

法政學報

— 第二十二期 —

目 錄

【研究論文】

- 國民主權，民主政治及違憲審查：一個反省
..... 呂明哲 1
- 預警原則在塑化劑管制之運用：政策利害關係人觀點分析
..... 范玫芳、陳俞燕 39
- 台灣民眾政治疏離感初探
..... 林聰吉 73
- 公部門的多元課責關係困境：台灣全民健康保險制度的個案分析
..... 張世杰 107
- 歐盟新會員國外交政策合作模式分析
..... 楊三億 143
- 傳播媒介與民眾政治興趣關聯之探討
..... 劉嘉薇 163
- 日本的地方分權之研究：地方自治的保障與實踐
..... 蘇俊斌 187

【實務評析】

- 兩岸三地華人國家公務人員培訓機構之研究—分析中華民國國家文官培訓所、新加坡民事服務學院與中國大陸國家行政學院
..... 沈建中 209

Journal of Law and Politics

No.22

December 2009

Contents

Popular Sovereignty, Constitution, & Judicial Review: A Reflection	Ming-Che Lu	1
The Application of Precautionary Principle to the Regulation of Phthalate Ester Plasticizers: An Analysis of Stakeholder Perspectives	Mei-Fang Fan、Chen Yu-Yan	39
Political Alienation in Taiwan: A Preliminary Study	Tsong-Jyi Lin	73
The Dilemmas of Multiple Accountability Relationships in the Public Sector: A Case Study of Taiwan's National Health Insurance	Shih-Jye Chang	107
Foreign Policy Analysis: Cooperation among EU New Member States	Yang, San-yi	143
Mass Media and People's Political Interest	Liu, Jia Wei	163
The Study of the Promotion of Local Decentralization in Japan: The Guarantee and Realization of Local Self-Government	Chun-pin, Su	187
Analyzing of the R. O. C's., and Singapore's Civil Service Training Institutes	Chien Chung Shen	209

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

國民主權，民主政治及違憲審查： 一個反省

呂明哲*

摘要

二〇〇〇年三月，大法官會議做出釋字第四九九號解釋文。這是台灣首次發生違憲審查機關宣告經由四分之三國民大會代表所通過之憲法修正案違憲。這觸發了不少對憲法問題的討論。本文則將討論由此解釋文所引發的問題，如民主憲法之核心價值為何？誰來決定民主憲法之核心價值？修憲權及修憲的方式是由人民來決定，還是我們需要一個更高位階的民主監護者來指導人民對其基本原則及價值來作決定？如果是後者，是否與國民主權原則相衝突？如果和國民主權相衝突，那又如何來理解違憲審查在民主憲法之功能及位置呢？本文試圖論證國民主權原則實為憲法之核心價值，而國民主權是以何種形式及程序落實，實際上也必須是由人民來自行決定。亦即，人民之修憲權（包括程序及形式之自我決斷）不應有更高的權威來約束及限制。因此，不只違憲審查機關沒有民主正當性來約束人民的修憲權利，同時，從歷史的經驗來看，違憲審查機關中法官對憲法的理解從來沒有一致性的見解，同時也跳脫不出時空，也就是會受限於法官個人特質及政治問題的限制，造就了法官們偶有荒槍走板的憲法解釋。基於此，本文將從社會歷史的角度反駁違憲審查機關之正當性之外，同時也檢討了台灣過去大法官對憲法解釋所產生的一些政治社會等問題。最後筆者認為，不應過度神聖化違憲審查機關的憲法解釋地位，應把他當成在民主政治中政府權力運作的一環，在權力分立的概念之下，與行政及立法機關在對抗及合作的關係之中，共同建構民主政體之憲政秩序及意義。

* 南華大學應用社會學系助理教授

一九九九年九月，國民大會通過第五次修憲條文，其中將現任國民大會代表任期延長至二〇〇二年六月，並且通過下屆代表依立委各政黨得票之比例選出。此即所謂的「自肥條款」，引發了輿論的批評。但國、民兩黨表示他們是爲了廢除國民大會，所採取的必要之惡。但是這樣的理由還是不爲大眾所接受，形成一片撻伐之聲。隔年三月，大法官會議做出了解釋，宣告此次修憲違憲。國民大會雖感憤怒，但面對強大廢國大的輿論壓力，只有再度修憲，而大幅減少了國民大會的權力。雖然這事件似乎平和的落幕了，但是其所引發有關憲法上的問題，卻一再地引起討論。本文，就由此事件出發，從民主的角度及歷史及社會學的觀點，來反省違憲審查制度的角色及定位。同時基於這樣的反省，來討論台灣過去違憲審查制度相關的一些問題。

本文試圖以兩個部份來反省：第一部份從歷史及社會觀點出發來確立國民主權原則在憲法的地位，以此來反思修憲有限性及無限性的問題。同時，經由前述之反省，來反駁常見之違憲審查機構之正當性宣稱，來突顯違憲審查在過去實踐上的一些侷限。第二部份則把前述反省帶到台灣的經驗上，檢討台灣一些有爭議性的大法官憲法解釋案。另一方面也試圖從台灣的經驗中，尋找出可以確立違憲審查機制之可能的正當性基礎。

壹、違憲審查理論之反省及檢討

本號大法官會議解釋最大的特點是，大法官會議對由國民大會代表四分之三通過之憲法修正條文，行使違憲審查權。表面上看來，一群少數未經過人民選舉出來的大法官們，基於「舊」憲法，否定多數國民大會代表所通過的「新」憲法修正條文。這樣的違憲審查之行使，是相當矛盾的。因爲憲法修改之基本想法，正是把不合時宜，或是因應新的政治環境，對憲法舊條文的調整。而大法官會議的解釋，正好否定這樣的看法：大法官可以基於其自身認定的「舊」的憲法精神來否定由專責之修憲機關所通過的「新」憲法修正條文。換言之，一個

新的憲法修正案，是要在大法官認可的情況下（被動），才可以有效。這樣，我們不僅要問，為什麼非經民選的大法官有這樣的權力和正當性來否定經過民選代表及複雜政治程序所通過的憲法修正案呢？

眾所皆知，憲法不是一般的法律，是所有法的根本。而憲法修改，其特點，則表現在其修改比一般法律的修改要困難許多。而理由是因為憲法的內容，涉及國家之基本價值及政府體制。所以，他的通過要相當長的政治運作，協調及絕大多數修憲代表的同意。雖然修憲有其困難度，在設計上也應俱高度共識才能達成，但是其修憲是否可以毫無界限？是否憲法中有核心之精神及價值是不可以被修改的？如果修改，是否為一種革命？是形式修憲，但實質制憲？在民主政治中能被允許嗎？

然而，相對的，違憲審查的設計是要使政府的施政及立法不能違反憲法規範；職司違憲審查之機關便要對其它政治部門之統治行為進行是否違反憲法之審查。由於憲法條文相當抽象，而且規範也不明確。所以，大法官就承擔了要去發掘及解釋「隱藏」在憲法條文背後的憲法意義。由於在憲法上，這樣的憲法解釋權只專屬於違憲審查機構。所以基本上，憲法規範之意涵就等於由這些專斷此一職權的法官來決定。換言之，正如美國聯邦最高法院之法官，也曾任美國首席大法官（1930—1941），Charles Evans Hughes 所說的：「我們雖都在憲法之下，但是憲法就是法官說的那個樣子。」（"We are under a Constitution, but the Constitution is what the judges say it is."）。

既然如此，可以想像這樣的權利是相當大的。他們不需像其它政治機關一樣，其立法及政策，都要經過繁瑣而複雜的法律規範程序及權力運作的過程。職司違憲審查之法官，只要依法定程序，即可宣告前述二機關所訂定的法律及政策違憲。這不僅讓人質疑，這樣強大權力的正當性基礎從何而來？他們又如何行使？法官如何發現「真」的憲法含義？標準何在？是單純的表面文字意義？還是去「發現」隱含在條文背後的意義？如果憲法並無明顯之界定，法官是需要自創對憲

法之見解？這樣的解釋是否有造法（或創制憲法）之嫌呢？然而這樣又正當嗎？

針對以上之問題，筆者將由民主政治的觀點出發，將檢討及反省一些合理化違憲審查設計的論點。這樣的反省，是筆者是基於以下的認定：民主之價值及內涵，應由人民之參與及實踐而張顯出來。過度依賴違憲審查（一個民主制度中相當異質的設計），可能有時反而會阻礙及剝奪了人民對民主之自我學習及發展的機會。這個目的反應在第一節中，從歷史及社會學的觀點出發來理解有關國民主權原則在民主憲法體系中的核心地位。同時，在第二節中，反駁一般之違憲審查制度正當性宣稱。其目的在確立國民主權之原則，同時指出同樣受社會政治制約之下的違憲審查機關（相對於立法及行政部門），其專斷憲法解釋之權威的主張（最高權威之憲法解釋者），是有其問題的。¹另外，在第二節中的最後，則將檢討違憲審查機構在民主政治中所產生的政治社會效果。這個檢討是基建在於認為民主是人民之參與實踐之自我學習的過程。因此，違憲審查這種監護式的制度設計，對民主之影響並不完全是正面的，有時甚而會傷害民主政治的實踐。

第一節 國民主權、民主、憲法

民主最簡單的說法，就是所有政府權力必須來自人民。這樣的理解，潛藏著一個概念，即在民主政體中，人民權力至高無上，也就是謂的國民主權（popular sovereignty）的說法。所謂「主權」，根據 Carl Schmitt (Schmitt, 1988:5)的說法是超越法律及政府的一種權力。由此來理解國民主權，可以說「人民的意志」是所有權力的最終來源。而且，他也是一種事實力量（factual power），即可使它者臣服於其意志之下的力量。

¹在此要說明的是，把國民主權和違憲審查分開來討論，最主要原因是筆者認為，否定國民主權在常態政治存在之論點不必然合理了違憲審查的之正當。也就是說，假如我們承認國民主權不應在常態政治中存在，也無法因此論證成應將保護憲法的權責交給少數的法官或法學專業人士來獨攬。

所以主權，做爲一種至高無上的事實力量，可以創建出新次序。而新次序建立後，即有其規範之正當性（normative legitimacy）。也就是說，所有功能上正當之規範（functional-legitimated norm）的起始，皆需來自於此純粹的壓迫及強制性的事實力量。而新的「法次序」的建立，也是基於這樣的主權力量而成立的。而這法次序的形成之所以有效（力），主要在於這個主權力量可以強制實現（enforceable）這樣的次序。一旦新的法次序成立，以後的政治行動都必須在這新的法次序下爲基礎，以取得合法之正當性。

由此概念，就可以區分出制憲力量(constituent power)及憲制力量(constituted power)。制憲力量是一種革命的力量，是從「無」到「有」建立新的政治及法次序的力量。在非常的狀況下（exceptional situation）這種朝向破壞舊次序，建立新次序的力量，是不受任何法律所約束的，是超越法律的。而新的次序之建立，很單純的，就只是因爲這個力量的事實存在而有效。而憲制力量是由即存的法次序所產生的一種權力，它是遵循規則及依規則授予（rule-following and rule-authorized）的一種權力。從法的觀點來看，由於憲制力量來自存有的法或規則的授予，他的權力就不應高於既有創造它的法及規則。（Cristi, 1998: 121-22）

由法的觀點（legalistic point of view）出發，所區分出的這兩種權力，常被做爲修憲有限論的理論基礎。他們認爲，因爲所有政府力量及人民力量的行使，都必而經由法的授予。所以，他們本來就應該受制於即有的憲政規範。因此爲了避免憲法次序受到不定的立法及政策的侵犯，違憲審查的設計（做爲憲法之守護者）正是爲了要保障憲法不致受到破壞。

此觀點強調：1.憲法次序是由上而下一貫而完整之法體系，2.否定在常態的法次序中，國民主權做爲至高無上權力的「事實存在」。他們認爲，國民主權建立了初始的法次序後，便消失了。代之而起的是以憲法爲基礎之「法治國家」。他們認爲，如果強調國民主權在常態法次序中的事實存在，將危害即存憲法的法律性（legality），而且

和民主政治中的法治（rule of law）的概念自相矛盾。（顏厥安, 2000）

由此觀點，違憲審查是可以被合理的（justified）。否定了國民主權在常態政治中的存在及強調憲法至高無上的地位，違憲審查制度便基於保護憲法不被侵犯之理由而正當。而職司違憲審查之人，也因事涉憲法之事務，由有法律之專業或相關素養的人來擔任。以防止人民權益受到政府行爲之破壞（the doctrine of limited government）及多數對少數之不平等對待（the doctrine of majoritarian tyranny）。以憲法之名，法官可以宣告法律及命令失效。甚而，對專職修憲機關所通過的憲法修正案進行違憲審查。

前所提之國民主權及法秩序建立等關係，涉及到憲政主義及民主之間可能的緊張，以及法律性及正當性的問題（legality and legitimacy）。由法的觀點來看，憲法和民主政治的關係中，假定了一個法位階的關係，即憲法爲最高法，其它法則低於憲法，因此不得和憲法抵觸。在常態政治中，所有人民的政治參與行動都必需在這法次序中機構化（institutionalized）並符合憲法的規範。人民的意見，透過法定程序，注入政府決策系統中成爲法律和政策，此過程都要在符合憲法及法律規範。民主－人民的意志－在這樣的看法下，是被法律及機構所引導及規範（channeled and regulated）的。

這樣的說法看來很合理：人民是可以立下一些規則及法律來自我限制，以調解人民之間利益的衝突及差異。但是問題是立法自我限制的人民，如果有一天覺得這些規則，甚至是基本規則，有被修改的需要呢？人民自身可以透過修憲的手段，來改變政治社群中的基本規則和規範嗎？

照理來說，憲法修正條文是高於一般法律。而且，其有效性也高於舊的憲法條文。（不然怎麼稱之爲「修」憲呢？）但是在法學界中所稱之修憲有限論，認爲有些憲法本文的基本內容或精神是不容許人民以修憲的方式來變動的。他們認爲修憲案如同其它法律案一樣，是受先前存在的法次序之基本規範所約束。所以，這些所謂的基本規範

（憲法基本精神），是不容人民依修憲程序，來修改的。如果萬一人民修改了這個基本內容，那這便是一個法的革命。而不是法體制內的憲法修正。此時，法的延續性可被視為是中斷的。

這樣觀點，是基於制憲力量（*constituent power*）與憲制力量（*constituted power*）的區分。國民主權只有在建立初始法次序時存在。而一旦新次序建立了，在法治之下，國民主權消失，人民政治行動自然都受到他們所建立的法次序所約束。而法的改變得以依修憲及修法的方式進行，但也只在不更動法之基本規範及價值前題之下。如果更動了基本價值及規範，則被視為是革命的行為。

以法觀點所認知之憲法及國民主權關係，從民主的觀點來看，是有問題的。**Tomas Jefferson** 的論點可以提供反省。他認為最初由人民通過而建立的憲法，是代表了當時那個世代人民的同意及認可。但在成立之後，下一個世代的人民及下下一個世代的人民呢？他們是否要接受在三十年前，六十年前甚而一百年前他們的祖先所決定的法律或憲法呢？如果說，民主的最基本內涵是人民的自我決定及自我統治（*self-determination and self-government of the people*），而且這個原則不僅只是適用在領土上有關人民自決的問題，同時也適用在不同世代之間的憲法決定權。那麼，為何新世代的人不能建立一個新的屬於他們的憲法，或是對即有憲法進行再確認的公投（*ratification*）呢？雖然，重新制定新憲法及定期對舊憲法的再確定投票可能不切實際，但是 **Jefferson** 的質疑不是沒有道理。至少確定了二件事情：1）民主憲法必須是基建在人民的同意上，不論是過去和現在，2）當今世代的人保有對憲法全面的認同及修改的權力。換言之，現今憲法的基礎及有效性，不是基建在過去世代人民的認可，而是基建在現今世代人民的認可。以這樣的觀點出發來解讀民主憲政體制，隱含著國民主權的概念。視國民主權是「活」的憲法的正當性及有效性延續存活的基礎。

雖然憲法內容並不會如**Jefferson**所言在不同世代中，會有激烈的變動或是再確定。但是，不同世代的人民保有此種變動憲法的權利。

在適當時刻，他們可能會以不同的形式來發動憲法的變動（constitutional change）。由此看來，修憲可以看作是這種被保留之再認可權利表達之一種。是憲法延續生命及自我調節的重要機制，也是人民再檢定其正當性的過程。同時，因為人民力量的不可預期及偶然（contingent），憲法的變遷不應被視為是單一直線性的延續（monolithic continuation）—即認為其變遷隱含著一個一致而永不改變的核心（consistent and unchangeable core）。相反的，憲法變遷在某些時候，形式上維持延續，但卻有革命的實質內涵。如果借用Thomas Kuhn's的話來說，即“典範的更替”（paradigm shift）²。

我們可以合理的懷疑，在幾百年前，幾十年前，設計憲法的人，或是核可憲法人民，會是預言家？或是個全知全能的神？能預測到我們這個世代所遭遇到的所有問題嗎？或是，我們能夠期待，當時的立憲者，可以建立一個根本基礎及原則，來做為我們解決往後所有世代問題的指導嗎？而不需往後世代的人民再為這個問題傷腦筋？即便有所謂的憲法中基本的原理原則可以被認定出來，那是由誰來認定呢？祖先們都已不在，當初制憲者也已亡故？那是否這樣的認定要落在當代人民身上？還是請一批專家學者以考古的方式做為我們祖先的代言人，來為當代人民確定憲法核心為何呢？

憲法的變動，雖然有時維著形式上的延續。但法律制定、行政政策、法官之見解，都可能對憲法造成革命性的改變。Bruce Ackerman對美國高層級的法律變遷（higher-law making）的雙軌模式（dualist model）可以對此種模式的憲法變遷，提供不錯的說明。根據Ackerman，美國民主政治包括二個管道。一個是常態政治，即政治是被引導及圈限在代議制的民主體制之下。在這個常態政治之下，人民及政客都被分化在其自身區隔的利益（parochial interests）之下。法制度化的民主體系（legally institutionalized democratic system）提供一個調解、妥協、交換、協商、及決斷各方經濟利益及政治目標的場

² 這不是表示所有修憲動作都在做改變基本憲法規範。有時修憲之問題所涉及的層級，倒比較像是一般的法律層級。

域。在這民主管道中所達成的「共識」，也只是派閥、個別利益、沒有交集民意的累積（congregation）。在這個情況下，我們很難說這就是人民意志、國民主權的表現。另一個民主管道，是一種半革命的非常手段。為突破既有制度及法律限制及反應統一的人民要求的立即性（immediacy of the unified demand of the people）所採取的政治行動。在此時，政治精英及人民共同行動，去克服制度限制及保守力量之反抗，而完成憲法層次的重大改變。羅斯福總統的新政（New Deal）就是一個很好的例子。政府的其它兩個部門，總統及國會，與團結的人民一起對抗保守的聯邦最高法院的法官及資本家。他們把美國立國以來所根基的自由市場之「基本價值」，取代為社會福利政策。這樣巨大的改變，並沒有經過修憲的程序而達成的。而是透過在憲法層次上，挑戰了不反應而僵化的司法權及其它政治力量，使憲法形式上保留了下來，可是國家卻產生了很大的改變。如 Ackerman 所言，就改變憲法之程序來說：「憲法的原意並不是明確地試圖獨斷將來後代修改憲法的程序。確實，如果認為修改憲法只獨斷的程序中，這和國民主權的基本原則是不一致的。」（Ackerman, 1995: 73）

Ackerman 論點可以給我們以下的啟發：一、憲法之修改過程有其多樣性，而過去所認定的憲法核心價值，並不是不能改變。如果真有什麼原則或是什麼基礎不能被挑戰改變，也是要由後代子孫來決定。二、沒有什麼法律體系的延續是不需要人民的持續認可的。也就是說，法律系統的延續是需要時時受到不同世代人民的認同及挑戰。而且在面對不合時宜的法律典範時，人民也會使用超乎形式法律的手段來改變，而達成形式上延續但實質上為革命的結果。三、強調憲法中有不可挑戰的核心精神一方面在規範上違反民主精神，另一方面在現實上也是一種枉然的堅持。因為在 Ackerman 的研究中可以看出，人民在某些時刻所展現出來的力量不是這種形式的法律可以規範得住的。人民及政治精英統合在一起，以「違法」及「違憲」的手段，去達成一個革命性的結果。同時在形式上維持憲法延續的最低形式。四、雖然憲法明訂了修憲的程序來做為修改憲法的依據。但是，憲法

的改變不單只是限定在憲法明定的修憲程序上；可能透過立法，政策制定，及憲法解釋，而造成憲法的實質改變。五、而且，通常這種改變都在激烈的政治動盪及政府部門之間合縱及衝突中（改革及保守力量的對決），及人民的動員之下進行的。當然不見得所有的憲政改變在民主國家中都是民主的。然而 Ackerman 所強調的是，在民主行動中，形式上最低限度的體制尊重（這也是由那時代參與者的自我限制及認定），也可以達到革命的結果。重要的是，有別於其它不同的革命，Ackerman 強調的是民主革命是基於民意，人民動員支持而產生的結果。此種狀況，可以說是國民主權的展現。

總言之，國民主權是存在於民主政治之中，不只在規範上要認可這樣的權利，才不會產生民主原則的自我矛盾。而且在現實上，民主力量的展現也是不受先決的「原則」之規定所限制。它是「權利」，同時也是「權力」。而擔憂人民會破壞民主對其進行審查式的限制，其實是一個過慮的考量。因為一方面它並不符合民主原則，同時當人民力量在特殊的情況之下展現其革命的意志及行動時，並不是任何法律及制度性的保守抗拒所能抵擋的。同時，也不應以精英觀點，過度低估了人民自我節制及自我學習的能力。

第二節 違憲審查的合理化及其政治社會效果

反對國民主權在民主政治中的存在並不能合理違憲審查做為憲法的守護者這樣的制度設計。同樣的，確立了國民主權在民主政治中的基礎地位，亦不能有效的否定違憲審查的權力。這章節將對違憲審查制度合理化的論點，做一些討論。

第一項 違憲審查之合理化

法治是民主政體的中心要素。他能防此政府及政治人物在做決策及立法時濫權。同時，法治也不只是確立了依法治國的原則，也保障人民的基本權利及自由不被剝奪和侵犯。而違憲審查制度則和這樣的

原則習習相關。Brewer-Carias這一段文字可以說明他們之間的關係：

「依法而來的國家觀念不只是基建在所有國家的公共政體的權力來自於法律或是由法律建構的原則，而是這些權力必需受到法律的約束。根據這樣的觀念，以國家來看，法律不只是建立政體及官職的工具，同時也是限制他們的功能。其結果，*stat de droit* 或是依法治國（state according to the rule of law）本質上來說即是有限權力的國家及受司法的控制。」（Brewer-Carias, 1989: 7）

Brewer-Carias點出了法治，有限政府，及違憲審查之結構性之關連。但是其背後所隱藏之道理為何，則可由Federalist Papers³中可以得知。漢米爾頓（Hamilton）就認為基於對人民代表，議會的不信任及防止其權力過度膨脹，司法可以審查議會通過的法案。筆者概要的整理他的論點如下：

- 一、代議士並不是人民本身，只是人民的代表。他們沒有等同於人民的至高無上的權利。所以只能在法治下，受法律及憲法的約束。
 - 二、少數人的利益可能受多數人的限制及侵害。
 - 三、所以，需要某些人，來維持立法及政治行為的合憲性，因此，有能力並且又忠於憲法的法官等專業人員是捍衛憲法的最好人選。
 - 四、司法機能為維持法的一貫性及完整性，以彌補立法者的任意及偶然之不完整立法。
 - 五、所以，法官們應以其獨立及專業的司法判斷來解釋憲法。由此，司法部門最不會對政治權利傷害的部門（the least dangerous to the political rights of the constitution）。
- （Alexander Hamilton, et al., 1982: 393）

Hamilton這五點論證經常出現在合理化違憲審查的論述上。因此我將對這五點做一一的檢論。

³ see no. 78 by Hamilton in *Federalist Papers*.

1 · 代議士非人民本身，理應受法之限制

這種對代議士帶有情緒的懷疑，是來自於美國獨立前對英國議會的專斷及權力濫用之不滿。這包括兩條主要論點：1) 代議士並非人民本身，因此也必須受法的控制。2) 恐懼於議員會濫用權力並且對人民的自由及權利的侵犯，因此他們的權力應被限制且權力要平衡。第一個論點關係到現在憲政主義一個重要概念，即法治。而第二個論點關係到是權力分立 (separation of power)，即聯邦主義，及三權分立之權力平衡 (checks and balances)。這些論點傾向於強調用法來限制及規範政府行動而保護個人權利。雖然這個看法相當普遍，但是，我們必須明白一個基本原則，即這樣的限制都需來自人民的授權。亦即，在這概念背後，還是預設了一個國民主權原則。換言之，沒有一個政府的權力及法的有效不是人民授權的。同時沒有政府的行動及法的內容，是可以限制人民意志的表達。(反而是要朝向幫助人民能順利的表達及意見的凝聚。) 因此，有限政府論及權力分立的對象則是在政府行政及法的建立上，而不是在人民意志的表達行動上。其次，依法來限制政府的權力的想法，即表示行政，立法及司法各部門都應受到限制。在權力平衡的概念下，所有政府部門，都應分擔其政府的責任，並符合憲法規範。其次，因為他們同樣在宣示中，都承諾了要遵從憲法。所以，對憲法維護，保障，不是專屬於違憲審查之法官。而憲法是否被違反破壞，是政府各部門共享的責任。由此觀點，則關係到了權力分立之設計，也就是在權力分立原則之下，一方面行政，立法，司法在憲法之下，本著憲法之規範而行事。但同時，也有責任及義務防此憲法被非民主手段的方式破壞。因此，行政及立法，在某些狀況下，也依其維護憲法之義務，在權力分立原則下，對抗專斷的憲法解釋機關。也就是說，把違憲審查的法官對憲法解釋當作是憲法意涵的最終說法 (final word) 是和有限政府及權力分立原則相違。⁴

在此，我想要說明的是，美國的聯邦制度，權力分立，及違憲審

⁴ 見Griffin (1996, p. 98)一文中有關聯邦最高法院法官透過修憲及立法等方式(權力分立下之對抗權)，改變法官之解釋。

查，主要目標是建立一個政府權力分享之民主制度。這樣的設計是防止任一部門濫權而侵害人民權利。因此維護憲法，保障人民權益，各部門都有責任。當然在這種權力分享之下，很難認同其一部門就是真的代表人民。如之前所提 Ackerman 的觀點，要看當時人民和其它部門關係之互動狀況才能得以判定。

2。違憲審查的法官的審查品質

支持違憲審查的人，認為違憲審查法官們適合做為憲法守護者，這是因為：一、他們可以做比較好的論證（argument）。二、他們比較了解憲法。三、他們對憲法有較強的承諾。四、他們比較理性、獨立及自主，不受外在政治力量的影響。筆者將對此做進一步討論：

A. 有比較好的論點及決定：這樣的看法純粹是法（legalistic）觀點的偏見。我們知道，法官有其特殊的專業性。他們執著於嚴格的理性及傾向於給一個最終「是或否」答案的決定模式。在很多案例中，純粹的法論證會框限他們的視野及陷落在他們的專業領域之判斷中。從社會學觀點來說，每一個案件的判定都關係到不同的社會及歷史因素。如果只是依循單一的法的論理（monologic-legal reasoning）來做決定，則會讓我們做出一個“不好的“或是離開情境的決定。而在美國比較令人垢病的 *Dred Scott v. Sandford*⁵ 的決定就是一個例子。

B. 對憲法的信諾（commitment）：不只只有法官對憲法宣示效忠，包括總統，民意代表也都是如此。也就是說，各公職，包括法官，總統，民意代表，都應對憲法所規範的人民權利，防止政府權力之濫用，都同樣負有保護維持的義務及責任。因此，維護憲法的職責賦予違憲審查的法官做為唯一的「最後決定者」的角色，是和此原則不符。立法者及政治官員也可以以立法及政策的方式來保護人民權利。而且，可能更為有效。因此把違憲審查機構做為唯一對憲法有信諾及效忠的機關，而視其他政府機構為可能權力的濫用者，這是一種誤導的

⁵ See *Dred Scott v. Sandford*, 60 US 393 (1856). 聯邦最高法院之法官判定黑奴為個人財產，而州法不得剝奪人民之財產。

說法。

C. 對憲法有較公正不偏頗的解釋：法官對憲法案件的判決本應脫離 (detach) 政治的影響，同時要依憲法做出其專業的判定。但是，要做到非個人私心及偏見的判決幾不可能達到：一) 從社會學的觀點來看，在現代社會中一個人是不可能不受社會及政治的影響的。從事違憲審查的大法官更是如此。他們對憲法的看法及解釋，是相當受到他們政治立場、個人經驗及專業取向所決定。同時，他們在做決定時，也會參考當時公共意見及政治情境。(後有論述)。由於，這種不可否認的政治及社會影響的事實存在，新的違憲審查法官的任命，總統都會考慮到其背景及政治立場來做為提名的考量，以改變違憲審查機構的政治取向。使新的法官組合，能做出符合和提名者立場一致的解釋來。二) 在憲法層次上之議題，做出決定。本質上，本來就難以達成「不偏頗」的決定。問題不在於，法官本身沒有意願去達成一個符合“憲法”本意及精神的判定。而是，很多的案例，都面臨憲法沒有明顯規範，甚至隻字未題，也沒有前例可循的情形下，所做的判定。當然，這樣的判定必然深受法官對憲法認同的喜好所影響。換言之，既然憲法本文沒有清楚的文字根據，所謂的不悖離憲法本文或是精神的解釋，本身可能就是一個不存在的假說及想像。我們可以想像，一部行之多年的憲法，在立憲之時，必然有很多對民主政治的想像和我們當今相當不同。雖然中間有所修補，但是在本文不明確，不可查的情況，創造及補充是必然的。而所謂依憲法不偏頗的解釋，在面對新的案子時，都只是一種正當化違憲審查的空殼子想像而已。既然「創造」些東西出來，是法官不可避免的工作，而期望其能「公正而且不偏頗」(憲法沒有明定，如何判定有無公正偏頗)，幾乎是不大可能的事情。

D. 法律偏見 (legalistic bias)：如前 a 項中所談到，由於要求違憲審查法官，能達到公正、獨立、不偏頗、並根據其法律式 (legalistic) 的標準來判定、無需思考後果的方式 (non-consequential consideration)、以求取法律上的合憲性及康德式道德論點的完整性，

來判定有相當社會，經濟及政治意涵的釋憲案，則會產生脫離社會情境的判決。Cass Sunstein (1993, 148)提供了一些例子來說明這樣類型的判定所面類的困難：「比如說，校車經費的政策決定可能壓縮同等重要或是更為重要的其它公共花費，如對窮人的醫療及福利措施。創造出反污染的司法人權可能造成傷害性的或非意想不到的結果，比如更多的失業及很多的貧窮或是較高的物價。在這樣的思考下，就可以支持法院不去認可所謂的積極的權利（the recognition of so-called positive rights）。司法上對這種權利的支持可能造成對其它重要政策傷害的後果。這種後果可以由立法者及行政官員來評量，但決不是由法官來決定。」 (Sunstein, 1993. 148)

3. 保障人民權利及防此多數人暴力

一般認為聯邦最高法院的法官在對人權的保障上，做的比其它政府部門更為完善，也更有效。但根據Griffin(1996)的研究，認為這是一種迷思。他認為：一），聯邦最高法院法官的判決，都相當受到公共意見的影響。大多都是在公共形成主流共識及支持的情況之下，法院才判定該種權利的存在。如果，公共不支持的情況下，則法院一般來說「對抗行政及立法兩部門侵害人權的記錄都表現的很差。」 (ibid. 115)。在十九世紀，對非裔黑人，及二次大戰期間，對日裔美人，還有McCarthyism時期，對共產黨及自由派人士，聯邦最高法院的法官們都順從當時的公共意見及政治壓力，而沒有對少數人的權利而有所保障。而且，即使有保障的決定，也都是在多數人民及政治精英認定了這樣的權利後，才予以保障。Griffin結論說：「聯邦最高法院顯現出是在追隨而不是挑戰在當時有關公民權利及自由的主流性看法。」⁶(ibid. 115)。二）一般為大眾所接受的說法，認為在美國憲法歷史中，聯邦最高法院比起立法部門，在防衛憲法所賦予的人民權利上，有較多努力及信用（credibility）。對Griffin來說，這並不是事實。Griffin

⁶ 原文為“Court appeared to be following rather than challenging the dominant assumptions of the day concerning the extent of civil rights and liberties.”

列出了八零年代通過的公民權利及自由的保障法案後，說道：「包括 1982 年之 the Voting Rights Act Amendment 及 1991 年之 the Civil Rights Act 等法案之通過都是在回應眾多的法院的判決限制了原本設計要確保公民權利之法律的適用範圍」Griffin 又說：「當前對於違憲審查之論辯常在面對如此一致的對個人權利的立法保障時不知所措」(ibid. 116) 他認為，一般以為聯邦最高法院的法官都比立法部門，對人權保障上有較多的貢獻，是相當錯誤的印象。

Griffin 的論點也可以運用在討論在面對多數暴力 (majoritarian tyranny) 時，法官的角色問題。Hamilton 認為，因為法院應獨立於社會之外，所以法院可以擺脫 (detach) 社會多數意見的影響，做出公正判定，防止多數人壓制少數人。然而，Madison 的意見正好相反，他認為創造一個獨立於社會的權力是一件危險的事。Madison 警告我們說，這樣獨立的權力也有可能反過來被少數人利用來壓制多數人。想要建立一個超出多數人可以掌握而獨立的權力，並且希望它能保障少數，是違反民主原則的。如同 Jefferson 所言，想要防止多數暴力之惡，不是靠由建立一個超然的權威。反之，是要擴大及深化民主意志：「經驗告訴我們，就算在最好的政府形式之下，被信賴賦予權力之人，在某時候也會走樣而成暴政... 可以被相信的是防此事發生的最有效的手段，實際上可行的，在於廣大人民的人心 (the minds of people at large) (Quirk, 1997: 60)。換言之，民主制度的延續，人權之保障，避免多數暴力，是有賴於人民心智而不是在被信賴託付 (entrusted power) 的權威。

第二項 違憲審查的政治社會效果

支持違憲審查的論點認為，違憲審查所做成解釋的討論，可以促進人民的公民意識及增加對憲法的認識及對話。對他們來說，法官在判決中對憲法之推論可以吸引更多的公共意見朝向憲法的討論。

(Friedman, 1993)

這樣的論點，是需要更進一步的研究來支持的。即使我們認可一個憲法機構之解釋，有助於我們公共之憲法對話及理解。但是這樣的說法，是否認定了違憲審查法官之話語，是可以做為憲法對話之典範。憲法對話，真的需要由這樣一個獨攬憲法解釋權的機構來給我們一個監護式的開端嗎（*tutelary initiation*）？他們由法律專業發展出來的單面向之憲法論述，真的是我們對憲法理解的最好論述嗎？同時，再從另一方向思考，民主制度貴在於人民在民主社會中，透過參與決定來自我學習及成長（不論公與私，正式或非正式）。而一個權威式的憲法解釋機構，真的可以給人民有怎樣的學習機會，能給較多的憲法理解？由於法官們所解釋的憲法，即被認定為憲法本意。其它部門及人民並沒有相同權威來做另一種解釋，那人民又如何有機會自我學習，以進一步發展出自己對憲法見解。相對的，可能權威式的對憲法解釋，可能帶來的不是引發更多討論及參與，反而因為法官定於一言之判決，而冷卻掉原本的參與改變的熱忱。而且，因為法官們都使用一般人看不懂的語法及法律用語，真的這樣憲法解釋文字就能為一般民眾理解，並引發討論嗎？就如同 Tushnet(1999)所認為的，國會常使用淺白的文字來討論議題，比起法官們在憲法對話中使用法律專用術語，反而更容易讓民眾理解。

其實如前所討論，民主政治不是只是想要有一個好的制度而已，而同時是一種社會及政治的實踐。社會實踐，是由下而上的一種過程。而「民主決定」應是由下層自發的，經過自我學習及理解（*self-learning and self-understanding*）的過程，醞釀產生。人民，在形成民主意志之前，做為分開的，自利的及有自身觀點的個人，必需經過各種民主的互動過程來達到他們可以同意而接受的結果。這樣的過程不只是正當了最後的決定可以稱為是「民主的」。同時由這樣的過程，經過自我學習，增強（*empower*）民主意識及能力，同時豐富了人民的民主經驗及強化了他們民主的信念。民主政治是在這樣的自我學習過程中實踐而存在。不是由外在的專家以及自身之專業見解，加諸於人民的訓導式的決定。由這樣觀點看，民主決定是一個永久的學習過程，一時

的對和錯並不是最重要的。重要的是，人民能否由過去的錯去學習。而試圖以建立一個至高無上的防止人民犯錯的權威機構來防止人民犯錯，是本末倒置的一個想法。

法律性思考的民主（*legalistic conception of democracy*），是不信任民主的。他們相當害怕人民會犯錯誤。他們監護式（*tutelary*）的思考，並且輔以相當罕見的德國納粹以「民主」的方式獲取政權為例，來否定人民有能力抗拒非民主的結果⁷。不只輕視人民，同時也輕視其它政治部門做為民主的守護者的能力。

但問題是，若把這些責任及期待都完全放在這些法官身上，決定由上而來達成。其結果是使民主制度中最精要的部份－人民意志形成（*will-formation*）的過程－被相對削弱了。

同時，違憲審查和其它部門（行政 or 立法）不同的地方是：他少了和地方，由下而上的溝通及互動的關係。人民由下向上注入立法及行政之意見志形成之動員、說服、溝通的過程，不存在於大法官釋憲的形態中。如果人民避開對立法及行政之動員及說服，轉向大法官，希望能在一紙解釋文下，得到勝利。可見的結果是，當大法官們做出決定之後，得勝利的一方人民便停止了說服及動員，使得有發展性之社會議題被斬絕而無法進一步延伸。同時，由於法官之判定及解釋限定在該個案之相關法律或是聲請之標的，所以限制了法官決定所能影響的廣度。另一方面，輸的一方人民便因為在這樣決斷性的過程，失去了可以去協調，妥協，理解，甚至可能最後會認同勝方意見的互動機會。換言之，雙方因為朝向依賴第三者的決斷，使他們的溝通，妥協，讓步，理解，甚而達到雙方可接受的結果的這些機會，都在法官的決定中喪失了（*Quirk, 1997: 14-20*）。總之，不只是大法官的決定常是有爭議性，易被人質疑。同時，民主中最重的機制－人民的自我學習，意志形成，自我強化（*self-empowerment*）－的種種機緣都因此被削弱了。

⁷可惜國內許多法律學者承襲了德國的經驗，都莫名的有了這樣的恐懼

不只人民，在政治部門，也會有如此效果。政治部門把他們的爭議，轉化為法律形式而帶到違憲查機制中去解決。其結果是：1) 行政及立法者逃避了他們應該對這些議題認真而嚴肅的思考。2) 政治人物變得比較不想和對手妥協溝通他們之間的不同，而是賭注在大法官的決定中，希望能得到全面的勝利 (total victory)。3) 而大法官會議原本該為之被動的角色，因為政治人物喜歡把議題交結大法官來決定，使得大法官之被動性形同虛設。總之，由於政治人物放棄了原本設計做為溝通協調，討論的議會及政治解決機制，轉向聲請解釋，求取決定性的勝利，使得原本設計為被動角色的大法官變成實質的政策決定及政治的判定者，而縮減了做為協調討論的政治領域的功能。

同時，由於法官以決斷的方式來處理具有爭議性的議題，常會遭遇其它政府部門潛在的不服從、對抗性的立法報復、不理會其解釋、以及人民對他們尊重及權威的喪失 (Devin, 1996: 151)。其原因，在於他們在民主政體中特殊的設計及角色使他們在面對爭議性的案件時，常有進退失據的尷尬處境。也因此，他們在做出解釋或是判決時，常不自覺參考了公共的意見及當時的政治狀況，以維護其正當性及權威性 (Dahl, 1957; Devin, 1996)。但是，這又反過來，對法官獨立、公正、自主性、不受政治社會影響之形象，有所傷害。

因為憲法法官為最終憲法解釋者及其決定為憲法爭議的最終的結語 (ultimate constitution interpretater and its decisions are the last word on constitutional controversies) (Devins, 1996: 8)，這樣高的權力。可以以憲法之名，宣告法律無效。當然被無效判定的法律中，也不乏好的法律。根據研究 (Morton, F.L. 1988: 96-97; Griffin, 1996, 116)，有時違憲審查機構對好不容易達成共識而通過的改革性立法所做之違憲宣告，常使這項改革延宕了好幾十年，直到立法部門又再一次經歷了種種困難達到共識而通過相似的法律，才得以挽救。以美國兒童勞動法 (Child Labor Law) 為例，聯邦最高法院的法官兩次宣告了這項禁止雇用兒童的法律違憲。直到幾乎二十年後，其中包括一次失敗的憲法修正案，聯邦最高法院的法官才判定新的公平勞動標準法 (Fair

Labor Standards Act) 是合憲的。而這個過程是把保守的法官汰換大半才得已達成。而此法也因此延宕了近二十年。如 Griffin 所言：「童工問題最後因為選舉而影響了法官提名的人選而得已回轉。但是為了翻轉（法官之）決定，對上千名兒童，超過了二十年的時光的傷害，卻已造成」(Griffin, 1996: 116)

貳、台灣之違憲審查制度的反思

釋字二六一號解釋，使得四十年未改選之老代表退職，加速了台灣民主化，而大法官也由此建立了強固的正當性。而在過去十年民主鞏固時期，大法官也符合大眾的期望，而有許多保護人權、確立政府權限之解釋。使得台灣社會及政治界普遍對大法官都相當尊重。少有對其解釋有所挑戰或質疑的地方。主要原因，可能是大法官所建立解釋威信的案件中，多數為民主政治之經驗中，有較高的共識。因此相當符合社會的期待，也確立了其權威。但是過了這段蜜月期後，大法官面對的議題，就不見得有那麼高之共識。大法官在對這些議題的解釋上，也就引發正反兩面不同之評價。以下章節則延續之前「民主原則 vs. 違憲審查」之主軸的討論，對在台灣特定之時空環境下發展出來之論點及大法官之解釋做一綜觀性檢討。

第一節 大法官會議之正當性

大法官之違憲審查之職權，是根據憲法第七十八條規定：「司法院解釋憲法並有統一解釋法律及命令之權。」，第一七一條規定：「法律與憲法牴觸者無效。法律與憲法牴觸發生疑義時，由司法院解釋之。」第一七二條規定：「命令與憲法牴觸者無效。」第一七三條規定：「憲法之解釋，由司法院為之。」是憲法上明確之授權。並輔以大法官審理案件法。使「抽象性，原則性之憲法規定得以發生規範效力，以積極實現司法院維護憲政秩序，保障基本人權，引導憲法變遷

此等憲法定位與功能。」(陳怡如, 2004: 17) 也就是說, 大法官相對於其它政治機關, 在這些功能上有相對的優位性。就如陳英鈴所言: 「在憲法和法律發生規範競合時, 立法院做為政治的決策機關固然具有形成法秩序的發言權, 大法官會議作為憲法秩序的守護神⁸卻擁有最後的發言權。」(陳英鈴, 2001: 96) 由於大法官可以有這樣高的權力, 同時也比較不涉入一般政治, 因此大法官, 在保障基本人權, 維護少數人利益, 維護憲政秩序, 甚而引導社會變遷等功能上, 被寄與相當高的期待。(陳怡如, 2001: 30) 在這樣的期待之下, 相對政治部門的混亂, 短視近利, 不少人認為只有大法官才可以維持憲政民主之正常運作。但是對大法官這樣的期待, 真的是我們憲法所授予權力之目的嗎? 還是民主政治中之必然呢?

我們都知道憲法其實是相當抽象又不明確的⁹。而使憲法意旨明確化, 其實主要還是要透過立法程序來完成。除了立法之外, 司法審判也可以讓憲法明確化。透過其解釋, 使原本憲法意旨不清的地方, 得以明朗。但是, 如果碰到憲法上根本沒有規定或是授權的事項呢? 立法院可能要透過修憲的方式才能達到填補憲法的目的。而和立法院不同的違憲審查就「方便」許多, 他可以透過解釋, 去「填補」憲法的缺漏。我想本質在於法治作用在立法及司法審查之效果不同。我們知道, 包括行政政策、立法程序、司法審判, 都要依法來行事。一切都要遵照法律之授權, 法律之程序, 法律的規範。這是法治的基本精神。但是違憲審查, 有別於這些機關, 他們同時被要求「依法」, 同時也是授予他們解釋法律(憲法)的權利。因此, 碰到沒有明確法律(憲法)可遵循時, 大法官要如何解釋呢? 當然, 如果大法官在某些時候, 還可依照通說, 自認的憲法原理來推論解釋。但是有些時候, 法律並沒有訂定, 或是憲法沒有提到時, 那又要如何解釋呢? 基於前面所提對大法官角色的期待, 有些學者就認為大法官在此, 強做出解

⁸ 注意這個「神」字。有人是使用「守護者」(陳慈陽, 2003: 15), 兩相取捨, 還是「者」字比較符合世俗的民主政治。

⁹ 「憲法條文有一定的抽象性或不精確性, 留待實際政治加以形成...留下...遊戲空間」(黃錦堂, 2000: 17)

釋，雖有造法，立憲之嫌，但尚可接受。他們認為有時造法，可以增強對人權的保障，維持憲法的穩定（林三欽，2002: 9）。當然司法造法的問題，從民主理論來看，實在是一個很大的問題。如前所言，如果法律不是由民主行動的過程中形成，而由「法律人來論理」即可，那我們又何需要民主？找了幾個哲學王來治理就好。

但是迫切於大法官所負擔之責任，有些法律學者還很支持司法造法，甚而立憲。認為這是在違憲審查中，維護人權不可避免手段。這些學者認為人權價值的保障是民主政治的根本，把人權當做先於政治、先驗的價值。因此只要是做對的決定，就有其正當性。不過也有學者從權立分立的觀點來看，認為大法官之職權及功能只在其司法權之中。比如李建良對司法院大法官之職權定義，就很明顯的反應這種說法：「司法院大法官依憲法規定掌理憲法解釋，屬於司法權的一部份，其解釋的作成，猶如司法裁判。」(李建良，2004: 142)這個定義，就比以人權價值之功能性取向的定義來的明確。而且也點出了大法官違憲審查機制的正當性，其實就來自於權力分立之原則；不是來自於直接授權的民主正當性或人民對其之肯定。這樣的基礎，就是基建在立法權，行政權及司法權各司其職，權力分享之平衡對抗的關係。而違憲審查應堅守在司法權之授權及限制範圍內，才能維持其正當性¹⁰。而司法權概念下之原理原則是保障，並且限制違憲審查（做為司法權之一部份）在行使上，不會過度擴張。

在台灣，此兩種不同取向看待違憲審查的學者，在面對大法官違憲審查時，就引發不同的見解。以「聲請外解釋」的問題為例，陳英鈐認為，「程序標的原則上應由聲請人的請求與案件事實來界定，但是法律與憲法都必須做整體解釋，聲請人的法觀點並不能完全拘束大法官會議...憲法解釋有著強烈的公益性，在我國憲政民主鞏固的階段，大法官應透過較為廣泛的程序標的理論，捍衛自由民主的基本價

¹⁰而司法權的本質為何？即有長久以來發展之：被動性（不告不理，訴外裁判禁止），正確性（正當法律程序等），獨立性（人事預算之獨立，身份保障等），拘束性（終局拘束力）等，司法之原理原則。（陳怡如，2001: 28-29；陳士章，2004: 42）

值。」(陳英鈴, 2001: 101) 簡言之, 大法官釋憲, 基於捍衛自由民主的基本價值, 得以違反一般司法審判中所應遵守的訴外禁止原則, 擴大解釋。而另一派學者, 則對這樣的解釋不以為然。以陳愛娥為例, 他提到釋字第四四五號解釋中, 大法官認為其解釋「惟人民聲請解釋憲法之制度, 除保障當事人之基本權利外, 亦有闡明憲法真義以維護憲法秩序之目的, 故其解釋範圍自得及於該具體事件相關聯且必要之法條內容有無抵觸憲法情事而為審理」。言下之意, 即將聲請案件擴大到「該具體事件相關且必要之法條, 對之審查並作成解釋, 並不構成「聲請外解釋」。對如此之推斷, 陳愛娥指評為「令人不解」。如何「由人民聲請解釋憲法之制度亦「維護憲法秩序」為目的, 就可以推論出「解釋範圍自得及於該具體事件相關聯且必要之法條內容」。陳文中又提到釋字第五三〇號解釋, 引法治斌語稱「該號解釋出人意外地為...八十八年七月全國司法改革會議之結論背書, 並具體要求二年內檢討修正相關之各組織法, 將最高行政機關與最高審判機關分割之現制加以根本之改造。」。同時也引用其它學者來支持其看法:「程明修教授也主張, 由釋憲聲請機關的眼光來看, 這項議題牽涉司法院定位問題, 應非其當初聲請憲法解釋的目的; 即使捍衛本號解釋前述結論的黃昭元教授也承認, 「至於有關「司法院定位」的解釋部分則近乎大法官的訴外裁判, 原非本案聲請意旨所明確包含在內者」¹¹(陳愛娥, 2004: 110-1) 陳愛娥質疑, 該解釋並一方面沒有引用之前的「相關聯且必要」的說法為界限。另一方面, 「聲請外解釋」做法其理由何在? 並沒有說明。而且在這次的解釋中, 不只聲請外解釋, 同時還指導了立法。而大法官並沒有說明其擴大解釋的標準及理由為何? 文中, 陳愛娥引了蘇永欽的一段話, 再次說明聲請外解釋的不當:「蘇永欽教授在評論釋字第四四五號解釋的脈絡裡指出, 其目的在維繫大法官解釋權的司法性:「司法權的正當性...另一個基礎就是程序的被

¹¹有關釋字四四五及五三〇兩號解釋的分析, 陳愛娥在其文中有很詳細的分析, 認為釋字第四四五號應有超越聲請範圍之解釋。而釋字第五三〇則應以聲請解釋標的不清, 宜應駁回。而大法官不僅理, 而且還進一步欠缺論述下, 對七七條做了歷史解釋, 並且推導出諸多去立法上之要求。實在「出人意外」。

動，這也是司法權與行政，立法權區隔，最主要的特質。簡言之，司法權的發動，不僅要等到具體爭議發生，而且要等到爭議不能由社會本身的機制解決，或其他公權力不能妥善解決，而「找上」中立，獨立的司法，依既定的法律來決定；「被動性的要求，主要反映於「訴」的嚴格。沒有訴，即沒有裁判；不符合訴的要件，即沒有訴。」(ibid. 112)¹²

蘇永欽這段話，點出了違憲審查不可或缺的司法性。失去了司法性，以「強烈公益」，「民主鞏固」，「捍衛自由民主基本價值」等空泛語言來合理化聲請外解釋，根本上超出了原有的司法本質。總之，大法官之正當不是只是來自於憲法之授權，而是來自於權力分立之原則。因此對於司法性的遵守及限制，則十分重要。因為超越了司法權限，則大法官和一般行政立法機關無異，其基礎就會面臨是否有人民授權之正當性問題的挑戰。不論他所做的決定是多麼的「對」。

當然，司法解釋上的「對」，還是很重要的。這關係到司法本質中之正確性原則。當然除了正確性原則所涉及到的公開及公平，獨立及中立性等正當司法程序之外，還包括了做出正確的判斷。因此，「正確」解釋，則是有助於提高大法官之正當性。當然正確性問題，除全民可以公斷之外，大法官內部如果能形成高度共識，會增加正當性。如在釋字第四九九號解釋公佈前，就曾因為「國代延任案深受各界矚目，茲事體大，大法官們對外應展現一致見解，表現出團隊精神的理由，曾建議希望不要有人提出不同意書。」(新新聞，2000: 83)可見大法官在解釋中，形成高度之共識，也可以增加其正當性。因此，增加可決人數之比例，其實對鞏固大法官之權威，有相當大的助益。但是，一般學者對此看則不同。如黃國鐘認為，可決人數過半就好。深怕其解釋之通過，受制於少數「邊際立場」之大法官，且違背民主政治多數決原理，亦時常犧牲解釋品質以求其贊同。(黃國鐘，2001: 94)同時他更進一步認為「每人需點頭」的所謂「共識決」，是改革最大的絆腳石(黃國鐘，2001: 94)。吳庚亦認為，修改後之司法院大法官

¹²陳愛娥引蘇永欽文，出自〈人民聲請憲法解釋的裁判〉，司法周刊，1997。858期。

審理案件法中，將解釋憲法可決人數由原本四分之三降為三分之二，「有助於大法官發揮功能」（吳庚，2000: 25；亦見吳怡如，2001: 31）。因此，為使大法官發揮功能，並免於少數法官之掣肘的考量之下，並未考量共識決之可能。但是，如果把共識做為民主決斷一個最佳理想狀態來看，要求大法官以其司法之專業，將司法化之聲請案件，予以較高之共識來通過，應是增加其解釋正確性及正當性之最好方法。雖然，一開始大法官意見上也有所不同，但是也應以溝通，本其專業，取得共識。而且，大法官所涉及問題，多為關係到憲法層次之高位階之「司法」問題（該議題進入司法解釋，已經相對來講，減少了其它政治，社會，文化等因素，「純粹化」為司法問題）。如果大法官本其理性及專業，尚且不能說服其它大法官，如何能讓其它民眾認同¹³？因此，為了「發揮功效」，為「解釋而解釋」的看法，很難令人信服；放低門檻的結果，就是把不同意法官之意見排除在外，減少了更多解釋，更多說服及理性溝通的精力。這樣的決定的結果比共識決來說，當然更難被認為有較高的正當性。其解釋也不會是比較「正確」的。

第二節 解釋品質問題

如同之前在理論部份所討論的，在台灣也有不少人認為大法官之解釋可以成為公共論述的典範¹⁴，具有「推動人民法治知識之提昇與對憲法的尊重」不過比起西方來說，這樣的命題恐怕有不少人會不以為然。看過解釋文都知道，大法官使用語言及專業法律術語，半文半白，讀起來相當艱澀難懂。更別說其所涉及的法理概念，一般民眾更難理解。如果依此要推動人民法治知識之提昇，恐怕很難達成。而且，不只如此，在法律學院中，有不少對大法官解釋文中跳躍思維，論理缺乏，都有不少批評。陳慈陽很客氣的稱為此種解釋為「權威解釋」。

¹³ 有無取得共識，相對來講，也會對大法官對其所做判定之態度，也會有所不同。該判定如果未取得相當多大法官之認同，則多以警告式的方法來宣告法律是否違憲。（法治斌，2011:81）

¹⁴ 吳庚引John Rawls之這，最高法院是一個exemplar of public reason.公共理性的典範。（林子儀，2003: 181）

其解釋「理由」多以，「...對人民...權並無侵害」、「與憲法保障...權之本旨，並無牴觸。」，或是「與憲法第...條之意旨有所不符」，若干解釋甚至未言及究涉及何者基本權，而以「與憲法保障人民權利之本旨牴觸」為理由，作為判斷合憲與否之基礎....吾人無法從解釋文當中檢驗其結論是否合理，亦無法得知其是否盡職地扮演著憲法守護者之角色，而如此地無從批判則無寧形同「司法恣意」。(陳慈陽，2004: 16-7) 同樣的，姚文成在討論大法官使用「政治問題」的理論來劃定其審查界限時，卻多在結論中引了理論，但未著墨其界定推論之理由，容易引發自由心證問題(姚文成，2004: 97)¹⁵。如此之解釋品質，更不用談錢永祥所期望的，大法官不應只在司法理論之中，大法官應具備有「憲政層次的民主」的哲學分析的概念性知識。使人民能知道，為何大法官基於什麼理由及權力，干涉原本屬於人民的「日常層次的民主運作」。(林子儀，2004: 184-5) 換言之，連錢永祥做為非法律之學者，尚無法得知「大法官基於什麼理由及權力」，更別說一般民眾了。

第三節 大法官之社會觀

大法官在除了不少的案例上，缺乏論理，思想跳躍之外。甚而其所反應出來的社會價值觀也相當保守。以釋字第四五五解釋有關通姦為例，大法官基於憲法制度性保障原則，認為家庭是受到國家保障。但同時又認可性自由是個人人格不可分離之部份。但在取捨之間，大法官認為「不妨害社會秩序公共利益之前提下，(性自由)始受保障。是性行為之自由，自應受婚姻與家庭制度之制約。」大法官很明顯認為，性自由雖為個人權利，但是婚外之性行為已嚴重「妨害社會秩序」。因此可以立法加以限制，以保障家庭之完整。很明顯的，大法官認為，一夫一妻之婚姻下，家庭制度的保障，是可以由性自由

¹⁵ 姚文成：「由此可知，「政治問題」之概念可說經常為大法官所援引，然此等概念多為其他國家所累積之理論與經驗，大法官於援引之時，卻多未考量其不同之理論基礎與法制背景，造成此些理論交代不清，甚至引喻失義。例如於釋字三二八號解釋中，雖提及「政治問題」、「統治行為」用語，但卻未對此概念多加著墨，對解釋意旨之了解可說助益不大。」(姚文成：2004: 97)

的限制而達成的。這樣看法，完全漠視家庭存在，是基於自發的感情及忠誠，不是由「外在」之性行為上的限制。其次，現代社會的多樣變化，有關家庭的內涵及婚姻的關係也有很大的改變。認為婚外性行為是破壞社會秩序的看法，和社會有相當大的脫節。更不用說，通姦除罪化已是世界趨勢，同時也為台灣輿論所支持。大法官不只在此號有如此保守之見解，同時更進一步在釋字第五六九號解釋中，「宣告法律不許配偶自訴通姦配偶，是要防止配偶在刑庭對簿公堂，影響夫妻和睦及家庭和諧，限制合理而不違憲。」這真的是令人驚訝的解釋。大法官眼中的婚姻關係，真的和一般人的婚姻關係有很大的不同。如果已有通姦事實，而且已打算對簿公堂，想必大概也沒有多少「夫妻和睦及家庭和諧」可以維持了。大法官對這一點的堅持，和平常人婚姻關係的認知很大的不同。更進一步的，大法官認為，過去司法一向認為的配偶不得自訴通姦的配偶及配偶所通姦的人是違憲的。應該讓允許對與自己配偶通姦的對象提起自訴。這樣無疑的讓通姦的「問題」，由單方面來承受。所造成的社會效果（因通姦者男人多），而使男人免受刑責，而演變成女人對女人的戰爭。同時也把法院做為其婚姻失敗的一個復仇工具。助長了「社會復仇意識」。（李念祖，2003）

由這兩案例來看，有學者認為大法官功能中，有「社會變遷之引導」（陳怡如，2001: 31）作用，恐怕有時不是那麼正面。

第四節 權力分立

大法官透過其專斷的憲法解釋權，運用其「權威解釋」方法，不只是擴大其解釋的內涵，同時也擴大了其權限。並達到實質上，司法立法，司法造法的效果。並且在某種程度上，也侵害了其它部門之權利。如釋字第一八八號解釋，大法官解釋「自有拘束全國各機關及人民之效力」，又如釋字第一八八號解釋，規定了生效日期為「除解釋文內另有明定者外，應自公布當日起發生效力。」，釋字第四〇五號中又稱「立法院行使立法權時，雖有相當廣泛之自由形成空間，但不得逾越憲法規定及司法院所為之憲法解釋」（法治斌，2001: 79）很明

顯的，大法官透過憲法解釋的方式、不僅干涉了立法空間，更進一步把自己解釋等同於制（修）憲者，其所為之解釋等同於憲法位階。全然超出了三權分立的架構。¹⁶

由於這種「自我宣告的權力」(self-claim power)，在解釋中，很常見的被運用來創造「法律」。因此有人稱其為「消極立法者」Kelsen；「準立法機關」(蘇永欽)，「第三院」(陳愛娥)，或認為國會之一部(Sweet)；憲法讀(Sweet)，為立法過程之外之審查法案之第四讀，兼任立法者(Sweet)。(法治斌，2001: 78)¹⁷又如吳庚更將之稱為積極的「立法權」，而稱：「憲法法院的主要功能...違憲審查，亦即限於將違憲的法規宣告無效或予以撤銷...。然而新近的發展，使憲法法院角色變遷，成為代位的立法者，不僅有權否決法律，還可以行使積極的『立法權』...這是憲法法院在作消極的合憲性控制之外，衍生的法官續行造法功能...產生這種現象值得高度重視。」(吳庚，2000: 21)¹⁸由於不諱言自身的這項「功能和權利」，大法官在第四七七號解釋中，判定「戒嚴時期人民受損權利回復條例第六條之定因適用之指示慣例，竟直接自行規定於二年期間內若干原本被排除在外者，亦得依該法請求國家賠償。」此號解釋，本該旨在宣告該法違憲。但等不及立法院重新立法，便代勞了「行使了積極的立法權」。難怪法治斌會認為：「雖然立意甚佳」，「但如此急切之作法，實已根本顛覆司法與立法間之界限，終難免招致非議。」(法治斌，2001: 80)雖然這種擴權的解釋，易受非議。但是以一紙解釋文，便能讓「正義」得以伸張，不必經由冗長繁複的立法程序，著實令人感到快意。因此，司法部門和其它政治部門（尤其台灣之立法部門有關黑金，利益妥協）相比之下，還是有人相當維護這樣的擴權之司法解釋。(陳英鈴，2001: 97)

¹⁶此外，同時在釋字第一七七，一八五，一八八號等解釋文中，也經由解釋「創設有關效力機制」(吳庚，2000: 28)。

¹⁷此皆引自法治斌之文章所整理。其中，Sweet語出自Governing With Judges: Constitutional Politics in European (2000)一書。蘇永欽語出自，〈合憲性控制的理論與實際〉一書中之「法是否應有法律違憲審查權」一文。陳愛娥文出自「大法官憲法解釋之界限—由功能法的觀點出發」，收於〈大法官釋憲五十周年學術研討會紀錄〉。

¹⁸其實台灣的大法官不只是**高度重視**這樣的趨勢，而且是具體奉行。並且在釋憲四九九號中，自創對修憲之違憲審查，把積極立法權，更推向了，積極「修憲權」的「趨勢」。

雖然大法官之解釋有憲法上之「優越權」，而政治部門也都予以尊重。但是在過去也曾發生過兩次對抗事件。一次是一九五七年之釋字第七十六號解釋。此解釋將國民大會，立法院，監察院共同歸為「相當於民主國家之國會」，使自認為唯一國會之立法院相當不悅。於是，在同年制定了司法院大法官會議法。限制大法官之解釋只能以憲法條文之規定為之。同時把可決人數限定會四分之三出席，四分之三同意。大幅的限定了大法官之職權及功能。¹⁹另一次是釋字第四九九號解釋。此為國民大會因大法官一筆勾銷其好不容易得來的修憲成果（國代虛位化），怒而修憲。將非由法官轉任之大法官排除於終身職待遇之外，以「略施薄懲」。這兩案例，其實都反應了大法官過度介入政治事務，所引發之國會反彈。同時在權力分立之下，這樣的反彈，可以視為其它部門對大法官違憲審查之對抗權的行使。²⁰

除了偶發的對抗關係之外，立法部門及行政部門，對於大法官之解釋，都相當尊重，也多會修法或執行（法治斌，2001）。不過，大法官也不是一味的對政治部門施以違法違憲之宣告。有時大法官時會對政治部門「配合」解釋。就以釋字第五四一號解釋為例。一九九七年修憲，調整了司法院大法官組織法，規定大法官為十五人，其中司法院院長，副院長各一人，由總統提名，立法院同意，並「自中華民國九十二年實施」。但在此期限之前，是否能依新適用條文以提名補實大法官懸缺，則未明定。因此總統府秘書長於二〇〇一年二月十五日函請司法院聲請釋憲。最後大法官也做出總統可補提名之解釋。陳滄海認為，當時正是政黨輪替，內閣改組之際。陳水扁補提名大法官，「非關大法官缺額是否影響司法院職權正常運作，而純為總統人事考量。」（陳滄海，2002: 50）在這樣背景下，大法官配合解釋，不

¹⁹ 法治斌認為因此，「幾乎癱瘓大法官長達近二十年」。筆者認為癱瘓原因，不應是此次立院，台灣過去威權的政治結果，才是大法官在戒嚴時期功能不彰的原因。

²⁰ 有不少法學者對這兩事件都對司法院相當的同情。如吳怡如認為第六次修憲所更動之大法官終身保障制度，是對司法獨立性的傷害（陳怡如，2001: 40-1）。而對一九五八年之爭議，吳庚認為這是「私人政治恩怨」（吳庚，2000: 25）法治斌認為這兩事件「再度凸顯出大法官地位之脆弱」（法治斌，2001: 75）如果不把大法官當作是「政治監護人」的角色來看待（蔡宗珍語，林子儀，2004: 199）。而以權立分立原則來看待，同時也不必把大法官之解釋當成是不可被打破的說法。那在權力分立原則下，立法院及國會只是在此反應了一個對抗權而已。

僅在聲請人資格上（為總統府秘書長代行總統函請釋憲）之程序瑕疵，未要求補正。更在解釋文中，為程序瑕疵特別主動說明其此次受理對象為總統，並非秘書長。陳滄海認為，「主動於解釋理由書中替聲請人圓說，……誠非妥適。」（*ibid.* 42）同時陳滄海也認為大法官在此問題上並未「探究相關修憲背景及其意旨」，而私自以「修憲疏失」之理由，予以解釋。陳滄海認為，時正為第六次修憲之後。在第六次修憲中，未將這項缺漏的規定予以修正，「係應為而不為...意即如有出缺即不必一定補提名之意」而且綜觀國大最後修憲時，已就此問題提出討論，但並未為大會所採，亦顯示修憲者並不同意此為修憲之疏漏也。（*ibid.* 46）由此，陳滄海更批評，大法官未「審酌修憲之旨意」，私以「修憲之疏失」，為總統府提出聲請釋憲程序之辯護...完全無視修憲者之存在，有失去大法官解釋憲法之適切性及合憲性。同時也有「憲法創設者」，而非「憲法維護者」之嫌。（*ibid.* 47）

另外，司法對行政部門的介入，不必然是因為司法權單方面刻意介入的結果；立法及行政部門，有時由於對抗激烈，也可能放棄了政治解決的方式，轉向大法官，希望能畢其功於一役。如釋字第五二〇號解釋有關高度政治爭議的核四案。陳愛娥認為這是「機關權限爭議」的問題，具體問題是「核四的預算經過立法通過，總統公佈成為法定預算之後，行政機關可不可以逕自停止執行。」（當代，2001: 94）然而，大法官避免了違憲，違法之字眼，也沒有對實際相關「權限爭議」之司法問題提出解釋，「沒有膽量直接回應，只在旁邊打轉，去指導政治性的機關應該如何去從事政治性的解決。」（*ibid.* 95）大法官如此迴避問題，在意見書中也可以看得出來。如法治斌也批評協同意見書中的意見，看起來應該比較像是不同意見書。但是可能為求達到通過解釋文之人數，部份大法官便將看起應是不同意見書歸為協同意見書。（*ibid.* 90）同時，莊世同也觀察到劉鐵錚幾位提不同意見書之大法官，強調國會決議權，其實和他們把中華民國政治制度當成內閣制的政治看法有關。（*ibid.* 110）

延續之前民主及違憲審查之「詭譎關係」的討論，來審視台灣過

去違憲審查較爭議之案件。台灣之大法官確實在某些面向上，如權力自我擴大，違反司法原則，解釋品質不良，社會意識保守等引發爭議。但是如果把它放在民主化後之民主鞏固的脈絡來理解。就不然發現，大法官在社會的期待下，政治部門的繁雜之立法程序，並肩負護憲之神聖使命感之下，雖然有以上之問題，但是其結果確為台灣民主貢獻良多。不過，台灣也經歷了十年的民主歷程，民主政治也慢慢步入常軌，大法官之神聖護憲的角色也可以與其它部門來共同努力。在權力分立之原則下，謹守其司法本份來解釋憲法，同時在宣告解釋前，求取大法官之間內部高度共識，並且多增加論理的部份。如此才能在其缺乏民主正當性之下，鞏固及在憲法授權下之司法威信。

參、 結論

“I often wonder,” said Learned Hand in 1944, “whether we do not rest our hopes much upon constitutions, upon laws and upon courts. There are false hopes. Liberty lies in the hearts of men and women; when it dies there, no constitution, no law, no court can save it; no constitution, no law, no court can even do much to help it.” (Quirk, 1997: 61)

“In this connection it is important to recall that Martin Luther King was quite possibly a far more important sources of constitutional change than any or even all of the Warren Court’s race decisions.” (Sunstein, 1993: 145)

釋字第四九九號之解釋觸動在憲法層次上更深的反省和討論。如民主之正當性，國民主權原理，修憲權之行使，違限審查之界限問題。這些都是民主政治中相當重要的問題。本文也是在這個背景下所做的反省。

而在文中，筆者試圖想要確立國民主權原則作為民主之基本原則，並確立國民主權原則中自我管理之精神。同時基於此，也認為修憲是應無界限，這不只在憲法上即保留給後代子孫「自決權」，同時也不符合國民主權原則。而反對憲法核心論。理由是如果憲法真有一個核心我們不能改變的，那由誰來決定呢？如果回答是大法官，那變成哲學家治國，那不是民主。如果是人民，那又等於說了一句空話。如果堅持有核心，但要由人民來決定，那如果人民說，我決定的核心就是沒有核心。那不就變成了文字遊戲。

其次筆者檢討了支持違憲審查正當性之說法。包括保障民主自由，維護憲政秩序，有比較好的論說品質等，筆者發現都不具說服力。筆者認為唯一可以正當化違憲審查機制的就是權力分立原則。在權力分立原則之下，違憲審查機制謹守其司法權限。就可以免除缺乏民主正當性非難。同時，在權力分立之下，行政，立法，司法都享有維護憲法之責任和義務。最後，從社會政治的面向，討論社會過度依賴違憲審查機制，或是違憲審查之過度積極主義，對民主所造成的傷害。

有關台灣的部份，則延續這樣的邏輯來看。發現台灣學界深受自由主義的影響，講求人權，但少注意人民參與的重要性。而且接受德國之歷史經驗，對人民或是民主，有相當的戒心。對違憲審查有較高的期望。

至於台灣的大法官，雖然對人權保障貢獻很多，但其權力有越來越擴大的趨勢，尤其在釋字第四九九號解釋文到達一個高峰。面對擴大的權職，除了寄望大法官能以權力分立原則自我節制外，透過修改大法官釋憲程序及行政及立法也可以在適時行使其對抗之權。應可使大法官回歸到憲政常態。

參考文獻

(一) 中文部份

- 吳庚(2000)。「憲法審判制度的起源及發展--兼論我國大法官釋憲制度」。法令月刊，51:10，頁 9-29。
- 李仁焘(2004)。「由司法權本質，思考我國大法官釋憲制度的「聲請外解釋」問題」。臺灣本土法學雜誌，59，頁 75-95。
- 李念祖(2001)。「從釋字第五二〇號解釋看行政與立法關係」。臺灣本土法學雜誌，20，頁 43-56。
- 李建良(2004)。「試探大法官憲法解釋標的之實然與應然--以司法院釋字第五七六號解釋為中心」。臺灣本土法學雜誌，59，頁 142-160。
- 林三欽(2002)。「人民聲請大法官違憲審查之標的」。月旦法學，81，頁 8-9。
- 林子儀等(2003)。「大法官與憲政體制座談會」。政治與社會哲學評論，5，頁 163-218。
- 林瑞富(2001)。「瑕疵乎？梁木乎？--評大法官會議釋字第五二〇號核四釋憲文」。律師雜誌，257，頁 77-83。
- 法治斌(2001)。「與大法官共治，難嗎？」。憲政時代，26:3，頁 75-92。
- 姚文成(2004)。「大法官釋憲面對政治界限之檢討與建議」。華岡社科學報，18，頁 87-122。
- 陳士章(2004)。「論司法的政策形成功能--以大法官解釋第二四二號為例」。政治學學報(師大)，2，頁 39-69。
- 陳志龍(2000)。「大法官釋字第 499 號的「國民主權」法理探微」。

政策月刊，58，頁 28-33。

陳怡如(2001)。「當前司法院大法官法制設計上之問題」。法律評論，67:4-6=1342，頁 27-43。

陳春生(2000)。「評修憲權與釋憲權的爭議」。政策月刊，58，頁 41-46。

陳英鈴(2001)。「大法官會議對憲法解釋之程序標的與拘束力--從憲法主義與法律主義談起」。憲政時代，26:3，頁 93-125。

陳慈陽。「論司法院大法官解釋對於基本權保障之理論發展」。月旦法學，98，頁 14-30。

陳愛娥(2004)。「司法院大法官憲法解釋之標的--以聲請外解釋的認定困難為中心」。臺灣本土法學雜誌，59，頁 109-119。

陳滄海(2002)。「總統補提名大法官的合憲性探討--兼論司法院釋字第五四一號解釋」。市師社教學報，1，頁 39-53。

黃國鐘(2001)。「簡介「司法院大法官審理案件法」之修正」。全國律師，5:8，頁 89-94。

新新聞。「兩派大法官拔河，表決通過受理延任案」。新新聞，667 民 88.12.16-12.22，頁 50-53。

當代(2001)。「體檢大法官會議五二〇號釋憲文--文本解釋與憲政規範」。當代，45=163，頁 85-117。

顏厥安(2000)。「國民主權與憲政國家」。政大法學評論，63，頁 47-80。

(二) 英文部分

- Ackerman, Bruce. (1995). "Higher Lawmaking" in *Responding to Imperfection: The Theory and Practice of Constitutional Amendment*. Edited by Sanford Levinson. New Jersey: Princeton University Press.
- Bickel, Alexander M. (1962). *The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics*. New York: The Bobbs-Merrill Company, Inc.
- Brewer-Carias, Allan R. (1989). *Judicial Review in Comparative Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cristi, Renato. (1998). *Carl Schmitt and Authoritarian Liberalism*. Cardiff: University of Wales Press.
- Dahl, Robert A. (1957). "Decision-Making in a Democracy: The Supreme Court as a National Policy-Maker," *Journal of Public Law* 6(1957): 293.
- Devins, Neal. (1996). *Shaping Constitutional Values: Elected Government, the Supreme Court, & the Abortion Debate*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Dworkin, Ronald. (1985). *A Matter of Principle*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Ely, John. (1980). *Democracy & Distrust: A Theory of Judicial Review*. Cambridge: Harvard University Press.
- Dworkin, Ronald. (1986). *Law's Empire*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Friedman, Barry. (1993). "Dialogue and Judicial Review" *Michigan Law Review*, vol. 91: 577.
- Griffin, Setphen M. (1996). *American Constitutionalism*. Princeton: Princeton University.
- Hamilton, Alexander, James Madison and John Jay. (1982). *The*

- Federalist Papers*. Toronto: Bantam Books.
- Hiebert, Janet L. (1996). *Limiting Rights: The Dilemma of Judicial Review*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Morton, F.L. (1988). "Judicial Review in France: A Comparative Analysis", in *The American Journal of Comparative Law*. 36: 89.
- Quirk, William J. & R Randall Bridwell. (1997). *Judicial Dictatorship*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Scigliano, Robert. *The Supreme Court & the Presidency*. New York: The Free Press
- Schmitt, (1988). *Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty*. Cambridge: The MIT Press.
- Sunstein, Cass R. (1993). *The Partial Constitution*. Cambridge: Harvard University Press.
- Tushnet, Mark. (1999). *Taking the Constitution Away from the Courts*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Popular Sovereignty, Constitution, & Judicial Review: A Reflection

Ming-Che Lu*

Abstract

In September 1999, the National Assembly passed a constitutional amendment to extend the terms of current assembly members to two-and-a-half years until June 2002 and changed the electoral rule of assembly members to proportional votes. This so called “self-fattening” amendment incurred many criticisms from the public. Although the assembly deputies justified the amendment as the first step toward the abolishment of infamous National Assembly, the public was outraged by their act. On March 24th, 2000, requested by the legislators, the Council of Grand Justices ruled that the amendment passed by the National Assembly was unconstitutional. Two months later, responding to the outcry of the people and the unconstitutional ruling, the National Assembly held an additional session to pass another amendment that the power of National Assembly was largely reduced. The conflict between the two branches, the National Assembly and the Council of Grand Justices, seems being settled, but there are issues that the constitutional experts, legal scholars and political scientists are interested in. These issues involve the constitutional theory, constitutional politics, judicial review, democratic theories, etc. This paper will examine several issues related to this event and hope to provide contributions on the dialogue and reflection of the constitutional democracy.

* Assistant Professor, Department of Applied Sociology, Nanhua University.

預警原則在塑化劑管制之應用： 政策利害關係人觀點分析

范玫芳*、陳俞燕**

摘要

預警原則在現代社會面臨高度複雜的風險與科學不確定爭議日顯重要。鄰苯二甲酸酯類塑化劑是一種常見的塑膠製品添加物，卻也被視為具疑似荷爾蒙作用而干擾生物體內分泌機制。本文旨在檢討現有管制政策上之問題並探究政策利害關係人／風險評估中重要行動者（包括非政府組織、科學社群、政府主管機關與廠商）如何認知鄰苯二甲酸酯類塑化劑之潛在影響、對於預警原則之政策應用和採行相關行動以解決具科學不確定性問題之觀點。本文呈現政策利害關係人多元的認知與立論，強調減少民眾暴露於鄰苯二甲酸酯類塑化劑的重要性，並主張加強利害關係人的溝通與政策參與，將有助於帶來較周延的決策與具有社會回應性的制度設計。

* 國立陽明大學科技與社會研究所副教授（email: mffan@ym.edu.tw）

**淡江大學公共政策研究所碩士（email: yuyen0625@yahoo.com.tw）

本文發表在2009年「台灣科技與社會研究學會」年會（成功大學，4月17-19日），作者感謝評論人和與會者提供之寶貴意見。本文如有疏漏，作者當負全責。

壹、前言

現代社會面臨新科技的挑戰，傳統的風險管理與評估已無法適用在具科學不確定性的爭議情境。預警原則（precautionary principle，亦稱預防原則）被視為是保護人類健康與環境的重要準則。在缺乏充分的科學證據證明損害前，即早對環境與人類健康採取保護措施，以避免嚴重或不可回復的損害。根據 Schomberg（2006: 28-31），有以下兩種科學爭議情境適合採取預警原則。第一，涉及知識上的不確定性、科學爭議與缺乏相關知識的情境。換言之，人類無法完全依賴科學的資訊系統對可能的負面影響加以估算，對於影響的範圍是未知的（unknown），而嚴重性的程度或問題本質以及相關的保護的程度只能用質化的方式衡量，例如基因改造生物體（GMOs）、氣候變遷與臭氧層破壞的議題都可歸在此類別。第二種情境是可以得知可能的負面影響，但無法建立不確定性的因果關係，風險發生的機率是未知的，例如歐盟禁止特定抗生素使用在畜牧業，以及禁止廢棄物傾倒以保護北海的生態的作法，皆採行了預警途徑。

鄰苯二甲酸酯類（Phthalate Esters, PAEs）是一種塑膠製品的添加物，能讓塑膠商品更符合消費者的使用需求，無論是嬰幼兒的塑膠玩具、盛裝食物的塑膠容器、家用產品或室內裝潢亦有多數屬於塑膠材質、醫療用的拋棄式器具如塑膠手套、輸血袋等，都可見鄰苯二甲酸酯類塑化劑的蹤影。在鄰苯二甲酸酯類塑化劑被工業大量使用之際，卻也被科學界歸類為疑似環境荷爾蒙物質，可能影響人類生殖系統與生長發育。然而決策者、專家學者、廠商和民眾對此類物質所造成的健康效應卻仍無法全面掌握，現有科學證據尚無法完全證實鄰苯二甲酸酯類塑化劑對人體健康之影響，致使政府相關單位目前並未全面禁止或限制使用所有種類之鄰苯二甲酸酯類塑化劑，仍在觀望其他國家的作法¹。

¹ 行政院環境保護署，2008/01/08，「塑化劑已依毒管法列管，環署呼籲民眾慎選塑膠產品」，

國內有關科學不確定性與預警原則的文獻偏重特定議題(例如基因改造生物體、歐盟禁止使用荷爾蒙促進生長激素的牛肉進口)涉及國際貿易爭端與規範的討論(例如：牛惠之，2005；倪貴榮等，2002)，較少著眼於政策利害關係人(stakeholder)與公民對風險與不確定性的認知以及預警原則的論述。鄰苯二甲酸酯類塑化劑的既有文獻偏重在調查環境流布、評估其對人體健康之影響、分析飲用水或塑膠產品中的含量，呈現鄰苯二甲酸酯類塑化劑確實存在於環境和人體以及可能產生之危害，但很少涉及政府相關單位管制現況、政策利害關係人如何認知此種有毒化學物質以及現有政策的檢討。

本文旨在檢討鄰苯二甲酸酯類塑化劑管制現況問題，並探討政策利害關係人／風險評估中重要行動者對塑化劑之潛在影響的認知，以及對於預警原則和採行相關行動以解決具科學不確定性問題之觀點。風險與科學不確定性之相關研究在界定與研究政策利害關係人觀點時，主要考量到牽涉該爭議的多元領域，包括政治、科學、商業與社會(例如 Throne-Holst and StØ, 2008)。本研究採取文件分析與深度訪談法，根據既有文獻與新聞報導中所呈現涉及塑化劑爭議之各領域利害關係人，選擇合適的受訪對象以探究多元的意見。本研究受訪對象涵蓋四類政策利害關係人，共計有八位受訪者：一、政府機關：負責毒性化學物質的篩選、調查、管制的環保署毒管處。二、非政府組織：以反聚氯乙烯(PVC)行動、關注環境荷爾蒙議題、改善生活環境與提升生活品質為主要訴求的非營利組織。三、廠商：塑膠工業上下游的公會代表。四、科學社群：多年致力於鄰苯二甲酸酯類塑化劑的調查研究，且具備該領域專業知識的學者專家。在探討政策利害關係人多元的認知與立論後，本文最後將提供政府推動預警原則之相關政策建議，使預警原則成為政府處理缺乏科學證據問題時的重要指引，以維護民眾健康權益。

貳、預警原則之論述與預警行動

預警原則最早出現於1970年代前西德（Weale et al, 1991），早期的預警原則核心概念是國家應藉由謹慎的提早計畫來避免環境的破壞，德文“vorsorge”（即precaution）指的是先見之明（foresight），此概念亦包含了良善管理環境事務以及選擇最佳的執行方案（Von Moltke, 1988）。1980年代中期至後期，德國政府使用預警原則處理酸雨、全球暖化和北海的汙染問題，並要求工業生產流程採取最佳可得（best available）的技術以降低源頭的汙染排放。德國的高環境標準為其創造幾十萬的就業機會（OECD, 1992），預警原則在德國被視為能夠促進經濟成長，而非經濟發展的絆腳石。

預警原則日趨受到重視並被列入與環境有關的國際正式文件，例如聯合國氣候變化綱要公約（United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC）、生物安全議定書（Bio-safety Protocol），皆要求會員國以預警概念作為決策的基本原則，而1992年聯合國環境和發展會議（United Nations Conference on Environment and Development, UNCED）中所通過的里約宣言（Rio Declaration）第十五項原則，是目前最常被引用與廣泛接受的：

為了保護環境，各國應該根據自己的能力廣泛地適用預警措施。當面臨嚴重或不可逆的破壞威脅，不應該以缺乏充分的科學證據為由，延遲預防環境退化之符合成本效能之措施（UNCED, 1992）。

根據O' Riordan and Jordan（1995: 195-196）的觀點，預警原則有七項核心要素，茲說明如下：

（一）採取預先行動（Pro-action）：在科學證據出現前或對可能的結果根本無知時，即先採取行動，因為延遲或輕率的行動最終將被證明比現在的「犧牲」更昂貴。藉由降低潛在的危害，防患於未然，將損害減到最小。

(二) 考慮行動的成本效能 (Cost-effectiveness of action)：積極採取行動將有益於社會與環境，以此正當化採取行動所要付出的成本。

(三) 保護生態空間 (Safeguarding ecological space)：強調自然系統與社會組織面對改變時的脆弱性 (vulnerability)，以避免不可回復性以及造成社會不正義。

(四) 正當化自然系統的內在價值 (Legitimising the status of intrinsic value of natural systems)：較強的預警原則與生物倫理 (bioethic) 展現類似的看法，認為自然系統是脆弱或重要的。就道德權利而言，那些面臨不可回復之危害的自然界動植物，或其存在對自然再生是不可或缺的，應該受到保護，不再以成本效益分析 (cost-benefit analysis) 或比例原則作為唯一考量。

(五) 轉移舉證責任 (Shifting the onus of proof)：舉證責任由反對開發者負責證明可能和不合理的危害，轉移至開發者 (proto-developer) 必須在任何形式的開發進行前，負責證明在場址與過程中「沒有合理的環境危害」(Cameron and Wade-Gery, 1991)。

(六) 中程計畫 (Meso-scale planning)：任何一個決策將會對環境和社會造成影響，然而僅使用成本效益分析有欠周詳，忽略了其他行動的可能成本和利益。不幸地，現代社會規定補償或關心環境義務的法律仍然不完備，加上民主制度下政治人物短視近利，決策者缺乏深謀遠慮的分析工具。預警原則嘗試以中程計畫取代相對短期 (short-term) 的思考觀點，中程大約指從現在開始的25到100年，預警原則試圖改變那些主要關切今日社會的福祉而不關切未來世界的制度與公民，要求政治人物和經濟行動者要有長遠眼光，不是只考量下一次選舉的勝敗或經濟的起伏。

(七) 償還生態負債 (Paying for ecological debt)：預警本質上是展望未來的，但也須為過去的魯莽行動負責，承擔起環境保護的責任。

預警原則關注環境資源濫用造成的無辜犧牲者、代際間的公平

（保障未來世代的生活品質）與自然權利等倫理的實踐（O' Riordan and Jordan, 1995: 191）。試圖挑戰科學的權威（現有的科學方法）、對抗犧牲倫理的環境管理技術以及現有的政治權力與意識形態，主張環境權利、矯正成本效益分析的不當運用並捍衛公民權利。預警原則的支持者視其為所有環境保護政策的基本原則（Cameron and Abouchar, 1991），但反對者則形容預警原則是空洞且欠缺實用的意義（e.g. Gray, 1990; Bodansky, 1991; Gray et al., 1991），甚至一不小心即淪為不行動原則（the principle of inaction）（Charnley, 2000）。例如Sunstein（2002）與 Breyer（1995）皆認為妥善利用成本效益分析可以讓政府的風險管理更為有效，並強調專家知識以及「合理科學」（sound science）在風險決策之重要性，以免政府為了回應人民對於某些特定風險「不理性的」反應，而做出錯誤的決策或導致資源錯置的情形，反而使得真正需要政府管制的風險沒有得到有效的管制。然而，晚近有愈來愈多的研究指出專家之間對於基於成本效益分析的風險決策也存有爭議與歧見，專家在知識上同樣會具有侷限性，民眾不見得比專家來得不理性（Wynne, 1996）。預警概念的應用能促進科學家與決策者更多思考現有的政策工具與方案能否充分地掌握環境風險的特性並加以預防，進而能引起在科學、技術與政策上的反思與創新（例如重新評估科學研究議程、研究經費補助的優先性、綠色化學），導向一個更為永續的未來（Tickner and Kriebel, 2006）。

目前預警原則尚缺乏明確的定義和一套實行的指導標準。為了使預警原則的核心概念得以在實務上運作，不少學者提出以下不同層面的變革：

（一）面對不確定性（uncertainty），不再以科學證據作為唯一準則：預警模式挑戰傳統科學信賴的實驗、否證、驗證、一致性和可預測性，改變現有的科學解釋，不再將科學證據當作唯一準則，納入其他不同的選擇（O' Riordan and Jordan, 1995: 199）。McDonnell（1991）和Wynne（1992）指出不確定性受到多種因素影響，包括專業知識、經驗、同儕團體、政治授權、主要決策者的個人特質，以及科學家對

於自身角色與權力的期許為何。面對不確定性，預警原則的倡議者堅信此原則能促使決策者更加謹慎，避免魯莽的決定。

（二）擴大參與，發展永續的政治基礎：在科學不確定的情況下，以及社會對專家和政府的不信任日益增長，複雜的科技管制由過去的專家主導，逐漸轉變為利害關係人參與的治理過程（Paterson, 2007: 524）。災害風險管理須結合公部門、私人和公民社會三者的制度系統和行政安排，將在地知識的納入，彌補科學知識之不足，並且連結在地、地區、國家和全球行動者共同合作（UNDP, 2004: 89; 2005: 5）。擴大公民的參與可以將科學預測轉變為公開協商，有助於管制的實施。與純粹依賴科學可靠性相比，社會參與所產出的政策被質疑的可能性較低（Funtowicz et al., 2000: 333-334）。不僅挑戰了封閉的專家決策體系，同時能增進利害關係人對最終解決之道的認同與接受度。

（三）重新評估「成本效益分析」的意義與運用：成本效益分析是用來衡量投資所花費的成本與所能產生的金錢價值，這種分析方式將實際或可計算的價值，以及未來可能的收益與損失納入計算。延伸的成本效益分析則納入了富想像力的非市場價值。然而，在預警模式中，成本和效益的計算是不可行的，即使是估計其可能性也是不可靠的，因為危害預防的效益依賴未來的損害情況。此外，不同的立場對相同行動的成本效益有著不同的觀點。以回復力和脆弱度評估環境的調節能力為例，強調環境脆弱度者主張當下應立即付出成本，即早的縝密行動產生的效益能夠使投資合理化。相反地，強調環境回復力者則認為即早的縝密行動是不必要的成本。任何成本效益的決定可能是高度政治性的，而非純粹的經濟學（O' Riordan and Jordan, 1995: 201-202）。

（四）建立補償與課責機制：為了公益犧牲財產權者，必須給予補償，例如發展權移轉（transferable development rights）、外債與自然交換（debt for nature swaps），提供犧牲者若干經濟協助，促使犧牲者朝向更經濟和環境永續的未來（O' Riordan and Jordan, 1995: 208）。

課責機制的建立是讓決策者為其所做出具有潛在破壞性的決策負責，將舉證責任轉移到風險製造者（Hey, 1992; Costanza and Cornwell, 1992），要求風險製造者提供補償基金，由法院擔任補償基金的公平仲裁者。

（五）司法權的介入：允許法院介入預警原則的施行，讓法官對於管制者以科學為基礎的決定進行司法審查。1993 年的 Daubert 案（Daubert v. Merrell Dow pharmaceuticals）擴大了司法權力，法院能夠對承審案件中的專業證據進行把關，檢視專家證人提出的科學知識、其推理及方法是否在科學上有效，是否與待證事項有關連並可信賴，並賦予聯邦法官在案件審查中拒絕無相關或不可靠科學證據的權力。反對擴大司法權力者認為，法官不具備對此類案件進行詳細審查的能力，而且法院對尚未發生的事件作出裁判，逾越了憲法賦予法院的職責（McGarity, 2003: 156）。Fisher（2001）認為若以司法落實預警原則，則須重新思考法院與行政部門間的制度安排。

（六）防止預警原則被濫用：預警原則的應用須注意可能導致科學被特殊利益團體擄獲的問題（Charnley and Elliott, 2002: 10366）。Majone（2002: 107）指出預警原則可能被政策行動者濫用，掩飾因政治因素而作出不科學（unscientific）或不合理（irrational）決定的事實。為了避免政治人物和其有力支持者僅是公開承諾卻永不兌現，須關注不確定性的決策過程之公平性（Jordan and O' Riordan, 1995: 200）。

當前各國家對於永續發展抱持的不同立場（例如：做出更多改變或維持現狀），在預警行動上也產生了強弱程度之分。強的預警與深層生態學（deep green）或生態主義（ecologism）有相似的主張，皆主張舉證責任之轉移。強的預警對於具有潛在危害的有毒物質，採取最嚴格的保護措施。例如歐盟對於有毒化學物質之管理，除了禁止使用，某些被列為特別管制的有毒化學物質，生產者不僅須提升處理末端污染的技術，整個生產過程也須符合安全標準，同時也被要求負起更嚴峻的關心義務。弱的預警傾向於限制最具毒性且威脅到人類生活

的物質和活動，偏重技術可行性和經濟效率，也強調以主流科學立論的重要性（O' Riordan and Jordan, 1995: 197-198）。預警原則缺乏單一固定的界定，而須採以特定脈絡為基礎的詮釋（Throne-Holst and StØ, 2008: 101）。在地脈絡預警論述的探討以及利害關係人共同審議具爭議性的問題，將有助於預警原則的應用。

參、鄰苯二甲酸酯類塑化劑之爭議與管制現況

一、鄰苯二甲酸酯類塑化劑之爭議

鄰苯二甲酸酯類是鄰苯二甲酸（Phthalate acid）的衍生物，為具有芳香氣味的無色液體。生活中隨處可見的塑膠包裝、塑膠容器、塑膠手套、微波便當餐盒、覆蓋食物之保鮮膜、兒童的軟性玩具和固齒器、汽車座椅、建材之塑膠地板或醫療用的輸血袋等，皆有可能於製造過程中，添加鄰苯二甲酸酯類作為塑化劑（plasticizers），增加塑膠製品之韌度和延展性（廖健森等，2001）。鄰苯二甲酸酯類塑化劑種類繁多，塑膠中通常依其性質與產品使用需求，添加一種以上的塑化劑，以鄰苯二甲酸二（2-乙基己基）酯（DEHP）為最大宗，佔塑化劑產量的四分之三，亦是檢出率和檢出濃度最高的化學物質。其次是鄰苯二甲酸二丁酯（DBP）（陳美蓮與毛義方，2004；陳福安，2004）。此外，女性經常使用之香水、指甲油與頭髮用噴劑等化粧品，則以鄰苯二甲酸酯類作為定香劑，以保持香料氣味，或使指甲油薄膜更光滑。然而鄰苯二甲酸酯類塑化劑並非以化學鍵鍵結於聚合物中，所以容易受到外在環境因素如溫度、使用時間、pH 值的影響而釋放到環境中（陳佳飛，2002）。

鄰苯二甲酸酯類塑化劑被歸類為疑似環境荷爾蒙物質，其生物毒性主要屬雌激素與抗雄激素活性（陳福安，2004），目前已於動物實驗中被證明會對鼠類生長發育和生殖能力產生危害，毒性危害以肝臟與睪丸最為顯著（陳佳飛，2002），懷孕母鼠暴露到鄰苯二甲酸酯類

會造成胎鼠產前死亡率及產後畸胎率明顯地上升（李俊璋與郭保麟，2004）。流行病學的研究顯示患有子宮內膜異位症的女性，其血漿中的DEHP比其對照組為高。鄰苯二甲酸酯類對女性月經特質亦會造成影響，鄰苯二甲酸二甲酯（DMP）的暴露導致月經週期變短，DBP再加上DMP高濃度暴露者經期時流血天數較多，DEHP濃度較高者月經期間較容易發生痛經現象（郭育良與楊秋月，2005）。有早發性乳房發育的少女，其血液中DMP的濃度亦比對照組為高且有顯著之差異（吳孟興與林秀娟，2005）。上述研究推測鄰苯二甲酸酯類可能對女性生殖健康產生負面影響。此外，亦有研究指出台灣孕婦尿液中DBP中位濃度為美國孕婦的六倍，DEHP則為美國孕婦的二十倍（李俊璋與郭保麟，2004），並推論可能影響胎兒生長發育。近年來更有國外研究著重在鄰苯二甲酸酯類對免疫系統的影響，發現DEHP與氣喘有關，BBP則與兒童濕疹和鼻炎有關（蔡欣捷，2006）。鄰苯二甲酸酯類塑化劑的人體暴露途徑為食品、飲用水、輸血與空氣接觸（皮膚及呼吸），其中以食入為主，室內空氣次之（張碧芬與袁紹英，2000）。由於暴露途徑多元，加上國人大量使用塑膠產品，導致一般民眾在日常生活中極容易與該類物質接觸。

現有的動物試驗證實鄰苯二甲酸酯類塑化劑具有生物毒性，因為人類生理機能較動物更為複雜，且缺乏大規模針對人體的調查與試驗，尚無法掌握確鑿科學證據判定鄰苯二甲酸酯類塑化劑是否會對人體產生不良影響。但不少科學家現已提出鄰苯二甲酸酯類塑化劑可能危害水生生物或人體健康，並建議未來持續進行研究以獲得更完整的毒性資料。鄰苯二甲酸酯類塑化劑種類繁多，大量充斥於生活周遭是不爭的事實，雖然其具體危害需要更長期的研究與監測來進一步證實，為維護民眾權益，政府有必要密切關注並謹慎地處理其可能對環境生態或人體健康的潛在威脅。

二、鄰苯二甲酸酯類塑化劑管制現況

目前歐盟及美日等國均已將部份鄰苯二甲酸酯類訂為優先列管物質，行政院環境保護署亦於 1999 年將鄰苯二甲酸酯類中的 DEHP、DMP、DBP 依毒性化學物質管理法公告列管，鄰苯二甲酸二辛酯（DOP）在環境中具有不易分解及生物濃縮特性，且環境流佈廣，環保署為加強對此種塑化劑的使用管制，乃於 2006 年 12 月 29 日正式列管為第一類毒性化學物質²。環保署指出其餘種類之鄰苯二甲酸酯類塑化劑，正密切注意國際管制動態，針對毒理特性明確之塑化劑，將納入毒性化學物質篩選名單中加以評估³。下表為目前毒化物分類標準與管制方式：

² 行政院環境保護署，2008/01/18，「環保署公告嚴加管理塑化劑 呼籲民眾應降低使用」，

<http://cms.www.gov.tw/PolicyCenter/Pages/5b46fdc1-4983-4c3b-b501-961bd079794c.aspx>（檢索日期 2008/03/25）。

³ 行政院環境保護署，2008/01/08，「塑化劑已依毒管法列管，環署呼籲民眾慎選塑膠產品」，

<http://cms.www.gov.tw/NewsCenter/Pages/20080108/3d99383f-67cf-4a27-858c-118b8b3a10d6.aspx>（檢索日期 2008/03/25）。

表 1 毒化物分類標準與管制方式

毒化物類別	第一類 (難分解物質)	第二類 (慢毒性物質)	第三類 (急毒性物質)	第四類 (疑似毒化物)
分類標準	在環境中不易分解或因生物蓄積、生物濃縮、生物轉化等作用，致污染環境或危害人體健康者。	有致腫瘤、生育能力受損、畸胎、遺傳因子突變或其他慢性疾病等作用者。	化學物質經暴露，將立即危害人體健康或生物生命者。	非前三類而有污染環境或危害人體健康之虞者。
管制方式	<p>毒性化學物質之運作及其釋放量，運作人應製作紀錄定期申報，其紀錄應妥善保存備查。</p> <p>中央主管機關得依管理需要，公告毒性化學物質之管制濃度及大量運作基準。</p>			
管制方式	<p>中央主管機關得公告限制或禁止其有關之運作。</p> <p>製造、輸入、販賣者，應向主管機關申請核發許可證，並依許可證內容運作。</p> <p>使用、貯存者，應向當地主管機關申請登記，並依登記文件內容運作。</p> <p>廢棄、輸出者，應逐批向當地主管機關申請登記，始得運作。</p> <p>毒性化學物質之運作總量低於大量運作基準者，得報經當地主管機關核可並取得核可文件。</p> <p>為防制毒性化學物質污染環境或危害人體健康所必要，主管機關得變更或廢止前列許可證、登記文件、核可文件。</p> <p>除輸出、廢棄外，其運作總量達大量運作基準，應於申請許可證或登記文件前，檢具危害預防及應變計畫，報請直轄市、縣(市)主管機關備查，並依危害預防及應變計畫內容實施。</p> <p>主管機關應於第三類毒性化學物質之危害預防及應變計畫備查後 15 日內，將該計畫摘要供民眾查閱。</p>			<p>不需取得許可證、登記文件、核可文件等證照，但須於運作前向當地主管機關申報毒理相關資料（包括物質安全資料表及防災基本資料表）。</p>
管制方式	中央主管機關得以釋放總量管制方式管制之。			

資料來源：作者自行整理（根據毒性化學物質管理法、毒性化學物質分類管理架構）

行政院衛生署現已公告禁止將DEHP、DBP和鄰苯二甲酸丁酯苯甲酯（BBP）添加在化粧品中，並要求各地衛生機關加強查察列管。上述物質相繼禁用後，衛生署擔心業者改用同屬鄰苯二甲酸酯類的DOP做為香水定香劑，或是添加在指甲油中增加延展性，自2009年5月1日起禁止化粧品添加DOP⁴。為了避免鄰苯二甲酸酯類塑化劑危害兒童健康，經濟部標準檢驗局也著手修改國家標準，自2008年1月起禁止使用DOP於製造三歲以下兒童玩具，同年7月1日開始，十四歲以下兒童使用之塑膠玩具，六種塑化劑DEHP、DBP、BBP、DINP、DIDP與DNOP總含量檢出不得超過0.1%，若超過標準即不得進口或生產製造。標檢局說明「兒童玩具」是指十四歲以下兒童和嬰幼兒使用的各類型玩具，嬰幼兒常用含在嘴內的固齒器和各式用品都將列管⁵。

此外，環保署考量因飲用水途徑暴露於污染物所引起的健康風險，自2007年起執行為期三年的「飲用水水源及水質標準中列管污染物篩選與監測計畫」，一共篩選28項國內飲用水現階段尚未列管的新興污染物候選名單，將DEHP納入飲用水可能的污染物候選名單，建立相關基本資訊與進行抽驗調查。該名單主要參考世界衛生組織、歐盟以及美國、加拿大、英國、日本、紐西蘭、澳洲等先進國家所選出的污染物建議名單，再召集相關領域專家篩選出有可能存在國內水源中的28項污染物，列入未來飲用水水質標準之優先管制項目⁶。

由於塑膠產品便宜且便利性高，導致國內鄰苯二甲酸酯塑化劑的使用量大、使用機會頻繁、拋棄的數目亦相當驚人，所能應用的商品種類更是包羅萬象，與民眾生活息息相關。鄰苯二甲酸酯類塑化劑雖不若急毒性物質對生物產生立即而嚴重之危害，但其所帶來的影響往

⁴ 行政院衛生署，2008/11/03，「化粧品禁止使用鄰苯二甲酸二辛酯成分」，http://www.doh.gov.tw/CHT2006/DM/SEARCH_RESULT.aspx（檢索日期2008/11/30）。

⁵ 林倬妃、黃天如，2008/01/18，「玩具、化粧品塑化劑標準 嚴查」，中時電子報 <http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/080118/4/s20r.html>（檢索日期2008/03/25）。

⁶ 行政院環保署毒管管處，2008/03/13，「環保署將『壬基酚、鄰苯二甲酸二（2-乙基己基）酯、雙酚A』等28項納入飲用水可能的污染物候選名單」，<http://web2.epa.gov.tw/enews/Newsdetail.asp?InputTime=0970312111611>（檢索日期2008/03/25）。

往並非短期即可看出，而無聲無息地侵害後代子孫的健康與未來。政府相關單位雖已將部份鄰苯二甲酸酯類塑化劑列入毒性化學物質管理法，並且密切觀察國外相關的研究發現與管制措施作為施政之參考，亦對飲用水及河川受鄰苯二甲酸酯類塑化劑污染的程度做持續監測，然而具體的防止危害措施卻有限，例如限制鄰苯二甲酸酯類塑化劑轉移量或產品添加量的法令規定仍十分缺乏，也尚未訂定國人每日容許暴露量的標準。

肆、政策利害關係人對塑化劑潛在影響的認知

由於危害證據不足，政策利害關係人對鄰苯二甲酸酯類塑化劑之潛在影響的認知存有差異，且對於管制現況有不同的看法：

一、廠商將符合國家標準的產品視為安全

業者傾向認為沒有一項產品是絕對安全的，而是量的問題。主張政府應該訂定產品檢驗的標準值，以符不符合標準值來界定是否安全，廠商按照政府規定的標準來運作，政府也根據此標準來懲罰違規的廠商，即能降低產品的危害，保障民眾的健康。受訪的業者認為由於危害的證據不充分，因此鄰苯二甲酸酯類塑化劑之潛在影響是處於各說各話的狀態，即便有潛在影響，但是到底有多嚴重、影響哪些面向沒人知道，因為危害與否還有爭議，所以不能判定鄰苯二甲酸酯類塑化劑究竟會不會對人體造成負面影響。

受訪的業者認為現階段若是政府決定加強管制對廠商而言是不公平的，強調如果廠商確實符合規定，政府就有義務保障合法廠商繼續運作的權利，並且要為合法的廠商排除非法廠商的存在以及外界的反對聲浪。此外，受訪的業者也指出只要有市場需求，鄰苯二甲酸酯類塑化劑就不可能在台灣完全消失，若是政府加強管制或公告禁止使用，將迫使產業轉入地下化，透過地下工廠製造或走私管道，消費者

仍可能購買到添加鄰苯二甲酸酯類塑化劑且缺乏檢驗的產品，將使得民眾權益更沒有保障，環境污染更嚴重。廠商認為政府應該強化現有的檢驗和抽驗制度，並加強稽查非法的廠商與加重懲罰，使非法的廠商能受到法律的制裁，否則僅公告管制並不能保障民眾健康。

二、政府以科學證據判定危害性

受訪的官員表示早在十年前就開始管制鄰苯二甲酸酯類，相關部門也陸續制定管制措施，並且密切觀察其他先進國家的管制趨勢和國內外最新科學發現以調整我國的管制方式，一些更嚴格的管制措施也在規劃中。科學界普遍認為鄰苯二甲酸酯類塑化劑可能具有環境荷爾蒙特性，對於生理功能尚未完成的胎兒、嬰幼兒、兒童，造成生育和生長發育的影響，也懷疑鄰苯二甲酸酯類塑化劑與癌症有關聯。不過目前缺乏充分的科學證據，受訪的官員表示如果鄰苯二甲酸酯類塑化劑真的如同科學界所言有上述特性，未來極有可能符合第二類毒性化學物質的分類，即具有致腫瘤、生育能力受損或其他慢性疾病作用，屆時政府亦會制定其他因應的措施。

政府對化學物質潛在影響的認定主要是根據科學證據和學者專家的意見和建議，鄰苯二甲酸酯類塑化劑的危害必須透過調查研究與專業的諮詢討論後，政府方能判定其是否有危害人體健康之事實或疑慮。至於潛在影響是否嚴重到需要加以管制，亦必須視其是否符合國內現行法令而定，或參考國際管制現況。以上顯示政府對鄰苯二甲酸酯類塑化劑危害的認定與管制，仍待進一步的科學證據，以及觀望國際的管制趨勢，尚無法因為存在危害的風險或科學不確定性即採取行動。

三、非政府組織與科學社群的示警

非政府組織與科學社群的受訪者對於鄰苯二甲酸酯類塑化劑造成動物和人類的健康影響表示擔憂，而人體健康的影響又牽涉暴露量、暴露途徑、暴露的時間點以及不同化學物質的綜合影響：

(一) 對動物的影響

動物實驗發現鄰苯二甲酸酯類塑化劑具備生殖和發育毒性，對老鼠的生殖能力與生長發育造成影響，導致精子數目不足或精子發育不全，傷害老鼠的腎臟、肺臟、肝臟。此外，鄰苯二甲酸酯類塑化劑具有生物蓄積、生物濃縮的特性⁷，對動物或環境所產生的影響將會透過食物鏈再回到人體，非政府組織憂心人類還是最終的受害者，因此完整的危害預防行動也包括我們必須關心動物受影響和環境遭污染的情形。

(二) 對人類的影響

受訪的非政府組織和科學社群指出目前科學界能夠掌握的只有動物實驗結果以及人類有哪些暴露途徑，至於多少暴露量會造成影響？造成何種影響？鄰苯二甲酸酯類塑化劑和其他化學物質是否會相互影響？答案都是未知的，或具有因果關係的不確定性，尚待後續的調查研究加以釐清。受訪的非政府組織憂心我們不僅缺乏這方面的調查研究，再加上毒化物和其所造成影響的關連性過於複雜，即使投入經費與時間進行科學研究，亦無法得到確定的答案：

現在很少人做很多毒性化學物質的影響，毒性化學物質會加乘，還有協同效應一加一大於二，有的會互相抵消，不管哪一

⁷ 生物蓄積(Bioaccumulation)：毒性物質存留於生物組織內，經食物網的互相捕食，造成累積結果。在環境上當此物質之毒性強度低時，此作用更加重要，因為對生理健康的影響要經過長時間才會顯現。

生物濃縮(Bioconcentration)：指環境中的毒性物質可藉生物系統食物鏈的循環反應，使其濃度在生物體內形成逐漸累積的效應。(行政院環境保護署環境毒物名詞解釋，<http://www.epa.gov.tw/ch/aioshow.aspx?busin=324&path=3141&guid=362857d6-424f-46db-9fde-75256594c892&lang=zh-tw>，檢索日期 2008/11/30。)

種，我們花那麼多的錢去做實驗的時候，可能到西元 2100 年都做不出來…… (N-1-4)

受訪的非政府組織和科學社群表示鄰苯二甲酸酯類塑化劑將對人體健康造成嚴重的危害，甚至影響後代子孫的健康，如果當下不妥善地加以管制，危害可能會越變越大，變成每個人都無法避免受到它的影響。

受訪的非政府組織與科學社群認為現有管制措施無論是規範的完整性或執行的確實性都還不足以保障民眾健康，例如生活中眾多的塑膠產品尚未被管制、化粧品並未禁止使用 DEP 成分、第四類毒性化學物質的管制成效很有限、未公告禁止使用鄰苯二甲酸酯類以及政策執行不夠嚴格，而認為政府目前的管制措施有待加強。

綜上所述，廠商、政府機關、非政府組織和科學社群對鄰苯二甲酸酯類塑化劑的潛在危害與科學不確定性展現多元的認知，且反映其自身的經驗與對體制的判斷以及價值觀，同時對管制現況、廠商經營決策以及消費者風險規避與權益保障提出不同的看法。政府針對鄰苯二甲酸酯類塑化劑的管制以及方案規劃和評估，有必要重視政策利害關係人的多元觀點與可能措施的立論，並致力於政策的協商討論。

伍、政策利害關係人對預警原則的觀點

利害關係人針對政府在尚缺乏鄰苯二甲酸酯類塑化劑危害的充分科學證據，為了防止危害而採取預警原則展現分歧的觀點，對政府、廠商和消費者未來如何採取預先行動以降低鄰苯二甲酸酯類塑化劑的潛在影響亦有各自的主張：

一、對政府採取預警原則的多元立論

廠商傾向主張以科學證據的多寡決定危害的有無，且政策管制必

須以充分科學證據為根據，規範的密度是隨著危害證據的多寡進行調整，否則將會阻礙產業的發展並造成失業問題。受訪業者將鄰苯二甲酸酯類塑化劑爭議視為具高度專業性，如何管制應以科學為依據而非民眾或公民團體的接受度：

舉例來說 10ppm 以下是合格的，超過 10ppm 是不對的，你要去罰人家人家也心甘情願。你不能說一般民眾、最嚴重的是環保團體說不行，就要降到 5ppm…。為什麼訂在 10ppm？就是科學性可行性的標準大概就在這，你要降到 8ppm、9ppm 非常非常困難。(I-1-1)

受訪業者同時質疑政府願意採取預先行動並不是真正考量到維護民眾健康權益，而是有其施政成效與預算的考量：

立法院要看成果，毒管處自己訂定目標，假設有一萬種的產品，我一年要管制五項列為毒性化學物質，這是我的成果，今年管制五項，明年管制六項，這哪叫「防止危害的預先行動」？是在找替死鬼嘛。(I-1-1)

業者並試圖以國際上尚未訂定嚴格的管制措施反駁政府採取嚴格管制或禁止的必要性。受訪業者表示 PVC 產品全世界都在使用，但是歐盟、美國或日本等先進國家都沒有禁止，大陸方面 PVC 的生產量也不斷增加。針對危害不確定但是全世界都在使用的產品，業者認為應等到歐盟、美國和日本等多數國家進行管制後，我國再加以仿效。受訪廠商同時指出當前施政上的諸多缺失，例如牽涉政治因素的考量、廠商提出的意見或產品無害的證明在制定政策時並不受到重視或採納、政策容易被環保團體或民眾所左右、質疑主管機關與學者專家的公正性。廠商對政府加強管制或危害預防行動的反對，也凸顯其對政府不信任的問題。業者強調主流科學立論的重要性，偏重技術可行性和經濟效率與生計，傾向主張限制最具毒性且威脅到人類生活的物質和活動即可。

政府則考量預警原則對國內產業的衝擊程度和廠商的接受度、政

策是否能順利執行，以及如何以有限的資源發揮最大的功效等。受訪官員強調雖然第四類毒化物的管理較為寬鬆，但是政府仍會持續蒐集國內外相關調查研究結果，適時將其調整至前三類毒化物，加重管理。然而，當政府對各項化學物質進行合理篩選與審查並決定是否列管時，可能危害已經發生了。受訪官員指出如果能在環境中檢測到某種物質，表示其在工業上有一定使用量且管制上可能有疏漏：

當我們觀察到歐盟、美國、日本新的醫學報告或管制措施，回過頭我們會趕快去建立環境背景資料，這個環境流佈資料已經是很末端，是排放出來的結果……（G-0-1）

這顯示現有政策管制作法並未以保障民眾健康為最優先性，而受限於現有資源和法令以及被管制者的配合度等考量。政府持續加強研究與追蹤的作為也呈現薄弱的預警觀點，以及危害預防行動的保守立場。受訪的官員也表示站在預防危害的立場，更主張透過廣為宣導的方式，傳達給民眾改用其他替代品的觀念：

我們寧可用 20%的力量管到 80%的東西，不能說用盡 80%的力量只管到 20%的東西，其實採取預防措施的部份，當我們覺得必要管的時候，但是考慮到現實面、業界衝擊的程度，……從商品的末端去限制是最有效的方式，用宣導的方式，告訴媒體、民眾有疑慮的話，選擇其他去替代，民眾並不是非用塑膠產品不可。（G-0-1）

受訪的非政府組織和科學社群主張任何有助於維護民眾健康權益的措施，政府都應該責無旁貸。非政府組織和科學社群的受訪者普遍認為政府對具有潛在危害的有毒物質，應採取最嚴格的保護措施，傾向要求政府採取強的預警行動，亦即要求生產者不僅必須提昇處理末端污染的技術，還必須使整個生產過程符合安全標準，同時負起更完備的關心義務，以及承擔舉證和補償責任。非政府組織指出政府在管制時過於依賴科學研究報告與國際管制先例，且以缺乏證據為由延遲行動：

我們談[PVC]保鮮膜的問題，官員說拿出證據啊，拿出證據他可能說從這裡得到的暴露量還沒有到達容許的暴露量……等他們調查出來我們不知道因為這樣子為了健康風險付出多少代價，代價都反映在我們的健保費上面，而且這樣是很沒有效率的。
(N-1-4)

當危害證據不足時，非政府組織與科學社群的受訪者認為政府的預先行動會受到諸多因素所限制，包括基層公務員的能力有限、政府部門間的溝通協調有障礙、廠商的壓力、現行管制方式偏向事後的管制、立法過程充滿變數且缺乏效率等，所以面對危害與否尚有爭議的問題，政府會選擇延遲行動。受訪者更指出決策者面對問題缺乏前瞻性，顧慮危害預防行動會影響社會大眾的日常生活和經濟活動，加上民眾沒有提出危害預防的訴求，認為在危害證據不足的情況下，政府傾向不會採取預先行動，無法維護民眾健康權益。

非政府組織與科學社群的受訪者主張決策必須考量在地的特殊性。例如歐盟或美國食品與藥物管理局(FDA)等所訂定的標準雖然是依照科學方法而來，但是以當地的生活條件及習慣為背景，和我國實際的狀況可能有所差異。考量國人每天在無形之中已經接受太多的有害物質，加上台灣民眾大量使用塑膠產品，甚至讓其與食物直接接觸，高溫烹煮和肉食比率高的飲食習慣也和外國不盡相同，所以不能完全依賴國際的作法。非政府組織主張如果我國的生活條件與習慣使國人所承受的風險可能比國外高，即使國際還沒有規範，政府也應該採取預先行動：

你要根據用的地方的特色、使用的習慣來做評估，而不是國外說沒有關係就沒關係，可是人家的環境比我們好多了吧？不是只有一個單一的暴露途徑，我們人種不一樣基因也不一樣啊…… (N-0-2)

以上顯示廠商、非政府組織和科學社群皆表達出對政府的不信任，質疑政策執行力和成效以及決策能否真正保障民眾健康。面對廠

商的反彈聲浪，以及非政府組織、科學社群要求採行預警原則與加強管制和採取危害預防行動，政府有必要加強利害關係人的溝通與協商，並擴大利害關係人的政策參與，以重建公眾信任。

二、政府、廠商和消費者採取預警行動

利害關係人對於預警原則相關具體措施以及政府、廠商和消費者未來可以如何採取預先行動有多元的主張：

（一）政府的預先行動

根據現行毒性化學物質管理法規定，中央主管機關得依管理需要，公告毒性化學物質之管制濃度及大量運作基準，達到管制濃度或大量運作基準以上，政府會加重管理。受訪的官員認為政府制定繁複的行政手續確保廠商的運作行為合於規範，藉由現行有關濃度、運作總量和用途的管制，對產品濃度高、運作總量大的廠商進行更嚴格的管制，必要時還可以對第一到三類毒化物加以限制或禁止特定用途。至於受訪的非政府組織與學者則認為政府身為管制者應設法阻斷暴露來源，以預防危害。阻斷暴露來源能夠有效減少暴露，且由於鄰苯二甲酸酯類塑化劑暴露的途徑非常多，非政府組織主張應該禁用：

鄰苯二甲酸酯類的生物作用或分子結構和荷爾蒙類似，有抑制或促進的作用，造成過多或過少的荷爾蒙，它的機制大部分知道環境荷爾蒙是干擾不是破壞內分泌，所以比較好的是只要阻斷暴露來源就能避免被干擾。(P-1-1)

……既然是對人體有害的，為什麼要去容許它？不管風險多大，如果它是可以避免的，那為什麼不去禁用它？(N-1-4)

非政府組織同時主張要求廠商使用安全替代品，認為廠商不願意改用安全替代品，除了可能缺乏資金和能力進行替代，主要的原因是廠商從利潤與成本的角度看事情而非技術上的問題。

然而，受訪的業者卻強調鄰苯二甲酸酯類塑化劑要達到一定的

量，才能使塑膠產品變得柔軟，爲了保持產品的柔軟度，廠商沒辦法對產品中的鄰苯二甲酸酯類塑化劑量做調整，倘若政府將產品濃度的標準訂得過於嚴苛，將導致無法符合實際運作上的需要。業者也表示要求廠商以新產品替代將導致成本變高而品質反而變低且不符合經濟效益，在危害不確定的情況下，沒有廠商願意這樣做。業者重申沒有一項產品是絕對安全的，問題在於量的多寡，既然危害證據不足，政府應該是要求產品必須在標準（值）的範圍內，允許符合標準的產品繼續販售。考量嚴格的管制措施恐將遭遇廠商的反彈，政府有必要藉由輔導或補助等方式協助廠商改用其他安全替代品與採取危害預防的行動。

政府除了有必要持續投入人力與經費進行調查研究，儘早將科學不確定的程度降低，以提高廠商的配合度與增進消費者的保障，非政府組織同時主張加強風險溝通、資訊透明公開化、規定產品加註警語、發揮媒體的宣導功能等，確保民眾知的權利，同時降低民眾暴露於風險的可能途徑。

（二）廠商的預先行動

預警原則主張將舉證責任轉移至廠商或開發單位等採取危險措施者承擔（倪貴榮等，2002：71-72）。受訪的學者認爲舉證責任的轉換有助於保障消費者，無論是透過立法規定廠商舉出無害的證明，或是藉由消費者個人力量的集結要求廠商保證製程或產品是安全的，一旦政府或消費者發現訊息造假或廠商疏失，不僅影響廠商的商譽和銷售量，廠商也將受到嚴厲的法律制裁，所以廠商對於證明的舉出會非常慎重，有助於消費者權益保障：

含溴化物、鄰苯二甲酸酯類、壬基酚的產品，國外是靠消費者力量，他們沒有訂法規，公告之後消費者拒絕。消費者會認真去看產品的成分，如果有就不買，業者不標消費者就不買，業者標了就要負責，政府會去檢查。（P-1-1）

受訪的官員則指出要求國內廠商舉出無害證明的困難度，主要問題在於絕大多數小型製造商的資本額和人力皆有限，沒有多餘的資源去蒐集資料或進行研究來證明產品有無危害，少數有能力的廠商則以市場導向為主。故得靠政府協助廠商舉證，由相關單位負責蒐集證據，研究危害的有無，並根據研究結果引導廠商採取危害預防的行動。然而，受訪的廠商則強調危害與否尚未定論前，只要廠商能夠提出反駁的證據，政府就不能斷然判定產品有害。業者認為即使廠商願意投入時間和資源蒐集資料，然而當政府和廠商提出的證據有所衝突時，業者質疑政府仍會以官方蒐集的證據作為管制的依據並按照既定立場去管制，不會正視廠商提出的無害證明。由於大部分民眾可能不信任廠商自行提出的證據，受訪的非政府組織主張政府必須審視廠商提出證據與資料蒐集過程，例如是否故意進行偏頗的試驗或說明。政府有必要建立由具有公信力的專業單位負責審查的機制，一方面避免舉證過程受到廠商利益影響，另一方面避免業者質疑決策過程的公正性。

除了舉證責任移轉，預警原則也可要求風險製造者預先支付補償基金，一旦產生危害，即能透過證據的呈現和獨立的仲裁，補償所造成的損害（O' Riordan and Jordan, 1995: 195-196）。非政府組織的受訪者認為補償基金可以作為採取危害預防措施的財源，將經費用於危害的研究、環境流佈的調查、風險溝通的加強、消費者意識的提升、安全替代品的研發、工廠製程與勞工作業環境的改善等，還可以補償公益犧牲者的損失和將來危害發生時的補償，並強調即使廠商繳交補償基金，仍須要求廠商繼續從事提升產品安全的行為和負起其他危害預防的責任。受訪的非政府組織建議當產品被認定的使用風險越高，則被課予的補償金額越高，但必須克服基金收取時如何判定產品本身危害風險究竟有多少的技術問題，且補償基金制度的設計應避免損及廠商的形象與產品銷售量，方能增加廠商的配合意願。受訪的官員則表示鄰苯二甲酸酯類塑化劑造成的影響屬於科學上不確定，補償基金的實施對象和施行辦法在立法上是一大挑戰。廠商對於補償基金的收取

可能會提出許多拒絕繳納的理由，加上目前整個社會危害預防的意識還沒有很成熟，成立補償基金有其困難度。受訪的廠商則認為在制度設計上，須建立官方與民間共同管理與監督的機制，檢視基金是否按照徵收目的運作並評估執行成效。

除了強調政府加強規範與監督廠商的行為，並且藉由輔導或補助等方式引導廠商採取危害預防的行動，非政府組織同時關注製造商和經銷商的企業責任，有必要將生產或提供安全產品視為經營的核心價值，以降低消費者買到有害商品的機會，重視消費者權益。

（三）消費者的預先行動

在危害證據不足的情況下，大部分非政府組織、科學社群、政府的受訪者都指出消費者也要為自己的健康維護承擔責任，而不是將把關的責任完全推給政府和廠商。非政府組織和科學社群的受訪者除了要求政府管制廠商的行為，亦十分強調消費者的自覺與自發性行動。消費者可透過彼此間的資訊分享，持續關注化學物質可能造成的影響，在面對具有危害風險的產品時，須捨棄貪圖便利性和經濟性的思維，並且採取實際的抵制行動，例如拒買、降低對產品的依賴，以及集結消費者力量向廠商和政府提出產品安全性的要求。

以上顯示利害關係人對於塑化劑的多元認知以及在風險管理和預警原則上持不同的立場。利害關係人如何理解那些直接或間接獲得的科學研究發現與相關數據資料，會受到多元複雜因素的交互影響，包括過去的經驗、對政府的信任與判斷、價值與世界觀等。就廠商來說，基於利潤最大化的動機與成本考量，會傾向主張掌握更確鑿的科學證據以及國內外市場脈動，試圖避免預警原則的採行增加其製造生產的成本和困難。而非政府組織所持的環境保護和公益的觀點與理念，也會影響其對於鄰苯二甲酸酯類塑化劑管制政策和標準的看法。

預警原則的推動須透過政府、廠商、消費者共同努力並尋求共

識，同時具備關心未來世代權益與保護環境生態之長遠思維，方能真正降低危害的不確定性。針對事實不確定、價值有爭議、高度利害、需緊迫決定的議題，須不同的利害關係人共同來處理（Ravetz, 2004: 349, 351），將有助於找到更佳的方法，增進利害關係人的接受度，並改進現有不信任的問題。政府的當務之急是設法減少民眾暴露於鄰苯二甲酸酯類塑化劑，重視利害關係人的意見與參與，並改善現有管制措施之缺失。

陸、結論

政策利害關係人對於鄰苯二甲酸酯類塑化劑可能產生之危害與科學不確定性呈現多元的認知，以及不同的預警觀點和危害預防行動的立場。廠商以現有的科學證據為立論依據，並以符合標準值為產品的安全性辯護。政府對於化學物質潛在影響的認定強調科學證據和學者專家的意見，以及國際的管制趨勢。受訪的非政府組織和科學社群則指出危害的嚴重性、未知與因果關係不確定性（例如：各種化學物質是否會產生相互影響？），尚待後續的調查研究加以釐清，並主張透過阻斷暴露來源來降低危害。受訪的廠商、非政府組織和科學社群皆表達出對政府的不信任，並質疑現有管制政策成效，凸顯了改善現有政策缺失以及提升主管機關對於具科學不確定性爭議問題回應性的重要性。

國內現行規範鄰苯二甲酸酯類產品安全的相關法規（例如：商品標示法、CNS 國家標準、食品衛生管理法、食品器具容器包裝衛生標準、毒性化學物質管理法）有必要加以增修，增列鄰苯二甲酸酯類為檢驗項目，並健全相關檢驗、稽查與懲罰機制。考量在一般生活環境中，人類無可避免的會經由飲食、呼吸、皮膚接觸等不同途徑攝入鄰苯二甲酸酯類，政府應盡速訂定國人每人每日可接受攝入量的建議標準，估算出人體所能承受的風險值，各主管單位依據風險值的高低決定是否採取更嚴格的管制措施。政府須徹底落實檢驗、稽查和懲罰制

度，減少廠商違反規定的可能性，使所有市面上的產品與生產流程皆能符合現行法令規定，不僅保障消費者與勞工的健康權益，也是維護合法廠商的經營權益，亦能提高政府施政的公信力。持續進行鄰苯二甲酸酯類之危害研究和調查其他背景值亦是重要的預警作為，包括人體與食品中含量的偵測，以及生活環境背景值的檢測等，徹底瞭解國人暴露途徑與評估暴露量。

企業社會責任 (corporate social responsibility) 的概念在環境法與環境政策領域日趨受到重視。在面對科學不確定爭議，政府應促進企業善盡其社會責任，並可採取公私協力的途徑 (王毓正, 2010)。爲了提高廠商採取危害預防行動的意願，政府可藉由適當的補助與技術協助，鼓勵廠商使用與開發對環境友善、對人體安全的替代品。另一方面，也可藉由增加廠商對潛在負面影響所須付出的相對成本來改變其行爲。當廠商意識到其所造成的傷害或所消耗的自然資源都得付費時，將使廠商致力於改善現有技術與研發新技術，以提高產業的競爭力，並增進消費者的認同。此外，政府可要求廠商預先支付補償基金，一旦產生危害，即能透過證據的呈現和獨立的仲裁，讓受害者能獲得救濟。爲符合公平正義之理念，在課予風險製造者補償基金時，亦須訂有金額上限、強制責任保險與免責事由之規定，使風險製造者能負荷此等責任。補償基金應有回贖的機會，若證實預期的損害不會發生時，則將補償基金歸還繳納者，可藉此增強廠商的配合意願。倘若廠商將補償基金的費用轉嫁到消費者身上，或政府考量產品會增加環境生態的負擔而提高塑膠產品回收的費用，都將使得塑膠產品的售價變高，可能因而降低民眾的購買意願，亦達到危害預防的效果。

針對鄰苯二甲酸酯類的危害爭議，政府有必要讓民眾獲得有關危害的充分資訊，特別關注健康敏感性族群的權益 (例如呼籲懷孕中的婦女，以及尚未發育完成的嬰幼兒、兒童避免使用含鄰苯二甲酸酯類的產品)。產品也應加註警告標語提醒消費者，並建立完整標示制度，讓民眾能自主地決定是否接受該產品可能帶來的影響。民主被視爲是預警原則的要素之一，強調政策選項是價值負載的 (value laden)。

公民不僅應有知的權利，同時能藉由參與將較廣的專業知識與經驗帶入決策過程之中（Sclove and Scammell, 1999）。預警原則強調捍衛公眾健康與避免環境破壞，不能單由受限於學科領域界線的專家作決定，而須採取參與式的政策工具（Pellerano and Montague, 2006）。有必要建立廠商、民眾、非政府組織、科學社群的溝通平台與參與決策機制，進而促進廠商與民眾可以接受的管制政策與標準，例如：協商是規則制定（negotiated rule making）、公民會議、電視公民討論會、審慎思辯民調與焦點團體。透過涵蓋多元領域與價值的討論與學習過程，使利害關係人能充分理解潛在影響，對危害的爭議做出價值判斷並決定是否採取危害預防的行動，將有助於回應多元認知與知識主張，帶來較周延的決策與具有社會回應性的制度設計。

參考文獻

(一) 中文部份

- 牛惠之 (2005)。〈預防原則之研究－國際環境法處理欠缺科學證據之環境風險議題之努力與爭議〉。《國立台灣大學法學論叢》，第 34 卷第 3 期，頁 1-71。
- 王毓正 (2010)。科技健康風險預防與企業社會責任：以非游離電磁輻射與奈米科技健康風險預防為例。發表在政治管理學術研討會，台北：世新大學。
- 吳孟興、林秀娟 (2005)。環境荷爾蒙對人體與動物之暴露評估及健康效應－子計畫二：鄰苯二甲酸酯類對女童青春期發育之影響 (I)，國科會專題研究計畫成果報告 (NSC93-2621-Z006-006)。
- 李俊璋、郭保麟 (2004)。環境荷爾蒙對人體與動物之暴露評估及健康效應－子計畫一：懷孕婦女及新生兒體內 Phthalates 之背景暴露與健康風險評估 (I)，國科會專題研究計畫成果報告 (NSC 93-2621-Z006-005)。
- 毒性化學物質分類管理架構 (2008/02/26 更新)。行政院環保署網站 <http://www.epa.gov.tw/ch/aioshow.aspx?busin=324&path=10762&guid=b0039648-9d8a-4335-bdce-eb0b15902b04&lang=zh-tw>，檢索日期 2008/03/25。
- 毒性化學物質管理法 (2007/01/03 修正公布)。行政院環保署網站 <http://safety.nchu.edu.tw/doc/413.pdf>，檢索日期 2008/03/25。
- 倪貴榮、曾文智、魏翠亭 (2002)。〈從世界貿易組織荷爾蒙案論預防原則之適用與發展〉。《問題與研究》，第 41 卷第 6 期：頁 61-80。
- 張碧芬、袁紹英 (2000)。〈鄰苯二甲酸酯類 (Phthalate Esters) 環境荷

爾蒙對生物的影響》。《環境檢驗雙月刊》，第 31 期

<http://www.niea.gov.tw/analysis/publish/month/31/31th2-1.htm>，檢索日期 2008/03/25。

郭育良、楊秋月（2005）。環境荷爾蒙對人體與動物之暴露評估及健康效應－總計畫暨子計畫四：多氯聯苯與鄰苯二甲酸酯對女性生殖能力及賀爾蒙濃度之交互作用（II），國科會專題研究計畫成果報告（NSC 94-2621-Z006-008）。

陳佳飛（2002）。〈食品容器及包裝用塑膠材質之塑化劑溶出研究〉。台北：國立陽明大學環境衛生研究所碩士論文。

陳美蓮、毛義方（2004）。食物中常見六種酞酸鹽類同時測定法及國人暴露生物偵測之研究（I），國科會專題研究計畫成果報告（NSC 93-2320-B-010-034）。

陳福安（2004）。環境荷爾蒙調查研究（3/3），行政院環保署 93 年度科技計畫<http://sta.epa.gov.tw/report/Files/EPA-93-E3S5-02-02.pdf>，檢索日期 2008/06/05。

廖健森、張碧芬、袁紹英（2001）。〈環境荷爾蒙－塑膠添加物鄰苯二甲酸酯類之環境流布〉。《環境檢驗雙月刊》，第 38 期
<http://www.niea.gov.tw/analysis/publish/month/38/38th2-2.htm>，檢索日期 2008/03/25）。

蔡欣捷（2006）。〈國人酞酸酯類攝取量與尿中酞酸鹽單酯代謝物濃度之研究〉。台北：國立陽明大學環境衛生研究所碩士論文。

(二) 英文部分

- Bodansky, D. (1991). "Scientific Uncertainty and the Precautionary Principle". *Environment* 33(7): 4-5, 43-45.
- Breyer, S. (1995). *Breaking the vicious circle: toward effective risk regulation*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Cameron, J. and J. Abouchar. (1991). "The Precautionary Principle". *Boston College International and Comparative Law Review* 14(1): 1-27.
- Cameron, J. and W. Wade-Gery. (1991). "Addressing Uncertainty: Law, Policy and the Development of the Precautionary Principle". Available at http://www.uea.ac.uk/env/cserge/pub/wp/gec/gec_1992_43.pdf. Retrieved 2008/03/25.
- Charnley, G. (2000). "1999 Annual Meeting, Past President's Message: Risk Analysis Under Fire". *RISK Newsletter* 20(1): 3.
- Charnley, G. and E. Donald Elliott (2002). "Risk versus Precaution: Environmental Law and Public Healthy Protection". *Environmental Law Reporter* 32(2): 10363-66.
- Costanza, R. and L. Cornwell. (1992). "The 4P Approach to Dealing with Scientific Uncertainty". *Environment* 34(9): 12-20, 42.
- Fisher, E. (2001). "Is the Precautionary Principle Justiciable?" *Journal of Environmental Law* 13(3): 315-334.
- Funtowicz, S., I. Shepherd, D. Wilkinson and J. Ravetz. (2000). "Science and Governance in the European Union: A Contribution to the Debate". *Science and Public Policy* 27(5): 327-336.
- Gray, John S. (1990). "Statistics and the Precautionary Principle". *Marine*

- Pollution Bulletin* 21(4): 174-176.
- Gray, John S., D. Calamari, R. Duce, J. E. Portmann, P. G. Wells and H. L. Windom. (1991). “Scientifically Based Strategies for Marine Environmental Protection and Management”. *Marine Pollution Bulletin* 22(9): 432-440.
- Hey, E. (1992). “The Precautionary Principle in Environmental Law and Policy: Institutionalizing Precaution”. *Georgetown International Environmental Law Review* 4: 303-318.
- Majone, G. (2002). “What Price Safety? The Precautionary Principle and Its Policy Implications”. *Journal of Common Market Studies* 40(1): 89-109.
- McDonnell, G. (1991). “Risk Management and the Precautionary Principle: Coping with Decisions”. In R. Harding and L. Fisher (eds.), *The Precautionary Principle*. Sydney: University of New South Wales Press.
- McGarity T. O. (2003). “On the Prospect of ‘Daubertizing’ Judicial Review of Risk Assessment”. *Law and Contemporary Problems* 66: 155-225.
- O’Riordan, T. and A. Jordan. (1995). “The Precautionary Principle in Contemporary Environmental Politics”. *Environmental Values* 4: 191-212.
- OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). (1992). *OECD Environmental Performance Reviews: Germany*. Paris: OECD.
- Paterson, J. (2007). “Sustainable Development, Sustainable Decisions and the Precautionary Principle”. *Nat Hazards* 42: 515-528.
- Pellerano, M. and P. Montague. (2006). “Democratic Tools: Communities

- and Precaution”. In N. J. Myers and C. Raffensperger (eds.), *Precautionary Tools for Reshaping Environmental Policy*, 69-79. Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- Ravetz, J. (2004). “The Post-normal Science of Precaution”. *Futures* 36: 347-357.
- Schomberg, R. (2006). “The Precautionary principle and its normative challenges”. In E. Fisher, J. Jones and R. Schomberg (eds.), *Implementing the Precautionary Principle*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Sclove, R. and Scammell, M. (1999). “Practicing the Principle”. In C. Raffensperger and J. Tickner (eds.), *Protecting Public Health and the Environment: Implementing the Precautionary Principle*. Washington, D.C.: Island Press.
- Sunstein, C. (2002). *Risk and Reason: Safety, Law and the Environment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Throne-Holst, H. and E. StØ. (2008). “Who Should Be Precautionary? Governance of Nanotechnology in the Risk Society”. *Technology Analysis & Strategic Management* 20(1): 99-112.
- Tickner, J. and Kriebel, D. (2006). “The role of science and precaution in environmental and public health policy”. E. Fisher, J. Jones and R. Schomberg (eds.), *Implementing the Precautionary Principle*. Cheltenham: Edward Elgar.
- UNCED (United Nations Conference on Environment and Development). (1992) Available at <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>. Retrieved 2008/04/30.
- UNDP (United Nations Development Programme). (2004) *Reducing Disaster Risk: A Challenge for Development*. Available at

http://www.undp.org/cpr/disred/documents/publications/rdr/english/rdr_english.pdf. Retrieved 2008/05/10.

UNDP (2005). *A Global Review: UNDP Support to Institutional and Legislative Systems for Disaster Risk Management (Executive Summary)*. Available at http://undp.org/bcpr/disred/documents/wedo/ils/ils_esummary.pdf. Retrieved 2008/ 05/10.

Von Moltke, K. (1988). “The Vorsorgeprinzip in West German Environmental Policy”. In *Royal Commission on Environmental Pollution, Twelfth Report: Best Practicable Environmental Option*, 57-70. London: HMSO.

Weale, A., T. O’Riordan and L. Kramme. (1991). *Controlling Pollution in the Round*. London: Anglo German Foundation.

Wynne, B. (1992). “Uncertainty and Environmental Learning: Reconceiving Science and Policy in the Preventative Paradigm”. *Global Environmental Change* 2(June): 111-127.

The Application of the Precautionary Principle to the Regulation of Phthalate Ester Plasticizers: An analysis of Stakeholder Perspectives

Mei-Fang Fan^{*}、Chen Yu-Yan^{}**

Abstract

The precautionary principle has become increasingly important as modern societies confront with highly complex risk and scientific uncertainty. Phthalate esters plasticizers are one of the numerous additives put in plastic-made products, but scientists suspect that they could be one sort of environmental hormones and may affect human reproduction and growth. This research aims to examine policy stakeholder (including non-governmental organizations, scientific community, the authority and the industry) perceptions on the impact of phthalate ester plasticizers and their perspectives of the precautionary principle and relevant actions to deal with scientific uncertainty. It shows various perspectives and arguments, and current problems of government regulations. It emphasizes the importance of reducing public exposure to phthalate esters plasticizers, and argues for the enhancement of stakeholder communication and participation that will bring better decisions and more responsive institutional design.

Key Words: the precautionary principle, scientific uncertainty, phthalate esters plasticizers, risk governance, policy stakeholders.

^{*} Assistant professor, Institute of Science, Technology and Society, National Yang-Ming University.

^{**} She got her MA from Department of Public Administration, Tamkang University.

台灣民眾政治疏離感初探*

林聰吉**

摘要

承續社會學對疏離概念的研究傳統，政治學界曾以政治疏離感的理論，來解釋西方社會所面臨若干民主政治的困境。儘管時空背景，以及政治問題的本質有所不同，台灣在民主化過程與政黨輪替之後，也造成國內政治、社會、經濟等環境的失序，這些後果是否會引發台灣民眾的政治疏離感？實值得國內學界重視。

本文的目的即在瞭解政治疏離感在我國的分佈、來源，以及其對社會大眾政治參與和民主態度的影響。研究中以政治無力感、政治無意義感、政治失序感三個面向，來測量台灣民眾的政治疏離感，資料來源為 2003 年「台灣選舉與民主化調查」。

研究結果顯示，台灣民眾在 2003 年具政治無力感與政治無意義感的比例，約占三成至四成之間；相對地，具政治失序感者則達八成二左右。至於政治疏離感的來源，男性、年齡分別與政治無力感、政治無意義感有顯著正相關。政黨認同則與政治無力感、政治無意義感呈現負相關；人際信任亦與二者有顯著的關聯性，信任感愈低者，其政治無力感與無意義感也愈低。

在政府施政評價方面，政治貪腐、依法行政分別對政治無力感、政治無意義感具影響力。此外，對家庭經濟、行政效率、依法行政、政治貪腐具負面評價者，其政治失序感也愈高。至於政治疏離感所產生的影響，證據發現，政治無力感、政治無意義感愈高者，其參與投票、競選活動的意願也分別較低。最後，政治無

*本文有關理論文獻的整理，得力於國科會補助作者之研究計畫「台灣民眾的政治疏離感」(計畫編號：NSC97-2410-H-032-021-SSS)。此外，文中所分析之資料來自朱雲漢教授所主持，「2002 年至 2004 年『選舉與民主化調查』三年期研究規劃(II)：民國九十二年民主化與政治變遷民調案」(國科會計畫編號：NSC92-2420-H001-004)。作者衷心感謝該研究團隊慨允提供資料。

** 淡江大學公共行政學系副教授。

力感愈高的民眾，其民主滿意度則會愈低。

關鍵詞：民主支持度、民主滿意度、政治疏離感、政治參與

壹、前言

民主政治的可貴之處，在於人民能透過定期的選舉來汰換統治者，藉此得以獎懲政治精英，並確保公共政策的品質。然而，儘管台灣幾乎年年皆有選舉，但是人民對公共事務實質的控制卻似乎逐漸消褪；面對這幾年來政治的貪腐、經濟的衰退、政治精英持續的惡鬥，社會大眾往往找不到著力點。根據許多國家的經驗，這種對於現實政治的無能為力，很可能成為引發民眾政治疏離感的誘因。

過去文獻普遍指出，政治疏離感在政治行為上最明顯的表徵，即是民眾政治參與的下降；而這個現象也已在我國社會隱然出現。以國會選舉為例，自 1992 年第二屆立法委員席次全面開放民選以來，到最近 2008 年第七屆立法院選舉，台灣民眾共歷經六次國會大選，而十餘年來投票率卻呈現逐漸下滑的趨勢；根據中央選舉委員會所公佈的資料，從 1992 年的 72.02%、1995 年的 67.65%、1998 年的 67.08%、2001 年的 66.16%、2004 年的 59.16%，到 2008 年的 58.50%。儘管 2008 年因選制的改變，使得競爭更為激烈，各政黨的選舉動員也更為密集，然而選民的投票參與卻仍未見提升。台灣民眾對選舉熱情的降低，似乎也意味著政治疏離感可能有逐漸升高的傾向。

本研究的目的即在瞭解我國民眾政治疏離感的分佈、成因與後果。由於以台灣為案例，探討政治疏離感的文獻甚少，因此做為一個初探性的研究，本文將參酌國外理論，利用現有全國性的面訪資料，檢視政治疏離感概念適用於解釋我國政治發展的可行性。希望藉由初步的發現，能引起國內學界對此一議題的重視。

貳、政治疏離感：意義與測量

一、政治疏離感的意義

近代有關疏離感的理論，主要是源自於社會學家 Durkheim 所提出的「社會反常」(anomie)的概念。二次大戰後西方學界對於政治疏

離感定義的討論，則可由 Seeman(1959)有關疏離感的解釋為主要參考。Seeman 認為疏離感具有五個不同的意義：無力感(powerlessness)、無意義感(meaninglessness)、失序感(normlessness)、孤立感(isolation)、自我脫離感(self-estrangement)。

詳言之，第一、無力感意指個人對期望或需求的價值，無法藉由其自身的行為來達成或強化，因而產生的心理落差。第二、無意義感係指個人對於其行為所造成的後果難以評估，所以在面對選擇時，往往無法做出決定。第三、失序感的概念源自於前述 Durkheim「社會反常」的理論。Durkheim 認為社會急劇的變遷，將造成道德規範與文化價值的崩壞，個人也會因而無所適從，或者變得愈來愈宿命。第四、孤立感的源起，亦來自道德與價值的劇烈改變，使得個人內心的期待與社會現實產生極大的落差。五、自我脫離是指個人沒有感受到自我成就，所以無法對自我行為進行價值的評估。此種心理狀態會使得個人在社會中萌生不安全感，而與所處的社會環境愈來愈疏遠。

綜合上述可知，疏離感是個人期望與現實產生巨大落差之後，所萌生的心理態度反應。誠如 Finifter(1970：390)指出，疏離感起因於人們在追求理想的持續過程中，卻發現離目標越來越遠。而 Seeman 從社會學的研究傳統出發，其著作亦強調，當疏離感已成為集體社會的心理現象時，往往是起源於該社會的文化、道德或政治規範已有失序的現象。

如果把上述有關疏離感的概念運用在政治學的領域中，無疑地，我們可以推論：政治疏離感的高低應與政治體系運作的良窳有密切的關聯，此由學界對政治疏離感的定義可窺之一般。Lane(1962：161)認為政治疏離感是人民自覺於脫離政治與社會環境的一種感受。Schwartz (1973：14-15)亦呼應上述觀點，認為政治疏離感是社會大眾對於整體政治體系所抱持的一種負面的評價，同時也會感到自身無法對公共事務與政治環境產生影響力；政治疏離感可說是一種個人自覺脫離政治，難以認同整體政治環境的心理狀態。Citrin 等學者(1975：3-4)亦持相似看法，認為政治疏離感係指人民對於政治機構、政治領

袖、政治價值等，感到持續的疏遠、失去興趣與無所適從；簡言之，政治疏離感的持續作用，即是使民眾感覺自己置身於政治體系之外。

參酌 Seeman 提出的論點，若干政治學者也把對於政治疏離感的解釋分為五個面向，並進一步討論其內涵：(一)政治無力感：個人失去對政府決策過程的影響力，無法感受到政治體系的回應，因此，只能被動接受當權者對於社會價值的權威性分配；(二)政治無意義感：面對公共事務，個人無法分辨出什麼是有意義的選項，因為他們難以預知不同選項可能會導致的政治後果；(三)政治失序感：個人感知規範政治過程的道德與法律，已失去其效力；(四)政治孤立感：個人完全喪失了對公共事務的興趣，自我孤立於政治體系之外；(五)政治脫離感：個人拒絕接受社會大眾所持有之團體規範與共同目標，因為已認定政治的遊戲規則缺乏公平性(Finifter, 1970；Schwartz, 1973)。

二、政治疏離感的測量

儘管學者對於政治疏離感的意涵並無太大分歧，但是如何測量政治疏離感卻有許多不同的見解。Converse(1972)認為政治疏離感即是指涉與政治效能感反面的心理狀態，因此使用「美國全國選舉研究」(American National Election Studies)傳統上測量內在與外在政治效能感的三道題目：「政治有時候太複雜了，像我這樣的一般老百姓實在不瞭解」、「像我這樣的一般老百姓，對政府的作為沒有任何影響力」、「政府官員不會在乎像我這樣一般老百姓的想法」，來測量政治疏離感。

House 與 Mason(1975)研究 1952 到 1968 年之間，美國政治疏離感消長的趨勢與成因，也納入了內、外政治效能感為測量的變項。不過，較廣被美國學界所運用的測量，還是同時以政治效能感以及政治信任感兩個題組，來操作化政治疏離感的概念(Aberbach, 1969；Long, 1981；Wright, 1976)。其中有關政治信任感的題目，大抵包括：「對在華盛頓的政府當局信任程度為何」、「政府施政是爲了少數人的私利或者多數人的利益」、「政府官員是否浪費人民所繳納的稅金」、「是否大

多數政府官員都能適任他們的職位」等。

近年國內有關探討政治疏離感的文獻，亦是採用結合政治效能感、政治信任感的測量方式(江文孝，2005；徐火炎，2003；葉子豪，2006)。究其原因，主要是因為政治疏離感原本就意含著低度的政治效能感以及高度的政治不信任感，因此以效能感和信任感兩個概念來測量，亦與理論相符。此外，無論是美國或台灣的全國面訪案，對於將效能感與信任感的題組納入調查，皆已行之有年，因此藉現有資料之便，進行對於政治疏離感的測量，甚或從事長期的縱斷面研究，皆提供研究者豐富的資料來源。

除了利用現有全國面訪的資料庫之外，亦有許多學者自行從事地區性的調查或者全國性的電訪，做為研究的資料。深究過去文獻，大多還是以前述提及政治疏離感的面向為理論的藍本，在操作上也多納入與政治效能感以及政治信任感類似的題組。不過因學者看法各異，所以對於傳統理論內涵的詮釋，以及測量題目內容的增刪，也有所不同。Aberbach(1969)認為政治疏離感與個人人格有重要關聯，因此除了政治效能感與政治信任感的題組外，亦加入個人效能感以及人際信任的題目，來測量政治疏離感。Southwell(1985)則以犬儒主義(cynicism)、政治無力感、政治無意義感為政治疏離感的三個主要面向。在操作上，犬儒主義與政治無力感的題目，主要分別與傳統上測量政治信任感、政治效能感(外在)者相近。至於政治無意義感係指政黨是否能提供人民有意義的選項，換言之，政黨所提出的候選人與政策能否有效地促進國家利益。

Ross(1975)則以政治脫離感、政治無力感，測量非洲肯亞地區少數種族的政治疏離感。在操作上，所謂政治脫離感是詢問民眾，「是否感到自在於政治體系？」，政治無力感則亦以近似政治效能感的題目予以測量。而Paige(1971)的研究，採用政治知識和政治信任感來測量政治疏離感，以瞭解疏離感與民眾參與暴力抗爭運動的關係。徐火炎(2003)以兩種不同的測量方式去探究北、高兩市民眾的政治疏離感。第一種方式是採用傳統政治效能感與信任感的題組；第二種方式

則是將上述二變項再與政治無意義感、政治失序感的相關題目加總成爲一「政治疏離感指標」。至於政治無意義感的題目是分別詢問受訪者：同意或不同意「台灣不管由哪個政黨來執政，結果都是一樣的」、「政治是少數政治人物玩的遊戲，跟我們多數人無關，不值得我們關心」；而政治失序感的題目是詢問是否同意「我們中央的官員，都不了解地方基層的聲音」、「現在的人做起事來，愈來愈只講目的不擇手段」。

此外，與上述文獻的測量途徑不同，若干學者並未自行定義操作化政治疏離感概念的題目，而以因素分析法，在眾多的問卷題目中，萃取測量政治疏離感各種不同面向的題目。例如，Finifter(1970)以1960年的資料，利用因素分析法挑選出政治無力感、政治失序感兩個因素。前者計有11道題目，其中包括傳統測量政治效能感與政治信任感的若干題目；後者則有10道題目，例如詢問受訪者「是否受到政府機關的公平待遇」、「不同的政黨執政是否會危害國家福祉」等。Dean(1961)亦採用類似的研究方法，將24道題目，分爲無力感、失序感、孤立感三個面向，來測量民眾的疏離感。

上述各種對政治疏離感的測量方式，大抵皆是由 Seeman(1959)的理論傳統而來。然而，亦有學者並未以 Seeman 對疏離感所定義的面向爲理論依據，而改採 Easton 的政治支持(political support)理論(1965, 1975)。申言之，政治疏離即是政治支持的反面概念，因此學者認爲，民眾若對 Easton 所定義三種政治支持的層次，亦即政治社群(political community)、政體(regime)、權威機關(political authority)，失去了信任，即意味政治疏離感的產生。例如，Citrin 等人(1975)合併 Easton 所定義的三種政治支持爲對象，制訂一個以「疏離/忠誠」(alienation/allegiance)爲兩極分類的量表，來測量民眾的政治疏離感。其中測量權威機關的題目，與傳統「美國全國選舉研究」設計的政治信任題組類似。至於與政體相關的題目則是詢問：是否覺得「我們現有的政體需要任何改變」；而針對政治社群的題目則是詢問是否同意「這個國家的運作方式使我常常認爲自己並不屬於這裡」、「雖然這個

國家或許會遭逢一些困難，但我還是認為這地方是有真實價值的，而我也屬於這裡」。此外，Muller 等學者(1982)探索美國民眾的反制度行爲，發展「政治支持—疏離」量表(political support-alienation scale)。因其研究主題爲普遍性(diffuse)政治支持，所以測量的對象主要爲政體與政治社群兩個層次，而其採用的題目則與上舉 Citrin 等人(1975)類似。

參、政治疏離感的來源與後果

有關造成政治疏離感的原因，綜合過去文獻可知，主要是起源於個人身處社會弱勢地位、對於政治體系的產出感到不滿，或者原本就對公共事務缺乏興趣。詳言之，在人口變項方面，由於社會結構與傳統觀念的制約，許多研究皆指出，女性在政治領域上的興趣、能力與資訊皆不及男性(Milbrath and Goel, 1977；Verba et al., 1997)，對政治體系的認同因而較爲薄弱，所以相較於男性，女性會有較強的政治疏離感(Citrin et al., 1975；Finifter, 1970)。其次，族群背景也被認爲與政治疏離感高度相關。少數族裔身處政治弱勢，所以具較高的政治疏離感(Citrin et al., 1975；Finifter, 1970；House and Mason, 1975)。

此外，年齡與政治態度與行爲有顯著的相關性。年齡愈輕的民眾對政治體系的認知較薄弱，其對體系的情感歸屬不深；相對地，年齡愈長者會隨著對政治事務的熟悉而強化其對體系的認同(Abramson, 1983)。因此，相較於年紀大者，年紀小者會具有較高的政治疏離感(Citrin et al., 1975；Thompson and Horton, 1960)。最後，教育常被認爲有助於降低個人的政治疏離感。主因在於教育做爲政治社會化的重要媒介，其主要的目的之一，即在灌輸公民意識，培養民眾對政治體系的認同。同時，教育程度往往與個人社經地位成正比，而社經地位高者，較傾向會去支持現行體制(Citrin et al., 1975；Finifter, 1970；Southwell, 1985)。不過，也有學者持不同的看法。Converse(1972)就指出，教育可提升個人對公共事務的認知與批判能力；而對政治瞭解愈深，可能愈心生不滿，因而累積更高的疏離感。

除了人口變項之外，心理態度因素也會影響政治疏離感的產生。首先，做爲一個長期形成的政治態度，政黨認同常被用來解釋爲疏離感的主要來源之一。在民主國家中，執政權的更替實屬常態，而民眾面對與其立場相異的政黨掌握執政權，往往會萌生疏離感(Citrin et al., 1975；Templeton, 1966)。其次，民眾對政府施政的評價也會影響政治疏離感的產生；評價愈低，疏離感愈高，反之，評價愈高，疏離感則愈低(Citrin et al., 1975；Thompson and Horton, 1960；徐火炎，2003)。上述無論是政黨認同或施政評價，以 Easton 的理論來解釋，這意味對於政治支持中的權威機關，民眾已失去其認同。最後，亦有學者認爲，政治疏離感的萌生與個人的人格特質有關；人際信任的缺乏的確會導致政治疏離感的升高(Aberbach, 1969；Finifter, 1970；Thompson and Horton, 1960)。

值得一提的，疏離感的發生往往與政治環境有極大關聯，尤其是社會高度失序時，政治疏離感更易成爲一個普遍的現象。以美國爲例，1960、1970 年代的越戰與水門案，皆造成社會的不安，而美國民眾的政治疏離感也最爲普及。此時政治疏離感不僅發生於傳統政治弱勢的民眾，研究指出，男性、年齡較高者、教育程度高者、白人等，無論是共和黨或民主黨的認同者，其政治疏離感在 1960 與 1970 年代都有升高的趨勢(House and Mason, 1975；Kahn and Mason, 1987)。

有關政治疏離感的後果，過去文獻最常提及的發現是政治參與的下降，尤其是對於投票參與的卻步(Abramson and Aldrich, 1982；Herring et al., 1991；Southwell, 1985；Southwell and Pirch, 2003；Templeton, 1966)。其次，由於疏離感也起因於對現實政治的不滿，所以縱使高度政治疏離感的民眾選擇去投票，在兩黨制的國家中，這些人的投票對象往往是第三黨(House and Mason, 1975)。值得注意地，投票率的降低固然是政治疏離感的表徵，但許多研究都指出，政治疏離感高者也容易被動員去參與示威、抗議甚或暴力革命等反體制的政治活動。尤其是當魅力型領袖出現的時候，政治疏離感高的民眾會傾向於服膺激進主義，並甘於接受強人的威權領導(Muller et al., 1982；

Schwartz, 1973 ; Wright, 1975)。造成這樣的結果，應與前述投票給第三黨的原因類似。既然政治疏離感的提高意味民眾對現行政治的不滿，而不滿的對象可能是政策輸出或者現行體制的運作，所以在最極端的例子中，民眾投身反體制的政治運動，也就不足為奇了。

肆、研究問題、資料來源與概念測量

儘管過去國外學界對於政治疏離感的研究已多所著墨，然而他們的發現是否可以運用於解釋我國的案例，實值得吾人進一步探討。做為第三波民主化中的一員，台灣所面臨的是民主轉型與鞏固過程中產生的諸多問題。至今朝野雙方與民間社會不僅對許多公共政策的內容存有高度歧見，對於政治社群的界定、憲政體制的設計也缺乏共識。這些現象皆使得台灣此一案例具有其獨特性，過去主要以傳統西方民主社會為研究對象的政治疏離感理論，是否也可適用於我國？即成為本文所欲探索的焦點。

本研究的主要目的，在於瞭解台灣在歷經民主化過程與政黨輪替之後，民眾的政治疏離感呈現何種趨勢的分佈？其次，則欲探討造成政治疏離感的原因，以及疏離感對我國民主政治發展的影響。研究中所用的分析資料來自於朱雲漢教授所主持，2003年「台灣選舉與民主化調查」(Taiwan's Election and Democratization Study, TEDS)所執行的「民國九十二年民主化與政治變遷民調案」，該年問卷所納入的許多受訪題目，皆有助於解答本文所提出的研究問題。有關本研究中所採用的變項題目詳細內容，請參考文末附錄。

對於政治疏離感的測量，過去學者各異，此部分前文已有所闡釋。而國內現有以政治疏離感為主題的少數研究中，多以政治效能感與政治信任感兩項指標的相關題組來測量政治疏離感，將效能感與信任感各分為高低兩類，再以高高、高低、低高、低低不同的組合，把民眾分為四種不同的政治態度類型(江文孝，2005；徐火炎，2003；葉子豪，2006)；正因為測量的方式類似，所以這些著作的研究發現

也相去不遠。爲了從不同的角度來探索政治疏離感的內涵，本文擬對其概念採不同的操作化方式。詳言之，研究中，基本上是依照 Seeman 的理論傳統，將疏離感視爲由幾個不同的態度面向所構成。不過，由於調查資料所限，問卷題目不足以將五個面向皆納入研究，因此本文僅選擇政治無力感、政治無意義感與政治失序感三個面向來做爲觀察台灣民眾政治疏離感的指標。

首先，在政治無力感方面，是以傳統上測量外在政治效能感的兩道題目：詢問受訪者是否同意「我們一般老百姓對政府所作所爲，沒有任何影響力」、「政府官員不會在乎我們一般老百姓的想法」。本研究僅採用外在政治效能感，而未將內、外在政治效能感一併納入的主因在於，過去的文獻已證實，內在與外在政治效能感是不同的兩個態度面向(Balch, 1974；Niemi et al., 1991；Renshon, 1974；吳重禮等，1999)，所以理論上實不宜將內外政治效能感的變項以合併加總的方式處理。在僅能選用單一政治效能感的考量下，本文選擇外在，而非內在政治效能感的理由，在於前者的內涵與政治疏離感概念所要測量的標的較爲相近。申言之，外在政治效能感指個人感覺政府官員是否有意願去關心與回應民眾需求的程度；內在政治效能感則指個人主觀認爲自己是否有足夠能力去瞭解並參與政治事務(Semetko and Valkenburg, 1998：196)。而依照前文定義，政治疏離感係指民眾面對政治體系各項輸出所萌生的心理態度反應，因此以外在政治效能感來做爲測量疏離感的面向之一，應較符合理論上的意涵。在實際的操作上，上述兩個有關外在政治效能感的題目，在 2003 年 TEDS 的調查資料中，其內在一致信度檢定 α 值爲 0.614，因此兩題可合併處理，以用來做爲測量政治無力感的指標。

其次，有關政治無意義感的測量，本文以現有問卷題目，參酌過去文獻做法，原擬納入以下兩題：「台灣不管由哪個政黨來執政，結果都是一樣的」、「政治是少數政治人物玩的遊戲，跟我們多數人無關，不值得我們關心」。不過兩個題目的信度檢定 α 值僅爲 0.470，因此不宜將兩題以加總處理。根據過去學者對政治無意義感的解釋，認

爲其係指個人面對公共事務時，難以分辨出有意義的選項爲何。本文認爲前舉第一個題目「台灣不管由哪個政黨來執政，結果都是一樣的」，應較符合是項定義；而過去若干研究，例如 Southwell(1985)，在操作化政治無意義感的概念時，也採用了類似的題目。

最後，在政治失序感方面，本文參考過去文獻，原擬以「我們的中央政府官員，都不了解地方基層的需要」、「現在的政治人物爲了爭取權位往往不擇手段」兩題加總進行測量。然而，利用 2003 年 TEDS 的資料，透過信度檢定，兩題的檢定 α 值僅達 0.371。依照前舉文獻檢閱所提及政治失序感的定義，其係指「個人感知規範政治過程的道德與法律，已失去其效力」。本文在顧及變項題目內容與理論意涵是否相符的考量下，將以「現在的政治人物爲了爭取權位往往不擇手段」此題來測量政治失序感。

以政治無力感、無意義感與失序感三個不同的面向來測量政治疏離感，理論上這三個面向應是各具獨立性。經統計檢定，政治無力感與政治無意義感、政治無力感與政治失序感、政治無意義感與政治失序感，其各組的相關性係數 r 值分別爲 0.162、0.139、-0.002；由此可知，三個面向雖非完全獨立，但相關性皆頗低，因此應可被視爲不同的態度面向。上述的檢定結果，使本研究將政治疏離感的測量分爲不同面向的做法，具有理論上的正當性。下文將探討政治疏離感的來源與後果，既然三個面向具有一定程度的獨立性，因此我們可以預期，造成政治無力感、無意義感與失序感的原因應不盡相同(見表 3)。此外，在探討政治疏離感的後果時，因三個面向的共線性不高，所以若把它們做爲自變項，置於同一模型中，應不致於違反統計分析的原則(見表 4 與表 5)。

伍、台灣民眾的政治疏離感與政府施政評價

我國民眾政治疏離感的分佈情形爲何？從表 1 的數據來看，民眾的政治無力感與無意義感並不高。同意無力感「沒影響力」、「不在乎」

兩道題目內容者僅分占 29.1%、38.2%；反之，不同意者則是 63.4% 以及 53.9%。至於政治無意義感，同意與不同意「台灣不管由哪個政黨來執政，結果都是一樣的」，答案分別為 36.4%、55.1%。相較於政治無力感與政治無意義感，民眾的政治失序感顯然高出許多，同意「現在的政治人物為了爭取權位往往不擇手段」的受訪者共有 82.5%；相對地，不同意者則只有 10.8%。由上可知，多數的民眾對於政府部門回應民意的能力仍具信心；同時，多數人也認為政黨輪替攸關政績的良窳。然而，社會大眾對於政治精英的表現卻多所不滿；超過八成的受訪者認為政治人物往往只求目的，不擇手段，而此一亂象也可能被民眾視為政治上道德與法律規範失序的表徵。

表 1 台灣民眾的政治疏離感

	%
政治無力感	
我們一般老百姓對政府所作所為，沒有任何影響力。	
同意	29.1
不同意	63.4
不知道、無意見、看情形、拒答等其他選項	7.5
政府官員不會在乎（台：不會管）我們一般老百姓的想法。	
同意	38.2
不同意	53.9
不知道、無意見、看情形、拒答等其他選項	7.9
政治無意義感	
台灣不管由哪個政黨來執政，結果都是一樣的。	
同意	36.4
不同意	55.1
不知道、無意見、看情形、拒答等其他選項	8.5
政治失序感	
現在的政治人物為了爭取權位往往不擇手段。	
同意	82.5
不同意	10.8
不知道、無意見、看情形、拒答等其他選項	6.8
N=1674	

資料來源：2003 年 TEDS。

說明：表中所列「同意」以及「不同意」的數據，分別由原問卷答案中的「非常同意」、「同意」與「不同意」、「非常不同意」合併而成。

對於政治疏離感的三個態度面向，民意的高低反應不一，而過去文獻也發現，民眾對政府表現的評價是影響政治疏離感的主因之一，以下本文即針對民眾的評價做進一步的瞭解。首先，由表 2 可知，民眾對兩項不同的經濟評價有明顯的差別。對家庭經濟狀況滿意與不滿意的百分比相去不遠，各為 47.2%、48.7%；至於對台灣經濟狀況滿意與不滿意的受訪者則分占 20.0%、73.8%。由此可知大多數的民眾對國家整體經濟抱持負面的看法，其正反兩面的評價相距達五成四左右。

其次，對於政府官員的各項表現，大抵而言，民眾的評價並不高。認為政府具有與不具有行政效率的受訪者分別是 23.2%、64.2%。而同意政府官員依法行政的民眾僅占 31.4%；相對地，不同意者則為 55.0%。至於對政治貪腐的看法，認為高層政府官員與財團掛勾普遍與不普遍的受訪者則各有 64.4%以及 21.1%。由此可見，向來標榜清廉執政，以對應國民黨黑金形象的民進黨，在入主中央政府三年以後，大多數民眾對其高層官員的操守，也是抱持質疑的態度。

表 2 台灣民眾對政府施政表現的評價

	%
家庭經濟	
對家裡現在的經濟狀況滿意還是不滿意？	
滿意	47.2
不滿意	48.7
不知道、無意見、看情形、拒答等其他選項	4.1
國家經濟	
對台灣目前的經濟狀況滿意還是不滿意？	
滿意	20.0
不滿意	73.8
不知道、無意見、看情形、拒答等其他選項	6.3
行政效率	
一般來說，政府在推動重要政策都很有效率	
同意	23.2
不同意	64.2
不知道、無意見、看情形、拒答等其他選項	12.5
依法行政	
中央政府官員都能按法律規定辦事，不會做違法的事？	
同意	31.4
不同意	55.0
不知道、無意見、看情形、拒答等其他選項	13.6
政治貪腐	
現在高層政府官員與財團利益掛勾的情況普遍不普遍？	
普遍	64.4
不普遍	21.1
不知道、無意見、看情形、拒答等其他選項	14.5
N=1674	

資料來源：2003 年 TEDS。

說明：表中所列「滿意」以及「不滿意」的數據，分別由原問卷答案中的「非常滿意」、「滿意」與「不滿意」、「非常不滿意」合併而成。至於「同意」以及「不同意」的數據，分別由原問卷答案中的「非常同意」、「同意」與「不同意」、「非常不同意」合併而成。最後，「普遍」以及「不普遍」的數據，分別由原問卷答案中的「還不少」、「很普遍」與「極少見」、「偶爾有」合併而成。

陸、政治疏離感的來源

在瞭解台灣民眾的政治疏離感以及對政府評價的分佈後，本文擬進一步探索造成政治疏離感的原因。表 3 的三個分析模型中，皆放入性別、省籍、年齡、教育等四個社會人口變項，以及政黨認同、人際信任、政府施政評價等三類心理態度變項；在政府施政評價方面，模型中都放入家庭經濟、國家經濟、行政效率、依法行政、政治貪腐等五項指標。由於政治無力感、政治無意義感、政治失序感三個依變項的答案選項皆為順序尺度，因此表 3 的模型都以順序對數(ordinal logit)做為統計分析。

綜觀表 3 的結果，研究發現與過去文獻不盡相同，其原因可能在於本文操作化政治疏離感的方式有若干差異，因此在解釋研究發現時，宜先釐清依變項的指涉內容，才能適切地解釋依變項與自變項之間的關係。首先，在人口變項方面，性別在第一個模型有顯著的效果，相較於男性，女性的政治無力感較低，此一結果與過去多數研究的發現不同。文獻認為，女性因為在政治知識、政治興趣、政治參與能力等處於相對弱勢的地位，所以應會有較高的政治疏離感。不過，做為政治疏離感的面向之一，政治無力感在本文的界定下，是以外在政治效能感的題組來測量；而外在政治效能感主要是指受訪者對於政府回應民眾需求能力的評估。因此，正因為男性較女性對公共事務的認知與參與能力為高，所以當政府施政績效不佳時(如表 2 結果所示)，男性也可能較女性萌生更高的政治無力感，或者換言之，更低的外在政治效能感。職是之故，在模型一中，女性相對於男性有較低的政治無力感，也就不令人意外了。

年齡在模型二中所呈現出的顯著效果方向，也與過去多數著作不同。文獻認為，由於參與公共事務的時間經驗有別，年長者往往較年紀輕者對政治體系有較深的情感與認同，理論上，政治疏離感也會較低。但是，模型二中政治無意義感是詢問受訪者是否同意「台灣不管由哪個政黨來執政，結果都是一樣的」。此一問題對於政治經驗較為

豐富的年長者而言，尤其饒富深意。相較於年紀輕者，年紀愈長者，愈是經歷過威權統治、民主轉型、政黨輪替等時期，因此對於執政權更迭所帶來的實質效果，可能感受更深。而表 2 顯示出多數民眾對民進黨新政府的施政評價不高，此一結果反映在年齡變項上，很可能就呈現出年齡愈長者，因對不同執政黨的施政績效有較豐富的比較素材，所以愈同意「台灣不管由哪個政黨來執政，結果都是一樣的」；模型二中也就顯示出年齡愈大者，政治無意義感愈高的發現了。

表 3 影響民眾政治疏離感的因素

	模型一 政治無力感		模型二 政治無意義感		模型三 政治失序感	
	Coef	(S.E.)	Coef	(S.E.)	Coef	(S.E.)
社會人口變項						
性別						
(男=0)						
女	-0.253	(0.128)*	-0.148	(0.137)	-0.235	(0.150)
省籍						
(本省籍=0)						
外省籍	0.024	(0.166)	-0.072	(0.176)	-0.036	(0.197)
年齡	0.003	(0.005)	0.014	(0.005)**	0.001	(0.006)
教育程度						
(大專與研究所=0)						
小學(含)以下	-1.101	(0.169)	-0.173	(0.182)	-0.304	(0.201)
國中與高中(職)	0.028	(0.149)	0.051	(0.160)	-0.175	(0.175)
心理態度變項						
政黨認同						
(無政黨認同=0)						
泛藍	-0.242	(0.151)	-0.793	(0.166)***	-0.009	(0.178)
泛綠	-0.494	(0.164)**	-0.608	(0.176)**	0.080	(0.191)
人際信任						
(信任=0)						
不信任	0.716	(0.148)***	0.425	(0.157)**	0.607	(0.171)
政府施政評價						
家庭經濟						
(滿意=0)						
不滿意	0.189	(0.133)	-0.001	(0.143)	0.393	(0.158)*
國家經濟						
(滿意=0)						
不滿意	-0.133	(0.182)	-0.346	(0.195)	-0.340	(0.214)
行政效率						
(同意=0)						
不同意	0.021	0.161	0.168	(0.174)	0.796	(0.200)***
依法行政						
(同意=0)						
不同意	0.071	(0.147)	-0.340	(0.157)*	0.493	(0.178)**
政治貪腐						
(不普遍=0)						
普遍	0.494	(0.162)**	0.180	(0.170)	0.412	(0.192)*
N	884		882		990	
Pseudo R ²	0.065		0.072		0.073	
Chi-square	55.527		56.478		54.018	
df	13		13		13	
-2 Log likelihood	2289.882		1628.609		1362.473	
cut1	-4.181	(0.507)***	-2.811	(0.395)***	-3.744	(0.523)***
cut2	-2.370	(0.374)***	0.681	(0.373)	-1.406	(0.419)**
cut3	0.756	(0.351)*	3.058	(0.408)***	2.547	(0.430)***
cut4	1.980	(0.357)***	-----	-----	-----	-----
cut5	4.056	(0.390)***	-----	-----	-----	-----
cut6	5.519	(0.455)***	-----	-----	-----	-----

資料來源：2003 年 TEDS。

說明：1.三個依變項皆為順序尺度，數值愈大，表強度愈高。

2.***： $p < .001$, **： $p < .01$, *： $p < .05$ 。

心理態度變項方面，政黨認同在模型一與二皆有統計上的顯著性。相對於無政黨認同者，認同泛綠政黨者具較低的政治無力感；政治無力感是詢問民眾對於政府回應能力的評估，因此認同泛綠政黨的受訪者對於執政的民進黨政府有較高的評價，亦即較低的政治無力感，應與理論預期相符。其次，在模型二中，相較於無政黨認同者，無論是泛藍或泛綠的認同者，皆傾向於不同意「台灣不管由哪個政黨來執政，結果都是一樣的」，此一發現也不令人意外。理論上，具政黨認同者會有較高的政治興趣；同時，對於藉由不同執政團隊，以改善政策輸出品質，應會抱持較高的期待。所以，針對政黨輪替所產生的效果與意義，也可能具有較深入的瞭解以及較高的評價。其次，表 3 也發現，人際信任與政治無力感、政治無意義感皆呈現顯著的相關性；相對於回答「信任」者，「不信任」者傾向有較高的政治無力感以及政治無意義感。此一發現證實，人格特質與政治態度有顯著相關。對一般人持不信任的受訪者，對於政府的回應能力以及政黨輪替的效果，也傾向於給予較低的評價。

在政府施政評價變項方面，模型一與三的結果都與理論預期相符。政治貪腐與政治無力感有正相關，亦即認為政府官員貪腐的情形普遍的受訪者，對政府回應能力的評價愈低。此外，除了國家經濟之外，家庭經濟、行政效率、依法行政、政治貪腐等四項評價，皆會對政治失序感產生顯著的影響。模型三的結果證實，對政府表現的各項評估，高度左右民眾對政治人物是否遵守規範的信任；相對地，在本模型中，人口變項以及心理態度變項，對於政治失序感則未見統計上的顯著效果。

在所有政府評價的變項中，唯一與政治疏離感有顯著負相關的是第二個模型中的依法行政；認為中央政府官員「都能按法律規定辦事」

的受訪者，愈同意「不管由哪個政黨來執政，結果都是一樣的」。從民主政治的法治原則觀之，此一發現並不令人意外。同意政府官員都能依法行政的民眾，也可能傾向於認為，只要在法治的原則下，政黨輪替在民主國家中實屬常態，並不會對憲政的運作造成重大的改變，因此也會愈同意「不管由哪個政黨來執政，結果都是一樣的」。尤其在正值民主化的台灣社會，上述關聯性在民意的表現上，可能更為明顯。

柒、政治疏離感的後果

政治疏離感會導致何種後果？如上所述，過去以西方國家為研究案例的文獻，發現疏離感的升高會造成民眾投票率的降低、投票給第三黨，或者投身反體制的政治參與。由於政治環境的不同，且受限於調查資料的題目內容，本文難以將上述發現均納入驗證。因此，利用現有的資料，針對我國的政治發展現況，本研究擬探討政治疏離感可能的兩種影響：首先是其對不同政治參與的效果；其次，則將以較為宏觀的角度，思考政治疏離感對於我國民主政治未來發展所可能帶來的影響。

政治參與意指人民透過行動直接或間接影響，或者企圖影響政治決策的行為（Verba and Nie, 1972：2-3）。學者過去曾把政治參與分為四種類型：投票、競選活動、接觸活動(意指向官員或民意代表遊說、陳情，或者向媒體投書等)、示威遊行（Muller, 1979；Parry et al., 1992）在 2003 年 TEDS 的調查資料中，由於回答曾經參與上述後兩類活動的樣本數比例太少(約僅 5%左右)，為避免估計上的偏誤，本研究將只針對投票參與、競選活動兩項，分別進行二元對數(binary logit)與多元迴歸(multiple regression)的統計分析。

表 4 顯示，在政治疏離感的三個面向中，政治無力感、政治無意義感分別和投票參與、競選活動呈現負相關。申言之，愈對政府回應力不滿的民眾，愈傾向不去投票；而認為政黨輪替無助於改善施政績

效的受訪者，也對投身競選活動卻步。上述發現證實，政治疏離感的萌生，確有礙於個人參與政治的意願。至於控制變項的結果也大致於理論預期相符。男性較女性愈傾向於去投票；年齡愈長者，愈有參與投票以及競選活動的意願。無論泛藍或泛綠，具政黨認同者，都較無政黨認同者熱衷於表 4 的兩項政治參與；此外，相對於低度內在效能感者，具高度內在效能感的民眾則傾向參與各類競選活動。

表 4 政治疏離感對政治參與的影響

	模型一 投票參與			模型二 競選活動	
	B	(S.E.)	Exp(B)	B	(S.E.)
社會人口變項					
性別					
(男=0)					
女	-0.458	(0.141)**	0.633	-0.110	(0.072)
省籍					
(本省籍=0)					
外省籍	0.168	(0.184)	1.183	0.062	(0.092)
年齡	0.023	(0.005)***	1.023	0.006	(0.002)*
教育程度					
(大專與研究所=0)					
小學(含)以下	-0.117	(0.185)	0.889	0.012	(0.096)
國中與高中(職)	0.059	(0.167)	1.061	-0.039	(0.085)
心理態度變項					
政黨認同					
(無政黨認同=0)					
泛藍	1.439	(0.176)***	4.216	0.545	(0.087)***
泛綠	1.630	(0.194)***	5.104	0.664	(0.090)***
政治無力感	-0.206	(0.609)**	0.814	-0.052	(0.036)
政治無意義感					
(不同意=0)					
同意	-0.235	(0.148)	0.791	-0.172	(0.076)*
政治失序感					
(不同意=0)					
同意	0.022	(0.231)	1.022	0.231	(0.119)
內在效能感					
(不同意=0)					
同意	-0.123	(0.193)		-0.239	(0.096)*
constant	-0.011	(0.380)	0.989	0.954	(0.198)***
N		1105			1108
Pseudo R Square		0.216			-----
Adjust R Square		-----			0.084
Chi-square		187.597			-----
df		11			-----
-2 Log likelihood		1224.128			-----

資料來源：2003 年 TEDS。

說明：1. 依變項「投票參與」係將回答投給各政黨者編為 1，其它選項 則編為 0。「競選活動參與」則是將答案選項中 6 種參與的型式加總為 0-6 的 量表。

2. *** : $p < .001$, ** : $p < .01$, * : $p < .05$ 。

政治疏離感的起伏，是否也會左右我國民主政治的發展？則是本文下一個關注的焦點。具體而言，以下將探討政治疏離感對大眾民主態度的影響；在操作上，則將以民主支持度與民主滿意度兩個變項，來做為觀察民主態度的指標。有關這兩個變項的意涵，Diamond(1999：174)指出，民主支持度是詢問民主政體是否為人民所偏好；民主滿意度則是想瞭解民主政體建立後，人民對於其施政績效的評價。因此理論上，一個民主政體穩定的國家，其大眾的民主支持度做為一種長期形成的價值觀，應鮮少受到外在因素的左右；反之，無論一國民主鞏固的程度如何，民主滿意度做為一種短期的評價，容易受到民眾因政經環境變化，所產生心理態度起伏的影響。

表 5 的兩個模型以民主支持度與民主滿意度為依變項，分別進行二元對數、順序對數的統計分析。在政治疏離感的三個面向中，只有政治無力感與民主滿意度有顯著的負相關；三個面向則無一對民主支持度呈現統計上顯著的影響。對台灣的民主發展而言，這樣的發現寓含了正負兩面的意義。負面上，民眾對政府回應能力的不滿，會導致大眾對於我國民主體制運作評價的下滑；但是從正面上而言，政治疏離感的起伏並未動搖民眾支持我國實施民主政治的意念。簡言之，政治疏離感讓人民對民主政治的運作成效已感到不滿意，但是社會大眾仍願意遵守民主政治的遊戲規則，認為「無論怎樣，民主體制總是比其他政府體制來的好」。

然而，值得注意地，政治疏離感的產生短期內或許不致於影響民主政治的正常運作，但政治疏離感若是長期不斷地升高，持續造成民主滿意度的下降，最後很可能也會動搖大眾的民主支持度。因為研究證實，民主滿意度與民主支持度有高度的正相關，前者的下滑將會顯著地削弱後者，這樣的情形，在民主未臻鞏固的國家尤為普遍(Bratton and Mattes, 2001；Lagos, 2001；林聰吉，2007)。

表 5 政治疏離感對民主態度的影響

	模型一 民主支持度			模型二 民主滿意度	
	B	(S.E.)	Exp(B)	Coef	(S.E.)
社會人口變項					
性別 (男=0)					
女	-0.542	(0.142)***	0.582	0.017	(0.137)
省籍 (本省籍=0)					
外省籍	0.267	(0.184)	1.306	-0.137	(0.177)
年齡	0.017	(0.005)**	1.017	-0.016	(0.005)**
教育程度 (大專與研究所=0)					
小學(含)以下	-0.125	(0.186)	0.883	0.168	(0.179)
國中與高中(職)	0.041	(0.167)	1.042	0.209	(0.161)
心理態度變項					
政黨認同 (無政黨認同=0)					
泛藍	-0.339	(0.169)*	0.712	-0.065	(0.161)
泛綠	0.640	(0.176)***	1.897	0.430	(0.174)*
政治無力感	-0.119	(0.070)	0.888	-0.278	(0.067)***
政治無意義感 (不同意=0)					
同意	-0.106	(0.152)	0.900	-0.270	(0.146)
政治失序感 (不同意=0)					
同意	0.168	(0.234)	1.184	-0.087	(0.230)
民主價值	0.088	(0.023)***	1.092	-0.064	(0.021)**
constant	-1.397	(0.606)**	0.144	-----	
N		908		914	
Pseudo R Square		0.104		0.061	
Chi-square		73.764		47.667	
df		11		11	
-2 Log likelihood		1180.476		1609.950	
cut1		-----		-6.034	(0.627)***
cut2		-----		-3.072	(0.579)***
cut3		-----		0.591	(0.578)

資料來源：2003 年 TEDS。

說明：1. 依變項「民主支持度」係將答案選項「無論怎樣，民主體制總是比其他政府體制來的好」編碼為 1，其它選項編碼為 0。「民主滿意度」則是編為順序尺度，數值愈大，表示愈滿意。此外，自變項「民主價值」是由 10 個題目加總而成(詳見附錄)，10 個题目的內在一致信度檢定 α 值為 0.678。

2. *** : $p < .001$, ** : $p < .01$, * : $p < .05$ 。

表 5 其他控制變項的效果，則大致與過去文獻相符。相較於女性，男性傾向於支持民主政治。年齡愈長者，亦較支持民主政治，這可能與年長的世代過去歷經了威權統治，因此對於民主制度的實施也更為珍惜。不過，相對地，愈年長者對民主政治運作的成效也愈不滿意；這顯示出，年長者可能因為參與公共事務的經驗較為豐富，所以對於現實政治的運作也較具批判精神。模型一中，相對於無政黨認同者，泛藍、泛綠的認同者分別與民主支持度呈現負、正相關。過去的經驗研究已指出，從黨外時期開始，民進黨的支持者就具有追求民主的強烈信念；反之，國民黨的認同者則對民主改革的議題較不具興趣(胡佛，1998；徐火炎，1992)，因此模型一的發現並不令人意外。模型二顯示泛綠認同者相較於無政黨認同者，其民主滿意度較高，此一結果可能與民進黨掌握執政權有關。最後，民主價值與民主支持度、民主滿意度分別有統計上的正、負相關性。民主價值高的民眾無疑會較為支持民主制度；然而，也可能會對民主政治實施的成效更為挑剔，所以其民主滿意度也就較為低落了。

捌、探索台灣民眾的政治疏離感：結論與反思

本文嘗試以政治無力感、政治無意義感、政治失序感三個面向，來測量台灣民眾的政治疏離感。研究結果顯示，在 2003 年的調查資料中，具政治無力感與政治無意義感的比例，約占三成至四成之間；相對地，具政治失序感者則達八成二左右。至於政治疏離感的來源，男性、年齡分別與政治無力感、政治無意義感有顯著正相關。政黨認同則與政治無力感、政治無意義感呈現負相關；人際信任亦與二者有顯著的關聯性，信任感愈低者，其政治無力感與無意義感也愈低。

在政府施政評價方面，政治貪腐、依法行政分別對政治無力感、政治無意義感具影響力。相較於人口變項，政府施政評價則較能左右民眾的政治失序感；對家庭經濟、行政效率、依法行政、政治貪腐具負面評價者，其政治失序感也愈高。至於政治疏離感所產生的影響，證據發現，政治無力感、政治無意義感愈高者，其參與投票、競選活

動的意願也分別較低。最後，政治無力感愈高的民眾，其民主滿意度則會愈低。

本文所利用的 2003 年 TEDS 資料，其執行期間(2003 年 8 月-10 月)距民進黨政府掌握中央執政權已三年有餘。資料結果顯示，當時超過五成的受訪者滿意政府的回應能力、相信政黨輪替有其實質的意義。相對地，卻有超過八成的民眾，認為政治人物為了爭取權位往往不擇手段。儘管由於調查資料的缺乏，我們無法得知台灣民眾在 2003 年以後的政治疏離感分佈，但是藉由分析政治疏離感的來源與後果，也可大略窺知政治疏離感與我國未來政治發展可能的關係。

首先，除了政黨認同與人際信任兩個心理態度變項之外，民眾對政府施政的各項評價是左右政治疏離感的重要因素。無論是經濟表現，或者行政效率、依法行政、政治貪腐等指標，皆會對一個或多個疏離感的面向產生顯著的效果。即使男性、年齡分別與政治無力感、政治無意義感有正相關，本文亦推測，此一結果可能是由於男性、年長者因為有較多參與公共事務的經驗，有感於執政黨未有明顯的施政成績，所以政治疏離感也較高。

根據上述的發現與推論，我們可以瞭解，如何提升政府的施政績效，應是降低民眾政治疏離感的關鍵。因此，若要消弭政治疏離感的萌生，政府的首要之務應是著眼於改善經濟生活、提升行政效率、厲行依法行政，以及杜絕政治貪腐等。此一結論不僅可用來觀察與反思民進黨政府執政八年期間，我國政治發展的情況，在 2008 年政黨輪替之後，施政表現與政治疏離感間的相關性，亦可進一步被予以檢證。申言之，當選第 12 屆總統的馬英九，標榜「拚經濟」、「才德兼備的行政團隊」，如果未來施政成績真能如新政府所預期，那麼理論上台灣民眾的政治疏離感應會有所下滑；反之，若是未見顯著的執政績效，政治疏離感可能就難以降低了。

此外，對於躋身第三波民主化浪潮的台灣而言，政治疏離感如何影響其未來的政治發展？更值得吾人觀察。如本文前言指出，自 1990 年代以來，我國民眾的投票參與呈現下降的趨勢。而研究發現也證

實，政治疏離感中的無力感確實會削弱民眾參與投票的意願。儘管投票率的高低與民主政治的品質並無一定的因果關係，但是投票做為民主的重要儀式之一，其參與的下滑，也必然是民主政治合法性降低的警訊。

值得注意的是，研究中所指的政治無力感，係測量民眾對政府回應能力的評價；換言之，在台灣的案例中，民眾對政府回應民意的能力愈不滿意，就愈傾向於不去投票；這樣的消極態度，顯然並非我國民主政治之福。另外，政治無力感也被證明會左右民眾對民主政治運作的滿意程度；然而，三個政治疏離感的面向，卻皆未對民主支持度產生影響。換言之，民眾對政府回應能力的不滿會導致其對民主體制運作的不滿，但卻不致於減弱對民主政治的認同。「不滿意，但可以接受」，或許正是若干不滿現實的台灣民眾，對於我國民主政治評價的心情寫照。

本文做為一個初探性的研究，囿於實證資料的缺乏，僅能以現有已釋出的大型面訪資料庫為依據，挑選出若干題目來進行政治疏離感的相關研究。然而，文中測量政治疏離感的題目內容，是否可再予以修改或增補，實值得更多的討論。相較於政治疏離感，若干與政治態度有關的概念，例如政治效能感、政治信任感、民主支持度等，其測量的題目已行之有年，並在學界獲得較多的共識。我國目前正值民主轉型的時期，無論是政治、社會、經濟、文化等環境的變化皆甚為劇烈，而這也可能成為政治疏離感滋生的溫床。有鑑於此，政治疏離感的研究，實應被吾人所重視。期待未來國內有更多的民調案納入政治疏離感的相關題組，透過長期的檢驗，以找出一套適合測量我國民眾政治疏離感的題目。

附錄

本研究有關測量政治疏離感與政府施政評價的題目，已分別置於表 1、表 2，其他變項題目則排列如下：

(一) 人際信任

有人說：「大部分的人都是可以信任的」，也有人說「與人來往小心為妙」。請問您比較同意哪一種說法？

(二) 投票參與

請問上一次（民國 90 年 12 月）的立法委員選舉，您投票給哪一黨的候選人？

(三) 競選活動參與

請問在最近幾年的選舉中，您有沒有做過以下這些事情？

1. 觀看候選人電視政見發表會。
2. 要求親友投票(或不投票)給某位候選人或某個政黨。
3. 捐錢給候選人或政黨（包括購買餐卷、紀念品等）。
4. 配戴或懸掛候選人的標幟或旗幟。
5. 參加為候選人而舉辦的集會或餐會等活動。
6. 擔任候選人或政黨的助選人員或義工。

(四) 民主支持度

請問下列說法，哪一個比較符合您的看法？

1. 無論怎樣，民主體制總是比其他政府體制來的好。
2. 在有些情況下，一個專權政府（也就是威權的政府）比民主體制來的好。
3. 對我來說，民主體制也好，非民主體制也好，都一樣。

(五) 民主滿意度

一般來說，您對民主在我國（台：國內）實施的情形滿意還是不滿意？

(六) 內在政治效能感

政治有時候太複雜了，所以我們一般老百姓實在搞不懂（台：

不清楚)。

(七) 民主價值

下面有一些說法，請問您同意還是不同意？

- 1.教育程度很低的人，應該和教育程度高的人一樣，在政治上享有同等的發言權。
- 2.女性不應該像男性一樣參加政治活動。
- 3.政府自然會為人民解決困難，謀求福利，我們不必多作主張。
- 4.政府首長等於是大家庭的家長，一切大小國事，皆應聽從他的決定。
- 5.強而有力的領袖比優良的法律更（台：卡）重要。
- 6.大家想法若不一致，社會就會混亂。
- 7.一種觀念能否在社會上流傳，應由政府來決定。
- 8.在一個地方（台：社區）上，如果東（台：這）一個團體，西（台：那）一個團體，就會影響到地方的安定與和諧。
- 9.一個國家如果有很多政黨，就會影響政治安定。
- 10.政府如果時常受到議會的牽制，就不可能有大作爲了。

參考文獻

(一) 中文部分

- 江文孝 (2005)。《政治疏離感對民眾政治參與的影響》。國立政治大學政治研究所碩士論文。
- 吳重禮、湯京平、黃紀。〈我國『政治功效意識』測量之初探〉。《選舉研究》，第 6 卷第 2 期，頁 23-44。
- 林聰吉 (2007)。〈解析台灣的民主政治：以民主支持度與滿意度為觀察指標〉。《選舉研究》，第 14 卷第 1 期，頁 61-84。
- 胡佛 (1998)。《政治學的科學探究 (二)：政治文化與政治生活》。台北：三民書局。
- 徐火炎 (1992)。〈民主轉型過程中政黨的重組：台灣地區選民的民主價值取向、政黨偏好與黨派投票改變之研究〉。《人文及社會科學集刊》，第 5 卷第 2 期，頁 213-263。
- 徐火炎 (2003)。〈台灣政治轉型中的政治疏離感：從分析 2002 年北高兩市的市長選舉資料的結果來看〉。「2002 年台灣選舉與民主化調查」國際學術研討會，11 月 2-3 日，台北：國立政治大學。
- 葉子豪 (2006)。《台灣選民的政治疏離感：以 2001 年與 2004 年立法委員選舉為例》。東吳大學政治研究所碩士論文。

(二) 英文部分

Aberbach, Joel D. (1969). Alienation and Political Behavior. *American Political Science Review*, Vol. 63, No. 1, pp. 86-99.

Abramson, Paul R. (1983). *Political Attitudes in American: Formation and Change*. San Francisco: W.H. Freeman and Company Press.

Abramson, Paul R. and John H. Aldrich. (1982). The Decline of Electoral Participation in America. *American Political Science Review*, Vol. 76, No. 3, pp. 502-21.

Balch, George I. (1974). Multiple indicators in Survey Research: The Concept Sense of Political Efficacy. *Political Methodology*, Vol.1, No. 2, pp. 1-43.

Citrin, Jack, Herbert McClosky, J. Merrill Shank, and Paul M. Sniderman. (1975). Personal and Political Sources of Political Alienation. *British Journal of Political Science*, Vol. 5, No. 1, pp. 1-31.

Converse, Philip E. (1972). *Change in the American Electorate*. New York: Russell Sage Foundation.

Dean, Dwight G. (1961). Alienation: Its Meaning and Measurement. *American Social Review*, Vol. 26, No. 5, pp. 752-58.

Diamond, Larry. (1999). *Developing Democracy-Toward Consolidation*. Baltimore: The John Hopkins University Press.

Easton, David. (1965). *A System Analysis of Political Life*. New York: Wiley.

Easton, David. (1975). A Re-Assessment of the Concept of Political Support. *British Journal of Political Science*, Vol. 5, No.4, pp. 435-57.

Finifter, Ada W. (1970). Dimensions of Political Alienation. *American Political Science Review*, Vol. 64, No. 2, pp. 389-410.

House, James S. and William M. Mason. (1975). Political Alienation in America, 1952-1968. *American Sociological Review*, Vol. 40, No. 2, pp. 123-47.

- Herring, Cedric, James S. House, and Richard P. Mero. (1991). Racially Based Changes in Political Alienation in America. *Social Science Quarterly*, Vol. 72, No. 1, pp. 121-34.
- Kahn, Joan R. and William M. Mason. (1987). Political Alienation, Cohort Size, and the Easterlin Hypothesis. *American Sociological Review*, Vol. 52, No. 2, pp. 155-69.
- Lane, Robert Edwards. (1962). *Political Ideology : Why the American Common Man Believes What He Does*. New York : Free Press of Glencoe.
- Long, Samuel. (1981). A Psychological Theory of Systemic Disaffection. *Micropolitics*, Vol. 1, No. 4, pp. 395-420.
- Muller, Edward N. (1979). *Aggressive Political Participation*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Milbrath, Lester and Madan L. Goel. (1977). *Political Participation*. Chicago: Rand McNally.
- Niemi, Richard G., Stephen C. Craig, and Franco Mattei. (1991). Measuring Internal Political Efficacy in the 1988 National Election Study. *American Political Science Review*, Vol. 85, No. 1, pp. 1407-13.
- Paige, Jeffery M. (1971). Political Orientation and Riot Participation. *American Sociological Review*, Vol. 36, No. 5, pp. 810-20.
- Parry, Geraint, George Moyser, and Neil Day. (1992). *Political Participation and Democracy in Britain*. New York: Cambridge University Press.
- Ross, Marc Howard. (1975). Political Alienation, Participation, and Ethnicity: An African Case. *American Journal of Political Science*, Vol. 19, No. 2, pp. 291-311.
- Renshon, Stanley Allen. (1974). *Psychological Needs and Political Behavior: A Theory of Personality and Political Efficacy*. New York: Free Press.

- Seeman, Melvin. (1959). On the Meaning of Alienation. *American Sociological Review*, Vol. 24, No. 6, pp. 783-91.
- Semetko, Holli A. and Patti M. Valkenburg. (1998). The Impact of Attentiveness of Political Efficacy: Evidence From A Three-Year German Panel Study. *International Journal of Public Opinion Research*, Vol. 10, No. 3, pp. 195-210.
- Southwell, Priscilla L. (1985). Alienation and Nonvoting in the United States: A Refined Operationalization. *Western Political Quarterly*, Vol. 38, No. 4, pp. 663-74.
- Southwell, Priscilla L. and Kevin D. Pirch. (2003) Political Cynicism and the Mobilization of Black Voters. *Social Science Quarterly*, Vol. 84, No. 4, pp. 906-17.
- Templeton, Fredric. (1966). Alienation and Political Participation: Some Research Findings. *The Public Opinion Quarterly*, Vol. 30, No.2, pp. 249-61.
- Thompson, Wayne E. and John E. Horton. (1960). Political Alienation as a Force in Political Action. *Social Forces*, Vol. 38, No. 3, pp. 190-95.
- Verba, Sidney, Nancy Burns, and Kay Lehman Schlozman. (1997). Knowing and Caring about Politics: Gender and Political Engagement. *Journal of Politics*, Vol. 59, No. 4, pp. 1051-72.
- Wright, James D. (1976). *The Dissent of the Governed: Alienation and Democracy in America*. New York: Academic Press, Inc.

Political Alienation in Taiwan: A Preliminary Study

Tsong-Jyi Lin *

Abstract

This paper applies the theory of political alienation to explore the politics of democratizing Taiwan. In this work, the concept of political alienation is measured by three dimensions: political powerlessness, political meaningfulness, political normlessness. There are two main research questions: (1) which factors will shape Taiwanese political alienation? (2) how political alienation influence democratic attitudes and political participations?

Several findings are drawn from this analysis. First, sex, age, party identification, and interpersonal trust exert significant effect on political powerlessness and political meaningfulness. Second, governmental performance is also a key factor shaping political alienation. Third, political powerlessness and meaningfulness will reduce voting and campaign participation respectively. Fourth, political powerlessness will promote people's dissatisfaction with democracy. However, all three dimensions of political alienation are proved no significant effect on people's support for democracy.

Key words: political alienation, political participation, support for democracy, satisfaction with democracy

* Associate Professor, Department of Public Administration, Tamkang University

公共部門的多元課責關係困境： 台灣全民健康保險制度的個案分析

張世杰*

摘要

本文試圖指出公共部門具有多元委託人與多元工作任務的特徵，因此造成了多元課責關係困境。爲了更深入瞭解此一問題狀況，本文首先將藉由理論文獻的檢閱，以釐清公共部門的課責概念，並找出一個合適的課責關係分析架構，具體呈現公共部門多元課責關係並存的現象。其次，將透過一個案例分析的過程——台灣全民健康保險制度的個案，來讓讀者瞭解爲何多元課責關係會造成委託人更難去控制其代理人，以及讓代理人無法有效達成組織的任務目標，形成公共部門的治理困境。最後在結論部分，嘗試提出一個較積極正面的角度來處理這方面的問題狀況。

關鍵詞：課責 多元課責關係 多元工作任務 多元委託人 全民健康保險制度

*佛光大學公共事務學系助理教授

壹、前言

何謂課責？R. Mulgan (2000: 555) 曾指出，「課責是一個複雜且如變色龍般的術語」不過，各家皆同意課責的最基本意涵，乃是指涉「某人被要求就他的行動向某個權威者說明其緣由的一個過程。」既然課責指出了某個權威者有能力要求某人提出說明，自然就蘊含著一些控制的能力(Scott, 2000: 39)。換言之，它不僅能夠事後要求某人對所作所為提出說明，它亦能在事前限制了某人的行動方向與範圍。在這層意義上，課責就是某種形式的控制。從代理理論的觀點來看，委託人企圖對代理人施加事前或事後控制的過程，就是最簡單的課責概念。

隨著一九八〇年代新公共管理風潮的興起，公共部門開始積極學習企業化的管理精神，並將一些公共服務委託由企業或非營利組織來提供，於是公私部門之間的軫域逐漸重疊。有些學者認為，這股趨勢不僅改變了許多國家公共部門的治理型態，也造成公共部門傳統的課責觀念無法適用於一些具有複雜網絡關係的政策領域，也無法替相關行動者導引出清楚的課責關係架構 (Romzek, 2000; Aucoin and Heintzman, 2000)。然而，仔細探究可以發現：長久以來許多公共組織因為具有多元委託人 (multiple principals) 與多元工作任務 (multiple tasks) 的特徵，使得它們必須面對極為複雜的課責關係結構，在企圖滿足諸多課責要求的情況下，由於這些要求有時會相互衝突矛盾，因此也造成了公共部門的治理困境。

傳統公共部門的課責觀念反映了政治與行政分離的觀點，在其中，民選官員 (政務官) 主要是以回應選民期望和政治利益要求為其課責的基本方向；公務人員 (事務官) 則以回應民選官員所設定的政策目標、依法所必須完成的工作任務及相關專業知識條件為主要的課責方向 (Klingner, Nalbandian, & Romzek, 2002: 120)。這種傳統的課責觀點也反映了公共官僚體系以層級節制為基本的課責關係架構，整個課責的方向是從官僚體系基層單位向上負責，直到高層的民選官員則轉向對外部民意與政治要求做出回應，但這種對外回應的課責方向已是屬於政治的課責範疇。在行政的課責範疇中，層級節制與專業知識被整合進對法規及標準運作程序的重視，

公務人員的專業知識基礎被界定成是對法規程序的嫻熟度，而不是遵守外部專業參照團體所設定的專業規範與執業準則。

另外，P. H. Jos 和 M. E. Tompkins (2004: 257) 兩位學者指出，傳統的課責觀點強調對法規程序的順服，在此觀點下，公共部門的課責過程主要是針對公務機關的行政行為進行審計、調查與司法審核，以查明這些行政行為是否有違反法規程序的問題。若有違失，則須施予適當的懲罰，並確保這些懲罰手段有阻絕未來犯規的懲戒警惕效果。然而，新公共管理的興起則將「以市場為基礎的課責」(market-based accountability) 觀點引進至公共部門的課責關係架構中，其課責過程是強調以產生特定且可衡量的結果做為評估公務人員績效的標準 (Jos and Tompkins, 2004: 268)，如陳志瑋 (2006: 178) 所指出的，這種課責觀點期望運用經濟誘因與績效評估方式來控制公務人員的行為，整個過程是透過契約文件，在其中明定一些績效結果的衡量標準，以做為引導被課責者做出符合某些期望或要求之行為依據。

值得注意的是，這種績效課責的機制並沒有完全取代傳統層級節制的課責機制，而是在公共部門許多角落中共存並置。隨著新公共管理運動的興起，許多國家嘗試改變公共部門服務輸送的方式，不再只依賴政府直接提供的方式，而是透過諸如像是契約委外、貸款擔保、補助款制度等政策工具的運用，依賴各類型的非政府組織—包含私營企業與非營利組織—來提供一些由公共財政經費所支付的服務或執行一些公共政策的任務，這便是 L. M. Salamon (2002) 所謂的「第三者政府」(third-party government) 現象。這種現象顯示政府有將許多公共政策任務移轉給其他非政府組織來執行的趨勢，導致公私部門之間界限逐漸模糊，表面上，許多公共政策推行的結果是公私部門之間共同合作的成果結晶，但能否存在有一明確的課責關係架構來釐清彼此責任之分野？卻也成為公私部門夥伴關係的治理難題。

由於目前許多公共政策需要透過公私部門夥伴關係來推動，這些參與者大都是獨立自主的合作夥伴，並非上下隸屬的關係，故傳統的層級節制

課責關係架構根本無法適用。但若想透過績效契約的課責關係架構來引導參與者投入更多的承諾與努力，則會因為合作關係存在有「濫竽充數」或「搭便車」的集體行動困境，使得參與者會隱瞞對己不利之資訊或投機取巧未盡全功；且真實世界中參與者之間很難存在有「完美契約」(complete contract)的關係，故無法在契約中將各種可能狀況下的各方責任予以事先釐清(陳敦源，2009：391)，甚至於有些參與者會以無法掌控全局為藉口，而不認為自己應該對某些政策結果負責。

在這種「第三者政府」的夥伴關係格局下，K. Callahan (2007: 138-139)認為，其很難指明出誰該對哪些事物負責和誰該對誰負責——此為課責方向不明確的困境。對於政府部門而言，此一關係格局甚至構成了另一個課責困境在於：其一方面要依賴這些獨立自主的參與者來達成公共政策目標，一方面又無法完全掌控他們的行為。需要依賴他們是因為看重非政府組織的創新、彈性與效率之價值；需要掌控他們的行為是希望能確保公共政策的目標價值能夠實現，以避免他們有投機攫取私利的行為產生。所謂「一管就死、一放就亂」，正是這方面課責困境的最佳寫照。

然而，本文企圖指出這些課責困境並非只存在於公私部門夥伴關係格局中，實際上，有些公共組織的服務提供與任務執行過程，因為存在有多元委託人和多元工作任務的特徵，先天上，就使得這類型的組織所面臨之課責關係更形複雜且難以治理。在其中，由於這些特徵的存在，形成多元課責關係共存並置的局面，不僅使得課責方向不明確；而且這些課責關係會彼此衝突矛盾，造成公共部門的課責環境永遠處在持續變遷的動態過程中。

為了闡釋這種多元課責關係相生相剋的動態變遷過程，本文將以台灣全民健康保險制度(以下簡稱全民健保)作為個案分析的對象。台灣全民健保從一九九五年開始推動至今，始終是由中央衛生署轄下的健保局負責保險財務與健保契約執行的工作，即使健保醫療服務是由許多公私部門的醫療服務機構與私人醫師診所來提供，然而基於健保乃是一項強制性的公共健康保險政策，因此，是一個由公共部門組織所主導的醫療服務體系。

此一服務體系所呈現出來的多元課責關係之衝突矛盾現象，頗值得公共行政研究者給予注意與討論。

貳、公共部門的治理困境

根據代理理論 (agency theory) 的觀點，治理主要是指委託人如何透過一些誘因機制或監督方式，以有效影響或控制代理人的行為，使得代理人能夠達成委託人所期望的行為結果與績效表現 (Eisenhardt, 1989: 58)。基本上，這些誘因機制與監督方式可透過委託人與代理人之間所訂定的某種契約形式來呈現 (Eisenhardt, 1989: 59-61)，例如，在誘因機制方面，可以透過一些「以結果為基礎的契約」(outcome-based contracts)，使得代理人會致力達成委託人所期望之結果，以期獲得契約所載明之相對程度的報酬；至於監督方式，則可以透過「行為取向的契約」(behavior-oriented contract)，由委託人根據代理人的作為是否符合契約所規定的行為與角色規範，來決定最終的賞罰結果。

然而，這些契約的執行若要有效地激勵代理人，並維護委託人之利益，有幾個先決條件需要滿足：(1) 代理人之行為與達成結果必須是可觀察得到的 (observable)，從而減少「資訊不對稱」對委託人的不利情況；(2) 誘因必須要強而有力才能抑制代理人的「風險規避」傾向，因為當代理人預期其努力可獲得相對報償時，甚至在可獲得額外剩餘價值請求權 (residual claims) 的條件下，將會賣力達成委託人所期望之績效結果；(3) 要去確證代理人績效表現的評估成本，必須要越少越好，換言之，要儘量減少事後審計的成本 (參見 Dixit, 2002: 697-701)。上述這些先決條件在私部門營利組織中較容易實現，但是在公部門中則較難獲致，以致於造成公共部門的委託人較難去控制其代理人的行為，遂構成了公共部門的一種治理困境。

總之，我們可以簡單這麼說：(1) 因為有關公共服務代理人 (例如公務人員) 的行為與工作結果之資訊很難獲致完全，所以讓委託人 (例如民選官員或最終主人—人民) 不易控制這些代理人；(2) 公共部門無法提供強有力的誘因讓代理人願意承擔更多風險來達成委託人所期望之績效結

果；(3) 在公共部門中要確證代理人績效的評估成本極高。因為上述這些因素的存在，導致公共部門必須面對更嚴酷的代理問題。歸根究底這種治理困境會因為公共服務存在有多元委託人與多元工作任務的特徵而更形嚴重，使得公共部門的委託人更難去控制代理人的行為：

一、 多元委託人

許多政府官僚機構的決策活動與行政行為會影響廣大民眾的利益，在民主政治之下，這些被影響的民眾皆具有委託人的地位，反過來也會企圖影響官僚機構的行動，以保護自身的利益。A. Dixit (2002: 711-712) 認為公共部門提供的許多服務具有公共財的外部性特徵，因此，影響所及非常廣泛，遂造成了這種多元委託人的局面，從代理理論的觀點來看，這個局面一旦形成，將會稀釋每個委託人對代理人所提供的各項誘因之影響力，從而更難以控制代理人之行為。

不過，當每個委託人都能施展力量跟其他委託人一起競爭，以影響某個官僚機構的決策時，將會迫使此一官僚機構必須要同時處理這些相互衝突的期望與要求，其結果可能是沒有一個委託人能夠真正影響此一官僚機構的行動，反而造成此一官僚機構有機會玩弄兩面手法，以某一方委託人之要求去應付另一方之壓力，無形中也強化了其自主性的基礎 (Moe, 1984: 768-769)；相反地，也有學者認為，因為無法完全滿足每個委託人的期待，若每個委託人皆施展鉅細靡遺的微觀管理 (micro-management)，這將造成官僚機構決策與行動能力的癱瘓，無形中損害了政府行政體系的政策能力 (Weaver and Rockman, 1993)。

根據 A. B. Whitford (2005) 對美國環保署受到多元委託人 (例如國會與總統) 政治控制與如何回應這些壓力所做之研究結果顯示，不同委託人時常會根據代理人對其他委託人施加控制的反應行為，來調整他們對此一委託人所將採取的下一波控制手段。因此，官僚機構在執行政策任務時，常面臨到時鬆時緊的政治控制力道，有時這些力道會發揮推波助瀾之效，讓他們能更快速達成政策任務；有時某些任務的達成卻會受到更多阻礙而

無法順利推動。因此，官僚機構確實是時常被勒著脖子，他們的政策表現取決於這些多元委託人之間的競爭態勢與難以下嚥的協商結果。

二、多元工作任務

官僚機構爲了達成廣泛的政策目標，通常需要承擔許多工作任務，此外，也因爲政策目標之模糊（有時政策甚至追求一組相互衝突矛盾的目標），使得官僚機構和他們的委託人可能無法分辨到底何項工作任務對政策目標之達成最有影響性？而從事這些工作任務的活動與目標達成之間的關連性，也很難獲得確證（Dixit, 2002: 712-713）。例如，基層警察機關的首要任務是維護治安及打擊犯罪，單就犯罪率降低這事實結果而言，到底是因爲基層警察勤於巡邏以致達到預防犯罪的效果？抑或是許多犯罪事實根本未被揭露，以致犯罪率這個統計數字下降。

上述這種多元工作任務的情形，正好指出了績效衡量在公共部門中運作的困境，使得官僚機構的上級單位很難設計出良好的績效指標作爲有效的誘因機制，來影響或控制官僚機構的行爲，甚至會製造錯誤的誘因，導致公共資源的浪費（Courty and Marschke, 2003）。例如，若要以學生基本學力測驗的分數作爲評量一個學校辦學績效的指標，並以其作爲教育經費補助的參考標準，則容易使得許多學校教師只注重加強學生在基本學科方面的知識理解與綜合分析之能力，但卻忽視了對於學生在性情涵養、公民道德、藝術欣賞、人際衝突處理能力等方面的養成教育，如此便可能造成普遍的教育偏頗情形。

過去我們以爲公務人員因爲每月領固定薪水，沒有績效薪俸制度，故某種程度造成公務人員保守不知變通的官僚人格。然而，從組織經濟學的角度來看，如果要推動績效獎金制度，則需避免公務人員只重視績效誘因強度較高的工作任務，而忽略那些沒有被列入績效考評項目的工作內容（*Cf. Brickley, Smith, & Zimmerman, 2007: 428*）。除非每個公務人員只被指派某個單一獨立的工作任務；或是將績效容易衡量與不容易衡量的工作任務做一明顯區隔，並分別指派不同員工來擔任，前者的工作收入是以績效薪俸爲

主，後者的工作收入則以固定薪支為主，B. Holmstrom 和 P. Milgrom (1991: 217-218) 認為這種工作設計方式能提昇組織的生產力。然而，這種工作設計方式卻很難在公共部門中落實。總之，公務人員因為要擔任許多工作任務，有時又需要和其他人員共同執行才能獲致某些具體成果，但由於每個人貢獻程度難以清楚釐定，因此，貿然推動績效薪俸制度反而會出現負面效果。

根據以上分析，我們可以發現公共部門中委託人與代理人之間的關係，並非一般代理理論所簡潔描述的那種一對一關係，而是可能呈現出多對多的委託人與代理人關係。如果每對委託人與代理人之間均蘊含著一層課責關係，則當面臨多元委託人的局面時，代理人該如何面對多元課責關係所可能產生的相互衝突矛盾之課責要求？如果每個委託人發現其代理人從事的工作任務是多元的，如何避免代理人會受到自我利益或其他價值考量之驅使而偏重投入某些工作任務，卻因此忽略了其他工作任務的執行。顯而易見的這些都會跟委託人對代理人所施加的課責要求與其所提供之相應的誘因強度有密切關聯性。為了針對這種多元課責關係所產生的治理困境提供一個更深入的解析與說明，接下來本文將先就課責概念進行釐清，並進一步指出 B. S. Romzek 等學者所提供的課責關係分析架構可對這種多元課責關係給予一個適當的和具啟發性的描述分析。

參、公共部門多元課責關係的局面

一、課責的概念

從最簡單且普遍被接受的定義來看，課責指的是某兩個人之間的關係，其中某個人有權要求另一個人針對某件事情提出說明 (answerability)，或對於某項行動提出辯解的理由 (justification) (Day and Klein, 1987: 4-5)。誠如 B. S. Romzek (1997: 36) 所指出的：「課責乃是一種關係，在其中某人或某機構被要求應對其被授權達成的行動績效，負有說明之責任。」根據這個定義，課責關係必須蘊含著合法的權威關係，授權者才可以要求被授

權者對其績效表現之結果提出說明(Romzek, 2000: 22; Romzek and Dubnick, 2000: 383)。

從代理理論的觀點來看，「任何一個組織乃是由委託人—代理人關係所構成的一個網絡結構。課責的結構則界定了其中的遊戲規則，也就是命令與控制的連鎖關係，以及正式的權威關係，藉由這些遊戲規則，每個委託人與代理人均受到治理。在這些關係中，存在有資訊不對稱和監督的問題，而誘使代理人能根據目標來行動，以及協調這些不同行動者之間的活動，乃為組織設計的基本議題」(Besley and Ghatak, 2003: 238)。這個觀點明顯指出了，課責乃是一種控制的形式。

其實，課責關係的成立至少應具備或去解答以下這三個問題要素：「誰要被課責」(who is accountable)？「向誰課責」(to whom)？「為何事課責」(for what)？從最基本的委託人和代理人關係來看，「誰要被課責」和「向誰課責」這兩個問題極容易解答，但是，就「為何事課責」這個面向，我們只能這麼說，這些事情應包含委託人對代理人所要求或期待達成的任務，而委託人是有權利做出這些要求或抱持某種期待。

根據 R. Gregory (2003: 557) 的看法，課責的議題之所以會被人提出，往往是因為某些事情出了錯誤，例如，公共橋樑崩塌或飛機失事墜毀，此時便需要找出該負責的人（有時是替罪羔羊）。因此，「為何事負責」雖然可以指涉委託人期望代理人所達成的某種績效結果，值得注意的是，通常這個結果是違背或無法達到某種期望水準，故是一種失敗或錯誤的結果，所以才需要代理人針對這些結果提出說明。因此，Gregory (2003: 558) 指出，在政府政策制定與執行過程中，無可避免地都需要以課責作為一種控制的方式，因為通常政府都會較注意如何去避免錯誤結果的發生，而課責便是找出這些錯誤背後原因的一種手段，以避免下次可能再出現。所以「為何事負責」可以看成是「為某種錯誤結果來負說明解釋的責任」。在這種課責的過程中，從古至今都是一樣，最終就是要找出誰該為這些錯誤負責，並應受到某種程度的譴責或懲罰。

二、多元課責關係的分析架構

委託人爲了控制代理人的行爲，使其彼此之間利益能趨向一致，如前所述，在這些課責關係中，委託人可以透過「以結果爲基礎的契約」或「行爲取向的契約」等二個最典型的課責機制來影響代理人的行爲。值得注意的是，目前各國盛行的績效管理制度雖可視爲是一種「結果導向的」課責機制，但是績效管理制度在運作上的一個成功條件是各方委託人和代理人之間對於績效目標與衡量方式要存有共識（Wholey, 1999: 289; Romzek, 2000: 40）。然而，P. Courty 和 G. Marschke（2003: 269）也曾提及，因爲公共組織時常會面對多元委託人的局面，故有時得追求一些相互衝突的目標，也因爲這個緣故，公共組織的績效衡量制度很難打造出各方皆可接受的績效目標。績效管理制度僅只是官僚機構諸多課責機制中一種正在流行的管理控制工具。

事實上，由於官僚機構時常得面對多元委託人的局面，故其和每一個委託人之間關係最起碼可能存在有一種以上的課責機制；由於公共服務的提供時常涉及到多元工作任務的推動，因此爲了掌控這麼多工作任務的績效表現，也需要對官僚機構施加許多課責機制以控制他們的行爲。總之，誠如 Romzek（1997: 37, 2000: 23）所指出的，政府與公務人員實際上是身處在一個由諸多課責關係所編織成的網羅裡：

「當有一個管理問題或醜聞事件發生時，新的課責關係便會被建立起來，以防止類似這種狀況再度發生。這些新的課責關係無法取代事發當時已存在的課責關係（對目前狀況這些舊的課責關係被視爲是不適當的），但卻是加在這些已存在的課責關係上。結果便導致多元且重疊的課責關係被編織成一個深厚的網羅，而這是公務人員必須要面對的工作狀況。」

對於 Romzek（2000: 22）來說，課責之所以成立，必須是在有合法性的權威關係中，委託人才可以要求代理人對其績效表現之結果提出說明。

Romzek等人根據以下這兩個面向發展出一個被普遍應用的課責關係分析架構¹：(1) 課責關係的權威來源（課責之期待或控制是源自於內部？還是外部？）；(2) 官僚機構受控制程度的高低（也可以看成官僚機構的自主性）。在這個分析架構中（見圖一），可區分為以下四種課責關係：「層級節制課責關係」（hierarchical accountability relationships）、「法律課責關係」（legal accountability relationships）、「專業課責關係」（professional accountability relationships）和「政治課責關係」（political accountability relationships），茲將這些課責關係的內涵說明下：

		期待或控制的來源	
		內部	外部
自主性的程度	低	層級節制	法律
	高	專業	政治

圖一：課責關係類型

資料來源：B. S. Romzek (2000: 24)。

（一）層級節制課責關係

這是最被人們所熟知的課責關係，其特徵是個人時常受到上級的監督，而且工作上的許多行動須依照程序規則來辦事，故個人的自主性程度

¹ 已有非常多學者根據Romzek等人的分析架構發展出許多相關應用的研究，但以下所列舉的僅只是Romzek等人所發表的部分論文資料來源，：Romzek（1997, 2000）；Romzek and Dubnick（1987）；Johnston and Romzek（1999）；Romzek and Dubnick（2000）；Romzek and Ingraham,（2000）。

很低。由於權威的控制來源是出自內部，故這層關係主要表現在上級—部屬之間的課責關係。根據 Romzek (2000: 24)的觀點，直屬長官的工作監督與定期績效審核乃是這方面課責關係的典型代表。然而，績效標準則是根據個人是否有遵照長官指示或期待來做事，因此，績效表現是針對人的行為，而非針對事情的結果來考核。

（二）法律課責關係

當權威的控制來源是出自於外部，而個人對於是否要遵守這些外部權威所制定的規則或期待之結果來辦事，沒有多大的自由裁量權時，此時的課責關係便是所謂的法律課責關係。Romzek (2000: 25)認為，「潛藏在法律課責關係之下的是一種委託人—代理人的關係；課責的標準是針對代理人是否遵守委託人的期待（外部驅使的）。」雖然，我們可以預期委託人會對代理人進行詳細的監督，但是這種課責形式是有點被動的(reactive)。例如，國會對行政部門的監督或外在監督機關對某個官僚機構人員申訴案件的審議等是。值得注意的是，法律課責關係所標榜的是「法治價值」，因此，監督的重點在於檢視官僚機構是否有依法行政。

（三）專業課責關係

專業課責關係主要反映在某些工作任務方面，若能給予個人高度的自主權，並讓他是根據其內化的(internalized)專業規範與判斷來作決策時，這種工作任務的制度安排便是專業課責關係的具體表現。這類型的課責關係強調對行政專業知識的尊重，只要在可接受的實務範圍內，官僚機構公務人員的自由裁量權之行使，被期望是一種負責任的專業行為(Romzek, 1997: 42)。因此，績效標準乃是根據同儕團體之間的專業規範、共同議定的準則與普遍盛行的實務規則來訂定。

（四）政治課責關係

政治的課責關係給予官僚機構人員相當多的自主權來回應外在主要利

害關係人的期望，例如民選官員、服務對象與一般大眾。根據 Romzek (2000: 27) 的說法，在這層關係上，公務人員擁有自由裁量權來決定是否要或如何來回應這些利害關係人的關注與期待。此外，目前所強調的顧客服務取向與對服務對象需求的回應性，也可以視為是此種課責關係的展現。Romzek (2000: 27-28) 有意強調這層關係的「政治面向」，除了反映在前述「回應性」此一價值上，最重要的是，官僚機構時常身陷在「政治市場」和「政治遊戲」之中，官僚機構必須要權衡政治現勢，當政治權力的天平傾向某方利害關係人時，則最好是先選擇回應這方強勢權力的期望與要求。

肆、台灣全民健保制度的多元課責關係困境

如何在一個佈滿多元課責關係結構的制度環境系絡中管理這些相互衝突的期望？Romzek (2000: 40) 認為，這是行政人員一直都得面對的挑戰。的確，隨著許多棘手的公共事務問題亟需公私部門之間資源共通與共享決策來尋求解決之際，公私部門之間夥伴關係所形成的網絡治理議題，在在考驗著公共行政如何調和參與者之間利益衝突及建立信任的治理能力（曾冠球，2008），換句話說，網絡治理的能力應該包含如何去平衡與管理多元課責關係相互衝突矛盾的困境。

在本節中，將引用台灣全民健保制度做為反映這種多元課責關係困境之實例，並藉此案例來闡釋公共部門的課責環境時常是處在持續變遷的動態過程，如同 Romzek (2000: 29) 所指出的，有時會有一至二種的課責關係乃是某些官僚機構最主要須面對的課責關係，其他的可能可以暫時忽略。這似乎得視官僚機構所處的制度環境系絡而定。雖然我們可以預期許多官僚機構所處的制度環境系絡極為穩定，因此，須面對的課責關係也呈現極穩定的類型。但是，當有些管理問題或意外狀況發生，而此時大家對這些問題狀況必須進行調查與瞭解，強調須加強哪方面的課責關係時，也許便會改變了這些課責關係的優先順序。

一、全民健保的基本制度特徵

全民健保從一九九五年開辦至今，已成為舉世稱羨的健康保險制度，根據中央健康保險局（以下簡稱健保局）的網站資料顯示，目前國人參加全民健保的總人數計有 2,289 萬 1,972 人，幾已達到全民納保的情況²。全民健保的大部分財政收入是取自民眾繳交的健保費，但基於全民健保乃強制性的社會保險制度，凡合於保險對象資格條件的國人及眷屬應一律參加本保險，故其健保財政經費應視同為公共醫療經費支出。

在組織結構方面，負責健保業務的組織單位乃為衛生署附屬機關的健保局，根據舊的健保局組織條例規定，該局及其分局之人事管理及職務列等，可比照公營金融保險事業機構辦理，故相對於衛生署所屬各單位及其他一些附屬機關，健保局的獨立自主性顯得較高。但從二〇〇九年一月二十三日之後，健保局已改制成一般的行政機關，由於過去健保局人員每年額外可領約二至四個多月的績效獎金，引起社會極大爭議，故改制成行政機關之後，健保局大部分員工將比照公務人員領取「年終獎金」與「考績獎金」，藉以消除大眾過去對於健保局員工領取頗高之績效獎金的疑慮。

在全民健保醫療給付項目方面，乃是透過健保局與公私立醫療院所之間簽訂醫療服務契約，由這些特約醫院來提供健保醫療服務。在這方面，台灣健康照護體系可以歸屬於類似OECD（1992: 24）所分類的「公共契約模式」（the public contract model）的制度特徵。其中是以健保局代表被保險人去和醫療院所簽約，由被保險人自由選擇特約醫療院所就醫，這些特約醫療院所再根據被保險人所接受的醫療服務，向健保局請領醫療費用。當然這些醫療服務必須是屬於全民健保醫療給付項目之列，才得以由健保局核定後支付費用。目前全國幾乎所有醫療院所都已是加入健保特約的行列³，而民眾也可以自由選擇就醫，充分展現健保醫療服務市場的競爭性與

² 取自健保局網站，該資料網址為（上網日期：2009/11/10）：
http://www.nhi.gov.tw/webdata/webdata.asp?menu=1&menu_id=3&webdata_id=2898&WD_ID=

³ 根據健保局網站資料顯示，截至民國 97 年 6 月底止，全民健保特約醫療院所合計達 1 萬 8,640 家，約占全國所有醫療院所總數 91.86%。本資料公布之網址同註 2（上網日期：2009/11/10）。

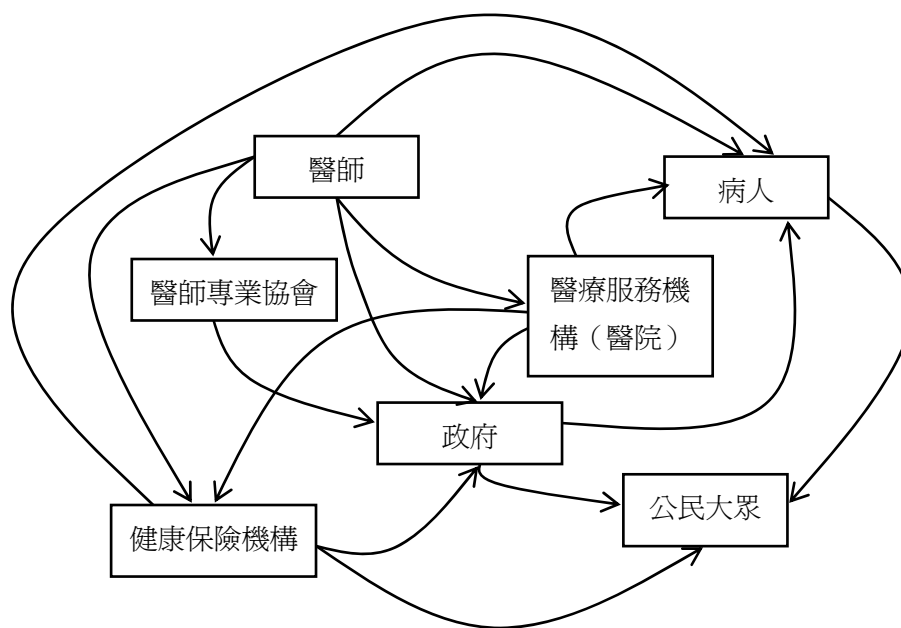
開放性，但在保險人方面因只有健保局這一家保險人機構，故形成健保局代替全民購買健保醫療服務的獨買市場，也稱為單一付費者的健保制度，且健保局必須監督這些特約醫療院所是否有履行契約義務，以確保被保險人之權益，因此造成許多醫療院所對健保局這種兼具獨買者與監督者雙重角色的不滿。

以上所述只是全民健保在財務、組織與服務提供等方面的制度簡介，其實全民健保是一個龐大且複雜的社會保險制度，基於篇幅所限，無法一一詳述。但需要說明的是，全民健保若要永續發展下去，除了財務與組織結構要健全之外，也必須要有健全的醫療服務體系來配合運作才有意義。因此，健保局與特約醫療服務機構之間的制度關係，長期以來就是健保制度改革爭議所在，其中涉及到醫療費用支付制度的改革問題，深深影響健保的永續發展。根據前健保局總經理劉見祥(2007: 20)的觀點，為了促進健保醫療資源合理分配及有效抑制醫療費用成長趨勢，健保局陸續推動過合理門診量、調整部分負擔、調整藥價、論病例計酬等方案，但短期之內這些方案的整體效果不甚顯著。惟從一九九八年開始推動牙醫總額支付制度，直至二〇〇二年醫院總額支付制度最後也開始上路，總額支付制度（又稱總額預算制度）對全民健保總體醫療費用的成長抑制效果頗為有效。

根據李玉春和蘇春蘭（1992：1-1）的定義，「總額預算制度係指健康保險相關團體（或政府）預先對某類醫療服務或醫院之支出設定年度預算總額，藉以達成保險財務收支平衡或維持財務虧損在可預期範圍內之目的」。總之，總額支付制度可視為一種由健保局和醫界共同管理健保醫療資源使其合理分配的支付制度，各個醫療部門的年度總額預算均需透過協商，並予以固定在某個範圍的年度成長率之內，這種前瞻性的支付方式，雖能遏制總體費用的成長，但因以論量計酬制為支付基準，即根據健保給付項目標準對醫療院所提供之醫療服務逐項計費，故仍會導致提供者有擴量供給藉以增加收入的傾向（李玉春，2008），會了避免會有「共有財悲劇」的集體行動困境產生，便需要醫療院所共同加入自主管理，發揮同儕制約的效果。

二、全民健保醫療服務體系的課責關係

任何一個國家的醫療服務體系，只要是涉及到健康保險的制度，不論是公共或私人健康保險，皆會發現醫療服務體系充滿著多元委託人和多元代理人的複雜課責關係結構（請參見圖二）。在討論醫療服務體系中委託人與代理人之間關係的時候，一般文獻皆集中在「醫師」、「病人」、「保險人」之間三角關係的討論上，去分析醫療服務市場所可能發生的代理問題（Smith et al., 1997）。此處針對全民健保在這三角關係中可能產生的代理問題，從學理上做一簡要推論分析，並針對其中所可能涉及的課責關係，根據 Romzek 等人的概念架構做一簡單說明如下：



圖二：醫療服務體系的課責關係 箭頭所指為盡責的課責方向
資料來源：修改自 P. C. Smith

（一）「醫師」與「病人」之間的代理問題

傳統上，我們均以爲醫師秉持其專業道德的良知，將會以病人的利益作爲其專業判斷背後最基本且最重要之基礎。病人由於缺乏醫學專業知識與技術，因此，便委託醫師替其看病，假設在沒有任何財務因素和自利動機的影響下，醫師將會儘量以病人之利益爲優先考量，盡可能對其作最好

的醫治（不論是質和量方面的考量）。然而，假若醫師開始考慮到財務因素和受到自利動機的驅使，可能會藉由醫病之間資訊不對稱的關係，替病人多開一些藥，叫病人多次回診，或動一些不必要的小手術，藉此牟取額外不合理的利益，此為醫師的道德危害（moral hazard）行爲。

爲了避免醫師與病人之間有上述這種代理問題的產生，通常會希望醫師能遵守專業課責的倫理，透過醫師自律與醫界同儕的監督來保障病人的權益；當然，醫師執業行爲須遵守政府相關的管制法規，以及諸如醫師法等相關法律課責的機制，這也是另一種保障病人權益的課責機制。另外，如果醫師是受聘於某個醫療機構，則需接受所屬醫療機構之層級節制的課責管理，當然這須視醫療機構管理的重心是以維護醫療品質與病人權益爲最優先考量，抑或是以商業利益爲主。通常，醫師基於同業競爭的關係，還是會盡量滿足病人的需求，以維持醫療收入的顧客來源，這是一種市場（政治）課責的考量。

（二）「保險人」與「病人」之間的代理問題

由於保險人通常都扮演第三付費者的角色，因爲病人有了保險之故，可能會輕忽健康風險對其經濟開支所帶來的損害影響。在這情況下，一般商業性的健康保險公司爲了害怕損失，通常會對被保險人的健康風險作一評估，因此健康風險越高的被保險人，繳交的保費也越高（例如年齡越大的人，保險費率就越高）。假設健康風險越低的人，可能越沒有興趣加入保險，在這個情況下，保險公司會預期想要投保的人，多少會具有高出平均值的健康風險，其所設計的保單費率將會有高出平均費率的傾向。如果費率確實過高的話，可能越健康的人越不想投保，而真正想要投保的人反而是有較多健康風險的人口。如此一來，便發生了健康保險市場的「逆選擇」現象。

保險人對病人所需負擔的課責義務，就是根據保險合約的規定來保障被保險人的保險給付權利，以及遵守政府的一些管制法規，故一切還是以法律課責關係爲主。惟值得說明的是，不論是商業或公共的健康保險制度，

在被保險人（病人）方面，也會產生以下三種「道德危害」的現象（盧瑞芬、謝啓瑞，2001: 340）：（1）被保險人因為投保之後醫療費用的成本降低，可能會比沒投保之前增加更多的醫療需求，浪費醫療資源；（2）被保險人因為有了健康保險，對疾病的預防便不注意，增加罹病的機率；（3）被保險人較不會主動注意及監督醫療服務提供者的行爲，容易造成醫療服務提供者有誘發無謂醫療需求之行爲。

從保險專業的角度來檢視上述這種被保險人的「潛在道德危害」問題，保險人可以透過一些風險評估與分析的手段來篩選被保險人資格，並可針對個別被保險人設計不同給付項目的保險合約，並在程序上嚴格審核被保險人請領保險給付的要求。惟全民健保並非商業保險，根據大法官釋字第472號解釋，更加確定全民健保關於強制納保及被保險人有履行繳納保費之義務，基於這種強制性質，也確立了我國國民平等地享有健保醫療服務給付之權利，但也同時注定全民健保將會在政治課責方面受到嚴重的關切與許多相互衝突的期待要求。因此，任何從保險專業考量的理性算計勢必會受到政治因素的影響。

（三）「保險人」與「醫師」之間的代理問題

保險人與醫師之間的代理問題，通常是指保險人代理病人來做好監督醫師醫療行爲的問題。換言之，就是保險人代替病人先去選擇合格的特約醫師，以保障病人權益，但為求健保財務的收支健全，也需要誘使醫師的醫療行爲趨近保守，以促使保險人、病人、醫師之間的財務風險趨於一致。因為當有第三付費者存在時，病人與醫師都沒有了財務因素的顧慮，他們之間的利益會趨於一致，此時需求與供給皆會增加，將會導致第三付費者財務負擔嚴重以及醫療費用快速成長的問題。

為了防止上述問題的惡化，如前所述，我國全民健保陸續推動以下這些支付制度：合理門診量、調整部分負擔、調整藥價、總額支付制度、論質計酬的醫療給付方案、論病例計酬（DRGs）等，企圖改善醫療資源的合理使用與分配，同時也希望減緩醫療費用支出的成長趨勢。除此之外，

健保局也透過醫療服務審查制度，聘請專業醫師針對特約醫師有異常醫療行為的狀況進行審查，以確保民眾的就醫品質，並減少不必要的浪費。由於這些審查程序可能會造成健保局與醫師之間的緊張關係，因此健保局引進實證科學觀念，透過醫療費用申報檔案的統計分析，其能找出大家可接受的異常醫療行為之判定標準，以及設置全民健保爭議審議委員會來解決有關審查結果的紛爭（中央健康保險局，2007：100- 108）。這些相關的制度措施乃是健保局依據健保相關法令和健保特約醫事服務機構契約，在法定職權內可推動的措施，故形成了健保局與醫師之間的法律課責關係。

根據大法官釋字第五三三號解釋，中央健保局與特約醫療院所之間的醫療服務契約應視為一種行政契約。故健保局與醫師雙方之間的爭訟屬公法事件，不服健保局審議結果的醫師，最終依法得提起行政訴訟。值得注意的是，特約醫師與健保病人之間合於健保給付規定的醫療服務行為則是屬於私法契約關係（蔡維音，2004）。雖然，健保局與醫師之間是以法律課責關係為主軸，但健保局有其保險專業考量，醫師也有其醫療專業的自主性，雙方可能會產生衝突矛盾，健保局對醫師醫療服務的審核有時被視為是侵害醫師專業自主性的行政干預；相對而言，近年來也有不少聲音，特別是新公共管理的觀點，認為像醫師和教師等專業領域也須體認公共經費的有效運用與資源管理的價值（Doolin, 2001; Harrison, 2004），因此醫師也可以充當管理者的角色，讓健保資源能獲得合理有效的分配。這個觀點是對醫師專業課責添補另一項新的詮釋。

行政院在二〇〇一年四月開始成立二代健保規劃小組，直到二〇〇四年八月正式出版總結報告，繼而在二〇〇六年五月將全民健康保險法修正草案送交立法院審議，至今雖未完成三讀立法通過，直到今日最後確定的立法版本尚難預料何時敲定，但整個二代健保以「邁向權責相符的全民健康保險制度」為主軸的改革基調，正好顯示了對健保體系課責問題的重視。在其中更是期望建立一些強化醫療專業課責的機制，以提升健保醫療服務品質。基於篇幅的限制，無法在此詳細檢視二代健保規劃小組所提出的改革建議。因為這需要針對醫療品質概念與相關績效指標進行學理的分析討

論，也需要對全民健保在這方面領域最新實務的進步發展狀況（the state of the art）做一檢視。這已經超越本論文原先所設定的討論範圍，即全民健保是否面臨到多元課責關係的治理困境？這些課責關係相互衝突矛盾的動態過程為何？接下來，本文將透過歷史敘事的描述過程來檢視這些多元課責關係的衝突矛盾狀況。

三、全民健保多元課責關係之衝突矛盾

全民健保制度可說是我國一項規模龐大且複雜的政策方案，如果從整個健保的財務制度與組織架構來尋繹許多課責關係的結構，將會超越本文篇幅的限制。此處僅從健保局和醫師此二個主要代理人的角度，並根據 Romzek 等人的分析架構來解析他們所可能面對的課責關係困境為何？首先針對全民健保建立時的制度初始狀況進行簡要的敘事分析，從中指出政治課責凌駕其他課責關係的考量，也因此一再制約健保制度發展的可能路徑方向。

（一）健保制度建立的歷史背景與問題特徵

全民健保制度在一九九五年三月一日正式啓動，當初在一九八七年開始規劃，原本預計在二〇〇〇年才要開始實施，但卻提前五年推動（請參見 羅紀琮，1997: 15- 23），其中有個重要但卻未明講的理由就是爲了接下來一系列的選舉。因爲一九九五年年底有立委選舉，一九九六年則有我國第一次總統直接選舉。因此在基本制度條件未充分建立之時，健保提前倉促上路，導致了剛開始時產生了一些執行上的困難。

例如，原先全民健康保險法第 33 條第 1 款規定門診部分負擔的四級定率制（基層診所 20%、地區醫院 30%、區域醫院 40%和醫學中心 50%），因實施有困難，遂援引該條第二項以定額方式收取。在一九九五年四月爲了落實轉診制度，衛生署規定在有轉診情況下一般門診之部分負擔額度爲：醫學中心與區域醫院皆爲 80 元，地區醫院與基層診所皆爲 50 元。然若在沒有轉診情況之下，醫學中心爲 210 元，區域醫院爲 150 元，地區醫院爲

80 元，基層診所為 50 元。此一制度在推動不到一個月之後，因民眾反對而被迫改為二級的定額制（基層診所和地區醫院 50 元，區域醫院與醫學中心 100 元）（羅紀琮，1997: 55）。雖然這是順應民意，卻戕害了當初欲藉由部分負擔分級制來落實轉診制度的立法原意。從健保開始推動至今，部分負擔額度總共調整了七次，至今的最後一次調整乃是二〇〇五年七月十五日，規定醫學中心調整為 360 元，區域醫院調整為 240 元，地區醫院為 80 元，基層診所一直維持在 50 元。健保推動了十年之後才開始落實轉診制度，期望能改變民眾生病逕自前往大醫院看病的就醫行為，效果至今仍然有限。

細觀健保制度推動以來的執行過程，可以發現有些健政法的重要條文根本無法落實，以部分負擔分級制來推動轉診制度僅只是一例，最重要的還是在於第 20 條有關保險費率調整的問題，因為，原先法條規定本保險之安全準備若降至最低限額者，主管機關可以依精算結果，重行調整擬定保險費率，並報請行政院核定。然而，每當衛生署和健保局釋放要調高保費的訊息時，必遭受到許多團體的反對。例如，全民健保開辦以來，保費費率始終維持 4.25%，直到二〇〇三年九月一日才調高至 4.55%，當時便引起數萬勞工為此而走上街頭抗議（民生報 2004/07/29），直至二〇〇九年底仍維持此一健保費率不變。

從上述例子來看，其實部分負擔的推動與費率的調整均是健保專業理性考量下規劃的制度措施，但台灣全民健保制度的一個重要問題特徵就是，「政治理性」永遠高於「經濟理性」與「專業理性」的計算，因此我們也可以看到政治課責關係的考量永遠可以超越法律課責。例如地方政府（以北高兩市為代表）積欠高額保費的問題，而健保局遲遲無法追繳，亦可顯示這方面的問題癥結之所在。

為何會發生這個問題？如果細讀上述相關法條的內容，我們可以發現台灣健保制度幾乎是在一種充滿政治考量與政治限制的範圍之下運作，例如，就第 33 條部分負擔的規定來看，該條文其第三項指明第一項轉診比例及其實施時間，可由中央衛生主管機關另定之。而就第 22 條有關費率調整的條文來看，其第三項規定，保險費率經精算結果，在符合法定的情形條件之

下，可由主管機關重行調整擬訂，並報請行政院核定之。基於衛生署和行政院皆是要面對立法院的預算審議、國會監督與質詢等冷酷挑戰，如果又因為選票的考量，這些也都可能迫使健保專業課責的考量歸於無形，而屈就於政治現實。基於對以上健保制度設立時初始背景之瞭解，以及發現政治課責有凌駕其他課責關係之問題狀況，接下來，我們再就健保局所面臨到的層級節制課責關係之困境進行分析。

（二）健保局面臨的層級節制課責關係困境

根據羅紀琮（1997: 75-76）的說法，有關中央健康保險局的設置、組織與功能的規劃設計，其實是根據過去公勞農保運作經驗來規劃的。而且全民健保基本上就是承接過去公勞農保的醫療給付業務，再加入其他過去尚未納保的人口所形成的單一公共健康保險體系。因此，既然公勞農保局的組織屬性是定位為公營金融保險事業機構，很自然地，健保局也一樣根據這些過去的經驗而定位為一種公營金融保險事業機構。

另外的一種解釋就是，既然健保財務是以保費收入來支應，為求財務上的自給自足，而不須動用政府的一般稅收來支應，健保局自然就應該選擇財務自主性較強的公營事業機構屬性，若換做成一般行政機關的組織屬性，將容易受到政治不確定性的影響（Horn, 1995: 176-178），因此，理性上的規劃應該如此。然而就在法案審議過程中，有不少政治人物（如當時的沈富雄立委）主張健保局的組織定位與功能應該朝向公辦民營的方向設計。雖然，公辦民營的組織設計頗符合當時新公共管理的政府改造潮流，不過由於公辦民營的組織體制應該要設立董事會，而這個董事會如何運作才能代表各類被保險人、雇主與政府的立場？這些董事該如何產生？總總問題，似乎不是一下子可以解決，因此，一九九四年六月經過朝野協商的結果，初步共識是維持公辦公營的體制，但三年之後若情況允許則改為公辦民營。故健保法第 85 條規定，「主管機關應於本保險實施二年內，提出執行評估及全民健康保險改制方案；改制方案應包括各項財源、被保險人負擔方式及保險人組織等建議」，此一條文規定似乎就是為公辦民營的方向

預留伏筆（羅紀琮，1997: 76-77）。然而，在二代健保規劃的健保法修正草案中，此一條文已被刪除，且健保局已於二〇〇九年初改制成行政機關，故依舊維持公辦公營的組織體制。

然而，在這種公辦公營的組織體制之下，健保局面對了一種層級節制課責關係的困境，那是因為，衛生署是健保局的主管機關，但為了顧及到當初設立時健保局的事業機構屬性，又需要設立一個監理委員會來監督整個健保業務的執行（張博雅，1997: 130）。其理由是，若由衛生署來監督，則因為衛生署為健保局的主管機關，在政策制定與執行責任很難清楚劃分的情況之下，難免彼此互相幫助，因此由衛生署來監督健保局有時會有球員兼裁判的問題出現。若能設立一個健保監理委員會，讓健保局多了一層外部監督的機制，將可以避免內部監督機制失靈的問題。因此，健保法第4條規定，「為監理全民健康保險業務，並提供保險政策、法規之研究及諮詢事宜，應設全民健康保險監理委員會」。可是，根據全民健康保險監理委員會組織規程的規定，監理委員會的任務卻包含了「保險政策之提供事項」、「保險年度計畫及業務報告之審議事項」、「保險預算、結算、決算之審議事項」等，這些權威的賦予，無疑地可能跟衛生署對健保局重要業務所握有之審議權力，會有相互衝突之情況出現。換言之，健保局該如何處理這兩位委託人的期待相互衝突的問題。惟再細究監理會的組織位階，該會組織規程規定其乃隸屬於行政院衛生署，因此，若發生意見衝突時，自應該以衛生署的意見為最終之考量。如此一來，是否也會造成監理會的角色更加尷尬？

更何況，根據辛炳隆（2001）的研究指出，在現行健保公辦公營組織體制下，立法院、衛生署與監理會都有權可以監督健保局的運作，但這三個單位的監督，有時會有不當干預的現象。例如，立法委員可以透過質詢和修改健保法若干條文等手段來要求健保局調整某些行政作為。其次，監理會的監督功能有時會要求健保局執行某些業務事項，但是這可能會與健保局直屬上司衛生署的要求發生衝突，當健保局面對多元監督者相互衝突的要求時，可能會導致某些健保業務的執行窒礙難行。

最後，若加上全民健康保險醫療費用協定委員會（以下簡稱費協會）這個一樣是屬於健保局的上級單位，將使得健保局面對更加複雜的層級課責結構。費協會所做之決策對健保局年度醫療費用分配情況具有極大影響性，例如，其最主要的任務之一就是「在行政院核定之醫療給付費用總額範圍內，協定全民健康保險之醫療給付費用總額及其分配方式」，若其決策與監理會的意見相左時，該如何做最終的取捨定奪？這也是一個課責困境。二代健保規劃要建立一個權責相符的健保組織體制，故在目前健政法修正草案中，規劃將監理會和費協會整併為「全民健康保險監理會」，期能健全兩會整併之後的功能執掌，建立有效的收支連動機制。

（三）醫師面臨的多元課責關係困境

仔細探究目前醫師所面臨到的課責關係困境，可以發現健保局為了抑制醫療費用的成長，不得不在醫療費用支付制度方面，推動一些控管醫師在供給面的醫療行為。根據前述有關「保險人」與「醫師」之間代理問題的探討，我們也可以瞭解，當一個國家為了抑制醫療費用成本的問題時，最後將會把重點放在醫師醫療行為的控管上，因為在需求面上能發揮效果的政策工具並不多。根據前衛生署副署長張鴻仁的說法，在 2000 年健保開始要面對財政上的嚴重短絀問題時，由於當時總統反對以提高健保費率的手段來解決，因此，總統要求健保局可以從醫師的供給面下手，試圖誘導醫師能提高其醫療資源的使用效率，來減少健保的支出（Chang, 2005: 40）。可見，所有抑制醫療成本上漲的手段幾乎都是將矛頭對向醫師。

健保局與醫師之間的主要課責關係表現在「全民健康保險醫事服務機構特約及管理辦法」以及其他相關的健政法規，因此，在這方面主要以法律課責關係為主。然而，也正是如此，我們可以發現醫師的專業課責關係受到這層法律課責關係極大的制約，衍生出許多的衝突，其中之一便是關於醫療費用支付制度對醫師經濟收入的影響。在醫療費用支付制度方面的爭議問題，主要集中在「醫療費用支付標準」和「總額支付制度」。前項是涉及到醫師診療費付費及價格訂定的方式，而後者涉及到醫師與醫院每一

年度整體收入可能範圍的訂定問題。

由於過去一直以來，對醫師診療費的付費方式都是以「論量計酬」為主，因此，無疑像是健保局開給醫師一張未寫下任何付款額度的空白支票，只要醫師看的病人越多，其收入就越多，於是創造了一個錯誤的誘因，使得醫師會有供給過度的醫療行為，造成醫療資源的浪費。此外，因為長期以來各醫師專科之間支付標準存有不公平的情形，例如，外科醫師在診療與手術方面的勞力貢獻與執業風險，絕對是比一般醫師來得高，但這方面卻沒有表現在支付標準的公平差異上。還有關於基層醫療生態的發展問題，由於健保對於醫院急重症的住院治療費用給付不高，導致醫院為了彌補這方面的利潤損失，只有擴充門診部門，依賴門診治療的收入來攤平，因此，我們可以看到醫院門診部門每天出現爆滿的病患。如果不調高醫院急重症的給付標準，導正醫院的經營方向，則會壓縮基層醫療發展的空間，影響基層醫師的執業收入。

目前總額支付制度的推展，簡單言之，就是期望能以事前協商方式，由健保局與醫界共同規劃及限制各個醫療部門每年度的總體醫療費用支出範圍，超過這個範圍會減少下一年度的總額預算，而在此範圍之內，若每個提供者都不知節制大舉擴量供給，反而會降低每單件服務給付項目的支付點值。因此，總額支付制度要推動成功，必須得在提供者之間形成相互約束的自我管制機制。在這制度之下，會促使醫院經營方式必須從「利潤中心取向」轉化到「成本中心取向」。特別是健保局曾在二〇〇四年推出「醫院卓越計畫」，獎勵參與這個計畫的醫院可以有較優渥條件享有其個別醫院的年度總額預算，期能透過醫院自主管理來減少醫療資源的浪費，並提升醫療服務的品質。然而在此計畫之下，也有反效果會產生，例如，醫院管理階層會要求醫師注意醫療成本的管理問題，更要求門診量過多的醫師得自我節制。這便會造成有些醫院醫師開始思考要不要轉換跑道到基層開業，甚至會造成病患被當作人球和輕病患者等不到醫院病床的問題現象。因此，在有這些負面影響的憂慮下，醫院卓越計畫最後停止推動(請參見 民生報 2004/12/24)。

從以上的分析，可以發現醫師的專業領域逐漸被成本考量與醫院管理制度所衝擊，換言之，醫師可能不只是得考量專業課責的問題，而另外一方面得受到健保法律課責關係及醫院層級節制關係的控制，形成這三個課責關係的衝突矛盾。根據 S.M. Shortell 等人(1998: 1102-1103)的研究指出，當醫師沒有任何財務成本上的顧慮時，醫師可以依照其專業判斷給病人最好的治療。然而，當有財務成本的顧慮時，例如，在總額預算制度之下，醫師必須要考慮如果給某個病人最好的治療需要花較多的成本，則可能會排擠其他病人治療所需花費的預算成本，且也可能造成同儕收入的減少。因此，在這情況之下對病人治療的方式似乎只能做次佳的選擇。更甚者，有些醫院在總額預算的誘因機制之下，會開始排拒重症病人，推出門診限號與換用低價藥品等對策來因應，造成醫師在醫療成本和醫療倫理方面的天人交戰困境。

當遇到這種醫療執業的困境，無怪乎醫師與醫院會走上街頭，例如二〇〇五年四月二十日全台灣各地醫師公會串連所有的醫院與診所醫護人員走上街頭抗議健保對他們經濟收入的傷害。誠如，W. A. Glaser (1989)所指出的，醫師醫療費用支付制度的本質充滿了許多政治衝突的導火線，不僅傷害了民眾對於醫療專業的信任感，更嚴重地也會造成醫師專業內部之間的利益衝突。從這些事例來看，我們可以發現醫師的專業課責關係也發生了質變，醫師團體照理說應該要先鞏固其專業自主性的價值，但是卻強調總額制度對其收入與經濟生活構成威脅，顯而易見台灣的醫師團體還是較注重其經濟收入的問題，這雖然是受到法律及層級節制課責關係的扭曲所造成的後果。但另外一方面來講，這也反映了過去台灣醫學院醫師養成教育的問題，畢竟一般社會對醫師的觀感是書念得好和錢賺得多，而醫師究竟在心中有多少專業倫理與道德意識，在一連串醫療品質問題與醫界走上街頭的事件之後，如何在專業課責方面，加強醫師與醫院對醫療品質的注重，絕對是未來健保改革的重要議題。

過去健保局對醫師醫療服務審查的重點，幾乎擺在醫療費用申報案件的問題上，這是一種以財務控管的心態來控制醫師醫療行為，但卻缺乏以

提升服務品質的方向來誘使醫師能夠注重病人安全與權益維護的問題。二代健保在規劃改革方案時也針對專業盡責與提升醫療服務品質的問題，提出一些具體的改革建議，例如鼓勵醫界重視醫療倫理的課程訓練、建立並公布有關醫療院所的醫療品質資訊、應建立健保醫療資訊分享與雙向回饋之平台等許多政策建議（行政院二代健保規劃小組總結報告，2004），實際上目前全民健保也刻正落實這些建議方案。

伍、結論

從本文一開始對公共部門多元委託人與多元工作任務特徵的解釋，可以瞭解公共部門多元課責的困境，在某些狀況中，可能會造成官僚機構運作的停滯不前，甚至會增加官僚機構的自主性，讓委託人無法掌控。J. G. S. Koppell (2005: 95) 便針對這種課責的矛盾性，認為當組織企圖回應這些相互衝突的期望時，將會無法取悅任何的委託人而對組織造成負面的影響。然而，本文卻認為應該對這種課責的矛盾性抱持一種積極正面的處理態度，誠如，前面對公共部門課責關係動態過程的探討，基本上，某個課責關係的發生，有時是針對公共部門某個錯誤事件、管理不當與嚴重失職問題而被提出來的。換言之，課責關係本身也蘊含了一種「嘗試錯誤與學習」的歷程，所以，Aucoin 和 Heintzman (2000) 強調「課責是一個持續改進」的學習過程。

其實，我們也可以發現，如果某一官僚機構太過於注重某個課責關係時，也許會引發一些非預期或不良的結果。例如，如果當初健保局太重視健保制度開始推動時的法律課責關係，在貿然推動健保法第 33 條第 1 款規定門診部分負擔的四級定率制時，因為墨守對法律條文之堅持，也可能會引發更多的民怨與政治上的壓力。所幸，健保局能彈性因應而改成二級的定額制，舒緩了健保初期的政治緊張關係。同理，若過於屈就對民眾意見回應的政治課責關係，對全民健保的永續發展也是不利，畢竟民眾都是以自我利益做考量，可能無法深刻理解健保制度實際上就像是一個共有財，

如果大家都不知節制醫療資源的浪費行爲，終究將會發生共有財的悲劇。

此時，如果健保局能透過一個讓民眾參與健保決策的機制，使民眾瞭解到健保的意義與目前問題困境，這種透過公民對話與參與的過程來促進當事人之間的「相互課責」與「信任感」，基本上也是目前世界各國政府所嘗試的一種解決多元政策價值衝突困境的方式。二代健保在規劃時曾實驗過公民會議、公民論壇和審議式民調等公民參與的模式，也表現出我國對這方面議題的重視。

總之，多元課責關係的治理困境也有其正面積極的功能，那就是防止官僚機構有單獨偏向某一課責關係的傾向。基本上，每個課責關係都蘊含某種合法的期待與權威關係。這確實會造成代理人的選擇困境。但是，如何正視這個困境，進而嘗試用更多創新且可以促進各方彼此對話學習的機制，來尋求一種更高層次的共識，相信這是未來值得我們注意的研究課題。

參考文獻

(一) 中文部份

- 中央健康保險局 (2007)。成長與蛻變：全民健康與您牽手 12 年。台北：中央健康保險局。
- 行政院二代健保規劃小組總結報告 (2004)。邁向權責相符的全民健康保險制度。台北：行政院二代健保規劃小組。
- 行政院衛生署 (2004)。全民健保改革綜論。台北市：衛生署。
- 辛炳隆 (2001)。第四章 組織與體制。載於全民健保體檢小組報告。2005/05/11 取自國家衛生研究院。網址：<http://sars.nhri.org.tw/publish/FRchapter4.php>
- 李玉春 (2008)。台灣全民健保近年之支付制度改革。2008/10/19 報告之 PPT 檔案。
- 李玉春和蘇春蘭 (1993)。總額預算制度之設計，台北：行政院衛生署。
- 陳志瑋 (2006)。全局治理與課責。法政學報，第 20 期，頁 173-194。
- 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：五南文化。
- 張博雅 (1997)。決策篇。載於張博雅 (等著)，專業奇蹟 vs. 民眾迷思—全民健康保險規劃紀實 (頁 123- 134)，台北：桂冠圖書公司。
- 曾冠球 (2008)。網絡研究不同陣營之研究：文獻回顧。法政學報，第 21 期，頁 171-207。
- 劉見祥 (2007)。一步一腳印，全民攜手護健保。載於中央健康保險局 (主編)，成長與蛻變：全民健康與您牽手 12 年 (頁 18-22)。台北：中央健康保險局。

蔡維音（2004）。全民健保體制下醫療疏失責任之歸屬。中原財經法學，第12期，頁1-23。

盧瑞芬、謝啓瑞（2001）。醫療經濟學。台北：學富文化事業。

羅紀琮（1997）。顧問篇。載於張博雅（等著），專業奇蹟 vs. 民眾迷思—全民健康保險規劃紀實（頁13-97），台北：桂冠圖書公司。

(二) 英文部分

- Aucoin, P. and R. Heintzman (2000). The dialectics of accountability for performance in public management reform. *International Review of Administrative Science*, 66(1): pp.43-55.
- Besley, T. and M. Ghatak (2003). Incentives, choice, and accountability in the provision of public services. *Oxford Review of Economic Policy*, 19(2): pp.235-249.
- Brickley, J. A., C. W. Smith, Jr., & J. L. Zimmerman. 2007. *Managerial Economics and Organizational Architecture*. New York: McGraw-Hill/Irwin.
- Callahan, K. (2007). *Elements of Effective Governance: Measurement, Accountability and Participation*. Boca Raton, FL.: Taylor & Francis.
- Chang, H.-J. (2005, March). Taiwan's National Health Insurance: Current development and performance. Paper Presentation at the International Symposium: Toward an Equitable, Efficient, and High Quality National Health Insurance. Taipei, Taiwan.
- Courty, P. and G. Marschke (2003). Dynamics of performance-measurement systems. *Oxford Review of Economic Policy*, 9(2): pp.268-284.
- Day, P. and R. Klein (1987). *Accountabilities: Five Public Services*. London: Tavistock.
- Dixit, A. (2002). Incentives and organizations in the public sector. *Journal of Human Resources*, 37(4): pp.696-727.
- Doolin, B. (2001). Doctor as managers - New public management in a New Zealand hospital. *Public Management Review*, 3(2): pp.231-254.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Agency theory: An assessment and review. *Academy of Management Review*, 14(1): pp.57-74.
- Glaser, W. A. (1989). The politics of paying American physicians. *Health Affairs*, (Fall): pp.129-146.

- Gregory, R. (2003). Accountability in modern government. In B. G. Peters and J. Pierre (Eds.), *Handbook of Public Administration* (pp. 557-568). London: Sage Publications.
- Harrison, S. (2004). Medicine and management: Autonomy and authority in the National Health Service, In A. Gray and S. Harrison (eds.), *Governing Medicine: Theory and Practice* (pp. 51-59). Maidenhead, Berkshire: Open University Press.
- Horn, M. J. (2003). *The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector*. New York: Cambridge University Press.
- Holmstrom, B. and P. Milgrom. 1991. Multitask principal- agency analyses: Incentive contracts, asset ownership, and job design. *Journal of Law Economics and Organization*, 7(special issue): pp. 24-52.
- Johnston, J. M. and B. S. Romzek. (1999). Contracting and accountability in State Medicaid reform: Rhetoric, theories, and reality. *Public Administration Review*, 59(5): pp.383-399.
- Jos, P. H. and M. E. Tompkins (2004). The accountability paradox in an age of reinvention: The perennial problem of preserving character and judgment. *Administration & Society*, 36(3): pp.255-281.
- Klingner, D. E., J. Nalbandian, & B. S. Romzek. (2002). Politics, administration, and markets: conflicting expectations and accountability. *American Review of Public Administration*, 32(2): pp.117- 144.
- Koppell, J. G. S. (2005). Pathologies of accountability: ICANN and the challenge of multiple accountabilities disorder. *Public Administration Review*, 65(1): pp.94-108.
- Moe, T. M. (1984). The new economics of organization. *American Journal of Political Science*, 28(4): pp.739-777.
- Mulgan, R. (2000). "Accountability": An ever-expanding concept? *Public Administration*, 78(3): pp.555-573.

- OECD (1992). *The Reform of Health Care: A Comparative Analysis of Seven OECD Countries*. Paris: OECD
- Romzek, B. S. (1997). Accountability challenges of deregulation.” In C. Ban and N. M. Riccucci (Eds.), *Public Personnel Management: Current Concerns, Future Challenges* (pp. 35-54). New York; Longman.
- Romzek, B. S. (2000). Dynamic of public sector accountability in an era of reform. *International Review of Administrative Science*, 66(1): pp.21-44.
- Romzek, B. S. and M. J. Dubnick. (1987). Accountability in the public sector: Lessons from the challenger tragedy. *Public Administration Review*, 47(3): pp.227-238.
- Romzek, B. S. and M. J. Dubnick. (2000). Accountability. In J. M. Shafritz (Ed.), *Defining Public Administration: Selections from the International Encyclopedia of Public Policy and Administration* (pp. 382-395). Boulder, Colorado; Westview Press.
- Romzek, B. S. and P. W. Ingraham. (2000). Cross pressures of accountability: Initiative, command, and failure in the Ron Brown plane crash. *Public Administration Review*, 60(3): pp.240-253.
- Salamon, L. M. (2002). The new governance and the tools of public action: An introduction. In L. M. Salamon (Ed.), *The Tools of Government: A Guide to the New Governance* (pp.1-47). New York: Oxford University Press.
- Scott, C. (2000). Accountability in the regulatory state. *Journal of Law and Society*, 27(1): pp.38-60.
- Shortell, S. M., T. M. Waters, K. W. B. Clarke, & P. P. Budetti (1998). Physicians as double agents: Maintaining trust in an era of multiple accountabilities. *Journal of the American Medical Association*, 280(12): pp.1102-1108.
- Smith, P. C. (2003). Of spiders, frogs and stars: Experience with performance measurement and improvement. Paper presented at the 16th Annual

Health Policy Conference. Centre for Health Services & Policy Research, University of British Columbia, Canada.

Smith, P. C., A. Stepan, V. Valdmanis, & P. Verheyen (1997). Principal-agent problems in health care systems: An international perspective. *Health Policy*, 41(1): pp.37-60.

Stone, B. (1995). Administrative accountability in the 'Westminster' democracies: Towards a new conceptual framework. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 8(4): pp.505-526.

Weaver, R. K. and B. A. Rockman (1993). Assessing the effects of institutions. In R. K. Weaver and E. A. Rockman (Eds.), *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad* (pp. 1-41). Washington, D.C.: The Brookings Institution.

Whitford, A. B. (2005). The pursuit of political control by multiple principals. *The Journal of Politics*, 67(1): pp.29-49.

Wholey, J. S. (1999). Performance-based management: Responding to the challenges. *Public Productivity & Management*, 22(3): pp.288-307.

The Dilemmas of Multiple Accountability Relationships in the Public Sector: A Case Study of Taiwan's National Health Insurance

Shih-Jye Chang*

Abstract

This article attempts to explain why the multi-task and multi-principal nature of the public sector causes the dilemmas of multiple accountability relationships. In order to deepen the understanding of this problem situation, firstly, this article will review relevant theoretical literature to clarify the concept of accountability and find an analytical framework to better depict the phenomenon of multiple accountability relationships coexisting in the public sector. Secondly, through a case study of Taiwan's National Health Insurance, this article also attempts to illustrate why multiple accountability relationships can make it more difficult for the principals to control the agents and for the agents to achieve their organization's mission and goals, thus leading to governance dilemmas in the public sector. Finally, in the conclusion a more positive and constructive perspective will be suggested for coping with this problem situation.

Key Words: Accountability, Multiple Accountability Relationships, Multiple Principals, Multiple Tasks, National Health Insurance

* Assistant Professor, Department of Public Affairs, Fo Guang University

歐盟新會員國外交政策合作模式分析

楊三億*

摘要

歐盟近來成爲國際關係重要的研究對象之一，重要的原因除了因爲歐盟挾帶著 27 個會員國及其豐沛的經濟及其他各項資源、在國際政經的互動場合扮演重要角色外，歐盟及其會員國如何將這份資源妥善的轉化成爲在對外關係的互動格局上能適當運用、發揮其對外應有的影響力，也是國際關係重要的研究課題。在這個基礎上，歐盟的外交政策分析首重對歐盟是否爲「單一行爲者」的基本假定討論、外交政策概念與決策過程分析、以及歐盟擴張後對外交政策之影響分析等。透過參照歐盟及其會員國外交政策的分析，對區域整合的過程可以提供另一層次的討論。

關鍵詞：歐洲聯盟、外交政策、政策合作、歐盟會員國

*東海大學政治系助理教授

壹、前言

外交政策是國際關係中行爲者爲滿足國家利益之追求所採取的政策作爲，這些政策之制定通常爲國家所獨享，傳統的國際關係研究大多假定外交政策是「獨立行爲者」(independent actor)所獨享，因爲獨立的行爲者能確切的定義國家利益之所在，並且採取適合的行動達成相應目標(Christopher Hill, 2003: 3-5)。隨著現代國際關係對國家研究的熱衷，獨立的行爲者多半也被假定爲「國家」(state)，此種假定在還沒有出現與國家具有相同競爭力的行爲者存在時，對國際關係的該項基本假定並沒有造成多大挑戰，但隨著歐洲聯盟(European Union，歐盟)的出現與發展，歐盟是不是國際關係研究的「獨立行爲者」，以及歐盟外交政策如何定義利益與相配合的政策手段，成爲研究歐盟發展的另一項課題。

第二項的研究重點則在假定歐盟是一個獨立的且具有意義的行爲者，那麼其外交決策體系的特色和一般國家之差異性在哪裡？在傳統的個人、國家與國際體系三大研究層次中，爲因應歐盟外交決策體系研究之特殊性，研究方法中需要增添哪些特殊觀點？歐盟的外交決策過程涵蓋範圍可能大於國家內部的外交決策過程分析，也就是國家間以及布魯塞爾和會員國的調適過程；伴隨著這一個新的分析層次而來的還有歐盟制度和會員國與外部環境的互動過程。¹

本文第三項的研究重點置於歐盟外交政策與新會員國的政策合作面向，新會員國加入歐盟的影響和過去歐盟擴大的經驗不同之處，在於這些國家對外交政策的實質內涵認知與歐盟舊會員國有所不同，由於新會員國的歷史認知、國家獨立經驗、與舊會員國政經發展程度差異、地緣等因素而使歐盟的外交政策制定添加新的變因，所有新會員國的外交政策並非全然一致，彼此也可能存在若干差異，不過這些相似的背景使得新會員國對外政策的基本態度共識較高，與其他

¹ 這一部分的討論主要集中在決策過程與決策層次分析，歐盟外交政策制定的主要行爲者及其互動模式分析。

舊會員國或布魯塞爾的政策合作模式也較相似。

貳、歐盟：眾多獨立之行為者之集合體？

foreign policy 的 foreign 來自於拉丁文 *foris*，意指 outside (Joel Krieger, 2001)，對現今的國家來說，由於環境依然有明顯的內外之分，國家互動界線分隔仍具概念上的區分，因此國家活動的環境可以區分為國內與國際環境，國內環境是國家主權行使的範圍，任何國家不應逾越主權界線進而干涉其他國家，而國際環境則是國家追求更大利益的空間，外交政策之存在有其必然結果。一國外交政策之特色在於外交政策目標擬定，政府利用各種資源或能力制定行動步驟藉以完成政策目標，因此外交政策是展現國家意志的明顯表現，從國際關係的研究角度來說，外交政策既是國家政策之一環，也是國家意志表現的具體象徵。

歐盟整合過程初期並沒有對國際關係研究裡的獨立行為者概念帶來多少衝擊，在二次大戰後的兩極對立局勢下，西歐國家外交政策並未享有多大的自主空間，歐盟初期整合的三大共同體：歐洲煤鋼共同體、歐洲原子能共同體與歐洲經濟共同體主要還是屬於功能性的整合，² 其主要目的是為消弭戰爭、管理原子能技術與促進經濟發展而設的功能性組織，這些共同體組織雖然能夠自主管理所屬管轄範圍內的事務，不過在相當程度內政策權限依然侷限在各專業項目之中，因此若干學者認為冷戰時期的歐盟主要還是以計算國家的相對獲得 (relative gains) 為主要考量，制度或國際組織是作為反應國家利益的場所所在，制度對國家行為或政策產出的影響相當小 (John J. Mearsheimer, 1995)。

不過歐洲國家重視相對獲得的結果並沒有把國家收益轉化成軍事力量對抗上，冷戰期間西歐各國在經濟層面的各項合作促使歐盟制

² European Coal and Steel Community (ECSC), European Atomic Energy Community (EURATOM), European Economic Community (EEC).

度逐漸成爲國家之間的政策合作與意見溝通平台，原先主要以功能性爲主的跨國組織漸漸朝向國家間協商解決歧見之場域，並進而演化成具有相對自主性的國際組織，在沒有排除會員國行使主權的概念下與會員國進行政策合作與推動，這在某種程度上推翻了國家間彼此的敵意態度，消除了所謂的霍布斯主義的恐懼(Hobbesian fear)。Herbert Butterfield 認爲安全困境起源於霍布斯主義的恐懼，國家相互之間的不信任感會造成你對其他國家有現實的恐懼感，別國也會對你有相同的恐懼，也許你對別國根本無傷害之意，但你無法使別國真的了解你的意圖，你無法了解別國爲何會如此的神經質，(Herbert Butterfield, 1952: 21)。

國家的外交政策主要就是爲解決上述問題而產生，爲了能夠保障國家生存與國家利益，政府必須盡一切可能化解外在的敵意與潛在威脅，在現實主義架構下，外交政策通常被假定爲理性、單一的行爲者其原因即在於此，國家根據理性原則制定國家發展目標並採取相應行動、解決外部環境限制，這些都是現實主義下國際關係重要行爲者的基本假定(James Dougherty and Robert Pfaltzgraff, 2001: 63-103)。不過這裡能不能把歐盟視爲一個「獨立的行爲者」是有疑問的，歐盟與歐盟會員國之關係遠較一般國際組織來的複雜，歐盟與會員國之間在內部相互競爭認同意識，歐盟發展出相當的組織架構(歐盟執委會、歐洲議會、歐洲法院等等)、也有若干象徵性圖騰(歐盟會旗、會歌、與歐元)、與相對自主的行政權力 (歐盟有獨立的年度預算可供相關機構執行政策所需各項行動)；在對外方面，歐盟逐漸發展出讓會員國可以共享的利益、目標、及實際的行動方法與步驟，不過儘管歐盟發展至今已具有相當雛形，但是無論在內部或外部事務問題上，歐盟與會員國處在一種協調與合作的互動過程中，現階段不可能也無法相互取代對方角色。

歐盟於現今的國際關係中已扮演一個有意義的行爲者，這可以從歐盟在介入各項國際問題時表現的意圖與能力看出，不論是衝突避免或危機管理、人道救援、甚或組織維和部隊前往動亂地區執行穩定任

務，皆可發現歐盟扮演重要角色，而歐盟這一角色的扮演，正是由歐盟和會員國間相互協調合作的成果。³

參、歐盟外交政策分析架構

本文所稱之歐盟外交政策意義上包含了歐盟共同外交與安全政策(Common Foreign and Security Policy, CFSP)之內涵，⁴ CFSP主要以保障歐盟的共同價值、基本利益、獨立與完整；強化歐盟全方位之安全；維護與加強國際和平；促進國際合作、發展與鞏固民主法治、尊重人權與基本自由，⁵ 然歐盟的對外關係又不僅限於上述面向，舉凡歐盟的鄰近地區政策(European Neighbourhood Policy, ENP)、人道援助(humanitarian aid)、發展政策(development policy)、歐盟擴大(enlargement)等都在廣義的外交政策範圍內，歐盟執委會甚至將貿易列為對外關係事務之一環，顯見歐盟處理對外事務時著重的面向是屬於全方位的。由上述區分可知，CFSP主要負責處理高度政治的外交事務範疇，較為低階的對外事務則交由執委會其他專門委員負責。⁶

進一步理解外交政策的分析方式則可以從外交政策所處的內外

³ 請見歐盟官方網頁http://ec.europa.eu/comm/external_relations/cfsp/intro/，下載時間 2007 年 2 月 24 日。

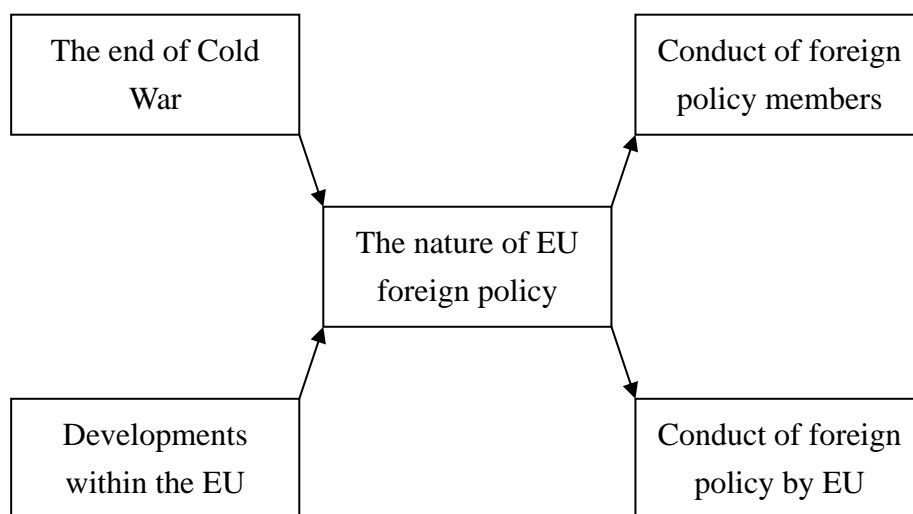
⁴ 歐盟的CFSP的前身可以追溯到 1970 年的歐洲政治合作(European Political Cooperation, EPC)的時代，1993 年底生效的馬斯垂克條約正式將CFSP獨立成為歐盟的三大支柱之一，1997 年阿姆斯特丹條約則首先設置CFSP的高級代表(High Representative for the CFSP)一職，由當時的北約秘書長、前西班牙外交部長Dr Javier Solana轉任，2000 年 12 月的尼斯條約(Nice Treaty)則是設立歐盟下轄的軍事委員會(Military Committee)，以及資深官員與大使級的政治安全委員會(senior/ambassadorial-level Brussels-based Political and Security Committee)，後者負責每日的CFSP議程。Brian Crowe, “A Common European Foreign Policy after Iraq?” *International Affairs*, vol. 79, no. 3 (May 2003), pp. 533-546; *The Economist*, May 24th, 2003, p. 29. 另由於里斯本條約將CFSP改為Foreign Affairs and Security Policy，但截至本文完稿前尚未生效，因此若無特別註明，仍以CFSP作為代表。

⁵ *Consolidated Version of the Treaty on European Union, Title V* (provisions on a common foreign and security policy), article 11; or see Official Journal of the European Union, C 325, p. 13.

⁶ 從 2006 年的CFSP預算執行表列中亦可看出CFSP著重高度政治事務的傾向，2006 年CFSP預算花在衝突預防與危機管理、核子非擴散與裁軍、衝突解決、緊急措施、預備行動與後續作為、歐盟對外特別代表等 6070 萬歐元，請見European Union 2006 general budget, Article 19 03: Common Foreign and Security Policy或http://europa.eu.int/eur-lex/budget/data/D2006_VOL4/EN/nmc-titleN188CA/nmc-chapterN19003/index.html#N19003

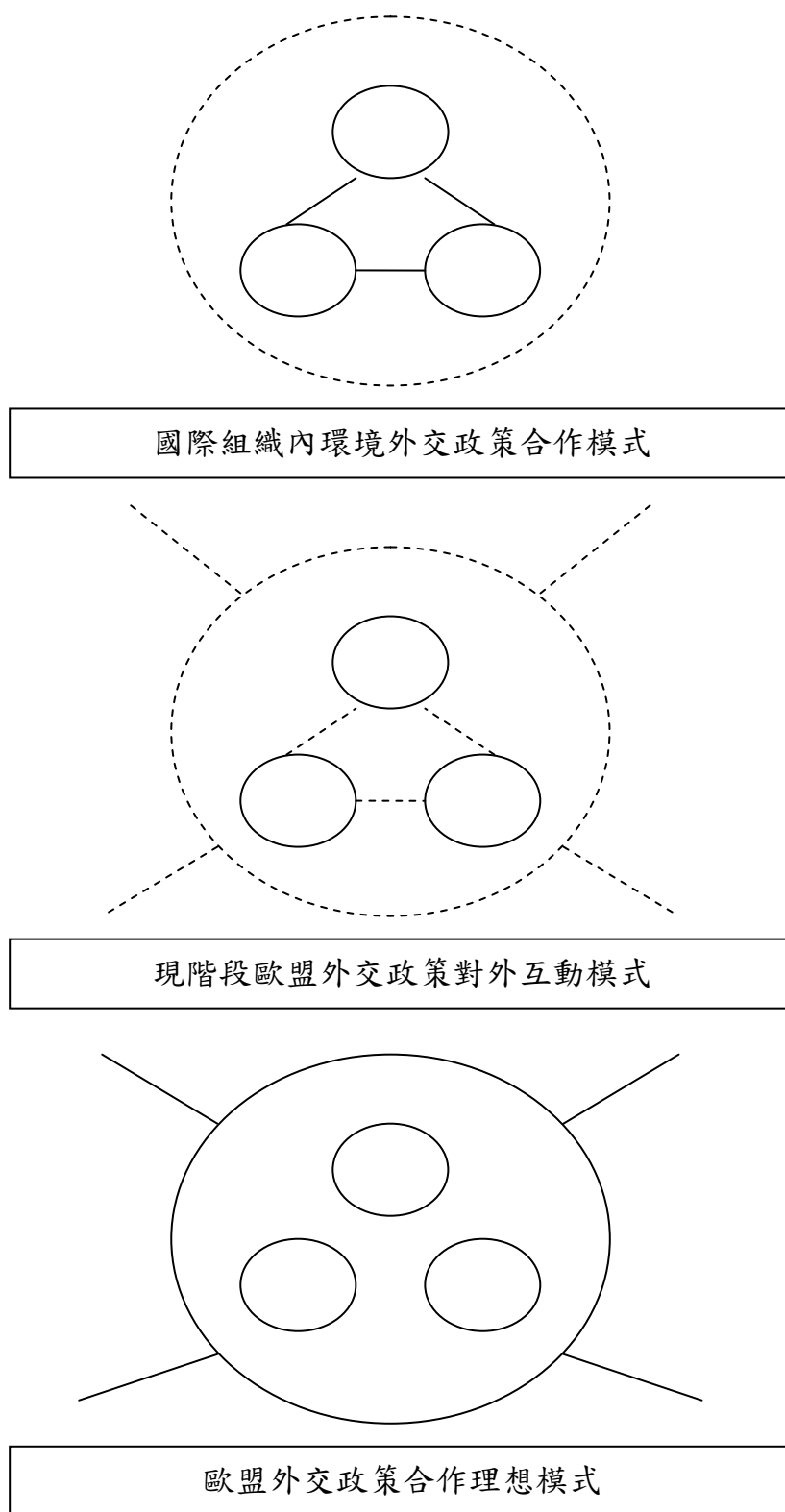
環境(internal & external environment)、影響決策過程的諸要素(factors that influence decision-making process)、政策產出(outcome of foreign policy)等面向著手，從歐盟的外交政策來說，歐盟所處之內外環境(歐洲與全球地區權力結構和歐盟內部權力結構)、影響歐盟外交決策的各項要素(如權力與非權力、非理性之考量因素)、歐盟外交政策產出對周邊地區、其他區域與全球之影響(楊三億，2006: 91-122)，請見圖一與圖二說明。

圖一 歐盟外交政策分析架構(一)



資料來源：Kund Erik Jorgenson, “European Foreign policy: Conceptualizing the Domain,” in Walter Carsnaes, Helene Sjursen and Brain White ed., *Contemporary European Foreign Policy* (London: Sage Publishers, 2004), p. 33.

圖二 歐盟外交政策分析架構(二)⁷



⁷ 虛線代表會員國彼此間正在進行整合，實線代表整合已經初步完成，整合後的組織能夠以一個聲音對外集體行動。

資料來源：Kund Erik Jorgenson, “European Foreign policy: Conceptualizing the Domain,” in Walter Carsnaes, Helene Sjursen and Brain White ed., *Contemporary European Foreign Policy* (London: Sage Publishers, 2004), p. 45.

一、歐盟內外環境

歐盟所處之外部環境主要特徵在於冷戰結束後的美國單極領導體系(Christopher Layne, 1993: 5-51)、全球化下區域主義之興起(Robert Kaplan, 1996; Jean-Marie Guehenno and Victoria Elliott, 1995; Peter V. Ham, 2001), 以及伴隨而來的區塊競爭等。冷戰結束對歐盟外交政策產生相當大的影響, 馬斯垂克條約即是在冷戰結束後的國際環境下擬定歐盟 CFSP, 為統一歐盟的對外行動而制定, 以一個聲音來從事對外行動。一個統一的外交政策還有助於歐盟後冷戰時期的擴大, 此乃肇因冷戰結束大多數中東歐國家申請加入歐盟, 因此歐盟對當時的這一波擴大熱應該有一個統一態度, 這當中包含鼓勵候選國的政治民主化與經濟自由化改革, 從長期的眼光來看, 民主且穩定發展的歐洲符合大多數西歐國家的利益, 為因應東擴而付出的相對代價對當時的舊會員國來說符合國家與整體歐盟的利益(Karen Smith, 2004: 43-65)。外部環境改變的另一個特徵是歐盟對俄國戰略觀念的變遷, 冷戰結束後歐盟與俄國間關係出現微妙改變, 過去俄國威脅歐洲大陸的形象轉化為「剩餘威脅」(residual threat), 俄國現存的龐大軍事能力僅在威脅排名中敬陪末座, 其餘如美國的經濟力量或中國崛起都在俄國軍事力量之上。而除了歐盟對俄國的形象有正面改善外, 俄國對歐盟的觀感也有提升, 俄國約有 60%的民眾對歐盟持正面看法, 俄國對歐盟東擴較北約擴大更為接受(Thomas Forsberg, 2004: 250)。這些外部環境的變化讓歐盟及其會員國感受到政策整合的重要性, 歐盟的政策整合不能僅止於內部事務的協調合作而需向外擴張到對外行動上, 舉凡影響歐洲地區週邊事務的安全與穩定議題、東歐地區的民主發展與人權問題、中東和平進程、全球經濟與世貿組織談判、或是更敏感的歐盟與美國安

全議題合作等都需要歐盟更進一步在對外政策上進行緊密的合作與協調。

在內部環境上，冷戰時期歐洲各國對歐盟整合的態度亦有所改變，奧地利與芬蘭傳統中立國家選擇加入歐盟顯示歐盟主導歐洲局勢發展之重要性，這些國家選擇加入歐盟除了著眼於更大的經濟效益外，相對於北大西洋公約組織，歐盟的中立性讓這些國家選擇願意加入這一個組織。此外，歐盟內部的跨國犯罪問題隨著冷戰結束也益形嚴重，歐盟整合過程引以為傲的四大流通：人員、貨物、勞務與資金的自由流動也帶來了更便利的跨國犯罪，犯罪集團或個人得以透過更多重的管道進行非法的偷渡或走私、人口販賣等活動，恐怖主義的盛行更使得歐盟會員國體認到政策合作的必要性，因為只有透過更密切的跨國政策合作才能遏止日益風行的跨國犯罪，情報分享與聯手打擊犯罪才是遏止犯罪問題進一步擴大的方式。

二、歐盟外交決策：多層次治理(multi-level governance)

歐盟外交決策過程發生的主要場域在制度化的決策過程中，歐盟會員國與歐盟中心布魯塞爾各自享有不同的決策權力或影響力，從外交政策的議程設定(agenda-setting)、特定外交政策領域、執行政策的負責單位(implementing common positions or joint actions)、甚或經費來源與反映民意等(funding and democratic legitimacy)，這些影響外交決策的重要因素分布在不同的單位或機構上，各單位與機構扮演不同角色、執行不同功能，分屬歐盟各機構與各會員國，因此歐盟的外交決策又被稱為多層次治理(multi-level governance)，這些主要的單位或個人包含了歐盟理事會(Council of European Union)及其常任主席(President of the European Council)、⁸ 外交事務與安全政策高級代表(The High

⁸ 第一任的常任主席由Herman Van Rompuy 出任。請見 <http://www.consilium.europa.eu/showFocus.aspx?id=1&focusId=418&lang=en>, accessed on 20 November 2009.

Representative for Foreign Affairs and Security Policy)、⁹ 常駐代表委員會 (*Comité des représentants permanents* COREPER)、執委會 (European Commission, EC)、歐洲議會 (European Parliament, EP) 等，可以採取的政策作為包含聲明 (declaration)、共同戰略 (common strategy)、共同立場 (common position)、聯合行動 (joint action)、政治對話 (political dialogue) 與簽訂國際協定等 (Michael Smith, 2004: 740-758)。

歐盟共同外交與安全政策的決策模式和歐盟第一支柱不同，CFSP 雖然允許合格多數決 (Qualified Majority Vote, QMV) 的方式決定政策走向，不過由於外交決策保留給會員國最終的否決權，因此第二支柱使用 QMV 的現象並不多見，主要還是以會員國共識決的方式達成協議 (Alexander Stubb, Helen Wallace and John Peterson, 2003: 136-155)。歐盟在外交決策上小心翼翼的將最終決定的權力交給會員國，主要目的即是希望能在現階段保有國家主權，讓國家成為看守國家利益的最後防線。歐盟與會員國外交決策過程呈現相互協調與合作的方式，歐盟與會員國各自有其外交決策機制，雙方在決策過程、遊說與利益分配過程等面向相互影響，最終協調符合大多數會員國的外交政策。

再其次，外交政策還可以從政策制定之目標，也就是整合或衝突預防機制的建立等目標來分析，這也就是說，歐盟外交政策的兩大目標：整合與衝突預防 (integration and conflict prevention)，前者其實是加強歐盟與周邊國家的政治與經濟的交往，推動鄰近地區政治民主化與經濟自由化的變革；後者則是介入地區性的潛在衝突，對領土與種族糾紛、潛在敵人威脅、大規模難民與反恐怖主義行動等積極協調，期能降低外在的安全威脅。歐盟透過相關政策推動企圖達成上述目標，以加強區域合作、政治對話、建立爭端解決機制等方式達成 (Karen Smith, 2004: 135-161)。

從歐盟官方 2004 年公佈的 ” European Neighborhood Policy:

⁹ 原為共同外交與安全事務高級代表，後改為外交事務與安全政策高級代表，首任代表由 Catherine Ashton 出任。請見 <http://www.eubusiness.com/news-eu/summit-treaty.1jx/>, accessed on 20 November 2009.

Strategy Paper” 來看歐盟的鄰近地區策略可以發現，歐盟的 ENP 政策不僅作為因應全球化競爭關係、深化歐盟與周邊國家整合的策略存在，而且 ENP 還做為輔助「歐盟安全戰略」(European Security Strategy, ESS)的功能存在(楊三億，2008: 105-134)。探究歐盟處理對外關係政策工作選項之配當運用，這當中包含與歐盟外交與安全政策高級代表(High Representative for the EU' s Common Foreign and Security Policy, Javier Solana)之協調合作，以及與歐盟掌管擴大事宜的執委 Olli Rehn (Commissioner responsible for enlargement)、與掌管對外貿易事務委員 Peter Mandelson (Commissioner responsible for Trade Peter)、與掌管發展援助和人道救援委員 Louis Michel (Commissioner responsible for Development assistance and Humanitarian Aid); 以及經濟暨貨幣事務委員 Joaquin Almunia (Commissioner responsible for responsible for Economic and Monetary Affairs)，這些相關事務委員之推動對歐盟處理對外關係亦有重要影響，歐盟的對週邊地區的整合政策要能有效推行，即有賴上述各單項負責單位協力整合。

三、歐盟外交政策產出對外部之影響

擴大與整合將不可避免的影響全球政治權力格局，這部分首先衝擊的就是歐盟的周邊地區，包含東歐的白俄羅斯、烏克蘭、摩達維亞與俄羅斯等國；¹⁰ 包含環地中海區域的阿爾及利亞、埃及、以色列、約旦、黎巴嫩、利比亞、摩洛哥、敘利亞、突尼西亞、巴勒斯坦自治政府等(因土耳其已正式申請加入歐盟故不包括在內)；外高加索地區(亞美尼亞、亞塞拜然和喬治亞)。¹¹ 歐盟擴張的經驗已經明白顯示出布魯塞爾對候選國國內政治的影響力，因此對那些還沒成為會員國的周邊國家而言，歐盟循著先前擴張的前例將很有可能對周邊國家產生近似之影響力。透過歐盟鄰近地區政策(Europeanization Neighborhood Policy, ENP)的推動很可能是上述政策目標之所在，易言之，歐盟與若

¹⁰ 由於俄羅斯地位特別，因此歐盟與俄國發展戰略夥伴關係而非一般國家關係。

¹¹ *European Neighbourhood Policy: Strategy Paper*, Brussels, 12.5.2004 COM (2004) 373, p. 7.

干推動持續擴張的會員國正在不斷的複製過去經驗，將政治民主化與經濟自由化的成功經驗向歐盟周邊地區拓展，這種經驗就是歐洲化過程向外遞延的顯現(楊三億，2009a: 97-121)。

肆、. 歐盟新會員國外交政策合作模式分析

2004年5月和2007年1月歐盟納入了12個新會員國，除地中海島國塞浦路斯即馬爾他外，其餘的10個新會員國都位在歐洲的中東部和巴爾幹半島地區，這些國家被歸類於後共產主義國家，政治發展與外交決策傾向與傳統的西歐國家有若干差異，其主要特色都是從共產主義制度過渡到民主制度、從計劃經濟到市場經濟、從服從莫斯科指令的外交政策到跟隨美國單邊領導的外交政策等，從這個面向來看，新加入歐盟的會員國和傳統的歐盟會員國存有若干差異；不過除了發展的差異外，歐盟制度的力量也正將這些新會員國與舊會員國拉近彼此距離，歐盟會員國擴張的過程所施加於新會員國各項要求，如政治民主化的改革要求、經濟市場自由化、社會政策、人權保障、環保政策等，對內化會員國歐盟價值、或所謂「歐洲化的過程」(Europeanization)，成為觀察未來歐盟新舊會員國在歐盟政策決策場域互動過程中重要的觀察指標。

緊密的互動關係對新會員國和歐盟的整合提供綿綿不絕的動力，新會員國與歐盟間的相互依賴關係主要表現在經濟市場的開放交流與日益密切的政治與社會層次互動，如歐盟初期提供的法爾計劃，對新會員國而言法爾和其他援助計劃的影響表現在持續鼓勵中東歐國家進行改革、並且透過最終會籍的提供來持續引導這些國家持續的逐步改革、並在改革的過程中提供必要的資訊與技術協助，舉凡金融改革、邊界管制、食品衛生、交通運輸等皆屬此類。

外交政策上的合作與協調(cooperation and coordination)是新會員國與歐盟政策合作關係中較為敏感的議題，合作與協調意指各國外交政策有共同目標或共同關心的議題，藉由各種不同形式的合作方式來滿

足共同利益豁達成共同目標，相較於合作，協調的靈活性大於合作概念，政策協調也兼顧了各個國家不同立場、不同利益彼此間協調的可能性。

一般而言，會員國在歐盟內的外交政策合作與協調可區分為幾種模式，透過這些模式可以掌握新會員國未來在歐盟決策體系內的互動模式：

一、各國代表合作與協調(cooperation and coordination through representation)

透過新會員國在歐盟的常駐代表(permanent representatives)間的溝通與協調將可以使歐盟重要議題獲得充分的溝通與討論，讓會員國間彼此了解各自立場與關心所在，對新會員國來說，能有代表陳述國家利益所在與表達國家立場對這些新會員國具重要意涵，因為對這些國家來說不被阻隔在歐盟整合的進程內代表中東歐國家與歐洲間聯繫不被隔絕，也就能使回歸歐洲的目標具體實踐。

二、政治領導合作與協調(cooperation and coordination through political leadership)

當會員國的國家或政府領袖齊聚一堂時，其所形成的意見綱領對外交政策有極大影響，總統或內閣總理對特定外交議題的關注通常可以引起各國民眾與媒體高度關注，對新會員國來說，新會員國最為關注的外交議題通常著重在歐盟會員國是否應該進一步擴大、對俄國政策採取共同一致的立場、分散歐盟能源進口的重要性、以及分享打擊恐怖主義情報和採取與美國相近的外交政策等。

三、專業化合作與協調(cooperation and coordination through expertise)

專業化的政策協調有賴職業外交官透過細膩的外交談判和嫻熟

國際法的運用，在歐盟內部政策協調的過程中亦能發現若干國家在各種不同專業領域所採取的立場通常能有效帶領議題的探討，例如北歐國家在環保議題的關心、德國與奧地利對東歐地區的經濟開放改革、英國與波蘭對後共產國家的政治發展與人權保障的關心等。

四、社會化合作與協調(cooperation and coordination through socialization)

從某個面向來看，歐盟政策合作與協調本身就是一個社會化的過程，因為這麼多的國家齊聚一堂討論眾多各自關心的外交或內政議題，透過彼此遊說與合縱聯合的途徑發散本身的觀點、極大化自己的利益，這當中包含的已經不僅僅是利益的交換，而是包含更多價值規範的學習，當新會員國被歐盟要求進行政治、經濟與社會文化各項層次的改革時，這種議題設定(*agenda-setting*)的框架也成為日後新會員國要求歐盟進一步東擴、東歐國家接受歐盟規範的主軸(楊三億, 2009b)。

五、共識合作與協調(cooperation and coordination through consensus)

社會化過程一個重要的面向就是政策的凝聚性 (*policy coherence*)，歐盟整合的目標是縮小歐盟會員國彼此間差異，因此政策目標是突顯會員國一致立場而非歧見，盡可能以共識方式而非透過 QMV 達成決議，從目前相關的外交決策過程來看，多數的外交決策共同立場、共同聲明或聯合行動都符合此一概念(Walter Carsnaes, Helene Sjursen and Brain White, 2004: 211-226)。

此外，加入歐盟後新會員國的談判策略著重在會員國間聯盟模式，也就是新會員國與其他會員國的政策合作，主要集中在以下幾個政策合作面向上：

- (1) 與大國合作。這種合作主要集中於與法國和德國(英國也包含

在內)的政策合作，在若干主要歐洲最關心的議題上，如能源政策、中東和平政策、與美國及俄國關係、歐盟未來擴大與整合等，由於德法等國具有相對重要的影響力量，因此新會員國與德法之合作顯得相對重要。

- (2) 新會員國區域合作模式。由於中東歐地區新會員國的政經發展程度相似，對相關議題之基本態度又具有較高共識，因此如能整合新會員國對若干議題，其對歐盟政策表現將有某種程度之影響力。
- (3) 若干特定議題與特定國家政策合作模式。這一種合作方式表現在若干不同國家對特定議題之合作，例如在農業政策面向上，波蘭與法國、西班牙享有相近利益，因此雙方選擇在該項政策合作(Geoffrey Edward, 2006: 143-162)。

伍、結論

歐盟的外交政策整合在歐洲事務的整合過程中屬於相對敏感的部份，整合初期會員國願意讓渡部分主權藉以整合區域內的經濟與社會事務，在外交事務層次上，各個國家為維護國家主權，咸認國家必須擁有外交事務的最終決定權，此乃國家對於國際環境的不信任感，希望保有最終防線的一種考量，新會員國由於歷史經驗更為特殊，對主權地位的要求更甚於舊會員國，因此對外交事務的敏感度更高，不過由於歐盟組織運作已有相當長之時間，在各種政策領域的合作也累積相當經驗，透過代表性的確認、政治領導的自我強化、各專業領域的合作協調、歐洲價值規範的社會化過程、以及歐盟運作長久以來的共識決文化，可使未來新會員國在歐盟的外交政策事務上獲得更多合作的可能。同時從本文討論亦可發現，新會員國除合作以外也將會運用策略聯盟的方式將本國利益極大化，因此無論是大國間策略合作、區域合作或議題合作，皆可看到新會員國運用聯盟方式來爭取國家利益，此種模式或許可供未來研究歐盟會員國的可能外交政策分析方式。

參考文獻

(一) 中文部份

楊三億 (2006), 「冷戰結束後波蘭外交政策走向分析」, 問題與研究, 第 45 卷第 4 期, 頁 91-122。

楊三億 (2008), 「歐盟睦鄰政策與其對烏克蘭政策實踐」, 問題與研究, 第 47 卷第 3 期, 頁 105-134。

楊三億 (2009a), 「前蘇聯地區內部改革與對外政策偏好關係：以烏克蘭、白俄羅斯與摩爾多瓦為例」, 問題與研究, 第 48 卷第 3 期, 頁 97-121。

楊三億 (2009b), 「歐盟第五次擴張的歐洲化過程：以捷克環境政策為例」, 中央研究院歐美所『歐洲化』之衝擊學術研討會, 2009 年 10 月 2 日。

(二) 英文部分

Bomberg, Elizabeth and Alexander Stubb (2003), *The European Union: How does it Work?* Oxford: Oxford University Press.

Butterfield, Herbert (1951), *History and Human Relations*, London: Collins.

Carsnaes, Walter, Helene Sjursen and Brian White (2004), *Contemporary European Foreign Policy*, London: Sage Publishers.

Consolidated Version of the Treaty on European Union, Title V.

Crowe, Brian (2003), "A Common European Foreign Policy after Iraq?" *International Affairs*, vol. 79, no. 3.

Dougherty, James and Robert Pfaltzgraff (2001), *Contending Theories of International Relations*, New York: Longman.

- European Neighbourhood Policy: Strategy Paper, Brussels, 12.5.2004 COM 373.
- Edward, Geoffrey (2006), “The New Member States and the Making of EU Foreign Policy,” *European Foreign Affairs Review*, vol. 11, issue 2
- Forsberg, Thomas (2004), “The EU-Russia Security Partnership: Why the Opportunity was Missed,” *European Foreign Affairs Review*, vol. 9, issue 2.
- Guehenno, Jean-Marie and Victoria Elliott (1995), *The End of Nation State*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Ham, Peter V (2001), *European Integration and the Postmodern Condition*, London: Routledge.
- Hill, Christopher (2003), *The Changing Politics of Foreign Policy*, N.Y.: Palgrave Macmillan.
- Ilves, Toomas H. (2005), “The Pleiades Join the Stars: Transatlanticism and Eastern Enlargement,” *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 18, no. 2.
- Kaplan, Robert (1996)., *The End of Earth*, London: Macmillan.
- Krieger, Joel (2001), *Oxford Companion to World Politics*, New York: Oxford University Press.
- Layne, Christopher (1993), “The Unipolar Illusion: Why New Great Power Will Arise?” *International Security*, vol. 17, no. 4.
- Mayhew, Alan (1998), *Recreating Europe: the European Union’s Policy towards Central and Eastern Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Mearsheimer, John (1995a), “The False Promise of International Institutions,” *International Security*, vol. 19, no. 3.
- Mearsheimer, John (1995b), “A Realist Reply,” *International Security*, vol. 20, no. 1

Obydenkova, Anastassia (2006), “Democratization, Europeanization and Regionalization beyond the European Union: Search for Empirical Evidence,” *European Integration online Papers* (EIoP) vol. 10, no. 1.

Smith, Karen (2004), *The Making of EU Foreign Policy*, second edition, N. Y.: Palgrave Macmillan.

Smith, Michael (2004), “Toward a theory of EU foreign policy-making: multi-level governance, domestic politics, and national adaptation to Europe’s common foreign and security policy,” *Journal of European Public Policy*, vol. 11, no. 4.

(三) 網路資源

http://ec.europa.eu/comm/external_relations/cfsp/intro/

http://europa.eu.int/eur-lex/budget/data/D2006_VOL4/EN/nmc-titleN188CA/nmc-chapterN19003/index.html#N19003

<http://www.consilium.europa.eu/showFocus.aspx?id=1&focusId=418&lang=en>

<http://www.eubusiness.com/news-eu/summit-treaty.1jx/>

Foreign Policy Analysis: Cooperation among EU New Member States

Yang, San-yi*

Abstract

The fact that the European Union has articulated common foreign policy objectives is a step towards more effective 'international actorness.' With 27 member states, EU now evinces the tendency of an agent capable of mobilizing resources necessary to meet the foreign policy goals. The author argues that the joining of new member states to the EU will contribute to policy cooperation within the group and will be instrumental to learning process from the group. This analytical framework is to believe a model for future EU foreign policy cooperation.

Keywords: European Union, Foreign Policy, Policy Cooperation, EU New Member States

* Assistant Professor, Department of Political Science, Tunghai University

傳播媒介與民眾政治興趣關聯之探討*

劉嘉薇**

摘要

民眾政治興趣是民主政治重要的資產，當民眾具備高度的政治興趣，對政治事務較熱衷，也增加參與政治的驅力，因此政治興趣關乎民主的成長與進步，本文從傳播媒介資訊來源的角度解析民眾的政治興趣。

透過「2004年台灣選舉與民主化調查(TEDS 2004L) A卷」資料發現，媒介暴露程度與媒介注意程度對政治興趣具有正向影響，且當民眾具有相同的暴露程度時，隨著其注意程度的增加，兩者交互作用對政治興趣更顯現了加成的效果；此外，本研究將政治興趣分為「興趣程度」和「討論程度」，媒介暴露程度、注意程度皆可解釋「興趣程度」，但在「討論程度」的解釋上，只有暴露程度有較佳的解釋力。

關鍵詞：傳播媒介、暴露程度、注意程度、政治興趣

*本論文宣讀於「2004年(立法委員選舉)台灣選舉與民主化調查」國際學術研討會，中央研究院人文社會科學研究中心、政治大學選舉研究中心、中央研究院政治學研究所籌備處、臺灣選舉與民主化調查規劃與推動委員會主辦，台北：中央研究院歐美所一樓會議廳，二〇〇五年十一月十二日至十三日。作者感謝臺灣選舉與民主化調查規劃與推動委員會委員與研究助理對此計畫在研究問卷與資料蒐集的大力協助，以及游清鑫教授、陳陸輝教授以及徐永明教授對本文提供的諸多寶貴建議。當然，文中有任何疏漏，當由作者承擔。

**國立台北大學公共行政暨政策學系助理教授

壹、前言

二〇〇四年前後進行了兩次中央層級的選舉，三月份為總統選舉，十二月份為第六屆立委選舉。三月的總統選舉引發了選舉爭議與訴訟，民眾在選後非但沒有過著平靜的日子，反而被政治上選舉無效爭訟的煙霧所瀰漫，民眾難辨選舉過程的真偽，對於一場場選後由政治人物發起的抗爭活動也逐漸失去熱情，過去累積的政治疏離感又再次歷經了總統選舉的藍綠撕裂和對立，民眾在二〇〇四年底立法委員選舉中，對於政治和選舉的興趣又是如何？全天候新聞台對於政治與選舉的煽情報導，對於作為政治參與要素的政治興趣，又產生了什麼影響？

民眾對於政治的冷漠在美國已不新奇，在 Marianne Williamson (1997) 所著 *The Healing of America* 一書中描述了政黨爭權奪利，視選民為選戰砲灰的種種現象，致使選民失去政治興趣，無獨有偶地，從全球已開發國家席捲而來的一股政治涉入感漸低的風潮吹到台灣，「這次立法委員選舉，許多民眾對選舉的熱情，像連日來南下的冷鋒一樣，比以往冷漠多了，除了聽政見的意願不高，候選人派人努力分發的文宣，也被民眾隨手丟滿地（邱勝旺，2004）。」

根據立委選舉前夕媒體的報導，我們可測知民眾對於此次選舉感興趣程度的水溫：「下屆（第六屆）立委選舉即將展開宣傳戰，但在台中市選民之間，似乎感受不到選舉氣氛，多位立委候選人的『操盤手』都認為『被總統選舉搞壞了，多數選民有政治冷感』。幫一位立委操盤的市議員說，總統大選時，槍擊事件、真相調查等議題就像連續劇，吵個不停，選民對選舉失去興趣，才剛選完總統沒多久，又要選立委，選民當然會失去耐心。另一位市議員也說是『被總統大選搞壞了』，立委選舉才一直都熱鬧不起來，選民似乎對選情表現冷淡（鄭文正，2004）。」當民眾對於政治的興趣逐漸降低，同樣的政治資源被更少數的人掌握，參與政治以及決定公共事務只是少數人的興趣，種種現象對於民主政治

無疑是一種傷害。

不可諱言地，民眾對於政治的興趣與其所處的社會結構有關，當民眾有較高的社會經濟地位，便提供他們更多參與政治的機會與資源，社經地位幫助他們建立或形成政治興趣。除此之外，傳播媒介提供民眾瞭解、關切政治的管道，當直接民主被喻為一種理想時，傳播媒介便成為間接民主行使的中介角色，當民眾必須選出代表行使他們的權利時，傳播媒介所設定的議題內容、議題重要性、政治人物形象，即形塑並影響民眾對於政治的觀感和興趣。整體而言，傳播媒介對於政治興趣至為重要，本文即以此為脈絡，描繪媒介與民眾政治興趣的圖像。

高度的政治興趣與健全的公民參與締造參與型的政治文化，缺乏公共性以及參與的公民文化，將導致社會的紛爭以及政治資源的壟斷，使民眾對於政治產生疏離與冷漠。Luskin (1990) 針對影響民眾政治認知的因素提出「機會」、「能力」和「動機」三個面向的解釋。民眾除了要有「機會」接觸政治資訊，還要有「能力」吸收政治資訊，此外，獲取政治資訊的「動機」更是提高政治興趣的催化劑，傳播媒介值此提供了接觸政治的機會、能力與動機。本文將從公民文化與媒介角色的角度切入，探討民眾媒介使用與政治興趣的關聯。

貳、參與型政治文化與民眾政治興趣

過去的研究提出政治的運行源自於一般公民的態度及行為，而政府制度及政治過程也據此而被建構。這種觀點置於政治文化的脈絡下討論，也刺激了有關對公民能力及公民參與品質的爭辯 (Dalton, 2000: 912-940; 2004; McNair, 1995: 16-27)。

政治文化的一項爭論焦點，即人民對政府的態度趨向是否在已開發民主國家中發生系統性的改變，其中公民政治興趣的趨向對政治文化的影響蔚為話題。Beck and Jennings (1991: 745) 認為「政治興趣」(attention

to politics) 是民主政治中公民參與最重要的面向；不論是民主國家或是共產國家都期望民眾得以涉入政治過程，民主國家藉此達成社會目標及統治正當性，而共產國家亦將其視為社會化及動員的工具 (Dalton, 2000: 912-940)。

興趣左右了民眾參與任何一種活動的動機與參與意願強弱。政治興趣是個體感受到內在動機後，採取實際外在行動的一種態度，此一動機可能是目的性的，也可能視參與該活動本身為目的。由於興趣多寡不同將引發不同的參與意願，且政治興趣是選民本身主觀的認知：自己對政治或選舉相關事務關不關心、常不常討論，可謂政治參與的發動，其重要性不可忽視 (黃桃芳，2003: 7)。

政治興趣作為一種政治態度，意指選民受到政治事務的吸引，進而產生關注。此一吸引力可能出自於選民切身攸關的利益，也可能是因為政治事務本身的公共性，或者是某些政治議題的特殊性使然，政治興趣不僅指對該次選舉的關心程度，同時也包含平時與他人討論政治議題的頻率 (黃桃芳，2005: 52、62)。

當選民對政治事務關切的程度增加時，會想瞭解更多事件背景、事件發生的過程以及最後的結果等，政治興趣濃厚的選民平常對政治興趣就比較敏感，對政治資訊的吸收及認識也比較豐富，在面臨抉擇時，會有比較充分的資訊提供判斷，比較願意涉入政治事務。

參、傳播媒介與民眾政治興趣

陳敦源與韓智先 (2002: 23) 歸納了議程設定的理論，他們認為媒體顧名思義就是民眾政策偏好成形與政治人物政策意志間的對話管道，媒體可以說是一種權力管道，其次，民意是浮動與懶惰的，需要外在力量的刺激、形塑與整合才能成氣候，而導引民意的關鍵就是掌握民意的議程設定權，再者，民主政治的過程就是一連串政策制訂過程，而

政策制訂過程的關鍵就是議程設定以及對公共資訊的掌握。

公共資訊的釋放與交換是民主政治的核心活動，從資訊的觀點來省思，近年來學界對於代議民主諸多缺失的批判，主要可以歸因於人民與代表之間資訊不對稱造成政治溝通的交易成本過高所致，因此代議制度運作過程中政治控制問題的解決，不但是民主能否順利運作的關鍵，也讓公共資訊的釋放與交換成為政治改革最核心的議題（陳敦源、黃東益、蕭乃沂，2001）。

媒介的角色解決部分資訊不對等的問題，對於媒體的高度涉入，不僅有助於培養對政治的認識與能力，也提升了參與政治活動的意願，而民眾對於選舉新聞關心程度的提升往往深受媒體報導的影響，隨著媒體多元化的發展，政治資訊的傳播與交流已具有相當通暢的管道（Hawkins and Pingree, 1982；蕭湘文，1999：81-82）。Norris（2000）也發現，利用社區網路參與討論社區事務者，使用網路時間愈長，他們感覺自己參與了社區活動，更頻繁地參與他們有興趣的議題。

當一個人使用傳播媒介的行為愈積極時，與別人談論所知道消息的可能性也愈大，表現出較高的政治興趣（陳義彥，1979）。此外，媒體的使用多寡和注意程度影響了政治興趣的高低，經常注意或閱讀報紙、收看電視上政治新聞明顯地提升民眾對政治的興趣（劉恩良，1998：94-101）。

相對來說，政治興趣也會影響民眾使用媒介的習慣，Atkin 等學者（1976）和 Patterson（1980）都發現，政治興趣會引發民眾選擇利用傳播媒介獲知政治資訊，以滿足他們的政治興趣。羅文輝和鍾蔚文（1991：81-99）研究電視新聞對青少年政治知識影響時，即在媒介使用與政治知識之間加入中介變數—「政治興趣」，他強調政治興趣可能是決定政治知識的重要變項，因為政治興趣不僅會影響人們接觸政治資訊的習慣，也可能影響人們對新聞或新聞中政治內容的注意力。

肆、社會結構因素與民眾政治興趣

從社會結構（Social Structure）因素來探討民眾政治興趣的差異，過去的研究顯示性別以及社經地位代表了不同的社會結構因素，深深地影響了民眾參與政治的意願、資源與機會。

過去的研究證實了男女在許多政治態度上具有重要的性別差異，其中較為顯著的是女性選民對選舉活動，表現得比男性選民冷漠、不關心。國外學者對婦女政治態度的研究亦發現，婦女易受男性牽制，而以丈夫的意見為意見；婦女的政治態度保守，多支持維持現狀的政黨；婦女具道德傾向，反暴力、愛和平、重視廉能政府；婦女轉變政黨偏好，對候選人因素的考量遠大於對政見議題的興趣。整體來說，婦女較不關心政治，對政治的興趣及涉入遠低於男性（Randall，1987）。國內學者黃秀端和趙湘瓊（1996）以及劉恩良（1998：91-93）發現男性政治興趣高於女性，雖然台灣婦女在政治興趣有明顯提升，但這種現象只限於某些受過高教育、高社經地位的女性。

Verba 在一九九五年與 Schlozman 和 Brady 出版 *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics* 強調公民技巧（civic skills）、公民所擁有資源以及公民對於政治事務的涉入感（engagement）扮演的角色。McLeod 和 Perse（1994）發現，社經地位愈高的人，政治興趣愈高。黃秀端和趙湘瓊（1996）發現家庭主婦與藍領階級的婦女政治興趣也低於白領階級，但差距已日益縮小。此外，教育程度高低也會影響民眾的公民能力與技巧，並進而影響他們的政治興趣，換句話說，公民的能力、資源以及參與政治的機會都與其政治興趣有關。

除此之外，公民所具備的政治知識亦說明了他們接觸或參與政治的能力、資源與機會，任何對公民政治行為的討論大都立基於選民政治能力的基本假設，即群眾對於政治事務的知識、瞭解及興趣的程度。而民眾要有一定的政治知識，才能做出有意義的決定，或是影響、控制代表

的行動。但在政治行為研究中，有關群眾政治能力的爭論不斷，早期的實證研究發現群眾的政治知識與理想上有一段差距，因而質疑民眾的投票決策，但一些研究則提出相反的結果，並認為選民的政治教養將會受到環境的影響。無論如何，學者普遍認為政治知識的增加，有助於民眾對政治事務的興趣及認知（Dalton, 2000：912-940；McNair, 1995: 16-27）。政治知識作為一項公民的政治認知，可以說是一項公民技巧，也代表公民所處的社會結構位置。高度的政治知識是政治興趣提升的來源，亦是公民參與的機會與資源，因而政治知識對政治興趣的影響也受到重視。

整體而言，從社會結構的因素來談，性別、社經地位與公民所擁有的政治知識亦是解釋政治興趣變異的重要因素，本研究也將其作為控制變項。

伍、測量題目與研究架構

有關政治興趣的測量題目，過去的研究曾有多種方式（附錄一），包括（1）選舉期間與多少人談論選舉事務（陳東升與陳端容，2002：135）、（2）有沒有到現場聽候選人的演講或參加競選造勢活動，對電視上選舉新聞的報導注意嗎？投票前是不是很關心誰會當選？誰會落選？（傅曉芬，2002：44）、（3）透過詢問受訪者「平時與人討論政治或選舉方面的議題」和「對該次立委選舉關心的程度」來測量政治知識（黃桃芳，2004：62-63）。第一種方式測量與人談論選舉事務的次數，可以是一種政治興趣與對政治涉入的測量；但其中，一次與兩次、兩次與三次之間是否確實代表不同的政治興趣程度，則有待討論。第二種方式雖可測量民眾對政治的興趣，但因其測量的內容已涉及參與的行為，如政治參與，因此本文不納入「興趣」此種「態度」面向的範圍。第三種方式包含了對政治的關心程度以及討論的頻率，且其選項比起第一種

方式更具有區別性。因此，本研究傾向採取第三種方式。

本文研究資料來源為二〇〇四年立法委員選舉台灣選舉與民主化調查 (TEDS 2004L) A卷，面訪執行期間為二〇〇五年一月中旬～三月中旬，總計完成1252份。在應變數政治興趣部分的題目，分成(一)對政治事務感興趣的程度以及(二)會不會與他人討論政治議題，本文採用以下題目，前者說明了選民主觀對政治興趣的感知，後者則測量了選民在政治興趣上的實際作為：

(一) 對政治事務感興趣的程度 (以下簡稱「興趣程度」)

A1· 請問您對這次立委選舉活動感不感興趣？

A2· 整體來說，請問您對政治的事情感不感興趣？

以上二題¹分析時皆去除無反應答案，Cronbach's Alpha=.74，將二題加總除以2，重新編碼為1~5的量表：

(二) 會不會與他人討論政治議題 (以下簡稱「討論程度」)

H1a· 請問您會不會與家人討論有關候選人、政黨或政治議題，是時常討論、有時討論、很少討論，還是從來不討論？

H2a· 請問您會不會與朋友討論有關候選人、政黨或政治議題，是時常討論、有時討論、很少討論，還是從來不討論？

H3a· 請問您會不會與鄰居討論有關候選人、政黨或政治議題，是時常討論、有時討論、很少討論，還是從來不討論？

H4a· 請問您會不會與同事討論有關候選人、政黨或政治議題，是時常討論、有時討論、很少討論，還是從來不討論？

¹選項為：01.完全沒興趣、02.幾乎沒興趣、03.不太有興趣、04.有點興趣、05.非常有興趣、06.看情形、07.無意見、08.不知道、09.拒答。

以上四題²分析時皆去除無反應答案，Cronbach's Alpha=.76，將四題轉向加總減1除以3，重新編碼為1~5的量表，以便與A1、A2比較³：

在自變數題目方面，政治性媒介使用的概念包括了媒介暴露程度（media exposure）與媒介注意程度（media attention）兩個概念，「暴露程度」指受訪者暴露在傳播媒介的頻率，如每天一小時、每星期三小時等。「注意程度」指受訪者對於閱聽大眾傳播媒介時的專注程度，在調查研究中由受訪者自行認定自己的注意程度（通常包括從不注意、不太注意、有點注意、非常注意等選項）。

在問卷中的C題組到G題組分別包括了電視、報紙、廣播選舉新聞、CALL-IN的廣播政論節目以及CALL-IN的電視政論節目的暴露程度與注意程度（附錄二），暴露程度從「都沒有」、「很少」、「一週1~2天」、「一週3~4天」以及「每天（幾乎每天）」，本文將其重新編碼為0~1的尺度⁴，分數愈小，代表暴露程度愈低，反之亦然。注意程度從「一點都不注意」、「不太注意」、「有點注意」以及「非常注意」，本題跳題者以「從不注意」取代，將此變數重新編碼為0~1的尺度，分數愈小，代表注意程度愈低，反之亦然。其他社會結構控制變項的編碼方式請見附錄三。

過去研究指出，民眾的媒介暴露程度與其注意程度之間會有交互作用（羅文輝、鍾蔚文，1991：90-92）。也就是說，同樣暴露程度的民眾會隨其注意程度的不同，而影響其政治態度。同樣都是媒介相關變數，彼此之間可能會產生交互作用。本研究的媒介相關變數包括「媒介暴露程度」和「媒介注意程度」，因此再加入一個交互作用項變數：（媒介暴

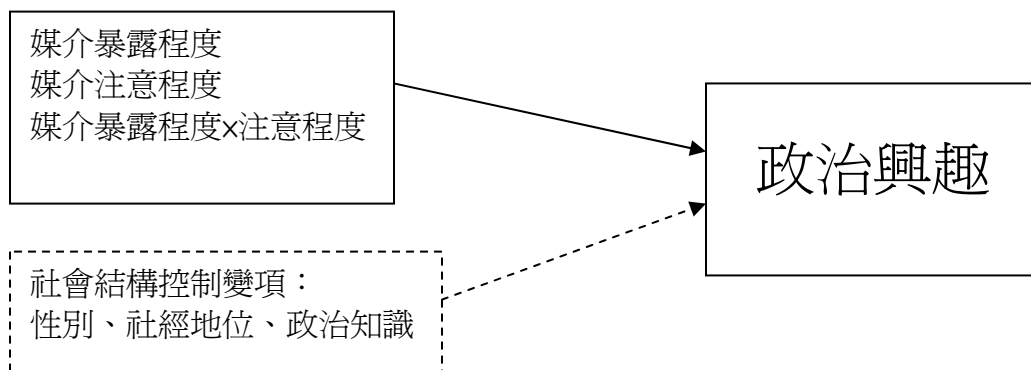
² 選項為：01.時常討論、02.有時討論、03.很少討論、04.從來不討論、89.不適用、95.拒答。

³ 由於A1、A2的選項為五分類，H1a~H4a的題組為四分類，將其都化為1~5，以便比較。

⁴ 為了便於比較各個模型中各變數的效果，本研究所有連續性的解釋變數都將重新編碼，以0表示最低分，以1表示最高分。而虛擬變數依照一般的原則也是以1表示該類別，而以0表示對照組。

露程度*媒介注意程度)，雖然媒介暴露程度相同，但他們的政治興趣可能會因為注意程度的不同而有所差異。

整體而言，本研究將分析民眾政治興趣的分佈情況，並探究影響政治興趣差異的原因，採用 **ordered logit** 分析變數之間的關聯性，研究架構圖與研究假設如下（虛線表控制變數）。



假設一：媒介暴露程度愈高，民眾政治興趣愈高。

假設二：媒介注意程度愈高，民眾政治興趣愈高。

假設三：男性政治興趣較女性高。

假設四：社經地位愈高，民眾政治興趣愈高。

假設五：政治知識愈高，民眾政治興趣愈高。

陸、研究結果

本研究將政治興趣分為「興趣程度」與「討論程度」，前者為民眾對於選舉和政治感興趣的程度，後者為民眾與家人、朋友、鄰居以及同事討論有關候選人、政黨或政治議題的頻率。為了便於比較，本文將兩者皆重新編碼為 1~5 的量表，由表一可以發現，「興趣程度」的平均數為 2.87，標準差為 1.03，「討論程度」的平均數為 2.11，標準差為 0.88，「興趣程度」的平均數稍稍大於「討論程度」。也就是說，民眾對政治或選舉展現的主觀興趣較高，但與人討論政治事務的頻率與前者相較略低，行為層面的積極程度與主觀政治興趣的表達相對較低，亦可以理解。

表一 政治興趣之分佈

	個數	平均數	標準差	最小值	最大值
興趣程度	1206	2.87	1.03	1	5
討論程度	1015	2.11	0.89	1	5

表二與表三為政治興趣的 ordered logit 分析，表二為「興趣程度」的分析，詢問受訪者對立委選舉活動感不感興趣以及對政治事務感不感興趣。整體來說，媒介暴露程度、媒介注意程度、性別與政治知識對於政治興趣的影響與預期的方向相同。也就是說，當民眾愈常收看或收聽選舉新聞、愈注意選舉新聞，他們對選舉活動和政治事務較感興趣，且暴露程度的係數大於注意程度，也就是暴露程度對於政治興趣的解釋力較高。若從社會結構因素來看，性別以及政治知識對於政治興趣也有一定的解釋力，男性相較於女性，對政治的興趣程度較高。若與過去研究對話，男女在許多政治態度上的確具有顯著的性別差異。

此外，擁有較高政治知識的民眾對於選舉與政治事務也較感興趣，民眾的政治知識是民主政治重要的資產，本研究發現政治知識的提高，提升了民眾政治練達（sophistication）程度的同時，也加深了他們的政

治興趣。

然而，社經地位與民眾對選舉和政治感興趣的程度未達理論上的預期。雖然 McLeod and Perse (1994) 發現，社經地位愈高的人，政治興趣愈高。但國內學者黃秀端和趙湘瓊 (1996) 發現藍領階級與白領階級婦女的政治興趣差距已日益縮小。因此台灣民眾對於政治所抱持的興趣似乎未受其所處社經地位的影響，亦即民眾的教育程度與職業與其政治興趣並無顯著關聯。

表二 政治興趣之 ordered logit 分析 (興趣程度)

	β (SE)
媒介暴露程度 (0~1)	1.19 (0.35)***
媒介注意程度 (0~1)	0.88 (0.53) [§]
媒介暴露程度×媒介注意程度 (0~1)	0.95 (0.67)
性別 (對照：女性)	0.24 (0.14)*
社經地位 (對照：低社經地位)	
高社經地位	0.09 (0.08)
中社經地位	-0.04 (0.07)
政治知識 (對照：低政治知識)	0.07 (0.04) [§]
(常數)	1.95 (0.09)***
調整後R ²	.25
樣本數	757

說明：***: $p < .001$, **: $p < .01$, *: $p < .05$, [§]: $p < .1$ (雙尾檢定)。

資料來源：2004 年立法委員選舉台灣選舉與民主化調查 (TEDS 2004L)。

表三則是另一個政治興趣的面向，也就是與他人討論候選人、政黨或政治議題的情況，這個政治興趣的層面與表二所談論的層面不甚相同，可說是更進一步政治興趣的展現，表二論及的層次是對於政治與選舉表現出的主觀興趣，表三解釋的則是更進一步「與人討論」的政治興趣。可以發現與表二不同的是，媒介注意程度的影響不再顯著。也就是說，媒介暴露程度愈高的民眾確實如同理論所預期，有較高與人討論政

治事務的興致和意願，但是不論他們多麼注意媒介內容中的選舉新聞，對於政治興趣所引發的效果不甚明顯，也就是暴露程度的解釋力較高。有趣的是，媒介暴露程度與注意程度的交互作用，卻解釋了民眾的政治興趣，雖然媒介注意程度無法單獨解釋政治興趣，但當其與暴露程度共同觀察時，卻發現了它們交互作用的影響。也就是說，高媒介暴露引發了高度政治興趣，而同樣的暴露程度若再加上高度的注意，便會更加突顯其高度政治興趣，換言之，媒介暴露程度與注意程度有相互加成的效果（如附錄四，將帶入數值說明）。

在社會結構變項方面，政治知識對政治興趣如同表二仍有正向的影響。性別對於民眾是否與人討論政治事務則有與表二不同的影響，男性相對於女性比較不傾向與人談論候選人、政黨或政治議題，然而，從表二得到的資訊是男性相較於女性，對於選舉與政治事務較感興趣，這之間的歧異說明了「感興趣」與「和人討論」可能為不同的層面，當理論說明了男性較女性對政治感興趣時，或許我們更應該進一步思考的是在「是否感興趣」這個層面上，男性展現了比女性更高的興趣，相對地，從與人討論政治議題的頻率來檢視，女性的頻率相對比男性更高。這說明了男性展現的興趣較高，但他們不見得常與家人、朋友、鄰居同事等人討論，是否因為具備高度政治興趣者反而有自己主觀的意見，對於許多政治事務有其想法，而減低了與人討論的頻率。另一項可能的原因則是部分女性從事家管工作，待在家中時間較長，有較多機會和時間與家人、鄰居以及朋友討論政治或選舉事務。

另一項社會結構變項是關於社經地位對政治興趣的解釋，不同於表二，社經地位的分歧足以說明政治興趣中「與人討論」頻率的差異，中社經地位相較於低社經地位，的確展現了較高的政治興趣，與表一「興趣程度」作一比較，表一顯示出，不論社經地位如何，民眾並不會產生政治興趣上太大的變異，但是表三則說明了社經地位不同，造成民眾與人討論政治、選舉事務頻率的差異，或許是與人討論需要更多的能力和

資源，社經地位高者較易具備這些參與型公民條件的可能。

表三 政治興趣之 ordered logit 分析（討論程度）

	β (SE)
媒介暴露程度 (0~1)	1.71 (0.31)***
媒介注意程度 (0~1)	0.24 (0.46)
媒介暴露程度×媒介注意程度 (0~1)	1.01 (0.59) ^{\$}
性別 (對照：女性)	-0.14 (0.05)*
社經地位 (對照：低社經地位)	
高社經地位	0.07 (0.07)
中社經地位	0.13 (0.06)*
政治知識 (對照：低政治知識)	0.09 (0.03)*
(常數)	1.27 (0.08)***
調整後R ²	.29
樣本數	701

說明：***: $p < .001$, **: $p < .01$, *: $p < .05$, ^{\$}: $p < .1$ (雙尾檢定)。

資料來源：2004 年立法委員選舉台灣選舉與民主化調查 (TEDS 2004L)。

根據前述研究結果，研究假設驗證結果如下：

		表一 「興趣程度」	表二 「討論程度」
假設一	媒介暴露程度愈高，民眾政治興趣愈高	驗證	驗證
假設二	媒介注意程度愈高，民眾政治興趣愈高	驗證	未獲驗證
假設三	男性民眾政治興趣較高	驗證	否證
假設四	社經地位愈高，民眾政治興趣愈高	未獲驗證	驗證
假設五	政治知識愈高，民眾政治興趣愈高	驗證	驗證

說明：「未獲驗證」即該變數不顯著，無法驗證或否證。

由於表二和表三的依變數皆已重新編碼為 1~5 的量表，且自變數皆相同，因此其係數可試圖進行比較。比較兩表可以觀察到，暴露程度可同時解釋「興趣程度」與「討論程度」，媒介注意程度對於「興趣程度」的解釋力較佳，而兩者的交互作用也只在「討論程度」發揮作用，此外，

性別對於「興趣程度」與「討論程度」的解釋方向相反；社經地位說明了「討論程度」的差異。

柒、結論

二十世紀「參與式民主」及「代議式民主」的爭論出現新局面，其中的代表人物就是美國學者 Lippmann 與 Dewey。Lippmann (1922) 首先在 *Public Opinion* 一書內指出，一般人所能夠掌握的知識相當有限，尤其我們正處於一個複雜的現代化局勢。他說，若要每個人留意每項公眾議題的發展，那該得花費多大的力氣！Lippmann 認為，直接民主 (direct democracy) 是不可能的，因為我們不能預期一般民眾對各類公眾議題能夠做出理性的決定。

Dewey (1927) 反對 Lippmann 的菁英式看法。Dewey 在他最具影響力的著作 *The Public and Its Problems* 中承認 Lippmann 關於民意侷限的說法，但他不認為這與人民能力有限或民主有關。Dewey 反而認為這是二十世紀美國社會的政治以及經濟結構所造成的。他認為任何一個社會的政治以及經濟制度形塑了人們的生活情境，若民主需要全民直接參與，那麼我們必須打破現有的民主制度格局。在 Dewey 看來，民主政府的其中一個訴求是讓人民有參與社區活動 (communal life) 的平等機會，社區生活就是民主。社會科學知識是公眾決策的重要資源，不應該成為菁英份子專有的權利，Dewey 相信民主必須要讓全體人民積極參與。

兩位學者的說法正突顯了公民是否有足夠意願和能力關心公共事務的問題，公民所處的社會系絡、公民具備的政治知識都與能否引發政治興趣有關，更重要的是，傳播媒介扮演了間接民主的要角，民眾透過媒介來接觸並瞭解政治，進而對政治事務形成態度。因此民眾對媒介的使用情形與其對政治或選舉事務的關心程度具有相關性。在總統大選後的爭議和訴訟之後，本文透過「2004 年立法委員選舉台灣選舉與民主化調

查 (TEDS 2004L) A 卷」選後面訪資料，驗證了媒介暴露程度與媒介注意程度對政治興趣具有正向影響，且當民眾具有相同的暴露程度時，隨著其注意程度的增加，兩者的交互作用對政治興趣更顯現了加成的效果。從社會結構的層面探討，值得一提的是，性別對於「興趣程度」與「討論程度」的解釋方向相反，男性比女性對政治表達了較高的興趣，但男性比女性較少與人討論政治；社經地位對民眾主觀表達的政治興趣沒有明顯的影響，但它卻說明了民眾與人討論程度的差異。

從參與型公民文化的角度出發，政治興趣的提升象徵了公民參與政治意願、機會與資源的提升，其對於政治參與的正面助益已在許多的文獻中提及，然而，對於台灣這樣一個統獨意識型態鮮明的研究標的而言，政治興趣的描繪提供了未來研究政黨認同及其強度的另一個解釋因素，而政治興趣高低對於媒介使用的影響，同樣是值得探究的問題。此外，隨著經驗性資料的成長與開拓，在民主化歷程中政治文化的進程與公民參與的變遷，皆為值得審視的視野。

附錄一：其他研究政治興趣測量方式

陳東升與陳端容（2002：135）詢問受訪者在最近幾年內的各項選舉，包括立法委員、（縣）市長、縣市議員、總統選舉，大約與多少人談過選舉的事，受訪者以「都沒有、1-6 人、7-15 人、16-25 人，以及 25 人以上，或不知道」等六個項目作答。討論的對象越多，表示受訪者的政治興趣越高。

傅曉芬（2002：44）對於政治興趣的測量方式為，總統大選期間有沒有到現場聽候選人的演講或參加競選造勢活動，對電視上選舉新聞的報導注意嗎？投票前是不是很關心誰會當選？誰會落選？

黃桃芳（2004：62-63）對於政治興趣的測量除了在選舉期間關心選舉新聞，也包括民眾平時與他人討論政治議題的頻率，透過詢問受訪者「平時與人討論政治或選舉方面的議題」和「對該次立委選舉關心的程度」，來測量受訪者的政治興趣，提供受訪者的選項依序為「時常討論」、「有時討論」、「很少討論」以及「從不討論」，以及「非常關心」、「有點關心」、「不太關心」以及「非常不關心」，兩題皆為 1 到 4 的測量尺度，將兩道題目相加作為政治興趣的測量指標。

附錄二：媒介相關變數測量題目

- C1 · 請問您那時平均每一個禮拜看幾天電視上的選舉新聞？
- D1 · 在這次立委選舉期間，請問您那時平均每一個禮拜看幾天報紙上的選舉新聞？
- D5 · 在這次立委選舉期間，請問您那時平均每一個禮拜看幾天新聞雜誌上的選舉新聞？
- D6 · 那網路上的選舉新聞呢？

E1·這次立委選舉期間，請問您那時平均每一個禮拜聽幾天廣播上的選舉新聞？

F1·請問您那時平均每一個禮拜收聽幾天開放CALL-IN的廣播政論性節目？

G1·請問您那時平均每一個禮拜收看幾天開放CALL-IN的電視政論性節目？

以上七題選項如下，分析時皆去除無反應答案，Cronbach's Alpha=.60，將七題轉向加總減 7 除以 28，重新編碼為 0~1 的量表：

01.每天（幾乎每天） 02.一週3~4天 03.一週1~2天 04.很少
05.都沒有 98.不知道 95.拒答

C4·在這次立委選舉期間，請問您在看電視時，對選舉新聞是非常注意、有點注意、不太注意，還是一點都不注意？

D4·在這次立委選舉期間，請問您在看報紙時，對選舉新聞是非常注意、有點注意、不太注意，還是一點都不注意？

E4·在這次立委選舉期間，請問您在收聽廣播時，對選舉新聞是非常注意、有點注意、不太注意，還是一點都不注意？

以上三題選項如下，分析時皆去除無反應答案，Cronbach's Alpha=.62，將三題轉向加總減 3 除以 9，重新編碼為 0~1 的量表：

01.非常注意 02.有點注意 03.不太注意 04.一點都不注意
96.看情形 97.無意見 98.不知道 95.拒答

附錄三：控制變項重新編碼方式

- (1) 性別：男性重新編碼為 1，女性重新編碼 0。
- (2) 社經地位：利用教育程度 (Q10) 和職業 (Q16a) 重新編碼為高社經地位與中低社經地位，高教育程度為大專以上，低教育程度為高中職以下；職業為民意代表、行政主管、企業主管及經理人員以及專業人員者為白領階級，職業為技術員及助理專業人員、事務工作人員、服務工作人員及售貨員、農、林、漁、牧工作人員、技術工及有關工作人員機械設備操作工及組裝工以及非技術工及體力工為藍領階級。高教育程度且為白領階級者為高社經地位，高教育程度且藍領階級或低教育程度且白領階級為中社經地位，其餘為低社經地位。
- (3) 政治知識：從 M1~M4 分別詢問受訪者現任副總統、美國總統、中國大陸國家主席以及司法院長是誰，答對零到二題為低政治知識，答對三或四題為高政治知識。

附錄四：「媒介暴露程度」與「媒介注意程度」交互作用項的解釋

	估計值	帶入數值	帶入數值
媒介暴露程度 (0~1)	1.71	1	1
媒介注意程度 (0~1)	0.24	1	1
媒介暴露程度×媒介注意程度 (0~1)	1.01	0	1
性別 (對照：女性)	-0.14	1	1
社經地位 (對照：低社經地位)			
高社經地位	0.07	1	1
中社經地位	0.13	1	1
政治知識 (對照：低政治知識)	0.09	1	1
(常數)	1.27	1	1
政治興趣		3.37	4.38

參考文獻

(一) 中文部分

邱勝旺(2004)。「選情冷到底 文宣撒滿地」，聯合報，2004.12.07，版 A4。

陳東升與陳端容(2002)。跨族群政治討論網絡的形成及其影響因素。台灣社會學，第四期，頁 119-157。

陳敦源、黃東益與蕭乃沂(2001)。資訊與民主：台灣立法機關網站政治溝通功能之評估。理論與政策，第十五卷第三期，頁 19-60。

陳敦源、韓智先(2002)。是誰告訴人民他們要什麼？媒體、民意與公共議程設定。研考雙月刊，第二十四卷第一期，頁 19-31。

陳義彥(1979)。台灣地區大學生政治社會化之研究。地名不詳：德成書店總經銷。

傅曉芬(2002)。台灣地區國小學童政治社會化之研究：家庭與學童的政治學習。國立中山大學政治學研究所碩士論文。

黃秀端與趙湘瓊(1996)。臺灣婦女近十年來政治態度的變遷—民國七十二年至八十一年。問題與研究，第三十五卷第十期，頁 71-95。

黃桃芳(2003年11月)。「資源、興趣與能力：台灣選民投票參與之研究」。發表於2002年「台灣選舉與民主化調查」國際學術研討會，政治大學，台北。

_____ (2005)。台灣選民選舉參與之研究：總體與個體資料的結合」。國立政治大學政治學系碩士論文。

劉恩良(1998)。「女人是政治性的動物嗎？」—論媒介對男女青少年政治化差異之影響。民意研究季刊，第二〇三期，頁 91-106。

鄭文正 (2004)。「選情冷 『被總統選舉搞壞的』 操盤手感嘆 從那時開始 就吵不停 連選兩去又來 民眾當然失去耐心」, 聯合報, 2004.11.26, 版 C2。

蕭湘文 (1999)。大學生媒體之使用與政治涉入程度之關聯性研究：以 1998 年底三合一選舉為例。民意研究季刊, 第二〇八期, 頁 79-104。

羅文輝和鍾蔚文 (1991)。電視新聞對青少年政治知識的影響。新聞學研究, 第四十五期, 頁 81-99。

(二) 英文部分

Atkin, C. K., J. Galloway and O. B. Nayman. (1976). News Media Exposure Political Knowledge and Campaign Interest. *Journalism Quarterly*, 53: pp. 231-237.

Beck, Paul Allen and M. Kent Jennings. (1991). Family Traditions, Political Periods, and the Development of Partisan Orientations. *Journal of Politics*, 53: pp. 742-763.

Dalton, Russell J. (2000). Citizen Attitudes and Political Behavior. *Comparative Political Studies*, 33: pp. 912-940.

_____ (2004). *Democratic Challenges, Democratic Choices*. Oxford University Press.

Dewey, John. (1927). *The Public and Its Problems*. London: George Allen & Unwin.

Hawkins, R. P. and S. Pingree. (1982). Television Influence on Social Reality. In Pearl, D., Bouthilet, L. and Lazar, J. (eds.). *Television and behavior: Ten years of scientific progress and implications for the eighties* (Vol. 2, pp. 224-247). Washington, DC: U.S. Government Printing Office.

Lippmann, Walter. (1922). *Public Opinion*. Reprint. Originally published: New York: Macmillan.

- Luskin, Robert C. (1990). Explaining Political Sophistication. *Political Behavior*, 12: pp. 331-361.
- Marianne Williamson. (1997). *The Healing of America*. Sound Ideas: Abridged edition.
- McLeod, D. M. and E. M. Perse. (1994). Direct and Indirect Effect of Socioeconomic Status on Public Affairs Knowledge. *Journalism Quarterly*, 71: pp. 433-442.
- McNair, Brian. (1995). Politics, Democracy and the Media. *In An Introduction to Political Communication* (pp. 16-27). London and New York: Routledge.
- Norris, Pippa. (2000). The Internet in Europe: A New North-South Divide? *The Harvard International Journal of Press Politics*, 5(1): pp. 1-12.
- Patterson, T. E. (1980). *The Mass Media Election: How Americans Choose Their President*. New York: Praeger.
- Randall, Vicky. (1987). *Women and Politics, An International Perspective*. (Second Edition.). The University of Chicago Press.
- Verba, Sidney, Kay Lehman Schlozman and Henry E. Brady. (1995). *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge: Harvard University Press.

Mass Media and People's Political Interest

Liu, Jia Wei*

Abstract

People's interest in politics is a treasure of democracy. When people are equipped with high political interests, they are more active in political affairs and more willing to participate in politics. Therefore, political interests are highly associated with the progress of democracy. This article discusses people's political interests in view of mass media.

Through the questionnaire from TEDS 2004L/A, we discover that media exposure and media attention cast positive effect on political interests. Furthermore, when people are in a same (media exposure) condition, as media attention increases, the interaction between exposure and attention have far more positive effects on political interests. Besides, political interest is divided into "the degree of interests" and "the degree of discussion" in this paper. Both media exposure and media attention explains "the degree of interests", while media exposure explains "the degree of discussion" better.

Keywords: mass media, media exposure, media attention, political interest

* Assistant Professor, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University

日本的地方分權之研究： 地方自治的保障與實踐

蘇俊斌*

摘要

本論文最主要的目的乃是在從法律與行政上的觀點，對日本之地方自治的保障與地方分權的推動之研究。首先，本文針對日本憲法所保障的地方自治與其實際上的運作加以介紹；其次則是對於自從 1990 年代起所進行的地方分權與其面臨的阻力予以說明；最後更是對於地方財政之分權加以探討，尤其是它一直被視為是阻礙地方自治之重要因素。

關鍵詞：地方自治、地方分權、地方公共團體、日本憲法

* 中國文化大學行政管理系助理教授。

一、前言

日本自從明治維新以來，便以中央集權的政府型態聞名，不只是政治權力的集中，經濟、商業、文化之東京一極化的現象亦是相當明顯。雖然日本並非如美國般是廣泛接受移民的國家，而且單一民族的比例也是相當的高；但是從最北邊的北海道到最南邊的沖繩諸島之長達數千公里的領土，以及幕府時代以前的各地諸侯封建體制，形成了各地區與東京大不相同的文化、風俗。所以要由東京統籌所有的地方行政，的確產生了不少的隔閡，因而在地方自主意識逐漸抬頭後，要求中央將權力下放到地方的聲音便逐漸地在升高；尤其自從上世紀末起，地方分權的推動已成為世界許多國家的潮流¹，所以日本也從 1980 年代末起，隨著行政改革的實施，地方分權的推動也成為了國家的重要政策。雖然因此歷經了 1990 年代所謂的地方分權之 10 年（妹尾，2001：2），但是直到 21 世紀初的今天，地方分權的各項政策仍然不斷地在推動，一個更符合地方自治保障的中央及地方關係則已經在日本形成。

相對地在我國，雖然在憲法第 10 章及 11 章規範了中央及地方之權限以及地方制度而保障地方自治的推行，可是在長期的戒嚴下，地方自治往往無法真正地落實。一直到了解嚴以後，藉著憲法的修正和地方自治法規的制定，地方自治才真正地開始在我國推動，地方政府的權限則大為擴大，所以地方分權政策也在我國推行著。只是在推行地方分權之際，往往充滿爭議，如近日的北、高縣及台南縣市的合併升格，幾乎是中央片面推動，其居民意願的尋問及配套措施仍然闕如。所以地方分權之推行，可說是我國當今所要面臨的重要之政治、行政、以及法治上的問題。所以包含日本在內的諸外國之地方分權政策，也曾有一些國內的學者做介紹與探討²。然而地方分權之推行，

¹ 根據國際自治體聯盟(The International Union of Local Authorities IULA)事務局長喬彬(Jacques Jobin) 在日本京都龍谷大學的演講中指出：「世界上有 80 個以上的國家正在進行地方分權，尤其是中央集權強烈的國家，經濟往往無法順利運作，所以意圖藉由將權限賦予地方，而讓經濟能夠持續發展」（田嶋，2004：19）。

² 對於國內學者針對國外所推動之地方分權做介紹者，有「許志雄。1996。日本地方分權推

在日本可說是尚未完成，因而本文除了介紹 1990 年之地方分權 10 年所推動的各項政策外，並針對自小泉內閣以來所實施的各項分權政策加以分析。另外，本文除了針對地方分權與地方自治之相關法律做法理論上的探討外，並且對實際政策執行上所遇到的問題點做實務上的研究，借此以提供相關人員在做日本之地方自治與地方分權研究上之學術方面的參考。

二、三成自治下的地方政府

地方自治，常常被稱爲是民主制度的小學，所以幾乎在所有的民主國家，無不受著法律，甚至是憲法的保障。而在日本，雖然自明治維新以後的 19 世紀，爲了步入近代化國家，便頒布了大日本帝國（明治）憲法，成爲君主立憲國家而實施了議會內閣制，並賦予了人民一些民主與人權的保障。而且在明治憲法的頒布先後之際，更以法令保障了基礎的地方自治³。但是由於缺乏憲法的明文直接規定，再加上當時強調富國強兵的國家政策，所以在戰前中央集權的體制下⁴，地方自治往往被忽視，且容易受到中央政府的立法甚至行政侵害⁵。尤

進法評述。國家政策雙週刊 140 期」、「吳志中。2002。法國的分權政策。東吳政治學報第 15 期」以及「徐正戎。2001。法國地方制度之剖析--擺盪於中央集權制與地方分權制之間？東吳法律學報 13 卷 1 期」等等。另外，也有一些公法學者亦做過日本地方自治法規的相關介紹，如「蔡茂寅譯。鹽野宏著。2003。國家與地方自治團體間之關係。中國地方自治 56 卷 4 期」、「許光輝。1999。日本地方自治演變過程及改革--對我國變革之啓示。月旦法學 45 期」以及「蔡秀卿。2003。地方自治法理論。台北：學林。」等等，皆是值得國人參考。

³ 早在明治初期的 1876（明治 11）年，日本政府便頒布了郡區町村編制法，府縣會規則及地方稅規則等之最初的地方自治法規，再加上 1880 年之區町村會法，因而形成了地方制度的雛形。後來又在 1888 年制定了市制町村制，以及在 1890 年制定了府縣制及郡制等法律，完成了一個新的地方制度。尤其是市制町村制的制定是在憲法頒布之前，所以曾被後來任宰相的伊藤博文所反對，認爲這是違反了事務的順序。可是負責地方自治的內務大臣山縣有朋卻認爲：(1)爲了使立憲政治能夠順利進行，必先對國民進行啓發訓練，而地方自治正是最好的教室。(2)要審議如地方制度般重要的法律，恐非新誕生的帝國議會所能負擔，所以地方制度應比憲法先行實施（龜卦，1962：5、33、49）。

⁴ 根據明治憲法第一條規定：「日本乃是受萬世一系天皇之統治」。此一天皇主權之規定，讓二次大戰前的日本，並非真正邁入民主政體。

⁵ 二次大戰前的日本地方政府制度，常常爲了因應國家情勢而有所變更，如 1899 年便廢除了府縣議員的間接選舉而採用直接選舉的方式；在 1923 年則廢除了郡制；隔年的 1924 年終於實現了地方議員的（成年男子）普通選舉制；在 1926 年又讓市町村會自選市町村長而擴

其在戰時的體制下，地方政府更成了中央政府的下屬機構。而這種情況，一直到二次世界大戰後新憲法的制定，日本真正步入了民主化後，地方自治才明文落實於憲法的保障中，也就是在憲法第 8 章中獨立設置了「地方自治」之一章⁶。

根據日本憲法第 8 章中的第 92 條規定，「地方公共團體的組織與運作之相關事項，需基於地方自治的本旨，以法律定之。」也就是說地方自治之相關事項需在基於「地方自治的本旨」下，以「法律」規定之。但是首先要釐清的是何謂「地方自治之本旨」，也就是地方自治所保障之目的。一般而言，地方自治之本旨通常可分為「住民自治」及「團體自治」兩種⁷。所謂的「住民自治」，就是地區的居民將地區內的行政需要，依據當地居民自己的意思並且由自己負責，而加以推行並使之充實。至於「團體自治」，指的乃是設置從國家獨立出來的團體，而此團體將其事務由自己負責並且加以執行(田中，1976: 73)。不過這兩者可說是缺一不可，相輔相成的，如此才能真正的落實地方自治。

又根據地方自治的制度保障理論⁸，地方公共團體的都道府縣與市町村的兩層構造，決議機關的議會之設置，地方首長與議員之公

大了市町村的自治權。但是在 1931 年的滿州(瀋陽)事變發生後，日本進入了戰時體制，尤其在太平洋戰爆發後，中央政府的監督體制更是日益加強。特別是在 1943 年，變更了市町村長的選舉方式，市長則變成了在市議會的推薦下由內務大臣任命之。町村長則是在町村會議的推薦下由府縣知事認可而任命之。而且市町村議會的權限大為縮小，市町村長的權限則被加強(原田，2003: 17-18)。

⁶ 二次世界大戰後，日本在美軍的占領下，民主化的推動被視為是占領政策的重點之一，而地方自治既然被認為是民主的基本，當然也成為戰後日本改革的要務。

⁷ 住民自治的概念，乃是源自於英國之地方自治歷史而產生的，此乃由於地方居民自治自古便已形成。尤其是將人民的意思反映在政治上之民主政治的原理，在國家政治實現以前就成為了傳統，而後美國亦繼承之。此一英美型的地方自治的原理，將中央政府的職務限定在防止地方政府因執行職務而產生的違法行為上，並且在司法監督下行使之，如美國聯邦最高法院便對地方的立法及行政積極行使違憲審查權。而相對於英美型的地方自治與住民自治理念相結合，法國、德國等歐陸型的地方自治則是傾向於團體自治的概念。如德國公法學者對於團體自治的主張，則認為自治權乃是為了實現國家的統一支配權而給予地方政府的手段，所以地方公共團體事務處理的權限，乃是被置於國家的嚴格監督或官僚支配之下(伊藤，1990: 590-591)。

⁸ 對於地方自治的保障學說，雖說以制度保障為通說，但仍存有固有權說及承認說等理論，只是此兩種理論有諸多矛盾的地方(戶波，1998: 479-480)。

選，地方的組織權、人事權、財政權、自治行政權、財產管理權、地方條例制定權、公營企業經營權等是屬於地方自治的核心，不容以立法加以侵犯(中村，1990：332-333)。

雖然地方公共團體已明白地規定是受憲法保障而實施地方自治，但是何者才是構成憲法所保障的地方公共團體，日本憲法在地方自治的規範上，並沒有明白道出那些是具有自治性質之地方政府。不過地方自治法卻明文規定都道府縣和市町村⁹為普通地方公共團體，而特別區、地方公共團體之組合¹⁰、財產區¹¹與地方開發事業團¹²則是特別地方公共團體。另外，日本最高法院則在東京都特別區是否為地方公共團體爭議案中，將地方公共團體定義為「住民在事實上過著具有經濟及文化上關連性的共同生活，並且擁有共同體意識之社會基礎；而不管從其沿革或現實的行政上而言，這些地方團體則被賦予著相當程度的自主立法權、自主行政權、自主財政權等地方自治的基本權限。」(最大判昭和 38 年 3 月 27 日刊集 17 卷 2 號 1211 頁) 所以都道府縣和市町村之地方政府便能在法律與憲法的保障下，擁有制定自己的地方自治條例之自主立法權，以及財產管理、事務處理、行政執行等之自主行政財政權，成為憲法所保障的地方公共團體。其具體的行政權限則規定在地方自治法等法規中，如以下附表(地方財政制度研究會，2000：6) 所示：

⁹ 日本的地方政府中，相當於我國的縣市政府之都道府縣共有 47 個，其中含一都(東京都)、一道(北海道)、二府(大阪及京都府)，以及 43 縣。不過依照日本的面積(約 35 萬平方公里)及人口(約 1 億 2 千萬)。其都道府縣平均規模則是比我國的縣市大了許多。至於相當於我國的鄉鎮市之市町村，在後述的地方政府合併政策下，已減少至約 1800 個。

¹⁰ 所謂地方公共團體的組合，乃是普通地方公共團體及特別區為了共同處理其事務而設的團體，包括有一部事務組合，也就是為了處理其事務的某一部分，如中小學與醫院的設立，以及下水道、垃圾處理等事情；全部事務組合，指的是町村間為了處理其事務全部而設的團體；役場事務組合，乃是町村間為了共同處理公所事務而設的團體，一般則是被當成町村合併前的預備階段；以及廣域聯合等四種(自治法 284 條)。

¹¹ 財產區乃是市町村或是特別區中的一部分區域團體，因擁有一定的財產，或是設置了公共設施，而為了管理其財產所設的團體(自治法 294 條)。

¹² 地方開發事業團乃是當二個以上的普通地方團體，為了共同處理廣域的開發事業之際，而設一法人以處理其事務。如道路、港灣及上下水道等建設(自治法 298 條)。

附表：國家與地方行政事務之分擔

分野	安全	社會資本	教育	福祉・衛生	產業・經濟
國家	外交 防衛 司法 刑罰	高速自動車道 國道 (指定區間) 一級河川	大學 私校獎助 (大學)	社會保險 醫師等執照 醫藥品許可執照	貨幣 關稅・通商 通信・郵便 經濟政策 國有林
地方	都道府縣	警 察 國道 (其他) 都道府縣道 一級河川 (指定區間) 二級河川 港灣 公營住宅 都市計劃決定	高等學校・ 特殊教育學 校 中小學 教職員的 薪資・人事 私校獎助 (幼~高)	生活保護 (町村) 兒童福祉 老人保健福祉 保健所	地區經濟振興 職業安定・ 職業訓練 中小企業診斷指導
	市町村	消防 戶籍 住民基 本台帳 公營住宅 下水道	都市計劃事業 市町村道 港灣 公營住宅 下水道	小・中學校 幼稚園	生活保護(市) 老人保健福祉 兒童福祉 國民健康保險 上水道 垃圾・廢棄物處 理 保健所

至於要推動地方自治，地方政府當然要有自主的歲出與歲入。在歲出上，這些地方公共團體的經費用途則大致上如以下的附表所示（平成 20 年度地方財政白皮書）。

附表：平成 18（2006）年度

	總務費	民生費	衛生費	商工費	土木費	教育費	公債費	其他
市町村	12.8%	27.1%	8.8%	3.4%	15.0%	10.9%	13.5%	8.5%
都道府縣	6.3%	10.2%	3.0%	6.7%	14.5%	23.8%	14.5%	21.0%
總計	9.7%	18.2%	6.2%	5.3%	15.5%	18.5%	14.9%	11.7%

而爲了維持其支出，地方政府也當然要有一定的收入，這也是憲法所保障的地方自主財政權中最重要的一環。如果以國家財政而言，其收入大部分爲租稅營收。但是相對地，地方政府之財政，除了自己徵收的稅金、費用外，另有一大部分是來自中央或上級政府的交付及補助之費用。依照其是否具有自主性，又可分爲自主財源及依附財源兩種。前者乃是地方政府自己有權調度的財源，如地方稅、財產收入等等。而後者則是如地方交付稅¹³、地方讓與稅¹⁴、國庫支出金¹⁵、地方債等等，其金額及內容的決定，必須依照國家的意思或國家訂定的基準。

而其中最主要的自主財源便是地方公共團體的課稅權¹⁶，也就是地方政府可以依法自主自行課徵的稅收。不過因爲此一地方最主要的自主財源之地方稅的收入，大約只佔地方政府之實際收入的三成多，如下附表（平成 20 年度地方財政白皮書）所示，所以其餘大部分的歲

¹³ 地方交付稅乃是對於財政力較爲薄弱而且地方稅收也不充足的地方公共團體給予的一般財源，使得所有的地方公共團體能夠在保有一定的行政水準下，擁有充足的財源（地方財政制度研究會，2000：26）

¹⁴ 地方讓與稅乃是本來爲賦予地方公共團體的地方稅，但是卻由國家徵收，再將收入的全部或一部份，依照一定的基準而給予地方公共團體，是具有地方稅與地方交付稅中間之性質（地方財政制度研究會，2000：25）

¹⁵ 國庫支出金乃是爲了達成特殊的行政目的，而由國家交付該行政所需的經費之收入（地方財政制度研究會，2000：26）。

¹⁶ 目前日本地方公共團體所課徵的地方稅如下（地方財政制度研究會，2000：34-35）。

(1)道府縣稅

普通稅：

※法定普通稅：道府縣民稅、事業稅、地方消費稅、不動產取得稅、道府縣香煙稅、高爾夫球場利用稅、特別地方消費稅（平成 12 年 4 月時廢止）、自動車稅、礦區稅、狩獵者登錄稅、固定資產稅（對於大規模工廠及發電所等設施所課征的特別稅）。

※法定外普通稅：石油價格調整稅、核燃料稅、核燃料物質等取得稅、核燃料等取得稅目的稅：自動車取得稅、輕油引取稅、入獵稅、水利地益稅。

(2)市町村稅

普通稅：

※法定普通稅：市町村民稅、固定資產稅（國有資產等所在市町交付金）、輕自動車稅、市町村香煙稅、礦產稅、特別土地保有稅。

※法定外普通稅：砂利採取稅等、別墅等所有稅。

目的稅：入湯（公共浴室）稅、事業所得稅、都市計劃稅、水利地益稅、共同設施稅、宅地開發稅、國民健康保險稅。

而東京都及特別區，雖然與各道府縣及市町同樣地課稅，可是特別區內之固定資產稅乃是由東京都課徵，因而存在著若干特例。

入，則是仰賴中央政府的依附財源。再加上從日本稅收整體而言，如以下附表（平成年 19 地方財財政白皮書）所示，國稅對地方稅的比例過去一直大約是 2 比 1，也就是說地方稅只占全體稅收的三成多。或者從事務面而言，地方公共團體的事務中，過去之機關委任事務¹⁷竟高達 7 成，所以日本地方自治的實際運作，往往被稱之為「三成自治」（戶波，1998：490）。

附表：地方團體的收入狀況（平成 18（2006）年度）

單位 億日圓、%

區分	都道府縣		市町村		總計額	
地方稅	183452	37.9	181610	36.8	365062	39.9
地方讓與稅	23568	4.9	13599	2.8	37285	4.1
地方交付稅	86223	17.8	73730	14.9	159954	17.5
地方特例交付金	2809	0.6	5350	1.1	8160	0.9
其他的一般財源	38	0.0	1971	4.0		
國庫支出金	55201	11.4	49270	10.0	104471	11.4
地方債	53674	11.1	4972	8.7	96223	10.5
其他	79398	16.4	107017	21.7	144129	15.9
合計	484382		493619		915283	

附表：國家與地方的財政

年度	歲出				租稅收入			
	(億日元)		構成比%		(億日元)		構成比%	
	國家	地方	國家	地方	國家	地方	國家	地方
1980	268.743	453.307	37.2	62.8	283.688	158.938	64.1	35.9
1990	448.701	661.081	40.4	59.6	618.348	333.741	64.9	35.1
2000	629.614	960.697	39.6	60.4	527.209	355.464	59.7	40.3
2005	612.202	894.242	40.6	59.4	522.905	348.044	60.0	40.0

¹⁷ 在地方分權推動以前，日本地方政府所推行的事務，從法律上作區分，有固有事務、團體委任事務、行政事務、機關委任事務四種。其中的固有事務、團體委任事務、行政事務又總稱為自治事務，乃是地方政府為了對地區居民負責而推動的事務。而機關委任事務，乃是本來應由國家負責的事務，但是卻將它委任於都道府縣和市町村等地方首長，以及公安委員會、教育委員會等機關（五十嵐，1995：364）。不過最終的決定權限仍然掌握在中央政府手中，結果使得民選的地方首長及地方政府竟置於國家下屬機關的位置，讓中央與地方政府成爲了「上下・主從」關係。

雖然對於非聯邦國家的日本而言，爲了維持全國的均一性，讓全國各地的人民都享有相同水平以上的生活，乃是一項重要的任務。否則的話，恐怕因爲財政豐富與否上之地域差異，使得地方居民所享有的福利有過大之差別。這不只造成地域間極端不均衡的發展，也形成某些地區人口流失，而可能演變成不小的社會問題。但是相對地，若是地方財政過分仰賴中央的話，這不光是壓抑了地方的自主性與多樣化發展，也是對憲法所保障的地方自治的一種侵害。尤其不只在財政面上，甚至在事務面上，日本地方政府一直受著中央政府強烈地影響及監督。所以這就是爲何爲了真正落實地方自治，就必需要推動地方分權的原因。

三、地方分權之推動與阻力

戰後的日本，地方自治雖然受著憲法所規範，可是如前所述，實際上卻一直只是在「三成自治」下運作。歸其原因主要是戰後的日本依然存留著中央政府主導的傳統，使得地方政府有權自行處理的事務顯得相當有限，而且在經費方面多要仰賴中央。再加上爲了戰後的復興與高度的經濟成長，更給予了維持中央集權的絕佳機會。而中央政府更可以在維持全國均衡發展的名義下，對於地方事務的廣泛介入（原田，2003：27-30）。

雖然在高度的經濟成長下，使得中央政府的權限逐漸擴大，但是強調地方福祉的革新自治體也在人民自主意識抬頭下而出現。而革新自治體的出現，可說是自從學者美濃部亮吉在 1967 年當選東京都知事以後，陸續地各地方首長紛紛由革新派人士當選(宮本，1994：102)¹⁸，尤其神奈川縣知事長洲一二所提倡的「地方的時代」一詞，更成爲當時的流行語。

又當 1973 年的石油危機結束了日本當時的高度經濟成長後，稅

¹⁸ 早在戰後初次舉行選舉之際，便有四位左派的都道府縣首長當選(井堀，2005：372)。

收因而大為減少且國債發行大為增加，逼使日本不得不進行一些行政改革以解決這些困境。而其主軸便是要「從官到民」和「從中央到地方」，其目的則是要使中央政府簡單化與瘦身化。所以在日本政府檢討中央政府權限過大，因而提倡放寬管制（規制緩和）的同時，對於東京一極化的矯正，以及形成具有豐富特色之地域社會的提議也逐漸產生，於是帶有行政改革色彩之地方分權便積極地展開。

後來革新派的首長雖然在 1980 年代紛紛敗選而使得革新自治體的風潮有些消逝，但是此時地方的自主意識已經抬頭，再加上 1980 年代的長期政權中曾根康弘內閣，正是與當時提倡「小而美型政府」理論的美國雷根總統與英國首相柴契爾夫人同調，日本政府便致力著手於放寬管制及地方分權等縮小中央政府規模的措施。

而後在 1992 年之臨時行政改革推進審議會（第三次行革審）中，更提出了認許可制、補助金、地方債的發起與機關委任事務四項移交於地方的構想，而其立案者就是後來當上日本首相之熊本縣知事細川護熙。又在隔年的 1993 年 6 月，參眾兩院終於做出了日本國政史上最初的地方分權推進之決議。而後在 1995 年 2 月，地方分權推進法案在當時的村山富市內閣下作成了決議，當年 5 月該法便正式成立。而地方分權法的主要目的，乃是在推動地方分權，釐清國家與地方公共團體之權責。其具體計劃則根據該法第 9 條規定，設置了地方分權推進委員會，由該委員會對具體的政策實行調查、審議，並且對內閣總理提出建議案（勸告）（同法 10 條），而內閣總理則需將此提案於國會（11 條）。

而地方分權推進的基本理念主要在於，(1)使國家與地方公共團體間能夠適當地分配職務。(2)使地方公共團體的自主性與自立性能夠確實地發揮（妹尾克敏，2002：12）。所以根據 1996 年到 1997 年間所提出的四次建議案，其主要內容如下（戶波，1998：491）：(1)機關委任事務的廢除，以及國家與地方自治體工作分擔之釐定。(2)國家與自治體間的關係重新訂定，例如法治主義、公正透明性的確

立、紛爭處理制度等等。(3)必要規範的修改，例如對於地方公共團體需有組織及職位設置的義務。(4)補助金的合理化與地方財政的充實。(5)將國家對地方的干涉設立一般性規範。(6)都道府縣與市町村間的關係之確立。(7)對國庫補助負擔金之整頓的合理化，並確保地方財源的充實。(8)各地方公共團體之行政體制的整頓與確定。

於是包含著 475 項法規之修正的地方分權一括法在 1999 年終於成立，其中的地方自治法因此大幅度修改，而最受注目的便是機關委任事務的被廢除。新修正的地方公共團體的事務則被區分為自治事務與法定受託事務。不過換言之，雖然法定受託事務有「受託」之規定，但是這並非意味著因法律規定而將國家的事務委託於地方公共團體，而是地方公共團體的事務中，特別有依法令對公共事務的處理有詳細規定之事項（小早川，2000：172）。

只是在推行地方分權政策的同時，卻又碰到了來自於中央政府的阻力。而反對地方分權政策積極推行的，大致上有以下兩項理由（日本論點編輯部，2002：142-143）。第一是認為若將（中央政府）廣泛的權限移轉至地方的話，可能會造成只以地方居民利害為主而不考量到國家利益的自治體決策大量增加，如沖繩之軍事基地反對運動下所強調的地域自我及居民自我便是一明顯的例子。另一個理由則是懷疑就算推行地方分權，地方政府的能力及體制是否已經充分具備。如根據調查，亦顯示出一些較為貧弱的地方自治體，則擔心著自己是否有充足的財源與人力。

尤其是戰後長期執政的自民黨向來是受著農村地區的支持，而這些地區正是需要來自中央的援助，所以自民黨則希望能夠借著利益誘導的情況下，以維持並強化其支持的地盤。另外對於中央政府而言，為了使自己的政策能夠順利在都道府縣及市町村中實施的話，反而是未能具有自主性的自治體，更能夠使其方便行事。例如以地方利益代言人自稱的自治省，便是典型的代表，使用著財政的補助以及許可權的承認，而達到控制地方自治體的目的。另外，例如將原來的官僚送

到都道府縣競選首長，或是當總務部長、財政課長等官職，也是爲了增大其控制地方的效果（本田，2001：183）。不過不管是執政的自民黨或者是中央的行政官僚雖然在實際上不願意改變現狀而影響其統治，但是仍然得在表面上支持著地方分權的推動，因此地方分權的推行可說是難以避免之趨勢了。

四、地方財政之分權

在地方分權推動之際，最讓地方自治體所冀望的，不外乎藉由地方財政之分權以增加地方的財政。尤其過度仰賴中央財政補助的地方公共團體的存在，常被視爲是阻礙地方自治保障的重要因素。雖然根據地方分權推進法第6條規定，要充實確保地方稅的財源，而且在最初的地方分權推進委員會的報告中，也曾經提出了若干充實地方財政的建議。可是委員會卻對如何充實地方公共團體的稅財源，只有抽象的建言，並沒有提出明確的方向，這也是造成地方分權委員會所進行的分權改革往往無法獲得很高的評價之一（本田，2001：190）。

不過在地方分權推進委員會中所進行的第五次建議中，則對於財稅源問題，提出了若干的改善方針。例如有關補助金合理化的具體政策之統合補助金的設立；基於各自治團體之計劃而將複數的補助金統一分配；以及都道府縣或市町村在制定有關公共事業和造鎮計劃以後，可以獲得來自國家的統合補助金，並增加其裁量權限等等（本田，2001：191）。

總而言之，要改善地方財政，最重要的便是在於增加地方公共團體的收入上，而其中又不外乎增加中央補助及擴大地方自主課稅權兩項方法。首先在增加中央補助上，由於日本長期的不景氣造成了財政困難，再加上急速高齡化，因而造成了社會成本及財政支出的增加，所以中央政府實在難有多餘財源以增加地方的補助。尤其是地方交付稅，亦得靠著特別會計而借款以維持的情況下，就算是重新檢討計算方法，也難已增額，反而是往減額的方向。而且地方政府若是過於依

賴中央補助的話，又反而傷害了地方自治的保障與地方分權的推動。

至於在地方自主課稅權的擴大上，雖然地方自主課稅權與憲法所規定的租稅法律主義間關係常常引起一些爭議¹⁹，但是此一權限乃是根據憲法 94 條所規定的地方公共團體之「行政執行」權之一，以及爲了實現憲法 92 條之地方自治本旨之權能所設（宇都宮，1999：284）。所以爲了落實此一地方的基本權限，地方自治法 223 條便明文規定：「普通地方公共團體，依據法律所定，可以賦課徵收地方稅。」另外，地方稅法第 2 條也重複著此一內容，同法 3 條則規定著地方稅的稅目、課稅客體、課稅標準以及稅率等需以地方自治條例規定之，因此地方稅已是各地方公共團體自主財政權的最重要手段了。

可是地方政府想要以擴大課稅來增加財源上，也並非如此順利，除了因景氣低迷使地方稅收也減少外，意圖增加稅收的舉動更易引起反彈，其中最著名的便是東京銀行稅問題。在 2002 年，東京都政府爲了穩定其稅收，將大型（資金額在 5 兆日圓以上）金融機構的法人事業稅²⁰之徵收改爲外形標準課稅，也就是對於現在以所得爲基準而

¹⁹ 因爲根據租稅法律主義，若是對國民徵收新稅，也就是要對國民加諸租稅負擔的話，必須先取得國民的同意，即是代表國民之國會的許可。所以日本憲法 84 條便明白地規定：「若是要徵收新的租稅，或是變更現行租稅時，必須要依據法律，或是法律所訂定的條件。」另外，憲法 30 條也明定了國民有納稅的義務。所以地方稅的課徵，並無直接經過國會的許可，往往會被質疑是否違反憲法。

不過，對於地方稅的課徵是否違反憲法所規定的租稅法律主義，日本學界都是持著合憲的立場，但是其根據卻是有以下的看法。一是地方自治條例的課稅，乃是根據上述之地方自治法及地方稅法而來，所以是國家賦予地方公共團體課稅權，而本來應由法律所訂定的課稅條件，則是允許以地方自治條例加以規範。但是另一學說則認爲地方公共團體，本來就擁有課稅的權限，而憲法 30 條所規定之國民納稅義務，以及憲法 84 條之租稅法律主義，乃是將地方自治條例包括在法律之內（宮田豐，1993：165）。不過日本學界的通說則是以憲法 94 條之地方公共團體之權限的規定爲根據，並著重在地方自治的本旨，因此是不允許以立法來否定自治權中的課稅權。

而日本地方法院在大牟田市電器瓦斯稅案（福岡地裁昭和 55 年 6 月 5 日判時 966 號 3 頁）上，做了以下的裁示。也就是憲法 94 條所規定之地方團體的「行政之執行」，乃是包含著租稅的課征權，所以要是國家立法全盤否定自治體的課稅權，或是制定與此相同內容的法令，乃是被視爲違憲無效的。但是憲法所承認的地方公共團體之課稅權，一般指的是抽象的租稅賦課與徵收權限，而具體的課稅權則需有法律的根據。此一判決也被後來的下級法院所引用（東京地裁平成 2 年 12 月 20 日判時 1375 號 59 頁）。所以日本的法院判決乃是認爲在有關具體的稅目上，自治團體的課稅權必先有法律之依據，可說是與日本學界的通說存在著相異之處（宇都宮，1999：285）。

²⁰ 法人事業稅大約占都道府縣稅的三成左右，可說是都道府縣財政中最大的稅源。但是因

課稅的法人事業稅，再加上依據附加價值及資本金等外形基準加以課稅。雖然此舉引起了全國銀行協會強烈反彈，且執政的自民黨政府也加以反對，甚至當時的自治大臣保利耕輔也親自勸阻東京都知事石原慎太郎對此政策的執行，不過由於民眾一般對銀行業者多不具好感，結果東京都政府的此項提案，在東京都議會則以壓倒性的優勢通過（東京都自治條例第 145 號）。於是多家銀行便聯合起來對東京都提起訴訟。一審的東京地方法院則認為，東京都政府的此一政策乃是違反了稅制的中立性及公平性而判東京都政府敗訴（東京地判平成 14 年 3 月 26 日朝日新聞 2002 年 3 月 27 日）。而東京都政府在不服一審判決的情況下，又上訴到東京高等法院，可是二審判決依舊維持東京都的敗訴（東京高判 15 年 1 月 30 日朝日新聞 2003 年 1 月 31 日）。雖然如此一爭議未有最高法院的判決，但是連續的敗訴，的確對於地方政府想要擴大課稅的舉動，帶來相當大的衝擊。

不過在面臨中央及地方財政日益困難的窘境下，改革在日本更是一項無法停止的工作。所以當小泉純一郎首相於 2001 年上台時，便標榜著「沒有聖域的構造改革」方針，強調著改革的決心。尤其當面對國家與地方財政的惡化、地方分權的進展及國家與地方的不均衡之狀態下，「三位一體改革」之所謂地方財政上的改革便成為國政上重要問題而提出（西森，2004：1）。

所謂三位一體就是根據地方公共團體最重要的三項收入來源：地方稅、地方交付稅及國庫補助負擔金的改革，以達到(1)因權限與財源上的移轉而達到地方的自立，(2)藉著國家和地方的稅財政上之改革而實現更具效率的政府之兩項主要目的（日本總合研究所，2005：2）。

其具體方法則是國庫補助負擔金的廢除縮減，將稅源移讓於地方以及對地方交付稅的重新檢討。但是對此，財務省卻因為中央已經有

為根據企業收益而決定稅額的話，雖然可以在景氣好的時候增加其稅收，不過當遇到景氣低迷使得企業收益大為減少時，其稅收也變得減少，尤其是 1990 年代以來的長期不景氣，更使得日本的法人事業稅收大幅度地減少。

龐大的負債而不願移讓稅源；而且總務省也會因國庫補助負擔金的廢除刪減而縮小自己的權限不欲支持(湯本，2008：224)。所以在這些中央政府機關的反對下，做了部分的調整，而在實際成果上，從2004至2006年間，共削減了4.7兆日圓的國庫補助負擔金及進行了5.1兆日圓的地方交付稅之改革，而稅源移讓的金額則達到3兆日圓²¹。

不過三位一體改革中最受批判也最欠缺的就是缺乏對地方債之改革，尤其地方債與地方稅、地方交付稅、國庫補助金並列為地方最重要的財稅收入，其合計共高達地方財政收入半數以上。而且地方債制度與地方稅、地方交付稅制度有著密切的關連，也是受國家的強制干涉²²。所以要真的達到地方財政分權的經濟效果，亦有建議應將地方債改革包含在內，成為四位一體改革(土居，2003：24-25)。

而在小泉內閣的財政改革中，較為明顯的項目之一是刪減公共投資以減少地方開支。過去為了擴大內需，並刺激經濟，公共建設常是最重要的手段²³，而且也成為了地方政府重要的負擔(川口，2009:36)。只是這些公共投資往往成為政客對地方的綁樁工具，況且基於技術上的困難等因素，這些公共建設多難以達成預期的效果，只是讓已經債台高築的日本財政雪上加霜而已²⁴，尤其是財政能力較弱的地方政府更因此瀕臨破產的境界²⁵。

²¹

<http://ja.wikipedia.org/wiki/%E4%B8%89%E4%BD%8D%E4%B8%80%E4%BD%93%E6%94%B9%E9%9D%A9>

²² 地方債的發行自由化，一向是地方財政改革中所欠缺的，但這也並不一定意味著完全摒除國家的參與。除了要限制地方債的濫發外，也避免居民在受益後，便因不願意負擔而移走的後果，所以國家仍需對債務的發行定下一定的規則。而在地方分權的推行中，地方債的發行也由許可制改為協議制。

²³ 尤其是1990年代，公共投資更為政府常用的經濟手段。在1993年時，普通建設事業費居然高達歲出的3分之1，而其中土木費用則占了半數(武田，2009：339)

²⁴ 公債費・地方債的狀況(平成20年度地方財政白皮書)

金額(億日元)	1996年度		2001年度		2006年度	
	公債費	地方債	公債費	地方債	公債費	地方債
	94471	1033313	128207	1309371	132511	1390596

²⁵ 在地方政府面臨財政破產例子中，最有名的便是北海道夕張市。該市為了從原本的煤炭產業轉為觀光事業，便積極地開發娛樂措施及整頓住宅、水道等基礎建設，但是不但達不到預期效果，還迅速累積債務。在2006年時，其累積的赤字居然多達360億日元(人口約

另外，除了依靠財政改革外，根據地方分權推進委員會的第二次報告，以及市町村合併特例法的修正，便是要靠著地方公共團體的合併，來擴大地方財政規模，亦成爲充實地方財政的另一種手段。尤其如前所述，財政貧弱的地方公共團體的存在，成爲了反對推動地方分權的一大理由。所以在接受了分權推進委員會的建議下，1999 年通過了地方分權整備法，以促進市町村的合併。

在地方分權整備法通過之際，日本市町村的總數大約超過 3200 個，其中未滿一萬人口的市町村將近全體的半數，而超過 20 萬人口以上的地方自治團體也不過 3%，平均市町村的人口約 36000 人（本田，2001：192）。雖然市町村之地方公共團體之規模，到底如何才算是適中，實在難以明確²⁶。但是地方公共團體規模過小的話，財政力也相對薄弱。所以就算地方公共團體的合併並不一定會增加財政效率（高木，2003：4-15），但是卻可以擴大財政基盤。所以在中央政府的鼓勵下，諸多地方居民亦贊同此一合併，目前已剩下約 1800 個市町村。

不過另一方面，地方公共團體的草率合併，也容易引起一些地方政府的反彈與摩擦，反而對地方行政構成障礙，所以也引起了不少的批判。因此，另外有提議繼續維持著原來的各市町村之地方公共團體，而以共同處理區域內事務的「廣域聯合」方式，使得行政事務能

17000)，是標準財政規模(44 億)的 8 倍，所以不得不成爲財政重建團體(川口，2009:48)。

²⁶ 以與日本市町村（我國的鄉鎮）相當的各國公共團體的數目而言，英國有 484 個，法國有 36,551 個，義大利有 8,074 個，西班牙有 8,027 個。而以其中的英國之少數，以及法國的多數最爲明顯。而日本在之前也曾歷經兩次的市町村大合併，第一次實行於明治憲法實施前的 1888 年之所謂「明治大合併」，將之前的 71,497 個市町村減至 15,859 個；而第二次則實施於戰後的 1953 至 56 年之所謂「昭和大合併」，又將之減至 3,975 個。至於在考量自治體的合併及區域的廣域化之際，從經濟學上的觀點大致上有以下三項：其一是地域共同體必須擁有著俱樂部財（club goods）的要素，而自治體則要忠實地執行並滿足居民意向的政策，否則可能換來居民移出之後果。其二則是由於地方公共財的受益及負擔是以對象的人口規模來決定，雖然人口規模擴大的話，會有規模經濟的正面效果，但其成員易趨於複雜而無法滿足成員的多樣需求等之負面效果，所以必須在最適合規模下以達到最佳的經濟效果，因而大部分國家的地方政府層級皆以二至三級爲主。其三是由於自治體的既有規模及行政區域，往往與地方公共財的受益及費用負擔的影響範圍並不一致，因此產生了區域外的溢出（spill over）效果，而廣域行政便是要將此溢出效果內部化（internalization）。如日本地方自治法的「一部事務組合」便是如此（原田，1999：244-249）。

夠更加效率化及合理化，並且增加經濟效果。

五、結論：檢討與啟示

地方分權的推行，在日本已是成爲一項不可擋的趨勢，而其最重要的目的當然是要保障地方自治的實現，這也是民主主義的基本要求。不過在現實上，地方自治的充分實施，反而又產生了一些問題。尤其像是重視人情關係的日本，地方行政更是容易與地方的利害互相影響，例如飽受批評而容易成爲腐敗貪污溫床的地方公共事業，雖是地方經濟的重要活力泉源，但是也很容易與業者的利害關係相結合（朝日新聞 1991 年 8 月 29 日）。因此使得地方議會與首長的選舉在相關利益團體的介入下，容易產生腐敗現象，反而讓地方自治的實現又招致了反民主現象的產生（伊藤，1990；586）。

另外一方面，在地方的財政分權的確實推動下，雖可由地方政府依照自己的財政狀況去制定符合當地居民需求的公共政策。可是相對地，各地方公共團體的貧富差距仍然嚴重的存在。如以個人之地方稅收而言，最高的東京都乃是最低的沖繩縣之三倍。由於這些財政上的差距，其社會福祉及公共建設上，若無中央介入的話，必然會產生相當的差距。而在居民「用腳投票」下，人口易往富裕地區集中，恐會造成貧者益貧、富者益富的情況，所以爲了此一對地方財源分配的問題，又常常引起了都市與鄉村自治體之間有所爭議²⁷，而這又成爲在推動地方的財政分權上的一大難題。

雖然地方分權的推動上也會產生這些弊端，但是地方分權的推動及地方自治的落實又不可能停止，要如何解決這些問題又是一重大議題。因此，首先在避免地方行政與地方利害的相結合上，最重要的莫

²⁷ 東京都知事石原慎太郎曾在記者會（2001 年 5 月 25 日）上，明白指出「小泉內閣的方針乃是與東京都的理念相通的。」「與其在地方上建造一些無用的道路，不如（將經費）用在整頓都市的各項機能上。」而這種引起都市與鄉村對立的發言，也迫使小泉首相急於澄清並非是要犧牲地方，將經費用於都市的誤解。

過於加強住民自治的推動，尤其地方分權多偏重於團體自治上。所以如擴大居民的參與和加強居民的監視等實踐住民自治的具體手段，更是在防止地方分權推行所產生的腐敗現象之重要方法。例如在防止政治腐敗而實施的政府資訊公開制度上，日本的地方公共團體往往比起中央政府更為積極，當國會於 1999 年才通過「情報公開法」時，所有的都道府縣都已經以地方自治條例公開政府資訊；另外亦有 847 個市區町村制定了相關的法令（松井，2001：17）。

其次，對於在地方的財政分權推動下，所造成貧困的地方公共團體所發生財政窘迫的情況，而這種情況在今日日本整體財政困難之際更為明顯。尤其目前日本財政之困境，如從政府的債務狀況來看，幾可說是先進國家中最嚴重的²⁸。為了解決此一問題，則必須從整個地方財政收支制度加以檢討。例如在 2001 年所創設的臨時財政對策債²⁹，便是為了彌補地方財源的不足（西森，2004：77）；另外如削減公共事業、自治體的合併與廣域行政也是為了財政上的考量。只是這些措施似乎都難以根本改變財政的困難。尤其日本在面臨高齡化、少子化的衝擊下，經濟更是長期的不景氣，所以財政支出一直增加但收入卻不斷減少。而解決這些問題已非地方政府就能解決的，這也是當今日本政府，也是新成立的民主黨政權所最頭痛問題之一。

²⁸ 國家及地方債務對的比例(平成 18 年度地方財政データブック)

	日本	美國	英國	德國	法國	義大利	加拿大
1995	87.0	74.2	52.7	55.8	62.6	125.5	100.8
2000	134.0	58.1	45.7	59.9	65.2	124.9	82.7
2006	160.5	64.6	49.1	71.4	77.5	126.8	64.6

²⁹ 由於地方交付稅之財源不足，其缺額的補足則落在中央與地方政府的身上。在中央政府方面，則是從一般會計中追加；而在地方政府方面，則是以特別地方債彌補，此一特別地方債便稱之為臨時財政對策債。

參考文獻

日文部分

- 大川政三、大森誠司、江川雅司、池田浩史、久保田昭治著（2001）。《（増補改訂版）日本の財政》，東京：創成社。
- 川口和英（2009）。《公共事業》。東京：行政。
- 小早川光郎（2000）。〈地方分権改革－行政法的考察〉，《公法研究 62 號》。東京：有斐閣。
- 中村睦男（1990）。《論點憲法教室》，東京：有斐閣。
- 土居丈朗（2003）。《國と地方：政府間財政關係の再設計》。RIETI Discussion Paper Series 04-J-016。
- 五十嵐仁（2005）。《（新版）概説現代政治》。京都：法律文化社。
- 日本総合研究所，〈調査部ビジネス戦略研究センター〉（2005）。《三位一體改革の推進力強化に向けて》。ビジネス環境レポート No.3。東京：日本総合研究所。
- 日本論點編集部編（2002）。《常識日本の論點》。東京：文藝春秋。
- 井堀利宏（2005）。《ゼミナール公共經濟入門》。東京：日本經濟新聞社。
- 田中二郎（1976）。《新版行政法（中）（全訂第2版）》。東京：弘文堂。
- 丹羽由夏（2005）。三位一體改革と地方債務：交付税改革の先送り増える地方債務。《金融市場 2005 年 5 月號》。東京：農林中金総合研究所。
- 戸波江二（1998）。《憲法（新版）》。東京：行政。

- 本田雅俊（2001）。現代日本の政治と行政。東京：北樹。
- 田嶋義介（2004）。自治體が地方政府になる～分權論。東京：公人の友社。
- 老川祥一編著（2002）。地方自治のしくみと役割（改定版）。東京：法學書院。
- 武田公子（2009）。＜國と地方の財政關係＞，重森曉、鶴田廣巳、植田和宏編。《Basic現代財政學》。東京：有斐閣。
- 西森光子（2004）。地方財政の三位一體改革の概要と現状。調査と情報 449 號。東京：國立國會圖書館。
- 宇都宮純一（1999）。＜自治財政權＞，收錄於高橋和之、大石真編，《憲法の争點（第三版）》。東京：有斐閣。
- 地方財政制度研究會編（2000）。やさしい地方財政。東京：行政。
- 伊藤正己（1990）。憲法（新版）。東京：弘文堂。
- 松井茂記（2003）。情報公開法（第 2 板）。東京：有斐閣。
- 妹尾克敏（2001）。新地方自治法の解説。東京：一橋。
- 高木健二（2003）。市町村合併の財政論。東京：公人の友社。
- 佐佐木信夫（2000）。現代行政學。東京：學陽書房。
- 宮田豐編（1993）。憲法講義。京都：嵯峨野書店。
- 宮本憲一（1994）。革新自治體。收錄於キーワード戦後日本政治 50 年（臨時増刊登世界）。東京：岩波書店。
- 原田尙彦（2003）。地方自治の法としくみ。東京：學陽書房。
- 原田博夫（1999）。＜地方自治の公共選擇＞，收錄於加藤寬編，《（改訂版）入門公共選擇》。東京：三嶺書房。
- 湯本雅士（2008）。日本の財政が何か。東京：岩波書店。
- 龜卦川浩（1962）。地方制度小史。東京：勁草書房。

關哲夫（2002）。要說行政法（第三版）。東京：酒井書店。

The Study of the Promotion of Local Decentralization in Japan : The Guarantee and Realization of Local Self-Government

Chun-pin Su*

Abstract

The aim of this paper is to study the guarantee of local self-government and the promotion of local decentralization in Japan from the viewpoints of law and administration. At first, this paper introduces the guarantee and practice of local self-government in the Japanese Constitution. Secondly, it illustrates the promotion and resistance of decentralization since the 1990s. At last, it especially examines the decentralization of local finance, which is regarded as hindering the realization of local self-government.

Keywords: Local Self-Government, Local Decentralization, Local Public Entities, the Japanese Constitution

* Assistant Professor, Department of Administrative Management, Chinese Culture University

兩岸三地華人國家公務人員培訓機關構 之研究—分析中華民國國家文官培訓 所、新加坡民事服務學院與中國大陸國 家行政學院

沈建中*

摘要

在知識經濟時代，數位科技快速發展，建立起一個無遠弗屆的網路生活新世界，公務人員如何因應與面對此新挑戰，成為各國政府重要的議題。

已開發國家運用培訓的體制，建構與提昇本國的公務人力素質。培訓的體制涵括有，訓練法制、訓練機構與訓練措施，其中最重要的就是訓練機構的建制，並因這機構的建制所執行與制定的培訓政策與措施。已開發國家重要的公務人員培訓機構，如法國的國家行政學院、德國的聯邦公共行政訓練學院、英國的文官學院、美國的聯邦行政主管訓練學院、日本的公務員研修所。渠等的建構與運作，就說明各國上述機構對公務人員培訓的功能，而這也是舉世所公認並認知具有成果。

對於海峽兩岸與同為華人社會的新加坡，在二十一世紀除所面臨的上述環境外，三個國家對於所面臨的內外環境，皆有互相競爭與學習的本質因素。

本論文從系統功能理論，宏觀比較分析研究這三個國家公務人員培訓體系，並將研究的焦點，聚焦於三國的主要培訓機構，即中華民國國家文官培訓所、新加坡

* 台灣大學法學博士、美國德州大學奧斯汀校區訪問學者、國家文官培訓所教學組長

民事服務學院與中國大陸國家行政學院，作為研究分析的範圍，希暨從其中研析其優劣，以做為我國建構培訓機構之參考。

關鍵字：公務人員、培訓、訓練機構

壹、前言

在知識經濟時代，數位科技快速發展，建立起一個無遠弗屆的網路生活新世界，公務人員如何因應與面對此新挑戰，成為各國政府重要的議題。已開發國家運用培訓的體制，建構與提昇本國的公務人力素質。培訓的體制涵括有，訓練法制、訓練機構與訓練措施，其中最重要的就是訓練機構的建制，並因這機構的建制所執行與制定的培訓政策與措施。已開發國家重要的公務人員培訓機構，如法國的國家行政學院、德國的聯邦公共行政訓練學院、英國的文官學院、美國的聯邦行政主管訓練學院、日本的公務員研修所。渠等的建構與運作，就說明各國上述機構對公務人員培訓的功能，而這也是舉世所公認並認知具有成果。對於海峽兩岸與同為華人社會的新加坡，在 21 世紀除所面臨的上述環境外，三個國家對於所面臨的內外環境，皆有互相競爭與學習的本質因素。

本論文即從比較制度的觀點，探討三個華人世界所發展出的培訓機構。從制度層面而言，Crawford 和 Ostrom 對制度界定為：「能夠塑造人類規律性行為的規章、規範、和共用的策略。這些規章、規範、和共用的策略，在時常出現或重複的狀況下形成以及再塑」（郭承天，2000：174）從制度比較層面而言，Gabriel A. Almond G. 和 Bingham Powell 在「Comparative Politics: System, Process, and Policy（比較政治：系統、過程與政策）」一書中提出，每個系統都可以從三個不同的層次來觀察它的功能。第一個是系統的層次（system level），第二個是過程的層次（process level），第三個是政策的層次（policy level）。一、系統層次所討論的主要是系統維持與適應的功能(System maintenance and adaptation function)，在系統層次的功能有政治甄補(Political Recruitment)、政治社會化(Political Socialization)、政治溝通(Political Communication)。二、過程的層次所討論的主要是政治系統將輸入轉化成輸出的過程，轉化過程(Conversion process)有：（一）利益團體或個人將其對政策需求表示出的利益表明（Interest articulation）；

(二) 已經表明的需求被匯集成為幾個主要的政策選擇方案 (Policy alternatives) 的利益匯集 (Interest aggregation) ; (三) 經由系統中規範政治權力位置和制定權威政策過程, 所制定的法案稱為政策制定 (policy making) ; (四) 政策執行 (policy implementation) 。三、政策的層次討論的是政策實現 (policy performance) , 也討論到政策展望 (policy perspective) 與輸出情形 (Almond and Powell : 1978, 13-16) 。根據上述的理論, 本論文將各國的培訓機構視為一個系統, 並結合比較制度的研究方法, 從各國公務人員培訓政策的觀點, 探討培訓機關構的組織、職掌與功能。

貳、國家發展中的公務人員培訓政策與訓練機關構

就如前文所述, 公務人員訓練機關構, 自英國於 19 世紀首創後, 成為培育現代公務人力的重要機制。然各國常因其公務人力培訓政策不同, 對於訓練機關構的建制亦有所變異。

一、中華民國國家發展中的公務人員培訓政策與國家文官培訓所

民國建立, 政府為建國所需, 除經由考試方式甄選公務人員外, 亦設立培育特定公務人員之專門學校, 如遷臺前於交通部所設立之鐵路管理學校、財政部所設立之稅務專門學校, 以及中央政治學校, 與政府來臺後的警察大學 (前稱中央警官學校) 與警察專科學校等皆是。至於訓練機構, 政府來臺後, 我國訓練機構先以具有政黨特色的革命實踐研究院為開基發展, 在訓練機構方面呈現多元化的趨勢, 各部會皆配合本身需求而設有訓練機關構, 地方政府亦應有其需求而設置訓練機關構。

就如同前文所述, 我國自政府來臺後, 因人事法制的現代化, 開

啓公務人力資源發展的新契機。而我國訓練機關構，亦隨著各部會與地方政府的關注，而紛以任務編組或法律建制的方式設立。然也正因為如此，使得公務人員訓練機關構，成爲我國公務人力資源發展的重要議題。然在國家公務人力資源管理整體發展的過程中，如何發揮並提升公務人員訓練機關構的角色功能，實值吾人深思。對我國而言，因臺灣地區土地面積與自然資源有限，我國在國際上求生存的利器，即在人力資源與創新研發。而公務人員又居於政府政策研擬與執行的關鍵性角色，這也是新公共服務理論，對公務人員要求必須具有領航者與服務者的角色功能。面對世界科技日新月異，民主政治迅速發展，社會脈動多元、多變之趨勢，公務體系不斷湧現新生業務，公務人員必須藉由培訓不斷提高素質，始能掌握社會時趨，提高行政效率。國內培訓機關（構）共有60多個，彼此互不統屬，設備、師資、人力不易相互支援共享。因此基於國家資源充分運用之理念，實應有負責規劃之機關，使不同隸屬之培訓機關（構）能充分合作、協調支援。爰於1993年6月4日與行政院協商，由考試院成立培訓專責機關，掌理公務人員培訓相關事宜。考試院並於83年修正組織法，除原有考選、銓敘兩部外，增設「公務人員保障暨培訓委員會」，以推動公務人員保障暨培訓事宜。此外，爲辦理國家文官培訓需要，依保訓會組織法第13條規定，制定「國家文官培訓所組織條例」，於1999年7月26日成立國家文官培訓所。

二、新加坡國家發展中的公務人員培訓政策與民事服務學院

新加坡李光耀資政認爲治國成功之道，就是將全國最優秀的人才留在公務部門。所以，新加坡延續英國殖民政府的精英統治政策，對於公務人員的晉升強調效率而非資歷（John Funston主編，張錫鎮等譯：2007：288）。對於精英統治政策，李光耀闡述說：「政治上強有力的領導需要中立、高效能、及誠實的公務員團隊。公務人員的甄選和晉升，必須依其能力。」（李光耀，1994:5）。也就是說。新加

坡政府希望，能找到最好和最聰明的人才加入公務員團隊，並激勵彼等忠實而理性為國家利益服務（John Funston主編，張錫鎮等譯：2007：292）。新加坡 1990 年成立公共服務改進組，並且設立政治督導委員會，負責督導公務員的效率，在 1995 年該委員會提出了公務員的培訓政策，顯示政府對公務員培訓的重視，其培訓政策的特點為協助公務員持續培訓和重訓、確定公務員培訓指標以及請各部門為所屬人員制定培訓計畫。新加坡公務員學院依政府的培訓政策亦研訂了其未來發展五項目標：1.協助各公務部門逐年提升公務員每年的培訓時數在公元 2000 年達到 12.5 天，是為 100 小時，並由各部門作為衡量主管對培訓重視程度的指標。2.為因應不斷進步的科技與需求，公務員須不斷的充實工作知能與技能，以增強國際競爭力，因此須不斷的予以公務員施以重訓再重訓，以訓練公務員應付環境的變遷與面對 21 世紀的挑戰。3.灌輸公務員正確的價值觀，並以固有的優良傳統和正確的工作態度，以使公共服務的主要價值觀能持續不斷的在變化的環境下繼續保存，以提升公務部門的服務品質與政府的行政效能。4.訓練並發展公務部門人員在行政作業上的管理與監督的技能，使公務員能有時時創新、求變、革新與改變的理念與作為，以確保一流的公共服務機構具有能力、革新和前瞻性來維持國家的繁榮進步，使新加坡成為世界第一。5.對培訓的功能將以顧客導向的需求做為發揮，並朝向自給自主的營運方式維持公務員學院的培訓運作，以邁向 21 世紀的企業經營與企業家培養企業家的精神，減輕政府財政負擔（公務人員保障暨培訓委員會，2001:12-13）。

新加坡設有民事服務學院（Civil Service College），提供公務員訓練，新加坡政府於 2000 年規定公務員每年須接受 100 小時的訓練。新加坡公務員的培訓分為五個層次，1.導引培訓(Induction Training)：任職後 6 個月，讓新進公務人員對其工作、所屬機關及整個政府體系有充分了解；2.基本培訓(Basic Training)：任職後 6 個月至第 3 年者，訓練公務人員具備基本的知識與技能，俾能有效的執行工作；3.進階培訓(Advanced Training)：任職後第 3 年至第 7 年者，訓練公務人員進

階的知識與技能；4.延伸培訓(Extended Training)：任職後第7年至第11年者，訓練公務人員更先進的知識與技能，以備隨時擔任其他工作，或更高階工作；5.持續培訓(Continuing Training)：與服務年資無關。自擔任公務人員開始，持續培訓終身學習，與工作無直接關係，目地在加強公務人員競爭力（公務人員保障暨培訓委員會，2001:11；2004:27）。

分析新加坡公務員培訓制度，主要包括工作導引培訓、基本培訓、進階培訓、延深培訓及持續培訓等五大部分，不同層次的公務員，具有不同層次的訓練目標及內容，但主要區分為低階管理層級、中階管理層級與高階管理層級。在低階管理層級，以一般工作知能認識熟練為主，並以精進工作技能為主；在中階管理層級，使其有能力進行基本的分析、判斷、反映，並以工作技能和構思技能為主，人際關係為輔；在高階管理層級，深入理解並掌握判斷與決策層次，並以構思決策技能為主，人際關係為輔（江明修，2002:41）。

表2-1.新加坡公務人員訓練內容概況

層級	低階管理層級	中階管理層級	高階管理層級
訓練目標	以一般工作知能認識熟練為主	使其有能力進行基本的分析、判斷、反映	深入理解並掌握判斷與決策層次
課程內容	主要以精進工作技能為主： 1.電腦資訊應用 2.人際溝通技巧 3.顧客服務、問題處理 4.群體建立與領導技巧 5.工作改進等	以工作技能和構思技能為主，人際關係為輔： 1.衝突的處理與協調 2.法律常識 3.財務及人事管理 4.群體與組織形象建立 5.目標管理 6.員工考核 7.激勵領導 8.組織與管理策略 9.面試與面談技巧等	以構思決策技能為主，人際關係為輔： 1.組織管理發展計畫策略 2.政策草擬、分析與實施 3.建立組織創新形象 4.談判溝通技巧 5.激勵領導 6.網絡建立 7.資訊應用與訊息交流等

資料來源：江明修，2002：41。

三、中國大陸國家發展中的公務人員培訓政策與國家行政學院

中共 11 屆 3 中全會後，即大力推動改革開放，而各項法制也紛紛建立。1992 年中共 14 大又明確決定：「下決心對現行行政管理體制和黨政機構進行改革」並「儘快推行國家公務員制度」。1993 年 4 月 24 日，國務院第二次常務會議通過「國家公務員暫行條例」（謝慶奎、楊鳳春、燕繼榮編，1999：394-395），並於同年 8 月 14 日頒布，10 月 1 日起生效。2006 年 1 月 1 日起中國大陸施行《中華人民共和國國家公務員法》與「2006-2010 年全國幹部教育培訓規劃」，同年 3 月中共中央印發《幹部教育培訓工作條例（試行）》，上述法制的建構，中國大陸完成培訓法制。1996 年 10 月國家行政學院落成，2005 年 3 月中國浦東幹部學院、中國井岡山幹部學院、中國延安幹部學院建成並投入使用，形成黨校合一訓練體制。

參、公務人員培訓政策的執行－訓練機關構的建立

一、中華民國公務人員培訓政策的執行－國家文官培訓所的建立

在前文筆者指出，在我國憲法中並未規範公務人員的訓練，憲法增修條文亦未明列。爰考試院於 1993 年 6 月及 1995 年 1 月與行政院協商獲得共識，考試院掌理訓練進修之政策及法制事項、公務人員考試錄取人員訓練、行政中立訓練及其他有關訓練等事項；而行政院則掌理所屬公務人員之專業訓練、一般管理訓練、其他有關訓練及進修之執行事項。為求有效推動上述各項業務，1994 年 7 月考試院組織法修正公布，通過設置公務人員保障暨培訓委員會，以作為公務人員訓練進修之專責機關。公務人員保障暨培訓委員會於 1996 年 6 月 1 日

成立，2002年1月30日公布「公務人員訓練進修法」，依該法第2與4條將訓練分為：公務人員考試錄取人員訓練、升任官等訓練、行政中立訓練、公務人員專業訓練、一般管理訓練、進用初任公務人員訓練、初任各官等主管人員訓練等7種。依該法第8條將進修分為：入學進修、選修學分及專題研究。另該法第17條尚有終身學習的規定。依據總統1998年11月11日令公布的「國家文官培訓所組織條例」，於1999年7月26日正式成立國家文官培訓所。依國家文官培訓所組織條例，國家文官培訓所隸屬公務人員保障暨培訓委員會，負責辦理公務人員考試錄取人員訓練、公務人員升任官等訓練、公務人員政治中立訓練、公務人員訓練之國際交流事項。

二、新加坡公務人員培訓政策的執行—民事服務學院的建立

新加坡民事服務學院創立於1971年3月，迄今歷33年，先後數次更名，從「職員學院」、「公共服務發展學院」、「公共服務學院」、「公務員學院」，到現在之「民事服務學院」。成立之初，隸屬於財政部，於1981年4月改隸於公共服務委員會，1994年6月又改隸於內閣總理辦公室（或稱總理公署）。1996年改名為「公務員學院」，2001年10月1日公務員學院正式改組為民事服務學院，為總理公署公共服務署屬下的法定機構，由官方機構變為半官方自給自足之機構（類似我國之行政法人），財務自負贏虧責任（公務人員保障暨培訓委員會，2004：34）。

新加坡政府設立民事服務學院來統合整個公務員的培訓，該學院為避免影響政府機構公務的進行，大多從事短期的三天訓練，近年來該學院已逐漸將部分培訓業務開放給新加坡管理學院等民間訓練機構及國立新加坡大學、國立南洋理工學院共同參與。該學院對培訓課程內容的規劃係依據國家需求、組織需求、部門與單位需求及個人需求等將公務員的培訓依工作經驗與工作需要規劃為五個層次，培訓層次係以年資為衡量，與職位的高低較無直接關係。民事服務學院在一

九九八年推出了多達 220 門課程，在各培訓機構激烈競爭下，吸引了全新加坡 75% 的公務員來受訓，總培訓量從改革前的每年 120 萬小時，增加到現在的 170 萬小時，受訓公務員達 85,200 人次，1999 年更達 92,000 人次，成長了百分之 7，公務員學院目前受訓對象以公務員為主，並未開辦私人企業訓練課程。在師資方面除由該學院現有編制內之專任培訓人員擔任部份課程講座外（該等人員亦負責課程設計與編排），並聘有政府部門官員、大學教授及企業界之專業人士擔任講座（公務人員保障暨培訓委員會，2001:15-16）。

三、中國大陸公務人員培訓政策的執行－國家行政學院的建立

中國大陸為適應社會主義現代化建設和改革開放、建立社會主義市場經濟體制、推行國家公務員制度的需要，在 1987 年 10 月舉行的中國共產黨第 13 次全國代表大會和 1988 年 3 月舉行的第 7 屆全國人民代表大會第 1 次會議作出籌建國家行政學院的決定。1996 年 10 月國家行政學院落成。中國大陸國家行政學院為國務院直屬事業單位，是培訓中國大陸高、中級國家公務員與高層次行政管理及政策研究人才。並負責組織地方行政學院和有關培訓機構開展廣泛的業務交流、合作辦學、科研協作及師資培訓，根據需要委托地方行政學院或國務院有關部門的培訓機構舉辦部分培訓班；開展對外交流與國際合作；及培養以行政學、管理學為主的碩士生、博士生；向國家機關和有關單位推荐人才（中華人民共和國國家行政學院，2009）¹。

中國大陸於 2006 年 1 月 1 日起施行中華人民共和國國家公務員法，公務員制度法制化。該法並明定培訓專章，規範中國大陸公務員培訓。在該法規範中國大陸公務員培訓分為 5 類：1.初任培訓：機關對新錄用人員應當在試用期內進行；2.任職培訓：對晉升領導職務的公務員應當在任職前或者任職後一年內進行；3.專門業務培訓：對從事專項工作的公務員應當進行專門業務培訓；4.在職培訓：對全體公

¹中華人民共和國國家行政學院（<http://www.nsa.gov.cn/gk/index.htm>）

務員應當進行更新知識、提高工作能力的在職培訓；**5.專業技術培訓**：對擔任專業技術職務的公務員，應當按照專業技術人員繼續教育的要求，進行專業技術培訓。該法亦規定加強對後備領導人員的培訓。另該法並規定公務員培訓情況、學習成績作為公務員考核的內容和任職、晉升的依據之一。中共中央於 2006 年 3 月印發《幹部教育培訓工作條例（試行）》，在該條例中第 4 條明訂，該條例適用於中國大陸各級黨委、人大、政府、政協、紀委、人民法院、人民檢察院和各民主黨派、人民團體機關的幹部教育培訓工作。也就是說採黨政並立合訓的方式，惟依該條例第 5 條與第 6 條，中國大陸全國幹部教育培訓工作實行在黨中央領導下，由中共中央組織部主管，中共中央和國家機關有關工作部門分工負責，中共中央和地方分級管理的體制。中共中央組織部履行全國幹部教育培訓工作的整體規劃、宏觀指導、協調服務、督促檢查、制度規範職能。可見在培訓政策上，是由中國共產黨主導（沈建中，2008：34-35）。

國家行政學院與地方行政學院的建立，建構中國大陸公務員培訓體系。國家行政學院系統與各級黨校及幹部學院（人民日報，2006）²，形成中國大陸黨政人員培訓的三大支柱。

肆、公務人員訓練機構的組織、職掌與功能

一、中華民國國家文官培訓所的組織、職掌與功能

國家文官培訓所依據培訓所組織條例及保訓會所訂之各種培訓計劃規定，培訓所辦理下列訓練業務：1.辦理公務人員考試錄取人員訓練：該項訓練業務係為充實初任公務人員應具備之基本觀念、品德操守、服務態度及行政程序與技術，依法辦理公務人員高普初考、特考等錄

²中國浦東幹部學院、中國井岡山幹部學院、中國延安幹部學院于 2005 年 3 月建成並投入使用。請參閱〈《全面落實培訓幹部任務 辦好中國的事情關鍵在人——寫在《幹部教育培訓工作條例（試行）》頒佈實施之際》〉，2006 年，《人民日報》，2006 年 4 月 26 日：第 6 版，（<http://politics.people.com.cn/GB/30178/4329657.html>）

取人員基礎訓練。2.辦理公務人員晉升官等訓練：為充實公務人員晉升官等所須行政知能，依法辦理委任公務人員晉升薦任官等訓練、警佐警察人員晉升警正官等訓練及交通事業人員員級晉升高員級資位訓練。3.辦理管理發展訓練：為增進管理階層現任職務及未來職務所須管理知能，特別辦理結合理論與實務，並以模擬（Simulation）為核心的管理發展訓練，如薦任公務人員晉升簡任官等訓練。4.辦理公務人員行政中立訓練：為健全政黨政治發展，加強公務人員行政中立觀念，除於培訓所網站建置「公務人員行政中立訓練資訊服務網」外，並開設E-learning課程，供公務人員線上學習（國家文官培訓，2009）³。

二、新加坡民事服務學院的組織、職掌與功能

新加坡民事服務學院的組織、職掌與功能為：（一）政策發展中心（The Institute of Policy Development, IPD），學院提供的課程方案主要是集中在領導能力的發展、公共治理及政策執行與履行。因此，服務對象為新加坡政府各部門高階主管人員，協助該類人員瞭解新加坡政策制訂過程的重要關鍵及發展跨部門的視野。（二）公共行政管理中心（The Institute of Public Administration and Management, IPAM），學院設計、發展並執行類型廣泛的課程，以強化新加坡政府公共服務的核心價值，並且協助新加坡公務人員具備管理、領導、公共行政及個人發展所需要之職能。該學院透過多元的方式進行學習，包括教室實體學習、團體討論、學習之旅、自我學習及數位學習。（三）管理與領導中心（Centre for Governance and Leadership, CGL），是新加坡政府當前所面臨一些策略議題的研究中心，該中心於2007年3月1日起運作，集合公部門資深主管、政策制訂者、學者研究人員及國外專家，提供一個公部門與學術社群意見交流的平台，活動包含出版專論、研究、研討會等。（四）CSC顧問群（CSC Consultants, CSCC），提供聚焦且深度的諮詢服務，以協助新加坡公部門機構人與組織的學習與追求

³ 請參閱http://www.ncsi.gov.tw/01_about/00_about_page.asp?ID=JNPMPRLOJNE

進步。CSCC的諮詢服務運用多元角度、統整的方式包含心理測驗、性向測驗與發展、360度回饋、員工參與度調查、領導能力發展及組織發展等。(五)組織卓越公共服務中心(Public Service Centre for Organizational Excellence, PSCOE)，在支持新加坡政府組織追求卓越過程中提供各項的協助，包含研究、組織成長過程中各項創建的諮詢，以及促進公部門各組織間的互動與知識交流。(六)CSC國際部(CSC International, CSCI)，是與國際建立夥伴關係的橋樑。藉由與世界各國政府分享新加坡經驗，進而促進新加坡政府的優良管理、聲譽以及與世界各國的協力合作。對於對新加坡公部門改革與管理方法有興趣的國際機構，CSCI提供單一窗口的學習(one-stop learning)，其中包含正式的課程、團體工作、開放式的討論與實務參訪等(2007-2008新加坡民事服務學院(Civil Service College)年度報告，2008：15)⁴。

新加坡民事服務學院2001年正式改組後，不僅代表觀念之變革，對於實質培訓內容也產生變革。學院不再僅是一個單純的訓練機構，而是朝全方位的發展。除了配合新加坡政府政策價值與執行的相關訓練課程之外，為維持及提升競爭優勢，在課程設計上更具彈性並且更符合顧客的需求，同時亦主動對外提供國內及國外公私部門各項人力資源管理與發展之諮詢服務，朝向顧問管理公司的性質發展，無論是針對個人或是整體組織，提出建議及研擬各種培訓的改善方案，以服務對象為主體的精神，讓整體服務品質更佳的提升。新加坡政府為確保公務人員皆具備共同的價值與對國家未來的相同願景，文官學院設計了一系列各階層公務人員的訓練計畫，稱為「里程碑計畫」(Milestone Programmes)。其中重要的方案計畫包括「領袖行政管理計畫」(Leaders in Administration Programme, LAP)、「資深管理計畫」(Senior Management Programme, SMP)、「治理與領導力計畫」(Governance and Leadership Programme, GLP)以及LEAD里程碑計畫等，意在培育新加坡政府各階層之領導與管理人才(2007-2008新加坡民事服務學院(Civil Service College)年度報告，2008：18)。

⁴請參閱 轉型：2007-2008新加坡民事服務學院(Civil Service College)年度報告，2008。

三、中國大陸國家行政學院的組織、職掌與功能

依照中華人民共和國憲法序言第七自然段：「中國各族人民將繼續在中國共產黨領導下，在馬克思列寧主義、毛澤東思想、鄧小平理論指引下，堅持人民民主專政，堅持社會主義道路，堅持改革開放，不斷完善社會主義的各項制度，發展社會主義市場經濟，發展社會主義民主，健全社會主義法制，自力更生，艱苦奮鬥，逐步實現工業、農業、國防和科學技術的現代化，把我國建設成爲富強、民主、文明的社會主義國家。」明定中華人民共和國係以黨領政的政府體系，有關中國大陸政策之制定，係由中國共產黨決策執行後，有關人事政策係由中共中央組織部、與國務院人事部研定後，培訓政策交由黨校與國家行政學院執行。

從相關法規而言，2007年1月發布《2006年-2010年全國幹部教育培訓規劃》，在該規劃中明訂，安排各級幹部接受培訓⁵：

經統計從2003年至2006年，全國參加各類脫產學習培訓的黨政幹部約1600萬人次、企業經營管理人員約900萬人次、專業技術人員約2600萬人次（人民日報，2006）⁶。

⁵ 1.省部級、廳局級、縣處級黨政領導幹部每5年累計參加3個月以上的脫產培訓。2.每年有組織有計劃地培訓省部級幹部500人左右、廳局級幹部8800人左右、縣處級幹部10萬人左右。2.每年安排500名左右省部級在職幹部、3000名左右廳局級幹部、1100名左右縣（市）黨政正職領導幹部、300名左右省部級後備幹部參加中央黨校、國家行政學院、中國浦東幹部學院、中國井岡山幹部學院、中國延安幹部學院的脫產培訓。每年選派40名省部級領導幹部、80名廳局級領導幹部到軍事院校參加培訓。每年選派1000名左右軍隊中、高級領導幹部到黨校、行政學院和幹部學院參加培訓。3.中央組織部要會同有關部門每年安排中央企業和金融機構領導班子成員400名左右、後備人員400名左右，參加中央黨校、國家行政學院、中國浦東幹部學院、中國井岡山幹部學院、中國延安幹部學院和中國大連高級經理學院的脫產培訓。4.對專業技術人員部分，中央組織部要會同有關部門，每年安排400名左右中央直接聯系的高級專家參加中央黨校、國家行政學院、中國浦東幹部學院、中國井岡山幹部學院、中國延安幹部學院的脫產培訓；繼續實施“西部之光”訪問學者計劃，每年爲西部地區培養300名左右專業技術骨幹。人事部要會同有關部門，每年安排3000名左右高層次專業技術人員參加高級研修班。中央宣傳部要會同有關部門，每年選派一定數量新聞宣傳系統的骨幹、700名左右哲學社會科學教學科研骨幹到中央黨校、中國浦東幹部學院、中國井岡山幹部學院、中國延安幹部學院研修。5.另並培訓基層幹部、女幹部、少數民族幹部、黨外幹部、公務員。請參閱中國大陸2007年1月發布《2006年-2010年全國幹部教育培訓規劃》，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/64107/64109/5281995.html>。

⁶ 〈《全面落實培訓幹部任務 辦好中國的事情關鍵在人——寫在《幹部教育培訓工作條例（試行）》頒佈實施之際〉〉，2006年，《人民日報》，2006年4月26日：第6版，（<http://politics.people.com.cn/GB/30178/4329657.html>）。

中國大陸國家行政學院實行院長負責制，院長由國務院領導成員兼任。現任院長是國務委員兼國務院秘書長馬凱⁷（國家行政學院，2009）。中國大陸國家行政學院為國務院直屬事業單位，是培訓中國大陸高、中級國家公務員的新型學府和培養高層次行政管理及政策研究人才的重要基地。國家行政學院下設 23 個局級單位，包括公共管理、經濟學、法學、政治學、綜合等 5 個教研部，辦公廳、教務部、科研部、人事局等職能部門，進修部、培訓部、研究生部、合作部等學員管理部門。進修部承擔省（部）級幹部和國有重要骨幹企業領導人員培訓的組織實施工作；培訓部承擔司級幹部和中青年後備幹部的培訓工作；研究生部負責研究生教育工作，為中央和地方黨政機關培養高層次行政管理和政策研究人才；合作部承擔涉外公務員培訓、港澳公務員培訓和中央國家機關、地方政府的委託培訓任務⁸（國家行政學院，2009）。

也就是說，中國大陸國家行政學院主要職責是：組織培訓與教學；緊密圍繞政府工作和培訓與教學的需要，重點開展對策性研究與諮詢；參與制定有關培訓的方針政策；負責培訓教材和有關參考書的編寫（譯）；組織地方行政學院和有關培訓機構開展廣泛的業務交流、合作辦學、科研協作及師資培訓，根據需要委託地方行政學院或國務院有關部門的培訓機構舉辦部分培訓班；開展對外交流與國際合作；適量培養以行政學、管理學為主的碩士生、博士生；向國家機關和有關單位推薦人才（中華人民共和國國家行政學院，2009）⁹。另國家行政學院於 2004 年 10 月 13 日成立研究生部，以學位教育，提高地廳級和縣處級領導幹部的現代公共管理技能和政策素養，使中央、國家機關和地方黨政機關擁有一批熟悉公共管理和公共政策最新理論與管理方法的高層次、複合型領導人才（中華人民共和國國家行政學

〈我國 3 年來培訓黨政幹部等 5100 萬人次〉，2006 年，《人民日報》，2006 年 4 月 26 日：第 6 版，（<http://politics.people.com.cn/GB/1026/4270402.html>）

⁷中華人民共和國國家行政學院（<http://www.nsa.gov.cn/gk/index.htm>）

⁸中華人民共和國國家行政學院（<http://www.nsa.gov.cn/gk/index.htm>）

⁹中華人民共和國國家行政學院（<http://www.nsa.gov.cn/gk/index.htm>）

院，2009）¹⁰。國家行政學院的師資隊伍係採專兼結合、以兼辦為主和德才兼備的方針，著力建設一支熟悉政府工作、具有相當教學科研能力和適應高中級國家公務員培訓需要的教師隊伍。按照優化精幹、結構合理和專業配套的原則，選聘優秀的學科帶頭人為教學和科研諮詢骨幹力量，組成專職教師隊伍；選聘具有較深理論基礎和豐富實務經驗的省部級、司局級國家公務員以及高等院校、科研單位的專家學者，組成兼職教師隊伍。學院現有專兼職教師 200 多名（中華人民共和國國家行政學院，2004）¹¹。

伍、結語

綜上所述，兩岸三地國家公務人員培訓機關之建構，我國與中國大陸都是採取多元發展的趨勢。我國是行政院、司法院與考試院三元發展。中國大陸於 1996 年 10 月國家行政學院落成，2005 年 3 月中國浦東幹部學院、中國井岡山幹部學院、中國延安幹部學院建成並投入使用，形成黨校合一訓練體制，也就是說，國家行政學院系統與各級黨校及幹部學院，形成中國大陸黨政人員培訓的三大支柱。新加坡則是以民事服務學院為主。在培訓政策上，新加坡與中國大陸對於公務人員的在職訓練，有統一的規範與發展。而在人力資源發展上，兩岸三地政府，都強調 21 世紀公務人力資本的重要性。

綜上所述，在面對 21 世紀亞太與全球的競爭，人力資源的發展已成公務人力重要的議題。從我國在兩岸三地之比較，在面對 21 世

¹⁰中華人民共和國國家行政學院 (<http://www.nsa.gov.cn>)。2003 年 2 月 25 日，中國國務院學位委員會正式批准國家行政學院與北京大學聯合開展培養公共管理碩士（MPA）專業學位教育。中共中央組部並為此專門發文（組通字[2003]30 號），在國家行政學院招收以中央和地方黨政機關司局級公務員為主的公共管理碩士（MPA）研究生。目前國家行政學院已招收 2003 級公共管理碩士（MPA）研究生 82 名。2004 年，按照中組部的通知要求（組通字[2004]33 號），計劃招收以司局級公務員為主的公共管理碩士（MPA）研究生（<http://www.nsa.gov.cn>，93.12.25）。

¹¹中華人民共和國國家行政學院 (<http://www.nsa.gov.cn/gk/index.htm>)。截至 2004 年 7 月 1 日，學院現有專職教師 56 人、兼職教授 113 人。<http://www.nsa.gov.cn/jx/index.htm>。專職教師中，正高職稱 27 名（含教授、研究員、高級編輯）、副高職稱 21 名（含副教授、副研究員、高級經濟師）、中級職稱 7 名（含講師、助理研究員、工程師）；博士研究生 37 名（占 66%）、碩士研究生 11 名（占 20%）、大學本科 7 名（占 12%）、大學專科 1 名（占 2%）

紀，無論是政治的發展或人類社會的演變，因已高度的民主化與世界舞臺政治邊緣化的發展，我國社會與人民對政府體系需求尤為強列。訓練機關構的發展與再造，就必須結合我國公務人力培訓政策、與人力資源發展與管理的目標，就我國最適的訓練機關構體系，提出具前瞻性的政策思維。更何況訓練機關構的建立，就是為使我國公務人力，在面對 21 世紀競爭之際，能經由訓練機關構的培訓平臺，提昇我國公務人員培訓效能，並達成公務人力的競爭力。

參考文獻

(一) 中文部分

公務人員保障暨培訓委員會（2001）。「八十九年度赴新加坡與英國研習報告」。臺北：公務人員保障暨培訓委員會。

公務人員保障暨培訓委員會（2004）。「九十三年度赴新加坡及馬來西亞研習報告」。臺北：公務人員保障暨培訓委員會。

江明修(2002)。「公務人員各官等核心能力與訓練體系建力之研究」。臺北：公務人員保障暨培訓委員會。

沈建中（2008年7月）。「論中國大陸公務人員公務人力資源培訓策略－從公務人員培訓法制研析」。展望與探索，第6卷第7期。

謝慶奎、楊鳳春、燕繼榮（1999年2月）。「中國大陸政府與政治」。臺北，五南出版社，初版一刷。

(二) 英文部份

Almond ,Gabriel A. G. and Powell, Bingham (1978). *Comparative Politics: System, Process, and Policy*. Boston :Little, Brown and Company, PP.13-16.

Crawford, Sue E.S. and Ostrom, Elinor (1995, September) . "A Grammar of Institutions" *American Political Science Review*, Vol.89, No.2, P.582。原文引自郭承天。「新制度論與政治經濟學」。原文輯於何思因、吳玉山（2000年12月）。「邁入二十一世紀的政治學」。臺北：中國政治學會，頁174。

Funston, John主編，張錫鎮等譯（2007）。「東南亞政府與政治（Government and Politics in Southeast Asia）」。北京：北京大學出版

社。

Lee Kuan Yew (1994). “ Can Singapore’s Experience Be Relevant to Africa” in Can Singapore’s Experience Be Relevant to Africa? ed. Singapore International Foundation (Singapore: SIF), p.5.

Analyzing of the R.O.C's., P.R.C's., and Singapore's Civil Service Training Institutes

Chien Chung Shen*

Abstract

The 21st century is the knowledge-based economy and digital technology competitive era, so how to under the country competitive is the most important issue for all the countries. Scholars of the New Public Management and the Public Choice theory, for example, suggest the competitive government must reinvent and the civil service training institutions must reinvent too. To be a reinventing government and the civil service training institutions, the government and the civil service training institutions must adjust its role, function and performance to fit the competitive world. The 21st century is also the year of knowledge-based economy and digital technology, so how to train the public servant to be a knowledge worker--to shape high performance teams and have high quality of manpower training, is the most important issue of the government.

In this paper would be based on the system theory and study the civil service training institutions of the R.O.C., P.R.C., and Singapore. These three countries are all eager to make their countries more competitive. All of them improve their civil service's training and development, in order to build an excellent and competitive public servant system and to be a competitive country. The civil service training institutions and its training model uncovered

* Ph.D of the National Taiwan University

Visiting Scholar of the University of Texas at Austin, USA.

Division Chief, National Civil Service Institute, Examination Yuan, Taiwan, R.O.C

in this study will serve us reference to my government and the civil service training institution for further improvement.

Key Word: public servant, training and development, the civil service training institutions

淡江大學公共行政學系 《法政學報》

審稿制度說明

- 一、 每篇來稿應送相關專長校內外助理教授以上審稿，通過後始予刊登。
- 二、 審稿係採雙方匿名方式，除本刊編輯外，投稿者或審稿人皆不知對方姓名。
- 三、 審稿結果分為可刊登、不可刊登、經修改後可刊登等三種，如屬經修改後可刊登者，經送回投稿人修改後，須再送交原審稿人或第二位審稿人審稿，確認已修改妥善後，方得刊登。
- 四、 本刊編輯成立審稿覆核小組，於每期徵稿、審稿完成後，一一檢視所有來稿與審稿意見，確定所有審稿人與審稿意見並無不合理或不尋常之處，必要時得與審稿人直接溝通。