

104 年特種考試地方政府公務人員考試試題

等 別：三等考試

類 科：一般行政、一般民政

科 目：政治學

一、試說明五項官僚組織扮演之角色，並分析應如何控制官僚組織？

【擬答】：

官僚體制又稱「科層制」(Bureaucracy)，以組織化與專業化為特徵而為行政機關帶來高效率，但卻也同時造成了官僚擴權與文官專政的現象，使得行政權力轉移至非民選的官僚而逐漸失去民主控制。因為官僚的權力對民主責任感造成危機，因此必須強化對於官僚的政治控制，以促進官僚的民主責任。

(一)官僚組織的角色

官僚組織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。官僚組織指涉之現象隨著非民選官員、政府行政機制、理性組織模式的統治模式而有所差異。官僚於法制面乃行政中立並受政務人員之指揮監督。然而在實際的決策過程中，官僚卻具有強大的影響力。其功能如下：

1. 行政的執行：

執行法令與管理政府，有時被稱為「行政當局」。官僚在執行法令時為因應行政細節而具有許多裁量權。資深文官的專業諮詢則有利於影響政策的形塑。

2. 政策的建議：

(1) 政務官的政策決定乃依據文官的政策資訊與建議。而文官又區分為提供政策資訊與評估政策的高階文官，以及處理例行事務的中階與資淺文官。

(2) 高階文官對於政策的決定乃具有影響力。因為高階文官擁有專業能力與資訊控制能力，能夠篩選、隱藏自身偏好的資訊，提供給予政務官進而轉化為具體政策。政府責任日益擴大，政策更需仰賴專業知識，因而形成政務官對於專業官僚的依賴。

3. 利益的表達與匯集：

(1) 官僚執行政策並提供政策建議，因而與利益團體有所接觸，使利益團體與政府部門的界限模糊而形成「統合主義趨勢」(corporatism)。

(2) 利益團體作為相應政府部門的「侍從團體」(clientelism)以及資訊與建議的重要來源，有助於形成與維護政治體系的共識。因為得以促進政策的形成，組織性的利益團體較可能與政府政策配合。

(3) 利益團體與官僚組織的利益一致時，將形成牢不可破的「政策共生體」(policy nexus)。

4. 維持政治穩定性：

(1) 官僚的常任制與專業性乃為政治體系提供穩定與持續的重心。而在發展中國家，專業官僚則是建立政府秩序與信譽的保證。

(2) 常任制的缺點在於缺乏有效公共監督與責任感情況而導致官僚腐化。由於永業保障，官僚逐漸自大而自認為能夠定義公共利益與大眾意志，進而以國家利益保護者自居而具有抗拒政治改革的保守傾向。

(二)官僚擴權與控制方式

1. 官僚擴權：

(1) 政府第四權：官僚形式上為政策執行者，但實際上乃被視為「集體構成政府的第四權」(forth branch of government)，對於政府政策具有強大影響力。

(2) 民主責任危機：官僚的實際運作上呈現出無責任的權力、本位主義 (departmentalism)、「管理不善」(Maladministration；不當權力、誤解法規、誤解程序)等問題而對民主責任造成危機。

2. 官僚組織的民主控制：

因官僚的權力對民主責任感造成危機，必須強化對於官僚的政治控制，以促進官僚的民

公職王歷屆試題 (104 地方政府特考)

主責任。方式如下：

- (1)政治責任機制的建立：透過「監察使」(Ombudsman)制度的建立，強化官僚政治責任感。可透過大眾傳媒以及有組織的利益團體，強化對官僚的監督。
- (2)資深文官的政治化：將熱心政治的資深官僚拔擢為政務官，經由政治任命迅速達到政治控制的目的，以確保官僚具有高度的信仰與忠誠。
- (3)制衡機制的建立：設置特定制度，賦予政務官專業的諮詢幕僚單位，以平衡政務官與官僚之間在專業上的不對稱，進而箝制官僚。具體作法為設立政治顧問、智庫、諮詢小組等隸屬於政務官的個人幕僚單位。協助政策制定、監督官僚、執行部長相關業務等。

官僚組織作為國家的重要組織，雖然其組織性與專業性而形成了官僚擴權與官僚專政的現象。但透過政治責任機制建立、資深文官政治化、制衡機制建立等方式，雖亦衍生其他問題，但仍是對官僚進行民主控制的有效方式。

二、試述代議民主有那些主要原則或特徵？另請分析多元論對於民主政治的綜合觀點。

【擬答】：

學者蘭尼(A. Ranney)指出民主政治是一種依據人民主權、政治平等、大眾諮商、多數統治四大原則所組織的政府形式。其中「代議民主」乃是以「民意尋求與表達方式」為判准區分而出的民主類型。1950年代的行為主義時期，學者道爾(R. A. Dahl)採用經驗性研究而將民主政治視為一種「政治體制」及「多元政體」(Polyarchy)。

(一)民主條件與代議民主特徵—道爾(R. A. Dahl)：

代議民主意指經由代議士或代表來決定政治事務的一種民主制度，在區分出統治者與被治者的區別基礎下，透過代表權的運用仍得以使政府與被治者相互連結，使人民的觀點得以表達而確保其利益。

1. 民主政治的意涵：

民主政治意指政府回應公民的偏好且視公民為平等的，並提供所有公民同樣多的機會去形成偏好、表達偏好。且公民的偏好在政府行動時被平等對待，無論此偏好內容如何或來自於誰。包含兩項標準：

- (1)公開競爭(public contestation)：政治體系的自由化，以使競爭者有自由公平的競爭機會。
- (2)包容成員(inclusiveness)：政治體系中的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。

2. 代議民主條件：

- (1)選舉產生的官員：政府官員與民意代表皆為選舉產生。
- (2)自由公平的選舉：民選官員與代表皆為公平、無脅迫的選舉中產生。
- (3)表達意見的自由：公民對於一切政治事務皆有表意自由，且無懼受罰。
- (4)接觸各種不同來源的訊息：公民有追求各種不同資訊來源的權利且受法律之保障。
- (5)社團的自主性：公民有權利組織各種獨立自主社團，以實踐民主政治保障的權利。
- (6)包容性的公民身分：每一個永久居住且守法的成年人皆應當有與他人同樣的權利。

(二)多元政體之特徵—道爾(R. A. Dahl)：

1. 多元社會：現代西方工業社會乃是功能高度分化、利益多元分歧的多元社會，而多元社會下的民主政體即反應為多元政體。
2. 折衝過程：多元政體下，多元複雜的利益與勢力均參與決策過程，在此一複雜的決策過程中，衝突、議價、妥協則成為主要特色。
3. 流動多數：在複雜的決策過程中，沒有任何勢力能居於完全掌控的地位。所謂多數乃是不斷流動、改變、重組的多數。
4. 菁英分歧：多元政體中，並不存在米爾斯(C. M. Mills)所主張的「權力菁英」(Power elite)，因為菁英並沒有共同的觀點、利益與立場。
5. 菁英領導：政治與社會發展須依賴領導者(菁英)，菁英須對人民負責且會受到多元政體的社會化影響而接受且內化民主價值與規範。

公職王歷屆試題 (104 地方政府特考)

6. 非菁英的重要：菁英的位置必須獲得非菁英的默許與支持，因此「非菁英」在多元政體中仍具有相當的政治影響力。

7. 權力限制：政治的主要問題在於「限制執政者的權力」，最佳方法就是在多元社會中的「團體間制衡」以及「政治人物的內化價值」。

學者道爾主張「民主政治」乃是一種以「代議制度」為主的「政治體制」，稱之為「多元政體」(Polyarchy)。「多元政體」以團體與菁英研究途徑嘗試解釋現代民主國家政治體系被不同團體網絡掌控的事實，然而其對於「民主政治的規範面」與「決策過程中的非決策的可能性」之忽略，則是該理論必須嚴肅面對的批判。

三、試述何謂「臣屬(subject)參與型文化」與「偏狹(parochial)參與型文化」？有謂民主政治得以運作，係因民眾採取「間歇性與潛在性(intermittent and potential)」參與的結果，試結合「預期反應定律(rule of anticipated reaction)」分析上述論點。

【擬答】：

民主政治即為「民意」政治，而「政治參與」就是「民意」的各種表達方式，不同「政治參與」方式會對政治系統形成不同壓力與結果。然而「民意」會同時具有「顯性」(明確主張)與「隱性」(沉默多數)的特性，使得政府在無法得知「隱性」民意的情況下，只能以臆測的方式推估民意的真實意向來做出決策，稱之為「預期反應法則」。

(一)政治參與及兩種參與文化

1. 政治參與的意涵：

學者佛巴(S. Verba)、奈伊(N. H. Nie)指出，政治參與意指一般「公民」以影響「政府人事」(人事甄選)、「政府決策」、「政府行動」為目標，從而採取的各種行動。不同方式會對政治系統造成不同壓力與結果。有以下兩大模式。

(1)經常性(conventional)參與—體制內所採取的政治參與模式。

①影響「政府人事」的政治參與：包含選舉投票(最簡單、普及、具影響力的方式)；競選活動(影響他人投票、參與選舉集會、政治捐獻、助選活動)。

②影響「政府決策與行動」的政治參與：包含政治溝通(分析、討論、批判政府作為)；合作性活動(公民間彼此合作，發揮集體力量促成目標)；接觸政府官員或民意代表(遊說)；公民投票(創制、複決)。

(2)非經常性(unconventional)參與—直接行動或非體制內的政治參與方式。

①簽署請願書與合法遊行示威：是經常性參與往非經常性參與的過渡性活動。

②抵制活動：介於合法與非法之間的非制度化政治參與活動。

③未經許可的罷工或和平占領建築物：非法但非暴力的行動。

④損毀建築物、暴力攻擊等：非法且暴力的行動。

2. 兩種政治參與文化

學者奧蒙(G. Almond)提出「政治文化」概念，意指政治系統成員對政治系統及各部分所具有的定型態度與取向。而不同政治文化即會導致不同類型的政治參與文化。

(1)原始型(parochial；或稱「狹隘式」)政治文化：

①個人不具有對於政府組織、決策過程、統治目的、自我政治能力的認知，不會對政治體系做出要求、支持、接受、評價等動作。

②體系成員無法意識到政府之存在；無法意識到輸入項存在，不會對政府提出要求或支持；無法意識到輸出項存在，對政策與制度等輸出項無意識；自我意識薄弱，個人與社會分離，不認為自己屬於政治體系內。

(2)臣屬型(subject)政治文化：

①個人對於政治體系與輸出項具有高度認知與行動取向。但缺乏對政治過程的輸入項與自我能力的認知。一般專制國家、殖民國家皆屬之。

②體系成員意識到政治體系的存在並具高度認知；無意識到輸入項，不會對政府進行要求與支持；意識到輸出項之存在並接受與遵守，具有高度行動取向；自我意識薄弱，對個人與體系之間的整體關係(政府與人民)並無意識。

(二)「間歇性與潛在性參與」有助於民主政治的運作

公職王歷屆試題 (104 地方政府特考)

1. 「間歇性與潛在性參與」—「經常性參與模式」：

不同政治參與模式對於政治系統的施加的壓力程度不同，而當「輸入項」過大時將會造成系統的不穩定。因此，就系統論觀點而言，政治體系成員若是展現持續性的政治參與，也就是採取高壓力的「非經常性參與模式」，則將會不斷提高「輸入項」壓力而導致系統失靈。反之，若是採取「間歇性與潛在性參與」—即「經常性參與模式」，則系統壓力較低而容易維持穩定性。

2. 混合的「公民文化」有助於民主運作

(1) 奧蒙 (Almond) 與佛巴 (Verba) 在《公民文化》(The Civil culture) 中提出，混合了三種政治文化的「公民文化」，才是影響「民主政治」運作成敗的關鍵因素。政治文化類型屬於理念型，在現實社會中並非單獨存在，而是重疊存在 (mixed)，故僅是「人數比例」與「取向純度」有所差異。

(2) 公民文化是一種不趨向極端 (過分狂熱、完全冷漠) 的政治文化，或是稱之為「中庸」(mean) 的政治文化，是一種同時混合「原始型」、「臣屬型」、「參與型」的政治文化，其比例約為 1 (原始) : 3 (臣屬) : 6 (參與)。有限度的支持與批判政治體系、限度的政治參與及政治冷漠。

(3) 公民文化乃是支持民主政治的最佳文化，一個國家的公民文化愈趨成熟則能夠避免政治狂熱與過度冷漠的危險，故而有助民主政治穩定的運作。

政治文化類型屬於理念型，在現實社會中並非單獨存在，而是重疊存在 (mixed)，故僅是「人數比例」與「取向純度」有所差異。而三種類型的混合比例若呈現為 1 (原始型) 比 3 (臣屬型) 比 6 (參與型)，則是一種最有助於民主政治的「公民文化」(the civic culture)。

四、試述選舉對民主有何重要功能？並申論相對多數代表制、比例代表制、混合制等不同選制，對政黨體系又分別有何影響？

【擬答】：

「選舉」作為民主政治的重要機制，是讓選民選擇候選人與問題處理的方式，透過選舉得以產生政府並賦予統治正當性。進一步的，杜瓦傑 (M. Duverger) 指出「選舉制度」與「社會分歧」、「政治菁英」因素皆為影響「政黨體系」(政黨分化程度) 的重要因素，其中「選舉制度」對於政黨制而言更具可觀察的強大影響力，稱之為「杜瓦傑法則」(Duverger's Law)。

(一) 選舉及其功能：

學者伊薩克 (A. Isaak) 指出，選舉意指讓選民有選擇候選人和決定問題處理方式的機會。民選官吏期望連任，可使其在任期中對選民負責。選舉之功能如下

1. 選舉渦力功能，提供政府正當性：將反國家體制的政黨吸入正式機制中，政黨參選即為承認國家合法性與正當性，降低反憲政秩序的可能性。選舉產生行政首長與民意代表，而政府則依據選舉結果而組成，提供了政府統治的正當性。
2. 參與政策制定，分配國家權力：選民透過選舉使民意代表匯集民意而將意見輸入政治系統中，等同於間接表達公共政策意見，間接參與政策的制定。選舉決定了政府的組成與國家權力的分配，進而決定國家的發展方向。
3. 進行政治甄補，促進政治教育：選舉作為政治參與之管道，使社會中的各種菁英不斷進入政治體系中，使得政治人物不斷獲得甄補，同時減輕因政治參與管道阻塞而引發的社會與政治動盪。透過選舉，選民得以提高政治知識與政治熱情，並且使重要議題獲得關注與討論。
4. 強化菁英力量：政治菁英透過選舉而獲得統治正當性，使得政策制定與執行的權力獲得強化。
5. 自由民主的指標：自由選舉的採行與否以及運作方式是評量一國自由民主的重要指標。

(二) 選舉制度對政黨體系的影響

1. 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

公職王歷屆試題 (104 地方政府特考)

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。

2.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形。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」。

3.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」。

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),可以看到上述三種選舉制度對於政黨制的影響。

王