

《政治學概要》

- 一、在民主憲政體制下，公民為表達異議的一種方式，稱之「公民不服從」(civil disobedience)。請先說明：「公民不服從」的定義與特性。再請嘗試分析與比較，「公民不服從」與「法治」(rules of law)之間的衝突或矛盾。(25分)

試題評析	公民不服從在過去的考題中，多以選擇題出現，在近十年的考題中，本年度是首次以申論的形式出題，這對許多考生而言雖不陌生，但也並非能在有限時間內從容作答的考題，尤其是題目後半段進一步延伸討論公民不服從與法治間的關係，這就使得本題的難度增加許多，研判一般考生要在這一題上取得高分，存有相當的難度。
考點命中	《政治學(概要)》，高點文化出版，蘇世岳編撰，2017年，頁4-10~4-12。

【擬答】

一般而言，多數決原則(majority rule)是民主政治重要的基本原則，然而多數決卻可能存在多數暴力的問題，因此民主政治同時保障表達異議與不服從的權利。這與少數的權利有關，指的是當人們認為政府的法令不合理甚至有誤時，人民有權抵抗，這就是所謂的公民不服從，實踐公民不服從最有代表性的例子，有印度的聖雄甘地(Mahatma Gandhi, 1869-1948)、美國領導黑人民權運動的馬丁·路德·金恩博士(Martin Luther King Jr., 1929-1968)等。然而，公民不服從往往與法治間存在衝突。以下即先說明公民不服從的定義與特性，之後再分析比較公民不服從與法治之間的矛盾。

公民不服從的權利在美國 1776 年的《獨立宣言》中即出現，該宣言指出「所有的人都有革命的權利」，但對於公民不服從(civil disobedience)闡述最深刻的當屬美國哲學家梭羅(Henry Thoreau, 1817-1862)，他表示：「當政府的暴政及無能嚴重到讓人難以忍受之時，所有人都有革命的權利，亦即拒絕效忠及抵抗政府的權利」。換言之，公民不服從是一種公民的「反對權」，其出於對「社會良知及正義」等公共利益的重視所採用的一種手段，也是少數人出於對法律的尊重和表現的一種喚起多數人認同的非常手段。基於公民的道德、良知所從事的「公民不服從」，不同於一般的「暴民反抗」及「暴動」。「公民不服從」往往訴諸於超逾一般法律的道德訴求，但有時也會引起其他人群對其所主張「社會良知及正義」的質疑。

基於以上公民不服從的定義，當代政治哲學大師羅爾斯在《The Justification of Civil Disobedience》(1969)與《正義論》(1971)兩書中，提出公民不服從的特性包括有五：

1. 它是一種針對不正義法律或政策的行為：它不僅包括直接的「公民不服從」，直接違反要抗議的法律，例如：在馬丁路德·金恩發動的黑人民權運動中，黑人故意進入被惡法禁止他們進入美國某些地方以顯示法律的不公義；也包括間接的「公民不服從」，例如：現代的社運或民運通過違反交通法規來引起社會注意某種政府政策或法律的不公義。
2. 它是要有預期和接受因為作出的行為而被逮捕及懲處。
3. 它是一種政治行為：它是要向擁有政治權力者提出意見，而這些意見是基於政治、社會原則而非個人的原則，它訴諸的是構成政治秩序基礎的共有正義觀。
4. 它是一種公開的行為：它不僅訴諸公開原則，也是公開地作預先通知而進行，而不是秘密的。故此，它有如公開演說，可說具有教育的意義。
5. 它是一種道德的、非暴力的行為：這不僅因為它是一種表達深刻和認真的政治信念，是在試過其它手段都無效之後才採取的正式請願，也是因為它是在忠誠法律的範圍內（雖然是在這範圍的邊緣上）對法律的不服從。這種忠誠是通過公開、和平以及願意承擔違法的後果來體現的。它著重道德的說服，故此一般都是和平的、非暴力的。

【版權所有，重製必究！】

即使如此，由於公民不服從經常採取非常手段，甚至逾越一般的法律規範，使得其經常與法治之間產生矛盾或衝突，兩者間的關係主要包括三個方面：

1. 公民不服從與憲政主義衝突：法治是憲政主義的核心原則之一，憲政主義追求的是權力受到節制的政府，而公民不服從服膺於一個更高的道德權威，這就可能與當代憲政主義原則相左，由此產生對立與衝突。
2. 公民不服從與多數統治有違：民主國家中，法律是由國會多數通過，藉此落實多數統治原則，因此依法

而治，就是依照多數民意進行統治。公民不服從挑戰既有的法律規範，也與多數統治的原則不符。

- 3.公民不服從難以達成政治平等：法治的基礎在於法律之前人人平等，高舉公民不服從者往往自認自己標榜的價值勝於其他，而無須受到既有法律規範的束縛，這也與政治平等不相符合。

簡言之，公民不服從是民主社會中保障少數的一種非常機制。公民不服從可以避免多數暴力的產生，但過於強調公民不服從也可能動搖法治的基礎，特別是當公民不服從成為一種常態時，將難以提供一個穩定的政治秩序，這也無助於政治的順暢運作。

二、政黨 (political party) 是民主法治國家的重要行為者，選民、公民或者政治人物，對於參與政黨活動有不同的動機與目的。請說明在民主體系裡，政黨可以發揮那些政治功能？政治人物參與政黨活動，又有那些目的？(25 分)

試題評析	本題屬於考古題的延伸題，在 98 年普考以及 101 年的普考中都出現過相似的考題，唯一的不同點是，過去的考題中並未進一步細分不同政治角色者參與政黨活動的目的，這一部分可以算是基本題的延伸，由於主要的政治學教科書並沒有針對政治人物參與政黨活動特別介紹，因此這一部分可由考生略述見解，但必須注意的是，必須奠基在對民主政治的理解上，才符合題意的要求。
考點命中	《政治學(概要)》，高點文化出版，蘇世岳編撰，2017 年，頁 12-4~12-6。

【擬答】

依據政治學者蘭尼(Austin Ranney)與肯道爾(Willmoore Kendall, 1909-1967)的解說，所謂民主國家中的政黨，是指一個自主的有組織集團，它從事候選人的提名與競選，以期最後獲得並施行對政府的人事與政策之控制。政黨是民主法治國家的重要行為者，甚至有學者認為當代民主政治就是政黨政治，然而選民、公民或者政治人物，對於參與政黨活動各有不同的動機與目的。以下即分別說明在民主體系裡，政黨可以發揮的政治功能，以及政治人物參與政黨活動的目的。

有關政黨在民主體系中的政治功能，歸納主要有八點：

1. 做為人民與政府之間的橋樑，代表民意：以系統理論的觀點來看，政黨是輸入的主要媒介，其得以讓一般人民的需求及想法能被政府聽見，這不但有助於人民政治參與的政治效能感，也得以維繫政府統治的正當性。
2. 利益的表達與彙整(interest aggregation)：政黨傳達社會上不同的利益，並得以透過利益彙整的方式，協調利益團體之間的紛爭，整合個別團體的利益，這促使利益團體得以溫和的行動來表達其主張，並以合作的方式，來尋求最大的政黨利益，政黨也得以利益團體的需求做為回報，因此政黨可視為許多利益團體的聯合組織。
3. 將社會團體整合入政治體系：政黨同時也會納入那些被排除，或者遠離政治體系的團體，因為政黨為求執政，非常歡迎新團體、新成員的加入。這些新團體在政黨的黨綱或是其他宣言上，都有發言的機會和權利，這不但讓這些新進團體有支持政治體系的理由，也能增加其成員對於政治體系的效能感與忠誠度，歷史上美國民主黨、英國工黨與工會團體的結合即為顯例。
4. 政治社會化：透過政黨內部的討論與辯論，定期選舉的活動與競爭，政黨能引導成員進行政治參與，提高所屬成員的政治認識，深化其政治能力。
5. 動員(mobilization)選民：政黨追求選票，在競選過程中，為使其提名的候選人當選，必須要動員選民，藉由刺激選民的興趣，來提高投票率，這也有益於人民的政治參與。
6. 精英的培養與甄選：政治人才通常是經由政黨來發掘，並在政黨有計畫的栽培下，透過提名參與選舉，進入政府組織。
7. 擬定政策目標與組織政府：政黨往往是政策創設的源頭，在選舉中勝出的政黨，除了獲得政府職位之外，也得到了執政的權力，同時也能以政黨所主張的方式，來制定與執行政策，這就是組織政府的功能。
8. 政治的監督：在競爭性民主體制中，政黨成為提供政府內部和外部，反對和批評意見的重要來源，也是政府運作和政策執行的主要監督者。

即使如此，不同政治角色者參與政黨活動的動機與目的並不一樣。其中政治人物也不同于一般的選民或者是公民，這是因為他們對於政治活動往往有更經常、更深入的參與，同時也在政治活動中扮演更重要角色有關，

然而政治人物的範圍相當大，以下所指的政治人物主要是指民選政治人物。有關民選政治人物參與政黨活動的目的，主要有四項：

- 1.政治社會化的目的：政黨往往有明確的黨章、黨綱，揭發對重大公共政策議題的主張與看法，政治人物參與政黨活動，可以進一步形成明確的政治意識與政治主張，成為鍛鍊成為一個有見識、有能力的政治人物基礎。
- 2.作為參選的準備：政黨的功能之一即在於提名政黨候選人，因此參與政黨運作，有助於個人獲得政黨的青睞，從而為獲得政黨的支持參選立下基礎。
- 3.有機會出任政務官：當代民主政治就是政黨政治，一個獲得執政權的政黨，經常會從活躍的黨員當中挑選適合者出任政務官。因此，政黨可以說是政治人物的培訓機構，可以作為政治人物出任政務官的跳板。
- 4.符合多數統治：民主政治的基本原理之一就是多數統治，特別是在國會政治上，必須要有多數支持才能讓法案通過。因此，隸屬於特定政黨、參與該政黨活動，將有助於政治人物所希望的法案獲得通過。

雖然政黨活動依舊是當代民主政治的重心，然而人們參與政黨活動似乎有轉變和降低的趨勢，由此形成政黨重組和政黨解組的現象。政黨重組(party realignment)，是指政黨間社會團體的支持力量，發生重大且持久的重新組合；而政黨解組也可稱為「政黨衰退」是指，人民對於政黨認同出現長期而重大的衰退，在選戰過程中，選民的偏好變得難以捉摸，這表示政黨在政治過程中，包括組織輔選、決策、執行、監督、黨紀維持等方面，將出現組織功能的弱化。政黨重組和解組的現象使得當代政黨政治的運作面臨重新調整的挑戰。

三、在實施「總統制」國家，有時候會出現「分立政府」(divided government)，而可能影響正常的政府運作。請先說明「分立政府」的學理概念、重要的特徵以及相關的爭議。再請說明與分析，民主憲政國家可以透過何種方式來化解「分立政府」對政府運作模式的影響。(25分)

試題評析	本題屬於新出考題，分立政府的概念雖然在總統制國家中或多或少都會介紹，但過去的考題中並沒有特別針對這個部分出題，因此這一題對許多考生而言是相對棘手的考題，要完整答題取得高分，必須要對總統制的制度設計原理以及制度特徵有較多的了解，預期給分平均應該不高，屬於較艱深的考題。
考點命中	《政治學(概要)》，高點文化出版，蘇世岳編撰，2017年，頁9-2~9-6。

【擬答】

總統制(presidential government)的設計原理是權力分立(separation of powers)以及權力之間的相互制衡(check and balance)，其重要的特徵之一即是總統與國會議員兩者分別舉行選舉，各自擁有憲法所賦予的權力也各具固定任期。由於總統與國會是分開選舉，因此當總統所屬的政黨，同時也佔據國會過半數席次時，一般稱為「一致性政府」，反之則稱為「分立政府」，有學者認為，分立政府可能影響總統制國家的政府正常運作。以下即分別闡述分立政府的學理概念、重要特徵、相關爭議，同時說明民主憲政國家可透過那些方式來化解分立政府對政府運作模式的影響。

就學理而言，總統制的產生背景之一即在於對權力過度集中的不信任，特別是當時受到法國大革命思潮衝擊，思想家孟德斯鳩(Baron de Montesquieu, 1689-1755)提出三權分立的影響，一般人民對於政府高度的權力集中表達了不信任。因此孟德斯鳩權力分立的主張，頗受美國當時擔心中央政府權力過大的制憲者青睞，美國開國元勳之一的麥迪遜(James Madison, 1751-1836)即表示：「建構政府主要困難在於，一方面必須給予權力；另一方面則必須迫使政府自我節制」。為此，美國制憲者不但將中央政府權力一分為三：行政歸總統、立法歸國會和司法歸法院，各自有憲法上保障的職權外，還進一步將國會裂解為兩院制，以達成三權之間分立但彼此制衡。由此埋下總統與國會多數極可能由不同政黨人士掌握，形成分立政府的學理因素。

分立政府的重要特徵在於，某一個政黨取得了總統的寶座，但在國會大選中卻失利，而由另一個政黨掌握國會的多數席次；同時分立政府主要出現在總統制下，議會內閣制由於只有一場國會大選，掌握國會多數的政黨即掌握總理職位，即使有總統一職，往往只是虛位元首不具有實權；另外在半總統制下，總統和國會議員分別選舉產生，因此也可能出現類似總統制下分立政府的現象，在法國一般稱為「左右共治」，但實際運作和總統制下的分立政府並不完全相同。

總統制下的分立政府，由於權力的分立與制衡，可能產生以下四點爭議：

- 1.法案的審查、通過，出現停頓、延宕、僵局的現象，立法效率低落：由於總統所屬意的優先法案，不一

定與國會多數議員的希望相符，總統在缺乏提案權與國會多數議員的支持下，即可能產生立法效率低落的现象。

- 2.政策責任難以釐清：由於總統並未掌握國會多數，同時只能仰賴同黨議員在議會中提案，這就可能使得國會所通過的法案與總統的期待相違背，雖然總統可以動用否決權，但倘若敵對政黨掌握國會絕對多數行使反否決，就可能使得政策責任混淆不清。
- 3.總統濫用行政命令，迴避國會監督：在未能掌握立法權的狀況下，總統可能逕行頒布行政命令以取代原本須由國會通過的法律，這就引起立法權與行政權的衝突，實質上迴避國會對行政權的監督。
- 4.國會不願撥款，致使行政部門停擺：在總統制下，行政部門動用任何的經費，都必須獲得國會的同意，當總統與國會對立越演越烈，國會可能因此拒絕撥款，致使行政部門因欠缺經費而停擺。

分立政府在實行總統制的國家中並不罕見，如何化解分立政府所可能帶來的負面影響，歸納而言，主要有以下三種方式：

- 1.總統應該更努力和國會進行溝通：政治學者紐斯塔特(Richard Neustadt, 1919-2003)在其著名的經典作品《總統的權力》(Presidential Power)一書中即指出，總統的主要權力基礎來自於「說服權」(power to persuade)，而非「命令」(dictate)，他必須要妥善的處理與國會、官僚體系、最高法院以及大眾傳媒的關係，才能確保總統權力的行使，否則美國總統很可能在任期中因無法獲得支持而一事無成，特別是在分立政府時更應如此。
- 2.避免提出與國會針鋒相對的爭議性法案：分立政府的出現，往往奠基於民意的分歧，特別是針對某些重大議案，民意經常缺乏必要的共識。因此，總統在分立政府下，應當適度自我限縮行政權的行使，避免提出與國會多數民意相左的爭議性法案。
- 3.透過司法釋憲，釐清行政權與立法權的分際：總統制國家經常實施剛性憲法，而有司法審查機制的存在，對於行政權與立法權間的爭執，可以善用釋憲機制，釐清兩者間的分際。

分立政府存在可能的負面影響，其根源來自於雙元的民主正當性。包括總統與國會都自認代表民意，在爭執不下的狀況下，往往容易讓掌握行政權的總統藉機訴諸民粹，最終推翻了民主，這就是過去拉丁美洲許多實行總統制國家之後轉型為威權政體的主要因素之一。然而，倘若一個國家民主政治文化基礎穩固，即使出現分立政府，各方行為者依舊可以在相互尊重彼此職權的前提下，合作推動政治的正常運作，這就是美國在大多數時期的常態。簡言之，分立政府雖然是總統制下早已存在的政治現象，只要民主政治鞏固，仍然可以將負面影響降到最低，不致出現政治危機。

四、政治學對於政府角色的討論，有所謂的「大政府」或「小政府」的爭論。不過，從 1970 年代起，新公共管理 (New Public Management) 學派的興起，對政府角色的討論，又產生新的爭論。請先說明「新公共管理」學派的基本理念？根據這些基本理念而出現的新管理模式，有那些特色？(25 分)

試題評析	本題應該是本年度考試中的最偏離的考題。事實上，在過去的政治學考試中，幾乎不會出現公共行政的考題，這是因為許多的國考中都有行政學或公共政策，甚至是公共管理一科，這就使得政治學一科中極少針對行政學的發展單獨出題。因此，本題對於考生而言將是兩樣情，既有考試科目中有行政學(公共政策或公共管理)一科的將獲益，而使得成績出現相當大的落差。
考點命中	《政治學(概要)》，高點文化出版，蘇世岳編撰，2017 年，頁 6-7~6-8。

【擬答】

政治學中對於政府應該扮演怎樣的角色一直存有爭議，而有「大政府」和「小政府」之間的對立。早期立基於古典自由主義的思想，追求「管得最少的政府就是最好政府」的主張，但二戰之後，隨著要塞國家、福利國家的興起，大政府取代了小政府。直到 1970 年代起，政府失靈的出現，促使新公共管理學派的興起，對於政府角色的討論，又產生新的爭論。以下，吾人即先說明新公共管理學派的基本理念，進而論述基於這些基本理念而出現的新管理模式，存在哪些特色。

新公共管理的基於管理主義的思維，認為公共行政效率的提升，唯有仰賴管理技術的精進。新公共管理雖然孕生自傳統的行政管理，但它卻批判既有的官僚體系臃腫老朽，使得人們喪失對政府的信任，甚至造成龐大的財政危機。因此，自從 1970 年代開始，學者開始反思傳統公共行政的不當，之後在美國的地方政府首先開啟

「政府改造」運動，而在柯林頓擔任美國總統時期，將新公共管理的理念引進聯邦政府，進而在廿世紀末，在英國、加拿大、澳洲、紐西蘭、新加坡等掀起一陣風潮。歸納而言，新公共行政的基本理念主要有三點：

1. 質疑大有為政府的理念：隨著政府失靈的出現，受到新古典經濟學者的影響，公共行政與經濟學界開始批判政府管制以及規模過大的不當。他們認為，官僚體制的規模應該受到縮減，而官僚的行政效率遠不及市場機制的效用，由此主張政府參與的減少、決策的多元化，降低政府的職能，拋棄大有為政府，重新回到亞當斯密所揭櫫的夜警國家，從而讓市場機制能自由發揮。
2. 不滿傳統公共管理政治控制行政的觀念：在行政學發展初期，有關行政與政治間的辯論，學者間即存在有不同立場，但基於民主政治的理念，政治控制行政成為一般以為的常態。然而，新公共管理學者認為，政治控制行政，使得官僚過多受到國會的制肘，犧牲的是行政的效率，同時政治與行政也並非能截然二分，官僚也經常涉入於決策中，這就使得傳統政治與行政二分的說法無法在現實中獲得證實。
3. 批評官僚不符民主的要求也缺乏效率：新公共管理學者認為，當代官僚並非如韋伯所想像，已不能適應時代的需求，官僚體制以行政秘密為由，難以符合民主的要求，同時永業制的官僚本位主義作祟，不但使得行政效率低落，更成為創新的阻礙。

新公共管理基於以上的基本理念，提出企業型政府的新管理模式，其特色歸納有十項：

1. 導航式政府：政府的職能在導航，並非親自操盤。
2. 社區性政府：公共服務的提供，回歸社區自主處理。
3. 競爭性政府：將競爭機制引進公部門，取代獨占與寡占。
4. 分權式政府：將決策權力下放給地方政府，在適當監督下，發揮因地制宜的功能。
5. 前瞻性政府：政府須以遠見來治國，事先的防範勝於事後的彌補。
6. 任務導向的政府：以目標和任務驅使政府運作，安排施政順序，投入適當資源。
7. 結果導向政府：政府應對施政結果負責，由此建立績效評量的標準。
8. 顧客導向政府：政府的施政以人民的滿意度為依歸。
9. 企業導向政府：除了節流之外，也要重視開源。
10. 市場導向政府：針對不同的議題，可以引進民間力量，避免官僚機構日益龐大。

新公共管理的出現，掃除了戰後以來大有為政府失靈之後的不當。然而，新公共管理的思維仍存有不少盲點，主要歸納有二：首先，新公共管理亟欲擺脫政治與行政兩分，無意間似乎要將行政的地位特別突出，但這卻與民主政治所揭櫫的主權在民的原則多有違背，畢竟非民選的官僚凌駕於國會之上，並非民主的本意；其次，新公共管理以管理主義、效率原則作為判斷一個政府良窳的標準過於簡化，事實上民主政治的理想中還包括有公平、正義等各種價值判斷，而這卻不是新公共管理學派所關注的。

【版權所有，重製必究！】