

法 政 學 報

- 第二十七期 -

2018 年 7 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

法 政 學 報

- 第二十七期 -

目 錄

我國公務人員政黨輪替前後報紙形象之分析：

以聯合知識庫為例，1996-2004

..... 陳敦源、陳明育、蘇孔志 1

以論證觀點分析氣候變遷調適政策

..... 柯文娟 41

台灣憲法制度基礎下的半總統制論

..... 張文彬 87

Journal of Law and Politics

No.27

July 2018

Contents

- The Newspaper Images of Bureaucrats in Taiwan before and after the first party turn-over: An Analysis of the United Daily News, 1996-2004
.....Don-yun Chen 、 Ming-yu Chen 、 Kung-chih Su 1
- Argumentation on Adaptation Policy
.....Wen-Chuan Ke 41
- Theory of Semi-presidential system under the basis of the constitutional law in Taiwan
..... Wun-Being Chang 87

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

我國公務人員政黨輪替前後報紙形象之分析： 以聯合知識庫為例，1996-2004*

陳敦源**、陳明育***、蘇孔志****

摘要

2000年的政黨輪替為台灣民主發展立下重要的里程碑。除了政務領導的品質以外，常任文官的形象成為治理績效形成的重要因素，然而，過去學界少有研究公務人員於傳播媒體上的表現與形象；本研究藉由分析新聞報導內容，探討公務人員於傳播媒體上的形象及評價，作為民主時代政府公關與行銷的知識基礎。

本研究以聯合報系的「聯合知識庫」中從1996年5月20日到2004年5月19日有關公務人員的新聞報導，以傳播學界的「內容」與「框架」分析法，回答下列問題：（一）公務人員於報紙上的形象（報導框架）為何？其形象是否於我國第一次政黨輪替後有所改變？（二）報紙對公務人員的報導立場（或評價）為何？其報導立場是否因2000年新政府的上台而有所改變？（三）而我國首次政黨輪替後是否真有政務官與事務官之間的磨合問題存在？即政黨輪替之後的負面公務人員新聞是否多引用來自政務官的消息來源？

研究結果發現：（一）公務人員新聞報導框架有「大人」、「公僕」及「員工」等三種，以公僕框架最多（約七成），2000年政黨輪替前後，新聞框架分佈並無改變；（二）公務人員報導多為中立立場（約四成四），負面報導（約四成一）居次，政黨輪替後，公務人員中立報導下降，正面與負面報導增加；負面新聞以公僕框架最多，但就每一新聞框架來看，卻是使用大人框架的新聞最常出現負面報導；（四）政黨輪替後公務人員的負面消息來源中，政務人員的比例上升，顯示政務與事務關係的維繫，也是政府形象塑造問題的一環；（五）政黨輪替前後，公務人員在各種框架下的負面新聞比例沒有改變，但是「員工」與「公僕」新聞從中立轉為正面的趨勢顯著，可以作為政府尊重媒體民主政治「看門狗」的前提下，公關作為可以切入的方向。

關鍵字：公務人員、內容分析、框架分析、報紙、政黨輪替、政府公關與行銷

*本文感謝東吳大學政治系蔡秀涓教授、以及世新大學廣電系陳明珠教授在論文產製過程中的指正。本論文曾發表於台北市立教育大學社會暨公共事務學系「數位資訊與公共治理」國際學術研討會，2008年12月6日，作者感謝評論人佛光大學傳播系蔣安國教授、台北市立教育大學社會暨公共事務學系黃煥榮教授給予的寶貴意見，以及台灣師範大學大眾傳播所胡幼偉教授關於媒體「看門狗」特性的補充。研究者同樣感謝政治大學公共行政學系碩士班學生林心睿、胡雅芳與楊禮榮願意擔任本研究的編碼員，以及協助前測的徐仙如同學與輸入資料的黃泛如同學。然而，本文一切文責仍由作者自負。

** 論文聯絡人，國立政治大學公共行政學系副教授，專長領域：民主治理、制度理論、官僚政治、電子治理、政府公關與政策行銷、健保政策，電子郵件信箱：donc@nccu.edu.tw。

*** 國立政治大學公共行政碩士。

**** 國立政治大學公共行政學系博士候選人，電子郵件信箱：96256505@nccu.edu.tw。

「我們都是自己腦中圖像的俘虜，這個圖像就是我們所經驗過的世界，它是唯一存在的真實世界。」

- Walter Lippmann¹

壹、前言

自 1990 年代以來，台灣歷經了國會的全面改選、直轄市和省長的直接民選，以及總統的直接民選的諸多重要的民主化作為，而 2000 年的總統大選結果，民進黨首次由反對黨成為台灣的執政黨，是為台灣的首次政黨輪替，2008 年國民黨以選舉再次執政，是為「二次政黨輪替」，至此我國在民主化的路程上更進一步地朝向民主鞏固

(Democratic Consolidation; Chu and others, 2009; Diamond, 1994) 最後的階段邁進。

民主時代與過去威權時代最大的不同，在於行政體係對民意的尊重，民主理論家道爾 (R. Dahl) 認為，「民主的主要性格是政府對人民的偏好 (preference)，不斷地做出回應 (responsiveness)」(Dahl, 1971: 1-3)。人民的偏好，也就是所謂的民意，在民主治理

(democratic governance; 陳敦源，2009, 2012) 過程中必需具有強大的影響力，因此，政府必須去聆聽人民的聲音，接收人民傳出的訊息，才能制定出符合人民需求的政策 (Lee, 2008:9)。然而，回顧近二十年台灣民主發展進程，學界主要將焦點集中在民主(轉型)鞏固、憲政改革、政黨與選舉等制度轉換的議題之上，臺灣民主改革的言論市場產生憲政、國會、以及選舉制度改革獨占的現象，然而，以人民「偏好聚合」(preference aggregation) 制度為主的改革，並沒有解決民主政治運作從結果導向 (outcome-based) 而來治理績效的問題，民眾除了要擁有投票的權力以外，他們投票的目的是想得到良好的治理績效：路燈亮、水溝通、道路平、不塞車，但是一次又一次的選舉，並無法回答民眾心中「政府如何能夠作到？」的問題，相反的，選舉導向的治國方針，造成「蚊子館」林立的現象，有限資源的偏差配置，葬送了政策的長期效果 (如治水防洪)，因此，台灣已經到了必須迎面處理「只會選舉，不會治國」的民主發展瓶頸的關鍵時刻。

台灣的行政體系已不能像過去的威權體制一樣，把民意放在統治者的命令之後，必須「從過去統治者一員，也就是單純服膺上級指示、仰

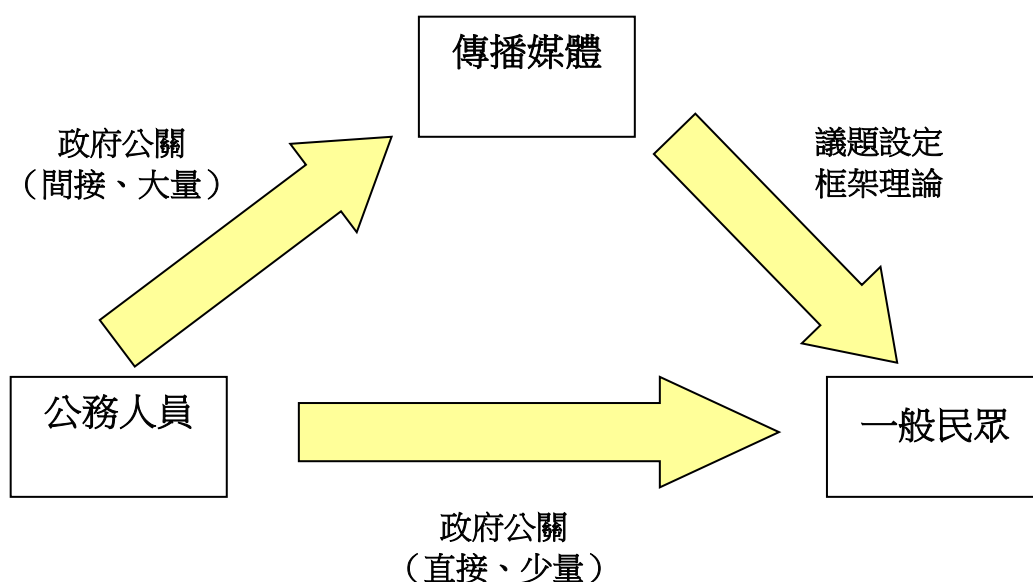
¹ 原文如下：“We are all captives of the picture in our head - our belief that the world we have experienced is the world that really exists.”

賴上級栽培的封閉型『製造業』員工，被迫轉型成為對人民需求敏感的『服務業員工』（陳敦源，1998：128）；因此，現今的公務人員已不能只在辦公室裡處理公文，而是必須主動向外建立政府的公共關係（government public relations），直接與人民進行雙向溝通，以做出適當的政策回應，或者間接透過傳播媒體，向社會大眾傳遞政府的良好形象（魯炳炎，2007；翁興利，2004；朴正岷，2003），其目地是在民主治理的大環境中，完成「創造共識」的任務（manufacturing consensus; 陳敦源、魯炳炎，2008）。

然而，企業在製造或銷售產品之前必定先做市場調查，知道哪些族群為潛在顧客，進而發展出針對顧客特性的銷售策略以確保商機，這其中產品在顧客心中特定形象的維護，也就是「品牌形象」的塑造，有著關鍵的地位；同樣地，公共管理者除了在公務上的專業素養以外，必須思索如何建立政府在人民心中特定的品牌形象。這個品牌形象建構工作的第一步，就是了解人民心中對公務人員的既有認知，亦即存在於人民腦中的公務人員形象，才能對症下藥地將公務人員改造成對人民需求敏感的「服務業員工」；當然，這種了解的方法很多，例如最常被使用的民意調查，但是，由於一般民眾對公務人員的理解除了少量的親身接觸以外，大多是從傳播媒體而來，因此，本研究將從傳播媒體來了解人民心中的公務人員形象，作為一種調查政府公關對象（人民和新聞媒體）形象偏好的重要途徑之一。總結來說，政府部門的形象宣導或政策行銷工作，若能植基於公務人員若在人民心中的印象分數，則比較容易形成貼近民意的政府公關與政策行銷策略，贏得人民的支持。然而，公務人員在人民心中的形象肯定不是一張白紙，可以隨意揮灑，政府公關與政策行銷的研究，有義務要對這形象進行了解，作為實務工作上的基礎；因此，本研究主要的問題在於：「人民心中對於公務人員的印象如何？2000年政黨輪替前後是否有明顯的改變？這些形象的認知對未來政府公關與政策行銷的作為有何啟發？」讓我們先從人民心中的「腦海圖像」（pictures in their heads）開始談起。

貳、文獻探討

為了探索民眾、媒體與政府之間的關係，本文將以「外在實況與腦中圖像」(reality outside and picture in head) 這個由 Walter Lippmann 著名的比喻為論述的開始，圖一為本文文獻探討的基本概念，亦為人民腦海中公務人員圖像的形成過程。首先，吾人將從人民腦中的印象，亦即「腦海圖像」的形成開始談起，而媒體又是如何塑造人民的「腦海圖像」；接著，吾人整理一些關於公務人員的媒體研究文獻，呈現公務人員在各類媒體上的負面形象，並且解釋媒體為何塑造公務人員的負面媒體形象之可能理由。最後，文獻探討將回顧台灣在公務人員媒體形象的相關研究，並指出此類研究在台灣的研究意義。



圖一：人民腦海中公務人員圖像的形成（資料來源：作者自繪）

一、腦海圖像

二十世紀的美國公共型哲學家 Walter Lippmann 認為（1922），人們的腦中都有一幅「認知地圖」（cognitive map），幫助他們理解他們未曾實際碰觸過的外部世界。簡言之，人們需要一張地圖（map），也就是腦海中的圖像（picture in the head），來幫助自己認知、理解所身處的現實世界。他說：

真實的世界往往過於龐大、複雜、及瞬間即逝，直接理解它有其困難，因為我們並不具備處

理大量內容、繁瑣態樣、以及諸多排列組合的能力，然而，我們無可避免要在這樣的環境中做決策，為了處理這龐雜的世界，人們需要一個簡化的模型重建之，因此，在真實的世界中穿梭，人們需要意義的地圖。²（Lippman, 1922: 16；轉引自陳敦源、孫文秀、呂季蓉，2006）

而在現代社會中，媒體為人民腦海中圖像最主要的來源（葛羅斯伯格等，2001）。民主社會中的媒體有幫助政府運作、維持社會穩定的責任，因為媒體具有傳遞資訊的功能，可以使人民根據其所散佈的資訊而去理解其所身處的世界，並與之銜接，因此在傳播公共資訊以使人民成為「知情公民」（informed citizenry）的過程中，媒體是佔有重要地位的（Negrine, 1996: 1-10）。

然而，媒體並非全然地反映真實，而是「塑造」真實（倪炎元，2003），誠如 Lippman 所說的：「新聞並非社會狀況的鏡子，而是對社會狀況陳述自己意見的報導」³，新聞工作者和媒體產製新聞時，並非將其所獲得的資訊一字不漏地傳遞給閱聽者，而是在許多因素的影響下（如個人認知、組織文化、消息來源等），經由挑選、重製資訊等手續，將原先獲得的資訊轉換成是「好故事」（a good story）的新聞（臧國仁，1999；Negrine, 1996）。

二、公務人員的媒體形象

那麼，一般人透過傳播媒體所接收到的公務人員形象，是什麼樣子呢？有些學者觀察電視和電影裡面的公務人員角色，例如，Lichter 等幾位學者（Lichter, Lichter, and Amundson, 2000）因為看到民調結果，竟有超過三分之二的美國民眾不信任政府，因而促使他們產生研究政府機關和其人員在電視娛樂節目裡的形象的想法。他們便利用內容分析法，研究 1955 到 1998 年黃金時段的影集（prime-time series），分析這些節目裡的政府機關和其人員的角色。結果發現，雖然在過去四十年裡，公務人員是比較不顯著的中性

² 原文為：”For the real environment altogether too big, too complex, and too fleeting for direct acquaintance. We are not equipped to deal with so much subtlety, so much variety, so many permutations and combinations. And although we have to act in that environment, we have to restructure it on a simpler model before we can manage with it. To traverse the world men must have maps of the world.”（Lippmann, 1922: 16）

³ 原文為”... the news is not a mirror of social conditions, but the report of an aspect that has obtruded itself.”（Lippmann, 1922: 341）

(neutral) 角色，但對其形象的負面描述有漸增的趨勢：雖然電視影集對公務人員少有惡意的描述，但是常把他們形容成個移動文件的機器人，或是粗俗的不滿者，因為過於懶惰、不積極、重視己利而不願去服務大眾，顯示出電視影集中的公務人員形象是漠視其應服務的人民；另外，電視影集也常有出現公務人員公器私用的情節，比方說，台灣以警察為主題的偶像劇《波麗士大人》也描寫到警察令人詬病的一面，例如，該劇第八集中男主角在屏東派出所的所長，他不但因為長官壓力而下令攻堅，卻導致員警重傷，而面對部屬的指責，也只能任由部屬請假抗議。賴所長一角展現公務人員對上司和下屬皆無能為力的一面。

除了電視，戲院裡的大螢幕裏也出現了負面的公務人員形象描述。例如，美國電影《魔鬼剋星》(The Ghostbusters) 裡的一角 Peck，他身為公務人員，卻利用其職位權力向法院取得許可，使男主角的公司斷電，未料竟造成惡鬼橫行，讓全紐約市陷入混亂的大危機。Holley 和 Lutte (2000) 兩位學者認為從這部電影中，可以看出美國政府的行政裁量權、繁文縟節等問題，以及傳遞企業(男主角以企業經營的方式，成立抓鬼公司)的危機處理能力優於政府的訊息。而台灣的熱門國片《海角七號》中的警察勞馬，面對男主角阿嘉質疑為何只對他藝人開罰單時，不但直言「因為你比較倒楣」，更出手毆打男主角，此一畫面呈現公務人員執法不公，以及不當對民眾施暴等違法行為。至於其他國家的電影，他們對於自己國家的政府，和在其工作的公務人員亦有效率低落、貪污受賄、權威主義、沒有彈性、沒有能力、不關心民生疾苦之類的負面描述 (Abreu et al., 2000; Villoria, 2000; Choudhary, 2000; Gabrielyan, 2000)，比方說，金馬 2009 年得獎電影《不能沒有你》當中冷漠行政的戶政人員，也讓公務界興起一陣相關依法行政議題的討論，因此，有學者就認為電影裡的官僚刻板形象，將會加強人民對政府公務人員的負面印象 (Lee, 2001)。

三、媒體能夠形塑大眾眼中的官僚形象？

大眾傳播媒體充斥著抱怨公務人員的報導 (Gates and Hill, 1995)，就以上所整理的文獻而言，大眾傳播媒體對政府機關和其人員的表現手法，雖然吾人不能直接斷定全部的傳播媒體都對政府採取貶抑、嘲笑和批評的態度，但的確給予閱聽者一種政府和公務人員的刻板印象，而且是比較偏向負面的形象；除了給予，媒體也

相當程度地加強民眾心中對公務人員的壞印象。媒體向閱聽者傳達公務人員的刻板印象。為什麼在報紙、電視和電影等大眾傳播媒體上的公務人員形象大多為負面的描述？這是我們接下來需要探討的部份—公務人員負面媒體形象的形成原因。

在對政府和公務人員形象的描述上，媒體加強了「壞官僚」（“bad bureaucracy”）的形象（Goodsell, 1994），學者 Goodsell（1994:8-9）認為，一般民眾之所以對公務人員存有負面的印象，主要是因為傳播媒體習慣用以下的手法來報導政府機關：

（一）隱喻（metaphor）的使用：媒體會用一些恐怖的隱喻來描述政府機關和公務人員，以加強讀者對政府的負面印象。美國報紙曾用恐龍來形容政府組織規模過於龐大—甚至債務也非常龐大；以一個充滿著蛇的房間，來譬喻美國政府機關內部的混亂和複雜；也曾有小說家以大海深處來形容美國政府遠在人民遙不可及的地方。報紙的記者和編輯也會用批評、嘲笑的口氣來嘲諷公務人員，例如以下這首打油詩，在報紙媒體上被覆誦的結果，就是對公務人員「刻板印象」（stereotype）的加強：「八點上班九點到、一杯茶水一張報、翻翻文件中午到、吃完中飯車馬砲。」（聯合報，2001/03/17）

（二）「恐怖的官僚故事」（bureaucratic horrible story）：報紙會刊登民眾一些與政府機關和其人員互動的不好經驗，以下面表一這篇報導為例，

表一：「恐怖的官僚故事」的新聞範例

| |
|--|
| 監理人員僚氣 冷公民眾受氣 「未收到告發單是你家的事」申辦換照民眾不服 找官員理論 副站長致歉 |
| 記者田德財／花蓮報導 |
| 花蓮市一名陳姓市民，到花蓮監理站換行車執照，因需先繳清違規罰款才能受理，因他沒有收到告發單，受理人員丟出一句「你沒有收到告發單是你家的事」，他感嘆少部分公務人員官僚心態。花蓮監理站為此表示歉意。……（略） |
| 陳姓市民聽不下這句話，問在場一名股長。陳姓市民說，沒想到這名股長也說先繳清罰款再申訴，並加了一句「其他免談」。……（略） |

（資料來源：田德財，2003/06/25）

這類新聞的報導內容大多都不夠詳細，沒有寫清楚事情發

生的實際過程，且大多僅強調民眾的悲慘遭遇。而且，許多新聞喜歡「描述與正常相異的好事或壞事，追蹤偏離行為的起源與結果，暗示哪些行為將受到禁止或被鼓勵」（引自臧國仁，1998：33）。例如，學者分析報導美國環保署政策

（Environmental Protection Agency, EPA）的報紙新聞時，發現報社喜歡報導政策上的失敗或是奇特的轉變等主題（Coglianese and Howard, 1998: 47-48）。因此，民眾從新聞媒體看到對於公務人員的負面或異常描述，自然會對公務人員心生害怕。

那麼，媒體為何要用以上的報導手法來報導政府和公務人員呢？媒體之所以喜歡報導政府和公務人員的負面形象，其因與傳播媒體在民主治理的環境中，自我認知主要是民主「看門狗」（watchdog）的角色有關⁴。美國傳播學者 H. Lasswell 認為，傳播媒體具有「守望」（surveillance）的功能，即大眾傳播媒體可以提供資訊，告知環境中的危險狀況，例如颱風或戰爭（陳東國等，2004：25）；而在民主政治中，媒體便成為公眾監督政府的守望者（唐維敏譯，1997：109-162），對公共事務進行「扒糞」的工作，揭露政府權力運作過程中的任何濫權弊案，以滿足大眾「知的權利」（people's right to know）。媒體的「看門狗」角色發揮的最淋漓盡致的一次，則為知名的美國「水門案」事件（黃新生，2000），或是台灣 2009 年「八八水災」，從整個過程中媒體所扮演強烈批判角色可以看出這種自我認知。另有學者認為，媒體習於報導官僚負面形象的原因，則在於美國大眾媒體，甚至是文學作家有著反政府、反體制的意識型態（Lee, 1999: 454; McCurdy, 1995: 503），這個部份在台灣還需要相關研究來證實是否為真。

至於在電視和電影前面的觀眾，閱讀報章雜誌的讀者，為什麼會接受傳播媒體所傳遞的—甚至可能是錯誤的—訊息呢？或許，可以用下面一段話來解釋：

電影研究專家 Bill Nichols 說：我們渴望從我們身旁的〔複雜〕世界獲得消息，但期望它是以一種敘事、故事的形式來創造意義.....故事提供架構；它們為事件的變遷進行了統整和排序；它們傳達意義和價值.....不可避免地，當與真實相關的陳述以演員為敘事內容時，事實和

⁴ 這個部份的討論，要感謝師範大學胡幼偉教授在研討會上的提醒。

虛構之間的界線便變得模糊。⁵

閱聽者期待接收以故事敘述方式的訊息，以幫助他們容易了解複雜的真實世界。也因為如此，當民眾從大眾傳播媒體接收到官僚的負面形象時，即便他們沒有親身接觸過公務人員，或是與公務人員的互動並未產生不好的經驗，民眾仍無可避免地會存有政府績效不彰，或是「壞官僚」的信念和印象，而這是公共行政社群所應警惕的（Holley and Lutte, 2000）。

大眾傳播媒體並非是純粹中立的，因此被認為是不完美的；但不可否認地，人民大多藉由媒體所傳播的資訊，去理解其所身處的世界（Negrine, 1996: 22）。傳播媒體向閱聽者所傳遞的資訊，就如同 Lippman（1922）所指的認知地圖一樣，協助人們建構出對現實世界的圖像。如此一來，人民從傳播媒體產製的新聞獲得關於公務人員的訊息，將會影響到其對公務人員的觀感。比方說，早在 1990 年，McCurdy（1995）就認為小說故事中的官僚形象，會影響大眾對公務人員的看法，而 Holzer and Slater（1995）認為民眾對官僚的長期負面印象，有一部分是來自於電影產業的描繪；又 2001 年學者 Mordecai and Paddock（2001）非常有創意地研究了電影當中官僚的英雄形象；之後，根據 Wiede and Schultz（2007）的研究歸納，在 1940 年代的美國電影當中，官僚被描繪成，怪獸官僚（Monstercrat）、高尚（黑禮帽）官僚（BlackHatcrat）、神經質官僚（Obsessocrat）、英雄官僚（Herocrat）、倫理官僚（Ethicrat）、以及理想官僚（Romanticrat）等六種樣態，這也是從下到上用編碼機制（coding instrument）歸納研究的濫觴，而這部分就是編碼機制所引導出來的質化研究作為，更進一步被 Michelle Pautz 發揚光大，對電影當中的公務人員進行更系統的編碼歸納（Pautz and Roselle, 2010; Pautz and Warnement, 2013），這些研究也是本文建構相關編碼方法研究台灣公務人員媒體形象的起點。

四、本土相關研究的缺口

從以上關於公務人員的媒體形象的國外文獻，我們得知傳播媒

⁵ 原文為：”We hunger for news from the [complex] world around us but desire it in the form of narratives, stories that make meaning.... Stories offer structure; they organize and order the flux of the events; they confer meaning and value.... Inevitably, the distinction between fact and fiction blurs when claims about reality get cast as narratives.”（引自 Holley and Lutte, 2000）

體向人民「說了什麼」-即傳播媒體傳達至人民腦海的公務人員圖像描繪、給予人民什麼樣的認知地圖來理解公務人員。然而，我國學術界尚未針對整體公務人員形象的相關研究，僅有如警察形象（王淑慧，2003；伍世裕，1985；廖振榮，2003），或是國軍形象的相關研究（歐振文，2003；史順文，1995），當然，也沒有針對傳播媒體上的公務人員形象出發的研究。

再者，我國政府過去二十餘年長期處於從威權統治逐漸邁向民主化的轉型時期，2000年和2008年的總統大選結果為台灣帶來兩次的政黨輪替，足以顯示我國已逐漸離開「一黨獨大」的威權統治，而有朝向政黨輪替常態化的民主政治。而在不同政治環境下的台灣媒體，其結構以及政府之間的關係應亦有所不同，例如報社數量由少變多，報紙與政府之間的關係從國民黨時代的主從關係（李金銓，1992），轉為監督政府的看門狗。蓋我國公務人員被傳播媒體塑造、傳達至人民腦中的形象為何，以及公務人員在傳播媒體上的表現是否在不同政黨的執政之下而有所不同，則是可能的影響因素。故本文除了研究公務人員的媒體形象，再加入政黨輪替為影響公務人員媒體形象的變數，選擇台灣首次政黨輪替的時間2000年，作為研究時間的基準點，進而比較2000年前後不同政黨執政下的公務人員媒體形象⁶。

因此，研究者採用傳播學界常用的內容分析與框架分析等研究方法，對大眾常接觸到的傳播媒體-報紙進行公務人員媒體形象的分析，希望藉由其分析結果來回答以下的問題，以達成研究者的研究目的：

1. 公務人員於報紙上的形象為何？其形象是否於政黨輪替之後有所差異？
2. 報紙對公務人員的報導立場（或評價）為何？其報導立場是否因新政府的輪替而有改變？
3. 政黨輪替前後，公務人員負面新聞的消息來源是否是政務人員？藉此判斷政黨輪替前後政務與事務關係是否有改變的問題。

⁶ 本研究的模式，將可以進一步應用在2008年與2016年政黨輪進行重複研究，當然，2016年的政黨輪替，媒體環境因為Web2.0新媒體的興起，可能會有很大的不同。替。

參、研究設計

一、研究方法

為了回答以上的研究問題，研究者結合兩種研究方法進行公務人員新聞的分析，本研究主要是以「內容分析法」(content analysis) 透過系統性的分析與描述，對公務人員新聞中各變項進行量化的資料歸納；至於公務人員在報紙上的媒體形象，研究者則以「框架分析」(frame analysis) 探究新聞中的公務人員形象。由於框架分析是較少為人所熟知的研究方法，以下將稍加介紹框架的概念，以及本研究所採取的框架分析方法。

根據學者 Gamson 的看法，框架是「一組具有組織性的中心思想，使相關的事件顯現意義，並建議何者才為議題所在位置」

(Gamson, 1989)。Gamson 和其他人更進一步將框架分成兩類：「界線」(boundary) 和「架構」(building frame)。由界限的角度來看，框架就像是一個觀察世界的鏡頭，凡被鏡頭納入的實景，就成為認知世界中的一部分，人們則對不在此界限中的事物視而不見；從建構的角度來看，人們藉由框架來建構意義，以了解事件發生的原因與脈絡。Tankard 等人對框架的想法與 Gamson 等人類似，他們認為，框架是「新聞內容的思想中心」，在大眾傳播過程中，框架是指經過新聞報導過濾，選擇呈現社會真實的本質，也就是媒體報導所框限的社會真實的範圍和性質(引自吳碧娥，2005)。因此，框架意味著「選擇」與「凸顯」，「框架一件事情的意思，是將對這件事情所認知的某一部分挑選出來，在溝通文本中特別處理，以提供意義解釋、歸因推論、道德評估，以及處理方式的建議」(臧國仁，1999：25-32；劉念夏，2002：173-205)。

Wimmer 和 Dominick 認為，透過框架分析可以得知傳播媒體如何選擇及描繪其報導內容(韋曼、多明尼克，2002)。因此，吾人選擇藉由對報紙上公務人員新聞的框架分析，以求了解傳播媒體將公務人員描繪成何種形象，或者是強調或忽略了公務人員的何種形象。考量到研究者非傳播學術背景出身，本研究採用操作較為簡單的「框架清單取向」框架分析(羅世宏，1994)。框架清單分析是先分析小樣本的媒介論述，找出其中可能的框架，臚列成框架清單。Tankard (2003) 建議，可以從媒介文本的框架機制(framing mechanisms) 之中，也就是從新聞的標題、照片、統計數字和圖表，以及結論陳述或文章段落等來確認框架的存在。

根據以上的框架機制，清楚界定出可能框架的範圍，再將多個可能框架放入清單之中；接著，發展出一些幫助找出框架的關鍵字、警語（catchphrase）或符號。透過前測剔除掉未出現的框架，建構出實測的框架清單，然後再用這些框架來分析較大樣本的媒介論述，檢視全文後，將新聞一則一則編碼於框架清單之中。最後，用量化的方式來處理編碼結果，就可以了解媒介在不同時間，或是不同媒介對同一議題的框架處理（Tankard, 2003；羅世宏，1994）。

依照以上步驟，框架清單取向的框架分析可以清楚確認出媒介文本的框架，且在確認框架的過程中排除研究者的主觀性；雖然，框架清單取向的框架分析並非全然的量化分析，但藉由有系統地去找出現、確認框架，給予框架清楚明白的定義，則可讓其他研究者以同樣方法找出相同的框架，而使框架的區別和分析結果是可重製復現的（Tankard, 2003）。

在尋找可能的公務人員新聞框架，進而建立確定的框架清單之前，吾人須先界定好本研究的資料來源與範圍，才能進行抽樣程序，並從全部樣本中選取部份樣本來建構框架清單。

二、資料收集

本研究選擇以報紙上的公務人員新聞為分析資料，原因有二：一是報紙內容的容易分析及方便取得；二是現今新聞媒體大多有電子報或電子資料庫，可以透過網路搜尋新聞內容，而無須取得實體的紙本新聞，例如聯合報系的「聯合知識庫」、中時報系的「知識贏家」。而且，電子資料庫目前已逐漸成為許多學者獲取研究資料的重要來源之一，而新聞資料庫的形式更是普遍（引自甘惟中，2005）。至於報紙來源的選擇，則以閱報率和電子資料庫的資料完整性為取捨標準，以決定哪家報紙的公務人員新聞為本研究的分析資料來源。在本次研究進行期間（2007年10月至2008年1月），三大報之中，在1996年到2004年這段期間（見表二），平均閱報率較高的自由時報僅有2005年到2007年三年的新聞電子檔，而中國時報的電子資料庫「知識贏家」只有（含）2001年以前的新聞報導僅有日期、作者姓名和新聞全文，缺乏新聞報導的版名和版次。因此，研究者選擇自1951年9月迄今有完整新聞電子檔的「聯合知識庫」之聯合報新聞為分析資料。

為了比較政黨輪替前後的公務人員媒體形象，本研究的新聞資

料範圍以我國第一次政黨輪替的重要日子 2000 年 5 月 20 日為基準點，⁷以一屆的總統任期四年為一個時間單位，把基準點（2000 年 5 月 20 日）前後一個時間單位的公務人員新聞，即 1996 年 5 月 20 日到 2004 年 5 月 19 日的公務人員新聞，作為本研究分析資料。而本研究的資料來源為聯合報系的電子資料庫「聯合知識庫」，1996 年 5 月 20 日到 2004 年 5 月 19 日共八年的聯合報新聞為研究範圍⁸。

表二：1996-2004 年三大報的閱報率

| 年 報別 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 平均閱報率 |
|---------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| 聯合報 | 0.8% | 21.4% | 21.0% | 19.0% | 17.9% | 15.2% | 13.7% | 12.1% | 12.6% | 17.08% |
| 自由時報 | 21.7% | 25.3% | 25.0% | 24.0% | 23.2% | 21.6% | 19.1% | 19.4% | 17.6% | 21.88% |
| 中國時報 | 19.1% | 20.5% | 21.0% | 19.0% | 17.6% | 15.5% | 15.2% | 13.9% | 11.3% | 17.01% |

圖表來源：貝立德公司研究發展部（2000）；傳立媒體公司消費者研究部（2005）

三、抽樣程序

在收集樣本之前，本文須先對公務人員進行定義，以確保樣本具有代表性。首先，本研究將研究對象「公務人員」界定為：除民選首長，政務人員及司法審檢人員外，定有職稱及依法律任用之人員，不包括政府機關與公立學校的正副首長，公立學校教師，軍職人員，以及各級政府所經營之各類事業機構從事人員。

其次，由於報紙可能會以公務人員以外的其他名詞來指稱本文所定義的公務人員，研究者參考相關文獻（許南雄，2004）以及根據搜尋公務人員新聞的經驗，發現「公僕」、「文官」、「官僚」、「公務員」及「事務官」等名詞常為本文所指稱的公務人員。所以，研究者進入電子資料庫「聯合知識庫」後，在「關鍵字」的欄位鍵入「公僕 or 文官 or 官僚 or 公務員 or 事務官 or 公務人員」，以搜尋出「公僕」、「文官」、「官僚」、「公務員」、「事務官」及「公務人員」為關鍵字的新聞報導之聯集，資料的時間範圍則設定在 1996 年 5 月 20 日到 2004 年 5 月 19 日，再從依以上步驟所搜尋到的新聞之中，刪除不符本文公務人員定義的新聞，沒被刪除的即研究母體。

⁷ 研究者在構思論文題目與進行研究時，我國尚未舉辦 2008 年的總統大選，故本文是以 2000 年民進黨首次取得執政權的第一次政黨輪替為時間基準點，而不是由國民黨獲得 2008 年總統大選的第二次政黨輪替。

⁸ 蘋果日報的創刊時間（2003 年 5 月）晚於台灣的政黨輪替（2000 年），故不在考慮範圍之內。

在進行篩選公務人員新聞之前，研究者從聯合知識庫搜尋 1996 年至 2004 年有「公僕」、「文官」、「官僚」、「公務員」、「事務官」及「公務人員」以上任一關鍵字的聯合報新聞，一共有 20,193 筆。研究者當初預計本研究的進行時間約為二至三個月，若要一一閱讀兩萬多篇新聞，篩選出符合本研究所定義的公務人員新聞，亦即真正的研究母體，恐怕會影響到之後的編碼工作，以致於拖延整個研究的進度。為能在預計時程內完成研究，但亦能抽取並分析具母體特性的新聞樣本，因此，研究者從聯合知識庫搜尋出來的兩萬多筆新聞中，去了解母體的特性，以建構出一套適合本研究的抽樣架構與程序，進而抽到、分析到具代表性的樣本。

首先，必須決定抽樣樣本數的大小。研究者當初預計募集三至四位編碼員，以一到兩個月的時間完成新聞編碼工作，以避免編碼時間過久而影響到編碼者的判斷，研究者將正式分析的樣本數訂為 1,000 筆，政黨輪替前後四年的正式分析樣本各為 500 筆，以便比較政黨輪替前後的新聞。其中，各年所需抽出的正式樣本數目（見下表三），則視該年是在政黨輪替之前或之後，以及其新聞量佔政黨輪替之前或之後四年的新聞量之比例而決定的。

表三：1996-2004 年聯合知識庫的公務人員新聞數及各年正式樣本數

| | 刊登時間 | 新聞筆數 (A) | 百分比 (B) | 抽樣數 (A×B) |
|-------|-------------------|----------|---------|-----------|
| 政黨輪替前 | 19960520-19970519 | 1865 | 24.19 | 120 |
| | 19970520-19980519 | 1461 | 18.95 | 95 |
| | 19980520-19990519 | 1523 | 19.75 | 99 |
| | 19990520-20000519 | 2862 | 37.12 | 186 |
| | 總和 | 7711 | 100.00 | 500 |
| 政黨輪替後 | 20000520-20010519 | 3829 | 30.68 | 153 |
| | 20010520-20020519 | 3444 | 27.59 | 138 |
| | 20020520-20030519 | 2865 | 22.95 | 115 |
| | 20030520-20040519 | 2344 | 18.78 | 94 |
| | 總和 | 12482 | 100.00 | 500 |

圖表來源：本研究。

表四：聯合知識庫聯合報的 1997-1998 年和 2002-2003 年公務人員新聞比例

| 年份 | 1997-1998 年新聞 | | | 2002-2003 年新聞 | | |
|-------|-------------------|---------|------------|---------------|---------|------------|
| | 篩選前 (A) | 篩選後 (B) | 抽樣比例 (B/A) | 篩選前 (A) | 篩選後 (B) | 抽樣比例 (B/A) |
| 頭版 | 24 | 3 | 0.13 | 29 | 1 | 0.03 |
| 全國性新聞 | 706 | 96 | 0.14 | 762 | 81 | 0.11 |
| 地方性新聞 | 174 | 43 | 0.25 | 1736 | 643 | 0.37 |
| 民意論壇 | 178 | 35 | 0.20 | 166 | 20 | 0.12 |
| 其他 | 376 | 17 | 0.05 | 172 | 5 | 0.03 |
| 總計 | 1458 ⁹ | 194 | 0.77 | 2865 | 750 | 0.66 |

圖表來源：本研究。

接著，為了抽樣到符合研究母體特性的樣本，研究者對政黨輪替之前四年和之後四年的新聞，各隨機抽樣一年，並根據本文的公務人員定義，搜尋出這兩年符合定義的新聞，以期了解政黨輪替前後的公務人員新聞特性。隨機抽樣出來的代表年份，政黨輪替前為 1997-1998 年，輪替後是 2002-2003 年。在聯合知識庫中，研究者以上述六個關鍵字之聯集來搜尋 1997 年 5 月 20 日至 1998 年 5 月 19 日，及 2002 年 5 月 20 日至 2003 年 5 月 19 日的聯合報新聞，搜尋結果為 1997-1998 年有 1,461 筆新聞，2002-2003 年則有 2,865 筆（見上表四）。經過研究者逐筆閱讀新聞內容後，1997-1998 年的 1,461 筆新聞中有 194 筆符合本文定義的公務人員新聞，2002-2003 年的 2,865 筆新聞中則有 750 筆。符合本研究公務人員定義的新聞，在 1997-1998 年和 2002-2003 年的新聞中，其所佔比例分別為 13.3% 和 26.2%。研究者發現，這兩年公務人員新聞的分布，大致上可以依據新聞的版次和版名，分類成五種版面類型：頭版、全國性新聞、地方性新聞、讀者投書，以及其他。為了抽樣出代表性的樣本，研究者則將以 1997-1998 年和 2002-2003 年公務人員新聞在各版類所佔的比例，分別作為政黨輪替前四年和後四年公務人員新聞的抽樣標準。

確定每一年新聞樣本的抽樣比例之後，便開始進行抽樣。正式抽樣時，研究者是對每一年新聞進行一次抽樣程序，茲就 1997-1998 年為例，說明本研究的抽樣程序。如圖所示，進入本研究的資料來源聯合知識庫後，在資料搜尋的頁面上——輸入關鍵字、資料日期、資料來源等搜尋條件，以及選擇資料顯示的排序方式。接下來，再用進階搜尋裡的「版次」、「版名」等搜尋條件，以縮小新聞

⁹ 1997-1998 年新聞總量為 1461 筆，然有 3 筆新聞因缺乏版名和版次，而無法判斷其屬何種版面類型，故此 3 筆新聞被視為遺漏值，不納入抽樣程序之中。

資料的搜尋範圍，並找出 1997-1998 年各版類的新聞。根據資料庫已排序好的新聞（依新聞時間由遠而近排序），開始進行 1997-1998 年公務人員新聞各版類的隨機抽樣，隨機抽樣出來的新聞，需經研究者閱讀後並認為該新聞主角符合本研究對公務人員的定義，始能納入正式分析的樣本之中；若不符合本研究的定義，則重新進行該版類的隨機抽樣，隨機抽樣數則視尚缺指定的正式樣本數幾筆而定。

例如，1997-1998 年公務人員新聞需要 2 筆在頭版的正式分析樣本（參見上表四），故先從頭版的 24 筆新聞中隨機抽樣出 2 筆，經立意抽樣後，發現 2 筆新聞中僅 1 筆符合本研究的需求。為達指定的正式分析樣本數目，再從剩下的 22 筆頭版新聞中隨機抽樣出 1 筆新聞，且同樣須經過立意抽樣的程序。若此筆新聞皆符合本文的樣本需求，則 2 筆 1997-1998 年頭版的公務人員新聞之抽樣程序已告結束；若否，就必需重複以上抽樣程序，直到抽樣到指定的樣本數目為止。在立意抽樣步驟中，目的是要確保抽樣出來的樣本具有代表性，亦即，樣本裡的新聞主角是符合本文定義的公務人員；並且，也可在此一抽樣步驟中，排除重複出現或是內文不全的新聞於正式樣本之外（抽樣程序請參附錄一）。

八年公務人員新聞的抽樣程序全部結束後，用於正式分析的正式樣本共有 998 筆公務人員新聞（參見下表五），因為 1998-1999 年屬「其他」版面類型的正式樣本數，其原應有 5 筆，但在看完所有 1998-1999 年屬「其他」版類的公務人員新聞之後（共 214 筆新聞），只有 3 筆新聞符合本文正式樣本的需求，故政黨輪替前的正式分析樣本數為 498 筆，而非如原先設定的 500 筆。

表五：1996-2004 年聯合報新聞經抽樣程序後的各年正式樣本數

| | 版面類型 (抽樣比例) | 1996-1997 | 1997-1998 | 1998-1999 | 1999-2000 |
|-----------------|----------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | 2000 年 政黨輪替前 (498 筆) | 頭版 (0.13) | 3 | 2 | 2 |
| 全國性新聞 (0.14) | | 61 | 47 | 55 | 75 |
| 地方性新聞 (0.25) | | 24 | 21 | 19 | 83 |
| 民意論壇 (0.20) | | 25 | 17 | 18 | 21 |
| 其他 (0.05) | | 7 | 8 | 3 | 5 |
| 總計 | | 120 | 95 | 97 | 186 |
| | 版面類型 (抽樣比例) | 2000-2001 | 2001-2002 | 2002-2003 | 2003-2004 |
| | 2000 年 政黨輪替後 (500 筆) | 頭版 (0.03) | 0 | 0 | 0 |
| 全國性新聞 (0.11) | | 20 | 13 | 12 | 11 |
| 地方性新聞 (0.37) | | 127 | 121 | 99 | 78 |
| 民意論壇 (0.12) | | 5 | 3 | 3 | 4 |
| 其他 (0.05) | | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 總計 | | 153 | 138 | 115 | 94 |

圖表來源：本研究。

肆、分析結果

研究者從 2000 年政黨輪替前後隨機抽 1997-1998 年和 2002-2003 年的新聞中，篩選出符合本研究定義的公務人員新聞，亦即此兩年的正式分析樣本。因此，研究者從以上兩年的樣本中，尋找並歸納出公務人員新聞可能有的類目與新聞框架，進而建立初步的編碼表與編碼說明。

本研究的樣本數目過大，需要一個以上的編碼員進行編碼。即使初步建構的編碼表與編碼說明可以適用於全部的正式樣本，但不同編碼員在不同時空下對相同資料內容進行編碼，其編碼結果是否具有相似性，亦即可複製性 (reproducibility)，則需要對編碼結果進行信度檢驗—複合信度 (compositie reliability)，其計算公式如下 (王石番，1991：307；羅文輝，1991：206-207)：

1. 編碼員相互同意度

$$R = \frac{2M}{N_1 + N_2}$$

R=相互同意度

M=兩位編碼員編碼結果次數結果相同的次數

N_1 = 第一位編碼員編碼的次數

N_2 = 第二位編碼員編碼的次數

2. 複合信度

$$CR = \frac{N \times \text{平均相互同意度}}{1 + [(N - 1) \times \text{平均相互同意度}]}$$

CR=複合信度

N=編碼人員數

研究者招募三位編碼員來進行編碼，而為求編碼員們的編碼結果具有相似性，本研究一共進行了 4 次前測¹⁰，為期一個月左右的前測時間，其中，與編碼員間的討論時間共計 20 個小時左右。第 4 次前測的信度檢驗達到 0.8 的標準，¹¹便開始了對 998 筆公務人員新聞樣本的正式編碼。

另外，作者需要在此補充和說明的，是關於尋找和建構框架的過程。誠如前文所述，本研究屬於初探性研究，在無前例可循以及樣本龐大的情況下，作者參考關於公務人員的相關公共行政理論，預設公務人員的形象有管制者和服務者的角色，再用這兩個框架去試測小樣本；之後根據試測的結果以及與編碼員們的討論，再增加一個框架，最後則是以「大人」，「公僕」和「員工」三個框架來進行編碼。本研究雖非完全照著 Tankard (2003) 的框架清單分析途徑來進行框架分析，但仍努力嘗試由下而上地從小樣本試測由理論假設出的公務人員形象，進而建構出本研究的公務人員新聞框架。

經過一個多月的正式編碼，研究者對三位編碼員的編碼結果進行分析，並依分析結果來試圖回答本研究所提出的研究問題。因此，以下的研究結果將分成 1996 到 2004 年公務人員新聞的新聞框架、報導立場，以及消息來源等整體結果，以及其於政黨輪替前後的比較結果。

一、公務人員的報紙形象

新聞框架是「一則新聞的中心思想」，也代表媒體對於新聞報導的取向，亦即，媒體是從站在哪個角度來觀察、組織與結構某一事件

¹⁰研究者從 998 筆正式樣本中隨機抽樣部分樣本為前測之用，第一次前測樣本為 10 筆，第二次前測的樣本數為 20 筆，但其中有半數為第一次前測樣本，另一半是從其他的正式樣本中隨機抽樣而得，而第三次和第四次的前測樣本如同第二次一樣，一半樣本是自從前次樣本隨機抽樣而得，另一半則是從其他的正式樣本隨機抽樣，只是第三次與第四次前測的樣本數較多，增加為 30 筆。

¹¹ 進行信度檢驗的類目及其信度：新聞框架 0.90；報導立場 0.90；消息來源 0.81。

或議題（羅世宏，1994）。於是，吾人可從報紙對公務人員新聞所給予的新聞框架，來看媒體究竟將公務人員描繪成何種角色或形象，並傳達至大眾的腦海中。

本研究從 1997-1998 年和 2002-2003 年兩年公務人員新聞的搜尋和閱讀經驗中，而建構出公務人員新聞的新聞框架有「大人」框架、「公僕」框架，以及「員工」框架三種（各新聞框架的編碼說明與新聞範例，請參見附錄二）。由於一則新聞往往不只帶有一個框架，故新聞框架類目是採複選題登錄。

（一）1996-2004 年的整體分析

公務人員新聞最常出現的框架為「公僕框架」，次數高達 716 次，佔全部樣本的 71.7%（見表六）；其他新聞框架的出現次數，「員工框架」有 348 次（34.9%），「大人框架」157 次（15.7%）。以上數據顯示出報紙對於公務人員的報導，大多是將公務人員視為「公務人員」—是維護公共利益，行為受法律拘束，以及權益受法律保障的公共行政者—而較少給予公務人員具權威感的大人，以及重視績效與顧客滿意度的企業員工等角色描述。

觀看各年新聞框架的新聞比例變化趨勢（見圖三），「大人框架」在歷年新聞所佔的比例相近，變動幅度不大，只有在 1997 年到 1999 年間的新聞比例是略為下降的。

表六：1996-2004 年公務人員新聞的新聞框架（複選）次數分配表

| 新聞框架 (複選題) | 1996 | | 1997 | | 1998 | | 1999 | | 2000 | | 2001 | | 2002 | | 2003 | | 總和 | |
|---------------|-----------------|----------------|----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|-----|------|
| | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 1997 (120 筆) | 1998 (95 筆) | 1999 (97 筆) | 2000 (186 筆) | 2001 (153 筆) | 2002 (138 筆) | 2003 (115 筆) | 2004 (94 筆) | 次 | % | 次 | % | 次 | % | 次 | % | 次 | % |
| 公僕框架 | 87 | 72.5 | 67 | 70.5 | 62 | 63.9 | 139 | 74.7 | 120 | 78.4 | 92 | 66.7 | 84 | 73.0 | 65 | 69.1 | 716 | 71.7 |
| 員工框架 | 40 | 33.3 | 27 | 28.4 | 37 | 38.1 | 65 | 34.9 | 46 | 30.1 | 58 | 42.0 | 36 | 31.3 | 39 | 41.5 | 348 | 34.9 |
| 大人框架 | 22 | 18.3 | 18 | 18.9 | 14 | 14.4 | 24 | 12.9 | 26 | 17.0 | 23 | 16.7 | 19 | 16.5 | 11 | 11.7 | 157 | 15.7 |

圖表來源：本研究。



圖三：1996-2004 年各年新聞框架（複選）的新聞比例折線圖
圖表來源：本研究。

(二) 2000 年政黨輪替前後的比較

在新聞框架方面，2000 年政黨輪替前後的新聞框架，皆以「公僕框架」的出現次數為最多，且其所佔比例都有七成以上（見表七）。再者，公務人員新聞的新聞框架不論在政黨輪替之前或之後，三個新聞框架的組成比例大致上是一樣的。可見公務人員多以「公僕」形象出現於報紙，且其報紙形象並未因我國首次政黨輪替而有所改變。

表七：2000 年政黨輪替前後的公務人員新聞與新聞框架（複選題）之交叉分析表

| 新聞框架 (複選題) | 政黨輪替前 (498 筆) | | 政黨輪替後 (500 筆) | | 總和 (998 筆) | |
|---------------|------------------|------|------------------|------|---------------|------|
| | 筆數 | % | 筆數 | % | 筆數 | % |
| 公僕框架 | 355 | 71.3 | 361 | 72.2 | 716 | 71.7 |
| 員工框架 | 169 | 33.9 | 179 | 35.8 | 348 | 34.9 |
| 大人框架 | 78 | 15.7 | 79 | 15.8 | 157 | 15.7 |

圖表來源：本研究。

二、報紙對公務人員新聞的報導立場

影響讀者觀感的新聞報導立場，此一類目採單選題的登錄方式，分成有負面、中立和正面等三種。

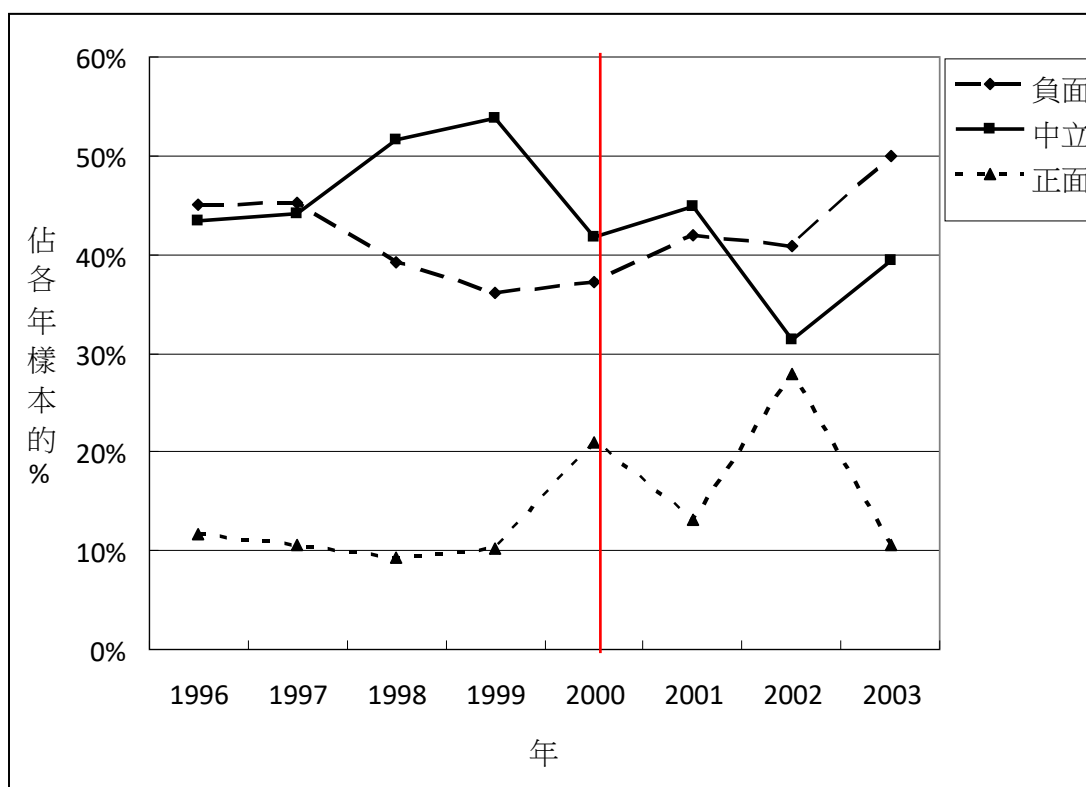
(一) 1996-2004 年的整體分析

較多公務人員新聞的報導立場是中立的有 443 筆，佔全部樣本的 44.4%（見下表八）；但是，負面報導的公務人員新聞也多達 411 筆，約佔了全部樣本的四成左右（41.2%），表示有相當比例的公務人員新聞是給予公務人員負面描述，此一結果與前文所提的國外文獻一致。

觀察 1996 年到 2004 年的公務人員新聞報導立場之變化趨勢（見圖四），基本上，每年負面立場的公務人員新聞的比例，皆約佔每年新聞樣本的 40% 以上；再者，負面新聞比例的變動趨勢為一較為平緩的圓滑曲線，變動幅度不大，但在 2003 年的新聞比例則達 50%，比前一年的新聞比例多了約 10 個百分點。當初在閱覽 2003 年之後的公務人員新聞時，吾人發現大多為公務人員的國民旅遊卡弊案，與政府處理 SARS 疫情的相關報導，且多為負面報導，故猜測 2003 年負面新聞的比例增加，或許與當時發生的國民旅遊卡弊案，以及 SARS 疫情在台灣爆發等重大事件有關。

表八：1996-2004 年公務人員新聞的報導立場（單選題）次數分配表

| 報導立場 (單選題) | 1996 | | 1997 | | 1998 | | 1999 | | 2000 | | 2001 | | 2002 | | 2003 | | 總和 | |
|---------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-----|------|
| | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 1997 | 1998 | 1998 | 1999 | 1999 | 2000 | 2000 | 2001 | 2001 | 2002 | 2002 | 2003 | 2003 | 2004 | 2004 | 次 | % | 次 |
| 負面 | 54 | 45.0 | 43 | 45.3 | 38 | 39.2 | 67 | 36.0 | 57 | 37.3 | 58 | 42.0 | 47 | 40.9 | 47 | 50.0 | 411 | 41.2 |
| 中立 | 52 | 43.3 | 42 | 44.2 | 50 | 51.5 | 100 | 53.8 | 64 | 41.8 | 62 | 44.9 | 36 | 31.3 | 37 | 39.4 | 443 | 44.4 |
| 正面 | 14 | 11.7 | 10 | 10.5 | 9 | 9.3 | 19 | 10.2 | 32 | 20.9 | 18 | 13.0 | 32 | 27.8 | 10 | 10.6 | 144 | 14.4 |
| 總和 | 120 | 100 | 95 | 100 | 97 | 100 | 186 | 100 | 153 | 100 | 138 | 100 | 115 | 100 | 94 | 100 | 998 | 100 |



圖四：1996-2004 年各年報導立場（單選）的新聞比例折線圖

圖表來源：本研究。

至於中立與正面立場的公務人員新聞，整體而言，中立立場為 1996 年到 2004 年公務人員新聞常見的報導立場。自 1998 年起，中立報導立場於各年新聞所佔的比例逐漸減少，相對地，正面立場的新聞比例卻逐漸增加，且在 2002 年時兩者的新聞比例差距最小，僅相差 3.5 個百分點。然而，正面立場的公務人員新聞在 2003 年的新聞比例又下降至 10%，與前一年的新聞比例差距了 20%，且又回到其在 1999 年以前的新聞比例 10%。

從圖四中，吾人可看到 1999 年起的公務人員新聞，正面立場和負面立場在每年新聞所佔的比例逐漸增加，只是後者的變動幅度較小，而中立立場的新聞比例卻是逐漸減少；然而，進入 2003 年後，正面立場的新聞比例下降，而中立立場和負面立場兩者的新聞比例則是有逐漸上升的趨勢。2003 年之後的公務人員新聞，正面報導和負面報導在新聞比例上的增減，可能是因為當時有很多公務人員的負面報導，例如國民旅遊卡弊案，以致 2003 年公務人員新聞的正面報導比例相對地減少。至於中

立新聞比例的增加，則可能是因為 2003 年員工框架的公務人員新聞增加（見表六和圖三），而員工框架新聞又多為中立報導（見表十）。

表九：2000 年政黨輪替前後公務人員新聞的報導立場（單選題）卡方檢定

| 報導立場 (單選題) | 政黨輪替前 (498 筆) | | 政黨輪替後 (500 筆) | | 總和 (998 筆) | |
|---------------|------------------|------|------------------|------|---------------|------|
| | 筆數 | % | 筆數 | % | 筆數 | % |
| 負面 | 202 | 40.6 | 209 | 41.8 | 411 | 41.2 |
| 中立 | 244 | 49.0 | 199 | 39.8 | 443 | 44.4 |
| 正面 | 52 | 10.4 | 92 | 18.4 | 144 | 14.4 |

$\chi^2=15.797, df=2, p=.000^{***}$

圖表來源：本研究。

(二) 2000 年政黨輪替前後的比較

在報導立場方面，上表九中的卡方值為 15.797，顯著水準達.000，此表示台灣首次政黨輪替之前與之後的報導立場比例明顯不同。2000 年政黨輪替之後，負面與正面報導的公務人員新聞比例增加，中立報導則是減少，其中明顯有較大差距的有中立和正面兩種立場新聞，前者由 49.0% 下降至 39.8%，相差 9.2%，後者由 10.4% 增加至 18.4%，相差 8.0%。以上結果顯示，2000 年政黨輪替之後，關於公務人員的中立報導數量減少，而正面報導的數量則是增加。

(三) 報紙對公務人員新聞的報導立場與框架的交叉分析；

但若進一步將新聞框架與報導立場做交叉分析（見表十），賦予公務人員「公僕」或「大人」形象的公務人員新聞，多以負面的報導立場為主，且「大人框架」（63.7%）更是超過「公僕框架」其在樣本中所佔的比例（49.9%），表示當媒體使用「大人」的框架報導公務人員新聞時，約有六成以上的報導常把公務人員報導成不好的、討厭的官府「大人」。

表十：公務人員新聞框架（複選題）與報導立場（單選題）的交叉分析

| 報導立場 (單選題) | 公僕框架 (716 筆) | | 員工框架 (348 筆) | | 大人框架 (157 筆) | | 總和 (998 筆) | |
|---------------|-----------------|------|-----------------|------|-----------------|------|---------------|------|
| | 次數 | % | 次數 | % | 次數 | % | 次數 | % |
| 負面 | 357 | 49.9 | 47 | 13.5 | 100 | 63.7 | 411 | 41.2 |
| 中立 | 248 | 34.6 | 235 | 67.5 | 45 | 28.7 | 443 | 44.4 |
| 正面 | 111 | 15.5 | 66 | 19.0 | 12 | 7.6 | 144 | 14.4 |

圖表來源：本研究。

對於公務人員新聞的新聞框架，不論是將公務人員描述為居於權威高位的「大人」，或是聽從政府和人民命令的「公僕」，報紙大多給予負面的報導。進一步探究，這樣的報導立場與框架的使用，是否有政黨輪替前後的差異呢？我們可以從下面的表十一中看出端倪。

表十一：政黨輪替前後公務人員新聞框架（複選題）與報導立場（單選題）的交叉分析

| 輪替/ 立場 | 政黨輪替前 (602 筆) | | | | | | 政黨輪替後 (619 筆) | | | | | | 總和 (1221 筆) | |
|---|------------------|------|-----|------|----|------|------------------|------|-----|------|----|------|----------------|------|
| | 公僕 | | 員工 | | 大人 | | 公僕 | | 員工 | | 大人 | | 次數 | % |
| 次數 | % | 次數 | % | 次數 | % | 次數 | % | 次數 | % | 次數 | % | | | |
| 負面 | 172 | 8.5 | 19 | 11.2 | 50 | 64.1 | 185 | 51.2 | 28 | 15.6 | 50 | 63.2 | 504 | 41.2 |
| 中立 | 39 | 39.2 | 131 | 77.5 | 24 | 30.8 | 109 | 30.2 | 104 | 58.1 | 21 | 26.6 | 528 | 44.4 |
| 正面 | 44 | 12.4 | 19 | 11.2 | 4 | 5.1 | 67 | 18.6 | 47 | 26.3 | 8 | 10.1 | 189 | 14.4 |
| 輪替/ 框架 | 政黨輪替前 (602 筆) | | | | | | 政黨輪替後 (619 筆) | | | | | | 總和 (1221 筆) | |
| | 負面 | | 中立 | | 正面 | | 負面 | | 中立 | | 正面 | | 次數 | % |
| 次數 | % | 次數 | % | 次數 | % | 次數 | % | 次數 | % | 次數 | % | | | |
| 公僕 | 172 | 71.4 | 139 | 47.3 | 44 | 65.6 | 185 | 70.3 | 109 | 46.6 | 67 | 54.9 | 716 | 58.6 |
| 員工 | 19 | 7.9 | 131 | 44.6 | 19 | 28.4 | 28 | 10.6 | 104 | 45.5 | 47 | 38.5 | 348 | 28.5 |
| 大人 | 50 | 20.7 | 24 | 8.1 | 4 | 6.0 | 50 | 19.1 | 21 | 8.9 | 8 | 6.6 | 157 | 12.9 |
| 整體輪替前後的卡方檢定 $X^2=74.95, df=4, p=.00***$ 一、 框架下的立場分佈： 公僕前後立場卡方檢定 $X^2=5.31, df=2, p=.07*$ 員工前後立場卡方檢定 $X^2=26.94, df=2, p=.00***$ 大人前後立場卡方檢定 $X^2=5.49, df=2, p=.06*$ 二、 立場下的框架分佈： 負面前後框架卡方檢定 $X^2=1.06, df=2, p=.59$ 中立前後框架卡方檢定 $X^2=0.11, df=2, p=.94$ 正面前後框架卡方檢定 $X^2=1.66, df=2, p=.44$ | | | | | | | | | | | | | | |

圖表來源：本研究。

整體政黨輪替前後，以次數分佈的卡方檢定結果顯示，媒體使用不同框架的立場在統計上有顯著差異，但是，這個差異是從那裡來的？從表十一的前後半統計當中，我們分別以卡方檢查「框架下的立場分佈」以及「立場下的框架分佈」在政黨輪替前後的差異狀況。首先，從「框架下的立場分佈」之各別框架卡方檢定來看，公僕與大人框架在政黨輪替前後，在 90% 信心下有顯著的差異，而員工的框架則是在 99% 的信心下有顯著差異；如果從描述統計來看，這種改變主要來自於公僕與員工框架從中立挪移到正面，大人框架從正面挪移到中立，負面新聞則是沒有太大的改變；再者，如果從「立場下的框架分佈」來進行不同立場的卡方檢定，則各種新聞立場使用框架的結構並沒有政黨輪替前後的差異。統整來看，政黨輪替後，新聞媒體使用不同框架報導公務人員新聞的立場是有改變的，其改變的內涵是負面新聞立場的比例在三種框架中都沒有改變，但是媒體如果選用員工與公僕的框架時，中立新聞立場減少，正面新聞立場增加，至於媒體在既定的新聞立場中選用新聞框架的決定，並沒有政黨輪替前後的差異，也就是說，如果媒體是從「看門狗」的負面新聞立場出發，他們新聞框架的選用並沒有政黨輪替前後的差異，當然，如果他們是從新聞框架的層面切入報導公務人員，政黨輪替之後在公僕與員工的新聞立場上，有從中立挪移正面的趨勢。當然，我們也可以問，這樣的改變到底是怎麼樣的轉變呢？

研究者進一步閱讀的 66 篇使用員工框架的正面公務人員新聞樣本，比較政黨輪替之前和之後的新聞樣本，兩者在版面類型的抽樣比例上有明顯的不同，¹²而可能因此導致使用「員工」框架的公務人員新聞，其報導立場在政黨輪替之後有從中立移向正面的趨勢，但在報導內容和格式方面，政黨輪替之前和之後使用「員工」框架的正面新聞大致相似，多為公務人員之獲

¹²政黨輪替前後的新聞樣本各為 498 筆與 500 筆，雖然兩時期的新聞樣本數非常接近，但是在各版類的抽樣比例上，則有明顯的差異。除了「其他」版面類型，政黨輪替前的新聞樣本，四個版面類型在抽樣比例上大致接近，例如，498 筆新聞樣本有 25% 是「地方性新聞」，20% 是「民意論壇」，14% 是「全國性新聞」，13% 是「頭版」。然而，政黨輪替後的 500 筆新聞樣本，其中，「地方性新聞」佔了 37%，其所佔的比例遠高於「民意論壇」（12%）、「全國性新聞」（11%）、「頭版」（3%）。上述之新聞抽樣比例差異之問題，以「員工」形象為框架的正面公務人員新聞，在政黨輪替之前，大多數新聞樣本為「地方性新聞」，只有少數幾筆是版次較為前面的「頭版」和「全國性新聞」，以及版次較為後面的「其他」版類。然在輪替之後，以「員工」形象為框架的正面公務人員新聞全為「地方性新聞」，無一新聞樣本係屬其他版面類型。

獎（例如全國模範公務人員）和職務調動的報導內容和新聞格式。篇幅較長的新聞會有點像是人物專訪的報導，詳細報導新聞主角（通常只有一個）的學經歷、工作表現和成就，以及受訪內容；篇幅較短者，則是簡單敘述新聞主角（多為兩位以上）的姓名、職稱或服務機關。另外，新聞報導對新聞主角（即公務人員）的讚揚多從其在工作上的表現、對待民眾的態度，或是個人的學經歷、人格品德，或是興趣等角度切入，也就是說，這種以公務人員為新聞主角的地方新聞，是員工框架正面新聞最主要的來源。

（四） 台灣首次政黨輪替之後政務官與事務官的關係

除了了解公務人員在報紙上的形象與評價，本研究亦欲探究 2000 年首次政黨輪替之後的公務人員，其與政治任命的政務官之間的互動關係，是否會因為執政黨的改變而有所差異。尤其，在 2000 年我國首次政黨輪替以前，有將近 50 年的時間，公務人員的頭頂上司一直是國民黨，而在政黨輪替之後的常任文官與新執政黨的政務官之間不良的互動情形，則在新執政黨執政初期成為受人矚目的新聞事件。故本文假設，消息來源為政務官的負面公務人員新聞，其在 2000 年政黨輪替後的新聞數量與比例要比政黨輪替之前的多。

消息來源為「提供素材以便媒介工作者使用於新聞報導中的個人或組織」（臧國仁，1999：163）。由於一則新聞的消息來源不只一種，故此題採複選題登錄模式。根據相關文獻和本研究初步的資料蒐集結果，消息來源可以分成以下幾種：（1）總統；（2）政治任命官員；（3）民選首長；（4）中央民意代表；（5）地方民意代表；（6）公務人員；（7）政府機關單位；（8）公司行號或企業團體；（9）一般人民；（10）學者專家；（11）利益團體；（12）新聞記者或報社本身；（13）其他。

公務人員新聞所引用的消息來源，總計次數為 1,353 次。其中，政治任命官員的出現次數為 170 次，佔所有樣本的 17.0%，僅次於公務人員與政府機關單位。¹³為驗證本文的假

¹³最常見的消息來源為公務人員，出現次數高達 317 次（31.8%），次為政府機關單位 201 次（20.1%）。

設，研究者將政黨輪替前後的負面公務人員新聞，與消息來源政治任命官員做交叉分析，以試圖比較 2000 年政黨輪替後的負面公務人員新聞之中，其消息來源來自於政務官的新聞多於政黨輪替之前。

吾人可從表十二看出，在 2000 年政黨輪替之後，消息來源為政務官的負面與正面報導的公務人員新聞數量皆有增加，負面新聞增加了 12 筆，正面新聞則是多了 5 筆。若從新聞比例觀之，負面公務人員新聞在首次政黨輪替之前所佔的新聞比例為 5.0%，在政黨輪替之後增加了 2.4%；但正面新聞的比例則是從 0.8% 上升至 1.8%，僅增加了 1.0%。根據表十二的數據，卡方檢定後得出的卡方值是 13.299，顯著水準達 .001，表示消息來源為政治任命官員的公務人員新聞，其報導立場在 2000 年政黨輪替之後是有所改變的。然而，由於在 2000 年政黨輪替之前，消息來源為政治任命官員的正面新聞僅有 4 筆，此可能會造成卡方檢定的偏誤。¹⁴

表十二：2000 年政黨輪替前後消息來源為「政治任命官員」的公務人員新聞交叉表

| 消息來源為政治任命官員的樣本 | 負面 | | 中立 | | 正面 | | 總和 | |
|------------------|----|-----|----|------|----|-----|----|------|
| | 次 | % | 次 | % | 次 | % | 次 | % |
| 政黨輪替前 (498 筆) | 25 | 5.0 | 63 | 12.7 | 4 | 0.8 | 92 | 18.5 |
| 政黨輪替後 (500 筆) | 37 | 7.4 | 32 | 6.4 | 9 | 1.8 | 78 | 15.6 |

$\chi^2=13.299, df=2, p=.001***$

圖表來源：本研究。

因此，研究者進一步檢閱消息來源為政治任命官員的 62 筆公務人員負面新聞報導，吾人發現，1996 年至 2004 年的公務人員新聞中，大部份負面報導裡的政治任命官員，可能是站在公務人員這邊，幫公務人員說話（見表十三的新聞範例一），或

¹⁴ 卡方分配只能使用於大樣本，所謂的大樣本是使每個類別的期望次數或理論次數大於等於 5，因此當某一類別的期望次數或理論次數小於 5 時，最簡單的處理方法是可以細格合併法，即將類似組別合併為一組，直到每個類別的期望次數或理論次數大於等於 5（林惠玲和陳正倉，2005：626-627；林震岩，2006：223）。但是，為符合本研究的研究目的，已將公務人員新聞依時間分成 2000 年政黨輪替前後兩組，依報導立場分成負面、中立及正面三組，已無法再加以合併。所以，表一 2 的卡方檢定結果可能是有偏誤的。

是站在中立地位，僅是宣佈政府或機關對公務人員的處置（見表十三的新聞範例二）。所以，並非每篇關於公務人員的負面報導所引述的政治任命官員的話，一定是批評或貶抑公務人員的。然而，在 2000 年政黨輪替之後，卻出現了幾篇關於因意見不合而政務官對事務官有所批評的新聞（見表十三的新聞範例三和四），而在政黨輪替前的公務人員新聞中並未搜尋到這類新聞。故吾人或可推論在 2000 年新執政黨上台之後的常任文官，其與政黨輪替之前和之後的執政黨所任命的政務官之間的互動，是有所不同的，而在政黨輪替前後的互動關係，如果從官僚正負新聞的消息來源論斷，是有惡化的現象。

表十三：消息來源為政治任命官員的負面報導之公務人員新聞範例

| | |
|---------------------------------------|--|
| <p>新聞範例一 （政務官為事務官說話）</p> | <p>雞南山案興訟 議員卯上市府</p> <p>記者羅曉荷／台北報導</p> <hr/> <p>大直雞南山違建戶拆遷案再起爭議。議員林晉章昨天列席市議會財政建設委員會，指責市府建設局等單位未與居民好好溝通，就和居民打起官司，這些老弱違建戶都陷入恐慌；.....（略）。財建委員會的大動作，一度使建設局長林逢慶十分激動，林逢慶說，建設局只是依法辦事，議會也應考慮公務員的立場；.....（略）。</p> <p>【1997-06-12/聯合報/13 版/焦點】</p> |
| <p>新聞範例二 （政務官宣布政府或機關對公務人員的懲處）</p> | <p>屠 降調非主管職務</p> <p>記者林美玲／台北報導</p> <hr/> <p>行政院人事行政局昨天發布新聞稿指出，衛生署人事室主任屠豪麟發生疑似性騷擾事件，嚴重影響官箴及政府形象.....（略）。人事局長李逸洋表示，屠豪麟行為嚴重違反公務員服務法相關規定，已不適任現職主管職務，人事局已先將屠豪麟降調非主管職務。至於行政責任及懲處部分，將於十月七日召開考績委員會，依「公務員懲戒法」相關規定，將本案送請監察院審查。</p> <p>【2002-10-06/聯合報/3 版/焦點】</p> |
| <p>新聞範例三 （政務官與事務官意見不合）</p> | <p>政務委員林盛豐：國家公園設施多 葉世文專業不足 國家公園規劃是「少做少錯」 不要太多人為設施 其他處長應警惕</p> <p>記者馬道容／台北報導</p> <hr/> <p>太魯閣國家公園管理處長葉世文因合歡山主峰新建設施被認為開發過當，遭行政院長游錫堃點名撤換，負責勘查此案專業為建築的政務委員林盛豐昨天指出，葉世文專業判斷不足，國家公園敏感地帶不要做太多人造設施是最基本的 ABC，在國家公園上是「少做少</p> |

| | |
|---|--|
| | <p>錯」，此一事件應讓其他國家處長警惕。.....（略）。 針對葉世文不滿行政院沒有給申訴答辯的機會，林盛豐說，因為當時葉世文出國，不在國內。葉世文並沒有違法，但他缺乏專業判斷，如今葉世文還認為合歡山主峰上的拱型牆並沒不當之處，就更證明他不適任，應該馬上撤換，不能再擔任太管處處長。林盛豐強調，國家公園處長應趕快覺醒。...（略）。 【2002-10-04/聯合報/4版/焦點】</p> |
| <p>新聞範例四 （政務官與事務官意見不合）</p> | <p>竹山風災傾斜屋 郭瑤琪促拆除 擔心基隆河河道阻塞事件重演 函請營建署督促縣府</p> <p>記者紀文禮、莊芳銘／南投縣報導</p> <p>南投縣政府認定竹山鎮木屐寮初鄉橋旁傾斜房屋，無公共危險，引發行政院重建會執行長郭瑤琪不滿，擔心基隆河貨櫃阻塞河道釀災大禍會重演，昨天決定函請營建署督促南投縣政府依建築法儘速拆除這處危屋。...（略）。 郭瑤琪說，建物本身已是危險房屋的話，依據建築法就可要求業主限期修復或拆除，如果政府強制拆除，還可以向業主要求支付拆除費用，怎麼可以因為民眾提出補償要求就把公權力擺一邊，如果公務人員依法行政都不懂，還談什麼法治國家。 【2003-06-14/聯合報/B1版/南投焦點】</p> |

圖表來源：本研究。

伍、結語

本研究以聯合知識庫的聯合報新聞為資料來源，經過搜尋、篩選與抽樣後，共有 998 筆的公務人員新聞樣本，其涵蓋了從 1996 到 2004 年的八年時間，並歷經我國首次的政黨輪替。研究者透過內容分析與框架分析，試圖得知公務人員在報紙上的形象與評價為何，以了解人民憑藉傳播媒體所給予的公務人員圖像，認知公務人員的地圖究竟為何。從以上的分析結果，研究者歸納出幾點結論：

一、「壞官僚」是媒體的聚光燈焦點

從對公務人員的新聞框架分析結果可知，報紙上的公務人員多被描繪維護公共利益，行為受法律拘束，以及權益受法律保障的「公僕」；而且，公務人員的「公僕」形象並未隨著 2000 年政黨輪替而有所弱化，其他如「員工」、「大人」等形象描繪亦未有所增減。

國外研究發現，「包裝過」(packaged)、帶有衝突性又符合個人需求的公共政策資料，是媒體記者比較有興趣報導的（卜正珉，

2003：170-171)。政府媒體公關人員若能配合媒體興趣，了解記者胃口，把政府訊息稍加「包裝」，設計成傳播媒體喜愛的新聞，將可吸引媒體注意與獲得媒體支持。本研究發現，各新聞主題之中，以「為民服務」為新聞主題的公務人員新聞，從報社記者獲致較多的正面報導與評價。亦即，政府媒體公關人員可將關於公務人員的服務態度行為，或是新聞主角的人品、像貌、事蹟等訊息，稍加「包裝」成媒體有興趣的新聞，將可繼續維持或增強公務人員在媒體上的正面、良好形象。

二、政黨輪替之後政府著重媒體公關出現成效

在公務人員新聞的報導立場方面，在 2000 年政黨輪替之後，中立報導的新聞比例有大幅的下降，比政黨輪替之前少了 10% 左右，而正面立場的公務人員新聞比例則在政黨輪替之後有所增加，比政黨輪替之前多了 8% 左右。因此，吾人可說我國首次政黨輪替之前和之後的公務人員新聞，其負面報導的新聞比例大致相同，但報紙對公務人員的評價在政黨輪替後確有由負轉正的趨勢，或可將此視為 2000 年新政府上台後對政府形象塑造的重視的結果。當然，這樣的成效從政黨輪替前後，新聞立場與新聞框架的交叉分析顯示，如果從媒體看門狗的負面立場出發，政黨輪替前後的差異並不顯著，顯示媒體對於自己相對於政府角色的扮演，有一定的堅持；但是，如果從新聞框架來觀察，本研究發現如果是在「員工」與「公僕」的新聞框架之下，政黨輪替之後這兩種框架有顯著從中立轉正面的趨勢，雖然本研究無法確定這些新聞是否是政府所發的公關新聞稿所產生，但是政府公關作為在尊重媒體「看門狗」的對立角色之餘，還是有以「員工」或是「公僕」框架，建構公務人員正面形象的機會。

三、「新政府，舊官僚」間的摩擦將有損新政府形象

雖然公務人員的報紙評價在 2000 年政黨輪替之後有轉好的趨勢，但新政府內部卻出現了一個問題，那就是常任文官與政治任命官員的互動不佳。新政府的政務官與事務官之間的關係，經由 2000 年政黨輪替前後的負面公務人員新聞與消息來源的交叉分析，發現引述政務官的話為消息來源的負面公務人員新聞數量與比例，皆在新執政黨上台後有所增加；再者，從表十二的四個新聞範例中得

知，新執政黨的政務官員與舊有的常任文官之間的互動關係是比前任執政黨要來得緊張的。政府整體的形象是不可切割的，其塑造是連續及累積性的動態過程。新政府的形象不會因為政黨輪替、更替政治首長，而有所極大或長期的改變，頂多僅收短期的新聞宣傳之效。若新政府決策者欲以揚讚「新品牌」、貶抑「舊品牌」為訴求，試圖營造創新氣氛，爭取民眾認同，則既不公允，也不利於領導統馭，更會對廣大的公務人員士氣產生嚴重打擊，而這可能導致一些後續的負面效果，例如績效不彰或服務態度變差。長期而言，是不利於政府整體形象的（卜正珉，2003：237-238）。

最後，本文提出本研究的研究限制，以及對未來研究的建議：

（一） 媒體立場與媒介類型的限制

由於各家報社因經營理念或其他因素，而有著不同的基本立場，故本研究分析樣本雖然多達 998 筆，資料時間橫跨八年之長，但資料來源僅為聯合報系的聯合報，以致本研究的結果不能推論至政治立場異於聯合報系的其他報社；再者，本研究僅研究報紙此單一傳播媒介的公務人員新聞，故無法得知其他類型的新聞傳播媒介（例如電視、廣播等）對公務人員的報導形式、內容、新聞框架及立場為何。

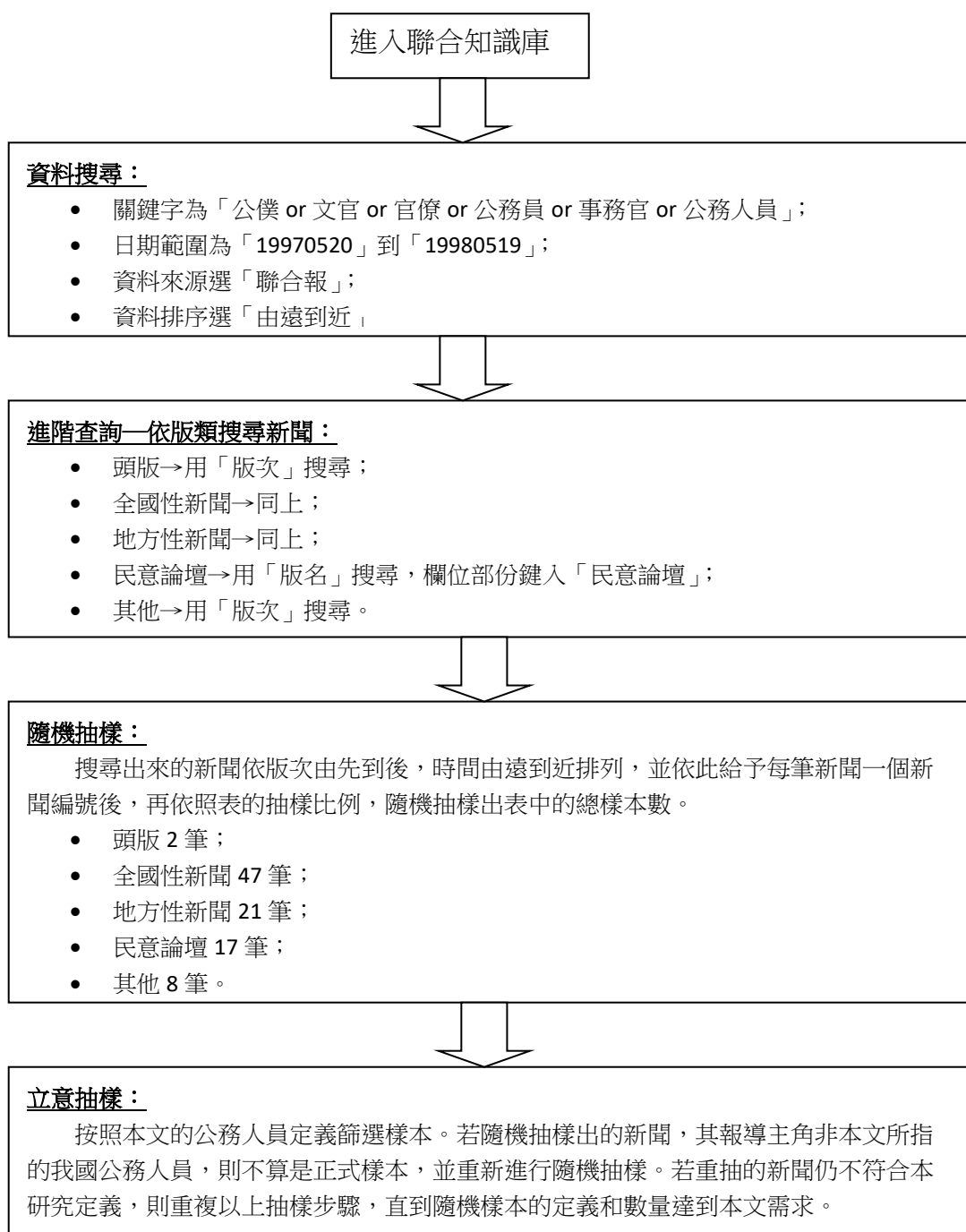
雖然本研究僅分析單一報紙，研究結果無法推論至全部報紙的公務人員新聞，但誠如本文一開頭所提到的，我國學界過去少有公務人員於傳播媒體上的表現與形象之相關研究，所以，即使囿於研究時間與成本尚等限制，而僅能選擇單一報紙為分析資料，研究者仍希望藉此不盡完美的初探性研究，嘗試進行公共行政與大眾傳播的跨領域研究。另外，針對聯合報對不同政黨有著鮮明的報導立場此一問題，從本研究的研究結果之一顯示，該報對於公務人員的負面報導，不論在第一次政黨輪替之前或之後，其比例皆維持在四成左右，頗為符合本文在文獻探討所引的公務人員在媒體上多為負面形象之論述，此點論述或可稍減對聯合報在報導上的政黨傾向之疑慮。

（二） 應做質化媒體研究，但亦應注重大眾認知

藉由對報紙新聞進行內容分析及框架分析，吾人得知報紙媒體是如何報導公務人員的相關新聞，又在公務人員新聞裡呈現了什麼內容，以及如何詮釋公務人員，一方面，本研究傾向編碼量化的分析，未來可以進行報紙內容的質化分析，近年關

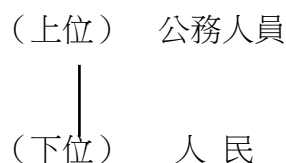
鍵字或是文字集群分析的電腦技術日益精進中，或可在未來嘗試以純質化分析來觀察報紙公務人員新聞的報導。另一方面，本研究雖然了解報紙媒體傳遞給讀者的訊息內容與其來源，以及如何將公務人員塑造成何種形象，但卻仍無法得知人民腦中真正的公務人員形象究竟為何。由於舉辦民意調查需要花費大量的人力與成本，而且也無法對以前的人民進行意見調查，故本研究無法將公務人員新聞的分析結果與民意調查結果比對，視公務人員的媒體形象與人民腦中的形象是否一致。本研究建議，日後有興趣者或可針對為期較短的單一公務人員新聞事件，進行小規模的民意調查，了解人民腦中的公務人員形象為何，並對相關新聞做內容分析和框架分析之後，比對公務人員在媒體上及其在人民腦中的圖像，兩者是否一致或不同。

附錄一：抽樣程序



附錄二：公務人員新聞的新聞框架編碼說明與新聞範例

一、大人框架：將公務人員視為代政府行使統治權的執法者，強調公務人員執行職權的一面。此框架認為，經由法律授權，公務人員如同居於統治者的地位，其與人民之間之關係為上對下的支配關係，故報導內容為公務人員以命令、行政處分或法令規章等強制手段，去干預或限制人民的自由或財產，或是以下命方式課予人民義務或負擔等公務人員新聞，則將之編碼為「大人框架」。



【例】強制手段，如拆除違建。

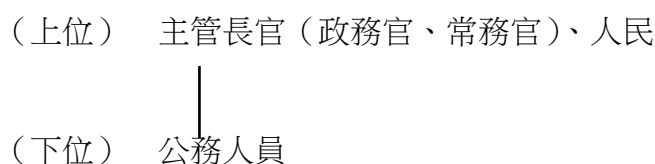
| |
|--|
| 雞南山案興訟 議員卯上市府 |
| 記者羅曉荷／台北報導 |
| 大直雞南山違建戶拆遷案再起爭議。議員林晉章昨天列席市議會財政建設委員會，指責市府建設局等單位未與居民好好溝通，就和居民打起官司，這些老弱違建戶都陷入恐慌；財建委員會認為，市府處理雞南山案不盡情理，並做出但書要求市長陳水扁到雞南山勘察，否則建設局下年度預算全數不准動支。 ... (略) 【1997-06-12/聯合報/13 版/焦點】 |

【例】公務人員與人民之間為上對下的支配關係。

| |
|--|
| 盲會要爬玉山 縣府補助 1 萬 |
| 後天攻頂計畫要錢要得辛苦 爭取教師當嚮導也遭校方推三阻四 只有玉管處及民間團體伸援手 |
| 記者陳秋雲／豐原報導 |
| 台中縣盲人協會與啟明學校號召盲胞後天登玉山攻頂，盲會成員指出，爭取國中小教師擔任嚮導，但校方推三阻四，縣府只補助一萬元，與日前補助大元國小合唱團出國比賽之經費，大不相同。 ... (略) 十二月三日就是身心障礙者日，縣府在中庭舉辦相關團體成果發表，盲人協會成員認為有關人員補助身障團體大小眼，端看背後有沒有民意代表撐腰。社會局長張基明對部分社政人員的服務態度也有微詞，表示會加強要求所屬。 ... (略) ... (略)。結果大屯區有國中拒絕，要求公文明確說明「給公假」，副局長鍾延鑫知情後，馬上改發公文，請校方配合支援教師，才解決困境。 ... (略) 黃阿平說，日前盲會到屏東南仁湖申請舉辦親子教育活動，承辦人員一句「又看不見，進去作什麼」，讓參與的盲胞十分火大，對部分官員的官僚及漠視弱勢權益，相當失望。 黃阿平表示，他年初擔任盲會理事長以後，曾向社會局索取領有身障手冊的視障者名冊，打算作家訪服務，但縣府一紙公文打回票，指依法不能提供個人資料。選舉期間他家中領有手冊的三人都收到候選人的宣傳單，標榜會重視身障者福利，他不曉得這個資料又是誰提供的。 【2002-11-29/聯合報/17 版/中縣焦點】 |

二、公僕框架：將公務人員視為聽命於政府和人民的服從者，強調公務人員

履行義務的一面。此框架認為，公務人員之所以必須履行種種義務，擔負種種責任，乃因其為政府、人民和公共利益的僕人，而須受到法律限制，以免有違背政府、人民的意識，或是危害公共利益等不受控制的行為出現。若報導著重於公務人員履行義務的相關行為或事件，例如依法令規定或主管長官指示去執行職務、服從主管長官的命令、嚴守政府機關機密、保持公務人員的良好形象，及不為一定行為等公務人員新聞；或者報導著重於公務人員應負責任的相關行為或事件，例如司法懲戒、行政懲戒及刑事責任等公務人員新聞，則將之編碼為「公僕框架」。



【例】 依照法令規定或主管長官的指示行事。

| |
|---|
| 投開票講習 主任管理員主任監察員 50 多人缺席 |
| 許多老師不想擔重責 抽籤抽中很無奈 若退出 恐影響選務 |
| 記者饒馨安／板橋報導 |
| 板橋市公所昨天辦投開票所主任管理員及主任監察員講習，有五十多人缺席，大多是老師；部分與會的老師和縣府人員說，因抽籤抽到，才無奈的擔任此工作。市公所人員認為主任管理員及主任監察員責任重大，若這五十多人退出選務，至少有五十多個投開票所無法運作，今天在全縣選務座談會向縣府反映。 ... (略) 部分參加講習的老師和縣府單位人員表示，當主任管理員和主任監察員要負投開票所全責，許多參與選務的同事不願承擔如此重任和風險，只好抽籤決定，他們被抽中，只好無奈接受。 ... (略) 【2002-05-22/聯合報/18 版/台北縣海山區新聞】 |

【例】 公務人員因依法行政或聽從長官命令而產生無力感。

| |
|--|
| 枋山遷葬無主墳 要寄 300 多張公告 |
| 鄉所人員蓋大印蓋到手軟 認寄到各鄉鎮市公所也沒人看 應修法取消規定 |
| 記者潘柏麟／枋山報導 |
| 台九線南迴公路要拓寬，屏東縣枋山鄉公所要公告遷葬三座無主墳墓，民政課需寄出三百多張公告給台澎金馬地區各鄉鎮市公所，鄉公所和縣政府承辦單位都認為太沒有效率，應該修法取消這項規定。... (略) 枋山鄉公所民政課長曾旗昌昨天拿著一疊公告要秘書鄭光明蓋大印，鄭光明看後傻眼，他說要蓋這麼多張，一盒印泥恐怕不夠，蓋完後要找國術館師傅推拿手腕。... (略) 枋山鄉公所公告欄也有其他鄉鎮寄來無主墳遷葬的公告，曾旗昌坦承很少有人會注意到鄉公所的公告欄，但公務員依法行政，還沒有修法前，只能繼續寄公告給全國的鄉鎮公所。 【2002-07-17/聯合報/17 版/屏東焦點】 |

三、員工框架：將公務人員視為在政府工作的受雇者，強調公務人員應享的權益。此框架的公務人員就如同企業員工一般，會被要求工作上的績效表現，而其績效表現的提升與工作意願的持續，也需要來自雇主給予相當的福

利保障；只是，與一般企業員工不同的是，公務人員領的薪水是從政府來的，服務的顧客是社會大眾。若報導著重於公務人員享受權益的相關行為或事件，例如公務人員的任用、俸給、退休（金）、撫恤（金）、考績、保險、職務上使用公務公款、職位保障、結社、培訓、訓練等公務人員新聞，以及將公務人員和企業員工予以比較的公務人員新聞，則將之編碼為「員工框架」。

【例】與企業（或其員工）比較。

| |
|--|
| 刑警擴編?善用志工 |
| 警力有限 民力無窮 |
| 高哲翰/警察大學警政所教授（台北市） |
| <p>總統昨天召開第二次全國高層治安會議，會中提出擴編刑警等方案。不過，筆者認為，為有效加強治安，還應從「警力有限、民力無窮」著眼。</p> <p>眾所周知，當前行政革新發展取向，乃在於主張國家的職能儘量縮小，轉由市場機制及企業經營的方式來運作，此乃有「強迫式」的反官僚傾向的「競爭式」公共選擇論。...（略）</p> <p>...（略）此外公文決策體系亦應思考朝扁平化發展，不再有無謂的「公文決行」及低落的效率，因為政務官與政黨同進退，而應有更大的授權及責任，不僅可提高效率，更可打破勞逸不均，充分運用人力。此乃「協調式」、「釋放式」的策略導向。</p> <p>尤有進者，成功的企業經驗可做為警政革新之借鏡，這種轉借的過程，...（略）</p> <p>【1997-05-31/聯合報/11 版/民意論壇】</p> |

【例】公務人員的權益，如工作權。

| |
|--|
| 員工再北上陳情 宋楚瑜不贊成 |
| 對是否參選總統 仍以「標準答案」回應 |
| 記者雷顯威、黃衡墩/連線報導 |
| <p>台灣省政府員工權益自救聯盟明天將二度發動員工到立法院陳情。省長宋楚瑜昨天在省議會答詢表示，他不贊成發動萬人去台北市，癱瘓台北市的交通，引起不必要的誤會。</p> <p>...（略）</p> <p>宋楚瑜說，公務人員走上街頭，是國家的不幸。對於省府員工不能循正常的管道反映意見、心聲，令人難過。他希望能夠避免走上街頭。至於制度的改變，宋省長希望透過適當的管道向大家說明，多多溝通協調。他表示，他一直強調，精省的過程應該非常柔順，應有明確詳盡的計畫。</p> <p>據了解，迄昨天為止，員工登記有意北上陳情的員工，人數僅一千餘人，不若聯盟預期希望發動萬人北上的目標訴求。 【1998-10-07/聯合報/04 版/政治】</p> |

參考文獻

一、中文部分

- 卜正珉。(2003)。《公共關係-政府公共議題決策管理》。台北市：揚智文化。
- 王淑慧。(2003)。警察形象行銷之研究-以台北市政府警察局為例，國立台北大學公共行政暨政策學系研究所碩士論文。
- 史順文。(1996)。國軍形象之研究：一個公共關係策略初探，政治作戰學校新聞研究所碩士論文。
- 甘惟中。(2004)。初探台灣新聞報導中的公關與公共關係面貌：以 1991 至 2003 年新聞報導之內容分析為例，國立政治大學廣告研究所碩士論文。
- 田德財。(2003)，〈監理人員僚氣，冷公民眾受氣〉，聯合報，6 月 25 日，B2。
- 伍世裕。(1985)。警察形象綜合指標暨其構成因素分析：台北市實證分析研究，中央警官學校警政研究所碩士論文。
- 吳碧娥。(2005)。財經專業報紙失業議題的框架分析，國立政治大學新聞研究所碩士學位論文。
- 李金銓。(1992)，〈從權威控制下解放出來-台灣報業的政經現象〉，朱立、陳韜文編，《傳播與社會發展》。香港：中文大學新聞與傳播學系。
- 貝立德公司研究發展部。(2000)。〈1999 年報紙媒體回顧〉。《廣告年鑑》12：162-171。
- 林惠玲、陳正倉。(2005)。《應用統計學》。台北市：雙葉書廊。
- 林震岩。(2006)。《多變量分析：SPSS 的操作與應用》。台北市：智勝文化。
- 韋曼、多明尼克。(2001)。《大眾媒體研究：導論》。黃振家等譯著。台北：學富文化。
- 唐為敏譯。(1997)。〈大眾媒體與民主〉(James Curran 原著)。台北市：五南。
- 翁興利。(2004)。《政策規劃與行銷》，台北：華泰。
- 許南雄。(2004)。《行政學術語：兼釋「公共管理」詞彙》。台北市：南鼎文化。
- 陳東國等。(2004)。《大眾傳播學》。台北：空大。
- 陳敦源。(1998)。〈民意與公共管理〉。黃榮護主編，《公共管理》：127-177。台北：商鼎。
- 陳敦源。(2002)。《民主與官僚：新制度論的觀點》。台北：韋伯。
- 陳敦源。(2009)。《民主治理：公共行政與民主政治的制度性調和》。台北：五南。陳敦源、魯炳炎。(2008)。創造共識：民主治理中的政策行銷管理。研考雙月刊，第 264 期，3-14。
- 陳敦源。(2012)。應用影視產品推動公務倫理教學：理論與實務。研習論壇月刊，第 142 期，1-12。
- 黃新生。(2000)，〈捍衛新聞自由〉，《傳媒透視》9 月，
<http://www.rthk.org.hk/mediadigest/md0009/02.html>，檢索日期：2009 年 5 月 6 日。
- 傳立媒體公司消費者研究部。(2005)。〈2004 年報紙媒體回顧〉。《廣告年鑑》17：255-260。
- 葛羅斯伯格等。(2001)。《媒體原理與塑造》。楊意菁、陳芸芸譯。台北市：韋伯。
- 廖振榮。(2003)。我國警察形象管理制度之研究，國立台北大學公共行政暨政

- 策研究所碩士論文。
- 臧國仁。(1998)。《新聞報導與真實建構：新聞框架的理論觀點》。台北：國立政治大學傳播學院。
- 臧國仁。(1999)。《新聞媒體與消息來源：媒介框架與真實》。台北：三民。
- 劉念夏。(2002)。〈「民意調查與民意產製」：一個框架理論的觀點〉。《新聞學研究》第72期，173-205。
- 歐振文。(2003)。形象修護策略之應用：國軍危機處理個案，世新大學傳播研究所碩士論文。
- 魯炳炎。(2007)。《公共政策行銷理論之研究：應然面與實然面的對話》。台北：韋伯文化事業。
- 聯合報(2001年3月17日)。勞役不均。聯合報，第18版。
- 羅世宏。(1994)。後蔣經國時代的國家、大眾媒介與反對運動：國家認同議題的媒介框架分析，國立政治大學新聞研究所碩士論文。

二、英文部分

- Abreu, Maria de Fatima. (2000). Fragments into the Construction of the Brazilian Bureaucracy's Image through the Cinema. *Public Voices*, 4 (2), 28-38.
- Choudhary, Mona. (2000). Bureaucrat-Bashing in the Galactic Senate: George Lukas and Public Administration. *Public Voices*, 4 (2), 54-60.
- Chu, Yun-han, Larry Diamond, Andrew J. Nathan and Doh Chull Shin. (2009). Asia's Challenged Democracies. *The Washington Quarterly*, 32 (1), 143-157.
- Coglianesi, Cary and Margret Howard. (1998). Getting the Messages out: Regulatory Policy and the Press. *Press/Politics*, 3 (3), 39-55.
- Dahl, Robert A. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Diamond, Larry. (1994). Toward Democratic Consolidation. *Journal of Democracy*, 5, 3-17.
- Gabrielyan, Vatche. (2000). The Rise and Fall of the Soviet Screen Bureaucrat. *Public Voices*, 44 (2), 61-72.
- Gamson, W. A. (1989). News as Framing. *American Behavioral Scientist*, 33, 157-161.
- Gates, Scott & Jeffery Hill. (1995). Democratic Accountability and Governmental Innovation in the Use of Nonprofit Organizations. *Policy Studies Review*, 14, 137-148.
- Goodsell, Charles T. (1994). *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*. (3rd ed). N.J.: Chatham House.
- Holley, Lyn and Rebecca K. Lutte. (2000). Public Administration at the Movie. *Public Voices*, 4 (2), 4-10.
- Holzer, Marc & Linda G. Slater. (1995). Insights into Bureaucracy from Film: Visualizing Stereotypes. In *Public Administration Illuminated and Inspired by the Arts*, (eds.), Charles T. Goodsell and Nancy Murray, (75-89). Westport, CT: Praeger Publishers.
- Lee, Mordecai and Susan C. Paddock. (2001). Strange but True Tales from Hollywood: The Bureaucrat as Movie Hero. *Public Administration & Management* 6 (4), 166-94.

- Lee, Mordecai. (1999). Reporters and Bureaucrats: Public Relations Counter-strategies by Public Administrators in an Era of Media Disinterest in Government. *Public Relations Review*, 25 (4), 451-463.
- Lee, Mordecai. (2000). Bureaucrat-Bashing in the Galactic Senate: George Lukas and Public Administration. *Public Voices*, 4 (2), 20-27.
- Lee, Mordecai. (2001). The Image of the Government Flack: Movie Depictions of Public Relations in Public Administration. *Public Relation Review*, 27, 297-315.
- Lee, Mordecai. (2008). Public Relations in Public Administration. In Mordecai Lee (Ed.), *Government Public Relations: A Reader*, (pp. 3-20). FL: CRC Press.
- Lichter, S. Robert et al. (2000). Government Goes Down the Tube: Image of Government in TV Entertainment, 1955-1998. *Press/Politics*, 5 (2), 96-103.
- Lippman, Walter. (1922). *Public Opinion* (reprinted in 1956). N.Y.: Macmillan.
- McCurdy, Howard E. (1995). Fiction and Imagination: How They Affect Public Administration. *Public Administration Review*, 55 (6), 499-506.
- Negrine, Ralph. (1996). *The communication of Politics*. London; Thousand Oaks, Calif.: Sage.
- Pautz, Michelle C & Laura Roselle. (2010). Are They Ready for Their Close-Up? Civil Servants and Their Portrayal in Contemporary American Cinema. *Public Voices* 11 (1), 8-32.
- Pautz, Michelle C. & Megan K. Warnement. (2013). Government on the Silver Screen: Contemporary American Cinema's Depiction of Attractive, Capable Bureaucrats, Incompetent Cops, and Brave Soldiers. *PS: Political Science & Politics*, 46 (3), 569-79.
- Tankard, J. W. (2003). The Empirical Approach to the Study of Media Framing. In Stephen D. Reese, Oscar H. Gandy, Jr., and August E. Grant (Ed.), *Framing Public Life: Perspectives on Media and Our Understanding of the Social Life*, (pp.95-106). Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Villoria, Manuel. (2000). Bureaucracy on the Silver Screen: Images of the Public Sector in the Spanish Movies. *Public Voices*, 4 (2), 46-53.
- Wielde, Beth A., and David Schultz. (2007). Public Administration and Pop Culture. *PA Times* (November) : 3, 6.

The Newspaper Images of Bureaucrats in Taiwan before and after the first party turn-over: An Analysis of the United Daily News, 1996-2004

Don-yun Chen⁺ Ming-yu Chen⁺⁺ Kung-chih Su⁺⁺⁺

Abstract

In a democratic polity, one of the important aspects of governance is public opinion. After the first party turn-over in year 2000, Taiwanese bureaucrats have entered into a new era of governance with public relations. Government need to build reliable images in people's head and try to earn their support for the policies. However, what are the images of bureaucrats in people's head is an interesting but unsolved question for the field of Taiwanese public administration. To answer the question, this researcher attempts to analyze the new reports concerning bureaucrats in the media. By using content analysis and frame analysis, this research uses the data collected from the news in the United Daily News to answer the above questions. Between the years of 1996 to 2004, 998 sample news are selected from the database of UDNDATA.

The findings are as follows: First of all, as a whole, there are three types of newsframes of bureaucrats utilized: "mandarins", "public servants", and "employees." The newsframe of public servant appears to be the most popular one. However, there is no difference in newsframe between the news before and after the first party turn-over in 2000. Secondly, bureaucrats' news is covered in the tone of neutrality and negativity. But After the first party turn-over, the amount of neutral news is decreased, and the amounts of positive and negative ones are increased. Most negative coverage is in the newsframe of "public servants". On the contrary, the proportion of negative coverage in the "mandarins" is higher than other frames. Thirdly, although the amount of bureaucrats' news from appointed and elected officials is decreased, the proportion of the negative ones is increased after the year of 2000.

Keywords: bureaucrats, content analysis, frame analysis, newspaper, party turn-over, government public relation

⁺ Professor, Department of Public Administration, National Chengchi University. E-mail: donc@nccu.edu.tw.

⁺⁺ Master graduated, Department of Public Administration, National Chengchi University.

⁺⁺⁺ PhD candidate, Department of Public Administration, National Chengchi University. E-mail: 96256505@nccu.edu.tw.

以論證觀點分析氣候變遷調適政策

柯文娟*

摘要

氣候變遷的主要因應策略有減緩 (Mitigation) 與調適 (Adaptation) 兩種。目前世界各國在氣候變遷的因應上，側重於調適策略的探討，而調適策略即面對已發生及進行中的氣候變遷，試著運用適當的調整策略，降低其負面衝擊、增加正面效應。而調適的作法，主要有：了解與辨識、推估與研究、規劃與推動、監測與修正。在臺灣，氣候變遷的主要調適策略，為「反應性調適」(Reactive Adaptation) 與「預防性調適」(Anticipatory Adaptation)。

政策論證 (policy argument) 指在政策運作過程中，政策參與者尋找有利的資訊，以強化本身的政策主張 (policy claim)，並且提出反證，據以抗辯其他不同主張及看法的一種作法，目的在促使決策者接納或拒絕某項政策方案。政策論證的應用，將使政策方案較具說服力與解釋力，使方案較易獲得採納、支持與順服。將政策論證運用於氣候變遷的調適策略上，為政策創新的另一種嘗試。本文試著以政策論證角度切入，分析目前氣候變遷調適政策之規劃、執行與評估的重要性，而其結構包含：政策相關資訊 (policy-relevant information)、政策主張 (policy claim)、立論理由 (warrant)、立論依據 (backing)、駁斥理由 (rebuttal)、可信度 (qualifier)。

本研究透過調適政策的論證結構之分析，發現從全球各主要國家的調適政策之規劃、合法化與評估面向來看，本文所提出之政策相關資訊(I)，幾乎均可支持可信度(Q)與政策主張(C)，且立論理由(W)與立論依據(B)相當充分，致使駁斥理由(R)幾乎難以存在。惟以目前全球各主要國家的調適政策之合法化面向而言，僅有聯合國發展署 (UNDP) 與英國發展得較為完整，故對於合法化面

* 本文英文版獲選於 2015 年國際行政學會 (IIAS) 年會中發表，主辦單位特別給予長達 2 小時發表時間。作者為國立台北大學公共行政暨政策學系法學博士；國立空中大學公共行政學系兼任助理教授 (教師證書字號：助理字第 037383 號，於 2013 年 4 月取得)。E-mail: wjk966575@gmail.com。

作者感謝環保署簡慧貞執行秘書等長官，給予參與行政院環保署專案研究之機會，讓作者得以從中了解在環境工程領域中，氣候變遷相關之重要議題與討論；並感謝台北醫學大學公共衛生學院張武修教授/醫師/院長、台北醫學大學醫學系生化學科張怡怡教授、國立雲林科技大學環境與安全衛生工程系郭昭吟教授、台北科技大學土木與防災研究所李有豐教授等師長的鼓勵與支持。

作者亦感謝數位匿名審查人所提供的寶貴意見。

向而言，全球各主要國家仍具有許多可資發展與改進的空間存在。

對台灣而言，於氣候變遷所需留意的各個領域，實皆有所碰觸，僅深入程度深淺有異。就現階段來看，政策合法化為較需積極進行之努力方向，因此，相關法令的制訂與增修，可說是環保署近期內的工作重點。溫減法 2006 年送入立法院審議，直至 2015 年才三讀通過，秉持使用者付費原則，將溫室氣體排放額度由免費核配逐漸改為配售；另外，由於先前「國家氣候變遷調適政策綱領」在產業調適與空氣污染方面較少著墨，而有現今的空污大修法等工作的積極進行。吾人可透過調適政策的論證結構之分析，據以修訂近程、中程、遠程調適政策進程，做為我國調適政策擬定之參考，以達環境資源的永續發展。

關鍵詞：減緩、調適、反應性調適、預防性調適、政策論證。

壹、緒論

一、研究背景

由於人類的各種活動造成了大自然之反撲，使得氣候變遷¹⁵反映在人類與自然生態上，例如：降雨的型態的改變、海平面逐年的上升、融冰的加速等。而隨著地球溫度持續升高，環境也加速轉變，這些轉變會影響到人類、動植物、社會和生態系統，亦即氣候變遷造成的「衝擊」。極端氣候¹⁶衝擊的嚴重程度除了取決於極端氣候的本質之外，更取決於暴露量¹⁷及脆弱度¹⁸（IPCC SREX: 4-6）。

目前國際間普遍的主要因應策略有兩種，即「減緩」與「調適」策略。減緩（Mitigation）是指藉由減少溫室氣體的排放或將溫室氣體吸收貯存的方式，來降低大氣中溫室氣體的含量，例如節能減碳、使用替代能源等。然而歷經多年全球各國的努力，溫室氣體排放量依舊持續攀升，減緩一途可說緩不濟急。調適（Adaptation）則是面對已發生及進行中的氣候變遷，試著運用適當的調整策略，降低其負面衝擊、增加正面效應。調適之目的為在於降低人類與自然系統處於氣候變遷影響與效應下的脆弱度，使得人類與自然系統在極端天氣事件與暖化效應下的負面衝擊最小（減輕危害），且配合氣候變化的獲益能夠最大（發展有利的機會）。而調適的作法，主要有：了解與辨識、推估與研究、規劃與推動、監測與修正。

當前，世界各國在氣候變遷的因應上，則側重於調適策略的探討，此種因應方式已為主流趨勢。全球各國都在發展各自較適切的國家策略，將調適納入長期政策規劃中。在臺灣，氣候變遷的主要調適策略，為「反應性調適」（Reactive Adaptation）與「預防性調適」（Anticipatory Adaptation），係以水資

¹⁵ 氣候變遷 (Climate Change)：當氣候狀態的平均值或是變異特性發生持續性的改變(通常數十年或是更久)，而且能被確認(如:使用統計檢定) 稱為氣候變遷。氣候變遷可能是自然的內部變化或是外力導致，亦或是持續的人為因素改變大氣成分及土地使用所造成。

¹⁶ 極端氣候 (極端天氣或氣候事件) (Climate Extreme (extreme weather or climate event))：當一個天氣或氣候的變數的數值高於或低於門檻值，而此門檻值為該變數之觀測數值區間的上限或下限。

¹⁷ 暴露量 (Exposure)：人類生命及其生計、環境服務及資源、基礎建設、或經濟、社會、及文化資產處於有可能受到不利影響的地方。

¹⁸ 脆弱度 (Vulnerability)：易受到不利影響的傾向與素質。

源、農業及食物安全、人類健康、陸域生態系統、海岸區域及海洋生態系統等脆弱部門加以區分，內容如表一。

表一 我國氣候變遷調適策略

| 脆弱部門 | 反應性調適 | 預防性調適 |
|-------------|--|---|
| 水資源 | <ul style="list-style-type: none"> • 地下水資源保護 • 改善現存水供應系統之管理與維護 • 集水區的保護 • 地下水與雨水收集及去鹽化 | <ul style="list-style-type: none"> • 回收水的更加善用 • 集水區的保育 • 改善水管理系統 • 水政策改革（如水價）及灌溉政策 • 發展水災控制及乾旱監測 |
| 農業及食物安全 | <ul style="list-style-type: none"> • 侵蝕控制 • 建築灌溉水壩 • 肥料使用的改變 • 新作物的引進 • 土壤肥力的維持 • 種植與收穫時間的改變 • 轉換栽種不同植物品種 | <ul style="list-style-type: none"> • 發展對於乾旱、蟲害等具忍受度/抵抗力的作物 • 研究與發展 • 土壤---水管理 • 食物與農場作物的多樣性與強化 • 政策措施、稅、誘因與補助、自由市場 • 發展早期預警系統 |
| 人類健康 | <ul style="list-style-type: none"> • 公共健康管理改革 • 改善居家及生活條件 • 改善緊急因應措施 | <ul style="list-style-type: none"> • 發展早期預警系統 • 改善或更佳的疾病/傳染媒介監督與監測 • 環境品質的改善 • 都市籍居住設計的改變 |
| 陸域生態系統 | <ul style="list-style-type: none"> • 改善管理系統，包括控制 ARD • 推廣農林業以促進林業產品及服務 • 發展與改善國家森林火災管理規劃 • 促進森林碳儲存 | <ul style="list-style-type: none"> • 建立公園、保護區、及生物多樣性廊道 • 鑒別與發展能對抗氣候變化物種 • 生態系統脆弱性評估 • 物種監測 • 種子銀行的发展與維護 • 考量管理政策的社經因素 |
| 海岸區域及海洋生態系統 | <ul style="list-style-type: none"> • 基礎建設的保護 • 提升海岸區域及海洋生態系統保護之公共意識 • 建造海牆（seawalls）及海灘強化設施 • 珊瑚礁、洪樹林、海草、及海岸植物的保護與保育 | <ul style="list-style-type: none"> • 整合海岸區域管理 • 更佳的海岸規劃與分區 • 海岸保護的立法 • 沿海地區及沿海生態系的研究與監測 |

資料來源：行政院環保署網站，2014。

二、調適科學背景

(一) IPCC 與 UNFCCC 簡介

面對氣候變遷衝擊帶來的重大影響，近年來全球各種團體組織與國際規範紛紛組成，其中最具代表性者即 IPCC 與 UNFCCC。

政府間氣候變化專門委員會(Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) 在 1988 年由世界氣象組織、聯合國環境署合作成立，專責研究由人類活動所造成的氣候變遷。IPCC 主要工作是發表和執行《聯合國氣候變化框架公約》有關的專題報告。

聯合國氣候變遷綱要公約(United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC)則是一個國際性公約，這個公約將目標設定為「穩定大氣中溫室氣體濃度，避免對氣候系統造成危險人為干擾」，公約締約國家自從 1995 年開始每年召開 COP 會議來評估因應氣候變遷的進展。諸如此類的各種國際組織持續性地進行對氣候變遷所帶來衝擊可能和可行的因應方法。

(二) 氣候變遷衝擊之應變

世界各國都在發展應變氣候變遷衝擊的方法，而這些應變方法其實是有科學研究基礎，而不是天馬行空發想。每天地球上數以萬計的空氣、水資源和土地的變化資料，都有氣象站、衛星和各種儀器在記錄著，而氣候變遷的研究團隊蒐集了過去到現在的氣候變化資料，加上多方面的觀察，不但得知氣候已經改變的既成事實，再加上一些計算方法的輔助，也可以推測出未來氣候可能會改變的趨勢。例如：IPCC 不但已提出了未來氣候可能會演變的情境，也對全球有關氣候變遷及其影響、減緩和調適的多方面資訊進行評估，在 2007 年發表第 4 次氣候變遷評估報告 (the Fourth Assessment Report, AR4)，報告中公布了過去到現在 100 年間的氣候變遷現況，和未來 100 年在暖化效應持續下可能發生的衝擊和影響。而 IPCC 的政府成員所做的第 5 次氣候變遷評估報告 (the Fourth Assessment Report, AR5) 與 AR4 同樣分為氣候變遷之影響、調適和脆弱性、氣候變遷的減緩方式等三個工作小組，並由三個工作小組共同評估產出綜合報告。AR5 較 AR4 更加確定了人類活動對於氣候變遷之影響，然氣候變遷之長期趨勢則大致相似。茲將 IPCC AR5 與 AR4 對於氣候變遷推估之比較列表如後。

表二 IPCC AR5 與 AR4 對於氣候變遷推估之比較

| 現象及趨勢 方向 | 報告 | 1950 後之氣候變化 | 人類對氣候變遷 之 影 響 | 未 來 變 化 的 可 能 性 | |
|-------------------------------|-----|--------------------------------|------------------|-----------------|------------------------------|
| | | | | 2 1 世 紀 早 期 | 21 世 紀 末 期 |
| 低溫天數減 少 | AR5 | 非常可能 | 非常可能 | 可能 | 幾乎確定 |
| | AR4 | 非常可能 | 可能 | - | 幾乎確定 |
| 高溫天數增 加 | AR5 | 非常可能 | 非常可能 | 可能 | 幾乎確定 |
| | AR4 | 非常可能 | 可能 | - | 幾乎確定 |
| 熱浪頻率或 持續天數增 加 | AR5 | 可能(歐、亞及澳洲) | 可能 | 未正式評估 | 非常可能 |
| | AR4 | 可能 | 或許可能 | - | 非常可能 |
| 強降雨的頻 率、持續天 數或降雨量 增加 | AR5 | 可能 | 或許可能 中度可信 | 可能 大多數陸域 | 非常可能 中緯度及潮 濕熱帶地區 |
| | AR4 | 可能，大多數陸域 | 或許可能 | - | 非常可能 |
| 乾旱的強度 持續時間增 加 | AR5 | 可能 僅部分區域 | 低度可信 | 低度可信 | 可能(中度 可信)，全 球與地區尺 度 |
| | AR4 | 可能，於大多數區 域 | 或許可能 | - | 可能 |
| 颱風強度增 加 | AR5 | 長期變化的可信度 低 北大西洋區相當確 定 | 低度可信 | 低度可信 | 或許可能， 於西北太平 及北大西洋 |
| | AR4 | 可能，部分區域 | 或許可能 | - | 可能 |
| 海面上升之 幅度增加 | AR5 | 可能(自 1970 年起) | 可能 | 可能 | 非常可能 |
| | AR4 | 可能 | 或許可能 | - | 非常可能 |

資料來源：IPCC，轉引自「氣候變遷調適專案計畫」，行政院環保署，2014。

IPCC AR5 對於氣候變遷的主要調適課題之分類，可分為：天然資源系統與利用、糧食安全與糧食生產、維生基礎與工業、關鍵經濟部門與服務、福祉及安全，茲列表如後。

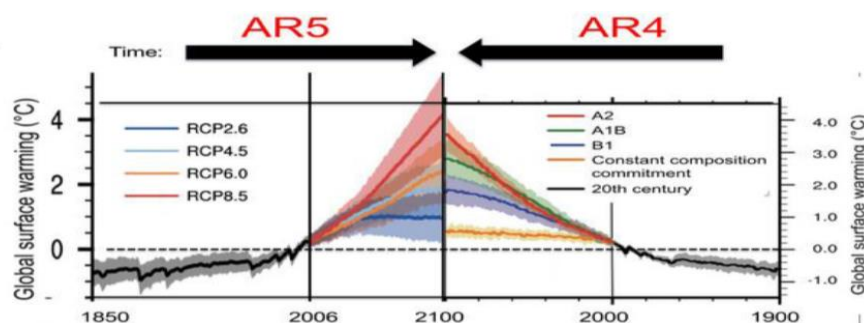
表三 IPCC AR5 氣候變遷主要調適課題分類表

| IPCC 分類 | | 主要調適課題 |
|-----------|--------------------|--|
| 天然資源系統與利用 | 淡水資源 | 水資源供應與管理、減輕災害對水資源系統的風險、水資源產業發展的調適、其他產業與服務的調適。 |
| | 陸地和淡水生態系統 | 生態系統調適、生態系統保育及復育、保護區劃設、流域生態環境保護。 |
| | 海岸系統與低窪地區（含島嶼國家） | 濕地與沿海生態系統調適、珊瑚礁調適。 |
| | | 減輕災害對人類居住環境衝擊 農漁業與養殖業調適（島嶼國家重要糧食來源） 濱海旅遊業調適（島嶼國家重要經濟來源） 調適治理（災害風險、海岸侵蝕） |
| 海洋系統 | 海洋生態系統與環境調適（以監測為主） | |
| 糧食安全與糧食生產 | 糧食安全 | 產量與市場機制。 |
| | 糧食生產系統 | 耕作與養殖技術調適、耐逆境作物品種選擇、病蟲害恢復力、產區與漁場範圍調整。 |
| 維生基礎與工業 | 都市區域 | 減輕災害風險、維生設施與供應系統調適、發展綠色基礎設施與生態服務。 |
| | 鄉村區域 | 兼顧自然保育的調適、農業發展調適。 |
| | 私部門與其他合作參與 | 社區與家庭為基礎的調適、大學合作夥伴、私部門參與、調適能力發展與培養。 |
| 關鍵經濟部門與服務 | 能源、交通運輸、一級與二級產業 | 產業的調適力（著重在產業成本提升） |
| | 水服務產業 | 產業的調適力、保護自然環境避免水質污染。 |
| | 保險業、金融業 | 保險與基金機制（提高災害恢復力） |
| | 其他服務 | 健康服務產業、知識服務（另著重產業發展的機會）。 |
| 福祉及安全 | 人類健康 | 熱浪、防疫、災後處理、紫外線、空氣污染。 |
| | 人類安全、生計及貧窮 | 弱勢族群調適 |

資料來源：IPCC，轉引自「氣候變遷調適專案計畫」，行政院環保署，2014。

另外，AR5 以不同的方式設定模擬情境，由於過去的評估報告對未來環境的情境設定均以造成溫度改變物質（例如：溫室氣體排放與空氣懸浮微粒等）之濃度為準則，然目前各國溫室氣體減排策略非常多元，故 IPCC 於 AR5 中改為根據大氣輻射力（radiative forcing）加以設定情境，共區分為 4 種代表濃度

途徑 (Representative Concentration Pathways, RCP)，例如：RCP 8.5 為在 21 世紀末溫室氣體長波輻射達 8.5W/m^2 的暖化情境，根據此情境以評估模擬 2100 年之氣候狀態 (IPCC AR5)。關於 IPCC 對未來氣候變遷的情境推估，則如圖一所示。



- A2：區域化且市場經濟導向
 - B1：全球化且注重環境保護
 - A1B：全球化、市場經濟與環境保護並重。
 - RCP：代表濃度途徑
- 圖一 IPCC 對未來氣候變遷的情境推估

資料來源：IPCC，轉引自「氣候變遷調適專案計畫」，行政院環保署，2014。

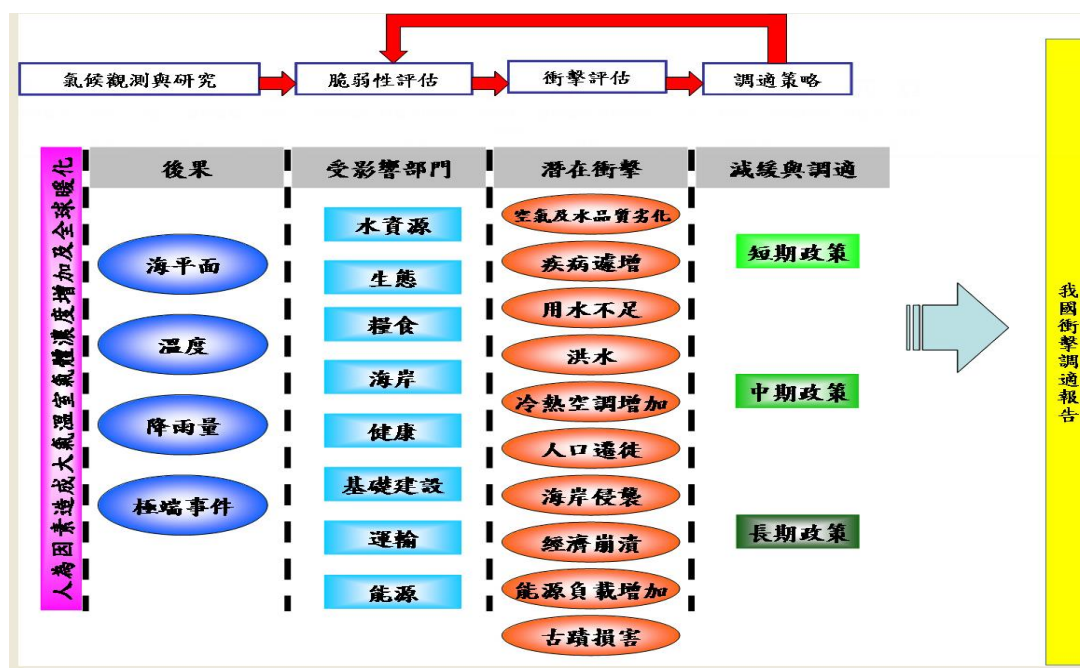
(三) 脆弱度、衝擊評估與調適之相關性

極端氣候的衝擊與災害發生的可能性除了導因於極端氣候本身，也與人類及自然系統的暴露量及脆弱度有關。至今觀察到的極端氣候的變化，除了反應出自然氣候變異以外的人為氣候變遷影響之外，亦受到氣候與非氣候因素影響的暴露量與脆弱度變化的影響 (IPCC, 2012: 4-6)。

暴露量及脆弱度是動態的，會隨著時間及空間尺度不同而改變，並取決於經濟、社會、地理、人口、文化、制度、治理與環境因素的影響。居住模式、都市化及社會經濟狀況的改變皆會影響觀察到的極端氣候的暴露量及脆弱度趨勢 (IPCC, 2012: 4-6)。

脆弱度意指氣候上的改變，會因地方不同、在各方面帶來程度不一的影響，又稱為衝擊。例如：近年來台灣颱風季節的豪大雨屢破新高，同時，歐洲大陸地區可能正遭受熱浪乾旱之苦；這些影響會造成的災害大小，又視這些受影響範圍內承受影響破壞的程度而定，這種承受衝擊的能力，就被稱為脆弱

度。極端與非極端的天氣或氣候事件會影響脆弱度，可透過調整回復力¹⁹、因應能力及調適能力，影響對未來極端事件的脆弱度（IPCC SREX: 4-6）。全球各地面對各種衝擊的脆弱度不一定相同，適合歐洲的因應方法不一定適合台灣，所以各地區需發展出符合當地需求的調適方法，並且隨時根據情況修正調整。



圖二 脆弱性、衝擊評估與調適之相關性

資料來源：行政院環保署網站，2014。

三、研究目的

政策論證（policy argument）之目的即在促使決策者接納或拒絕某項政策方案。政策規劃人員在研擬設計政策方案時，必須有相當充分的資訊及根據，做為決策的立論基礎。此外，政策論證將使政策方案較具說服力與解釋力，使方案較易獲得採納、支持與順服。本文試著以政策論證角度切入，分析目前氣候變遷調適政策之結構，包含：政策相關資訊（policy-relevant information）、政策主張（policy claim）、立論理由（warrant）、立論依據（backing）、駁斥理由（rebuttal）、可信度（qualifier）。吾人可透過調適政策的論證結構之分析，據以修訂近程、中程、遠程調適政策進程，做為我國調適政策擬定參考，據以達到環境資源的永續發展。本文的撰寫，即希能結合在環境工程領域的學習及作者

¹⁹ 回復力/韌性 (Resilience)：系統或組成單位能及時和有效的預測、吸收、適應及復原災害造成的影響之能力；包括確保基本結構與功能的維護、重建及改進。

本身的專業，為台灣的氣候變遷調適政策之發展，略盡一己棉薄之力。

四、研究方法

本文採取論證分析方法，以次級資料分析為主，廣泛地蒐集聯合國與國際間氣候變遷調適工作推動及運作機制之相關資訊，包含專家報告（expert report）和文件分析（document analysis）等；另外，透過國際學術研討會活動與專案會議之參與等，蒐集一手資料。

以政策過程而言，世界各國對於調適政策之問題認定及其重要性的認知如前所述已無庸置疑，且各國的調適政策亦如火如荼地執行當中。本文蒐羅了政策論證所需之政策相關資訊，而在相關資訊的蒐集過程（包含一手與二手資料）²⁰當中，作者發現到氣候變遷調適策略的發展，在政策規劃、政策合法化、政策評估 3 個階段，是最需要也最能夠運用政策論證結構加以分析者。

五、研究架構

本文論證主要結構，係以政策規劃的直觀論證類型、政策合法化的類比論證類型、政策評估的動機論證類型，分析目前氣候變遷調適政策之結構，並務求政策論證對於符合時代環境、社會情勢及言詞邏輯合理推論之要求。

以政策規劃論證而言，誠然它是相關模型及有關專業機關的推估，一般係以統計論證和權威論證較為適合。然而，考量氣候變遷調適政策並不若減緩政策²¹般，以降低溫室氣體的排放量為導向，而以調整適應氣候變遷衝擊為導向，固然可由文件或資料庫內容略窺一二，然經由作者親自參與一級主管相關專案會議及國際學術研討會²²，並於參與專案期間仔細觀察它的呈現方式，頗似Dunn所提有洞見（insight）、感受（feeling）與默會知識（tacit knowledge）。尤其是默會知識，需經長時間累積而得，較難以文字或語言表達，是智者經由長時間經驗的累積所形成之內部化知識，精華難以由文件或資料庫重現（Dunn,

²⁰ 作者在參與行政院環保署專案之始，即已簽訂契約，因需遵守所定契約，恕無法於本文內寫出一級主管開會與限定不得透露之內部資訊等內容。

²¹ 氣候變遷減緩政策係以降低溫室氣體的排放量為導向，以政策規劃論證而言，則較為符合統計與權威論證。

²² 作者所參與之主要國際學術研討會，例如：The 1st Pan Pacific International Conference on Climate Change Adaptation等，餘專案會議等恕因契約訂定之故不便列出。

2012: 345)，而為許多次會議（含與國際知名學者視訊及直接面對面之會議）後歸納之結果，實較為符合直觀論證類型。

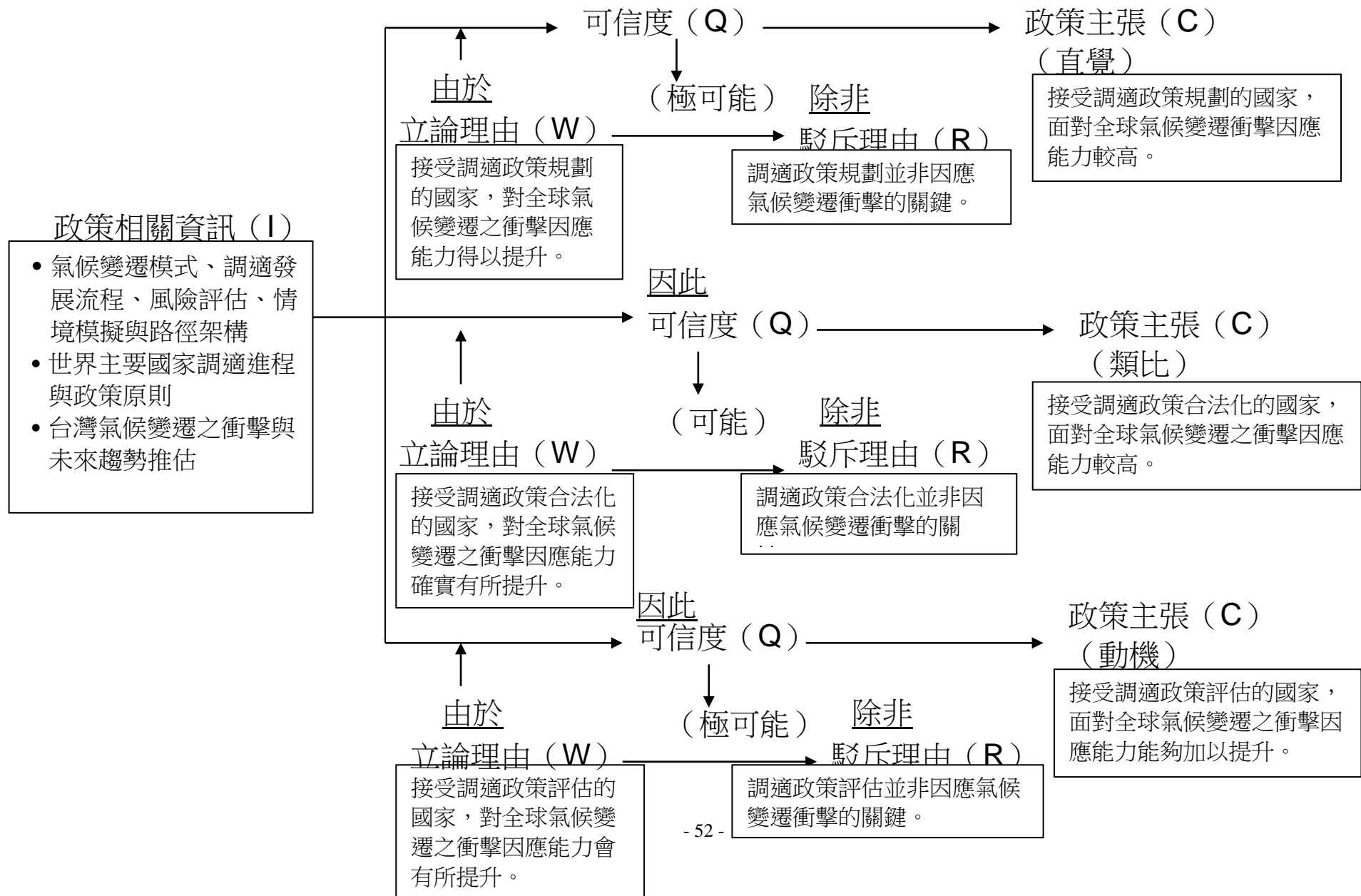
以政策合法化論證而言，往往和政策規劃息息相關，論證方式一般以權威論證、比較論證較為適合²³。而考量類比論證模式來自於類比（analogy），乃基於所探討的案例與狹義的類比、隱喻（metaphor）及寓言（allegory）間的關係具有相似性，而氣候變遷調適政策係類比於兩個（或兩個以上）例子間的相似性（例如：空氣污染與水污染），以此判斷則較為符合類比論證類型。

以政策評估論證而言，一般係以分析論證、類別論證為佳²⁴。然經作者於環境工程學界暨實務界相關場域內，閱讀相關文件資料並加以觀察、互動後，發覺氣候變遷調適政策頗為接近動機論證類型，原因為人民對於調適政策的強烈需求，符合了動機論證以追求目標（goal）、價值（values）、意圖（intention）的動機為基礎，且動機將形塑個人或群體的行為之內涵。

綜上原因，本研究係分析氣候變遷調適政策，實應與氣候變遷減緩政策明確地加以區分。因此之故，本文乃綜合運用政策規劃的直觀論證類型、政策合法化的類比論證類型、政策評估的動機論證類型，加以分析目前的氣候變遷調適政策。

²³ 氣候變遷減緩政策係以降低溫室氣體的排放量為導向，以政策合法化論證而言，它和政策規劃息息相關，較符合比較與權威論證。

²⁴以政策評估論證而言，氣候變遷減緩政策則較為符合分析論證，以分析溫室氣體的排放量為主。



圖三 調適政策論證之主要結構圖

資料來源：作者自繪。

貳、調適政策相關資訊

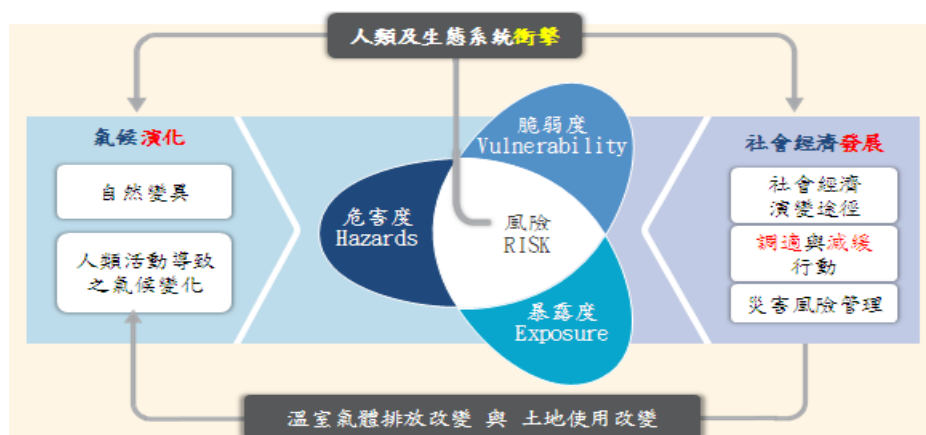
依據 William N. Dunn 所述，政策論證具有六大要素，即：政策相關資訊 (I)、政策主張 (C)、立論理由 (W)、立論依據 (B)、駁斥理由 (R)、可信度 (Q)。若以調適政策而言，政策相關資訊 (I) 不但為政策論證重要的要素之一，亦為開展論證結構主要內容所必須。故而，本文將與政策論證之要素最為相關之調適政策資訊內容，包含：氣候變遷模式、調適發展流程、風險評估、情境模擬與路徑架構，世界主要國家調適進程與政策原則，及台灣氣候變遷之衝擊與未來趨勢推估，加以整理如後。

一、氣候變遷模式、調適發展流程、風險評估、情境模擬與路徑架構

(一) 氣候變遷模式

吾人可由後述之氣候變遷影響模式圖得知，在天氣及氣候事件的影響下，暴露量及脆弱度將決定衝擊及可能的災害 (災害風險)；亦可評估自然氣候變異及人為造成的氣候變遷，對氣候極端事件所造成的影響，及對人類社會及自然生態系統之暴露量及脆弱度的影響。而暴露量、脆弱度與衝擊評估在屬於直觀論證類型的氣候變遷調適政策規劃面向，及屬於動機論證類型的氣候變遷調適政策評估面向均為分析之重要資訊。再者，氣候變遷模式並和調適發展流程、風險評估、情境模擬與路徑架構息息相關，均為氣候變遷調適政策在規劃與評估面向的論證上重要的資訊來源。

此外，氣候變遷影響模式圖亦考量社會發展在暴露量及脆弱度變化趨勢裡的角色與作用、災害風險的潛在影響，以及災害與發展之間的交互作用。吾人可藉由此模式圖，檢視災害風險管理及氣候變遷調適，如何藉由減低對天氣及氣候事件的暴露量及脆弱度，加以降低災害的風險，且針對無法消除的風險，來提高它的回復力。



圖四 氣候變遷模式圖

資料來源：資料來源：IPCC AR5，轉引自「氣候變遷調適專案計畫」，行政院環保署，2014。

(二) 調適發展流程

雖然各地的先後天條件不同，但仍可歸納出一致的調適發展流程（即調適策略步驟）。依據聯合國氣候變化綱要公約（United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC）的會員國大會認為，各國在進行氣候調適時需要一個規劃準則，因此，聯合國發展規劃署與全球環境基金（United Nations Development Programme - Global Environment Facility）提出了「氣候變遷調適政策架構」（Adaptation Policy Frameworks for Climate Change, APF），協助各國將氣候變遷的調適納入更廣的國家發展政策制定中。APF 則包含了 4 個原則：

- (一)將短期氣候變異與極端現象的調適，作為減少長期氣候變遷脆弱度的基礎。
- (二)在國家發展的脈絡中，評估調適政策與方法。
- (三)社會的不同層級均應有氣候變遷的調適。
- (四)調適的策略、過程與執行，皆同等重要。

APF 可分為後述 5 個步驟：(1)界定與設計調適專案、(2)評估現況脆弱度、(3)評估未來的氣候風險、(4)擬訂調適策略以及(5)持續調適程序。這五個步驟之執行過程，都需要有利害關係人的參與，並評估與增強調適能力。



圖五 聯合國氣候變遷調適政策架構 (APF)

資料來源：UNFCCC，轉引自「氣候變遷調適專案計畫」，行政院環保署，2014。

(三) 風險評估之作法與應用

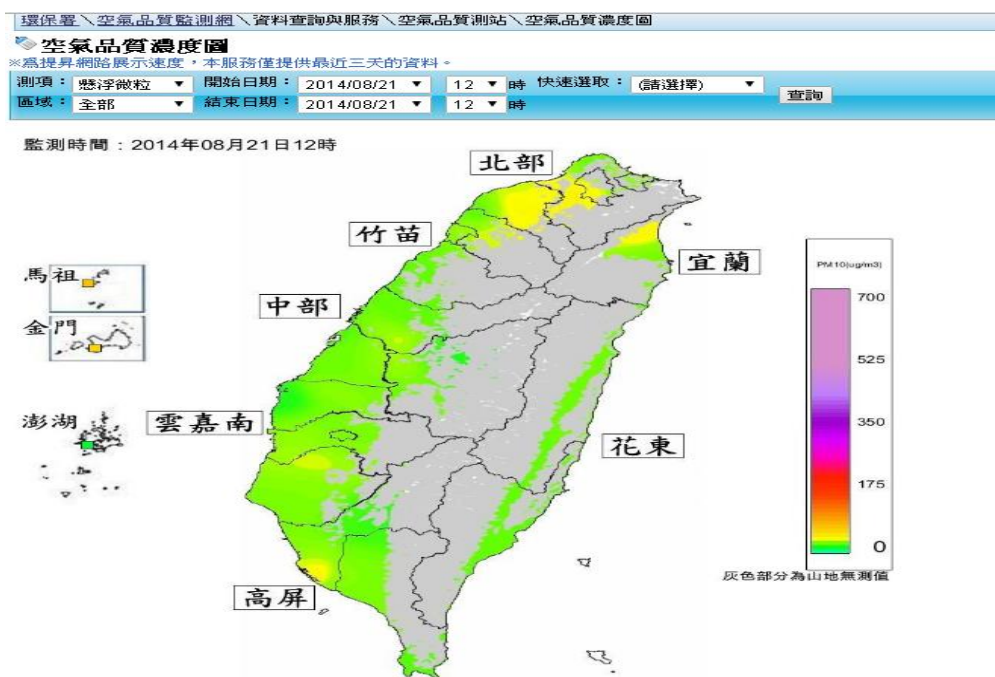
1. 氣候變遷風險評估之作法

(1) 英國氣候變遷風險評估報告

英國氣候變遷風險評估報告，將評估流程分為 7 大步驟：1. 界定目標與決策指標；2. 確認影響公路系統的變遷趨勢；3. 界定系統脆弱度；4. 風險評估，包括不確定性分級評估矩陣、氣候變化率分級評估矩陣、干擾範圍評估標準、干擾嚴重程度評估標準；5. 脆弱度的方案分析；6. 建立與執行調適行動方案；7. 調適計畫檢討。茲以圖六簡要表達英國氣候變遷風險評估報告之主要內涵。

2. 風險評估之應用

於風險評估的應用方面，係以建立未來空氣品質受氣候變遷影響之指標污染物濃度分布變化情形為主。例如：空氣品質濃度的測量，圖八即顯示出懸浮微粒之分佈情形。



圖八 空氣品質濃度圖

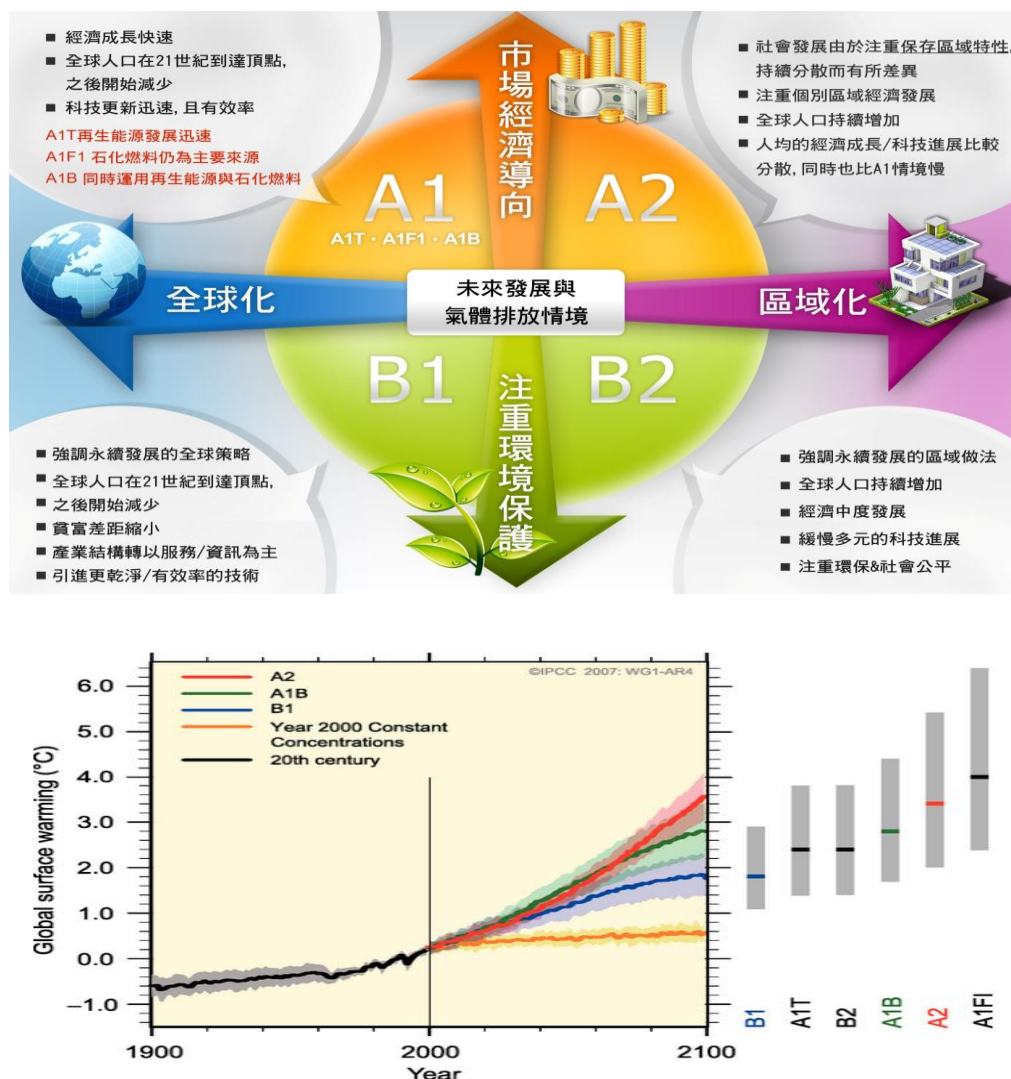
資料來源：行政院環保署網站，2014。

(四) 氣候變化情境模擬

科技發達的今天，吾人已經能由許多累積的氣象資料和觀察資料，看見到長期以來氣候的改變，也證實人類活動排放大量溫室氣體可能是造成氣候變遷的主因，倘若希望能減少災害，預先替未來做好準備，科學家們採取的方法是-----設定模擬情境。科學家可藉由**溫室氣體情境**和**全球環流模式**（又稱為「未來氣候腳本」，General Circulation Models, GCMs）模擬出未來的氣候。GCM是一個用來模擬氣候的工具，吾人可將地球想像為一顆表面有立體格網的球體，以格網為單位，運用電腦運算後就會得到模擬的天氣結果。

目前已經知道溫室氣體是造成全球溫度上升的原因，IPCC 根據未來經濟和能源使用可能的發展，做了不同的假設，提出「未來溫室氣體排放情境特別報告」（Special Report on Emissions Scenarios, SRES）。主要情境包括 A1、A2、

B1 與 B2 四類，在 A1 情境下又依使用能源的分配分為 A1T 情境（強調再生能源使用）、A1F1 情境（強調化石能源使用），和科學家認為未來世界最可能的 A1B 情境（平衡使用再生能源與化石燃料）。台灣的研究團隊同樣選擇了 A1B 情境，依照 A1B 情境裡的溫室氣體排放量，並且設定了 2020 到 2039 年為期間，使用電腦運算全球環流模式（GCMs），就可得到未來氣候的模擬結果。



圖九 「未來溫室氣體排放情境特別報告」主要情境圖

資料來源：行政院環保署提供之資料，2014。

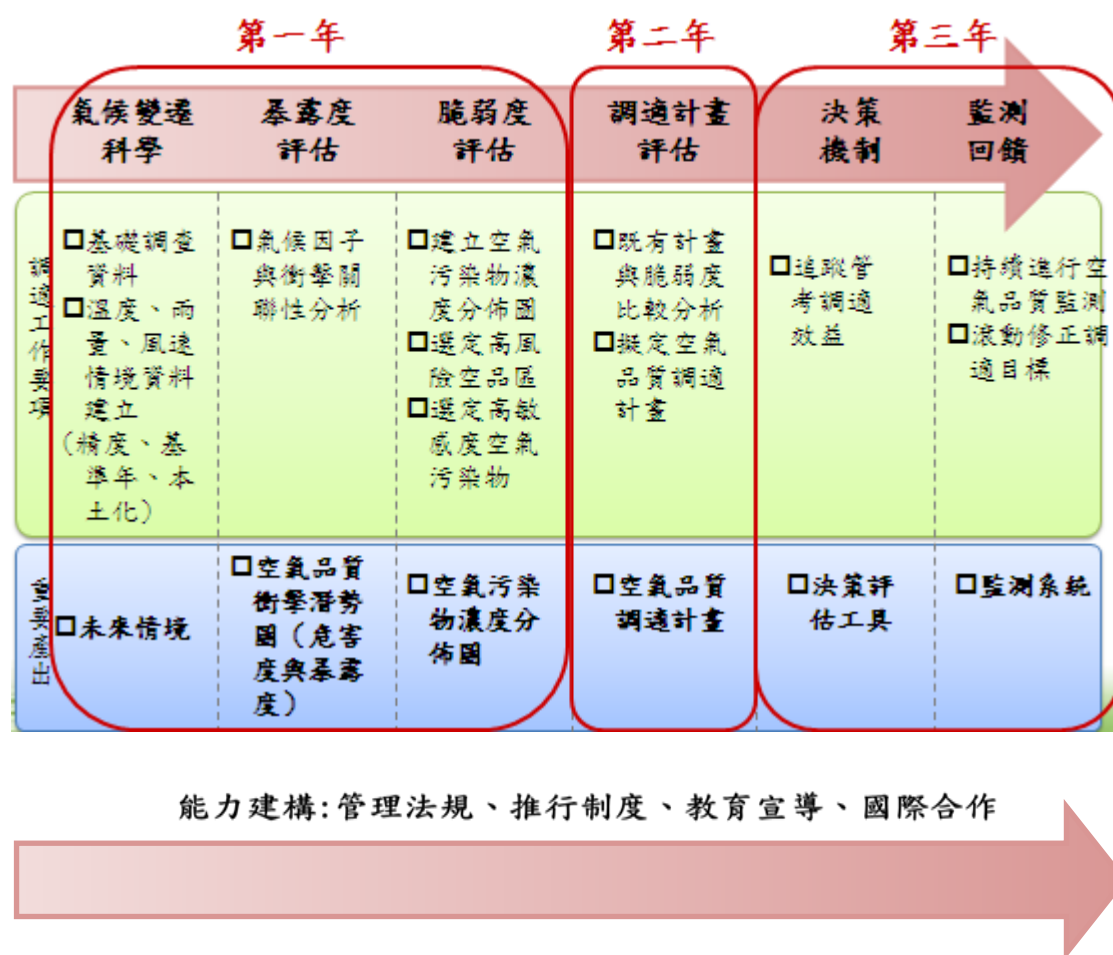
在雨量方面，大部分的氣候模擬結果都告訴我們，本來就夏季多雨、冬季少雨的台灣在全球升溫的狀態下，非常有可能本來就多水的夏秋季節(豐水期)

的降雨量增加、少水的春秋（枯水期）降雨量卻更少，這對於台灣的水資源分配實在是極大的挑戰。

氣候模擬結果也反映在海平面高度的變化上。IPCC 推測，由於海水變暖導致海水體積膨脹因素，未來百年之間全球的海平面上升範圍是 18~59 公分，最有可能的範圍在 30~40 公分，直接對海岸地區帶來的淹水和土地侵蝕危機。

（五）調適工作路徑架構

關於調適工作路徑架構的建立，目前有空氣品質工作路徑架構之實例可資參考，架構內容如圖十。



圖十 調適工作路徑架構圖

資料來源：轉引自「氣候變遷調適專案計畫」，行政院環保署，2014。

二、世界主要國家調適進程與政策原則

本文擇取英國、美國、德國、荷蘭、澳洲、加拿大、日本、斐濟、吐瓦魯、所羅門群島等在氣候變遷調適政策上，有較為明顯之調適進程與政策原則之主要國家。一方面這些國家在全球國家當中，在氣候變遷調適政策上具有明顯的代表性，例如：英國在氣候變遷的調適政策上，為全球最為領先的國家，在 2005 年即已建立了氣候調適政策架構（APF），並且提出氣候變遷法，係全球第 1 個完成合法化進程之國家；美國不間斷地提出國家氣候評估報告，並採持續性評估原則；德國創造並提升了利害關係人意識，且提供決策基礎及提出行動選項；荷蘭有 2/3 國民居住在地平線下，長期水位管理相對重要；澳洲已建構了國家型調適行動架構，也成立了氣候變遷調適中心；加拿大已宣布了氣候變遷調適行動作法；而日本、斐濟、吐瓦魯、所羅門群島等國屬於受氣候變遷影響較大的島嶼國家，長期水位管理亦相當地重要，亦均提出了氣候變遷調適政策進程與政策原則，值得台灣作為典範與借鏡之參考。另一方面，這些國家多已提出較為明顯之調適進程與政策原則，具備政策分析上的相同基準點。而在蒐集資料的過程中，發覺世界各國在氣候變遷調適政策上，少有已完成合法化進程者，且多數主要國家僅提出政策原則。

世界主要國家之調適進程與政策原則，涉及了世界各主要國家間，於氣候變遷調適政策上的發展與整體政策原則的掌握程度。此調適進程與政策原則，在屬於直觀論證類型的氣候變遷調適政策規劃面向、屬於類比論證類型的氣候變遷調適政策合法化面向、及屬於動機論證類型的氣候變遷調適政策評估面向上，均為論證重要資訊。基於以上之理由，作者乃於閱讀並參考 IPCC 與 UNFCCC 等相關文件資料後，列表整理出英國、美國、德國、荷蘭、澳洲、加拿大、日本、斐濟、吐瓦魯、所羅門群島等世界主要國家氣候變遷調適進程與政策原則，以為論證之重要資訊。

茲將世界各主要國家之調適進程與政策原則，加以整理如表四。

表四 世界主要國家調適進程與政策原則

| | 2005 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2016 |
|----|--|------|------|------|---------|-------------------------|--|----------------------------------|-----------------------------|-------------------------------|
| 英國 | 建立氣候調適政策架構 (APF)，進行專家諮詢會商，於 2006 年完成；提出 氣候變遷法 | | | | 部門別調適計畫 | 氣候變遷 風險評估 執行進度報告 | 氣候變遷 風險評估 ； 淹水及缺水 監測指標 建立 | 農業、林業、野生生物、泥炭地及海岸 監測指標 建立 | 維生基礎設施、商業及健康 監測指標 建立 | 2015： 國家調適計畫 執行成效評估 |
| | 政策原則： 1. 提昇意識 2. 提昇既有極端事件之恢復力 3. 及時採取長週期之行動 4. 處理主要證據缺口 *該國調適工作主力在研究發展，包括建立相關的工具方法及相關能力建構(capacity building)。 | | | | | | | | | |
| 美國 | 2005 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2016 |

| | | | | | | | | | | |
|--|------|------|---------------|--------|-------------------------------|--------------|------|--------------------------------------|------|------|
| | | | 國家氣候評估報告(第2版) | 調適進度報告 | 調適進度報告； 環保署氣候變遷調適政策聲明(第1版) | 部門別調適計畫 | | 國家氣候評估報告(第4版)； 環保署氣候變遷調適政策聲明(第1版) | | |
| <p>政策原則：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 採取整合性方法 2. 最脆弱者優先 3. 運用現有最佳科學技術 4. 建立強有力的夥伴 5. 使用風險管理方法和工具 6. 互惠利益最大化 7. 持續性評估 | | | | | | | | | | |
| | 2005 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2016 |
| 德國 | | | 國家氣候變遷調適策略 | | | 國家氣候變遷調適行動計畫 | | | | |

| | | | | | | | | | | |
|----|--|---------|--|------|------|------|---------|------|------|--------|
| | <p>政策原則：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 識別與定義可能之長期氣候衝擊 2. 識別與溝通損害和風險 3. 創造及提昇利害關係人之意識 4. 提供決策基礎，促使不同利害關係人採取預防措施，並漸進式地將氣候變遷衝擊納入個人、企業、公共規劃與活動之考量。 5. 提出行動選項，協調並定義責任歸屬，制定並執行措施。 | | | | | | | | | |
| 荷蘭 | 2005 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2016 |
| | 國家空間調適計畫 | 國家調適策略 | 三角洲計畫 | | | | 荷蘭審計院報告 | | | 國家調適策略 |
| | <p>政策原則：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 更新初級洪水防護系統之安全標準 2. 淡水策略應確保整體長期供水充裕 3. 重要湖泊之長期水位管理 4. 保護萊茵河---莫茲河之洪水平原 5. 全國欲開發區域之整體政策架構 | | | | | | | | | |
| 澳洲 | 2005 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2016 |
| | | 成立氣候變遷部 | 建構國家型調適行動架構(National Climate Change Adaptation Framework)，並成立氣候變遷調適中心，提供決策者氣候變遷衝擊與風險管理等資訊。 | | | | | | | |

| | 2005 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2016 |
|-----|------|---|------------|------------------|---------------|------|------------------|--------------|------|------|
| 加拿大 | | 環境部首長宣布氣候變遷調適行動作法，包括： <ul style="list-style-type: none"> ● 氣候變遷改變情境研究 ● 發展風險管理工具及地區性的調適工作計畫 ● 提供北方原住民評估主要脆弱度及改善機會 ● 評估北方居民的健康調適計畫 ● 發展氣候變遷與傳染性疾病關係 | | | | | | | | |
| | 2005 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2016 |
| 日本 | | | 氣候變遷下的聰明調適 | 氣候變遷評估報告 (第 1 版) | 氣候變遷調適方向性評估報告 | | 氣候變遷評估報告 (第 2 版) | 氣候變遷未來影響評估報告 | | |
| | | | | | (脆弱度評估) | | | | | |

| | | | | | | | | | | |
|----|--|--------------|------|------------------|------|--------------------------|--------------|------|---|------|
| | <p>政策原則：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 促進區域性脆弱度評估 2. 早期預警系統之引用 3. 依據不同層面的策略活用，例如：法制、經濟、技術等。 4. 長期或短期不同觀點的有效活用 5. 觀測結果的有效利用，確保調適策略的導入。 6. 調適策略主流化 7. 互利互惠最大化 8. 改善整個社會對經濟系統的調適能力 9. 相關組織的聯合及合作體制之建立 10. 人才的培育 | | | | | | | | | |
| 斐濟 | 2005 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2016 |
| | | 氣候變遷 政策架構 | | 成立氣 候變遷 單位 | | 國家氣 候變遷 政策諮 詢會議 | 提出氣候 變遷政策 | | 國家氣候變 遷調適策 略； 共同國家行 動計畫 (JNAP) | |

| | | | | | | | | | | |
|--|------|--------|------|------|------|------|---------------------|------|------|------|
| 政策原則： 1. 永續性 2. 整合性 3. 社區所有權 4. 策略夥伴 5. 科學與適當證據資訊 6. 報告與回饋機制 7. 監測與評估 8. 公平與正義 9. 可實踐的、可負擔的、適當的解決方案 10. 性別考量 11. 案例學習 | | | | | | | | | | |
| 吐瓦魯 | 2005 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2016 |
| | | 調適行動方案 | | | | | 提出氣候變遷政策 | | | |
| | | | | | | | 國家氣候變遷及災害風險管理策略行動方案 | | | |

| | | | | | | | | | | |
|---|--|------|--------|------|------|------|----------|------|------|------|
| <p>政策原則：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 強化調適行動，因應既有及未來的脆弱度。 2. 促進氣候變遷數據、資訊與目前衝擊評估的了解及應用，執行調適及災害風險減低計畫。 3. 增進管理機制與能力，取得並管理氣候變遷及災害風險管理資金。 4. 發展並維護基礎設施，以抵抗氣候變遷衝擊、氣候變異、災害風險及氣候變遷預測。 5. 確保能源安全及低碳未來 6. 保全人民免於受到氣候變遷衝擊，並維護國家主權。 | | | | | | | | | | |
| 所羅門群島 | 2005 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2016 |
| | | | 調適行動方案 | | | | | | | |
| | | | | | | | 提出氣候變遷政策 | | | |
| | <p>政策原則：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 配合並遵循國家憲法的引導 2. 利害關係人的參與及合作 3. 多面向與全面性之方法 4. 預防原則與無悔方法 5. 尊重文化與原住民人權 6. 性別平等與特殊族群的參與 7. 一致化與主流化 8. 整合氣候變遷調適與減低災害風險 9. 以科學證據為基礎之調適、減低並減緩災害風險。 | | | | | | | | | |

資料來源：本文作者參考各國資料（如參考文獻所列）綜合整理之。

三、台灣氣候變遷之衝擊與未來趨勢推估

(一) 台灣氣候變遷之衝擊

氣候變遷之衝擊取決於暴露量及脆弱度，而台灣氣候變遷主要趨勢與面臨之衝擊，具有持續增溫、季節降雨不均、劇烈降雨增加、颱風強度增強、海水位上升及其他衝擊等因子，茲以表五加以說明。

表五 台灣氣候變遷主要衝擊

| 持續增溫 | | |
|-----------|---|---|
| 淡水資源 | <ul style="list-style-type: none"> 蒸發散量增加，影響地表水資源蘊藏量與水庫蓄水量。 水質劣化，影響淨水效率。 農業用水、生活用水與工業冷卻用水需求增加。 | <ul style="list-style-type: none"> 資源量下降 供水能力下降 用水需求增加 |
| 陸地和淡水生態系統 | <ul style="list-style-type: none"> 森林植群帶分布與林相改變，衝擊物種適應存續能力。 | <ul style="list-style-type: none"> 生態功能下降 |
| 海岸系統及低窪地區 | <ul style="list-style-type: none"> 海水溫度上升與海水酸化影響珊瑚礁生態系。 海洋魚群資源數量改變、漁場位移或消失，魚群迴游路徑改變等，影響漁穫率。 | <ul style="list-style-type: none"> 生態功能下降 魚業產量下降 |
| 糧食生產系統 | <ul style="list-style-type: none"> 打亂作物生長期與產期、作物適栽區域改變。 雜草茂盛加速作物病蟲害繁殖。 畜禽熱緊迫、影響動物生長與繁殖能力。 畜禽抵抗力降低，傳染病發生機率高。 | <ul style="list-style-type: none"> 糧食產量下降 禽畜產量下降 禽畜易發傳染病 |
| 維生基礎及工業 | <ul style="list-style-type: none"> 燃氣發電效率下降(供電)。 設備冷卻需求提升，海水冷卻系統效率下降(供電)。 水力發電量下降(供電)。 | <ul style="list-style-type: none"> 供電能力下降 |
| 季節降雨不均 | | |
| 淡水資源 | <ul style="list-style-type: none"> 影響地表水與地下水資源蘊藏量。 影響蓄水，降低蓄豐濟枯調節功能。 河川流量降低，影響取水效能。 | <ul style="list-style-type: none"> 資源量下降 供水能力下降 |

| | | |
|---------------|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> • 水質劣化，影響淨水效率。 | |
| 海岸系統及低窪地區 | <ul style="list-style-type: none"> • 枯水期增長加劇河口揚塵現象。 • 颱風暴潮頻率增加使海污事件規模擴大 | <ul style="list-style-type: none"> • 環境品質劣化 • 防災能力下降 |
| 糧食生產系統 | <ul style="list-style-type: none"> • 缺水灌溉導致作物品質下降，生產量受損。 • 阻礙作物生長甚至死亡 | <ul style="list-style-type: none"> • 糧食產量下降 |
| 維生基礎及工業 | <ul style="list-style-type: none"> • 水力發電量下降(供電)。 | <ul style="list-style-type: none"> • 供電能力下降 |
| 劇烈降雨增加 | | |
| 淡水資源 | <ul style="list-style-type: none"> • 水庫淤積量增加，可蓄水量減少。 • 濁度上升，影響取水效能與淨水效率。 • 灌溉用水增加。 | <ul style="list-style-type: none"> • 供水能力下降 • 用水需求增加 |
| 陸地和淡水生態系統 | <ul style="list-style-type: none"> • 地滑導致森林流失與崩落 • 擾動河川導致河川生態系功能下降。 | <ul style="list-style-type: none"> • 生態功能下降 |
| 海岸系統及低窪地區 | <ul style="list-style-type: none"> • 海岸與鹹水溼地生態系功能下降。 • 沿海地層下陷區易發生淹水事件。 | <ul style="list-style-type: none"> • 生態功能下降 • 防災能力下降 |
| 糧食生產系統 | <ul style="list-style-type: none"> • 作物品質下降，生產量受損。 • 阻礙作物生長甚至死亡。 | <ul style="list-style-type: none"> • 糧食產量下降 |
| 維生基礎及工業 | <ul style="list-style-type: none"> • 發電設備功能受損或交通中斷間接導致功能減損(供電)。 • 輸氣接收站若發生淹水需較長修復時間(供氣)。 • 簡易自來水系統易因強風豪雨而損壞(供水)。 • 維生設施貯存與輸送系統，若遭坡地災害或土石流侵襲，需較長修復時間(維生)。 | <ul style="list-style-type: none"> • 供電能力下降 • 供氣能力下降 • 供水能力下降 • 維生系統能力下降 |
| 颱風強度增強 | | |
| 陸地和淡水生態系統 | <ul style="list-style-type: none"> • 地滑導致森林流失與崩落 • 擾動河川導致河川生態系功能下降。 | <ul style="list-style-type: none"> • 生態功能下降 |

| | | | |
|---------------|---|--|--|
| 海岸系統及低窪地區 | <ul style="list-style-type: none"> • 海岸與鹹水溼地生態系功能下降。 • 颱風暴潮頻率增加引起淹水與土壤鹽化災害。 • 颱風暴潮頻率增加使海污事件規模擴大 | <ul style="list-style-type: none"> • 生態功能下降 • 防災能力下降 • 不利污染控制 | |
| 糧食生產系統 | <ul style="list-style-type: none"> • 農作物、畜牧業與漁業天然災害損失 | <ul style="list-style-type: none"> • 糧食產量下降 | |
| 維生系統 | <ul style="list-style-type: none"> • 發電設備功能受損或交通中斷間接導致功能減損(供電)。 • 強風導致風力發電機組受損或停機(供電)。 • 強風與雷擊可能導致輸配電線路損壞(供電)。 • 輸氣接收站若發生淹水需較長修復時間(供氣)。 • 簡易自來水系統易因強風豪雨而損壞(供水)。 • 維生設施貯存與輸送系統，若遭坡地災害或土石流侵襲，需較長修復時間(維生)。 | <ul style="list-style-type: none"> • 供電能力下降 • 供氣能力下降 • 供水能力下降 • 維生系統能力下降 | |
| 海水位上升 | | | |
| 淡水資源 | <ul style="list-style-type: none"> • 鹽水入侵地下水含水層，影響地下水資源蘊藏量。 | <ul style="list-style-type: none"> • 資源量下降 | |
| 海岸系統及低窪地區 | <ul style="list-style-type: none"> • 海岸土地淹沒與侵蝕海岸線退縮，並導致海洋生態系脆弱度增加。 • 沿海低窪地區排水困難、土壤鹽化問題。 | <ul style="list-style-type: none"> • 生態功能下降 • 防災能力下降 | |
| 糧食生產系統 | <ul style="list-style-type: none"> • 沿海地區土壤鹽化或土地淹沒而無法耕種。 • 沿海養殖漁業土地淹沒。 | <ul style="list-style-type: none"> • 糧食產量下降 • 魚業產量下降 | |
| 維生基礎及工業 | <ul style="list-style-type: none"> • 沿海電廠淹水災害機率上升(供電)。 • 海岸侵蝕危害能源設施安全(供電)。 | <ul style="list-style-type: none"> • 供電能力下降 | |
| 其他衝擊因子 | | | |
| 糧食生產系統 | <ul style="list-style-type: none"> • 二氧化碳濃度上升 • 酸雨 • 海水酸化 | <ul style="list-style-type: none"> • 提高作物對病蟲害的敏感性。 • 作物品質下降，生產量受損。 | <ul style="list-style-type: none"> • 糧食產量下降 • 魚業產量下降 |

| | | | |
|---------|---|--|--|
| | | <ul style="list-style-type: none"> • 阻礙作物生長甚至死亡。 • 影響漁業基礎生產力。 | |
| 糧食安全 | <ul style="list-style-type: none"> • 產量供給與市場需求失衡 | <ul style="list-style-type: none"> • 極端氣候造成供應與價格之不穩定。 • 糧食進口來源可能受氣候變遷影響。 | <ul style="list-style-type: none"> • 糧食供給風險上升 |
| 維生基礎及工業 | <ul style="list-style-type: none"> • 日照增加 | <ul style="list-style-type: none"> • 照明電力需求減少(供電)。 • 太陽能發電量上升(供電)。 | <ul style="list-style-type: none"> • 供電能力上升 |

資料來源：本文參考環保署提供之業務資料整理之，2014。

(二) 未來趨勢推估

未來趨勢之推估，可讓我們了解如何進行氣候變遷分析、極端氣候變異、與未來推估等重要資訊，並提供決策之參考。就台灣氣候變遷觀測與推估而言，科技部設有「台灣氣候變遷推估與資訊平台」建置計畫，進行台灣區域氣候變遷分析與未來推估、降尺度技術發展、及極端氣候變異與災害衝擊評估等工作。計畫參與單位包含行政法人國家災害防救科技中心、中央氣象局、中央研究院環境變遷研究中心及國內氣候變遷研究學者。提供資料類型包括台灣過去氣候變化統計（1960~2009）、台灣未來氣候變遷推估（2020~2100）、東亞氣候變遷及台灣水文變遷。台灣氣候變化現況與未來趨勢推估，可由溫度、雨量及海平面 3 個面向加以觀察，詳如表六。

表六 台灣氣候變化現況與未來趨勢推估

| | 現 況 變 化 趨 勢 | 未 來 趨 勢 推 估 (2 1 世 紀 末) |
|-----|---|--|
| 溫 度 | <ul style="list-style-type: none"> • 過去 100 年間平均溫度上升 1.4°C，為同期全球平均增溫速度之 2 倍。 | <ul style="list-style-type: none"> • IPCC AR5 RCP 8.5 情境增加 3.3-3.5°C。 |

| | | |
|-------|--|---|
| 雨 量 | <ul style="list-style-type: none"> • 年降雨量最高 3,841mm，最低 1,577mm，年平均約 2,549mm 呈高度變異性。 • 總降雨日數趨勢明顯下降。 • 總降雨量變化不明顯。 | <ul style="list-style-type: none"> • IPCC AR5 RCP 8.5 情境： 春季平均降雨減少 9.18% 夏季平均降雨增加 17.25% 秋季平均降雨增加 7.7% 冬季平均降雨減少 10.33% |
| 海 平 面 | <ul style="list-style-type: none"> • 台灣近十年來海平面皆呈現上升趨勢，平均約為 5.3 mm/yr，遠高於全球平均 3.1 mm/yr。 | <ul style="list-style-type: none"> • IPCC AR5 RCP 8.5 情境：全球海水位持續上升約 26~82cm |

資料來源：2011「台灣氣候變遷科學報告」，國科會，2011；利用台灣長期氣候資料建立本土氣候變遷分析與推估方法，中央氣象局，2013。

參、調適政策之論證

從氣候變遷調適策略的政策過程發展，氣候變遷自減緩至調適，問題認定已相當清楚，而各主要國家的調適政策刻正積極地執行著。由政策過程發展及其相關資訊 (policy-relevant information, I) 加以觀察，政策規劃、政策合法化、政策評估 3 個階段，最值得也最能夠運用政策論證結構加以分析。

再者，以政策規劃而言，調適政策以調整適應氣候變遷衝擊為主，符合直觀論證類型；以政策合法化而言，調適政策類比於兩個（或兩個以上）例子間的相似性，較符合類比論證類型；以政策評估而言，調適政策頗接近動機論證類型，因調適政策強烈需求，符合動機論證內涵之故。因此，本文之論證，係以政策規劃的直觀論證類型、政策合法化的類比論證類型、政策評估的動機論證類型，據以分析目前氣候變遷調適政策之結構。

一、調適政策之規劃面向：直觀論證類型

(一) 論證基礎：直覺

直覺毋需太過繁瑣的邏輯推理過程，而能直接快速或立即獲得事情的真相。直觀論證建立在立論者的內在心理狀態與獨特思維。主要還是憑藉其過往的經驗、閱歷或特別的專業訓練。直觀論證以對於政策相關資訊生產者之有意

識 (conscious) 或前意識 (preconscious) 之認知 (cognitive)、情緒 (emotional) 或精神狀態 (spiritual) 為基礎 (Dunn, 2012: 345; 張世賢, 2015: 249)。

直觀論證或許可藉由創新、獨到之見，而從不同視框切入，提供別出心裁的問題解決方式，使政策職司單位從絕處重生，成為破解僵局的奇招。由於其立論往往走創新的策略，而非建立在過往歷史經驗的處理模式，因此，除了藉由實踐證明其效用之外，往往很難在事前加以檢驗。是否採納，端視情境的走勢、問題的緩急和決策者的擔當而定。考量氣候變遷調適政策並不若減緩政策般，以降低溫室氣體的排放量為導向，而係以調整適應氣候變遷衝擊為導向，固然可由相關文件或資料庫內容略窺一二，然經作者親自參與一級主管相關專案會議及國際學術研討會，並於參與專案期間仔細觀察其呈現方式，頗似 Dunn 所提有洞見 (insight)、感受 (feeling) 與默會知識 (tacit knowledge)。尤其是默會知識，需經長時間經驗的累積所形成之內部化知識，精華難以由文件或資料庫重現 (Dunn, 2012: 345)，而為許多次會議 (含與國際知名學者視訊及直接面對面之會議) 後歸納之結果，較符合直觀論證類型。

(二) 直觀論證模式結構

1. 政策相關資訊(I)

政策相關資訊包含真實的報告、文件及表達的意見等 (張世賢, 2015: 251)。歸納全球各主要國家調適政策之規劃面向，大致上可分為短期、中期與長期政策，除了調適之進程外，更有其政策原則。若以台灣來看，目前調適政策的規劃面向，已於 2013 年通過「國家氣候變遷調適政策綱領」，揭示願景、政策原則與政策目標；並已發佈 2011 台灣氣候變遷科學報告與 2014 台灣氣候變遷科學報告；於 2014 年 5 月通過「國家氣候變遷調適行動方案」(民國 102-106 年)，調適行動方案以增進了解脆弱度之研究為主；且已界定 8 大領域氣候變遷調適方向；再者，已於 2015 年三讀通過「溫室氣體減量及管理法」，秉持使用者付費原則，將溫室氣體排放額度由免費核配逐漸改為配售，配售額比例在新法上路後，12 年內至少要增加 10%；另外，自 2015 年底前開始進行的空污大修法，則採規劃漸進式修法，以避免民眾反彈。一再顯示出台灣在氣候變遷調適政策規劃面向上的努力。

2.政策主張(C)

政策主張僅重申資訊中所提過的文件、報告或意見內容，係以政策制定過程中，參與者洞察的假定而提出（張世賢，2015: 251）。依據政策相關資訊，氣候變遷自減緩至調適，各主要國家在這個過程的發展上，有著共同的體認，亦已形成共識。因此，本文認為接受調適政策規劃的國家，其面對全球氣候變遷之衝擊因應能力應較高。就台灣而言，亦有調適政策之規劃，故其面對全球氣候變遷之衝擊因應能力亦應較高。

3.立論理由(W)

資訊提供者內在心智（洞察力、判斷、瞭解）的表達，肯定某種行為一旦出現，相關人一定會有某種作為（張世賢，2015: 251）。由前述政策相關資訊及政策主張加以判斷，本文以為，接受調適政策規劃的國家，對全球氣候變遷之衝擊因應能力得以提升。立論依據(B)為全球各主要國家調適政策之調適進程與政策原則的制定，除了合法化進程這個部分仍須加強以外，目前已趨近於完整。

4.駁斥理由(R)

指在當時沒有其他原因，而被直覺者所料定的行為（張世賢，2015: 251）。本文欲試著找出調適政策規劃並非是因應氣候變遷衝擊的關鍵因素，但截至目前為止，從全球各主要國家的政策規劃原則當中，實尚難找出可資駁斥的理由。

5.可信度(Q)

直觀論證特別強調在發展具創新性的政策問題解答過程中，洞察力、判斷力與默會知識的重要性（張世賢，2015: 252）。由全球各主要國家之氣候觀測與研究，及調適政策之調適進程與政策原則，應可判定其已達致政策主張的可信程度，台灣亦然，此可由政策相關資訊中，所顯示台灣在氣候變遷調適政策規劃面向上的努力加以了解。

二、調適政策之合法化面向：類比論證類型

(一) 論證基礎：類比

類比論證立論焦點在於兩個（或兩個以上）政策例子間的相似性，基於探討的案例與狹義類比（analogy）、隱喻（metaphor）、寓言（allegory）間有相似性的關係（Dunn, 2014: 364；張世賢，2015: 259）。狹義類比是一種在人們的一般認知下，將同等事物做簡單的聯想或比較，以達到相互比喻的效果；隱喻係以 A is B 的形式比喻的語藝法，藉以形容其相似性；寓言或稱為「諷刺的寓言」，簡稱「諷喻」，是作者虛構某一事物與其所表達事物的相似性，令聽眾易於了解（張世賢，2015: 259）。

氣候變遷調適政策係類比於兩個（或兩個以上）例子間的相似性（例如：空氣污染與水污染），此可由氣候變遷之衝擊及其所取決的暴露量與脆弱度加以判斷，將主要衝擊加以類比。倘以台灣而言，類比情況如同表五所列之台灣氣候變遷主要衝擊。另外，亦可類比世界主要國家調適進程與政策原則，此可由本文表四之全面性整理加以了解。以此之故，可說其較符合類比論證類型。

(二) 類比論證模式結構

1.政策相關資訊(I)

政策相關資訊必須提出兩個例子，有其共同相似性（張世賢，2015: 260-261）。現況資訊除了聯合國發展署（UNDP）與英國皆建立了氣候調適架構（APF）外，英國更依據 APF 進行專家諮詢會商，於 2006 年完成，並提出氣候變遷法，英國可說為全球第一個調適政策合法化的國家。倘若對照台灣的發展，目前已通過「國家氣候變遷調適政策綱領」；並於 2015 年三讀通過「溫室氣體減量及管理法」；亦自 2015 年底開始進行空污大修法。台灣調適政策合法化之進程，可說在 2015 年已有比較大的突破，但尚未達調適政策完全合法化之境，相關的立法與修法工作仍需持續進行。

2.政策主張(C)

以所舉的例子與所要探討的案例，有共同相似性，由其相似性，主張所探討的案例狀況（張世賢，2015: 260）。由於英國為調適政策合法化的國家，它在面對全球氣候變遷之衝擊因應能力確實較其他國家為高。故吾人可主張接受調適政策合法化的國家，面對全球氣候變遷之衝擊因應能力較高，並比較刻正逐

步邁向調適政策合法化的台灣，面對氣候變遷衝擊的因應能力提升的幅度，是否較以往來得高，此仍須經由時間的推移加以檢驗。

3.立論理由(W)

於類比論證中，政策主張建立在兩個以上之本質類似的案例中（張世賢，2015: 262）。接受調適政策合法化的國家，對全球氣候變遷之衝擊因應能力確實有所提升。立論依據(B)：由全球各主要國家調適政策之合法化情形而觀，目前僅有聯合國發展署（UNDP）與英國發展得較為完整，而其對於全球氣候變遷之衝擊因應能力較其他國家來得高。至於現階段正逐步邁向調適政策合法化的台灣，則仍需留待時間檢驗。

4.駁斥理由(R)

即駁斥對方所指責的錯誤類比（張世賢，2015: 262）。本文雖欲嘗試找出調適政策合法化並非是因應氣候變遷衝擊的關鍵，但截至目前為止，從全球各主要國家之氣候觀測與研究，以及調適政策之合法化進程的提出，實尚難找出可資駁斥的理由。

5.可信度(Q)

正反兩方面對照，若正方具共同相似性則成立。反之，則被否定，不成立（張世賢，2015: 262）。由全球各主要國家之氣候觀測與研究，及調適政策之合法化進程，應可判定其未來將達致政策主張的可信程度。

三、調適政策之評估面向：動機論證類型

（一）論證基礎：動機

動機論證立論焦點在於政策利害關係人的意向、目標、價值或欲望，而動機將會行迹個人或群體的行為。動機論證內涵包括所要達成的內容（achieve）、強烈需求（desire）、受到激勵（motivated）（Dunn, 2012: 345），例如民眾對於乾淨的水與空氣之強烈需求。再如：APF 的 5 個步驟：(1)界定與設計調適專案、(2)評估現況脆弱度、(3)評估未來的氣候風險、(4)擬訂調適策略以及(5)持續調適程序。這 5 個步驟的執行過程，均需利害關係人的參與，並評估與增強調適能力。其檢證步驟為：1.立論者論述中的需求是否真的是人民（或聽眾）的需求？2.依照立論者所建構的推薦方案，真的能滿足該項需求嗎？3.是否可藉

由其他方式滿足該項需求？有沒有其他選擇？

而經由作者於環境工程相關場域內，閱讀相關文件資料並加以觀察、互動後，發現氣候變遷調適政策頗為接近動機論證類型，原因即為人民對於調適政策的強烈需求，刻正符合了動機論證以追求目標（goal）、價值（values）、意圖（intention）的動機為基礎，且動機將形塑個人或群體的行為內涵之故。

（二）動機論證模式結構

1.政策相關資訊(I)

政策相關資訊提供目的與手段間的相關資訊（張世賢，2015: 243）。從目前全球各主要國家的氣候觀測與研究，以及調適政策之脆弱度與衝擊評估資訊顯示：雖然僅有少數國家成立氣候變遷單位，例如：澳洲與斐濟。然而，包括聯合國發展署的 APF，及多數國家，例如：加拿大、美國、日本、土瓦魯等國家，均已採行脆弱度評估。以台灣而言，調適行動方案則以增進了解脆弱度之研究為主。動態的脆弱度與暴露量，和極端氣候之衝擊相關，亦與調適策略互相影響。

另外，英國的氣候變遷風險評估報告，頗具參考價值，應可供他國效法，這個評估報告，將評估流程分為 7 大步驟，包括：1.界定目標與決策指標；2.確認影響公路系統的變遷趨勢；3.界定系統脆弱度；4.風險評估，包括不確定性分級評估矩陣、氣候變化率分級評估矩陣、干擾範圍評估標準、干擾嚴重程度評估標準；5.脆弱度的方案分析；6.建立與執行調適行動方案；7.調適計畫檢討。

2.政策主張(C)

因目標（goal）、價值（values）或意圖（intention）的驅使，確立主張應採取的行動（張世賢，2015: 243）。吾人可主張接受調適政策評估的國家，因人民對於調適政策的強烈需求，將敦促這些國家積極地採行良好的因應措施以回應人民的需求，故其面對全球氣候變遷之衝擊因應能力自然能加以提升。亦可與台灣之情況作比較，例如增進了解脆弱度評估之情形，面對氣候變遷衝擊的因應能力是否已提升，提升的幅度為何等。

3.立論理由(W)

立論理由提出所要的狀況（desired state）或行動的目的（end of action）。動機論證為從亞里斯多德時代開始即有的邏輯方式，亦即「實用三段論」

(practical syllogism)²⁵或「實務推論」(practical inference)。主張以實用推論的方式了解行動；對照在理論推論上，主張在解釋事件(Dunn, 2012: 361)。本文認為接受調適政策評估的國家，對全球氣候變遷之衝擊因應能力會有所提升。立論依據(B)：全球各主要國家調適政策之脆弱度與衝擊等面向之評估，已漸趨完整，將能有效提升全球氣候變遷之衝擊因應能力，故應接受調適政策評估。

4.駁斥理由(R)

即對於反對理由所提出的質疑，加以駁斥(張世賢，2015: 244)。本文欲試圖找出調適政策評估並非是因應氣候變遷衝擊的關鍵，然截至目前為止，從全球各主要國家的氣候觀測與研究，及調適政策之脆弱度與衝擊評估中，雖然僅有少數國家成立氣候變遷單位，例如：澳洲與斐濟。然而，包括聯合國發展署的 APF，及多數國家，例如：加拿大、美國、日本、土瓦魯等國家，均已採行脆弱度評估，且衝擊等面向之評估已漸趨完整。故尚難找出可資駁斥的理由。

5.可信度(Q)

對照正反兩方的意見，若正方意見較強，則 Q1 成立；若反方意見較強，則修正 Q1 的主張，成立 Q2(張世賢，2015: 244)。由全球各主要國家之氣候觀測與研究，及調適政策之脆弱度與衝擊評估，應可判定以氣候變遷調適政策之評估面向而言，正方意見較強，即其未來將能達致政策主張的可信程度。

肆、結論

一、調適政策論證之主要發現

從全球各主要國家的調適政策之規劃、合法化與評估面向來看，本文所提出之政策相關資訊(I)，幾乎均可支持可信度(Q)與政策主張(C)，且立論理由(W)與立論依據(B)相當充分，致使駁斥理由(R)幾乎難以存在。惟以目前全球各主要國家的調適政策之合法化面向而言，僅有聯合國發展署(UNDP)與英國發展得較為完整，故對於合法化面向而言，全球各主要國家仍具有許多可資發展與改進的空間存在。

²⁵ 由於W：我要這個「目的」。

根據 I：這樣的「行動」可以有效達成這個「目的」。

因此 C：我主張要採行這樣的行動。

以台灣而言，目前已通過「國家氣候變遷調適政策綱領」，發佈了 2011 台灣氣候變遷科學報告與 2014 台灣氣候變遷科學報告，並通過了「國家氣候變遷調適行動方案」(民國 102-106 年)，且已界定 8 大領域氣候變遷調適方向。故若以調適政策的規劃面向來看，確實能夠支持可信度(Q)與政策主張(C)。

然而，台灣雖已通過「國家氣候變遷調適政策綱領」；並於 2015 年三讀通過「溫室氣體減量及管理法」；亦自 2015 年底開始進行空污大修法。台灣調適政策合法化之進程，可說在 2015 年有比較大的突破，但尚未達調適政策完全合法化之境，相關的立法與修法工作仍需持續進行。故倘以調適政策的合法化面向來看，立論理由(W)與立論依據(B)恐仍較不充分，尚有強化之空間存在。

從目前全球各主要國家的氣候觀測與研究，及調適政策之脆弱度與衝擊評估資訊顯示：雖然僅有少數國家成立氣候變遷單位，例如：澳洲與斐濟。然而，包括聯合國發展署的 APF，及多數國家，例如：加拿大、美國、日本、土瓦魯等國家，均已採行脆弱度與衝擊等面向之評估。就台灣而言，調適行動方案則以增進了解脆弱度之研究為主，尚可支持可信度(Q)與政策主張(C)。

而就執政者而言，在面對嚴重的危機時，能夠化解問題的政策才是最佳政策。另外，由於利害關係人主觀的差異，對同一事實資料可能轉化成不同的政策主張，若能夠在政策論證過程當中，預為考量駁斥者(反方)所持的駁斥理由(rebuttal)並且加以釋疑，將可助益於提升政策方案受到支持的程度。

二、調適政策論證對台灣的啟示

吾人可透過調適政策的論證結構之分析，加以修訂調適政策進程，而為調適政策擬定之參考。本文試著提出台灣在近程、中程、遠程(可採每一階段約 1~3 年時程)之調適政策上，可強化之方向如後：

近程：可針對調適政策規劃部分，加強政策綱領中，產業調適的不足。因目前「國家氣候變遷調適政策綱領」的內容，僅強調能源產業，故須配合「溫室氣體減量及管理法」與其他相關法令，以達致綜效；並且，強化空氣污染的防治，因我國在綱領及行動計畫中，對空氣污染問題較少著墨。因此，從 2015 年底開始進行的空污大修法至為關鍵，應能喚醒對於空氣污染問題的重視，並彌補綱領及行動計畫之不足；另外，以環境資源部調適業務規劃概念(見圖十一)為基礎，結合永續環境概念與環境資源部業務執掌，進一步釐清環境資源部之氣候變遷調適工作範疇及調適策略。

參考文獻

一、中文部分

- 國家災害防救科技中心 (2011)。臺灣氣候變遷科學報告 2011，台北市：科技部 (原國科會)。
- 王京明，(2011)。氣候變遷與我國因應之道，經濟前瞻，第 134 期，67-73。
- 交通部中央氣象局 (2013)。利用台灣長期氣候資料建立本土氣候變遷分析與推估方法，台北市：中央氣象局。
- 李明寰譯 (2002)。公共政策分析 (William Dunn 原著)。台北：時英出版社。
- 柳中明 (2008)。全球氣候變遷之衝擊與調適策略探討，科技發展政策報導，第 4 期，頁 1-18。
- 張世賢 (2015)。政策論證，台北：五南。
- 行政院環保署 (2014)。氣候變遷調適專案計畫。氣候變遷調適專案計畫期末報告。計畫編號：EPA-102-FA11-03-A108。

二、英文部分

- Dunn, William N. (1994). Public policy analysis: an introduction (2nd Ed.) N.J.: Prentice-Hall.
- Dunn, William N. (2004). Public policy analysis: an introduction (3rd Ed.) N.J.: Prentice-Hall.
- Dunn, William N. (2012). Public policy analysis: an introduction (5th Ed.) N.J.: Prentice-Hall.
- Global Environment Facility (2007). Tuvalu Climate Change Policy. Washington, D.C.: Global Environment Facility
- Global Environment Facility (2007). Tuvalu's National Adaptation Programme of Action (NAPA). Washington, D.C.: Global Environment Facility
- Global Environment Facility (2008). National Adaptation Program of Action (NAPA). Washington, D.C.: Global Environment Facility
- Global Environment Facility (2009). Results-based management framework for least developed countries (LDCF) and special climate change fund (SCCF). Washington, D.C.: Global Environment Facility
- Global Environment Facility (2010). Executive Order 13547 --- Stewardship of the Ocean, Our Coasts, and the Great Lakes. Washington, D.C.: Global Environment Facility
- Global Environment Facility (2010). Results-based management framework for least developed countries (LDCF) and special climate change fund (SCCF) and adaptation monitoring and assessment tool. Washington, D.C.: Global Environment Facility
- Global Environment Facility (2011). Climate Adaptation in the Dutch Delta Strategic options for a climate-proof 17, development of the Netherlands. Washington, D.C.: Global Environment Facility
- Global Environment Facility (2012). National Climate change policy 2012-2017. Washington, D.C.: Global Environment Facility
- Global Environment Facility (2012). US Department of Agriculture Climate Change Adaptation Plan. Washington, D.C.: Global Environment Facility

- Global Environment Facility (2013). The National Adaptation Programm – Making the country resilient to a changing climate. Washington, D.C.: Global Environment Facility
- Global Environment Facility (2011). A National Action Plan for Managing Freshwater Resources, Washington, D.C.: Global Environment Facility
- Global Environment Facility (2014). Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Washington, D.C.: Global Environment Facility
- Global Environment Facility (2009). Fifth Netherlands National Communication under the United Nations Framework Convention on Climate Change. Den Haag : Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment
- IPCC (2012). Summary for Policymakers, in Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation, NY: Cambridge University Press, pp.1-19.
- UNFCCC Adaptation Homepage <http://unfccc.int/adaptation/items/4159.php>
- UNFCCC (1999). Report of the conference of the parties on its fourth session, held at Buenos Aires from 2 to 14 November, 1998, FCCC/CP/1998/16/Add.1.
- UNFCCC (2000). Report of the conference of the parties on its fifth session, held at Bonn from 25 October to 5 November 1999, FCCC/CP/1999/6/Add.1.
- UNFCCC (2001). Report of the conference of the parties on the first part of its sixth session, held at the Hague from 13 to 25 November 2000, FCCC/CP/2000/5/Add.1~3.
- UNFCCC (2001). Report of the conference of the parties on the second part of its sixth session, held at Bonn from 16 to 27 July 2001, FCCC/CP/2001/5/Add.1~2.
- UNFCCC (2002). Report of the conference of the parties on its seventh session, held at Marrakesh from 29 October to 10 November 2001, FCCC/CP/2001/13/Add.1~4.
- UNFCCC (2003). Report of the conference of the parties on its eighth session, held at New Delhi from 23 October to 1 November 2002, FCCC/CP/2002/7/Add.1~3.
- UNFCCC (2004). Report of the conference of the parties on its ninth session, held at Milan from 1 to 12 December 2003, FCCC/CP/2003/6/Add.1~2.
- UNFCCC (2004). Report of the conference of the parties on its ninth session, held at Milan from 1 to 12 December 2003, FCCC/CP/2003/6/Add.1~2.
- UNFCCC (2005). Report of the conference of the parties on its tenth session, held at Buenos Aires from 6 to 18 December 2004, FCCC/CP/2004/10/Add.1~2.
- UNFCCC (2006). Application of environmentally sound technologies for adaptation to climate change, FCCC/TP/2006/2.
- UNFCCC (2006). Report of the conference of the parties on its eleventh session, held at Montreal from 28 November to 10 December 2005, FCCC/CP/2005/5/Add.1~2.
- UNFCCC (2007). Report of the conference of the parties on its twelfth session, held at Nairobi from 6 to 17 November 2006, FCCC/CP/2006/5/Add.1.
- UNFCCC (2008). Report of the conference of the parties on its thirteenth session, held in Bali from 3 to 15 December 2007, FCCC/CP/2007/6/Add.1~2.
- UNFCCC (2009). Least developed countries step-by-step guide for implementing national adaptation programs of action.
- UNFCCC (2009). Report of the conference of the parties on its fourteenth session, held in Poznan from 1 to 12 December 2008, FCCC/CP/2008/7/Add.1.

- UNFCCC (2010). Potential costs and benefits of adaptation options : A review of existing literature, FCCC/TP/2009/2/Rev.1.
- UNFCCC (2010). Report of the conference of the parties on its fifteenth session, held in Copenhagen from 7 to 19 December 2009, FCCC/CP/2009/11/Add.1.
- UNFCCC (2011). Report of the conference of the parties on its sixteenth session, held in Cancun from 29 November to 10 December 2010, FCCC/CP/2010/7/Add.1 ~ 2.
- UNFCCC (2011). Water and climate change impacts and adaptation strategies, FCCC/TP/2011/5.
- UNFCCC (2012). Report of the conference of the parties on its seventeenth session, held in Durban from 28 November to 11 December 2011, FCCC/CP/2011/9/Add.1 ~ 2.

Argumentation on Adaptation Policy

Wen-Chuan Ke*

Abstract

The Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) on 2013-2014 announced its 5th Assessment Report (AR5). In this report, Working Group II focused on climate change adaptation, specifically identified the complexity and variability of climate change, which are the biggest challenge up to this day for policymakers from various countries. If proper climate change adaptation measures are not taken, billions of people will face the threat of coastal flooding by the end of 21st century, and eventually be displaced due to increasing uninhabitable lands. Small island developing States with lower sea-levels will be severely impacted, and are most vulnerable to these changes.

Many island regions are small land areas, geographically dispersed (isolated), and low income hence resulting in poor infrastructure, making them especially vulnerable to the threats of climate change and rising sea-levels. As the sea-level rises, saltwater intrudes underground water systems, causing underground water salinization. In addition, climate change could change precipitation patterns, accelerating freshwater resource deficiencies and further threatening the survival of island residents. Moreover, numerous island countries receive income below the international poverty line, thus they lack the necessary resources and capabilities to cope with disasters let alone reconstruction. Once the abnormal climate change disasters hit these island States, it not only becomes difficult to recover, but also causes multidimensional losses in areas of natural environment, economic development and social culture.

Mitigation and Adaptation are two major adaptive strategies to confront climate change. In response to climate change, most countries in the world are currently making in-depth investigation on adaptation strategy, where it involves using an appropriate adaptation strategy on already happened or ongoing climate change to reduce its negative impacts and increase the positive effects. Among the main adaptation approaches used are: understanding and identification, predication and research, planning and promotion, and monitoring and correction. In Taiwan, the key

* Doctor of Philosophy in Public Administration and Policy, National Taipei University, Taiwan (R. O. C.); Assistant Professor, Department of Public Administration, National Open University, Taiwan (R. O. C).
E-mail: wjk966575@kimo.com

adaptation strategies adopted are: Reactive Adaptation and Anticipatory Adaptation.

Policy argument refers to as an approach used by the policy participants to pursue favorable information during the course of strategic operation in order to strengthen their own policy claims, and meanwhile, present their contradictions to defend against other ideas and opinions. The purpose is to prompt the policymakers to accept or reject a certain policy proposal. While drawing up a policy proposal, the policy planning staff must hold sufficient information and bases to work as the decision making foundation. In addition, the utilization of policy argument will enhance the policy proposal to gain higher persuasive and explanatory power, and allow the project to receive more acceptance, support and obedience.

This article attempts to analyze the structure of the current climate change adaptation policy from the policy argument point of view, which includes the practices of: policy-relevant information, policy claim, argumentation warrant, argumentation backing, rebuttal and qualifier. The study discovers that our country has actually tried working on all the aforesaid policy argument issues but in different extents of involvement. Currently the legalization regarding the industrial adaptation and air pollution policy needs to be strengthened. Therefore it is recommended to continuously comparing and evaluating the possibility on legalizing the climate change adaptation policy. Collaborate closely with the administration offices of the Department of Environmental Resources in order to organize and promote all the legalization components while strengthen future risk assessment. Through the argumentation structure, we can then revise the short-term, medium-term, and long-term policy processes through the adaptation policy to serve as a reference for our country to draft the adaptation policy.

Key Words: Adaptation Policy, Reactive Adaptation, Anticipatory Adaptation, Policy argument.

台灣憲法制度基礎下的半總統制論

張文彬*

摘要

在憲政體制的研究議程中，半總統制是一個日益受到關注的議題。主要的原因在於其多變的運作軌跡，以及越來越多的國家被歸類為此一類型。至2005年為止，半總統制已經是世界上相對多數民主國家所採用的憲政類型。

台灣在半總統制底下不同類型的憲政運作及其政治現實為當前學術焦點。憲法賦予總統權力、內閣組成和國會互動，以及國會是否穩定而有效的多數等不同變數之間的相互影響，造成半總統制運作的爭議。半總統制下之所以造成政治局勢不穩的根源通常在於總統與國會爭奪對政府的控制權，因而形成對立衝突、政治僵局、並且無法落實責任政治。

本文第一部分探討對台灣半總統制的研究動機及目前學術發現的問題並就台灣政治現況提出憲政體制的改革需求。第二部分企圖從半總統制的基本原理出發，就半總統制國家的憲政體制作學理的探索，以目前學術成果為基礎分析半總統制。

第三部分以「少數政府」、「制度合理性」、「二元行政互動與民意」、「總統權力運作」、「權力平衡」、「合適性修正」六個角度的分析架構為基礎，探討目前學術研究成果下發現的利弊得失，並對未來台灣在半總統制提出建議。

在台灣半總統制下，當總統所屬政黨與國會中過半的多數黨不一致時，政府採取了何種突破國會困境的治理策略？半總統制下總統與閣揆之間發生權力衝突的機會如何降到最低？半總統制下因為行政權二元化而本質上必然存在的雙頭馬車問題也如何緩解？對台灣半總統制的實際運作進行分析，並從全球視野與比較觀點探討半總統制。以半總統制下台灣案例的分析架構，特別涉及總統的權力運用。第四部分則依據上述總結，提出改善的建議作為未來修法上的參考。

關鍵字：憲法、憲政體制、政黨政治、左右共治、總統制、內閣制、雙首長制、半總統

*國立中山大學中國與亞太區域研究所法律組博士生，Email: s0929779936@yahoo.com.tw

壹、緒論

政治學中對於憲政體制的討論，多年以來皆以總統制²⁶和內閣制²⁷為典型範例，但事實上的政治運作仍有介於總統制和內閣制兩者間，難以單純用這兩個概念來解釋。法國在 1958 年第五共和的憲政設計上，已出現具總統制與內閣制的混合體制，由於無法以總統制或內閣制來理解，遂有新的名詞出現，意圖解釋介於總統制或內閣制之間的憲政體制。²⁸

半總統制 (semi-presidentialism) 的名詞最早由 Hubert Beuve-Méry 於 1959 年在法國報紙 *Le Monde* 所提出。²⁹之後，法國政治學者杜弗傑 (Maurice Duverger) 將半總統制概念化，且以三個主要概念來定義：1. 總統由民 (普) 選產生；總統擁有「重要權力」(considerable powers)；3. 存在獨立的內閣，亦對國會負責。³⁰ 希冀透過一般解釋將介於總統制或內閣制之間的憲政體制予以歸類。

不久後，凱里 (J. Carey) 和舒格特 (M. Shugart) 在 1990 年代初期對半總統制的定義提出修正，認為可由區分總統或總理的主導再分為總理總統制和總統總

²⁶Stepan, Alfred and Skach, Cindy (1993), *Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism*, *World Politics*, Vol.46, No.1, 1-22; O'Donnell, Guillermo & Schmitter, Phillippe C. Schmitter (1986), *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusion about Uncertain Democracies*, Baltimore: The Johns Hopkins University, 60-61; G. Bingham Powell, Jr. (1992), *Contemporary Democracies: Participation, Stability and Violence*, Cambridge: Harvard University Press, 61-62; Lijphart, Arend (1984), *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus government in Twenty-one Countries*, New Haven: Yale University Press, 70; Lijphart, Arend (1994), *Democratization and Constitutional Choices in Czechoslovakia, Hungary and Poland, 1989-1991*, 202-217.

²⁷Neto, Octavio Amorim and Kaare, trome (2006), "Breaking the Parliamentary Chain of Delegation: Presidents and Non-Partisan Cabinet Members in European Democracies," *British Journal of Political Science*, Vol. 36, No.4, 619-621.

²⁸Elgie, Robert (2008), "Semi-Presidentialism: An Increasingly Common Constitutional Choice," Paper delivered at the conference on "Semi-Presidentialism and Democracy: Institutional Choice, Performance, and Evolution, 9-12; Elgie Robert (2008), "Semi -Presidentialism in Western Europe," Paper delivered at the conference on "Semi-Presidentialism and Democracy: Institutional Choice, Performance, and Evolution", 2-4.

²⁹Elgie, Robert (1999), *The politics of semi-presidentialism*, In: Elgie, Robert, (ed.) *Semi-presidentialism in Europe*. Comparative European politics, Oxford University Press, Oxford, UK, 1-21.

³⁰Duverger, Maurice (1980), "A New Political System Model: Semi-Presidential Government" *European Journal of Political Research*, (8) 2, 165-187.

理制，其中的總理總統制具有三個基本特徵：1.總統經由普選且具有憲政權力；2.總理是行政首長，需具有國會的信任投票（vote of confidence）；3.總統可以擁有一些有意義的非立法權力，如解散與組織內閣的權力。換句話說，凱里（J.Carey）和舒格特（M. Shugart）是依據杜弗傑（Maurice Duverger）的定義作細部的調整。故學界多表示贊同，只要憲政體制上符合上述三個基本要件即可歸類為「半總統制」。實際上符合「半總統制」的憲政體制國家不算少數，杜弗傑（Maurice Duverger）又於1978年以法文發表後，廣為學術界所引用。³¹

不管是杜弗傑（Maurice Duverger）或凱里（J.Carey）和舒格特（M. Shugart）的定義，半總統制的特色在於總統、內閣和國會三者各自獨立且彼此影響的相互關係。³²羅勃（Steven Roper）沿用凱里（J.Carey）和舒格特（M. Shugart）的總統權力測量指標將半總統制國家做次類型的研究，認為總統權力可以量化，雖然強度相似，但細分後可能來自於不同的層面，故應視為兩種不同的政權類型，而比較半總統制次類型與內閣組成次數多寡後發現，總統制越偏向內閣制，政府越穩定；總統權力越強，內閣越不穩定。³³

巴羅（Horst Bahro）由總統具有「原創性」權力的多寡、干預立法權力的多寡等因素作半總統制的次類型研究，其學術成果認為：「為避免遭遇立法與行政的憲政僵局，憲法賦予總統相當程度的權力，也應同時以分權的原則設計出相對自主的內閣以避免獨裁的發生。」³⁴

憲政體制的設計建立在總統、內閣與國會的三角關係之上。與「內閣制」相似的是，內閣總理及其內閣要向國會負責，有別於「內閣制」的則是，內閣總理無法獨享行政權，須與國家元首分享；而「總統制」則是，總統與國會的互動是透過內閣總理及其內閣。即「總統制」的權力衝突是在總統與國會之間，「內閣制」的權力衝突是在內閣總理與國會之間，而「半總統制」的權力衝突則存在總統與國會支持的內閣總理之間，亦即總統與內閣總理的權力關係，決定於選舉總統的多數與控制國會的多數是否一致有關。³⁵杜弗傑於1970

³¹Sartori, Giovanni(1994), "Comparative Constitutional Engineering", 2th ed, New York:New York University

Press, 131-132; Bahro, Horst. und Vesper, Ernst (1995), Das semipräsidentielle System – "Bastard" oder

Regierungsform sui generis?, in:Zeitschrift für Parlamentsfragen, No3, 471:Nousiainan, Jaakko(1988),

Bureaucratic Tradition, Semi-Presidential Rule and parliamentary Government:the Case of Finland, European Journal of Political Research, Vol 16 No2, 229-249.

³²沈有忠（2004）。半總統制下的權力集散與政府穩定—台灣與威瑪共和的比較。台灣民主季刊，第1卷第3期，101。

³³Roper, Steven（2002）, Are All Semipresident Regime? Comparative Politics, Vol 34, No.3,256-265.

³⁴Bahro, Horst H. (1999), Virtues and Vices of Semi-presidential Government, Journal of Social Sciences and Philosophy, Vol.11, No.1, 1-37.

³⁵黃德福(2000)。少數政府與責任政治：台灣「半總統制」之下的政黨競爭。問題與研究，第

年代末分類時，能符合「半總統制」要件的國家為德國威瑪共和（1919-1933年）、奧地利、法國第五共和、芬蘭、冰島、愛爾蘭、葡萄牙等7國。前蘇聯解體後，先後實施類似「半總統制」的新興國家增多³⁶，例如俄羅斯、波蘭、羅馬尼亞等。³⁷甚至台灣在憲改過程也有討論，從民初起，台灣憲政一直存在「總統制」與「內閣制」的爭論，最後以「修正的內閣制」定稿。³⁸但行憲後的政治環境未真正依循「修正的內閣制」的設計運作，而憲法與憲政運作的不一致，成為解嚴後修憲的主因之一。³⁹半總統制為目前法律及政治學者研究的重點且提供了民主國家憲政體制的選擇與思考。⁴⁰

如果不討論「二元君主制」與「共產主義體制」這兩種非民主政體的憲政體制，「半總統制」與「雙首長制」幾乎是同義詞。其次，Duverger和Sartori等人的「半總統制」定義中，也充分顯示出「雙首長制」的行政權二元化內涵。⁴¹

依政黨生態，將「雙首長制」的運作區分為「多數政權型」、「少數政權型」、「競合政權型」與「監護政權型」。「雙首長制」較「總統制」或「內閣制」為複雜的原因，在於總統擁有實權及內閣與議會的複雜關係所致。當總統與閣揆同屬於一個政黨，且該政黨亦為國會多數時，稱為「多數政權型」；反之，執政黨在議會中屬於少數黨時，則稱為「少數政權型」。當總統屬於議會少數黨，內閣是由議會中的多數黨組成時，稱為「競合政權型」。如閣揆為議會中的少數黨，且與總統不屬同一政黨時，稱為「監護政權型」。⁴²

台灣學者由國會對總理支持與否、總統主動權的大小及是否為危機社會等三個變數區分半總統制成總理主導、總統干政與總統主導三個次類型，同時也

39 卷第 12 期，4。

³⁶至 2005 年為止，81 個民主國家中，有 29 個國家歸類為半總統制；28 個國家歸類為議會內閣制；24 個

國家歸類為總統制。表示有 65.4% 的民主國家有一個直選總統，而半總統制是三個類型中最多國家的

類型。參 Samuels, David J. and Matthew S. Shugart(2010), *Presidents, Parties, and Prime Ministers: How the*

Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior, New York: Cambridge University Press.

³⁷吳東野(1996)。『半總統制』政府體系的理論與實際。問題與研究，第 35 卷第 8 期，37-38。

³⁸張君勱(1971)。中華民國民主憲法十講。臺一版，台北：台灣商務印書館，71。

³⁹呂炳寬(2001)。憲法變遷與司法審查。中台學報，第 12 期，188-189。

⁴⁰吳東野(1996)。半總統制之探討。美歐月刊，第 11 卷第 1 期，72-85；吳玉山(2011)。半總統制：全球發

展與研究議程。政治科學論叢，第 47 期，25-26。

⁴¹蘇子喬(2011)。哪一種半總統制？—概念界定爭議的釐清。東吳政治學報，第 29 卷第 4 期，15-17。

⁴²許志雄(2000)。政黨輪替在我國憲政發展上的意義。月旦法學，第 61 期，31。

提出三個命題：1.總統主動權的大小和半總統致類型沒有明確關係；2.總統干政型的半總統制政體有類似成因；3.危機社會不可能產生總理主導。⁴³又從國會多數的存在與否和政策主導權歸屬總統或總理作為半總統制的次類型區分依據，依據這兩個變數可將半總統制分為：1.總理主導的多數政權屬於「總統謙讓制」；總統主導的多數政權屬於「超級總統制」；3.總理主導的少數政權屬於「左右共治」⁴⁴；4.總統主導的少數政權屬於「少數政府」。⁴⁵有關於半總統制的運作困境，幾乎脫離不了「分立或少數政府」的內涵。⁴⁶總統會有共治的目標可能與憲政文化或民意支持的考量而來。法國在1986年、1993年及1997年3次出現的左右共治與歷史上在憲政過程中，法國總統願意尊重國會，受國會生態約束的憲政精神有相當程度的關係，而總統在面對與自己不同黨的國會時，從民意調查而認知必須形成左右共治也是主要原因。⁴⁷

國內學者研究出，府會關係、總統權力多寡及政黨體系是形成半總統制的框架，再以多數或少數內閣、單一政黨或聯合內閣及總統參與或不參與內閣等三個變數來引導八種組閣狀態，並認為半總統制下政治不穩定的主因是總統與國會皆要求對政府的控制，故當府會一致、總統權力小、國會具清楚多數才是最穩定的狀況。⁴⁸

但是當台灣總統所屬政黨與國會中過半的多數黨不一致時，政府如何突破國會的困境？半總統制下總統與閣揆之間發生權力衝突的機會如何降到最低？半總統制的行政權二元化在本質上必然存在的雙頭馬車問題如何緩解？本研究對台灣半總統制的實際運作進行分析，並從全球視野與比較觀點探討半總統制。

⁴³林繼文(2000)。半總統下的三角政治均衡。政治制度，台北：中央研究所社科所，164-167。

⁴⁴徐正戎(2001)。左右共治憲政體制之初探－兼論法、我兩國之比較。臺大法學論叢，第30卷第1期，5-16。

⁴⁵徐正戎、呂炳寬(2002)。九七憲改後的憲政運作。問題與研究，第41卷第1期，12。

⁴⁶吳重禮(2006)。憲政設計、政黨政治與權力分立：美國分立政府的運作經驗及其啟示。問題與研究，第45卷第3期，133-66。

⁴⁷林繼文(2009)。共治可能成為半總統制的憲政慣例嗎？法國與台灣的比較。東吳政治學報，第27卷第1期，31。

⁴⁸吳玉山(2002)。半總統制下內閣組成與政治穩定：比較俄羅斯、波蘭與中華民國。俄羅斯學報，第2期，233-235。

貳、半總統制的理論

一、半總統制的形成和演化

西方學者對總統制的危險提出警語後，憲政體制的討論未曾停止。⁴⁹在東歐和前蘇聯的共和國中，半總統制已成為由獨裁轉型為民主的最有效方法。⁵⁰也觀察到半總統制或「半議會制」(semi-parliamentarism)的誘因，是因為不願見到憲政傳統遭遇重大變革，故對拉丁美洲而論，從總統制轉型為半總統制是邁向內閣制的必要階段。⁵¹

當時法國第四共和的憲政體制為內閣制，憲法賦予國會極大的權限，導致國會容易通過倒閣案，而且通過率很高，屢見的倒閣案件，使法國政府不穩定，或許是權力分立不平均，當時已經發現到這個問題，因此到了第五共和時，有人提倡強化行政權的權力，並且縮減國會過於強大的權力，企圖朝向政治穩定的方向發展。當時第五共和的憲法，主要與戴高樂 (Charles de Gaulle) 的政治理念有密切的關係，其考量的因素為第四共和的國會權限過大，而行政權縮小，行政首長的施政理念難以落實，且時常遭受國會壓抑或甚至發生倒閣的結果，政府難以運作，最後人民將受害，但又害怕類似如美國的總統制般過於強大行政權，國會反而難以制衡，綜合以上思考，決定採用總統制及內閣制的折衷體制，行政向國會負責，同時總統有專屬權而採用總統和總理的「雙首長制」。

法國在戴高樂為使總統的權力具正當性與鞏固其地位，而企圖以公民投票的方式修正憲法，使總統由人民普選產生，使總統具備基本的民意基礎。學者認為法國第五共和其實難以稱為具有「換軌機制」，主要研究發現 1986 年以前皆為總統主導施政，多數期間並無換軌現象發生，所謂「換軌機制」指總統制與內閣制的完全體制換軌，而觀察其實際運作，總統任命總理而議會同意僅為形式而已，最後由 1986 年前的「總統—議會制」，朝向共治之後的「總理—總統制」，所以充其量只能稱為「二元行政間的換軌」而已，而非學理上的「換軌機制」。

芬蘭在 1919 年 7 月頒布憲法，國內有社會主義的壓力及政治家對國家機關權力劃分的妥協，故設計上以傳統議會民主及美國憲法的折衷，行政權被分成民選的總統，擁有強大的權力及需對國會負責的內閣，所以總統和總理皆

⁴⁹Linz, Juan J. (1990), "The Perils of Presidentialism," *Journal of Democracy*, Vol. 1, No. 1:51-69.

⁵⁰Duverger, Maurice (1997), "Reflections: The Political System of the European Union", *European Journal of Political Research*, Vol. 31, No.1-2:137.

⁵¹Linz, Juan (1994), "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make A Difference?" In Lijphart, Arend (1984), *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus government in Twenty-one Countries*, New Haven :Yale University Press, 70.

有正當性支持，此類的雙重領導的某種情形被當作是牽制國會中占優勢的左派勢力。

總統主導的外交與國家安全是他最重要的權力之一，這和多數議會民主制屬於內閣的職權不同。其次，總統和內閣分享行政權。雖然憲法沒有載明內閣的建立，但總統提名並任命總理，國會必須批准總統的任命，總理沒有必要是政黨黨魁。在二次大戰之前，若總理是政黨黨魁，則是例外。若有內閣辭職，總統即邀請國會議長和政黨代表商議，由於多黨制下沒有政黨占優勢，總統更能主導內閣的建立，有些總統相當程度控制整個內閣，此即所謂的「總統內閣」。芬蘭半總統制的行政權歸於強而有力的總統和需向國會負責的內閣，這種「雙重領導」的運作實在有賴總統、內閣及國會三者的密切配合。最早在1970年代中期，針對國會權力平衡和總統的權限，第一次提出修憲案卻遭失敗，之後國會僅提修憲案以為因應，而採取事前須獲得政治團體的同意。最後，國會為縮小總統權力，在1980年代末一些國會的修憲案，皆已朝向內閣制的方向進行，在內閣在1996年成立是由高級文官和學者組成的「2000年憲法委員會」，使芬蘭憲政逐漸地轉變為內閣制。

波蘭從1921年獨立後的內閣制憲法開始，歷經1936年強權的總統、1952年的共產政權、1953至1980年代末的14次修憲、1989年的大幅修憲後，已經看不見史達林模式的縮影。之後又經歷了歷史的變動，第一是1992年的「小憲法」。波共決定取消原有委員會制度，企圖藉由增設總統職位來保留行政權，原本遭遇反對，之後又以增設參議院，並讓參議員選總統，才平撫了增設總統的反對聲浪。

而總統具有實質的行政權，同時保留1952年以來內閣制的憲法架構。例如總統賈魯塞斯基如同虛位元首一般。但在1990年修憲通過總統直選案後，憲政體制在制度和現實的運作上已經邁向半總統制。1990年12月瓦文薩當選總統後，憲政體制回到具有總統主導的雙首長制。⁵²

二、半總統制的崩潰、延續與轉型

（一）威瑪半總統制的崩潰

在威瑪共和時代初期，中央與地方之間產生分歧的勢力，包含行政與立法在內，各方的政黨體系，導致內閣制並無法穩定運作，而且威瑪共和並不是在一個穩定的環境下建立，僅是各方分歧勢力下妥協的產物。而軍隊則扮演著穩定分歧的角色，傳統的軍隊在第一次世界大戰時，仍然是強

⁵²陳宏銘、梁元棟(2007)。半總統制的形成和演化—台灣、法國、波蘭與芬蘭的比較研究。臺灣民主季刊，第4卷第4期，40-47。

勢的穩定關鍵，在當時並未被解散。1919年憲法通過時，處於緊張的情勢，南部有幾個邦反對中央權力極大的憲法草案。基於德國19世紀留下的憲政遺緒與行政和立法之間不平衡的權力。之後，在1923年發生巴伐利亞邦政府與中央政府衝突的情形。在19世紀內閣制的民主崛起及高舉民主聲浪的威瑪憲法下，德國依舊維持傳統的行政權勢力，保留了總統行政權的獨立性（總統被右派稱為「皇帝的替身」），故威瑪憲法是以二元行政為前提來設計行政權。

威瑪共和是處於外在經濟及外交問題的困境下，加上非制度的社會分歧，導致議會民主已經無法解決此類問題。同時，因為行政與立法的不對稱，即使對於同一個制度，可能會受到不同黨派的立場而產生意見衝突。甚至連身為國家元首的總統職務也因為威瑪共和的正當性衰弱而朝向如同法西斯的獨裁政權。

1930年代開始，政治人物處於利益交換的局面，權力競爭與謀略手腕是當時的政治色彩。1930年興登堡總統任命布呂寧（Heinrich Brüning）擔任總理，在興登堡總統的軍事顧問史萊歇爾將軍（Kurt von Schleicher）與希特勒達成的協議下，於1932年下台。而新上任的巴本，也在納粹黨及史萊歇爾的壓力下辭職，並由史萊歇爾接替總理。

由歷史的角度觀察，軍人背景代表傳統帝國主義，帝制思維的觀點仍難以改變，興登堡總統干預組閣過程，甚至組織一個無須對國會負責的總統，導致半總統制威瑪共和崩潰而朝向行政權獨大的憲政秩序。

（二）芬蘭半總統制在危機中的延續

在一開始即為雙元領導的芬蘭，由政府執行總統的決策，總統和國會都享有立法權。此為水平分權的半總統制，使芬蘭的總統在介入政治運作時，即可從憲法中建立慣例。憲法第33條明文了外交事務為總統的決策範圍，使總統在面對外交危機時，無須透過凍結國會來執行決策。即屬水平分權的架構，讓芬蘭的總統在外交事務上一開始即具備領導權與決策權，由政府部門執行，其過程並不須要國會來形成共識。

這使得總統在領導外交決策時，並不會與國會產生危及憲政運作的衝突。而且，水平分權的二元行政架構的其他功能係以總統或議會為核心的換軌機制。這使得政黨體系分歧的芬蘭，儘管有總統領導的趨勢，卻不會產生一個虛化國會來領導政府的行政權。

史文胡德總統在1931年以後，依循憲法第33條在外交事務上發揮的功能，同時將總統在政治上的影響力透過對外交事務的主導而增加，甚至確立了總統身為政治領導者的核心。雖然這個結果也出現總統主導的趨勢，但是因為芬蘭憲法本身的理論基礎就有換軌的可能性，所以無須

破壞議會民主的基礎，也不必刻意縮小國會的權力來提升行政權。

（三）芬蘭半總統制的轉型

芬蘭在1982年之後，漸漸由半總統制朝向內閣制邁進，80年代前的憲政體制原本以總統及國會為核心，但總理的權力逐漸提升，相反地，總統的權力相對減弱。主要原因是受蘇聯崩潰及國際上民主化浪潮，加上芬蘭加入歐盟後，國家決策在外交的跨部會整合需求增加，直至2000年修憲通過，使原先半總統制架構朝向內閣制轉型。

芬蘭原本是由總統和總理一起參與歐洲峰會，後來總統漸漸減少參與的次數，甚至在2002年起，僅有總理代表出席相關的會議。原本的多黨體系也逐漸整合為三個主要政黨互相合作，在80年代後朝向穩定的政局發展。寇依維斯托擔任總統時，政黨不分朝野，形成了反對強權總統的共識，甚至從二戰結束後，總統主導的憲政體制逐漸朝向內閣制的方向轉型。⁵³

三、半總統制的政治穩定

兩黨制容易產生明顯多數，因為如果是多黨制的組成容易產生複雜的意見及立場，國會無明顯多數，難以制衡總統，政局也難以穩定。這就是為何半總統制比總統制更重視政黨制度。如果是總統制的強大行政權，國會的前提條件就難以制衡，政黨制度並非決定政治穩定的重要因素，所以學者認為，政黨制度可以作為半總統制下政治穩定的因素。

第二個政治穩定的因素在雙首長制，總統與總理同時有行政權，假設憲法規定不夠明確，容易產生解釋空間，導致總統企圖擴張自己的權力，解釋空間即為政治穩定的關鍵，雙元行政問題在半總統制的前提下還是難以避免。

第三個影響政治穩定的因素即為「府會合一」與否，所謂的「府會合一」、「一致性政府」下，基於政治責任及政策成敗的責任歸屬，行政院與立法院對立情形較不明顯，立法院容易接受行政院所主導的議案，政務容易推動。但此時若總統權力專擅獨攬，則違反權力分立原則並背離憲政主義的精神。在「總統—議會制」之下，如果總統與總理的目標不同，則可能產生總統發揮影響力而不斷涉入共治的情形。於此運作類型當中，府會分立的情況下，強權總統首先在於任命與自己同黨的總理以形成「少數政府」，這時如果國會不支持總理時，則會行使倒閣等各種對抗行政權的手段，致使政治

⁵³沈有忠(2010)。半總統制的崩潰、延續與轉型：威瑪共和與芬蘭的憲政比較。問題與研究，第49卷第2期，112-124。

更不穩定。

第四個因素是總統權力大小，特別在總統的人事權方面，如果是「總統—議會制」的總統，可任免總理而無須經由國會同意；但如果是「總理—總統制」，總統任免總理時仍須經國會同意，總統難以獨攬權力，假設國會不同意總統提名的總理，總統也無法獨攬權力。由於半總統制下政治穩定的最大因素是總統與國會在「府會分立」的前提下對政府的控制，在政府需對國會負責的前提下，假設總統想擴權干涉政務，就會產生府會衝突，最後政治難以穩定運作，以致相關法案、預算及施政延宕，甚至無法執行。所以研究顯示，總統權力小比總統權力大較有利於政治的穩定。⁵⁴

四、半總統制的實際運作

(一) 後共產國家半總統制的實際運作

後共產國家的半總統設計逐漸以修憲的方式及政治運作來消滅總統的權力，乃是基於現實環境的趨勢，當時為了終結民粹主義以及因應政治新人的需求，前提是在傳統威權主義的雙人行政體制（*executive diarchy*）下改變，同時存在「恩惠侍從政治（*clientelist politics*）」的運作，例如物質利益與非物質的利益，侍從則回報予政治支持，兩者的關係建立在一種工具性的交換關係。總理對總統負責的變動性必須付出較高的成本，所以半總統制的憲法依舊是抵擋民粹主義穩定的制度，而政治潮流仍是在縮小總統權力及增加國會權力的方向，例如波蘭。總理仍是穩定地位的制度設計，憲法命令權則由部長會議下達，而國會有兩次不信任的機會來制衡總統對總理的人事權，在總統轉向國會負責的趨勢下，最終產生「總統謙讓制」，甚至波蘭被認為是已朝向「理性化的內閣制」。

烏克蘭為半總統制的國家，其政黨體制在多黨制的前提下，政府組成通常是由不同的政黨擔任，總統提名總理須經議會同意的條件下，總統必須考量自身的政黨或多數支持的政黨在國會的席次，甚至必須考慮與國會的多數勢力的合作，而非總統本身所屬的政黨，最後可能導致總統與總理分別屬於不同派系，直接削弱執政聯盟的勢力。

基於1996年烏克蘭憲法第113條第2款明文內閣必須同時向總統與國會負責的規定下，可能會發生總統與總理分別屬於不同黨，總理不願向總統負責，甚至總理運用國會中的多數勢力來對抗總統。歷史上就發生，季末申科（Julia Tymoshenko）總理主導的「季末申科集團」〈Yulia

⁵⁴王維芳(2002)。「半總統制」下的政治穩定：以中華民國為例。遠景基金會季刊，第3卷第3期，52-54。

Tymoshenko Bloc) 在國會中結合其他民主派成員的強大勢力，通過許多限制總統權力的法律，還決議提前選舉總統，雖然總統利用權勢，致使外交、國防與財政部長的職務空缺，但仍難以應付國會的多數勢力，最後支持總統的政黨退出執政聯盟，尤申科 (Viktor Yushchenko) 總統也宣布解散國會。

觀察烏克蘭的情況，不管支持總統的政黨是否為國會多數，仍然不會朝向總理對負責總統的方向，主導行政權運作的總統與總理雖然持續，但在尤申科 (Viktor Yushchenko) 總統與季末申科 (Julia Tymoshenko) 總理的事例中，發生總理的民意支持度高於總統領導的政黨的情形，被認為已埋下了總理難以轉向總統負責的開始。

(二) 西歐國家半總統制的實際運作

不論傳統體制如何，在現實的基礎上，「總統謙讓制」運作類型仍會依據政治現實而發生變動，在總理負責對象的變動可能在成本增加或是動機減低的環境下，使得總理朝向「單向」對國會或者是「雙向」對國會及總統負責的運作類型。愛爾蘭、芬蘭及冰島是傳統半總統制國家，由於總統長久以來多扮演著象徵性的角色（當總理與總統屬於同一政黨，而總統也不是該黨領袖），使得總理掌握完整的行政權，學者甚至認為愛爾蘭、芬蘭及冰島的憲政運作比較接近「內閣制」的特徵。假設是國會多數支持總統的前提下，則憲政體制較接近「總統謙讓制」的體制，但總理也難以轉向對總統負責。

芬蘭為半總統制的國家，早期總統的權力大，促使各政黨反對，於1980年代逐漸擴大內閣的權力，並將總統部分實質的行政權移轉到總理，才形成現行的「總統謙讓」體制。雖然在2000年透過修憲縮小總統的權力，但是憲法第3條明文「行政權由總統和政府負責運作」，總統仍保有國防和外交等行政權，所以學者認為，總統不是政治上的旁觀者。例如2000年9月Tarja Halonen總統反對總理對芬蘭銀行主席的任命，使得總理不得違反總統的「保留領域」，所以芬蘭稱不上已經脫離半總統制，甚至有人認為芬蘭難以朝向內閣制。

法國為「典範」的半總統制，其運作方是大部分是由總統與國會的政黨分布進行討論，即當總統所屬政黨為國會多數黨時，形成「超級總統制」，總統掌握主導行政權的權力，推動各項總統想要通過法案及施政；換句話說，如果當總統所屬政黨為國會少數黨時，則形成總統與總理分屬不同政黨的「左右共治」，總統無法掌握行政權的主導權，相關施政會因為國會多數黨的反對，而難以依照總統的個人理念來施政。

法國的經驗應該被稱為半總統制的運作方式之一，而不是原形

(Archetype)，則為較妥適的說法。因為左右共治並不是半總統制國家的必然狀態，也不是半總統制的「宿命」，1986年、1993年及1997年三次的左右共治被認為是憲政慣例，主要原因是這三次都是總統選舉或國會選舉而產生國會多數與總統為不同政黨而所致。

(三) 非洲國家半總統制的實際運作

大部分的半總統制國家中，總統於內閣會議及政府組成中皆具核心地位，總統權力比其他非洲總統制國家強大，大多數的總統有總理的任命權，國會難以干預，總理在此類國家中並非核心角色。僅有少數國家須經國會同意任命，例如烏甘達與坦尚尼亞，因為總統依然兼任行政長官 (chief executive)，而總理也須經國會同意，使得總理依然被認為是「在國會內部政府事務的領導者」(leader of government business in parliament)。

甚至烏甘達的總理並未具備任命內閣閣員的權力，使得半總統制運作始終無法脫離「超級總統制」的稱呼。⁵⁵由此觀之，非洲國家的總統權限強大，雖然有雙首長的憲政體制，總統也難以虛位化。

參、台灣半總統制

一、台灣半總統制下的少數政府

2000 年第10任總統大選，陳水扁以相對多數當選並於5月20日就職，同時必須面對國會中的國民黨及親民黨合組的「在野聯盟」，對此憲法並未賦予總統主動解散權以謀求解決，而在野政黨又不願意對行政院院長提出不信任案，憲法規範無法改變此種「少數政權制」的政治現象，但是陳水扁乃選擇「少數政府」來運作。當時國民黨強勢要求組閣權，認為該黨掌握有立法院多數席次，由多數黨取得組閣權力，以落實「半總統制」的精神。但陳水扁總統依然不願意讓步，仍然堅持在野黨如果無法認同新任總統的民意基礎，則必須提出「倒閣」。

半總統制存在少數政府的機會，在九七憲改時停止國會對閣揆同意權，反而增加少數政府的可能性。使一個無法獲得國會多數支持的政府仍然可以繼續存在。其次，閣揆並未被立法院中絕對多數的反對黨透過不信任投票迫其下台。在目前體制下，立法院雖有倒閣權，但在野黨並無啟動倒閣權來抑制少數政府，探究原因，主要是選舉制度中的競選經費有關，如果倒閣成功，總統也可能解散立法院，繼續任命同黨人士出任行政院院長，繼續掌握行政權。假設解散立

⁵⁵張峻豪(2011)。半總統制運作類型的跨國研究。問題與研究，第 50 卷第 2 期，129-134。

法院重選後在野黨依舊保持多數，總統也不一定會任命多數黨的代表組閣。換句話說，基於經濟成本的考量，行使倒閣並無法有效抵制或發生政黨輪替的效果，故倒閣權根本沒有使用的政治價值。⁵⁶

陳水扁堅持少數政府，而以個人意志主導政策，不意願與在野黨協商，明顯不顧多數民意，甚至期待民進黨主導法案、政策、預算的審查，例如勞工每週工時案或稱工時案，即是明顯的案例。工時案乃是由當時的在野黨國民黨主導立法及政策的運作模式，證明了民進黨組成少數政府的無法發揮功能，最後依然讓執政黨執行了在野黨的決策的結果⁵⁷，可見「少數政府」仍有許多困境。

現行政府體制雖然具有換軌機制，但是憲法並未明確規定，朝野政黨對政府體制應如何換軌並無共識。當總統非屬立法院多數黨時，依憲法理論應換軌為內閣制，但此種換軌顯然與多數人對民選總統應扮演的實權角色有所不同。所以陳水扁總統才能訴諸於民意的支持，來對抗立法院多數的在野黨，最後還是導致朝野衝突。

半總統內涵的重點之一，為少數政府、聯合政府（所聯合的政黨必須在國會具有過半的席次）或國會具過多數席次的政黨單獨組閣三種合乎憲法的選項。未來的任何總統，皆有可能採行少數政府的模式，如果憲法無法由立法院內的穩定多數政黨或政黨聯盟執政，則台灣可能淪為無效能政府，但正本清源的方式還是透過修憲解決，但是企圖透過修憲的方式來解決少數政府問題，仍然有待時間的考驗，組成聯合或多數政府方為憲政共識並應形成憲政慣例。

二、台灣半總統制的制度合理性

（一）總統的權力

憲法本文及增修條文規範了國家元首地位具備的總統權力，同時賦予相對應的各項權利，外交權、統帥權、法令公布權、人事權、赦免權、緊急命令與戒嚴權、院際調解權、國家安全大政方針決策權、覆議核可權、解散國會權、授與榮典、從事國際外交拜訪、接待國內外訪客、參與各種公共事務、設立國家安全會議及所屬國家安全局等等。另根據公民投票法第17條，總統可針對國家安全事項提出「防衛性公投」交付公民投票。

目前總統其實已擁有相當接近總統制的權力，但是因為並非如同法國總統選舉程序必須經由兩輪投票的過程選出絕對多數的總統，導致總統當

⁵⁶陳宏銘(2007)。台灣半總統制下“少數政府”的存續：2000~2004。東吳政治學報，第25卷第4期，

41-49。

⁵⁷周百信、李裕民，我國半總統制下「少數政府」運作之研究－兼論「工時案」的政治角力，社會科教

育研究，14期，頁117-123，2009年12月。

選人如果未獲得過半數以上的選票支持，就算合法性完全沒有問題，仍可能遭到反對者提出總統當選人缺乏正當性的質疑。故學者建議可以引進法國式的兩輪投票作法以確保絕對多數總統的產生，多數的民意基礎更強化其正當性，提升總統與民意基礎之間的強度，但是基於國情相異與兩輪投票的選舉成本過高又具曠日廢時的缺點下，仍然無法確保多數民意的制度產生。

最後，總統職位原本應具備協商者的功能，假設總統介入政治運作，將失去國家元首高度，而減少總統在政治地位的視野，一旦朝野政黨或行政院與立法院發生政策衝突或重大爭議，例如核四案產生行政院和立法院之間嚴重的衝突，總統則難以從中協調。

（二）總統與行政院長的關係

總統僅有對行政院院長的任命權無須立法院同意，台灣的半總統制因總統可以直接任命行政院院長而無需立法院同意，故其實際運作較偏向「總統優勢的半總統制」，亦即在總統和行政院院長兩者的關係中，由於行政院院長的權力來源係由總統所賦予，故此種半總統制是總統居於權力主導地位。如果沒有任命自己黨內的人士，總統將成為虛位元首。現行模式下，總統依然缺乏影響行政運作的正式管道，可能造成責任歸屬不明的情形。建議修改憲法以明訂總統得參加行政院會議，使總統和行政院建立正式的互動與決策機制。

總統是否依據國會多數支持來決定閣揆，當立法院少數黨總統基於立法院政治生態必須任命多數黨組閣後，總統顯然很難對行政院的人事與政策發揮實質影響力。九七修憲後，總統雖然有權任命行政院院長及被動解散立法院，但是憲法並未賦予總統專屬的權力，多數權力仍是由作為最高行政首長的行政院院長所掌握。在總統民選及總統有權逕行任命行政院院長後，總統不必然具有實權。只有在一黨同時控制總統與立法院時，總統方具實權。

所以為了確保民意基礎與促進政府順利運作，可考慮縮小總統任命行政院院長的空間，如果不選擇修憲的方式，則可透過協商或談判方式，任命朝野支持的閣揆人選，此時行政權運作是接近聯合政府的模式；如果選擇修憲的方式，則是回歸原本憲法上行政院院長須經立法院同意的程序，此時閣揆必須獲得立國會的多數信任才能出任，同時也最接近法國雙首長制的核心。

（三）總統與立法院的關係

比較政治的學者認為，雖然總統也是人民直選產生的代表，而立法

院的民意正當性卻超過總統和行政院的正當性。如果在總統制的國家，總統和立法院具備相當的民意基礎，兩者之間的衝突是明顯且沒有任何民主的原則可以解決這些衝突。但在半總統制的國家在實際的運作經驗中，同樣也產生與總統制一樣的民主正當性衝突。立法院的多數立法委員仍然比總統一個人更具民意基礎，因為總統和內閣的任何決定難以迴避立法院而擅自選擇執行其行政部門的決議。

憲法賦予總統主動解散國會權，以解決行政與立法僵局的替代機制，同時賦予公民投票的提案權，以回歸民意的基礎，同時避免總統和立法院同時具備各自民意的基礎而產生衝突。

（四）行政院長與立法院的關係

行政院長在第 4 次修憲後由總統提名，不再需要立法院同意，雖然在第 4 次修憲取消了立法院對行政院長的同意權，但卻增加了立法院對行政院倒閣的權力，但是總統又擁有解散國會的權力，基於目前立法院的委員產生的方式是人民直選，行政院長是由總統直接提名產生，行政院長須對國會負責，不僅行政院長施政所需的法律或預算須經國會通過，如果立法院對行政院長的施政不滿意，可以倒閣的方式讓行政院長下臺。但倒閣實在沒有實質效果。因為就算通過倒閣案也可能使立法院遭到解散，同時必須支付龐大的競選經費及可能落選的風險，為避免勞民傷財的結果發生且基於不合乎成本效益的考量，致使理性的立委不願意行使倒閣的原因。⁵⁸

行政院有向立法院提出施政方針及施政報告的責任，例如核四案的爭議問。行政院基於對立法院負責的精神，在釋字第 520 號解釋文也指出，因施政方針或重要政策變更涉及法定預算之停止執行時，則行政院應對立法院負責之憲法意旨暨尊重立法院對國家重要事項的參與決策權。釋字第 391 號解釋也對立法院有審核行政院所提預算案，立法院不可以任意的增減其預算案之內容。

三、台灣半總統制的二元行政互動與民意

學術研究結果推估，民眾對於總統選舉和立法委員選舉的重視程度比較，似乎是比較重視總統選舉。依據主計處統計1996、2000、2004、2008年總統大選投票率分別為76%、83%、80%、76%；立法委員選舉投票率從1997年後下跌70%，投票率都在六成多，2001年為

⁵⁸陳稚瑋(2005)。制度落差與添補：雙首長制在台灣合理適用。國家政策季刊，第 4 卷第 2 期，123-125。

66.16%，2004年投票率首度低於六成，2008年第7屆立委選舉再下跌一些，區域暨原住民立委的投票率則低於58.5%。

台灣早期經歷了威權統治，民眾難有政治參與的機會，所以民主化之後民眾便積極參與政治，特別表現在總統大選投票率上，不過經歷政黨輪替之後，民眾似乎對選舉已失去熱忱，但對總統依然保有預期的心態。

台灣的人民仍然有藍綠傾向的個人立場或甚至說是個人喜好，理論上假設產生一個綠的總統，藍的選民會支持一個偏向水平關係，甚至認為應該由立法院主導行政權，則會傾向於支持「共治」的模式；假設產生一個泛藍的總統，則會有一定程度的泛藍選民，反而會支持藍的總統來組閣，即為同一隸屬關係的二元行政。泛綠的選民依然如此，如果產生了泛藍總統時，綠營選民傾向由立法院來組閣，產生了泛綠總統時，則會傾向由泛綠總統來組閣。所以可以解釋說，台灣仍有一定比例的群眾，對半總統制的體制依然是根據群眾的政黨傾向來決定。⁵⁹

四、台灣半總統制的總統權力運作

（一）缺乏明確的權力運作

陳水扁總統在核四案時運用部分的民意的策略。陳總統和行政院一致認為核四是否興建是行政權的範圍，而不是立法權所能夠干預。但是在野黨仍然反對，甚至產生憲政衝突，陳總統為化解僵局而依憲法所賦予的院際調解權，邀集包含立法院長在內的五院院長進行協調。政府仍以專業的角度企圖宣導核電的危險性，採取反核運動波瀾，但並沒有很成功。最後在2001年面對大法官釋字第520號解釋後，陳水扁總統的態度轉變，公開向國民黨主席連戰道歉，行政院只好被迫宣布續建核四，基於政治現實而向立法院讓步，也轉為積極協商和妥協的方式進行。另外，在面對農漁會的改革，陳水扁總統的做法幾乎與核四案的情況相同，一開始是態度堅持且果斷，到最後發現局勢對自己不利時，而必須面對現實而改變態度。

（二）使用各種非憲法的機制

總統為了執行個人治國理想下的決策、建立自己的政府，而依照憲

⁵⁹邱師儀、沈有忠(2012)。台灣半總統制下的二元行政互動與民意向背：以2000-2008年民進黨執政時期為例。嘉義大學通識學報，第10期，83-74。

法賦予總統的權力，包括任命行政院院長而不須立法院同意及解散立法院的兩項權力等等，尚無法解決政府面對國會中相關法案及預算的困境。憲法也賦予陳水扁總統召開國家安全會議並作成有關國家安全大政方針的權限，但該會議在性質上不是經常性召開，總統不可能把國安會當作行政院院會來行使。所以尋求非憲法的機制來解決當前的問題才是現實的考量，換句話說，總統依然藉由自身的政治實力來影響行政院的政策決定，或者善用個人魅力引起社會運動間接促進政策改革，至於政治人脈的布局也是總統多年累積的政治基礎，其實總統本身也具備一定的民意基礎，企圖尋求憲法之外的管理機制進行政策領導，仍然有許多方式。

（三）總統權力的主動性

院際調解權為處理院與院之間的紛爭，且無法依循憲法規定的其他方法解決。總統的院際調解權是憲法賦予於國家元首的中立地位與實質影響力而產生。假設總統被認為過於涉入政策主導或政黨政治，院際調解權的功能勢必減少。

所謂的「覆議核可權」，指行政院對於立法院通過的法律案、預算案、條約案，可以經總統核可，移請立法院覆議。覆議核可權讓總統確認立法的可行性及產生制衡立法院的功能，以確保行政事務是容易執行的。反對者認為，總統未必比國會了解立法的源淵，甚至認為，總統可能因為個人政黨的立場而反對國會的決定。因為行政院院長不是民選產生，無法直接覆議國會多數的決定，乃是基於民意基礎較多的總統才有的權力，如果沒有總統的核可，難免產生非民選的行政院院長何以能夠否決民選的立法院。所以總統的覆議核可權可說是實質上的權力，總統可同意行政院移請覆議，或不同意行政院移請覆議。總統如果不同意覆議，行政院當然必須執行立法院的多數決定。所以總統的覆議核可權可說是實質上的權力，而非形式上的權力。

台灣採取半總統制，覆議制度在行政權與立法權的互動中扮演了重要角色。陳水扁政府執政時期，常因覆議而發生朝野衝突，例如法案跨屆覆議的爭議及核四爭議等。當陳水扁政府的政策和法案送到國會後，完全被修改與批判，陳水扁政府則認為是國會故意刁難，導致行政立法的僵局產生「行政癱瘓」。而且覆議的門檻已經改成現行的二分之一，門檻提高使總統更難以行使「否決權」。

憲法賦予總統的權限中，只有覆議核可權具備解決少數政府的主動權力，其他尚無主動解決衝突的功能。院際調解權難以發揮實質的功能。其他任命行政院院長的獨斷權力與被動的解散國會權，反而製造更多的

衝突，所以說總統的權力其實有限，解決的辦法就是尋求國會多數支持或組成聯盟，政府才能順利運作。

(四) 行政團隊的整合

凝聚了專業團隊的整體意識，建立順暢的溝通機制是總統的職責。陳總統接任黨主席之後產生了「黨政同步」的機制，但是在嚴守「黨政分際」的前提下，總統兼任黨主席的效過並沒有表現出來。而執政團隊與立委個人雖然有時會有不同立場、甚至會發生意見衝突，但確實能發揮了一定的功能。在半總統制下，總統如果是透過多層次的聯合，仍有機會形成對國會中在野黨的壓制，而協助法案的通過，但陳總統並未朝向建立多層次的統治聯合。陳水扁總統召開「九人小組會議」、「大溪會議」、「三芝會議」以及「黨政同步」後府院黨的協調機制，強化執政團隊內部的決策整合，但並未及於跨黨派的菁英整合。「跨黨派小組」時常因為討論到兩岸問題而常有理念不合或爭執發生，甚至在野黨的牽制，而難有進展。⁶⁰

五、台灣半總統制的權力平衡

學者通說⁶¹認為，台灣目前憲法採取半總統制，從歷史主義的角度觀之，憲政改革必須顧及理想及現實的相互調適，講求國會與總統權力平衡的「半總統制」，最有利於台灣現階段的民主。⁶²然而否定見解則持質疑態度，認為憲政體制是否成功，將取決於人的因素，且無可避免缺乏對總統的制衡、導致行政權分裂、換軌機制不明確等。⁶³核四案所引發的僵局可推論出台灣半總統制尚有權力平衡不平衡的現象。⁶⁴從政黨重組的角度看待的「全民政府」問題，學者建議應以政黨協商、聯合政府的模式進行，否則可能會出現立法與行政的衝突、法案停滯的僵局。⁶⁵

⁶⁰陳宏銘(2007)。「少數政府」下總統的權力運作和突圍策略：台灣半總統制經驗的探討。中華行政學

報，第4期，177-180。

⁶¹蘇子喬(1999)。法國第五共和與台灣當前憲政體制之比較：以憲政選擇與憲政結構中心。美歐季刊，

第13卷第4期，489；施正鋒(2000)。亟待尋求共識的中央政府體制。政策月刊，第59期，26。

⁶²郭正亮(1996)。尋求總統和國會的平衡：雙首長制對台灣憲政的時代意義。問題研究，第35卷第7期，72。

⁶³黃昭元(1998)。九七修憲後我國中央政府體制的評估。台大法學論叢，第27卷第2期，213-214。

⁶⁴葉俊榮(2000)。論核四所引發的憲政爭議。月旦法學雜誌，第67期，50-57。

⁶⁵楊日青(2000)。憲法修改與政黨重組對憲政體制的影響。理論與政策，第14卷2期，199-215。

1961年4月11日法國總統戴高樂曾就第五共和憲法表示：「我們的憲政架構，可說同時具有內閣制與總統制的內涵，這要視當時權力平衡的需要，以及配合國家特殊處境而定。」⁶⁶換句話說，半總統制具行政雙軌的政治機制，可依政治形勢進行轉軌，究竟轉向總統制或內閣制，將取決於當時立法院的相對實力。

67

半總統制不但是維持台灣民主化的趨勢，也可能產生權力強大的總統或是提升了國會整合的功能，同時也可能具備促使政治轉型的作用。其重點在於總統和總理分別屬於不同黨派而形成二元行政權。如果總統和閣揆非屬同一黨時，將使總統因此改變以黨領政的決策模式，直接透過政府體制內進行協調，所以黨國體制不再是決策機制。如果非同黨組閣比較容易形成聯合內閣，也可透過政府內部的政黨監督，使憲政體制步入正常運作。為了避免總統擴大自身權力的解釋，或是為了避免府會僵局，甚至為了避免總統非理性的思考，部分行政權應改由行政院院長主導，方可促使總統基於國家元首的超然地位進行協商及府會溝通，避免正當性遭到質疑。

如果半總統制想要落實權力平衡，在總統與行政院院長的關係上應朝向權力分享的目標，為防止朝向總統擴權的方向，學者建議，憲法應明文排除總統對行政院院長的實質免職權，如此行政院院長在實際運作上須對總統負責，甚至可說是行政院院長的長官。台灣的總統與行政院院長的關係就被認為是上下主從關係而非平行關係，半總統制的權力則難以平衡。

六、台灣半總統制的合適性修正

行政權運作正常的半總統制，理論上應該能夠維持總統與立法院多數或一致性政府的狀態，而盡可能阻止分立政府的發生。因為當總統與立法院多數一致時，總統、立法院與行政院三者才是同屬理念相近的局面，此時最能避免少數政府的困境發生。不過，半總統制中總統與立法院由人民分別直接選舉產生，各自有相當的民意基礎，總統與立法院多數不一致的可能性就無法完全避免。一旦出現總統與立法院多數不一致的分立政府狀態，一個運作順暢的半總統制應促使多黨制國會中的各黨組成至少須掌握國會過半數席次的聯合內閣，因為半總統制下總理是總統任命，如果總統不願意理會國會各政黨想要組成聯合內閣的意願，而選擇與自己同一黨派的總理，將產生少數政府，所以國會對總統任命閣揆應具備人事同意權，也就是由總統提名人選

⁶⁶Derfler, Leslie (1983), *President and Parliament*, Florida: University Presses of Florida.

⁶⁷Aron, Raymond (1981), *Alternation in Government in the Industrialized Country*, *Government and Opposition*, Vol.17, No.1, 3-21; Duverger, Maurice(1980), *New Political System Model: Semi-Presidential Government* *European Journal of Political Research*, (8) 2, 165-187.

後，經國會同意才能任命，如果為了確保閣揆是國會多數所支持，也可以明文規定閣揆由國會以過半數選舉產生，再由總統作形式上的任命，如此雖然有剝奪總統對閣揆的人事權，但為考量政府型態的正常仍可以作為制度安排的參考。

總統對國會的解散權不應該是「主動解散權」，理論上應有相當嚴格的限制為條件，不適合寬鬆解釋。因為總統和國會皆是經過人民直接選舉產生，兩者皆具相當的民主正當性，甚至被認為是平起平坐，如果總統的權力大到可以隨時解散國會，而國會只能在總統違法時彈劾總統，兩者權力將不平衡。就算是具有「主動解散權」的法國總統，一般認為法國總統的權力是形成換軌式憲政運作的制度要件之一，「主動解散權」在法國頗具正面作用，但仍然受到憲政主義的制約，在實際運作上相當嚴謹而不會輕易使用「主動解散權」。如果「主動解散權」在憲政主義未成熟的國家就有可能會產生總統濫權的現象，而「主動解散權」在是世界上的半總統制國家較少見，如果是具備「主動解散權」的國家也必須設計相當的限制，甚至都是以「被動解散權」為明文，以避免總統因為個人因素而無視於憲政主義的約束。

雖然台灣總統並沒有「主動解散權」，如果總統兼任執政黨主席，總統可以黨主席身分主導國會運作，總統與國會難以獲得權力平衡⁶⁸。1997年第4次修憲，取消了立法院對行政院院長的任命同意權，並賦予不信任投票權，總統則有權解散立法院。雖然有主張應賦予總統主動解散權，即就算立法院沒有通過不信任案，總統依然可以解散立法院

，但是基於擔心解散權可能遭到濫用，導致立法院處於不利或影響政局，所以總統只有被動解散權，如果立法院未通過不信任案，則總統無權解散。學者認為總統的解散權，其實未必是有利於執政黨或在野黨，甚至是兩敗俱傷，反而沒有制衡的效果。但是仍有學者認為，只要妥適利用解散權，重新凝聚各政黨的團結勢力，同時利用公民投票來決定重大政策，甚至讓競合政權型轉換成多數政權型，提升內閣政府的效率。如果是基於尊重最新民意或是參考法國換軌式憲政運作的思維，且必須嚴謹地設計配套措施，甚至受到憲政主義的約束而改用「主動解散權」，而避免總統為了個人理念濫用權力，應明文限制解散後的立法院，總統直接提名的行政院院長，必須是國會過半數支持的人選或者是一年內不可再次行使解散權等。此時，當新元首產生時，面對舊民意而由不同政黨主導的立法院，保留彈性而依據政治現況行使解散權來呈現新的民意，行政與立法之間對立的僵局才能獲得解決。

憲法應賦予國會對閣揆的人事同意權，且明文排除總統對閣揆的免職

⁶⁸蘇子喬(2015)。半總統制如何實現共識民主？。政治科學論叢，第 65 期， 18-22。

權，亦即明確台灣的半總統制為「總理—總統制」而不是「總統—議會制」。政治現實中，總統不能對閣揆有免職權，而且國會對閣揆有人事同意權，半總統制的憲政運作要能夠順利運作。因為當總統與國會多數不一致時，如果國會對閣揆有人事同意權，總統必須尊重國會多數，任命國會多數政黨組閣。同時也應明文排除總統對閣揆的免職權，才能避免總統的過分干預。

總統與閣揆的權限區分應明確。半總統制具有行政權二元化的內涵，而行政權在本質上確實難以完全區分總統與閣揆個別掌握的責任和權限，總統與閣揆的責任和權限不管如何區分都有相同的部分，甚至容易產生總統與閣揆之間的權力衝突。

當總統與國會多數一致時，總統與閣揆又屬同一政黨時，兩者比較不會發生權力衝突，但因為憲法同時賦予總統與閣揆的權力時容易產生爭議；當總統與國會多數不一致，總統如果願意任命國會多數組閣時，可避免衝突產生，相反地，如果總統依然任命國會不支持的人組閣時，將容易遭遇到類似陳水扁執政時的困境。

為了避免總統與閣揆的權力太過於模糊，憲法條文中應對總統與閣揆掌握的權力範圍，但是基於憲法的法律文字用語難以詳細說明，不免留下更多解釋的空間，反而產生反效果。所以建議也可透過修正相關法律位階的細部規定，在法律條文上對總統與行政院院長的職權修正的更為仔細，總統與閣揆究竟何者應做或者不應做，確實做任務的分工以避免總統擴權，半總統制下總統與閣揆的衝突機會才能降到最低。⁶⁹

諸觀世界各國的半總統制國家，大部分是走向縮小總統權力的趨勢，甚至國內有人主張將台灣憲法修改為「內閣制」的說法，觀察歷屆總統選舉及民眾政治反應，即便縮小總統權力，仍然無法將總統虛位化，或許是因為總統對台灣人民來說，除了國家元首外，還具有基本的行政權，也或許是早期極權政府的經驗所致，深根於民眾的內心並期待靠著總統的施政能夠改變現有的制度，因此如果要縮小總統權力仍然有一定的限度，總統勢必會保留部分的行政權，只是如何與行政院院長做分工，或者是如何與立法院做權力上的分配。任何制度都無法盡善盡美，如果只是想透過修憲就可以解決所有的問題，無疑是緣木求魚。因為部分問題出於「人的性格」而難以規範於「法治」，如果透過強制立法來限制權力，不免難以保留裁量權或無法因應政治現

⁶⁹蘇子喬(2013)。兼容並蓄或拼裝上路？—從內閣制與總統制優劣辯論檢視半總統制的利弊。臺灣民主季

刊，第10卷第4期，37-39。

實的需求，國家體制並非機器，容易導致制度僵化，或制度上根本無法規範的鉅細靡遺。所以仍須透過總統應有的憲政思維來行使憲法賦予的權力。

肆、結論

台灣當前正憲政改革的時代意義，不應全然訴諸於純粹的憲法理論，因為無考量政治實力，終將歸於徒勞；但也非僅追求純粹現實，而缺乏憲法的基礎制度。憲法是一部結合政治的法律，具有高度的政治性、妥協性，雖然各政黨皆有其自身的政治利益，但各政黨應清楚憲法制度基礎下的憲法精神，日後在憲政運作中知道自己的能力、社會地位和身分等具體事實。才能在紊亂的半總統制下理性抉擇與慎重思考「半總統制」。

不管台灣修改成總統制或內閣制，至今尚無具體的解答，仍應探究憲政體制的選擇是否適合台灣的政治情況，才能保留更大的政治空間。如果採用總統制，在李登輝時期已發展出強大的總統權力，且無強大的國會制衡而惟恐產生如國外的獨裁政權；若採內閣制，除本身內閣無現實條件外，台灣至今仍然欠缺強大政黨約束國會議員。

如果繼續邁向半總統制，不管是政治文化、憲法實質條款或體制精神都須有部分的調整和修正，以填補制度上的缺漏。但以「半總統制」為基礎思考，增加民意基礎的正當性、增進政黨良性競爭或建立責任明確的半總統制等功能才是最佳途徑。

參考文獻

一、中文部分

- 王維芳(2002)。「半總統制」下的政治穩定:以中華民國為例。遠景基金會季刊,第3卷第3期,52-54。
- 吳玉山(2002)。半總統制下內閣組成與政治穩定:比較俄羅斯、波蘭與中華民國。俄羅斯學報,第2期,233-235。
- 吳玉山(2011)。半總統制:全球發展與研究議程。政治科學論叢,第47期,25-26。
- 吳東野(1996)。『半總統制』政府體系的理論與實際。問題與研究,第35卷第8期,37-38。
- 吳東野(1996)。半總統制之探討。美歐月刊,第11卷第1期,72-85。
- 吳重禮(2006)。憲政設計、政黨政治與權力分立:美國分立政府的運作經驗及其啟示。問題與研究,第45卷第3期,133-66。
- 呂炳寬(2001)。憲法變遷與司法審查。中台學報,第12期,188-189。
- 沈有忠(2004)。半總統制下的權力集散與政府穩定—台灣與威瑪共和的比較。台灣民主季刊,第1卷第3期,101。
- 沈有忠(2010)。半總統制的崩潰、延續與轉型:威瑪共和與芬蘭的憲政比較。問題與研究,第49卷第2期,112-124。
- 周百信、李裕民(2009)。我國半總統制下「少數政府」運作之研究—兼論「工時案」的政治角力。社會科教育研究,第14期,112。
- 林繼文(2000)。半總統制下的三角政治均衡。政治制度,台北:中央研究所社科所,164-167。
- 林繼文(2009)。共治可能成為半總統制的憲政慣例嗎?法國與台灣的比較。東吳政治學報,第27卷第1期,31。
- 邱師儀、沈有忠(2012)。台灣半總統制下的二元行政互動與民意向背:以2000-2008年民進黨執政時期為例。嘉義大學通識學報,第10期,83-74。
- 施正鋒(2000)。亟待尋求共識的中央政府體制。政策月刊,第59期,26。
- 徐正戎(2001)。左右共治憲政體制之初探—兼論法、我兩國之比較。臺大法學論叢,第30卷第1期,5-16。
- 徐正戎、呂炳寬(2002)。九七憲改後的憲政運作。問題與研究,第41卷第1期,12。
- 張君勱(1971)。中華民國民主憲法十講。臺一版,台北:台灣商務印書館,71。
- 張峻豪(2011)。半總統制運作類型的跨國研究。問題與研究,第50卷第2期,129-134。
- 許志雄(2000)。政黨輪替在我國憲政發展上的意義。月旦法學,第61期,31。

- 郭正亮（1996）。尋求總統和國會的平衡：雙首長制對台灣憲政的時代意義。問題研究，第35卷第7期，72。
- 陳宏銘（2007）。「少數政府」下總統的權力運作和突圍策略：台灣半總統制經驗的探討。中華行政學報，第4期，177-180。
- 陳宏銘（2007）。台灣半總統制下“少數政府”的存續：2000~2004。東吳政治學報，第25卷第4期，41-49。
- 陳宏銘、梁元棟（2007）。半總統制的形成和演化—台灣、法國、波蘭與芬蘭的比較研究。臺灣民主季刊，第4卷第4期，40-47。
- 陳志瑋（2005）。制度落差與添補：雙首長制在台灣的合理適用。國家政策季刊，第4卷第2期，123-125。
- 黃昭元（1998）。九七修憲後我國中央政府體制的評估。台大法學論叢，第27卷第2期，213-214。
- 黃德福（2000）。少數政府與責任政治：台灣「半總統制」之下的政黨競爭。問題與研究，第39卷第12期，4。
- 楊日青（2000）。憲法修改與政黨重組對憲政體制的影響。理論與政策，第14卷第2期，199-215。
- 葉俊榮（2000）。論核四所引發的憲政爭議。月旦法學雜誌，第67期，50-57。
- 蘇子喬（1999）。法國第五共和與台灣當前憲政體制之比較：以憲政選擇與憲政結構中心。美歐季刊，第13卷第4期，489。
- 蘇子喬（2011）。哪一種半總統制？—概念界定爭議的釐清。東吳政治學報，第29卷第4期，15-17。
- 蘇子喬（2013）。兼容並蓄或拼裝上路？—從內閣制與總統制優劣辯論檢視半總統制的利弊。臺灣民主季刊，第10卷第4期，37-39。
- 蘇子喬（2015）。半總統制如何實現共識民主？。政治科學論叢，第65期，18-22。

二、英文部分

- Aron, Raymond(1981), *Alternation in Government in the Industrialized Country, Government and Opposition*, Vol.17, No.1, 3-21.
- Bahro, Horst H. (1999), *Virtues and Vices of Semi-presidential Government*, *Journal of Social Sciences and Philosophy*, Vol.11, No.1, 1-37.
- Bahro, Horst. und Vesper, Ernst (1995), *Das semipräsidentielle System –“Bastard”oder Regierungsform sui generis?*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, No3, 471.
- Derfler, Leslie(1983), *President and Parliament*, Florida: University Presses of Florida.
- Duverger, Maurice (1997), “Reflections: The Political System of the European Union”, *European Journal of Political Research*, Vol. 31, No.1-2:137.
- Duverger, Maurice(1980), *A New Political System Model: Semi-Presidential Government* *European Journal of Political Research*, (8) 2, 165-187.

- Duverger, Maurice(1996), A New Political System Model : Semi-Presidential Government, *European Journal of Political Research*, Vol.8, No.2, 165-187.
- Elgie Robert (2008), "Semi -Presidentialism in Western Europe," Paper delivered at the conference on "Semi-Presidentialism and Democracy: Institutional Choice, Performance, and Evolution", 2-4.
- Elgie, Robert (1999) , *The politics of semi-presidentialism*, In: Elgie, Robert, (ed.) *Semi-presidentialism in Europe. Comparative European politics* , Oxford University Press, Oxford, UK, 1-21.
- Elgie, Robert (2008), "Semi-Presidentialism: An Increasingly Common Constitutional Choice, " Paper delivered at the conference on "Semi-Presidentialism and Democracy:Institutional Choice, Performance, and Evolution, 9-12.
- G. Bingham Powell, Jr. (1992), *Contemporary Democracies: Participation, Stability and Violence*, Cambridge :Harvard University Press, 61-62.
- Lijphart, Arend (1994), *Democratization and Constitutional Choices in Czechoslovakia, Hungary and Poland, 1989-1991*, 202-217.
- Linz ,Juan (1994), "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make A Difference?" In Lijphart, Arend (1984), *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus government in Twenty-one Countries*, New Haven :Yale University Press, 70.
- Linz, Juan J. (1990), "The Perils of Presidentialism," *Journal of Democracy*, Vol. 1, No. 1:51-69.
- Neto, Octavio Amorim and Kaare, Trome (2006), "Breaking the Parliamentary Chain of Delegation: Presidents and Non-Partisan Cabinet Members in European Democracies," *British Journal of Political Science*, Vol. 36, No.4, 619-621.
- Nousiainan ,Jaakko(1988), *Bureaucratic Tradition, Semi-Presidentialial Rule and parliamentary Government:the Case of Finland*, *European Journal of Political Research*, Vol 16 No2, 229-249.
- O'Donnell, Guillermo & Schmitter, Phillippe C. Schmitter (1986), *Transitions from Authoritarian*.
- Roper, Steven(2002), *Are All Semipresident Regime?* *Comparative Politics*, Vol 34 , No.3, 256-265.
- Rule:Tentative Conclusion about Uncertain Democracies, Baltimore :The Johns Hopkins University, 60-61.
- Samuels, David J. and Matthew S. Shugart(2010), *Presidents, Parties, and Prime Ministers: How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior*, New York: Cambridge University Press.
- Sartori, Giovanni(1994), "Comparative Constitutional Engineering", 2th ed, New York:New York University Press, 131-132.
- Stepan, Alfred and Skach, Cindy (1993), *Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarianism versus Presidentialism* , *World Politics* , Vol.46, No.1, 1-22.

Theory of Semi-presidential system under the basis of the constitutional law in Taiwan

Chang Wun-Being

Abstract

In the research agenda of the constitutional system, the semi-presidential system was the subject of a growing concern. The main reason lies in changing the operation of the track, as well as more and more countries are classified to this end a type. Until 2005, the constitutional type of semi-presidentialism has been used the relative majority of the world's democracies.

Semi-presidential system of Taiwan under different types of constitutional and political reality of the operation of the current academic focus. The Constitution gives the president authority, the Cabinet and Parliament interactive composition, as well as the interaction between the different variables congressional majority is stable and effective, resulting in the operation of the semi-presidential debate. Under the root of semi-presidentialism reason destabilizing the political situation in that the President and the Congress generally compete for control of the government, resulting in a confrontation conflict, political impasse, political responsibility and can not be implemented.

The first part of this article to explore and study the need for reform of semi-presidentialism motivation Taiwan issue and currently found on the status of academic and political Taiwan proposed constitutional system. The second part of the attempt from the basic principle of semi-presidentialism departure, the country's semi-presidential constitutional body making a theoretical exploration, based on the results of the current academic analysis of semi-presidentialism.

The third part "minority government", "system rationality", "dual administration interaction with public opinion", "operation of presidential powers", "balance of power", "the right of correction" analytical framework on the basis of six perspectives Discussion has now been found under the academic research of the pros and cons, and make recommendations in the semi-presidential system of Taiwan in the future.

Under Taiwan's semi-presidential system, when the president's party and more than half of the majority party in Congress is inconsistent, the government has taken what Congress breakthrough plight governance strategy? Semi-presidentialism chance of conflict between the powers of the President and that the premier at how to minimize? Under semi-presidentialism because administrative power duality and double carriage must exist on the nature of the problem is also how to ease? Taiwan for the actual operation of the analysis of semi-presidentialism and semi-presidentialism explore from

a global perspective and compare views. In half of the cases of Taiwan presidential analytical framework, the use of special powers involving the president. The fourth part is based on the above summary, recommendations to improve the future as a reference on amending the law.

Keywords: Constitutional law 、 The system of constitution 、 Party politics 、 Cohabitation presidentialism 、 cabinet system 、 dual leadership 、 semi-presidentialism

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、審稿結果分為直接刊登、修改後刊登、修改後再審、不刊登等四種，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

— 第二十七期 —

發行人：蕭怡靖

召集委員：蕭怡靖

編輯委員：李培元、林聰吉、林麗香、涂予尹、張一彬、陳志瑋、陳銘祥、
黃一峯、黃寄倫、黃琛瑜、韓 釗

(依姓氏筆劃)

執行編輯：曾冠球

編輯助理：江崙峯

出版單位：淡江大學公共行政學系

地址：新北市淡水區英專路 151 號

電話：02-26215656 轉 2544

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)

- (一) 本學報為學術性定期刊物，每年出版一期。
- (二) 本學以刊載有關法律學、政治學及行政學等領域的學術論文及譯著為主。
- (三) 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摘要或目次。
- (四) 來稿字數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，並請附電子檔。
- (五) 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。
- (六) 來稿一經接受，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。
- (七) 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。
- (八) 來稿請寄：「淡江大學公共行政系法政學報編輯委員會」。