

# 《政治學》

## 一、請解釋和說明共治政府與少數政府之定義以及形成的原因。(25分)

<b>試題評析</b>	雖然在近十餘年的國家考試中，「共治政府」與「少數政府」並未單獨出過題，但只要對政府體制有一定的掌握，對於這兩個概念應該都不陌生。就難易度而言，一般考生基本上都能夠正確作答，因此奪高分的關鍵在於整體答題的技巧，字數也不能過少，結語要能適當延伸。
<b>考點命中</b>	《政治學(概要)》，高點文化出版，蘇世岳編著，2017年，頁9-10~9-14；9-19~9-22。

**答：**

民主國家的政府體制分類中，議會內閣制與半總統制(也稱為「行政雙首長制」)是常見的兩大類型。議會內閣制與半總統制的主要差異在於行政權與立法權的互動關係不同，但究其制度設計的本質而言，兩者行政權力的基礎相當程度繫於是否能掌控議會中的多數，倘若行政權無法掌握議會中的多數，在半總統制下即可能出現「共治政府」，在議會內閣制下，即可能出現「少數政府」。以下，吾人即進一步詳述，共治政府與少數政府之定義，及其各自可能的主要形成原因。

### (一)共治政府的定義與成因

共治政府是半總統制下的一種政府組織型態。半總統制的代表性國家是法國第五共和，而最早對法國第五共和憲政體制進行研究探討並賦予定義者，為法國政治學者杜佛杰(Maurice Duverger, 1917-2014)，他於1980年發表〈一種新的政治體系模式：半總統制政府〉(A New Political System Model: Semi-Presidential Government, 1980)一文，探究半總統制的制度特徵，杜佛杰以為，法國的半總統制是一種混合制，包括以下三大特徵：

- 1.作為國家元首的總統是由民選產生，有固定任期，具憲法上實質權力(considerable powers)，並主持內閣部長會議。
- 2.總理由總統任命，無須經國會同意。
- 3.內閣須獲議會信任，內閣閣員不得兼任國會議員，議會可以倒閣，總理不得解散國會，但總統具有國會解散權。

另一位學者薩托利(G. Sartori)則補充行政雙首長制的其他兩項特徵，包括：

- 4.總統與總理共同享有行政權力，形成二元權力結構。
- 5.在二元權力結構中，二位首長均有「獨立行事潛力」(autonomy potential)，兩位首長的權力大小有變動可能性。

整體而言，政治學者薩托利(G. Sartori)認為，就憲政設計上來看，半總統制有兩個「頭」(heads，這也是半總統制為何也被稱為「行政雙首長制」的原因)，總理領導內閣具有實權，屬於政府的「第一首長」(the first head)，而總統的權力則是間歇性的，是一種阻撓決策而非促成決策的權力，因此應居於弱勢。但實務上，以法國憲政運作為例，法國總統往往以黨的領袖介入政治運作，當總統與國會多數黨同黨時，政府運作將偏向總統制，不一致時，就會形成「左右共治」(cohabitation，法文的原意是未婚夫妻的同居)，偏向議會內閣制，由此即產生共治政府。第五共和成立以來迄今，共出現三次共治政府，兩次發生在法國左派總統密特朗(François Mitterrand, 1934-)主政期間，分別是1986-1988年(任命戴高樂派的總理席哈克Jacques Chirac, 1932-)、1993-1995年(密特朗任命總理巴拉度Édouard Balladur, 1929-)，另一次則是1997-2002年席哈克擔任總統的時期(任命社會黨領袖喬斯班Lionel Jospin, 1937-)。然而，多數期間總統都是法國實質上的政治領袖。

就法國的憲政經驗觀察，形成共治政府的可能原因，主要有三：

- (1)總統與國會議員的任期不一致。一般學者認為，法國共治政府的背景因素與總統以及國會議員任期與舉行的日期不一致有關，在2000年修憲以前法國總統任期七年，國會議員任期則為五年，這時支持總統與國會的民意即可能出現新舊民意的對立。因此，我們可以觀察到，共治政府往往出現在總統任期的末段，而2000年修憲之後將兩者都訂為五年且相連舉行，迄今即尚未出現共治政府的現象。
- (2)總統與國會各自有憲法上保障的職權。共治政府的出現，也與法國總統並非虛位元首有關，法國第五共和憲法明訂，總統職權包括任命總理權、外交權、主持國防最高會議、緊急命令權、重要提案提交公投權、任命憲法委員會委員與解散議會權等，且可主持內閣部長會議，這就使得掌控國會多數的總理，仍必須尊重總統的地位。
- (3)憲政慣例。法國半總統制的憲政設計具有「擺盪」(oscillation)或「換軌」(alternation)的機制，但這種擺盪

或換軌，並非憲法明訂而是憲政的慣例。即使如此，不論是左派或是右派的總統，在其失去國會多數的政黨支持時，都會提名另一派的人擔任總理，由此形成慣例。

## (二)少數政府的定義與成因

少數政府則是議會內閣制下的一種政府組織型態。議會內閣制的代表性國家是英國，吾人整理相關政治學者的見解，議會內閣制的特徵主要包括以下四項：

1. 國家元首與行政首長分由不同人擔任，國家元首為「虛位元首」(titular head)。
2. 議會內閣制下的內閣由議會的多數黨組成，首相(或總理)是具有實質權力的行政首長。
3. 行政權傾向於內閣的集體領導、集體負責(collective responsibility)，並主導政策與立法，也就是說內閣所做出來的決策，都被視為是所有閣員皆支持且同意的集體決策，首相(或總理)不一定能壟斷權力。
4. 內閣與議會採「權力融合」，這主要包括以下兩點：
  - (1) 內閣閣員通常由國會多數黨中的國會議員兼任，而沒有領導權與行政職責的議員，則稱為「後排議員」(backbenchers，一般多為年輕、資淺的議員)。
  - (2) 內閣向議會(下議院或平民院)負責，內閣得解散國會，但議會亦得以不信任案倒閣，迫使行政首長去職。

議會內閣制奉行「議會至上」與「權力融合」的制度設計原則。基本上，掌握國會多數的政黨，同時即掌握行政權。然而，倘若沒有任何一個政黨取得國會過半數席次，一般狀況下，依照歐陸國家的憲政經驗，將由數個政黨組成聯合政府(或稱聯合內閣)，但在少數情況下，聯合政府難產，這時就可能由國會中席次未過半的最大黨，單獨組成內閣，這就是少數政府。

依照歐陸議會內閣制國家的憲政經驗，形成少數政府的可能原因，主要有三：

- (1) 基於選舉的考量。少數政府通常會出現在多黨體系的國家中，各政黨間的意識形態頗有差距，這時小黨倘若擱置意識形態的差異，勉強加入聯合政府，恐將失去既有群眾的支持，因此寧可選擇在野，或者「閣外協力」(亦即不加入內閣，但在政策上支持內閣)，以圖在下一輪選舉中取得更多席次。
- (2) 在野政黨無法團結倒閣。就制度設計上而言，由於少數政府並未取得國會過半數席次，因此理論上，在野勢力可以透過倒閣權的行使，來重組行政權。但實務上，在野政黨間的利益不見得會一致，這就使得最大的政黨可以離間不同的小黨，維持少數政府的存在。
- (3) 小黨退出聯合內閣。少數政府的出現，很可能是小黨退出聯合內閣的結果，在大選結果公布之初，數個政黨聯合組成內閣，但可能存在的政策立場摩擦，使得部分政黨在聯合政府運行一段期間後，選擇退出內閣，但也未與其他在野黨共同反對內閣，這就導致少數政府的出現。

共治政府與少數政府分別是半總統制與議會內閣制下罕見的現象，但其政治效果並不相同。就政治穩定而言，依照法國第五共和的憲政經驗，在三次的共治政府下，政治仍維持一定的穩定，似乎為一種有效的制度；但少數政府往往是議會內閣制下的過渡現象，倒閣頻仍往往造成政治上的動盪，由此形成共治政府與少數政府的重大差異之一。

二、法國經濟學者托瑪·皮凱提(Thomas Piketty)在其著作「21世紀資本論」中主張：為解決財富與收入差距所引發的社會不平等，國家應扮演積極角色，並透過遺產稅、累進稅制，進行社會重分配。但此一說法也引發不同意識形態主張者的質疑。請分別從自由主義與社會主義的角度，對此一主張提出評價。(25分)

試題評析	各種意識形態的差異之一，即在於國家是否應該介入市場的運作，由此主要產生自由主義和社會主義的對立。類似的考題在104年原民三等出現過，100年高考三級也有類似的題型，因此對於考生來說，意識形態的考題應當都在平時準備的範圍之中。本題的答題重點在於要圍繞著皮凱提的主張進行評價，並非單純論述自由主義與社會主義的內涵，這是考生在答題時必須要注意的。
考點命中	《政治學(概要)》，高點文化出版，蘇世岳編著，2017年，頁3-7~3-11；3-15~3-18；3-35~3-37。

**答：**

意識型態(ideology)或稱政治意識型態(political ideology)是一種具有行動取向的思想信念體系。在過去，「意識型態」一詞有嚴重的負面印象，不同意識型態間彼此攻訐，但如今意識型態一詞的使用，較傾向於中性的意味，它指涉的是一種社會哲學、世界觀，或者是一種行動取向(action-orientated)。美國耶魯大學學者華金斯(Frederick Watkins)曾將1776年稱為「意識型態元年」，因為在這一年，蘇格蘭經濟學家亞當斯密(Adam Smith, 1723-1790)

出版《國富論》(The Wealth of Nations, 1776)一書，主張管得最少的政府就是最好的政府，從而為古典自由放任的經濟學奠定基礎，成為後來自由主義(liberalism)者在經濟事務上的重要主張。然而，自由主義者對於國家經濟角色的立場，並未真正帶來一個美好的世界，19世紀初期出現了與自由主義相競爭的意識形態：社會主義。社會主義在20世紀末期一度消沉，但隨著全球化下貧富差距的加大，法國經濟學者托瑪·皮凱提(Thomas Piketty)在其近作「21世紀資本論」中主張：為解決財富與收入差距所引發的社會不平等，國家應扮演積極角色，並透過遺產稅、累進稅制，進行社會重分配。但此一說法卻也引發不同意識形態主張者的質疑。以下即分別從自由主義與社會主義的角度，對此一主張提出評價。

#### (一)自由主義者對皮凱提主張的評價

自由主義雖然可追溯到18世紀之前，但一直要到19世紀早期，才發展為成熟的政治信條。自由主義反映西方資本主義社會的理念，批評君主專制主義和封建，主張立憲政府和代議政府。從經濟層面來看，古典自由主義一般認為與被稱為「資本主義之父」的亞當斯密(Adam Smith)有相當密切的關係。亞當斯密反對當時的「重商主義」(mercantilism，他們強調國庫中的金塊存量，決定了國家的財富，例如：當時的西班牙和法國的路易十四即是)，轉而強調「自由放任」(法文是laissez-faire)，主張要由市場機制那隻看不見的手(invisible hand)，來決定供需以利工商業發展。他強調政府應該遠離經濟事務，認為管得最少的政府就是最好的政府，同樣的觀點也為美國獨立宣言起草之一的傑佛遜(Thomas Jefferson, 1743-1826)，以及政治思想家潘恩(Thomas Paine, 1737-1809)所認同，潘恩甚至進一步在其《常識》(Common Sense, 1776)一書中，將國家形容為「必要之惡」(necessary evil)。古典自由主義的內涵要素包括有七項：

- (1)個人主義(individualism)。個人主義是自由主義意識型態的核心原則，自由主義的目標是，建構一種個人可以盡情表現與發展的社會，每個人皆可盡其最大的努力，來追求其所認定的「良善」(the good)，由此形成以下的看法：自由主義在道德上是中立的，在此意義下，自由主義形成一系列的法則，容許個人做出符合自身道德要求的決定。
- (2)自由(freedom)。個人自由被自由主義者賦予高於平等、正義或權威的優越性，是自由主義的核心價值。但自由主義者所提倡的自由是「法治內的自由」(freedom under the law)，個人應該享有最大可能的自由，但是也必須能使其其他人享有同樣的自由。
- (3)理性(reason)。自由主義者相信世界具有理性結構，可以透過人類理性運作，以及嚴謹研究來發掘。因此，自由主義者相信「進步」(progress)，確信人類有能力，透過理性辯論和討論來解決爭議，而不需訴諸血腥和戰爭。
- (4)平等(equality)。個人主義隱含基礎點平等的信念，亦即相信個人(至少在道德價值上)是「生而平等的」。但自由主義者並不堅持社會平等或所得平等，他們強調機會平等，提供個人平等的機會，去克服他們不平等的潛在因素。因此，自由主義者支持功績主義(meritocracy)，他們認為個人成就約略反映其聰明才智和後天的努力。
- (5)寬容。自由主義者相信寬容、多元，容許在道德、文化和政治上存有差異。他們認為把所有的信念，都攤在觀念的自由市場之下接受檢驗，就能促成辯論與知識的進步。
- (6)同意。在自由主義者的觀念中，權威與社會關係應該以同意或意願為基礎，因此政府必須建立在被統治者的同意之上，此一原則增強自由主義者對代議政治和民主政治的支持。
- (7)憲政主義。如同英國艾克頓爵士(Lord Acton, 1834-1902)所說：權力易流於腐化(power tends to corrupt)，因此自由主義者相信「有限政府」(limited government)，而這個目標可以透過權力間的分立與制衡(check and balance)，或者藉由載有人權條款的法典化法典(如憲法)，規範國家與個人之間的關係來達成。

因此，基於以上自由主義者的觀點，對於皮凱提的主張，可能存在以下三項評價：

- (1)在經濟事務上，國家不應扮演積極角色。對於自由主義者而言，基於憲政主義，國家是必要之惡，一個最好的政府是管得最少的政府，國家的角色在維持社會的秩序，確保契約履行，對於經濟事務應交給那隻「看不見的手」，只要讓市場機制順暢運作，就能確保經濟繁榮，國家富足。
- (2)反對透過遺產稅等手段，進行社會財富重分配。繼承而來的財富，是個人財富的一部分，是維護個人主義，確保個人自由的重要基礎，自由主義者反對在未取得大多數富有者的同意下，以遺產稅等手段進行社會財富的重分配。
- (3)反對透過累進稅制，解決收入差距所造成的不平等。自由主義者認為，個人成就約略反映其聰明才智和後天的努力，他們支持功績主義，強調機會平等，而不是以累進稅制抹煞一個人的努力成果。

#### (二)社會主義者對皮凱提主張的評價

社會主義(socialism)的政治信條到19世紀初期才漸漸形成。它首要的對手是產業資本主義，對於資本主義的

批判，馬克思可稱得上是社會主義陣營中的健將。社會主義者假設人與生俱來即有社會性與合作性，並把平等當作是重要目標，也強調官僚組織是反映特殊階級利益的權力集團等等。社會主義的要素包括有六項：

- (1) 社群(community)。社會主義的核心觀念是，將人類視為社會的創造物，彼此間藉由普遍存在的人性聯繫在一起。在社群中，個人的認同是由社會互動、社會團體和集團成員的身分來決定，人的行為是由後天的教養(nurture)而非天性(nature)所決定。
- (2) 博愛(fraternity)。由於共同的人性讓人緊密結合在一起，這鼓勵社會主義者偏愛合作甚過於競爭，支持集體主義高過於個人主義。
- (3) 社會平等(social equality)。平等是社會主義的核心價值，有時社會主義甚至被稱為平等主義(egalitarianism)。但社會主義者追求的平等，並非機會平等(equality of opportunity)而是結果的平等(equality of outcome)，他們相信一套社會平等的措施，是社會穩定與團結的基本保證，也會鼓勵個人去認同其所隸屬的人群。
- (4) 需求(need)。基於對平等的支持，社會主義者認為，物質利益的分配應該以需求而非僅以能力為基礎。最能代表這涵義的是馬克思主義者所說：「各盡所能，各取所需」(from each according to his ability, to each according to his need)。
- (5) 社會階級(social class)。社會主義者傾向於依據所得或財富的分配來分析社會，而與某種形式的階級統治產生聯繫。社會主義是要為被壓迫者爭取權益來消彌或縮小階級間的差距。
- (6) 共同所有權(common ownership)。社會主義者認為，私有財產會助長人類的自私性、貪婪性並擴大社會差異性，因此主張共同所有權。但不同流派的社會主義者，對於社會主義與共同所有權間的關係認識不同，其中一派認為，共同所有權就是社會主義奮鬥的目標；另一派則認為，共同所有權只是一種手段，是用以達到創造共善(common good)的工具。

因此，基於以上社會主義者的觀點，對於皮凱提的主張，可能存在以下三項評價：

- (1) 國家應介入市場運作，扮演積極角色。市場並不完美，每一個人的基本需求都應該獲得滿足，貧富差距並不符合人博愛的天性，對立也破壞社群的團結。因此，國家介入經濟事務，可以促成更好社會的出現。
- (2) 透過徵收遺產稅，可以促成社會財富的重分配。繼承而來的財富是造成社會階級對立的重要因素，遺產也無法反映一個人的努力成果，基於共同所有權的理想，徵收遺產稅重分配財富，可以增進社會的團結。
- (3) 累進稅率可以促成真正的平等。一個人的所得不只是反映個人的努力，而是一個社會合作、團結的結果。因此，課徵累進稅率是在促成真正平等的出現。

綜合以上，吾人可以了解到，皮凱提的主張相當程度反映了社會主義者的理想。然而，在全球化日益深化的今日，國家管制經濟的能力不斷受到質疑，特別是許多跨國企業的規模，可能大過相當多國家的國民生產總值，而全球金融的發展，也讓許多國家面臨跨國資金高度流動所帶來的風險。這無疑使得皮凱提的主張面臨更大的挑戰。

三、在分析政黨類型時，學者柯區海默(Otto Kirchheimer)提出普涵式政黨(catchall party，或譯囊括型政黨)的概念。試詳述普涵式政黨的內涵，並分析臺灣主要政黨是否屬於普涵式政黨？(25分)

<p><b>試題評析</b></p>	<p>有關政黨類型的分類，意識形態是其中重要的要素之一，由此形成廿世紀初相互對立的政黨類型。然而二次大戰後，這種清楚對立的政黨類型逐漸被模糊的意識形態政黨所取代，這就是普涵式政黨的出現。在歷年的國家考試中，有關普涵式政黨主要以選擇題的形式出題，但即使是改出申論題，相信只要基本概念正確的考生，應該都不難拿下一定的分數。本題的高分關鍵在於如何評估台灣主要政黨與普涵式政黨間的關係，而這必須對國內兩大政黨的發展歷史有一定的理解，才能恰當地進行分析。</p>
<p><b>考點命中</b></p>	<p>《政治學(概要)》，高點文化出版，蘇世岳編著，2017年，頁12-8~12-9。</p>

**答：**

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形態或主張，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。在當代國家中，不論是民主或非民主國家，都有政黨組織的存在，使得政黨政治成為民主政治重要的一環。然而，政黨類型差異極大，不同學者曾提出不同的分類標準，其中最常見的一種是以政黨的意識形態來分類。然而，二次大戰以後，學者柯區海默(Otto Kirchheimer)發現既有意識形態的分類已發生變化，從而提出普涵式政黨(catchall party，或譯囊括型政黨)的概念。以下即詳述普涵式政黨的內涵，並分析台灣主要政黨是否屬於普涵式政黨。

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，政治學者史奈德(E. Schattschneider, 1892-1971)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。」然而，如何掌握各種不同型態的政黨類型，其中常見的一種是以政黨在意識形態從左到右的光譜(left-to-right spectrum)上，依照其對經濟干預的看法進行分類。然而，這種左、右派的概念內涵，事實上過於籠統，因此有學者進一步提出，從意識形態的作用角色將政黨依其屬性，分為：

- (1) 使命型政黨(missionary party)。使命型政黨的主要目標是使人信奉其意識形態，而非為增加其選票贏得選舉，而改變政黨之意識形態，因此使命型政黨也稱「傳教士型」政黨，一般民主國家中的共產黨即屬此類。
- (2) 掮客型政黨(broker party)。掮客型政黨的主要目標在於贏得選舉，因此它會盡可能地吸納各種利益和意識形態做為其訴求，以圖建立起一個包涵各種團體的廣泛聯盟。

然而，這種使命型或掮客型的政黨分類在二次大戰後出現變化。二戰後，德國政治學家柯區海默(Otto Kirchheimer, 1905-1965)發現，多數西歐國家中大型政黨都展開雙臂歡迎所有人民的加入，他們意識形態鬆散，不再如二戰前，有明確基於意識形態提出相關政策主張，對於符合這種特徵的政黨，柯區海默稱之為「普涵性」(catch-all)政黨。現在這個詞彙幾乎可以用來形容所有民主國家的執政黨，例如：英國保守黨、日本的自民黨、美國的共和黨與民主黨都是普涵性政黨，因為普涵性政黨才能夠勝選。歸納而言，普涵式政黨出現的可能原因，主要有三：

- (1) 意識形態對立的逐漸消解。當代最重要的意識形態對立，主要是民主自由與社會主義間的競爭，由此分別衍生出奉行自由主義以及社會主義的政黨。然而，在西方民主國家中，這種明確的意識形態對立，在戰後逐漸消解，哈佛大學社會學家貝爾(Daniel Bell, 1919-2011)，一度還提出意識形態終結的看法，這使得高度強調意識形態的政黨，難以獲得選民的青睞。
- (2) 單一議題社會團體興起。1960年代隨著後物質主義的興起，出現許多新興的單一議題社會團體，他們明確的主張，吸引了許多年輕世代的加入，使得「政黨解組」的現象益發明顯。為了吸納更多的群眾參與政黨運作，同時盡可能涵括更多單一議題社會團體的主張，既有政黨即採取模糊的意識形態主張，以擴大政黨的群眾基礎。
- (3) 民意呈常態分布。戰後的民意調查發現，西方國家中民意的分布，在大部分議題上都形成「鐘型曲線」或「單峰」(unimodal，曲線的高峰只有一個，且居於中間)分佈，這是指民眾對此議題大多採取中庸、溫和的立場，很少人會走極端，這就使得極端的意識形態政黨難以吸引選民的注意，而必須趨中競爭，由此也產生普涵性政黨的基礎。

西方政黨政治經驗投射到台灣來看，台灣的主要政黨究竟屬不屬於普涵性政黨，則有討論的空間。吾人以曾有過中央執政經驗的中國國民黨以及民主進步黨來進一步探討。首先，就國民黨而言，其本身是領導中華民國建國的政黨，早年領導革命的政黨領袖孫文，即提出三民主義的意識形態，而為之後總理、歷任主席與黨員所奉行，在與中國共產黨的競爭中，國民黨似乎較偏向於使命型政黨，雖然其意識形態不似共產黨，但在威權體制下，一黨長期單獨執政，無須面對政黨輪替的問題，則使得這種偏向使命型的政黨型態延續至2000年第一次政黨輪替，之後隨著兩次總統大選的敗選，民主浪潮使得近來的國民黨有朝向普涵性政黨演變的趨向。

反觀民進黨，自1986年創黨以來，即以推翻國民黨專制統治，甚至要獨立建國做為號召。1990年初，民進黨一度提出台獨黨綱，並且採取中間偏左，親近中下階層的政黨發展路線，做為與國民黨的競爭區隔，這時候的民進黨似乎也傾向於使命型政黨。之後，有鑑於激進的台獨路線無法取得更多人民的支持，1999年民進黨通過台灣前途決議文，承認台灣就是中華民國的現狀，同時廣納各種社會團體、中產階級的支持，終於在2000年取得中央的執政地位，之後民進黨一方面普及社會福利、社會保險，另一方面也推動各項產業的民營化，這時期的民進黨似乎也有朝向普涵性政黨發展的趨勢。

基於以上，吾人可以發現，普涵性政黨的出現是一種普遍性現象，它與民主選舉的發展息息相關，這使得許多大型政黨，不得不放棄明確的意識形態，以吸引更多選民的支持。然而，普涵性政黨也可能會出現黨內派系，

以及政黨主張不明確，選民難以抉擇的問題。政黨間的差距越來越小，政策主張大同小異，無異增加了選民在選擇時的困難度，這反過來也可能造成選民對政黨的失望，政治冷漠與政黨解組迄今仍是民主政治難以解決的難題。

#### 四、請說明文官體系的權力來源為何？其權力應如何加以控制？（25分）

試題評析	權力是政治學研究的重點，但在過去近十年政治學的國考中，並未出現過有關文官體系權力來源的試題，因此這部分屬於新出題，但答題也並非毫無脈絡可循，考生只要將「政治」為何必須與「行政」分離，以及韋伯對於文官體系的認識稍加整理，依然可以有體系的回答。而對於文官體系的控制，考生應不陌生，包括96年普考、100年升等、104年地特三等都出現過類似考題，屬於舊題重出。
考點命中	《政治學(概要)》，高點文化出版，蘇世岳編著，2017年，頁12-8~12-9；6-16~6-17。

#### 答：

很多政治學者使用「官僚體系」(bureaucracy)一詞，以做為「文官部門」(civil service)或「文官體系」的同義詞。事實上，這種用法沿用自社會學的大師韋伯(Max Weber)，其認為官僚體系是一種大型且複雜的理性化組織，有其固定的官方管轄範圍，它擁有一個階層制的中央集權式權威，同時是一群具有專業技能的官員結合，並遵循著制度化的規則和程序。文官體系是現代政治的重要組成結構之一，甚至韋伯還以為「文官體系不可避免地將成為現代國家真正的統治者」，這就使得如何控制文官成為一項課題。以下，吾人即從文官體系的特徵，探討文官體系權力的來源以及現代民主國家控制文官權力的方法。

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，其主要特徵包括七項：

- (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」(hierarchy)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)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。
- (3)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)。
- (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)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。
- (6)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。
- (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。

基於以上文官體系的特徵，吾人可以推知文官體系的權力來源，主要有三：

- (1)法律的授權。在現代法治國家中，任何法律都不可能詳盡地涵蓋所有可能發生的情境，因此大多數的行政機關都會在法律的授權下另行發展出自己的「行政法規」。大部分研究政府的學者都相信，制訂這些法規對於行政機構而言，有其絕對的必要性，行政人員所操縱的法規越廣泛或越一般性，行政法規在塑造公共政策時的角色，就變得越不容忽視。
- (2)行政裁量權。「行政裁量」使得行政人員在執法的過程中，可以自由裁量，以決定何時、何地，採行何種法律來應對哪些人。
- (3)基於專業與經驗累積形成的權力。民主國家的決策組織中，「專家」扮演重要的功能，而事務官針對特定主題，往往更有機會成為專家。事務官長期專注在特定領域中，將所有精力與時間，投注在有關的政策問題

上，相對於政務官經常還須顧及下一次的勝選，而忙碌於其他事項上，在決策過程中，政務官通常會向事務官請益，而當政務官或其選區的選民，對於特定政策並無太強烈的主見時，文官人員的偏好即成為最後的政策。

而對於權力逐漸增長的文官體系，現代民主國家應如何控制，主要的方法有三：

- (1)確立「部長責任」(ministerial responsibility)。部長則受國會、監察使(ombudsman)、法院以及大眾傳媒的監督。簡言之，官僚必須向政治決策機構、國會、司法機關與人民負責(accountable)，其中政治決策機構最為重要，也是確立「部長責任」的核心。部長責任是指，只有部會首長能單獨面對議會，為所轄官員之行為以及該部會所推行之政策負全責，由此確立部會首長的最終裁決權。議會的控制，主要透過預算以及調查權的行使，近年來則有部分國家引進「監察使」的救濟制度；法院的監督即是行政法院體系的建立；而大眾傳媒的監督則是非正式的壓力來源。
- (2)文官部門政治化。這指的是拔擢熱心政治事務的資深文官，進入政府成為政務人員，使其具有與當政者類似的意識形態熱忱。在英國、德國與日本等國，這樣的現象頗為常見，一方面可以確保轉任政務的人員具有對所轄業務的熟悉度，另一方面也能培養其政治的忠誠。
- (3)雇用政治顧問或局外人(outsiders)來箝制(counterweight)官僚。透過雇用政治顧問或局外人，授權這些機構提供建言，使其成為民選政治官員的助手。例如：美國總統辦公室(the Executive office of the President, EOP)就是最成熟的例子，它是總統私人的官僚組織，重要的單位包括白宮辦公室(White House Office)、預算管理局(Office of Management and Budget)、國家安全會議(National Security Council)以及經濟顧問會議(Council of Economic Advisers)等，他們都擔負起監督官僚的責任。

由於文官並非由選舉產生，因此文官權力的擴大，無疑將對民主政治的本質產生衝擊。事實上，在現代社會中，民選的行政首長與國會議員往往難以掌控官僚體系，主要的肇因有二：

- (1)官僚體制具有資訊的優勢。事務官員是行政專才，對於特定領域中的事務知之甚詳，研究指出，官僚體制所負責的領域越專業，則民選官員嘗試指揮、監督的力量就益形薄弱，從而形成官僚體系相當程度的行政自主性。
- (2)官僚體系難以控制的另一原因是「鐵三角」(iron triangle)關係的存在。鐵三角也有學者稱之為「次級政府」(sub-governments)，指的是利益團體、國會委員會以及官僚體系三者，因擁有豐富的專業資訊，而在決策過程中扮演重要的角色。三者間的關係是建立在「互利互惠」(reciprocity)的基礎之上，因為議會傾向於尊重委員會所達成的決議，而委員會的意見往往與利益團體和官僚體系的觀點相互契合，這種堅固的結盟關係，幾乎不受其他政治力量的監督與制衡。

【版權所有，重製必究！】