

第四篇

社會生活的組織及制度 (中)

憲法是國家的根本大法，是人民權利的保障書。現代民主國家，政府的施政作為以滿足人民需求為前提。有限政府是憲政精神的所在，以避免政府權力過大，侵犯到人民的權益。中央政府需要權力分立、相互制衡；地方政府的各項建設雖然部分來自中央的補助，也必須自籌財源，以維持地方發展所需。人民則透過投票，選出政府官員或民意代表為其謀福利。



1 國家與民主治理

- 1-1 什麼是國家？ 156
- 1-2 國家與政府的差別 158
- 1-3 民意與政府政策的決定 160

2 憲法與人權保障

- 2-1 法治與人治 166
- 2-2 法律的位階 167
- 2-3 憲法為何是人民權利的保障書？ 169



3 憲法與權力分立

- 3-1 為什麼政府的體制需要權力分立？ 176
- 3-2 有限政府與憲政精神 178

4 中央政府

- 4-1 中央政府的組成 184
- 4-2 我國中央政府的制衡關係 188

5 地方政府

- 5-1 地方政府的組成 196
- 5-2 地方政府的職權 198
- 5-3 地方政府的運作 200

6 政治參與

- 6-1 為什麼要政治參與？ 208
- 6-2 為什麼投票是重要的參與形式？ 209
- 6-3 如何落實公平投票？ 211



第 1 章

國家與民主治理

「國慶」一詞，原本是指國家喜慶之事，國慶日通常是國家的建立、獨立、革命、憲法簽署或其他重大紀念意義的周年紀念日，也有些國家稱為「獨立日」、「憲法日」等，還有直接以國名加上「日」，例如：澳大利亞日。

學習 課題

- ◆ 一個國家必須具備哪些要件？
- ◆ 民主國家的政府為什麼必須得到人民的定期授權？
- ◆ 現代國家存在目的為何？
- ◆ 民主國家的政府政策如何決定？



雖然大部分國家都有類似的紀念日，但是由於複雜的政治關係，有些國家在國慶日的選定上存在一定困難，於是會以相對易於判定的政治性日期來紀念，例如：法國的「巴士底日」，這是紀念巴黎民眾攻克象徵封建統治的巴士底監獄，揭開「法國大革命」序幕的日子。

中華民國國慶日又稱「雙十節」，定於1911年武昌起義的發動日10月10日。武昌起義是辛亥革命的開端，之後各地的革命行動陸續成功，最終成功推翻清朝，並於1912年元旦建立中華民國，成為亞洲第一個民主共和國，因此10月10日便成為我國的國慶日，而1月1日則是我國的開國紀念日。

 想一想

許多國家在國慶日會舉辦隆重的升旗典禮、慶祝遊行、閱兵典禮等，其所代表的意義為何？

1-1 什麼是國家？

什麼是國家呢？人類為什麼會組成國家？而現代國家對我們的日常生活又會帶來什麼影響呢？

人類以群居生活為主，從部落生活演變到國家形式。國家是為了保衛人民、增進人民福祉而組成的政治實體，由人民、領土、政府、主權等四種要素組合而成，缺乏其中一個要素，便不能稱為一個國家。以下就此四要素加以說明：

一 人民

人民是國家的組成分子，擁有該國國籍者即為該國國民（圖4-1-1）。
1上公P.148



▲圖4-1-1 人民、國民與公民的關係

二 領土

國家統治權所能支配的地理區域，包括該國人民所居住的土地（領陸）、領海與領空（圖4-1-2）。
1上地P.25

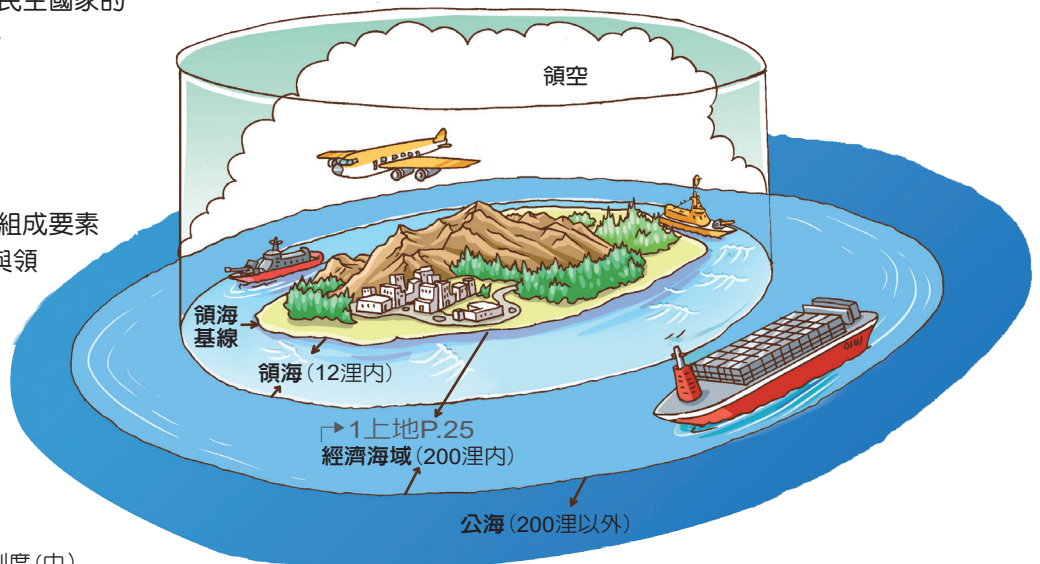
三 政府

政府是國家的統治機關，也是達成政策目標不可缺少的組織（圖4-1-3）。透過專業的政府組織可以管理與分配國家資源，並行使公權力治理國家。



▲圖4-1-3 政府的運作／民主國家的政府運作須受民意監督。

▶圖4-1-2 領土／國家的組成要素之一，包括領陸、領海與領空。



1哩≐1.852公里

四 主權

3 主權是國家最高的統治權力，由全體國民所賦予，對內享有決策與執行政策的權力，對外則不受任何國家或國際組織的干涉，並能與他國建立平等的國際關係（圖4-1-4）。

6 以國家主權而言，主權隨國家而存在，不會因政府權力的轉移而產生變化，若主權喪失，往往意味著國家的解體或滅亡。

9 然而，國家存在的目的會隨著時代而改變，現代民主國家普遍具有以下幾項功能：維護人民生命財產的安全，保衛國民不受外來侵略，這是國家最主要的功能；

12 制定法律保障基本人權，並依據法律維護社會秩序；促進產業發展、協助人民發展經濟，以提升國家競爭力；致力於教育與文化環境的改善，以傳承文化並兼顧其發

15 展；扶助弱勢群體、照顧人民的基本生活，重視社會福利措施等（圖4-1-5）。



▲圖4-1-4 聯合國大會／各國都有平等的發言權，我國也積極爭取加入聯合國。

✓ 學習check

- 我能說明國家組成的要素。
- 我能知道國家的存在，可以為人民帶來幸福。

►1下公P.164~166



國軍保家衛民



查緝違規物品



立法保障人權



建設經貿園區



保存古蹟文物



照顧弱勢團體

▲圖4-1-5 現代國家的功能示例

1-2 國家與政府的差別

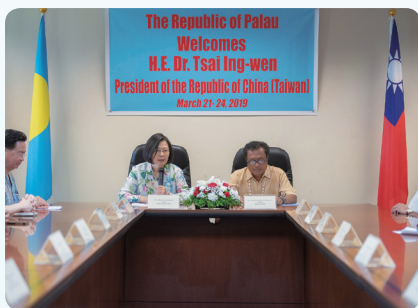
國家與政府有什麼區別呢？我們可以從幾個面向來探討：

- 3 首先，國家須具備人民、領土、政府、主權四種要素；政府僅是國家的構成要素之一。其次，國家的主權對外具有獨立性，對內具有最高性；政府則具備公權力，國家的主權需要政府機關執行公權力來加以貫徹，現代國家的功能也須依賴政府公權力的執行與職權的運作才能發揮。最後，國家是一個政治實體，具有穩定性與持續性；政府則會隨制度變遷而改變，也可能因政權轉移而被取代（圖4-1-6）。

國家



由人民、領土、政府、主權構成，負責與其他國家進行交流與維護自身國家的安危，而總統對外則是代表國家的具體象徵。



國家與政府到底有什麼不同呢？



政府



是國家構成的要素之一，為國家的決策單位，負責制定政策與執行。



▲圖4-1-6 國家與政府的差異

本章引言提到，我國是亞洲第一個民主共和國。然而，什麼是民主？與政府的運作方式又有什麼關係？

3 民主國家中，政府的統治權來自人民的授與，政府的組成應得到**多數**選民的支持。

6 民主國家的人民有組織政黨的權利，政黨可以在定期選舉中推派候選人參與選舉，透過公平競爭取得執政權。在大選中獲勝的政黨負責組織政府、執行政策；在野黨則負責監督政府施政。

9 為人民謀求福祉的政府，往往可以得到民意的支持；反之，政府政策若違背民意或政策失敗，政府官員須承擔民意機關或人民的責難，甚至辭職下臺，負起政治責任，人民也可以在下一次選舉時改投其他政黨或候選人，形成**政黨輪替**（圖4-1-7）。因此，執政成功與否，往往是人民決定執政者去留的重要參考指標。

15 定期選舉是檢視一個國家是否遵循民主原則運作的重要指標，透過選舉，不僅提供人民政治參與的機會，也讓執政者能兢兢業業為民服務。而選舉的結果，不但
18 賦予執政權的合法性與正當性，也有利於政權在和平狀態下轉移。

小幫手

多數

多數制，常應用於行政首長的選舉中。相對多數制即是不論票數多少，得票最多的候選人便可當選。

政黨輪替

透過選舉，原本的執政黨因敗選成為在野黨，在野黨勝選成為執政黨的過程。

學習check

- 我能分析國家與政府的差異。
- 我能說明政黨輪替代表的意義。
- 我能尊重選舉結果，並願意維護民主運作的規則。

第一次政黨輪替

2000年
中國國民黨 → 民主進步黨



第二次政黨輪替

2008年
民主進步黨 → 中國國民黨



第三次政黨輪替

2016年
中國國民黨 → 民主進步黨



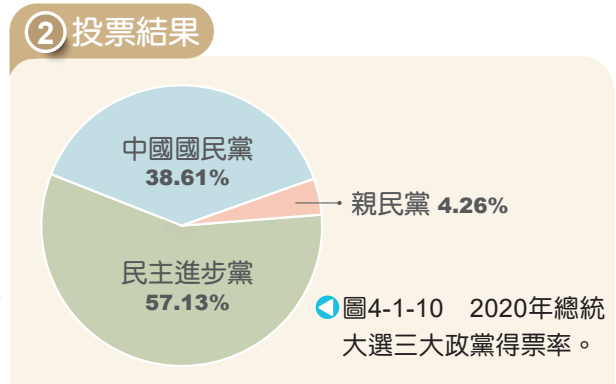
▲圖4-1-7 我國三次政黨輪替

1-3 民意與政府政策的決定

政府在制定政策前，為什麼應提供人民參與和表達意見的機會呢？

在獨裁國家，政治權力由一人或少數人掌握，人民缺乏充分參與政治的機會，例如：中國與北韓的國家領導者由長期執政的政黨所決定，施政不受民意監督（圖4-1-8）。

在民主國家，人民是國家的主人，政府的合法性來自於人民的委託。例如：我國總統由公民直選產生（圖4-1-9~11），政府的組成須有民意的支持，並受其監督。



因此，政府在制定政策前，應該讓受決策影響或關心該議題的公民，在資訊充分的情況下，能夠積極參與或公開討論公共政策，最後形成具有共識的意見或方案。例如：政府針對公共政策舉辦公聽會，邀請機關團體、學者專家或民眾參加，在充分溝通下達到共識，使政策得以順利進行（圖4-1-12）。

國中階段的學生，須關心周遭的公共事務，學習民主知能，未來具備選舉的資格與權利後，才能選出讓人民生活更加幸福的政府團隊。



圖4-1-12 公聽會／政府擬定政策，應以民眾意見與公眾利益為優先考量。

學習check

- 我能說明民意與政府政策之間的關係。
- 我能關心周遭的公共事務，並願意去參與。

實作與練習

對國中生而言，你認為政府應該重視哪一項政策，最可以讓人民感到幸福？

1. 請勾選出你認為最重要的一項。

- (A) 免試升學，降低升學壓力
- (B) 免學費政策，減輕經濟壓力
- (C) 重視體育活動，強健學生體能
- (D) 提供免費營養午餐，重視營養均衡
- (E) 規畫休閒娛樂場所，健全身心發展
- (F) 提供優質醫療服務，重視國民身體健康

其他：_____

2. 對於你所勾選的選項，你認為應如何表達意見，才能讓政府正視並制定為政策？



在民主已經成為普世價值的21世紀，民主與經濟發展是否能相輔相成？新加坡政府的高行政效率有沒有可能是威權統治下的結果？中國共產黨「說建就建、說拆就拆」的高壓政治，是不是高經濟成長的重要原因？

獨裁者不用面對國會權力的控管，可以快速的執行更多政策，但這些政策並非都是好的。更糟的是，這些政策的品質好壞，依賴獨裁者和其決策圈的品質。

麻省理工學院經濟學教授阿齊默魯在《國家為什麼會失敗》一書中，揭示一個國家在民主化開始前後幾年，通常會伴隨政治轉型造成國家動盪不安，經濟自然會衰退；等到民主鞏固後，經濟就會開始回升。由於民主國家在增加投資、教育支出、經濟改革、改善公共建設的質與量、減少社會動亂等，都比獨裁國家表現更佳，當我們考慮這個因素後，民主國家的經濟狀況也會比獨裁國家更好。

一個國家要達成長久的社會經濟發展，必須要塑造出一個把政治權力廣泛分配給社會大眾、鼓勵個人自由與多元思考的政治經濟制度，國家也許進步慢些，但是能夠走得更遠。少數菁英把持政經權力，也許可以一時成功，但時間久了，國家必定衰敗。

（參考資料：改寫自1.林明仁，《民主到底能不能當飯吃？》，關鍵評論，2019/05/12。2.達倫·阿齊默魯（Daron Acemoglu），《國家為什麼會失敗：權力、富裕與貧困的根源》。）

圖4-1-13 北韓平壤的高樓大廈與蕭條的街景

不同的政治與經濟制度導致不同的經濟發展。



圖4-1-14 南韓首爾的高樓大廈與完善的交通設施



閱讀思考

- 下列何者最貼近作者所要表達的理念？
 - 菁英政治比民主國家的進步更快速
 - 獨裁國家比民主國家更有法治的精神
 - 獨裁國家走向民主，經濟會馬上起飛
 - 民主國家社會經濟發展較獨裁國家長久
- 為了塑造出一個把政治權力廣泛分配給社會大眾的政治制度，並且長期維持，可以採用哪種方式？

圖解公民



你知道國旗代表國家，但你知道國家構成的要素有哪些嗎？

我知道，而且我還知道我國國情的現況呢！



主權



1. 主權為國家的最高統治權，在國際間具有獨立性。
2. 雖然我國主權在國際上經常受到中國打壓，但無法否定我國主權獨立的事實。

政府

行政院



1. 政府是執行國家政策的機關，政府權力必須具備合法性。
2. 我國目前由中華民國政府負責推動政務。



1. 國家的組成分子，具有國籍的人民為國民。
2. 我國國籍的取得，採「屬人主義」為原則，「屬地主義」為例外，也可以透過歸化的方式取得。
3. 我國目前人口有 2 千 3 百多萬人。



1. 領土為該國人民共同居住、生活的地方，為國家主權行使的範圍（領陸+領海+領空）。
2. 我國目前轄有臺、澎、金、馬等地。

人民

領土