

《政治學》

一、何謂權力？試以拉斯威爾(Harold Lasswell)、卡普蘭(Abraham Kaplan)及道爾(Robert Dahl)之界定來說明之。並請進一步闡釋「權力」、「權威」及「國家暴力」的區別及關連。(25分)

試題評析	本題應該是109年地特考試比較具有挑戰性的一題，原因有二：首先，對於權力的界定，並不是採取過去考試慣常的三個面向，而是拉進拉斯威爾和卡普蘭的觀點；其次，則是在權力的脈絡中討論「國家暴力」，而不是放在政治發展的脈絡。即使如此，本題有一半的題目是屬於舊題重出，權力的部分在101年調查國安三等和105年調查四等有類似考題，而權力和權威的區別在102年地特三等也出過。同時，這一題還有一個題意理解上的問題，在第一子題中，究竟是探討三位學者對權力的看法，還是兩組學者的觀點。由於拉斯威爾(Harold Lasswell)、卡普蘭(Abraham Kaplan)共同出過一本著作探討權力，因此建議考生分成兩組來分析。由於本題較具變化性，對於死背或者輕忽基礎概念的考生不利，預估穩紮穩打的高點學員應該可以拿到20分左右，其他考生拿到10分以下應該也不意外。
考點命中	1.《高點·高上政治學講義》總複習第一回，初錫編撰，頁5-6。 2.《政治學(概要)》，高點文化出版，蘇世岳編著，頁1-5、1-11、15-28~15-29。

答：

當代政治學將權力(power)視為政治研究的核心。政治學者拉斯威爾(Harold Lasswell, 1902-1978)，在他1936年出版的著名著作《政治：誰得到什麼、何時得到、如何得到》(Politics: Who gets What, When and How, 1936)一書中即將「權力」帶進政治研究中，並認為「政治過程就是權力的形成、分配與運用」。然而，不同學者對於權力的界定並不相同，以下針對拉斯威爾(Harold Lasswell)、卡普蘭(Abraham Kaplan)及道爾(Robert Dahl)之界定來說明，並進一步闡釋「權力」、「權威」及「國家暴力」的區別及關連。

(一)不同的權力界定

在政治學中，對於何謂「權力」，不同學者從不同角度，做出不一樣的觀察與分析。古代中國政治典籍認為，權力就是「威之以力、誘之以利、劫之以勢、齊之以刑」，而當代政治學者拉斯威爾和卡普蘭在1950年合著的《權力與社會：一項政治研究的框架》一書中，認為權力是指「在決策過程中，G如果參與到影響H在價值K相關政策的決策過程中時，即代表G對H擁有關於價值K的權力」。拉斯威爾和卡普蘭認為，權力的定義是根據其相關性，而不是以一種簡單的屬性來界定，而權力具有「三位一體」(triadic)的關係，其行使必須在特定的範圍內，權力會對他人產生預期性的影響，其產生可能仰賴某種信念、忠誠以及利益，而權力本身不但是一種價值，也預示著特定的評價。

相對於此，道爾則認為所謂權力指的是，能迫使別人去完成其不想做事情的能力(ability)，換句話說，如果A能使B去做原本B不想做的事，就表示A對B擁有權力，屬於決策面向的權力觀點，其將權力視為「人與人間」的一種關係(relationship)，是一種有意識的行動。政治權力的關係通常表現在與政府有關的政策決策過程上，其目的就是要影響決策內容。決策面向的觀點認為，權力的行使不單單只是行使強制力(force)，學者鮑汀(Kenneth E. Boulding, 1910-1993)在其著作《權力的三個面向》(Three Faces of Power, 1989)一書中，提出決策過程中權力運作的三種方式，包括：(1)使用強制力或恐嚇(即棍棒)；(2)使用互蒙其利的交換(即交易)；與(3)訴諸義務、承諾與忠誠(即情感)。

(二)權力、權威和國家暴力的區別及關連

相較於權力是指影響他人行為的能力(ability)，權威則是發揮此影響力的權利(right)，而國家暴力的行使往往基於權威而出於權力。因此，權力、權威和國家暴力三者間，彼此雖有區分，但也是有相關聯的。在政治體系中，權力往往與強制力(force)或操縱力有關，而權威則是因占有某個職位所擁有的支配權力，是以某種被人們公認須遵守的義務為基礎。擁有政治權力，不代表即同時掌握權威，一個獨裁的政府，往往能透過對強制力的壟斷來施行統治，這時即使人民並未實際挺身反抗，也不代表此時的統治者具有統治的權威；相對而言，某些政治領袖可能握有權威，但也可能不願意將之轉化為政治權

力，特別是在實行自由主義的國家當中，民選產生的領袖自然具有政治職務所帶來的政治權威，但或基於個別領袖的人格特質，或者時空環境的影響，這些政治領袖極可能相當保守地運用其所掌握的政治權力。

另一方面，德國政治社會學者韋伯（Max Weber）則提出國家是合法暴力的擁有者。國家暴力屬於政治暴力的一種，但行使者則為國家。韋伯以為，所謂的權威是具有正當性的權力，而不同的國家型態有不同的權威基礎，包括傳統型權威、領袖魅力型權威和法理型權威；國家暴力的行使是國家權力的展現，但不一定具有權威上的正當性。例如一個當代民主國家可以合法的方式通過限制人民自由權利的法規，但這種國家權力的行使，雖具有合法性卻可能不具有合理性，國家的權威將因此受疑，而此時國家暴力本身即不具有可為人民所接受的正當性。

權力是當代國家運作的基礎，而國家也是合法國家暴力的掌有者。民主國家如何適當運用權力與國家暴力來維持秩序，創造和平，必須竭力於提高統治的正當性基礎，一般而言主要的方式包括良好的施政績效、統治必須徵得被治者的同意以及透過政治傳播發揚國家的象徵與光榮歷史等。

二、中華民國憲法於民國86年第四次修憲時，將憲法第55條所載「行政院院長由總統提名，經立法院同意任命之」，修改為「行政院院長由總統任命之」（民國86年憲法增修條文第3條）。請問此修改對我國憲政體制的類型有何重要意義？對我國總統、行政院長與立法院三方的互動產生什麼影響？（25分）

試題評析	本題是既有考題的變化，類似的考題在95年身障三等、96年原民四等、97年原民四等、99年原民三等、101年高考三級、101年地特四等、102身障三等以及102身障三等都有出過題。但在地方特考中已經有八年未出過，頗有「溫故知新」的感覺。這一題測驗的是考生的「答題技巧」，如何緊貼題意做出有邏輯的陳述是得高分的關鍵。預估正確掌握答題技巧者可以獲得20分上下，如果只是單純表述半總統制的特徵，分數將只會在15分以下。
考點命中	1.《高點·高上政治學講義》總複習第一回，初錫編撰，頁25。 2.《政治學(概要)》，高點文化出版，蘇世岳編著，頁9-33~9-36。

答：

憲政體制（也可稱為政府體制、政體）是國家的最高規範，是決定中央政府如何組成，政權如何轉移的制度性安排。當代民主國家中最常見的憲政體制，主要包括總統制、議會內閣制（內閣制）和半總統制（或稱「行政雙首長制」）。民國86年，我國進行第四次的修憲，將憲法第55條所載「行政院院長由總統提名，經立法院同意任命之」，修改為「行政院院長由總統任命之」（民國86年憲法增修條文第3條），有關此次憲政體制修改的意義，與對我國總統、行政院長與立法院三方互動產生的影響，分別論述如下：

（一）意義

世界主要民主國家的憲政體制包括總統制、議會內閣制與半總統制，彼此間最重要的差異之一即在於行政權與立法權的互動關係，亦即行政權是否獨立產生，或者是由立法權衍生出行政權；以及行政權的存續是否會受到立法權支持與否的影響。在總統制下，採行權力分立、相互制衡，因此行政權由人民直選產生，而行政和立法權也不具有倒閣與解散的關係；在議會內閣制，人民普選產生立法權後，再由立法權衍生出行政權，而行政權的延續有賴於立法權的支持，但行政權也能解散國會；而在半總統制下，部分的行政權由人民直選產生，部分行政權的產生仰賴立法權的不反對，不同於總統制，半總統制具有解散國會與倒閣的機制設計。

依照民國86年，我國進行第四次修憲前憲法第55條的規定，「行政院院長由總統提名，經立法院同意任命之」，顯見我國最高行政機關行政院所掌握的行政權，來自於代表立法權的立法院「同意」，這使得我國的憲政體制雖設置有「總統」，但並非屬國家最高行政機關，而掌有行政權的行政院基於立法院同意而組成，實偏向於議會內閣制，但由於我國並未有解散國會的設計，可歸屬於「修正式內閣制」。86年修憲後，將原憲法第55條所載修改為「行政院院長由總統任命之」（民國86年憲法增修條文第3條），刪除了立法院對行政院長的同意權，使得行政權與立法權分別產生，同時引進議會內閣制的不信任投票與解散國會機制，使得我國的憲政體制朝向類似法國半總統制的方向演變。

(二)影響

憲政體制調整對我國總統、行政院長與立法院三方互動產生的影響，包括：

- 1.在總統與行政院長的關係上，過去總統由國民大會間接選舉產生，修憲後總統由人民直接選舉產生為國家元首，任期四年，連選得連任一次。同時總統具憲法上可獨立行使的行政實權，包括：
 - (1)總統府下設有國家安全會議，可決定國家安全大政方針。
 - (2)為避免國家或人民遭遇緊急危難，或應付財政、經濟上重大變故，得經行政院院會之決議，發佈緊急命令，惟須於發布命令十日內，提交立法院追認。
 - (3)總統任命行政院院長無須經立法院同意，提名司法院正副院長、大法官、考試委員、監察委員、審計長等，無須行政院長副署。
- 2.在行政院與立法院的關係上，行政院長必須向立法院負責，立法院可以對行政院長提出不信任案；行政院長不得解散國會，但可呈請總統解散立法院。
- 3.在總統與立法院的關係上，行政院對於立法院通過的法律案、預算案、條約案等，如認為有窒礙難行，得經總統核可，移請立法院覆議。

我國86年修憲後的憲政體制，雖類似於法國的第五共和體制，但在其它制度設計上，以及實務運作上仍有些不同。主要包括我國總統沒有主動解散國會的權力、我國總統不能主持行政院院會、我國總統原則上沒有將重要議案交付公民投票或複決的權力，以及我國總統選舉採取單一選區相對多數決，而在實務運作上我國也沒有建立換軌（alternation）的機制慣例。

三、利益團體影響政治或政策的方式有哪些？請舉出至少5種，並說明每一方式切入政治或政策面的做法。（25分）

試題評析	這一題應試的學員應該也非常熟悉，屬於基本的考古題。97年高考三級、102年普考、102年退轉三等都出過同樣的考題，但在地方特考中卻是第一次出題，這符合我們在基礎課程中所強調的，國考六個考科的政治學彼此間具有「連動性」的關係！這一題答案相對單純，但因為題目特別要求「每一方式切入政治或政策面的做法」，在下筆時宜多著墨。因為是基礎考古題，預計高點學員的得分應該在20-23分之間，一般程度的考生，應該也能拿下18分左右。
考點命中	1.《高點·高上政治學講義》總複習第一回，初錫編撰，頁30。 2.《政治學(概要)》，高點文化出版，蘇世岳編著，頁11-8~11-10。

答：

利益團體在英國政治學界也稱為「壓力團體」（pressure group）。這是因為在民主國家中，利益團體促成其成員利益的手段，主要為向政府施壓。利益團體高度影響政策制定的政治形態，稱為「團體政治」（group politics）、「利益政治」或是「壓力政治」（pressure politics）。利益團體為了影響政府政策，可以採取很多種方式，而當利益團體能與政府部門建立起一種穩定且雙方都樂於接受的關係時，這就是政治學者拉帕隆巴拉（Joseph LaPalombara, 1925-）所說的「結構性聯繫管道」（structured access）。以下即進一步說明利益團體影響政策的主要方式與做法：

- (一)遊說（lobbying）。利益團體代表與政府重要決策人士進行接觸，藉由這些管道對有關部門表達其意見與訴求，以便影響政府的作為，此種活動方式謂之「遊說」，是利益團體最常見的主要活動方式。遊說的接觸途徑可能是非正式的形態，例如透過電話、電郵、傳真、書信，甚至在餐敘中表明所屬團體的立場等，這種積極動員選民寫信或打電話，給其選區國會議員以影響立法的方式，我們稱之為「草根式壓力」（grass-root pressure）；此外，也有正式的途徑，例如出席國會的聽證會、出席法庭，或者向行政機關提出政策技術報告等。大體而言，利益團體的遊說者（lobbyist）的功能，主要在於提供專業資訊與統計資料給政府當局參酌，而非一般民眾所認知的「權」與「錢」的交換。例如在美國，利益團體、國會委員會以及行政官僚，往往在決策的過程中具備豐富的資訊，而形成「鐵三角」（iron triangle）即是。
- (二)助選。利益團體動員組織成員助選，以影響候選人或政黨，最直接、有效的助選方法就是捐款（donate），許多利益團體會在選舉期間，同時捐款給不同的政黨和候選人，以確保其後政策溝通管道的暢通，有的則會動員所屬成員投票支持，或為其義務宣傳，而有些利益團體還會安置其成員在政黨的各級委員會中，甚至成為黨代表，進一步發揮力量。

然而，利用政治捐獻來介入選舉，往往引起極大的爭議，因此為了規範利益團體的政治捐獻，許多國家都訂有相關的規定。例如，美國1970年代制訂《聯邦選舉競選法》（Federal Election Campaign Act），其中即准許工會和公司成立分離基金（separate segregated fund）來從事政治活動，而此分離基金的統籌管理機構即稱之為「政治行動委員會」（Political Action Committee, PACs），即使明文如此，仍不能阻止美國政治運作越趨金權政治的批評，尤其各利益團體還利用選舉經費規範的漏洞，以「軟錢」（soft money）來取代「硬錢」（hard money），更使得原有的規範失去意義。

- (三)民意造勢活動（public opinion campaigns），影響公眾輿論。這些活動包括和平的請願、公民不服從（civil disobedience），或激烈地示威、抗議等。採取這些方式的原因，主要有二：一是這些利益團體無法接近決策核心；另一則是透過這些大型造勢活動，藉由媒體的力量來吸引民眾的注意，以影響公眾輿論。
- (四)司法訴訟。採取司法途徑的原因，主要在於法官係屬終生職，立場較超然、中立，得以公平裁定紛爭，尤其法院本身擁有司法審查權，得以審查法律或命令是否合憲，而直接拒絕適用。通常利益團體透過兩種訴諸司法的途徑來達成其目標，第一種方式是透過直接的訴訟，以其代表團體的名義提出訴訟（一般稱為「集體訴訟」class action），例如美國有色人種促進協會（National Association for the Advancement of Colored People, NAACP），在爭取有色人種的民權過程中，即成功採用此一策略來影響政府政策，對抗種族隔離政策；另一種方式則是，由利益團體以「法庭之友」（friend of the court，或稱「法庭特別顧問」amicus curia）的名義，向法院提出正式聲明文件，用以支援那些與利益團體享有共同目標的個人訴訟者。
- (五)非合法的暴力抗爭。當利益團體對傳統的政治溝通管道失去信心時，這時就可能訴諸於非慣常性政治參與，例如暴力抗爭、暴動、綁架，甚至暗殺、自殺攻擊等，這種激烈的方式，經常為一些弱勢或追求的目標難為社會認同的團體所採用。激烈抗爭的目的，不僅在促使政府官員、民意代表或社會大眾注意團體成員的訴求，而且也是一種實力展現，或以行動讓社會改變對團體成員的偏見或誤解。但一個團體常常採取抗爭手段，除非能使大眾了解或同情其處境，否則容易喪失社會對其的信任與好感。

實務上，每個利益團體影響政府的能力並不相同，這種差異可能來自於兩方面：首先，每個利益團體接近政府的「機會」有所不同；其次，每個利益團體的「力量」並不均等。一般而言，影響利益團體力量差異的主要因素有制裁的能力、正當性高低、成員數量或密度、資源的多寡、成員的團結性與團體成員的社經地位等。

四、從中央和地方政府之間權力大小的關係來分類，請舉出至少三類不同的中央地方體制，並說明之。（25分）

試題評析	這絕對是考古題。109年高考三級才剛剛考過其中兩種類型，時隔五個月再度在地方特考出題，高考考完大多數高點學員都有練習過這一題，並由老師詳細批改過，這一題對於高點學員來說應該屬於「送分題」。事實上國考中，相類似的考題從95年迄今，已經出過不下十餘次，關注考古題的考生應該也不陌生。這一題因為難度不高、且剛剛才出過題，高點學員拿下20-23分不是問題，一般程度的考生也可以拿到18分左右，唯一需要注意的地方在於：把握時間、寫滿兩面。
考點命中	1.《高點·高上政治學講義》總複習第一回，初錫編撰，頁17。 2.《政治學(概要)》，高點文化出版，蘇世岳編著，頁5-25~5-34。

答：

在中央與地方的權限劃分中，有中央集權（centralization）與地方分權（decentralization）兩種趨勢，由此主要形成三種中央與地方政府間的互動關係。依照中央和地方政府之間權力大小的關係來分類，強調中央集權的是單一制（unitary states），著重於地方分權的是邦聯制（confederation），而在兩者間試圖維持平衡者則是聯邦制（federal government）。以下即分別說明單一制、聯邦制與邦聯制。

(一)單一制

單一制國家權力集中在中央政府，地方政府的自主性很小，且往往是中央政府的代行者，其享有的決策權力，也是中央政府為顧及事實需要而授予的，一旦中央政府感到這種需要不再存在時可予以收回，現代大部分國家都採行單一制。一般來說，單一制國家只有一個司法系統，司法人員由中央派任，在單一

制國家中，地方人民可以組織地方議會，但國會隨時可以介入。不過，原則儘管如此，實際上在不同的單一制國家，中央集權程度大有區別。在若干單一制國家，地方政府在若干領域享有相當大的決策權與行動權，並已成為政治傳統，中央政府儘管依法可剝奪這些權力，但往往不會如此做，英國便是一個地方政府享有高度自治權的單一制國家，相對而言，法國則仍是一個高度中央集權的國家。

(二) 聯邦制

在聯邦制政府下，中央政府與地方政府間的權力分配較為均衡。聯邦制下的地方組成單位（一般稱為州或邦），擁有相當的自主性，並受到憲法的制度性保障，中央政府不得任意取消。一般而言，實行聯邦制的國家往往有兩個議會，其中一個議會由各地方政府派出或選出的議員所組成，反映地方政府的利益；另一個議會則由全民透過普選產生。聯邦制的特徵主要有四：

1. 自主性相當高的兩種層級政府。中央政府（聯邦）與地方政府（州或邦）各自擁有互不侵犯的廣泛權力。例如在美國，教育、福利與警察治安等事項一般都屬於地方政府權限，聯邦政府無權介入，而外交、國防等權力則屬於聯邦政府，兩者互不侵犯。
2. 成文憲法。每個層級政府的職責與權力的定義，都被詳載於成文憲法中，沒有任何層級政府可以片面地修改憲法。
3. 具憲法的裁決者。一般都由最高法院職掌解釋憲法條文，並據此負有仲裁聯邦與州層級政府糾紛的責任。
4. 兩院制的國會做為連結的機構。為了要促進聯邦與州層級政府的合作與了解，在中央政府的政策制訂過程中，各地方政府必須擁有發言權，這通常是透過兩院制的國會來達成。

(三) 邦聯制

邦聯制是「國家聯合」的一種，是兩個以上的國家由於某種原因，發生聯合關係而產生，組成邦聯的各成員國具有平等的權利，負擔平等的義務。在邦聯制中，地方的權力可以凌駕中央，成員國可以保有其獨特的同一性，僅把少數領域（如軍事、外交等）中的權力交給中央政府，而且該中央政府的存廢及行動方針，必須獲得成員國一致同意才能決定，而成員國間的連結極為鬆散，隨時有權退出邦聯。換句話說，邦聯的基礎是成員國間締結的條約，而此條約的變更必須依照國際法的原則，經成員國一致同意，當邦聯的行為違反該條約時，各成員國可以宣告其無效，而拒絕服從。

即使如此，隨著 1970 年代以來，「中央-邊陲緊張」（center-periphery tension）下地方主義（regionalism）的興起，使得某些單一制國家也逐漸重新分配原來中央與地方政府間的權力關係，形式主要有兩種：權力下放（devolution）與權力分散（deconcentration）；聯邦制下，中央與地方政府的權限劃分也隨著時代背景差異而有調整，有時偏向擴大中央政府權力，有時則傾向於讓權予地方政府；而邦聯制則是一個矛盾心理下的產物，當前幾乎沒有採行該制度的國家。

【版權所有，重製必究！】