

97 年特種考試地方政府公務人員考試

等 別：三等考試

類 科：一般行政、一般民政

科 目：政治學

一、在政治學裡，結構功能論與系統論各自所涵攝的基本概念與概念架構為何？試分析說明並比較其異同？

【擬答】

(一)結構功能論

1.起源：

受到生物學與機械科學的影響。在社會科學領域中，最早轉借採行的是人類學。

2.提倡者：

對今日社會科學功能分析貢獻最大的是美國社會學家派森斯 (T. Parsons)。至於政治學領域則公推美國政治學奧蒙 (G. Almond)。

3.主要概念：

(1)結構 (structure)：一般是指一個社會及其次級單位或部分的種種安排，譬如正式的制度。此外，也包涵許多不甚正式的結構。因此，結構可被視為「成型的、多多少少依循定規的行為」。

(2)功能 (function)：在生物學中，是指某一器官為有機體履行的任務；在社會科學中，則指一項活動的後果。可再區分成兩類：

①顯性功能 (manifest functions)：指某種蓄意達到的功能，例如「法院判決之功能是在詮釋法律」。

②隱性功能 (latent functions)：非蓄意的功能，譬如美國著名社會學者莫頓 (R. Merton) 對美國地方政治機器 (political machine) 研究指出，這些政黨的地方黨霸 (boss) 為貧苦的移民提供救助，有助於穩定美國的社會，相較於那些掌握選票、維持地方政府控制的顯性功能，這些功能乃是無意的。

(3)均衡：最普通的意義是系統之內的所有變項已達彼此調適之境，即「穩定或平衡的地步」。奧蒙則認為是「家庭、經濟體、教會與政治體系傾向於在時間之流中維持其本性，即使改變也是緩慢的」。

4.結構功能分析的內涵：

Almond 指出，任何政治系統都必須履行七項功能：

輸入項功能	1. 政治社會化與甄補
	2. 利益表達
	3. 利益匯集
	4. 政治溝通
輸出項功能	1. 規則建立
	2. 規則執行
	3. 規則裁決

(二)政治系統論

1.起源：是一種總體理論，受到生物學「一般系統理論」與數學領域「操縱學」的影響。

(1)一般系統論簡述：

①強調變項之間的「互聯性」。即系統之平行與梯階的聯結關係。

②強調系統與環境之間存在邊界 (boundary)。

③強調系統將發展出必要的能力以應付環境的挑戰，進而保持均衡狀態。

(2)操縱學簡述：

①是一門研究「溝通與控制的科學」。

②認為系統維持生存與穩定的關鍵在於導航 (steering) 是否適當，即系統是否能從

公職王歷屆試題 (97 地方政府特考)

環境當中獲得適量而且有用的資訊，然後憑藉這些資訊來矯正行為偏差，進而發展增加生存機會的反饋機能。

2. 倡者：

美國著名政治學者伊斯頓 (D. Easton) 於 1950 年代名著《政治系統》(The Political System) 一書中力倡。

3. 系統分析的企圖：

- (1) 抨擊當時的政治科學缺乏一般性理論，只知蒐集事實、堆積資料，流於所謂「粗礪的實證主義」(raw empiricism)，難以接近科學化目標。
- (2) 主張政治學的首要任務在發展一般性理論，讓任何層次的政治現象皆可用同一理論來進行解釋。

4. 系統分析的內涵：

Easton 指出，政治系統是由角色 (role) 所構成，是一個追求目的的系統，所有的政治系統皆具有某些基本的政治活動與過程，其中最具樞紐功能者莫過於「為社會價值作權威性的分配」，這是政治系統邊界決定的標準，亦是政治系統與其它系統的區別所在。據此，政治系統由如下幾個要件所構成：

(1) 輸入項：(表示環境的變易)

- ① 需求 (demands)：慾望或偏好的政治化。當這些需求以某種方式表達出來，就成為權威者必須注意而採取的行動。
- ② 支持 (support)：分為對「權威者」、「典章」以及「政治社會」三個層次。而系統的生存又必須仰賴兩類支持：
 - ① 特殊的支持 (specific support)：基於成員獲得某種固定的報酬或利益而產生。
 - ② 擴散的支持 (diffuse support)：憑藉對成員社會化、培育愛國心、對憲法或領導者的信任與忠貞而建立。

(2) 輸出項：(表示系統對現存暨預期需求的反應)

- ① 可透過①例行轉換②改變環境③修改政治系統來滿足。
- ② 需求如果太多，也會造成「輸入項的超載」(input overload)，進而影響輸出變項的應付能力。

(3) 反饋項：(系統的反應能力)

- ① 指回輸給權威者關於系統情況與環境的資訊。
- ② 與系統的「持續生存」(persistence) 攸關。系統如果要長久存在，不能只一味尋求穩定，還必須具有應付更種來騷動的能力。換言之，系統必須培育自我調節的能力。

二、何謂後冷戰時代？對國際政治而言，其與冷戰時代的最大差別何在？

【擬答】

八〇年代末期，東歐變天，蘇聯解體，全球權力結構因而重組，從兩極體系轉為單極或單多極體系，美國成為世界唯一超強，沒有任何國家的力量足與美國匹敵。卡特政府時期國家安全顧問布里斯基 (Zbigniew Brzezinski) 明確指出二十一世紀初，美國在世界舞台，沒有任何對手，但全球化與相互依存使美國須顧及新的需求，美國應展現其對全球的領導能力 (global leadership)，而不是試圖進行全球控制 (global domination)。

嚴格的說，後冷戰時期，國際體系並非標準之單極體系，就如政治學者漢廷頓 (Samuel P. Huntington) 所言，單極體系應只有一個超級強權和一些較弱國家 (minor powers)，沒有其他強國 (major powers) 存在，處理國際事務，超強可以獨斷專行，其他國家無法聯合與之抗衡。可是，國際現況並非如此，後冷戰時期，美國處理國際事務仍須他國家協助，強國仍不時抵制美國行動，故漢廷頓認為目前體系實為單多極體系 (uni-multipolar system)，亦即介於單極與多極體系之間的混合體系。

公職王歷屆試題 (97 地方政府特考)

對大國 (great power) 而言，從兩極體系邁向單一起強的發展，國際社會增加更多不確定因素。全球化與民族主義發展，區域強權與恐怖主義的興起，一再反映後冷戰時期，不是穩定的國際體系，各國均面臨考驗，對外政策從孤立、結盟到集體安全。不同的選擇，不僅影響個別國家之利益，亦影響區域之安全及穩定。

三、若干西方國家（如瑞典）有「監察使」（ombudsman）之制度，其功能為何？與我國之監察院有何異同？試析述之

【擬答】

(一)北歐監察使的制度功能：

監察使是最具北歐特色的反腐敗制度創新，是瑞典在1809 年創建的一種規範公務員行政權利，管理其行政行為的有效機制，它主要的功能和任務就是作為國會特使，調查公民對政府及其他公有部門公務員的投訴，“以確保公民免受政府部門或其他機關的不公正對待”，調節議會和公共部門之間的關係，填補三權分立當中公共部門同議會關係的空白，挪威最早于1962 年成立的監察使就是作為“政府及行政事務監察使”(Stortingets ombudsman for forvaltningen og sivilombudsmannen)。究言之，北歐監察使制度具有如下功能與特點：

1. 北歐國家的監察使由議會選出，由國王批准任命，地位相當於政府部長，對國會負責，連選得連任，但不跟政黨共進退。監察使獲議會授權直接監察各行政及公共部門，以保證其行政行為符合規範，挪威消費事務監察使下設的理事會則行使相當於法庭的權利。
2. 監察使一經選出任命後，便獨立於議會和其他任何黨團機構，自主決定是否受理投訴和展開調查，是否向議會報告或公開官員不法、瀆職、貪污或其他犯罪行為，不受國會干涉。
3. 監察使不是單槍匹馬，他或她有一相應的機構。如“挪威消費事務監察使”是根據挪威一九七二年市場管理法令設立，下設一市場管理理事會，由九人組成。兩性平等事務監察使下設一個評議理事會，由七人組成。“消費事務監察使”、“兩性平等事務監察使”、“兒童事務監察使”都是根據相關法律，由國王任命。
4. 監察時可依投訴或自行決定調查；具有調查權是北歐監察使跟英國國會行政監督專員 (British Parliamentary Commissioner for Administration) 最大的不同之處。監察使有權調查所有政府部門和公有部門，在沒有投訴的情況下，監察使也可以自行決定是否展開調查，特別是在那些他認為具有普遍指導意義的案例中。例如，丹麥監察使在一九九三年自行決定調查的案子就有 139 例，挪威行政監察使每年受理的投訴約在 1500 至 1600 宗之間（挪威全國人口只有 450 萬人），而自行調查的案例在 20—30 宗之間。監獄和醫院是最經常發生剝奪、侵犯個人自由的地方，因此，這些地方往往是監察使巡查的重點。假如監察使決定採取行動，他有權調閱受投訴部門卷宗檔案，要求相關部門作出解釋。
5. 通過主動調查或受理投訴，監察使對受投訴部門做出是否瀆職違法的結論，向議會提出報告。通過這種方法，監察使實際上對公務員應該奉行的行為準則做出解釋，以此確立公務員行為規範，有利減少日後的投訴。與此同時，監察使要接受國會議員的質詢監督，以防止監察使徇私枉法。但是，監察使權力主要在於調查事實，他只能建議採取行動，而無權撤銷判決或給與行政處分，也不能變更政府的決定。五國中只有芬蘭檢查時可以提起公訴，但在實踐上，芬蘭監察使一般會通過檢察官提起公訴。
6. 監察使職責在於以非司法手段糾正違法不當行政行為，其處理方法具有簡易、迅速、經濟等特點。如果監察使並沒有發現被投訴部門有犯罪情事，他可以簡單要求被投訴部門澄清事實，轉交投訴者，如挪威軍事監察使在 1990 年接受 123 宗投訴，但絕大多數只通過電話跟雙方溝通協調就予以解決而沒有立案。監察使的好處還在於其靈活性，北歐各國均根據實際需要分別設立不同功能的監察使，在完成使命後可以隨時撤銷，不致造成機構臃腫。挪威目前有六位監察使，分別掌管國防、conscientious objectors、消費者權益、兩性平等和兒童問題等，而瑞典則設立國會監察使，公平交易監察使，消費者

權益保護監察使等四位監察使。

(二)我國監察院的職權

依照憲法、憲法增修條文及監察法的規定，監察院的職權是行使彈劾、糾舉及審計權，並且可以對政府機關的施政提出糾正案，而為使職權得以順利行使，監察委員可以收受人民書狀、到中央或地方機關巡迴監察、調查、監試等。彈劾權及糾舉權是在中央或地方機關公務人員有違法失職時，由監察委員行使，向懲戒機關提出彈劾，或是向違法失職公務員的主管長官或上級長官提出糾舉，目的是在懲戒違法失職公務人員。糾正權則是對行政院及行政院所屬各機關的工作及設施，有違法或失職時，經監察院有關委員會審議後，移送行政院或有關部會，督促其注意改善。因此，彈劾權及糾舉權是對「人」，即公務員來行使，而糾正權則是針對「事」來行使，二者在性質上不一樣，行使的方式和對象也不一樣。

(三)監察院與北歐監察使的差異

事實上，我國監察院所行使的職權與北歐的 Ombudsman 制度頗為類似。行政監察使係由國會所任命，具有法律專精的專業人士所擔任，不但監督政府的施政也接受人民的抱怨，除政府的行政決定、法院的審判和國會，行政監察使不會介入干涉外，所有公共事務的執行均被涵蓋在他的監看下，而且績效奇佳。我國監察院亦應有如此功能。

我國憲政體制屬於五權分立制度，監察院的功能亦在於監督行政機關施政，具有行政監察官的角色與功能，然在數度修憲後，同意權、總統彈劾權的移出，監察院職權屢被削弱，即令提案糾正，行政機關卻未在二個月內答覆及改善，亦無相關法令規定後續如何處理，顯然大開行政監察制度的倒車。或謂另設類似 Ombudsman 職能的機構隸屬立法院下，以發揮監督行政的功能；但此舉除紊亂我國目前五權分立之憲政體制外，鑑於立法院現在已是政黨權力角逐的戰場，果真設立類似機構，在權力競逐的陰影下，能否發揮應有的效能，或淪為政治或政黨的工具，不免讓人憂心。又從另一角度言，我國政風制度本就為端正政風，促進廉能政治而設，性質上貼近監察院功能，卻硬被擺放在行政機關內監督、查處機關行政，混淆了監察、行政的對立性、衡平性，致落得績效不彰而可能以另設機構取代的命運。

四、立法院中的黨團協商機制所指的是什麼？此種機制會不會因此加劇滾木立法(ogrolling legislation)或是肉桶立法(pork barrel legislation)？試析論之。

【擬答】

(一)黨團協商制度之定義和價值

根據國會五法之規定，政黨間「為協商議案或解決爭議事項，得…進行黨團協商」，可知我國政黨間針對議案或爭議事項所進行之協商，稱為「黨團協商」。然而從一般文獻及報章雜誌的介紹，卻也常常可見「政黨協商」與「朝野協商」等字眼。在學術研究領域，由於往往是從研究政黨決策角色來觀察，並未直接針對政黨協商進行研究，且早期協商制度尚未法制化，缺乏一致性的說法，因此過去有許多學者均以「政黨協商」稱之；另外，觀察立法院公報上所紀錄的協商結論，往往以「朝野協商」或「黨團協商」為標題，並以「朝野協商」居多，但不論是哪一種，所有獲得共識、並經各協商代表簽名確認的協商會議，均記載於公報之中。筆者根據立法院職權行使法第十二章章名為「黨團協商」，故本文統一正名為「黨團協商」。

(二)黨團協商制度的評價：

這套政黨協商制度的立法本意，旨在提升議事效率與政黨的角色功能。但自四屆立院實施以來，卻被批評淪為密室分贓的保護傘；議案審查形同利益交換、甚至綁票勒索。協商過程全無會議記錄，又不對外公開的政黨協商，已凌駕在委員會甚至院會之上。在目前的協商制度下，經委員會審查定案的內容，可能在密室協商後被全盤翻案。而除非動用表決，否則只要一個五名委員以上所組成之黨團或聯盟代表在協商後不願簽字，即可杯葛所有法案，並以此作為要脅勒索的籌碼。四屆立委第五會期中出現多項所謂的「錢坑法案」企圖闖關，也有若干個別立委擔任協商代表時，以拒絕簽字為手段，要脅交換通過某些圖利特

公職王歷屆試題（97 地方政府特考）

定團體或個人的「肉桶法案」（Pork Barrel）。此種無法攤在陽光下的政黨協商過程，在未來三黨不過半的立法院中，可能會更進一步癱瘓正常的立法功能，並更加深化黑金政治的腐蝕程度。

在多數民主先進國家的國會中，各種專業的委員會才應是政策辯論、議案審議的主要場所。即使輔以政黨協商，也應以資深制、專業化與透明化為原則。如今我國的立法院卻反其道而行，不但輕視委員會的專業功能（例如以舉世罕見的抽籤方式決定委員會席次），更無利益迴避、資深倫理與國會紀律等民主國家中國會運作的基本原則，反而一味強調政黨協商掛帥，以遂行利益交換之實。未來如要健全國會運作的正常功能，除了要強化委員會制度外，政黨協商制度也應配套修改。

公
職
王