

108 年公務人員特種考試法務部調查局調查人員、國家安全局國家安全情報人員考試試題

等 別：三等考試  
類 科：調查工作組  
科 目：政治學

一、盧梭（Jean-Jacques Rousseau）用全意志（general will）概念說明個人與國家的關係。請從他的觀點說明何謂全意志，以及為何全意志不會犯錯？

【擬答】：

法國哲學家盧梭在其《社會契約論》中指出「人生而自由，卻無處不在枷鎖當中」。因此，人的本質即為自由，而自由的意義即為依據全意志（General Will）而行動。為了保有自由，人們透過社會契約而採用直接民主的政治機制使全意志浮現而展現自由的本質。

(一)全意志與總意志的差異：

1. 全意志（General Will）：

(1) 意指超越個人而存在的一種普遍且絕對公正的公共意志。它指涉公共利益與公共意志。全意志的展現就是主權，其命令就是法律。

(2) 所有政治社群成員皆需依循全意志而行動，使得公共利益即等同於個人利益，完全消弭個人利益與公共利益之間的衝突，使個體自由與共同體自由達成一致。

2. 總意志（Will of All）：個人存在總意志與全意志兩種意志。所謂總意志意指「個人偏好」的總合（私人利益的總合），由於不具有公共性與普遍性，因此若政治社會依循「總意志」行動，則必然造成個人利益之間的激烈衝突。

(二)全意志的產生—自然狀態與社會契約：

1. 自然狀態（The State of Nature）：自然狀態中的個人享有自然的自由，而自由乃是人的最終本質。在此自我統治的自然狀態中，人無法永久單獨生活，因此必須進入政治社會當中。

2. 社會契約（Social Contract）：人為了進入政治社會且同時保有自由，皆相互簽定社會契約（作為一種基設）形成一政治共同體，並遵守全意志的引導行動，進而保障集體與個人的自由。

(三)全意志與直接民主及自由的關係：

1. 直接民主（Direct Democracy）：為了使政治共同體達成自由，必須依循全意志而行動，因此，必須採用直接民主制度促使全意志展現，使得一切政治社會成員皆作為自我統治的主體與客體而獲得共同體的自由。

2. 自由（Autonomy）：政治共同體成員透過直接民主而使全意志展現為主權，並發出命令成為法律。在依循全意志而自我立法與自我統治的過程中，使得人類的自由本質得以實現。

盧梭為政治社會衝突所提供的解決辦法即是透過「直接民主」的政治機制，使政治共同體依循全意志而行動，進而消弭政治衝突並達成自我統治與自由本質的實現。然而這樣一種依循全意志而行動的政治觀點，卻可能造成消弭個體性而強迫集體自由的獨裁危機。

二、官僚體制的基本特徵為何？並請分別說明對官僚體制的正面評價與負面評價。

【擬答】：

官僚體制又稱科層制，是現代社會中的一種理性組織，由官員統治而執行的公共行政，與民選政治人物的統治進行區別。官僚體制以組織化與專業化為特徵而為行政機關帶來高效率，但卻也出現僵化與抗拒革新的缺失。

(一)官僚體制的特徵—韋伯 (M. Weber)：

1. 組織制度化與規則化：組織運作的制度化，組織活動與作用皆有法令適用。這些規則使行政組織的運行規則化，並使作用對象獲得一致的標準對待。組織內的活動、組織與環境的互動也因此而具有一定的可預期性。
2. 組織階層化：行政組織依層級構成，每一下級職務均有上級監督。依目的設計組織，再依循層級達成整合與協調，是科層制的核心表現。
3. 組織專業化與分工化：行政職務高度分化與非個人化，每個職務權責與上下關係明確。公務員之權力來自其職位，不得享有職位以外之權力。
4. 永業化與功績制：公務員職務受到保障，其免職需依明確規定與理由為之。公務員之甄選與升遷均依客觀標準為之，行政組織內的升遷依職務表現為標準。

(二)行政體系的評價：

1. 正面評價—高效率與負責：韋伯指出科層制使得行政機關即能夠獲得最高效率，原因如下：
  - (1)規則化與制度化：工作職責與流程明確，避免權責不清。
  - (2)階層化：組織從屬關係明確，行政組織建立完整，運作順暢。
  - (3)專業化與分工化：人員依據專長而聘任，提高工作績效。
  - (4)永業化與功績制：排除私人因素與政治因素壓力，阻絕營私舞弊。固定保障薪資升遷，培養人員事業心，確保工作表現為取向。
2. 負面評價—僵化與抗拒革新：官僚體制基於其組織本質的原因，面對新的計畫與社會環境變遷時的調適能力較為緩慢，並有抗拒革新的傾向。原因如下：
  - (1)標準作業程序：固定的行政規則使官僚在處理一般事務時較有效率。但是在面對需要變通調整的特殊情況時，官僚仍習慣依據標準程序而難以自我修正。
  - (2)本位主義：行政人員具有固定職權與特定責任，一旦需要進行單位間的溝通協調時，則會基於本位主義而產生嚴重的溝通協調障礙。
  - (3)既有權力關係：行政人員具有固定職權與特定責任，一旦進行新的計畫或變更標準作業程序，行政人員的權力地位可能遭受威脅。

官僚體制除了僵化與抗拒革新的缺失外，與立法機關之間則出現了「行政權擴大」的現象，使得行政權力轉移至非民選的官僚而逐漸失去民主控制，造成了官僚擴權與文官專政的現象。

三、學者將選舉制度分為多數決制、比例代表制以及混合制三大類。請以國會議員選舉為例，說明此三大類選舉制度的特徵。

【擬答】：

「政黨制」(Party system)是一國之「政黨分化程度」，在「選舉制度因素」、「社會分歧因素」、「政治菁英因素」等因素的交互作用下產生改變。其中，「選舉制度因素」相對而言乃是可觀察的強大因素之一，「杜瓦傑法則」(Duverger's Law)即有效說明「選舉制度因素」對於形塑政黨制的強大作用。

(一)單一選區相對多數決制(single-member plurality) — 美國、英國：

1. 定義：又稱「領先者當選制」(“first-past-the-post” system)在應選名額為單一選區下(又稱「小選區」)，眾多角逐者中只有得票最高者(不一定過半)當選。當選者票數不一定超

過「有效選票」的半數，只要候選人的選票領先即可當選，是一種「贏者全拿」(winner-take-all)。

2. 政黨體系：「杜瓦傑法則」(Duverger's Law)指出，相對多數決制傾向產生兩黨制。而唐斯亦指出，相對多數決的「勝者全拿」結果，傾向縮小到兩黨競爭。而依據「中間選民理論」則會造成「政見模糊化」與「負面競選」。例如美國的民主黨與共和黨。

(二) 比例代表制 (proportional representation systems) — 荷蘭、瑞士、比利時：

1. 定義：於「複數選區」使用而強調「比例代表性」(proportionality)，期望使各政黨的「選區選票比例」與「政黨國會席次比例」相互符合。一般情形下，選區應選名額愈多，比例代表性愈佳。分為「政黨名單比例代表制」(list proportional representation)與「單計可讓渡投票」(STV; single transferable vote)。

2. 政黨體系：「杜瓦傑法則」(Duverger's Law)指出，比例代表制容易導致許多相互獨立政黨的 formed。歐洲採用比例代表制的國家多呈現多黨體系，因而籌組「聯合政府」。

(三) 兩輪決選制 (runoff election) — 法國：

1. 定義：又稱「兩段投票法」(double-ballot system)，主要為法國國會與總統選舉採用。單一選區中選民先進行第一次投票，若有候選人獲得過半數選票，則該候選人當選。若無，則由第一輪投票中，獲得「最高選票」的兩位候選人進入第二輪投票，獲勝者當選。

2. 政黨體系：

(1) 「杜瓦傑法則」(Duverger's Law)指出「兩輪決選制傾向產生多黨兩極的政黨體系」。

(2) 而法國的經驗則顯示出，「兩輪決選制」造成該國「左派」與「右派」兩大陣營對立的「多黨兩極」體系。

(四) 並立式—兩票制 (separated two-vote system) — 臺灣、日本：

1. 定義：選舉總席次分成兩個部分，選民投票時有兩張選票，「第一票」於單一選區投候選人，「第二票」於政黨名單投票給政黨。計票時，兩票分別計算，換算出應的席次，第一票與第二票之結果相加即為政黨總席次。兩票之換算各自分立，互不影響分配，各政黨在比例代表上所獲得的席次與區域無關。

2. 政黨體系：「並立制」同時採取「比例代表制」與「多數決制」，因此「政黨分化程度」也介於兩種制度之間，呈現出「兩大黨為主的多黨體系」或「兩個半政黨體系」。如我國是以國民黨與民進黨兩大黨為主，再搭配時代力量、親民黨等小黨。

學者杜瓦傑指出，經濟社會、文化與技術乃是影響政黨體系的三大因素，但若無重大經社與文化分歧之因素，則「選舉制度」的技術因素可視為相對重要的影響因素。而透過「杜瓦傑法則」(Duverger's Law)，可以看到上述四種選舉制度對於政黨制的影響。

四、晚近有關全球治理的議題，有很多討論。在全球治理的架構下，有傳統的行為者，也有些新的行為者。請分別詳述之，並舉出一個與臺灣相關的實際案例說明之。

【擬答】：

學者傑索普 (B. Jessop)、羅茲 (R. A. W. Rhodes) 將治理定義為沒有政府的治理，強調非政府的治理成員以協議方式共同參與治理過程，有別於傳統專屬於政府的統治意涵。羅森納 (J. Rosenau) 於《沒有政府的治理》(1992, Governance without Government) 中，首次將「治理」概念引入「國際政治領域」而提出「全球治理」。

(一) 全球治理

1. 定義：全球化的趨勢下，在「多層次治理結構」、「多元權力形式」、「結構性複合體」的特徵，產生「由下而上」的治理方式。

## 2. 特徵：

- (1) 多層次治理結構：國家乃是鑲嵌於「超國家組織」（聯合國）、「區域組織」（歐盟、東協）、「次國家組織」（地方政府）等層級當中，共同構成多層次的治理結構。
- (2) 多元權力形式：缺乏單一權力核心，治理結構之成員的權力並非相等，但針對不同議題則不斷進行權威重組。
- (3) 結構性複合體：全球治理體系是由代表不同權力來源與能力的多樣化代理人、管轄權相互重疊組成的網絡。
- (4) 國家特殊策略位置：在治理結構中，國家能夠有效連結結構中的各基本結構因而占有特殊策略位置，國家角色日趨重要。

## (二) 全球治理的行動者

### 1. 按會員資格為判準

- (1) 「政府間國際組織」（Inter-Governmental Organizations, IGOs）：由各會員國政府為主體所簽訂建立，一種以國家與政府為中心的傳統國際組織
- (2) 「民間國際組織」（International Non-Governmental Organizations, INGOs）：又稱「非政府組織」、「非政府國際組織」。以民間團體或個人為主體所簽訂建立

### 2. 按地理範圍為判準

- (1) 「全球性國際組織」：組織採會籍普及原則，成員遍及全球。如聯合國（UN）。
- (2) 「區域性國際組織」：組織成員乃限於特定區域。東南亞國協（ASEAN）。

### 3. 按組織功能

- (1) 「一般性國際組織」：組織宗旨與活動專注於經濟、文化、安全等事項。
- (2) 「專門性國際組織」：組織宗旨與活動乃限於特定或純技術事項。

全球治理下的行為者極為多元，各組織本身依據其架構與權力（獨立於個別會員，自身做成決定）而具有其自主性（autonomy），並發展出具有自主（self-steering）與自我維持（self-maintaining）之能力，並具此能力而影響其他行為者，國家機器不具有絕對權力。