

101年特種考試地方政府公務人員考試試題 30130
代號：30230

等 別：三等考試

類 科：一般行政、一般民政

科 目：政治學

考試時間：2小時

一、簡述國家的定義、構成要素及形成的方法。國家建立後會有何危機？試從上述概念分析全球化對國家有何影響，並舉例說明之。(25分)

答：(一)國家與其構成要素：

迦納(J. Garner)認為，國家乃「一群人所組織的社會，永久佔據某特定的區域，不受外力的拘束，保持有組織的政府，以獲得居民的服從」，故簡言之，國家為具有人民、領土、政府、主權四要素，並得以在國際法上行使公權力的統治組織。

(二)國家的形成：

關於國家形成的原因與過程，主要有下列四種說法

1.神權說：

神權論為最古老的一種說法，其認為國家為神所創造。在中世紀期間，神權說是不容置疑的真理。清教徒革命更加強了這種「神權說」的份量，甚至到了君權神授。

2.社會契約說：

國家是透過全體人民共同簽署的社會契約所建立，又有以下三種不同的看法：

(1)霍布斯認為透過社會契約的締結，人民將他們自治的自然權利交付給一個絕對的主權，並表示這個主權的擁有者可以是國王，也可以是議會。

(2)洛克認為人民並不因簽署了社會契約而喪失他們的自然權利。由於他們的政府權力有限，且須向「人民」負責，因此他們擁有完整的自然權利。

(3)盧梭認為主權是人民所共享的。其對主權的認知與霍布斯一樣的絕對，與洛克不同的是，他認為「人民」、「公民」和「政治參與」不容少數寡頭所壟斷。他堅持「每一個人」都有權參與政府事務，並表示只有人民直接行使的政治權威才算合法，人民只有義務遵守他們自己制定的法律。

3.武力起源說：

國家和權力一樣，高於其他任何型態的人類團體，不受任何道德考慮的約束，此學說不允許人民反抗政府的作為，也不讓人民保有生命、財產和追求幸福的自然權利。

4.自然起源說：

此說認為國家是自然的產物，也是成長的、不可避免的以及為人類帶來好處的一種制度。

(三)國家建立後，其於發展過程中可能面臨到下列五種危機：

1.統治正當性的危機：乃指國家不獲得足夠的民眾忠誠支持，以維持或建立有效的規範建構。所以正當性危機也就是對於認同的危機。在這裡不需要等待全部的社會組成對國家失去忠誠，只要有足夠的社會族群開始

挑戰國家的代表時，就有可能發生。

- 2.參與的危機：所謂參與危機指的是這樣一種情形，參與的需求總是產生於社會矛盾和社會衝突多而嚴重的時期。這時，如果不開敞參與的大門，社會矛盾得不到解決且會日積月累從而醞釀出更嚴重的危機。政治參與是指普通公民通過一定的方式和渠道試圖影響政治過程的行為。它使公民有機會行使自己的政治權力，實現自己的政治願望，從而推進政治活動的民主化進程，政治參與程度越高，越能體現民主政治的本色。缺少政治參與，將導致公眾對政治體系缺乏認同感。
- 3.分配的危機：國家發展可能面對嚴重失業的問題、貪污腐敗的問題、法制不彰、人治色彩濃厚等問題，導致貧富差距過大，而引發分配的危機。
- 4.認同的危機：公民社會的迅速發育，社會思想與文化呈現出多元化特徵，促使各個社會團體未必會認同國家的制度。
- 5.貫徹命令的危機：政府所制定的政策命令，若無法確實貫徹，便會導致危機產生。

四)全球化之影響

全球化是指全球聯繫不斷擴張，人類生活在全球規模的基礎上發展及全球意識的崛起。國與國之間在政治、經濟貿易上緊密互相依存。換言之，全球化亦可以解釋為世界的壓縮和視全球為一個整體。全球化趨勢已經從根本上改變了社會中的政治與經濟行為模式。全球化所可能導致的去疆界化、去中心化、權力擴散化，對於國家機關的功能與角色亦產生嚴重的挑戰，國家與國家間的不再如舊往般各自獨立行動進行權力對抗與合作之關係，而是更大範圍、更多層次、更加緊密之聯結。

例如 2010 年 12 月，北非突尼西亞(Tunisian)爆發的「茉莉花革命」(Jasmine Revolution)，從原本國家內部反威權的社會革命，藉由網路資訊傳播科技而能散發至北非、中東乃至全世界，引發後續更大民主化革命浪潮「阿拉伯之春」。透過這民主化浪潮的啟發，吾人可瞭解到，一個國家的建立與發展，在當今全球化的型態下，不再僅限於國家內部的事務，而是與鄰國、區域乃至全球各國間相互關聯。正如阿拉伯之春所帶來的啟示：國家發展所可能面臨的認同與正當性危機，以及所需處理事務的範圍，不再侷限於國家內部的協調與控制，更要面臨國際情勢帶來的問題與壓力。因此，在面對全球化的趨勢下，國家機關應該更積極面對國際情勢的變化與區域議題的因應，並運用非政府組織和區域性國際組織做為國際壓力與國內需求之間衝突的屏障，以尋求國內外的共識，並化消內部的衝突與壓力。

二、參與文化的形成是施行民主政治的重要因素，簡述政治參與的定義及方式。並說明我國一般民眾以那些方式參與政治生活，且請評估其效力。(25分)

答：(一)政治參與的定義：

係指人民以合法的或是不合法的自願性手段，影響公共政策的制定與執行。簡言之，政治參與即人民以各種途徑（如選舉、助選、遊說、社會運動等方式）來影響社會價值權威性配置的過程。

(二)我國政治參與的主要類型及其效力：

我國政治參與的類型，可以分成法律所規範與保障的參與，體制外的政治參與，以及個人與公民團體的參與活動等四種類型，分述如下：

1.法律性的參與：

人民依法律的規定行使其權力，向有關的議員、官吏或機關，表示意見，影響政治及行政的決定，謂之法律性的參與。有下列三種方式：

- (1)投票—人民參與政治活動，依法律規定，採取投票行為，乃是最正常、最普通的方式，廣義上除了選舉投票外，尚可包含創制、複決與公民投票。
- (2)請願—中華民國憲法第十六條規定：「人民有請願、訴願及訴訟之權」。人民對國家政務、公共問題及有關個人的權利義務，可以用請願方式向立法機關或行政機關表達意見或意願。所以請願亦是政治參與的一種方式。
- (3)訴願—請願是使人民對公共事務及個人權益表達意見以期有所改進；而訴願則僅限於人民對其個人權益之維護事項。請願可向立法機關及行政機關提出；而訴願則僅能向有管轄權的行政機關提出申訴意見。訴願向原處分官署之上級機關提出。訴願人如對訴願受理機關之決定不服時，可向其行政法院提起行政訴訟。

2.政治性的參與：

人民對政治性的問題則可採行政治性的參與方式表達意見。有時使用法律性的參與方式不能達到目的時，亦可進而採行政治性的參與方式，加強力量，期以實現其要求。政治性的參與方式計有下列諸端：

- (1)集會遊行—依多數民主國家的憲法規定，人民有集會結社的自由權利，並可以集體行動表達意見。人民對國家的重大事項，為表現群眾力量及多數人的意見，以促進政府、社會，甚至國際間的注意，常採行群眾集會與遊行的參與方式。群眾在集會與遊行中可以發表宣言，提出抗議、張貼標語、呼喊口號，向所要求的對象或機關表達強烈的意志。被要求者認為眾怒難犯，專欲未成，即可能接受群眾的要求以息民憤，息事寧人。
- (2)怠工罷工—產業革命後，工廠如雨後春筍的興起，工人成千成萬的增加。生產工人為加強力量，促進團結，謀求利益，乃有工會的組織。工會取得合法地位，乃得以集體僱傭與代表參與等方式與資方交涉，爭取平衡地位，免受資方壓迫。工會不斷努力，爭取權利，其後更可運用怠工、罷工的方法要求增加工資，改進待遇或提出政治主張。
- (3)消極抵制—人民固然可以採用有所為的積極方式表達意見以順遂其政治參與的目的；有時亦可以採無所作為的消極方式表達意志，期以達到其所要求的願望。例如，人民若不贊成政府發行公債，便可不予認購，以作消極抵制。

3.個人性的參與：

人民可以以個人資格向有關的權力機關表達意見，以實現其政治參與功能。

- (1)個人可以向權力機關、議員、官吏投遞文書，表達意見。
- (2)透過民意調查間接表達人民對議題的意見與對政府施政的信心程度。
- (3)在報章雜誌上刊登啟事或發表文章表示意見，亦是個人性政治參與的另一方式。
- (4)打電話上叩應（call-in）節目反映意見。

4.團體性的參與：

僅以個人資格表達意見，進行參與，其效果難以彰著。為擴大政治參與的力量和效果，個人應參加或組織人民團體職業團體、政黨等以進行團體性的政治參與。人民所組織的各種團體都可稱之為利益團體。因為組織團體的目的與功能均在為團員謀求利益，為社會增進福利。各種團體要達到這種目的與功能，不能僅靠自身的資源與力量，尚須要求政府機關加以支援與協助。如何才能得到這種支持與協助，就要各團體展開活動，向政府機關施以壓力。各團體以施行壓力的方式，謀求利益，故亦稱之為利益團體。壓力活動就是政治參與。

- (三)台灣目前在日常生活中最常見的政治參與，除了最基本的投票外，較積極的方式包括發表政見、參加政治集會、

競選公職、助選、應考公職、加入政黨等方式；消極的方式則有報章投書，及包括近年來流行的叩應（call-in）等等。雖然一般認為投票參與乃是一國民眾對政府與政治體制最直接而具影響力的參與型式，然限於我國憲法保障之創制、複決乃至公民投票權階因過高門檻而難以順例施行，選舉投票又因選制與任期保障而難以及時反映民意與社會需求，而難以發揮其預期的效力。加以我國自 1980 年代末民主轉型後，政治上面臨統獨問題與藍綠惡鬥，經濟上面臨體制轉型、產業外流與成長停滯等問題，使得體制外的政治參與如集會遊行、示威抗議等社會運動愈見頻繁，甚至成為許多公民團體發聲的主要管道，例如大埔事件引發國人對經濟開發、農地發展與公民權益議題的關心；學生反媒體壟斷運動也引發國人對於政府傳播政策、公共領域及網路社會運動的關心，使得社會運動漸成民眾與體制內法定參與管道之外，更有效力的政治參與方式。

三、簡述政府體制中，總統制、內閣制及雙首長制的「行政---立法」關係的主要不同之處。並請問何者為它們施行的關鍵要素？試從此一要素分析我國「行政---立法」關係的效力性。（25 分）

答：今日民主國家的政府制度，可劃分為內閣制、總統制及雙首長制三種類型，各有其制度設計與行政－立法關係之特徵：

(一)總統制

其制度設計及權力關係

1.權力分立原則（separation of power）：行政首長與國會議員分別民選產生，且議員不得兼任閣員。總統制除了可向國會提出國情咨文（National Message），總統與閣員都毋須出席國會接受議員的質詢。另外總統與內閣也不具直接提案權，只能透過國會中的同黨議員或其它方式提出。

2.制度特徵：

(1)總統由人民以直選或間接選舉的方式選出，具有較高的民意基礎。

(2)總統有覆議權：亦即行政首長對於國會通過法案，如認為窒礙難行時，可於一定期間內退回議會要求重新表決，若表決支持原案者未達絕對多數，總統即可貫徹其主張。

(3)行政政策由總統決定，其發布的法令也毋須經內閣部長副署，故總統制下總統具有實權，且政策的成敗由其一人負全部責任。

3.成功條件：

(1)政黨政治：政黨須具有嚴明的黨紀（剛性政黨），使內閣得以在議會領導立法，維持行政與立法的一貫性及明確之政治責任。

(2)內閣負責對象，應以民選的一院為宜：內閣雖須向國會負責，但如出現政治僵局時，仍應以民意為最後依歸。

(3)聯合內閣制：依學者李帕特（A. Lijphart）的研究，在多語言、多族群的分歧社會中採用聯合內閣制，較能降低各團體間的對立，形成「共識型民主」。

(二)內閣制

1.行政與立法的融合（fusion of power）：閣揆、閣員基本上由議員中產生，故內閣對國會有提案權，但是內閣也須接受議員的質詢，向議會負責。

2.制度特徵：

(1)行政首長由國會同意產生：行政首長為國會多數黨黨揆或是聯合內閣中的多數聯盟領袖，內閣能否在位以其可否得到國會多數議員支持為準。

(2)內閣與國會相互對抗：亦即國會可提出不信任案要求內閣解散，此時內閣也可以宣佈解散國會，訴諸於民意。

(3)國會通過的法律須先經閣揆或相關閣員的副署，再由元首簽署公布，但政策如有錯誤，則由內閣負集體責任。

3.施行成功條件：

(1)政治文化的成熟：具有良好的公民文化，以民意來監督大權獨攬的總統。

(2)柔性政黨：由於總統制下並無解散國會或信任制度的設計，故如行政與立法部門分屬兩個黨紀嚴明的剛性政黨時，將會造成嚴重的政治僵

(3)司法具獨立性：司法部門以其「司法審查」的機制，審查行政命令或國會法案是否合於憲法本旨。

(三)雙首長制

1.行政權劃分與雙頭政治：總統為國家元首國家元首由人民直接或間接選舉產生，具有固定任期，並直接向選民負責，擁有實權。但主要行政權在總理手上，但其需對國會負責，有倒閣之解散權而非固定任期。

2.制度特徵

(1)行政首長向國會負責：行政首長由總統任命，但由於國會有倒閣權，故行政首長須向國會負責。而行政部門也得以透過解散議會之方式穩定行政權。

(2)行政首長由總統任命產生，加以法律公布前須經行政首長的副署，故其必須對總統與國會負起雙重政治重任。

(3)換軌機制：當總統與國會最大黨不同黨時，必須提名國會最大黨之人選就任總理，形成「左右共治」。

3.施行成功條件：

(1)兩位行政首長同屬一政黨：如分屬不同政黨時會發生「左右共治」(Cohabitation)的現象，引起總統與總理的權限爭議。

(2)政治精英須各守份際：混合制的人治色彩較重，權責分際不明，如政治菁英不守份際，極易形成獨裁政體或無法處理左右共治所產生的憲政危機。

(3)兩盟極化多黨：以剛性政黨維持議會政治的運行，以柔性的政黨聯盟爭取總統一職。如此才不致使政治過於分化、割裂。

(四)我國「行政－立法」關係之分析

我國憲法歷經多次修憲，最近一次是在 1997 年的第四次修憲，對於政府體制的調整，最大爭論處在於剝奪了立法院對閣揆的同意權，改由總統直接任命閣揆。而為了安撫立法院因為閣揆同意權遭到削減所引來的不滿與反彈，則又賦予立法院倒閣權（不信任投票）作為補償。關於第四次修憲後我國憲政體制類型的定位，問題的癥結仍在於修憲後內閣除了對國會負責外，是否亦須對總統負責。第四次修憲對我國憲政體制不僅未發揮釐清之效，反而將大法官過去所確立的憲政原則徹底模糊化。我國憲政體制經歷歷次修憲後從接近內閣制改為接近法國第五共和的「雙首長制」，然而在實際施行上，卻因為第四次修憲將閣揆任命權改由總統專之而導致「換軌」機制難以產生，也從而導致我國 2000 年至 2008 年間分立政府朝小野天下所生的紊亂與爭執，難以藉由換軌機制來解決行政與立法間的對立。因此，相對於內閣制行政立法融一、及雙首長制藉由換軌機制避免行政、立法間的僵局，我國於行政與立法間權力關係的紊亂不明，也造成我國行政與立法兩權間在權力分配關係上殊為不穩，難以解決對立僵局。

四、選舉區的大、中、小會影響政黨制度的型態，試說明之，並請以我國選舉區的演進對政黨制的影響加以分析。(25分)

答：(一)選區、選制對政黨體系之影響：

若以選區的應選名額來界定選區大小，可將選舉制度分類為單一選區制（小選區制）、混合選制及複數選區制（大選區制）三大類型：

1.單一選區制（Single-Member District System）：一個選區只能選出一名當選者，為小選區制，此一選舉制度如依其當選之計算方式加以分類，則可再分成下列幾種：

(1)單一選區相對多數決：即在單一選區中採單記投票法，以得票數最高者當選，而不論其選票是否過半，故又稱為「先馳得席制」(first-past-the-post)，依杜佛傑定律(Duverger's Law)，容易形成兩黨體系與單一內閣制。

(2)單一選區絕對多數決：指在一個選區中只選出一員，然其得票率須超過百分之五十才可當選，否則須再舉行一次「跟隨選舉」(Follow-up Election)，又稱「兩輪投票制」，可以法國總統選舉制度為代表。依杜佛傑定律(Duverger's Law)，容易形成兩個政治聯盟與多黨體系。

2.複數選區制（Multi-Member District System）：凡單一選區內可選出兩名以上候選人者，即稱為複數選區制。此制依其投票的單位不同，可分成下列幾種不同的形式。

(1)單記不可讓渡制（Single Non-Transferable Vote, SNTV）：此一選舉制度又可稱為「複席單記制」，即選民只能投一票於特定候選人，由得票數較多的前幾名當選，目前我國區域立委的產生即採此一方式。

(2)比例代表制（Proportional Representation Electoral System）：依各政黨所得票數為比例分配當選人，使選舉結果能正確反映民意分配狀況。依杜佛傑定律(Duverger's Law)，容易形成多黨體系。

各國制度的設計又可分為以下兩類：

①政黨名單制（Party List Method）：選民以政黨為投票對象，就各黨所提名單擇一投票，且選民不得改變名單中候選人的次序，再由各政黨得票比例，依所提名單之順序分配議席。採用的國家以歐陸各國為主。

②單記可讓渡投票制（Single Transferable Vote）：與政黨名單制不同的是，選民須就候選人的喜好排列順序，如候選人得票超過一定的商數即當選，其多餘選票則讓渡給選民所支持的第二順位候選人，如其能超過一定商數，則此人亦告當選，依此類推，直到議席分配完為止。例如愛爾蘭國會選舉即採用此一制度。

3.混合制：此制係指混合多數代表制與比例代表制而成的選舉制度，可以德國、日本為代表。由於其中一票可就單一選區中特定候選人選擇，另一票則是在比例代表中以政黨為投票對象，所以又稱為「一票兩欄制」。另外我國現行立法委員選舉亦為「混合制」，但與德國大不相同。首先在多數代表方面，我國以單記不可讓渡制為基礎；在比例代表方面則非直接將政黨視為投票對象，而是以多數代表方面的得票率做為政黨比例之計算。

(二)我國選區演進及其影響

1.選制演進：

我國曾經施行過「複數選區單記不可讓渡投票制」，而在第七屆立法委員選舉時正式改變為「單一選區兩票制」，並實行立委減半。「單一選區兩票制」係指立委選舉有部分名額由單一名額的小選區產生，其他名額由政黨比例方式產生。每一選民可投兩張票，一票投小選區的候選人，一票投政黨。若將先前複數大選區的制

度與新選制作比較，新選制對於我國政黨體制乃至政府組成之影響重點如下：

(1)對選民投票行為的影響：

- ①單一選區，以得最高票者當選，通常會導致兩強競爭。選民為避免浪費選票，會有「棄保效應」，放棄沒當選希望的候選人，故不利第三黨。
- ②兩票制無論日式或德式，均能創造部分選民採取「分裂投票」行為之空間，也給予小黨更多的空間；然而 5%政黨票門檻的設置，加以我國採日式並立制，讓這效果近乎被化消。

(2)對大黨或小黨有利的影響：我國採用日式的並立制，小選區與比例區分別計算，小選區以領先者當選，屬零和賽局，通常對大黨有利；比例區則依政黨得票比例分配，故仍對大黨較有利。

(3)對政黨制度的影響：根據外國的經驗顯示，採兩票制的國家，無論聯立制或並立制都走向多黨制而非兩黨制。當然政黨的分合，端視各黨領袖權衡本身或該黨利益後，所採合縱連橫策略而定，選舉制度只能扮演剎車器或加速器的作用。

(4)對政府組成的影響：民主政治依選舉結果組成政府，最重要的指標是，有無政黨得過半數議席。採兩票制的國家，選舉結果很少產生一黨得過半數議席的情況。我國如採德式聯立制，將無一黨得過半數議席。如採日式並立制，某黨在小選區當選議席數如夠多，仍有得過半數議席的機會。