行政上的分權。法國學者 Andree Lajoie 將地方分權區分為政治分權（political decentralization）與行政分權（administrative decentralization）；國內學者張正修則針對此論點進一步指出，Lajoie 所謂的政治分權指

⁴⁸ 王謙、李昌麟、林賢治與黃惟饒等譯，David Potter, David Goldbaltt, Margaret Kiloh and Paul Lewis 著，1999，《民主化的歷程》，淡水：韋伯，頁9。

⁴⁹ Basta Lidija, 2009, "Decentralisation: Key-issues, Major Trends And Future Developments," in Jeremias Blaser, ed., *Decentralization : An Comparative Overview*. 北京：中國方正出版社, p.112.

的是聯邦國中聯邦與各邦之間的相互關係，而行政分權則是指單一國的地方自治，另外在單一國中尚可能有實施事務分配（行政權委讓、行政權下放，deconcentration）的類型。⁵⁰

前述學者對於地方分權的討論，大致上可區分為聯邦國與單一國的行政分權兩種，也就是說學者對於對國家垂直權力結構的討論，往往將中央集權/地方分權與單一國/聯邦國兩者概念結合，並認為聯邦國並不存在中央集權或地方分權的問題，因為其必然是高度地方分權的呈現。此種認知並不能排除其將討論背景限制在當代地方分權視為風潮的民主國家中；一旦脫離了這種特定時空限制再討論時，可發現聯邦國可能不僅地方分權的程度不高，甚至是傾向高度中央集權的。例如共黨統治下的蘇聯雖然在法律型式上為聯邦國，但由於一黨專政的共黨為高度中央集權的政黨組織，因而蘇聯實際上的政治運作是走向高度的中央集權。換言之，本論文認為「單一國/聯邦國」只是中央與地方在法律型式關係上的類型，而「中央集權/地方分權」卻是中央與地方在政治力學關係上的類型，故不宜將兩者劃上等號。Arend Lijphart 在對民主國家進行的跨國研究中，區分了中央集權的聯邦制、地方分權的聯邦制、半聯邦國制、中央集權的單一制、地方分權的單一制等五種類型。⁵¹本論文承襲 Lijphart 的思路，並將「單一國/聯邦國」、「中央集權/地方分權」兩組概念各自視為一區塊的軸線，區分出中央集權的聯邦國、地方分權的聯邦國、中央集權的單一國、地方分權的單一國等四種類型。

另外，在討論地方分權的同時，往往會涉及到地方自治的概念，本論文也主張不應將地方分權與地方自治劃上等號；國內學

⁵⁰張正修，2000，《地方制度法理論與實用（一）——地方自治概念、國外法制及都市篇》，台北：學林文化事業有限公司，頁7-8。

⁵¹ Arend Lijphart, 1999, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*. New Haven: Yale University Press, p.189.

者陳朝建指出，一個有效落實的地方自治同時具備下述六要件：第一，制度的保障，即於憲法或法律上要求國家對地方自治加以保障，以防中央政府恣意掏空；第二，分權原則（principle of decentralization），即凡事務之本質具有全國或邦之一致性質者，歸屬於國家或邦之事權，凡事務之本質有因地制宜之需要者，則歸屬於地方之事權；第三，輔助原則（principle of subsidiarity），即只要地方有能力及有意願辦理的事項，應由地方自治團體優先處理，中央僅做事後監督；第四，住民自治原則（principle of self-election），即地方事務之推動應得到地方住民或地方議會之同意，始得為之，同時地方議會成員與地方行政首長，亦應由地方住民以民主選舉、定期改選產生，此外亦不排除地方自治事項得由地方住民直接以公民投票決定之；第五，團體自治原則（principle of group-personality），即地方自治團體具有公法人資格，享有各種自治權限，以處理自治事項，並依法辦理委辦事項，當地方自治團體之權利受損時，亦有訴願、行政訴訟或聲請憲法解釋等以資救濟之權；第六，禁止越權原則（principle of ultra vires），即地方自治團體在辦理自治事項與委辦事項時，不能牴觸憲法、法律、法規命令或其他有效規章。反之，地方自治團體若在憲法及法律保障範圍內，辦理自治事項與委辦事項時，應享有自主與獨立之地位，上級政府機關則應予尊重。⁵²

換言之，地方自治應同時含有團體自治與住民自治兩要素，前者意指在法律與憲法的規範下，由一群人主導地方之事務，讓地方擁有合法之權限；後者則指凡屬地方的公共事務皆應由地方的人民進行管理。在地方自治的兩項特性下，本論文認為對地方分權的解釋同於地方自治中的團體自治，皆是在法的基礎上，對地方政府權限授予合法性，以遏止權力過度集中於單一政府，造

⁵² 陳朝建，前揭文。

成的民主政治不穩定或甚至是專制政體的回潮。而地方自治的另一特性—住民自治讓地方上的公共事務能由地方人民進行管理，燃起人民對鄰近於自身的事務有著參與的熱誠；所以當法建構地方政府的自主權，讓國家垂直權力關係進入地方分權（團體自治）後，也需透過住民自治才能達穩固民主政治之目的。不過團體自治與住民自治並非彼此依附存在，也就是說當建立地方團體與國家間的合法關係（地方分權）後，地方團體內部卻不一定即能在依據民主主義精神下運作，亦即有團體自治卻不一定能接續產生住民自治。

第四節 研究範圍與限制

研究範圍的選定需建構在研究之核心目的上；意指研究的範圍與對象必須能在推論的過程中，清楚並準確的針對研究假設進行陳述證立，方能達到此研究之目的。本論文的研究目的是希冀透過梳理現代化過程中所產生的社會變遷，來探討影響國家垂直權力關係變化的因素，並釐清這些因素間的因果關係。關注的焦點在於現代化、民主政治與國家垂直權力結構三者間的關係；一個國家在特定時期的環境需求，將決定當時該國的垂直權力關係；而當一個國家開始現代化後，就會走向中央集權的道路，只有在進入第二次政治現代化的權力分散階段時，才會開始轉向地方分權。因此，本論文對研究範圍有下列的限制：

第一，雖然現代化是一種全面性的社會變遷過程，不過由於本論文欲討論的重點在於現代化進程對國家垂直權力所造成的影響，在以政治制度的變遷為核心時，文中所指的現代化則是指政治現代化。本論文不接受以以經濟發展來討論社會變遷的現代化過程，同時在此經濟決定論下的現代化觀點將影響經濟發展幅度

較大且顯著的工業化開始後，視為現代化的起點；不過本論文著重的焦點是國家垂直權力的變化過程，並非是經濟層面的討論，故從 15 世紀法國國王開始集中權力之時，就是政治現代化的開始。

第二，本論文是以 Huntington 對現代化過程政治權力變遷的分析，來看 15 世紀迄今的政治現代化發展，進而提出人類社會已歷經兩次政治現代化的觀點，藉以擬出本論文章節架構的基礎。對於研究對象的選定，必須能有效評析因兩波政治現代化的環境與社會變遷，對國家垂直權力關係帶來影響的相關案例；也就是說，研究對象必須能確切呈現國家在兩波段政治現代化的權力集中、擴張至分散三個完整階段。但是各個國家與地區彼此展開政治現代化的時間與速度皆並不一定相同，並非能斷定所有國家與地區都已進入第二波政治現代化，更不用說是進入到第二波權力分散的階段。因此，為了能有效證立本論文的假設並加以分析，本論文主要研究的對象是英美法德四個政現代化發展腳步較快的國家。

第三，為了使本論文進行一個充份完整的研究，本論文在提出理論模型後，需透過個別國家的歷史進程進行國別分析，不過由於透過個別案例的分別研究下，體系完整卻也相對龐大；因此，本論文將偏重於理論層次的探討上，在此不以國別進行分別的研究。本論文從西歐英法百年戰爭的封建瓦解至歐洲地方自治憲章簽訂的這個時間範圍內，探究足以影響各國內部垂直權力變化的因素時，將以時間切點的方式，針對現代化下的社會變遷而產生的歷史事件，分件進行說明並證立研究假設。在第三章中本論文首先將從西歐仍處封建體制下說明，並針對傳統社會中政治權力較為鬆散，且其中並不存在著絕對性的政治權力進行解釋；而作為第三章與第四章節的分隔點在於民主政治的出現，也就是區分現代化是否進入第二階段的依據。兩章皆會著重利用歷史時序，

來陳述現代化下會關乎影響國家垂直權力變化的所有事件，並在討論過程中以個別國家與地區作為輔助案例。

第二章 現代化、民主化與國家垂直權力 關係

第一節 政治現代化的動力及其發展階段

現代化係指在多重因素交織作用下，導致國家體制從經濟、政治與社會結構性等現有體制面臨衝擊之轉變，並利用嶄新的型態取代原有結構的一種結果。⁵³換言之，現代化就是一種社會變遷的過程，但由於人類的社會並非完全處於凝固不動的靜止狀態，每種因素都有可能隨時處於轉變的動態之中；因此並非每一社會變遷都可以歸屬成為所謂的現代化，唯有從傳統社會向現代社會變遷的過程才能稱之為現代化。如此在討論現代化相關議題時，就必須先釐清兩個問題：傳統社會與現代社會如何區分，以及究竟是哪些原因使傳統社會中的社會變遷變得激烈而展開現代化。

由於現代化理論預設了「傳統社會/現代社會」二分的類型化觀點，因而早期的研究者多半試圖從傳統社會與現代社會的特徵進行全方面的比較，如國內學者陳鴻瑜列出社會類型的特徵、物理與人口環境、社會結構與社會階層化、經濟系統、文化系統、政治系統、態度和行為模式等七個面向，來區別傳統社會與現代社會；⁵⁴但本論文認為，若要指出傳統社會與現代社會的核心差異，則只能以現代性（modernity）作為區別標準。現代性是一種精神狀態，⁵⁵源於西歐以個人主義與理性主義為核心的文化觀念。

⁵³ 袁鶴齡，2003，《國家發展的理論與實務：台灣案例研究》，台北：高立圖書，頁8。

⁵⁴ 陳鴻瑜，1992，《政治發展理論》，台北：桂冠，頁123-129。

⁵⁵ 殷陸君編譯，Alex Inkele 著，1985，《人的現代化：心理、思想、態度、行為》，成都：四川人

⁵⁶換言之，即便當一個國家經濟高度發展或建構了具有現代化形貌的政治制度，若在個人與社會整體的精神內涵上不能滿足現代性的條件，仍不能稱之為現代社會；因此，一個社會開始明顯展現個人主義與理性主義的思想潮流時，即是從傳統社會向現代社會轉型的起始點。因此，本論文認為現代化的起始時間座標，應落於 14 世紀到 15 世紀時；14 世紀發生於佛羅倫斯的文藝復興就是個人思想之產物，個人主義加上對當時歐洲舊社會體制的反抗，進而引致對宗教與政治的改革；⁵⁷另外，14 世紀中葉到 15 世紀中葉的英法百年戰爭，則迫使英法兩國必須更有效更合理地調度整體社會資源，遂使政治與社會體制開始出現本質性的變革。

對現代性的追求使現代化不同於傳統社會中的社會變遷；由於學者主張當國家體制受多重因素交織作用下，透過嶄新的型態取代原有結構而面臨衝擊性轉變的這個結果就是現代化。⁵⁸因而，追求現代性必然會在傳統社會中引發，多重因素交織對當代的政治或社會體制所造成的不穩定情形；相較之下，即使傳統社會中的社會變遷不管如何激烈，皆不可能出現個人主義與理性主義，⁵⁹也不會造成社會體制的全面變革。在傳統社會向現代社會轉變的動力，往往是當國家的既存政治制度已無法在回應或解決當下所面臨的激烈社會變遷，所以政治制度會在既有的社會環境基礎上展開變革，因而在轉變的過程中將會產出不同的態樣，以處理因素交織下所產生的需求與問題。本論文認為肇使制度變遷，而走向政治制度現代化道路的關鍵，主要源自於社會在物質環境、政治組織或文化因素等眾多因素的影響下，開始認為傳統社會的體

民出版社，頁 20。

⁵⁶周穗明等著，2002，《現代化：歷史、理論與反思》，北京：中國廣播電視出版社，頁 166。

⁵⁷陸盛譯，Joseph R. Strayer、Hans W. Gatzke 著，1990，《西洋近古史（上）》，台北市：五南，頁 91-132。

⁵⁸袁鶴齡，前揭註 57 書。

⁵⁹在人類歷史演進下，西方上古由城邦體制轉型成帝國體制以及西羅馬帝國滅亡後出現封建體制，都是社會全面的激烈轉型，但在思想上卻從未出現個人主義與理性主義。

制與社會結構已無能回應突發性危機時，才會形成政治制度變遷的動力；而此種能引發政治現代化的社會多重性因素有可能來自傳統社會內部，也可能來自外部。

就內部因素言，傳統社會在不受外力干預且自然發展的情況下所造成人口變遷、群體遽增、社會階級的改變、宗教改革或甚至是因天災所導致的飢荒，即會導致社會的變遷。如古代中國因經常氾濫的大河，而被迫發展出大帝國的政治組織型態。⁶⁰又像是不受外力干預下的人口自然增加率，會根據自然本質、互動模式或社會特徵產生不同意識的群體；各群體會分別依據自身的認同及遵循的意識形態，開始追求自身群體的極大化之利益並發生社會衝突。社會除了要發展出足以管理這些大量人口的組織機制，同時也需建立適合或能解決群體需求與衝突的政治體制；而人口的增加也必然造成經濟活動的成長，進而影響經濟活動的型態。因此，結構功能論的社會學者認為，社會自然演化會促使結構的複雜化與專業分工化，現代化就會發生。⁶¹

然而，單純的內部性因素固然會使社會產生變遷，卻難以讓社會發生急速的全面性的轉型；主要原因是由於內生性的因素往往引發危機而造成的變革壓力，通常只涉及到部分的社會次體系，而極少會升格到危害整體社會生存的程度，因此社會內生性因素導致的社會變遷也只是在既存體制上做片面而漸進的變革，同時不可能形成對現代性的追求。本論文認為基本上此種漸進式的變遷若能持續下去，最終形成全面社會轉型的可能性雖然不低，但在起源於西歐的現代化轉型中，促成社會全面轉型的關鍵轉捩點主要是外部因素；即當一個社會與其他社會接觸時所面臨的生存壓力，而最具體的表現就是國際戰爭。如英法百年戰爭讓

⁶⁰黃仁宇，1993，《中國大歷史》，台北市：聯經，頁 25-32。

⁶¹龐建國，1993，《國家發展理論—兼論台灣發展經驗》，台北市：巨流圖書，頁 68。

英法兩國面臨長期戰爭的嚴酷生存危機，戰爭破壞了國內的社會發展，讓封建下的原有體制無法再行運作，遂迫使兩國必須急速展開全面性的轉型，⁶²以更有效更合理的方式盡快調度整體社會資源，以因應外生性因素（國際戰爭）所帶來的社會變遷。

本論文關注的對象是屬政治制度之一的國家垂直權力關係，而 Huntington 主張其在現代化過程中的演化模式，將會依循著「權力集中→權力擴大→權力分散」的方式進行；既然國家垂直權力乃為一種政治制度，在聯繫物質環境與文化因素的同時就必須不斷承受社會環境結構與其他因素所釋放的壓力，也因此了維持政治功能與滿足需求就會產生變革。所以促成每一階段國家權力現象的變遷，都肇因於既存政治體制在無法因應社會變遷的需求，而使垂直權力呈現不同的結構模式。若以此模式檢視西歐的現代化過程，則 15 世紀英法百年戰爭中期後國王開始派出稅吏至各地徵稅的現象，應是國家權力開始集中之時；⁶³隨後 17 世紀初期英格蘭斯圖亞特王室以及 17 世紀法王路易十四的專制王權，則是象徵國家權力的大幅擴張。直至 1688 年的英國光榮革命結束後，自由主義與近代立憲主義的思想成為主流，開始標誌著英國邁入了權力分散的階段；18 世紀末 19 世紀初，英美兩國的政治制度都是建立在自由主義與立憲主義的思想基礎上，在有限政府的理念下，政治權力被局限於商業經濟活動之外，也因此專制王權時期的國家權力被迫分割於政府及民間社會，此時政府權力明顯遠較 16、17 世紀重商主義（mercantilism）時期來的狹隘。

然而，從 19 世紀末開始，西歐與北美的國家權力明顯又有變

⁶²陸盛譯，Joseph R. Strayer、Hans W. Gatzke 著，前揭書，頁 120-132。

⁶³1436 年國王得以永久徵收交易稅、鹽稅等間接稅，稅率亦由國王全權決定；1439 年，國王永久擁有對平民徵收以財產為基礎的直接稅，其稅率亦由國王決定。同樣在 1439 年，查理七世頒佈《奧爾良詔令》，建立由平民為主組成的常備雇佣軍。參見：劉金源，2004，《法國史：自由與浪漫的激情演繹》，台北市：三民，頁 33-34。

化。工業革命後社會貧富的急速擴大，使社會相對剝奪感迅速累積，便開始對既存自由主義下的政治體制產生變革壓力，也迫使政治體制須透過變革以降低社會壓力。首先出現的是選舉權的開放、社會立法與稅制改革，但這些變革大多是在既有體制基礎上，以局部且緩慢漸進的方式進行；直至 1928 年的經濟大蕭條後，才發生明顯的全面性轉型。在凱因斯經濟學理念與社會福利體制的建構下，政府的權力不僅開始大幅擴張，且高度集中於中央政府；到 1970 年代後，歐美興起地方分權改革運動，才又開始權力分散的現象。因此，在西歐與北美現代化起始至今的長遠現代化過程中，國家權力的變化事實上歷經了兩波段的循環：第一波的變化發生在 15 世紀至 18 世紀末，第二波則自 19 世紀末至今。

在兩波段的現代化過程中，雖然國家權力都依循著「權力集中→權力擴大→權力分散」的模式演化，但由於發生變遷時的社會基礎與環境結構上的差別（表 2-1），讓權力的範圍與分散的方式也有明顯的差異。首先，發生於封建體制基礎上的第一波現代化，由於歐洲中古封建體制下的社會結構相較簡單，政治權力是一種相對性的概念，沒有任一單位擁有絕對性的權力，當然對於政治權力下的分配與份量上的差異就不存在討論的空間；故其對應的政治權力範圍極為有限。第一波現代化中出現的權力集中，將歐洲封建社會中分散於教會與采邑貴族的權力收歸國王手中，但由於權力涉及的領域讓整體的政治權力仍然有限，則國王能集中的權力也就不大；所以在此有限的權力基礎上進一步擴大權力而出現專制王權時，以當時的社會環境與相關條件上，專制王權是不可能滲透進社會領域，對人民生活做全面性的有效管理。也因此隨後對專制王權反彈而出現的權力分散要求，遂也僅能將商業經濟活動排除在政治權力外，將整體權力分散至政府與私人的手中（公領域與私領域的分權），並為了防止政府侵犯資產階級以財產權為中心的相關自由權，在政府內進行程度不一的水平分權。

表 2.1 兩波政治現代化展開時的環境之比較

	第一波政治現代化	第二波政治現代化
經濟環境	莊園農業式微，商業貿易逐漸興盛。第一級產業為經濟活動的主流，但第二級產業已經開始興起。	工業革命後工商經濟成為主流，第二級產業高度發達，第三級產業開始出現。
社會結構	以血緣為主的身份階級少有垂直接動，隨著經濟活動型態的轉變，職業世襲制度鬆動，農奴離開莊園成為自由民，越多人投入工商活動中，資產階級開始出現並迅速增加。	身份由職業與財富決定，垂直接動普遍，中產階級出現並迅速成長。生產工具與資源掌控在社會少數的資產階級，隨著財富成長貧富差距也越來越大。
個人與群體關係	集體主義仍是決定個人與群體關係的主要依據，但個人主義思想已經出現。雖然群體認同仍主宰個人的行動，但在統治階級內對國家的認同已經出現並快速增長。	個人主義盛行。對家族、宗教、地域、身份階級的群體認同仍然重要，但對國家的認同已經深入人心。
政治場域的範圍	政教衝突的加劇、長期且大規模的國際戰爭，使中古封建體制下狹隘的政治場域開始擴張。	社會貧富差距急速擴大而遽增的相對剝奪感，以及民主政治下人民對政府應解決人民經濟與社會生活的困難之認知，使自由主義立憲國家的「小政府」理念遭到質疑。
政治制度與組織	中古封建體制下簡單、無分工、缺乏專業且權力極端分散的政治制度，無法因應長期的大規模戰爭。	經過第一波政治現代化，科層官僚組織已出現。民主政治讓人民對自由主義體制無能解決社會貧富差距的情形提出不滿。

資料出處：作者自製

在第一波現代化的政治權力變遷的過程，最終是以資產階級之利益為絕對的自由主義國家作為結尾，並讓社會中絕大多數人被排除於政治領域外。在第一波政治現代化的中期，資產階級為反對專制王權，提倡保障生命、自由、財產等權利的自由主義，防止國王以其掌控的行政與司法權侵害資產階級利益，並透過立憲主義下的有限政府理念來架構政治體制。既然對政治權力限制的目的是為了保障資產階級利益，故當資產階級掌控政權後，政治權力的走向自然也會考量到資產階級的相關利益。在國際上，18、19 世紀對外侵略攻佔殖民地所引發的國際戰爭，即是國家為了幫資產階級尋求原料與市場所造成的常態現象。而在國內，一方面政府組織為了有效協助資產階級的發展，開始以專業科層官僚組織讓行政權的能量大幅增加。另一方面根據自由主義所秉持的以財產權為核心的權利，讓國家開始介入當社會其它群體有可能危及到資產階級財產權之時；也就是說，當工業革命所促使的社會貧富差距拉大，人民相對剝奪感劇增而導致社會不穩定時，國家就會開始透過鎮壓，來消除各種危急資產階級利益的可能性。總而言之，以自由主義為根基的立憲國家，限制政府權力的概念僅用之於當政府可能侵害資產階級利益之時，反之若政府權力的擴張與運用能助於資產階級之利益，則資產階級就會要求進入政治場域，掌握政治權力。

18 世紀末的工業革命使資產階級財富快速增長，更加深了勞資雙方的社會矛盾，迫使政治制度必須做出相應的變革以回應社會需求。相較於第一波政治現代化，第二波政治現代化發生的政治權力範圍已經廣泛的多，而 19 世紀現代科層官僚體制與民主政治的出現以及 20 世紀科技的發展，支撐起第二波現代化的政治權力從新走向集中與擴張。1960 年代，中央政府掌控的權力與資源遠大過 17 世紀的專制王權，此時的政治權力已深深介入人民的經濟與社會生活；但到 1970 年代，社會變遷又促使當代的「大政府」

體制產生變革的壓力，於是又進行了權力的分散。此時，在人民已長期接受政治深入經濟與社會生活的慣性下，讓第二波的權力分散不同於第一波的水平分權，而是走向了垂直分權。

造成第二波政治現代化權力的關鍵變革要素是現代科層官僚體制、民主政治以及現代科技；雖然科層官僚體制是第一波政治現代化則出現的產物，但第一波未必能引發民主政治的出現。當國家的第一波政治現代化進入尾聲後，政治決策權往往掌控在資產階級手中，社會絕大多數人並沒有參政權，故此時若國家在不斷加深的社會矛盾中無法控制貧富差距，因而導致的相對剝奪感就會使政治秩序趨於不穩定，造成體制變遷的壓力，⁶⁴而出現民主政治或產生新的威權政體；反之，若能有效控制貧富差距，使相對剝奪感不會在短時間內大幅增高，政治秩序得以維持穩定，則民主化也就難以展開。⁶⁵當體制為呼應壓力而形成變革產生民主化，加上現代科層官僚體制，則已經完成第一波政治現代化的國家才可能展開第二波政治現代化，在國家權力上開始重新進行「權力集中→權力擴大→權力分散」的變遷。

因此，雖然在第三波民主化浪潮後出現大量的新興民主國家，但其中有許多國家連第一波政治現代化都未完成，也缺乏能有效進行統治的現代科層官僚體制；在國家未能透過官僚執行民主政治下人民所產生的需求下，就不會產生人民對民主體制之支持使其達到鞏固狀態，遑論第二波政治現代化的出現；相對地，一些已經發展出現代科層官僚體制卻未實施民主政治的國家，其政府權力不僅碩大且是高度中央集權的，也就難以產生權力的分

⁶⁴ Huntington, *supra* note 9, pp.39-58.

⁶⁵ 1883年時，德國建立了急病保險體系，有效緩解了當時德國因工業化後貧富差距迅速擴大導致的社會不安，也使德意志帝國的威權統治得以持續。德國的經驗顯示，第一波政治現代化後並不一定會出現民主政治。參照楊靜利，2000.9，〈社會保險的意義與社會福利體系〉，《台灣社會福利學刊》，第1期，頁160。

散。誠上所述，兩波段的政治現代化並非呈現線性發展，即便國家能順利的完成第一階段的政治現代化，也會受到缺乏現代科層官僚體制或民主化的因素，而未能順利進入第二波的政治現代化。

第二節 現代化與民主政治之關係

政治現代化包含權威合理化、結構區分化與參政擴大化三個方面，其中將被排斥於政治場域之外的新興社會群體，動員起來要求參政是政治現代化過程中的重要現象；⁶⁶但政治現代化下的參政擴大化是否即意味著民主政治的出現，對此學者的看法並沒有一致的看法。

學界對於從威權體制向民主體制變遷的發生，往往落在於討論國家現代化的出現與否，而認為現代化將導致民主的觀點，主要建立在經濟發展與民主政治的關係上。許多研究現代化的學者認為，國家的政治發展過程會隨著不同階段而進行轉變，政治發展的動能來自經濟發展與財富增長，而民主政治正是為發展的最終階段。⁶⁷Lipset 主張經濟發展是民主最重要的條件因素在於，經濟發展所導致社會分工，讓原有的非民主體制無法回應進一步社會分工的需求，民主因而產生。⁶⁸Barrington Moore 在分析近代歐洲階級權力結構與中產階級，對政治權利結構所產生的影響，亦被認為經濟發展是民主建立的前提條件，沒有中產階級就沒有民主制度。⁶⁹Francis Fukuyama 則認為，因工業革命所帶來的經濟發展，使都市化與教育普及程度大幅提昇，進而使被排斥在政治場

⁶⁶ Huntington, *supra* note 9, p.93.

⁶⁷ Adam Przeworski and Fernando Limongi, 1997, "Modernization: Theories and Facts." *World Politics*, Vol.49, No. Jan, pp. 157-158.

⁶⁸ Lipset, *supra* note 31, p.69 & pp.83-85.

⁶⁹ 拓夫譯，Barrington Moore 著，1991，《民主與獨裁的社會起源：現代世界誕生時貴族與農民》，台北；久大，頁 442。

域外的人們興起想得到更高社會地位的慾望，最終導致民主的出現。⁷⁰綜上所述，攸關於經濟發展的各種面向（如都市化、財富與科技的進步等），皆被認為最終的階段就是民主政治的出現。

然而，針對現代化下的經濟發展會帶來民主政治的此項觀點，本論文有值得商榷之處。第一，誠如本論文先前所言，雖然現代化是種社會變遷的過程，不過並非所有的社會變遷都能被視為是現代化；現代化是具備現代性的全面社會變遷過程，⁷¹而促成現代化的因素也是多重的，單單是經濟的發展或許會推動社會變遷，卻不一定會促成現代化。第二，Tocqueville 在分析法國大革命時指出，革命首先發難的地區並非是人民生活極困苦之處，反而是那些經過改革而人民生活逐漸好轉的地區；當原本居住於社會底層的人民生活開始好轉時，就會想要獲得與新經濟環境能相應的社會地位之慾望，但當政治體制無法回應這種需求時，就會使人們對既有政治體制心生不滿。⁷² Ted Robert Gurr 也指出，當人們的價值期望升高而實際獲得卻不如預期時，所產生的相對剝奪感就會成為反叛的動力。⁷³但是，若經濟能持續成長並讓大多數人感覺可能受益時，人們反而會強化對既存政權的支持；因此，只要威權體制下的經濟改革成效佳，有沒有進行經濟改革皆不會影響其體制的穩固性，因此只要維持良好的經濟表現，皆不會對經濟體甚至是政治體制掀起改革的浪潮，也就壓抑了民主之發展。⁷⁴第三，中產階級在經濟發展會促使民主化的主張中佔有關鍵地位；⁷⁵雖然中產階級可能有助於形塑民主政治，但須當中產階級的力量強大到足以獨當一面時，才能藉此對民主政治提起需求，⁷⁶

⁷⁰李永熾譯，Francis Fukuyama 著，1994，《歷史之終結與最後一人》，台北：時報文化，頁 vi-x。

⁷¹Samuel P. Huntington, *supra* note 9, p.47.

⁷²馮崇譯，Alexis de Tocqueville 著，1994，《舊制度與大革命》，香港：牛津大學出版社，頁 64-72。

⁷³Ted Robert Gurr, 1970, *Why men rebel*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, p.13.

⁷⁴吳玉山，1998，前揭文，頁 449。

⁷⁵Richard Rubinson and Dan Quinlan, 1977. "Democracy and Social Inequality: A Reanalysis." *American Sociological Review*, Vol. 42, pp.611-623.

⁷⁶ Huntington, *supra* note 9.

但是如果當中產階級已成為威權體制下的既得利益者，那麼中產階級不但不會轉而尋求民主體制，反形成官商一體的情形，讓現代化下所產生的經濟發展將會增強威權的合法性，讓政權更佳穩固。第四，以經濟發展會導致民主觀點討論的案例多半建立在北美與西歐的實例研究上，但 Guillermo A. O'Donnell 在 1970 年代對南美洲官僚威權政體轉型的研究發現，轉型成民主政體的都是經濟發展程度中等的國家，經濟高度與低度發展的國家則都未進行民主轉型。⁷⁷

Larry Diamond 等學者則是將經濟發展影響民主的理由歸納如下：第一，經濟發展可擴大社會財富，降低社會的不平等，同時持續增加的財富可減少下層階級的相對剝奪感。第二，持續增加的財富會擴大中產階級的規模，而中產階級基於自身利益的考量，在政治上會表現出容忍與溫和的態度，此將有助於民主的存續。第三，高度經濟的發展將改變社會的階級結構，從而產生容忍、信賴、效能感等民主價值。第四，經濟發展會改變國家與社會的關係，由於國家無法獨立回應因經濟發展而逐漸分裂的社會，促使獨立的組織增加，反而社會建構了可與國家對抗的市民社會。第五，高度的經濟發展會使國家與國際社會結合度增強，使民主潮流易散佈到世界各地。⁷⁸換言之，經濟發展不見得能導致民主的出現，但高度的經濟發展確實有助於鞏固既存的民主。⁷⁹

經濟發展有助於鞏固既存的民主，卻不一定會促使民主出現，也就表示第一波政治現代化事實上並不必然導致民主政治的出現。政治制度的作用就是對應社會衝突，當既有的政治制度無

⁷⁷Guillermo A. O'Donnell, 1979, *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politic*. Berkeley: University of California, ch.1.

⁷⁸Larry Diamond, Juan J. Linz & Seymour M. Lipset, 1995, "Introduction: What Makes for Democracy?" in Larry Diamond, Juan J. Linz & Seymour M. Lipset eds., *Politics in Developing Countries*, 2nded.. Colorado: Lynne Rienner Publishers, pp.22-23.

⁷⁹Przeworski and Limongi, *supra note* 71, pp.157-159 & p.166.

法有效解決問題時，政治制度就必須變遷以維持政治穩定；當既存的非民主政體無法回應社會中多數人的參政需求，為了避免引發衝突而危及整體社會穩定，就有可能會產生變動。若完成第一波政治現代化的國家一旦面臨體制轉變的壓力時，只要能適度的改善中下階層的生活條件，使人民對未來前景充滿樂觀期待，並讓新興中產階級的利益與統治者相互牽連，就能降低社會不滿，達到穩定威權政權的目的。不過即便威權政體沒有採取上述之動作或行動無效，以致變革的壓力必須選擇取代威權的體制時，民主體制也並非是必然的選項；如同完成第一波政治現代化的立憲國家，政治權力與經濟資源掌控在社會少數人手中，當社會多數人對此不滿時，所訴求的平等可能是政治平等、經濟平等或兩者兼具，若訴求的是政治平等則成為民主化的動力，但若訴求的是經濟上的平等，政治體制就可能往共產體制的方向變遷。

既然上述再再顯示現代化並不一定會直接導致民主政治的出現，也就表示完成第一波政治現代化的國家不必然會進行民主轉型，而民主國家也不一定是已經完成第一波現代化的地區。在Huntington的分析中指出造成民主化的原因是多重複雜的，⁸⁰一個國家的民主可能是從社會內部發展出來的，也可能是被外國勢力所強制賦予的；而從社會內部發展出來的民主又有兩種可能，一是社會環境條件成熟下而自然變遷的結果，另一是社會環境條件並不利於出現民主，但該地區視西歐北美等國的高度發展是實施民主的結果，才以實施民主來迅速使國家現代化。正是因為許多民主國家的民主並非是在相關環境條件成熟下發展出來的，所以

⁸⁰導致第一波民主化浪潮的主要原因是經濟發展與社會發展、英國殖民地的經濟與社會環境變遷、第一次世界大戰中協約國的勝利；而第二波民主化浪潮的起因，主要是第二次世界大戰同盟國陣營的勝利，而將其民主體制強加於德、奧、義、日等戰敗國及其殖民地（南韓）身上，或者是同盟國陣營中的非民主國家受到美英等主要戰勝國的影響，開始展開民主化，亦或由於歐洲國家在戰爭中元氣大傷，以致其殖民地能獨立建國，讓民主國家的形貌出現；至於第三波民主化浪潮，則肇因於威權政權政績不彰與統治正當性的降低、經濟危機、宗教變遷、外來勢力的新政策、以及示範效應。參照 Huntington, supra note 44, pp.34-106.

這些國家的民主極難鞏固，也因而才會有民主的崩潰。

第三節 民主政治與國家垂直權力結構

對於民主政治與國家權力關係之間的研究，多半會聚焦於討論國家在水平上各個權力部門的關係，較少對垂直權力進行探討；即使有所涉獵，也僅圍繞於地方分權有助於民主的此項論點。不過本論文認為就邏輯上來上地方分權與民主之關係可能有三種假設：地方分權導致民主、民主導致地方分權以及地方分權有助於民主鞏固。第一種假設視地方分權為產生民主的必要條件，在實際上就會難以解釋為何在封建體制時期，並沒有因分散於地方的權限而走向民主體制，也無法解釋許多國家皆是在中央集權的條件下發展出民主政治；也就是說，地方分權並不是民主轉型的必要條件，故民主政治的出現就有可能分別落在中央集權體制或地方分權兩種類型其中之一。⁸¹

而第二種假設，若是民主政治能引發地方分權的出現，那麼也就表示無論是在中央集權或地方分權的條件下進行民主轉型，國家都會朝向地方分權發展。Tocqueville 於《Democracy in America》一書中提到，民主國家的垂直權力關係，會在民主政治初期出現中央集權的現象，主要是因為此時不同階級會開始鬥爭，於是人民會傾向將全國的行政權集中於政府手裡，以奪取貴族手中地方事務的權力，⁸²可見於於民主體制建立後的一段時間內，仍會出現中央集權體制。另外，透過實際案例來看，美國 1828

⁸¹ 羅得華、謝秉憲，2008.5.2，〈中央集權民主化途徑的極限：台灣經驗的反省〉。桃園：第三屆「全球化與行政治理」國際學術研討會，考試院、行政院人事行政局、國家文官培訓所、行政院原住民族委員會、政治大學公共行政學系、中央大學法律與政府研究所、元智大學社會暨政策科學學系、開南大學公共事務管理學系暨公共事務研究中心主辦。

⁸² Tocqueville, supra note 2, P528.

年在傑克森當選美國總統後，便在民意的支持之下，開始對抗貴族制式的立法機關並提昇行政權的地位，成為現代第一個民主國家。而英國也隨之於 1832 年通過擴大下議院選民基礎的法案，其改變了保守派獨佔的狀態，使舊有地主及舊有南部城市商人的勢力受打擊；增加郡代表，有助平衡不同地方勢力對選舉的影響，同時群眾對下議院的影響力也上升，透過選舉改革讓英國走入民主國家的行列。雖然，英美兩國於 19 世紀透過選制之改革成為民主國家，但此時國家內部的垂直權力關係仍維持在原先的中央集權體制；直至 1980 年代後，英美兩國才紛紛掀起地方分權改革。英美兩國的民主政體在中央集權的垂直關係下實施了一個世紀後，才轉變為地方分權體制。

本論文認為有關於地方分權與民主政治之間的關係應落在地方分權有助於民主鞏固的這個類型上。在民主鞏固的國家中，雖然會有政治衝突，但卻不會出現顯著的社會或政治勢力，想以非法、違憲或反民主的方式來達成他們的目的；即使有相當嚴重的問題，並對現在的政府不滿意，但絕大多數的政治精英和社會大眾仍相信，民主的程序與制度是管理眾人生活的最適方式。⁸³民主的鞏固需要許多條件，只有當規範性的政治方式、社會與經濟皆被視民主為運作的條件，且尤其是當所有的政治行為者（政治菁英）對民主體制的支持時，國家政治體制與社會文化邁入民主成熟的階段，民主才能鞏固；⁸⁴其中，政治行為者對於民主體制的支持與否被視為是鞏固的關鍵，而政治行為者的行為是會受到其所處社會環境的框架所影響，同時制度環境也會形塑政治行為者的行為。政治行為者對於民主體制支持的主要因素是，當行為者能

⁸³廖益興譯，Diamond, Larry 著，1997，〈民主鞏固的追求〉，收錄田弘茂、朱雲漢、Larry Diamond、Marc Plattner 主編，《鞏固第三波民主》，台北：業強，頁 7。

⁸⁴Adam Przeworski, Michael E. Alvarez, José Antonio Cheibub and Fernando Limongi, 2000, *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World 1950-1990*. Cambridge: Cambridge University Press, p.14.

在民主制度下獲取預期的利益，且若體制下的多數政治行為者皆相信其預想的利益得以實現時，民主體制就會穩固；故如何建構一個獲取多數政治行為者認同並支持的民主體制之關鍵，就在於要設置一個多數行為者皆能獲利的制度。

社會會因為多數政治行為者分別追求自身利益而呈現高度分歧且對立的狀態；在此情形下要讓多數行為者皆能在民主體制的運作下獲利，就不能出現零和賽局，因為一旦出現讓民主體制中的輸家（無法獲利之一方）無法翻盤之可能性時，支持民主制度的誘因就會消失。因此，權力呈現單方集中的中央集權體制必然會促使政治行為者在競爭時，以零和遊戲的形式進行，自然不利於民主鞏固。反而，權力多元分散的地方分權制度，讓政治行為者在政治場域的競爭中不會皆成為輸家，大幅降低了零和鬥爭與抗拒民主的可能性；另一方面，國家事務在權力分散的特徵下，讓許多處理皆需依賴政治行為者的相互協商，於是在長期的政治實踐下就會促使大多數的政治行為者將傾向支持民主制度，使民主鞏固的可能性大幅上升。⁸⁵

雖然地方分權有助於民主鞏固，但民主政治卻是在中央集權的體制下出現；Tocqueville 認為在大革命之前的法國，貴族與資產階級擁有能在一定程度上抵銷國王專制權力的特權；在大革命後，標榜平等的民主讓集體的利益浮上檯面，也讓中央集權與民主政治同時並存。事實上，法國大革命後的民主體制建立在全意志（general will）的概念下，在這種一元社會下所創設的垂直權力制度，自然就會是高度中央集權的。不過相較之下，美國雖然也是在中央集權之下發展民主政治，但由於在殖民地時期美國本身就比較強調個人權益，導致實施民主後中央集權的程度較法國

⁸⁵陳建仁、謝秉憲，2009.7.4，〈從第一波民主化國家發展審視地方自治對民主穩定之影響〉，台中：第三屆「地方自治與民主發展：2009年縣市長選舉與地方發展」學術研討會，東海大學政治學系主辦，頁20。

低；⁸⁶美國在 19 世紀開始進行民主轉型時，即是在既存的立憲體制的基礎下結合民主主義而成為立憲民主體制。⁸⁷因此，雖然美國的聯邦體制在憲法上給予各州一定的權力保障，但在制憲後，國內的垂直權力關係就是一直往中央集權的方向移動，且民主的出現更是強化了這種趨勢。

19 世紀的民主國家，多半是已完成第一波政治現代化的國家，而這些國家所建立的民主政治就是結合立憲主義與民主政治下的憲政民主。誠上所言，這些立憲國家的民主轉型是出至於，因貧富不均而急速擴大的社會衝突對既存政治體制的威脅，讓當權者在避免被推翻下而選擇了向民主主義的靠攏來減緩壓力。民主化的腳步是漸進緩慢的，首先會以中產階級有參政權作為民主改革的開端，而後因未能在經濟與社會生活中改善農工的生活環境，於是民主化繼續；一旦當社會中多數人皆擁有參政權後，人民會開始尋求經濟分配上的平等（如社會立法與稅制改革），於是政治菁英在為連任之下，就會讓國家的權力進入先前立憲國家不會或不可碰觸的領域，來回應人民需求以爭取選票。憲政民主下的人民與國家不再如同立憲主義下處於對立面，而是呈現相對影響，讓國家能積極的為人民創造利益。

民主國家統治者權力擴大的正當性來自於人民對政府的需求，因此民主政府在有效回應人民的需求時，就必須有賴於完備的科層官僚體制與發達的科技。不過，官僚體制內在的中央集權組織是會強化民主政治的集權傾向。1961 年 1 月 17 日，美國總統 Dwight D. Eisenhower 在其卸任前的告別演說中提及，技術精英階層、政府權力大幅擴張與高度中央集權，已經對美國的民主造成

⁸⁶Tocqueville, *supra* note 2, pp. 362-368.

⁸⁷謝秉憲，2000.8，〈意志與限制：最高法院在美國民主政治中的角色〉，《法政學報》，第 11 期，頁 62-64。

危害；⁸⁸但實際上為了有效回應人民需求勢必還是要倚賴科層官僚體制，不然政府回應需求的能力就會降低。也就是說，此時人民已視政府介入社會與經濟生活為理當，國家權力不可能大量退縮，且現代民主政治確實也是需要科層官僚體制；故為了解決科層官僚體制與民主政治穩固所造成的矛盾，就只能從強化對政府的監督與控制著手。在制度上必須使人民更易控制民主政府，而要達成此目標，必須使人民更容易了解所有政治決策過程相關的資訊，不僅要使政府資訊公開透明，還必須使人民容易接近這些資訊。因此，與人民生活接近因而使人民願意付出時間精力去關注、容易了解其運作相關資訊的地方分權體制，則成為體制改革的可行方向。

第四節 政治現代化與國家垂直權力關係

政治制度是社會環境需求下的產物，只有在反應社會需求下產生的政治制度，才能在具備正當性下發揮其功能，政治制度的實際變化必然受制於眾多環境之因素；也就表示國家垂直權力結構同也能以脫離社會環境的制約。本論文以 Huntington 對現代化過程政治權力變遷模式的觀點作為分析基礎，將西歐與北美的政治現代化過程分為兩個波次；雖然兩個波次的政治現代化皆依循著「權力集中→權力擴大→權力分散」的模式進行，但因兩波政治現代化展開的環境因素有差異，進而導致政治權力的於其中的變化也有所不同。兩波的政治現代化都是以政治權力集中於中央政府為開端，不過第一波政治現代化由於在封建社會基礎下展開，在國家政治權力極小的情況下，專制王權能集中的權力是極度有限的；事實上第一波政治現代化下的專制君王在集權與擴權

⁸⁸林本椿等譯，Diane Ravitch 編，《美國讀本（下）》，北京：三聯書店，頁 716-720。

之下會受到下列因素而受限：

首先，在 20 世紀以前，很少有人會認為政治權力應進入家庭，並干涉親子、夫妻間的關係，但在今日許多現代化程度較高的國家中，公權力在一定範圍內介入家庭事務已普遍被接受。不過，到第一波政治現代化結束為止，家庭與家族內的事務一直不被考量在政治權力所涉及的領域內；因此，即使專制君王會因特殊考量而進行管轄，但全方面的權力介入是不太可能的。其次，在第一波政治現代化的社會中，對於國家是政治共同體的這個認同並沒有完全深入所有地區；對多數人來說，國家是遙遠且無法在日常生活中有所接觸的存在，反而是家族、宗族或宗教等容易接觸而產生的認同就都會凌駕於國家認同之上。雖然隨著第一波政治現代化的演進，國家認同開始逐漸浮現且越來越重要，但國家認同僅出現於在政治場域內有參政權的群體，而被排除在外的人民，對於國家的概念仍是模糊不清。而那種深入整個社會的國家認同是直到法國大革命後，歐洲國家圍攻法國使其人民在以革命政府號招下備戰時，才正式出現。在民主主義、民族主義或愛國主義之上的國家認同，讓國家開始能超過其他共同體的認同，使政治權力涉及至原先無法碰觸的領域，讓權力總量大增，於是當第二波政治現代化展開時，所能集中的政治權力就遠比第一波政治現代化時來的大。

再者，行使政治權力的行為者在執行權力時，必須倚賴能有效承接政治行為者意志而確實執行的科層官僚體制，故官僚與人類政治組織是共同發展的；但現代官僚組織則是在第一波政治現代化時。根據 Max Weber 的觀點，現代科層官僚體制是一種法理的權威，具有依法行政、層級節制、公務管理以書面文件型式進行、官僚權威來自其職務而非其私人地位、官僚需經完整的專業訓練且其升遷獎懲亦以其專業表現為據、公務處理需依具普遍性

與涵蓋性且可被學習的法則等特徵。⁸⁹故即使在人類的歷史上，受到戰爭帝國體制的需求早就產生了官僚組織，⁹⁰但也只有在現代性的基礎上，才會出現符合前述這種工具理性上的現代科層官僚體制。Weber 認為科層官僚體制的作用是為了讓 19 世紀的普魯士能脫離在封建以及專制王權下以私人好惡為運作原則的情形；⁹¹所以科層官僚體制是一種追求行政運作合理的產物，也唯有進入第一波政治現代化並歷經現代化發展後，在行政組織上才會出現科層官僚體制。隨著第一波政治現代化的發展，行政合理性的科層官僚組織出現並迅速成長，使第二波政治現代化展開時，讓成熟的科層官僚組織提供一個更能運作較大政治權力的可能性。

最後，若沒有現代科技與能以數字進行管理的統治技術，即便是在中央集權下的龐大官僚組織，政治行為者能行使的權力也都受限。因為，沒有現代科學技術，通訊與交通上的不便就會削弱政治權力，缺乏數字進行管理的技術，國家也將無法清楚可調動的各種資源，也難以將資源進行有效合理的使用。雖然西歐第一波政治現代化之初，科技與管理技術已受到重視，但仍相當簡陋，只適合當時國家處理事務的單純並剛好支撐其需求；當社會展開第二波政治現代化時，國家所涉及的事務已相當繁多且複雜，若沒有高度發展的科技與現代管理技術，就會讓第二波政治現代化窒礙難行。

在國家認同、對政治權力應涉及的範圍、官僚組織以及科技與管理技術這四個要素的差異，使第一波與第二波政治現代化雖然都在「權力集中→權力擴大→權力分散」的模式發展，但內涵

⁸⁹H. H. Gerth and C. Wright Mills eds., 1946, *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York: Oxford University Press, pp. 196-198.

⁹⁰Jay M. Shafritz, E.W. Russell & Christopher P. Borick, 2007, *Introducing Public Administration*, 5thed.. New York: Pearson Longman, pp. 218-227.

⁹¹Nicholas Henry, 1999, *Public Administration and Public Affairs*. Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall, p.57.

上卻是不同的。也就因為如此，讓第一波政治現代化在權力集中的階段與擴張階段而集中且擴大的權力就會是有限的。兩波的政治現代化除了前述四點導致變革內涵上的不同外，最重要的是由於第一波政治現代化在演進的過程中，國王與資產階級兩者之間的利益衝突是改變權力結構的關鍵因素，因此當雙方都因期待法律與商業經濟制度上需統一，而反對重返封建體制的情況下，就會讓國家維持中央集權的制度；也因如此，在此條件下所進行的權力分散，自然就會在基於資產階級擔心其它群體在獲取政治權力會剝奪自身利益下，避免採取垂直的地方分權而是對國家權力活動進行限制。當在中央集權的體制之下，限制了國家進入商業活動的「私領域」後，國家要在此條件下展開第二波政治現代化而進行權力集中與擴大時，就只能針對過去政治權力無法進入的地區。

在第二波政治現代化的集中與擴大仰賴人民大量對國家認同的確立；在民主政治的概念下，讓政府必須為了群體人民創造利益的壓力，開始了政治權力擴張的正當性，且要將政治權力完整落實至社會領域，現代科層官僚體制與管理技術的支持也成為關鍵因素。沒有現代官僚體制與民主政治，就不可能出現第二波政治現代化；但在第二波政治現代化中，科層官僚體制與民主政治的關係卻是複雜的。現代官僚體制讓政府能有效回應在民主化下的龐大人民需求，但其反民主的本質卻也讓一個高度發展的官僚體制很有可能產生壓力民主之作用。⁹²自覺能透過官僚處理國家所有事務的中央集權體制，卻會在因人民對國家需求遽增，以及官僚體制會因自身利益而侵害人民利益時，就會出現民主赤字（democratic deficit）與政府失靈（government failure）的問題。⁹³

⁹²包亞軍，2005，〈論現代官僚制的雙重困境〉，《北京行政學院學報》，2005年第1期，頁20-23。

⁹³Gordon Tullock, Arthur Seldon, and Gordon L. Brady, 2002. *Government Failure: A Primer in Public Choice*. Washington, DC: Cato Institute. pp143-154.

民主運作的危機促使國家進行權力分散，因而才在 1980 年代出現地方分權改革。

第三章 第一次政治現代化對國家垂直權力結構的影響

第一節 第一次政治現代化的起因

古羅馬從共和進入帝國時期後，權力就集中在少數特殊階級的手中，而這些特權階級為了爭奪權力便開始相互鬥爭且日趨激烈，暗殺與軍事叛亂等社會動亂大幅削弱帝國政府的統治能力。隨後於 2 世紀末爆發讓帝國人口大量死亡的鼠疫，使得軍隊招募不到士兵，因而不得不僱用日耳曼人來防守邊疆；大量使用日耳曼人作為軍隊的結果就會導致帝國的軍隊領導權落入日耳曼的手裡；因人口大量死亡而導致的日耳曼軍人轉移了帝國軍隊的領導權，也使銳減的財稅收入削弱了士兵與小吏的薪資福利，更讓帝國沒有餘力再對外擴張，使內外的危機不斷的加深。在危急時刻，沉浸在享樂中的統治階層，讓政府統治能力下降而無法因應危機使問題進一步惡化。

帝國統治能力的下降與統治階層奢侈的生活，使帝國必須向人民徵收更高的稅，但卻讓原本苦於土地過度使用而收成降低的農民生活陷入困境，不得不將農地讓渡給無須繳稅的特權階級，以成為佃農來換取軍事與法律上的保護。戴克里先(Gaius Aurelius Valerius Diocletianus, 250-312 年)為羅馬皇帝時，在稅制的改革上規定不得轉換職業，使佃農成為被固定於土地上的農奴；這樣各地的大地主就掌控了地區的政治權力，雖在部分地區具有維持社會穩定的效果，卻也大幅削弱了帝國中央的統治權力。到了 3

世紀末，內部蠻族的軍事叛亂與外部蠻族的入侵，使城市因飢荒與戰爭而殘破，原先建立在城市文明基礎上的羅馬也失去了對各地的統治能力；到 5 世紀中期，西羅馬帝國的統治實力已不復存在。⁹⁴

西羅馬帝國崩解，取而代之的是各地先後建國的蠻族，而此時的經濟、政治與社會環境，導致了封建體制的出現。在經濟上，西羅馬帝國的滅亡使統一的貨幣與財稅制度隨之消失，加上城市與道路的毀壞，使商業經濟活動退化成只限於各地農村內的莊園經濟。由於原先土地使用過度與農耕技術的貧乏，農業生產力低落，除了糊口生產所得大多繳交領主，農民終年生活辛苦；而除極少數的大貴族外，多數的莊園主同樣並不富裕。故莊園經濟的特色就是自給自足，僅像鹽、鐵、奢侈品等少數物品須在莊園附近的地理範圍內經由交易取得。在社會上，形成西羅馬帝國的過程中，日耳曼社會與羅馬社會的衝突以及融合，使社會產生了兩極化。以征服者姿態成為貴族的部落酋長與隨扈親兵，以及西羅馬帝國原有的大地主與教會修士共同組成社會的上層階級；日耳曼部落的一般人員與西羅馬的自由民、農奴與奴隸則形成社會的下層階級。⁹⁵

在封建制度尚未發展成熟前的體制變遷過程中，仍有階級間垂直流動的可能，也就是說一個平民仍可透過財產或軍階進入上層階級，但隨著莊園經濟與封建制度逐漸穩定，就限縮了垂直流動的空間。⁹⁶在政治上，蠻族的一些傳統進一步促進封建的出現；第一是高盧塞爾特人的扈從傳統，意指酋長有一群建立在私人臣屬關係上的扈從，平日執行酋長的命令，戰時協助酋長作戰，而此種傳統就是封建社會底下附庸傳統的起源；第二，日耳曼人的

⁹⁴ 趙鐵峰等譯，Peter N. Stearns 等著，2006，《全球文明史》，北京：中華書局，頁 237-239。

⁹⁵ 朱偉奇，1997，〈中世紀西歐的等級制度及其成因〉，《北方論叢》，1997 年第 4 期，頁 47。

⁹⁶ 馬克堯主編，2004，《世界文明史（上）》，北京：北京大學出版社，頁 349。

「武士盟誓」傳統讓年輕的武士向年長的武士宣示效忠，以換取與年長武士共享的社會地位。6世紀初，由日耳曼一支的法蘭克人建立的墨洛溫王朝迅速壯大，為了統治日益龐大的領土，國王將許多土地賜予其扈從，讓這些附庸對其封地與居住在上的人民擁有完整的所有權，而其只需向國王效忠不受王國官員的管轄。這種賜予封地的方式直至卡洛林王朝開始可以世襲，遂演變成采邑，封建體制趨於完備。

在莊園經濟下，雖然起初還有部分的自由民，但他們除了須求取封建領主的保護，且因日漸龐大的稅賦，最終也只能淪為農奴。⁹⁷雖然農奴不同於奴隸，⁹⁸但在采邑制度下的封建領主對采邑上的一切人與物都擁有完整的所有權，同時也會要求農奴須無條件地向領主效忠，⁹⁹致使平民的政治認同僅止於封建領主。此時一般人民之所以沒有意識到國家的存在，除了因為國王不能跳過封建領主直接管轄各個采邑上的人民外，同時因商業活動的近乎消失加上交通建設的損壞，讓國家事務趨於簡單化，使政府對於人民的社會與經濟活動不需要也無法有所作為；而封建體制是建立在私人臣屬關係上，做為附庸的領主所認同的是賜予采邑的國王而非國家，這種個人認同無法延續，使整個政治體系內都沒有產生國家認同的條件。因此，封建國家的國王只能依賴個人權威進行統治，雖然偶爾有國王憑藉個人及政治手段，使權力遍及各地，卻無法將這種情形制度化。而且隨著領主死後由子孫共分財產的傳統，讓國王可直接管轄的土地日漸稀少，根本沒有辦法擁有足夠的軍隊與財政來支撐其統治權威，加上多重分封下，就會使政

⁹⁷馬克堯、彭小瑜著，2003，〈西歐封建社會〉，收於朱寰、馬克堯主編，《世界通史中古篇》，台北：五南，頁 235。

⁹⁸Suzanne Austin Alchon 指出，若以持續到 19 世紀中葉的整個歐洲農奴制度而言，農奴不同於奴隸，領主並不擁有農奴完全的人身佔有權，領主不能處死農奴，但能隨意處罰或連同土地買賣、抵押和轉讓。農奴有義務為領主勞作，而農奴的勞力也被定義為領主的產權。參見：Suzanne Austin Alchon, 2003, *A Pest in the Land: New World Epidemics in a Global Perspective*. Albuquerque: University of New Mexico Press, p.21.

⁹⁹談谷錚譯，Marc Bloch 著，1995，《封建社會(I)》，台北市：桂冠，頁 227。

治權力以破碎的形式，分散至國王與諸多的封建領主手中。¹⁰⁰

雖然歐洲中古封建社會是權力極端分散的，但在思想上卻呈現高度中央集權。在基督教成為羅馬國教後，政教之間的關係就成為爭論的焦點，教會的權威雖然日漸增高，但仍需服從於政權。然而，西元 800 年時法蘭克王國加洛林王朝國王查理曼（Carolus Magnus）受教皇加冕成為「羅馬人的皇帝」後，帝王統治正當性的來源就來自於教會的加冕，加上教會不僅透過信仰引導並改變蠻族的文化，許多教士更擔任官職，協助各地國王與封建貴族治理人民，使教權躍然於政權之上。¹⁰¹隨著查理曼死後，擁有最高權威的教會在政權不斷分裂的西歐基督教世界中，成為國際政治的主要仲裁者；除了經濟狀況優於國王，在官僚體制的控制、司法權威與經濟分配權上，都受到教會的控制，國王只能在危機時期展現唯一的軍事領導權。¹⁰²教會大量擠壓了國王與貴族的權力空間，而在有限的政治權力空間裡，國王與封建貴族還是具備有限的權力與義務；雖然國王會嘗試擴大自身權力與企圖限縮教會與封建領主的權力，但在社會與政治結構的限制下，國王的擴權不僅缺乏正當性，也缺乏實現的能力，於 1215 年英格蘭貴族聯手逼迫國王簽訂的《大憲章》就是明顯的例子。¹⁰³

歐洲中古的封建體制形成於 8 世紀，並在 11 到 13 世紀時進入高峰；在社會開始趨於穩定使人口逐漸增加後，就需開發新農耕地來提高生產力，因而導致新耕作技術的出現與農耕工具的改良，在透過水車、風車、鐵製重犁與畜力後生產力大幅提昇，開始能提供足以刺激消費的糧食與原料，使生產關係從自給自足逐

¹⁰⁰Perry Anderson, 1974, *Passages from Antiquity to Feudalism*. London: Humanities Press, pp.147-148.

¹⁰¹陳志強等譯，Robert Fossier 主編，2006，《劍橋插圖中世紀史（350-950 年）》，濟南：山東書報出版社，頁 381-418。

¹⁰²李少軍、劉北成譯，Michael Mann 著，《社會權力的來源(下)》，台北：桂冠，頁 539。

¹⁰³段昌國、莊尚武編著，1997，《西洋近代文明發展史》，台北縣：空大，頁 20。

漸轉為向社會提供產品，讓商業開始興盛。¹⁰⁴生產力提升造成了生產剩餘增多的結果，一方面使統治階級開始有能力購買來自東方的奢侈品，另一方面也激起人口的增長，對生活必需品的要求亦隨之大增。¹⁰⁵社會經濟的好轉，激起人們追求更好生活的慾望；而為了擁有更多的財富與更好的享受，貴族紛紛開始加強對農奴的剝削，¹⁰⁶也對平民施以許多不合理的壓迫。¹⁰⁷農奴在面對人口的增加、農耕技術進步下增長的生活需求以及可耕地的減少，使得農奴越來越趨於弱勢，部分受不了壓迫的農奴，逃離莊園並向國王購買特許狀，將身分由農奴轉變為自由民，轉而從事因經濟發展而開始蓬勃的手工業，從事商業行為，成為西歐最早出現的資產階級。而也有部份農奴組成公社進行鬥爭，這種形式的農奴運動和當時西歐城市爭取自由的鬥爭結合成為公社運動，¹⁰⁸尤其在農奴被剝削最厲害的法國，革命運動的力量增長迅速。¹⁰⁹進行一連串公社運動的目的是希冀能藉由武力或金錢的購買來爭取城市的自由，並夥同向國王購買特許狀之自由民共同建立自由城鎮。自 11 世紀起，由自由民（首波資產階級）所組成的自由城鎮，開始形成一波社會力，開始動搖了歐洲封建制度的社會基礎。¹¹⁰

追求財富的慾望除了動搖封建制度的社會基礎，同時也推動了戰爭，例如 11 世紀末到 13 世紀末的十字軍東征。推動十字軍東征的重要動力，就是騎士、商人與受經濟壓迫農民的期望；十字軍所經過的地方受到嚴重破壞，屠殺的慘烈使伊斯蘭與基督教兩個宗教結下難解的仇恨，東西貿易更是被迫中斷。雖然受嚴重

¹⁰⁴ 林鐘雄，1987，《歐洲經濟發展史》，台北市：三民書局，頁 80-89。

¹⁰⁵ 康樂譯，Max Weber 著，1979，《經濟與歷史：韋伯選集 IV》，台北：遠流，頁 159。

¹⁰⁶ 李少軍、劉北成譯，Michael Mann 著，前揭書，頁 563。

¹⁰⁷ 例如當時的封建領主與神職人員主張擁有領地內庶民女子的初夜權，甚至成為買賣的物品。參見：梁守鏘等譯，Voltaire 著，1995，《風俗論：論各民族的精神與風俗以及自査理曼至路易十三的歷史》，北京：商務印書館，頁 549。

¹⁰⁸ 馬克堯、彭小瑜著，前揭書，頁 245。

¹⁰⁹ 拓夫譯，Barrington Moore 著，前揭書，頁 424。

¹¹⁰ 張學明，C. Warren Hollister 著，1986，《西洋中古史》，台北：聯經，頁 121-135。

破壞但卻也是因為十字軍東征讓歐洲人開始接觸到當時阿拉伯世界發達的文明，以及被東羅馬與阿拉伯世界保存下來的古希臘文明，進而促成之後歐洲文藝復興以及科學的興起，使歐洲地中海區的城市開始興起並迅速發展。而在地中海另一端歷經數百年宗教戰爭的伊比利半島—葡萄牙於 1143 年建國，成為歐洲第一個擺脫封建制度的集權君主國家；¹¹¹ 不過，國王的集權仍引起貴族與教士的反彈因而展開內戰，葡萄牙國王於此為了鞏固權力下，就必須廣闊財源，但在國家資源貧乏下，不得不開始尋找往東方的新航路，因而開啟了歐洲的大航海時代。¹¹²

在需不斷擴展財源的財富追求下，各封建領主的政治野心也開始升高，讓各封建國家的政治秩序逐漸趨向不穩定。9 到 12 世紀時，法國國王所能統治的地區只限於巴黎，且常處於被貴族罷免壓力中；1066 年封臣諾曼地公爵在成為英國國王後，將封建制度引入英格蘭並加以改革，不僅保留了王室領地還要求所有封建領主直接向國王效忠，更在地方上設立由國王任命的郡長，於是英格蘭的封建制度就是以中央集權的集權君主制面貌出現。¹¹³ 英王威廉一世的集權措施雖成為之後英國國王與封建貴族長期爭鬥的原因，卻也激勵了法國國王；自菲利普二世（118-1223）起，法國國王就開始使用各種手段擴大王室領地，¹¹⁴ 但也是因為如此，讓法國與英國形成了緊張關係，最終導致了英法百年戰爭。

1337 到 1453 年的英法百年戰爭，開啟了英法兩國政治轉型的契機。戰爭初期，英軍接連的勝利主因在於當時英國的政治體制，較能有效調度整體社會資源來因應戰爭；於 1215 年貴族壓迫英國

¹¹¹ 《圖說天下·世界歷史系列》編委會編，2009，《大航海時代》，長春：吉林出版集團有限責任公司，頁 24。

¹¹² 唐晉，2006，《大國崛起》，北京：人民出版社，頁 20-21。

¹¹³ 程漢大，1995，《英國政治制度史》，北京：中國社會科學出版社，頁 40-42。

¹¹⁴ 雷桓軍，2007.8，〈簡論近代西歐的社會轉型〉，《陝西理工學院學報（社會科學版）》，第 25 卷第 3 期，頁 31。

國王簽訂的《大憲章》規定英王徵兵徵稅需經大貴族組成的大會議同意，但事實上大會議並非定期開會的常設機構，且召開權限歸於國王，因此亨利三世（1216-1272）只有在要徵稅時才召開大會議，進而導致國王與貴族間的關係不斷惡化。¹¹⁵1264年，大貴族蒙福特（Simon de Montfort）公爵為擴大反王權陣營，於隔年召集貴族、教士、修士、各郡騎士與市鎮平民代表召開會議，也就成為英國議會（Parliament）的起始。¹¹⁶在此之後，英國議會逐漸成為常設機構，此政治制度提供了英國主要社會群體間對話協商的平台，連帶引發財稅與軍隊制度的改革。百年戰爭時，英國的軍隊已經是由更能因應長期大規模戰爭的雇傭兵所組成，但法國卻仍是由封建貴族組成的騎士；¹¹⁷直到1436年，由聖女貞德掀起的愛國風潮下，貴族、教士、市鎮平民代表組成的三級會議，才給予法王專斷的徵稅權與募集雇傭兵之權力。¹¹⁸隨著英法兩國在政治制度上的轉變，顯示西歐開始走向政治現代化的道路。

第二節 社會變遷與對專制王權的需求

在15世紀末的戰爭下，葡萄牙、西班牙、法國、英國成為近代歐洲第一批君主集權國家；但這些國家雖然是已進入了政治現代化的道路，事實上的運作卻仍有封建社會痕跡。君主集權是與封建傳統社會背道而馳的，國家中的集權君主與封建社會下的貴族、教會等既得利益者之間，存在著緊張的關係；這種緊張關係不僅體現在國內社會的矛盾，也因歐洲封建貴族間錯綜複雜的婚姻關係、羅馬天主教會與各封建領主間的政教關係，使政治情勢極度不穩。面對此種環境，集權君主為了確保權力，必須透過維

¹¹⁵程漢大，前揭書，頁82。

¹¹⁶黃琛瑜，2001，《英國政府與政治》，台北市：五南，頁94。

¹¹⁷王春永主編，文朝利編著，2008，《你可能不知道的法國》，北京：中國發展出版社，頁60。

¹¹⁸劉金源，同前揭書。

持常備雇傭兵以及一批能向君主效忠並協助其統治的官吏，因此在建立這個體系下，就必須擁有十分龐大的財力。集權君主的財政收入主要來源有三處：國王領地上的收成、向資產階級借貸與徵稅；¹¹⁹這三種方式涉及到封建貴族、教會與資產階級的利益，由於各國環境的差異與國王採行策略的不同，使國王、封建貴族、教會與資產階級之間的關係也不盡相同，進而影響到各國政治現代化的狀況。

國王要增加收入，可循下列三種途徑（參見表 3.1）。第一種途徑是增加領地的收入，又可分為擴充領地與提高領地生產兩個面向。在擴充領地方面，可能的方法有開發無主地並將其置於國王名下、以戰爭或法律手段收回貴族采邑與強制沒收教會物產等；在提高領地生產方面，可用的方法則是以技術提高生產、開發新產業與開採新礦產。由於中古歐洲當時地廣人稀，確實有不少未開發的無主地，但在技術與人力的限制下，要開發這些無主地，所需投入的成本常多於收益，事實上可行性不高；另外，在現代科學開始迅速發展之前，要提高生產力的技術也是很困難的。而開發新產業也常需有新技術或在投入大量資金，故同樣可行性同樣不高；最後開採新礦產，如金銀銅等礦產並非隨處可見，在地理環境的限制下，也使這些礦脈常成為戰爭的導火線。¹²⁰

表 3-1 國王增加收入的方法

方法			備註
		開發無主地	受技術及人力限制，可

¹¹⁹ 林鐘雄，前揭書，頁 155-157。

¹²⁰ 如盛產鐵礦的法國洛林地區，就曾因礦產而成為歐洲國家間搶奪的目標，因而引發多次戰爭。洛林原來是一個獨立的公國，建立於 843 年；1552 年，法王亨利二世奪取了境內的梅斯（Metz）、圖爾（Toul）和凡爾登（Verdun）三個主教區。三十年戰爭中，法國一度佔領洛林全境。1697 年洛林轉屬神聖羅馬帝國；1737 年成為原波蘭國王斯坦尼斯瓦夫一世（Stanislaw I Leszczyński, 1677-1766）的終身領地；1766 年併入法國。1871 年普法戰爭後，洛林東部和阿爾薩斯被割讓給德國；1919 年依據《凡爾賽和約》歸還給法國；1940 年又為希特勒德國兼并；1945 年法國再度收復洛林。

增加領地收成	擴充領地	對內		行性不高
			收回貴族采邑	易與貴族發生衝突，需有強大軍力為後盾
			沒收教會物產	易與教會發生衝突，需有強大軍力為後盾
		對外	戰爭、聯姻或繼承取得他國土地	易有國際衝突，需有強大軍力為後盾
			開拓海外殖民地	需有強大海軍
			提高領地生產	以新技術提高生產
		開發新產業	常需投入大量成本，可行性不高	
		開採新礦產	受地理環境限制	
	向資產階級借貸			須有擔保品（開徵新稅），經濟發展情形會影響可借貸額度。
徵稅			需經貴族、教會及資產階級同意，若為商稅，則實際可收到的數目受經濟發展情形影響。	

資料來源：作者自製

除上述可行性不高的方法外，當時國王最常用以增加領地收入的方法是對內或對外擴充領地。在對內方面，能擴充的領地多半來自貴族的采邑或教會的產業；由於在封建法的規定下貴族的采邑是獨立於國王的權力之外的，國王除了在貴族死後無子嗣或經由婚姻取得外，就只能以戰爭手段獲得土地。雖然此時的政治婚姻是很普遍的，也可因此獲得土地，但錯綜複雜的繼承權爭議，卻也常引發戰爭。¹²¹而物產龐大的教會在國內信徒的支持與國際

¹²¹例如法王路易七世(Louis VII, 1131-1180 在位)經由娶阿達丹女公爵愛莉諾(Eleanor of Aquitaine, 1122- 1204)，得到當時法國土地面積三分之一的阿達丹，大幅擴充了王室領地，但兩人婚後感情不睦而離婚，之後愛莉諾再嫁給後來登基為英格蘭國王的法國安茹伯爵亨利(Henry II, 1133- 1189)，嫁妝即是阿達丹。於是，英王在法國境內的領地遠大於法王的領地，雙方關係開始緊張，加上由於愛莉諾先後兩段婚姻都育有子女，其在兩國的后代也都擁有法國王位的繼承權，雙方對法國王位繼承權的爭議，最終導致英法百年戰爭。參見：王春永主編，文朝利編著，2008，《你可能不知道的法國》，北京：中國發展出版社，頁 42-45。

上許多君主的保護下，在新教改革發生前，政教之間的衝突常發生於神職人員的任命權與徵稅爭議上，¹²²卻沒有出現敢沒收教會財產者。直到 16 世紀英王亨利八世（Henry VIII，1491- 1547）與羅馬教廷反目後，才開啟沒收教會產業的先例。¹²³而對於向外擴充領土方面，多以戰爭、政治婚姻或繼承等手段取得新領地，是當時歐洲封建領主最常使用的擴充領地手段，如曾盛於一時並主導歐洲政治的奧地利哈布斯堡（Habsburg）家族，便是以政治婚姻擴充領地。但要以戰爭、政治婚姻或繼承等手段取得新領地，經常需有強大的軍隊為後盾，並非每個國王都能採用的手段；相較之下，由葡萄牙開啟的海上冒險與殖民行動，所獲得的成果就相當豐富。

無論是以哪一種方法擴充領地，國王都需有一支強而有力的軍隊，故海上殖民與冒險，都必須先投入設立海軍的財力；於是，當時的國王為了籌措資金，無非是向資產階級借貸與徵稅這兩種途徑。在借貸方面，由於市鎮資產階級的法律地位來自國王的特許，加上對國王建立有利於商業發展的環境之期待，一般而言資產階級並不排斥國王的借貸。但國王通常只能以未來的稅收甚至開徵新稅作為借貸的擔保，於是未來經濟發展情況決定了國王償債的能力，也決定了其能借貸的數額。¹²⁴至於開徵租稅是隨著資產階級的出現才逐漸浮現的開拓收入手段，而且隨著商業的發展，租稅對國王的重要性越來越高；以法國為例，在英法百年戰爭後路易十一世（Louis XI，1461-1483 在位）時，商稅收入已佔國家總收入的 85%。¹²⁵此時，教會一方面在要求信徒奉獻鉅額獻

¹²²法王菲立普四世(Philippe IV，1285-1314 在位) 曾因徵稅問題與教廷衝突；為了能夠徵稅，菲立普四世不但暗殺教皇，還扶立並挾持新教皇，但菲立普四世也不曾沒收教會財產。參見：王春永主編，文朝利編著，前揭書，頁 53-55。

¹²³1533 年，亨利八世為離婚再娶的問題與教廷反目，在英格蘭議會支持下，創立英國國教，以英王為英格蘭境內基督教的最高領導人，實施政教合一。1536 年，議會授權國王沒收小型修道院的財產。

¹²⁴林鐘雄，前揭書，頁 155-156。

¹²⁵林鐘雄，前揭書，頁 157。

金時，另一方面卻認為國王收取商稅是鼓勵人民從事違反教義行為，而反對國王徵稅。因此，集權君主若要增加收入，不僅必須積極鼓勵商業貿易，創造更有利於商業貿易發展的環境，同時也必須克服教會的反對；前者，導致了集權君主國家開始進入重商主義時代，後者則引致了宗教改革，而這兩者都使國王權力進一步擴大，從集權君主變成專制君主。

重商主義興起於 14、15 世紀，是當時歐洲商業逐漸發展的思想產物。隨著商業發展，對於貨幣的需求越來越多，但歐洲並不盛產金銀等貨幣原料，在市場上流通的貨幣有限下，掌控的貨幣越多則經濟就越強；於是，為了發展經濟增加稅收，就必須限制貨幣的流出與增加貨幣的流入。¹²⁶要達成此目標，國家權力就必須介入；¹²⁷因此為了發展經濟，集權君主的權力進一步擴大至經貿領域。此時的重商主義強調經濟現象是個人追求利益的體現，而此卻與中古基督教會以神為中心的思想背道而馳；¹²⁸而國王如何處理與教會的關係，影響了後續的政治現代化發展。

在封建體制政治權力極端多元的分散下，只有羅馬教廷的權威能遍及歐洲各地，讓教會的認可成為封建領主統治正當性的來源。然而，從 13 世紀起，教會的權威不斷受損；首先 14 世紀，教廷或受法國國王挾持或因分裂而同時出現數位教皇，加上當時教皇大多只關心自身與出身國家的利益，在不關心教會的發展下，使教廷的權威下降，各國的教會開始不向教廷效忠，轉而變成國家性教會。¹²⁹接著，當時高級神職人員利用信徒的虔誠，鼓吹他們向教會奉獻金錢，以維持生活奢侈的享受，教會更發明贖

¹²⁶ 宋鎮照，1995，《發展政治經濟學：理論與實踐》，台北市：五南，頁 130-131。

¹²⁷ 晏智杰主編、張延、杜麗群編者，1997，《西方市場經濟下的政府干預》，北京：中國計畫出版社，頁 20-21。

¹²⁸ 魯友章、李宗正主編，1979，《經濟學說史（上）》，第 2 版，北京：人民出版社，頁 68。

¹²⁹ 吳圳義，2005，《西洋近古史》，台北市：三民，頁 97。

罪卷，聲稱只要購買贖罪卷即可洗滌罪惡。¹³⁰在許多地區，教會斂財排擠了國王的收入，使兩者間的關係越來越緊張，但保護教廷的哈布斯堡王朝不僅支持教廷的斂財，本身更藉由教廷將勢力伸展進各國；此使國王與教廷間的關係更加複雜，最終導致 1618 年到 1648 年的三十年戰爭。¹³¹而在德意志地區，教會神職人員的腐敗更加深人民的相對剝奪感，自 15 世紀初開始，農民起義不斷的出現；¹³²教會的正當性急速衰退，讓馬丁·路德提起宗教改革的訴求，也創造了國王能削弱教會權力的契機。¹³³最後，受 14 世紀開始的文藝復興之影響，各國教會都出現了一些人文主義學者，他們以人為本位去思索基督教與信徒間的關係，進而主張信徒可直接經由閱讀聖經去理解上帝的教義，而不必再透過神職人員去接觸上帝。¹³⁴另外，商業發展與海外貿易等經濟革新，也顛覆了中古基督教會的論點。¹³⁵在個人主義與理性主義迅速滲透至社會各個領域下，也開始與教會傳統思想展開激烈爭鬥；於是，歐洲社會展開經濟革新、文藝復興、科學革命、宗教改革與政治轉型。

面對羅馬教廷權威的動搖，歐洲各國君主的因應方案並不相同。在西班牙、奧地利、巴伐利亞、神聖羅馬帝國等國家，由於是與羅馬教廷共存的哈布斯堡家族除加強對內部新教徒的壓迫，同時為維持強大的軍力，西班牙加快了海外殖民的腳步，尤其是盛產金銀的中南美洲，除了葡萄牙佔領的巴西外，幾乎都是西班牙的殖民地；透過殖民地的資源，16 世紀的西班牙不僅擁有強大

¹³⁰陸盛譯，Joseph R. Strayer、Hans W. Gatzke 著，前揭書，頁 138。

¹³¹三十年戰爭事實上促使各國參戰的主因是哈布斯堡家族的擴張引起非哈布斯堡家族國家的恐懼。因此，雖然法國為天主教國家，卻自始即站在新教陣營這一邊，且扮演極重要的角色。參見：王瓊淑譯，Stephen J. Lee 著，1999，《三十年戰爭》，台北市：麥田出版社，頁 33-66。

¹³²王軍瑋、萬方譯，Mary Fulbrook 著，2002，《妳在哪裡，德意志？》，新店：左岸文化，頁 66-69。

¹³³李工真著，2005，《德意志道路：現代化進程研究》，武漢：武漢大學出版社，頁 17-18。

¹³⁴唐逸主編，1993，《基督教史》，北京：中國社會科學出版社，頁 178-183。

¹³⁵趙月瑟、夏鎮平譯，R. H. Tawney 著，2006，《宗教與資本主義的興起》，上海：上海譯文出版社，頁 40-48。

的陸軍，也建立了歐洲的無敵艦隊。隨著歐洲國際情勢越來越緊張以及西班牙王室日益奢侈的生活，西班牙王室將海外殖民地變成王室直接統治的領地。¹³⁶然而，王室對殖民地資源的直接掠奪，雖然會使王室財富大量增加，卻也擠壓了商人在航海貿易上的空間，加上西班牙國王的集權是建立在與教會的密切合作基礎上，而教會又是反對個人主義與追求商業利益。於是，西班牙的財富並沒有轉為資產階級成長的動力；資產階級力量的衰弱，使西班牙社會未能進一步分化，雖然穩固了專制王權，卻也使西班牙無法持續進行下一階段的政治現代化。

與西班牙不同的是非哈布斯堡家族的法國與英國；在懼怕哈布斯堡家族會藉由羅馬教廷而擴張勢力之下，對於宗教改革的策略則不同於西班牙。在法國宗教改革傳入後，喀爾文的追隨者在 1559 年組成胡格諾派（Huguenot），隔年信徒成長至 30 萬人；但引發天主教會與支持天主教會的貴族因害怕權力受損而開始逮捕胡格諾派教徒。但同年，年僅 10 歲的查理九世（Charles IX，1560-1574 在位）在太后輔政下登基，為了穩固王室權力，她釋放被捕的胡格諾派教徒，使得胡格諾派成長更迅速，最終在 1562 年爆發內戰。直至 1589 年信仰胡格諾派的亨利四世（Henri IV，1589-1610 在位）登基，內戰才結束；由於當時法國人民大多信仰天主教，為鞏固王權，亨利四世於 1598 年發布的《南特赦令》，宣告歸依天主教，同時保障其他教派的信仰自由。¹³⁷當時亨利四世的舉動，獲得了法國天主教徒的支持，使法王能進一步掌控境內的天主教會，並將其效忠對象由羅馬教廷轉為法國國王；也因主權國家意識的出現，讓 17 初的三十年戰爭中，法國能排除自身為天主教國家，而站在教廷的對立面。

¹³⁶唐晉，2006，前揭書，頁 84。

¹³⁷陳大端譯，Canlton J.H. Hayes 著，1954，《世界通史》，台北：東亞書社，頁 514。

另外在英國亨利八世展開的宗教改革，使其反羅馬教廷的行動能順利展開並成功的重要原因，是英格蘭資產階級基於利益反對天主教，以及英法百年戰爭後出現的獨立國家意識。¹³⁸在資產階級與多數貴族的支持下，亨利八世經由建立英國國教，使英國國王掌控了人民的信仰；在宗教改革過程中與貴族以及資產階級的利益共享，更使英王成為全英國人民利益的代表。¹³⁹國王成為全英國人民利益的代表，雖使英王的權力擴張得到正當性，但當17世紀國王欲重返天主教陣營而危及以資產階級為主的非天主教徒的利益時，專制王權的正當性就要受到質疑，遂引出權力分散的要求。

第三節 第一波政治現代化的分權特性

17世紀末，英國、法國、葡萄牙、西班牙四個國家，已經從集權君主體制演變成專制君主體制。專制王權是建立在以下三個條件：第一，國王擁有一個能自身效忠的政府組織，這個政府組織包括一支能幫國王打擊國內外反對者的常備雇傭兵，以及一批執行國王意志的行政與司法官吏；第二，國王擁有足以支持政府組織的財政能力；第三，主要社會群體的支持；若無法完全齊備上述三個條件，專制王權就會動搖。為了擁有足以支持政府組織的財政能力，專制王權採取重商主義；不過此時由於貴族與教會都擁有免稅特權，租稅幾乎全由資產階級負擔。假設國王不能讓資產階級分享國家財富增加的好處，甚至可能有損資產階級的利益時，資產階級就會以各種消極或積極的手段反對專制王權。為了使資產階級不反對專制王權，國王必須讓資產階級在心理與現

¹³⁸朱孝遠，1997，《近代歐洲的興起》，上海：學林出版社，頁298-311。

¹³⁹英王做為全英國利益代表的一個顯例，是伊莉莎白一世(Queen Elizabeth I, 1558-1607 在位)以「我嫁給了英格蘭」為由，拒絕西班牙國王的求婚，阻斷了哈布斯堡家族以政治婚姻併吞英格蘭的企圖。參見：王春永主編，朱錦平編著，前揭書，頁126-133。

實利益層面上都會認同國王。15 世紀國王集中權力的過程中，要排除的不是只有采邑封建貴族，還有聽命於羅馬教廷的教會；國王在處理與教廷關係的過程，都導致獨立國家意識的出現。民族國家的出現，是主要社會群體的政治認同由天主教會向國家轉移的產物；而這種國家認同來自命運共同體休戚與共的感覺，¹⁴⁰因而國王可以用各種手段來強化國民意識，尤其是要讓資產階級覺得身為這個國家的國民是光榮的。國家認同與國民光榮感是一種集體主義，會誘導人民願意為國家犧牲自己的利益。例如英王伊莉莎白一世擊敗了西班牙艦隊，使英國國民以身為英國人為榮，也願意接受專制王權的統治。

在普遍宗教的社會裡，如何令人民覺得他的信仰受到國家的支持，是專制君主鞏固其權力的重要一環。自從宗教改革之後，資產階級在信仰上大多排斥天主教會，因而法國在 16 世紀末開始的宗教政策，以及英國自亨利八世開始打壓羅馬天主教會，都在心理層面上支持了兩國資產階級的信仰。英國自 13 世紀議會出現後，以資產階級為主的下議院就一直存在，且隨著國王對租稅需求，下議院在英國政治運作上的重要性也逐漸提高；此使得資產階級有受到重視的感覺，使他們願意支持專制王權。專制王權要鞏固資產階級的支持，除了創造心理因素外，還需令資產階級覺得支持國王有現實利益上的好處，因此國王必須振興經濟，使資產階級覺得在國王之下的經濟前景是樂觀的。英國在伊莉莎白一世擊敗西班牙後，英國人民的意志開始昂揚，加上國王對經濟發展的重視，令英國資產階級覺得前景一片光明，因而願意支持國王。

¹⁴⁰Benedick Anderson 認為，民族意識是被創造出來的。他指出，15 世紀末歐洲印刷技術的革新，以及資產階級對利益的追求，推動了各地文字閱讀習慣的在地化，各區域性文字的聖經取代了拉丁文聖經，接著是各種小說。經由閱讀這些非拉丁文的書籍，讀者們開始萌生文化上的共同體意識。參見：吳叡人譯，Benedick Anderson 著，1999，《想像的共同體：民族主義的起源與散布》，台北市：時報文化，頁 49-58。

專制王權必須在現實利益與心理層面爭取資產階級，否則資產階級就可能不再支持國王，不過除非資產階級的力量已經強大到能威脅國王，否則其對專制王權的不滿未必能動搖專制王權的統治。國王所需要的是資產階級的租稅，專制王權下資產階級能否成為一股舉足輕重的政治力量，關鍵在於租稅。16世紀時葡萄牙、西班牙的主要財政收入，來自海外殖民地的資源而非資產階級的租稅，這使得兩國的資產階級一直無法成長，也就不可能挑戰王權。但法國在14世紀初即設立由教士、貴族與資產階級組成的三級會議，讓國王徵稅需經三級會議同意。在英法百年戰爭末期，三級會議授權國王徵稅可無需三級會議同意，¹⁴¹此措施讓法國資產階級的政治地位受到影響。雖然三級會議仍擁有租稅同意權，不過隨著進入17世紀法國專制王權的顛峰，三級會議也逐漸被遺忘；等到18世紀法王路易十六欲因財政困窘而增稅，決定召開三級會議時，卻意外引發法國大革命，法國的專制王權時代才終告結束。¹⁴²相較於西班牙、葡萄牙與法國，英格蘭的資產階級在13世紀議會出現後，就取得徵稅同意權，且英格蘭的資產階級完整擁有此項權力，更發展出「有納稅就有權力」的傳統。¹⁴³在16世紀的宗教改革過程中，英格蘭資產階級的力量又更進一步，到19世紀初，資產階級已經是英國政治上不可忽視的力量，也使其具備了與國王對立的實力。

資產階級與國王間的衝突，首先發生在17世紀的英格蘭，因為此時英格蘭的資產階級在國家內的政治情勢中已佔據了關鍵的地位，所以當斯圖亞特王朝的國王企圖重返羅馬天主教陣營時，在都鐸王朝因反羅馬天主教行動而獲利甚多的英格蘭資產階級就

¹⁴¹劉金源，2004，前揭書。

¹⁴²劉金源，2004，前揭書，頁55-56。

¹⁴³平民院設立初期，只有決策國王所提租稅金額之權，後因國王財政困窘與戰爭開支過大，而求助於資產階級之財力，平民院藉機要求享有與貴族院同樣的立法及監督官吏之權力。自1322年起，平民院的擴權逐漸為國王所接受。參見：翰墨林編譯印書局編譯，比爾斯渴脫著，2003，《英國國會史》，北京：中國法政大學出版社，頁12。

會憂慮，於是在 1628 年提出《權利請願書》；但在遭受國王拒絕後，雙方的衝突遂無可避免。歷經 17 世紀的內戰與光榮革命，英國下議院不僅取得優於國王的政治決策權，且隨著 18 世紀工業革命的到來，英國下議院的權力越來越大，國王的權力就會不斷受到削弱，英國也因而轉為由資產階級掌控政治決策權的立憲國家。

1215 年主張個人財產權神聖不可侵犯以及國王權力的有限性的《大憲章》，導致近代立憲主義的出現。隨著 1648 年將國王送上斷頭臺與 1688 年光榮革命下對國王的驅逐，英格蘭資產階級的行動已經顛覆了當時歐洲人所認知的傳統；於是為了對欲建立的新政治體制進行具正當性的辯護，他們以 John Locke 在《政府論二講》（Two Treatises of Government）中提出的自然權力的交付作為改變的基礎：在原始的自然社會中，每個人都擁有生命、自由、財產等自然權利（nature rights），雖然每個人最在乎的都是自己的生命、自由與財產，但由於人會遵循自然法（理性）而行動，理性的人知道只有尊重別人的自然權利，自己的自然權利才會獲得保障，於是自然狀態是種和平、友好、互助的狀態。

然而，自然狀態仍有缺點，即由於自然法並非是成文的文字，人們各自去理解自然法，不免會有所矛盾，而自然狀態中又無協調處理糾紛的機關，如此一來個人自然權利就無法得到確實的保障。為此人們不得不訂定契約成立政府，將自然狀態中無人執行仲裁糾紛的自然權力（nature power）交付給政府，由政府來保障每個人的生命、自由與財產。由於人們進入政治社會且成立政府時只有交付自然權力而未交出自然權利，政府的目的又在保障個人的自然權利，因此，若政府無法善盡職責，也就是無存續的正當性時，即可加以推翻。¹⁴⁴因此，英格蘭的市民革命有了正當性，而由此導出的自由主義與立憲主義，更成為資產階級國家的政治

¹⁴⁴ 遠扶東，1991，《西洋政治思想史》，台北市：作者自版，頁 275-283。

組織原則。

Locke 理論下的自由主義傳統，主張以財產權與經濟活動的諸般自由權利是國家政治權力的禁區，因為財產是個人發展的先決條件，故國家不僅不應干預個人的財產處分且所進行的政策更應保障個人的財產權不受侵害。除了憑藉 Locke 主張財產是個人的自由權利，不應受政府權力的干涉外，實際上阻礙財富構成與增長的因素在於當國家對自由競爭與貿易的市場機制，干涉越大，越容易破壞市場運作的可預測性，成為傷害經濟的關鍵因素。¹⁴⁵故 18 世紀英國政治經濟學者 Adam Smith 認為，國家特有的作用是利用合法的過程，從由地主統治的、半封建式的以及重商主義現況中，創造出市場經濟；但是國家的角色只是次要的社會動力，唯一作用即是提供一個合法的架構，使市場能夠最大限度地「為人類謀利益」，故不應該讓國家權力涉入經濟體制，因為自由市場可讓人民有能力自行解決其生活所需的物質生產、分配、交易等問題，¹⁴⁶自由的市場可成為改善人類環境的強大力量，可以真正供給社會一個自由並有效的市場機制，脫離貧窮並遠離重商主義下中央集權的控制，往自由貿易機制前進。¹⁴⁷換言之，此時的國家職能從重商主義時期的強烈干預，轉變成對任何經濟活動都必須放任自由的情勢，讓國家與由經濟活動構成的市民社會一分為二。

自由主義基於保障個人財產自由之下，國家的權力就必須受限，因而能避免政治權力侵犯個人自由與權利的立憲主義就成為架構政府組織的核心主張。立憲主義秉持著一個正當性的政府就必須是受到最高法限制的有限政府。¹⁴⁸在 Locke 的思想裡，這個

¹⁴⁵ 羅慎平譯，Patrick Dunleavy & Brendan O'leary 著，1994，《國家論：自由民主政治學》，台北：五南，頁 143。

¹⁴⁶ 洪謙德著，1999，《當代政治經濟學》，台北：揚智文化，頁 30。

¹⁴⁷ 杜麗燕、李少軍譯，Martin Carnoy 著，1995，《國家與政治理論》，台北：桂冠，頁 28-33。

¹⁴⁸ 立憲主義反對以恣意的判決或僅由政府官員的行政命令來進行統治。立憲主義的核心元素是，在政治的社會中，政府官員不能隨其所好，以任何他們所選擇的方式來為所欲為，他們必須同時遵守

最高法即是保障個人生命、自由、財產的自然法；但在政治上，當 18 世紀末英國代表資產階級的下議院逐漸取得政策決策實權後，自然法是不可能高於議會立法的其他法律，所以英國必然成為沒有成文憲法的國家，也讓自然法只能體現在議會立法對資產階級利益的保障上。不過在其他國家一旦資產階級未取得政治決策實權，或者掌控政治決策實權的資產階級內部分裂，讓掌權的資產階級壓迫未掌權的資產階級，就會出現要求制訂成文憲法以限制政府權利的主張。法國在大革命前資產階級要求制訂成文憲法以及 1791 年革命時期憲法的制訂，就是原本政治上弱勢的資產階級欲以成文憲法限制政府權力的產物。¹⁴⁹

另外，像從英國殖民地獨立出來的美利堅則是將英國沒有成文憲法的立憲主義轉換成另一種模式。北美十三州的人民由於深受英國自由主義思想的影響，導致當英國為因應戰爭而開始榨取殖民地資源，而殖民地人民在母國議會無代表權而抗拒英國的徵稅時，爆發 1776 年的獨立戰爭。在戰爭中出現的並非現今的美利堅合眾國，而是由十三個國家（州）共組成的聯盟美利堅邦聯。1783 年戰爭結束後，各州政府的重稅與對無力繳稅小農之殘暴待遇，引發 1786 年謝斯（Daniel Shays）的叛亂。叛亂後，資產階級為了保障自身財產而欲設立一個有力的中央政府，因此出現費城的制憲會議。會議中各邦同意以權力分立、互相制衡、聯邦主義及法治等原則，成立成文憲法。¹⁵⁰美利堅合眾國的憲法與英國立憲主義只重視的政治與社會分權不同，其中還強調了政府權力內部的分權。

其權力的界線，並遵守從此社會之最高的憲法中規劃出來的程序；因此，立憲主義是一種將政府限制在一個更高法律之下的概念。也就是說，立憲主義最重要的精神即是擁有一個法制下的有限政府。幼獅文化事業公司編譯部主編，1987，《觀念史大辭典》，台北：幼獅，頁 117。

¹⁴⁹劉金源，前揭書，頁 58-65。

¹⁵⁰Otis H. Stephens, Jr. and John Scheb, II, 1993, *American Constitutional Law*. New York: West Publishing, pp.3-6.

立憲國家是資產階級為捍衛其利益且與專制王權鬥爭後所留下的產物，因而其政治制度主要是在確保資產階級的利益。在水平層面上，無論是 18 世紀初於英國成型的內閣制，或是 1788 年美利堅制憲後的總統制，組織設計的宗旨皆在保障資產階級的利益；然而在垂直權力關係的層面上，資產階級之所以會在先前君主專制國家建構的過程中，支持國王集中權力，是因為權力集中的中央政府有利於商業活動，既然立憲國家的正當性是來自於保障資產階級的利益，那麼在限制國家干預經濟活動的同時，是不會翻轉原先有利於資產階級的中央集權，而只會隨著單一國或聯邦國體制上的差異，使中央集權的程度有所不同。

第四節 國家形成與中央集權化的趨勢

政治制度是社會需求的產物，第一波政治現代化的過程中，因不同社群組成政治共同體的需要，而出現國家，也因每個社會中的社群彼此間關係的差異，導致在形成國家的過程中呈現單一國或聯邦國的不同組織型態。在展開第一波政治現代化之前的歐洲，政治權力是多元分散的，既使擁有統一的最高政治權威，人們也不認為是必要的；只有當農耕技術改革震撼了莊園經濟體系下，使貴族的政治野心升起而讓封建秩序開始不穩定，且加上此時出現的資產階級對有利於商業發展的環境之渴望，社會上才開始有對統一的政治權威之需求。在形成政治共同體後，每個社群會因先前環境上的不同也使其所能獲得的利益也會有所差異，而這就會導致社群在國家形成過程中的角色與態度也會有所不同，進而決定國家的組織型態（參見圖 3.1）。

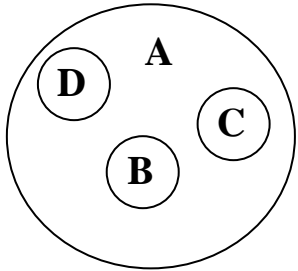
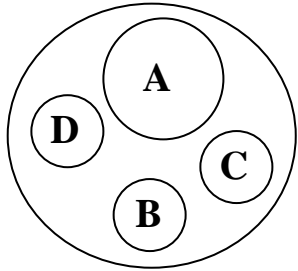
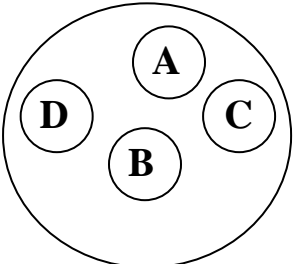
單一國	聯邦國 I 由一社群導形成	聯邦國 II 無主導性社群
		
<p>社群 A 佔絕對主導力量，社群 B、C、D 被迫成為社群 A 所建構之國家的一部份。</p>	<p>社群 A 主導建立國家，社群 B、C、D 則基於與社群 A 有共同利益下加入。</p>	<p>沒有任一社群佔主導性的優勢地位，A、B、C、D 四個社群是基於共同利益而共組國家。</p>

圖 3-1 單一國與聯邦國形成過程中各社群之關係

來源：作者自製

當國家是以某一個強勢社群併吞其他社群的方式形成時，就會出現單一國。此時的國家，其實只是這個強勢社群的擴大，其他被併吞的社群不僅失去政治與經濟上的自主獨立，連文化的自主性也會失去；因此這些被吞併的社群常常會不斷的抗拒國家的權威，甚至企圖獨立。然而，此時國家為維持既得利益與統治權威，不僅要確保足以能消滅反抗的軍隊與官僚，且也需建立能在經濟面向上控制被統治社群的集權，同時透過宣傳與教育來創造統治正當性，使被統治的社群接受國家的權威。故在垂直權力關係上必然要呈現高度中央集權；以英格蘭來為例，愛德華一世（Edward I, 1272-1307 在位）征服威爾斯後，不但將威爾斯收做王室領地，還在威爾斯興建城堡並駐軍鎮壓威爾斯人，且也建立了以英王王儲為威爾斯親王的傳統，降低威爾斯人的抗拒。¹⁵¹18、19 世紀英格蘭、蘇格蘭與愛爾蘭的合併，進一步發展成大不列顛

¹⁵¹王春永主編，朱錦平編著，前揭書，頁 65-71。

王國，但在蘇格蘭人與愛爾蘭人的反對合併下，對英格蘭的反抗延續在大不列顛王國的歷史中。¹⁵²英格蘭併吞威爾斯及合併蘇格蘭的愛爾蘭的過程，使建立於其中的英國儼然成為一個單一國，也使其必然走向中央集權體制。

不過，聯邦國並不是強勢社群擴張的結果，而是數個社群基於共同的利益下，共組的政治共同體。在聯邦國中，國家並非是哪一個社群的專屬物，而是所有共組國家社群的共同擁有物；為了防止國家成為某一個社群的專屬物，共組聯邦的各社群並不會放棄自主權，而只是將涉及共同利益的政策決定權交給聯邦。為了讓各社群能參與決定共同利益的事務，聯邦國通常會設立兩院制的國會制度，讓各社群有參與聯邦國政的權利；同時，為了保障各社群，聯邦國會以成文憲法的形式，將聯邦與各社群間的關係以文字清楚紀錄，不過也會因要防止強勢社群經由修憲想奪取國家，聯邦國的憲法通常也是剛性的。因此，在聯邦國中，中央政府與地方政府得以在各自管轄之合法範疇內，享有相互合作卻又各自獨立的關係。¹⁵³但是，在聯邦國形成過程中，共組政治共同體的社群彼此間關係的不同，仍使聯邦國出現兩種不同的類型。

第一種類型的聯邦國在共組政治共同體時，有一個社群的實力與權威勝過其他社群，但卻又沒有辦法以吞併其他社群的方式來形成國家，就會以尋求共同利益之下來爭取其他社群的合作；雖然，此時國家並非是某一較強大主導社群的專屬物，但此社群的崛起通常是軍事與經濟發展的結果，會在國家的政治運作中具備強大的影響力。在君主統治時代，主導社群的國王會在聯邦國成立後成為聯邦的君主；倘若這個國王是專制君主，專制王權集權的本質就會影響聯邦國的運作，形成國王掌握的聯邦中央政府

¹⁵² 廉佳譯，W. A. Speck 著，2002，《抗拒民主的國家：大不列顛的遲疑與抉擇 1707-1975》，新店市：左岸文化，頁 37-76。

¹⁵³ K.C.Wheare, 1961, *Federal Government*, Oxford University Press, p10.

之權威貫穿各邦的情況。但與單一國不同的是聯邦國的中央統治權威大部分是被建立在能維護共同體的共同利益上，一旦中央政權被認為不能兼顧所有組成社群的利益，那麼由主導社群控制的聯邦政府就會動搖。

在 1871 年德意志帝國出現前，德意志只能是一個地理名詞，從中古的東法蘭克王國到神聖羅馬帝國，德意志地區都是呈現數千個邦國的型態。1648 年三十年戰爭的結束讓德意志地區損害嚴重，許多邦國為了自身的生存則開始尋求透過權力集中與擴大王權重建發展。在集權的過程中，除了本來就強大的奧地利哈布斯堡王朝外，普魯士也逐漸崛起；不過兩者任一的軍事力量都沒有辦法征服所有德意志邦國，只能轉而以共同的利益來爭取大家的支持。當工業革命傳入德意志地區後，經濟的發展使德意志地區的資產階級迅速成長，對經濟利益的追求也促使德意志諸邦國關稅同盟的出現。¹⁵⁴在關稅同盟的運作下，德意志地區的資產階級所得大增，讓資產階級升起對領導關稅同盟的普魯士的向心力，同時也促使普魯士與奧地利兩強間的衝突迅速升高，因而導致普奧戰爭。奧地利的戰敗讓普魯士成為德意志諸邦國中的領導者；隨後普法戰爭的勝利讓德國南部各邦也獨立於法國，於是在趨向於統一的過程中，勢力最大普魯士趨趕了內部勢力相當的政治個體，也就是消弭了足以與普魯士抗衡的奧地利後，¹⁵⁵於 1871 年正式宣布德國統一，建立了德意志帝國。

德國建立的過程中，使其他小邦國願意與普魯士共組德國的真正原因是經濟利益與光榮感的分享。在經濟上的共同關稅與貿易措施，成為德國的統一奠定了基礎；¹⁵⁶另外，普魯士強大軍隊的功能並不是用在對內鎮壓各邦國，而是對外保護整個德意志的

¹⁵⁴唐晉，前揭書，頁 254-255。

¹⁵⁵郭少棠著，1993，《德國現代化新論：權力與自由》，台北：台灣商務，頁 131。

¹⁵⁶喬明順主編、王建吉等編，1993，《世界近代史》，北京：北京大學出版社，頁 129。

共同利益，使德意志地區大多數邦國都樂於見到普魯士軍隊的強大。然而，德意志帝國在後續執政者因涉入第一次世界大戰使經濟體崩潰人民大量死亡，則使皇帝的權威不在而造成帝國的動搖。

第二種類型的聯邦國，是因共組政治共同體類的社群實力差距不大，所以在沒有任一社群能單獨主導國家形成下，組成國家就只是單純欲追求共同利益。與前一種類型的聯邦國一樣，為了確保各社群的利益，也會制定成文與剛性的憲法並設置兩院制國會；但唯一不同的是在國家形成過程中並無任一社群能強勢主導，使得在制度上就能給予各社群更多的保障，這一種聯邦國類型的例子，就是美國。17世紀北美成為英國的殖民地後，英國則在移民與自治權的考量下，先後在北美洲東岸建立了13個殖民地；在逐漸繁榮的18世紀，讓北美殖民地開始向英國尋求經濟與政治上的獨立。1776年通過的《獨立宣言》，正式宣佈13個殖民地的獨立建國，並共組美利堅邦聯；但1786年農民革命爆發後，邦聯體制的運作進入困境，各州資產階級欲設立一個能保障他們利益的政治體制，因而透過制憲會議來建立美利堅合眾國。聯邦憲法中明確規定聯邦之權，並將剩餘之權歸還各州，就連總統也是透過代表各州的參議院選出，且參議院的權限極重。

中央集權與地方分權本身即是一組相對性的概念下，不過相對於單一國而言，聯邦國本身其實是更去中央集權化的。若以中央集權程度來看，單一國最高，第一種類型的聯邦國次之，第二種類型的聯邦國最弱；但事實上從一個政治權力分散至各個社群的狀態要共組一個國家，本身就是一種集權化的過程，所以就算是美國型的聯邦國，國家的建立就是一種向中央集權邁進的過程。而且在建國之後，內部衝突所引發的內戰或是須立即提升國家認同與全國性經濟的發展，都會再加深中央集權的程度。

在國家成立過程的影響下，德意志帝國是相對中央集權程度較高的聯邦國。1873年歐洲發生經濟蕭條，德國經濟也受到重挫；為了解決帝國面臨的經濟危機，德國統治者與行政官僚不僅開始對私人經濟活動進行干預，亦強化統治者與行政官僚在經濟過程與政策形成過程上的角色，¹⁵⁷所以隨後德國建立了世界第一個社會保險制度。在上述這種中央集權的種種措施下，不但使德國渡過危機，也強化了德國聯邦政府的統治正當性。另外，美國的建國是13個州為了共同利益妥協下所產生的結果；雖然聯邦體制的設計能讓各州在國會內進行協調，但若意見分歧所涉及到的不是不能讓步的利益，那麼聯邦制制度下所能化解紛爭的成效就很有有限，如南北內戰。

1860年在總統選舉由反對蓄奴的林肯獲勝後，支持蓄奴的南方各州即宣布脫離聯邦，並立即於隔年建立美利堅聯盟國；林肯與其支持者認為南方各州退出聯邦是傷害美利堅合眾國的共同利益，內戰因而爆發。隨著1865年北方美利堅合眾國的勝利，南北的和解讓美國統一性的國家特徵開始顯現，讓分散下的政治權力獲得凝聚的機會；各州在內戰後喪失了否決美國國會通過法案的能力，¹⁵⁸聯邦政府的管制同時也擴展到各個層級，為數眾多的社會與經濟因素，開始強化了聯邦政府的職能。例如，在廣大的國家領土中，凝聚全國人民對美國的國家認同就必須著手建立發達的交通系統，以增強的地區的流動性，讓人們開始熟悉全國的社會狀況，提升了美國人彼此的互動，讓人民不再將注意力放至地區，而是開始對全國或中央政府產生認同，促進國家意識的發展。¹⁵⁹聯邦政府凝聚了原先分散至各州的政治力，以大量集中且強大的力量發展全國性的交通系統與教育體系；在獲得全面發展後也

¹⁵⁷李工真，前揭書，頁147。

¹⁵⁸趙永茂、孫同文、江大樹主編，2001，《府際關係》，台北：元照，頁191。

¹⁵⁹高德源、劉純佑、石吉雄等譯，Samuel Huntington 著，2008，《誰是美國人：族群融合的問題與國家認同的危機》，新店：左岸文化，頁134。

讓人民可以開始凝聚對美國國家認同。在剛建立國家認同時，必須倚靠龐大的強制力建立硬體，甚至是利用軟體灌輸人民對國家的認同，以凝聚意識。凝聚國家認同而成為一個真正國家的過程中，聯邦政府的勢力必然會開始慢慢大過於其他州政府；因此，現代國家建立初期，聯邦政府所掌握的政治權力會隨著國家認同的提升而越來越高。

第四章 第二階段現代化對國家垂直權力

結構的影響

第一節 民主化浪潮與中央集權體制

在伊比利半島，曾經首先展開政治現代化的葡萄牙與西班牙，因沒有在大航海時代中順勢發展私人商業貿易，所有的財富僅供王室更加專權與過奢侈的生活，所以即便在 17 世紀起專制王權的統治力已經下降，但由於社會並沒有因財富發展而竄起足以挑戰專制王權的力量。三十年戰爭的失敗雖然削弱了哈布斯堡王朝的勢力，在德意志地區的領導地位也受到普魯士的挑戰，但在義大利、奧地利與東歐地區專制王權仍是穩固的。在法國，專制王權的權威在路易十四時期達到顛峰後，而後卻因對外戰爭的失利與內部社會矛盾的加劇使其面臨體制運作上的挑戰，雖然路易十六試圖進行社會與經濟改革來挽救權威，但改革的結果卻是引發新的衝突；所有社會群體的不滿都出因於巴黎，要求進一步改革甚至革命的呼聲升高，專制王權面臨巨大的危機。而在北美費城的集會則是資產階級憂懼既得利益受損，而欲建立一個能保障他們利益的新國家。另外，在經歷一個世紀發展的英國，代表資產階級的下議院已經成為國家政策的決定者，當與法國的七年戰爭結束後，大英帝國的海軍帶著工業革命後迅速發展的產品，成為開拓英國資產階級利益的利器。

工業革命導致了經濟與社會急速變遷，對各國既有政治體制造成變革的壓力；透過蒸氣動力的使用讓工業迅速發展，同時也

使資本家的財富快速積累，強化了資產階級的經濟力量與社會地位。大量製造成本低廉的工業製品，首先擠壓了資本規模較小的手工業與製造業的生存空間，同時由於工廠需要大量工人，讓剩餘農村人口大量的進入工廠，使工廠城鎮迅速發展；但也因如此讓沒有生產工具的工人對工廠的依賴，使勞資關係呈現不對等，同時也在求職數量大於職缺數量時，讓資本家提出的工資極低，而勞工只能默默接受。生產大量的工業製品使市場趨於飽和，而當市場再也難以吸收快速增加的工業製品，使供給大於需求後，就會造成生產過剩的危機，資本家為保有最大的利益，便選擇關閉工廠，使工人面臨失業。¹⁶⁰於是，原本就存在的貧富差距更加惡化，對立的社會矛盾使政治秩序不穩定，政權的統治正當性也就遭受質疑，政治體制面臨到強大的變遷壓力。

由於各國政治現代化與工業化的進度不同，既存政治體制所受的衝擊也不一樣；在工業革命發源地的英國，由於最早進入蒸汽動力時代，英國的工業也是各國中發展程度最高的。為了尋找市場，英國以強大的工業能力發展龐大的海軍，在世界各地為英國的工業尋找原料與市場。由於有殖民地可提供原料，英國的資本家與工人間的對立可獲得一些舒緩，沒有法國來得尖銳；但隨著工業迅速成長與商品經濟快速發展下，英國出現了一批以專業技術與管理能力謀生的中產階級，他們在整體經濟的運作上扮演的角色越來越重要，但是既存的政治體制卻沒有辦法立即反映其經濟地位。因為一方面在選舉權只屬於極少數人的特權，新興的中產階級被排除於政治場域外；英國平民院本來是由市鎮代表與騎士組成，但那些平民事實上只是地方寡頭利益的代表，¹⁶¹而自1688年後，平民院的選區與席次代表權即未更新，人口增加迅速的工業城市沒有代表席次，且在有席次的老城鎮裡，擁有選舉權

¹⁶⁰王章輝，1999，《英國文化與現代化》，瀋陽：遼海出版社，頁182-184。

¹⁶¹黃琛瑜，前揭書，頁146-147。

的少數資產階級卻又大多搬遷到新興城市。¹⁶²於是，平民院的權力安排無法反映社會現狀，中產階級的不滿開始升高。

新興的中產階級對選舉權的要求同時也認為應該根據當時英國的實際狀況重新劃分平民院的選區；不過在起初既得利益的資產階級是抗拒這些訴求的，但在 1815 年拿破崙戰敗後，法國大革命所標榜的平等精神影響越來越大時，英國社會各種對現狀不滿的力量開始快速成長。¹⁶³1830 年，法國發生七月革命建立第二共和，進而影響英國的國內改革，甚至出現更激進的民主訴求，讓統治者的正當性嚴重動搖。此時，英國執政者選擇讓部分較富有的中產階級擁有參政權，來降低反對聲浪；1832 年的改革法案，取消了人口數極少城鎮的代表席次，而增加了人口快速升高卻無代表席次的新興工業城市，同時賦予一些原本無選舉權的工廠所有人、小商人與中產階級參政權，使選民由 43 萬增加到 65 萬，¹⁶⁴合格選民佔 20 歲以上成年人的比例上升到 7%。¹⁶⁵

1832 年的改革，抒解了部分資產階級與中產階級對政權的不滿，但卻也使工人階級的相對剝奪感更深，進而產生要求普選權的憲章運動。¹⁶⁶相對於中產階級的要求參政權行動，由英國工人階級獨立發起的憲章運動顯然較具備民主主義的內涵；，但也因如此，憲章運動下讓多數人進入政治場域的訴求受到資產階級與中產階級的反對。然而，卻在當工業製品向全世界貿易下，讓英國的工商業持續大幅成長，工人的境遇獲得改善，在對未來充滿樂觀期待下，降低了對既有政治制度的不滿，也導致憲章運動的

¹⁶² 喬明順主編，王建吉等編，前揭書，頁 120。

¹⁶³ 自 18 世紀末起，部分激進的資產階級即要求進行政治改革，讓平民院能真正代表市民階級，同時也要求平民院應進一步提高政治權力，擺脫國王與權貴的影響。1815 年之後，部分激進工人也訴求進行政治改革，讓工人擁有選舉權。這些對現狀不滿的改革力量與中產階級的參政權要求開始串連，助長改革的風氣。參見：程漢大，前揭書，頁 224-230。

¹⁶⁴ 程漢大，前揭書，頁 232。

¹⁶⁵ 黃琛瑜，前揭書，頁 149。

¹⁶⁶ 程漢大，前揭書，頁 234。

失敗。¹⁶⁷

但憲章運動的失敗，並不表示英國政治體制的變革壓力已消失；經濟的迅速成長，又創造了一批新的中產階級，原被排斥於政治場域外的他們，在有 1932 年的先例下，他們也進而要求參政權。1866 年 7 月 23 日，工人階級在英國各大城市發起大規模集會，當時英國政府試圖禁止工人集會，卻徒勞無功；隨著普選權的壓力，在為了避免被迫開放普選權而危及貴族與資產階級的共同利益下，執政的保守黨政府於 1867 年通過第二次的選舉改革法案，降低了原先要求選民財產資格的門檻，將更多的中產階級變成政權的既得利益者，以對抗勞工階級的訴求，雖然改革後英國合格選民有增加，但大多數的英國人還是沒有辦法享有參政權。1880 年代初期，英國除內部出現經濟危機，同時因愛爾蘭獨立運動興起，埃及與蘇丹爆發大規模的反英運動及戰爭，讓英國社會對政權的不滿又急速升高；執政者在 1885 年再度進行選舉改革，放寬選舉權財產限制，使英國成年男子過半數擁有參政權，城市工人也因大多得到選舉權而減少對政權的不滿。第一次世界大戰時，長期大規模的戰爭需要全國動員，雖然英國戰勝，但國家資源卻消耗殆盡，經濟衰退而社會不安，為了避免英國也發生革命，英國在 1918 年再開放選舉權，讓 21 歲以上的成年男子與 30 歲以上的婦女都擁有投票權。¹⁶⁸

英國的案例顯示掌控立憲國家政權的資產階級並不會主動展開民主化，只有在政權面臨嚴重的正當性危機而動搖時，執政者才會有限度地開放選舉權。不過，英國的經驗也顯示完成了第一波政治現代化第三階段的權力分散後，政權不再由國王與貴族所壟斷；雖然資產階級不會主動放棄政治權，但資產階級的產生是

¹⁶⁷沈漢，1997，《英國憲章運動》，蘭州：甘肅人民出版社，頁 342。

¹⁶⁸程漢大，前揭書，頁 233-241。

因為財富，這使得當資產階級面臨民主化的壓力時，仍可能選擇局部、漸進的改革方式，也因資產階級與其他經濟身份群體間差距並不大，所以無國王與貴族等封建制度遺緒的美國，在普選權的開放上腳步比英國更快。

法國於 17 世紀路易十四過世後，法國的專制王權的權威就開始下降，而法國資產階級推動的啟蒙運動，更削弱了專制王權的統治正當性。然而在法國專制王權開始弱化卻還沒展開第一波政治現代化的第三階段分權時，法國就已經受到工業革命的影響；在巴黎，工業革命使資產階級力量壯大，同時也因工廠集中在巴黎，當時法國的勞工階級意識也在巴黎迅速成長。事實上法國呈現一種複雜的狀態：在法國農村地區，人們的社會意識仍停留在專制王權時代，但城市的中下階層已受民主理論所影響。法國大革命一方面資產階級希望限制王權，讓法國逐漸成為資產階級主導的國家，卻不主張廢除貴族，另一方面，中下階層希望能掙脫不平等的身分；而之後拿破崙皇帝廣受法國人民歡迎的事實，顯示了尚未完成第一波政治現代化的法國社會，人民的意識仍停留在專制王權時代。

工業革命發生於英國，首先傳播到法國，之後才又在 19 世紀拿破崙戰爭後傳入德意志地區。由於當時德意志特殊的政治處境，以及較晚發展的德意志工業是需要國家力量的支持；德意志資產階級在君主主動保障權益下，就會選擇支持王權，但沒有國家支持又受工業革命影響下的手工業就顯得頗為弱勢。1848 年就是由破產手工業者為主的革命，其實是資產階級與專制王權聯手下的結果。¹⁶⁹就經濟層面來看，德意志的統一是君主與資產階級為發展經濟推動下的結果，在這種情形下，資產階級無意也無實力挑戰君主的權威；而真正推動 19 世紀民主潮流的勞工政治運

¹⁶⁹ 郭少棠，前揭書，頁 101。

動，¹⁷⁰在德意志地區呈現相對弱勢。而德意志帝國成立後，迅速的透過社會保險的建立來解決工人階級的困難，因此也就讓整個19世紀德意志地區沒有發生民主的條件。

綜觀上述，英國的經驗顯示，完成第一波政治現代化的國家不見得會緊接著展開民主政治；19世紀的英國選舉權改革的過程，事實上其實是英國統治階級抗拒、壓制工人民主訴求的過程，且若不是第一次世界大戰的發生，整個選舉權的開放恐怕還要很久。而法國與德國的經驗證明，當國家沒有完成第一波政治現代化下出現的民主，也會是不穩定的。但是，無論是否已經完成第一波政治現代化，民主的出現都只會強化中央集權。

封建體制瓦解後，西歐的現代化在不同時期，歷經社會環境所產生的需求，會形塑出不同的政治體制與國家垂直權力關係。以英法百年戰後為開端的西歐第一階段現代化，在經歷對國家全面控制需求的重商主義，以及古典自由主義下對有限政府需求的立憲主義後，所呈現的國家垂直權力一直以來，在社會需求的條件下，一貫維持中央集權的體制。封建體制瓦解後西歐進入了重商主義時期，新興資產階級與自由民為了尋求國內經濟整合與國際貿易的保障，國王集中政治權力並以強而有力的國家型態，大量介入經濟活動，形成中央集權下的君主專制時期。不過，於此階段的國家的政治權力關係，清楚區分成國家政治與社會的水平區塊關係，彼此並不互相干涉，且此時並不存在地方政治權力的概念。在第一波政治現代化進程中，君主專制與立憲主義時期的國家垂直政治權力，無法涉及地方事務以及入侵社會領域的因素，除了統治技術的缺乏外，其關鍵在於重商主義對政治權力集中的需求僅限於經濟領域，加上大多數的人民被排除於政治場域外，並未能透過參政對國家產生認同；在沒有認同國家的情況下，

¹⁷⁰張明貴譯，Seymour Martin Lipset 著，《政治人：政治的社會基礎》，台北：桂冠，頁 88。

人民缺乏與當代體制相對應的政治理念與社會需求，自然不會成為國家將政治權力涉及至社會的要件；且此也可解釋 18 世紀古典自由主義的有限政府下，更是徹底排除人民參政的可能性，故雖然國家權力於此時退出經濟場域，卻仍維持中央集權體制的作法。

直至 19 世紀末的第二波政治現代化，讓出現於工業革命下的資產階級與無產階級者成為民主化浪潮中的關鍵承載者；除了讓 19 世紀末的民主政治能蓬勃發展，並可進一步解釋民主主義正是劃分西歐現代化進程為兩階段論的核心要素。民主化納入了原先被驅逐於政治場域外的全體人民，原先排除在外的人民在獲得進入政治場域的機會後，開始讓國家與社會的連結不再僅限於部份的社會群體，全體人民開始對國家產生認同，其顯示國家與人民的政治理念相互呼應，人民得以著手向國家提出各項社會需求。國家的功能性隨著社會不同群體的需求，開始全面囊括本不在管轄範圍內的公共事務；為了滿足日趨擴張且複雜的人民需求，沉潛已久的專業官僚即成為國家解決龐大需求之唯一辦法。民主政治的全民參政讓人民對國家的認同提高，同時伴隨著統治技術的進步之下，國家垂直權力已足夠涉入社會至各個地方區塊。第二波政治現代化下的國家垂直權力關係，雖然同於西歐第一波政治現代化下的專制王權與立憲主義，均屬中央集權體制；不過隨著人民提高對國家的認同、對社會需求與政治理念的支持以及統治技術的增強下，讓原先排除社會領域進行統治的中央集權體制，開始透過完備性的官僚組織，加強中央政府的集權特性，使其更加徹底化，讓統治權力不僅高度入侵社會領域，亦開始侵害人民之利益。

第二節 中央集權民主的高峰

國家在政治現代化發展的歷程中，政治體制（國家垂直權力結構）會根據社會需求而呈現得以解決問題的模式；無論是在何種政治體制下，國家皆須透過現代官僚體制來執行公權力或作為傳導一統政策的載具，恰好呼應社會學學者 Max Weber 主張現代社會最重要的特徵就是官僚組織體系化的此項論點。¹⁷¹從政治社會學的角度來看，國家機器是一套由制度機關、官僚組織和社會規範所積累構成的網絡；¹⁷²其中官僚體制被視為一種追求國家目標的具體工具。官僚體制的活動基本上以固定的行政服務為範圍，能夠維持統一政體的架構，且須把各種團體納入中央政體的架構內，有效貫徹統治者的政策並促使人民能增強對統治者所追求目標的認同感，以利鞏固統治者的正當性。¹⁷³

官僚體制作為執行當權者下達政策的一種具體工作，事實上在為了因應戰爭需求與控制貴族下的第一波政治現代化即已出現科層官僚，但由於國家所涉及的權力範圍有限，故並沒有完備性的發展；然而，工業革命下的生產力解放，造成了社會階級鬥爭的深化，同時社會化進展的越快也將促使人民對於科層化的傾向越大，讓國家權力於此時，達至權力集中並也使國家自主性呈現徹底的展現。¹⁷⁴然而，國家機關的自主性會促使國家追求強化權威及對社會的控制力，因此影響國家自主性強弱的官僚一旦組織完備，甚至有擴大的跡象時，即會造成原有中央集權獲得強化的機會。尤其是當為了體現民主主義，讓原先被拒絕的人民得以進

¹⁷¹ 吳文程，2007，《政治發展與民主轉型》，台北：五南，頁 153。

¹⁷² 詹靜芬，1993，〈國家機關自主性與政策制定過程關係之探討〉，《中國行政評論》，第 2 卷第 3 期，頁 127-143。

¹⁷³ 陳鴻瑜，前揭書，頁 208。

¹⁷⁴ 顧忠華譯，Schluchter Wolfgang 著，《理性化與官僚化：對韋伯之研究與詮釋》台北：聯經，頁 70。

入政治場域，擴大了對官僚體制的需求，在擁有存在之正當性下，更是加強國家自主性的程度。

現代官僚體系的建立，自西歐政治現代化第一波就已存在；在專制王權時期，國王受戰爭衰敗的影響以及社會對經濟發展的趨勢下，便以建立中央集權的官僚體制，樹立自身權威並處理經濟上的統一事務；不過此時人民對國家認同性低，自然對於當權者的政治理念無感，進而導致社會對於政府著手處理公共事務的需求也就偏低，使國家透過官僚體制涉入的事務較少，因而此階段權力集中主要在於管轄軍隊組織與經濟事務為主。同理可證，在立憲主義時期，國家雖然被迫退出經濟場域，以有限政府的形式進行國家發展的運作，不過國家官僚體制的作用仍同於專制王權時，呈現低度效用的現象。第一波政治現代化下的官僚體制，缺乏人民對當權者政治理念的認同與社會普遍需求的條件下，讓官僚體制僅能有限的發展，無法完備化其組織。直至工業革命引發社會階級衝突的擴大化，使各階級開始漸進式對進入政治場域產生訴求；民主主義逐步的讓全民進入了政治場域，在選舉國家代理人的過程下，就已是對當權者政治理念認同最好的體現；當人民開始對國家出現認同時，連帶會促使人民產生國家應當根據人民之需求與社會問題加以解決的合理念頭。在高度的國家認同以及人民對政府的需求，讓政府的職能大為增加，於是改變了原本的有限官僚體制，著手打造完備性的官僚體制；然而，當官僚體制完備後，其所產生的自主性反會開始追求自身利益並開始強化中央之權威，致使在第二波的政治現代化下，讓中央集權充分入侵至社會的情況。

法國在大革命之後，受拿破崙企圖發動對外擴張與侵略而實施徵兵制度的影響下，讓法國呈現了全民皆兵，並於此迅速的累積法國人民對國家的認同，為法國建立了龐大的官僚體制。英國

於 19 世紀前，國家職能較少，亦無須直接管理其他方面的事務；隨著漸進式的選舉改革加上人民對國家需求提高後，政府為滿足人民需求，對原來的政府進行改革，陸續成立新的部門，使 19 世紀的英國政府變成了一步龐大的官僚機器。¹⁷⁵1870 年的普法戰爭，德國的統一也讓其得以全面發展具組織性的官僚體制。

綜上所述，國家的垂直權力關係從西歐政治現代化初期，受社會需求與慣性依循的情況下，一直以來皆呈現中央集權的運作模式；19 世紀民主化尚未出現時，因國家與社會的連結性與認同度較低，導致國家能涉及的公共事務較少，故即便在專制王權時期，亦無法透過龐大的政治權力，將政策慣策於社會領域中，何況是立憲政府下的有限政府。爾後，民主政治的出現，讓人民對國家的認同在獲得參政的權利後大幅增加，展現人民對政府的迫切需求，隨著多元複雜社會需求與問題的出現，讓政府會開始採取各種因應這些需求的政治措施，使中央政府有機會干預地方政府的事務；¹⁷⁶加上官僚組織的大幅度成長，讓國家自主性隨之激增，於是西歐在第二波政治現代化所呈現的中央集權已涉及至社會各個領域。

19 世紀的民主政治將人民帶進了政治場域，提升了對國家的認同度，同時也面臨社會大量需求下，確認了對官僚體制存在的必要性；官僚組織的完備化讓中央集權得以逐漸涉入社會領域，並且進一步因隨後出現的經濟大恐慌以及對福利國家的需求，讓中央集權獲得強化的機會。19 世紀末世界爆發了嚴重的經濟危機，為了挽救並維持經濟的正常運作，開始借助國家政權以及完備官僚體制的力量，充分發揮國家干預和調節經濟體系的職能，呼應了國家必須干預經濟的凱因斯理論。

¹⁷⁵王章輝，前揭書，頁 180-181。

¹⁷⁶趙永茂、孫同文、江大樹主編，2001，《府際關係》，台北：元照，頁 49-51。

凱因斯理論認為市場機制的自動調節，已無法實現充分就業的均衡狀態，反讓資本主義的自由市場中出現富裕中又有極度貧窮的現象，使廣大貧困的無產者沒有能力滿足他們的需求，市場問題日益嚴重，並爆發了經濟危機；因此，他認為沒有政府干預的經濟體制必然會出現需求不足的現象；要實現供需平衡就必須依靠國家擔負起調節需求的職能，讓其依靠完備的官僚體制開始對經濟實行全面干預，要求摒除傳統收支平衡的財政政策，而是採取擴張性的財政與金融政策，以增加政府投資並刺激消費，來擴大需求並解決危機與失業問題。¹⁷⁷1930年代至1950年代，美國政府的運作面臨全球性經濟蕭條與世界大戰的國際威脅，於是羅斯福總統（1933-1945）在任期內推動了「新政」，讓聯邦政府扮演政策主導的角色，地方政府僅負責執行中央政府的意志。¹⁷⁸雖然新政的目的是在不改變經濟基礎的條件下，擺脫經濟危機；但卻給予聯邦政府以主導的角色介入社會與地方領域並處理經濟弊病的動機。聯邦政府透過工作的配給以及失業保障等，讓經濟危機等問題趨於和緩；除了彌補了那些未能立即採取策略以解決經濟危機或在此危機中扮演執行中央政府意志的地方政府，都頓時增添了中央政府集權的正當性，帶來強化的作用。而上述的解決方式皆須倚靠強大的官僚體制，在強制力之下以解決經濟危機並穩定社會秩序，同時完備性的官僚體制也促使中央集權的特性獲得強化，讓國家統治權力對社會的掌控力更加透徹。

國家的垂直權力關係往往受到當時欲解決的社會問題以及需求產生型態轉變或強化的可能。在西歐政治現代化的進程下，雖然第一波政治現代化下的中央集權僅關注於經濟領域甚至是在有限政府下作低度的管轄，但在第二波的政治現代化中充分的展現了中央集權已侵入社會領域。根據國家垂直權力所產生的變化可

¹⁷⁷晏智杰主編，前揭書，頁84-91。

¹⁷⁸趙永茂、孫同文、江大樹主編，前揭書，頁200。

以推論，西歐首先走向中央集權的因素在於，穩固戰爭結束後所產生的不穩定，顯示戰爭的因素確實得以突顯人民對統一國家的需求；而後，在經濟需求與受意識形態影響的情況下，並沒有讓中央集權轉變，反根據階段不同呈現不同的中央集權強度。

誠上所述，國家戰爭的結束，成為西歐集權體制發展的契機，並為體制帶來了穩固的發展潛力；因此在第二次世界大戰後，民主國家因人民尋求的生活穩定不得不朝向社會福利國家發展，¹⁷⁹而隨著福利國家的興起，也讓人民對於行政官僚的需求與依賴日益加深。¹⁸⁰政府透過現代官僚組織開始深入人民生活，官僚體制也因執行社會福利政策而急速龐大化，讓先前已成為深入社會領域的中央集權制，徹底強化。人民對於生活舒適的需求產生對國家必須為公眾福利負責的需求，於是官僚體制的權力就會受到日益增多的國家干預而增大。¹⁸¹美國受二次大戰與經濟衝擊的影響，讓人們生活陷入極度不安，公司行號紛紛倒閉歇業，與此同時造成失業和貧窮的人口大量增加，聯邦政府基於政治經濟考量介入承擔起福利救濟的責任，同時也將福利政策的內容大幅度的擴充，使兒童與家庭福利制度在美國逐步獲得發展；在美國「依賴兒童家庭輔助方案－ADC」在社會福利政策上就是一個具有指標性的個案，ADC 方案在 1961 年將救助範圍擴及失業的父母親，隨後將 ADC 改名為 AFDC，所強調的就是從兒童的個人轉變為以家庭為單位的福利政策。¹⁸²AFDC 是美國最大的所得維持計畫（Income Maintenance Program），目的在於國內生活陷入困境的低收入家庭，提供現金津貼，以協助他們渡過生活難關；這項計畫

¹⁷⁹18 世紀起，即有學者紛紛討論國家應為所有公民謀福利；政治經濟學家 Nassau Senior 於 1874 年間即主張政府的責任是對其統治的對象給於福利。對於國家應提供社會服務需求與國家必須干預的論述在二次世界大戰後不斷的增強，而提起福利國家(Welfare State)的用語。

¹⁸⁰陳敦源，2002，《民主與官僚》，台北：韋伯，頁 12。

¹⁸¹吳友明譯，Eva Etzioni-Halevy 著，《官僚政治與民主》，台北：桂冠，頁 3

¹⁸²賴秦瑩著，2008，《美國福利改革經濟的研究：工作福利政策焦點的分析》，靜宜大學青少年兒童福利學系碩士論文，頁 18、28。

雖說是由聯邦與各州政府共同執行，不過計劃的經費通常以聯邦政府負擔 50%到 80%的生活補助支出，而另外則是透過計劃行政費用負擔。¹⁸³另外在德國，從 1970 年代以來，德國的法定健保單位的支出也在福利國家的風潮下一直不斷的上升，在「自動調整」的機制下，健保支出增加也導致保費費率相對的上漲，從 11.4%上漲至 13.5%，在 2003 年健保改革推動前的建保費率大約 14%左右，但即使不斷調高保費費率依然無法支付不斷升高的支出。¹⁸⁴要將上述這些福利政策落實到社會各個領域，勢必要倚賴一個強大且組織完整的官僚體制來執行，故現代官僚組織就會越來越龐大。況且，除了福利國家的風潮，二次大戰後所造成的美蘇冷戰也讓美國開始轉變對外政策，由局部擴張至全球擴張；在國家欲向外擴張之下，必須擁有一個強而有利的國家組織作為後盾，於是讓美國的中央集權體制在冷戰後更甚於羅斯福新政時期。

國家的垂直權力結構自西歐政治現代化的開端即為因應戰爭後的需求，呈現出對中央集權的體制。從第一波政治現代化即讓垂直權力維持國家與社會分離性下的中央集權體制；然而，第二波的政治現代化從民主政治的發起、官僚體制產生的自主性、凱因斯理論到福利國家的需求等等，讓國家與社會逐漸產生連結性，並使政府存在的正當性與人民認為政府應處理的事務增加，官僚體系當然日益龐大，¹⁸⁵成為強化中央集權體制的關鍵因素。

第三節 中央集權民主的困境

進入第二波政治現代化的國家，受工業化與民主化所造成的

¹⁸³張四明著，1999，〈美國社會福利改革的發展經驗與啟示〉，《社會建設》，100 期，頁 40。

¹⁸⁴周怡君著，2005，〈由德國社民黨的健保改革論其與社福政策之關係〉，《玄奘社會科學學報》，第三期，頁 153。

¹⁸⁵吳文程，前揭書，頁 156。

各方影響下，讓人民對政府的需求日益遽增，也造就了政府的多職能型態。國家為了因應這些需求，促使原來的政府組織進行改革，從低度作用的零散官僚轉變為一個具完整組織並具執行力的官僚體制。在民主政治中，官僚體制權力的增長主要是由於現代國家對社會各個領域所提供的服務能力正在擴展，而國家必須倚靠官僚體制對不斷增長的資源進行配置，而人民很大程度上需依賴這些資源來維持生活，於是就會讓人民對負責配置資源的官僚體制產生依附。¹⁸⁶統治者在民主主義的框架下，必須體現人民的意志，滿足其需求以鞏固自身的正當性；而統治者需透過官僚體制方能對人民進行資源分配或實行政策的強制力，此也突顯了官僚體制的正當性是源自於統治階級，其所追求的是統治階級的利益並維護與推進他們的權力。¹⁸⁷

國家除了需依據人民的需求建立其發展之目標外，同時國家機關也會根據自身的核心價值建立目標，積極主動的設定政策並執行，產生國家機關的自主性（state autonomy）；¹⁸⁸而國家所追求的目標不外乎權威的強化、政治上的目標以及國家組織對社會的控制力等，¹⁸⁹此與為人民追求利益一般，皆需要透過完備化的官僚體制來加以執行；不過，因官僚體制的權力乃是源自於統治階級的一部分，它所追求的基本是它自己的利益，維護和推進它的權力，¹⁹⁰且官僚的發展能增強國家的自主性，而國家的自主性亦

¹⁸⁶吳友明譯，Eva Etzioni-Halevy 著，前揭書，頁 128。

¹⁸⁷吳友明譯，Eva Etzioni-Halevy 著，前揭書，頁 33。

¹⁸⁸近年來，社會科學研究領域開始興起對「國家」的興趣；無論是作為一種制度組織或行為主體，此種研究對象(國家)已受到高度重視。不過欲將國家視為一個行為主體進行研究時，其必須擁有追求自利目標的能力，而並非僅僅只能反映社會階級所需之利益，其稱之為國家機關的自主性(state autonomy)。Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, Theda Skocpol, 1985, *Bringing The State Back In*, New York: Cambridge University Press, p.2.

¹⁸⁹余忠威，2010.11.6，〈虛構的重要議題—從國家自主性、議題建構、設定及框架理論探討議題的設定及產出〉，高雄：2010 中國政治學會年會暨學術研討會，中國政治學會、中山大學政治學研究所主辦。

¹⁹⁰吳友明譯，Eva Etzioni-Halevy 著，前揭書，頁 33。

能促進國家作為集體行動者運作的能力，¹⁹¹故顯示國家自主性與官僚體制的結構大小具有不可分割的正面相關。

官僚體制除為貫徹政策的具體工具外，同時也是體現國家自主性程度的標準。然而，影響國家自主性強弱的官僚一旦組織完備，甚至有擴大的跡象時，即會開始尋求當代中央集權體制的權力強化；尤其是當體現民主主義後，讓原先被拒絕的人民得以進入政治場域，並伴隨著統治權力高度入侵社會領域後，讓組織龐大的官僚體制擁有了實質作用，同時也形塑了高度的國家自主性。然而，國家機關在自主性的作祟下，所欲追求的自身利益往往與人民不同，且官僚體制本身也擁有其團體與體系下的利益，在此之下將促使民主國家的政策制定過程，易偏離甚至無法滿足人民之需求，甚至是排除反映社會集團所需之利益，反追求強化權威及對社會的控制力。

另外，專業官僚體系所產生的特性也會對增強國家自主性，對民主政治產生威脅。官僚體制在政策執行過程中擁有相對於人民在獲取資訊上的優勢，且官僚在執行過程中具有許多政策詮釋的空間，而這種詮釋往往都會依據官僚自主的偏好作為標準；於是官僚在擁有這些足夠的資源與特權下，對其委託人（民意代表或人民）從是遊說與議價的工作時，上述這兩種優勢就會在政策制定與執行過程中，產生官僚與人民的資訊不對稱關係以及人民無法分辨官僚是刻意不從還是無法辦理，導致人民處於劣勢，同時也激增了官僚的自主性。¹⁹²

西歐第二波政治現代化受民主政治的影響，讓原本被動消極的官僚改變型態成為一個完備的官僚體制，有助於國家採取主動

¹⁹¹Evans, Rueschemeyer, Skocpol, *supra note* 192, p.50.

¹⁹²陳敦源，前揭書，頁 75。

積極的態度追求自身之利益，強化其自主性。不過，完備性的官僚國家自主性的強化卻反讓民主政治下，人民與政府的權力授與關係受到挑戰；在現代的民主國家中，代議制讓政府與人民的權力授與關係是具備正當性，不過當政府以官僚體制執行的過程中，違背人民意願，產生反客為主甚至是權力倒置的現象，就會讓民主政治後的完備性官僚成為戕害人民自由的工具。¹⁹³官僚體制成為民主政治運作的雙刃，民主政治促成了官僚體制的完備，而官僚體制也成為解決龐大社會需求，並加速人民對民主政治認同的一項有力工具；不過卻也因完備性官僚體制的特性以及因其所引發的高度國家自主性，讓民主國家發生政府失靈的現象，讓原先欲透過民主主義達到主權在民的美意，卻因官僚體制所造成的失靈問題，讓政府體制無法再負荷人民需求，於是開始對中央集權體制處理社會需求與問題的能力產生疑問。

19 世紀的民主政治將全體人民引進政治體系，且為了處理複雜之公共事務，國家政治權力正不斷的獲得擴張。而後，官僚組織的加劇發展，讓相對於社會與民選官員的自主性隨之大增，反導致民主國家的政策制定過程，易偏離甚至無法滿足人民之需求；此階段的官僚體制越龐大僅會出現效率低落、組織肥大化等現象。當民主政治下，政府因國家機關（官僚體制）的自主性，致使無法再負荷人民之需求，產生政府超載的問題後，中央政府開始將壟斷於一身的政治權力釋放至地方政府，以地方分權之辦法作為解決民主政治下超載之危機。

民主主義的出現壯大了官僚體制，進一步穩固了國家之自主性，卻也因國家機關追求自利的特性，讓國家無法再負荷民主甚至是使其消失殆盡。國家自主性與民主之間的關連吊詭在於；當主權在民的意念滲透至社會，全民皆進入政治場域後，衍伸而來

¹⁹³陳敦源，同前書，頁 95。

的則是大量公共事務與人民需求的積累，於是以壯大官僚體制作為解決廣大問題與需求之辦法，卻又因官僚體制產生的國家自主性，讓政府機關出現政府超載之問題，反有損民主政治下，國家機關須充分體現人民意志以利穩固其合法性的核心價值。民主主義為體現國家自主性之官僚體制的必要條件，然而後者卻擁有迫害民主政治發展的特質，呈現矛盾共生的現象。

歷經人類社會規模最大的第二次大戰後，大多數的民主國家依循著英法百年戰爭後重整經濟體時的經驗，在需穩定戰後經濟與社會秩序的強大正當性誘因下，升高了國家干預的程度，讓中央集權體制更加龐大。戰後的重建同時也促成了西方資本主義社會的黃金時代，尤其美蘇冷戰與越戰¹⁹⁴的發生，讓美國開始轉變對外政策，由局部擴張至全球擴張，這一階段美國的超強軍力，在杜勒斯（美國國務卿 1953 年—1959 年）「巨棒政策」的引導下，有效的控制住世界大半區域。¹⁹⁵然而，國家不斷向外擴張的情況下，需要一個強而有力的國家組織作為後盾，於是在冷戰後，美國的中央集權體制更甚於羅斯福新政時。此種以資本主義的經濟體系作為國際擴張的框架，可視為是帝國主義的遺緒；帝國主義除了將控制權力的觸角伸入其他國家，對於國內的經濟與社會系統，甚至是教育體制當然會牢牢掌握至其中。

戰後美國的政治權力入侵社會的程度，更甚於新政時期；當權者除了透過政策制定來規範社會與經濟活動外，著手從教育體制進行全體的 control，也成為戰後的集權指標之一。美國的大學在戰後越來越受政治力的影響，成為了政治的中心；教授們成為政府官員、顧問、政策制定者、批評者與政黨活動份子的情況不斷

¹⁹⁴1960 年北越企圖推翻南越政府，美國為了防堵共產勢力的擴張，派兵協助南越，開啟了美蘇的軍事衝突。越戰期間，中國與蘇聯對北越援助，讓美國不斷的擴張軍事支出，提升美國軍力。

¹⁹⁵南方朔，1991，《憤怒之愛—六〇年代美國學生運動》，台北：久大文化，頁 13。

增加，學生處於這種情境下，大大提高了學生的政治興趣。¹⁹⁶然而，學生對於與自身相關性極高的各種校園事務，卻沒有參加的權利，僅能盲目的遵從不合時宜的管理規則。帝國主義式的統治讓學生詬病，且抱持著社會民主主義的人士也認為，龐大的國家機器會迫害人民欲追求的平等的財富和基本權利分配，遂起反帝國主義的動力，對內尋求校園的民主程序，對外則要求停止越南戰爭。¹⁹⁷因此以學生為首的政治運動，也就成為首波對中央集權體制產生的反抗行為。¹⁹⁸

在美國的學生運動中，他們的訴求是將美國的政治組織重新調整，學校、交通運輸以及所有的社會福利機構皆應由人民控制，而不是掌握在少數的資本階級手上。¹⁹⁹換言之，美國從邦聯轉向聯邦體制，所形成的中央集權體制運作至今，在反帝國主義下受到質疑，讓人民體認到政治權力集中至某一政府層級，只會增加國家對人民的控制，於是開始進入國家垂直權力轉換的思考。當美國的學生進行的如火如荼時，巴黎在 1967 年至 1968 年的冬天也成為法國學生運動風潮的中心，其問題的核心在於：巴黎大學南泰爾分校的第一座建築物在 1964 年啟用，當時僅容納了 2300 名學生；但到 1968 年，學生數字已增長到了六倍，但問題是大學學生數目的驚人膨脹，讓決策者無法負荷在此人數壓力之下的學校應賦予的硬體與軟體設施，於是腫脹的巴黎大學從少數優秀人才的培養變成無效率又污穢的教育工廠。²⁰⁰除了學生的過度招收外，法國教育制度的固有性質是全國劃分為若干學區，每個區內設立一所大學，而大學校長就是地方教育行政官員，管理區內一

¹⁹⁶ 南方朔，前揭書，頁 22。

¹⁹⁷ 溫洋，1988，〈美國社會文化〉，《美國研究季刊》，第 3 期，頁 54。

¹⁹⁸ 反戰與反帝國主義的學生運動，其興起的背景除了受中央集權體制的影響外，不乏在各方學派仍存在著不同的解釋；不過，本論文討論的重點在於國家垂直權力的變化，故對於學生運動發起的因素，僅具焦於對集權政府產生的不滿。

¹⁹⁹ 南方朔，前揭書，頁 151。

²⁰⁰ 南燦譯，Patrick Seale、Maureen McConville 著，1970，《一九六八年法國革命》，香港九龍：信達出版社，頁 10。

切教育行政，事實上大學當局對於學校的相關事務是沒有決定權的，所有行政決策、財政預算與人事任用，全是操控在巴黎那些官僚集團手中；法國的大學必須按照中央政府規定的作業，全國二十三所大學都由國家根據嚴格標準化的方針管理，就如同是政府的部門，地方行政人員無能為力，學生怨氣連連，學校與中央集權政府之間的關係是敵對的。²⁰¹法國在教育體制上的控制，讓學生體認到學校已失去了學校原本存在的功能，而是成為了集權政府下的工具。於是法國在 1968 年對現存政治制度的不滿，以及社會公平與資源分配在政治制度上的缺失，各種社會矛盾日益尖銳下，以青年學生為主，掀起法國的 5 月學生運動。而德國社會主義學生同盟相信學生起義在全世界階級鬥爭中有一定的作用；德國與法國一樣，革命者企圖一開頭把大學改造成為未來民主社會的模型，並在大學和工廠裡創立真正民主的學生委員會和工人委員會，作為與資產階級國家對抗的機關。²⁰²

除了學生與社會各階級對於無力回應人民需求與問題的中央集權體制感到無力外，龐大福利政策下的財政支出也成為人民對體制運作的質疑之處。美國到了 1960 年代末期，為少數民族與窮人所提供的大量社會福利耗資了國家數十億美元；這種做法不但沒有辦法消除貧窮現象，反而使那些受補助者將定期的福利給付視為理當的一種生活方式，並開始倚賴社會福利，在此情形下，也激起了越來越多納稅人與中產階級強烈質疑國家福利供給「依賴兒童家庭輔助方案」的正當性。²⁰³同時不斷升高卻無法解決的德國健保支出也成為體制失靈的案例。

對於長期以來中央集權體制運作下，官僚體制面對民意需求的無力回應、對外戰爭與內部福利政策的財政匱乏，甚至是人民

²⁰¹南燦譯，Patrick Seale、Maureen McConville 著，前揭書，頁 11。

²⁰²南燦譯，Patrick Seale、Maureen McConville 著，前揭書，頁 36。

²⁰³賴秦瑩著，前揭書，頁 38。

對於鄰近之公共事務的無能為力等，皆成為改變中央集權體制的動力來源。學生運動發起所造成的氛圍蔓延至工人階級甚至是社會中的具關鍵地位的知識份子，紛紛對於過度龐大下的中央集權體制與肥大且無效率的官僚體制持反對之意；而無論是美國、法國或德國掀起的學生運動，皆達到校園的教育改革，然後隨即擴展至整個社會的和平運動、反戰、民主改革與政府改革，進而說明對民主體制失靈的反抗。²⁰⁴

第四節 地方分權改革的出現與作由

屬政治制度的國家垂權力關係，受國家政治現代化進程的社會環境變化的影響下，會在不同需求中產出中央集權或地方分權體制。自英法百年戰爭後，西歐各國的垂直權力關係在戰後重建與宗教改革的社會氛圍下，國家的政治權力被形碩出，需以中央集權制來滿足或解決上述之需求。國家在長期發展下，逐漸出現的統治技術與完備性官僚，甚至是在進入民主化階段才出現的高度的國家認同以及人民對於國家的需求等特質，讓民主國家不再是有限度的集權，而進入了現代的中央集權體制。因此，中央集權體制自英法百年戰爭延續至 1960 年代；不斷變化的社會環境結構，並未衝擊國家在中央集權體制上的運作效度，反有越趨強化的現象。

不過，進入民主體制的這個要件，讓人民對於國家的需求逐漸提高，以致人民開始習於透過中央集權下的完備官僚體制，滿足各方之社會需求；不過雖然現代官僚體制能讓政府能有效回應在民主下的龐大人民需求，但其反民主的本質卻也讓一個高度發

²⁰⁴吳志中，2005，〈從法國六八學運看青年改造力量〉，《Taiwan News 財經文化週刊》，第 195 期，頁 2。

展的官僚體制很有可能產生壓力民主之作用。²⁰⁵自覺能透過官僚處理國家所有事務的中央集權體制，卻會在因人民對國家需求遽增，以及官僚體制隨著集權深化而出現的自主性來侵害人民利益時，就會出現無法在反應民主政治下的人民需求，造成民主赤字與政府失靈的危機。²⁰⁶ 1960年代透過學生運動，藉此反抗中央集權體制，讓國家垂直權力關係有了改變的契機。不過以官僚體制作為執行公共事務時的工具，並沒有因為人民對中央集權的反抗，而隨之消失；現代國家下多樣且複雜的公共事務，且因人類對於事務處理的態度只會越來越重視效率，那麼科層官僚的組織就更有其必要，²⁰⁷讓民主體制僅能透過官僚達到事務的處理以及滿足其需求。因此，當國家垂直權力關係面臨，因大量政治權力集中而導致政府超載的問題，且人民不斷的釋出走向改革一途時，國家會開始選擇將壟斷於一身的政治權力釋放出來，以利解決問題，並重拾人民對民主政治之期望。

第二波政治現代化下的國家權力已從原先第一波政治現代化在經濟與政治上的部份涉權，擴充至無論在中央與地方的各個領域都會出現中央政治權力的影子。因此，當第二波政治現代化走向第三階段的權力分散時，人民在同時尋求取代中央集權體制的改革選擇，又仍對於官僚體制的代理執行附有期待時，就會以垂直分權的地方分權來作為中央集權無法運作時的替代品。地方分權意指國家較小之地理區中的政治權力能受到憲法或法律的保障，讓無論在有無住民自治傳統的國家，皆能開始培養或穩固地方自治的能力；在附有住民自治傳統的國家中，當地方層級的政府機關獲得具合法性的政治權力，壯大了住民自治運作的能力後，更容易針對地方人民之問題與需求，加以滿足。另外，對於

²⁰⁵包亞軍著，前揭文。

²⁰⁶Gordon Tullock, Arthur Seldon, and Gordon L. Brady, *supra note 97*, pp143-154.

²⁰⁷顧忠華譯，Schluchter Wolfgang 著，前揭書，頁 118。

沒有住民自治傳統的國家，雖然無法確保在現存的政治環境下能立即實踐，但對於克制政治權力的集中以及在法制面上對地方政府的保障也躍進了一大步，將會催化人民對自身事務的自我管理。當地方上的公共事務均可透過民主之方式進行運作時，除了可使具統一性的國家解決民主政體急於崩潰的危機外，也能達到民主之深化。²⁰⁸至於原先在中央集權體制上造成民主赤字的官僚體制，即使當第二波政治現代化走向權力分散階段時，仍有其存在的必要性，但首要還是需解決易危害人民利益的國家自主性問題。

誠如上述所言，官僚體制最大的問題出因於與人民資訊不對稱的關係上，為了能在政治制度變革之下，符合人民一慣透過行政官僚處理需求與問題的方式，故在制度上就必須讓人民了解所有政治決策過程相關的資訊，不僅要使政府資訊公開透明，還必須使人民容易接近這些資訊，讓人民能更容易控制民主政府；因此，在第二波政治現代化的民主國家中，官僚體制仍然不會消失，其將會以人民生活接近因而使其願意付出時間精力去關注、容易了解其運作相關資訊的地方分權體制相互配合，並成為第三階段權力分散的可行方向。當中央集權面臨體制危機時，在鄰近人民之下，做出適宜於地方居民的政策並加以執行的地方分權體制，亦成為當時社會環境極力需求下的解套工具。

在一連串反抗中央集權體制的運動後，各民主國家的社會環境動態開始傾向將國家垂直權力關係轉向地方分權。1960年代末期，美國聯邦政府持續擴張活動和花費的情形開始受到反制，於是隨著尼克森的當選，正式宣告反抗政府體制學生運動的終結並著手進行體制改革。²⁰⁹尼克森（1969-1974）當選後，隨即提出還

²⁰⁸Tocqueville, *supra* note 2, p.69.

²⁰⁹劉世忠譯，Alan Grant 著，1996，《美國政府與政治》，台北：五南，頁 322。

政於州、還權於民的「新聯邦主義」，也就是將原先集中於中央政府的權力下放至地方，目的在於解決因集權而窒礙難行的政府體制；新聯邦主義意指聯邦政府不在包攬所有政治權力，對於應由州和地方政府解決的需求與問題，直接由地方政府在受憲法或法律的保障下，透過自治權進行處理，提升地方權力。新聯邦主義克制了不斷擴大中央政府對經濟和社會生活干預而產生的弊端，其表明了中央政府不在獨攬所有社會需求與問題，對於可透過州和地方政府解決的事務，應直接交由他們自己處理。雖然尼克森總統任期下的新聯邦主義進行的十分緩慢，又加上水門事件的影響，導致其實施效果並不理想，但還是為美國在體制危機中，開啟了國家垂直分權的改革之路。

不過，新聯邦主義並沒有因此受到停擺；雷根擔任總統期間（1981-1988），延續新聯邦主義的作法，首先必須逆轉政府規模大幅度成長的趨勢，讓各級政府間能平衡的發展；再者聯邦政府開始大幅度刪減了對州的補助款，是為了降低各級地方政府對中央財政上的依賴；最後則是透過分權化讓州的支出能在彼此競爭以及在地方人民的監督下逐漸減少；總而言之，新聯邦主義最關鍵的目的就是希冀讓地方政府能徹底脫離聯邦政府的補助，使分權所能產生的地方自主性徹底化，²¹⁰就如雷根於其自傳中提及的：²¹¹

「華盛頓常常興起一項新計畫，各州就得奉命執行，卻又發下如此繁瑣條文，使得各州不能真正行使管理職權，你只有跟在華盛頓後面團團轉。」「聯邦補助以更巨大的數字向瀑布一樣灑向各州與社區，這些補助往往是它們並不需要或不想要接受的項目，但是，對於這些錢，它們照接不誤，因為這錢就在這裏，看來是『免費的』。長期以來，各州、團體變越來越如此依賴聯邦補助，就像吸毒者一樣」

²¹⁰趙永茂、孫同文、江大樹主編，前揭書，頁 210

²¹¹東方出版社翻譯組譯，Ronald Reagan 著，1991，《里根自傳——一個美國人的生活》，北京：東方出版社，頁 174-177。

讓雷根在任加州州長時，體認到政治權力過度集中於聯邦政府，導致各州僅能盲目的遵從並執行，讓憲法下對地方政府自主權的保障淪為形式，同時也會使民主體制的運作恐怕會逐漸失靈。於是雷根在就職演說中，闡述新聯邦主義的思想：²¹²

「我打算限制聯邦政府的規模與權力，並要求諸位認識到聯邦政府的權力與保留給各州和人民的權力之間的區別。大家都必須牢記不是聯邦政府創立了各州，而是各州創立了聯邦政府。」²¹³「我無意廢棄政府，而是要使其發揮功能，和我們一起合作，而不是凌駕於我們之上；和我們並肩而立，而不是騎在我們的背上。政府能夠而且必須提供機會，而不是扼殺機會；它能夠而且必須提高生產力，而不是抑制生產力。」

隨即政府開始推行新聯邦主義；首先透過縮小聯邦政府的權力，以利將原先過度干涉社會福利，而帶來的財政上的沉重負擔，逐一解決。另外，關於聯邦官員對各州與地方政府的活動審查權限，也都加以限縮；²¹³最重要的則是州的財政自主權，透過財力自主，脫離聯邦政府的控制，達到真正的地方分權。²¹⁴新聯邦主義讓美國聯邦法院與國會不斷推動地方分權，重新將原先聯邦政府跨越至各州並且直接介入地方事務的權力下放到各州。²¹⁵另外，在英國過去 30 年在社會主義民主下的政治運作結果，造成地方政府支出的提高與公共服務的零效能，造成政治經濟上的危機；在 1979 年柴契爾夫人上台後，國內經濟的不景氣與長期停滯的國家發展，讓她決議必須將市場機制引入公共部門，同時也使地方政府的功能走向分權化（decentralization）與分部化

²¹² 岳西寬譯，1995，《美國歷屆總統就職演說集》，北京：中央編譯出版社，頁 415、417。

²¹³ 劉世忠譯，Alan Grant 著，前揭書，頁 325。

²¹⁴ 判別國家體制是否為地方分權，除了可根據地方自治團體的權限，是否受到憲法或法律的保護外，最重要的財政自主亦是地方自治是否得以自主運作的關鍵因素。地方可自我決策之財政，至少須達全額比例之百分之六十以上，方可判斷地方具備財政上的自主性，是謂地方分權。

²¹⁵ 趙永茂、孫同文、江大樹主編，前揭書，頁 20。

(fragmentation)，以便改革停滯不前的民主體制。²¹⁶

同一時期，歐洲委員會（Council of Europe）通過的《歐洲地方自治憲章》，目的也是為了建立一個以民主政治與地方分權為基礎原則的歐洲。《歐洲地方自治憲章》主張民主政治必須能讓市民得以在真正擁有權限的地方自治體下，參與公共事務的運作，且此種地方自治體的存在對於民主與分權原則有著極大之貢獻，因此其存在是具備必要性的。²¹⁷《歐洲地方自治憲章》中的「輔助性原則」成為落實法律上與政治上地方自治意義的重要精神，強調地方自治團體應在不受外力的干預下，自行處理地方之公共事務，以維護其自主性與自律性。²¹⁸ 歐盟捨棄了原先將焦點至於中央層級的做法，以直接補助地方層級的做法，讓歐盟內的民主國家必須弱化中央政府的職權，將其移轉甚至是強化地方政府的政治權力。

無論是美國採取的新聯邦主義、英國柴契爾夫人的分權化亦或是歐洲地方自治憲章，皆是體認到長期運轉的中央集權體制，因政府超載與民主失靈的問題，導致已無法負荷民主政治不斷深化下的人民需求，於是將國家政治權力從集中擴到向垂直分權轉換，以作為在社會變革壓力之下的解套工具，讓民主國家的政治體制轉至地方分權。透過具法律保障下的地方自治體，處理並滿足需求，得以強化人民對政治體制之信任，並穩定政治秩序與民主體制之發展。

²¹⁶ 趙永茂、孫同文、江大樹主編，前揭書，頁 49-51。

²¹⁷ European Charter of Local Self-Government，詳見附錄。

²¹⁸ 陳建仁，2011，《中央支配到地方自主：日本地方分權改革的軌跡與省思》，台北：Airiti Press Inc.，頁 18、19。

第五章 結論

第一節 研究發現

作為一種政治制度的國家垂直權力結構，並非是受到政治決策者主觀意志且單方面決定的結果，反而是社會整體環境的需求才能決定政治制度的形貌；那麼一旦社會環境的變遷使既存的政治制度無法發揮該功能，且危及至政治或社會秩序的穩定時，就會隨即產生變革的壓力。國家在長期發展的現代化過程下，所產生的社會變遷會讓既存的政治制度，可能在無法滿足變遷下所遇到的社會需求與問題時，透過轉換來緩和即將不穩定的政治秩序。

本論文根據國家垂直權力會隨著社會環境變遷的此項特性，試圖解釋何以當學者提出地方分權有助於民主政治的穩固時，多數運作民主體制多時的國家並沒有因此選擇地方分權；以及在1980年代老牌民主國家皆選擇地方分權改革來穩定體制，某些新興民主國家卻仍選擇以中央集權作為國家運作準則的政治情勢。本論文在耙梳現代化下的社會變遷對國家垂直權力形貌所造成影響的過程中，除證立了本論文之假設也引導出下列的研究發現：

首先，由於本論文是以 Huntington 所提出在現代化過程中，國家權力會出現集中、擴大與分散三個階段的演化模式作為分析依據，當透過此模型針對西歐與北美進行驗證時，在現代化起始至今的長久現代化過程中，國家權力的變化確實依據權力集中、擴大與分散的演化進行發展，不過事實上則是經歷了兩波段的循環。自11世紀受自由民組成自由城鎮的社會力影響下，讓歐洲封建制度的社會基礎受到動搖，加上隨後對財富的追求引發的十

十字軍東征與大航海時代、文藝復興與科學的興起以及英法百年戰爭，都是促使西歐政治轉型的前置作業。英法百年戰爭的發生在以封建體制為運作的西歐地區掀起傳統社會需開始變遷的浪潮，封建體制與其相關社會特徵隨著戰爭的結束而相繼瓦解，轉而尋求替代之體制；此時於 14 世紀至 15 世紀發生的文藝復興及宗教改革，激起社會的個人主義與對舊社會的反抗，徹底拔除了西歐封建體制下殘餘，帶領西歐各國開始追求現代性，並正式進入政治現代化。

當進入了第一波政治現代化後政治情勢仍呈現不穩，在此情形下國王會以大量的租稅收入來建立雇傭兵以及執行統治意志的官吏，進一步集中自身權力。當國王向資產階級增稅的同時就會擠壓到教會的收入；國王鼓勵透過商業貿易來增加稅收以及與教會的對立分別引發重商主義與宗教改革，兩者都使得國王的權力擴大。17 世紀初期的英格蘭斯圖亞特王室與法國的路易十四在原先權力集中之下，順水推舟的以專制王權的型態將國家的權力大幅度的擴張。隨著國王對財富的需求，作為稅收大宗的資產階級不僅勢力成長，同時也儼然成為政治情勢上一個不可忽視的力量；不過，資產階級在政治上的影響力卻仍未被重視，反而僅淪落為一種斂財的工具時，資產階級與國王的衝突就會升高。

17 世紀英國的光榮革命與內戰，下議院開始取得高於國王的政治決策權；隨著資產階級的影響力升高，對國王權力限縮的訴求也在自由主義的主張中獲得正當性。走向以自由主義為根基的立憲政府，就是資產階級為捍衛自身權益下與專制王權鬥爭後的結果；所以在立憲主義下，國家放下了原先對經濟活動的控制權，轉向政治與社會的分權，也標誌著進入了權力分散的最終階段，結束了第一波的政治現代化。

然而，19 世紀末的工業革命對社會與經濟體制上的影響，讓社會群體因貧富差距越來越大或在少數人剝削下的薪資不對等，都使社會相對剝奪感迅速累積，震撼了西歐與北美的穩定社會；於是在第一波政治現代化的權力分散後，社會對於此體制產生了變革的壓力。對進入政治場域並訂定有利於自身政策與法律的渴望，激勵了民主政治的出現；另外，全民參政下所爆增的公共事務也完備化了於第一波政治現代化即存在的科層官僚組織，於是當全體人民對政府需求激增，也就是形塑了國家重新凝聚政治權力的機會。權力的再次集中顯示第二波政治現代化的出現，而後到了 1928 年代全球的經濟大蕭條，讓凱因斯經濟學理念與社會福利體制成為解決的唯一方案，於是開始透過政府進行大規模的擴張性經濟政策，讓政府的權力不僅大幅度的擴張，還高度集中於中央政府。最後，在第二波政治現代化的權力擴張之下，在國家自主性可能危害到人民的利益之下，產出了龐大且無用的政府；當公共事務不斷積累而政府失靈的情況下，體制變革的壓力就會出現，於是 1970 年代後，西歐與北美紛紛興起地方分權改革運動，又開始權力分散的現象。因此，本論文在模型的推演與歷史事件的配合輔佐下，可以發現透過國家權力來論 14 世紀末至今的政治現代化過程，確實經歷了兩波段的循環。

其次，本論文在建構模型並以實際歷史事件分析的過程中得知，雖然西歐與北美的政治現代化擁有兩波段的循環，不過若將國家權力變化的模型放諸四海皆準時，就會發現雖然世界各國所面臨到之國際事件與問題的相似度極高，但在各國內部群體的不同訴求下，政治行為者就會在訴求的壓力下採取不同的體制改革來呼應需求與問題；因此，各國展開政治現代化的時間與速度在有所差異的情況，就會導致不一定所有國家都能在第一波政治現代化的權力分散階段結束後，權力又立即重新集中進入第二波政治現代化。國家權力在第一波政治現代化的末端讓資產階級體

認到專制王權下的龐大國家權力，會使經濟自由發展的體制窒礙難行，而開始將長期積累並擴張的政治權力從王室手中抽除，達到權力分散的階段。原先權力集中與擴張的模式受到社會變遷而產生體制變革的壓力，使權力不再單方由國家全權掌握；然而，又是何種變遷壓力使其從回權力再度集中的模型框架下。19世紀末的民主化，讓選舉制度逐漸走向全民參政，而隨著人民進入政治場域成為當代政府體制下的一份子時，自然就會開始對現存的政府釋出各種需求，而代議政府在任期的壓力下，對於人民的各種需求必然會盡力達成，於是官僚體制就在龐大政策執行的需求下完備化。雖然現代官僚體制於第一波政治現代化就已出現，但在民主政治的龐大人民需求下，強化了官僚體制的發展。因此，民主政治與現代官僚體制的同時出現，讓國家在人民不斷提起對民主政府的需求下時，趁勢從分散的權力重新集中，此時才進入了第二波政治現代化；也就是說，民主政治與現代官僚體制的同時出現促成國家從第一波政治現代化的權力分散階段，過渡至第二波政治現代化的權力集中階段。

再者，兩波的政治現代化進程都會歷經「權力集中→權力擴大→權力分散」這三個階段，但由於兩波段的時空背景分別坐落在14世紀到19世紀與19世紀至今，會導致權力結構在範圍與分散方式上的差異。發生在封建體制基礎上的第一波政治現代化，由於原先各個領域上，事務的管理權限受封建法的影響而產生各自為政且相互對等權力不干涉的情形，因而即便是進入政治現代化，所面對的社會結構與環境的複雜性仍較為單純。當14世紀末進入第一波政治現代化，致使權力集中於英法兩國國王的手中時，首要面臨課題是戰後經濟的重建與在重商主義下的向外擴張經濟，導致國家運作所關注的焦點皆置於經濟體制與發展上的討論，故此時國家政治權力分量與運作所涉及的影響範圍僅限於經濟事務，而影響對象也只有王室與資產階級；加上此時政治場域

的封閉，國家認同度低的情況下也就使政治權力沒有涉及至社會領域的必要。在此種社會環境下，第一波政治現代化並沒有發生全面性政治權力介入的現象，也就表示即使資產階級在為了防止國家與其他群體因獲取政治權力而可能危害自身利益下，要求採取分權而進入權力分散的階段時，僅能將政治權力在原有的規模下進行分權，將經濟活動排除在政治權力涉及的領域之外，呈現公領域與私領域的水平分權；而不是選擇會讓地方群體獲取政治權力的垂直地方分權。

最後，前述對第一波政治現代化在權力分散階段中，走向水平分權的結論與持續進行的第二波政治現代化於1980年代的垂直權力分散形成了對比。同上述所言，第一波政治現代化在社會結構單純以及受資產階級對權力分散取得而造成自身利益侵害的擔憂下，於中央集權的基礎上進行公領域與私領域的水平分權；不過，雖然當國家進入第二波政治現代化並走向末期時，所出現的權力第三階段，卻反而是走向了垂直分權。第一波與第二波政治現代化所處的環境結構與要素，除在經濟環境、社會結構與個人及群體間的關係等造成權力範圍與分散的方式有所不同外，最根本的差異則是民主政治與現代官僚體制同時出現的此項關鍵因素。

民主政治與現代官僚體制的同時出現，讓人民對政府的需求從無到有，甚至有不斷增強的情況，致使國家開始透過現代官僚體制重新集中權力，以利回應民主體制所產生的人民需求。民主政治下的全民參政讓社會大多數人進入政治場域，讓國家開始政治權力來滿足人民從經濟到社會領域的各種需求，於是權力涉及的範圍相對於第一波政治現代化時來的廣又深，加上後來發生的經濟大蕭條，讓遍及全領域的政治權力不斷的擴張；1933年美國羅斯福的新政，1945年英國左派工黨提出的社會福利都再再成為

國家權力擴及至社會領域的有力實證。從 19 世紀至 20 世紀，人民長期都生活在一個由政府管理經濟社會等大小事的狀況中，使大政府的型態深深烙印至人民的生活模式下，進而產生慣性。在此慣於透過國家執行任何事項的特性，讓第二波政治現代化在權力集中與擴大階段，所面對到民主赤字與政府失靈的體制變革壓力時，就會選擇仍能維持政府執行的運作基礎下，進行權力的分散；也就是將權力垂直下放至貼近人民的地方政府，改由地方官僚組織執行民主政府下多數人民的意志，穩定民主體制之發展。

第二節 後續研究建議

藉由西歐與北美從 14 世紀至 1980 年代期間的權力變遷過程，本論文在兩波段的政治現代化下發現水平分權僅發生於第一波政治現代化的末期，而隨著民主化與現代官僚的同時出現，讓政治權力有了全方面涉入各個領域的機會，也使得第二波政治現代化在第三階段時，國家將朝向垂直地方分權的形式進行權力的分散。而倘若以我國作為研究案例並企圖以此模型解釋在現代化的進程下，作為民主國家前後中央與地方的力學關係時，必須先思考我國在日治時期對社會所造成的影響，再探究國民政府來台制憲並建國後的權力變遷過程。

在日本殖民台灣的時期（1895—1945），農業產量的增加、硬體設施的普及與受教育比例的升高，大量的刺激人民的知識、觀念以及民主的價值；特別是大幅提高受教育的比例，讓台灣人民得以在原先的社會環境的基礎上萌生民主自治意識，隨後也在日本大正民主下，讓台灣在 1920 年代開始透過社會政治運動訴求立憲主義與民主自治。²¹⁹而此階段雖然在日本的統治下，台灣內部

²¹⁹陳陽德、謝秉憲，2007，前揭書，頁 32。

仍釋出對於自由主義的訴求；而隨後對於爭取政治權力的行動，也讓殖民母國著手改正台灣地方自治制度。對於民主的訴求延續到國民政府建立中華民國時期；在逐步民主化的同時，島內也在建國後不斷的透過中央集權強大的握權以經濟改革與硬體建設來強化國民黨統治之正當性。到了 1950 年代台灣以行政命令實施地方自治綱要，但在無法源的情況下，沒有辦法保障地方自治體的自主權，國內仍以強大的中央集權作為體制的運作。隨後的解嚴以及立法院通過《省縣自治法》、《直轄市自治法》以及後來取代兩法的《地方制度法》，讓地方自治體有了法源，正式讓台灣走向法制化下的地方分權。

我國於 1945 年後才在中華民國憲法的建立下出現國家的概念，但因後來的國民政府實屬外來政權，所以在日治時期下的社會群體勢力與對立憲的訴求仍會影響建國後的政治走向。因此在套用本論文的兩波政治現代化的權力變遷模式，來解釋我國案例時必須考量日治時期對台灣內部社群在價值與互動上所產生的影響。而本論文認為在台灣的現代化進程中，政治權力的走向確實符合本論文的假設模式，特別是於 1999 年公布的《地方制度法》，驗證了在民主化後才會出現的垂直分權；因此在套用本論文的兩波政治現代化的權力變遷模式，來解釋我國案例時必須考量日治時期對台灣內部社群在價值與互動上所產生的影響。

另外，本論文依據權力在現代化下的變遷過程（集中、擴大與分散），歸納出在西歐歷史進程中將出現的兩波段的政治現代化論點；在第一波政治現代化進入末期而走向權力分散時，受到民主化與現代官僚的影響，讓政治權力重新涉及第一波尚未碰觸到的領域，於是重新集中權力並進行全方面的掌控，因此才會有第二波政治現代化的出現。然而到了 1980 年代，英美等國進入第二波政治現代化的第三階段後，是否會隨著歷史的持續演進而在社

會環境變遷的影響下，邁向第三波政治現代化重新走入權力的集中。本論文認為之所以會重新出現權力集中的特性，主要出因於第一波的政治權力只涉及經濟領域，自然在民主化與現代官僚催化下，讓權力開始插手原先不涉及的領域，於是就會讓政治制度傾向透過集中權力來解決或滿足那些擴大政策涉獵範圍下的需求。但當國家進入第二波時，政治權力的集中是為了將統治勢力全面入侵各個領域；而為解決政府失靈與民主超載的問題時，必須保留人民長期依賴的官僚體制又必須貼近人民之需求下，選擇以垂直型的地方分權作為解套工具。在走入第三階段進入地方分權後，雖然無法斷言是否必定會停滯或進入第三波政治現代化，不過以目前垂直分權下的政治情勢來看，倘若人民持續倚賴官僚體制，則即使權力再度集中走向第三波政治現代化，其與第二波政治現代化下的權力涉及的範圍極盡相似，也就讓權力整體的轉變型態趨於雷同。

況且，本論文主要的論點是國家權力關係是受到當代的歷史事件或社會環境，而造成變遷的壓力，並以歸納的方式驗證研究假設，但若在後續的研究中涉及預測未來權力變化的走向時，僅能透過人民是否有持續依賴官僚體制的情形來判別，第三波的權力涉及範圍是否同於第二波政治現代化，並沒有辦法在關鍵歷史事件未發生前，有效的預測權力變遷的走向；不過，雖然無法對預測未來權力變遷的情形，但仍就可透過本論文的研究結果，對於台灣案例或是接續在歷史進程上的分析，提供後續研究國家權力變遷過程下的模式準則。

附錄一

European Charter of Local Self-Government

Strasbourg, 15.X.1985

Preamble

The member States of the Council of Europe, signatory hereto,

Considering that the aim of the Council of Europe is to achieve a greater unity between its members for the purpose of safeguarding and realizing the ideals and principles which are their common heritage;

Considering that one of the methods by which this aim is to be achieved is through agreements in the administrative field;

Considering that the local authorities are one of the main foundations of any democratic regime;

Considering that the right of citizens to participate in the conduct of public affairs is one of the democratic principles that are shared by all member States of the Council of Europe;

Considering that it is at local level that this right can be most directly exercised;

Convinced that the existence of local authorities with real responsibilities can provide an administration which is both effective and close to the citizen;

Aware that the safeguarding and reinforcement of local self-government in the different European countries is an important contribution to the construction of a Europe based on the principles of democracy and the decentralization of power;

Asserting that this entails the existence of local authorities endowed with democratically constituted decision-making bodies and possessing a wide degree of autonomy with regard to their responsibilities, the ways and means by which those responsibilities are exercised and the resources required for their fulfillment, (以下省略)

附錄二

Ronald Reagan

First Inaugural Address

Delivered 20 January 1981

Thank you. Thank you.

Senator Hatfield, Mr. Chief Justice, Mr. President, Vice President Bush, Vice President Mondale, Senator Baker, Speaker O'Neill, Reverend Moomaw, and my fellow citizens:

To a few of us here today this is a solemn and most momentous occasion. And, yet, in the history of our nation it is a commonplace occurrence. The orderly transfer of authority as called for in the Constitution routinely takes place as it has for almost two centuries and few of us stop to think how unique we really are. In the eyes of many in the world, this every four year ceremony we accept as normal is nothing less than a miracle.

Mr. President, I want our fellow citizens to know how much you did to carry on this tradition. By your gracious cooperation in the transition process you have shown a watching world that we are a united people pledged to maintaining a political system which guarantees individual liberty to a greater degree than any other. And I thank you and your people for all your help in maintaining the continuity which is the bulwark of our republic.

The business of our nation goes forward.

These United States are confronted with an economic affliction of great proportions. We suffer from the longest and one of the worst sustained inflations in our national history. It distorts our economic

decisions, penalizes thrift, and crushes the struggling young and the fixed income elderly alike. It threatens to shatter the lives of millions of our people. Idle industries have cast workers into unemployment, human misery and personal indignity.

Those who do work are denied a fair return for their labor by a tax system which penalizes successful achievement and keeps us from maintaining full productivity. But great as our tax burden is, it has not kept pace with public spending. For decades we have piled deficit upon deficit, mortgaging our future and our children's future for the temporary convenience of the present. To continue this long trend is to guarantee tremendous social, cultural, political, and economic upheavals.

You and I, as individuals, can, by borrowing, live beyond our means, but for only a limited period of time. Why then should we think that collectively, as a nation, we are not bound by that same limitation?

We must act today in order to preserve tomorrow. And let there be no misunderstanding we're going to begin to act beginning today. The economic ills we suffer have come upon us over several decades. They will not go away in days, weeks, or months, but they will go away. They will go away because we as Americans have the capacity now, as we have had in the past, to do whatever needs to be done to preserve this last and greatest bastion of freedom.

In this present crisis, government is not the solution to our problem; government is the problem. From time to time we've been tempted to believe that society has become too complex to be managed by selfrule, that government by an elite group is superior to government for, by, and of the people. But if no one among us is capable of governing himself, then who among us has the capacity to govern someone else?

All of us together in and out of government must bear the burden. The solutions we seek must be equitable with no one group singled

out to pay a higher price. We hear much of special interest groups. Well our concern must be for a special interest group that has been too long neglected. It knows no sectional boundaries, or ethnic and racial divisions, and it crosses political party lines. It is made up of men and women who raise our food, patrol our streets, man our mines and factories, teach our children, keep our homes, and heal us when we're sick professionals, industrialists, shopkeepers, clerks, cabbies, and truck drivers. They are, in short, "We the People." This breed called Americans.

Well, this Administration's objective will be a healthy, vigorous, growing economy that provides equal opportunities for all Americans with no barriers born of bigotry or discrimination. Putting America back to work means putting all Americans back to work. Ending inflation means freeing all Americans from the terror of runaway living costs.

All must share in the productive work of this "new beginning," and all must share in the bounty of a revived economy.

With the idealism and fair play which are the core of our system and our strength, we can have a strong and prosperous America at peace with itself and the world. So as we begin, let us take inventory.

We are a nation that has a government not the other way around. And this makes us special among the nations of the earth.

Our Government has no power except that granted it by the people. It is time to check and reverse the growth of government which shows signs of having grown beyond the consent of the governed.

It is my intention to curb the size and influence of the Federal establishment and to demand recognition of the distinction between the powers granted to the Federal Government and those reserved to the states or to the people.

All of us all of us need to be reminded that the Federal Government did not create the states; the states created the Federal Government.

Now, so there will be no misunderstanding, it's not my intention to do away with government. It is rather to make it work work with us, not over us; to stand by our side, not ride on our back. Government can and must provide opportunity, not smother it; foster productivity, not stifle it. If we look to the answer as to why for so many years we achieved so much, prospered as no other people on earth, it was because here in this land we unleashed the energy and individual genius of man to a greater extent than has ever been done before.

Freedom and the dignity of the individual have been more available and assured here than in any other place on earth. The price for this freedom at times has been high, but we have never been unwilling to pay that price.

It is no coincidence that our present troubles parallel and are proportionate to the intervention and intrusion in our lives that result from unnecessary and excessive growth of Government.

It is time for us to realize that we are too great a nation to limit ourselves to small dreams. We're not, as some would have us believe, doomed to an inevitable decline. I do not believe in a fate that will fall on us no matter what we do. I do believe in a fate that will fall on us if we do nothing.

So with all the creative energy at our command, let us begin an era of national renewal. Let us renew our determination, our courage, and our strength. And let us renew our faith and our hope. We have every right to dream heroic dreams.

Those who say that we're in a time when there are no heroes they just don't know where to look. You can see heroes every day going in and out of factory gates. Others, a handful in number, produce enough food to feed all of us and then the world beyond. You meet heroes

across a counter and they're on both sides of that counter. There are entrepreneurs with faith in themselves and faith in an idea who create new jobs, new wealth and opportunity.

There are individuals and families whose taxes support the Government and whose voluntary gifts support church, charity, culture, art, and education. Their patriotism is quiet but deep. Their values sustain our national life.

Now I have used the words "they" and "their" in speaking of these heroes. I could say "you" and "your" because I'm addressing the heroes of whom I speak you, the citizens of this blessed land. Your dreams, your hopes, your goals are going to be the dreams, the hopes, and the goals of this Administration, so help me God.

We shall reflect the compassion that is so much a part of your makeup. How can we love our country and not love our countrymen and loving them reach out a hand when they fall, heal them when they're sick, and provide opportunity to make them selfsufficient so they will be equal in fact and not just in theory? Can we solve the problems confronting us? Well the answer is an unequivocal and emphatic "Yes." To paraphrase Winston Churchill, I did not take the oath I've just taken with the intention of presiding over the dissolution of the world's strongest economy.

In the days ahead, I will propose removing the roadblocks that have slowed our economy and reduced productivity. Steps will be taken aimed at restoring the balance between the various levels of government. Progress may be slow measured in inches and feet, not miles but we will progress. It is time to reawaken this industrial giant, to get government back within its means, and to lighten our punitive tax burden. And these will be our first priorities, and on these principles there will be no compromise.

On the eve of our struggle for independence a man who might've been one of the greatest among the Founding Fathers, Dr. Joseph Warren, president of the Massachusetts Congress, said to his fellow

Americans,

"Our country is in danger, but not to be despaired of. On you depend the fortunes of America. You are to decide the important question upon which rest the happiness and the liberty of millions yet unborn. Act worthy of yourselves."

Well I believe we, the Americans of today, are ready to act worthy of ourselves, ready to do what must be done to insure happiness and liberty for ourselves, our children, and our children's children. And as we renew ourselves here in our own land, we will be seen as having greater strength throughout the world. We will again be the exemplar of freedom and a beacon of hope for those who do not now have freedom.

To those neighbors and allies who share our freedom, we will strengthen our historic ties and assure them of our support and firm commitment. We will match loyalty with loyalty. We will strive for mutually beneficial relations. We will not use our friendship to impose on their sovereignty, for our own sovereignty is not for sale.

As for the enemies of freedom, those who are potential adversaries, they will be reminded that peace is the highest aspiration of the American people. We will negotiate for it, sacrifice for it; we will not surrender for it now or ever. Our forbearance should never be misunderstood. Our reluctance for conflict should not be misjudged as a failure of will. When action is required to preserve our national security, we will act. We will maintain sufficient strength to prevail if need be, knowing that if we do so, we have the best chance of never having to use that strength.

Above all we must realize that no arsenal or no weapon in the arsenals of the world is so formidable as the will and moral courage of free men and women. It is a weapon our adversaries in today's world do not have. It is a weapon that we as Americans do have. Let that be understood by those who practice terrorism and prey upon their neighbors.

I'm told that tens of thousands of prayer meetings are being held on this day; and for that I am deeply grateful. We are a nation under God, and I believe God intended for us to be free. It would be fitting and good, I think, if on each inaugural day in future years it should be declared a day of prayer.

This is the first time in our history that this ceremony has been held, as you've been told, on this West Front of the Capitol.

Standing here, one faces a magnificent vista, opening up on this city's special beauty and history. At the end of this open mall are those shrines to the giants on whose shoulders we stand. Directly in front of me, the monument to a monumental man. George Washington, father of our country. A man of humility who came to greatness reluctantly. He led America out of revolutionary victory into infant nationhood. Off to one side, the stately memorial to Thomas Jefferson. The Declaration of Independence flames with his eloquence. And then beyond the Reflecting Pool, the dignified columns of the Lincoln Memorial. Whoever would understand in his heart the meaning of America will find it in the life of Abraham Lincoln.

Beyond those monuments to heroism is the Potomac River, and on the far shore the sloping hills of Arlington National Cemetery, with its row upon row of simple white markers bearing crosses or Stars of David. They add up to only a tiny fraction of the price that has been paid for our freedom.

Each one of those markers is a monument to the kind of hero I spoke of earlier. Their lives ended in places called Belleau Wood, the Argonne, Omaha Beach, Salerno, and halfway around the world on Guadalcanal, Tarawa, Pork Chop Hill, the Chosin Reservoir, and in a hundred rice paddies and jungles of a place called Vietnam.

Under one such a marker lies a young man, Martin Treptow, who left his job in a small town barber shop in 1917 to go to France with the famed Rainbow Division. There, on the Western front, he was killed trying to carry a message between battalions under heavy fire.

We're told that on his body was found a diary. On the flyleaf under the heading, "My Pledge," he had written these words:

"America must win this war. Therefore, I will work; I will save; I will sacrifice; I will endure; I will fight cheerfully and do my utmost, as if the issue of the whole struggle depended on me alone."

The crisis we are facing today does not require of us the kind of sacrifice that Martin Treptow and so many thousands of others were called upon to make.

It does require, however, our best effort, and our willingness to believe in ourselves and to believe in our capacity to perform great deeds; to believe that together with God's help we can and will resolve the problems which now confront us.

And after all, why shouldn't we believe that? We are Americans.

God bless you and thank you. Thank you very much.

附錄三

現代化進程下的關鍵歷史事件表

	歷史時期	具體事件	後續影響	政治權力
封建體制	800	西羅馬帝國滅亡		鬆散破碎
	800	查理曼帝國建立	封建體制開始出現	
	962	神聖羅馬帝國成立	封建體制趨於穩定	
	11世紀	東方農耕技術的傳入 公社運動的出現。	封建體制下農奴與領主的人身依附關係開始鬆動，並出現像國王靠攏的自由民。同時農民對封建領主的剝削展開反擊，透過公社運動爭取城市的自由，建立自由城鎮。	
	1337年 ~ 1453年	英法百年戰爭	英法百年戰爭的長期的流血鬥爭嚴重削弱貴族勢力，國王透過雇傭兵(農奴)供戰爭之需，同時鎮壓意見不合的貴族，國家的事務亦無須再透過貴族管理，國王權力趁勢躍升。	
	1453年 ~ 1485年	英法百年戰爭與玫瑰戰爭的結束	戰爭結束後，國王開始跳過貴族向人民增稅，權力大量集中於國王。	權力

君主專制國家	16 世紀	教廷的斂財擠壓並阻礙國王與自由民的收入 ↓ 文藝復興、宗教改革與三十年戰爭	打破了繁瑣的宗教儀式，同時也是反封建體制的呈現，讓受教會長期打壓下的國王權力，暫時獲得紓解。三十年戰爭挫頓了哈布斯堡家族與羅馬教廷，使打壓國王權力的因素消失了。	集中
	16 世紀	為了擴大軍事與彌平戰後的龐大開銷，強烈發展經濟。 ↓ 重商主義	向外擴張的經濟體制，開始走向累積財富的經濟思想。資產階級為確保商業活動及海外的國際貿易，要求國王將權力的觸角深入經濟活動，主張國家強烈干預經濟活動。	權力擴大
立憲主義國家	1688 年	英國國王拒絕《權利請願書》 ↓ 光榮革命	英國議會於 1689 年頒發了《權力清單》，正式中斷國王干政的權力，將英國推向君主立憲制度	權力水平分權
	1787 年	美國獨立 ↓ 美利堅制憲	根據美利堅合眾國憲法，美國成為一個由各個擁有主權的州所組成的聯邦立憲國家。	
	1789 年	財政困窘 ↓ 法國大革命	法國透過革命，推翻專制王權與貴族階級，以古典自由主義作為建立立憲國家。	
	18 世紀	工業革命	資產階級快速累積財富，要求參與政治，促使選制改革；無產階級被嚴重剝削，透過勞工政治運動要求停止剝削。	
	1828 年	傑克森當選美國總統。	1828 年，傑克森總統在民意的支持之下，開始對抗貴族制式的立法機關並開始提昇行政權的地位，成為現代第一個民主國家。	（民主化 + 現
	1832	英國資產階	通過擴大下議院選民基礎的法	

憲政主義國家		級發起選舉改革	案，其改變了保守派獨佔的狀態，使舊有地主及舊有南部城市商人的勢力受打擊；增加郡代表，有助平衡不同地方勢力對選舉的影響，同時群眾對下議院的影響力也上升。	代官僚）權力集中
	1870年	德意志帝國成立	促成官僚體制需完備化的概念	
	1928年 ~ 1933年 ~ 1939年	經濟大蕭條 ↓ 羅斯福新政	為了搶救經濟大蕭條所造成的經濟危機，美國羅斯福總統提出新政，目的在於不改變經濟基礎的條件下，擺脫經濟危機，緩和國內的階級矛盾與鬥爭。為了防止因經濟危機走向戰爭的道路，透過國家強烈的干預下，穩定社會秩序，同時也強化中央集權體制。	權力擴大
	1939年 ~ 1947年	第二次世界大戰。 美蘇冷戰。	大戰後，國家依循著英法百年戰爭後的發展，為了穩定戰後經濟與社會秩序，國家在附有強烈正當性的誘因下，強化了國家干預，讓中央集權體制更加龐大。美蘇冷戰，讓美國開始轉變對外政策，由局部擴張至全球擴張，國家欲向外擴張，需要一個強而有力的國家組織作為後盾，於是讓美國的中央集權體制在冷戰後，更甚於羅斯福新政時。	
	1960年	左派的學生運動	受長期戰爭之影響，讓左派人士於各國開始出現反戰的情緒，主要因素在於戰爭致使了國家組織的龐大化，加上統治技術的增強也讓中央集權獲得充分執行的機會；然而抱持著	權力垂直分權

		社會民主主義的左派人士認為，認為龐大的國家機器會迫害其所追求的平等的財富和基本權利分配，因此開始了以學生為首的反戰與反帝國主義運動。此時期成為首波對中央集權體制產生的反抗行為。
1969年	美國尼克森提出新聯邦主義。	新聯邦主義意指聯邦政府不再包攬所有重要問題，對於一些可以由州和地方政府解決的問題，直接交給它們自己處理，提升地方權力。
1985年	歐洲地方自治憲章的簽訂	目的在於建立一個以民主政治與地方分權原則為基礎的歐洲。

參考書目

壹、中文部份

一、書籍

- 《圖說天下·世界歷史系列》編委會編，2009，《大航海時代》，長春：吉林出版集團有限責任公司。
- 王春永主編，文朝利編著，2008，《你可能不知道的法國》，北京：中國發展出版社。
- 王軍瑋、萬方譯，Mary Fulbrook 著，2002，《妳在哪裡，德意志？》，新店：左岸文化。
- 王章輝，1999，《英國文化與現代化》，瀋陽：遼海出版社。
- 王謙、李昌麟、林賢治與黃惟饒等譯，David Potter, David Goldblatt, Margaret Kiloh and Paul Lewis 著，1999，《民主化的歷程》，淡水：韋伯。
- 王瓊淑譯，Stephen J. Lee 著，1999，《三十年戰爭》，台北市：麥田出版社。
- 幼獅文化事業公司編譯部主編，1987，《觀念史大辭典》，台北：幼獅。
- 朱孝遠，1997，《近代歐洲的興起》，上海：學林出版社。
- 何傳啟，1999，《第二次現代化——人類文明進程的啟示》，北京：高等教育。
- 吳友明譯，Eva Etzioni-Halevy 著，《官僚政治與民主》，台北：桂冠。
- 吳文程著，2007，《政治發展與民主轉型》，台北：五南。
- 吳圳義，2005，《西洋近古史》，台北市：三民。
- 吳叡人譯，Benedick Anderson 著，1999，《想像的共同體：民族

- 主義的起源與散布》，台北市：時報文化。
- 宋鎮照，1995，《發展政治經濟學：理論與實踐》，台北市：五南。
- 李工真著，2005，《德意志道路：現代化進程研究》，武漢：武漢大學出版社。
- 李少軍、劉北成譯，Michael Mann 著，《社會權力的來源(下)》，台北：桂冠。
- 李永熾譯，Francis Fukuyama 著，1994，《歷史之終結與最後一人》，台北：時報文化。
- 李隆生、張逸安譯，Richard H. K. Vietor 著，2007，《國家競爭力—全球經濟中的國家策略、結構以及政府》，台北：聯經。
- 杜麗燕、李少軍譯，Martin Carnoy 著，1995，《國家與政治理論》，台北：桂冠，頁 28-33。
- 沈漢，1997，《英國憲章運動》，蘭州：甘肅人民出版社。
- 周穗明等著，2002，《現代化：歷史、理論與反思》，北京：中國廣播電視出版社。
- 岳西寬譯，1995，《美國歷屆總統就職演說集》，北京：中央編譯出版社。
- 拓夫譯，Barrington Moore 著，1991，《民主與獨裁的社會起源：現代世界誕生時貴族與農民》，台北：久大。
- 東方出版社翻譯組譯，Ronald Reagan 著，1991，《里根自傳——一個美國人的生活》，北京：東方出版社。
- 林本椿等譯，Diane Ravitch 編，《美國讀本（下）》，北京：三聯書店。
- 林嘉誠、朱涇源編著，1990，《政治學辭典》，台北：五南。
- 林鐘雄，1987，《歐洲經濟發展史》，台北市：三民書局。
- 南方朔，1991，《憤怒之愛——六〇年代美國學生運動》，台北：久大文化。
- 南燦譯，Patrick Seale、Maureen McConville 著，1970，《一九六八年法國革命》，香港九龍：信達出版社。

- 段昌國、莊尚武編著，1997，《西洋近代文明發展史》，台北縣：空大。
- 洪鎌德著，1999，《當代政治經濟學》，台北：揚智文化。
- 唐晉，2006，《大國崛起》，北京：人民出版社。
- 唐逸主編，1993，《基督教史》，北京：中國社會科學出版社。
- 晏智杰主編，1996，《西方市場經濟下的政府干預》，北京：中國計畫出版社。
- 殷陸君編譯，Alex Inkele 著，1985，《人的現代化：心理、思想、態度、行為》，成都：四川人民出版社。
- 袁鶴齡，2003，《國家發展的理論與實務：台灣案例研究》，台北：高立圖書。
- 馬克堯、彭小瑜著，2003，〈西歐封建社會〉，收於朱寰、馬克堯主編，《世界通史中古篇》，台北：五南。
- 馬克堯主編，2004，《世界文明史（上）》，北京：北京大學出版社。
- 高德源、劉純佑、石吉雄等譯，Samuel Huntington 著，2008，《誰是美國人：族群融合的問題與國家認同的危機》，新店：左岸文化。
- 康樂譯，Max Weber 著，1979，《經濟與歷史：韋伯選集 IV》，台北：遠流。
- 張正修，2000，《地方制度法理論與實用（一）——地方自治概念、國外法制及都市篇》，台北：學林文化事業有限公司。
- 張正修，2000，《地方制度法理論與實用（二）——本論》，台北：學林文化事業有限公司。
- 張明貴譯，Seymour Martin Lipset 著，《政治人：政治的社會基礎》，台北：桂冠。
- 張家銘等譯，Anthony Giddens 著，1997，《社會學（下）》台北市：唐山出版社。
- 張學明，C. Warren Hollister 著，1986，《西洋中古史》，台北：聯

- 經。
- 梁守鏘等譯，Voltaire 著，1995，《風俗論：論各民族的精神與風俗以及自查理曼至路易十三的歷史》，北京：商務印書館。
- 許志雄，1992，〈地方自治的觀念與理念〉，收於氏著，《憲法之基礎理論》，新莊：稻禾出版社。
- 郭少棠著，1993，《德國現代化新論：權力與自由》，台北：台灣商務。
- 陳一筠譯，Andrew Webster 著，1990，《發展社會學》，臺北市：久大。
- 陳大端譯，Canlton J.H. Hayes 著，1954，《世界通史》，台北：東亞書社。
- 陳志強等譯，Robert Fossier 主編，2006，《劍橋插圖中世紀史（350-950年）》，濟南：山東書報出版社。
- 陳建仁，2011，《中央支配到地方自主：日本地方分權改革的軌跡與省思》，台北：Airiti Press Inc.。
- 陳敦源，2002，《民主與官僚》，台北：韋伯。
- 陳鴻瑜，1992，《政治發展理論》，台北：桂冠。
- 陳秉璋、陳信木合著，蔡明哲主編，1988，《邁向現代化》，台北：桂冠圖書。
- 陸盛譯，Joseph R. Strayer、Hans W. Gatzke 著，1990，《西洋近古史（上）》，台北市：五南。
- 喬明順主編、王建吉等編，1993，《世界近代史》，北京：北京大學出版社。
- 程漢大，1995，《英國政治制度史》，北京：中國社會科學出版社。
- 馮棠譯，Alexis de Tocqueville 著，1994，《舊制度與大革命》，香港：牛津大學出版社。
- 黃仁宇，1993，《中國大歷史》，台北市：聯經。
- 黃琛瑜，2001，《英國政府與政治》，台北市：五南。
- 遼扶東，1991，《西洋政治思想史》，台北市：作者自版。

- 廖益興譯，Diamond, Larry 著，1997，〈民主鞏固的追求〉，收錄田弘茂、朱雲漢、Larry Diamond、Marc Plattner 主編，《鞏固第三波民主》，台北：業強，頁 1 到 45。
- 趙月瑟、夏鎮平譯，R. H. Tawney 著，2006，《宗教與資本主義的興起》，上海：上海譯文出版社。
- 趙永茂、孫同文、江大樹主編，2001，《府際關係》，台北：元照。
- 趙鐵峰等譯，Peter N. Stearns 等著，2006，《全球文明史》，北京：中華書局。
- 劉世忠譯，Alan Grant 著，1996，《美國政府與政治》，台北：五南。
- 劉金源，2004，《法國史：自由與浪漫的激情演繹》，台北市：三民。
- 蔡茂寅，1999，〈地方自治〉，收於許志雄、陳銘祥、蔡茂寅、周志宏、蔡宗珍等著，《現代憲法論》，台北：元照出版公司。
- 談谷錚譯，Marc Bloch 著，1995，《封建社會(I)》，台北市：桂冠。
- 魯友章、李宗正主編，1979，《經濟學說史(上)》，第 2 版，北京：人民出版社。
- 翰墨林編譯印書局編譯，比爾斯渴脫著，2003，《英國國會史》，北京：中國法政大學出版社。
- 戴鳴鐘譯，Rubberdt 著，1983，《工業化史》，上海：譯文出版社。
- 糜佳譯，W. A. Speck 著，2002，《抗拒民主的國家：大不列顛的遲疑與抉擇 1707-1975》，新店市：左岸文化。
- 龐建國，1993，《國家發展理論—兼論台灣發展經驗》，台北市：巨流圖書。
- 羅慎平譯，Patrick Dunleavy & Brendan O'leary 著，1994，《國家論：自由民主政治學》，台北：五南。
- 顧忠華譯，Schluchter Wolfgang 著，1986，《理性化與官僚化：對韋伯之研究與詮釋》台北：聯經。

二、研討會論文

包亞軍，2005，〈論現代官僚制的雙重困境〉，《北京行政學院學報》，2005年第1期，頁20至23。

朱偉奇，1997，〈中世紀西歐的等級制度及其成因〉，《北方論叢》，1997年第4期。

余忠威，2010.11.6，〈虛構的重要議題—從國家自主性、議題建構、設定及框架理論探討議題的設定及產出〉，高雄：2010中國政治學會年會暨學術研討會，中國政治學會、中山大學政治學研究所主辦。

吳玉山，1998，〈現代化理論 vs. 政權穩定論：中國大陸民主發展的前景〉，《政治科學論叢》，第9期，頁443到464。

吳玉山，2005.9.24，〈政權合法性與憲改模式比較臺灣與歐洲後共新興民主國家〉，台北：「從制度變遷看憲政改革—背景、程序與影響學術研討會」，中央研究院政治學研究所籌備處主辦。

吳志中，2005，〈從法國六八學運看青年改造力量〉，《Taiwan News 財經文化週刊》，第195期。

周怡君著，2005，〈由德國社民黨的健保改革論其與社福政策之關係〉，《玄奘社會科學學報》，第三期，頁143-178。

張四明著，1999，〈美國社會福利改革的發展經驗與啟示〉，《社會建設》，100期，頁39-55。

陳建仁、謝秉憲，2009.7.4，〈從第一波民主化國家發展審視地方自治對民主穩定之影響〉，台中：第三屆「地方自治與民主發展：2009年縣市長選舉與地方發展」學術研討會，東海大學政治學系主辦。

陳朝建，2004.7，〈基層政府：論地方制度與地方自治〉，《中國地方自治》，第57卷第7期，頁4-22。

陳陽德、謝秉憲著，2007，〈地方自治在台灣民主化過程中的作

- 用》，收於陳陽德、紀俊臣主編，《地方民主與治理:陳陽德教授榮退紀念論文集》，台北：時英出版社。
- 曾建元，2002.3，〈從人權保障觀點論臺灣地方自治問題〉，《育達研究叢刊》第3期。
- 楊靜利，2000.9，〈社會保險的意義與社會福利體系〉，《台灣社會福利學刊》，第1期，頁157至176。
- 溫洋，1988，〈美國社會文化〉，《美國研究季刊》，第3期。
- 詹靜芬著，1993，〈國家機關自主性與政策制定過程關係之探討〉，《中國行政評論》，第2卷第3期。
- 雷桓軍，2007.8，〈簡論近代西歐的社會轉型〉，《陝西理工學院學報（社會科學版）》，第25卷第3期。
- 謝秉憲，2000.8，〈意志與限制：最高法院在美國民主政治中的角色〉，《法政學報》，第11期，頁57到118。
- 謝秉憲，2011.5.14，〈國家轉型對垂直權力關係的影響〉，台中：「第一屆東海—東吳大學政治學系研究生聯合論文發表會」，東海大學政治學系、東吳大學政治學系主辦。
- 羅得華、謝秉憲，2008.5.2，〈中央集權民主化途徑的極限：台灣經驗的反省〉。桃園：第三屆「全球化與行政治理」國際學術研討會，考試院、行政院人事行政局、國家文官培訓所、行政院原住民族委員會、政治大學公共行政學系、中央大學法律與政府研究所、元智大學社會暨政策科學學系、開南大學公共事務管理學系暨公共事務研究中心主辦。

三、學位論文

- 邱凱莉，2007.6，《除魅與復魅的歷史探討與宗教學考察》，碩士論文：台灣神學院。
- 賴秦瑩著，2008，〈美國福利改革經濟的研究：工作福利政策焦點的分析〉，靜宜大學青少年兒童福利學系碩士論文。

貳、西文部分

(I)Books

- Alchon, Suzanne Austin, 2003, *A Pest in the Land: New World Epidemics in a Global Perspective*. Albuquerque : University of New Mexico Press.
- Anderson, Perry, 1974, *Passages from Antiquity to Feudalism*. London : Humanities Press.
- Black, Cyril Edwin, 1966, *The Dynamics of Modernization: A Study in Comparative History*. New York: Harper & Row.
- Bogdanor, Vernon, 1987, *The Blackwell Encyclopaedia of Political Institutions*. Oxford, OX, UK: Blackwell Reference.
- Bryce, James, 1924, *Modern Democracies*, New York : The Macmillan Co.
- Dahl, Robert A., 1971, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert A., 1989, *Democracy and its Critics*, New Haven: Yale University Press.
- Diamond, Larry, Juan J. Linz & Seymour M. Lipset, 1995, "Introduction: What Makes for Democracy?" in Larry Diamond, Juan J. Linz & Seymour M. Lipset eds., *Politics in Developing Countries*, 2nd ed.. Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Gerth, H. H. and C. Wright Mills eds., 1946, *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York: Oxford University Press.
- Gurr, Ted Robert, 1970, *Why men rebel*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Hay, Colin, 2002, *Political Analysis: A Critical Introduction*. New York: Palgrave.

- Held, David, 1987, *Models of Democracy*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Henry, Nicholas, 1999, *Public Administration and Public Affairs*. Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall.
- Heywood, Andrew, 2002, *Politics*, 2nd ed.. New York: Palgrave.
- Huntington, Samuel P., 1968, *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- Huntington, Samuel P., 1991, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Lerner, Daniel, 1958, *The Passing of Traditional Society: Modernizing the Middle East*. Glencoe, Ill., Free Press.
- Levy, Marion J., 1952, *The Structure of Society*. Princeton: Princeton University Press.
- Levy, Marion J., 1972, *Modernization: Latecomers and Survivors*. New York: Basic Books.
- Lidija Basta, 2009, "Decentralisation: Key-issues, Major Trends And Future Developments," in Jeremias Blaser, ed., *Decentralization : An Comparative Overview*.北京：中國方正出版社.
- Lijphart, Arend, 1999, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*. New Haven: Yale University Press .
- O'Donnell, Guillermo A., 1979, *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politic*. Berkeley: University of California.
- Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, Theda Skocpol, 1985, *Bringing The State Back In*, New York : Cambridge University Press.

- Popovi'c, Dragoljub, 2009, "Regionalism," in Jeremias Blaser, ed., *Decentralization : An Comparative Overview*. 北京： 中國方正出版社.
- Przeworski, Adam, Michael E. Alvarez, José Antonio Cheibub and Fernando Limongi, 2000, *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World 1950-1990*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ranney, Austin, 1996, *Governing: An Introduction to Political Science*, 7th ed... Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall International, Inc..
- Rostow, Walt Whitman, 1990, *The Stages of Economic Growth : A Non-Communist Manifesto*, 3rd ed.. New York: Cambridge University Press.
- Sartori, Giovanni, 1987, *The Theory of Democracy Revisited*, New Jersey: Chatham House Publishers.
- Schumpeter, Joseph A., 1976, *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: George Allen & Unwin.
- Shafritz, Jay M., E.W. Russell & Christopher P. Borick, 2007, *Introducing Public Administration*, 5th ed.. New York: Pearson Longman.
- Stephens, Jr Otis H.. and Scheb, II John, 1993, *American Constitutional Law*. New York: West Publishing.
- Tocqueville, Alexis de, 1956, *Democracy in America*. New York : New American Library.
- Tullock, Gordon, Arthur Seldon, and Gordon L. Brady, 2002. *Government Failure: A Primer in Public Choice*. Washington, DC: Cato Institute.
- Weber, Max, 1956, *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. London: George Allen & Unwin.

(Π)Periodicals

- Diamond, Larry, 1996, "Is The Third Wave Over?" *Journal of Democracy*, Vol.7, No.3, pp.20-37.
- Karl, Treer Lynn, 1990, "Delimma of Democratization in Latin America." *Comparative Politics*, No.23, pp.1-22.
- Krasner, Stephen D., 1988, " Sovereignty: An Institutional Perspective." *Comparative Political Studies*, Vol.21; No.2, pp.66-94.
- Lipset, Seymour Martin, 1959, "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy." *The American Political Science Review*, Vol. 53, No. 1, pp. 69-105.
- Portes, Alejandro, 1976, "On the Sociology of National Development: Theories and Issues." *American Journal of Sociology*, No.82, pp.52-85.
- Przeworski, Adam and Fernando Limongi, 1997, "Modernization: Theories and Facts." *World Politics*, Vol.49, No. Jan, pp.155-183.
- Rubinson, Richard, and Dan Quinlan, 1977. "Democracy and Social Inequality: A Reanalysis." *American Sociological Review*, Vol. 42, pp.611-623.
- Schedler, Andreas, 1998, "What is Democratic Consolidation?" *Journal of Democracy*, Vol.9, No.2, pp.91-107.