

《政治學概要》

一、請說明聯邦制 (federalism) 的特色與產生的背景，並分析美國聯邦制的演變。(25 分)

【擬答】

答題關鍵	聯邦制在國考中不但是常客，而且在今(109)年的高考三級才剛剛出過，考生應該不陌生。在過去的考試中，從 96 年的高考三級開始，包括 96 年原民三等、99 年身障四等、100 調查國安三等、102 年調查國安三等、103 年的原民四等、104 地特四等以及 106 原民三等都可以看到聯邦制的考題，而針對美國聯邦制的演變，在我們課堂上以及考用書上都有介紹。由於本題難度不高，只要論述清楚，輕鬆拿下廿分以上的分數不是難題。
考點命中	1.《高點·高上政治學總複習講義》第一回，蘇世岳編撰，頁 19。 2.《政治學(概要)》，高點文化出版，蘇世岳編著，頁 5-28~5-31。 3.《高點·高上政治學申論寫作班講義》第二回，蘇世岳編撰，頁 53。

【擬答】

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，由此形成三種中央與地方政府間的互動關係，強調中央集權的是單一制，著重於地方分權的是邦聯制，而在兩者間試圖維持平衡者則是聯邦制 (Federalism)。有關聯邦制的特色與產生的背景以及美國聯邦制的演變，茲論述如下：

(一) 聯邦制的特色

相對於單一制，在聯邦制政府 (federal government) 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；另一個國會則由全民透過普選產生。世界上第一個採行聯邦制的國家是美國，它在制憲之初即透過「康乃狄克妥協」Connecticut Compromise，採納了兩院制。歸納而言，聯邦制的主要特色有四：

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。一般都由聯邦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。

(二) 美國聯邦制的演變

美國在制憲及施行之後，以傑佛遜 (Thomas Jefferson, 1743-1826) 為主的民主共和黨州權派，主張保護州權而傾向分權主義；相對於此，以漢米爾頓 (Alexander Hamilton, 1755-1804) 為首的聯邦派，則主張強化中央政府，避免聯邦分崩離析。兩派間的爭論持續不斷，直到南北戰爭後，才使得聯邦派明顯佔上風。依據政治學者李斯 (J. D. Lees) 對於美國聯邦制的觀察，美國的聯邦表現了以下三項的變化：

1. 聯邦政府扮演更積極的角色，其職權的擴張，逐漸得到人民的認同。
2. 1930 年代以後新政 (New Deal) 的推行，許多人民都希望聯邦政府介入社會及經濟事務，而州政府在失業救濟及就業服務上能著力的部分越來越小，聯邦政府遂得以填入這個空間，強化了中央政府集權化的趨勢，當然跨州事務的增加，更助長了中央集權的情形。
3. 聯邦對於國民的直接財務補助計劃，削減了州的勢力。

總體而言，相對於各州(或邦)，聯邦權限不斷擴大，但也衍生出不少的問題。1960 年代起，美國總統尼克森(R. Nixon, 1913-1994)開始推動地方分權 (decentralization)，其將一定比例的聯邦收入，無條件撥付給地方政府，這就是「新的聯邦主義」(The New Federalism)，1982 年雷根總統也提出「新聯邦主義」(new federalism)，認為聯邦政府管得太多，很多事情應由地方政府推動效果會更好。

基於以上，政治學者認為聯邦制兩級政府的制度設計，有三項主要優點：(1)民眾是最接近地方政府的，他們能影響並目睹政策的形成，有助於政治參與的提升；(2)地方政府可以做為美國人所稱的「民主的實驗室」。因為聯邦制允許嚐試新的計劃，如果成功便可以推廣至全國，即使失敗也不會有太大的傷害；(3)保障了地方與區域利益擁有政治上的發言權，並且分散了政府的權力，創造出一個可以保障個人自由的制衡網絡，同時提供一套制度性機制，使多元社會得以維持其團結性與一致性。然而聯邦制的缺點，主要則有三項：(1)地方政府可能缺乏籌措計劃的資金，而其官員有時能力不足而且貪腐；(2)地方的各自決策，可能導致行政服務的負面模仿效應，甚至出現溝通不良的情況，使得一致性的經濟與社會計劃變得困難；(3)分權的政府架構可能因此助長了分離勢力，最終導致解體情況的發生。

二、政治學的行為主義 (behavioralism) 在一九五〇至一九六〇年代蔚為風潮，請說明政治學行為主義的特徵，以及後行為主義 (post-behavioralism) 對其批評。(25 分)

答題關鍵	本題是兩個考古題的結合。第一子題在 97 年普考、109 年的身障三等出過題；第二子題則出現在 104 年的原民四等考試中。這幾年，我們不斷在課堂上提醒學員，掌握政治學不同的研究途徑，是讀好政治學的基本原則之一。特別是前幾年的考試中，有關新制度論的考題一度相當熱門。預料有遵循我們提醒準備的考生，這一題答來應該是得心應手、游刃有餘。一般程度的考生拿下基本分數 15 分應該不成問題，要拿到高分脫穎而出則必須寫滿兩面，以豐富的內容勝出，可得到二十分以上的高分。
考點命中	1.《高點·高上政治學總複習講義》第一回，蘇世岳編撰，頁 7。 2.《政治學(概要)》，高點文化出版，蘇世岳編著，頁 2-8~2-11。 3.《高點·高上政治學申論寫作班講義》第二回，蘇世岳編撰，頁 40。

【擬答】

自 1880 年政治學系在美國哥倫比亞大學獨立成為一門學科起，雖然沒有精確的年代劃分，但大多數政治學者都能同意，當代政治學的發展大致上可以二次世界大戰為界，主要分成兩個時期。就地域來看，二戰前政治學的主要發展重心在歐陸；二戰後以美國為重鎮的政治學興起；就研究途徑而言，二戰前政治學主要遵循傳統研究途徑 (traditional research approach)，而二戰後行為主義 (behavioralism) 研究途徑則成為主流。因此，吾人可據此將政治學的發展分成前後兩個時期，第一個時期是傳統政治學時期，第二個時期則是行為主義政治學時期，而行為主義政治學在 1970 年代出現了小插曲，產生所謂的後行為主義 (post-behavioralism) 政治學。以下，吾人即針對行為主義政治學的特徵，以及後行為主義對其批評，論述如下：

(一) 行為主義政治學特徵

受到行為主義影響的政治學，是以經驗性 (empirical) 分析、實然 (what is) 面做為研究重點的政治學。他們不再重視國家或憲法等正式制度，而是轉向研究人的實際政治行為，並擴及到非正式的制度(如政黨、利益團體等)，尤其是可以量化、進行統計研究的投票、選舉或立法行為等成為最主要的研究課題。總體而言，行為主義政治學者的研究目標即是，要將政治學發展成為一門「政治科學」(political science)，其特徵包括：

1. 規則性 (regularity)。政治學研究目標是建立通則 (formulation of generalization)，找出行為的規律性以發展出有系統的政治知識。
2. 經驗性 (empirical)。政治學的知識必須建立在感官的經驗基礎之上，因此行為主義關注的是政治行為者的行為，注重經驗性。
3. 量化 (quantitative)。行為主義者強調要用嚴謹的科學方法研究政治現象，而量化是讓政治研究科學化的重要方法，因此包括問卷、訪談、抽樣 (sampling) 和模型等，大量出現於政治學研究中，統計技術的運用也成為重要的方法。
4. 方法論的個體主義 (methodological individualism)。行為主義斷然拒絕法律和制度的研究途徑，不同於過去從集體政治行動者的角度切入分析政治，行為主義政治學將研究層次擺放在個體上，採取所謂的「方法論的個體主義」。
5. 系統化。政治學者在建構新理論的時候，應考慮如何和既有的理論建立關聯性。
6. 嚴格區分「事實」(facts) 與「價值」(values)。政治學要處理的範疇是「事實」而非「價值」。
7. 價值中立 (value free)。政治學知識必須具客觀性與可靠性，研究者不應將其個人價值與偏見帶入研究的過程中。
8. 科際整合 (integration)。強調社會科學的統一，行為主義政治學因此大量採用包括社會學、心理學、經濟

學等資料與研究方法，用以解釋行為，並深信對於人行為的共同研究，最終將促使社會科學統一。

9. 累積性。政治科學的知識具有累積性，猶如疊積木（building-block），一層的知識是建立在另一層知識的基礎上。

10. 漸進性。政治科學的發展是漸進式的成長（incremental progress）。

(二) 後行為主義對行為主義的批評

後行為主義政治學的出現批判了行為主義政治學的研究方法是靜態與保守的，充滿研究者的價值選擇，對於身邊迫切的難題卻無法提出有效的對應，並且往往以美國的政治發展現狀作為評價的基礎，這種對於現狀的偏好，也忽略了改變的可能性，由此所產生的後行為主義政治學對行為主義政治學的批評，主要有以下四項：

1. 強調研究實質的內涵（substance）比研究技術重要。行為主義時期過度注重量化與統計，使得研究的主題過於窄化與瑣碎，侷限在可直接觀察的現象，反而忽略政治現象的原因和影響。因此，基於不同的研究議題，後行為主義學者認為，可以選擇量化的研究方法，也能選擇質化研究方法（qualitative research），甚至可以結合量化與質化進行整合性研究。
2. 政治學研究不可能達到價值中立。因為人類受文化、教育、現存社會權力結構等因素影響，對事物是有其思想與判斷的，所以要完全排除價值觀念的影響是很困難的；反言之，他們甚至進一步提出，規範的價值應該被重新看待。
3. 反對孤注於找尋人類行為的規律。因為人類的行為是由太多、太複雜的變數所組成，人是有自由意志的，因此我們不可能發現任何類似定理的規則。
4. 政治學者應對實際政治有更多的關懷和行動，要與社會發展的實際相結合，對實務政策走向提供建言，不應迴避社會改革的議題。

行為主義引入政治學，為政治學的發展提供顯著貢獻，駁倒了一些長期存在卻未受檢驗的假設，給予政治研究實證的基礎，有助於了解實際政治體系的運作，特別是在投票行為的研究上，更是成果斐然。另一方面，後行為主義時期，政治學的新興研究途徑內容非常多樣，並且經常是結合了行為與制度的研究，同時包含量化與質化的分析。後行為主義時期最重要的兩個新研究途徑，一個是「理性抉擇理論」（rational choice theory），另一個則是「新制度研究途徑」（new institutionalism，或稱「新制度論」），成為迄今政治學研究者主要的研究方法。

三、在當代民主國家，立法部門的功能弱化是普遍的現象，請分析導致其弱化的因素何在？（25分）

答題關鍵	本題幾乎就是 104 年高考三級考題的縮減版，屬於基本概念題也是考古題。在 99、102 年的調查局考試、100 年的身障考試，都曾出現過接近一模一樣的題目。因此，這一題得分並不難，也是所有考生在考前必然會準備的題庫題目，由於是基本題，因此寫得越完整，得分將越高。考生在作答時，應該清楚羅列相關論點，並且在結尾時能提出進一步的觀點，將有助於在眾多試卷中脫穎而出，贏得閱卷者的青睞。預料一般程度考生可輕鬆拿下 15 分的基本分，論述完整者拿到廿二以上的高分也不意外。
考點命中	1. 《高點·高上政治學總複習講義》第一回，蘇世岳編撰，頁 24。 2. 《政治學(概要)》，高點文化出版，蘇世岳編著，頁 7-12~7-14。 3. 《高點·高上政治學申論寫作班講義》第二回，蘇世岳編撰，頁 58。

【擬答】

民主政治的理想在於直接民主，但當代社會直接民主並不可行，而以代議民主作為最重要的民主模式。代議民主的本質事實上就是國會政治，當然非民主國家中也可能存在有議會，但經常淪為行政部門的橡皮圖章，功用不大；而代議民主中立法機關的組成與功能，則往往是判斷間接民主政治良莠的關鍵，然而近來政治學者發現，在當代民主國家，立法部門的功能普遍弱化，有關立法部門功能弱化的因素，茲論述如下：

19 世紀末起，觀察家發現國會的運作並不如大家所期待，與洛克（J. Locke）的預期相反，國會逐漸喪失對於行政部門的權力，而大部分的政治學者也同意，此種趨勢將繼續下去。一般以為，造成立法部門功能弱化的可能原因包括：

- (一) 有紀律政黨的崛起。在議會內閣制國家黨紀堅強，國會議員須遵守「黨鞭」（whip）的指揮，因為政府擁有國會的多數，因此投票結果通常是支持政府的政策。由此衍生出的是國會議員普遍性缺席的問題，除了動員表決時外，院會經常是空蕩蕩的一片，這也顯示國會議員不再視立法為主要的職責。
- (二) 大有為政府的出現。行政部門權力的提升，來自於現代政府在社會福利與經濟管理等領域的擴張，使得權力逐漸由立法部門向行政部門傾斜，特別是行政部門有專業的文官、豐富的資訊以及充足的預算，這都使得現

代國家中的政府，已經從過去的小而美政府走向大有為政府。

- (三) 議會組織上的弱點。在總統制國家，權力也往總統傾斜，因為總統只有一個聲音，但國會充滿許多不同的雜音。由於國會組織扁平化，每個議員都具平等的地位，運作上權力分散於各委員會甚至小組委員會，委員會主席又爭相爭取媒體的注意，使得議事延遲且無法達成共識，在爭論與辯論之後，通常會讓總統得到大部分他想要的政策。
- (四) 利益團體與媒體權力的增加。首先，一些單一議題利益團體的興起，相較於國會更能有效地受理民眾的抱怨，並表達特定團體成員所關心與渴望的事務；其次，報紙和電視取代國會成為政治辯論的主要場所，使得政治領袖越來越傾向於透過大眾媒介，而非間接利用國會來處理大眾問題。
- (五) 立法部門通常缺乏專業及必要的資源。很少國會議員是技術、軍事、經濟或社會問題的專家，因此必須深深仰賴來自行政部門的專家，況且大部分國會議員很少有研究經費，他們的立法資料不是來自政府就是來自利益團體，這些都使得國會無法對抗擁有大量資訊優勢的行政部門。
- (六) 心理上的劣勢 (psychological disadvantage)。人們心理可能有對單一領導者反映的深層需求，這使得一般民眾對國會之印象，遠不如對總統或首相深刻。總統可以有超凡的領導力與魅力但國會卻沒有，尤其是電視媒體經常給總統或首相較多的報導更增強這種趨勢，政治學家擔心這將導致「總統崇拜」的現象。
- (七) 國會議員淘汰率低。在民主國家的國會中，國會議員已成為終身的職業，一旦選上就會不斷連任，這使得年輕人很難進入國會，而使民主喪失部分創新的能力。

基於以上，當代民主政治下立法機關的角色確實有減弱的趨勢，但也有學者不表認同。他們以為，國會轉型作為「溝通機制」的角色在強化中，包括議事過程的公開轉播，以及國會工作的專業化，甚至模仿美國的專業委員會制度，都讓國會作為辯論與監督機關的功能大為強化，而在如英國議會內閣制的國家中，黨紀也有減弱的趨勢，議員的獨立性與批判性增強，選民也能掌握充分的國會動態，對國會議員的期待提升，這些都有助於國會功能的維持。

四、杭亭頓 (Samuel P. Huntington) 提出人類歷史上有三波全球性的民主化現象，請敘述這三波民主化浪潮的時程、國家與後續影響。(25 分)

答題關鍵	本題屬於民主轉型的基本概念題。自 1990 年代起，杭亭頓的民主化理論即是許多研究所考試的常客，類似考題迄今大小考試中仍常出現。但在國家考試中，專以杭廷頓的觀點出民主化的試題，104 年的高考算是第一次，時間上落後研究所考試甚久。答題時，考生只要將課堂教授以及考用書上的內容，做有系統的整理即可，要注意的是，題目是要考生敘述「三波」民主化的過程，而非「第三波」民主化，這要特別留意。107 年地特三等，再度以第三波出題，顯見杭亭頓第三波民主化的關點，仍不能輕忽。這一題可說是 104 年高考三級考題的「升級版」，預料一般程度的考生應該可以拿到 15 分左右的基本分，程度好的則可以拿到廿二分以上的高分。
考點命中	1. 《高點·高上政治學總複習講義》第一回，蘇世岳編撰，頁 41。 2. 《政治學(概要)》，高點文化出版，蘇世岳編著，頁 15-12~15-15。 3. 《高點·高上政治學申論寫作班講義》第二回，蘇世岳編撰，頁 10~11。

【擬答】

民主化也稱為民主轉型，是政治發展中政體轉型的一種。從威權政體或極權政體轉型到民主政體就是民主化。美國哈佛大學政治學者杭亭頓 (S. Huntington)，於 1991 年出版了《第三波》一書，描述人類歷史上曾經出現過的三波民主化浪潮。以下，吾人即介紹這三波民主化浪潮的時程、國家與後續影響。

依據杭亭頓的觀點，所謂一陣民主化浪潮指的是，在一段特定的時期內，一群國家由非民主轉型到民主，同時朝民主轉型的國家數量，明顯超過朝反方向轉型的國家數量。在近代世界史上，共出現三波民主化浪潮，包括：

(一) 第一波民主化起源於 18 世紀美國獨立和法國革命，一直到 20 世紀 20 年代，歷時約百年，稱為「民主化長波」。在這段期間，總共有卅多個國家建立了最低限度的民主制度，包括美國、法國、英國、義大利等。第一波民主化的成因，可以歸納為以下四點：

1. 經濟發展和現代化影響。包括經濟成長、工業化、都市化，資產階級和中產階級的出現、工人階級的發展、經濟不平等的縮小，都對早期民主國家出現扮演重要角色。
2. 民主思潮與法國大革命的影響。包括洛克、邊沁、彌爾、孟德斯鳩和盧梭等古典民主理論家的學說，以及法國大革命的衝擊。
3. 新教鼓舞民主化。在 1990 年前的民主化國家中，有四分之三以上都信奉新教。

4.大陸帝國因大戰而解體。一戰後，西方協約國的勝利以及戰後帝國的解體，也刺激了民主化。

但 1922 年出現第一次回潮，原因可能與經濟大蕭條有關，包括義大利、波羅的海三小國、德國、日本等，這些國家轉型成法西斯主義等制度。

(二)第二波民主化較短，始於二次世界大戰後，終於六十年代初期，稱為「民主化短波」，包括西德、義大利、日本和韓國等，相繼恢復或成立了民主制度，以及戰後新獨立的一大批亞洲和非洲國家。第二波民主化的成因包括：

1.一戰後，獲勝的西方盟國把民主政治強加於德國、義大利和日本等國。

2.部分國家因為西方盟國贏得了戰爭而向民主化方向邁進，例如：希臘、巴西、阿根廷等。

3.某些西方國家在戰爭中元氣大傷，其在海外殖民地興起民族主義，使得這些國家在脫殖民化的過程中，走向民主。

但 1958 年起，包括秘魯、阿根廷、巴西、台灣等國家，共有約三分之一的原民主國家，轉型成威權體制，國家相繼被軍人接管了政權，這是第二次回潮。

(三)第三波民主化出現在 1970 年代的南歐葡萄牙、西班牙，之後民主浪潮湧入拉美、亞洲，包括韓國、台灣等，甚至在八十年代末期，第三波民主化還吞沒了共產主義世界，導致蘇聯的解體和東歐民主政體的建立。這波民主化使得大約一百個國家放棄威權體制，改採民主政體。有關第三波民主化的成因，歸納如下：

1.合法統治權威的衰落和政績的困局。這些威權體制國家的統治正當性，或因為軍事挫敗、經濟破產，或因七十年代的兩次石油危機而逐漸消失。

2.1960 年代的全球經濟大幅成長，擴展了都市中的中產階級。

3.天主教教會從現狀的維護者，轉變為威權體制的反對者，以及社會、經濟和政治改革的擁護者。

4.外來勢力的新政策，包括歐盟以民主做為吸收新會員的標準；美國所推動的人權外交，以及蘇聯戈巴契夫所推動的變革。

5.滾雪球的示範效應。第一個走向民主轉型的國家，刺激了其他國家政體的變遷。

即使如此，21 世紀近 20 年的發展，卻令人不得不對第三波民主抱持更保留的態度。第三波民主化的兩個問題點：首先，有的專制國家從事政治自由化的改革，但卻遲遲不推動政治民主化的改革，對於這類的國家，究竟屬不屬於民主國家頗令人存疑；其次，有些第三波民主化的國家在政治運作的過程中，衍生出許多司法不公、行政無效率、國會無能、官員腐化或極端種族主義等弊端，這些並不是一般民主化理論所關注的焦點，但卻深深影響了一個人，腐蝕了一般人民對於新興民主政體的正當性，這些都構成了對第三波民主化的憂慮。

【版權所有，重製必究！】