

《政治學》

一、盧梭(Jean-Jacques Rousseau)用全意志(general will)概念說明個人與國家的關係。請從他的觀點說明何謂全意志，以及為何全意志不會犯錯？(25分)

答題關鍵	這一題預料會讓許多考生有點心驚膽跳。主要原因在於，這樣的題型在過去的考古題中並未出現過，同時題目的問法，也可能會讓部分考生認為這是在考「哲學思想」。事實上，本題是塵封已久考古題的變形題，題目要考的並非盧梭深邃的哲學思想，問的其實是盧梭認為，為何個人會簽訂社會契約成立國家，也就是國家的起源。解釋到這邊，應該會讓許多人豁然開朗，這也就是為何我們在課堂中不斷強調，要在破題時正確解釋題目的原因。類似的考題在 99 年的普考中出現過，而在今年的狂做題班的練習題第一題，也考了三位政治哲學家有關國家起源的比較，其中就包括盧梭。因此，本題對於高點學員來說，雖然不一定在預料中，但也不會太意外。預估有認真準備的考生，拿下 18 分以上應該不成問題，但對誤解題意的考生來說，拿到個位數應該也不在少數。
考點命中	1.《高點·高上政治學總複習講義》第一回，初錫編撰，頁 9、53。 2.《政治學(概要)》，高點文化出版，蘇世岳編著，2019 年，頁 2-30~2-31。 3.《高點·高上政治學狂做題班試卷》，初錫編撰，實力測驗 T1。

【擬答】

在近代政治中，所謂的「國家」一般即是指「民族國家」(nation-state)。這種型態的政治組織，最早出現在 15-16 世紀的歐洲，之後隨著西方勢力的擴張，而逐漸為其他地方所模仿。時至今日，民族國家已成為國際社會的主體，全世界有超過 190 餘個民族國家存在，即使如此，政治學者對於人類社會出現國家的起源仍存有不同看法。法哲盧梭曾以「全意志」(general will)概念說明個人與國家的關係，認為個人應該完全服從全意志。因此，究竟何謂「全意志」，以及為何盧梭認為全意志不會犯錯，茲論述如下：

(一)何謂全意志？

盧梭的思想是法國大革命的哲學根基。他揉合霍布斯(T. Hobbes)與洛克(J. Locke)的思想，認為人在自然狀態(state of nature)下是美好的，單純、自由且愜意是「高貴的野蠻人」(noble savage)，慾望有限且容易滿足，雖然自然狀態中的人是利己的，但他們同樣也對他人的痛苦感同身受，而使人腐敗的是社會本身，當社會變得越來越複雜，人類逐漸走向腐化，終究產生不平等狀態，故而盧梭在他的著作《社會契約論》中開頭即明言：「人生而自由，卻處處在枷鎖之中」(Man is born free but everywhere is in chains)。因此，關鍵在於如何改善社會，帶來自由，盧梭認為一個公正的社會，是一個擁有自身意志的自願性社群，他將此稱為「全意志」，這是一種超越個人和利益團體的特定意志，是由人與人之間簽訂契約而產生，服從全意志就是服從自己的真實意志，因此在這樣的社群中，國家做為全意志的展現，可以保護人類的自由和尊嚴。這樣的想法，啟發法國大革命的追隨者，從而為推翻「舊制度」，創建自由、平等、博愛的新國家奠下思想基礎。

(二)為何全意志不會犯錯

盧梭認為，公民的自由必須透過國家才能達成。人類在結合成政治社群的同時，會將所有的權威通通交給國家，脫離自然狀態下的獨立，而被公民的公共自由所取代。換言之，全意志將凌駕於個人之上，個人服從全意志不但是理性選擇的結果，也因為全意志可以為個人帶來真正的自由。即使如此，盧梭為何認為全意志不會出錯，主要的原因可以歸納為二：

1. 全意志不同於所有人的共同意志(will of all)。全意志關注的是共同的利益，而共同意志是個別意志的簡單加總，含括個人的私利在內。盧梭認為，當人們擁有充分的資訊，開始進行慎思明辨，且公民間又互不溝通時，將導致全意志的誕生，這時所作出的決定也將會是正確的決定。然而，當社會越來越複雜，個別結社開始出現，此時競逐的將是個別團體的利益，恐將葬送共同利益，此時的集體意見表示，極有可能是錯誤的。
2. 公民仍會持續參與集體決策過程。盧梭認為，集體決策有助於達成一種道德形式的公共自由，人類因為服從國家而得到自由，因為他們所服從的乃是自己所決定的公平道德法則，而不是追求個人的私利。從這個角度來看，在盧梭的想像中，自由與服從法律並不衝突，他甚至還對「人類可以被迫變成自由」(men might be forced to be free)，這種矛盾的狀態深表贊同。

綜合以上，盧梭透過全意志這個概念，有機地聯繫起個人與國家間的關係。他清楚地區分出個人、團體的私利，以及社會整體的善，兩者之間的差異。盧梭譴責個人與團體私利對於公共利益的危害，支持公民持續參與政治過程，使盧梭成為早期民主倡導者之一。然而，有學者認為，盧梭對於全意志的推崇，以及對美好社會的想像，甚至認為自由與社會強制力之間可以相容的觀點，可能促成專制暴政的出現，從而為之後的極權主義 (totalitarianism) 提供了思想養份。這種截然不同的論斷，除了顯示盧梭政治思維的複雜性外，也同時展現出盧梭的洞見對於實際政治生活的深遠影響。

二、官僚體制的基本特徵為何？並請分別說明對官僚體制的正面評價與負面評價。(25分)

答題關鍵	這一題應該是 108 年調特考題當中最簡單的一題。這一題是標準的考古題，在 97 年原民三等、100 地特三等以及 106 年調查國安三等都曾命過題。特別是，100 年地特三等的考題與今年的考題幾乎完全相同，這再一次說明考古題確實是政治學這一科「不敗的根本」；同時，在 106 年調查國安三等以官僚體制的特徵出題後，時隔兩年再度以官僚出題，也驗證我們今年在課堂上不斷提醒考生，雖然過去行政機關這一章主要在行政學出題，但這兩年命題委員似乎對行政機關頗有偏好，因此在今年的狂做題班中，我們也特地給學員練習了同樣試題，而在總複習班我們也不厭其煩地再次講解。換言之，這一題對於高點的學員來說是探囊取物的一題，輕鬆拿下二十分以上的高分，絕對不是難事。
考點命中	1.《高點·高上政治學總複習講義》第一回，初錫編撰，頁 22。 2.《政治學(概要)》，高點文化出版，蘇世岳編著，2019 年，頁 6-13~6-14、6-15~6-17。 3.《高點·高上政治學狂做題班試卷》，初錫編撰，實力測驗 T4。

【擬答】

官僚體制又稱為「文官部門」或「文官體系」，社會學大師韋伯(Max Weber)即認為，官僚體制是一種大型且複雜的理性化組織，是現代政治重要組成結構，當代民主國家文官體系權力的膨脹成為普遍現象，也就使得如何控制文官成為重要課題，即使如此，一般人民對於官僚體制的評價並不一致。以下，吾人即簡述官僚體制的基本特徵，同時說明一般人民對於官僚體制的正面與負面評價。

(一)官僚體制基本特徵

綜合政治學者整理韋伯(Max Weber)的看法，做為理性(rationality)展現的官僚體系，其基本特徵包括七項：

- 1.階層化組織結構：行政機關是根據完整的法規制度所設立的一種組織型態，這種組織型態按照「階層結構」設立，有其確定的目標，並依循完整的法規制度，藉以規範組織和所屬人員的作為，有效地達到預先設定的政策目標。
- 2.制度化的薪資、獎懲與升遷體制：文官人員的薪酬依據職位和年資有明文規定，獎懲與升遷則依照功績制度(merit system)，排除政治壓力與人情關說，普魯士(今德國前身)即是首個依照功績制度來選拔文官人員的現代國家。
- 3.永業化(career)原則：行政人員的聘雇依照永業化原則，每個職位都有其資格限制，人員的任用依據自由契約關係，除非因業務疏失，並依法加以糾舉、彈劾與免職，否則文官人員享有固定任期保障，行政機關不得任意終止雙方間契約關係。永業化原則也是文官與政務官在任用時的重要差異。
- 4.專業化與分工性：為了達成行政機關的目標，行政人員依其專長接受訓練，「專業化」(professionalization)與「分工性」(specialization)為其主要特徵。
- 5.清楚的職權範圍：行政組織內部成員均有其「固定職掌」(fixed jurisdiction)，所有職能範圍均清楚規定，依法行使職權，「指揮系統」(chain of command)權責分明，機關內部的每一位人員，都僅有一位上司(one boss and one boss only)，他必須嚴格服從上級的命令，接受上司的指揮與監督，形成井然有序的層級結構。
- 6.嚴格的法規程序：行政機關成員的工作項目以及人員之間的工作關係，依循「明文規定」(written rule)，個人裁量範圍減到最小，其間不得涉及個人的情感與偏好。換句話說，官員的權威源於其所任職位而非私人地位，也就是「對事不對人的關係」(impersonal relationship)。
- 7.業務的管理是基於書面文件和檔案制度：書面可以讓行政的運作明確化，而檔案制度的存在則可以回溯，並確保政策行為間具備一定的連續性與可信性。

(二)正、負面評價

一般人民對於官僚體制同時具有正反面的評價，茲詳述如下：

- 1.正面評價：效率與負責

在現代官僚體制建立之前，行政職位的分配端賴與政治領導者間的私人情誼，在這種「分贓制度」之下，政治忠誠成為指派公職的唯一標準，行政人員的選用並非基於適才適任，缺乏專業訓練，也難脫買賣官職、金權徇私的嫌疑，人員更替隨選舉而更迭，導致決策品質低劣、執行粗糙，也難課以行政責任。而官僚體系依據層級節制的原則，上下從屬關係清楚，使得行政組織得以建立完整、順暢的運作機制；法令規章完備、依法行政，可以避免權責不清的弊端，由此使得行政業務高度專業化，落實效率。

2. 負面評價：僵化與抗拒革新

官僚體制最受人批評之處，在於墨守成規、過度僵化，主要原因有三：

- (1) 標準作業程序的侷限：標準作業程序面對特殊狀況時，往往難以自我修正、調適，使得行政人員無法因應處理新的問題與狀況。
- (2) 行政人員基於固有職權所導致的本位主義：本位主義導致溝通的障礙，造成不同次級單位間相互討論、協商與合作的困難。
- (3) 既有的權力關係使得改革創新面臨瓶頸：由於新的政策計劃或標準作業程序的改變，將威脅行政人員既有的權力地位，這就使得這些既得利益者成為抗拒改革創新的主要阻力。

官僚體制的存在已成為國家行政權力擴張的重要來源。然而，非民選的官僚，如何與民主政治相結合，這就涉及到官僚體制的問題，當代政府體制的改革課題之一即在於：如何一方面擁有官僚體制所帶來的行政效率，另一方面又能兼顧主權在民的民主理想，由此也反映出一般人民對於官僚體制正反不同的評價。

三、學者將選舉制度分為多數決制、比例代表制以及混合制三大類。請以國會議員選舉為例，說明此三大類選舉制度的特徵。(25分)

答題關鍵	這一題是歷年考古題的混合題。多數決制在 100 年高考三級出過，混合制更是近年國考的常客，從 95 年迄今至少出過十次以上，可以說已經成為每一位政治學考生的「標配題」，比較罕見的反而是比例代表制的部分，許多考生或許不知道，比例代表制在 95 年以來的國家考試中從未出過題，最接近的是 100 年原民三等，但當時考的是比例代表制下的次類型：單記可讓渡投票制(SNTV)，因此嚴格說起來，比例代表制還真的是第一次出現在申論題中，但因為比例代表制太簡單，一般的考生幾乎都能掌握，因此不算是有鑑別度的考題。這一題由於屬於「入門級」的考題，得高分的關鍵僅在於字數多寡與完整度，預料一般程度考生都能拿到 20 分以上的高分。
考點命中	1.《高點·高上政治學總複習講義》第一回，初錫編撰，頁 85~86。 2.《政治學(概要)》，高點文化出版，蘇世岳編著，2019 年，頁 14-6~14-14。

【擬答】

選舉制度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。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。有關多數決制、比例代表制以及混合制三種不同的選舉制度，茲以國會議員選舉為例，說明相關特徵如下：

(一) 多數決制

多數決制全稱為「單一選區相對多數決制」(single-member district plurality system, SMP)，也稱為「領先者當選制」(first-past-the-post, FPTP)，日本學者稱為「小選舉區制」。這是指，每一選區只有一名當選名額，選民只投一票，投票時主要的考量是選人重於選黨，以得票較多者勝出，且不論其是否獲得選區投票數的過半票數，贏者全拿(winner-take-all)。多數決制度的特徵包括：

1. 通常以約略相等的人口數，將全國劃分成數百個單一席位的選區。
2. 選民只能圈選一位候選人，通常以戳記在候選人的名字上面圈選之。
3. 候選人僅須獲得相對多數的選票即可宣告當選(領先者當選)。

(二) 比例代表制(proportional representation, PR)

比例代表制的基本主張是，選舉制度應該確保每一種由社群成員所支持的意識型態，都能在議會擁有代表席位，以反映他們的聲音，而且其席位的占有數應該相稱於該社群的成員數。換言之，比例代表制是指，一選區可以選出數名議員，各黨在議會中的議席數，是由該政黨在該選區的得票率換算而出，這種選制的

特色在於強調「比例性」(proportionality)，較能正確反映民意減少扭曲效果，同時由於選民在投票時是「選黨重於選人」，因此通常黨紀較容易維持，黨的政治責任也較為清楚，但其負面效應則在於多黨林立的現象經常發生，國會中可能出現聯合內閣。

實務上，比例代表制可再細分為「政黨名單」(party list)比例代表制與「單記可讓渡投票制」(single transferable vote system, STV)。一般所稱的比例代表制即為政黨名單比例代表制，政黨名單比例代表制是指，政黨在提出名單時，會先排列候選人的當選順序，選民針對政黨投票，各黨依得票率分配席次，排序越前者，優先當選，因此政黨名單的排列順序與當選與否息息相關。政黨名單比例代表制的特徵包括：

1. 席位分配可以將全國視為一個選區(如以色列)，也可以建立在地區性政黨名單的基礎上，而將全國分成一些較大規模的多席次選區。
2. 政黨各提出一份名單給選民，原則上選民不能改變名單上的排列順序，稱為「封閉式名單」(closed list)，例外像比利時，選民圈選時可選黨或選人，從而影響政黨名單上的順序，稱為「開放式名單」(open list)。
3. 選民投票給政黨而非候選人。
4. 政黨按該次選舉中的得票率分配其應得席位。各政黨依據名單上的候選人順序，分配該黨當選名額。
5. 可能設有當選門檻(threshold，例如：得票率須超過 5%)的規定，藉此排除以極端主義為訴求的小黨當選可能性。

(三)混合制(mixed system)

混合制是指混合了單一選區相對多數決制與比例代表制的選舉制度。採取混合制的主要國家包括日本、德國、紐西蘭、義大利、南韓、俄羅斯等國的國會議員選舉，混合制在席次的換算上，一般可分為德國的聯立式與日本的並立式，以下即分別介紹其特徵：

1. 聯立制

又稱為「附帶席位制」(additional member system, AMS)，代表性國家是德國的眾議院選舉。聯立制的特徵包括：

- (1) 有一定比例的席位(例如：德國是一半的席次)，利用單一選區相對多數決的方式產生。
- (2) 剩下的席位利用政黨名單(party list)比例代表制選任之。
- (3) 選民可投兩票，一票投給選區中的一名候選人，另一票投給政黨。

2. 並立制

日本式的並立制(separated two-vote system)，行使上與聯立制相同，但選民「真的」拿到兩張選票，一票選政黨，一票選候選人，與聯立制不同的地方在於，並立制下的兩票要分別計算，沒有關聯。換句話說，個別政黨是其在區域當中的席次數，加上比例代表部分的席次數，而為該政黨最後的席次總數。並立制並不強調各政黨在得票數與席次數間的比例性，因為分別計票互不影響，因此有學者稱為「重疊性」(superposition)席次。

不同的選舉制度所產生的政治效果不同，也會影響投票人和政黨的提名行為。法國政治學者杜佛傑(M. Duverger)因此提出著名的「杜佛傑法則」以說明選舉制度對於選民投票行為、政黨體系的影響。整體而言，由於選舉門檻、選區劃分以及選票計算公式等差異的存在，選舉制度通常有利於大黨，而不利於小黨，這種制度偏差的存在，使得民主國家中選舉制度的修訂，成為各黨派間重要的政治角力課題。

四、晚近有關全球治理的議題，有很多討論。在全球治理的架構下，有傳統的行為者，也有些新的行為者。請分別詳述之，並舉出一個與台灣相關的實際案例說明之。(25分)

答題關鍵

這一題是今年調特比較有挑戰性的一題，但其實本題屬於考古題。在 102 年的升等考試中即出現一模一樣的考題，這一點倒是讓部分考生有些意外，畢竟長久以來升等考試的出題方向與其他國考並不太一致，這是否代表一種新的趨勢，值得進一步關注。事實上，以全球治理出題並非毫無脈絡可循，在 102 年的地特三等即出了一題與全球治理相關的議題，當時考的是全球公民社會與全球治理間的關係。因此，在今年高點的政治學授課中，我們不厭其煩再三強調國際關係這一章，雖然過去國考不常出題，但由於海伍德(A. Heywood)2019 年有新的中文版教科書問世(參見蘇子喬、林宜瑄、蘇世岳等譯《政治學與國際關係的關鍵概念》)，有關國際關係的考題絕對不能忽視。因此，在今年狂做題班的全真模擬試題中，我們也圍繞著全球治理這個概念，討論其與華盛頓共識間的關係。這一題較具有深度，預期一般考生的得分並不會太高，但循規蹈矩研讀的高點學員應有機會拿下 15 分左右的基本分。

考點命中

- 1.《政治學(概要)》，高點文化出版，蘇世岳編著，2019年，頁16-31~16-33。
- 2.《高點·高上政治學狂做題班試卷》，初錫編撰，全真模擬試題。

【擬答】

隨著全球化、民營化及地方化的發展，當代主權國家出現式微狀況，相應而起的即是「全球治理」。全球治理是指，在全球層次一個廣泛、動態與複雜的互動決策過程，它涉及了各種正式與非正式機制，以及政府與非政府組織。全球治理是全球化的一環，隨著跨領域議題的出現，包括全球環境保育的問題、走私販毒、人口販賣等問題，早已超越原先主權國家所能獨力處理的範圍，「全球治理」的概念因而應運而生。在全球治理的架構下，包括有傳統的行為者，也有些新的行為者，以下即分別詳述，同時並以一個與台灣相關的實際案例說明之。

(一)全球治理下的行為者

因應全球議題的產生，既有國際體系中的主要行為者：主權國家已不堪負荷，由此衍生出新的行為者，同時既有的行為者在角色功能上也進行了調整。統整而言，在全球治理下的傳統行為者與新行為者，主要包括以下九項：

1. 跨國企業：人類歷史上，跨國企業雖然早已存在，但全球化下藉由各種策略聯盟、外包及其他合作方式，跨國企業的影響力已經滲透到地方及草根層級，產生更廣的互動網絡。
2. 官方國際組織：包括聯合國、世界銀行等，這些官方國際組織對各國行為設下規範，而針對各種特殊議題所成立的國際建制(international regime)，如武器管制、海洋保護等，也對主權國家有相當的拘束力。
3. 國際間非政府組織：拜全球化之賜，這些組織利用網際網路串聯，使不少國內問題轉化為全球注目的焦點，同時不少組織以人道關懷為出發點，促使各界注意人類共同關注的一些議題，例如：綠色和平組織(Green Peace)積極倡導國際間有關永續發展的概念。
4. 本國企業：在全球化時代，純粹「本國」企業已不多見。本國企業做為「全球」與「地方」之間的介面，正重新調整步伐，試圖在「全球網絡、地方智慧」兩個主要面向之間找到平衡點，並擴大企業利基。
5. 中央政府：主權國家在全球化衝擊下正嚐試轉型，但其角色仍難被完全取代，特別是中央政府掌握制度與法規的合法制定及執行權力，在總體政策調控、創造整體國家認同及引導民意趨向等方面，仍有不可忽視的影響力。
6. 國內非政府組織：國內非政府組織在不同國家脈絡中有不同特性，在強調多元主義的民主國家中，各種非政府組織勃興，且彼此相互激烈競爭，但在威權主義國家中，非政府組織往往為國家所吸收，甚至成為國家力量的延伸。
7. 地方企業：地方企業在全球分工環節中扮演螺絲釘角色，地方企業與國際資本的結合，可能扮演正面功能，例如：提供更多就業機會，但也可能成為跨國企業的幫兇，例如：協助轉移污染產業。
8. 地方政府：在全球化時代，許多全球議題必須仰賴最基層的治理機制執行，由此衍生出的「超大城市」(mega cities)，在行政層級上雖屬「地方」，但經濟實力或已富可敵國，成為全球經濟發展的重要節點。
9. 草根性組織：草根性組織反應本土的需求及呼聲，其組織雖不嚴密、經費有限，但動員能力往往超乎意料，他們可能成為支持全球化的重要力量，也可能成為重大的阻力。

(二)台灣相關案例

台灣雖然經常不屬於重要國際組織的成員國，邦交國也甚為有限，但台灣開放的貿易型態，高經濟產值、強大國防武力與特殊的地理區位等，也使得台灣在全球化的浪潮中無法置身事外，從而直接、間接地納入全球治理下不可或缺的一環。以台灣最引以為傲的高科技產業為例，台灣近年在資訊產業上的蓬勃發展，使得台灣擠入全球科技產業的強國之列，但資訊產業所產生的「電子垃圾」(Waste Electrical and Electronic Equipment, WEEE)，也成為全球環境保護的重要關鍵。聯合國曾預估，依照目前的發展速度，到2050年時全球每年產生的電子垃圾將達到1.2億噸，其中可進入循環回收的僅有五分之一，換言之，屆時因電子垃圾所產生的各種有害化學元素，將嚴重危害人類的生存安全。針對這一點，雖然台灣的中央政府認知到相關污染的嚴重性，而制定相關管制法規，但卻無法管制國境以外的污染，這就成為全球治理關懷的議題。近年來，透過許多草根性組織的倡導，以及國際環保組織的鼓吹下，除了聯合國已經重視到電子垃圾的危害外，其他包括綠色和平組織等國際間非政府組織，也將電子垃圾列為重要危害源，積極要求包括跨國企業、各國本土企業善盡企業社會責任，甚至新成立許多新企業投入電子垃圾的回收、再利用的研究與開發上。由此可見，全球治理的落實不但要結合傳統的行為者，也需要新行為者積極的配合。

綜合以上，全球化的當代發展，一個缺乏世界政府的治理並非不可能，全球治理即是這種思維下的產物。

透過國家、跨國性組織的共同研商，針對全球性的議題進行共識的凝聚，將可更有效的處理跨國間的事務，不論是跨國際的政治、經濟、軍事、環境等事務，都可能成為全球治理下新興的議題。然而，全球治理仍有其侷限性，並無法完全擺脫傳統主權觀的束縛，這也使得全球治理的正當性面臨諸多質疑與挑戰。

高點 · 高上

【版權所有，重製必究！】