

# 法政學報

— 第十九期 —

創校 **55** 週年慶祝特刊



淡江大學 公共行政學系

台灣 淡水

ISSN 1023-2230

# 法政學報

## — 第十九期 —

### 目 錄

- 政治社會化與政治認同之變遷  
— 以「外獨會」為例 ..... 陳翠蓮、黃麗芬 1
- 協力運作模型之初探 ..... 陳恆鈞、張國偉 41
- 教育文化人權入憲之研究 ..... 周志宏 81
- 憲政改造過程中地方制度設計之檢討與前瞻 ..... 黃建銘 141
- 國家人權機構作為違憲審查的替代方案？ ..... 楊智傑 173
- 以艾利風災探討跨域合作之研究 ..... 鄧敏政、葉順琬 203
- 國會制度改革對政黨體系的影響之蠡測  
— 以台中縣為例 ..... 謝秉憲、陳建仁 229
- 第七次修憲與政治菁英對新憲政秩序的想像



# Journal of Law and Political Science

No.19

November 2005

## Contents

Political Socialization and the change of Political Identity : The case of Goa Seng Lang Association for Taiwan Independence ..... Tsui-Lien Chen 、 Li-Fen Hwang	1
A Tentative Model for Collaborative Operation .....Hen-Chin Chen 、 Kuo-Wei Chang	41
A Study of Culture and Education Rights in the Constitution of Republic of China ..... Chih-Hung Chou	81
Reviews and Prospects of Local Government Systems in Constitutional Reforms ..... Jian-Ming Huang	141
Can National Human Right Institution Replace Judicial Review? ..... Chih-Chieh Yang	173
A Study on the Across Boundary Collaborative of Aere Typhoon ..... Min-Cheng Teng 、 Shun-Wan Yeh	203
The Forecast that the Influence of the Legislative Yuan's System Reform to the Party System .....Being-Chiann Shieh 、 Chien-Jen Chen	229
The Seventh Constitutional Reform and the Imagination of the New Constitutional Order of the Political Elites ..... Chien-Yuan Tseng 、 Lingyu Chan	277

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



# 政治社會化與政治認同之變遷

## — 以「外獨會」<sup>1</sup>為例

陳翠蓮<sup>2</sup>

黃麗芬<sup>3</sup>

### 摘 要

本文旨在探討政治社會化過程中對政治認同產生影響的主要因素。筆者以政治社會化理論為基礎，從政治社會化之媒介途徑：家庭、社區、學校、同儕團體、政治事件、政黨、大眾傳播媒體等各個環節，分析「外獨會」成員政治認同之啟蒙、變遷與鞏固的過程，進而探討政治社會化與政治認同變遷之關係。

筆者以 26 名「外獨會」成員作為個案分析對象，透過深度訪談的方式，釐清「外獨會」成員的政治社會化過程，藉以分析其政治理念不同於其原生族群的主要原因。

從受訪者早期的政治社會化經驗發現，絕大多數受訪者在高中以前確實深受學校教科書及家庭中國化教育所影響，然而在進入高中階

---

1 「外獨會」於 1992 年創立，原名「外省人台灣獨立協進會」，1996 年易名為「外省人台灣獨立促進會」，為求行文之統一，一律簡稱為「外獨會」。

2 政治大學臺灣史研究所專任副教授。

3 淡江大學公共政策研究所碩士。

段以後，因為有機會接觸到不同於執政當局的政治社會化管道，例如，同儕團體、社團經驗、大眾傳播媒體、政治事件、工作環境等，因而改變了他們原本的政治認同。

在訪談過程當中發現，有受訪者表示自己是受到外國人的啟發，而開始質疑原本對國家認同的正確性，這顯示了過去中國化認同的脆弱與矛盾。

從 D. Easton & J. Dennis 的三種政治社會化類型，我們發現受訪者的政治知識與政治行為是透過同儕團體、社團經驗、異議性刊物與地下電台等政治社會化管道所學習得來，他們是基於自己主動的學習，而非經由官方計畫性的灌輸，屬於非計畫的類型。若依垂直與水平的文化傳承方式，「外獨會」成員則是屬於水平的傳遞方式，即其政治傳遞方式是來自於同一世代間政治價值與態度相互的影響。若從明示與隱晦的政治社會化傳遞途徑來看，顯然是受到暗喻的影響較大，也就是受訪者對中國的認同是來自於情感，是對父親故鄉的想像。

此外，若以政治教育與政治學習的關係來看，受訪者之所以政治態度轉變的原因，主要是來自於政治學習而非被動的政治教育。從 Hess & Tornery 所提出的影響政治學習因素的四種模式當中，發現了「外獨會」的受訪者，比較傾向於認知模式，也就是隨著年齡的增長，對事物的理解程度逐漸發展而來的。

整體而言，會參與「外獨會」此一社運團體者，其本身的人格傾向較為反威權，儘管不一定是精英出身，但是多半受過良好的教育，在政治態度上較一般人為敏感而早熟，其政治行動力也較為強烈，對政治事務有高度參與的興趣，所以當家庭、學校教化與自身思想產生扞格時，他們會去尋求其他途徑的資訊接收管道，也因此促成政治再社會化。

**關鍵字：**外獨會、政治社會化、政治認同、族群、外省人



## 壹、研究動機

一般而言，外省族群國家認同立場上高度傾向「支持統一」。根據法國學者高格孚的研究發現，有 50.3%的外省人認為兩岸統一是政府應當堅持的政策。在這些支持者當中，在大陸出生的外省人高達 78.3%，即使是最年輕的世代也還有超過三分之一的人希望政府繼續支持兩岸統一政策。<sup>4</sup>

自從 1986 年台灣原有一黨執政的政治生態受到挑戰之後，選舉遂成為主要政治權力分配之依據。<sup>5</sup>不過，這並沒有影響到外省人在中央政府的權力及官方控制的文化領域。反而隨著台灣政治發展過程的民主化與本土化，在部份外省籍民眾心中逐漸產生相對剝奪感、焦慮與不安。

社會學者張茂桂認為到 1980 年後期，戰後出生的外省人，或者一部分大陸出生，幼兒來台的外省人，他們因為戰後在台灣受國民教育，在台灣長大被稱作外省「第二代」。「第二代」受到追隨國民政權來台，又被國共戰爭與家鄉隔離四十年「第一代」的政治社會化影響，害怕失去國民黨的優惠保護，也害怕台灣人經

---

<sup>4</sup> 高格孚，2004《風和日暖—外省人與國家認同的轉變》，臺北：允晨。高格孚針對政府兩岸統一的政策之調查問卷結果顯示：大陸出生的外省人有 78.3%認為應當要堅持兩岸統一。1945-1967 在台出生的外省人為 41.7%，1968-1981 年在台出生的外省人也有 34.7%如此認為。堅持的理由有高達 72%認為台灣是中國的一部分，其次有 62%認為台灣太小，就長期而言經濟無法獨立發展，51.4%認為有助於中國人在世界上揚眉吐氣，最後是害怕台灣受到武力的威脅的有 34.7%。此外，王甫昌，2001，〈省籍融合的本質——一個理論的探討〉，《族群關係與國家認同》，臺北：業強。王甫昌從教育與世代觀察「認同中國」的影響，其教育程度從小學、初中、高中到大學對中國的認同情形分別為：47.4%、25%、54.7%、64.8%。從世代年齡層 20-29、30-39、40-49、50-59、60-64 歲之分布，對中國的認同程度分別為：65%、47.5%、61.3%、27.3 及 59.1%均顯示相當高的認同中國比率，而認同台灣的比率偏低從教育及世代整體來看分別只有：7%及 7.3%。

<sup>5</sup> 王甫昌，2004，〈「外省人」族群分類想像的興起〉，《當代台灣社會的族群想像》，臺北：學群。

過壓迫取得政權後，會對外省人不利；另一方面則是感受到族群尊嚴受威脅，因而有相當程度的焦慮與不安；另外一個更深層的原因是和外省人來台的難民身分有關。台獨的主張又提醒其外來人身分，這對於他們的心理上安全需求有很大的威脅。<sup>6</sup>

外省族群內部也傳出一旦台灣獨立，「他們要把我們推到海裡」的說法。法國學者高格孚將「他們要把我們推到海裡」這句話視為三個面向的解讀：一、它顯示了台灣獨立的基進性；二、標示了外省人是「渡海」來臺的身分；三、提到臺灣的島性，強調島國情結。<sup>7</sup>

在國民黨長期執政下，無論是因國共戰爭失敗，隨國民黨轉戰來台的外省第一代，或是從小受到父執輩及國民黨教育下成長的外省人第二代，多數都是懷抱著大中國的意識，認為台灣是中國的一部分，有朝一日要以中華民國統一中國。即使在最年輕的外省族群中，雖然根本沒有住過中國，卻有超過三分之一的人(34.7%)希望政府繼續支持兩岸統一政策。這是政治社會化過程中受到教科書及長期政治教化之結果。<sup>8</sup>

然而並非所有的外省籍民眾都是大中國意識的支持者。根據吳乃德之研究，約百分之十的外省族群，他們選擇以台灣作為認同之依歸，並主張台灣應該獨立。<sup>9</sup>這些人，基於生於斯，長於斯，對台灣國家、土地與文化的認同與情感，選擇以台灣作為原鄉，且深具堅定的本土意識與國家認同情感。

在這些少數認同台灣的外省族群裡，有一個代表性組織——

<sup>6</sup> 張茂桂 2001，〈省籍問題與民族主義〉，《族群關係與國家認同》，臺北：業強，頁 233-278。

<sup>7</sup> 高格孚，2004《風和日暖—外省人與國家認同的轉變》，臺北：允晨。

<sup>8</sup> 高格孚，2004《風和日暖—外省人與國家認同的轉變》，台北：允晨，頁 117。

<sup>9</sup> 吳乃德，1993，〈國家認同和政黨支持：台灣政黨競爭的社會基礎〉，《中研院民族所集刊》，頁 47。

「外獨會」。筆者選擇以「外獨會」作為研究對象，主要原因是，「外獨會」乃屬於「外省人」子弟創建的組織，他們不同於其原生族群的國族想像與政治認同，但卻具有明顯的本土意識與鮮明的台灣獨立主張，相當引人興味。

個人政治認同的形成與政治社會化過程有著密不可分的關係，絕大多數的國家都相當重視有形的社會化機構，如：學校、大眾傳播媒體等之擴張與控制。這是因為國家這個龐大的政治體系，若要維持系統(system)的穩定與生存，必須要經由政治社會化歷程，使社會成員接受，進而支持該系統之價值觀。<sup>10</sup>從出生到成人，吾人終其一生都會受到家庭、學校、同儕等社會化媒介所影響。同為外省族群，為何部分成員在政治思維上竟會與原生族群產生如此南轅北轍的見解？根據吳乃德的研究顯示：台灣民眾的政治認同主要是受到家庭因素的影響。<sup>11</sup>如果家庭因素的影響是如此深遠，那麼我們該用什麼角度去理解並解釋這些人不同於原生族群的政治意識呢？這正是筆者選擇「外獨會」做為研究主題的原因。

## 貳、相關文獻探討

政治社會化是個人學習政治態度與行為模式的持續性歷程。透過官方、學校、傳媒的有意塑造，家庭無意間的灌輸，或是個人自發性的學習，以形成個人之政治的價值與信念。它是個人學習成為社會中一份子的過程，也是政府對個人施以政治教化與灌

---

<sup>10</sup> 易君博，1970，〈政治社會化的分析〉，《憲政思潮》，第12期，頁1-15。

<sup>11</sup> 吳乃德，1999，〈政黨認同的世代差異〉，《台灣社會學研究》，第3期，頁53-85。

輸的方式，以確保人民未來能符合政府所期待的理想公民模式。

政治行為是人們社會行為中的一部分，政治社會化更是一般社會化的一個面向或一部分。但早期的政治學者卻很少注意到政治化，而將政治上的現象，完全看作是成年人的行為結果；這些行為與兒童時期的經驗毫不相干。一直到 1950 年左右，才被發現政治行為乃為學習而得的行為。<sup>12</sup>所以 Herbert H. Hyman 認為政治系統之所以穩定，乃是基於：「人類的政治行為必定為早期習得，且繼續存在，若非如此，政治系統將不可能會有任何規律存在，也會產生混亂。」<sup>13</sup> 1960 年代，政治學也逐漸從哲學、法律、歷史等學門中獨立出來，成為一個專屬的領域，而後又延伸到心理學及社會學的範疇，進而觸及到政治社會化的問題，並開始從事這方面的調查研究。

在現代社會中，政治社會化的過程開始甚早，同時也是終生連續無間斷的。從孩童初生的懵懂無知，其後在與社會環境的互動過程中，逐步獲取社會所屬的行為規範與價值觀念。David Easton & Jack Dennis 研究美國兒童政治態度發現，美國政治之所以穩定，主要在於美國人民對於政府、政治權威、法律、政治領袖，以及美國政治系統的支持態度。這種積極與支持的態度在兒童國小四年級即已具相當發展，尤其是對於「總統」、「國旗」、「國歌」的角色與符號均有一定的概念，並將總統與政府視為一體。之後藉由社會往來互動，學習各種價值與行為規範，以成為一個社會人。<sup>14</sup>政治社會化既然是一種政治價值觀與態度的學習過程，那麼人們是透過何種方式與途徑來習得呢？

<sup>12</sup> 袁頌西，2004，《政治社會化理論與實證》，台北：三民。

<sup>13</sup> Herbert H. Hyman, 1959, "Political Socialization", Gloncoe, III.: The Free Press, p17.

<sup>14</sup> 袁頌西，2003，《當代政治研究：方法與理論探微》，頁 20-21。

## 一、政治社會化的類型

易君博在 1970 年〈政治社會化的分析〉一文當中提出三種分類標準，然後依據每一個類型加以討論。這三個標準就是：政治社會化的計畫性；政治社會化的形成關係；政治社會化的意識性。<sup>15</sup>李文政在 1997 年〈兒童的政治社會化〉一文當中也將兒童的政治社會化方式分為三類，即：被動與自發，顯性與隱性，垂直與水平。雖然名稱有些許出入，但是實為同一分類。<sup>16</sup>

### (一) 計畫與非計畫性的政治社會化方式

政治社會化的計畫性，即是指政治社會化的過程是否為人所計畫，意即為自發或是被動。非計畫性的政治社會化，是指人們主動去學習政治價值。具體言之，就是透過所處的自然與社會環境，以及與人的互動過程中，這些不同接觸對象的價值觀和政治行為無形中對當事人產生不自覺的影響。計畫性的政治社會化，則是指人們之所以習得政治價值與政治行為是處於被動的學習，是透過政治領袖、政治機構(例如：政府、政黨或大眾傳播媒體等)有計畫且有目的，向人民強迫灌輸某種特定的價值觀、意識形態。

### (二) 垂直與水平政治社會化

政治社會化的形成關係，是根據形成政治社會化的垂直或水平關係來作為分類標準。政治社會化的形成，必須具備政治化者及政治被化者。垂直的政治社會化，是指上一代的人將政治文化

---

<sup>15</sup> 易君博，1970，〈政治社會化的分析〉，《憲政思潮》，第 12 期，頁 1-15。

<sup>16</sup> 李文政，1999，〈兒童政治社會化〉，《國教世紀》，第 176 期，頁 19-26。



價值傳承給下一代(例如：祖傳父，父傳子)的過程。水平的政治社會化，是屬於同一世代間，例如：兄弟姊妹、同學、同事、朋友之間政治價值與態度相互影響的過程。

### (三) 明示與隱晦的政治社會化方式

政治社會化的意識性，即是指政治社會化過程是否為人所意識。凡為人所意識者為明示，不為人所意識者為隱晦。明示是指將政治角色，政治系統的輸入(inputs)與輸出(outputs)的知識、價值或情感予以明確的傳遞之意，例如，中小學的公民課程。隱晦是指表面上屬於非政治性的學習，例如在家庭中學習到的一般文化價值，有時候會影響到政治行為。

## 二、政治社會化的途徑

人們學習政治態度與行為的媒介包括：家庭、學校、同儕團體、工作場域、大眾傳播媒體、政黨、選舉或其他政治場合、重大事件。結合呂亞力、李文政、袁頌西的說法，可分為以下幾種社會化機構：

### (一) 家庭

家庭對於兒童人格的養成，人生觀的形塑與知識的啟蒙，具有重要的影響，在政治社會化的過程中更是扮演著關鍵性的角色。個人從家庭中所接受的政治或相關的觀點可能會影響個人對於政治的態度。儘管父母並非直接傳授政治知識給子女，但是透過有意無意的言行，會深深影響到子女對於政治權威的看法，以

及政治效能感的培養。<sup>17</sup>

## (二)學校

學校的義務教育則具有正式、集中、計畫、強制與統一的特質，能夠明確的照著政治既定的政策與政治意識而執行。因此，幾乎所有國家的政府，都是將學校，特別是公立學校，視為政治社會化形塑的場域。<sup>18</sup>

兒童透過正規的學校教育可以學習到文化認可的政治規範與角色，政府也藉此機構灌輸及形塑學生愛國思想、國家認同、制度的觀念、政治知識與技能。正規學校中的政治社會化，主要透過兩種方式來傳遞：一種是公民課程，用來培養人民的愛國心，正確的參政態度，基本的政治知識；另一種學校中的政治社會化則是透過團體生活規範的學習、團體生活的體驗，以及個人與他人的互動等，這些透過學習得來的經驗，深深影響個人對於權威的看法及態度，對群體的情感歸屬與判斷，也因此而間接形成對政治的態度與行為。<sup>19</sup>

## (三)同儕團體

同儕團體對於青少年的觀念、態度與行為是深具影響力的。青少年成長至某一階段，大多喜歡與年齡相仿、志趣相投的同伴在一起玩樂，偶爾也會涉及政治議題的討論，也會相互交換或影響彼此的政治態度。

## (四)工作場域

---

<sup>17</sup> 呂亞力，1997，《政治學》，台北：三民，頁 367-377。

<sup>18</sup> 陳義彥，1978，《台灣地區大學政治社會化之研究》，台北：嘉新水泥文化基金會。

<sup>19</sup> 呂亞力，1997，《政治學》，台北：三民，頁 367-377。

職業的經驗也會影響到個人的政治態度或取向。因為與職業有關的有形或無形組織，如：職業工會、社團等也可能成為傳遞政治知識及政治信仰給個人的重要途徑。

### (五)大眾傳播媒體

大眾傳播媒體在政治社會化的地位也不容輕忽。除了傳播消息給人們，就長遠來說也可能影響到人們的「認知地圖」(cognitive map)的形成。這也就是無論極權或是民主國家都想要試圖控制或獨佔大眾傳播媒體的緣故。<sup>20</sup>

### (六)選舉或其他政治性場合

選舉期間政治資訊的大量提供或是選舉結果會對個人利益造成影響，促使人們對政治有興趣。政治場合(如座談會、辯論與討論)也有政治社會化的作用。

### (七)政黨

政黨是制度化的政治社會化機構，係由一群具有共同政治理想的人所組成的團體。為求順利取得執政機會，當然希望能影響成員的態度和行為取向。

### (八)重大事件

政治社會化是一種持續的過程，當環境發生重大變遷，例如，社會改革或改朝換代，抑或價值體系面臨各種重大挑戰，都會使人們主動或被迫改變既有的文化習慣、政治認同，此時經歷的社會化，出現了不接續性，學者將之稱為「再社會化」

---

<sup>20</sup> 袁頌西，2004，《政治社會化理論與實證》，台北：三民。

(resocialization)。<sup>21</sup>

### 三、微觀層次與鉅觀的政治社會化理論

政治學上在政治社會化的運用，多半是在探討兒童政治態度與行為的形成與政治社會化媒介機構的關係。D. Jaros 將政治社會化理論分為微觀(micro-level)與鉅觀(macro-level)兩種層次理論。<sup>22</sup>

微觀層次的政治社會化理論，該理論是從心理學的領域發展出來，主要在探討個人的政治態度與行為的形成與過程。心理學家 Lewin 就曾以簡單的函數關係： $B=f(P,E)$ 來說明人類行為的形成。B 代表人的行為，P 代表個人，E 代表環境。<sup>23</sup>

Hess & Tornery 也從政治學習過程的觀點，提出四種不同學習理論模式，用來說明個人政治態度的獲得、變遷與鞏固。<sup>24</sup>

#### (一)累積模式(Accumulation Model)

該模式認為個人政治角色期望(political role expectation)之獲得，乃是由各種知識、訊息、態度與活動累積起來的。強調兒童的政治社會化是透過成人的直接引導所學習得來的，與兒童的能力本質無關。

#### (二)人際關係轉換模式(Interpersonal Transfer Model)

該模式用來解釋兒童對於政治權威人士的情感與關係。其假定為，兒童在接觸明示的政治社會化時，已擁有許多人際關係的

---

<sup>21</sup> 任德厚，1987，《政治學》，台北：三民，頁 152。

<sup>22</sup> Dean Jaros, 1973, "Socialization to Politics" New York: Prueger Publishers.

<sup>23</sup> 易君博，1970，《政治學論文集：理論與方法》，台北：三民。

<sup>24</sup> 李文政，1999，〈政治社會化的理論探討〉，《社會科學教育學報》，第 2 期，頁 127-147

經驗與喜好。藉著其在家庭中為人子的角色與學校中學生身分的轉換，以發展出與權威人物的多面向關係發展。例如，童年時對父親的敬愛轉為成年時對國家元首的崇敬。

### (三) 認同模式(Identification Model)

此模式強調兒童主動地表達出對於心中重要人物的行為模仿。用來說明兒童自身對於政黨的認同如何受到父母對政黨偏好的影響。其假設兒童對於政黨認同的意義毫無所悉，本身的政黨認同與該黨的政策也沒有產生一致性的關係。他們之所以認同該黨完全來自對父母的模仿。

### (四) 認知發展模式(Cognitive-Development Model)

本模式是假設一個人對於政治事務與現象的理解，受限於個人認知的發展過程。也就是說，兒童對政治世界的認識，乃是隨著年齡的增長，對事物的理解程度逐漸發展而來的。例如，兒童可能無法理解國會複雜的運作，必須透過參觀國會的方式才能夠由具體逐漸演化為抽象的思考。

自 1966 年以來，以鉅觀的角度來探討政治社會化與政治系統的變遷與穩定之關係的研究已成為諸多學者關注的議題。D. Easton & J. Dennis 歸納為分配理論、系統維持理論、系統持續理論三類。<sup>25</sup>易君博將此三類修正為行為論、功能論、系統論。<sup>26</sup>

行為論主要是認為人的行為是外顯的。會透過學習過程及生活經驗形成認知圖案，這也就是政治社會化的過程。認知圖案經過政治社會化而形成，也會導致政治行為，所以政治社會化的研

---

<sup>25</sup> David Easton & Jack Dennis, *Children in the Political System: Origins of Political Legitimacy*. (New York: McGraw-Hill. 1969)

<sup>26</sup> 易君博，1984，《政治理論與研究方法》，台北：三民。

究必是用來解釋政治行為的先決條件。

功能論則是用來解釋政治社會化與政治系統間的功能關係。如果政治社會化完善，政治系統就會穩定；反之，政治社會化失敗，政治系統就會紊亂。

系統論則是以政治系統來探討政治社會化。其假設為政策決定與行動若能配合個人行為取向及模式，則系統穩定；若政策決定與行動不能配合個人行為取向及模式，則系統變遷。

所以從政治社會化與政治文化、政治系統的關係，我們可以得知：政治體系透過政治社會化的過程建立政治文化；政治體系也將既有的政治文化透過政治社會化來鞏固；政治社會化的結果影響了政治文化的同質或異質；而同質或異質的政治文化左右了政治體系的穩定與否。這在在說明了政治社會化對於政治系統的維持與變遷之間是有關聯的。

總之，政治社會化是個人政治定向的持續學習過程，同時也是政府對於人民施以政治教化與思想灌輸，藉以培養未來理想公民的歷程。雖然政治社會化的界說，未獲一致言論，但大體上均認為政治社會化的研究，必須顧及個體及總體兩個層次。雖然兩者的政治社會化理論解釋的對象與範圍各有殊異，但其共同的基礎仍是以個人政治態度與行為的形成都是透過政治學習而來的，而且終其一生，持續不斷。例如，Jenning & Niemi, Almond & Verb 等學者認為兒童早期學習，雖然有可能改變，但通常還是具有持久性，對日後成年之政治社會化的形成應有相當程度的影響。<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> 李文政，1999，〈政治社會化的理論探討〉，《社會科教育學報》，第2期，頁127-147。

## 參、研究方法

本研究係以「外獨會」作為主軸，針對 26 名「外獨會」成員成長背景、生活經驗及政治思想理念之轉變來分析其政治社會化的過程。

在研究方法上，採用次級資料分析法、深度訪談法。首先透過二手資料之整理與分析，對於「外獨會」組織與成立宗旨及成員的理念有清楚的認識。其次，透過對「外獨會」成員之深度訪談，從成員的家族來台背景、成員的成長背景及政治認同轉變逐一釐清脈絡，事後並針對訪談內容加以分析，並配合成員背景問卷來釐清其政治社會化與政治認同之變遷。

### 一、次級資料分析法

相關文獻之蒐集，主要來自於與族群、政治認同、政治社會化、「外獨會」有關的學術期刊、學位論文及專書、「外獨會」網站、成員自傳或其他相關報章雜誌。

### 二、深度訪談法

本文針對 26 名「外獨會」成員本身進行相關訪談。訪談內容包括：

1. 出生及成長背景
  - (1) 父母來台背景
  - (2) 個人出生、求學、成長階段
2. 個人思想啟蒙、轉變、成形

3.家庭對個人的政治參與態度

4.加入外獨會的動機

5.外獨會的運作

本研究乃是使用「滾雪球抽樣」，這個方式是使用網絡的方式來選擇樣本。<sup>28</sup>先從「外獨會」的部份成員開始，所需資訊也是從他們身上蒐集而來。然後從受訪者所提供的資訊者名單，將不斷重複被提起的名單，做為另一訪談的樣本。

其次，筆者會請受訪者填寫一份關於自己基本資料的問卷。這份問卷有助於筆者對於不同個案之間獨特性與相近性之間的比較。問卷設計採半開放式設計，基本資料部分採結構性選項，在政治意向調查部分採用複選與開放式以方便受訪者能夠更精確回答問題。

(一)基本資料

A.性別

B.年齡

C 加入外獨會時間

D.來台或在台出生時間

E.籍貫

F.婚姻狀況

G.成長環境

H.眷村經驗

---

<sup>28</sup> 胡龍騰、黃瑋瑩、潘中道，2000，《研究方法：步驟化學習指南》，臺北：學富。



I.教育程度(包括父母親)

J.留學經驗

K.探親經驗

L.語言能力

M.職業

## (二)政治意向調查

A.參加外獨會動機

B.從眾壓力

C.國家認同傾向

D.台灣獨立觀點

## 肆、受訪者個人及家庭背景分析

### 一、受訪者個人背景

在筆者訪談的 26 個樣本中，外省第一代共 2 名，第二代為 24 名，其比例分別為 8% 及 92%。男性會員有 19 人，女性會員 7 名，其比例分別為 73% 及 27%。其職業分佈有五類：第一類是來自民進黨新潮流派系，目前仍活躍於政治界的人物。例如，段宜康、田欣、周威佑等人。第二類是屬於民進黨非新潮流派系人士。例如，林育卉、劉建忻等人。第三類為台獨基本教義派的社運人士。例如，徐馨生、王正中等人。第四類是來自於非政治領域跟學運有關的年輕人，目前仍在學術領域工作者。例如，范雲。最後一類則是來自於社會各階層的民眾。例如，杜寒立、胡勝英、

夏良玉等人。

其中受訪對象男性共 19 名，女性共 7 名，男女比例約為 2.7:1。其中以出生於 1950-~1960 年代與 1961~1970 年代的「外獨會」成員比例最高，分別為 41% 及 35%。參加「外獨會」當時的年齡以 21~30 歲所佔比例最高，有 38%。其次是 31~40 歲，佔 31%。41~50 歲 23%。「外獨會」成員當中 1940 年以前出生者較少，推測其原因可能與他們生在中國，長在中國，二十多歲才來到台灣落腳，對中國具有強烈的文化情感連結有關。

受訪者的教育程度除了兩名外省第一代是小學畢業之外，其餘外省第二代當中高中畢業者 3 人，專科畢業 5 人，大學畢業 8 人，碩士學位 5 人，博士學歷 3 人。大專以上學歷佔整體受訪者的 80%，其中具有留學進修經驗者有 9 人，佔整體受訪者 35%；未有留學經驗者有 17 人，佔整體受訪者 65%。

在職業分布上，有 1 人還是在校學生，6 人在民間企業服務，2 名民意代表，4 名公務員，2 名從事傳播業，4 人從事教職，3 人從事學術研究，有 4 人為專職黨工，其中陳大鈞同時亦具有學術色彩。另外，有 2 人已自職場退休。

表一：受訪者背景分析表<sup>29</sup>

編號	姓名	性別	出生年份	學歷	加入外獨會年份	目前職業	備註
1	林育卉	女	1971	碩士	1998	廣播 (廣電基金會執行長)	有留學經驗
2	鍾佳濱	男	1965	大學	1992	民進黨 前副秘書長	
3	徐馨生	女	1950	專科	1992	教師	
4	王正中	男	1967	專科	1997	511 辦公室主任	
5	許登崑	男	1951	高中	1994	退休	
6	賴發奎	男	1956	碩士	1994	商	

<sup>29</sup> 編號順序依訪談時間先後而來。另編號 17、19、22 受訪者不願暴露真實姓名，因此以 A、B、C 為代號。

7	胡勝英	男	1958	專科	1993	商	
8	劉一德	男	1960	碩士班肄業	1992	媒體主持人	
9	邵立中	男	1966	大學	1994	國合會副秘書長	有留學經驗
10	夏良玉	女	1956	高中	1996	服務業	
11	周威佑	男	1962	大學	1992	市議員	
12	段宜康	男	1963	大學	1992	民進黨 新潮流執行長	
13	柯作行	男	1948	大學	1994	公務員	出國進修
14	劉建忻	男	1968	碩士	1993	總統府秘書長室 主任	有留學經驗
15	楊新彥	女	1973	博士班肄業	1996	學生	有留學經驗
16	田欣	男	1962	碩士	1994	市議員	有留學經驗
17	A 先生	男	1959	大學	1993	公務員	
18	郭振邦	男	1925	小學	1993	退休	外省第一代
19	B 女士	女	1958	大學	1995	教師	有留學經驗
20	張志群	男	1921	小學	1997	退休	外省第一代
21	蔣曉華	女	1953	專科	1992	服務業	
22	C 先生	男	1958	高中	1994	工(建材)	
23	杜寒立	男	1952	專科	1994	海運報關	
24	陳大鈞	男	1963	碩士	1993	副教授暨 民進黨台中黨部 主委	
25	范雲	女	1968	博士	1992	中研院社科所 助研究員	有留學經驗
26	楊英杰	男	1952	博士	1993	台大電機系教授	有留學經驗

## 二、自身或上一代來台經過與家庭背景

受訪者或其上一代來台的過程，大致可以分為五類：第一類是跟隨國民黨軍隊撤退來台，第二類是因政府職務來台，第三類是來台求學，第四類是自行來台經商，第五類來台方式與國民黨政府無關，是因為剛好身處異地，或因為在運輸業服務的關係而移居到台灣。

從受訪者父母的籍貫加以分析，發現受訪者雙親都是外省籍的比例最高，共有 14 人，佔所有受訪者比例的 54%。其次是父親為外省籍，母親為福佬籍為 11 人，佔所有受訪者比例的 42%。父

親為外省籍，母親為客家籍為 1 人，佔所有受訪者比例的 4%。在「外獨會」受訪者當中並未發現父親為外省籍，母親為原住民的組合。

在 26 名個案當中，其中受訪者父親的教育程度為大學者有 26.9%，具有高中以上的學歷者高達 76%。

從父親的職業類別來分析，父親在軍公教體系內所佔比例雖然不高，僅為 46%，但實際上有 7 位受訪者父親，原本都是以軍人身分來台，後來因故自軍中退役轉而從事其他職業，如果按照原本父親身分加以分析，則有高達 69% 受訪者的家庭是出自於軍公教結構。

表二：受訪者父母背景分析表

編號	姓名	父親省籍	母親省籍	父親學歷	母親學歷	父親職業	母親職業
1	林育卉	廣東	台灣	大學	大學	軍退從商	商
2	鍾佳濱	廣東	台灣	大學	師範學校	公務員	教師
3	徐馨生	北京	江西	黃埔軍校	初中	廣播	家管
4	王正中	四川	台灣	高中	小學	工會秘書	家管
5	許登崑	海南	海南	專科	小學	教官兼總務主任退休後從商	家管
6	賴發奎	江西	安徽	官校	初中	軍人	家管
7	胡勝英	江蘇	江蘇	不識字	不識字	軍人	家管
8	劉一德	湖南	台灣	高中	高中	書記官	錄士
9	邵立中	山東	山東	空軍機校	高中	軍人	幫傭
10	夏良玉	江蘇	江蘇	小學	不識字	亞航地勤	家管
11	周威佑	浙江	台灣	高中	小學	公務員	家管
12	段宜康	江蘇	福建	大學	專科	報社編輯	教師
13	柯作行	福建	台灣	師範學校	護校三年 助產士學校二年	教育局督學	護士

14	劉建忻	南京	福建	專科	專科	商	公務員
15	楊新彥	河北	台灣	高中	小學	軍退從商	家管
16	田欣	河北	河南	大學	大學	教師	教師
17	A 先生	福建	台灣	高中肄	初中	餐飲當舖	家管
18	郭振邦	河南	河南	高中	不識字	農	農
19	B 女士	湖北	台灣	高中	初中	海軍	家管
20	張志群	上海	上海	私塾	不識字	商	家管
21	蔣曉華	河北	山東	小學	初中	商船輪機長	家管
22	C 先生	安東 (遼寧)	台灣	空軍通訊電子學 校(大學)	小學	軍人	家管
23	杜寒立	福建	台灣	大學	高中	進出口	家管
24	陳大鈞	江蘇	台灣	大學	大學	教授	教師
25	范雲	江蘇	台灣	私塾 8 年	小學	海軍退役小 商店主	小商店主
26	楊英杰	廣東	廣東	廣州美術專校及 陸軍官校	師範學校 (專科)	軍人/教師	教師

## 伍、早期政治社會化經驗

筆者從受訪者在 18 歲以前所接觸到的家庭、成長背景及學校政治社會媒介機構，來分析是否會對「外獨會」成員政治認同有所影響。

在家庭部分，筆者按照受訪者自述父母親對於國民黨效忠程度的強弱，以及是否具有政治迫害經驗，來加以分析是否會強化他們對於國民黨的反感。

在成長環境部分，從受訪者居住地是屬於一般社區、眷村、或是公家宿舍，以了解他們與本省人接觸的經驗與互動模式。

在學校部份，則是觀察高中以前在校接受教育的政治態度是

否具有反權威或是對於課程教化的質疑，或是有其他接收到外界資訊來源的管道來判斷其影響程度。

同儕團體部份，則是觀察受訪者與友伴之間的互動有無涉及政治行為或態度的相互影響？若有，其關鍵影響為何？

**早期政治社會化研究發現**--從受訪者早期的政治社會化經驗：家庭、社區學校及同儕團體的研究發現：

## 一、家庭

筆者將受訪者的父母親依照政治態度的強弱依序分類，從成員父母親在家庭對於子女的影響發現，效忠國民黨具有大中國思想的家庭，在孩提時期，父母親就會灌輸他們中國經驗以及強烈表達對國民黨忠貞的態度。

部分受訪者的父母雖然對國民黨政權支持，但因為教育程度不高或是親子態度較為疏離，並無政治意識傳承的情形。

有的受訪者的父母自身雖然經歷政治迫害事件，但是基於保護自身安全的理由，所選擇的方式卻是對於政治噤而不言，避而不談。

選擇支持台灣獨立者，有一開始就因為自身經驗，同情共產黨，對國民黨反感，但又因為兩岸開放後的返鄉探親，對共產黨失望，轉向認同台灣；抑或是基於國際社會現實處境，認為台灣獨立比較有利。

整體而言，大部分受訪者的父母親還是以中國意識為主。筆者認為有政治受難經驗者不敢表達政治態度，是因為當時所處的時代尚未解嚴，許多受訪者父母因為自己或友人的政治迫害經驗，害怕自身或子女的安全再度遭受到威脅，故對於政治採取冷

漠的態度；但是在本研究中，兩位外省第一代的受訪者，卻能很明確的說出對於國民黨的不滿。故筆者認為與當時的時空環境有很大的關係。

## 二、社區

從有居住過眷村經驗的受訪者的描述當中，我們發現雖然同樣來自眷村，但是會隨著眷村規模大小，封閉程度也會有所差異。

如果所屬居住眷村內有子弟學校，封閉及排外程度最高，與本省人的接觸經驗最少也最晚；其次是眷村沒有子弟學校，但屬於外省人為主的眷村，與本省人接觸經驗，是在中學階段。其友伴往來最密切的還是以眷村的朋友為主，有受訪者表示以前對於本省人帶有偏見，和本省人的關係是較為疏離，僅止於學校同學的身分，這標示了眷村的封閉性與排外性。居住在市區的眷村，是在普通學校受教育的受訪者，與外界有廣泛的接觸，和本省人的互動也是較為頻繁。

部分居住在公家宿舍的受訪者表示，雖然公家宿舍居住的外省人比例也是偏高，不過，因為宿舍並未隔離本省人與外省人，所以雖然封閉，還是有機會和本省人接觸。另有一些因為父親職業的轉換或原本就不是軍職者，居住在一般社區當中，部分受訪者因為家庭本身對於本省人有偏見，所以缺乏和本省人的互動經驗，但也有受訪者表示在閩南人社區長大，與本省人互動相當頻繁，會講流利的福佬話，甚至完全沒有意識到自己是外省人身分。

## 三、學校

大部分外省第二代的受訪者，在陳述自己在接受學校教育時，都強調自己在高中之前是忠黨愛國的分子，對於我們是中國

人的想法沒有任何的質疑。少部分對於學校教育課程內容有所質疑，不過，並沒有挑戰到國家認同的層次。但是從國中進入高中階段，對於教官以懲罰式的高壓手段來控制學生的意識形態與政治活動，以及校園的若干限制感到不耐，不滿的情緒在長期積累下形成所謂的反權威意識，但是這樣的意識並不涉及國家認同層次上的改變。

#### 四、同儕團體

筆者發現在國小及國中初等教育階段，同儕團體僅止於逸樂層面的友伴關係，並沒有涉及政治層面。進入高中階段，也就是中等教育時期，部份受訪者因為個性較為敏感早熟，對於政治觀察比一般同時期的人觀察敏銳，也比較敢反叛傳統，對於部份官僚體系及社會現狀不滿，開始質疑官方所灌輸思想的正確性，透過小團體集體閱讀異議性書籍刊物以尋求答案，在友伴的相互影響下，政治態度開始有了顯著的改變。

#### 陸、成年時期政治社會化經驗

此部分旨在探討 18 歲以後進入成年時期所接觸到的社團經驗、大眾傳播媒體、重大政治事件與工作環境的影響。藉由受訪者自述其接觸管道以釐清其政治社會化影響程度。

社團經驗的部分，主要是以受訪者大學時期有無參加政治性社團，或是其他有助於思想啟發的團體加以分析。

在大眾傳播媒體部分，筆者分析對受訪者產生政治態度與行為模式之影響途徑。



在重大政治事件部分，探究到底是哪些重大政治事件對受訪者產生影響？為何會促成政治態度的轉變？

最後一個政治社會化分析管道是來自於工作環境，用以探究從事何種性質的工作有利於受訪者政治轉化。

**成年時期政治社會化研究發現**--從成年時期所經歷的同儕團體與社團經驗、大眾傳播媒介、重大政治事件、工作環境的政治社會化傳遞途徑當中，我們發現：

## 一、社團經驗

在「外獨會」這個特殊社運團體當中，我們發現許多受過大學以上高等教育者，他們高中或大學時代正好是台灣社會運動最為蓬勃時期，受訪者因為參與政治性社團而接觸到更多不同於執政當局的言論或思想，透過讀書會的方式進行政治思想的學習，同時也參與政治或社會運動與黨外或民進黨人士接觸，取得政治理論與實務上的經驗，開始對既有國家體制、社會價值、政治態度產生質疑，因而產生政治的再社會化。

## 二、大眾傳播媒介

大眾傳播媒介的影響主要發生在受訪者成年時期。主要的接收媒體為黨外雜誌、黨外演講、地下電台。其中黨外雜誌的影響對象較廣，成為中、高等教育程度受訪者的資訊啟蒙。而黨外演講及地下電台的閱聽者比較侷限在一般社會民眾。

## 三、重大政治事件

在八〇年代至九〇年代政治事件當中，以「鄭南榕自焚案」、「六四天安門事件」、「千島湖事件」及「野百合學運」衝擊到受訪者的中國意識認同，進而推向台灣獨立的意識。前三者的影響層面主要是來自於一般社會民眾，學運則是偏重在大學時期參加過政治性社團的大學生身分者。

#### 四、 工作環境

工作環境的政治社會化，有來自於媒體工作者對社會敏銳的觀察與實際接觸。例如，邵立中曾任首都日報及自立晚報記者的親身經歷。也有因為工作或權益的密切接觸。例如，陳大鈞在民進黨籍立委處工作，許登崑為爭取司機員的權益而與勞工陣線的密切接觸，因而促成其政治轉化的關鍵。

### 柒、 結論

筆者從受訪者的個人及家庭背景、早期政治社會化及成年時期的政治社會化過程加以分析，歸納出以下幾點因素：

#### 一、 個案成員及家庭背景分析

在個案成員背景分析當中，我們發現：「外獨會」女性參與比例僅為男性的三分之一。受訪者主要以 1951~1960 年代與 1961~1970 年代出生者為多，這也相當程度呈現出「外獨會」成員的年齡層。筆者認為主要與 80、90 年代台灣社會運動的勃興有關。

台灣從解嚴進入民主化過程，政治、社會的巨大衝擊挑戰了這一世代原有的政治態度。再者，這些世代從出生到成長都是在台灣，對於台灣的真實接觸甚於對岸中國。

整體受訪者的學歷結構偏高，其中有 35% 具有留學經驗，且職業偏向軍公教結構。筆者認為與外省家庭第一代逃難背景有關，在家無恆產，又無土地可供繼承的情況下，影響到對於第二代的教育態度及職業選擇，認為子女若不好好唸書就無法出人頭地，而軍公教行業，代表穩定也是承襲父蔭的最佳選擇。但是也有 6 位受訪者選擇自行創業或在民間企業發展，他們皆具有良好的台語表達能力，因此在業務往來與人際溝通上並未受到阻礙。

從 26 名受訪者或其上一代來台的過程，大致可以分為五類：第一類是跟隨國民黨軍隊撤退來台，第二類是因政府職務來台，第三類是來台求學，第四類是自行來台經商，第五類來台方式與國民黨政府無關，是因為剛好身處異地，或因為在運輸業服務的關係而移居到台灣。

進一步從受訪者父母的籍貫加以分析，發現受訪者雙親都是外省籍者所佔比例最高，佔所有受訪者比例的 54%。其次是父親為外省籍，母親為福佬籍，佔所有受訪者比例的 42%。在受訪者當中並未發現父親為外省籍，母親為原住民的組合。若將其歸因於此，似乎無法用來解釋受訪者政治態度的表現，筆者認為後天的學習所引發自我學習的認同選擇應是一項不容忽視的因素。

在 26 名個案當中，有 26.9% 受訪者的父親有大學以上的學歷，具有高中以上的學歷者更達到 76%。從父親的職業類別來分析，父親在軍公教體系內所佔比例雖然不高，僅為 46%，但實際上有 7 位受訪者父親，原本都是以軍人身分來台，後來因故自軍中退役轉而從事其他職業，如果按照原本父親身分加以分析，則

有高達 69%的受訪者的家庭是出自於軍公教結構。

## 二、早期政治社會化研究發現

從受訪者早期的政治社會化經驗：家庭、社區、學校、同儕團體的研究發現：

### (一)家庭

筆者將受訪者的父母親依照政治態度的強弱依序分類，從成員父母親在家庭對於子女的影響發現，效忠國民黨，具有大中國思想的家庭，在孩提時期，父母親就會灌輸他們中國經驗以及強烈表達對國民黨忠貞的態度。

部分的受訪者的父母雖然對國民黨政權支持，但因為教育程度不高或是親子態度較為疏離，並無政治意識傳承的情形。

有的受訪者的父母自身雖然經歷政治迫害事件，但是基於保護自身安全的理由，所選擇的方式卻是對於政治噤而不語，避而不談。

選擇支持台灣獨立者，有一開始就因為自身經驗，同情共產黨，對國民黨反感，但又因為兩岸開放後的返鄉探親經驗，讓他們對共產黨失望，轉向認同台灣；抑或是基於國際社會現實處境，認為台灣獨立比較有利。

整體而言，大部分受訪者的父母親還是以中國意識為主。筆者認為有政治受難經驗者不敢表達政治態度，是因為當時所處的時代尚未解嚴，許多受訪者父母因為自己或友人的政治迫害經驗，害怕自身或子女的安全再度遭受威脅，故對於政治採取冷漠的態度；但是在本研究中，兩位外省第一代的受訪者，卻能很明

確的說出對於國民黨的不滿。故筆者認為與當時的時空環境有很大的關係。

## (二)社區

從具有眷村居住經驗的受訪者描述當中，我們發現受訪者雖然同樣來自眷村，但其本土化經驗卻會隨著眷村規模大小，封閉程度而有所差異。

如果所屬居住的眷村內有子弟學校，封閉及排外程度最高，與本省人的接觸經驗最少也最晚；其次是眷村沒有子弟學校，但屬於外省人為主的眷村，與本省人接觸經驗，是在中學階段。其友伴往來最密切的還是以眷村的朋友為主，有受訪者表示以前對於本省人帶有偏見，和本省人的關係是較為疏離，僅止於學校同學的身分，這標示了眷村的封閉性與排外性。居住在市區的眷村，是在普通學校受教育的受訪者，與外界有廣泛的接觸，和本省人的互動也是較為頻繁。

部分居住在公家宿舍的受訪者表示，雖然公家宿舍居住的外省人比例也是偏高，不過，因為宿舍並未隔離本省與外省人，所以雖然封閉，但還是有機會和本省人接觸。另有一些受訪者因為父親職業轉換的關係，或父親原本就不是軍人，而居住在一般社區當中，少數受訪者因為他們家庭本身對於本省人有偏見，所以缺乏和本省人的互動經驗，但大多數受訪者表示在閩南人社區長大，與本省人互動相當頻繁，會講流利的福佬話，甚至完全沒有意識到自己是外省人身分。

## (三)學校

大部分外省第二代的受訪者，在陳述自己在接受學校教育

時，都強調自己在高中之前是忠黨愛國的分子，對於我們是中國人的想法沒有任何的質疑。少部分對於學校教育課程內容有所質疑，不過，並沒有挑戰到國家認同的層次。但是從國中進入高中階段，對於教官以懲罰式的高壓手段來控制學生的意識形態與政治活動，以及校園的若干限制感到不耐，不滿的情緒在長期積累下形成所謂的反權威意識，但是這樣的意識並不涉及國家認同層次上的改變。

#### (四)同儕團體

進入中等教育時期，部分訪談者因為他們的性格較敏感與早熟，對於政治的觀察比一般同時期的人要來得敏銳，也比較敢於反叛傳統，對於官僚體系及社會現狀不滿，會開始質疑官方所灌輸思想的正確性，透過小團體集體閱讀異議性書籍刊物以尋求答案，在友伴的相互影響下，政治態度開始有了顯著的改變。不過，同儕團體的影響力只呈現在「外獨會」當中教育程度較高，對政治事務有高度興趣的受訪者當中，對於教育程度在高中以下的受訪者並沒有顯著的改變。

### 三、成年時期政治社會化研究發現

從成年時期所經歷的社團經驗、大眾媒播媒介、重大政治事件、工作環境的政治社會化傳遞途徑當中，我們發現：

#### (一)社團經驗

社團經驗的影響主要集中在受過高等教育的受訪者身上，因為他們高中或大學時代正好面臨台灣社會運動最為蓬勃的時期，部份成員在學校有參與政治性社團，例如：台灣大學的「大陸問

題研究社」。因而有機會接觸到更多不同於執政當局的言論與思想，受訪者表示在校內，他們以讀書會的方式進行思想學習，部分成員也曾參與政治或社會運動，因此與民進黨或其他異議人士有了更多的接觸機會，透過理論與實務的政治學習，而開始對既有國家體制、社會價值、政治態度產生質疑，因而進入政治的再社會化。

## (二)大眾傳播媒介

大眾傳播媒介的影響主要發生在受訪者成年時期。筆者認為是因為台灣在 80 及 90 年代初期由威權轉型逐漸邁向民主化階段，政治的控制較不如以前嚴密，民眾期待能夠接收到更多不同於官方的資訊，而當時的黨外雜誌、黨外演講、地下電台等傳媒能滿足民眾政治知識與政治參與的需求，遂成為民眾取得非官方說法的重要管道。進一步分析這三類非正式傳媒的影響發現：黨外雜誌的影響對象較廣，是中、高等教育程度受訪者資訊啟蒙的來源。而黨外演講及地下電台的閱聽者比較侷限於教育程度中等的受訪者。

從受訪者描述自己的閱讀習慣，筆者也發現：1940 年代之前的政治世代比較偏向於閱讀《自由中國》及作家柏楊的作品。1940 年代晚期至 1950 年代初期出生的世代則是深受於李敖所著書籍的政治啟發。1950 年代中期至 1960 年代末期出生的世代深受黨外雜誌的影響。

### (三)外國人啟迪

在出國留學、進修部分，受訪者因海外留學與中國人有了密切的接觸，進而發現中國人與台灣人在民族文化上的歧異；也有受訪者是因為外國人對其國籍提出質疑，而令受訪者反思原先國家認同的正確性。也有受訪者因為出國受訓有機會接觸到不同於執政當局的言論與書籍，而在思想上產生轉變。

返鄉探親則是另一個讓受訪者政治態度轉變的關鍵。對第一代受訪者而言，兩岸相隔四十年，故鄉的一切，只剩下幼時殘留的印象與親情的殷切呼喚，所有記憶的中國只是虛構的想像，當他們有機會回到中國，親身經驗到中國與台灣在經濟建設上的強烈對比與文化隔閡，以及親人重視利益更甚親情的態度之後，受訪者從原本對中國美好的想像轉而徹底的失望，再加上原本就具有反國民黨的意識，因而選擇以台灣作為認同的標的。一般而言，國家認同的都是同一民族，或同一國家內的人民自己建構的，但是在本論文中比較特殊的案例是徐馨生，她是軍眷家庭出生，長期接受父母及國民黨的教化下成長，對中國有很深的情感與強烈的認同，卻能輕易的被德國來台留學生所改變，說明了成年以後的政治認同是可以被改變的。也證明了過去國民黨建構的中國認同有諸多矛盾之處，禁不起理性的檢驗。

### (四)重大政治事件

在 80 年代至 90 年代政治事件當中，以「鄭南榕自焚案」、「六四天安門事件」、「千島湖事件」及「野百合學運」衝擊到受訪者的中國意識認同，進而推向台灣獨立的意識。這些事件之所以較容易衝擊到受訪者的政治認同，主要是因為這些事件對他們具有特殊意義：鄭南榕與他們同為外省人，為了爭取言論自由以自焚



結束生命。「六四天安門」中國學生為爭取言論自由而為當時的執政當局所殺害，透過台灣官方媒體的大力放送，強化了對中國的反感，也同時鼓舞了後來參與野百合學運的學生，為爭取言論自由群起效尤。<sup>30</sup>野百合學運則是偏重在大學時期參加過政治性社團的大學生身分者。若從政治事件與政治世代的關係加以分析，可以歸納出在 1960 年以前出生的世代較容易受到「鄭南榕自焚案」、「六四天安門事件」及「千島湖事件」所影響。而 1961-1970 年出生的世代受影響最深的則是「野百合學運」。

### (五)工作環境

工作環境的政治社會化，有來自於媒體工作者對社會敏銳的觀察與實際接觸。例如，邵立中曾任首都日報及自立晚報記者的親身經歷。也有因為工作或權益的密切接觸。例如，陳大鈞在民進黨籍立委處工作，許登崑為爭取司機員的權益而與勞工陣線的密切接觸，因而促成其政治轉化的關鍵。

過去政治學者在研究政治社會化與政治認同之間的關係時，認為成年人的政治行為與政治態度，並非在成年以後才發生的，而是在兒童時期就已養成。筆者從 26 位個案成員的訪談過程當中發現，絕大多數受訪者在高中以前確實深受學校教科書及家庭中國化教育所影響，然而在進入高中階段以後，因為有機會接觸到不同於執政當局的政治社會化管道，例如，同儕團體、社團經驗、大眾傳播媒體、政治事件、工作環境等，因而改變了他們原本的政治認同。

在訪談過程當中，筆者甚至發現有受訪者表示自己是受到外國人的啟發，而開始質疑原本對國家認同的正確性，這顯示了過

---

<sup>30</sup>林美娜編，1990，《憤怒的野百合—三一六中正堂學生靜坐抗議紀實》，台北：前衛。

去中國化認同的脆弱與矛盾。當外國人以血緣與地理位置對受訪者提出國家認同的質疑時，原本建立在受訪對象心中很穩固的中國認同卻能輕易的被改變。由外國人來啟發台灣人的政治認同，證明了過去國民黨黨化教育的失敗，由此政治態度與政治行為的轉變，再次證明成年時期若有機會接觸到其他政治社會化管道，一樣也可能造成個人政治認同的改變。

在政治社會化理論當中，D. Easton & J. Dennis 曾提出三種政治社會化的傳遞類型，分別為計畫與非計畫性、垂直與水平，明示與暗喻。從「外獨會」受訪者所採取的政治社會化傳遞類型，依其分類，我們可以清楚判斷出受訪者是屬於非計畫的類型。因為「外獨會」成員，他們的政治知識與政治行為是透過同儕團體、社團經驗、異議性刊物與地下電台等政治社會化管道所學習得來，是基於自己主動的學習，而非經由官方計畫性的灌輸。若依垂直與水平的文化傳承方式，「外獨會」成員則是屬於水平的傳遞方式。即其政治傳遞方式是來自於同一世代間政治價值與態度相互的影響。若從明示與隱晦的政治社會化傳遞途徑來看，顯然是受到暗喻的影響較大，也就是受訪者對中國的認同是來自於情感，是對父親故鄉的想像。

此外，我們從政治教育與政治學習的關係來看，「外獨會」受訪者，他們之所以政治態度轉變的原因，主要是來自於政治學習而非被動的政治教育。我們進一步分析 Hess & Tornery 所提出的影響政治學習因素的四種模式當中，發現了「外獨會」的受訪者，他們的政治知識與態度，並不是透過成人的直接引導所學習得來，對於政治權威人士的情感與關係也不是經由角色投射而來，更非受到父母對於政黨偏好的影響，也就是說他們並非屬於 Hess & Tornery 所分類的累積模式、人際關係轉換模式及認同模式，而是比較傾向於認知模式，也就是隨著年齡的增長，對事物的理解

程度逐漸發展而來。

從居住在眷村或公家宿舍的受訪者家庭當中發現，居住社區內本省人與外省人所佔比例的多寡，會影響到受訪者的本土化經驗。例如，居住在閩南人社區的受訪者，除少數家庭對本省人有偏見刻意區隔之外，大部分從小就會使用流利的福佬話，與本省人互動頻繁，有些甚至完全沒有意識到自己是外省人的身分。若居住在以外省人為主的眷村，且眷村內又有子弟小學者，他們與本省人互動的機會最少，也比較會有我群與他群的意識。

雖然執政當局會藉由學校的教化來強化公民國家認同的行為，但是筆者也觀察到部分成員對於教科書內容的質疑，以及學校威權與黨化教育的不滿，所產生的反權威意識。

綜上所述，固然家庭及學校的政治教育對個人的政治態度有相當影響，但並非決定性因素，筆者發現透過學校中的同儕團體、社團經驗、外國人啟迪、異議性書刊、地下傳媒、重大政治事件及工作環境的政治學習，促進了受訪者的政治再社會化。分析其政治態度的轉變，主要是受到當時政治環境及社會背景因素影響。

80年代至90年代社會運動在台灣新興民間社會中內部形成了集體的反對力量，威權體制的政治鬆動與民眾對社會現象不滿的積累，促成變革的發端，民進黨等反對勢力與社會運動的密切結合，增加了民眾政治效能感，提供了民眾政治參與的機會。

會參與「外獨會」此一政治團體者，其本身的人格傾向較為反威權，儘管不一定是精英出身，但是多半受過良好的教育，在政治態度上較一般人為敏感而早熟，其政治行動力也較為強烈，對政治事務有高度參與的興趣，所以當家庭、學校教化與自身思想產生扞格時，他們會去尋求其他途徑的資訊接收管道，也因此促成政治再社會化。

## 參考書目

- Almond, Gabriel A., and Sidney Verba. 1963. *The Civic Culture*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.. pp.274-276.
- David Easton , Jack Dennis. 1969. *Children in the Political System: Origins of Political Legitimacy*. New York: McGraw-Hill Book Company.
- David Marsh. 1971. *Political Socialization: The Implicit Assumptions Questioned*. *British Journal of Political Science*. Vol.1.4: 453-465.
- Dean Jaros.1973. *Socialization to Politics*. New York: Prueger Publishers.
- Dennis, Jack. 1968. ” Major Problems of Political Socialization Research.” *Midwest Journal of Political Science*. 12.1:85-114.
- Greenstein, Fred I. 1968. “Political Socialization. “ in David L. Sills ed., *International Encyclopedia of the Social Science*. Vol.14. New York: The Macmillian Company and the Free Press.
- Gerald J. Bender. 1967. *Political Socialization and Political Change*.*The Western Political Quarterly*. Vol.20. 2:390-407.
- Hyman, Herbert H. 1959. *Political Socialization: A study in Psychology of political Behavior*. N. Y.: Glencoe: The Free Press.
- Lane, Robert E. 1962. *Political Ideology*. New York: The Free Press..
- Langton, Kenneth P.1969. *Political Socialization*. New York: Oxford University Press.
- 王甫昌。2003。《當代台灣社會的族群想像》。臺北：群學。
- 田欣。1995。《台灣，我唯一的祖國——一個外省新台灣人的心聲告白》。臺北：前衛。

- 外省人台灣獨立協進會編。1992《外省人台灣心》。臺北：前衛。
- 任德厚。1997。《政治學》。臺北：三民。
- 江炳倫。1993。《政治文化研究導論》。臺北：正中書局。
- 呂亞力。1997。《政治學》。臺北：三民。
- 李筱峰。《台灣，我的選擇！》。臺北：玉山社。
- 李筱峰、張杏梅編。2000。《一個新台灣人的死與生》，臺北：海洋台灣。
- 李廣均。2001。〈有關戰後台灣民族主義社會性格的幾點思考〉。《民族主義與兩岸關係》。臺北：新自然主義，頁 111-146。
- 易君博。1970。《政治學論文集：理論與方法》。臺北：三民。
- 。1984。《政治理論與研究方法》。臺北：三民。
- 馬以工。1995。《老虎吃蝴蝶》。臺北：商周。
- 高格孚。2004。《風和日暖：台灣外省人與國家認同的轉變》。臺北：允晨。
- 袁頌西。2003。《當代政治研究：方法與理論探微》。臺北：時英。
- 。2004。《政治社會化—理論與實證》。臺北：三民。
- 陳義彥。1978。《台灣地區大學生政治社會化之研究》。臺北：嘉新水泥文化基金會。
- 張茂桂。1996。〈台灣歷史上的族群關係—談《身分認同政治》的幾個問題〉。《民主鞏固或崩潰》。頁 91-116。臺北：月旦。
- 。2000。《社會運動與政治轉化》。臺北：業強。
- 張茂桂編。2001。《族群關係與國家認同》。臺北：業強。
- Gabriel A. Almond & Sidney Verba 著。張明澍譯。1996。《公民文化》。臺北：五南。
- 雷鳴。1995。《外省人沒得混了？》。臺北：漢斯。
- 廖中山。1995。《海洋台灣 V.S. 大陸中國》。臺北：海洋台灣。

- 蔡璧煌。1994。《學校與學生政治社會化—高中職學生政治社會化的教育社會學分析》。臺北：師大書苑。
- 龔宜君。1998。《「外來政權」與本土社會——改造後國民黨政權社會基礎的形成(1950~1969)》。臺北：稻鄉。
- 王甫昌。1994。〈族群同化與動員台灣民眾政黨支持之分析〉。《中央研究院民族學研究所集刊》。77：1-34。
- 。1996。〈台灣反對運動的共識動員：一九七九年至一九八九年兩次挑戰高峰的比較〉。《台灣政治學刊》。1：130-209。
- 。1998。〈族群意識、民族主義與政黨支持：一九九〇年代台灣的族群政治〉。《台灣社會學》。4：1-45。
- 。2002a。〈邁向台灣族群關係的在地研究與理論：「族群與社會」專題導論〉。《台灣社會學》。4：1-10。
- 。2002b。〈族群接觸機會？還是族群競爭？：本省閩南人族群意識內涵與地區差異模式之解釋〉。《台灣社會學》。4：11-74。
- 李文政。1997。〈兒童的政治社會化〉。《國教世紀》。第176期。頁19-26。
- 。1999。〈政治社會化的理論探討〉。《社會科教育學報》。2：127-147。
- 李廣均。1996。〈從過客到定居者—戰後台灣「外省族群」形成與轉變的境況分析〉。《中大社會文化學報》。3：367-389。
- 。1999。〈什麼是族群身分？三種不同取徑的提出與討論〉。《中大社會文化學報》。9：67-94。
- 吳乃德。1998。〈家庭社會化和意識形態：台灣選民政黨認同的世代差異〉。《台灣社會學研究》。3：53-85。
- 。2001。〈認同衝突和政治信任：現階段台灣族群政治的核心難題〉。《台灣社會學》。4：75-118。
- 林水波。1973a。〈家庭在政治社會化中的角色〉。《思與言》。11，

- 2：29-34。
- 。1973b。〈學校在政治社會化中的角色〉。《思與言》。11，3：13-22。
- 。1973c。〈政治學習的方法—政治社會化的形態〉。《憲政思潮》。24：56-70。
- 。1978a。〈大眾傳播媒介與政治社會化—傳播模式的角色分析(上)〉。《思與言》。15，5：27-33。
- 。1978b。〈大眾傳播媒介與政治社會化—傳播模式的角色分析(下)〉。《思與言》。15，6：74-83。
- 易君博。1970。〈政治社會化的分析〉。《憲政思潮》。12：1-15。
- 陳文俊。1994。〈台灣大學生的省籍意識與國家認同〉。《中山社會科學學報》。8卷，2：41-91。
- 。1997。〈族群、統獨立場、與公共政策：台灣地方菁英個案分析〉。《中山大學社會科學季刊》。1，1：29-76。
- 。1998。〈台灣地區學生的政治文化—中、大學生的政治態度與台灣民主化的前景〉。《中山大學社會科學季刊》。1，1：23-59。
- 陳東升、陳端容。2001。〈跨族群政治討論網絡的形成及其影響因素〉。《台灣社會學》。4：119-157。
- 梁裕康。2004。〈外省人的認同探索—評高格孚著《風和日暖：台灣外省人與國家認同的轉變》〉。《政治與社會哲學評論》。8：213-219。
- 袁頌西。1969。〈政治社化：政治學中一個新的研究領域〉。《思與言》。7，4：19-29。
- 游盈隆。1996。〈台灣族群認同的政治心理分析〉。《台灣政治學刊》。1：41-84。
- 陳韋碩。2001。〈政治社會化與國家認同態度—以八十九學年度宜蘭地區高中三年級學生為例〉。東吳大學社會學研究所碩士論文。

孫鴻業。2002。〈污名、自我、與歷史：台灣外省第二代的身分與認同〉。國立清華大學社會學研究所碩士論文。

鄭凱中。1996。〈「臺生」外省人的國家認同與族群想像以新黨支持者和「外獨會」為參考團體〉。私立東吳大學政治學研究所碩士論文。

鍾基年。1993。〈族群特質與職業生涯—外省籍族群從事軍公教行業原因之探討〉。國立清華大學社會人類研究所碩士論文。



**Political Socialization and the change of Political Identity :**  
**The case of Goa Seng Lang Association for Taiwan Independence**

*Tsu-Lien Chen* \*

*Li-Fen Hwang* \*\*

**Abstract**

The main theme of this research is to investigate the factors that have a great influence on the members of GATI to deal with the issues of political socialization and political identity. The researcher used the theory for the political socialization as a base, and from all the possible tracts to form political socialization, such as family, school, peer group, political event, political party, public mass communication to analyze these issues.

By using individual interview and analyzing obtained data from 26 members of GATI, the researcher tried to understand why these members have a different political view from that of the same ethics. It was found that textbooks and family life had deep influence on most of members before high school on the issue of Chinesized education. After that, there were many chances to touch with various kinds of media and socialites such as peer group, academic and recreational societies, mass communication, political incidents, working environments, etc. Under these situations, the original political identity in their mind has been changed tremendously. It was also found that the thoughts of foreigners on this concern caused many interviewers to suspect the correctness of their previous view on the political identity.

From D. Easton & J. Dennis's three kinds of political socialization, it was found that the political knowledge and behaviors of these interviewers

---

\* Associate Professor, Graduate Institute of Taiwan History, National Chengchi University.

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

were learned by themselves actively from peer group, the experience from attending various societies, different views of political magazines or underground radio stations, but not through these planned by political party passively. The members of GATI often use the way of horizontal transmission to pass their different political view; whereas, their identity to China was from their personal feeling and the imagination of parents' homeland linkage. Besides, the main cause of these interviewers to change their political attitude was from political education and political learning mode and it is an active, but not passive way. From Hess & Torner's proposed theory that there are 4 modes that influence political learning process, the members of GATI used the recognition mode to develop their personal political identity as the age increase.

As a whole, the personality of GATI members is to against authorization, although they may not be the elite ones in the society. However, they have good education, sensitive to political issue and have strong feeling on political events. They adapt all kinds of methods to gather related information and then use it for the political re-socialization.

**Key Words: GATI, Political Socialization, Political Identity, Ethnic, Goa-Seng-Lang**

## 協力運作模型之初探\*

陳恆鈞\*\*

張國偉\*\*\*

### 摘要

近來許多文獻陸續對新公共管理的理論提出批判與反思，主要認為公部門不只是對顧客做單向而被動的「回應」，而是以雙向且主動的相互「協力」為主；基此，本文擬從此點加以論述。本文首先探討治理觀念的演進，以及協力相關理論內容之介紹，主要包括：定義、特徵、內在要素與外在形式；其次針對協力的生命週期模型做一分析與討論，並推演出本文的「協力運作模型」。最後，依據協力運作模型，分述協力對公共政策的規劃、執行與評估階段的影響。

**關鍵詞：**治理、協力、夥伴關係、生命週期模型、協力運作模型

\* 感謝台北大學公共行政暨政策學系張世賢教授指正，本文已做修正，文責由筆者自負。

\*\*淡江大學公共政策研究所教授。

\*\*\*淡江大學公共政策研究所碩士，世新大學行政管理學系博士班研究生。

## 壹、前言

協力活動每天都在發生，而且都在你我的生活周遭，起因為了解決惱人的問題；小從個人、組織大到公私部門間都有許多問題必須面對並加以解決。然而在解決的過程中，一開始會先在自己所擁有的解決問題之策略清單中，選擇適宜的策略，接續著就是執行與評估，而評估的作用在於，反思所使用的策略是否能夠真正地解決問題，爾後再次回饋到策略選擇的機制，如同「試誤的過程」(a trial-and-error process)，而協力(collaboration)活動就是解決問題的其中一種策略(Straus, 2002: 23-24)。

本文將視野延伸到國家的角度；在 1980 年代之後，有所謂的新公共管理(NPM)理論，焦點在於「領航」(steering)而非「操槳」(rolling)，並非所有事務都要國家機關事必躬親。事實上，國家機關可以透過非核心職能委外，解決分身乏術問題，具體做法包括：民營化、簽約外包、公辦民營以及 BOT 契約等，並且引進企業管理的方法，重視顧客導向、績效導向、成果導向與市場導向；注重成本效益及國家可用資源有限的考量下，將其他部門也納入成為公共服務的提供者。

上述做法無非是政府為了解決「雙環困境」(catch-22)的具體策略，過去往往被稱為「公私合夥」(Public-Private Partnerships)，其亦為協力活動的一種形式(文後將有論述)。但要思考的是民營化、簽約外包、公辦民營與 BOT 契約這些措施，公私之間真的存有夥伴關係嗎？是否真的符合協力精神？抑或者只是雙方居於自利動機而採取的一種臨時性合作，此項問題將藉由本文做一探討。

## 貳、治理的概念與演進

近年來與「治理」(governance) 相關的理論甚囂塵上，其興起原因在於國家機關能力<sup>1</sup>的衰退，而有新治理機制的產生。既然現今國家機關已經無法完全支配與掌握所有的政治、社會及經濟系統，意味著國家機關所扮演的角色已有改變，統治的意義也出現轉變，或者可說是一種新的治理社會方法的出現 (Rhodes, 1996: 652)。然而，治理的範圍相當廣龐大，概念仍相當分歧，至今仍未定於一尊。

吾人試著將各家學者的定義做整理，治理的意涵不外乎 (Flinders, 2002: 52-54; Pierre, 2000: 3-6; Rhodes, 2000: 55-63; Rosenau & Czempiel, 1992: 2; Smouts, 1998:83-84; Stoker, 1998:19-27)：

一、在社會、政治與經濟等複雜網絡中，所擁有的控制、協調、課責機制。

二、治理可視為現代國家的「水平」與「垂直」管理：所謂水平管理是指跨越不同部門的網絡連結；而垂直管是指不同層級之間的相互依賴。

三、治理中的行為者可能是政府或非政府部門，在尋求社會和經濟問題的解決方案時，存有界線和責任方面的模糊性，各個行為者間存有相互依賴的關係。

---

<sup>1</sup> 國家機關能力是指國家機關具備規劃目標，並且將其付諸執行的能力，主要包括決定政策目標的優先順序，動員所需的資源與人力，以及實現政策內容。具體而言，國家機關能力有：(1) 深入能力，意指國家機關具有能力將其末梢神經延展到公民社會，並與主要社會團體進行政策溝通與協調；(2) 汲取能力：是指國家機關具有能力從公民社會中取得政策執行所需的政策資源；(3) 商議能力：指國家機關與公民社會能夠本著互信與互惠的關係，

四、治理意味達成目標不一定要用國家機關的權威與命令，還可以使用新的政策工具及技術來指導。亦即國家機關在管理或執行公共事務時，有許多新的管理方法與技術，並不一定要拘泥於傳統形式。

五、治理意味行為者有自主且自治的網絡。亦即行為者在該網絡中有命令的權威，與政府在特定領域中相互合作，分擔政府的部分責任。

六、治理的概念下，過去以國家為主的統治核心已遭解構，新興治理結構已被重新塑造；且顯現出一種「多層次治理」（multi-level governance）的趨勢。

由上述對治理概念的統整，其常被描述為「多層次治理」，上從國際組織下至地方政府、社群都以協議的方式進行互動；Jon Pierre & B. Guy Peters（2001: 131）將「多層次治理」定義為「在跨國的（transnational）、國家的、區域（regional）的和地方層次中之協商、非層級的交換制度；」所以說多層次治理亦是一種各方協力合作的結果，也是增進協力合作的機制。再者，Pierre & Peters（2000: 83-91）在《Governance, Politics and the State》一書中，依據國家權力移轉方向的不同，將治理劃分成三種層次：

一、向上移轉的治理——全球治理（global governance）：超國家組織的出現，使得國家機關部分主權與權威必須讓渡出去。典型的例子如歐盟（EU）、世界貿易組織（WTO）的運作模式；在其中的國家成員可藉由該組織的互動架構彼此合作，並且有一套治理規則可循。

---

進行政策磋商，取得政策目標的共識（陳恆鈞，2000：9-10）。

二、向下移轉的治理——跨域治理( *across area governance* )<sup>2</sup>：國家機關將權力移轉到地域、地方與社區，其每個國家權力向下移轉會因系絡的不同使得各國的情況有所差異。地方政府在取得更多權力及財政責任之後，更促使了公民的參與及政治議題的涉入，並且減輕中央政府的公共支出負擔。

三、向外移轉的治理——協力治理( *collaborative governance* )：國家機關將權力移轉到非政府組織( *non-governmental organizations; NGOs* )，其包括第二部門及第三部門；讓非政府組織也成為公共服務的提供者。另一方面，也有公部門與營利組織、非營利組織以公私協力的方式一起提供公共服務或執行政策；其被視為是政治與私人資源的特殊整合。該方法可以增加公部門執行政策或提供服務的行動能力( *capacity* )，是一種實用且有效率的方法。而本文的論述重點在於協力治理的部分。

上述之「多層次治理」，如同 Chris Skelcher(2000: 3-19)所言，在「擁塞國家」<sup>3</sup>( *congested state* )中所發生的現象一樣。他針對國家在不同時期做了三種意象( *image* )的描述，分別為超載國家( *overloaded state* )、空洞化國家( *hollowing-out state* )及擁塞國家( *congested state* )。「超載國家」指的是大政府，由於專業化或功能性分工，使得政府組織不斷的擴張，逐漸形成各部門的本位主義。再者，「空洞化國家」是指受到新公共管理( *NPM* )的影響，國家的職能日益縮小，小到讓國家面臨了組織的分化破碎而無法回應環境中的需求，隨之產生公共行動的責任、課責和公權力喪失的問題。至於「擁塞國家」則是為了回應一個高度層級破碎的

<sup>2</sup> 本文在此「*across area*」專指跨行政區域的府際互動與合作，包括中央與地方以及地方之間；並不包含跨越公私部門界線之意。

<sup>3</sup> 所謂的「擁塞」( *congested* )是指國家在空洞化時，失去相當多的職能且公共組織也出現分化破碎的情況；為了加以回填這些國家職能，在提供公共服務及政策執行的領域中，充斥各種不同的行動者，有公部門、營利組織、非營利組織與社群等等，所以稱之為擁塞。

環境，結合多種的治理模式的要求包括層級、市場和網絡<sup>4</sup>，並且有多方行動者運用重要資源以協力的方式做為公共計劃的發展和傳送。

經由上述，對治理概念有初步了解之後，接續提出治理觀念的演進。學者 Eran Vigoda (2002, 527-528) 將其整理成下圖一，分析各時期所強調的觀點與不同之處：

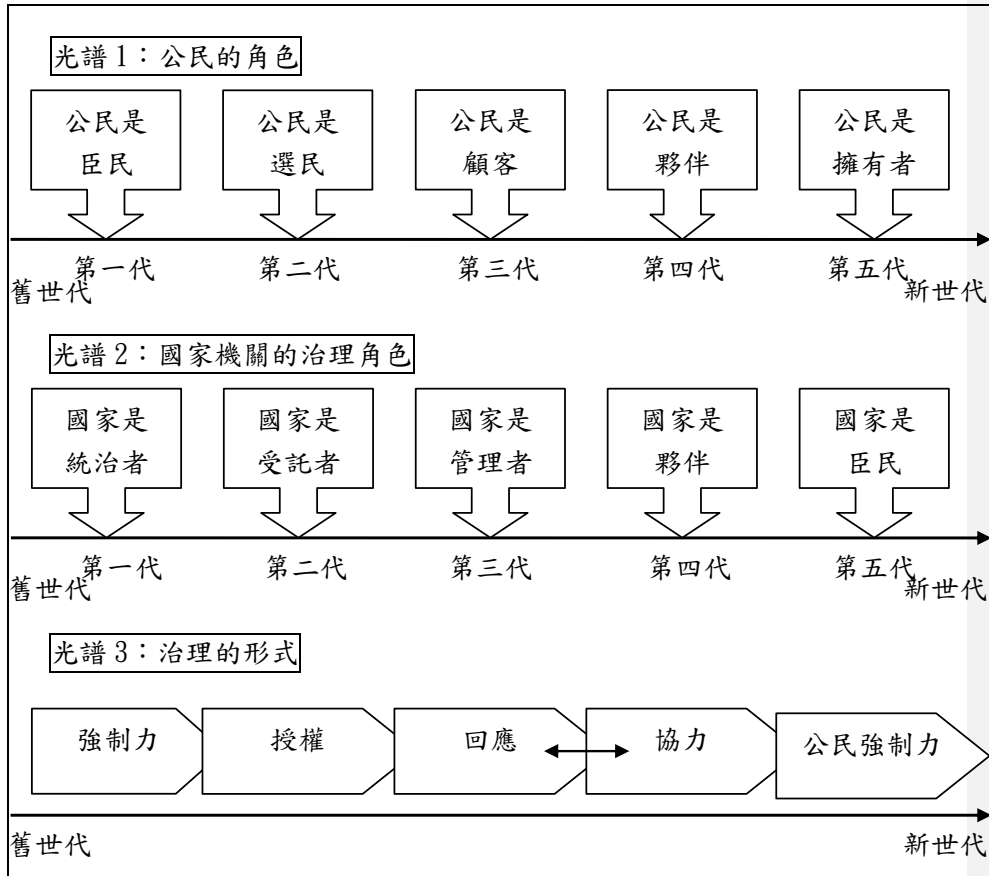
在光譜最左邊之舊一代公共行政時間約在十八世紀中葉至末葉，此時期公民被視為是臣民 (subjects)，而國家機關的角色是統治者 (rulers)，而在此種關係中創造出國家強制力 (coerciveness) 的治理形式。再來向右推一格，時間約在十九世紀初期至十九世紀晚近，在此時期公民被當成是選民 (voters)，而國家機關的角色是受託者 (trustees)，但是公民心聲的選擇權 (option) 只能在定期的選舉制度中將代議士選出，並藉由代議士表達公民的聲音，沒有足夠的工具及方法回應公民需求。

再向右推一格，公民角色從選民發展成顧客，認為公部門應該借用成功企業的經營精神、師法企業，而國家治理的形式強調回應力 (responsiveness)；但顧客無法解釋利他主義 (altruism)、貢獻社會以及自發性的 (self-derived) 公民參與行動等等之情況。最後認為下一個世代的公共行政應該跳脫「回應」(responsiveness) 的治理模式，而邁向「協力」(collaboration) 的治理模式。

---

<sup>4</sup> 三種治理模式的介紹，將在後面的協力生命週期模型中一併提出。





圖一：國家機關與公民互動的演進光譜

資料來源：改編自 Vigoda, Eran (2002). "From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration," *Public Administration Review*, 62(5): 531.

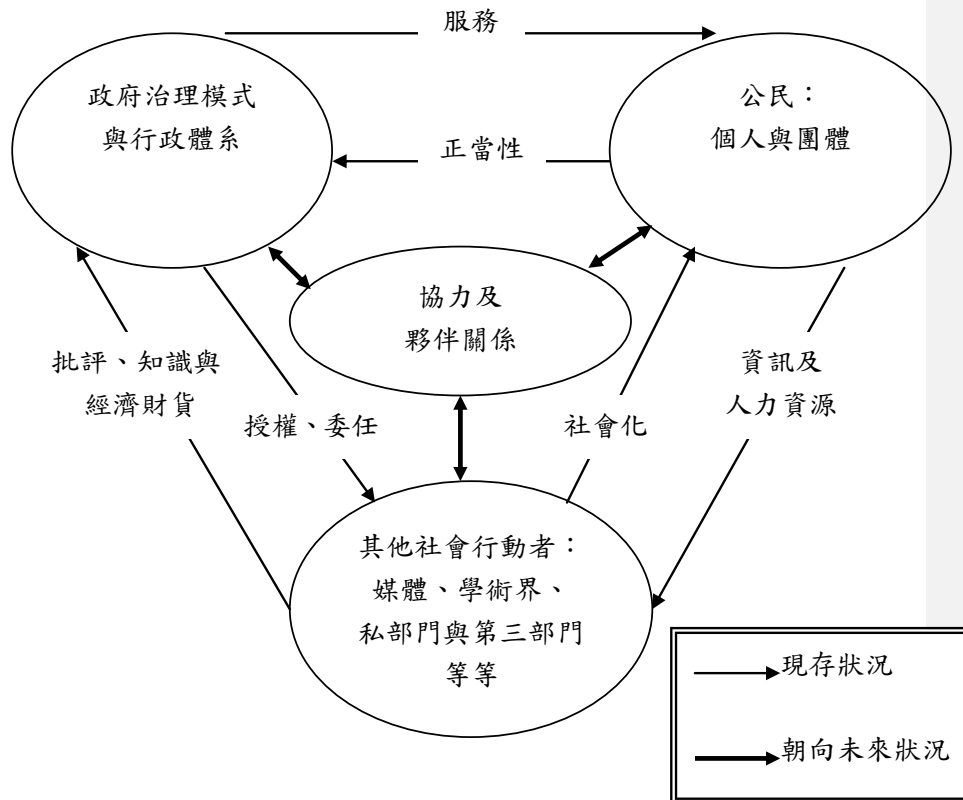
## 參、協力在治理中所扮演的角色

協力藉由共同計畫與其他人一起共事，並且分享正面產出的利益；而先前存在且僵硬的公私部門、不同層級的政府、志願性組織及社群等界線，亦可藉由協力來達成「跨域合作」(crossing boundaries)的目標。所以說協力は公共治理的新語言，可使用私

人資本投資在基礎建設計劃之上，或促使社群組織從事經濟發展或整合國家保健與社會照護服務（Sullivan & Skelcher, 2002: 1）。

再者，Vigoda(2002: 534-537)提出「多面向的協力」(multidimensional collaboration)，描繪出社會各行動者間的協力關係，如圖二所示。現存之公共行政互動模式如圖中的細線，其特徵由三組交易結構所組成：一、政府與公民間的交易，標的為正當性與服務。二、公民與其他社會行動者的交易，標的為社會化與資訊、人力資源。三、政府與其他社會行動者的交易，標的為授權、委任與批評、知識及經濟財貨。至於新的合作型公共行政互動模式如上圖中的粗線，高程度的協力運作與夥伴關係為其主要觀點，遠超過傳統公共行政的交易本質。

在新的協力治理面向中，公部門與公民兩者在協力過程都同時負起核心責任，且在行政決策與行動中，擴大公民的參與及涉入。因此公部門與公民在公共行政變遷與革新過程中，都應扮演積極角色。另一方面，其他社會行動者在新的協力治理中亦負有重要任務；例如：媒體必須增加政府制度的透明度，以促進公民課責，並且為公民與政府間做好溝通的橋樑。至於學術界亦扮演重要角色，其貢獻有二；第一，點出協力運作理論性的觀點以及相互合作的實務意義為何；第二，所提出的管理及行政科學相關論點可以促進協力的正當性，並鼓勵更多的公民參與公共事務。



圖二：社會行動者間多面向協力關係圖

資料來源：Vigoda, Eran (2002). "From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration," *Public Administration Review*, 62(5): 534.

## 肆、協力之意涵及相關理論內容

本文接續著介紹協力理論之相關內容，包括：定義、特徵、內在要素、外在形式與協力運作生命週期模型，可以對協力有相當深入的瞭解，以及在實務上的應用性；論述如下：

## 一、協力之定義

協力 (collaboration) 一字的概念源自於二次世界大戰，當時具有「負面」的意涵，意指「通敵」；但近年來大多持以「正面」的觀點，意指與其他人共事 (working together with others) (Huxham, 1996: 1)。許多學者試圖為其下定義，但由於每位學者所持的觀點與觀察的面向不同，以致迄今仍未有一致的說法。筆者嘗試整理各學者所下的定義並將之綜合歸納，以整合出較為完備的意涵。

表一：協力定義整理表

學者	年代	協力定義
Robert Agranoff & Michael McGuire	2003	「協力」是設計一個有目的性的關係 (purposive relationship)，在有限資源組合中 (例如：知識、智慧、時間、金錢、或競爭者)，創造或發現解決問題的方法。
Dawn Anderson-Butcher & Deb Ashton	2004	一起共事 (working together) 並且分享責任以及結果。而「組際間的協力」 (interagency collaboration) 定義為：具有不同任務使命的兩個 (以上) 相互依賴組織，一起發展出正式的協議，用以一起行動達成共同目的或目標。
Donna L. Cowan, Margaret Torrie, Cheryl O. Hausafus & Nathan W. Swanson	2004	在聯結智慧的行動中一起工作，在其中分享權力與責任並且擁有共同的利益與價值。如同私人企業中的多重網絡及聯合行動，允許共同分擔風險，並經由人事的重新組合以增加運作效率。
Joe F. Donaldson & Charles E. Kozoll	1999	所有形式的組織一起共事以達成各種目標。他們認為協力的特點在於；第一，協力的使用如同一套策略，可以發展或執行許多層面的義務；第二，運作的過程強調如何發展並維持協力關係。
Jeffery Everett & Tazim B. Jamal	2004	意指利害關係人 (stakeholders) 在相關問題領域中的互動過程，一起進行活動與決策。
Arthur Turov & Himmelman	1996	組織間為了共同的利益 (mutual benefit)，而交換資訊、建構活動、分享資源以及增強彼此能力的過程，並且基於共同的目的而分擔風險、責任與

學者	年代	協力定義
		分享報酬。
Chris Huxham	1996	為了取得某種形式的共同利益，在一個相當具正面性的會議或組織中與其他人共事（working together）。
David Straus	2002	人們在團體、組織或社群中，一起從事規劃、創造、解決問題與決策的過程。
Eran Vigoda	2002	權威當局和國家行政官員在夥伴關係中所扮演角色稱之為協力，而該角色為公民所接受且能讓民眾的生活更加美好；這些不是基於他們有權力或具有優勢地位，而是他們應該做的義務。所以說國家機關必須尋求一個公民能夠接受的治理模式，且該模式能持續改善民眾的生活。

資料來源：作者自行整理

綜上所述，本文將「協力」的定義為：兩個或以上的行為者（可以是個人、團體、組織以及部門），以相互信任為基礎，相互分享資源，包括：資訊、知識、技術與資金等，並且共擔責任，制定一套協議規則一起共事解決問題，在達成共同的目標之後，可以共同分享利益。

## 二、協力活動之特徵

學者 Eran Vigoda & Etai Gilboa（2002: 101）提出協力的六項特徵，包括：第一，協力為高層次的策略（strategy），而非低層次的戰術（tactic）；第二，涉及到參與者之間強的連結鏈（亦即網絡）；第三，涉及到不同部門的團體（公部門、私部門及第三部門）；第四，涉及到團體的成員致力於長期的（long-term）活動；第五，運作的過程有正式的形態（formal pattern），第六；傾向透明化，並且鼓勵其他公民或公共組織涉入與貢獻。經由上列整理出協力明確的定義與特徵後，本文進一步分析協力活動的特質，如下所述：

一、兩個（包括以上）的行為者：協力行動並非單方的行為，而是兩方以上的行為者或利害關係人的互動狀態及處理事務的方式。

二、網絡的存在：協力涉及到組織間（interorganizational）複雜的互動網絡；網絡中的行為者必須以相互信任為基礎，彼此經由溝通加以了解對方，認定對方是可靠的、可以託付的。當雙方有互信基礎時，才能進行後續的步驟：分享資源、共擔責任以及分享利益。

三、分享資源：當行為者進入到協力的場域時，必須依據起初雙方協議的內容而負擔某些義務或投入某些資源；這些資源可能是物質的，例如：資金與設備；亦可能為非物質，例如：人力、知識與技能。

四、共擔責任：雙方行為者在協力運作中，對於任務的責任必須由大家共同承擔，不容有搭便車（free rider）的情況產生。

五、分享利益：達成任務目標之後，所產生的利益為協力雙方所共享；只有一方可以享受成功的果實，該活動並不能稱為協力。

### 三、協力運作的內在（internal）要素

緊接著要論述協力運作的內在要素，此為協力不可或缺的條件。學者 Martha Blue-Banning, Jean Ann Summers, H. Corine Frankland, Louise Lord Nelson & Gwen Beegle (2004: 173-180)提出協力運作的內在指標分別為：溝通（communication）、承諾（commitment）、公平（equality）、技巧與能力（skills & capacity）、

信任 (trust) 與尊重 (respect)；這些面向會影響到協力運作的品質。分述如下：

### (一) 溝通

溝通定義為：思想、事實、信念、態度以及感覺經由一個或多個媒介用以傳送與接收，亦即，發訊者 (sender) 所理解的訊息傳達至收訊者 (receiver) 而有所回應。「溝通」界定為某一個人、團體或組織的發訊者將某些型態的資訊傳遞給另一個個人、團體或組織的收訊者 (George & Jones, 1999: 448; Hellriegel, Slocum & Woodman, 2001: 378; Nelson & Quick, 1997: 222)。

協力中的溝通大致可以分為組織內與組織間的溝通；而這兩種皆可分為正式溝通與非正式溝通；所謂的正式溝通是指經由官方活動所形成的資訊分享，而非正式溝通則是組織正式活動之外傳達方官方訊息。正式溝通又可分為下行、上行與平行。相互溝通的過程必須正面而積極，且相互了解對方的用意與信念，這些都會影響到協力運作的品質與效率。至於溝通品質的優劣決定於，溝通的頻率次數、溝通資訊的量、清晰度、協調性、開放性與正面性。

### (二) 承諾

學者 Donna K. McNeese-Smith & Margaret Nazarey (2001: 174) 引述 L. W. Porter, R. M. Steer, R. T. Mowday & P. V. Boulian 在 1974 年所提出的定義，將「組織承諾」定義為：「個人對於某一特定組織的認同及投入之態度傾向的相對強度。」且具有三項特徵：(一) 深信並接受組織之目標及價值；(二) 願意為組織投注高度的努力；(三) 具有強烈的慾望以維持組織成員的身份。

學者 J. P. Meyer & N. J. Allen 認為組織承諾由三種不同的類別所組成：第一，情感性承諾（*affective commitment*）：員工對組織在情感上的依附、認同及投入。當員工在組織中的經歷與他們的期望一致，而且可以滿足他們的基本需求時，比那些較不滿足的員工，會對組織發展出更強烈的情感性依附；此種情感上的依附包括三要素：認同(*identification*)、投入(*involvement*)、忠誠(*loyalty*)。第二，持續性承諾（*continuance commitment*）：有關離開組織成本的認知，而產生留在組織中的承諾。員工通常會依兩方面來決定對組織的持續性承諾；一為員工衡量其他外在就業機會的多寡，另一為員工知覺離開組織，所需付出的成本。第三，規範性承諾（*normative commitment*）：規範承諾強調個人與組織關係中的義務層面，此種承諾建立在個人與組織之間義務的互惠狀態，認為組織成員經由組織或社會規範的內化，會產生一種接近個人義務或道德責任的承諾（王瑞申，2004：28；張悅玲，2004：19-21）。

### （三）公平

所謂「公平」係指：參與協力的成員對於，協力關係在分配資源及決定各種制度與措施時，是否具有公平性之主觀認知。本文轉述組織公平的相關概念，將協力公平的內涵分類為「分配公平」、「程序公平」、「制度公平」三大部分<sup>5</sup>，如下所述：

「分配公平」：或稱為「結果公平」是指協力成員得到產出或結果的公平。表示成員覺得公平與否的認知，端視其對於任務的投入與獲利之相對比較。當所獲得的利益低於工作投入量時，成員會產生不公平的認知，將影響之後的協力投入行為。

---

<sup>5</sup> 資料來源：改編自徐楊順（2001），《知識分享意願、組織公平與信任關係之研究》，朝陽科技大學企業管理系碩士論文，頁 30-31。



「程序公平」：是指決定產出的過程或手段之公平性的認知。亦即，在決定任何制度和措施時，組織所依據的決策標準或方法是否符合公平原則，例如：標準是否明確、過程是否公開。所以當公平的意涵轉移至程序公平時，是著重在人際溝通面的探討；亦即，決定任何的制度前成員間是否互相溝通、所有成員的意見是否皆加以考量。

「制度公平」：強調制度設計是否涵蓋所有協力運作的利害關係人。亦即，協力關係結構、職權系統、資源配置等制度規範，必須考量到所有協力成員，在此同時成員意見表達管道的相關規定也非常重要。

#### (四) 能力

所謂能力，粗略而言是指協力雙方行為者必須具備相關的智識與知能。舉領導者為例，其所該具備的能力如：第一，具有網絡結交技巧與人際關係；第二，具有同理心誠心對待每一個成員；第三，具有洞察力，能正確預測和調整各種行為的能力；第四，有宏觀的視野，能看見未來的發展藍圖並勾勒出願景（vision）；第五，還有組織動員能力，組織為了達成目標必須投入人力物力，如何有效調度這些資源，靠的是領導者的智慧；第六，具有風險掌控及問題解決的能力，其能夠處理環境中的不確定性，並以創造性的思維與方法處理問題（Sullivan & Skelcher, 2002: 101-102）。

#### (五) 信任

「信任」依學者法蘭西斯·福山（Francis Fukuyama）的定義，是指在一個社團之中，成員對彼此誠實、合作行為的期待，基礎是社團成員共同擁有的規範，以及個人隸屬於該社團的角色扮

演。這裡所指的規範可能是深層的「價值觀」，例如對公平正義本質的看法；也可能包含世俗的規範，例如專業標準或約束行為的法律。此外，Fukuyama 將特定群體之中，成員間的信任普及度，稱之為「社會資本」(social capital)；社會資本不同於其他型態的資本，例如：財務資本、實體資本或人力資本，它通常是經由宗教、傳統、歷史習慣等文化機制所建立起來。他並認為社會上效能最高的組織是能夠共享共通的倫理價值觀的社團，這類社團並不需要嚴謹的契約和法律條文來規範成員之間的關係，主因是既有的道德共識賦予社團成員互相信任的基礎；亦即社團中擁有高度的社會資本（李宛蓉譯，2004：34-35）。

#### (六) 尊重

所謂的「尊重」是指：以正面而友善的態度看待別人與自己，亦即對人作主觀而正面的評價，包括能力、重要性與價值。相互尊重個特質有：第一，受重視 (valuing)：協力的任一方都應該正視對方的存在，並認知到缺少其中一方任務就無法達成。第二，不武斷 (nonjudgmental)：意指協力雙方成員在決策或行動時，不能獨斷為之，而經由雙方相互討論出的結果。第三，謙恭有理 (courteous)：意指行事與待人應該以友善而謙卑的態度處之。第四，不歧視 (nondiscrimination)：歧視意指因某人的種族、性別、婚姻、殘疾或頭銜地位，而使某人受到較差的待遇稱之；因此在協力關係中不管是扮演何種角色或者擁有什麼頭銜，都不應該有差別待遇。第五，不受干擾 (avoiding intrusion)：意指不被強迫採納他人的意見與觀點，行事不受干預 (Blue-Banning, Summers, Frankland, Nelson & Beegle, 2004: 174)。

了解協力內在要素之後，吾人可進一步將這六項要素視為測量組織協力度之指標，將其應用在實務界的個案中；以分析協力

個案中的組織，其互動關係是否良好，以及協力互動的程度是緊密或者鬆散。往常有關公私合夥或協力的研究，皆為個案性的質化訪談，最後的結論與建議也只能針對研究個案本身，無法擴及到其他案例並且無法做跨個案的比較。然而有了測量標準之後，即可衡量每個個案的協力程度並比較不同之處。

#### 四、協力運作的外在 ( external ) 形式：

Helen Sullivan & Chris Skelcher (2002:41-49) 從組織觀點區分協力合作的不同形式，形成一種光譜的排列，從非正式的網絡特殊關係到另一端是高度正式化的互動，能有效地導致協力組織整合成單一組織。其中有網絡、夥伴關係、聯盟以及整併四種類型，以表二表示之，並且分述如下：

表二：協力的形式及治理的規則

協力的形式	非正式、特殊關係的鬆散網絡	有限同意分享資訊	同意承擔共同活動	同意建構正式的管理機構，例如委員會	創立聯盟結構，參與法人同意讓出部分的自主權	參與的法人成為單一組織
治理的規則	透過相互規範、義務、共同價值和信任加以自我管制	← 6 →			經由雙方法規的串聯，來控管外在形式	科層體制
組織及政策術語	網絡	夥伴關係			聯盟	整併

資料來源：Sullivan, Helen & Chris Skelcher (2002). *Working Across Boundaries: Collaboration in Public Service*. New York: Palgrave Macmillan, p.43.

<sup>6</sup> 作者雖然在夥伴關係中沒有提到治理規則，但我們可以加以論述。在箭頭的左端正式化的程度比較不高，所以使用的治理規則為討論協商的方式；而箭頭的右端正式化的程度較高，會以組成委員會的形式加以治理。

### (一) 網絡

學者 Kenneth J. Meier & Laurence J. O'Toole, Jr. (2001: 272-273, 2003: 690) 將「網絡」定義為，兩個或更多單位的關係形式，且並非所有主要的組成份都圍繞在單一體系中。在網絡中的行動者通常被定位在該體系中，依序地與正式權威線（the lines of formal authority）以外的其他組織相連結。另外，在網絡中會被要求制定許多複雜的協議，並且鼓勵各組織的決策者經由組際間的鏈加以互動。再者，Joel M. Podolny & Karen L. Page (1998: 62-66) 亦提到網絡主要有三種功能；第一，學習的功能：網絡可以藉由快速轉換相關資訊或知識，促進行動者相互學習。由此觀點看來網絡鏈是一種管道（conduits）或頻道（channels）。第二，取得正當性與地位：網絡中的行動者可以藉由密切關係取得正當性與地位，但前提是網絡必須運作良好。第三，增進經濟利益：其認為穩定的網絡關係有助於降低交易成本（transaction cost）並且建立彼此的信任感（社會資本）；再者，網絡有助於適應非預期的環境變遷。

Catherine Alter & Jerald Hage (1993 : 73-75) 認為網絡的發展有階段性，其發展是由「義務網絡」（obligational networks）到「促進網絡」（promotional networks），再到「系統的網絡」（systemic networks）。這三種網絡有著不同的特徵；「義務網絡」為正式交換之前，有一些界線的拓荒者（boundary spanners）打破界線，建立的非正式而鬆散之組織連結關係；而「促進網絡」為準正式（quasi-formal）的組織叢集（cluster），可用來分享及共用資源以達成一致的行動。再來的「系統網絡」是正式的組織間互動單位，共同從事生產或服務以追求組織間的上位者目標（supraorganizational goal）。

此外，在政治學與公共政策領域中的政策網絡，亦可作為協力運作的機制或治理的工具；亦即，協力合作被認為是政策網絡中，組織行動者間的互動關係。學者 R. A. W. Rhodes & David Marsh 即根據參與成員整合的程度、參與成員的類型、與成員間資源的分配，將政策網絡放置在高度整合與低度整合的光譜上；高度整合的政策網絡為政策社群（Policy communities），低度整合的政策網絡為議題網路（issue networks）(Rhodes & Marsh, 1992:13-14)。

表三：網絡發展的三階段

	萌芽的(embryonic) ←————→ 已發展的		
網絡類型	義務網絡	促進網絡	系統網絡
組織之間的活動	幾乎沒有	外圍的(peripheral)部分的(segmented)	必要的持續的
必然出現的特性	界線的拓荒者(spanners)	共同使用資源	劃分勞動範圍(分工)
處理目標	個人、成員的需要(水平的)	垂直成員間的問題	垂直的社會問題
例子	在既有模式中做資源交換	形成聯盟	形成服務傳遞系統

資料來源：Alter, Catherine & Jerald Hage (1993). *Organisations Working Together*. London: Sage, p.74.

## (二) 夥伴關係

Jennifer M. Brinkerhoff 將夥伴關係理想型(ideal-type)定義為：各個行動者以相互同意的目標作為基礎所形成的動態關係，並且以理性原則劃分工作範圍以追求每個參與夥伴的利益(2002a: 21, 2002b: 325)。夥伴關係中的參與者會相互影響並且在「合超效果」(synergy)與自主性(autonomy)間取得平衡；再者，納入相互尊重、公平參與決策、相互課責以及透明化(transparency)等

原則。

在經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）中的國家<sup>7</sup>為了解決社會問題及符合公民需求，紛紛強調「改善治理」（improving governance），其亦為政府用來達成經濟繁榮、社會凝聚與環境發展的核心策略。近來改善治理的使用工具是，創造並發展以區域為基礎的夥伴關係網絡；所謂的「夥伴關係」是指多方利害關係人包括公部門、私部門與公民社會的長期協議，作為地方傳遞服務計劃的依據以及分配資源的方法，其能夠促成各方團結、合作與協調以達成地方的持續性發展（OECD, 2001: 13）。

Helen Sullivan & Chris Skelcher 以英國的諾森伯蘭郡（Northumberland）<sup>8</sup>為例，提出三種夥伴關係類型(2002: 24-25)，如表四所述：

表四：夥伴關係的類型

特徵	策略性 (strategic)	部門性 (sectoral)	鄰近地區性 (neighbourhood)
目的	跨越廣大區域以達成願景及跨議題的目標	設計並傳遞服務	符合特定鄰近地區的需求
地位	地方所同意的架構，或者可能是起源於法律的要求	地方政策或立法；可能是法人組織	地方政策與立法；可能是法人組織
成員關係	跨部門 多層級機關	委員會成員或是服務提供者與使用者的代表	區域中相關組織的代表
傳遞機制	夥伴的政策、計劃以及預算	以契約或協定的形式	以契約或協定的形式

<sup>7</sup> OECD 的成員國，包括：奧地利、比利時、加拿大、丹麥、法國、德國、希臘、冰島、愛爾蘭、盧森堡、荷蘭、挪威、葡萄牙、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、英國與美國。而後來加入的依序有日本、芬蘭、澳洲、紐西蘭、墨西哥、捷克、匈牙利、波蘭、南韓與斯洛伐克。

<sup>8</sup> 位於英格蘭東北方的郡（county）行政區，官方網址 <http://www.northumberland.gov.uk/>。

特徵	策略性 (strategic)	部門性 (sectoral)	鄰近地區性 (neighbourhood)
時間規模	10-20 年的願景	由契約的性質所決定，在 3-30 年之間	由契約的性質決定，在 3-10 年之間
治理機制	夥伴關係以公開討論的方式去協議和決策，但通常沒有執行當局	委員會的形式，有服務使用者代表與執行當局	委員會的形式，有居民代表與執行當局
對成員的課責	透過公開討論，並藉由定期的報告給予利害關係人課責	透過委員會的形式來建立或創造課責主體	透過委員會的形式來建立或創造課責主體
績效評估	計畫書，年度報告	執行計畫書；監控和評估	執行計畫書；監控和評估
例子	地方略性夥伴關係 (Local Strategic Partnerships, LSPs)	社區安全夥伴關係 (Community Safety Partnership)	毒品防治行動團隊、消防服務、種族平等委員會，等等
範圍層次	最大	次之	最小

資料來源：修改自 Sullivan, Helen & Chris Skelcher (2002). *Working Across Boundaries: Collaboration in Public Service*. New York: Palgrave Macmillan, p.24.

三種夥伴關係類型具有層次性；「策略性夥伴關係」層次最高範圍最大，由郡的議會 (county council) 與內閣中各部門一起組成行政管理委員會 (executive management board) 以公開討論的方式研擬跨區域願景及跨議題目標，所涉及的面向最為廣泛，包括社會福利、經濟發展、社區發展、衛生保健與環境保護等領域，此種夥伴關係主要是為了確立各方的政策與目標大方針，並沒有涉及到執行的部分所以沒有執行當局。

再者，當各領域的願景確立好之後，會交由各領域的利害關係人分別組成該領域的「部門性夥伴關係」，例如：社區安全夥伴關係 (Community Safety Partnership)、經濟更新夥伴關係 (Economic Regeneration Partnership) 與健康行動夥伴關係 (Health Action Zone Partnership)；其夥伴關係的成員會組成委員會，協議傳遞服務的計劃與方案，通常以契約、協定的方式為之。

最後，上述的各種部門性夥伴關係傳遞到各個鄰近社區時，必須符合特定鄰近地區的需求，而有不同的「鄰近地區夥伴關係」，例如：毒品防治行動團隊、消防服務聯盟、種族平等委員會等。了解英國對夥伴關係的應用之後，吾人可以知道夥伴關係為公私部門及公民相互協力最常使用的形式，其可應用的範圍及領域相當廣泛，值得我們加以效法學習。

### (三) 聯盟

再者論述的協力形式——聯盟，其正式化的程度比起夥伴關係更高。聯盟的形式在公部門並不多見，反而是私部門常應用策略聯盟（strategic alliance）的概念。

「策略聯盟」的定義為：一個以上的組織個體共同結合為類似獨立組織形式或水平、垂直之關係，在不確定性高的環境系絡中能彼此共同運用資源，或建構一個相似資源的共用平台，做到不同規模、形式與目的之連結。聯盟具有正式的契約內容及終止日期，所以最終不會形成單一的組織（Arino, 2003: 67; Borys & Jemison, 1989: 237; Harrigan, 1988: 53）。

再者，策略聯盟的主要特性，如下所述：第一，組織間的契約關係：契約的形式，依據正式化的程度亦可成為連續性光譜，由正式明文契約到並一端為非正式的關係契約。但策略聯盟多半依據契約內容行事。第二，基於相互需求：聯盟的關係亦具有互惠性，但相互需求不必然是互補的，也可能是相似的貢獻。因為基於相互需求，雙方才能相互承諾，以解決利益衝突或文化互斥的問題。第三，合作：所謂的合作是指經由相互容忍以達成協調，所以合作是協調活動的結果。聯盟的合作範圍只涵蓋參與者部分的活動，因此會失去部分的獨立性與自主性，對於未合作的部分，參與者仍有自主權。所以除了合作事務的之外，彼此間在其他部



分可能仍處於競爭關係。第四，具有策略目標：聯盟是為了策略目標而存在；整體聯盟會有共同目標，例如：獲利、降低風險，但對於個別的參與者而言，不見得具有相同的使用策略（吳青松，1999：360-362）。

#### （四）整併

整併的例子基本上在不同的部門及公私組織間是不會看到的，所以說不同部門間的協力形式並不會到達光譜的極端－整併。再者，公部門中的組織或單位做整併也很少見，公部門的組織若真的要整併，其所涉及到的是該機關「組織條例」或「組織通則」的修改，包括修改機關底下的局、處、室名稱與數目，功能執掌與業務範圍以及員額數；所以說行政機關的組織整併涉及的重點是在於必須先「修法」，之後才能進行組織結構的實質整併。而在私部門企業間的整併，所涉及到的面向就比較複雜，本文接續著做簡單的介紹。

整併的意義：在私部門中企業組織的整併，較常用「併購」（mergers and acquisitions, M&A）一詞，包括合併（merger）與收購（acquisition）兩種形式。合併乃意指兩家以上的公司，依據當事人所訂立的合併契約，依據公司法所規定的程序歸併為一家公司或另設一家新公司。而收購是指接收購買股權或資產之意。先有收購股權或資產之後，才能進行業務及組織結構的實質合併（王泰允，1991：27-30）。

依據上述合併與收購之意義，可將整併分為四種類型：1.存續

合併：又稱為吸收合併，指兩家以上之公司相互合併，以其中一家為存續公司，而其餘公司則消滅，存續公司概括承受消滅公司之權利義務。2.新設合併：指兩家以上的公司，以創設另一個新的公司的方式執行合併，而新創設的公司概括承受所有合併公司的權利義務。3.資產收購：指收購公司購買被購併公司的資產，而達成結合經營之目的。收購公司不概括承受被購併公司之權利義務，其間之關係只是單純的交易行為。4.股權收購：指收購公司向被購併公司股東購買股份，而成為被購併公司的主要股東，以達成結合經營或控股的目的（吳青松，1999：324）。

協力的外在形式使吾人了解到組織協力的名稱與形式具有多樣性，並非只有先前研究文獻所提到的公私合夥，還包括非正式的網絡成員互動，再者為較正式的聯盟形式，例如：研究發展聯盟、生產製造聯盟、行銷及售後服務聯盟、財務聯盟、人事聯盟以及資訊聯盟等等，就連常聽見的合資（joint venture）與創投（venture capital）亦為協力的具體做法；而最正式化的結果導致組織合併的情形。其中的夥伴關係還可以再細分為三種；上述所提到的形式可作為往後相關研究的分類依據。

## 伍、協力運作之生命週期模型( Life Cycle Model )

協力運作具有其動態性（dynamics），並非靜止不變，反而是成員、領域、資源或委員會的改變，會影響到協力合作的議程及行動。而生命週期模型認為協力合作的發展，可以視為一連續的

過程，其主要可以分成：共識形成前(pre-conception)、創始、正式化、運作、終結等五個階段 (Lownde & Skelcher, 2002: 309-311)。而協力合作的可能會在其中任何一個階段中瓦解，並非所有的協力合作關係都能順利走完全部階段。在各個階段當中分別會出現不同的治理模式，表五為市場、科層體制與網絡三種治理模式之比較表：

表五：治理模式：市場、科層體制與網絡之比較表

	市場	科層體制	網絡
規範基礎	契約及所有權	僱用關係	互補優勢
溝通工具	價格	例行規則	關係
解決衝突法	討價還價訴諸法院	行政命令與監督	互惠原則與信譽
彈性化程度	高度	低度	中度
相互承諾程度	低度	中度	高度
組織氣候	精準的、猜疑的 <sup>9</sup>	正式、官僚的	開放、互利共生的
行動者偏好與選擇	獨立自主	依賴	相互依賴

資料來源：Powell, Walter W. (1991) "Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization", in Thompson, G., J. Frances, R. Levacic & J. Mitchell ed., *Markets, Hierarchies and Networks: The Co-ordination of Social Life*, London: Sage, p.269.

在生命週期模型的各階段中，其適用的治理模式與利害關係人之間的關係，整理於下表六：

表六：夥伴關係的生命週期模式

生命週期各階段	治理模式	利害關係人的關係
---------	------	----------

<sup>9</sup> 所謂的精準 (precision)，意指契約內容的運作與履行分毫不差，百分百依據契約中的條款行事。至於所謂的猜疑 (suspicion)，意指買賣雙方各懷鬼胎，相互不信任。

生命週期各階段	治理模式	利害關係人的關係
建立夥伴關係前的協力	在個人間或者組織之間建立關係網絡。	1. 非正式、信任和合作，樂於一起共事來達成集體目的。 2. 由於擁有不同的資源，導致出現內部網絡與外部網絡，某些行動者被邊緣化。
夥伴關係的創造與鞏固	1. 某些組織會層級化。 2. 夥伴關係委員會和相關幕僚中存在正式的權威。	1. 成員關係的認定和分配委員會席次會加以協商和競爭。 2. 當非正式關係進行權力的平衡時，會使得網絡開始分裂。 3. 非正式的系統與安排會被正式化的流程和決策的層級結構所取代。
夥伴關係計畫的執行	1. 脆弱的市場機制和契約安排。 2. 契約人員的管制和監督。 3. 建立關係網絡來協助生產的議價(bids)和管理計劃的支出。	1. 服務提供者之間存在著低度的合作關係。購買者會懷疑潛在的提供者過度販賣。 2. 當夥伴關係決定同意的價格和資金的分配後，會激列的區分出內部與外部網絡；並依賴網絡中的非正式協定，用以協商溝通複雜的契約。 3. 某些組織會出現以信任為基礎的合約。
夥伴關係的終結與賡續	在個人/組織之間建立關係網絡被當成一種手段，來維持機關的承諾、社區的涉入和人員的聘用。	1. 夥伴關係終止後網絡提供的穩定性，會再次出現不確定性。 2. 可能出現新的參與機會及拓展網絡的連結。 3. 信任和非正式關係在夥伴關係中的協商和競爭中，扮演了策略性的角色。

資料來源：Lownde, Vivien & Chris Skelcher (2002). "The Dynamics of Multi-organizational Partnerships: an Analysis of Changing Modes of Governance," in Stephen P. Osborne ed., *Public Management: Critical Perspectives, Volume II*, London & New York: Routledge, pp.310.

## 一、夥伴關係建立前的協力 ( Pre-partnership collaboration )

此階段主要特徵是網絡的治理模式，而這個模式中的特色是

非正式的、信任和對目標的共識。值得注意的是，在此時期的網絡關係中，其網絡的包容性是較低的，也就是說排他性高。如果不能認同協力合作的目標，則就會被排除在協力關係之外。

## 二、夥伴關係的創造與結合 ( Partnership creation and consolidation )

開始層級化是該階段的最大特徵。此一時期會出現層級的治理形式，即角色、責任和結構的正式化，來用以增加透明度、提供清楚的課責和管理任務所需求的資源和執行方案的具體方法。而層級治理形式的出現會與原先的網絡產生緊張關係；而解決這種緊張關係的作法是，維持網絡式的關係及採用較非正式的途徑去尋求支持與決策。

## 三、夥伴關係計畫的傳遞 ( Partnership program delivery )

該階段特色是市場或準市場的脆弱機制和契約的存在，以及服務提供者間的低度合作關係。網絡式的關係會受到市場競爭機制的威脅，這是由於競爭的本質會排除掉自願性團體和社區組織的參與，並且當內部的關係網絡開始分配資源時，也會面臨到挑戰與壓力。

## 四、夥伴關係的終結與贖續 (Partnership termination and succession)

最大特徵是，夥伴關係被當成是再評估的手段方法，以確認是否維持機關承諾、社區涉入和人事任用的網絡治理模式。協力合作基本上有二種類型，一類是有時間期限的；另一類則是無時間期限的。在有時間期限的類型中，在協力合作中的參與者，對

夥伴關係是否終結或賡續可能會有三種不同的態度，分別是：維持夥伴關係讓它繼續存在、讓它和平的結束、及先維持現狀並尋找其它的新參與者。而在無時間期限的協力合作關係中，會影響協力關係的終結或賡續的因素，大致可分為二類：內衍和外衍的因素。所謂的內衍因素，包括：共同願景是否達成、是否已適應或回應新的環境，以及是否維持或增強在資源互賴系絡中的地位。而外衍因素包括：機關提供的財務動機，以及依據公部門與其他人共同制定的規範性價值。

再者，協力合作關係的終止因素，還可以從二個面向來解釋，分別是：個人因素及結構因素（Sullivan & Skelcher, 2002: 132-135）。在個人因素中可歸納出四項響影協力合作終止的因素：一、在市場治理模式中過度使用法定的正式契約；二、過度監督不同部門間的關係；三、角色衝突；四、在資源衰退的系絡中，違背誠信與彼此間的承諾。而結構因素，可從二個面向來解釋；第一是「依賴」的觀點；舉例來說，A 組織對協力的依賴程度是由該組織對目標的投資比例而決定，投資愈多依賴程度就愈高，就愈不願意終止協力關係；再者，B 組織若是協助協力方案的執行，其考量是否終止是依據獲利的比例，獲利愈高則愈不會終止協力關係。第二是資產特殊性(asset specificity)的觀點，其所關注的是各個夥伴投資不同程度與種類的技能、資源或設備。所謂的「投資」，可以區分出二類：有形和無形資產；有形資產指的是建築物、服務執行和辦公室科技等，大部分具有可重複使用的特質，因此算是低特殊性的資源。而無形資產，可以是名聲與榮譽；名聲資產可能會因為協力關係的結束而消失，具有高度特殊性且沉澱成本(sunk cost)相當高；所以資產的特殊性愈高，愈不會想去終止協力關係。

## 陸、「協力運作模型」之建構

本文經由上述協力理論的整理，推導出特有的協力運作模型，如圖三所示。本模型由協力的內在要素、協力的外在形式與協力的運作過程所組成；內在要素：溝通、承諾、信任、尊重、公平、能力，而外在形式有：網絡、夥伴關係、聯盟及整併等等；至於運作過程則有執行計劃與評估達成目標的程度。雙方在每一個運作過程中都可能會破局，以虛線表示之；然而破局之後，可能會有下一次合作機會，亦可能不復存在。再者，實線意義表示協力達成目標後，進入到賡續期，會再一次增強上頭的協力內在要素，原因是基於協力雙方有了成功的經驗後，其可作為下一次協力活動的互動基礎，使得往後的協力活動及互動關係更加緊密而穩健。

依據協力運作模型，加以論述協力在公共事務的規劃、執行與評估三個部分的啟示，以及各階段該注意的重點：

### (一) 協力議題設定

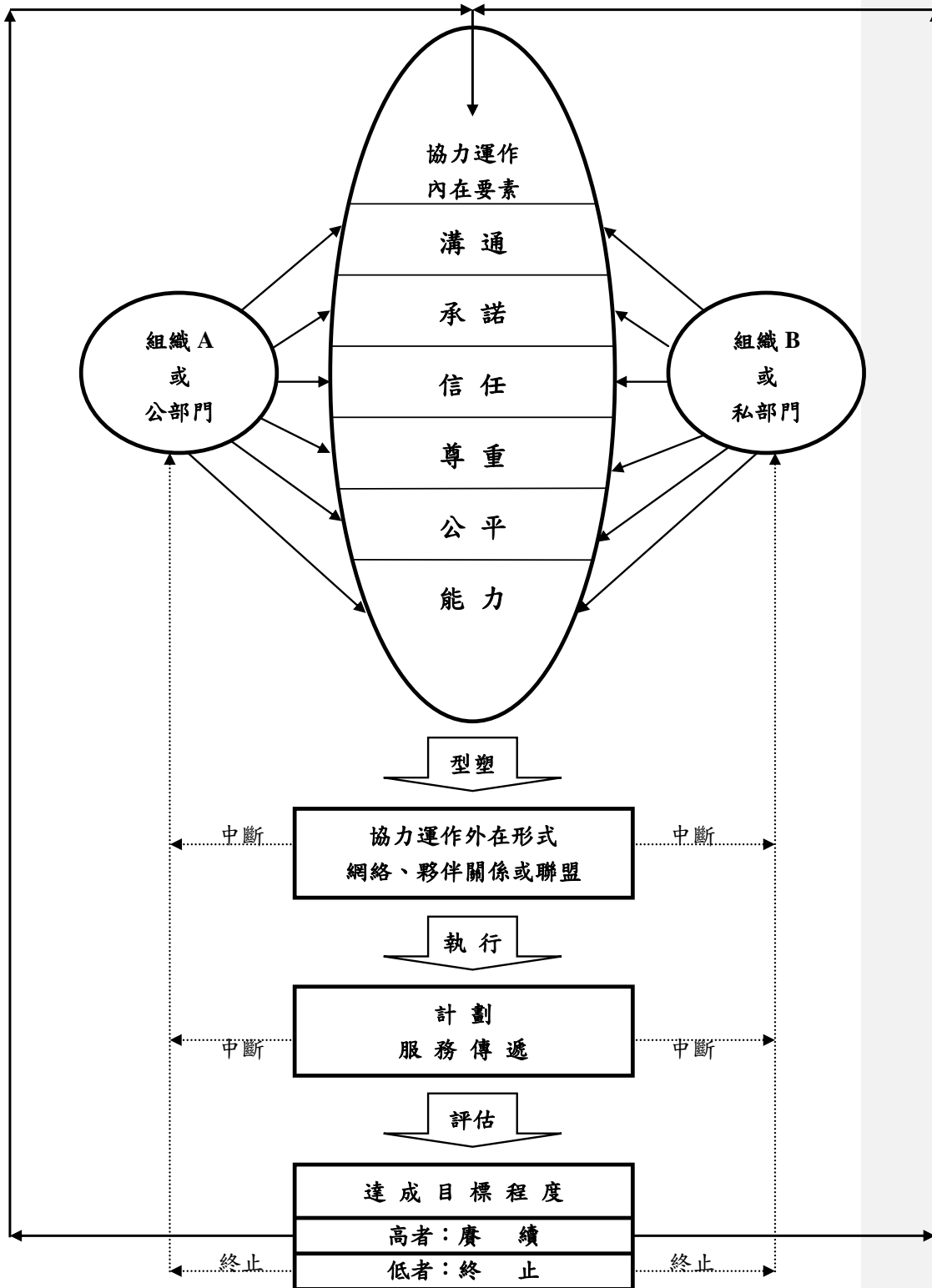
第一，什麼樣的公共議題需要或非得以協力活動來進行並解決之：好的協力過程必須是處理適當且有價值的議題。學者 Eran Vigoda & Etai Gilboa (2002: 107) 認為協力能夠成功推動有兩項條件：(1) 當該議題值得眾人投資而努力時，亦或者值得形成聯盟來運作時；(2) 當贊成協力的聯盟，其權力及影響力明顯大過反對一方時。也就是說在解決問題時，當有一個十足的理由能夠說明沒有其他更好的解決方案來處理該議題時，此時便可以決定該公共議題需要以協力活動來加以解決。

第二，正當性問題：在代議民主的時代，民意是眾多且相當

分歧的，若沒有得到大眾廣泛的贊同以尋求正當性與合法性，則協力活動無法順利進行；因此，在決定採取哪個議題之前，必須要先徹底地檢視所有備選方案以及各方利害關係人所代表的利益。另外，在進行協力之前，是否已具備適當的公共以及政治的成熟度，包括：(1) 文化上而言，是否能接受協力機制來處理公共事務；(2) 參與者之間是否具備了信任與真誠；(3) 協力過程中是否有積極採取行動的意願。

第三，協力活動由誰發起：發起人可以是公部門、私部門、非營利組織，也可以是代表各利益團體或個人的公民；然而，當今協力活動的發起者仍以地方政府中的權威人士或組織中的核心人員為主。





圖三：協力運作模型  
資料來源：筆者自繪

## (二) 分析問題的本質

第一，目標先界定清楚：由於協力的投資（ventures）太過模糊不清，以致於容易忽略目標；所以目標是要能夠測量的，否則便無法有效地評估最後的結果，而這些目標以及測量目標的方式都要參與協力的夥伴共同決定之。

第二，決定協力運作層級：當一個議題被認為是具有進行協力的潛在可能性時，再者便要決定地方政府是否為最好的選擇，或者應由更高層級的政府來執行。有關地方環保、文化、福利措施、教育、交通、健康保險等服務應交由地方政府來提供，而中央政府最多只是對地方進行監督或協調的工作。因此，若議題所牽涉的層級或是某行為者所代表的利益範圍已經超出地方所能掌控的範疇，此時則應考慮是否由中央政府來執行是更好的選擇。

第三，風險管理：協力也存有風險，而最大的風險來自各個行為者之間是否願意互相「分享資訊」。當然資訊的分享可以為參與者創造機會，並且可以發掘更多的解決方案，然而資訊一旦被揭露時，參與者之間便會相互受到影響。因此參與者之間資訊的分享，必須在合理、公平範圍之內。

## (三) 規劃階段

第一，協力範圍：協力範圍就是意指參與協力活動者的數量，而這些活動參與者也就是潛在的貢獻者；一般而言，參與者通常是專業團體，例如教師協會、消費者團體、或商業團體。考量協力範圍為何是一件重要的決定，在於它攸關著所需資源的來源與層級，如果協力過程中所加入的參與者是一些不相關、無利害關係、亦或甚至是有敵意的團體，則對於協力活動是毫無幫助的。

第二，資源取得：協力所需的財務資源亦相當重要，其關乎著

協力活動每一階段所付出的努力是否會白費。而協力活動的管理者必須負責在執行計畫之前，將這些問題解決，因此其必須去尋找財務的來源。財務來源可分三大部分：(1) 當協力過程是由公部門所負責時，其自然必須負責做財務資源的配置；(2) 但是在多數個案中，財務來源經常是由對協力過程有興趣而加入活動中的私人企業負責支出；(3) 當私部門未加入協力活動，則公共支出便責無旁貸，例如當有第三部門加入時，因為這些團體是屬非營利性質，因此便需要公共支出來協助計劃的進行。

第三，選擇協力參與者：當協力活動的目標訂出來之後，參與者們都會有其想要得到的利益，最佳狀況是活動中的參與者能在自身利益與公共利益之間取得平衡；雖然參與者之間會有利益衝突的情況發生，但是他們應該相信社會利益能夠與本身利益共存的，所以有意義的參與者才是協力順利運作的要素。

協力活動需要能夠有共同信仰與承諾的參與者，這並不是一件簡單的事情，尤其是當這些行為者本身對協力活動的特質不熟悉時，或者參與者本身對於權威與個人主義抱持根深蒂固的文化觀念時，便更難了解承諾、信任、與信仰為何物，此時便需要經由專家所舉辦的說明會來說明各種協力活動的成功案例，或是透過政府機關將協力活動內容與過程以公開透明的方式呈現給潛在的參與者了解。

再者，協力計劃中「誠實的參與者」(honest partners)，是指那些對協力活動感興趣並能夠熱衷於長期活動的行為者，雖然他們仍代表著本身利益來加入該活動，但是他們願意分享過程中的一切，並將所有參與者的利益集合起來，相信在自利與公益中可以取得平衡；而這些行為皆是植基於參與者對於管理者所定出的目標能夠有高度的信仰、信任與承諾使然。

#### (四) 執行階段

常言道：「徒善不足以為政，徒法不足以自行。」協力方案或計畫能否順利執行推動，能不能達成預期的目的與目標，就必須依靠各行動者間的努力與配合。所以要考量的是：

第一，適宜的方法：執行過程要設定三個目標，而這三個目標也就是執行過程所要處理的事務 (Vigoda & Gilboa, 2002: 113)：

(1) 管理者組成一委員會，並將代表各方利益的所有參與者聚集在一起，經由該委員會建立所有成員的共識。(2) 參與者訂定目標時，要設定為可以測量的目標，並建立績效指標 (performance indicator)，因為績效指標可以為目標提供有效的測量工具，而且績效指標也要由所有活動成員一致決定通過方能採用，否則仍無法有效地評估執行過程。(3) 參與者皆明確了解執行階段所必須進行的事情後，管理者才能對成員指派該負責的事務，而且必須對每一任務設定時間表，最後並以文件說明課責為何。

第二，專業貢獻：專業的貢獻，例如過程的管理、計劃的控制和評估、財務管理、稅法、行銷與市場調查、統計分析、溝通的媒介或仲裁等，具有這些專業的專家並非全部來自政府部門，所以便需要透過市場或具有特定知識的外部機構來獲得。專家們提供了三個重要的貢獻 (Vigoda & Gilboa, 2002: 112)：(1) 當協力活動起自公部門機構時，行政人員並不常具備協調的技巧與協力的能力，當參與者在計劃進行之前缺乏訓練，則此種缺乏訓練的情形往往會導致損害的產生，或甚至使協力過程瓦解。因此，專業人員在此時對過程所提供的方法與協助而使協力順暢進行，這就是最大貢獻；(2) 專業人員同時也提供了第一手資訊、要領與重要知識來協助計劃的進行；(3) 當專業人員是來自於可靠以及沒有利害關係的組織時，他們在解決衝突時就會相對客觀，期望

藉由他們的客觀，使協力過程中，成員能靠自己來回應活動中每一個人的需求，尤其是回應大眾的需求。

### (五) 評估階段

評估是為了提供以後相類似的計劃有一可供學習的經驗，可說是代表了一個回饋的機制；因為在現實狀況中，許多事件的發生大多是無法事先預測的，而這些事件極有可能會改變原有協力過程中的各種條件。為了在以後的計劃中，可以提供改進與成長的選擇方案。因此，在協力策略中，評估成了不可或缺的部分。

政策計劃分析、民意調查、以及運用組織行為工具來評定成員的態度等，都是可以當作評估的方法與技巧。更重要的是，建立一個可以提供相關協力經驗的「知識庫」(knowledge bank)，如此便可在新的協力活動開始進行之前提供一些可供修正的學習之處，另外，專家與學者的意見對於評估也是大有助益。

再者，Helen Sullivan and Chris Skelcher(2002: 185-205)提出各種不同的評估標準與方式，包括：以「金錢」為標準的評估、產出效果的評估、過程與結果的評估、利害關係人的評估、針對社群的評估，以及社群主導的評估。依照不同需求而有不同的評估方式，可供我們做參考。

## 柒、研究結論

面對劇烈變遷的社會環境，官僚體系為了回應環境，因而逐漸在公部門的體系中注入新活力，繼而產生新公共管理的企業精

神，強調政府再造，試圖改變舊有的官僚體系型態來適應現代社會，之後又強調策略的協力活動對公部門組織面對日益複雜的治理環境時提供協助。而協力就是研究公部門領域的新途徑，其主張「參與式的治理」(participatory governance)與「協力行政」(collaborative administration)，其亦即協力活動的精神所在；而具體做法就是藉由設計新的衝突管理方式、高度的授權、相互提供分享知識的機制，以及與公民或非政府部門共同進行夥伴計劃。在許多個案中已經證實，多方行為者共同設計與執行計畫(協力)確實可以規劃出不同於以往的治理型態，不同原因在於有多方行為者的加入參與，會產生共同行動的努力方向，而且新夥伴為組織及民主文化引進新價值，在利害關係人之間，樹立解決公共問題的新文化。

然而，協力活動的過程並非沒有問題，因為協力活動仍有執行上的障礙，所以當下最重要的任務就是要打破參與協力活動者內心的藩籬，讓這些行為者能夠信服，協立在公共事務中是可以為彼此產生雙贏替選方案的優勢。

本文所提出之協力模型，將可提供實際運作，並可計量研究使用，不限於質性研究；藉由協力六項內在要素測量協力行為者之間的協力度，再者可由協力外在形式的標準，以界定實務個案的協力類型。最後若要設計一套協力活動的計畫書時，可參考上述各階段該注意的重點。期望藉由本文的論述，能為協力的量化研究開啟一扇門。



## 參考書目

### 一、中文書目

- 王泰允 (1991), 《企業購併實用：基本概念》, 台北：遠流出版事業公司。
- 王瑞申 (2004), 《關係品質、組織承諾與知識分享意願之關係研究》, 義守大學管理研究所碩士論文。
- 李宛蓉譯, Francis Fukuyama 著 (2004), 《信任》, 台北：立緒文化。
- 吳青松 (1999), 《國際企業管理理論與實務》, 台北：智勝出版社。
- 陳恆鈞 (2000), 〈二十一世紀的新課題：政策學習〉, 《法政學報》, 第 10 期, 頁 91-115。
- 徐楊順 (2001), 《知識分享意願組織公平與信任關係之研究》, 朝陽科技大學企業管理系碩士論文。
- 張悅玲 (2004), 《員工-組織價值觀契合度與組織承諾之研究-以某區域教學醫院為例》, 國立台北護理學院醫護管理研究所碩士論文。

### 二、英文書目

- Agranoff, Robert & Michael McGuire (2003), *Collaborative Public Management*, Washington D. C.: Georgetown University Press.
- Alter, Catherine & Jerald Hage (1993). *Organizations Working Together*, London: Sage.
- Anderson-Butcher, Dawn & Deb Ashton (2004), “Innovative Models of Collaboration to Serve Children, Youths, Families and Communities,” *Children & Schools*, 26(1): 39-53.
- Arino, Africa (2003), “Measures of Strategic Alliance Performance: An Analysis of Construct Validity,” *Journal of International Business Studies*, 34(1): 66-79.



- Blue-Banning, Martha, Jean Ann Summers, H. Corine Frankland, Louise Lord Nelson & Gwen Beegle (2004). "Dimensions of Family and Professional Partnerships: Constructive Guidelines for Collaboration," *Exceptional Children*, 70(2):167-184.
- Borys, Bryan & David B. Jemison (1989), "Hybrid Arrangements as Strategic Alliances: Theoretical Issues in Organizational Combinations," *Academy of Management Review*, 14(2): 234-249.
- Brinkerhoff, Jennifer M. (2002a), "Government-Nonprofit Partnership: A Defining Framework," *Public Administration & Development*, 22(1): 19-30.
- Brinkerhoff, Jennifer M. (2002b), "Global Public Policy, Partnership, and the Case of the World Commission on Dams," *Public Administration Review*, 62(3): 324-336.
- Cowan, Donna L., Margaret Torrie, Cheryl O. Hausafus & Nathan W. Swanson (2004), "Collaboration and Reciprocity in Education (CARE): Partnership Models in Local and International Settings," *Journal of Family and Consumer Science*, 96(3): 35-39.
- Donaldson, Joe F. & Charles E. Kozoll (1999), *Collaborative Program Planning: Principles, Practices, and Strategies*, Florida: Krieger Publishing.
- Everett, Jeffery & Tazim B. Jamal (2004), "Multistakeholder Collaboration as Symbolic Marketplace and Pedagogic Practice," *Journal of Management Inquiry*, 13(1): 57-78.
- Flinders, Matthew (2002), "Governance in Whitehall," *Public Administration*, 80(1): 51-75.
- George, Jennifer M. & Jones Garth R. (1999), *Understanding and Managing Organizational Behavior* (2<sup>nd</sup> ed.), MA: Addison-Wesley.
- Harrigan, Kathryn Rudie (1988), "Strategic Alliances and Partner Asymmetries," *Management International Review*, 28: 53-72.
- Hellriegel, Don, John W. Slocum, Jr. & Richard W. Woodman (2001), *Organizational Behavior* (9<sup>th</sup> ed.), Ohio: South-Western College Publishing.

- Himmelman, Arthur Turovh (1996), "On the Theory and Practice of Transformational Collaboration: From Social Service to Social Justice," in C. Huxham ed., *Creating Collaborative Advantage*, London: Sage, pp. 19-43.
- Huxham, Chris (1996), "Collaboration and Collaborative Advantage," in C. Huxham ed., *Creating Collaborative Advantage*, London: Sage, pp.1-18.
- Lowndes, Vivien & Chris Skelcher (2002), "The Dynamics of Multi-organizational Partnerships: an Analysis of Changing Modes of Governance," in Stephen P. Osborne ed., *Public Management: Critical Perspectives, Volume II*, London & New York: Routledge, pp.302-324.
- McNeese-Smith, Donna K. & Margaret Nazarey (2001), "A Nursing Shortage: Building Organizational Commitment among Nurses / Practitioner Application," *Journal of Healthcare Management*, 46(3): 173-187.
- Meier, Kenneth J. & Laurence J. O'Toole, Jr. (2001), "Managerial Strategies and Behavior in Networks: A Model with Evidence from U. S. Public Education," *Public Administration Research and Theory*, 11(3): 271-293.
- Meier, Kenneth J. & Laurence J. O'Toole, Jr. (2003), "Public Management and Educational Performance: The Impact of Managerial Networking," *Public Administration Review*, 63(6): 689-699.
- Nelson, Debra L. & James Campbell Quick (1997), *Organizational Behavior: Foundations, Realities, and Challenges* (2<sup>nd</sup> ed.), New York: West Publishing Company.
- OECD (2001), *Local Partnerships for Better Governance*, Paris: OECD Publications.
- Pierre, J. and B. Guy Peters (2000), *Governance, Politics and the State*, London: MacMillan Press.
- Pierre, J. (2000), "Introduction: Understanding Governance," in Jon Pierre ed., *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, New York: Oxford. pp. 1-10.
- Pierre, J. & B. Guy Peters (2001), "Developments in Intergovernmental

- Relations: Towards Multi-level Governance,” *Policy and Politics*, 29(2): 131-136.
- Powell, Walter W. (1991), “Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization,” in Thompson, G., J. Frances, R. Levacic & J. Mitchell ed., *Markets, Hierarchies and Networks: The Co-ordination of Social Life*, London: Sage.
- Rhodes, R. A. W. (2000). “Governance and Public Administration,” in Jon Pierre ed., *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, New York: Oxford. pp. 54-90.
- Rhodes, R. A. W. & David Marsh eds. (1992). *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.
- Rosenau, James & E. O. Czempiel (1992). *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Skelcher, C. (2000). “Changing Image of the State: Overloaded, Hollowed Out, Congested,” *Public Policy and Administration*, 15(3): 3-19.
- Smouts, Marie-Claude (1998). “The Proper Use of Governance in International Relations,” *International Social Science Journal*, 155: 81-89.
- Stoker, Gerry (1998). “Governance as Theory: Five Propositions,” *International Social Science Journal*, 115(1): 17-28.
- Sullivan, Helen & Skelcher, Chris (2002). *Working Across Boundaries: Collaboration in Public Service*, New York: Palgrave Macmillan.
- Vigoda, Eran (2002). ”From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration,” *Public Administration Review*, 62(5): 527-540.
- Vigoda, Eran & Etai Gilboa(2002). “The Quest for Collaboration: Toward a Comprehensive Strategy for Public Administration,” in Eran Vigoda ed., *Public Administration: An Interdisciplinary Critical Analysis*, New York: Marcel Dekker, pp. 99-117.
- Wilson, David (2000). “Towards Local Governance: Rhetoric and Reality,” *Public Policy and Administration*, 15(1): 43-57.

## A Tentative Model for Collaborative Operation

*Hen-Chin Chen*<sup>\*</sup>

*Kuo-Wei Chang*<sup>\*\*</sup>

### Abstract

Recently, much work had criticized the theoretical foundations of New Public Management. They mainly argue that public sector does not only need more responsiveness to citizen concerns but also need more mutual collaboration. An in-depth examination of the new theory is necessary in order to meet these challenges. From this perspective, this paper will discuss the evolution of the concept of governance and the theory of collaboration. Specifically, they include the definition and characteristics of collaboration and its internal elements and external forms. Secondly, it analyzes the life-cycle of collaboration. Based on that, it provides the basic structure for collaborative operational model. Finally, this paper tries to illuminate the impacts of collaboration on policy formulation and evaluation.

**Key Words: Governance, collaboration, Partnership, Life-Cycle Model, Collaboration**

---

<sup>\*</sup> Professor, Department of Public Administration, Tamkang University.

<sup>\*\*</sup> Ph.D. Student, Department of Public Policy And Management, Shih-Hsin University.

# 教育文化人權入憲之研究

周志宏\*

## 摘要

本文主要內容在於探討教育文化人權納入我國憲法之必要性及應考慮增修之內容。本文首先界定所謂教育文化人權之意義及範圍，其次探討國際人權典章中的教育文化人權規定之內容，同時分析各國憲法中教育文化人權之發展，並參考比較一九九〇年代以來，若干國家新制定之憲法中，有關教育文化人權之規定，分析其內容之差異與教育文化人權之發展趨勢，並檢討分析我國現行憲法中有關教育文化之規定及其問題。最後，再根據上述之分析與比較結果，就未來新憲法中教育文化人權入憲之意義與應考量入憲之內容，提供本文之建議，以作為未來修憲或制憲時之參考。

**關鍵詞：**教育權、文化權、憲法、國際人權

---

\* 淡江大學公共行政學系兼任副教授、國立台北教育大學文教法律研究所專任副教授。

## 壹、前言

在憲法之人權條款（或稱基本權規定）中，比起個人的人身自由、內在精神自由、外在表現自由與經濟自由等古典的自由權之類別，有關教育文化之人權是發展的較晚也是較少受到注意的部分。這不但是因為教育文化人權雖亦具有自由權之性質，但多半被歸類於第二代及第三代人權之範疇，且教育文化人權亦多屬於發展中之階段，尚未如同古典的自由權那樣具有較為普遍之共識與相對明確之意涵。

在我國現行憲法第二章人民的權利與義務一章中，雖然與教育文化較為相關之人民權利亦非闕然，但多屬於古典自由權清單中之人權，例如：第十一條之言論、講學、著作及出版自由，以及第十三條信仰宗教之自由，較直接相關者則僅有第二十一條人民有受國民教育之權利與義務。然而，憲法卻在第十三章基本國策的第五節規定了教育文化的相關規定共十個條文，憲法增修條文第十條中也至少有八項與教育文化相關，由此可見現行憲法並非不重視教育文化。不過，憲法基本國策之規定畢竟不同於憲法之人權條款，並且經過將近一甲子的時間，憲法人權條款中關於教育文化之人權是否有增補調整之必要，基本國策中是否有應提升納入人權清單之部分，亦值得研究。

本文首先將界定所謂教育文化人權之意義及範圍，其次探討國際人權典章中的教育文化人權規定之內容，同時分析各國憲法中教育文化人權之發展，並參考比較一九九〇年代以來，若干國家新制定之憲法中，有關教育文化人權之規定，分析其內容之差異與教育文化人權之發展趨勢，並檢討分析我國現行憲法中有關教育文化之規定及其問題。最後，再根據上述之分析與比較結果，就未來新憲法中教育文化人權入憲之意義與應考量入憲之內容，

提供本文之建議，以作為未來修憲或制憲時之參考。

## 貳、教育文化人權之意義與範圍

### 一、教育的意義

所謂「教育」(education)一辭，係由拉丁文 *Educare* 發展而來，含有「引出」的意義，也就是用引導的方法，使兒童身心得到發展。教育即是指培養人的一種社會活動，廣義上是泛指一切增進人們的知識技能，影響人們的思想意識的活動；狹義則是專指學校教育，是教育者根據一定社會的要求和年青一代身心發展的規律，對受教育者所進行之一種有目的、有計畫、有組織的傳授知識技能、培養思想品德、發展智力和體力的活動。<sup>1</sup>此外，教育本身可以從三個面向來加以理解：(1)是一個人從事教育的活動，即教育者從事教育(educating)或教學(teaching)的行為或過程；(2)是在一個人被教育時所發生的，「被教育」(being educated)或「學習」(learning)的過程或經驗；(3)則是指一個人在教育(educating)與被教育(being educated)之雙重受教育過程中所產生的結果。此外，尚有第(4)種涵義則是指作為一種研究或訓練的專業領域。在談到「自我教育」(self-education)時，從事教育者跟被教育者可能是相同的。而第(4)種涵義可以界定為對(1)、(2)及(3)之研究；(3)則是(1)和(2)之結果；(2)則是(1)相對的一面。<sup>2</sup>在人權的意義上，教育主要指的是

<sup>1</sup> 參見朱作人撰，〈教育(education)〉，收於教育百科辭典編審委員會主編，《教育百科辭典》，(台北：五南，民國83年)，406頁。

<sup>2</sup> William K. Frankena, "Education", in Philip P. Wiener ed., *Dictionary of the History of Ideas-Studies of Selected Pivotal Ideas*, Vol. II, (New York: Charles Scribner's Sons, 1973), p.72.

第(2)的面向，也就是指有關一個人「受教育」(being educated)或「學習」(learning)的人權。

## 二、文化的意義

至於「文化」(culture)一辭，係由拉丁文 *cultura* 發展而來，原係指「開墾土地」之意，其後西賽羅 (Cicero) 則在使用 *cultura animi* 一詞 (意指 culture of the soul，栽培生命) 時，則泛指哲學 (philosophy) 及學習 (learning)<sup>3</sup>。如今「文化」一辭，意義廣泛，克羅孔 (C. Kluchhohn) 認為：「當我們把一般的文化，看作是一個敘述性的概念時，文化即是人類因為**創造**而所累積起來的寶藏，譬如：書籍、繪畫、建築.....等均屬之。」<sup>4</sup>目前較被廣泛使用的定義則是英國學者泰勒 (E.B.Tylor) 的解釋，他認為：「文化，是一個複合整體 (Complex whole)，是因為人身為**社會的成員**之一，乃得以獲得的。它包含了：知識、信仰、藝術、道德、法律、風俗，以及人類其他的能力與習慣.....等等。」<sup>5</sup>此外，文化亦指：「**人類知識、信仰與行為的統合形態**，包括語文、意識形態、信仰、習俗、禁忌、法規、制度、工具、技術、藝術品、禮儀、儀式及其他相關成分，其發展依人類學習知識及向後代傳授之能力而定。」<sup>6</sup>同時文化亦指：「一個民族的生活方式。由傳統的思想與行為模式所構成，包括：價值、信仰、行為規範、政治

---

<sup>3</sup> Frederick M. Barnard, "Culture and Civilization in Modern Times", in Philip P. Wiener ed., *Dictionary of the History of Ideas-Studies of Selected Pivotal Ideas*, Vol. I, (New York: Charles Scribner's Sons, 1973), p.613.

<sup>4</sup> 引自夏學理、凌公山、陳媛編著，《文化行政》，修訂再版（台北：國立空中大學，民國89年），5頁。

<sup>5</sup> 引自同上註，6至7頁。另參考賀德芬著，〈文化創新與法制化－著作權法的現代意義〉《文化創新與商業契機》，（台北：月旦，民國83年），15至16頁。

<sup>6</sup> 摘自《大英簡明百科》知識庫光碟中文版，由遠流出版公司出版發行(c) 2003 Encyclopedia Britannica, Inc.



組織、經濟活動等。其係透過學習而非透過生物遺傳，一代一代地傳遞下去。」<sup>7</sup>因此，文化廣義而言，包括一切有關知識、信仰、藝術、宗教、道德、法律、風俗等人類的行為、創作活動、社會活動及其產物的總稱，而文化的發展綿延則與人類的學習與受教育有關。

### 三、教育文化人權的意義

綜合前述對文化概念之討論，其實，廣義的文化原應包括教育（知識的獲得、傳遞與文化的傳承）與科學（知識的發現與文化的創新與發展）在內，因此廣義的文化權實應包括教育、科學與文化相關的自由與權利在內。例如，在「經濟社會文化權利國際公約」（International Convention on Economic, Social and Culture Rights, 1966，簡稱 ICESCR）中，所謂的文化權利（culture rights），包括：第十三條之受教育權（the right of everyone to education）、父母的教育自由（the liberty of parents .....to choose for their children schools, other than those established by the public authorities..... and to ensure the religious and moral education of their children in conformity with their own convictions.）、設立及管理教育機構之自由（the liberty of individuals and bodies to establish and direct educational institutions.....），以及第十五條之參與文化活動之權利、享受科學進步及應用之惠的權利、對其本人之任何科學、文學或藝術作品所獲得之精神與物質利益，享受保護之惠的權利（the right of everyone: (a) To take part in cultural life; (b) To enjoy the benefits of scientific progress and its applications; (c) To benefit from the protection of the moral and material interests

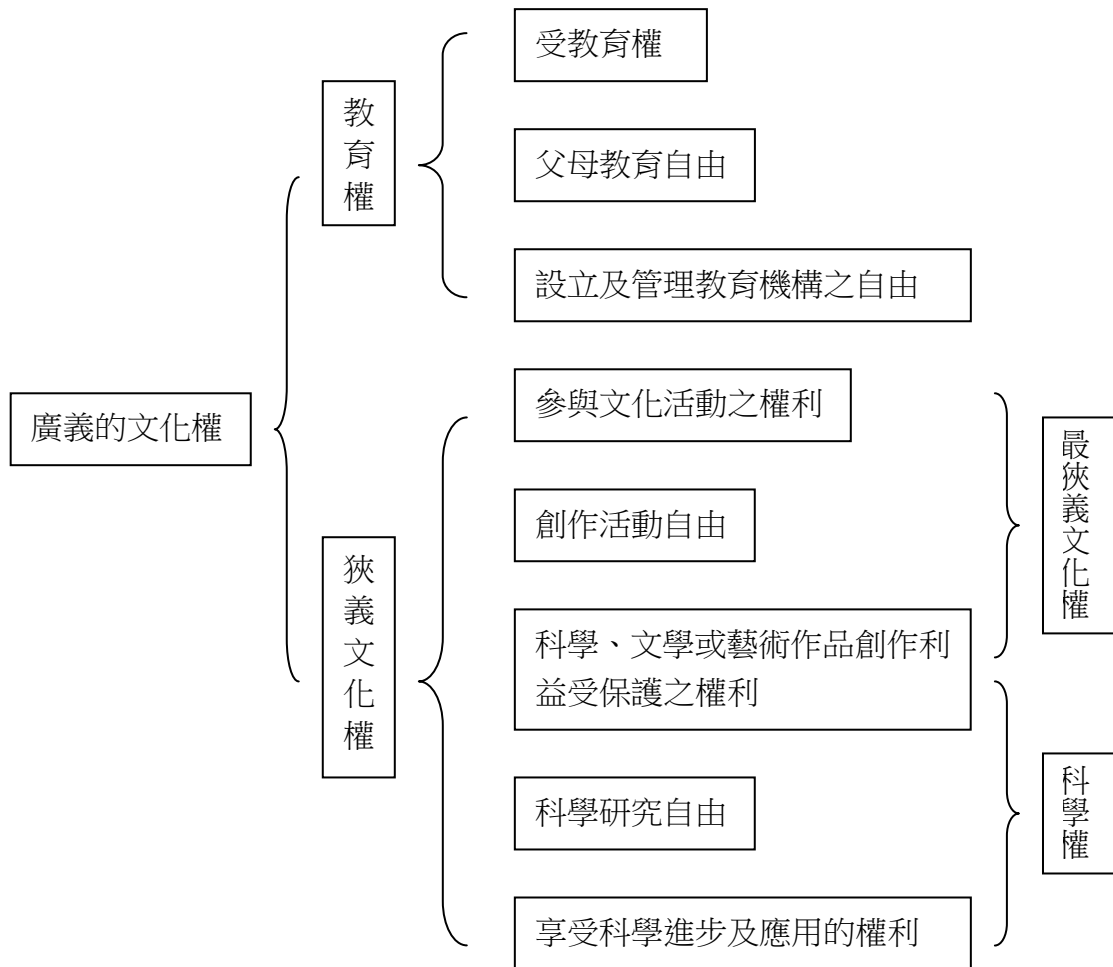
<sup>7</sup> Elvin Hatch, Culture, in Adam Kuper & Jessica Kuper ed., *The Social Science Encyclopedia*, (Boston, Routledge & Kegan Paul, 1985), p.178.

resulting from any scientific, literary or artistic production of which he is the author.)，以及科學研究及創作活動所不可缺少之自由(the freedom indispensable for scientific research and creative activity)。其文化權之概念係涵蓋教育、科學與文化活動之自由及權利在內。

若根據「經濟社會文化權利國際公約」之規定，其所謂文化權係屬廣義的文化權，其內容包括與教育權有關之第十三條及第十四條之規定，以及屬於狹義文化權之第十五條規定，但第十五條之規定中又可進一步區分為最狹義文化權與科學權（與科學有關之權利）兩部份。因此，「經濟社會文化權利國際公約」中所謂文化權，其時也是包括教育權及狹義文化權在內，亦即相當於教育文化人權。

然而，在我國現行憲法上，教育、科學、文化這三個概念基本上是並列的，例如：憲法第 164 條規定提及「教育、科學、文化之經費」（增修條文第 10 條第 10 項亦同）、第 165 條提及「國家應保障教育、科學、藝術工作者之生活」。但在使用「教育文化」一詞時，則「科學」則通常亦包括在其中，例如：憲法第十三章基本國策第五節「教育文化」十個條文中提及科學之條文便有五條（第 158、164 至 167 條），其中憲法第 158 條關於教育文化之目標便提及「教育文化，應發展國民之……科學及生活智能。」

再者，憲法使用「文化」一辭時，有時係指狹義的文化，例如：憲法 164、165 條及增修條文第 10 條第 10 項中其與教育、科學並列或憲法 166 條中提及「有關歷史、文化、藝術之古蹟、古物」時與歷史、藝術並列；有時又是指廣義的文化（例如增修條文第 10 條第 11 項提及國家肯定多元文化時）。



圖一：「經濟社會文化權利國際公約」中文化權之體系

由於在現行憲法（包括增修條文）中，使用「教育文化」之用語者，在十一個條文中便共有五個條文中使用並且總共出現過六次，可見其使用之頻繁。因此，本文有鑑於憲法條文上使用「教育文化」一詞之現況，暫時先以「教育文化人權」來指涉關於教育、科學及文化之人權（廣義的文化權）。並且因為現行憲法在人民的權利義務一章中，所明文規定的教育文化人權僅有憲法第二十一條的「人民有受國民教育的權利與義務。」本文探討教育文化人權入憲之目的，一方面係檢討現行憲法中教育文化人權入憲

之現況及其問題，另一方面也希望對未來新憲法中有關教育、科學、文化人權入憲應有之內容。

## 參、國際人權典章中教育文化人權之發展

二十世紀第二次世界大戰之後，人權國際化的趨勢使得教育文化人權得到快速的發展。國際人權中關於教育文化人權之規定，主要存在於世界人權宣言、經濟社會文化權利國際公約、公民及政治權利國際公約、兒童權利公約等國際人權典章之中。

### 一、世界性的人權典章中有關教育文化人權之規定

#### (一) 世界人權宣言 ( Universal Declaration of Human Rights, UDHR, 1948 )

世界人權宣言第二十二條規定：「人既為社會之一員，自有權享受社會保障，並有權享受個人尊嚴及人格自由發展所必需之經濟、社會及文化各種權利之實現；此種實現之促成，端賴國家措施與國際合作並當依各國之機構與資源量力為之。」首先提及「文化權」( cultural rights ) 而此所謂文化權即是指第二十六條及第二十七條之規定。

其中第二十六條針對教育權規定：「一、人人皆有受教育之權。教育應屬免費，至少初級及基本教育應然。初級教育應屬強迫性質。技術與職業教育應廣為設立。高等教育應予人人平等機會，以成績為準。」(第一項)「二、教育之目標在於充分發展人格，加強對人權及基本自由之尊重。教育應謀促進各國、各種族

或各宗教團體間之諒解、容恕及友好關係，並應促進聯合國維繫和平之各種工作。」(第二項)「三、父母對其子女所應受之教育，有優先決擇之權。」(第三項)這其中「教育權」包括「受教育權」以及「父母之教育選擇權」兩部分。

此外，在第二十七條則針對狹義文化權規定：「人人有權自由參加社會之文化生活，欣賞藝術，並共同襄享科學進步及其利益。」(第一項)「人人對其本人之任何科學、文學或美術作品所獲得之精神與物質利益，有享受保護之權。」(第二項)這其中明文規定參加文化生活之權利及科學、文學或美術作品權益之保護，實際上包括了文化及科學方面的權利。

## (二) 經濟社會及文化權利國際公約( International Convention on Economic, Social and Culture Rights, ICESCR, 1966 )

其後聯合國為了進一步落實世界人權宣言所揭示人權之保障，於一九六六年十二月十六日的第二十一屆聯合國大會中通過「經濟社會文化權利國際公約」，並於一九七六年一月三日開始生效。此一公約又被稱為「社會權公約」<sup>8</sup>，其所規定的經濟、社會、文化權利多被歸類為「社會權」或「福利權」<sup>9</sup>之範圍。

該公約第十三條係有關教育權之規定：「一、本盟約締約國確認人人有受教育之權。締約國公認教育應謀人格及人格尊嚴意識之充分發展，增強對人權與基本自由之尊重。締約國又公認教育應使人人均能參加自由社會積極貢獻，應促進各民族間及各種族、人種或宗教團體間之了解、容恕與友好關係，並應推進聯合國維持和平之工作。」(第一項)「二、本盟約締約國為求充分實現此種權利起見，確認：(一) 初等教育應屬強迫性質，免費普及

<sup>8</sup> 劉文彬著，《西洋人權史》，(台北：五南，2005年)，215頁。

<sup>9</sup> 常健著，《人權的理想、爭論與現實》，(台北：洛克，1997年)，63頁。

全民；(二) 各種中等教育，包括技術及職業中等教育在內，應以一切適當方法，特別應逐漸採行免費教育制度，廣行舉辦，庶使人人均有接受機會；(三) 高等教育應根據能力，以一切適當方法，特別應逐漸採行免費教育制度，使人人有平等接受機會；(四) 基本教育應儘量予以鼓勵或加緊辦理，以利未受初等教育或未能完成初等教育之人；(五) 各級學校完備之制度應予積極發展，適當之獎學金制度應予設置，教育人員之物質條件亦應不斷改善。」

(第二項)「三、本盟約締約國承允尊重父母或法定監護人為子女選擇符合國家所規定或認可最低教育標準之非公立學校，及確保子女接受符合其本人信仰之宗教及道德教育之自由。」(第三項)

「四、本條任何部分不得解釋為干涉個人或團體設立及管理教育機構之自由，但以遵守本條第一項所載原則及此等機構所施教育符合國家所定最低標準為限。」(第四項)

此一規定有四個特色：第一是將受教育權定位為所有人在所有教育階段之權利；第二是同時規定了教育目的；第三是將對應於做為社會權之受教育權利的國家義務加以詳細規定；第四因為受教育權利的保障必須國家積極地負起參與義務才能達成，但仍然不能完全信賴國家的功能，因此從教育目的、父母的教育自由及私立學校的設立自由來防止國家對教育的獨占與支配。<sup>10</sup>

其次，第十四條則係對免費初等教育實施之規定：「本盟約締約國倘成為締約國時尚未能在其本土或其所管轄之其他領土內推行免費強迫初等教育，承允在兩年內訂定周詳行動計劃，庶期在計劃所訂之合理年限內，逐漸實施普遍免費強迫教育之原則。」這兩條關於「教育權」之規定，包括了「受教育權」、「父母的教育自由」及「設立及管理教育機構之自由」。

---

<sup>10</sup> 荒牧重人著，〈教育理念・目的の法定化と國際教育法〉，收於教育學關聯 15 學會共同公開シンポジウム準備委員會編，《教育理念・目的の法定化をめぐる國際比較》，(東京：出版，2004 年)，28 至 29 頁。

至於第十五條則是有關「狹義文化權」之規定：「一、本盟約締約國確認人人有權：(一) 參加文化生活；(二) 享受科學進步及應用之利益；(三) 對其本人之任何科學、文學或藝術作品所獲得之精神與物質利益，享受保護之利益。」(第一項)「二、本盟約締約國為求充分實現此種權利而採取之步驟，應包括保存、發揚及傳播科學與文化所必要之辦法。」(第二項)「三、本盟約締約國承允尊重科學研究及創作活動所不可缺少之自由。」(第三項)「四、本盟約締約國確認鼓勵及發展科學文化方面國際接觸與合作之利。」(第四項)其「狹義文化權」內容包括：「參與文化活動之權利」、「享受科學進步及應用之利益的權利」、「對其本人之任何科學、文學或藝術作品所獲得之精神與物質利益，享受保護之利益的權利」、「科學研究之自由」以及「創作活動之自由」。

### (三) 公民及政治權利國際公約 ( International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR, 1966 )

與「經濟社會文化權利國際公約」同時通過，而於一九七六年三月二十三日生效之「公民及政治權利國際公約」，又被稱為「自由權公約」，但其內容則主要包括「自由權」與「政治權」(參政權)兩大部分<sup>11</sup>。不過其在第二十七條中亦有關於「文化」之權利，該條規定：「凡有種族、宗教或語言少數團體之國家，屬於此類少數團體之人，與團體中其他分子共同享受其固有文化、信奉躬行其固有宗教或使用其固有語言之權利，不得剝奪之。」此係明文保障少數團體之成員「享受其固有文化、信奉躬行其固有宗教或使用語言之權利使用語言之權利」。但此一有關文化之權利雖然被歸為「自由權公約」之範圍，但其性質上除了是個人的權利<sup>12</sup>之外，

<sup>11</sup>常健著，《人權的理想、爭論與現實》，44 頁。

<sup>12</sup>曼弗雷德·諾瓦克著，夏勇等譯，《民權公約評注—聯合國公民權利和政治權利國際公約》，(北京：三聯書店，2003 年)，491 至 493 頁。

亦屬於第三代集體人權中特殊人類群體的權利<sup>13</sup>，或亦可稱為「少數群體的權利」(minority rights)<sup>14</sup>。

#### (四) 兒童權利公約 (Convention on the Rights of the Child, CRC, 1989)

在兩大國際人權公約通過後，又歷經二十幾年，聯合國再次針對兒童應享有之權利於一九八九年通過了「兒童權利公約」。其中第二十八條規定了兒童之受教育權：「締約國確認**兒童有受教育的權利**，為在機會平等的基礎上逐步實現此項權利，締約國尤應：(a) 實現全面的免費義務小學教育；(b) 鼓勵發展不同形式的中等教育，包括普通和職業教育，使所有兒童均能享有和接受這種教育，並採取適當措施，諸如實行免費教育和對有需要的人提供津貼；(c) 根據能力以一切適當方式使所有人均有受高等教育的機會；(d) 使所有兒童均能得到教育和職業方面的資料和指導；(e) 採取措施鼓勵學生按時出勤和降低輟學率。」對於兒童之受教育權有所規定。

此外，第二十九條也針對兒童受教育之目的規定：「締約國一致認為教育兒童的目的應是：(a) 最充分地發展兒童的個性、才智和身心能力；(b) 培養對人權和基本自由以及聯合國憲章所載各項原則的尊重。(c) 培養對兒童的父母、兒童本身的文化認同、語言和價值觀，兒童所居住國家的民族觀、其原籍國以及不同於其本國的文明的尊重；(d) 培養兒童本著各國人民、族裔、民族和宗教群體以及原為土著居民的人之間諒解、和平、寬容、男女平等和友好的精神，在自由社會裏過有責任感的生活。(e) 培養對自然環境之尊重。」(第一項)「對本條或第二十八條任何部分

---

<sup>13</sup>常健著，《人權的理想、爭論與現實》，102 至 103 頁。

<sup>14</sup>關於此一用語參見陳秀容導論注釋 5 之解說，收於威爾·金里卡著，鄧紅風譯，《少數群體的權利－民族主義、多元文化主義與公民權》，(台北：左岸文化，2004 年)，63 頁。



的解釋均不得干涉個人和團體建立和指導教育機構的自由，但須始終遵守本條第一款載列的原則，並遵守在這類機構中實行的教育應符合國家可能規定的最低限度標準的要求。」(第二項)則對「建立和指導教育機構的自由」有所規定。

此外，「兒童權利公約」第三十條則針對少數群體兒童之文化權規定：「在那些存在族裔、宗教或語言方面屬於少數人或原住民的國家，不得剝奪專屬於這種少數人或原住民的兒童與其群體的其他成員共同享有自己的文化、信奉自己的宗教並舉行宗教儀式、或使用自己的語言的權利。」對少數群體兒童之「共同享有自己的文化、信奉自己的宗教並舉行宗教儀式、或使用自己的語言的權利」有明文規定。

同時，第三十一條也針對兒童之文化權規定：「締約國確認兒童有權享有休息和閒暇，從事與兒童年齡相宜的遊戲和娛樂活動，以及自由參加文化生活和藝術活動。」(第一項)「締約國應尊重並促進兒童充分參加文化生活和藝術活動的權利，並應鼓勵提供從事文化、藝術、娛樂和休閒活動的適當和均等機會。」(第二項)則對於兒童之「享有休息和閒暇之權利」、「從事遊戲和娛樂活動之權利」以及「參加文化生活和藝術活動的權利」。<sup>15</sup>

## 二、區域性人權典章中的教育文化人權

在區域性的人權典章中，不論是歐洲人權公約第一議定書(1952)、非洲人權與民族權憲章(1981)、美洲人權公約補充議定書(1988)、阿拉伯人權憲章(1994)、獨立國家國協人權與基本自由公約(1995)或是歐盟基本權利憲章(2000)對於教育文

<sup>15</sup> 關於兒童權利公約第二十八條至三十一條的逐條詳細解說，參見中野 光、小笠 毅編

化人權均有相關之規定，以下便簡單介紹之：

**(一) 歐洲人權公約 (1950) 第一議定書 (1952) 及歐盟基本權利憲章 (2000)**

歐洲人權公約 (Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 1950) 第一議定書 (First Protocol, 1952) 第二條中規定：「人人都有受教育之權利。在行使任何與教育和教學有關的職責中，國家將尊重家長按照其宗教和哲學信仰來保證得到這種教育和教學的權利。」<sup>16</sup>規定了受教育權利及國家在教育和教學上尊重家長宗教及哲學信仰。<sup>17</sup>其後「歐盟基本權利憲章」 (Charter of Fundamental Rights of the European Union, 2000) <sup>18</sup>則在第十三條規定：「藝術與科學研究應免於受到限制。學術自由應受到尊重。」對學術自由及藝術自由有所規定。第十四條也就教育權有所規定：「一、任何人皆有受教育及接受職業及繼續訓練之權利。二、此一權利包括獲得免費、強迫性質之教育。三、適當尊重民主原則而設立教育機構之自由，以及父母確保以符合他們宗教、哲學與教育信仰之方式來教育及教導其子女之權利應予以尊重，只要其符合國家規範其行使此種自由及權利之法律。」這包括受教育及訓練之權利、設立教育機構之自由及父母之教育權。此外，第二十二條規定：「歐洲聯盟尊重文化、宗教及語言之

---

著，《子どもの權利條約》，(東京：岩波書店，1996年)，144頁以下。

<sup>16</sup>中國人權協會編，《人權法典》，(台北：遠流，2001年)，342頁。

<sup>17</sup>關於歐洲人權公約有關受教育權規定之討論參見，廖福特著，〈受教育權〉，收於氏著《歐洲人權法》，(台北：學林，2003年)，342頁。

<sup>18</sup>關於歐盟基本權利憲章之相關討論請參閱，廖福特著，〈歐洲聯盟基本權利憲章〉，收於氏著《歐洲人權法》，(台北：學林，2003年)，381頁以下；廖福特著，〈從人權宣言邁向人權法典－「歐洲聯盟基本權利憲章」之實踐〉，收於氏著《國際人權法－議題分析與國內實踐》，(台北：元照，2005年)，397頁以下。

多樣性。」<sup>19</sup>對於多元文化採取肯定之立場。

## (二) 非洲人權與民族權憲章 (1981)

非洲人權與民族權憲章 (African Charter on Human and Peoples' Rights, 1981) 第十七條規定：「一、人人有受教育的權利。二、人人可以自由參加本社會的文化生活。三、促進和保護社會所確認的道德和傳統價值是國家的職責。」<sup>20</sup>規定了受教育權利、參加文化生活之自由及國家的責任。

## (三) 美洲人權公約 (1969) 補充議定書 (1988)

美洲人權公約補充議定書 (Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Culture Rights, 1988) 第十四條有受教育的權利之規定：「一、人人有受教育的權利。二、本議定書各締約國同意，教育一般應朝著充分發展人的個性和尊嚴的方向發展，應當加強對人權、意識型態多元主義及基本自由、正義與和平的尊重。締約國並同意，教育應使人人有所準備以完成獲得適當生存和使人們能夠有效參與民主多元社會的任務，並應推動所有國家、種族、族群或宗教團體間之了解、寬容與友誼，並促進維持和平之工作。三、為充分行使教育權利，本議定書締約各國承認：(一) 初等教育應屬強迫性質，免費普及全民；(二) 各種中等教育，包括技術及職業中等教育在內，應以一切適當方法，特別應逐漸採行免費教育制度，使人人均有接受機會；(三) 高等教育應根據能力，以一切適當方法，特別應逐漸採行免費教育制度，使人人有平等接受機會；(四) 基本教育應儘量予以鼓勵或加緊辦理，以利未受初等教育或未能

<sup>19</sup> P.R.Gandhi ed., International Human Rights Documents, 3<sup>rd</sup>.ed, (N.Y.:Oxford University Press, 2002), pp.324-325.

<sup>20</sup> 中國人權協會編，《人權法典》，245 頁。

完成初等教育之人；(五) 應為身心障礙者設立特別教育課程，以便對身心障礙者進行特別指導和培訓。」

第十五條則規定父母教育自由：「一、本議定書締約各國保證尊重父母和在可適用情況下的法律監護人，為其孩子選擇非由公共當局建立的學校的自由，只要他們遵守國家制定或批准的最低教育標準，並能夠確保孩子接受與其信仰一致的宗教和道德教育。二、不得將本條款的任何規定解釋為，干涉個人和團體建立和指導教育機構的自由，假如後者接受以上所載原則的制約並受在此類機構中所設教育課程需符合國家規定最低標準的要求的制約。」。

第十六條則規定文化利益之權利：「一、本議定書締約各國承認每個人享有以下權利：(一) 參加社區的文化和藝術生活；(二) 享受科學進步及其應用所產生的利益。二、本議定書締約各國為確保充分行使此一權利所採取的措施，應包括維護、發展和普及科學、文化和藝術所必須之措施。三、本議定書締約各國保證尊重科學研究和創造性活動必不可少的自由。四、本議定書締約各國承認在科學和文化領域鼓勵和發展國際交流和合作所產生的利益。」<sup>21</sup>

美洲人權公約補充議定書之規定大致上與經濟社會文化權利國際公約之規定相符，僅有在對身心障礙者之教育上有特別規定。

#### (四) 阿拉伯人權憲章 (1994)

阿拉伯人權憲章 (Arab Charter on Human Rights, 1994) 第三十四條規定：「去除文盲是有拘束力之義務，且每個人都有受教育的權利。至少初等教育應屬強迫及免費，並且中等教育及大學教

---

<sup>21</sup>中國人權協會編，《人權法典》，312 至 313 頁。

育應使任何人皆容易獲得。」規定受教育的權利。第三十五條則規定：「人民有權生活於知識及文化的環境中，在此環境中阿拉伯民族主義應是驕傲的來源，人權應被正當化，種族、宗教及其他形式之歧視應被拒絕，並且國際的合作與世界和平的目標應被支持。」明定人民享有知識及文化環境的權利。至於第三十六條則規定：「任何人有權參與文化生活、欣賞文學及藝術作品，以及有機會去發展其藝術、知識及創作的天賦才能。」此對於參與文化生活的權利、欣賞文藝作品之權利、發展天賦才能的權利有所規定。第三十七條：「少數族群不應被剝奪享有其文化或遵循其宗教教導之權利。」<sup>22</sup>對於少數族群之文化權利有所規定。

#### (五) 獨立國家國協人權與基本自由公約 (1995)

獨立國家國協人權與基本自由公約 (Commonwealth of Independent States Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, 1995) 第二十一條規定：「隸屬於少數民族之人們，其個人或集體不受妨礙地表現、保存及發展其民族、語言、文化或宗教認同之權利不應被否認。」保障少數族群之文化權。在第二十七條則針對受教育權規定：「一、任何人受教育之權利不應被否認。締約國在從事與教育或教學相關之任何功能之運作時，應尊重父母確保其子女獲得之此種教育或教學能符合其自身信仰及民族傳統之權利。二、一般初等教育及基本教育應屬強迫及免費。三、每一締約國均應設定強迫性中等教育之最低年齡，並且不得低於依法律規定符合國際認可標準之僱用的最低年齡。」<sup>23</sup>

上述各區域性之人權典章中有關教育文化人權之規定，大體上均與前述聯合國各項人權宣言或條約之內容相符。

<sup>22</sup> P.R.Gandhi ed., International Human Rights Documents, 3<sup>rd</sup>.ed, (N.Y.:Oxford University Press, 2002), p.412.

<sup>23</sup> P.R.Gandhi ed., International Human Rights Documents, 3<sup>rd</sup>.ed, (N.Y.:Oxford University

### 三、其他國際上有關教育文化人權之文獻

除了前述聯合國之宣言、條約及各區域性之宣言條約外，亦有若干與教育文化人權相關之國際組織之宣言或決議值得參考，例如：

#### (一) 聯合國教科文組織取締教育歧視公約 ( 1962 )

聯合國教科文組織大會第十一屆會議於一九六〇年十二月十四日通過決議，一九六二年五月二十二日生效。聯合國教科文組織取締教育歧視公約為國際上第一個明定關於少數族群語言表達權利條款的公約。其中第五條規定：

「一、本公約締約各國同意：(甲)教育的目的在於充分發展人的個性並加強對人權和基本自由的尊重；教育應促進各國、各種族或宗教集團間的瞭解、容忍和友誼，並應促進聯合國維護和平的各項活動；(乙)必須尊重父母和(如適用時)法定監護人的下列自由：第一，為他們的孩子選擇非公立的但符合主管當局所可能規定或批准的最低教育標準的學校；其次，在所有方法不違背國家法律程序的情況下，保證他們的孩子能按照他們自己的信仰接受宗教和道德教育；任何人或任何一群人不得被強迫接受同他們的信仰不一致的宗教教育；(丙)必須確認少數民族的成員有權進行他們自己的教育活動，包括維持學校及按照每一國家的教育政策使用或教授他們自己的語言在內，但：(1)行使這一權利的方式，不得妨礙這些少數民族的成員瞭解整個社會的文化和語言以及參加這個社會的活動，亦不得損害國家主權；(2)教育標準不得低於主管當局所可能規定或批准的一般標準；(3)這種學校的入學，應由人隨意選擇。二、本公約締約各國承擔採取一切

必要的措施去保證適用本條第一項所述的各项原則。」<sup>24</sup>

## (二) 國際文化合作原則宣言 (1966)

UNCSCO 在 1966 年所通過的「國際文人合作原則」宣言亦曾再第一條明白宣示：「一、每一種文化都有其尊嚴與價值，需要被適當的尊重與保存；二、每一人民都有發展其文化的權利與義務；三、所有文化都是屬於全體人類的共同遺產的一部份，它們的種類繁多，彼此互異，並互為影響。」第三條規定：「國際文化合作的範圍應包括有關教育、科學和文化的、知識的和創造的活動的所有方面。」第五條亦規定：「文化活動是所有人民和所有國家的權利義務，他們應當互相分享彼此的知識和技能。」而國際合作的目的，是為了「使每一個個體都可以去接觸知識，欣賞各個民族的藝術與文學成就，分享世界各地科學進步的好處，並對豐富文化生活提供貢獻。」(第四條第四款)<sup>25</sup>此一宣示所蘊含之精神，包括文化的創造、參與、尊重、交流與學習，是近代文化權利的核心概念。

## (三) 學習權宣言 (1985)

1985 年聯合國教科文組織 (UNESCO) 在法國巴黎所舉行的第四屆國際成人教育會議通過「學習權宣言」(The Right to Learn)：「學習權乃是：讀與寫的權利；質疑與分析的權利；想像與創造的權利；研究自己本身的世界而撰寫歷史的權利；獲得教育資源的權利；發展個人及集體技能的權利。」「學習權是對於人類的生存而言不可欠缺的工具。」「學習權並非只是經濟發展的手段。它必須被當作一種基本權利。學習活動乃是被置於所有教

<sup>24</sup>中國人權協會編，《人權法典》，208 至 212 頁。

<sup>25</sup>國際文化合作原則宣言之中譯本，收於行政院原住民委員會編，《原住民聯合國工作資源手冊》，(台北：行政院原住民委員會，1999 年)，238 至 241 頁。

育活動的中心，將每個人從聽任其自然發展的客體，轉變成創造自己歷史的主體。學習權是一種基本人權，其正當性是普遍的。學習權不得限定於某一部分人類才能享有。……」<sup>26</sup>此所謂「學習權」並非僅只是給予學習機會而已，而是讓學習者在全部的學習過程中作為學習的主體。<sup>27</sup>因此，與受教育之權利仍有所不同。

#### (四) 隸屬少數民族或宗教與少數語言族群的權利宣言 (1992)

聯合國人權委員會一九九二年二月二十一日所通過的第十六號決議與一九九二年十二月十八日於聯合國大會所通過的第47/135號決議所發表之「隸屬少數民族或宗教與少數語言族群的權利宣言」(Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, 1992)其第二條規定：「隸屬少數民族或宗教和少數族群語言者，有權去享有其自身的文化，宣揚與實踐其自身的宗教，在公私領域使用其自身的語言，並且不受到任何干預或是各種型式的歧視……」(第一項)第四條亦規定：「國家必須採取措施去創造有利環境，以讓隸屬少數族群人們能展現其自身特性，與發展自身文化、語言、宗教、傳統與習俗。但是若其明確的習慣是違反國際法與國際標準相違背者，不在此限。」(第一項)「國家須採取適當的措施，並在儘可能的情形下，去使隸屬少數民族或族群、宗教和語言者擁有充分的機會去學習其母語或去教授其母語。」(第二項)「國家必須在教育領域採取適當的措施，去鼓勵研究在現有疆域內少數族群關於歷史、傳統、語言、文化的知識。隸屬少數族群的人們

---

<sup>26</sup>關於學習權的發展與學習權宣言，請參見周志宏著，〈學習權的形成與發展〉，收於國史館編，《人權理論與歷史論文集》，(台北：國史館，2004)，409至438頁。

<sup>27</sup>關於學習權之意義，參見藤田秀雄編著，《ユネスコ學習權宣言と基本的人權》，(東京：教育史料出版會，2001)，21頁以下。



應有充分的機會去獲得整個社會的知識。」(第三項)<sup>28</sup>對於少數族群之語言文化權利有所規定。

#### 四、國際人權中教育文化人權之範圍

上述聯合國主要之宣言、條約中有關教育文化人權之規定，以及區域性人權公約或其他國際性人權文獻中所涵蓋之教育文化人權之內容，可以歸納整理為以下幾個內容：

- 一、受教育的權利（包括教育目標與教育制度之原則）；
- 二、學習的權利；
- 三、父母之教育自由（包括私立學校之選擇自由與道德及宗教教育之自由）；
- 四、個人或團體設立和管理私立教育機構之自由（私人興學自由）；
- 五、科學研究之自由（包括學術自由）；
- 六、享受科學進步利益之權利；
- 七、創作活動之自由（包括藝術自由）；
- 八、參加文化生活欣賞藝術之自由；
- 九、享受本人科學研究及創作活動之利益並受保護的權利（智慧財產權之享受與保護）；
- 十、兒童之受教育權（包括教育目標與教育制度之原則）；
- 十一、兒童享有休息和閒暇之權利；
- 十二、兒童從事遊戲和娛樂活動之權利；
- 十三、兒童參加文化生活和藝術活動的權利；
- 十四、少數族群兒童共享自己文化、宗教或使用自己的語言的權利；

<sup>28</sup> P.R.Gandhi ed., International Human Rights Documents, 3<sup>rd</sup>.ed, (N.Y.:Oxford University Press, 2002), pp.142-145.

十五、少數團體成員與團體中其他成員共享其固有文化、宗教或使用其固有語言之權利；

## 肆、各國憲法中的教育文化人權

各國憲法中教育文化人權的發展，約略可以分成三個階段來加以探討：一是十八、十九世紀各國憲法中教育文化人權的萌芽期；二是二十世紀八〇年代以前各國憲法中教育文化人權的發展期；以及一九九〇年代以來教育文化人權的成熟期。在教育文化人權的萌芽期中，教育從國家義務逐漸發展成屬於自由權的各項權利，例如：教育自由、私人興學自由及學術自由等。在第二個教育文化人權的發展期中，具有社會權性質的受教育權以及文化生活相關之人權也逐步發展出來。到了第三階段的成熟期，具有集體人權性質的教育文化人權，特別是兒童及少數族群的教育、文化及語言權利受到承認與肯定。以下便分別分析之：

### 一、十八、十九世紀各國憲法中之教育文化人權

十八、十九世紀，各國憲法中之教育文化人權之規定，十分罕見，且多屬於自由權性質之規定。尤其自歐洲最早的成文憲法，1791年的法國憲法出現以來，法國各個憲法中，關於教育之規定，多屬強調教育之公共性、教育免費、提供初等教育之社會義務等規定。例如：一七九三年法國捷倫特憲法（*Constutution Girondine*）草案之「人人的市民及政治自然權利宣言草案」（*Projet de Déclaration des droits naturels, civiles et politiques des hommes*）第二

十三條第一次出現關於教育之規定：「初等教育乃是所有人的需要，社會應對其成員平等地提供。」<sup>29</sup>同年山獄黨憲法（*Constitution montagnarde*）之「人及市民權利宣言」（*Acte constitutionnel du 24 juin 1793 et Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*）中第二十二條也規定：「教育乃是所有人之需要。社會為全力促成一般理性之進步，應使所有人可以獲教育。」<sup>30</sup>但此皆屬於有關社會應有提供教育的義務之規定，還不能認為具有主觀權利之性質。不過到了一七九五年的法國憲法第三百條則規定：「市民為促進科學、文藝之進步，有設立私立學校或協會之權利。」<sup>31</sup>首次規定了私人興學之權利。

到了十九世紀這個成文憲法的全盛時代，歐洲各國憲法規定則主要是以關於教學自由、學術自由、宗教教育自由、初等教育之義務以及教育制度之規範為其共通特徵。例如：一八一五年荷蘭王國憲法第二〇一條規定：「教育之實施除受政府監督外，乃是自由的。……關於教育方式的選擇與教師的任用，應特別尊重私立教育的自由。」<sup>32</sup>一八三一年的比利時憲法第十七條規定：「教育是自由的。對其所為之任何限制與壓迫應予禁止。有關教育之犯罪，僅能依據法律之規定加以處罰。以國家經費實施國民教育亦應依法律規定行之。」<sup>33</sup>其後一八四八年法國憲法（*Constitution de la République Française du 4 novembre 1848*）第九條亦規定：「教育是自由的。教育自由應依據法律規定之能力及道德性條件且在國家的監督下實施。此一監督應及於所有的教育及教化設施。」

<sup>29</sup>高木八尺、末延三次、宮澤俊義編，《人權宣言集》，（東京：岩波書店，1957年），138頁。

<sup>30</sup>高木八尺、末延三次、宮澤俊義編，《人權宣言集》，145至146頁。

<sup>31</sup>中村睦男著，〈フランスにおける教育自由法理 形成（一）〉，《北大法學》，第23卷，第2號，126頁。另參見兼子 仁著，《教育法（新版）》，（東京：有斐閣，昭和61年），219頁。

<sup>32</sup>引自木田宏、市川昭午編，結城忠執筆，《教育讀本》，初版（東京：東洋經濟新報社，昭和61年），129至130頁。

<sup>33</sup>高木八尺、末延三次、宮澤俊義編，《人權宣言集》，251頁。

同憲法第十三條也規定了社會應獎勵並促進免費初等教育、職業教育。<sup>34</sup>當時所謂教育自由主要是指私教育的自由，包括父母的教育自由、宗教教育自由、私立學校的教育自由<sup>35</sup>。

此外，德國一八四九年的法蘭克福憲法第一五二條規定：「學術及其講授是自由的。」第一五三條規定教育制度之國家監督、第一五四條則規定：「設立、管理教育設施及在該設施中實施之教育，如向該管國家機關證明其能力時，乃是所有德國人之自由。家庭教育不受任何限制。」第一八八條更規定：「對不操德語之德意志民族，應保障其民族發展。特別是應保障在其語言使用之區域內，教會制度、教育、內部行政及司法上使用語言之同等權利。」首次出現了學術自由、私人興學自由及使用語言的權利。<sup>36</sup>其後一八五〇年的普魯士憲法第二十條亦規定：「學術及其講授是自由的。」（學術自由）第二十二條亦規定：「任何人向該管國家機關證明其道德的、學術的以及專業的能力時，得自由的講學及設立、管理該講學設施。」（私人興學自由）<sup>37</sup>

## 二、一九八〇年代以前各國憲法的教育文化人權

二十世紀以後，各國憲法關於教育文化人權之規定才開始大幅增加，並且從自由權之性質逐漸發展出社會權甚至集體人權性質之教育文化權。例如：在德國威瑪憲法第四章是有關教育及學校之規定，其中規定了全面義務教育至十八歲且免費（第 145 條）、公立學校制度之建立及兒童就學應依稟賦及傾向而不依經濟社會地位或宗教信仰（第 146 條第 1 項）、盡可能顧及教育權利人之意

---

<sup>34</sup>高木八尺、末延三次、宮澤俊義編，《人權宣言集》，162 至 163 頁。

<sup>35</sup>周志宏著，《私人興學自由與私立學校法制之研究》，（台北：學林，2001），117 至 119 頁。

<sup>36</sup>高木八尺、末延三次、宮澤俊義編，《人權宣言集》，176 至 183 頁。

<sup>37</sup>高木八尺、末延三次、宮澤俊義編，《人權宣言集》，192 頁。

志（第 146 條第 2 項）等規定。開始出現了「教育權利人」之概念。但真正關於受教育是人民權利之憲法規定，最早是在 1936 年蘇聯憲法第 121 條中規定：「蘇聯公民有受教育的權利。此項權利之保證為：普及初級義務教育，七年免費教育……。」這是各國憲法中最早明白承認受教育權利之規定。但當時各國憲法中關於文化人權之規定則十分罕見。

其後在二次大戰以後，各國憲法亦紛紛明文保障有受教育之權利。例如，日本憲法第 26 條：「國民均有依法律規定，適應其能力而受教育之權。」（第 1 項）「國民負有依法律規定，使其所保障之子女受普通教育之義務。義務教育免付學費。」（第 2 項）此外，義大利（1947）也有關於受教育權利之規定。

各國憲法中關於教育文化人權之規定，根據一九七六年以一百四十二個國家憲法所做的一項研究之統計結果，有規定受教育權利的憲法有七十三個，占 51.4%；有規定參加文化生活的權利者，有三十二個憲法，占 22.5%；有規定享受科學進步利益的權利者，有十一個憲法，占 7.7%；有規定學術自由的憲法有三十四個，占 23.9%；有規定藝術自由者，有十七個憲法，占 11.9%；有規定關於少數民族或（社會）少數集團權利和（或）文化者，有三十八個憲法，占 26.8%；有規定保護國內各種不同語言的，有四十三個憲法，占 30.3%。<sup>38</sup>其後，一九八〇年代的憲法仍都有關於教育文化人權之規定，例如：宏都拉斯（1982）、荷蘭（1983）、韓國（1987）、巴西（1988）等國的憲法。

### 三、一九九〇年代以來若干國家憲法中的教育文化人權

<sup>38</sup> 亨利·馬爾賽文、格爾·范德唐合著，陳云生譯，《成文憲法的比較研究》，（台北：久大桂冠，1990年），165至169頁。

然而隨著東歐社會主義國家的民主化及國際人權的發展，上述研究顯示之情形或已有若干改變，本文嘗試選擇一九九〇年代以後新制定之十個國家憲法，來分析其有關教育文化人權之規定，以了解其發展之趨勢。這十個國家憲法分別是：歐洲的克羅埃西亞憲法(1990)、斯洛伐尼亞憲法(1991)、立陶宛憲法(1992)、俄羅斯憲法(1993)、波蘭憲法(1997)以及芬蘭憲法(1999)；亞洲國家憲法包括：蒙古憲法(1992)、泰國憲法(1997)、阿富汗憲法(2004)；以及美洲的巴拉圭憲法(1992)。<sup>39</sup>

### (一) 克羅埃西亞憲法 (Croatia Constitution, 1990)

克羅埃西亞憲法第十五條第四項規定：「少數民族成員表現其民族性之自由、使用其語言與文字之自由，以及文化之自主應受保障。」(Members of all national minorities shall be guaranteed freedom to express their nationality, freedom to use their language and script, and cultural autonomy.)

其第六十三條規定：「父母有義務養育、支持及教育其子女，並且在培養其子女時有獨立決定之權利與自由。(第一項)」(Parents shall have the duty to bring up, support and educate their children, and shall have the right and freedom to decide independently on the upbringing of their children.)「父母應負責確保其子女充分且和諧地發展其人格之權利。(第二項)」(Parents shall be responsible for ensuring the right of their children to a full and harmonious development of their personalities.)「身心障礙及社會所忽視之兒童有獲得特殊照顧、教育及福利之權利。(第三項)」(Physically and mentally disabled and socially neglected children shall have the right to special care, education and welfare.)「兒童有

---

<sup>39</sup> 這些憲法均根據英文版，其根據之版本來自 <http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/index.html>

義務照顧其年邁及無助之父母。(第四項)」(Children shall be bound to take care of their old and helpless parents.)「國家應特別照顧失親之未成年人或受父母棄置之兒童。(第五項)」(The State shall take special care of parentless minors or parentally neglected children.)

第六十五條規定：「基礎教育應屬強迫及免費。(第一項)」(Primary education shall be compulsory and free.)「中等教育及高等教育應根據能力使每個人均能平等獲得。(第二項)」(Secondary and higher education shall be equally accessible to everyone according to abilities.)

第六十六條規定：「在法律所規定之條件下，私立學校及教育機構可以設立。」(Under conditions specified by law, private schools and educational institutions may be established.)

第六十七條規定：「大學自治應受保障。(第一項)」(The autonomy of universities shall be guaranteed.)「大學依據法律獨立決定其組織及工作。(第二項)」(Universities shall independently decide on their organization and work in conformity with law.)

第六十八條規定：「科學、文化與藝術創作之自由應受保障。(第一項)」(Freedom of scientific, cultural and artistic creativity shall be guaranteed.)「國家應促進並協助科學、文化與藝術之發展。(第二項)」(The State shall stimulate and assist the development of science, culture and the arts.)「國家應保護科學、文化及藝術作品做為國家精神上的價值標準。(第三項)」(The State shall protect scientific, cultural and artistic goods as national spiritual values.)「源自於科學、文化、藝術、知識及其他創作活動之精神及物質上權利之保護應予保障。(第四項)」(Protection of moral and material rights deriving from scientific, cultural, artistic, intellectual and other

creative activities shall be guaranteed.)「國家應提升並協助照顧體育教育及運動。(第五項)」(The State shall promote and assist care of physical education and sport.)

## (二) 斯洛伐尼亞憲法 (Slovenia Constitution, 1991)

斯洛伐尼亞憲法第五十七條規定：「教育自由應受保障。(第一項)」(Freedom of education shall be guaranteed.)「基礎教育應強迫並應由公共經費支應。(第二項)」(Primary education is compulsory and shall be financed from public funds.)「國家應為人民創造獲得適當教育之機會。(第三項)」(The state shall create the opportunities for citizens to obtain a proper education.)

第五十八條：「國立大學及國立高等教育機構應是自治的。(第一項)」(State universities and state institutions of higher education shall be autonomous.)「其經費來源應以法律規定。(第二項)」(The manner of their financing shall be regulated by law.)

第五十九條：「科學及藝術從事者的自由應受保障。」(The freedom of scientific and artistic endeavour shall be guaranteed.)

第六十條：「源自於藝術、科學、研究及發明活動之著作權及其他權利應予保障。」(The protection of copyright and other rights deriving from artistic, scientific, research and invention activities shall be guaranteed.)

第六十一條：「任何人有權自由表現與其民族或民族社會之聯繫，並有促進並表達其文化及使用其語言與文字之權利。」(Everyone has the right to freely express affiliation with his nation or national community, to foster and give expression to his culture and to use his language and script.)



第六十二條：「任何人有依據法律，在行使其權利及履行其義務以及在國家及其他履行公共功能之組織之程序中，使用其語言與文字之權利。」(Everyone has the right to use his language and script in a manner provided by law in the exercise of his rights and duties and in procedures before state and other bodies performing a public function.)

第七十三條「任何人有依據法律保護具有特別重要性之自然地點、罕見珍品及文化遺址之義務。(第一項)」(Everyone is obliged in accordance with the law to protect natural sites of special interest, rarities and cultural monuments.)「國家及地方公共團體應促進自然及文化遺產之保存。(第二項)」(The state and local communities shall promote the preservation of the natural and cultural heritage.)

### (三) 蒙古憲法 ( Mongolia Constitution, 1992 )

蒙古憲法第七條規定：「蒙古人民的歷史、文化、科學與精神遺產，受國家保護。」(The historical, cultural, scientific, and intellectual heritage of the Mongolian people is under the protection of the state.)「國民創作的精神珍品是作者的財產，也是蒙古國的民族財富。」(Intellectual values produced by the citizens are the property of their authors and the national wealth of Mongolia.)

第八條規定：「蒙古語是國家官方語言。(第一項)」(The Mongolian language is the official language of the State.)「本條第一項的規定不影響使用其他語言的少數民族，在教育與溝通上以及從事文化、藝術、科學活動上使用其母語的權利。(第二項)」(Paragraph (1) does not affect the right of national minorities of other tongues to use their native languages in education and

communication and in the pursuit of cultural, artistic, and scientific activities.)

第十六條規定國民的權利：「蒙古國國民享有以下權利和自由：……7.享有受教育的權利。國家提供免費的基本普通教育。國民可設立並管理符合國家要求的私立學校。8.有在文化、藝術和科學領域從事創造性活動，並藉此獲得利益之權利。著作權及專利權受法律之保護。」(The citizens of Mongolia are enjoying the following rights and freedoms:……7) The right to education. The state provides basic general education free of charge. Citizens may establish and operate private schools if these meet the requirements of the State.8) The right to engage in creative work in cultural, artistic, and scientific fields and to benefit thereof. Copyrights and patents are protected by law.)

#### (四) 巴拉圭憲法 (Paraguay Constitution, 1992)

巴拉圭憲法第七章係「有關教育及文化」(Chapter VII About Education and Culture)之專章。該章中第七十三條規定受教育權及其目標為：「**每個人有權接受廣泛且終身的教育**，此體系與過程應落實於群體的文化情境。此體系之設計是要促進人類品格的全面發展，強化自由與平等，提昇社會正義、團結、合作與所有族群的整合、以及對人權和民主原則的尊重，確保對祖國的奉獻，以及加強文化的認同。此外還要試圖提昇個人的知識、道德、與公民性的成長，並且廢除任何具歧視本質的教育方案。(第一項)」(Everyone has the right to a comprehensive, permanent education, conceived as a system and process to be realized within the cultural context of the community. The system is designed to promote the full development of human personality, to foster freedom and peace,

to promote social justice, solidarity, cooperation, and integration of all peoples, the respect for the human rights and the principles of democracy, to confirm the commitment to the fatherland and to strengthen the cultural identity. It also seeks to promote the intellectual, moral, and civic growth of the individual, as well as the elimination of any educational programs of a discriminatory nature.)

「消弭文盲與推行教育訓練方案則為教育體系的恆久目標。(第二項)」(The elimination of illiteracy and the implementation of job training programs are permanent objectives of the educational system.)

第七十四條規定學習權及教學自由：「學習權，以及有同等機會、無差別待遇地受惠於人類文化、科學、技術的權利應受到保障。(第一項)」(The right to learn and to have equal access opportunities to the benefits of humanistic culture, of science, and of technology, without any discrimination, is hereby guaranteed.)「除道德上正直與工作上適任外，無其他要求之教學自由，以及宗教教育與意識型態多元化的自由也受到保障。(第二項)」(The freedom to teach, without any requirement other than having ethical integrity and being competent for the job, as well as the right to have a religious education and ideological pluralism are also guaranteed.)

第七十五條規定教育責任：「教育的責任繫於社會，特別在於每個家庭、地方政府、以及國家。(第一項)」(The responsibility for education rests with society, especially with each family, municipal government, and with the State.)「國家會推行方案以對低收入戶的家庭提供營養補給、以及學校用品的補助。(第二項)」(The State will implement programs to provide nutritional supplements and school supplies to low-income students.)

第七十六條：「小學教育屬強制，在公立學校為免費。國家會

提昇中等、技術、農業、工業、高等與大學教育，以及科學與技術的發展。(第一項)」(Elementary education is mandatory. It is free in public schools. The State will promote secondary, technical, agricultural, industrial, and higher or university education, as well as scientific and technological research.)「國家的必要責任為在個別教育團體的參與下規劃出教育體系，此體系須涵蓋公立的與私立的部門、以及舉辦於校內與校外的活動。(第二項)」(It is an essential responsibility of the State to organize the educational system, with participation of the distinct educational communities. The system will encompass the public and private sectors, as well as activities conducted both inside and outside schools.)

第七十七條：「學校初期的教學以學生所用的母語之官方語言為主。學生會被教導了解、並使用共和國的兩種官方語言。(第一項)」(Teaching in the early school career will be in the official language of which the student is a native speaker. Students will be taught to understand and to use both official languages of the Republic likewise.)「母語非為巴拉圭語的少數民族，得選擇兩種官方語言之一。(第二項)」(Ethnic minorities, whose native language is not Guaraní may chose either of the two official languages.)

第七十八條：「國家會透過技術教育的方案提昇工作訓練，以培育出為達成國家發展所需的人力資源。」(The State will promote job training through technical education programs in order to develop the human resources required to achieve national development.)

第七十九條：「大學與高等教育機構主要的設計在於訓練專業人員、執行科學性與技術性的研究、以及從事延伸的方案。(第一項)」(Universities and higher education institutes will be primarily designed to train professionals, to conduct scientific and technological research, and to engage in extension programs.)「大學為自主的機

構。因此，得自行訂定次要法律與管理型式，並且擬定其研究計劃以符合國家教育方針與發展計劃。**教學自由應受保障**。無論公立或私立大學都依法律設立，此法律亦會規定那些專業要求個人需有大學學歷以司其專業。（第二項）」（Universities are autonomous institutions. Therefore, they will establish their own bylaws and forms of government and will draft their own study plans in accordance with the national education policy and development plans. Freedom of teaching is hereby guaranteed. Universities, whether public or private, will be created by law. The law will also determine which professions require that an individual must have an university degree in order to practice them.）

第八十條：「此法律會規定經費之分配以提供獎學金與其他型式的補助，以期提昇個人的知識、科學、以及藝術的技能，特別是針對資源較貧乏的個人。」（The law will provide for the allocation of funds for scholarships and other types of aid, seeking to promote the intellectual, scientific, or artistic skills of individuals, preferentially of those having meager resources.）

第八十一條：「必要的方法須加以運用以使具有歷史性、考古性、古生物性、藝術性、與科學性的物品、文件、地點和相關的具體環境獲得保存、搶救與維護。凡此均為國家文化遺產的一部分。（第一項）」（Necessary measures will be adopted for the preservation, salvage, and restoration of objects, documents, or places having a historical, archeological, paleontological, artistic, or scientific value, as well as their respective physical surroundings, which are part of the cultural heritage of the nation.）「國家須將此國土內的文物加以定義與登記，如有需要則應循序索回海外的文物。應委派適當的機構以維護和補遺以各種型式書寫的文化、與國家的集體記憶，並與個人合作以達成同樣的目標。對於此資產的濫用與誤用、損毀、蓄意改造、從原處移除、或為外銷的目的地

而販售之行為都應禁止。(第二項)」(The State will define and register those items within the country, and, if necessary, it will take steps to repatriate those located abroad. The appropriate organizations will be charged with safeguarding and redeeming the various forms of unwritten culture and of the collective memory of the nation, in cooperation with individuals seeking the same objective. The inappropriate or misleading use of these assets, their destruction, deliberate alteration or removal from their original locations, or their sale for export purposes are hereby prohibited.)

第八十三條：「在文化與教育上扮演重要角色的物品、出版物與活動不受地方和國家稅制的影響。法律會規定免稅名目，並訂立優惠體系，以將提昇藝術、科學與技術研究所需之元素，以及傳達文化至國內外所需之元素導入並整合至國家體系。」(Objects, publications, or activities playing a significant role in cultural and educational dissemination will not be affected by municipal or fiscal taxes. The law will regulate these exemptions and will establish a system of benefits for introducing and incorporating into the country the necessary elements for the promotion of the arts and scientific and technological research, as well as for their dissemination both domestically and abroad.)

#### (五) 立陶宛憲法 (Lithuania Constitution, 1992)

立陶宛憲法第四十條規定：「國家及地方政府之教學及教育設施應是世俗的。在父母的要求，應提供宗教教育之課程。(第一項)」(State and local government establishments of teaching and education shall be secular. At the request of parents, they shall offer classes in religious instruction.)「非政府的教學及教育機構應根據法律所規定之程序設立。(第二項)」(Non-governmental teaching and educational institutions may be established according to the

procedure established by law.)「高等學習機構應賦予自治權。(第三項)」(Institutions of higher learning shall be granted autonomy.)  
「國家應監督教學及教育機構的活動。(第四項)」(The State shall supervise the activities of establishments of teaching and education.)

第四十一條規定：「教育對十六歲以下之人民應屬強迫性質。(第一項)」(Education shall be compulsory for persons under the age of 16.)「國家及地方政府之中等學校、職業學校及高等學校中實施之教育應為免費。(第二項)」(Education at State and local government secondary, vocational, and higher schools shall be free of charge.)「每個人根據其個人之能力應有平等的接受高等教育之機會。國民若能證明適合於學術發展應保障其在高等教育機構中免費接受教育。(第三項)」(Everyone shall have an equal opportunity to attain higher education according to their individual abilities. Citizens who demonstrate suitable academic progress shall be guaranteed education at establishments of higher education free of charge.)

第四十二條規定：「文化、科學、研究及教學不應受到限制。(第一項)」(Culture, science, research and teaching shall be unrestricted.)「國家應支持文化及科學，並應關切立陶宛歷史、藝術及其他文化遺蹟與寶藏之保護。(第二項)」(The State shall support culture and science, and shall be concerned with the protection of Lithuanian history, art, and other cultural monuments and valuables.)「法律應保障並維護科學、技術、文化及美術作品之作者的精神及物質上利益。(第三項)」(The law shall protect and defend the spiritual and material interests of authors which are related to scientific, technical, cultural, and artistic work.)

第四十五條：「國民之民族社區應獨立地處理有關其民族文化、教育、組織、慈善工作及互助合作之事務。國家應支持民族

社區。」(Ethnic communities of citizens shall independently administer the affairs of their ethnic culture, education, organizations, charity, and mutual assistance. The State shall support ethnic communities.)

#### (六) 俄羅斯憲法 (Russia Constitution, 1993)

俄羅斯憲法第四十三條規定教育權：「任何人皆有受教育之權。(第一項)」(Everyone has the right to education.)「學前教育、在公立及都市教育機構及企業中的一般中等教育及職業中等教育之可接受性與費用應受到保障。(第二項)」(The accessibility and gratuity of pre-school, general secondary and vocational secondary education in public and municipal educational institutions and enterprises are guaranteed.)「任何人均有免費、基於競爭而在國家或市立教育機構或企業接受高等教育之權利。(第三項)」(Everyone has the right to receive, free of charge and on a competitive basis, higher education in a state or municipal educational institution or enterprise.)「基本的普通教育是強制的。父母或取代父母之人必須提供其子女接受基本普通教育。(第四項)」(Basic general education is mandatory. Parents or persons substituting for them must provide for their children to receive basic general education.)「俄羅斯聯邦設立國家教育標準並支持不同形式之教育與自我教育。(第五項)」(The Russian Federation institutes federal state educational standards and support various forms of education and self-education.)

第四十四條規定藝術科學及文化：「任何人享有文學的、藝術的、科學的、知識的以及其他形式的創作活動與教學之自由應予保障。(第一項)」(Everyone is guaranteed freedom of literary, artistic, scientific, intellectual and other types of creative activity and



tuition. Intellectual property is protected by the law.) 「任何人均有參與文化生活、利用文化機構與接近文化價值之權利。(第二項)」(Everyone has the right to participation in cultural life, to the use of institutions of culture, and access to cultural values.) 「任何人均有關心歷史與文化遺產之責任，並應保護歷史及文化的地標。(第三項)」(Everyone has the responsibility to care for the preservation of the historic and cultural heritage and safeguard landmarks of history and culture.)

#### (七) 波蘭憲法 ( Poland Constitution, 1997 )

波蘭憲法第三十五條：「波蘭共和國將確保隸屬少數民族或人種之波蘭國民保有及發展其自身語言、維持習慣與傳統，以及發展其自身文化之權利。(第一項)」(The Republic of Poland shall ensure Polish citizens belonging to national or ethnic minorities the freedom to maintain and develop their own language, to maintain customs and traditions, and to develop their own culture.) 「少數民族或人種有設立教育及文化機構、用以保護其宗教認同之機構，以及參與有關其文化認同事務之決定的權利。(第二項)」(National and ethnic minorities shall have the right to establish educational and cultural institutions, institutions designed to protect religious identity, as well as to participate in the resolution of matters connected with their cultural identity)

第五十三條第三項：「父母有確保其子女道德及宗教之養育及教導符合其信仰之權利。第四十八條第一項於適當時將予以適用。」(Parents shall have the right to ensure their children a moral and religious upbringing and teaching in accordance with their convictions. The provisions of Article 48 (1) shall apply as appropriate.)

波蘭憲法第七十條規定：「**任何人均有受教育的權利**。至十八歲之教育應屬強迫性質。履行入學義務之方式應以法律定之。(第一項)」(Everyone shall have the right to education. Education to 18 years of age shall be compulsory. The manner of fulfilment of schooling obligations shall be specified by statute.)「**公立學校之教育應屬免費**。法律得容許公立高等教育機構收取提供特定服務之費用。(第二項)」(Education in public schools shall be without payment. Statutes may allow for payments for certain services provided by public institutions of higher education.)「**父母有為其子女選擇公立學校以外學校之權利**。國民及機構有設立初等與中等學校、高等教育機構，以及教育發展機構之權利。設立及運作非公立學校之條件、公共當局參與提供經費，以及對此類學校及教育發展機構之教育監督原則應以法律明確規定。(第三項)」(Parents shall have the right to choose schools other than public for their children. Citizens and institutions shall have the right to establish primary and secondary schools and institutions of higher education and educational development institutions. The conditions for establishing and operating non-public schools, the participation of public authorities in their financing, as well as the principles of educational supervision of such schools and educational development institutions, shall be specified by statute.)「**公共當局應確保國民普遍及平等地獲得教育**。為達此一目的，他們應設立並支持個人支助及團體協助學生之制度。提供此種協助之條件應以法律明確規定。(第四項)」(Public authorities shall ensure universal and equal access to education for citizens. To this end, they shall establish and support systems for individual financial and organizational assistance to pupils and students. The conditions for providing of such assistance shall be specified by statute.)「**高等教育機構的自治應依據法律明確規定的原則加以確保**。(第五項)」(The autonomy of the

institutions of higher education shall be ensured in accordance with principles specified by statute.)

第七十三條規定：「藝術創作及科學研究之自由及其成果之傳播的自由、教學及享受文化成果之自由，應對每個人予以保障。」

(The freedom of artistic creation and scientific research as well as dissemination of the fruits thereof, the freedom to teach and to enjoy the products of culture, shall be ensured to everyone.)

#### (八) 泰國憲法 (Thailand Constitution 1997)

泰國憲法第四十二條規定：「人民應享有學術自由。」(第一項) (A person shall enjoy an academic freedom.) 「教育、訓練、學習、教學、研究以及根據學術原則從事研究，若其不違反其公民責任或良善道德的話，應受到保障。(第二項)」 (Education, training, learning, teaching, researching and disseminating such research according to academic principles shall be protected; provided that it is not contrary to his or her civic duties or good morals.)

第四十三條規定：「人民應享有接受為期至少十二年由國家完全提供、具有品質且免費之基本教育的平等權利。(第一項)」 (A person shall enjoy an equal right to receive the fundamental education for the duration of not less than twelve years which shall be provided by the State thoroughly, up to the quality, and without charge.) 「國家提供之教育，應考慮依法律由地方政府機關及私部門參與。(第二項)」 (In providing education by the State, regard shall be had to participation of local government organisations and the private sector as provided by law.) 「專業團體及私部門在國家監督下提供教育，應依法律受保障。(第三項)」 (The provision of education by professional organisations and the private sector under the supervision of the State shall be protected as provided by law.)

第四十六條：「人民組成之傳統社會，有保存或恢復他們社會及民族的習俗、當地知識、藝術或優良文化，並在法律規定下，以平衡的方式且永續地參與管理、維持、保護及利用自然資源與環境之權利。」(Persons so assembling as to be a traditional community shall have the right to conserve or restore their customs, local knowledge, arts or good culture of their community and of the nation and participate in the management, maintenance, preservation and exploitation of natural resources and the environment in a balanced fashion and persistently as provided by law.)

第八十一條：「國家應提供並提升私部門之興辦教育以實現知識與道德、制定關於全國性教育的法律、改善教育以適應經濟及社會之變遷、創造並增強知識，並灌注有關政治及以國王為國家元首之民主政體政府之意識、支持各種位國家發展之科學與技術研究、發展教學專業，並提升地方知識及國家的藝術與文化。」

(The State shall provide and promote the private sector to provide education to achieve knowledge alongside morality, provide law relating to national education, improve education in harmony with economic and social change, create and strengthen knowledge and instil right awareness with regard to politics and a democratic regime of government with the King as Head of the State, support researches in various sciences, accelerate the development of science and technology for national development, develop the teaching profession, and promote local knowledge and national arts and culture.)

#### ( 九 ) 芬蘭憲法 ( Finland Constitution, 1999 )

芬蘭憲法第十六條規定教育權：「任何人皆有接受免費基本教育之權利。接受教育責任之規定應以法律定之。(第一項)」

(Everyone has the right to basic education free of charge. Provisions

on the duty to receive education are laid down by an Act.)「政府應依法律之更詳細規定，保障每個人根據其能力及特殊需求，平等接受其他教育服務之機會，以及免於因為經濟困難而失去發展他們自己的機會。(第二項)」(The public authorities shall, as provided in more detail by an Act, guarantee for everyone equal opportunity to receive other educational services in accordance with their ability and special needs, as well as the opportunity to develop themselves without being prevented by economic hardship.)「科學、藝術及高等教育之自由應受保障。(第三項)」(The freedom of science, the arts and higher education is guaranteed.)

第十七條關定語言及文化權 (Right to one's language and culture):「芬蘭之國家語言為芬蘭語及瑞典語。(第一項)」(The national languages of Finland are Finnish and Swedish.)「每個人在法院及其他政府機關使用其自己語言之權利，無論是芬蘭語或瑞典語，以及取得以該語言做成之官方文件的權利，應受法律之保障。政府應在平等基礎上提供國內芬蘭語人口及瑞典語人口之文化及社會性之需求。(第二項)」(The right of everyone to use his or her own language, either Finnish or Swedish, before courts of law and other authorities, and to receive official documents in that language, shall be guaranteed by an Act. The public authorities shall provide for the cultural and societal needs of the Finnish-speaking and Swedish-speaking populations of the country on an equal basis.)「沙米族原住民與羅馬及其他族群有維持並發展其自身語言及文化之權利。有關沙米族在政府機關使用沙米語之權利的相關規定應以法律定之。由於身心障礙需使用手語及有需要協助解釋及翻譯之人們的權利應以法律保障之。(第三項)」(The Sami, as an indigenous people, as well as the Roma and other groups, have the right to maintain and develop their own language and culture. Provisions on the right of the Sami to use the Sami language before

the authorities are laid down by an Act. The rights of persons using sign language and of persons in need of interpretation or translation aid owing to disability shall be guaranteed by an Act.)

#### (十) 阿富汗憲法 (Afghanistan Constitution, 2004)

阿富汗憲法第十七條規定教育權：「國家應採取必要的方法以促成所有層級教育的提昇，宗教教育的發展，並規劃與改善清真寺、madrasas 和其他宗教中心。」(The state shall adopt necessary measures for promotion of education in all levels, development of religious education, organizing and improving the conditions of mosques, madrasas and religious centers.)

第四十三條：「教育是阿富汗所有國民的權利，國家應免費提供到學士的等級。(第一項)」(Education is the right of all citizens of Afghanistan, which shall be provided up to the level of the B.A. (lisâns), free of charge by the state.) 「國家有義務規劃並推行有效的方案以將教育均衡地推及所有阿富汗人，並且應提供強制性的中等程度之教育。(第二項)」(The state is obliged to devise and implement effective programs for a balanced expansion of education all over Afghanistan, and to provide compulsory intermediate level education.) 「國家也必須在母語所使用之地區提供教導此母語的機會。(第三項)」(The state is also required to provide the opportunity to teach native languages in the areas where they are spoken.)

第四十四條：「國家應規劃與推行有效的方案以均衡與推動女性的教育，並提昇遊民的教育以及消弭國家的文盲。」(The state shall devise and implement effective programs for balancing and promoting of education for women, improving of education of nomads and elimination of illiteracy in the country.)

第四十五條：「國家應基於俗世宗教—回教—與國家文化之定律、並根據學術原則來規劃與推行一致性的教育課程，並以現存於阿富汗的回教宗派為基礎來發展宗教主題的課程。」(The state shall devise and implement a unified educational curriculum based on the provisions of the sacred religion of Islam, national culture, and in accordance with academic principles, and develops the curriculum of religious subjects on the basis of the Islamic sects existing in Afghanistan.)

第四十六條：「設立與推行高等、一般性、以及職業性教育是國家的職責。(第一項)」(Establishing and operating of higher, general and vocational education are the duties of the state.)「阿富汗的公民也能在國家的許可下設立高等、一般性、以及職業性的私人教育機構與認字的課程。(第二項)」(The citizens of Afghanistan also can establish higher, general, and vocational private educational institutions and literacy courses with the permission of the state.)「國家也允許外國人依阿富汗法律設立高等、一般性、以及職業性的私人教育機構。(第三項)」(The state can also permit foreign persons to set up higher, general and vocational educational private institutes in accordance with the law.)「國家高等教育機構入學的條件及其他相關事項由法律規定之。(第四項)」(The conditions for admission to state higher education institutions and other related matters to be regulated by the law.)

第四十七條：「國家應擬定有效的方案來提昇科學、文化、文學、藝術。(第一項)」(The state shall devise effective programs for the promotion of science, culture, literature and the arts.)「國家應確保作者、發明人、與發現者的權利，鼓勵與支持所有地區的科學性研究，並依法律規定公開其有效的運用結果。(第二項)」(The state guarantees the rights of authors, inventors, and discoverers, and

encourages and supports scientific researches in all areas, and publicizes the effective use of their results in accordance with the law.)

### (十一) 十國憲法教育文化人權之比較分析

根據上述十個國家憲法關於教育文化人權規定之介紹（參見表一），本文認為可以歸納出幾點結論：

1. 各國憲法之教育文化人權規定各因其國情與歷史、文化與社會背景之差異，會有不同之規範重點，但對於教育文化方面之人權幾乎都有規範，特別是對受教育之權利以及有關教育之國家義務規定，各國憲法均有提及；至於有關學術研究自由與創作活動自由等文化人權之規定，亦為多數憲法所採。
2. 教育文化人權規定受國際人權公約之影響：其中許多國家之憲法顯露出受到國際人權公約影響之痕跡，可以看出國際人權對憲法人權之影響。
3. 教育文化人權規定與國家義務規定之配套：幾乎所有的十個國家憲法中均採取人權規定與國家義務合併規定之體例，僅有蒙古憲法較不明顯。
4. 各國憲法中教育、科學、文化相關之規定，多規定於連續之條文中形成教育文化人權之體系，但其中教育與文化權利多採取分開規定的方式處理，可見教育與文化在事務性質上有其差異；不過在文化相關規定中與科學相關之規定包含在內的情形經常可見，其與經濟社會文化權利國際公約之體例十分類似。惟有關少數族群之語言文化權利則多半另外單獨規定。



表一：十國憲法教育文化人權之分析

教育文化人權項目	克羅 埃西 亞 憲法 1990	斯 洛 伐 尼 亞 憲法 1991	立 陶 宛 憲法 1992	俄 羅 斯 憲法 1993	波 蘭 憲法 1997	芬 蘭 憲法 1999	蒙 古 憲法 1992	泰 國 憲法 1997	阿 富 汗 憲法 2004	巴 拉 圭 憲法 1992
學習權										○
受教育權				○	○	○	○	○	○	○
教育自由		○								
父母之教育自由	○		○		○					
私人興學自由	○		○		○		○	○	○	
科學研究（學術）自由	○	○		○	○	○	○	○	○	○
大學自治	○	○	○		○	○				○
創作活動（藝術）自由	○	○	○	○	○	○	○		○	
享受創作成果及利益之保障	○	○	○		○		○		○	○
參加文化生活之自由				○	○		○			
少數族群之語言權利	○	○			○	○	○	○		

## 伍、我國現行憲法中的教育文化人權之檢討

### 一、我國現行憲法有關教育人權之規定

憲法有關教育文化之相關規定可以分成三個部分：第一部分，是人民在教育文化上的基本權利；第二部分，為國家對教育文化的基本國策，以及對立法者的「憲法委託」(Verfassungsauftrag)；第三部分，為有關教育文化之中央與地方權限分配的規定。

#### (一) 憲法有關教育文化人權之規定

其中第一部分我國關於人民教育文化人權之保障散見於憲法第二章關於「人民之權利與義務」一章中，其規定包括：憲法第十一條「人民有言論、講學、著作及出版之自由。」以及依司法院大法官第三八〇號、四五〇號、四六二號、五六三號解釋所確認的學術自由及大學自治、第十五條「人民之生存權、工作權及財產權應予保障。」所包含的智慧財產權之保障、第二十一條「人民有受國民教育之權利與義務。」所包含的受國民教育之權利及釋字第三八二號解釋中所提及的受教育之權利，以及第二十二條「凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序及公共利益者，均受憲法之保障。」所可能包含的其他教育文化人權。因此，這些條文皆與教育文化人權之保障相關。不過由於其中明文規定與教育文化相關之人權只有受國民教育之權利，其他皆必須依賴司法院大法官之解釋，但大法官目前僅對學術自由及大學自治有較為明確之解釋，至於其他教育文化人權則除受教育之權利稍有提及外，均尚未有明確之闡釋。

## (二) 有關教育文化之基本國策

第二部份憲法中關於教育文化之基本國策則包括：

一、關於教育文化之共同規定者，包括：第一五八條規定：「教育文化，應發展國民之民族精神、自治精神、國民道德、健全體格、科學及生活智能。」、憲法第一六二條規定：「全國公私立之教育文化機關，依法律受國家之監督。」以及第一六三條規定：「國家應注重各地區教育之均衡發展，並推行社會教育，以提高一般國民之文化水準，邊遠及貧瘠地區之教育文化經費，由國庫補助之。其重要之教育文化事業，得由中央辦理或補助之。」

二、僅關於教育事項之規定，包括：第一五九條規定：「國民受教育之機會，一律平等。」、第一六〇條規定：「六歲至十二歲之學齡兒童，一律受基本教育，免納學費。其貧苦者，由政府供給書籍。已逾學齡未受基本教育之國民，一律受補習教育，免納學費，其書籍亦由政府供給。」以及第一六一條規定：「各級政府應廣設獎學金名額，以扶助學行俱優無力升學之學生。」

三、同時針對科學及文化事項之規定：第一六六條規定：「國家應獎勵科學之發明與創造，並保護有關歷史、文化、藝術之古蹟、古物。」

四、同時針對教育與科學事項之規定：第一六七條規定：「國家對於左列事業或個人，予以獎勵或補助：一 國內私人經營之教育事業成績優良者。二 僑居國外國民之教育事業成績優良者。三 於學術或技術有發明者。四 從事教育久於其職而成績優良者。」

五、同時關於教育、科學、文化之規定：包括，第一六五條

規定：「國家應保障教育、科學、藝術工作者之生活，並依國民經濟之進展，隨時提高其待遇。」、憲法第一六四條規定：「教育、科學、文化之經費，在中央不得少於其預算總額百分之十五，在省不得少於其預算總額百分之二十五，在市縣不得少於其預算總額百分之三十五，其依法設置之教育文化基金及產業，應予以保障。」其後雖在憲法增修條文第十條第八項規定：「教育、科學、文化之經費，尤其國民教育之經費應優先編列，不受憲法第一百六十四條規定之限制。」凍結教育、科學、文化經費佔預算總額比例下限之規定，但仍保障教育科學文化經費之優先編列。

六、針對少數民族教育文化之規定，包括：憲法第一六九條：「國家對於邊疆地區各民族之教育、文化、交通、水利、衛生及其他經濟、社會事業，應積極舉辦，並扶助其發展，對於土地使用，應依其氣候、土壤性質，及人民生活習慣之所宜，予以保障及發展。」近年來修憲時更基於多元文化之精神及保障各族群語言文化之發展，在憲法增修條文第十條第十一項規定：「國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化。」同條第十二項也規定：「國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，並對其教育文化……予以保障扶助並促其發展，其辦法另以法律定之。……」承認多元文化之價值，以及原住民族語言與文化之維護發展。

### (三) 有關教育文化之權限劃分

第三部份，關於教育文化之權限劃分則包括：一、中央政府之教育文化權限：憲法第一〇七條規定：「左列事項，由中央立法並執行之：……一三、其他依本憲法所定關於中央之事項。」憲法第一〇八條：「左列事項，由中央立法並執行之，或交由省縣執行之：……四、教育制度。……二〇、有關文化之古籍、古物及

古蹟之保存。前項各款，省於不牴觸國家法律內，得制定單行法規。」因此，中央政府對於「教育制度」、「有關文化之古籍、古物及古蹟之保存」以及其他憲法授權以法律規定之教育文化事項，有立法及執行之權限。並且其中對「教育制度」、「有關文化之古籍、古物及古蹟之保存」之事項，中央雖有的立法權，但省則在不牴觸中央法律之範圍內，得制定單行法規加以補充。至於中央有關教育文化權限之執行係由中央政府為之，或授權由省、縣政府執行。

二、關於地方之教育文化權限：憲法第一〇九條規定：「左列事項，由省立法並執行之，或交由縣執行之：一、省教育、衛生、實業及交通。……」、第一一〇條規定：「左列事項，由縣立法並執行之：一、縣教育、衛生、實業及交通。……」故省教育由省立法並執行或交由縣執行，縣教育由縣立法並執行，但省、縣關於文化事項之權限則憲法並未明文規定，則應依憲法第一一一條規定：「除第一百零七條、第一百零八條、第一百零九條及第一百十條列舉事項外，如有未列舉事項發生時，其事務有全國一致之性質者屬於中央，有全省一致之性質者屬於省，有一縣之性質者屬於縣。遇有爭議時，由立法院解決之。」以均權原則決定其權限歸屬，有爭議時由立法院解決。

上述規定，對於教育權限之劃分係偏向於地方分權之設計，對於文化權限之部分則除古籍、古物及古蹟之保存外並未明文規定，應依均權原則作分配。

## 二、憲法關於教育文化人權規定之檢討

現行憲法關於教育文化人權之規定在制憲當時雖稱的上是相當不錯的規定，但是在施行將近六十後，以現今國際人權及各國

憲法之發展情形來看，其內容已嫌不夠完整，例如：創作活動之自由（藝術自由）、學習的權利、父母之教育自由（包括私立學校之選擇自由與道德及宗教教育之自由）、個人或團體設立和管理私立教育機構之自由（私人興學自由）、享受科學進步利益之權利、參加文化生活欣賞藝術之自由、享受本人科學研究及創作活動之利益並受保護的權利（智慧財產權之享受與保護），以及共享人類文化資產的權利等自由與權利，均未能被明白的確認。此外，屬於社會少數弱勢族群的教育文化人權，例如：兒童的受教育權、休息和閒暇之權利、從事遊戲和娛樂活動之權利、參加文化生活和藝術活動的權利、少數族群兒童共享自己文化、宗教或使用自己的語言的權利，甚至少數團體成員與團體中其他成員共享其固有文化、宗教或使用其固有語言之權利等，也都尚未被憲法人民的權利義務一章所涵蓋。

此外，縱然是現行憲法所保障之教育文化人權，司法院大法官解釋所確認的「學術自由」，其實並非近代十七、十八世紀以前古典的自由權清單中之權利，而是從十九世紀德國所發展出來的具有特殊歷史背景與意義的人權<sup>40</sup>，因此，若能有個別條文加以規定，而不要從古典的表現自由規定（憲法第十一條：人民有言論講學著作出版之自由）中導出，應該更能突顯出其特殊性質與意義。再者，憲法第二十一條規定之：「人民有受國民教育之權利與義務。」將受教育之權利限於國民教育，並且因為有此種規定，依我國通說遂認為接受教育為人民的權利同時也是義務。<sup>41</sup>實務上亦認為受教育是國民的義務。<sup>42</sup>此種見解已經不符二次大戰以後國際人權及各國憲法之發展趨勢係將受教育權不限於一定教育階段

---

<sup>40</sup> 參見周志宏著，《學術自由與大學法》，（台北：蔚理，1989年），14至19頁。

<sup>41</sup> 例如：李惠宗著，憲法要義，第二版，（台北：敦煌書局，1998），276至278頁；法治斌、董保城著，中華民國憲法，（台北：國立空中大學，民國85年），203至204頁。

<sup>42</sup> 49年判字第84號：「憲法中關於人民之義務，固僅列舉依法納稅、服兵役及受國民教育三項。……」

且僅係權利而不再認為是義務。雖然我國學說上有希望透過解釋將此一規定解釋為：「受教育應該是人民憲法上所保障的基本權利，而應該是學齡兒童之父母或監護人，有使其監護中之學齡兒童，接受完整國民教育之義務。」<sup>43</sup>但畢竟未成為通說。為避免此種背離國際趨勢之現象，有必要加以修正。

至於憲法上有關教育文化之基本國策規定，雖非完全屬於無拘束力之方針規定，少數條文應具有憲法委託之性質有拘束立法者之效力，但畢竟尚未被提升為憲法保障之權利。因此，像是科學之發明與創造之自由、享受本人科學研究及創作活動之利益並受保護的權利（智慧財產權之享受與保護）、少數團體成員與團體中其他成員共享其固有文化、宗教或使用其固有語言之權利，以及共享人類文化資產的權利等自由與權利，在我國現行憲法之中則僅能屬於國家義務規定之性質（例如憲法第一六五至一六七條及增修條文第十條）而非人權之規定，未能因此而受到更高程度之保障。

再者，根據前述十國憲法之分析，人權規定與國家義務規定多係配套式的規定於同一或連續之憲法條文中，形成一個人權的保障體系，特別是將具有社會權性質之教育文化人權，與其實現所不可或缺之國家義務的履行規定在一起，更突顯出社會權具有「透過國家權力而獲得自由」（freedom through state）<sup>44</sup>的特性，值得參考。我國現行憲法之人權條款與基本國策分別規定於不同章節，不但有關基本國策規定之法律性質有不同之見解，而其與人民權利間之關係也不明確，例如，人民受國民教育之權利與義務，和基本國策中教育文化專節規定間之關係即不明確，基本教育與國民教育是同是異，難以明瞭，甚至實施九年國民教育時，

<sup>43</sup> 參見周志宏著，〈受教育的權利與使受教育的義務〉，收於所著，《教育法與教育改革》，增訂新版（台北：高等教育，2003年），489頁。

<sup>44</sup> 芦部信喜著，《憲法學 I 憲法總論》，（東京：有斐閣，1992年），54頁。

是否有違憲問題也引起過討論，實難令人置信。因此，未來人權條款與國家義務規定是否應規定在一起，也值得思考。



## 陸、教育文化人權入憲的意義與內容 - 代結論

根據上述的分析與討論，本文認為教育文化人權之入憲有其特殊之意義與必要性，其應考慮之入憲內容則應參考上述國際人權典章中之規定及各國憲法之內容加以審慎評估斟酌後於新憲法中加以規範。以下便針對教育文化人權入憲之意義與應有之內容提出本文之見解與建議以代替本文之結論。

### 一、教育文化人權入憲之意義

教育即是指培養人的一種社會活動，廣義上是泛指一切增進人們的知識技能，影響人們的思想意識的活動。在人權的意義上，教育主要指的是指有關一個人「被教育」(being educated) 或「學習」(learning) 的人權。文化則是指：「人類知識、信仰與行為的統合形態，包括語文、意識形態、信仰、習俗、禁忌、法規、制度、工具、技術、藝術品、禮儀、儀式及其他相關成分，其發展依人類學習知識及向後代傳授之能力而定。」也是指：「一個民族的生活方式。由傳統的思想與行為模式所構成，包括：價值、信仰、行為規範、政治組織、經濟活動等。其係透過學習而非透過生物遺傳，一代一代地傳遞下去。」因此，文化廣義而言，包括一切有關知識、信仰、藝術、宗教、道德、法律、風俗等人類的行為、創作活動、社會活動及其產物的總稱，而文化的發展綿延則與人類的學習與受教育有關。文化的創新能力的培養、文化的傳遞與文化的學習均靠教育，故教育文化人權係一個相互關連之人權體系與人權類別。憲法必須保障人民的人格與各種能力的充分發展，才能確保每個人的尊嚴，如此其他自由權利的行使方有其理性的基礎，這必須要靠學習及受教育權利之保障；憲法也必

須保障人民學術研究與創作活動之自由，保障人民因此而衍生之精神及物質上之利益，才能促成文化之創新與發展；憲法也應容許多元文化並存，並鼓勵文化交流與相互影響，才能使各族群和諧相處互相增益。因此，保障教育文化人權，不但對於每個人是非常重要的，並且對於其所屬族群、民族、國家，甚至全人類而言都是重要的。將教育文化人權入憲，便是保障教育文化人權及其他相關之自由、權利的重要手段，也是朝向建立一個「文化國」的基本條件。因此，檢討我國現行憲法之教育文化規定，考量教育文化人權入憲之應有內容便是未來新憲法制定時應有之準備工作。

## 二、教育文化人權入憲應有之內容

關於未來教育文化人權入憲之內容，本文認為有以下幾種教育文化人權有必要在憲法中明文規定與以保障。

### （一）學習權

早在一九四七年義大利憲法第三十八條第三項規定：「殘廢者及缺乏就業能力者均有學習和獲得職業教育之權利。」<sup>45</sup>即有與學習權相關之規定。學習權作為憲法所保障的人權，在一九八〇年的越南憲法第六十條規定：「學習為所有公民的權利。」<sup>46</sup>土耳其憲法（1982）第四十二條第一項規定：「任何人學習與教育之權利不得被剝奪。」（No one shall be deprived of the right of learning and education.）之後，有了具體的成果，而前述之巴拉圭憲法第七十四條也有所規定。然而，學習權作為一種國際法所確認的人權，雖是正在發展當中，但已越來越受到重視。除了一九八五年的學

---

<sup>45</sup>戴學正等選編，《中外憲法選編》，下冊（北京：華夏出版社，1994），89頁。

習權宣言之外，一九九七年在德國漢堡所舉行的第五屆世界成人教育會議所發表的「漢堡成人學習宣言」(The Hamburg Declaration on Adult Learning)也明確指出：「承認終身受教育權與學習權，從來沒有比現在更需要；那就是讀與寫的權利、質疑和分析的權利、接近使用資源的權利，以及發展與實踐個人及集體技藝和能力的權利。」<sup>47</sup>

在我國憲法上，學習權雖非明文列舉的人民權利，但學習權作為一種與生俱來的人權，應受到保障似無庸置疑。目前教育基本法第一條已揭示其立法目的係：「為保障人民學習及受教育之權利，確立教育基本方針，健全教育體制，特制定本法。」同法第八條第二項也規定：「學生之學習權及受教育權，國家應予保障。」同法第十五條更規定：「教師專業自主權及學生學習權遭受學校或主管教育行政機關不當或違法之侵害時，政府應依法令提供當事人或其法定代理人有效及公平救濟之管道。」但以法律規定學習權亦導致誤認為學習權是法律上之權利而非憲法上之人權，故有必要將其入憲加以明定。同時應配合學習權之規定將受教育權利之內容加以適當之調整。

## (二) 父母的教育自由

父母的教育自由包括父母之私立學校之選擇自由與道德及宗教教育之自由，原應屬於傳統之自由權範圍，十八、十九世紀當時所謂教育自由主要是指私教育的自由，包括父母的教育自由、宗教教育自由、私立學校的教育自由在內。世界人權宣言第二十六條第三項、經濟社會文化權利國際公約第十三條第三項、歐洲人權公約第一議定書第二條、歐盟基本權利憲章第十四條第三

<sup>46</sup>董雲虎、劉武萍主編，《世界各國人權約法》，(四川：四川人民出版社，1994)，690頁。

<sup>47</sup> UNESCO-INSTITUTE FOR EDUCATION, *The Hamburg Declaration on Adult Learning*, (Hamburg: UIE, 1997), p.4.

項、美洲人權公約補充議定書第十五條第一項、聯合國教科文組織取締教育歧視公約第五條第一項均有所規定，同時克羅埃西亞憲法第六十三條第一項、立陶宛憲法第四十條第一項、波蘭憲法第七十條第三項對於父母之教育自由也均有所規定。

我國憲法對此雖未明文規定，但教育基本法第八條第三項則已有：「國民教育階段內，家長負有輔導子女之責任；並得為其子女之最佳福祉，依法律選擇受教育之方式、內容及參與學校教育事務之權利。」此外，法務部之人權法草案中第五十條第三項亦仿照經濟社會文化權利國際公約第十三條第三項之規定加以規定。<sup>48</sup>但同樣的理由，以法律規定父母之教育自由易導致誤認其為法律上之權利而非憲法上之人權，故有必要將其入憲加以明定。

### (三) 私人興學自由 ( 設立及管理教育機構之自由 )

如同前述，十八、十九世紀當時所謂教育自由包括私立學校的教育自由在內。一七九五年的法國憲法第三百條則規定：「市民為促進科學、文藝之進步，有設立私立學校或協會之權利。」首次規定了私人興學之權利。對於私人興學自由，經濟社會文化權利國際公約第十三條第四項、美洲人權公約補充議定書第十五條第一項都有相關之規定，此外，克羅埃西亞憲法第六十六條、蒙古憲法第十六條第七款、巴拉圭憲法第七十六條第二項、立陶宛憲法第四十條第二項、波蘭憲法第七十條第三項、泰國憲法第四十三條第二項與第三項、阿富汗憲法第四十六條第二項等亦有相關規定。

---

<sup>48</sup> 本文根據的是九十四年二月二十五日之版本。關於人權法之分析與討論，參見廖福特著，〈邁向「台灣人權法典」〉，收於氏著《國際人權法－議題分析與國內實踐》，(台北：元照，2005年)，89頁以下。

我國憲法雖未明文規定，但應保障私人興學自由似無疑義。<sup>49</sup>同時教育基本法第七條第一項：「人民有依教育目的興學之自由；政府對於私人及民間團體興辦教育事業，應依法令提供必要之協助或經費補助，並依法進行財務監督。其著有貢獻者，應予獎勵。」此外，法務部之人權法草案中第五十條第四項亦仿照經濟社會文化權利國際公約第十三條第四項之規定加以規定。同樣的理由，以法律規定易導致誤認其為法律上之權利而非憲法上之人權，故有必要將其入憲加以明定。

#### （四）學術研究與創作活動之自由

學術研究與創作活動之自由包括學術研究之自由（學術自由）與科學發明、文化及藝術方面之創作活動之自由，經濟社會文化權利公約第十五條第三項、歐盟基本權利憲章第十三條、美洲人權公約補充議定書第十六條第三項、阿拉伯人權憲章第三十六條等國際人權典章均有規定。此外，克羅埃西亞憲法第六十八條第一項、斯洛伐尼亞憲法第五十九條、蒙古憲法第十六條第八款、立陶宛憲法第四十二條、俄羅斯憲法第四十四條、波蘭憲法第七十三條、泰國憲法第四十二條第一項、芬蘭憲法第十六條第三項、阿富汗憲法第四十七條第二項亦均有相關之規定。

學術研究與創作活動之自由，除學術自由如同前述依司法院大法官解釋已包含在憲法第十一條之保障範圍，但本文認為有獨立加以規定之必要已如前述外，創作活動之自由就其性質而言當亦屬於外在精神自由或稱表現自由之範圍。我國憲法雖未明文規定，亦可依憲法第十一條或第二十二條導出。但由於此一創作活動自由，特別是與藝術自由相關之部分，在文化上有其特別之重

<sup>49</sup> 參見周志宏著，《私人興學自由與私立學校法制之研究》，（台北：學林，2001年），250至255頁。

要性，其作為文化權之一環，亦有必要自一般表現自由，尤其是我國現行憲法第十一條之規定中獨立出來單獨規定<sup>50</sup>。例如，法務部之人權法草案中第五十一條第三項即仿照經濟社會文化權利國際公約第十五條第三項之規定加以規定。

### （五）參加文化生活之權利

參加文化生活的權利係規定於世界人權宣言第二十七條第一項、經濟社會文化權利公約第十五條第一項第一款、兒童權利公約第三十一條第一項、非洲人權與民竹全憲章第十七條第二項、美洲人權公約補充議定書第十六條第一項第一款、阿拉伯人權公約第三十六條、國際文化合作原則宣言第五條均有相關之規定。再者，俄羅斯憲法第四十四條第二項亦有相關之規定。此外，法務部之人權法草案中第五十一條第一項第一款亦仿照經濟社會文化權利國際公約第十五條第一項第一款之規定加以規定。如果欲將國際人權公約內容憲法化，則應考慮將本權利入憲。

### （六）享受科學進步與創作利益之權利

享受科學進步與創作利益之權利係世界人權宣言第二十七條第二項、經濟社會文化權利公約第十五條第一項第二款及第三款、美洲人權公約補充議定書第十六條第一項第二款。再者克羅埃西亞憲法第六十八條第四項、斯洛伐尼亞憲法第六十條、蒙古憲法第十六條第八款、立陶宛憲法第四十二條第三項、阿富汗憲法第四十七條第二項，均有相關之規定。此外，我國法務部之人權法草案中第五十一條第一項第二、三款亦仿照經濟社會文化權

---

<sup>50</sup> 相同見解，參見林昱梅著，《藝術自由之研究－藝術自由之保障、限制與藝術之扶助》，私立輔仁大學法律學研究所碩士論文，民國八十二年六月，277 至 278 頁。

利國際公約第十五條第一項第二、三款之規定加以規定。如果欲將國際人權公約內容憲法化，則應考慮將本權利入憲。

### (七) 少數族群語言文化之權利

在多元文化受到重視之國際潮流下，關於少數族群之語言文化權利之保障成為國際人權發展的重要趨勢。對此公民及政治權利國際公約第二十七條、兒童權利公約第三十條、阿拉伯人權憲章第三十七條、獨立國家國協人權與基本自由公約第二十一條、取締教育歧視公約第五條第三項，以及隸屬少數民族或宗教與少數語言族群的權利宣言第二條第一項。此外，克羅埃西亞憲法第十五條第四項、斯洛伐尼亞憲法第六十一條、蒙古憲法第八條、波蘭憲法第三十五條以及芬蘭憲法第十七條等各國憲法亦有規定。

我國憲法增修條文第十條第十一項雖對於「積極維護發展原住民族語言及文化」有所規定，但僅止於國家義務規定之性質。新近通過之原住民族基本法<sup>51</sup>第九條有規定：「政府應設置原住民族語言研究發展專責單位，並辦理族語能力驗證制度，積極推動原住民族語言發展。」(第一項)「政府提供原住民族優惠措施或辦理原住民族公務人員特種考試，得於相關法令規定受益人或應考人應通過前項之驗證或具備原住民族語言能力。」(第二項)「原住民族語言發展，另以法律定之。」(第三項)以及原住民族教育法第十九條規定：「政府對學前教育及國民教育階段之原住民族學生，應提供學習其族語、歷史及文化之機會。」原住民族教育法

<sup>51</sup>中華民國九十四年二月五日總統華總一義字第 09400017741 號令制定公布全文 35 條，並自公布日施行。

施行細則第十三條之規定：「政府依本法第十九條規定提供學前教育及國民教育階段之原住民學生學習其族語、歷史及文化之機會時，應規劃、協助並督導學前教育機構及國民中、小學，安排時數，實施教學。」皆未明白承認原住民之語言權利，僅在原住民族發展法草案第六條規定：「政府處理原住民族事務、制定法律或實施訴訟程序，應尊重原住民族之族語及傳統習俗，保障其合法權益。原住民有不通國語者，應由通曉其族語之人為傳譯。」以及第十八條規定：「原住民族享有學習其族語、歷史、藝術、社會制度、風俗習慣、生活方式及價值觀念等傳統文化之權利。」始有關於原住民語言權利之規定。此外，法務部之人權法草案中第五十二條也已規定：「人民有學習、保存、發揚及傳播其母語、宗教、文化之權利。(第一項)」「國家應保障文化、宗教及語言之多元性。(第二項)」「國家應尊重並保護原住民族及其他少數族群之文化資產、並協助其傳承語言及文化。(第三項)」。

基於對少數群體語言文化權利之保障，已成為國際及各國憲法人權之趨勢，若有可能仍應以在憲法上明文規定加以保障為宜。



## **A Study of Culture and Education Rights in the Constitution of Republic of China**

*Chih-Hung Chou\**

### **Abstract**

This paper aims to examine the necessity for Culture and Education Rights to be brought into the Constitution of Republic of China and the content with which the amendment should be taken into consideration. First of all, the meaning and the scope of Culture and Education Rights will be defined and then the regulations of Culture and Education Rights in the International Human Rights will be studied. At the same time, the development of Culture and Education Rights in the Constitutions of different nations will be analyzed. Furthermore, I will refer to the relevant regulations of Culture and Education Right which are newly established in the Constitutions of several nations since 1990's and make a comparison in order to analyze the differences among them, survey the development trend in Culture and Education Rights, and review the relevant regulations and problems of Culture and Education Rights in the current Constitution of Republic of China. Finally, based on the results of above analyses and comparisons, some recommendations will be made in terms of the meaning for Culture and Education Rights to be brought into the New Constitution and the content to be considered accordingly for the sake of reference toward future amendment or establishment of the Constitution.

**Key Words : Education Rights, Culture Rights ,Constitution ,  
International Human Rights**

---

\* Associate Professor, Graduate School of Culture and Education Law,  
National Taipei University of Education.



# 憲政改造過程中地方制度設計 之檢討與前瞻

黃建銘\*

## 摘要

憲法係一國之根本大法，舉凡國民權利義務之規範、政府體制之運作以及國家未來之發展均繫於憲法之規範，甚且憲法更蘊含人性尊嚴與自由民主之憲政秩序，此即憲政發展的核心價值，故欲求國家體制得以運行不墜，人民基本權利能夠獲得確保以及擘畫未來宏觀願景均有賴於制定一部契合時宜的憲法法典，以做為國家永續發展之基石並表彰一國捍衛民主自由價值的堅定信念。時值面臨來自國內外各種壓力與挑戰，形構自由民主的運作秩序有賴堅實的法制基礎以及適合斯土斯民的國家及地方制度，尤其地方力量所發揮的影響力不容忽視，如何透過憲政改革建構適合我國國

---

\* 中華大學行政管理學系助理教授。

情的地方制度實乃當務之急。

然地方制度規範畢竟增繁多涉，若未能以多元角度加以省思精探，要構建一套得以因應時局倏然變遷的地方制度恐係遙遠夢想，因而要確立永續發展的地方制度，首應釐清既有爭端與問題所在，次而前瞻未來走向，並訂定合宜國情發展的制度。有鑑於此，本研究首將探析地方制度與地方自治之要旨，尋繹地方制度賴以存立之憲法基礎，探討憲法對地方自治保障之型態；次而由歷史面向探尋我國憲政發展軌跡，從憲政變遷過程中瞭解地方制度接續相承的脈絡，從中整理地方制度設計之移異，以銜接當今變化之勢；最後則以整合觀點思索並提出符合現階段發展的若干地方制度建議。

**關鍵詞：**地方制度、地方自治、憲法、省、縣市、鄉鎮市

## 壹、前言

憲法係一國之根本大法，舉凡國民權利義務之規範、政府體制之運作以及國家未來之發展均繫於憲法之規範，甚且憲法更蘊含人性尊嚴與自由民主之憲政秩序，此即憲政發展的核心價值，故欲求國家體制得以運行不墜，人民基本權力能夠獲得確保以及擘畫未來宏觀願景均有賴於制定一部契合時宜的憲法法典，以做為國家永續發展之基石並表彰一國捍衛民主自由價值的堅定信念。

由於我國特殊的歷史背景，雖然憲法論著盈盈卷帙，有關憲法之各項議題探討亦未曾間斷，然而因為諸多因素影響卻從未完

全以臺澎金馬地區為主體，思索並建立適合此一地區的憲法規範，致而我國雖已增修七次之多，但憲法條文規範卻仍難以切合所用，甚至憲法本文與增修條文間也屢生扞格，不僅無法滿足民眾望治的殷切企盼，更無法為整體國家發展奠立長治久安之宏規，憲法條文若是無法兼顧國家發展的時空背景，即便如何周詳，亦僅是一種華麗的裝飾，難以指望成為國家長治久安的發展基礎。為使憲法能擺脫如同海灘上宏偉沙堡的不堪命運，轉而成為受民眾信賴而願意陶融其中的根本大法，則憲政改造工程不但俱迫切性，亦應俱實用性。

復考量全球化與城市化所帶來的巨幅衝擊，如何提升國家競爭力早已成為各國競相努力的重要目標，然而國家競爭力的提升並非全然是中央政府的責任，亦無法全然仰仗中央政府之力，而是必須依靠中央與地方協力合作始能克盡其功，故在憲政改造過程中建立一套適合我國的地方制度將是一個無可規避的重要使命。我國地方制度在現階段尚存有諸多問題，舉其犖犖其大者有：中央與地方權限劃分未盡明確、地方自治核心理念的根本規範尚待補強、憲法本文與增修條文間對地方制度規定未能整合以及地方行政與立法組織間互動亦難以因應時代所需，凡此均有待吾人同心努力以抽絲撥繭理析各項問題爭點，進而形構可長可久的地方制度體系。

然地方制度規範畢竟增繁多涉，若未能以多元角度加以省思精探，要構建一套得以因應時局倏然變遷的地方制度恐係遙遠夢想，因而要確立永續發展的地方制度，首應釐清既有爭端與問題所在，次而前瞻未來走向，並訂定合宜制度。有鑑於此，本研究首將探析地方制度與地方自治之要旨，尋繹地方制度賴以存立之憲法基礎，探討憲法對地方自治保障之型態；次而由歷史面向探尋我國憲政發展軌跡，從憲政變遷過程中瞭解地方制度接續相承

的脈絡，從中整理地方制度設計之移異，以銜接當今變化之勢；最後則以整合觀點思索符合現階段發展的地方制度設計要旨，並提出若干建議。

## 貳、地方制度之憲法基礎

地方制度為憲法重要之內涵，我國憲法第十一章地方制度即有諸多有關地方制度的規範以作為地方自治運作之依循，而多數國家憲法亦有地方制度規範，顯見地方制度確為憲法重要之一部，是以欲使地方制度得以確切可行，令地方價值獲致保障，法制化內涵更加精益求精以貫徹法治國理念，則無可漠視地方制度所賴以存立的憲法基礎，又地方制度設計係以地方自治作為核心價值，然何以需要地方自治，其本旨與內涵為何，與憲法原則有何關聯性，若欲建立國家長治久安之法秩序基礎，上述問題均係有關地方制度設計的根本問題，自有進一步加以釐清的必要。

### 一、以地方自治為核心的地方制度

所謂地方自治係指以一定區域為基礎的團體，以自己之機關處理自己事務之意(張正修，2000：3)，所以就其文義則有地域與政治兩面向的涵義，前者係指在國家領域以內所劃分出來的各級行政區域；後者則是表徵相對中央之獨立性，而認為地方並非中央之派出機關(呂育誠，2004：9)。

由上述對地方自治意涵的簡要描述中，吾人可知地方自治的實行必須基於地方制度之設立，然而地方制度未必等同於地方自治內涵，亦即地方制度雖為建構地方自治之基礎，但地方自治顯

然更具核心地位，其乃相應獨立於國家全然掌控之外，成為一個具有生命力的人為創造物，不僅有屬於自治體之組織，亦擁有各種基本性高權以遂行其統治權威，而其構成員則為地方區域內具有國民主權意識之住民，並依住民意思表示作為處理自治體事務的依循。因此地方自治表現出以重視自由精神為基礎的總體性格以及以著重民主運作為基礎的個體性格，融入此兩種特質的地方自治成為構建地方制度之核心，亦即以地方自治為核心的地方制度始有探討價值。

## 二、需要地方自治之理由

地方自治雖為地方制度之核心，然何以需要地方自治，有認為地方自治存在的理由係基於「民主的正統性」與「自律的正統性」，前者立基於民主主義；後者則依賴自治理念而生(白藤博行，2004:47-49)，尤其時處資訊科技發展一日千里的社會型態，電子化改變人民與國家之間的應對關係，因此國家力量在電子化科技的輔助下可謂無遠弗屆，地方自治是否仍應存在也逐漸受到質疑，然而考量國家形成之歷史進程、人性尊嚴之具體體現以及權力制約設計等因素，地方自治仍有其無可取代的重要價值。

### (一)國家形成過程的歷史性因素

若國家規模並非小國寡民，而係透過軍事武力而具有一定規模，則考量不同地區民族及地域特性，全然以國家力量作為唯一統治權威，其所遭致的反抗勢必相當強烈，蓋武力雖有一時臣服作用，然欲圖永續經營新領地，則斷非武力即可奏效，而民族的融合更非一蹴可幾，是以為建構穩定的統治基礎，則允許次級統治團體的存在，乃係國家形成的必然結果，從而形塑多元的組合，成為穩定國家的主要力量。

在以國民主權作為基礎所建立的近代國家尚未成形之前，地方自治係維護住民權益對抗封建領主與絕對主義色彩濃厚的中央集權國家的主要抵抗體並能肩負起此種鬥爭體職能(渡邊良二，1992：356)。因此從人類歷史發展過程思考國家形成的角度而言，容許一國之中存在各個不同的地域團體並在一定範圍內賦予其自我管理權能，在考量穩固統治權威與歷史因素的影響下，實無反對地方自治存在的理由。

## (二)人性尊嚴之價值體現

民主至今已為普世價值，此種本於人性尊嚴所發展的民主理念係對抗專制獨裁而來，因此國民乃係國家主權之歸屬者，民主基本意涵即係人民當家作主，然而欲使人民真正成為國家主權之歸屬，則必須讓人民瞭解民主真諦，對廣土眾民的國度來說，直接民權的行使需要時間的淬煉，若能由小而大、循序漸進方能真正落實民主，故由地方開始行使直接民權對發展健全的民主體制有著莫大的助益，所以地方自治乃是民主政治之訓練所，進而強化統治權威的正當性。

又人類乃係社會性動物，基於人性安全與社會性需求，具有對一定組織之依附感，從而凝聚一定範圍的地域認同感，自而產生自我組織以及自我發展之需求，地方自治適足滿足人類此一基本社會性需求，因而對干擾或破壞此一地域認同之自治需求的任何外力將產生一定程度的防禦與反制。

## (三)發揮適度權力制約作用

民主既係建構近代憲法的主要價值，則必然要有適當的組織設計以防止民主價值遭到破壞，由於受到植基於人性本惡所產生



絕對權力造成絕對腐化的思惟影響下，防止權力集中於單一個人或團體早已成為建構國家組織的重要原則，及至 Montesquieu 三權分立學說提出後，此所謂行政、立法以及司法所建構的權力分立型態儼然成為各國憲法建構中央政府組織的基本方針，此種將國家權力依其屬性加以化約，不僅有防止人性惡念的消極性，更存有透過管轄分工而發揮專業化功能的積極性，此即說明國家若缺少一定的制約力量，則必然造成權力的濫用以致毀棄源於自然法的基本憲政秩序，權力制約的作用便在於確保人性基本價值能夠立於不墜。

然而隨著人類制度設計之複雜性與日俱增，權力分立原則在侷限於國家法人組織，在國家與地方自治體間亦同樣存有另一種權力制約關係，亦即權力分立原則已由傳統水平面向的制約型態轉成中央與地方間的垂直制約態樣，這代表國家權力運作受到進一步限縮，此種對國家權力的約束作用能避免權力受到濫用，地方自治體在此即透過此種制約方式發揮導正國家權力運作正當化的目的，故基於對權力的適當性約制使地方自治有充分存在的正當性。

### 三、地方自治本旨之內涵

如前所述，地方自治係融入地方自主精神與地方民主運作理念而形塑自治體的團體性與住民個人的個體性，在日本向以所謂「團體自治」以及「住民自治」作為地方自治之核心概念，當然有關地方自治本旨的解釋相當多樣化，如將其解釋為「地方自治立法及解釋與運用原則」、「地方自治理念」、「依團體自治與住民自治確立地方自治」、「地方自治根本旨趣、根本精神、本義與精髓」以及「在團體自治與住民自治兩種意義下的近代地方自治原

則」等詮釋意涵(土岐寬，2003:17)。從各種不同的解釋要旨觀之，地方自治本旨實乃蘊含團體自治與住民自治兩項要素。

所謂團體自治係謂承認在國家之內仍有某種程度獨立於國家意思以外的地域團體，在賦予此等團體處理事務權限的同時，更保障其作為團體的對外自主性，國家或其他權力均不得任意加以侵害、干涉(蔡茂寅，2003：15)。所以團體自治理念賦予自治體一定生命力，從而應在組織人事、財政與立法上具有充分自主權能，並對外排除各種力量的干涉。又所謂住民自治則是指自治團體構成員為確保團體意思之形成乃是基於構成員合意，以使其權益獲得周全保障，必須以民主的方式組織團體並加以營運、管理，以免團體自治失其意義(蔡茂寅，2003：16)。因此住民自治乃是基於住民自然人意思表示自由，從而匯集彼此間的共識而成為該自治團體之意思，由於自治團體係人為創造物，本即無法如同自然人般具有思考能力，故以團體內成員透過民主程序形成多數共識而視為團體意思的概念並不難理解，而地方事務處理即必須透過此種住民自治方有落實之可能，從而彰顯地方自治的真正意涵。

由團體自治與住民自治的理念加以推斷，欲期表彰地方自治本旨內涵則須凸顯地方自治體係有別於國家而有獨立存在之價值，而此一自治體存續性不容任何外力非法侵犯，藉以展現自治體能如同自然人般具有基本自由權；然由於自治體係人為的創造物，其意思表示必須藉多數構成員加以傳達，而此一意思傳達必須透過民主程序始具民主正當性，視為國民主權的細部化約，故此種自治體統轄一定區域之住民參政權的確保適足成為地方自治本旨的另一重要內涵，所以地方自治本旨仍可謂是人性尊嚴的具體化與擴大化，以形構「人之所以為人」的基本憲政秩序之主體價值。

#### 四、地方自治所體現的憲法原則

憲法係國家根本大法，憲法原則源於德國威瑪共和時期 C. Schmitt 的提倡，其將憲法分為憲章 (Verfassung) 與憲律 (Verfassungsgesetze)，前者並不以憲法條文加以表現；後者則具體形諸於文字，亦即憲律係指憲法規範條文或具有憲法效力之條款，Schmitt 所指的憲章即與所謂憲法原則概念極為類似，蓋憲法雖未以文字規範，然仍內蘊表徵自然法之規範，係立基於人性價值的根本考量，就此形塑人群社會之永續發展，其具有最高規範性應無疑義，此種自然法規範即蔚為憲法根本，其正當性更在形式條文規範之上，自當不容以形式文字之憲法條款加以變更或毀棄，因此憲法原則乃架構整部憲法內容之精神骨幹與核心領域，憲法條款固然可以配合時空變遷進行調整與修正，然憲法原則卻不容以任何合於形式程序之方式加以更動。

我國大法官會議釋字第四九九號解釋即闡明諸多憲法原則，該號解釋謂：「…憲法條文中，諸如：第一條所樹立之民主共和國原則、第二條國民主權原則、第二章保障人民權利、以及有關權力分立與制衡之原則，具有本質之重要性，亦為憲法整體基本原則之所在。基於前述規定所形成之自由民主憲政秩序，乃現行憲法賴以存立之基礎，凡憲法設置之機關均有遵守之義務。」此一解釋陳明憲法賴以存續之重要原則，亦表徵所謂自由民主憲政秩序內涵之多樣化，自由民主憲政秩序除涵蓋民主共和原則、國民主權原則以及權力分立與制衡原則外，尚可據以演繹如法治國原則、社會國原則與政黨國原則等重要的憲法原則。

若從另一角度加以考量，地方制度乃是踐行地方自治的基礎，探究地方自治之學說即有固有權說、承認說、制度保障說以及人民主權說等諸多論點，不論何者，其最終目的均認為地方自

治有其存在價值，從而地方人民得以據此在法體系保障下，透過民主程序展開自治，此種自治型態考其本源，即如前述地方自治本旨內涵係基於對人性尊嚴的基本尊重，蓋地方係與人民行止最為密切之層次，地方自治理念的貫徹即展現作為一個人之基本價值，此由住民自治理念不難推知，又地方團體性格則是個人基本人性尊嚴所凝聚而成的綜合體，用以滿足人民地域認同，形塑基本群體一分子之歸屬感，因之團體自治理念表現地方團體的人格性，此亦是人性尊嚴之所由生，在此種一脈相承的邏輯體系下，地方制度乃地域自治之基礎，係構建人民社群認同之關鍵，故可謂地方制度乃體現人性尊嚴的具體表徵，藉此建築人群社會運作的憲政秩序體系，故地方自治即以自由民主憲政秩序為其核心，彰顯民主、共和、權力分立與法治國等多樣化的憲法原則內涵。

## 參、憲法對地方自治保障之型態

由於地方制度係以地方自治作為其核心價值，因此憲法地方制度設計之良窳，與憲法規範地方自治保障型態息息相關，地方制度在諸多國家的憲法中均佔有重要份量，且其要旨乃係確保地方自治踐行，倘就憲法對地方自治保障規範型態以觀，大抵可分為單純自治權之保障以及地方制度之保障兩類。前者僅在憲法中規範有關地方自治的核心條款，未詳列地方自治運作之組織型態與其權限或其與國家法人間之關係；然後者則反是，係將地方自治視為國家制度之一環，不但對地方自治組織型態加以規定，更詳列地方自治團體所擁有的權限以及其與國家法人間之關係，由於此兩種型態對地方自治在憲法上之定位與實際運作均有所影響，茲就此兩種類型再予細究如次。

## 一、單純自治權保障

考量地方自治學說之固有權說認為地方自治權乃地方人民與生俱來之權利，尤其由歷史演變過程觀察，現代國家建立多源於武力爭戰，然原有部落即有自行處理事務機制，因受兼併，致其自治權限受到剝奪，但其自治權限仍未因此喪失，倘國家欲求永續發展進而促進集體社群共識，則國家本無權干涉此種自治權，因此地方自治權限乃先於國家而存在，而有受保障之必要。

果爾，地方自治權核心價值應受憲法所保障，而此種保障型態乃是屬於單純自治權保障，亦即保障地方自治核心價值不受外力不當破壞，至於其組織型態、其與國家法人間的權限劃分與實質運作方式則可委由法律加以規範。

## 二、地方制度保障

觀單純自治權保障係在確保自治權核心不受侵犯，然而委由法律所制定之規範實難以周至考量地方自治體的實質需求，又地方制度設計具有與時空環境的緊密關聯性，倘不將地方自治視為制度之一環，則地方自治核心價值仍難免於被侵犯之虞。

是以將地方自治視為一種制度並由憲法加以保障誠屬必要，從而地方自治在憲法上有另一種保障型態，亦即立基於地方自治本旨的重要價值，地方制度保障不但詳為列舉地方自治團體之權限以及該團體與國家間之關係，對於地方自治運作組織型態以及爭議處理機制之設計均有明確規範，從而此種型態深化地方自治保障密度，然卻也壓縮地方自治與時俱進的彈性空間。

## 肆、我國憲政歷史變遷之檢視

由於臺澎金馬地區處於海陸交融的地理特殊性以及統治政權更迭的歷史複雜性，使我國憲政發展呈現難以輕易融貫的多元面貌，尤其臺灣地區曾受日本統治影響，因此仍可在臺灣地方制度的憲政發展過程中找到大日本帝國憲法所斧鑿的若干痕跡，而有必要進一步思考該部憲法及其據以頒布的法令內涵，又中華民國憲政發展本身亦即為多變，若不從民國肇建以來若干重要憲法內容加以探討，亦難以瞭解地方制度之移易，然而國勢板蕩、烽火漫天的亞洲第一個民主共和國，憲法對地方制度的設計始終處於浮動之態，穩定而健全的地方制度及地方自治仍是一個寤寐難求的理想，隨著中華民國政府遷臺，在兩岸軍事緊張的對峙態勢下，所謂地方自治亦無法確切落實，歷經民主運動的長期奮鬥，隨著威權體制的解構，我國憲政法發展進入另一個新的里程碑，尤其1990年代所進行的多次修憲，確實讓我國地方制度與地方自治有了全然不同於以往的命運，故修憲乃係我國憲法發展的重要分水嶺，茲以1991年前後作為闡述我國憲法變遷之基準時間點，進一步說明憲法有關地方制度設計之規範。

### 一、1990年以前

臺灣地區在中國歷史定位上向來處於邊陲地位，或將其視為「鳥不語、花不香」的化外之地，或將其視為南進之堡壘，或將其作為反攻大陸的基地，在在顯示臺灣走過悲良滄桑歲月的困頓與無奈，致其主體性始終遭致漠視，從而影響憲法上地方制度設

計內涵，1990 年以前，日據時期與中華民國的地方制度影響臺灣憲政發展甚鉅，茲說明如次。

### (一)大日本帝國憲法對臺灣地區地方制度之影響

日本明治年間，積極仿習西方富國強兵之策，同時試圖建立近代憲政國家體制，以求徹底扭轉長久以來的封建體制，當時取法普魯士憲法作為藍本，於 1889 年頒布大日本帝國憲法(慣稱明治憲法)，開啟日本近代憲政發展序幕，明治憲法係以天皇為核心，與採取當代三權分立型態的憲法有明顯差異，加之日本野心勃勃地對外拓展與侵略，此種以天皇為國家中心甚而成為人民信仰的欽定憲法，對建構以地方自治為核心的地方制度設計可說完全交了白卷，當時也並非沒有地方制度，然 1871 年「廢藩置縣」後，置三府七十二縣，1878 年頒布所謂「三新法」，亦即郡區町村編制法、府縣會規則及地方稅規則，而在府縣之下設郡區町村，陸續建立日本現代地方制度體制，然所謂的地方制度係以貫徹國家政令為要務，幾乎不存有所謂當代地方自治理念，充其量地方制度在當時僅係中央之行政末梢，遑論所謂實行地方自治。

1895 年清帝國將臺灣割讓於日本，臺灣成為日本殖民地，就時空背景而言，明治憲法可以說是施行於臺灣地區之第一部憲法法典，然而因殖民地的特殊地位，統治臺灣的主要法律並非明治憲法，而是 1896 年由當時帝國議會所通過之第六十三號法律，即所謂「有關應實行於臺灣之法令之法律」(台湾ニ施行スベキ法令ニ関スル法律案)(簡稱「六三法」)，此法賦予當時臺灣總督極大的權力，集臺灣地區行政、立法及司法權於一身，猶如日本在臺灣地區的另一個天皇，而在日本統治時期，臺灣地方制度經多次變遷，大抵可以分為三個時期，即縣廳期、廳治期及州廳期，最

後於 1920 年設「五州二廳」，1926 年置澎湖廳成為「五州三廳」，臺灣地方制度始趨穩定，當時州廳之下則置市街庄，然不論地方制度進行何種調整與變動，似乎難以撼搖承襲明治憲法將地方制度視為中央行政末梢的基本思維，仍舊立基於中央集權的基本架構，然而日據時期的臺灣地方制度也並非全然無所可取，此一地方制度架構成為日後臺灣發展地方自治的基礎。

## (二)1911 到 1949 年憲法上地方制度的變化

1945 年第二次世界大戰結束，臺灣成為中華民國領土，整個憲政體制產生了根本性的變革，又 1949 年中華民國政府遷臺，臺灣(含澎湖)與金門、馬祖結合為一個全新的生命共同體，因而逐漸發其獨特的地方制度特色，然而制度係成長而來，憲法亦然，是以若不回顧中華民國憲法之草創、變遷與成長，則無法深切瞭解當前憲法地方制度設計的來龍去脈，本此，中華民國各個重要憲法版本的地方制度設計即有再於探討之必要。

1911 到 1949 年間有幾部重要的憲法或相當於憲法的規範值得吾人重視，首先係 1923 年的「中華民國憲法」(慣稱曹錕憲法)，該部憲法雖因曹錕當選總統的正當性而備受質疑，然其地方制度卻甚為明確，該部憲法第十二章「地方制度」中係將地方分為省縣兩級，並一體規範省縣組織型態與產生方式，且省縣均係自治體，並於第五章「國權」明定中央與地方權限，與現行憲法在形式上極為類似；其次 1931 年國民政府公布「中華民國訓政時期約法」作為特殊時期之最高規範，約法中第七章第二節「地方制度」亦設省縣二級，惟層級節制色彩明顯，省係受中央所指揮，縣則受省政府所指揮<sup>1</sup>，在權限劃分上則偏向中央集權，甚而可說訓政

---

<sup>1</sup> 參照中華民國訓政時期約法第七十八條與第八十一條。



時期國家運作的核心係中國國民黨，以黨領政成為訓政時期約法的特色，所謂地方自治在訓政時期並非首要，是以出現層級節制色彩濃厚的體制設計並不讓人意外；另外，1936年5月5日由國民政府所公布之「中華民國憲法草案」(慣稱五五憲草)乃本於孫文先生之五權憲法學說為藍本，在地方制度上亦分為省縣二級，然省並非完全自治體<sup>2</sup>，省政府仍係中央之派出機關，然而縣則為地方自治單位，另亦規範市準用縣之規定，自此開始在憲法層次上賦予城市之自治體地位；對日抗戰勝利之後，國家擬再擘劃制憲工程，幾經多次協商，於1947年公布中華民國憲法，雖保留五權形式，然實質內容早已與五五憲草大相逕庭，就地方制度而言，仍維持省縣二級，然省與縣均回復如同曹錕憲法中之規範，亦即賦予省與縣之自治地位，讓國家體制更具聯邦國色彩。

### (三)1949 到 1990 年憲法上地方制度的變化

1949年中華民國政府遷臺，由於時局危急，為穩定國家局勢計，甫經通過的憲法難以實行，早在1948年即已制定動員戡亂臨時條款，從而架空憲法主要內容，原先即將展開的新地方制度運作與地方自治束諸高閣，若純就憲法層次而言，1949年到1991年第二屆國民大會修憲前，地方制度設計可謂一片空白，地方自治亦僅是零星式的點綴。

## 二、1991 年以後

由於受民主化運動影響，1990年代可以說是臺灣憲政發展最

<sup>2</sup> 五五憲草第九十九條規定：「省政府設省長一人，任期三年，由中央政府任免之。」第一百條則謂：「省設省參議會，參議員名額每縣市一人，由各縣市議會選舉之，任期三年，連選得連任。」由此可見五五憲草雖規範省之組織型態，然僅立法機關成員採間接選舉方式產生，其行政首長由中央政府所任免，無法體現團體自治之特徵，自不屬完全自治體。

為關鍵的時期，在解除戒嚴與終止動員戡亂時期後，國家憲政發展腳步逐漸朝民主化目標挺進，多次修憲甚而予人目不暇給而有茫茫乎失其端緒之感，然而此一修憲締造我國憲政改革之新頁卻也是不爭的事實，觀 1991 年後的七次修憲與地方制度有關者為 1992 第二次修憲與 1997 年第四次修憲，前者之第十七條排除憲法第一百零八條第一項第一款及有關省一節的諸多規定，賦予省長民選之法源基礎，使省成為完全自治體；後者之第九條雖保留省之層級，卻廢止省作為自治體法人地位，一般慣稱精省，精省讓我國地方體制、地方政治生態以及中央與地方及地方間之關係起了根本性地改變，茲以 1997 年為分界點以說明 1991 年修憲以來我國地方制度之變化。

### (一)1991 年到 1997 年精省修憲之前

在 1991 年到 1997 年精省修憲之前的這段時間，主要地方制度的變化即在將原先憲法所建構的偏向聯邦國體制轉變為單一國體制，並重新檢視適合臺澎金馬地區的地方制度，鑒於民主運動日漸勃興，民主化與地方分權已是難限難禦的浪潮，然而憲法本文所規定制定省縣自治通則以為各省自治之依循在自由地區顯然無法施行，大法官會議釋字第二六〇號解釋意旨意闡明無法就特定省之組織型態制定法律之權，是以若不進行憲政調整，欲求貫徹實質性地方自治顯然相當困難，因此 1992 年第二次修憲主要即賦予省作為自治法人之法源，實則此一修憲就具體政治現實而論亦僅針對臺灣省量身打造，然 1994 年省長民選後，由於省佔自由地區絕大部分比例，其所掌有之政經實力與中央不相上下，因此產生所謂「葉爾欽效應」，對中央與地方間政治生態平衡性產生嚴重衝擊，然而儘管面對此種狀況，但對於開啟地方分權時代，此一修憲之貢獻不容抹殺，省縣兩級的自治體制因而確立。

## (二) 1997 年精省修憲之後

省長民選後對臺灣政壇所產生的影響是相當大的，除了葉爾欽效應所帶來的政治衝擊外，受政府再造的國際潮流影響，認為政府層級應該精簡，尤其省與鄉鎮市應取消其自治法人地位，建立二級政府體制以提高行政效率，此一觀點成為國家發展會議的共識，亦是日後地方制度發展的新方向。

1997 年本於達成前述政府再造之目標，國民大會乃於同年七月通過所謂精省修憲條款，凍結省級自治選舉，儘管省一層級仍受保留，但已喪失自治法人資格，成為承中央政府之命監督縣市自治的機關，精省修憲再度對我國地方制度產生巨幅的震撼效應，不僅當時反彈聲浪難歇，亦徹底翻轉長久以來省縣二級的基礎地方架構，於是地方體制成為中央—縣(市)—鄉(鎮市)三級，但直轄市在憲政體制架構上仍與省同級，是以如何定位直轄市成為另外一個難題，精省修憲之後，縣市地位獲得實質提升，成為我國一級的地方自治體，中央與地方間的對應幅度亦因精省修憲而大幅擴大，使地方自治重新邁向新的里程。

## 三、我國憲政變遷下地方制度設計之特質

從歷史演進觀點觀察我國憲政變遷下之地方制度設計，吾人可以觀察出幾項明顯的特質，茲分述如次。

### (一) 以大中國思想為主的地方制度本質

中華民國立憲過程中，皆以全中國視野考量地方制度之設

計，然而自民國肇建，以迄 1947 年公布現行中華民國憲法，臺灣地區基於特殊歷史時空背景從來不是制憲者考量的重心，因此中華民國建國以來各部憲法或相當於憲法之法規範均以大中國思維作為設計地方制度的範圍，即便自 1991 年展開多次修憲，仍是以現行中華民國憲法地方制度為增修藍本，在以大中國為主的體制之下進行若干增補，因此臺澎金馬的主體性仍難獲得彰顯。

## (二)中央與地方權限關係難以明確切割

不論係 1923 年中華民國憲法或中華民國訓政時期約法抑或五五憲草一直到現行中華民國憲法，對中央與地方權限劃分均多所著墨，然而此一議題卻有如剪不斷理還亂的無解難題，迄今仍難以獲得根本性的解決。

在這方面英國的經驗可供我國參採，該國一向被認為是具有濃厚中央集權色彩的國家，然而面對國際化與國內各種壓力，分權化在英國已成為必然要走的路線，在分權方式中，英國將之依照程度不同分為三類：【1】行政分權或授權：指中央授予地方原本應依中央所決定的純粹行政上的決策，即主要的政策仍由中央所掌控，但服務的傳遞與例行的行政決策則授由地方負責；【2】功能分權：中央創造「半獨立式」(semi-independent)的機關負責特殊性的服務；【3】政治分權或移轉：中央廣泛地轉移政策制定的責任給相關的自主性與直接民選的區域或地方政府(Wilson and Game,1998:19-20)。儘管有這三種類型，但同一種事務有可能具備此三種方式，可見從中央授權地方的方式看來極不易產生一個明確性的標準。所以，有關地方制度中央與地方權限劃分在我國也一直難以確切落實，儘管在條文形式上有明顯區隔，然而此種分權方式實際上甚難落實，蓋多數權限劃分並非以事務性質而為劃分，而係依照地域管轄範圍進行籠統性的界定，於是交相重疊的

模糊空間成為權限劃分難以釐清的爭議，如以我國現行憲法第一百零八條第一項第四款教育制度係由中央立法並執行之，或交由省縣執行之，然第一百零九條第一項第一款之省教育乃屬省立法並執行之，或交由縣執行之事項，而第一百十條第一項第一款縣教育則為縣立法並執行之，因此較同一教育制度而論，中央教育制度、省教育及縣教育之間的分工如何未能明確區別，僅以各自管轄範圍自上而下逐級規範，則此種分權方式並無法切割國家與自治體間權限範圍，反而造成弱化基層自治體權限之現象。

### (三)聯邦國與單一國間的浮動效應

睽諸中華民國立憲史，自 1923 年中華民國憲法開始，地方制度即成憲法之一部，其後中華民國訓政時期約法、五五憲草與現行憲法均有地方制度規範，且一如前述，上述憲政發展一直擺盪於聯邦國與單一國體制間，而聯邦國與單一國在地方制度設計上有所不同，聯邦國之中，邦仍具有國家屬性，故聯邦國憲法重視邦之權限保障<sup>3</sup>，但單一國體制下，不論何種層級的地方自治團體均不具國家性質，故單一國偏向由國家法人主導地方制度發展，故而攸關所謂相對於國家法人以外自治權行使之本質。

### (四)城鄉分治思惟係地方制度之主要方向

憲法上對地方制度的設計，係以一般地域型自治體為宗，自 1923 年曹錕憲法將地方制度入憲伊始，即把地方分為省縣二級，尚未規範城市型自治體，中華民國訓政時期約法始出現有關「市區」之規定，城市正式成為憲法所承認之地方制度，但仍未明確

<sup>3</sup> 此以美國憲法對未歸於聯邦之權限即屬於州所形成的權限劃分原則最為典型。

規定其為自治體<sup>4</sup>。待至五五憲草第五章地方制度中明文將市列為與縣同等級之自治體，城市始具有自治體地位，現行憲法則進一步分設直轄市與市以相應於省縣二級建制，惟城市在現行憲法中並未另設專節規範，現行憲法第一百二十八條規範市係準用縣之規定作為市的主要依據，不論如何吾人可以從憲法變遷中看出城鄉分治思惟在地方制度設計上的重要影響力，此種城鄉分治成為地方制度架構的主要考量。

### (五)縣制度始終是地方制度的核心

縣在中國歷史發展上向來具有舉足輕重的地位，並且一直是中國地方制度變遷中相當穩定的地方制度，近鄰日本亦仿中國「縣」之名作為地方自治體名稱，顯見縣不僅是中國重要的地方制度，亦影響他國對地方制度之命名。

從中國憲政變遷看來，自地方制度入憲時，縣即是憲法所承認的地方制度，如今省制度已產生根本性變革，但縣作為自治體的地位始終未有所動搖，甚而市亦多所比照縣之規定以遂行自治，縣制度可謂係我國地方制度設計核心，此似乎為我國各憲法版本一致的特徵。

## 伍、現階段我國憲法有關地方制度設計之問題

本於現行憲法中對地方制度規範仍有諸多待為突破之瓶頸，故本文主要的研究問題在於探究憲法中地方制度規範所存在的各

---

<sup>4</sup> 中華民國訓政時期約法第八十三條規定：「工商繁盛，人口集中或其他特殊情形之地方，得設各種市區，其組織以法律定之。」

種爭議與問題，並對現行憲法有關地方制度之規範進行檢討，以找出未來可能的發展方向。有關我國憲法中對地方制度設計之規定顯現幾項重大問題，可以進一步析述如次。

## 一、欠缺對臺灣主體性的長期經營

由於我國現行憲法草擬過程及制定過程係立基於大中國之觀點，並未將臺澎金馬地區列入考量，致使現行憲法難以符合現有狀況，即便多次修憲亦是以「統一前」為前提，在此種「暫時性」時空環境下，自無法完全以臺澎金馬地區做為憲政改革之主要範圍。

臺灣地區歷經多次統治政權更迭，各項制度處於斷續狀態，又各個政權多以殖民心態統治臺灣，即使中華民國遷臺之初，亦將臺灣視為反攻大陸的復興基地以及具有政治標示意義之「三民主義模範省」因此早期政府著重於維護統治正當性，自欠缺永續經營臺灣之心，現行憲法制定之時，亦未涵括臺灣，致而臺灣主體價值的永續經營理念難以透過憲政改革過程加以彰顯。

## 二、地方自治本旨未能明確闡述

前已述及，地方自治係以團體自治與住民自治為其要素，現今基本權發展早已不限於第一代自由權與第二代社會權，有關團體權之第三代基本權亦已逐漸成形，地方自治既是民主政治的基礎，則自治體不受國家力量的非法侵犯乃維繫自治體的基本要素，此與前述團體自治理念即相契合，觀察我國憲政發展過程，並未明確表明「地方自治本旨」之字義，雖然自曹錕憲法以迄現行憲法已闡明「省自治」與「縣自治」，並確保省縣之組織權與立

法權，從而體現團體自治理念，然而對於自治事務處理得否透過住民自治方式加以踐行，各部憲法內容均未見闡示此一精神，因此欲求地方自治本旨得以完整呈現，住民自治理念之內涵要旨尚待強化。

### 三、中央與地方權限分配欠缺明確化

既然地方自治有存在必要，則不論係聯邦國家抑或單一國家必然要面對的另一難題即是何種事務方適宜作為地方自治體事務，由於我國對於中央與地方分權方式多以地域分權為主，除國防、外交之外，許多事務難以明確界分，於是使垂直式權力分立無法確切產生有效的制約力量，地方自治本旨亦可能因此而遭致侵犯。

然而何者屬於國家專管事項，又何者屬於地方自治體所應處理之事項，欲全然以事務性質加以界分亦非易事，所謂「均權之說」在形式上或可具有抽象區辨作用，然如何均權必須依循一定標準，如此即難以規避實際操作所衍生的困難，隨著公共事務的複雜性，中央與地方間又存有共同辦理事項的領域，使中央與地方權限分配益加困難，難以精當掌握明確的劃分標準，亦因此中央與地方權分配始終成為憲法地方制度保障型態下不易釐清的難題。

### 四、現行省制度已無存在實益

1997年精省修憲除帶給我國地方制度極大的震撼外，亦使在中國地方制度變遷中行諸久遠的省制度產生根本性變化，由於臺灣省與現行治權範圍有極大地重疊性，自由地區是否存有以大中國思維為主體的省制度本即是一個頗受爭論的議題，隨著精省修



憲，相關爭議或許不復存在，但重新檢討省制存在之實質效益仍然是一項重要課題。

曹錕憲法賦予省作為自治體地位，但國民政府凜於省幅員過大而易形成地方割據破壞統一之諸侯效應，對省自治始終未持肯認態度，從中華民國訓政時期約法與五五憲草否定省作為自治體之規範已足茲佐證，現行憲法仍賦予省作為自治體地位，然而省制既已受增修條文重新定位為非地方自治法人，則省制在自由地區實質作用有限，其存在實益並不大。

## 五、排除鄉鎮市入憲之可能性

鄉鎮市區就現行憲法而言，並非是憲法上所直接規範之地方制度，就憲法主要規範之地方制度言之，乃省與縣二級及其相映之其他省級與縣級地方制度，如直轄市、市、西藏與蒙古各盟旗等地方制度，然而此一規定難以推演出憲法明示我國地方制度僅省與縣二級，而排除其他層級地方制度設置之立論，遂鄉鎮市區雖未由憲法所明定，然就現有鄉鎮市區之地域範圍而言，對於形塑社區歸屬感，建構草根民主型態仍受相當期待，因而鄉鎮市區雖未有憲法規範，然鄉鎮市區制度早已行之有年，並未涉有違憲疑慮，但現行憲法對鄉鎮市卻排除將其入憲的可能性，所謂基層自治無法明顯在憲法中找到明確的法源依據。

## 陸、我國憲法對地方制度設計之展望

本文旨在探討憲政改造過程中地方制度規範之內涵與既存的

各項問題，透過法學詮釋途徑尋繹未來地方制度設計方向，因而本文希望能透過此一研究提供三項主要的建議方向以為日後憲政改造過程中有關地方制度設計之參考。

## 一、憲法有關地方制度設計仍應持續採取地方制度保障型態，但應明確標示地方自治本旨

地方自治本旨源起近代反抗專制，體現人性尊嚴的憲政思維，係人類文明進步的表徵，地方自治本旨既係基於自由主義與民主主義的團體自治與住民自治精神，則地方自治本旨可謂將抽象人性價值行諸具體的橋樑，因此其攸關自由民主憲政秩序的維護，自不容輕率漠視，既是如此，面對未來可能進行的地方制度憲政改革，明確標示地方自治本旨仍屬首要目標。

又地方制度既是以地方自治為核心，為能貫徹地方自治本旨具體化，對地方制度即有採取高密度保障之需要，對地方自治自應採地方制度保障型態為宜，但面對多元變化的時局，此種保障亦不可忽視地方制度與時俱進的彈性成長空間，如此冀求構築剛柔互濟的新地方制度時代始有可能。

## 二、強化住民自治精神，構建住民自治機制

睽諸臺澎金馬地區歷史移異，受明治憲法中央集權建制影響匪淺，且中華民國政府遷臺之初，時局窘迫，為求穩定政治與社會現勢，中央集權運作模式自受主政者青睞，地方自治空間因而受到相當程度的限縮，日積月累的結果亦拉遠地方住民與地方事務的距離，此種結果不僅與住民自治精神漸相悖離，團體自治價值亦遭稀釋，地方自治體依附國家心態日深，地方的附庸性亦與日俱增，對整體地方自治發展的推動相當不利。

回顧本文前述有關中華民國憲政改造過程的歷史進程，自中華民國肇建以來，曹錕憲法對地方制度的設計傾向聯邦制度，當時團體自治性格尚極欠缺，該部憲法確立團體自治性實有新意，其後國民政府秉持大一統思維，為免割據之勢重演，對地方自治團體自治性格的強化始終有所顧忌，此從中華民國訓政時期約法與五五憲草將省政府定位為派出機關的規範即可佐證，在團體自治進一步受到壓抑下，冀望住民自治仍可落實顯係緣木求魚，然國民主權已是近代立憲核心價值，住民自治即是抽象國民主權論述的具體化，住民自治倘得落實，國民主權精神亦將獲得彰顯，且國民主權並不以闡釋運作方式為其重心，毋寧是在說明主權的歸屬性格，故言及國民主權如何落實，當以貫徹住民自治最為具體，住民自治理念若無法融入憲法之中，地方制度所賴以存立的地方自治精神則難以周至，所以強化住民自治，構建住民自治機制成為憲政改造過程中，欲圖精進地方制度的另一重要目標。

### 三、地方二重構造論

受到 1990 年代政府再造風潮的影響，精簡政府層級成為政府再造的主要方向之一，1996 年經由國家發展會議召開，已將「中央—地方」二級制政府體制定為未來地方制度調整的新方向，所以日後臺澎金馬地區的地方自治體恐存直轄市、縣與市三類，至於鄉鎮市，由於自治效能不彰，長期以來受到黑金溫床，欠缺自治能力的批評不曾間斷，故認為鄉鎮市一級無自治必要，應去除法人資格，將其定位為派出機關性質更為允當。

不論上述既定方向是否已經全無爭議，但上述的問題仍凸顯出中央與地方關係乃係無可漠視的議題，有必要重新檢視其間的功能與角色，因此中央與地方及地方間關係的重新定位乃憲政改造中不容忽視的議題，或有認為中央與地方應是屬於對等地位的

夥伴關係，是以中央應尊重地方並採取分權方式強化地方職能，然而在單一國家體制始終難以逾越一統性的框架，因此地方自治監督成為單一國體制下必須存在的機制，所以全然的平等夥伴關係的強調過於逸脫現實需求，國家與地方自治體間仍舊存有上下階級性，只是此種上下位階的定位必須以憲法保障地方自治本旨的基礎為其前提，致而有關國家事務的推行，即應重視地方的參加機能，隨著時空環境變遷，先前有關地方制度的既定方向也必須透過地方參加方式重新檢討其內容。

由於區域力量的興起，區域整合已是難以違逆的趨勢，英國工黨政府近年來倡議區域政府(regional government)的成立，在2002年有關區域政府白皮書「你的區域，你的選擇」(Your Region, Your Choice)中並提出透過區域公民投票組織區域議會(region assembly)的主張(Stewart, 2003:188-189)，顯現英國政府進行地方體制改造的企圖心，反觀臺澎金馬地區在1950年進行行政區劃後，行政區域至今反而嚴重限縮地方自治體的發展，若仍依原定二級政府構想，則我國現行縣市在因應國際化的巨大壓力之下，將來即有可能進行整併，加之為避免過大的城鄉落差，此種整併應會以都會生活圈域的觀點進行結合，如此臺澎金馬地區日後可能存在四至六個地方自治體，由於地方自治素有「民主小學」之稱，此乃取其地域範圍適切，與人民生活事務有切身關聯性的自治體在漸行民主運作方能達到預期成效，然若僅存四至六個地方自治體，此種人民「切身之感」恐將沖淡，大型都會區難以凝聚人民地域認同感，如此更需要有一個符合人民切身感受的地域自治體組織，因此鄉鎮市的去法人化在這種情形下即予人「因噎廢食」之感，甚而將市所轄的「區」賦予自治體法人資格亦不無討論空間，有鑒於斯，健全地方自治應包含兩大面向，亦即廣域自治體與基礎自治體。前者立基於都會與區域觀點形構具有國際性競爭力的考量；後者則重在地域認同感與近身政治的運作，兩者

共構所謂「地方二重構造論」，欲求此種設計能夠落實，在改造過程中即應完成幾項目標，茲說明如次。

### (一)廢除現行省制

臺灣省在我國地方自治歷史上曾具有舉足輕重的影響力，彼時臺灣省議會甚可謂為臺灣民主化運動的發源地，經過 1992 年修憲及 1994 年臺灣省長民選，省更成為實質自治體，然而隨著 1997 年的修憲，鼎盛一時的省制已然失卻昔日光彩，即便現行憲法增修條文第九條第一項第七款賦予省承行政院之命，監督縣自治事項權限，而大法官會議釋字第四六七號解釋亦肯認省為地方制度層級，然而省以現有人力能否完成所謂承行政院之命監督縣市自治不無疑問，實際發揮的功能相當有限。又基於臺灣省轄區之限，此種監督縣市事項權限無法及於臺北市與高雄市，如此遇到直轄市與縣市間自治事項的紛爭，省的存在反造成矮化縣市的負面印象，因此現行省制既無法發揮預期功能，僅是過去政治妥協下所存留的制度，即無繼續存在的必要。

### (二)以廣域化都會規劃並整併縣市

城市化與國際化已逐次解構現有城市體系運作範圍與行政界限之拘束，從而重新建構具有國際競爭力的都會生活體系，於是跳脫既有行政疆界重新形構嶄新生活圈域已是大勢所趨，故而為貫徹地方自治本旨，不僅在法理上應予努力，在實務運作上更待加強，於是廣域化的都會觀點勢將成為思考現有自治體的主要思維。以日本而論，作為廣域行政圈型的自治體聯合，主要在於確保圈域的一體性，而考量市町村合併的情況，這種廣域理念就積極面係為發揮廣域化的統合效果以符合住民需求；消極面而言則

礙於行政效率不彰、受財政窘迫以及應對困難的能力不足所致(牛山久仁彥，2000:5)，然而廣域化理念在我國更適宜用以考量縣市層級的問題。

因之，在地方二重構造論下，縣市整併係所趨所嚮，自是難限難禦，在都會區域的調整思維之下，作為一級自治體應有完整海陸空交通幅員以及產業發展體制，是以在憲政改革的展望中，縣市的定位乃是完整生活圈域自治體角色，則憲法條文應對此種自治體採高密度的地方制度保障加以規範，同時藉由事務劃分標準以精當劃分國家與縣市間權限分配的界限，使縣市免除在管轄劃分的標準下自治權限受侵犯的可能性，區域的功能與競爭力始足彰顯。

### (三)以基礎自治體觀點對鄉鎮市區重新整併

前以述及鄉鎮市去法人化似乎已是既定政策走向，然面對縣市整併趨勢，鄉鎮市去法人化即不無重新檢討之必要，冀求民主原則得以落實與地域認同感得以強化，形構自由民主憲政秩序的人性尊嚴能獲體現，則鄉鎮市維持法人化即是進行前揭目標的重要手段。

當然既有鄉鎮市存在諸多問題確實不能否認，但衡量利弊，鄉鎮市法人化更有助於體現地方自治本旨，甚至市之區與鄉鎮市地位相類，實應依併考量，亦即鄉鎮市區扮演基礎自治體角色與作用應該受到重視，然而現有鄉鎮市區過轄，自治財力與人力不足，派系盤根錯結導致黑金滋生之說亦非無的放矢，為免除這些弊端，適度擴大鄉鎮市區管轄範圍使其更具基礎自治體功能則是另一波改革地方制度的重要途徑，故鄉鎮市區入憲，使其成為憲法上地方制度亦是憲政改革過程中可以思考的方向，當然其究

否採取高密度地方制度保障或存續保障則可再予深究。

#### (四)特殊區域之建置

本於國家不可治理性，因而對地方制度設計，亦應以多元觀點省思現有地方制度的複雜性，兼顧各族群的長遠發展，藉以保障人民基本權，對地方制度設計尤應慎重，未來地方制度設計應與中央政府體制、人民基本權保障以及基本國策等進行配套考量，方能周至，藉此形塑公民意識，並保障地方組織與財政的彈性化與自主能力。

美國對於特殊區域的建制或可引為我國參採，過去為能享有租稅優惠並能持續提供服務，早期美國地方政府對特區政府的設立曾經蔚為風潮，然而此種出於技術性財務因素，至今已非唯一考量，包括人口的自然集中、種族因素以及追求特殊性的服務亦是特區蓬勃發展的原因(Burns,1994:16)亦是現今考量設置特區的因素，顯見特殊區域設置原因係為因應國家多元化的發展而生。

因此，除了現行縣市與鄉鎮市區外，是否針對多元性社會而透過憲法賦予其他地方制度以及保障其成為自治體的規範則有進一步討論的必要。觀諸憲法增修條文第十條第十二項規定：「國家應依民族意願，保障原住民族之自治地位及政治參與，並對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業予以保障扶助並促其發展，其辦法另以法律定之。對於澎湖、金門及馬祖地區人民亦同。」據此，立法院業已通過「原住民族基本法」賦予成立原住民自治區的法源依據，未來本於尊重多元政治、社會文化存在的立憲意旨，原住民自治區的設置將是可以預期的，尤其此一自治區的設立亦將明顯衝擊既有地方制度，故有關地方制度的憲法規定實應考量類似此種特殊區域建制的可行性，而將

其融入成地方制度之一環，至於其層級定位則有待進一步凝聚共識。

## 柒、結語

地方制度係國家制度之一環，尤其地方自治具有防止獨裁與專制政治、促進民主化、展現政治過程的民主化與多元化、作為實驗地域性政策之基礎、作為民主主義學校以及進行民主性社會改革等功能(土歧寬等，2003:13-14)，其乃踐行草根民主的根本。所以本文嘗試探析我國憲政改革過程中地方制度的變遷，冀望從先進國家憲政經驗取引截長補短之效，並由悠悠歷史長河找尋一脈相承的發展軌跡，進而填補我國地方制度規範闕漏而能因應未來發展之需，當然憲法隨時空環境之移異，本身亦應不斷成長，欲求精當履析憲法確切意涵自應由多元角度加以詮釋，除了基本的文義解釋外，亦應輔以歷史解釋、體系解釋以及合憲性解釋等詮釋途徑方能貼近憲政發展的時代真義。

實則憲政改革過程本係一項極為艱鉅的挑戰，又地方制度複雜多元，實難旦夕奏功，因之必須參採先進國家經驗並縷析我國憲政發展脈絡使能構建一套合時合宜的地方制度，當然欲其得以犁然有當，巍然卓立而行諸久遠，自當博諮眾議以收集思廣益之效，是以有關地方制度的憲政改造工程猶待各界戮力以從，共謀其功。





## 參考書目

### 一、中文資料

- 呂育誠(2004)，《地方政府與自治》，臺北：國立空中大學。
- 胡春惠(1978)，《民國憲政運動》，臺北：正中書局。
- 張正修(2000)，《地方制度法理論與實用(1)》，臺北：學林文化事業有限公司。
- 蔡茂寅(2003)，《地方自治之理論與地方制度法》，臺北：學林文化事業有限公司。

### 二、日文資料

- 土岐寬、平石正美、石見豊(2003)，《地方自治と政策展開》，東京：北樹出版。
- 牛山久仁彦(2000)，〈地方自治体の広域連携をめぐる課題と展望〉，《行政管理研究》，第90号，第3-12頁。
- 白藤博行(2004)，〈地方自治制度をめぐる「改革」の論理と憲法の原理〉收錄於白藤博行、山田公平、加茂利男編《地方自治制度改革論》，東京：自治体研究社，第13-72頁。
- 渡边良二(1992)，〈地方の政治制度〉，收錄於佐藤幸治編《憲法I：總論、統治機構》，東京：成文堂，第355-369頁。

### 三、英文資料

- Burns, N. (1994). *The Formation of American Local Governments*. New York: Oxford University Press.
- Stewart, J. (2003). *Modernising British Local Government*. New York: Palgrave Macmillan.

Wilson, D. and Game, C. (1998). *Local Government in the United Kingdom*. London: Macmillan Press Ltd.

## Reviews and Prospects of Local Government Systems in Constitutional Reforms

*Jian-Ming Huang*<sup>\*</sup>

### Abstract

The Constitution stands as the supreme legal basis of a nation, including people's rights and obligations, exercising of governmental systems, and the nation's future development. More importantly, human dignity and free, democratic constitutional order are encompassed in the Constitution. Therefore, exercising firmly in institutional systems, safeguarding human rights, planning comprehensive visions are depended on a relevant constitution. It will be the basis of a nation's sustainable development and represent firm belief guaranteeing democratic and free value. Faced with challenges of internal and external environments, free and democratic constitutional order is depended on stable legislation and viable systems for the nation and local authorities. The influence of local power is not neglected in particular, how to establish the concrete and realistic local systems through the constitutional reforms will be an important task.

After all, local systems are complex and highly changeable, it is impossible that reframing local systems to deal with fickle situations. Accordingly, in order to set up a sustainable local system, local issues and problems must be found firstly, then the future vision should be structured and relevant institutions can be made. Based these anticipation, the study aims to probe the essential thoughts of local self-governments firstly, to search the foundation of local government in the constitution, to explore guaranteeing styles about local self-governments in the constitution. Secondly, the evolvement of constitutional development will be discussed by the way of a historical

---

<sup>\*</sup> Assistant Professor, Department of Public Administration, Chung-Hua University ◦

view, the change of Taiwan's local systems in history can be understood. By doing so, we can understand the transformation in Taiwan's local systems to handle the situations. Finally, the suggestions for local systems are proposed through an integrated speculation.

**Key words: local system, local self-government, constitution, province, county**

# 國家人權機構 作為違憲審查的替代方案？\*

楊智傑\*\*

## 摘要

本文乃欲研究國家人權機構作為違憲審查替代方案的可能性。首先本文先簡單釐清人權委員會與監察院定位之爭，提出另一觀點，認為可以將兩機構合併，以做為目前權限爭議的解決之道。接著則繼續比較人權委員會與違憲審查兩者在維護人權上的功能，本文認為，在人權保障的功能上，違憲審查的效果比人權委員會差，卻要耗費比較多的資源成本，故本文大膽建議以人權委員會作為違憲審查的替代方案。

**關鍵詞：**國家人權機構、違憲審查、人權委員會、監察院

---

\* 本文乃延伸筆者碩士論文的後續研究，在此感謝碩士論文指導老師劉靜怡教授與吳大任教授。另外，已故法治斌老師對筆者碩士論文提供之意見也對給本文研究很大的啟發，在此特別感謝與追思法治斌老師。

\*\* 台灣大學國家發展所博士候選人，中央大學產業經濟所法律組碩士。  
E-mail: [d92341001@ntu.edu.tw](mailto:d92341001@ntu.edu.tw)



## 壹、問題意識

目前仍沒有堅強的統計數字可以證實，大法官的確有助於民主與人權。如果只簡單比較二十四個 OECD 國家，只有一半的國家有強勢的違憲審查制度，而另外一半採取弱勢違憲審查或無違憲審查的國家，一樣也是高度民主及人權國家<sup>1</sup>。另外，任冀平與謝秉憲也針對拉丁美洲十七個國家，比照其在美國 Freedom House 的自由指標，也發現有實施違憲審查的幾個國家，其自由指標未必就比無實施違憲審查的國家來得高<sup>2</sup>。

Jan-Erik Lane 和 Svante Ersson 雖然以對全世界所有國家進行回歸分析法證實，違憲審查對民主的確有所貢獻<sup>3</sup>（回歸係數 0.73，T 檢定值 2.17），但是，筆者認為這是其考慮變因太少的原因（其只考量違憲審查與監察使兩項政治制度），如果考慮進別的變因（例如內閣制、兩院制、人權委員會等），說不定就可以發現，違憲審查的貢獻相對來說會減少。而且，在他們的分析結果中，發現監察使這一制度，比違憲審查的貢獻還要高得多（回歸係數 1.52，T 檢定值 6.31），那麼，不禁令筆者懷疑，是不是有比違憲審查更能有效發揮保護人權功能的機構？

一般認為司法違憲審查的功能之一，就是保障人權，因為國會會制訂侵害人權的法律，需要由司法機關來審查。國內近年來開始有人把焦點放在人權委員會上面，認為人權委員會也可以保障人權。不過討論人權委員會的學者，多把焦點放在人權委員會與

---

<sup>1</sup> Jan-Erik Lane & Svante Ersson 著，何景榮譯，「新制度主義政治學」，頁 248，韋伯出版社，2002 年 9 月。

<sup>2</sup> 任冀平、謝秉憲，政治或司法：我國違憲審查權定位之研究，東海大學政治系「跨世紀的政治願景」學術研討會，頁 23-24，東海大學政治學系主辦，1999 年 12 月。

<sup>3</sup> Jan-Erik Lane & Svante Ersson 著，何景榮譯，「新制度主義政治學」，頁 255，韋伯出版社，2002 年 9 月。



監察院之間的權力分配與關連<sup>4</sup>，卻少有學者注意到人權委員會與違憲審查之間的關連性。

筆者即出於此一動機，想要研究人權委員會的人權保障功能，監察使的人權保障功能，以及其與違憲審查間的關係<sup>5</sup>。

以下第貳部份先介紹人權委員會和監察使這兩種機構。第參部份進一步介紹人權委員會的實際運作，第肆部分介紹監察使的實際運作。第伍部份則進入本文核心，討論到底人權委員會與監察使能發揮多少人權保障的功能，其功能是否比違憲審查還好用，其與違憲審查的關連性又是如何。最後則為結論與政策建議。

## 貳、國家人權機構的發展

### 一、國家人權機構

1990 年各個國家的人權機構在巴黎召開第一次國際研討會，會議結論建立了「關於國家促進及保護人權機構的地位及職權之原則」，後通稱為「巴黎原則」。該原則包含四部分，一、國家人權機構的權限與職責，二、組成和獨立性與多元化的保障，三、業務方法，四、舉有準司法權的人權機構之地位<sup>6</sup>。自此之後，聯合國便開始積極在各個國家推動國家人權機構的建立。

---

<sup>4</sup> 相關討論，請參考台權會網頁，<http://www.tahr.org.tw/committee/index3-2-0.htm>；另請參考蘇友辰，論國家人權委員會的角色與定位，「國家發展季刊」第一卷第二期，頁 1-32，行政院研考會出版，2003 年 1 月。

<sup>5</sup> 此動機一方面來自於延續筆者碩士論文的研究，一方面也來自於筆者參加政大法研所博士班口試時，法治斌老師所點出的方向。筆者之所以會堅持此一研究方向，即是想紀念法治斌老師的提攜鼓勵。

<sup>6</sup> 廖福特，聯合國對國家人權委員會之推動與實踐，頁 8-11，發表於「人權理論與歷史國際學術研討會」，台北國際會議中心，2003 年 12 月 6 日。

根據聯合國的觀點，國家人權機構（national human rights institutions），包含了人權委員會(human rights commission)和監察使(ombudsman)兩者。而 Linda C. Reif 則認為兩者的混合體越來越多，包括所謂的人權監察使（human rights ombudsman），也應該算在國家人權機構中<sup>7</sup>。

監察使和人權委員會最大的差別，在於監察使多半只負責監督公部門，而人權委員會卻可以擴張到監督私部門的人權保障情況。有的監察使可以監督行政、司法、立法機關的違法情況，不過大部分的監察使都只能監督行政部門的執法。大部分的監察使和人權委員會都有調查權，但是沒有審判權，其只能做出建議，但有些也可以做出初步決定，或者有權向其他機關提出建議。大部分的人權委員會和監察使都可以向立法機關提出修法建議。更重要的是，人民向人權委員會和監察使提出告訴，不用繳訴訟費，這比從法院那獲得正義的價格便宜許多<sup>8</sup>。

老牌民主國家多半有純正的監察使或人權委員會，在第三波民主化浪潮下，南歐、中東歐、中南美等國家，紛紛建立了各種監察使和人權委員會的變形<sup>9</sup>。

## 二、監察使

最早的監察使來自 1809 年的瑞典。監察使主要是在監督行政部門的運作是否合法和公正，而不能調查立法和司法的行為。監察使通常只有一、兩個人，但是有其輔助機構。他們可以受理人民的申請，或者自己依職權主動出擊。他們沒有決定的權力，只

---

<sup>7</sup> Linda C. Reif, *Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection* 13 Harv. Hum. Rts. J. 1 (2000).

<sup>8</sup> *Id.*, 6-7.

<sup>9</sup> *Id.*, 7.

能向違法機關建議更正，或者向國會提出報告，也可以向法院提出訴訟。

### 三、人權委員會

人權委員會主要發源自大英國協國家，包括加拿大、澳洲、紐西蘭、印度、非洲某些國家等。人權委員會主要有五項功能，包括一、向立法機關提出修正法律和政策的建議，二進行人權研究提出報告，三、推廣人權教育，四、調查人民所提出的申訴案。人權委員會調查的範圍可以包含公部門和私部門，也可能只涵蓋兩者之一。人權委員會可以調解人權糾紛，但若無法達成調解時，可向人權法庭或法院提出告訴<sup>10</sup>。

### 四、變形

1970 年代第三波民主化浪潮開始時，中東歐和中南美洲國家開始設計一些調查使和人權委員會的變形。這種變形很多，不過其主要特徵就是同時具備了兩種功能：提升人權和監督行政機關。

最早的是 1975 年的葡萄牙，其 *Provedor de Justicia* 有權防衛和提升人權，又同時有權監督行政機關。接著 1978 年的西班牙建立了 *Defensor del Pueblo*(*Defender of the People*)也一樣擁有這兩項職權。接著是 1980 年代拉丁美洲國家紛紛也採用這種混合體制，包括了哥倫比亞、阿根廷、秘魯、巴拿馬、玻利維亞、瓜地馬拉、厄瓜多、*El Salvador* 等等。接著就是 1990 年代蘇聯解體後的中東歐了，還有非洲某些國家，族繁不及備載<sup>11</sup>。

為何會創造這種混合體呢？當然有歷史的因素，例如大英國協

---

<sup>10</sup> *Id.*, 10-11.

<sup>11</sup> *Id.*, 11-13.

國家通常既有人權委員會也有監察使，是因為彼此學習。而中南美洲國家之所以會選擇混合體制，可能都是跟西班牙學的。當然，Linda C. Reif 認為經濟因素或許也是一個考量，因為創造一個機構，總比創造兩個機構來得省錢<sup>12</sup>。當然，聯合國和其他國際組織的推動，也是一個主因<sup>13</sup>。

## 五、小結：台灣如何定位

目前台灣推動建立國家人權委員會的呼聲越來越大，而總統府也已經草擬好草案，決定在總統府下設置國家人權委員會。支持建立人權委員會的學者，都認為台灣有必要建立國家人權委員會<sup>14</sup>。不過，監察院卻對這樣的提案，認為會侵害了監察院的調查權，且人權委員會職權上與監察院有部分重疊，而反對設置人權委員會。甚至，監察院認為，若要設置人權委員會，由於涉及調查權的分配，必須以修憲方式為之。而贊成設置人權委員會的人，為了避免修憲的困難，則認為若將人權委員會置於總統府下，就不需要透過修憲，只要用立法的方式就可以完成。這樣的爭議到底如何解決呢？除了此一爭議外，最近立法院罷審陳水扁所提監察委員人選，導致監察院空轉已經接近三個月，這是否算是在醞釀將來廢除監察院的氣氛呢？

筆者認為，由以上關於國家人權機構簡單的歷史介紹就知道，人權委員會和監察使的區分越來越不明顯。當然世界上還是有很純粹的監察使制度，有很純粹的人權委員會制度，但是也有越來越多的混合體，承擔了類似的功能。

---

<sup>12</sup> Id., 13.

<sup>13</sup> Id., 13-16.

<sup>14</sup> 包括黃默、黃文雄、廖福特等人，請參考廖福特，聯合國對國家人權委員會之推動與實踐，頁 24，註 107、108。

監察使和人權委員會要如何配置呢？根據 Leonard F.M. Besselink 的分類法，有的國家只採一個純粹的監察使或純粹的人權委員會，或者一個變形的機構，這些國家可稱做「單一機關係統」(single organ systems)，也就是只採一個機構。有的國家則兩者兼採，既有監察使又有人權委員會，可稱做「雙元系統」(dual systems)。有的國家則不但兩者都有，且進一步再作許多切割，例如南非是最典型的例子，可稱做「多機構系統」(multi-organ systems)<sup>15</sup>。

從這點來看，我們對於台灣監察院和人權委員會之間的爭論，其實可以提出一個建議：人權委員會的設置並不會與監察院的存在發生矛盾，我們可以在兩者間作個分工<sup>16</sup>。這也是大部分推動人權委員會的人所做的主張<sup>17</sup>。從目前通過的國家人權委員會職權行使法草案第六條來看：「本會得依職權或申訴，受理下列事項：一、法規、制度或措施之存在或不備，有侵害人權者。二、非屬監察院執掌調查之重大人權事件。前項第二款事件在偵察獲或審判程序進行中者，本會不予受理。其屬監察院執掌者，應即移送監察院。」從此一條文來看，就知道其本意乃在於與監察院做職權分工。

不過，如果從政府再造、機關縮編的角度來看<sup>18</sup>，其實也不一定要有兩個機構。前面提及新興民主國家之所以會設置一個機構可能純粹是出於制度成本的考量，也就是強調規模經濟，一個機構總比兩個機構來的省錢，人員可以互用，資源可以共享。所以，

---

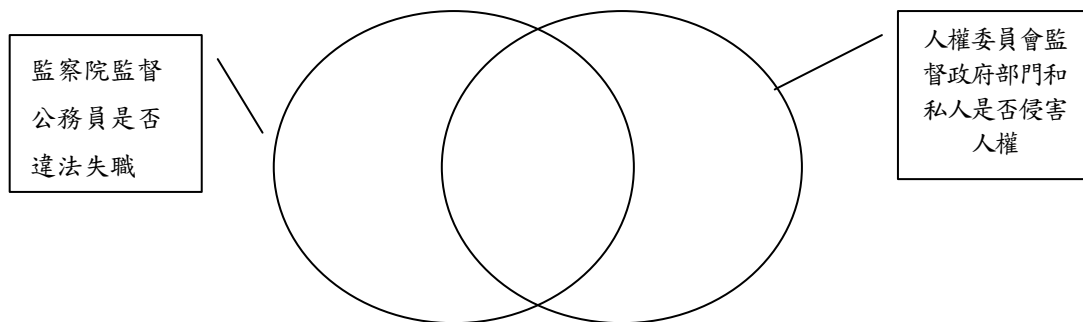
<sup>15</sup> Leonard F.M. Besselink, *Types of National Institutions for Protection of Human Rights and Ombudsman Institutions: An Overview of Legal and Institutional Issues*, in: Human Rights Commissions and Ombudsman Offices 157-8 (Kluwer Law International, 2000).

<sup>16</sup> Id., 159.

<sup>17</sup> 請看註 4 所提文獻。

<sup>18</sup> 可參考葉俊榮，行政院組織改造的目標、原則及推動機制，國家政策季刊第 1 期，頁 1-22，91 年 9 月。

倘若來自監察院的反彈聲浪很大的話，那麼筆者建議其實可以將人權委員會的功能放到監察院下，也就是擴張監察院的功能，這個問題即可解決<sup>19</sup>。而張文貞則認為可將監察院廢除，改由人權機構承擔原有之功能，似乎也傾向將監察院和人權機構合併<sup>20</sup>。



## 參、人權委員會實際運作狀況

### 一、人權委員會的人權保障功能

人權委員會不能宣告違反人權的法律違憲，是否代表人權委員會就沒有作用呢？不過，人權委員會有權可以建議國會修改法律，這或許也能發揮功能。

人權保障不是指單靠法律的修改，在法律的執行上，也需要被落實。而落實保障人權的法律，更能加深人民的人權觀。所以

<sup>19</sup> 也可參考 Brain Burdekin, *Human Rights Commissions, in: Human Rights Commissions and Ombudsman Offices* 802 (Kluwer Law International, 2000).

<sup>20</sup> 張文貞，新世紀台灣憲改的制度選擇：論監察院、考試院和國民大會的存廢，月旦法學第 115 期，頁 221-222，2004 年 12 月。

在動態的發展上，人權委員會在落實法律執行的功用上，對一國人權發展上有很大的影響力。

此外，人權委員會又負責推廣人權教育的工作，也能夠真正落實一國的人權文化。

以下我將介紹加拿大和南非人權委員會運作的情形，前者是高度民主國家，後者則是民主轉型國家。

## 二、加拿大經驗

加拿大於 1982 年加入了「權利自由憲章」，同時也引進了違憲審查權<sup>21</sup>。但是憲章只適用於公部門，並不適用於私人領域，加上以憲章為理由進行訴訟的成本較高，使得加拿大在對抗就業、居住、教育、商業等領域的歧視問題上，聯邦和各省的人權法律仍然扮演著較為吃重的角色<sup>22</sup>。

1985 年制訂的「加拿大人權法」主要的目的在於達到「平等機會原則」。該法第三條規定：「(1) For the purposes of this Act, race, national or ethnic origin, color, religion, age, sex, marital status, family status, disability and conviction for which a pardon has been granted are prohibited grounds of discrimination. (2) Where the ground of discrimination is pregnancy or child-birth, the discrimination shall be deemed to be on the ground of sex.」

該法給加拿大人權委員會的權力如下：「develop public

---

<sup>21</sup> 中文文獻，可參考楊智傑，「反違憲審查之研究」，中央大學產業經濟所碩士論文，頁 111-113。加拿大違憲審查有一有趣的設計，亦即國會可以用二次立法（一樣的門檻）推翻最高法院的違憲宣告。

<sup>22</sup> John Hucker, *Antidiscrimination Laws in Canada: Human Rights Commissions and Search for Equality*, 19 *Human Rights Quarterly* 552 (1997).

information programs; sponsor research; review and comment on regulation(which it believes are inconsistent with the principle of equal opportunity); and endeavor by persuasion, publicity, or any other means it considers appropriate to discourage and reduce discriminatory practices.」(摘自人權法第 27 條)。<sup>23</sup>

人權委員會下，有一人權法庭，其判決的權力有如一般法院。若當事人不服，則可上訴至加拿大聯邦法院<sup>24</sup>。

加拿大的違憲審查非常活躍，學者們認為這是因為有不理會條款的設計，反而使得加拿大的最高法院，很敢於宣告法律違憲。因為其民主正當性不足的問題，已經有不理會條款作為彌補，就算其解釋的不好，立法機關也可以將之推翻，所以反而使得大法官在做違憲解釋時，心中沒有什麼顧忌<sup>25</sup>。看起來加拿大最高法院做了許多好判決，但仔細觀察其與人權委員會的互動，卻會發現一些有趣的現象。

例如，加拿大 1990 年的 *Alberta Human Rights Commission v. Central Alberta Dairy Pool* 案<sup>26</sup>中，這原是 Alberta 省的人權委員會所處理的案件。該案乃涉及勞工少數信仰與工作條件發生衝突的問題。Alberta 省的人權委員會要求 Dairy Pool 公司必須退讓，但是該公司不服，所以才上訴到最高法院。最高法院於本案推翻了自己先前於 1985 年 *Bhinder v. C.N.R.*<sup>27</sup>的立場，在這個五年前的案子中，人權委員會就已經要求公司必須顧慮到少數信仰團體的穿

---

<sup>23</sup> Id., 552.

<sup>24</sup> Id., 553.

<sup>25</sup> Lorraine Eisenstat Weinrib, *Canada's Constitutional Revolution: from Legislative to Constitutional State*, 33 *Isr. L. Rev.* 13, 32 (1999).

<sup>26</sup> *Alberta Human Rights Commission v. Central Alberta Dairy Pool* [1990] S.C.R. 489 (Can.)轉引自 John Hucker, note 62

<sup>27</sup> *Bhinder v. Canadian Nat'l Ry.* [1985] S.C.R. 561 (Can.) 轉引自 John Hucker, note 68.



著，可是卻被最高法院否決。

又例如，在 1987 年的 *Action Travail des Femmes v. Canadian National Railway*<sup>28</sup> 此一重要案件中，人權法庭要求 *Canadian National Railway* 必須提供婦女工作保障名額，以扭轉傳統的性別歧視。最高法院支持人權法庭的決定，成為最高法院第一個支持積極優惠措施的案件。

這些案例背後的因素能提供我們什麼推論呢？

在加拿大，由於人權委員會的推動（在執法階段的推動，而非在立法階段的推動），進而終於說服最高法院認同他們的立場，使得整個政治、社會氛圍，慢慢能接受積極優惠措施。國會終於在 1986 年，制訂了就業平等法，並在 1997 年的修正中，賦予人權委員會更大的權限，去糾正政府和私人企業中的不平等現象<sup>29</sup>。

反觀美國，積極優惠措施卻受到最高法院的限制，要求採用嚴格審查標準。相較之下，筆者或許可以推出一暫時結論：法院不但沒用，反而可能會阻礙人權發展<sup>30</sup>。

不過這個推論當然很武斷。加拿大允許積極優惠措施的氛圍，其實可能來自於他們人權自由憲章第 15 條第 2 項本來就允許採取積極優惠措施，以及第 27 條保護多元文化的關係<sup>31</sup>。不過筆者要強調的是：真正主動推動積極優惠措施落實的機構，是人權委員

---

<sup>28</sup> *Action Travail des Femmes v. Canadian Nat'l Ry.* [1987] S.C.R. 1114 (Can.) 轉引自 John Hucker, note 75.

<sup>29</sup> John Hucker, *Antidiscrimination Laws in Canada: Human Rights Commissions and Search for Equality*, 19 *Human Rights Quarterly* 564-6 (1997).

<sup>30</sup> Mark Tushnet 認為違憲審查的功能會正負抵銷，所以有和沒有都沒關係，請見 Mark Tushnet, *Taking the Constitutions Away from the Courts* (1999)。但在筆者所建立的模型下，有違憲審查其實會比較差，請參考楊智傑，「反違憲審查之研究」，頁 61-67。

<sup>31</sup> William G. Buss, *A Comparative Study of the Constitutional Protection of Hate Speech in Canada and the United States: A Search for Explanations*, in: *Constitutional Dialogues in Comparative Perspective* 97 (1999).

會。

另外，若以仇恨言論的保護或禁止來看，不論是加拿大和美國，立法機關都傾向立法禁止仇恨言論，但是加拿大的最高法院認為合憲，美國的最高法院卻認為違憲。這多少跟一國的文化背景有關<sup>32</sup>。而人權委員會在型塑一國人權文化的推動上，扮演了重要的角色。

### 三、南非經驗

南非共和國在 1993 年的暫時憲法中，引進了人權委員會。後來在 1997 年新憲法中，延續了這個制度。除此之外，南非還有一堆委員會，分別處理不同的人權議題，包括「公共保護官」(public protector)，也就是一般講的監察使，還有土地權利回復委員會(the commission on restitution of land rights)、性別平等委員會(Gender Commission)、事實與調停委員會(Truth and Reconciliation commission)<sup>33</sup>。此外，南非在 1993 年暫時憲法中也引進了一個憲法法院。

南非的公共保護官主要負責監督公部門的執法情況，而在行使權力時，也能適時發揮保障人權的功能。而人權委員會則有權受理公部門和私部門所有違反人權的案件<sup>34</sup>。

---

<sup>32</sup> William G. Buss, *A Comparative Study of the Constitutional Protection of Hate Speech in Canada and the United States: A Search for Explanations*, in: *Constitutional Dialogues in Comparative Perspective* 100-112 (1999). Buss 在該文中先提出文化或許是影響兩國最高法院對仇恨言論保護採取不同態度的原因，但後來他又舉出一些證據說明文化其實沒那麼重要。

<sup>33</sup> 關於各委員會的介紹，中文文獻可參考魏千峰，*南非新憲法下之人權保障*，*思與言*第 38 卷第 4 期，2000 年 12 月，頁 135-148。

<sup>34</sup> Linda C. Reif, *Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection*, 13 *Harv. Hum. Rts. J.* 66 (2000).

這麼多人權保障的機制，讓南非養這些人花了很多錢<sup>35</sup>。不過，不可否認的，這麼多委員會同時來處理不同的人權問題，確實讓南非從一個很不保障人權的國家，快速地進步。若單以美國 Freedom House 所做的很粗糙的人權指標來看，南非種族隔離問題，所以排名第六等級，台灣還有第五等級。可是等民主改革以後，南非和台灣的成績都一樣快速上升到第二等級<sup>36</sup>。從速度來看，我們甚至可以說南非進步的比台灣快。當然現在表現是差不多。

南非學者 Jeremy Sarkin 觀察南非從 1993 年暫時憲法頒佈以來至 1998 年為止的人權發展，他認為這麼多的人權保障機制，包括憲法法院在內，對南非人權保障貢獻最大的，就是人權委員會<sup>37</sup>。

## 肆、監察使實際運作狀況

### 一、監察使是否有保障人權功能？

傳統認為，監察使只能監督行政，並沒有辦法保障人權。不過以台灣經驗來看，台灣的監察院除了在監督行政外，當發現某一法律可能有牴觸憲法的問題時，也常常聲請大法官解釋，甚至他們指責的法律，往往的確是有問題的。從此一角度來看，監察使或許也會有保障人權的功能。Jennifer Gannett 就指出現今監察

---

<sup>35</sup> Jeremy Sarkin, *The Development of a Human Rights Culture in South Africa*, 20 Human Rights Qua. 629 (1998).

<sup>36</sup> <http://www.freedomhouse.org/research/freeworld/FHSCORES.xls>。

<sup>37</sup> Jeremy Sarkin, *The Development of a Human Rights Culture in South Africa*, 20 Human Rights Qua. 651 (1998).

使的功能，早已擴張到保障人權這個面向上<sup>38</sup>。

不過，雖然有保障人權的功能，可是卻會因為制度上設計的不同，導致其發揮人權保障功能的方式有所不同。人權委員會可以受理公部門和私部門違反人權的案件，自然可以同時調查管制公部門和管制私部門的法律是否違反人權。相對地，監察使一方面只能調查公部門的執法情形，即使其有法律修改建議權，能建議的範圍也較少。甚至在台灣，監察院並沒有法律修改建議權，而頂多只能透過大法官來間接修改違憲的法律，人權保障的功能自然較為不彰。

本部分則欲鎖定三個有監察使但沒有人權委員會的國家：瑞典、荷蘭和波蘭，進行介紹。這三個國家，前兩者是高度民主國家，後者是民主轉型國家。

## 二、瑞典

瑞典是世界上最早採用監察使制度的國家。於 1809 年的憲法中正式引進國會監察使。

瑞典現在有四個國會監察使，由國會選舉，任期四年。他們一年約收到 5000 件案件，他們有五十位助理，其中三分之二是律師<sup>39</sup>。

瑞典雖然引進了違憲審查，但卻沒有人用<sup>40</sup>，一方面是因為監

---

<sup>38</sup> Jennifer Gannett, *Providing Guardianship of Fundamental Rights and Essential Government Oversight: An Examination and Comparative Analysis of the Role of Ombudsman in Sweden and Poland*, 9 New Eng. J. Int'l & Comp. L. 519 (2003).

<sup>39</sup> *Id.*, 523, 525-26.

<sup>40</sup> Nils Stjernquist, *Judicial Review and the Rule of Law: Comparing the United States and Sweden*, in:

Donald W. Jackson & C.Neal Tate (eds.), *Comparative Judicial Review and Public Policy* 129-141(1992).

察使的功能強大且歷史悠久，另一方面則在於憲法也賦予監察使事前的憲法諮詢權。

### 三、荷蘭

其實荷蘭的經驗與瑞典相同。荷蘭有一個純粹的監察使，但是荷蘭特別的地方在於其沒有違憲審查，且在憲法中明文禁止違憲審查，但是荷蘭卻是一個高度保障人權的國家，其非常尊重吸毒權、性交權、同性戀權、自殺者權等<sup>41</sup>。

荷蘭在執行傳統監察使任務的同時，也會在週邊地帶發揮保障人權的功能。在荷蘭監察使運作的經驗裡顯示，警察執法上比較容易發生侵犯人權的事情，而透過監察使的監督，可以有效降低警察違法的情況<sup>42</sup>。

### 四、波蘭

波蘭在 1997 年制定了新憲法，其中，其延續了 1988 年創立的「市民權利長官」(Commissioner of Citizens' Rights)，也就是一般說的監察使<sup>43</sup>。波蘭 1988 年引進這個制度時，當時共產黨還沒解體，共產黨不太確定這個制度有什麼用。等到開始改革後，這個制度卻是體制內最能保障人權的制度，一年收到 5500 個案件<sup>44</sup>。

憲法中關於此一市民權利長官的執掌講的挺模糊：「in accordance with principles specified by statute, everyone shall have the right to apply to the Commissioner for Citizens' Rights for

---

<sup>41</sup> <http://www.freedomhouse.org/research/freeworld/2003/countryratings/netherlands.htm>。

<sup>42</sup> Linda C. Reif, *Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection*, 13 Harv. Hum. Rts. J. 1 (2000).

<sup>43</sup> Id., 521.

<sup>44</sup> Id., 536-7.

assistance in protection of his freedoms or rights infringed by organs of public authority.」<sup>45</sup>不過長官沒有違憲審查權，他們必須靠憲法法庭的幫忙。

波蘭在新憲法中也有憲法法庭(Constitutional Tribunal)，市民權利長官在處理案件時，如果認為適用法律是違憲的，則會將案件送給憲法法庭。憲法法庭案件最主要的來源就是市民權利長官<sup>46</sup>。首任長官 Ewa Letowska 很積極，她不但會援引憲法、甚至還援引外國的人權條約。這兩個機構聯手讓整個波蘭的人權進展，並且也培養人權的文化<sup>47</sup>。

## 伍、人權機構與違憲審查

### 一、人權機構的成功條件

傳統的人權委員會或混合型的人權監察使，會有保障人權的功能。但是即便是傳統的監察使，也會發揮人權保障的功能。原因在於，有些人權侵害的案件，會跟違法行政的案子相牽連，所以監察使既然受理了，就一併處理。而監察使在處理行政機關執法是否違法或公正時，多少也會參考相關的國內人權法規，所以會發揮人權保障的功能<sup>48</sup>。

而且，許多違反人權的問題常常就是出現在執法階段，如果監察使可以監督警察、監獄、軍隊等行政領域的話，那麼可以發揮的功能會更強大。傳統的監察使和混合型監察使可以發揮保障

---

<sup>45</sup> 波蘭憲法第一章第 80 條，轉引自 id., 534.

<sup>46</sup> Id., 539-40

<sup>47</sup> id., 540

<sup>48</sup> Linda C. Reif, *Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection*, 13 Harv. Hum. Rts. J. 20 (2000).

公民和政治權的功能，至於人權委員會則更進一步地可以發揮保障經濟、社會、文化和勞工方面的人權<sup>49</sup>。

Linda C. Reif 提出，要讓監察使或人權委員會發揮功能的重要因素中，其一就是要盡量擴大他們的職掌。尤其監獄、警察、軍隊、檢調單位等等，這些都是最容易發生迫害人權的場域，監察使或人權委員會的監督範圍就應該包括這些領域<sup>50</sup>。

另外，Linda C. Reif 還提到人的因素也是一個重要變因。一個有勇氣的監察使或人權委員，可以做的事就比較多<sup>51</sup>。

另外一個也很重要的因素，就是人民的認知。如果人民認為監察使或人權委員會沒用，而不肯仰賴它的話，那麼其所能發揮的功用就會有所折扣。Linda C. Reif 提到這在轉型國家中很容易發生問題，因為許多轉型國家以前就有監察使的設計，但是因為當時在威權政權下無法發揮功能，而等民主轉型以後，人民覺得監察使沒有用，也不仰賴之，自然監察使就無法有效發揮<sup>52</sup>。

監察使和人權委員會只有建議修正權，這樣能發揮什麼功用嗎？根據 Mark Hertogh 的分析，他架構了兩種模型，一種是合作模型，一種是強制模型。法院採取就是強制模型，而監察使和人權委員會採取的則是合作模型。經驗顯示，合作模型能增加監察使與行政機關、國會間的對話互動，其效果並不輸強制模型<sup>53</sup>。

Kamal Hossain 則提到，轉型國家因為面對許多執法上侵害人

---

<sup>49</sup> Id., 20.

<sup>50</sup> Id., 25

<sup>51</sup> id., 27.

<sup>52</sup> Id., 28

<sup>53</sup> Marc Hertogh and Marten Oosting, *Introduction: The Ombudsman and the Quality of Government*, in 3 EUR. Y.B. COMP. GOV'T & PUB. ADMIN. 259, 265 (J.J. Hesse and T.A.J. Toonen eds., 1996); Marc Hertogh, *The Policy Impact of the Ombudsman and the Administrative Courts: A Heuristic Model*, in 2 INT'L OMBUDSMAN Y.B. 63, 69 (1998)轉引自 id., n101.

權的問題，面對這個壓力的回應之一，可能就會形成司法積極主義，當然另一個面向的回應方向，就是開始有人會提倡設置人權委員會或是監察使的制度<sup>54</sup>。

## 二、與違憲審查比較

### (一) 人的組成

在人的組成上，人權機構主要是找人權鬥士來擔任委員，而大法官會議卻是找德高望重的法律人來擔任大法官<sup>55</sup>。大法官組成份子有保守派有自由派，這得視提名人（總統）的選擇而定。以台灣這屆新大法官的組成來看，左右光譜分配地蠻平均，其主因是陳總統怕落人口實，不敢提名太多綠色色彩的人。可是人權機構的組成限定必須是對人權推動有貢獻的人士，根據現在的國家人權委員會組織法草案第四條規定：「一、對促進或保障人權或弱勢團體權益有特殊表現或貢獻者。二、對人權議題之研究有專門著作或特殊貢獻者。」從這樣的組成來看，我們自然可以預期人權委員會做出的決定，會比大法官來得自由。

Mark Tushnet 反對違憲審查的主要理由就是，雖然有時候大法官會比國會來得自由，來得保障人權，但有時候也會比國會來得保障，阻礙人權保障或社會進步，所以長期來看一加一減之下，有大法官沒大法官都沒差<sup>56</sup>。

對照來看，筆者相信人權機構在政治光譜上應該都會比國會來

---

<sup>54</sup> Kamal Hossain, *Introduction*, in: *Human Rights Commissions and Ombudsman Offices 3* (Kluwer Law International, 2000).

<sup>55</sup> 關於大法官人選限制的批評，可參考楊智傑，大法官不應由法律人擔任，發表於「中山大學第一屆西子灣公法學研討會」，將收錄於徐正戎主編，「第一屆西子灣公法學研討會論文集：憲法與政治」，即將出版。

<sup>56</sup> Mark Tushnet, *Taking the Constitution Away from the Courts* (1999)，中文介紹，可參考楊智傑，「反違憲審查之研究」。



得自由，比較不會發生阻礙社會改革的情況。

## (二) 程序的便利性

許多人在論及人權委員會或監察使的優點時，都會說到這兩個機構比法院來得便利，既不需要繳裁判費，且程序也較為非正式、較為彈性，使得人民可以快速得到請求的人權保障。他們常舉的一例就是許多人權侵害案件損害金額不大，可是如果要用法院，就算只用一個審級，也要花很多訴訟成本和其他時間成本，可能比自己所受損害還要大。相對來看人權委員會或監察使的程序就便宜多了。以澳洲的經驗來看，平均一個案子在初審法院要花四萬澳幣，若是用人權委員會，平均一個申訴案只要花五百澳幣<sup>57</sup>。

另外，人權機構也可以有主動查案權，不像法院只能不告不理，對於某些無能力提出申訴的人，例如受刑人或受心理創傷的人，人權機構也可以主動出擊保障這些人的人權<sup>58</sup>。

相較來看，我們台灣現行的違憲審查需要用光審判程序，通常是三級三審後，一般人民根本很難使用違憲審查。而且在現行制度下，大法官只做抽象解釋，無個案效力，只能讓聲請人獲得解釋後提出再審，才能獲得救濟，程序非常複雜<sup>59</sup>。

即便將來下放違憲審查權後，雖然能夠讓人民在第一審就提出憲法議題，不過比較法院的程序和人權委員會或監察院的程序，仍然還是後兩者較為便利便宜。

---

<sup>57</sup> Brain Burdekin, Human Rights Commissions, in: Human Rights Commissions and Ombudsman Offices 816-8 (Kluwer Law International, 2000).

<sup>58</sup> Id., 826.

<sup>59</sup> 關於此點，批評者已經很多，例如，湯德宗等，論違憲審查制度之改進，頁 34-36，發表於第四屆憲法解釋之理論與實務研討會，中研院社科所主辦，2003 年 9 月 27 日。

### (三) 人權教育

許多人權學者都提出一個觀察：光有人權法和法院是不夠的，重要的是要有人權文化<sup>60</sup>。人權教育對於建立人權文化非常重要，但是一般法律圈都忽視這項因素，只認為有違憲審查就可以保障人權。人權機構其中一項很重要的任務就是進行人權宣導教育，並會常常將人權案件透過媒體或透過報告國會的方式讓民眾接受人權思想，從根做起，這樣的方式比單純有錢人在法院進行違憲審查的效果還要來得有用。

### (四) 法律修改建議權與正當性

人權機構的功能中，與違憲審查功能最近似的，就是其能建議國會修正侵害人權的法律。但是這並不能稱作違憲審查權。此項權力與與司法違憲審查的運作上有兩點不同。

一、司法違憲審查只能依附個案審理相關法律是否侵犯人權，而人權機構卻可主動研究所有法律。從此點來看，人權機構的角色較為主動，功能應較為明顯<sup>61</sup>。

二、司法違憲審查可以宣告法律違憲，人權機構只能建議國會修正侵害人權的法律。從此點來看，人權機構的權力較為微弱，可能比較沒有效果。

人權委員會和監察使因為不能直接宣告法律違憲，只能每年向國會提出人權報告，並對各法案進行研究建議國會修正，所以並

---

<sup>60</sup> 例如，Tom Hadden, *The Role of a National Commission in the Protection of Human Rights*, in: *Human Rights Commissions and Ombudsman Offices* 797-9 (Kluwer Law International, 2000).

<sup>61</sup> Brain Burdekin, *Human Rights Commissions*, in: *Human Rights Commissions and Ombudsman Offices* 811-2 (Kluwer Law International, 2000).

沒有侵奪立法權的危險，沒有「反多數決的困境」<sup>62</sup>。而且其正當性非常足夠，因為國會在制訂法律時往往不能預見到個別狀況，而人權機構大量受理人權案件，比較能清楚知道法律適用在個案會不會有侵害人權的情形，可以補救國會的缺點<sup>63</sup>。

相對地，違憲審查因為有嚴重的反多數決困境，所以大量的憲法學者耗費非常多的時間精力辯論這個問題<sup>64</sup>，法院也常要小心翼翼建立各種標準，以合理化自己的正當性基礎。

如果可以將學者與法院投入在解決正當性困境的精力，分一點給人權委員會或監察使，我想他們反而能夠做更多實際的事。亦即，我覺得由於法律人只把重心放在違憲審查上面，使得我們自己限入了一種資源錯置的無限循環中，無法跳脫出來。

#### (五) 基本權第三人效力、保護義務與給付義務？<sup>65</sup>

到底大法官應不應該介入私人之間的人權侵害問題，亦即大法官要不要擴張基本權第三人效力，這在德國和美國有不同的看法<sup>66</sup>。人權機構在處理私人之間的人權糾紛時，其實就是扮演了「基本權第三人效力」的功能。而且，就算我們允許法院發揮基本權第三人效力功能，其發揮的比例一定比人權委員會低很多。從這點來看，人權機構可以完全取代法院關於基本權第三人效力這方

<sup>62</sup> Alexander Bickel, *The Least Dangerous Branch* (1957).

<sup>63</sup> *Id.*, 811.

<sup>64</sup> 相關辯論非常多，尤以美國學界為主，並因各種違憲審查理論而發展出不同的審查標準。幾本質疑違憲審查正當性的書，例如，可參考 Mark Tushnet, *Taking the Constitution away from the Courts*(1999); Jamin B. Raskin, *Overruling Democracy*(2002)。中文方面，可參考湯德宗，立法裁量之違憲審查的憲法依據－違憲審查正當性理論初探，「權力分立新論」；楊智傑，「反違憲審查之研究」。

<sup>65</sup> 關於這些德國用語，留德學者已累積相當文獻，例如，可參考李建良、張嘉尹、陳愛娥等人的著作。

<sup>66</sup> 可參考張志明，由美國聯邦最高法院與德國聯邦憲法法院墮胎判決論國家義務之不同觀點－憲法權利之消極性與積極性，憲政時代第 28 卷第 1 期，頁 110-130。

面的功能。

再者，法院能不能發揮基本權的保護義務，建立適當制度以落實基本權的保障？美國和德國的態度仍然不同。人權委員會或監察使既然有建議國會修正法律權，其實就會建議國會制訂可以充分落實保障人權的法律，也就是透過建議權的行使，可以充分輔助國會發揮基本權保護義務。即使台灣的法院採取了基本權保護義務的看法，一方面法院能發揮的仍然有限，另一方面法院在討論何種制度最能保護人權落實時，基於法院的幼稚無知，仍然不能設計出較好的制度。所以與其讓法院發揮這項功能，不如全部交給人權委員會或監察使來設計、規劃、建議。

最後則是基本權的給付義務，也就是一般英文世界所說的第二代人權，就是社會、經濟權等。傳統違憲審查對於基本權的給付義務非常慎重，因為涉及國家財政支出的問題，承認的範圍很小，不敢過度侵奪立法權。雖然人權機構不可以主動地自己建立法律制度要求保障第二代人權，可是由於人權機構往往會研究國內人權保護上實際的困難，然後提出年度人權報告，並建議國會修正法律，以落實人權的保障，從這點來看，人權委員會也會積極地促使國會保護第二代人權。不過給付義務這類問題還是交給國會處理較妥。如果法院過度解釋自行建立基本權給付義務的話，我覺得問題很大，會引發更大的正當性危機。相對地人權委員會只會建議，國會要不要採納會有自己的考量，我認為這是比較適當的方式。

### 三、與違憲審查的關係

#### (一) 一般所說的互動

一般討論國家人權機構與法院的關係，主要討論四個面向。一、案源如何區別，二、是否需要先用盡法院程序才能向人權機構求救，三、人權機構的決定是否可向法院上訴，四、監察使是否可以監督法院的執法<sup>67</sup>。尤其是最後一個問題，是最容易引發爭議的部分，台灣對這方面的討論也很多<sup>68</sup>。

#### (二) 互補關係？還是替代關係？

不過筆者並不是要討論一般所討論的那種面向。筆者本文最關心的焦點，在於人權機構與司法違憲審查之間到底是一個互補關係還是一個替代關係。所謂互補關係，就是兩者共生更長，相互為用。而所謂替代關係則是說此消彼長，兩者有競爭關係。

以目前筆者蒐集到的文獻來看，還沒有人進行這方面的研究。這必須進行較長期的觀察才能得到答案，且答案可能不是光從表面所呈現出來的那樣。例如，筆者觀察台灣違憲審查經驗顯示，違憲審查並不能有助於憲政發展，反而是增加憲政糾紛<sup>69</sup>，但這樣的切入角度與一般學者觀察表相所得到的答案都不太一樣。

這個問題的答案可能有二：

---

<sup>67</sup> Leonard F.M. Besselink, *Types of National Institutions for Protection of Human Rights and Ombudsman Institutions: An Overview of Legal and Institutional Issues*, in: *Human Rights Commissions and Ombudsman Offices* 158-9 (Kluwer Law International, 2000).

<sup>68</sup> 例如，鄭正中，監察院對司法權之監督與行使之分際，司法週刊第 761、762、763 期；洪家殷，從監察院之地位，論監察權對司法權行使之界限--以彈劾權行使之原因為對象，憲政時代第 20 卷第 1 期；蔡志方，從監察院之地位，論監察權對司法權行使之界限，憲政時代第 20 卷第 1 期。

<sup>69</sup> 楊智傑，評蘇永欽教授《走入新世紀的憲政主義》，台灣本土法學。另見楊智傑，大法官有這麼偉大嗎？中國時報 2003 年 6 月 5 日時論廣場。

1. **互補關係**：司法違憲審查與人權機構是互補關係，人權機構會提供司法違憲審查的案源，而司法違憲審查也會回饋給人權機構很多助力。
2. **替代關係**：司法違憲審查與人權機構是替代關係。人民若能在人權機構那獲得滿足，就不會去利用司法違憲審查。反之，若一國的人權機構不普及或不便利，則人民會去用司法違憲審查。

法治斌教授曾經點出<sup>70</sup>，若從美國和德國這兩個國家來看，美國有一些較小、任務較為狹隘的委員會，德國有沒有則不確定，但是兩國學者幾乎都把焦點放在法院的違憲審查上，而不認為人權機構能夠發揮什麼作用。所以法教授提出，若是看美國和德國經驗，司法違憲審查與人權機構應該處於替代關係。

若從荷蘭和瑞典經驗來看，或許也可以得到替代關係的支持。荷蘭明文禁止違憲審查，但透過監察使的運作卻能夠在執法層面有效保障人權。瑞典雖然明文採取違憲審查，但是卻發揮不了作用<sup>71</sup>，瑞典的監察使承擔了重要的監督政府與人權保障功能。

但是，從加拿大這個一樣是採取強勢違憲審查的國家來看，他們的人權委員會卻可以發揮很大的作用。從加拿大的經驗來看，或許又不能說司法違憲審查與人權機構屬於完全的替代關係。

另外，以波蘭經驗來看，波蘭的監察使透過與憲法法庭的合作，發揮了很大的功能。那麼，司法違憲審查與人權機構是否屬於互補關係呢？

---

<sup>70</sup> 此乃法治斌教授於筆者參加政大博班口試時所給之意見。

<sup>71</sup> Nils Stjernquist, *Judicial Review and the Rule of Law: Comparing the United States and Sweden*, in:

Donald W. Jackson & C.Neal Tate (eds.), *Comparative Judicial Review and Public Policy* 129-141(1992).

筆者或許可從波蘭經驗中指出互補關係的兩個面向：一、若波蘭沒有監察使，憲法法庭應該發揮不了太大的作用。所以法院要有效發揮功能，要靠人權機構的輔助。但是二、反向來看，雖然憲法法庭看似幫助了監察使保障人權的功能，但若沒有憲法法庭，是否就意味著監察使不能直接訴求國會而得到相同的成果？這反向的互補功能卻要打一個問號。

比照加拿大和波蘭經驗，加拿大的法院雖然會幫助人權委員會推動人權，但其也曾經阻礙了人權委員會的努力。相對地，波蘭方面筆者還未看到憲法法院阻礙監察使的努力，多半應該都是與監察使站在同一陣線。這又是為什麼呢？

背後的道理或許不難理解。以筆者發展出來的「違憲審查與社會互動模型」來看，法院有時候會比其他政治機構還要保守，有時候也會比其他政治機構還要自由，而其比例則跟一國的政治體制有關<sup>72</sup>。加拿大人權保障情況較好，法院阻礙人權發展的比率較高，而波蘭屬於民主轉型國家，法院促進或跟隨人權發展的比例較高。

說了這麼多，到底司法違憲審查與人權機構的關係究竟為何？或許回歸本章問題意識所提出的證據，會得到一個較有力的答案。OECD 二十四個高度民主自由國家，一半有中強勢違憲審查，一半無違憲審查或是弱勢的違憲審查。若看那一半沒有違憲審查或弱勢違憲審查國家，居然也可以保障人權，原因何在？仔細觀察，就會知道那些無違憲審查或弱勢違憲審查的國家都有監察使或人權委員會。北歐國家有監察使，大英國協國家有人權委員會。答案已經呼之欲出。

當然，其實所有物品都會有某程度的替代關係，也會有某程度

---

<sup>72</sup> 楊智傑，「反違憲審查之研究」，頁 61-67。

的互補關係，並不是二選一的遊戲，不過關鍵在於各關係的強弱。筆者初步從各類文獻中觀察違憲審查與人權機構的互動，筆者認為替代關係優於互補關係。但是到底兩種關係的影響大各有多大，可能還是要用統計學方法來做檢測才能找出真的關連性。

### （三）若是替代關係較大

若是替代關係影響力較大，則這就要給我們憲法學界一些衝擊了。

一方面，台灣憲法學界先驗地認為違憲審查有助於人權保障，而花費很多時間精力研究違憲審查，政府人民也各放了很多資源在改善或發揮違憲審查上，這會不會是一種資源錯置呢？

根據美國政治學者 Gerald N. Rosenberg 指出，他認為違憲審查多數時候只是跟隨社會進步。就算沒有違憲審查，社會不會比較差。不過，有違憲審查有一個壞處，就是人民、人權團體會將很多資源投入法院，花費大量訴訟成本，他指出，或許將這些資源省下來投入其他比較有用的管道，人權進展的情況說不定更好<sup>73</sup>。

Rosenberg 所說的管道是指用來遊說國會議員比較快，也就是將訴訟成本轉為遊說成本或立法成本。而筆者則認為那是因為美國沒有好用的人權機構的關係。筆者認為若可以將政府或民間、學界資源投入人權機構的推動與運作，那麼台灣的人權保護或許早就更上一層。

最後再提一實務上的證據作為補充：世界上那麼多國際人權機構推動各國人權，聯合國也有人權委員會，不過有趣的是，這些人權組織比較關心一個國家有沒有建立監察使或人權委員會，並

---

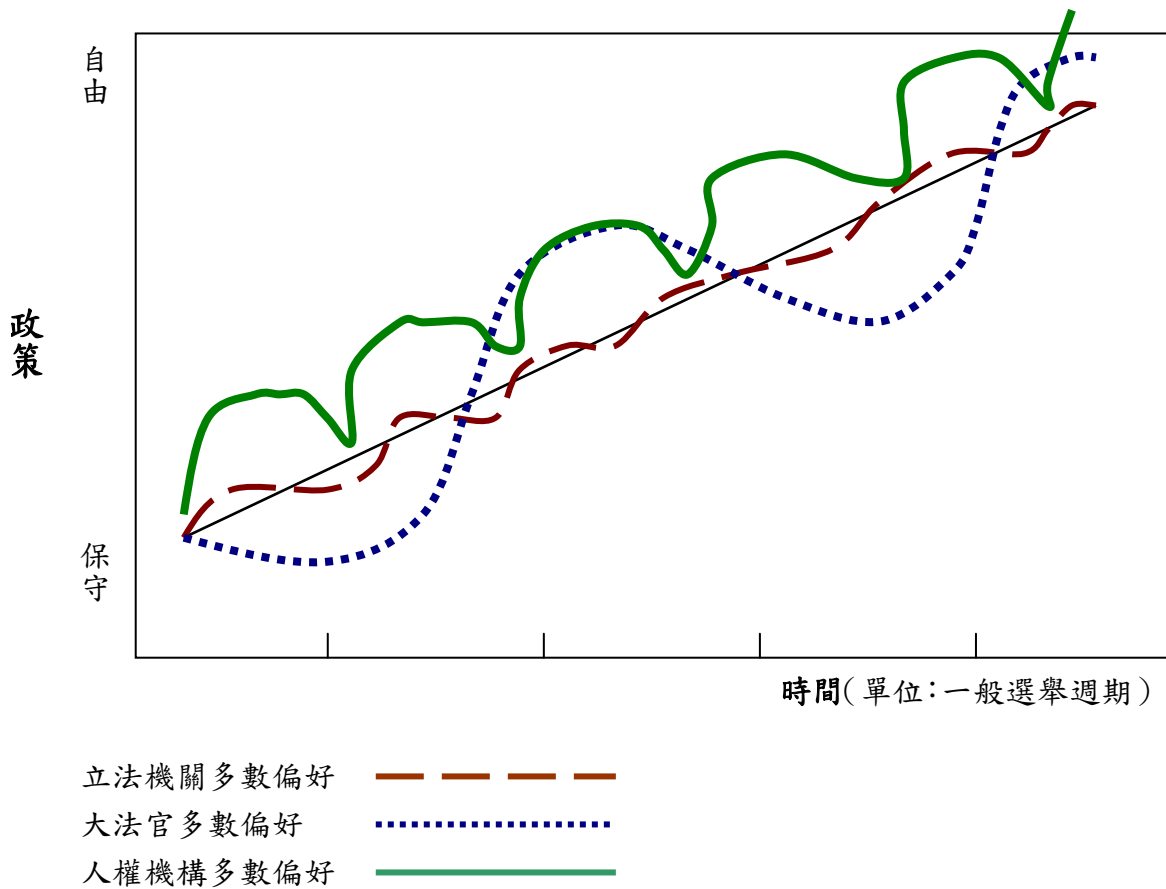
<sup>73</sup> Gerald N. Rosenberg, *The Hollow Hope* (1991)。該書有中譯本，高忠義譯，「落空的期待」，商周出版，2003年。該書為批判違憲審查實際功能實際證據最為豐富的一本。



不太關心一個國家有沒有違憲審查，我認為這背後可歸結出一個簡單的原因：從他們這些實際推動人權運動的眼中，違憲審查或許有用，但真的貢獻不大，而人權委員會和監察使才是比較實際的機構。所以他們會努力提倡建立人權機構，但不太主動提倡建立違憲審查。

人權機構實際能發揮的作用比司法違憲審查強，且也無正當性的質疑。若人權機構與違憲審查兩者屬於替代關係，那麼，筆者認為，以人權機構取代違憲審查，不只是一種替代方案，還是一個更有效、更省錢的方案。也就是說，兩者或許能達到相同效果（因為是替代關係），但是違憲審查較貴、效用較低。

根據筆者所建構的違憲審查與社會互動模型（圖一），違憲審查偶爾保障人權，偶爾抵拒人權，不過長期來看，還是與社會同在，沒有加速保障人權的效果。不過若將人權機構放於該模型中，筆者相信人權機構總是會比社會多數還要自由，所以會發揮比較大的加速、牽引效果。



圖一：違憲審查、人權機構與社會互動圖

簡單說明此圖概念。筆者假設社會多數意見會隨時間慢慢從保守走向自由，或者從不民主走向民主，故為該圖中細直線。而長虛線代表的是立法院的多數偏好。立法院因為受定期改選壓力，所以與社會多數不會偏離太遠，該波動的週期不會超過選舉週期，而震幅也不會太大。短虛線則是大法官的多數偏好點，由於大法官的選舉週期較長，且受到的保護較多，所以其與社會多數會偏離較遠，波動週期也會大於選舉週期。最後，粗實線代表人權機構的多數偏好，人權機構因為人選來源的關係，其必定比社會多數還要自由，且因為選舉週期比一般民意代表的選舉週期來得長，故波動週期或長於一般選舉週期。

需注意的是，此圖謹代表各個機關與社會多數的偏好差距，但並不能代表實際的運作結果。例如，雖然大法官可能比社會多數來得自由，但未必能夠有效牽引社會進步，不過，若大法官比社會多數來得保守，卻能夠有效阻礙社會進步<sup>74</sup>。另外，雖然人權機構的偏好必定比立法機構來得自由，但實際尚未必均能夠有效說服立法機構修改法律。

最後筆者必須承認，人權機構要發揮效果的重要因素之一，在於人民的認知。倘若人民和學者一直認定違憲審查較好，人權機構不夠看，那麼人權機構自然無法發揮作用，美國正是如此。

## 陸、結論與政策建議

### 一、人權問題可交給國家人權機構

本文首先介紹人權機構的種類。根據本文分析，人權機構從原本的監察使、人權委員會，開始出現各種綜合變形。有的國家只採一個人權機構，有的國家設置兩個或多個人權機構。所以人權機構的形式、個數，並不是不可變動。

反射到台灣現況，或許我們可以在監察院外另設一個人權委員會。也可以擴大監察院執掌，將人權委員會的功能放到監察院下面。

再者，本文試圖分析人權機構與違憲審查的關連，以及討論人權機構是否可以取代違憲審查的人權保障功能。筆者初步回顧各

---

<sup>74</sup> 楊智傑，「反違憲審查之研究」，頁 63。

國實際運作文獻，並加以分析整理，試圖歸納違憲審查與人權機構的關係。根據本文所提粗淺證據，筆者認為違憲審查與人權機構的關係是替代關係多於互補關係。倘若如此，單純比較人權機構與違憲審查的功能來看，人權機構又比違憲審查來得有效及便宜，筆者建議台灣應擴張人權機構的功能，將資源投入人權機構的運作，而希望能減低違憲審查的運用，以免浪費多餘資源。

## 二、半總統制下誰來解決政治衝突

雖然國家人權機構的功能比大法官更為有用，故人權方面的工作，可以完全取代大法官的角色。但是，比較憲法學者早已指出，非內閣制國家必定有違憲審查發揮的空間。因為在非內閣制國家中，政府機關間會有職權上的爭執。在我國，行政立法間的衝突不斷、中央地方間的分權也時有疑問，所以，政治衝突仍然需要有仲裁機關。若沒有修憲往內閣制調整的話（而且在 2005 年 6 月第七次修憲改變修憲程序後，修憲也變得不太可能），而筆者暫時也想不到可由哪一個替代機關來取代大法官作為政治仲裁者的角色。故只好保留大法官這方面的功能。但是，如此一來似乎無法落實筆者的目標：廢除違憲審查的終極目標。

事實上若從解構的角度來看，大法官解決政治衝突，是因為先有政治衝突。而為何有政治衝突，因為我們採取的是非內閣制。非內閣制國家中若沒有大法官，政治衝突就必需尋求較妥協的方式處理。但就是因為我們有大法官，所以才讓政治衝突更容易發生。所以，一方面我們說為了解決政治衝突，所以必需保留仲裁機關（大法官），可是就是因為有仲裁機關，反而讓政治衝突越來越多。這樣的關係也夠弔詭了。

所以，雖然非內閣制需要有仲裁機構，但是沒有仲裁機構是否能讓政治多點妥協、少點對立？或許可以實驗看看。非內閣制國

家有沒有不採違憲審查的呢？不確定，印象中沒有。當然，若能修憲廢除大法官的話，最好也一併修憲改採內閣制。

## **Can National Human Right Institution Replace Judicial Review?**

*Chih-Chieh Yang\**

### **Abstract**

I want research the possibility that national human rights institutions replace of judicial review. First part of this article, I try to explain the difference and the sameness of human rights commission and the ombudsman, and offer the alternative solution to figure out the power-conflict problem between the two institutions. Second part of this article, I try to analysis the functions of judicial review and human rights commission. I propose that the human rights protection function of judicial review is less than of human rights commission, but the cost of judicial review is more than of human rights commission.

**Key Words : national human rights institution, judicial review, human rights commission, ombudsman**

---

\* Ph.d Candidate, Graduate Institution of National Development, National Taiwan University ,  
E-mail: [d92341001@ntu.edu.tw](mailto:d92341001@ntu.edu.tw) .

## 以艾利風災探討跨域合作之研究

鄧敏政\*

葉順琬\*\*

### 摘要

現今社會工商發達、科技日益精進，地方政府所需處理之公共事務，已非遵循傳統處理方式及範疇所能涵蓋，不但在事務數量上增加，且其特質必須聯合跨縣市、跨領域專業人士合作參與，並達成促進地方政府利益之目標，諸如此類特定事務，例如公共輸電及油氣事業、水資源統籌調配、大眾交通運輸、環境生態保育、公害污染防治及天然災害防救等等議題，涵蓋區域皆遠遠超過單一地方政府管轄範圍，亦需要鄰近區域內都市協力合作，並非單一縣市政府所能應付。近年來，國內發生幾次重大天然災害（如九二一集集大地震、三三一地震、艾利、敏督利及七二水災、六一二豪雨、海棠颱風...等）皆造成重大人員傷亡及財產損失，對於人民生存威脅及社會經濟發展影響甚鉅。有鑑於災害預警與防治日趨重要，公私部門對於天然災害防救相繼大量投入且提出研究對策，然而災害防救工作並非投入大量的人力與經費即可完全防範，例如地震災害，以現今科技技術而言，仍無法準確加以預測，僅能著力於地震速報，提供警訊以利民眾有機會於震災中逃生。由過去風災搶救案例分析，地方政府對於災害防救災業

---

\* 國家災害防救科技中心助理研究員。

\*\* 中華大學經營管理研究所公共管理組研究生。

務執行面上仍需強化，跨域合作或區域聯防機制尚待建置。本文目的，係藉由艾利颱風導致新竹縣五峰鄉桃山村所發生土石流災情慘重經驗，探討國內天然災害防救-跨域合作(across boundary collaborative)可行性，整合現行災害防救體制應變資訊聯繫網，建立天然災害跨域合作機制。本研究不僅可作為政府部門災害防救業務參考，亦可強化災害運作，提供各部門遭遇跨部會、跨縣市公共政策議題解決方案依據。

**關鍵詞：**天然災害防救、跨域合作

## 壹、前言

台灣自然環境不佳，天然災害發生頻率高，災害常導致人民生命財產的嚴重威脅與損失。社會大眾對於天然災害防救問題非常關心，防災科技研究活動亦逐年增加，政府相關部門也很重視災害防救工作，歷年來投入相當多的人力於防救災業務上。國內常見的天然災害可概分為四大類，分別是地震、颱風、水災及坡地土石流災害等四種，國外尚有海嘯、颶風及龍捲風等天災；美國日前遭受颶風侵襲，造成全球能源短缺與環境污染威脅，卡崔娜颶風(Hurricane Katrina)挾帶 145 英里/小時的陣風，民國九十四年八月二十九日於美國墨西哥灣海灣海岸登陸，造成紐奧良市 80% 市區被水淹沒，截至九月十三日止，官方證實死亡統計人數為 656 人，無庸置疑又是一場無情天災。近年來，國內重大天然災害則以民國八十八年九二一集集大地震最具代表性，地震引起車籠埔斷層巨大隆起，造成斷層沿線的苗栗縣、台中縣市、南投縣、彰化縣、雲林縣等嚴重災情。值此之際天然災害防救作業並未進入法制階段，為增進災害防救業務推展，立法院於民國八十九年六月三十日三讀通過「災害防救法」，並於七月十九日經總統公佈施行<sup>1</sup>，該法亦為國內之災害防救工作奠定法源基礎。

---

<sup>1</sup> 請參閱立法院，網站：<http://newwww.ly.gov.tw/>。

台灣因地處西太平洋為風災頻繁的區域，於夏、秋之際的颱風、冬天強勁的東北季風，都有可能為台灣帶來嚴重的風災，對人類生命財產、農作物、經濟建設等造成巨大的破壞。其中又以颱風為台灣最主要的風災，颱風由於挾有狂風和暴雨，可能直接造成嚴重災害，其所挾狂風之強大壓力可以吹倒房屋、拔起大樹、飛沙走石、傷害人畜等。此外因颱風所帶來西南氣流往往造成降雨過急，國內相關排水系統設計不良致排水不及，山洪暴發、土石流、河水高漲淹沒市區街道時有所聞，房屋、道路、橋樑遭沖毀等重大災情發生益加威脅民眾生命安全。根據中央氣象局 1961 年至 1998 年之資料，台灣地區平均每年因為颱風所造成財物的損失約為 120 億元新台幣，居台灣所有天然災害的首位<sup>2</sup>。以都會區而言，颱風所造成災情可能之致災因素，諸如人為過度開發、防汛期河川未及整治、河川潰堤、河川沿岸低窪地、抽水站與閘門操作人為疏失、市區排水下水道系統設計容量不堪容納或因人為因素致使下水道系統堵塞皆有可能導致水災的發生。

國內災害防救歷史沿革，在災害防救法未立法之前，國內防救災係依循行政院八十三年八月四日頒行之「災害防救方案」為最高指導原則，值此之際，國內外相繼發生大災難，例如八十三年元月十七日，美國洛杉磯發生北嶺大地震，同年年四月二十六日中華航空公司於日本名古屋機場發生空難事故、民國八十八年九月二十一日國內發生九二一集集大地震。惟方案已非各行政機關推動防災業務所需，政府為持續推動各項災害防救事務，因而再參酌美、日等先進國家立法先例與災害防救體系概況、我國現行各項災害處理規定及災害防救現況，研擬「災害防救法」草案，經行政院八十八年十一月二十五日第二六五七次會議通過，十一月二十九日函請立法院審議，立法院八十九年六月二十日第四屆

<sup>2</sup> 請參閱中央氣象局網站：<http://www.cwb.gov.tw/V4/index.htm>。



第三會期第二十八次會議三讀通過「災害防救法」，八十九年七月十九日總統以華總一義字第八九〇〇一七八七一〇號令公布。

災害防救法自民國八十九年頒布實施後，災害傷亡依舊無法避免，畢竟早期災害搶救仍不免於傳統單打獨鬥救災方式，地方政府不是苦無能力提升災害防救能力就是無法編組專責人員負責防災業務，防災經費更無法發揮實質效益，追究其導因可得知各級災害防救委員會皆屬兼職任務型編組，而災害發生民眾生命遭受嚴重威脅，往往因應變搶救一時之誤導致，本文希望藉由新竹縣五峰鄉風災搶救案例加以檢討，評估天然災害跨域合作機制適用性，進一步據以強化現行災害防救體制，減低災害損失與傷亡。

## 貳、研究目的

本文研究目的係藉由颱風災害搶救案例，研究災害防救推動跨域合作機制可行性及檢討現行災害防救體制資訊聯繫網，整合現行災害防救體制應變資訊聯繫網，建立天然災害跨域合作機制。

天然災害跨域合作機制不僅平時為災害通用資料平台，於災害緊急應變中除可立即掌握災中資訊並經決策機制整合進行應變指揮，最後達到降低災害損失及加速災後復原重建速度；依據災害防救法第四章災害預防第二十二條第八項明文規定<sup>3</sup>：為減少災害發生或防止災害擴大，地方政府及公共事業應依權責實施災害防救相互支援協定之訂定，且為因應全球化區域救災趨勢，建立區域聯防體系，效法英、美、日等國災害防救體制精神，我國勢須推動災害跨域管理，建置較大規模的跨域管理，以擴大區域內各縣市救災資源的整合與共享，提升地方政府災害防救能力，以

---

<sup>3</sup> 請參閱，“災害防救法規彙編”，行政院災害防救委員會，民國九十二年，p.4。

突破當前單一地方政府防災業務發展的瓶頸，強化現行災害防救法令，成為足以和世界一流都會競爭的跨域合作機制，進而確保地方經濟社會發展的全面昇級。

基於上述說明，本文研究目的敘述如下：

1. 檢視國內外災害防救體制。
2. 藉由艾利颱風(AERE)導致新竹縣五峰鄉災情慘重經驗，探討分析天然災害防救-跨域合作可行性。
3. 整合現行災害防救體制應變資訊聯繫網，建立天然災害跨域合作機制。
4. 提供跨部會、跨縣市災害防救具體建議。

為達成上節所述研究目的，必須明確界定研究問題，茲分述如下：

1. 檢視國內外災害防救體制：藉由文獻分析比較，說明國內災害防救體系架構與應變機制，以供天然災害防救跨域合作參考依據。
2. 個案分析：藉由艾利颱風導致新竹縣五峰鄉災情慘重經驗，探討現行災害搶救模式，並提供改進策略。
3. 整合現行災害防救體制應變資訊聯繫網：希冀提出應變資訊共通平台，使災害應變指揮、搶救、復原採用單一窗口，俾便整合救災資訊。
4. 提供跨部會、跨縣市災害防救具體建議：建立天然災害防救跨域合作機制，提供決策與法律條文增修依據。

## 參、文獻探討

謝清泉(2002年:1)以「九二一大地震」災害搶救為例，參酌美國與日本之災害防救體系與相關法令，探討我國災害防救體系架構及現行防救災改善措施，深入分析如何於既有體系下執行災害救援時所衍生之損害責任與救濟問題，並提出研修災害防救配套子法及其他相關災害特別法建議，也為跨域管理機制用來改善國內現行防救災體制以消防署負責實務運作層級過低，實際執行面窒礙難行窘境提供另一解決方案，相關災害防救體系法制面探討亦可參考李宗勳:2000年、吳俊鴻:2002年、祝匡華:2003年、戴正新:2003年、戴國仰:2003年、黃志能:2003年、劉軍生:2004年等人之文獻研究。

吳俊鴻(2002年:2)以總體戰略理論及危機管理、情報學等相關理論為基礎，參酌國內外歷年來的重大災害搶救案例及美日、我國的現行災害防救體系，提出整合性災害防救體系，不僅平時以有效的危機管理模式運作，災中搶救應變更能統合民間救難組織、軍方、政府三大系統的力量，發揮總體防救災功能。祝匡華(2003年:104~114)亦透過美國、英國以及我國的災害防救體制比較，據以提出發揮各級政府災害防救專責機構功能、提昇救災應變能力等相關防救災改善政策建議。戴國仰(2003年:138~139)提出未來防災法規研究面向，因目前災害防救主要母法為「災害防救法」，係規定中央訂定「中央災害防救基本計畫」，各部會事業主管機關訂定「災害防救業務計畫」，各縣市級地方政府訂定「地區災害防救計畫」，但是因為從中央至地方政府之防救災三級各單位皆缺乏專責專業之人員。制度面現階段災害防救體系分三個層級，即中央—縣(市)政府—鄉(鎮、市、區)公所，三個層級政府之間溝通協調的機制若不健全，甚至在重大災害發生

時找不到對口單位或對口人員，將無法迅速有效解決各個迫切的問題，建置中央與地方政府跨部會防救災合作機制，將可提供解決現行救災體系缺失另一改進措施之方案。黃志能(2003年:80)參酌國外相關的災害防救計畫相關文獻、美國洛杉磯震災之災難救助與管理經驗等等，並藉由探討花蓮縣處理桃芝颱風之機制案例，進行全面的分析與比較，探討我國政府進行之防救災體系與災害管理政策缺失；此外劉軍生(2004年:1)參酌現行危機管理理論以及美、英、日等國家之緊急應變機制發展經驗與趨勢，對我國緊急事故應變體系提出「國家緊急應變整備法」之專責統合機構建議。戴正新(2003年:114~115)以「災害防救法」的形成過程中，對於行政部門及立法部門在未來的政策上，提供(1)任何政策都是重要，切莫因小而不為、監督機制必須發揮(2)二黨政治的維持有其必要(3)災難組織團體的長久設立(4)隨時具有危機意識等四點建議。

台灣水資源調度往往因季節性氣候影響，淹水或乾旱等災害近年來有增多趨勢，也因本島先天性地理條件不佳，例如地形陡峻，河川短促，每年降雨經常集中在梅雨季(五、六月間)或颱風季節(七~九月間)，且常導致豪雨及洪水，對於民眾生命財產造成嚴重的威脅。依據中央氣象局統計，1897至1990之間，台灣曾受到三百四十次的颱風侵襲，平均每年達3.6次之多，在1981至1989期間，颱風及豪雨的災害達廿四次之多。因此使農業、漁業、水利工程、房屋、交通設施、電力以及經濟活動等遭受到嚴重的損害，並造成許多人命傷亡(行政院研究發展考核委員會編印，2000年:4~7)。

翻開洪水災害歷史，數十年來，台灣主要洪水災害係由颱風降雨或異常豪雨造成，舉凡民國四十八年八七水災、民國七十年五二八水災、民國七十三年六三水災、民國七十七年八一四水災、

民國八十三年凱特琳及道格颱風、民國八十五年賀伯颱風、民國八十七年瑞伯及芭比絲颱風等等皆造成嚴重之水患與人員傷亡。

近年來（民國八十三年至民國九十三年八月）因颱風造成的損害概要如表一所示：

表一：台灣近年來因颱風造成的損害概要<sup>4</sup>

2004.08.23	艾利	造成全台死亡15人、受傷399人、失蹤14人
		電力狀況：共377,594戶停電，停水戶數1,450,016戶
		新竹縣五峰鄉：122線28k、30.4k處道路中斷，新竹縣尖石鄉多處道路中斷
2004.06.28	敏督利	造成全台死亡23人、受傷16人、失蹤13人
		房屋毀損共計599戶、計21萬戶停電、水利設施損害55件，停水840,090戶，供水設備受損需修復17,189戶
		農業損失97.06億元、山坡地災害1416處，土石流災害111處
		道路交通中斷134處，道路修復費用24億元
		電信基地台電力故障共計593台
2002.09.07	辛樂克	失蹤三人，受傷二人
		道路坍方四處
2002.07.09	納克莉	9日5時於台灣海峽南部生成，向東北移動，10日5時左右在台中北方附近登陸，當日下午2時於宜蘭北方附近出海，以偏東方向移動，11日、12日到達琉球海面後移速減緩並轉向偏北方向移動，13日進入日本西南方海面後減弱為溫帶氣旋。
2001.09.27	利奇馬	宜蘭出現多處道路坍方，交通中斷
2001.09.16	納莉	造成全台 59 人死亡、21 人失蹤和 152 人受傷

<sup>4</sup> 資料來源：1.淡江大學、經濟部水利署「水資源管理與政策研究中心」“水資源災害”，網址：<http://www.water.tku.edu.tw/history3.asp>  
 2.中央氣象局，網址：<http://www.cwb.gov.tw/V4/index.htm>  
 3.行政院災害防救委員會 2004/7/6 災情資料“敏督利颱風及 0702 水災災害應變處置作為報告”，網址：<http://www.ndppc.nat.gov.tw/asp/newc2.aspx?pid=19&nid=125>

		·交通、電力、供水受創嚴重
		·農作物被害面積已達 9942 公頃，逾 35 萬隻禽畜溺斃
		·造成的農業損失已超過廿億
2001.07.30	桃芝	·颱風直撲花蓮縣光復鄉大興村，造成達廿四人死亡，三十七人失蹤，一千多戶斷水、一萬多戶停電
		·農漁業、交通電信、電力、民宅等損失至少十億元以上
2001.07.12	潭美	·大雨肆虐高雄地區，發生四十年來最大的降雨量
		·全市主要地下道已淹水而封閉，道路交通停擺
		·受災的水菜、洋香瓜等農田將近一百公頃，損失三千多萬元。
		·高縣仁武工業區全部泡在水中，損失慘重
2001.07.05	尤特	·台東縣受災最為嚴重，當地農田受災卅八公頃。另高雄縣蔬果散落滿地、損失不輕
		·全省農牧損失合計近七千萬元
2001.06.25	奇比	·雲林縣口湖鄉有五十公頃以上的農作物浸泡在水中
		·奇比颱風重創澎湖，造成數日電訊中斷
2000.07.6	啟德	·台東縣損失約一千七百餘萬元，被害面積一、〇三〇公頃。
		·部分道路坍方，阿里山鐵路、南迴鐵路停駛
		·其他災害 <a href="http://www.nfa.gov.tw/query/query2/query2_2.htm">http://www.nfa.gov.tw/query/query2/query2_2.htm</a>
2000.08.21	碧利斯	·11 人死亡，4 人失蹤，110 人受傷，房屋全倒 434 戶，半倒 1725 戶。
2000.08.27	巴比倫	·苗栗縣中苗六線火炎山段土石流覆蓋道路，交通完全中斷。
2000.10.30	象神	·死亡六十二人、受傷四十八人、失蹤二十七人。
		·農業損失：估計總損失 35 億 8 千 8 百 31 萬元，農作物受害面積 61,830 公頃；農業設施損毀部分，估計損失 16 億 5 千 1 百零 8 萬元。
		·北部、東北部山區陸續傳出嚴重土石流及水土保持類災情、中南部地區稍顯輕微，合計 268 件。
1999.06.06	瑪姬	·南橫、東富公路部分路段發生土石流
		·全省農業損失達一億五千五百八十萬元
1998.10.26	芭比絲	·台北縣汐止地區嚴重積水
		·宜蘭低窪地區淹水，公路多處坍方
1998.10.15	瑞伯	·台北縣汐止地區淹水
		·台北市區共計二百零七處積水
		·捷運南港線工地積水，水深高達三米
		·南港、內湖、文山、北投區山坡地土石崩塌，土石流侵入民宅
		·天母磺溪發生潰堤現象
		·基隆河、景美溪超過警戒水位

		·造成全省多處地區土質鬆軟現象
1997.08.27	安珀	·全省農作物損失七億一千餘萬元
08.17	溫妮	·全台多處地區嚴重淹水、海水倒灌、堤防遭沖毀
		·北市內湖區大湖山莊水患，三人喪生
		·汐止林肯大郡擋土牆坍方
1996.07.29	賀伯	·全省受災總數達九千四百多件，復建經費達二百四十七億多元
		·陳有蘭溪流明顯加寬，且發生土石濫流
		·農墾區崩場地增加三百廿五公頃
		·產業道路崩塌一百廿五公頃
		·沿海地區計有四千公頃農田遭海水倒灌或淹沒
		·全省農業損失達一百九十九億
		·水利損失 159.89 公里河堤、36.76 公里海堤，修復經費約四十億元
1994.10.09	席斯	·至 83 年底因颱風農業損失超過一百億元
09.01	葛拉絲	·宜蘭水稻感染白葉枯病
08.20	弗雷特	·基隆河水漲超過河堤

戴正新(2003 年:110~112)提出(1)我國「災害防救法」從八十三年八月四日起草，八十九年七月十九日由總統公佈實行，歷時六年(2)法案的通過操縱在行政與立法部門(3)危機的出現加速行政、立法的互動，致法案解凍等三項結論。戴正新認為「災害防救法」此法案的特色如下(p.110)：

- 1.法源的正式確立：「災害防救法」成為我國救災依據之母法，也確立依法行政法制化的開始。
- 2.組織分工明確：以別於過去權責不清，災難不分的窘境。
- 3.層級位階的提昇：將災害組織的層級提昇至與行政院同級之行政院災害防救委員會之上，以方便溝通、協調。
- 4.機動性增強：亦即應變能力的提昇。

美國聯邦災難急救總署(FEMA) 的 FEMA for Kids 網站，以美國年輕孩童為對象，透過防災教學、防災遊戲、多媒體線上觀賞等方式，專門提供一個孩童進行防災學習的園地。曾明性等(2004 年:8) 參考該網站架構，結合國內九年一貫教育階段的颱風防災教材，建置國內九年一貫學生適用之防災教學網站，多媒體的技術及多媒體的展現系網站重點，內容尚包含線上教學及學習評量、Flash 遊戲等項目。

2004 年 8 月 23 日中度颱風艾利(AERE)侵襲台灣，挾帶豐沛豪雨，加上與另一個颱風佳芭之間相互牽引致可能形成藤原效應(雙颱風效應)，造成移動速度減緩，停滯台灣附近時間增長，各地紛紛刮起強風下起豪雨，尤其新竹山區累積雨量更達 1700 毫米以上，山區土石崩塌，更奪走新竹縣二十二名寶貴生命，以及五名鄉民失蹤之重大災情(新竹縣政府，2004 年：1~4)，文中詳細敘述相關災害防救、搶救以及災後復原重建等作為，不僅對於日後各縣市面對颱風災害防救災範例，相關搶救經驗與警戒避難疏散預警機制標準作業闕如等寶貴建議，將可提供未來災害防救業務改進措施之借鏡。

洪鴻智(2004 年:176)提出參酌美國與日本的經驗，並檢討九二一震災及相關桃芝與納莉風災等重大災害重建經驗，建構出我國合理可行的災後重建體系與運作機制。

張中勇(2003 年:176)具體研究發現，針對「災害防救體系」、「民防體系」及「全民防衛動員準備體系」，三法之間疊床架屋之災害防救組織以及三法之間業務推行上，缺乏連結且橫向聯繫不足、協調不週、相互期待的現象。因此，本研究利用跨域合作機制整合跨領域、跨部會協調工作，不啻作為現行災害防救機制結合「民防體系」及「全民防衛動員準備體系」磨合方案，達成健全災害防救體系，強化災害之防救災能力為三法共同依循目標。



「跨域管理」(across boundary governance)是為了解決目前因經濟發展及科技進步，使得原有區域空間型態與規模發生重組與變化、地方基礎設施規模和社區結構發生重大轉型，進而對原有地方行政管理模式提出新的要求與挑戰的回應(李長晏,詹立煒，2004年(a))。跨域治理(across boundary governance)是特定政府內部同機構或組織間的部際互動關係，並已將兩類兼顧靜態與組織體系動態政策執行網路的公共部門管理課題，加以整合研究，且用跨域管理(across-spanning management)此一系統概念稱之。因此，跨域管理乃是府際管理概念之擴大，運作主體不再侷限於各級政府，包含公部門內每一個公共組織與公務人員，因此跨域管理之策略選擇，較為豐富且多元化(陳敦源，1998年)。

(李長晏、詹立煒，2004年(b))則認為跨域治理係指針對兩個或兩個以上的不同部門、團體或行政區，因彼此之間的業務、功能和疆界相接及重疊之處而逐漸模糊，導致權責不明、無人管理與跨部門的問題發生時，藉由公部門、私部門以及非營利組織的結合，透過協力(collaboration)、社群參與(community involvement)、公私合夥(public-private partnership)或契約(compact)等聯合方式，以解決難以處理的問題。與其相似的概念有英國的「區域治理」(region governance)或「策略社區」(strategic community)；美國的「都會區治理」(metropolitan governance)以及日本的「廣域行政」等各國的經驗。

(Robert,2003)指出二十世紀後期，階級制度管理(Hierarchies Management)的過程吸引實用性與學術性的注意力。在二十一世紀中，互相依賴和資訊的特點已導致組織與部門間的環境界線比實際上更概念化，而且協力型合作管理(Collaborative Management)反應需要被補充，在某些案例中甚至取代了官僚政治的過程，此論點亦為跨域治理成為現代管理新趨勢提供證據。

## 肆、研究方法與範圍

一般災害種類可分類為天然災害、人為災害兩種，依災害防救法第二條規定，對災害的定義為，指下列災害所造成之禍害：

- 1、風災、水災、震災、旱災、寒災、土石流災害等天然災害。
- 2、重大火災、爆炸、公用氣體與油料管線、輸電線路災害、空難、海難與交通事故、毒性化學物質災害等人為災害。

諸如上述，災害種類繁多，故無法一一列舉其防救災作為，台灣每年颱風造成災害從早期1970年代2.2個上升至1990年代4.6個(行政院災害防救委員會，國家災害防救科技中心，2004年：73)，對台灣地區地理型態而論，境內山高水急，風、水災發生率極高，因此本研究災害防救體系的跨域合作僅針對風災案例為主加以探討。

社會科學的研究方法基本上分兩層面，「量化研究方法」包含基本社會統計方法以及統計相關之分析方法、多變量分析、時間序列分析、內容分析法、實驗研究法等等(楊華妙，2004年)。「質化研究方法」則包括個案研究法、參與觀察法、實地觀察法、深入訪談、紮根理論、行動研究、歷史比較研究法、彙總研究法等等。任何一個研究，若僅用一種研究方法來操作可能稍嫌不足，因應諸多議題皆具複雜特質，故採用之研究方法往往都是交相應用。

因應國內對於跨域管理尚無直接法令可供依循，有關本研究方法的進行，初期定基方向首重資料的蒐集方法及過程，為獲得客觀可靠而且周全的資料，以利相關探索、描述及解釋，本文擬

使用以下二種研究方法探討：

## 一、文獻比較法

此一研究方法，即研究他人所記載或報告的文字資料為觀察基礎，例如：機關團體的紀錄文件、各種統計資料、調查報告、統計分析、書冊期刊，個人的日記、信件、自傳、及有關文件等，在收集相關學者的論文著作、研究報告、報紙與期刊的相關報導、統計數據、訪問紀錄、會議記錄等等後，再依內容進行歸納與分類。比較法是研究的重要途徑，主要原理有二：比較相同之處（同類比較法）與比較相異之處（結構功能比較法）。為突顯國內跨域管理特性，本文中嘗試以垂直、水平等面向分別針對天然災害個案進行剖析，以歸納、歸結出異同。

本文蒐集之資料將包括：1、政府資料（專題報告、會議紀錄、業務文件、法令規章等）；2、專書；3、期刊文章；4、學位論文；5、其他（新聞報導、網路資訊等）。

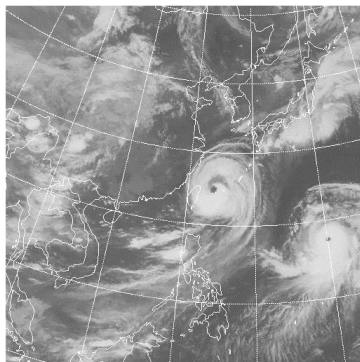
## 二、個案分析法

個案研究法是一種關係性研究，本文將針對特定天然災害類別，蒐集有關的現況、過去經驗、和環境因素，分析相關因素以後，建構出相關研究的藍圖。本文擬針對艾利颱風導致新竹縣五峰鄉災情慘重經驗，探討分析天然災害防救-跨域合作可行性，並分析其屬性與美、英及日本等國跨域合作類型之異同，並以他國之經驗，建構未來的具體發展模型。

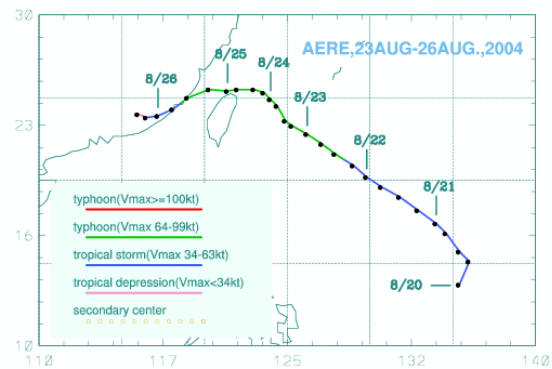
## 伍、案例分析

2004 年 8 月 23 日中度颱風艾利(AERE)侵襲台灣，挾帶豐沛豪雨，加上與另一個颱風佳芭之間相互牽引致可能形成藤原效應(雙颱風效應)，造成移動速度減緩，停滯台灣附近時間增長，各地紛紛刮起強風下起豪雨，尤其新竹山區累積雨量更達 1700 毫米以上，山區土石崩塌，更奪走新竹縣二十二人寶貴生命，以及五名鄉民失蹤之重大災情(新竹縣政府，2004 年：1~4)，有關艾利颱風衛星雲圖及路徑圖詳如圖一所示。

新竹縣政府於 2004 年 8 月 23 日中央氣象局發佈「艾利颱風」海上路上颱風警報後，依災害防救法規定於同日十六時正式成立「艾利颱風新竹縣應變中心」，開設層級為二級。因風雨持續增強，於提昇為一級開設並召開災害應變準備會議，指揮官鄭縣長要求各單位依業務權責事預擬有效緊急應變措施級注意事項，並應災害防救需求，劃定特定警戒區於 24 日十時生效，相關該縣災害應變中心運作記事詳如表二所示。



(a)



(b)

圖一：艾利颱風(a)衛星雲圖(b)路徑圖<sup>5</sup>

<sup>5</sup> 資料來源：中央氣象局網站

表二：艾利颱風新竹縣災害應變中心工作記事一覽表<sup>6</sup>

日期	工作記事
八月二十三日	16:00 成立艾利颱風新竹縣災害應變中心二級開設
八月二十四日	1.10:00 召開艾利颱風新竹縣災害應變中心災害準備會議，並提昇為一級開設。 2.10:00 公告劃定五峰鄉、尖石鄉...為警戒區，限制或禁止民眾進入。 3.11:00 縣長宣布本日下午停止上班上課。 4.15:30 新聞記者會。 5.21:27 五峰鄉電力全面中斷。
八月二十五日	1.10:00 召開災害應變處置會議。 2.17:32 五峰鄉傷患陳義妹聲稱五峰鄉土場部落可能發生民宅遭土石流掩埋案件。 3.17:44 消防局五峰分隊第二梯次救災人員前往土場部落救援，於 20:49 經安全評估後，土場部落救援人員暫夜宿清泉廣場。
八月二十六日	1.06:30 於縣府前成立前進指揮所。 2.06:37 空勤總隊直昇機與內政部特搜隊人員到達縣府廣場。 4.09:00 第一批救援人員到達土場部落確定災情。 行政院游院長蒞縣勘災。 5.15:30 新聞記者會。 6.18:30 召開災害應變處置會議。
八月二十七日	1.09:30 內政部部长赴本縣聽取災情簡報會議。 2.15:30 新聞記者會。 3.18:30 召開工作檢討會。
八月二十八日	1.08:00 新竹縣艾利颱風災害聯合服務中心成立。 2.10:30 新聞記者會。 3.15:30 新聞記者會。 4.18:00 召開工作檢討會。
八月二十九日	1.10:30 新聞記者會。 2.11:00 陳總統蒞縣勘災。 3.15:30 新聞記者會。 4.17:00 召開工作檢討會。
八月三十日	1.10:00 縣長宣布黃金七十二小時已過，動用大型機具開挖土場部落。

<sup>6</sup> 資料來源：新竹縣政府，新竹縣艾利颱風搶救記實，2004 年，11~12 頁。

日期	工作記事
	2.災害應變中心運作改為二級開設。 3.15:30 新聞記者會。 4.17:00 召開工作檢討會。 5.五峰鄉桃山村居民全部撤離。
八月三十一日	1.12:50 行政院葉副院長率有關部會首長赴本縣聽取相關應變作為簡報及親赴五峰鄉勘災。 2.17:00 召開工作檢討會。
九月一日	1.新竹縣議會開議，鄭縣長簡報災情。 2.17:00 召開工作檢討會(明日開始記者會暫停，改以發新聞稿方式辦理)。
九月二日	17:00 召開工作檢討會。
九月三日	16:00 召開工作檢討會。
九月四日	1.09:00 召開工作檢討會。 2.16:00 本縣災害應變中心改為三級開設，各項重要救災工作採專案小組模式持續運作。
九月五日	1.16:00 召開工作檢討會(內政部消防署署長蒞臨聽取簡報)。 2.22:00 召開工作檢討會。

有關此次五峰鄉風災縣府雖有災害應變中心開設，然而對於電力、電信或道路中斷孤島地區資訊無法確實掌握，導致中央應變中心與地方政府救災資源無法有效應用，甚至中央與地方執行疏散避難命令，政策執行恐因聯繫不足而導致許多寶貴性命犧牲，此外劃定特定警戒區內居民應貫徹禁止強制疏散與進入，或許可因此減低災情損失，增加平時救災疏散演練等因素皆為影響新竹縣艾利風災跨域合作之內部因素。

此次風災於中央主管機關為內政部，然而後續所衍生出桃園地區缺水與水庫淤積等問題分別為經濟部與農委會、水保局等業務，如何在中央應變中心即能整合災時跨部會救災資訊，據以分析研判出正確政策建議，背後著實需強而有力的科技研發能量支

持，國家型計劃辦公室執行十餘年所累積之研究成果豐碩，在推動國家大型防救災科技計劃功不可沒，然而其計劃執行將於民國九十五年底結束，如何將此筆每年防救災補助經費繼續推動並導入各主辦機關常態業務，值得相關單位謹慎規劃以凝聚既有成果，落實應用在縣市地方政府防救災能力提昇為首要解決課題之一，另外有關相關跨縣市救災支援協定，攸關救災資源調度、縣市自治財政等多方面整合，應加速推動；類似民防體系之區域聯防模式應延伸至消防體系為主之防災體系，以上所述因素皆為影響新竹縣艾利風災跨域合作之外部因素。

## 陸、研究發現

- 1.美國的緊急事務管理機制建立起於洲際間緊急危機事務處理與管制協調支援目的，後因過多的事件超出洲際間糾紛，或人為及意外災難，已超越憲法賦予州政府的權限或者其可處理的能力，促成處理層級的漸漸提升到聯邦政府，乃至 FEMA 孕育而生的因素，其體制區分聯邦、州及地方三級體系，對緊急事務或意外災難的管控一般是由州政府、市、郡之地方政府擔任前線工作，其成敗責任亦多屬地方首長。而聯邦政府僅制定指導原則供參考依據，地方政府據此原則依所列事項與任務分工，結合地區特性、損害評估、本身能力、權責劃分、支援協定等來制訂地區性緊急災害應變計畫（Emergency Operation Plan，EOP）（黃正義，2000年）。

美國對於緊急事務或意外災難事件發生後，則依性質與事態立即在 FEMA 成立「指揮中心」，遇大型或特殊災情時，

FEMA 即於當地成立「聯邦災區辦公室」，由總統指派「聯邦協調主任」，組成救災小組至災區。因此；美國的緊急災害防治體系係以各州政府及地方政府為主，並由其依據各地區制訂之應變計畫執行防治工作，而 FEMA 組織轄下之「災害管理研究所」為專責規劃每年演練事宜，以協助地方政府更有效擔負起自救工作(李宗勳，2000 年)。

而九一一恐怖攻擊事件後，於 2002 年 11 月 25 日布希總統簽署「國土安全法案」，並正式宣布成立「國土安全部」DHS(Department of Homeland)，FEMA 亦被併入國土安全部，成為整合防災應變與救援等機關單位或組織團體負責國土安全防衛的專責機構，以因應類似九一一恐怖攻擊事件發生，且類似狀況已超越 FEMA 體系的處理權限，甚至必須動用美國國內駐軍或各州的國民兵之馳援恐怖攻擊的任務，故一個完善防救災體制，除在於強化應變機制運作外，最重要仍需建立完善領導體系，權責分明以明令災害處理的優先指揮權屬。

- 2.美國天然災害防治工作基本理念主要有(1)軟體重於硬體；(2)平時重於災時；(3)地方重於中央。然而經歷卡崔娜颶風侵襲，對於大規模都市防災疏散應變卻暴露相當多缺失，因災區遍及美國東南五州，包括：路易絲安那州(Louisiana)、密西西比州(Mississippi)、阿拉巴馬州(Alabama)、肯他基州(Kentucky)、喬治亞州(Georgia)，救災與復原工作涉及跨州界，然而 FEMA 在卡崔娜救災效率與指揮官應變指揮經驗不足等缺失影響下，整體防救災組織架構反應以下問題值得檢討，例如(1)在經費編列與人員編制需增設；(2)因國土安全部部長為緊急應變指揮官本身卻無應變救難管理經驗，導致轄下的 FEMA 緊急應變功能無法發揮；(3)反恐與緊急應變或者緊急救護等不



同組織體制結合，是否可兼顧各自任務與功能值得深入檢討，因為美國熱衷反恐工作，衍生國土安全部亦以反恐為首務，此次負責路州防護與救難國民兵力已被調派前往伊拉克進行防護任務，造成災害發生後，社會秩序失序與救災空窗期。

- 3.從英、美、日三國緊急災害防治法制上分析，各國在建制之初都以國家安全為考量，對社會安全控制與掌握，以民防為出發，隨社會經濟發展逐漸偏向複合性的災害（難）救援與馳援的任務，但仍不脫離國土防衛之一環。檢整各國體制可分析結論，在依法行政精神下，各國均設置專責系統的防災單位或組織，重視良好的府際關係與行政權運作模式，尊重專家與重視專業意見，最後依不同國情與政治環境等特殊環境，研訂完整的防災計畫與各種應變措施。
- 4.九十三年颱風水災所帶來的雨量，遠較往年為多，行政院中央災害應變中心採取些許應變精進作為，使得颱風災害人員傷亡得以較往年重大災害案例降低，應變時期改善措施如下所述：
  - (1) 增加協同指揮官機制。
  - (2) 全力對偏遠原住民地區實施空投物資作業。
  - (3) 預先對淹水及土石流危險潛勢區域進行疏散安置。
  - (4) 派遣協調官至縣市災害應變中心擔任聯繫協調窗口。
- 5.綜觀國內防救災跨域合作尚未普及，與英、美、日等先進國家比較，不僅法制上對於跨域管理的規定闕如，相關政府與部會間跨域權責劃分亦不明確，導致目前跨域協力型合作仍停留在地方自治團體間面臨公共事務利益衝突之問題解決方案範疇，未來如能使其應用領域更加廣泛，引起政府部門重

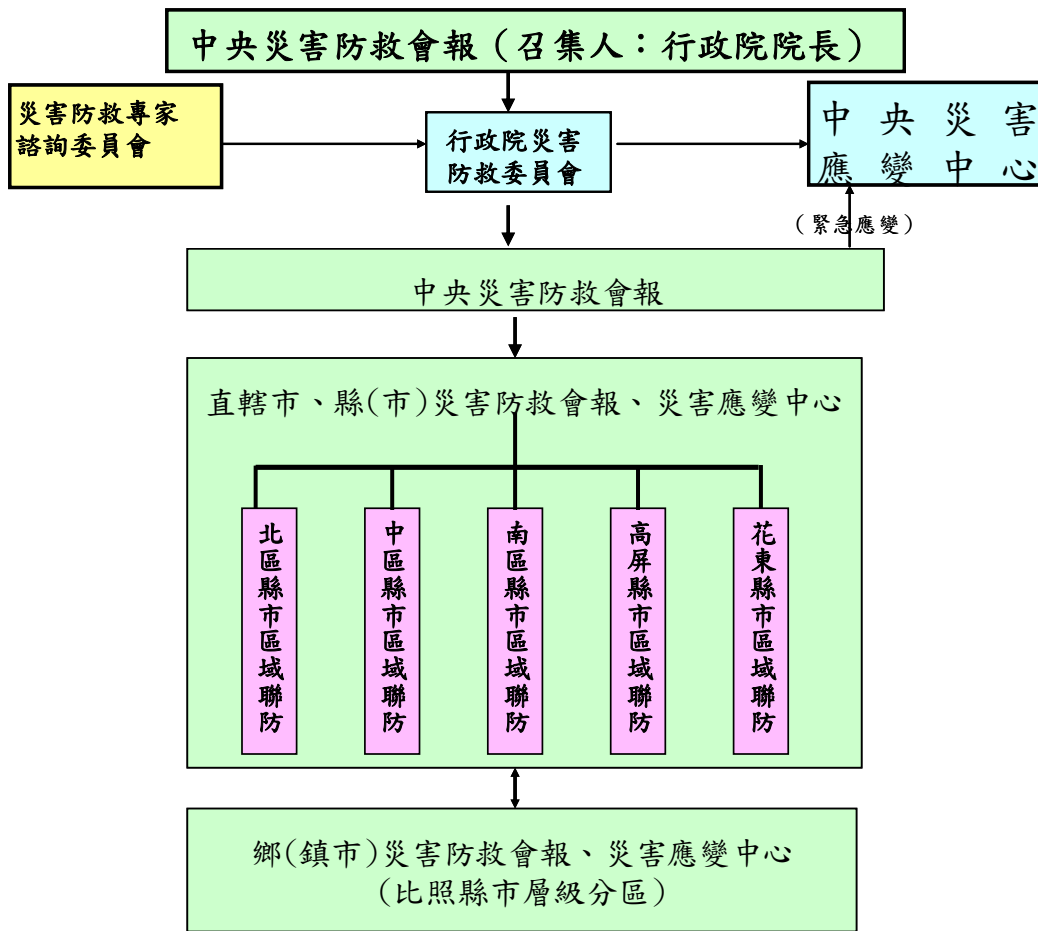
視，將可使國內對於相關法制條文儘早孕育誕生。

## 柒、研究結果與建議

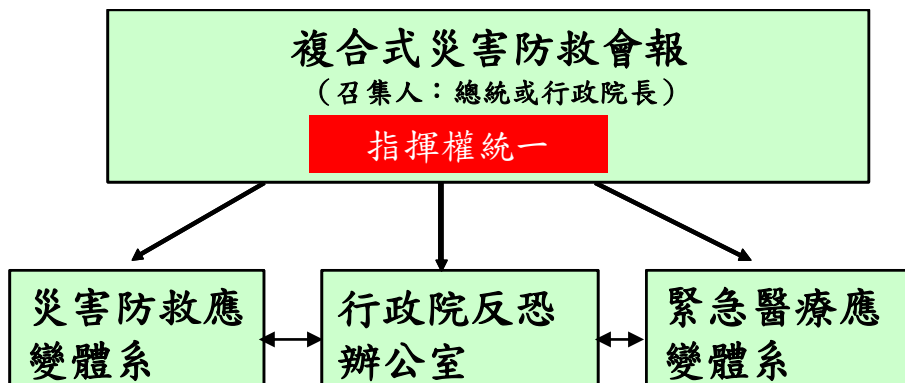
- 1.各級災害防救業務宜設專責單位，統籌災害整備、應變救援、復原重建業務。
- 2.跨域合作事項必須以專案執行，相關業務分工、資源調度、財物經費支出宜於災防法修法中，明定細則辦法。
- 3.有關類似土場部落之偏遠山區，於災中形成孤島狀態，如何恢復通聯與投入救援，相關學術研究闕如，應為未來颱風災害防治研究優先課題。
- 4.由此次風災衍生後續桃園缺水之水資源調度等複合性災害因應措施，宜加速投入經費研究。
- 5.科技研究除各主辦機關持續執行落實外，宜建立跨領域、跨部會之整合性研究能量，因應複合性災害提供解決方案。
- 6.國內公害與垃圾污染處理問題已有跨域合作先例，相關災害防救宜加速建立跨域合作機制。
- 7.由卡崔娜颶風災害事件窺知，縣市層級救災應變組織自身防救災能力必須提升，更可效法美國 FEMA 於平時加強推動減災工作，2005 年 1 月於日本兵庫縣召開之聯合國世界防災會議，要求全球各國家地區妥善利用科技，確實掌握災害風險，並將減災工作列為優先政策，持續推廣與落實災害防救災工作，本文提出縣市、鄉鎮市層級等地方災害防救會報跨域合

作災害防救體系架構圖(詳如圖二所示)，建議全國各縣市、鄉鎮市比照健保分區組織建立五大區域聯防分區，分區區域聯防相互支援協定，並應加速區域聯防相互支援協定相關子法法制化。

8. 相關卡崔娜颶風救災經驗，政府救災機構應引以為鑑，利用跨域合作機制可整合國內反恐、緊急醫療、核生化、全民動員、民防救災體系，防杜救災指揮體系複雜、部會權責分工不易等應變作為缺失。有關複合式災害跨域合作防救災體系指揮架構可參酌圖三所示。



圖二：地方災害防救會報跨域合作災害防救體系架構圖



圖三：複合式災害跨域合作防救災體系指揮架構圖

## 參考書目

### (一) 中文

行政院災害防救委員會，民國九十二年，「災害防救法規彙編」。

行政院研究發展考核委員會編印，民國八十九年，「我國水土災害防救制度之研究」，RDEC-RES-089-010(委託研究報告)。

李長晏,詹立煒，民國九十三年，“從新竹縣風災個案探討我國中央與地方跨區域協調機制”，第二屆地方政府與公共管理學術研討會，中華大學行管理學系，pp. 1-18。

李長晏,詹立煒，民國九十三年(a)，“跨域治理的理論與途徑之初探”，銘傳大學 2004 學術研討會。

李長晏,詹立煒，民國九十三年(b)，“論地方自治團體跨區域管理協議之可行性”，台灣公共行政與公共事務系所聯合會(TSPAA 第二屆年會)。

李宗勳，民國八十九年，“我國緊急救災體系整建及運作功能之探討—以九二一地震為研究對象”，政治大學公共行政學報第四期。

吳俊鴻，民國九十一年，“建構台灣地區整合性災害防救體制之研究—以總體戰略理論觀點”，淡江大學國際事務與戰略研究所碩士論文。

洪鴻智，民國九十三年，“災後重建體系及其運作機制之檢討與建置”，行政院災害防救委員會委託研究報告。

祝匡華，民國九十二年，“我國防救災體系之強化管理”，大葉大學事業經營研究所碩士班碩士論文。

陳敦源，民國八十七年，「跨域管理：部際與府際關係」，公共管理，商鼎文化出版社。

陳敦源，(1998)，〈跨域管理：部際與府際關係〉，《公共管理》，黃榮護編，台北：商鼎。

陳敦源，民國九十一年，“公部門交易與跨域管理：以台北市政府議會聯絡機制為例的初探性研究”，行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果報告：NSC 90-2414-H-128-001。

黃正義，民國八十九年，台北市政府防（救）災策略計畫及標準作業手冊一期末總報告書，台北市研考會。

黃志能，民國九十二年，“台灣地區災害防救之探討-以花蓮縣處理桃芝颱風災害防救為例”，國立東華大學公共行政研究所碩士論文。

淡江大學、經濟部水利署「水資源管理與政策研究中心」，“水資源災害”，網址：<http://www.water.tku.edu.tw/history3.asp>。

張中勇，民國九十二年，“現行災害防救體系結合民防與全民防衛動員機制之相關研究”，行政院災害防救委員會委託研究報告。

新竹縣政府，新竹縣艾利颱風搶救記實，民國九十三年。

曾明性,梁憶芳,林巧雯,吳典玲,許美芳,林雪玉,黃雯敏,陳宏杰,民國93年,“颱風與水災防災教育網站及知識庫之建置(二)”,92~95年度教育部防災科技教育改進計畫:93年度執行成果報告,計畫編號:93\_08\_04。

經濟部水利署，民國八十八年工作年報，“九二一震災水利設施災害及復建工程處理報告”。

楊華妙，民國九十三年，“區域化與區域主義：中國大陸區域經濟整合模式之比較研究”，國立中山大學社會科學院大陸研究所，碩士論文。

劉軍生，民國九十三年，“建構我國國土安全機制之研究-分立與整合並存的途徑”，中國文化大學政治研究所碩士論文。

謝清泉，民國九十一年，“災害因應法制問題之研究”，中央警察大學法律學研究所碩士論文。

戴國仰，民國九十二年，“地方政府重大災害危機管理之研究—以華航大園空難及桃芝風災為例”，國立東華大學公共行政研究所碩士論文。

戴正新，民國九十二年，“我國公共政策制定過程之研究：以災害防救法為例”，國立成功大學政治經濟學研究所碩士論文。

## (二) 英文

Robert Agranoff , Michael McGuire , “Collaborative Public Management-New Strategies for Local Government”, Georgetown University Press ; Washington ,D.C. , 2003.

## **A Study on the Across Boundary Collaborative of Aere Typhoon**

*Min-Cheng Teng*<sup>\*</sup>

*Shun-Wan Yeh*<sup>\*\*</sup>

### **Abstract**

The social industrial and commercial development, science and technology progress greatly day by day, the public affairs that the local government needs to deal with, if not following the tradition yet and its must jointly across the counties and cities, the professional personage's cooperation of the field to participate in, and reach the goal of promoting the interests of local government. The specific affairs like that, for example publicly electricity transmit and oil gas undertaking, water resource, masses' communications and transportation, ecological child care of environment, the prevention and control of pollution of the public hazards and natural calamity defend, contain the area and all far exceed the single county and municipal governments that can deal with.

In recent years, natural disaster without any mitigations strategy typically causes severe injury and other economic loss, such as Ji-Ji 921 earthquake, 331 earthquake, aere typhoon, 612 downpour, etc. during disaster occurrence. The research used case study (aere typhoon) of literature review method and comparative approach to survey on the domestic nature disaster issues about working across boundary collaborative.

**Key Word : nature disaster reduction, across boundary collaborative**

---

<sup>\*</sup> Senior Assistant Research Fellow, National Sci & Tech. Center for Disaster Reduction.

<sup>\*\*</sup> Graduate Student, Chung Hua University Graduate School of Business Administration.



# 國會制度改革對政黨體系的影響

## 之蠡測—以台中縣為例

謝秉憲\*

陳建仁\*\*

### 摘要

自1993年國會全面改選後，我國的政黨政治即不斷變遷，但在複數選區單記不可讓渡制的影響下，大致呈現溫和多黨體系。由於近年來我國政治並不穩定。因此，將區域立委選制改為單一選區多數決制，以促成兩黨體系的出現，就被許多人視為改革政治的良方，然此方案也受到小黨的反對。但是，單一選區多數決制是否真會有利於兩大黨而封殺小黨的生存空間？卻必須視選民的投票行為而定。本論文經由對台中縣歷屆立委選舉開票資料的檢視，發現選民投票時以候選人認同為主要決定因素，且每個候選人都會選擇一些鄉鎮作長期經營，因而我國的立委選舉其實是類似美國國會議員選舉的選區政治，只要候選人能作深入的基層經營，縱然其非大黨的候選人，仍有當選的機會。

---

\*感謝曲兆祥教授對本文的指正。

\*東海大學政治學研究所博士生，立德管理學院地區發展管理學系講師。

\*\*日本大東文化大學政治學博士，立德管理學院地區發展管理學系助理教授。

**關鍵詞：**杜瓦傑法則、候選人取向、政黨認同、議題取向、基本盤地區

## 壹、前言

自 1991 年第一次修憲以來，國會制度的改革一直是各次憲改的核心議題。2004 年 8 月立法院所通過的修憲提案，國會制度改革也仍是該修憲提案的重點。根據立法院所提憲法修正案，立法委員總額自第七屆起改為 113 人，其中 73 人依各直轄市、縣市人口比例分配，並按應選名額劃分同額選舉區選出之；另外 34 人為全國不分區及僑居國外國民，依政黨名單投票選舉之，由獲得 5% 以上政黨選舉票之政黨依得票比率選出之；而平地原住民及山地原住民各 3 人。也就是說，除了將立法委員席次減半外，也將立法委員選舉制度改為單一選區多數決制附加政黨名單比例代表制的兩票制。不過，對於此國會制度改革方向，學界自始即有不同的聲音（彭錦鵬，2001；李炳南、楊智傑，2005）。在為進行該次修憲而於 2005 年 5 月 14 日進行的修憲任務國代選舉中，部分的小黨亦對此國會制度改革方向有所質疑<sup>1</sup>。

小黨之所以反對國會制度改革修憲提案，與對單一選區多數決選制可能造成的政治效果有關。根據眾所週知的杜瓦傑法則 (Duverger's Law)，在社會無嚴重分歧下，單一選區多數決的選舉制度容易導致兩黨體系。因此，雖然區域代表附加政黨名單比例代表制的兩票制有保障小黨的效果，但相對於現行立委選舉採用的複數選區單記不可讓渡選制 (the single non-transferable vote under multi-member-district)，小黨與獨立候選人的生存空間仍有可能被大幅限縮，而立委席次減半又可能會加強這種趨勢。

<sup>1</sup> 根據選舉公報，建國黨對於單一選區多數決制、兩票制以及立委席次減半等修憲提案全採反對立場；無黨團結聯盟贊成單一選區多數決制與兩票制，但反對立委席次減半；親民黨支持兩票制，但反對單一選區多數決制與立委席次減半；新黨未明言是否支持單一選區多數決制，但反對兩黨制與立委席次減半。而台灣團結聯盟雖於選舉公報上稱支持單一選區多數決制與兩票制，但根據選後媒體報導，台聯立法院黨團總召集人羅志明則稱台聯將反對單一選區兩票制（陳重生，2005）。

小黨為求生存而反對單一選區多數決選制。不過，小黨的憂慮是否成真？卻不無可思辯之處。首先，就理論言，單一選區多數決選制並不必然與兩黨體系劃上等號，若社會存在一重大分歧，而該分歧成為左右選民投票的最重要甚至是唯一的原因時，單一選區多數決制就可能形成一穩定而難以搖撼的一黨獨大體系。另外，若選民的投票行為以候選人取向(candidate orientation)為主，則在單一選區多數決制下，不見得要大黨的候選人才有當選的機會，小黨的候選人或獨立候選人仍有相當大當選的機會，因而有形成溫和多黨體系的可能。換言之，Maurice Duverger 從分析英國政黨政治發展過程而得出的杜瓦傑法則，其實是單純化了兩黨體系形成的原因，忽略了形成政黨體系的政治、社會與經濟的結構性因素。而薩托利(Giovanni Sartori)則指出，單一選區相對多數決制本身不能產生全國性的兩黨體系，但它有助於維持一個既存的兩黨體系(Sartori, 1986: 58-59)。因此，現今英國兩黨體系的出現，其實是在政治上先有輝格黨與托利黨的兩黨對抗體系，再經由單一選區相對多數決制的選舉制度強化了兩黨體系。造成現在美國共和黨與民主黨兩黨體系的真正原因，也是源自制憲時即存在的聯邦派與州權派鬥爭，再經由單一選區相對多數決選制而強化了兩黨體系。職是之故，若未來國民大會順利通過修憲案，我國的國會政黨體系是否會因採單一選區多數決制而就此出現兩黨體系，仍需視第七屆立法委員選舉後可能出現的政黨政治情況而定。

若能測知第七屆立委選舉結果，可合理推斷出小黨的憂慮是否成真。但是，影響選民投票行為的因素相當複雜，研究我國選民投票行為的學者即曾指出，影響選民投票的因素可分為遙遠因素、長期因素與短期因素，其中長期因素與短期因素都是隨著每次選舉而變動的因素(胡佛等，2001: 18-21)。因此，事實上無法在第七屆立委選舉尚未來到之前，即精確地推估可能的選舉結

果。是故本文乃以已經發生的立委選舉結果為依據，探討若第六屆立委選舉採單一選區相對多數決的兩黨制選制，可能出現的選舉結果，以論證前述對於國會制度改革的疑慮是否為真。

以已經發生的選舉結果來推估轉換成不同選舉制度時的選舉結果，學者早有著墨，Rein Taagepera 於 1986 年提出一個在單一選區相對多數決選制與比例代表制互相轉換的公式 (Taagepera, 1986:494)，國內學者隋杜卿即曾以 Taagepera 所提的轉換公式，依據第五屆立法委員選舉結果，探討若採單一選區相對多數決制各政黨可能的席次 (隋杜卿，2002)。但是，在不同的選舉制度下，選民投票行為會有不同。現行複數選區單記不可讓渡制選制下的選民投票行為，必然與未來單一選區多數決選制下的選民投票行為有所差異。Taagepera 所提轉換公式的可行性，必須建立在兩種選舉制度下決定選民投票行為的主要因素皆相同之前提上。也就是說，必須是在單一選區多數決制下的選民，亦是以政黨認同 (party identification) 為決定投票的最主要關鍵因素。因此，在我國政黨認同取向投票並不高之情形下<sup>2</sup>，以 Taagepera 的公式來推算單一選區相對多數決制下各政黨可能的席次，就頗有斟酌之地。

本文基本上認為，若將投票取向分為候選人取向、政黨認同取向與議題取向(issue orientation)，則在複數選區單記不可讓渡制選制中，候選人取向仍是決定選民之所以投票給某特定候選人的最關鍵因素。此因選民縱然因其政黨認同而欲將選票投給某一政黨的候選人，但在現行選制下，政黨通常於同一選區提名多位候選人，選民最後之所以決定將選票投給該政黨多位候選人中的某

<sup>2</sup> 由於複數選區單記不可讓渡制選制下的選民投票行為十分複雜，在立法委員不曾真正以單一選區相對多數決制選舉之情形下，難以真正測知有多少選民係以政黨認同為決定投票的最主要關鍵因素。不過，2005 年 5 月的修憲任務型國代選舉可以提供參考的依據。該次選舉全國投票率只有 23.35%，本文研究對象的台中縣投票率更只有 20.89%。在沒有候選人的動員以及先憲議題眾多失焦下，選民主要投票的動機只剩下政黨認同。由之可略窺政黨認同取向在我國立法委員選舉選民投票動機中所佔的比重並不高。

一位，相當程度地取決於其對該黨候選人們不同的評價與認同。學者更指出，候選人素質對於投票行為的影響，在單一選區選制中遠比複數選區單記不可讓渡制選制中來得重要（胡佛等，2001：20）。在候選人取向為選民投票時最主要的決定因素下，候選人的素質與社會關係就成為決定候選人當選與否的關鍵。因此，候選人若要當選，主要仍依賴其在選區中長期經營而建立的支持度。由於現行立委選區以縣（市）為單位，候選人難以在選區做全面性的經營，必然要以某些鄉鎮做為根本經營地區。既然候選人在這些鄉鎮的得票能力較強，當選舉制度改為以數個鄉鎮為一選區的「小選區」，候選人必然理性地選擇在這些對其最有利的選區參選。因此，若對既往選舉結果加以分析，則在排除政黨認同取向與議題取向的影響之前提下，某種程度上可推估出改採單一選區相對多數決選制時可能的選舉結果。

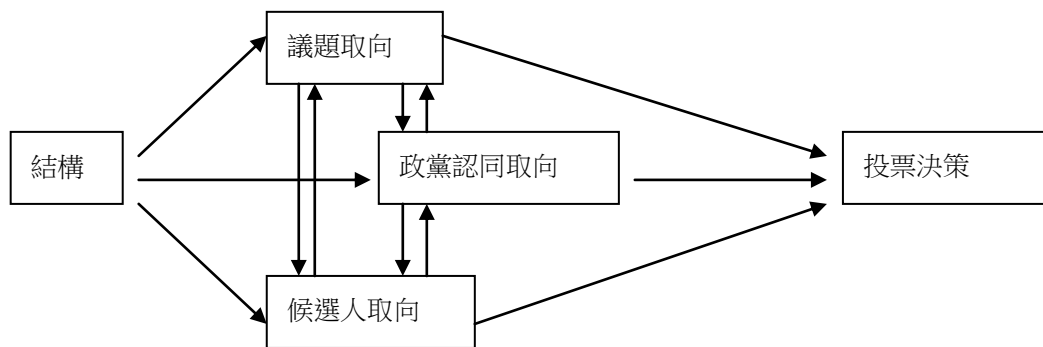
在研究範圍上，限於篇幅，本文只以台中縣為研究對象。選擇台中縣為研究對象的原因有三：第一，在近年來激烈的政黨選舉競爭中，台中縣一直被視為是影響政黨版圖消長的關鍵地區。在 2004 年第六屆立法委員選舉前，民進黨副秘書長李應元就指出，民進黨若能在台中縣獲勝，就能在全國贏得勝利（鄭進耀、陳弘修，2004）。第二，台中縣是中台灣的農業大縣，傳統全縣性地方派系仍有左右選舉的重要影響力，但因鄰近台中市，部分鄉鎮的人口增加迅速，又具有都會區的社會型態。第三，依杜瓦傑法則，則在實施單一選區相對多數決選制後，小黨候選人與獨立候選人的生存空間將受到大幅限縮，而在台中縣歷來的立委選舉中，小黨候選人與獨立候選人一直有不錯的表現，在只能選擇一個選區做為分析對象的限制下，台中縣就是極佳的研究對象。但是，以一個縣市為研究對象，也必然無法將研究成果擴大適用到全國，此乃本文所受的另一個限制，合先加說明。

## 貳、選舉制度與選民投票行為的關係

政治學界對票行為的研究，始於二十世紀初的美國。1912年時美國學者 F. S. Chapin 使用官方的選舉統計資料，分析選民的投票行為，據而發表〈Variability of Popular Vote and Presidential Election〉(陳義彥、黃麗秋，1992：2)。在行為主義興起後，以密西根大學為基地的學者們更對投票行為的由就有卓越的貢獻。之後，投票行為就一直是選舉研究的核心重要領域。

依據學者們長期的研究，除了選民的心理成見、選民的個性與需要外，真正影響選民投票行為的，乃是根據其對政黨、候選人及政見的觀點而來，因而可將選民決定投票的因素分為政黨認同取向、議題取向與候選人取向等三種取向(Campbell, Gurin and Miller, 1954)。政黨認同基本上是一種感覺或態度，意指一個人自己覺得本身歸屬於某個政黨。這是確定投票取向的一個相當重要因素，因為政黨認同的概念容易一代傳給一代，在政黨政治成熟的民主國家中，政黨認同的繼承現象相當普遍。所謂的議題取向，係指在一個時期中，往往會有一些引起社會大眾關注的爭議性問題，在選舉活動中，候選人針對這些議題提出自己的主張，來爭取選民的支持；選民則根據這些候選人所發表的意見，決定投票給誰。至於所謂的候選人取向，意指選民在投票時完全以候選人個人的特點作為考量，不考慮候選人所屬的政黨，亦不涉及候選人對議題的觀點如何(陳義彥、黃麗秋，1992：101)。而這三種取向何者較重要？學者的見解不一。Angus Campbell 等密西根大學的學者即認為政黨認同是影響選民投票態度最穩定也是最重要的因素(Campbell *et al.*, 1960)。但之後又有學者指出，政黨認同在決定選民投票態度的角色上，事實上遠不如 Campbell 等人所認為的重要(Key, 1966; Schulman and Promper, 1975)。

何種取向對選民的投票決定影響較大？事實上與政治文化(政黨體系性質)、憲政體制與選舉制度有關。就政治文化言，若政黨體系屬於剛性政黨體系，群眾性政黨在政治上佔重要地位，則政黨認同取向在選民投票上的角色就越重要。而內閣制由國會多數黨組閣的組織原理，也使得選民在投票時有強烈的政黨認同取向。因此，政治體系的結構性因素（政黨體系、憲政體制與選舉制度）會對選民投票行為（議題取向、政黨認同取向與候選人取向）造成影響。而選民在決定如何投票時雖有最主要的取向，但非謂其他取向便全無影響力，事實上各種取向之間是互相滲透影響的（參見圖 1）。



說明：箭頭表示影響。

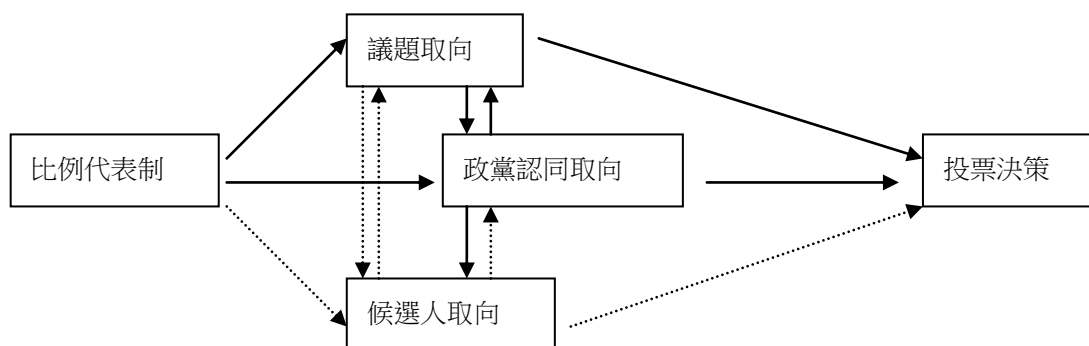
圖 1：結構性因素與選民投票行為的關係

政治體系的結構性因素會影響選民的投票行為，而各種結構性因素彼此之間也會相互影響。不過，相較於政治文化與憲政體制，本文更關注的是選舉制度與選民投票行為的關係。

關於選舉制度對選民投票行為的影響，過去學界的研究並不多（黃秀端，2001：40）。造成此現象的主因，或許是因在比例代表制下，選民的投票為主要取決於政黨認同，乃無庸置疑之事。不過，此非謂在比例代表制中議題取向與候選人取向全然不發生作用。就議題取向言，雖說以議題取向為主要投票取向的選民，可



說是在理性的思考之下作抉擇，而與政黨認同取向有極大的差異，但選民對於特定議題的立場，有其長期性的背景因素，因而會與政黨認同取向相互滲透。舉例言之，一個支持生產工具公有化的選民，其主張的形成絕非於朝夕之間，而是受其社經地位與意識形態的影響。因此，他不可能跳過持類似主張的政黨而支持主張生產工具私有化的政黨。再就候選人取向言，在比例代表制中候選人取向並非完全不發生作用；只是，在比例代表制的選舉中能對選民投票產生影響的候選人因素，通常只存在於政黨領袖身上。一個有高度群眾魅力的政黨領袖，常常能增加選民對其所領導的政黨的支持度。惟此種現象不發生於一般的候選人身上。而一個有群眾魅力的政黨領袖所能吸引到的「新」選民，也必然是沒有既存的強烈政黨認同的選民。此外，曾在部分歐陸國家政壇佔有一席之地之個人扈從黨，其支持基礎也是建立在選民對政黨領袖個人的認同上。比例代表制中的政黨認同，經常建立在政黨的意識形態、所代表的階級利益以及因此衍生的在各重要議題的立場之基礎上。一旦社會在這些分歧上呈現多元的趨勢，比例代表制的選舉制度就會增加這些分歧，使政黨體系往多黨方向發展。因此，對於比例代表制對選民投票行為的影響，就可以以圖 2 簡單表示之。



說明：實線箭頭表示有強烈影響，虛線箭頭表示影響微弱。

圖 2：比例代表制選制對選民投票行為的影響

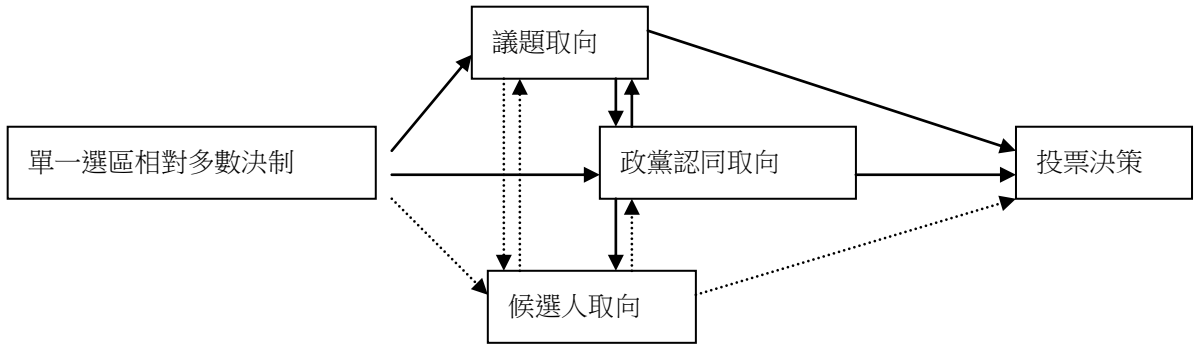
對於選舉制度與選民投票行為的關係最著名之論證，或許是杜瓦傑法則。其意為：在無嚴重社會分歧之情況下，單一選區制相對多數決法會導致兩黨體系。Duverger 指出，單一選區相對多數決制只能當選一人的「機械性因素」(mechanical factor)，會使未當選的政黨之席次率遠低於得票率。就政黨或候選人而言，若在某一選區中，總是某一政黨的候選人當選，其他各黨為求勝利，最簡單的作法便是聯合起來，共同對抗該一常勝的政黨。對原先佔有優勢的政黨言，為避免失去優勢，也會設法聯合其他力量，以確保其優勢地位。這種合縱連橫的工作會持續下去，直到每一個生存者都有合理的機會可贏得選民所投的票數的過半數為止。因而，相對多數決選舉制度的勝者全得的結果，會傾向使競賽場上只剩下兩個相互競爭的政黨。再者，就選民而言，如果他所喜歡之政黨排名第三或第三以後，當選機會甚微，為免浪費選票，他可能回將票轉投給兩大政黨中較不那麼討厭的一方，這種「心理因素」(psychological factor) 會使兩大黨對抗之局將更形穩固 (Duverger, 1966 : 224-226)。Duverger 將選民心理的因素與機械因素加以區分，選民的心理因素的產生是獨立於機械性的因素，機械性因素牽涉到政黨的選票轉換成為席次的問題，而心理因素則涉及到選舉制度對於選民投票行為的影響。

心理因素是否真的存在？學者們見解不一。John Grumm 認為 Duverger 所提的心理因素並不存在 (Grumm , 1958 : 357-376)。Douglas Rae 認為儘管單一選區相對多數決制具有向心力以及減少分裂的力量，對於大黨以及有規模之政黨有利，對小且新興之政黨不利，但是這些小黨仍是會持續地地努力爭取選民支持，政黨競爭也不會因此消失，英國自由黨雖已長期淪為第三大黨，但在明知投給自由黨的選票將成為浪費下，仍然有相當多的選民願意繼續浪費選票投給自由黨的候選人 (Rae , 1967 : 83)。W. Phillips Shivelyy 以英國和德國為研究對象，檢證在單一選區相對多數決

選制時是否真的存在選民心理因素，發現雖然心理因素確實存在，但是其影響力非常小，容易被其它因素吞噬（Shively, 1970）。相反地，Bruce E. Cain 發現從相關資料之分析中，皆可以證實在 1970 年英國大選中存在著因心理因素而發生的策略性投票（strategic voting）：當選民認知到他的第一偏好候選人毫無當選機會時，而前兩名的差距又非常接近時，他較可能採取策略性投票（Cain, 1978：639-655）。John W. Galbraith and 與 Nicol C. Rae 則在研究英國同選區中每一個政黨在兩次選舉中得票的變化後，證實確存在反執政黨的策略性投票，因而在上次選舉中得票第二名的政黨，往往是策略性投票的受益者（Galbraith and Rae, 1989：126-136）。R. J. Johnston 與 C. J. Pattie 則在 Galbraith 與 Rae 的研究基礎上，證實當在野者可以擊敗在職者的成功機率最高時，策略性投票發生的可能性最高；同時，在上次選舉時，兩個反對黨的得票差距越大時，則在下次選舉時，選票越有可能從得票較少的政黨轉移到得票較高之政黨（Johnston and Pattie, 1991：95-128）。然而，H. Catt 指出，此種利用選區資料的分析方法並不能真正瞭解選民的心理因素，同時也可能低估真正的策略性投票的比例（Catt, 1989：548-559）。

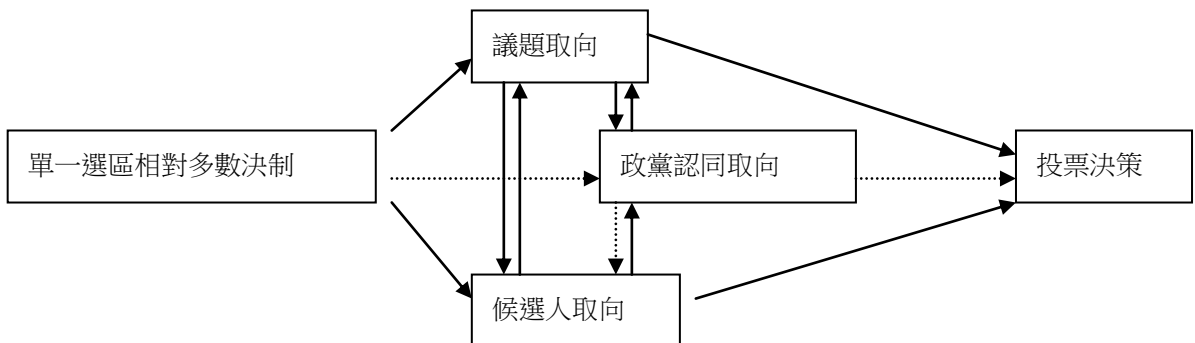
杜瓦傑法則乃 Duverger 觀察分析英國的政黨政治發展而得出的結論，而學者們對於 Duverger 所言選民的心理因素之檢討，亦多是以英國為分析對象，而隱含視政黨認同為決定選民如何投票的最關鍵因素之前提。此並不令人意外，蓋在政治學者發展投票行為研究之初，政黨認同模式是最常被用以解釋投票行為的研究途徑。依此模式，選民的投票行為與其政黨認同密切相關，由於政黨認同具有長期的穩定性，因此投票模式也相當地穩定；選情若會產生變化。係肇因於少數無特定政黨認同的游離選民(floating voters)（貝爾、彼德斯，2003：136-137）。在此概念基礎上，我們可將英國模式的單一選區相對多數決制對選民投票行為的影響，

以圖 3 來表示。依此，在英國的選舉中，政黨認同取向所扮演的角色實類似於比例代表制。而若與另一實施單一選區相對多數決選制的美國作比較（參見圖 4），美國的選民投票行為以候選人取向為主，政黨取向所佔的比例反而不高。



說明：實線箭頭表示有強烈影響，虛線箭頭表示影響微弱。

圖 3：單一選區相對多數決選制對選民投票行為的影響(英國模式)



說明：實線箭頭表示有強烈影響，虛線箭頭表示影響微弱。

圖 4：單一選區相對多數決選制對選民投票行為的影響(美國模式)

何以同樣是實施單一選區相對多數決制，英、美兩國的選民投票行為卻差異如此之大？此應與憲政體制與政治文化的交織影響有關。不過，近三十年來西方民主國家選民的政黨認同感多呈下降趨勢，英國在 1980 年時有 37% 的選民表示對某一政黨有高度歸屬感，1985 年時，這個比率降到 30%，到 1992 年時，回升到 41%；在美國，1980 年時有 31% 的選民表示對某一政黨有高度歸

屬感，1985年時這個比率降為29%，到1992年時再降為24%（貝爾、彼德斯，2003：138）。換言之，縱然是1992年時英國仍有41%的選民對特定政黨有歸屬感，但也意味著有半數以上的選民並不以政黨認同為決定如何投票的關鍵因素，而在美國這種選民更佔七成以上。

選民政黨認同感的下降，獨立選民的大量增加，可能造成政治版圖的劇烈變動，也是採行單一選區相對多數決選制的加拿大或許是最好的例子。1984年加拿大聯邦議會選舉時，保守黨以獲得一半的選票而拿下四分之三的席次，但到了1993年大選，保守黨的得票劇降到16%，所得的席次更只有2席，佔總席次295席的0.7%（Ranney, 1996：174）。保守黨的慘敗，固然與單一選區相對多數決選制所造成的超額損失有關，但其得票率的巨幅下降，相當程度地反映了選民政黨認同感的下降與政黨認同取向在選民投票決定上角色的式微。

進而言之，單一選區相對多數決選制本身的制度設計，即已經預設了候選人取向的重要性。單一選區多數決選制有明確的選區，又是種「人物的投票制」（雷競旋，1989：132-133），候選人與選民之間有直接的連結（王業立，2001：48），這就使得候選人取向十分重要。Pippa Noris更指出，由於在單一選區相對多數決選制中候選人與選民有直接的連結，因此現任議員為求連任，會較重視選民服務與為選區爭取利益（Noris, 1997：308）。而這也是單一選區選制中肉桶立法（Pork Barrel）盛行的原因。

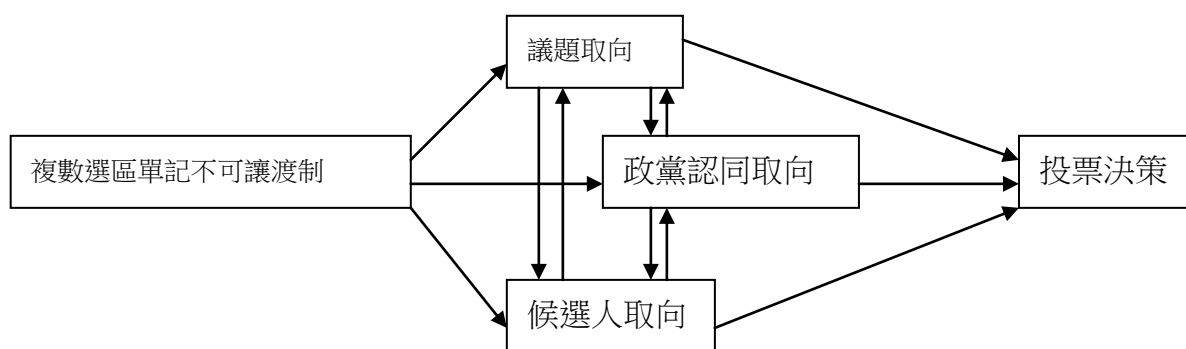
在比例代表制選制中，政黨認同取向是選民決定如何投票時的關鍵因素；在單一選區相對多數決選制中，候選人取向則佔有重要地位。而將這兩種選舉制度結合的混合制兩票制中，選民的投票行為亦結合了政黨認同取向與候選人取向，而有分裂投票（split-ticket voting）的現象（王業立，2001：66）。S. L. Fisher指出，

在西德的單一選區相對多數決選制與政黨名單比例代表制結合的混合制中，在政黨名單投票方面支持第三大黨自由民主黨的選民，有 13%到 18%在區域代表投票時將選票投給主要的兩個大黨 (Fisher, 1973 : 293-299)。而根據 Thonas Mackie 與 Richard Rose 的研究，1953 年時有 4.3%得西德選民有分裂投票的行為，到 1987 年時，有分裂投票行為的選民已經增加到 13.7%(Mackie and Rose, 1991 : 159)。而在兩德統一後的 1990 年，分裂投票的比例更持續增高到 16.2%(Schoen, 1999 : 474)。原採單一選區相對多數決選制的紐西蘭在將選舉制度改成德國式的混合制後，在 1996 年的國會大選中，出現分裂投票的選民高達 37%(Schoen, 1999 : 474)。

## 參、複數選區單記不可讓渡制下我國選民的投票行為

相較於單一選區多數決制與比例代表制，複數選區單記不可讓渡制下政黨與候選人的關係、選民投票行為都複雜得多。由於是複數選區，候選人的得票又不能轉讓，一旦候選人為能當選或雖當選但其得票遠超過最低當選者的票數，則會造成選票的浪費。於是，政黨為求席次的極大化，必須精確地評估可能獲得的選票，並依之提名適當數額的候選人 (王業立, 1996 : 10) ; 同時，政黨還必須力求所提名的候選人們的得票儘量趨向平均。而此並非易事，尤其是越大的政黨越困難 (Liphart, Printor, and Sone, 1986 : 158-163)。為達此目的，政黨通常要有嚴密的基層組織，或要求選民依照政黨的指示進行投票。而此，也必然導致嚴密黨紀的需求，亦意味著必須有相當多的選民係以政黨認同為決定如何

投票的關鍵因素。另一方面，由於在應選席次為  $n$  的情況下，候選人只要能獲得  $(v/n+1)+1$  張選票即能篤定當選，選區規模越大，當選所需票數就越低，擁有雄厚地方經營基礎或有高度群眾魅力的獨立候選人、政黨內的派系山頭，在無政黨奧援下當選的可能性就越高，因此遂有鼓勵有實力者不受政黨約束與造成政黨分裂的趨力(Reed, 1990: 336)。而此也意味著必然有相當多的選民以候選人取向來決定其投票。因此，就理論上言，複數選區單記不可讓渡制下選民的投票行為可以圖 5 表示之。



說明：箭頭表示影響。

圖 5：複數選區單記不可讓渡制選制對選民投票行為的影響

從表 1 中國時報歷年來有關選民投票取向的相關民意調查中，可以發現候選人取向與政黨認同取向確實都同時存在於立法委員的選舉中，尤其是候選人取向所佔的比例一直居高不下。然而，由於複數選區單記不可讓渡制的特性使然，要分辨選民投票時究竟以何種取向為主要考量，實是一大難題。不過，雖然自 2000 年總統大選後我國政壇即處於藍綠兩陣營激烈對抗中，但候選人取向卻未因此遭到削弱。而由 2005 年 5 月任務型國代選舉的投票率只有 23% 來看，似可證明我國選民全依政黨認同取向來投票者並不多。

進而言之，縱然有部份選民於立委選舉時，以政黨認同取向為決定投票的最關鍵因素，但在複數選區中，政黨通常提名一名

以上的候選人，選民在依其政黨認同決定支持某政黨的候選人後，仍是必須在該政黨的多位候選人中做一抉擇；此抉擇或許是依據選民對於特定候選人的認同，因而夾雜了候選人取向，形成「先選黨再選人」的現象，也可能是依照政黨的指示投給某位候選人，因而是「純粹的政黨認同取向」。「先選黨再選人」與「純粹的政黨認同取向」之差異，可從配票(votes division)的效果看出。

表 1：立法委員選舉中候選人取向與政黨認同取向的選民之比例

民調發布時間	1995年 11月 4日	1998年 10月 2日	1998年 11月 8日	2001年 5月 16日	2004年 4月 15日	2004年 9月 20日	2004年 12月 12日
涉及的選舉	第三屆立委選舉	第四屆立委選舉	第四屆立委選舉	第五屆立委選舉	第六屆立委選舉	第六屆立委選舉	第六屆立委選舉
候選人取向	47.2%	45%	45%	47%	47%	29%	66%
政黨認同取向	25.8% (民進黨 6.4%; 國民黨 15.2%; 新黨 4.2%)	30% (民進黨 11%; 國民黨 17%; 新黨 2%)	35% (民進黨 14%; 國民黨 19%; 新黨 2%)	32% (民進黨 13%; 國民黨 7%; 親民黨 12%)	27% (民進黨 10%; 國民黨 12%; 親民黨 5%)	40% (民進黨 16%; 國民黨 18%; 親民黨 4%; 台聯 2%)	9%

說明：2004年12月12日之民調，為第六屆立委選後所做之民調。

資料來源：筆者整理自「中時新聞資料庫」內中國時報歷年有關立委選舉之民調，[http://www.tol.com.tw/CT\\_NS/ctsearch.aspx](http://www.tol.com.tw/CT_NS/ctsearch.aspx)，上網日期：2005年5月8日。

在複數選區單記不可讓渡制下，選情的發展，若呈現有政黨提名候選人聲勢看漲，可能成為吸取超高選票的吸票機，同一政黨的某位候選人則在當選邊緣徘徊時，則部分支持選情看好的候選人的選民若能轉而支持當選邊緣者，將能增加政黨當選席次。而同一政黨的候選人中若有二名以上處於落後狀態時，原支持最落後的候選人的選民若能轉而支持選情相對上較好的另一名落後者，則也可能增加政黨當選席次。因此，政黨為求席次的極大化，選民為避免選票的浪費，都會產生配票的趨力。配票的進行，若



是由政黨發動，可稱之為強制配票，若是由選民自主發動，則可稱之為自動配票。強制配票最顯著的例子，乃過去國民黨黃復興黨部、劉中興黨部、田單黨部、陽明黨部等特種黨部的配票。在親民黨興起之前，由於特種黨部（尤其是黃復興黨部）黨員的投票取向是純粹的政黨認同取向，因此不但特種黨部支持的候選人大多能當選，國民黨亦能以特種黨部的黨員做為機動調配的票源，重點支持處於當選邊緣的候選人。而這群「鐵票部隊」在親民黨成立後有許多轉而支持親民黨，以致在 2001 年第五屆立委選舉時，不僅黃復興黨部支持的十名候選人中有四人落選，國民黨更無法再有效地以之支持當選邊緣的候選人，導致在十二個選區所提名候選人為「落選頭」，其中七個選區更是出現多名黨提名候選人都是當選邊緣的情形（謝相慶，2001：29-31）。由表 1 中即可看出，1998 年時，有 19% 的受訪選民堅決支持國民黨籍候選人的；到 2001 年親民黨成立後，有 7% 的受訪者堅決支持國民黨籍候選人，堅決支持親民黨籍候選人的選民則有 12%。泛藍陣營忠貞支持者的總合比例並沒有改變，但因親民黨的成立，「純粹的政黨認同取向」的泛藍選民遭到裂解，使國民黨昔往的強制配票策略失效。因此，到第六屆立委選舉時，國民黨在部分選區進行的強制配票，即改採民進黨的模式。

與國民黨不同的，民進黨所使用的強制配票策略，係要求選民依照其出生月份或身分證字號末碼配票。與至第五屆立委選舉止國民黨慣用的以鐵票部隊進行配票策略不同，民進黨模式較依賴選民的配合，其侷限性亦較高。學者指出，民進黨配票模式要能成功，需有四個條件配合：（一）要有一定比例具有高度政黨認同的支持者，或至少是「選黨與選人並重」，且願意配合政黨強制配票的指令；（二）政黨整體的估票要精確，票源要足夠，配票要公平；（三）政黨候選人們都願意配合配票作業，而不會陽奉陰違、互挖牆腳；（四）同一政黨所提名的候選人們理念、形象與其他條

件不能差距太大（王業立，2001：160）。前述的第四個條件，即是為避免在候選人們條件差異太大下，「先選黨再選人」的選民不願意配合政黨的強制配票。以第六屆立委選舉時台北市第二選區為例，雖然民進黨中央發出強制配票令，要求對藍美津、郭正亮、段宜康、沈富雄、王世堅等五位候選人進行平均配票，但沈富雄因陳由豪事件與對民進黨政府的批判，引起民進黨傳統支持者的不滿，不願配合民進黨的強制配票將選票投給沈富雄，此無疑是造成沈富雄以 24,995 票慘敗落選的重要原因。

根據中國時報在 2004 年 12 月 12 日所公佈之立委選後民調，有 16% 的受訪者接受政黨或家人的指示進行配票，83% 的受訪者表示係按照個人判斷投票而沒有參加配票（中國時報，2004a）。足見無論是強制配票或自動配票，參與配票者並不多。而就整個民進黨強制配票的成果（參見表 2）來看，在實施強制配票的選區中，多數有黨籍候選人間的得票差距甚大之情形，而在台北市第二選區、高雄市第二選區、台北縣第一選區，都發生黨籍候選人把選票衝高造成令一名同黨籍候選人握選的情形，可見「先選黨再選人」與候選人取向的選民相當多，否則候選人間的得票應該會趨向平均才對。正因在現今的複數選區單記不可讓渡選制下，我國選民的投票行為已候選人取向為重，所以候選人的個人形象、社會關係（派系與其他社會團體）以及如地緣因素等其他候選人個人條件，就顯得十分重要。

表 2：第六屆立委選舉民進黨強制配票選區與其結果

選 區	應選名額	提名人數	候選人	得票數	選舉結果
北市一	10	5	蕭美琴	44,648	當選
			鄭運鵬	46,234	當選
			高建智	48,624	當選
			徐國勇	42,784	當選
			林重謨	36,447	當選

選 區	應選名額	提名人數	候選人	得票數	選舉結果
北市二	10	5	藍美津	39,541	當選
			郭正亮	35,834	當選
			段宜康	32,522	落選
			沈富雄	24,995	落選
			王世堅	65,027	當選
高市一	6	3	管碧玲	46,651	當選
			李昆澤	65,126	當選
			林進興	47,299	當選
高市二	5	3	黃昭輝	49,009	當選
			郭玟成	33,033	當選
			湯金全	32,022	落選
北縣一	8	4	張清芳	32,115	落選
			李文忠	37,216	當選
			王淑慧	32,913	當選
			莊碩漢	52,534	當選
北縣二	11	6	陳景峻	31,857	當選
			曹來旺	42,411	當選
			陳茂男	24,958	落選
			黃劍輝	35,989	當選
			吳秉叡	45,821	當選
			林淑芬	43,680	當選
北縣三	9	4	周雅淑	30,138	落選
			趙永清	47,618	當選
			陳朝龍	35,709	當選
			沈發惠	48,907	當選
宜蘭縣	3	2	陳金德	39,331	當選
			張川田	59,585	當選
台中市	8	3	謝明源	41,483	當選
			李明憲	30,865	當選
			王世勛	54,912	當選
台南縣	8	5	李俊毅	47,177	當選
			黃偉哲	43,505	當選
			葉宜津	33,724	當選
			鄭國忠	50,861	當選
			侯水盛	51,289	當選
台南市	6	3	王幸男	33,833	當選
			唐碧娥	51,422	當選

選 區	應選名額	提名人數	候選人	得票數	選舉結果
高雄縣	9	5	賴清德	45,997	當選
			徐志明	34,366	當選
			余政道	33,965	當選
			林岱樺	51,083	當選
			顏文章	60,522	當選
			陳啟昱	53,848	當選
屏東縣	6	4	林育生	40,187	當選
			潘孟安	53,583	當選
			邱議瑩	31,651	落選
			鄭朝明	44,691	當選
彰化縣	10	5	江昭儀	42,314	當選
			魏明谷	35,003	當選
			柯金德	33,418	落選
			邱創進	35,112	當選
			周清玉	27,888	落選

資料來源：作者整理自中央選舉委員會公佈之第六屆立委選舉結果。

## 肆、台中縣立委選舉結果分析

曩昔在評估與分析選舉時，許多人偏重以政黨模式或藍綠對抗模式著手，前者預設了選民在投票時以政黨認同為決定如何投票的最主要因素，後者則預設了選民依據其政治理念（尤其是兩岸關係爭議）為決定如何投票的最主要因素。無論是政黨認同或政治理念，都具有長期的穩定性而不容易有急劇變化，因此，選舉的結果也應該有相當的穩定性。不過，若對近十年來台中縣以全縣為一選區的各项選舉結果加以分析，則可發現情形似非如此。

就歷次選舉中主要政黨的得票狀況來看(請參見表3)，在2000年之前，主要是國民黨與民進黨兩黨相爭的局面，民進黨的得票雖有逐年增加的趨勢，但無論是立委選舉或單一選區的縣長、總統選舉，民進黨一直無法突破四成。2000年總統大選時，宋楚瑜

脫黨競選，選後更成立親民黨，而國民黨內親李登輝勢力也出走成立台灣團結聯盟，台灣政壇遂進入多黨競爭時代，台中縣亦不能例外。雖然單就第五屆與第六屆立委的選舉結果來看，民進黨的得票變動極微小，但國民黨、親民黨與新黨的情形卻反之。在第五屆立委選舉時，原為新黨的馮定國「帶槍投靠」親民黨，壯大了親民黨，卻也使得新黨迅速萎縮。而親民黨大量吸納地方派系型政治人物，更是其在第五屆立委選舉時開出不錯票數的重要原因。政黨版圖的激烈變化，顯示許多選民並無穩定的政黨認同，而台中縣的獨立候選人與非主要政黨的候選人中不乏實力堅強者，更是證明選民並不以政黨認同為決定投票的關鍵因素。

表 3：近十年來台中縣全縣性選舉中各主要政治勢力得票數（得票率）

選舉類別	國民黨	民進黨	新黨	親民黨	台灣團結聯盟	民主聯盟	無黨團結聯盟	無黨籍
1995年 第三屆 立委	379,637 (59.5%)	175,904 (27.6%)	75,300 (11.8%)					7,661 (1.2%)
1996年 第九任 總統	426,668 (60.15%)	115,034 (16.22%)						167,624 (23.63%)
1997年 第十三 屆縣長	318,094 (53.6%)	223,222 (37.6%)						46,337 (7.8%)
1998年 第四屆 立委	349,464 (52.6%)	139,313 (21%)	37,593 (5.7%)			35,278 (5.3%)		84,723 (12.8%)
2000年 第十任 總統	206,832 (24.74%)	305,219 (36.51%)	1,176 (0.14%)					322,803 (38.61%)
2001年 第十四 屆縣長	325,117 (49.5%)	269,548 (41%)						62,369 (9.5%)
2001年 第五屆 立委	208,657 (31.6%)	229,899 (34.8%)	10,446 (1.6%)	123,419 (18.6%)	30,361 (4.6%)			58,886 (8.9%)
2004年 第十一 任總統	410,082 (48.21%)	440,479 (51.79%)						
2004年 第六屆 立委	232,310 (36.74%)	225,689 (35.69%)		55,419 (8.76%)	38,399 (6.07%)		46,111 (7.29%)	31,268 (4.94%)

2005 年 任務型 國代	88,287 (39.18%)	94,376 (41.89%)	1,045 (0.46%)	12,744 (5.66%)	15,860 (7.04%)		4,748 (2.11%)	
---------------------	--------------------	--------------------	------------------	-------------------	-------------------	--	------------------	--

說明：第九任總統選舉時有四組候選人，其中陳履安、林洋港兩組候選人係以無黨籍身分參選，其得票合併計算；第十任總統選舉有五組候選人，其中宋楚瑜、許信良兩組候選人係以無黨籍身分參選，其得票合併計算。

資料來源：作者整理自中央選舉委員會發布之歷次選舉開票資料。

而就政治理念的對抗言，雖然若把政黨依其理念光譜分成藍綠兩陣營，可發現在第五與第六屆立委選舉時兩陣營的得票變動不大（表 4），似有相當高程度的可預測性。不過，在單一選區的行政首長選舉中，由於只能當選一人，依據杜瓦傑法則，選民有形成兩邊對抗的趨勢。因此，政治理念對抗的模式乃有其一定的適用空間。但是，若在立委選舉中亦可如行政首長選舉中一樣有政治理念對抗模式適用的餘地，則理應在立委選舉與總統選舉時的得票變動不大，而實際的情形卻非如此。在複數選區的立委選舉中，選舉制度的機械性因素使選民在投票時能有多重考量，甚至根本不把政治理念列入考量範圍內。

長期以來，派系在台灣各項選舉（尤其是民意代表的選舉）中所產生的影響，一直都被認為很重要。學者指出，就像任何傳統農業社會一樣，台灣的地方鄉紳在地方事務上扮演著主要角色。他們依賴著傳統農業社會的特質，即侍從主義（clientelism），來維繫其領導的地位。一般而言，侍從主義是透過資源擁有的大小，以人情為基礎，所建立的交換關係。「主」通常擁有較多的金錢與財產，而能夠隨其意願分配給跟隨者的「從」。而「從」相對則擁有較少的資源，因此他與「主」之間的交換關係，必須以私人的服務，來彌補這交換的不足。而主從之間的關係基本上是私人性的。雖然他們之間並無正式的和法定的契約關係，但是透過長期的私人關係，已經建立了隱形的契約（王振寰，1988：2）。以地方派系來分析選舉，因而其實是種廣義的候選人取向，而非政黨認同取向。

雖然有研究者以特定縣市為分析對象，指出地方派系正在瓦解（王金壽，2004：177-207）。不過，研究地方派系的學者也指出，隨著台灣政治與社會經濟的發展，尤其是 1986 年黨禁解除後，民進黨與新黨相繼成立，新政黨政治形勢已對傳統地方派系產生重大衝擊。由於都市化的快速發展，造成都會政治效應及反省、反對政治的鼓舞性擴張。尤其商人政治（businessmen politics）、金錢政治（money politics）及黑道政治（mafia politics）的興起，以及 1997、2000 兩年以後民進黨在地方與中央的連續執政，已肇致政商關係以及原有政治與社經關係的重構。使原來雙派系結構（bifaction structure）及對單一威權政黨的依恃結構（patron-clientele structure）產生異化，而導致多元分歧派系結構與兩黨半依恃關係（semi-patron-clientele）或新依恃關係的形勢（趙永茂，2001：88-89）。而至少在台中縣，地方派系仍有相當大的影響力。

表 4：近十年來藍綠兩陣營在台中縣全縣性選舉中得票（得票率）情形

	藍 營	綠 營
1995 年第三屆立法委員選舉	國民黨 379,637(59.5%) 新黨 75,300(11.8%) ■總計 454,937(71.25%)	民進黨 175,904(27.6%)
1996 年第九任總統選舉	李登輝 426,668(60.15%) 陳履安 71,030(10.01%) 林洋港 96,694(13.62%) ■總計 594,392(83.78%)	彭明敏 115,034(16.22%)
1997 年第十三屆縣長選舉	郭榮振 173,667 (29.26%) 徐中雄 14,4427 (24.33%) 劉銓忠 35,533 (5.99%) ■總計 353,627( 59.58%)	廖永來 223,222( 37.6%)
1998 年第四屆立委選舉	國民黨 349,464(52.6%) 新黨 37,593(5.7%) ■總計 387,057(58.26%)	民進黨 139,313 (21%) 建國黨 6,631(1%) 新國家連線 1,970(0.3%) ■總計 147,914(22.27%)
2000 年第十任總統選舉	連戰 206,832( 24.74%) 宋楚瑜 318,499( 38.1%) ■總計 525,331(62.84%)	陳水扁 305,219( 36.51%)
2001 年第十四屆縣長選舉	黃仲生 325,117( 49.48%)	廖永來 269548( 41.02%)
2001 年第五屆立委選舉	國民黨 208,657(31.6%)	民進黨 229,899(34.8%)

	藍 營	綠 營
	親民黨 123,419(18.6%) 新黨 10,446(1.6%) ■總計 342,422(51.75%)	台灣團結聯盟 30,361(4.6%) ■總計 260,260(39.33%)
2004 年第十一任總統選舉	連戰 410,082( 48.21%)	陳水扁 440,479( 51.79%)
2004 年第六屆立委選舉	國民黨 232,310(36.74%) 親民黨 55,419(8.76%) ■總計 287,729(46%)	民進黨 225,689(35.69%) 台灣團結聯盟 38,399(6.07%) ■總計 264,088(41.76%)
2005 年任務型國代選舉	國民黨 88,287(39.18%) 親民黨 12,744(5.66%) 新黨 1,045(0.46%) ■總計 102,076(45.3%)	民進黨 94,376(41.89%) 台灣團結聯盟 15,860(7.04%) 建國黨 1063(0.47%) ■總計 111,299(44.39%)

資料來源：作者整理自中央選舉委員會發布之歷次選舉開票資料。

早期台中縣因縣長選舉而分紅黑兩派，兩派相互鬥爭，各自掌控了龐大的政商資源。第二屆國代選舉時，楊天生挾其雄厚的財力另立楊派，曾風光一時，惟近年來因政經情勢的變異，楊派的影響力已經大不如前。而在民進黨逐漸崛起後，政黨對抗格局的形成，以及部分鄉鎮外來移民人數的大量增加，都衝擊了派系生態。但基本上，除了民進黨籍參選人外，其他有相當實力的本省籍參選人，都與地方派系有一定程度以上的關係（表 5）。整體來看，地方派系候選人們的總合得票相當穩定，差異較大的是第四屆立委選舉時紅派的得票。在第三屆立委選舉時，出身紅派的候選人有林耀興、徐中雄與劉劍成，三人的總合得票數為 186,716 票，佔有效票數的 28.77%。這個得票數與比例和第五屆、第六屆立委時極相近，因而第四屆立委選舉的結果便顯得突兀。一個合理的解釋，是第四屆立委時台中縣得應選名額由第三屆時的七人增為十一人，選區規模的擴大，意味著當選門檻的降低，遂使有政治企圖心者認為有機可趁而投入選舉，而劉銓忠、楊瓊瓔等省議員因凍省而轉投入立委選戰，則使選情緊繃。在參選者皆盡力動用各種資源動員下，總體得票因而衝高。另外一個原因，應該與劉松藩的重返區域參選有關。1997 年修憲凍省後，當時的台灣省省長宋楚瑜與國民黨黨中央的關係惡化，聯貸也使與宋楚瑜關



係匪淺的劉松藩遭遇政治困境：當時以國民黨不分區立委身分任立法院院長的劉松藩，面臨與黨中央關係良好的王金平的挑戰。面對此困境，劉松藩不得不重返區域參選，並企圖以高得票為爭取連任立法院院長的資本。在危機意識與宋楚瑜省府系統的全力動員支持下，劉松藩於全縣各鄉鎮都獲得不錯的成績。因此，劉松藩在該次選舉中所獲得的選票，有相當多來自省府系統，也有許多台中縣選民是為了讓劉松藩能順利連任立法院院長，讓立法院院長繼續由台中人擔任，而支持劉松藩。這些選民，大多非傳統地方派系關係網路下所能動員者。事實上，在派系內協調與爭取國民黨提名時，劉松藩與其姪子劉銓忠相爭不下，最後劉松藩以其立法院院長的資歷獲得提名，未獲提名的劉銓忠則脫黨競選，而以最高票當選。

傳統的地方派與國民黨的關係密切，而在民進黨，早期因公職人員選舉提名初選與黨發展路線爭議而發展出的派系，亦與地方政治糾葛而有地方派系化的趨勢（趙永茂，2001：88-89）。在台中縣，即有泛美麗島系與新潮流系之爭，彼此之間相互鬥爭，更因爭奪下屆縣長提名而惡化。2004年總統大選時，兩派系都力爭輔選主導權，以為縣長選舉預先操兵。中央黨部無法擺平兩邊爭鬥，只好讓兩邊都成立輔選組織，美系與新系之水火不容可見一斑。

表 5：台中縣第四屆到第六屆立委選舉主要候選人的派系關係

派系	第四屆立委選舉	第五屆立委選舉	第六屆立委選舉
紅派	<ul style="list-style-type: none"> <li>o 劉銓忠(無黨籍) 61,175(9.21%)</li> <li>o 劉松藩(國民黨) 59,972(9.03%)</li> <li>o 林耀興(國民黨) 51,932(7.82%)</li> <li>o 徐中雄(國民黨)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o 楊瓊瓔(國民黨) 41,223 (6.23%)</li> <li>o 徐中雄(國民黨) 40,987(6.19%)</li> <li>o 劉銓忠(國民黨) 32,954 (4.98%)</li> <li>x 林耀興(國民黨)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o 劉銓忠(國民黨) 59,663 (9.43%)</li> <li>o 江連福(國民黨) 47,534(7.52%)</li> <li>o 楊瓊瓔(國民黨) 43,134 (6.82%)</li> <li>o 徐中雄(國民黨)</li> </ul>

派系	第四屆立委選舉	第五屆立委選舉	第六屆立委選舉
	40,353(6.07%) o 楊瓊瓔(國民黨) 32,947(4.96%) x 何郁青(民主聯盟) 27,499(4.14%) x 劉八郎(全國民民主非政黨聯盟) 9,342(1.41%) ■總計 283,220(41.83%)	29,832 (4.51%) x 張立傑(親民黨) 24,283 (3.67%) x 何郁青(親民黨) 19,068 (2.88%) ■總計 188,347(28.47%)	38,362 (6.07%) ■總計 188,693(29.51%)
黑派	o 郭榮振(國民黨) 42,376(6.38%) o 張文儀(國民黨) 38,356(5.77%) x 李正舜(無黨籍) 21,625(3.26%) x 林克謨(民主聯盟) 7,779(1.17%) ■總計 110,136(16.58%)	o 顏清標(無黨籍) 34,003 (5.14%) o 紀國棟(國民黨) 30,821 (4.66%) x 王戴春滿(台聯) 30,361 (4.59%) x 吳鶴鵬(親民黨) 24,048 (3.63%) x 郭榮振(無黨籍) 23,689 (3.58%) ■總計 142,922(21.6%)	o 顏清標(無黨籍團結聯盟) 46,111( 7.29%) o 紀國棟 (國民黨) 43,617 (6.90%) x 王戴春滿 (台聯) 23,009(3.64%) x 張錦湖(台聯) 15,390 (2.43%) ■總計 128,127(20.04%)
楊派	o 楊文欣(國民黨) 54,483(8.2%)	o 楊文欣(國民黨) 32,841 (4.96%)	x 楊天生(無黨籍) 28,910 (4.57%)
泛美麗島系	o 林豐喜(民進黨) 39,544(5.95%) x 徐宜生(民進黨) 13,889(2.09%) ■總計 53,433(7.89%)	o 林豐喜(民進黨) 40,530(6.13%)	o 吳富貴(民進黨) 49,468 (7.82%)
新潮流系	o 邱太三(民進黨) 50,529(7.61%) x 郭俊銘(民進黨) 35,351(5.32%) ■總計 85,880(12.68%)	o 郭俊銘(民進黨) 78,620(11.88%) o 邱太三(民進黨) 42,048 (6.35%) o 簡肇棟(民進黨) 38,791(5.86%) ■總計 159,459(23.73%)	o 蔡其昌(民進黨) 39,804( 6.29%) o 郭俊銘(民進黨) 35,450 (5.61%) x 簡肇棟(民進黨) 28,300 (4.48%) ■總計 103,554(16.2%)
其他	o 馮定國(新黨) 37,593(5.66%) x 潘至誠(國民黨-黃復興) 29,045(4.37%)	o 馮定國(親民黨) 56,020 (8.47%) x 王麗萍(民進黨-無派系) 29,910 (4.52%)	o 謝欣霓(民進黨-福利國) 59,246 (9.37%) o 馮定國(親民黨) 55,419( 8.76%) x 劉瑞龍(民進黨-正義連線) 13,421( 2.12%)

說明：候選人姓名前有 o 者為當選，有 x 者則為落選。

資料來源：作者自行整理。

以派系來分析選舉，仍有其不足之處。首先，雖然傳統地方派系的得票有其長期穩定性，但無法解釋何以出身同一派系的候

選人們，有人高票當選，有人卻得票甚低。再者，也無法有效地解釋民進黨籍候選人的得票變動情形。因此，派系分析只能是一種輔助的模式，而有必要再就其他的候選人取向因素做分析。基本上，派系雖然是各種政經資源的整合樞紐，但依據派系關係投票的選民，並非前述純粹政黨認同取向的選民，而是以對個別派系候選人的認同為投票決定因素。因此，派系並不能像早期的國民黨黨部一樣能指揮選民如何投票。在選舉中派系的作用，毋寧是扮演協調由哪些人參選的角色。在此過程中，一如政黨一樣，派系賴以進行協調的資訊，常常是候選人本身的實力。由於選民的投票具有高度的候選人取向，因此選票並不容易轉移。在第四屆立委拿下高票的劉松藩，在第五屆立委時負責輔選同政黨（親民黨）同派系（紅派）的候選人張立傑，然而張立傑只得到 24,283 票，還不到劉松藩在第四屆立委選舉時得票（59,972 票）的一半，足見所謂的派系選票，其實具有高度的個人認同。由於選區遼闊，少有候選人能在全縣作全面性的經營，而只能選擇部分鄉鎮深耕。在這些「基本盤地區」中，候選人因與選民有長期密切的互動，因此選民對候選人的個人認同遠超過政黨與派系。除非候選人在這些「基本盤地區」的經營策略發生問題，導致支持者對其的認同瓦解，否則支持者對候選人的認同會有長期的穩定性。而基於人際關係與資源的有效利用，「基本盤地區」會有其地緣關係，通常是以候選人居住地、出身地或過去長期工作所在地為中心展開，而有人文地理上的關係。

台中縣二十一鄉鎮依其人文地理，在傳統上分為山線（豐原市、東勢鎮、后里鄉、神岡鄉、石岡鄉、新社鄉、潭子鄉、大雅鄉、和平鄉）、海線（大甲鎮、大安鄉、外埔鄉、清水鎮、沙鹿震、梧棲鎮、龍井鄉、大肚鄉）、屯區（大里市、太平市、烏日鄉及霧峰鄉）。基本上候選人若要當選，必須在某人文地理區數個人口數較多的鄉鎮有堅強的得票能力，再輔以其他鄉鎮的得票。在附錄 1

中，將第四屆立委到第六屆立委選舉時，各鄉鎮得票最高的前六名候選人列出後，可以發現大致符合這個規則。在主要鄉鎮得票高卻落選者，通常是因為在大多數鄉鎮得票能力弱到將其「基本盤地區」的優勢侵蝕掉。例如第四屆立委選舉時的郭俊銘，在東勢得到最高票的 5,275 票，得票率 17.4%，在全縣人口最多的大里拿下 6,062 票，得票率 9.05%，在人口次多的豐原得到 6.19% 的 4,368 票，在人口數第三的太平也得到 4,362 票，得票率 6.58%，然因在海線八鄉鎮總合只拿到 3,917 票，全縣共得 35,351 票，排名第十一名（第十名馮定國得票 37,593 票），而被楊瓊瓔以婦女保障名額擠掉。而在第四屆立委選舉時有不俗表現的何郁青，在其「基本盤地區」太平拿下 11,765 票的最高票，但在其他鄉鎮得票立極弱，整個屯區的得票只有 16,771 票，最後以全縣 27,499 票飲恨。然而，若是在「基本盤地區」有非常高的得票，甚至有近乎行政首長選舉的得票情況時，就有可能彌補在大多數鄉鎮極弱的缺點。第五屆立委選舉時的簡肇棟、紀國棟，第六屆立委選舉時的江連福，都是顯例。當時簡肇棟在其「基本盤地區」大里拿下 22.42% 的 16,202 票，在相鄰的太平、霧峰分別拿到 5,943、3,553 票，單單在屯區四鄉鎮就獲得 27,704 票，因此雖然他在海線八鄉鎮只得到 3,423 票，山線九鄉鎮也只得到 7,664 票，卻能夠以 38,791 票當選。類似的狀況是第五屆立委選舉吊車尾當選的紀國棟，他在「基本盤地區」大肚得到 39.58%（10,002）的超高票，在相鄰的龍井也得到 7.33% 的選票（5,094 票），整個海線共得到 19,596 票，最後以 30,821 票當選，僅僅比落選頭的王戴春滿（30,821 票）多了 460 票。第六屆立委時以 47,534（7 票當選的江連福，則是一個極端的例子。他在「基本盤地區」太平就得到 25,240 票，得票率 36.35%，在相鄰的大里也獲得 8,604 票，屯區總得票就達到 37,721 票；而他在海線八鄉鎮卻只得到 1,694 票。

必須指出的，簡肇棟、紀國棟、江連福三人都是以現任鄉鎮

行政首長的身分參選立委：當時簡肇棟是大里市市長，紀國棟是大肚鄉鄉長，江連福則是太平市市長。同樣以現任鄉鎮市長參選立委的，還有大安鄉鄉長吳鶴鵬。吳鶴鵬在大安鄉拿下 34.25% 選票的 3,676，但大安鄉的人口數實在不多，吳鶴鵬亦無能力在其他鄉鎮取得高票，最後以 24,048 票落選。「現任行政首長優勢」的現象，與身任鄉鎮市長的立委候選人動用行政資源參選有關，因而一旦當選立委後離開行政首長的位置，在爭取連任時因為不能再動用行政資源，在「基本盤地區」的得票會有下降的趨勢。簡肇棟在第五屆立委選舉時於大里拿下 16,202 票，到第六屆立委選舉時，在大里的得票降到 12,454 票，在太平、霧峰的得票也分別下降了 2,054 票與 695 票。在「基本盤地區」少了 6,497 票，卻也無法在其他鄉鎮開拓新票源，這是簡肇棟連任失敗的重要原因。而紀國棟也有類似的困擾。第六屆立委選舉時，紀國棟在大肚的得票比第五屆少了 2,324 票，但在縣議員選舉與大肚、龍井為同一選區的烏日，他的得票卻增加了 2,461 票，更成為在烏日得到最高票的候選人。

「基本盤地區」的鞏固與擴大，乃選舉獲勝的不二法門。而「基本盤地區」的開拓，必然有其地緣關係。從附錄 1 對於台中縣歷屆立委選舉候選人在各鄉鎮與各人文地理區得票狀況來看，可以發現這種「基本盤地區」的地緣關係。這種情形，正顯釋出選民與候選人之間必然有一種地方社群的社會連帶，選民的投票因而有候選人認同的取向。

最能指出選民與候選人之間的個人認同現象的，乃部分候選人在部分鄉鎮得票的超穩定現象。選舉過程所涉及的因素十分複雜，複數選區單記不可讓渡選制會使這些因素更複雜化，而許多因素是在不同的選舉中都會不同的。因此，同一候選人在不同屆選舉中於同一鄉鎮的得票，理應會有變動起伏。但是，從表 6 中，

可以看出某些候選人在同一鄉鎮不同屆次的立委選舉中，有得票數異常穩定的現象。這些候選人在不同屆次的立委選舉中，面對不同的黨內與他黨競爭者，其得票率變動卻都在 2% 以內，而呈現「超穩定現象」。對於這種現象，合理的解釋是候選人在這些鄉鎮的基層經營十分穩定牢固，擁有一群強烈候選人個人認同取向的選民。而且，值得注意的，是有得票超穩定現象的候選人，不僅有一般認為勤耕基層的候選人，也有一般認為的「形象牌」候選人，足見候選人基層組織經營的需求，是一普遍性的需求。

表 6：台中縣立委選舉票數的超穩定現象

候選人	鄉鎮	第四屆立委選舉	第五屆立委選舉	第六屆立委選舉
徐中雄	豐原		13,451 (18.63%)	12,448(18.92%)
	后里		3,195(11.88%)	3,221 (12.77%)
	神岡		1,871(6.5%)	2,029( 7.45%)
	潭子	3,453(9.7%)	3,271(8.63%)	3,220 (8.72%)
	山線總計		27,676(10.87%)	27,402(11.55%)
邱太三	后里	1,894(6.7%)	1,791(6.66%)	
	大安	936 (8.19%)	920(8.57%)	
	外埔	1,142(7.17%)	1,149(7.88%)	
	沙鹿	3,285(9.64%)	3,105(9.29%)	
	海線總計	25,868(11.7%)	23,458(11.01%)	
林豐喜	東勢	2,020 (6.66%)	1,884(6.99%)	
	潭子	3,481(9.78%)	3,160(8.34%)	
	大雅	2,732(8.18%)	2,568(7.71%)	
	山線總計	19,017(7.97%)	19,224(7.55%)	
楊瓊瓔	大甲		1,903 (5.51%)	2,031( 6.06%)
	沙鹿		4,072(12.18%)	3,937 (12.32%)
	大肚		1,626(6.43%)	1,695( 6.94%)
馮定國	潭子		4,711(12.43%)	4,721 (12.78%)
	大里		9,682(13.4%)	9,769( 13.82%)
	霧峰		3,779(12.54%)	3,450( 12.00%)
	全縣總計		56,020 (8.47%)	55,419( 8.76%)
楊文欣	后里	2,667(9.43%)	2,624(9.75%)	

	外埔	928(5.83%)	881(6.04%)	
紀國棟	海線總計		19,596(9.89%)	19,982(9.85%)

資料來源：作者自行整理自中央選舉委員會公佈之台中縣立委選舉結果。

然而，經營基層的重要，不意味著即無候選人取向外的其它投票取向的存在作用，只是其他投票取向因素難以完全不受候選人取向的影響。例如一般認為最受到政黨認同或政治理念認同的是新黨外省籍選民，但在馮定國由新黨轉投親民黨後，並未放棄對馮定國的支持，反而是對馮定國的投票支持之穩定，使其得票呈現超穩定現象。另外，第五屆與第六屆立委選舉時，民進黨分別徵召與台中縣沒有淵源的女將王麗萍、謝欣霓空降參選，在無新潮流系與泛美麗島系的支持下，王麗萍以 29,910 票落選，謝欣霓卻以 59,246 票的選區第二高票當選。對於王麗萍與謝欣霓的選舉結果，雖然目前沒有民調可以作為探索成敗的依據，惟經由觀察，應與下列因素有關。

首先，如前所述，在我國立委選舉制度下，所謂的政黨認同取向，其實包含了「純粹的政黨認同」與「先選黨再選人」兩類型。由於民進黨在 2000 年總統大選獲勝後，即因在立法院中非多數黨以致無能推動政策，所以在第五屆立委與第六屆立委選舉時，皆以爭取國會過半席次為號召，而台中縣則被認為是民進黨能否取得國會過半席次的關鍵地區之一。為了讓民進黨取得國會過半席次，許多「先選黨再選人」的民進黨支持者，遂將選票投給王麗萍、謝欣霓。而謝欣霓當選王麗萍卻落選的原因，一是謝欣霓年輕、口才佳嶼曾深入參加社會運動的形象，比較符合理念取向的民進黨支持者的期望；另一則是第四屆立委選舉時在省議員任內表現頗受地方肯定的郭俊銘意外落選，第五屆立委選舉時郭俊銘捲土重來，許多「先選黨再選人」的民進黨支持者基於同情郭俊銘的情緒性因素，紛紛將選票投給郭俊銘，使得郭俊銘以

78,620 票的超高票當選，卻造成了王麗萍落選，第六屆立委選舉時謝欣霓卻是在許多民調中處於當選邊緣，「先選黨再選人」的民進黨支持者，因而有只要謝欣霓當選民進黨就有可能拿下國會過半席次的想法，遂使謝欣霓得以高票當選。

## 伍、實施單一選區相對多數決選制後可能的結果

根據立法院所提憲法修正案，立法委員總額自第七屆起改為 113 人，其中 73 人依各直轄市、縣市人口比例分配，並按應選名額劃分同額選舉區選出之。而依據台中縣選舉委員會的試算，未來台中縣將可分配到 5 席立委；在選舉劃分上，選委會初步構想是，第一選區豐原、東勢、石岡、新社、和平，第二選區大雅、潭子和神岡，第三選區后里、外埔、大甲、大安，第四選區清水、沙鹿、梧棲、龍井、大肚、烏日，第五選區大里、太平和霧峰（中國時報，2004b）。就傳統的人文地理來看，第三選區跨越了山線（后里）與海線（外埔、大甲、大安），雖說這個劃分有其地理上的相關性（參見圖 6），但卻顯然與山、海、屯三區的人文地理傳統不符。第四選區雖以海線鄉鎮為主，卻也劃入屯區的烏日。不過，在劃分為八個區域選區的縣議員選舉中，烏日早已經與海線的龍井、大肚劃在同一選區，因此爭議比較小。此劃分模式最大的問題，其實是造成嚴重的選票不等值。從表 7 中可以發現，無論是人口數或選舉人數，選委會所擬議的第三選區都遠低於其他選區，而第四、第五選區又遠高於其他選區。而這種劃分方式，明顯有利於以大甲、外埔、大安為「基本盤地區」，在后里亦有堅強得票能力的劉銓忠，因而未來必然造成爭議。不過，在沒有進一步確認的選區劃分模式之前，本文暫時先以選委會的腹案為



準，據以進一步分析。



圖 6：台中縣地圖

表 7：台中縣選委會之第七屆立委選區劃分腹案  
與各選區人口數、選舉人數

選區	鄉鎮	人口數	選舉人數	選區	鄉鎮	人口數	選舉人數
一	豐原	163,228	114,878	四	清水	85,700	61,357
	東勢	56,230	41,726		沙鹿	75,043	52,343
	石岡	15,650	11,228		梧棲	52,378	36,377
	新社	26,333	19,709		大肚	55,566	38,974
	和平	11,181	6,010		龍井	69,582	47,905
	小計	272,622	198,054		烏日	65,765	46,446
二	大雅	85,177	56,578	小計	404,034	283,402	
	潭子	94,834	65,086	五	大里	184,164	126,058
	神岡	63,852	45,237		太平	170,363	118,524
小計	243,863	166,901	霧峰		64,957	47,065	
三	后里	55,042	39,602	小計	419,484	291,647	
	大甲	79,643	55,282	全縣	總計	1,527,040	1,068,959
	大安	21,099	15,514				
	外埔	31,253	22,557				
小計	187,037	132,955					

資料來源：選舉人數係依照中央選舉委員會公佈之第六屆立委選舉人數。人口數資料根據台中縣政府主計室公佈之資料，資料有效時間為 2004 年 12 月。

為了爭取最有利的參選環境，候選人必然選擇其長期經營的「基本盤地區」參選。在表 8 中，將第六屆立委選舉時候選人在各鄉鎮得票為前六名且得票率超過 8.33% 者列出後，可清楚看出主要候選人的「基本盤地區」。在其他條件不變下，基於理性選擇，若讓候選人在單一選區下擇一選區參選，候選人必然會選擇「基本盤地區」參選。因此，依照台中縣選委會的選區劃分腹案為選區劃分依據，則會選擇「第一選區」參選的有國民黨的徐中雄、民進黨郭俊銘與台聯張錦湖；會選擇「第二選區」參選的有民進黨吳富貴與楊天生；會選擇「第三選區」參選的只有國民黨劉銓忠，而他在該「選區」也擁有無人可比的實力；「第四選區」則是超級戰區，國民黨的楊瓊瓔兩紀國棟、民進黨的蔡其昌、無黨團結聯盟的顏清標、台聯的王戴春滿都會選擇該區參選；至於民進黨簡肇棟與國民黨江連福，都會選擇「第五選區」參選。比較難以確定的是民進黨謝欣霓與親民黨馮定國，他們在「第二選區」與「第五選區」的得票能力幾乎都差不多。不過，政黨在單一選區多數決選制下理應只會提名一人參選，民進黨既然以初選制度來決定提名，在吳富貴、簡肇棟各有泛美麗島系、新潮流系為後盾，且均有長期的基層經營之情形下，無論是「第二選區」或「第五選區」，謝欣霓均不可能贏得初選，因而可不將之列入考量。至於馮定國，由於「第五選區」的國民黨江連福德票力太高，且親民黨與國民黨的政黨認同支持者立場較接近，所以在理性思考下，馮定國應該會選擇「第二選區」參選。

依據前述的選區劃分與參選選區的選擇，「第一選區」應是由徐中雄當選，「第三選區」的劉銓忠必然當選，「第五選區」則由江連福當選。「第二選區」會形成吳富貴與馮定國對峙的局面。雖

然就第六屆立委選舉的結果來看，吳富貴在該「選區」所得的選票較馮定國為高，然既然國民黨與傳統地方派系在該「選區」無人參選，勝負就難以預料。而一旦地方派系有實力堅強者參選，情況就會傾向對吳富貴有利。至於超級戰區的「第四選區」，若只提名一人，國民黨應該會提名紅派的楊瓊瓔，而不會提名與顏清標同屬黑派的紀國棟。因此，江可能形成國民黨楊瓊瓔、民進黨蔡其昌、以及顏清標三人混戰的情況。由於傳統地方派系長期以來的恩怨糾葛，黑派的派系認同選民縱然是國民黨黨員，卻不見得會支持紅派的楊瓊瓔。在此情形下，相對上政黨認同取向比較強的民進黨支持者，卻會傾全力支持蔡其昌，因而蔡其昌當選機會遠高於楊瓊瓔與顏清標。

依據前述的初步分析，若立委選舉制度改為單一選區相對多數決制，則國民黨可以取得至少 3 席，民進黨較篤定當選的只有蔡其昌，吳富貴能否當選，變數甚多。在第六屆立委選舉時，台中縣應選名額 11 人，國民黨當選 5 人，擁有選區 45.45% 的席次，民進黨當選 4 人，席次佔有率為 36.26%。而改為單一選區相對多數決選制後，國民黨則至少擁有 60% 的席次。

表 8：台中縣第六屆立委選舉候選人的「基本盤地區」

候選人	選區	基本盤得票狀況	選區總得票	派系總得票	政黨總得票
徐中雄(國-紅)	一	豐原 12,567(17.64%) 石岡 993 (13.74%) 和平 328 (10.59%)	17,204(15.06)	34,003 (39.76%)	40,240(35.22%)
	二	潭子 3,220 (8.72%)	6,977(7.16%)	25,210(25.86%)	30,797 (31.59%)
	三	后里 3,221 (12.77%)	4,982(6%)	33,074(39.82%)	36,246(43.64%)
吳富貴(民-美)	一	豐原 11,569(17.58%) 新社 1,153 (9.36%)	14,075(12.32%)	14,075(12.32%)	40,572(35.51%)
	二	神岡 7,810 (28.68%) 潭子 4,223 (11.43%) 大雅 3,563 (11.06%)	15,596(16%)	15,596(16%)	29,610(30.37%)

候選人	選區	基本盤得票狀況	選區總得票	派系總得票	政黨總得票
	三	后里 2,649 (10.50%)	6,433(7.74%)	6,433(7.74%)	25,261(30.42%)
郭俊銘(民-新)	一	東勢 3,209 (13.07%) 石岡 853 (11.80%) 新社 1,303( 10.58% )	10,496(9.19%)	17,504(15.32%)	40,572(35.51%)
謝欣霓(民-福)	一	豐原 6,327(9.61%)	8,612(7.54%)	8,612(7.54%)	40,572(35.51%)
	二	潭子 4,988 (13.50%) 大雅 3,848 (11.95% ) 神岡 2,154 (7.91% )	10,990(11.27%)	10,990(11.27%)	29,610(30.37%)
	三	大甲 2,939( 8.77% )	6,784(8.17%)	6,784(8.17%)	25,261(30.42%)
	四	梧棲 2,272 (10.87%) 大肚 2,098( 8.59%) 烏日 2,841( 9.99%)	13,447(7.73%)	13,447(7.73%)	58,266(33.48%)
	五	大里 6,885(9.74%) 太平 9,874 (14.22%) 霧峰 2,654( 9.23% )	19,413(11.39%)	19,413(11.39%)	63,480(37.23%)
劉銓忠(國-紅)	一	石岡 1,382 (19.13%) 新社 1,089( 8.84%) 和平 287 (9.27%)	6,866(6.01%)	34,003(29.76%)	40,240(35.22%)
	二	神岡 2,777 (10.20% )	6,223(6.38%)	25,210(25.86%)	30,797 (31.59%)
	三	后里 4,143 (16.43%) 大甲 10,592(31.6%) 大安 3,053 (31.68% ) 外埔 3,959 (29.01% )	21,747(26.19%)	33,074(39.82%)	36,246(43.64%)
	四	清水 6,374 (16.79% ) 梧棲 1,966( 9.41% )	15,881(9.12%)	39,086(22.45%)	61,408(35.29%)
	五	霧峰 3,467( 12.06% )	8,946(5.25%)	56,034(32.86%)	62,333(36.56%)
馮定國(親- )	一	豐原 5,881(8.94%) 東勢 3,365 (13.71%) 石岡 630 (8.72%) 和平 434 (14.01% )	11,256(9.85%)		11,256(9.85%)
	二	潭子 4,721 (12.78%) 大雅 4,223 (13.11%)	10,594(10.87%)		10,594(10.87%)

候選人	選區	基本盤得票狀況	選區總得票	派系總得票	政黨總得票
	四	烏日 2,687 (9.45%)	10,116(5.81%)		10,116(5.81%)
	五	大里 9,769( 13.82%) 太平 6,341( 9.13%) 霧峰 3,450( 12.00%)	19,560(11.47%)		19,560(11.47%)
楊瓊瓔(國-紅)	一	新社 1,029( 8.35%) 和平 375 (12.11%)	5,953(5.21%)	34,003 (39.76%)	40,240(35.22%)
	二	大雅 4,001 (12.42%)	8,463(8.68%)	25,210(25.86%)	30,797 (31.59%)
	四	清水 4,387 (11.56%) 梧棲 3,878( 18.56%) 沙鹿 3,937 (12.32%)	17,386(9.99%)	39,086(22.45%)	61,408(35.29%)
顏清標(無盟-黑)	一	和平 442 (14.27%)	4,361(3.82%)	22,655(19.83%)	4,361(3.82%)
	三	后里 2,158 (8.56%) 大甲 3,853 (11.50%) 大安 1,102 (11.44%) 外埔 2,006 (14.70%)	9,119(10.98%)	17,146(20.65%)	9,119(10.98%)
	四	沙鹿 9,526 (29.82%) 梧棲 1,997( 9.56%) 大肚 2,548 (10.43%) 龍井 5,084 (17.87%)	23,622(13.57%)	54,497(31.37%)	23,622(13.57%)
紀國棟(國-黑)	一	新社 1,611 (13.08%)	6,237(5.46%)	22,655(19.83%)	40,240(35.22%)
	四	大肚 7,678( 31.44%) 龍井 4,994 (17.55%) 烏日 4,488( 15.78%)	22,322(12.83%)	54,497(31.37%)	61,408(35.29%)
蔡其昌(民-新)	三	大甲 3,387( 10.11%) 大安 823 (8.54%)	6,473(7.8%)	11,087(13.35%)	25,261(30.42%)
	四	清水 11,434(30.12%) 沙鹿 3,249 (10.17%) 梧棲 1,795 (8.59%)	19,908(11.44%)	28,446(16.34%)	58,266(33.48%)
簡肇棟(民-新)	五	大里 12,454(17.62%) 霧峰 2,858 (9.94%)	19,201(11.26%)	35,295(20.7%)	63,480(37.23%)
江連福(國-紅)	五	大里 8,604 (12.17%) 太平 25,240 (36.35%)	36,435(21.37%)	56,034(32.86%)	61,408(35.29%)

候選人	選區	基本盤得票狀況	選區總得票	派系總得票	政黨總得票
		霧峰 2,591( 9.01%)			
張錦湖(台-黑)	一	東勢 5,405 (22.02%) 新社 1,420 (11.53%)	9,274(8.18%)	22,655(19.83%)	12,057(10.55%)
楊天生(無-楊)	二	大雅 3,736 (11.60%)	7,052(7.23%)	7,052(7.23%)	
王戴春滿(台-黑)	四	梧棲 1,919 (9.18%)	7,502(4.31%)	54,497(31.37%)	8,553(4.91%)
劉瑞龍(民-正)	四	大肚 2,537( 10.39%) 龍井 4,975( 17.49%)	11,094(6.37%)	11,094(6.37%)	58,266(33.48%)

說明：「選區」指地七屆立委選舉的選區，選區劃分依據台中縣選舉委員會所提之腹案。「基本盤得票狀況」只納入候選人在第六屆立委選舉時於該鄉鎮得票為前六名且得票率超過 8.33%者。「派系總得票」與「政黨總得票」部分，則是候選人所屬派系與政黨的所有候選人在該「選區」的總合得票與得票率。網底部分，為候選人再理性選擇下會參選之「選區」。

資料來源：選舉結果資料取自中央選舉委員會公佈之第六屆立委選舉結果，再由作者自行整理。

## 陸、代結語：在憲改工程啟動後.....

前述對於國會制度改革之後對政黨體系可能的影響之討論，乃在許多條件限制下的探討，選制改革後的選舉是否會有此結果，必須等待選舉真正來到後才能檢證。但可以確定的，至少在台中縣，單一選區相對多數決制不僅有降低政黨體系分化的效果，甚至有可能形成一黨獨大的體系。在維持單一選區兩票制修憲方向不變之前提下，國會席次減半與政黨比例代表的席次總額，恐怕都是值得再檢討。更重要的，選區劃分的公平性，將有可能變成政黨體系走向的關鍵。反對此次修憲者的重要理由之一，是每縣市至少選出一名區域立委的規定將會造成選票不等值。然而，縣市內的選區劃分所造成的選票不等值與「傑利蠅螞」(Gerrymandering)現象，其實是比縣市間的選票不等值問題影響更深遠，也更值得重視。若因選區劃分不善而導致一黨獨大體系

出現，則我國民主政治的前景就不免要令人悲觀了。

要讓選區劃分趨向合理性並不容易，這其中的困難，除了政治人物的利害計算外，更涉及到鄉鎮行政區域的重新調整。蓋若要求選票等值卻又不調整鄉鎮行政區域，就可能出現鄉鎮被裂解為不同立委選區的情況，而此對於地方政治社會的衝擊將難以評估。所以，當修憲國代選舉已經完成、修憲工程即將啟動的此刻，我們所必須進行的，恐怕是全國性的地方政府組織與管轄區域的大調整。

## 參考資料

### (一) 中文

- 中國時報(2004a)〈第六屆立委選舉別報導〉，2004年12月12日，A8版。
- \_\_\_\_\_ (2004b)〈單一選區兩票制 中縣初擬畫分5區〉，2004年8月25日，C5版。
- 王金壽 (2004)〈瓦解中的地方派系：以屏東為例〉，《台灣社會學》，第7期(2004年6月)，頁177-207。
- 王振寰 (1988)〈地方派系的過去，現在和未〉，《國策專刊：縣市長選舉》，第1期(1998年2月)，頁6-8。
- 王業立 (1996)〈我國政黨提名政策之研究〉，《政治學報》，第27期(1996年12月)，頁1-36。
- \_\_\_\_\_ (2001)《比較選舉制度》。台北：五南。
- 李炳南、楊智傑(2005)〈立法院憲政改革修憲案與台灣的憲政發展〉，「台灣智庫」網站，<http://www.taiwanthinktank.org/index1.php>，上網日期：2005年5月6日。

- 貝爾、彼得斯(Alan R. Ball and B. Guy Peters)著，陳一新、鄧毓浩、陳景堯譯(2003)《最新現代政治與政府》(Modern Politics and Government)。台北：韋伯。
- 胡佛等(2001)《投票行為與選舉實務的評估：第四屆立法委員選舉的分析》。台北：中央選舉委員會。
- 陳重生(2005)〈選舉不理想 李登輝促檢討 單一選區兩票制 台聯要修〉，《中國時報》，2005年5月16日，A4版。
- 陳義彥、黃麗秋(1992)《選舉行為與政治發展》。台北：黎明。
- 彭錦鵬(2001)〈從歐美經驗論國會議員人數及「立委席次減半」〉，《政治科學論叢》，第15期(2001年12月)，頁171-190。
- 隋杜卿(2002)〈單一選區兩票制改革方案的評析與對策〉、國家政策研究基金會國政分析憲政(析)091-024號，2002年5月23日，「國家政策研究基金會網站」，<http://www.npf.org.tw/>，上網日期：2005年5月6日。
- 黃秀端(2001)〈單一選區與複數選區相對多數制下的選民策略投票〉，《東吳政治學報》，第13期(2001年9月)，頁37-75。
- 雷競旋(1989)《選舉制度》。台北：洞察。
- 趙永茂(2001)〈民進黨內部的黑金及派系政治〉，《國家政策論壇》，第1卷第4期(2001年6月)，頁88-89。
- 鄭進耀、陳弘修(2004)〈台灣立法院泛綠過半？七大關鍵選舉定輸贏〉，「亞洲時報在線」網站，<http://www.atchinese.com/2004/10/1026rep.htm>，上網日期：2005年5月6日。
- 謝相慶(2001)〈選舉配票策略面面觀〉，《中央月刊》，第34卷第12期(2001年12月)，頁29-31。

## (二) 英文

- Ranney, Austin (1996) *Governing: An Introduction to Political Science* (7<sup>th</sup> edition). Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall.
- Cain, Bruce E. (1978) "Strategic Voting in Britain", *American Journal of Political Science*, 22 (August), pp. 639-655.
- Campbell, Angus, Gerald Gurin, and Warren E. Miller(1954) *The Voter Decides*. Evanstone: Row Peterson and Cpmpany.
- Campbell, Angus, Philip E. Converse, Warran E. Miller, and Donald E. Stokes(1960)*The American Voter*. New York: Wiley.
- Catt, H. (1989) "Tactical Voting in Britain." *Parliamentary Affairs*, 42, pp. 548-559.



- Duverger, Maurice(1966) *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. Translated by Barbara and Robert North, New York: Wiley.
- Fisher, S. L. (1973) “The Wasted Vote Thesis: West German Evidence”, *Comparative Politics*, Vol.5, pp. 293-295.
- Galbraith, John W., and Nicol C. Rae (1989) “A Test of the Importance of Tactical Voting: Great Britain, 1987” , *British Journal of Political Science* , 19, pp.126-136.
- Grumm, John (1958)“Theories of Electoral Systems”, *Midwest Journal of Political Science*, II (November) , pp. 357-376.
- Johnston, R. J., and C. J. Pattie (1991) “Tactical Voting in Great Britain in 1983 and 1987: An Alternative Approach”, *British Journal of Political Science*, 21, pp.95-128.
- Key, V. O. (1966) *The Responsible Electorate: Rationality in Presidential Voting, 1931-1960*. Cambridge, Mass.:Harvard University Press.
- Noris, Pippa (1997) “Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems”, *Internaional Political Science Review*, Vol. 18, No. 3, pp. 297-312.
- Rae, Douglas (1967) *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press.
- Sartori, Giovanni(1986)“The Influence Electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Methods? ”, in Bernard Grofman, and Arend Lijphart eds., *Electoral Laws and Their Political Consequences*. New York: Agathon Press, pp.43-68.
- Schulman, Mark A. and Gerald M. Promper (1975) “Variability in Electoral Behavior: Longitudinal Perspectives from Causal Modeling”, *American Journal of Political Science*, 19, pp. 393-417.
- Taagepera, Rein(1986) “Reformulating the Cube Law for Proportional Representation Elections”, *American Political Science Review*, Vol.80, No.2, pp.489-504.
- Mackie, Thomas and Richard Rose (1991) *The International Almanac of Electoral History*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly.
- Schoen, Harald (1999) “Split-Ticket Voting in German Tederal Elections, 1953-90: An Example of Sophisticated Balloting? ” , *Electoral Studies*, Vol. 18, pp. 473-496.
- Reed, Steven R. (1990) “Structure and Behaviour: Extending Duverger’s Law to the Japanese Case ”, *British Journal of Political Science*, Vol. 20, pp. 335-356.
- Liphart, Arend, Rafael Lopez Pintor, and Yasunori Sone (1986) “The Limited Vote and the Single Nontransferable Vote: Lessons from the Japanese and Spanish Examples”, in Bernard Grofman, and Arend Liphart, eds., *Electoral Laws*

and Their Political Consequences. New York: Agathon Press, pp. 154-169.

















## The Forecast that the Influence of the Legislative Yuan's System Reform to the Party System

*Being-Chiann Shieh*<sup>\*</sup>

*Chien-Jen Chen*<sup>\*\*</sup>

### Abstract

Despite of undergoing fundamental political changes during recent years, the political framework in Taiwan has been, in general, maintained peacefully under SNTV since the over-all election of the congress in 1993. However, a new rule of game consists of plurality system is scheduled to implement in the congress election of 2007. This new system has generated lots of debates regarding the associated pro and con. It has been speculated that based on the new system, major parties tend to take more advantages than minor parties, and it will eventually force a multiple party system to become a dual party system. All minor parties are screened out in the due process. To see if minor parties will survive under the new rule of game, it all depends on the candidate qualification, not the party. How can a candidate win his/her seat depends upon the casting behavior of voters, not the party affiliation of the candidate. Based on the dates of the legislator elections in Taichung County, this paper identifies that candidates are more likely to gain major votes from communities where long term committed services are provided to voters. This paper concludes that no matter how the rule of game can be, provided with good service to voters and communities, candidates will have better chance to win the election, regardless their political party affiliation.

**Key Words: Duverger's Law, candidate orientation, party identification,**

---

<sup>\*</sup> The Student of Doctor Degree, Dept. of Political Science, Tunghai University, Taiwan.  
Lecturer, Dept. of Local Development and Management, Leader University, Taiwan.

<sup>\*\*</sup> Assistant Professor, Dept. of Local Development and Management, Leader University, Taiwan.  
Ph.D., Dept. of Politics, Daito Bunka University, Japan.

**issue orientation, basic territory**

## 第七次修憲

### 與政治菁英對新憲政秩序的想像\*

曾建元\*\*

詹凌瑀\*\*\*

#### 摘要

本文從菁英抉擇的觀點出發，經由對於參與第七次修憲的政治菁英的廣泛訪談，嘗試了解朝野政治菁英對於第七次修憲修憲議題形成的影響，包括其策略的考量與政治互動的過程，目的在從對於歷史事實的存真當中，為研究者保留精確掌握第七次修憲之政治邏輯與法理邏輯的線索，以便對於第七次修憲之修憲意旨做出合理的認知，並得前瞻未來台灣憲政

---

\* 本文原為淡水淡江大學公共行政學系民國九十四年五月二十八日假該校台北校區校友聯誼會館舉辦之《憲政秩序與改革》研討會《政府與政治體制改革》場次宣讀論文，感謝國立台北大學公共行政暨政策學系陳志華教授的評論。

\*\* 國立台灣大學國家發展研究所法學博士，中華大學行政管理學系助理教授，國立新竹教育大學職業繼續教育研究所兼任助理教授，台灣智庫法政部副主任。

\*\*\* 英國倫敦大學亞非學院台灣研究學程研究生。

的發展與政黨政治生態的演變。

**關鍵詞：**第七次修憲、任務型國民大會、憲政改造、國會改革、公投入憲

## 壹、前言

推動憲政改革，重建憲政秩序，不僅是台灣人民的期望，也是台灣朝野政黨的共識。去年（二零零四年）八月二十三日，第五屆立法院第五會期第一次臨時會第三次會議通過〈國會改革修憲案〉，台灣第七次修憲／政黨輪替後第一階段憲政改造工程乃告上路。根據我國原〈憲法增修條文〉第十二條所規定的時程，立法院通過憲法修正案後應公告半年，後於公告屆滿三個月內以比例代表制選出國民大會代表，由國大代表在最長兩個月的任期內代表人民對此憲法修正案進行複決。根據此一規定，今年五月十四日，乃有任務型國代選舉的舉辦，選出三百名任務型國代。此次投票結果，贊成修憲案的主要政黨中國國民黨與民主進步黨，獲得八成投票選民支持，而反對的台灣團結聯盟與親民黨，僅獲得三十九個席次，在國大開議時，毫無否決修憲的實力而實難發揮反對的力量，修憲案於此可謂提早過關，而後的發展果然也一如預期。

縱觀第七次修憲議題，主要有兩大重點，分別是國會改革與公投入憲，國會改革包括立法院席次減半、立法委員選舉改採單一選區兩票制；公投入憲則為廢除國大制度，以公民複決修憲取代國大複決。另外，關於選舉時程調整的問題，也被納入為討論重點。〈國會改革修憲案〉在立法院討論時，不僅朝野各黨一致贊成，最後也以一百九十八票對一票的高支持率通過。然而，在任務型國代選舉中，台聯黨與親民黨兩黨卻一改之前支持的立場，而高舉反對旗幟。台聯黨認為，若此修憲案過關，由於公投入憲僅及修憲複決權，故而人民對於憲法的創制權將等於受到剝奪，只要人民創制憲法的權利遭到限制，則依照立法院的生態，合乎台灣正名與制憲理想的憲法修正案便不可能獲得多數支持，台灣正名

制憲的一天便將遙遙無期。親民黨和積極參與任務型國代選舉的民主行動聯盟則認為，此次修憲包含將公投入憲，此無異於為法理台獨鋪路，若修憲案過關，不僅是把台灣往法理台獨的方向往前推移，更會造成兩岸關係的緊張。

如果把台聯黨與親民黨於去年八月通過修憲案時的論點，再對照參選任務型國代選舉時的說法，人們或許會感到納悶。而國民黨與民進黨口徑一致的情況，也讓習慣於藍綠對立氛圍的台灣人民有所困惑。其實，若從民主鞏固的角度來看政治菁英在此次憲改過程中的合縱連橫，吾人可以發現，儘管各黨政治菁英或有不同立場與意識型態，但皆願意在憲政法理的層次，作出理性的辯論與妥協。依此角度觀察，我國民主化的發展，確實已符合美國學者璜·林茲（Juan Linz）和阿弗烈德·史德本（Alfred Stepan）界定民主鞏固（Consolidated Democracy）的三個前題之一：即在憲政層次上，分佈於國家疆域內的政府或非政府的力量都同樣地服從並已習慣於由新民主過程所建立的明確法律、程序、制度所形成的衝突解決架構，願意在其間來解決歧異，故憲法在此，即是政治菁英展現其政治實力、表達其政治主張的一個重要的遊戲規則。（Juan Linz and Alfred Stepan, 1996: 16-17）

為此，本文擬以政治行為者的策略選擇為出發，探討各政黨在第七次修憲過程中，其政治菁英對於憲政制度之偏好，以及如何基於自身利益之權謀計算，展開各政黨政治菁英的修憲政治過程，在經過互動協商後，其個別對於第七次修憲通過後台灣未來憲政制度走向的看法、期待與想像。本文係以財團法人台灣智庫（法政部）、國立台灣大學國家發展研究所和中華大學行政管理學系共同合作的《二零零四年國會改革修憲案菁英訪談》計劃為基礎所做的分析，旁及相關之新聞資料為佐證。前述之訪談計劃乃自二零零四年五月一日起執行，最近的一次訪談則在二零零五年

八月完成。訪談的對象主要是各政黨立法院黨團和中央黨部政策部門主管。

關於各黨在第七次修憲中的角色，第七次修憲〈國會改革修憲案〉是以國民黨的修憲版本為其藍本，我們訪問了立法院通過第七次修憲案時的第五屆立法院副院長、國民黨副主席江丙坤、第五屆立法院國民黨黨團書記長黃德福、國大複決修憲時的第六屆立法院國民黨黨團書記長陳杰，以及國民黨智庫財團法人國家政策文教基金會副執行長、任務型國代周育仁。（江丙坤訪談錄，2005.4.25；黃德福訪談錄，2005.3.16；陳杰訪談錄，2005.3.30；周育仁訪談錄，2005.5.20）民進黨為執政黨，長期主張制憲或大幅修憲，因此是主要推動第七次修憲的力量，我們則成功地訪問了第五屆立法院黨團總召集人柯建銘、時中央黨部副秘書長鍾佳濱、政策委員會執行長林濁水、副執行長梁文傑。（柯建銘書面訪談錄，2005.8；鍾佳濱訪談錄，2004.12.21；林濁水訪談錄，2004.10.11；梁文傑訪談錄，2004.12.13）國民黨和民進黨為推動第七次修憲提案與複決的主要力量，兩黨對於修憲議題的詮釋，是吾人理解修憲意旨的主要參考依據，但除此之外，由於第七次修憲提案再立法院係四黨一致支持者，依〈憲法增修條文〉第十二條關於修憲提案之高門檻規定，每一個政黨其實都握有修憲提案之否決權，故而如無親民黨與台聯黨之支持，修憲提案不可能過關，因此兩個小黨對於修憲提案的詮釋，對於吾人之解釋〈憲法〉，亦提供了極大的參考價值。兩黨原本皆支持修憲，但到了修憲複決時，立場則皆大幅逆轉，儘管原因各有不同。我們就此則訪問了親民黨第五屆立法院黨團總召集人許淵國、第六屆立法院黨團總召集人呂學樟和中央黨部政策研究中心研究員曲兆祥，（許淵國訪談錄，2004.11.18；呂學樟訪談錄，2004.11.2；曲兆祥訪談錄，2004.5.1）以及台聯黨第五屆立法院黨團總召集人陳建銘和時任中央黨部政策委員會主任的李先仁。（陳建銘訪談錄，



2004.12.16；李先仁訪談錄，2004.10.18）來一探究竟。

較為可惜的是，總統和各黨主席應為第七次修憲政治當中的主角，惟聯繫訪談的過程皆不順利。但無論如何，縱貫第七次修憲期間所進行的這些訪談，是對於修憲政治的行為者行動當下意志與心向的第一手記錄，不帶有事過境遷後當事人的修飾，因此當是最貼近修憲歷史真實的史料。

## 貳、第七次修憲的重點議題

此次修憲所牽涉的主要議題有國會改革與公投入憲，前者包含立法院席次減半與立法委員選舉改採單一選區兩票制；後者則是廢除任務型國大，未來直接由公民複決立法院所提出的憲法修正案。其中，國會改革的部份，其影響所及，不僅是國會未來席次的改變，從現有的兩百二十五席減為一百一十三席，另一方面，也將造成政黨體系的轉變，從目前兩大兩小的多黨制走向更清楚的兩黨制。總之，台灣目前多黨林立、意見分歧的國會生態一定會有所轉變。而關於公投入憲的部份，首當其衝的，則是國民大會建制將從此走入歷史。唯爭議較大的部份在於，親民黨和民主行動聯盟擔憂公投入憲，將會為法理台獨鋪路，使未來公投改國號或更改領土範圍的情況容易發生，而容易造成兩岸關係的緊張。

### 一、國會制度改革

首先，就國會改革的部份而言，第七次修憲〈國會改革修憲案〉提出了幾項重要的變革，而將從第七屆立委選舉時開始實施，

包括有：立法委員席次減半，從目前的兩百二十五席減為一百一十三席，以及採用單一選區兩票制選舉制，即每一選區只選出一個議席，但保障各縣市至少有一席，合計區域席次共七十三席；原住民族分為平地與山地兩區各選出三席計六席；選民在區域選舉外，另有一票參與全國不分區及僑居國外國民選舉，不分區議席共三十四席，由各黨依選民投給政黨的第二票得票比例來分配席次。再就選舉時程來看，立委任期自第七屆起由三年改為四年，預訂在二零零七年十二月舉行的第七屆立委選舉與二零零八年三月舉行的第十二任總統選舉時間過於接近，為節省選舉行政與社會成本，極有可能調整時程而使立委選舉與總統選舉同時舉行。

以上幾項就國會制度所提出的修憲變革，未來勢將造成立法院生態的改變，並且牽動台灣政黨體系與政黨版圖的重組，甚至是中央政府體制，都會受到衝擊。首先，總統將會成為實際上的行政首長。不論二零零八年的立法委員和總統選舉是否同時舉行，由於時間十分接近，立委選舉會成為總統選舉的前哨戰，如果日後沒有發生總統解散立法院導致立法院提前改選之情況，則立委和總統的選舉週期，將會統一為四年跡近同時循環一次。至少就二零零八年以後的憲政發展而言，第十二任總統選舉的裙擺效應，必定會影響到第七屆立委選舉。換言之，由於兩項選舉時程接近，選民情緒易受政治氛圍的感染，故而選民的政黨取向投票傾向會更加明顯，而極有可能在立委選舉中投票支持其所支持的總統候選人同黨的候選人，使立法院的政黨生態受到總統選舉牽動，再者，台灣的統獨社會分歧也決定了大多數的選民不會去採取分裂投票，(曾建元，2005)如此一來，一致性政府的組成有極大可能。若總統所屬的政黨，即是國會的多數黨，此將導致總統在國家政策的決策權力完全凌駕於缺少立法院多數支持的行政院，而成為實質的行政首長，這將使台灣現行的半總統制，大幅朝向實質的總統制傾斜，而且很可能難以在四年後的二零一二年

出現逆轉，另一方面，縱使出現分立性政府，直選產生的總統更不可能在同時選舉後把執政權交給國會多數黨，而使自己權力落空，所以半總統制的換軌機制不可能出現，至多可能出現聯合政府。因此，如何讓成為實質最高行政首長的總統，在〈憲法〉上的地位名實相符，同時也強化立法院的國會監督和立法功能，將是未來憲政制度的必然選擇。就第七次修憲前台灣的憲政制度及政治文化而言，總統本來即確實有朝實質行政首長的方向傾斜之傾向，（廖達琪，2005: 171）此在陳水扁總統同時身兼民進黨主席的時期尤為顯著。根據台灣智庫去年四月中所執行、而於九月十六日公布的《憲政改革民意調查》顯示，台灣民意有高達百分之四十九點八的人認為行政院長人選應該依總統選舉結果來決定，（曾建元，2004；徐永明，2005: 198）此則顯示在第七次修憲的修憲議題中，國會制度的改革，不僅是符合台灣民意以及其政治文化的議題選擇，也與憲政體制發展的趨向暗自扣合。

第二，立委選舉的亂象，也能因為第七次修憲而獲得改善的空間，兩黨政治的體系勢將在不久的未來成形。在第七次修憲順利通過後，第六屆立委選舉已是複數選區單記不可讓渡投票制在我國的最後一次實施了。複數選區單記不可讓渡投票制因採取複數席次，容易造成同黨競爭的弊害，以致衍生出配票、棄保或救弱補強的競選策略，都使得選舉結果充滿不確定性，嚴重扭曲民意政治與政黨政治的精神。未來的國會選舉，在區域立委方面，將採取單一選區制，也就是一個選區只會有一個當選席次，同一個政黨間不可能在同一選區提名兩人以上的候選人，這將會強化不同政黨間的競爭。而且，由於當選人必須擁有多數支持，走偏鋒激進路線的政黨或候選人較難獲得多數的中間選民青睞。這也將有助於採取中道路線之政黨的出線。（曾建元，2005a）根據台灣智庫去年八月三十日公布的《臨時會修憲與特調會民調》，關於國會改革對政黨體系的影響，有近八成的民眾都認為未來的兩大

黨應該是國民黨與民進黨，值得注意的是親民黨的支持者裡面僅有百分之六點二認為親民黨可以成為未來的兩大黨之一，而台聯黨的支持者裡面則僅有一成三認為台聯黨有機會成為兩大黨之一，顯示親民黨和台聯黨的支持者對兩黨的未來存有高度的懷疑，其前景完全不被看好。（台灣智庫，2004）事實上，第七次修憲之〈國會改革修憲案〉的效應，已經提早在第六屆立委選舉時出現，應選兩百二十五席當中，民進黨贏得八十九席，國民黨七十九席，親民黨三十四席，台聯黨十二席，泛藍雖然仍維持過半優勢，親民黨與國民黨的席次卻互有消長，親民黨選票大幅度地流向國民黨，台聯黨得票率則也沒有成長，在席次上還流失一席。（曾建元，2005a）放眼未來第七屆立委選舉，親民黨和台聯黨的問政空間，勢必更加萎縮。

## 二、公投入憲

公民投票成為憲政改造的必要程序，制憲與修憲程序已無區別。〈國會改革修憲案〉將修憲程序中的國大複決修憲改由台灣全體公民複決。這使得公民投票成為修憲程序中的一環，也使得過去以公民投票作為制憲和修憲的區分不復存在。公民投票涉及與台灣國家主權有關議題上的象徵意義，過去始終為中華人民共和國和台灣國內的統派人士所感到擔憂疑慮者。但當國民黨主席連戰於二零零三年十一月十五日提出新憲三部曲主張而支持以公民投票修改〈憲法〉後，以公投作為制憲和正名程序的主張，在相當程度上已經失去了與修憲之間的市場區隔作用。換言之，僅就公民投票程序而言，制憲與修憲在複決的程序已不再具有差異。（曾建元、彭艾喬，2005: 93）因此，陳水扁總統以公民投票推動憲政改造，並用以凝聚台灣人民國家認同的理想，事實上已經開始實踐。

就任務型國代選舉為觀察，這次選舉可說是一次間接複決，因為選票上印有贊成與反對的意見，選民可就各政黨對修憲案的態度作出選擇。然而，此次修憲案投票率卻低至二成三，此一低度參與的現象實令人感到憂心。雖然程序上的合法性不容置疑，但是其正當性卻叫人質疑。畢竟若參考第七次修憲〈增修條文〉關於公投複決修憲的門檻規定，需要全體選民的百分之五十贊成，才能通過修憲案，則比較此次任務型國代選舉的投票率，實遠低於未來公投修憲需達到的門檻。公投入憲後，政府需要在公民教育上再加強，促使人民重視公共議題，願意在公共議題的討論與選擇上多加關注，否則公投入憲將形同徒具形式的文字符號，未來我國的第二階段憲政改造恐將很難依第七次修憲〈增修條文〉規定的新程序繼續推動。

## 參、各政黨及其菁英對第七次修憲的看法

### 一、國會制度改革

在訪談過程中，當詢問到各政黨菁英對於國會制度的改革時，我們可以發現他們各有不同的認知與判斷。訪談對象主要以當時立法院中，參與修憲案成形的國民黨、民進黨、親民黨、以及台聯黨人士為主。從訪談中，我們可以發現，雖然當時各黨皆無條件通過此一修憲案，但並非每個政黨皆同意此一修憲案的內容，尤其對於國會制度改革的部份，更存在相當大的歧見。

#### 1. 中國國民黨

政治學者出身的黃德福，在第五屆立法院期間歷任黨團副書記長與書記長，可以說即為國民黨推動第七次修憲案的操盤手。黃德福表示，第七次修憲案將立委席次減半成一百一十三席，這樣的席次，確實是太少，但因為席次減半後，再搭配單一選區兩票制，對國民黨而言是利大於弊，所以國民黨也就不再反對。根據黃德福的說法，國民黨至少在十一個縣市擁有優勢，也就是擁有十一席篤定當選的席次，包括金門縣、連江縣等等，當總席次減少後，其他小黨以及民進黨的席次也會減少，但國民黨卻因為擁有不變的十一席，而基本上居於一定的競爭優勢，而更易於爭取在立法院的過半席次，影響力反而會加大，相形之下，率先提出國會減半的民進黨席次會更少，對其的衝擊反而更大，因此國民黨可以說是將計就計，樂意接受國會改革之修憲。同樣的論點，也在國民黨第六屆立法院黨團書記長陳杰身上可見。

國民黨受訪者皆認為立委減半後的席次過少，只是在考量民情以及與民進黨競爭的優勢之後，決定接受減半的主張。周育仁認為國會改革和席次減半無關，但當席次減半成為改革的象徵後，國民黨沒有必要背負反改革的包袱。江丙坤指出，第七次修憲係起因過去國會的表現不佳，所以選民希望減少立委人數，以改革國會亂象，但他則認為，致生國會亂象的主因根本不在於現行制度下的立委人數過多，而在於選舉制度與國會內規的不健全，只有這兩個問題解決，才能夠真正對症下藥，達到國會改革的目標。江丙坤所指的選舉制度問題，即複數選區單記不可讓渡投票制所造成的問題，此一制度因存在著多數的當選席次，所以容易出現候選人的競選策略往往只在追求能達到當選的安全票數，而非爭取中間選民或高票當選的現象，因此選舉議題容易走向偏鋒、極端，而且在政黨分歧明顯的情況下，政黨的鐵票有限，一但政黨出現超額提名，黨內同志間的競爭會比黨際的競爭更為激烈，如此一來，便會壓縮理性問政的空間，此則會連帶影響到立法院的

問政風氣，因為理性問政對於競選連任幫助不大，立委必須突顯個人來吸引選民的注目，衝撞立法院的議事秩序正是其中一種突顯個人的策略，如此則妨害個人作秀表現的立法院內規尊嚴，便不容易受到尊重與維護。廢除複數選區單記不可讓渡投票制是國會改革的重要起點，只是立委席次減半的決定，可能會削弱了國會改革的成效。江丙坤即批評單一選區雖然容易選出政治菁英，但因為立委席次減半以及不分區及僑居國外國民的名額太少，僅三十四人，佔總席次四分之一強，不易建立專家政治。此外，江丙坤與陳杰皆憂慮單一選區制會助長賄選，如江丙坤即認為單一選區制度下選出的立委與地方關係太過密切，形成擁有明確疆界的地方勢力，政黨如果約束力不足，可能會產生問題，如買票，而且他還認為，單一選區下的立委必須勤於耕耘選區，處理法案的時間相對不足，對於國家的整體政策可能著墨太少。

依本文之見，單一選區制實施後，反而有助改善選舉風氣，同時使立委得以分撥時間從事法案研究，原因在於人口密度高的都會區，自主選民比例高，本來就不容易出現買票問題，而且也較不重視選民服務的績效問題；而在人口密度低的鄉村區，則選區幅員廣闊，選民服務難以面面顧到，成本效益不若以往，因而當有部份立委在考量成本效益以及個人專長之餘，減輕對於選民服務績效的依賴，再者，因席次減半的緣故導致當選票數提高一倍，增加買票成本，也會降低買票的誘因。更重要的是，單一選區制因政黨及候選人所要爭取的是大多數的選票，其政策與立場將會走向政治光譜中間，此則使中間選民抬頭，能夠緩和政黨間意識型態的極端對立，容易形成兩黨制，而有助於政治的穩定。（李炳南、黃綉庭，2005: 16）立委勝選的關鍵將不再完全繫於個人的地方經營與服務表現，政黨的形象會主導中間選民的投票意向，所以政黨會更加重視提名與黨紀，品格操守與專業能力有爭議的個人，會影響到政黨的整體形象，反而不容易受到政黨的青睞而獲

得競選的提名。江丙坤與陳杰對國會改革的負面估計可能過慮了。

在兩票制的部份，國民黨一向主張並立制，也就是現行將政黨比例代表席次依政黨得票率分配的制度，周育仁認為小黨可以在其間爭取提高不分區席次在總席次中的比例，二零零四年八月立法院應親民主黨的倡議而舉辦的修憲公聽會首場《各國國會合理席次的比例與其妥適性》，與會學者便多數主張第七次修憲案提出的三分之一不分區比例太低，沒辦法保障小黨，但小黨並未趁此追擊。（李炳南、藍莉涵，2005: 46）

關於選舉時程的問題，在立委任期延長為四年之後，黃德福和陳杰皆主張將總統選舉與立委選舉合併舉行。黃德福說，如果選舉時程不更動，則依現制未來台灣十年內幾乎每年都有選舉，陳杰也認為如果能夠把總統選舉和立委選舉合併辦理，可以節省許多社會成本，對國家整體而言是一個良好的發展。兩位受訪者同時也表示，不認為選舉時程的更動會影響中央政府體制的現行運作，依他們的認知，現行的中央政府運作已以總統為國家決策的中心，陳杰更形容其為超級大總統制，選舉時程統一，只會使總統的民意基礎更加凌駕於國會之上，因此不會改變總統的決策地位。

關於選舉時程調整對於中央政府體制的影響，黃德福和陳杰皆未提到一致性政府成立的機率將遠大於前，國民黨評估在國會選舉佔有優勢，則若總統勝選，國民黨即為多數執政，此則與現行民進黨的少數執政形態完全不同，當然會更動中央政府體制的現行運作；而縱使總統選舉因選民出現分裂投票而敗選，國民黨仍掌握國會多數，基本上亦立於不敗之地。整體而言，第七次修憲的結果，對國民黨的發展前景而言是十分有利的，陳杰說，整個修憲會成功，要歸功於黨主席連戰的積極推動，江丙坤也指證



連戰不願意被扣上反改革的帽子。從民進黨的角度來看，鍾佳濱則認為國民黨在第十一任總統大選與親民黨合作結盟之後，便急於塑造改革的形象，由連戰主導在公投立法一事上改變原先反對的立場，並且進一步要搶佔修憲改革的光環。梁文傑則指連戰要吃掉親民黨，所以要推動國會改革，逼也想吃掉台聯黨的民進黨也出手。

## 2.民主進步黨

前中央黨部政策委員會執行長林濁水和副執行長梁文傑，都對第七次修憲國會制度改革的部份，不是很看好。柯建銘和林濁水皆指出，民進黨最初支持澄社組成的改造國會行動聯盟所提的單一選區兩票制主張，也和改造國會行動聯盟皆反對國會減半，所以二零零一年六月民進黨通過的黨版修憲提案，係主張單一選區兩票制與區域立委減半，總席次降為一百五十席，但當前主席林義雄拿出民進黨於競選第五屆立委時的席次減半政見和〈國會改革切結書〉後，整個形勢便急轉直下。陳水扁總統競選第十一任總統時，便將國會減半列為首要政見訴求，這使民進黨的國會改革主張整個轉軌。林濁水直指國會席次減半加上單一選區兩票制，對民進黨相當不利。林濁水所說的情況和國民黨黃德福所說的相同，他也指出，在新的選舉制度下，民進黨將立即損失十一席，包括原住民六席、花蓮、台東和三個離島縣份的席次，他預估，民進黨需獲得超過百分之六十的選票，才有可能在席次上超越國民黨。林濁水悲觀地表示，第七次修憲案通過後，民進黨未來恐怕將面臨在國會中長期在野的情況。林濁水也提到票票不等值的問題，他認為金門、馬祖地區選民人數一為六萬人、一則少於一萬人，卻可各自選出一席立委，但是像宜蘭這樣一個人口數近四十萬的大縣，卻也只能選出一席立委，離島小縣會出現超額

代表現象，使全國各地選票的平等價值無法被充份彰顯，而這正是第七次修憲案實施單一選區以及保障每縣市至少一席所造成的問題。未來將只能在選區劃分時尋求緩解。但選區的重劃如果遷就現行行政區劃的話，則在縣市的層次，選票代表性不同的問題仍無法解決，而在縣市以下，人口密度高的縣份，若考慮選民人口數的平均，則有可能出現傑利蠅螞（Gerrymandering）的現象，即選區的規劃再因遷就政黨的角力，特別是為了使特定政黨在特定地區擁有優勢，以致於選區形狀畸形如蠅螞。

傑利蠅螞的現象，如果出於公平的選區劃分，並無不妥，但民進黨可能長期居於國會少數的情形，則必然驅使民進黨在未來中央政府體制的選擇上，期待通過總統選舉取得政權，而走向總統制。而若民進黨不願居於國會少數，則釜底抽薪的辦法，就是調整行政區劃，如林濁水便主張將金門與連江縣合併為一特別行政區，但這種調整，使連江縣再也永遠選不出立委，並且使國民黨喪失一席，根本不會得到泛藍陣營的支持而通過立法。

民進黨菁英對第七次修憲國會改革對民進黨發展的影響並非毫無所悉，鍾佳濱便稱許還好有林濁水，以個人的聲望作注，呼籲社會注意〈國會改革修憲案〉的負面效應。但民進黨終究基於改革的承諾，並懍於前主席林義雄主張誠信立國的道德壓力，時任黨主席的陳水扁總統仍然表態支持第七次修憲，而寄望於民進黨因修憲所做的基層經營策略調整，能夠使其脫胎換骨，而能夠在新的憲法秩序下與國民黨有所頡頏。

### 3.親民黨

親民黨對於第七次修憲落實國會改革的態度，則顯得悲觀。親民黨第六屆立法院黨團總召集人呂學樟直言，席次減半將會造成國會議員權力大幅擴張，倘若現行的議事規則皆不改變，則尤

其是在各委員會召開時，將造成只有三個委員就能決定國家重要議案的情況，此使委員會將來很容易受到財團的控制。第五屆立法院黨團總召集人許淵國也表示，席次減半後，如果行政權沒有相對應的制衡措施，則他形容立法委員的權力將呈幾何級數的倍數增加，三個人就能控制一個委員會，一百一十三名委員便能把持高達一兆六千億元的國家總預算，這樣一來，立法院將會成為一頭巨大的怪獸。許淵國指國會減半是一個民粹的口號，沒有學理上的依據，他更指摘國、民兩大黨利用民粹的壓力，迫使小黨作出不利於自己的決定，此因單一選區兩票制實施後，兩黨制的形勢形成，獲較多中間選民青睞的國、民兩大黨將會擠壓到小黨的生存空間，使小黨馬上受到威脅。許淵國稱親民黨支持單一選區制，而關於兩票制，則最後決定支持並立制。呂學樟也不諱言，單一選區兩票制後，國內的政黨版圖確實可能走向兩黨制，可能是英美的兩黨制，也有可能是如同澳洲的政黨聯盟，屬性相似的政黨聯合在一起。他認為親民黨在未來的選舉中，不見得會全盤皆輸，因為親民黨內仍有強棒級的優秀政治菁英，有實力與兩大黨一搏，而取得與國民黨合組政黨聯盟的基礎。呂學樟表示，親民黨一向支持單一選區兩票制，其中對於單一選區則一向贊成，而在兩票制方向，他則比較傾向德國式聯立制，即以各黨得票率來分配全部席次，這樣小黨的生存空間較為獲得保障。他認為立法院的選舉制度不必放在〈憲法〉裡規範，以法律的形式比較能因應日後可能的變化。兼職於親民黨政策研究中心的曲兆祥則坦承，第七次修憲案通過後，親民黨日後將面臨與國民黨合併的壓力。假設未來在一個選區中，國民黨、親民黨、民進黨各提一名候選人，在藍綠對峙的情況下，當選的將會是民進黨，所以泛藍內部勢必要面臨合併的壓力，同樣地，台聯黨面對民進黨，也將處於相同的狀況。許淵國支持立委選舉與總統選舉同時舉辦，認為可以有效地減少選舉次數，節省社會成本。

整體而言，親民黨對於國會改革，並沒有有別於國民黨的主張，但國會改革的方向畢竟是不利於親民黨發展的，在這一點上，反而國民黨在一開始便看得很清楚。也因為一開始親民黨並未意識到問題的嚴重性，所以到後來反動員反對修憲時，便給予了外界十分錯亂的印象。

#### 4. 台灣團結聯盟

國會減半是台聯黨列入黨綱的主張，台聯黨成立於第五屆立委選前，當時國會減半的議題正掀起社會的熱烈關注，台聯黨也就直接承接了國會減半的主張。台聯黨對於第七次修憲的國會改革議題，是以反對將國會選舉制度列入〈憲法〉規範為由，而在實質上反對單一選區和並立制的兩票制。第五屆立法院黨團總召集人陳建銘對於該黨在單一選區兩票制通過採行後的走向，亦相當悲觀。陳建銘指摘國民黨與民進黨合力通過單一選區兩票制，目的在集體封殺小黨，讓小黨沒有生存空間。陳建銘表示，台聯黨的存在有其價值，此因當民進黨執政時，有許多以往民進黨努力推動的理念與政策因其目前的位置而無法繼續推動。台聯黨在這裡，則可以代替民進黨，扮演改革的推動者，比如本土化的落實、制憲正名，乃至台獨等，都是目前民進黨想做而不能做，而台聯黨可以替代的部份。但是，一旦單一選區兩票制通過後，以台聯黨目前的實力而言，根本很難與國、民兩大黨抗衡，最後勢必泡沫化，淪為被合併的結果。陳建銘表示，兩黨體系看似較為穩定，但在台灣目前擁有多元對立的意見，如果小黨失去其生存空間，則多元的意見沒有地方表達，將使得台灣出現更多的分歧。

台聯黨政策會主任李先仁則認為制度改革對台聯黨的衝擊在近期內不致太大，他認為，第七次修憲案通過後，至少也要經過幾次選舉，才會逐漸形成兩大勢力，因此對台聯黨而言，還不會

造成立即的危險，台聯黨仍有一段時間的緩衝，以便於及早改變體質。台聯黨先前沒有反對此一對台聯黨不利的修憲案的原因，李先仁承認，台聯黨不敢當最大的反對者，怕會被扣上反改革的帽子，而且，原本台聯黨預期修憲案在立法院是不會通過的，最後通過，實令台聯黨感到相當錯愕。

李先仁認為，第七次修憲通過後，我國的中央政府體制會更向總統制傾斜，但是台聯黨短時間內是沒有能力推出自己的總統候選人的，所以在這段過渡期內，還是會選擇性地就特定議題與民進黨合作。

台聯黨在二零零五年三月三十一日發表〈反對單一選區選制說帖〉，要求開放修憲逐項表決，惟大勢已去，為時已晚，仍然阻擋不了立法院第七次修憲提案的整筆通過。(李炳南、黃綉庭，2005: 19)

## 二、公投入憲

公投入憲也是第七次修憲受人矚目的焦點之一。有謂公投入憲是法理台獨，也有人認為公投入憲是主權還民的表現，而政治菁英到底如何看待公投入憲的部份，我們也在訪談中詢問受訪者，結果發現，多數受訪的政治菁英認為公投入憲對現行體制影響不大，對兩岸關係的衝擊也不大，因為公投入憲的只有複決的部份，選民只能就立法院所提出的修憲案作出複決，並沒有創制的權力，由於國民黨在二零零零年政黨輪替執政後放棄了兩岸是特殊國與國關係的主張，而走向一個中國各自表述的老路，國民黨乃在立法院提起憲法修正案的程序中，自然地起過濾網或安全閥的作用，將妨害兩岸關係穩定的因素排除在外，所以有關兩岸法理主權定位的修憲主張不會出現在正式的修憲公民複決程序

中，因此所謂的公投入憲，對兩岸關係的影響並不大。

## 1. 中國國民黨

黃德福即表示，公投入憲對兩岸關係並不會造成什麼影響，因為是在體制內的公投「修憲」，而不是公投「制憲」。公投入憲只是修憲複決程序的改變而已；原本是立法院通過修憲案，交由任務型國大複決，現在只是變成立法院通過修憲案，交由公民複決。總統不能直接提修憲案交由人民複決，因此對兩岸關係不會有什麼影響。在第七次修憲案成案後出任國民黨立法院黨團書記長的陳杰則略有不同的意見。中華人民共和國在二零零五年三月，針對侵略台灣的軍事授權，制定了〈反分裂國家法〉，陳杰認為，中華人民共和國原本就是反對公投、制憲與正名，所以才會訂定〈反分裂國家法〉，如今台灣將公投入憲，必定會對兩岸關係有所影響，只是影響的層面有多大，目前難以預測而已。但他也說，公投入憲既然台灣人民自己的選擇，各政黨的領袖也只好冷靜地思索因應之道。

親民黨在二零零五年任務型國代選舉期間，一反原先支持第七次修憲的立場，而鎖定公投入憲即為將台灣帶向法理台獨而鋪路的論調，在此同時，則亦有民主行動聯盟持同一主張反對公投入憲。針對親民黨與民主行動聯盟對於公投入憲的批評，國民黨發言人張榮恭即表示不贊同。張榮恭表示，第七次修憲是針對〈憲法增修條文〉的修正而來，而〈增修條文〉前言就已經明白地說明〈增修條文〉是「為因應國家統一前的需要」而制定者，因此所有〈增修條文〉條文的修訂，都是針對國家統一前的台灣現狀所展開者，所以基本上就已經排除了法理台獨的可能性。而且，他也指出，第七次修憲的修憲提案中，如果有引發法理台獨的疑慮者，應該是針對領土變更程序的有關規定而來，第六次修憲即

已將國民大會原本變更領土的權力，分割與立法院共享，使變更領土程序等同於修憲程序，由立法院提案，國大複決。因此立法院若要提出領土變更案，必須要全體委員四分之一提案、四分之三出席、出席委員四分之三同意，始得成案，送交公民複決，而需經台灣地區半數合格選民同意始為通過，門檻相當高，事實上很難通過，所以不須太過擔心。

## 2.民主進步黨

民進黨的憲改主張，經陳水扁於第十一任總統就職演說〈為永續台灣奠基〉中宣示不會涉及國家主權、領土及統獨的議題後已經定調，總統府秘書長游錫堃即表示，台灣修憲不會有法理台獨的情況出現。針對公投入憲的議題，他在美國訪問時，則代表陳水扁總統向美國保證，下一階段憲政改造不牽涉統獨議題。他表示，陳總統已經一再表明，台灣社會未形成多數共識的議題不宜納入憲改範圍。

林濁水則表示，從國內法的角度來看，經總統直選與國會全面改選，中華民國的代表性，無論在行政權或立法權上，都已經從中國十幾億人民，轉移至台灣兩千三百萬人身上，因此中華民國早已在台灣完成法理的台獨了，所以目前根本沒有法理台獨的問題，這僅只是政治人物的選舉操作手法而已。

## 3.親民黨

親民黨立委呂學樟指出，第七次修憲的動機之一原本就是要公投入憲並且廢除任務型國大，這是因為任務型國大選舉與之後的花費，並不比舉辦一次公投來得低，而公投如果配合選舉一起舉辦，還可以節省下更多行政成本，所以親民黨基於還政於民、

還權於民的理念，贊成廢除國大和公投入憲，他也認為修憲對兩岸關係沒有什麼實質上的影響。

但是，在任務型國代選前，親民黨卻今年四月發表其選舉說帖，以「票投親民黨、和平救台灣」為主要訴求，強調「反台獨就必須反公投入憲」。親民黨質疑，國民黨明知公投入憲將會因為法理台獨的疑慮而導致戰爭風險，但是卻為了能夠奪回國會第一大黨位置，而忽略這個危機。許淵國曾在受訪時表示，立法院既然已經通過修憲提案，就沒有人會反動員，反對修憲，但言猶在耳，親民黨已揭起反對修憲的大纛。事實上，親民黨是在多次徵詢憲法學者後，才發現第七次修憲案對其發展十分不利，於是在二零零五年三月三十日決定表態反對修憲。(李炳南、黃綉庭，2005: 19) 不過親民黨對於公投入憲的立場，為何會在不到半年的時間有這樣的改變，關於其間的決策，我們還待進一步地追問研究。本文嘗試分析其主要原因，大概是因為第七次修憲中的國會制度改革規定一旦實施，將會造成親民黨的泡沫化，為了避免政黨的發展受到阻礙，親民黨乃必須尋求一個解套之道，阻止第七次修憲的通過，所以便選擇了以法理台獨的訴求，意圖掀起中華民族主義選民的熱情，透過反公投入憲而實際達到反修憲改革國會選舉制度的目的。

#### 4. 台灣團結聯盟

台聯黨認為，第七次的公投入憲只是一個幌子，根本不是還權於民，反而是剝奪人民權力。因為公投入憲後，人民只能夠複決立法院提出的修憲案，但卻無法主動發起，而且複決修憲案的門檻相當高，必須有全體選民的過半數投贊成票才能通過。在此一高門檻下，將來可能難再有修憲案通過了。



## 肆、代結語

我們初步的看法是，第七次修憲議題的關鍵議題其實在於國會改革，國會減半的主張促成社會整體對於國會改革的重視，國家發展會議當年所通過的單一選區兩票制的共識，終於又起死回生，被列入國民黨和民進黨的修憲主張當中。民進黨起初對於國會席次減半，在黨版修憲案中只主張區域席次減半，總席次減為一百五十席，但當前主席林義雄已誠信立國為訴求，要求民進黨履行在第五屆立委選舉支持國會減半的承諾後，民進黨乃被迫順應民情。由於國會減半後國民黨擁有至少十一席的先天優勢，加上不願背負反改革的污名，所以國民黨轉而積極推動修憲，第七次修憲乃在國民黨黨版修憲案的基礎上獲得通過。國會改革攸關著政黨政治生態發展的未來，從本文對各黨菁英的訪談當中，我們便可以很容易了解到第七次修憲的政治邏輯，正在於大黨利用國會改革主張的正當性，迫使小黨噤聲，而共同展開對於小黨的吸納兼併，以圖藉此而可穩固大黨在雙峰政治中的穩定領導地位，如是，則基於中間選民定律，兩黨政治的發展將走向趨同，公共政策的辯論和競爭，將越來越為重要。未來的憲政設計，則應當從如何穩定兩黨政治，同時避免政治僵局著手來加以規劃。如何強化行政與立法的一致性，恐怕是我們必須嚴肅思考的課題，職是，如果不能強化議會內閣制的精神，如恢復閣揆同意權，則取法美國總統制，讓立法院對於行政院人事案擁有聽證權，或許是化解兩黨對峙僵局的一種解方。

至於公投入憲，國民黨自始至終的考慮都認為其係台灣內政問題，只要是在〈增修條文〉架構下進行的修憲，就沒有法理台獨的問題。連戰在任務型國代選舉期間前往中華人民共和國訪問，與中國共產黨達成聯共防獨的共識後，實際上則卸除了中華

人民共和國對於國民黨與民進黨共同主張之公投入憲的疑慮。(曾建元、彭艾喬, 2005: 96) 民進黨方面, 則認為台灣事實已經獨立, 故而公投入憲並不代表台灣即走向獨立。公投入憲後, 由於修憲程序複雜而可決的門檻極高, 因此未來修憲的空間有限, 導致第七次修憲後形成的憲法秩序, 儘管在憲政體制方面仍備受批評, 卻可能因難以撼動而持續下去, 憲政發展和兩岸關係的相對穩定性乃因而形成。未來只要國內及對岸甚或國際社會認清楚台灣會在一個相對穩定的憲法秩序下呈現憲政的動態平衡發展, 則台灣內部的統獨論爭一方面會因立委單一選區兩票制選舉制的實施而有趨中消沉的趨勢, 另一方面, 各界也會了解這是台灣特殊國情下永恆的憲政辯論議題, 不可能消失, 除非兩岸關係出現重大變化, 也不可能有所終局性的決定。

## 參考資料

- 台灣智庫, 2004, 〈台灣智庫民調發佈記者會〔臨時會修憲與特調會民調結果〕〉, 《台灣智庫》網站, 台北: 台灣智庫, <http://www.taiwanthinktank.org/activityfinal.php?id=497>, 二〇〇四年八月三十日。
- 李炳南、黃綉庭, 2005, 〈立法委員席次減半與單一選區兩票制——形成過程與制度評析〉, 《第二階段憲改的可能性及優先議題》《民主鞏固與憲政改革》學術研討會／憲改論壇, 台北: 台灣智庫、國立台灣大學國家發展研究所, 二〇〇五年九月三十日。
- 李炳南、藍莉涵, 2005, 〈國會改革修憲案政黨立場之分析〉, 《第二階段憲改的可能性及優先議題》, 《民主鞏固與憲政改革》學術研討會／憲改論壇, 台北: 台灣智庫、國立台灣大學國家發展研究所, 二〇〇五年九月三十日。
- 曾建元, 2004, 〈民選總統將成為台灣憲政體制運作的重心〉, 《民主論壇》, 《民主網》, 紐約: 民主亞洲基金會, <http://www.asiademo.org>, 二〇〇四年

十月十五日。

——2005，〈台灣憲政改造的問題和走向〉（三之二），《民主論壇》，《民主網》，紐約：民主亞洲基金會，<http://www.asiademo.org>，二〇〇五年二月四日。

——2005a，〈第六屆立法委員選舉後台灣憲政改造前景〉，《民主論壇》，《民主網》，紐約：民主亞洲基金會，<http://www.asiademo.org>，二〇〇五年一月十一日。

曾建元、彭艾喬，2005，〈第七次修憲公投入憲對第二階段憲政改造途徑的影響——修憲與制憲的辯證〉，《第二階段憲改的可能性及優先議題》《民主鞏固與憲政改革》學術研討會／憲改論壇，台北：台灣智庫、國立台灣大學國家發展研究所，二〇〇五年九月三十日。

徐永明，2005，〈中央政府體制的憲改路徑圖——一個民主控制的觀點〉，施正鋒主編，《台灣國家認同》，台北：財團法人國家展望文教基金會，二〇〇五年三月。

廖達琪，2005，〈「人」與「制」結合的國家體制——一個歷史制度途徑的推演〉，施正鋒主編，《台灣國家認同》，台北：財團法人國家展望文教基金會，二〇〇五年三月。

Juan J. Linz and Alfred Stepan, 1996, PROBLEM OF DEMOCRATIC TRANSITION AND CONSOLIDATION: SOUTHERN EUROPE, SOUTH AMERICA, AND POST-COMMUNIST EUROPE, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

### 第七次修憲菁英訪談名單一覽表

姓名	訪問日期	訪問	紀錄
曲兆祥	2004.5.1	藍莉涵、黃綉庭	黃綉庭
林濁水	2004.10.11	曾建元、藍莉涵	藍莉涵
李先仁	2004.10.18	周永鴻、藍莉涵	藍莉涵
江丙坤	2004.11.3	何輝慶、周永鴻、詹凌瑀、黃綉庭、藍莉涵	藍莉涵
呂學樟	2004.11.12	藍莉涵、彭艾喬、詹凌瑀	彭艾喬
許淵國	2004.11.18	詹凌瑀、賴祝宏	詹凌瑀

姓名	訪問日期	訪問	紀錄
梁文傑	2004.12.13	藍莉涵、彭艾喬、詹凌瑀、黃綉庭	彭艾喬
陳建銘	2004.12.16	詹凌瑀、藍莉涵	藍莉涵
鐘佳濱	2004.12.21	詹凌瑀、周永鴻、黃綉庭	黃綉庭
黃德福	2005.3.16	楊智傑、藍莉涵	藍莉涵
陳杰	2005.3.30	楊智傑、藍莉涵、彭艾喬	藍莉涵
周育仁	2005.5.20	曾建元、藍莉涵、彭艾喬	彭艾喬
柯建銘	2005.8	曾建元書面	柯建銘書面

## The Seventh Constitutional Reform and the Imagination of the New Constitutional Order of the Political Elites

*Chien-Yuan Tseng*<sup>\*</sup>  
*Lingyu Chan*<sup>\*\*</sup>

### Abstract

Through the extensive interview with the majority-party and minority-party elites who participated in the Seventh Constitutional Reform, this thesis based on their viewpoints and decisions will try to understand their influence in forming the issues of the Seventh Constitutional Reform including the process of the strategic consideration and political interaction. The purpose is to preserve the clues of the political and legal logic within the historical facts, so the

---

\* Ph. D in Law, Graduate Institute of National Development, National Taiwan University.  
Assistant Professor, Department of Public Administration, Chung-Hua University.  
Vice Director, Department of Legal and Constitutional Study, Taiwan Thinktank.

\*\* Graduate Student, Taiwan Studies Programme, The School of Oriental and African Studies, University of London, UK.

researchers can comprehend the will of the Seventh Constitutional Reform more precisely and therefore have the reasonable cognition. Hopefully, they can hence foresee Taiwan's constitutional development and its ecological transformation of the party politics.

**Key words: The Seventh Constitutional Reform, Mission-bound National Assembly, Constitutional Reengineering, Legislative Reform, Referendum of Constitutional Amendment**

# 法 政 學 報

## — 第十九期 —

發行人：陳恆鈞

召集委員：陳恆鈞

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

編輯助理：黃欣婷

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」