

# 《政治學概要》

甲、申論題部分：(50分)

一、請說明「官僚組織」或「官僚體制」(bureaucracy)的意義及其具備的功能？為什麼一個以效率見長的組織形式，會使人們沒有好感？(25分)

試題評析	在今年高點的課程中，我們不斷提醒考生，在行政機關、立法機關和司法機關三章中，這兩年行政機關出題率遠高過於傳統的立法機關，要特別注意。果不其然，在今年最後一次考試中，官僚組織又出題了。這一題是歷年考古題的綜合題，由三個部分組成：官僚組織的意義(即特徵)，在97原民三等、100地特三等、106調查國安三等、108調特三等都出過題；官僚組織的功能則出自100地特三等、101調查國安三等和104地特三等；而對於官僚的評價，則在100地特三等以及108調特三等出過題，事實上本題和今年的調特三等的題目非常類似。這一題難度不高，預估高點一般程度考生即能拿下二十分以上的高分。
考點命中	1.《政治學(概要)》，高點文化出版，蘇世岳編著，頁6-13~6-17。 2.《高點·高上政治學總複習講義》第一回，初錫編撰，頁22。 3.《高點·高上政治學正規班》與《政治好初錫臉書社團》，初錫編撰，練習題第五題。

答：

官僚組織(或稱官僚體系)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，遵循著制度化的規則和程序。官僚組織是現代政治的重要組成結構之一，甚至韋伯(M. Weber)還以為「官僚組織不可避免地將成為現代國家真正的統治者」，官僚組織以效率見長，但卻有部分人們對其並無好感。以下，吾人即從官僚組織的意義及其具備的功能，分析為何人們對官僚組織沒有好感。

(一)官僚組織意義

韋伯(Max Weber)以為，做為理性(rationality)展現的官僚體系，其意義主要包括六項：

- 1.階層化的組織結構。行政組織內部的成員均有其「固定職掌」(fixed jurisdiction)，所有職能範圍均清楚規定，依法行使職權。行政機關是根據完整的法規制度所設立的一種組織型態，這種機關組織有其確定的目標，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。行政機關的組織型態，按照「階層結構」(hierarchy)所設立，「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的保障，行政機關不得任意終止雙方間的契約關係。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，而普魯士(今德國前身)則是第一個，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。

(二)官僚組織功能

官僚體系的主要功能包括：

- 1.服務的提供。目前重要的工業先進國家，官僚機構所提供最大的服務在於國防及教育。

- 2.管制。這是為了防止危害某些人類福祉，以助益於人類的幸福，而對私人企業的運作進行管制。常見的管制包括「經濟競爭的管制」，以及「安全福利與道德的管制」兩大類，前者例如：施行反壟斷法；後者包括警察執法，以及制訂勞動保障法規等。
- 3.執照的核發。在許多民主國家中，對於某些特定的業務，只有取得政府的執照後才能合法從事。例如：電訊業務即必須取得政府的許可才能營業。
- 4.紛爭的仲裁。官僚機構也能執行某些「準司法」功能。例如：針對工廠進行勞動檢查，違反者將以行政處分加以處罰。
- 5.政策建議。由官僚所掌握的政策資訊是政策建議的主要來源，這包括提供政務首長可行的政策方案要綱，以及評估政策方案可能帶來的影響與後果。
- 6.利益表達。這並非其正式的功能，但官僚組織時常有助於利益的表達與匯集，引發朝向統合主義(corporatist)發展的趨勢。
- 7.提供政治的穩定。由於政治人物與政務官會隨著選舉而更迭，但官僚的永業性與政治中立，使得政治的運作不會因民選官員的去職而停擺，有學者認為，這項功能是引導開發中國家建構政治秩序的重要保證。

### (三)對官僚組織的評價

官僚組織雖具有效率，但在一般用字遣詞上，「官僚」一詞往往具有負面的意涵。官僚體制最受人批評之處，在於墨守成規、過度僵化，不擅長於創新改革。研究指出，官僚體制之所以僵化，並非來自於行政人員的人格特質，而是官僚組織的本質所致。歸納導致官僚體制過度僵化的主要原因有三：

- 1.標準作業程序的侷限。標準作業程序有助於效率的達成，但面對特殊狀況，卻往往難以自我修正、調適，而使得行政人員依舊遵循原有慣性處理，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(departmentalism)。本位主義導致溝通的障礙，當有些問題需要不同次級單位間相互討論、協商與合作時，本位主義使得這種溝通變得十分困難。
- 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。

大部分的民主國家都希望政府是有效能的，而一個終身、專業，依據功績為甄選和升遷標準的官僚組織，最有可能達到效率的境界。但官僚組織的運作經常發生「本位主義」，這就與人民希望控制政府以落實民主的理想相背離，由此就衍生出如何控制官僚的問題，也成為「行政權擴大後」當代民主國家的治理難題。

#### 【參考書目】

Heywood 原著、蘇子喬、林宜瑄、蘇世岳等譯《政治學與國際關係的關鍵概念》，台北：五南，2018年，頁31-32。

二、近年來觸目可及的各類民意調查發現，固然成為政府施政乃至公民參政所需民意來源之一，但是有關民意調查的設計執行和分析解讀，也引發不少的爭議。試分別從民意調查的抽樣設計、問卷設計和執行程序等三部分，說明應注意之處。(25分)

<b>試題評析</b>	本題也是考古題，103身障三等即出過類似的考題，只是論述題目的方法有異，但答案其實是相同的。有關民調相關議題，我們不但在課堂上詳盡說明，也在《政治好初錫臉書社團》補充相關讀本。本題在國考中較為罕見，但只要依照課堂的叮嚀，細心準備考古題，要拿下高分也不是難事。預估一般考生應該可以拿到17-18分，高點學生拿下20分以上也是可預期。
<b>考點命中</b>	《政治學(概要)》，高點文化出版，蘇世岳編著，頁13-13~13-15。

#### 答：

民意調查(survey)是指，透過代表性樣本來得知民眾態度的方法。在民主國家中，民意調查是政府探求民眾對政策的想法，最有效與經濟的方式，其不但快速且具代表性與精確性。民意調查並不是普查，只要有一定的信心水準，避免掉抽樣誤差，通常約1000多個樣本數，就能在95%的信心水準與正負三個百分點的抽樣誤差下，推估母體，而無須過度理會母體的大小。因此，政治學者雷克(Celinda Lake)認為，民意調查是一種有系統的、科學的和正式的蒐集資料的方法，這些資料是來自母體中所抽出的部分人(樣本)，用來

推論更大的團體(即母體)。所以，民意調查是一種抽樣調查的形式，任何用來測量社會和政治態度的調查設計就是民意調查。固然民調已成為政府施政以及公民參政的民意來源之一，但有關民調的設計與執行卻存在不少爭議。以下，吾人分別從民調的抽樣設計、問卷設計和執行程序三部分，說明應注意之處。

1. 民意調查的抽樣設計。一項科學性的民意調查，通常在研究問題確定之後，即針對調查研究的對象，也就是母體(population)加以定義。不過，並不是從母體中選出一定的次團體就是「樣本」，都可以讓我們推論母體。如果不是透過隨機抽樣，或是當我們抽出的樣本，在許多重要的特徵與母體出現顯著差異的話，我們將無法以樣本推論母體，或是所推論結果將會出現嚴重的偏差。因此如何透過科學的抽樣，也就是說讓母體中所有合格的分子，都有同等被抽出的機會，使得樣本特徵能與母體分佈相近，成為「代表性樣本」(representative sample)，即是抽樣設計相當重要的一個程序。有關樣本數的決定，一般考量的因素有七：
  - (1) 抽樣誤差。不同的抽樣設計和估計方法會有不同的抽樣誤差，直接影響到對母體推估的精確程度。樣本數越大，得到的估計值越穩定，抽樣誤差也越小，但他們之間並不成簡單的比例，因此必須諮詢專家，決定最有效率的樣本數和可以容忍的推論誤差。
  - (2) 經費、工作量和時效。現實世界資源有限，樣本數的大小通常可由可運用資源的多寡來決定，惟必須和抽樣誤差妥協。
  - (3) 次母體推論的精確度。抽樣調查的目的有時也包括對次母體(例如：以台灣地區為對象的抽樣，北、高兩市就可以視為次母體)的推論，這會使得全體的樣本數增加，次母體可能包括地區、城鄉、行業或公私立等。
  - (4) 深入研究的必要性。要深入了解要素間的交互作用，則每個組合交集必須要有起碼的樣本數，以此最低要求反向推估所需的樣本數，這時的調查抽樣將比單純推估母體所需的樣本數更大。
  - (5) 抽取率。從理論上看，樣本數的決定和抽取率並無太大關係。通常只有在抽取率高於每20人抽一人時，才要考慮到這個因素。
  - (6) 樣本的累積。有些按月、季、年調查的抽樣設計，每次調查的樣本數是可以累積的，但要注意的是，每次調查的母體定義必須相同，以免每次推論都是以偏概全造成偏差。
  - (7) 抽出樣本數與有效樣本數。實務作業上必然會有訪問失敗的現象，使得有效樣本數只能成為抽出樣本數的一個比例，如果僅以有效樣本數進行推論，將會產生偏差，其幅度等於失敗率乘上有效樣本數和失敗樣本的差異。改善的方法是，預估成功率擴大抽出樣本數，使得最後完成的有效樣本數接近原先的規畫數，並對失敗樣本進行抽樣追蹤訪問，得到有效樣本和失敗樣本之間的差異估計，修正以有效樣本做推論所造成的偏差。
2. 民意調查的問卷設計。許多民意調查針對相同的主題進行調查，卻常出現不同結果的情況，一方面是因為抽樣誤差，另一方面則往往與調查者使用不同的問卷題目有關。因此，研究者在設計問卷時，應遵循以下六項原則：
  - (1) 意義清楚原則。問卷題目要簡單、清晰、口語化，避免過度修飾及使用專業術語，同時注意遵守一個問題只能問一件事情的原則。
  - (2) 客觀及公正原則。問卷設計應避免「引導性問題」(leading questions)，或引導性的問卷結構，來引誘受訪者朝某一方向回答；或者利用某些具有吸引力的詞句、對專家或權威人物的信任，來誘使人贊成或反對某些意見；同時，問題措辭不應偏袒任何一方，需包含「贊成」與「不贊成」的一方。
  - (3) 選項窮盡與互斥原則。所謂窮盡是指選項涵蓋所有的可能性；而互斥是指選項之間沒有重疊的部分。
  - (4) 敏感性問題的處理。敏感性問題必須注意措辭，讓受訪者去除戒心，消除不安感，同時將敏感的問題與不敏感的問題交相穿插，使敏感性問題不致過於突出。
  - (5) 中立、不知道和沒有意見的處理。中立、不知道和沒意見三者回答的意義並不相同。回答不知道的受訪者可能並不是不知道，有時只需再加「探問」(probe)，就可能得到偏向某一方向的答案。因此，除非有必要，盡量不提供中間、不知道、沒意見等選項，除非他們自己說到這些。
  - (6) 回答默從問題的處理。當受訪者面對不熟悉或較抽象的問題時，往往傾向回答同意、贊成等正面答案，而導致「回答默從」(response acquiescence)的情況，應對策略是最好採用兩個以上題目，而且正反面都有，使受訪者必須每一題都仔細思考。
3. 民意調查的執行程序。為提高民意調查資料品質，必須遵守標準化執行程序，原則主要有六項：
  - (1) 規劃流程。籌備階段即應規劃完整的工作流程，預先列出每一個研究步驟，以及每一個步驟的工作

項目，設立標準化的執行方式。

- (2)善用督導。督導必須有效管理及控制訪員的工作狀況，使其明瞭其在民調計畫中扮演的是「品質管控」的角色。
- (3)訓練訪員。訪員是調查研究中偏差的重要來源，其錯誤通常都是由不標準化的訪問程序而來。換言之，加強訪員標準化程序的了解與貫徹，是減少訪員錯誤及增進研究品質的關鍵。
- (4)全程督導。全程監督包括對工作流程與進度的監督，也應含括對訪員的監督。
- (5)複查問卷。複查內容主要在於確定訪員是否確實進行訪問，評估訪員的工作態度，特別是一些較敏感、困難的問題，再度詢問受訪者，可交叉驗證資料的正確性。
- (6)檢查資料。資料處理通常分為編碼(coding)、鍵入(key in)與檢查(check)，資料檢查可排除充斥於資料中的人為錯誤，提升資料的品質。

基於以上，一個好的民意調查不但是民眾直接參與民主過程的重要機會，也能提供民選代表或是民選官員，在某些重要政策上明瞭民意的走向，人民得以透過民意調查，表達他們對公共政策的看法，從而對民選官員的施政進行監督，讓執政者不敢採取不受民意歡迎的政策，而民眾也可以透過民意調查所提供的資訊，修正自己過去對某些特定團體的刻板印象，成為民主政治的正面影響力量。

#### 【參考書目】

陳陸輝主編《民意調查新論》，台北：五南，2013年。

#### 乙、測驗題部分：(50分)

- (A) 1 下列何者能夠用結構功能論 (structural-functionalism theory) 來分析？  
(A)政治社會化的過程 (B)選舉制度的改變 (C)民主轉型的過程 (D)全球化的影響
- (C) 2 下列那個國家的國會運作，最具有委員會中心主義的特色？  
(A)法國 (B)英國 (C)美國 (D)德國
- (A) 3 有關單一制國家的特徵，下列何者錯誤？  
(A)地方政策貼近民眾需求 (B)中央與地方政府間權力明確 (C)課稅全國一致 (D)教育制度統一
- (A) 4 關於威權政體的敘述，下列何者錯誤？  
(A)軍事威權較其他種類的威權政體穩定  
(B)外國的影響力有可能促成威權政體民主化  
(C)威權執政黨的組織對於政權的穩定性有很大影響  
(D)威權統治者可藉著選舉來分化反對勢力
- (A) 5 下列何者不是德國學者韋伯 (M. Weber) 所建立的權威理想型？  
(A)家父長型權威 (B)傳統型權威 (C)領袖魅力型權威 (D)合法理性型權威
- (B) 6 民族主義有許多類型，宣稱所有的民族都有自由與自決的權利，是下列那一種民族主義？  
(A)保守主義式民族主義 (B)自由主義式民族主義  
(C)擴張主義式民族主義 (D)反殖民主義式民族主義
- (C) 7 下列何者是主張激進直接民主及全意志重要性的政治思想家？  
(A)洛克 (B)霍布斯 (C)盧梭 (D)孟德斯鳩
- (D) 8 關於參與型政治文化特徵的論述，下列何者錯誤？  
(A)具備此種政治文化的民眾，了解自己是社會的公民，且相當關心政治  
(B)公民自信能影響政治，並願意在必要時組織團體影響政府決策  
(C)公民積極參與社區活動  
(D)公民並不以所屬之政治體系為榮
- (A) 9 民主國家中人民對於民主的期待及渴望 (需求面)，相對於民主體制能夠提供的實際成效 (供應面) 產生差距時，也就是當人民對於民主的期待高於實際能提供的結果，政治學者稱為：  
(A)民主赤字 (democratic deficit) (B)民主鞏固 (democratic consolidation)  
(C)民主發展 (democratic development) (D)審議民主 (deliberative democracy)
- (D) 10 有關內閣制運作的敘述，下列何者錯誤？  
(A)內閣總理可以解散國會 (B)國會可以通過不信任案解散內閣

- (C)國會通常可以行使對總理的同同意權投票 (D)反對黨可以提信任案
- (B) 11 拉丁美洲國家普遍採行總統制，且政黨體系普遍為多黨制，因而常導致下列那種政府型態？  
(A)一致政府 (B)分立政府 (C)看守政府 (D)共治政府
- (A) 12 有關半總統制的敘述，下列何者錯誤？  
(A)總統向國會負責 (B)內閣可以解散國會  
(C)總統可以解散國會 (D)總統可能和對立政黨的總理共治
- (C) 13 我國的違憲審查制度，採下列那三項原則？  
(A)分散、抽象、一般性效力 (B)集中、具體、個案效力  
(C)集中、抽象、一般性效力 (D)集中、具體、一般性效力
- (D) 14 下列何者不是政治發展的目標？  
(A)成員能普遍參與政治 (B)政治體系的分殊化  
(C)政治體制處理社會問題能力的提升 (D)完成政黨輪替與民主化
- (A) 15 下列何者不是民主體制的特徵？  
(A)良好治理 (B)政治競爭 (C)不確定的選舉結果 (D)政權輪替
- (B) 16 根據我國的立法程序，下列何者無權向立法院提出法律案？  
(A)立法院各黨團 (B)總統 (C)司法院 (D)考試院
- (D) 17 下列何者不屬於政務官的功能？  
(A)儀式性的領導 (B)決策性領導 (C)官僚的領導 (D)政黨的領導
- (B) 18 一般認為公務員工作是鐵飯碗，是官僚體制中的那一項特徵？  
(A)非人情化 (B)永業制 (C)專業分工 (D)層級節制
- (C) 19 對於一國投票率高低的研究，下列敘述何者錯誤？  
(A)政治功效意識較高的民眾，愈可能去投票 (B)採用比例性較高選舉制度的國家，投票率較高  
(C)採行選民登記制度有助於提高投票率 (D)為觀察一國政治參與情形的指標之一
- (A) 20 關於司法審查制度 (judicial review) 的敘述，下列何者正確？  
(A)越具有分權與制衡特徵的國家，其司法審查制度越健全  
(B)地方各級法官均具有司法審查的權力  
(C)司法審查制度下，司法消極主義 (judicial restraint) 常常透露大法官在判決中所帶有的個人意識型態  
(D)司法審查制度主要針對一國人民之作為是否違反憲法來進行
- (A) 21 某選民認為自己對政府決策有影響力，會參與投票或與民意代表接觸表達意見。下列那一項心理因素，可以解釋他這類型的政治參與？  
(A)政治效能感 (B)政治信任感 (C)政治不滿感 (D)相對剝奪感
- (D) 22 吾人可用不同模式來觀察民意和公共政策的關連性，其中強調公民對政治事務具有高度興趣和參與，是下列那一個模式？  
(A)利益團體模型 (B)政黨模型 (C)共享模型 (D)理性的積極份子模型
- (D) 23 有關政治傳播的要素，不包括下列那一項？  
(A)政治傳播者 (B)傳播的對象 (C)傳播的管道 (D)傳播的環境
- (A) 24 回顧臺灣政黨體系發展過程，從 1992 年到 2008 年選舉制度改革前，臺灣的政黨體系經歷下列那一種改變？  
(A)由「一黨優勢」轉型到「溫和多黨」 (B)由「一黨獨霸」轉型到「極端多黨」  
(C)由「一黨獨霸」轉型到「溫和多黨」 (D)由「一黨優勢」轉型到「極端多黨」
- (D) 25 有學者認為利益團體能促進民主，關於這派論點，下列何者正確？  
(A)利益團體常將有利於己的訊息提供給政府官員參考  
(B)利益團體可透過大量金錢捐贈來直接影響政府決策的制訂  
(C)利益團體通常追求單一或少數目標，易忽略社會整體利益  
(D)利益團體有助於人民共同表達意見和進行參與