

# 《政治學》

## 一、試說明五項官僚組織扮演之角色，(15分)並分析應如何控制官僚組織?(10分)

試題評析	<p>一、本題的第一個子題中有關官僚組織扮演之角色，我們可以轉換學者蘭尼(A. Ranney)所稱「行政機關的功能」這樣的概念，作為本題的答案。但依據蘭尼的說法，其內容僅包含四項，而題目則要求五項。因此，我們借用行政學的概念，並引入獨裁政體實施條件中對官僚組織的需求等概念，創造出第五個角色，以符合題意。</p> <p>二、第二個子題亦並不困難，學者論述眾多，擇一回答即可。</p> <p>三、試題難度：簡單。同學應可輕鬆拿下15-20分。</p>
考點命中	<p>1.《政治學(概要)-重點整理》高點出版，李蔚編撰，頁10-10~10-11、10-19~10-20。</p> <p>2.《政治學(概要)-熱門題庫》高點出版，李蔚編撰，頁10-4~10-7</p>
相關考題	<p>根據韋伯(Max Weber)的看法，官僚組織有那些特徵？面對民主國家官僚機構角色迅速成長，對於官僚機構是否能受到有效控制，肯定說與否定說看法不一，試分別說明雙方之立論。【97原三】</p>

### 答：

所謂「官僚組織」(bureaucracy)，係為一種理性化的管理組織結構，必須遵循一套特定的規則與程序，有明確的權威登記，權責自上而下傳遞。基本職能是執行決策者經任命產生的官員所組成的組織型態。近年來，由於行政權力的擴張化與專業化，使得諸多學者擔心官僚組織權力之擴張，將破壞權力分立的平衡，而有應將其予以有效控制之主張。有關官僚組之扮演之角色，以及應如何控制官僚組織之論述，茲分述如下：

#### (一)官僚組織扮演之角色：

依據政治學者蘭尼(A. Ranney)認為，官僚組織透過以下四項功能的實現，而分別扮演不同之角色，另綜合其他學者論述可知，官僚組織本身尚需扮演執行政策之角色，各種角色之內涵，茲分述如下：

##### 1.服務提供的角色：

官僚組織為所有有意願使用的人民提供服務。例如：提供基礎建設、醫療保健、公園、社會福利等各項公共服務之輸送。

##### 2.管制的角色：

部分官僚組織執行有關私企業和工業運作的管制事項，以防止其危害社會的福祉，並使其對整體人類社會的幸福有所助益。如：經濟競爭及安全、福利與道德的管制，以及如我國衛生單位為維食品安全所為之添加物之管制。

##### 3.執照核發之角色：

多數民主國家，某些業務須經個別人民或企業向官僚組織取得執照後方可合法從事。是以，執照核發不僅涉及公共服務之提供，同時也是一種管制。類此管制權力存在於有權核發與撤銷執照的行政機關之中。例如：駕駛人的駕駛執照、車輛的行車執照與建築物之建築執照等之核發。

##### 4.紛爭仲裁的角色：

在傳統的政治權力和功能之分配中，援引法律解決紛爭等仲裁公共權力之行使係屬司法權之一環，一般係由法院來執行。然而近年來有許多民主國家之官僚組織已經執行許多「準司法功能」，例如我國之訴願制度。

##### 5.政策執行之角色：

如同行政學者古德諾所稱：「政治是政策的制定，行政則是政策的執行。」在民主國家中，政策由民選的政治人物加以制定，而官僚組織則應負責落實執行；即使在獨裁國家中，獨裁統治者亦需依賴有效率的官僚組織節制人民的行為，或滿足人民的需求。換言之，唯有官僚組織能夠充分落實並發揮政策執行之角色，公共政策或統治者之意志方得以發揮解決人民問題的問題導向功能。

#### (二)控制官僚組織的方式：

解題方式一	解題方式二
<p>1.政治責任機制的建立：</p> <p>(1)行政監督：</p> <p>國家官僚人員必須向政治決策機構、議會、司法機</p>	<p>現代政治制度為使行政組織忠實有效的服務，因而發展出許多途徑，以達到監督官僚機構的目的，其監督的方式可分為兩類：</p>

關及大眾負責，其中最重要的是政治決策機構，它負責所有政府行政事務的管理與執行，同時也與文官的工作有密切的關連。

(2)立法監督：

議會的監督可能也有助於建立官僚的政治責任感，但有效的議會控制則和資金的供給有所關連。

(3)司法監督：

在許多歐陸國家，以建立行政法院體系來監督政府官僚。

(4)可使官僚具有責任感的方式：

- ①正式方式：監察使制度（ombudsman system）。
- ②非正式方式：來自大眾傳播媒體和有組織之利益團體之監督。

2.政治化：

遂行控制的最普通方法之一，就是拔擢熱心政治事務的資深官僚進入政府成為政務官員

3.制衡制度之建立：

控制官僚組織的最後一種機制就是藉由結構的設計來支持或協助政治人物，或去箝制（counterweight）官僚。簡單的說，就是政治顧問或「局外人」制度的引進，已達到制衡官僚的目的是要去彌補人數稀少、任期短暫且具有專業素養之官僚間的不均衡狀態。目前這已是所有現代國家的特徵。

1.外在監督（External Control）：

所謂外在監督，係指自官僚機構以外監督行政作為的途徑，即政治過程所發揮的作用，例如：輿論、政黨或利益團體，均能夠對行政部門發揮監督的效用。依其監督方式之來源，又可分為「非結構式監督」與「結構式監督」：

(1)非結構式監督：

這些監督並非來自正式機關，而來自於社會與政治層面，可稱為「非結構式的監督」（Unstructured Control）。

(2)結構式監督：

另外如立法機關經由預算與立法或質詢影響立法方針；普通法院經司法審查糾正行政偏失，或行政法院審理人民與政府機關的爭訟，均有明確的過程與依據，政治學家稱之為「結構式的監督」（Structured Control）。

2.內在監督（Internal Control）

所謂內在監督係來自於官僚機構內部，它也進而表現為兩種情況：

(1)長官監督：

由機關首長以其指揮監督權，經各種方式使部屬積極效命，消極不至為非。

(2)機構監督：

由官僚機構另設機構，監督官僚機構的內部作業，例如：我國行政部門的人事、會計等均另有指揮系統，並另有政風之設置，均是為了進行監督而設立。

二、試述代議民主有那些主要原則或特徵？（15分）另請分析多元論對於民主政治的綜合觀點。（10分）

試題評析	<p>一、本題的第一個子題，問的是主要原則「或」特徵，同學僅需擇其中一個概念回答即可。</p> <p>二、有關多元論對民主政治的綜合觀點，不建議同學由「整體」的多元論以宏觀的角度回答，我們僅需以代表學者的概念論述即可。</p> <p>三、本題曾在 102 年身心障礙四等出現類似考題，題目難度雖然不高，但須判斷題目與擬定答題策略。掌握度較為不足者，分數應於 10-15 分間；掌握度較高者，分數應於 20 分以上唷！</p>
考點命中	<p>1.《政治學（概要）-重點整理》高點出版，李蔚編撰，頁7-28~7-29。</p> <p>2.《政治學（概要）-熱門題庫》高點出版，李蔚編撰，頁7-20~7-21</p>

答：

所謂「代議民主」（Representative democracy），係指一種由人民透過選舉制度選出代議士，而國家重要決策則透過代議士決定，而非由公民直接參與的民主制度。代議民主的概念中，代議士的組成應符合「代表性的比例原則」，也就是社會中的多元意見與利益均應有代議士能夠代為表達，並因此而衍生出多元論的觀點。有關代議民主的主要原則或特徵，以及多元論對民主政治的綜合觀點，茲分述如下：

(一)代議民主之原則與特性：

代議民主是今日民主國家政治制度的重心，依據孟德斯鳩（Montesquieu）認為，應依據三權分立之方式來互相制衡。以下茲由三權分立之概念，論述有關代議民主之運作特性：

1.立法機關：

於代議民主之原則下，其立法機關是完全根據代議原則設置與運作的。亦即由人民選出代議士參與政

治，而代議士之政治參與行為則必須對人民負責。

### 2.行政機關：

其行政機關於行政首長的產生是依代議原則，而行政部門之常任文官部分雖不依代議原則設置，但仍必須對由代議原則產生之行政首長負責。

### 3.司法機關：

司法機關雖不按代議原則設置，但司法人員任命所依據之法規與標準皆由代表民意的立法機關決定。而人員之任命雖由行政首長為之，但往往需立法機關同意。

## (二)多元論對民主政治的綜合觀點：

### 1.學者研究：

以多元論代表學者道爾 (R. Dahl) 的研究為例，道爾觀察紐哈芬 (New Haven) 這個小鎮的三個政策領域—都市更新、公共教育、政黨提名—發現最大的權力掌握在民選的市長手中，而非隱藏在背後不受控制的權力菁英手中。而三個政策領域的次領導者則有某些相似性。其財富、教育程度、社會地位均高過一般公民，但低於社會名流。他們大多參與社團，比一般公民對政治更感興趣，但是跨不同政策領域的領導者不同：都市更新政策的決策權掌握在工商業、工會與知識界人士；公共教育政策的決策權責掌握在中產階級以及為人父母者；政黨提名權責掌握於那些較有聲望，同時對政治亦有興趣的人士手中。

### 2.對民主政治的觀點：

道爾認識到社會資源的分配是不平均的，同時也發現政治菁英的資源較一般大眾來得多，且政治菁英會將資源轉化成為政治影響力。但是，道爾並不認為政治菁英的權力較大會不利於民主政治，其原因包括以下：

#### (1)菁英的競爭性：

不同的政治菁英並沒有共同的利益、意見與立場，他們之間會互相競爭。政治菁英為了求勝，必須爭取選民的認同，因此必須做出吸引人的決策，而且當選後要履行諾言，回應選民的需求，以求在下次選舉的時候能夠連任。

#### (2)菁英的社會化影響：

政治菁英受到社會化的影響，內化了民主的價值與規範。他們受到民主內化的程度，比一般大眾有過之而無不及，因此他們可能成為民主政治的堅強捍衛者。

#### (3)權力的分化性：

權力並非掌握在特定階級或團體手中，在不同的政策領域中，權力則分別被掌握於不同之個人或團體。由於權力的分化，避免了集權的可能，而有利於民主政治的實現。

三、試述何謂「臣屬 (subject) 參與型文化」與「偏狹 (parochial) 參與型文化」？(10分) 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。(15分)

試題評析	<p>一、在政治文化之概念中，強調過度參與及過度冷漠都是對民主政治不利的。本題第一子題問到的政治文化類型，以及第二子題所提到「間歇性與潛在性參與」其實都與此概念有關。因此，為鋪陳第二子題，在第一子題的定義時，就應該要強調其非積極參與甚至冷漠的特性唷！</p> <p>二、第二子題中，提到了對民主政治運作的影響，而非僅是對民主政治的影響。因此本題不能忽略「運作」的動態概念。回答時，其影響本身亦應具有動態的性質存在。</p> <p>三、本題要求以「預期反應定律」的概念來回答對民主政治運作之影響，但題目並未設定是正面的或負面的影響，因此兩者均應嘗試回答。</p> <p>四、本題回答方式涉及概念與理論整合，並於文字鋪陳中應有明確邏輯概念。因此分數呈現會有較為極端的現象。未掌握者，可能僅得 10 分以下；能夠獲得閱卷老師青睞者，得到 20 分以上亦非難事唷！</p>
考點命中	《政治學 (概要) - 重點整理》高點出版，李蔚編撰，頁15-3~15-4、15-6~15-7。

答：

依據政治學者阿爾蒙 (G.A.Almond) 認為「每一個政治體系皆鑲嵌於某種對政治行動取向的特定模式中。」而

此特定模式，即為政治文化（political culture）。另依學者佛巴（Verba）則認為，政治文化係由經驗性的信仰（empirical beliefs）、表達的符號（expressive symbols）以及價值觀（values）三者交織而成的一個體系。因此，政治文化可界定為一國人民對於政治標的物之政治活動模式。有關政治文化的類型，依據上述二位學者之分類，可區分為「參與型（participant）」、「臣屬型（subject）」與「偏狹型（parochial）」政治文化三類。其中有關「臣屬型」與「偏狹型」政治文化之定義，以及該政治文化與「預期反應定律」（rule of anticipated reaction）對民主政治運作之影響，茲分述如下：

(一)定義：

1.臣屬型政治文化：

是指一種公民彼此間較為被動，而且承認他們對政府的影響力相當有限的政治文化。因此，此種政治文化中，人民雖然對政治體系與政治輸出具有相當認知，但在情感上則是消極的。

2.偏狹型政治文化：

此種政治文化以缺乏公民權為特色，人民以其所屬的地域而非全國為其認同對象，既不期望也沒有能力去參與政治。因此，此類型的政治文化是指人民對於政治體系、政治輸入與輸出及自我能力並無特別期待。

(二)政治文化對民主運作之影響：

依據阿爾蒙與佛巴之研究，各類型之政治文化對民主政治均會產生不同之影響。如一國人民係屬「參與型」政治文化，則該國有可能因為人民熱衷參與政治，形成「參與爆炸」的現象，對於民主運作之穩定反倒產生不利的影響；另如一國係屬「臣屬型」甚至是「偏狹型」的政治文化，由於對政治參與過度冷漠，導致人民對政治的興趣極為淡薄，政治知識甚為貧乏。因此，野心份子的活動，並不會因人民的抗拒而中止，則民主政治自然難以維持。因此，阿爾蒙與佛巴認為，適當的政治文化應該要包含人民適度的參與與冷漠，亦即人民的參與應有「間歇性」與「潛在性」的特徵，如此政府在「預期反應定律」的影響下，自然不會踰越人民的期待，亦不致產生過度參與衝突不斷的現象。此種不過度熱衷，亦不過度冷漠的政治文化，稱為「公民文化」（civil culture）。有關「間歇性」、「潛在性」參與及「預期反應定律」之概念，以及其對民主政治運作之影響，茲分述如下：

1.定義：

(1)間歇性參與：

係指個人的參與指侷限於每隔一段指定時間利用機會去表明其意願。例如在政治選舉中，對有限的選擇進行投票。在這種參與中，個人往往認為權利與義務僅限於此，甚至相信其民意會由其所選舉產生之政治菁英所代表。

(2)潛在性參與：

個人並不會對任何政治議題或行為主動表示其意見與興趣，但可能透過其他途徑表達其利益及所需，例如參加利益團體。透過利益團體之活動，個人的立場與偏好雖然被團體立場與偏好所包容以致未有彰顯，但仍可透過利益團體之行為，落實其對特定政策之政治參與。

(3)預期反應定律：

係指政府或政治人物會事先透過調查或其他方式，預期人民對特定政策之可能反應後，再進行決策。由於政治人物往往以「連任」為最大目標，因此在民主概念上，自應制定出符合民意需求之政策。因此當得以預測民意之反應後，自會受到預期民意反應之拘束，制定符合民意之政策。

2.對民主政治運作之影響：

(1)政治文化特質對民主政治運作之影響：

理想的「公民文化」係指，人民雖會參與政治，但並非對任何議題均會積極與熱衷的參與，此即呈現出「間歇性」與「潛在性」之特質。由於人民僅有在特定時機才會參與，且並非對任何政策議題均有參與及表達意見之興趣，因此使政府具有研擬政策、制定政策與使其發揮效果之空間，使民主政治的運作具有穩定性。另外，由於人民雖不熱衷參與，但仍會間歇性參與政治，使得政治菁英不致於罔顧民意、為所欲為，發揮監督政治菁英之效力。而「潛在性」之特質，則使政治菁英無法明確了解民意之趨勢，避免為符民意而制定不符公共利益政策之「民粹主義」現象之發生。而人民亦可透過加入利益團體，凝聚利益，並透過利益團體之活動，使政府得以了解該利益於整體社會中之重要性。

(2)預期反應對民主政治運作之影響：

由於人民對於政治議題並非全然冷漠與漠不關心，政治菁英的作為與政策之制定，仍為人民於下次選舉投票之依據。因此，政府或政治菁英於制定政策前，勢必需先行了解並預期人民可能之反應，再行

制定政策，以期符合民意之期待與趨勢，並實現下次選舉連任之可能，民主政治之運作因此而具有實現「人民主權」之可能。惟仍如上述，政府制定政策時，因有選舉之考量，可能過分依循民意，而為不理性及違背公共利益之政策，對民主政治之運作形成「民粹主義」之不當現象。

四、試述選舉對民主有何重要功能？（10分）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？（15分）

試題評析	<p>一、本題共有兩個子題，其一是選舉對民主的重要功能。如同蘭尼所稱，選舉必須是有意義的選舉，才能夠對民主發揮作用，因此現今學者對選舉功能的研究，其實有都是在民主政體的前提下。故，我們就可以直接用「選舉的功能」來說明本題。另外一個子題，則是提到不同選舉制度對政黨體系之影響。此為傳統考題，除杜瓦傑之概念外，仍應另行引述諾里斯的研究，並針對混合制中不同制度所產生之影響分別說明之。</p> <p>二、試題難度：簡單，同學應可輕易拿下15-20分。</p>
考點命中	<p>1.《政治學（概要）-重點整理》高點出版，李蔚編撰，頁13-1~13-2、13-11~13-13。</p> <p>2.《政治學（概要）-熱門題庫》高點出版，李蔚編撰，頁13-10~13-15、13-31-13-32、14-14~14-16。</p>
相關考題	<p>一、不同政黨制（party system）之成因為何？試申論之。【95原四】</p> <p>二、選舉（election）是什麼？選舉的功能有那些？為何民主國家需要選舉？試說明之。【96退四】</p> <p>三、選舉為民主國家人民參政的重要方式，請說明選舉的主要功能有哪些？【102高】</p> <p>四、民主國家的選舉具有那些功能？【103身四】</p> <p>五、請說明我國現行立法委員的選舉制度，並分析此種選舉制度對我國政黨體系的影響。【103地四】</p>

**答：**

所謂「選舉」（election），係指一種具有公認規則的程序形式，人們據此而從所有人或一些人中選擇幾個人或一個人擔任一定職務的政治行為。在實行代議民主之民主國家中，選舉係人民選出政府官員、民意代表並突顯民意的一種不可或缺的方式。而所謂「政黨體系」（political system），則是指一國中具有競逐執政權力之政黨數目與其互動模式所形成之體系。選舉制度設計之不同，亦往往對該國之政黨體系產生影響。有關選舉對民主之重要功能，以及不同選舉制度對政黨體系之影響，茲分述如下：

（一）選舉對民主之重要功能：

解題方式一：選舉之功能	解題方式二：民主的原則
<p>1. 甄選政治人物： 在民主國家中，選舉是政治甄選的主要來源。另外，各政黨也透過選舉的程序提名候選人。</p> <p>2. 組成政府： (1) 總統制： 這些國家的行政首長是由選民直接選舉產生的。而這些透過選舉而直接組成政府的國家，包含美國、法國和委內瑞拉。</p> <p>(2) 內閣制： ① 單一政黨內閣制： 在內閣制國家中，唯有當選舉制度傾向促成單一政黨組成明顯國會多數的政府時，選舉才能發揮影響政府組成的作用。</p> <p>② 比例代表制： 採行此制的國家，可能造成政府的組成必須透過選後的協商，此時政府的成立與否，並非直接受到選舉的影響。</p> <p>(3) 提供代表性： 當選舉是公平而競爭時，透過選舉的方式，使得</p>	<p>依據熊彼得（Schumpeter）所提出之「修正民主理論」，認為只要一個國家有定期、公平與公開之選舉，就可以形成民主國家，因此該理論又被稱謂「民主程序論」。而另依據蘭尼（A. Ranney）認為，民主國家應該具有「人民主權、政治平等、大眾諮商與多數決」的要素。以下茲依據蘭尼之說法，分述選舉對民主之重要功能：</p> <p>1. 實現人民主權（popular sovereignty）之精神： 人民主權原則乃是要求政府政治決策的根本權力應歸屬所有人民，而這個原則的實現則有賴具有競爭性特質的選舉。</p> <p>2. 實現政治平等（political equality）之原則： 政治平等是指每一個公民都有平等的參與政治決策與爭取公職的機會。實現該要件最顯明之原則即為於選舉當中要求「人人一票、票票等值」。</p> <p>3. 落實大眾諮商（popular consultation）： 在代議民主中，當人民選出了政府官員與國會議員之後，這些政府官員與國會議員時，其決策就必須考量人民的需求，以體現主權在民的原則。因此當</p>

公眾的需求可以傳達到政府中。

(1)影響政策：

選舉確實可以防止政府推動激進且深深不受歡迎的政策，但只有當單一議題操縱整個競選活動的例外情況下，選民才算真正的直接影響政策。

(2)教育選民：

競選過程提供選民有關政黨、候選人、政策、現任政府政績、政治體系等等豐富資訊。然而只有當所提供的資訊以及提供資訊的方法，是爲了致力於公共利益並促進辯論，而非冷漠與疏離時，才能產生教育效果。

(3)建立正當性：

即使在威權國家中，一個選舉就算不具有競爭性，但威權體制仍費心於舉辦選舉的原因，其理由是在於選舉有助於提供統治體系塑造其正當性。而透過鼓勵公民參與政治，即使其投票形式受到限制，選舉仍可以動員積極性的同意。

(4)強化精英的力量：

由於選舉能夠賦予政治菁英正當性的基礎，使其具有制定與執行政策之權威，使該政策具有落實執行之可行性。

其作決策時，必須諮商人民的意見。

4.多數決（majority rule）之獲得：

政治決策總是很難獲得全體人民一致的共識，故當歧見發生時，民主政治是依據多數決的原則來解決衝突，也就是說政府應該以多數人，而非少數人的意見爲意見。獲得多數決的方式，即是透過選舉。

(二)選舉制度對政黨體系之影響：

選舉制度之設計不同，依據政治學者杜瓦傑（M' Duverger）以及諾里斯（Norris）之相關研究，可發現其對於該國政黨體系之形成，確實有高度的影響。有關其影響，茲分述如下：

1.相對多數代表制：

杜瓦傑認爲，相對多數代表制會導致「兩黨制」的結果。杜瓦傑提出了「機械效果」（Mechanical effect）以及「心理效果」（psychological effect）兩個概念，認爲由於機械效果的偏差，選民認知到如果再將選票投給小黨，在小黨不易贏得席位的情形下，選票將形同浪費。因此，除非選民不去投票，否則最終的投票對象將傾向在兩個較大政黨之間做選擇，以使其選票發揮作用，此即爲選舉制度的心理作用。

2.比例代表制：

所謂「比例代表制」，係指選民於投票時，其以「政黨」作爲投票對象，各政黨再依據其得票比例，分配國會中等比例之席位。由於在實施比例代表制的國家中，一個政黨只要能夠跨越選舉門檻，即可依得票比例取得國會席位之分配機會，故依據杜瓦傑的看法，在此情況下，小黨較有存活的機會，因此小黨之間相互聯合的誘因將會減弱，選民將選票集中於大黨的「策略性投票」的動機亦會降低。因此，只要沒有其他特殊的社會情況發生，則在此選舉制度下，較易產生「多黨制」。

3.混合制：

所謂「混合制」，即一種制度設計上混合「相對多數代表制」與「比例代表制」的選舉制度，依據混合方式之不同，又可分爲「聯立制」與「並立制」。有關混合制對政黨體系之影響，由於其混合了「相對多數代表制」與「比例代表制」兩種制度的設計，因此同時亦具備兩種制度的特性。依據諾里斯透過「羅斯比例指數」（Rose's Index of Proportionality）之檢驗，採取「聯立制」的國家，其政黨體系中的政黨數目往往少於採行「比例代表制」的國家，但卻多於採行「並立制」與「相對多數決代表制」的國家；另外，採行「並立制」的國家，其政黨體系中的政黨數目，則往往少於採行「比例代表制」與「聯立制」的國家，但卻較採行「相對多數決代表制」的國家爲多。