

高點

堅持夢想
全力相挺

公職

EXPRESS >>>

快速通關

Pass!

地特准考證 就是你的 **VIP券**

弱科健檢

加入【高普考行政學院生活圈】可免費預約參加 ▶▶▶



113/12/7-31 前 行政 法律 廉政 社會 享考場獨家優惠！

114 高普考 衝刺	<p>【總複習】面授/網院：特價 4,000 元起、雲端：特價 5,000 元起</p> <p>【申論寫作正解班】面授/網院：特價 3,000 元起/科、雲端：特價 7 折起/科</p> <p>【選擇題誘答班】面授/網院：特價 1,000 元起/科、雲端：特價 1,500 元起/科</p> <p>【狂作題班】面授全修：特價 18,000 元、單科：特價 6,000 元起</p>
114、115 高普考 達陣	<p>【面授/網院全修班】特價 34,000 元起</p> <ul style="list-style-type: none"> • 114年度：再優 10,000 元(高考法制、公職社工師除外，輔限至114.7.31止) • 115年度：享 ①再折 2,000 元 + ②線上課程 1 科 + ③ 60 堂補課券 舊生再優 1,000 元 <p>【考取班】高考：特價 49,000 元、普考：特價 44,000 元(限面授/網院)</p>
114 調查局 行政警察 關務特考	<p>【面授/網院全修班】特價 33,000 元起</p> <ul style="list-style-type: none"> • 114年度：再優 10,000 元(輔限至 114 年考試月底止) • 115年度：享 ①再折 2,000 元 + ②線上課程 1 科 + ③ 60 堂補課券 舊生再優 1,000 元
單科 加強方案	<p>【114年度】面授/網院：定價 65 折起、雲端：定價 85 折 舊生贈圖禮：500 元</p>

※優惠詳情依各分班櫃檯公告為準

《政治學》

一、何謂「公民社會」(civil society)? 如果「公民社會」以「非政府組織」(non-governmental organization, NGO) 的形式呈現, 那麼, 如今已成為國際政治中不可或缺「行為者」之一的「國際非政府組織」(international non-governmental organization, INGO) 如何參與國際? 對於國際政治的運作帶來那些影響? 請任舉一個「國際性非政府組織」為例加以說明。(25分)

試題評析	本題是兩個考古題跨章節的結合, 且屬於需舉例的出題形式。第一子題的「公民社會」分別在96年地特三等、104年調特四等以及110年身障四等出過題, 因此對於考生而言並不陌生, 難度不高, 甚至我們在考前的狂做題班的模擬試題也有練習過, 對於班內學員而言應該也是探囊取物的考題。比較有挑戰性的是第二個子題「國際非政府組織」, 這是一個相當久遠的考古題, 出現在97年高考三級, 算算時間已經是15年前的老題了, 「熊熊出題」對於許多考生來說應當會有措手不及的意外感。即使如此, 題目也並非完全無法以一般的常識作答, 因此雖然不一定可以拿下高分, 但對有認真準備的考生而言, 本題整體拿到15分左右的基本分仍是可能的。
考點命中	1. 《政治學(概要)》, 高點文化出版, 初錫編著, 2024年, 頁15-29~15-31。 2. 《高點·高上政治學狂作班複習考》第四回, 第二題。 3. 《政治學(概要)申論題完全制霸》, 高點文化出版, 初錫編著, 2024年, 頁16-18~16-19。

答：

隨著全球化的來臨迎向全球治理的年代。國際政治場域中的行為者越來越多樣化, 透過公、私部門結合, 運用多元工具及手段以解決關乎人類福祉的共同課題, 由此不但產生一些新的行為者, 傳統行為者也被賦予新的功能。其中「公民社會」則以「非政府組織」(non-government organization, NGO) 的形式成為「國際非政府組織」(international non-government organization, INGO) 重要一員。因此, 何謂公民社會, 公民社會作為國際非政府組織如何參與國際以及其所帶來的影響, 茲舉例並分別論述如下:

(一) 公民社會的涵義

公民社會也可稱為市民社會。公民社會是相對於國家機關而言, 是在國家機關的權威下, 依據法律治理的政治社群。因此基本上來說, 公民社會與國家機關是相互區隔的, 國家機關存在於公共領域, 而公民社會則屬於私人領域。私人領域的公民社會是由柏克(Edmund Burke)所稱的「小單位」(little platoons)所構成, 這些小單位包括家庭、私人企業、工會等等, 他們成立的目的, 往往只是為了滿足其自身的利益並不追求更高的公共福祉。傳統上, 自由主義者偏愛公民社會甚於國家機關, 他們認為在私人領域個人的自由和責任是最重要的, 國家的干預往往都是有害的。

結合全球化, 公民社會進一步衍生出全球公民社會的概念。對於全球公民社會的關注起源於1990年代。當時有許多新興、性質各異的團體、組織與運動開始出現, 他們挑戰或者抵抗他們所認為的企業化全球化, 同時提出一套有關社會、經濟與政治發展的替代模式。在某些事例中, 這些團體與組織完全拒絕全球化, 自我標榜為反全球化運動的一環; 但在某些事例上, 他們卻支持某種修正後的全球化, 有時這被稱為社會民主式或世界主義式全球化。大部分這些團體與運動的意識型態傾向偏好全球正義或世界道德的信條。由此反映出, 他們希望擴大人權的影響力與效力, 企圖進一步深化國際法, 發展出公民間的網路, 以對國家與國際組織進行監視與施壓。

(二) 國際非政府組織的國際參與

一般而言, 國際組織可分為兩大類: 國際政府組織(international government organizations, IGOs) 與國際非政府組織。國際政府組織通常是由國家和國家之間, 簽訂具有國際法效力的條約規章所建立, 並依此協商、規劃簽署國之間合作事宜, 其領域涵蓋軍事、政治、經濟、文化等眾多範圍。相對而言, 國際非政府組織則是依國際私法而成立, 且行為主體並非是國家或政府, 其主要功能著重於非政治性軟性目標。以下即以救援政治良心犯的國際特赦組織(Amnesty International, 以下簡稱AI)為例, 說明國際非政府組織如何參與國際:

1. 持續提供多元溝通管道, 使國家不再是國際體系中唯一行為者。國際非政府組織透過推動人道、婦

女、永續發展等議題，將國際社會更緊密地結合在一起。例如：AI致力於國際人道救援工作，藉由對於各國政治良心犯的關注與探視，間接對各國政府施壓，強化對於弱勢或者少數異議人士平等的政治參與權利。

2. 非政府間國際組織關心及影響議題持續擴大，將慢慢建立人類共同的標準，並且逐步朝向這個目標前進，在這樣過程中，必須防止某種程度的區域化，以免造成壁壘分明的對立情況。例如：AI在許多國家都設有分部組織，傳遞同樣的民主政治理念，由此逐漸建立共同的人權標準，打破地域、人種、宗教等界線。

歸納而言，國際非政府組織參與國際呈現五項重要特徵：

1. 國際性：其成員國必須包括三個以上不同國家的私人或團體，包括在財政收支方面，也必須由三個以上不同國家提供。
2. 獨立性：不受外在壓力干擾得以自由表達意願及行使功能。
3. 永久性：表現在結構上必須有永久性秘書處及規章，使組織得以長久運作。
4. 非營利性：以公眾利益為前提，排除暴力、恐怖組織以及跨國企業等營利組織。
5. 制度性：幹部的擔任、成員的加入、活動的舉辦均依循一定制度，且幹部分散由各成員國擔任，不得由同一國家成員全部擔任。

(三)對國際政治運作的影響

以公民社會為基礎所形成的國際非政府組織，在全球化時期更積極涉入國際政治的運作，但卻帶來正、反兩方面不同的評價。首先，對於非政府國際組織介入國際政治抱持樂觀論者以為，非政府國際組織所形塑的全球公民社會具有兩個主要優點：首先它能抵銷企業的權力，直到1990年代對於跨國企業的優勢利益，並沒有任何有效的抵制力存在，這意味著國際組織太過輕忽地陷落到新自由主義的偏差中，以致輕易承諾自由市場與自由貿易；其次，非政府國際組織所塑造的全球公民社會經常被視為是全球新興民主政治的基礎，原因在於公民社會本身明確代表人民與團體的利益，而這些在全球化過程中並未被賦權。從這角度觀察，非政府國際組織扮演著一種反霸權的勢力。

然而，非政府國際組織也遭致批評。首先，非政府國際組織與其帶領的社會運動所標榜的「民主」很可能是虛假的。舉例來說，當這些非政府國際組織都沒有經過選舉，同時都是自我任命時，他們又如何能成為民主化先鋒呢？其次，某些社會運動與特定非政府國際組織採取民粹與直接行動的策略，已在許多潛在支持者間產生爭論與分裂，同時使得更大範圍的全球公民社會染上魯莽、不負責任的形象；最後，非政府國際組織與社會運動主要透過跟媒體緊密的結合傾向擾亂國家與全球政治的議程，也將媒體當成施壓作為的手段，其目的不外乎吸引支持並獲得資金挹注。

統整而言，做為國際非政府組織一員的公民社會，在引介全球價值，設定全球議題等方面扮演啟迪良知的角色。但這樣的發展如何與一國境內的特殊文化、傳統、習慣結合並與時代脈動同步發展出良好官民關係就需要國內非政府組織挑大樑。在不同國家傳統下，國內非政府組織有不同特性，在一些具有較強多元主義傳統的社會，國內各種非政府組織勃興，但彼此之間也存在資源、財源、人力之間的激烈競爭；但在一些威權主義社會或民間力量剛興起的國家，國內非政府組織力量較為薄弱與政府關係較為靠近，甚至類似政府滲透到民間力量的延伸，而有「政府組織的非政府組織」稱號。

二、近年來出現在大眾傳播過程中的「不實訊息」(disinformation)或「假新聞」(fake news)，對於民主政治可能產生那些不利的影響？政府應如何兼顧管制排除假新聞和尊重言論自由？(25分)

<p>試題評析</p>	<p>本題兩個子題中，第一個子題嚴格來說屬於新出題，但如果我們將不實訊息、假新聞視為社群媒體傳播的一部分，那麼這子題就屬於考古題的翻版出題，包括108年原民四等、110年升等、112年身障三等以及113年身障三等都有相似的出題；第二子題表面上也屬於新出題，但如果我們將對管制假新聞的初衷，解讀為基於國家安全的維護，那麼本子題其實是考古題的重出，只是用字遣詞有所不同，而這分別在98年高考三級以及110年調特三等出過。因此，這一題其實測驗的是考生解讀試題的能力，倘能夠技巧性解讀題意的考生預料可以獲得接近二十分的高分，但如果任意答題，拿到十分以下的低分也不令人意外。</p>
--------------------	--

考點命中

- 1.《政治學(概要)》，高點文化出版，初錫編著，2024年，頁13-31~13-32、5-18~5-19。
- 2.《政治學(概要)申論題完全制霸》，高點文化出版，初錫編著，2024年，頁13-9。

答：

民主政治的內涵就是一種政治溝通。公民藉由溝通傳達信息、自我養成，並且在意見集體一致的過程中，公民之間的看法也相互調和。由於政治溝通在現代政治中扮演的角色越來越重要，因此掌握溝通的媒介影響溝通的內容，也就可能對政治產生重大影響。然而，近年來出現在大眾傳播過程中的「不實訊息」(disinformation)或「假新聞」(fake news)，卻對民主政治產生不利的影響，故政府應如何在兼顧管制排除假新聞之時尊重言論自由，茲論述如下：

(一)不實訊息和假新聞對民主政治的不利影響

自1990年代以來所掀起的通訊科技革命，特別是藉由廣泛的衛星、有線電視、手機、網際網路以及數位科技的普及，已然改變媒體與社會創造出資訊社會 (information society) 或網絡社會 (network society)。這些新媒體是一種漸進式力量，它將政府與政治菁英的權力轉移至整體大眾，進而協助改善政治生活的品質可稱為電子化民主 (e-democracy)。這些新媒體提供公民獲得政治資訊與政治評論更加廣泛且簡易管道。其可由多種方式呈現，儘管速度各有不同可統稱為電子化政府 (e-government)。然而新媒體最重要特徵乃在於，這些資訊更多可能來自於非政府團體，包括各種不同專業團體、企業、遊說團體與智庫所建立網站越來越多，使得公民與公民團體對資訊量與資訊品質有所了解的程度首度能與政府匹敵。非政府組織與利益團體因而在挑戰政府地位與行動時變得更加有效，有時這些組織與團體甚至能取代政府成為某些專業議題 (例如：環保、貧窮、公共健康、公民自由等) 資訊與觀點的權威性來源。即使如此，無可諱言在這些新媒體中卻不時充斥著不實訊息和假新聞而對民主政治衍生不利影響，主要包括：

- 1.科技「老大哥」(big brother)。科技發展總是用於促進菁英的利益，新媒體亦不例外。新媒體事實上提供政府單位取得大量有關一般公民的運動、觀點及活動資訊，如此一來，新媒體倘透過傳播不實訊息或製造假新聞以控制不同意見時，將為牽制政治反對聲浪上提供一種高度有效方法。
- 2.資訊混亂的危險。由新媒體開創的許多新政治空間，已然受到其所強調多面向觀點與傾向鼓勵的表達型態所敗壞，而為極端激進者提供平台淪為不文明及武斷觀點的支配。因此，這些極端激進者藉由不實訊息與假新聞將造成收訊者資訊混亂的危險。
- 3.新型不平等。新型科技所隱含的平等乃是虛假的，顯而易見的是數位落差 (digital divide) 的出現，資訊富者 (information rich) 已逐漸支配資訊窮者 (information poor)，資訊窮者往往更欠缺獲取正確訊息的管道與機會，這使得資訊富者可透過傳播不實訊息或假新聞進一步控制資訊窮者。
- 4.貧乏且庸俗的民主制度。電子化民主可能將民主轉變為一連串個人的按鍵式公投，進一步破壞政治參與的公共層面，將民主公民權貶低為一套消費者選項，藉由弱化面對面的人類互動行為，使得人們存在耗盡其自身意見卻變得與他人無異的風險，而不實訊息與假新聞更將惡化這種危險。

(二)如何排除假新聞並兼顧言論自由

排除不實訊息或假新聞的困難點之一，即在於是是否能夠針對意見表達者的言論進行事先審查。事實上，在人權諸多條款中自由權尤其是表意自由、集會結社自由等引起的爭議最多，這些爭議的出現往往與自由的界限討論有關，特別是有些國家還以國家安全為考量對言論自由進行較大的限制引發自由 (freedom) 與安全 (security) 間的衝突。然而言論自由的界限何在，美國憲法第一修正案以為：國會不應制訂法律……限制言論自由、出版自由。但言論自由的落實並非易事，例如：在很多國家中將仇恨言論 (hate speech) 視為非法，但在美國很可能被視為是言論自由的範疇。

美國人信仰言論自由，但大多數人也同意應有所限制。因此美國聯邦最高法院霍姆斯 (O. W. Holmes) 大法官引述政治哲學家彌爾 (J. S. Mill) 觀點認為，言論自由不包括散布危險或惡意謊言的權利。例如：一個人並不擁有在擁擠戲院中高呼失火的自由，除非真的失火。換句話說，霍姆斯大法官對於言論自由提出明顯而立即危害 (clear and present danger) 原則的判準，認為國會應對於有可能造成實質邪惡，或者具惡劣傾向 (bad tendency) 的言論自由進行預防與限制。

基於以上，原則上我們可以認定表意與言論應比行動自由範圍更大。但即使言論自由也有其限制，而當涉及到安全的疑慮時認定是否為假新聞或不實訊息，至少有三個重要原則必須遵守：

- 1.必須由司法機關做權威性認定。即凡涉及此類案件，司法訴訟程序應予採取並由獨立於政治壓力外的

高點行政學院

114/4月
陸續開課

分|眾|課 容易
額滿

行政 狂作題班

成功贏佔高普考 適用：行政、人事、廉政

課程特色

- 老師親授破除盲點
- 助教具關懷熱忱

魔訓制度

- 密集進度排課
- 點名制終結惰性
- 6週封閉訓練

名師坐鎮助教專輔

6週
每日管理照表操課

練題
衝刺

仿真模測有效提分

複習考
+
週考
+
全真模考

主題模考

依每堂課程主題
仿高普考範圍出題
每週考試

113/12/7-31 考場獨家優惠

單科6,000元起、全修18,000元起

行政

課程諮詢

吳○鵬 私校考取：113 高考一般行政【狀元】、普考一般行政【TOP10】

我有報名狂作題班，初錫老師猜題方面很厲害，這次高普考許多題目在平常上課、自己練習時都遇過，所以考完政治學後很安心，也讓後續的幾科都有穩住。

李○米 跨系考取：113 高考人事行政【狀元】、普考人事行政

我覺得狂作題班真的很棒！但前提要把書讀完再去參加，而且最好讀得愈熟愈好！因為狂作題班真的會花很多時間寫題目，所以如果重來一次，我還是會參加。

★政治學：初錫(蘇世岳)

LINE生活圈



FB粉絲專頁



司法機關來裁定。

2. 認定與鎮壓有不實訊息或假新聞之虞的言論，必須按照法定程序，由依法具此類職權的機關為之。

3. 一種意見或言論是否屬於以上任何一類的認定應從寬，即應盡可能尊重憲法自由。

不實訊息或假新聞也可能形成「同溫層」現象，加劇民主政治不同意見間的對立。同溫層意指人們所接收的訊息，只是自己想看或者電腦系統認為你想看的訊息，然後人們就以為這個世界就是如此。因此倘若同溫層群眾的政治認知是建立在不實訊息或假新聞的基礎上，這將使得民主政治下理性的論辯成為不可能。

三、如果作為國家領土完整守護者的「軍隊」(military)，與其他組織或制度間存有差異，試說明差異何在？民主國家運用那些機制使軍隊接受「垂直課責」(vertical accountability)及「水平課責」(horizontal accountability)？(25分)

試題評析	本題的兩子題中，第一子題屬於新出題；第二子題在98年身障三等以及110年地特三等中有近似的考題，但也並非完全相同，因此整體而言，本題屬於新面孔的考題。長期以來，「軍隊」角色在政治學的出題中並非屬於主流的出題範疇，但令人不得不留意的是，自105年地特三等出題以來，有關民主國家中的「軍文關係」似乎成為某些出題委員的偏好，有關這個趨勢的發展，請學員密切注意我們在近期提供的補充講義，以掌握出題的趨勢。由於題目有相當的難度，因此一般程度考生能拿下15分的基本分即算是相當不錯。
考點命中	1.《政治學(概要)》，高點文化出版，初錫編著，2024年，頁15-38~15-39。 2.《政治學(概要)申論題完全制霸》，高點文化出版，初錫編著，2024年，頁15-57~15-61。

答：

作為國家領土完整守護者的現代「軍隊」(military)屬於非常特殊的政治機制，使得軍隊相對於其他文職組織或制度，往往擁有獨特優勢地位。雖然一般民主國家文人領軍是常態，但在許多開發中國家，我們卻可以發現許多以軍人為主體的軍事政體(military regimes)出現，這些軍事政體的成立往往並非立基於民主選舉，而是透過各種流血或不流血政變(coups d'état)達到奪取政權目的。因此，「軍隊」與其他組織或制度間的差異以及民主國家使用那些機制使軍隊接受「垂直課責」(vertical accountability)及「水平課責」(horizontal accountability)，茲分別論述如下：

(一)軍隊與其他組織的差異

依照政治社會學家Max Weber的研究，現代民主國家是由官僚制度統治的理性化組織。總體而言，理想的典型官僚機構至少具有如下特徵：在人員晉升上以功勞為標準；在決策過程中以理性為原則；在指揮系統中實行下級服從上級的層級制度等，大多數軍隊都接近於這個官僚政治的模型。然而，軍隊中的軍官是武力和暴力的專業管理人員，面對著從顛覆到全面常規戰爭的潛在和實際威脅，他們要運用武力和暴力去確保國家的安全，使得軍隊中的軍官成為一種「專業人員」，從而重視自主、獨立和專業知識產生出「專業軍官」的發展，歸納而言，軍隊和其他組織間主要呈現以下三個重要差異：

1. 軍隊中的軍官極為珍視他們的自主權，排斥文人對於軍隊事務的干預。軍隊做為一個專業組織，軍官們認為自己有權決定諸如軍事戰略、軍官的任用和軍事院校招生的條件、軍事訓練的內容、軍官晉級的標準以及晉級問題本身、對軍官職位的分配及授權等一系列事項。軍官們認為，在這些領域的自主權意味著排除文人的干預，軍人在執行屬於軍事範疇的任務時不應當受到文人的干擾。
2. 軍隊中的軍官相當排外，認為只有他們才有權使用武器保衛國家。政治學家Samuel Huntington即指出：法律上規定了這個專業只屬於一些經過精心挑選的人，軍人的委任狀就相當於醫生的行醫執照。換言之，軍隊不會有強大的競爭者，即使民兵組織也不過是一些「業餘」人員組成，倘民兵組織過於龐大、裝備過於精良，軍隊就會將其視為對軍隊擔負國防責任的一種排他性威脅。
3. 現代軍官們之所以成為「專業軍官」，是由於他們在特定領域掌握了專門的技術。這些軍官受過良好訓練，懂得如何管理、指揮和操作一個以使用武力和暴力為首要行動的組織。軍官獲得特殊的技能，可以管理武力並指揮那些實際上實施暴力的士兵，要獲得這種技能就必須接受專門訓練，其中包括戰略戰術、部隊指揮、人員和給養的運輸以及通常都會包括在訓練大綱裡一些基本工程學和管理學。

(二)對軍隊的垂直與水平課責

學者以為，前述軍隊的官僚政治特徵，在某些情況下，以成就為標準和以理性為原則來衡量一個政府

會使軍隊產生輕微干政意向。軍人往往自認能力強，決策理性化，這種想法形成了他們在軍隊中的統治風格，亦即在決策時不必考慮政治。因此，文人政府對軍隊自主權或排他性的干擾，通常會使軍隊產生強烈的干政意向，是故在民主國家中如何節制軍隊的干政傾向，透過制度的設計對軍隊進行垂直與水平課責統稱課責，是落實憲政民主重要的規範。

簡單來說，課責意指可回應性（answerability），也就是解釋自己的行為並開放接受他人的批評。課責性並不意味著必須服從專制的權威或是任意的懲罰，其可以指涉一種較弱形式的責任（responsibility）肩負回答與解釋的義務，而無須承擔過失或接受懲罰。就政治體系而言，其可以透過對不同政府部門的義務、權力與職能進行明確界定，使得下級政府部門的表現得以受到上級政府的有效監督與評價，就此而言，課責性唯有在憲政主義的環境脈絡下才得以實現。一般而言，民主國家課責軍隊的方式，學者諾丁格（Eric Nordlinger）在《軍人與政治》（Soldiers In Politics: Military Coups and Government）一書中，曾歸納出文人課責軍隊的兩種模型：自由主義模型（the liberal model）和滲透模型（the penetration model）。

1.自由主義模型的基礎是軍人菁英和文人菁英這兩大集團在專業知識和專業職責的分工。鑒於文人的職責遠大軍人，而且他們在履行其職責時通常所需要的知識和技能也比軍人要高，所以軍人應當服從文人的領導。軍人不僅不應當插手國防以外的事務，就是在涉及國家安全的問題上，軍人也只能向政府提出建議，如果這兩大集團的意見相左則軍人必須服從文人的指示。簡言之，自由主義模型意味著軍隊最大程度的非政治化，文人控制的有效性建立在三個條件基礎上：

- (1)對文人權威的服從，這有賴於一整套強烈的信仰和價值觀，使其在與政府意見嚴重分歧時仍然保持中立。
- (2)文人必須對軍人的意願表示出足夠的重視。政府在其行動和聲明中應當尊重軍隊的榮譽、專長、自主和政治中立。
- (3)軍隊對文人倫理觀的接受取決於文人統治者能否在軍隊中建立卓著的威望。倘若文人統治無能、棘手問題堆積如山，終將難以取得軍隊始終不渝的支持。

2.滲透模型是指文人統治者透過政治思想（或者完整的意識型態）和政工人員滲透軍隊，從而達到控制軍隊的目的。政治思想的一致性消除文人與軍隊之間發生嚴重衝突的可能；政工人員負責軍隊中的監控和懲罰，最終必須向文人統治者負責。不過，滲透模型的應用受到兩個方面的制約：

- (1)滲透模型的風險是很大的，因為一支高度專業化的強大軍隊，就像任何一個社會機構或團體一樣很討厭被其他組織滲透，侵犯軍隊的自主權也可能導致軍人的干政。
- (2)如果各派政治領導人都企圖對軍隊進行滲透，不但會使軍隊產生分裂也會加劇文人和軍人之間的衝突，這就使得滲透模型難以適用於多元政治力量的社會。

總言之，一個民主或民主化國家要如何控制軍隊，避免政變發生產生軍事政體，存在有兩種相對立機制：一種是客觀方法，讓軍隊與政治保持距離，確保服從並對文人政府負責；另一種機制則是主觀方法，這是指透過灌輸領導階層的政治價值與意識型態目標於軍隊中，以約束武裝力量使其臣服於文人政府之下，這兩項機制也是大多數西方民主國家控制軍隊有效方法。

【參考書目】

《軍人與政治》，Eric Nordling原著、洪陸訓譯，台北：時英，2002年。

四、民主國家立法機關的「委員會」（committee）在立法程序中扮演極為關鍵的角色，請說明立法程序所必須歷經的各個階段；並試從委員會的組成、職權和功能，分析民主國家立法機關的委員會，為何又被稱為「小國會」（little parliament）？（25分）

試題評析

本題兩個子題，第一子題有關立法程序的部分，嚴格來說屬於新面孔，雖然在之前的考古題中或多或少都會提及，但作為專門的子題則是第一次出題；第二子題則是考古題的改寫，分別在98年原民三等、103年調特四等、107年調查國安三等以及109年四等出過題，我們今(2024)年在各大考場發送的題神第二題，雖然題日用詞不同，但內容其實大同小異。由於是考古題重出，難度並不算高，預計有認真準備、答題完整的考生，拿下15分以上應當不是太困難。

考點命中

- 1.《政治學(概要)》，高點文化出版，初錫編著，2024年，頁7-19~7-23。
- 2.《政治學(概要)申論題完全制霸》，高點文化出版，初錫編著，2024年，頁7-5。
- 3.《高點·高上113高普考題神》政治學，初錫編撰，第二題。

答：

民主政治的理想在於直接民主，但當代社會中直接民主並不可行而以代議民主做為最重要的民主模式。而代議民主中立法機關（legislature）的組成與功能往往是判斷間接民主政治良莠的關鍵，尤其是民主國家中立法機關的「委員會」（committee），在立法程序中更是扮演極為關鍵的角色。因此，有關立法程序所必須歷經的各個階段，以及被稱為「小國會」（little parliament）的委員會，其組成、職權和功能為何，茲分別論述如下：

(一)立法程序的各個階段

多數民主國家的立法程序皆採三讀制。首先是在院會上一讀（first reading），然後交付委員會審議（referred to and considered by committees，簡稱付委，但英國是在二讀之後才付委），之後原案或修正案會被送回院會進行二讀（second reading），二讀時有的國家議會只宣讀議決法案的代號或標題不進行逐字朗讀，但有的則會再進行逐條討論，最後經過總辯論，法案進入三讀（third reading），三讀時僅做文字修正不再實質辯論。在一院制國家，如表決通過即成為法律，兩院制則須再送交另一院通過，之後即可送請國家元首公佈成為正式法律。

由以上三讀程序可知，除英國等少數國家外，委員會在法案審議過程中扮演相當關鍵角色，負責將法案轉化成正式法律。因此，依照國會中實際議決權力的差異，政治學者將主要國家的立法程序，進一步概分為委員會中心主義與院會中心主義。

委員會中心主義其議案之決定主要取決於各委員會，所有法案都須經過委員會充分討論和審查後才提交院會進行辯論。法案審查的實質重心和決定權在委員會，其所通過的法案決議院會不得任意推翻，而且委員會也能選擇擱置法案或者原封不動地將議案再提交院會，建議院會「照案通過」。委員會中心主義可以美國的議會運作為代表，美國採行三權分立制衡制度，國會成立有類似專家委員會的常設委員會能與各部會官員抗衡，而且有龐大立法助理與支援系統，使議員有足夠資訊與能力擬定或檢討政策法案，有效監督行政部門防止政府濫權。

與此相對，院會中心主義其議案之決定取決於院會，雖也有委員會的設立但扮演功能不同。在院會中心主義國家院會二讀辯論並獲贊同後才會將法案交付委員會，因此委員會主要負責細部文字的修正或潤飾等並不能對法案進行根本性地修改也不能擱置法案。院會中心主義的國家其委員會或以英文字母為代稱，通常都是因應一個法案的交付才召集議員，審查完該法案委員會即行解散，新案需審時再另行重組，因此不會出現如美國一般的資深制或專業國會議員。採取院會中心主義的議會運作可以英國議會為代表，其他還包括法國等，英國由於採行議會內閣制閣員由議員兼任，內閣法案可由閣員以議員身分提案並直接在院會解釋辯護，故不需要委員會的專業分工，政黨協調法案的角色凌駕委員會之上。

(二)做為「小國會」的委員會組成、職權和功能

基於上述，委員會制度經常被視為是當代議會的特徵，委員會也逐漸成為國會權力的殿堂與立法中樞。委員會成員來自更大機構並具有特定職責，當代國會依職能分工包含各類型委員會，由部份議員組織而成與由全體議員組成的院會分工是一種小型工作團體。出身政治學者的美國總統威爾遜（Woodrow Wilson）即認為：「國會政府是委員會政府。國會的院會只是公开展示的國會；而委員會會議室中的國會，則是工作的國會。」以下進一步說明不同委員會的組成和職權，以及委員會的功能。

當代民主國家國會中的不同類型委員會的組成和職權，主要可分為：

- 1.常設委員會（standing committee）：屬於固定存在的委員會，負責審查法案、資訊蒐集以協助院會完成立法程序，具有持續的責任與制度化角色。基本上，每個國會議員通常都有其所屬的常設委員會，但不一定限制只能參加一個常設委員會，這使得各常設委員會成員數過多，為提升議事效率，各常設委員會之下或可再細分出小組委員會（subcommittee）。值得注意的是，英國國會也設有常設委員會，但實質上僅是臨時任務編組，並非一般意義上的常設委員會。
- 2.特別委員會（select committee）：或稱特種委員會（ad hoc committees）是為調查特殊議案或為處理

院內事務等特定目的而設立，任務完成即解散。惟在英國特別委員會實質上卻是固定存在，而我國的程序以及經費稽核等委員會類似英國，而修憲、紀律委員會則傾向美國運作。

3. 聯席委員會 (conference committee)：在權力對等的兩院制中，當兩院對於共同行使的職權發生歧見時，由兩院若干議員（通常為資深議員）共同組成委員會進行協調以求化解兩院歧見。但我國立法院的委員會聯席會議則與兩院制下的聯席委員會不同，是在立法院各常設委員會所審查的法案，涉及兩個以上委員會職權時由相關委員會議員共同召開會議審查。
4. 全院委員會 (committee of the whole house)：由全體國會議員參與審查的會議，設置此種委員會的用意在於讓全體議員對於國會行使的若干重要職權（例如：人事同意權、彈劾、罷免、不信任案等）皆能參與討論，以強化國會決定的正當性。

另一方面，當代國會下大多會分設委員會，乃因委員會具備以下三項主要功能：

1. 可有效監督行政權。為監督政府行政，國會即須具備與行政部門可相匹敵的詳盡知識與專業能力（美國兩院之委員會，雇用超逾3,500名政策專家），通常只有常設委員會能夠有效扮演此項功能。
2. 可落實專業分工與減輕院會負擔。大多數立法部門議員人數眾多無法有效討論法案細節和斟酌法案文字，委員會人數較少，可做充分、有效的討論，有利於院會從龐大立法提案中篩選出需詳查的法案減輕立法負擔。
3. 可調查大眾關心的事務。一般由特種委員會負責，在美國著名的事例，包括為調查尼克森總統涉及的水門案以及1950年代淪為麥卡錫主義 (McCarthyism) 工具的委員會等都屬於特種委員會。

國會設置委員會支持者認為，其可帶來以下三個主要優點：由於委員會成員較少，因此時間上允許各種觀點、意見或利益可呈現出來，且對於法案可有較詳細、完整或較長期的論辯；同時透過限制反對意見的範圍促使決策更為快速與有效率；以及可鼓勵累積專門技術使專業分工成為可能。然而，偏重委員會也可能造成一些弊端，主要包括：或輕易受到設立與安排職位的人士或政黨所操控，少數議員即可壟斷法案，由此窄化決策過程中被納入考量的觀點與利益，助長委員會主席利用諮詢的機會主導整個立法程序的進行；以及成員容易與原屬較大團體（指院會）分離出現「虛偽代表」等。

【版權所有，重製必究！】

高點

用一套書連續成功

高普特考
打通關！

2025
最新版



7月高普考

報名：03/11~03/20 考試：07/04~07/08

12月地方特考

報名：09/09~09/18 考試：12/06~12/08

重點整理



解題完全制霸



工具書



113高普考
命中事實



好書+好課
立即嘗鮮



更多套書

歷屆高手聯合推薦，上榜必讀這套！

一般行政



一般民政



人事行政



財稅行政



會計



高點文化事業
publish.get.com.tw



113/12/10-31高普考書籍特惠中
手刀購買，快至高點網路書店