

# 《政治學概要》

一、政府的功能為何？政府與國家之間的主要差異為何？試分別說明之。(25分)

試題評析	本題屬於基本概念題，雖然在歷年各項公職考試中，本題並非出自熱門的考題範圍，但題目本身並不艱深，只要具備基礎的政治學知識，應該就能夠順利答題。也因為本題並不難，因此得高分的關鍵在於，是否能夠做有條理、完整的整理。
考點命中	《政治學》第一回，初錫編撰，頁35、41-42。

## 【擬答】

一、當代國際社會是由一個又一個的「民族國家」(nation-state)所組成，而政府(government)則為民族國家的重要構成要素。事實上，在早期東西方社會中，對於何謂「國家」，並沒有固定的指稱，並且過去所稱的「國家」，也不完全相同於我們今日所指涉的「國家」概念。現代意義的國家，主要指的就是「民族國家」，對於這種型態的「國家」，德國社會學家韋伯(Max Weber)認為，其就是合法暴力的壟斷者，只有「國家」才有權使用武力，來落實法律和決策。

民族國家的出現是比較晚近的，事實上直到16世紀以後才有這種型態的「國家」出現在歐洲，英國與法國可說是最早的民族國家。一般認為，國家有四大構成要素，分別為人民、土地、政府與主權，缺一不可。其中政府在國家構成中，更是扮演了核心的角色，難以為其他社會組織所取代。綜合學者的看法，一般以為政府所扮演的功能主要有五項：

(一)維持社會秩序與安定的功能。

雖然這主要是地方政府的職責，包括交通管理與治安維護等等，但中央政府也須擔負最終的責任。例如，中央政府制訂頒行交通法規，統籌各項警政資源，甚至提供司法救濟，排難解紛。因此政府的存在將能夠維持社會的基本秩序，並帶來社會的安定。

(二)維護國家安全，抵禦外來侵略的功能。

這主要是透過國防與軍事力量來達成，在當代國際社會中，國家是處於「無政府狀態」中，每個國家都必須自保，即必須具備自衛的力量，以擔負起維護國家安全，並抵禦外來侵略的責任。

(三)教育民眾的功能。

在當代社會中，要保障繁榮與發展，提高人民的素質，即必須對人民提供足夠的教育機會，特別是教育是促成社會流動的重要因素，同時全國性的義務教育也無法全委由私人部門來提供，為讓教育普及，並保障弱勢者的就學權利，國家即扮演不可或缺的角色。

(四)保障人民的基本生活和福利的功能。

19世紀起，受到社會主義思潮的影響，政府的經濟職能發生了重大的變化。過去「小而美」的「有限度政府」(limited government)，受到學者與政治家的喜愛，但面對貧富差距的擴大、階級的對立惡化，當代政府的功能之一，即在於提供足夠的輔助措施(例如失業救濟、國民養老年金等)，以保障人民的基本生活和福利。

(五)促進社會平等的功能。

傳統政府的職能，受到自由主義的影響，以為管得越少的政府是越好的政府，但這種自由放任的思想，卻引發了更多的社會問題。因此，當代的政府不但要消極地保障人民的基本生活，更要積極地透過各種行政手段，以促進社會平等的實踐。

二、由於政府和國家間具有密切的互動關係，因此韋伯進一步把政府和國家相提並論，而認為政府是「能成功的建制，並宣稱獨攬有使用武力的合法統治權威的一個組織」(an organization which has established a successful claim to have the legitimate monopoly of the use of power)。但依照政治學者葉明德與海伍德(Heywood)的分析，其雖然認為國家和政府間的關係密切，但事實上，兩者間也並非完全不可劃分。他們整理出國家和政府的差異，主要包括有六點：

(一)國家比較抽象，是人創造出來的東西，但政府相對來說比較具體。例如，我們到市政府去，就能觀察得到甚麼叫「政府」，但國家究竟是甚麼，我們很難用一個具體的東西去指稱。

(二)國家和政府雖然經常互用，但嚴格來說，國家的層次高於政府。國家是以「『政府』為行政機構的組織」(when we speak of the State, we mean the organization of which Government is the administrative organ)，在這個

層面上，政府只是國家的行政機構，除了行政外，國家還有立法、司法等其他層面的權力。

(三)政府只是國家的代理(agent)，是國家權威運作的工具。不管是透過選舉，或者其他方式，國家都是透過組成政府來進行統治。因此國家的概念大於政府，而政府只是在一個國家中，「社會依據一個約定俗成的先例，得以制訂某些規則或法律的單一或多個合組而成的一個實體」(it is the body or a set of bodies charged with the task of making certain rules, the laws, that are normally accorded precedence over rules from other sources within the society)。

(四)國家具有持續性，但政府可能因為選舉或其它因素而有輪替的現象。例如美國大選中，柯林頓政府取代老布希政府，這是政府的改變，但美國做為一個完整的「國家」，並沒有發生變化。

(五)國家權威非屬個人化權威。國家往往被視為是公共的權威，而政府可能由某一個人或政黨所領導，而將權威集中在少數個人身上。

(六)國家代表社會永久利益。國家具持續性，但政府則可能由不同的個人或政黨、階級所掌控，反映的可能是某一政黨或某一階級一時性的利益。

基於以上的討論，我們可以發現，政府做為當代國家重要的組成部分，其功能在不同的階段有不同的角色，「政府」和「國家」也不能全然混為一談。特別是在全球化的現在，有部分的學者認為，國家將出現式微的現象，這也涉及到政府角色功能的再一次轉換。然而，無論如何，截至目前為止，國家依舊是國際社會中重要的組成單元，而政府作為國家核心的角色也仍舊沒有改變。

## 二、政治學者杜瓦傑 (Maurice Duverger) 依政黨形成原因和權力來源作為標準，提出了「內造政黨」和「外造政黨」的分類。試論二者之區別。(25 分)

試題評析	本題屬於基本概念題，在歷來各項考試中，有關政黨的題型，一直都是出題的重點。杜瓦傑是政黨研究的權威學者，他所提出有關政黨與政黨體系的分類，雖然遭到不少的批評，但迄今仍為許多研究討論的基礎。在過去台灣民主化的過程中，對於內造、外造政黨也曾有一番辯論，但近年來爭議已稍歇。因此，這一題可以說是「舊題新出」，在答題時，由於杜瓦傑對這兩種政黨類型的介紹相當精要，因此作答過程中，必須多引述、引例，以符合配分的需求。
考點命中	《政治學》第十回，初錫編撰，頁 25。

### 【擬答】

一、政黨(political party)是人群的結合，它的英文 party 即隱含部分的意思。因此，政黨是一群部分人的集合，這部分人擁有特定的意識型態或主張，在民主國家中，他們藉由提名候選人，通過選舉取得執政地位，以便落實其政見與主張，而與一般的利益團體不同。世界各國中最早發展群眾性政黨(mass party)的國家當推美國。美國的群眾性政黨在 1800 年的總統選舉中首度出現，之後這種競選的組織傳進歐陸，而為其他國家所仿效。因此，我們可以說現代政黨的出現，不但與選舉也與民主政治的發展息息相關，為此政治學者史奈德(E. Schattschneider)即表示：「毫無疑問地，政黨的興起絕對是現代政府的顯著特徵之一；政黨創造了民主，若無政黨，現代民主是無法想像的。」

政黨雖然是當代民主政治中重要的組成部分，但在非民主國家中也有政黨的存在。由於形形色色政黨的存在，如何對其進行有系統的研究，每每成為政治學者關注的焦點。最早有體系地針對政黨進行研究者，當推法國政治學者杜瓦傑(M. Duverger)，其結合政黨形成原因和權力來源作為標準，提出將政黨分為「內造政黨」與「外造政黨」的分類。有關兩者間的區別，論述如下：

#### (一)從政黨的起源區分

杜瓦傑指出，政黨的興起有兩個淵源：一個是發生在國會內部(intra-parliamentary origins)，稱為內造政黨(或稱內生政黨)；另一個則是起源於國會外(extra-parliamentary origins)，稱為外造政黨(或稱外生政黨)。內造政黨是由議會內利益相近的成員所組成，由於議會成員在議會中的主要關注點，都在於維護與擴大自身的利益，時間一久，個別議員逐漸了解到，那些來自相鄰地區的議會代表，或是具有相類似身分條件的議會代表，在議會中比較有相近的利益，如能彼此合作，將有助於共同利益的持續，因此這一群人就逐漸組織起來，而後隨著選舉權的擴張，為爭取選民支持，以保有議員的地位，這些成員逐漸完善地方組織，平時服務選民、聯絡感情，選舉時成為動員的地點，這就是議會內政黨的雛形。在世界各國的政黨發展中，英國的保守黨與先前的自由黨便屬於這一類的內造政黨。

相對於此，外造政黨起源於議會外的社會團體，這些社會團體(例如工會)本身即具有特定的意識形態或政策立場，在選舉權普及的過程中，這些團體也逐漸進入政治過程中，甚至透過選出團體代表進入議會，

而成為外造政黨的起源。這些外造政黨往往仍以原社會團體，作為政治動員的基礎。外造政黨的具體例子，包括英國的工黨、我國的國民黨與民進黨等。

## (二)從權力的來源區分

杜瓦傑從歷史的發展背景，論述不同政黨的起源，對於我們理解政黨間的差異，確實有一定的助益。然而，更讓政治學者好奇的是，不同的政黨起源背景，對於政黨的運作會產生怎麼樣的影響。杜瓦傑認為，內造政黨由於先存在國會中的議員組織，而後才隨著選舉權的擴大，逐步發展在地方的組織，這樣的脈絡，使得內造政黨的權力核心與政治決策，主要聚焦在國會中的領導中心。其他學者進一步闡述說，因為內造政黨是個別政治人物的集合，先有個人才有政黨，因此這樣的政黨組織結構將較為鬆散，權力運用基本上較傾向於分權形式，權力的運作場合主要在於議會內部，政黨對於個別黨員的約束力通常不強。相對於此，杜瓦傑認為，外造政黨的權力核心，主要在於議會外的社會團體或全國代表機構，由於政黨成立之前，已經存在有既有的社會團體，因此一般而言，外造政黨的組織結構較嚴密，要成為該黨的黨員，通常必須經過一定的入黨程序，政黨對於黨員有較強的拘束力，權力的運作也偏向於集權，但議會不會是最主要的權力中心。

杜瓦傑內造政黨與外造政黨的分類，讓我們了解到，政黨起源的差異與權力的來源，兩者間具有一定的關聯。我們可以這樣說，政黨的起源就像是政黨的「基因」，這種基因是政黨的先天條件，足以影響政黨後續的發展。然而，學者們也指出，具有相同的政黨起源背景，不代表這兩個政黨間會存在同樣的權力運作模式，對於政黨的權力運作，政黨的起源背景當然是重要的影響因素，但絕非唯一的影響因素。因此內造政黨的權力運作或將與外造政黨有一定的差異性，但這並非表示所有的內造政黨都有同樣的權力運作模式。政黨是處在一個不斷變動的政治環境中，包括重大事件的發生(例如戰爭)，或是憲政結構的改變、選舉制度的調整，都會影響到政黨的權力運作，這就使得內造與外造政黨的分類，不再具有絕對的影響性。但整體而言，政黨的起源與其權力運作模式仍有一定的關聯性，這就使得杜瓦傑內造與外造政黨的分類，迄今仍具有一定的解釋力。

## 三、各國的選舉制度種類很多，其中「兩輪投票制」(second ballot system)有何特徵？優缺點為何？試分別說明之。(25分)

試題評析	本題屬於基本概念題。在近幾年的公職考試中，選舉制度一直頗受命題委員的青睞，特別是台灣的選舉制度在這幾年間有較大幅度的改變，包括立委選舉所採行的單一選區兩票制，究竟對台灣的政治運作與政黨競爭會產生怎樣的影響，一直是許多政治學者關心的焦點。而近來也有學者針對台灣的總統當選人得票率未能過半，產生正當性的質疑，因而主張引進兩輪投票制，這應該也是促成命題委員出題的背景因素。答題時，只要記熟講義中的重點，要在這一題拿取高分應該不困難。
考點命中	《政治學》第七回，初錫編撰，頁 10-11。

### 【擬答】

人民透過選舉的方式產生領導者，最早可溯源自英國 16 世紀舉行的巴力門選舉，迄今已為大多數民主國家所採用。民主政治的精髓即在於，統治者要基於被統治者的同意而進行統治，欲達成這樣的理想，選舉是最基本的要件，這也是經驗民主理論家熊彼德(J. Schumpeter)在 1942 年所出版的巨著，《資本主義、社會主義與民主政治》(Capitalism, Socialism and Democracy)一書中所指出，所謂的民主政治就是政治人物透過選票的競爭，以取得政治權力的制度性安排(institutional arrangement)。選舉制度既是一套引導選舉運作並產生當選者，以決定政治權力和責任歸屬的一系列規則，但各國的選舉制度可說是五花八門，不同選舉制度的最大差異即在於，如何將選票的分佈，轉換成席次的分佈。在制度設計上，考慮的重點主要有二：(1)一個選區的當選名額是一席，或者是二席以上。當選名額一席者，稱為單一選區，二席以上者稱為複數選區；(2)當選者是否需要獲得該選區投票數過半數的選票，需要過半數者稱為絕對多數決，否則即稱為相對多數決。

兩輪投票制又稱為絕對多數兩輪投票制，是指一個選區中只有一名當選者，但該名當選者必須獲得該選區，投票數過半數的選票始得當選。實務上，很少有候選人能在第一輪選舉中，即獲得過半投票數而勝出，因此往往必須進入到第二輪的「決選選舉」(run-off election)，此時通常由在第一輪中得票最高的前兩名進入決選，而獲得過半數選票(絕對多數)即宣告當選。例如，在法國的總統選舉中，第一輪投票獲得過半投票數選票者即告當選，但第五共和自 1962 年改採兩輪投票制以來，從未有候選人在第一輪即勝出，因此必須進行第二輪投票，第二輪的決選投票只取票數最多的前兩名，贏得過半票數即當選，這是一種透過制度設計出來的絕對多數；另外在法國的國會議員選舉中，也採取相似的選舉方式，倘若第一輪投票有候選人獲得過半票數(絕對多數)，則該名候選

人當選，若無，則得票率達到 12.5% 的候選人進入第二輪投票，在第二輪投票中，得票多者當選，不論其是否獲得超過投票數半數的票數，這也是一種修改後的絕對多數兩輪投票制。其他採用兩輪投票制的國家，除了法國總統與國民議會選舉外，還有俄羅斯總統選舉等。

基於以上，政治學者海伍德(A. Heywood)等整理兩輪投票制度的特徵及優缺點，包括：

#### 一、特徵

(一)學者以為，兩輪投票制度的特徵，主要有三點：

- 1.如同單一選區相對多數決一般，當選名額為一名，且選民僅能圈選一位候選人。
- 2.為了在第一輪獲勝，候選人需要獲得過半數以上選票。
- 3.假如第一輪投票沒有候選人獲得過半數選票，則取其中前兩名候選人，進行第二輪決選性的選舉。

#### 二、優缺點

(一)整理學者的觀點，兩輪投票制度的優點，主要包括：

- 1.該制度擴大了選舉的選擇性。選民可以在第一輪時，根據心中偏好進行投票，而在第二輪時，圈選最下差的候選人。
- 2.由於候選人必須贏得過半數的選票才能當選，因此鼓勵他們盡量使其訴求越廣越好。
- 3.和單一席次相對多數決一樣，可以組成強而穩定的政府。

(二)另一方面，兩輪投票制度的缺點，主要包括：

- 1.由於該制度(第二輪投票)只比單一選區相對多數決的比例性略高而已，因此會扭曲選民偏好，並對第三黨不公平。
- 2.為尋求政治聯盟，參與最後決選的候選人被鼓勵放棄他們的原則，以尋求短期的名望，甚至出現與落敗候選人訂定協議，分配政治利益的結果。
- 3.舉行第二輪投票可能有損候選人的耐性，並傷害他們對政治的興趣。

不同的選舉制度將會帶來不同的政治效果。選舉制度對於選民投票行為的影響，可以法國政治學者杜佛傑(M. Duverger)所提的「機制效果」(mechanical effect)和「心理效果」(psychological effect)來分析。杜佛傑以為，兩輪投票制度，由於機制效果上並沒有阻礙小黨的生存，因此在第一輪時選民可以依其真實的偏好投票，在第二輪時再策略投票，甚至在心理層面，因為在第一輪的得票數越高，在第二輪投票前的聯盟談判時籌碼越多，也鼓勵選民依照個人的偏好投票，這就有助於第三黨的存續，形成多黨體系。但不同於比例代表制下的多黨體系，因為第二輪投票須要政黨間的聯盟，因此政黨間的意識形態不會拉大，才有益於形成兩個政黨聯盟，並且聯盟間進行向心式競爭，採行單邊反對，不存在反體系的政黨或永遠的在野黨，最終導致溫和多黨體系的出現。

#### 四、何謂公民社會(civil society)? 公民社會的存在，對於民主政體的正常運作具有何種貢獻？試分別說明之。(25分)

試題評析	本題屬於基本概念與見解題的結合。在今年調查局考試中，本題的答題困難度相對較高，屬於跨章節的綜合論述題型。學員在答題時，要先掌握公民社會的基本定義，再連結民主理論與民主鞏固兩個章節，作一綜合性的分析。當然，學員也可以只針對某一議題(例如民主理論)進行兩者間關係的深入論述。基本上，本題學員可闡述的空間較大，但仍宜以政治學中的基礎概念做出發，最忌天馬行空，作文式或心得式的書寫。
考點命中	初錫《政治學》，總複習第一回，頁 11-12。

#### 【擬答】

一般而言，民主的起源大多可追溯至古希臘的雅典民主制，但雅典的民主制(也稱為古典民主)與當代的民主(也稱為經驗民主)間，事實上具有相當大的差異性。在雅典城邦政治中，城邦形同是個人間的有機集合體，並不存在「公領域」(或稱公共領域)與「私領域」(或稱私人領域)間的區分。換句話說，在雅典的民主中，民主是一種「生活方式」，除了政治層面外，還包括有文化或社會等其他各層面的意義，因此雅典民主可以稱得上是一種廣義的民主政治。

然而，這種廣泛的民主觀點，在廿世紀卻遭受到經驗民主理論家的批評。以熊彼德(Joseph Schumpeter)為代表的經驗民主理論家認為，古典民主理論具有過度濃厚的理想主義色彩，與現實經驗並不相符合。他們因此認為，民主只是一種獲得政治決策權的制度性安排(institutional arrangement)，在這種安排下，政治菁英間彼此競爭，以爭取選民的支持及取得政治決策的權力。熊彼德要強調的是，一個制度只要其允許擔任決策者，能透過公平、公開的競爭，來贏取人民的選擇，而人民有權以自己的自由意志做此選擇，這就是民主。簡單來說，民主並非

無所不包，它只不過是人民選擇領導者的一種手段或方法。由此當代民主政治就產生了「統治者」與「被統治者」的劃分，統治者涵括於「國家機關」的概念中，而被統治者則涵括於「公民社會」中，前者屬於公領域，後者存在於私領域。

### 一、公民社會的涵義

公民社會也可稱為「市民社會」。公民社會是相對於「國家機關」而言，是在國家機關的權威下，依據法律治理的「政治社群」。因此，基本上來說，公民社會與國家機關是相互區隔的，國家機關存在於公共領域，而公民社會則屬於私人領域。私人領域的公民社會是由柏克(Edmund Burke)所稱的「小單位」(little platoons)所構成，這些小單位包括家庭、私人企業、工會等等，他們成立的目的，往往只是為了滿足其自身的利益，並不追求更高的公共福祉。傳統上，自由主義者偏愛公民社會甚於國家機關，他們認為，在私人領域個人的自由和責任是最重要的，國家的干預往往都是有害的。

### 二、公民社會對民主的貢獻

(一)公民社會的存在，對民主政體正常運作的貢獻，可以從公民社會對民主轉型與對民主的鞏固兩方面加以觀察：

- 1.公民社會的存在，有助於促成民主轉型的產生。民主政體與威權、極權政體最大的差異，即在於公民社會的存在。政治學者分析指出，民主出現的基本條件中，政治文化層次的條件殊為重要。這是因為民主的出現有兩項重要因素：一為肯定個人的目的性，二為發展出足夠的社群歸屬感。民主異於其他政治型態，基本在於民主視人為目的，拒絕將人視為工具；但僅靠個人的覺醒並不足夠，必須要由個人所組成的群體，能夠遵循民主方式來處理共同事務，並且此一群體之成員，也要有一定利害與相互歸屬的認知，如此方能異中求同，在各有主張的情況下，最終仍能尋得共同接受的結論。這種肯定個人的目的性，並建構出社群歸屬感，正是公民社會的特徵，因此公民社會的存在，往往有助於民主轉型的產生。歷史上，波蘭團結工聯的出現，即成功促成波蘭的民主轉型。
- 2.公民社會的存在，有助於民主的鞏固。所謂的民主鞏固，依照林茲(Juan Linz)等學者在《民主轉型與鞏固的問題》(Problems of Democratic Transition and Consolidation)一書中的看法，指的是在一個民主政體中，主要的政治行為者和大部分的公民，都接受民主是「政治圈中唯一的遊戲規則」(the only game in town)，並且成為政治行為者互動的習慣時，這個民主政體就進入了民主鞏固的階段。公民社會是獨立於國家機關控制之外的各類社會團體，是現代社會有別於傳統社會的重要現象，學者認為一個國家內的社會團體越發達，民主價值和民主的基礎將越穩固。這是因為公民社會的存在，展現了這個社會對於言論自由、新聞自由以及集會結社自由等的尊重，而且可以形成監督政府的有效力量。簡言之，公民社會的存在有助於民主的鞏固。

(二)在當代民主政治中，公民社會的存在已經成為重要的影響要素，而進入全球化的時代後，更進一步出現所謂「全球公民社會」。全球公民社會的浮現，主要基於以下四項因素：

- 1.隨著全球通訊科技的進步，跨國交通運輸的便利，以及網際網路的盛行，許多原本屬於一國之內的議題，在新技術與新工具的輔助下，一躍而擴大成為全球矚目的議題，例如人權問題、環保問題等，不再僅是一國的內部事務，往往能獲得不同國家內，具有同樣價值觀者的認同與響應。
- 2.跨國界的問題越趨複雜，已遠非單一國家獨力所能解決，這就促成一國的公民社會與非政府間國際組織的跨國合作，以尋求全球性的整體解決方案，這些議題包括核廢料問題、溫室效應問題，以及海洋污染與濫捕等議題。
- 3.公民社會也逐漸了解到，透過全球性公民社會的建立，將有助於對本國政府進行施壓，以迫使政府改變其政策，這種成功經驗的累積與模仿，使得全球性公民社會的協調與合作，獲得更多群體或不同國家公民社會的認同。
- 4.世界地球村化，許多觀念的傳播與流動越來越快速，也使得不同的觀念與認同越趨一致與同質性，由此所形塑的新價值觀，成為全球公民社會共享的價值基礎。

由此可知，公民社會的存在與涵義，不但有助於一國民主政治的推動，還能進一步塑造全球社會的民主化。