

## 【一般行政、一般民政】

## 《政治學概要》

## 試題評析

第一題：這題是基本題型，主要是測驗同學對國家元首與行政首長的區分，以及在內閣制與總統制國家中所具備的功能與職權，同學可參考講義第六章「政府體制」。

第二題：本題可說是時事結合觀念的題型，分立政府與一致政府的定義主要取決於行政部門與立法部門的結構型態，亦即行政部門與國會多數所屬的政黨是否一致，同學要會去區分內閣制國家與總統制的運作。至於對台灣政治發展的啓示，由於台灣目前的政治僵局，可以說是呈現分立政府，關鍵在於憲政體制與政治現實運作，同學可能必須以當前憲政制度與運作來解題。

## 甲、申論題部分

## 一、試述行政首長的主要功能。(25分)

答：

根據美國政治學者蘭尼(Austin. Ranny)認為，行政部門是政府組成的核心。而行政部門的領導者又可以分為國家元首以及行政首長兩類，主要取決於政治制度與政府類型的不同。

根據台大任德厚老師的解釋，現代國家的發展，從傳統絕對王權到君主立憲制度的轉變，包含了國家元首(Head of State)與政府首長(Head of Government)的特殊化發展。換言之，傳統君王逐漸成為國家的象徵，而行使統治權的角色，也隨著民主政治的發展，漸漸與代表國家象徵的職位有所區別。例如英國受到光榮革命的影響，國王的地位逐漸趨於超然的地位，不再介入政務，轉變由議會內閣制產生的首相，擔任實際的行政首長。

因此，現代國家的發展，大部分由國家元首代表國家主權象徵的符號，而實際的政務則由行政首長負責，而行政首長的職務功能，取決於該國所實施的政治制度，也會因政治制度的轉變而有所不同。例如，內閣制國家，大都是虛位元首，由內閣總理負責政務；採用美式總統制國家，大都由總統肩負國家元首與行政元首之功能；而雙首長制則是總統與總理分享行政權力。

因此，國家元首的主要功能，在於享有象徵性與儀式性的職權。包括對外代表國家，享有外交禮遇，對內則享有主持國家儀式、頒佈榮典的職權。而行政首長則主要享有統治的權力，其主要功能，分別簡述如下

## (一)儀式與象徵性功能

當行政首長身兼國家元首時，必須代表全國人民主持慶典儀式、接待國家貴賓以及授與榮典。再者由於法定與政治傳統所賦予的權力與功能，行政首長可能還必須擔任國家象徵性的領導者，例如美國總統。

## (二)具有外交決策功能

外交政策的制定與執行主要由行政首長掌握，其外交政策必須受到國會與輿論的監督。

## (三)指揮軍隊的三軍統帥權

許多國家憲法均規定，行政首長負責指揮全國陸海空軍。即使在內閣制國家，指揮部隊進行軍事演習、對外宣戰的名義由虛位元首為之，但實際的決定權在總理及其內閣成員手中。

## (四)緊急時期的緊急命令功能

當國家遇有天然災害、疾病或者國家財政經濟上有重大變故，為了避免民眾遭遇緊急危難，需為急速處分時，必須由行政部門迅速處理，以應付突來的重大危機。

## (五)政府預算的規劃功能

政府預算是行政首長、官僚人員、民意代表以及利益團體反覆協商的過程。在預算過程中，政治行為者的考量，如黨派因素、選區利益與利益團體的壓力，都是影響預算增減的因素，簡言之，預算是政府在價值分配最具權威性的表現。

## (六)行政體系的領導功能

行政首長掌握實際權力，領導行政體系，負責政策的制定與監督政策的執行，並掌握人事的權力。任何政策成敗需由首長承擔政治責任，倘若官僚體系執行政策時，有違法失職之事，首長及所屬的政務官，都應

予糾正，並在必要時懲處違法失職人員。

## 二、何謂「分立政府」(divided government)與「一致政府」(unified government)? 其對於台灣地區政治發展有何啟示? (25分)

答：

一、現代國家的政府部門，廣義來說，可區分為行政、立法與司法三部門，但基於司法獨立，因此在探討政府體制，主要在著眼於行政與立法部門之間的關係。而以行政首長與立法部門多數席次所屬之政黨，觀察政府與國會的結構型態，可區分為「分立政府」(divided government)與「一致政府」(unified government)。

所謂分立政府，是指在政府體制中，行政與立法部門分屬不同政黨控制。倘若國會是採用一院制(unicameralism)，則分立政府是指國會多數與行政部門為不同政黨所控制。若是在兩院制(bicameralism)，則指兩個民選議會均擁有實質的立法權，只要有其中的一院多數議席由不同於行政部門所屬的政黨掌控，即可稱為分立政府。簡單來說，分立政府乃是行政首長無法同時擁有立法部門的多數議席。而所謂一致政府則指在政府體制中，行政與立法部門皆由同一政黨所控制。

分立政府與一致性政府的結構型態，通常可由內閣制與總統制來觀察。分立政府只有可能發生在諸如美國之類的總統制或法國雙首長制(two-headed executive)的國家，而不會在採行內閣制的國家中出現。因為在內閣制，其主要精神在於行政權與立法權的權力融合，國會議員經由人民普選產生，贏得過半數議席的政黨來組成政府，行政首長(內閣總理)即為國會多數黨的領袖。即便沒有任何政黨囊括多數國會席次，但是由各政黨折衝妥協推舉閣揆，籌組聯合內閣，這一情形還是屬於一致政府。

而採用總統制的國家，之所以會產生分立政府，主要關鍵點在於行政權與立法權是分立且相互制衡。總統身兼國家元首與最高行政首長，由人民選出，對人民負責，且任期固定，國會無權要求其提前去職。而國會也是經由人民選出，代表人民監督制衡總統，任期固定，總統無權解散國會。在美國，即便白宮與國會分由兩黨控制，依據憲法總統仍是最高行政首長，並可透過否決權對抗國會，除非國會多數黨能在參眾兩院同時掌握三分之二多數，否則無法牽制總統。所以，就算總統所屬政黨不是國會多數黨，政府也不會完全受制於國會。因此，在總統制國家，當國會多數與行政部門所屬的政黨一致時，政府的一致性較強，但如果所屬政黨不一致，就會出現分立政府的型態。

二、台灣的政治發展，原本是「一致政府」的型態，但在政黨輪替後，逐漸成為「分立政府」，造成政治僵局，行政效率受到影響，這可從三層面來看：

(一)就憲政發展的角度而言，我國憲法本來就是偏向內閣制的設計，但過去數十年，因實施動員戡亂時期臨時條款，加上國民黨一直同時掌握總統府與立法院，致使政府體制偏向總統制，行政與立法的結構型態屬於一致政府。1990年後的歷次修憲，主要還是強化一黨同時掌握總統府與立法院所呈現的總統制特徵，比如總統改為全民直選。1997年修憲，引進法國雙首長制的相關精神，賦予了總統任命行政院長不需經立法院同意的權力外，也賦予立法院具有倒閣權來制衡總統，但此時國民黨仍掌握行政部門與國會多數，還屬於「一致政府」。直到2000年政黨輪替後，民進黨贏得總統大選，但由於其在國會未取得過半數席次，總統又缺乏法國雙首長制的設計—總統得主持部長會議。而對行政與立法的僵局，總統也缺乏主動解散國會的權力，導致國會與行政部門呈現分立政府的狀態。

(二)就權力分立的角度來看，本來憲法規定行政院為國家最高行政機關，而立法院是國家最高民意機關，由民選產生。行政院對立法院負責，所有行政院預算、法案與重大政策，都須立法院同意。如行政院認為立法院相關決議窒礙難行，雖可經總統同意後請立院覆議，但必須全體立委二分之一以上支持，方能推翻立法院原決議。換言之，當行政院無法掌握立法院過半席次時，可能不是受到立法院杯葛，就是被倒閣；甚至會因立法院多數黨強力主導政策，淪為立法院行政局，缺乏運作條件。即便總統掌握行政院人事權，政策決定權還是掌握在立院多數黨手上，則分立政府就會產生。

(三)就政治實際運作層

2000年政黨輪替後，贏得總統大選的執政黨在立法院席次未過半數，而在立法院席次過半數的在野黨卻無法組成政府。造成執政黨所任命的行政院長未經立法院同意，政府的政策及法案在立法院難以獲得支持，而在野黨卻試圖在立法院主導政策與法案。因此，政黨間的衝突演變成為行政權與立法權的僵局，進而造成分立政府產生。

## 乙、測驗題部分

- (C) 1 美國政治學者伊斯頓 (David Easton) 如何定義「政治」？  
 (A)政府組織的運作 (B)權力的形成、分配與運用  
 (C)權威性的價值分配 (D)解決公共事務的爭議
- (C) 2 政府的政策之所以具有權威性，主要是因為它具有那三項顯著的特徵？  
 (A)分配性、普遍性、強制性 (B)合法性、特殊性、目的性  
 (C)合法性、普遍性、強制性 (D)分配性、特殊性、目的性
- (B) 3 在研究政治現象時，下列何者不是屬於科學方法的基本特徵？  
 (A)科學是經驗的 (B)科學方法經常是無法驗證的  
 (C)科學是探詢現象間關係的規律 (D)科學是累積的
- (B) 4 就獲得國籍成爲國民而言，「一個人出生後，其國籍與其父母相同，不論其生於何地」，此稱之爲何？  
 (A)出生地規則 (B)血統規則 (C)自然規則 (D)歸化規則
- (D) 5 國家構成的四大要素爲何？  
 (A)軍隊、人民、憲法、主權 (B)領土、總統、政府、媒體  
 (C)軍隊、總統、憲法、媒體 (D)領土、人民、政府、主權
- (B) 6 依據中央政府與地方政府權力的關係，「地方政府的權力來自於中央授權，這表示地方政府的權力甚小，重要事務必須聽命於中央」，此稱之爲何？  
 (A)聯邦國家 (B)單一國家 (C)邦聯國家 (D)極權國家
- (B) 7 下列何者屬於極權政治體制的的基本特徵？  
 (A)責任政治 (B)嚴格控制的大眾傳播媒體與文化活動  
 (C)人民主權 (D)尊重少數與個人
- (D) 8 瑞士學者密契爾斯 (Robert Michels) 在研究德國的社會民主黨之後，其認爲任何人的組織，尤其是政黨，都是少數人控制的，其所標榜的組織內民主，都是粉飾而已，此稱之爲何？  
 (A)民主程序論 (B)民主集中制 (C)政黨發展論 (D)寡頭鐵則
- (A) 9 下列那一個國家係採行「內閣制」？  
 (A)日本 (B)菲律賓 (C)哥倫比亞 (D)墨西哥
- (D) 10 下列那一個國家係採行「委員制」？  
 (A)瑞典 (B)奧地利 (C)澳大利亞 (D)瑞士
- (A) 11 在政治過程中，「法院可裁定立法機關通過之法律或行政機關的命令是否違背憲法」，此稱之爲何？  
 (A)司法審查 (judicial review) (B)立法審查 (legislative review)  
 (C)行政審查 (executive review) (D)法律審查 (law review)
- (B) 12 依據法國學者杜佛傑 (Maurice Duverger) 的政黨分類，「政黨的權力核心在政黨內部，亦即政黨在國會中的領導中心」，此稱之爲何？  
 (A)外生政黨 (B)內生政黨 (C)幹部政黨 (D)群眾政黨
- (A) 13 依據美國學者洛威 (Theodore Lowi) 的定義，「經由政府補助，以促進私人活動，而有助於社會目標的達成。這種政策並無損害任何利益者，每個人皆公平受益」屬於那種類型的政策？  
 (A)分配政策 (distributive policy) (B)管制政策 (regulatory policy)  
 (C)建制政策 (constituent policy) (D)重分配政策 (redistributive policy)
- (D) 14 在政策評估方面，「主要在於衡量某項政策的經費支出是否達成特定效益」屬於那一種政策評估類型？  
 (A)效用集中評估 (utilization-focused evaluation) (B)影響分析 (impact analysis)  
 (C)過程評估 (process evaluation) (D)成本效益評估 (cost-benefit analysis)

- (A) 15 下列何種問題存在於行政機關之間，且經常嚴重阻礙政策執行的效果？  
 (A)本位主義 (B)遵循標準作業程序 (C)政策執行的決策點過少 (D)政策執行步驟的簡化
- (B) 16 下列何者屬於事務官員的主要任務？  
 (A)制訂或決定政策 (B)執行政策 (C)監督政策的執行 (D)公共關係
- (B) 17 在政策制訂過程中，政治學研究者經常提及「次級政府」(sub-governments) 或者「鐵三角」(iron triangle) 的概念，其包括下列那三個部門？  
 (A)總統、政黨、文官體系 (B)利益團體、國會委員會、文官體系  
 (C)國會委員會、政黨、新聞媒體 (D)總統、利益團體、新聞媒體
- (A) 18 依據美國學者奧蒙 (Gabriel Almond) 的觀點，「對於社會事務的心理取向，特別是政治取向一體系成員對政治體系及其各部份，及對個人在體系中的角色之態度」稱之為何？  
 (A)政治文化 (B)政治價值 (C)政治理念 (D)政治信仰
- (D) 19 就定義來說，「一套嚴密連結而形成一個封閉的系統觀念：它被當作基本的政治、經濟與社會價值，可作為理想的政治社會生活方式之基礎」稱之為何？  
 (A)共產主義 (B)資本主義 (C)自由主義 (D)意識型態
- (C) 20 依據民國八十六年我國所通過的第四次憲法增修條文，行政院長由下列何者任命之？  
 (A)國民大會 (B)立法院 (C)總統 (D)監察院
- (D) 21 依據中華民國憲法第 78 條之規定，下列那一個機構具有「解釋憲法，並有統一解釋法律及命令之權」？  
 (A)考試院 (B)立法院 (C)行政院 (D)司法院
- (C) 22 依據民國八十三年我國所通過的第三次憲法增修條文，自第九任起，總統、副總統改為選民直選，任期改為幾年？  
 (A)六年 (B)五年 (C)四年 (D)三年
- (A) 23 在民國八十九年我國所通過的第六次憲法增修條文，業將國民大會代表的修憲提案權予以凍結，憲法修正案改由下列那一個機關發動？  
 (A)立法院 (B)監察院 (C)考試院 (D)行政院
- (C) 24 就憲法的性質而言，「凡憲法的修改機關與普通立法機關不同，或其修改程序比普通法律較為困難者」，此稱之為何？  
 (A)成文憲法 (B)不成文憲法 (C)剛性憲法 (D)柔性憲法
- (C) 25 就人權性質來說，下列何者既屬於權利亦屬於義務？  
 (A)生存權 (B)財產權 (C)國民教育 (D)納稅、服兵役

## 【選擇題詳解】

4. B 按照血統原則，即屬人主義
7. B 極權國家按照根據費德瑞克 (C.J.Friedrick) 與布里辛斯基 (Z.Brzezinski) 在「極權獨裁與專制」一書中。有下列特徵：1.官定的意識型態，要求全民發自內心一致性的遵守。2.一人或少數人領導的政黨或為唯一合法的單一政黨，且是群眾政黨。3.秘密警察的全面控制。4.官方壟斷大眾傳播媒體及文化活動，進行治思想與政治溝通的控制。5.國家壟斷軍隊與武器。6.透過以黨領政，由國家來計畫指導經濟。
9. A 日本是內閣制國家，其最高行政首長為首相，其餘三國皆為總統制國家。
10. D 瑞士是全世界唯一採用委員制國家
12. B 又稱內造政黨
13. A 分配政策著重於滿足各方面需求，均公平受益，為非零合賽局 (non-zero sum game) 的政策
20. C 憲法增修條文第三條：行政院院長由總統任命之。行政院院長辭職或出缺時，在總統未任命行政院院長前，由行政院副院長暫行代理。憲法第五十五條之規定，停止適用。
22. C 憲法增修條文第二條第六項
23. A 憲法增修條文第十二條
25. C 接受國民教育是人民的教育權，也是人民應盡義務之一