

法 政 學 報

— 第二十一期 —

2008年12月

淡江大學

公共行政學系

公共政策研究所

台灣 淡水

ISSN 1023-2230

Journal of Law and Politics

No.21

December 2008

Contents

German 'Staatswissenschaft' Implications for Administrative Science.	Markus Porsche-Ludwig	1
A Study on the Development of the ROC Civil Service Training - analyzing the Legal and Civil Service Training System	Shen, Chien Chung	31
Association between Mentoring and Organization Performance-A Case Study in Center for Public and Business Administration Education	Liang-Feng Lin	55
From Legal Adjustment of Cross-Strait Investment Regulations to Examine Taiwanese Enterprises' Investment Behaviors in Mainland China	Chun-Hung Lin 、 Siou-Jhen Li	73
The Impact of Family Life Cycle and Human Capital Investment on Career Motivation and Perceived Career Obstacles among Female Jobseekers	Shu-Huei Lin	101
Constitutional-making In Taiwan: Substantive and Procedural Issues	Cheng-Feng Shih	127
Relations between Exams-training System and Capability Assessment of Public Human Resource:Case Study on the Rank Promotion Training in Taiwan	Irving Yi-Feng Huang 、 Yen-Hung Chen	147
Comparing the Camps of Network Research: Literature Review	Kuan-Chiu Tseng	171
Europeanization of Germany Environmental Law— Strategy of integration as an example	Ru-Huei Liu	209
The Political Analysis of 3rd Tax Reform Committee	Louis Chih-hung Liu	249

Published by
Department of Public Administration, Tamkang University
Tamsui, Taiwan

德國「國家學」及其對行政科學之啟示

Associate Professor (Privatdozent) Dr. Markus

Porsche-Ludwig

摘要

科技的快速發展、社會和文化的快速變遷、以及經濟結構的高度重組，不可避免地對現代社會產生了影響，也產生了不少的問題。而在現有的辯論當中，以「全球化和公共行政」是影響比較深遠的，因為該主題試圖去找出一個系統化的概念，以及教導我們不要忘記過去的經驗。這一篇論文大體上是一種德國政治科學和公法系統的傳統界線之反思，而這樣的主題是比較能夠對於系統化的目標產生貢獻。而這樣的考量對於亞洲國家而言，所能夠產生的意義，就是能給中華民國（台灣）產生一個範例，對於類似的主題能夠再作深入的探討。

關鍵字：政治科學與公法、行政科學、法規範與社會規範、制度與組織、科際整合之基礎研究、全球化、國家學

A German 'Staatswissenschaft': Implications for Administrative Science

Associate Professor (Privatdozent) Dr. Markus

Porsche-Ludwig*

Abstract

The rapid development of technology, the rapid change in society and culture as well as the extensive reorganization of the economic structure result inevitably in tasks changes of a modern state. Here, there are a lot of problems. But what already fixed is, that the current debate about "Globalization and Public Administration" is a more far-reaching one, that strives for a systematization and that is not allowed to forget the past. The general thesis of this article is that the reflection on the common traditional line between the German political science and the public law (constitutional law) is able to make a contribution to a systematization of this topic. It should be indicated what these considerations mean for the Asian context, how here the Republic of China (Taiwan) should be exemplary focused on more in detail.

Keywords: political science and public law, administrative science, legal norms and social-norms, institution and organization, interdisciplinary basic research, Globalization, Staatswisse

* Thanks to my assistant at the National Dong Hwa University of Hualien, Mr. Wu Jing Cin, for reading and discussing my paper.

The rapid development of technology, the rapid change in society and culture as well as the extensive reorganization of the economic structure result inevitably in tasks changes of a modern state. State action is not only oriented towards the guarantee of citizen's basic rights and liberties, and is as well not only in the responsibility to intervene laws, so that the boundaries of the state effectiveness are decided. It rather spreads to the field of the creation of necessary preconditions to realize the basic rights and liberties that must be ensured in structures, and to balance social differences. With it, the state performance is strongly demanded. Furthermore the new development of state action is oriented towards the necessary influence of single persons and social effect unities; on the one hand, to ensure the necessary environmental protection and the basis of one's livelihood of the future generations; on the other hand, towards the demand of foresighted economic development policy and technology policy; and last but not least also towards the improvement of the international competitive position within the context of the economic globalization. With it, flexible and steering oriented action is necessary.¹ Under these circumstances the state is demanded to adjust as quick as possible to new challenges and to solve current diverse problems. Systematically that considerably depends on an appropriate use of state resources, but that are naturally limited. Therefore the state is obliged to fulfill efficiently, flexibly and early varied tasks, that progress more and more through appropriate distribution and reasonable use of the limited resources that are available. The more and more forceful demands of effectively, efficiently, and quickly state actions in modern times require appropriate development and innovation of public administration in consideration of needs, founded on the rule of law, that is inevitable.

¹ See F.-X. Kaufmann, Diskurse über Staatsaufgaben, in: Dieter Grimm (ed.), Staatsaufgaben, 1st ed., Frankfurt/M. 1996, p. 15 (pp. 19).

This explanation concerns secured and sanctioned knowledge, that you can find in relevant textbooks.² In the socio-scientific setting, there are far-reaching questions, that are only inadequately introduced in the discussion context.³ We can only shortly indicate this. Under “globalization” you can understand the starting point, that is centered around the compression of communication, capital and person streams, as soon as the disbanding of block frontiers with their function as interaction barrier or rather the clarity of areas. Accordingly, there is the need of creating behavioral norms, that go beyond cultures and nations. In the setting of that, the characterization of the current society shows us there is not a standard name, especially the name “industrial society” is evidently inadequate. With it, you have to work with other terms and you have to look for new social structures, because the older ones are evidently no more appropriate. Because of that, you have also to look for “new” politics. Now it is about the consequences of the modernity, that also lead to the structural change of the industrial society. This again has the consequence, that you also need a new “social theory” and “political theory”, to speak furthermore from the socio-theoretic point of view, what this currently means: “society”, if it is no more “industrial society”, especially the visible expressions are evident in the form of environmental damage, changes in the gainful employment and for example, economically structural problems. The search for new social structures happens personally and role-specifically. This is also for the political and administrative space. You have to agree with the German sociologist Rainer Mackensen, if he explains: “The society does this under the continuous dominance of obsolete ideas and antiquated institutions, therefore against the tendency of the historical development (if the society has moreover such a tendency, therefore a trend, what is – with Norbert Elias – to

² See for example A. Benz, *Der moderne Staat*, München 2001.

³ See M. Porsche-Ludwig, *Einführung in die Allgemeine Staatslehre*, Berlin 2008, p. 284.

accept at least in great connections)."⁴ You have to reflect on institutions and terms. Because of that, you also need new legitimacy fields. You have to come off of schemes (in the sense of Thomas Kuhn's thinking in stereotypes⁵) by asking new questions to manage the present situations through social action without neglecting the past. It is impossible to create institutions and norms out of nothing, most of them from the old existence, but rather again and again you must give reasons in a normative sense. The starting point must be the citizen. Also in the post-industrial society there are stations and classes. The state is not abolished, although the state has maybe another appearance. The industrial-scientific-technical age must be considered democratically. With it, "technology" is the common denominator, without clarity, what this means. Depending on which ideas are associated with that, the relevant analyze of the industrial scientific-technical age changes. Also from the non-philosophical view, you have to come behind the phenomenon. Because there is still unknown rest, the societies are still controlled by the forces, so that the industrial-scientific-technical complex is to reflect on. In this context is problematically, if especially the technology research – because of the unknown rest – is not always too late, what also can be taken politically into consideration.

Because of that, there are other questions. Without the answering of these questions, that are today surely no object of the political research, the sense in the framework of the "globalization debate" is completely impossible. So the field of the relationship between autonomy and liberty under the constraints and reductions of the industrial-scientific-technical social systems is to reflect on, and its consequences for the opportunities of the political action, the

⁴ See R. Mackensen, Die Postmoderne als negative Utopie, in: Soziologische Revue 11 (1988), pp. 6-12 (10).

⁵ See Th.S. Kuhn, Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen, Frankfurt/M. 1973.

question of the separation of powers in a democratic constitutional state, the potential ability to reconcile the “technical state” (in the sense of the ambiguity and the verdict of Sartori’s “democracy theory”⁶) with the ability to compatibilize democracy and exchange of asked and bid society, and the question: what does the hardly tamable technology mean according to state action?⁷ So the social sciences consider themselves – similarly the philosophy – in difference to nature, culture and society. Also the nuclear bomb or the artificial intelligence research was not able to change this. Most of the social sciences had no idea about the “elementary meaning” of technology⁸ in spite of, for example, Martin Heidegger, Edmund Husserl or Lewis Mumford⁹, who already discussed in the 1930s technical philosophically and cultural theoretically. Also Karl Marx gives a more detailed report on the “machinery” as endogenous social development of the productive forces¹⁰, later for example Emil Durkheim, Max Weber or Rudi Volti.

Here, there are a lot of problems. But what already fixed is, that the current debate about “Globalization and Public Administration” is a more far-reaching one, that strives for a systematization and that is not allowed to forget the past. You can detect this easily with regard to the numerous appropriate conferences and research papers.

We are convinced that the reflection on the common traditional line between the German political science and the public law (or rather constitutional law) is able to make a contribution to a systematization of this

⁶ See G. Sartori, *Demokratietheorie*, Darmstadt 1992.

⁷ See U. Teusch, *Freiheit und Sachzwang. Untersuchungen zum Verhältnis von Technik, Gesellschaft und Politik*, Baden-Baden 1993.

⁸ See W. Rammert, *Kultur – Innovation – Virtualität*, Opladen 2000, p. 14.

⁹ See L. Mumford, *Mythos der Maschine. Kultur, Technik und Macht*, Frankfurt/M. 1986.

¹⁰ See N. Rosenberg, *Inside the black box. Technology and Economics*, Cambridge et al. 1982.

topic. Because of that we will give firstly a short survey to this development, secondly we will describe the current effort to revive this tradition, thirdly we will add some own ideas to this debate, and last but not least we will discuss the relevance of our explanation for the Asian (especially Taiwanese) context.

I

Historically the current German political science is originated from a traditional line that is closely combined with that one of the public law, or rather constitutional law. Among other things this is practically connected with the fact that the fields of law and politics in the "altständisch" society (an earlier age of liberalism) were not considerably separated fields, but the political action was not interpreted as removable from the right action (H. Maier). In scientific history this great traditional line goes through the following steps, instructed by Aristotle's tradition of the older theory of politics:

Firstly: the starting point are the differentiated Policy-sciences (meant a heterogeneity of things ranging between the two extremis police and polity) and the cameralistic sciences that multitude was called "Staatswissenschaften" (Zincke, v. Sonnenfels)¹¹ in the middle of the 19th century. This formation of a concept was accompanied by the introduction of the modern term of a state that was necessary to make good a deficit of the older theory paradigm of political philosophy (*philosophia politica*) with regard to the new type of association. Already with it in the 17th century in Germany a pressure on law came into being from a denominational deviation. This one made the need to a general theory of law and theory of a state (*ius publicum universale*).

¹¹ Zincke has firstly spoken about „Staatswissenschaften“ in 1745: G.H. Zincke, Gedanken von denen Wissenschaften eines künftigen politici und Staatsmannes, Leipzig 1745.

“Reichsstaatsrecht” (German constitutional law of the Reich (empire)), German constitutional law and general constitutional law were deduced from the *ius publicum universale* (with the subjects law of the Reich (empire), common constitutional law) that was perceived politically.¹²

In the 18th century the neo-Aristotelian variety of the disciplines of the constitutional law and also of the traditional political philosophy (*philosophia politica*) that consists the German state was affected by its everyday situation as an administration state¹³ that had consequences for the formation of the subject of the “good police” that became firmly established in a discipline named “*Polizeiwissenschaft*” (police sciences) (with politics as a realistic existence).¹⁴ It had an administrative main emphasis and sighted the state neither legally nor philosophically. The practical consequence was a multi-ruling and -administering administration that needed an adequate apparatus with competent information. The necessary specialized knowledge to carry out the differentiating tasks of a state came from the political (Policey) sciences that development run in different epochs both practically and also theoretically. The process of scientification was instructed by natural law and the consequence was an interdisciplinary relationship between the legal, philosophical and cameralistic (finance) subjects.¹⁵ Because of the scientification of the

¹² M. Stolleis, *Geschichte des öffentlichen Rechts*, Vol. 1: *Reichspublizistik und Polizeiwissenschaft 1600-1800*, München 1988, pp. 291.

¹³ K. Zobel, *Polizei*, in: J. Ritter/K. Gründer (ed.), *Historisches Wörterbuch der Philosophie*, Vol. 7: P-Q, Basel 1998, 1080-1083.

¹⁴ H. Maier, *Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre (Polizeiwissenschaft)*. Ein Beitrag zur Geschichte der politischen Wissenschaft in Deutschland, Neuwied et al. 1966, pp. 199.

¹⁵ In this way the understanding of a state of the natural legal teacher G. Achenwall is influenced administrative theoretically: G. Achenwall/S. Pütter, *Elementa juris naturae*, Göttingen 1750. For instance I. Kant has given lectures about legal and state philosophy on the basis of Achenwall's *magnum opus* (I. Kant, *Erläuterungen zu Achenwalls Juris naturalis pars posterior*, in: collected works, ed. by (Königlich)Preußisch Akademie der Wissenschaften, Vol. 19, Berlin 1902, pp. 323-442,

Polizeiwissenschaft (combined with the name of von Justi¹⁶) this one was subdivided in Polizeiwissenschaft in a narrower sense (theory of public administration, going beyond the legal administration), cameralistics and municipal economy and agriculture¹⁷, so that the unity of all Staatswissenschaften failed.

Secondly: thereupon the traditional line runs to the politics as a “theory of a ‘good constitution’” of the states that must be reformed in the first half of the 19th century. The change in the opinion of a state in the administration and of the academic political theory in the interim time between the 18th and 19th century found also expression in the term “police”¹⁸ that still clasped the whole administration in the earlier modern times and under the fundamental target of the “good order” still not known an opposite between a welfare state and protection against threats to public safety as the both big public fields that changed in the end of the 18th century influenced by the ideas of the enlightenment and the economic theories of liberalism. With them the public function of welfare state was interpreted as an opportunity for absolutist despotism.

whereas in Fichte's and Hegel's work you can find police scientific material (J.G. Fichte, *Grundlage des Naturrechts nach Prinzipien der Wissenschaftslehre*, Vol. 2, Jena et al. 1796-1797; G.W.F. Hegel, *Grundlinien der Philosophie des Rechts oder Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundrisse* (1821), in: collected works, ed. by E. Moldenhauer and K.M. Michel, Vol. 7, 5th ed., Frankfurt/M. 1996).

¹⁶ For example through his work „Natur und Wesen der Staaten“, published in 1759 (J.H.G. v. Justi, *Die Natur und das Wesen der Staaten, als die Grundwissenschaft der Staatskunst, der Policy, und aller Regierungswissenschaften, desgleichen als die Quelle aller Gesetze abgehandelt*, Berlin et al. 1760); see H. Maier, *Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre*, 2nd ed., München 1980, pp. 181.

¹⁷ J.H.G. Justi, *Staatswirtschaft oder systematische Abhandlung aller ökonomischen und Cameralwissenschaften, die zur Regierung eines Landes erfordert werden*, 2nd ed., Leipzig 1758.

¹⁸ See also W. Bleek, *Geschichte der Politikwissenschaft in Deutschland*, München 2001, p. 87.

Although the term “police” in spite of all change continued existence, in the interim time between the 18th and the 19th century the terms of the “Polizeistaat” (police state) and more extensively of the “Policeywissenschaft” failed victim because the state could be ruled “like a machine”¹⁹. This development was not accompanied by a sudden destruction of the establish theory of politics. The turning point in the 19th century was the German civic revolution of the years 1848/49. In the center of this revolution was the realization of a civic constitution how the theory of politics in the 1830s strived for. The Prussian reformers put the theory of politics and the Staatswissenschaften in the setting of their idealistic-neo humanistic ideas in the foreground of the study providing a general rather than specialized education both orientated philosophically.²⁰ The terms “Staatswissenschaft” and “natural law” in the undertitle of Hegel’s “Grundlinien der Philosophie des Rechts”²¹ (“Elements of the Philosophy of Right”) show the origin of this concepts. During the middle age the “good order” of the community and in the early modern time the diverse activities of a state in the framework of the “Policey” were in the center of the theory of politics in the 1st half of the 19th century, especially the constitution of the states that must be reformed was in the center. Especially here the conception of general constitutional principles in the spirit of the enlightenment and of a liberal constitutional program were in the center that was only still to pass on under the development of the historic facts. The scientific efforts to the “constitution” were therefore in 1830 less concentrated on the positive constitutional law and the legal interpretation of

¹⁹ See B. Stollberg-Rilinger, *Der Staat als Maschine. Zur politischen Metaphysik des absoluten Fürstenstaates*, Berlin 1986.

²⁰ See F. Schnabel, *Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert*, Vol. 1-4, Vol. 3: *Erfahrungswissenschaften und Technik*, Freiburg/Br. 1929-1937 (1934).

²¹ G.W.F. Hegel, *Grundlinien der Philosophie des Rechts oder Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundrisse*, 1821.

norms²² because the humans were only inadequately willing to grant the constitution in the spirit of the civic liberty. Different from the present the term of constitution had in those days no restriction on the formal constitutional law but included the material understanding of constitution as a normative basic order of a state and society because of the Aristotelian political tradition. Practical Politics and science worked together like in a symbiosis. A wide and dynamic constitutional understanding was in existence. The representatives of the public law thought and argued extensively politically and the teachers of politics primarily took a close look at the legal and constitutional order that must be strived for.

Naturally there were different opinions in the fundamental positions. Here we can only call some names: v. Rotteck (1775-1840)²³, Dahlmann (1785-1860)²⁴, v. Mohl (1799-1875)²⁵, a sponsor of the "Gemeinsame Staatswissenschaften", v. Stein (1815-1890)²⁶ or Bluntschli (1808-1881)²⁷. In the end of the 19th century the subject "theory of a state" was the successor of the older theory of politics, meanwhile the developing administrative science resumed the political sciences or Staatswissenschaften. The traditional line is continued through Max Weber's sociology of a state²⁸ and Georg Jellinek's "General theory of the state"²⁹ in 1900 until the theory of the state as political

²² M. Stolleis, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, Vol. 2: Staatsrechtslehre und Verwaltungswissenschaft 1800-1914, München 1992, pp. 121-186.

²³ C. v. Rotteck, *Lehrbuch des Vernunftrechts und der Staatswissenschaften*, 4 Vol., Stuttgart 1829-1835.

²⁴ Fr. Chr. Dahlmann, *Die Politik auf den Grund und das Maß der gegebenen Zustände zurückgeführt* (1835), 2nd ed., Leipzig 1847.

²⁵ R. v. Mohl, *Encyclopädie der Staatswissenschaften*, Tübingen 1859.

²⁶ L. v. Stein, *Die Verwaltungslehre in 8 Theilen*, Stuttgart 1866-1884.

²⁷ J.C. Bluntschli, *Denkwürdiges aus Meinem Leben*, 3 Vol., Nördlingen 1884.

²⁸ M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*, 1922.

²⁹ G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1900.

science (Hermann Heller³⁰) in the time of the “German College of Politics” (“Deutsche Hochschule für Politik”) in the Weimar Republic, although different trends moulded this relationship.³¹ This was taken up by the founding process of the German political science after 1945, especially by lawyers that were decisively involved in this founding process. However this traditional line got lost gradually, especially if you were clear about the current orientation of the German political science. Also the jurisprudence is not successful in resuming the traditional line.³²

II

Today the fall of this classical Staatswissenschaft is lamented increasingly, that is also to see in the evolution of the “Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft” that was founded by one leading authority of this subject (von Mohl) and that is in the current time nearly exclusively focused on the economy of a certain trend of research. Because of that Gunnar Folke Schuppert intends a change of state as the topic of a renewed Staatswissenschaft.³³ He noticed a change of state that is especially becoming evident in the process of transnationalization and internationalization but that also appears at home, what the keywords “cooperative state” and “enable state”

³⁰ H. Heller, *Staatslehre*, Leiden 1934.

³¹ See M. Porsche-Ludwig, *Die Abgrenzung der sozialen Normen von den Rechtsnormen und ihre Relevanz für das Verhältnis von Recht(swissenschaft) und Politik(wissenschaft)*, Baden-Baden 2007, pp. 54.

³² See also M. Porsche-Ludwig, *Zum Verhältnis von Recht(swissenschaft) und Politik(wissenschaft) unter proto-politischen Vorzeichen*, in: M. Porsche-Ludwig, *Macht und Ohnmacht von Politik. Proto-politische Perspektiven politikwissenschaftlicher Grundlagenforschung*, Shanghaier Vorträge, Berlin 2007, pp. 49-84 (with empirical data).

³³ G.F. Schuppert, *Staatswissenschaft*, Baden-Baden 2003.

show us.³⁴ In orientation on the “three element theory of state law” by Georg Jellinek, it is about the challenge of Staatswissenschaft (and theory of a state), concerning the future of the democratically legitimized state. In his attempt to revive the Staatswissenschaft Schuppert’s target is the association of different approaches of disciplines to get more competence combining hope to create added value. It is not about taking back the historically growing differentiation.³⁵

Methodically Schuppert works with special interdisciplinary terms to build a bridge between different subjects and only in this way an interdisciplinary communication is possible.³⁶ The new Staatswissenschaft should continue the older one. It is about the common investigation of the change of the state in different subjects (with its own methods and research perspectives).³⁷ The economics get more and more the position as the leading discipline.³⁸ Because of that Schuppert’s idea is about a multi-level-system of communication, consisting in a juxtaposition of disciplinary interest communities, for example mutual inquiries. The new Staatswissenschaft is here defined as an institutionalized meta-communication.³⁹ In the change of a state you can find its central topic: change concerning state tasks of a different function, financing, types of legal regulation and legal steering elements, national legal order in the sense of Europeanization.⁴⁰ What it, Schuppert intends simultaneously the realistic analytic recording of the state action. Thereupon it is doubtful if the dogmatic trend of the constitutional and

³⁴ G.F. Schuppert, *ibidem*, p. 22.

³⁵ G.F. Schuppert, *ibidem*, p. 28.

³⁶ G.F. Schuppert, *ibidem*, p. 30.

³⁷ G.F. Schuppert, *ibidem*, pp. 45.

³⁸ G.F. Schuppert, *ibidem*, p. 46.

³⁹ G.F. Schuppert, *ibidem*, p. 47.

⁴⁰ G.F. Schuppert, *ibidem*, pp 47.

administrative law is adequate. In this context the Staatswissenschaft has the function as an impetus-giver for the constitutional law.

A field that is assigned by the Staatswissenschaft is an administration theory that tasks are summarized programmatically by Schuppert. However his explanations are connected with the reform of the general administrative law, because of that he tries hard together with other authors (Hoffmann-Riem, Schmidt-Assmann)⁴¹ with regard to the relationship of the administrative law as well as administrative science with regard to social sciences in administrative law, or rather with regard to think about the topic of the science of the administrative law. In the center of attention you can find the intention of the renewed foundation of the administration theory as public administration as a scientific discipline, “that also will be successful if it will leave the self chosen niche of an unspecific assembly point for the non legal points of views” with resignation. The approach for this is the changed role of the state tasks in combining also with another administration task, in which the enable state is the center of attention, that means the public task that is applied to provide structuring guidelines for solutions of problems through other one, especially the private one and if it is possible in interaction with the private one. As a consequence the legal norms change, that influence the structures of the administration action. In Schupperts opinion in the center of attention is if possible an optimal balancing of a steering state and a social self-regulation.⁴² A considerable fundamental type in this context is that one of the regulated self regulation by the state what is the case especially in the field of the environmental law (waste disposal laws), where environmental loads and waste

⁴¹ See W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Assmann/G.F. Schuppert (ed.), *Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts (Grundfragen)*, Baden-Baden 1993; W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Assmann (ed.), *Innovationen und Flexibilität des Verwaltungshandelns*, Baden-Baden 1994.

⁴² G.F. Schuppert, *loc. cit.* (footnote 34), p. 448.

disposal risks are moved to the persons that are the cause through an appropriate circulation principle and its basis is a regulating framework in that center you can find mostly private-autonomous action. Next to the legal regulation also the government supervision plays an important role that can be differentiated by enabling and steering supervision (Gewährleistungs- and Steuerungsaufsicht). The administrative science is gradually developing public administration as administrative sociology.⁴³ An administrative science as administrative sociology could bring the debordering problem of the public administration under control firstly by taking a sociological result, secondly by the development of analytic categories and finally by the question of the legal role by structuring the cooperative field between public and state task fulfillment and with it the function of "the administrative science as impetus-giver for the development of the administrative law". For this Schuppert is analytically looking for different ways.⁴⁴ We can't explain these ways here in detail.

Next to it, the public administration especially appears also as steering theory, in which it is about the central question of the steering ability of law towards a gradually independently crystallizing administration.⁴⁵ This aspect resumes already from the level of constitutional law, namely the steering ability of the parliamentary law. In the center of attention is the administration as an acting and deciding system, it is also about "the question, how the administrative action can be influenced legally beyond the well-known dichotomy of conditional and final programming especially by precisely glancing at particularly the structural preconditions of administrative acting

⁴³ G.F. Schuppert, *ibidem*, p. 450.

⁴⁴ G.F. Schuppert, *ibidem*, pp. 452.

⁴⁵ G.F. Schuppert, *ibidem*, p. 457.

especially also the organizations and administrative proceedings⁴⁶, so that also the administrative science functions as steering science.

If administrative science is steering theory it has to focus strongly on realization and inclusion of administrative decisions. If the administrative science takes over the role of a discipline that also make decisions because of that it has also to concern itself with the steering decisions by law in a state under the rule of law. Partly such administrative decisions already exist as processually structuring (*verfahrensstrukturierende*) decisions in organizations so that its concerning develops organization scientifically. An administrative science that sees itself as a steering theory has to take also a close look at state and administrative legal categories but as well Schuppert rarely say something about the classical double task (*Doppelauftrag*) of the administrative proceeding between administrative efficiency and guarantee of legal protection from the social scientific point of view but rather to do justice to special functions of the administrative proceeding.⁴⁷ With it, it is also about solving interests, so that it needs appropriate procedural conditions and also neutral and fair clarification of interests by administration.

Next to it, the administrative science should be an impetus-giver for the development of the administrative law, what Schuppert explains on the basis of the administrative cooperation law. With it, the administrative science should be not only the play area (“*Tummelplatz*”) of the non legal subjects, but it should also make a suggestion with regard to legal action, decision and organization forms, particularly there are no standard moulds for the co-operative administrative acting in the administrative law, in which concerning to this the shaping form of a Public-Private-Partnership is the center

⁴⁶ G.F. Schuppert, *ibidem*, p. 458.

⁴⁷ G.F. Schuppert, *ibidem*, pp. 461.

of attention.⁴⁸ With it, Schuppert steers for the way from the leading ideas for the development of an administrative cooperation law to the institutional steering. The steering through the provision of “moulds” for administrative action is steering through the provision and development of institutions under explanation of appropriate criteria, that points out, what must be available to obtain a status of legal steering processes. The steering law is therefore an institutional steering, because this one has procedural and structural character. So understood, institutions are as a concretization of leading ideas in which for Schuppert Maurice Hauriou’s legal/legal philosophical way of looking at things is relevant, according to which institutions come into being, exist and die after the rules of law. With that the leading ideas concretize because of the development of leading ideas specific rationality criteria.

Which are the leading ideas for the development of administrative cooperative law? The term “shared responsibility” (Gewährleistungsverantwortung) is central to the characterization of the enable state, that is for example relevant in the field of administration tasks, so that the (state) “shared responsibility” meets as “responsibility of privatization” (“Privatisierungsverantwortung”). The being of the privatization is not to find in the necessary action, but in that respect that legal power moves on from state to privates and in this way it changes qualitatively the relationship between a state and the privates (society). These changes are – if it is legally possible – lasting consequences of each privatization measure.⁴⁹

The privatization changes basic rights to duty to protect, wherever the state is blocked as the direct access authorization by a third that comes between. The recipient of services keeps his subjective legal position that comes from his

⁴⁸ G.F. Schuppert, *ibidem*, p. 465.

⁴⁹ G.F. Schuppert, *ibidem*, p. 468.

basic right, but it is not directed at the protection of interventions or granting of benefits, therefore not more absolutely. It is relativized.⁵⁰

The state that extensively withdraws from state guidelines has the task, so Schuppert, to define cooperative forms in the administrative law tasks. The pre-process and its embodiment would be the connecting piece between a decentralized solution to a conflict and a central legal target. In Schupperts opinion in this way occurs the necessary democratic-theoretical feedback. So in this point of view, the democratic principle displays requests to the structure of cooperative processes. The democratic principle obliges the state to take care of a sufficient level of authorization, if it is about binding decisions. The public welfare commitment (*Gemeinwohlbindung*) is protected by the legal embodiment of the private procedural and decisive participation. What does it all mean for the gradually increasing economization of the state, law and administration?⁵¹, that especially become valid through the fact that more and more economic criteria get important and because of that also influence the legal considerations, what is generally indisputable. Schuppert differs between different categorizations of the economization (material, procedural, institutional, organizational). We want to deal in more detail with only one categorization: the so called “methodical dimension of economization”.

It is one element of the dispute because of the socio-scientific role in jurisprudence. Because of the increasing economization of the understanding of a state and the administration the administrative science takes over the role of a New Public Management and with that the separation of the hierarchical

⁵⁰ G.F. Schuppert, *ibidem*, p. 475.

⁵¹ G.F. Schuppert, *ibidem*, pp. 480.

steering. The reform concept of the New Public Management stands out in following elements:⁵²

- strengthening of the market orientation as well as competitive thinking,
- management concepts orientated towards private enterprises, separation of strategic and operative responsibility (often equated with a strict separation between politics and administration),
- concepts of the aim- and results-orientated steering as well as
- the creation of decentralized and partly autonomous organization structures.

With regard to the outside and inside perspective that means for the administrative reform: for the outside perspective the efforts

- to a new calibre of task inventory or rather performance program,
- to a careful consideration of one's own work and somebody else's work
- to a stronger accentuation of the enabling state and
- to an introduction of market mechanisms and of more citizen- and customer-friendliness.

After Schuppert, this means with regard to the inside perspective:

⁵² G.F. Schuppert, *ibidem*, p. 485.

- to reform the administrative structures and administrative schedule
- to introduce decentralized and result related responsibilities and
- because it is a matter of financial management, to improve the accountancy and the personal management.

Schuppert names the single reform elements with regard to the reform responsibility of the administrative management. These are (briefly):

- a new role allocation: Politics - administration
- the separation: principal and agent or rather of the administrative performance program
- the assumption of holding models,
- the formation of service units,
- a decentralized “result responsibility” in the process of redesigning of the competence relationships,
- a concept of the contract management instead of a subordinative relationship as well as
- reforms with regard to financial management and personal management.⁵³

After Schuppert with innovations in the public sector there are especially the steering level “organization” and “procedure” which are affected, that

⁵³ G.F. Schuppert, *ibidem*, pp. 468.

thereupon are to authorize (=optimization task). With it we have to find a measure as a criterion for appraisal, what is accompanied by changes in legal rules in the field of public administration. Such a theory of standards doesn't exist so that Schuppert makes a transaction costs analysis and he applies this approach as an example in the "public" administration.⁵⁴

III

Schuppert has taken with his attempt to revive the classical Staatswissenschaften the first long-overdue steps in the sense of the older traditional line between the German political science and the public law (constitutional law). We think there is no discussion about that. As a jurist we agree with him and on his program. As a political scientist we have to criticize Schuppert because he has to walk on but he has also to complete his attempt with more far-reaching socio-scientific elements. It is perceptible for us: Schuppert's approach is the legal norm. From there he strives for a social opening to lead in the end the law to this difference of a state and society. The existing central problem is that the jurisprudence always wants to take over the whole social sciences, although the jurisprudence – in Schuppert's understanding – is no social science. In our understanding jurisprudence is one subject of the social sciences so that we have also to include – next to the legal norms – the social norms. Under legal norms we understand in a short definition that behavioral rules those are in accordance with the constitutional law and because of that they are laws, bylaws or contract norms. In contrast social norms form that pool of other behavioral norms with a different context of origin and different aim. Its obeying is based on sanctions that were steered differently group specific and related to society as a whole one. What does this mean for the relationship between administrative organization and institution?

⁵⁴ G.F. Schuppert, *ibidem*, pp. 490.

They belong to each other. Both must be analyzed individually, what is mostly not done. According to this understanding: What is an “organization”?⁵⁵ “Organization” is a connection between persons and objects to serve a particular purpose, with what it also defines purposes as its task. It is about a complex of competences, separation of tasks or determining purposes that you can find in laws, bylaws or that result of decrees or that develops through practice. With it, the organization exchanges experiences with its environment (in the form of an administrative organization, society or parts of society). The consequences of that are a pure organization is not like a mixture, but it stands polarly to the institution. Therefore an administrative organization works in difference to the thinking of a normal jurist who only knows the rules. Hence there are ways of orientation inside the administrative organization, by those it will be decided how the task in itself is fulfilled (= so called institutional character of the organization). This one is consequently including the environment (society, parts of that one or other administrative organizations). In this context it occurs an integration of appropriately predominant expectations inside the orientation of the organizations, so to solve problems and with it to stay relative stable during changing environmental requests. Therefore social norms correspond here to organizations, so to speak, ideal-typically. So it develops here an institutional pre-embodiment (Vorprägung). Organizations create its institutions.

We understand an “institution” as an organization that should last a long time with the aim to fulfill political tasks. So to speak social norms get legal norms in an interdependent sense. Because of that in practice the institution can force back the organization so far as it is able to be seen the institution, so that

⁵⁵ See also: L. Beyer/K. Grimmer/Th. Kneissler/M. Urlen, *Verwaltungsorganisation und Institution*, in: G. Göhler (ed.), *Die Eigenart der Institution. Zum Profil politischer Institutionentheorie*, Baden-Baden 1997, pp. 245-271, with reference to Hermann Heller's *Allgemeine Staatslehre*, Leiden 1934.

only the institution hold developing and designing function in the politico-administrative system. But in this context we have to make the function of the organization for the institution stand out. That means especially the orientation performances of the organization as an institution and its integration performances for the functional ability of the political system. Therefore the organization is limited in its formal structure. The consequence is: the organization needs the institution as an absolute condition precedent. An institution is strongly influenced by the duality of steering *and* orientation performances. But: with each pure organization there is steering performance but no orientation performance. The steering doesn't directly refer to the behavior of certain persons, the orientation has only an indirect effect.

In each organization there is a dense network inside of formal and informal communication processes between members of the organizations. This makes a contribution to the question which behavior is important to fulfill the own tasks, to reach the personal goals and to maintain the organization. Institutions give orientation. Inside the organization there are opinions, values and attitudes. The institution gets patterns through environmental influences that was contained by the organization. As a consequence you can see that an organization is equate with structural character, orientated in decisions of the aim of norm, equivalent to social norms, values, developments, opinions that come together. It follows from this: between a formalized normative guideline, subjective structures and behaviors inside an organization of actors and environmental expectations and expectations of performance efficiency there must be made a connection in the sense of a political structure. Because of limited individual abilities of the members of an organization to grasp and use information that takes effect inside the organization there must be a replenishment or substitution by inclusion of the institutional character as a model.

The public administration is no homogenous unity. An administrative organization as an institution needs a balancing between organized and appropriated acting players and social requests as its function for the political order. The institutional behavior influence the behavior of the members of the organization and integrate the social public that is assigned to it. A pure organization is limited in purpose rational motives (= structural processes). In the institution we can find a mixture between purpose rational, value-rational and traditional elements (= "socio-scientific institutions"). An organization is combined with aim fixed and method fixed steering (ziel- und mittelgebunden), institutions also with open steering (in the form of the generality of norms). From here it reveals that the institution is an organization with a high institutional performance ability. The characteristics of an institution are especially efficiency and adaptability. Changes in an organization have also an effect on the institution (equivalent to a norm change). It results from this: a dynamic consideration of processes of institutionalization and deinstitutionalization can be subjected to the organization. A changing situation occurs when there is a relationship between the steering and orientation performance.

That is what we supported in a bigger research paper⁵⁶ with regard to the understanding of norms, where it is about the functional change of a norm that we deduced, there is an interdependence both with the norm idea and the social context of a norm, including in the beginning of this contribution called more far-reaching question catalogue, or rather demand catalogue⁵⁷. Because of that the aim of the organization is an order decision as a decision of the norm's aim (and with the network that connected with that). Hence the connection is introduced in this complex as condition to realize the norm that relation

⁵⁶ M. Porsche-Ludwig, loc. cit. (footnote 32).

⁵⁷ See also the addition in: M. Porsche-Ludwig, loc. cit. (footnote 4).

between the situation at the beginning and at the end with the necessity that there must be often a mobilization of social groups or the whole society or rather a stabilization or steering of social groups or of the society, so that appropriate decisions of the norm's aim can be created. Political institutions also comprise legal standardized behavioral patterns.

IV

What do these considerations mean for the Asian context, how here the Republic of China (Taiwan) should be exemplary focused on more in detail? Because the German law tradition already influence the Taiwanese law since a longer time.

The modernization of China started already in the 1840s with the assumption of technical achievements. Gradually the insight was increasing, that also the administrative culture and the legal system need rejuvenation to make it possible for China to compete with the western countries. At first, the planning was following the example, set by France. The decisive factor for the assumption, especially of the Prussian law, was the Prussian victory over France in 1870/71. Also the Prussian authoritarian state appeared more suited to imitate than the French second republic. Because of that, China was following the example, set by especially the German civil code, penal code and constitution of the German Reich. The reception of German legal ideas was made easier for China, because in Japan, it is already worked out a legal technical vocabulary that was oriented towards the German one.

What about the effect of the reception? The result of the reception of the German codified civil law was not a fast change of the sense of right and wrong of the population, but there was also no resistance against the partly considerable legal change. That can be put down to the fact that there was no

class of jurists, that was able to protect and defend the traditional law. Since 1936, China was at war with Japan, so that the concentration on the internal legal development became more difficult. At first, after the end of the second world war, a judiciary and jurisprudence, that could exploit the codified law, came gradually into being. Today, in Taiwan there is a self-confident judiciary. Many jurists in Taiwan study abroad, especially in Japan, Germany or in the USA. Because of that, there are constantly receptions of foreign law in Taiwan.

So also the influence of the German administrative law to the adequate legislation in Taiwan is not to overlook. The reception of the German administrative law in Taiwan is not only focused on the administrative proceedings, but also the German administrative scientific tradition is taken over in detail.

In the Asian (Taiwanese) context, especially the social norms – also today – play an important role, so that after above-mentioned considerations they could be especially relevant.⁵⁸ Here, it is only possible to indicate this in a general way, so to speak as an idea, in the setting of the given definition of a social norm. Here it is not about emotiveness, but rather to bring more Taiwanese implications into the legal action. Here you have especially to go back to the confucianist tradition in the form of the metaconfucianism. With it, it is about the confucianism of the “little man”, that is kept in the heads of the average citizen, in spite of extensive modernization in the different directions. Here there should be shown some fields, that are especially important with regard to social norms.⁵⁹

⁵⁸ See also for background information: M. Porsche-Ludwig, Was heißt und zu welchem Ende studieren wir Naturrecht? Mit einem Blick auf China, Berlin 2008.

⁵⁹ See also O. Weggel, Geschichte Taiwans. Vom 17. Jahrhundert bis heute, München 2007, pp. 256.

At first you have to name the community orientation. This means, that in the family, company or professional workdays, the “We”, not the “I” is the center of attention. Duties are central, at first they must be taken in consideration. Conflicts are avoided, common will is intended. “Harmony” is the ideal that is strived for. Conflicts are often veiled. Small groups with a manageable size are the center of attention, next to personal connections (guanxi). They take effect instead of general citizen attitude. That is also for legal acts (for example laws, bylaws etc.) or also for other objective guidelines.

A second point is the thinking in hierarchies. With it it is meant that order station and ritual are meticulously exact observed. So in a family you don't know “the” brother, you only know the younger or the older one. In social life this rule is more restrictive. For a good social life, the obeying of hierarchical rules is fundamentally.

A further starting-point for social norms is the strongly distinctive order thinking of the metaconfucianism. Disorder or “chaos” are hated. Not precise rules are decisive, but an appropriate face-saving. With it the single person is no group member, but as a group member with a certain community related ideal, that will permanently be confirmed. The single human is provided with a certain code of conduct, that is exactly coordinated with situations and hierarchical levels.

A further starting-point for social norms is education and learning. So it is directly to understand, that the community relation must be learned as well as the behavior in hierarchies and the sensitivity for the face of the other one. That requires laborious learning processes. That however requires permanent learning, that also can for example be leaded easily to the assumption of modern sciences or also technologies, what then can also result in adequate

successes of the metaconfucianist cultural environment in the age of globalization.

Also the bureaucracy is very important in the metaconfucianist thinking in China, because of the more than one thousand years old tradition. The adequate way of thinking and behavior have also today a continuous effect. Next to it there are also certain metaconfucianist values like hard work, recognition, performance, and corporativity, that are starting-points for social norms. With it, the numerous connections inside the society contribute to that. So, for example, trade unions are in the operational level. Group matters are very important. Groups are communities to survive – like in the past villages with adequate norms.

Brief biographical sketch

Dr. habil. Markus Porsche-Ludwig, jurist and political scientist, is Associate Professor (Privatdozent) for political science at the University of Kassel (Germany), Department of Social Sciences, and Visiting Professor at the Institute of Public Administration, National Dong Hwa University, Hualien County, Taiwan Province, Republic of China. He passed his state exam in jurisprudence (in the federal state of Hesse) and got his MA degree in political science, psychology, philosophy from the University of Giessen. Doctoral dissertation (1995, University of Giessen) focused on the consistency of law and politics at the realization of article 5 Unification Treaty within the framework of the German unification; postdoctoral work (Habilitation, 2006, University of Kassel) focused on the definition of the social norm and the legal norm and its relevance for the relationship between jurisprudence (and law) and political science (and politics). Research fields: theory of a state, theory of norms and institutions, political theory, interdisciplinary basic research, comparative politics. More than 12 book publications.

論我國公務人力培訓發展—從培訓法制 與訓練體系分析*

沈建中**

摘 要

在二十一世紀國家競爭力發展的過程，公務人力培訓發展是我政府必須重視的議題。東西方有關訓練，皆起源於「學徒制」，其後再發展訓練機關構。我國以前對公務人員的管理，將其界定在「人事行政」，亦即人事管理，近來則引進西方國家發展出的人力資源管理、人力資源發展與人力資本的理念。我國政府從2002年1月30日總統令公布實施公務人員訓練進修法，在法制上確定我國培訓體制。並且從2005年實施公務人員核心能力訓練，奠定我國公務人力資源培訓基石。然在我國政府培訓權責機關與訓練機關構上，卻一直出現多頭馬車的現象，使得法制與培訓系統出現雙元架構。本論文即從現狀培訓法制與訓練體系解構，進而研析在知識經濟時代，我國應如何結合人力資源管理、人力資源發展與人力資本，發展我國的公務人力培訓。

關鍵字：公務人力、培訓、公務人員訓練進修法、人力資源管理、人力資源發展、人力資本

*本論文發表於2007年4月13日開南管理大學舉辦之「2007年第二屆全球化與行政治理」學術論文研討會，作者感謝評論人與與會先進的意見與建議。

**臺北大學兼任助理教授、臺灣大學法學博士、美國德州大學奧斯汀校區政府系訪問學者、考試院公務人員保障暨培訓委員會秘書室主任

法國文官培訓基本信條：「不要告訴我為了明天，我應作什麼；而是應該告訴我為了適應未來變化，我應該怎樣準備自己。」¹

壹、前言

每個國家對其本身的政治制度，皆會因其政經環境而發展出最適合其本國的制度。如日本公務員研修制度約源於西元 701 年（天武天皇 5 年）制定的「徒弟制度」，明治時代則受普魯士（當時德國）之影響，引進西歐國家的技術及專門知識。二次大戰後則引進美國式的訓練方法，結合日本的教育因素及職務輪調，並與升遷結合（賴文榮，1994：9-12）。

對我國而言，我國文官制度的起源可追溯至秦朝，在這之前雖然已有設官而治的事實²，但擔任官吏者，皆為貴族³。直至春秋戰國後，平民百姓開始有機會進入政府體系。秦一統天下後，制定官制官規，而為後世所沿用（王亞南，1987：26）。而受官制官規所規範者為公務執行人員，概稱官吏。作為官吏之術，載諸經典者，僅為原則之指示，並無實務範本可循，清高之輩恥於談論，飽學之士，亦不諳其作為，世有「文章不與政事同」之語。新任官吏，對行政事物之處理，必須從頭修習，實際體驗，修習方式，官與吏有別；官則參閱舊卷，或詢問老吏，自我訓練；吏則須投帖拜師，置身門下，此即人事行政學者所謂房書制，又名學徒制之個別訓練方式。隋唐以後，有國子監、翰林院之設置，為人才儲訓之所，科考中選人員，多集中於此，一面繼續從事學術研究，一面從事行政事務之習練（考試院研究發展委員

¹楊百揆，西方文官系統，谷風出版社，民國 76 年 9 月，頁 218。

²如在禮記·明堂位記載「夏后氏百官」。

³如在東周春秋時代嚴君「為天子之同姓者十之六，天子之勳戚者十之三，前代之遺留者十之一。國中之卿大夫皆公族也，皆世官也」。原文引自王亞南，1987 年，《中國官僚政治研究》，頁 26，臺北：谷風出版社。

會，1998：215）。也就是說在往昔對於「公務訓練」，並無一定制度，起使為官者只能憑其天賦體驗、或自我訓練，至隋唐之後方有訓練機構的設置；至於為吏者則以「學徒制」的方式習得公務技能。

貳、公務人力資源之發展

1980年代以來，世界各國形成一股明顯而普遍的行政改革風潮，工業先進民主國家尤其如此（OECD,1990-1994）。新的公共管理理念強調政府的效率和效能應大幅提昇，並以人民的滿意度為改革的重點，大量引進私部門的管理理念和管理方法（彭錦鵬，1998）。實際上，政府的管理運作良窳，其核心關鍵在於文官體系的運作，也就是一個國家是否建構健全而有效公務人力體系。對國家而言，提昇競爭力的指標，在文官體系就是如何能充分運用每一位現有文官，而且隨時保持能提供高品質服務的能力水準。在策略性人力資源管理的課題中，人力資源的能力精進與改善是最核心的重點之一（施能傑，2005）。

人力資源（Human Resources），強調員工能力的發展和組織發展。人力資源包括：人力資源發展（Human Resources Development, HRD）、人力資源管理⁴（Human Resource Management, HRM）與人力資本（Human Capital）。

人力資源管理（Human Resource Management, HRM）一詞出現於1920年（周瑛琦，2005：5），係探討人與組織之間的關係（De Cenzo and Robbins, 1993 and 1994），並逐漸取代私部門的人事管理，與公部門的人事行政。Mathis and Jackson 認為人力資源管理是一組活動，是對組織中人力資源的持續性管理，Gray Dessler 認為人力資源管理是所需具備管理的觀念與技術（周瑛琦，2005：7）。所以，人力資源管

⁴在1990年代以後，人力資源管理（Human Resource Management）概念，逐漸取代私部門的人事管理，與公部門的人事行政，並引導公、私部門重新思考有效的人事管理方式，藉以激發組織策略與人力資源管理高度結合，期以發展績效性公、私部門人力政策。

理是指爲了完成管理工作中涉及人或人事方面的任務所需要掌握的各種概念和技術，它包括：工作分析；制定人力需求計劃以及人員招募；培訓及開發；薪酬管理；獎金、福利管理、績效評估；溝通；勞動關係管理等。

人力資源發展 (Human Resources Development, HRD) 則是在二次世界大戰 Training within Industry 計畫發展出來 (Doolcy,1945)，其強調個人和組織的學習與績效 (Ruona,2000; Watkins and Marsick,1995; Swanson,1996)。Swanson 和 Holton III 就認爲 HRD 是一種過程，透過組織發展 (OD) 和個人的訓練及發展 (T&D)，開發並釋放人們的專門知識或技術，目的在改善績效 (葉俊偉，2005：114)。HRD 這門學科自 1970 年代⁵，而於 1980 年代蓬勃發展，到了 1990 年代，乃至於 21 世紀，由於後工業社會趨向於服務導向的經濟，人力資源發展乃愈形重要 (張瓊玲，1993:52)。人力資源發展主要的內涵有：訓練和發展、員工發展、技能的訓練、執行階層和領導階層的發展、人力績效科技、組織發展、組織學習 (葉俊偉，2005：13)。

人力資本 (Human Capital) 則是 Mincer 自 1950 年代末，運用經濟學發展出 (張鳳林，2002：i)。人力資本理論，也就是探討蘊含於人自身中的各種生產知識、與技能的存量總和 (Eatwell, Milgatc & Newman，1987：682)。亦即一個人透過教育和訓練所累積得來的知識、專業以及技能⁶ (葉俊偉，2005：139)。學者指出人力資本之內

⁵在 1970 年聶德勒將人力資源發展界定爲：在一段時間內，作有計畫，有目的的學習，以提高工作的表現。但是，後來史納德等人卻採較爲具體和寬廣的觀點，也就是使用行爲科學有關的技術或理論，以增進人的價值。其基本信念，在於人事組織中最有價值的資源。後來在管理的百科書中說明了人力資源已成爲一種促進工作表現，用以配合組織需要的發展概念其中，包含了三項主要工作：(一)繼續不斷的評估員工所需的工作能力。(二)舉辦充實工作能力的活動，例如員工的教育與訓練，提高工作生活品質方案等工作。(三)確定目標是否達成的評鑑。

(<http://www.psy.knu.edu.tw/~zandle/hrmdev.htm>)。

⁶人力資本，指花費在人力保健、教育、培訓等方面的投資所形成的資本。人力資本是通過勞動力市場工資和薪金決定機制進行間接市場定價的，由後天學校教育、家庭教育、職業培訓、衛生保健、勞動力遷移和勞動力就業信息收集與擴散等途徑而獲得的，能提高投資接受體的技能、學識、健康、道德水準和組織管理水準的總和。人力資本是由後天通過耗費一定量的稀缺資源形成的，這種投資是爲增加未來收益而進行的。也就是生產工作者所具有「與工作有關之專業技能、知識」，它也可藉由工作者的投資，如受教育、訓練而增加，進而提高生產能力，並預期能在市場上得到高報酬，如高收入。它融合了知識、技術、革新，和員工掌握自己任務的能力，同時也

涵為：1.人是組織所有價值的轉換主體，將其視為是資本，即意味著其為組織的淨值，其重要性遠勝過現金、土地、廠房設備等有形物質，而且可以彌補自然資源的不足。2.人力資本由於佔有人力市場的優越性，再加上具有自由意志，可以隨時離開組織，所以對組織而言較不具有穩定性。3.人力資本不僅是可被移動的資源，他們本身是有價值的。雖然由於其形成方式多樣複雜，因而衡量不易周延，但是仍可藉由完善的制度加以衡量。4.人力資本是一種隨著時間而增加價值的動態資本，具有持久的投資報酬率。所以組織一切設計來甄補、留置、報酬與發展人力資本的政策，必須能支持組織共享願景（目標）的達成。而這些人力政策的良窳也就決定了任何一個組織的主要績效與價值。（五）人力資本所指涉的對象，並非是組織的全體員工，而是專指不容易甄補與被替代，具有市場獨特性，以及對組織有核心價值的員工（蔡秀涓，2002：135-165）。近年來，人力資本的概念在人事管理界越來越常出現，成為政府及企業管理的一個新興課題。隨著知識經濟時代的到來，組織所擁有的智慧資本成為決定競爭優勢的關鍵因素，而人力資本則是構成智慧資本的核心⁷。而所謂的公務人力資本，係指政府所擁有的人力中，能為政府創造績效、對於政府施政目標有正面助益的部分（行政院人事行政局，2004）。

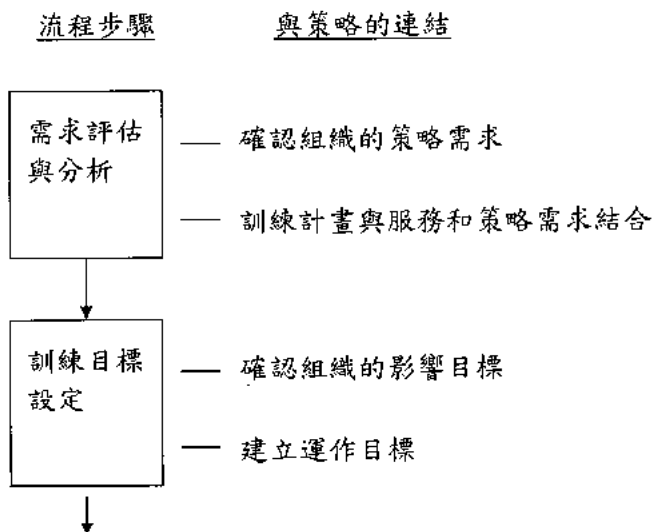
從前文論述可知，人力資源發展的觀念源自於西方國家對人力發展的改進，對公務人力而言亦然。所以，20世紀因發展公務人力資源，業已跳脫傳統的人事行政或人事管理的理念。對於公務人員訓練，從前述的人力資源發展、人力資源管理與人力資本的理念，可發覺公務人力的養成，係要符合國家的發展所需、引領社會的發展並提升政府的效能。對於公務人員的在職訓練，計有三種方式，分別為在職訓練（On the Job Learning），正式訓練（Formal Training

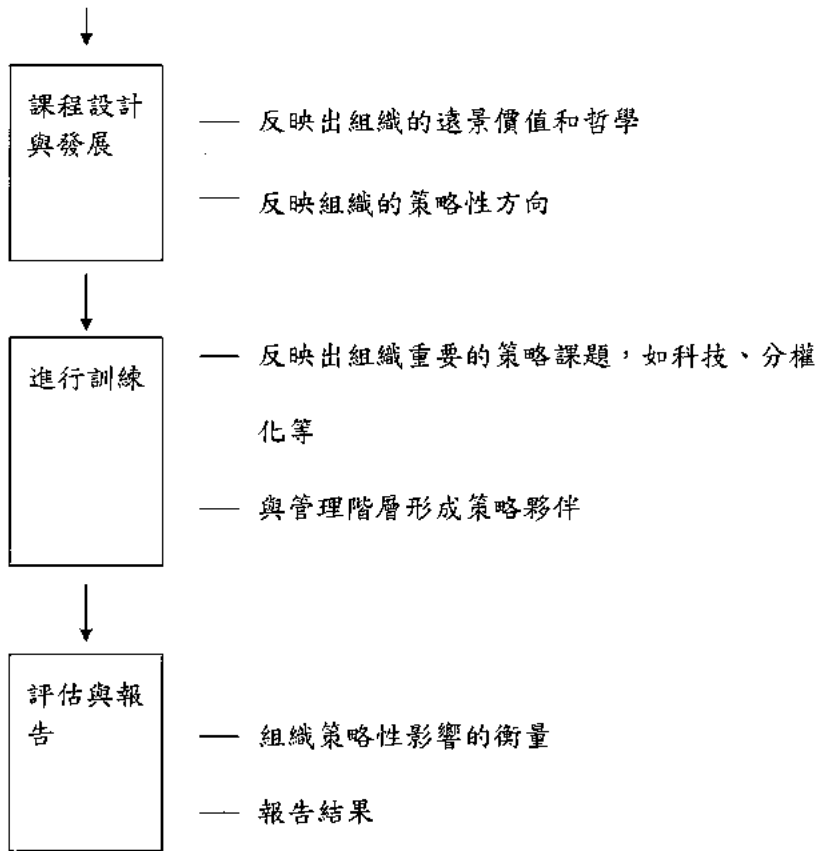
包括公司的價值、文化及哲學。

（"<http://zh.wikipedia.org/w/index.php?title=%E4%BA%BA%E5%8A%9B%E8%B5%84%E6%9C%AC&variant=zh-tw>）

⁷美國政府近年來致力以建構企業性政府為改造政府的基本方向，布希政府上台後所提出的「行政機關年度管理計分卡」（executive branch management scorecard），亦直接將人力資本列為五個計分面向的第一項，美國國會會計總署、美國聯邦人事管理局也發展出公務人力資本檢測制度。

Interventions，如訓練課程）和自我學習（Self-managed Learning）（United States Department of Finance:8）三種。Phillips 指出，訓練發展應該扮演幾種角色，並進而建立和支援組織的策略（施能傑，2002：24）；Phillips 提出下列十項步驟，是教導員工訓練發展部門如何根據策略導向運作的操作化方式：1.建立訓練發展部門本身之策略計畫，計畫要和組織整體策略計畫配合，2.要積極主動參與組織整體策略計畫擬定之過程，扮演組織策略形成的重要參與者，並指陳訓練發展活動可以扮演的角色所在，3.將工作重點從訓練活動轉移至組織內重要面向的績效改善，4.和重要的管理者建立伙伴關係，提供其規劃和執行策略時所需要的協助，5.不僅是服務內部員工，也要提供與外部顧客滿意相關課題的各種訓練計畫、服務和流程，6.定期與組織高階領導者溝通，瞭解與確保所提供的訓練發展對組織是否產生成效，有助於策略目標之達成，7.隨時掌握組織內部的脈動，包括工作氣氛、工作滿足感、態度、組織認同感等，以利策略目標之實踐，8.訓練發展計畫要盡可能地與維持組織核心能力水準直接扣接，9.特別重視訓練活動產生的投資報酬、影響、員工行為改變等結果導向的效益，10.每個訓練計畫規劃流程，都要與組織策略的內涵結合（Phillips, 1999:25，引自施能傑，2002：24-25），如圖 1。





資料來源：Phillips,1999:27，引自施能傑，2002：25

圖1 訓練發展和策略的連結

貳、我國培訓法制與訓練體系之發展

中華民國成立於1912年，當時中山先生希望民國締造後，能培養具有民主素養的現代文官，但當時因為政治環境的不穩定，這項工作遲遲未能達成。但是我國良好的考試用人制度，則仍能延續，使得我國文官制度仍能在相對穩定的狀況下發展。

我國培訓體制的發展，從民國建立直到政府來臺，前因軍閥內鬥、國共之爭，後有對日戰爭。政府為配合情勢需求，文官體制的建立與訓練皆以此為主。民國 32 年 6 月 10 日由國民政府制定及民國 35 年 5 月 25 日修正公布的「公務員進修及考察選送條例」雖是我國首部培訓法典，但其立法意旨重於公務人員的自我學習。惟在考試錄取人員部分，則早有訓練的規範。可見早期我國的培訓理念，認為考試錄取人員，應經由訓練使渠等具備公務知能，至於在職的公務人員則以自我學習充實本職學能。

政府來臺後，我國培訓體制先以具有政黨特色的革命實踐研究院為開基發展，在訓練機構方面呈現多元化的趨勢，各部會皆配合本身需求而設有訓練機構。而有關公務人員培訓主管機關，亦為雙元發展，分由考試院掌理訓練進修之政策及法制事項、公務人員考試錄取人員訓練、行政中立訓練及其他有關訓練等事項；而行政院則掌理所屬公務人員之專業訓練、一般管理訓練、其他有關訓練及進修之執行事項。對於公務人員則並採訓練與進修，訓練兼採專業與通識、進修並與學校教育結合。我國具有人力資源管理與人力資源發展概念而形成的訓練機制，以民國 77 年 8 月 3 日發布的「行政院暨所屬各機關公務人員國內訓練及進修要點」為代表，其後並於民國 91 年制定為「公務人員訓練進修法」。

我國公務人力培訓的發展，可分為五個階段：第一階段為民國元年到 17 年；第二階段為民國 17 年到 32 年；第三階段為民國 32 年到 39 年；第四階段為民國 39 年到 85 年；第五階段為民國 85 年到現在，現分述如下：

一、第一階段：民國元年到 17 年

中山先生於 1912 年建立中華民國，直到 1928 年國民革命軍北伐成功全國方乃統一，此時期稱之為軍政時期。

這時期重要的人事體制為，中央政府成立銓敘局。然各級政府並

無人事機構之設立。民國成立，政府亟需具有現代民主素養的公務人員。然因諸多因素，直至民國 4 年 9 月 30 日北京政府分別公布「文官高等考試令」與「文官普通考試令」。同年 6 月舉行第 1 次的文官高等考試，共錄取 194 人，均分發京外各官署學習，經二年學習期滿成績優良者，依規定任用（考試院考銓叢書指導委員會，1984：37）。民國 6 年 4 月在北京舉行第 1 次的文官普通考試，共錄取 295 人，亦均分發京外各官署學習，經一年學習期滿成績優良者，依規定任用（考試院考銓叢書指導委員會，1984：38）。這是我國公務人員考試錄取人員訓練之開始，也可以說明，在我國文官制度發展，考試錄取人員的訓練早於公務人員在職訓練，實際上對公務人員的訓練體制而言，慎乎始是非常重要的功能。

然這時期為配合軍政時期的發展，乃於民國 13 年建立的黃埔軍校中，以培養的軍事幹部於所收之地區，多由軍事幹部去管理地方行政工作，並自黃埔軍校第 4 期開始分為：步、砲、工、政治、經理五科，此時的政治部兼理民政，於軍事轉進後，即成正式公務員（考試院考銓叢書指導委員會，1983：105）。也就是說公務人員的培訓配合環境的需求，係由黃埔軍校為之。

二、第二階段：民國 17 年到 32 年

民國 17 年開始實施訓政，同年 10 月公布國民政府組織法，中山先生五權政府架構體現政府定都南京，國民政府並公布「各縣現任地方行政人員訓練章程」，開始公務員培訓。並於民國 18 年 10 月 29 日公布公務員任用條例⁸，該條例第 8 條規定：「各官署遇薦任官，委任官出缺時，應將考試及格人員，儘先敘用。」（考試院考銓叢書指導委員會 a，1990：176）。民國 19 年 1 月考試院正式成立，民國 24 年考試院公布修正「公務員補習教育通則」。在該通則中，明訂公務員每週須接受 4 小時補習教育，補習教育分基本科與專門科兩

⁸ 民國 22 年 3 月 11 日國民政府明令廢止公務員任用條例，並公布公務員任用法及其施行細則，仍維持考用合一制度。

科；如不能設班進行補習教育，得暫以讀書自修代之，另訂暫用讀書自修之辦法（考試院考銓叢書指導委員會 b，1990：171）。這是政府有計畫的對公務員，進行在職訓練。

對於公務人員的在職訓練，則中央政府辦有「縣長訓練班」（考試院，1998：216），與中央政治學校人事行政人員訓練班（考試院考銓叢書指導委員會，1990：173）。省級政府辦有「區長訓練班」、「警察人員訓練班」（考試院研究發展委員會，1998：216）。

在考試錄取人員訓練部分，民國 20 年 7 月 15 日在南京舉行第一屆高等考試，民國 23 年 4 月 21 日舉行第一屆普通考試，係採分試淘汰制。依民國 18 年 8 月 1 日國民政府公布並於 24 年 7 月 31 日修正公布的考試法，在該法第 10 條第一、二款規定：高等考試分三試，第 1 試不及格者不得應第 2 試、第 2 試不及格者不得應第 3 試；普通考試分二試，第 1 試不及格者不得應第 2 試。另依民國 24 年 11 月 13 日，國民政府第 1 次修正公務員任用法，於該法第 9 條規定：「考試及格人員，得按其考試種類及科別，分發相當官署任用。前項人員對於擬任職務無相當資歷者，得先分發實習，其辦法由考試院定之」（考試院考銓叢書指導委員會 b，1990：177-178）。亦即在這個時期，考試及格後發給證書任用，並無訓練程序。

民國 28 年 8 月 10 日國民政府公布「高等考試分為初試再試並加以訓練辦法」，公務人員考試實行考訓結合，分為初試及再試，初試及格者須經訓練，再試及格者一律分發任用⁹。至於訓練係由中央政治學校負責，訓期一年（高等考試分為初試再試並加以訓練辦法第 3 條）。訓練期間供膳食、服裝、講義與津貼 30 元（高等考試分為初試再試並加以訓練辦法第 4 條）。訓練內容涵括操行、學科與實習，訓練成績與再試考試成績合併計算，決定及格與否（高等考試分為初試再試並加以訓練辦法第 5 條）。民國 30 年 11 月 1 日考試院公布「高

⁹依民國 28 年 8 月 6 日國防最高委員會第 12 次常務會議通過之「高等考試分為初試再試並加以訓練辦法」第 1 條規定：「考試院規定若干種高等考試分為初試再試，初試及格人員經訓練期滿舉行再試，再試及格者方發給證書依法任用，其不及格者得補行訓練但以一次為限」。

等考試暨普通考試初試及格人員延期受訓辦法」，同年月 19 日考試院公布「高等考試暨普通考試初試及格人員受訓辦法」。上開辦法的制定，建立我國考試錄取人員訓練的根基。

這時期的公務人員在職訓練係配合環境所需，如在民國 22 年為配合軍事訓練的廬山訓練，配合政治訓練的星子訓練及特種訓練。民國 24 年的峨嵋訓練，民國 25 年舉辦的縣市行政講習班，民國 24 年的廬山暑期訓練。抗戰時期的武昌珞珈山戰時工作幹部訓練、中央幹部學校，重慶的中央訓練團及黨政班（考試院考銓叢書指導委員會，1983：105）。

三、第三階段：民國 32 年到 56 年

我國對公務員培訓完整的規範於民國 32 年 6 月 10 日由國民政府制定及民國 35 年 5 月 25 日修正公布的「公務員進修及考察選送條例」（業於民國 91 年 5 月 22 日廢止），與民國 32 年 11 月 10 日發布施行「公務員進修及考察選送條例施行細則」（民國 91 年 3 月 12 日廢止）。民國 32 年 12 月 22 日並發布「公務人員進修規則」（民國 91 年 3 月 12 日廢止），民國 35 年 6 月 27 日考試院發布「考試院選派出國考察人員辦法」。公務員進修及考察選送條例是在訓政時期所公布，在該條例第 2 條中，將公務員培訓分為進修及考察，並分為國內國外兩種。第 8 條第 1 項規定，考察期間：國內為半年，國外為一年。進修期間：國內外均為二年。第 13 條規定，進修成績優良者，得另調較高職務；但以具有法定資格者為限。

所謂「進修」係指：依「公務人員進修規則」第 2 條：「公務員之進修，採用左列方式：一、設班講習。二、自修。三、學術會議小組討論。四、集會演講。五、其他進修方式。」同規則第 3 條：「公務員應研究之學術如左：一、國父遺教及總裁言論。二、中央重要宣言及決議案。三、現行法令。四、與職務有關之學術。」

從上述公務員進修及考察選送條例、公務員進修及考察選送條

例施行細則、公務人員進修規則可知，我國政府這一階段對公務人員的培訓只分為進修及考察兩大項。不過從公務人員進修規則第 2 條所規範的實施方式，實有包含訓練的意義。

政府來臺後，於民國 38 年 1 月 1 日廢止原公務員任用法，並於同日公布「公務人員任用法」，公務人員考試改為任用考試，考試及格後即分發任用，無訓練程序。

這時訓練機構有革命實踐研究院、國防研究院與各部會及各級政府的訓練機構（考試院考銓叢書指導委員會，1983：106），至民國 59 年止計成立 30 所訓練機構（鮑正鋼，1988：40）。

四、第四階段：民國 56 年到 85 年

民國 56 年行政院人事行政局成立，於其組織規程中明定訓練進修事項。

政府來臺後，對訓練進修則增列相關的行政命令以為補充，民國 70 年 3 月 7 日發布加強公務人員進修業務要點，並從民國 75 年後，將公務人員培訓國內、外訓練及進修，則分別以「行政院暨所屬各機關公務人員國內訓練及進修要點」（民國 77 年 8 月 3 日發布）、「公教人員出國進修研究實習要點」（民國 76 年 4 月 2 日發布）、「行政院暨所屬各機關公務人員知能補充訓練實施要點」（民國 75 年 9 月 11 日發布）、「行政院暨所屬各機關公務人員專長轉換訓練實施要點」（民國 76 年 5 月 14 日發布）為作業依據。

在「行政院暨所屬各機關公務人員國內訓練及進修要點」即規範公務人員訓練分為職前訓練與在職訓練。職前訓練為考試錄取人員訓練，在職訓練分下列四個階段實施：1.基礎訓練：以委任第五職等以下及相當職務人員為對象。使其熟悉工作技術和方法，公務人員應具有之品德操守及法治觀念。2.專業訓練：以薦任第六至第八職等及相當職務人員為對象。使其熟知專業及一般管理知能，以奠立發展業務之基礎。3.管理訓練：以薦任第九職等至簡任第十一職等及相當職務

人員為對象。以強化其綜合規劃、管理協調及處理事務之能力為目的。4.領導訓練：以簡任第十二職等以上及相當職務人員為對象。以提升其領導統御及決策能為目的。公務人員進修，分為公餘進修、部分辦公時間進修及全時進修。這些範疇成為日後公務人員訓練進修法的範本。

民國 56 年 6 月 8 日¹⁰公布「分類職位公務人員考試法」¹¹，該法第 2 條規定：「分類職位之公務人員考試，應本為事擇人、考用合一之旨，以公開競爭方式行之。」並於同法第 12 條規範：「初任考試及格人員，得視職等、職系之需要，予以實習或訓練；其辦法由考試院會同有關機關定之。」（考選部，1968：235-237），明訂實習或訓練之依據。並分別將上開意旨，分別落實於考試院與行政院會銜發布之民國 58 年 12 月 18 日「分類職位考試及格人員分發辦法」與民國 59 年 8 月 14 日「考試及格人員分發辦法」中。民國 75 年公務人員考試法配合官職併立的兩制合一之新人事制度，於同年 1 月 24 日制定公布，揭示公務人員考試係屬配合任用計畫，以為事擇人、考用合一為本旨所辦理之考試，並明定高等考試與普通考試及格者，應按錄取類、科接受訓練，訓練期滿成績及格後，始予以分發任用；其訓練辦法由考試院會同關係院訂定。至其他公務人員考試，亦得比照辦理訓練¹²。

據考試院研發會於民國 85 年完成之「國家文官訓練機關建制之研究」，隸屬於各級政府部門專責訓練的機關(構)已有 65 所，惟各訓

¹⁰民國 56 年 6 月 27 日總統公布行政院人事行政局組織規程，成立人事行政局。

¹¹1966 年 1 月 24 日總統公布廢止分類職位公務人員考試法。

¹²考試院並於 75 年 6 月 27 日會同行政院訂定發布「公務人員高等暨普通考試訓練辦法」，亦於各項特種考試規則中明定錄取人員訓練為完成考試之程序，並據以分訂各該考試錄取人員訓練（實習、學習）辦法，以為辦理各種訓練之準據。迨至保訓會於 85 年 6 月 1 日成立，又配合 85 年 1 月 17 日公務人員考試法之修正，研訂統合性之「公務人員考試錄取人員訓練辦法」，經考試院會同行政院、司法院於 86 年 7 月 25 日訂定發布。相關的訓練業務，在保訓會成立之前，考試錄取人員訓練相關業務，係由考選部主管，並設高普考訓練委員會負責訓練之協調、審議事項，經擬定訓練計畫、訓練課程、講授大綱，及遴聘講座後，即將訓練委託行政院人事行政局協調有關訓練機構與公立大專院校實施。85 年 6 月 1 日保訓會成立，即統由保訓會規劃辦理。

練機關(構)彼此不相統屬，訓練機關間之協調與資源互補不易(考試院研究發展委員會，1998：220)。在這個時期為配合政府對公務人員的訓練，訓練機構係依公務人員職等分別辦理訓練：1.簡任第 12 職等以上訓練由革命實踐研究院辦理，2.薦任第 9 職等至簡任第 11 職等由政大公企中心辦理，3.薦任第 8 職等以下分由行政院人事行政局公務人員訓練班及各主管機關訓練班所辦理（鮑正剛，1988：28）。

五、第五階段：民國 85 年到現在

在我國憲法中並未規範公務人員的訓練，憲法增修條文亦未明列。爰考試院於 82 年 6 月及 84 年 1 月與行政院協商獲得共識，考試院掌理訓練進修之政策及法制事項、公務人員考試錄取人員訓練、行政中立訓練及其他有關訓練等事項；而行政院則掌理所屬公務人員之專業訓練、一般管理訓練、其他有關訓練及進修之執行事項。為求有效推動上述各項業務，83 年 7 月考試院組織法修正公布，通過設置公務人員保障暨培訓委員會，以作為公務人員訓練進修之專責機關。公務人員保障暨培訓委員會於 85 年 6 月 1 日成立，91 年 1 月 30 日公布「公務人員訓練進修法」，我國培訓體系建立。由於我國傳統人事行政體制是以「考銓法規」為主，故訓練進修法公布施行可說是人事行政體制融入人力資源管理與人力資源發展概念的一項創舉。

依該法第 2 與 4 條將訓練分為：公務人員考試錄取人員訓練、升任官等訓練、行政中立訓練、公務人員專業訓練、一般管理訓練、進用初任公務人員訓練、初任各官等主管人員訓練等 7 種。依該法第 8 條將進修分為：入學進修、選修學分及專題研究。另該法第 17 條尚有終身學習的規定。因此，依公務人員訓練進修法，公務人員的培訓計有訓練、進修與終身學習，現說明如下：

（一）訓練

1.公務人員考試錄取人員訓練

依公務人員考試法第 20 條第 1 項前段：「公務人員各等級考試正額錄取者，按錄取類、科，接受訓練，訓練期滿成績及格者，發給證書，分發任用。」另依公務人員考試錄取人員訓練辦法第 3 條第 1、2、3 項：「本訓練分為基礎訓練與實務訓練（第 1 項）。基礎訓練以充實初任公務人員應具備之基本觀念、品德操守、服務態度及行政程序與技術為重點（第 2 項）。實務訓練以增進有關工作所需知能及考核品德操守、服務態度為重點（第 3 項）。」

2. 升任官等訓練

依公務人員任用法第 17 條規定有，薦任公務人員晉升簡任官等與委任公務人員晉升薦任官等訓練。另依警察人員管理條例第 14 條規定有，警佐警察人員晉升警正官等訓練。及依交通事業人員任用條例第 5 條規定有，交通事業人員員級晉升高員級資位訓練。升任官等訓練依各該訓練辦法之規定，係以增進受訓人員晉升官等所需工作知能為目的。

3. 行政中立訓練

依公務人員訓練進修法第 5 條前段：「為確保公務人員嚴守行政中立，貫徹依法行政、執法公正、不介入黨派紛爭，由公務人員保障暨培訓委員會辦理行政中立訓練及有關訓練，或於各機關學校辦理各項訓練時，列入公務人員行政中立相關課程。」

4. 公務人員專業訓練

依公務人員訓練進修法施行細則第 4 條第 1 款：「指為提升各機關（構）學校公務人員擔任現職或晉升職務時所需專業知能，以利業務發展之訓練，或為因應各機關（構）學校業務變動或組織調整，使現職人員具備適應新職所需之工作知能及取得新任工作專長，所施予之訓練。」

5. 一般管理訓練

依公務人員訓練進修法施行細則第 4 條第 2 款：「指為強化各機關（構）學校公務人員一般領導管理、綜合規劃、管理協調及處理事務之能力為目的之訓練。」

6. 進用初任公務人員訓練

依公務人員訓練進修法第 4 條第 2、3 項：「各機關學校進用初任公務人員訓練，應由各主管機關於進用前或到職後四個月內實施之（第 2 項）。前項訓練以充實初任公務人員應具備之基本觀念、品德操守、服務態度、行政程序及技術暨有關工作所需知能為重點（第 3 項）。」另依公務人員訓練進修法施行細則第四條第 3 款：「指對依公務人員任用有關法律規定進用或轉任，初次至各機關（構）學校任職人員所施予之訓練。」

7. 初任各官等主管人員訓練

依公務人員訓練進修法施行細則第 6 條第 3 款：「指依公務人員陞遷法第十四條第二項規定辦理之初任委任、薦任或簡任各官等主管職務之管理才能發展訓練。」

（二）進修

依公務人員訓練進修法施行細則第 3 條第 2 項：「本法所稱進修，指為配合組織發展或促進個人自我發展，由各機關（構）學校選送或由公務人員自行申請參加學術或其他機關（構）學校學習或研究，以增進學識及汲取經驗之過程。」

1. 入學進修

依公務人員訓練進修法施行細則第 8 條第 1 項：「本法所稱入學進修，指由各機關（構）學校選送或公務人員自行申請至國內外政府立案之專科以上學校攻讀與業務有關之學位。」

2. 選修學分

依公務人員訓練進修法施行細則第 8 條第 2 項：「本法所稱選修學分，指由各機關（構）學校選送或公務人員自行申請至國內外政府立案之專科以上學校修習與業務有關之學科。」

3. 專題研究

依公務人員訓練進修法施行細則第 8 條第 3 項：「本法所稱專題研究，指由各機關（構）學校選送或公務人員自行申請至國內外機關或政府立案之機構、學校從事與業務有關之研究或實習。」

（三）終身學習

依公務人員訓練進修法施行細則第 24 條：「本法第十七條所稱提供公務人員終身學習之機會，指各主管機關得主動或協調國內外學術或其他機構，提供以下終身學習措施：一、建立學習型組織。二、塑造組織終身學習文化。三、結合公私部門辦理有關終身學習活動。四、建立與充實終身學習資源網路。五、其他有關終身學習活動。」

至於訓練機關（構），目前中央政府所屬訓練機關（構）共有 57 所，依機關隸屬區分：行政院所屬訓練機構共計有 53 所。行政院以外機關所屬訓練機構共有 4 所：司法院 1 所（司法人員研習所）、考試院 1 所（公務人員保障暨培訓委員會所屬國家文官培訓所）、監察院 1 所（審計部審計人員訓練委員會）、國家安全會議（國家安全局訓練中心）。地方政府則有 8 個訓練機關（構）。

肆、我國培訓法制與訓練體系之展望—代結語

在前章筆者引述相關人力資源的觀念，人力資源管理係探討人與組織之間的關係（De Cenzo and Robbins, 1993 and 1994），Mathis and

Jackson 認為 HRM 是一組活動，是對組織中人力資源的持續性管理，Gray Dessler 認為人力資源管理是所需具備管理的觀念與技術（周瑛琦，2005：7）。而人力資源發展強調個人和組織的學習與績效（Ruona,2000; Watkins and Marsick, 1995; Swanson, 1996a）。Swanson 和 Holton III 就認為 HRD 是一種過程，透過組織發展和個人的訓練及發展，開發並釋放人們的專門知識或技術，目的在改善績效（葉俊偉，2005：114）。人力資本理論是探討蘊含於人自身中的各種生產知識、與技能的存量總和（Eatwell, Milgate & Newman，1987：682）。亦即一個人透過教育和訓練所累積得來的知識、專業以及技能（葉俊偉，2005：139）。三者對於人力的養成，皆強調培訓的角色與功能。所以 Phillips 指出，訓練發展應該扮演幾種角色，並進而建立和支援組織的策略（Phillips,1999:25）。

各國政府在 20 世紀，陸續推動對本國公務人力的培訓，希望經由公務人力素質的提高，進而提升政府效能與行政效率。筆者研析各國培訓體制發覺，在培訓法制部分，各國在 20 世紀初期皆紛紛公布相關培訓法規，並建立培訓理念。進一步探討各國培訓理念，發覺各國政府，在公務人員在職培訓方面，強調：1.專業的訓練：對於各級公務人員注重渠等的專業能力，因這是展現政府效能與行政執行力的具體體現。2.主管的訓練：為強化各級主管領導與願景型塑的能力，各國政府皆會設立專責訓練機構，負責高級文官的訓練。3.公務訓練係以公務技能為主，非以取得學位為要件。4.對於在職培訓強調訓用合一，並導入核心能力觀念。5.訓練機構採一元化趨勢，對於公務人員訓練主管機關與訓練機構，皆採一元化，由一個部會或訓練機構總其訓練之責。6.在考試錄取人員訓練部分，西方國家以教考訓用為主軸，有者並將教育與訓練相結合。

相較之下，我國於民國 91 年 1 月 30 日公布「公務人員訓練進修法」，建構我國訓練體系。然從我國公務人力培訓發展趨勢而言，由於政府可用資源日益困窘，加上機關業務日趨複雜化與專業化，使得

規劃訓練進修時不僅一方面要擷節支出，避免排擠其他人事業務資源；另一方面更要符合質量並重、發揮多重效益。且需結合人力資源管理、人力資源發展與人力資本等理念並轉化為培訓機制。從另一角度而言，傳統經濟體系主要是由土地、體力勞動、及資本三項生產要素支撐其發展，但在知識經濟體系中，則是「誰能掌握知識的創造與應用，誰就是贏家」。所以在現今的知識經濟時代中，組織會認為那些具有知識、技能、專業、創新與適應力的員工，不再是組織運作的成本，而是能夠創造績效價值的人力資本。也就是說誰擁有最豐沛的知識，誰就是新世紀的主宰。換言之，組織所具備的智慧資本即是決定競爭優勢的關鍵所在（蔡秀涓，2002：135-165；楊蓉，2005：5-6）。

綜上，對我國未來的培訓法制與訓練體系發展，在培訓法制方面應將培訓權責單一化，進而將培訓機關構整合單元化，期以有效運用培訓資源，以收權責合一、資源統一的成效。在培訓體系部分，在考試錄取人員訓練方面應教考訓用結合，並建立公務學程與強化專業訓練；在在職訓練部分，應以公務生涯發展的各階段施以不同的層次的訓練，並將升遷與訓練結合、採嚴格的淘汰制度。在高階文官部分，須深化高階文官的培訓，使渠等具有政策規畫與願景型塑能力。

在21世紀，將政府機關公務員工視為人力資源已成為主流，且現今各國政府在組織再造的過程中，亦強調此。我國現有34萬餘的公務人員，惟有我政府強調並重視此一議題，如此，當可將此公務人力發揮極致，並提升國家的競爭力。

參考文獻

(一) 中文部分

- 王亞南，1987，《中國官僚政治研究》，頁 26。臺北：谷風出版社。
- 考選部，1968，《考選法規彙編》。臺北：考選部。
- 考試院研究發展委員會，1998，〈國家文官訓練機構建制之研究〉，考試院研究發展委員會（編印），《考試院研究發展委員會專題研究報告彙編(二)》，頁 173-296。臺北：考試院研究發展委員會。
- 考試院考銓叢書指導委員會，1983，《中華民國銓敘制度（下冊）（初版）》。臺北：正中書局。
- 考試院考銓叢書指導委員會，1984，《考試制度》。臺北：正中書局。
- 考試院考銓叢書指導委員會 a，1990，《中華民國銓敘制度（上冊）》。臺北：正中書局。
- 考試院考銓叢書指導委員會 b，1990，《中華民國銓敘制度（下冊）（增訂版）》。臺北：正中書局。
- 周瑛琦，2005，《人力資源管理》。臺北：全華科技圖書股份有限公司。
- 施能傑，2002，《績效導向理念應用於公務人員訓練規劃之研究》。臺北：公務人力發展中心委託研究報告。
- 施能傑，2005，〈文官體系能力與政府競爭力：策略性人力資源管理觀點〉，「強化文官核心能力 再造政府競爭力」學術研討會。臺北：行政院人事行政局。
- 張瓊玲，1993，〈人力資源培訓理論的探討（上）〉，《人事月刊》，第 17 卷第 5 期。
- 彭錦鵬，1998，〈高級文官甄補與培訓之模式〉，《政治科學論叢》，第九期：329—362。

- 賴文榮，1994，《日本公務員研修制度之研究》。台北：財團法人中日文教基金會。
- 楊蓉，2005，〈淺論我國公務人力資本衡量解讀分析-以財政部臺北市國稅局為例〉，《94年度人事行政研究發展作品》。
- 鮑正綱，1988，《我國公務人員訓練績構績效評估之研究》。台北：豪峰出版社。
- 蔡秀涓，2002，〈政府部門人力資本理論與應用〉，《東吳政治學報》，第14期，頁135-165。
- Mincer, Jacob.著，張鳳林譯，2002，《人力資本研究 (*Studies in Human Capital*)》，北京：中國經濟出版社。
- Swanson, Richard A. and Holton, Elwood F.著，葉俊偉譯，2005，《人力資源發展 (*Foundations of Human Resource Development*)》，台北：五南圖書出版公司。
- 行政院人事行政局，2004，《九十三年度行政院整體公務人力資本衡量解讀分析報告》，
<http://www.tccg.gov.tw/site/3fd694a1/3fd6bc0f/412d4356/41414238/files/o011.doc>

(二) 英文部分

- De Cenzo, D. A. and Robbins, S. P. 1994. *Human Resource Management*, New York: John Wiley and Sons, Inc.
- Dooley, C.R. 1945. *The Training within Industry Report, 1910-1945*. Washington, D.C.: War Manpower Commission Bureau of Training, Training within Industry Service.
- Eatwell, John Milgate, Murray & Newman, Peter. 1987. *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, Vol.2, The Macmillan Press Limited
- Organization for Economic Co-Operation and Development. 1990. *Public Management Developments: Survey Update 1990*. Paris: OECD.
- Phillips, Jack J. 1999. *HRD Trends Worldwide*. Huston: Gulf.

- Ruona, W. E. A. 2000. Core beliefs in human resource development. In W.E.A. Ruona, & G. A. Roth (Issue Eds.), *Advances in Developing Human Resources: Philosophical Foundations of Human Resource Development Practice*. San Francisco: Berrett-Koehler.
- Swanson, R. A. 1996. In praise of the dependent variable. *Human Resource Development Quarterly*, 7(3), 203-207.
- Watkins, K. E. and Marsick, V. J. 1995. The case for learning. In E. F. Holton III (Ed.), *Proceedings of the 1995 Academy of Human Resource Development Annual Conference*. Baton Rouge, LA: Academy Of Human Resource Development.

A study on the development of the ROC civil service training - analyzing the legal and civil service training system

Shen, Chien Chung, Ph.D*

Abstract

In the competitive and rapidly-changing 21st century, the ROC government must pay attention to the issue of civil service training and development. Training in both the East and West originated from the "Apprentice" and later developed of the training institutions. The management of the civil service in ROC used to be personnel administration. And now the theory of HRM, HRD and Human Capital is introduced to the system of the ROC civil service. In 2002, the Civil Service Training and Development Act in ROC was passed; the civil service training era hence started, and how to enhance the training effectiveness is the government's present concern. And then in 2005, the government studied and developed the civil service's core competency and implemented it in the civil service training. The legal and training system in Taiwan is not unified; instead, that means of the Executive Yuan and the Examination Yuan shared the power and responsibility. In this paper, I will analyze the legal and training system and to construct a better civil service training system.

Keywords: Civil Service, Training and development, the Civil Service Training and Development Act, Human Resource Management, Human Resource Development, Human Capital

* Ph.D of the National Taiwan University. Part-time assistant professor in the National Taipei University. Visiting scholar in the University of Texas, Austin, USA Civil Service Protection and Training Commission, Examination Yuan, the Republic of China, Director.

師徒制與組織績效之關聯性 —以政大公企中心為例*

林良楓**

摘要

師徒制可說是人力資源發展的一項重要管道與工具，透過師父與徒弟間的互動，達到教學相長的效果，同時凝聚組織成員的向心力，順利傳承組織文化與知識。研究發現師徒制能提升成員對組織的承諾，並為組織績效帶來正面的效益。因此，本文以政大公企中心為例，深入分析該中心如何將師徒關係的概念運用在業務操作上，進而改良成正式制度，藉此增加組織的優勢與績效。雖然許多企業都設有「聯合辦公室」及設置「聯合行政櫃檯」，但公企中心進一步運用師徒制整合「主辦、協辦」制度與「行政官與總行政官」輪值辦法，成功地重新教育員工，傳承組織文化精神，保存組織重要知識，並營造員工與組織休戚與共的氛圍，降低同事間彼此的疏離感，為公企中心除去公務機關官僚的刻板印象，帶來許多正面形象的效益。此外由於實施成效良好，該中心並分別於民國九十三年及九十六年分獲政治大學行政品質績優單位及行政院勞工局 2007 專業團體人力創新獎。

關鍵字：師徒制 政府單位 組織績效 個案研究

*感謝公企中心葉家伶小姐協助提供及蒐集資料。

**國立政治大學會計系副教授

壹、前言

二十一世紀知識經濟時代下除了利用網路科技進行有效的檔案文件管理這些有形的知識外，「無形的知識」更是企業組織首要累積、保存的重要資產。而「人才」即是企業內部最有價值「無形知識」的根源，它代表著整個組織內的知識工作者及其生產力，是組織最重要的資產。因應知識經濟的來臨，人才培育與「關鍵知識」的傳承則是緊緊牽動著企業組織是否能持續進步、成長的關鍵因素。

對每一位新加入組織的成員來說，不論其是否曾經在其他企業體任職，亦或是全新的社會新鮮人「組織社會化」的過程皆是必經的歷程。而師徒制（Mentoring）可以說是長期以來組織內部進行知識傳承、技能培育上最傳統、最常見、最經典，也最有效的途徑。

師徒制在個個行業都運用得非常廣泛(盧昱瑩，2008；許介圭，2000；蘇育琪，1989)，在政府機關繁雜且龐大的公務體系中師徒制更是維繫政府部門順利運作所不可或缺的環節(林俊宏,2008)。然而關於政府機關師徒制實施方式及績效之關聯性則鮮有研究深入探討，林俊宏(2008)雖曾就「教導與師徒在公部門的應用」提出相關看法及建議，但該文並無實際案例做為佐證。因此本文擬以政治大學公共行政及企業管理中心(公企中心)為例，就師徒制對組織所帶來的績效與影響進行個案分析與討論。

貳、文獻探討

Wickman & Sjodin (1997) 認為所謂的師徒制是指：由一位經驗豐富的資深者擔任指導員(師傅)的角色，帶領著特定的學習者(徒弟)，

透過結構性或非結構性的一對一指導方式，經由一定期間的共同進行實務操作，使得學習者能夠充分領會其師傅所具備之專業素養與能力，進而成為具獨立運作能力的個人。根據此一定義楊榮傑（2002）將師徒制歸納出下列幾項特色：

1. 一對一的直接指導關係。
2. 運作方式：係以師傅與學徒的互動狀況為基礎，透過師傅的解說、示範、帶領實作、共同檢討等一連串之程序，達到知識、技能傳承之目的。
3. 成熟的師傅通常具備的特性：對師徒制有發自內心的興趣，有出色的溝通技巧，善於啓發。他很願意與人分享經驗。他能夠創造不操控權力的環境，有耐性。
4. 師徒制由學習者（徒弟）主動建立，經驗者（師傅）主要作指引，關係持久，強調個性的合適關係，雙方建立在自願的基礎上。
5. 師徒制以“人”為本，主要作用是提升學習者（徒弟）的表現水準與自信心，激發他們的創意與思考，以進一步為企業建立合作、生產及服務導向的環境。

不過一般而言許多學者並未強調師徒制一定要「一對一」，只要學習是透過師傅的帶領解說或透過師傅的解說、示範、帶領實作、共同檢討等一連串之程序，達到知識、技能傳承之目的就是一種師徒制（Allen, Poteet, 1999; Armstrong, Allison & Hayes, 2002; Baker & Mike, 2003; Belle, John & Janice, 2000）。

師徒制一般而言可區分正式與非正式師徒關係，Belle et. al. (2000) 將兩者關係就建立動機、建立機制、組織承認、時間及目的歸納如表 1。

表 1 正式與非正式師徒關係之比較

特 色	正式師徒關係	非正式師徒關係
建立的動機	透過組織的期望或成爲好的組織成爲而形成	被發展性的需求所驅動而形成
建立的機制	組織制度、透過第三者的指派	靠著雙方相互的認同
組織承認	有明確的組織承認、公開	不被組織承認、私下
時間	可能六個月到一年	較長久、可能三到六年
目的	完成徒弟現在職務上的短期目標	在於協助徒弟成就長期的生涯目標
關懷的多寡	較少發自內心的給予關懷	較多真誠的給予關懷
適用	常用在新進員工或在職訓練	適合員工發展工作、生涯態度

資料來源 Belle, John & Janice, (2000)

至於是否可透過師徒制增加組織營運績效或工作滿足？Zey (1995) 認爲師徒制可以 教導工作技巧、傳授技能與管理能力、心理諮詢、幫助徒弟建立自信心、在機構中進行調解保護徒弟、爲徒弟爭取表現機會、擴大徒弟工作職責進而提升組織績效。Fagenson(1989)

與 Scandura (1992) Ragins & Scandura (1999) 等學者認為，師徒關係可以幫助徒弟升遷、提高薪資或獎勵、獲得更多工作或表現機會，進而提高工作滿意度。吳美連 (2005) 特別針對國內女性所做的調查甚至發現，有實施師徒制的女性在工作適應滿意及工作昇遷滿意度都較沒有師徒制者高。

Wickman 與 Sjodin (1998) 在「成功，有師為伴」一書中，將師徒關係對於徒弟所產生的利益歸納為九大項，包括開啓知識大門、提供設立目標的教導與建議、省時、省錢、降低挫折感與恐懼失敗的感覺、提高工作滿足與生產力、增強就業滿足感、加強整體生活的幸福感、增加工作投入與忠誠度等。Wilson 與 Elman (1990) 指出師徒關係對於組織的利益，包括(1) 整合組織知識與規範，加速新進人員的社會化；(2) 透過師徒之間的互動，有助於組織內部溝通；(3) 促進管理並培養接班人；(4) 增加生產力、降低員工流動率等。國內林佳暖 (2005) 針對師徒關係與組織承諾的研究問卷中發現即使在非正式制度下，直屬關係所提供的職業功能，甚至高於正式的師徒制度。

Kram (1985) 很早就將師徒功能分成兩大類：職涯發展功能與社會心理功能。而職涯發展功能除了協助徒弟在組織內工作或職位角色外，主要是幫助徒弟學習工作相關技能，以利其職涯發展或職位晉升；而社會心理功能則是由師父提供徒弟包括諮詢、接納、肯定、友誼及角色規範等協助。Scandura (1992) 則進一步將社會心理功能區分為角色楷模與社會支持。後來許多學者也證實師徒制在許多行業都扮演了一個重要的組織學習與傳承方式 (吳美連, 2005; 陳嘉彌, 2000; Cohen & Galbraith, 1995)

綜合上述可知，師徒制 (正式的或非正式的) 若是操作運用得宜，將可以增加員工生產力，提高員工帶來除了薪資滿足以外的工作滿足，進而帶動企業組織的進步。

參、個案說明

近年來，各級大專院校開始自籌校務經費，以國立政治大學為例，長期扮演學校推廣教育先趨的公共行政及企業管理教育中心（以下簡稱公企中心）也逐漸轉型成為「業務型」組織。因此公企中心為秉持「顧客導向」的宗旨，以及因應大環境的變革與衝擊，自民國九十年起陸續進行行政體系改革，並依據師徒制的觀念，建立「主辦、協辦」制度，成立「聯合辦公室」及「聯合行政櫃檯」，透過師徒制的概念營造行政工作的「傳承機制」，由資深同仁帶領資淺員工瞭解跨組工作執掌，學習中心整體行政工作所需具備的各項職能。

一、分析現況

（一）公企中心組織及業務簡介

公企中心主要除設有兩個諮詢單位：課程指導委員會以及課程規劃委員會外，另分設五個業務組別（請參考圖 1），早期各組辦公室分佈在不同樓層與建築，對行政同仁而言雖可享有獨立不受干擾的辦公環境，但以受訓學員的角度來看，如此般各自獨立的行政辦公空間，對欲前來洽公或報名的學員卻成為一種空間與動線上的障礙及困擾。

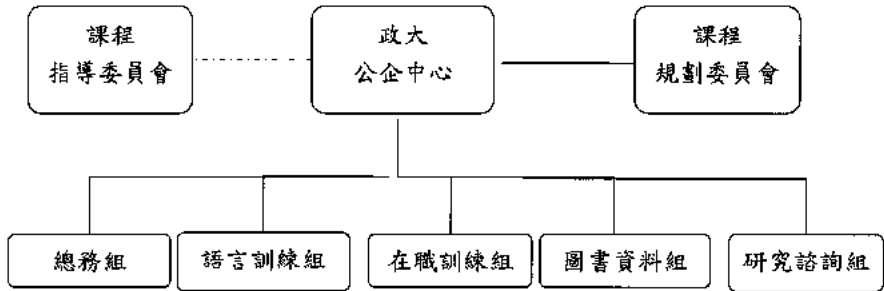


圖 1 政大公企中心組織架構圖

在過去，經常發生一些學員到「在職訓練組」洽詢課程並填妥報名資料後，又需另行找尋「出納櫃檯」（設於總務組辦公室內）前往辦理繳費事宜。民眾往往因不熟悉中心的空間規劃及動線以致不得其門而入，耗費相當多的時間。

再加上「語言訓練組」與「在職訓練組」的辦公室分設在不同棟的建築物內，因此若想同時報名語言相關課程又需要在中心內不同大樓間穿梭，一般學員經常無法在同一辦公空間下一次洽詢不同屬性的課程，以致無論是對外提供的各項課程資訊，亦或是服務內容也都因此被「強迫分區與分段」，無法提供「全套一次到位」的服務。

為了因應「分區分段服務」所衍生的諸多問題，「總務組」會視報名情形在尖峰時期於其他各組辦公室加派人手支援，設立「臨時出納櫃檯」，方便學員現場繳費。進而延續此概念，公企中心遂於綜合大樓一樓成立「夜間聯合辦公室」，提供每日晚間前來進修的學員單一的洽公聯繫窗口，減少學員在不同辦公空間的移動次數與時間。

（二）業務銜接與課程規劃

過去公企中心的各項業務皆採「專責制」，中心同仁個個雖皆能獨當一面地妥善處理所轄業務，但也因「專人專職」的業務特性，員工各自獨力作業的環境之下造成業務連結度不足。經常發生學員或是民眾前來洽詢課程，若恰巧「專責同仁」不在現場，其他代理同仁因對其業務內容不熟悉而無法順利答覆問題，進而連帶影響學員對中心的整體觀感。

二、問題檢討

任何的組織設計都不可能完美無缺，如何順利推動組織成員達成組織目標，促進組織的運作。而公企中心所面臨的問題則在於：

（一）「分區分段服務」帶來負面觀感

公企中心長期因辦公空間的動線設計不佳，經常造成民眾或學員像無頭蒼蠅一般地在大樓的不同樓層中穿梭尋找洽公單位辦理業務，不僅無法及時提供完善的學員服務，往往也因此而造成許多民眾抱怨，連帶影響中心的業績。雖然業務尖峰期間可透過「臨時行政櫃檯」暫時解決人潮及「分區分段服務」的問題，但這樣的臨時性業務也相對耗費較多人力及成本。

（二）專責業務的銜接不完全

任一工作職場皆無可避免產生員工流動的狀況，受限於公務機關的人員進用制度，必須在員工正式離職後才能進用新員工替補，過去公企中心若遇員工離職，便會產生業務斷層無法立即銜接的問題。此外，過去也曾經發生組織內部成員因太過堅持個人想法，不願意將知識與工作經驗與同事分享，也排斥同事間相互支援，直到離開工作崗位時仍不願交接專責業務的文件檔案，造成業務上極大的斷層，嚴重影響後續班務運作。

（三）欠缺領導人才培育機制

受限於公務機關用人制度的規範，公企中心多數主管皆由校內教授兼任，大部分的同仁無論是公務人員或是約聘人員皆無法升任主管職務，因此並無多餘的主管職務得以培育員工領導統御能力。

三、解決方案

（一）成立聯合辦公室及聯合行政櫃檯

爲了解決「分區分段服務」帶給民眾以及學員負面的觀感，公企中心於是有了「聯合辦公室」規劃構想，將分散在大樓內各個獨立的辦公空間及行政同仁集結在同一個環境下辦公、提供學員服務，解決服務分段問題。公企中心於民國九十年底進行建築物內部整修，汰換老舊的教室設備，並進一步將空間重新規劃，使原本各自獨立在各樓層的各組辦公室進行整併，成立「聯合辦公室」。將在職訓練組、語言訓練組及總務組這三組與學員互動頻繁的組別集中在一起辦公，方便學員洽詢公務。

爲了讓「全套服務、一次到位」徹底實行，又成立「聯合行政櫃檯」，希望藉由「單一窗口」簡化民眾及學員洽公的繁瑣流程，提供迅速且確實的服務品質。公企中心於九十一年八月起成立「聯合行政櫃檯」提供全天候服務（08：00-22：00），並採輪班方式於行政櫃檯「值班」提供各項學員服務。因此每一位同仁在聯合行政櫃檯都必須與他組同仁合作服務學員，瞭解其他各組的業務，使不同組別間的同仁在「值班」時得以相互學習各組業務，成爲另一種師徒傳習方式。

（二）、建立「主辦、協辦」師徒制度

成立「聯合辦公室」與「行政櫃檯」後，再來急需解決的內部問題即是同仁對於原本不熟悉跨組業務的瞭解與學習。然而公企中心採行的解決方法便是依據師徒制的觀念所衍生出的「主辦、協辦」制度。

企圖透過現行的主、協辦制度來營造一個具有師徒制概念的內部工作環境，無論在輪值行政櫃檯的業務上或是專責業務的分工上，都希望藉由「師徒關係」這樣的概念，由資深員工帶領資淺員工，幫助資淺員工適應新的工作環境，瞭解工作執掌，學習培養工作所需的各項職能，藉此提高同仁的工作滿足。

「主辦、協辦」實施方式及步驟如下：

1. 所有訓練組及語言組新進人員，或新調入訓練組及語言組人員，前六個月僅擔任一至兩個班協辦人員，協助主辦同仁辦理班務。
2. 主辦人員需負責訓練新進人員熟悉班務，從最基本之課程規劃、招生、老師及學員聯絡、講義印製、學員退費、成績登錄到結業證書頒發以及遇有突發狀況應如何處理等工作。
3. 協辦人員經過六個月帶班訓練後，如有新班或原先協辦班次新的一期課程就由其擔任主辦，原主辦人員則改列為協辦，協助並督導新的主辦。
4. 新進人員通過主辦訓練後，未來就可以獨立作業並協助訓練新的協辦人員。

公企中心建立「主辦、協辦」制度，目的是要讓非正式的經驗傳承與學習，透過正式的制度加以強化，讓工作人員不僅透過制度化的學習進入工作狀況，學習應具備的工作職能，更希望員工之間的潛移默化，累積吸收彼此的經驗，進而形成一種良性的競爭關係。透過跨組的聯合櫃檯，強迫員工相互觀摩學習彼此的業務，透過櫃檯服務的同時親身體驗實際操作，方法直接且確實，效果也十分顯著。

除了在行政櫃檯的業務執行上採取師徒制的概念外，各組內部的業務執行及班務運作上同樣也建立「主、協辦」的制度，以實際業務運作的工作流程，由一位資深員工帶領一位或是數位資淺員工成立大

大大小小的「工作圈」，在實際的業務執行中傳承實際且寶貴的個人工作經驗及「隱性的知識」。

(三)、建立各組行政官與總行政官制度

其實非正式的學習「成本低、效果大」，組織內部的學習其實經常是介於「正式與非正式」間，而公企中心的「行政官制度」便是由「工作圈」的概念漸漸演變形成。早期，公企中心接受政府單位委託辦理各項大型教育訓練課程及會議活動，同仁便會跨組形成「臨時專案工作圈」，工作圈中一定有一個主要承辦人來組織、連結不同組別的工作同仁，這個主要承辦人便成為「主辦」，所有團隊內部的同仁皆為「協辦」，透過工作圈的運作，完成專案業務。

將這樣的「主辦、協辦」的概念轉移到日常的工作環境上，工作中經常衍生許多瑣碎的事物，或是臨時交辦的業務，這些業務通常比較不具備特定的屬性，因此無法正式將工作劃分給某個特定的組別，為了避免同仁間相互推諉，公企中心便利用「工作圈」的概念，將整個中心業務視為一個「大型工作圈」，每個單一部門每個月由一位同仁擔任「行政官」負責處理該月份組內的各項瑣碎事務，例如：財產保管、借用、工讀生管理、辦公室物用品請購採買、組內同仁值班輪班管控、請休假管控…等等。再由各組行政官所組成的這個工作圈中指定一位「總行政官」統籌整個中心的行政庶務，也就是說在此工作圈中仍依然有著「主辦、協辦」的師徒關係概念。透過特殊的學習管道，建立同仁間相互默契，並提昇工作績效，為組織加值。

四、執行成效

從成立「聯合辦公室」設置「聯合服務櫃檯」建立「主辦、協辦」制度，進而制訂「總行政官」制度…等變革，目的皆為重新教育員工，傳承組織文化精神，保存組織重要知識。營造員工與組織休戚與共的氛圍，降低同事間彼此的疏離感

經過長時間的努力與改革，公企中心透過各種師徒制的概念將組織內部的制度建立起來，目的就是希冀藉由這些正式及非正式的學習管道讓員工迅速地成長、進步，讓每一位同仁不僅能獨當一面的處理自身所屬的業務，也能正確地提供同伴支援，使組織內部員工相互合作、團結一致，提供更全面且完善的服務內容。

透過近年推廣教育訓練班次的學員問卷統計得知，有關兩個主要課程，在職訓練課程及語言訓練課程之「服務品質滿意度」部分，表 2 顯示不論在職訓練課程或語言訓練課程滿意或非常滿意部分皆在 87% 左右，沒有任何不滿意及非常不滿意的學員，足以說明公企中心這些年來所採取的各項改革措施都逐漸收到了相當不錯的效果。

表 2 學員對公企中心服務品質滿意度分析

	在職訓練課程		語言訓練課程	
	人數	百分比%	人數	百分比%
非常滿意	66	18.42	48	11
滿意	245	68.42	324	75
普通	47	13.16	60	14
不滿意	0	0	0	0
非常不滿意	0	0	0	0
合計	358	100	432	100

此外，公企中心於民國九十三年獲得政大校內行政單位服務品質績優單位，得獎主要理由為迅速提供客戶所需服務，滿足客戶需求，配合學校特色有效整合相關系所專業提供具有特色之課程；於民國九十三年、九十四、九十五年連續三年榮獲行政院公共工程委員會評選為「優等」單位；於民國九十五年度榮獲行政院勞工委員會職業訓練局「產業人才投資方案」銀牌獎；而後於民國九十六年分別榮獲文官培訓所「各項公務人員考試錄取人員訓練及各項升官等訓練業務委外採購案」優勝第一名，2007 年又因業務創新及課程創新特色榮獲行政院勞工委員會「2007 專業團體人力創新獎」之殊榮。

肆、結論

當管理者想要推動組織變革，通常都是說起來很容易，實際推動時都困難重重。以公企中心為例，從分散的辦公空間整併成統一的服務窗口，也經過了長期間的運作與調整，再依據中心實際運作情況逐步調整，找出並建立一套適合中心本身的制度，將非正式的學習方式，透過正式的制度建立起來。

公企中心有效運用師徒制的觀念，整合「聯合辦公室」、「聯合行政櫃檯」、「主辦、協辦」及「行政官與總行政官」制度，對外成功的使以往「分區分段服務」變成「整套服務一次到位」，對內除有效節省人力，並有助於訓練資淺及早學會工作上應該具備的知能，並幫助資淺者的能力提升，進而增進組織整體的績效，並有效中心同仁培養領導能力，激發個人領導特質。

透過這幾年各項教育訓練班次的回收問卷統計也明顯應證了公企中心在進行一連串的行政改革後，整體服務績效及顧客滿意度都有顯著的進步，每一位員工經過長期的合作訓練與經驗傳承，不僅對自己本身的工作認同提高，也相對能夠提供更全面完善的服務，連帶協助公企中心整體正面形象的建立，促進業績大幅成長，並相繼受到外部單位的肯定，獲獎不斷，達到員工與組織雙贏的成果。

參考文獻

(一) 中文部分

- Anne Liu, 2008, <人才管理新思維：發揮關鍵人才高價值>，*經理人月刊*，41，46-50。
- 吳美連，2005，<找一個良師－師徒關係對女性工作適應與職涯晉昇的影響>，*T&D 飛訊*，第 35 期，1-19。
- 卓筱淇，2003，師徒性別配對與師徒功能及其前後果變項關聯性之研究，*私立中原大學企業管理學系碩士學位論文*，未出版，桃園縣。
- 林佳暖，2005，師徒關係與組織承諾，*國立中央大學人力資源管理研究所碩士學位論文*，未出版，桃園縣。
- 林俊宏，2003，師徒的概念及影響互動歷程之因素－由本土組織觀點探討，*私立輔仁大學心理學研究所碩士學位論文*，未出版，台北縣。
- 張育誠，2004，師徒關係中知識分享歷程及其結果，*國立中正大學勞工研究所碩士學位論文*，未出版，嘉義。
- 許介圭，2000，<企業知識的創新與傳承>，*能力雜誌*，537。
- 許慈倩，2008，<建立非正式學習管道為組織加值>，*經理人月刊*，40，112-114。
- 陳嘉彌，2000，<另類的教師成長：師徒式專業成長構念之探析。花蓮師院學報>，10 期，27-46
- 湯瑪斯·狄隆、約翰·賈巴洛、羅伯·李斯，2008，良師留高徒 (Why Mentoring Matters in a Hypercompetitive World)，*哈佛商業評論* 中文版，17。
- 黃瓊玉，2005，師徒功能認知、工作滿足與組織公民行為關聯性之研究。*私立中原大學企業管理學系碩士學位論文*，未出版，桃園縣。
- 楊榮傑，2002，「產業知識管理技術輔導與推廣計畫」，《*學習應用工*

具與技術講師手冊》。台北，經濟部工業局。

雷納·史崔克、楊斯·貝爾、安德斯·法蘭德，2008，人資未來學
(Managing Demographic Risk)，哈佛商業評論中文版，18。

盧昱瑩，2008，「育才：700人的幹部培訓班」，Cheers 快樂工作人雜誌，90，72-73。

蘇育琪，1989，「高徒出自名師」，天下雜誌，99，50-55。

(二) 英文部分

Allen, T. D. & M. L., Poteet. 1999. "Developing effective mentoring relationships: Strategies from the mentor's viewpoint." *The Career Development Quarterly*, Alexandria, pp. 59-73.

Armstrong, Steven, J., Christopher W. Allison & John Hayes.
2002. "Formal mentoring systems: An examination of the effects of mentor/protégé cognitive styles on the mentoring process." *The Journal of Management Studies*, Oxford, Vol. 39, Iss. 8, pp. 1111-1137.

Baker, A. & C. Mike. 2003. "Mentoring: How to successfully train entry-level employees." *Aftermarket Business*, Vol. 11, pp. 86-88

Belle, R. R., L. C. John & S. M. Janice. 2000. "Marginal mentoring: The effects of type of mentor, quality of relationship, and program design on work and career attitudes." *Academy of Management Journal*, Vol. 43, pp. 1177-1194.

Burke, R. J., & C. A. McKeenna. 1989. "Developing formal mentoring programs in organizations." *Business Quarterly*, Vol. 53, pp. 69-76.

Cohen, N. H., & Galbraith, M. W. 1995. Mentoring in the learning society. In M. W. Galbraith & N. H. Cohen (Eds.), *Mentoring: New strategies and challenges*, pp. 5-14, San Francisco: Jossey-Bass.

Fagenson, E. A. 1989. "The mentor advantage: perceived career/job experiences of protégés versus non-protégés." *Journal of Organizational Behavior*, Vol. 10, pp. 309-320.

Kram, K. E. 1985. *Mentoring at Work: Developmental Relationships in*

Organizational Life, Glenview, IL: Scott, Foresman.

Ragins, B. R. & Terri A. Scandura 1999. "Burden or blessing? Expected costs and benefits of being a mentor." *Journal of Organizational Behavior*, Vol. 20, 493-509.

Wickman, F. & T. Sjödin . 1997. *Mentoring*. New York: Irwin Professional Group.

Wilson, James A. & Nancy S. Elman. 1990. "Organizational Benefits of mentoring." *Academy of Management Executive*, Vol.4, pp. 88-94.

Zey, G. M. 1995. *The Mentor Connection*. Homewood, IL: Dow Jones-Irwin.

Association between Mentoring and Organization Performance-A Case Study in Center for Public and Business Administration Education

Liang-Feng Lin*

Abstract

Mentoring is an important approach and channel for human resource development. Mentoring can improve both learning and teaching effect, strengthen organizational recognition, and pass organization's culture, through the interaction between mentor and apprentice. Many studies indicate that mentoring can increase a member's commitment of the organization as well as lead positive performance of an organization. Therefore, this research tries to use Center for Public and Business Administration Education (CPBAE) in National Chengchi University as a case study to analyze the process how CPBAE applies the concept of mentoring in its operating, and transforms the concept to become a formal system. Although many businesses established the join office and join counter to sever their customers, CPBAE integrated "Direct in Charge and Assistant in Charge" and "on Duty Officer and General on Duty Officer" with mentoring, which successfully re-educates its employees, passes its organization culture, keeps the important knowledge of the organization, creates a coherent atmosphere environment for the organization, and reduces the distance between employees. The integrated

* National Chengchi University, Associate Professor

approach also successfully helps CPBAE's to get rid of bureaucracy stereotype for most of the public sectors. Since CPBAE runs the mentoring so well, the center achieves numerous rewards, such as "The Best Administration Quality" award from Chengchi University in 2004 and "2007 National HRD InnozPrize" award from Bureau of Employment and Vocational Training in 2007, respectively.

Keyword: Mentoring, Public Sector, Organization Performance, Case Study

由兩岸投資法規範之變動概析台灣企業 西進中國大陸之投資行為

林俊宏*、李秀貞**

摘要

囿於台灣與中國大陸之間的政治歷史糾葛，致使台商並無法享有其他國家對中國大陸投資之同等地位，而國內廠商赴中國大陸投資所適用之投資法規亦不同於對其他國家之規範；故台商赴中國大陸投資，在投資決策考量中，須以公司最大利益為出發，除產業獲利之商業風險外，更比他國企業多了一份政治風險的考量，因此台商藉由第三地轉投資之方式便有增無減。我國憲法增修條文第十一條特別列明，兩岸人民權利義務及其他事務之處理，得以法律為特別之規定，而在投資法規範部分，則有台灣地區與大陸地區人民關係條例、台灣地區與大陸地區金融業務往來許可辦法、在大陸地區從事商業行為許可辦法、在大陸地區從事投資或技術合作許可辦法等規範及措施。上述法規對台商西進中國大陸投資而言，有利有弊，是否中國大陸對台商的投資規範較其對外資的規範更形優惠？實在值得進一步探討。

我國近二十年來，因應國內投資環境及條件的改變，部分廠商選擇產業外移中國大陸投資，雖然反映比較利益選擇的現實性，其亦為產業生命週期更替與分工調整，及市場機能正常運作之結果，但在法制面及政策面的考量，亦是十分重要的議題。我國於2002年7月31日修正在大陸地區從事投資或技術合作許可辦法第四條中，更直接放寬赴大陸投資之相關限制；而中國大陸也基於非歧視及公

* 逢甲大學財經法律研究所副教授，美國舊金山金門大學法學博士。作者特別感謝匿名審查者所提供之寶貴意見。

** 逢甲大學財經法律研究所研究生。

開原則調整其法律，從 2008 年起將實施內外資兩稅合一後，國內廠商相對於中國大陸企業之租稅優惠已漸消失，在此情形下，台商在十年前大量選擇投資於中國大陸的優勢似已不再，而台灣政府在面對國內企業赴中國大陸投資之法規或政策亦應加以檢討，故本文擬就台灣企業西進投資中國大陸於相關投資法規範方面做探討，期能整合出較具體之理論，解讀國內企業十餘年來大幅度投資中國大陸的利弊，並期待就兩岸投資法規範之變動對台商赴中國大陸之抉擇作出說明及建議。

關鍵字：赴大陸投資、跨國企業、台資企業、國際投資、兩岸關係

壹、台灣經濟政策與政府管制行為

一、我國經濟政策對台灣經濟的貢獻

台灣的於 1950 至 1990 年代時期所締造的經濟奇蹟，一直是世界各國稱許的經驗，除了國際情勢的因素，韓戰、越戰的相繼爆發，帶來美援資金及台灣產業政策的改變，而促使台灣經濟建設的突飛猛進，但也不可否認在各段期間配合適當的政策，才能累積如此耀眼的成就。如 1960 年代九年國民義務教育的實施，大幅提升勞動力的水準；1970 年代十項建設的展開，奠定良好的基礎建設；土地改革，藉由三七五減租及耕者有其田的政策，迫使菁英階級的地主，全力轉投入工商業發展；中小企業結構的形成，造就往後支撐台灣經濟的主要枝幹；最重要且促成經濟長足進步的政策，為 1980 年代末期至 1990 年代初產業技術的升級，當時台灣經濟發展出現瓶頸，由勞力密集的產業紛紛轉型發展為精密工業¹，如電子、電腦產業的代工。

政府給予企業之投資獎勵措施，「獎勵投資條例」應為始祖²，該條例獎勵對象以依公司法組織之股份有限公司，或依外國人投資條例申請投資核准，相當於我國股份有限公司組織之外國公司為限；並以租稅優惠為主體，對研究發展、工業用地取得、外銷等皆給予優惠租稅待遇。自 1960 年 1 月 1 日公布，至 1990 年 12 月 31 日屆滿，對獎勵企業投資、促進經濟發展功不可沒。1980 年間台灣經濟正轉型為工、商業的發展期，卻面臨土地價格高昂、工資水準大幅提高、勞工意識抬頭及環保理念加強等不利投資因素之衝擊，本條例之施行適時扮演關鍵的引導角色。該條例廢止後，政府認為台灣經濟，唯有朝高科技及附加價值高的產業發展，台灣經濟才能再創奇蹟。於是繼獎勵投資條例屆滿後，於 1991 年公佈「促進產業升級條例」³，繼續立法獎勵企業投資經營，並於 1995 年一月初擴大適用對象⁴，已不再限於股份有限公司為適用對象，對依公司法設立之公司皆可適用；而所包含產業也擴大至農業、工業及服務業等各行業，更增加獎勵項目，對促進

¹ 吳連培，台灣的經濟奇蹟能否持續？1999 年 5 月 11 日於英國劍橋大學法學院專題講座演說全文，參考網站 <http://www.formosafoundation.org/publications/documents/Cambridge1999-5-11-C.pdf> 最後瀏覽日 2007/1/16。

² 本條例係為獎勵投資，加速經濟發展，特別制定。施行有效期間自民國四十九年九月十日經總統令制定全文 35 條，歷經迭次修正為 89 條，並於條文中明定施行期間為中華民國七十年一月一日起，至中華民國七十九年十二月三十一日止。中華民國八十年一月三十日行政院(80)台經字第 4207 號公告廢止。資料來源：法源法律網。

³ 本條例於中華民國七十九年十二月二十九日總統(79)華總(一)義字第 7468 號令制定公布全文 44 條。資料來源：法源法律網。

⁴ 中華民國八十四年一月二十七日總統(84)華總(一)一自第 0569 號令修正公布第 1、3、6、7、9、10、23、25、28、30、33、34、41、44 條文；並增訂第 8-1、25-1、26-1、26-2、32-1、38-1 條條文。資料來源：法源法律網。

產業升級，提升國際競爭貢獻頗大。期間政府另對特定的對象訂立獎勵法規，包括中小企業發展條例、獎勵民間參與民間交通建設條例、科學園區設置管理條例等⁵。在諸多因素中，政府政策在主導企業朝向現代化、全球化等商業經濟發展環境，被認為是企業轉型不可或缺的助力，台灣也不例外。諸如上述 1980 年代積極推行的獎勵投資條例以及接續下來促進產業升級條例等相關扶植企業轉型所給予的租稅優惠政策、政府挹注大量資金的融通及相關政策的配合。新竹科學園區電子產業的成功，便是在此種天時、地利、人和各方的努力下，讓台灣經濟恭逢其時並成就亮眼。

二、政府對中國大陸投資管制之合法性

政府經濟政策與經濟行為理論上應為一體之兩面，政策導引行為之走向；我國整體經濟政策係屬於自由市場經濟，但面臨對中國大陸投資政策時卻因為摻雜太多的政治考量，而發展出另一套管制政策。經濟管制即政府藉著各種行政措施，介入公、民營企業的經營政策行為。當政府藉由各項優惠租稅政策、土地政策等政府行政權，傾力扶植特定產業，受扶助的企業對國家政策的服從性當即比一般事業體顯得更有義務，其所兼負的行政目的雖不若公營企業一般的強制及明顯，但其必須兼顧的社會責任亦不容推卸。或許對於一個對外主權正常的國家而言，依自由派主義理論，奉行市場經濟，以達到經濟最大效益，是整個國家經貿政策的目標；但因我國須面臨潛在外來的威脅，政府在對外投資貿易的決策上，就必須將投資政策放置於安全保障的戰略框架中來思考，魚與熊掌本就無法兼得。由於經貿關係亦可能潛藏作為軟性的武器，以商逼政；尤其是在強敵虎視眈眈的環視之下，理性的領導者必須深思，究竟經濟貿易與國家安全何者為重？以及隨著貿易而來的沉重國家安全成本、要由誰來承擔的問題⁶。或許有謂，此干涉行政是否有違憲法經濟自由之精神？但當國家經濟發展及國家安全兩立場互相衝突情況下，尤其在我國國際地位多年來一直處於被打壓的特殊狀態下，為求國家生存並能繼續繁榮於世界一隅，對受扶植的民營企業有所行政制約，該種管制便顯得合理化。

兩岸因為經貿互動密切，對政經產生的影響，一直以來即有兩方不同的理論在拉距著；一種為自由主義學派，主張兩岸經貿活動應按照市場機制的運作原則，當台灣的投資環境不佳時，台商以腳投票是必然的選擇，而面對中國大陸加入世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)及獲得美國「永久正常貿易關係」之待遇，並挾其廉價勞工、廣大內需市場、各項優惠政策，所釋放出的拉引效果(pull effects)，台灣產業外移中國大陸即成無法避免的結果，故以追求個人

⁵ 呂淑菁，兩岸企業所得稅租稅優惠之研究，中原大學會計研究所碩士論文，89 學年度。

⁶ 施正鋒，自由貿易與國家安全，中國時報，A15/時論廣場，2005/04/04。

與企業的最大效益，不應予以限制；在台灣漸失國際競爭優勢時，除了引進先進國家技術外，政府應鬆綁企業赴大陸投資的管制，以免影響台灣經濟持續成長機會⁷。另有學者對於處理兩岸政治和經濟間經貿關係之互動，認為不必然需以管制和干預為手段⁸；其認為台灣面對大陸積極擴大對台招商，若一再以管制規範，無疑把政府利益與企業利益立於相衝突立場⁹。另一屬於國家主義（民族主義）學派則主張，現時台灣與中國大陸仍處於政治敵對狀態，在大陸缺乏政治及法律架構保障基礎下，台商外移中國大陸造成產業空洞化，不僅削弱我國的經濟實力，卻同時厚植中國大陸經濟，如同飲鴆止渴，大陸既然企圖以經貿手段遂行統戰目的，則兩岸經貿便是我們談判籌碼，在國家定位尚未明確前，台灣與大陸經貿交流有限制之必要¹⁰，先前我國政府所採取之「戒急用忍」政策便成為保護國家安全與經濟發展的必要之惡，把三通當成政治籌碼，迫使大陸承認台灣存在的事實¹¹。在不對稱的依賴關係中，依賴程度較低的一方可利用其在經濟上的實力，轉化為對依賴程度較高一方的政治影響力¹²；該依賴理論的影響效果，已明顯產生在現時兩岸的經貿協商及三通問題的談判過程中，台商對中國大陸過度的依賴，讓我國在面對中國大陸的談判立場時顯得處處受掣，一旦大陸利用該依賴關係對台灣採取可能的經濟制裁，台灣的經濟將受到高度衝擊¹³。高投資比例即有高投資風險，這也是兩岸經貿政策為何引起政、商皆高度關切之主因。

法規範的制定及修正，反映出時代背景之社會現狀，台灣對於投資中國大陸的管制歷程，隨著政治方向由極權轉型民主的過程中，對大陸投資政策也由蔣經國總統時代的「三不」政策，官方禁止交流的時期（1987年以前）¹⁴，過渡到1987年宣布廢止「戒嚴法」的限制鬆綁期（1988-1994年），此時台商對大陸投資件數及金額由試探性質到大舉搶灘，於1993年達到此階段高峰¹⁵；直至1995年李登輝總統主政時期有感於對岸一連串不友善行為，遂提出「戒急用忍」策略（1995-2000年）限制企業赴大陸投資的上限及項目¹⁶；而隨著2000年政治上政

⁷ 傅豐誠，戒急用忍政策應調整，經濟前瞻，73期，2001年，頁7-8。

⁸ 周添城，兩岸經貿展的戰略思考，理論與政策，1997年，11卷4期，頁86。

⁹ 周添城，同註8，頁94-96。

¹⁰ 陳博志，兩岸經貿交流必須謹慎，政策月刊，1999年，51期，頁11-13。

¹¹ 蔡學儀，兩岸經貿關係之發展與突破，共黨問題研究，27卷10期，2001年，頁49。

¹² 袁鶴齡，新經濟時代兩岸資訊科技之發展與互動，收錄於饒美蛟、陳廣漢主編《新經濟及兩岸四地經貿合作》，商務印書館（香港）有限公司，2002年1月，頁365。

¹³ 高長，兩岸經貿發展趨勢與因應對策剖析，理論與政策，11卷4期，1997年，頁102。(98-109)

¹⁴ 蔣經國總統於1979年4月4日因應中共人大於1979年1月2日發表「告全國同胞書」對於和平解決兩岸軍事對峙之談話，所提出之不妥協、不接觸、不談判對應政策。于宗光，1986年以來台灣的兩岸經貿政策，收錄於兩岸經驗20年，天下遠見出版，2006年7月，頁38-47。

¹⁵ 依海峽交流基金會統計資料，1993年核准赴大陸投資件數為9329件，金額為3168.4百萬美元，參考網站：<http://www.seftb.org/download/兩岸經貿197-統計-2.pdf>，最後瀏覽日2008/9/14。

¹⁶ 1995年5月李登輝以現任總統，卻因中共壓力迫使美國以「平民」身分發給旅遊簽證赴美母校康乃爾參訪演說；1996年3月5日於首任民選總統大選期間，宣佈試射導彈，稱為台海飛彈危機事件。田麗虹，兩岸關係的決策分析，新文京開發出版，2003年12月，頁59。

黨輪替，陳水扁總統主政時期的「積極開放，有效管理」，成為對大陸經貿的指導方針（2001-2005年）；但此管制效果似乎效果不彰¹⁷，陳水扁政府遂於2006年提出「積極管理，有效開放」政策。由於現時大陸政策之調整指導相關法規的制定及修改，我國現行對中國大陸投資規範主要之法律依據，在憲法地位係以增修條文第十一條為準據¹⁸，而在法律位階上即以「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」¹⁹為母法，及依該條例再授權立法的其他相關辦法，包括在大陸地區從事投資或技術合作許可辦法、在大陸地區從事商業行為許可辦法、台灣地區與大陸地區貿易許可辦法、台灣地區與大陸地區金融業務往來許可辦法、台灣地區與大陸地區證券及期貨業務往來許可辦法等²⁰，形成一整套單獨管制對中國大陸貿易、投資之法規，而該等經貿法規制定及修正的方向仍無法逸脫政治考量的範疇。而對大陸將兩岸經貿作為政治工具的事實，我國自然無法單純由經濟面思考兩岸經貿發展法規²¹，有條件限制企業赴大陸投資，將對經貿活動的規範與管制視為維持自身經貿優勢，且免於受到大陸政治牽制的一種手段²²。雖然相對於管制，對大陸實施經貿開放政策似乎更符合經濟發展的自然規律，尤其在以美國為主導的國際經濟架構下，比較利益成為無限上綱的指導原則，另外以歐盟發展為例，經濟上的相互依存似乎能緩和政治上產生的衝突；但相反地，從兩次大戰的經驗來看，經濟依賴反而是國家之間衝突的前奏曲，特別是在雙方實力不對稱之際特別明顯²³。現實上兩岸關係存在著重大政治歧異與軍事衝突的危險，乃是無法加以漠視之事實，因此政府在開放與管制之間的權衡，就不能不顧慮兩岸經濟往來存在的「敵性」作用。這是無法將兩岸經貿關係完全類同於正常國際經貿往來的主要原因。處理兩岸經濟交流之際，對於國家安全網的建置與後續衍生問題的預防，在當前就逐漸顯得重要與急迫²⁴。

¹⁷ 尤其以2003年核准赴大陸投資件數10105件，金額為7698.8百萬美元為高峰期，資料來源：海峽交流基金會統計資料，同註15。

¹⁸ 中華民國憲法增修條文第11條：自由地區與大陸地區間人民權利義務關係及其他事務之處理，得以法律為特別之規定。

¹⁹ 該條例於中華民國八十一年七月三十一日總統(81)華總(一)義字第3736號令制定公布全文96條，中華民國八十一年九月十六日行政院(81)台法字第3166號令發布定自八十一年九月十八日起施行。主要規範要旨為：國家統一前，為確保臺灣地區安全與民眾福祉，規範臺灣地區與大陸地區人民之往來，並處理衍生之法律事件，特制定本條例。本條例未規定者，適用其他有關法令之規定。資料來源，法源法律網，最後瀏覽日2008/1/19。

²⁰ 資料來源，經濟部，網站<http://www.dois.moca.gov.tw/html/aboutlaw1.htm> 最後瀏覽日2008/1/19。

²¹ 蔡學儀，兩岸經貿之政治經濟分析，新文京開發出版，2003年8月，頁50。

²² 袁鶴齡，兩岸經貿與政治影響力間關係之探討，政治學報，29期，1997年，頁13。

²³ 施正鋒，同註6。

²⁴ 張顯超，兩岸「三通」的開放調整與協商，網站http://www2.nsysu.edu.tw/mac3/_activity/2002b/20021201_article3-2.htm 最後瀏覽日2008/1/4。

貳、我國規範台商赴中國大陸投資之相關法規

對於兩岸經貿政策及方向之探討，多數學者曾從投資環境分析、兩岸政治、國際投資、經濟或企業管理等理論方面評析其適當性，本文除延續該既有基礎之介紹，並就相關研究統計數據更新加以比較外，更將以相關投資法規之變動詳加說明台商之投資行爲轉變。以過去到現在對中國大陸之投資管制法規演進及規範現狀，並由台灣投資中國大陸官方統計資料，得知該管制之效度其實並不符合預期效果；再由相對於我國獎勵對外其他地區之投資法規得知，正常、活絡的對外經貿法則，將能帶動國內經濟，也是市場經濟之常態，而管制卻屬例外之情形。

一、對中國大陸投資主要規範與相關法規探討

我國目前管制國人與中國大陸從事經貿的事務大略可分為四類，國人從事此四類事務時必須先取得政府之許可，否則將遭受不同程度之行政罰處分。此四類分別爲：(一)在大陸從事投資或技術合作(二)在大陸地區從事商業行爲(三)與大陸貿易(四)爲大陸物品、勞務或其他事項作推銷²⁵。而有關投資的法規便涵蓋於此經貿大範疇中，本文僅就相關投資法做探究。我國對中國大陸投資主要實體法規應以「台灣地區與大陸地區人民關係條例」爲依歸，該條例第三十五條，臺灣地區人民、法人、團體或其他機構，經經濟部許可，得在大陸地區從事投資或技術合作；其投資或技術合作之產品或經營項目，依據國家安全及產業發展之考慮，區分爲禁止類及一般類，由經濟部會同有關機關訂定項目清單及個案審查原則，並公告之。但一定金額以下之投資，得以申報方式爲之；其限額由經濟部以命令公告之。若有違反，將依同法第八十六條第一項規定處新台幣五萬元以上二千五百萬元以下罰鍰，並限期命停止投資或技術合作；逾期不停止者，得連續處罰；若違反從事禁止類項目之投資或技術合作，屆期不停止，或停止後再違反，則行爲人或負責人將有受刑罰之虞²⁶。可見，有別於與他國僅以正常商業利益考量爲出發，基於兩岸特殊的政治背景，我國與中國大陸投資法規一直遊走

²⁵ 簡文得，台灣政府管制(一)，台灣法律網，網址 <http://www.lawtw.com/>最後瀏覽日 2008/1/20。

²⁶ 臺灣地區與大陸地區人民關係條例第八十六條：違反第三十五條第一項規定從事一般類項目之投資或技術合作者，處新台幣五萬元以上二千五百萬元以下罰鍰，並得限期命其停止或改正；屆期不停止或改正者，得連續處罰。

違反第三十五條第一項規定從事禁止類項目之投資或技術合作者，處新台幣五萬元以上二千五百萬元以下罰鍰，並得限期命其停止；屆期不停止，或停止後再爲相同違反行爲者，處行爲人二年以下有期徒刑、拘役或科或併科新台幣二千五百萬元以下罰金。

法人、團體或其他機構犯前項之罪者，處罰其行爲負責人。

違反第三十五條第二項但書規定從事商業行爲者，處新台幣五萬元以上五百萬元以下罰鍰，並得限期命其停止或改正；屆期不停止或改正者，得連續處罰。

違反第三十五條第三項規定從事貿易行爲者，除依其他法律規定處罰外，主管機關得停止其二個月以上一年以下輸出入貨品或廢止其進出口廠商登記。

在「國家安全」及「經濟發展」界線中，企圖找出平衡點，不惜以刑事罰介入私經濟行為。而為使得在該種矛盾立場下的立法，實際過程順利執行，便以特別委任立法方式制定相關辦法以資遵循。其中最重要的包括在大陸地區從事投資或技術合作許可辦法、在大陸地區從事投資或技術合作審查原則、在大陸地區投資晶圓廠審查及監督作業要點等規定。

我國經濟部依前述台灣地區與大陸地區人民關係條例制定在大陸地區從事投資或技術合作許可辦法²⁷，明確定義須向投資審議委員會申報之投資、技術合作行為；具體而言，所稱在大陸地區從事投資，係指臺灣地區人民、法人、團體或其他機構在大陸地區有下列行為之一者：（一）、創設新公司或事業。（二）、對當地原有之公司或事業增資。（三）、取得當地現有公司或事業之股權。但不包括購買上市公司股票。（四）、設置或擴展分公司或事業。臺灣地區人民、法人、團體或其他機構直接或間接投資第三地區公司，並對該公司之經營具有支配影響力，而該公司有前項各款行為之一者，亦屬本辦法所稱在大陸地區從事投資。其出資之種類，除了以現金以外，另以機器設備、零配件、原料、半成品或成品、專門技術、專利權、商標專用權或著作財產權、其他經主管機關認可投資之財產為限。另外，所稱在中國大陸地區從事技術合作，係指臺灣地區人民、法人、團體或其他機構，提供專門技術、專利權、商標專用權或著作財產權與大陸地區人民、法人、團體或其他機構之合作。其次，於1997年7月15日公告「在大陸地區從事投資或技術合作審查原則」以作為大陸投資新規範²⁸。其中將產業從最初區分為禁止類、准許類及專業審查三類，凡屬禁止類之農業、製造業、服務業、基礎建設等四類，均採取一律禁止之審查原則；後逐漸因應現況修正放寬為禁止類及一般類，僅對基於國際公約、國防、國家安全需要、重大基礎建設及產業發展考量，產品或經營項目禁止前往大陸投資。雖然對投資產業種類已有大幅放寬，但最受爭議討論的焦點，乃為其對投資限額之制定，該審查原則第三點規定，投資人對大陸投資累計金額不得超過主管機關所定投資金額或比例上限（詳表一）依該限額最高比例為百分之四十。但大陸投資事業盈餘轉增（投）資之金額或依本條例第三十五條第一項但書申報且未有違常情形之投資金額，不計入其投資累計金額。

²⁷ 本條例於經濟部八十二年三月一日經（八二）投審字第○六八一七號令發布全文十五條。經濟部九十三年二月二十八日經審字第○九三○四六○二二七○號令修正發布。

²⁸ 本條例第一點所定法源依據，原依「在大陸地區從事投資或技術合作許可辦法」第七條規定，於中華民國八十六年七月十五日經濟部（86）經投審字第 86734100 號公告修正發布全文共三點。後又迭經修正，並於中華民國九十三年三月一日經濟部經審字第 09304602280 號令修正發布第 1、3 點條文；並自九十三年三月一日起生效，將法源依據改為依臺灣地區與大陸地區人民關係條例第三十五條第一項規定訂定。中華民國九十五年十二月二十五日經濟部經審字第 09509027890 號令修正發布第 3、4 點條文；將一般類的申報或申請案件以申報案件、簡易審查案件、專業審查案件、重大投資案件等類型分別處理，並自九十五年十二月十四日生效。

表一：對大陸投資累計金額或比例上限列表

類別	淨值	對中國大陸投資累計金額或比例上限
(一) 個人及中小企業		八千萬元
(二) 實收資本額逾新台幣八千萬元之企業	五十億元以下者	淨值之百分之四十或八千萬元(較高者)
	逾五十億元, 一百億元以下者	五十億元部分適用百分之四十, 逾五十億元部分適用百分之三十
	逾一百億元者	五十億元部分適用百分之四十, 五十億元以上未逾一百億元部分適用百分之三十, 逾一百億元部分適用百分之二十

資料來源：行政院大陸委員會

而在相關法規範中，較為特殊的是基於對特定產業管制所訂定之「在大陸地區投資晶圓廠審查及監督作業要點」²⁹，該要點規範經濟部審理申請投資案，應採總量管制原則，於 2005 年 12 月 31 日前，以核准三座八吋晶圓鑄造廠為上限。並對於取得投資許可後之申請案，須視在我國投資設立之十二吋晶圓廠已達經濟規模之量產階段，方得向經濟部國際貿易局申請專案輸出許可，將其八吋以下晶圓鑄造舊廠機器設備移機至中國大陸地區。基於上述法規限制，也造成現下政策制定時之主要爭執；由於我國拜高科技產業發展成功（晶圓零件產業），故過去十幾年來經濟成績亮麗，也帶動國內其他相關產業的生產鏈；雖然該產業的成就，民間自身的管理經營能力功不可沒，但長期以來政府對該產業在公司階段藉由促進產業升級條例給予的減稅、研發及人才培訓之補助、中長期資金貸款等等優惠配套措施，以國家的稅式支出 (Tax Expenditure)³⁰刻意扶持、幫助廠商培養、留住人才，政策引導產業轉型也居功厥偉，故為保有國家經濟命脈，加以特別限制亦屬當然。但我國赴中國大陸投資之企業須面對跨國企業、世界財團等強大競爭對手，若我國對運作良好的企業投資資金加以限制，無異要求其劃地自限，影響所及甚至該企業之海外原有持股可能被以合資、合作方式之他國企業加以稀釋，而被迫退出一手建立之企業版圖，如此不利的法規限制也造成今日要求放寬的主要原因之一。

²⁹ 中華民國九十一年八月十二日經濟部經審字第 09109014210 號令訂定發布全文 10 點；並自九十一年八月十二日起實施。

³⁰ 「稅式支出」係政府為達成特定政策目的，以租稅減免方式而為之一種資金支用，與一般政府支出同為政府之財政工具。

二、台商對中國大陸投資歷程與現況

我國開放赴中國大陸投資以來，在數量及質量上一直以大幅度的增加，至 2007 年第 3 季官方統計實際投資金額已超過五仟億新台幣，核准投資金額也高達八千餘億新台幣。投資產業也從早期的製造業、服務業轉為高科技高增值企業；而廠商規模也從過去的低成本、中小型、低增值的勞動密集，轉化為大型化、集團化、高增值投資型態，這可由表二逐年增高的平均每件核准金額得到驗證。1992 年以前為傳統中小型企業，平均投資金額在一百萬美元以下，1992 年到 1995 年為傳統中大型企業³¹，此時也是鬆綁後台商西進大陸第一波高峰期；1995 年後大型電子產業開始赴大陸投資，當年度雖有「戒急用忍」政策箝制，但因所規範之投資僅就基礎建設、高科技以及美金五千萬元以上之項目等三類³²；電子產業非屬規範內，產業累計投資金額佔全部累計金額由 1995 年以前的 15.64% 大幅增至 2004 年 34.05%，1995 年當年度每件平均投資金額也因而大幅跳升為二百萬美元以上，成為關鍵性的一年。2001 年以後筆記型電腦工廠開始往大陸投資³³，卻也正是檢驗「積極開放，有效管理」規範效度的開始，但本文由數據中得出結論卻是投資件數呈倍數成長；直至 2006 年「積極管理，有效開放」政策所引導的法規範，至此似已無任何規範效力了，雖然件數無明顯增加，但每件平均投資金額卻達千萬美元，其中又以電子產業為最大宗。

表二：核准台商赴大陸投資件數及金額

單位：百萬美元，%

年	件數	金額	平均每件金額
1993-87	80	100.0	1.25
1988	355	420.0	1.18
89	547	500.0	0.91
90	1117	1000.0	0.90
91	237	174.2	0.74
92	264	247.0	0.94
93	9329	3168.4	0.34
94	934	962.2	1.03
95	490	1092.7	2.23
96	383	1229.2	3.21

³¹ 林祖嘉、黃啟宏，對外投資與勞動結構調整：台灣的實證分析，人文及社會科學集刊，2006 年，18 卷 1 期，頁 171-214。

³² 田麗虹，兩岸關係的決策分析，新文京開發出版，2003 年 12 月，頁 78。

³³ 林祖嘉，1996 年以來兩岸貿易與投資的互動與發展，收錄於兩岸經驗 20 年，天下遠見出版，2006 年 7 月，頁 110-111。

97	8725	4334.3	0.50
98	1284	2034.6	1.58
99	488	1252.7	2.57
2000	840	2607.1	3.10
01	1186	2784.2	2.35
02	5440	6723.1	1.24
03	10105	7698.8	0.76
04	2004	6940.7	3.46
05	1297	6007.0	4.63
06	1090	7642.3	7.01
07	996	9970.6	10.01
08 (1-3 月)	184	1984.5	10.79

資料來源：行政院大陸委員會統計數字

台灣於 2002 年開放對中國大陸直接投資以前³⁴，台商赴中國大陸投資，因受限於「在大陸地區從事投資或技術合作許可辦法」第四條之規定，對大陸投資應透過第三地之名義進行投資³⁵，近年來，由於兩岸經貿關係的變動，該條款更

³⁴ 在大陸地區從事投資或技術合作許可辦法，中華民國九十一年七月三十一日經濟部經審字第 09104618630 號令修正發布全文 15 條；並自發布日施行。

第四條：本辦法所稱在大陸地區從事投資，係指臺灣地區人民、法人、團體或其他機構在大陸地區有下列行為之一者：

- 一 創設新公司或事業。
- 二 對當地原有之公司或事業增資。
- 三 取得當地現有公司或事業之股權。但不包括購買上市公司股票。
- 四 設置或擴展分公司或事業。

臺灣地區人民、法人、團體或其他機構直接或間接投資第三地區公司，並對該公司之經營具有支配影響力，而該公司有前項各款行為之一者，亦屬本辦法所稱在大陸地區從事投資。資料來源，同註 2。

³⁵ 在大陸地區從事投資或技術合作許可辦法，中華民國八十二年三月一日經濟部 (82) 經投審字第 006817 號令訂定發布全文 15 條。第 4 條：本辦法所稱在大陸地區從事投資，係指臺灣地區人民、法人、團體或其他機構有左列情形之一者而言。

- 一 在大陸地區出資。
 - 二 在大陸地區與當地人民、法人、團體或其他機構共同出資。
 - 三 投資第三地區現有公司，並為該公司董事、監察人或對於該公司之經營實際上行使支配影響力之股東，而該公司有前二款出資行為之一。
- 前項第一款及第二款之投資，應經由其在第三地區投資設立之公司、事業在大陸地區依左列方式為之。

- 一 創設新公司或事業。
- 二 對當地原有之公司或事業增資。
- 三 取得當地現有公司或事業之股權並經營之。但不包括購買上市公司股票。
- 四 設置或擴展分公司或事業。

第二項第一款至第三款投資金額未逾一百萬美元者，得經由第三地區為之，不須在第三地區設立公司或事業。但同一申請人在許可後兩年內再申請赴大陸地區投資，其總投資金額累計達一百萬

順應情勢迭做修正³⁶，使得台商對中國大陸投資金額大幅增加。以我國僅以上市公司申報資料為統計，從 1993 年起一直至今年匯出累計投資金額即不斷大幅攀升，而經濟部投審會核准投資金額也逐年增加（詳表三），其逐年成長比例可謂驚人。若以經濟部投審會官方統計資料對所有對外投資廠商之投資件數及金額統計為例（包含未上市公司），其當年度核備對外投資總計（不含大陸地區）為 435 件，同期對中國大陸投資件數 917 件³⁷；而單就金額而論，對中國大陸單一地區投資金額已佔我國全部對外投資金額比例約兩倍，我國廠商赴大陸投資之熱絡程度可見一斑。

表三：上市公司赴中國大陸投資資訊彙總表

上市公司赴中國大陸投資資訊彙總表節錄 單位：新台幣仟元									
年度/季別	本期匯出或次回投資金額		本期期末自台灣匯出累計投資金額	本期認列投資損益	期末投資帳面價值	截至本期末已匯回台灣之投資收益	本期末累計自台灣匯出赴大陸地區投資金額	經濟部投審會核准投資金額	依經濟部投審會規定赴大陸地區投資限額
	匯出	收回							
1996:1	0	0	171,774	(8,406)	126,619	0	184,149	198,133	248,401
2002:1	10,744,061	411,788	170,827,757	6,246,978	236,086,347	2,234,380	169,127,980	585,140,808	782,194,033
2003:1	15,079,411	1,525,170	225,440,463	7,385,602	303,455,472	13,321,727	226,895,187	317,115,123	984,251,242
2004:1	16,705,244	158,094	287,393,478	385,159,956	22,496,819	285,161,691	443,878,098	1,221,740,852	385,159,956
2005:1	18,326,181	190,885	367,991,121	8,320,423	478,636,342	29,189,440	365,697,766	496,914,359	1,308,543,500
2006:1	17,244,583	414,959	458,251,566	15,415,613	645,085,958	37,020,440	452,405,569	602,752,729	1,603,850,631
2007:1	19,843,084	622,504	555,954,647	21,455,226	859,848,678	25,792,419	550,577,713	749,647,021	1,739,099,455
2007:3	68,136,210	4,035,790	598,437,694	82,540,725	967,182,793	33,011,049	589,654,582	803,661,937	1,815,106,775

美元以上者，仍須受前項投資方式之限制。本條對大陸間接投資之規定，於九十一年修正為可直接投資，詳前註。資料來源，同註 2。

³⁶ 在大陸地區從事投資或技術合作許可辦法，中華民國九十六年十一月十二日經濟部經審字第 09604605440 號令修正發布

第 4 條：本辦法所稱在大陸地區從事投資，係指臺灣地區人民、法人、團體或其他機構在大陸地區有下列行為之一者：

- 一、創設新公司或事業。
- 二、對當地原有之公司或事業增資。
- 三、取得當地現有公司或事業之股權。但不包括購買上市公司股票。
- 四、設置或擴展分公司或事業。

臺灣地區人民、法人、團體或其他機構直接或間接投資第三地區公司，並對該公司之經營具有支配影響力，而該公司有前項各款行為之一者，亦屬本辦法所稱在大陸地區從事投資。

證券投資信託事業於國內募集之證券投資信託基金，以及證券投資信託事業或證券投資顧問事業經營之全權委託投資資產，其投資大陸地區發行之有價證券，由目的事業主管機關另行規定，不受第一項第三款之限制。

³⁷ 資料來源：經濟部投資審議委員會，網址 <http://www.moeaic.gov.tw/> 最後瀏覽日 2008/1/20。

資料來源：整理自公開資訊觀測站（整理日爲 2008/1/20）

三、我國對外投資所涉及之法規及獎勵措施

不可否認對外經貿的活絡，不但能累積外匯存底，增加國家經濟實力，也間接帶動內需經濟，形成經濟景氣循環的高峰，故各國政府無不窮思竭力的協助國內企業對外投資，我國亦不例外。有別於上述對中國大陸投資之管制例外，我國對其他所涉及之相關對外投資法規，除了基於保護投資大眾之立場，於公司法第十三條規範公司轉投資限額不得超過本公司實收股本百分之四十之限制外，但該條仍有寬鬆之但書放寬規定，盡量以不過度介入公司治理範圍爲準據。其他諸如在稅法、外匯收支或交易中報等方面，更是以扣抵稅額方式³⁸，避免增加境外所得稅負、簡化非居民對外幣結匯台幣之管制³⁹，以間接鼓勵對外投資。在直接獎勵對外投資方面更有促進產業升級條例第十二條，基於提升國內產業國際競爭力，避免國內產業發展失衡，對於國民或公司進行國外投資或技術合作時，政府應予適當之協助及輔導等措施規定。除經核准之公司得按國外投資總額百分之二十範圍內，提撥國外投資損失準備，供實際發生投資損失時充抵之外；更依前開促進升級條例第十二條第六項規定，於 2005 年 11 月 21 日發布國外投資或技術合作協助及輔導辦法，包括對國外技術合作之協助、人才之培訓、國外投資融資及保證、國外投資之補助等皆有相關明文之規範，其優惠待遇與對中國大陸投資之管制拘束，相形立見。

參、中國大陸對台商磁吸效應在法規面之誘因

台商受限我國對中國大陸的政策性限制經貿政策，一方面卻又須基於自利立場，尋求商機。而中國大陸過去十年來，對於鼓勵台商西進投資，有許多相關優惠的法規利誘，諸如稅制上的優惠、廠房土地的取得等政策上的配合，加上擁有大量的人工所形成低廉的勞動力資源，及大自然賦予天然豐沛的資源，所減省的

³⁸ 所得稅法第三條：營利事業之總機構在中華民國境內者，應就其中華民國境內外全部營利事業所得，合併課徵營利事業所得稅。但其來自中華民國境外之所得，已依所得來源國稅法規定繳納之所得稅，得由納稅義務人提出所得來源國稅務機關發給之同一年度納稅憑證，並取得所在地中華民國使領館或其他經中華民國政府認許機構之簽證後，自其全部營利事業所得結算應納稅額中扣抵。

³⁹ 外匯收支或交易中報辦法第四條第一項第四款：下列外匯收支或交易，申報義務人得於填妥申報書後，逕行辦理新臺幣結匯。四、非居民每筆結購或結售金額未超過十萬美元之匯款。但境外非中華民國金融機構不得以匯入款項辦理結售。

運送成本，和某些高科技領域的優勢。改革開放二十年來的經濟高速發展⁴⁰，所形成的巨大潛力市場需求，相對應台灣擁有資金、技術和國際市場網絡，卻受限本身內需市場狹小、勞動力和物質資源缺乏，中國大陸此種天然優勢使吸引著資本家趨近行爲的本能，造成投資風潮的一連串磁吸效應。本文擬針對台商在中國大陸投資，於法人地位及稅制有關的法規面與外資企業做一比較，探討其法制規範是否也是助長磁吸效應之主因。

一、台商法人地位

有關台商在中國大陸之定位，欲探討此問題可由 1988 年中國大陸國務院公布的「國務院關於鼓勵台灣同胞投資的規定」（簡稱國務院二十二條），到 1994 年「台灣同胞投資保護法」⁴¹暨 1999 年發布的實施細則⁴²，觀察其對台商是否有更優惠、保護之待遇。在國務院二十二條規定中，台灣投資者在中國大陸投資舉辦擁有全部資本的企業、合資經營企業和合作經營企業，除適用本規定外，參照執行國家有關涉外經濟法律、法規的規定，享受相應的外商投資企業待遇。依此規定台商在該階段除須適用國務院二十二條直接規範外，在涉外法規上比照外商地位。所謂外商投資企業，依經營方式的不同，分爲中外合資經營企業、中外合作經營企業及外資企業的總稱；故在操作上，將台資企業視爲外商投資企業的範疇⁴³。對於稅捐、投資項目、資金匯出、投資保護、貸款、商務仲裁等特別以文字規範於書面中，尤其以設立申請時限四十五天⁴⁴，甚至比外資企業九十天更爲迅速⁴⁵，無非企圖造成對台商給予特殊優惠之印象。待至台灣同胞保護法公布，雖似將上開二十二條規定轉化爲法律形式，卻將台商的直接投資，加深其政治企圖規範成國內投資，觀諸第二條規定「台灣同胞投資適用本法；本法未規定的，國家其他有關法律、行政法規對台灣同胞投資有規定的，依照該規定執行。本法

⁴⁰ 中國大陸自 1978 年採行改革開放政策以來，經濟成長突飛猛進，在以往廿餘年，平均以二位數的經濟成長率發展。改革開放政策的推行，在中國大陸是一項極大的變革，在經濟上逐步解除約束，讓地方可因地制宜自行發展，揚棄以往的重視意識型態。各項束縛的解除，使其得以挾其充沛勞力資源與廣大市場潛力，發揮強力的經濟磁吸效應，外資源源不絕，帶動其經濟的高速發展。資料來源：周志達，改革開放對中共政權的衝擊與影響—從大陸國有企業改革談起，中山大學碩士論文，93 學年度。

⁴¹ 中華人民共和國第八屆全國人民代表大會常務委員會第六次會議於 1994 年 3 月 5 日通過。

⁴² 中華人民共和國國務院令第 274 號於 1999 年 12 月 5 日發布實施。

⁴³ 洪樹人，外商企業大陸投資相關法令簡介，銘傳大學會計系學術研討會論文，網址 <http://www.mcu.edu.tw/department/management/mcu-acco/academic-discussion/academic-discussion/010512/02.pdf> 最後瀏覽日 2008/1/26。

⁴⁴ 中華人民共和國台灣同胞投資保護法實施細則第十條：設立台灣同胞投資企業，應當向對外貿易經濟合作部或者國務院授權的部門和地方政府提出申請，接到申請的審批機關應當自接到全部申請文件之日起 45 日內決定批准或者不批准。

⁴⁵ 中華人民共和國外資企業法第六條：設立外資企業的申請，由國務院對外經濟貿易主管部門或者國務院授權的機關審查批准。審查批准機關應當在接到申請之日起九十日內決定批准或者不批准。

所稱台灣同胞投資是指台灣地區的公司、企業、其它經濟組織或個人作為投資者在其他省、自治區或直轄市投資。」

而經第三地或港、澳間接投資中國大陸的台商又如何呢？依實施細則第三十條規定台灣同胞以其設在其它國家或者地區公司、企業、其它經濟組織作為投資者在中國大陸投資的，可以比照適用本實施細則。亦即可以選擇比照直接投資中國大陸台商的地位，法律上失去了港、澳商或外商身分，須先適用投資保護法、實施細則之規定，若上述法規不足的，再適用涉外經濟法規。若不選擇適用施行細則，法律上便是外商身分，適用中國涉外經濟法律，並可享有所屬國與中國大陸之間投資保障所賦予之權益⁴⁶。台商定位就上述保護法中有關法律上而言，在強調保護台商的投資利益相關條文中，皆十分籠統，含有諸多不確定性，例如在保護法第四條規定實施國有化和徵收條款，規定「在特殊情況下根據社會公共利益的需要，...依照法律程序...給予相應的補償」，何種情況屬於特殊情況？符合公共利益？多少的補償方始為適當對應？第十四條所言之仲裁機構、仲裁地點，是否可包括台灣或第三國之仲裁機構？在法治執行力仍有疑慮下，被視為國內投資適用國內法下的台商，其優遇地位是否真有利於外商？或其身分保障有否更免於政治風險？理性投資者應會對其進駐身分加以評估，至少在兩岸投資保障協定該等雙邊協定向未有更完善簽訂、實施前，台商尚可利用間接投資東道國與中國大陸之間此等雙邊投資保護協定的規定或足國際公約，將相關經濟糾紛提交國際仲裁，藉以保護投資者在中國大陸的投資、收益⁴⁷。故在兩岸發展成熟簽訂雙邊投資保護協定前，借道第三國投資中國大陸應為理性考量下的必然，而非需要管制下的應然。

二、租稅優惠相關法規

有關中國大陸租稅減免之規定散見於「中華人民共和國外商投資企業和外國企業所得稅法」、¹「中華人民共和國外商投資企業和外國企業所得稅法施行細則」和其他稅務法規中。而中國大陸對外資企業及外商企業分別定義於不同法規中；依中華人民共和國外資企業法所稱的外資企業是指依照中國有關法律在中國境內設立的全部資本由外國投資者投資的企業⁴⁸，不包括外國的企業和其它經濟組織在中國境內的分支機構。其對外資企業稅捐上的優惠規範於第十七條：外資企業依照國家有關稅收的規定納稅並可以享受減稅、免稅的優惠待遇。外資企業將繳納所得稅後的利潤在中國境內再投資的，可以依照國家規定申請退還再投資部

⁴⁶ 參照王泰詮、陳月端，兩岸關係法律，2000年10月，頁257。

⁴⁷ 參照王泰詮、陳月端，同註46，頁261-270。

⁴⁸ 中華人民共和國第九屆全國人民代表大會常務委員會第十八次會議於2000年10月31日修正通過。

分已繳納的部分所得稅稅款⁴⁹。但此項優惠已於「中華人民共和國企業所得稅法」通過後漸次消除，故台商或以外資企業身分投資者，在中國大陸投資是否仍有優惠利基，值得討論。

在中華人民共和國外商投資企業和外國企業所得稅法中⁵⁰，所稱外商投資企業，是指在中國境內設立的中外合資經營企業、中外合作經營企業和外資企業。而所稱外國企業，是指在中國境內設立機構、場所、從事生產、經營和雖未設立機構、場所，而有來源於中國境內所得的外國公司、企業和其他經濟組織。其應納企業所得稅率為 30%；地方所得稅，稅率為 3%。另有設在經濟特區的外商投資企業、在經濟特區設立機構、場所從事生產、經營的外國企業和設在經濟技術開發區的生產性外商投資企業，減按 15% 的稅率徵收；設在沿海經濟開放區和經濟特區、經濟技術開發區所在城市的老社區的生產性外商投資企業，減按 24% 的稅率徵收企業所得稅。而在上述地區屬能源、交通、港口、碼頭或國家所鼓勵的其他項目，可以減按 15% 的稅率徵收企業所得稅。最吸引台商的稅制優惠莫過於「二免三減半」及再投資退稅；即對生產性外商投資企業，經營期在十年以上的，從開始獲利的年度起，第一年和第二年免徵企業所得稅，第三年至第五年減半徵收企業所得稅。外商投資企業的外國投資者，將從企業取得的利潤直接再投資於該企業，增加註冊資本，或者作為資本投資開辦其他外商投資企業，經營期不少於五年的，經投資者申請，稅務機關批准，退還其再投資部份已繳納所得稅的 40% 稅款，國務院另有優惠規定的，依照國務院的規定辦理；再投資不滿五年撤出的，應當繳回已退的稅款。凡此種種租稅優惠稅率曾經帶動台商在深圳、海南、廈門、汕頭、珠海五個經濟特區及浦東新區的大舉搶進熱潮，也成功的創造了中國大陸的經濟產業。惟該法也於 2007 年 3 月 16 日通過「中華人民共和國企業所得稅法」後功成身退廢止適用。

於 2008 年 1 月 1 日正式施行的中華人民共和國企業所得稅法（以下稱企所得稅法），是近年來對外資企業的稅制影響最大也最新的一部法律，因其通過後「中華人民共和國外商投資企業和外國企業所得稅法」和 1993 年 12 月 13 日國務院發布，規範中國大陸本國企業所得稅制的「中華人民共和國企業所得稅暫行條例」同時廢止；此部新法將前述二法融合做了不少修正，所以又被稱為中國大陸的「兩稅合一」。新法共分為八章六十條：第一章總則、第二章應納稅所得額、第三章應納稅額、第四章稅收優惠、第五章源泉扣繳、第六章特別納稅調整、第七章徵收管理、第八章附則；在總則章中即明確說明，需依照本法規定繳納企業所得稅的納稅人，為在中華人民共和國境內的企業和其他取得收入的組織（以下稱企業），並將個人獨資企業、合夥企業排除適用；並依稅源為屬人主義或屬地主義，

⁴⁹ 資料來源：全球台商服務網，網址 <http://twbusiness.nat.gov.tw/asp/claw22.asp> 最後瀏覽日 2008/1/25。

⁵⁰ 中華人民共和國第七屆全國人民代表大會第四次會議於 1991 年 4 月 9 日通過。已於 2007 年 3 月 16 日第十屆全國人民代表大會第五次會議通過「中華人民共和國企業所得稅法」後廢止。

將企業區分為居民企業和非居民企業（企所稅法第二條）。所稱居民企業，是指依法在中國境內成立，或者依照外國（地區）法律成立但實際管理機構在中國境內的企業，居民企業應當就其來源於中國境內、境外的所得繳納企業所得稅（企所稅法第三條）為屬人主義；而所稱非居民企業，是指依照外國（地區）法律成立且實際管理機構不在中國境內，但在中國境內設立機構、場所的，則來源於中國境內的所得，以及發生在中國境外但與其所設機構、場所有實際聯繫的所得，繳納企業所得稅。或者在中國境內未設立機構、場所，但有來源於中國境內所得的企業，取得的所得與其所設機構、場所沒有實際聯繫的，應當就其來源於中國境內的所得繳納企業所得稅⁵¹，故係屬人又屬地的稅制。

有關企業所得稅法對台商及外商企業既有重大變革，重要的修正方向包含：

1. 企業所得稅的稅率一律為 25%；非居民企業取得本法第三條第三款規定的所得，適用稅率為 20%。
2. 企業設立時點：2007 年 3 月 16 日以後設立的企業為新企業，依本法第五十七條規定⁵²，已不能享受原外資企業所得稅法所規定的二免三減半優惠政策；原已享有優惠之過渡期為五年。故雖然新法在 2008 年 1 月 1 日以後始正式施行，但對於新企業的認定是以 2007 年 3 月 16 日為分界⁵³。
3. 取消原地方所得稅 3%：原外資企業所得稅法規定地方所得稅 3%，新法已不復見此規定，故將來不必再繳 3% 的地方所得稅。在比較新、舊稅制時，外資企業須將此 3% 的地方所得稅一併考量，因為企業雖繳納 15%、24% 或 30% 的優惠稅率，但還必須再另繳納 3% 的地方所得稅，故整體稅率沒有想像中那麼優惠。例如高新技術產業的 15% 實為 18%，與新稅法 25% 僅相差 7%，而原適用 24% 的先進技術型企業，加上地方所得稅後須繳 27%，新稅法施行後卻只需繳 25%，所繳的稅不升反降 2%，這恐怕出乎意料，至於原先適用 30% 的一般企業，加上地方所得稅後實繳稅率為 33%，新稅法施行後，反而比施行前少繳 8%⁵⁴。而畢竟高新技術是指少數產業，故新制是否較為不利仍須依個別產業加以評估。
4. 關聯企業交易與移轉定價規範：新企所稅法對關聯企業間的交易與移轉定價問題特別以專章規範，加入第六章「特別納稅調整」。此可視為本次修法的一大重點，對外資的衝擊是否更甚於優惠政策的取消，有待來日驗證。其實在外商投

⁵¹ 資料來源，參考皇家法院，網址 <http://law.kingnet.com.tw/ml/china03-01.php?SID=39> 最後瀏覽日 2008/1/26。

⁵² 中華人民共和國企業所得稅法第五十七條：本法公佈前已經批准設立的企業，依照當時的稅收法律、行政法規規定，享受低稅率優惠的，按照國務院規定，可以在本法施行後五年內，逐步過渡到本法規定的稅率；享受定期減免稅優惠的，按照國務院規定，可以在本法施行後繼續享受到期滿為止，但因未獲利而尚未享受優惠的，優惠期限從本法施行年度起計算。資料來源，參考註 51。

⁵³ 賴丕仁，大陸新企業所得稅法修法之重點及未清楚明示之處，經濟部中小企業處法律諮詢服務網，網址 <http://law.moeasmea.gov.tw/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=961>，最後瀏覽日 2008/2/3。

⁵⁴ 賴丕仁，同註 53。

資企業和外國企業所得稅法及其實施細則中，對關聯交易及移轉定價已有規定，依企所法第十三條之規定外商投資企業或者外國企業在中國境內設立的從事生產、經營的機構、場所與其關聯企業之間的業務往來，應當按照獨立企業之間的業務往來收取或者支付價款、費用，不按照獨立企業之間的業務往來收取或者支付價款、費用，而減少其應納的所得額的，稅務機關有權進行合理調整⁵⁵。或許以前基於法制規範的不完備，或為吸引外資而對查核執行的鬆散，總之，此次中國大陸藉修法正式宣示將對移轉定價加強查核。另依第四十一條之規定企業與其關聯方之間的業務往來，不符合獨立交易原則而減少企業或者其關聯方應納稅收入或者所得額的，稅務機關有權按照合理方法調整。目前台資企業透過關聯交易，將利潤留在台灣或海外控股公司的情形非常普遍，此是將來查核的重點，一旦被認定為有移轉定價的情形，即會要求重新核定毛利，計算所得額，補繳稅款。此外第四十五條由居民企業，或者由居民企業和中國居民控制的設立在實際稅負明顯低於該法第四條第一款規定稅率水準的國家（地區）的企業，並非由於合理的經營需要而對利潤不作分配或者減少分配的，上述利潤中應歸屬於該居民企業的部分，應當計入該居民企業的當期收入。此條規範了以免稅天堂做為規避全球所得的行為，故將來對於借道免稅天堂進入中國大陸以規避稅負之投資行為，是否仍有其利基，確有再思量之空間。

三、在勞動合同法施行後對外商的衝擊

影響台商投資中國大陸判斷之法規，除了前述稅制之外尚應考慮人工成本，中國大陸於 2008 年 1 月 1 日起所施行之新法，即所謂的勞動合同法⁵⁶，除上述企所稅法外另勞動合同法亦值得關注，因該法關係外商企業人工成本最新也最大的變革。該法所訂內容最為資方所疑慮的，並非有關勞動條件的諮商，而是企業的用人彈性及訴訟風險所增加的人工成本。際諸該法所規範之無固定期限的勞動契約，係朝終身雇用制而設計，與我國民法上所謂不定期契約得隨時解除之法理有所差異。該法第十四條第二項規定幾款由勞動者提出或續訂勞動合同者，除勞動者提出訂立固定期限勞動合同外，「應」訂立無固定期限勞動合同；審視本法對勞、資雙方的僱用契約主導權受制於勞方，資遣、賠償金、補償金、仲裁、訴訟等之舉證責任，對勞方短期或許是一種保障規定；但對資方而言，尤其於實行後才設立初次適用該法者，其用人將更為謹慎，以免人事費用拖垮營業利潤。另於相關條款訂立嚴格的法律賠償責任、訴訟鼓勵，名為以茲執行對勞方之保護措施，但對資方而言卻已失卻勞資互信之機制。長期而言，不但迫使勞力密集的低

⁵⁵資料來源：中華人民共和國中央人民政府網站

http://www.gov.cn/banshi/2005-07/12/content_14047.htm，最後瀏覽日 2008/2/3。

⁵⁶「中華人民共和國勞動合同法」經中華人民共和國第十屆全國人民代表大會常務委員會第二十八次會議於 2007 年 6 月 29 日通過，自 2008 年 1 月 1 日起施行。

技術產業調整其投資策略，高技術需求產業對中國大陸人力資源報酬率應也將重新評估，當初吸引外資投資的低廉勞動力資源是否仍存在？對中國大陸勞動階層是否真具有利益，還是趕在法規適用前夕大量解僱，徒增失業率，將視該法執行的密度而定了。

由本文討論得知，我國相關管制法規對台商西進並未產生絕對的規範效果；但若以台商自利心態之相對因素為考量，當中國大陸投資法規範朝不利益方向作修正時，是否會產生企業減緩投資腳步結果？亦即不利益的法規變動是否產生預期效果？由表二的數據顯示，若以 2007 年通過上述兩種法規變革為分界時點觀察得知，投資件數隨著歷年大幅降低；由 2003 年 10105 件逐年降低，直到通過該等法規之 2007 年，僅有 996 件，若以 2008 年 1-3 月實際數據估算當年度件數應更低於此件數。但平均投資金額卻由每件不到一百萬美元逐年提高，直到 2008 年第一季更已超過一千萬美元，大幅揚升背後所隱含之意義，當可與所述市場法則相對照：企業基於自身利潤及風險考量，除了會正視兩岸法規變動加以評估外，在已具有相當的經營規模及營運上增資或擴廠，會朝全球化、利潤化的商業規則下前進，當低廉勞力及稅制優惠之誘因漸逝之後，磁吸現象似已不復顯著，則法規變動與投資行爲之因果關係當可理解。

肆、企業全球佈局下的投資法規變革與因應

當兩岸經貿政策受非經濟因素影響過大，將無法依經濟理性考量；賽局理論中囚犯的困境似乎可適切說明目前兩岸政治和經濟現況⁵⁷。對大陸經貿政策是整體大陸政策內部的一環，經貿政策是基於經濟利益，大陸政策卻是維護國家利益。雖然在一般情況下，維護國家利益當優先於經濟利益，但兩岸的經貿政策卻又以「局部與整體」的整合關係存在，政治環境會影響經貿政策及法規，而經貿往來又會產生政治性的後果進而有可能影響整個國家的政治環境⁵⁸。在面對全球

⁵⁷ 學者袁鶴齡曾提出以賽局理論的矩陣分析兩岸經貿議題，其假設台灣有兩種選擇，合作；繼續加強與大陸交流，不合作；減緩與大陸經貿往來；而大陸也有兩種選擇，採取合作；放棄政治立場，其次採取不合作；堅持政治立場。在四種選項結果下，當台灣選擇合作，加強與大陸經貿往來，大陸也可同時採取合作立場，放棄一個中國原則並在外交上不再打壓；或繼續採不合作立場，不惜武力犯台。另兩種結果即台灣採不合作立場，減緩與大陸經貿往來，而大陸可採合作，對台做出善意回應，促進兩岸繼續經貿往來；另一則是也採不合作立場，兩岸繼續敵對。依袁氏的分析結論認為，無論大陸採取何種態度，台灣採取合作態度，利益將大於不合作；相對，無論台灣採取那種態度，從大陸立場而言採用不合作態度，可以達到較多效用。而最好的狀態就是雙方關係達到均衡，亦即柏拉圖最適狀況；因雙方在政治立場之堅持，故若有一方企圖以經濟實力換取對方之政治上讓步，將是不切實際想法，而台灣在處理兩岸問題時，態度趨向保守，基本假設又過於樂觀及一廂情願，在政策推行時常常得不到預期效果。參照袁鶴齡，同註 22，頁 20-27。

⁵⁸ 蔡學儀，同註 21，頁 56。

化的時代在兩岸經貿政策及法規修訂時，應當務實考量管制之效果及試圖尋求解決因應之道，而善用國際組織力量，造成群聚力量，維護經濟上均衡，則為應行之道。

一、全球化的經貿時代及因應

隨著科技的進步，資訊取得及交通更為便捷及迅速，企業跨國性的佈局，全球儼然已成地球村，國家實體界線的藩籬圍不住世界資金的流動。法規雖然企圖扮演導引行為的方向，但法律終究對事物的預期性有其極限，尤其在瞬息萬變的商業行為；時空改變後，若法律不隨著變動以跟上時代，則不僅無法定紛止爭，可能反而產生以不合時宜的舊法規，套在推陳出新的事務上，輕者違反法律主義原則，重者甚且變成社會、國家進步的絆腳石，故對法規時時的檢討及檢視便不容立法怠惰。我國自從於 1992 年公布通過兩岸人民關係條例，正式與中國大陸經貿往來之後，歷經也逾 15 年，由前面法規面及實務面資料探討得知，兩岸為因應全球化的開放潮流，各自不得不做了不少法規面的修正，以及兩岸經濟互動朝向更密切的依賴性，尤其中國大陸不管基於經濟改革資金的需求也好，或欲藉由經濟施行政治統戰的出發也罷，其對台商的開放政策，對照我國對中國大陸投資的管制圍堵策略，使更顯得內、外投資不平衡的傾斜；我國法規如何因應企業全球化佈局下的變局，才能兼顧國家安全與經濟發展並有效的管理，是有檢討的空間。

二、管制政策不等於國家安全

我國對中國大陸投資法規主要以兩岸關係條例為母法，並依實際運作訂定相關審查原則，之所以須作如此多的限制，無非是基於「國家安全」及「產業發展」之兩相衝突目標下之考量；而國家安全的範圍又包括軍事安全、政治安全、就業安全及經濟安全等多面向考量⁵⁹，如何在軍事安全和政治安全的零和遊戲中，兼顧國家經濟安全成長的目標，取得平衡點，一直是我國對中國大陸經貿法規的中心。若妄求以國家安全為出發點，則須以管制為手段，期能一切在掌控中；惟若以經濟產業發展為終點，則放任市場的自由競爭才能在比較利益下創造效率，創造雙方的福利。需要管制多一些以求取國家整體安全；或是以經濟發展為理由放任其自由不予限制？但管制是否真能達到所要的效果？以經濟效率而言，管制將產生無效率的結果，管制僅能稱為一種不得已的手段。綜觀台灣對台商西進大陸投資的管制進程可發現，從早期的間接貿易到直接投資、法制面上由非法到合法等一連串改變，政治管制的實際效果往往被企業強大的商業需求抵銷⁶⁰。談論產

⁵⁹ 林祖嘉，兩岸經貿與大陸經濟，天下遠見出版，2005 年 10 月，頁 9。

⁶⁰ 楊澤泉，政府與企業的兩岸政策與作為，收錄於張清溪編〈解析經濟壟斷〉，蔚衛出版社，

業發展就須植基於商業利基，而商業要有利基則不允須落入經濟理論分析，在未達柏拉圖最適狀態前，資源配置會朝最有效率的方向分配。台商爲免遭致淘汰命運，依循商業經濟理論尋找商機以求生存，由另一面觀之，也是維持國家基本生機。雖言資金投資中國大陸，將厚植中國大陸經濟實力，對我國在政治安全表面上或許會產生失衡，但在經濟依賴度日深的相互牽制下，各方爲維持經濟繼續穩定發展，提高經濟安全將成爲必要選項；基於上述經濟理論，即使我國對中國大陸經貿投資政策採取持續開放政策，台商基於風險控管考量，也應了解到分散風險之原理。

三、配套措施下的修正可行性

政府對於資金的管制政策不僅違背經濟法則，對台商更只徒具形式；也可能造成台商在中國大陸的投資企業之股份，因受限於淨值總額百分比的上限，恐遭合資或合作股東的稀釋，被迫退出獲利甚佳，且一手創設的企業，反而不利台商成長，也違反公司治理原則。故我國對中國大陸投資法規，不如依循正常經濟原理，交由市場決定；但我國高科技產業經過轉型與政府扶持後，可說是國內經濟命脈，總產值現在占國內生產毛額（GDP）最大宗，而高科技產業最主要的競爭力爲人才與技術，保有這兩項優勢才能在國際競爭力上享有立足之地。國際間對於高科技管制之相關協議及組織，諸如瓦聖納協議（Wassenaar Arrangement）依據貨品及技術輸出地區或國家之不同，亦有不同的管制措施；另美國也對於中國大陸、北韓、中亞等地區有關高科技技術之輸出，仍訂有一定之管制。可見管制政策並不是不允許，但須視其目標及方式才能達到管制目的；尤其我國所處情勢特殊，爲保持國家競爭力及國家安全，對於必要關鍵技術輸出才做限制，應是正確的作法。我國曾於 2002 年通過「國家科技保護法」草案之研擬、討論，便是已經往正確的路上邁步。如前述對於無國界的投資行爲，資金流動就如潮水往低處流一般的正常，當中國大陸以開放優惠的法規吸引世界資金熱潮前往投資，我國政府卻企圖以圍堵政策希冀限制資金大量前往，當然無法達到預期效果。我國僅應在整體國家利益下規劃對外投資法規，並一視同仁嚴格執行，慎防債留台灣之惡意行爲，保護國內投資大眾，即已做到政府公共職責。故在加強有效管理下的開放政策走向，於中國大陸對外投資政策轉變，拉近與台灣競爭基礎的現在時空，應是正確的選擇。

四、藉助國際組織以正常化兩岸經濟關係

對於兩岸經貿快速發展與工商業密切往來而衍生的「實質經濟整合」現象，

已與經濟理論上的比較利益趨近，在科技發展快速的近代，無論資訊的取得、通訊的便利、交通往來之工具，在在突顯企業之資金、技術、人才甚至營運主體及方式，已無法一如上一世紀般的受限於世界一角；所謂網路無國界，經濟效力的範圍當無法以固有的疆界加以區隔。故表面上的管制政策，雖有十足充分的理論基礎，但其效果如何呢？以法律用語言之，即其手段與結果是否符合比例原則，回顧近二十年來我國對外投資、貿易政策，除了對中國大陸是以管制為出發點，對於其它地區皆以鼓勵及協助方式；因為台灣經濟基本上是屬於市場經濟，並非統制經濟；並一向以對外貿易累積外匯實力，所以當中國大陸實施開放改革政策，各國企業爭相搶食該地之商業大餅，台商相對於其他外資擁有更多語言及地理上的優勢，未能在起跑點的公平競爭，顯已較其他外資失去先機，尤其對於在國內已無任何經濟利益及比較利益的產業，在尚未技術升級前，不能轉移陣地，只有慢慢萎縮，這即是資本市場競爭下的自然結果，適者生存，不適者淘汰。跨國企業風起雲湧的崛起於世界各國，投資地點也遍佈全球，為維繫各國資本主的利益及背後的國家利益，區域經濟甚至全球經濟組織之整合，已是未來共同的目標。輕啓戰事不但破壞自身國內之經濟，甚至在各國緊密無法區分的跨國企業投資經濟網絡中，受害的更是無以計數的各國企業，故國際制裁的力量將有效嚇阻戰事之發生。雖然我國仍有外交上的困境，但是否能在不設限民間資金流動的前提下，輔導並掌握台商流向，藉由民間企業自利的前提，架構經濟網絡，並積極參與國際經濟組織，善用國際力量，藉此正常化、一體化我國對外投資法規。

伍、結論

隨著時代的轉變及大環境的變遷，海峽兩岸已由昔日的武力對待，演變為今日的經貿互賴；而在全球化的現代趨勢下，我國並無法自外而生存，儘管面對中國大陸外交上的打壓，我國仍以加入國際組織成為地球村的一員為努力的目標。在國際法及條約的架構下，面對政治敵對國的經貿拉攏政策矛盾中，如何一方面維護國內經濟、國防體系安全，一方面卻須顧及自由經濟的運作體制，確是有如「囚犯的困境」(Prisoner's Dilemma) 般的兩難。兩岸交流至今已超過二十年，雙方在各層面之往來日益頻繁，無論在交往之形式、管道及層次均不斷的擴增與提升，經貿關係在互補互惠下依賴日深。中國大陸在 2008 年 1 月 1 日正式實施的「企業所得稅法」，讓外商投資企業單獨享受二十多年的超國民待遇將走向終結；而「勞動合同法」之制定朝向保護勞方權益而立法，無形也提高資方人工成本；一方為配合經濟開放改革的潮流，一方面要保護國內產業而做的各種配套法

規修正，都將提高跨國企業的相關成本，台商投資中國大陸的超利潤時代，已然隨著各種開放法規逐步的建置完整、法制化而消逝。投資環境之直接誘因儼然與台灣及已開發國家有所競爭，在企業利潤導向的原則下，台商也終將體認到中國大陸市場雖然重要，但不會是唯一的出路，尤其政體的改變並不如經濟政策之轉變如此直接快速，企業投資範圍經過評估各種風險後，自然將會更多元而廣泛。

綜觀前述對兩岸之投資環境及法規脈絡，可清楚顯現經濟問題終將回歸市場法則，過度的人為政治力干涉，在資金自由流動之趨勢下，不僅徒勞無功，甚且法規紊亂，為求規避拘束將浪費不必要之資源。在分工精細的現代，只有朝向規模經濟才能創造最大利益；而現今區域經濟組織不斷擴增，若兩岸能藉由國際組織及國際規範框架，努力建立正常互動關係，朝設立雙邊常設機構之模式，以解決雙邊的經貿問題，應是時勢所趨。值此中國大陸投資法規轉變之際，我國政府應要加強職能，就對外投資法規通盤檢討，不需特別區分投資地區，藉此調整我國現有的兩岸經貿規範，讓市場風險由企業自行判斷、承擔；只要落實管理、輔導，協助排除非市場風險，加強完善我國投資環境及競爭力，不僅能成為台商之後盾，更成為全球投資經貿重心，則由中國大陸出走的外資及台資，終會評估其更適合之投資環境，而有回流本國之機會。故我國應朝向開放資金往來、保留關鍵技術之投資法規範方向作修正，以保障我國國防安全，但同時提升自身經濟競爭力，且可增加兩岸經濟互賴程度，則此發展將為未來可行之道。

參考文獻

(一) 中文部份

- 王泰詮、陳月端，2000，《兩岸關係法律》。大中國圖書股份有限公司。
- 田麗虹，2003，《兩岸關係的決策分析》，新文京開發出版。
- 朱曉青，2003，《WTO 規則在中國大陸法律體系框架下的適用》，張憲初主編，世貿規則與兩岸四地經貿法律關係，頁 3。
- 林祖嘉，2005，《兩岸經貿與大陸經濟》，天下遠見。
- 林祖嘉，2006，《1996 年以來兩岸貿易與投資的互動與發展》，《兩岸經驗 20 年》，天下遠見。
- 袁鶴齡，2002，《新經濟時代兩岸資訊科技之發展與互動》，饒美蛟、陳廣漢主編，《新經濟及兩岸四地經貿合作》。商務印書館（香港）有限公司。
- 楊澤泉，1993，《政府與企業的兩岸政策與作為》，張清溪主編《解析經濟壟斷》。前衛出版社，頁 169-174。
- 蔡學儀，2003，《兩岸經貿之政治經濟分析》，新文京開發出版。
- 呂淑菁，2000，《兩岸企業所得稅租稅優惠之研究》，中原大學會計研究所碩士論文。
- 周志達，2004，《改革開放對中共政權的衝擊與影響－從大陸國有企業改革談起》，中山大學碩士論文。
- 周添城，1997，《兩岸經貿展的戰略思考》，《理論與政策》，11 卷 4 期，頁 86-97。
- 林祖嘉、黃啓宏，2006，《對外投資與勞動結構調整：台灣的實證分析》，《人文及社會科學集刊》，18 卷 1 期，頁 171-214。
- 袁鶴齡，1997，《兩岸經貿與政治影響力間關係之探討》，《政治學報》，29 期，頁 1-32。
- 高長，1997，《兩岸經貿發展趨勢與因應對策剖析》，《理論與政策》，

11 卷 4 期，頁 98-109。

陳博志，1999，〈兩岸經貿交流必須謹慎〉，《政策月刊》，51 期，頁 11-13。

蔡學儀，2001，〈兩岸經貿關係之發展與突破〉，《共黨問題研究》，27 卷 10 期，頁 39-52。

傅豐誠，2001，〈戒急用忍政策應調整〉，《經濟前瞻》，73 期，頁 7-8。

洪樹人，〈外商企業大陸投資相關法令簡介〉，銘傳大學會計系學術研討會論文，網址：

<http://www.mcu.edu.tw/department/management/mcu-acco/academic-discussion/academic-discussion/010512/02.pdf>。

施正鋒，2005，〈自由貿易與國家安全〉，中國時報，A15 版。

吳禮培，1999，〈台灣的經濟奇蹟能否持續？〉英國劍橋大學法學院專題講座演說，網址：

<http://www.formosafoundation.org/publications/documents/Cambri dge1999-5-11-C.pdf>。

簡文得，2001，〈台灣政府管制（一）〉，台灣法律網，網址：

<http://www.lawtw.com/>。

賴丕仁，2007，〈大陸新企業所得稅法修法之重點及未清楚明示之處〉，經濟部中小企業處法律諮詢服務網，網址：

<http://law.moeasmea.gov.tw/modules.php?name=Content&pa=show page&pid=961>。

蔡宏明，2007，〈大陸加入 WTO 五週年對兩岸經貿的影響〉，國政研究報告，網址：<http://www.npf.org.tw/particle-2097-2.html>。

張顯超，2002，〈兩岸「三通」的開放調整與協商〉，網址：

http://www2.nsysu.edu.tw/macs/3_activity/2002b/20021201article3-2.htm。

行政院大陸委員會，〈加入 WTO 兩岸經貿政策調整執行計畫〉，網址：

<http://www.mac.gov.tw/big5/economy/wto/main.htm>。

經濟部網站，網址：<http://www.dois.moea.gov.tw/html/aboutlaw1.htm>。

財政部賦稅署網，網址：<http://www.etax.nat.gov.tw>。

經濟部投資審議委員會網，網址：<http://www.moeaic.gov.tw/>。

海峽交流基金會網，網址：<http://www.seftb.org>。

全球台商服務網，網址：<http://twbusiness.nat.gov.tw/asp/claw22.asp>。

皇家法院，網址：<http://law.kingnet.com.tw/ml/china03-01.php?SID=39>。

中華人民共和國中央人民政府網站，網址：<http://www.gov.cn/banshi>。

**From Legal Adjustment of Cross-Strait
Investment Regulations to Examine Taiwanese
Enterprises' Investment Behaviors
in Mainland China**

Chun Hung Lin* 、 Siou-Jhen Li

Abstract

Due to historical entanglement and political dilemma between Taiwan and Mainland China, Taiwanese investors in Mainland China face different treatments as well as embarrassed situations. In addition, different from other foreign investors, Taiwanese investors concern not only economic benefits, but political consideration for their investment in Mainland China. Therefore, transfer investment via the third place to Mainland China is becoming an increasing and adoptable method for Taiwanese investors. In Taiwan, the fundamental rule for cross-strait relationship is outlined under the Eleventh Amendment of Constitution of ROC and marked its special legal status. Regarding legal packages for Taiwanese investors to Mainland China include "Act Governing Relations between Peoples of the Taiwan Area and the Mainland Area," and "Regulations Governing Approval of Securities and Futures Transactions between the Taiwan Area and the Mainland China Area," etc. After the changes of Mainland China's Policy by different regimes, Taiwanese government has continued the legal adjustment to fit its political and economic goal for Taiwanese investors to Mainland China.

Meanwhile, the Beijing regime in Mainland China also has adjusted its

* Associate Professor of Law, Feng Chia University Graduate Institute of Financial and Economic Law

investment policies and regulations to meet domestic demands and future development; and those measures are including combining corporate tax and foreign investors' tax into one system and enforcement of Labor Contract Law. Under such a trend, the great economic advantages in Mainland China such as low labor cost and investment incentives are not forming attractive drives for old and new coming investors anymore. Judging from different investment timing and changing legal regime, this article hopes to analyze advantages and disadvantages of Taiwan's enterprises investing in Mainland China and to discuss recent movement of investment regulations in Taiwan and Mainland China.

Keywords : Multinational Enterprises, Taiwan Investors, International Investment law, Cross-Straits Relations

求職婦女家庭生命週期、人力資本投資、生涯動機與認知生涯阻礙之關係

林淑慧*

摘要

本研究結合行為科學之動機理論與發展理論(developmental theory)之家庭生命週期，以跨領域觀點，探討求職婦女的家庭生命週期、人力資本投資，與婦女認知生涯阻礙及其生涯動機之間的關係。當個別考驗求職婦女的年齡、婚姻狀況、養育子女數等因素與認知生涯阻礙、生涯動機的關係時，呈現人口背景在依變數之間的差異；然而，將求職婦女的家庭生命週期與個人教育程度的交互作用一起進行檢測，發現人力資本投資並非是影響婦女追求生涯發展的因素，反而家庭生命週期呈現對認知生涯阻礙具關鍵性影響。

考驗結果顯示，未婚或已婚未有小孩的婦女比已婚或離婚且育有2個以上小孩、或者比已婚或離婚育有2個以上小孩且年齡在44(含)歲以上的婦女，認知的生涯阻礙程度都較低。

關鍵字：認知生涯阻礙、生涯動機、家庭生命週期

* 國立中正大學勞二關係學系助理教授。

壹、前言

全球化企業競爭手段之一在以彈性人力的運用達到降低用人成本，因而個人與組織的關係日益不穩定，生涯機會的獲得以及個人生涯發展變得紊亂(Brousseau, Driver, Encroth, Larsson, 1996)。愈來愈多人以定期契約、部分時間工作、或外包等工作型態提供勞動力，因而組織不再負責邊陲員工的生涯發展，易言之，個人對職業生涯需要自負更多責任，Bloch(2005)主張，此種職業生涯發展趨勢，應以複雜與動態生涯的新觀點視之，此一變遷，隱含對於個人生涯發展探究的重要性。

管理領域探討一般生涯發展相關議題，多以個體行為或內在動機為研究變項，例如 Noe & Schmitt (1986)以生涯發展觀點探討生涯計畫對訓練動機的影響。London(1998)主張，生涯阻礙因素與生涯動機有關，甚至影響生涯動機。而有關女性勞動者的生涯發展與就業議題，許多社會學者觀點多從女性工作與家庭責任兼顧探討職業行為，尤其強調婦女就業與家庭生命週期密不可分(簡文吟、薛承泰，1996；簡文吟，2004；馬慧君、張世雄，2007)。Fitzgerald & Betz (1983)從婦女的職業心理學角度觀察，婦女雖在 20 世紀後期得以走出家庭而步入職場，但社會文化中克以婦女的特定角色，仍然存在著一些阻礙，而讓婦女無法如男性自在於職場的揮灑。劉正與陳建州(2004)認為，婦女就業歷程所透露與家庭相關的訊息，可能是婦女就業動機背後的影響因素，是為值得深究的議題。目前，求職婦女個人的就業能力如技能、教育程度較受到重視，而個人主觀的生涯阻礙認知在求職過程中反受忽略，Bloch(2005)即認為，傳統生涯諮商並未將複雜的人性本質，例如精神、意識、目的等放入。顯見，探討婦女生涯發展的議題，主觀內在心理與客觀外在家庭因素皆必須兼顧。

因此，本研究乃結合行為科學之動機理論與發展理論

(developmental theory)之家庭生命週期，以跨領域之觀點，探討一般求職婦女，面對的家庭生命週期階段、人力資本投資程度，與婦女認知生涯阻礙及其生涯動機之間的關係。

貳、文獻探討

一、生涯動機

London(1993)從動機理論觀點建構個人生涯規劃行為與決定模式，以生涯復原力(career resilience)、生涯洞察力(career insight)、生涯認同(career identity)三構念解釋生涯動機概念。生涯復原力指個人能夠適應環境改變的能力，包含面對工作和組織變動，能否樂意期待與新進同仁共事以及有自信與意願承擔風險。生涯洞察力指個人對生涯目標的明確和務實認知。生涯認同指個人如何定義自己的工作和服務的組織，包含個人如何投入工作相關的活動，如何看待自己的專業程度與對雇主認同的程度。

London(1993)以主管對部屬授能(empowerment)為情境因素，進行此因素對企業員工生涯動機的影響研究發現，情境因素高度影響個人生涯動機；生涯動機不僅攸關個人內在趨力，情境(contextual)因素，亦左右個人對生涯看法。同樣的，Noe, Noe & Bachhuber (1990)除發現主管的支持態度會影響個人生涯動機，且個人處在不同生涯階段，也與其生涯動機有關。

Farmer(1985)認為，生涯動機係指個人將生涯視為生命歷程的投入程度，他提出一個以個人背景、環境、個人心理等三因素建構生涯動機影響因素的概念架構。個人背景因素包含性別、年齡、學習階段學校座落地點、個人口語表達和數學能力等。其次，個人心理因素包含學習的自信、個人在校努力學習的歸因、以及個人競爭或合作傾向。第三，環境因素考量的是父母和師長支持的程度，以年長婦女為

研究對象則考量婦女工作職場中被支持的程度。Farmer 的研究發現，女性個人需負擔家務的認知與個人生涯動機呈現負相關，同時此因素也負向影響女性外出工作的意願。

二、生涯阻礙

London(1998)把生涯阻礙型態歸類為：(1)一般組織或環境因素；(2)特定環境因素，例如女性在工作與性別角色的衝突；(3)組織作為形成的障礙；(4)一般個人因素，其中智力程度與人格特質包含其中；(5)工作相關的個人生涯障礙，例如個人生理的障礙；(6)非工作相關的個人生涯障礙，例如因歧視或家人離去等。London 主張生涯阻礙並非全然屬客觀事件，而是個人主觀認知。有趣的是，甚至於面對相同的事件，有人將其視為阻礙，有人視為機會。

在廣泛的婦女認知生涯阻礙中，學者指出配偶和母親角色是婦女生涯發展過程中最大的困境來源 (Fitzgerald & Betz, 1987)。另外，針對可參與勞動市場的女性，可能面對如 London (1998)所歸納的兩大類生涯阻礙，從性別角色的觀點看，在 London 的非工作相關的生涯阻礙(non-job-related individual barriers)類別中，性別歧視明列其中，玻璃天花板(glass ceiling)即是婦女常見的阻礙。它可能是社會普遍存在的現象，而由於此客觀現象由來已久，便成為婦女主觀認知的阻礙，甚至可能影響婦女的生涯發展。

三、家庭生命週期與婦女的工作

家庭生命週期(family life cycle)與個人的生命成長相關，不同學者皆依據家庭建立、成員出生或加入、成長離開而分割週期內不同階段，但各階段定義不盡相同。

Zilbach(1989)的分類，家庭生命週期大致如下：

1. 兩人從獨立個體成為互相依賴的夫婦。
2. 第一個孩子加入。
3. 孩子進入學校或其他家庭外的環境

4. 最後一個孩子或依賴成員自家庭進入社會。
5. 第一個依賴成員經由自己搬出開始完成。
6. 最後一個孩子或依賴成員離家。
7. 當夫或妻或伴侶死亡開始，直至另一半也去世為止。

不過也有學者以相似但不同階段分類各週期，Carter & McGoldrick (2005)分類家庭生命週期始於一個在經濟上可以獨立的年輕成年人離家開始，終於親人老死或下一代獨立，各階段如下：

第一階段：單身成年成員離家，開始出外構築其個人的親密關係，且因工作而致經濟獨立。

第二階段：組成家庭。

第三階段：新成員進入，通常指第一位小孩誕生。

第四階段：年幼成員成爲青少年。

第五階段：下一代成員進入社會。

第六階段：後期。個人和配偶生理的衰弱、配偶死亡等。

婦女就業與家庭生命週期息息相關，其原因在於女性是主要家庭照顧者，張晉芬與黃玫娟(1997)提到，在社會建構「男主外、女主內」的觀念下，台灣工業化初期，女性畢業與結婚前，就業是暫時的狀態，而隨著社會普遍接受與重視女性增加人力資本投資後，女性勞動參與率雖有提升，然而，管理家務與照顧小孩的母職工作仍與女性如影隨形。

學者有以家庭生命週期理論研究婦女就業的相關議題者，例如簡文吟與薛承泰(1996)依據家庭生命週期選擇「婚前」、「婚後至子女出生前」、「最小的子女尚未進入幼稚園前」、「最小的子女尚未入小學前」四階段的已婚婦女調查資料進行研究分析發現，婦女因結婚與生育而中斷就業者，在比例上相當程度代表台灣婦女的主要就業類型。此結果顯示，女性面對婚姻與生育子女時，這些因素阻礙了女性追求個人的生涯發展。

藉由教育累積人力資本是婦女擺脫就業困境的重要途徑，但對於

主要家務承擔的婦女而言，僅有人力資本的累積並不足以令其在職場盡情揮灑，劉正、陳建州(2004)從人力資本投資、家庭需求觀點探討職業婦女的就業，他們主張，因生命週期因素，干擾了婦女就業轉移、遲滯或中斷。其研究又發現，女性間對於家庭生命週期的反應不同，依據此觀點，本研究認為，婦女處於家庭生命週期階段似乎對於是否就業或就業型態有所影響。

從過去文獻發現，婦女生涯動機與生涯阻礙有關聯；而以女性年齡、子女數、婚姻狀況為內涵的家庭生命週期又與婦女就業狀態息息相關，因此，本研究假設一為：

H1：求職婦女的年齡、婚姻狀況、人力資本投資(以教育程度為代表)、養育子女數，與其生涯動機、認知生涯阻礙有顯著關係。

社會科學研究的議題，往往有多元的成因，若僅探究單一因果關係，除了失之偏頗，也易生假設考驗的錯誤率(吳明隆、涂金堂，2005)，因此，本研究假設二與三為：

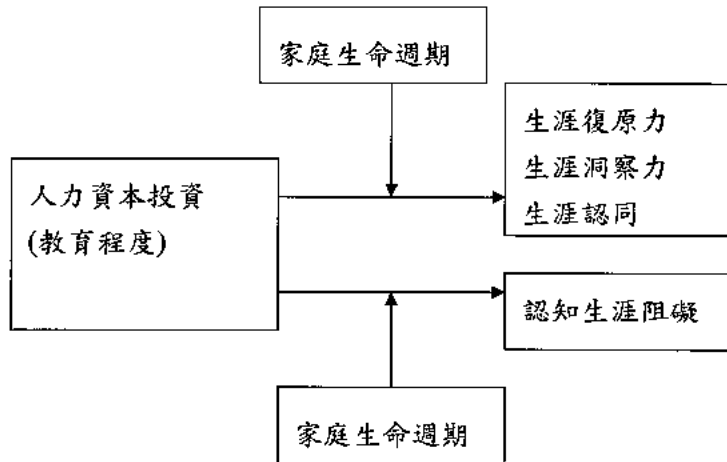
H2：求職婦女的家庭生命週期、教育程度對生涯動機有顯著交互作用。

H2-1：求職婦女的家庭生命週期、教育程度對生涯復原力有顯著交互作用。

H2-2：求職婦女的家庭生命週期、教育程度對生涯洞察力有顯著交互作用。

H2-3：求職婦女的家庭生命週期、教育程度對生涯認同有顯著交互作用。

H3：求職婦女的家庭生命週期、教育程度對認知生涯阻礙有顯著交互作用。



圖一、人力資本投資與家庭生命週期交互作用對生涯動機與認知生涯阻礙影響關係

參、研究方法

一、研究對象

本研究針對至政府所屬各區就業服務站求職之婦女進行問卷調查，問卷發放係透過較受求職者信任之就業服務員與個案管理員協助，以提高填寫問卷意願，其次，當對於問卷內容需要協助解說時，個案管理員可從旁協助，本研究共蒐集 513 份有效問卷，樣本分佈狀況如下：

1.年齡方面，30.8%的樣本年齡在 25(含)歲以下，26-30 歲之間佔 28.5%，31-35 歲之間佔 12.1%，36-40 歲之間佔 9.2%，41-45 歲之間佔 10.1%，46 歲以上僅佔 9.4%。就百分比分佈，年齡愈高比例愈低，此趨勢與長期以來女性的勞動參與狀況頗為相似。

2.教育程度分布，高中職比率為 32%，專科比率為 20.1%，大學比率最高為 37%；碩士以上比率 4.7%最低，其次是國中以下 6.2%。

3.婚姻狀況以未婚 55.4%最多，已婚者占 37.6%，離婚或喪偶者僅 7%。

4.有無子女數方面，由於未婚者占大多數，因此子女數為 0 者 61.2%，有 1 個子女者比率為 7.8%，擁有 2 個子女者比率為 22.8%，而有 3 個子女者比率為 6.8%；有 4 個子女者比率為 1.2%；而最多 5 個子女的比率為 0.2%。

二、變項之操作性定義與測量

各部分變數操作性定義與測量題數如表一。

1.生涯動機

本構念採用 London(1993)發展之生涯動機量表，生涯動機構念分為生涯復原力、生涯洞察力、生涯認同三變數。原問項共 17 個題項，生涯洞察力原 7 題，其中「我很了解那些是我能做好的事情或工作」與「我很了解那些是我做不好的事情或工作」相似，因此將二項合併。量表採 Likert 五點問項，分為「非常不同意」至「非常同意」等五個程度。其中，生涯復原力包含 5 題，例如「我能適應多變的環境」；而生涯洞察力包含 6 題，例如「我很了解那些是我能做好和做不好的事情或工作」；而生涯認同包含 5 題，例如「我會盡力去工作，就算要花很長的時間和利用週末假期的時間」。

表一、變項之操作性定義與測量題數

研究構念	研究變數	操作性定義	量測題數
生涯動機	生涯復原力	一種能夠適應環境改變的能力	5
	生涯洞察力	對個人生涯目標的明確和務實認知，也包含對優、弱勢的了解	6

	生涯認同	個人如何定義其工作和所屬組織	5
認知生涯 阻礙	工作與家庭 角色衝突	女性在工作與性別角色的衝突	9
	自我認知	對自己能力、學識條件優、劣的 認知	9
	組織的作為	升遷、薪資等管理作為阻礙的認 知	4
	女性刻板 角色	認為因為女性而在職場較不受重 視的感受	3
家庭生命 週期	第一階段	包含未婚、已婚未有小孩	
	第二階段	已婚或離婚且育有 1 個小孩	
	第三階段	已婚或離婚且育有 2 個以上小孩	
	第四階段	已婚或離婚且育有 2 個以上小 孩，年齡在 44(含)歲以上	
教育程度	共分為研究所以上、大學、專科、高中(職)、國 中以下		

2. 認知生涯阻礙

本研究以性別角色衝突因素，以及婦女在勞動市場較易遭受的歧視因素，參考 Swanson & Tokar (1991) 部分原始問項，以及田秀蘭(1998)

的生涯阻礙因素量表為輔，並考量填答者可接受題數，共編製 26 題項，量表計分方式採 Likert 五點問項，分為「完全沒影響」至「影響非常大」等五個程度，全部皆為反向題，得分愈高代表受試者認知的生涯阻隔愈低，反之則愈高。

量表以因素分析，KMO 值為.911，接近於 1，適合進行主成份分析(吳明隆、涂金堂，2005)。以最大變異法，選取特徵值大於 1，因素負荷大於.3 者予以保留，共抽取 4 個因素，可解釋之變異量共 56.74%(如表二)。第一個因子內容與女性承擔家庭責任與工作角色衝突相關，命名為「工作與家庭角色衝突」，例如「我會擔心(未來)工作壓力會影響我的家庭生活」；第二個因子內容與女性體認的優、缺點有關，命名為「自我認知」，例如「我所擁有的工作技能條件不夠多」；第三個因子與 London(1998)主張之女性在組織中遭遇有關升遷、薪資等管理作為有關，命名為「組織的作為」，例如「我在公司一直沒有升遷的機會」；第四個因子與女性體認認職場較不受重視的感受有關，因此命名為「女性刻板角色」，例如「老板(或上司)會因為我是女性而不太重視我」；各因子以 Cronbach α 檢測內部一致性，結果如表二。

表二、認知生涯阻礙因素構面分析表

因素名稱	衡量題項	因素負荷量	特徵值	累積解釋變異量	Cronbach α	KMO
性別角色因素	C1	0.752	8.689	33.420	0.903	
	C2	0.805				
	C3	0.810				
	C4	0.818				
	C5	0.691				
	C8	0.562				
	C19	0.603				
	C20	0.676				

自我 認知	C21	0.664	2.840	44.343	0.867	.911
	C11	0.589				
	C12	0.574				
	C13	0.757				
	C14	0.825				
	C15	0.721				
	C16	0.647				
	C17	0.725				
	C18	0.361				
	C22	0.681				
組織的 作為	C23	0.580	1.763	51.125	0.825	
	C24	0.840				
	C25	0.827				
	C26	0.731				
女性刻 板角色	C6	0.819	1.460	56.740	0.697	
	C7	0.822				
	C9	0.547				

3.家庭生命週期

家庭生命週期階段主要依樣本年齡、婚姻狀況、和養育小孩數等人口變項分組，分下列 4 個階段：

- (1)第 1 階段：包含未婚、已婚未有小孩。
- (2)第 2 階段：已婚或離婚且育有 1 個小孩
- (3)第 3 階段：已婚或離婚且育有 2 個以上小孩

(4)第 4 階段：已婚或離婚且育有 2 個以上小孩，年齡在 44(含)歲以上。以 44 歲為分界主要係取 24 歲結婚年齡加上第一個小孩 19 歲開始離家就學、或高中職畢業進入社會。

肆、資料分析與研究發現

一、各變數相關分析

表三為各研究變項的平均值、標準差、以及變數間的相關係數。

1.年齡

年齡與生涯動機的二個變數相關係數中，除生涯復原力外，與生涯洞察力和生涯認同呈現顯著正相關，結果顯示，求職婦女隨著年齡增長，對自己的生涯目標可能因之前的體驗而較明確並具務實的認知；此外，隨著年齡增長，在職場或生活中與人相處多一些容忍度與穩定度。Farmer (1985)所提出的女性生涯動機模式中，並未檢測年齡對生涯動機的影響，不過在其更早的研究中發現二者並無關聯。然而，若以 Noe et al.(1990)的研究，雖然以生涯階段(career stage)檢測生涯動機強弱，其階段分類係以年齡區分，因此，可推論其研究發現支持年齡愈長有較高程度的生涯動機。

而年齡與認知生涯阻礙呈現顯著負相關，換言之，年齡越高的婦女認知較大的生涯阻礙；其原因可能在於年長婦女普遍人力資本投資較年輕一代不足，自認為不易在職場發展，但也有可能在於年長婦女的家務分工責任較大，而認為無法在職場游刃有餘。然而，單以年齡與認知生涯阻礙簡單相關推論其原因並不充分。

2.教育程度

教育程度僅與生涯認同呈顯著正相關，而生涯復原力和生涯洞察力未有顯著相關。此結果顯示教育程度較高者，對個人工作相關活動的投入、對自己的專業程度、對雇主認同的程度較易有正面看法，而教育程度低者反之；女性可能因教育程度低而做替代性高的工作，相對工作轉換頻率也較高，因而不易有較高的工作生涯認同，或者不具有想法。不過，Farmer (1985)曾對其女性生涯動機模式中，檢測了數學能力對生涯動機的預測力，解釋係數僅達 .10。

而教育程度與生涯阻礙相關部分，表三結果顯示，教育程度與認

知生涯阻礙呈現顯著負相關，顯示，人力資本投資仍然是婦女能否在職場生存的因素。當女性擁有較好的教育，獲得工作、轉換工作、或者獲得工作中的發展都較具有優勢。

3. 婚姻狀況

本研究婚姻狀況分為未婚、已婚、離婚或喪偶三類，以最後一類為對照組加以轉換為虛擬變項，相關分析與生涯洞察力與生涯認同呈現輕度正相關，亦即已婚者傾向具有較明確的生涯目標，並對自己的生涯較具務實認知；而對於職場的容忍度和對雇主的認同也較高，推斷原因，可能在於已婚者面臨家計壓力，對工作較不會有輕率轉換的態度。

Desai & Waite (1991)針對美國一千多位婦女所做的研究發現，也有因懷孕或生子退出勞動市場的狀況，此與我國國情相似(簡文吟，2004；劉正、陳建州，2004)。從生涯阻礙來看，走入婚姻的確會面臨生涯發展的改變。

4. 子女數

樣本所擁有子女數，如預期的，需要養育子女數愈多者，認知生涯阻礙越大，如馬慧君與張世雄(2007)所述，婦女的生命無法忽略其家庭而被單獨考量，即女性長期以來被賦予承擔照顧子女和料理家務的家庭角色，令女性在勞動參與過程視家庭照顧責任為困境，此結果與劉正和陳建州(2004)所研究職業婦女因家庭需求與就業之兩難的看法相同。

表三、研究變項的描述性統計、相關分析

相關係數	平均值	標準差	年齡	教育程度	婚姻	子女數	家庭週期	復原力	洞察力	生涯認同	生涯阻礙
年齡	31.44	8.939									
教育程度	2.98	1.062	.391**								
婚姻	1.52	.625	.614**	.503**							

子女數	0.8	1.100	.709**	.557**	.782**				
家庭週期	1.70	.913	.699**	.544**	.806**	.955**			
復原力	3.69	.506	.056	-.022	.070	.017	.020		
洞察力	3.65	.557	.211**	-.015	.150**	.137**	.134 **	.498 **	
生涯認同	3.64	.611	.256**	.202**	.242**	.274**	.276* *	.427* *	.366* *
生涯阻礙	3.00	.571	-.224**	-.103*	-.246**	-.205**	-.231 **	-.190 **	-.188 **
			p<0.1 *	p<0.05 **	p<0.001***				

二、家庭生命週期與教育程度在生涯動機與生涯阻礙的影響效果分析

為探討家庭生命週期與人力資本投資程度的交互作用影響力，本研究以家庭生命週期階段、教育程度為自變項，分別以生涯復原力、生涯洞察力、生涯認同，以及認知生涯阻礙為依變項，進行 4(家庭生命週期)× 5(教育程度)二因子多變量變異數分析(two-way MANOVA)。

1. 以認知生涯阻礙與生涯復原力為依變項

分析結果先以 Box 多變項變異數同質性檢定，由於 Box'M = 52.368, $p=.134 > .05$ ，未達顯著水準，表示自變項在依變項的變異數並未違反同質性假設(吳明隆、涂金堂，2005)。

如表四顯示，家庭生命週期與教育程度交互作用之多變量顯著性考驗之 Wilks's Λ 值為 .988 ($p=1.000 > .05$)，未達顯著水準，表示二自變項在認知生涯阻礙與生涯復原力二依變項上沒有顯著交互作用。進一步檢驗二自變項的主要效果發現，家庭生命週期與教育程度之主要效果多變量顯著性考驗結果分別為 Wilks's $\Lambda=.980$ ($p=.128 > .05$)、Wilks's $\Lambda=.996$ ($p=.981 > .05$) 也皆未達顯著水準。因此，不同家庭生

命週期或不同教育程度的女性求職者，在認知生涯阻礙與生涯復原力上並未有顯著差異。

表四 女性求職者之家庭生命週期與教育程度在認知生涯阻礙與生涯復原力之二因子多變量變異數分析摘要表

變異來源	d.f.	Wilks Λ 值	單變量 F 值	
			生涯阻礙	復原力
家庭生命週期(A)	3	.128	2.785	.648
教育程度(B)	4	.981	.275	.173
交互作用(A×B)	11	1.000	.317	.187

*P<0.05 ** P<0.01 *** P<0.001

2.以認知生涯阻礙與生涯洞察力為依變項

如表五顯示，家庭生命週期與教育程度交互作用之多變量顯著性考驗之 Wilks's Λ 值為 .972 ($p=.904 > .05$)，未達顯著水準，表示二自變項在認知生涯阻礙與生涯洞察力上沒有顯著交互作用。進一步檢驗二自變項的主要效果發現，家庭生命週期之 Wilks's Λ 值為 .971 ($p=.023 < .05$)，達顯著水準，但教育程度之 Wilks's $\Lambda=.996$ ($p=.987 > .05$) 未達顯著水準。

而認知生涯阻礙在家庭生命週期不同階段之單變量變異數分析，F 值為 2.785($p=.040 < .05$)達顯著水準，表示不同家庭生命週期的求職婦在認知生涯阻礙有顯著差異，經以 Scheffé 事後比較發現，未婚或已婚未有小孩的婦女比已婚或離婚且育有 2 個以上小孩、或者比已婚或離婚育有 2 個以上小孩且年齡在 44(含)歲以上的婦女，認知生

涯阻礙程度都較低；但 4 個階段的婦女在生涯洞察力並無顯著差異；而二依變項在各不同教育程度婦女之間也並無顯著差異。

表五 女性求職者之家庭生命週期與教育程度在認知生涯阻礙與生涯洞察力之二因子多變量變異數分析摘要表

變異來源	d.f.	Wilks Λ 值	單變量 F 值	
			認知 生涯阻礙	生涯 洞察力
家庭生命週期(A)	3	.971*	2.785* 1 > 3; 1 > 4	2.465
教育程度(B)	4	.996	.275	.221
交互作用(A×B)	11	.972	.317	.943

*P<0.05 ** P<0.01 *** P<0.001

3.以認知生涯阻礙與生涯認同為依變項

如表六顯示，家庭生命週期與教育程度交互作用之多變量顯著性考驗之 Wilks's Λ 值為 .979 ($p=.904 > .05$)，未達顯著水準，表示二自變項在認知生涯阻礙與生涯認同上沒有顯著交互作用。進一步檢驗二自變項的主要效果發現，家庭生命週期之 Wilks's Λ 值為 .974 ($p=.044 < .05$)，達顯著水準，但教育程度之 Wilks's $\Lambda=.991$ ($p=.792 > .05$)未達顯著水準。

而認知生涯阻礙在家庭生命週期不同階段之單變量變異數分析，F 值為 2.785($p=.040 < .05$)達顯著水準，經以 Scheffé 事後比較發現，結果皆與前述 2 的分析相同，亦即家庭生命週期第一階段較第

三、第四階段婦女認知的生涯阻礙程度較低。

表六 女性求職者之家庭生命週期與教育程度在認知生涯阻礙與生涯認同之二因子多變量變異數分析摘要表

變異來源	d.f.	Wilks Λ 值	單變量 F 值	
			認知 生涯阻礙	生涯 認同
家庭生命週期(A)	3	.974*	2.785* 1 > 3; 1 > 4	2.313
教育程度(B)	4	.991	.275	.685
交互作用(A×B)	11	.979	.317	.547

*P<0.05 ** P<0.01 *** P<0.001

二因子多變量變異數分析結果顯示，當求職婦女隨著家庭成員中需照顧人口的增加時，認知較高的生涯阻礙，此結果與簡文吟(2004)研究台灣已婚婦女在婚後生育第一和第二胎時選擇離職的高峰期相互印證。

伍、結論

本研究以發展理論(developmental theory)的家庭生命週期概念，檢測不同家庭生命週期階段求職婦女人力資本投資、內在生涯動機，以及認知生涯阻礙等變數之間的關係。研究結果發現，當個別考驗求職婦女的年齡、婚姻狀況、養育子女數等人口因素與認知生涯阻礙、生涯動機的關係時，在依變項的各構面上，大部分皆存在不同人口背景之間的差異；而人力資本投資較高的求職婦女，也呈現對工作投入或對組織的參與等認同程度較高、生涯阻礙認知程度較低的狀況。

然而，考量多重因素交互作用的影響，將求職婦女所面臨家庭生命週期不同階段與個人人力資本投資的教育程度交互作用一起進行檢測時，發現人力資本投資並非是影響婦女迫求生涯發展的關鍵因素；而與過去社會學者所共同關注一致的，客觀因素的家庭生命週期，呈現關鍵性影響作用。

本研究認為，求職婦女的家庭生命週期係為年齡、婚姻狀況、子女數等諸多客觀因素的綜合，它顯示婦女實質面臨的家務負荷程度，就驗證結果僅此一因素顯著影響認知生涯阻礙，而影響生涯動機不顯著來看，其研究意涵在於現階段婦女，不論人力資本投資如何，家庭生命週期仍牢牢牽制女性的職業生涯；換言之，婦女外在客觀家務分擔責任的處境，形成對其個人內在主觀對工作型態選擇，工作時間分配，乃至於對工投入和認同的認知。家庭生命週期處在 Carter & McGoldrick (2005)分類第三與第四階段，亦即結婚後面臨新成員進入以及家庭擴大養育小孩、家計及家務工作的責任負擔階段時，婦女感受內外條件與處境成為生涯阻礙因素的程度，相較其他階段的婦女為甚，此項研究結果可為上述推論之實證。而此結果與簡文吟(2004)研究台灣已婚婦女婚後和生育後的勞動參與行為，以及其他學者(劉正、陳建州，2004；馬慧君、張世雄，2007)對婦女工作和家務負擔角色衝突的主張可相互印證。

此外，就理論意涵，學者多以婦女生命成長與家庭人口加入為劃分週期的依據，固然女性如同劉正與陳建州(2004)所主張的，大多數都需面對婚姻、生養子女、家務負擔等事件，但個人生命歷程發展不盡相同，年齡增長並不一定伴隨家務負荷；而走入婚姻也未必在實質上加重家務負荷，因此，本研究不以上述學者分類的家庭生命週期為唯一考量，而以實質家庭需要養育小孩人口為主要劃分依據，較能反映其在求職婦女實質的負荷與就業兩難的狀況。

不過本研究樣本來源係至各公立就業服務中心所屬就業站求職之婦女，在教育程度分布中，專科(含)以下比率高達 58.3%，此即為一般利用公立就業服務機構為求職管道者，普遍在教育程度不高的樣本特性。當前以服務業比例較高的台灣產業分布，教育程度低而年齡偏高的求職婦女，在勞動市場相對感受發展的障礙必定明顯；而此樣本特性有可能是人力資本影響不顯著的原因。

在實務的意涵上，台灣婦女在教育的取得，相較過去更加具有優勢，人力資本投資可讓婦女得以脫離只能在非核心產業就業的勞力工作與家務工作羈絆的雙重糾葛，對於不同家庭責任分擔需求的婦女，為提升女性勞動參與率，家務分擔的障礙必須被排除，因此在就業政策上，除了落實對女性生育期的尊重和法令的保障，在產業發展上，鼓勵或扶植發展更多元且具市場競爭力的家事服務行業，以及在未來高齡化社會托老措施的提早規劃，都是消弭婦女投入勞動市場阻礙的可行方向。而對於人力資本投資不足的婦女，則有賴新興家事服務產業提供彈性工作或部分時間工作的就業型態，才能吸納更多兼負家務負擔的婦女投入。

本研究僅檢測家庭生命週期和人力資本投資的影響力，不論 Zilbach (1989)或 McGoldrick (2005)的分類，除年齡以及養育小孩，尚包括上一代照顧人口的養護，本研究並未考量此項因素。此外，影響求職婦女不論就業急迫性或就業型態者，尚有家庭生計主要來源的丈夫收入高低，也可能影響求職婦女選擇是否外出工作，或者選擇投入工作的程度，這些因素在未來的研究可針對其影響加入驗證。再者，

未來擁有大學學歷之婦女將進入本研究定義家庭生命週期較後期之階段，假若台灣產業特性依然服務業佔相當高的比率，女性求職者人力資本投資的影響力是否出現較明顯的影響作用，值得進一步追蹤和探究。

參考文獻

(一) 中文部分

- 田秀蘭，1994，〈Farmer 的女性生涯動機理論〉，《諮商與輔導》，第 101 期，頁 6-9。
- 田秀蘭，1998，〈「生涯阻礙因素量表」之編製及其因素結構〉，《屏東師院學報》，第 11 期，頁 81-104。
- 吳明隆、涂金堂，2005，《SPSS 與應用統計分析》。台北：五南圖書。
- 馬慧君、張世雄，2007，〈社會變遷下的性別與工作互動策略及社會政策意涵〉，《人文與社會學報》，第 1 卷第 10 期，頁 161-184。
- 張晉芬、黃玟娟，1997，〈兩性分工觀念下婚育對女性就業的影響-清官要管家務事〉，劉毓秀編，《女性·國家·照顧工作》。台北：女書文化，頁 99-125。
- 簡文吟、薛承泰，1996，〈台灣地區已婚婦女就業型態及其影響因素〉，《人口學刊》，第 17 期，頁 113-134。
- 簡文吟，2004，〈台灣已婚婦女勞動再參與行為的變遷〉，《人口學刊》，第 28 期，頁 1-47。
- 劉正、陳建州，2004，〈教育程度、家庭需求與就業歷程：職業婦女的困境與抉擇〉，《台灣教育社會學研究》第 4 卷第 1 期，頁 39-75。

(二) 英文部分

Bloch, D. P. (2005). Complexity, chaos, and nonlinear dynamics: a new perspective on career development theory. *The Career Development Quarterly*, 53(3), 194-207.

Brousseau, K. R., Driver, M. J., Eneroth, K., Larsson, R. (1996). Career Pandemonium: realigning organizations and individuals. *Journal Academy of Management Executive*, 10(4), 52-66.

Carter, B & McGoldrick, M. (2005). *The Expanded Family Life Cycle: Individual, Family, and Social Perspectives*. New York: Pearson.

Creed, P. A., Patton, W., & Bartrum, D. (2004). Internal and external barriers, cognitive style, and the career development variables of focus and indecision. *Journal of Career Development*, 30(4), 277-294.

Desai, S., & Waite, L. J. (1991). Women's employment during pregnancy and after the first birth: occupational characteristics and work commitment. *American Sociological Review*, 56(4), 551-566.

Farmer, H. S.(1985). Model of career and achievement motivation for women and men. *Journal of Counseling Psychology*, 32(3), 363-393.

Fitzgerald, L. F., & Betz N. E. (1983). *Issues in the vocational psychology of women*. In W. B. Walsh & S. H. Osipow (Eds.), *Handbook of Vocational Psychology*, (83-160). Hillsdale, NJ:Erlbaum

Fitzgerald, L.F., & Betz, N.E. (1987). *The Career Psychology of Women*. New York: Academic Press.

London, M. (1993).Relationships between career motivation, empowerment and support for career development. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 66,55-69.

London, M. (1998). *Career Barriers: How People Experience, Overcome, and Avoid Failure*. NJ: Lawrence Erlbaum Associates.

Noe, R. A., Noe, A. W., & Bachhuber, J. A. (1990). An investigation of the correlates of career motivation. *Journal of Vocational Behavior*, 37, 340-356.

Noe, R. A., & N. Schmitt. (1986). The influence of trainee attitudes on training effectiveness: *Test of a model*, *Personnal Psychology*, 39, 497-523.

Zilbach, J.J. (1989). *The family life cycle : A framework for understanding children in family therapy*. In L. Combrinck-Graham (Ed.) *Children in Family Contexts : Perspectives on Treatment*. New York : Guilford Press.

附錄

認知生涯阻隔問項	
1.	我會擔心(未來)我投入工作後，會影響夫妻的關係
2.	我會擔心(未來)工作壓力會影響我的家庭生活
3.	我會擔心(未來)我投入工作後，會影響親子間的關係
4.	我會擔心(未來)結婚和有了小孩之後會影響我的工作
5.	我會擔心(未來)爲了照顧家庭而放棄進修的機會
6.	老闆(或上司)會因爲我是女性而不太重視我
7.	我認爲人是存著刻板印象，所以女性會比男性較難以應付複雜的人際關係
8.	我會擔心(未來)我的丈夫不支持我在工作上全力發揮
9.	上司並不支持我有更好的生涯發展
11.	我所擁有的工作技能條件不夠多
12.	我覺得我的外貌條件不夠好
13.	我的工作經驗不
14.	我對自己沒有信心，擔心會影響未來的發展
15.	我不清楚自己的興趣和未來的方向
16.	我不知道如何調適工作上的壓力
17.	我會因爲自己的背景條件不如別人，而擔心未來的發展
18.	我對自己的要求很高，希望自己能扮演好所有的角色
19.	工作壓力對我的家庭生活會產生影響
20.	結婚後，我會較無法投入於工作中
21.	我擔心工作與家庭無法兼顧，而產生衝突
22.	我對工作職場的認識不夠
23.	我在公司一直沒有升遷的機會
24.	我覺得公司的福利制度不佳或薪水太低
25.	我對公司所付出的努力與得到的薪水不成比例
26.	老闆的領導方式或理念與我不合

註：原始問項第 10 項刪除

The Impact of Family Life Cycle and Human Capital Investment on Career Motivation and Perceived Career Obstacles among Female Jobseekers

Shu-Huei Lin*

Abstract

This study applied motivation theory and the concept of family life cycle from developmental theory to examine the predictors of career obstacles and career motivation.

When testing the Pearson correlation among age, marriage status, the number of children, career obstacles and career motivation, it showed that there is a significant difference on career obstacles for different levels of demographic variables and also on career motivation for different levels of demographic variables. However, when testing the interaction on career obstacle between family life cycle and education, the study found that family life cycle was the key influence of career obstacle.

The result showed that female jobseekers who were single or married without children perceived less career obstacles than those who had more than 2 children and married or divorced, and than those who were more than 44 years old, married or divorced, and have more than 2 children .

Key words : career obstacle, career motivation, family life cycle

* Assistant Professor , Department of Labor Relations ,National Chung-Cheng University

都市原住民政策初探*

施正鋒**

摘要

在這篇論文，我們先由學術界的研究、總統大選的政見、以及行政院原住民委員會的預算，可以看出都市原住民議題被忽視。接下來，我們將釐清都市原住民這個概念，也就是說，到底誰是都市原住民。再來，我們根據現有的統計資料，嘗試著去描繪都市原住民的現況。接著，我們將從現有的族群政策、原住民族政策，以人權的角度來鋪陳都市原住民政策的可能內涵。最後，我們將由建構主義著手，以共同體的形成、以及自治權的實踐，來理解都市原住民集體認同的塑造。

關鍵字：都市原住民、原住民族政策、人權、建構主義、共同體、自治權、認同

* 發表於中華民國原住民知識經濟發展協會主辦「都市原住民的政策與實務論壇」，台北，台灣大學社會科學院，國際會議廳，2008/5/23。

** 東華大學民族發展研究所教授、兼原住民族學院院長，淡江大學公共行政學系暨公共政策研究所兼任教授。

壹、前言

根據行政院原住民族委員會(2004),「都市原住民」是指「居住在都會區的原住民」(頁41)。不過,根據學術上的用法,應該是「都市化」(urbanized)的原住民,包括原住民祖居地被墾殖者攫取而繼續徘徊者、或是由原鄉前來都會區者。原居台北盆地的凱達格蘭族屬於前者,然而,由於戰後的中華民國政府不再承認平埔族的存在¹,因此,我們這裡所論的都市原住民,指涉的是那些離開原鄉(55個原住民鄉鎮市),移居都會地區的第一代原住民、或是其後代。

人口學習於使用「推擠因素」(push factors)以及「牽引因素」(pull factors)來解釋人口遷徙行為,又稱為「推力」、以及「拉力」。推擠因素包括政治上的動亂、以及經濟上的困苦,逼迫人口要逃離故鄉;牽引因素主要是指移居地提供的經濟上誘因,譬如說適宜的耕地、或就業的機會(Castles & Miller, 1998; Jones, 1990)。大體而言,原住民之所以會/要前往都會區,不外乎是原鄉生活條件不足,因而期待在他鄉獲得就學、或就業的機會,進而改善自己、或家人的生活。

台灣原住民遷徙都會區的歷程與非原住民相仿,也就是在經濟發展/現代化的過程中,由於農村社會經濟凋零,工商部門適時需要勞力,都市恰好提供就業的機會。特別是對於沒有保留地的平地原住民而言,譬如花蓮、台東的阿美族人,離鄉背井釋出人頭地的唯一選擇。

儘管當前都市原住民的人數,已經達到原住民總數的三分之一²,如果再加上尚未辦理戶口遷移者,可能百分比高達50%(陳信木等人,2002:17、56),然而,相較於學術界對於山地原住民的研究汗牛充棟,對於都市原住民的探究比較有限。對於學者而言,山地原住民似乎比較能提供本質上的文化特徵,學術上的貢獻彷彿取之不

¹ 噶瑪蘭族為特例,是由具有原住民身分者更改族名而來。

² 桃園縣高達85%。見立委吳志揚在立法院內政及民族委員會的發言紀錄(2007/6/4)(無作者,2007:232)。

完、用之不絕；相對之下，一旦沒有原鄉作為滋潤認同的基礎，都市原住民似乎頓時失去觀察的價值，尤其是對於人類學家而言。

到目前為止，台灣對於都市原住民的研究，除了遷移的描述、紀錄³，主要是由社會學者所從事的，譬如傅仰止（1985、2001）、楊士範（2005、2006）。我們歸納現有研究所關心的議題，除了總括性的生活狀態／生活輔導（傅仰止，2001；陳信木等人，2002），其他大致可以分為勞動／就業（朱柔若，2001）、教育（林金泡，2001）、社會福利（李明政，2001）、居住／住宅（彭建文、王世燁，2007；顏愛靜、楊鴻謙，2000）、以及認同（卓石能，2004）。相對之下，一般性的都市原住民族政策層面研究則屈指可數⁴，譬如吳堯峰（1989）、林修澈等人（2004）。即使是中央研究院民族學研究所主導的「台灣原住民社會變遷與政策評估研究計畫」（2007），並沒有特別為都市原住民設一個子題。

我們檢視近兩回總統大選的原住民族政見，都市原住民並未特別被兩大黨的候選人所關注。不論是馬英九在 2008 年的「多元共榮的原住民族政策」、「十二項政策主張」，或是連戰在 2004 年的「十大主張、八大願景」、「原住民族政策白皮書」，並沒有出現都市原住民的字眼。同樣地，謝長廷在 2008 年的「尊重才是族群和諧的開始」、陳水扁在 2004 年的「原住民族政策」，也看不到都市原住民被單獨列出來。

同樣地，根據原民會主委夷將·拔路兒在立法院的答詢，在原民會一年 60 多億的預算當中，專款專用於都市原住民的只有一億多（無作者，2007：232）。我們往負面猜想，有可能是因為都市原住民被一般化而忽略掉了。如果往正面來看，是現有的原住民族政策並未區隔空間上的原鄉、還是都市原住民，只要具有原住民族身分，都可以享有國家政策的關照；換句話說，我們當前的原住民族政策傾向於屬人主義，並未特別有屬地的思考。

³ 譬如林瑞華（2006）、無作者（1999）。參見 Gale（1972）。

⁴ 筆者（施正鋒，2005）的《台灣原住民族政治與政策》也沒有提及都市原住民。

在下面，我們先將釐清「都市原住民」這個大家認為理所當然的概念。接著，我們將根據政府的調查報告，簡單描述都市原住民的人口特質、以及社會經濟現狀。再來，我們由我國的族群政策、以及原住民族政策，來鋪陳都市原住民政策的內涵。最後，我們將把重點放在都市原住民的認同、以及自治權的實踐。

貳、誰是都市原住民

我們根據《九十一年台灣原住民統計年鑑》（行政院原住民族委員會，2004）當中的原住民人口分布統計表來看（表 3-1，頁 55），原住民的總人口數是依據居住的地方來分類的，也就是相互排斥的山地鄉、平地鄉（鎮、市）、以及都會區三大部分，百分比分別是 38.0%、28.9%、以及 34.1%。

這樣的分法，大致是依照行政區域來區隔的，也就是以傳統的 30 個山地原住民鄉、以及 25 個平地原住民鄉（鎮、市）為基礎，而都會區則是扣掉這 55 個鄉鎮市的殘餘類別⁵（圖 1）。問題是，就事實而言，並非所有的非原住民鄉鎮市都是屬於都會區，譬如苗栗的三義鄉；同樣地，就邏輯而言，並非所有的原住民鄉鎮市都沒有被列為都會區的資格，特別是平地原住民鄉鎮市，譬如花蓮市、或是台東市。

其實，目前政府採行的原住民鄉鎮市分法，除了有行政方便的權宜考量，還有原住民身分的分類，也就是依據居住地方強行切割的「山地原住民」、以及「平地原住民」二分法。以行政區域來做身分的歸屬，枉顧原住民居住地區往往跨越行政區域的事實，久為原住民所詬病不已，譬如賽夏族、以及排灣族。

相對地，就概念上而言，都市原住民則是以居住鄉鎮市的社會經

⁵ 請比較彭建文與王世燿（2007：6-7）的分法。

濟條件來做分類，以便政府針對城鄉差距作不同的政策規劃。最簡單的劃分方式，就是以目前的台北、台中、高雄市為中心，再加上其軸幅網路的週邊地區。另一種方式是依據該地的人口數來區分，譬如說，台北、高雄兩個直轄市，基隆、新竹、臺中、嘉義、臺南五個省轄市，或是再加上人口 15 萬以上的 32 個縣轄市。

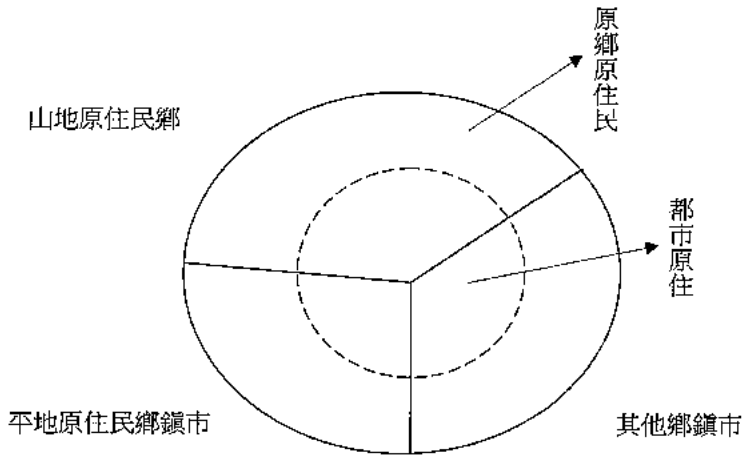


圖 1：都市原住民的分布

我們認為，在考慮原住民居住地區的社會經濟條件之後，都市原住民的人數應該以居住在都會區為標準，也就是在現有的 2 個直轄市、5 個省轄市、32 個縣轄市（圖 2）。如此一來，應該加上屬於原住民平地鄉鎮市的花蓮市，以及台東市，再扣除非原住民地區的 224 個非都會區鄉鎮。

	非都會區	都會區
原住民 山地鄉	30 鄉鎮	無
原住民 平地鄉鎮市	23 鄉鎮	花蓮市 台東市
非原住民 地區	224 鄉鎮	直轄市 (2) 省轄市 (5) 縣轄市 (30)

圖 2：都會區原住民

參、都市原住民的現況

根據行政院原住民族委員會（2004：55、表 3-1；61、表 3-8）所編纂的《九十一年台灣原住民統計年鑑》，到 2002 年底為止，原住民總人數為 432,516，其中有 147,365 人設籍都會區（34.07%）；在這些都市原住民當中，以桃園縣（33,124、22.48%）、台北縣（32,183、21.84%）、台中縣（11,148、7.56%）、台北市（10,192、6.92%）的人數上萬。

就人口特質而言，都會區的女性（54.32%）多於男性（45.65%）（原住民族委員會，2004：62、表 3-10）；相對之下，全國原住民的性別百分比並無明顯差距，也就是女性 49.20%、男性 50.80%（頁 57、表 3-3）。是否與女性比較容易在都會區找到工作、以及母系社會的阿

美族移居都會區的百分比比較高有關⁶？

就年齡層的分布而言，0 到 15 歲的都市原住民佔了 31.98%（原住民族委員會，2004：頁 62、表 3-10），全國的總平均為 25.73%；相較之下，50 歲以上的都市原住民佔了 7.74%（頁 62、表 3-10），而全國的總平均為 15.73%（頁 57、表 3-4）。由此可見，都市原住民的人口結構顯然比較年輕。

就學歷來看，都會區教育程度為小學或以下者佔了 49.30%（原住民族委員會，2004：頁 62、表 3-11），遠高於全國平均數 40.12%（頁 58、表 3-5）；相對之下，不論是國中／初中（23.47% vs. 29.48%）、高中／高職（21.27% vs. 24.63%）、還是大專或以上（3.91% vs. 5.77%），都會區的百分比都低於全國平均（頁 62、表 3-11；頁 58、表 3-5）⁷。這樣的結果令人擔憂，也就是說，都會區或許提供較多的就業機會，卻未必能提高都市原住民進入職場的準備。

根據內政部（c1995：表 4）的〈八十四年臺灣地區都市原住民生活狀況調查報告分析〉，由 1994 年底到 1995 年底，都會區原住民家庭以母語為主要使用語言的百分比，由 42.20%降為 38.80%，相對地，使用國語的百分比由 53.32%提高為 60.49%。比較令人安慰的是，有高達 85.91%的都會區原住民父母贊成國小教母語。不過，我們再比較稍晚台北縣原住民的情形（傅仰止，2002：46、表 3-8），平常在家使用母族語與家人溝通的百分比只有 17.5%，使用國語者 58.1%，族語與國語並用者佔 16.6%；由於使用閩南語者僅佔 4.9%，由此可見，對於都市原住民母語／族語的最大挑戰來自國語。

就經濟層面來看，根據《民國九十五年台灣原住民經濟狀況調查報告》（陳信木、黃維憲，2007：18、表 2-2），台北市、高雄市、以及其他都會區原住民的家庭總收入分別是每年 769,932、600,623、以

⁶ 阿美族總人口數為 148,328，扣掉花東地區 77,207 人（原住民族委員會，2004：頁 56、表 3-2），初估都會區的人數為 71,121，高達 48%。

⁷ 請比較《95 年原住民就業狀況調查報告》（行政院原住民委員會，2007：14、表 3-5）。

及 614,935 元，高於全國原住民的平均數 509,712 元。

就原住民的勞動參與率而言，台北市、高雄市、以及其他都會區原住民的勞動力百分比為 66.96%、65.91%、以及 68.14%，稍微高於全國平均數 64.47%（行政院原住民委員會，2007：97、表 3-65）。就失業率而言，分別為 3.67%、7.31%、4.37%、以及 4.37%（行政院原住民委員會，2007：106、表 3-72），反倒是高雄市的原住民失業率為全國的一倍以上。

我們細究原住民希望的工作地點，除了台北市的原住民有 55.7% 希望在都會區，高雄市的原住民只有 20.7%，其他都會區的原住民也只有 23.5%，而整體而言，只有 13.8% 的原住民希望在都會區工作（行政院原住民委員會，2007：169、表 3-115）。由此可見，儘管原住民遷移都會區，卻未必代表他們真的嚮往在都市的工作。

肆、族群政策中的都市原住民政策

如果我們把歷史視野往前推移到十七世紀中葉，台灣原住民族的命運與其他墾殖國家的原住民族相仿，就是由被發現、征服、開發、到同化的過程中，如何在支配的夾縫中維繫命脈。在漢人的眼中，只要原住民能接受漢人的教化，立即可以將自己由「番」提升為「人」的地位；居住在西部平原的平埔族首當其衝，遭受外來統治者的同化政策荼毒最深，也因此戰後被國民黨政府剝奪原住民族的身分，彷彿要為自己無力捍衛集體認同而接受最嚴厲的處罰。

戰後以來，台灣由威權體制的自由化、民主轉型、到民主鞏固的追求，經歷蔣介石、蔣經國、李登輝、到陳水扁，大致可以用族群式民主、共和式民主、自由式民主、多元式民主的遞嬗來描述（圖 3）。在這同時，中華民國的族群政策是由支配族群的文化來建構國家、以

色盲的方式來看待少數族群的文化特色、容忍少數族群的文化差異、到接納族群的多元文化（施正鋒，2007a、2007b）。具體而言，就是由同化政策逐漸調整為以多元文化主義為圭臬。

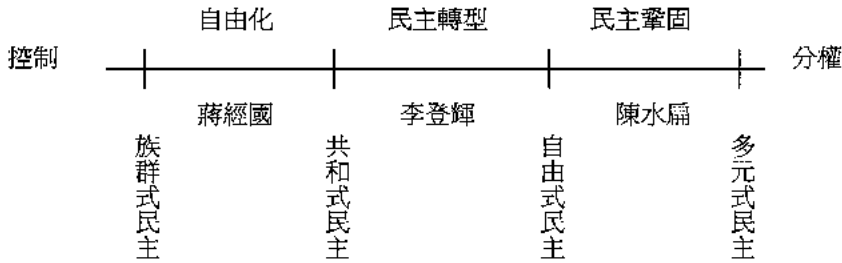


圖 3：由控制到分權的民主化光譜

其實，在『中華民國憲法』裡頭，只有少數民族（national minority）的名詞，也就是漢人以外的少數族群（ethnic minority），並沒有原住民族（indigenous people）的概念。在 1991 年的第一次修憲增修條文中，有關國民大會代表（第 1 條）、立法委員（第 2 條）、以及監察委員（第 3 條）席次的規定，「平地山胞」、以及「山地山胞」的字眼才現身；一直要到 1994 年的三次修憲，增修條文才正式將「山地同胞」正名為「原住民」，並且明確地提及原住民的地位（第 10 條）：

國家對於自由地區原住民之地位及政治參與，應予保障；對其教育文化、社會福利及經濟事業，應予扶助並促其發展。對於金門、馬祖地區亦同。

不過，我們可以看到，原住民其實是被當作邊遠地區的居民看待。憲法對於多元文化的正式宣示，終於在四次修憲（1997）的增修條文獲得確認（第 10 條）：

國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化。

國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，並對

其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業予以保障扶助並促其發展，其辦法另以法律訂之。對於金門、馬祖地區人民亦同。

在這樣的精神之下，相關的法規漸次訂定，包括『原住民族教育法』（1998）、『原住民族工作權保障法』（2001）、以及『原住民身分法』（2001），尤其是『原住民族基本法』（2005）第 28 條提及：

政府對於居住原住民族地區外之原住民，應對其健康、安居、融資、就學、就養、就業、就醫及社會適應等事項給予保障及協助。

不過，到目前為止，我們尚未看到有關都市原住民的法案出現。

先前，省政府在 1989 年訂定 12 年三期的長程發展計畫『台灣省山胞社會發展方案⁸』，列有「現階段遷往都市山胞生活輔導措施」（陳信木等人，2003：iv）。接著，行政院在 1998 年通過 8 年二期的長程計畫『原住民族發展計畫』，雖然子計畫包含政治發展、教育文化、社會福利、就業促進、衛生醫療、經濟土地、住宅輔導、以及交通水利等項目⁹，不過，只能算是業務單位的計畫匯整，不能算是大方向的政策指導。

一直要到 1992 年，內政部爲了配合國家建設六年計畫，整合出『都市原住民生活輔導計畫』（1991/7/1-1997/6/30）；原民會成立以後，繼續辦理第二期『都市原住民生活輔導計畫』（1997/7/1-2003/12/31）、第三期『都市原住民生活發展計畫』（2004-2007），並在 2008 年展開年度性的『都市原住民發展計畫』。我們由歷次計畫的名稱來看，由「生活輔導」、「生活發展」、到「發展」，大致上已經擺脫陳信木等人（2003：68）所詬病的「強烈族群歧視色彩」，不過，依然不脫計畫匯整的性質，包括基本資料更新、

⁸ 稍後稱爲『台灣省原住民社會發展方案』。

⁹ 見 <http://www.pis.org.tw/~abori/law/twd0.html>。

宣導原住民族權益、分析生活情況、急難救助、健康衛生保健、就業輔導暨職訓、經濟事業發展、族語教育、以及部落組織發展等等項目，看不出有綱舉目張的政策走向。

套一句 Friders 與 Gadacz (2005: 173-74) 的說法，「有計畫不一定有政策，有做事不一定能解決問題」，我們因此有必要進一步釐清都市原住民政政策為何。如果我們將政策定義為「具有目標傾向的行動」(goal-oriented action)，由抽象到具體的層次，都市原住民政政策應該在光譜上有傾向、目標、以及行動的區別。具體而言，如果我們同意多元文化主義是我國族群政策、原住民族政策、以及都市原住民政政策的基本價值的話，在進行行動方案的規畫之前，我們必須有介於中間的基本目標、或是方針(圖 4)，否則，我們不僅很容易在巨細靡遺的具體行政措施中迷失，也無法評估究竟這些預算的執行，是否能真正達成我們所追求的價值。

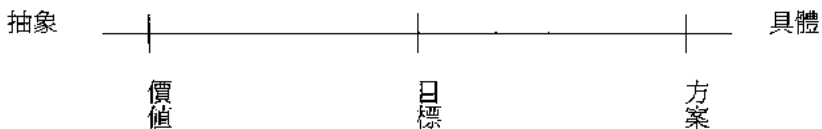


圖 4：公共政策的光譜

我們比較民進黨與國民黨的原住民族政策思維，前者大致上是接受原權運動者的看法，也就是服膺『聯合國原住民族權利宣言草案』所揭櫫的原住民族權利保障，因此，陳水扁總統先後與原住民族簽定了『原住民族與台灣政府新的夥伴關係』(1999)、以及『原住民族與台灣政府新的夥伴關係再肯認協定』(2002)。相對之下，國民黨一向主張福利式的照顧／恩寵 (patronization)，對於住民族權利的提法戒慎小心。

從傳統的角度，都市原住民在都會區與非原住民接觸，勢必遭遇

調適的障礙，特別是偏見、排拒、歧視，因此，即使不被視為「社會問題」，也是政府認為必須照顧的「對象」(object)。然而，身為都會區的「市民／公民」(citizen)，都市原住民有資格(entitled)享有其身為原住民的既有權利(inherent rights)。

Will Kymlicka (1995) 將「少數族群權利」(minority rights) 分為文化權、自治權、以及政治參與權三大類。我們歸納民主國家的憲法，將有關少數族群權利保障的條款，分類如下(圖 5)：

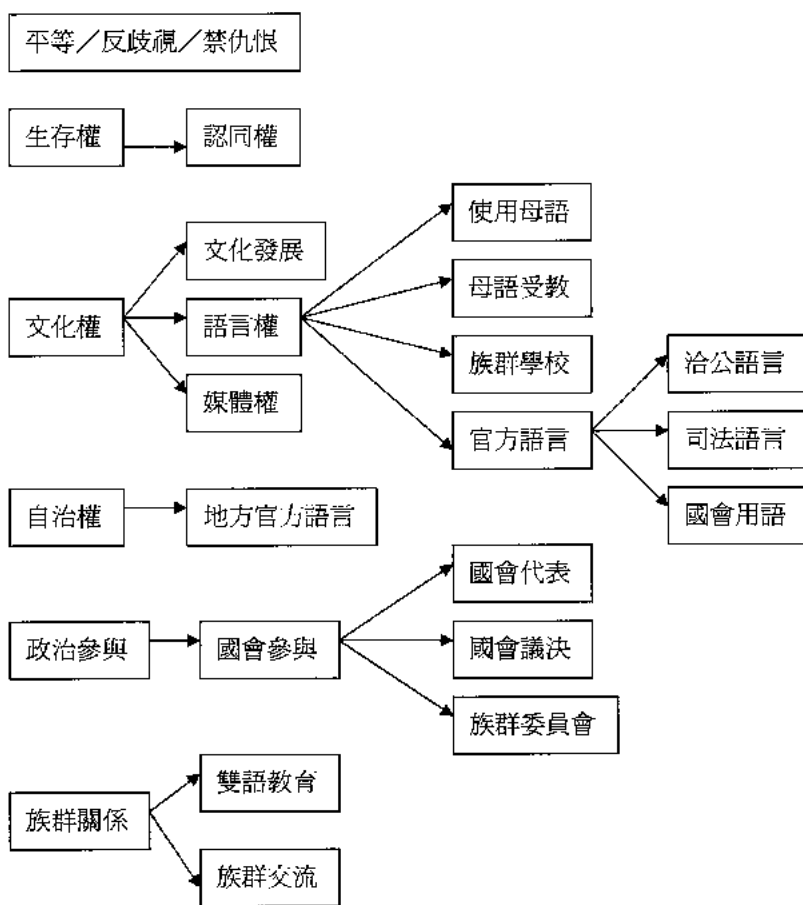


圖 5：憲法中的少數族群條款

我們接著根據『聯合國原住民權利宣言』(2007)，把原住民的權利分爲生存權、以及平等權兩大類；平等權可以將其分爲公民權、以及及集體權，而集體權又包括認同權、自決權、文化權、及補償權(圖6)：

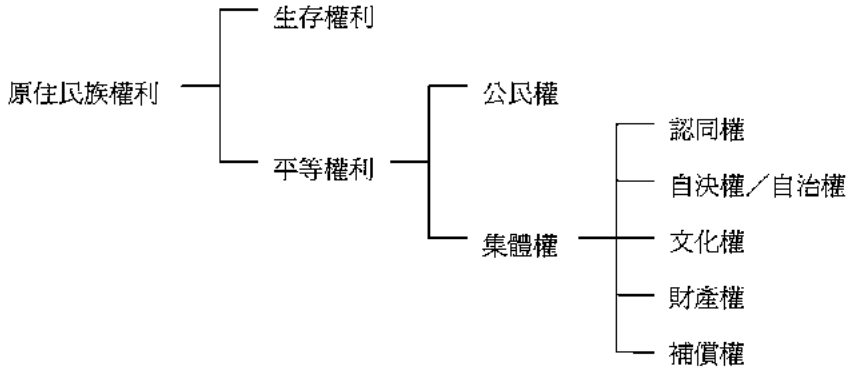


圖 6：原住民族權利的分類

我們綜合上述兩份清單，威脅都市原住民生存權的，不再是肢體的傷害、或是生命的滅絕，而是面對主流社會的同化的壓力，也就是過去平埔族所遭受「文化滅種」(cultural genocide) 慘痛經驗，因此，應該可以與認同權、以及文化權來共同確認。

有關於公民權部分，是指都市原住民個人作爲國家的一份子，應該與其他非原住民公民一樣，可以享有同等的權利，因此，起碼的反歧視措施是必要的。我們如果進一步從集體權當中的補償權角度切入，爲了補償墾殖社會對於原住民的殖民／內部殖民作爲，政府有必要就都市原住民的參與，採取適度的「積極行動」(affirmative action) 作爲，尤其是『原住民族工作保障法』的落實。

所謂的自決權，是只原住民在政治、經濟、社會、以及文化等層面，有權利決定自己的生活方式。如果我們把自決權的落實單純化爲自治權的實踐，那麼，都市原住民在都會區也有追求自治的權利。最

後，如果我們把花蓮、以及台東市列為都會區，那麼，都市原住民也有取回傳統領域的權利。

伍、都市原住民的認同、共同體、以及自治

自來，都市原住民被認為是前來都會區，因此，即使不是被要求隱名埋姓，至少也要儘快融入主流社會。在這樣的氛圍下，都市原住民辛勤的工作，即使以能力來獲得肯定，大多數人終究還是被迫留在社會分工的最底層。

不過，最令都市原住民難以釋懷的，是自己卡在原鄉與都會之間，進退兩難。特別是第一代的都市原住民，輾轉徘徊於遠洋漁船、礦坑、或是工地等都會的邊陲，並不能與非原住民有充分相互了解的機會；同樣地，遠離自己原鄉的族人，生命頓時進入無情的斷裂，甚至於淪於永無止境的心靈孤寂。

對於都市原住民來說，都會區或許是空間、或是文化上的荒原（frontier），不過，也因為彼此共同的「去部落化」（detribalization）經驗，讓他們有建構集體認同的可能。經歷與白浪的負面短兵相接，都市原住民菁英開始正面思索可能的出路，以原住民族權利運動來醞釀嶄新的「泛原住民認同」。

然而，在諸多原住民族權利的論述當中，都市原住民的權利保障似乎是有所保留的，因為對於非原住民來說，這些人的文化外貌已經「脫番入人」，看來比較不是那麼真實¹⁰，是否還有資格尋求國家政策的保障嗎？囿於如此本質化的（essentialized）認同觀，彷彿只有豐年祭等活動才是自己的最後救贖。那麼，都會區長大的原住民第二、三代、甚至於第四代，除了官方的身分註記以外，豈不就自動喪失作為

¹⁰ 見 Gonzales (2001) 對於本質主義的駁斥。

原住民的資格？

根據建構主義 (constructivism)，集體認同是一種人爲的、想像的「共同體／社群¹¹」(community)，尤其是在都會區面對不公平的待遇之後，遙遠的原鄉無法提供立即的撫慰，都市原住民勢必進行「再部落化」(retribalization)的努力，把原住民所居住的都會區視爲部落，把跨越年齡層、部落、族群的族人凝聚起來 (Straus & Valentino, 2001; Lobo, 2001: 79)。

因此，都會不再只是一種空間、或是地理的概念，也不是決定都會原住民認同的獨立變數；事實上，都會、以及都會經驗是一種脈絡，就是那種「家的感覺」，讓都會原住民有機會定義自己的認同 (Lobo, 2001: 73)。甚至於，對於年輕一代的都會就是原鄉、或是原鄉得的延伸，甚至於是「都會部落」(頁 76-78)。這種由「去部落化」到「再部落化」的過程，就是建構都市原住民共同體的契機 (Straus & Valentino, 2001)。

不過，由個人到共同體的形成，必須經過組織的催化；不管這是教會、同鄉會、社區發展協會、文化中心、教育單位、還是文教基金會，這些組織構成原住民在都會人際網絡的交錯點 (Lobo, 2001: 78-79; Silver, 2006: 150)。只不過，如果要把這些組織由恩寵的私人關係提升爲公共服務導向，必須結合都會部落的自治，才有賦權 (empowerment) 的可能。

都市原住民也可以實施自治，只不過與原鄉的地域式自治不同，大致上是採取屬人的方式來進行，主要有三種模式 (Peters, n.d.; Wherett & Brown, 1995)：(一) 實行「機構自治」(institutional autonomy)，由政府成立特別的機構來執行原住民服務的提供，譬如醫療、或是教育體系；(二) 採取「政治自治」(political autonomy)，一方面有決策權，又兼顧族人服務的提供；以及(三) 成立原住民社團組織，扮演壓力團體的角色 (圖 7)。

¹¹ 或稱爲「社區」。

透過自治，都市原住民可以在都會區建構新的共同體，並且凝聚新原鄉的集體認同；此時，這個共同體將是自治體制、以及認同的基礎；當然，這種非本質的集體認同，將是建構共同體、實踐都會自治的動力。

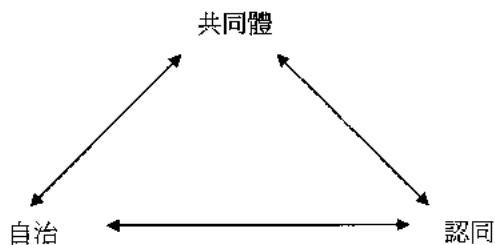


圖 7：自治、共同體、以及認同的關係

參考文獻

(一) 中文部份

- 陳信木、黃維憲。2007。《民國九十五年台灣原住民經濟狀況調查報告》。台北：行政院原住民委員會委託研究報告。
- 陳信木、黃維憲、邱清榮。2002。《「都市原住民生活輔導計畫」評估研究》。台北：行政院原住民委員會委託研究報告。
- 中央研究院民族學研究所（編）。2007。《「台灣原住民社會變遷與政策評估研究計畫」成果會議論文集》。台北：中央研究院民族學研究所
- 朱柔若。2001。〈都市原住民勞動史〉收於石磊（編）《台灣原住民史——都市原住民史篇》頁 91-120。南投：台灣省文獻會。
- 卓石能。2004。〈都市原住民學童族群認同與生活適應之關係研究——以高雄市原住民國小學生為例〉《原住民族教育季刊》35 期，頁 77-107。
- 傅仰止。2002。《台北縣原住民族生活狀況調查報告》。板橋：台北縣政府委託研究報告。
- 傅仰止。2001。〈都市原住民概說〉收於石磊（編）《台灣原住民史——都市原住民史篇》頁 1-49。南投：台灣省文獻會。
- 傅仰止。1985。〈都市山胞政策的回顧與前瞻〉《思與言》23 卷、2 期，頁 177-93。
- 行政院原住民委員會（編）。2007。《95 年原住民就業狀況調查報告》。台北：行政院原住民委員會。
- 行政院原住民委員會（編）。2004。《九十一年台灣原住民族統計年鑑》。台北：行政院原住民委員會。
- 李明政。2001。〈都市原住民概說〉收於石磊（編）《台灣原住民史——都市原住民史篇》頁 241-62。南投：台灣省文獻會。
- 林金泡。2001。〈都市原住民社會福利服務史〉收於石磊（編）《台灣

- 原住民史——都市原住民史篇》頁 177-205。南投：台灣省文獻會。
- 林修澈、王雅萍、黃季平。2004。《台北縣原住民族政策之研究》。板橋：台北縣政府委託研究報告。
- 林瑞華。2006。《搬家：一個阿美族聚落的遷移——以台北縣瑞芳鎮阿美家園為例》。壽豐：東華大學民族發展研究所，碩士論文。
- 內政部。c1995。〈八十四年臺灣地區都市原住民生活狀況調查報告分析〉 (<http://www.moi.gov.tw/stat/Survey/survey01.htm>)。
- 彭建文、王世燁。2004。《原住民族住宅問題與政策之研究》。台北：行政院原住民委員會委託研究報告。
- 施正鋒。2007a。〈台灣民主化過程中的族群政治〉《台灣民主季刊》4卷，4期，頁 177-89。
- 施正鋒。2007b。〈台灣少數族群的政策探討〉《教育資料與研究專刊》12月，頁 59-76。
- 施正鋒。2005。《台灣原住民族政治與政策》。台北：翰蘆圖書出版公司。
- 吳堯峰。1989。〈都市山胞政策之回顧與展望〉《思與言》26卷、5期，頁460-78。
- 無作者。2007。〈立法院第6屆第5會期內政集民族委員會第30次全體委員會會議紀錄〉《立法院公報》51期，頁221-36。
- 無作者。1999。〈大台北地區都市原住民生活世界的歷史回顧座談會紀錄〉《台北文獻》130期，頁1-41。
- 顏愛靜、楊鴻謙。2000。〈都市原住民住宅問題之探討〉收於陳欣蘭（編）《都市原住民族群與住宅問題研討會論文集》頁129-58。台北：台北市政府原住民事務委員會。
- 楊士範。2006。《阿美族都市新家園——近五十年的台北縣原住民都市社區打造史研究》。台北：唐山。
- 楊士範。2005。《礦坑、海洋與鷹架——近五十年的台北縣都市原住民底層勞工史研究》。台北：唐山。

(二) 英文部份

- Castles, Stephen, and Mark J. Miller. 1998. *The Age of Migration*. 2nd ed. London: Macmillan.
- Frideres, James S., and René R. Gadacz. 2005. *Aboriginal Peoples in Canada*, 7th ed. Toronto: Pearson Prentice Hall.
- Gale, Fay. 1972. *Urban Aborigines*. Canberra: Australian National University.
- Gonzales, Angela A. 2001. "Urban (Trans)Formation: Changes in the Meaning and Use of American Indian Identity," in Susan Lobo, and Kurt Peters, eds. *American Indians and the Urban Experience*, pp. 169-85. Walnut Creek, Calif.: Altamira Press.
- Jones, Huw. 1990. *Population Geography*. 2nd ed. London: Paul Chapman.
- Kymlicka, Will. 1995. *Multicultural Citizenship*. Oxford: Clarendon Press.
- Lobo, Susan. 2001. "Is Urban a Person or a Place? Characteristics of Urban Indian Country," in Susan Lobo, and Kurt Peters, eds. *American Indians and the Urban Experience*, pp. 73-84. Walnut Creek, Calif.: Altamira Press.
- Peters, Evelyn J. n.d. "Self-Government for Aboriginal People in Urban Areas: A Literature Review and Suggestions for Research." (<http://www.brandonu.ca/Library/CJNS/12.1/peters.pdf>)
- Silver, Jim. 2006. *In Their Own Voices: Building Urban Aboriginal Communities*. Halifax: Fernwood.
- Straus, Terry, and Debra Valentino. 2001. "Retribalization in Urban Indian Communities," in Susan Lobo, and Kurt Peters, eds. *American Indians and the Urban Experience*, pp. 85-94. Walnut Creek, Calif.: Altamira Press.
- Wherrett, Jill, and Douglas Brown. 1995. "Models for Aboriginal Government in Urban Areas," in Evelyn J. Peters, ed. *Aboriginal Self-Government in Urban Areas*, pp. 83-110. Kingston, Ont.: Institute of Intergovernmental relations, Queen's University.

Exploring Policy on Urban Indigenous Peoples in Taiwan

Cheng-Feng Shih*

Abstract

In order to understand how the indigenous peoples in urban areas have been neglected, we will start with a brief review of studies on urban indigenes followed by those of presidential manifestos and annual budget allocated. Secondly, we will endeavor to define who the urban indigenes are in addition to official practices. Thirdly, we will describe their socio-economic status of according to the latest census data. Fourthly, based on our understanding of the ethnic policy and indigenous policy, we like to elicit policy for the urban indigenes within a framework of human rights. Finally, imbedded in the idea of constructivism, efforts will be made to lay out the formation of urban indigenes' collective identity in the process of community-making and exercise of right to self-rule.

Keywords: urban Indigenous Peoples, indigenous policy, human rights, constructivism, community, self-government, collective identity

* Professor, Institute of Indigenous Development, and Dean, College of Indigenous Studies, National Dong Hwa University, Sou-Feng, Hualien, Taiwan 974; Adjunct Professor, Department of Public Administration, and Institute of Public Policy, Tamkang University, Tamsui, Taiwan 251 E-mail: cfshih@mail.ndhu.edu.tw.

公務人力考訓制度與能力評鑑關係研究： 以我國升官等訓練為例*

黃一峯**、陳衍宏***

摘要

本文從能力評鑑 (Capability Assessment, CA) 面向，論述文官在升遷過程中，能否落實了以能力為導向的原則，透過分析後進一步提出未來的制度設計規劃方向。

能力評鑑係以管理才能發展 (Management Development, MD) 為基礎，重視發展原則、參與原則與評估原則。而訓練評估模式則綜合了 D. L. Kirkpatrick (1959) 所提出的四層次模式 (Four Level Model, FLM)，與 Bramley (1991) 的訓練循環模式 (Training Cycle Model, TCM)，以及 Jack J. Phillips (2002) 的投資報酬率 (Return of Investment, ROI) 概念等，發展出能力評鑑的實務架構。

本文藉由管理才能發展原則與訓練評估模式所構成的分析架構，進一步分析我國的實務現況，最後提出未來規劃的原則為：

1. 提高升官等考試的效度 (validity)。
2. 提高受訓的實質意義，必須有效篩選人力。
3. 把訓練移轉的成果評估列為取得正式資格的參考。

關鍵字：能力評鑑、訓練評估、公務人力資源、升官等考試、升官等訓練

* 本文初稿曾發表於：九十七年度考選制度研討會系列(一) — 公務人員升官等考試制度之改進研討會，感謝與談教授的寶貴意見。另外感謝匿名審查人的審查建議，使本文更為嚴謹充實。當然文責仍由作者自負。

** 淡江大學公共行政學系副教授兼系主任。

*** 政大公共行政學系博士。

壹、前言

八〇年代以來的政府再造運動，直指政府在政策決策與執行上，必須迅速有效回應廣大人民的需求，這一波以新公共管理（New Public Management, NPM）為基底的改革思潮，重新檢視官僚體系在傳統韋伯式的理想型（ideal type）設計，以及後官僚（post bureaucracy）組織所提倡的實質理性觀點，似乎難以抵擋八〇年代以降的全球化變遷與人民多元需求所帶來的衝擊，於是在官僚體系中引進具「企業精神」的革新理念，成了文官改革的思考方向之一。

基於上述的背景，本文將探討焦點放在文官體系的升遷過程中，由傳統韋伯式的假定：按地位年資升遷將是官僚組織最有效率的運作，其因乃是過程有利於業務熟悉與組織文化的養成；到重視回應性與功績導向的後官僚體制，其因乃是借專業素養以實質回應公民需求，重拾人民對政府與行政體系的信心；而迄今的企業型官僚假定，則重視文官體系的運作是否足以迅速回應環境變遷所帶來的種種困境，於是基於能力面向的訴求，成了學術探討、實務設計的核心價值。

本文將從能力評鑑面向，論述文官體系升遷過程，是否落實了以能力為導向的制度設計，為使比較與論述基礎明確化，升遷部分以升官等為分析範圍；能力評鑑的立論基礎則以考試與訓練兩者為比較面向。

貳、能力評鑑的理論基礎

近年來經濟合作發展組織(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)各會員國對高階文官制度的建置與改革，均重視將管理能力的概念予以操作化，並對管理能力予以明確定義，且以此為績效與課責的標準。而跨部門(sector)與跨部會的人才流動，漸漸取代傳統的人事行政所強調公平取才(如考試)、依照功績制度的內部升遷原則，以公部門內的升遷為主(單一部會內部為主，跨部會為輔)，有助於人事制度的穩定，漸漸走向跨部會人才流動，甚至白私部門(private sector)甄補合適管理人才，期符合新公共管理(NPM)的師法企業、彈性用人的精神。此外，高階管理人才培訓機制的建立，主要係訴諸於原本具公務員資格的人才，在公部門的環境系絡中，仍有其難以替代的地位，培訓機制的建立，務求其培訓內容契合薦訓機關與學員的需求，就長期而言符合人力資本管理的精神(黃一峯、陳衍宏，2007)。在此趨勢下，本文自能力面向的立論基礎，提出相關理論如后。

一、管理才能發展原則

管理才能發展(Management Development, MD)，係培訓主管人才所施行的計畫、執行及考核之整體系統，亦即管理才能發展活動之「目標設定、選擇執行、評估回饋」之循環體系。根據English and Marchione二人所提出的架構(修改自陳翰容，2003: 27-28)，管理才能發展須以長期計畫(Long-term plan)和長期承諾(Long-term commitment)，進行管理能力發展計畫。其重要原則如下：

(一) 發展原則

重視未來導向，組織願景與能力需求在訓練方案設計上，其目的在減少其落差。明確的目標與個人的規劃亦同時被納入考量。

(二) 參與原則

高階主管參與有利於方案之推動，參訓者 (Participants involvement) 之參與可隨時修正計畫內涵並獲取相關績效資訊，而參與門檻的設計則有助於培訓資源的有效利用。

(三) 評估原則

任何的學習必須要透過增強 (reinforcement) 的作用，以發揮其最大效用，機關主管必須持續追蹤受訓者往後之表現，訓練才能達到預期效果。而再評估的推動，則可以衡量組織發展計畫的進行是否符合個人與組織的目標。

二、訓練評估模式

訓練評估理論以D. L. Kirkpatrick (1959) 所提出的四層次模式 (Four Level Model, FLM) 最為廣泛運用，而Bramley (1991) 也依四層次模式，則提出了更實務導向的訓練循環模式 (Training Cycle Model, TCM)，強調訓練過程中，評估所應扮演更為完整的角色。晚近Jack J. Phillips (2002) 亦修正四層次模式之架構內容，強調訓練評估應重視投資報酬率 (Return of Investment, ROI)，在評估訓練方案時，比較投注的成本與訓練所產生利益之間的差異。

(一) 四層次評估模式 (FLM)

根據Kirkpatrick (1959, 1998) 的看法，訓練評估可分為反應、學習、行為與結果等四個層次。

1. 第一層次：反應層次

此一層次主要衡量受訓學員對於訓練方案的反應，包含授課內

容、教材、講師、授課時數...等方面的感受。

2. 第二層次：學習層次

此一層次主要是衡量受訓學員與訓練人員參與訓練後的態度（attitude）改變、知識（knowledge）增進及技術（skill）的增加。學習層次的訓練分析包含了測量具體的訓練方案學習、實際的態度與技術，而由於這些測量必須是客觀及可以測量的指標，所以在訓練方案中，主要為傳授知識、技術與態度（KSA）。

3. 第三層次：行為層次

此一層次在於衡量工作績效的改變，亦即瞭解受訓學員參與訓練後，在工作行為上的改變。行為層次的評估可以使訓練者瞭解訓練方案的實施是否造成KSA在工作上的改變。

4. 第四層次：結果層次

結果層次的訓練評估主要是指受訓者參加訓練課程之後，所產生的最終結果。不過訓練結果不易評量，且不易將訓練結果與所花費的成本相互比較。再者，即使訓練者知道該如何評鑑，然而，所獲得的資料卻未必能確認訓練結果可歸功於訓練課程。

(二) 訓練循環模式（TCM）

Bramley提出訓練循環模式的基礎是延續Kirkpatrick的基本概念，進一步強調訓練過程中，評估重要性。其基本元素包含：訓練需求的界定、設定學習目標、選擇適當的訓練方法、提供合適方案以及依據各過程回饋的資訊予以評估。此模式的重點在於訓練過程中所有的評估資訊所隱含的意義。就人力資源發展與訓練評估而言，隨時依據現有回饋資訊予以修正可能的錯誤或立即規劃可行的方案，應是Bramley的TC模式的重點。此種模式的提出主要就是改變傳統制式的

訓練方案設計，不必等到完整評估方案完成才進行檢討或後續方案的設計，掌握每一階段的評估資訊，都可成爲下一階段訓練方案的修正參考。故其訓練評估在每一步驟都成爲一個循環圈，資訊的解讀成爲方案規劃者所必須認真思考的方向。

(三) 投資報酬率模式 (ROI)

Phillips (2002) 認爲ROI評鑑可以釐清「投資」與「效益」兩者間的關係。不過，所謂的「投資報酬率」來自會計領域，以量化取向研究所做成的會計量測與決策的工具，故投資是爲了增進收入或期望增加年度價值與收益所進行的各項投入。Phillips提出的第五層次評估概念，主要是認爲須將五個層次評估資料予以整合，才能獲得完整的評估結果，其論述如下：

1. 回應與預期：調查課程學員的滿意度，並詢問學員如何將他們在課堂上所學應用在工作上。
2. 學習評量：利用測驗、技巧練習、角色扮演、模擬、團體評估以及其他的評量工具，檢驗學員學習課程內容的狀況，但即使學員已學會卻也不等於他們即能應用所學。
3. 工作應用：利用各種方法得出學員將所學運用在工作上的頻率，但即使能學以致用卻也並不代表對組織有正面的影響力。
4. 組織績效：評估學員實際應用所學而展現於組織的績效，通常包括產出、品質、成本、時間及顧客滿意。訓練雖有成果，但課程的付出與成本是否合乎效益仍有疑慮。
5. 投資效益評估：以投資效益的百分比表示課程的成效將使得評鑑更爲完整。

綜合以上所述，本文所欲強調的是：首先，由於訓練評估的理論與模式在學界與實務界已發展出諸多模式，亦各自有其關注的焦點，

所以在建構適當的評估模式之前，應以「管理才能發展」為前提與原則，檢視訓練評估對象與方案的適用性。其次，儘管當前訓練評估理論以FLM最為廣泛運用，而TCM所強調的訓練過程資訊亦不容忽視，其所揭櫫的理念無非是在訓練過程中，彈性調整訓練方案所具的實質意義。ROI更加強調投注的成本與訓練所產生效益，其更加符合當今整體訓練資源配置的有效性與精緻化。因此，在設計訓練評估的具體規劃時，吾人所應考量的應是以管理才能的衡量原則為主，依照方案特性與訓練資源配置（含投入成本）進行細緻的設計，其分析與考量原則本文將於第伍段落提出參考架構。

參、現行升官等訓練現況分析

一、就訓練部分

公務人員任用法第十七條於民國91年1月29日修正公布後，增訂薦任公務人員晉升簡任官等，須經訓練合格始取得晉升簡任第十職等任用資格之規定。是項規定主要在於建立我國簡任公務人員之培育制度。保訓會於92年依據此規定，開始辦理薦任公務人員晉升簡任官等訓練（以下簡稱「薦升簡訓練」），每年分梯次、分區調訓。其課程目標：係為培育未來晉升簡任官等職務公務人員所需工作知能及儲備高層公務人力之訓練，因此，本項訓練在性質上是屬於管理發展訓練，而非專業技術訓練，所有相關的課程配當表也依此一特性設計。至於成績評量方式，學員受訓成績係依訓練辦法第11條規定計算，以「生活管理、團體紀律及活動表現」之成績占訓練成績總分之10%，「課

程成績占訓練成績」總分之90%。上述兩項成績之分數各為100分，按比例合計後之成績總分達70分為及格。生活管理、團體紀律及活動表現成績由國家文官培訓所派駐專人，根據學員受訓期間之表現情形，本客觀態度、冷靜觀察、詳實登記，予以考核評定，其評分內涵包括生活管理、團體紀律、活動表現等表現。

根據保訓會培訓統計及國家文官培訓所資料，本項訓練自民國92年至96年，共計調訓6,212人，及格人數為6,011人，及格率達96.75%（見表一）。

表一：薦升簡受訓人數統計表

年度	訓練人數	及格人數	不及格人數	合格率(%)	平均年齡	備註
92	954	949	5	99.48	44	註銷人數計2人
93	1,233	1,200	33	97.32	45	註銷人數計1人
94	1,212	1,184	28	97.69	45	註銷人數計0人
95	1,447	1,423	24	98.34	45	註銷人數計3人
96	1,366	1,255	111	91.87	45	註銷人數計0人
合計	6,212	6,011	201	96.76	45	

資料來源：公務人員保障暨培訓委員會

自92年至95年間，薦升簡訓練合格人員計4,753人，已晉升簡(派)任官等計1,429人，晉升比率為30.07%。歷年合格晉升人數及其年度如表二所示。

表二：92至95年度經簡任升官等訓練後任簡任（派）職務人員統計表

訓練年度	及格人數	已任簡任派人數 百分比		晉升簡任年度					備註
				92年	93年	94年	95年	96年	
92年	949	419	44.15%	225	70	50	59	15	
93年	1,200	399	33.25%	0	235	71	64	29	
94年	1,184	372	31.42%	0	0	234	99	39	
95年	1,420	239	16.83%	0	0	0	201	38	不含撤銷3人
合計	4,753	1,429	30.07%	225	305	355	423	121	

註：資料統計至96年7月12日。

資料來源：公務人員保障暨培訓委員會。

二、就考試部分

升官等考試部分，自民國90年迄今，共辦過四次，分別為90、92、94、96等年度。

就薦任升官等考試而言，90年的升官等考試，該考試的錄取標準係由典試委員會決議依各該科別全程到考人數百分之三十三擇優錄取，計算人數遇小數點時，採整數予以進位。該考試總成績未達五十分，或筆試科目有一科成績為零分或特定科目未達規定最低分數者，均不予錄取。缺考之科目以零分計算。因為有各科的百分之三十三的擇優錄取標準，故總體的錄取率將略高於百分之三十三。92年的情況與90年同樣的標準擇優錄取。而94年的薦任升官等考試，報考人數9,932人，到考人數7,348人，錄取2,467人，總錄取率33.57%。96年的薦任升官等考試，報考人數8,862人，到考人數6,630人，錄取2,227人，總錄取率33.59%。

就簡任升官等考試而言，錄取標準與薦任升官等考試所界定者

相同，各科擇優錄取百分之三十三，90年、92年總錄取率略高於百分之三十三。而94年的簡任升官等考試，報考人數176人，到考人數120人，錄取65人，總錄取率54.17%。96年的簡任升官等考試，報考人數106人，到考人數73人，錄取42人，總錄取率57.53%。基於上述資料與決策原則，簡任升官等考試與薦任升官等考試，都是以全程到考人數，再依各科的百分之三十三為錄取人數的限制。兩種考試的錄取率都落在33.33%左右。

肆、國內相關研究報告

對於本文相關的主題，國內相關的研究報告中，其中包括委升薦訓練成效的研究，及其他探討訓練課程的應用情形、管理才能發展的培訓成效，以及訓練移轉等。

一、訓練成效研究

公務人員保障暨培訓委員會於民國89年9月委託政治大學公企中心施能傑教授進行「委任公務人員晉升薦任官等訓練成效」之研究，以增進對委任公務人員晉升薦任官等訓練成效及相關議題的瞭解。該研究案針對總體結果提出：

1. 受訪者對總體訓練課程感到滿意。
2. 總體訓練成效尚稱正面。
3. 具薦任資格同事與中低階主管不支持「委升薦訓練」制度，主管傾向於優先任用高考或特考及格者。
4. 參訓者以外之其他利害相關人，對於制度的公平性、薦任職等

- 之升遷衝突、文官總體能力與人力結構等，持保留謹慎的態度。
5. 除委任職等之未來潛在參訓者外，多數薦任職等同事、主管、人事主任與遴選機關皆不同意「委升薦訓練」制度應該繼續辦理，但卻也認為有可能放寬現行僅能升至第七職等的任用限制。
 6. 總體「委升薦訓練」成效並未得到各類利害相關人一致的肯定，不支持「委升薦訓練」繼續辦理者佔多數。

二、訓練課程應用情形

周佳佑（2004）的研究將焦點著重在：瞭解結訓學員返回工作崗位後對訓練課程的應用情形；瞭解結訓學員返回工作崗位後無法確實應用的原因；及瞭解可改善訓練課程訓用配合程度的途徑。主要的研究對象是93年薦升簡訓練的學員，採取問卷調查的方式，蒐集資料進行統計分析。

主要研究發現，整體而言訓後所學應用情形良好。但是因為課程本身差異、服務機關、升遷與否都會影響學員應用的情形。

三、管理才能培訓成效

徐君芳（2004）的研究以Kirkpatrick訓練評估模式為基礎，採用深入訪談的方式，對於參加薦升簡訓練的學員及其服務機關的人事主管，就受訓學員的行為層次進行評估。

該研究建議，訓練內容上應多注重專業課程，而非一般通識課程。在訓練設計方面，多數的受訓者對於訓練的講座、教材及內容均表示滿意，並希望可以進一步

將理論與實務互相結合，以利訓練後的行為移轉。

四、訓練移轉研究

關於薦任升簡任官等的訓練移轉研究，李蘊真（2006）的研究主要探究影響訓練移轉因素為何，其透過個案的實證研究發現，除受訓者特質、訓練課程設計和工作特質等因素外，現行人事法令、管理制度，都會影響受訓者之移轉成效；而陳瑋量（2006）的研究則是透過理論與實務的比較驗證分析，發現訓練在制度面上，由於在儲訓制的性質與完訓及格率極高的影響下，造成簡任資格取得人數與晉升簡任任用缺額不成正比，使得訓練學習無法正確且有效的轉移。另一方面，本訓練在訓練內容設計上，訓練課程與方式並無法完全與學員需求相契合，而在訓練的評估機制上，目前仍僅止於「反應」與「學習」的評估層次，未來都有值得加強與改進的空間。

五、訓練成效評估

黃一峯（2007）受保訓會委託的研究案「薦任公務人員晉升簡任官等訓練成效之研究」中指出，學員對於訓練及格率達91.87%的看法，覺得很適當者達61.90%，認為太高者為17.46%，太低者為20.64%。對於參訓後實質受益的看法中，認為可取得簡任任用資格者為24.5%，可以學習新知識者為50%，可結交新朋友者為22.25%，其他者為3.25%。至於訓練課程是否有助於業務推動，認為相當有助益者為35.10%，有助益者為58.84%，沒有助益者為6.06%。至於訓練成績的評鑑方式，學員認為評鑑方式仍應將不同領域的學員納入考量，且評鑑的題目應與講座的授課內容相近，否則學員將無所適從。

評鑑的方式自學員觀點傾向自本身業務相關與熟悉領域為主，但該報告中，專家學者的看法卻傾向以多元方式進行，在評量的技術方面應該著重於策略規劃的能力以及領導能力，可以從中發現領導人

才。且在受訓資格方面宜以適當控管，一是在於機關挑選學員參訓時即嚴格把關，另一個就是降低訓練及格率，由這二種管道來限制人數，俾訓練及格人數與實際升遷人數盡量趨於一致，不致浪費訓練成本。

綜合以上文獻概觀，作為研究報告必然有其強調的重點與分析的架構，然而為使在實務設計上能更全面並符合實際需求，本文以為建構訓練制度的分析面向，作為訓練方案與能力評鑑的參考，則更有助於建構個案化其特殊需求的參考，而非通則化的普遍原則，如此一來更能使訓練方案植基於「能力」評鑑的基礎之上。

伍、升官等考試與訓練制度分析

本文擬從能力評鑑概念中，管理發展才能的原則，訓練模式中Kirkpatrick的四層次模式、Bramley的訓練循環（TC）模式，Phillips的投資報酬率模式，建立並分析升官等考試與升官等訓練在現階段的制度設計下，其實質的意義是什麼，並於最後提出在分析架構中，學理上可見的基本建議。

一、分析架構的建立

English and Marchione指出管理才能發展的規劃原則有發展原則、參與原則與評估原則，在訓練評估模式中Kirkpatrick的四層次模式（FLM），包含反應、行為、學習與結果四層次；Bramley的訓練循環模式（TCM）重點在於訓練過程的資訊回饋圈；Phillips的ROI模式，重視方案的投資報酬率。

本文的分析範圍為升官等考試，包含簡任升官等考試（SE）、薦任升官等考試（ME），簡任升官等訓練（ST）、薦任升官等訓練（MT）等，據此而立的分析架構如表三所示。

表三：能力評鑑面向的分析架構

面向 標的	能力評鑑原則			差異面向
	發展原則	參與原則	評估原則	
簡任升官等 考試 (SE)	TCM	-----	TCM	概念/理論
薦任升官等 考試 (ME)	TCM	-----	TCM	具體/實用
簡任升官等 訓練 (ST)	FLM/TCM/ROI	TCM	FLM/ROI	領導/策略
薦任升官等 訓練 (MT)	FLM/TCM/ROI	TCM	FLM/ROI	管理/規劃

資料來源：本文自製

從以上表三所示，學理上升官等考試的評鑑原則或基礎，就目前制度而言，主要在於受測者成績的反映，並展現在錄取率之上，準此而言，公務人力發展原則的部分，則有賴於命題委員對於題型、內涵是否能掌握時勢，方足以從命題中與受試者答題上，獲得訓練循環模式（TCM）中有效資訊的回饋，而此種回饋資訊的有效解讀更是下次考試命題的重要參考基礎，故評估原則亦是以TCM的內涵為主。至於考試過程缺乏參與原則，此部分則建議考試院可建構類似試題趨勢審查與建議的相關機制，依期限（如3-5年）作趨勢重新審視與命題方

向規劃，作為命題委員之參考，以避免與高普考同質性太高的題型出現，如此便能彌補能力評鑑中，獨漏受試者參與原則的缺憾。另外就內涵而言，則因SE係屬高階文官，而ME則為中層管理者，故SE相對而言概念化、策略性應較高；而ME則應相對具體化、應用導向，準此而言，更應注意命題趨勢的變化與避免僵化題型的出現，則前述審查建議機制的設立從能力評鑑面向的需求來看，確有其必要性。本文甚至建議可從與公務人員相關的期刊，由考試院依學者專家建議，將彼等期刊以五年為期，以一年為更新單位，每年將期刊內重要趨勢觀念與學理作基本統計與分析，薦請命題委員斟酌方向，尤其是簡任升官等考試，如此一來必能讓受試者得到相關的管理能力之培養與趨勢觀念的啓迪。

至於訓練部分，就過程言，在方案規劃上應符合發展原則，故FLM、TCM、ROI均應列為參考架構，就訓練方案規劃的品質而言，FLM與TCM或可尋求外在的變革推動者（change agent）協助，如專家學者等，就方案規劃的接受度而言，基於訓練成本的考量不易精算，故應透過ROI模式使其訓練規劃更具說服力，此模式在當今檢視政府組織規模，從精簡策略（Downsizing）走向探討最適規模（Optimal Size）而對整簡策略（Rightsizing）的期待，適足以說明培訓成本優於人事成本的精簡（Hitt, et. al. 1994）之考量，以及對建構公務人力資本的期待（孫本初與陳衍宏，2007：33）。對於訓練資訊的回饋，則應強調受訓者參與過程中的即時資訊反映，此即TCM與能力評鑑中參與原則的重點，並可讓訓練計畫延續的關鍵；至於過程評估則仰賴FLM所建構的評估層級。就結果而言，TCM則可以修正未來發展原則的規劃、參與原則的修正，至於結果評估，FLM則重視訓練移轉，以及ROI對於整體訓練方案的投資報酬率。惟相關訓練的規劃原則，

由於ST目的為訓練未來的高階領導者，故應重視領導能力與策略能力；相對而言，MT則應重視管理能力與規劃的能力，關於此部分本文依舊建議：為避免訓練制度的僵化以及主要核心議題的討論或能力的培養，建構一套資訊更新的機制有其必要，雖或可仿效本文前段所提的專家學者建議的更新機制由於訓練的需求與內容可更加透明化無須如考試般有其機密性，因此，訓練需求評估的部分，應更採前瞻性的眼光予以評估，而非即時性、趨勢下的題材，此部分尤其應在簡任升官等訓練此一等級逐漸落實更能使訓練投資報酬率更具說服力。

二、升官等制度分析

本研究分析的重點，從目前的研究成果而言，大致有以下幾點：

1. 無論簡任、薦任升官等考試，錄取率均約略高於33%。
2. 薦升簡訓練，自92至96年，總體訓練的及格率達96.75%。
3. 自92至95年，已訓練及格並晉升簡任官的晉升比率為30.07%。
4. 對於訓練的結果，受訓者大致持肯定態度。
5. 訓練過程中，評鑑方式的爭議或建議多以原本業務心態看待是否合適。
6. 對於訓練移轉的部分，則有較大的探討空間，研究變項與時間的差異會造成結果或建議有所不同。

針對以上幾點，本文試圖以前列分析架構進一步說明如下：

(一) 對於及格率的探討

簡任與薦任升官等考試部分，以筆試為主，但「及格」與否主要是依照典試委員會的議決，依各該科別之全程到考人數之百分之三十三擇優錄取。易言之，錄取率將約略高於33%。升官等考試並非先有職位出缺，才有考試的競爭性國家考試，而是符合升官等資歷參與考

試，並擇優錄取的資格性國家考試。準此而言，為免考試流於浮濫、不符能力取才的精神，適度的配套措施（如現行的升官等訓練），則可為良好的制度設計。雖然就考試（筆試）而言並非最佳的能力評鑑途徑，但至少是爭議最少、公平且成本最低的一種方式。因此在能力評鑑的基礎上，升官等考試應該被定位為「資格性國家考試」，相對而言錄取率僅是一種象徵性的門檻，就訓練成本思考或ROI模式所主張，可以有效地就能力導向的取才制度設計，擲節訓練成本。就本文所建構的分析架構，重點就落在發展原則的TCM與評估原則的TCM上，也就是說，考試的命題方向，應重視未來的發展原則，評估原則既是依照約三成的錄取率，則就資格性國家考試與TCM的精神，此升官等制度若要以才能為導向，其關鍵就在訓練的部分了。

本文目前所得的資料是薦升簡訓練及格率高達96.75%，從能力評鑑原則來看（表三），就FLM而言，高及格率對於反應層次與學習層次有其正面意義，但卻無法知其行為層次與結果層次。或更確切的說法，高及格率亦同時象徵著行為與結果層次應也是正面的，但就實際現況而言晉升比例在92-95年間，升簡任官等只有30.07%。此種現象則意味著績效資訊的回饋（TCM）可能有誤，而投資報酬率（ROI）更顯得相對偏低。

（二）對訓練結果與評鑑方式的探討

對於訓練結果，受訓者均傾向滿意，但滿意未必適用。受訓者滿意與勝任相關職位並無絕對關係，換句話說，相對於受訓者本身的滿意，就能力評鑑而言似乎更該重視的是訓練移轉的部分也就是FLM中的行為層次與結果層次，而若須論及訓練移轉，則評鑑的意義就落在到任後的長官與同僚的認知與感受，及對其能力的檢視。至於評鑑方

式，受訓者基於以往業務的考量，會傾向建議評鑑方式應更加多元。但就簡任升官等與薦任升官等兩者的差異而言，簡任升官等的評鑑方式應著重在培養領導力、強化策略能力的基礎上，故評鑑方式難免趨於靈活、抽象等等，至於薦任升官等的評鑑方式則可偏向靜態規劃力上。因此評鑑的方式之改變，實需考慮此一訓練的基本意義為何，而非迎合受訓學員的基本專業之上。

陸、結論：未來規劃的考量面向

總結上述的幾點分析方向，筆者進一步探討提出未來規劃升官等制度可考量的方向。例如，在學理上，能力評鑑原則是否適用於公部門？其可能的困境為何？實務上，升官等考試與訓練制度兩者應呈現何種關係（應然面）？而實際上又是呈現何種關係（實然面）？

一、能力評鑑原則在公部門的適用性

基於公部門的特性，及文官體制的設計原則能力評鑑首先遭遇的問題就是，公部門本身是一個業務多元，且基於其業務特性，很多業務本質是不易量化的，因此能力評鑑應用於中高階文官者，其屬於業務部門的專業面向或許不易設計能力評鑑制度，但其共通點就在於越是高階則越須概念化能力，此正是能力評鑑可以發揮功能的部分。換句話說，越是高階的公務人員，越是應設計能力評鑑制度。

二、考試與訓練的應然面探討

就前述的分析考試可以被定位為「資格考」，而實質的能力養成

可以透過訓練達成基本的要求，因此錄取率應有判別能力的效度。此外，訓練移轉的部分，應長期追蹤以作為績效資訊的回饋，並成為後續訓練方案的改進參考。

三、考試與訓練的實然面探討

考試錄取率並非競爭性質，而是依百分比擇優錄取。另升官等訓練其淘汰機制亦不明顯。就升官等制度而言，訓練反而成了課程講座，原因在於錄取率對學員而言並不具特殊的動力來進一步學習，而所學是否影響後續履任，從數據看來並無多大關係，但卻有可能具有該等資格，實際上並沒有到職履任的現象。

四、未來規劃的原則

基於前文所分析，筆者提出幾點規劃上可資參考的建議：

1. 提高升官等考試的效度，無關錄取率。

若是將其定位為資格考，則錄取率並非最需關心的。相對而言，高的訓練及格率可能就有進一步檢討的必要。或許評鑑及格與否可以加入外部評鑑，包括派訓單位的評鑑或者未來訓練移轉的評鑑。

2. 提高受訓的實質意義，必須有效篩選人力。

提高實質意義不是指反映在學員滿意度上，而是之後受訓是否及格，以及是否達到訓練移轉之目的。基於能力評鑑的基本主張，為有效篩選人才，受訓後的整體及格率應該反映整體受訓後的素質與能力取向，而非如同受訓後的證明般給予幾乎全通過的高及格率。

3. 把訓練移轉的成果評估列為取得正式資格的參考。

通過升官等考試或通過訓練，最終的目的在於是否有訓練移轉的效果，故訓練移轉的評鑑，或可成為取得正式資格的參考。此舉有助於派訓單位與受託訓練單位更能依未來實用取向設計課程，相對而言可以提升訓練的品質。因為若缺乏好的訓練課程，則恐怕在新就任單位無法見到訓練移轉的實效。

總之，能力評鑑的基本概念可以協助探討升官等考試與訓練制度有效釐清其定位，且在訓練過程中，透過資訊反饋檢討、定義訓練制度的實質意涵，才能讓公務人力體系的整體訓練資源達到最佳的使用狀態，並能確實落實透過考試訓練提升公務人力素質，以及適才適所的理想。

參考文獻

(一) 中文部分

- 李蘊真，1997，〈我國公務人員薦任晉升簡任官等訓練移轉之研究〉，國立政治大學公共行政研究所碩士論文。
- 周佳佑，1994，〈薦任公務人員晉升簡任官等訓練課程應用情形之研究〉，國立臺灣師範大學工業科技教育學系
- 施能傑，1990，〈委任公務人員晉升薦任官等訓練成效研究〉，公務人員保障暨培訓委員會委託研究。
- 徐君芳，1995，〈我國高級文官管理才能培訓成效之研究〉，淡江大學公共行政學系公共政策所碩士論文
- 陳璋量，1997，〈我國薦任公務人員晉升簡任官等訓練之研究〉，國立臺灣師範大學政治學研究所碩士論文
- 陳翰容，1995，〈醫院高階主管管理才能發展之研究〉，國立中山大學醫務管理研究所碩士論文。
- 孫本初、陳衍宏，1997，〈活化公務人力策略芻議：導入生涯發展理念的設計原則〉，《人事月刊》，第262期，頁28-39。
- 國家文官培訓所，1997，〈96年度薦任公務人員晉升簡任官等訓練法規會編〉。
- 黃一峰、陳衍宏，1996，〈高級文官管理才能發展制度之研究—人力資本觀點〉，《法政學報》，第20期，頁105-136。
- 魏國萌，1995，〈企業內訓練投資報酬評鑑模式初探 - 以某半導體公司晶粒挑檢訓練為例〉，國立中正大學勞工所碩士論文。

(二) 英文部份

- Bramley, P. (1991). *Evaluating Training Effectiveness: Translating Theory into Practice*. Sydney: McGraw-Hill Book Company.
- Hitt, M. A., R. E. Hoskisson, J. S. & T. P. Summers. (1994). "Human

Capital and Strategic Competitiveness in the 1990s," *The Journal of Management Development*. "Vol. 13, No. 1, pp. 33-46.

Kirkpatrick, D. L. (1959). "Techniques for Evaluating Training Programs", *Training and Development Journal*. 13: 3-9.

Kirkpatrick, D. L. (1998). Great Ideas Revisited. In D. L. Kirkpatrick (Ed.). *Another Look at Evaluating Training Programs*, pp.3-8.

Luoma, M. (2000). "Investigating the Link Between Strategy and HRD", *Personnel Review*, 20(6),769-790.

Phillips, J. J. (1996). "Measuring ROI: The Fifth Level of Evaluation", *Technical and Skills Training*, 7(3): 10-13.

Phillips, J. J. (1999). "ROI: The Search for Best Practices", *The Manchester Review*, 4 (2)11-18.

Phillips, J. J. (2002). *The Bottomline on ROI: Basics, Benefits, and Barriers to Measuring*, Atlanta, GA: CEP.

Relations between Exams-training System and Capability Assessment of Public Human Resource: Case Study on the Rank Promotion Training in Taiwan

Irving Yi-Feng Huang* · Yen-Hung Chen**

Abstract

This article discusses the promotion of public servants from the perspectives of Capability Assessment(CA) which emphasis much on capability-driven principle, and proposes some suggestions on future design..

CA is based on Management Development(MD) which focuses on the principles of development, participation, and evaluation. Furthermore, we combine three models of training evaluation as D. L. Kirkpatrick's Four Level Model (FLM), Bramley's Training Cycle Model (TCM), and Phillips' Return of Investment (ROI) to build a framework of CA in practice.

This article analysed the practice in Taiwan via the framework above mentioned, and proposed some principles for policy design in the future. The principles are as follows:

1. concerning more about validity of rank promotion exams.
2. the outcome of training must result in the selection (or elimination) of public human resource.
3. the outcome evaluation of training transfer should be the reference of qualifications of promotion.

Key Words: Capability Assessment, Training Evaluation, Public Human Resource, Rank Promotion Exams, Rank Promotion Training

* Associate Professor, Dept. of Public Administration, Tamkang University.

** Ph.D. of Dept. of Public Administration, National Cheng-Chi University.

網絡研究不同陣營之比較：文獻回顧*

曾冠球**

摘要

本研究回顧一些來自於 JSTOR 學術資料庫的重要文獻，以便從公共管理的角度，析探有關網絡研究主題的成果與進展。為深化我們對於機構行動者之間合作現象的理解，至少有幾類文獻明顯是須要被檢閱的：其一是「網絡分析」(network analysis)；其二是公、私部門的組織網絡 (inter-organizational network)；其三乃所謂的「網絡治理」(network governance)。基本上，前二者主要關懷的是結構與結果變數之間的因果關係，而後者則試圖揭露合作機制的「黑箱」，亦即，公共管理者如何有效率及有效能地和那些與其本人並非屬於同一組織體系的行動者打交道。作者傾向主張，若未能針對上述文獻詳加回顧並比較其差異，很可能會阻礙到我們對於公共行政協力現象的有效理解。

關鍵詞：公共組織網絡、網絡分析、網絡治理

* 作者感謝國立華中大學公共行政學系李允傑教授以及本刊審查人的曾給予的評論和指教。

** 淡江大學公共行政學系助理教授。

壹、前言

以「網絡」來描述政府與非政府組織間協力安排，可能指涉各種不同情況，其意義通常也不是很明確，但大體上泛指若干組織間某種共治形式 (Mayne, Wileman and Leeuw, 2003: 33)。近年來，不論是政府或企業部門而言，邁向組織間網絡 (interorganizational network) (如策略聯盟、夥伴關係等) 是一股重要發展趨勢。所謂的組織間網絡，指包含兩個以上的組織行動者，彼此間分享資訊、資源、活動與能力 (Bryson, Crosby and Stone, 2006: 44)，以共同行動來解決棘手問題，所採取一種有別於傳統層級組織的運作與思考方式。就公共行政領域而言，此一協力關係不乏具有跨部門色彩，G. R. Teisman 與 E. H. Klijn (2002: 197) 就指出，「近來各種組織參與聯合決策大受關注，尋求合作可以在所有社會決策領域中發現，如政府組織間、政府與公民間，以及較近期的政府組織與私部門組織之間」。

此等網絡安排有何特徵呢？E. H. Klijn (1997: 30-33) 的看法認為：(1) 網絡的存在乃出於行動者之間的互依性；(2) 網絡是由目標分歧的行動者所構成；(3) 網絡是由行動者間或多或少的持久關係模式所構成。進言之，若網絡行動者是由許多組織所組成，則可稱之為組織間網絡。C. Alter 與 J. Hage (1993: 78-79) 指出其特徵如下：(1) 組織間網絡是一種認知結構；(2) 組織間網絡是非層級性的；(3) 組織間網絡具有勞力分工；(4) 組織間生產網絡是自我管制的。就此而言，網絡是由一群行動者組成，儘管此等行動者有其各自目標但也有集體目標，為了使交集目標得以有效實踐，網絡成員間通常會發展出某種行動規範，約束成員彼此間行為。

為什麼會出現網絡安排呢？V. Lowndes 與 C. Skelcher (1998: 314-316) 研究跨部門的多元組織夥伴關係，指出其原因在於：(1) 資

源依賴；(2) 組織日益分割；(3) 棘手議題；(4) 開放決策過程。此外，R. Agranoff 與 M. McGuire (2001: 318-322) 認為公共管理網絡的源起，是受以下因素影響：資訊時代下的社會變遷、政策問題日益棘手、政策工具類型的改變，以及網絡決策所發揮的集思廣益功效等。換言之，當獨立運作已不足以解決特定問題，新的治理途徑特徵乃統合所有利益相關人，以提供更完整與全觀的回應性協力安排。

綜合來說，以公共行政領域而言，由於政策問題日益棘手，故有關組織間網絡、夥伴關係、跨部門治理等學術議題的討論有增無減。論者普遍關懷重心在於如何提升服務網絡的績效。儘管如此，相較於過往組織間關係的研究主題，當今組織間網絡研究，至少反映如下差異：過去以來這類研究少有實際操作，如今個案研究數量大增，且方法論上也更臻成熟。誠如 H. B. Milward 與 K. G. Provan (1998) 兩位學者指出：有感於「網絡」測量不易，故其經常被當作是一種隱喻、概念性架構，或一門管理技術，公共行政學者遂鮮少使用嚴謹的分析手法，以系統性地研究公共或非營利組織網絡。

本研究認為，學科之間交互影響和觀摩多少是存在的，因此，公共管理文獻程度上多少受到社會學的網絡分析、管理學的策略聯盟等概念刺激。由於網絡研究文獻日益增多，在汗牛充棟的文獻中，其研究傳統不免有交集亦有差異。於是，這引起本研究的興趣：究竟這些以「網絡」為題的相關研究（如網絡分析、廠商間聯盟、公共服務網絡、網絡治理等），有何異同處？如果是前者，又是哪些地方存在明顯差異？無疑地，進行比較之前，本研究預設是：不同類型的文獻各有其特長，彼此在知識貢獻上將具有截長補短之效果。換言之，了解不同網絡研究傳統之特徵，對於深化和積累公共管理之知識庫將有某種助益。

貳、網絡研究的不同陣營

一、網絡分析

網絡分析的傳統由來已久，早期以社會人類學者貢獻最為豐富，近幾年來，則普遍在不同學科領域受到重視與應用。S. C. Betts 與 M. D. Stouder (2003) 在一篇有關組織研究的網絡觀點裡，簡述了此一研究傳統：

網絡分析可以被解釋為一種研究社會結構的途徑。就此而言，網絡分析主要試圖描述具體關係以及社會行動者之間的關係模式。其次，網絡分析也關注於描述此等關係模式，對行為所造成的影響。當代網絡分析的源起自社會學領域、人類學與圖形理論 (Graph theory)。從 70 年代中期以後，網絡分析成為相對新穎 (50 年代後期) 又有活力的領域。網絡分析的信徒現在真的把這們領域視作是一個『典範』。然而，『網絡』的概念根源最遠可追溯至 Simmel 的『形式』社會學 (Formal sociology) 概念，Durkheim 的『社會型態學』 (Socio morphology)，以及近期 Moreno 的『社會計量法』 (Sociometry) 等」 (pp.1-2)。

網絡分析的關懷旨趣在於：網絡的關係形貌 (configuration of relationships) 是怎麼產生的，以及此等形貌又會造成什麼影響。至於「網絡」至少可以指涉：(1) 個人之間關係；(2) 團體之間關係；(3) 組織之間關係。不同層次下的網絡概念，在資料蒐集與分析程序上，可以操作到非常細膩層次。S. P. Borgatti 與 P. C. Foster (2003) 的說明如下：

一個網絡是指一組連帶 (ties) 所連結的行動者群。行動者可泛指個人、團隊、組織、概念等。連帶連結了成對的行動者 (常稱為「節點」)，連帶可以是有方向性 (潛在

單一方向，如給某人建議）或無方向性（如物理上接近），連帶也可以是二分的（有或無，如兩人是否為朋友）或估量的（以尺度衡量，如友誼關係的強度）。既定類型下的一組連帶（如友誼關係的連帶），構成了二元的社會關係，且每一種關係界定出不同的網絡（友誼關係網絡就有別於諮詢網絡，儘管經驗上彼此可能有所關聯）。不同種類的連帶，典型上被假定具有不同的功用，譬如說，在『誰和誰起衝突』的網絡與『誰信任誰』的網絡中，中心性（centrality）的意義對行動者而言就不一樣了。當我們聚焦在單一焦點行動者身上，我們稱之為”ego”，與 ego 有連帶的節點群，我們稱之為”alters”。至於 ego、他的 alters，以及這之間的所有連帶（包含那些與 ego 的連帶），則稱之為 ego 網絡。因為自我網絡可以針對無關聯的 ego 加以收集（如針對較大母群體進行隨機抽樣），所以自我網絡的研究，乃結合了網絡理論的觀點與傳統個人導向的資料蒐集與處理方法 (p. 992)。

網絡分析因其分析單位有別於一般社會分析，使得「關係研究」分析取向本身，成為方法操作上之重要特質（馬財專，2007: 26）。近幾年來，網絡分析被廣泛運用到社會科學相關領域中，此等研究偏好以網絡結構作為自變項，致力於探討網絡結構與特定變項（如工作滿意度、信任、績效）之間的關係，而所謂的網絡結構可以泛指個人、團體與組織等不同層次。

H. Flap 與 B. Völker (2001) 研究網絡結構與工作滿意度之關係。不同的網絡結構隱含不同的社會資本，也影響到工作滿意度的不同層面。最顯著的效應如：策略性、工作關聯的連帶 (strategic, work-related ties)，會提高員工對於工作的工具面向之滿意度，這些面向如收入、安全，以及生涯發展。至於認同導向凝聚連帶 (identity-based solidarity ties) 的封閉性網絡，則會改善員工對於工作的社會面向之滿意度，

如工作氛圍以及同僚合作。網絡結構可能影響合作關係的信任水平，如 V. Buskens (1998) 的研究，把網絡測量區分為全體的網絡測量與個體的網絡測量。前者指的是整體網絡的屬性，如密度、可及性 (transitivity)、集中性；個體的網絡測量指的是某依行動者在網絡中的屬性，如外向與內向中心性 (outdegree and indegree centrality)，以上兩者是自變數，依變數則為個體層次上買家對賣家的信任水平¹。Buskens 的研究結論指出：愈高的密度與外向性，愈有助於提昇信任水平。亦即，上述兩者之間關係是非常直接的，前者的信任水平較高，是因為行動者之間連帶愈多，資訊傳播較快，名聲效應也愈大；後者的信任水平較高，理由是買家交談的對象較多，更容易傳播資訊，因而也產生較大的名聲效應。J. N. Cummings 與 R. Cross (2003) 研究工作團體的結構屬性與績效之間關係，其實證研究結果指出團體內部領導者的結構洞 (structural holes) 以及核心—邊陲 (core-periphery) 與階層式 (hierarchical) 團體結構等，即便控制了團體溝通的平均水準後，此等結構屬性與績效之間依然呈現負相關，該研究有助於我們從社會網絡觀點，指出結構整合程度與任務績效之間關係。H. L. Yang 與 J. H. Tang (2004) 以社會網絡觀點，探究資訊系統發展上團體結構與團體績效之間的關係，實證結果指出了團體結構（特別是團體凝聚力）因素，足以充分解釋績效良窳。在組織層級的績效方面，賴勇成 (2005) 從鑲嵌角度探討企業所處的網絡結構位置，對企業經營效率之影響。此研究隱含企業競爭所需的資源，亦可來自於廠商所鑲嵌的網路內，因而精進了對資源所作的詮釋，蓋「合作網絡結構分析認為廠商可以在網絡鑲嵌裡，取得相關的資源，如關係的承諾、信任、熟悉度，相當部分地修正資源基礎觀點所認為的靜態、內源性資源」(p. 325)。

誠如 C. Kadushin (2002) 所言：「安全」與「效能」是社會網絡的

¹ 買家與賣家之間的互動資訊，很大程度來自兩方面：(1) 買家知曉賣家先前的交易紀錄；(2) 買家之間會互通聲氣，交換有關賣家的風評，也就是一般俗稱的「名聲效應」或「第三者效應」。換言之，先前文獻指出了網絡測量與資訊擴散率的關係，其中也隱含了對信任的影響，主要理由在於「『合理的信任』(trust with reason) 會正面影響到有效率的交易安排」(p. 266)。

動機基礎。其中，安全動機與綿密的、有凝聚力的網絡有關；效能動機則與 R. S. Burt 所謂的「結構洞」(structural hole) 的網絡有關。綿密的網絡可以產生合作性動機，同時有助於產生網絡成員之間的社群感，信任也因此是整個網絡的屬性；相對地，網絡內部欠缺連帶情形下，就有可能產生企業性或競爭性動機，如捐客在建立不相識人們之間的關係上，從中即可獲取諸多有價值的資源。這樣的分析不僅適用在個人層次，同時也適用在組織層次，大意都指涉社會關係與網絡對於經濟與社會利益所造成的影響。

綜合來說，「網絡分析」主要運用社會網絡分析這項技術，以勾勒社會行動者之間關係模式。此等行動者既可以指涉「個人」，亦可以「組織」作為分析單位（如組織網絡），並偏好把「結構」視為重要的解釋變數。

二、私部門組織網絡

近年來，網絡研究在管理領域獲得快速發展，S. P. Borgatti 與 P. C. Foster (2003) 根據宏觀至微觀層次（除社會資本兼具個體與總體層次外），將這類研究歸納如下 (pp. 993-999)：社會資本、鑲嵌性、網絡組織與組織網絡、交叉董事、合資與廠商間聯盟、知識管理、社會認知、團體過程等²。其中，有關廠商間聯盟的相關研究非常普遍，其主要關注於網絡形成與維繫機制，即探究哪些因素影響網絡形成，以及網絡本身得以有效維繫的因素。

² 「社會資本」係指關係的價值 (value of connections)，如權力、領導力、流動率、雇用、個人績效、個人創造力、企業家精神，以及團體績效等；「鑲嵌性」指涉鑲嵌連帶所帶來的績效效益，特別是鑲嵌交換邏輯的特殊性；「網絡組織」指涉這類新的組織形式所帶來的效益；「交叉董事」指涉的是運用此種工具的前因（如資源依賴、權力與控制、資訊分享）與結果（組織行為相似性）；「合資與廠商間聯盟」指涉的是影響此舉的前因（如何尋找夥伴）與結果（如降低投機主義、獲取資源與正當性、組織學習）；「知識管理」指涉的是如何創造與使用知識，如實務社群、交易記憶 (transactive memory)；「社會認知」指涉的是哪些因素（如人格、階級、中心性等）影響行動者的網絡認知及該認知所造成之影響（如權力）；最後，「團體過程」關注的是實體上可接近性、信念與態度相似性、互動數量與情感連帶之間的交互關係。

前述網絡分析之特長，若僅探討網絡形成及其可能造成之結果，只不過浮面地描述了關係連結，卻無法給足人們「何以是這樣連結」的交代。K. S. Cook 與 J. M. Whitmeyer (1992) 致力於整合社會學內部「交換論」與「網絡分析」兩種文獻，期以對社會結構與結構形式作出更完善分析³。相關經驗研究因此更具體地回答了網絡是如何形成的根本問題。R. Gulati (1995a, 1995b: 643-644) 研究社會結構與聯盟形成模式之間關係，其經由貫時性分析得出的結論，指出聯盟形成可從「策略互依性」與「社會結構」之變數來加以解釋。以後者而言，如先前聯盟 (prior alliances) 的社會網絡，便深深影響未來聯盟的形成，理由乃出於對合作夥伴的熟稔與信任所致。至於兩個廠商之間有否共同夥伴，也就是共同第三者連帶 (thirty-party tie)，此一結構因素亦有助於新聯盟的產生，其中資訊與信任仍扮演催生的重要因素。換言之，在解釋聯盟起源的問題上，網絡理論可彌補資源依賴理論的不足，蓋資源依賴理論只關注到關鍵偶然性 (critical contingency) 指引新連帶的創造，但未注意到這些連帶卻不是在社會真空狀態下所創造出來的，特別是先前的連帶以及透過共同第三人的引介，乃導致新聯盟成員之間擁有互信基礎的重要理由。其次，A. Larson (1992) 提出了一個網絡形成的過程模式，來說明企業情境中的網絡結構，以及檢視該情境下控制是如何被施展出來，並偏重在社會控制所發揮的作

³ 渠等首先回顧了三位主要交換論者，即 G. C. Homans、P. M. Blau 與 R. M. Emerson 所持的社會結構觀點，他們的共同點有二：其一行動者的動機可以被模型化為趨利避害的；其二大部分的互動是由有價物（雖未必是物質的）的交換所構成。同樣地，作者也指出了三種網絡分析的來源，分別是社會人類學者的經驗研究、Sociometry 的實務，以及如圖形理論 (graph) 之類抽象程度較高的數學模型與理論。

自始以來，網絡分析就比較欠缺理論導向，其把許多行動者之間的互動模式視為是一種網絡，經驗取向色彩較為濃厚。在整合網絡分析與交換論的努力上，Cook 與 Whitmeyer (1992) 認為「相容性」是關鍵問題，理由在於：(1) 行動的觀點：網絡分析與交換論可以連結之要件，在於行動者（個人或組織）受到利益或報酬/懲罰所激勵，此即具有相容性，事實上兩者均建立在相似的行動者概念基礎上；(2) 結構的觀點：大部分網絡分析者與交換論者，對結構所持的觀點是相同的，差異點則反映在對結構連帶的看法。基本上，交換論者假定這種連帶是由有價物的交換所構成，網絡分析者則對連帶內容的接受度較為廣泛，允許各種獨立於有價物的交換以外的連帶類型。以政策網絡為例，C. M. Weible 與 P. A. Sabatier (2003: 181-182) 就指出，互動網絡的形成至少有以下幾種可能，即 (1) 資訊與意見交換；(2) 各種資源（如財力、人力或服務）的交換；(3) 建立贏的聯盟；(4) 醉心於權力追逐；(5) 追求共同目標。由於行動者之間的連帶關係，不是只有有形資源交換（如服務）而已，也可能是基於權力、目標與理念等而產生的結盟關係。在此情形下，交換論者可能在連帶認定上，會比網絡分析者來得保守。

用。整個網絡二元性的發展，可依序分為「交換的前提」、「關係的建立」，以及「整合與控制」等三個階段。個人名聲、先前關係，以及廠商名聲等，都有助於解釋連帶的形成。相互經濟利益、試驗期，以及發動者角色的存在等，都是建立關係所必須的條件。行政整合、策略整合，以及社會關係等，構成了三種整合類型。這三階段各自都有特殊與重要的社會面向，例如，個別企業家會仰賴他們個人的名聲以催生聯盟，蓋其公司名聲可能尚未充分建立；試驗期演化出來的互惠規範，可以統理遞增的溝通與交易次數；社會關係中的道德義務與信任，則可以保護公司免於在契約不存在下，遭受對方投機主義行為的傷害。

交易的社會面向在解釋交換結構的控制與協調上，具有重要份量。事實上，不少學者致力於發展經濟社會學者 M. Granovetter (1985) 所謂的「鑲嵌性」(embededness) 概念，以此檢視何以網絡得以有效地運作，不致於有「同床異夢」之現象發生。基本上，鑲嵌性觀點是指經濟行動深受社會關係結構的制約。R. Gulati 與 M. Gargiulo (1999) 提出了網絡形成的動態模型，指出「策略互依性」、「結構分殊性」、「地位鑲嵌性」、「結構鑲嵌性」，以及「關係鑲嵌性」等外生與內生因素，會影響網絡形成 (pp. 1452-1453)。同樣採貫時性分析的結果，顯示互依性與網絡鑲嵌性因素，對網絡形成有顯著性影響，這隱含鑲嵌機制可以降低合作風險，但並未排除聯盟形成的工具性與社會性趨力之間，即不會有緊張關係的可能性，例如，後者因而妨礙了前者經濟利益的追求 (p. 1476)。其次，B. Uzzi (1997) 也有類似主張，其分析鑲嵌關係的屬性，及其如何創造出廠商與網絡廠商的競爭性利益。Uzzi 提出一套架構，闡述鑲嵌連帶的社會結構前因、鑲嵌連帶的要素、整合的網絡結構之正面結果。鑲嵌連帶有以下特徵與功能：信任、精密的 (fine-grained) 資訊移轉，以及聯合的問題解決安排。田野調查的結果，指出了鑲嵌性的正、負之績效結果：鑲嵌性的交換邏輯可以促進時間經濟、整合性協定、配置效率達到柏列圖改善，以及複雜調適

等作用；不過，鑲嵌性也有其弔詭，特別是可能因此減低了組織的調適能力。上述研究不僅推進了鑲嵌性的概念，同時也開始關注到鑲嵌性之正、反作用。

W. Raub 與 J. Weesie (1990) 的研究進一步精緻化 Grannovetter 「鑲嵌性」的概念。渠等以模型化方式，試圖早現社會關係網絡中各種不同機制，對於行為與制度產生之影響。為便於比較，渠等把鑲嵌性程度分為三等，即「原子化互動」、「完全鑲嵌性」，以及「不完全鑲嵌性」，這三種互動系統的資訊擴散速度不一，因此將影響互動結果。例如，在原子化互動結構裡，行動者並沒有辦法獲取有關互動夥伴與第三者互動上的資訊；在完全鑲嵌的系統裡，行動者可立即獲取所有互動夥伴與第三者互動上的資訊；至於在趨近現實條件的不完全鑲嵌裡，則必須看時間差的長短而定，若時間差愈長，行動者接收到互動夥伴行為的訊息便愈久，效率條件就愈面臨設限。大體上，該文說明關係網絡與鑲嵌性、資訊與名聲效應，以及個體行為與集體結果之關係。儘管如此，「結構鑲嵌性」又是如何讓網絡本身得以有效地運作呢⁴？C. Jones 等人 (1997: 925-934) 闡述了四種社會機制發揮的作用，即（1）限制性接觸 (restricted access)：地位極大化與關係契約產生了限制性接觸，因而降低協調成本與促進有保障的交易；（2）宏觀文化 (macroculture)：共享的價值可以降低協調成本；（3）集體制裁：來自於後設規範 (metanorm) 的支持，組織成員因而會懲罰違反規範、價值或目標的其他成員，以促進有保障的交易；（4）名聲：初估某人特質、技能、可信度，以及其他重要的交易屬性，以促進有保障的交易。

⁴ H. Rao 等人 (2000) 認為鑲嵌性觀點欠缺理論深度，其未能交代社會連帶是如何塑造範疇與理解，以告知參與者如何作出經濟決策，故而主張「社會認同理論」(social identity theory) 可以補足這方面不足，理由在於後者明確交代了行動者究竟如何進行範疇化 (categorization)、認同化 (identification)，以及自我意向建構的比較。特別是，當成員的社會認同遭受威脅時，行動者甚至會採取一些因應策略，如退出我群團體 (in-group) 加入他群團體 (out-group) 之溫和的社會流動策略 (pp. 268-271)。這樣的主張同樣適用在組織的分析層次，因而有助於闡釋社會環境是如何影響組織的社會認同行為。

三、公共服務網絡

還有一些網絡研究（主要是公共服務網絡）文獻，若非致力於單純描繪網絡結構的特徵，否則同樣偏好把網絡結構視為重要自變項，探究網絡結構與特定變項（特別是網絡效能）之間的關係。

（一）網絡結構特徵

網絡分析可協助社區領袖與聯盟參與者，了解到網絡結構與過程，因此是一種頗具價值的工具，社區領袖善用網絡分析的資訊，將有助於強化公共與非營利組織間的關係。K. G. Provan 等人 (2005) 就表示，典型的網絡分析結果，可從以下八個問題加以關照 (pp. 607-610)：(1) 網絡中哪一個機關最具重要性；(2) 核心機關資源連結的能力如何；(3) 機關之間重要連帶有否加以正式化（相較於仰賴個人關係）；(4) 機關之間關係的強弱性為何；(5) 網絡內部組織群之間的連帶建立；(6) 網絡關係有否持續進展；(7) 機關之間的信任水平有否持續提昇；(8) 協力的正負面結果為何。

H. B. Milward 與 K. G. Provan (1998) 提出兩個個案研究成果，一是有關藥品濫用防治網絡的系統整合情形；另一是心理健康領域中，服務提供者網絡的服務整合情形，以上兩者都是使用社會網絡分析這門技術，來研究組織之間的結構關係，前者使用高度相似與相異的研究設計，在控制相關變數（如規模相當）後，試圖指出影響四個個案中網絡整合程度之重要因素，如專業價值對合作行為的影響力；後者研究目標在於，當機構之間有聯合生產服務的需要時，網絡分析的技術可協助聯盟指認出尚未妥善連結至系統的機關，也就是說，藉由分析兩個時點的網絡測量之差異，可以了解到聯盟是否成功激發社區參與防治工作，蓋其成果乃反映在社區連結關係的進展程度，並視為發生多少社會學習之粗略指標。

國內學者這方面也累積若干成果，結論普遍導向於管理意涵之討

論。如史美強 (2005) 的研究主題「台灣府際關係的網絡」,即是以網絡分析來呈現地方政府間,特別是縣市財政局長之間的合作與競爭關係。邱瑜瑾 (1999) 採用社會網絡取向,分析台中市社會福利體系組織間關係。作者問題意識來自於,在非營利組織研究中,相對少數學者係從社會網絡取向,研究當前台灣非營利組織資源網絡連結的特性,或探討政府與非營利組織之間所形成的資源互依的網絡系統,該文乃針對組織之間的交換特質、網絡結構特性,以及建構資源網絡的策略等,提出看法。劉麗雯 (2003) 的研究主題「老人長期照護機構網絡建立之評估研究」,乃鑒於國內既有文獻中,缺乏對老人長期照護相關機構網絡連結現況的經驗性研究,而其研究焦點乃針對老人長期照護資源的既有網絡特質、結構,以及組織之間的連結與互動角色關係進行探討,進而提出我國建構長期照護機構網絡之建議參考。劉宜君等人 (2005) 運用網絡分析來研究全民健保政策改革過程中,利益相關人之間網絡形成及其管理策略之意涵,其研究動機在於將網絡概念與利益相關人相結合,試圖闡述網絡位置(如核心、中介或邊緣者)與個體行動策略之間的關係,決策者也可依此進行網絡管理。例如,當分析結果得知某些團體位居網絡的邊緣位置,管理者需妥適因應渠等集結成一股政策上反對勢力的可能性。

(二) 網絡結構與網絡效能

K. G. Provan 與 H. B. Milward (2001) 探討社區導向網絡的評估,特別是有關公共健康與人力服務輸送的網絡。渠等 (2001: 415) 指出,好的比較網絡運作結果的資料並不是很多,儘管主流觀點認為網絡是處理複雜政策問題的有效機制,尤其在健康與人力服務領域,競爭規範一直以來就不如營利的企業部門來得強烈,加以公部門資源不足,服務對象有多元問題,專業社工的訓練狹隘,以及服務專款專用等因素,導致組織間合作尤其有必要。但公部門網絡真的可以運作嗎?網絡效能的評估結果可提供部分解答。渠等 (2001: 416-420) 主張應從三個分析層級,即「社群層級」、「網絡層級」,以及「組織/參

與者層級」來評估。此一評估作法乃是建立在滿足組織的重要利益相關人概念基礎上，分別關注三種類型的網絡支持者，即：案主、委託人、代理人⁵。

R. W. Maldonado 等人 (2003) 的研究，亦聚焦在夥伴關係效能之評估上，渠等提出一套概念性架構，主張成功的夥伴關係，係取決於在三個分析層次（社區、網絡、組織/參與者）與（或）四個課責面向（政治、商業、臨床、社區）上，能否發揮效能而定。換言之，上述研究成果多少意味著網絡成員的背景與動機差異，增添集體行動與問題解決的難度。

儘管如此，網絡結構與網絡效能之間存在何種關係呢？早期研究成果方面，蕭新煌 (1983) 針對老人福利服務網絡進行研究，並探究機構結構特徵與績效間之關係，其背後隱含命題是，良好的組織間關係將直接影響機構的服務能力，進而左右整體的服務水平 (p. 6)。此外，L. L. Charles 等人 (2005) 針對四個社區導向的痴呆患者照護網絡進行之研究，指出網絡效能會隨著網絡型態而異，特別是在服務輸送的效能上，明顯受到「集中性」(centrality) 與「多元性」(multiplexity) 兩個結構面向所影響。至於 K. G. Provan 與 H. B. Milward (1995) 的論文，也是致力於探究心理健康網絡的結構及系絡與網絡效能之間的關係，透過比較個案研究設計，兩位作者 (1995: 23) 得出之結論為：「在集權式網絡整合與直接的、非割裂的外部控制之結構環境下，網絡效能會較高，但效能最高則是發生在系統也穩定，且環境資源亦不虞匱乏之際」。

綜合來說，若「網絡」指涉組織間關係，則多年前此等研究即出

⁵ 然而，從事這類評估效能的疑義在於，重要利益相關人與其利益是相當分歧的。例如，參與網絡的個別機關及其管理者，典型的提問是：「網絡參與對我有何好處呢？」這點可能會與「滿足社群內案主群的需求與期待」，即社群層級的網絡效能指標存在著緊張關係。就網絡成員而言，確保自己機關的生存是很實際的，故網絡組織者的任務，在強調社群與案主利益之餘，仍應最低限度地滿足網絡與組織層級中利益相關人的需求與利益 (p. 422)。

現於學術舞台，只不過斯時測量技術尚未發展成熟，故分析單位無法聚焦在「關係」的問題處理上。1970年代中期以來，「行政科學季刊」(ASQ) 出版了許多重要的組織間研究，故至少過去 30 多年來，組織理論家便開始關注此一研究議題。初期研究多聚焦在組織間關係的決定因素或預測因素，然而，隨著對這類現象了解愈深，分析單位乃逐漸由「二元性」(dyad)、「組織群」(organization set)，轉變成「網絡」。近年來，學界人士把注意力聚焦在企業、非營利與公部門組織中，各種不同形式的合作聯盟所帶來的競爭力與效能，即為明顯例證。深究之，此等網絡分析乃把「關係」本身假定為一種分析單位，此有別於過去傳統的方法，如公共選擇模式的「方法論上個體主義」(methodological individualism) 假定，或組織模式以個別組織的屬性，普遍把「組織」本身當作是分析單位 (Milward and Provan, 1998: 388-389)。換言之，分析單位可謂是今昔之最大差別。

四、網絡治理

(一) 網絡治理與績效

學者對於治理有不同界定，A. M. Kjær (2004: 48-49) 回顧了相關學者對治理界說後，歸納出廣、狹二義。其中，廣義是指管理協調的規則與模式，把層級節制、網絡與市場的複雜結構組織起來，並以此來規劃與執行公共政策；至於狹義則是指管理自我組織中 (self-organizing) 網絡，亦即網絡治理。就後者而言，這種治理比較不強調權威的影響力，反而著重於彼此關係的經營，甚至透過適當誘因結構的安排，以使集體行動發揮加乘效果。

網絡治理是一種特殊的治理模式，有別於傳統的層級節制與市場分別以權威、價值機制作為協調基礎。W. J. M. Kickert 與 J. F. M. Koppenjan (1997: 43) 就指出，行動者在某些情形下，有可能獨立地

達成集體行動的共識，但其他情形則必須借助外力，除了論者所說的自我管制、巨靈，以及市場外，渠等認為「網絡治理」也是一種選擇，亦即致力於建立行動者之間的合作共識，或稱之為「第二層次集體行動問題」(second order collective action problems)。

換言之，網絡治理與層級治理、市場治理並不相同。D. Contandriopoulos 等人 (2004: 628) 歸納結果，發現所有的治理定義都與確保以下問題有關：(1) 各種不同行動者與組織之間的匯集性 (convergence)；(2) 高度異質性特徵的組織或社會領域中的權力再分配；(3) 獲取充分正當性以利師出有名。然而，不同的集體行動類型，則表現出不同結果。以匯集性與權力再分配而言，層級（控制）模式與市場（互動）模式就有所不同，前者仰賴服從性及從屬原則，後者來自協商管道與結果；至於正當性方面，前者來自於高層政策的可接受性，後者建立在重要行動者與組織能否參與決策過程之事實上。

以公私部門夥伴關係為例，其運作過程即可能涵括不同治理模式之特徵。V. Lowndes 與 C. Skelcher (1998) 的論文指出，夥伴關係是一種「組織結構」，分析上並不同於把網絡視為是一種「治理模式」，亦即社會協調達成的手段。當我們混同兩者，將誤以為夥伴關係中行動者間關係，乃全然植基在相互利益、信任與互惠的基礎上，可能會限制此研究領域的理論發展與經驗調查 (p. 314)。深言之，夥伴關係乃包含各種不同的社會協調形式，如網絡、層級節制與市場，且各自分別採取互惠性、行政命令與討價還價作為爭端解決方式。渠等因此主張，多元組織夥伴關係作為一種組織形式，不應與網絡作為一種治理模式產生混淆，亦即多元組織夥伴關係的世界裡，不會只有忠誠、信任與互惠性等典型網絡治理模式的特徵⁶。

⁶ 若以生命週期角度看待，夥伴關係的不同階段甚至會有代表性的治理模式出現。例如，前夥伴關係的協力，網絡治理模式佔據了大部分特徵，夥伴之間的互動多仰賴個人關係，但到了夥伴關係創造與整併階段，就必須仰賴層級結構所發揮的作用，使彼此關係能夠正式化。由於兩位作者對於夥伴關係所作的動態分析，是一般經驗研究較少見的。有效的夥伴關係發展必須視不同階段而採取相應策略，渠等 (1998: 331) 最後因而指出「合作策略的中心挑戰，在於管理不同治理模

網絡治理可以提升網絡績效嗎？K. J. Meier 與 L. J. O'Toole Jr. (2001) 的研究來自於這樣的提問：公共管理者在所處網絡上付出的努力，是否會影響方案績效呢？針對公共教育方案進行研究，渠等收集了美國德州數百個學區的資料，根據數學模型的分析結果，大體上指出網絡管理者參與網絡互動的層次愈高，管理者的資源投入與產出之間轉換效率提昇，學區績效也因而有明顯之改善。K. J. Meier 與 L. J. O'Toole Jr. (2004) 則是探究多層次治理與組織績效的關係。治理主題強調系統內部各種不同要素對績效產生的影響，為直接比較政治與管理—官僚之間對績效產生的影響，渠等以人口代表性作為決策者價值的替代物，以利在不同層次之間進行明確的比較。針對美國德州學區所進行的調查與研究結果顯示：所有層級都會塑造治理，亦即治理系統內的政治與管理層級，都會影響其他層級的代表性；人事甄選過程所維繫的共同價值，就是一股左右力量，影響所及的是學生成就。

由於不少研究偏重在網絡的工具層次分析，缺乏對網絡分配的結果給予關注。L. J. O'Toole Jr. 與 K. J. Meier (2004) 的研究，補強了一般學者較少關注到的網絡的政治分析，即所謂的「網絡管理的黑暗面」。渠等 (2004: 682-683) 的問題意識是：儘管來自於客觀環境演變（如政策問題日益複雜）的需要，惟探究網絡模式的工具性邏輯之餘，不可忽略網絡形成與運用背後的政治趨力，特別是利益相關人之間的分配面向或競爭⁷。渠等 (2004: 690) 針對公立學校系統的研究中，以德州學區為例，就指出管理上結網中的行為固然增進了教育績效，但大部分改善卻是有利於優勢的支持者（如地方企業領袖的小孩），而非邊緣化的支持者。換言之，該研究提醒我們有關「網絡創造、合產，以及吸納的潛在重要的政治面向」，不宜消逝在網絡研究的相關文獻中。

式的互動」。

⁷ 譬如說，網絡可能是協助國家行動者隔絕於爭議性政策努力之外的幫兇；運用網絡也可因此納入額外的觀點或限制，冀以在執行期間改變政策重點；有組織的利益團體的施壓，也會導致網絡行動者偏袒強勢利益所支持的目標，忽略對弱勢案主有利的作為。

(二) 網絡治理的干預策略

儘管網絡分析致力於勾勒行動者之間的連結，但該結構形成過程及其改變的可能性，卻不是這類研究傳統關懷或擅長處理之問題。R. Keast 等人 (2004: 367-370) 針對澳洲東岸某個小社區的服務整合計畫進行的個案研究，把網絡結構歸納為如下特徵：(1) 共同使命：成員了解到單打獨鬥是沒有效率的，所以必須合作，並把自己視為是整體的一小部分；(2) 成員之間是相互依賴的：建立關係（形成信任發展的基礎）優位於非任務完成（服務輸送），才是網絡運作的重要起步；(3) 獨特的結構安排：網絡結構是由許多不同實體代表所組成，行動是建立在水平的夥伴關係，而不是由上而下的權威基礎上。由此可見，在網絡運作世界裡，建立聯盟、動員支持，以及相互調適能力將是不可或缺的。

網絡是一動態實體，而非一種靜態關係。K. G. Provan 等人 (2005: 604-605) 曾表示，單憑結構並不足以充分了解網絡效能，其他如網絡目標的清晰度與共識性，以及網絡的領導力等，都不能忽視。換言之，其論點指出結構因素並不足以解釋一切結果，其他變數自當佔有某種解釋力。是以，從方法論角度思考，網絡分析的資料若能結合其他層面的深度知識（如參與者的訪談），對於因果關係的討論將更有助益。

相較於網絡分析而言，網絡治理的討論則聚焦於管理層次，包含那些有關阻礙聯合行動根源的問題。R. Agranoff 與 M. McGuire (1999: 21) 指出，網絡管理不同於層級節制的管理，「網絡情境並沒有單一的權威，不受單一的組織目標所引導」。R. Keast 等人 (2004) 也表示，在網絡體系中，至少正式權力並不能被單邊使用，人際關係為基礎的非正式權力，可能遠比正式權力更重要。網絡結構的安排下，行動者之間也不是只有鬆散的連結，而是必須要積極地共治以克服共同關切的議題或問題。是以，行動者仍可能保留對各自組織或團體目標的承諾，總體目標承諾與個體目標承諾之間的扞格，亦即「二元忠誠」

(dual loyalty) 問題，將導致協力風險升高 (pp. 363-365)。

C. J. A. M. Termeeer 與 J. F. M. Koppenjan (1997) 指出，互依性行動者間的利益衝突，經常被認為是阻礙合作的重要因素。不過，爲了要對社會問題提出聯合決策的解方，知覺 (perceptions) 的相互調適是必要的。渠等指出理解具有「社會鑲嵌性」 (social embeddedness)，也就是行動者之間彼此互動而建構與再建構出來的，故個人對問題的知覺，並不容易在特定互動過程中輕易改變，也唯有面對其他觀點，才能創造出改變的契機，這隱含著「固著」 (fixations) 其實是問題的根源 (pp. 80-86)。

如何才能影響行動者的知覺呢？Termeeer 與 Koppenjan (1997: 89-96) 建議應干預行動者的「認知面向」與「社會面向」，前者的策略如創造共同語言、防止理念被排除在外、新理念的引介，以及促進反思等；後者的策略如發展新程序、防止行動者被排除在外，以及引介新行動者等。換言之，渠等分析指出，創造「認知變異性」 (cognitive variation) 與「社會變異性」 (social variation) 條件，是因應固著與管理理解的兩種策略。

除了行動者間各持己見、相持不下之外，R. Agranoff 與 M. McGuire (2001: 311-315) 指出信任、共同信念、資源依賴、領導力等因素，都可能影響網絡的凝聚力。不僅如此，權力差異更可能是紛爭來源。事實上，任何網絡管理的一般理論，都不宜忽略「組織權力」這個變數，其理由在於：「不同行動者佔據不同的角色地位，在網絡內部擁有不同的份量。某些人的位置享有廣泛的機會脈絡，可以填補『結構洞』，並創造不均等的機會，而其他則可能是興趣缺缺或能力不佳的參賽者。組織代表所能夠帶入網絡中的資源依賴也不盡相同，因而導致權力上的差異」 (p.315)。

W. J. M. Kickert, E. H. Klijn 與 J. F. M. Koppenjan (1997: 181-188) 根據文獻整理結果，把網絡治理歸納爲三種觀點：(1) 工具性觀點：

該觀點把網絡管理視為一種目標導向的過程，重要的理論概念如支配性行動者、目標導向影響力、控制；(2) 互動性觀點：該觀點把網絡管理視為行動者之間相互影響的過程，重要的理論概念如行動者、策略、聯盟、賽局；(3) 制度性觀點：該觀點強調制度在塑造行動者策略與意向的角色，重要的理論概念如制度、制度化、誘因結構、社會資本。由於網絡參與者地位不同於傳統層級組織的隸屬關係，彼此間地位並無顯著之分，為了促成集體目標的實現，通常必須仰賴一些特殊的干預手法。

論者討論重心多以互動性與制度性觀點為主⁸，同時也歸結出幾種比較常見的策略。W. J. M. Kickert 與 J. F. M. Koppenjan (1997: 43) 指出網絡管理的三種要素：(1) 干預既有的關係模式；(2) 共識建立；(3) 問題解決。L. J. O'Toole Jr., K. I. Hanf 與 P. L. Hupe (1997: 145-151) 提出三種管理策略如下：(1) 交易與妥協：參與者彼此讓步達成協議；(2) 改變觀點：改變行動者的觀點與偏好；(3) 管理系統：在不解決衝突下鼓勵合作，亦即創造一種以合作來回應利益衝突的條件。儘管如此，礙於一些因素影響導致網絡治理很難加以模型化，影響到我們對於運作結果的堅實預測。

L. J. O'Toole Jr. (1996: 244-250) 指出，組織間執行可以概念化為一種合作問題，然而，以理性選擇途徑來模型化組織間執行的議題上，卻可發現到網絡情境中「不確定性」與「欠缺制度化」兩項因素，是形式分析複雜性的來源⁹。由於形式模型無法掌握社會情境的關鍵

⁸ 譬如說 E. H. Klijn 與 G. R. Teisman (1997: 106) 把網絡管理分為「賽局管理」與「網絡建構」(network constitution)。賽局管理是為了影響與促進賽局的互動過程；網絡建構則是為了改變網絡，特別是長期的制度性安排。A. M. Kjær (2004: 45) 也指出網絡管理有兩種形式，即「賽局管理」與「網絡結構化」(network structuring)，前者係影響網絡內部行動者之間的互動過程，但不改變網絡；後者乃改變網絡的屬性，因為該屬性可能是構成聯合決策的阻礙因素。同樣地，W. J. M. Kickert 與 J. F. M. Koppenjan (1997: 46-53) 闡述兩者之差異：(1) 賽局管理：管理網絡內部的互動，指涉網絡活化、安排互動、撮客、促進互動，以及調解與仲裁等活動；(2) 網絡結構化：建立或改變網絡的制度性安排，指涉影響正式政策、影響關係、影響價值、規範與理解力、動員新的聯盟，以及渾沌管理等層面。

⁹ 其中，不確定性如行動者真實偏好的未知性、行動者間互依性結構的複雜性，以及監督與制裁

要素，遂也無法發展出堅定的預測。儘管面臨到模型化的難題，但其背後帶來的管理啓示是：管理者應設法降低不確定並制度化合作。對此，O'Toole (1996: 252-259) 提出了三點建議：(1) 協助賽局的進行：如釋放訊息（彼此利益、潛在合作事項）、承諾，以及重覆互動等，使參與者利益趨於一致；(2) 連結參與者之間互依性選擇的賽局；(3) 改變賽局：如遊說並影響行動者偏好、改變互依性結構。

什麼條件下會比較有助於網絡治理的運行？Kickert與Koppenjan (1997: 53-58) 指出，網絡治理的潛在成功因素如下：(1) 行動者數目適中；(2) 面對網絡內部的多樣性，宜採「遠距管理」(management at a distance)，不要涉入太多管理細節；(3) 善用網絡封閉性的特點（如自我管理）；(4) 調和利益衝突，尋找共同解方；(5) 網絡管理的成本（如監督與制裁）不宜過高；(6) 關注政治與社會系絡對互動的影響力；(7) 領導力品質與相關參與組織的承諾權力；(8) 促進互動之技能。

也有學者聚焦於網絡治理的任務與能力，如 S. Goldsmith 與 W. D. Eggers (2004: 94-118) 聚焦於政府與外部夥伴的關係管理研究¹⁰，在整合網絡作為上提出以下主張：(1) 建立溝通管道：如數位化聯繫、合署辦公 (co-location) 等；(2) 參與者間高度的協調活動：如同步回應、資訊揭露、資訊分享等；(3) 建立關係：如建立聯合治理結構、分享知識、建立信任等；(4) 處理文化差異：如建立共同決策模式。Agranoff 與 McGuire (2001: 298-301) 指出網絡治理任務的本質，包括：(1) 號召 (activation)：指認網絡參與者，並同時清點所需的技能、知識與資源；(2) 型塑 (framing)：建立與影響網絡的規則、價值與規範，甚至改變網絡參與者的理解；(3) 動員 (mobilizing)：誘導參與者遵守承諾；(4) 整合 (synthesizing)：創造參與者之間良性互動的環境與條

乏人間津等，構成了執行嚴格模型化的因素。至於制度化不足則是指執行網絡經常不是高度制度化的，不論這種制度化是正式或官式結構，或社會情境中規律性行動的所有理解，皆屬之。

¹⁰ 除了概念分析之外，該書也涉及到若干管理課題，如誰來整合網絡？怎麼整合網絡？如何確保授能後之課責？以及政府人力資本的能力更新等議題。

件。此外，Agronoff 與 McGuire (1999: 28-31) 也指出，有效能的網絡治理涉及以下技能：(1) 清點所需的技能、知識與資源；(2) 促進組織行動者之間有目的之互動；(3) 建立信任；(4) 團體發展達到相互了解；(5) 網絡管理者要參與跨學科實務。

(三) 網絡治理的研究議程

R. Agronoff 與 M. McGuire (1999) 主張未來網絡治理的研究議程如下：(1) 管理能力與網絡成功之間的關係；(2) 網絡管理中組織權力扮演的角色；(3) 如何提昇網絡的凝聚力；(4) 影響網絡效能的因素；(5) 公部門網絡的操作性變數；(6) 評估網絡課責的困難。R. Agronoff 與 M. McGuire (2001) 緊接著又提出公共網絡治理研究的七大問題，分別是：(1) 網絡管理任務的本質；(2) 協力的團體過程；(3) 網絡的彈性；(4) 自責任 (self-responsibility) 與公共機關的課責；(5) 網絡的凝聚因素；(6) 網絡中的權力及其對團體問題解決之影響；(7) 網絡管理的結果。此外，M. McGuire (2002) 的研究是試圖回答「管理者的行動是否以及如何有助於多元組織安排」的問題。其認為網絡治理的研究議程應包含三點：(1) 描述管理者所選擇的行為，如尋找參與者與資源、整合網絡結構、尋求支持與承諾，以及創造良性互動的條件；(2) 解釋管理者為什麼要這麼做，如是否有清楚目標、資源分配程度、利益相關人支持度、信任關係、政策工具類型，以及維持網絡穩定性等環境變項，會影響管理者資源配置的層面；(3) 此等選擇的評估：管理者的行為必須契合統治系統，例如，在欠缺支持的環境下，管理資源就必須多投注在「號召」與「動員」層面上；又如在欠缺目標共識的制度環境下，「形塑」的任務就支配了網絡管理者的所有活動，以上說明其實就是權變邏輯的特徵。

綜合來說，「網絡治理」文獻，主要是結合一些理論觀點（如賽

局理論、新制度論)來分析目標分歧或有二元忠誠的行動者,如何才能產生更有效的集體行動。在公共管理領域裡,政府通常是服務網絡的重要成員,放任既存服務網絡的運作關係(網絡分析的主要貢獻),對於整體效能的提升並無積極助益,此部分顯然必須仰賴網絡治理的知識來補強。

參、綜合討論

一、整合性的網絡研究：網絡形成、維繫、結構與結果

網絡結構可以解釋一切結果嗎?事實上,多數情況下「網絡結構」與「網絡效能」之關係猶如一「黑箱」(black box),我們不得而知其中所發生之內幕。尤有甚者,光是了解「網絡結構」對於公共管理而言,實務上意義可能並不大¹¹。因此,若干學者偏好提出一套比較廣博的架構,從比較權變的角度,試圖驗證特定架構的解釋力,此舉超越典型的網絡分析者,致力於以行動者「關係」來解釋運作結果的企圖。

B. Hudson (1987) 研究社會福利領域的協力關係,提出一套這方面的分析架構,以三種互補途徑來解釋任何特定連結的發展,說明如下:(1) 環境系絡:外部環境的壓力會影響組織獨立運作的能力,是創造組織間關係的必要前提;(2) 比較屬性途徑:該途徑是以組織網絡作為基本的分析單位,並作為協力活動的開展與存續之解釋因素,屬性差異會影響到任何後續的協力機制,這些差異包括:組織之間的

¹¹ 公部門的網絡管理並不是一件易事,遠比私部門富有挑戰性,多數情況下需要一些條件的配合。P. J. Cooper (2003: 113-114) 就表示,網絡若是在資源貧乏的環境下運作,也容易增加網絡參與者間的競爭,其結果就是導致信任水準下滑,進而影響網絡的有效運作。換言之,就因果關係來看,結構決定論的解釋力可能是有限的。

同質性、領域共識、網絡互依性的自覺、組織的交換，以及其他資源的獲取；(3) 協力的連結機制：檢視連結機制有四個面向，分別是：正式化的程度（如制裁、中間協調機構的有無）、關係的緊密度（如資源涉入的多寡、互動的頻率）、互惠性的程度（如經費、設備、資訊等），以及標準化的程度（如交易要素、交易程序等）。

C. Alter 與 J. Hage (1993) 也提出一套概念架構來研究組織間網絡，渠等論著《Organizations Working Together》一書的章節鋪陳便是來自於這套架構。基本上，該架構旨在探究「外部控制」（如資源依賴、自主性、工作地位）、「技術」（如任務範疇、任務強度、任務持久性、任務數量、任務不確定性）、「結構」（如規模、集中性、複雜性、分殊性、連結性）、「運作過程」（如行政協調、任務整合），以及「結果」（如效能、衝突）等變項之間的關係 (pp. 102-104)。在該架構之下，渠等提出的大問題如：(1) 環境在多大程度上會影響行政人員選擇採用的方法與策略；(2) 外部控制與技術如何影響網絡的模式；(3) 網絡模式是否會獨立影響行政與運作層次上協調方法的選擇；(4) 以上哪些因素會影響組織間網絡的衝突與效能。

在前述 Alter 與 Hage (1993) 概念架構引導下，A. M. Schumaker (2002) 比較四個鄉村照護輸送網絡的效能，試圖探究「環境因素」（外部控制與技術）、「組織因素」（結構與運作過程）與「結果」（效能與衝突）之間的關係，結論則是部分支持該模型的解釋力。同樣汲取 Alter 與 Hage (1993) 架構的變數，E. R. Alexander (1995: 309-318) 的研究指出了影響組織間網絡的六點因素，這些因素彼此間交互影響，呈現出一種演化的關係，它們分別是：(1) 互依性：組織間網絡互依性類型的差異，會影響組織間協調結構的制度化程度；(2) 規模：組織間網絡的規模、成員組織的規模，以及適當的組織間協調結構，三者之間可能存在某種關係；(3) 結構：如中心性 (centeredness) 與關聯性 (connectedness)，可能會影響到組織間協調結構制度化的程度；(4) 複雜性：網絡組織的同質性（如專業背景、組織文化）與分殊

化（如專業分工），可能會影響組織間協調結構制度化的程度；（5）自主性：自主性取決於網絡對環境的開放程度以及仰賴環境獲取資源的程度，自主性愈高的網絡，通常組織間協調結構制度化的程度也愈高；（6）使命：組織間網絡使命的高低與類型，會影響組織間協調結構的契合度。

綜合來說，整合性分析架構所探討的變項關係，顯然較為複雜且多元，其對於公共管理網絡的研究，特別是在變項關係的設定與探討上，應可激發一些不同的觀察角度。

二、不同網絡研究陣營的知識貢獻

根據初步文獻回顧結果，我們可以把不同網絡研究陣營的內涵，整理如下表。基本上，「網絡分析」不只具有理論意涵，作為一種方法論解釋，則普遍在管理領域受到採用，包含企業管理與公共管理領域。至於「網絡治理」的討論絕大部分則出現在公共行政領域¹²。以下，本研究針對「網絡分析」、「私部門組織網絡」、「公共服務網絡」，以及「網絡治理」四種文獻類型，加以分析比較¹³。

¹² 但有時也不盡然，如 Jones 等人 (1997) 的研究，提出了一套架構來解釋為什麼會出現網絡治理，及其得以正向發展的原因。渠等 (1997: 918-924) 指出，廠商面臨需求不確定性、任務複雜性、高度的人力資產專屬性，以及交易頻繁等因素，促成了交易各造之間的「結構鑲嵌性」(structural embeddedness)。這不僅意味著兩個組織之間彼此有所關係，許多組織甚至還會擁有共同的第三者。這樣的網絡結構因而允許資訊、規範，以及共同理解，得以跨越團體界線而廣泛地流傳。換言之，組織之間資訊的傳遞能力，以至於對個別組織行為衍生的規範作用，其實與該網絡中結構鑲嵌性的程度，具有密切正相關。

¹³ 有鑒於缺乏跨學科的對話，將阻礙網絡研究領域之間的了解與溝通。F. S. Berry 等人 (2004) 在一篇論文中，曾比較網絡理論與研究的三種傳統，分別是：「社會網絡分析」、「政策變遷與政治學網絡」，以及「公共管理網絡」。本研究以下部分討論內容擷取該文觀點。

表：不同網絡研究陣營之比較

	網絡分析	私部門組織網絡	公共服務網絡	網絡治理
行為假定	來自鑲嵌系絡「意圖」(M. Granovetter) 與「權變價值」(R. S. Burt)	<ul style="list-style-type: none"> ● 競爭性利益 ● 工具主義 ● 社會關係 	<ul style="list-style-type: none"> ● 服務輸送效能 ● 工具主義 	行動者有不同的偏好以及彼此之間的利益衝突性
主要提問	網絡結構與位置乃是行動、態度與結果的前因與後果	網絡成因與維繫機制及其正、反面作用	<ul style="list-style-type: none"> ● 比較網絡績效 ● 網絡類型為何以及如何有此差異 	<ul style="list-style-type: none"> ● 比較網絡績效 ● 網絡治理的策略選擇
相似	網絡結構具有某種重要性			
相異	<ul style="list-style-type: none"> ● 網絡結構與結果 ● 網絡成因與維繫機制 	著重網絡成因與維繫機制	著重網絡結構與結果	<ul style="list-style-type: none"> ● 網絡結構並非唯一影響因素 ● 網絡結構是可以改變的

資料來源：修正自 F. S. Berry 等人 (2004: 544)

(一) 行為假定

四者比較如下：(1) 網絡分析：大體上，社會學者偏好把個別行動者描述為有意圖而非有動機，兩者差別在於：動機論假定目標導向行動係源自個人內部，把個人化約為原子化的行動者 (atomized actor)，不受所有社會系絡的影響，典型的新制度經濟學就是持此觀點。至於意圖論者則強調社會化與社會系絡對個人行為造成的影響，如經由規範、理念與結構等要素，而促進與抑制了個別行動者的行為能力；(2) 私部門網絡：廠商為了確保競爭性利益而結盟，但這種結

盟基礎不完全只有資源交換，還涉及社會信任作基礎；(3) 公共服務網絡：這類文獻通常考量網絡對執行方案與政策帶來的助益，如一種看法就認為，「多元組織安排」即為了彌補單一組織問題解決能力之不足，足見其工具取向色彩濃厚；(4) 網絡治理：這類文獻也假定個別行動者是工具理性的，參與網絡即為了影響政策與社會，但是將面臨到「二元忠誠」的挑戰，這方面係受 M. Olson (1965) 的集體行動邏輯作品的影響。

(二) 研究問題

四者比較如下：(1) 網絡分析：這類文獻很強調網絡作為一個變數的預測力，網絡本身很重要！蓋其既是各種結果的前因，同時也是其他因素的重要結果，前者如工作滿意度、求職能力，以及員工離職等；後者如組織工作流與層級制、行動者相似性、人格類型等；(2) 私部門網絡：這類文獻關切聯盟如何形成？如何獲得維繫及其可能後果？；(3) 公共服務網絡：這類文獻特別關注的問題是：為什麼公共服務網絡輸送的效能會有差異？網絡（特別是網絡結構）又是如何影響公共服務輸送的效能？(4) 網絡治理：這類文獻處理的問題是：一是為什麼網絡績效會有差別？二是公共管理者如何達成他們預期的目標？

(三) 共同點與差異點

四者共同點都涉及網絡，且都意識到「網絡結構」不宜等閒視之。儘管如此，三者的知識貢獻也略有差異，例如：(1) 網絡分析：認為網絡結構是重要變數，很大程度決定行為與結果；此外，網絡結構是怎麼形成與維繫的，也受到相當的討論；(2) 私部門網絡：聚焦於網絡形成過程，較少論及運作結果；(3) 公共服務網絡：主張網絡結構

會影響網絡效能，但較少關注於服務網絡成因問題，也許公部門主導性濃厚，較不成為探究焦點；(4) 網絡治理：同樣提到網絡結構的字眼，不過偏向於是一種修辭，而不是一種測量結果，管理者如何改變網絡參與者之間互動（如凝聚力、效能），反而是主要的問題焦點，這隱含網絡結構本身是可以被改變的，干預策略選擇遂成為討論重點之一。

肆、結語

網絡分析無論在理論或方法論層次上，都具有特殊貢獻。理論方面，網絡分析主張「關係」、「連結形式」本身是很重要的預測變數。行動者之間不同的關係模式（不論是總體或個體分析層次上），對其行為或結果會帶來不同影響。蓋「關係」背後決定了特定行動者接觸機會（如核心或邊陲）貧乏與否，以及直接或間接性等問題；從局外人角度來看，「關係」亦可推測一群行動者之間的互動緊密度與互信程度。職是之故，「關係」遂被論者期待將可發展出良好的行為預測能力，此有別於以單一行動者之屬性，作為分析或推論的理論傳統。

就方法論而言，由於網絡測量技術日趨成熟，強化了以「關係」作為分析單位，在描述或解釋特定現象上的操作能力，其理由在於：一來此測量技術可以描繪出行動者之間互動樣貌；二來網絡測量結果（如密度、集中性作為一個描述指標），亦可納入因果驗證的模式中操作。在公共服務領域上，若干學者便是致力於觀察網絡型態與網絡效能之間的關係。儘管如此，此等文獻亦非沒有缺憾，由於其過度放大「結構」對於績效解釋力，致使我們對於其他因素作用，可能不經意忽略 (Bardach, 1998: 27-28; Provan et al., 2005: 604-605)。譬如說，即便社會結構不可等閒視之，難道其他變數（如目標清晰性、領導力、

同儕監督，及協調中角色等）便喪失作用了嗎？此部分顯然不是典型網絡分析者之關懷所在。

近年來，公共行政網絡治理文獻有如雨後春筍般冒出。不少研究指出，網絡治理較不強調硬性權威的影響力，以人際關係為基礎的非正式權力，可能比正式權力更為重要。如此一來，「集體行動之效能」是否因而轉趨悲觀呢？對此，網絡治理文獻中，論者開始關注於干預策略選擇（如涉及不同集體行動條件），及其對於網絡績效之影響，試圖模型化其間因果關係。此外，論者若非引用「賽局」觀點，以促進行動者之間互動關係，否則即著重「制度性安排」對於合作帶來之影響。無論如何，網絡治理旨在緩解阻礙聯合行動的根源（特別是利益衝突），為了有效干預，管理者必須對影響集體行動因素有所掌握，而後才能發展出相應的調整策略。

檢閱不同網絡研究的傳統，本研究指出彼此共同點與差異點，此對於後續研究帶來何種意涵？本研究初步認為，在公共管理世界裡，以網絡分析來描述組織之間的關係，可以宏觀地且深具說服力地指出資源連結的現況，然而，欲以此評估結構對於整體網絡運作效能之影響，抑或改變動態的結構關係，則必須深化理論觀點（如制度論），或加入其他變數的討論，對於現象洞察才會顯得較為周延。換言之，公共管理者如何改變既有的網絡結構，無論是干預策略的選擇，或考量某些關鍵因素對於互動關係之影響力，概念上，網絡治理的文獻可以提供我們一些啓示。

參考文獻

(一) 中文部分

- 史美強，2005，《制度、網絡與府際治理》。台北：元照。
- 李宗勳，2007，「網絡社會與安全治理：以我國社區治安網絡互動模式為例」，中央警察大學警察行政管理學報，第3卷，頁57-86。
- 邱瑜瑾，1999，「台中市非營利組織資源網絡連結分析：社會網絡取向」，國立政治大學社會學報，第29卷，頁117-165。
- 馬財專，2007，「結構網絡的分析及其脈絡」，政治科學論叢，第33卷，頁1-42。
- 蕭新煌，1983，我國老人福利之研究：服務網絡之結構分析，行政院研考會委託研究計畫。
- 劉宜君、陳敦源、蕭乃沂、林昭吟，2005，「網絡分析在利害關係人概念之應用：以我國全民健保政策改革為例」，臺灣社會福利學刊，第4卷，第1期，頁95-130。
- 劉麗雯，2003，老人長期照護機構網絡建立之評估研究，內政部委託研究計畫。
- 賴勇成，2005，「合作網絡、結構洞對企業營運效率之關係研究」，管理學報，第22卷，第3期，頁317-328。

(二) 英文部分

- Agranoff, R. and M. McGuire. 2003. *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- _____.2001. "Big Questions in Public Network Management Research,"

- Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(3): 295-326.
- _____. 1999. "Managing in Network Settings," *Policy Studies Review*, 16(1): 18-41.
- Alexander, E. R. 1995. *How Organizations Act Together: Interorganizational Coordination in Theory and Practice*. United States: Gordon and Breach.
- Alter, C. and J. Hage. 1993. *Organizations Working Together*. Calif.: Sage Publications.
- Berry, F. S., R. S. Brower, S. O. Choi, W. X. Goa, H. Jang, M. Kwon and J. Word. 2004. "Three Traditions of Network Research: What the Public Management Research Agenda Can Learn from Other Research Communities," *Public Administration Review*, 64(5): 539-552.
- Betts, S. C. and M. D. Stouder, 2003. "The Network Perspective in Organization Studies: Network Organizations or Network Analysis?" *Proceedings of the Academy of Strategic Management*, 2(2): 1-6.
- Borgatti, S. P. and P. C. Foster. 2003. "The Network Paradigm in Organizational Research: A Review and Typology," *Journal of Management*, 29(6): 991-1013.
- Bryson, J. M., B. C. Crosby and M. M. Stone. 2006. "The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature," *Public Administration Review*, 66 (s1): 44-55.
- Buskens, V. 1998. "The Social Structure of Trust," *Social Networks*, 20: 265-289.
- Charles, L. L., Chambers, L. W., Cockerill, R., Jaglal, S., Brazil, K., Cohen, C. LeClair, K., Dalziel, B. and Schulman, B. 2005. "Evaluating the Effectiveness of Community-based Dementia Care Networks: The Dementia Care Networks' Study," *The Gerontologist*, 45(4): 456-464.
- Considine, M. and J. M. Lewis. 2003. "Bureaucracy, Network, or

- Enterprise ? Comparing Models of Governance in Australia, Britain, The Netherlands, and New Zealand,” *Public Administration Review*, 63(2): 131-140.
- Contandriopoulos, D., J. –L. Denis, A. Langley and A. Valette. 2004. “Governance Structures and Political Processes in a Public System: Lessons from Quebec,” *Public Administration*, 82(3): 627–655.
- Cook, K. S. 1977. “Exchange and Power in Networks of Interorganizational Relations,” *The Sociological Quarterly*, 18(1): 62-82.
- Cook, K. S. and J. M. Whitmeyer. 1992. “Two Approaches to Social Structure: Exchange Theory and Network Analysis,” *Annual Review Sociology*, 18: 109-127.
- Cooper, P. J. 2003. *Governing by Contract: Challenges and Opportunities for Public Managers*. Washington, D.C.: CQ Press.
- Cumming, J. N. and R. Cross. 2003. “Structural Properties of Work Groups and Their Consequences for Performance,” *Social Networks*, 25: 197–210.
- Feldman, M. S. and A. M. Khademian. 2000. “To Manage Is to Govern,” *Public Administration Review*, 62(5): 541-554.
- Flap, H. and B. Völker. 2001. “Goal Specific Social Capital and Job Satisfaction Effects of Different Types of Networks on Instrumental and Social Aspects of Work,” *Social Networks*, 23: 297-320.
- Flinders, M. 2002. “Governance in Whitehall,” *Public Administration*, 80(1): 51-75.
- Ford, E. W., R. Wells and B. Bailey. 2004. “Sustainable Network Advantages: A Game Theoretic Approach to Community-based Health Care Coalitions,” *Health Care Management Review*, 29(2): 159-169.
- Goldsmith, S. and W. D. Eggers. 2004. *Governing by Network: The New*

- Shape of the Public Sector*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Granovetter, M. 1985. "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness," *American Journal of Sociology*, 91(3): 481-510.
- Gulati, R. 1995a. "Familiarity Breeds Trust? The Implications of Repeated Ties on Contractual Choice in Alliances." *Academy of Management Journal*, 38: 85-112.
- _____. 1995b. "Social Structure and Alliance Formation Pattern: A Longitudinal Analysis," *Administrative Science Quarterly*, 40: 619-652.
- Gulati, R. and H. Singh. 1998. "The Architecture of Cooperation: Managing Coordination Costs and Appropriation Concerns in Strategic Alliances," *Administrative Science Quarterly*, 43: 781-814.
- Gulati, R. and M. Gargiulo. 1999. "Where Do Interorganizational Networks Come From?" *The American Journal of Sociology*, 104(5): 1439-1493.
- Guzman, H. R. C. 2001. "Interorganizational Networks among Community-based Organizations," <http://www.newschool.edu/Milano/cdrc/pubs/r.2002.1.pdf>. (Date of review: 11/4/2008)
- Hanf, K. 1978. "Introduction," in K. Hanf and F. W. Scharpf (eds.), *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*, pp.1-18. London: Sage.
- Hanf, K. and F. W. Scharpf. 1978. *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*. London: Sage.
- Hudson, B. 1987. "Collaboration in Social Welfare: A Framework for Analysis," *Policy and Politics*, 15: 175-182.
- Jones, C., W. S. Hesterly and S. P. Borgatti. 1997. "A General Theory of Network Governance: Exchange Conditions and Social Mechanisms," *Academy of Management Review*, 22(4): 911-945.

- Kadushin, C.2002.“The Motivational Foundation of Social Networks,” *Social Networks*, 24: 77-91.
- Katz, N. and D. Lazer. 2003. “Building Effective Intra-organizational Networks: The Role of Teams,” http://www.ksg.harvard.edu/davidlazer/files/papers/Lazer_Katz_Building_Effective.pdf. (Date of review: 11/4/2008)
- Keast, R. 2004.“Network Structures: Working Differently and Changing Expectations,” *Public Administration Review*, 64(3): 363-371.
- Kettl, D. F. and H. B. Milward. 1996.*The State of Public Management*. London: The Johns Hopkins University Press.
- Kickert, W. J. M. and J. F. M. Koppenjan. 1997.“Public Management and Network Management: An Overview,” in W. J. M. Kickert, E. –H. Klijn and J. F. M. Koppenjan (eds.), *Managing Complex Network: Strategies for the Public Sector*, pp.35-61. Calif.: Sage Publications.
- Kickert, W. J. M., E. H. Klijn and J. F. M. Koppenjan. 1997.*Managing Complex Network: Strategies for the Public Sector*. Calif.: Sage Publications.
- _____.1997.“Managing Networks in the Public Sector: Findings and Reflections,” in W. J. M. Kickert, E. –H. Klijn and J. F. M. Koppenjan (eds.), *Managing Complex Network: Strategies for the Public Sector*, pp.166-191. Calif.: Sage Publications.
- Kjær, A. M. 2004.*Governance*. Malden, MA: Polity.
- Klijn, E. H. 1997.“Policy Network: An Overview,” in W. J. M. Kickert, E. –H. Klijn and J. F. M. Koppenjan (eds.), *Managing Complex Network: Strategies for the Public Sector*, pp.14-34. Calif.: Sage Publications.
- Klijn, E. H. and G. R. Teisman. 2000.“Governing Public-private Partnerships: Analysing and Managing the Process and Institutional Characteristic of Public-private Partnerships,” in S. P. Osborne (ed.), *Public Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective*, pp. 84-102. New York: Routledge.

- _____.1997.“Strategics and Games in Networks,” in W. J. M. Kickert, E. H. Klijn and J. F. M. Koppenjan (eds.), *Managing Complex Network: Strategies for the Public Sector*, pp.98-118. Calif.: Sage Publications.
- Klingner, D. E. 2004.“Globalization, Governance, and the Future of Public Administration: Can We Make Sense Out of the Fog of Rhetoric Surrounding the Terminology?” *Public Administration Review*, 64(6): 737-743.
- Kooiman, J. 2003.*Governing as Governance*. Calif.: Sage Publications.
- Larson, A. 1992.“Network Dyads in Entrepreneurial Settings: A Study of the Governance of Exchange Relationships,” *Administrative Science Quarterly*, 37: 76-104.
- Lowndes, V. and C. Skelcher. 1998.“The Dynamics of Multi-organizational Partnerships: An Analysis of Changing Modes of Governance,” *Public Administration*, 76: 313-333.
- Maldonado, R. W., K. J. Benson and L. D. Gamm. 2003.“Evaluating the Effectiveness of Community Health Partnerships: A Stakeholder Accountability Approach,” *Journal of Health and Human Services Administration*, 26: 58-92.
- Mayne, J., T. Wileman and F. Leeuw. 2003.“Networks and Partnering Arrangements: New Challenges for Evaluation and Auditing ,” in A. Gray, B. Jenkins, F. Leeuw and J. Mayne (eds.), *Collaboration in Public Services: The Challenge for Evaluation*, pp.29-51. N.J.: Transaction Publishers.
- McGuire, M. 2002.“Managing Networks: Propositions on What Managers Do and Why They Do It,” *Public Administration Review*, 62(5): 599-609.
- Meier, K. J., and L. J. O’Toole Jr.. 2004.“Multilevel Governance and Organizational Performance: Investigating the Political-bureaucratic Labyrinth,” *Journal of Policy Analysis and Management*, 23(1): 31-47.
- _____.2001. “Managerial Strategies and Behavior in Networks: A Model with Evidence from U.S. Public Education,” *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(3): 271-293.

- Meier, K. J., L. J. O'Toole Jr. and S. Nicholson-Crotty. 2004. "Multilevel Governance and Organizational Performance: Investigating the Political-bureaucratic Labyrinth," *Journal of Policy Analysis and Management*, 23(1): 31-47.
- Milward, H. B. 1982. "Interorganizational Policy Systems and Research on Public Organizations," *Administration & Society*, 13(4): 457-478.
- Milward, H. B. and K.G. Provan. 1998. "Measuring Networks Structure," *Public Administration*, 76: 387-407.
- Olson, M..1965.*The Logic of Collective Action*. Mass.: Harvard University Press.
- O'Toole, L. J. 1996. "Rational Choice and the Public Management of Interorganizational Network," in D. F. Kettl and H. B. Milward (eds.), *The State of Public Management*, pp.241-266. London: The Johns Hopkins University Press.
- O'Toole, L. J. and K. J. Meier. 2004. "Desperately Seeking Selznick: Cooptation and the Dark Side of Public Management in Networks," *Public Administration Review*, 64(6): 681-693.
- O'Toole, L. J., K. I. Hanf, and P. L. Hupe. 1997. "Managing Implementation Process in Networks," in W. J. M. Kickert, E. H. Klijn and J. F. M. Koppenjan (eds.), *Managing Complex Network: Strategies for the Public Sector*, pp.137-151. Calif.: Sage Publications.
- Provan, K. G. and H. B. Milward. 2001. "Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-sector Organizational Networks," *Public Administration Review*, 61(4): 414-423.
- _____.1995. "A Preliminary Theory of Interorganizational Network Effectiveness: A Comparative Study of Four Community Mental Health Systems," *Administrative Science Quarterly*, 40(1): 1-33.
- Provan, K. G., M. A. Veazie, L. K. Staten and N. I. Teufel-Shone. 2005. "The Use of Network Analysis to Strengthen Community Partnerships," *Public Administration Review*, 65(5): 603-613.

- Rao, H., G. F. Davis and A. Ward. 2000. "Embeddedness, Social Identity and Mobility: Why Firms Leave the NASDAQ and Join the New York Stock Exchange," *Administrative Science Quarterly*, 45: 268-292.
- Raub, W. and J. Weesie. 1990. "Reputation and Efficiency in Social Interactions: An Example of Network Effects," *American Journal of Sociology*, 96(3): 626-654.
- Rhodes, R. A. W. 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity, and Accountability*. Philadelphia, Pa.: Open University Press.
- Schumaker, A. M. 2002. "Interorganizational Networks: Using a Theoretical Model to Predict Effectiveness of Rural Health Care Delivery Networks," *Journal of Health and Human Services Administration*, 25: 371-406.
- Teisman, G. R. and E. -H. Klijn. 2002. "Partnership Arrangements: Governmental Rhetoric or Governance Scheme?" *Public Administration Review*, 62(2): 197-205.
- Termeer, C. J. A. M. and J. F. M. Koppenjan. 1997. "Managing Perceptions in Networks," in W. J. M. Kickert, E. H. Klijn and J. F. M. Koppenjan (eds.), *Managing Complex Network: Strategies for the Public Sector*, pp.79-97. Calif.: Sage Publications.
- Uzzi, B. 1997. "Social Structure and Competition in Interfirm Networks: The Paradox of Embeddedness," *Administrative Science Quarterly*, 42(1): 35-67.
- Weible, C. M. and P. A. Sabatier. 2005. "Comparing Policy Network: Marine Protected Areas in California," *Policy Studies Journal*, 33(2): 181-201.
- Yang, H. L. and J. H. Tang. 2004. "Team Structure and Team Performance in Its Development: A Social Network Perspective," *Information and Management*, 41: 335-349.

Comparing the Camps of Network Research: Literature Review

Kuan-Chiu Tseng^{*}**

Abstract

In this research, the author would like to review several important studies from the academic database like JSTOR to analyze and discuss the achievements and trends concerning the topic of network research especially from the perspective of public sector management. To deepen our understanding of what, how and why agency actors could get together, several categories of literature apparently must be reviewed at least. The first is “network analysis” and the second is inter-organizational network in public or private sector. The third is so called “network governance”. Actually, the former two mainly concentrates on the casual relationship between variables of structure and outcome, the latter intends to uncover the “black box” of the mechanism of interaction, that is, how public managers could efficiently and effectively deal with so many actors when he or she does not belong to any single organization the same as public managers. The author inclines to argue that without comprehensively examining and comparing those literature might hinder our better understanding of the collaborative phenomenon in public administration.

Key words: Public Organization Network, Network Analysis, Network Governance

^{***} Assistant professor, Department of Public Administration, TamKang University.

德國環境法的歐洲化 — 以整合策略為例*

劉如慧**

摘要

歐洲統合過程中，各會員國相互間一直處於「規範競爭」的狀態，希冀在歐盟層次上貫徹自己國家的政策方針和法律規範內容，其目的除了確保國家競爭力，開拓商機之外，避免事後調整國內相關制度的困難和花費，也是一個重要的考慮。因為規範競爭落居下風的會員國某程度將有轉換、施行歐盟法令的困難，尤其是如果背後的法律思維、法律體制完全不同時，情勢更為嚴峻。本文以歐盟的環境影響評估指令、整合防治污染指令為素材，觀察近年來處於競爭劣勢的德國環境法，如何面對這兩個指令背後的「整合策略」所帶來的衝擊和影響。觀察重點尤其在於，究竟歐盟環境法的落實為德國法形成多大的挑戰、有那些問題、原因何在、問題如何被處理。本文最後並簡單說明此一研究對我國法所帶來的省思。

關鍵詞：歐洲化、整合策略、環境影響評估指令、整合防治污染指令

* 本文曾在台灣大學公法研究中心與財團法人台北市翁元章文教基金會於 2007/10/5 舉辦之新秀論壇中發表。事後幸蒙多位師長指教，不勝感激。特別要感謝匿名審稿人惠賜諸多寶貴意見。最後文責仍由作者自負。

** 作者為淡江大學公共行政學系助理教授，德國馬堡菲利普大學法學博士

壹、問題的提出

歐洲統合發展快速，它的主要工具之一是統一暨協調各會員國的法規範。歐洲聯盟當中的歐洲共同體、歐洲原子能共同體¹在性質上不同於一般的國際組織，它們的法規範享有優先於會員國法的效力，當中除了原生法，也就是它們成立的基礎條約、附件、議定書以及後來的條約變更之外，還有所謂的派生法，是由它們的機關所做成，種類包含規章、指令、決定等等²。隨著歐洲統合程度的升高、腳步的加快，派生法數量日益繁多，因此各會員國的日常任務之一就是忙著調整或修改內國的法令以符合歐洲法的要求。本文所稱之「歐洲化」一詞，常見於文獻中，在法律領域係用以指稱會員國法令受到歐洲法形塑、修改的現象。

由於歐盟的決策涉及層面遠較單一國家內部廣泛而複雜，權力角力與利益競逐的現象可以說是更為嚴重。倘從法律制度的角度來看，歐盟法制尤其是各會員國不同法律思維、法律體系競爭下的產物。也就是說，各會員國相互間一直處於「規範競爭」的狀態。在每一項立法規劃、協商和決定的過程中，各會員國或多或少都致力於貫徹自己國家的政策方針和法律規範內容。其目的除了確保自己國家的競爭力，以對抗外來競爭，並開闢新的銷售可能性之外，另一個重要的考慮因素是避免事後調整相關制度和法令的困難和花費³。在「規範競爭」之下，可以想見競爭居於劣勢的會員國某程度將有轉換、施行歐盟法令的困難，尤其是如果背後的法律思維、法律體系完全不同之

¹ 以前還包括歐洲煤鋼共同體。不過因為它的基礎條約規定在適用 50 年後，也就是在 2002 年 7 月 23 日，失其效力，所以歐洲煤鋼共同體現已經不復存在。

² Vgl. Thomas Oppermann, *Europarecht*, 2. Aufl., München 1999, Rn. 464 ff.

³ Vgl. Adrienne Héritier/Susanne Mingers/Christoph Knill/Martina Becka, *Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa: eine regulatorischer Wettbewerb: Deutschland, Großbritannien und Frankreich in der Europäischen Union*, Opladen 1994, S. 12 ff.; Hans-Werner Rengeling/Martin Gellermann, *Gestaltung des europäischen Umweltrechts und seine Implementation im deutschen Rechtsraum*, in: *Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts (UTR)* 36, Heidelberg 1996, 1, 14 ff.; Rüdiger Breuer, *Zunehmende Vielgestaltigkeit der Instrumente im deutschen und europäischen Umweltrecht - Probleme der Stimmigkeit und des Zusammenwirkens*, NVwZ 1997, 833, 834 f.

際，更是如此。然而會員國無論如何必須履行義務，因此即使某些歐洲法的體質和內國法南轅北轍、大相逕庭，會員國還是必須設法將它們「移植」或「接枝」到自己國家的法律體系中，於是敷衍、拖延、難產、排斥等現象接踵而至。這些問題究竟有多嚴重、衝擊有多深，取決於各個會員國既有法秩序的框架條件以及每一個個案中該會員國轉換、施行歐洲法的具體方案而定⁴。

在過去這些年來，歐盟環境法發展神速，不僅派生法數量暴增，並在立法過程中，清楚展現不同法律體系之間的競爭、妥協和調整，為會員國法令歐洲化過程的觀察提供了絕佳素材。本文並從會員國當中選擇德國法作為研究對象，探討歐盟環境法對德國環境法造成的影響和衝擊。整體來說，德國在早期幾乎沒有察覺歐盟環境法曾帶來任何改變；不過近年來，歐盟指令的轉換在德國日益引發嚴肅的問題，德國環境法的「歐洲化」過程顯得特別折磨與困難。往往在經過冗長激烈的討論之後，德國仍然延誤期限，無法如期將相關指令完整地轉換到內國法，從而時常面臨受歐體法院裁罰的壓力。在這樣的背景下，本文研究旨趣即在於，以法學的觀點探討，究竟歐盟環境法的落實在德國形成多大的挑戰、有那些問題、原因何在、問題如何被處理。其中，歐盟環境法和德國環境法之間的交互影響、德國環境法在歐盟層面角色的轉變，也是觀察的重點所在。在數量龐大的環境法令中，本文選擇以目前成為歐盟環境法主流的「整合策略」(der integrative Ansatz)作為觀察討論的對象，因為它是德國環境法的歐洲化過程中所面臨最大的挑戰之一。

⁴ Rüdiger Breuer, *Entwicklungen des europäischen Umweltrechts – Ziel, Wege und Irrwege*, Berlin, New York, 1993, S. 49 ff.; ders., *Europäisierung des Wasserrechts*, NuR 2000, 541, 547 f.; Ludwig Krämer, *Defizite im Vollzug des EG-Umweltrechts und ihre Ursachen*, in: Gertrude Lübke-Wolff (Hrsg.), *Der Vollzug des europäischen Umweltrechts*, Berlin, 1996, 7, 18.

貳、整合策略的理念型

整合策略的出發點其實很簡單：有別於以往分別針對單一媒介或各部門，例如空氣、水、土地或自然保育等，一一加以規範，分頭對抗造成環境負擔的物質或活動，整合策略主張採取整體觀察，把環境當做一個整體加以保護，以避免負擔移轉到另一個媒介，並且得以將不同負擔的共同作用，包括累積和綜合效果，納入觀察。依照整合策略的看法，每一個案的所有環境效果應該以其全面的錯綜複雜性和具體的相互關聯性綜合地被評價。而一個這種多樣的交互作用的整體觀察結果，邏輯上必然是每一個案有自己的環境負擔結算表。因此一個基於整合策略所做的行政決定在理念型上應該是視個案而定，而非適用一般化的規定。這樣的策略也伴隨著去中央化的效果，中央的規定只能被視為指導方針或原則，其具體化則授權地方政府在當地決定。再者，一個這樣的整體觀察不可避免地也帶有衡量的性格，而以其衡量的性格最後司法只能做有限的事後審查。因此，這個來自盎格魯薩克遜法的整合策略以其理念型將產生以下的法律結構：沒有一體適用的排放界限值、由地方當局針對個案作裁量決定、低密度的司法審查⁵。

奠基於整合策略的歐盟法令很多，最典型的代表包括環境影響評估指令(UVP-Richtlinie)⁶、整合防治污染指令(IVU-Richtlinie)；IPPC-Richtlinie⁷、政策環評指令(SUP-Richtlinie)⁸、環境稽核規章

⁵ 對於整體策略的法律結構特性，詳見 Johannes Masing, Kritik des integrierten Umweltschutzes, DVBl. 1998, 549, 551 f. 該文並對整合的環境保護有所批評。同樣持懷疑態度者尚有 Breuer, aaO., 1993, S. 51 ff.; Udo Di Fabio, Wege zur Materialisierung des europäischen Umweltrechts, in: Hans-Werner Rengeling (Hrsg.), Integrierter und betrieblicher Umweltschutz, Baden-Baden 1996, S. 187 ff.; Rudolf Steinberg, Zulassung von Industrieanlagen im deutschen und europäischen Recht, NVwZ 1995, 209, 218; ders./Isabell Koepfer, IVU-Richtlinie und immissionsschutzrechtliche Genehmigung, DVBl. 1997, 973, 981; Johannes Zöttl, Die EG-Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, NuR 1997, 157, 162.

⁶ Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Vorhaben, ABl. 1985 L 175/40, zuletzt geändert durch RL 97/11/EG, ABl. 1997 L 73/5.

⁷ Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24. 9. 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, ABl. L 257/26, zuletzt geändert durch Verordnung 166/2006, ABl. 2006, L 33/1.

⁸ Die Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.6.2001 über die

(Öko-Audit-Verordnung)⁹及後來取代它的 EMAS 規章¹⁰，還有環境資訊指令(Umweltinformationsrichtlinie)¹¹等等。由於整合策略在目前歐盟環境法制中蔚為主流，相關歐盟法令日益增加。不過雖然整合策略的出發點和旨趣某程度是清楚的，但是它在歐盟派生法中的形貌和適用範圍卻不盡一致¹²，因此德國立法者在轉換各個相關歐盟指令時面臨的問題點也不盡相同。有於篇幅和能力，本文以下的討論主要限於環境影響評估指令以及整合防治污染指令。

參、整合策略實例之一：環境影響評估指令

一、它的整合策略以及對德國設廠許可法 (Anlagenzulassungsrecht)的挑戰

環境影響評估在德國法的確立和後續發展完全都拜歐盟法之賜¹³。德國聯邦政府雖然在 1970 年代初期就致力於引進環境影響評估法，但遭受激烈反對而告失敗，只好退而求其次，在 1975 年頒佈一個環境影響評估的行政規則，也就是「審查公共措施環境影響之基本原則」¹⁴。不過該規定比原先的草案保守，而且後來也沒有發揮實際效用¹⁵。直到歐盟 1985 年通過環境影響評估指令之後，德國才立法將

Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABl. L 2001 197/30.

⁹ Verordnung 1836/93/EWG des Rates vom 29.6.1993 über die freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung, ABl. L 168/1.

¹⁰ Verordnung 761/2001/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19.3.2001 über die freiwillige Beteiligung von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung, ABl. L 114/1. 該規章第一條第一項正式將這個共同體的生態管理稽核方案(eco-management and audit scheme)簡稱為「EMAS」。

¹¹ Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7.6.1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt, ABl. L 158/56, 以及後來取而代之的 Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28.1.2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates, ABl. 2003, L 41/26.

¹² Vgl. Meinhard Schröder, Europarecht und integriertes Umweltrecht, NuR 2000, 481 ff.

¹³ Wilfried Erbguth, Entwicklungslinien im Recht der Umweltverträglichkeitsprüfung: UVP-RL – UVPÄndRL – UVP-G – SUP, UPR 2003, 321 ff.

¹⁴ Bek. D. BMI v. 12. 9. 1975 – U I 1 – 500 110/9, GMBI. S. 717.

¹⁵ Wilfried Erbguth/Alexander Schink, Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP-G):

該指令的環評規定轉換到國內法。

歐盟在 1985 年頒佈「特定公私開發案(Projekten)的環境影響評估指令(85/377/EWG)」¹⁶(以下簡稱環評指令),希冀事前預防環境負擔,而非事後對抗。依照該指令,對環境有重大影響之虞的開發案在給予許可之前,都必須評估其影響(該指令第二條)。附件一所列之開發案都有義務進行評估;至於附件二的開發案是否進行環境影響評估,則授權會員國裁量(第四條)。環境影響評估應該辨識、描述並評價一個開發案的直接和間接影響。納入評估的影響範圍包括人類、動植物、土地、水、空氣、氣候、景觀、彼此間的交互作用以及實體財貨(Sachgüter)和文化遺產(第三條)¹⁷。開發單位必須提出許多說明,至少包括描述該開發案的地點、種類和範圍,以及避免、限制或平衡其重要不利影響的措施,還有確定及判斷該開發案可預見之主要影響,再加上一個非技術性的摘要(第五條)。在環境相關任務領域有所牽涉的機關都必須有機會表明立場。每一個許可的申請以及(主管機關)取得的資訊,包括開發單位的說明,都必須公諸於眾。對於涉及的民眾必須給予機會在開發案執行前表示意見(第六條)。此外,必須通知該開發案所涉及的其他會員國(第七條)。最後,這些從開發單位、機關、涉及的民眾以及其他會員國取得的說明,必須在許可程序的範圍內予以考慮(第八條)¹⁸。

環評指令是歐盟整合策略的第一塊基石,它的整合觀察內容廣泛。不僅是個別的環境財貨,而且是彼此間的「交互作用」,也必須被辨識、描述並評價,也就是要求就涉及的環境利益做一個跨越媒介的(medienübergreifend)整體觀察¹⁹。根據環評指令,這個要求一體適用

Kommentar, 2. vollst. überarb. Aufl., München, 1996, Einkl. Rn. 1a, 2.

¹⁶ Richtlinie 85/377/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Vorhaben, ABl. 1985 L 175/40, zuletzt geändert durch RL 97/11/EG, ABl. 1997 L 73/5. 介紹該指令內容之國內文獻,可參考湯德宗,環境影響評估法釋論—比較研究(縮影資料),行政院國家科學委員會微縮小組,民國 87 年。

¹⁷ 1997 年的環評修正指令 97/11/EG 修改條文內容,將實體財貨(Sachgüter)和文化遺產也納入交互作用中觀察。

¹⁸ 原文為„im Rahmen des Genehmigungsverfahrens“. 1997 年的環評修正指令 97/11/EG 修改條文文字,改為必須「在許可程序中」(„beim Genehmigungsverfahren“)加以考慮。

¹⁹ Erbguth/Schink, UVP/G Einkl. Rn. 15.

於所有環境攸關的開發案許可程序。不過在德國法中，機關之許可分為「計畫決定」(Planungsentscheidungen)和「許可決定」(Kontrollerlaubnissen, Genehmigungsentscheidungen)。就計畫決定而言，因為它是一個衡量決定，行政機關被賦予所謂的計畫形成自由(planerische Gestaltungsfreiheit)，原本就開放考慮所有相關的利益，因此環評指令所要求的廣泛而跨越媒介的整體考慮可以透過衡量義務被納入中，沒有太大困難；反之，就許可決定而言，如何將整合策略納入，是個十分棘手的問題²⁰。在德國，設廠許可決定主要是依照聯邦污染防治法(Bundes-Immissionsschutzgesetz-BimSchG)²¹的規定。該法的規範內容包含空氣維護法、噪音防制法和廠房安全法三大領域。依照該法第四條以下規定，德國設廠許可法的結構為「附許可保留之禁止」(„Verbot mit Erlaubnisvorbehalt“)。

許可與否受法律拘束，如果構成要件前提被實現，人民有權要求授與許可，主管機關原則上沒有裁量權拒絕給予許可。這項法律制度的背後意涵在於，立法者從無數複雜、不確定的事實中選取特定的情況形塑成為構成要件特徵以供審查。也就是說在龐大而複雜的事實資料中，立法者透過構成要件的形塑縮小行政機關的實體審查範圍；在此同時，必要的政治衡量也一般地、有拘束力地被決定，行政只要基於這樣被確定的構成要件去做成行政處分即可，該行政處分並受到司法的審查。相反地，環評指令的整合策略要求採取一個廣泛全面的審查，它的審查範圍延伸到所有媒介和它們的交互作用。它的目的在於整體觀察，並因此而極大化審查範圍，相應而來的就是行政權力的極大化：為了能夠在個案中充分反映複雜的交互作用，一個整體的或是整合的決定在理念型上，應該是

²⁰ Vgl. Rudolf Steinberg, Die Einfügung einer Umweltverträglichkeitsprüfung in das deutsche Planungs- und Anlagengenehmigungsrecht, NuR 1983, 169, 171 f. m. w. N; ders., Probleme der Europäisierung des deutschen Umweltrechts, AöR 1995, 547, 553; Rainer Wahl, Thesen zur Umsetzung der Umweltverträglichkeitsprüfung nach EG-Recht in das deutsche öffentliche Recht, DVBl. 1988, 86, 89; Frank Hennecke, Die Umsetzung der EG-Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung, Ein Bericht aus der Praxis der Umweltgesetzgebung, in: UTR 9 (1989), 117 ff.; Breuer, aaO., 1993, S. 51 ff.; Erbguth/Schink, UVPG, Einkl. Rn. 20 ff.

²¹ Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge vom 15.3.1974, BGBl. I S. 721, 1193. 該法我國學者或稱之為「聯邦污染防治法」，如陳慈陽，環境法總論，頁 80-81；或名之為「聯邦公害防治法」，如黃錦堂，台灣地區環境法之研究，頁 90 以下。

取決於個案並且由當局做出衡量決定，也就是說主管機關應該基於衡量權限考慮環評的結果。綜而言之，整合策略極大化審查範圍、賦予行政機關裁量權限，司法只能做有限的事後審查²²。它在法制結構上的基本決定顯然和德國設廠許可法的指導圖像處於一個緊張關係。因此學者不禁要問：究竟德國設廠許可這樣一個羈束決定能否以及如何實現環評的整合策略？

此外，德國設廠許可法各部門分立的結構看來也和環評指令的整合要求相違背²³。在德國法中，許可的構成要件是分別針對各個單一媒介而定，決定權限也分給不同的專業機關，它們在各自的任務範圍內對一個開發案進行許可程序（稱為「平行的許可程序」），並且基於各自的專業特殊角度做出決定。在這樣的情形下，對所有環境影響作出一個整體判斷通常是不可能的。聯邦污染防治法第十三條雖然試著透過集中效果統括決定權限，但是原子能和放射線保護法、水利法、礦業法以及能源法方面的問題仍然被排除在外。因此在平行的許可程序中能否以及如何考慮整合的觀察方法，也很有問題。

由於整合觀察的要求，環評指令絕對不只是一個純粹的程序工具而已。尤其第三條規定的「整合的評價」，以及第八條要求在決定時必須「考慮」環評取得的資料，它們都包含實體法的要素在內²⁴。不過整合的要求究竟如何操作，也就是如何整合地評價、整合地考慮，綜觀環評指令本身找不到任何具體的標準可資遵循。這引發了一連串的重要問題：在整合地評價環境影響時，究竟應該適用哪些具體的評價標準？是純粹生態標準嗎？還是現有的各種法定標準值、界限值？如果是後者，引進環評意義何在？如果是前者，這些生態標準如何獲致？可以量化嗎？而且與現有的各種法定標準值、界限值間關係如何？此外，許多學者還進一步指出，整合策略至今仍然存在很大的認

²² Breuer, aaO., 1993, S. 55 f.

²³ Vgl. Thomas Bunge, Die Umweltverträglichkeitsprüfung von Projekten: verfahrensrechtliche Erfordernisse auf der Basis der EG-RL vom 27.6.1985, DVBl. 1987, 819, 824.

²⁴ 詳細論述參見 Werner Hoppe/Gerald Püchel, Zur Anwendung der Art. 3 und 8 EG-Richtlinie zur UVP bei der Genehmigung nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz, DVBl. 1988, 1 ff.; vgl. auch Alexander Schink, Auswirkungen des EG-Rechts auf die Umweltverträglichkeitsprüfung nach deutschem Recht, NVwZ 1999, 11, 12.

識漏洞和方法上的缺失。例如對於生態系統整體關連中不同環境影響之間的相互作用，現今知識尚無法清楚掌握；此外也缺乏專業上普遍承認的方法與標準，以相互換算不同的財貨：究竟多少單位的髒水可以用多少乾淨的空氣相抵銷、多少被破壞的自然景觀可以用排放廢氣較少的汽車來一筆勾消？這些換算單位根本就不存在²⁵。因此德國環境問題專家委員會(Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen; SRU)當年即指出，引進環評並不代表環境政策和環境法的發展就此結束，而是往整合的環境保護邁出重大的一步，但整合的環境保護之實現還有待政治、行政、產業及學術界大量的努力²⁶。

二、轉換的討論

對於上述議題，學者意見紛歧，並提出各式各樣的修法建議。一個最容易想到的解決方案，就是把羈束的許可決定改成適合整合策略的「計畫裁決處分」（或稱「計畫確定處分」）(Planfeststellungsbeschlüsse)²⁷。不過大多數學者都拒絕在設廠許可法中完全放棄羈束決定而改採由行政機關衡量的、政治的、計畫性的決定。事實上，將聯邦污染防治法第六條改成裁量規範的嘗試才剛於1985年6月在國會宣告失敗而已²⁸。於是許多學者建議，除了在各專門法中把保護目標擴大到整合的整體觀察以外，應該將該羈束決定輔以衡量可能性，也就是加入適當的不確定法律概念或是公共福祉條款和開放條款²⁹。他們認為，環評指令並不要求會員國徹底修改不同的

²⁵ 例如 Wahl, DVBl. 1988, 86, 88.; Thomas Mayen, Die Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem UVP-Gesetz und der UVP-Verwaltungsvorschrift, NVwZ 1996, 319, 323.

²⁶ SRU, Stellungnahme des Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, zur Umsetzung der EG-Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung in das nationale Recht, DVBl. 1988, 21, 22. 除了整合策略所引發的問題之外，環評指令的轉換在德國尚涉及其他諸多面向的法制問題，詳見 Hans D. Jarass, Umweltverträglichkeitsprüfung bei Investitionsvorhaben, Köln u.a. 1987; Thomas Bunge, Die Umweltverträglichkeitsprüfung im Verwaltungsverfahren, Köln, 1986.

²⁷ 關於德國「計畫裁決程序」（或稱「計畫確定程序」）之分析與介紹，詳見黃錦堂，「台灣地區環境法之研究」，頁307以下，月旦出版社，1994年初版；廖義男，計劃確定程序規範之探討－行政程序法立法中爭論之議題，台灣本土法學雜誌，第一期，頁20-36，1999年4月；傅玲靜，計劃確定程序法制之實然與應然－以行政機關建設大眾捷運系統之計畫確定程序為中心，中原財經法學，第十六期，頁1-71，2006年6月。

²⁸ Vgl. Bunge, DVBl. 1987, 819, 824.

²⁹ Vgl. Jarass, aaO., 1987, S. 91 f.; Martin Beckmann, Die Umweltverträglichkeitsprüfung und das

許可程序以及分門別類的結構。而由於德國現行法源自十九世紀的手工業法(Gewerberecht)，歷史悠久並且經驗豐富，能夠某程度有效地執行嚴格的環境規定，實不宜徹底改弦易轍。此外，在設廠法中改採計畫決定以取代羈束決定，也有憲法疑慮。當法定的構成要件要素具備時，人民有權利要求給予許可。因為許可的給予只是回復人民一般的行動自由，人民依據憲法原本就已經擁有該項自由。相反地，許可之拒絕意味著對人民自由、財產的干預，因此要有正當化的法規範作為前提。拒絕與否不能聽任行政機關裁量³⁰。綜合上述理由，這些學者主張，解決方案必須是一個適當的妥協：也就是羈束決定的本質保留不變，但是對於整合的要求必須在構成要件上授予空間，這樣如此一來即能夠克服專業分工的窄化現象，從而納入跨媒介的整體觀察。不過部分學者認為，從法律明確性的理由來看，裁量規範比不確定的法律概念更值得推薦，從而建議將污染防制法的許可改為裁量許可，也就是引進「拒絕裁量」，如水利法的規定一樣³¹。

至於平行許可程序如何克服，有學者建議，若不能像計畫裁決程序由一個機關來決定，那麼可以採用荷蘭模式，由眾主管機關之間指定一機關給予整體評價的權利和義務，這樣也只有一個唯一的環評，但形成眾主管機關決定的基礎³²。也有學者主張，在第一個許可程序中就對整體開發案採取跨程序的、暫時的整體判斷，雖然其他的主管機關並不受到這個暫時整體判斷的拘束³³。另外有學者提出一個新奇的「星形模型」，也就是以一個媒介為中心，從該媒介出發而將其他媒介一併納入考慮。易言之，首先觀察該開發案對一個媒介的影響，然後進一步審查透過該媒介繼續傳播到其他媒介的負擔；如此一來就

rechtssystematische Verhältnis von Planfeststellungsbeschlüssen und Genehmigungsentscheidungen, DÖV 1987, 944 ff.; Wahl, DVBl. 1988, 86, 88; Jürgen Cupei, Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP), Köln 1986 S. 153 ff.; Breuer, aaO., 1993, S. 61 f. 反對意見參照 Wilfried Erbguth, Gemeinschaftsrechtliche Impulse zur Weiterentwicklung des nationales Verwaltungsrechts, DÖV 1988, 481, 483; Erbguth/Schink, UVP, § 12 Rn. 37.

³⁰ Vgl. Hoppe/Püchel, DVBl. 1988, 1, 10; Beckmann, DÖV 1987, 944 f.

³¹ Vgl. Bunge, aaO., 1986, S. 35 f., 55 ff. 批評見參照 Erbguth/Schink, UVP, § 12 Rn. 53 f.

³² Vgl. Bunge, DVBl. 1987, 819, 824.

³³ Wahl, DVBl. 1988, 86, 88. 批評見參照 Erbguth, DÖV 1988, 481, 483 f.

可以由各個媒介出發探討交互作用³⁴。尚有學者建議，將其中一個許可，例如建築許可，賦予廣泛的集中效果。由於現行法中的集中規定有其侷限，無法完全滿足環評指令中整合觀察的要求，因此必須將集中效果擴大到全部其他必要的許可、同意等等，如此一來，許可決定就和計畫決定一樣適合將整合策略考慮進來³⁵。

而就整合評價環境影響的「具體標準」方面，學者意見也很多元³⁶。有部分學者主張，這些標準應該是純粹的生態取向³⁷，因為環境以外的其他利益的考量一直要到「考慮」（是否許可該開發行為）的階段才能發生。如果評價的標準不單只是環境面向，將減少環評的內涵，而逼近許可決定的「考慮」階段。依照這派學者的看法，污染防治法既有的標準，尤其是「噪音防治技術準則」和「維護空氣清潔技術準則」，在評價階段不能適用。因為它們雖然是環保取向，但是參雜了環境以外的利益的衡量，尤其是有含有政治考量的成分。

反對見解則認為，評價環境影響無異是適用並解釋專業的許可規範。純粹生態性的、毫無政治考量的環境標準根本就不會有³⁸。而且如果評價是依照自主的一套標準，而考慮是遵循實體的專門法，將導致評價和決定（考慮）的分裂，如此一來，評價實際上毫無用處，因為它的結果根本無法在做成專門法的決定時找到入口³⁹。

另有學者提出折衷方案。雖然評價標準應該是純粹的生態標準，未衡量其他利益，但是這樣的要求將導致全部現行的國家標準都無法適用，這一點必須嚴肅看待。在缺乏較符合環評的標準的情形下，現行的標準勝過主管機關主觀的準則。而為了避免環評的內涵降低，現

³⁴ Hoppe/Püchcl, DVBl. 1988, 1, 5. 批評見解參照 Erbguth, DÖV 1988, 481, 484 f.; Wilfried Erbguth/Alexander Schink, Die Umweltverträglichkeitsprüfung im immissionschutzrechtlichen Zulassungsverfahren, DVBl. 1991, 413 ff., 417; ders./Schink, UVPG, § 2 Rn. 30 f. m. w. N.

³⁵ Erbguth, DÖV 1988, 481, 486 ff. 批評見解參照 Beckmann, DÖV 1987, 944, 945.

³⁶ Näher vgl. Erbguth/Schink, UVPG § 2 Rn. 15 f.

³⁷ Vgl. Erbguth/Schink, DVBl. 1991, 413, 417; ders., UVPG, § 2 Rn. 17.

³⁸ Mayen, NVwZ 1996, 319, 323.

³⁹ Matthias Schmidt-Preuß, Der verfahrensrechtliche Charakter der Umweltverträglichkeitsprüfung,

行標準應該作為最低標準來運用，不符合現行標準即推定為該開發案就該媒介而言與環境不相容，而且不容舉證推翻⁴⁰。

三、事實上的轉換及檢討

(一) 相關立法

歷經長久而激烈的討論之後，聯邦政府終於採取下列措施：

(1) 1990年2月12日立法通過一個條款法(Artikelgesetz)⁴¹，用以轉換環評指令，比指令規定的期限晚了將近兩年。該法第一條為「環境影響評估法」，將環評指令的主要內容落實為德國法。第二條以下規定各專業部門(sektoral)法令的必要變更，包括廢棄物法、原子能法、聯邦污染防制法、聯邦水利法以及聯邦自然保育法等等。在聯邦污染防制法方面，只修改了程序規定（第十條第二項第二、三句以及第四項第二款）以及就程序事項頒佈法規命令的授權規定（第十條第十項）。

(2) 同年5月11日通過聯邦污染防制法第三次修正案⁴²，修法後較接近環評指令的意旨。依照修改後的第一條、第三條第二項之規定，該法的保護目標不再限於人類、動植物和其他物體(anderen Sachen)，還包括土地、水、空氣、氣候以及文化財貨和其他實體財貨。不過並沒有明文將它們彼此之間的交互作用涵蓋在內。此外，第5條的基本義務規定也被修改⁴³。

(3) 1992年及1994年才陸續修改第9號的聯邦污染防制法施行細則(9. BImSchV)⁴⁴以及原子能法之程序法規命令(AtVfV)⁴⁵，它們的任

DVBl. 1995, 485, 486.

⁴⁰ Werner Hoppe/Wolfgang Appold, Umweltverträglichkeitsprüfung – Bewertung und Standards aus rechtlicher Sicht, DVBl. 1991, 1221, 1225.

⁴¹ Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie des Rates vom 27.6.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG), BGBl. I 205.

⁴² Drittes Gesetz zur Änderung des BImSchG vom 11.5.1990, BGBl. I 870; Neubekanntmachung des BImSchG vom 14. 5. 1990, BGBl. I 880.

⁴³ Im Einzelnen s. Dieter H. Sellner, Änderungen des Bundes-Immissionsschutzgesetzes - allgemeine und anlagenbezogene Neuerungen, NVwZ 1991, 305 ff.

⁴⁴ Verordnung zur Änderung der 9. Verordnung zur Durchführung des

務是修改聯邦污染防制法以及原子能法的行政程序以符合環評指令的要求。

(4) 至於對於實施環境影響評估法意義重大的行政規則（環評法第二十條參照），即「實施環境影響評估法一般行政規則」（UVP-VwV）⁴⁶，則遲至 1995 年 9 月 18 日才公布。

綜觀上開立法可以發現，當大部分學者或多或少認為現行法制有調整的必要，從而提出不同程度的法制度修改建議時，立法者選擇的卻是一個最簡單的方法。簡單來說，就是透過聯邦污染防制法第三次修正案的第一條、第三條第二項將該法的保護對象由「空氣」擴大到「土地、水」；而第 9 號污染防制法施行細則明白在第一之一條將交互作用列為審查對象；至於平行的許可程序方面，環評法第十四條規定，由負責機關確保各許可機關共同合作，從而得以做出整體評價，並且在決定時被考慮。也就是說，立法者決定，羈束決定結構不受影響，平行的許可程序也維持不變，整合的觀察方法必須也能夠在既有的設廠許可法中被納入考慮。

（二） 整合評價的具體標準

至於具體的評價標準方面，上開法規均規定依照現行法的標準。如前所述，環評法第十二條規定，主管機關「有鑑於第一條、第二條第一項第二、四句意義下之有效的環境預防，依照現行法」⁴⁷，在許可決定中評價該環境影響，並且考慮該評價。第 9 號污染防制法施行細則第二十條第一之二項也要求依照「有決定性的法規」（maßgeblichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften）來評價一個開發案的環境影響。而 1995 年製頒的「實施環境影響評估法一般行政規則

Bundesimmissionsschutzgesetzes vom 20.3.1992, BGBl. I S. 536; danach Neubekanntmachung der 9. BImSchV vom 29.5.1992, BGBl. I S. 1001; in Kraft getreten am 1.6.1992.

⁴⁵ Zweite Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Atomrechtlichen Verfahrensverordnung vom 11.11.1994, BGBl. I S. 3455, 3292. 它在 1994 年 11 月 25 日生效。

⁴⁶ Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Gesetzes über die UVP, GMBI. S. 671.

⁴⁷ 原文為„im Hinblick auf eine wirksame Umweltvorsorge im Sinne der §§ 1, 2 Abs. 1 Satz 2 und 4 nach Maßgabe der geltenden Gesetze“。

(UVP-VwV)」（以下簡稱「環評實施規則」）對於如何評價環境影響則有非常複雜的規定，不過仔細推敲後可以發現，其實它也同樣以專門法的現行標準優先。以下即就該規則中相關內容析述如下：

(1) 總則篇 Nr. 0.6.1.2 規定

根據該規定，如果專門法或其執行法規對於開發案的環境影響評價。

- a. 包含具有法律拘束力的界限值，或者
- b. 規定其他界限值，或是非強制的但是比附件一規定的輔助指南⁴⁸嚴格的標準則援用這些規定（第一項）。

倘非如此，則適用附件一規定的輔助指南以評價環境影響。這些輔助指南是鑑於有效的環境預防，用以具體化法定的環境要求（第二項第一句）。

環評實施規則爲了環境影響的評價而發展出附件一的「輔助指南」，它作爲邁向生態標準的第一步非常值得嘉許。然而依照上開規定，這些輔助指南卻僅處於次要的地位而已，專門法的現行標準仍然是優先適用⁴⁹。

(2) 總則篇 Nr. 0.6.2.1 第三項規定

至於如何評價「交互作用」，環評實施規則 Nr. 0.6.2.1 第三項有規定：「環境影響若欲從量上做整體評價，由於缺乏換算單位原則上不可能達成，因此環境影響跨媒介的評價植基於有彼此關連的質的觀點。只是將個別媒介的環境影響評價串連起來並不足夠。」

換言之，環評實施規則的立場是，對於一個開發案的所有環境影響的整合評價原則上不可能找到量化的標準，所以跨媒介的評價最後就是對環境影響的說理上的評量(eine argumentative Gewichtung von

⁴⁸ 對於該輔助指南的簡短分析參見 Mayen, NVwZ 1996, 319, 323.

⁴⁹ Erbguth/Schink, UVPG, § 2 Rn. 17a.

Umweltauswirkungen)，只能在「個案」中透過評價「原則」來解釋及適用法定的環境要求⁵⁰。學者批評指出，這樣的一般化評價原則究其實際可以說毫無助益，因為究竟什麼時候交互作用從質的觀點來看——而不是從量的觀點——是有害的，仍然不清楚⁵¹。

(3) 分則篇：關於「污染轉嫁」、「臨界負擔」

環評實施規則中除了上述總則篇「一般的跨媒介評價原則」之外，還在分則篇針對六種不同專門法（如公害污染防治法、水利法、自然保育法等等）的開發案類型規定「特殊的跨媒介評價原則」，它們擁有彼此類似的規範結構。這裡規定的評價原則的目標是解決兩個問題：污染轉嫁（到其他媒介）以及臨界負擔(Grenzelastungen)，因為這兩者被認為是德國傳統上分門別類、單一媒介取向的專門法的盲點⁵²。

就污染轉嫁而言，環評實施規則規定，當各專門法的保護措施造成其他環境財貨的負面影響，並且違反不具拘束力的界限值⁵³或附件一輔助指南的標準時，則適用專門「法律」的實體規定，也就是聯邦污染防制法第五條第一項第三款、聯邦水利法第六或七之一條、聯邦自然保育法第八條第三項等等，以評價交互作用。換言之，這些規定僅僅回溯系爭的上位法律規定，而不是去具體化這些法律規定⁵⁴。至於進一步的說明，例如依照什麼標準去做聯邦污染防制法第五條第一項第三款規定的跨媒介評價，則完全空白。

至於臨界負擔的跨媒介評價原則情形也類似⁵⁵。臨界負擔指的是

⁵⁰ Axel Vorwerk, Die Bewertung von Umweltauswirkungen im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung nach § 12 UVPG, Verw. 29 (1996), 241, 248 f.

⁵¹ Mayen, NVwZ 1996, 319, 324.

⁵² Vorwerk, Verw. 29 (1996), 241, 247; SRU, DVBl. 1988, 21, 27.

⁵³ 參見環評實施規則 Nrn. 1.3.2, 2.3.2, 3.3.3, 4.3.3, 5.3.3, 6.3.3 以及 16.3.2。這些規定只談及各專業法的保護措施無法遵守不具拘束力的界限值或附件一輔助指南的標準等情形。因為如果是未能遵守具有法律拘束力的界限值，即直接拒絕許可，不需要再審視其交互作用。

⁵⁴ Mayen, NVwZ 1996, 319, 324.

⁵⁵ 參照該行政規則 Nrn. 2.3.3, 3.3.4, 4.3.4, 5.3.4, 6.3.4 以及 16.3.3。值得注意的是，該行政規則唯獨對於污染防制法的開發案缺乏類似規定。Heinz-Joachim Peters 主張，儘管如此上開規定仍然應適用於污染防制法的開發案, dcrs., Zum gesamthafte Ansatz in der gesetzlichen

一個開發案雖然還能夠遵守專門法的標準或界限值，但是因為同時造成若干環境媒介的負擔，所以對環境整體而言負擔太高。因此環評實施規則規定，只有當所有的專門法令界限值或附件一輔助指南的標準都還被遵守時，才開始依個案狀況審查之。評價標準則是專門法的許可要件，如違反原子能法第七條第二項第六款意義下的「重大的公共利益」、損害聯邦水利法第十八之一條意義下的「大眾福祉」等等。

綜而言之，環評實施規則發展出附件一的「輔助指南」，為所謂整合的環境影響評價提供具體操作的原則及標準，可說是一項進展。不過該規則仍然以現有的專門法界限值及標準作為優先，從而大幅限縮該輔助指南的適用空間及其重要性。如此一來，整合的評價標準主要仍然照舊，那麼與原先的法秩序就沒有太大差異。雖然環評實施規則特別就「交互作用」的評價標準在總則篇、分則篇都有規定，但是也只提到必須從質的觀點切入，並且僅僅回溯系爭的上位法律構成要件規定，而未予以具體化，所以並沒有提出任何具體可操作的標準。不過可以確定的是，就交互作用的觀察而言，上開實施規則的原則是，在污染轉嫁方面，有法拘束力的界限值無論如何必須遵守，若各專門法的保護措施無法遵守不具拘束力的界限值或附件一輔助指南的標準時，才討論是否符合整合觀點下的法律構成要件規定；至於臨界負擔方面，則以遵守所有的專門法界限值或附件一輔助指南的標準為前提，始依個案狀況審查之。換言之，就前者，只要遵守具有法拘束力的界限值，即使不符合不具拘束力的界限值或是輔助指南，仍然有可能認為符合跨媒介觀點的考慮，而給予正面評價；而就後者要求就較為嚴格，即使符合全部界限值、標準、輔助指南，仍然可能被認為不符合跨媒介觀點的考慮而不予以許可。不過總之，環境影響的評價中有法拘束力的界限值無論如何都應該遵守，沒有讓步的空間。

（三）轉換缺失

究竟環評指令在上開議題方面是否充分地轉換到德國法中，如同

Umweltverträglichkeitsprüfung, NuR 1996, 235, 238。反對意見參照 verneinend vgl. Mayen, NVwZ 1996, 319, 324 f.

上述，人言言殊，容有爭論餘地。不過在其他面向上則有清楚的轉換缺失。由於巴發利亞行政法院的請求，歐體法院以預先裁判 (Vorabentscheidung) 指出，德國環評法第二十二條的過渡條款規定，在轉換期限之後、環評法生效之前的這段期間內提出的開發案不需要進行環評，與環評指令第 12 條第 1 項的規定不符⁵⁶。嗣後，歐體法院在 1998 年 10 月 22 日的判決⁵⁷中進一步正式確認德國法的轉換缺失，包括：

- (1) 轉換遲延
- (2) 未將轉換環評指令的所有法規遞交執委會
- (3) 未依規定將該指令適用於所有在 1988 年 7 月 3 日以後許可的計畫
- (4) 就附件二所列，會員國有裁量權決定是否必須經過環評的計畫，德國將特定類型的開發案（即都市計畫開發案 „Städtebauprojekte“）自始全部排除在環評義務之外，已經逾越裁量界限。

不過這個判決並沒有窮盡列舉德國的轉換缺失。德國聯邦立法者一方面透過 1993 年 4 月 22 日的「促進投資和住宅建地法」⁵⁸刪除在空間秩序程序 (Raumordnungsverfahren) 和土地使用計劃程序 (Flächennutzungsplanverfahren) 的環評義務，並且縮小都市建設計劃 (Bebauungspläne) 適用環評的範圍。另一方面，透過 1990 年代的去管制法，也就是加速交通道路計畫法⁵⁹、簡化交通道路計畫程序法⁶⁰，甚至還透過行政程序法第七十四條第六項引進「計畫許可程序」 (Plangenehmigungsverfahren) 取代「計畫裁決程序」

⁵⁶ Urt. v. 9. 8. 1994, Rs. C-369/92, EuZW 1994, 660.

⁵⁷ Rs. C-301/95, EuGHE I 1998, 999 = NuR 1999, 95.

⁵⁸ Gesetz zur Erleichterung von Investitionen und der Ausweisung und Bereitstellung von Wohnbauland: Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz, BGBl. I S. 466.

⁵⁹ Vom 16.12.1991, BGBl. I. S. 2174.

⁶⁰ Gesetz zur Vereinfachung der Planungsverfahren für Verkehrswege v. 17. 12. 1993, BGBl. I. S. 2123.

(Planfeststellungsverfahren)，以加速行政程序。結果是導致環評義務的免除，因為根據環評法，環評義務沒有和計畫許可程序相連結。總之，環評的適用範圍因為上開立法而大幅縮水⁶¹。而法院實務見解也貶抑環評的價值。聯邦行政法院將環評視為純粹的程序工具，並且主張「如果存在具體可能性顯示，若無該程序錯誤，(行政)決定將有所不同」⁶²，該環評法令的違反才具有影響決定的重要性。關於這一點，沒有任何人能夠證明，也因此實務上還沒有任何行政決定因為違反環評規定而被撤銷⁶³。

四、小結

這個來自盎格魯薩克遜法的環評的整合觀察目的在於脫離單一媒介的窄化而朝向跨媒介的整體觀察。它導致激烈的法學爭辯，究竟德國傳統羈束的許可制度能否實現這樣的觀察。轉換的討論及轉換過程費時、緩慢而艱難。當大部分學者或多或少認為現行法制有調整的必要，從而提出不同程度的法制度修改建議時，立法者卻選擇的卻是一個最簡單的的方法。簡言之，立法者決定，羈束決定結構不受影響，平行的許可程序也維持不變，整合的觀察方法必須也能夠在既有的設廠許可法中被納入考慮。至於評價標準方面，則主要援引既存專門法及標準或界限值。環評實施規則雖然發展出附件一的「輔助指南」，為所謂整合的環境影響評價提出具體操作的原則及標準，不過因為該實施規則仍然以現有的專門法界限值或標準為優先，所以該輔助指南的適用空間及重要性有限。在交互作用的評價標準方面，環評實施規則也沒有提出具體的標準，不過倒是明白規定，在污染轉嫁方面，只

⁶¹ Näher vgl. Erbuth, UPR 2003, 321, 322 f.; Schink, NVwZ 1999, 11, 13 f.

⁶² BVerwGE 100, 238, 252.

⁶³ Thomas Bunge, Rechtsschutz bei der UVP nach der Richtlinie 2003/35/EG, ZUR 2004, 141, 142; Erbuth, UPR 2003, 321, 324. 不過就這一點日前有些改變。德國 2006 年 12 月 7 日公布的「環境－權利救濟法」(Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG)中第 4 條規定，未實施環評或未個案審查是否實施環評，也未補正程序者，得訴請撤銷該核准開發之決定。這也是德國法受歐洲法影響的又一例證。只不過該規定一以及該法其他內容一是否範圍過窄，是否與歐洲法相符，仍然有許多值得商榷之處。Vgl. Sabine Schlacke, Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, NuR 2007, 8 ff.

⁶³ Vgl. Christian Callies, Feinstaub im Rechtsschutz deutscher Verwaltungsgerichte, NVwZ 2006, 1, 4 f.; Ruffert, DVBl. 1998, 70 f.

要遵守具有法拘束力的界限值，即使有不符合不具拘束力的界限值或是輔助指南的情形，仍然可能認為符合跨媒介觀點的考慮，而給予正面評價；而在臨界負擔方面，要求就較為嚴格，即使符合全部界限值、標準、輔助指南，仍然可能被認為不符合跨媒介觀點的考慮。不過總之，環境影響的評價中有法拘束力的界限值無論如何都應該遵守，沒有讓步的空間。

綜合上述，我們可以窺見，整合策略的落實在德國法引發諸多的疑慮和討論。環境影響評估在環境保護上固然是一個非常重要的程序工具，尤其是民眾參與，更是環評的重要核心⁶⁴。不過環評所要求的整合觀察也帶來實體法上的要求，它不僅和德國傳統法律結構處於一個緊張關係，它的具體操作標準也備受關注。德國在相關立法、修法之後，雖然透過不確定法律概念的解釋，已經可以依個案拒絕不符合環評的開發案，然而就環評的實質評價標準仍然處於摸索之中。尤其德國法傳統上不能滿足於授權行政機關個案裁量的解決模式，較為信賴一般化的操作基準，因此整合評價的標準何在，即為彼邦學者念茲在茲的課題。再者，這些標準和既有現行標準（包括各種界限值、標準值等）之間的關係，也是討論的重點。從環評實施規則的相關規定可知，德國在施行環評時，仍然以遵守有拘束力的界限值作為前提，不因為整合的考慮就稍有鬆懈。換言之，不能因為某廠房低耗能、廢棄物量少，就容許它在空氣污染或水污染方面表現較差。從這個角度來看，整合要求是在現行法的標準上再加上一項限制，使得法定要求更為嚴格。這和英美法的情形並不相同。在這些國家中，所謂的整合觀察是逐項評價後考慮其整體表現，但在各單獨項目中並沒有設定嚴格的門檻。從這裡我們也可以發現，引進國外制度的艱難，因為在既有的法制背景下，橘過淮可能為枳、為梨、為水蜜桃、或為四不像，總之已經不同於原始風貌。

環評指令施行約十年以後，歐盟根據獲得的經驗和教訓在 1997

⁶⁴ 詳參葉俊榮著，環境影響評估的公共參與：法規規的要求與現實的考慮，刊於氏著，環境政策與法律，2002，頁 195 以下。

年通過「環評修改指令 97/11/EG」⁶⁵以提高環評的效用，2001 年更頒佈「政策環評指令 2001/42/EG」⁶⁶，將環境評估延伸到計畫層次。這兩個指令對於環評這項工具在歐盟的發展意義深遠，也擴大暨深化環評在德國的適用，本文先前提到德國轉換環評指令時的諸多缺失，後來大都透過這兩個指令的轉換而予以糾正。不過就本文所關注的整合策略的發展方面，這兩個指令並沒有帶來進一步的發展，毋寧是本文稍後討論的整合防治污染指令才又使得整合策略的落實再度成為討論的焦點。因此本文乃省略對於這兩個指令的介紹，直接探討整合防治污染指令。

肆、整合策略實例之二：整合防治污染指令 (96/61/EG)⁶⁷

一、前言

從名稱來看，一望即知整合防治污染指令也植基於整合策略。它的目標是規定各項措施，以預防並減少來自較大的工業廠房營運的環境污染，使環境整體達到一個高保護水準。執委會 1993 年 9 月 14 日提出的原始草案⁶⁸受到英國的監督制度，也就是 1990 年的環境保護法案第一部份裡的「整合的污染控制」的強烈影響。它純粹的程序法取向當時在德國受到猛烈的批評⁶⁹。依照德國通說見解，尤其是營運義務的規定，依據科技現狀制定的排放界限值、至少維持最低水平的環

⁶⁵ Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 3.3.1997 zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. 1997 L 73/5.

⁶⁶ Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.6.2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABl. L 2001 197/30.

⁶⁷ Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24. 9. 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, ABl. 1996 L 257/26, zuletzt geändert durch Verordnung 166/2006, ABl. 2006, L 33/1.

⁶⁸ KOM (93) 423 endg. = ABl. 1993 C 311/6 = NVwZ 1994, 459.

⁶⁹ Vgl. BR-Drs. 803/93, S. 2 f.; Bericht des ad hoc Bund/Länder-Arbeitskreises „Fachübergreifendes Umweltrecht“, in: Umwelt (BMU) 2/1995, Sonderteil.

境品質目標規定，以及與歐盟其他環境法令協調一致等等，均不可或缺⁷⁰。幾經折衝協調，最後通過的整合防治污染指令版本很接近德國的廠房許可法，尤其德國聯邦污染防制法。兩者現在都同樣包含實體的基本義務清單⁷¹、區分排放界限值⁷²以及作為最低標準加以遵守的環境品質規範⁷³、對於廠房變更有報備程序及許可程序的分級規定⁷⁴，兩者對於監督和事後的命令規定也類似⁷⁵。不過整合防治污染指令中的這些規定和德國聯邦污染防制法相較，較為弱化⁷⁶。另一方面，整合防治污染指令仍然和德國法有所歧異，德國法必須做出相應的變更，尤其是整合的、跨媒介的環境保護的要求最為重要。

二、它的整合策略以及對德國設廠許可法的挑戰

依照整合防治污染指令，附件一中所列的工業廠房在營運前，都必須經過一個整合的審查。其目的在於透過整合的環境保護措施預防並減少污染物排放到空氣、水和土地，並且將廢棄物的管理納入，以避免分門別類管制的缺失，從而保護環境整體。實現整合策略的工具首先是營運者的基本義務，包括預防和保護措施、廢棄的避免、再利用和最終處置、能源使用效率、事故避免以及停業時須採取必要措施等（第三條）。其次，有害物質，尤其是附件二所列舉者，其排放界限值必須在許可中確定並由該廠房所遵守（第九條第三項）。排放界限值係植基於「最佳可使用之科技」；此處也要考慮系爭廠房的技術特性、地理位置和當地的環境條件（第九條第四項）。附件四規定確立「最佳可使用之科技」的標準。考慮因素除成本效益分析外，還包括該科技產生很少的廢棄物、投入較少的危險物質、促進物質和廢棄

⁷⁰ Vgl. Ludwig Krämer, Der Richtlinienvorschlag über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, in: Hans-Werner Rengeling (Hrsg.), Integrierter und betrieblicher Umweltschutz, Baden-Baden 1996, S. 51 ff.

⁷¹ Art. 3 der IVU-Richtlinie u. § 5 Abs. 1 u. 3 BImSchG.

⁷² Art. 10 der IVU-Richtlinie u. § 5 Abs. 1, Nr. 1 BImSchG.

⁷³ Art. 9 Abs. 4 i.V.m. Art. 2, Nr. 11 der IVU-Richtlinie und §§ 5 Abs. 1, Nr. 2 i.V.m. 3 Abs. 6 BImSchG.

⁷⁴ Art. 12 der IVU-Richtlinie u. §§ 15, 16 BImSchG.

⁷⁵ Art. 13, 14 der IVU-Richtlinie u. §§ 17, 26 ff., 52 ff. BImSchG.

⁷⁶ Näher vgl. Hans-Joachim Koch, Die IPPC-Richtlinie: Umsturz im deutschen Anlagengenehmigungsrecht? in: Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1997, Berlin 1997, 31, 33 ff.

物的回收再利用、原料消耗量以及能源效率等等。在程序方面，整合防治污染指令要求各主管機關之間就許可程序以及許可附款充分協調，以確保有效整合（第七條）。此外，整合防治污染指令還規定必須遵守環境品質規範、監督、定期審查以及必要時得變更許可之附款。

此外執委會應該促使會員國和系爭工業之間就最佳可使用之科技、與之相連結的監督措施，以及這個領域的發展做資訊交換（第十六條第二項）。歐盟因而在 Sevilla 設立一個歐洲 IPPC 辦公室負責這些事務的進行⁷⁷。資訊交換的結果記錄在「最佳可使用之科技參考文件」（一般簡稱為 BREFs 或 BVT-Merkblätter）中並予以公開，它們提供會員國一個依循的方向。尤其如果基於 BREFs 可以確定共同體有採取行動的必要，則應該制定共同體一致的排放界限值。但只要共同體尚未在整合防治污染指令的基礎上制定共同體的排放界限值，則適用其他既有的指令中有關的排放界限值（第十八條）。

不過整合防治污染指令中的整合概念因為接納某程度的一般化規定而弱化⁷⁸。本文一開始就提到，從整合策略的理念型來看，生態關聯性應該以其全面的錯綜複雜性被評價。基於各式各樣交互作用的整體觀察，每一個案都不同，也必須得出不同的環境負擔結算表。因此整合的環境保護從基本上來說應該是依個案而定，而與一般化相對立。執委會最初的草案也正是以個案考量作為出發點⁷⁹。不過這樣的方案因為有妥協扭曲的高度可能性從而遭到強烈批評，尤其來自德國方面。結果是整合防治污染指令現在包含某程度的一般化規定。一方面是在定義裡面清楚規定，排放界限值「原則上」是以最佳可使用之科技作基礎、科技之可使用性是就系爭工業「部門」而言（並不是由個別廠房的角度來看）、最佳科技指的是為達成環境整體「一般性的」高保護水準而言最有效者（第二條第十一款）。除了科技標準之外，整合防治污染指令現在也容許制訂有拘束力之一般化的許可要件：依

⁷⁷ S. <http://www.eippe.jrc.es>

⁷⁸ Masing, DVBl. 1998, 549, 555; Vgl. auch Zöttl, NuR 1997, 157, 162 und 165 f.

⁷⁹ 依照執委會的原始構想，究竟一般化的規定在該指令中可以有多大的空間，並不清楚。詳見 Masing, DVBl. 1998, 549, 556 Fn. 49.

照第九第八項會員國得就特定類型之廠房以「一般有拘束力」規定之形式確立要求，而非以許可之附款為之。透過這些規定，整合的要求現在概括地移轉到一個一般性的層面⁸⁰。

正因為容許一般化，整合防治污染指令對德國法而言不意味著基本架構的瓦解。因為它現在承認可以採用一般化的規定，正如同德國向來的作法一樣，因此它在架構上沒有提出新穎的要求。對德國還構成嚴峻挑戰的，則是傳統的環境標準必須更改，以符合整合防治污染指令的整合要求，並成為所謂的「整合的環境標準」。學者認為，制訂所謂的「整合的環境標準」對目前的標準制訂系統來說並非「系統斷裂」(Systembruch)，寧可說是「修正化的繼續發展」⁸¹。也就是說對德國法而言，主要仍是制訂有拘束力的標準，這一點並沒有改變。而在程序方面，整合防治污染指令也未對德國法提出新穎的規定，它只要求許可程序和附款的「充分協調」，既沒有規定決定權必須集中在一個機關，也沒有要求指定一個負責機關⁸²。

三、轉換到德國法

(一) 轉換對策的討論

關於整合的環境保護如何轉換到德國法的熱烈討論現在因為整合防治污染指令的轉換而繼續延燒。現在大多數見解認為，歐盟法的整合要求和德國現行法的訴求兩者間的差異並不是很大⁸³。因為對於必須經過許可的廠房而言，德國聯邦污染防治法第五條不只規定對空氣負擔的保護和預防義務，也包含廢棄物避免、再利用及最終處置的要求，以及廢熱利用的要求。而根據第六條第一項第二句，許可的前

⁸⁰ Masing, DVBl. 1998, 549, 556.

⁸¹ Rudolf Steinberg, Standards des integrierten Umweltschutzes, NuR 1999, 192, 198.

⁸² Masing, DVBl. 1998, 549, 557; Konrad Berendes, Die neue Wasserrechtsordnung, ZfW 2002, 197, 208.

⁸³ Vgl. Klaus Hansmann, Prüfung wasserrechtlicher Fragen im integrierten Anlagenzulassungsverfahren, ZfW 1999, 238 ff.; Gertrude Lübke-Wolff, Integrierter Umweltschutz – Brauchen die Behörden mehr Flexibilität? NuR 1999, 241 ff.; SRU, Umweltgutachten 2002, Tz. 307; ähnlich Manfred Rebenisch, Die immissionschutzrechtliche Genehmigung – ein Instrument integrierten Umweltschutzes? NVwZ 1995, 949 ff.

提要件也包括遵守其他的公法規定。此外，污染排放係依據「科技現狀」加以限制，這也隱含超媒介的觀點在內，蓋如果科技的成果是帶有不適當的環境攸關的副作用，或者是將問題不當地轉嫁到其他媒介，則非德國聯邦污染防制法第三第六項或是聯邦水利法第七之一第五項意義下的「科技現狀」。因此整合防治污染指令轉換的必要性僅在於澄清和補充。

其次，就像當時轉換環評指令時一樣，有學者主張轉換整合防治污染指令，應該在傳統的德國羈束的許可決定中，在構成要件方面賦予空間⁸⁴。德國環保部設立的獨立專家委員會於1997年提出的「環境法典草案」也是朝這個方向設計。該草案的目標是整合的環境保護，而且是一個非常嚴格、志向遠大的方案。它計畫引進一個一體的、整合的開發案許可程序(Vorhabensgenehmigung)，並用「整合條款」和「開放條款」依個案維護整合的要求⁸⁵。依照該草案第八十三條第二項的「整合條款」，基本義務的履行必須是考慮所有污染途徑和環境財貨之間的交互作用下，採取對環境整體負擔盡可能少的措施。第八十四條第三項的「開放條款」則規定，倘若考慮資源及能源使用，主管機關估量其對環境整體的利益清楚遠遠大於不利益，則可以在許可中免除其遵守個別預防界限值的義務。換言之，該草案容許基於跨媒介的觀點在個案中偏離排放界限值。稍後環保署提出的「環境法典第一部份草案」，也有類似的規定，只是文字敘述略有不同。對於草案的這些規定，有學者大力讚揚，主張德國將因此建立自己的整合的環境保護法體系，從而在未來將具備發展開放性和歐洲法的容納能力⁸⁶。

但是不同於環評指令轉換時的討論，現在有新的發展重點。許多學者主張，整合的觀點不應該是在個案許可的層次，而應該是在立法層次，也就是設定界限值的層次被考慮⁸⁷，尤其是整合防治污染指令

⁸⁴ Steinberg/Koepfer, DVBl. 1997, 973, 981.

⁸⁵ Vgl. Lübke-Wolff, NuR 1999, 241, 242; Wasielewski, NVwZ 2000, 15, 17 ff.; SRU, Umweltgutachten 2000, Tz. 84.

⁸⁶ Vgl. Rainer Wahl, Die Normierung der materiell-integrativen (medienübergreifenden) Genehmigungsanforderungen, ZUR 2000, 360, 361 ff.

⁸⁷ Vgl. Lübke-Wolff, NuR 1999, 241 ff.; Klaus Hansmann, Integrierter Umweltschutz durch untergesetzliche Normsetzung, ZUR 2002, 19 f.; SRU, Umweltgutachten 2004. Umweltpolitische

第九第八項明確容許透過一般、有拘束力的規定來制訂標準，以取代許可的附款。他們批評上開草案的相關規定，因為開放條款在主管機關面臨業者的強大壓力時，剝奪其堅強之靠山（這裡指的是有拘束力的標準），非常容易造成濫用。而且就像本文先前所提到的，不同的環境效果之間沒有相互計算的可能性，究竟多少的廢棄物數量可以因為降低多少的空氣污染、水污染或自然景觀破壞而被接受？可信而且一致的標準並不存在。因此，不同環境效果之間的衡量是一個政治決定，它應該盡可能地在規範制訂的層次上被做成。至於視情況所需要的彈性可以透過保留數種科技（如果一般性地偏好某一科技無理由的話），以及基於這些科技所生的不同界限值，來加以確保。而且以法規命令具體化整合的要求也有助於法律安定性。雖然制訂過程複雜而且花時間，但制訂之後有助於行政的合理化並加快行政程序。在有綠黨參與執政的邦，它們組成的工作小組所提出的環境法典模型 I 草案，就是採取這樣的轉換策略⁸⁸。

（二）條款法 2001

德國聯邦政府原本計畫透過「環境法典第一編」（ein Erstes Buch zu einem Umweltgesetzbuch; UGB I）來轉換環評修改指令 97/11/EG⁸⁹ 以及整合防治污染指令⁹⁰。因為這兩個指令同樣都是整合對策取向、規範對象是類似的開發案，而且轉換期限很接近：環評修改指令必須在 1999 年 3 月 15 日以前轉換，而整合防治污染指令則是 1999 年 10 月 30 日之前。另一方面，德國長久以來便計畫制訂一部環境法典。因為環境法規日益繁多，散見各專門法，體系複雜，不論在理解或執行上都有高度困難，從而亟需改革，以求簡化、清晰化、一體化。德國環保部先是召集大學教授組成委員會，在 1990 及 1994 年分別就環

Handlungsfähigkeit sichern, Deutscher Bundestag, Drucksache 15/3600, Tz. 566.

⁸⁸ Modul I für ein Umweltgesetzbuch, Stand 20. 8. 1998. G-Länder: Länder mit grüner Regierungsbeteiligung, s. Lübbe-Wolff, NuR 1999, 241, 242.

⁸⁹ Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 3.3.1997 zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. 1997 L 73/5.

⁹⁰ Im Einzelnen vgl. Andreas Wasielewski, Stand der Umsetzung der UVP-Änderungs- und der IVU-Richtlinie, NVwZ 2000, 15 ff.

境法典的總論及各論部分提出草案⁹¹；爾後復設立「獨立專家委員會」於1997年9月初提出草案(UGB-KomE)⁹²，該草案在擬定時大幅考慮歐洲環境法的規定⁹³。環保署遂以之為基礎提出「環境法典第一編」草案，希望藉轉換環評修改指令以及整合防治污染指令之便為環境法典催生⁹⁴。

然而這項轉換計畫後來在1999年秋天正式宣告失敗；而原本已經努力多時的環境法典制訂計畫也同時中斷。依照官方說法，失敗原因在於聯邦在水利法方面的立法權限不足⁹⁵。後來迫於時間壓力，上述兩個指令的轉換只好透過一個條款法迅速地完成。該法於2001年7月27日通過，一般簡稱為「條款法2001」⁹⁶，就環評修改指令的轉換而言，已經逾越轉換期限超過兩年，而就整合防治污染指令而言，遲誤也將近兩年。

條款法2001修改各個涉及的聯邦專門法以符合歐盟法的要求。它首先在第1條規定環境影響評估法的許多修改，第2條以下則分別規定聯邦污染防制法及其法規命令、聯邦水利法、循環經濟及廢棄物法、原子能法、聯邦自然保育法、聯邦礦業法、聯邦都市計畫法...等等的修改。就整合防治污染指令的轉換而言，條款法2001以「雙軌的許可程序」繼續存在為前提，也就是說保留聯邦污染防制法和（聯

⁹¹ Kloepfer/Rehbinder/Schmidt-Almann/Kunig, Umweltgesetzbuch – Allgemeiner Teil, Berichte des Umweltbundesamtes 7/90, 1990, sowie Jarass/Kloepfer u.a., Umweltgesetzbuch – Besonderer Teil, Berichte des Umweltbundesamtes 4/94, 1994.

⁹² Umweltgesetzbuch (UGB-KomE), Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.), 1998.

⁹³ 德國環境法典草擬歷程及其內容，參照陳慈陽著，環境法總論，2003，頁94-102, 213-216。

⁹⁴ Berendes, ZfW 2002, 197, 201 f.

⁹⁵ Presseerklärung des BMU v. 2. 9. 1999. 同此見解者如 Berendes, ZfW 2002, 197, 203 ff. 部分學者則認為，問題是在於政治層面，也就是聯合執政的紛爭、各行政部會自我中心，以及工商業界的反彈等。Vgl. SRU, Umweltgutachten 2002. Für eine neue Vorreiterrolle, Stuttgart 2002, Tz. 303; ders., Umweltgutachten 2000, Schritte ins nächste Jahrtausend, Stuttgart 2000, Tz. 81; Hans-Joachim Koch/Heiko Siebel-Hußmann, Das Artikelgesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer Umweltschutzrichtlinien, NVwZ 2001, 1081, Fn. 6. 不過，從後續發展來看，聯邦憲法法院後來的幾個判決也確實從嚴解釋聯邦權限規定，因此讓環境法典的引進愈顯得機會渺茫。Vgl. BVerfGE 106, 62 (Altenpflegegesetz-Entscheidung vom 24.10.2002); BVerfGE 111, 226 (Juniorprofessur-Entscheidung vom 27.7.2004); BVerfGE 112, 226 =NJW 2005, 493 (Studiengebühren-Entscheidung vom 26.1.2005).

⁹⁶ Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz, BGBl. I 1950.

邦、各邦)水利法分立的情形，而將整合防治污染指令的要求分別整合到聯邦污染防制法和水利法各自的規定之中，而且聯邦污染防制法第十三條規定的集中效果也沒有被擴大⁹⁷。此外，立法者決定，整合防治污染指令的實體整合規定不是在個案決定中透過整合條款來實現，而是透過法規命令予以抽象一般地具體化⁹⁸。所以首先把聯邦污染防制法中第一條第二項的目標規定、第三條第六項的科技現狀概念、第五條的基本義務都形塑成整合的規定⁹⁹。另外加入一個附件規定如何決定科技現狀的標準。然後第七條、第四十八條的授權條款則補充一個整合命令：「在確立要求時尤其必須考慮對一個保護客體的不利影響可能轉嫁到另一個保護客體；必須將環境作為一個整體維持其高保護水準。」在聯邦水利法中，整合的命題也被納入第一之一條第一項的原則規定中，第七之一條第五項的科技現狀概念也有相應的修改¹⁰⁰。依照新的聯邦污染防制法第十條第五項第二句規定，倘對於該開發案本身或是其他與其有直接關聯的計畫，必須依據其他法律取得許可，許可機關只必須確保許可程序、許可內容和附款的充分協調。然而在聯邦水利法並沒有加入相應的規定。它的第七條第一項第三句新規定授權各邦對於水法許可程序必須注意的要求頒布規定，以轉換整合防治污染指令。這些規定尤其包括申請的提出、充分協調許可程序以及許可內容及附款、許可的監督和重新考核、廠房營運的變更、使用者對於污染物排放至水體的聲明、國內以及跨國界的機關和公眾參與¹⁰¹。

學者對於條款法 2001 的評價視立場而定。不過它的轉換策略，也就是主要藉助抽象一般的標準實現整合的要求，許可機關的個案決

⁹⁷ Gerhard Feldhaus, Integriertes Anlagenzulassungsrecht: materiell- und verfahrensrechtliche Anforderungen nach neuem Recht, ZUR 2002, 1, 6.

⁹⁸ Koch/Siebel-Huffmann, NVwZ 2001, 1081, 1083; Hansmann, ZUR 2002, 19, 20; SRU, Umweltgutachten 2004, Tz. 566

⁹⁹ 關於聯邦污染防制法第 5 條的基本義務，詳見 Hansmann, ZUR 2002, 19, 21 ff.

¹⁰⁰ Zur wasserrechtliche Umsetzung der IVU-Richtlinie vgl. Berendes, ZfW 2002, 198, 207 f.

¹⁰¹ Vgl. Berendes, ZfW 2002, 198, 208; Monika Böhm, Umsetzungsdefizite und Direktwirkung der IVU- und UVP-Änderungsrichtlinien? ZUR 2002, 6, 10 f.

定只是輔助性，受到廣泛的歡迎¹⁰²。然而也有反對意見批評條款法 2001 只是「小方案」¹⁰³，它的整合原則由許可法的中心被推到邊緣，整合防治污染指令的實體整合要求被轉交給法規命令和行政規則，這意味著，在立法接納這些新概念之後，轉換工作尚未結束，唯有待頒布新的、並修改舊的法規命令和行政規則以後，轉換工作才告結束，在此之前，轉換赤字依然存在¹⁰⁴。

最後要注意的是，由於憲法聯邦和邦的權限規定，在條款法 2001 頒布之後，須待各邦都頒佈完成各自的執行法律，歐盟法的規定才全部轉換到水利法之中¹⁰⁵。

(三) 維護空氣清潔技術準則 2002

基於聯邦污染防制法第四十八條授權所頒佈的新的「維護空氣清潔技術準則 2002」(Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft – TA Luft 2002)¹⁰⁶在 2002 年 10 月 1 日生效。它的重要任務之一¹⁰⁷即是將整合的要求標準化。該準則在第五章含有「預防有害環境作用的規定」，當中尤其包含排放界限值和技術要求。這些規定因應整合策略考慮「對一個保護客體的不利影響可能轉嫁到另一個保護客體；它們應該將環境作為一個整體維持其高保護水準。」(Nr. 5.1.1 第 3 項)。該準則 Nr. 5.1.3 並且進一步對可能的個案觀察規定詳細的操作方針(Operationsdirektiven)。不過它們只能適用於非典型的案例，以及缺乏整合的環境標準之案例¹⁰⁸。

¹⁰² Koch/Siebel-Huffmann, NVwZ 2001, 1081, 1088; Feldhaus, ZUR 2002, 1, 5; Hansmann, ZUR 2002, 19, 20 f.; SRU, Umweltgutachten 2004, Tz. 566.

¹⁰³ Vgl. Wahl, ZUR 2000, 360, 361 ff.; Böhm, ZUR 2002, 6, 9.

¹⁰⁴ 對於這些批評有學者提出反駁，認為透過修改聯邦污染防制法已經將整合的要求納入。尤其是聯邦污染防制法第 3 條第 6 項意義下的科技現狀要求，如果不存在具拘束力的一般規定，則依個案衡量該措施所涉及的全部環境利益。因此即使法律以下的規範尚不完整，也不存在轉換的缺失。Vgl. Hansmann, ZUR 2002, 19, 21.

¹⁰⁵ Böhm, ZUR 2002, 6, 11.

¹⁰⁶ Erste Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum BImSchG, GMBI. 2002, Nr. 25-29, S. 511.

¹⁰⁷ 此外空氣清靜技術指南 2002 還必須因應空氣品質框架指令 1996/62/EG 和它的子指令，修改調查和判斷程序、污染界限值，並且順應技術發展改寫有關廠房的排放界限值。詳見 SRU, Umweltgutachten 2004, Tz. 565 ff.; Klaus Hansmann, Die neue TA Luft, NVwZ 2003, 266 ff.

¹⁰⁸ Vgl. Thomas Pschera/Isabell Koepfer, Die neue TA Luft – Gefährdet der integrative Ansatz die Bindungswirkung? NuR 2003, 517, 523.

這裡進一步要討論的是，「維護空氣清潔技術準則 2002」的各個排放界限值是不是真的符合整合的觀察方式。在該準則的立法理由中雖然對於如何以整合的觀察做基礎導出排放界限值提出一些明顯、具啓發的案例，不過就像環境問題專家委員會所指出的：「這很有幫助，但是還不夠。」¹⁰⁹。該準則中所確立的標準和界限值需要更多、更清楚的說明，為何它們正是基於整合的觀察、為何它們沒有造成污染轉嫁以及臨界負擔等問題。此外，正由於整合考慮的衡量性格，設定這些標準的程序也具有高度重要性¹¹⁰，公開、透明、專家及有關機關團體暨業者、民眾的參與都是不可或缺的要素。總而言之，此處需要的是更多的透明性、對話以及闡釋。

四、 小結

由於整合防治污染指令容許一般化的規定，從而為整合策略的轉換提供了適當的入口。因此德國法目前發展的目標即是找出所謂的「整合的環境標準」。而這個任務因為知識的侷限、權衡的困難，並不容易達成。「維護空氣清潔技術準則 2002」可說是朝此方向邁出了重要的一步。德國環境問題專家理事會也期盼歐盟層面的資訊交換機制，也就是「最佳可使用之科技參考文件」日後能對此做出貢獻¹¹¹，不過它們截至目前為止只限於描述若干環境媒介之最佳可使用科技，對於整合觀察的方法尚未提供直接的幫助¹¹²。

伍、 結論—兼論對我國法之省思

一、 德國經驗總結

綜而言之，歐盟環境法強調的整合策略其實含有實體法上的要

¹⁰⁹ SRU, Umweltgutachten 2004, Tz. 567.

¹¹⁰ Steinberg, NuR 1999, 192, 197 f.

¹¹¹ 同此期待者如 Steinberg, NuR 1999, 192, 197 f.

¹¹² SRU, Umweltgutachten 2004, Tz. 568.

求，對德國傳統設廠許可法而言是一個異質的元素，如何將之與既有法制相互協調並順利運作，並非易事。德國學界的相關討論從 1985 年通過環評指令開始，延續到 2001 年聯邦法轉換整合防治污染指令之後，仍未平息。在環評指令方面，雖然在相關立法、修法之後，透過不確定法律概念的解釋，已經可以依個案拒絕不符合環評的開發案，然而就環評的實質評價標準仍然處於摸索之中。1995 年頒佈的環評實施規則附件一的輔助指南是一個不錯的嘗試，然而由於該實施規則仍然以既有的專門法界限值或標準為優先，因此該輔助指南的意義不大。不過該實施規則至少確立一個原則：具有法拘束力的界限值無論如何都應該遵守，不因為整合的考慮就稍有鬆懈。換言之，整合要求是在現行既有嚴格標準外，再加上額外的限制。這與英美法只考慮整體表現，而不逐項設定嚴格標準的情形有很大的不同。

相較之下，1997 年的「委員會版的環境法典草案」，以及環保部在 1999 年的「環境法典第一編草案」內容毋寧較接近整合策略的原始構想。它們計畫引進一個一體的、整合的開發案許可程序，並用「整合條款」和「開放條款」依個案維護整合的要求。所謂「開放條款」容許基於整合的跨媒介觀點在個案中免除其遵守個別預防界限值的義務。

不過在討論整合防治污染指令的轉換時，出現新的發展方向。許多學者認為整合的觀點不應該在個案許可的層次，而應該在行政的立法層次被考慮，也就是應該設定「整合的」環保標準或界限值。換言之，既不是沿用既有分門別類的界限值，也不是授權行政機關依個案自行裁量，而是發展新的、整合觀點下的標準。而立法及行政實務也是朝這個方向邁進，「維護空氣清潔技術準則 2002」即是初步的成果。不過這只是開端而已，尋找「整合的」標準仍有賴科學知識的發展以及眾人智慧的結晶。

綜上，我們可以發現，整合策略在德國的發展雖然經過二十年，仍然處於現在進行式，而非過去式。並且由於德國在 2006 年 8 月底大幅修改聯邦與邦權限劃分規定之後，重新推動環境法典的制訂，未

來這部法典中所呈現的風貌，攸關整合策略在德國的發展方向。藉由觀察歐盟整合策略在德國設廠許可法的發展軌跡，我們可以發現，不同法體系的相互調整和配合具有高度困難。不可諱言，德國環境法近年來在歐盟激烈的「規範競爭」中落居下風。雖然歐盟環境法發展初期，也就是 1970 及 1980 年代，它的主要規範仿效德國法令，結構和德國法相當吻合，但是晚近改弦易轍，大多採用其他的法體系思維，尤其來自英國，也有些來自法國及其他羅馬法系國家¹¹³。其中，歐盟的行政機構宥於人力、物力有限，寧可選擇較易控管的手段和工具，當然也是重要因素之一。總之，歐盟環境法現在傾向於採取整合的策略、設定品質目標輔以計畫工具、加強程序性的規範、擴大公眾參與、採取市場導向的工具以及企業的自主責任等。反之，德國法仍然是植基於傳統的秩序法基本原則和工具，偏愛針對各領域，如空氣、水、土地等個別規範、著重實體法的要求、規定嚴格的排放界限值，依據科技現狀調整並且一體適用。目前歐盟和德國環境法背後的體系思維和法律手段可說有天壤之別。因此，有學者使用「結構歧異」這個關鍵字以概括過去這些年來德國環境法歐洲化過程所面臨的困境。而德國特有的聯邦結構使得問題更加嚴重。這些現象我們透過整合策略在德國設廠許可法的發展過程即可略知一二。

整體而言，儘管德國環境法歐洲化過程困難重重，然而從法政策的觀點來看，確實也對德國法的創新給予重要的驅動力。許多德國學者自己也認為，德國法已經顯現封閉性和僵化性，缺乏现代化的要素和手段，早有改革的必要。雖然德國以它一貫的嚴格排放標準對歐盟環境法仍然能夠發揮一定程度的作用，繼續提高歐盟的環保標準，不過有鑑於當前歐盟及國際環境政策的發展方向強烈偏離德國路線，德國法如果再不做出變革，只能繼續被動地因應挑戰。這也就是為何德國學界普遍對於環境法典的引進寄予厚望。不過修憲之後，雖然聯邦得以制定環境法典，但新的基本法規定也允許各邦自行制訂法律大幅偏離該法典之內容，因此各邦究竟會競相提高環保要求還是向下修正

¹¹³ Breuer, NuR 2000, 541, 548.

以利招商，仍屬未知¹¹⁴。德國環境法的發展仍處於動盪不安之中。

二、對我國法之省思

如前所述，依照整合策略，每一個案的環境效果應該以其全面的錯綜複雜性和具體的相互關聯性綜合地被評價。光看這個命題的廣度、深度和抽象度，就知道整合策略立意雖好，但實際操作起來難度很高。以往分門別類各自規範的立法手段，意在化繁為簡，可收專業分工之效。而現在爲了克服專業分工帶來的窄化、各自爲政，復將全部環境效果冶於一爐綜合觀察。此時，面對廣泛的審查範圍，操作方法就益發顯得重要。

環境影響評估是一個重要的程序工具，尤其在民眾參與方面的建制，更有於舉足輕重的地位。我國環境影響評估法施行至今也累積許多案例和經驗，相關的文獻探討已經是汗牛充棟。不過，這些批評和檢討聲浪鮮有從整合策略的實體要求出發者，也就是說，德國學者所關心的何謂整合的要求、評價標準何在、與既有各種法定要求的關係如何等等問題，在我國少有討論¹¹⁵。我國目前對環評結果，常有環保團體和當地民眾極力抗爭，除了程序—尤其是民眾參與機制—設計不良¹¹⁶以外，另一個主要原因也在於環評背後的整合策略帶有濃厚的裁量性格。尤其現在環評中所謂的環境不僅止於空氣、土地、水、動植物等自然生態環境，還包含生活環境、社會環境及經濟、文化等在內（環評法第四條第二款參照），審查範圍之廣可說是一望無際。更何況由環境主管機關審查開發案對生活環境、社會環境、經濟、文化的影響，並不合乎其執掌。讓環保署或縣市環保局透過一個環評程序，承載這麼多的審查項目、做出這麼複雜的決定，誠可謂生命中不可承受之重。不過無論如何，致力在環評中發展出一般化的操作標準，如

¹¹⁴ 樂觀者如 Michael Kloepfer, *Föderalismusreform und Umweltgesetzgebungskompetenzen*, ZUR 2006, 338 ff.。悲觀者如 Hans-Joachim Koch, *Umwelt in schlechter Verfassung?* NuR 2006, 673 ff.

¹¹⁵ 學者葉俊榮就環評的評估及審查基準、以及與其他管制單元之連結，曾有簡短的探討，參見氏著，*政府再造與制度興革：以環境影響評估制度爲例*，經社法制論叢，第 23 期，民國 88 年 1 月，頁 1 以下。

¹¹⁶ 詳參陳慈陽著，*環境法總論*，2003 年，頁 302 以下。

德國學者心之所繫，也應當是我國環評法的重要發展方向之一。附值一言者，環評只是環境法中的眾多工具之一，在發展環評的同時，仍不能忽略其他環境工具的重要性。

至於整合防治污染指令，它目前在歐盟是一個非常重要的法令。依照環評指令，環評結果只是必須在許可程序中加以「考慮」，但依照整合防治污染指令，大型工廠必須通過整合的審查許可，才可以營運。因此這裡的整合標準就十分關鍵。英國仍然是依其傳統，採個案審查，在各個許可執照中明定該工業廠房應該遵守之各項義務；德國則是以其一貫的一般化要求，努力找尋可以一體適用的整合標準。這項找尋的工作目前仍在進行當中。我國目前並沒有與歐盟整合防治污染指令相仿的制度，不過有鑑於整合策略操作上的高難度，連德國也正在摸索中，故本文認為在操作模式未臻成熟以前，我國不宜輕言跟進。然而由於整合策略是國際發展趨勢，我國自應密切觀察其發展情形以及運用成效，慢慢評估我國法日後是否有改弦易轍的必要跟可能性。

參考文獻

(一) 中文部份

- 陳慈陽，2003，《環境法總論》。著者自版，元照總經銷。
- 傅玲靜，2006，〈計劃確定程序法制之實然與應然－以行政機關建設大眾捷運系統之計畫確定程序為中心〉，《中原財經法學》，第十六期，頁 1-71。
- 湯德宗，1998，〈環境影響評估法釋論－比較研究〉。行政院國家科學委員會微縮小組。
- 黃錦堂，1994，《台灣地區環境法之研究》。台北：月旦出版社。
- 葉俊榮，2002，〈環境影響評估的公共參與：法規範的要求與現實的考慮〉，刊於氏主編，《環境政策與法律》。元照出版，頁 195-228。
- 葉俊榮，1999，〈政府再造與制度興革：以環境影響評估制度為例〉，《經社法制論叢》，第 23 期，頁 1-29。
- 廖義男，1999，〈計劃確定程序規範之探討－行政程序法立法中爭論之議題〉，《台灣本土法學雜誌》，第一期，頁 20-36。

(二) 德文部份

- Beckmann, Martin (1987): Die Umweltverträglichkeitsprüfung und das rechtssystematische Verhältnis von Planfeststellungsbeschlüssen und Genehmigungsentscheidungen, DÖV 1987, 944 ff.
- Berendes, Konrad (2002): Die neue Wasserrechtsordnung, ZfW 2002, 197 ff.
- Böhm, Monika (2002): Umsetzungsdefizite und Direktwirkung der IVU- und UVP-Änderungsrichtlinien? ZUR 2002, 6 ff.
- Breuer, Rüdiger (2000): Europäisierung des Wasserrechts, NuR 2000, 541 ff.
- Breuer, Rüdiger (1997): Zunehmende Vielgestaltigkeit der Instrumente im deutschen und europäischen Umweltrecht - Probleme der Stimmigkeit und des Zusammenwirkens, NVwZ 1997, 833 ff.

- Breuer, Rüdiger (1993): *Entwicklungen des europäischen Umweltrechts – Ziel, Wege und Irrwege*, Berlin, New York, 1993.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (1998): *Umweltgesetzbuch (UGB-KomE)*, Berlin, 1998.
- Bunge, Thomas (2004): *Rechtsschutz bei der UVP nach der Richtlinie 2003/35/EG*, ZUR 2004, 141 ff.
- Bunge, Thomas (1987): *Die Umweltverträglichkeitsprüfung von Projekten: verfahrensrechtliche Erfordernisse auf der Basis der EG-RL vom 27.6.1985*, DVBl. 1987, 819 ff.
- Bunge, Thomas (1986): *Die Umweltverträglichkeitsprüfung im Verwaltungsverfahren*, Köln 1986.
- Cupei, Jürgen (1986): *Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)*, Köln 1986.
- Di Fabio, Udo (1996): *Wege zur Materialisierung des europäischen Umweltrechts*, in: Hans-Werner Rengeling (Hrsg.), *Integrierter und betrieblicher Umweltschutz*, Baden-Baden 1996, S. 187 ff.
- Erbguth, Wilfried (2003): *Entwicklungslinien im Recht der Umweltverträglichkeitsprüfung: UVP-RL – UVPÄndRL – UVPG – SUP*, UPR 2003, 321 ff.
- Erbguth, Wilfried (1988): *Gemeinschaftsrechtliche Impulse zur Weiterentwicklung des nationalen Verwaltungsrechts*, DÖV 1988, 481 ff.
- Erbguth, Wilfried; Schink, Alexander (1996): *Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung: Kommentar*, 2. vollst. überarb. Aufl., München, 1996.
- Erbguth, Wilfried; Schink, Alexander (1991): *Die Umweltverträglichkeitsprüfung im immissionsschutzrechtlichen Zulassungsverfahren*, DVBl. 1991, 413 ff.
- Feldhaus, Gerhard (2002): *Integriertes Anlagenzulassungsrecht: materiell- und verfahrensrechtliche Anforderungen nach neuem Recht*, ZUR 2002, 1 ff.
- Hansmann, Klaus (2003): *Die neue TA Luft*, NVwZ 2003, 266 ff.
- Hansmann, Klaus (2002): *Integrierter Umweltschutz durch untergesetzliche Normsetzung*, ZUR 2002, 19 ff.
- Hansmann, Klaus (1999): *Prüfung wasserrechtlicher Fragen im integrierten*

- Anlagenzulassungsverfahren, ZfW 1999, 238 ff.
- Hennecke, Frank (1989): Die Umsetzung der EG-Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung. Ein Bericht aus der Praxis der Umweltgesetzgebung, in: UTR 9 (1989), 117 ff.
- Héritier, Adrienne; Knill, Christoph; Mingers, Susanne; Becka, Martina (1994): Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa: eine regulatorischer Wettbewerb: Deutschland, Großbritannien und Frankreich in der Europäischen Union, Opladen 1994.
- Hoppe, Werner; Appold, Wolfgang (1991): Umweltverträglichkeitsprüfung - Bewertung und Standards aus rechtlicher Sicht, DVBl. 1991, 1221 ff.
- Hoppe, Werner; Püchel, Gerald (1988): Zur Anwendung der Art. 3 und 8 EG-Richtlinie zur UVP bei der Genehmigung nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz, DVBl. 1988, 1 ff.
- Jarass, Hans D. (1987): Umweltverträglichkeitsprüfung bei Industrievorhaben, Köln u.a. 1987.
- Kloepfer, Michael (2006): Föderalismusreform und Umweltgesetzgebungs-kompetenzen, ZUR 2006, 338 ff.
- Koch, Hans-Joachim (2006): Umwelt in schlechter Verfassung? NuR 2006, 673 ff.
- Koch, Hans-Joachim (1997): Die IPPC-Richtlinie: Umsturz im deutschen Anlagengenehmigungsrecht? in: Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1997, Berlin 1997, S. 31 ff.
- Koch, Hans-Joachim; Siebel-Huffmann, Heiko (2001): Das Artikelgesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer Umweltschutzrichtlinien, NVwZ 2001, 1081 ff.
- Krämer, Ludwig (1996): Der Richtlinievorschlag über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, in: Hans-Werner Rengeling (Hrsg.), Integrierter und betrieblicher Umweltschutz, Baden-Baden 1996, S. 51 ff.
- Krämer, Ludwig (1996): Defizite im Vollzug des EG-Umweltrechts und ihre Ursachen, in: Lübbe-Wolff, Gertrude (Hrsg.), Der Vollzug des europäischen Umweltrechts, Berlin, 1996, 7 ff.
- Lübbe-Wolff, Gertrude (1999): Integrierter Umweltschutz – Brauchen die Behörden mehr Flexibilität? NuR 1999, 241 ff.

- Masing, Johannes (1998): Kritik des integrierten Umweltschutzes, DVBl. 1998, 549 ff.
- Mayen, Thomas (1996): Die Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem UVP-Gesetz und der UVP-Verwaltungsvorschrift, NVwZ 1996, 319 ff.
- Oppermann, Thomas (1999): Europarecht, 2. Aufl., München 1999.
- Peters, Heinz-Joachim (1996): Zum gesamthaften Ansatz in der gesetzlichen Umweltverträglichkeitsprüfung, NuR 1996, 235 ff.
- Pschera, Thomas; Koepfer, Isabell (2003): Die neue TA Luft – Gefährdet der integrative Ansatz die Bindungswirkung? NuR 2003, 517 ff.
- Rebentisch, Manfred (1995): Die immissionsschutzrechtliche Genehmigung – ein Instrument integrierten Umweltschutzes? NVwZ 1995, 949 ff.
- Rengeling, Hans-Werner; Gellermann, Martin (1996): Gestaltung des europäischen Umweltrechts und seine Implementation im deutschen Rechtsraum, in: Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts (UTR) 36, Heidelberg 1996, 1 ff.
- Schink, Alexander (1999): Auswirkungen des EG-Rechts auf die Umweltverträglichkeitsprüfung nach deutschem Recht, NVwZ 1999, 11 ff.
- Schlacke, Sabine (2007): Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, NuR 2007, 8 ff.
- Schmidt-Preuß, Matthias (1995): Der verfahrensrechtliche Charakter der Umweltverträglichkeitsprüfung, DVBl. 1995, 485 ff.
- Schröder, Meinhard (2000): Europarecht und integriertes Umweltrecht, NuR 2000, 481 ff.
- Scllner, Dieter H. (1991): Änderungen des Bundes-Immissionsschutzgesetzes - allgemeine und anlagenbezogene Neuerungen, NVwZ 1991, 305 ff.
- SRU (Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen) (2004), Umweltgutachten 2004. Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern, Deutscher Bundestag, Drucksache 15/3600.
- SRU (2002): Umweltgutachten 2002. Für eine neue Vorreiterrolle, Stuttgart 2002.
- SRU (2000): Umweltgutachten 2000, Schritte ins nächste Jahrtausend, Stuttgart 2000.
- SRU (1988): Stellungnahme des Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, zur Umsetzung der EG-Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung in das nationale Recht, DVBl. 1988, 21 ff.

- Steinberg, Rudolf; Koepfer, Isabell (1997): IVU-Richtlinie und immissionsschutzrechtliche Genehmigung, DVBl. 1997, 973 ff.
- Steinberg, Rudolf (1999): Standards des integrierten Umweltschutzes, NuR 1999, 192 ff.
- Steinberg, Rudolf (1995): Zulassung von Industrieanlagen im deutschen und europäischen Recht, NVwZ 1995, 209 ff.
- Steinberg, Rudolf (1995): Probleme der Europäisierung des deutschen Umweltrechts, AöR 1995, 547 ff.
- Steinberg, Rudolf (1983): Die Einfügung einer Umweltverträglichkeitsprüfung in das deutsche Planungs- und Anlagengenehmigungsrecht, NuR 1983, 169 ff.
- Vorwerk, Axel (1996): Die Bewertung von Umweltauswirkungen im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung nach § 12 UVPG, Verw. 29 (1996), 241 ff.
- Wahl, Rainer (2000): Die Normierung der materiell-integrativen (medienübergreifenden) Genehmigungsanforderungen, ZUR 2000, 360 ff.
- Wahl, Rainer (1988): Thesen zur Umsetzung der Umweltverträglichkeitsprüfung nach EG-Recht in das deutsche öffentliche Recht, DVBl. 1988, 86 ff.
- Wasielewski, Andreas (2000): Stand der Umsetzung der UVP-Änderungs- und der IVU-Richtlinie, NVwZ 2000, 15 ff.
- Zöttl, Johannes (1997): Die EG-Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, NuR 1997, 157 ff.

Europeanization of Germany Environmental Law —Strategy of integration as an example

Ru-Huei Liu*

Abstract

During the integration of Europe, member countries are always being in a state of competition, hoping that its own policies and the content of legal norms could surpass those of the EU in order to make sure the competitive abilities, open up business opportunities and especially to avoid the difficulty and large amount of cost concerning adjustment. Costs of adjustment is a vital consideration because the member countries that are in disadvantage will have to convert drastically, and the situation becomes even worse, especially when the thoughts and institutions behind the law of EU differ from its own law. This article observes the inferiority of Germany Environment Law in recent years based upon the content of EIA Directive and IPPC Directive so as to see the impact brought by the integration strategy behind these two Directives. Focus of observation dwells mainly on how big the challenge would be from EU Environment Law on that of Germany, what the problems are, why that is, and how problems could be solved. Finally, this article explicitly explains the reflections this research could have on our own laws.

Key Words: Europeanization, Strategy of Integration, EIA Directive (Directive 85/337/EEC on the Assessment of the Environmental Impact of Projects), IPPC Directive (Directive 96/61/EC concerning Integrated Pollution Prevention and Control) IPPC Directive

*Assistant Professor, Department of Public Administration, Tamkang University, Tamsui, Taiwan.

第三次賦改會運作的政治分析

劉志宏*

摘要

本篇文章將目前的賦改會運作，從政治分析的角度加以切入觀察。首先將此次賦改會的稅改主軸分成兩股勢力的拉距，也就是「產業發展」與「租稅公平」兩大原則的戰場。繼之以權力政治的角度，將主要的參與者、利益團體的代表、以及在立法進程的階段來分別加以描述雙方勢力的爭戰。本文最後歸結出此次的賦改會運作，在披上賦稅改革的名義之下，實是一場隱性的「左、右之爭」。

關鍵字：賦改會、政治分析、利益團體

* 淡江大學公共行政學系助理教授。

壹、前言

行政院於今年六月底成立了賦稅改革委員會，其主要任務為兌現馬總統於今年三月有關於稅改的選舉支票，本文將此次賦稅改革委員會稱為第三次賦改會，以有別於民國七十年代末期、九十年代初期的賦改會。除此之外，在全球化浪潮的席捲之下，台灣的經濟面臨鄰近亞洲國家競相以低利免稅的強烈競爭，政府有關當局爲了因應此一挑戰更打出了「輕稅簡政」的改革目標，而所擬議的稅改議題主要也以減稅爲主軸。迥異於前兩次的賦改會，這次賦改會的稅改主軸似乎是完全以減稅爲主要訴求，再搭配以吸引海外資金回流、產業發展爲主要目的，因此，充滿了「右派思想」的色彩。

而在另一方面，不少的學者專家（朱敬一，2008；許啓智，2008；簡錫堦，2008）、民間團體卻是著眼於租稅公平正義的角度，認爲台灣的稅負不公已經是造成 M 型化社會的元兇之一，應該是要開始增稅，尤其是最爲人所詬病的「資本利得免稅」的措施，這包括了：證券交易所免稅、土地交易所免稅等。而半導體教父張忠謀先生甚至站出來疾呼要對富人課徵更高的所得稅、並且建議廢止對高科技產業的免稅政策。諸如此類的言論，也顯示出了「左派團體」的思維也

不願意在這次的稅改中缺席。

而在政府部門間也是有兩股力量在拉扯，財政部一直以財政健全為最高指導原則，而經濟部就其立場，則是以產業發展為主要目標。也因此，財、經兩部會頻頻接觸冀望能夠化解歧異、得到一個共識。另外，此次賦改會的召開也有其特殊的時空背景，因為從去年底開始美國出現了次級房貸風暴，復以國際石油價格走揚，進一步地帶動國際原物料的上漲，讓全世界各主要國家均陷入「停滯性通膨」的危機當中，也因此之故，全世界各主要國家財經首長莫不想盡辦法來渡過這次的經濟危機。

有鑑於此，這次賦改會的主要參與者除了以往的學者專家、政府官員以外，更納入了產業界代表、勞工團體的代表、民意代表等，形成了百家爭鳴的景況，也讓這次賦改會的運作更加地充滿了政治分析的題材。

本文嘗試著以政治學的知識、採取政治分析的角度去觀察這次的稅改議題。誠如政治學者大衛·伊士頓所說的：「政治就是社會價值的權威配置」（任德厚，2006；呂亞力，2008）。而這次的賦改會的運作即是一種社會價值的權威配置之政治過程，此一過程除了遵循著政治系統論的輸入—輸出的模式在運行以外，其中有關政治決策菁英與

社會大眾的相對地位與互動關係也是我們所感興趣的部份。本文的架構將分別從主要參與者、利益團體的運作、以及立法進程的部份對於第三次賦改會所造成的影響來加以評論。

貳、主要參與者

在進行政治分析時，我們先要釐清的一個政策議題是有關於誰是主要參與者？（Who is the major player？）唯有將主要參與者認清了以後，我們才能夠了解到一項政策議題其背後所代表的意義。而這個主要參與者有可能是執政黨與在野黨對抗所引發的政策議題，也有可能是不同政府機關之間的本位主義作祟之下所產生的對立，當然也有可能是同一政黨之間內部的權力鬥爭所引發的政治風暴。

在闡述第三次賦改會運作的主要參與者之前，我們必須先了解到歷屆的賦改會運作內容以及其時空背景。表一列舉出了從民國七〇年代一直到九〇年代以來，所出現的三次賦改會運作的情形。觀察到歷屆的賦改會時點，我們可以很清楚地發現到，每一次賦改會的召開都似乎與新總統的上任有很密切的關係，例如：第一次賦改會是李登輝總統剛上任時的政績；第二次賦改會則是陳水扁總統剛上任的政績；

而第三次賦改會則是馬英九總統剛上任的政績。換句話說，我們可以推論歷年來的賦改會皆是爲了要替新總統的財經政策白皮書來加以背書，於是，找來了一群學者專家、政府財經官員，針對新當選的總統，對於其競選時所提出的財經政策白皮書來加以具體化地落實。因此，就此而言，我們可以明白指出，歷屆賦改會的主要參與者可以說都是以總統爲主體，再加上其競選時的財經幕僚所擬定的財經政策爲主軸所進行策畫出來的總統意志之具體化。

表一：歷次賦改會比較

賦稅改革	第一次	第二次	第三次
成立時期	民國 76~77 (一年)	民國 90~92(一 年四個月)	民國 97~98(預 定一年)
主任委員 (或召集人)	陳聰安(財稅 學者)	顏慶章、李庸 三、林全(財政部長)	邱正雄(行政院 副院長)
組織成員	學者、專家	學者專家、政府 官員、產業代表	學者專家、政府 官員、產業代表、勞 工與社運團體、民意 代表
改革主 軸	因應自由化趨 勢，簡化稅制結構 並調整租稅行政定 位	檢討稅基侵蝕 與財政惡化現象，以 五到十年達到財政 平衡為改革目標	輕稅簡政共 17 項改革議題、包括促 產落日、調降所得稅 率、取消保留盈餘加 徵 10%、調降遺贈稅 率、與簡化稅務行政 作業
主要成 果	建議實施兩稅 合一制	實施最低稅負 制、取消企業保留盈 餘加徵 10%所得稅	(尚待討論)

資料來源：經濟日報，2008、6、30

而第三次賦改會的主要參與者—馬英九總統，之所以如此的隱

性，幾乎讓人感覺不到他影響力的存在，其主要的就是他一直以遵守雙首長制的中華民國憲法自許，也就是他將他的權力行使集中在國防、外交、和兩岸事務上，而盡量將內政事務交給行政院長來發揮，也因此博得了「宅男」總統的稱號。同時，也因為馬總統的「恪遵中華民國憲法」的舉動，讓這次賦改會的推動比較缺乏朝野對立、不同政府機關之間的本位主義傾軋之現象。

值得一提的是，在世界各主要國家所存在的左、右之爭，在台灣的朝野之間卻不容易見到。美國共和黨的小布希總統於兩千年剛上任時，適逢網路泡沫破滅的時刻，再加上九一一恐怖攻擊事件的發生，讓美國經濟跌到谷底。因此，小布希總統推出了一連串的減稅措施來拯救美國的經濟。但是，因為其減稅措施焦點著重在於對所得稅最高稅率的調降、以及資本利得稅的減免，馬上引起左派在野黨—民主黨—連串的抨擊，謂其減稅方案獨厚富人、排除窮人。亦即一個減稅議題馬上引起左派政黨、右派政黨的對立與抗爭。

這樣左、右對立的情形，在台灣政界倒不是很常出現。究其原因，可能與台灣長期以來面對來自於中國大陸的威脅不無相關，由於這獨特的國際局勢使然，使得台灣政局比較常陷入「統、獨之爭」，而非「左、右之爭」。也因此之故，我們觀察到在野的民進黨對於第三次

的賦改會議題比較少著墨，反而對於馬政府的兩岸政策的大步開放大加地聲討。

另一個可能引起不同政府機關之間對立的是主管經濟發展事務的部門，以及主管政府財政的部門。台灣長期以來，利用租稅減免政策來促進產業的發展已是行之已久的經濟發展策略，從「獎勵投資條例」到「促進產業升級條例」共計實施了將近五十年的租稅優惠，現在隨著促產條例即將落日，可能新的產業優惠政策可能隨之而出。站在主管經濟事務的行政部門，當然是比較傾向將租稅功能導引到「產業發展」的工具上；而主管財政的行政部門則是會考量到「財政健全」的角度，來制定租稅的改革。因此，在對於租稅改革的內容上，兩個主管部會首長，通常是不一致的，也較容易出現齟齬。

然而，此次的賦改會迥異於前兩次賦改會的地方在於，這次賦改會召開的時機剛好面對了全球最嚴峻的經濟情勢，除了從去年底開始美國出現了次級房貸風暴造成了房地產市場崩盤以外，加上國際石油價格走揚，進一步地帶動國際原物料的上漲，讓全世界各主要國家均陷入「停滯性通膨」的危機當中。我國身為一個國際貿易體系的一個活躍份子，自然不能夠自外於這場國際性的經濟危機。因此之故，我國的財經首長包括了：央行總裁、財政部長、經建會主委、經濟部長

等有志一同的均以渡過這場經濟危機為主要考量，而鮮少有本位主義作祟所導致的部門傾軋情形出現。因此，我們看到了即使政府財政已經是負債累累了，財政部長還是想盡辦法弄出來五百二十八億的預算來擴大內需。

有鑑而此，在前兩次的賦改會還會將「財政健全」納入考量，到了第三次的賦改會則全然地想要以「產業發展」為主要目標，所關心的是：促產條例落日以後新的租稅優惠、遺產稅率的調降等右派的政策思維。簡而言之，第三次賦改會的主要參與者之間缺乏了比較鮮明立場之間的對立，顯現出來的是，在馬政府將行政、立法均掌控的狀況下，出現了口徑一致的祥和景象。

參、利益團體的運作

基本上，租稅改革的推動，須要兼顧產業發展、租稅公平與財政健全三大目標（工商時報，2007），三者若能同時達成，自是最理想的狀態。但是也有人將此租稅改革的三大目標，比擬為國際經濟學所提出的理論：不神聖的三角關係（Unholy Trinity）¹，根本不可能同

¹ 所謂的「不神聖的三角關係」（Unholy Trinity）是指說一個國家不可能同時擁有以下三種經濟制度的設計：固定匯率機制、自由的資本流動、以及獨立的貨幣政策。換句話說，一個國家只能

時達成（劉志宏，2008）。

但是在租稅改革的三大目標當中，其中又以「產業發展」與「租稅公平」兩項目標最容易產生衝突，當你著眼於「產業發展」的目標時，往往就會忽略掉「租稅公平」的原則；而當你特別強調「租稅正義」時，往往也會扼殺了「產業發展」的目標，此種矛盾在我國尤其是顯而易見。誠如前文所述，政府長期以來利用租稅優惠的手段來促進產業的發展，是一項行之有年且受到不錯的效果的政策手段。然而，當愈來愈多賺取龐大利潤的產業卻不需要繳稅、當愈來愈多靠取資本利得發財的人不需要繳稅、當稅負大部份落在受薪階級身上時，「租稅公平」的論調就會浮上檯面，讓左派思維的團體據以作為租稅改革的訴求。在另一方面，即得利益者當然也是以維護自身的利益為主要考量，於是乎，「產業發展」的訴求便是名正言順地成為他們所揭舉的旗竿。

利益團體的運作就是在這兩股勢力的拉扯之中應運而生的。在民主先進國家中，利益團體的種類非常的多，它們大多數關心的乃是成員的經濟利益，當然也有少數是致力於促進社會公益的。以美國為例，其最大的利益團體為勞工聯盟（American Federation of

夠同時具備以上三種制度設計的其中兩種。而該文作者將稅改的三大目標：「產業發展」、「租稅公平」，與「財政健全」將之比擬為不神聖的三角關係。

Labor-Congress of Industrial Organizations, AFL-CIO)，該組織是由不同的產業工會所聚集起來的團體，利益並不完全一致，但大體上都是向雇主爭取較佳薪資與工作條件的，在政治態度上是較傾向於支持民主黨。而相對於勞工聯盟的是由企業家、資本家所組成的利益團體，主要有二：總商會（American Chamber of Commerce）和生產者聯盟（American Association of Manufacturers）。而總商會與生產者聯盟的政治態度則是較傾向於共和黨的（呂亞力，2008）。在2000年初小布希總統的減稅方案中，即見到這兩類分別代表勞方與資方的利益團體介入角力的影子。最後，由於共和黨同時掌握了行政、立法的優勢，使得最後還是讓以富人為主的減稅方案獲得通過。

另外值得一提的是，有關於利益政治的類型。政治學者呂亞力（2008）提到利益政治比較常見的有「統合主義」型式和「多元主義」型式²。統合主義的利益政治主要以歐陸國家為主；而多元主義的利益政治則是以英、美等國為主。更有人將利益政治細分為競爭性多元主義、統合多元主義、以及自由統合主義三種不同的利益代表以及國家與社會團體關係（楊婉瑩，2006）。在多元主義的制度之下，一個國家的政策制定之作成，最終是取決於社會上各路的利益團體運

² 有關於利益政治中的多元主義和統合主義較詳細的定義，可以參考呂亞力，2008：287～290。

用其資源與策略，彼此角力的結果，因此，具有社會中心論的色彩在其中；而在統合主義之下的制度運作，國家與社會上的各個利益團體彼此合作，透過政府居間協調然後獲得共識以後，就形成政策結果，此種型態的利益政治具有以國家為中心的論調在其中。

而台灣的利益政治究竟屬於那一類型，還是眾說紛云，難有一個定論。甚且在不同的立法政策議題上，往往政府會表現出不同的立場，因為即使在多元主義的美國也存在統合主義的政策場域，而在統合主義的奧地利也存在多元的政策場域（楊婉瑩，2006）。但就此次賦改會觀之，我們可以清楚地發現到，行政院在既有的體制之外，另外成立了臨時任務編制的委員會，其用意就在於想要廣納各方的意見跟想法，其中比較突破性的作法是將產業代表以及勞工團體代表兩方勢力的納入，此舉無異於宣示此次賦改會的運作將以「統合主義」的形式來進行。

雖然對於利益政治的運作，國人均不太能苟同利益團體的活動對於民主政治的危害，但是又無法否認其有存在的必要。即使以此次的賦改會議題，也仍然有專家學者呼籲將利益團體排除在外（曾巨威，2008），但在行政院的強烈建議之下，最後仍然納入了利益團體的代表。而在此次賦改會的利益團體中，我們可以約略劃分成兩股對

抗的勢力，分別是代表著「產業發展」目標的工商團體，以及代表著「租稅公平」的民間稅改聯盟。

而爲了要避免此次賦改會過度被利益團體干預，因此，將這些利益團體的代表列席於所謂的諮詢委員名單當中。在賦改會的諮詢委員名單二十八人當中，扣掉四名前財政部長林振國、許嘉棟、顏慶章、李庸三以及十五名立法委員以外，剩下九位諮詢委員的名額即全數分配給利益團體的代表，表二列出此九位利益團體代表的諮委名單：

表二：第三次賦改會部份諮詢委員名單

民間稅改聯盟發言人	簡錫堦
工商協進會理事長	黃茂雄
全國工業總會理事長	陳武雄
中小企業協會理事長	林秉彬
工業協進會理事長	李成家
全國商業總會理事長	張平沼
台北市電腦商業同業公會理事長	王振堂
會計師公會全國聯合會理事長	林敏弘
台灣區電機電子工業同業公會理事長	焦佑鈞

資料來源：作者自製

而在這份名單當中，我們清楚地發現到代表「租稅公平」的左派利益團體只剩民間稅改的發言人—簡錫堦；而代表著「產業發展」的右派利益團體卻高達八位之多。至於四位前財政部長在下野之後，轉往金控公司當執行長的所在多有，在成為財團代言人之後，其立場應該也是與右派利益團體趨於一致。而立法院財政委員會存在著不少所謂的「囊中議員」³ (pocket legislators)，其背後即代表著特定族群的

³ 囊中議員是指當民意代表需要靠利益團體的津貼才能維持比較舒適的生活，以致於必須高度依賴利益團體，而一味維護利益團體的立場之民意代表稱之。參見呂亞力，2008: 205。

利益，也早已是人盡皆知。

而對於左派利益團體的「租稅公平」主張，我們可以由民間稅改聯盟的發言人簡錫堦先生的言論窺知一二，其基本主張如下（簡錫堦，2008）：

- 一、 促產條例應完全落日。
- 二、 取消兩稅合一，迎頭趕上國際化趨勢。
- 三、 我國已是工業國家中稅負最低的國家，已再無任何減稅空間。

該利益團體更對於執政當局不敢碰觸資本利得稅，亦即復徵證券交易所得稅，但是卻加速降低遺產稅率的行為大加撻伐。此舉已經嚴重地斷傷我國的財政健全度，況且完全不符合「租稅公平」的原則。

而在另一方面，相較於勢單力薄的民間稅改聯盟獨力發聲，右派代表的六大工商團體採取聯合作戰的方式，不但舉行了數次的內部閉門會議，也初步達成了四項共識目標如下（工商社論，2007b）：

- 一、 輕稅的最終目標是調降個人綜合所得稅，若綜所稅率可調降至三十%，則營所稅率的調降即無迫切性；

- 二、 未分配盈餘加徵10%，應予取消；
- 三、 如果促產條例租稅優惠屆期落日，則應取消最低稅負制；
- 四、 將兩稅合一的預算扣抵制改為股利免稅法。

根據六大工商團體的解釋，促產條例落日以後所增加的約一千兩百億的稅收剛好用來折抵以上四項所提的建議。而在遺產稅與證券交易所所得稅的立場，六大工商團體自然是採取了廢除遺產稅制以及證所稅不復徵為原則。

總結而言，在我們將兩大利益團體陣營對於第三次賦改會的意見羅列出來了以後，我們可以清楚地發現到其所分別採取的左派、右派的立場鮮明，本來在利益團體的政治分析這一部分應該是充滿了題材與想像空間的，但是誠如前文所述，在主要的參與者—政府部門決定在財經政策往右派靠攏的情況之下，例如：在賦改會的諮詢委員名單安排、以及行政院對六大工商團體的熱情禮遇以及對民間稅改聯盟的冷漠以對（工商社論，2008），我們可以預見得到左派與右派的利益團體正在進行著一場不平衡的戰爭。

肆、立法進程

有關於立法進程的部份，由於第三次賦改會所牽涉的法案修正多數都還在研議討論階段，會動用到那些法案的修正仍然未知，除此之外，體制外的機構賦改會所作成的結論，對於行政體系也不全然具有約束力。到目前為止，我們可以確定得知的是，促進產業升級條例的部份條文即將在二〇〇九年十二月三十一日停止施行。而由於促產條例的停止施行所因此產生的政府稅收，正是利益團體所據以要求用來降稅以換取對促產條例落日的支持，其中包括了：綜合所得稅、營利事業所得稅、遺產稅等法案的修正推動。

但是即使賦改會的某些建議只在討論階段，而賦改會所得出來的決議也不一定全由行政院所採納，因此我們可以大膽地預測最後決定整個賦稅改革的結果將是由立法院所主導。而目前的立法院是由國民黨籍佔了絕對多數，其在賦稅改革的立場上支持其黨籍總統是無可厚非的事。

再就立法院各委員會觀之，與賦稅改革比較息息相關的就屬財政委員會了。但是在具有學者專家背景的李紀珠委員轉往金管會以後，整個財政委員會的結構已然沒有支持「租稅公平」或是「財政健全」的聲音了。尤有甚者，在有關證所稅熱烈討論的那幾天裡，財政

委員會的召集委員蔡正元立委更是公然反對實施證所稅的任何建議（工商時報，2008）。而在遺產贈與稅率調降議題拋出之後，立法院財政委員會的委員競相提出修法版本，有人主張遺產稅徹底廢除、有人主張減半，雖然都儘止於人體討論階段，但是，立法委員們的預設立場卻讓我們對於賦改會的成就不敢作任何樂觀的看待。

伍、結論

對於此次賦改會的運作，本篇文章嘗試著從權力政治的角度切入去進行觀察分析。雖然說對企業界、資本家進行減稅或是任何形式的產業優惠，不必然地會導致稅收減少⁴，但是其作法其實已經大大地違背了「租稅正義」的精神。尤其是我國的稅率表面上看起來很高，但整體稅收只佔 GDP 的十三%左右，如此低的租稅負擔程度，還一直嚷著要減稅，豈不令人覺得匪夷所思。而在這個過程當中，我們也發現到執政當局利用體制外的賦改會來為其輕稅簡政的右派財經政策進行背書。而當執政當局的財經政策漸往右派利益團體靠攏的時候，我們應該去思考一個問題：誰來捍衛弱勢團體的權益？因此，我

⁴ 根據「萊佛曲線」(Laffer Curve) 的理論，有時候稅率的調降反而會帶來稅收的增加。但是，有人認為「萊佛曲線」理論適用是在稅率已經很高的情形之下，對於台灣這樣低稅率的國家，其理論並不全然適用。

們可以歸結出一個結論就是，此次賦改會的運作雖然是在賦稅改革的名義之下進行，實際上是一場隱性的「左、右之爭」。

在台灣的朝、野政黨已經耽溺於統獨之爭，而當政黨輪替過後，對於統獨之爭，兩岸政策卻仍然沒有任何的具體化政策產生出來，高喊「台獨萬萬歲」的總統候選人當選了以後，也仍然不敢進行台灣獨立的神聖工作；而沈迷於「中國是母國非敵國」的人即使執政了，也不敢貿然進行統一大業。這充分地說明了「統獨之爭」是一個假議題，只是在選舉時用來罔票的政治口號而已。也許我國政治應該要漸漸拋開這些假議題，藉由這次稅改的機會，踩著歐美先進國家的政治步伐，從以往的「統獨之爭」逐漸地進化到「左右之爭」，尤其是日前的執政當局財經思維一面倒地倒向資本家、財團靠攏的同時，能夠有一左派政黨代表且捍衛著弱勢團體、勞工階級的利益是有必要的。

參考文獻

- 任德厚，2006，《政治學》，台北：三民書局。
- 江雅綺（2008年7月29日）。租稅改革，富人優先？中國時報，版A19。
- 呂亞力，2008，《政治學》。台北：三民書局。
- 許啓智（2008年8月5日）。證所稅該復徵了。中國時報，版A15。
- 曾巨威，2008，欣慰賦改會能踏出專業的第一步。國政評論，財團法人國家政策研究基金會，<http://www.npf.org.tw/particle-4366-1.html>。
- 楊婉瑩，2006，「台灣性別法案推法歷程的比較分析」。政治科學論叢，第29期，頁49~82。
- 朱敬一（2008年7月14日）。資本利得稅的討論，難以迴避。中國時報，版A13。
- 劉志宏（2008年7月31日）。租稅改革的三角難題。中國時報，版A19。
- 簡錫堦（2008年8月4日）。別讓稅改掉入不進反退的深淵。中國時報，版A12。
- 一定要逼我們含淚支持減免稅優惠嗎？（2007年10月19日）。工商時報，版A2。
- 稅改聯盟應有「不食嗟來食」的準備（2008年8月8日）。工商時報，版A2。
- 賦改會今成軍，減稅拼經濟（2008年6月30日）。經濟日報，版。
- 難解的稅改三角習題（2007年11月21日）。工商時報，版A2。
- 證所稅列議題，罵聲四起（2008年8月1日）。工商時報，版A5。

The Political Analysis of 3rd Tax Reform Committee

Louis Chih-hung Liu**

Abstract

This review goes through the progress of undergoing tax reform initiated by the newly elected government. Rather than undertake policy-making within government agency, the new cabinet establish Tax Reform Committee, outside of government agency, to formulate the tax reform agenda. The review attempts to analyze the tax reform issue from the perspective of political analysis. First, we take the viewpoint that the tax reform is the battle field of two principles, i.e. industrial development and tax justice. While the right wing group takes the stance of “industrial development”, the leftists are in favor of the importance of “tax justice” in this tax reform. We then identify the major players and the interest groups that are actively involved in this campaign. Legislative trend is also our concern in this analysis. We finally conclude that the 3rd Tax Reform Committee is actually associated with the potential war between left camp and right wing group in Taiwan.

Key Words: Tax Reform Committee, Political Analysis, Interest Group

** Assistant Professor, Department of Public Administration, Tamkang University

淡江大學公共行政學系《法政學報》

審稿制度說明

- 一、 每篇來稿應送相關專長校內外助理教授以上審稿，通過後始予刊登。
- 二、 審稿係採雙方匿名方式，除本刊編輯外，投稿者或審稿人皆不知對方姓名。
- 三、 審稿結果分為可刊登、不可刊登、經修改後可刊登等三種，如屬經修改後可刊登者，經送回投稿人修改後，須再送交原審稿人或第二位審稿人審稿，確認已修改妥善後，方得刊登。
- 四、 本刊編輯成立審稿覆核小組，於每期徵稿、審稿完成後，一一檢視所有來稿與審稿意見，確定所有審稿人與審稿意見並無不合理或不尋常之處，必要時得與審稿人直接溝通。

法政學報

— 第二十一期 —

發行人：黃一峯

召集委員：黃一峯

編輯委員：李培元、林麗香、林聰吉、陳恒鈞、陳志瑋、陳銘祥、黃琛瑜、
張人傑、曾冠球、劉如惠、劉淑惠、劉志宏、韓 釗
(依姓氏筆劃)

編輯助理：梁芳瑜、葉敏慧

出版單位：淡江大學公共行政學系

地址：台北縣淡水鎮英專路 151 號

電話：02-26215656 轉 2544、2554

E-MAIL: mp1124@oa.tku.edu.tw

傳真：02-26209743

(本學報定價：個人及機關學校每期三百元；學生每期二百元)

徵稿簡則

- 1) 本學報為學術性定期刊物，每年出版兩期。
- 2) 本學報以刊載有關法律學、政治學及行政學等領域的學術論文及譯著為主。
- 3) 來稿得以中、外文撰寫。所有稿件均需附中、英文標題及作者姓名，並請附三百字內之中文、英文摘要或目次。
- 4) 來稿自述以一萬兩千字至兩萬字為原則，超過者自付印刷成本；請自行打字，如以電腦作文書處理，並請附檔案磁片。
- 5) 來稿以未經發表於期刊或書籍之論文為先，譯者請註明出處並附原文及翻譯授權書。稿件於本學報刊載後，未經同意不得另於其他刊物發表。
- 6) 稿件一經接受，編輯委員會有權在文字及規格上酌予修改。若不願修改，請作者預先註明。
- 7) 本學報暫無稿酬，來稿經刊登後，致贈當期學報五本及抽印本十本。
- 8) 來稿請寄：「淡江大學公共行政系法政學報編輯委員會」