

107 年公務人員特種考試身心障礙人員考試試題

考試別：身心障礙人員考試

等 別：三等考試

類 科：一般行政

科 目：政治學

一、試以「總統制」、「內閣制」及「半總統制」為例，說明在不同體制中國家元首（head of state）與最高行政首長（head of government）職權分配的主要差異。（25 分）

【擬答】：

「國家元首」作為國家統合象徵，「行政首長」作為則掌握行政權。而兩個職位之間的相互關係有「一元行政體系」（相互結合）或「二元行政體系」（分別設置），權力歸屬是「虛位」或「實權」，職位產生是「世襲」或「民選」等。在「內閣制」、「總統制」、「雙首長制」中各有不同規定。

(一)「國家元首」與「行政首長」：

1. 「國家元首」（Head of State）：意指國家的統合象徵。可能具有政治實權但亦有可能為虛位。其產生方式可以是世襲（如英國女王）或是選舉（直接或間接）產生（美國總統、法國總統、德國總統）。

(1) 虛位元首：「國家元首」（君王或總統）僅具國家統合的象徵性功能，不具有政治實權。實際的政治權力在於「政府首長」（如英國女王、德國總統）。

(2) 實權元首：「國家元首」作為國家統合象徵且具有全部或部分統治權。（如君主專制國家、法國總統、如美國總統）。

2. 「行政首長」（Head of Government）：意指行政權之首長，掌握行政權，作為內閣領導人而承擔政治責任。「行政首長」可以與「國家元首」相互結合並由同一人擔任，如美國總統。也可以相互分離而由兩個人分別擔任，如英國女王與首相。

(二)「總統制」、「內閣制」、「雙首長制」之情況：

1. 總統制—一元行政體系：總統同時作為民選的國家元首（統合象徵）與行政首長（掌握行政權），獨攬行政權，承擔行政責任與政治責任，直接對人民負責。

2. 內閣制—二元行政體系：分別設立「國家元首」與「行政首長」，並分別由兩個人擔任。

(1) 「國家元首」為虛位元首，僅具有形式上的任命權、法律發布權等。在英國是世襲君王（虛位君王）。而在德國則是由國會間接選舉產生，稱之為總統（虛位總統）。

(2) 「行政首長」掌握行政權，依據國會多數支持而產生，主持內閣而向國會負責。內閣採取集體決策，與閣員共享行政權並承擔政治責任。在英國與日本稱為「首相」、在德國稱為「總理」。

3. 雙首長制—共享行政權：

(1) 分別設立「國家元首」（總統）與「行政首長」（總理），並分別由兩個人擔任。

(2) 雙首長制的特殊之處在於，「國家元首」與「行政首長」皆具有部分權力，共享行政權。「國家元首」乃民選產生而享有部分行政權，並任命「行政首長」，而「行政首長」則向國會負責。例如法國的總統與總理，我國的總統與行政院長。

「國家元首」作為統合象徵，「行政首長」掌握行政權。在內閣制中，採二元行政，虛位元首，實質權力在於行政首長。總統制中，兩種職位皆由總統擔任。在雙首長制中採二元行政，兩者共享行政權而各有部分權力，使得憲政體制可以在總統制與內閣制之間換軌。

二、試說明「正當性」(legitimacy)、「主權」(sovereignty)，以及「權威」(authority)的意涵，並闡述這三者的關係。(25分)

【擬答】：

主權作為國家要素之一，是一個國家最高的權威，而政府則為國家中的最高權力組織，其實然的強制力必須通過主權賦予正當性，方從權力轉變為具有正當性的權威。因此，唯有在主權賦予下的權力才具有正當性，唯有主權同意下的政府方具有統治權威，具有穩定性。

(一)主權、正當性與權威的意涵

1. 主權：

- (1) 布丹 (J. Bodin) — 《共和國六論》(1576)：主權是國家最高屬性，是國家內之永久、不可分割、不可轉讓的最高權力。國家乃居於最高權力的主權地位，對內為解決一切紛爭，對外享有獨立地位，不受其它政治權威控制。
- (2) 盧梭 (J. J. Rousseau) — 《社會契約論》(1762) 當代意義：主權乃是「全意志」(general will) 的展現 (主權在民原則)，而主權的命令即為「法律」。因此，主權具有不可分割性、不可轉讓性、絕對與最高性 (三大特性)，作為當代意義的「主權」概念。

2. 正當性：

涉及被統治者之意願，被統治者自願性的服從統治權威。使得統治權威得以長久、持續且有效的運作：

- (1) 韋伯 (M. Weber)：即是對支配或強制力 (服從特定命令) 自願性服從的一種「信念」(Belief)，這種自願性服從基於對統治權力形式上或事實上的承認，又稱之為「正當支配」(legitimate domination)。政府或國家只要具有「統治權」則視為具有正當性。
- (2) 李普賽 (M. Lipset)：是產生與維持一種信仰的能力，這種信仰意指相信現存的政治制度或形式乃是最適合於社會的制度。
- (3) 盧梭 (J. J. Rousseau)：正當性意即把強制力轉變為權利，把服從轉變為義務。

3. 權威：

權威作為一種「強制力」與「正當性」的結合而使得人民服從之。其中，「強制力」是一種純粹的支配性力量，而「正當性」則是使一種人民的自願性服從，使國家權威得以穩定、長久與持續的運作。無涉被統治者之意願，被統治者必須服從，反抗乃會遭受到制裁。權力的觀點如下。

- (1) 韋伯 (M. Weber)：權力是行為者在社會關係中能夠施行其意志而無視反抗的可能性
- (2) 道爾 (R. Dahl)：只要 A 能使 B 做不願做的事，A 對 B 即具有權力。

(二)主權、正當性與權威的關係

1. 主權賦予政府統治正當性：

主權是一國之內最高的統治權威，制定並執行法律。此一最高統治權威屬於全體人民，此即為主權在民。政府的根本權力與決策權力均源自人民的主權，基礎如下：

- (1) 對人民負責的政府：人民作為主權者而將統治權委託給予政府，因此政府必須向人民負責。學者海勒 (H. Heller) 指出在民主政體中，被治者的人民乃作為主人地位，而統治者是公僕地位。因此人民得向公僕課責 (或稱問責)，此即為責任政治。
- (2) 公開與競爭的選舉：為了確保人民對政府的控制以及政府向人民負責，必須透過公開競爭的選舉來達成，學者道爾 (R. A. Dahl) 指出兩項標準，公開競爭 (Public

Contestation) 是指政治體系的自由化，以使競爭者有自由公平的競爭機會。包容成員 (Inclusiveness) 是指政治體系中每一個永久居住且守法的成年人都被賦予政治參與的權利。

(3) 異議與不服從的權利：政府施政若背離人民的意願與需求，作為主權者的人民保有異議與不服從的權利，該權利除了作為對抗政府的依據之外，人民可以依據主權原則收回政府統治權而使政府下台。

2. 統治正當性構成政府權威—正當性的來源 (基礎；建立)：

(1) 亞里斯多德 (Aristotle)：奠基於規範論基礎上，就是否屬追求公共利益為目的而決定正當性。因此正當性來自於對於公共利益的追求，一切追求公共利益的政體 (君主政體、貴族政體、民主政體、共和政體) 皆具有正當性。

(2) 盧梭 (J. J. Rousseau)：唯有在民主政體中通過人民主權而獲得的統治權才具有正當性，因此民主乃是一切政體正當性的唯一來源，稱為「民主的基源性功能」。

(3) 韋伯 (M. Weber)：政府或國家只要具有「統治權」則視為具有正當性，有三種來源。理性法律型 (Rational-legal Type) 指權力正當性來自於法律規範，基於法律規範的職權而行使的權力即具有正當性。傳統型 (Traditional Type) 指權力正當性來自於傳統習俗，可以是基於血緣、傳統、習俗或慣例。魅力型 (Charismatic Type) 指權力正當性來自於個人的特殊魅力而使得他人願意接受領導。

國家權威作為一種「強制力」與「正當性」的結合而使得人民服從之。其中，「強制力」是一種純粹的支配性力量，而「正當性」則是使一種人民的自願性服從，使國家權威得以穩定、長久與持續的運作。因此，「正當性」的基礎 (來源) 對於國家權威而言是極為重要的議題。

三、保守主義 (conservatism) 是什麼？保守主義在人性的基本假設、個人與社會關係，以及個人與個人關係的基本論點為何？ (25 分)

【擬答】：

柏克 (E. Burke, 1729~1797) 在《對法國大革命的反思》中提出。保守主義源自對自由主義的反動拒絕革命性的社會變遷，主張應當回歸傳統制度與慣例中進行穩定改革，因而成為一種「反對激烈革命」與「捍衛傳統社會秩序」的意識形態。後在「保守主義」的基礎上重新詮釋「人權理論」與「自由主義」，形成「新保守主義」。

(一) 人性基本假設

1. 有限理性：人類理性有其侷限，而世界是高度複雜，因此抽象的原理與思想體系無法掌握經驗世界的一切。因此，人類偏向就經驗的事物而行動，生活在穩定秩序的社群中。
2. 實用主義：信念並非來自理性的抽象思考，而是根植於經驗與歷史，行動是由國際環境與確切目標所塑造。
3. 自由是基於傳統：個人自由是源自於傳統權利與義務，而非來自普遍自然權利。因此權利與義務乃是相隨產生。

(二) 個人與社會關係

1. 有機論：社會並非人為精心設計的產物，是基於自然需要而由許多社會機制共同建構，是一種具生命的實體或有機式整體。
2. 階層性：有機式的社會中，自然排列出社會位置與地位，並反映在不同角色與職責。而階層的分配則是依據人類天賦的不平等而產生，但階層化與不平等會透過職責的重疊而

公職王歷屆試題(107 身心障礙特考)

使社會緊密結合。

3. 權威：權威是社會團結的來源，由上而下運作，得以指導正確的行為而獲得整體利益，更重要的是，權威乃是社會穩定的憑藉。

(三)個人與個人關係

1. 傳統：傳統制度與慣例乃是經歷時間考驗而留下的智慧結晶，對於社會有益而應當保留。傳統也得以促進穩定與安全，給予人們社會與歷史的歸屬感。
2. 財產：財產權是必要的，同時也是身體的延伸。財產權使得人們獨立於政府，並懂得尊重他人財產與遵守法律。
3. 支持中介機構：支持介於個人與國家間的「中介機構」（家庭、自願性組織、教會等），有助增長公民德行發展，並使個人認同社會。

在英國，李普曼（W. Lippman）、歐克夏（M. Oakeshott）、柯克（R. Kirk）等人基於「保守主義」的基礎上，重新詮釋「人權理論」與「自由主義」而產生「新保守主義」。強調自由與人權是源自於傳統而非源自理性，換言之，必須在傳統的基礎上重新認識人權與自由民主政體的運作。

四、請論述韋伯（Max Weber）、社會主義學者（socialists）與公共選擇理論（public choice theory）學者對官僚組織（bureaucracy）的看法。（25 分）

【擬答】：

聞名全世界的德國社會、經濟及政治學家韋伯（M. Weber）於觀察普魯士王國的展，提出的「官僚組織」（Bureaucracy）的設計概念，成為目前世界各國行政體系的運作基礎，惟該體制運作實務亦遭受其他學科領域的批判，以下茲就題旨分項論述：

(一)韋伯對官僚體制的看法

1. 聞名全世界的德國社會、經濟及政治學家韋伯（M. Weber）所提出的「科層體制」是依據「權力」的觀點來研究。權力的演變可依循歷史進化分為三階段，分別為傳統、超人（奇魅）、合理合法權威。
2. 關於合理合法權威的概念，象徵社會發展、民智漸開，人民不願重返傳統權威時期，亦不願再接受超人領袖的控制，為尋求解決之道，唯有建立法制體系，使領導者的權威合法化。人們之所以服從領導者，緣於領導者地位所賦予他的法定權威，此時期法律具有至高無上的權威。韋伯並認為「官僚制度」是建構在「合法權威」觀念基礎上的「理想型」體制。並認為具備以下六項特徵：
 - (1) 依法行政：組織中的人員具有固定和正式的職掌，依法行使職權。
 - (2) 層級節制：透過由上而下的「指揮鍊」形式建立命令服從的關係，部屬要服從上司指令並受其監督。
 - (3) 專業分工：組織中人員按其專業而分工來達成組織目標，並施以訓練，使每位人員成為有效執行職責的專家。
 - (4) 非人情化：人員的工作行為和人員之間的工作關係，乃是「對事不對人」的關係。
 - (5) 永業保障：人員的任用採公開方式甄選，著重於人員之客觀專業資格（考試、文憑或訓練證明等），而成員本著自由契約精神加入組織，視組織為終生服務的生涯事業，不受武斷性或非工作因素的懲處及免職。
 - (6) 固定地位年資：組織成員薪資的給付與陞遷，係依照人員的能力、年資和地位而分級。

(二)社會主義學者對官僚體制的看法

公職王歷屆試題(107 身心障礙特考)

就社會主義的觀點，認為「社會主義比資本主義可能需要更高程度的形式官僚化」。原因在於：

1. 科層官僚制會利用其專業知識和公務機密，而掠奪各種利益和權力，並擺脫外界的監督。在常態狀況下，充分發展的官僚體制總是超越其原有的權力地位，而政務首長會發現在面對受有訓練的官僚專家面前，只是個外行主義者或一知半解者。
2. 民主政治主張人民應有參政權利和政府施政應儘量以民意為依歸，而理性官僚體制卻以專家自居，固守其「專業知識」，而與民主原則不符。甚至，在嚴密的層級體制內，終日與公文為伍，終年案牘勞形，自成封閉體系，儼然像個特殊階級。此外，科層官僚制中設定許多所謂「機密性」的公務，不願將公務處理的過程向外界公開，往往使其具有不可替換性，而得以鞏固基本的地位。
3. 隨著「官僚化」的發展，個人自願或非自願地被納入理性—法律的科層官僚體制之支配下，每個人都變成這個不停運轉機器上的一個小小齒輪，並照著指定路線行動，人的自主意願會將被秩序和紀律所取代，不自主地淪為這部大機器內的一個小螺絲釘，而處處顯得無力而渺小，只能循規蹈矩地「運轉」。「去人性化」的特性，將使人類的未來將被束縛在鐵的牢籠之中。

(三)公共選擇理論對官僚體制的看法

1. 公共選擇理論是以經濟學的觀點將政治比喻為交易市場，從供給面與需求面著手分析，並將人假定是自利、理性、追求效用極大化者。公共選擇理論認為公共利益的需求者為選民與納稅者，供給者則是政治人物、官僚與政黨，且大家的行為都是遵循效用極大化的原則；選民將選擇最符合個人利益的政策或候選人；政黨為了贏得選票必須提供足以討好選民的公共政策；強調行政中立的官僚也為保衛權力、地位、資源而設法擴大本機關的預算。
2. 公共選擇理論指出由於政府機構缺乏市場機能，導致不正確與過度生產的公共財（自利官員以私害公、好大喜功、浪費公帑）及官僚政治的竊盜行為。
3. 公共選擇理論對政府改革的影響：基於上述前提，官僚的無效率且過度生產，依此，國家機關干預社經體系現象需加以限制，應該加強市場機制活化市場，以最有效率的方式為整體社會謀福利。

揆諸前述，官僚體制在實務運作上以效率為前提，確實能夠達成政府運作強調最小投入、最大產出的經濟觀，惟其處於獨占環境，若該制度的操作者又以自利為前提時，「為公益服務」為組織目標的官僚組織將失所附麗，爰此，80年代後，以海克契(C. Heckscher)為首，學界逐漸提出以官僚體制為基礎，亦強調回應、團隊整合概念的「後官僚型模」，作為本體制運作的改進之道。