

類 科：一般行政

科 目：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。

擬答

共治政府和少數政府，是不同政府體制下特定的行政與立法機關互動關係。前者發生在半總統制，後者則是多發生在內閣制。

(一) 共治政府的定義

在雙首長制下，國會與總統分別由人民直接選舉產生。若在野黨的國會席次過半，總統為尊重民意，會任命在野黨的人為總理，形成行政權由兩個不同政黨掌握的特殊現象，因此稱之為「共治政府」。

(二) 共治政府形成原因

共治政府形成原因有三個重要條件。

1. 國會由在野黨掌握過半數席次：

在法國，總理由總統指派，不須經國會同意，因此總統對人事任命具有絕對權力。不過當國會改選後由在野黨所掌控，總統為尊重民意，在維持法國總理向國會負責的內閣制精神之下，法國建立起共治政府的憲政慣例。

2. 國會具有絕對的倒閣權：

法國雖運行半總統制，但在制度設計時仍保留部分內閣制精神，讓國會保留倒閣權，促使總理所領導的內閣，雖不須經國會同意而任命，但仍須向國會負責。在這種精神之下，法國政治領袖認為，掌握國會過半數的政黨應當能掌控總理與內閣，以維持政治穩定。

3. 尊重政治傳統與民主精神的總統：

在半總統制下，總統對總理的人事任命權具有絕對的權力，共治政府的規定在半總統制國家中並非寫入憲法，而是由政治領袖所認同的政治傳統，與尊重民主精神的總統反覆運行而形成的憲政慣例。換言之，共治政府必須有尊重民主精神的總統，方能出現。

(三)少數政府的定義

在內閣制下，行政權（內閣）由掌控國會多數的政黨或政黨聯盟所組成。換言之，少數內閣是指，政府的組成由沒有在國會取得半數席位以上的政黨，或是由沒有在國會取得過半席位的政黨聯盟組成政府。

(四)少數政府的形成原因

在內閣制的精神下，少數政府並不多見，以下說明少數政府形成的可能原因。

- 1.當政黨發現，透過國會議程設定與政策制定的方式，就能夠掌握權力，遂行自己想要的政策，那麼是否能組成內閣就不是重要的事，少數政府便可能出現。
- 2.當政治秩序混亂，當下的內閣不易處理，組成內閣成為未來選舉的負擔時，少數內閣便可能出現。

我國憲政設計傾向於半總統制，雖然曾發生過國會多數黨與執政黨不一的現象，但從未發生過共治政府，以至於政府效能低落，許多政策無法順利推行。制度設計仍須社會取得共識和政治菁英對民主制度的尊重，這也是未來我國在憲政層面努力的方向之一。

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。

擬答

因財富以及收入差距而引發社會不平等的現象存在已久，這類的社會不平等所呈現的問題，不僅是表面上收入的差距，對於經濟發展、民眾的相對剝奪感以及社會秩序等都有負面的影響。對此，近期學者皮凱提建議國家應透過徵稅的方式進行社會財富的重新分配，以下從自由主義和社會主義的主張評論上述建議。

(一)自由主義的主張

1.財產權保障：

自由主義的基本立場是保障個人的財產權，而課稅本身就是國家對個人財產權的侵害。自由主義並不反對課稅，但認為國家課稅必須受到嚴格的限制，因為財產權屬於天賦人權的範疇，是個人努力之後的所得獎賞，國家不能隨意侵犯。

2.國家的角色：

自由主義對於國家在經濟發展的角色持保守的態度，認為國家應該尊重市場，透過市場解決問題。國家所應扮演的角色僅止於維護市場秩序與提供公共財，若國家逾越了這個界限，反倒會導致市場的無效率，造成另一個問題。

3.社會平等問題：

自由主義也主張平等，但平等的概念在於創造有利於社會生產的條件，包括法律、政治以及機會上的平等，並非主張社會中每個階級或個人在收入上的平等。因為對於自由主義，收入上的差距反倒是個人努力的動機，具有促進經濟與社會發展的正面意涵，國家不應介入。

(二)社會主義的主張

1.社會平等問題：

社會主義認為，社會平等是穩定與團結社會的關鍵因素，因此國家的作為，應當是促進實質社會平等。社會主義所認定的社會平等，即消除經濟與社會的不平等，縮小階級間的經濟差距。準此，為解決皮凱提所提出的問題，社會主義應會認同皮凱提的建議，國家須利用稅率制度重新分配社會財富。

2.共同所有制：

社會主義認為，私有財產制助長人類貪婪的慾望，唯有採共同所有制才能徹底解決問題。以目前的經濟思想來說，採用共同所有制在政治上並不可能，但社會主義退而求其次地認為，國家採用政策管理物質資源也是可行之道。

自由主義和社會主義在意識形態光譜中的兩端，面對貧富差距所帶來的問題自然有著截然不同的立場。不可否認，這兩個意識形態都有其長處，如何截長補短以解決貧富差距問題，尚待政府、學者與民眾共同努力。

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？

擬答

政黨按照不同的標準有不同的類別，依照意識型態的集中度，柯區海默提出普涵性政黨的概念。以下就此概念的背景與定義提出說明，並分析目前我國主要政黨是否屬於普涵性政黨的類別。

(一)普涵性政黨的背景

普涵性政黨出現在二次戰後，西歐主要民主國家這時皆以穩定社會為主要宗旨，因此政黨訴求的對象不再針對特定階級，而以社會團結、穩定秩序為最主要宗旨，這類的政黨因而被稱為普涵性政黨。

(二)普涵性政黨的定義

有著上述特殊的時代背景，普涵性政黨顧名思義，重視領導權和團結性，降低個別黨員角色的重要程度，並嘗試建立較為廣泛的支持聯盟，不單靠某一特定的社會階級團體。在這種狀況下，政黨的意識形態鬆散，並不以意識形態作為政黨的主要訴求，企圖將社會群眾大幅度的囊括至政黨之中。

(三)我國主要政黨的屬性

要檢視我國主要政黨是否為普涵性政黨，則從普涵性政黨的背景以及定義開始分析。

1.我國政黨發展與普涵性政黨的背景：

普涵性政黨的出現與大規模的動亂有關，社會強調透過政黨力量尋求社會穩定與和諧。從我國政黨的發展來看，我國並未出現大規模的動亂，社會因而未出現以政黨力量穩定社會秩序的需求。

2.我國政黨發展與普涵性政黨的定義：

從普涵性政黨的定義觀之，該政黨不具特定意識形態，而以鬆散的組織與意識形態囊括絕大多數的民眾。我國主要政黨在意識形態上並無如左派與右派顯著的差距，許多政策也大多雷同，唯一可判別政黨之間的差別只有兩岸政策。換言之，雖然我國主要政黨的意識形態也屬鬆散，但因兩岸政策的緣故而訴求不同對象。儘管不同政黨訴求的對象差異可能不是階級性，但仍可清楚判別。因此，我國主要政黨並不符合普涵性政黨的定義。

政黨政治是民主政治不可或缺的一環，且其發展與該國歷史、文化等息息相關。雖然我國主要政黨不具普涵性政黨性質，但仍期望各政黨在執政時能捐棄己見，以多數共同利益為主要考量，擘劃相關計畫，謀求我國未來在經濟、政治等各方面的向上提升。

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？

擬答

民主政治強調政府應依照民眾的需求制訂政策，但這個理想若缺乏文官體系的管理則斷無可能。由於文官是政策實際執行者，但不須負政治責任，並享有永業化的保障。因此要落實民主政治，對文官的控制也是相當重要的一環。以下先說明文官體系權力的來源，再說明該權力應當如何控制。

(一)文官體系權力的來源

1.資訊與專業優勢：

文官是實際政策的執行者，在常年訓練與培養下，文官往往擁有比政務官更多的資訊。這些資訊與專業落差，使得資深文官擁有更多優勢，其發言與作為往往對政策執行與發展具有深遠影響，而這也成為文官權力的來源之一。

2.永業化任期保障：

文官與政務官的差別之一，就是文官具有永業化的保障，也就是除非人員因業務疏失，否則行政機關不能隨意終止行政人員的任用。固定任期的保障，能夠使人員專心一意地處理行政事務。在這個保障之下，不但文官更可勇於任事，同時也成為文官權力的另一個來源。

3.選任政務官的來源：

文官因為專業優勢，常常成為政府選任政務官時的候選人之一，即便文官無法成為政務官，文官也常常成為政務官制定政策時的諮詢對象。這些與政務官相通的管道，使得文官在制定政策時扮演一定的角色，不可忽略。

(二)文官體系權力的控制

1.立法控制：

行政機關的人員必須依法行政，因此，透過立法的創設便可控制官僚體系，包括透過法律界定行政標準，和建立任命程序等。立法機關的調查權用以揭露官僚不當的行為，以及在制度上，設計官僚須直接向立法機關負責的機制，都屬於立法控制的部分。

2.行政控制：

透過任命權和官僚體系階層的管理，政府得以控制官僚。

3.司法控制：

司法控制包括了人民對於行政機關運用不合理的權力，影響其權利義務時，向法院提出訴訟的權利。另外，有些國家以司法審查的制度設計，審理違法的行政行為。

4.監察使的調查：

為彌補司法救濟曠日廢時的缺失，部分國家如瑞典，設立了監察使制度，由國會派任，聽取和調查民眾對行政官員的指責。一旦發現行政官員有疏失，監察使將先提出譴責，若仍未改善，再以法院公開起訴。

5.公民投票：

部分國家給予人民對公共事務具有決定權，這對於官僚力量和政策制定有很大的影響力，減弱官僚利用政策影響人民權益的能力，控制了官僚的作為。

6.利益團體：

政策的制定與執行，會影響到利益團體的權益，而官僚對於政策的制定與執行具有關鍵性的影響，因此利益團體會企圖影響官僚的決定。這種來自利益團體的作為，自然也形成一種控制官僚的行為。

7.媒體：

媒體在揭露官僚行為上扮演關鍵性的角色，透過平面媒體和電子媒體的調查、撥放和監督，已然實質造成官僚行為的改變。

8.政黨：

民主政治就是政黨政治，政治任命的官員多來自於政黨體系，或是能被政黨體系認同的人，背負著政黨選舉的壓力。因此官僚也必須注意到大眾的需求，造成官僚行為的改變。

文官體系是民主政治不可或缺的一環，具有相當的權力。但政治學的定理「權力使人腐化」猶言在耳，因此如何控制文官權力，也是維持民主政治品質的關鍵。但如何在控制之餘仍能兼顧文官所需的功能性，不會因控制而減損文官執行政策所需的效能，是未來政府與相關學者努力的方向。