

重點整理

一、菁英理論

(一)代表學者：帕銳圖（V. Pareto）（提出「治理菁英」governing elite 的論點）、莫斯卡（G. Mosca）著有「統治階級」（The Ruling Class）。

(二)理論要點：

1. 社會由兩個階級所構成，一為少數的治者，即菁英，他們壟斷權力，享受權力所帶來的利益，並為社會做價值的分配工作；一則為多數的被治者，他們乃受菁英的指揮與控制。
2. 占社會少數的統治菁英並不能代表大多數的民意，因為菁英並非由中下階層民間所產生，而是來自社會的中上階層。
3. 菁英的態度是保守的，他們傾向於社會現狀的維持，絕不輕易改變現行政策，即使非得要改，亦是漸進而非激烈的改變。
4. 公共政策並非反映一般民眾的需求，而是統治菁英的偏好、價值與信念；換言之，公共政策是從菁英「由上向下」流至社會大眾（bottom-up），政策並非政府為響應民情所制定，民意對政策的影響，遠不及菁英對政策的影響。

(三)對菁英理論的評析：

1. 菁英論者認為在任何社會，政治權力皆掌握在少數菁英份子手中，縱使在民主國家中，也因民主的實踐與民主的理想二者之間存有差距而適用之。換言之，菁英論者認為其理論適用於各種體制的國家，是無所不在的。然而在民主基本精神下，菁英雖為決策的主要動力，但不是唯一的重要力量，其公務行為仍須受到非菁英的監督與審核。且隨著當代社會教育的普及，大眾傳播媒介的發達，社會大眾獲得資訊的管道日增，反映民意的管道亦日益多元化，在在使政府決策不易黑箱作業，為少數人壟斷。
2. 基於此，拉斯維爾（H. D. Lasswell）對傳統菁英理論提出修正，即使在此一「修正菁英理論」中，仍堅持菁英不論是在民主或非民主政治制度下都是存在的，但已相當程度的肯定了非菁英份子在民主政治中的重要性。

3. 米契爾斯 (Robert Michels)，從組織研究途徑研究菁英。他以德國社民黨為研究焦點，完成「政黨」(The Political Parties) 一書。書中提出「寡頭鐵律」(The Iron Law of Oligarchy)，無論民主與否，所有組織必然趨向由少數菁英統治。
4. 密爾斯 (C. Wright Mills) 則在「權力菁英」(the Power Elite) 一書中提出美國權力結構的解釋。認為美國被軍方—國防工業—總統身邊的政治人物，這三大團體形成的優勢團體網絡 (nexus of leading groups) 所支配。

二、團體理論

(一)代表學者：班特萊 (A. Bentley)，著有「政府的過程」(The Process of Government)、杜魯門 (David Truman)，著有The Governmental Process。

(二)理論要點：

1. 研究政治現象應以團體的活動與互動為觀察的焦點，個人在政治活動中是無足輕重的。
2. 在社會資源有限的情況下，各團體為了生存與增進自身利益，必然會發生利益衝突與利益競爭的問題，團體間的衝突也必然影響政府公共政策的形成。
3. 在團體之彼此互動與利益競逐的過程中，政府的主要工作即在解決並管理團體間的衝突，其主要職責可分為以下三點：
 - (1) 建立團體競爭的規則。
 - (2) 扮演團體競爭之仲裁者與協調者的角色。
 - (3) 制定公共政策並加以執行。
4. 在團體論的觀點下，公共政策乃是在一特定時間點上，團體互動過程中所達成的均衡 (equilibrium)，該均衡決定於各利益團體的相對影響力 (影響力由成員人數的多寡、財富多寡、組織能力的強弱、團體的凝聚力、領導能力的高低、團體與決策者間距離的遠近等所決定)。一旦利益團體的相對影響力發生變化，勢力均衡點便會跟著改變，政策亦隨之改變。
5. 利益團體的互動並不會過度危害公共利益，其理由有三：
 - (1) 潛在團體 (latent group) 的存在，能夠避免政策走向極端。