

《政治學》

一、在移民與勞動者跨國遷徙的全球化時代，「多元文化主義」(multiculturalism)常被引用，希望作為多族群與多種族社會建構的基礎。請問何謂「多元文化主義」？其核心理念為何？其在先進民主國家的實踐經驗為何？(25分)

試題評析	相對來說，本題是今年高考題目中，較具挑戰性的一題，類似的題目只出現在100年師大政治所的入學考題中。多元文化主義屬於新興的意識型態，其主張往往與傳統的民族主義相對立。考生在應答時，只要把特定國家(例如：加拿大魁北克)的情形加以想像，融合上課講義中的講解，應當可以歸結出適當的論點，針對題意進行作答。作答時，要先闡述多元文化主義的內涵，至於多元文化主義的實踐經驗，考生可以單一國家的經驗(例如：加拿大的魁北克或英國的蘇格蘭)加以說明，也可以歸納各民主國家的經驗作整合性的闡述。
考點命中	高點《政治學總複習講義》第二回，初錫編撰，頁15-16。

答：

雖然多元文化的社會早就存在，但「多元文化主義」(multiculturalism)這名詞，卻是晚期才出現。1965年，加拿大首先採用此名詞，並在1971年時正式被加拿大作為其處理內部族群(主要是法語區與英語區)關係的國家政策，而成為1988年加拿大《多元文化法案》的基礎。之後，多元文化主義的概念廣為其他先進民主國家所採用，特別是多族群的國家，例如美國、澳洲等，而隨著全球化時代的來臨，跨國際的移民與勞動者遷徙大量增加，到2000年初，多數的西方國家，在公共政策領域中都已採取了多元文化主義，但卻也因此使得多元文化主義成為政治場域辯論的焦點，不同觀點間的主要爭議在於：如何在多元文化下，還能維繫政治上的凝聚。以下，吾人即一一闡述多元文化的涵義與起源，其核心理念，以及其在不同先進民主國家中的實踐經驗。

(一)多元文化主義的涵義與起源

多元文化主義是一個內容廣泛且未清楚定義的辭彙。多元文化主義的基本觀點是，文化的多元性存在是一個事實，這種差異性應該受到尊重，問題在於，當單一文化連結被多元文化取代時，要如何維繫政治上的穩定？這就涉及到如何對於少數與弱勢的尊重與保護，而成為多元文化主義的重要起源。歷史上，多元文化主義運動，可以追溯到1960年代美國興起的黑人民權運動，之後影響到西歐及北美的少數族裔湧起政治上的覺醒，他們主張現存少數族裔在經濟與社會上的邊緣化發展，來自於優勢、多數種族所施加的壓迫，因此必須要透過政治上的改革，來消除制度上與結構上的不利地位，由此衍生出多元文化主義中少數與多元權利的概念。隨著經濟全球化的演進，多元文化主義有漸趨激進化的現象，特別是宗教基本教義主義的出現，為此，多元文化主義的支持者認為，對少數民族及其文化的承認與尊重，可以避免政治極端主義的出現；反對者則認為，這樣的做法反而會鼓勵，甚至正當化少數族群的激進化發展。

(二)多元文化主義的核心理念

多元文化主義具有多重的涵義，它可以是描述性的名詞，也能作為規範性的概念使用。雖然對於多元文化主義還沒有一個統一的解釋，世界各國的實踐經驗也不完全相同，但整體而言，多元文化主義作為一種新興的意識型態，至少包括以下四大核心理念：

1. 後殖民主義(postcolonialism)。後殖民主義的主要意義在於，對於殖民統治的文化挑戰，應建立起一套非西方甚至是反西方的論述傳統。後殖民主義對於多元文化主義的影響有二：(1)它挑戰了歐洲中心主義的世界觀，使得非西方的文明與傳統具有與西方文明同等的平等地位；(2)它強調「文化」在民族解放過程中的重要地位，自身的傳統可以作為掙脫壓迫的有力工具。
2. 認同與文化(identity and culture)。認同是指透過強化某些特定成員的群體意識或共同記憶，來增進團結，提高群體的地位，而多元文化主義即是立基於特定的社會脈絡下，以群體為單位所發展而出的特別社會觀，而這特定的脈絡與社會觀往往與文化因素相連結，包括族裔、宗教與語言等。
3. 少數族裔權利(minority rights)。對於推動少數族裔權利保障最力的學者當屬金里卡(Will Kymlicka)，其指出三種少數民族的權利：自治權、多種族權利(或稱多族裔共存權)和代表權。少數民族的自治權即權力的地方化，其有時會與國家的主權相衝突，但仍可透過制度性的安排，例如：聯邦制，來加以調和；多種族權利則是指，國家有義務要協助少數族群，發展及傳承其文化的獨特性；而代表權則是企圖矯正在政治或公共生活領域中，少數或弱勢族群代表性不足的問題，例如：美國在1960年代針對黑人等少數族群

所推動的「積極保障弱勢者行動」(affirmative action, 或稱平權運動)即是一個代表性的例子。

4. 歧異(diversity)。在政治上, 多元文化主義與民族主義的最主要差異在於, 民族主義者認為, 族裔與政治疆域一致, 政治較穩定; 而多元文化主義者則認為, 文化歧異與政治穩定沒有必然的關係。事實上, 多元文化主義者主張, 歧異的存在與包容是自然且必要的, 必要時甚至應該強調這種多樣性, 人可以有多重認同與效忠, 文化上的認同與政治上的效忠是可以分離的。

(三)不同先進西方國家的實踐經驗

多元文化主義在不同的國家有不同的實踐經驗, 歸結這些具有差異的經驗, 可以統整出三個主要的流派:

1. 自由主義的多元文化論(liberal multiculturalism)。自由主義多元文化論的基石是寬容及選擇的自由, 尤其是面對不同族裔間的文化、宗教或道德議題時, 更加注重對差異的包容, 但也強調個人選擇權優先於族群的文化認同。換言之, 「公」與「私」領域要區分, 私領域絕對自由, 公領域要有公民的責任, 包括美國與法國等, 都採取此模式。
2. 多元主義的多元文化論(pluralist multiculturalism)。多元主義比自由主義更尊重差異, 這些倡導者以為, 價值是多元的, 多樣性才是健康且可取的, 並不存在一種單一且獨尊的價值或道德規範, 這是許多西方民主國家「差異政治」的基礎。
3. 普世主義的多元文化論(cosmopolitan multiculturalism)。普世主義與多元主義對立, 普世主義主張建立超越民族、種族藩籬的普遍性道德觀, 因此普世主義的多元文化論其實是一種過度階段的狀態, 他們支持歧異與多元, 但透過文化間的交流, 最終會產生出「大同世界」。

綜合以上, 多元文化主義已成爲全球化的當代無法迴避的議題。但對於多元文化論的批判仍舊不少。我們可以從近年來, 許多西方國家內所爆發的反移民風潮, 禁止伊斯蘭婦女在公共場合穿戴面紗等看出端倪。歸納這些批判的理由主要有三: (1)多元文化主義事實上是一種「隔絕」, 降低了跨文化交流與理解的機會; (2)共同的文化與價值觀才能帶來穩定的社會, 多元文化主義所謂「歧異中的團結」只是一種迷思; (3)多元文化主義並沒有真正改善少數、弱勢族群的處境, 因爲過度強調多元與保護, 反而造成力量的分散, 錯失改革機會。

二、何謂民意? 傳播媒體會對民意產生那些重要的效果? 試說明之。(25分)

試題評析	本題屬於基本概念考古題。在95、97年的調查局考試, 以及99年的普考中皆出現過類似的考題。原則上, 本題只要將上課講義中的內容完整呈現即可, 得高分的關鍵在於, 能否將所欲陳述的內容, 有條理地表達出來。另外, 在有限的作答時間內, 如果能將題目作進一步的演繹補充, 應當可以給閱卷者留下更深刻的印象, 得到更有利的分數。
考點命中	高點《政治學講義》第八回, 初錫編撰, 頁6-7、18。

答:

民意(public opinion)一般是指公民對當前、特定議題及事件的反應。但實證上, 我們也發現一般大眾對於許多特定的公共事務並不了解, 甚至每一個人的看法與認識可能是衝突的; 民主政治下的政策制定, 理論上也應該符合民意, 但實際上民意經常爲利益團體所操縱, 而形成被「塑造的民意」(mobilized opinion), 這些被塑造的民意往往是藉由媒體傳播所造成的效果。以下, 吾人即逐一分別說明何謂「民意」, 以及傳播媒體對於民意所產生的重要效果。

(一)民意的內涵

1. 民意的定義

依照美國政治學者凱伊(V.O. Key Jr.)的定義, 民意是指: 「政府應該要慎重注意的民眾意見。」它是許多私人意見的總和, 但並非個人意見的簡單加總即成爲民意, 民意是政府官員在制定政策時, 要了解並列入考慮的, 它與政治文化不同, 民意是一國政治文化的「橫切面」(cutting edge), 是人民在特定的時間點, 對於某些政策、政治人物等的看法。政治學者研究民意, 通常關注兩個重要面向: 偏好(preference)和強度(intensity), 偏好是指, 一個人支持或反對某些政黨、候選人或政策的傾向; 強度則是一個人對其偏好的感受程度, 強度的重要性不亞於偏好, 因爲少數人的強烈偏好, 可能影響並左右了政策的方向。延續凱伊的觀點, 另一位政治學者金德(Donald Kinder)對於民意則採取更廣泛的解釋, 他認爲, 民意除了包括民眾的意見(opinions)外, 也應該納入情感(affect)和認知(cognition)。換句話說, 民意不只是意見, 還涵攝了態度(attitude)與信念(beliefs)等。

2. 民意的特性

研究民意的學者發現，民意具有以下幾種特性：

- (1)民意並不完全理性。人有偏見或成見，也容易受到其它人的影響，這種私見積聚的民意，不見得是完全的理性。
- (2)民意往往是對某一問題，資訊不足或了解不夠的人所形成的意見。許多國家的研究都指出，一般民眾對政治事務都欠缺了解或興趣，這就使得其對於特定的政治議題並不完全了解。
- (3)民意中有的穩定，有的易變，也有顯性與隱性的不同。有的民意可以保持一段時間較為穩定，有的很快就有變化；而對於某些議題或某些人，人們勇於表達意見，但對於某些議題或某些人，人們則成為「沉默的多數」。

(二)傳播媒體對民意的效果

民主政治即是一種民意政治，基本上，政府應該先探求民意的向背以決定政策的走向，才符合民主政治的要求。政府探求民意即是一種政治溝通(或稱為政治傳播)，在當代民主政治中，政府經常透過大眾傳播媒體來探知民意，因而使得傳播媒體往往扮演重要的媒介功能。早期政治傳播研究認為，媒體的主要作用在於「催化」(active)民眾潛在的政治傾向，讓民眾對於候選人的態度更加具體，並「強化」選民既定的政黨立場。因此大眾傳媒對於民意只有「強化效果」(reinforcement effect)，是「有限的效果」(limited effect)。但1970年代以來，政治傳播的多元化，使得政治傳播的研究有進一步的發展。整理相關研究，吾人以為傳播媒體對民意的效果，至少包括以下六項：

- 1.議題設定效果(agenda-setting effect)。是指傳播媒體所選擇報導的新聞內容，會影響民眾對該相關議題重要性的排序。例如，報章雜誌的頭版頭條新聞，往往會讓閱聽者認為，這些消息屬於重要的消息。
- 2.預示效果(priming effect)。是指電視新聞的報導內容，會影響我們據以判斷政府、總統、政策，或是競選公職候選人的標準。根據相關研究指出，民眾經常曝露在特定的資訊或是內容之下，會催化特定概念，因此，當其他相關事件出現時，他們就會將此一事件與該概念聯結。例如：當媒體不斷報導經濟不景氣時，民眾極可能以此來判斷政府施政的好壞。
- 3.框架效果(framing effect)。是指媒體報導事件的歸因(attribute)，會影響民眾的態度方向。框架效果可進一步分為兩類：「插曲式」(episodic)與「主題式」(thematic)，以貧窮的報導為例，插曲式框架是指媒體在報導時，著眼於單一事件或個案；而主題式框架則是將貧窮事件置於整體社會與經濟脈絡下討論。研究指出，前述插曲式報導會讓民眾將貧窮歸因於個人因素；而主題式報導則會使得民眾將貧窮，歸因於政府政策的不當。
- 4.樂隊花車效果(bandwagon effect)。即俗諺「西瓜偎大邊」，是指民眾傾向於支持在民意調查中較為領先的候選人；換言之，民眾不希望選舉結果出爐時，自己是站在輸的一方，而讓周遭的人訕笑自己的眼光失準。
- 5.沉默螺旋(spiral of silence)。是指由於個人不希望被團體中的多數成員所孤立，因此當他認知到自己所支持的政黨或是候選人，與其所處團體的主流偏好相同時，他會勇於表達他的態度；相反地，當他是團體中的少數意見時，他會傾向於保持沉默，但也不會因此改變立場，支持主流的候選人。
- 6.第三人效果(third-person effect)。是指民眾認為媒體的內容對於自己，或是與自己相似者的影響效果，遠低於對其他人(第三人)的效果。研究指出，當民眾認為媒體的訊息具有相當程度的影響，或對個人具有重要性；當民眾認為消息來源有明顯地偏差；當受訪者有較高的教育程度；以及所謂的第三人是較為模糊而廣泛時，民眾認為資訊對第三人的效果會比較大。另外，第三人效果的進一步延伸，是民眾會認為大眾傳播媒體是具有不良影響力的，因此應對大眾傳媒進行一定程度的限制。

歸結以上，在當代的民主政治中，政府的施政必然要以民意為依歸，但在直接民主不可行的現實下，政府就必須透過某些媒介，特別是大眾傳播媒體的存在來探查民意趨向。然而，基於民意的特性，傳播媒體的中介功能往往產生意料外的效果，因此究竟傳播媒體的存在對於民意政治(也就是民主政治)的影響為何，也成為學者關注的焦點。一般而言，支持傳播媒體的存在有助於民主的觀點，主要理由包括其可提供更豐富、多元的資訊，能搭構一個理性論辯的平臺，也具有揭發弊端的「看門狗」(watchdog)功能等；反對者則以為，傳播媒體具有明顯的政治偏差(bias)、有權無責，甚至與政治人物共生，將對民主政治產生負面的影響。

三、杭亭頓(Samuel P. Huntington)認為歷史上有三波的民主化浪潮。請依據杭亭頓的觀點，敘述三波民主化的發展過程，並解釋民主化產生的原因？(25分)

試題評析 本題屬於舊題新炒的考題，也是基本概念題。在1990年代，杭亭頓的民主化理論曾是許多考試的

	出題重點，但之後則漸少出題，除了95年的調查局考試以及98年的普考出過類似考題外，102年台大國發所入學考題中，才又出現第三波民主化的身影。答題時，考生只要將上課講義的內容，做有系統的整理即可，要注意的是，題目是要考生敘述「三波」民主化的過程，而非「第三波」民主化，這要特別留意；然而這一題的後半部較有玄機，因為杭亭頓在其專書中，主要是探討第三波民主化的現象與成因，因此在解答民主化的成因時，應該分成兩部分答題，一部分是杭亭頓對第三波民主化成因的探討，另一部分應提出其他學者對民主化原因的說明，較為周延。
考點命中	高點《政治學講義》第十回，初錫編撰，頁5-7。

答：

民主化(政治民主化)也稱為民主轉型，是政治發展中政體轉型的一種。一般而言，政治學界多將政體區別為民主、威權和極權政體，因此政體轉型指的就是，從一種政體轉換到另一種政體的過程，而從威權政體轉型到民主政體，或是由極權政體轉型到民主政體，都可以稱為民主轉型，也就是民主化。美國哈佛大學政治學者杭亭頓(S. Huntington)，於1991年出版了《第三波》(The Third Wave)一書，描述人類歷史上曾經出現過的三波民主化浪潮，他在該書中雖主要是描述廿世紀末的民主化浪潮，將其稱為「第三波」，而在此書之前，他也簡略介紹了另兩波民主化。以下，吾人即先介紹杭亭頓有關三波民主化的主要觀點，之後再闡述產生民主化的原因。

(一)三波民主化的內涵與過程

依據杭亭頓的觀點，所謂一陣民主化浪潮指的是，在一段特定的時期內，一群國家由非民主轉型到民主，同時朝民主化轉型的國家數量，明顯超過朝反方向轉型的國家數量。在近代世界史上，共出現了三波的民主化浪潮，而且前兩次還各出現了一次回潮(reverse wave，或稱為民主政體崩潰)，以下分別介紹該三波民主化的發展。

- 1.第一波民主化起源於18世紀美國獨立和法國革命，一直到20世紀20年代，第一波民主化完成，歷時約百年，稱為「民主化長波」。在這段期間，總共有卅多個國家建立了最低限度的民主制度，包括美國、法國、英國、義大利等。但1922年出現了第一次的回潮(原因可能與經濟大蕭條有關)，包括義大利、波羅的海三小國、德國、日本等，這些國家轉型成法西斯主義等制度。
- 2.第二波民主化較短，始於二次世界大戰後，終於六十年代初期，稱為「民主化短波」。在這段期間內，西德、義大利、日本和韓國等，相繼恢復或成立了民主制度，特別是戰後獨立的一大批亞洲和非洲國家，這些國家也在摸索著民主的道路。但1958年起，包括秘魯、阿根廷、巴西、台灣等國家，相繼被軍人接管了政權，轉向威權主義，這是第二次回潮，令人印象深刻的是，在第二次回潮中，竟有約三分之一的原民主國家，轉型成威權體制國家。
- 3.第三波民主化出現在1970年代的南歐葡萄牙、西班牙，之後民主浪潮湧入拉美、亞洲，包括韓國、台灣等，甚至在八十年代末期，第三波民主化還吞沒了共產主義世界，導致蘇聯的解體和東歐民主政體的建立。這波民主化使得大約一百個國家放棄威權體制，改採民主政體。

(二)民主化的成因

政治學界中，對於民主化的成因，不同的學者有不同的觀點。在此，我們先介紹杭亭頓在其專書中，對於第三波民主化的分析，之後我們再進一步闡述其他學者的看法。

1.杭亭頓以為，第三波民主化的成因，可以歸納為以下五點：

- (1)合法統治權威的衰落和政績的困局。這些威權體制國家的統治正當性，或因為軍事挫敗、經濟破產，或因七十年代的兩次石油危機而逐漸消失。
- (2)1960年代的全球經濟大幅成長，擴展了都市中的中產階級。
- (3)天主教教會從現狀的維護者，轉變為威權體制的反對者，以及社會、經濟和政治改革的擁護者。
- (4)外來勢力的新政策，包括歐盟以民主作為吸收新會員的標準；美國所推動的人權外交，以及蘇聯戈巴契夫所推動的變革。
- (5)滾雪球的示範效應。第一個走向民主轉型的國家，刺激了其他國家政體的變遷。

平心而論，截至目前(2015年)，第三波民主化只有少數的幾個國家(如中亞四個前蘇聯的加盟共和國)放棄了民主政體，但這些第三波國家民主化的前景並不容樂觀，很多的新興民主化國家當前都陷入了民主的停滯期。

2.其他學者對民主化成因的觀點

其他學者對於民主化成因的探討，可以從以下三個方面加以觀察：

(1)現代化途徑的觀點

這項途徑的基本看法是，一個國家是否會民主化，與該社會的經濟發展程度或現代化程度有直接的關聯。進一步來說，以現代化途徑來解釋民主化，包括有兩個方面的考量，包括：是不是存在一種有助於民主的政治文化；以及經濟發展是否到達一定的程度。

①政治文化

政治文化是指，「人們對於本國政治體系，以及自己在這個政治體系中的角色，所持有的信仰、態度、價值、理想、感情和評價。」這個定義包含三個層面：認知(cognitive)、情感(affective)與評價(evaluational)。政治學者阿蒙(G. A. Almond)和佛巴(S. Verba)，即以此將政治文化分成三種類型：參與型(participant)、臣屬型(subject)和偏狹型(parochial)政治文化，並認為「公民文化」(civic culture)是這三種類型的綜合，是最有助於維繫民主政治運作的政治文化。

但阿蒙和佛巴的政治文化內涵缺乏了宗教面的考量。1990年代開始，有學者開始關注宗教對於民主化的影響。他們認為，人類歷史上的三波民主化，第一波主要以基督教國家為主，第二波民主化雖傳播到天主教國家，但這些國家很快就放棄民主，直到第三波民主化羅馬教皇公開支持民主化後，才有不少的天主教國家轉型為民主。與此相近的是，信奉儒教的東亞國家，也要到第三波才有部分國家轉向民主，而對民主化抗拒最力的則屬伊斯蘭教國家。

②經濟發展

經濟發展對於民主化的影響，在早期的研究中持正面的肯定態度，近年來雖不否定兩者間的關係，但推論上則較為保留。支持經濟發展有助於政治民主化的觀點是，經濟發展將促成中產階級以及市民社會的出現，這兩者都與民主的價值有關，特別是早期的民主國家，例如：英國、美國，都是在經濟到達一定程度後，才走向民主，而二戰後的發展國家型國家，例如：台灣、南韓也是同樣的狀況。保留論者的觀點是，經濟發展不必然產生民主，也就是這種直接、單純的因果關係是不存在的，但經濟的發展和妥適的財富分配，則對民主化的程度和鞏固有顯著的影響。

(2)轉型過程途徑解釋

這項途徑的基本觀點是，一個國家的民主化成功與否，與政治菁英的角色，以及其所採取的策略，和對民主的支持程度有關。朝野政治菁英是否願意接受民主的制度，作為彼此間權力利益對立時的解決途徑，能否包容政治權力的移轉，以及面對危機時，能不能避免兵戎相向，或採取體制外的解決途徑，將影響到一個國家是否能走上民主化的道路。特別是，在許多威權主義國家中，軍人往往也屬於社會中的菁英分子，這些軍人出身的菁英領袖，是否能自我節制，避免以政變等手段，介入政治爭議的解決，往往也是民主化是否能達成的關鍵。

(3)結構途徑解釋

這項途徑重視哪些權力結構的改變有助於民主化，例如社會階級結構或跨國權力結構等，其中最重要的就是公民社會的出現。公民社會是獨立於政權控制之外的各類社會團體，是現代社會有別於傳統社會的重要現象。學者認為一個國家內的社會團體越發達，民主價值和民主的基礎將越穩固。這是因為公民社會的存在，展現了這個社會對於言論自由、新聞自由以及集會結社自由等的尊重，而且可以形成監督政府的有效力量。

第三波民主化相較於前兩波，產生了更多的民主國家，據統計，在1975年時，全球至少有68%的國家屬於威權政體，但到了1995年，這個數字降到了26%，第三波則湧出了大量的新興民主化國家，這波的民主化甚至進一步使得源自於廿世紀初，民主與共產國家間的對立消解。有學者對於這樣的現象，展現了高度樂觀的期待，例如：日裔的美國政治學者福山，即將此稱為「歷史的終結」(the end of history)，他宣稱自由民主國家將取得最終的勝利。

然而，21世紀近20年的發展，卻令人不得不對第三波民主抱持更保留的態度。例如：學者郭承天即提出了他的觀察，郭承天接受道爾(R. Dahl)對於政治民主化判斷的七項標準，但進一步將這七項標準分為兩類，第一類是「政治自由化」(political liberalization)，包括言論自由、新聞自由以及集會結社自由，而將其餘的四項歸類為狹義的「政治民主化」(political democratization)。郭承天指出第三波民主化的兩個問題點：首先，有的專制國家從事政治自由化的改革，但卻遲遲不推動政治民主化的改革，對於這類的國家，究竟屬不屬於民主國家？其次，有些第三波民主化的國家在政治運作的過程中，衍生出許多司法不公、行政無效率、國會無能、官員腐化或極端種族主義等弊端，而這些並不在道爾的定義中，也不是一般民主化理論所關注的焦點，但卻深深影響了一般人，腐蝕了一般人民對於新興民主政體的正當性，這些都構成了對第三波民主化的憂慮。

四、試說明立法機關主要的功能？有論者認為19世紀以來立法機關功能有式微之趨勢，試指出其論點為何？(25分)

試題評析	本題屬於基本概念題也是考古題。在99、102年的調查局考試、100年的身障考試，都曾出現過幾乎一模一樣的題目。因此，這一題得分並不難，也是所有考生在考前必然會準備的題庫題目，由於是基本題，因此寫得越完整，得分將越高。考生在作答時，應該清楚羅列相關論點，並且在結尾時能提出進一步的觀點，將有助於在眾多試卷中脫穎而出，贏得閱卷者的青睞。
考點命中	高點《政治學講義》第六回，初錫編撰，頁39-42。

答：

民主政治的理想在於直接民主，但在當代的社會中直接民主並不可行，而以代議民主作為最重要的民主模式。代議民主中立法機關(legislature)的組成與功能，往往是判斷間接民主政治良莠的關鍵，因此在世界第一部成文憲法美國憲法中的第1條，規範的對象即是國會，而當美國總統與副總統因故不能視事時，第三順位的代理人即是眾議院議長(Speaker)，由此亦可窺見立法機關在當代政治中的重要地位。以下，吾人即先闡述當代民主政治中，立法機關的主要功能，之後再進一步闡述立法機關式微的現象。

(一)立法機關的功能

民主國家立法機關的功能，整理蘭尼(A. Ranney)、海伍德(Heywood)等政治學者的觀點，主要有以下十二大功能：

1. 制定法律。民主政治必須依法而治，而所有的法律都必須經由人民代表通過，這就是立法機關的立法權。國會的立法權隱含兩種意義：它一方面顯示國會是法律案辯論與公開討論的場所；另一方面，它也象徵人民自己制訂法律。但在現代的民主國家中，大多數的立法機關並不會積極行使立法權，也就是政策影響(policy impact)有限，多數立法提案都來自行政部門。例如：美國有百分之八十以上的提案，來自行政部門(但美國行政部門並無法直接向國會提案，一般是透過同黨的友好議員提出)；而在英國，由內閣所提出的法律案稱為「公法案」(public bills，或稱政府法案government bills)，而由議員個人聯署提出的則稱為「私法案」(private bills)，在數量上以及審查的優先順序上，公法案都遠遠多於、優先於私法案，通常也只有公法案能獲得國會審查通過。
2. 制憲與修憲。世界上許多國家，其憲法原即是由立法部門草擬，而且每個立法機關都有權對憲法做程度不一的修正，在柔性憲法國家(如英國、紐西蘭)，立法部門甚至是唯一有權修正憲法的機關；而在剛性憲法國家，立法部門多具有修憲提案權，之後再交由公民複決。
3. 選舉功能。在議會內閣制國家，國會投票選舉產生內閣；在總統制國家，例如：美國憲法修正案即規定，當總統或副總統候選人無法得到選舉人團(electoral college)過半數票數時，由眾議院從得票最高的前二或三位候選人中，選舉一人為總統，副總統則由參議院以略為不同的方式選出。
4. 財政功能。「為人民看緊荷包」(power of the purse)以及決定租稅與預算分配的性質和數額，是立法部門的基本權力，而經立法部門同意的預算，政府才能動支，因此授權徵稅與撥款成為國會重要的功能，但目前大多數的立法部門並不草擬預算，只負責審查與刪改預算計畫。
5. 行政功能。除預算案外，立法部門也會通過若干其他種類的行政部門提案。例如：美國的對外條約生效，須經參議院同意批准，而重要的聯邦官員(包括大使、國務卿、中情局長、國防部長等內閣閣員，或者聯邦法院法官等，但白宮幕僚長等則不屬於)也必須「經由參議院之諮詢及同意」。
6. 司法功能。例如：美國憲法規定，眾議院有權彈劾(impeachment)聯邦政府任何一位官員(包括總統、副總統、內閣閣員以及法官等)。但彈劾不等於定罪，彈劾案由眾議院發起，並經三分之二多數通過即成立，之後再交由參議院審理，此時須獲得三分之一以上的參議員投票通過才算完成彈劾。迄今美國眾議院會成功提案彈劾過兩位總統，包括1968年的詹森(Andrew Johnson)總統，以及1998年的柯林頓(Bill Clinton)總統，但詹森在參議院以一票之差免於定罪，而柯林頓的彈劾案在參議院被否決；另一位總統尼克森(Richard Nixon)則是在眾議院確定要彈劾他之前，即自行辭去總統一職。
7. 監督與調查行政運作的功能。立法機關主要透過質詢和預算控制等監督行政部門，例如：英國的下議院會保留「質詢時間」(question hour)給反對黨，以便向內閣提出問題；而調查權(power of scrutiny)主要針對特定的行政濫權，這樣的權力特別是在總統制國家中，因國會缺乏質詢的權力，因此顯得特別重要。例如：美國最著名的國會調查，當屬1973年的水門醜聞案(Watergate scandal)，最後迫使尼克森總統自行

辭職。

8. 資訊告知功能。立法部門透過調查，或者是質詢、國會辯論，可以將政府的活動，或者各政黨對於各項政策的看法與立場告知人民，同時也扮演著教育人民的功能。但此項功能在大眾媒體興起後已逐漸削弱。
9. 代表功能。每位國會議員都代表特定地區或團體的人民，扮演政府與民眾之間連結的功能。著名的例如：美國獨立前，十三個殖民地為對抗英國統治所提出的：「沒有代表就不繳稅」(no taxation without representation)。
10. 甄選政治菁英功能。在內閣制國家，幾乎所有的內閣成員都來自於國會中的資深議員，總理(或首相)則由國會多數黨黨魁擔任；而在總統制國家，例如美國，許多位總統也出身國會，內閣閣員多有從國會中拔擢。
11. 選民服務功能。國會議員提供選民服務(casework)，最主要的原因出自於連任勝選的需要，另一種特別的選民服務也是由國會提供，它仿照瑞典獨立的監察使(ombudsman，來自斯堪地那維亞文，原意是申訴官)制度，由國會任命官員，專門受理人民針對行政部門和文官系統所提起的各項陳情。
12. 提供正當性的功能。國會的存在能助長大眾視統治制度為「合法的」(rightful)，從而促進政權的正當性。這也是為何即便國會不具有立法獨立性或政策制定權，大部分威權甚至極權國家仍允許其存在之原因。

(二)國會功能的式微

19世紀末起，觀察家發現國會的運作並不如大家所期待，與洛克(J. Locke)的預期相反，國會逐漸喪失對於行政部門的權力，而大部分的政治學者也同意，此種趨勢將繼續下去。整理政治學者海伍德(A. Heywood)與羅斯金(Roskin)等人的觀點，造成國會式微的可能原因包括：

1. 有紀律政黨的崛起。在議會制國家，黨紀堅強，國會議員須遵守「黨鞭」(whip)的指揮，因為政府擁有國會的多數，因此投票結果通常是支持政府的政策。由此衍生出的是國會議員普遍性缺席的問題，除了動員表決時外，院會經常是空蕩蕩的一片，這也顯示國會議員不再視立法為主要的職責。
2. 大有為政府的出現。行政部門權力的提升，來自於現代政府在社會福利與經濟管理等領域的擴張，使得權力逐漸由立法部門向行政部門傾斜，特別是行政部門有專業的文官、豐富的資訊，以及充足的預算，這都使得現代國家中的政府，已經從過去的小而美政府走向大有為政府。
3. 議會組織上的弱點。在總統制國家，權力也往總統傾斜，因為總統只有一個聲音，但國會充滿許多不同的雜音。由於國會組織扁平化，每個議員都具平等的地位，運作上權力分散於各委員會，甚至小組委員會，主席又爭相爭取媒體的注意，使得議事延遲且無法達成共識，在爭論與辯論之後，通常會讓總統得到大部分他想要的政策。
4. 利益團體與媒體權力的增加。首先，一些單一議題利益團體的興起，相較於國會更能有效地受理民眾的抱怨，並表達特定團體成員所關心與渴望的事務；其次，報紙和電視取代國會，成為政治辯論的主要場所，使得政治領袖越來越傾向於透過大眾媒介，而非間接利用國會來處理大眾問題。
5. 立法部門通常缺乏專業及必要的資源。很少國會議員是技術、軍事、經濟或社會問題的專家，因此必須深深仰賴來自行政部門的專家，況且大部分國會議員很少有研究經費，他們的立法資料不是來自政府，就是來自利益團體，這些都使得國會無法對抗擁有大量資訊優勢的行政部門。
6. 心理上的劣勢(psychological disadvantage)。人們心裡可能有對單一領導者反應的深層需求，這使得一般民眾對國會之印象，遠不如對總統或首相深刻。總統可以有超凡的領導力與魅力，但國會卻沒有，尤其是電視媒體經常給總統或首相較多的報導，更增強這種趨勢，政治學家擔心這將導致「總統崇拜」的現象。
7. 國會議員淘汰率低。在民主國家的國會中，國會議員已成為終身的職業，一但選上就會不斷連任，這使得年輕人很難進入國會，而使民主喪失部分創新的能力。

基於以上，吾人可以觀察到，在當代民主政治中，立法機關扮演的角色有逐漸改變的趨向，部分的發展也使得立法機關的權力有減弱的趨勢，即使如此也有學者不認同國會的角色在式微中。這些學者(例如：布隆德Jean Blondel)以為，國會的立法與政策形成功能確實在衰退中，但國會作為「溝通機制」的角色，卻在強化中，這包括議事過程的公開轉播，以及國會工作的專業化，甚至模仿美國的專業委員會制度，都讓國會作為辯論與監督機關的功能大為強化，而在如英國內閣制的國家中，黨紀也有減弱的趨勢，議員的獨立性與批判性增強，選民也能掌握充分的國會動態，對國會議員的期待提升，這些都有助於國會功能的維持。