

# 法政學報

— 第二十期 —

2006年12月

## 創系40週年慶祝特刊

「永續發展與制度變革學術研討會」論文集

淡江大學 公共行政學系  
公共政策研究所

台灣 淡水  
ISSN 1023-2230



# 法政學報

—— 第二十期 ——

## 目 錄

股東提案權之法律問題研究 .....	林麗香	1
永續民主與法制 .....	陳淑芳	25
憲政體制的選擇與憲政改造的過程 .....	施正鋒	57
台灣水資源管理公民會議之評估 .....	范玫芳	87
高級文官管理才能發展制度之研究		
一人力資本觀點 .....	黃一峯、陳衍宏	105
永續發展：制度變革面對代理人行為所受到的挑戰		
.....	辜 釗	137
全局治理與課責 .....	陳志瑋	173



# Journal of Law and Political Science

No.20

December 2006

## Contents

The Study on the Legal Issues of Shareholder Proposal right .....	Lie-Hsyang Lin	1
Sustainable Democracy and Rule of Law .....	Shu-Fang Chen	25
Constitutional-making In Taiwan: Substantive and Procedural Issues.....	Cheng-Feng Shih	57
Evaluation of the Consensus Conference on Water Resource Management in Taiwan.....	Mei-Fang Fan	87
Management Development for Higher Civil Service: A Perspective of Human Capital .....	Irving Yi-Feng Huang · Yen-Hung Chen	105
Sustainable Development: The Challenge of Institutional Change in the Face of Agents' Behavior .....	Charles C. Han	137
Holistic Governance and Accountability .....	Chih-Wei Chen	173

Published by

Department of Public Administration, Tamkang University

Tamsui, Taiwan



## 股東提案權之法律問題研究

林麗香\*

### 摘要

股東提案權之實施於學說上雖有企業代理成本理論持否定見解。但，美國早在1942年制訂SEC規則14a-8，賦予股東有權請求公司將自己提案記載於公司之委託書參考資料中而確立股東提案權制度，成為美國公司治理上之重要一環；日本亦於1981年之商法修正，基於活化股東會之理由而實施股東提案權制度。

我國對於公司治理議論之實踐上，2005年6月22日修正公司法，增訂第一百七十二條之一、第一百九十二條之一及二百一六條之一關於股東提案權規定，並於同年12月修正股東會議事手冊應記載事項內容以配合之。

本論文除考察股東提案權制度於美、日等國長期實施過程中，其機能之發揮，尤其美國之股東提案權對於企業社會責任追及之機能發揮，乃令人矚目。此外，本文更由美、日兩國制度內容之學理探討中，反省我國之規定，而肯定「勸告性」提案之存在可能，冀股東提案權制度機能於我國法制上能有效發揮，而非僅為具文之規定而已。

關鍵字：公司治理、股東提案權、企業社會責任、股東會、董監事之提名

---

\* 淡江大學公共行政學系暨公共政策研究所副教授。

## 壹、前言

基於股份有限公司之所有與經營分離之事實，且經營者支配現象之逐漸擴大傾向，為避免經營權之濫用，對於經營者監督之必要性存在<sup>1</sup>乃不可否認。而對於經營者監督之實施，公司民主主義論者主張股東大會為其中心機關，並以股東提案權制度為其重要內涵，蓋認為公司實質所有人為股東故也<sup>2</sup>。雖然 1980 年代企業之代理成本理論對於股東提案權制度採否定見解，認為股東提案權之行使將產生搭便車 (free rider) 問題，換言之提案股東無需支付任何費用，而能達成委託書徵求效果並隨著提案權件數增加，使公司經營成本增加；另外，代理成本理論亦認為效率市場之資本分配應決定於利益之最大化與經濟之效率性，從而股東以提案權方式介入公司經營，將扭曲資本市場決定公司經營之機能；而事實上股東之提案於股東會很難成功，對於公司經營者未必具有強制力，此徒增加公司費用之負擔而已<sup>3</sup>。

不過，美國證管會 (SEC) 自 1942 年制訂規則 14a-8，賦予股東有權請求公司將自己提案記載於公司委託書之參考資料中而發送與全體股東，依此確立股東提案權制度；至今雖經多次修正規則 14a-8，但股東提案權可以直接或間接抑制經營權濫用、適切的業務執行監督之機能發揮，使其始終成為美國公司治理上之重要一環<sup>4</sup>。日本亦於 1981 年之商法修正於活化股東會之理由而引進股東提案權制度<sup>5</sup>。

我國於近年公司治理議論之實踐上，強化股東會監督機能而以股

<sup>1</sup> Berle and Means, *supra* note 5, at 123-124. 引自長阪守「アメリカにおける株主提案権制度の機能に関する一考察」 阪大法學第 52 卷 5 號 頁 165。

<sup>2</sup> 同前揭 (注 1) 長阪 頁 168。

<sup>3</sup> 同前揭 (注 1) 長阪 頁 177; 張心悌「股東提案三省思一兼以代理成本與 Arrow 定理觀察之」, 現代公司法之新課題, 元照出版公司 頁 290~291。

<sup>4</sup> 同前揭 (注 1) 長阪 頁 180。

<sup>5</sup> 上柳克郎等, 新版注釋會社法 (5) 有斐閣 頁 64。



東提案權為具體方案之一<sup>6</sup>，從而 2005 年 6 月 22 日公布公司法修正中增訂第一百七十二條之一股東提案權規定並增訂第一九十二條之一及二一六條之一董監事候選人股東提名規定。因此，本論文除考察股東提案權制度於美、日兩國長期實施過程中，其機能之發揮如何，而更由兩國制度內容之比較探討中及其背景之探究中，反省我國之規定，冀股東提案權制度機能於我國法制上能有效發揮，而非僅為具文之規定而已。

## 貳、股東提案權之機能

股東提案權制度於美、日兩國企業界之長期實施過程中發揮之機能，以下考察之：

### (一) 股東提案權之傳統機能

美國著名學者 M. V. Freeman 對於提案股東之屬性分析中<sup>7</sup>，指出股東提案權制度之利用可能，僅限於長期性投資且感情上具有與公司一體感之少數股東<sup>8</sup>，而彼等行使股東提案權通常須取得公司現在經營者之支持，否則幾乎不可避免敗北之命運。雖然如此，股東提案權仍具有不可忽視之機能。

蓋公司經營者擁有數量龐大委託書，於股東會中少數反對股東若當場提案，則完全無法與之對抗而立即敗退。不過，股東提案權制度

<sup>6</sup> 參照行政院經濟建設委員會委託萬國法律基金會「公司法制全盤修正計畫」研究中公司治理合理化包括引進股東提案權制度；行政院 92 年 11 月通過「強化公司治理政策綱領暨行動方案」。

<sup>7</sup> M. V. Freeman, An Estimate of the Practical Consequences of The Stockholder's Proposal Rule, 34U. Det. L. J. 549(1957) 引自森田章，現代企業の社會的責任，商事法務研究會 頁 232。

<sup>8</sup> 大股東通常自己本身即公司之經營機關或對公司具有相當影響力，其意見通常受到尊重而無須利用股東提案權；至於壓倒性多數之小股東，所關心者乃公司股價或股利之分配，對公司有所不滿或喪失信心時，唯有於市場中出售持股，對股東會之出席不感興趣且通常不會出席。參照同前揭（注 7）森田 頁 231。

之實施，公司經營者則必須將少數反對股東之提案及提案理由記載於委託書參考資料中，並以公司費用發送予全體股東；公司經營者對於股東之提案持反對立場時，通常皆說明其理由，以合理化自己之反對立場，換言之股東提案權之行使，具有強制公司經營者合理化自己行為之效果。雖然，至今少數反對股東對於提案權之行使很少能於股東會中獲取勝利，然而公司經營者之立場與見解卻因此而對外公開，此乃有助於股東與經營者間之溝通，並使股東對於公司現在經營者之立場更進一步認識<sup>9</sup>。

從而，股東提案權制度之價值並不在於股東會中股東是否獲得勝利或公司是否接受股東之提案，其重要者乃在於股東對於公司經營者判斷所提出質疑之程度，同時經營者捍衛自己立場之過程是也<sup>10</sup>。尤其，法律或行政主管機關、證券交易所未強制領域之公司活動，關於其情報之揭露公司多趨於消極，致股東無法獲悉內容，從而股東提案權之行使更可能促進經營者揭露此等非強制性領域之公司活動內容，並合理化自己行為<sup>11</sup>，換言之強化公司情報之公開，而使公司經營更加透明化。

因此股東提案權之傳統機能不僅有利於股東與經營者間之溝通，且可強化公司情報之公開。當初，日本之股東提案權制度立法上所揭示目的之一即在於促進股東與公司間之溝通，使公司之氣流通暢<sup>12</sup>，經營更加透明化。

## （二）「公益」提案之機能

### 1. 美國之股東提案權

於美國，股東提案權制度對於企業之社會責任追及，發揮重要機能。提案內容之社會問題範圍廣泛，包括能源、環保、戰爭、種族歧

<sup>9</sup> 同前揭（注7）森田 頁234。

<sup>10</sup> 同前揭（注9）。

<sup>11</sup> 同前揭（註1）長阪 頁235。

<sup>12</sup> 河本一郎、稻葉威雄等「株主提案の行使をめぐる諸問題」商事法務第1021號 頁6。

視等<sup>13</sup>，股東對於公司要求採取任何行動或要求公司公開此等社會問題活動之情報。雖然關於社會問題之股東提案很難於股東會中獲勝，但迫及企業之社會責任，股東提案權制度仍成爲一有利手段，以下考察之。

### (1) Campaign G M 案例

Campaign G M 乃爲促進企業之社會責任而特別組織之獨立團體，由四位法律家所領導。於 1970 年 GM (General Motor) 之股東會中促使擁有普通股 12 股之非營利法人 Project on Corporate Responsibility 行使股東提案權，提出包括修改公司基本章程，章程上應載明不得以妨礙公眾健康、安全、福祉方式達成公司目的及其他涉及社會問題議案等共 9 個，此一案例被稱爲企業政治化之決定性案例<sup>14</sup>。不過，9 個議案中僅董事員額之增加及股東委員會之創設等二者成案，其餘皆被排除；而此兩項提案於股東會中亦以未達投票總數 3 % 之相當懸殊比率敗北。雖然如此，Campaign G M 仍認爲自己獲得實質勝利，蓋 Campaign G M 自始即知此二提案無法於股東會中取得過半數之同意，但透過此一行動則成爲紐約時報之頭版新聞，引起公眾議論，迫使 GM 公司採取對應措施，而事實上亦付諸於實行<sup>15</sup>。

固然股東提案權之行使，於股東會很難成功，但公司經營者通常皆能自發性的對應之。蓋公共性議題於美國容易引起社會大眾共鳴，於股東提案當時所生之社會共鳴壓力往往能迫使經營者採取必要之對應措施以緩和之。他方，一旦此類公益性提案提出，公司現在經營

<sup>13</sup> 例如 General Electric Company 事件、General Motors Company 事件、First National Boston Corporation 事件等，參照森田章「最近のアメリカにおける株主提案權の實態」，證券研究第 50 卷，日本證券經濟研究所，頁 177-198；劉連煜「股東提案制度與公司社會責任—以美國法制實踐爲借鏡」中興法學第 39 期 頁 144~150。

<sup>14</sup> 其他 8 個提案：變更附屬章程增加董事 3 名、爲實踐社會責任應創設 GM 股東委員會、促進大量運輸工具功能活動、車輛、撞擊基準之設定、車輛排氣基準與對環境影響之調查、工廠員工健康與安全之對策、公司管理職位之少數民族分配等，參照前揭（注 7）森田 頁 92~93。

<sup>15</sup> 爲對應 GM 之提案，公司採取下列措施包括：公布汽車安全性、大氣污染、社會福利等公司進步記錄、設立監督公司活動影響環境與社會公共政策委員會、董事會中增加黑人董事、選任防止空氣污染權威者爲副總，並以得過諾貝爾獎之科學家爲中心組成團體提供意見以解決因公司活動與產品影響環境之技術性或科學上之問題。參照同前揭（注 7）森田 頁 96~97。

者若持反對見解時，通常於委託書參考資料中載明反對理由，而由提案反對理由之陳述中則間接的使公司之公益活動情報公開，職是以故公司大概不會採取禁不起社會批判之行動，而有自我節制之效<sup>16</sup>。

## (2) 人權醫學委員會判決案例<sup>17</sup>

人權醫學委員會於 1968、1969 年連續兩年於 Dow 化學公司之股東會，以股東提案權制度作為反越戰運動之手段，而提出要求董事會研議修改章程之提案，於章程中應增訂公司出產之 napalm 彈禁止出售予無法提出保證該種子彈不對人類使用者。然而，Dow 公司對醫學委員會提案拒絕記載於委託書參考資料<sup>18</sup>，而 SEC 亦支持公司見解<sup>19</sup>。

不過人權委員會主張股東提案之合法性存在，以 SEC 為被告向聯邦法院提起訴訟。原告以公司產品 napalm 彈若被使用於越戰，將使公司信用降低，人員招募更形困難之理由，認為該提案乃關於公司經營之基本方針事項而非公司通常之商業行為問題。此一見解獲得法院採納且法院更指出「股東為達成社會責任，可能使公司現在經營之獲利降低，不過股東如何使用自己財產，應有互相議論機會存在」<sup>20</sup>。

從而，美國股東提案權之行使經本案之連邦法院判決，不僅確認股東提案權之合法性須實質判斷其內容，且提案權範圍可能及於公司政策決定，尤其關於社會問題之提案。

## 2. 日本之股東提案權

於日本利用股東提案權制度以迫及企業社會責任，未必能與美國

<sup>16</sup> 前揭（注7）森田 頁 238

<sup>17</sup> Medical Committee for Human Rights v. SEC, 432F.2d 659 (D. C. Cir. 1970) Vacated as moot, 404 U. S. 403 (1972)

<sup>18</sup> 換言之認為符合 SEC 規則 14a-8(c) (2)「該提案之提出乃基於一般經濟性、政治性、種族性、宗教性、社會性或類似目的」，此與公司目的事業無密切關連者，故予以排除；此外亦符合 SEC 規則 14a-8(c) (5)「該提案之勸告或要求乃屬於公司通常之商業活動，應由經營者為之」，此乃具侵害董事會權限之虞，故予以排除。

<sup>19</sup> 前揭（注7）森田 頁 190-191。

<sup>20</sup> 依據法院判決人權委員會次年再提案，卻於股東會中被否決。不過，Dow 化學公司之子彈製造投標失敗，從而其製造亦隨之終止。竹內昭夫、彌永真生補訂，株式會社法講義，有斐閣頁 393。

相提並論，以下二案例之考察以明之。

### (1) 阪神電鐵案例

阪神電鐵之 22 名小股東反對公司增設賽馬彩券販賣處所，認為賭博性設備之建設計畫，將使公司企業形象惡劣，進而影響公司經營，故於 1984 年 6 月之股東會提出變更公司章程提案，增訂股東會對於公司重要業務執行得行使表決權，並以此一提案之成立為條件，同時另提出本公司不動產不得作為賽馬彩券販賣處所之提案。

前提之公司章程變更提案影響現在公司經營者權限重大之故，於股東會中無庸置疑遭否決之結果。從而後位之所謂住民運動型之提案當然無法成為議題而付諸議論之餘地<sup>21</sup>。公司僅於股東會後召開座談會，說明公司立場以溝通雙方意見。

### (2) 石橋公司之案例

1987 年石橋公司股東會少數股東行使提案權，第一案至第 3 提案乃關於公司目的事業產品之一之スパイク輪胎生產販賣停止及替代產品之全力開發，第四提案乃關於スパイク輪胎所造成住民健康損害等之補償故，應對社會福利團體捐款 20 億元以上。此四個議案公司皆以依商法或章程規定非股東會之決議事項而予以排除，僅於股東會中對於股東之質詢說明公司立場而已，換言之無法依股東提案權制度對於此等社會問題之立場記載於委託書參考資料而對全體股東公開<sup>22</sup>。

### (三) 經營權爭奪之機能

過去美國之股東提案權範圍不包括董事選任之提案，蓋認為現在公司經營者有選任後繼者之義務，並擁有以公司費用徵求委託書之權

<sup>21</sup> 河合伸一「株主提案權を行使されて一阪神電鐵株主總會からの報告」 商事法務第 1021 號 頁 32~44。

<sup>22</sup> 森田章，投資者保護の法理，日本評論社 頁 168~170。

利<sup>23</sup>，而股東之選任提案乃有以搭便車方式爭奪經營權之虞，不適當故也，職是美國之股東提案權制度難以成爲反對股東之經營權爭奪利用工具。不過，日本之股東提案權範圍包括董監事之選任，而強制行使書面投票制度之大公司<sup>24</sup>，若發生大股東與現在經營者對立之時，股東提案權即成爲反對股東花費低廉之經營權爭奪工具，經常被使用而自行提名董監事候選人。因此股東提案權於日本作爲經營權爭奪工具之機能，被認爲乃逸脫當初日本立法之目的<sup>25</sup>。

## 參、股東提案權之範圍

### (一) 股東會決議事項

#### 1. 法律規定事項

股東會決議事項包括①公司組織或營業之基本事項變更，例如合併、解散等；②公司機關之選任、解任，例如董監事之選任、解任等；③關於公司會計事項，例如財務表冊之承認；④關於股東之重要利益，例如無償配股、盈餘分派或虧損撥補案承認等；⑤關於利益衝突事項，例如董事競業之許可等。

#### (1) 發議權於董事會之提案

某些提案雖依法律規定爲股東會決議事項，但性質上卻不適合由股東提出，例如公司合併、主要營業或財產之轉讓或受讓（公 185 條）等皆是，須經股東會之特別決議通過。此等提案之具體內容非公司經營者之股東通常難以獨力作成，即使作成亦未必適合甚至無法付諸執

---

<sup>23</sup> 森田章，會社法の規制緩和とコーポレートガバナンス，中央經濟社 頁 94。

<sup>24</sup> 依日本商特法第 21 條之 2、之 3 規定乃指具有表決權股東 1000 人以上之大公司。

<sup>25</sup> 同前掲（注 22）森田 頁 156。

行，例如股東提案內容為「應合併某公司」。蓋企業併購乃須公司雙方經長期間之協商，而非憑一方意願與條件決定，以是此等提案乃以併購契約之締結為必要，因此僅適合由公司經營者一方提出。

從而，此等提案應認為僅具勸告性提案機能，縱使於股東會中通過，對公司經營者無拘束力存在。職此，有學者主張對公司經營者無拘束力之提案，視為無意義之提案，公司可以拒絕甚至應拒絕之，而排除該等事項於股東提案權範圍外<sup>26</sup>。不過，此等事項之提案雖然性質上不適合由股東一方行使提案權，但該等事項為股東會法定決議事項，法律上亦未另明文排除股東之提案權，故似不宜否認股東對此等事項之提案權；同時此等事項之提案若於股東會中通過者，對公司而言雖其內容事實上難以執行但無妨視為一個努力目標，所以此等事項之股東提案，可認為股東對公司之意見表明或勸告，似無特別予以排除必要<sup>27</sup>。此外，鑑於股東提案權之機能發揮在於溝通與公開，股東會決議事項應更趨於廣泛，成為股東議論之平台，從而實不宜以該事項之股東會決議對董事會無拘束力之故，而事前排除之。

## (2) 盈餘分派提案

於美國對於盈餘分派之決定權在於董事會，因此股東對此無提案權，乃無可置疑。然而日本與我國相同，盈餘分派案須經董事會決議後提交股東會承認。股東對於董事會之股利分派案不滿而提出修正動議時，此乃視為拒絕原案之承認，而由董事會另提修正後之盈餘分派案並於股東會承認之<sup>28</sup>。不過股東會前，盈餘分派之股東提案權是否存在，學者意見紛歧。一說認為盈餘分派案於股東會僅限於「承認」，若股東可以直接提案，董事會原案作成之權限將無所附麗且影響董事會對盈餘分派之調整，從而應採否定見解；又且即使股東可以直接提

<sup>26</sup> 大隅健一郎、今井宏，新版會社法論中I，有斐閣 頁31；神崎克郎「株主提案權行使の法的問題」商事法務第1070號 頁5。

<sup>27</sup> 此一見解無寧成為學界有力見解。參照同前揭（注22）森田 頁172~173。

<sup>28</sup> 同前揭（注23）森田 頁134。

案，其效力亦應僅限於「勸告性」提案而對董事會無拘束力，表明對公司股利等內容之期待而已<sup>29</sup>。

另一說乃認為盈餘分派對股東利益影響重大，於公司之可分配盈餘範圍內股東具有提案權，而該提案決議對董事會當然具有拘束力。換言之事實上視為股東之股利分派等提案以外之盈餘分派，其後如何變更與調整，則授權由董事會全權決定之<sup>30</sup>；不過對於盈餘分派提案之項目與內容皆須明確，否則視為不適法例如「股利 2 元以上」之股東提案，蓋經股東會決議後其具體金額仍須由董事會決定之，從而被認為違反法令應排除之<sup>31</sup>。而此二說，於日本無寧以後說為通說，換言之盈餘分派提案徹底實踐股東民主主義之謂也。

### (3) 選任提案

過去美國與日本之立法例上有所差異，對於董事候選人之提名尊重現在經營者，由董事會之提名委員會為之；股東之選任提案乃被認為股東權利濫用而應當禁止<sup>32</sup>，從而如前述美國之股東提案權無經營權爭奪手段機能之發揮餘地。不過，經營權之爭奪其實亦為公司監督一環，因此日本對於股東民主主義之實踐，將股東提案範圍擴及董監候選人之提名<sup>33</sup>。最近美國為防止企業弊案再發，於公司治理上強化股東權而修正股東提案權制度，賦予股東之董事候選人提名權<sup>34</sup>。

然而股東對於董監事選任之提案人，其提名人數不得超過章程所定員額，蓋若此超額提名議案於股東會決議通過時，則董監事之選任將違反法令或章程規定；不過股東提名人數與公司提名者合計雖超越

<sup>29</sup> 學者森田章力主股利分派等提案應為勸告性提案，此有助於股東提案制度機能之發揮，另一方面亦不致妨礙董事會機動性調整盈餘之分派，以符合現實。參照前揭(注 28)森田 134~135。

<sup>30</sup> 同前揭(注 26)神崎 頁 6；上柳克郎等「提案權が行使された總會運營事例の研究(2)」商事法務第 988 號 頁 29。

<sup>31</sup> 同前揭(注 26)神崎；不過學者森田章認為不必拒絕該提案，使成為勸告性提案，以示股東對於公司股利之期待 同前揭(注 22)森田 頁 172~173。

<sup>32</sup> 同前揭(注 23)森田 頁 94。

<sup>33</sup> 前田重行「株主提案權の立法論的検討」證券研究第 57 卷，日本經濟研究所 頁 205~206。

<sup>34</sup> 王育慧「少數股東之保護—論引進股東提案權」證券暨期貨月刊第 22 卷第 2 期 頁 7；馮震宇「從博達案看我國更司治理的未來與問題」月旦法學雜誌第 113 號 頁 227~228、232~233。



該次股東會董事應選員額，但不可認為違法，蓋股東提名之人數並未超過員額，且股東會亦可能於超額候選人中選出定額之董事<sup>35</sup>故也。

## 2. 章程規定事項

股東會決議事項除前述法律之規定事項外，可由章程保留決議事項。

### (1) 章程保留事項與業務執行

由章程保留之公司業務執行範圍，學者意見紛歧。第一說認為僅限於依法律規定得由章程保留之事項而已，否則任意依章程之變更，致公司之業務執行完全可由股東會決議之虞，此姑且不論是否妥適，但將使股份有限公司之組織架構與機關權限劃分制度崩潰<sup>36</sup>；第二說於不違反公司的本質與強行法規定之前提下，任何事項包括業務執行之董事會權限全部皆可能經章程變更，而改由股東會決議之<sup>37</sup>；第3說針對第2說而批判之，認為股東會權限若可及於業務執行之全部，董事會即無存在必要，而此才是違反股份有限公司之本質，所以股東之提案範圍可能依章程變更而擴大之，但應有一定界限，至少不能及於業務執行全部<sup>38</sup>。其中第3說無寧為通說，此對於中小規模公司其股東多參與公司經營，故適用上固無異論；但對於股權分散之大規模公司，多數小股東對股價之關心遠大於公司經營且未必具有專業之故，從而公司之經營判斷宜尊重現在經營者，職是股東提案範圍依章程變更除不可及於業務執行之全部外，其擴大之程度乃成一問題。

雖然美國、日本之公司同樣的由董事會執行業務，但關於經營判斷事項，於美國完全由董事會決定之，股東不得依章程變更而自行提

<sup>35</sup> 雙方合計超過應選出員額而皆獲得過半數之同意時，則依實際得票高低順序取到應選出員額止。參照同前揭（注26）神崎 頁6~7。

<sup>36</sup> 八木弘，會社法上，千倉書房 頁231。

<sup>37</sup> 大隅健一郎、大森忠夫，逐條改正會社法解說，有斐閣 頁196。

<sup>38</sup> 同前揭（注12）河本等 頁11；參照竹內發言 鴻常夫等「改正會社法セミナー」ジュリスト第786號 頁102。

案，換言之提案權在於董事會之故，股東僅能提出「勸告性」提案<sup>39</sup>；此外美國更將與公司經營或其他無重大關係之事項，及公司通常之商業活動明文排除於提案範圍外<sup>40</sup>。

然而，日本如前述可能經由章程變更而使股東會介入公司經營，以是學者有主張章程變更內容僅限於增訂「重要之業務執行」之抽象規定，或「重要不動產之利用」等一般性規定，此等章程變更提案於股東會通過後，股東才能對具體的業務執行提案或以前者通過為條件而同時提案<sup>41</sup>；但若對例如「特定不動產之利用方式」或「對特定公司進行交易」等具體業務執行事項直接提案或以章程變更方式提案，皆認為超越股東會權限而應排除之<sup>42</sup>。不過事實上以抽象性或一般性規定之章程變更為具體的業務執行提案之先行提案時，通常董事會捍衛自己權限之結果當然使該等議案流於失敗命運，從而後位之具體的業務執行提案無法成案付諸討論，而生兩難窘況<sup>43</sup>。因此為避免具體的業務執行提案違反公司機關權限分配之虞，學者認為無妨使其成為「勸告性」提案而無須予以事前排除。蓋擴大股東提案範圍而無懼於權限分配之違反，乃有利於股東提案權制度之機能發揮故也<sup>44</sup>。

## (2) 章程保留事項之決議與董事會判斷之衝突

股東之提案範圍如前述可能依章程變更而及於業務執行事項，若該事項之股東會決議與董事會之經營判斷結果互異，雖然董事會之業務執行應遵守法令章程與股東會決議之法律明文規定存在，但學者認

<sup>39</sup> 參照 SEC 規則 14a-8 (c) 項 (1) 號註記……勸告或要求董事會為一定行為之提案為適切提案但命令董事會為一定行為者為不適切議題。

<sup>40</sup> 參照 SEC 規則 14a-8 (c) 項 (5) 號及 (7) 號；而所謂重大關係乃指未超過公司最近會計年度總資產 5% 且未超過最近會計年度之純益及銷售額 5% 之活動。

<sup>41</sup> 前述日本阪神電鐵案例即是，參照同前揭（注 12）商事法務第 1021 號 頁 12~13；神崎教授認為不可同時提出，參照同前揭（注 26）神崎克郎 頁 4。

<sup>42</sup> 參照森本滋發言 同前揭（注 38）鴻常夫等 頁 100。不過，亦有不同見解，認為於日本現行規定下章程上增訂具體的作為或不作為義務，皆為有效變更，參照多田晶發言彥，同前揭（注 12）河本等 頁 22。

<sup>43</sup> 河合伸一「株主提案權を行使されて一阪神電鐵株主總會からの報告」 商事法務第 1021 號 頁 44-45。

<sup>44</sup> 同前揭（注 23）森田章 頁 116。

為董事不得以遵守章程或股東會決議之理由而完全免除善管注意義務，否則多數派之公司經營者可能依章程變更或股東會決議而完全免除自己應負責任<sup>45</sup>。從而二者見解互異時，董事會基於善管義務之經營判斷應優先於股東會之決議，換言之股東會決議對於董事會應無拘束力，故該股東提案僅止於勸告性提案而已。

### 3. 反對、修正提案

反對提案乃謂股東針對董事會提出於股東會之議案，以反對為目的而提案者。不過，反對提案與修正提案未必容易區分，對公司提案之部分修正者為修正提案；對公司提案予以否認並依修正幅度亦可認為反對提案或修正提案。但實務上對於公司提案之修正，不論是否存在對公司提案予以否認，皆以修正議案視之，換言之修正提案中即可能包含反對提案，例如董事會已提出甲為公司董事候選人之議案，A 卻以股東提案提出乙為候選人，此二議案間之關係，可認為 A 股東反對董事會議案，而提出修正提案<sup>46</sup>。

然而純粹反對提案例如「與 X 公司合併」案，股東非提修正「應與 Y 公司合併」案，僅提「反對公司合併」案即是，是否可提出？美國法上依 SEC 規則 14a-8(c)項 (9) 號規定乃完全排除之，蓋認為純粹反對提案不過為針對公司提案之反對投票所實施之勸誘活動而已，並非積極提案，故由股東自行徵求委託書即足矣<sup>47</sup>，而無須另外提案。又純粹反對提案實質上與原案為同一決議，實不必再由股東提案之，甚且由股東提案權之本質而言既為提案則應有具體內容，故純粹反對提案乃不可能為之<sup>48</sup>。

不過，日本之股東提案制度並無明文排除純粹反對提案，股東行使提案權之際股東會開會通知尚未發送，所以反對提案之形成乃與原

<sup>45</sup> 同前揭（注 38）鴻常夫等 頁 101。

<sup>46</sup> 同前揭（注 5）上柳克郎等 頁 73。

<sup>47</sup> 同前揭（注 33）前田重行 頁 209。

<sup>48</sup> 參照河本發言 同前揭（注 38）鴻常夫等 頁 96。

案相對照之事後結果。學者認為純粹反對議案雖不具成立單獨議案之意義，但股東提案權制度之價值如前述非於議案通過與否，而在於公司經營者與股東間對話之促進與意思之溝通，以是純粹反對提案則無非排除之理<sup>49</sup>；而純粹反對提案列入議程並記載於股東會召集通知與股東會參考書類中，職是股東對於公司提案之反對意思與理由，事前可能訴諸其他股東冀獲支持之效果，遠大於股東會當場直接提出反對動議，所以基於股東民主主義而賦予股東間事前意思溝通機會之考量，亦無排除純粹反對提案之理<sup>50</sup>。

## （二）提案權濫用之防止

### 1. 違反法令或章程提案之禁止

日本之股東提案權，商法第 304 條但書明文排除違反法令或章程之提案，從而議題非股東會決議事項或議題雖為股東會決議事項，但議案內容違反法令或章程規定者，例如董事選任提案之候選人不符合資格要件或不當股利分派之提案等，皆可排除之。此外基於個人情緒之喜好或不滿之提案，於日本實務上亦認為與股東多數利益無關而以違反法令理由排除之，例如 1985 年極東公司之股東以董事解任提案作為個人報復手段或 1986 年日本電氣將股東會召集人由會長改為社長之章程變更提案<sup>51</sup>等皆是。

同樣的美國 SEC 規則 14a-8(c)項 (2) 號禁止違反州法、聯邦法或外國法之提案；(c)項 (3) 號明文禁止股東提案及其理由於委託書參考資料中有虛偽不實或足致誤會之記載；且(c)項 (4) 號中亦排除提案乃基於對公司或他人之個人要求或不公平救濟，而與其他股東利

<sup>49</sup> 同前揭(注 5)上柳克郎等 頁 74。

<sup>50</sup> 於德國股份法第 126 條規定股東之反對提案權，且反對提案權為德國股東提案權制度之一重點。河本一郎「最近の西ドイツにおける株主提案權の實態」證券研究第 50 卷，日本證券經濟研究所 頁 203~207。

<sup>51</sup> 同前揭(注 22)森田 頁 161~162；同前揭(注 26)神崎 頁 7；並參照商法施行規則第 15 條 1 項 1 號規定提案理由顯然以侵害他人名譽或侮辱為目的者，得拒絕記載於股東會召集通知之參考書類中。

益無關者。

## 2. 同一議案之連續提案

爲避免無通過可能性之泡沫議案一再被提出，而造成費用浪費與增加公司負擔，所以美國或日本對於泡沫議案之提出皆有所限制，換言之提案未達出席股東會股份表決權總數 10% 以上之贊成者<sup>52</sup>，同一議案於 3 年內不得再次提出。

而是否爲同一議案學者認爲應依具体情形實質的判斷之，從而形式上完全相同之提案，但提案之背景或條件等互異結果，則可能成爲不同提案，例如董事解任之連續提案，因解任理由之不同，不得視爲同一提案而排除之，或與去年相同金額股利分派之提案，亦不得視爲同一提案，蓋雖相同股利分派於不同會計年度財產狀態互異，其實質意義即不同<sup>53</sup>。此外於形式上雖有差異，但實質上卻爲同一提案者，例如董事員額由 5 位增爲 10 位之章程變更案，與由 5 位增爲 8 位之章程變更案實質上爲同一議案而應排除之<sup>54</sup>。

## 四、股東提案權行使之條件

### (一) 股東資格之限制

股東提案權制度之目的在於溝通與公開，立法論而言單獨股東權當然優於少數股東權，然無可諱言單獨股東權卻易於被濫用，美國即因股東提案數之增加，爲減輕公司之費用負擔，於 1983 年修改 SEC

<sup>52</sup> 美國指最近 5 年內 3 次以上提案，而最後一次提案決議未達 10% 而言；若第 1 次提案未達 5% 於 3 年內，同一提案不得再提出；若第 2 次未達 8% 於 3 年內，不得再提出。參照 SEC 規則 14a-8(c)項 (12) 號規定，日本商法第 304 條但書規定。

<sup>53</sup> 上柳克郎等「提案權が行使された總會運営事例の研究 (3)」商事法務第 989 號 頁 21；鴻常夫等「改正會社法セミナー」ジュリストジュリスト第 785 號 頁 107 -

<sup>54</sup> 同前掲 (注 26) 神崎 頁 8。

規則由單獨股東權改為少數股東權<sup>55</sup>；日本之股東提案資格亦屬少數股東權<sup>56</sup>。而少數股東權之內容除採一定比例持股外，為避免大規模企業提案資格僅限於少數之股東故，同時採一定持股數量之資格限制。

## （二）提案股東持股之期限

股東提案時固須持有有一定比例或數量持股，但其後繼續持股之期限應如何，換言之股東會召開之前，提案股東喪失股東身份者提案效力如何。於學說見解分歧，第 1 說以股東名簿閉鎖基準日為限<sup>57</sup>；第 2 說董事會決定議程而發開會通知時為限<sup>58</sup>；第 3 說以該次股東會終結時為限<sup>59</sup>，其中以第 3 說為通說。

雖採第 1 說與第 2 說不致發生議程上一部份議案因提案股東喪失身份，以至於無效之複雜法律關係存在之虞；又第 1 說基準日較第 2 說更加明確。然基準日乃股東會集團性權利行使之便宜規定，而股東提案權為重大權利且具個別性，故未必適合以基準日為準。此外提案股東自己反而放棄議案之表決權，殊難想像而易流於權利濫用之虞；又實務上強制提案股東須出席股東會行使表決權，未必足以引起程序上混亂，換言之股東於開會通知發送後轉讓持股者，或股東會缺席者公司應將該議案擱置，否則因此作成決議時乃成為可撤銷之決議<sup>60</sup>。

美國於 SEC 股東提案規則明文規定提案股東須繼續持股至該次股東會終結，同時須自己或代理人出席該次股東會股東會提案並行使表決權，否則以後兩年期間所召開之股東會，公司可以拒絕該股東之

<sup>55</sup> 換言之須繼續一年以上持有表決權股份 1% 以上股東或持有市場價格二千美金以上股份之股東才能提案。參照 SEC 規則 14a-8(a)項 1 號；森田章「SEC 株主提案規則の改正」商事法務第 988 號 頁 11。

<sup>56</sup> 日本商法第 303 條 2 項規定，繼續 6 個月以上持有具有表決權股份總數 1% 或 300 個表決權股份（單位）數以上股東。

<sup>57</sup> 同前揭（注 26）神崎 頁 2；前田庸，會社法，有斐閣 頁 253。

<sup>58</sup> 河本發言 鴻常夫等「改正會社法セミナー」ジュリスト第 784 號 頁 128。

<sup>59</sup> 今井宏「判例研究—日本電氣事件」ジュリスト第 862 號 頁 93；元木伸，改正商法逐條解說，有斐閣 頁 83。

<sup>60</sup> 同前揭（注 59）今井 頁 93。

提案記載於委託書參考資料中<sup>61</sup>，以作為制裁而防止股東提案權之濫用。

### （三）提案件數及內容長度之限制

股東提案權行使之費用，乃完全由公司一方負擔，故如前述股東被指摘有搭便車之嫌，從而為減輕公司之費用負擔，美國之股東提案件數已由無限制而漸次減為一件，且提案字數更限於 500 字之內；不過對於違反限制之股東認為應給予更正機會，於公司通知後 14 日內更正之，否則即可排除該提案<sup>62</sup>。然而日本之股東提案則無件數與字數之限制<sup>63</sup>，蓋因文化背景差異，股東權濫用程度未如美國嚴重故也。

## 伍、股東提案權實效性之確保

股東適法行使提案權，但公司卻不當排除之，換言之拒絕記載於股東會召集通知或委託書參考資料時，股東如何救濟之。

### （一）事前審查制

美國採之，以行政介入保障股東權利。公司拒絕股東提案記載於委託書參考資料時，應向 SEC 申報；從而 SEC 居於公司與股東間之仲裁地位，就雙方書面報告審查之<sup>64</sup>。SEC 若支持公司之提案排除意見者，則發出「無異議函」(No Action Decision)，而此「無異議」判斷通常受股東尊重，不過若有不服者仍可提起訴訟而要求司法審查<sup>65</sup>；SEC 若否認公司意見者，則勸告公司將提案列入委託書參考資料

<sup>61</sup> 參照 SEC 規則 14a-8 (a) 項 (1)、(2) 號後段。

<sup>62</sup> 參照 SEC 規則 14a-8 (a) 項 (4) 號、(b) 項 1 號規定。

<sup>63</sup> 不過股東會召集通知添附參考資料中提案理由限於 400 字以內。參照日本商法施行規則第 15 條規定。

<sup>64</sup> 參照 SEC 規則 14a-8 (d) 項規定；同前揭 (注 34) 王育慧 頁 6。

<sup>65</sup> 過去，SEC 之判斷不僅受股東且法院之尊重，但前述人權醫學委員會案乃是法院對 SEC 判斷司法審查之首例，且推翻 SEC 之決定。同前揭 (注 7) 森田 頁 195~196。

中，但卻不被採納者則可提起強制訴訟以禁止委託書之徵求或使股東會延期等措施救濟之。

## （二）事後救濟制

日本採之，對於修正提案、反對提案或選任提案等股東提案之不當拒絕時，認為於同一議題下構成股東會召集程序瑕疵，故該等之決議可以撤銷之；但對於股東議題提案之不當拒絕，由於議題尚未列入議案故無法作成決議，從而可否行使撤銷權，學說上見解分歧。一說認為提案之不當拒絕應視為該次股東會召集序之共同瑕疵，從而可以撤銷該次股東會之全部決議<sup>66</sup>；另一說認為提案之不當拒絕雖為程序上重大瑕疵，但該瑕疵仍不應及於其他議案，故無撤銷對象存在<sup>67</sup>。後說無寧為通說，從而救濟措施僅止於事後對公司經營者之間接制裁，包括罰鍰或解任等而已，因此於日本之股東提案權實效性之確保相當不足而受指摘<sup>68</sup>。

## 陸、結論—我國股東提案權制度之檢討

由上述美、日等先進國家股東之提案權制度內容與實施經驗探討中，以下反省我國之規定：

### （一）我國之規定內容

公司法第 172 條之 1 股東提案權規定，「持有已發行股份數百分

<sup>66</sup> 服部榮三「株主提案權」代わりポート 第 60 號 頁 4；末永敏和，改正商法下の株主總會上 柳克郎還曆紀念集，有斐閣 頁 50。

<sup>67</sup> 龍田節「株主總會」企業會計第 33 卷 9 號 頁 60；大隅＝今井，新版會社法中 I，有斐閣 頁 32；日本電氣東京地判 60.10.29 金融商事法務第 734 號 頁 23。

<sup>68</sup> 雖然可依民訴規定提出假處分使股東會延期或停止召開，但提案權之不當拒絕是否符合假處分要件與法院許可與否，仍有疑問。同前掲（注 5）上柳克郎等 頁 86；同前掲（注 12）稻葉發言 頁 25。



之一股份之股東，得以書面向公司提出股東常會議案。但一項為限，提案超過一項者，均不列入議案。

公司應於股東常會召開前停止票過戶前，公告受理股東之提案、受理處所及受理期間；受理期間不得少於十日。

股東所提議案以三百字為限，超過三百字，者該提案不列入；提案股東應親自或委託他人出席股東常會，並參與該項提案討論。

有左列情事之一，股東所提議案，董事會得不列為議案：

一、該議案非股東會所得決議。

二、提案股東於公司依第一百六十五條第二項或第三項停止股票過戶時，未達百分之一者。

三、該議案於公告受理期間外提出者。

公司應於股東會召集通知日前，將處理結果通知提案股東，並將合於本條規定之提案列於開會通知。對於未列入議案之股東提案，董事會應於股東會說明未列入之理由。

公司負責人如違反第二項或前項規定者處新台幣一萬元以上五萬元以下罰鍰。」

公司法第 192 條之 1 規定董事候選人之提案權並依第 216 條之 1 監察人候選人準用之，「公開發行股票之公司董事選舉，採候選人提名制度者應載明於章程，股東應就董事候選如名單中選任之。」

公告受理董事候選人提名期間、董事應選名額、其受理處所及其他必要事項，其他同第 172 條之 1 第 2 項。

持有已發行股份數百分之一股份之股東，得以書面向公司提出董事候選人名單，提名人數不得超過董事應選名額；董事會提名董事候選人之人數，亦同。

前項提名股東應檢附被提名人姓名、學歷、經歷、當選後願任董事之承諾書無三十條規定情事之聲明書及其他相關證明文件；被提名人為法人股東或其代表人者，並應檢附該法人股東登記基本資料及持有之股份數額證明文件。

董事會或其他招集權人招集股東會者，對董事被提名人應予審查，除有左列情事之一者外，應將其列入董事候選人名單：

- 一、同第 172 條之 1 第 4 項第 3 款
- 二、同第 172 條之 1 第 4 項第 2 款
- 三、提名人數超過董事應選名額。
- 四、未檢附第四項規定之相關證明文件。

..... 」

## (二) 股東提案權之範圍

股東對於公司經營之不滿，透過股東提案權之行使而經股東會決議，以保障自己利益，但無可否認股東提案事實上通常須獲公司經營者之支持才能成功。從而股東提案權制度於公司治理上之機能，意見溝通與經營公開遠大於提案決議之成立而受矚目，以是股東提案範圍應趨於廣泛而不排除「勸告性」提案，才有助於機能發揮。我國之股東提案權制度，董事會對於股東提案若非股東會決議事項「得」以排除而非「應」排除，換言之縱使非股東會決議事項亦可能列入議案於股東會中論議之，而使「勸告性」提案可能存在，此乃應予以肯定；不過該等提案因非股東會決議事項，提案之決議效力則難以肯定。

股東提案對象為股東會決議事項者，董事會不可拒絕之。至於股東會之決議事項範圍，由前述探討中，應作下述解釋：1.雖依法為股東會決議事項，但發議權應於董事會者例如合併等議案，即使股東對之提案亦不必拒絕而應視為「勸告性」提案。2.純粹反對之股東提案

應與日本作相同解釋，不必予以排除；而股利分派與股東利益關係重大之故，應認為股東具有提案權。3.公司業務執行事項可能經章程保留而成為股東提案對象，不過保留範圍應留意不致使股份有限公司之機關權限劃分制度崩潰才是。我國之股東提案案件數僅限於一件，雖不致如日本般發生前後位提案同時提出之可能；不過對於具體業務執行事項之直接提案固可拒絕，但若以章程變更方式提案，雖有侵害董事會權限之虞仍宜視為「勸告性」提案，而不必排斥。

### （三）股東提案權行使之條件

1.股東可以透過股東會以監督公司經營，少數股東之股東提案權被期待之機能發揮遠勝於股東會招集權，除費用較低外，提案股東資格限制亦較低<sup>69</sup>故也，即提案時須持有已發行股份數 1% 之股東<sup>70</sup>。不過此少數股東權基準僅採比率制，反觀美、日等立法例亦兼採絕對數基準，以避免於大規模企業中股東提案權淪為少數大股東之權利，乃值參酌<sup>71</sup>。

2.股東提案僅限一件且 300 字數以內，限制相當嚴格，於國內少數股東之保守現實下，亟期待於公司治理上發揮其機能，此一限制之必要性令人質疑。此外於違反件數或字數限制時立即拒絕列入議案，是否妥當？於美國對此違反者給予更正機會，亦值得參酌。

3.提案股東繼續持股之期限依第 172 條之 1 第 4 項規定，須至股東名簿閉鎖時，違反者得拒絕其提案。不過於同條第 3 項卻又要求提案股東親自或委託他人出席股東會，並參與討論，但對違反者卻無制裁，似僅為訓示規定而已。然而為避免股東提案權之濫用，對於股東會前轉讓持股或股東會缺席無法行使表決權者，解釋上應認為須擱置該提案，若作成決議者應可撤銷之。

<sup>69</sup> 竹內昭夫，株式會社法講義，有斐閣 頁 390；我國依公司法第 173 條規定須繼續一年以上持有公司發行股份總數 3% 以上股東才能提出招集股東臨時會

<sup>70</sup> 少數股東權於解釋上乃採累計方式而非單獨持有一定比率持股。前田庸，會社法入門，有斐閣 頁 79

<sup>71</sup> 同前揭（注 3）張心佛及同前揭（注 34）馮震宇等文中皆有相同意見。

#### （四）股東提案權濫用之防止

雖然我國之公司少數股東仍以保守為多之現實，股東提案權之濫用以致於公司負擔過重之情事，目前殊難想像。不過對於明確之股東權濫用情形，若能事前排除不列入議案以節省公司費用，他方亦可杜絕爭議；職是以故，參酌美、日制度，認為應將提案內容違反法令或章程規定，情緒性發洩而非關股東全體利益，或同一議案之連續性提案，皆宜明文排除之。

#### （五）董監事候選人之提案

我國因公司法第 192 條之 1 及第 216 條之 1 之增訂，使股東提案範圍包括董監事候選人之提名，冀更能發揮監督公司經營之效。不過下列所述仍應指摘：

1. 提名制度之實施限於公司章程明文規定者，從而公司現在經營者認為候選人提名制度不利於己時，則難於期待彼等提出或支持章程修改議案，董監事之股東提名權將流於具文而已，職是宜將「載明章程」之規定刪除。

2. 依第 192 條之 1 第 4 項規定提名人數超過董事應選名額時應排除之，日本亦持相同見解，以避免超額選任之違法情形。不過我國對於董監事候選人之提名設有審查制度之故，若候選人數超過應選名額但經審查剔除不合格者後，並未超過者，於解釋上仍宜將列入候選人名單<sup>72</sup>。

#### （六）股東提案權實效性之確保

股東適法行使提案權，但公司卻不當排除之，我國與日本相同僅事後救濟制度存在而已。甚且，依第 6 項規定對於應列入而未列入議案之股東提案，公司僅於股東會中單方說明自己理由，即可免除罰

<sup>72</sup> 劉連煜「股東表決權之行使與公司治理」中認為應將其明文化以杜爭議，現代公司法治之新課題，元照出版 頁 275。

緩；換言之公司有意的不當排除股東提案，仍可能迴避制裁之不當結果存在，此於立法上之疏漏，應予以重視。

至於事後救濟之不足已如前述，不過反對或修正提案之不當拒絕，應可撤銷該議案之決議；而其他股東提案之不當拒絕，除罰鍰外更須明訂董事會之賠償責任，才能有利於股東提案制度之實施<sup>73</sup>。

現在，股東提案權制度之實施僅限於股東常會，然股東提案權於公司治理上能發揮替代少數股東股東會招集權之機能，從而其實施不宜僅限於股東常會而已；且股東提案權制度價值在於溝通與公開，不當限制之摒除，才有助於公司治理之實踐。尤其股東提案權制度於美國，對於企業社會責任之追及發揮重要機能，提案範圍可能及於社會問題，換言之公司對於該等提案應不得拒絕，乃值吾等參酌，冀股東提案權制度於我國亦能成爲股東追及企業社會責任之有利途徑。

<sup>73</sup> 同前揭（注 72）劉連煜 頁 278。

# The Study on the Legal Issues of Shareholder Proposal right

Lie-Hsyang Lin\*

## Abstract

Though the enforcement of shareholder proposal is negatively evaluated by the theory of agency costs. Eerily in 1942, SEC made rule14a-8 which enable shareholder's proposal being written down on the proxy statement, that becomes an import part of company governance in US. Similarly in 1982, Japan revised commercial law, which enforce the system of shareholder proposal to enable shareholders- meeting lively. Being an acting on the topic of company governance, ROC revised commercial law last year to add section172-1、192-1、216-1 and revised regulations of shareholder-meeting statements to enforce the system of shareholder proposal, too.

Therefore in this study, what are functions of shareholder proposal will be examined by the enforcement in US and Japan, specially the function that social responsibly of business is asked by shareholder proposal being notable. Besides examining contents of shareholder proposal system in US and Japan will also make a comparative study to ROC. By this study the existence of precatory proposal of shareholder is well judged and its inadequacies in the ROC can be identified, so that a proposal to remedy those can be made. It is hoped that this system can effectively accomplish its functions in the future, and does not become merely a written document for the company.

**Key Words: cooperate governance, shareholder proposal right, social responsibility of business, shareholder meeting, nomination of director and supervisor in the company**

---

\* Associate Professor, Department of Public Administration, Tamkang University.

## 永續民主與法制\*

陳淑芳\*\*

### 摘要

民主制是今日憲政國家普遍所採行之國家統治形式，也被認為是所有不好的國家形式中最好的一種，而如何確保民主制度的永續存在，讓人類只享受到民主所帶來之好處，免除民主所可能帶來之弊端與動亂，將是本文所欲探討的課題。本文對於民主之探討分成三大部分。第一部分是民主作為憲法原則應具有之內涵與要素。此部分不僅是在解釋我國憲法第一條所規定之民主原則的內涵與要素，也在闡述一國制憲時欲將民主作為其國家形式時，憲法應包含之內容與規定。第二部分闡述保護民主制度憲法可以具有之一些規定，這些規定雖非民主之要素，但卻是民主欲永遠存立，不致遭到破壞與摧殘的防衛機制。第三部分是探討民主欲實施成功，須有之配套制度—法治國家原則，與須完備的前提要件—具有民主素養之國民。只有當這些配套制度與前提要件皆具備時，才能引領民主走上坦途，真正地確保民主制度的屹立不搖。

**關鍵字：**民主、國民主權原則、民主正當性、防衛性民主

---

\* 本文原發表於淡江大學公共行政學系 2006 年 10 月 14 日所主辦之「永續發展與制度變革」學術研討會上。感謝台北教育大學文教法律研究所所長周志宏教授在研討會上對本文所提供之寶貴建議。

\*\* 世新大學法律學系副教授。

## 壹、前言

就國家及政府的統治形式，在人類的歷史上出現過一人統治之君主制、一群人統治之寡頭制、全民統治之民主制的各種形式（此三種統治形式之分類方式，是由 Aristoteles 所提出，且至今仍適用<sup>1</sup>）。在二十世紀以後，或在蘇聯解體以後所建立之憲政國家，大多採行民主制，民主制已成爲今日憲政國家普遍所採行之國家統治形式。誠如 W. Churchill 所言，民主一直還是所有不好的國家形式中最好的一種<sup>2</sup>。

民主之作爲國家的政體，除了其是到目前爲止最好的統治形式外，在承認人性尊嚴的保障爲普世的價值，與承認人人生而自由平等的現代社會中，民主也應該是唯一可能與可採的國家形式。蓋只有當作爲人可以自由、平等地參與及影響政治（公共事務），可以自己統治自己，自己決定自己的事務時，即只有當人民是國家權力的基礎，國家權力的行使來自於人民且對人民負責時，才有人性尊嚴及自由平等可言<sup>3</sup>。從而近代憲政發展之第一份憲法文獻，北美維吉尼亞州一七六六年六月十二日的權利法案一開始即謂：「所有人生而一律自由、獨立」「所有權力皆根源於人民且由其所導出。」美國一七七六年七月四日之獨立宣言也承襲此種見解，並確認「這些真理是自明的與顯而易見的。」<sup>4</sup>

我國憲法第一條也揭示我國的政體爲民主國，並緊接著於第二條規定國家主權屬於國民全體之國民主權原則，並將國家權力賦予五院去行使之採行代議與間接民主制度。司法院大法官亦在釋字第四九九號解釋中表明憲法第一條之民主共和國原則，第二條之國民主權原則，與其他憲法上之重要原則（第二章保障人民權利、權力分立與制

<sup>1</sup> Vgl. H. Maurer, Staatsrecht I, 3. Aufl., 2003, § 7 Rdnr. 5.

<sup>2</sup> Vgl. K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, 2. Aufl., 1984, S. 597.

<sup>3</sup> Vgl. H. Maurer, a.a.O. (Fn. 1), § 7 Rdnr. 18; K.-E. Hain, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bonner Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3, 4. Aufl., 2001, Art. 79 Rdnr. 75.

<sup>4</sup> Vgl. H. Maurer, a.a.O. (Fn. 1), § 7 Rdnr. 19.



衡之原則)同屬自由民主憲政秩序之一部分,而為修憲機關不得加以變更者。而憲法第一條之民主原則,除國民主權原則外,應具有一定的內涵與包含一定的要素,否則民主原則將只是一個空洞的原則。且這些民主原則的內涵與要素應同受修憲機關不得加以變更的保障,並為所有國家機關不得加以侵犯者。

民主既然是人類至今最好的國家與統治形式,則如何確保民主制度的永續存在,讓人類只享受到民主所帶來之好處,而免除民主所可能帶來之弊端與動亂,將是本文所欲探討的課題。本文對於民主之探討將分成三大部分。第一部分是民主作為憲法原則應具有之內涵與要素。此部分不僅是在解釋我國憲法第一條所規定之民主原則的內涵與要素,也在闡述一國制憲時欲將民主作為其國家形式時,憲法應包含之內容與規定。第二部分闡述保護民主制度憲法可以具有之一些規定,這些規定雖非民主之要素,但卻是民主欲永遠存立,不致遭到破壞與摧殘的防衛機制。第三部分是探討民主欲實施成功,須有之配套制度—法治國家原則,與須完備的前提要件—具有民主素養之國民。只有當這些配套制度與前提要件皆具備時,才能引領民主走上坦途,真正地確保民主制度的屹立不搖。

## 貳、民主作為憲法原則

憲法所揭示之民主原則,例如我國憲法第一條、德國基本法第二十條第一項與第二十八條第一項,究為國家結構原則(Staatsstrukturprinzip)或僅是國家目的規定(Staatszielbestimmung),對其得否加以定義,或僅能加以描述,在德國學界迭有爭議<sup>5</sup>。就此應

<sup>5</sup> Vgl. K.-P. Sommermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bonner Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 2000, Art. 20 Rdnr. 86 ff.; K. Stern, a.a.O. (Fn. 2), S. 602 f.; F. E. Schnapp, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 5. Aufl., 2001, Art. 20 Rdnr. 3 f.

認為我國憲法，如同德國基本法，所揭示之民主原則是國家結構原則，是在確立國家意志形成或行為方式，即國家行為模式，基本的組織與程序（在此並不排除有些國家憲法民主原則之規定只是一種國家目的規定），而非在談一種生活方式或社會的民主化<sup>6</sup>。民主雖然無法定義，而只能描述，就其要素亦無法窮盡地列舉，但民主原則應有一定的核心內涵與要素，而為我國修憲機關依司法院大法官釋字第四九九號解釋，或德國修憲機關依基本法第七十九條第三項規定，不得加以變更者。這些核心內涵與要素既然是修憲機關不得更動者，自然亦是適用與解釋憲法的機關不得牴觸者。另對於民主原則的核心內涵與要素，憲法有時已作了具體的規定（例如：憲法第二條、第六十二條），有時只能經由對於憲法第一條民主原則之解釋而得出。

憲法第一條之民主原則，具體言之，是在說明自由與平等之個人所組成之人民是國家權力的主體與擁有者，是國家權力的行使者（此並具體規定在憲法第二條）。國家之統治形式是一種由下而上的統治形式，而統治者即是被統治者（國民主權原則）。當人民無法親自行使國家權力，而須委由其他國家機關與個人行使時，這些機關與個人的權力是源自於人民，其取得與行使國家權力須具有民主正當性（民主正當性）。其行使國家權力應受人民的監督，並向人民負責（責任政治原則）。而為隨時反應民意，作政治決定之機關應定期改選（定期統治原則）；為真正反應民意，選舉與公投應遵循普通、平等、自由、直接及秘密之原則（選舉原則），並保障人民政治上之基本權利（政治基本權利之保障）。當國家意志決定機關的成員有數人，而無法取得共識，作出一致性之決定時，應採多數決，惟在程序上應尊重與保護少數之權利（多數決原則與少數之保護）。而為讓人民有選擇不同政治意見之機會，應採多黨制與保障反對黨之權利（多黨制與反對黨權利之保障）；為讓人民有參與及監督國家意志形成的機會，此一意志形成的過程應公開透明（公開透明原則）。從而民主原則包含

<sup>6</sup> Vgl. E.-W. Böckenförde, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: J. Isensee/P. Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. 1, 2. Aufl., 1995, § 22 Rdnr. 8.

在設計國家意志形成的整個過程—從初始之民意到最後國家意志的作成—時，一連串且連續性應考慮的要素<sup>7</sup>。以下即試著進一步闡述這些民主原則的核心內涵與要素。

## 一、國民主權原則

憲法有關民主原則之第一個具體的規定為憲法第二條之國民主權原則。此條說明國家主權（即國家權力）的主體與擁有者為全體國民（即人民）。在人民與國家權力之正當性關係中，正當性的主體是人民；正當性的客體是國家權力。

### （一）國家權力

憲法第二條之國家主權即是指國家權力本身。而此之國家權力應作廣義的理解，應不限於行使強制力之公權力，而是應包括所有的國家行為（德國聯邦憲法院認為基本法第二十條第二項第二句之國家權力之行使包括「至少所有具有決定性質的官方行為」<sup>8</sup>）。因此無論是國家之立法、司法、行政、考試或監察行為，是國家機關公法上或私法上的行為，對外發生法律效果或僅對機關內部發生法律效果之行為，是國家自己設置機關所為之直接行政，或委由其他行政主體或私人所為之間接行政或委託行政，皆是此之國家權力的行使，而須具有民主正當性<sup>9</sup>。

### （二）人民

憲法第二條之全體國民得以「人民」概括稱之（憲法第六十二條即使用「人民」來指稱全體國民<sup>10</sup>）。故此之正當性的主體並非個別的

<sup>7</sup> Vgl. K.-E. Hain, a.a.O. (Fn. 3), Art. 79 Rdnr. 76.

<sup>8</sup> Vgl. BVerfGE 83, 60 (73); 93, 37 (68).

<sup>9</sup> 在德國對於基本法第二十條第二項「國家權力」之解釋，亦採廣義見解者，vgl. H. Maurer, a.a.O. (Fn. 1), § 7 Rdnr. 25; K.-P. Sommermann, a.a.O. (Fn. 5), Art. 20 Rdnr. 139 ff.

<sup>10</sup> 憲法就「人民」一詞之使用並不精確，第二章人民之權利義務所使用之「人民」一詞，應是指個別的人民，且有些條文僅指中華民國國民（例如：第七條平等權、第十條居住遷徙自由、第十一條言論自由、第十四條集會結社自由、第十七條參政權與第十八條服公職之權），有些條文包括所有服膺於我國國家權力之人（例如：第八條人身自由、第十二條秘密通訊自由、第十三條宗教自由、第十五條訴訟權）。惟第六十二條之「人民」，應是指行使治權（統治權）的

國民，而是國民的集合體—全體國民。而此之國民並非指在中華民國領域內生活或停留，也服膺於我國國家權力之人，而是指具有中華民國國籍，憲法第三條所定義之中華民國國民。即國家構成三要素—主權、國民、領土—中，國民之概念。所以若依憲法第二條及第三條作文義及體系解釋的話，立法者不得透過法律賦予非具有中華民國國籍之外國人選舉與罷免國家機關成員之選舉權與罷免權，與直接決定國家事務之創制權與複決權。因為外國人既然不是國家權力主體之一，當然不得行使國家權力<sup>11</sup>。雖然憲法只在第一三〇條規定，選舉權與被選舉權僅限於「中華民國國民」能夠擁有，而未明文規定罷免權、創制權、複決權之行使也僅限於中華民國國民，但在體系解釋上，仍應作同一之解釋（公民投票法第七條即規定，中華民國國民年滿二十歲，有公民投票權）。至於那些人具有中華民國國籍是依國籍法的規定定之。

## 二、民主正當性

### （一）直接民主與代議（間接）民主

憲法第二條僅規定國家權力的擁有者，而並未規定國家權力將由誰（組織—行使者）與以何種方式（程序）來行使。惟人民既然是國家權力的擁有者，國家之統治者，則國家權力當然是由人民來行使。於人民自己直接行使國家權力之情況，一般稱之為直接民主，此例如人民透過選舉與罷免立法委員或總統，直接作成國家人事上的決定，透過創制與複決直接作成國家事務上的決定。所以國家權力首先可由人民透過憲法第十七條、第十二章及憲法增修條文第二條第一項、第

---

人民，而與第二條規定治權歸屬之「全體國民」同義。另為與行使治權的人民作區分，第二五條另用「全國國民」指稱行使政權的人民。

<sup>11</sup> 德國基本法第二十條第二項第一句是規定：「所有國家權力源自於人民。」有些德國學者從人性尊嚴及人生而自由平等的角度出發，認為此處之「人民」應包括所有服膺於德國國家權力之被統治者與當事人，因此除具有德國國籍之德國人外，亦應包括在德國境內居住之外國人，進而認為立法者可以透過法律賦予外國人選舉權。Vgl. K.-E. Hain, a.a.O. (Fn. 3), Art. 79 Rdnr. 77 ff. 相反見解認為此之「人民」只限於具有德國國籍之德國人者，BVerfGE 83, 37 (51); 83, 60 (71); H. Maurer, a.a.O. (Fn. 1), § 7 Rdnr. 22 ff.; K.-P. Sommermann, a.a.O. (Fn. 5), Art. 20 Rdnr. 142 ff.

四條第一項之規定行使之。惟人民人數眾多，不可能所有的國家權力皆由人民自己與直接行使之，故憲法在第二十五條以下，又規定了可以代理人民行使國家權力的國家機關，分設五院以行使將國家權力分為五權後之五種權力，憲法第六十二條且明文規定，立法院代表人民行使立法權。而由憲法有關國家基本組織方面的規定可以看出，除前述人民之行使選舉、罷免、創制、複決權外，憲法原則是採代議（間接）民主的制度，而使得國家權力也可以透過國家機關行使之。此外憲法第二條僅要求國家主權應屬於國民全體，在人民無法親自行使國家權力時，國家機關公權力之行使須基於民意，至於國家組織部分，究竟由那些機關，依怎樣的程序代表人民行使國家權力，具體言之，即在政府體制方面，究竟是採內閣制或總統制，應不在憲法第一條與第二條修憲機關不得變更的範圍內，而為修憲機關可以另行設計者。

依憲法之規定，如上所述，人民以外之國家機關雖然也可以行使國家權力，但基於國民主權原則，這些國家機關之行使國家權力仍須基於人民之意志，須經由人民的授權，即須具有民主正當性。所以民主正當性建立了作為國家權力擁有者之人民與行使國家權力之國家機關間的必要關係，並藉此擔保國家權力確實源自於人民，人民確實可以有效地影響國家權力之行使<sup>12</sup>。民主最重要的一部分，即是應透過怎樣的組織與程序予以實現，而其實現能忠實反應人民意志，即民主正當性的問題。

## （二）民主正當性之種類

### 1. 制度與作用上之民主正當性(funktionelle und institutionelle demokratische Legitimation)

當憲法—即民主之制憲者或修憲者—自己規定由那些國家機關行使何種國家權力時，例如：我國憲法之設置五院行使五權，則這些國家機關對於該項國家權力之行使已取得必要之民主正當性，即制度

<sup>12</sup> Vgl. H. Maurer, a.a.O. (Fn. 1), § 7 Rdnr. 26; E.-W. Böckenförde, a.a.O. (Fn. 6), § 22 Rdnr. 14.

與作用上之民主正當性。且這些國家機關依此所取得之民主正當性並無強弱之分，因此不得再援引民主原則而要求行政要全面地受到國會保留或法律保留之拘束。行政因此也取得其不受國會干預，可自由形成的空間。惟此並非謂這些機關的組成或其成員之產生不再需要具有組織—人事上之民主正當性，其所作成之國家意志決定不再需要具有事務—內容上之民主正當性。相反地，在具體的情況下，兩者仍須具備<sup>13</sup>。

## 2. 組織—人事上之民主正當性 (organisatorisch-personelle demokratische Legitimation)

組織—人事上之民主正當性要求所有機關及執行職務者的任命須可以回溯到人民，即要求從人民，經由人民選出之代表，到賦予國家任務之機關與執行職務者之間須具有無中斷之正當性串連 (ununterbrochene Legitimationskette)<sup>14</sup>。在此並不要求所有國家機關或執行職務者直接由人民任命與直接回溯到人民，而是亦可間接由人民任命與間接回溯到人民，只要此一民主正當性的鎖鏈未中斷。相反地，當此一正當性的鎖鏈中，有一不具有或不充分具有民主正當性的個人或團體介入時，最後機關及執行職務者之任命，即不再具有民主正當性。而當代表機關或在機關內為行為之執行職務者具有民主正當性時，該機關亦具有民主正當性。另此之執行職務者之任命應有一個別具體的任命行為，而非只是一般抽象地，例如透過法律之規定，且此種任命必須是針對其將行使之職權所為之任命方具有民主正當性。此種無中斷之正當性串連，例如：人民選舉立法委員組成立法院，立法院再對司法院院長、副院長及大法官行使同意權，並由人民選出之總統任命之。或人民選出之總統任命行政院院長，行政院院長再提名各部會首長，並由總統任命之。之後各部會首長再任命其屬官<sup>15</sup>。

<sup>13</sup> Vgl. H. Maurer, a.a.O. (Fn. 1), § 7 Rdnr. 27; E.-W. Böckenförde, a.a.O. (Fn. 6), § 22 Rdnr. 15; K.-P. Sommermann, a.a.O. (Fn. 5), Art. 20 Rdnr. 162; F. E. Schnapp, a.a.O. (Fn. 5), Art. 20 Rdnr. 21.

<sup>14</sup> Vgl. BVerfGE 83, 60 (73); 93, 37 (37 f.).

<sup>15</sup> Vgl. H. Maurer, a.a.O. (Fn. 1), § 7 Rdnr. 28; E.-W. Böckenförde, a.a.O. (Fn. 6), § 22 Rdnr. 16; K.-P. Sommermann, a.a.O. (Fn. 5), Art. 20 Rdnr. 158; F. E. Schnapp, a.a.O. (Fn. 5), Art. 20 Rdnr. 20.

大法官或該屬官與人民之間具有無中斷的正當性串連。若執行職務者之產生須經提名、行使同意權與任命之各種階段始完成時，則此時之提名者、行使同意權者與任命者，即所有的參與者，皆須具有組織一人事上之民主正當性，否則如此所產生之執行職務者即不具有組織一人事上之民主正當性<sup>16</sup>。從而被司法院大法官釋字第六一三號解釋宣布違憲之國家通訊傳播委員會組織法第四條之由各政黨依其在立法院所占席次比例具有拘束力地推薦通傳會委員候選人，與依其在立法院所占席次比例推薦學者、專家組成審查會審查通傳會委員候選人，並據其審查之結果，行政院院長有提名之義務，因為在此政黨及審查會的委員皆不具有組織一人事上之民主正當性，從而由其所推薦與提給行政院院長提名之通傳會委員亦皆不具有組織一人事上之民主正當性。該條真正與主要違憲之理由，應是民主原則的違反。基於同一個理由，公民投票法第三十五條第一項之規定亦有違憲之虞。

在所有國家機關中，除總統外，立法院（國會）是唯一直接經由人民選舉產生的機關。且憲法第六十二條規定，立法院代表人民行使立法權，而國家秩序即是法秩序，除憲法之規定外，國家法秩序皆賴立法院之立法予以形成。鑒於立法院所具有之民主正當性及其所行使之職權，立法院實居於實現民主的核心機關地位。為符合人民統治之正當性原則，領導國家之實質的任務應由立法院來承擔。就德國國會類此在民主中所扮演的角色，德國聯邦憲法法院即曾強調，國會不得任意拋棄其任務，「或許在由人民最直接透過其選出之國會行使國家權力的國家事務中，特別是這個國會被賦予在公共意志形成過程中，於權衡不同、有時互相衝突之利益下，決定憲法就共同生活未決之問題的任務。國家在此透過其立法權完成保障公共利益對抗團體利益的

<sup>16</sup> Vgl. E.-W. Böckenförde, a.a.O. (Fn. 6), § 22 Rdnr. 18. 在德國發生爭議的是，當國家決定是由合議機關作成，是否該機關之所有成員皆須具有民主正當性，即當有部分成員是由民間團體指派時，該機關是否尚具有組織一人事上之民主正當性。德國聯邦憲法法院認為，如果該機關之決定是依多數決作成，而具有民主正當性之成員，即由國家任命之成員，已超過多數時，該機關所作成之決定即具有民主正當性。Vgl. BVerfGE 93, 37 (37 f.). 相反見解而認為所有成員皆須具有組織一人事上之民主正當性者，vgl. H. Maurer, a.a.O. (Fn. 1), § 7 Rdnr. 29. 其他之正反見解，vgl. E.-W. Böckenförde, a.a.O. (Fn. 6), § 22 Rdnr. 17 ff.; K.-P. Sommermann, a.a.O. (Fn. 5), Art. 20 Rdnr. 159 f.

任務。」因此民主原則要求，「每一種透過客觀法規對於生活領域的規範都必須可以回溯到由人民所任命之立法機關的意志決定上。立法者不得將其最重要的任務讓與國家組織內或國家組織外的單位去任意處置。」<sup>17</sup>

總統在我國雖然也是直接由人民選出，具有極強之組織—人事上之民主正當性，但總統除依憲法增修條文第二條第四項擁有國家安全有關大政方針之決定權，與設置國家安全會議及國家安全局之組織權外並不具有實權。且總統之決定若欲落實，仍須透過法律的制定，或欲行使組織權，仍須受法律的拘束。從而總統除得行使憲法所賦予之權限外，似無法藉由其極強之組織—人事上之民主正當性，擴張其權限，與取得國家核心機關的地位。從而一個機關在國家運作中所扮演之角色，不能單獨依照組織—人事上之民主正當性程度的強弱決定之，而是尚須配合憲法所賦予之職權決定之。

### 3. 事務—內容上之民主正當性(sachlich-inhaltliche demokratische Legitimation)

事務—內容上之民主正當性所涉及的是機關或執行職務者之行爲，要求其所作成之國家決定須回溯到人民的意志。所以在此是要求國家權力的行使，依其內容，須源自於人民，具有正當性的基礎，並藉此確保人民對於國家權力的行使。事務—內容上之民主正當性透過兩種形式得出：一是透過機關或執行職務者之行爲受國會所制定之法律與以法律爲基礎之其他法規的拘束；二是透過對於機關或執行職務者之行爲的監督與指示，即透過其對人民所負擔之責任——一種可受到檢驗之民主的責任。此例如：人民代表直接對人民負責，並可透過定期之選舉行爲或罷免行爲予以檢驗。內閣及各部會首長直接爲其自己之行爲，間接爲其下級機關之行爲—當內閣與部會首長對此等下級機關具有指揮監督權時，向人民代表負責。並透過人民代表之控制權與

<sup>17</sup> BVerfGE 33, 125 (158 f.); 40, 237 (248 ff.); 41, 251 (259 f.); 45, 400 (417 f.); 47, 46 (78 f.); 49, 89 (124 ff.); 58, 257 (268 f.).轉引自 K. Stern, a.a.O. (Fn. 2), S. 609 f.



免職權予以檢驗。相對於司法是以其受法律拘束之方式體現其事務—內容上之正當性，行政卻是以向國會負責之方式表現其行為仍受民意之拘束。且行政之高層是對其所有下級機關與屬官之行為向國會負責，並透過指揮監督左右其下級機關及屬官之行為<sup>18</sup>。行政向國會負責之方式，依憲法增修條文第三條第二項之規定，有行政院之向立法院提出施政方針及施政報告，行政院院長及行政院各部會首長在立法院之備詢，對於立法院所通過之某些議案認為窒礙難行時之提出覆議，與行政院院長在立法院通過對其之不信任案後之辭職等。司法院大法官在多號解釋中所提到之責任政治原理，即是由事務—內容上之民主正當性中所導出的一個原理（參釋字第三八七號、第三九一號、第四六一號、第六一三號解釋）。

### （三）正當性程度(Legitimationsniveau)之要求

上述所提及之組織—人事上之民主正當性與事務—內容上之民主正當性，在具體情況下，可能有時前者較強，後者較弱（例如：國會議員），或後者較強，前者較弱（例如：法官）；或機關及執行職務者之行為嚴格受到法律的拘束，但不受人民與國會之監督（例如：司法），或較不受到法律之拘束，但卻受到人民或國會嚴格的監督（例如：行政）；或下級機關之行為不受上級機關之指揮監督，但卻嚴格受到法律之拘束或其直接向國會負責（例如：行政獨立機關）。所以民主正當性並不要求在每一個環節都具有同等之正當性強度，所要求的只是民主正當性之確實具有，與一定程度及最低程度之正當性的確保。在此具有重要性者，並非民主正當性之形式，而是國家行為民主正當性之實際性(Effektivität der demokratischen Legitimation)。而當上述兩種民主正當性中之任何一種完全欠缺時，可認為民主正當性實際上已不具有<sup>19</sup>。

<sup>18</sup> Vgl. E.-W. Böckenförde, a.a.O. (Fn. 6), § 22 Rdnr. 21 f.; K.-P. Sommermann, a.a.O. (Fn. 5), Art. 20 Rdnr. 161; K. Stern, a.a.O. (Fn. 2), S. 610; K. Zippelius/T. Würtenberger, Deutsches Staatsrecht, 31. Aufl., 2005, S. 75 f.

<sup>19</sup> Vgl. K.-P. Sommermann, a.a.O. (Fn. 5), Art. 20 Rdnr. 163; K.-E. Hain, a.a.O. (Fn. 3), Art. 79 Rdnr.

此外，當欲作成之國家決定愈重要及所涉及之範圍愈廣時，所要求之正當性的程度將愈高。即對於公共事務之基本與重要之決定應保留給具有直接民主正當性的國會<sup>20</sup>。只是國會所具有之直接民主正當性並不能導出國會可以行使所有的國家權力與作成所有的國家決定，在此仍應尊重其他國家機關所擁有之制度—作用上之民主正當性，與權力分立原則所設下之界限，例如：裁判應由法院作成，行政任務應由行政機關來完成。正如德國聯邦憲法法院所言：不得由民主原則導出「全面國會保留形式之權力獨占」<sup>21</sup>。

### 三、選舉原則

當全體國民為統治者，而非某一種族、族群、性別或階級之人為統治者，且憲法保障每一個人之自由平等時，人民之直接行使國家權力，自應採行所有人民皆有選舉權之普通選舉與票票等值之平等選舉。惟並不需要每一位人民代表皆由全體國民選出，而可劃分選區，分別選出<sup>22</sup>。為避免國家對於人民行使國家權力的操縱，阻礙真正民意的表達，選舉應採行自由選舉與秘密選舉。秘密選舉的採行最終也是為了保障自由選舉，但違反自由選舉之方式並不限於要求人民記名投票或公開亮票之一種，任何對於選舉之操縱，可能影響人民投票行為與投票時自由意志形成的國家措施，皆已違反自由選舉原則，此例如直到這一屆立法委員選舉為止之前所採行之一票選人，選舉結果各政黨可依投給其黨員之投票數分配僑居國外國民與全國不分區代表的選舉制度，因為在此投給個別候選人的個人，未必有欲投給該候選人之政黨的意思，而使得人民在投票時，並非完全出於自己之自由意思。又例如民國九十四年之選舉國民大會代表，只能選舉團體而不能選舉個人，選出之團體成員將來參與修憲複決時又必須一致投票且包裹投票，此制不但侵犯欲以個人名義參選之人，受憲法第十七條保障

84.

<sup>20</sup> Vgl. K.-P. Sommermann, a.a.O. (Fn. 5), Art. 20 Rdnr. 175 f.; K.-E. Hain, a.a.O. (Fn. 3), Art. 79 Rdnr. 85.

<sup>21</sup> BVerfGE 49, 89 (125).另參 K.-P. Sommermann, a.a.O. (Fn. 5), Art. 20 Rdnr. 177.

<sup>22</sup> Vgl. K.-P. Sommermann, a.a.O. (Fn. 5), Art. 20 Rdnr.152.

之被選舉權，且讓人民無法基於單一的思考投票（例如贊成甲團體對於修憲案交付人民公投之主張，但卻反對立委減半），違反自由選舉原則。至於直接選舉並非必須採行之選舉制度<sup>23</sup>，但始終有一層級之選舉必須採行直接選舉。此外，民主原則只要求選舉須符合普通、平等、自由及秘密選舉之原則，至於選舉制度究應採取何種制度，是多數決制或比例代表制？是單一選區制或複數選區制，民主原則並無一定之要求<sup>24</sup>。

民主原則要求由下而上的統治方式，要求被統治者即是統治者，此種要求不應只是一種口號，而是必須確實能夠實現，且是透過某種法律的形式予以實現，讓人民確實是行使國家權力者。基於此，人民直接行使國家權力之選舉，必須承認上述之選舉的原則<sup>25</sup>。

憲法第一二九條規定，「本憲法所規定之各種選舉，除本憲法別有規定外，以普通、平等、直接及無記名投票之方法行之」，也確立了上述所主張之普通、平等、秘密投票之選舉原則（另參公職人員選舉罷免法第三條第一項、總統副總統選舉罷免法第二條）。惟獨漏自由選舉原則，此點將來再修憲時，似有明文加以規定之必要。此外此一選舉原則不僅對選舉適用，對於罷免、創制、複決亦適用（公民投票法第四條即規定：「公民投票以普通、平等、直接及無記名投票之方法行之。」），且為修憲機關不得加以變更者<sup>26</sup>。

#### 四、定期統治原則

在民主國家只存在定期的統治，民主國家並不承認永遠的統治者與執政者，民主即定期統治。民主原則要求代表人民作成政治決定之機關的成員，例如國會議員或內閣閣員，必須定期改選。定期改選的目的是為了讓人民有監督與重新檢驗代表其行使國家權力之機關與個人之機會，探尋與反應人民最新之民意，更新代表人民行使國家權

<sup>23</sup> Vgl. K.-E. Hain, a.a.O. (Fn. 3), Art. 79 Rdnr. 82; F. E. Schnapp, a.a.O. (Fn. 5), Art. 20 Rdnr. 15.

<sup>24</sup> Vgl. F. E. Schnapp, a.a.O. (Fn. 5), Art. 20 Rdnr. 15.

<sup>25</sup> Vgl. K. Stern, a.a.O. (Fn. 2), S. 605 f.

<sup>26</sup> 在德國基本法下，相同見解，vgl. K.-E. Hain, a.a.O. (Fn. 3), Art. 79 Rdnr. 82.

力之機關與個人之民主正當性，避免正當性聯結之喪失。同時避免造成獨裁專制，代表人民行使國家權力之人利用其在位之優勢，延長自己之任期，並藉此剝奪人民之選舉權與直接行使國家權力。民意代表的任期必須在選舉之前即已確定，人民所託付權力的期限，僅限於其在選舉當時所確立的期限。民意代表透過選舉所取得之民主正當性，亦僅限於此一選舉當時所確立的期限。修憲機關雖然可以透過修憲之程序，延長民意代表的任期，但此種任期之延長只能從下屆起實施，當屆任期之延長，已違反民主原則<sup>27</sup>。

司法院大法官在釋字第二六一號解釋即曾依此一原則，而宣告萬年國會違憲，責令所有中央民意代表必須全面改選，其謂：「民意代表之定期改選，為反映民意，貫徹民主憲政之途徑」。在釋字第四九九號解釋亦依此一原則宣告國民大會代表透過修憲延長自己之任期的修憲行為違憲，而謂：「按國民主權原則，民意代表之權限，應直接源自國民之授權，是以代議民主之正當性，在於民意代表行使選民賦予之職權須遵守與選民約定，任期屆滿，除有不能改選之正當理由外應即改選，乃約定之首要者，否則將失其代表性。本院釋字第二六一號解釋：『民意代表之定期改選，為反映民意，貫徹民主憲政之途徑』亦係基於此一意旨。．．．而國民大會代表之自行延長任期部分，於利益迴避原則亦屬有違，俱與自由民主憲政秩序不合。」從而當屆民意代表延長自己之任期，亦屬違反定期改選原則。至於民意代表的任期應該多長，超過此一期間即可認為已違反定期統治原則，德國有學者認為，應為五年之期間<sup>28</sup>。

此外由司法院大法官釋字第三一號、第四九九號及第五五三號解釋可知，定期改選之民主原則並非絕對不得偏離，而是當國家發生重大變故，有特殊事故或有不能改選之正當理由時，仍得於例外之情況下予以偏離。

<sup>27</sup> Vgl. K. Zippelius/T. Würtenberger, a.a.O. (Fn. 18), S. 76 f.; K.-P. Sommermann, a.a.O. (Fn. 5), Art. 20 Rdnr. 153; K. Stern, a.a.O. (Fn. 2), S. 608 f.

<sup>28</sup> Vgl. K.-P. Sommermann, a.a.O. (Fn. 5), Art. 20 Rdnr. 153; K. Zippelius/T. Würtenberger, a.a.O. (Fn. 18), S. 77. 惟兩位作者並未附具理由，說明何以以五年為限。

## 五、政治基本權利之保障

民主的活絡有賴公共意見的形成，為促進與保障公共意見之形成，並保障人民對於代表人民行使國家權力之機關與個人的監督，應保障人民政治上之基本權利，此等政治上之基本權利包括：憲法第十一條之言論自由、講學自由、出版自由、通訊傳播自由，第十四條之集會結社自由。此等基本權利之性質與保障，司法院大法官曾在釋字第四四五號解釋之解釋文與理由書中加以闡明：「憲法第十四條規定人民有集會之自由，此與憲法第十一條規定之言論、講學、著作及出版之自由，同屬表現自由之範疇，為實施民主政治最重要的基本人權。」<sup>29</sup>「本於主權在民之理念，人民享有自由討論、充分表達意見之權利，方能探究事實，發見真理，並經由民主程序形成公意，制定政策或法律。因此，表現自由為實施民主政治最重要的基本人權。國家所以保障人民之此項權利，乃以尊重個人獨立存在之尊嚴及自由活動之自主權為目的。」

關於民主與言論自由的關係，特別是與公共意見之自由形成的關係，在西方早即被提出。Hegel 在其「法哲學之基本綱領(Grundlinien der Philosophie des Rechts)」一書，在「公共意見的價值」之標題下闡述：「公共意見是以非組織之方式，去認識人民之所欲與所思。在國家中真正發生作用者，當然必須以組織的方式來實現，憲法所規定者即是此種情況」 (§ 316)。Hegel 在此清楚地區分透過憲法所規定之機關（包括憲法機關及行使參政權的人民）之國家意志的形成，與透過人民（又可分成政黨、人民團體及個人，特別是透過廣播、電視及報紙等媒體）之在非國家領域的意志形成。後者這些力量存在於社會而非國家的領域，且為公共意見形成的要素<sup>29</sup>。而此兩種意志形成的系統互相的影響，具有緊密的關係。德國聯邦憲法法院即曾表示：「人民不僅是透過選舉與公投表達其政治意志。人民參與政治意志形成的權利不僅表現在選舉時之投票，而是也表現在對於政治意見形成，『公

<sup>29</sup> Siehe K. Stern, a.a.O. (Fn. 2), S. 615 f.

共意見』形成之持續過程的影響上。」「人民的意志形成與國家的意志形成以許多的方式互相地交叉重疊。在民主中意志的形成卻應是由人民到國家機關，而非相反地由國家機關到人民。首先透過匯集於選舉之人民政治意志形成的過程產生國家機關（基本法第二十條第二項）。此點說明，原則上禁止國家就涉及人民意見與意志形成的過程有任何的動作，亦即此一過程基本上必須保持是『不受國家干預的(staatsfrei)』。立法機關與政府及行政對於此一過程的干預，只有當有特別之憲法上合理化理由可以合理化之時，才符合自由及公開意見與意志之形成由人民到國家機關之民主原則。」<sup>30</sup>兩種系統處在一種反饋的關係中，如德國學者 E. Stein 所闡述者，「只有當國家的領導者與人民處在反饋的關係(Rückkoppelungsverhältnis)中，此一關係確保國家機器之行使國家權力是爲了人民、國民的利益時，此一國家才配稱作『民主』」<sup>31</sup>。

關於公共意見形成對於國家意志形成的重要性，在西方早即被承認。在十八世紀之英國與法國的國家理論文獻中即已將其視爲政治上之重要的要素。對於 J. Bryce 而言，公共意見之駕馭甚至是真正的民主。其在政治上具有自己之價值<sup>32</sup>。在私人聚會、學術或非學術會議或透過傳播媒體所形成之公共意見不僅延續民意代表在議會之民主殿堂內對於公共議題的討論，使得人民對於政治之參與不被局限在定期的選舉公職人員上。且人民之行使其參政權或平時之參與政治，表達其政治意見，皆以握有充分的資訊爲前提，而公共意見正好可以提供給人民各種不同的資訊、說明與意見，進一步使得民主之公開透明原則所欲保障之人民參與及監督國家機關作成國家意思決定的作用得以獲得確保<sup>33</sup>。

<sup>30</sup> BVerfGE 20, 56 (98 f.).其他尚有 BVerfGE 69, 315 (346); 73, 40 (85); 78, 350 (363); 85, 264 (284 ff.).

<sup>31</sup> E. Stein, Staatsrecht, 8. Aufl., 1982, § 9 I.轉引自 K. Stern, a.a.O. (Fn. 2), S. 617.

<sup>32</sup> Vgl. K. Stern, a.a.O. (Fn. 2), S. 617 f. Vgl. auch R. Zippelius, Allgemeine Staatslehre, 10. Aufl., 1988, § 28.

<sup>33</sup> Vgl. K. Stern, a.a.O. (Fn. 2), S. 618 f.

為實現民主，除應保障人民上述之自由權外，尚須保障人民平等參與政治與形成政治意見之平等權利（憲法第七條、第一二九條）。民主是建立在人人自由、平等基礎之上者，所以除應保障人人自由參與政治及形成政治意見的權利外，也應保障人人平等參與政治與形成政治意見的權利。又因為所有國家權力皆源自於全體的國民，所以所有參與國家權力行使的部分，皆須作相同的處理<sup>34</sup>。此等平等權包括：平等之選舉權、被選舉權，平等之行使罷免、創制及複決權，政黨機會之平等，民意代表行使職權上的平等，使用公共設施或傳播媒體宣傳政治意見的平等。關於民主原則對於平等的要求，德國聯邦憲法法院即曾謂：「基本法之民主基本上是反對特權的民主。雖然平等原則並非要求立法者對於個人及重要之社會團體無論如何皆須作相同的對待；其允許經由事物之考量而可以合理化之差別對待。是否與在何種範圍內平等原則允許立法者在規範特定事項時作差別對待，取決於當時之事物領域的本質．．．。對於選舉的事物領域而言，依照歷史上的發展，也發展成民主的一平等主義，此一主義在基本法具有憲法上拘束效力的規定，為對於聯邦議會選舉權之基本法第三八條第一項第一句之規定，與對於邦、地區與地方自治團體之基本法第二八條第一項第二句之規定，由此可知，每一個人應該可以在形式上盡可能平等地行使其國民之權利．．．。此不僅適用於狹義之選舉權與被選舉權之行使，也適用於民意代表權限之行使。在選舉法與國會法基本法就國會議員之地位並不承認存在於議員個人之重要特別而在國家之內可以合理化作差別對待的情勢。所有國會成員在形式上彼此是平等的。此一形式上平等對待的原則是憲法上平等主義之平等原則的體現。由此得出：每一個人，不論其社會上之差異性，尤其不論其出身、其來歷、其教育程度或其財富，必須擁有相同的機會成為國會的成員。」<sup>35</sup>

<sup>34</sup> Vgl. K. Stern, a.a.O. (Fn. 2), S. 613 ff.

<sup>35</sup> BVerfGE 40, 296 (317 f.).

## 六、多數決原則與少數之保護

當統治者即是被統治者時，依自我統治之原理，國家意志決定的作成，理應經全體人民及其代表全體之同意，在此應有統一的意志。惟因每一個人成長背景、所考量利益與思想的差異性，此種統一的意志在實際上往往無法求取。尤其當參與決定的人員愈多時，愈無法求取。當無法求取時，在程序上只能求取最大的共識與大多數人的意思。所以當作成國家意志決定之人員有數人，而無法作成一致性的決定時，此時探尋民意，體現人民意志之方式在程序上即是依多數決原則。德國聯邦憲法法院即認為，多數決原則屬於「民主之基礎原則」<sup>36</sup>，其屬於自由民主之基本秩序最起碼的構成要素<sup>37</sup>。至於在無法作成一致性決定時，何以依多數決，及其正當性在那裡？關於此西方國家學與政治學上有諸多的討論。例如盧梭即認為，少數的意志是弄錯了的意志，其謂：「當與我的意見相反的意見佔勝時，這只是證明我自己錯了，即我以為是公共意志的，實際並不是公共意志」<sup>38</sup>，故得不予考量<sup>39</sup>。無論如何，多數決是求取人民意志最大公約數的一種方法與唯一的方法，是取得最接近民意與最可以貫徹人民意志的一種方法，雖然不盡理想，但也是不得不採行的一項原則，且其總比在無法獲得一致同意下之不作成決定，或由一人或少數人作成決定要來得好，與具有民主正當性<sup>40</sup>。

惟此之「多數」與「少數」並非指某一團體、某一種組織而言，在此並非謂每一個作成國家意思決定的機關，其內部可以分成「多數」與「少數」兩個團體與組織。此之多數係指在作成國家意思決定那一刻，即在特定時間、地點下，人員或票數數量上的多數，此種非組織意義之多數會隨著時間、地點與待決事項的改變而改變。所以多數決

<sup>36</sup> BVerfGE 29, 154 (165). 另參 BVerfGE 1, 299 (315); 2, 1 (13); 44, 125 (141 f.); 73, 206 (251).

<sup>37</sup> BVerfGE 2, 1 (12 f.); 5, 85 (140, 198).

<sup>38</sup> 盧梭著，徐百齊譯，社約論，73年2月臺6版，頁145。

<sup>39</sup> 盧梭及其他學者之看法，vgl. K. Stern, a.a.O. (Fn. 2), S. 612 f.

<sup>40</sup> Vgl. H. Maurer, a.a.O. (Fn. 1), § 7 Rdnr. 55; K. Stern, a.a.O. (Fn. 2), S. 610 ff.; K.-E. Hain, a.a.O. (Fn. 3), Art. 79 Rdnr. 86; M. Sachs, Grundgesetz – Kommentar, 3. Aufl., 2003, Art. 20 Rdnr. 21 f.



不適宜將其稱作「多數統治」的一種國家統治形式。在此並非多數統治少數，而是全民就是統治者，自己統治自己，只是在具體情況下，探尋民意的方式是依多數決<sup>41</sup>。同時「多數」與「少數」也並非憲法上或法律上的概念，或國家組織意義上的概念，所以「少數」不能當作權利主體在法律上主張其權利，具體主張權利者是具有參政權與表決權之個人與民意代表<sup>42</sup>。例如：司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款規定，現有總額三分之一以上的立法委員，而非「立法院之少數」，得聲請解釋憲法。

此之多數不一定就是所有成員的多數。關於多數決原則的設計與多數的確定，有各種不同的方式，就多數的計算基數有表決的多數（取有效票、參與投票人員之多數，棄權與無效票將不予計入）、出席的多數（取作成決定時在場人員的多數，所以棄權與無效票也計入，且計入反對票中）、機關成員的多數（取機關法定人數的多數，不僅棄權與無效票，且缺席者也計入，且計入反對票中），就多數的比例亦有二分之一之多數、三分之二之多數與四分之三之多數。在多數的計算基數與多數的比例互相搭配之下，例如：表決之三分之二多數，機關成員四分之三多數，將產生多種可能性<sup>43</sup>。而當國家機關所作成之決定愈重要，愈需要取得大多數人之共識時，愈應採行較高之多數比例與機關成員之多數。例如：立法院之修改法律只需要立法委員三分之一之出席，及出席委員過半數之同意即可（參立法院職權行使法第四條第一項、第六條），但立法院之提出憲法修正案卻需要立法委員四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議（參憲法增修條文第十二條）。

在民主國家中，不僅要求作成政治決定、具有形成空間的國家機關（例如：行使複決之人民、國會或內閣會議）在作成政治決定時須遵守多數決的原則，而且也要求作成法律上之決定，嚴格受法律拘束

<sup>41</sup> M. Sachs, a.a.O. (Fn. 40), Art. 20 Rdnr. 21; K. Stern, a.a.O. (Fn. 2), S. 611.

<sup>42</sup> Vgl. H. Maurer, a.a.O. (Fn. 1), § 7 Rdnr. 65.

<sup>43</sup> Vgl. H. Maurer, a.a.O. (Fn. 1), § 7 Rdnr. 56 ff.; L. A. Versteyl, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 5. Aufl., 2001, Art. 42 Rdnr. 21.

之合議制的國家機關（例如：司法機關、行政委員會）在作成法律上之決定時，須遵守多數決之原則，此例如司法院大法官審理案件法第十四條第一項規定，大法官之解釋憲法，應有大法官現有總額三分之二之出席，及出席人三分之二同意，方得通過（但宣告命令牴觸憲法時，以出席人過半數同意行之）。法律上之決定在理論上雖然只有一個決定是唯一合法、正確的決定，但法律之解釋與適用涉及專業知識與專業判斷，而自由、多元社會下每一個專家的專業判斷可能有所不同，所以在無法取得一致性之判斷時，仍應依多數決求取最大的共識與大多數人的判斷。所以只要作成國家意思決定的機關是合議制機關，無論其所欲作成決定的事項涉及何種事項，其在作成決定時是否有形成之空間，在作成決定無法達成共識時，皆應依多數決決定之<sup>44</sup>。

國家之意思決定在民主國家雖然係依多數決原則作成，但此一原則的適用必須在兩個前提要件下：（一）有表決權者地位的平等：此包括人民自己直接行使國家權力（選舉、罷免、創制、複決）時，地位的平等（平等參與政治意志形成的權利，特別是選舉權的平等），與民意代表在議會內之具有相同的法律地位（相同之提案權、發言權與表決權）；（二）求取多數之決定作成的程序必須是一個意見與意志自由與開放形成的程序：參與表決者（少數）必須有表達其意見與意志及影響他人（多數）意見與意志的機會，且參與表決者皆是出於其自由意志表達其對國家決定的看法，與投下其所握有之一票<sup>45</sup>。正如德國學者 K. Hesse 所言：「不同與改變之多數關係必須有存在的可能性，以至於在某一決定中居於下風者有真正平等的機會，在稍後的情況贏得多數；藉此多數決才取得完全之民主正當性。」<sup>46</sup>所以國家最後之決定雖然依多數決作成，但為保障自由及公開之國家意志形成的過程，在程序上應保護少數，讓少數有影響多數意見之機會或成為多數意見之可能性，即「程序上尊重少數、保護少數」「實體上以多數

<sup>44</sup> Vgl. M. Sachs, a.a.O. (Fn. 40), Art. 20 Rdnr. 25.

<sup>45</sup> Vgl. K. Stern, a.a.O. (Fn. 2), S. 613; K.-E. Hain, a.a.O. (Fn. 3), Art. 79 Rdnr. 87.

<sup>46</sup> K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl., 1999, § 5 Rdnr. 143.

決、尊重多數」之原則。對少數保護之方式，例如：保障少數在議事程序上之發言權（甚至給予優先發言權與較多之發言時間）、提案權，允許少數對於最後多數決定之結果提出不同意見書。而表決時採相當高的絕對多數（三分之二或四分之三的同意），等於議案的通過須經少數的同意，從另一個角度來看，也有保護少數的作用。

民主多數決原則並非憲法唯一的原則，當憲法上之其他原則的價值優於民主多數決原則時，依多數決所作成之國家意思決定亦不能與之牴觸，而構成多數決的界限，此例如：法治國家原則、社會國家原則、或聯邦制國家之聯邦國家原則。以法治國家原則為例，多數決不得牴觸憲法有關人權保障、權力分立之規定，從這個觀點來看，憲法有關人權保障的規定，實有保護少數的作用。所以民主原則絕對不是多數決專制主義，以多數決作為決定國家意思唯一的準則之意<sup>47</sup>（關於民主與法治國家原則的關係，另參本文肆、一、）。

### 七、多黨制與反對黨權利之保障

民主是建立在人人自由、平等之基礎之上者，所以民主必須允許各種不同意見、利益與意識形態，甚至於對立及衝突的存在，即多元的存在。多元今天也已被認為是自由之民主的結構要素，而多元在政黨政治下的表現，就是存在代表各種不同政治意見的政黨，即多黨制的存在<sup>48</sup>。

此外，選舉只有當人民有選擇（政策與執政者）之可能性時，才是一種真正的選舉，人民才有可能透過選舉制裁與淘汰不適任的執政者並否定其統治之正當性。所以民主國家在政黨政治下也必須是一個多黨制的國家。為實現多黨制，國家除應保障政黨組成之自由與機會之平等（亦屬基本權利之保障），讓不同的政黨有產生與形成的可能性外，尚應透過法制（例如選舉制度、政黨補助），促使至少兩個以上具有政治影響力與執政能力之政黨的產生，創造一種政治環境，讓

<sup>47</sup> Vgl. M. Sachs, a.a.O. (Fn. 40), Art. 20 Rdnr. 23; H. Maurer, a.a.O. (Fn. 1), § 7 Rdnr. 64.

<sup>48</sup> Vgl. K. Stern, a.a.O. (Fn. 2), S. 619 f.

少數也有成爲多數與執政者的可能性。若只有定期的改選，而在國家之內並不存在兩個以上具有執政能力之政黨，且始終只能由一個政黨執政，人民既無選擇其他政黨與政治意見之可能性，亦無透過定期選舉制裁與監督執政者之可能性時，即無政黨輪替執政之可能性時，權力將無法更迭，則民主原則定期統治的要求將形同具文，責任政治將無法實現，一黨專政的產生終將無法避免<sup>49</sup>。

反對黨在民主國家中實具有三種作用：（一）批評的作用—反對黨可以代表人民發掘執政者在基本或個別政策或決定上的缺失，並提出批評；（二）監督控制之作用—在內閣制國家，監督內閣的責任主要在反對黨的身上，所以政府與內閣所爲之違法失職的行爲，皆有賴反對黨代表人民加以監督；（三）提供其他選擇之作用—反對黨可以提供不同於執政者之政策或執政團隊，供人民選擇，讓人民有選擇不同政策與執政者的可能性。而爲了讓反對黨能發揮其上述的作用，在法制上必須保障或賦予反對黨某些權利，例如：爲保障批評的作用，在議會內應設計有利於反對黨之發言規則；爲讓反對黨得以監督政府，在國會監督行政的機制中，應保障反對黨程序上之權利，諸如對於多數所作成之決定，反對黨（少數）認爲違憲時，得發動違憲審查機制，反對黨（少數）即可請求成立調查委員會；爲使反對黨能夠提供其他的選擇，應配給反對黨較多的人力物力<sup>50</sup>。因爲反對黨在民主國家中所扮演的角色極爲重要，所以只有當一個國家允許反對黨的存在，不打擊與壓抑反對黨，執政者已隨時作好交出政權之準備，且反對黨有形成及成爲執政者之可能性時，這個國家才稱得上是自由民主與真正民主的國家<sup>51</sup>。

<sup>49</sup> Vgl. K. Stern, a.a.O. (Fn. 2), S. 620 f.; F. E. Schnapp, a.a.O. (Fn. 5), Art. 20 Rdnr. 16; K.-P. Sommermann, a.a.O. (Fn. 5), Art. 20 Rdnr. 83.

<sup>50</sup> 關於此，參陳淑芳，反對黨在憲法上之地位與權利，翁岳生教授七秩祝壽論文集，當代公法新論（上），民國 91 年，頁 555 以下。

<sup>51</sup> Vgl. H. Maurer, a.a.O. (Fn. 1), § 7 Rdnr. 15.

## 八、公開透明原則

國家權力之行使，人民大都委由代議機關去行使，但此並非意味著，人民只能透過定期改選其代表之機會，表達其政治意見與參與政治，而是人民在平時亦可透過國家意志決定機關決定程序之公開透明，表達其政治意見與參與政治。另唯有此等程序是公開透明時，人民才有辦法監督機關及執行職務者對於國家權力的行使，才能完備事務—內容上之民主正當性。所以要求國家意志決定機關決定程序須公開透過之公開透明原則是為保障人民參與政治與監督政府之重要的原則。此之程序的公開，包括民意代表機關議事程序的公開，司法機關審判程序的公開與行政機關行政程序的公開。另為使人民得以獲取其參與政治之必要的資訊，政府對於其所握有之資訊、文件資料，有公開給人民自由查閱的義務。其中又以民意代表機關議事程序的公開最為重要，因為其具有三個主要的作用：（一）使得人民對於其所選出之代表的監督成為可能；（二）使得民意代表的所作所為，尤其是透過大眾媒體的媒介，得以散布開來與公告周知；（三）透過前兩者之結合達到選舉者與被選舉者之同一性<sup>52</sup>。

關於民主原則之公開透明原則，司法院大法官曾在釋字第四九九號解釋中加以闡述：「憲法為國家根本大法，其修改關係憲政秩序之安定及全國國民之福祉至鉅，應由修憲機關循正當修憲程序為之。又修改憲法乃最直接體現國民主權之行爲，應公開透明為之，以滿足理性溝通之條件，方能賦予憲政國家之正當性基礎。．．．國民大會依八十三年八月一日修正公布憲法增修條文第一條第九項規定訂定之國民大會議事規則，其第三十八條第二項關於無記名投票之規定，於通過憲法修改案之讀會時，適用應受限制。」（解釋文）「國民大會依修改憲法程序制定憲法增修條文，須符合公開透明原則，並應遵守憲法第一百七十四條及國民大會議事規則之規定，俾副全國國民之合理期待與信賴。蓋基於國民主權原則（憲法第二條），國民主權必須

<sup>52</sup> Vgl. L. A. Versteijl, a.a.O. (Fn. 43), Art. 42 Rdnr. 7.

經由國民意見表達及意思形成之溝通程序予以確保。易言之，國民主權之行使，表現於憲政制度及其運作之際，應公開透明以滿足理性溝通之條件，方能賦予憲政國家之正當性基礎。而修憲乃最直接體現國民主權之行爲，依國民大會先後歷經九次修憲，包括動員戡亂時期臨時條款及增修條文之制定與修改，未有使用無記名投票修憲之先例，此亦屬上開原則之表現；國民大會代表及其所屬政黨並藉此公開透明之程序，對國民負責，國民復可經由罷免或改選程序追究其政治責任。」（解釋理由書）依大法官之此一解釋意旨，公開透明原則尚包括民意代表機關之記名投票。大法官並依此一原則宣布該次修憲程序違憲。另政府資訊公開法第一條也表明政府之公開資訊是爲實現民主之意旨，而謂「爲建立政府資訊公開制度，便利人民共享及公平利用政府資訊，保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與，特制定本法。」

## 參、民主制度之保護

### 一、違憲審查制度之採行

憲法所規定之民主原則也有可能遭到憲法機關或修憲機關的違反，爲捍衛民主，除憲法應明定民主原則爲不得修改之憲法條文，或於憲法未明文規定前者，在解釋憲法時應採修憲界限論，並認爲民主原則爲修憲之界限外，應建立違憲審查制度，由司法機關來審查國家機關違反民主原則的事項。大法官在多號解釋中，例如前面所提及之釋字第261號、第四九九號解釋，亦以國家機關行爲違反民主原則之理由，宣告國家機關之行爲違憲。由此亦可看出國家機關確實可能違反民主原則，與違憲審查制度在捍衛民主上的重要性與不可或缺性。

符合民主正當性、由人民代表依多數決所制定之法律也有可能侵害人民的基本權利，其中也包括人民政治上之基本權利（言論自由、集會結社自由、參政權、平等權），或議會內之多數也可能侵害議會內之少數的權利，而民主制度下最可能造成之多數對於少數的迫害，唯一可以制止此種迫害、監督多數的制度，也是違憲審查制度。所以違憲審查制度是防範民主走入歧途、造成多數暴政之重要的防範機制。前述司法院大法官釋字第四四五號解釋，又如第四七九號解釋，就是為對抗多數決所通過之法律，侵害人民政治上之基本權利，防範造成多數暴政所作成之解釋。

## 二、防衛性民主之實施

相對於違憲審查制度之採行是為防範來自於國家機關對於民主的違反與破壞，防衛性民主的實施是為防範來自於民間社會對於民主的迫害與摧毀。民主對於政治基本權利的保障，也可能促使欲推翻民主制度之人藉此民主所保障的權利迫害民主與摧殘民主，例如利用憲法所保障之言論自由、新聞自由、集會自由傳播迫害與摧殘民主的言論，利用憲法所保障之結社自由組成迫害與摧殘民主的團體與政黨。所以民主為保護民主之不被迫害，應採行防衛性民主，剝奪欲迫害民主之個人與團體政治上之基本權利。而只有擁護民主之人才能享有民主對其所作之保障，民主之保護欲摧殘民主之人摧殘民主的自由權利，無異是民主的自殺。基於防衛性民主的想法，憲法增修條文第五條第五項規定，「政黨之目的或其行為，危害中華民國之存在或自由民主之憲政秩序者為違憲。」且政黨是否違憲，應否解散之，依同條第四項之規定，由司法院大法官組成憲法法庭審理之。換言之，當政黨成立的目的或其行為已對自由民主之憲政秩序造成危害時，可剝奪組成該政黨之結社權。而關於防衛性民主實施的正當性問題，如德國學者 G. Leibholz 所言：「沒有任何一部憲法，即使是自由國家的憲法，可以期待它去批准其自己毀滅的前提，與藉此合法化其自殺的行

為。」<sup>53</sup>因為民主是所有政治秩序形式中要求最多與因此也是最危險者，所以它的保護不僅是必要的，而且也是正當的<sup>54</sup>。民主制度本身須具有自我防衛的能力，而任何防衛自己，避免自己走上自殺與毀滅之路的行為，應該是可以被期待與被容許的。

防衛性民主的實施將造成對於某些個人或團體政治上基本權利的剝奪，此種結果似乎又與民主對於政治上基本權利應予保障的要求有所衝突，或如德國學者 K. Hesse 所言：「自由民主之核心價值原則上不能透過限縮自由來確保」<sup>55</sup>。但是如同其他的基本權利，除少數幾項基本權利（人性尊嚴、良心自由）屬例外者外，並不受憲法的絕對保障，且當基本權利的行使將侵害他人自由權利或危害憲法所保障之其他法益時，亦得限制之，而當（政治上之）基本權利危害自由民主之憲政秩序此一憲法上之法益時，當然亦得限制或甚至剝奪之。只是為防止國家假借保障自由民主之憲政秩序之名，行迫害政治上不同意見之實，此種基本權利的剝奪應審慎為之，在剝奪的構成要件上與程序上應作具體明確的規定，且原則上應交由司法機關來審理，而不宜由行政機關以作成行政處分的方式剝奪之。所以在此應非得否加以剝奪，而是在法益——方為自由民主之憲政秩序的保護，一方為基本權利之保障——權衡下，如何與在何種範圍及情況下得加以剝奪的問題<sup>56</sup>。

## 肆、民主制度之配套與前提要件

### 一、民主制度之配套——法治國家原則

民主原則只是一種規範國家意志形成之組織與程序之原則，符合

<sup>53</sup> G. Leibholz, in: Grundprobleme der Demokratie, 1973, S. 313. 轉引自 K. Stern, a.a.O. (Fn. 2), S. 196.

<sup>54</sup> K. Stern, a.a.O. (Fn. 2), S. 196.

<sup>55</sup> K. Hesse, a.a.O. (Fn. 46), § 20 Rdnr. 694.

<sup>56</sup> Vgl. K. Stern, a.a.O. (Fn. 2), S. 196 f.



民主原則所作成之國家決定只能確保其形式合法，具有形式合法性，但卻不能保障依此組織與程序所作成之國家決定在內容上也實質合法，具有實質正當性。所以民主一定要再搭配法治國家原則，以法治國家原則作為其界限及其追求之價值，進而賦予民主一定的實質內涵，如此一來才不會將民主國帶向歧途與毀滅之途。關於民主與法治國家在國家作用上的意義與功能，德國學者 E.-W. Böckenförde 曾謂：「民主是回答國家統治權行使者與擁有者而非其內容的問題；其涉及行使組織化之國家統治權力與執行國家任務之機關的形成、正當性與控制。就此而言，其是組織—形式上之形式原則。法治國家相對地回答國家行為內容、範圍及程序事項的問題。為確保個人及社會自由之利益，其提出國家統治權之界限與約束—特別是透過基本權利的承認、依法行政與透過獨立法院之法律救濟，就此而言，其是實體—符合程序之形式原則。」<sup>57</sup>而在德國最強調法治國家與民主有結合之必要性的學者為 W. Kägi，其認為此種結合牽涉到二者的「命運問題」<sup>58</sup>，其曾謂：「所涉及的不再是任何一種沒有方向的應然，任何一種沒有內容（或對於任何可以想到的內容）的秩序，任何一種沒有基本價值的憲法。有意義之憲法的體系只有當其建立在法治國家的基本價值之上時，才有可能」<sup>59</sup>。或如 K. Stern 所言：「人民之決定並不是因為它是源自於人民，從人民處取得正當性或符合多數決而合法 (rechtsmäßig)，而是只有當因為其也合理 (Recht) 時，才合法。」<sup>60</sup>

「民主」與「法治」之結合，此即為我國憲法上自由民主之憲政（基本）秩序的要求（參憲法增修條文第五條第五項，司法院大法官釋字第四九九號解釋）。在此，「自由」即指法治國家原則，「民主」即指民主原則，所形成之憲政秩序。從而「法治」與「民主」是國家憲政秩序的經緯，二者缺一不可。有如德國學者 H. Maurer 所言：「民

<sup>57</sup> E.-W. Böckenförde, a.a.O. (Fn. 6), § 22 Rdnr. 83.

<sup>58</sup> Vgl. K. Stern, a.a.O. (Fn. 2), S. 623.

<sup>59</sup> W. Kägi, Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staats, 1945, S.135.轉引自 K. Stern, a.a.O. (Fn. 2), S. 623 f.

<sup>60</sup> K. Stern, a.a.O. (Fn. 2), S. 624.

主與法治國家處在不可分割的關係中，彼此互相補充與支撐。沒有無法治國家秩序與不保障自由權利的民主。相反地也沒有不保障不僅是人格與經濟，而是也包括民主之自由權利的法治國家。」<sup>61</sup>據此要求，民主必須是一個保障自由，即基本權利的民主，民主的界限存在於法治國家原則，從而即使符合民主原則，依多數決所作成之國家決定，例如國會所制定之法律，甚至於修憲機關之修改憲法，也不能侵犯人權，違反權力分立原則，侵害法官之獨立性。．．．民主若不顧及法治國家原則，則民主將只是一種多數暴政罷了<sup>62</sup>。

## 二、民主制度之前提要件—具有民主素養之國民

一國能否實施民主與民主之實施能否成功，實受到一國之社會、經濟、文化之背景因素的影響。例如國家若非常的貧窮，文盲非常的多，存在不同的社會階級，或是屬於一種父權與威權的社會，或為宗教國家或單一意識形態的國家，這些都不利於民主的建立與發展。簡言之，一國若欲實施民主，至少其在政治上、國家法制上須保障人人的自由、平等，且其社會文化上確實人人自由、平等與被自由、平等的對待，開放多元與容許各種不同意見及價值觀的存在。所以並不是每一個國家皆可實施民主。即使一國的憲法明定其國家為民主國，但實施民主之前提要件不具備時，則只是聊備一格的民主國。所以要成功的實施民主，可能需要先完備實施民主的前提要件<sup>63</sup>。

因為民主是一種人民自己統治自己的制度，民主最底層的根基是一國的國民，所以民主欲實施成功，在其他前提條件皆完備之後，最後須完備者，是教育國民成為具有民主素養的國民。以我國為例，無論是在社會、經濟與文化的層面皆已適宜實施民主（人民生活富足、宗教融合、社會文化多元），唯一仍有待努力的，是培養具有民主素養的國民。而具有民主素養之國民的特徵包括：理性、具備基本公民

<sup>61</sup> H. Maurer, a.a.O. (Fn. 1), § 7 Rdnr. 14.

<sup>62</sup> Vgl. K. Stern, a.a.O. (Fn. 2), S. 621 ff.; K. Zippelius/T. Würtenberger, a.a.O. (Fn. 18), S. 73.

<sup>63</sup> 關於實施民主之前提要件，vgl. E.-W. Böckenförde, a.a.O. (Fn. 6), § 22 Rdnr. 58 ff.

知識、尊重法治與人權、具有溝通協調能力、具有主見同時能尊重他人之意見、有高度參與公共事務的興趣與能以公共利益的觀點參與國家意志的形成。當國民具有民主素養之後，不僅實施直接民主，自己行使國家權力（選舉、罷免、創制、複決）的國民能理性、正確地作出國家在人事與事務上之決定，代表人民行使國家權力由人民直接選舉產生的民意代表也能理性問政，進而改善國會結構與立法品質。促進公共意見形成、扮演監督政府重要角色的新聞媒體，其新聞工作人員的素質也能跟著提升與改善。而解決我國目前實施民主制度最大的障礙與隱憂—國會亂象與媒體亂象。所以教育在一國實施民主的過程中，扮演著極為重要的角色，惟其並非可一蹴而就，而是需要長期耕耘與規劃者。因為教育對於民主的重要性，在德國不乏討論教育與民主之關係的文章<sup>64</sup>。

## 伍、結論

德國在經歷納粹政權的禍國殃民之後，深切地反省，何以建立在民主之上的威瑪共和最後卻走上絕路，且那麼多的國民追隨希特勒迫害人權。經其反省之結果，（一）威瑪共和只講形式合法性，不講實質正當性，重民主而輕法治；（二）威瑪憲法是一部價值中立的憲法，仍賦予希特勒及其黨羽等欲迫害民主之人政治上之基本權利，而使其得以利用民主所賦予之權利迫害民主；（三）威瑪共和的國民欠缺民主的素養。為避免重蹈覆轍，一九四九年所制定之基本法除強化民主原則之基本要素的規定外（例如：基本法第二十一條有關政黨之規定，第三十八條有關選舉原則、採自由委任之規定），特別重視人性尊嚴與人權之保障，要求國家依多數決所作成之決定不僅須符合民主

<sup>64</sup> Vgl. G. Leibholz, *Demokratie und Erziehung*, 1967; W. Leisner, *Demokratie – Selbsterstörung einer Staatsform?* 1979, S. 60 ff. 出處與其他文獻，vgl. K. Stern, *a.a.O.* (Fn. 2), S. 596 Fn. 86.

原則，也須符合法治國家原則，確立自由民主之基本秩序是憲法的基本價值與基礎，不僅適用憲法的機關不得違反，修憲機關亦不得違背。為防範假民主之名行迫害民主之實，基本法採行防衛性之民主，對於危害自由民主之基本秩序的個人得剝奪其所利用之基本權利(基本法第十八條)，禁止危害自由民主之基本秩序之團體與政黨的設立(基本法第九條第二項、第二十一條第二項)。為改造國民之素質，在整個義務教育的過程中，加強公民教育，培養具有民主素養的國民。並在學校教育之外，另外於聯邦及各邦設置政治教育中心，以出版書籍免費供人民索取、自己開設討論課程與補助其他教育機構開設討論課程之方式，從事學校以外的政治教育(聯邦政治教育中心〔Bundeszentrale für politische Bildung〕的任務依二〇〇一年一月二十四日之聯邦政治教育中心規程第二條之規定為「透過政治教育的方法促進對於政治事件的理解，強化民主意識與加強政治參與的準備」)<sup>65</sup>。德國在二十世紀第二次世界大戰之後對於永續民主所作的這些努力，再一次讓世人看到了德國人的智慧。永續民主不僅是一種理想，而是就此是可以透過法令制度予以實現的。

為保護自由民主之基本秩序，德國於一九六八年在基本法第二十條第四項增訂了人民抵抗權(Widerstandsrecht)之規定，其規定為：「對於任何採取行動破壞此一秩序的人，當其他的協助皆已不可能時，所有德國人民有抵抗的權利。」德國基本法雖然也將人民之抵抗權視為保護民主的制度之一，但抵抗權實已屬憲法體制外的制度，已是一種革命或改朝換代之揭竿起義的行動，不待憲法的規定，也很難由憲法加以規定，故本文不將其列為永續民主應有的法制設計與規定。至於近年來行政院在自行認為立法院所通過之法律違憲後，即逕行不執行該法律之行爲(例如針對九十三年九月二十四日公布施行之三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例)，已非德國基本法第二十條第四項所規定之抵抗權，而應該是一種當行政機關執法，發現所欲適用之法

<sup>65</sup> [http://de.wikipedia.org/wiki/Bundeszentrale\\_f%C3%BCr\\_politische\\_Bildung](http://de.wikipedia.org/wiki/Bundeszentrale_f%C3%BCr_politische_Bildung), 2006年10月13日。

律明顯牴觸憲法（尤其是侵犯人權），行政機關是否應適用上位階法規（憲法）而捨下位階法規（法律）之問題。我國就此已設有司法院大法官之違憲審查制度，若能再有效運用大法官在釋字第五九九號解釋所承認之暫時處分措施，應已能有效的解決此一問題。

## Sustainable Democracy and Rule of Law

Shu-Fang Chen<sup>\*</sup>

### Abstract

Democracy is the national form of government, which the most constitutional states introduce and is considered the best form of government. How to guarantee sustainable existence of democracy is the subject of this article. This article contains three parts. In the first part that concerns the components and contents of democracy as a constitutional principle. In this part that not only interprets the components and contents, which the principle of democracy in Article 1 of the Constitution of Republic of China comprises, but also relates the contents and provisions, which a constitution should possess, if a country constitutes democracy as her national form. In the second part is explained, which provisions a constitution can possess to defend the system of democracy. These provisions are indeed not the components of democracy, but the essential institution to defend democracy for sustainable existence from damage and destruction. In the third part that discusses for successful execution of democracy the necessary connective institution – the principle of legal state, and the condition – citizen with democratic character.

**Key Words:** democracy, principle of sovereignty of people, democratic legitimacy, defensive democracy

---

<sup>\*</sup> Associate Professor, Department of Law, Shih-Hsin University.

## 憲政體制的選擇與憲政改造的過程\*

施正鋒\*\*

### 摘要

在這篇論文裡頭，我們先將介紹最基本的三種憲政體制，也就是總統制、內閣制、以及半總統制，進而探討其個別優缺點。接下來，我們想要了解的是，究竟在民主化的過程中，比較適合哪一種憲政體制。再來，我們要回顧台灣人在歷來制憲運動的訴求。接著，我們要檢視與憲政改造有關聯的三種理念，也就是憲政主義、共和主義、以及多元文化主義。緊接著，我們要考察過去十五年來的七次憲政改造的努力。在提出結語之前，我們也要對於修憲的程序稍加討論。

**關鍵字：**憲政體制、總統制、內閣制、半總統制、制憲運動、憲政主義、共和主義、多元文化主義

---

\* 發表於淡江大學公共行政學系暨公共政策研究所舉辦「永續發展與制度變革學術研討會」，台北，淡江大學台北校園，校友聯誼會館，2006/10/14。

\*\* 淡江大學公共行政學系暨公共政策研究所教授。

## 壹、前言

不管是從現代「民族國家／國民國家」(nation-state)的建立、還是民主化(democratization)的角度來看，台灣目前所面對的課題有三，也就是國家肇建(state-making)、民族塑造(nation-building)、以及國家打造(state-building)；國家肇建涉及如何確立國家主權(state sovereignty)的獨立，民族塑造關心如何凝聚住民的「民族認同／國家認同」(national identity)，而國家打造所進行的是政治制度的肇建。一般而言，最基本的政治制度包含憲政體制、政黨體系、以及選舉制度；除了說政黨體系大致會反映社會結構以外，憲政體制、以及選舉制度是比較可以直接透過社會工程的方式來建構<sup>1</sup>。憲政體制主要分為中央政府體制、以及中央與地方的定位<sup>2</sup>，而中央政府體制又可以分為總統制(presidential system)、內閣制(parliamentary system)、以及所謂的雙首長制三大類別<sup>3</sup>；我們在這裡所討論的憲政體制，就是所謂的中央政府體制。

『中華民國憲法』是中國國民黨政權於戰後移入台灣所帶來的，並非台灣人自己加以選擇的。在李登輝擔任總統期間，台灣先後進行六次憲改<sup>4</sup>，重點在如何從事民主轉型(democratic transformation)，特別是國會的全面改選(1991)、以及總統直接選舉(1992)，真正牽涉到中央政府體制調整的部份，是將憲法文本中的內閣制特色逐一割除，包括取消閣揆(行政院長)對於總統人事令的副署權(1994)、以及廢除立法院對於閣揆的人事同意權(1997)

<sup>1</sup> 其實，政黨體系會受到選舉制度影響，而憲政體制也會左右政黨體系的發展，特別是總統制有助於政黨數目的收斂。大體而言，當總統選制採取絕對多數之際，由於可能必須進行二輪投票，政黨勢必要進行結盟，卻沒有必要合併，因此，很可能演變為兩大陣營；相對地，當總統選制採取相對多數之際，政黨如果不事先結盟，很可能會因為鵲蚌相爭而落敗，久而久之，會有助於兩黨制的發展。

<sup>2</sup> 也就是聯邦制(federal system)、以及單一制(unitary system)的分野。

<sup>3</sup> 有關於憲政體制的一般性介紹，見 Sartori(1994)、以及 Shugart 與 Carey(1992)；參考 Lijphart(1992)。

<sup>4</sup> 民進黨執政後所主導的第七次憲改(2005)，重點在國會減半(由 225 席減為 113 席)、區域選舉改為單一選區、廢除國大、以及公投複決(憲法修正案、及領土變更案)。



(施正鋒, 1999)。不過, 由於目前的「九七修憲體制」仍有尚未割除的盲腸, 也就是沒有民意基礎、由總統所任命的行政院長必須「對立法院負責」, 造成民選的總統不能享有充分的權力、卻必須負所有的政治責任, 有違民主政治所強調的「權責相當/課責」(accountability)的精神。

不管是「制定新憲/制憲」、還是「憲政改造/憲改<sup>5</sup>」, 朝野政黨對於目前憲政體制/中央政府體制的定位, 一直有相當程度的歧見; 譬如國民黨堅持目前的憲政體制類似法國第五共和國的「換軌制」, 也就是執政黨如果不能擁有國會的優勢, 必須由掌控國會的在野黨出面組閣, 然而, 陳水扁總統並未苟同這樣的詮釋。面對如此的分歧, 即使大家同意有必要加以釐清, 不過, 究竟對於未來的憲政體制應該如何調整, 仍然有待尋求共識。到目前為止, 除了台灣團結聯盟(台聯黨)以外, 執政的民進黨、以及民間的 21 世紀憲改聯盟, 也分頭著手憲改方案的草擬, 大致是採取總統制、以及內閣制兩案並陳的方式來呈現。此外, 守護台灣大聯盟出版了《制憲運動手冊》(張葆源, 2006)、總統府憲改小組有《憲政改造問答集》(n.d.)、以及行政院研究發展考核委員會(2006)編了一本《憲改方向盤》, 也沒有採取特定的憲政體制選擇偏好。

我們在此, 先將介紹三種主要的憲政體制的特色; 接著, 我們整理有關民主化文獻對於憲政體制的評價, 特別是總統制與內閣制的優缺點; 再來, 我們會回顧台灣人歷年制憲運動所提出的制度選擇; 其次, 在剖析憲改的理念之後, 我們將檢視最近一次所進行的修憲, 特別是修憲過程的反思; 最後, 我們提出簡單的結語。

<sup>5</sup> 有關憲法政治的形式, 除了制定 (constitutional making)、以及改造 (constitutional change) 以外, 當然還包括維持 (maintenance); 見 Barber 與 George (2001)。

## 貳、憲政體制的分類

總統制與內閣制的最大差別，在於行政權與立法權之間究竟是分（separation of powers）、還是合（fusion of powers）。在總統制之下（圖 1），選民有兩張選票，分別選出總統、以及國會議員；總統、以及國會議員有固定的任期，總統不能解散國會，而國會即使再怎麼不滿意總統<sup>6</sup>，也不能進行倒閣，因為，總統是直接對選民負責、而非對國會負責；爲了確保彼此的人員分離，國會議員不能擔任部會首長，除非先辭去議員身分。爲了要讓避免權力集中，總統除了擁有行政權，也有一些立法權（否決權）、以及司法權（提名權），同樣地，國會除了擁有立法權，也有一些行政權（同意權、罷免權）、以及司法權（同意權），最高法院除了擁有司法權，也有一些行政權（彈劾權）、以及立法權（違憲審查權）；總之，除了說是要維持司法部門的獨立以外，最重要的就是要透過彼此之間的相互牽制（check），以便達到相互平衡（balance）的目的。

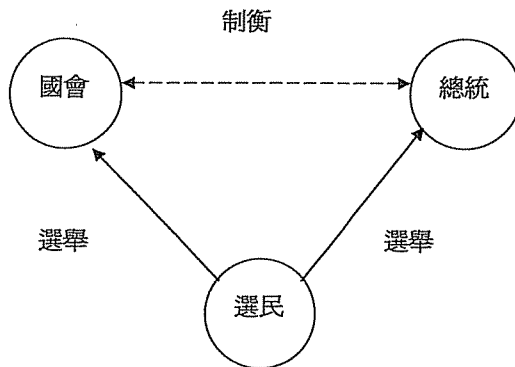


圖 1：總統制

<sup>6</sup> 此時，總統本身既是國家元首（head of state）、也是最高行政首長（chief executive）。

在內閣制之下（圖 2），選民只有一張票來選國會議員，再由國會議員推舉總理／首相；經過虛尊的國家元首（君王、或是總統）任命之後，最為最高行政首長的總理銜命組閣<sup>7</sup>。此時，總理以兩種方式對國會負責：就形式上而言，總理所領導的政黨必須在國會獲得過半以上的席次<sup>8</sup>，要不然，就必須籌組聯合內閣；就程序上而言，如果國會對於政府不滿意，可以發動不信任案，要求總理下台；不過，總理也可以訴之民意，動手解散桀傲不馴的國會，要求重新舉行國會議員改選<sup>9</sup>。由於是權力合一，國會的主導權在於執政黨所操控的內閣，在野黨只能祈求下回大選增加席次；爲了要確保行政權與立法權合一，部會首長必須先具備有國會議員的身分，否則，必須透過補選取得。

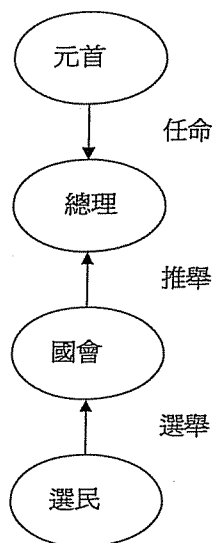


圖 2：內閣制

在雙首長制之下（圖 3），選民有兩張票，除了可以選舉國會議

<sup>7</sup> Tsebelis (2002: 71) 稱之爲「內生式的政府形成」(endogeneity of government formation)。

<sup>8</sup> 當然，如果國會最大的政黨執意要組少數政府 (minority government)，除非是在野黨意見分歧、相互敵視，要不然，最有可能的命運是被結拉下來。

<sup>9</sup> 不過，總理有可以趁著民意高升之際解散國會，以期在改選後的新國會能有更強的優勢。

員，另一方面，又可以選舉總統；比較特別的是總理的產生方式，除了說是由國會議員推舉，還必須由總統來任命。雙首長制在學術上稱為「半總統制」(semi-presidentialism)<sup>10</sup>，意思是說比較傾向於總統制；端賴各國的憲政傳統、以及總統所屬的政黨在國會席次，雙首長制的總統在運作上可能是具有強勢的支配性(法、俄)、必須與總理分享權力(芬、葡)、或是淪為弱勢的虛尊元首(奧、愛)(圖4)。

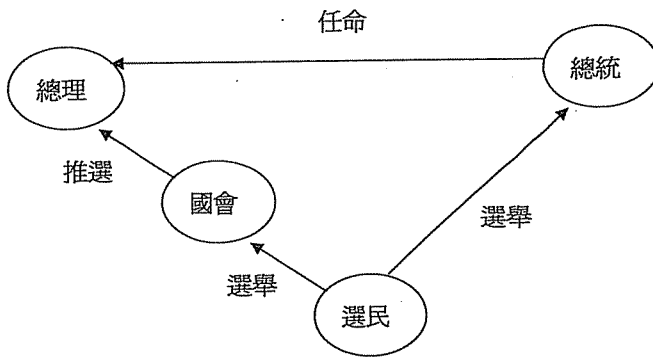


圖3：雙首長制

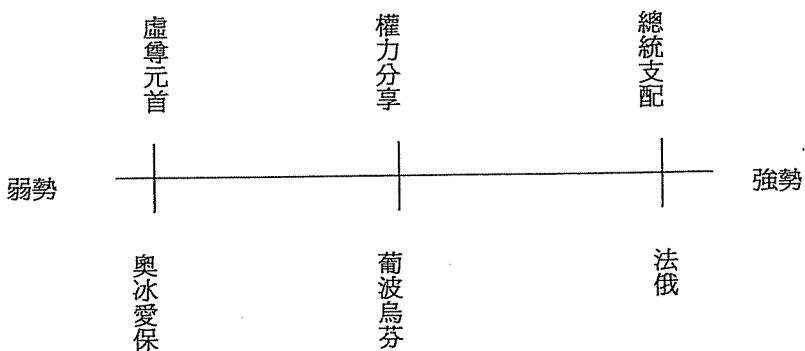


圖4：雙首長制之下的總統權力

<sup>10</sup> 也有人稱為「混合制」(Shugart, 2005)。有關此部分的討論，整理自 Elgie (1999)。

我們可以看到，即使總統制與內閣制有「雙元正當性」、以及「單元正當性」的差別，不過，兩者至少還有一個共同點，也就是「單一行政權」；然而，在雙首長制之下，在制度設計的精神上就有「雙元行政」的本質，也就是說，政黨體系、以及政黨組織會影響行政權的分配。以目前法國第五共和國的憲政體制來看<sup>11</sup>（圖 5），首先，總統權力的多寡端賴執政黨是否能掌有國會的優勢，如果是在朝小野大的情況下，到目前為止的做法，是由總統任命國會最大黨的黨魁為總理，也就是所為的「左右共治」，也有人稱之為「自動換軌制」。即使執政黨是國會最大的黨、卻沒有取得過半席次，此時，總統必須找自己的人馬組聯合內閣：如果執政聯盟的夥伴勢均力敵，也就是所謂的「對稱結盟」，總統對於內閣中的友黨比較能言聽計從；相對地，如果聯合內閣的小老弟只有少許席次，也就是「不對稱結盟」，總統比較膽敢強勢主導。即使總統能因為衣尾效果（coattail effect）而讓執政黨取得國會過半席次，他的實質權力還要看黨內是否派系傾軋、還是具有高度凝聚力。由此可見，雙首長制的最大特色是雙元行政的權力歸屬不確定，還必須決定於（contingent upon）外在的非制度性因素，不像總統制的行政權歸總統、或是內閣制的行政權歸總理，沒有一點模糊的空間。

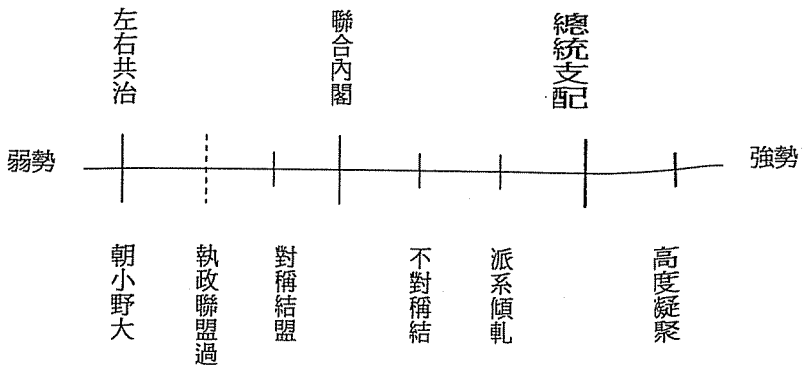


圖 5：法國第五共和國的總統權

<sup>11</sup> 有關此部分的討論，整理自 Elgie (2003)。

## 參、適合民主化過程的憲政體制

在一般人的想像中，似乎是內閣制比較適合民主發展，而總統制則比較容易走向威權、或是獨裁政權。乍看之下，這樣的印象式論斷（impressionistic assertions）好像言之成理，特別是由國人熟悉的民主國家來看，採取總統制的國家只有美國，採取內閣制的國家至少有英國、德國、以及日本，而採取雙首長制的國家只有法國。儘管如此，實證上未必獲得同樣的支持，以三波民主化的憲政發展軌跡來看，三種憲政體制被青睞的機率幾乎是不相上下（圖 6）；我們甚至於可以說，除了君主立憲國家（西歐、北歐）、以及前英國的殖民地（非、亞、加勒比海）以外，選擇總統制、或是雙首長制的國家遠超過內閣制，特別是在東歐民主化的過程，至少有一半的國家採行不同形式的雙首長制<sup>12</sup>；在這節骨眼，我們有必要重新檢視學理上的解釋，或許有助於我們的憲政體制選擇。

在政治學裡頭有關民主化的文獻，對於總統制與內閣制的優劣，有過兩波激烈的辯論。在 1980 年代中期，以 Juan J. Linz（Linz & Valenzuela, 1994）為首的學者發動攻勢<sup>13</sup>，認為總統制除了有「雙元民主正當性」（dual democratic legitimacy）、以及「贏者全拿（行政權）」（winner take all）的特色以外，由於任期固定而造成體制僵硬（rigidity），如果總統因為政黨體系零碎而無法掌控國會的情況下，尤其是出現所謂的「分裂政府」（divided government）之際，朝野之間的角力反映在行政與立法部門之間的拉鋸戰、甚至於總統動彈不得（immobilism），在相互推諉下，選民不知要找誰負責（accountability），又因為缺乏解散國會／倒閣等機制作為解套的安

<sup>12</sup> 首先，東歐共產國家之所以會傾向選擇雙首長制，一方面是希望能有一個直接民選的總統來領導民主化的過程，另一方面，由於共產黨破產、或是被解散，整個社會陷入權力的真空，也希望民選的國會議員能推舉總理，特別是在戰前由內閣制傳統的國家，因此，雙首長制至少可以說是一種過渡時期的妥協性選擇。參見 Taras（1997）。

<sup>13</sup> 包括 Fred Riggs、Alfred Stepan、Arturo Valenzuela。

全閱只有訴諸於體制外的力量來打破政治僵局 (deadlock)，譬如軍事政變；而拉丁美洲國家在 1970 年代的民主政權崩潰，往往被視為總統制運作失敗的例子，特別是阿葉德 (Salvador Allende) 擔任總統之下的智利。

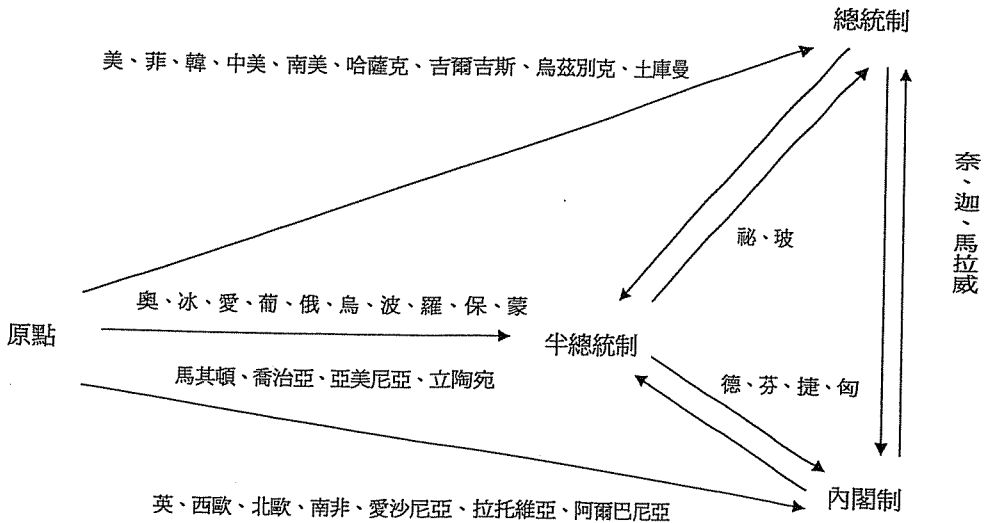


圖 6：憲政發展軌跡

然而，隨著拉丁美洲國家在 1980 年代中期開始民主化，Shugart、以及 Mainwaring (1997) 等學者開始對於上述的看法提出反駁，認為前者的論述在方法上犯了「選樣偏差」(selective bias)<sup>14</sup>、以及「擬似相關」(spurious correlation) 的謬誤。首先，他們指出 (頁 19-20)，由於除了貝里斯是前英國屬地以外，拉丁美洲國家並沒有其他採取內閣制的例子，因此，沒有辦法證明究竟是總統制的制度性缺陷，導致這些國家在 1960、1970 年代的動亂；事實上，在同一

<sup>14</sup> 參見 Horowitz (2002: 32) 的類似批判。

時期，採取內閣制的國家也有希臘、以及土耳其的民主崩潰，而西班牙要到 1970 年代末期才回復民主，更不用說民主政治曇花一現的緬甸、肯亞、以及索馬利亞在獨立後都採行內閣制；如果把考察的時間往前推移，在 1920、1930 年代出現民主崩潰的歐洲國家，除了德國以外，諸如義大利、葡萄牙、西班牙、以及三個波羅的海國家都是採行內閣制。他們懷疑，即使當年智利採取內閣制，聯合政府也未必能幫阿葉德逃過一劫（頁 19）。再者，他們認為研究者如果沒有辦法抽離<sup>15</sup>其他「背景條件」對民主的影響，譬如所得水準、人口多少／族群組成單純、以及英國殖民傳統（憲政體制以外的政治制度、文官體制、以及地主是否掌控國家機器），那麼，所謂內閣制比較有利於民主政治的因果關係是假性的（Shugart & Mainwaring, 1997: 21-24）。

Shugart 與 Mainwaring (1997) 針對 Linz 等人的批判，——作出回應<sup>16</sup>，甚至於認為這些所謂的缺陷，其實就是總統制的優點。首先，他們認為在總統制之下，選民有兩張票，分別選總統、以及國會議員，可以說是有多一種選擇的機會，尤其是萬一擔心行政權獨大之際，可以進行分裂投票（split vote）。再來，由於選民直接票選總統，由根據政績來決定是否賦予連任，責任清楚，不像在內閣制之下，選民只選國會議員，對於總理沒有約束力，尤其是在選後組成聯合政府，政策妥協未必符合支持者的授權。此外，由於國會議員選舉並不完全決定於總統的母雞帶小雞效應，國會議員在立法上可以有較大的自由度，國會才有可能制衡總統。儘管總統制因為總統任期固定、總統無法像總理可以解散國會、可能造成政治僵局，或是因為總統無法順利取得多數立法聯盟、容易出現弱勢行政，然而，即使面對在野黨在國會的牽制，政局至少還可以維持一定程度的穩定，尤其是民心寄望一個強有力的國家領導者之際，不用擔心因為政府更替頻仍而造成人去政亡。至於「整碗捧去」的指控，其

<sup>15</sup> 他們的學術性／方法論用字是「控制」(control)，

<sup>16</sup> 請參考 von Mettenheim (1997)、Frye (2002)、以及 Cheibub (2002)。



實，在內閣制之下，如果執政黨在國會佔有優勢、不用仰賴友黨的奧援，根本就不用作任何妥協性的分配，特別是在黨紀堅強之際；相對地，一個具有民意基礎的強勢總統，他可以壓制黨內的異議，以超越黨派的人事、或是資源分享來形成執政聯盟。

總之，決定民主制度出現、以及其維持、或是崩潰的因素，包含制度性、以及非制度性因素（Frye, 2002）<sup>17</sup>；而制度性與非制度性因素之間，彼此也有可能相互影響（圖 7）。因此，當我們在從事憲政體制選擇之際，必須考察，究竟民主體制的出現，是否完全決定於憲政體制的差別；同時，民主體制的崩解，是否肇因於結構性的因素；更重要的是，我們必須進一步考察，究竟憲政體制的選擇，是否有助於其他目標的追求，特別是國家定位的確立、以及族群分歧的化解，也就是說，在思考如何進行國家制度打造之際，必須同時考慮是否能有於國家的肇建、以及民族的塑造。

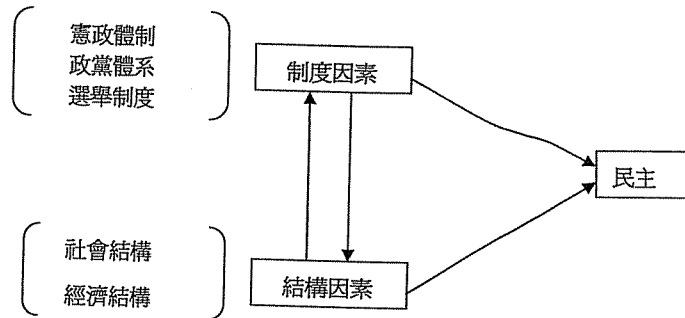


圖 7：影響民主的因素

## 肆、 台灣人制憲運動中的憲政選擇

在過去三十年來中，台灣人的制憲運動提出了一打左右的憲法草案（施正鋒，1995）。就流亡海外的台灣獨立建國聯盟的成員來看，許世楷的『台灣共和國憲法草案』主張內閣制、李憲榮／張燦鑒的

<sup>17</sup> 當然，有些國家還必須面對外部因素，譬如台灣、以及黎巴嫩。

『台灣民主共和國憲法草案』主張總統制以外，黃昭堂則分別提出內閣制的『台灣共和國憲法草案』、以及雙首長制的『台灣憲法草案』；至於島內方面，除了國策中心的『總統制憲法草案』以外，其他的憲草都是類似『中華民國憲法』的雙首長制，包括林義雄的『台灣共和國基本法草案』、新潮流的『台灣共和國憲法草案』、民進黨的『民主大憲章』、張文英／蘇裕夫／陳照娥／吳豐山的『中華民國基本法草案』、以及國策中心的『中華民國憲法改革案』。進入1990年代，人民制憲會議通過的『台灣憲法草案』、以及第二次台灣人民制憲會議通過的『台共和國憲法草案』，就很清楚揭櫫總統制。

我們可以看到，這些先行者的憲政體制偏好，有相當程度受到自己的經驗影響，譬如說留學日本的許世楷、以及黃昭堂主張內閣制，留美的李憲榮、以及張燦鑒主張總統制，而島內的憲草幾乎沒有超越『中華民國憲法』的雙首長制，也就是 Horowitz (2002: 31-32) 所觀察到的，憲法軍師往往會以自己知曉、習慣、或是熟悉度的體制來做建議，雖然無可厚非，也未必全然是跳不出後殖民心態，卻多少有點敝帚自珍的味道，也就是所謂的「地理文化(選樣)偏見」。一直要到兩次人民制憲會議，經過集體的討論，大家才逐漸凝聚出走總統制的共識，也就是希望透過直接由台灣人選出的總統，對外代表台灣人獨立建國的意志力、對內帶領台灣人從事國家的打造。

然而，自從民進黨在2000年執政以來，本土人士卻慢慢浮現轉向內閣制的調整，其中，最大的理由是憲政體制在六年多來窒礙難行，特別是在面對朝小野大的困境下；問題是，即使目前閣揆不再經過立法院同意、直接由總統任命，然而，由於總統只有消極的 (reactive)、弱勢的立法否決權 (legislative veto)<sup>18</sup>，也就是只要國會有二分之一的立委堅持原案，就可以對總統進行反否決 (override)，再加上非民選的閣揆仍保有舊日的行政權，因此，目前的九七修憲體制，還不能算是總統制，也就不能把當前的政治亂

<sup>18</sup> 有關於總統的立法權 (legislative powers)，見 Shugart 與 Mainwaring (1997: 41-48)。

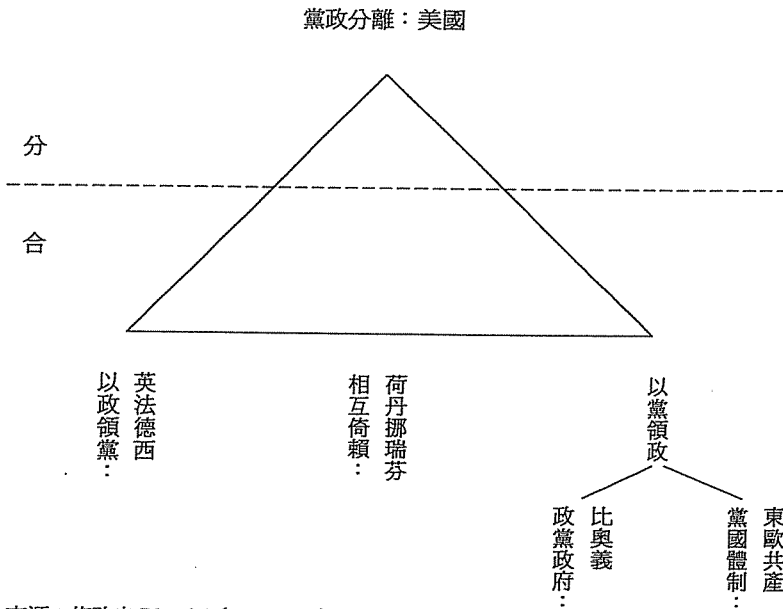
象歸咎總統制在制度上的缺陷。我們必須問自己，如果目前採行內閣制，現有的「敵對式民主」(adversary democracy<sup>19</sup>)的情況就能改善嗎？

有一種說法是陳水扁總統喜歡「一人決策」，因此，寄望內閣制能對他有所牽制。其實，就形式上而言，民選總統直接對百姓負責，不管他在決策的過程是否採納顧問、或是同志的意見，最後還是要由他個人負所有的責任，因此，只能批評他的決策是否睿智，同志頂多只能質疑其政策是否悖離黨綱，卻沒有要求分享決策權的資格。其實，在內閣制之下，除非說被迫組聯合內閣，究竟總理支配內閣(英國式的 first above unequals)、主導內閣(德國式的 first among unequals)、還是優先內閣(first among equals)，也沒有一定的章法(Sartori, 1994: 102-103)；大體而言，權力越大、責任越重，總理未必必要分享權力，也沒有制衡的道理、或是機制。坦承而言，就黨政之間的定位，有不同的模式(圖8)，然而，民進黨儘管執政，卻一直停留在過去的思考框架，硬要憲政體制來配合黨政關係調整，可以說是本末倒置。

另外，與民進黨同為綠營的台聯黨也抱怨，民進黨一直把自己視為理所當然，不僅在內閣人事安排沒半點分潤，對於立委選舉也不願意進行起碼的協調。誠然，陳水扁在著手執政聯盟之際，並未特別珍惜台聯黨立委在立法聯盟上的義助，不過，這除了牽涉到阿扁重人事酬庸甚於政策堅持的特性外，有可能是有關民進黨對於政黨體系如何盤整、凍結的考量<sup>20</sup>，當然，也可以解釋為阿扁不願意台聯黨背後的前總統李登輝下指導棋。然而，即使改採內閣制，上述因素大致依然存在，特別是在新選制之下，區域選舉定於一尊，不再有所謂的盟友，兩大黨比當前有更大的機會取得國會過半的席次，未必有聯合內閣的必要性，台聯黨還是入閣無望。

<sup>19</sup> 有關敵對式民主，見 Mansbridge (1983)。

<sup>20</sup> 譬如國會席次減半、以及單一選區，可以說是民進黨與國民黨聯手，分別對付自己陣營的台聯黨、以及親民黨。至於阿扁會與親民黨主席宋楚瑜眉來眼去，也就是李安妮所謂的「叫你去喝咖啡，並沒有叫你去上床」，應該也是出於戰略性的盤算，也就是讓苟延殘喘的親民黨來拖住國民黨。



來源：修改自 Blondel (2002: 239)

圖 8：政黨與政府的關係

最令人無法接受的是失敗主義的想法，也就是在未來總統選舉（2008、甚至於 2012），民進黨將無人可以與國民黨的候選人馬英九競爭，因此，民進黨唯一有可能再度主政的方式，就是寄望國民黨內部分裂，透過內閣制的合縱連橫來組閣。雖然此種權謀的憲政思考方式屢見不鮮<sup>21</sup>，也就是說，政治人物在進行制度選擇之際，多少會衡量何種制度對於自己比較有利；然而，人算往往不如天算<sup>22</sup>，如果政黨只有短期策略性考量，恐怕在選民唾棄之下，連固守地盤的機會都沒有，更遑論主導內閣制之下的組閣？

<sup>21</sup> 譬如見 Horowitz (2002: 35)

<sup>22</sup> 當年九七修憲，為何民進黨會同意將國會對總統立法否決的反否決，由三分之二降為二分之一，據說是當時的黨主席自認為民進黨無法贏得總統選舉，因此，想要用此來刁難國民黨籍的總統，甚至於期待是否能分到內閣一杯羹、甚至於組閣。

## 伍、憲政改造的理念

有關於台灣制定新憲法，大致可以從其正當性、以及必要性（可欲性）兩個層面來看。就正當性而言，『中華民國憲法』是戰後前來的中國國民黨外來政權硬塞給台灣人的，因此，不管實質內涵是否適合當前台灣民主體制運作，總是不符 Westphalia 條約（1648）以來的普世價值，國家主權屬於老百姓、必須經過「人民同意」（consent of the people），也就是「人民主權／主權在民」（people's sovereignty、popular sovereignty），是將人民由君王的臣民（subject）提昇為國家的公民（citizen），用來掙脫決對王朝加在百姓身上的枷鎖，也就是民主政治的先聲。

不過，人民主權雖然也有對外宣示的作用，也就是主權國家（sovereign state）平等的意思，出發點是挑戰君主王朝對於國家主權的所有權。一直要等到「民族自決權」（national right to self-determination）的理念在 19 世紀出現，也就是所有民族（nation）都有權利決定自己在政治、經濟、社會、文化上的安排，以擺脫外族的殖民、統治、或是支配。在過去，移植台灣的中華民國政府是一個無法回去祖國的失根政權；現在，雖然經過前總統李登輝的本土化、以及意欲將中華民國體制馴化的民進黨的陳水扁政府，畢竟還是借殼上市，而制定台灣新憲法就是台灣人向世人展現行使自決權決心的最便捷的指標。

再來，就新憲的必要性而言，如果我們要將人民主權、以及民族自決權具體實現，必須透過現代「民族國家」的建構，將憲法作為台灣所有住民團結的象徵，也就是以憲法來凝聚我們的「民族認同／國家認同」。此時，制憲必須超越對外宣示的階段，還必須兼顧對內多元族群的整合，因此，要同時考量制憲的程序、以及內容能否被大家接受。如此一來，除了傳統的「憲政主義」（Constitutionalism）原則以外，也就是以憲法來保障人民的自由／權利不被國家／政府

壓制，還必須強調「多元文化主義」(Multiculturalism)的精神如何具體反映在憲法裡頭，也就是承認彼此在認同上的差異，更重要的是，我們還要揭櫫「共和主義」(Republicanism)，也就是在制定新憲的過程，作為公民的每一個人，應該有義務參與新憲法的制定，如此進行的「審議式民主」(deliberative democracy)，才能避免民主淪為投票主義、或是讓少數族群擔憂多數暴力。真正能把上述制定新憲的正當性(人民主權、民族自決權)、以及必要性(憲政主義、多元文化主義、共和主義<sup>23</sup>)結合的(見圖 9)，就是兩千三百萬的台灣住民是否想要生活在同一個國家之下？台灣新憲將是回答這個問題的試金石。

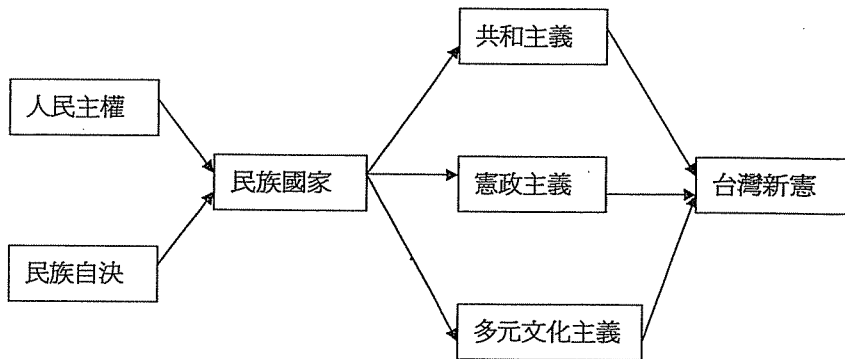


圖 9：台灣制定新憲的規範

在 2004 年的立委選舉中，陳水扁總統為了明確切割藍綠陣營的界線，不讓所謂的中間選民有太大的猶豫空間，明確承諾制定新憲，甚至於連時程都已經敲定；特別是面對當前的政治風暴，固守深綠獨派堡壘似乎是新憲的策略性考量之一。不過，相較於泛藍的「修憲」立場、以及前總統李登輝／台聯黨的「制憲」主張，阿扁還是

<sup>23</sup> 有關這三種主義的討論，見施正鋒 (2006)。

維持一貫的「新中間路線」，也就是「大幅修憲等於制憲」的修辭之下，「憲政改造／憲改」是比較安全的論述基礎。

民主化是否一定要伴隨著新憲的制定，政治學裡有關民主鞏固的文獻並沒有定論。然而，就後共產的二十多個歐亞國家來看，除了俄羅斯、以及南斯拉夫以外，大致先後制定了新憲<sup>24</sup>，一方面是掌握稍縱即逝的「憲政時刻」(constitutional moment<sup>25</sup>)，趁機宣示除舊佈新的決心，另一方面是舊威權體制的確有窒礙難行的地方。

回顧李登輝總統任內所進行的憲政改革，大體是為了民主轉型所作的權力轉移，包括國會改選、以及總統直選，並未觸及憲政體制的建構。雖然如此分期付款式的憲改未必只是即興，卻難免為了遷就政治現實而有太多的操作性妥協，特別是當年的民進黨內獲勝聯盟只圖以在野立場分享權力，並未有長治久安的全盤式思考，造成現行的九七體制左支右絀。

如果未來台灣的憲法真的能算是屬於台灣兩千參百萬人所有，必須至少符合兩個條件，也就是必須由我們自己來制定、以及為了我們所制定；前者有對外宣示的象徵意義，後者則是針對內部的政治整合而努力，分別代表台灣制憲的正當性、以及必要性。從「人民自決／民族自決」的原則來看，所有的人都有權利決定自己在政治、經濟、社會、以及文化上的安排，那麼，目前的國家體制畢竟是國民黨政權於戰後所硬加移植，並沒有獲得台灣人的同意。儘管民進黨政府嘗試著將中華民國體制加以馴化，畢竟還是借殼上市罷了，因此，不管中華民國憲法的實質內涵是否合宜，制定新憲就是台灣人要向世人展現想要有自己國家的決心，並且要以國家的重新定義來確定台灣的主權歸屬。

由此來看，面對美國向阿扁提出是否違背「四不一沒有」的質疑，他僅以「小孩子穿大人的衣服」的選舉語言來應付，頂多點出當年中華民國憲法是為了全中國的人民所設計，只是可能在時空上

<sup>24</sup> 有關後共產國家的政治制度設計，見 Elster 等人 (1998)。

<sup>25</sup> 這是 Ackerman (1992: 3) 的用詞。

不太適合當前台灣的民主運作，卻未理直氣壯說明制憲的正當性。就必要性而言，除了釐清憲政體制的走向以外，新憲更可以用來凝聚台灣住民的國家認同，也就是以制憲的程序、以及內容來從事多元族群的整合，讓大家來參與國家的建構；當然，最大的前提是大家是否有意願生活在同一個國度之下。

## 陸、第七次憲改的考察

立法院在 2004 年 8 月匆匆通過的憲法修正案，次年，由政黨比例代表選舉產生的「任務型」國民大會代表（2005/5/14），緊接著（2005/6/7）進行第七次憲法增修條文的複決。然而，根據選前不到一個月的民意調查結果顯示，竟有過半的選民不知道有這一回事；更令人擔憂的是，既然此回國代選舉改採選黨不選人，卻有高達八成的受訪者並不清楚政黨的憲改立場，那麼，究竟要老百姓如何投下神聖的一票？照說，憲改除了有化解當前憲政體制窒礙難行困境的必要性以外，更重要的是，要透過人民參與的過程，想辦法凝聚國民意識，讓原本是鬆散的一群人，願意結晶成為相信彼此是福禍與共的공동體。可惜，在朝野兩大黨急欲以國會改造之名、來達到聯合壟斷政黨政治之時，支持者並不被允許有想像的空間。

其實，民間團體本應該有振聲發聵的社會責任，大部分的人卻在歷史的緊要關頭，以直覺來應付了事。首先，對於一些強調將憲改當作運動的團體來說，憲法的內容並不重要，重要的是要讓人民了解制憲、以及正名的重要性，因此，憲政體制的內容就不用過於重視；問題是，如果沒有好的產品，一流的行銷也不過是騙人的技倆。更何況，所謂的運動並非等同於大規模的街頭動員，而是要大家真正能體會憲改的癥結、以及迫切性，否則，除了政黨對於護盤的工具性考量以外，百姓怎麼會對於憲法有刻骨銘心的情感？



先前，前民進黨主席林義雄以「誠信」要求各黨實踐上屆立委選舉的「國會減半」諾言，也讓社運界找到思考怠惰的藉口。原本，國會席次越少、對於大黨越是有利，民進黨與國民黨自見獵心喜，自是從善如流；台聯黨與親民黨選前不敢背著反改革的惡名，立委選後才來發聲，卻又被懷疑只是著眼於自己的生存，似乎又缺乏激起討論風潮的正當性。如果要以憲改來帶動國會改造，至少要兼顧立法效率、以及國會的代表性兩大目標<sup>26</sup>。儘管社會普遍認為國會是國家亂源之一，不過，除了媒體所呈現的印象式評價，病痾何在，尙未有較持平而全盤性的論斷。因此，一旦國會的席次減半，很難保證不會劣幣除良幣的情況出現，而立委的問政品質、或是出席率，也沒有自動會提高的道理。至於委員會的運作會，恐怕會人數不足運用而左支右絀、更不用說專業化的培養。更弔詭的是，雖然我們不滿意立法院的表現，卻又無形中賦予加倍個別委員的權力，邏輯何在？

同樣令人質疑的是，在未經充分討論的情形下，政黨要求以包裹表決的方式來通過憲改提案，那麼，在複決權被實質剝奪的情形下，國大只不過是立法院的圖章罷了。乾脆政黨協商算了，頂多挑燈夜戰一個晚上就可以完工，又何必勞民傷財開議一個月？令人納悶的是，既然陳水扁總統答應在 2006 年作全盤的憲改工程，那麼，除了廢國大以鞏固立法院、以及剝奪選民創制權的公投以外，究竟此回修憲的意義何在？最令人擔憂的是，當社運人士被納入政黨代表之際，民間的自主聲音又安在？

在這一次任務型國民大會代表選舉中，民進黨與國民黨勢如破竹，除了有程序上的優勢，多少要歸功核四公投「誠信立國」的訴求。相對地，儘管台聯黨與親民黨對於修憲結果將會封殺小黨生存空間的擔憂，比起兩大黨挾著國會減半、以及單一選區的結構性優勢而好整以暇，絕對不會來得更為自私，卻因為被懷疑背信而啞巴吃黃蓮。

<sup>26</sup> 有關「國會減半」的批判，見施正鋒（2004）。

陳水扁總統先前送了「真誠」兩字給親民黨主席宋楚瑜，表達自己對於扁宋會的真心誠意相待；原本，親民黨立委主張將這幅墨寶轉送給中國領導者胡錦濤，誰知，阿扁自己沒多久就譏諷制憲正名的主張是自欺欺人，彷彿是承認自己是真小人、而非偽君子。所謂的偽君子，是指說一套、作一套、卻又必須道貌岸然地佯裝為真正的改革者。對於道德上的理想主義者來說，這種出賣對方信任感的做法，是必須加以撻伐的；相對地，現實主義者會犬儒式地提出「政治不過是高明騙術」的無奈，只能強化老百姓對於政治的嫌惡。

其實，在爾虞我詐的政治競爭中，政治哲學家認為撒點小謊是可以接受的。首先，如果面對強勢的敵人，對方如果沒有妥協讓步的空間，我們自然沒有必要像宋襄公一般，把自己的底牌都掀開來了，因此，虛與尾蛇是必要的。除了防衛性的欺敵戰術考量以外，任何不傷大雅的外交辭令，只不過用來掩飾不想讓對方難堪的客套話，原本就沒有履行承諾的意圖，大家也不必太當真。至於政治上的合縱連橫，本質就是一種討價還價的遊戲，老謀深算的政客自然會錙銖必較，西方人說，被騙一次是對方的錯、被騙兩次就是自己太笨了。台獨聯盟主席黃昭堂先前表示已經連續被陳水扁騙了三次，憤而辭去國策顧問一職，此回選舉，卻又再度公開對阿扁背書，相信此回修憲就是制憲，這種帶著高度日本式腹語的溝通方式，恐非凡人所能了解。

真正在道德上必須加以深思的情況，是在面對非親非故的選民之際，如果無法在短期內曉以大義，權宜之計是想辦法讓對方能信任自己是有理想、有原則的人，譬如道德情操、宗教信仰、或是族群認同。問題是，究竟是選民無力、或沒有意願作政治判斷，還是政治人物不希望支持者有太多的自主思想？從審議式民主的觀點來看，應該要怪菁英吃定百姓的牧民心態，不肯給人民有成長的機會結構。

對於一般人來說，究竟政治人物是爲了國家利益、還是個人功

名，在扮演馬基維里式的狐狸，民眾無從得知。所謂「可以做、不可以說」的無奈，畢竟不是民主政治的常態。可惜的是，面對言行不一、道德破產的諸多政黨，林義雄的誠信卻是充滿高度選擇性，也就是堅持大多數學者在專業上認為不可行的「國會減半」口號，而擇善固執的惡果卻必須由全體社會來承擔，令人匪夷所思。即便是聖人殺人，罪惡不會比政客來得輕。

## 柒、修憲程序的討論

有關第七回修憲（2005），原本勢不兩立的民進黨與國民黨，此回聯手取下國民大會總數 300 席中的 244 席，因此，儘管朝野政黨協商通過的國大職權行使法將修憲門檻設為四分之三，還是順利複決 2004 年經過立委所通過的修憲案。然而，不少人擔心，如果兩大黨有 19 位國大跑票，修憲案就過不了關，因此堅持採取二分之一的門檻。其實，究竟要採取多高的門檻，主要決定於該國的憲政傳統。一般而言，屬於不成文法、或是沒有嚴重社會分歧的國家，譬如英國、紐西蘭、或是以色列，憲政法案只要國會的多數決即可；相對地，如果是有族群分歧、或是採取聯邦制的國家，爲了要安撫少數族群、取得共識，往往會有超級多數的規定，也就是少數否決的機制，譬如南非、或是美國。

大多數民主國家的修憲工程慎重其事，要不採取兩階段（先國會、後公投）、就是兩機關（雙國會）的過程。原本，中華民國憲法的修憲方式有二（第 174 條），過去六次都是由國大單獨修憲<sup>27</sup>；當然，也可以先由立法院提案、再交給國大複決<sup>28</sup>，也就是兩機關修憲。爲了要將國大的複決權轉爲公民複決，也就是兩階段修憲，第六回憲法增修條文（200/4）廢掉國大單獨修憲的管道，同時限定國大只

<sup>27</sup> 國大總額五分之一提議，三分之二出席，出席代表四分之三決議。

<sup>28</sup> 立委四分之一提議，四分之三出席，出席委員四分之三決議，擬定修憲案，再提請國大複決。

能複決此番的自廢武功案。然而，當時的條文雖然明確規定國大複決領土變更案、以及彈劾正副總統的方式，卻未規定修憲案的同意門檻。既然當時沒有明文規範，如果不是疏忽、或是認為不言自明，很可能就是有留待再議的伏筆，豈有便宜行事、堅持以一般立院法案二分之一議決的道理？中選會、以及一些憲改人士主張，即便是沒有國大職權法，也有國大組織法可以適用，問題是，後者也是刻意排除修憲案的議決方法，這些人豈可爲了達成修憲而不擇手段、作選擇性的詮釋？

即便是硬將要國大的「兩機關第二階段複決」解釋爲「兩階段的第二階段公投複決」，那麼，除了二分之一的門檻以外，不要忘了，各國爲了提高公民的參與、以及修憲案的正當性，多半會有投票率的最低標準，而我們的公投法也有明文規定，也就是投票人數必須達到全國具有投票權人數的一半。此回國大選舉的投票率不到四分之一<sup>29</sup>，比一般令人詬病的民調更具抽樣偏差，竟然可以決定國家根本大法的變更，那些倡議社會改革的良心，豈可視而不見？

由於中選會在國大的選票上越俎代庖印上贊成、或是反對，有人進而指鹿爲馬說這就是美國總統選舉人團命令委任 (mandate) 的概念。其實，不管是依據選區、還是政黨比例所選出來的民代，政治哲學家對於他們到底是沒有自主性的代表 (delegate)、還是具有良知良能的自由委任 (trusteeship)，並沒有定論<sup>30</sup>，因此，如果投票與政黨相悖，只能以開除黨籍來約束。哪有爲了降低過關的難度，硬要將廢票剔除、以便降低計算門檻百分比的分母的道理？我們聽社運者提出語焉不詳的「違憲」、或是「違反憲政原理」指控，也不過是一堆把常識當知識用的假內行、認真地在欺騙老實的真外行罷了。

經過此回修憲以後，未來的修憲必須經過公民投票複決，也就

<sup>29</sup> 有關世界各國進行全國性公投的投票率 (1793-1993)，見 Butler 與 Ranney (1994: 265-84)。

<sup>30</sup> 有關「代表性」(representation) 的討論，見 Pitkin (1976)。

是必須所有的選舉人的二分之一支持，修憲案才能通過，輿論又紛紛表示門檻過高。政治人物譁眾取寵也就罷了，媒體人云己云也是司空見慣，社運人士一知不解也不是新鮮事，而專家學者阿諛附和，顯現的是社會菁英對於追求理性的不耐煩。就民主國家的修憲過程而言，程序正義的重要性並不亞於實質的憲改內容，憲改的機制一定會比一般國會所上的通過法案的要求來得嚴格，特別是內部有相當社會分歧的國家，因此，除了國會的特別多數議決以外，還會加上公民複決、或是州議會的複決，簡述如下<sup>31</sup>。

瑞典的修憲案算是比較簡單，不過，必須經過連續兩屆國會同意才有效，也就是中間必須間隔著一次國會改選。愛爾蘭的修憲案要先經兩院通過，再交予公民投票複決、過半通過。日本的修憲案要先經兩院的各自三分之二通過，再經過公投複決。西班牙的重大修憲案要先經兩院的各自三分之二通過，再經過公投複決、過半通過。法國的修憲案可以先經兩院過半通過、再加上公投複決，或是獲得兩院聯席會議的五分之三支持。

丹麥的修憲案經國會通過後，公投複決必須投票率乘以支持率超過百分之四十才有效。義大利的修憲案可以經兩院各自三分之二通過，或是兩院各自獲得過半支持、再經過公投複決，這時候，必須有過半的選民贊成才有效。澳洲的修憲案必須先分別經過聯邦參眾兩院的絕對多數通過，才能交付公民複決；該國公投門檻相當複雜，必須在六個省的過半省份（也就是至少四個省）都獲得過半省民支持，而且贊成票必須超過選民總數的一半。

加拿大的修憲案必須先經過聯邦議會通過，再來必須獲得三分之二以上（也就是七個）的省議會同意，此外，這些贊成修憲省份的人口加總必須佔全國過半人口。有些特別的修憲案還必須所有十個省議會同意才有效，譬如官方語言、以及修憲程序的變更。

<sup>31</sup> 以下的討論，主要整理自 Anckar 與 Karvonen (2002)、Levinson (1995)、以及 New Zealand, Parliamentary Library (n.d.)。

瑞士的修憲案不只是一要獲得公投過半票數，而且必須在過半的邦都獲得過半選民支持。也因此，百分之二十的人可以否決百分之八十的人所支持的修憲案。美國的修憲案可以由參眾兩院的各自三分之二提案、或是在三分之二州議會要求下召開修憲會議來提案，再來，必須獲得四分之三的州議會、或是州修憲會議贊成，才算有效；因此，只要人口較少的州結合起來，也就是百分之五的人口就可以否決修憲案。

我們可以看到，公投一方面可以展現民氣，另一方面，高門檻其實是一種遏止盲目熱情的冷卻劑。另外，德國的修憲案並不需要經公投，恐怕是擔心戰前政客濫用公投的惡夢再現。同樣地，社會二元對立的比利時、以及荷蘭，對於修憲公投也是敬而遠之。所謂的自由，不只是一要抵抗威權統治、更要拒絕思想上的禁錮。可惜，在這次修憲的過程，我們看到的卻是對於知識的高度敵意。

## 捌、結語

如果要用一句話來說明台灣近年來的民主發展，「政治運作憲政化、憲政運作政治化」應該是相當貼切的描述，也就是說，一方面，習於傾軋的朝野政黨老是要逼大法官會議表態，另一方面，政治人物則毫不靦腆地一再把憲政改造當作政治鬥爭的另一個場域，甚至於是你死我活、不戰而勝的會前賽。當陳水扁總統聲嘶力竭喊出「大中國意識型態混淆台灣國家的定位與認同，延宕、阻礙台灣民主憲政的發展」之際，也就無法不令人擔心所謂的「二階段憲改」過程，將可能會重蹈上回第一階段覆轍，以國會改造的大帽子來壓制要求理性審議的聲音，只不過，此次連鎖的工具已經提升到國家認同的層次了。

就象徵意義而言，國家認同的差異確實是會影響憲政改革的立

場，特別是對於五權憲法有相當情感的人來說，任何對於中華民國憲法文本的更動，幾乎就是數典忘祖的行為，因此，才会有目前以增修條文方式來進行迂迴憲改的窘境。相對地，對於中華民國體制深痛惡絕的人來說，即使不能光明正大推出台灣共和國憲法，短期內如果能廢掉監察院、或是考試院，至少也能獲得一些快感，這也是為甚麼民進黨要津津樂道此番廢了國大。

問題是，國家認同並非天生不變的，而是可以透過對話來尋求未來的共享，否則，如果在民主被庸俗地定義為多數決的情況下，不僅是憲政制度而已，少數族群對於國家定位將無法置喙，注定不是被迫順服、就是揭竿而起，怎麼有可能產生共同體的感覺、或是同胞愛？因此，作為國家的最高領導者，阿扁應該進一步思考為何國家內部的集體認同有所分歧，以及如何因勢利導、建構共同的國家認同。

一般而言，憲改的實質內容不外乎國號／領土、憲政體制、以及人權保障。前者涉及國家肇建的挑戰，也就是所謂的國家統獨定位，除了內部仍有相當的爭議，也涉及與政治中國的互動；而後兩者則攸關國家打造的課題，也就是政府部門之間權力關係的釐清、以及人民基本權利的保障，儘管這些並非沒有爭議，卻也不能坐視不顧。如果說憲法的書寫代表著國家認同的凝聚<sup>32</sup>，也就是政治學上所謂的的民族塑造，那麼，憲改程序所蘊含的政治原則、以及民主規範，絕對不會比憲改的內容來得次要。因此，究竟兩者的優先順序為何、是否一定要齊頭並進，也就是所謂的漸進的、或是全盤的憲改途徑，都必須要進行公開辯論，不能又以包裹表決的技術性合法來壓制民主正當性，否則，憲政改革不僅無法成為推動國家整合的助力，反而會惡化原本就相互競爭的國家認同觀。其實，起碼的憲政爭議是利民主文化的培養，而浮面的政治依順反而是威權政權的溫床。土耳其國父凱末爾說：「快樂是指可以自稱為土耳其人

<sup>32</sup> 有關制憲與國家認同的凝聚，見 Hart 與 Stimson (1993)；亦請參考 Elkin 與 Soltan (1993) 由「新憲政主義」的觀點來看憲法的積極面。

者」，那麼，政治人物還是讓百姓快樂一點，不要動不動就要他人在國家認同上表態交心。

我們以為，如果只是純粹站在制憲運動的立場來看，爲了要突顯對外的國家定位立場、強調人民主權，也就是以新憲的制定來展現來灣人實踐民族自決權的決心，或許可以不去關心憲政體制的選擇。然而，如果大費周章所獲得的新憲只是舊酒新瓶、未能跳脫現有體制的窠臼，既不能處理當前的治理困境、又不能有助於族群分歧的管理，作爲社會運動者，豈不是淪爲欺騙社會大眾的廉價代理商？如果政治菁英、以及專家學者都認爲老百姓對於憲政體制的選擇缺乏興趣、或是無力判斷，那麼，又如何透過討論（deliberation）來培養負責的公民、以及彼此休戚與共的意識？

自來，台灣人民制憲運動主張總統制，其實，就是認爲民選總統可以向世人彰顯台灣人獨立建國的意志力；此外，在民主化的過程中，具有民意基礎的強勢總統，可以抵制黨同伐異、族群分歧、或是階級鬥爭。在摸索民主鞏固的階段，如果讓行政權決定於國會內部的政治結盟，也就是採行內閣制，那麼，缺乏總統與國會之間的制衡，政治運作不過反應如何收買國會議員，也就是以國家資源來交換議員選區服務的業績，此時，總理將只不過是廉價的零售商罷了，不會有領導群倫的政治家出現。



## 參考文獻

### (一) 中文部份

- 張葆源（編）。2006。《制憲運動手冊》。台北：守護台灣大聯盟。
- 總統府憲改小組（編）。n.d.。《憲政改造問答集》。台北：總統府。
- 行政院研究發展考核委員會（編）。2006。《憲改方向盤》台北：五南圖書。
- 施正鋒。2006。〈由多元文化主義、共和主義、到憲政主義的思辨——建構多元族群的民族國家〉《台灣族群政治與政策》頁21-60。台北：翰蘆圖書出版公司。
- 施正鋒。2004。〈政治制度的體質改善豈是抽脂塑身式的「國會減半」？〉《共和國》9月，38期，頁7-9。
- 施正鋒。1999。〈台灣憲政改革的政治分析〉《台灣政治建構》頁63-97。台北：前衛出版社。
- 施正鋒（編）。1995。《台灣憲政主義》。台北：前衛。

### (二) 英文部份

- Ackerman, Bruce. 1992. *The Future of Liberal Revolution*. New Haven: Yale University Press.
- Anckar, Dag, and Lauri Karvonen. 2002. Constitutional Amendment Methods in the Democracies of the World. Paper presented at the 10<sup>th</sup> Nordic Political Science Congress, Aalborg, Denmark, August 15-17.
- Barber, Sotirios A., and Robert P. George, eds. 2001. *Constitutional Politics: Essays on Constitution Making, Maintenance, and Change*. Princeton: Princeton University Press.
- Blondel, Jean. 2002. "Party Government, Patronages, and Party Decline in Western Europe," in Richard Gunther, José Ramón Montero, and Juan J. Linz, eds. *Political parties: Old Concepts*

- and *New Challenges*, pp. 223-56. Oxford: Oxford University Press.
- Butler, David, and Austin Ranney, eds. 1994. *Referendums around the World: The Growing Use of Direct Democracy*. Washington, D.C.: AEI Press.
- Cheibub, José Antonio. 2002. "Presidentialism and Democratic Performance," in Andrew Reynolds, ed. *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*, pp. 104-40. Oxford: Oxford University Press.
- Elgie, Robert. 2003. *Political Institutions in Contemporary France*. Oxford: Oxford University Press.
- Elgie, Robert, ed. 1999. *Semi-Presidentialism in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Elkin, Stephen L., and Karol Edward Soltan, eds. 1993. *A New Constitutionalism: Designing Political Institutions for a Good Society*. Chicago: University of Chicago Press.
- Elster, Jon, Claus Offe, and Ulrich K. Preuss. 1998. *Institutional Design in Post-communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Frye, Timothy. 2002. "Presidents, Parliaments, and Democracy: Insights from the Post-Communist World," in Andrew Reynolds, ed. *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*, pp. 81-103. Oxford: Oxford University Press.
- Hart, Vivien, and Shannon C. Stimson, eds. 1993. *Writing a National Identity: Political, Economic and Cultural Perspectives on the Written Constitution*. Manchester: Manchester University Press.
- Horowitz, Donald L. 2002. "Constitutional Design: Proposals versus Process," in Andrew Reynolds, ed. *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*, pp. 15-36. Oxford: Oxford University Press.
- Levinson, Sanford, ed. 1995. *Responding to Imperfection: The Theory and Practice of Constitutional Amendment*. Princeton: Princeton University Press.
- Lijphart, Arend, ed. 1992. *Parliamentary versus Presidential*

- Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Linz, Juan J., and Arturo Valenzuela, eds. 1994. *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Mansbridge, Jane J. 1983. *Beyond Adversary Democracy*, rev ed. Chicago: University of Chicago Press.
- New Zealand, Parliamentary Library. n.d. "The Process Other Countries Have Followed in Undertaking a Range of Constitutional Reforms."(<http://www.constitutional.Parliament.govt.nz/templates/Summary.aspx?id=91>) (2005/6/7)
- Pitkin, Hanna Fenichel. 1967. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Sartori, Giovanni. 1994. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. New York: New York University Press.
- Shugart, Matthew Soberg. 2005. "Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns." *French Politics*, Vol. 3, pp. 323-51.
- Shugart, Matthew Soberg, and John M. Carey. 1992. *President and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew Soberg, and Scott Mainwaring. 1997. "Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate," in Scott Mainwaring, and Matthew Soberg Shugart, eds. *Presidentialism and Democracy in Latin America*, pp. 12-54. Cambridge: Cambridge University Press.
- Taras, Ray, eds. 1997. *Postcommunist Presidents*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto Player: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Von Mettenheim, Kurt. 1997. "Presidential Institutions and democratic Politics," in Kurt von Mettenheim, ed. *Presidential Institutions and Democratic Politics*, pp. 1-15. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

# **Constitutional-making In Taiwan: Substantive and Procedural Issues**

**Cheng-Feng Shih\***

## **Abstract**

We will start with a brief introduction of three constitutional systems, that is, presidential, parliamentary, and semi-presidential systems. Secondly, we will look into which one is more conducive to democratization. Thirdly, we will review what constitutional proposals have been made. Fourthly, we will look into three related ideologies concerned here, including constitutionalism, republicanism, and multiculturalism. Fifthly, we will examine what have been accomplished in the past seven constitutional amendments. Before we offer our conclusions, we will also discuss the procedures employed for constitutional amendments.

**Key Words:** constitutional system, presidential system, parliamentary system, semi-presidential system, constitutional movement, constitutionalism, republicanism, multiculturalism

---

\* Professor, Department of Public Administration and Institute of Public Policy, Tamkang University, Tamsui, Taiwan.

## 台灣水資源管理公民會議之評估\*

范政芳\*\*

### 摘要

由於用水需求的不斷增加與潛在的缺水危機，水資源的永續管理成為當前台灣的重要議題。公民參與決策過程的主張愈來愈受到重視。本文針對在2006年舉行的水資源管理公民會議進程序面與影響面的評估，同時突顯公民參與決策過程的重要性，以及當前水資源政策與措施的爭議。首先，扼要介紹公民會議如何被視為是公民參與以及決策過程的有效工具，以及此次水資源管理公民會議是如何召開。本文採用數項指標來評估此公民會議，包括接受度與程序指標，以及對政治、政策與公民的影響。最後主張在水資源決策制定過程中應有更多公民會議的召開，並結合其他公民參與機制。

**關鍵字：**水資源管理、公民會議、公民參與、審議民主、永續發展

---

\* 水資源管理公民會議是經濟部水利署委託由台大社會系林國明教授以及劉孟奇、林子倫、杜文苓教授與作者共同執行完成。作者在此向參與的公民以及與談專家表達感謝之意，也特別向辛苦盡責的助理吳璧如表達謝意。本文曾發表在淡江大學公共行政系於95.10.14假台北校區舉行之「永續發展與制度變革」研討會，感謝主持人林水波教授、評言人林子倫教授以及與會者提供之寶貴意見。本文如有疏漏，作者當負全責。

\*\* 淡江大學公共行政系暨公共政策研究所助理教授。

## Introduction

The issue of participatory mechanisms is currently one of growing interest to academics, practitioners, and the government in Taiwan. There has been a growth in experimentation with participatory methods in environmental policy settings in the European and American context, including citizen's juries, consensus conference, focus groups, scenario workshops, deliberative opinion polls, and so on. Deliberative democracy has been viewed as a response to the deficits of contemporary liberal representative institutions (D'Entrèves, 2002: 24). As Gutmann and Thompson claim, it is 'the most appropriate way for citizens to collectively resolve their moral disagreements not only about policies, but also about the process by which policies should be adopted' (1996: 5). Hence, the legitimacy of any given policy comes from the deliberative process by which that policy was chosen, rather than by recourse to foundational knowledge of what is just. According to Miller (2002), the model of deliberative democratic promises to meet at least three conditions: 'it is *inclusive*, in the sense that each member of the political community in question takes part in decision making on an equal basis; it is *rational*, in the sense that the decisions reached are determined by the reasons offered in the course of deliberation, and / or the procedures used to resolve disagreement in the event that no consensus can be found; and it is *legitimate*, in the sense that every participant can understand how and why the outcome was reached even if he or she was not personally convinced by the arguments' (p. 201). Each of these claims can be used as a criterion to evaluate current democratic arrangements.

Public participation has been regarded as crucial for sustainable development. In order to deliver sustainable development, the Brundtland Commission stressed the need for 'greater public participation in the decisions that affect the environment.' (WCED, 1987: 63). Also, the adoption of Agenda 21 at the 1992 Earth Summit paid most attention to sustainable development at the grass-roots level and to the local management of resources (UNCED, 1992; Redclift, 1995: 292). It stipulates that all governments should make efforts to adopt a national sustainable development strategy based on widespread consultation and participation. It also recognizes that sustainable development involves the reconciliation or synthesis of different values, perspectives, and interests.

The major policy instrument in the context of environmental issues in

Taiwan is 'top-down command-control methods' (Leng, 2005: 212). Launching public demonstrations and grass-roots resistance have been traditional ways for Taiwanese ENGOs (environmental non-governmental organizations) and the public to make their voices heard. There is a growing emphasis on the involvement of stakeholders and the public in decision making in Taiwan. The first consensus conference on a 'Western model' was held in July 2002, in order to solicit public opinions on national health insurance before revising the law (see Lin and Chen, 2003). So far, there have been many citizen conferences held on various national and local issues, including surrogate motherhood, genetic testing, cable-car, city gentrification, and so on. The concept of deliberative democracy is becoming gradually accepted owing to the participation of numerous non-governmental organizations and academic groups, and the willingness to participate begins to grow among the lay public (Chen, 2005). Deliberative democracy seems to be crucial in advancing the development of democracy in Taiwan.

Sustainable water resource management has become a critical issue in Taiwan because of increasing water demands and the potential crisis of water shortage. In response to a perceived need for greater public involvement in decision making on the part of policymakers, academics, and the public, the Water Resource Agency sponsored a citizen conference on water resources issues. This paper evaluates the procedure and impact of the consensus conference held on issues of 'water resource management' in Taiwan, and highlights the significance of public involvement in the decision-making process and disputes over current practices and policy measures taken for water resource management. Following a short discussion on the consensus conference method as a useful tool for the participation and decision process, this paper introduces how the consensus conference on controversial water resources issues was conducted. Then it provides discussion on various criteria of evaluations on participatory mechanisms. Next, this paper employs several criteria and provides the evaluation of the consensus conference, including acceptance and procedure criteria, and the evaluation of impacts on politics, policy, and people. It also shows the citizens' views on controversial issues, such as the construction of new dams, sound water management, water pricing, water use priority and the allocation of scarce water resources. It concludes by arguing for more consensus conferences and combined participatory mechanisms in water resources decision making.

## **Consensus conference on water resources management**

Before the description of how the conference was conducted, this section introduces the disputes over waste resource management and development. The government tends to regard the goals of economic development and lots of job opportunity as priority, and has tried to create an attractive investing environment by providing companies with cheap land, water and electricity, and so on. It is expected that more industry parks will be constructed if the public and government's expectation of lower unemployment rate and economic growth rate did not change. The current goal of water policy is to support increasing levels of economic development and increase water supply to meet anticipated demands. Therefore, constructing more dams has been a primary measure taken by the government to meet the growing demand. The Water Resources Agency tends to regard water resources development as necessary if water demands keep growing.

Since there are 44 main dams or reservoirs around the small island, it becomes more difficult to find a suitable site for constructing more new dams. Environmental groups worry that development of water resources might cause negative impacts on the environment and well-being of those residents who live in the nearby areas. It might become a threat to human beings and the ecology if the dam bursts. New water resources development projects face greater public resistance than before because of growing environmental protection awareness. The costs of constructing new dams and maintenance of existing reservoirs are higher. On the other hand, the government and water companies worry that they might affect livelihood, business and industry investment, and lead to public complaints if water prices rise. Alternative measures that can increase water supply will cost a lot, such as the operation of seawater desalination, constructing green architectures, water recycling and rain collection equipment. Also, relevant regulations are not complete and incentive programs are needed to attract private companies to invest in the research and development of water supply alternatives.

There is not much reflection and discussion on the existing economic policy as to whether the government should support the energy and water consuming industry, the concerns of the Taiwanese people, and what kind of society the public wants to have. The Water Resource Agency sponsored the Department



of Sociology of National Taiwan University to conduct a citizen conference on the controversial water resources issues to consult the public. The panel is selected on the basis of socio-demographic criteria. The first stage of the procedure is self-selecting. Volunteers are recruited through advertisements and make applications by e-mail or post. Stratified random sampling is used to ensure that different demographic criteria are fulfilled. A steering committee representing a cross-section of interests determines who will present evidence, claims, and arguments. Members of the steering committee including those from academe, ENGOs, industry associations, the water company, and Taiwan Joint Irrigation Association. There are 20 citizens randomly selected – with as much of a mix as possible in age, gender, education, profession, and geography. The citizen participation in the consensus conference is not meant to be statistically representative, but is a cross-section of the wider population. A steering committee avoids allowing those who have obvious and extreme positions or tend to represent particular interest groups (e.g., those from water companies) to participate in the consensus conference. The citizens received a thorough briefing on the water resource controversy, so they know the procedures of the consensus conference and are well-prepared to ask questions to the experts. A steering committee ensures that the readings on issues of water resource management for the panel are clear, objective, and balance. They provide the introduction of controversial issues without the jargons.

A two-day pre-conference was held (2005 April 15, 16) to inform the citizens about the controversy about the topic on waste resource management. A moderator was present during the whole process. The citizens listened to the presentations and had opportunity to query experts. A steering committee then determined expert panelists who took part in the conference. There were mainly four discussion issues with experts: (1) the effective management of water resources; (2) water use and saving water; (3) multiple ways of water development; (4) the sound distribution of water rights. The citizens took three days (2006 April 29, 30 and May 6) to study the problem, discuss issues, dialogue with experts, debate alternatives, and reach a conclusion.

The first part of the consensus conference was the dialogue with experts. Several experts from different disciplines offered a short talk and the citizens had an opportunity to ask individual experts for elaboration on, and clarification of, their presentation, and to discuss the issues. The second part was to write a report and present the controversy that could not reach a

consensus. A few experts read the report and had the opportunity to clear up misunderstandings and correct factual errors before the organization held a press conference and got the report known to the public. But the experts could not influence the attitude expressed by the panel. Finally, the report was sent to the Water Resource Agency to inform decision makers of the citizens' opinions.

### **Framework for evaluation of citizen participation**

It is important for sponsors and authorities to understand whether the particular application of a particular participatory method could be considered successful. Although there have been more and more consensus conferences held in Taiwan, there have not been much studies to evaluate the participatory mechanism (see Wu and Dan, 2004; Lin, 2005). Most of the evaluation criteria discussed in the literature are procedural, while the substantive criteria (*i.e.*, effective outcomes) has been under presented (Middendorf and Busch, 1997; Rowe and Frewer, 2000: 10). According to Rowe and Frewer (2000: 10), the authorities seem to regard the participatory methods, such as referenda and public hearings as an end in themselves, and that involving the public in policymaking is needed. They do not see the participatory methods as means to an end that public involvement might contribute to better decisions. For Rowe and Frewer (2000), public 'acceptance' of the participatory mechanism and good 'process' are both very important as to participation in policy setting. They propose nine different criteria that should be satisfied for a participatory experiment to be considered a success. An experiment that has 'good acceptance' need to meet the following criteria: representativeness, independence, early involvement, influence, and transparency. Moreover, good process may lead us to expect that the experiment has been conducted in a way that might heighten the chances of reasonable outcomes. Process criteria include resource accessibility, task definition, structured decision making, and cost-effectiveness.

Studies supporting participatory methods argue for both procedural benefits and substantive outcomes. Those who argue for procedural benefits regard the use of participatory methods as 'learning and awareness-raising tools'. But there has been less discussion on substantive policy impacts, such as

consensual decisions and action plans (Kallis, *et al.*, 2006: 216). According to Fiorino (1990: 227-8), there are at least three arguments for more citizens participation in environmental and risk decision making. First, a substantive argument puts emphasis on sound lay judgments about risks and technological hazards that reveal a sensitivity to social and political values. Second, a normative argument emphasizes that “a technocratic orientation is incompatible with democratic ideals.” Citizens are able to judge the decisions that affect them. Third, an instrumental argument believes that allowing citizens to take part in environmental and risk policymaking makes them more legitimate, incorporates a broader range of values into decisions, and may contribute to better results. Fiorino (1990) provides both instrumental and substantive criteria for evaluating institutional mechanisms as democratic processes. These criteria include capacities for clarifying the factual basis of disputes; for achieving consensus; for improving acceptance of, and compliance with, decisions; for increasing public support for agencies and their program; or for educating the public on the sources of environmental risk and the trade-offs of policy options. According to Holmes and Scoones (2000), there are mainly three policy goals that can be linked to the theoretical promise of participatory approaches. Goals of participatory decision processes include education, consensus, and implementation. First, the goal of education is to allow participants to learn about a problem or issue, including mutual learning between experts and citizens, co-production of knowledge, and appreciation of differences in values. Second, the goal of consensus is to produce shared agreements between participants on issues or actions. Third, implementation is to deliver concrete policy output via commonly agreed implementation strategies.

Guston (1999) develops the framework for evaluating the U.S. consensus conference and focus on its impacts. The standard criteria to evaluate policy analyses focus on the ‘actual impact; and on the ‘impact of general thinking.’ He introduces two other impact evaluations related to learning: impact on ‘the training of knowledgeable personnel’ and ‘the interaction with lay knowledge.’ An ‘actual impact’ is a strict criterion, which refers to ‘concretely affecting some legislative, regulatory, budgetary or other decision.’ An impact on general thinking considers ‘changes in agendas, vocabularies, and the framing of problems that result from the analysis.’ These might lead over time to facilitating an actual impact. Guston (1999: 459) extended the scope of impacts

on policy and politics to people. The panel might be considered a failure at bringing changes in policy or decisions, but the citizens could still learn. First, the impact on the training of knowledgeable personnel focuses on participants and nonparticipants' own knowledge, experience, role, and so on. Here, 'knowledge personnel' refers to those elite participants, such as experts, members of the steering committee, and organizers. It might happen that the participatory experiment did not contribute to any changes in the decision making, but the individual (elite) participants have learned something important from their involvement in the process. Second, the criteria of the interaction with lay knowledge focuses on public understanding of technical policy debates and substantive learning. This criterion reflects aspects of 'substantive, procedural, and reflexive learning.'

The following section will employ a few criteria provided by Rowe and Frewer (2000) to examine public acceptance and the procedure of the consensus conference on water resources issues and how the citizens look at the consensus conference. Also, Guston's (1999) framework for evaluating the impacts of the consensus conference, which involve not just the substantive dimension but also procedural and reflexive impact, will be employed. Considering the research interest and the Taiwanese context, the paper will not evaluate 'the impact on the training of knowledgeable personnel' provided by Guston, which focuses on what the elite participants have learned from being involved in the process.

## **Results of evaluation**

In order to evaluate the consensus conference, the entire process was recorded and videotaped. A questionnaire was designed which required participants to tick a box to indicate the extent to which they agreed with each statement. The first questionnaire survey was conducted before the consensus conference. The follow-up questionnaire survey took place about a week after the conference, which was intended to be compared with the one done before the conference. This section presents both procedural and substantive evaluation, which explores how the citizens felt about the process, whether they felt that their opinions were fairly represented, how they evaluate the consensus conference, whether the conference have had an impact, and so on.

### *Evaluation of the procedure*

The criteria employed for evaluating the procedure of the experiment include: independence, resource accessibility, and equity of the process. First, the criterion of independence means that ‘the participation process should be conducted in an independent, unbiased way’. For example, project managers and facilitators should be independent and public representatives should be independent of any affiliation with the sponsoring body (Rowe and Frewer, 2000: 13). The facilitators are from the academe and most participants recognize that facilitators have done well and have made it easy for them to engage in the process. The steering committee determines that those who participate in the experiment are independent of the Water Resource Agency or other stakeholder groups. As to the materials provided by the organization, seven out of 20 participants (35%) thought that the information was very objective, and 11 (55 %) thought that it was somewhat objective. Two participants thought that the information was a bit biased. Moreover, 12 participants (60%) thought that the talks offered by experts were objective. 7 participants (35%) thought that they were a bit biased, while one person did not comment on that.

Second, the criterion of resource accessibility means that the citizens should have ‘access to the appropriate resources to enable them to successfully fulfill their belief in a participation mechanism.’ It can influence the quality of the participation process. Appropriate resources include: information resources (*i.e.*, relevant facts on the topic); human resources (*e.g.*, access to scientists, decision analysts); material resources (*e.g.*, overhead projectors / whiteboards), and sufficient time for discussion and making decisions (Rowe and Frewer, 2000: 15). The majority of the participants thought that the information and readings provided by the organization and the lecture delivered by expert were understandable or indicated that they can grasp most parts of the topic. The participants’ education background seems to be correlated to their perception of the relevant information. Fourteen participants (70%) feel that they have got sufficient information from the questions and answers. Five participants feel that time was not enough for the experts to answer their questions, while one participant does not express any opinion on this. Most of them tend to think that the readings and lectures can help them better understand the controversy of water resource management.

Third, the criteria of equity concerns whether the participants have equal opportunity to express their opinions in the participatory process. Ten participants (50%) of the conference thought that all have expressed their ideas sufficiently, while eight participants (40%) thought that the majority have expressed their ideas sufficiently. Two participants thought that a few participants seem to dominate the process. In general, all participants have an opportunity to express themselves and recognize that the facilitators have tried to keep the discussion process balanced.

### *Evaluation of the impact of the consensus conference*

This section particularly explores whether any changes have occurred after the conclusion of the consensus conference or whether the experiment can make a difference. It will adopt parts of Guston's (1999) framework for evaluating the impacts of the consensus conference, which involves the impact on policy, politics, and people. It includes actual impact, impact on general thinking, and impact on the interaction with lay knowledge. Guston's criterion of the training of knowledgeable personnel is not employed because this paper focuses on the role of citizens rather than the elite (*e.g.*, experts, the steering committee, and organizer).

First, an '*actual impact*' refers to any changes in legislation, regulations, budgetary, or other concrete consequences. Although an actual impact is not the primary goal of the consensus conference, evaluations of other experiments in other context have claimed actual impacts (Zurita, 1995: 22-23). For example, the 1989 Danish consensus conference on human genome research has contributed to legislation (Joss, 1998). In this case, the citizens in the consensus conference achieved the production of a list of alternatives, recommendations, and planning goals. In the citizen report, there are mainly four topics or dimensions presented for the decision makers and the society. The first topic is effective management of water resources. The citizens emphasize that it is the state's crucial duty to provide clean and sufficient water, and several relevant agencies should take responsibility, including the Water Resource Agency, Environmental Protection Agency, Department of Public Health, Water Conservancy Agency, Forestry Bureau, and water industry. They ask these agencies to cooperate and to set up the Department of Environment and Resource to coordinate and take actions as soon as possible. It is

considered necessary to reinforce dredging and management of existing reservoirs, promote comprehensive watershed conservation, to restrict groundwater usage, and promote strict legislation. The second topic is water use and saving water. The citizens ask the government to make efforts to repair and replace old leaking transmission lines to increase efficiency, and to improve the quality of drinking water by strictly monitoring and safeguarding ecological river development. They thought that it is important to raise public awareness on water conservation and actively promote a reasonable water pricing for water saving. For them, it should be done incrementally to adjust the water price and must begin with industrial and agricultural use first in order to avoid growing water demand. For the problem of regional waste shortage, they require the need to set up flexible allocation mechanism.

As to the multiple ways of water development, the citizens tend to think that the government should not plan to construct any new reservoirs. Only a few participants think that we need to consider the actual necessity and continue to construct new reservoirs. The citizen panel reached the consensus that constructing new reservoirs is the last option to be considered and the priority is to adopt water saving and controlled measures, enhancing water resources utilization efficiency. Trustworthy and transparent environmental impact assessment procedure is crucial for the citizen panel if we have no choice but to have new development project. They think environmental impact assessment report should be done by independent organizations rather than by the experts or consultant companies commissioned by the development organization. Also, they suggest that the government provide incentives on seawater desalination and water recycling, and engage in revising relevant regulations. The fourth topic is sound distribution of water rights. The citizen panel agrees that agricultural water should be reallocated to industry and households to address the problems of water shortage, but they have different ideas on the allocation among the agriculture sector, industry and household water usage. They think that the government should undertake precise survey on the actual demand and provide complete data for the public. For them, the government needs to review the existing laws and regulations of water rights, provide farmers with compensation, and consider the principles of sharing and sustainable Taiwan.

It has been five months since the citizen report has been sent to the authority. But there have been no significant or concrete impacts on legislation, funding or regulations. A principal reason for this is that those citizen recommendations

involve the tasks of several agencies and will need complex process for reviewing. It takes time to negotiate and see the changes. Water Resource Agency is executing several construction projects of water resources at present, such as the Construction Project of Paoshan Second Reservoir and Construction Project of Hushan Reservoir. So far, the citizens' objection to the construction of new reservoirs has not led to any changes or the stopping of the development project. But the conference could inform the decision makers of the citizens' concerns. The main executive projects of Water Resource Agency include build-up operation and management system for regional water resources, promoting measures of water conservation, reservoir renewal project and watershed conservation, and so on. The citizen panel has asked the government to make more effort on these. Also, the citizen panel's support for adjusting water pricing will encourage the government to promote reasonable water pricing and relevant reforms. This research is a preliminary work, and future research can be done to explore whether the consensus conference might still have actual impact on relevant policy, budget distribution, and so on.

Second, *evaluation of impact on general thinking* focuses on changes in agendas, vocabularies, and the framing of problems among people who did not take part in the experiment that result from the consensus conference. Guston's (1999: 464) distinguishes two areas on which the panel could have had an impact: thinking about the substance of the consensus conference or participatory mechanisms and thinking about the policy (*i.e.*, measures, policy related to water resource). The participants indicated that there were no proper ways or mechanisms for citizens to participate in decision making in the past, which has led to public distrust and misunderstanding of measures and practices provided by the government. They recognized that the government sponsors this conference in order to understand citizens' opinions on water resources issues. The consensus conference on water resource management has been conducted smoothly and it may have influenced the government officials' views on the participatory mechanism. One official of the Water Resource Agency indicated that he is impressed by the deliberations of the panel citizens and their consensus statement. There are several agencies that have conducted consensus conference on crucial policy issues. Recently, the Research, Development, and Evaluation Commission encourages more administrative agency to enhance civic engagement and share experiences on conducting participatory mechanisms in order to rebuild linkages between citizens and



government and to contribute to democratic administration.

On the other hand, the citizens who participate in the conference might share their experience with their family, colleges, classmates and so on, which might have impact on their views of the water resources issues and the role of citizen (e.g., the responsibility of saving water). However, the attention of the media to the conference is minor. It generates very few media coverages of the event, and no journalists came to attend the last day of the conference when the citizen panel presented the report. What needs to be done is to gather more media attention. It might lead to more substantive or reflective impact, such as generating more concerns and discussion on the issues among the public, different framing of the issues, and vocabularies used.

Third, evaluation of the *interaction with lay knowledge* focus on what lay citizens participating in the conference and nonparticipants in the audience of the general population have learned from the process (Guston, 1999: 469). For Guston (1999), it can be divided into 'substantive knowledge' about the topic and policy (i.e., water resource management), 'procedural knowledge' about consensus conference and the role of citizens in decision making, and 'reflexive knowledge' about themselves.

Most participants expressed that they have learned 'a lot' or 'some' from the consensus conference. Before the conference, five of the 20 citizens reported that they know nothing about the issues on water resource management and development. Nine citizens reported that they only know a bit of the issue. After the conference, 18 citizens reported having understood 'all' or 'most' parts of water resource issues. For example, they learned the current circumstances, benefits of constructing new reservoirs and their threat to the environment and people in the nearby areas, and different ideas about what might be done to deal with the pending water shortage and crisis. Moreover, 13 citizens reported that their position on the water resource issues has been changed 'completely', 'mostly' and 'a little bit'. One participant reported that the conference did not lead to any changes on his/her position, while six citizens reported that the process has made them firm on their present position.

In general, the participants recognized that the conference let them know this novel public forum, understand different perspectives on water resources issues, and learn to listen to and respect diverse voices, and communicate with others. The results is consistent with Lin's (2005) study that participants in

citizen conferences not only gave reasons, but also listened to others, weighed arguments with reason, showed mutual respect, and searched for common grounds. The citizens reported that the conference has increased their ability to discuss public issues. Also, 17 participants reported that the conference has increased their interest in participating in public affairs 'a lot', and three reported 'some'. Thirteen participants indicated that they will certainly like to participate in this kind of conference in the future, and six reported that they will consider taking part in it. Only one reported 'not sure about this'.

Besides the citizen participants, there are a few nonparticipants as audiences. The audiences include the assistants for the project, civil servants from the Ministry of Economic Affairs, and people who are interested in the issues. Most of them attended very few sections of the conference. It is hard to evaluate what they have learned from the process. It shows that the most significant interactions with lay knowledge took place with participants rather than nonparticipants. It raises the question of what can be done to attract lay citizens to attend the conference as audiences.

## Conclusion

The paper has evaluated the process of the consensus conference on water resources and its impacts on politics, policies, and people. The conference can be regarded as successful in terms of the criteria of public acceptance and the process. It shows the substantive, procedural, and reflective impact on citizen participants as the majority has reported learning a lot from engaging in the process. So far, the conference had no significant and substantive impact on policy or regulations. This does not mean that the conference went for naught. The conference informs the decision makers of the informed citizens' concern and their reason, but it takes time to see that the citizens' views have been integrated into the decisions. The conference also has impact on general thinking, such as having encouraged more agencies to conduct the participatory mechanisms. However, the conference did not attract much media attention and public interest. Guston (1999: 469) argues that future citizens' panels will need greater attention to 'the interaction among participants and the connection to nonparticipants.' Therefore more efforts need to be made to attract citizens to attend the conference as audiences and for media coverage.

Sustainable water resource policy involves the consideration of basic human needs, ecological water requirements, the roles of communities and culture, and the desires and needs of future generations. Cleick (1998: 1) argues that it is necessary to integrate principles of sustainability and equity into long-term water planning and management for the worldwide problems of inadequate access to clean fresh water, regional conflicts over water, and ecological degradation. Principles of sustainability include guaranteed access to a basic amount of water necessary to maintain human health and to sustain ecosystem, basic protection for the renewability of water resources, and institutional recommendations for planning, management, and conflict resolution. The issues on water resource directly affect the individual and his /her everyday life, and it is important to let every citizen have a voice and be included equally in the decision-making process to influence the decision outcome. More citizen conferences as well as other combined participatory mechanisms need to be formed and conducted to involve the public in the water policy, which would institutionalize new policy concepts and offer important guidance for policy-making bodies.

Future research needs to continue to evaluate this consensus conference and other prospecting participatory mechanisms on water resource issues. It is worthy to adopt qualitative research methods (e.g. in-depth interview, focus group discussion) to explore how the citizens and the experts evaluate the consensus conference. Further efforts could be made to examine the development of public deliberative/participatory mechanisms in the Taiwanese context and the perspectives of government officials. Another research could explore the role of consensus conference or other public deliberative/participatory mechanisms in decision-making and issues of legitimacy.

## References

- Chen, D. S. 2005. The Limitations of Deliberative Democracy: Cases of Citizen Conference in Taiwan. Paper presented at International Conference on Deliberative Democracy, Taiwan ThinkTank, Taipei, August 29-30.
- D'Entrèves, M. 2002. Introduction: democracy as public deliberation. In M. D'Entrèves (ed.) *Democracy as Public Deliberation: New Perspectives*. Manchester: Manchester University.
- Fiorino, D. J. 1990. Citizen Participation and Environmental Risk: A Survey of Institutional Mechanisms. *Science, Technology, & Human Values*, 15 (2): 226-43.
- Gleick, P. H. 1998. Water in Crisis: Paths to Sustainable Water Use. *Ecological Applications*, 8 (3): 571-79.
- Guston, D. H. 1999. Evaluating the First U.S. Consensus Conference: The Impact of the Citizens' Panel on Telecommunications and the Future of Democracy. *Science, Technology, & Human Values*, 24 (4): 451-82.
- Gutmann, A. and Thompson, D. 1996. *Democracy and Disagreement*. Boston: Harvard University.
- Holmes, T. and Scoones, I. 2000. Participatory environmental policy process: experiences from North and South. Sussex: Institute for Development Studies, University of Sussex.
- Joss, S. 1998. Danish consensus conferences as a model of participatory technology assessment: An impact study of consensus conferences on Danish Parliament and Danish public debate. *Science and Public Policy*, 25 (1): 2-22.
- Kallis, G., et al. 2006. Participatory methods for water resources planning. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 24: 215-34.
- Leng, T. K. 2005. Sustainable Development in Canada and Taiwan: Comparative and International Perspectives. In Harris, P. (ed.) *Confronting Environmental Change in East & South East Asia*. New York: United Nations University.
- Lin, K. M. and Chen, D. S. 2003. Consensus Conference and Deliberative Democracy: Citizen Participation in Taiwan's National Health Insurance Policies. *Taiwanese Sociology*, 6: 61-118. (In Chinese)
- Lin, K.M. 2005. The Practice of Deliberative Democracy in Taiwan. Paper presented at International Conference on Deliberative Democracy, Taiwan ThinkTank, Taipei, August 29-30.

- Middendorf, G. and Busch, L. 1997. Inquiry for the public good: Democratic participation in agricultural research. *Agriculture and Human Values*, 14: 45-57.
- Miller, D. 2002. Is deliberative democracy unfair to disadvantaged groups? In M. D'Entrèves (ed.) *Democracy as Public Deliberation: New Perspectives*. Manchester: Manchester University.
- Redcliff, M. 1995. The UK and the international environmental agenda: Rio and after, in Gray, T. S. (ed.), *UK Environmental Policy in the 1990s*. London: Macmillan.
- Rowe, G., Marsh, R. and Frewer, L. 2004. Evaluation of a Deliberative Conference. *Science, Technology, & Human Values*, 29 (1): 88-121.
- Rowe, G. and Frewer, L. 2000. Public Participation Methods: A Framework for Evaluation. *Science, Technology, & Human Values*, 25 (1): 3-29.
- UNCED (United Nations Conference on Environment and Development) 1992. Agenda 21, English-language version formerly available at <http://habitat.igc.org/agenda21/index.htm> (last accessed 17<sup>th</sup> Jul. 2003).
- WCED (World Commission on Environment and Development), 1987. *Our Common Future* (The Brundtland Report). Oxford: Oxford University.
- Wu, C. L. and Dan, Z. Y. 2004. Civic Group Forum: Citizen Participatory Method in New Democracy. *Taiwan Democracy Quarterly*, 1 (4): 35-56. (In Chinese)
- Zurita, L. 1995. Consensus conference method in environmental issues: relevance and strengths. *Land Use Policy*, 23: 18-25.

# **Evaluation of the Consensus Conference on Water Resource Management in Taiwan**

**Mei-Fang Fan\***

## **Abstract**

Sustainable water resource management has become a critical issue in Taiwan because of the increasing water demands and the potential crisis of water shortage. There is a growing emphasis on the involvement of the public in decision making in Taiwan. This paper evaluates the procedure and impacts of the consensus conference held on issues of 'water resource management', and highlights the significance of public involvement in decision making and disputes over current practices and policy measures taken for water resource management. This paper introduces the consensus conference method as a useful tool for public participation and decision process, and how the consensus conference on controversial water resources issues was conducted. It employs several criteria and provides the evaluation of the consensus conference, including acceptance and procedure criteria, and the impacts on politics, policy, and people. It concludes by arguing for more consensus conferences and combined participatory mechanisms in water resource decision making.

**Key Words: water resource management, consensus conference, public participation, deliberative democracy, sustainable development**

---

\* Assistant Professor, Department of Public Administration, Tamkang University

# 高級文官管理才能發展制度之研究

## —人力資本觀點\*

黃一峯\*\*、陳衍宏\*\*\*

### 摘要

高級文官在政府績效中扮演重要角色，在政策形成階段是政務官的策略夥伴；在政策執行階段則是推動者與監督者。因此，高級文官的素質與能力，在國家改革過程中，對國家行政發展（administrative development）有顯著影響。

美國自1978年文官改革法創設高級文官（Senior Executive Service, SES）制度，將一般俸表GS16-18的職位統整管理，設定其甄補程序、核心能力、績效管理、候選人培訓等人事措施，成爲一套完整的管理制度。其後OECD諸國亦漸建立類似的制度，其目的均在於透過管理才能發展（management development）提高現任及擬任高級文官的管理能力，進而提昇績效。

再者，傳統人才培訓大多以「人力資源發展」觀點，探討如何培訓人才；晚近「人力資本」的觀念受到重視，組織如何以「配合策略」及「人才投資」的角度，能快速獲取所需人才，並在人力市場中與私部門競爭人才，則是政府高級人力資源管理的重要課題。

本文試圖以人力資本的觀點，探討如何建立高級文官能力基礎（Competency-based）的培訓制度；將針對我國簡任第十二職等的司、處長進行訪談與問卷調查，並參酌歐美國家相關經驗，提出分析評論及實務建議。

**關鍵字：**高級文官、人力資本、能力基礎管理才能發展

\* 作者感謝玄奘大學公共事務管理學系黃鑫生教授指正。

\*\* 淡江大學公共行政學系暨公共政策研究所副教授。

\*\*\* 政治大學公共行政學系博士候選人。

## 壹、前言

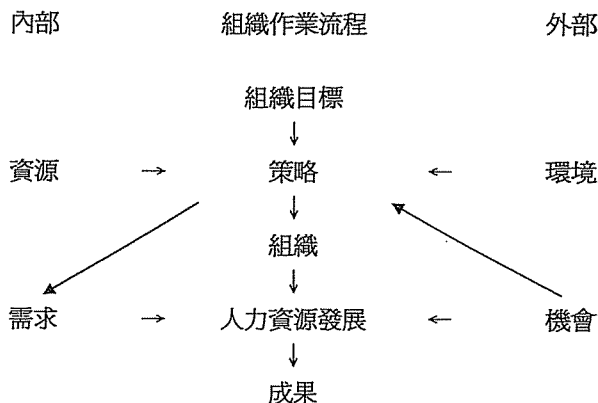
高級文官對政府績效扮演重要角色，在政策形成階段是政務官的策略夥伴；在政策執行階段則是推動者與監督者。因此，高級文官的素質與能力，在國家改革過程中，對國家行政發展（administrative development）有顯著影響。美國自 1978 年文官改革法創設高級文官（Senior Executive Service, SES）制度，將一般俸表 GS16-18 的職位統整管理，設定其甄補程序、核心能力、績效管理、候選人培訓等人事措施，成爲一套完整的管理制度。其後 OECD 諸國亦漸建立類似的制度，目的均在於透過管理才能發展（management development）提高現任及擬任高級文官的管理能力，進而提昇績效。此一重視人才管理的趨勢，實即晚近政府人力資源管理強調「人力資本」觀念的具體表現。

人力資本的概念在 18 世紀即已提出，是經濟學者分析國家經濟發展問題時的重要變項；1980 年代末期之後，基於補充「人力資源」觀點不足之處，以及知識經濟時代環境因素的考量，人力資本乃逐漸受到重視（蔡秀涓，2004：13-16）。然而人力資本的意涵各家說法不同，美國訓練發展協會（American Society for Training & Development, ASTD）將之界定爲組織基於內外途徑，對內部人員所作的訓練與發展投資，此一觀點強調組織應透過教育訓練強化人力素質與能力。而 OECD 則界定爲：「一群人或團體所具備的知識、技術、能力等特質，這些特質除了具有可自日常生活中獲取得到的性質外，亦可在市場情境中，用以生產各種財貨、勞務，以及創意...等」（Westphalen, 1999: 10 轉引自呂育誠）。由本定義內容可知，今日人力資本概念主要涵蓋「投入」與「產出」兩大意涵：首先就投入面而言，意指人們可經由一定程序取得或學習所需的知識與技能；其次就產出面而言，知識技能的效用在於生產各種財貨勞務與創意，此一觀點重視人力資本與組織策略的配合。



近年來人力資本的應用不僅超越了經濟學的研究領域，更成為人力運用與發展的重要指引，以美國聯邦人事管理局（OPM）自 1999 年起推動「策略性人力資本管理」（Strategic Human Capital Management）政策為例，其主要目的在於規劃階段是運用人力資本觀念與組織策略相聯結，調整聯邦政府各機關人力配置與運用方式，在人力資本的執行階段則是透過領導與知識管理人才管理（Talent Mngement）進而建立成果導向的績效文化，而評估階段則是加強課責，以符合內外顧客的需求（U.S. OPM）。

結合組織策略與教育訓練活動的概念，實即晚近盛行的策略人力資源發展。根據 Luoma 的看法，策略人力資源發展可由三種驅力來建構基本架構，分別是需求導向（Need-driven）、能力導向（Capacity-driven）與機會導向（Opportunity-driven）（Luoma, 2000）。組織採取策略人力資源管理，必須考慮的影響元素有三個，第一是組織內在因素，事實上就是組織本身所擁有的資源，其次是組織所處的外在環境因素，相對而言便是組織在所處環境中所擁有的機會選項，第三便是組織本身的管理與作業流程，此一流程是銜接內外因素的重要因素。換言之，如能銜接得當，可依據組織目標擬訂策略選擇，再按策略從事組織設計，並就此發展人力資源策略（其架構圖見圖一），即能協助組織取得競爭優勢。



圖一、策略人力資源發展架構圖

資料來源：Luoma, 2000: 779.

就策略人力資源發展而言，需求導向即組織的發展需求，機會導向即組織的外在機會，能力導向即組織能力與規劃人力資源發展方案的能力。根據這三種導向，我們可以將 HRD 方案規劃成三大途徑，其內涵整理如表一：

表一、人力資源發展途徑比較表

途徑	需求途徑	機會途徑	能力途徑
面向			
日常工作	消弭績效差距	活動與流程的改善	執行策略
目的	維持競爭力	強化競爭力	創造新的競爭力
本質	回應性	掌握機會	前瞻性
首要任務	界定工作角色與技能需求	培訓（發展）機會的覺察	鎖定組織策略所需的能力
評估基礎	運作效率	實踐干預技術的力量	傳輸有利組織策略的行為

資料來源：Luoma, 2000: 783.

綜合言之，策略性公務人力資源發展，重視的是組織的策略性面向與人力資源發展的整合途徑，就公部門的特性而言，在面臨多變的環境趨勢下，以及公部門本身的特殊使命，需求、機會與能力等途徑，皆須在公共組織其任務使命與依法行政的框架下進行整合，而人力資本的觀點下，培訓機制的有效設計與運作遂成爲政府人力資源的重要改革方向。

## 貳、各國經驗：人力資本觀點的檢視

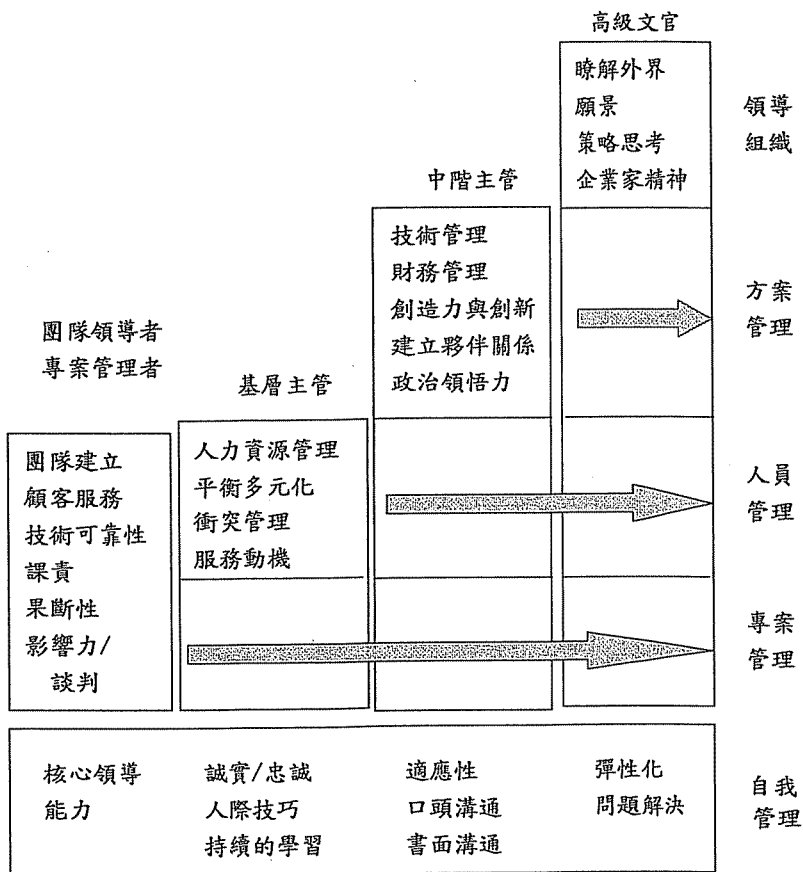
人事制度的演進，自設計的理念而言，早期強調依法行政的控制論觀點，因此，人事法規的適法性是研究的重心；自社會科學的行爲學派興起，人力資源的概念亦乘勢興起，俟其影響到公部門的制度設計理念，並與其後的新公共行政（New Public Administration）思潮相結合<sup>1</sup>，恰與人力資源研究學派的兩大對立觀點：哈佛學派的發展性人道主義（Developmental Humanism）與密西根學派的功利性工具主義（Utilitarian-instrumentalism）相互輝映；影響所及，80年代以後的人事改革，便在新公共行政與新公共管理的價值下相互激盪。人力資本的概念，可說是符合兩者的理念，就功利的工具取向言，配合組織發展策略選才用才，強調其策略性意義；就人本主義言，培訓機制的育才留才與展才是其核心，當今的趨勢確實符合人力資本的觀點，各國情形如后摘要說明。

<sup>1</sup> 就行政學發展而言，行爲學派的影響約在 1930-1960 年代間，直至 1968 後新公共行政運動倡導人本與人文主義，與哈佛學派較貼近；然而 70-80 年代的政府改革，乃至其後的政府再造運動，其對公務人力的主張，則與密西根學派較接近。

## 一、美國高級文官架構

美國於 1978 年創設高級文官制度，並於 1984 年由 Flanders and Utterback 共同研究訂定高級文官的管理能力模式，稱為「管理才能架構」(Management Excellence Framework, MEF)，區分為十二項管理職能與十項效能特質，並將具體的管理能力項目編訂成 128 題的「管理才能量表」(Management Excellence Inventory, MEI)。MEF 於 1993 年修訂為「領導效能架構」(Leadership Effectiveness Framework, LEF)，再於 1999 年修訂為「高績效領導者」的核心資格(能力)模型，其中規範高級行政主管應該具備五大項管理核心能力，包括變革領導 (Leading Change)、經營洞察力 (Business Acumen)、成果導向 (Results Driven)、建立聯盟與溝通 (Building Coalitions/Communications)、人員領導 (Leading People)。成功的高級行政主管，必需同時具備五項能力。人事管理局並進一步將整合成各級主管的接班進程，如圖二所示。

常任的 SES 採行跨部會甄補，職缺通告必須在聯邦政府作跨部會的公告，由 OPM 每兩星期將職缺公告分送各部會、人事管理局地方分局及就職資訊中心，並登載於 USAJOBS 網站。SES 的任用不適用退伍軍人優惠。人事管理局負責跨部會的資格審查委員會 (Qualification Review Boards, QRB)，各部會任命 SES 前，候選人必須獲得該委員會的資格認證。而各部會初任 SES 的任用作業由各機關組成「行政主管人力資源委員會」負責，初任 SES 必須經過為期一年的試用。非常任及限期任用則不須經過競爭程序，得由機關首長自行任命。政府全體 SES 的百分七十，任命前須有五年服務經驗之規定。



圖二、領導發展進程

資料來源：B. Nickels and A. Roberts (2004)

為協助常任文官尋求晉升 SES 職務的機會，人事管理局針對 GS14-15 及相當職位的同仁，舉辦 SES 核心能力研討會；相關的培訓方案則由聯邦行政主管研究所及管理發展中心負責。部份機關則自行辦理候選人培訓方案，以協助員工取得 SES 任用資格。

## 二、英國高級文官

英國政府於 1996 年建立高級文官制度，近年來更推動高級文官的績效獎勵制度，其晉升、考選與績效管理皆以能力為基礎，試圖建立責任導向的高級文官團隊。英國政府於 2001 年所訂定的高級文官能力模式包括指引方向、發揮個人影響力、充分運用人力、協力合作、宏觀視野、注重成果等六項管理能力，各項能力再細分六至八項不等的行為定義，以下為「指引方向」之行為定義，作為高級文官工作績效自我評估的項目。

英國政府為加強公共服務傳輸的效能，自 2005 年 9 月起將核心能力模式修改為「政府專業技能」(Professional Skills for Government, PSG)，要求各級官員均須展現其職務所需的專業性與技能。PSG 包括四個主要領域：

1. 領導能力：領導技能與行為是 PSG 的核心。
2. 核心技能：科長級以上人員均需具備人員管理、財務管理、專案(計畫)管理、分析及證據運用能力；高級文官更需具備策略思考、溝通與行銷能力。
3. 工作相關專業技能：依據所任職務內容訂定。
4. 廣泛的工作歷練：英國將政府職務區分為組織服務、作業傳輸、政策傳輸等三個生涯類型，高級文官必須在不同類型職務中歷練。

PSG 是一套高級文官培訓的新思維，有賴於長期努力，提昇政府人力素質，而培訓措施則由政策管理與研究中心 (Centre for Policy Management and Studies, CMPS) 改制的政府學院 (National School of Government) 負責。

### 三、加拿大高級文官架構及其能力面向

加拿大於 2004 年 2 月，高級文官委員會(COSO)明令加拿大公共服務人力資源管理機構 (The Public Service Human Resources Management Agency of Canada, PSHRMAC)，和加拿大公共服務委員會 (The Public Service Commission of Canada, PSC) 合作，主要針對領導能力的概觀輪廓進行檢閱，其目的在於更新，簡化，並且精緻化領導能力，希望在各級領導（從次長到基層管理層級）的連續體上獲得確定。這樣的修正是根據「最佳實務研究(Best Practice Research)」汲取各國的相關經驗而來。

#### (一) 關鍵領導能力面向：

1. 由四種能力及其定義所組成的（所有部門的管理階層皆適用）模型。
2. 連續體當中的六個層級（即次長、助理次長、處長、科長、股長、基層管理人員）各有其每種能力的有效管理行爲。
3. 在此連續體中全部層級的一般無效行爲。

這樣的設定在於保有公共服務在當今和未來的領導能力上的優先地位，它反映出領導人所需要的技術，能力和特性，以迎接今後的任何挑戰。此一概括的設定建立了領導的基本價值與倫理，並可與課責管理架構 (Management Accountability Framework, MAF) 相連結，這簡化的工具更可使人力資源管理(HRM)現代化的目標達成。

一些有效的行爲對各管理層級是一樣的，例如個人誠信。另有一套提供所有管理階層的一般的無效的行爲，這些應該有助於診斷組織的績效管理。

## (二) 定義

### 1. 價值和倫理：廉潔與尊重

在加拿大的公共服務(PS)領導者，在個人和組織實務上保證廉潔，並且尊重人和公共服務原則，包括民主，專業，倫理，和人性價值。他們建立了一個尊重人的、雙語通用的、兼容並蓄的工作場所<sup>2</sup>，任何決策與交易是透明和公正的，他們心中容納了他們自己、雇員和行動所應負的責任。

### 2. 策略性思維：分析與觀念

公共服務領導人基於問題和趨勢進行分析，以及如何使這些計畫與責任、能力和組織的潛能相互聯繫。審慎觀察著不斷改變與複雜的環境，以避免新危機產生和好機會錯失。發展出對環境掌握的敏感度，及多元的策略運用，此反映出公共服務的策略性方向，並且能為組織成功的定位。

### 3. 承諾：人員，組織，夥伴

公共服務領導者將人、組織和夥伴結合共同發展一致性目標，執行計畫，並且完成結果，與關鍵參與者建立團隊為基礎；動員團隊，透過清楚一致的溝通達成任務，並且投資時間和精力來認同整個組織，及善用談判技巧與說服力鼓勵參與者合作，而影響結果的成功。

### 4. 管理卓越：行動管理，人員管理，財務管理

公共服務領導人藉由極大化組織效能來完成任務。深信只要人們獲得他們需要的支持與工具，整個團隊便有能達成目前與長期的組織目標。

---

<sup>2</sup> 此處係指無種族歧視的環境。



### (三) 能力細項說明

依照前文的能力架構面向，高階文官（以處長為例）可區分為有效行爲，以及各階層的無效行爲。

#### 1. 處長的有效行爲：

包含：

- (1) 價值與倫理：透過廉潔與尊重的服務<sup>3</sup>；
- (2) 策略性思維：透過分析與觀念的創新<sup>4</sup>；
- (3) 承諾：動員成員，組織，夥伴<sup>5</sup>；
- (4) 卓越管理：透過行動管理、人員管理、財務管理提供服務<sup>6</sup>；

<sup>3</sup> 包括：(1) 在個人行爲方面，展現價值觀念和倫理，包括倫理守則；(2) 進入組織，能結合價值觀念和倫理，包括倫理守則；(3) 建造部門價值並將之導入組織的政策與方案；(4) 自己與組織的活動，能反映出對公民與委託者的承諾；(5) 建造並促進一個安全、健康，受尊重的組織，沒有騷擾與歧視；(6) 促進廉潔透明與公正；(7) 創造機會並且鼓勵組織使用兩種語言，及包容組織的多元文化。

<sup>4</sup> (1)分析，如①透過對部門與政策議題的理解建構問題並分析、②自局處首長層級澄清問題與方向；③在組織內、外環境中進行趨勢的策略性分析；④整合多種主流訊息並將其關係連接；⑤尋求寬廣的觀點與專業技能；⑥跟隨組織的動態改變；⑦分析挫敗之原因，並尋求真實的反映，使其能從錯誤中學習。

(2)觀念，如①確認組織其願景與內涵的關鍵要素；②把願景和政策轉化成具體的方向和計畫；③連接組織、部門和分支單位的政策方案與服務；④對組織主管提出有效的建議；⑤要求職員投入以創建計畫和解決方案；⑥鼓勵對實務有建設性的質疑；⑦鼓勵實際操作以極大化創新的潛能；⑧確認解決方法、替選方案與結果產出；⑨教導，並從他人身上學習。

<sup>5</sup> 包括：(1) 與同儕，部屬和長官的合作途徑與方法；(2) 孕育一種涵容和敏感的人際氣候；(3) 透過多元的團體、興趣與意見促進共識產生；(4) 傾聽員工、協會及其他利害關係人所關心的想法與意見；(5) 動員團隊以取得組織和部門的目標；(6) 溝通並支持組織的決策；(7) 培養熱情與共同目的；(8) 當訊息是可公開的，應定期與人員的分享資訊；(9) 透過承諾，堅持完成任務；(10) 以明確與認同溝通傳達願景與訊息；(11) 在利害關係人之間做好關係管理。

<sup>6</sup> 包括：(1)、行動管理 – 設計和實行，如：為主管確認優先順序、關鍵事件、時間底限，績效測量，責任歸屬和績效協議等 11 項。(2)、人員管理 – 個人和勞工如：實行人力資源策略，確保勞工所養成的能力能滿足當今和將來的組織需要等 11 項。(3)、財務管理 – 預算和資產，如：透明分配並且管理組織資源等 5 項。

## 2. 所有階層的一般無效行為

### (1) 價值與倫理

計有如「嘗試掩蓋錯誤」等 11 項。

### (2) 策略性思考

計有 a.分析面向的「取決於專業技術和意見的狹窄的範圍」等 5 項；b.觀點面向的「放棄對引導或者有助於部門願景的責任」等 6 項；

### (3) 承諾面向

計有「以唯一決策者或者利害關係人行動」等 8 項。

### (4) 卓越管理

計有 a.行動管理：設計和實行的「保留無效的架構，系統或者流程」等 12 項；b.人員管理：個人和勞工的「無法提供人員他們需要的工作和（或）發展需要的工具」等 10 項。；c.財務管理：預算和資產的「繼續把資源投入一個不成功的投資」等 6 項。

## 四、南韓高級文官制度

南韓在 2003 年將高級文官系統 (Senior Civil System, SCS) 的改革選定為人力資本管理改革的重要議程。SCS 的幾個關鍵概念在於：開放與競爭、能力與發展、績效與課責，以及全觀的政府願景。以此為核心在 2003 至 2004 年間，開始對 SCS 職位進行工作分析，2004 年 2 月至 12 月間成立一個工作小組為 SCS 規劃一套制度。至 2005 年 1 月成立高級文官局 (Bureau of Senior Civil Service Project) 綜理 SCS 系統。在 SCS 的整個發展上，2005 年 5 月，高級文官在內閣會議上有提案、討論與同意的權力；2005 年 12 月修訂國家文官法。

在前述 SCS 的關鍵概念中，以開放來提升競爭力的落實方法在

於，將 SCS 的職位開放部分給私部門或其他部會的行政官員，而 SCS 的候選人（部門主管的等級）必須通過一個評鑑程序。這個程序基本上是由一個甄選委員會執行，甄選委員會必須包含來自外部的專家，有些成員則必須由文官委員會所提派。在 SCS 的訓練發展方案上，SCS 候選人必須歷經一年的實務學習，以發展其領導能力與政府管理技巧。未能通過評鑑方案者則進行補習教育；現職 SCS 則授與顧客導向的課程。

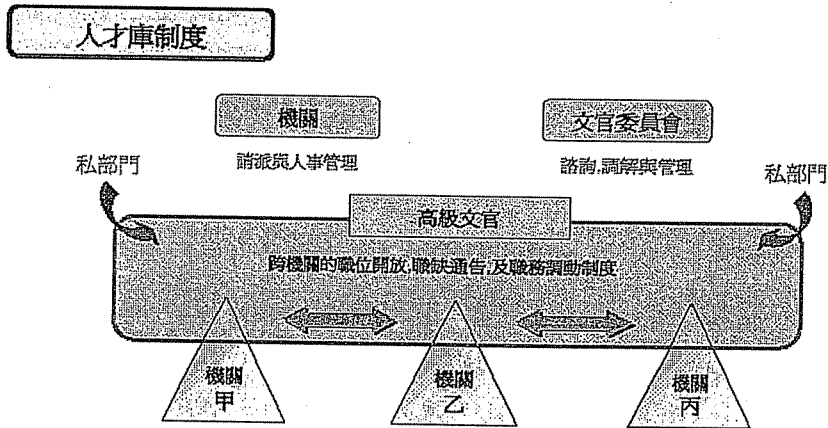
在能力評鑑方面，必須建立能力的基本架構為何。能力的基本架構是透過內閣各部會首長所認為的重要能力，經由工作分析所建構，評估的方法則是透過團體討論、角色扮演、報告與面談等方式進行。評鑑的效用在於提供未能通過者其改善能力不足的機會。

在管理高級文官方面，新的高級文官系統是建立一個類似人才庫（talent pool）般的系統，在這個人才庫中是所有符合資格的高階管理者，機關有權力自這個系統中選取需要的人才，管理被選取的高級文官的績效、訓練與其他人事事項，文官委員會則負責提供意見，以及協商機關與文官間的利益衝突。

在這個人才庫中，各機關是提出人才需求與從事人事管理者，文官委員會則負責諮詢與協商，高級文官系統中是個開放的職位，符合資格即可進入 SCS，亦不排除自私部門取才，這群符合資格的高級文官基本上因應實際人才需求在各機關之間轉換工作（只要他一直符合評鑑，具 SCS 資格，便可依需要遊走各機關）。

SCS 的人才庫以開放的途徑向公私部門求才，除必須符合高級文官的核心能力評鑑外，也有一道再認證的程序。再認證的程序是雙軌並行的，非一般職依實際職位需要，採非定期的評鑑，一般職則是定期（每 5 年）的評鑑，在選取人才的機關提出後，由績效評估委員會進行人才的評估，適合者續任，不適合者則予以解職。

相關內容敘述與概念請參考圖三所示。



圖三、南韓高階文官流動示意圖  
資料來源：南韓文官委員會網站

### 五、澳洲高階文官管理能力

澳洲南威爾斯省新堡大學教授 James B. Hunt (2006) 對高階文官培訓的關鍵因素進行實證調查發現，從以往的行政價值（法規、控制、層級等）概念當作光譜的左端，右端則是當今新公共管理（New Public Management）所強調的企業精神，針對這些價值取向進行研究，可將高階文官的能力區別為四大群集，在光譜的兩端為行政（層級節制、法規）的價值，另一端則是企業精神（冒險、創新等），中間的則分為管理與領導。在此四大構面中，再區分不同的子構面，見表二。

表二、高階文官培訓關鍵因素

正式規劃與控制		非正式	
行政	管理	領導	企業精神
法令導向 防弊的思維 維持現狀 流程正式化	變革導向 衡平抉擇 概念能力 人際能力 技術能力 授權	願景 溝通能力 激勵 啟發 團隊參與 頭臉人物 角色模範	適度冒險精神 探尋機會 不受法規羈絆 事必躬親

資料來源：Hunt, 2006

Hunt (2006) 進一步分析，若將高級文官的管理職能與當代新公共管理的價值相結合，可以歸納為願景、人際能力、制度能力與管理變革的能力，詳見表三，根據實證分析發現，在管理能力群集當中，最重要的能力為成就需求，依次為概念能力、人際能力等，最後才是本職學能，詳見表四。

表三、高級文官的當代管理能力

當代管理運用
願景與創造力
人際能力與授權
熟悉制度並具規劃能力
掌握變革的能力及建立完善流程的能力

資料來源：Hunt, 2006

表四、管理能力集群排序

排序	管理能力集群	得分
1	成就需求	4.57
2	概念能力	4.44
3	人際能力	4.27
4	企業精神取向	3.98
5	早期發展機會	3.77
6	行政能力	3.48
7	人際經驗	3.19
8	本職學能	3.16

資料來源：Hunt, 2006

## 六、本段小結

Donald E. Klinger 博士檢視全球已開發國家的人事制度後指出，這些國家都設有高階文官系統，但對於這些高階文官能否成為政治與行政之間的橋樑，展現有效的策略領導能力確有不同的見解 (Klinger & Nalbandian, 2003)：

1. 環境系絡是重要的參考，SCS 是興起於現代化與民主化後，國家可以自傳統政治分贓制與功績制間取得一種平衡，惟有如此才可能透過政治—市場—社群為基礎的組織，成功地平衡政治領導、行政中立能力與社會參與。

2. 文化是重要的。在創造政治領導、專業的技術與能力的綜效 (synergy) 時，達到上述的平衡仰賴的是高水準的政府治理能力。

3. 在國家中，法治、制度、結構與行為等次級系統，必須能協助並發展高階文官制度在設計時所可能產生的困境。

總和以上所言，高階文官制度的精神強調策略領導，顯然容易

與政治立場靠近，誠如 Klinger 所指稱，策略領導與專業能力的平衡雖是此制度設計的重要理念，然而考量制度系絡的成熟與文官、公民的素質亦是此制度能否成功的關鍵。

再者，從本文所檢視的幾個國家來看，這些人事制度的改革，尤其是高階文官這一個層級，都有一些相近的趨勢，且這些趨勢都有適當的配套措施加以連結，其大要為：

### 1. 對於管理能力的概念予以操作化

一般的能力層級區分，大致上可以將高階主管偏重概念化能力，而基層員工或事務性導向的工作者偏重技術性的能力，在這光譜上，技術性能力較易於文字化、具體化、量化，對公部門而言，課責與績效評估必須傾向易於操作的。然而高層主管的概念化能力卻是難以具體文字化的，容易增添課責的困難。

然而從各國趨勢看來，試圖對高階文官的管理能力予以明確定義，並以此為績效與課責的標準。這顯示出兩個互為因果的意義，其一是高階文官的制度改革更加重視管理能力，管理能力的操作化有助於實務的「管理」運用，如指標面向的訂定有助於課責。

### 2. 跨部門 (sector) 與跨部會的人才流動

傳統的人事行政強調公平取才（如考試）、依照功績制度的內部升遷原則，以公部門內的升遷為主（相關部會內為主，跨部會為輔），這樣有助於人事制度的穩定。然而從各國趨勢來看，政府部門間的跨部會人才流動漸可能成為主流，事實上以高階管理能力而言，概念化的管理能力遠重要於具體化的專業能力，在人事改革潮流中是有其意義的。而更值得一提的是，跨部門的取才，自私部門 (private sector) 甄補合適管理人才，也符合新公共管理 (New Public Management) 的師法企業、彈性用人的精神。

### 3. 高階管理人才培訓機制的建立

在前述的幾點趨勢下，為使理念得以落實，並避免公務人力缺乏彈性，或大量自民間取才，政府公務人力資源的培訓機制，在各國制度設計下正積極建制並使其完備中。畢竟原本具公務員資格的人才，在公部門的環境系絡中，仍有其難以替代的地位，培訓機制的建立，長期而言符合當今人力資本的管理精神。

## 參、實證研究的設計與結果

由上述討論可知，組織的培訓策略必須配合組織策略需求，策略性地運用訓練資源，培養人員所需的核心能力。政府機關也不能例外。以我國中央政府組織層級而言，國家文官人力資源的培訓策略，可區分為管理能力培訓，以簡任主管及薦任主管為主要對象；共通能力的培訓則針對簡薦委各官等的非主管人員實施。為瞭解二類培訓的需求重點，作為未來擬訂培訓計畫的依據，本文乃透過多項問卷調查資料進行實證分析，以九十五年五月至九月間公務人力發展中心參加「領導研究班」之行政院所屬各機關現任司、處長級受訓學員為對象，請其就行政院所訂頒高階主管管理力量表，勾選其認為重要項目及未來儲訓人選最需培訓項目。此一量表適用於簡任官等內各職等主管。該實證研究係行政院人事行政局委託淡江大學所作「高級文官管理能力評核及培訓之研究」之問卷調查，本文運用其部份原始資料，進行統計分析。問卷總計分送六期學員，回收有效樣本數為 163 份。

司處長認為管理能力最重要的項目為「團隊激勵與領導」(47.74%)、其次為「創意型塑願景」(16.58%)。若以年資區分，三年以上的司處長級受測者同樣認為「團隊激勵與領導」(49.33%)最



重要、其次則是「創意型塑願景」(12%)與「策略分析」(10.67%)。對於任現職未滿三年的司處長而言,認為「團隊激勵與領導」(46.77%)最重要、其次則是「創意型塑願景」(19.35%)。

統計結果顯示,司處長級高級文官認為,未來擬任者最需要培訓的項目為「團隊激勵與領導」(28.14%)、其次為「策略分析」(21.61%)、「創意型塑願景」(17.59%)。若以年資區分,三年以上的高級文官,則認為「策略分析」(26.03%)的管理能力最需要培訓、其次則是「變革與危機處理」(21.92%)、「團隊激勵與領導」(20.55%)、「創意型塑願景」(16.44%)。對於年資未滿三年的高級文官而言,約有三成(32.54%)高級文官認為「團隊激勵與領導」最需要培訓、其次約有二成的高級文官認為「創意型塑願景」(18.26%)與「策略分析」(19.05%)需要培訓,詳參表六。

表五、簡任主管管理能力最重要項目統計表

項目	區分	司處長年資		合計
		未滿三年	三年以上	
創意型塑願景	個數	24	9	33
	百分比	19.35	12	16.58
策略分析	個數	15	8	23
	百分比	12.10	10.67	11.56
變革與危機處理	個數	14	15	29
	百分比	11.29	20	14.57
團隊激勵與領導	個數	58	37	95
	百分比	46.77	49.33	47.74
跨域協調	個數	6	3	9
	百分比	4.84	4	4.52
績效管理	個數	7	3	10
	百分比	5.65	4	5.03
合計		124	75	199

資料來源：作者整理

表六、司處長管管理能力最需培訓項目

項目	區分	年資區分		合計
		未滿三年	三年以上	
創意型塑願景	個數	23	12	35
	百分比	18.25	16.44	17.59
策略分析	個數	24	19	43
	百分比	19.05	26.03	21.61
變革與危機處理	個數	17	16	33
	百分比	13.49	21.92	16.58
團隊激勵與領導	個數	41	15	56
	百分比	32.54	20.55	28.14
跨域協調	個數	13	5	18
	百分比	10.32	6.85	9.05
績效管理	個數	8	6	14
	百分比	6.35	8.22	7.04
合計		126	73	199

資料來源：作者整理

## 肆、高級文官訪談摘要

本文摘錄高級文官對核心能力的看法整理如下：

### 一、對核心能力的整體看法

大部分都認同人事行政局所推選出的六項核心能力，但是重要性的排序皆有不同。歸納受訪者的意見，其相異的看法約有下列幾項：

1. 核心能力的重要性是肯定的，但究竟是何種最爲重要就比較有爭議性，可能要看評斷者的所屬職位或是部局所在各有不同，

幕僚性質與業務性質的高級文官看法不相同。

2. 六項的高級文官核心能力是否可以包含所有的面向，大多數受訪者都持肯定的態度，只有少數人認為除了基本這六項核心能力外，還必須另加入其他的核心能力；更有人認為這六項核心能力只是基本能力，是必要但非絕對的可以當成重點能力。
3. 行政院建構核心能力的態度可以認同，但建構制度不是只要舉列出幾項指標性能力即可，重點還是如何落實在公務機關的訓練及評核上，或是建議有配套措施，把這些項目和升遷及薪資項目結合也許會更好。

## 二、對核心能力的看法

對於高級文官的核心能力實際看法，針對前述的調查結果，其意見為：

1. 團隊激勵與領導常能將不同背景及差異性的成員凝聚一個整體，理論與實務有差距，沒有那麼理想化。「創意型塑願景」對政府再造精神中很重要。
2. 對於目前現有的培訓制度來說是不足的，因為培訓與實際升遷不一致。在於人方面的色彩較重，因好惡可以影響到一人的升遷。
3. 初步統計結果符合實務需求。領導同仁將政策落實和交辦事項完成是我們的天職。即使已身為高級文官，也要持續強化能力。
4. 「團隊激勵與領導」而言，就某些方面來說若未有協調溝通，從另一個角度來看易流於本位主義。事實上司處長級地位的高階文官時，「跨域協調」是更需要具備能力才對。

5. 司處長要帶人要做事，帶人就要有管理能力。所謂的管理能力就是如何帶領整個團隊，司處長的風格與能力，專業知識等，包括能力、誠信，還有在組織中的份量，如首長、副首長對司處長倚重的程度，會影響其角色的扮演。
6. 高級文官管理能力，即其專業能力、執行能力，以及了解領域內的事務，並帶領部屬去達成目標。所謂領導不一定自己完成事情，而是要帶領別人完成事情。管理能力就是如何去帶領、帶心，勇往直前；另外為溝通，部屬溝通，部外溝通、長官溝通等；而願景的能力、危機變革，突發狀況的應對、處理亦極為重要。
7. 高級文官的管理能力，現代的科技知識很重要。管理能力在領導統御、判斷，也是核心項目。判斷，知識經驗的綜合。專業智能、溝通協調、領導統御。我認為創意、策略都是重要的項目。
8. 核心能力是稀少，別人不容易模仿的，或是必須付出大的心力才能夠模仿的才是核心能力。有幾個要件：價值、別人不易模仿、或模仿必須付出極大代價的。可以從內部及外部來看。內部就是 IQ, EQ 也很重要；外部就是管理人員。策略；最後為願景及績效管理，因為績效管理要工具，沒有工具就不用說了。第一為組織文化，每一個機關都有自己的組織文化，管理人員要塑造怎樣的組織文化就很重要。第二是如何形成一個團隊，就是整合。第三為跨域協調；再來為策略，就是要達到目標所應採取的方法。
9. 高級文官核心能力部分，除了此六項外，還有統合管理能力和公共關係兩項很重要。統合能力是要歷練的，政務可能較欠缺。然而並不一定強調要已「具備」，只要「有潛力」即可，「學習能力」比現在是否具備更為重要。

### 三、對未來擬晉升司處長的同仁，相關的培訓議題

1. 強調對於接班實務的重要性、經驗累積傳承的環節著手研討。工作態度的強調，不只上對下還有上位之間的平行交流。
2. 考核制度應化繁為簡。高級文官的升遷中是靠時間的累積與能力自然淘汰。
3. 評鑑中心是可行的，它能克服政黨輪替造成人事不穩定的弱點。鼓勵同仁能自我報名接受評鑑與培訓，以等候缺補。
4. 行政機關內科長的角色很重要，因為科長擔任好就會培養未來的領導，有無能力可以從科長看出來。這是培養也是磨練。第二就是有無繼續學習及進步，除了學歷外，學習就是重點。另外，人格特質也很重要，司處長要領導人，若無法與部屬進行良性溝通，則會產生管理上的盲點。
5. 在考核方面，每一個項目都是考核要點。至於培訓方面，課程設計好，師資很重要，到成功的企業界參觀，有很多成功的管理機制都值得參考。或者到國外參觀、考察其優缺點，時間久一些或待在國外一段時間，只有書面報告是不夠的，應和當地人親自面談。企業上課都是學界人士，有實務也有理論，產官學的結合會是很好的方式。
6. 除了這六項能力外，應加入『終身學習』的觀念及態度。職位愈高愈不容易吸收新知，因為有很深的主見，要教育他們很難，所以終身學習是很重要的。

#### 四、如何落實目前行政院推動的核心能力

1. 強調終身學習、吸收新知，以培訓多方位的核心能力。
2. 升任前就有各種訓練，不是後來才訓練。等到司處長才訓練就太晚了，重點在平時的表現，是否是人才，首長是否重視他，都是關鍵。如何考核，平時的觀察及其目標達成就是重點。
3. 要和升遷相結合，獎勵方面也要結合。否則升遷憑個人好惡就流於形式。所以要和升遷結合，賞罰分明，達到目標獎勵，但未達到也要懲罰，獎罰比例要平衡。
4. 如何激起主管熱情，重視顧客導向、TQM，其實首長比高級文官更重要，所以首長的角色要扮演好，團隊要靠首長不是處長，所以這些能力都很重要。

#### 伍、結論：研究發現與政策擬議

本文的主要論點在於，從人力資本的觀點來看高級文官管理才能的制度發展，從國際趨勢與目前的實證研究來看，可以發現以下幾點值得吾人在制度設計時納入考量：

##### 一、國際趨勢的觀察

從英、美、加、澳，乃至於最近積極建制的南韓，都顯現如下的制度特色：

1. 將政府高階管理人才的培養，透過制度設計予以落實。這與全球化與新公共管理改革的理念有著很深的關係。新公共管理思潮對

政府規模的大小與其治理能力有著深切的反省，在績效展現上面更有一定的相關性。全球化後對於文官基本要求的專業主義，漸漸被政府業務多元化、服務全面化所模糊化，取而代之的制度設計有「政府業務委外」與「行政法人」等。就公部門的人力資源而言，加強管理人才的培養，增加管理人才的全面性思維，正是高階文官在治理能力的展現與國家競爭力的提升不可或缺的一環。

2. 對管理能力的加強，直接訴諸績效指標，質言之，便是管理能力指標明文化。對於高階文官的培訓，管理能力的強化，及借重其在公部門的資歷經驗，實有助於區隔與一般基層文官或私部門經理人的利基。在概念化的管理技能下，各國趨勢漸漸將管理才能內涵明文化規範，都顯示其對該領域的重視，儘管未必在發展初期便得以周全，展現管理績效應有的全貌，但是其宣示作用與政府改革的決心，卻在每次的指標建構中表露無疑，就此點而言是值得我國借鏡的。

3. 對於擴大公務人力資源的「人才庫」，並試圖自企業部門取才，各國陸續都有相繼的研究與建議出現，當然為免對「功績制度」精神產生傷害，動搖文官制度的根本，此種制度設計都朝審慎研擬與小規模的辦理，但其精神對公部門的啟發，的確值得吾人深入觀察各國現況，並研究其可行性。

## 二、實證研究發現

1. 受訪者與受測者，對於政府用心於核心能力的設計，大致上皆表認同與接受，唯在各構面的意義與重要性上，其產生的意見則較為多元。就此而言這是一項正面的訊息，正因為高階文官的管理能力，會因各業務性質的不同，使得指標面向輕重不一，造成愈概念化的指標愈重要（如團隊、願景等），從另一面解讀之，則顯示這些指標在高階文官眼裡，其「彈性」與「自由裁量」有其較高的空間，易言之，吾人似不必懷疑其專業性，這點在現任高階文官及其對擬任高

階文官的培訓建議都未提及，說明了高階文官的培訓重點在於「管理才能」，而管理才能正是高階文官的專業核心能力。

2. 對「核心能力」的建構，大都懷有期待的心理，但對其建構出來的指標面向，對其效度與落實卻充滿懷疑。這正是以後制度設計，以及落實到績效管理與課責所面對的難題：核心能力若欲要一體適用則其概念化程度需越高，越高對管理者而言固然有其彈性解釋空間，但對具體課責卻產生管理上的困難，對績效展現的解讀更易形成各自表述。

3. 對培訓機制與人力資本觀念的連結，大都表示可以接受與贊同，但如何避免流於形式主義的制度設計，是其關心的焦點。畢竟人力資本、核心能力與培訓制度這三個變項間，時間成熟、環境系絡、互為因果的複雜關係，具體化在制度設計上尚待努力，可以確定的是不付諸推行，則永遠無法測試其可行性。

### 三、政策擬議與研究建議

1. 對於未來高階文官的培訓制度設計，重視管理人才的培養，以及對管理能力的加強，是最重要的政策目標。短期而言，繼續推動高階文官「核心能力」的培養，及其有效與績效課責相連結是可以努力的方向。從人力資本的觀點來看，時間成本並不是最大的問題，重點在於將人力資源視為「資本」的同時，在未來的環境系絡是否真能產生「效益」？因此，「作」比「想」、「推動培訓制度」比「探究績效理念」更重要。

2. 外部取才的可行性如何，是值得觀察的重點。然而此一倡議涉及政治系絡與制度變遷的繁複問題，法規適用、薪資級距、人民觀感等均是這種制度所必須考量的。企業部門的管理人才固然吸引人，但政府若冒然開放，而未採取有效的管理配套措施，則可能產生流



弊。以健全的培訓制度，培育管理長才，在公部門中彈性取才，增加跨部會的人才交流，或許是較為可行且較無爭議的策略。

## 參考文獻

### (一) 中文部份

- 呂育誠，(2004)，人力資本觀點下公務人員角色的再定位。人事月刊，39卷9期。頁20-29。
- 李右婷、吳偉文，(2003)，Competency 導向人力資源管理，台北：普林斯頓。
- 范祥偉，(2005)，英國公共管理與文官制度改革新論，台北：作者自印。
- 黃一峰，李右婷，(2006)，高級行政主管遴用制度之研究，考銓季刊，45，43-60。
- 黃一峰，李右婷，(2005)，全球化與文官考選技術之探討：以「團體討論」口試法為例，考銓季刊，42，44-56。
- 黃一峰、鄭怡君，(2005)，評鑑中心應用於國家考試之探討：以美國外交人員口試為例，國家菁英季刊，1期。
- 黃一峰，(2004)，從全球化觀點看文官制度的改革，全球化對政府治理的挑戰與機會研討會，淡江大學公行系主辦。
- 黃一峰，(2001)，高級文官核心能力初探，人事月刊。
- 黃一峰，(2001)，地方政府管理才能訓練方法之探討：新竹市政府個案分析，文化大學行政管理學報第三期。
- 黃臺生，(2003)，公共管理：英國文官體制的再造，台北：揚智。
- 銓敘部譯，(2005)，高級文官制度：經濟合作發展組織國家十四國高階主管人事發展之比較，台北：銓敘部。
- 彭錦鵬等，(2005)年2月，高級文官考選與晉用制度之研究。考試院委託研究計畫。
- 彭錦鵬，(2005)年4月，全球競爭下的高級文官新制構想。考銓季刊，第42期，頁18-43。
- 彭錦鵬，(2004)，高級文官制度變革潮流中的荷蘭高級文官團，考銓

季刊，37，112-130。

彭錦鵬，（1998年6月），高級文官甄補與培訓之模式。政治科學論叢，第9期，頁329-362。

陳暉淵，（2005），國家治理、競爭力、和核心能力：淺論我國高級文官核心能力之建構，強化文官核心能力 再造政府競爭力學術研討會論文集。

蔡秀涓，（2004），公務人力資本之理論與政策原則：兼論加拿大政府高級公務人力資本作法，人事月刊，卷38，期1，頁13-24。

## （二）英文部份

Hellriegel, D., Jackson, S. E. & Slocum, J. W. (2002). *Management: A Competency Based Approach*. N. Y.: South-Western.

Hood, C. and Lodge, M. (2002). *Civil Service Policy-Making Competencies in the German BMWi and British DTI*, London, Industry Forum.

Horton, S. (2000). Competency Management in the British Civil Service, *International Journal of Public Sector Management*, 13(4), 354-368.

Irving Yi-Feng Huang, Applying Assessment Center Exercises in Civil Service Selection: A Pilot Study on Senior-Grade Examination Level I of Taiwan, ROC, paper Presented at *the 28th International Congress on Assessment Center Methods*, San Francisco, May 4, 2000.

Irving Yi-Feng Huang, Assessment Center Simulation as Problem-based Learning Tools for MPA Program: A Field Study in Taiwan, *Network of Asia-Pacific Schools and Institutes of Public Administration and Governance (NAPSIPAG) Annual Conference 2005*, 1-11.

- Klinger, D. & J. Nalbandian (2003). *Public Personnel Management: Context and Strategies*. 5<sup>th</sup> ed. Upper Saddle River, N. J.: Prentice Hall.
- Lance, C. E., Lambert, T. A., Gewin, A. G., Lievens, F., and Conway, J. M. (2004). Revised Estimates of Dimension and Exercise Variance Components in Assessment Center Post-exercise Dimension Ratings, *Journal of Applied Psychology*, 89: 377-385.
- Lievens, F. and Thornton, G. C. III (2005). *Assessment Centers: Recent Developments in Practice and Research*. In A. Evers, O. Smit-Voskuil, and N. Anderson (Eds.) *Handbook of Selection*, pp. 243-264, N. Y.: Blackwell Publishing.
- Luoma, M. (2000). Investigating the Link between Strategy and HRD, *Personnel Review*, 20(6), 769-790.
- McClelland, D. C. (1973). Testing for Competence Rather than for Intelligence, *American Psychologist*, 28(1), 1-24.
- McLagan, P. A. (1989). *Models for HRD Practice: The Practitioner's Guide*, Washington, D.C.: American Society for Training and Development.
- OECD Public Management Committee (2003). *Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform in OECD Member Countries*.
- Shim, D. S. (2001). Recent Human Resource Developments in OECD Member Countries, *Public Personnel Management*, 30, 3.
- Sinnott, G. C., Madison, G. H. & Pataki, G. E. (2002). *Competencies: Report of the Competencies Workgroup, Workforce and Succession Planning Work Groups*. *New York State Governor's Office of Employee Relations and the Department of Civil Service*.
- Spencer, L. M. & Spencer, S. M. (1993). *Competence at Work: Model for*

*Superior Performanc.* New York: John Wiley & Sons , Inc.

Thornton, G. C. III and Rupp, D. E. (2006). *Assessment Centers in Human Resource Management: Strategies for Prediction Diagnosis, and Development*, Mahwah, N. J.: Lawrence Erlbaum Associates.

U. S. Office of Personal Management, <http://www.opm.gov>.

York, K. M., Strubler, D. S. Smith, E. M. (2005). *A Comparison of Two Methods for Scoring an In-Basket Exercise*. *Public Personnel Management*, 34(3), 271.

## Management Development for Higher Civil Service: A Perspective of Human Capital

Irving Yi-Feng Huang\*、Yen-Hung Chen\*\*

### Abstract

The higher civil service have significant influence for government performance. They are policy partners during the phase of policy formulation, implementers and monitors during the phase policy implementation. It is important to keep the best quality of higher civil servants which will have great impact on administrative development in the era of government reform.

Required by the Civil Service Reform Act (CSRA), The United States launched the Senior Executive Service (SES) in 1978 to establish a government-wide personnel system for higher-rank civil servants. The recruitment and selection, core qualifications, performance management, and candidate development of SES are conducted under the unified guidelines regulated by OPM. Experiences learned from US, several countries have set up their personnel system for higher civil service with the similar framework to develop managerial capability and enhance performance.

It's also worthy to note that adopting the concept of human capital in investing high talents is attracting more and more attention. For government, how to compete with the private sector to attract and retain executive human capital is an important issue.

This paper aims to discuss how to establish the competency-based management development system for higher civil service. The analysis is based on a questionnaire survey distributed to Grade-12-level director-general in 206.

**Key Words: higher civil service, human capital, competency-based management development**

---

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

\*\* Doctoral Candidate, Dept. of Public Administration, National Cheng-Chi University.

## 永續發展：制度變革面對代理人 行為所受到的挑戰

韓 釗\*

摘 要

永續發展所涉及的議題範圍往往涵蓋生態、社會與經濟三個領域，推動永續發展政策又常須進行相關制度的變革，而制度變革的達成則不能無視於系統中代理人自主意志與多樣化行為的干擾。本文以水污染防治為例，針對動態複雜系統可能存在的穩定均衡與不穩定均衡兩種狀態，依據制度論與新制度經濟學的理论假定，探討制度變革在面對構成系統重要環節之一的代理人行為時可能受到的挑戰，並以電腦模擬的發現為基礎，提出創造混沌邊緣與增加制度吸力兩項策略，俾使永續發展與制度變革的政策能更順利達成預定目標。

關鍵字：動態複雜系統、不穩定均衡、永續發展、制度變革、代理人行為

---

\* 淡江大學公共行政系暨公共政策研究所助理教授。

## 壹、前言

自從工業革命以來，機器生產取代了舊有的人力生產，現代化組織的設立及管理模式的更新促使社會生產力大幅提高，各種自然資源亦在日新月異科技的支援下獲致大規模的開發與利用，因而創造了人類文明史上前所未有的榮景。然而，隨著世界經濟在二十世紀所經歷的快速成長及各國人口的急遽增加，大自然的承載能量卻無法相對擴充，不僅非再生性資源因過度開發而在可預見的未來將面臨枯竭，許多再生性資源亦在人為破壞後未能獲致充分的休養生息時間而難以恢復舊觀與正常功能。長此以往，人類的未來生活必將因資源供應難以為繼而面臨成長極限的困境，甚或可能因過度成長而受到自然界的反噬，從而使生活品質不斷加速惡化，乃至生命安全亦遭致嚴重威脅。

大眾傳播媒體上常常出現大自然反撲的新聞。在國外，大氣中的臭氧層因人類大量使用冷媒的外洩而形成破洞，超量紫外線照射在地表上有導致皮膚癌病變、免疫功能失調、植物損傷等機率增加的危機；南美亞馬遜流域熱帶雨林的大量開發，造成北美地區氣候不變，颶風、洪水發生次數增加。在國內，山坡地的濫墾濫建導致土石流的災難頻傳；高屏溪被不法廠商非法傾倒有害廢溶劑，使大高雄地區水源受到嚴重污染，不僅破壞生態、環保，並影響及眾多居民的飲用水安全；高屏大橋曾因違法盜採砂石而造成橋基外露，橋樑崩塌。在我們的日常生活中信手拈來，這些危害人類生存條件的例子比比皆是。因此，許多人深深體會到，如果我們再不著手調整多年來習以為常的觀念，改變人與自然形成已久的剝削利用關係，不僅人類繼續發展的空間將在不久的未來受到大幅壓縮，我們的生活安全亦將遭受嚴重威脅。基於這項體認，永續發展的課題正逐漸為人們所重視，並在各個學科引起廣泛的討論。

推動永續發展政策，勢必涉及過去人們習以為常的制度之改變，而當我們欲針對制度採取變革行動時，則難免遭遇人們因習慣性生活



狀態受到干擾而產生積極抗拒或消極抵制的行為，以致造成政策執行時的困境，而預定政策目標則無法順利達成。事實上，雖然永續發展的推動以生態環境為焦點，但基於生態環境係因社會與經濟變遷而受到衝擊，故其所探討的課題，至少應涵蓋環境、社會與經濟等三個重要領域，並將此三領域整合至一個共同的分析架構之下，才能有效掌握永續性的特質(Schaltegger, Burritt, & Petersen, 2003: 21)。鑒於永續發展所涉及的議題範圍往往具有跨學科的特性，本文乃依據制度論與新制度經濟學的假定與推論，針對推動永續發展政策常須涉及的制度變革過程，以系統動力學之方法加以整合，建構動態系統模型，並經由分析電腦模擬結果，闡述社會上的某些個人行為反應對制度變革可能形成的負面衝擊，期能以研究發現為基礎，探討各種組織實施制度變革時所面臨的挑戰。

## 貳、永續發展的要求與實踐

現代化產業的興起，是人類文明發展史上的一個重大轉折點。現代化產業的發展，不僅促進了社會經濟的快速成長，並且使人類的生活形態產生了急遽的改變，從而對我們賴以生存的整體環境結構造成鉅大衝擊。基於自然環境生態的逐漸惡化，進而對社會生活品質所形成的嚴重威脅，有識之士乃起而呼籲我們深入省思永續發展的必要性，重新調整人們與生態環境的互動關係，以避免各種維繫人類生存必須的自然資源在長期的過度開發與破壞之下揮霍殆盡，以致對文明存續及後代子孫之繁衍造成無可彌補的傷害(Medows et al., 1972)。

## 一、人類與生態環境的關係

所謂永續性(sustainability)，係指「我們在持續進行某類活動的過程當中，不會在未來危害到維繫這類活動存在的必要條件(Harris, 1995: 445)。」以開放系統的觀點來看，一切生命體在生存的過程中，必須從外在的生態環境輸入可用資源，將之轉化為生活所必須的能量，才能繼續維繫其正常的活動。因此，永續發展的必要條件之一即是：永久維持生命體和其生態環境間的一種動態均衡關係。一般而言，人類和其生態環境間的關係是否能符合永續性的要求，可以從人類使用能源的數量多寡略窺其梗概。就文明發展的歷史來看，人類和其生態環境間關係的變遷，約可粗略分為五個時期(Haughton & Hunter, 1994: 2-5)：

1. 原始時期：在人類歷史中經歷時間最長的階段。此一時期的人類，除了會使用火和一些簡單的工具之外，在與生態環境的互動方面，都和其他哺乳類動物差不多，只是整體生態系統的一個構成部分。依據推測，當時的人類每人每天消耗的能源量僅有 2,000 千卡，對整體生態系統並不會發生任何影響。

2. 早期農業時期：大約從一萬兩千年前開始，隨著農耕技術的發展與擴散，使人類有能力砍伐森林、開墾荒地、播種五穀、豢養禽畜，從而逐漸對地表結構進行較大幅度的改變。由於農業發展的特性，人們必須於墾植地區興建房舍，而開始了定居生活。此一時期的人類，每人每天消費的能源漸漸增加為 4,000 至 12,000 千卡，對生態環境雖有小幅影響，但影響範圍多侷限於短期性和地區性，尚未造成重大危害。

3. 早期都市時期：約自五千年前開始，隨著人口聚居於某一特定地點的數量與密度之增加以及農業技術的改進，鄉村地區生產的充裕糧食可以供應城市居民的生活所需，粗具規模的雛形都市於是在人類的歷史中出現。在此時期，由於各種財貨與勞務可以透過城市中的

市場互相交易，促使社會中的專業分工開始加速進行，人類對於環境資源的開發效率提高，每人每日所消費的能源數量也增加至 26,000 千卡。

4. 工業化都市時期：在工業革命以後，機械化的大規模生產使財貨的供給數量快速成長。都會地區由於工、商業發達，就業機會增加，吸引鄉村人口大量移入，而使都市人口數量與密度均大幅升高，各類生活、交通與住屋需求型態亦隨之變遷。此一時期的能源逐漸由煤炭轉化為具有較高效率的石油，每人每日所消費的能源量提高為 50,000 千卡，以致消費後的廢棄物數量大增，並大量排放入大氣、河川與海洋中。原來可藉由生化環境經過一段週期予以分解吸收的廢棄物，由於數量過於龐大，而環境吸收能量有限，乃使生態環境受到嚴重污染。尤其在人口密集的都市地區，土地的過度開發與污染物的超量排放，更使得居民的生存條件惡化程度與日俱增。

5. 全球相依時期：在二十世紀末期，交通、傳播與資訊科技的發展，促使全球化的腳步加速，世界各地區居民的互動頻率日益提高，經濟與環境因素的關連性也更趨緊密。居於全國或地區政治、經濟、交通及文化中心的都市，往往在各地人民交往的過程中扮演第一線的樞紐角色，其所擔負的功能也比往昔更為繁多。在此時期裡，人們所消費的能源量高達每人每日 300,000 千卡，而且許多消費的資源是屬於前所未有且無法再生的，人類高密度的開發與消費活動對於生態環境的惡質影響如：酸雨、全球暖化等效應也逐漸浮現。因此，永續發展的理念與方法即在於強調生態環境的保護，而與傳統只重開發利用自然資源的觀點大異其趣。

## 二、永續發展的必要條件

永續發展理念的產生，是人們對當前生態環境因人為開發利用而遭致破壞，因而降低甚至妨礙生存空間品質所激起的省思。在追求永

續發展的過程中，一般在過去被視為理所當然的「天生萬物以養人」迷思必須予以重新檢討，改而建立「人與天地萬物為一體」的系統觀。

一九七〇年代，《成長的極限》(The Limits of Growth)一書出版，主要內容即是以動態系統的觀點，針對全球人口成長、經濟發展、能源消耗及環境污染等因素的相互連動關係，探討人類社會繼續採行過去的發展模式所可能引爆的全球成長極限問題(Medows et al., 1972)。其後，經過三十餘年的醞釀與修正，永續發展的觀念逐漸孕育成形，而學者也針對達到永續發展所必須具備的條件，整理出如下的幾項論點(Harris, 1995)：

1. 非再生性資源的節制使用：非再生性資源係指在利用過程中存量會隨之日益減少或受到污染，而短期內自然環境無法再度製造或恢復原狀的資源。例如：石油與煤的存量會隨著消費而降低，空氣、水源、土地在污染後必須等待一段時期才能恢復潔淨。如果人類在發展過程中存有予取予求的心態，對現有資源予以過度開發與使用，固然可提高目前的生活品質，但未來除非可以發現足夠的替代性資源，我們的後代子孫必將會面臨可用資源極度缺乏的困境，而人類文明的繼續發展亦將因而停滯不前，甚至步入衰退。

2. 環境物種多樣性的保育：生態系統因其多樣性的物種而具有針對環境變遷進行自我調適的共同演化能力。不過，自然界的生態循環卻可能因某一環節的物種滅絕而受到破壞。過去，人類對於可供利用的動、植物，多採取竭澤而漁的心態大量捕捉、砍伐，卻沒有察覺到，一旦生物鏈被人為打斷，雖並不一定立即出現嚴重後果，但經過多重反饋的惡性循環後將不免禍及子孫。例如：農藥的大量使用，固然短期內可消除害蟲而增加農產收穫，但對傳播花粉的蝴蝶、蜜蜂等亦造成傷害的結果，反而妨害了以後農作物的正常生產。另外，山坡地開墾破壞自然的水土保持功能，機械化的漁業撈捕降低漁源再生的能力，都是影響生態環境自我調適及人類繼續生存的不利因素。因此，建立生態保育的危機意識，乃為永續發展所不可或缺的重要條件

之一。

3. 和諧的國際關係與穩定的政治局勢：國際緊張與政治不安，會導致人際關係的惡化，不僅對環境造成危害，亦不利於社會的穩定發展。戰爭對人類與環境所造成的傷害固不待言，即使沒有戰爭的爆發，軍備競賽所消耗的各種資源亦十分可觀。其次，國內政治鬥爭所形成的政局不穩定，也會使得人際間的互信降低、衝突升高，成為社會進步的重大障礙。整體而言，人們在高度不確定的環境中，其心思所繫多著眼於現在的生存問題，而對未來遠景則無暇兼顧。在一個沒有未來思考的社會，永續發展將變成遙不可及的夢想。

4. 掠奪、無知與壓榨的消除：掠奪、無知與壓榨的心態，亦是社會衝突與動盪不安的根源之一，而三者均起源於人們的貪得無厭。由於掠奪，許多人將不屬於自己的東西儘量據為己有；由於無知，人們在佔有過程中造成他人與社會的傷害而不自知；由於壓榨，恃強凌弱地盡情剝削他人利益終將引致反彈。例如，濫墾山坡地、濫倒廢棄物、濫獵禽魚鳥獸等行為，均會對生態環境造成嚴重破壞。而都市內的違章建築、違規停車、違法營業等行為，也都是妨礙都市永續發展的病態問題。

5. 人口成長的限制：以上所討論的問題，歸根究底，皆是由於人口快速成長所造成。由於人口以幾合級數成長，而大自然所能提供的資源卻無法相對同步增加，於是乃造成生態環境的過度開發與利用。雖然，許多人基於工業化社會的生產力大增足堪提供大量增加的人口生活所需，而對馬爾薩斯「人口論」的悲觀論點提出質疑。但是，當人口無限制的增加，而地球所能承載的能量卻有限時，馬爾薩斯所預言的悲劇性結局發生機率仍然甚大。關於這類問題，在全球性的大尺度範圍雖尚未發生，但在較小尺度的國家和都市範圍內卻是數見不鮮。例如，非洲與南美洲某些地區的饑荒，都市的交通阻塞、房價高漲、治安敗壞、環境污染等，均是人口過度成長所衍生出的現象。因

此，與其等待生態環境反撲時迫使人口數量不得不降低，倒不如在政策上先積極著手規劃人口成長上限，使之成為追求永續發展的最根本策略。

以上所列舉的五項永續成長必要條件，雖然事實上不容許以科學性實驗予以證明，但透過電腦微世界的模擬，則已在某些方面獲致信而可徵的結論。不過，無論這五個條件是否全部成立，就人類社會而言，永續發展已是一項不容忽視或迴避的重大議題，而永續經營的理念則必須儘早在公共政策中付諸實施，才能阻卻或至少延緩成長極限所可能引發的悲劇。

### 三、承載能量的界定

依據二十世紀晚期所提出的混沌理論，任何系統都是在各個組成元件的持續互動與反饋過程中運作，而維持系統的動態均衡則是使之繼續存在的必要條件。相反地，在系統中任一環節所發生的變動，如果經過週期性的增強反饋循環，即會產生所謂的「蝴蝶效應」(butterfly effect)，導致系統結構因均衡條件受到破壞而發生改變，甚至造成系統崩潰(Wheatley, 1992; Gleick, 1987)。由於各種系統均有承載能量的限制，故任何系統均不可能逾越其天然限制而仍然持續正常運作。綜觀前節所述達到永續發展的五項必要條件，歸根究底仍和自然環境中各種資源所堪承受的最大利用強度密切相關，一旦人類活動的消耗超過此種先天命定的承載能量限制，必將導致生態系統某一部分的功能受到傷害，並透過系統中各個元件的持續互動激發連鎖反應，終而造成整體系統的運作失靈。因此，推動永續發展之前提，首須對標的生態環境的承載能量加以界定，而界定環境承載能量又往往因人們對永續性所採取的觀點不同而有差異。

關於永續性的看法，一般可依對生態環境保護的強度不同而分為強永續性(strong sustainability)與弱永續性(weak sustainability)兩個極端。堅持強永續性的一方認為，永續性的達成，必須避免使用如：石

油之類無法再生的資源，所有活動只能以再生性資源如：樹木等爲限。相對地，主張弱永續性的學者則聲稱，由於科技的投資可逐漸製造出對儲量有限的天然資源具有替代性的資源，故非再生性資源並非完全不應使用，只要天然與人造資源的總消耗量不超過原有天然資源的數量，即可達成永續性的目標(Schaltegger, Burritt, & Petersen, 2003: 23)。

就上述二者之觀點而言，雖然其著眼點之差異係在於自然資源是否具有再生性，但僅就維持生存所必須的天然資源來看，無論其本質是屬於再生性或非再生性，都必然存在著最大承載能量的限制，故在全球體系中，任何產業均不可能依其既定模式持續無限成長，而人類社會也同樣受到有限成長法則所制約。不過，值得注意的是，天然資源的最大承載能量並非完全固定不變，而是在某些情況下會隨著人類利用強度之不同進行動態調整。例如，自然環境中的生態循環如：大氣、水源及各種食物鏈等，在受到外來因素干擾時，常可因受干擾程度的不同而藉著系統的補償性反饋進行不同程度的動態調適，而在一段期間後回復原來或邁向另一層次的均衡狀態。不過，一旦外來干擾力量過大而使系統躍過其所能承載衝擊的最高上限，則將造成系統崩潰的結果(King, 1995)。

## 參、面對結構慣性時的制度變革

制度被認爲是一個社會系統會影響其所屬個別成員行爲的正式結構、規則或非正式規範(Stern & Barley, 1996; Zucker, 1987; Mayer & Rowan, 1977)。學者對制度的看法，一般可分爲高度社會化(oversocialized)與低度社會化(undersocialized)兩大陣營，前者主張個體行爲經過社會化過程而對制度性安排產生高度順服的傾向，後者則

認為個人基於理性與自利之考量採取符合自己最大利益之行動，而並不會受到制度太大的影響(Granovetter, 1985)。事實上，就系統中某單一個體而言，其固然會受到功利性思維之影響而採取自主行動，但集體之個別成員仍可能對制度性結構與規範表現出順服的行為。因此，推動制度變革措施時，究竟應採取何種觀點進行規劃設計，乃成為影響變革成功與否的一項重要關鍵。

### 一、制度的形成與結構慣性

制度論認為，制度係由社會系統中的理念、價值及信仰經過長時間的制度化過程而形成，並產生規範系統內各成員行為的力量(Mayer & Rowan, 1977)。為維持整個系統的持續正常運作，系統內各部分元件必須不斷調整其個別行為，以符合制度系絡的要求。有時候，甚至當制度安排在技術考量上已不符合效率前提的要求時，系統內的成員仍然在系統壓力下，繼續遵循原有的制度規範，而未能為增進其本身效能進行必要的變革(DiMaggio & Powell, 1991; Scott, 1987)。

群體生態學延續制度論的看法，主張組織系統會基於可靠性與課責性的要求，經由制度化的過程及高度標準化的例規日復一日地持續複製其過去的結構，但同時也不可避免地造成了結構慣性(structural inertia)，而慣性壓力則會促使組織系統產生抗拒變革的傾向(Kelly & Amburgey, 1991; Hanan & Freeman, 1989)。

在另一方面，學者對經濟系統的研究亦發現類似的情形。例如，Arthur (1989)指出，經濟系統是一個基於報酬遞增(increasing returns)而非報酬遞減的自我增強系統。由於市場具有對占有率早期歷史十分敏感的路徑依賴特性，故市場優勢並非如一般假定總是掌握於有效率的廠商手中，而往往會對能在產品發展初期已累積多數資源的系統呈現特別垂青之天擇現象(Stack & Gartland, 2001; Ruttan, 1997; Arthur, 1989; David, 1985)。由這些研究發現亦可推知，天演論中所謂的最適者生存並不一定係指效率最高者而言，而在某些情況下會因結構慣性



的影響，使最能符合制度要求者獲得較高的存活率。

鑒於對過去行動與結構的承諾此一慣性乃是形成抗拒的一項重要原因，故於推動制度變革前，首先必須找出抗拒力量的來源，並設法削弱其影響力，而後才有可能使變革努力免於被系統慣性抵消，達到促使新制度生根成長的目標(King & Anderson, 1995; Pfeffer & Salancik, 1978: 82)。

## 二、穩定均衡與不穩定均衡

依據古典熱力學的主張，均衡是孤立系統演化的一種最終狀態，隨著熵的增加，當系統逐漸耗盡其一切能量而停止繼續變遷時，即進入所謂的均衡狀態(Wheatley, 1992: 76)。然而，上述均衡狀態對於一般開放系統卻並不適用。申言之，由於開放系統會與其環境不斷交換能量，故不可能永遠維持穩定。因此，依據我們現有的知識基礎，僅有整個宇宙是一個封閉系統，而在宇宙之下的其他系統均屬於開放系統層次。因此，即使封閉系統在整體層次上是處於穩定均衡的狀態，其所屬各次級系統仍會經常在局部穩定與局部不穩定的狀態間交互變換(De Green, 1996)。

處於穩定均衡狀態時的開放系統，通常存有一個固定點吸子(fixed point attractor)，會使整個系統的振盪行為被其吸引而朝向既定的均衡狀態演變(Elliott & Kiel, 1996; Kaplan & Glass, 1995: 12)。此種穩定均衡狀態即如圖 1(a)所示，如同一個放了個小球的大碗，即使小球暫時被推離碗的底部到達 A 點，最後仍會回到碗中最低點 E 的位置而回歸初始的均衡狀態(King, 1995)。

其次，在開放系統中，並非所有系統都處於穩定的均衡狀態。在某些情況下，系統亦有處於均衡狀態但卻具有不穩定的特性。此種不穩定均衡狀態下的系統如圖 1(b)所示，不像穩定均衡系統一般擁有一個固定點吸子，反而在其均衡點存在著一個推子(repellor)，只要有任

何一點力量把碗上的小球推離位於 E 的均衡點，小球即會加速朝向 A 的位置滾落，而且永遠不會再回到初始的位置(Sterman, 2000: 351-353; Beltrami, 1998: 131)。

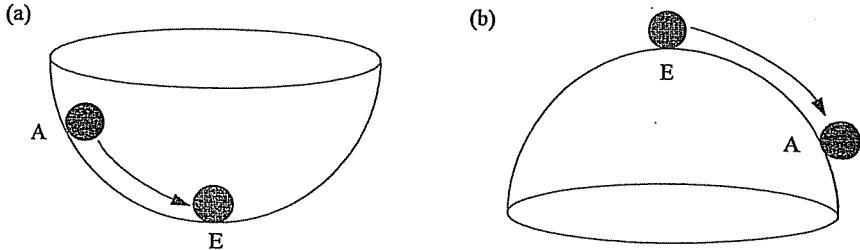


圖 1 穩定均衡與不穩定均衡

(資料來源：修改自 Sterman, 2000: 351)

基於上述兩種均衡狀態的描述可知，系統處於穩定均衡時，如欲推動制度變革，由於系統之慣性作用影響，即使以人為力量將系統推離均衡位置，最後仍會被吸子吸引回到初始狀態，而變革之努力將付諸流水。相對地，當系統處於不穩定均衡狀態時，只需花費少許力量，即可使系統遠離原來的均衡點，而移向一個不同於初始狀態的境界。然而，推動永續發展的政策時，我們所面對的情勢卻正好相反。

由於永續發展是希望使自然生態環境回到從前擁有青山綠水及潔淨空空氣的狀態，因此，任何遠離均衡情形的出現，即意味著環境受到人為的更嚴重破壞，而如何促使環境能在經濟發展的同時維持穩定的動態均衡狀態，乃成為我們應努力追求的重點目標。

### 三、水污染防治的制度變革案例

隨著世界各國的經濟成長，大規模工業化所帶來的空氣、水及其他自然環境污染也益發嚴重，即使大自然具有其自我修復的能力，也難以抵擋人們長期大肆剝削所造成的損害。因此，如何使人類的生活空間回復從前的優質水準，已成為各國推動環境保護與生態保育政策所肩負的重要使命。事實上，許多國家雖訂有管制污染物排放量的措

施，但其成果卻多未盡如人意。因此，以下將以一個水污染防治政策為例，說明避免河川過度污染時可能出現的穩定與不穩定均衡狀態。

一般對於河川污染的防治，通常係限定污染物排入河川的數量，希望能借助於自然環境生態循環所產生的河川自清作用，分解吸收排入河流中的少量污染物，以期不致造成無可彌補的生態浩劫。然而，這類政策是否有效呢？我們可從下列分析一窺其梗概。

如表 1 所示，河川對污染物的分解能量並非固定不變，而是依其被污染程度之高低花費長短不一的分解時間，從而亦使河川的污染吸收量產生差異。易言之，當河水中污染物較少時，河川的自清功能較強，而隨著污染程度的提高(本案例假設不超過 60 噸)，其自清功能則逐漸減弱。例如，如果某河流中污染物質的數量為 10 噸，該河流需花費 2.5 個月的時間才能將污染物全部分解，故其污染吸收量為每月 4 噸。在另一種情形下，當河水中所含污染物為 50 噸時，該河流需花費 15.5 個月才能將污染物全部分解，污染吸收量則下降為每月 3.23 噸。

表 1 河川污染總量、分解時間與污染吸收之關係

污染量(噸)	0	10	20	30	40	50	60
分解時間(月)	0.6	2.5	5	8	11.5	15.5	20
污染吸收量(噸/月)	0	4	4	3.75	3.48	3.23	3
污染製造量(噸/月)	—	—	—	—	—	—	—

根據表 1 之數據，可依這條河川被污染的初始狀態不同，而將其污染吸收量的變化情形描繪如圖 2 到圖 5 中之曲線。同時，當水污染防治政策限制某一數量的污染物(即：污染製造量)排入河水中時，即

使污染製造量相同，也會因河川被污染的初始狀態不同而使河川污染嚴重性呈現不同的發展趨勢。

首先，如圖 2 中的橫線所示，當污染製造量為每月 2 噸時，不論河川的初始污染情形如何，由於在 A 點右方的部分，污染吸收量均高於污染製造量，故河川的污染狀態會逐漸減輕；而在 A 點左方的部分，污染吸收量均低於污染製造量，故河川的污染狀態會逐漸惡化。不過，二者均會朝向橫軸上的 E 點收斂，而 E 點即形成了此河川系統的固定點吸子，使此後該河川持續維持在大約含污染物 5 噸的穩定均衡狀態。

在圖 3 中，當污染製造量提高為每月 3.48 噸時，這條河流的污染情形即開始因初始污染量之不同而產生變化。如圖 3 所示，當河川初始污染量在  $E_2$  (即：40 噸) 左方時，河水污染狀態會如同圖 2 中的情形一樣向  $E_1$  收斂，而使  $E_1$  形成該河川污染狀態的穩定均衡點。不過，只要初始污染量超過 40 噸，則由於污染吸收量小於污染製造量，故會使該河川的污染情況更趨惡化，永遠無法達到減低污染的要求。唯有河水的初始污染量為 40 噸時，每月 3.48 噸的污染製造量才會使該河流的污染情形持續停留在原來的水準上。由此可知，在這個河川系統中， $E_2$  是一個不穩定均衡點，無論大於或小於  $E_2$  的初始污染量，均會使河川的被污染狀態遠離  $E_2$ ，而且在污染製造量不變的情況下永遠不會再回到此點。

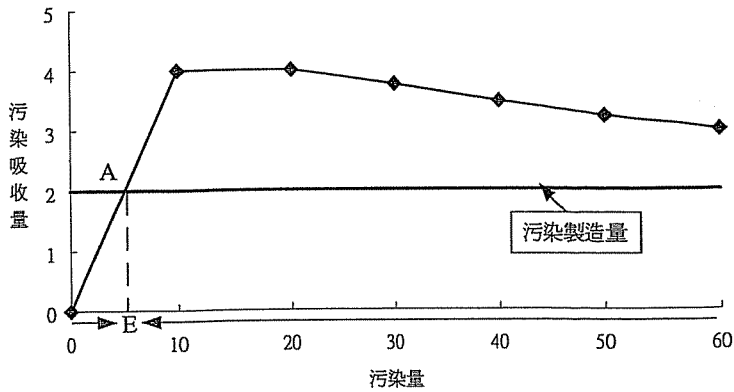


圖 2 污染製造量為 2 噸/月時的河川污染動態

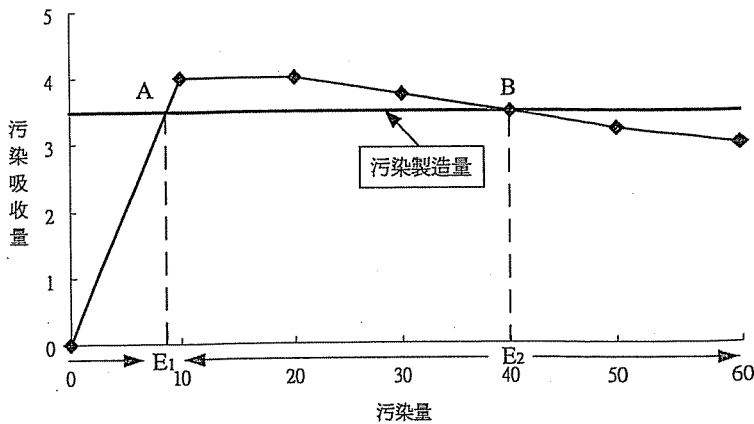


圖 3 污染製造量為 3.48 噸/月時的河川污染動態

最後，如果污染製造量為每月 4 噸時，則由圖 4 可知，在河水初始污染量低於 10 噸的情況下，河川污染程度會朝向  $E_1$  收斂。在河水初始污染量高於 20 噸的情況下，河川污染程度會離開  $E_2$  而趨於更為惡化。不過，如果河水初始污染量界於 10 噸至 20 噸之間時，由於污

染製造量正好等於污染吸收量，此時河川的污染情形將維持在原來水準而不會發生任何變化。另外，我們也可由圖 4 推知，如果污染製造量大於每月 4 噸時，則圖中將不再存在  $E_1$  與  $E_2$  兩點，亦即河川會因污染物之排放超過其自清能力的最大上限，而使河川污染情形日趨嚴重。

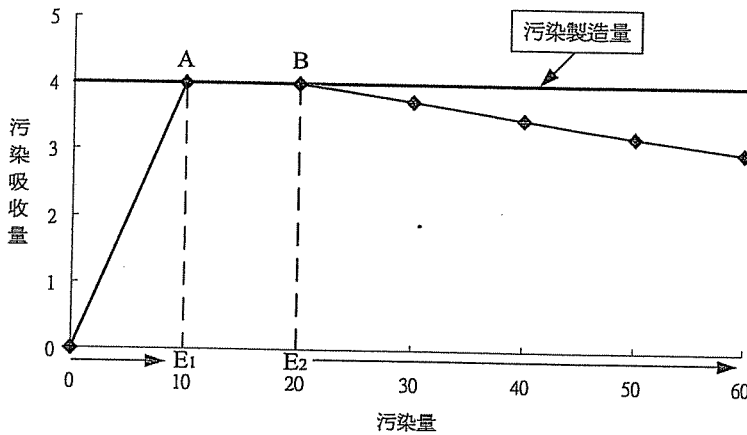


圖 4 污染製造量為 4 噸/月時的河川污染動態

由前述河川污染案例之分析可知，訂定河川污染物的排放管制標準，必須先考慮河川遭受污染的程度及其相對污染吸收量之大小，才能使污染的防治措施產生預期效果。否則，如果河川系統是處於不同的不穩定均衡位置上，同樣的污染物排放管制標準將可能產生截然不同的後果。然而，污染防治政策的管制標的是社會系統中的個人、團體或組織，若其中有少數個體違反管制標準而採取違法行動時會對河川污染之防治產生何種影響，則有再加探討的必要。

## 肆、系統中的代理人行為

在動態複雜系統中，某些個別成員針對其本身問題所採取的有效行動往往會導致其他成員的問題，因而引發一連串的連鎖反應，最後甚至衝擊到整個系統的結構與運作(Carlisle & McMillan, 2006)。因此，在推動制度變革方案時，由於系統中個別成員針對變革所產生的反應與行動不同，故有可能因某些行動和新興制度的規定相牴觸而使預期產出發生變化，以致無法朝向既定目標發展。

依據採用代理人基模擬(agent-based simulation)的學者之定義，代理人(agent)是系統中可依據某些簡單規則(simple rules)或局部規則(local rules)和環境或其他代理人互動，並有目的地採取回應行動的個人、團體或組織(Haslett & Osborne, 2003; Axelrod & Cohen, 2000: 4, Holland, 1998: 5)。不過，無論社會系統中的代理人如何組成，最終均不脫以人為主體，因而也必然具有人性中的某些共同特質，同時亦會針對外在環境的變化產生特定的行為反應。因此，以下將以新制度經濟學中對代理人所作的相關人性假定為基礎，討論代理人的行為特質，並據以推論代理人所採行動對系統的制度變革結果可能造成的衝擊。

### 一、代理人的人性假定

新制度經濟學對人性的假定，大抵係以傳統經濟學的看法為基礎加以修正，並依據各個理論的論述重點之不同進行取捨。茲依據本文之研究焦點，就新制度經濟學者的相關人性假定歸納整理為自利與有限理性二項分述如下：

首先，在人類行為的驅動力方面，新制度經濟學延續古典與新古典經濟學的主張，假定人性是自利的，而所有人均依各自的自利考量

採取行動，以促使其本身利益達到最大化(Granovetter, 1985; Jensen & Meckling, 1976; Williamson, 1975: 255)。基於自利的人性傾向，代理人對於損及其利益的管制規範將缺乏配合意願(Nilakant & Rao, 1994)，也可能在衡量利弊得失後，採取自認對其最適切的行動以獲致最大化的利益(Coase, 1960)。

其次，就有限理性而言，新制度經濟學則係採取「組織人」的觀點，認為一般人在作決策時蒐集與處理資訊的能力有限，當人們所面對的環境系絡愈複雜時，其能全盤掌握有關議題內容的能力即愈低，以致可能因決策錯誤造成嚴重損失(Eisenhardt, 1989; Williamson, 1981)。

由於代理人兼具自利與有限理性兩項屬性，其行為的表現自然不免受到此二人性傾向之影響而呈現某些特質。一旦代理人的這些行為特質轉化到具體行動中時，即可能因其嚴重性與影響力大小對社會系統造成不同程度的衝擊。因此，欲了解代理人對制度變革結果的影響，必須先對代理人的行為特質加以分析。

## 二、代理人的行為特質

代理人所追求的最大利益，不一定會和社會整體利益相同，故可能產生和社會系統之目標相互衝突的行為。代理人遭遇目標衝突的情況，如不願犧牲自己的利益，往往會依其各自的理性計算，尋求對自己能產生最大效益的行動方案，因而表現出風險規避(risk aversion)與投機主義(opportunism)兩種行為特質。

首先，當代理人知覺到本身利益可能因社會系統改變制度規範而須承擔高度不確定風險時，為避免或減少自己可能遭致之損害，即會採取其所認為最有利的必要手段，以有效規避未來的風險。代理人規避風險的方法，可能是遵循社會制度規範，而將因風險所增加的成本轉嫁給其他人。然而，當成本無法轉嫁他人時，代理人則可能基於資訊不對稱的優勢，暗中抵制社會制度規範，從而使社會系統共同分擔



代理人所需支付的成本(Eisenhardt, 1989)。

其次，所謂投機主義，係指某些代理人基於自利之考量，在對手難以察覺的情況下，施展各種狡詐手段以取得或提高自己所能獲得的利益(Granovetter, 1985; Williamson, 1981)。投機主義的行為之所以可以遂行，除了代理人的自利傾向外，也會因有限理性造成代理人不一定知道自已的真正利益所在及對手因有限理性面臨資訊不對稱困境而無法有效監督代理人行為等共同作用所導致。

Eisenhardt(1989)指出，欲抑制代理人的投機行為有兩項方法，其一為針對代理人行為所造成的結果加以評量，使代理人無由逃避應負之責任；其二則是強化資訊蒐集的能力，經由嚴密偵測與監控代理人的行為以即時遏止其不當作為。以上兩項作法，第一項必須以行為可予明確衡量為要件，第二項則須依賴建置有效的資訊，否則將無由發揮真正作用。

### 三、代理人行為對制度變革的影響

在前一節所述有關水污染防治的案例中，雖已依據不同污染量、污染吸收量與污染製造量三者間的相互關連，針對河川污染過程說明其中蘊含的穩定均衡點與不穩定均衡點，但卻僅止於靜態的描述，也未能涵蓋個別代理人的影響，故對於包括無數代理人各自採取理性—自利行動的社會系統而言，並不能精確解析整個系統的動態複雜特性。鑒於永續發展所涉及的生態系統與社會系統並非靜止不變，故須借助系統動力學的電腦模擬方法加以分析，才有可會闡明此種動態複雜系統中的行為模式、反饋結構與複雜互動關係，進而使制度變革的規劃更臻周延(Stern & Barley, 1996; Saeed, 1991)。因此，以下將依電腦模擬結果說明各種代理人行為對河川污染防治可能產生的影響效應。

首先，假設某條河川中現有污染物含量為 28 噸，環保單位為避

免河川污染狀況惡化，而將法定污染排放量訂為每月 3.75 噸時，則河川中的污染現象應會如圖 5 所示逐漸經由自清作用而獲改善。然而，如果河川中目前所含污染物為 30 噸時，其所能自然分解的污染物數量即變為每月 3.75 噸，如果仍將法定污染排放量訂為每月 3.75 噸，則可由圖 6 得知，在污染製造量等於污染吸收量的情形下，這條河川中的污染情況將能維持原狀，不致繼續惡化，但也不可能發生逐漸轉好的情形。由於污染程度高低不同的河川對於污染物質的分解吸收能力亦有差異，故訂定相同數量的法定污染排放量，並不一定可以產生相同的政策效果。

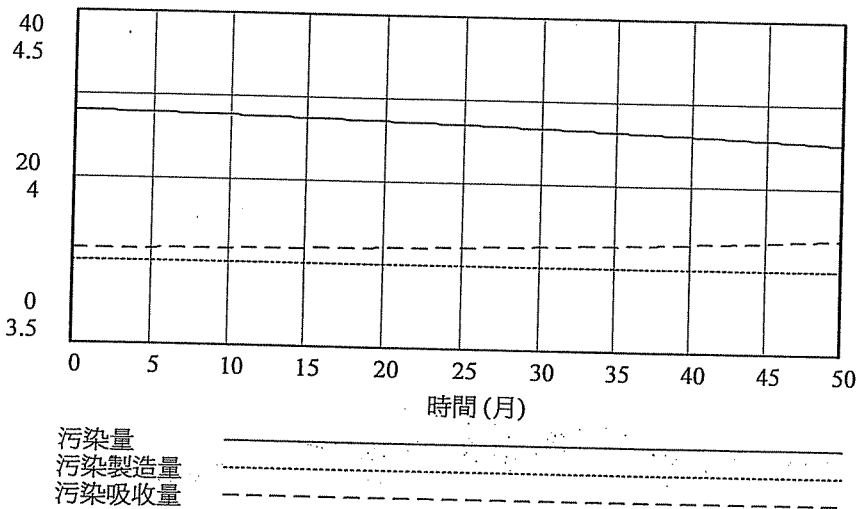


圖 5 河川污染趨勢圖

(河川污染量=28 噸，法定污染排放量=3.75 噸/月)

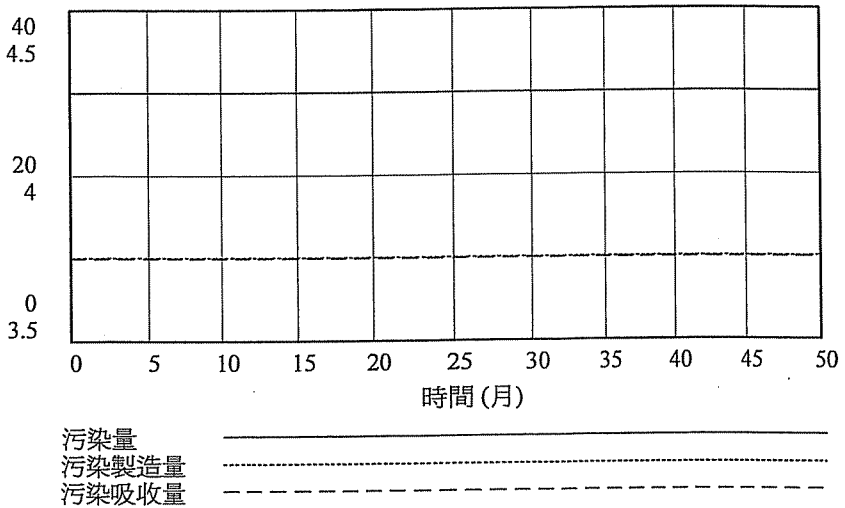


圖 6 河川污染趨勢圖

(河川污染量=30 噸，法定污染排放量=3.75 噸/月)

如果環保單位對維持河川污染現狀並不滿意，而欲進一步促使這條河川逐漸淨化，則須更嚴格限制污染物的排放量，但是也愈益可能導致河川周邊產業與住家因生產或生活成本提高而產生的反彈。假設環保單位基於儘量避免民眾反彈以達成河川淨化目標的考量，決定僅將法定污染排放量每月減少 0.05 噸，則由圖 7 可看出，即使微幅減少 0.05 噸的污染製造量，也會使河川污染吸收量逐漸提高，而河川的水質亦能慢慢改善，直到污染製造量再度等於污染吸收量而停留在穩定均衡點上為止。

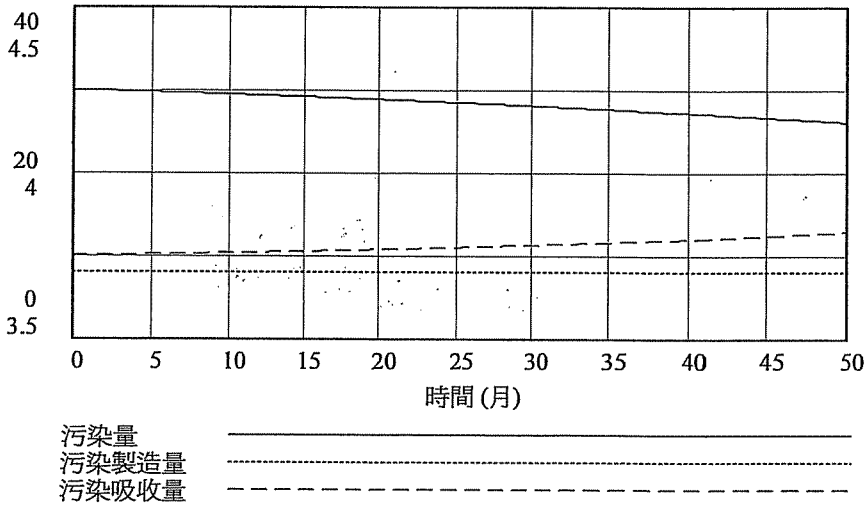


圖 7 河川污染趨勢圖

(河川污染量=30 噸，法定污染排放量=3.7 噸/月)

前述將法定污染排放量訂為每月 3.7 噸的政策雖能產生預期效用，但卻只有在所有民眾都完全遵守法令規定的前提下才有可能成為事實。易言之，如果有少數代理人(廠商或住家)私下違反禁令而暗中將污染物排入河中，其結果就可能不如預期樂觀。現假設少數代理人基於自利考量，在忍受了五個月的嚴格查禁期後，以投機主義心態從第五個月起每三個月排放一次 0.3 噸的污染物到河中，則可從圖 7 的電腦模擬結果中看出，河川污染情形雖在前五個月微幅改善，但從代理人私下違法傾倒少量的污染物起，河川污染又再度開始惡化，同時河川污染吸收能力則逐漸降低，追求永續發展的污染防治政策目標也將再度歸於泡影。

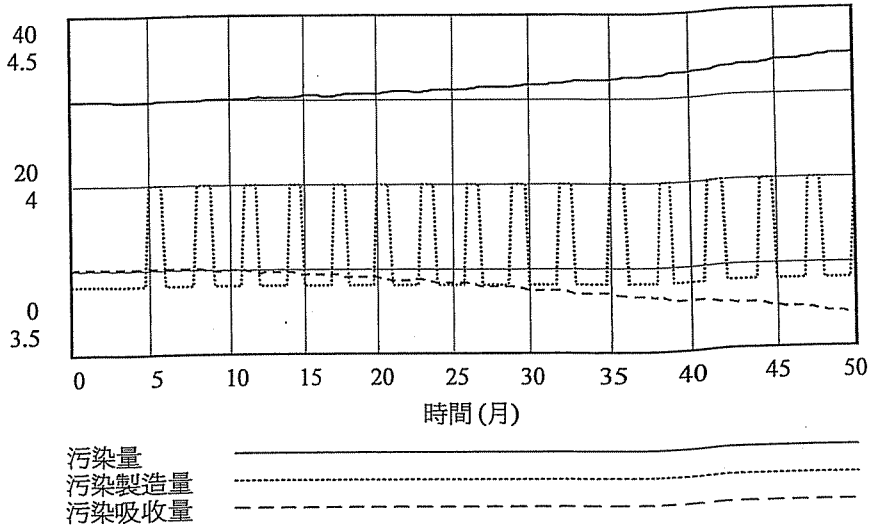


圖 8 河川污染趨勢圖

(河川污染量=30 噸，法定污染排放量=3.7 噸/月，偷倒污染量=0.3 噸。偷倒頻率：每三月一次；偷倒起始時間：第五個月)

由表 1 中的數據及前面討論中可知，當河川中所含污染物為 30 噸而污染製造量為每月 3.75 噸時，河川是處於不穩定均衡的狀態。因此，我們可能有興趣了解一下，如果將法定污染排放量訂為每月 3.7 噸，而有少數代理人有意或無意僅違法排放一次 0.3 噸的污染物到河中，究竟會衍生出何種結局？圖 9 與圖 10 即是依據上述問題進行模擬的結果。

如圖 9 所示，當代理人於第五個月排放了一次 0.3 噸的污染物進入河中時，雖造成河川污染程度略為短暫升高，但旋即又恢復原來的下降趨勢，可見代理人這種偶爾違反禁令的暫時性行為，似乎並不會形成整治河川污染的重大障礙。不過，在圖 10 的模擬實驗中，卻顯示出與圖 9 完全背道而馳的結果，而依據圖 9 所作的推論也並不全然正確。

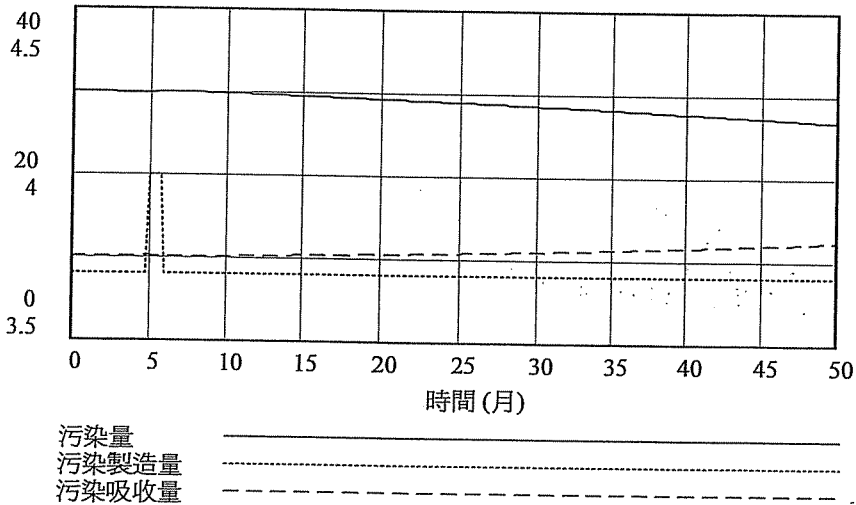


圖 9 河川污染趨勢圖

(河川污染量=30 噸，法定污染排放量=3.7 噸/月，偷倒污染量=0.3 噸。偷倒頻率：一次；偷倒起始時間：第五個月)

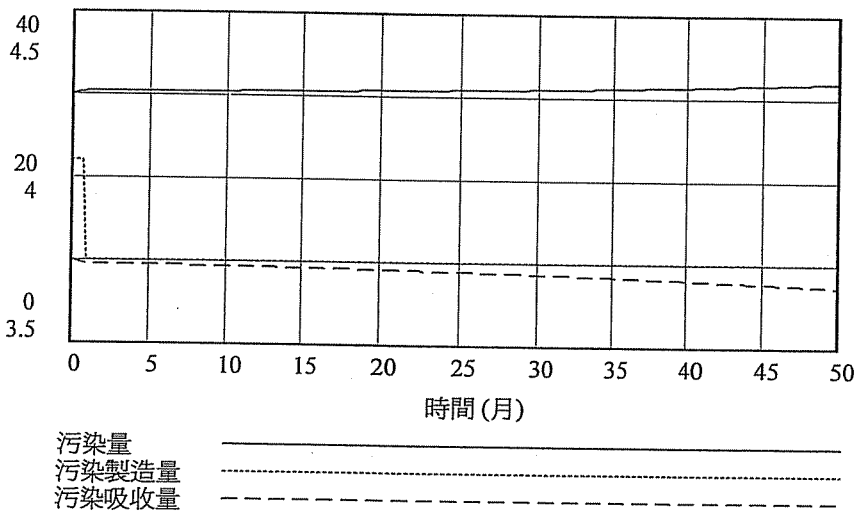


圖 10 河川污染趨勢圖

(河川污染量=30 噸，法定污染排放量=3.7 噸/月，偷倒污染量=0.3 噸。偷倒頻率：一次；偷倒起始時間：第 0 個月)

圖 10 所設定的模擬情境與圖 9 完全相同，只有代理人私自排放污染物的時間不一樣。在圖 10 中的情境是假設須代理人基於自利與風險規避的特性，欲降低河川污染禁令施行後所需承擔的利益損失風險，並為免於將來受到懲罰，而在限制污染物排放量的法規生效前一天即將其已貯存的 0.3 噸污染物一次排入河中。由於此一行為的影響導致河川污染程度升高，遂使原來所訂定的污染排放量還來不及發生作用即因系統已離開不穩定均衡點進入無序狀態而告失效。由此可知，少數代理人即使採取相同的投機行動，但在不同時間點發生時卻可能對系統未來朝向兩極化發展產生決定性的影響。

## 伍、研究發現與討論

依據前兩節的分析可發現，當系統處於穩定均衡點的狀態時，只要外來擾動力量維持在系統所能承受的範圍內，即使是較大幅度的變動也會因系統的慣性作用影響，不致對系統造成巨大的衝擊，而系統也會在一段時間後趨向穩定均衡點所設定的狀態。不過，如果系統是處於不穩定均衡的狀態時，僅須極小的擾動力量即會導致系統脫序，再也難以重新回到原來的狀態。因此，代理人基於其人性傾向與行為特質分別採取最有利於自身的理性行動時，對處於不同狀態下的動態複雜系統，往往可能具有天差地別的影響，而本節即以前兩節的分析為基礎，針對制度變革過程中的系統特性、代理人行為及永續發展等課題加以討論。

### 一、決定制度變革成敗的系統特性

雖然在一般情形下，相對於整體社會系統，個別之代理人可說是微不足道，故其所採行動之效果常在規劃制度變革方案的過程中被忽

略不計，而只有在可能引發代理人出現集結對抗的顯著徵兆時才會納入規劃考量。然而，在系統處於穩定均衡的狀態下時，「一夫當關，萬夫莫敵」雖不過只是一句不切實際的神話，不過對於恰巧位在不穩定均衡點上的系統而言卻並非全然不可能。由於不穩定均衡的存在，故只須一絲風吹草動，即可將系統推離原來狀態，而加速進入另一個截然不同的情境中，故推動制度變革時應如何掌握此一槓桿點，將是決定變革成敗的重要關鍵(Maani & Cavana, 2000: 37, 70-71)。

一般而言，任何系統通常均存有正、負兩種反饋迴路，負反饋迴路阻礙變遷，具有穩定系統的功能；正反饋迴路則會促使系統變遷，從而使系統加速遠離既有的均衡狀態 (Stermann, 2000:12-13; Richardson & Pugh, 1981: 6-15)。以本文的水污染防治案例為例，人們對河川排放污染物與河川本身的自清作用，剛好形成了河川水質系統中的正、負兩個反饋迴路(參見圖 11)。

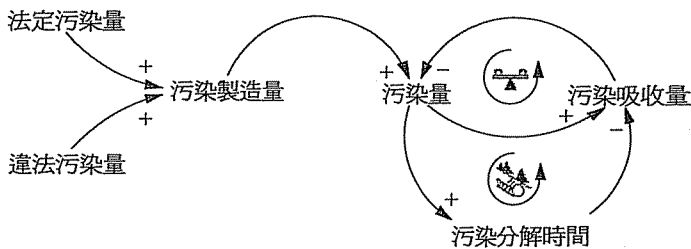


圖 11 河川水質系統的反饋迴路

圖 11 中的污染量與污染吸收量兩個變數間的反饋迴路，即是一個負反饋迴路，其作用在使河川水質逐漸淨化，直至污染吸收量等於污染製造量時為止。其次，由污染量、污染分解時間與污染吸收量等三個變數所構成的則是一個正反饋迴路，可依其所產生的是良性循環或惡性循環，而分別使河水回到原來的潔淨清澈或是走向污染加劇的不歸路。因此，當負反饋迴路主導系統時，河川水質傾向維持在某一



個固定的污染程度上，而在正反饋迴路主導系統時，河川水質即會開始變化，不是變得更好，就是變得更壞。系統中的穩定均衡點，正是負反饋迴路作用的焦點，不穩定均衡點則是包含於正反饋迴路之中。故欲順利推動制度變革，其成功關鍵即在於先能找出系統中的正反饋迴路之所在。

## 二、代理人行為對制度變革的挑戰

許多制度變革的施行，事先雖有縝密的規劃，但其結果卻往往和預期目標發生落差。學者研究造成變革意圖與產出結果之間無法一致的主要原因，大致可分為以下兩項，即：成員間的利益分歧及不了解手段與目的間的連結關係(Hanan & Freeman, 1989: 23)。

就水污染防治系統中的代理人而言，由於自利的人性影響，代理人必然會尋求採取各種手段以降低風險損失並設法增加其利益，致使某些抱持投機主義的代理人傾向違反法令規定私自排放超量的污染物。如果河川系統正處於不穩定均衡的邊緣時，則由圖 11 可知，法定污染量將會在加入違法污染量後產生高於預期的污染製造量，遂使得河川中的污染更為嚴重，並因而引爆了正反饋迴路的惡性循環作用，終至污染到萬劫不復的田地。

然而，如果環境過度污染，代理人本身也終將難逃自然界反撲的悲慘命運，為何他們仍會作出錯誤的抉擇呢？這可能只有藉人類的有限理性來加以解釋了。由於有限理性的限制，人們往往難以綜觀系統全貌，也甚少能用更寬廣的時間尺度思考未來利益，以致在因與果間存在時空上的較大距離時無法認知到手段與目的間的連結關係(Senge, 1991)。污染環境的作法雖不符合追求永續發展長遠利益的要求，但若僅從代理人的短期利益觀之，則仍難謂之為不合理性的行動。因此，推動永續發展的制度變革，我們不能假定每個人都能以宏觀的視野全力配合，而應將少數代理人在系統趨於不穩定時可能產生的有意或無意破壞行動納入規劃考量，才能真正在掌握系統槓桿的優

勢下制定正確的變革方案。

### 三、永續發展與制度變革的異同與實施策略

永續發展必須透過變革現有社經制度以減少對自然生態環境的人為剝削始能達成，故制度變革雖是遂行永續發展的重要手段，但二者所針對的標的卻存在著本質上的差異。永續發展的標的是生態系統，其目標在使生態系統回復到過去那種更適合人類生存發展的環境空間，故能否有效促使生態系統遠離不穩定均衡點而趨向穩定均衡點，乃是決定永續發展成敗的重要關鍵。相對地，制度變革的焦點係在拋棄舊制度而形成新制度，而在除舊佈新的轉換過程中因人為抗拒所形成的制度慣性，即成為制度變革所需克服的難題與努力標的。由於制度慣性是一個穩定均衡點，故變革制度的首要工作是藉著改變系統結構以製造不穩定均衡狀態，俾使系統先能脫離既有慣性的牽制，然後才有可能為引進與植入新制度的後續行動開創有利契機(Pascale, Millemann, & Gioja, 2000: 6)。

永續發展與制度變革的標的雖然有別，但二者卻都牽涉到一個不容忽視的共同概念，即：位於不穩定均衡附近的混沌邊緣(the edge of chaos)。混沌邊緣是一種介於有序與脫序之間的狀態，而非一個固定不動的分界線(Pascale, Millemann, & Gioja, 2000: 61)。例如，新制度在形成初期，通常是處於一種不穩定均衡的狀態，故只要有少數代理人的些微衝擊力量，即可能使系統回到制度變革前的舊有狀態或是落入混亂無序的混沌情境。由於處在混沌邊緣的系統對外在擾動力量具有敏感度高而易於產生變遷的特性，故無論永續發展抑或制度變革，都應在系統出現符合理想的變遷趨勢後，採行適當策略促使系統繼續朝向既定方向發展，以維持並鞏固先前努力所獲致的成果。

關於上述永續發展與制度變革的推動策略，Andrew King(1995)對生態保護社區的研究提出了甚具參考性與啟發性的發現。依據傳統的看法，生態環境是一個僅具單一均衡點而在先天上即可自行調適以

維持穩定的系統，故人類行為只會改良環境，並不會對環境造成任何傷害。現代的觀點則認為，生態環境系統中存在著多個均衡點，可以從一個局部穩定狀態轉移到另一個局部穩定狀態，故人類行為可能改善環境，也可能使之惡化。

其次，制度變革的推動，如圖 12(a)所示，一般作法係企圖透過不斷增加變革動力以對抗系統中的慣性，但當系統經過長時間的制度化後，往往會產生根深柢固的慣性作用，而變革過程對系統所施加的改變壓力愈大，則系統的反彈力量也愈大(Senge, 1991: 58-60)，以致使制度變革的努力功敗垂成。圖 12(b)則依現代觀點對環境的假定著手，重新思考制度變革的配套策略。依據前述有關混沌邊緣與多均衡點的討論，本文提出創造混沌邊緣與增加制度吸力兩項策略。首先，推動制度變革除應引進並實施新制度外，更重要的一項策略則是在推動新制度的同時，盡可能墊高舊有的系統均衡點以降低舊制度的慣性作用，從而允許系統使用較少動力與花費較低成本即可被推向不穩定均衡的混沌邊緣。其次，為避免系統又再度回到舊有狀態或跌落混亂脫序的狀態，制度變革者亦應創造一個較低的新穩定均衡吸子，藉增加新制度的吸引力以符合代理人追求理性自利的人性傾向，以期發揮新制度的慣性作用，而順利達到制度變革的目標。

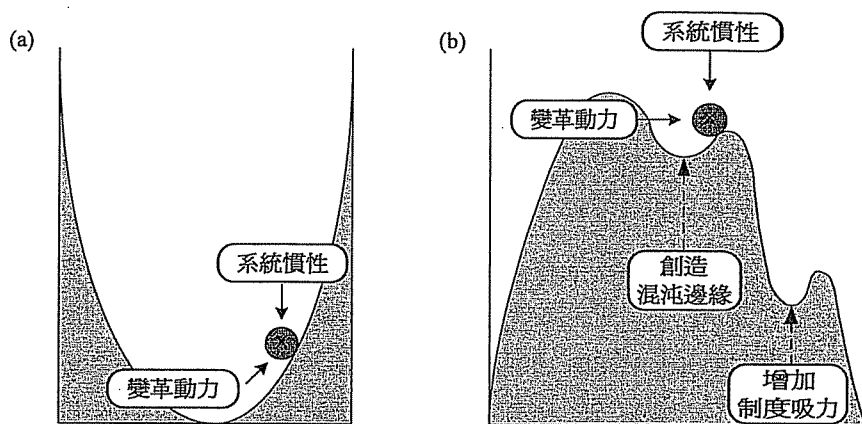


圖 12 制度變革策略(資料來源：修改自 King, 1995: 963)<sup>1</sup>

## 陸、結語

推動永續發展必須依靠有效的配套制度變革措施加以配合，而制度變革的達成則不能無視於系統中代理人自主意志與多樣化行為的干擾。Coase(1960)指出，只有在權利義務關係可以清楚界定且相關交易成本不高的前提下，環境與生態保護的相關規定才可能獲致有效執行。反之，如果無法明確界定污染物與污染的關係，抑或無法有效監督人們是否遵守規定，必將因導致高額的交易成本而使永續發展的環保構想難以實現。

由於動態複雜系統可能具有穩定均衡與不穩定均衡兩種狀態，並依外在擾動因素的作用力大小進行調適而在這兩種狀態之間移轉變遷，故在推動制度變革時，必須精確掌握系統行為與結構的關連，適時改變系統中的正、負反饋迴路的主導性，俾經由操縱四兩撥千斤的

<sup>1</sup> 圖 12 在原文中係用以描述並比較有關自然環境與人類行為關係的傳統假定與現代假定，本文加以修改，以說明推動制度變革可採行的兩項策略。

策略槓桿點控制系統動態而依預定目標完成變異、互動與抉擇的變革過程(Axelrod & Cohen, 2000; Senge, 1991)。

最後，本文以水污染防治案例的研究發現為基礎，討論制度變革在面對構成系統重要環節之一的代理人行爲時可能受到的挑戰，並據以提出創造混沌邊緣與增加制度吸力兩項策略，期能供作未來推動永續發展與制度變革之參考，而使所制定的行動方案得以更有效因應代理人多樣化的自主行動所形成的挑戰。

## 參考書目

- Arthur, W. B. (1989). Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-In by Historical Events. *The Economic Journal*, 99(394): 116-131.
- Axelrod, R., & Cohen, M. D. (2000). *Harnessing Complexity: Organizational Implications of a Scientific Frontier*. New York: NY: Basic Books.
- Beltrami, E. (1998). *Mathematics for Dynamic Modeling* (2<sup>nd</sup> Ed.). San Diego, CA: Academic Press.
- Carlisle, Y., & McMillan, E. (2006). Innovation in Organizations from a Complex Adaptive Systems Perspective. *Emergence: Complexity & Organization*, 8(1): 2-9.
- Coase, R. H. (1960). The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*, 3: 1-44.
- David, P. A. (1985). Clio and the Economics of QWERTY. *The American Economics Review*, 75(2): 332-337.
- De Green, K. B. (1996). Field-Theoretic Framework for the Interpretation of the Evolution, Instability, Structural Change, and Management of Complex Systems. In L. D. Kiel. & E. Elliott (Eds.), *Chaos Theory in the Social Sciences: Foundations and Applications*. Ann Arbor, MI: The University of Michigan, 273-294.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48: 147-160.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Agency Theory: An Assessment and Review. *Academy of Management Review*, 14, 57-74.
- Elliott, E., & Kiel, L. D. (1996). Introduction. In L. D. Kiel. & E. Elliott (Eds.), *Chaos Theory in the Social Sciences: Foundations and Applications*. Ann Arbor, MI: The University of Michigan, 1-15.
- Gleick, J. (1987). *Chaos: Making a New Science*. New York, NY:

Viking.

- Granovetter, M. (1985). Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology*, 91(3): 481-510.
- Hannan, M. T., & Freeman, J. (1989). *Organizational Ecology*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Harris B. (1995). The Nature of Sustainable Urban Development. In J. Brotchie, M. Batty, E. Blakely, P. Hall, & P. Newton (Eds.), *Cities in Competition: Productive and Sustainable Cities for the 21st Century*. Melbourne, Australia: Longman.
- Haslett, T., & Osborne, C. (2003). Local Rules: Emergence of Organizational Landscapes. *Nonlinear Dynamics, Psychology, and Life Sciences*, 7(1): 87-98.
- Holland, J. H. (1998). *Emergence: From Chaos to Order*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305-360.
- Kaplan, D., & Glass, L. (1995). *Understanding Nonlinear Dynamics*. New York, NY: Springer.
- Kelly, D., and Amburgey, T. L. (1991). Organizational inertia and momentum: A dynamic model of strategic change. *Academy of Management Journal*, 34(3): 591-612.
- King, A. (1995). Avoiding Ecological Surprise: Lessons from Long-Standing Communities. *Academy of Management Review*, 20(4): 961-985.
- Manni, K. E., & Cavana, R. Y. (2000). *Systems Thinking and Modelling: Understanding Change and Complexity*. Auckland, New Zealand: Pearson Education.
- Medows, D. H., Medows, D. L., Randers, J., & Behrens, W. (1972). *The Limits of Growth*. Post Mills, VT: Chelsea Green.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of*

- Sociology*, 83(2): 340-363.
- Nilakant, V., & Rao, H. (1994). Agency Theory and Uncertainty in Organizations: An Evaluation. *Organization Studies*, 15(5), 649-672.
- Pascale, R. T., Millemann, M., Gioja, L. (2000). *Surfing the Edge of Chaos: The Laws of Nature and the New Laws of Business*. New York, NY: Three Rivers.
- Pfeffer, J., & Salancik, G. R. (1978). The external control of organizations: A resource dependence perspective. New York, NY: Harper & Row.
- Richardson, G. P., & Pugh, A. L. III (1981). *Introduction to System Dynamics Modeling with DYNAMO*. Portland, OR: Productivity Press.
- Ruttan, V. W. (1997). Inducing Innovation, Evolutionary Theory and Path Dependence: Sources of Technical Change. *The Economic Journal*, 107(444): 1520-1529.
- Saeed, K. (1991). *Towards Sustainable Development: Essays on System analysis of National Policy* (2<sup>nd</sup> ed.). Lahore, Pakistan: Progressive Publishers.
- Schaltegger, S., Burritt, R., & Petersen, H. (2003). *An Introduction to Corporate Environmental Management: Striving for Sustainability*. Sheffield, UK: Greenleaf.
- Scott, W. R. (1987). The Adolescence of Institutional Theory. *Administrative Science Quarterly*, 32: 493-511.
- Senge, P. M. (1990). *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*. New York, NY: Doubleday.
- Stack, M., & Gartland, M. P. (2001). Path Creation, Path Dependency, and Alternative Theories of the Firm. *Journal of Economic Issues*, 37(2): 487-494.
- Sterman, J. D. (2000). *Business Dynamics: Systems Thinking and Modeling for a Complex World*. Boston, MA: McGraw-Hill.
- Stern, N. R., & Barley, S. R. (1996). Organizations and Social Systems: Organization Theory's Neglected Mandate. *Administrative Science Quarterly*, 41: 146-162.



- Wheatley, M. J. (1992). *Leadership and the New Science: Learning about Organization from an Orderly Universe*. San Francisco, CA: Berrett-Koehler.
- Williamson, O. E. (1981). The Economic of Organization: The Transaction Cost Approach. *American Journal of Sociology*, 87(3): 548-577.
- Zucker, L. G. (1987). Institutional Theories of Organization. *Annual Review of Sociology*, 13: 443-464.

# **Sustainable Development: The Challenge of Institutional Change in the Face of Agents' Behavior**

**Charles C. Han**\*

## **Abstract**

The issues of sustainable development usually cover the ecological, social, and economic fields. In addition, the implementation of policies concerning sustainable development often inevitably involves related institutional change. While the agents in a system tend to have their own free will and diverse behaviors, it is always very difficult, if not impossible, to successfully change institutions without taking the effects of the agent's behaviors on the whole system into account. This paper uses a case of preventing water pollution as an example to explicate the two states of stable equilibrium and unstable equilibrium which may exist in dynamic complex systems. In accordance with the basic assumptions of institutionalism and new institutional economics, the author investigated the challenges of agents' behavior to institutional change. Based on the results generated from computer simulation, the author suggested two strategies (i.e., creating the edge of chaos and increasing attractiveness of new institutions) that can be employed to cope with the challenges so as to make sustainable development and institutional change more successful.

**Key Words:** dynamic complex system, unstable equilibrium, sustainable development, institutional change, agents' behavior

---

\* Assistant Professor of Public Policy, Department of Public Administration at Tamkang University.

## 全局治理與課責\*

陳志瑋\*\*

### 摘要

由於跨域議題的增長，以及爲了處理各種複雜問題導致協力的需要，使得所謂的「人多手雜問題」變得更加嚴重，也使得「全局治理」的需求更爲明顯。在此情況下，吾人有必要運用「全局課責」來讓功能整合的政府負起責任，使其更能有效運作。

本文主要目的是在釐清全局課責的概念。其次，本文進一步說明該概念的構成要素，以及每項要素所隱含的相對應策略，以便達成全局課責的目標，同時讓全局治理的運作更加有效。

然而在操作層次，本文也討論有關全局治理的界限問題。換言之，倘若我們無法認清這些界限問題帶來的影響，將可能造成全局治理的運作出現問題。

**關鍵字：**全局治理、全局課責、人多手雜問題

---

\* 在此要特別感謝李宗勳教授對本文所提出的剴切指正與修改意見，也感謝賴維堯教授對本文所使用之名詞的建議，但所有文責仍由作者自負。

\*\* 淡江大學公共行政學系暨公共政策研究所助理教授。

## 壹、前言

如何使政府運作更好，國家和社會關係如何調整，一直是知識界與實務界都共同關心的重要課題。眾多政府改革的措施，大都指向強調政府的回應力 (responsiveness)、效率 (efficiency)、效能 (effectiveness)，同時希望建構有效的績效評估與獎懲誘因機制，使上述目標得能實現。因此，如何強化官僚體系的能力以提升公共服務的品質，同時透過與課責 (accountability) 機制維持民主政治的運作，一直是政府必須追尋的目標與挑戰 (Denhardt & Denhardt, 2003；閻世宇譯，2005)。尤其當前時代與環境不斷變遷，各國政府都必須尋找最適合本土環境需要的制度，加上許多經濟與社會趨勢的演變，更增添許多挑戰。以目前許多先進國家面臨的高齡化社會為例，台灣也開始以前瞻眼光展開相關議題的對策，這些政策現象包括高齡化與少子化社會帶來家庭與婚姻結構、社會福利、勞動、教育與經濟等各層面的變遷，這些都呈現出跨域議題的特質。於是全局與宏觀的視野，以議題為中心進行政府組織、功能與流程的改造，迎合並解決人民與社會的需求與問題，便成為政府部門必須擁有的能力，同時，這也意味著管理者和公務員要更敏感於自身的職責，且更投入於服務民眾的工作中 (Vigota-Gadot, 2004: 31)，因此全局治理 (holistic governance) 的概念應運而生，希望能為政府運作帶來革新的氣象。

在各項改造議題中，課責向來是在憲政體制架構下進行，目的在實現民主體制下的責任政治。由於這樣的責任政治比較強調控制的層面，但隨著新公共管理的潮流出現，課責和績效管理結合，使其不僅產生拉回 (pulling) 的力量，同時也成為推動 (pushing) 和引導的力量，透過課責機制的設計，以迎合全局治理所建構的目標。因此，本文透過全局課責 (holistic accountability) 概念的提出，針對其內涵進行詮釋與探討，俾提出有益於全局治理的課責途徑與策略，並瞭解這樣的課責方式在全局治理下有否界限，會面臨哪些困難與障礙？基於上述問

題意識，本文第二部分探討全局課責的內涵，第三部分論述有哪些全局課責策略可配合全局治理的要求，第四部分探究課責在全局治理概念下的界限性，最後則是結論。

## 貳、全局課責的內涵

全局課責係在全局治理的概念下，以一套有別於以往的方式，使全局治理的運作獲得有效的支持與管理(6, Leat, Seltzer, and Stoker, 2002: 168)。本節首先闡述課責與全局課責的意義，並比較兩者的差異性，其次分析全局課責的要素，以及由這些要素所形成的課責結構，最後則探討全局治理與課責的關係，以說明課責對全局治理的意義。

### 一、「人多手雜」

所謂課責，是指行政官員或機關因為本身的地位或權限，而向上級機關、監督機關或公民，負有政策上、財務上及行為上的報告與回覆之義務(Shafritz and Russell, 1997: 376; Lello, 1993: 1; 陳志瑋, 2003: 25)。就這個意義而言，課責等同於一種控制行為，特別是在民主體制下，透過課責可實現民主控制的目標，進而展現人民主權的理念。

此種理念表現在傳統意義的課責途徑中，較偏向公共行政的正統責任歸屬方式，也就是透過法令規章的設定與順服，來達到輸入面的控制目標，是以此種途徑傾向根據法律來解決任何可能的爭議或事端，法律的穩定性乃成為主要價值。由於立法部門代表人民向行政部門行使監督權，因此國會的地位具體表現出議會主權的意涵。

隨著新公共管理的理論與實務發展，課責和績效管理結合，故強調成果的達成比資源的投入或產出的數量更重要，績效評估乃成為重

要的控制方式，藉由績效指標的訂定，建立引導組織成員改變態度與行為的誘因，再根據指標衡量結果決定獎懲(Osborne, Bovaird, Marine, Tricker and Waterston, 2002: 270- 289)。如此一來，課責本身也成為誘因結構的一環，組織成員為了獲得報償並避免遭到懲罰，因此會隨著績效指標調整自身行為。此外，為了因應環境變化的趨勢，新公共管理講究創新、彈性與回應等價值，行政部門必須獲得立法部門更大授權，以回應公民或顧客的需求，以完成特定契約或獲得具體成果。

然而，新公共管理下的課責型態，為了明確責任歸屬，課責對象的講究乃具備個體化的特徵，這樣的特徵對照新公共管理背後的「方法論上的個體主義」(methodological individualism)，其實有其脈絡可尋，也就是要訴諸個體理性，使個體行為的效益能產生極大化效果，一如英國的執行機構(executive agency)、加拿大的「特別運作機構」(Special Operating Agencies)，或紐西蘭將許多部會加以分割後進行法人化等作法(Peters, 2001: 32-36)，都是體現這種個體理性的例證。不過，當組織或個人的課責是根據個體績效而論時，可能無法使總體績效產生累積效果，同時也會忽略公部門中各個行政機關之間的整合需求，甚至導致政策和行動的不連貫，造成政府的總體效能出現更大困境(Peters, 2001: ch. 6; Pierre and Peters, 2005: 127-8)。就此而言，新公共管理的問題，或許就在績效和成果固然是強調的重點，但精確的績效評估及獎懲機制，往往塑造了個體英雄或失敗者，卻忽視許多政策、計畫或專案的成敗背後，一方面是總體作戰與經營的結果，另一方面可能是獲得不同部門或組織協力與援而產生的結果。換言之，新公共管理途徑固然強化了公共組織的績效管理成效，但卻無法完全因應政府一體、政策一貫的挑戰。

相對地，全局治理下的課責強調系統整合的觀點，因此不完全根據個體的表現來決定個人或組織的成敗優劣，而是採完整的政策或事件做為課責標的。這樣的焦點轉變，其實也呼應在當前全球化的影響下，個體或團體的行動彼此產生緊密的連結與互動，而且當代社會許

多問題的產生，可能是來自結構性或系統性的失靈，因此光從片段資訊進行判斷，或藉由片面思維進行問題的認定及解決方案的提出，就有陷入頭痛醫頭腳痛醫腳的困境。更等而下之的，則是利害關係不同的黨派或個人，未能體會任何政策的作成，都必須經過集體的行政與立法程序，以致一旦出現政策錯誤，就要求特定個人為整體政策負起責任，這是沒有看清政策的「人多手雜」(many hands)本質的結果(Thompson, 2005: 11-32; Bovens, 2005: 180-208)。對此，學者Sullivan在探討地方政府的課責問題時，即針對此一問題而指出：

消費者運動的興起，已將重點放在品質與服務回應力的議題上，市場機制的引進導致服務項目的改善變得更為必要。此外，績效評估的發展、服務提供過程中所出現的新參與者，都加速產生新的對策，以評價參與協力的個別貢獻程度。晚近，焦點更轉移到在一個複雜環境下恢復公共課責的可行性問題上。在這樣的環境中，服務提供系統的林立、複雜的組織，以及跨域議題的挑戰，綜合成為「人多手雜」的問題。(Sullivan, 2003: 354)

由上可知，由於政策延續帶來的歷史累積效應，加上跨域問題與眾人插手帶來的集體責任歸屬困難，對全局課責帶來莫大的挑戰。一旦控制的對象不再侷限於個人或團體時，就必須更依賴資訊公開的手段，加強縱向與橫向層面的控制。由於立法部門不應自外於全局治理結構，故除了傳統的監督控制的職責，立法部門也扮演協力者的角色，在全局治理與課責的過程中，協助行政部門進行跨部門的功能協調與整合，避免沿著傳統的部會分工界線進行課責。申言之，一旦立法部門參與全局治理的過程，全局治理的層次就提升為國家總體層次，而非單純的行政部門或個別部會層次。相對地，其所需的整合門檻以及可能面臨的課責落差，也將因而增加。表一所列即是傳統途徑、新公共管理途徑以及全局治理途徑，分別從衡量準繩、控制方式、重要價值、負責對象、國會地位、課責依據等面向，來比較不同途徑

的課責內涵。

表一：三種課責途徑之比較

	傳統途徑的課責	新公共管理的課責	全局治理的課責
衡量準繩	輸入面 遵從規則	成果面 重視績效	系統面 協調與整合
控制方式	行政控制 法律控制 政治控制 道德控制	提供誘因 績效評估	資訊公開 多方監督
重要價值	穩定	創新、彈性、回應	信任
負責對象	向有權者負責	向有權者負責 向公民（顧客）負責	向多重來源負責
國會地位	議會主權	授權行政部門	行政立法部門協力
課責依據	法規制度 預算	契約 成果	政策本身 總體目標

總之，全局治理下的課責模式更強調系統與整合的重要性，在資訊公開與分享的前提下，各利害關係人都可能成為監督或控制的來源，但由於跨域議題或協力關係的建立，使得信任成為一項重要價值，故行政與立法兩權乃在分立之外，另又形成協力合作的關係，以達到整合性的政策目標。此時若出現課責需要，則從系統失靈的角度進行責任歸屬，因此很難歸納出單一的課責對象，來要求行政官僚負起特定責任。當然，有關組織內部的究責，還是放在績效評估的架構下進行，而且也應該和全局課責並行不悖，否則可能導致組織運作失靈的情況。



由第三種全局課責的途徑來看，系統面的協調與整合需要，可演繹出對於政策評估的要求；多方監督的控制需要可演繹出資訊分享的要求；信任的價值可演繹出建立信任基礎的要求；政策責任歸屬的劃定可演繹出責任分擔的要求；行政立法部門協力的權力關係，可演繹出協力合作的要求；以政策本身和總體目標做為課責依據，則可演繹出風險分攤的要求。基於上述六項全局課責的要求，以下據此進一步闡述其內涵。

## 二、全局課責的要素

隨著分析單位的不同，全局治理可從國家層次、政府層次分別予以探討。就國家層次而言，全局治理含括行政與立法機關，因為對於全局治理所需的組織結構重組而言，同樣是公民與政治人物關切的重點，若將立法機關所代表的民意與政治力切除，可能反成為分化的來源(6 et. al., 2002: 178)。在政府層次，全局治理意味著行政一體的落實，其不僅是各部會機關的水平整合，同時也涉及中央與地方政府之間的垂直整合。因此，中央與地方之間最重要的治理議題，便不再是權限劃分問題，而是協力合作的問題(陳志璋，2005: 75-98)。以全局治理的概念來檢視台灣現狀，可發現若能從國家層次來分析，更有助於對目前嚴重的朝野對立，以及行政立法對抗的態勢，找到一個解套的出口。

由於全局治理的本質是協調與整合，因此相關行為者在這個架構下，首先必須建立資訊分享與協力合作的平台，並且具備共同承擔責任與風險的體認，以便在政策過程中透過評估手段，使治理過程獲得一定的保證，長遠而言則可建立信任關係，使全局治理的運作成為常態，並且能發揮其功效。

以下就順著前一部份的論述，分別從政策評估、資訊分享、信任建立責任分擔、協力合作、風險分攤這六項全局治理的要素，一一予以分析。

## 1. 政策評估

政策評估本來就是政策過程中的一環，但在新公共管理思潮的影響下，公部門重視管理策略和技術的程度更甚於政策本身，因此在面對如何衡量成敗以便進行責任歸屬時，偏向運用績效評估技術進行組織和個人績效的成果產出，但忽略從政策本身所處的環境面、結構面與流程面，進行有系統的檢視與思考。如此固然帶來效率、成果或回應力提升的優點，卻較難從歷史演變的時間觀點與跨域議題整合帶來的治理互賴觀點，完成政策執行的任務（陳恆鈞，2002）。因此，政策評估除了可做為績效評估的依據之一外，還可提供廣泛的評估標的，諸如成本效益評估、效能評估、效率評估、平等評估與社會測試 (social test) 等 (Dubnick and Barbara, 1983: 214-221)。最後，藉由政策評估指標的建立，還可以引導政策相關人員進行資源整合與行動協調，以強化全局治理的效能。

## 2. 資訊分享

資訊是任何決策與執行的重要依據，因此在治理過程中扮演著關鍵角色。學者 Thomas 指出，資訊的提供位居課責關係的核心，資訊流通在課責架構中是否充分，取決於下列四項要素：(1)接近資訊的管道；(2)官員對於所需資訊的敏感度；(3)決策當局詮釋資訊的能力；(4)決策當局證實資訊的正確性與精確性的能力 (Thomas, 1998: 354)。在前面四個前提下，各機關必須透過資訊分享，才可能進一步建立溝通、合作與協力的機制。然而，不同機關在分享資訊之餘，是否認為已經將資訊傳遞出去，因此造成執行懈怠或責任推託，這是值得注意的一個問題。其次，許多資訊並不是以有形或可辨識的型態存在，而可能以默會知識的型態存在於組織記憶或組織文化中，如此形成資訊分享的限制。最後，資訊分享是否存在界限？行政組織是否為了擔憂資訊分享會造成組織優勢或資訊權力的喪失，進而自我限制資訊的分享程度，以致資訊分享的品質不佳？總之，資訊分享固然是政府邁向全局治理的初階，但在資訊分享過程中可能出現的障礙，仍必須有所認知，俾便事先防止或事後彌補。

### 3. 信任建立

全局治理下的政策形成與執行，都必須從政策本身做為考量起點，因此往往涉及不同組織的互動，此時各方關係的建立，除了透過正式的協定、契約或專案做為互動準則與排解糾紛的依據外，更需要組織或組織領導者彼此建立信任基礎。本質上，各方領導者在特定協力合作的政策或議題上，產生「共享領導權」(shared leadership)的狀態，具體來說，這種領導型態具備三項特質：(1)權力分散與互賴；(2)鑲嵌在社會互動中；(3)領導是一種學習(Fletcher and Käfer, 2003: 22-24)。由此來看，儘管資訊分享有助於更多利害關係人的參與，並擴大課責的基礎，但在建立信任關係的議題上，領導者的角色仍然不可忽略。誠如林水波教授在探討組織個人及組織在對應時境演化所需學習與修練的智商時，指出組織應該推動領導之輪(leadership wheel)，其特性包含發展循環、學習導向、互賴導向、平衡導向、釋放導向與排私導向，以提升組織適應內外環境變遷的情勢（林水波，2006a；林水波，2006b: 132-136），如此有助於信任的累積、增加全局治理的可行性。

### 4. 責任分擔

在傳統途徑的課責中，其中強調「責任到此為止」(“the buck stops here”)的傳統，<sup>1</sup>那是在層級節制的結構下，由機關首長一肩扛起所有責任，不再推諉給他者的基本原則，此傳統至今不僅有效，也是有擔當的領導者所必須修練的一項能力。但 Bovens 指出此種模式的不足之處，特別當領導者處於局外人的狀況，或當發生錯誤但責任歸屬模糊時，便會出現課責上的落差(Bovens, 1998: 74-92)。因此，在全局課責的概念下，責任歸屬並非一味地由特定人承擔，而是應該考量政策制定過程的角色扮演及分工，以進行適當的責任切割，使其符合現實。

### 5. 協力合作

全局治理需要打破組織疆界，以協力合作取代本位主義思考。事

<sup>1</sup> 此為美國前總統杜魯門的名言，亦可譯為「責無旁貸」，這句話簡單明確地點出身為一名機關首長，應該有承擔所有成敗之責的勇氣，但同時也可藉此顯現一名領導者的氣度與風範。

實上，此概念並不限於府際合作，而是還包含民間企業、社區、非營利組織及其他團體，均得成為協力治理的一環，共同形成協調而能解決問題的行動。協力合作需要以資訊分享為基礎，藉以架構彼此溝通的橋樑(Lank, 2006: 101-111)，而由於這已經是當今政府運作的真實，無論是水平的府際關係、垂直的中央與地方關係，或內外之間的公私部門關係，都因為跨域治理和資源互賴等需要，而使全局治理的課題逐漸受到重視的成因之一。因此政策相關人員固然無法迴避協力合作的趨勢，同時也必須在進行全局治理的當下，戮力迎接跨域治理帶來種種挑戰與課題（林水波、李長晏，2005）

## 6. 風險分攤

對當代社會而言，風險具有兩個層面的涵意。首先是宏觀的風險社會意義，由於犯罪、環境、疾病、恐怖主義、文化解構、經濟發展不均、科技與虛擬世界興起等因素，使風險社會的概念不再停留在言說層次，而是實際發生在各地社會中，並帶來程度不一的影響，只是「那個原因」是什麼，卻使人難以清楚找到而已（Daniell, 2000: 204-273；汪浩譯，2003: 70）。其二是微觀的課責意義，因為「負責」本身就是一種風險的承擔，而全局治理的架構又需要透過協力型態來達成，因此其所隱含的信任基礎，同時帶來風險的附著(Sztompka, 1999: 33-40)。因此就全局課責的途徑而言，風險分攤便成為面對風險與降低風險的因應策略之一，如此將可避免單一行為者因此出現目標錯置的現象。

## 三、課責與多元風險

在全局治理中，由於涉及府際管理、公私合夥以及民間參與等層面，此運用課責機制以促使向來弱勢的非營利行為者進入治理過程，便顯得相當重要(Pierre and Peters, 2005: 5)。全局課責和「多中心課責」(multicentric accountability)有異曲同工之妙，亦即課責對象是「向不同的有權者，為了不同的目的，以不同的程度運用彼此互補但不同的標準」在進行課責的運作(Spiro, 1969: 98)。以英國為例，在議會主權

之外尚有歐盟，之內則有蘇格蘭與威爾斯的自治，再加上社會、經濟種種因素之影響，使得課責主體不再侷限於國會(See Barberis, 1998: 464)。同理，台灣亦可找到類似現象，因而出現多中心課責的情事。

自從一九八〇年代英國柴契爾首相和美國雷根總統所代表的新右派，試圖解決不可治理性(ungovernability)以及政府負擔過重(overloading)的問題以來(Pierre and Peters, 2005: 119- 128)，許多從事行政改革的國家紛紛推動民營化政策，並進行政府組織重組，試圖藉此降低政府預算支出，同時冀望能提升政府的效率與效能。例如我國行政院推動「去任務化、地方化、法人化、委外化」組織改造運動，大抵反映了這樣的思維。但從後見之明來看，政府的財政負擔是否因此減少？政策成果是否增加？由於缺乏有系統的評估，因此無法進行政策回饋，而只能透過個案的方式進行補救。以 BOT 的推動來說，其原本是創造政府、企業與人民三贏的理想工具，但從高鐵、高雄捷運與高速公路電子收費系統三項 BOT 案執行過程來看，卻引起許多質疑或批判的聲音。<sup>2</sup>由此推論下來，吾人可知政府推動全局治理的理念時，應該記取新公共管理運動之經驗，不應認為權力下放或委外後，風險與責任亦隨之外放，卻忽略政府政策能力(policy capacity)或治理能力的培養。換言之，政府從組織結構的整備，到公務人力資源的運用與教育訓練，都應該持續予以關注，而且應將這些視為課責的重點之一。重視全局治理下的課責，並且強調責任在政府治理下的重要性，才是「責任到此為止」之真諦。

然而，在今天這個跨域問題混雜以致「無人負責的世界」(a “nobody in charge” world”) (Linden, 2002: 14)，一旦未能妥善籌思課責機制與方法，將使得全局治理的理想，因責任歸屬不明、風險分攤不均等原因，而產生困難與阻力。

呼應 Spiro 所提出的「多中心課責」，若只靠立法機關負責監督行政機關，可能由於國會議員本身涉入太多選區利益或政黨色彩，卻無

<sup>2</sup> 例如，請參見中國時報社論，「BOT 還有未來嗎？」2005 年 11 月 17 日。

法針對問題提出有建設性的改善之道，這時對一個國家的善治理想而言，恐會造成傷害。因此，多中心課責的理念，需要將課責的力量往社區、非營利組織等具備專業性，且其專業性受到信任與尊重的方向前進。此外，課責的層面也不應受限於組織疆界，而是可以朝向問題的挖掘與解決前進，特別是除了政府外，公民或其他社會行為者也扮演著重要的參與角色，而這都可以促使政府的治理更加完善(See also Vigoda-Gadot, 2004: 27-53)。

### 參、全局課責之策略

全局課責和傳統的課責有什麼不同？最主要的核心在於跨領域問題帶來的課責問題。以下分別從績效管理、行政立法關係、資訊公開與交流、自我矯正機制、組織學習以及未來導向建構等層面，分析全局課責的策略。

#### 一、建構績效管理機制

績效管理機制的目的在於使全局治理的實施能有評估與改善的基準，因此如何建立績效評估和課責結果之間的連結，便成爲此策略的主要關懷所在(Vigoda-Gadot, 2004: 30)。誠如前文所述，新公共管理途徑以績效評估做爲課責依據的方式，並無礙於全局課責在組織內部繼續進行績效管理，因爲課責本身若缺乏績效評估制度的搭配，可能流於主觀的建構，甚至羅織入罪或尋找代罪羔羊，因此建構績效管理機制的目的，便在強化全局課責的基礎，同時也透過績效指標的訂定，引導未來的策略走向。

## 二、重構行政立法關係

在三權分立架構下，立法機關本是監督政府運作與把關預算支出的最主要課責者，同時也是影響行政組織編成與結構的主要推手，因此在推動全局治理的過程中，立法機關也必須改變傳統的機關分化課責方式，而是基於全局觀點進行預算審議、法案審查及各項監督作為。在此前提下，立法機關和行政機關之間的關係，係建立在新的夥伴關係的互動架構下，彼此成為全局治理的一環，而非傳統的對立或對抗關係。然而，檢討全局治理理論發源地的英國，可知由於議會內閣制的運作，行政立法之間的關係本來就是一體，和總統制下的二元關係，或雙元首長制下涉及總統、總理與國會的三元關係，都有本質上的不同。因此如何建構行政立法夥伴關係，對後二種體制而言，都是相當大的挑戰，在理性選擇下，國會身為一個獨立的重要憲政機關，並不具備必須和行政機關協力合作的誘因（反之，行政機關則有誘因和立法機關合作，以獲得法案通過或政策推動）。由此觀之，構築行政立法關係的關鍵，除了國會議員本身心態的調整外，政黨之間的互動與管理，亦成為重要的輔助要素（林水波、李長晏，2005），如此才能避免黨派之間的歧見，在國會形成激烈的對抗關係。

## 三、強化資訊公開交流

要進行全局課責，那麼運用資訊管理系統將是不可避免的趨勢，例如在今天的 D 世代(generation digital)，使用電腦已經成為新世代從小習以為常的工具，特別在 Thomas Friedman 所謂「全球化 3.0」的時代，全球化已經從國家層次至企業層次，乃至現在跨入以個人為主體的層次（楊振富、潘勛譯，2005）。此時，全局課責亦可表現在現有資源平台下，建構以個人為主體的課責機制，例如個人新聞台、部落格(blog)、網站討論區、電子布告欄(BBS)，除了提供表達意見的管道外，更可以形成集體意見，對政府、企業甚至媒體提出有效的課責訴求，進而改變現狀。

然而，新科技是否必然帶來新自由？雖然個人有能力在「全球化 3.0」的時代下，產生強大的力量去挑戰國家的宰制或控制，但公民個人其實同樣暴露在國家以外的其他知名或不知名行為者威脅下，例如跨國企業或駭客，以各種手段侵犯個人隱私，進而傷害了資訊社會的運作。因此，要擴展全局治理的能力，形同對於民主政治的再次反省與強化，Morrisett(2003: 27-31)即認為，接近管道(access)、資訊與教育(information and education)、討論(discussion)、商議(deliberation)、選擇(choice)與行動(action)，是資訊社會下要強化民主的六大面向，確實可做為吾人之參考。如此一來，全局課責的型態將從垂直課責(vertical accountability)走向水平課責(horizontal accountability)，行政機關面對的課責鍊不再只是單線型態（也就是選民與媒體對國會，國會對行政機關，上級對下級），而將走向多線型態，行政機關自身也要直接面對來自媒體與公民團體的課責(Bovens, 2005: 196-200)。對行政機關而言，當處理「人多手雜」的問題時，也將由於課責的來源增多而使得混水摸魚的可能性減少，進而達到釐清責任歸屬的目的。

#### 四、建立自我約制機制

所謂「物必自腐而後蟲生」，當今任何組織所需面臨的一大課題是如何建立自我矯正機制，透過負回饋方式縮小變異或離散狀況。相對地，對全局治理下的課責而言，由於組織界線的模糊、外在課責來源多元紛雜，以及全局思維帶來組織結構與行政程序劇烈變遷，使得全局治理下的行政部門，一方面對外要建立共享領導與協力合作關係，另方面對內要強化自我矯正機制，避免權力、資訊、資源的一元化，將可做為全局治理的有力基礎，避免單一支柱失靈而帶來全盤失靈的危機。

#### 五、營造組織學習文化

全局治理雖然還處於理論發展階段，在落實到行政部門運作時可能還有許多挑戰必須克服。然而，現代行政組織若要做好邁向全局治



理的準備，在課責機制的設計上就必須稟持組織學習的精神，逐步擬定適應變革的策略，營造克服障礙的學習文化，或許有助於全局課責的成就。至於在實踐策略上，宜在明確的策略目標做為組織與個人學習的指引，例如跨域治理的溝通、協調及權力共享等能力，就可轉換成為全局課責的誘因結構，可以強化的重點所在。

## 六、關注未來發展趨勢

全局治理是未來導向的政策規劃與執行模式，其必須將影響未來的因素予以類型化，並且研擬因應策略及處理機制。舉例而言，有關環境保護、氣候變遷、疾病防治、資本流通、能源開發與利用、人口結構變化、恐怖主義等等，一方面顯現風險社會的本質，另一方面則展現全球化的影響，三方面證明凡事彼此關連(everything is connected to everything else)的生態法則，其在在需要採取全新的預測及應變體制。此時，除了以全局角度分析未來各項挑戰之間彼此錯綜複雜的關連性與交互作用之外，同時也應建構一套未來導向的評估機制，使未來世代也能成為利害關係人，進而將他們的觀點與利害關係能夠納入決策考量，同時應該摒棄純粹成果導向的課責，而進入未來導向的課責，使相關決策者與政策執行者能基於未雨綢繆的能力被課責，同時也要能確保政策內容、資源投入、行動方針均能有助於未來問題之解決。

## 肆、全局課責之界限

由於各項全局課責策略都有其侷限性，因此在實際操作上，全局課責也會面臨運作範圍的界限。詳言之，全局治理打破組織疆界並進行功能融合，仍須面臨專業分工帶來的侷限。其次，全局治理傾向考量一體適用(one size fits all)，但忽略在地的特殊性，以致可能出現扞

格。再者，競爭的要素仍會出現在全局治理中，未始不會造成協力的困難。最後，不同行爲者所持價值觀的殊異，也會影響全局治理的成敗，凡此都會形成課責時的界限。茲就上述四點分別論述如下：

### 一、專業的界限

各種跨域問題及解決機制，迄今仍依賴各個專業領域，「比較優勢」(comparative advantage)法則既適用於國際貿易理論，同樣也適用於全局治理過程。在此法則的制約下，全局課責無法及於所有專業領域，任何單一課責者（例如國會或大眾傳播媒體）不可由於享有體制上的優勢，便自我膨脹爲無所不能或無所不知的地位，也不可自以爲是，一切唯我獨尊，進而由於權力的傲慢帶來腐化。

### 二、在地的界限

全局課責講究整體、整合的眼光去解決國計民生，因此包括府際之間，以及中央與地方政府之間，需能協力合作因應各項共通問題。然而，由於在地文化和風土民情的限制，使得協力合作不見得是最佳政策選項。事實上，全球化下的在地化原則，仍必須予以尊重。其次，各機關都有法定的使命、任務與職掌，在推動全局治理的同時，也必須打破機關的界線進行整合，並針對整合後的整體效益與成果進行課責，但無論一項政策或計畫再怎麼樣地打破組織疆界，各機關的原始存在使命，仍因核心職能的劃分而構成在地界限，進而對治理過程造成牽制或影響。

### 三、競爭的界限

無論是政府機關之間，抑或政府、企業與非營利部門之間，除了協力合作促成合超效應外，彼此仍隱含著競爭關係，彼此競逐有限的資源(許恩得譯，2004)。在彼此競合的前提下，其無法做爲全局治理的誘因，也無法帶來據此進行全局課責，而必須在競爭領域中，各自帶來創新或獨特的活動。

#### 四、價值的界限

當參與全局治理的各個行為者，各有其價值與目標固然可以建構全局治理關係，但在進行課責時，則由於沒有一致的標準來衡量各方面的績效，因此產生課責的困難。其次，當彼此價值衝突時，更因彼此追求的目標不同，就可能產生「遙控器民主」的效應。換言之，當公民在眾多廣播、電視、報紙與網站等提供資訊的媒介中，若只選擇與自身意識型態或價值一致的媒介加以接收時，就可能陷入無法溝通對會的情境。同理，當主事機關是以相同思維模式在架構全局治理網絡時，則同樣可能陷入「遙控器民主」的困境，空有自由選擇之名，但在既定意識型態的影響下，「原來持有某特定立場的一群人，經由對資訊的自行篩選，其立場會更加堅定，而趨向極端化。」（許鈞南，2004）如此將使不同理念與價值之間無法對話，也將無助於問題的解決。

#### 伍、結論

當今政府治理已經脫離「統治」的時代，而邁向跨域治理的新局。尤其在全球化已經影響人們所有生活層面的時代，跨國企業不僅影響政府決策，而且也影響公民社會的內涵，因此成為值得深思的一個問題。甚至像 Bill Gates 挾著二百九十億美元資金成立的「比爾與梅琳達·蓋茲基金會」(Bill & Melinda Gates Foundation)，或國際投資專家 George Soros 成立的「開放社會基金會」(Open Society Foundation)，都是企業進一步運用影響力於政治與社會的例子。由於當今公部門、私部門之間許多角色與功能確已出現混雜與模糊現象，政治人物或公務人員即使不願意、不喜歡，或認為有礙政策推動，仍要接受私部門必然也必須參與公共事務的現實。

換言之，全局治理已是當今政府運作上應該重視的一項治理模式，同時也應對責任政治或政策責任的意涵，進行更新與調整，使擁有共同資訊、分擔風險與責任的參與者各方，都有納入績效管理過程並接受課責的可能性。透過全局課責機制的建立，使得各方在追求自身價值實現與共同目標達成的過程中，瞭解己身佔據的位置與扮演的角色。

全局治理要打破政府層級以及各部會機關的界線，而建立以公民問題為核心的架構，形成以協力為本質的工作關係。在此種協力關係中，中央固然可以出面協調各方行為者，透過補助款或由地方政府出面號召成立協調機制，使全局治理得能由點而線而面一一落實。但不可否認地，建立全局治理仍會遭遇許多障礙，例如國會是否給予預算及法律上的支持、地方首長基於選票考量而不願意從事無法立竿見影的協力計畫，都會造成全局治理的失靈，因而有待實踐層次的進一步策略設計與障礙排除，以求政策目標之實現與人民福祉之保障。

## 參考文獻

### (一) 中文部分

- 汪 浩譯，Ulrich Beck 著，2003，《風險社會：通往另一個現代的路  
上》。台北：巨流。
- 林水波，2006a，〈組織人推動領導之輪角色〉，T & D 飛訊，第 50 期  
( 2006 年 10 月 10 日 )。網址：  
[http://www.ncsi.gov.tw/NcsiWebFileDocuments/ef36b3fc4aecab06d  
baa763a31040638.pdf](http://www.ncsi.gov.tw/NcsiWebFileDocuments/ef36b3fc4aecab06dbaa763a31040638.pdf)
- 林水波，2006b，《政黨與選舉》。台北：五南。
- 林水波、李長晏，2005，《跨域治理》。台北：五南。
- 許恩得譯，Adam M. Brandenburger and Barry J. Nalebuff 著，2004，《競  
合策略：賽局理論的經營智慧》。台北：培生集團。
- 許鈞南，2004，〈遙控器與民主〉。《自由時報》，12 月 22 日，第 15  
版。
- 陳志瑋，2003，政策課責的設計與管理。台灣大學政治學研究所博士  
論文。
- 陳志瑋，2005，〈從全局治理角度論中央與地方協力關係之建構〉，施  
正鋒、楊永年主編，《行政區域重劃與遷都》。台北：國家展望  
文教基金會，頁 75-98。
- 陳恆鈞，2002，《治理互賴與政策執行》。台北：商鼎。
- 楊振富、潘 勛譯，Thomas L. Friedman 著，2005，《世界是平的》。  
台北：雅言。
- 閻紀宇譯，Francis Fukuyama 著，2005，《強國論》。台北：時報出版。

## (二) 英文部分

- 6, Perri, Diana Leat, Kimberly Seltzer, and Gerry Stoker, 2002 *Towards Holistic Governance: The New Form Agenda*. New York: Palgrave.
- Barberis, Peter 1998 "The New Public Management and a new accountability," *Public Administration*, 76(3): 450-470.
- Bovens, M. 1998 *The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bovens, M. 2005 "Public Accountability," in Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn, and Christopher Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press, pp. 182-208.
- Daniell, Mark Haynes 2000 *World of Risk: Next Generation Strategy for a Volatile Era*. New York: John Wiley & Sons, Inc.
- Denhardt, Janet V. and Robert B. Denhardt 2003 *The New Public Service: Serving, not Steering*. Armonk, New York: M. E. Sharpe.
- Dubnick, Melvin J. and Barbara A. Bardes 1983 *Thinking About Public Policy: A Problem-solving Approach*. New York: John Wiley & Sons.
- Fletcher, Joyce K. and Katrin Käfer 2003 "Shared Leadership: Paradox and Possibility," in Craig L. Pearce and Jay A. Conger (eds.), *Shared Leadership: Reframing the Hows and Whys of Leadership*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, pp. 21-47.
- Lank, Elizabeth 2006 *Collaborative Advantage: How Organizations Win by Working Together*. New York: Palgrave Macmillan.
- Lello, J. 1993 *Accountability in Practice*. London: Cassell.
- Morrisett, Hoyd 2003 "Technologies of Freedom?" in Henry Jenkins and David Thorburn (eds.), *Democracy and New Media*. Cambridge, MA: the MIT Press.
- Osborne, Stephen P., Tony Bovaird, Steve Marine, Mike Tricker and Piers

- Waterston, 2002 "Performance Management and Accountability in Complex Public Programmes," in Stephen P. Osborne (ed.), *Public Management: Critical Perspectives*. London: Routledge, pp. 270-289.
- Peters, B. Guy 2001 *The Future of Governing*, 2nd ed., rev. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.
- Pierre, Jon and B. Guy Peters 2005 *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*. New York: Palgrave Macmillan.
- Shafritz, Jay M. & Russell, E. W. 1997 *Introducing Public Administration*. New York: Longman.
- Spiro, Herbert J. 1969 *Responsibility in Government: Theory and Practice*. New York: Van Nostrand Reinhold Company.
- Sullivan, Helen 2003 "New Forms of Local Accountability: Coming to Terms with 'Many Hands'?" *Policy & Politics*, 31(3): 353-69.
- Sztompka, Piotr 1999 *Trust: A Sociological Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thomas, Paul G 1998 "The Changing Nature of Accountability," in B. G. Peters and D. J. Savoie (eds.), *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms*. Montreal: Canadian Centre for Management Development, pp. 348-93.
- Thompson, Dennis F. 2005 *Restoring Responsibility: Ethics in Government, Business, and Healthcare*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vigoda-Gadot, Eran 2004 "From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration," in Eran Vigoda-Gadot and Aaron Cohen (eds.), *Citizenship and Management in Public Administration: Integrating Behavioral Theories and Managerial Thinking*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 27-53.

## Holistic Governance and Accountability

Chih-Wei Chen\*

### Abstract

Since the growth of cross-cutting issues, and the needs of collaboration to handle varied complex problems, the so called “the problem of many hands” is getting worse and the requirement of “holistic governance” is getting evident. As a result, “holistic accountability” is advocated to hold the government accountable and make it workable.

The central purpose of this paper is to elaborate the concept of holistic accountability. In the sense of this concept, its constituent elements are identified, and each of the elements reflects a piece of the overall design of a better strategy to holistic accountability and potential improvements to holistic governance.

In the operating level, however, several boundaries of holistic accountability are discussed. In other words, if we fail to recognize those constraint factors, it would lead to the weakness of holistic governance.

**Key Words: holistic governance, holistic accountability, the problem of many hands**

---

\* Assistant Professor, Department of Public Administration, Tamkang University.



# 淡江大學公共行政學系《法政學報》

## 審稿制度說明

- 一、 每篇來稿應送相關專長校內外助理教授以上審稿，通過後始予刊登。
- 二、 審稿係採雙方匿名方式，除本刊編輯外，投稿者或審稿人皆不知對方姓名。
- 三、 審稿結果分為可刊登、不可刊登、經修改後可刊登等三種，如屬經修改後可刊登者，經送回投稿人修改後，須再送交原審稿人或第二位審稿人審稿，確認已修改妥善後，方得刊登。
- 四、 本刊編輯成立審稿覆核小組，於每期徵稿、審稿完成後，一一檢視所有來稿與審稿意見，確定所有審稿人與審稿意見並無不合理或不尋常之處，必要時得與審稿人直接溝通。



# 法 政 學 報

— 第二十期 —

發行人：陳恒鈞

召集委員：陳志瑋

編輯委員：李培元、林聰吉、林麗香、范玫芳、施正鋒、張人傑、陳志瑋、  
陳銘祥、黃一峯、韓釗、劉淑惠

編輯助理：陳奕廷、席與莉

出版單位：淡江大學公共行政學系

地址：台北縣淡水鎮英專路151號

電話：02-26215656轉2544.2554

E-MAIL: [mp1124@oa.tku.edu.tw](mailto:mp1124@oa.tku.edu.tw)

傳真：02-26209743

(本學報定價：個人及機關學校每期三百元；學生每期二百元)

## 徵 稿 簡 則

- 一) 本學報為學術性定期刊物，每年出版兩期。
- 二) 本學報以刊載有關法律學、政治學及行政學等領域的學術論文及譯著為主。
- 三) 來稿得以中、外文撰寫。所有稿件均需附中、英文標題及作者姓名，並請附三百字內之中文、英文摘要或目次。
- 四) 來稿自述以一萬兩千字至兩萬字為原則，超過者自付印刷成本；請自行打字，如以電腦作文書處理，並請附檔案磁片。
- 五) 來稿以未經發表於期刊或書籍之論文為先，譯者請註明出處並附原文及翻譯授權書。稿件於本學報刊載後，未經同意不得另於其他刊物發表。
- 六) 稿件一經接受，編輯委員會有權在文字及規格上酌予修改。若不願修改，請作者預先註明。
- 七) 本學報暫無稿酬，來稿經刊登後，致贈當期學報五本及抽印本二十本。
- 八) 來稿請寄：「淡江大學公共行政系法政學報編輯委員會」