

107 年公務人員特種考試法務部調查局調查人員考試試題

考試別：調查人員

等 別：四等考試

類科組：調查工作組

科 目：政治學概要

一、在民主憲政體制下，公民為表達異議的一種方式，稱之「公民不服從」(civil disobedience)。請先說明：「公民不服從」的定義與特性。再請嘗試分析與比較，「公民不服從」與「法治」(rules of law)之間的衝突或矛盾。

【擬答】：

「公民不服從」是公民政治參與的形式，是指一種針對公共事務所進行的公開的、政治性的、非暴力的、訴諸公理的、自知違法並願接受法律後果的抗爭行為。其目的通常在於抵抗或改變某些被認為不合乎公平正義的政策或法律。而鄂蘭(H. Arendt)即從公共領域、自願結社與行動的觀點提出了公民不服從概念。

(一)公民不服從的意涵

1. 梭羅(H. D. Thoreau)：於 1846 年為了抗議美墨戰爭(1846~1848)、奴隸制度而拒絕付人頭稅(The State Poll Tax)，他因此被逮捕入獄，以〈論公民不服從〉(Civil Disobedience)開啟了現代公民不服從運動。影響後續的甘地、金恩、羅莎帕克斯(Rosa Parks)。

(1)公民不服從的意義：是一種本諸良心或道德原則以與政府及社會溝通為目的所採取的違反法律的行動，藉此行動對某些法律或政策表達抗議與譴責，希望能促使政府與大眾同意改變這些法律或政策。

(2)公民不服從的特徵：①本諸道德良心；②目的在於與政府及社會溝通；③公開活動讓政府當局與大眾知道他們的行動意圖與計畫；④違反法律時不應行使暴力；⑤願意接受法律的懲罰(Willingness to Accept Punishment)。

2. 羅爾斯(J. Rawls)：

〈論公民不服從的正當性〉(The Justification of Civil Disobedience)、《正義論》(A Theory of Justice)。公民不服從是一種公開、非暴力、良心但違反法律的政治行動，有以下特點。

(1)基於正義原則：基於構成政治秩序基礎的共享的正義觀，而非訴諸個人原則。

(2)針對不正義法律或政策的行為：包含直接的不服從(直接違反要抗議的法律)與間接的不服從(違反的法律未必為欲對抗的法律對象)。

(3)公開、違法與政治行為：以違法方式來抗爭(較一般示威激進)而向擁有政治權力者提出訴求，其行動會訴諸公開原則(正義原則)，也預先通知而公開進行。

(4)道德與非暴力行為：是一種表達深刻和認真的政治信念，是在試過其它手段都無效之後才採取的正式請願，也是因為它是在忠誠法律的範圍內對法律的不服從。這種忠誠是通過公開、和平以及願意承擔違法的後果來體現的。它著重道德的說服，故此一般都是和平的、非暴力的。

(二)公民不服從與法治的關係

1. 法治的定義：法治是指「法律主治」(rule of law)，其意義為一切統治權力必須受到法的拘束。而所謂的法，強調的是實定法必須服膺於某種正義的自然法。若是實定法符合自然法，且規範統治權力的運作，則稱為「法律主治」。一旦實定法背離自然法，即使統

治權是依據實定法而運作，則只能稱為「依法而治」(rule by law)。換言之，「法律主治」是蘊含著正義特質的統治，「依法而治」僅是按著形式法律的統治。

2. 公民不服從在於實現法治：

按羅爾斯，公民不服從就是要迫使實定法符合正義的自然法，進而規範政治運作。因此，公民不服從有以下條件。

(1)適用對象為違反正義第一原則或第二原則中的機會平等原則。

(2)嘗試正常的政治手段和法律救濟都失敗後，才能夠證成公民不服從的使用。

3. 公民不服從行動的價值：

(1)一個政治社會必須奠基於「公平正義原則」上，而具有充分理由支持的公民不服從行動，即能夠用防止、矯正政治社會偏離「公平正義原則」，提供了政治社會一個穩定的力量，這就是公民不服從行動的行動價值所在。

(2)若公民不服從行動的理由不夠充分，仍可能造成社會分裂的負面影響。公民不服從如果引起社會動盪，其責任不在於不服從的公民，而在濫用權力者。

公民不服從是一種對既有法律與政策進行反抗的非暴力政治行動，其必然訴諸於一種高於法律秩序的政治價值觀，如鄂蘭是訴諸於政治自由，而羅爾斯則訴諸普遍的正義原則。雖然如此，公民不服從仍有可能造成社會分裂與動盪的負面影響，對於其運用之理據與結果皆需有更為深沉的思考。

二、政黨 (political party) 是民主法治國家的重要行為者，選民、公民或者政治人物，對於參與政黨活動有不同的動機與目的。請說明在民主體系裡，政黨可以發揮那些政治功能？政治人物參與政黨活動，又有那些目的？

【擬答】：

政黨政治作為民主政治的本質之一，學者柴斯徹尼德 (E. Schattschneider, 《政黨政府》) 指出「政黨是企圖爭取權力的組織，民主與獨裁的最大差別在於政黨政治。政黨並非當代政治附屬品而是政府中心，並扮演決定性與創造性的角色」。因此，政黨在整個政治過程中，履行著利益匯集、政治甄補、控制監督政府等重要功能，乃是民主政治運作不可或缺的重要機制。

(一) 政黨的功能：

民主政治的本質之一即為政黨政治。雖然學者海伍德 (A. Heywood) 指出 20 世紀開始出現政黨式微的現象，而使得利益團體、大眾傳媒等得以取代政黨的部分功能，但仍無法完全取代政黨。因此在民主政體中政黨依然具有不可取代的地位與功能。

1. 政治人才甄補：政黨目標為取得政治權力並組織政府。過程中發掘社會中的政治人才並進行栽培，因此政黨負擔政治人才甄補的功能，使政黨成為民主政治的重要機構。

2. 利益表達與匯集：多元社會中存在多元民意與利益，必須透過政黨 (還有利益團體) 相互整合與匯集後反映給決策者。

3. 控制監督政府：「群眾社會」(Mass Society) 不易直接監督控制政府，須透過政黨此一「經常性的政治組織」來進行控制。執政黨直接組成政府，而在野黨則監督政府。

4. 動員社會：杭亭頓 (S. Huntington) 指出，許多共黨國家或新興國家中，政黨是領導國家現代化的動員機構。政黨往往是領導國家的中堅，匯集社會菁英、動員社會人力與物力支援政府行政部門，負責改造社會以達到革命或建國理想。

(二) 政治人物參與政黨的目的

1. 推舉候選人：政黨主要的活動，政黨在提名過程中壟斷提名作業，重大影響政府人事與政策，同時簡化了人民的選擇。而政黨也依據提名權而維持黨紀。

2. 競選：政黨提名候選人後而協助競選使提名人當選，相較於其它組織而言，政黨較能有效鼓勵人民參與政治。

3. 組織政府：

(1) 分配職位：透過政黨協調進行政府職位分配以維持政治秩序、發揮政府功能（英國約 100 個閣席；美國約 3,000 個行政職）。

(2) 協調合作：透過政黨組織，使政府部門間不同意見與政策得以相互協調合作、建立議事程序與規則。

4. 其它活動：舉辦政黨領袖與黨員、人民之間的社交活動。如黨工培訓營、青年活動、製作出版品等活動。

民主政治的本質之一即為政黨政治。雖然學者海伍德 (A. Heywood) 指出 20 世紀開始出現政黨式微的現象，而使得利益團體、大眾傳媒等得以取代政黨的部分功能，但仍無法完全取代政黨。因此在民主政體中政黨依然具有不可取代的地位與功能。

三、在實施「總統制」國家，有時候會出現「分立政府」(divided government)，而可能影響正常的政府運作。請先說明「分立政府」的學理概念、重要的特徵以及相關的爭議。再請說明與分析，民主憲政國家可以透過何種方式來化解「分立政府」對政府運作模式的影響。

【擬答】：

「分立政府」與「一致政府」意指行政權與立法權之間的政黨狀況。在不同的狀況下，配合不同的憲政體制則會產生如總統制的「憲政僵局」、內閣制的「少數政府」與混合制的「左右共治」。我國憲政體制屬於「混合制」(半總統制)，在不同的狀況下得以進行「換軌」或「擺盪」。

(一)「分立政府」(Divided Government)與「一致政府」(Unified Government)的意涵：

1. 定義：「分立政府」意指行政權與立法權分屬不同政黨控制。反之，若皆由同一政黨控制，稱為「一致政府」(Unified Government)。不同的政府體制中皆有可能出現「分立政府」。總統制呈現為國會多數與總統分屬不同政黨；雙首長制呈現為「左右共治」；內閣制呈現為「少數內閣」。

2. 成因：

(1) 平衡理論 (鐘擺效應)：選民為了使政府分權與制衡，而蓄意的使行政權與立法權分屬不同政黨，以避免同一政黨掌握全部權力。

(2) 期望理論：選民對於不同政黨及其候選人形象有不同期待，因此在不同公職選舉上即產生不同的結果。

(3) 政黨認同衰退：選民政黨認同衰退，不再以政黨為投票的基準，不關心由何政黨當選。

(4) 選舉制度不同：國會與行政首長採取不同選舉制度，因而造成不同選舉結果。

(5) 選舉時間差距：國會與行政首長選舉並非同時舉行，而是於不同時間選舉。

(二) 分立政府的配合制度

總統制作為一個強調分權制衡的政府體制，在全世界中，唯美國運作較為成功。學者研究指出美國總統制運作成功之因素在於必須配合政黨體系、立法機關、司法機關等條件。

1. 政黨體系—柔性政黨與兩黨體系：美國政黨體系為兩黨制 (民主黨、共和黨)。兩黨皆屬於黨紀鬆散而國會議員自主性較高的柔性政黨，這使得總統可以與他黨國會議員就個案達成協商，讓分立政府下的行政與立法仍得以進行溝通與妥協而避免陷入憲政僵局。

2. 立法機關—強勢與專業的國會：美國國會對於行政權具有強勢的制衡權力 (議決權、調查權、彈劾權、否決權、同意權)，且國會本身擁有龐大的幕僚機構，包含國會研究服務

處、會計總處、國會預算局、科技評估局等國會四大幕僚機構，共數有數千幕僚，具有高度專業性得以制衡行政權。

3. 司法機關—具有威信的司法權：司法機關具有高度的獨立性與權威性，政治部門間之權力衝突與爭議得以仰賴具有威信的司法權做出裁決。尤其聯邦最高法院的司法違憲審查權，更是成功扮演政治爭議的終局裁判功能（如 2000 年總統大選中之爭議）。「總統制」與「內閣制」基於「權力分立」與「權力融合」的基礎原則不同，導致了兩者在「政府組成」、「政黨運作」、「行政與立法關係」的迥異。因此，一個國家在進行「制度抉擇」之時，須同時對「政府組成」、「政黨運作」、「行政與立法關係」等面向（甚至是選舉制度）進行全面性的考察，方得以確保憲政體系運作順利。

四、政治學對於政府角色的討論，有所謂的「大政府」或「小政府」的爭論。不過，從 1970 年代起，新公共管理（New Public Management）學派的興起，對政府角色的討論，又產生新的爭論。請先說明「新公共管理」學派的基本理念？根據這些基本理念而出現的新管理模式，有那些特色？

【擬答】：

對於政府規模漲縮的論辯，自資本主義強調「夜警國家」，避免政府干預市場運作的思維，至全球性經濟大蕭條後，端賴國家擴張公共支出抵銷經濟不景氣的福利國家呼聲興起；惟晚近在 70、80 年代後，由於政府規模擴張造成獨占特定產業而產生的無效率現象，在社會科學中又有以運用市場競爭、顧客導向思維，透過民營化提供優質公共服務的「新公共管理」學派興起，以下茲就題旨分項論述：

(一)新公共管理學派的理念

新公共管理是相對於傳統以機械觀點（如泰勒的科學管理）為中心的公共組織管理策略。概念上新公共管理是屬於右派思想，強調政府應減少對社會以及市場的干預，使市場機制得以充分地發揮，而且認為政府必須重視產出的效能性，以滿足顧客的心態來滿足民眾的需求，至於達成此一目標的首要途徑就是為政府注入企業家精神。以下歸納了學者對於公共管理意涵之見解：

1. 繼承了科學管理的傳統，作為一種應用性的社會科學，它反映出科際整合的取向。
2. 其雖自公共政策與企業管理知識領域中獲得養分，卻未自限於政策執行的技術性質，以及企業管理追求營利之偏狹目標。
3. 公共管理雖然是公共行政或公共事務廣大領域的一部分，卻具有獨立成為新興研究領域之企圖。
4. 公共管理將公共行政視為一種專業，將公經理人視為專業的執行者。
5. 公共管理不僅重視組織內部運作程序的精進有效，同時也重視組織與外部環境的關係，是一種內外兼具的管理。

(二)新公共管理學派衍生的政府管理模式

學者道利克（Melvin J. Dubnick），試圖從近年來一般國家在運用新公共管理精神實行政改革新的途徑進行分析比較，可分析當代政府管理的三種趨勢。

1. 最低限度的國家論—縮減政府規模：認為市場機能優於政府機制，所以對於公務部門或企業部門皆可供應的財貨和服務，主張由較富於市場機能的企業部門來提供，如民營化（Privatization）政策；而對於必須由非市場機制來供應的，則主張課以嚴密的財政控制，以降低成本和避免無效率。
2. 管理再造的政府論—師法企業運作：認為政府的目的是在體現一般人民所期望的價值，因此，政府未必要親自擔綱公共服務的供應者，扮演促成公民期盼實現的催化者實更為得

宜；此外，該理論認為公職人員是具有企業化性格的公務部門工作者，其在組織型態方面，儘管希望能夠更為扁平寬鬆，卻也不強調特定的結構配置，只要求能夠充分、適切地協助體現公民的期望；至於管理途徑，則主張藉由更能夠達成實際結果的管理程序（例如全面品質管理），取代傳統講求嚴格控制目標達成的管理系統（例如目標管理）。

3. 解除管制的政府論—鬆綁政府法規體制：解除管制政府論者如魏爾笙（William Wilson）認為，過多的管制及約束，足以妨礙文官體系的正常運作，為了提昇政府的績效，凡是不合時宜或繁瑣的法規章程，均應予以刪除、簡化，因此該理論主張應賦予實際處理公務的行政人員，擁有較多規劃政策的空間，而不應施予過多的管制。揆諸前述，自 1970 年代末至 1990 年代，因新右派與新公共管理迅速竄起，英、美、紐、澳等先進民主國家先後出現強大的民意壓力，要求行政革新、提昇政府績效、加強公共服務品質，進而成為各國政府從事行政革新或政府再造的主要基礎，建構在新管理主義價值理念下的公共管理實務，遂有了蓬勃發展的機會，吾人可從許多公共服務或公營事業的民營化中略見端倪，而藉由企業思維的引入，將可有效調和政府與市場優劣的爭辯，藉由公私協力共創雙贏。