

107 年公務人員高等考試三級考試試題

類 科：一般行政、一般民政

科 目：政治學

甲、申論題部份

一、請解釋和說明共治政府與少數政府之定義以及形成的原因。(25分)？

解題關鍵：

1. 請注意課程當中提到的，少數政府僅會出現在內閣制或是半總統制當中。
2. 請注意當我們使用少數政府一詞時，通常隱含總理須由國會任命
3. 請注意本題非常重視背景描述
4. 請注意少數政府跟共治政府之成因並不相同（這代表應分開寫）
5. 請注意本題最終仍應回到我國時事

【擬答】：

自 18 世紀末期，美國創設了全世界第一個民主政府體制-總統制以來，政府體制的議題，即時常為政治研究者所關心。爾後隨著 19 世紀末英國內閣制的出現，以及 20 世紀中期法國半總統制的出現，關於政府體制當中，行政與立法之間的互動，以及行政權與立法權之間的關係（如行政權是否可以「掌握」立法權多數意見），亦更是成為政治分析的焦點。以下茲就題意，分述如下：

(一)少數政府與共治政府的意涵

1. 少數政府的意涵：少數政府，原僅只為一種專門指涉「內閣制」當中，行政權在未獲立法權多數支持之下組成政府的一種特殊形況（相類似的情況於總統制當中被稱為分立政府）。爾後隨著 20 世紀中期半總統制的出現，由於該制度當中，總理（行政首長）雖未必由國會選出，卻依法仍須向國會負責。根據憲法當中「由誰選出向誰負責」的憲政原理，倘半總統制當中，組成政府之總理倘與國會多數黨政黨立場不一致，有時亦會被稱為「少數政府」（然此稱呼即暗指總理仍有為國會選出之義務）。
2. 共治（Cohabitation）政府：1986 年，法國出現第五共和史上第一次「總統與國會多數黨政黨立場不同」的憲政狀態。在此種情況之下，國會右派多數黨領袖席拉克即要求時任總統的左派密特朗，同意將總理任命權力「轉移」至國會手中（此亦呼應前述半總統制當中，關於「少數政府」觀點的討論）。而在密特朗總統的首肯之下，法國即出現了史上第一個「左派總統與右派總理共治」的「共治政府」現象。

(二)少數政府的形成原因

一般來說，少數政府（又稱為少數內閣）的形成原因，在「內閣制」當中可能有以下三種：

1. 預期觀點：各政黨基於未來選舉以及組閣空間的考量（通常是因為不希望接到一個爛攤子），因此允許國會當中的多數黨（但未過半）逕行組閣。
2. 制度規定：在某些混合制國家當中，由於缺乏總理的任命須經過國會同意的設置，因此內閣仍有可能是由少數政黨所組成（如我國）。
3. 德國之建設性不信任投票：由於德國「倒閣」須先通過「新任總理」的選擇投票，因此在新任總理人選未出現之前，縱使內閣因特定政黨退出而淪為國會弱勢，亦無法重新改組。

而另一方面，倘此種情況出現在半總統制，則可能原因則通常為「憲政制度設計」（如我國）、抑或是「憲政實務運作結果」（如俄羅斯），使總理任命之權由總統獨斷所致。

(三)共治政府的形成原因

共治政府實際上僅為法國獨有之政治現象，其形成原因主要有以下幾個面向：

1. 政治人物的決定：此為法國能形成左右共治現象的關鍵原因。蓋依據 1986 年法國憲法規範，總統密特朗時無回應席哈克要求的必要。然在密特朗的決議之下，共治政府始能成為法國珍貴之憲政慣例。
2. 憲政時機的掌握：另一方面，1986 年法國的政治局勢，業已明顯不利於積極爭取於兩年後連任的總統密特朗（此亦表現在國會大選的失敗之上）。而在此種時機當中，將右派領袖迎入政府之中，共同承擔「施政責任」（在預期部論誰執政結果都不會太好的情境之下），或為一種正確的政治判斷（而此舉也使密特朗於兩年後總統大選成功獲得連任）。

綜上所述，我國雖然就憲政形式上，具有法國半總統制的制度外觀。且雖然在陳水扁總統執政時期，以及馬英九總統執政後期，皆曾出現過總統與國會分屬不同政黨的情景。然而由於我國始終缺乏類似密特朗總統之政治人物的具體決斷，亦缺少良好的憲政時機。終致使我國在面臨相類似處境時，始終徘徊在「少數政府」的「類僵局」階段。由此可知，政治人物的決斷，以及動態的政治情境對於具體政治發展的影響，不可謂不巨。

二、法國經濟學者托瑪·皮凱提（Thomas Piketty）在其著作「21 世紀資本論」中主張：為解決財富與收入差距所引發的社會不平等，國家應扮演積極角色，並透過遺產稅、累進稅制，進行社會重分配。但此一說法也引發不同意識形態主張者的質疑。請分別從自由主義與社會主義的角度，對此一主張提出評價。（25 分）

解題關鍵：

1. 本題在討論的即為 21 章當中提到的「全球不平等現象」（當代全球化理論）
2. 本題為「分析題」，應先將全球不平等相關資料、時事寫入答案當中
3. 分析觀點倘加入更多實務（如上課題到的 UBI）即其成效更佳

【擬答】：

全球不平等現象，自 2016 年後即開始廣為人們所關注。其中，又以世界銀行公布之《1988-2008 全球財富統計報告》以及由經濟學者皮凱提所提出之《2018 年世界不平等報告》最受人們重視。以下茲就題意，分述如下：

(一) 1988 年後出現之全球財富流動現象

1. 1988 年後出現的經濟全球化：根據世界銀行的統計，隨著 1989 年前共產主義國家的崩解（以及隨之而來的向世界各國開放），全球經濟自由流動的大門正式展開。而這也使得所謂「經濟全球化」的現象開始正式出現。
2. 1988 年至 2008 年全球財富的不均等分配：另一方面，隨著開發中國家向已開發國家開放市場的舉動。大量資金以及工作機會流入物價以及薪資水準較低的開發中國家（如中國）。而此種情況亦在這 20 年當中，創造出了高速獲利的跨國企業、經濟飛速成長的開發中國家以及逐漸失去工作以及財富增長機會的歐美中產階級，形成以「區域為主」的全球財富分配不均等現象。
3. 2018 年全球不平等報告：皮凱提所提出之《2018 年世界不平等報告》，針對「1988 年後」全球經濟自由流通之後的 30 年，進行跨國性的財富分配研究。發現僅 2017 年一年，全球財富佔前 1% 的人口，其在過去一年所累積的財富比例，即超過剩下 99% 之人所累積財富的總和。除此之外，該報告亦預估，至 2050 年，全球 40% 之財富將由 1% 的高收入者所寡占（近期英國研究更為悲觀）。

(二) 針對全球不平等現象的解決之道

針對上述全球不平等現象，學界以及實務界業已開始籌謀解決之道，常見之觀點如下：

1. 課徵富人稅與累進稅制：意指針對較高收入或是擁有較多財富者，課徵較高的稅率，從而降低富人財富比例，並將多餘金錢投入社會重分配（社會福利）。此種觀點較常出現在左派經濟學家的論述當中，且亦曾在部分國家（如法國實施過）。但在實務上，由於「富人」之財富來源，未必皆來自收入，且具有高度「跨國規避風險」的傾向。因此目前世界各國採取調高稅率之方法，不但往往不見成效（富人之稅難以徵得），且亦可能導致具體稅基減少的窘境。

2. 擴大社會福利

另一種解決辦法則聚焦於增加收入較少者（或甚至無業者）的收入。如源自於比利時之「全民基本收入」（UBI；Unconditional Basic Income）概念，即為目前世界各國廣泛討論的概念。然此種觀點雖然聚焦於增加窮人財富，但不論在實務上（如芬蘭結束實驗後國家內部貧富差距仍然擴大，且稅源難求）或是理論上（給予窮人最低薪資給付無助於解決貧富差距），皆無從解決全球不平等的現象。

(三) 從自由主義以及社會主義觀點評述上述手段

1. 自由主義觀點

自由主義（經濟學面向），向來主張市場的「自由運行」。該種觀點認為，源自於是場的各種問題，僅能透過市場手段解決。而政府介入（如課徵較高的稅率、提升基本薪資等）不但根本無法解決問題（如根本課徵不到富人的稅，反而導致國家總稅收減少），且更容易形成新的問題。

2. 社會主義觀點

社會主義觀點（經濟學面向），則認為，全球不平等現象的起因，從一開始就「自由市場」所致。蓋自由市場雖然可以保證創造最多的財富，卻也同時具有「汰弱留強」的特質。而自由市場所導致的貧富差距，更無異成為資本主義的「掘墓人」（馬克思觀點）。因此，透過政府各種必要手段將財富重新分配，即是解決全球經濟危機的必要手段。

呈上所述，不論是自由主義亦或是社會主義角度，抑或是實證研究報告角度，皆同意全球不平等現象已是一迫在眉睫需要解決之問題。社會主義觀點試圖提出解決之道，但往往苦於該種解決方法「根本無異於解決全球不平等」（左派向來缺乏解決經濟或是實際問題的能力）；但自由主義所提出之觀點，往往又會變成坐視全球不平等惡化的幫兇。究竟應該如何解決全球不平等問題，或仍有待後續研究（但已經很急迫），方可得知了。

三、在分析政黨類型時，學者柯區海默(Otto Kirchheimer)提出普涵式政黨(catchall party，或譯囊括型政黨)的概念。試詳述普涵式政黨的內涵，並分析臺灣主要政黨是否屬於普涵式政黨？(25分)

解題關鍵：

1. 題目有詢問，定義即應完整回答
2. 本題可先寫全球普涵政黨轉向的內容
3. 最終應回到我國討論，注意分析基礎（我國的爭點在統獨）

【擬答】：

普涵型政黨與非普涵型政黨，為學者克區海默（O. Kirchheimer）所提出之分類。前者意指為一種號稱代表「全社會基礎」的政黨類型；後者則為僅代表「特定社會基礎」的政黨類型。在 21 世紀之前，普涵型政黨向來被視為是較溫和、較有助於政治穩定的政黨類型，並普遍出現在如美國、英國等使用單一選區相對多數決制的國家。然而到了 21 世紀之後（或是更早之前），該些國家的政黨類型亦開始出現改變，以下茲就題意，分述如下：

(一)普涵型政黨與非普涵型政黨的意涵：

1. 普涵型政黨 (Catch-all Party；囊括式政黨)：

意指該政黨訴諸選民的意識形態基礎，乃是一種標榜「全社會基礎」的政黨類型。換言之，該政黨在提出意識形態訴求時，並不會刻意強調某項社會特徵（如階級）上的差異。反而是試圖用一種「囊括」的方式，將社會中所有不同的利益皆納入其政策主張當中，以尋求最大程度的民意支持基礎。因此，普涵型政黨於選舉時，亦往往會以「全民」為訴求對象。如美國的民主黨與共和黨傳統上即為此類型行政黨。

2. 非普涵型政黨 (Non-catch-all Party)：

意指該政黨訴諸選民的意識形態基礎，乃是一種標榜「特殊社會特徵」（如性別、階級等）的政黨類型。換言之，該種政黨在提出意識形態訴求時，往往會刻意強調一種特定的社會特徵（如工人階級），而在政黨政策的主張上，也通常會偏向於僅考量具有該社會特徵背景的選民。如勞工黨以及共產黨等。

(二)當代世界政黨的非普涵傾向

自 2008 年金融風暴、2015 年難民危機發酵以來，人民對於政黨「回應」以及「解決問題」的期盼開始增加。而此亦使得過去常常採用「左右逢源」、「模糊性話語策略」的普涵型政黨，於世界各國開始受到覆滅性的打擊。除此之外，美國自 1964 年《民權法案》公布以後，社會對於種族以及皆即的議題也開始成為社會衝突的焦點。此亦增長了政黨非普涵的特質。

1. 1964 年後美國以種族以及階級為主的非普涵化傾向

1964 年後，隨著黑人開始擁有投票權，民主黨（當時為黑人支持對象）以及共和黨（當時開始超操作牌人認同）即開始出現依照種族以及階級「對抗」的傾向。而此種現象於過往美國前總統歐巴馬，即現任總統川普的選舉當中尤為明顯。

2. 2008 年後民粹與非普涵化政黨的興起

另一方面，隨著 2008 年金融風暴之後，作為廣大受災的人民（主要是年輕人），基於對於溫吞、不透明之「舊政治」的厭惡。亦開始支持一些標榜民粹（如五星運動黨），或是特定議題（如脫歐、反樽節）等立場的政黨。而此種現象易導致一些過往傳統的中庸政黨瓦解。

(三)我國政黨的類型

呈上所述，普涵與非普涵現象，往往與該國具體經歷之歷史情境，以及選舉制度有關。然由於我國政黨發展歷程與他國並不相同，因此在分析上，亦應從不同角度分析之：

1. 就種族、階級、社會福利面及其所稱代表群眾之基礎面向：就此部分來看，我國政黨不論是民進黨、國民黨抑或是時代力量等政黨，大多皆為號稱自己為「代表全民」，且會試圖朝向最大設社會共識路線移動之「普涵型政黨」。顯見台灣就種族以及階級層面，仍未出現如歐美般強烈的社會衝突。

2. 就統獨以及威權政時期經驗判定；此為我國特殊之政治情境。民進黨作為一個長期「反國民黨」，以及追求「台灣價值」、「台灣主體意識」之政黨，其於政黨社會基礎上，即與「態度較為親近對岸」之國民黨大相逕庭。而在統獨議題的面向上，雖然兩黨皆偶有「趨中」的現象，但在性質上仍應被視為是「非普涵政黨」。

綜上所述，不同國家政黨的發展經驗皆不相同。而我國政黨目前依照不同議題，可被視為是同時具有「普涵」以及「非普涵」兩種特質的政黨類型。

四、請說明文官體系的權力來源為何?其權力應如何加以控制?(25 分)

解題關鍵：

1. 考古題直接就所知作答即可
2. 注意要寫出文官的權力來源（13章）

【擬答】：

政務官與事務官的劃分，乃是現代民主國家賴以運作的重要基礎之一。蓋政務官作為政府首長，自然得以「依照民意」做出決策，並「指揮文官」以達成其政治意志。因此，政務官可以被視為是「人民」以及「文官」之間的橋樑，並對政府部門的作為負起絕對的責任（部長責任）。

然而，當現代國家行政權力日益擴充的同時，官僚機構的自主性也開始逐漸上升。而政務官在疲於處理來自社會的各種衝突及意見時，文官卻總是可以隱藏在表層的政治過程背後，對於政府的作為發揮「指導拘束」的功能。因此這也讓許多學者憂心，「官僚主政」的結果，將可能會降低一個國家的民主程度（如1994年之前的日本）。

(一) 官僚的權力來源

官僚的權力來源主要有以下三點：

1. 在政治過程中所佔據的戰略位置：

意指官僚在政治的過程當中，往往掌握著許多關鍵資訊，並得以對其進行整理、篩選，甚至是重新界定。除此之外，由於政務官往往會高度倚賴事務官對其所作的政策建言，因此事務官員對於「政策選項」的抉擇，也往往會對政務官員造成一定的限制，而這也是為什麼事務官員在政治過程當中如此重要的主要原因。

2. 官僚的任期以及常任優勢：

常任文官由於任期較長，因此相較於任期短暫的政務官員，對於相關的業務內容會更為熟悉。事實上，許多政務官員甚至對於政府的法令規定以及單位職權皆不甚了解，因此仍需事務官員從旁協助，始能順利進行管理。

3. 官僚的專業優勢：

官僚對於其職務內容的專業優勢，也可以使其在政治過程當中，享有更多的自主空間。

(二) 官僚權力的限制

1. 外在監督：

主要是指來自於一些政府正式部門以外的監督途徑，如媒體、網路、政黨、利益團體等，都可以對官僚的權力做出限制。

2. 內在監督：

如部門內部的長官監督，抑或是專門設置一個監督的部門，如廉政公署，即為內在的監督。

(三) 海伍德教授對於「文官控制」的建議

1. 政治責任機制的建立：

如提升政府對於民意的回應性，以及透過媒體監督壓力使政府更重視民意需求等。

2. 政治化的文官：

意指提升文官體系當中的「政治任命」官員人數，以及提拔資深事務官「轉任」政務官職務。而後者不但可以有助於將文官的「專業性」以及對民意的「回應性」相結合，更可以有利於政務機構對於事務機構的控制。然而，文官的「政治化」卻還是有可能破壞傳統官僚體制的「價值中立」信念，使其運作不再倚靠「專業判斷」，而會更傾向於政治人物的「政治偏好」。

3. 設立文官制衡機制：

意同於下列所指之「垂直課責」以及「橫向課責」等概念。

(四) 官僚失控了嗎

官僚失控了嗎？這句話代表三種涵意。首先，官僚是需要被控制的，根據政治學的學理，官僚仍應服從政務官的領導；再者，在實務的政治過程當中，官僚並不總是（其實是常常）服膺於政務領導的控制，甚至常常反抗政務官的領導；最後，事務官雖然較常面對民眾，但是由於其實際上未必需要向人民直接負責，因此在部分的情況之下，不完全受政務官前置的官僚，將可能會侵害到人民的利益。而倘若出現了上述現象，誰來制衡事務官，就變成了一個重要的問題。

綜上，政務官與事務官之間的關係究竟應如何發展，此兩者之間的相對自主性應如何形成、鞏固、確保，即仍是一個有待後續研究，方可得知的問題了。