

法政學報

-第十八期-

目 錄

從全球化觀點看政府公共安全治理模式	李宗勳	1
全球化與都會治理：我國直轄市發展的評估	孫同文	49
從全球化觀點看文官制度的改革	黃一峯	89
知識管理在政府部門的應用	劉淑惠	111
網路法律與網路文化的全球化	王明禮	131
因應全球化的教育政策與法制調整		
— 以高等教育為範圍之檢討	薛曉華.周志宏	141
公司治理與經營機構之改革		
— 由日本之規定檢視我國改革方向	林麗香	187
文化憲法	陳淑芳	217

序

伴隨 21 世紀時代的來臨，「全球化」趨勢為各國所帶來在文化、社會、政治、經濟、科技、及教育等各層面的衝擊及其因應之道，已成為學界研究之重點主題之一。為期不在這場學術的盛宴中缺席，淡江大學公共行政學系乃於 2004 年 5 月 15 日假台北校園校友聯誼會館，舉行「全球化對政府治理的挑戰與機會—法律面與公共行政面的探討」研討會，會中邀請國內法學與公共行政學專家學者，針對研討會主題所可能涉及的衍生議題，提出個人平日研究心得與卓見，與與會者分享。就法律面而言，受邀者有交通大學科技法律研究所王明禮教授及淡江大學公共行政學系林麗香和周志宏二位教授，分就全球化趨勢下，網路文化與法規、公司治理與經營機構改革、及高等教育法制與政策調整等問題發表論文。在公共行政部分，則有中央警察大學行政管理學系李宗勳教授、暨南國際大學公共行政與政策學系孫同文教授、以及淡江大學公共行政學系黃一峰教授和劉淑惠教授，分別從全球化觀點，檢討政府公共安全治理模式、府際關係的調整、文管制度的改革、及知識管理在政府部門的運用等議題。另外，淡江大學公行系陳淑芳教授的〈文化憲法〉一文，則提醒國家在照顧人民精神生活，維繫人類社會生存發展上的特殊角色；在全球化的趨勢中，突顯了各國文化自主與多元文化並存的重要性。

研討會的規劃與籌辦由我與本系同仁劉淑惠教授負責，本論文集即為該次研討會之成果呈現。除感謝論文發表人、評論人與法政學界先進熱心參與與支持外，協助校稿與編輯的助理與研究生，對論文集得以順利付梓功不可沒。熱切期盼論文集的出版除了能對全球化研究略盡棉薄之外，也同時能提供政府未來面對全球化挑戰時，如何化「危機」為「轉機」的一項可資參考的依據。

淡江大學公行系副教授

陳志民

2005 年 4 月 7 日

從全球化觀點看政府公共安全治理模式*

李宗勳**

摘要

國家安全的威脅已不再侷限於傳統性的戰爭，取而代之的是各種跨國恐怖組織所從事的破壞行動。而來自敵人的攻擊往昔是以國家為標的，威脅來自境外；然而現在威脅亦有可能來自境內，且威脅主體不再限於國家，威脅性範圍的轉變，導致戰略思維的轉變。風險是一種「開放性社會建構」，必須透過社會的不同成員的溝通與互動，風險才會被公眾「意識到」，成為「公共領域」的議題。從新公共安全的變遷與需求，探討公共安全不再是政府管理的專利品，需要透過多元的機關、社會安全防護體系的建構與連結治理，營造合理有效的公共安全風險之互動倫理(面對問題之態度、專業與責任)等。經由公私協力認知、學習、資源連結等過程養塑「公共化」，減低風險的「外部化」效果，讓風險成本「內部化」。也就是在民間「政府就是我們的」參與

* 本文係筆者參與接受行政院災害防救委員會委託研究之「現行災害防救體系結合民防與全民防衛動員機制」的部分成果，以及擔任「內湖安全社區暨健康城市促進會」分組召集人接受WHO 國際安全社區認證的參與觀察心得。本文已在淡江大學公共行政系於93.05.15假該校台北校區校友聯誼會五樓「全球化對政府治理的挑戰與機會—法律面與公共行政面的探討研討會」中發表，感謝主持人施能傑與評論人宋筱元所長的愷切指正。

** 中央警察大學行政管理系副教授。

心態下促成政府的經營意志與決策倫理及責任，讓我們的風險分擔更合理更有效。本文爰蒐集「後 911」的危機管理新視野、主要國家處理危機及恐怖事件機制等相關文獻，並參照我國部份社區透過公私協力構建「安全社區」的創新作法，檢視在全球化衝擊與挑戰下，政府與民間在公共安全的治理共享模式之機制設置及實務策進。

關鍵詞：全球化、公共安全、風險社會、治理模式、第二現代

壹、前言

國家安全的威脅已不再侷限於傳統性的戰爭，取而代之的是各種跨國恐怖組織所從事的破壞行動。而來自敵人的攻擊往昔是以國家為標的，威脅來自境外；然而現在威脅亦有可能來自境內，且威脅主體不再限於國家，威脅性範圍的轉變，導致戰略思維的轉變。美國 911 恐怖爆破事件後，全球反恐陣線效應逐漸擴散，各國莫不從轉換反恐危機管理之新視野、建構反恐跨域機制、強化運作模式及加強相關資訊交流等面向著手，俾期足以遏阻恐怖破壞（李宗勳與章光明，2003：1-2）。後冷戰時期迄今，軍事衝突或戰爭等傳統性安全威脅的陰影雖漸消退，但取而代之的是各種類型之非傳統性安全威脅，其中包括由次國家行動者（sub-state actors）所造成之「人為災難」及大自然所引起之「天然災害」尤受矚目，並已發展成為各國國家治理上之重大挑戰。職是之故，如何整合國家資源，協調政府機關，結合公私部門，發揮民間活力，建構有效之災害預防、急難救助與公安維護機制，已成為各國政府施政優先項目，尤其是「九一一」恐怖攻擊事件後，整建與強化國家對於重大災害急難之防救能力，更加受到關切與重視（張中勇與李宗勳等，2003：1-2）。

911 恐怖攻擊事件，不僅使美國「世界強國」的地位受到挑戰，其兵力結構、全球戰略部署，乃至白宮的危機處理機制，也因此一事件而產生結構性的改變；在戰略思維的轉變重點有（李宗勳與章光明，2003：2-3）：（一）國土安全已被提升至國家戰略層次，而且所謂的國土（內）安全與國際（外）安全之界限也不是那麼明確，而是有所重疊的必要；（二）運用國家總體力量，加強政、軍、情關係之優質發展，不再僅由治安或軍事單位因應新的挑戰，而亦注意到中央與地方及私人企業、民間社區的整合力量與夥伴關係，共同參與、合作訓練並建立情蒐、處理與決策機

制。(三)加強民眾面對災變的心理建設及因應抗敵的意志，並建立因應各種狀況之作業規範。除重新認定其國家利益和威脅本質的變化外，並成立「國土安全部」(Department of Homeland Security)以確保境內安全防護網絡。有鑑於美國 911 事件等國際恐怖事件的嚴重危害性，假若我國發生類似恐怖事件或週邊國家遭受恐怖行動攻擊時，我國現行處理危機事件的偵防、情蒐、通報、處理、後續搶救及復原等機制，可否在最短時間內迅速啟動及有效因應處理，並發揮預期的緊急應變及處理功能，頗值得省思及檢討¹。因此，本文爰蒐集「後 911」的危機管理新視野、主要國家處理危機及恐怖事件機制等相關文獻，並參照我國部份社區透過公私協力構建「安全社區」的創新作法，檢視在全球化衝擊與挑戰下，政府與民間在公共安全的治理共享模式之機制設置及實務策進。

貳、全球化的安全治理危機

看危機不是危機是當前台灣的最大危機源，歷史教訓給我們的最大啟示是：「我們經常遺忘歷史的教訓」；桃園大園空難、九二一地震、八掌溪事件、納莉颱風等災害並未發揮「積合」、「警醒」作用，未能將災害教訓轉化為啟發性的理念，或建設性的經驗與契機，一再「重蹈覆轍」或「悲情重演」(李宗勳，2000：323-324)。因此災害防救與管理應以改造人的觀念與認知，建立正確危機管理心防與情勢裝備為主為先。過去，我們多認為危機是屬於「異常性管理」，也就是在異常的狀況發生時才會去重視它，但近十年來，國外管理學者已達到共識並一致認為，危機應為經營上的「恆常性管理」，與其他管理一樣要時時刻刻去注意它。籲

¹ 參考網站 www.dhs.gov/dhspublic/index.jsp.

請政府與民間建立「恆常性管理」的災害防救心防以及加強資源統合與活化組際學習，俾期能平時即做好防範工作，以求減少災害危害程度。而所謂危機管理心防之三項步驟與字訣如下（朱愛群，2002：6-10；詹中原，2003：2-9；李宗勳，2004：3-4）：

（一）三項步驟

視危機為危險（看問題是問題），其次才有機會化危機為轉機，進而更積極者為主動探詢問題創造利基。

（二）二十一字訣

1. 危機管理生活化 - 一種生活化知識的分享 (life style knowledge-sharing)。
2. 生活危機管理化 - 一種外顯系統性知識管理 (exploit system knowledge management)。
3. 生活管理危機化 - 一種內化心智或默會式警覺 (witty and tacit alert or watchful)。

後工業社會的最大特色之一，即是我們身處社會已不再如行為主義者所假定，乃是一個可以預測可以控制因果關係的社會，而是充滿高度不確定性與危機的社會，政府在災害防救工作所扮演的角色，不應只是沉醉科學萬能與科技防災之迷思，災害防救是一種高度科際整合之學問，不僅需要客觀的科技知識，亦須要在人文社會面向有相當大的關注。當代各項公共問題多牽涉到「共同行動」與「共受或分擔風險」(shared risk)的問題，而政府與災害防救行動主體間如何建構社會互動介面與機制，便深深影響救災工作中各行動主體的互動品質與救災工作的成效。組織或政府最大的挑戰已不是承平管理，而是面對不確定性的管理，才能確保國家社會永續發展。政府必須為災害防救與危機管理建立一種新秩序，同時，做好災害防救工作已成為現代政府角色扮演之新倫理（鄭錫錯，2004：1；李宗勳，2004：2-3；宋筱元，1999：1-10）。

全球化效應下，科學專業性愈高、複雜度愈大，科學結果的不可預測性愈強，科學的不確定性副作用愈無法預見，危機管理就是思索如何將不可預見的不確定性(unforseen uncertainty)條理出可預見的不確定性(forseen uncertainty) (Gibbs-Springer,2002:1-2)。Ulrich Beck 在《風險社會》(1986)一書中，指出：風險與決定有關，每一個決定都有風險，因此負責任的決定，應考慮行為的即時、直接後果與遠程效應，亦即行為的後果，決策者的決定攸關全民的福祉，負責任的決定不能不評估風險。因此，危險的來源有時不是無知反而是知識。科技在疆界毀壞的全球化時代，風險因而全球化，世界風險社會已然形成(孫治本，2001)。筆者相當同意 Beck 的看法，危機確實多源自「知障」，是一種基於「大意之內的疏忽」或「過度的自信」之「自滿」與「局部化」心態正是危機意識最大障礙。幾乎所有的危機都蘊含著成功的種子與失敗的根源，若危機管理得當，就可以「化危機為轉機」；但危機管理失當，則可能造成民眾生命與財產的損失、機關名譽的毀壞等，因此，一位好的領導者應該是一位危機領導者，隨時與危機共舞，以化解危機對於組織與個人所造成的毀滅性。僅從全球化加速促成的第二現代性探討風險社會的形成樣貌與衝擊，繼而引介災害管理的新常態「弱點管理」的理論新典範，作為我們面對公共安全治理的新視野。

一、全球化的第二現代 - 風險社會

第一次現代化或簡單的現代化是以「階級」為最根本的組織型態，出現包括資本主義的掠奪式自利觀、自由主義無負擔的自我觀和個人主義非社會性的人權觀，均已受到倫理學、政治哲學與社會思潮發展的批判，愈來愈多的人參與非營利組織、投入公

益活動、發揮人與人間的相互關懷，對工業文明與風險的集體反省，重視共同命運、規範共識、社區公共參與的轉向，責任倫理的規範，普遍成為全體人類應當信守的道德。於是，個人具風險意識之責任倫理，必須強化並付諸行動，才能因應「風險社會」新的挑戰（顧忠華，2004：37）。而在全球化效應下第二現代性便是「風險社會」，僅說明如下。

（一）全球化的樣貌與特質

二十一世紀的最大特色，就是全球化，「全球化」乃指世界各地相互依存性的增加(Giddens, 1993 原著；鄭武國譯，1999：80)。全球化是當前涵蓋面最廣、影響最大、滲透最深、最突出的全球趨勢(朱厚澤，1998：1-5)。全球化帶來新的世界政治、經濟和價值秩序，衝擊著每一個國家，帶給每一個國家新的機會、新的挑戰、新的權利和新的責任。現代社會科學各學科都在觀察全球化的過程，公共領域行動者在可預期的未來將面臨一個全球化、資訊化與網路化的社會。關於全球化問題，激進的全球化主張如日本評論家大前研一，認為全球化是一種前所未有的現象，全球經濟的崛起、全球治理機構的出現、以及文化在全球的擴散和交融都被視為出現一個全新世界秩序的證明；溫和的全球化主張如德國 Beck (1996) 和英國的 Giddens (1993)，他們認為全球化的當代模式是前所未有的，全球的國家與社會正在經歷一場深刻的變革過程，努力適應這個相互聯繫更加緊密，但是非常不確定的世界；而懷疑論者如 Thompson 則批判全球化本質上是一個神話，掩蓋了國際經濟不斷分裂、國家政府依然強大的現實(薛曉源，2002：1)。這種對於全球化的多元視野與多元論證正是全球化的知識語境與研究現象。事實上，全球化的本質是什麼？對這個問題的把握決定我們究竟以什麼方法和視角去研究全球化問題。Giddens (1993，鄭武國譯，1999) 認為全球化的本質就是流動的現代性，流動指

的是物質產品、人口、標誌、符號以及資訊的跨空間和時間的運動；全球化促使時空壓縮，人類社會成為一個即時互動的社會，在二十世紀末以資訊和通信科技提供的新基礎設施根基，以及政府和國際機構所執行的解除管制與專業化政策的共同促動下，世界經濟才真正變為全球性，社會成為突然加速的社會（李宗勳，2003：1-3）。

Hood(1991：1-10)指出今日公共行政學者在「全球化」概念下，將遭遇領域模糊、控制與權力複雜的問題。事實上，當國家官僚體制的權力轉移到國際與無國界的領域中，權力的消失將導致國家政府辨別與控制力的衰微，這種官僚體系變遷與決策制定的重要角色經常被忽略。Farazmand(1999:509-522)指出在新全球秩序下的規範、制度、價值，已對公私部門的關係、政府在社會與經濟中的角色、政府改革的新視野、以及全球官僚體制的需求、公民社會與國家的關係等產生影響。面對著這個時代的政府治理困境，我們必須清醒地意識到我們正處在一個異常複雜的時代，面臨一個複雜的社會，政府更是這個複雜社會中最為複雜的角色之一，必須培養處理複雜事務的意識、辨識、選擇、控制與轉化能力。Giddens 所謂全球化即是流動的現代性之觀點正是尋求一種廣義的文化認同，就是關注全球化與在地化之間的互動，尋求一種信任的張力。全球化趨勢挾其快速的資訊化及相互效應化，各國均被整合到世界經濟體系中，成為重要的經濟體，隨著跨國經濟網絡的深化發展，促成國際事務交流的無障礙空間，尤其這種經濟環境的遽烈變化，促使民間經濟力量強大，相對地削弱國家對於經濟和社會的控制及管制力，這種轉變使得國家必須面對公、私部門之間界限逐漸模糊與私部門自主性逐漸形成的情形。越來越多的研究發現與事實證明，當前全球化、自由化的潮流下，全球經濟體系成形，國家的重要性不減反增，且國家為維持國內秩序或解決問題而干預民眾日常生活事務的情形越來越普遍，國家

職能也進一步細緻化與複雜化，以期成為具有競爭優勢的國家 (Savoie,1995；宋學文，2001：5)。僅歸納全球化較關鍵的特質如次（孫致本譯，1999：4-5；楊雪冬，2003：3-6；Beck,1999：1-10）：

1.全球化不能只被理解為民族國家間交互關係與作用的增強與頻繁，其持續改變了社會的內在性質，凸顯約定社會與政治之架構的問題，因為疆域原則已逐漸被打破與解除，愈來愈多經貿社會、工作生活形式，不在於依國家原則組織之「社會容器」中進行。

2.全球化除了被視為是社會的解疆域化，也改變了民族國家內部的凝聚狀態。越來越多事情不但同時發生，而且還發生於同一地。世界變得緊密不是因為人口成長，而是因為「文化效應」促使彼此接近。然而全球化也帶來弔詭（paradox）悖律，外來移民即使成為公民與鄰人，仍生活覩文化的遠方，保留陌生本質，甚至為曾離開「族群空間」的挾制。

3.大多數個人覺得缺乏因應力量，並非個人缺失的象徵，而是反映制度的無能。亟待重構現有制度間的關係，經由公眾的腦力激盪重新認知、型塑全球化的威脅與機會，破除「災難是意外的思想」，讓我們從一種實際進程與發展趨勢、一種觀念影響力出發。讓全球化是一個多向度、是統一和多樣並存、是一個不平衡且帶點衝突的發展過程、是一個觀念更新和典範轉換的過程。

（二）第二現代性 - 風險社會

Beck(1986)發表「風險社會－通往另一種現代之路」而聲名大噪，他指出在第一現代中是以西方啟蒙「理性」、單純的線性演化、以「階級」為基礎的組織型態級制度建立；而在第二現代中所凸顯的是個人化與全球化同時呈現的雙重弔詭，第一現代化的理性帶來了正面功能，卻也同時孕育了非理性與反功能的溫床，而這些正是製造風險與不確定的罪魁禍首。也就是說現代性本身便是一個「風險文化」，風險不只是現代科技的構成部分之一，也深值

於現代的社會組織與系統之內，尤其在全球化影響下，現代風險不受任何國界限制，使得全人類成為真正的「命運共同體」或「風險分擔」，風險的外部化加深風險的威脅，風險的管理需要透過系統間協調與互通、更具社會性的責任倫理重建，如何從社會性與個人化的交融與平衡，藉由「再道德化」促成以「連帶式個人主義」(solidary individualism) 取代過往的「功利式個人主義」(utilitarian individualism)，此一風險倫理議題所強調的是個人與組織對「社會」責任的加重 (Beck,1996；顧忠華，1994：63-65)。

在風險社會中，公眾處理的危險到處可能出現，隨時帶來破壞、引起注意，使人驚慌害怕、混亂迷惑，而人類又必須日復一日的生活在各種例行的運作之中。風險社會意味著「過去」失去其對「現在」的決定權，取而代之的是「未來」，亦即不存在的、虛構的、想像的事物，成為現實經歷與行為的原因 (孫治本，1999)。談論風險，在於發現實際的缺失，迅速鞭策「現在」謀求對策，以快速前進。未來危機產生的陰影，其威脅性愈大，風險所引發的震驚愈持久，面對現代公民社會，必須強化有效的危機管理機制作為因應。風險社會中的倫理問題，必須考量如何使行動者及其組織透過認知、學習、溝通等過程，加強對行動決策的責任感，在福國利民的前提下，朝向「互利」、「共生」之目標努力，對趨避風險有加權的倫理要求 (鄭美華，2004：20-25)。

風險(risk)的概念不侷限於實體危害，還包括主觀心理狀態，所以即使客觀的「危機」不存在，只要人們認定可能受到危害，心理就會產生恐慌與焦慮，人類目前對安全與健康或穩定的追求。已構成心理需求的重要層次。風險社會較諸後現代社會、後資本主義社會更能凸顯現代人的兩難處境，人們對安全的需求極為迫切，甚至不惜犧牲經濟成長或科技進步，以換取風險機率的減少。風險社會的風險倫理如何管理?然而風險有何倫理?它隱喻

面對風險時應表現出來的專業、態度與責任，這次總統大選的槍擊案的風險倫理應包括對生命的尊重、對民眾知的參與之資訊公開與提供、對處理程序的透明規範、對社會大眾的尊重等。這次槍擊案不僅是政府的危機也是人民的危機！²

(三) 風險倫理需要更多信任與反省

傳統的災變管理觀念，認為災害係損害事件的發生之後的處理過程，管理重點在發生後的「反應」面。現代社會的產業、人口、建築與設施密集，自然與人為災害的互動，形成災害鏈的潛在威脅。忽視民眾之需求與意見表達，將導致民眾缺乏參與，一則難以提昇民眾對災害防救的重視，再則養成依賴政府的習性，無法落實全民防災之理念。以往不同政府部門均將災害侷限於救災與消防，所能發揮的效果有限。因此必須改變觀念，災害不僅是單純的救災控制或管理政策之規劃與執行過程。其中法令的規範、計畫的準備、應變的執行與復原措施，包含防災計畫、能力評估、災害分析、能力維持、災害反應、復原工作及減災工作等，且須具備風險評估與整合性與回饋性之災害管理。災害防救牽涉到危機意識、政府行政、社會動員、民眾安全意識、法令與基礎建設等各層面，皆有賴於政府和民眾共同合作與維繫（鄭錫錯，2004：3-10）。長久以來，社會各界一直呼籲應建立全國性的災害防救體系，政府應持續地改善並提高災害防救的技術與能力，並結合各類型的災害救援團體、民間企業與非營利組織，在災難發生時能

² 有關風險社會的風險倫理如何管理以及風險有何倫理等問題，在由「中華國家競爭力研究學會」於2004.04.17假公企中心西側禮堂舉辦的「現代政府與企業風險治理之新視野與新知識」研討會中，包括由筆者發表之「以『安全社區』建構共受風險倫理之研究」與鄭美華教授發表「災害風險之主觀、客觀評估與風險倫理之研究」兩篇論文，引發台北大學陳金貴教授、元智大學王秉鈞、政治大學吳秀光教授、中華經濟研究院承立平教授與行政院第六組陳德新組長等熱烈對話與探討，並一致認為風險倫理的評估的確是危機管理的前提，冒風險（take a risk）即隱喻作最壞的打算而作最好的準備，透過風險認知的評估可以對不確性的機率與影響值進行較理性的管理，讓原先無法或難以預見地^步確定性轉化為可以預見的不確定性。

在第一時間內動員並提供各類型的救援工作。災害防救或危機管理應是全民與政府的共同責任，這些行動主體有必要重新分派災害防救的責任，而政府也有義務將災害防救或危機管理的觀念與價值觀深植於社會當中，除持續投資各項救災防災的軟硬體設施外，並透過正式與非正式的管道增加與民間社團組織的互動，提供民間社團組織參與各項防災救災行動的誘因，並建立起互信、互賴、互惠的良好基礎。

Lowndes & Skelcher (1998: 318) 指出治理結構乃社會過程的結果。政府對建立與維繫而災害防救體系時，適當的治理模式不應是「由上而下」、講求權利與義務的科層治理模式，或以契約、財產為基礎的市場治理模式，相反地，應建立政府與社會團體間的夥伴關係 (partnership)，經由正式與非正式管道進行溝通，參與救災體系的所有成員是建立在信任、互賴、承諾的基礎之上。「新治理」(New Governance) 從社會互動的觀點，強調政府與社會的互動 (government-society interactions)，政府不應是獨立於社會之外的控制者，而是政府與社會互動之更大架構中的參與者 (李宗勳與鄭錫鏞，2001：16-18)

綜上，顯見由於政府治理因素的變遷，例如，私部門介入公共事務日深，成為政府可資利用之策略性資源，而且隨著市場及網絡觀念的普及，已擴大了政府社會治理的途徑選擇空間，對當代政府的治理模式產生莫大的衝擊。從鉅觀的角度，災害防救體系的建立無法完全依靠政府的力量，必須將社會（民間）力量納入其中，方能克盡其事；以微觀角度而言，當發生緊急災變時，由災變的通報、救援團體的動員、救援行動的展開到災後的重建等，無論是相關規範的制訂及救災經驗的累積，皆成為以後依循的處理模式。而災害防救的責任應由政府組織與非政府組織（非營利團體）、民眾自組織(如社區)等共同承擔，以重新建構政府與公民

社會的關係。因此，政府應發揮指揮全局、整合民間資源、提高救災能力等功能，引導社會上各類型的團體組織（如非政府組織、社區組織等），透過網絡與合作機制的建立，始為完整且健全的災害防救體系。

本文以為在論述政府部門間的風險治理時，本研究需要瞭解到現行災害防救體系的各政府部門間的防災搶救知識與實務經驗是否彼此分、擴散交流，以檢視政府防災體系間是否「守望相助」、是否已具組織管理倫理的雛形，否則將不足以帶動或感召民間「守望相助」暨落實社區生活公約，也不容易在政府與社區間建立具平衡關係的共受風險倫理；此外如果災害防救的科技知識或政策理念無法在政府部門間交流分享，民眾所接受到的「災害防救知識」也可能只是隻字片語或「本位主義」偏狹之見。危機就是轉機，過得了、了不得，過不了、不得了，公共安全教育應透過「知識管理」擴大分享，進行整體制度化與知識化建構，促成決策倫理、執行願景與經營意志。危機是一種「公共財」屬性，故具有「共受風險」或風險分擔特質，關鍵在於(一)有無特定事件發生，(二)有無特定組織或成員擔當初始成本，(三)長期維繫之獎懲機制。也就是特定的事件發生下比較容易引起公共關注，其次當有組隻或個人願意義無反顧承擔先鋒部隊積極投入遞情況下也才比較有可能受到重視，最後則是是否有明確的獎懲機制才足以促成長期維繫，避免搭便車的投機行為。此外，可能延生的困難有外部危機內部化(改變內部權力關係)、內部爭執外部化、政治組織任期制(利弊互見，只使用不維護)等，這些都是在探討風險管理與危機管理的重要議題。

二、災害防救「弱點管理」的新視野

一九七九年由美國「聯邦緊急事務管理總署」(FEMA)推展的全盤型緊急管理(Comprehensive Emergency Management)理念崛起，它是結合著減災(mitigation)、整備(preparedness)、反應(response)、復原(recovery)等行動以及包括許多來自公部門、私部門及非利益團體的行動人員，全盤型緊急管理企圖從觀念上結合每一種的危害、階段及行動人員使緊急管理能符合因時因地制宜之需(Godschalk, David R.,1991:145)。然而這種在「人定勝天」的觀念下所推演的災害防救政策逐漸受到環境變遷所衝擊並產生典範遞移，本節將依序介紹在全盤型緊急管理之後，被討論與採用的包括災害防禦型社區(The Disaster-Resistant Community)、災害回應型社區(The Disaster-Resilient Community)、永續發展和永續危險減輕(Sustainable Development and Sustainable Hazards Mitigation)等災害防救的理念與主張。本節將回顧上述的每個觀念和檢視他們相關的優點。然而，本節也將指出這些研究可能是不完全且不切實際的。因此，本節將回顧和改寫 McEntire 在無懈可擊發展(invulnerable development)上的著作並建議採用全盤型弱點管理(Comprehensive vulnerable Management)(McEntire, A. David, Fuller, Christopher, Johnston, W. Chad & Weber, Richard, 2002: 267-281；李宗勳與章光明，2003：4-10)。這種由理性認知的「全盤型緊急管理」反省到專家系統的有限性，代之以「全盤型弱點管理」的災害與風險防救，凸顯了第二現代逐漸透過反省性的現代化，瞭解到公安安全管理需要在「社群」(community)中重建集體學習的互動倫理。

(一)「全盤型緊急管理」

「全盤型緊急管理」在 1979 年浮出檯面，企圖在概念上要和危險、階段、和有關行動者的緊急管理合作。也就是要全面性的

涵蓋整個危機的處理行動。對此，我們不妨先檢視現代災害是依據災害四個相關聯的假設而來，包括（1）脆弱度（vulnerability）會持續增加；（2）增加的脆弱度，使強調減災（Mitigation）的觀念改變；（3）增加的脆弱度，需要透過改善整備（preparedness）與規劃措施（planning measures），使回應（response）與復原（recovery）的運作能更有效率來加以防範；（4）我們可以減少許多災害，但無法消滅所有的災害（McEntire, A. David, Fuller, Christopher, Johnston, W. Chad & Weber, Richard, 2002: 268-269）。有鑑於此，脆弱度逐漸被整合為現行政策與計畫的一部分；而 Geis（2000：152）說任何事情是相互關連的，因此全盤化整合的途徑是必須的，現代的災害管理必須重視脆弱度，並整合為全盤化的觀念以利計畫規劃與政策制定，以免陷入危機處理與預防的陷阱，危機處理與預防的最大陷阱就是「主觀」與「局部化」。

（二）「災害防禦」與「災害復原」社區管理

針對「全盤型緊急管理」的缺失，美國聯邦緊急管理署（FEMA）於一九九六年提出的國家減災策略（National Mitigation Strategy, 1996），特別以「建立安全社區夥伴關係」作為國家減災策略最主要工作之一。強調社區在「災害防禦」與「災害復原」管理的能力。該兩個社區管理的理論有助於吾等基於「災害可以預防」的概念，認知到自然災害事件經常會發生，故要致力於防禦與復原工作；重視與災害有關的文化、心理、經濟等災害防禦型社區忽略的各種社會現象與學科，也因此引起除了自然科學及工程學家外，社會學家、經濟學家、人類學家及心理學家也對災害復原型社區的概念感到興趣（Armstrong, Michael. 2000: 138-144）。

然而也因為該兩個理論大多只關注於與自然環境有關的重大災害事件上，並未如全盤型危機管理會考慮社會、公民及科技引起的災害因子，致未能全面含括緊急管理的每一功能區域。相關

概念比較強調社區的防禦與復原，卻相對的忽略了社區本身的弱點檢討與補強，因此災害防禦型社區典範之價值再度引起爭議。

（三）永續發展和永續危險減輕

永續力（Sustainability）係指一個區域在沒有外力援助時對重大事件帶來的損害、生產減少及生活品質降低等能夠忍受與克服的能力，因此永續型危害減輕與災害防禦的概念關係密切。Mileti 認為對自然災害的新思維，就是要認知地球與社會制度間複雜的面向，以及地方活動與全球化間的互動，負起危害與災害的責任，對不確定與非預期的結果預行處置，要拒絕短程思考才能更清楚的瞭解災害事件對社會力量的衝擊及運用持續發展的原理（Mileti, Dennis S., 1999:26-30）。永續型危害減輕的好處，就是它提供了災害的研究方向及有效降低災害的程度，其缺點在於它不是全盤永續型危害減輕典範，充其量為全盤型緊急管理的延伸罷了。如同災害防禦與災害復原型社區管理的概念，永續型危害減輕的概念並不是全盤型的途徑，只是與自然災害有關，對其他的災害因子卻輕忽了，往往對一、二種功能區域特別關注卻忽略了其他功能區域，此外對於大多數與災害有關的變數與學科亦忽視了災害脆弱度的重要性。

（四）無懈可擊的發展

鑒於災害防禦型社區、災害復原型社區、永續型危害減輕的缺點，學者因此提出無懈可擊或免除攻擊的發展（invulnerable development）的概念，而 McEntire 認為脆弱發展是一種透過缺點降低與能力建立，以減少緊急與災害的頻率與程度之過程

(2000:58-61)。為了追求這些目標，因此，脆弱發展的概念係指：改變有關災害之文化態度、發展的實施與脆弱度的降低相結合、建立緊急管理機制。無懈可擊或免除攻擊的發展模型能夠明確且直接的發現脆弱度的存在，且以全盤型的觀點處理災害問題，McEntire 認為脆弱發展大多數結合與災害有關的危機因子、功能區域、行動者、變數及學科。其能力發展建立在預先的減災研究及防範行動上，它保有全盤型緊急管理的全盤途徑。然而儘管它強調免除攻擊的發展是一種過程，在概念上可能被誤解為可以做到萬無一失、沒有災害的一種狀況；其次為發展一詞易使人感到混淆不清，因為發展常被詮釋為經濟成長或官僚機制的合理化；這些定義上的問題乃是此模式的一大障礙 (McEntire, A. David, Fuller, Christopher, Johnston, W. Chad & Weber, Richard, 2002: 272-273)。在 911 事件後，這種「無懈可擊」的發展理念更受到質疑與挑戰，若是逐漸改為如何從全盤的弱點中進行管理，可能較為務實。

(五) 全盤型弱點管理

美國九一一事件後，全盤型弱點管理典範出現，以取代無懈可擊發展的概念，全盤型弱點管理被界定為達成降低緊急與災害頻率與程度為目的之全盤及整合性的活動，其價值、決策及政策係依據對自然、社會與組織環境之缺點及能力評估的結果而形成，因此能夠確認及降低所有類型的災害脆弱度。全盤型弱點管理一方面不會被簡單化的詮釋為免於災害，另一方面，此種典範值得考慮，因為它持續強調脆弱度與災害的危機因子、功能區域、行動者變數及學科有相關。全盤型弱點管理對於典範是有利的，因為他和緊急管理的四個功能區域有關聯，並掌握會對所有類型的災害造成衝擊之脆弱度因子，因此在減災方面，強調規劃與減災；在整備方面，利用與災害有關的資源以降低社區的災害脆弱

度；在回應方面，充分授權並建立公私協力的概念，以增加回應者的能力，進而減低對救援行動的依賴；在復原方面，在於災害救援與地方能力的建立。而府際合作及私部門的積極參與，使得危機管理在減災、整備、回應、復原等四階段功能能有效發揮，因此，全盤型脆弱管理是以全盤且整合的態度處理災害問題（McEntire, A. David, Fuller, Christopher, Johnston, W. Chad & Weber, Richard, 2002: 273-277）。

（六）綜合分析 - 「弱點管理」災害防救新常態

當前學者所說的典範移轉可以促進了解和減少災害。相關新的研究都是奠基於全盤性的緊急管理的既有認知上，而逐漸發展出災害防禦的社區管理、災害回應的社區管理，永續發展和永續危險的減輕，和無懈可擊的發展的概念，每個都擁有相同的強度，但是仍然有其缺點存在，且彼此會相互牽制。而這些理論的探討與分析則促成了全盤性弱點管理概念的產生場景，這個理論與概念提供了很多優勢，例如他有明確的關聯，和觸媒、功能區域、行為者，變項和災害的相關規則有關。

全盤性弱點管理的概念為災害的學術研究和管理做了很多事。例如，全盤性弱點管理可以幫助整合找到各個有關災害弱點看法的不同原則。全盤性弱點管理同樣的擴大災害研究領域，因為從自然和社會環境兩者間互動而決定弱點的程度有很多的因素。特別的是，全盤性弱點管理的概念可以幫助未來的學術產生一個全面且清楚的地圖，就如其建議需要調查造成風險和敏感性的因素，促進抵抗力和彈性的特質，責任和能力的複雜相互影響。也因為全盤性弱點管理明確的關心弱點，他可以提供大量的變數去測量。本文初步發現全盤性弱點管理的新視野已逐漸成為災害防救政策領域的研究典範，或許更恰當的 --- 稱為「災害弱點管

理」，而這種「災害弱點管理」也將成為 911 事件後的一種新的常態。這種新的視野與新的常態觀落實在國土安全時，除秉持聯邦緊急管理總署（FEMA）提昇災害防禦型社區（Disaster-Resistant Community）的概念把焦點置於事前的危機減災作法外，為了降低脆弱度的發生，依循無懈可擊發展或全盤型脆弱管理的理念，建立一套全盤型的國家事件管理系統(Comprehensive National Incident Management System)，供聯邦、州及地方公共安全組織據以回應恐怖事件與自然災害。在 911 後，為了防範境內之恐怖攻擊，降低基礎建設的脆弱度與易毀性，其危機管理之研究典範逐漸採取「全盤型弱點管理」。

這種將弱點管理視為係危機管理的常態之新視野，在面臨 SARS 病毒傳染侵台也獲得相當印證，讓國人充分了解到我們人類需要有與自然界維持平衡互動的關係，要避免 SARS 的侵犯不僅止於隔離，更需要從生活習性、互動接觸模式、社會集體規範與風險分攤等制度與文化層面進行強化。

表一：災害防救典範的比較表

	全盤型 緊急管理	災害防禦型 社區管理	災害復原型 社區管理	永續型 危害減輕	無懈可擊型或 全盤型脆弱管理
危害或 危機因 子	自然、生 化、科 技、人為	自然	自然	自然與科技 至最低的程 度	自然、生化、科 技、人為
階段或 功能區 域	整備與回 為主	減災	復原與減災 至最低的程 度	減災與復原	減災、整備回 應、復原
行動 人員	公部門 (緊急管 理者與第 一回應 者)為主	公部門(都 市計畫員 與工程師) 為主	個人及團體(從 事復原的公、私 及非利益部門) 為主	都市計畫 員、工程 師、保險公 司、非政府 組織、環保 人員及公民	大部分以公、私 及非利益部門的 團體及公民為主

類型	自然為主	自然為主	社會與自然	自然與社會	自然與社會
學科	社會學與公共行政學為主	地理學與工程學為主	物理學、社會學及經濟學為主；地理學與工程學為輔	地理學、工程學及環境科學為主；人類學、經濟學及社會學為輔	科學的軟、硬體，傳染病學及其他醫學

資料來源：參考 David A. McEntire, Christopher Fuller, Chad W. Johnston, and Richard Weber, "A Comparison of Disaster Paradigms: The Search for a Holistic Policy Guide," *Public Administration Review*, 2002, Vol.62, No.3:281. 繪製。

參、國外實踐經驗檢視 - 風險分擔

有關國外檢視部份僅引介與我國災害防救體系比較緊密關聯的美日兩國體系，尤其將強調美國 911 恐怖爆破後的國土安全策略以及日本重視結合民間災害防救協力的經驗，另外將同時橫向比較澳洲、新加坡與瑞士在民防、災害防救與全民防衛動員上的連結機制特性，俾據以作為我國在檢視相關災害防就與安全體系間橫向協調與連結的合理性之策進參考。

一、美國國土安全防救災策略

有關美國「聯邦緊急管理總署」如何推動社區加入第一線工作的經驗，可追溯至美國聯邦緊急管理總署（FEMA）於一九九六年提出的國家減災策略（National Mitigation Strategy, 1996），特別以「建立安全社區夥伴關係」作為國家減災策略最主要工作之一，強調社區在「災害防禦」與「災害復原」管理的能力。美國有鑒於聯邦、州及地方對發生在國內之災害防救已具規模及基礎，然

而對於恐怖主義威脅之處理，卻苦無單一的機關專責國內之安全事宜，特別是一九九三年世貿中心爆炸案、一九九五年奧克拉荷馬市聯邦大樓爆炸案及東京地鐵沙林毒氣攻擊案的發生後，引起熱烈討論在既有「聯邦緊急管理總署」(FEMA)之外另行成立專責辦公室的必要，而九一一事件更凸顯出成立「國土安全辦公室」(The Office of Homeland Security)的迫切需要。其後又因為「國土安全辦公室」的權限與資源不足以統合聯邦相關部會，遂又成立實質性的內閣級之國土安全部，以利於國會監督。

(一) 後 911 美國對政府機關加強安全維護之經驗

美國九一一事件後，全盤型弱點管理典範出現，以取代全盤緊急應變的概念，全盤型弱點管理被界定為達成降低緊急與災害頻率與程度為目的之全盤及整合性的活動，其價值、決策及政策係依據對自然、社會與組織環境之缺點及能力評估的結果而形成，因此能夠確認及降低所有類型的災害脆弱度。持續強調脆弱度與災害的危機因子、功能區域、行動者變數及學科有相關，取代過往「損害控制」。強化：FEMA 置焦點於事前的危機減災作法外，為了降低脆弱度的發生，依循無弱點發展或全盤型脆弱管理的理念，建立一套全盤型的國家事件管理系統 (Comprehensive National Incident Management System)，供聯邦、州及地方公共安全組織據以回應恐怖事件與自然災害，在九一一後，為了防範境內之恐怖攻擊，降低基礎建設的脆弱度與易毀性。

1.安全危害共受風險的防處理念

社會安全不只是建立在個人個別的作為上，而是建立在集體行動的基礎上。個人是否能夠有效做好防疫工作，和社會是否提

供足夠的支持有密切的關聯。因此，每個人都應在自己所身處的社會網絡中扮演一個組織者，動員者，或參與者的角色，主動的參與社會安全的建立，畢竟沒有社會安全就沒有個人安全，幫助別人就是幫助自己。「共受風險」所包括之系列政策問題，完全無法適用於傳統之政策分析及規劃觀點，其性質為互依、動態及不可預測的「集體問題解決行動」。

2. 國土安全防護的防救災策略

- (1) 成立新機制統合協調國土安全、防救災權責，加強基礎建設安全等重要作為，以有效防範、因應與處置恐怖攻擊事件，並強化重大天災、瘟疫、人禍事件暨維護與促進商旅經貿流通。
- (2) 連結動員社會資源力量，結合各州、地方、民間企業及人民力量等籌組志願組織，以增加本土安全防護之能量。
- (3) 強化訊息提供、資訊分析與基礎建設維護。

3. 國土安全制度的機制創意

戰略思維並非僅侷限於反恐單一目的，而係將增強災難處理、邊境管制、運輸安全等目標亦納入考量之中。換言之，美國推動國土安全的戰略思維、實踐面向、策略途徑，包括機制架構的建構與統合、組織效能的提升與強化、資源運用的協調與整合等實踐經驗，應有可供其他國家參考和借鏡之處。

(二) 國土安全制度的機制創意

美國政府建構國土安全機制及提升能力之作為，主要目的係基於國境內部反恐之需要，尤其是針對類似「九一一」事件之衝擊與影響，抑或其他國際恐怖主義運用核生化放射性大規模毀滅性武器發動恐怖攻擊之可能損害與威脅，而加強其反恐情蒐預警、預防準備、危機處理、因應處置之效能。不過，為爭取國會

及社會的認同與支持，同時藉機整合與提升各級政府對於重大天災急難的預防與救助能力，尤其是人為災難事件的處理成效，美國政府於規劃國土安全架構及能量時，其戰略思維並非僅侷限於反恐單一目的，而係將增強災難處理、邊境管制、運輸安全等目標亦納入考量之中³，換言之，美國推動國土安全的戰略思維、實踐面向、策略途徑，包括機制架構的建構與統合、組織效能的提升與強化、資源運用的協調與整合等實踐經驗，應有可供其他國家參考和借鏡之處。

對於我方而言，目前災害防救、民防、全民防衛動員三大體系分由內政部之消防署及警政署、國防部負責推動，雖各司其職，然相互間之權責劃分及任務分工並不充分明確，體系間之聯繫、協調及合作關係亦未完整建構，災害防救未能有效結合民防與全民防衛動員機制，基此，思考如何提昇我國災害防救體系與能力，即可參酌美國整合相關機構，結合民力，建構國土安全部之體例與經驗。

二、日本政府專責災害防救體系

災害防救相當有績效的日本，是我國防救災體系的主要參考藍本，「災害防救方案」即師法日本的災害防救體系。日本自古即以村里為單位，居民於消防、水防等防災活動相互支援行之已久，1945年以來，消防法、消防組織法及水防法等整備需求，更促使以村里為單位之地方公共防火活動得以立法，復鑑以1959年伊勢灣區颱風造成35,000人死亡，遂加速於1961年訂定「災害對策基本法」，明文規定有關防災的行政職責，分由中央政府與辦公處

³ Congressional Research Service, Homeland Security Office: Issues and Options, RL31421, 20 May 2002.

所、都道府縣、市町村等負責擬定地區防災計畫及實施防災活動。1995年1月17日阪神大地震後，才警覺緊急應變機制不足，而於同年底完成修法，增設重大災變對策總部與現場對策本部。

（一）防災體系健全完整

日本的「防災局」、「防災監」與「消防廳」與「消防課」分立各司其職，並在2000年完成的中央政府組織再造，將國土廳、運輸省、建設省與北海道開發廳合併為國土交通省。國土廳內的防災局則被提昇至直屬總理大臣地內閣府內，並於內閣府內設置有負責防災的大臣「防災擔當相」，充分顯現了日本對防救災的重視，以及防救災工作時屬跨部會、領域以及具備需要充分協調與相互支援之業務特性，因此負責災害防救之較高層級、專責機構是不可或缺的。這種重視災害防救的現象，在日本的地方層級（縣與市町村）防救災體系亦可明顯的察知。日本在中央與地方均設置專責機構「防災局」與「防災監」負責災害防救的作法值得我國仿效。

（二）民間防災單位充沛

日本有很多民間防災單位，如交通運輸基金會、檢定協會、防災研究所、防災中心等等，皆本於協助政府執行防災工作之理念，分布全國各地，並針對本身的專長，指導民眾及配合政府推動防災事宜。日本災害緊急救助系統顯示從災害發生的瞬間開始，與民眾最接近的「自主防災組織」是最符合社區主義自覺自救精神，往往能立即發揮救援作用，惟若於各級救災組織設置，則需要大量的物力和人力，故必須整合有關自治團體以及國家的支援體系，提高防災意識和技巧，準備相關的配備，並強化網路聯結的功能，這個流程是唯一能將突發災害減到最輕的捷徑。各級政府均有專責

單位「防災局」、「防災監」辦理防災幕僚作業，消防單位「消防廳」與「消防課」只負責火災搶救工作之督導、聯絡、協調或執行。

日本雖為中央集權國家，在「緊急災難管理」過程中卻也賦予了地方政府相當大的自主空間。與其說此次震災的「應變」與「復原」政策是由中央政府所主導，倒不如說中央政府是幕後的推手，給予地方政府穩定的財政支援，使其能無後顧之憂地從事具體的地方建設規劃工作。中央與地方政府各司其職的結果，反映在救災過程中是功能的互補與資源的互濟，如此的府際關係的確值得我國政府學習。

綜上而言，市町村階層的防災活動最受重視，此乃自古以來一脈相承之社區傳統，從災害發生的瞬間開始，與民眾最接近的「自主防災組織」是最符合社區主義自覺自救精神，往往能立即發揮救援作用，惟若於各級救災組織設置，則需要大量的物力和人力，故必須整合有關自治團體以及國家的支援體系，提高防災意識和技巧，準備相關的配備，並強化網路聯結的功能，這個流程是唯一能將突發災害減到最輕的捷徑。各級政府均有專責單位辦理防災幕僚作業，消防單位只負責火災搶救工作。

三、其他國家的實踐經驗

僅再簡介澳洲、新加坡與瑞士等三個各具特色的災害防救實踐經驗，藉以分析其防救典範遞移及運作經驗（張中勇、洪文玲與李宗勳，2003：62-88）。

（一）澳洲由國防部掌理災害與民防事務

澳洲將民防定位為國防戰略的一環，並由國防部掌理有關災難處理與民防事務，且以國際法為其民防理念依據與任務範圍；在工作執行上，仍然以各州與地方的急難管理機制為主，並強調與地方上所有和災難處理以及民防事務相關的資源相結合，若有不足，再由中央協調整合其他地區有關災難處理與民防的資源進行協助。

（二）新加坡將消防署併入民防署內

新加坡民防由早期的協助維護治安功能，逐漸轉向災難處理與急難救助為重，並與消防隊整合擔任救火、救援以及緊急搶救送醫任務、管制與執行防火安全法令，不過仍然維持國防有關：提供民防避難處所以保護人民安全、運用公共警訊系統以提供早期預警、執行公共教育宣導計畫等民防作為的重要設施，並未因時空環境變遷、組織功能調整等因素而全然忽略民防建設及其重要性。且將消防署併入民防署內，民防署在全民防衛中擔任著民防計畫的先鋒。

（三）瑞士以災害防救為主體的新民防概念

在大規模戰爭威脅陰影幾近消失下，瑞士民防除仍然延續防空避難等傳統任務外，漸以天然災難處理、緊急危難救援、醫療救護照護、地方社區公益工作等人民防護意義更為廣泛的民防活動為主，並與消防、警察、公用事業、醫院急救醫療以及各級政府民防專業專任人員、甚至和外國類似機制組成急難處理體系，共同擔任救災、救難、救護為主的平時民防工作。

四、小結

在災害防救機制方面，美國、澳洲及瑞士均屬聯邦制國家，防救災工作係由聯邦及各州、地方政府共同擔任，並由聯邦政府設立一中央機制，負責災害防救之通報、聯繫、協調、支援與統合事項，美國於九一一事件後，將「聯邦緊急事務管理總署」納入國土安全部，進一步統一有關天然及人為災害之防救工作事權，澳洲之「澳洲急難管理局」仍隸屬於國防部之下，結合防救災及國防安全之考量，瑞士「聯邦民防局」逐漸重視民防在災難防救應變之角色與作用，並與澳洲體例近似，亦即，將民防體系與消防、警察、緊急醫療救護、公用事業、民間公益慈善組織等相結合，建構國土安全救護網絡與能力。其他國家如日本、新加坡，亦普遍重視災害防救體系之建構與能力提升，日本一直是台灣發展災害防救機制與效能之學習對象，重視中央統合與地方協調，分工合作共同防救災，新加坡防救災體制小而精實，民防署亦將民防與消防相結合，擴大公共安全防護之理念與範圍。

不管是聯邦制與否，均顯示公共安全管理，尤其是災害防救或反恐機制均逐漸強調第二現代「風險社會」主張的以「社會連帶」、「責任倫理」、「集體性風險分擔」的共享治理。過去政府部門提供的公共服務幾乎是屬於「公部門領域」的事務，與私部門處於分裂分治的互動關係，亦未有資源整合的理念、動力、文化和機制。現代的公共管理，尤其是公共安全治理注重組織內部的社會建構，使公共組織更具與外部環境調適和結合的親和力。相同的，現代化私部門的經營必須注重與民眾和政府互動，即所謂的私部門運作的「雙重公共性」(duality of publicness) (Willcocks & Harrow, 1992:xvii) 公、私部門在提供公共服務時必須瞭解，經營者並非重要關鍵，而是民眾的高度支持與協力合作的精神與行動。這種社會連帶、公私協力的共享治理將是我國未來公共安全的策進目標。

肆、我國災害防救組織及資源之整合現況

相對於美國 911 恐怖爆破與日本阪神大地震後強調公共安全治理機制的重建經驗，我國現行公共安全治理中救災機制包括災害防救、民防與全民防衛動員三大體系的組織與資源的衝擊與相關具體整合作法之芻議，僅分別從政策面、法制面與執行面三個面向逐一探討（張中勇、洪文玲與李宗勳，2003：180-198），其他國家安全的相關議題與機制，基虞篇幅與個人研究視野限制暫不於本文探討。

一、總體公共安全管理體系

筆者參與研究從實務機關的座談可以發現當前「災害防救體系」、「民防體系」及「全民防衛動員準備體系」有關平時減災與整備工作之協調及聯繫機制，三法之間於災害防救組織及民防組建、全民防衛動員業務推行上，確有形成部分疊床架屋、連結不夠、聯繫不足、協調不週、相互期待的現象。是以，現行災害防救法所規範之機制建構與體系規劃，如何配合上該二項法律加以結合、整合與運用，以健全災害防救體系，強化災害急難之防救能力，確為當前強化我國公共安全管理的迫切課題。目前亟待確立建構應以如何讓三大體系的「三合一」整合從會議形式，逐漸調適落實至聯繫、演練、支援及緊急防救災的共同參與。

行政院政務委員胡勝正與許志雄於去（2003）年七月八日假國防部後備事務司，邀集教育部、內政部、經濟部、警政署、消防署等機關，召開「全民防衛動員與危機管理運作機制結合」研討會，會中針對下列議題研討並獲致結論，與防救災三大體系有關的要點如次：

(一) 有關「我國現有的災難應變體制係依事件不同性質採專責分立原則建構，亦即災害防救、傳染病防治、核子事故應變、反恐等各成系統，未來的災難應變體制是繼續分立體系？或有改變之必要？」議題之結論：

- 1.由於現行災害防救、傳染病防治、核子事故應變、反恐等各種災難應變體制，係因應事件不同性質而作設計，各有其功能考量；且各種災難未必具有多面向的性質，例如單純的水災、重大火災，依災害防救機制因應即可，無需啟動傳染病防治、反恐等其他機制，因此為來災難應變體制仍宜以分立體系為原則。
- 2.惟若災難具有多重面向性質，或是災難的肇始原因不明，例如大規模的傳染病可能因生化戰而起，進一步影響到經濟社會活動或民眾恐慌時，各分立機制可能不足因應。針對此種「複合式危機」，政府部門應研擬各分立體系之聯繫、協調、轉換與資訊通報程序，於二個月內研擬建議方案呈報行政院。

(二) 有關「目前全民防衛動員準備法、民防法及緊急醫療救護法均可作為災難應變之輔助機制，這些輔助機制與各系統如何妥善配合及接軌？」議題之結論：

- 1.目前各分立災難應變機制與全民防衛動員準備法各有其計畫體系與動員體系，兩者應尋求整合。全民防衛動員準備方案及分立計畫中，應包括各類災害應變之動員準備方案與計畫，其內容與災害防救基本計畫、業務計畫、傳染病防治計畫等應整合協調，使全民防衛動員準備體系真正發揮支援災害防救之功能。請國防部協調各動員準備方案主管機關檢討現有動員準備方案及分立計畫，是否已擬妥支援各種災害防救之具體規劃，並將檢討結果提報行政院全民防衛動員準備業務會報九十一年工作檢討會。
- 2.現行法律僅有災害防救法與 SARS 暫行條例中，有結合全民防衛動員準備體系之規定，傳染病防治、反恐法草案則未作規定。⁴行

⁴ 2003 年 11 月疾病管制局提出傳染病防治法修正案，其中擬規定，國內發生新感染症，並

政命令則僅有內政部會同有關部會依災害防救法第十五條規定訂定實施辦法，其內容尚待充實。相關法制檢討作業，各主管機關應於會後一週內檢討完成，並請行政院法規會彙整，提報行政院全民防衛動員準備業務會報九十一年工作檢討會。

3.其他如民防體系、緊急醫療體系與全民防衛動員體系緊密結合，請內政部、衛生署會同國防部研擬具體建議方案，並請行政院第三組彙整，提報行政院全民防衛動員準備業務會報九十一年工作檢討會。

(三) 有關「現行災難應變統合協調機制如何強化？因應災難事變之各種會報、小組、中心是否能發揮統合協調功能？」議題之結論：中央災害防救會報與行政院全民防衛動員準備會報兩者是否可以整合，請國防部會同內政部於兩個月內研擬建議方案呈報行政院。

(四) 有關「如何強化中央與地方一條鞭的應變機制？現有的法規中有哪些中央可以介入地方災難應變處理的規定？相關規定是否得以滿足現實需要？如有不足，應增加哪些機制？」議題之結論：現行法規中央與地方之垂直整合機制多有不足，請各法規主管機關於一個月內檢討完成，並請行政院法規會統籌協調。

(五) 有關「若發生生化戰爭，相關機制（如公共衛生系統）如何與生化戰應變機制協調、結合，俾力應變？」議題之結論：請行政院衛生署會同環境保護署、國防部參考與會各機關意見，就生化戰爭應變機制與災害防救、公共衛生體系與衛生動員準備方案之整合，提出專案報告，提報行政院全民防衛動員準備業務會報九十二年工作檢討會。

二、三大體系整合議題

(一) 政策面

首先、自九一一事件以來，各國對於災難防救之認知與準備已生改變，不再侷限於傳統之災害預防和搶救，取而代之的是，開始強調災害防救與危機處理機制之整合、複合式災害之計畫與應變（Disaster Management and Contingency Planning & Response），尤其是如何防制及因應恐怖攻擊之後果處置（Consequence Management），如美國政府即納入 22 個聯邦組織和專門機制，積極整建國土安全部，以強化國家對於災難預防、因應、搶救與復原之效能。

對於我國而言，在各種災害防救及緊急應變體系之檢討與調整方面，無論是繼續維持分立體系、抑或加以調整或整合，當前優先課題應係以健全「國土安全網」防護網絡為最高目標，並藉由政策制訂、修法立法、組織調整、加強訓練、落實執行等途徑，建立各災害（天災、人禍、核災、疫災、生化恐怖攻擊）防救體系（如災害防救體系、民防體系、緊急醫療體系、傳染病防治體系、核子事故緊急應變體系、反恐體系、全民防衛動員準備體系）⁵、甚至與國家安全情報系⁶間之連結，重新檢討災害防救任務垂直

⁵ 1.災害防救體系係依「災害防救法」建構，目的在健全災害防救體制，強化災害防救功能，以確保人民生命、身體、財產之安全及國土之保全，由內政部消防署為災害防救業務主管機關。2.民防體系係依「民防法」建構民防團隊，平時救災救護，戰時支援軍事任務，由內政部警政署為主管機關。3.緊急醫療體系係依「緊急醫療救護法」而建構，目的在健全緊急醫療救護體系，提升緊急醫療救護品質，以確保緊急傷病患之生命健康。4.傳染病防治體系係依「傳染病防治法」建構，目的在杜絕傳染病之發生、傳染及蔓延，由衛生署為主管機關。5.核子事故緊急應變體系係依「核子事故緊急應變法」（草案）建構，明定核子事故發生或有發生之虞，應即成立災害應變中心，並結合災害防救及全民防衛動員準備體系，進行各項防護行動，由行政院原能會為主管機關。6.反恐體系係依「反恐怖行動法」（草案）建構，目的在有效防治恐怖行動，維護國家安全，以內政部為主管機關。最後，

分工與平行協調，做好平時防救災資源調查與整合，建置災時應變協調與指揮，有效動員公私人力與資源，加強綜合編組與演練，並強化災害防救體系內之縱向通報、指揮、管控機制，及體系間之橫向聯繫、溝通、協調機制，從法令面接軌、從運作中統合、從演習中驗證，強調伙伴合作精神，發揮資源共享效能，相互協助增援，實施緊急應變，因應複合式危機之挑戰，維護民眾生命財產安全，厚實國土安全防護能力，方是重新建構未來國家災害防救與緊急應變體系所應努力與發展之方向。

其次，有關「現行災難應變統合協調機制如何強化？因應災難事變之各種會報、小組、中心是否能發揮統合協調功能？」議題，尤其是中央災害防救會報與行政院全民防衛動員準備會報兩者是否可以整合部分，筆者參與的研究小組建議意見如下：行政院災防會報及全動會報不僅均由院長主持，會報成員重疊情形非常嚴重，且兩者間之任務（災害防救）共通性相當明顯，皆以災害防救為主責或為輔助，在與會成員政務繁重，難以分心分身專注災害防救議題之限制下，為加強兩會報體系間之聯繫、通報、協調與統合關係，可先由幕僚聯合作業著手，建構資訊交流機制，並召開會報工作協調聯合會議，⁷經由政策制定面之聯繫、溝通與整合過程，尋求目標共識與政策交集，再將各體系之基本方針、政策目標、任務要求、計畫措施與期待協助等事項，列入災害防救或動員準備體系之基本計畫（動員準備綱領）、業務計畫（動員準備方案）與防救計畫（動員準備分類計畫）之中，以發揮資源共享之效能，建立初步整合之有利基礎。

全民防衛動員準備體系係依「全民防衛動員準備法」建構，目的在平時完成戰力綜合準備，並配合災害防救法規支援災害防救，戰時統合運用全民力量，支援軍事作戰及維持公務機關緊急應變與國民基本需求，由國防部為主管機關。

⁶ 國家安全情報系係依「國家安全局組織法」規定，國家安全局綜理國家安全情報工作，並對國防部軍事情報局、電信發展室、憲兵司令部、法務部調查局、內政部警政署、行政院海巡署等六個機關所負責之國家安全情報事項，具有統合、指導、支援與協調之責。

⁷ 目前僅有災害防救體系、全民防衛動員準備體系建有會報機制，而民防團隊體系、緊急醫

另外，前瞻未來潛在災難和危機之挑戰，災害防救之準備、規劃與演練，應納入地區特性、城鄉差異、民情反應、重要基礎建設與經建措施之安全防護等因素與需求，結合民防、災害防救、緊急醫療救護、傳染病防治、反恐作為，擴大演練事項及範圍，目的在結合國家整體資源，充分運用民力，強化國家對於災難和緊急危難之應變能力，未來是否將萬安演習自漢光演習中單獨提列，發展成為全民動員防衛或國家緊急應變專案演習，以驗證各災害防救與緊急應變體系間之相互銜接與整合，即值得考慮。

最後，由於鄉鎮市層級執行災害防救所具備之資源頗為有限，僅有地方清潔隊、衛生所能派上用場，且人少資源貧乏，又無災害管理機制與人力，難以有效達成任務，目前約僅能做到災害發生後之清除和善後，至於平時減災、災時搶救等工作則力有未逮，乃建議廢除鄉鎮市級災害防救會報（由三級減為二級），直接由縣市政府層級指揮、支援、統合與協調災害防救工作。此外，地方政府消防局宜設專職單位，並指定將災害防救業務由「災害管理科」或「防災企劃課」專責辦理。

（二）法制面

對於我國而言，全民防衛動員準備法、民防法及緊急醫療救護法等資源動員及應變法制，皆可提供政府進行災害搶救及緊急應變之重要輔助，然而，目前僅有災害防救法內有結合全民防衛動員體系及民防之規定，現行之傳染病防治法及反恐法（草案）則付之闕如，實有必要予以修法補強，並明定啟動全民防衛動員準備體系之要件與程序。其次，除依法制定或檢討、強化相關體系間結合運作之實施辦法外，亦應將體系間之結合作為具體規劃於基本計畫、業務計畫或行動計畫之中，並實施和落實各項人力及資源調查、統計、編組及演練，建立與強化指揮管制通訊機制，

療體系、傳染病防治體系則無，實應透過會報聯繫機制，加強協調與合作關係。

增強災難處置之應變能力。

1、亟待框定「災害」及「災害管制區」之範疇

根據災害防救法第二條之規定「災害」，係指天然、人為災害以及行政院災害委員會所指定之災害。災害防救的定義：指災害之預防、災害發生時之應變措施及災後之復原重建。

此外，依現行災防法規定（第 31 條）：災害應變中心指揮官，於災害應變之必要範圍內，得為下列之處分或強制措施：劃定一定區域範圍，製發臨時通行證，限制或禁止人民進入或命其離去，或指定道路區間、水域、空域高度，限制或禁止車輛、船舶或航空器之通行，違反者，將依本法第 39 條之一處理。然因災害管制區之劃定，對人民權益及災害防救工作影響甚大，乃建請主管機關對於災害發生時管制區的劃分，宜訂定適當、客觀、統一標準，並加強宣導與通告，俾使基層執行單位能據以落實管制用意與作為。

2、允宜明確災害防救與全民防衛動員的結合範圍與時機

全民防衛動員體制編管及作業程序已運作多時且具績效，並與地方縣市政府進行供需協調簽證，可充分掌握民力資源，應能符合災害防救之需求，扮演國土安全網之備援支援角色，然有關如何啟動全動體系之要件、流程與相關作業規定，仍有待檢討與強化。例如，災害防救法第十五條規定：「各級災害防救委員會應結合全民防衛動員準備體系，實施相關災害防救、應變及召集事項；其實施辦法，由內政部會同國防部定之。」惟內文對於由各級災害防救委員會視災害之性質、規模及其影響層面，啟動災害防救體系及協調其他相關急難處理體系之要件與程序，並未明確規定。復以天然災害及人為災害之影響範圍及程度頗廣，為有效整

合災害防救相關資源及人力，宜將民防體系一併納入，俾便建構三大體系地連結機制。經檢討有修法強化必要之處：

- (1) 配合本法對災害防救所為之定義，災害防救之實施應包括災害之預防、災害發生時之應變措施及災後之復原重建等事項。
- (2) 為有效運用及整合災害防救相關資源及人力，實施有關災害防救之預防、災害發生時之應變措施及災後之復原重建等事項，宜將民防體系一併納入。
- (3) 鑒於天然災害及人為災害之影響範圍及程度頗廣，災害防救委員會啟動災害防救體系之層級，及是否動用民防體系及全民防衛動員準備體系，應視災害之性質、規模及其影響層面而定。

值得注意的是，災害防救法可以彌補全民防衛動員準備之不足，蓋因全動法第 2 條規定，為因應戰事發生或緊急危難，有必要實施全國動員或局部動員，須經總統依據憲法發佈「緊急命令」，故而，全動體系對於災害防救之支援時效易受限制，勢必面臨「緩不濟急」之困窘，即可引用災害防救法第 31、32 條所定之處分和強制措施，徵調徵用全民防衛動員體系所整備之人力、物力及交通輸具等資源。

3、有關如何將民防體系納入「結合全民防衛動員準備體系執行災害防救應變及召集實施辦法」之相關建議：

- (1) 該辦法第二條原訂「為緊急災害救援資源所需，中央災害防救會報應協調中央全民防衛動員準備業務會報及各動員準備方案主管機關全民防衛動員準備業務會報」，基於應該將民防體系納入緊急災害救援資源之整合運用。研究小組建議修訂為「中央全民防衛動員準備業務會報（以下簡稱全民防衛動員會報）為緊急災害救援資源所需，中央災害防救會報

應協調中央民防主管機關、全民防衛動員準備業務會報；直轄市、縣（市）災害防救會報應協調直轄市、縣（市）民防主管機關、全民防衛動員準備業務會報；鄉（鎮、市）災害防救會報得透過縣災害防救會報或協調縣（市）民防主管機關、全民防衛動員準備業務會報，提供災害防救各項相關資料，並於相關災害防救計畫、民防工作計畫及全民防衛動員準備計畫中明列之。）

- (2) 研究小組基於為迅速有效執行災害防救之各項措施，各級災害防救會報、民防主管機關、全民防衛動員準備業務會報及各動員準備方案主管機關，應建立通訊聯絡機制，平時就災害防救相關事項進行資訊交流與聯絡等考量。建議新增第三條為「前條各級災害防救會報、民防主管機關、全民防衛動員準備業務會報及各動員準備方案主管機關，應建立通訊聯絡機制，平時就災害防救相關事項進行資訊交流與聯絡。通訊聯絡機制包括：聯絡單位、聯絡人（代理人）、聯絡電話、聯絡方式、通訊器材、其他有關通訊聯絡相關事項。」俾便防救災三大體系平時得就災害防救相關事項進行資訊交流與聯絡。
- (3) 基於災害防救之預防、緊急應變、復原重建等三階段實施計畫與對策之研擬，皆宜廣納民防主管機關或協調相關全民防衛動員準備會報之建議，俾能集思廣益，妥適可行。該辦法第三條原訂「各級災害防救會報之重要災害防救措施、對策及災害緊急應變措施等，得協調相關全民防衛動員準備會報配合實施或提供建議。」研究小組建議將協調機關增列「民防主管機關」併修訂內容為「各級災害防救會報研擬重要災害防救預防、緊急應變、復原重建之計畫與對策，得請民防主管機關或協調相關全民防衛動員準備會報提供建議。」。

- (4) 該辦法第四條原訂「各級災害防救會報得邀請相關層級全民防衛動員會報派員列席提供意見。」基於宜增列參與機關，以示周延。研究小組建議除各級災害防救會報外，將災害主管機關實施各項災害防救措施時也可以邀請相關層級民防主管機關與全民防衛動員會報派員出席提供意見。
- (5) 該辦法第五條原訂「直轄市、縣（市）災害應變中心應協調相對層級全民防衛動員戰力綜合協調會報派員進駐，協調國軍支援災害處理事宜。戰時救災由作戰區全民防衛動員戰力綜合協調會報統籌調度。」研究小組建議簡化為直轄市、縣（市）災害應變中心應協調相對層級全民防衛動員戰力綜合協調會報派員進駐，協調國軍支援災害處理事宜。刪除第二項。

基此，在「災害防救任務」之工作執行與推動方面亟待縝密建構三大體系整合平台，從法制面將三個會報加以整合，應是可行之道，但這不是地方政府能力所及，中央應積極帶動加以研議。

（三）執行面

1、在「災害防救任務」之工作執行與推動方面

縝密建構三大體系整合平台：三個體系的災情緊急應變可以透過緊急應變中心進行協調，由擔任指揮官的縣長（三個機制皆派駐人員）發布動員命令，並進行初步整合調適包括聯繫、演練、支援。

2、在「全民防衛動員準備」之實施與協調方面

與全民防衛動員相結合之相關法令並不普遍，現行與結合全民

防衛動員有關的法律只有災害防救法以及 SARS 暫行條例；以今年春夏之 SARS 疫情防治期間為例，資源整合並不完善，因此行政院乃提出建構國土安全網的構想，所有的相關法規包括「反恐怖行動法」，都要把結合全民防衛動員置入條文之中。

針對如何強化地方政府與「全民防衛動員準備」的連結方面，災害防救會報召開後的會議紀錄、計畫，應提供一份給動員會報，讓軍方知道地方政府在災害發生時所需要的是什麼，可讓軍方釋放手中的資源。目前國防部已建議，將全民防衛動員事項納入地方制度法的修正草案中，另外，國防部亦將加強與監察院溝通，希望能彈性運用後備軍人的軍事勤務隊參與災害防救工作。

3、在「民防」團隊之建構與運用方面

(1) 提昇民防核心功能

民防法第二十四條規定不依民防法第四條、第五條之規定，不辦理、不編組或不參加民防團隊者可處三到十五萬元新台幣的罰鍰；因此，我們可以藉由法律所賦予的強制力來推動民防工作甚至是參與災害防救工作。至於推動民防工作所需的經費，依民防法第二十八條之規定，應由各機關、學校、公司…支應或負擔，在實務上因為經費短缺，我們可採彈性的作法，例如出席人員都不支領任何費用，也不供應餐點，一樣可推動民防工作。

(2) 建構民防團隊與當地或全國之「災害防救體系」的連結管道

請內政部儘速邀集警政署與消防署會商，研訂有關災時緊急應變及搶修搶險之指揮、協調、支援，及民防團隊與「災害防救體系」擬定相互支援計畫、建立對口聯繫、定期操演練習、加強協調整合等規劃構想等，並明訂動用到民防人員所需經費應該由縣府所編列之預算勻撥，如設跨縣市事宜責由中央協調勻支。

4、在三大體系之法制執行效果方面

首先，現行之災害防救法、民防法、全民防衛動員準備法等相關法令，在執行成效上，常出現管制不周、執法不嚴的現象，⁸不易強化民眾配合度，徒增法令難以施行之譏，而三大體系之災害防救功能亦因而受挫。基此，主管機關未來實應依法行政，明確授權，落實制度，嚴格執法，建立法制權威，維護政府公權力之地位。

另外，值得注意的是，依據災防法第 29 條第 1 項及第 34 條第 4 項之規定，協調或申請國軍執行或救災工作，並非與全動體系相結合之實踐。蓋因各級政府要求國軍參與救災工作，均需依據「申請國軍支援災害處理辦法」申請，並符合「不影響國軍戰備」、「不破壞國軍指揮體系」、「不超過國軍支援能力範圍」等「三不原則」，故而，未來於災害救助工作中，地方政府之全動體系平時即應與同級之災害防救或緊急事故應變體系充分協調與相互結合，發揮統合功效，能夠運用公私人力與資源，自主處理與因應各項災害和緊急事故，不能過度依賴國軍之協助。

伍、從社會保防到民間保防的轉換與構建 - 代

結語

有關公共安全管理之政策，國際經驗顯示災害防救、民防與全民防衛動員體系有走向「整合重建」的趨勢，尤其是過往由政府專利主導的「社會保防」也逐漸轉換為以民間為推動主體的「民間保防」，期間涉及的變遷包括對全民保防的影響、政策變革視野

⁸ 如民防法第 25 條規定，於防空演習期間未遵守必要之管制者，處新台幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰惟歷次演習均發現上述缺失，亦未有效執法，即係執行未落實之故。另外，災害防救法第 31、39 條雖有劃定禁止區域之規定，且對違反者處以五萬元上十五萬元以下之重罰，然仍有民眾知法犯法，而執行上亦未能落實。

與認知、安全社區的政策導向以及相關實務策進觀點⁹。僅歸納作為本文的發現與建議。

一、社會變遷對全民保防工作影響

- (一) 從「社會保防」到「民間保防」之視野變遷，也就是認真思考如何從過往的「社會保防」之政府業務分工的機關主義視野，轉換為以「民間」為服務對象、以「安全」為主體（safety 而不僅止於 security）的新公共服務視野；一種經營意志與願力的養塑，一種心態與觀念的更新。
- (二) 各體系「整合綜效」－各級災害防救會報、民防主管機關、全民防衛動員準備業務會報及各動員準備方案主管機關，應建立通訊聯絡機制，平時就災害防救相關事項進行資訊交流與聯絡。通訊聯絡機制包括：聯絡單位、聯絡人（代理人）、聯絡電話、聯絡方式、通訊器材、其他有關通訊聯絡相關事項。」俾便防救災三大體系平時得就災害防救相關事項進行資訊交流與聯絡。換言之，機關保防與民間保防，甚至軍中保防之部分功能需要重疊，在互動協力合作的基礎上型塑互信共識。也就是藉由風險行動者的認知、學習、互動與溝通過程，加強對行動決策的責任感，朝向「互利」與「共生」，並且對「趨避風險」有所「加權」的倫理要求。

⁹ 我國國家安全會議去年十月份責請職司機關保防與社會保防之法務部調查局與內政部警政署檢討機關保防與社會保防機制的創新與強化作為，其中特別強調研究如何將社會保防轉換為「民間保防」，筆者應邀參與該兩項工作的轉型工程，從中獲益良多，僅將個人部份觀感分享與探究如內文。

二、政策變革視野與認知

(一) 由外而內的變革視野

從國家安全到社區安全、安全社區，並非政府職權的限縮、更非安全防護的變質，而是一種以民間安全為主體、以民間「經營」代替民間配合參與的新理念所促成的政策遞演。在這個新時代中，政府的主要角色不再只是制定公共規章和法令，也不是建立一個讓人們朝向某一目的方向的規則系統。政府必須扮演另一種角色，其行動要結合私人、非營利團體和組織，以尋求社會所面對之問題的解釋。新公共服務建議公務員和公共管理者應該回應市民的需求，而不只是說 yes 或 no，而應該是說：讓我們一起想該怎麼做，並且讓它成真。在積極的公民關係世界中，公務人員是扮演服務選擇的角色 — 調解紛爭與建構共享利益。

(二) 自內而外的認知革新

公僕不應該僅止於將公民帶入座位，更應積極告知或輔導在多元複雜的公共事務系絡公共的對話與相對的責任如何架構。這樣做的目的，旨在讓民間企業與社會大眾重新體會在普遍反政府的年代中，我們並非不要政府，而是要改造政府，但是在改造過程，社會大重要秉持政府是歸屬我們、是我們的責任，我們在對政府抱持高度期待的同時，也需要積極參與，在互動協力過程，讓公僕懂得尊重民眾與期待民眾的參與，也促使公共服務的價值與精神不是只有在類似 911 災害事件才能彰顯，這種公僕的靈魂應該在平日的服務中落實。

三、策略聯盟與誘因提供

政府與民間新平衡關係（安全保防民間化、社會化與企業化）、風險分擔的新社群倫理與生活公約、公私協力安全認證（造人運動與環境情誼的民間保防營造）等理論觀點與政策方案；讓民間企業的利益得於貼近國家安全利益，透過策略聯盟讓彼此的利基合一或相容。此外透過成本內部化、監督透明化—讓社會大眾成為過程與業務的第三監督者；也就是結合社會大眾、使用者與政策關係人身分，發揮社會監督與過程監督的「地方管理者」、「公共安全守護者」，讓民間或公共場域散發一種「這裡是有人在乎的！這裡是有人管的！」之公共安全氣息。讓政府、民間與社會大眾成為公共安全的新合作治理夥伴，民間企業願意將安全保防的自主管理成本內部化，同時願意將部分工作流程或製銷流程透明化，藉由社會大眾的監督促進該企業品質提昇與安全防護。

後現代化社會使人們更加講求生活富足和安全（Wildavsky, 1988），重視自己的健康和生命安全問題，甚至希望藉科學技術的發達控制大自然，越是自認為安全的社會，不但平日疏於災害防範，遇到災害危機發生，人際疏離與自私冷漠，往往難以發揮守望相助精神面對緊急應變，缺乏自救能力，僅能消極等待救援，風險社會隨著社會發展模式形成新的社會問題。傳統的危機管理，受害人往往消極等待危機的消失，現代社會之中，受害者已不滿足於被動接受慰問或補償，轉為透過組織、集結力量與政客或政黨結盟，借助媒體尋求政治化，以獲取高額緊急補償的機會。緊急危機處理過程，變成利害關係人攻擊性的武器，以選擇性公開資訊和媒體的操弄快速獲取利益，代替收集和分析資料以防範或消弭危機。

美國九一一事件後，全盤型弱點管理典範出現，以取代全盤緊急應變的概念，全盤型弱點管理旨在降低緊急與災害發生頻率與影響程度，其價值、決策及政策係依據對自然、社會與組織環境之缺點及能力評估的結果而形成，因此能夠確認及降低所有類

型的災害脆弱度。持續強調脆弱度與災害的危機因子、功能區域、行動者變數及學科有相關因素，取代過往「損害控制」，把弱點管理當作重建的價值，對對防災動員具有啟發作用。跨域政策與全局管理風險治理的觀念強調的是一個公民社會，在政策制定的過程中，不只是由上而下的專家指導，更希望有一個公民的、基層的，社區共同制定政策，學習群體的責任，公民在日常生活中藉由彼此的互相對話、一個共識的凝聚，來形成這些自律，這是一個風險治理與風險管理的不同之處。透過公私融合的「災害防救體系」較符合跨域政策與全局管理，得以使民眾對公共安全不致絕望，進而減低其對生活安全的無力感與恐懼感。

經由全球化風險治理的理論探究、各國災害防救與相關安全機制的經驗檢視，本文結合既有的研究成果對我國之公共安全治理機制進行相當程度的系統探討，除了對平時減災與整備工作之協調、聯繫機制方面，研提包括（一）強化鄉鎮市級災害防救會報；（二）縣市政府消防局宜設專責單位（如「災害管理課」或「防災企劃課」專責辦理災害防救業務）；（三）強化地方政府「災害防救會報」與「全民防衛動員準備」之連結；（四）建構民防團隊與災害防救體系之連結。（五）提升全民防衛動員準備體系之災害防救功能；（六）災害等級應做細緻區分；（七）加強民間救災訓練，推動民間救災專業證照制度；以及（八）民防演習與災害防救演練應相互結合：如萬安演習內容加入災害搶救與反恐作為等項策進建議外，對於災時緊急應變措施及搶修搶險之指揮、協調、支援機制方面，僅再提出下列建議意見如下：

- （一）透過緊急應變中心進行三個體系之災情緊急應變與統合協調。

- (二) 強化民防團隊與災害防救體系之支援連結。
- (三) 建立三項體系間之聯繫平台。
- (四) 中央宜針對災害發生時管制區的劃分訂定統一標準。

參考文獻

- 木下武雄
1997 「日本之防災體系---政府與民眾之互動」，第一屆全國防災學術研討會。台北：內政部。
- 丘昌泰
2000 建構台灣的整合性災害管理體系：九二一震災悲劇的省思，公務人力資源與政府績效管理學術論文研討會論文集，台北：台北大學。
- 江明修、曾冠球
2002 「非營利管理之理論基礎」，收錄於江明修主編，非營利管理，台北：智勝。
- 朱愛群
2002 危機管理—解讀災難謎咒，台北：五南書局。
- 宋筱元
國家情報問題之研究：情報與國家關係之分析，桃園：中央警察大學出版社。
- 宋學文
2001 「全球化與全球治理對我國公共政策研究之影響」。台北：「中華國家競爭力研究學會」於 2001.04.14 假政治大學公企中心舉辦「知識經濟與政府施政學術研討會」論文。
- 李宗勳
2000 「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」，公共行政學報，第 4 期，頁 323-362。
2001 我國地方政府風險意識與救災體系整建之研究，行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果報告，計畫編號：NSC89-2414-H-015-014
2002a 「社會資本與社區安全的關聯與發展」，警政學報，第39期，頁 13-44。
2002b 「全球化」、「社會資本」與政府再造—政府職能轉換的觀點，警政論叢第二期，135-166頁。
2003a 「以『安全社區』認證來盤點『不安全』」，聯合報，第15版民意論壇（9.3）。
2003b 「『意外』災害、『意內』預防」，自由時報，第19版自由廣場（9.3）。
2004a 「安全社區」視野與社區管理的關聯，政大公共行政學報，第十期，25-62頁。
2004b 以「安全社區」建構共受風險倫理之研究，「競爭力評論」第六期：97-120。
2004c 公私協力與委外化的效應與價值——向進行中的治理改造工程，政大公共行政學報第十二期，頁 41-78。（TSSCI 期刊）

- 2004d 以公私協力互動關係優質風險管理，警察人力資源國際學術研討會，中央警察大學行政管理系假警察大學警光樓舉辦的論文(9.18)。
- 2004e 社區發展的利基：結構孔道與社會資本的構連與檢證，國科會補助專題研究（編號92-2414-H-015-002），未發表研究成果報告。
- 李宗勳、章光明
2004 反恐怖危機管理之新視野與跨域機制，警學叢刊，第 35 卷第 2 期，頁 17-48。
- 李宗勳、鄭錫鏞
2001 「知識經濟時代的新治理模式——歐陸新治理(modern governance)的觀點」，知識經濟與政府施政學術研討會，2001 年 4 月 14 日。
- 汪毓璋
2003 新安全威脅下之國家情報工作研究，台北：遠景基金會出版。
- 林吉郎等
2001 「我國國家安全與危機管理：整合性緊急管理政策與機制」，全民國防與國家安全學術研討會，2001 年 9 月 13~14 日。
- 邱吉鶴、朴正球與黃宏光
2002 反恐怖危機處理機制之研究，行政院研考會內部研究報告：82-88。
- 張中勇
1993 美國反制國際恐怖主義的決策運作」，美國月刊，第八卷第二期，頁102-103。
2002 「國際恐怖主義的演變與發展」，戰略與國際研究季刊，第 4 卷第 1 期，第 1-57 頁。
2003 「911」事件後美國國土安全政策之思考，警學叢刊，第 33 卷第 6 期：。
- 張中勇、洪文玲與李宗勳
2003 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。
- 楊雪冬
2003 全球化。台北：揚智文化。
- 孫同文
2002 「政府再造與府際關係」，「前瞻新世紀：兩岸三地的府際關係」研討會，國立暨南大學公共行政與政策學系 2002.05.18 假台大社科院國際會議廳舉辦。
- 孫治本譯
1999 Ulrich Beck 著。全球化危機。台北：臺灣商務。
- 詹中原
2002 西敏寺政府再造與第三條路的黃昏，國家政策論壇，第二卷第五期：頁 128-129。
2003 危機管理，台北：聯經。
- 葉毓蘭、李宗勳
2000 台北市「警政社區聯防體系」的建構與落實—「公共經理人」的

啟示，台北市政府研究發展考核委員會委託研究報告。

鄭錫鏞

- 2004 社會資本建構與災害防救體系運作之研究，「現代政府與企業風險治理之新視野與新知識」研討會，「中華國家競爭力研究學會」於 04.17 假政大公企中心西側禮堂舉辦。

鄭美華

- 2004 災害風險之主觀、客觀評估與風險倫理之研究，「現代政府與企業風險治理之新視野與新知識」研討會，「中華國家競爭力研究學會」於 04.17 假政大公企中心西側禮堂舉辦。

鄭武國譯

- 1999 Giddens(1998)原著，第三條路：社會民主的更新，台北：聯經。

薛曉源

- 2002 全球化與社會資本，「經濟全球化與兩岸地方治理論壇」研討會，國立東華大學公共行政研究所於 91.09.20~21 假該校文學院 A207 會議室舉辦。

羅火祥

- 2003 我國警察機關危機管理之研究，東海大學公共行政在職專班碩士論文。

陳維富

- 2000 國際恐怖主義之研究－兼論 911 事件中美交往戰略之影響，東華大學大陸研究所碩士論文，頁 17-20。

廖元豪

- 2002 「美國反恐怖主義相關法律措施之簡介與評論」，月旦法學雜誌，第80期：272-282頁。

顧忠華

- 1999a 「社會信任、社會資本與非營利組織」，非營利組織與社會信任研討會，5月28日。
 1999b 「公民社會與非營利組織：一個理論性研究的架構」，亞洲研究，第26期，頁8-23。
 2001 第二現代：風險社會的出路。台北：巨流。

顏振嘉、黃弟勝、蕭洪

- 2002 從危機管理與決策探討災害防救工作之災變管理，黃埔學報。台北：陸軍軍官學校黃埔出版社。

Alex P. Schmid

- 1993 "The Response Problem as a Definition Problem", in Alex P. Schmid & R.D. Crelinsten(eds), *Western Responses to Terrorism*, Frank Cass & Co., Oregon, p.8.

Armstrong, Michael.

2000. "Back to the Future: Charting the Course for Project Impact." *Natural Hazards Review* 1(3): 138-144.

Beck, U.

- 1986 *Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine Andere Moderne*, Frankfurt: Suhrkamp.

- 1992 Risk Society: Towards a New Modernity, translated by Ritter, M., London: Sage.
- 1994 Reflexive Modernization: Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order, Cambridge: Polity.
- 1996 Risk, Environment and Modernity: Towards a New Ecology, eds. By S. Lash, B. Szerszynski and B. Wynne, London: Sage.
- 1997 The Reinvention of Politics: Rethinking Modernity in the Global Social Order, Cambridge: Polity.
- Comfort, K. Louise
2002. "Governance Under Fire: Organizational Fragility in Complex Systems", *Governance Public Security*, Campbell Public Affairs Institute : 120-129.
- Denhardt, R. B. and J. S. Denhardt
2003 *The New Public Service: Serving, not Steering*. New York: M. E. Sharpe.
- Farazmand, Ali
1999 "Globalization and Public Administration," *Public Administration Review*, 59(6):509-522.
- Frederickson, H. G..
1997 *The Spirit of Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Geis, Donald,
2000 "By Design: The Disaster Resistant and Quality-of-Life Community." *Natural Hazards Review*, 1(3), pp.151-160.
- Gibbs-Springer
2002 Managing Uncertainty, ASPA Online Columns, Feb. 15 2002.
- Giddens, A.
1990 The Consequences of Modernity, Stanford: Stanford Uni. Press.
1991 Modernity and Self-Identity: Self and Society in the Late Modern Age, Stanford: Stanford Uni. Press.
- Godschalk, David R., "Disaster Mitigation and Hazard Management.
1991" *In Emergency Management: Principles and Practices for Local Government*, edited by Thomas E. Drabek and G. J. Hoetmer, Washington, DC: International City Management Association. 1991:145.
- Hood, Christopher
1991 "A Public Management of all Reason?" *Public Administration*, 69, Spring: 1-10.
- King, C. S. and C. Stivers
1998 *Government Is Us*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Lowndes, V. and Skelcher, C. (1998) "The dynamics of multi-organizational partnerships: an analysis of changing modes of governance," *Public Administration*, 76(2):313-33.
- Mayer, R. C., J. H. Davis and F. D. Schoorman
1995 "An Integrative Model of Organizational Trust," *Academy of Management Review*, 20(3): 709-734

- McEntire, D. A.
 2000 "Sustainability or invulnerable Development? Proposals for the Current Shift in Paradigms" ,*Australian Journal of Emergency Management*,15(1):58-61.
- McEntire, A. David, Fuller, Christopher, Johnston, W. Chad & Weber, Richard
 2002 "A Comparison of Disaster Paradigms: The Search for a Holistic Policy Guide," *Public Administration Review*, Vol. 62, No. 3, May/June , pp. 267-281.
- Mileti, Dennis S., "Disasters by Design: A reassessment of Natural Hazards in the United States." Washington DC: Joseph Henry Press, 1999:26-30.
- Putnam, R. D.
 1993 *Making Democracy Work*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Rothstein, B.
 2000 "Trust, Social Dilemmas and Collective Memories," *Journal of Theoretical Politics*, 12(4): 477-501.
- Savoie, D. J.
 1995 *Globalization and Governance*. In *Governance in a Changing Environment*, ed. B.G. Peters and D. J. Savoie. Montreal: McGill/Queens University Press.
- Siegel, G
 1985 "Human Resource Development for Emergency Management." *Public Administration Review*. 45, 107-117.
- Sztompka, P.
 1999 *Trust: A Sociological Theory*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Walzer, Michael
 1980 "Civility and Civic Virtue in Contemporary America," in Michael Walzer(ed.), *Radical Principles*. New York: Basic Book.
- Wildavsky, A.
 1988 *Searching for Safety*, University of California Press, Berkeley.
- Willcocks, M. & Harrow, J.
 1992 *Rediscovering Public Service Management*. London: McGraw-Hill International.
- Yin, R. K. & Moore, G. B.
 1985 *The Utilization of Research: Lessons from the natural Hazards Field*. Washington D.C.: Cosmos Corporation.

A Study on Government's Public Security Governance Model from the view of Globalization.

Tzung-Shiun Li *

Abstract

Recently the threat of national security is not only about tradition war, instead of is about across nation's organizational destruction attack. After the catastrophe on September 11,2001, the war on terrorism is becoming globalization and leads every country to a style of governance and administration that much more closely reflects the idea of the state as a purposive association which is seen as a organized and directed around the effective and efficient pursuit of some coherent set of substantive ends or purposes and as that of a "manager" of a collective enterprise that is focused on such ends. Conditions of war despite lead to a style of teleocratic governance and administration, as well as assert that any future paradigm and policy guide must be built on comprehensive vulnerability management. The implications of comprehensive vulnerability management are truly help to promote the worldwide effect which propose to reduce vulnerability to terrorist attack. The U.S. government is considering how it should reorganize for homeland security, consequently attention has focused on the article concludes with a discussion of some organizational design and tools that DHS or any coordinating office will require to fulfill its mandate,from those new organizational design and tools which we can learn to promote our counterterrorism system and help us to think how we should be organize the war on terrorism.

Keywords : globalization 、 public security 、 risk-society 、 governance model 、 modern second

* Associate Professor , Department of Administrative Management,Central Police University.

全球化與都會治理：我國直轄市發展的評估

孫同文*

摘要

直轄市問題的處理無疑是我國府際關係或行政區劃非常重要的議題之一。目前地方制度改革方向仍然在「去直轄市」、「同級化」、或維持現狀之間猶疑不決，本研究建議直轄市改革議題必須置於全球化的架構當中來思考。關鍵問題在於我國直轄市在全球經濟日益一體化的氛圍下，究竟應該如何策略性的發展？而經由什麼樣的地方政府體制來治理，才能追求預定的發展目標呢？在全球化論述下致力成為「世界城市」或許是一個值得追尋的標地，除了依各個城市的發展稟賦來界定目標之外，亦應該兼顧帶動國內區域發展的在地化論述，追求成為一個「偉大城市」。在國內政經情勢的考量之下，目前維持直轄市地位透過行政區劃的方式擴大其轄區與機能，並且強化其與鄰近地區的協調機制，以利於其特定發展目標的達成，在強化核心城市與都會

* 國立暨南國際大學公共行政與政策學系教授。

區域之後，長期目標則應是朝向直轄市與國內其餘縣市同級化而持續改革。

關鍵詞：全球化、府際關係、世界城市、全球城市、偉大城市、都會治理、直轄市、空間治理、多層次治理

壹、前言

民國 79 年舉行的「國是會議」，開啟了我國地方政府民主化與法治化的契機。隨即，民國 83 年通過了「省縣自治法」和「直轄市自治法」；民國 85 年舉行的「國家發展會議」，獲得了「取消鄉鎮市自治」的朝野共識；民國 86 年第四次憲法增修，凍結了「省」的自治選舉；立法院則是在次年 10 月公佈並實施「台灣省政府功能與組織調整暫行條例」。依照此法的原本設計，「精省」作業時程應於民國 89 年 12 月底完成，而自民國 90 年 1 月 1 日起回歸「地方制度法」（民國 88 年訂定）的規範運作，惟因種種政治與實際運作的困難，目前雖然階段性工作已經告一段落，但是整體改革工程仍然沒有完全落實。

綜觀我國地方政府改革的歷程，自民國 39 年頒行「地方自治綱要」以來，一直維持著「中央—省（直轄市）—縣（市）—鄉（鎮市）」四級政府的架構。在推動「精省」工程以及日前已經排定時間表的「鄉鎮長官派」等努力之下，我國朝向建構「中央—縣（市）」二級政府應是政府層級改革的既定目標。即使如此，目前我國中央與地方政府之間，仍然存在著兩套不同的府際關係：「中央—直轄市—區」和「中央—縣（市）—鄉（鎮市）」；一方面「精省」工程並未改變直轄市的法律和實際地位，二方面目前鄉（鎮市）仍為地方自治團體，與直轄市轄下的「區」卻是行政單位的角色與功能截然不同。在政府改造的理念下，直轄市相關議題（直轄市與縣（市）同級化？縣（市）升格直轄市？）的規劃與落實，成為我國能否真正建構二級政府的關鍵。

當然，政府層級的調整不應該單純地從國內角度來思考，或僅依循層級簡化、縮短行政流程、提升行政效率等技術面向來設計。我國整體政府體制的改革，肇因於 1980 代以來，台灣的政經

體制及其內外政經關係都已經經歷劇烈的變化，導致國家機關（state）與社會二者之間的關係，以及二者分別對外的運作互動關係隨之轉變，以致於必須重新調整政府的角色與職能（蕭全政等，2003：7；孫同文，2003），地方體制的改革亦是其中非常重要的一環。換言之，直轄市相關議題的規劃必然涉及國內外政經體制的變遷，尤其是經濟自由化和通訊傳播科技突飛猛進交雜錯綜的全球化浪潮。

在全球變革的年代，地方政府的改革必須以追求台灣整體的生存與發展為前提，謀求各個地方政府能夠獨自整合內部需求並面對國際競爭的壓力（蕭全政等，2003：13）。台灣的都市和鄰近的都會區域應該如何設計，方能整合內部需求並面對全球化的壓力呢？而這些都市應該如何發展，且發展的目標又是什麼呢？本文將嘗試著從理論與比較的角度來回答這些問題。本文首先將簡單地描述全球化對於府際關係的衝擊，特別是城市的（再）興起和對於都會治理的重視，以說明直轄市所代表的都會地區（metropolitan area）實為引導、匯整各種全球化力量的節紐；其次，本文將嘗試釐清「世界城市」（或「全球城市」）與「都會地區」這兩個高度相關的概念；在前兩節探討的基礎之上，研究的焦點將轉向對於我國直轄市議題設計與規劃的評估，並提出機項思考的建議；最後則是簡單的結論。

貳、全球化對於府際關係的影響

新、舊世紀交替之際，全球化浪潮席捲全世界各國，動搖了以固定空間領域為基礎的國家機關及傳統型態的治理能力。無論

其的意涵多麼分歧¹，或是人們對於全球化的理解和思維途徑多麼迥異²，全球化與國家機關職能的萎縮（以及其相對應的調整）之間存在著相互影響的關係（de Vries, 2001；孫同文, 2003）融合夾雜著資訊傳播科技（information and communication technology）的突飛猛進，全球化將導致國家機構「去中心化」、「去疆界化」、「空洞化」、「虛擬化」等現象，更產生了「民主危機」和課責性的問題（de Vries 2001；Woods and Narlikar 2001；Huddleston, 2000）。

即使如此，誠如 Harlow（2001：387）的批判，全球化與資訊社會的興起應該不是一個失控的過程，也無所謂歷史的終結；它既不是不可抗拒的（irresistible），也不是不可改變的（irreversible）。關鍵在於各個國家能否採取適當的策略與作為，因勢利導地因應全球化浪潮的衝擊。換言之，國家機關必須在全球化的浪潮當中，重新界定其在國際政治經濟體系的角色與地位，並且相對應地調整與國內社會互動關係中的角色與職能（Kuttner, 2000；Tumer and Corbacho, 2000；孫同文, 2003）。在「新公共管理」思潮影響之下，「有限國家」（limited state）、引進市場機能，和師法企業界成為二十多年來世界各國構思轉型的基本理念，而「去任務化」、「民營化」（privatization）、「地方化」（decentralization），和「法人化」（incorporation）則是政府職能與組織改造的具體措施（林嘉誠, 2003），但是其結果卻是毀譽參半，飽受批評（林水波, 1997；黃世鑫, 2000；Gargan, 1997；Green and Hubbell, 1996；Hood, 1996；Kettl, 1995）。

¹ Farazmand（1999：511-512.）將全球化的意涵歸納成 6 種不同的觀點：（1）全球化就是國際化：（2）全球化是國界開放，將促進各國之間政治、經濟、文化關係的快速互動；（3）全球化是一種透過資訊科技而加速資本持續聚集的過程；（4）全球化代表西方資本主義與民主政治意識形態的擴散；（5）全球化是一種資本主義朝向全球市場無止境發展的現象；（6）全球化綜合了全球市場發展的現象與過程。

² Held *et al.*（沈宗瑞等譯, 2001）將全球化區分成「超全球主義」（hyperglobalization thesis）、「懷疑」（Skeptical thesis），和「轉型」（transformational thesis）這三種論述。

自從 1989 年世界銀行提出「治理危機」(crisis of governance) 一詞之後 (Pagden, 1998), 「治理」立刻成為國家機關推動另一波改革的理念架構。從廣義的內涵而言。治理指稱的是一種新的治理程序、能夠有秩序統治之條件的改變、或是治理民間社會的新方法 (Rhodes, 1996)。在全球化影響所及的「去疆界化」趨勢下, 許多滋生的公共議題已經超越了國家機關所能單獨處理的傳統範疇, 「全球治理」(global governance)³ 的理念應運而生。在全球化所彰顯的「全球思考、在地行動」核心策略之下, 「全球化」與「在地化」應該被視為是兩股建構國際政經新秩序的論述, 二者之間呈現既對抗又對話的趨勢 (吳英明、鄭明達, 2001; 王崑義, 2001: 31); 而「地方治理」(local governance)⁴ 即成為「全球治理」的相對概念。在二者持續對話的變遷過程當中, 「多層次治理」(multi-level governance) 在全球化趨勢中指引改革 (Peters and Pierre, 2001; Jordan, 2001)。「多層次治理」可以定義為國際、國家、區域, 和地方層次之間, 經由妥協而達成之非層級節制的互動關係, 以及這些層次的垂直治理途徑與過程 (Peters and Pierre, 2001: 132)。

如果說全球化和資訊社會代表著衝擊國家機關的不同力量, 至少會產生三項直接而立即的影響。首先, 前述「多層次治理」的概念並不意味著國家機關主權的消失, 而是權力轉移 (devolution, 參見 Kettl, 2000), 由許多不同層級的治理機構共同分享。權力轉移又可分為向上、向外和向下轉移 (孫同文, 2003) 等三個方向; 在國家主權領土範圍之內, 權力的向下轉移主要是指權力由中央政府分權 (decentralization) 到區域或地方層次。隨

³ Leonard (2001: 423) 將「全球治理」定義為: 「一個以影響和指引國際行動者行為為其意圖的規範和規則系統, 此一系統建構在這血行動者願意接受, 而且合乎現存世界秩序的基礎之上。」所謂的現存世界秩序指稱的是國際政治、經濟與社會關係在日益激增的非政府行動者積極參與下, 所界定的轉型中的秩序。

⁴ Bovaird and Löffler (2002: 16) 將「地方治理」定義為: 「一套正式或非正式的規則、結構, 和過程, 用以規範個人或組織如何能夠影響其他利害關係人, 並依其所訂定之關係到利害關係人在地方層次福祉的相關政策。」

著權力的轉移，地方政府的重要性顯著提高，必然會帶動新的垂直與水平府際關係（Beauregard and Pierre, 2000），這也是「在地化」改革的具體表現。

其次，全球化趨勢不但挾帶著「趨同」的壓力，更直接挑戰國家機關「領土」（territory）、功能（function），和權力（power）之間的聯繫性，導致府際關係運作的障礙，逐漸轉向政策網絡的問題解決模式（Keating, 1999）。府際關係運作的參與者將不再侷限於各層級政府，非政府組織（NGOs）、非營利性組織（NPOs）、志工組織、社區、甚至個人都直接參與公共財貨和服務的生產或傳輸，而這些機構或組織並非以固定的領土或轄區做為設立和運作的基礎。這種網絡化的趨勢引導著「去任務化」和「民營化」的措施。

最後，無論全球化或資訊社會都將區域和地方政府直接與國際社會接軌，二者將會在國家機關影響力日益縮減的情況下納入全球競爭體系。各個地方如何在「趨同」的壓力下保持競爭優勢，卻又能維護地獨特的社會和文化差異性，成為各國嘗試調整府際關係的新議題（Boeckeman, 1994）。

無庸置疑地，全球化對於各國府際關係產生了巨大的衝擊，府際關係的重組（reconfiguration）又將對於國內主要的都會地區的治理帶來顯著地衍生效應（ramifications），地方政府必須針對其與中央政府之間的行政、組織和財政關係進行調整（rearrange），這又將影響其動員管制資源的能力（Cox, 1990，轉引自 Brenner, 1999：443）。在全球化所象徵的時間與空間遭受積壓之下，變化最劇烈的應屬都會化效應。

從歷史的角度來看，城市與國家機關在資本主義長期的發展過程當中，扮演了舉足輕重的角色（Braudel, 1984），而城市多臣屬於國家機關的政治權力之下，融入成為全國性資本累積體系的

一部分。為了促進資本的流通，資本主義發展的歷史過程實際上涉及了城市與國家機關不斷「疆界化」(territorialization)、「去疆界化」(de-territorialization)，和「再疆界化」(re-territorialization)的演變。一直到1970年代初期，這些現象主要是在固定的國家領土之內展開(Brenner, 1999: 434)。誠如Taylor (1995)所宣稱，全球化嚴重的侵蝕了城市與國家機關之間共生共榮的歷史關係，導致了全球都會化和資本累積的新圖貌再也無法與國家機關的領土契和。「都會化」(metropolitanization)可以定義為：「強化大城市『廣延性』(dimensions)的各種過程，其表徵是生產體系將依照世界水準的分析而轉變，這將在同時考慮其內部及外部關係的思維下，導致新組織的設立和領土的重構。」(Lacour and Puissant, 1999; 轉引自Gaussier *et al.*, 2003: 253)

無論其規模如何，全球化引發空間呈現形式的改變，並帶動都會區域的興起已經是不爭的事實：

當前，其實是歷史上最快速和範圍最廣的都市化過程，預期在很短的時間中，世界上大部分人口都將集中在城市中，而那些都是人口中的大多數將會住在現在是發展中國家的城市中…資訊時代並不會如同科技決定論者所預言的那般，稀釋城市中心，相反的，大規模人口的空間集中，建構出具有歷史性的新社會空間特徵的不連續體，被稱為「沒有城市的都市化」，也被視為是這新世紀的主要空間形式。(夏鑄九，2002-2003)

世界許多城市都已經遭受全球化的衝擊，這些城市必須面對因為全球經濟一體化所導致的資訊、貿易、交通移民和資金流動的改變而亟思回應之道。無可置疑的，許多城市已經發展成為現代版的「城市國家」(city-state)，必須獨立地回應一些過去係由更高層級政府所能處理的議題，而與國際政經體系直接掛勾(Alger, 1988: 322-323)。但是全球化對於世界上每一個城市的衝擊程度不一，主要是因為這些城市在國際政治經濟體系所扮演的角色和

地位，由歷史發展所繼承的社會、經濟和政治結構，以及這些結構在全球與地方互動張力中轉型的方式等方面的差異（Amin and Thrift, 1995）。反過來說，只有少數的城市能夠躋身成為世界級的城市，而全球許多「大」都市（包括我國的台北市與高雄市）卻同樣面臨著直接與國際市場接軌而導致的城市之間競爭白熱化、因為人口高度集中而衍生的種種社會與環保問題、市民對於生活品質要求提升卻財政來源匱乏...等都會治理的問題。這種發展趨勢必須思考至少了個問題：如何才能成為世界級的城市？城市發展所衍生的都會問題如何治理？

參、世界（全球）城市與都會區域

基本上來說，隨著資本主義經濟結構化的全球性變遷，呈現出經濟、金融、服務業和通信設施高度集中在城市，尤其是紐約、倫敦、巴黎、東京等世界級的大都市，高度地與全球經濟連結並整合，形成操控或管理全球政治、經濟、金融、資訊等重大活動的運作中心，搖身成為所謂的「世界城市」（world city）（簡博秀、周志龍，2002：146）。

雖然「世界城市」一詞早在 1915 年就已經被學者提出，1960 年代也曾經在學術界廣泛地討論過（Clark, 1996），但是實際上是在 1980 年代，受到經濟自由化帶動了全球化浪潮的衝擊，Friedmann（1986）和其他學者才進一步地將都市化與全球化結合，給予「世界城市」新的研究定義而引入了城市研究的領域。在 1990 年代，Sassen（1991）更將「世界城市」與「全球城市」（global city）的意含畫上等號⁵，開啟了另一個城市研究的新主

⁵ 在隨後的討論中，「世界城市」與「全球城市」將相互替用，用以指涉符合特定定義的專有名詞。

題（簡博秀、周志龍，2002：147）。

「世界城市」可以說是一個嶄新的都市層級，有別於過去是涵蓋於國家範圍之內的「城市—區域」，新的層級是在「全球—區域」的空間概念來討論。以往的大都市是侷限在特定的空間之內，依循著其與鄰近地區的小城市或郊區之間的市場活動型態、產業分工特質，和商業利益交流所構成的市場而成長。在全球化所推動的國際勞力分工模式影響之下，垂直生產過程得以分割，再加上資金與技術流通的增長，固然使得控制生產活動的中心得以隨著貿易交流而聚和，形成城市的極化現象（簡博秀、周志龍，2002：147）；但是大都市與鄰近腹地區域之間的聯繫亦不復存在，反而呈現以「全球系統中的核心都市」與地理位置不相連的世界「其他構成部分」結合（劉坤億，2002：75）。都會關係的構成不再是由國內的一個中心地點向鄰近地區擴散，而是跨越國界和地域，和世界其他利益相關或競爭的都市相連結，例如以金融產業而言，紐約與倫敦之間的關係就遠比紐約和附近的波士頓來得密切（葉光毅編，1995：223）。

表一：「世界城市」功能指標的比較

Friedmann (1986)	Short <i>et al.</i> (1996)	Hall (1988)
主要的金融中心	金融中心(銀行、股票和保險)	主要的銀行、保險和金融中心
快速成長的專業服務部門	全球服務中心	各類先進專業服務的中心
主要的交通節點	交通重要節點	
重要的生產製造中心		
跨國公司總部	跨國企業總部	
國際性組織機構		
足夠的人口規模		
	政治和意識形態的中心	國家與國際政治權力中心
	資訊中心	資訊匯集和傳播中心
	文化中心	藝術、文化和娛樂中心
	重要事件活動中心	
		國家與國際的貿易中心
		重要的消費中心

資料來源：修改自簡博秀、周志龍（2002：149），表1。

表一呈現幾位重要學者界定「世界城市」的各種功能指標，重點不再於區別三者之間的差異，而是在說明「世界城市」與經濟全球化趨勢與格局之間直接而明顯的關聯性。原則上，「世界城市」應該是跨國公司總部、商業服務、國際金融、跨國機構、電訊傳播及資訊處理的中心（簡博秀、周志龍，2002：149），這些城市共同建構出一個相互依賴、支撐起全球性金融和文化交流的基地和控制中心（Knox and Taylor，1995：6）。

為了探討城市在全球化趨勢中所扮演的角色，Gaussier *et al.*（2003）在概念上將城市規模的大小區分為三等：世界規模（worldwide scale）即為「世界城市」（後文詳述）；區域規模（regional scale）；和地方規模（local scale）所指的「郊區都會」（rural metropolises）或「興起中的城市」（emergent cities）。Friedmann（1985：24）更詳細地將世界城市分為四種類型：（1）全球金融聚集點（global financial articulation），例如倫敦、東京、紐約；（2）多國籍聚集點（multinational articulation），例如洛杉磯、法蘭克福、阿姆斯特丹、新加坡；（3）重要國家聚集點（important national articulation），例如巴黎、馬德里、墨西哥市、聖保羅、漢城、雪梨；（4）次國家／區域聚集點，例如大阪、舊金山、西雅圖、溫哥華、香港、慕尼黑等。基本上，每一個城市依據其在全球經濟體系所佔據的位置而有不同的重要性，除了全球性的「世界城市」之外，洲際、全國、區域的經濟體都需要透過適當的節紐（node）與全球網絡連結。每一個城市都可以在適當的位置扮演世界城市的一環，只是層次的差異而已。

這並不意味著城市將受限於其自身在世界經濟體系的稟賦而無法逐級而上，對於許多國家或城市而言，如同促進其城市發展而在全球經濟中扮演著重要的角色，無疑是非常重要的發展議題。Eaton（1999，轉引自 Ng and Hills，2003：153）建議了一套能夠促進全球資本的指標，基於城市發展與全球化之間密切的連

帶關係，這些指標也可以被視為要發展成為「全球城市」的工作清單：

1. 建構一套鼓勵創新的制度和誘因；
2. 制定並戮力執行法制體系，以保障投資；
3. 支持一套能夠培養足夠的科學創新人才，並且充分提供有技術潛力勞工的教育制度；
4. 實事求是地放寬勞工、產品和風險資本方面的管制；
5. 創設並維持一套透明、市場為主、輕微但反應靈敏的管制性金融體系，以鼓勵風險資本的形式；
6. 對於直接承擔創造新財富風險者提供充足的財務誘因；
7. 維持合理的稅率；
8. 撤除貿易保護的藩籬和障礙。

Douglass (2000) 特別強調「全球城市」是一個動態建構的過程。隨著空間規模的擴大（或縮減）和功能複雜度的增加（或減少），一個城市可以努力朝向「全球城市」的地位邁進，或因為競爭力不足而喪失「全球城市」的光環。在全球化浪潮的衝擊下，「世界城市」成為一個城市在全球經濟體系具備高度競爭力的表徵，這也意味著如何幫助一個城市發展並且持續成為「世界城市」，將是國家機關與城市必須共同努力的職責。

與「世界城市」息息相關、概念重疊卻區分模糊的概念是「都會區域」(metropolitan regions)。依照 Hamilton (1999: 5) 的定義，都會區域指稱的是由一個核心都市及其他地理位置相連，且經濟相關的鄰近次要城市或郊區政府所構成的都市聚合體 (agglomeration)。夏鑄九 (2002-2003) 將此一概念描述為：

(區域) 指涉散佈在廣大領域內，經常以特定的勞動市場、消費市場、與媒體市場 (如電視) 的角度加以界定的功能性連結。… 在大部分的情況裡，都會區域沒有名稱，更遑論政治上的整體或

是制度上的建構。…這些區域經常以主要城市為核心，較小的都市中心，漸被吸進都會區內部的網絡中。…都會區域的特徵是，同時地，空間蔓延與空間集中，混和的土地使用模式、極度移動性、與仰賴通訊與運輸，（既）在都會區內，又在節點之間。

陳立剛和李長晏（2003：8）進一步指出，都會區域實屬功能區域，由於其所產生的問題超過個別地方政府的管轄範圍，都會區域問題的解決與責任應由涉及之地方政府負責。但是地方（都市）政府所面對的新領域卻經常超越其能力所及範圍，被迫在全球競爭中轉變其原有的角色與功能（夏鑄九，2002-2003）

都會區域的形成基本上可以分為兩種途徑，一種是以單一城市為核心，隨著該城市的發展逐漸向外擴展而形成的，稱之為「城市為主的都市化」（*city-based urbanization*）；另一種途徑是以多個城市分別發展，經由經濟（市場）、交通、資訊、科技的進步而逐漸連結組成，稱之為「區域為主的都市化」（*regional-based urbanization*）。依循前者所發展的都會區域往往有一個核心都市（*core city*），形成各種功能的高度集中；而後者則是多元中心（*polycentric*）且功能分散（Aguilar and Ward，2003：4）。以「世界城市」為主的都會區域主要是以「城市為主的都市化」為發展途徑，即使在其發展過程當中，同時有其他中小城市併行崛起，但通常仍然以核心城市為主導，透過兼併鄰近郊區所形成，又稱之為「矩形城市」（*mega-city*）⁶。

即使在「世界城市」與都會區域發展的趨勢中，仍然有四個值得警惕的議題。首先，「世界城市」的討論幾乎完全侷限於全球化論述之下，建構「世界城市」的指標成為各國城市努力融入全球經濟體系的奮鬥目標，這種觀點無疑地忽視了與全球化相抗衡

⁶ 夏鑄九（2002-2003）用「都會區域」來取代「矩形城市」，以避免意涵混淆。

的在地化論述。在地化與全球化之間存在著既矛盾又辯證的複雜關係，全球性決定了本土的一些活動，但是本土性也能反過來對全球化起一些約制的作用（Dirlik 著，王寧譯，1999：23），李永展（2000）認為「在地化」因應全球化的方式可以歸納為：

- 1.藉由強調「地方根源」及「本土認同」來對抗「西方印象與價值觀」的全球化現象；
- 2.藉由「地方分權」及「區域治理」來對抗國際組織或跨國規範統治權能的集中；
- 3.藉由「社區主義」來對抗全球化所帶來的抽象疏離感；
- 4.藉由強調「新環境主義」來對抗全球化的「主流社會典範」；
- 5.藉由強調「非物資主義價值」來對抗全球化的「物資主義」。

因此，如何在建構「世界城市」（如果這是可欲的目標）的過程中，彰顯本土特殊的價值觀與文化呢？

其次，在同樣的論證基礎之上，「世界城市」是否具有普世性價值呢？是否成為「世界城市」應該是發展中國家（包括我國）大都市最重要的優先發展目標呢？從與全球化接軌的角度而言，這個問題似乎無庸置疑。但是 Markusen and Gwiasda（1994：185）檢視了紐約的發展經驗之後，卻謹慎的提出「成為國家經濟發展中心可能比資本累積和提供生產者各種層次服務功能的集中」更為重要的警語。Ng and Hills（2003）為亞洲五大城市（東京、香港、新加坡、上海、台北）更提出了寧可成為世界「偉大城市」的願景，他們（2003：152-155）列舉了三項成為「偉大城市」的要件：

- 1.全球化、先進技術和地方永續發展（*globalization, technological advancement and sustainable local development*）：成為「偉大城市」應該超越利用科技與全球經濟整合的目標，其願景應該轉而強調順利用創新的動力來達成城市的永續發展。一味追尋全球化

可能導致社會與環境的疏離，而本土經濟發展卻是維繫在地經濟網絡與社會調和（social coherence）的原動力。全球接軌的外在經濟發展誘因誠然重要，但是內生的經濟成長更是不可或缺。

2. 全民生活品質：社會、經濟和環境資本的充實（quality of life for all: enriching social, economic and environmental capital）：對於「世界偉大城市」而言，經濟成長只是全民生活品質的一部分，而從永續發展的觀點尋求社會、環境和經濟資本的整合才是提升生活品質的基礎。Dekker and Kempen（2004）認為城市發展必須兼顧城市間（inter-urban）和城市內（intra-urban）問題的解決，前者主要是從空間的角度出發，考慮的是核心城市外圍地區之興起和城市間的各種競爭；後者即指稱的生活品質，尤其是安全，基本民生設施和服務的便利性。
3. 超越政府的治理模式（governance beyond government）：在全球化趨勢中，城市希望保持創新能力和永續發展，至少必須面對三項挑戰：（1）從內部再造市政府；（2）重新反映政府與思部門的關係；（3）建構政府、私部門、網絡化的社區，和第三部門之間新的夥伴關係。這意味著政府不應該以「城市再造」來承擔所有的責任，競爭的市場和多元的市民社會將是創新和永續發展必備的要件。

發展成為「世界城市」固然是可欲的，但是以哪一個層級（全球、洲際、全國、區域）做為發展目標，則必須依照各個國家和城市在世界經濟體系的位置，以及本身的發展策略而定。這絕非抹滅國家機關或城市的努力，反而是將重點置於城市應該如何適切地定位，才能達成帶動本地（國）經濟發展，並提升全民生活品質的最終關懷。

再者，同樣是全球化的流通節紐，「世界城市」與都會區的概念卻存在許多疑義：（1）「世界城市」是否比較突顯在單一特定行

政區域的空間領域；而都會區域則包括城市與鄰近區域的連結，往往跨越單一行政區域，甚至可以包含一個以上層級的政府呢？

(2)「世界城市」的興起是否主要在於與國外相同經濟領域城市的關聯性，比較不受地理位置或國家疆界的限制；而都會區域則多屬國家疆界之內特定區域的互動關係呢？(3)從前述「世界城市」的指標來分析，「世界城市」的建構是否主要是經濟層面的發展，與其他「世界城市」之間多存在經濟互補與競爭的關係；而都會區域形成則是區域內社會、政治、經濟、文化、種族、交通等各種面向錯綜複雜互動的結果呢？(4)「世界城市」的歷史延續性是否繫於資本主義的發展；而都會區域比較能夠突顯國家或區域認同的議題呢？(5)「世界城市」與都會區域是否需要不同的治理模式呢？這些議題固然值得日後相關研究的進一步釐清，卻非本文關注的焦點。關鍵在於，如果這些問題的答案均是肯定的，我國城市或經濟發展究竟應以「世界城市」或都會區域做為指標呢？從前面兩個議題的討論，在整體考慮全球趨勢和我國內外政治經濟情勢的框架之下，發展以本土經濟為主體的都會區域，建構與有文化和歷史特色的「偉大城市」似乎應是我國都市（直轄市）的首要目標。

最後，問題在於透過什麼樣的制度設計（地方政府體制）來治理全球化的城市呢？如此設計的治理體系應是能夠兼顧回應全球化經濟競爭壓力（成為「世界城市」）和帶動本土經濟的發展（成為都會區域的核心），世界城市並且能夠解決日益嚴重的跨域交通、環境、社會…等都會問題，這又涉及都會治理的議題。

肆、都會治理

從空間治理的角度出發，Brenner（1999：432）宣稱，全球化

所彰顯的「去疆界化」(deterritorialization) 論述，實際上忽略了 (1) 哪些相對而言固定且無法移動 (immobile)、依領土而活動的組織，例如各項功能融為一體的都會區域和國家機關所設的管制機構；(2) 目前這股新自由主義推動的全球化浪潮，實質上是透過各種地理規模領土組織的轉型 (the transformations of territorial organization) 來傳達訊息，不但二者糾纏不清，更必須依賴後者的成功來繼續推動其進程。因此，佔據實際空間的國家機關或城市在形式與規模的調整 (稱之為「再疆界化」, reterritorialization)⁷，應該同樣是涵蓋在全球化浪潮當中的一種論述。表二描述了「再疆界化」的形式以及相對應空間規模的調整，也可以說是前述兩節討論內容的綜合整理。

表二：全球化的「再疆界化」現象：國家機關與城市的規模調整

再疆界化的形式	資本累積的空間規模		
	全球	國家	城市—區域
城市 城市規模重構 世界城市形成	世界城市層級的形成；城市之間在世界經濟中緊張的跨空間競爭。	重新將國內的城市系統納入成為全球或區域城市層級的節紐；將世界城市的成長與全國經濟成長脫鉤。	形成「沒有核心的城市」(exopolis)；城市型態的重組；多元中心的城市區域和新的工業區之興起。
國家機關 國家機關領土重構 新自由主義「全球在地化國家」的興起	領土國家的「外部內部化」(outside-in)：受到 EU、IMF、World Bank 對於國家空間的重構，向上調整規模成為跨國治理機制。	「去國家化」；業務的「向上移轉」到跨國機構，以及「向下移轉」到區域或地方層級政府。	領土國家的「內部外部化」(inside-out)；規模向下調整成為次國家層級；倡議跨國公司在主要城市區域中投資；建構「新的國家空間」以管制「新的工業空間」。

資料來源：Brenner (1999：442)，表 1。

⁷ 簡博秀、周志龍 (2002) 翻譯為「領域化」。

國家機關與城市在全球化的衝擊之下，必須從全球、國家和區域這三個層次來構思其治理機制與權責範疇的調整。表三呈現了當城市在「都會化」(metropolitanization) 過程中，如果選擇了不同的規模調整(re-scaling)⁸，將會對區域、主要功能和活動產生的影響，並且說明了這些不同規模的選擇將對勞力市場與交易成本帶來的衝擊。

表三：不同規模的都會化及其影響

	影響區域和主要功能	活動	勞力市場	交易成本
全球規模	全國、國際、或世界城市網絡中的影響力；影響國家層級。	一般性的分殊化；豐裕的資金；一般性產品的專業特殊技術；創造並對社會規範敏感；活動替代與集中。	對於高度技術化工作的特別需求；堅持市場形式；遠距通勤；高失業率；空間不對稱；疏離情況的增長。	相對應的困難；網絡與俱樂部(利益聚集場所)；程序和排序過程；交通或人口壅塞。
區域規模	在一或兩項產品具有區域或國際影響力；受到國內世界城市或區域內其他都市吸引力的限制。	專業技術的中等分殊化；公、私部門的協調；從歷史、地理、或政治結構沿襲而來的專門技術；在科技或文化活動中尋找專業技術。	突顯主要都會重要性的「火山現象」；依賴國際或全國的經濟成長；市場疏離；事業領域或區域的確定。	對於程序和法律的高度依賴；區域城市特質的選擇；個人和機構的網絡。
地方規模	僅有區域內的影響力；在沒有制度界定下發展地方認同；相對應於區域網絡的中小城市而規劃方案；領導者；某項產品可以短暫地引	普通程度的分殊化；與城市區域中等程度的互補；從地方和全國資源沿襲活動；投資於新型活動。	公共就業；有限的市場；人才外流；對於人口流動的依賴；家長政治和家庭管理；潛藏性貧窮。	個人或喜好的網絡；專業疏離；專業與社群生活的結構。

⁸ 簡博秀、周志龍(2002)將 re-scaling 翻譯為「再層級化」。

	起國際注意。			
--	--------	--	--	--

資料來源：Gaussier *et al.* (2003：262)，表 1。

除了經濟全球化所導致的挑戰—激烈的城市競爭、趨同的全球文化與城市需要發展獨特的在地文化以吸引投資之間的兩難、中央政府對於城市困境越來越束手無策甚至變得不相干之外，政治、社會和空間領域的改變也要求城市（地方）政府必須亟思因應之道。當越來越多的城市無法置身於種種國外關係事務之外的時候，城市的功能與角色將會日趨複雜且多樣：（1）城市將透過當地所選出的國會民意代表而成為中央政府處理外交事務的夥伴；（2）基於所謂「國際內政」議題（*intermestic issues*）的日趨重要，城市將成為國家決策過程的關鍵點；（3）城市將成為能夠透過徵稅、管制、服務傳遞，和保障法律的權力而影響國際聯繫的自治性政治社區；（4）城市將成為在全球市場中反映區域利益的倡導者；（5）在不侵略中央政府的權責的原則下，城市將能夠獨立與外國勢力簽訂協議和契約；和（6）透過鼓勵與積極涉入國際交流等善意措施，城市將成為促進國際相互了解的中介者（Kincaid，1989：6-9）。

由於與世界經濟體系和國際社會直接接軌，城市治理者經常面對必須同時積極回應外界的經濟機遇和滿足內部現存需求的兩難，政治創新（*political innovation*）日益成為關鍵（Chernotsky，2001：35）。但是囿於經費或權責的限制，城市治理者卻經常訴諸種種著眼於如何提升居民國際敏感度和認知的象徵性或「提昇知覺」（*conscious-raising*）策略，例如研擬廣泛的願景藍圖、資助闡揚外國文化的慶典活動、締結姊妹市、倡導國際教育計畫或提倡外國語文等等（Harris，1997：1700）。

無論是角色功能的改變或是「提升知覺」的策略，許多城市所面臨的挑戰與問題往往超越其轄區範圍，形成都會治理的議

題。學術界對於「都會區域應該如何治理」這個問題，基本上抱持著三種不同的觀點（Hamilton，1999）：

- 1.傳統改革主義（**traditional reformist**）主張透過行政區劃或聯盟方式，將都會地區內的多個地方政府合併成為單一、全功能的都會區域政府，側重地方政府規模的合理化，並且在合作的基礎之上，促進區域內經濟發展和跨域服務傳遞。英國柴契爾首相對於倫敦都會區（**London region**）所採取的改革方式，可以說是傳統改革主義的典範（Duncan and Goodwin，1988）。
- 2.公共選擇理論（**public choice theory**）強調區域內多元或轄區重疊的地方政府，透過相互競爭的方式，將可以提供公民或消費者更多樣的服務選擇，最能夠有效率和有效能地回應公民的需求。德國在 1980 年代之後的分權化改革，加強省（**Länder**）與城市（**municipalities**）在規劃與執行工業政策的權力，是公共選擇觀點的一個範例（Herrigel，1996）。
- 3.新區域主義（**new regionalism**）認為合作與競爭並非完全無法相容且不可協調，唯有兼顧並用，建立區域內地方政府、社區組織、企業和非營利性組織之間的策略性夥伴關係，才能有效解決區域內的共通問題。新區域主義可以說世界於傳統改革主義和公共選擇理論之間的折衷方案，也可以說是二者對話的產物。在「新區域主義」彰顯權責分工的根本轉變和重構地方政府相對於市場的角色等理念下，建構公、私部門夥伴關係是都會治理的關鍵策略（Chernotsky，2004：35）。

與此三種觀點相對應之政府體制的改革可以用 Sharpe（1995）為代表，他認為解決都會問題政府型式可以區分為三種：

- 1.「單一或簡單模式」（**unitary or simple model**）是將核心城市的疆界持續向外擴張，這可能是最有效率的途徑，因為可以中和

區域內財政與社會不均衡的影響。這種解決問題的途徑在核心城市廣受歡迎，但是在郊區卻缺乏支持的聲浪。更甚者，這種方式在百萬人口左右的都市似乎適合施行，但是對於動輒數百萬人口的大都市（例如紐約都會的核心城市—紐約市—人口約 700 萬）顯然有問題。

2. 「雙層級模型」(two-tier model) 繼續維持目前都會區內的各個地方政府，只是在其上建構另一個更高層級的都會政府。由於各地方政府的結構並未改變，且提供某種形式的協調機制和分擔了部分服務成本，此一模型廣受支持。但是這種方式往往流於形式，都會政府的首長通常是間接選舉產生，有時候缺乏自有財源，或僅有非常輕微的權責。
3. 「單純都會模型」(pure metropolitan model) 是「雙層級政府」的變通方式，基本上改變了下級政府的形式以配合都會區域政府，都會委員會 (metropolitan council) 的成員係直選產生，並且對區域事務擁有足夠的權責。

在不同的歷史時代，這些城市改革途徑都曾經獨領風騷過，例如從 20 世紀初期一直到「經濟大蕭條」期間，傳統改革主義和相對應的「單一或簡單模式」在美國被視為是引導經濟發展和完善都市計劃的最佳選擇；在戰後一直到 1960 年代的期間，公共選擇理論和「雙層級模型」卻在凱因斯理論和福特主義的發展高峰時期播下種子，成為該時期城市改革的理論基礎；1980 年代則是在雷根政府的推動之下，「新地方主義」(new localism) 興起，強調採取具有企業家精神的發展策略，以吸引外地投資；1990 年代則是以「新區域主義」或「都會區域主義」所彰顯的夥伴關係，成為都會治理的新型態 (Brenner, 2002: 5-8)。都會區域主義 (metropolitan regionalism) 指稱的是在一個與都市聚集體所反映的經濟社會互賴關係大致吻合的地理規模之內，建立制度、政策

或治理機制的所有策略（Brenner，2002）。

如果將傳統改革主義視為是具有集權傾向的意涵，而公共選擇理論代表分權的途徑，二者所強調的政府結構與治理模式可以用表四說明。

表四：集權或分權的都會政府結構及治理模式

	政府結構	治理模式
集權	1. 兼併及合併 2. 市一縣合併 3. 雙層級的都會政府	1. 都會縣 2. 業務功能整合 3. 區域治理過程 4. 區域內稅收的分享 5. 多目的之都會區域 6. 區域性協調機制 7. 中央或上級政府的政策和經費補助，以鼓勵區域發展
分權	1. 郊區的發展 2. 法人化 3. 多種不同型態的一般性地方政府	1. 單一目的之特區政府 2. 地方之間的合作協議 3. 民營化 4. 中央或上級政府的補助，以鼓勵分散治理 5. 無權威的區域會議 6. 核心城市的區政府

資料來源：Hamilton（1999：36），轉引自陳立剛、李長晏（2003：10），表二。

集權強調效率與課責性，分權凸顯地方差異性與競爭，這些特質反映在這兩種思維所偏好的政治結構選項方面。就治理模式而言，集權觀點比較趨向科層節制與總體規劃，希望透過中央政府或都會區域政府來整合地方差異，以解決都會問題；分權觀點則比較依賴市場機能，都會區域政府（無論以任何型態存在）或

核心城市的功能主要是協調各地方政府的計劃。必須說明的是，政府結構的選擇固然影響治理模式的運作，但是特定的結構是否一定能夠解決都會問題不無存疑。在仔細檢視相關文獻之後，Visser (2002) 謹慎地提出區域治理的政府型態 (government form) 並不能適當地解釋地方之間關係 (interlocal relations) 的改變，地方網絡參與者在互動過程中所展現的組織和政治文化差異，至少和結構、功能與城市環境因素一樣重要。國內的實證研究亦顯示，地方政治文化對於都市發展的影響，與區域政權的形式同樣重要 (王振寰，1996；邱瑜瑾，1995)。

全球化趨勢的影響，推動了「多層次治理」(multi-level governance) 的理念。在地方層面，地方治理模式的選擇，實際上深受全球化、分權化、地方財政、新區域主義等因素的變動情況和程度之影響；而治理過程的動態結果，維繫了地方治理機制的運作或推動進一步的調整 (劉坤億，2003：245)，都會治理亦是如此。近年來，許多引領「新政府運動」(reinventing government)、 「政府再造」，或是「新公共管理」(new public management) 改革風潮的歐美國家 (包括英國、紐西蘭、澳洲、加拿大、美國)，紛紛不約而同地在累積了一連串改革的成果和經驗之後，又再一次推動所謂「整合式政府」(joined-up government) 或是「全方位治理」(holistic governance) 新一波的改革議程 (Perri 6, *et al.*, 1999)。經驗顯示，要真正落實改革議程，除了中央政府應該妥善的規劃與推動之外，光是要求地方政府配合是不夠的。充分的自主權應該繼續下放轉移、提供豐富的財政支援、建構完整的課責體系、解除管制誠然必須，更需要的是建構中央與地方政府之間的相互信任 (Perri 6, *et al.*, 1999：23)。以北歐地區推動「自由公社」(free commune) 方案⁹ 來說，其結果之所以令人滿意就在於

⁹ 「自由公社」的精神在於，一旦中央政府通過了地方自治團體所提出的施政計畫，將更進一步地針對這些計畫提供免除某些特定法律限制的豁免權限 (waivers)，幫助地方政府能夠比較不受限制地執行這些計畫。

中央與地方之間厚實的互信基礎。反觀近年來我國中央政府與直轄市之間的關係，一方面固然是因為直轄市對於中央政府的資源依賴程度低，再加上「分裂政府」的基本衝突架構，另一方面我國府際關係仍然處於動盪調整的階段，二者之間的衝突層出不窮，信任喪失殆盡，如何充實社會資本成為我國治理機制設計與運作的首要問題。

在這些理論探討的基礎之上，究竟我國城市或都會應該如何治理呢？更明確地說，在我國一連串政府層級調整和地方制度改革的過程中，最受到全球化影響的大都市（台北市、高雄市，以及倡議合併的台中縣市）及其鄰近的都會區域應該如何定位、治理與發展呢？

伍、我國直轄市發展的評估

根據行政院主計處所公佈的民國 91 年「台灣地區各縣市重要統計指標」資料顯示，台北、高雄兩市人口合計超過四百一十萬，佔總人口數的 18.49%；再加上五個省轄市，台灣地區居住在都會城市的人口將近七百萬，佔總人口數的 30.89%¹⁰。如果按照更寬鬆的都市計畫區域來計算，根據行政院主計處所公佈的民國 91 年「國情統計通報」資料顯示，台閩地區都市計畫面積只佔總面積的 12.9%，但是計畫區內人口數卻佔了總人口數的 78.4%¹¹。如果從 1950 年開始，各縣市每 15 年的人口增加數佔該時期全國人口增加數的比例來分析，1950-1965 年人口成長最快的縣市依序是台北市、台北縣、高雄市；1965-1980 年是台北縣、台北市、高雄市；1980-1995 年則是台北縣、桃園縣、台北市、台中縣；而在 1995-2002 的最近 7 年當中，成長最快的縣市為台北縣、桃園縣、台中市（詳見附錄）。從人口成長的資料至少可以歸納兩個現象：

¹⁰ 金門、連江兩縣除外。資料來源：<http://www.dgbas.gov.tw/dgbas03/bs8/city/default.htm>。

¹¹ 資料來源：<http://www.dgbas.gov.tw/dgbas03/bs3/analyse/new92311.htm>。

(1) 台灣人口日益集中在大都市，尤其是台北市、高雄市，和最近增長比較快速的台中市，但是這三個都市的發展程度並不一致；(2) 北、中、南三大都會區域儼然成形，尤其以包含台北市、台北縣與桃園縣的北部都會區域近年來成長最快速。

人口持續地向都市集中，在都市人口趨於飽和的情況下，再向鄰近縣市移動，形成了都會區域的興起，也導致了交通擁擠、環境污染、教育人口增加、治安問題嚴重、稅源與服務支出分割、區域內各地方政府缺乏整合規劃等都會問題。我國目前治理的難題尚包括：(1) 轄區管轄權的本位主義引發衝突；(2) 地方首長政黨屬性不同導致合作意願降低，甚至引發衝突；(3) 稅源與財政負擔分割所引發的衝突；(4) 法規不明且各行其是；(5) 都市規劃缺乏協調；和(6) 鄰避現象導致居民不易溝通（陳立剛、李長晏，2003：6-7）。

依循著全球化的浪潮，我國地方制度的改革持續朝向分權化的方向發展。尤其在精省之後，各縣市的權力與自主性逐漸提昇，對於直轄市在位階、人事權與財政等方面的優越地位抱怨頻繁。另一方面，我國政府層級的調整係以二級政府為規劃目標，直轄市的位階也與此一趨勢格格不入。尤其是位於以直轄市為中心的都會區域之內，而與直轄市地理毗鄰相連的縣市政府，更是因為都會區域的種種問題，與直轄市之間衝突不斷。基於這些現象，究竟我國直轄市應該如何改革？而以直轄市為核心的都會區域又應該透過什麼樣的機制來治理呢？這些問題涉及了如何因應全球化的衝擊、國家發展的整體構思、都市（直轄市）的發展定位、我國政府再造的規劃與進程、府際關係的調整、治理機制的選擇等面向的考慮。

城市研究在探討如何因應全球化衝擊的時候，大都指向建構「世界城市」或「全球城市」的目標。以我國人口最多、規模最大的台北市來說，根據 Beaverstok *et al.* (1999) 的分析，台北市

已經可以列入全球會計、廣告、銀行和法律服務中心，雖然在各領域中仍然落後於香港。高雄市在運籌和貨櫃轉口方面，其競爭對手為香港、新加坡、上海等世界城市，亦可以視為其在這些領域優越地位的表現。誠如 Friedmann(1985)和 Gaussier *et al.*(2003)將「世界城市」區分為不同的層級，台北市與高雄市應該強化其具有競爭優勢的領域，設定特定層級的「世界城市」(例如區域性或洲際多國籍聚集點)為發展目標。在此基礎之上，藉由台北市、高雄市、或台中市成為與全球經濟體系街軌的節鈕，帶動鄰近都會區域的本土經濟發展與提昇居民生活品質。

如前所述，成為「世界城市」固然象徵著與全球化接軌，但是能夠成為「偉大城市」(great city)則需要其他方面的努力。Ng and Hills (2003)針對亞洲 5 大城市(東京、香港、新加坡、上海、台北)的比較研究顯示，台北市的人口最少、人口密度中等、都市化面積偏低；台北市與東京政治民主化的程度最高、階級差距則是最小；台北市在製造業、金融業、零售業和旅館服務等方面比較具有優勢。整體而言，東京可以說是亞洲第一級的世界城市，香港與新加坡屬於第二級，台北與上海則尾隨於後(Ng and Hills, 2003: 159)。台北市已經積極地參與了全球經濟體系的運作，但是在建構「偉大城市」方面的努力並不明確(Ng and Hills, 2003: 161)。而在一般的認知上，長期以來「重北輕南」的偏差發展，高雄市在民生設施建設和環保意識方面，可能更落在台北市之後，距離「偉大城市」的境界可能更遠。換言之，二者或許已經成為「世界城市」的一環，但是在環保、社會和經濟資本的充實方面，仍有努力的空間。另一方面，這些實證研究也說明了我國的都會區域的核心城市(台北、高雄、台中三市)的經濟規模與亞洲其他重要「世界城市」仍有距離，更不能與紐約、倫敦、東京之類的全球規模城市相提並論。

當然，要躋身於「世界城市」的一環或成為「偉大城市」，中

央政府在各項政策上配合台北市與高雄市的發展是必須的。無論在國際經貿的定位與佈局、經濟貿易政策的持續自由化、基礎建設（尤其是資訊與傳播方面）的投資、民主政治的深化、政府再造的落實（尤其是國土規劃與行政區劃）等方面，中央政府應該在國家總體發展的前提下做出全盤整體的規劃。即使在全球化與資訊科技興起的衝擊之下，國家機關必須積極的轉型，以強化其角色與職能（孫同文，2003），對於前述工作更是責無旁貸。中央政府積極投資大都市的基礎建設，以增加跨國公司的投資意願是發展中國家經常採取的策略，硬體規劃與建設的完整性固然重要，但是這種策略在全球或區域競爭的趨勢下仍然有限。如果亞洲區域內各個主要城市都將採取相同的發展策略，我國主要都市發展的利基究竟何在？

從國家整體發展的角度，為了因應全球化的競爭壓力，我國都會城市的發展必須透過行政區劃的方式展現。夏鑄九（2002：131）認為都會區域的浮現是廿一世紀的新空間形式，而透過行政區劃引導都會治理可以說是政治改革的歷史機會。趙永茂與陳華昇（2004）主張行政區劃應該掌握下列原則：（1）應考慮歷史文化延續、地理天然形勢與行政管理便利等因素。（2）應依據都會生活圈的範圍，適度擴大都市轄區，以便利進行都市整體規劃與建設，帶動周圍地區發展，紓解都會地區人口壓力，並促進區域均衡發展；發展落差將會使都市背負起鄰區較落後城鎮的「共生發展責任」等問題。（3）宜建構國際化都會的競爭力，進而發展成為「全球城市」，因應全球化區域主義和城市競爭的新局勢。顯而易見的，這種建議正是著眼於建立國際級都會，以帶動鄰近區域整體發展為目標。

透過行政區劃的途徑，以謀直轄市發展或改革的具體方案大致可以分為六種¹²：（1）維持現狀；（2）成立（都會）區域政府的

¹² 台灣地方行政體制改革的構想相當多，有些注重法律體制的分析（董保城，1995；陳慈

新政府層級；(3) 成立功能性或僅負責協調工作的（都會）區域政府；(4) 保持直轄市地位，大幅縮小縣市的轄區；(5) 目前保持直轄市地位，日後朝向「與縣市同級化」發展；和(6) 目前維持直轄市地位，但是賦予帶動國家經濟發展的任務，日後朝向「與縣市同級化」發展。

在目前分權化的趨勢之下，「維持現狀」看似以不變應萬變，但卻蘊含了公共選擇理論的改革意涵，地方政府透過市場競爭的機制來解決問題。如果在「維持現狀」的架構下，中央政府能夠充分地將政治權力移轉給地方政府，而地方政府能夠積極建立公、私、第三部門與志工組織之間的夥伴關係，並且擴大公民參與管道，不失為解決都會問題的一種可行方案。但是檢視近年來我國府際關係的發展，地方政府之間的衝突正是因為這些前提條件並不存在，更缺乏府際協調機制來促進地方政府之間的合作，「維持現狀」的方案可說「先天不足、後天失調」。更何況此一方案無法解決直轄市位階的問題，又缺乏積極改革的意涵，在現今台灣的政治情勢下並不容易獲得支持。

第二種方案是國民黨主席連戰先生，在 2004 年總統大選競選期間，所提出的將台灣重新劃分為八大區域政府的構想，包括「北部區域政府」、「南部區域政府」、「中部區域政府」，分別以三個直轄市為核心；東海岸則建立「東台特別行政區」；離島則分為「澎湖特別行政區」、「金門特別行政區」和「馬祖特別行政區」；以及轄區以台灣山區為主的「原住民自治區」¹³。這些區域政府被規劃為我國政府層級當中的二級政府（區域內的縣、市政府為第三級），具有實際的權力和轄區，而非單純的跨區域合作機制或單功能的管理機構。這個方案應屬於傳統改革主義的產物，透過權力

陽，1997；蔡茂寅，1997；2000），有些偏向比較政治的論述（陳立剛，1998；趙永茂，1997）。此處的分類強調整體設計的完整性，尤其是在都會區域與直轄市問題方面，必須有具體的方案。

¹³ 資料來源：http://www.kmt.org.tw/Content/HTML/WhatNew/News/20040107_54_7002.html。

集中，整合區域內其他地方政府的資源，以解決都會區域問題；但是其與我國多年來一直推動的二級政府改革方向卻似乎是背道而馳。

第三種方案可以以紀俊臣（2004）和陳立剛、李長晏（2003）的提案作為代表。紀俊臣（2004）建議策進台北、台中和高雄三大都會區的行政區域（縣、市）合併，形成都會型的區域政府，並賦予「直轄市」法律地位，將可使各都會區域的資源共享，軟硬體建設總體規劃與發展，且排除各縣市之間對於水源管理、垃圾處理、橋樑養護等問題的權限爭議。紀俊臣（2004）將區域政府（regional government）界定為：「源自都會發展，跨越行政區域之界限，所為總體發展或稱廣域行政的組織設計」，其機制設計的思維包括：（1）區域政府係跨域合作組織，而非政府層級之新設計；（2）區域政府係都會化建設之整合組織，而非政府權力之重分配；（3）區域政府係都會區功能之總體運作，而非政府責任之再分劃；和（4）區域政府係都會區共榮之治理模式，而非政府統治之複建構。此種設計係以台北市、高雄市，以及未來的台中市這三個直轄市作為推動跨域合作機制的核心都市，但是重點在於所設計的區域政府實為單一功能或多功能的跨域合作機制或行政管理機構，而非負有實際權責的自治團體。

在檢視我國都會問題的困境之後，陳立剛與李長晏（2003：8-9）提議的解決方案強調的正是協調合作機制的建立與運作。他們主張，在未能經由行政區劃來合理整併地方行政區域之前，台灣都會問題的治理可以透過區域內各個地方政府之間簽訂各種行政契約、建立政府聯盟、或建構跨區域的單一功能政府組織等方式，先達成區域內組織與業務的合併，並為未來行政區劃打下厚實基礎。在實際運作上，根據內政部民國 90 年所做的「各縣市跨區域合作現況調查表」資料顯示，我國歷年來的跨域合作個案已經有 26 項，主要是在交通、環保、資訊和一般行政等方面，其中

又以台北市與鄰近縣市之間的合作案最多，計有 13 項（引自吳介英、紀俊臣，2003）。這些個案基本上是以備忘錄、合作意願書、行政契約、協議書、或成立跨域管理組織等方式來達成跨域問題的解決。陳立剛與李長晏（2003）所提出的方案並未說明如何解決直轄市位階問題，僅著眼於如何強化地方政府之間的協調合作，比較類似公共選擇理論，希冀地方政府在競爭之後而知合作的必要性。雖然並未明確建議成立（都會）區域政府，但是在強調協調合作機制的精神上，此一方案與紀俊臣（2004）的建議不謀而合。

第四種方案對於建構台灣空間治理的前提是認為綿延台灣西海岸的單一都會區域已經成形，如何透過制度設計，活絡都會區域的競爭優勢，是提升台灣此一歷史階段競爭力的關鍵（夏鑄九，2002）。類似第二種類型，此一方案同樣突顯（都會）區域政府的重要性，建構以此為核心的三級政府新圖貌：一方面維持直轄市的地位並擴大其治理轄區，建議成立五到八個二級政府；另一方面主張台灣目前的縣市的規模太小，以致於無能力與全球經濟接軌，但是在落實社區賦權和公民參與又顯得太龐大，因此建議透過行政區劃，將二至三個鄉（鎮、市、區）合併後升級為縣市（都市化程度高者為市，其餘為縣），成為區域政府下的第三級政府。此一思維理念正好與「同級化」相反，強調的是拉大以直轄市為主的都會區域政府（仍稱直轄市）和縣市之間的差距，前者主要是與全球化接軌，後者則更貼近人民，以發展社區與草根民主為其主要功能。此一方案所設計的行政區劃非常具有創意，但是推動困難在於，一方面徹底顛覆了台灣現存的各種地方勢力範圍，可能引起嚴重的反撲；另一方面也與我國二級政府的改革方向格格不入。環顧台灣的政治現實生態，此一規劃方案的政治可行性（political feasibility）可以說是相當低。

第五種方案可以說是第二、三、四種方案的混合（劉文仕，

2003)，就長期理想規劃而言，重視都會區域發展的現實，以「區域共同體」的構想，將全國規劃為「北台灣」、「桃竹苗」、「中台灣」、「雲嘉南」、「南台灣」、「花東離島建設委員會」這五個「區域共同體」；「區域共同體」實質上是將目前運作的垂直或水平「聯繫協調會報」制度化，並賦予更積極明確的功能，但基本上仍以促進區域內各地方政府之間的協調為主；適度縮小縣市政府的業務與轄區範圍，以五十萬至一百萬人為原則，約將我國劃分為三十五個縣市。在邁向長期理想規劃的過渡時期，由於直轄市制度基礎不調整，縣市行政區域規模不改變，此一方案建議採「準直轄市」¹⁴的制度設計，將少數符合直轄市設立標準的縣市（例如台北縣和桃園縣）升格，仍稱之為縣，但實質上享有與直轄市同等的待遇。相對於前述其他幾種建議，劉文仕（2003）所提出的方案鉅細無遺，在空間改造、資源改造和功能整合方面都有明確的設計，可行性相當高。雖然如此，此一設計仍有值得討論的瑕疵：（1）中央政府與「區域共同體」之間的關係為何？究竟日後我國將走向二級或三級政府的設計？此一方案並未明確的說明，僅止於「仍有折衷空間」的說法。（2）即使此一方案宣稱為具有前瞻長遠的眼光，但是比較偏重從國內的角度，突顯制度設計的合憲性、理性和可行性，並未從全球化國家整體發展的觀點來規劃。

最後一種方案是由蕭全政等（2003）提出，嘗試從整體戰略的思維架構，以建構「小而能政府」和「二級政府」為規劃原則，來探討我國地方自治的整體架構。在直轄市議題方面，此一提案強調我國面對當前全球化競爭的發展策略，應該以「產業圈」替代「生活圈」的概念，推動以台北市、台中市、高雄市為核心的北、中、南部產業圈發展，實際上相對應地符合我國近年來「北進、西和、南聯」的亞太戰略、亞太營運中心，和世界運籌中心

¹⁴ 依照劉文仕（2003：14-20）的構想，「準直轄市」實為縣市與直轄市「同級化」的具體落實。

的佈局。因此，依「二級政府」和「縣市與直轄市同級化」為長期發展規劃的前提，此一方案主張目前保留直轄市的位階，以重視內部區域平衡及對外三元競爭需要為原則，建議台中縣市合併升格為直轄市；至於台北市、高雄市和其各自鄰近的縣市（尤指台北縣和高雄縣），則依照縣市居民意願決定是否進一步合併。

檢視我國日前因為台中縣市合併升格所引發的行政區劃議題，趙永茂與陳華昇（2004）主張，以行政區劃作為發展國際級都會的手段，必須至少滿足下列指標：（1）區域內至少有一個至兩個 50 萬以上人口密度的核心城市，足以帶動週邊區域的發展，而且重劃之後的行政區人口至少應在 250 萬以上，方能有適度的工商腹地；（2）必須具備國際化的海空港口，以建構能與國際接軌的完整海空交通網路；（3）應有充分的財政資源，以達到自給自足的目標；（4）宜具備完整的高速公路、捷運、快速道路、鐵路等交通網路，以及水源水權、能源、醫療、環境保護等設備。為了配合台灣整體的長期發展需求，蕭全政等（2003）認為在目前保留直轄市位階的情況下，縣市升格應該符合嚴格的標準和程序。縣市升格直轄市的條件設計包含：（1）量化指標：（a）人口指標包含人口密度、同及地方自治團體人口平均數的倍數、縣市人口佔全國人口的比率；（b）經濟指標包括縣市的財政能力和平均國民所得；（c）基礎建設指標則必須至少符合污水下水道的接管比例、文教建設、垃圾處理、交通建設等條件的兩項以上。（2）質化指標：配合國家整體發展策略需要。

從直轄市升格條件來觀察，最後一種方案比較能夠兼顧「世界城市」和「偉大城市」的兩難，亦符合帶動區域經濟發展和照顧區域平衡的現實需求。更重要的是，這個方案從配合台灣長期政經結構的變動和提昇國家整體的全球化競爭力的角度來思考，契合「全球在地化」的思維，並且提出我國地方自治改革的短期（制定「行政區劃法」、廢續強化縣市自治權限、鼓勵縣市之間的

府際合作、進速落實取消鄉鎮自治選舉、提倡走動式服務)和中長期(籌組行政區域調整委員會、重新調整行政區域、縣市組織體制創新、整併鄉鎮公所數量、村里社區化)的具體建議。缺點在於細微的操作和組織設計上，不若前一方案來的詳細確實，劉文仕(2003)的部分規劃設計，或可彌補蕭全政等(2003)提案的不足。

陸、結論

在資本主義的發展進程中，全球化趨勢以及「全球在地化」的拉扯，國家機關有效管制和都市化建設的前提條件—領土疆界一日趨模糊。在全球經濟網絡當中，城市往往在特定的世界城市層級中扮演著節鈕的功能，串聯著國內的經濟發展和世界資本之間的流動；國家機關則面臨急劇的轉型，以提昇國內主要城市的全球競爭力。介於世界經濟與國家機關之間，城市和依其發展而興起的都會區域乃是鑲嵌於複雜的國內外政治、經濟、社會力量交錯運作的過程之中。對於發展中國家而言，既想要與全球化接軌，又希望保留本地的特殊文化和價值觀，都會區域的定位與發展成為關鍵議題。

我國大都市(直轄市)或都會區域尋求在全球經濟體系中發展有其客觀的侷限性，這並不意味著國家機關可以靜觀其變，而必須積極地構思轉型和都會發展與治理的策略，正面迎向全球化的挑戰。本文描述並比較了六種涉及我國直轄市長期發展的地方制度改革方案，雖然各種規劃設計均有其不足之處，本文強調方案的選擇應該突顯國家整體經濟發展的策略性考量，並且符合「全球在地化」論述的精神。在此基本原則之上，相關學術研究應該繼續提供實證性的探討，釐清影響都會區域發展與定位的種種因

素和其間的因果關係，以提供方案選擇時的具體指標與要件。

參考文獻

- 王振寰，1996。《誰統治台灣？轉型中的國家機器與權力結構》，台北：巨流圖書公司。
- 王崑義，2001。《全球化與台灣—陳水扁時代的主權、人權與安全》，台北縣：創世文化。
- 王寧譯，Arif Dirlik 著。《後革命氛圍》，北京：中國社會科學出版社。
- 邱瑜瑾，1995。《解嚴後台中都市發展形塑的社會機制》，東海大學社會學研究所博士論文。
- 林水波，1997。「反思顧客導向的行政革新」，《公務人員月刊》，第 10 期，頁 34-39。
- 林嘉誠，2003。「行政院之組織再造」，載於行政院研考會主編之《政府再造》，台北：行政院研考會，頁 29-54。
- 李永展，2000。「全球地方主義—規劃迷思或世紀願景？」，《精社法制論叢》，第 25 期，頁 309-323。
- 沈宗瑞、高少凡、許湘濤、陳淑鈴譯，David Held, Anthony McGrew, David Goldblatt, Johathan Perraton 著，2001。《全球化大轉變：全球化對政治、經濟與文化的衝擊》，台北：韋伯文化。
- 吳英明、鄭明達（2001），「全球治理與地方國家」，【城市外交與全球治理】研討會論文，高雄：義守大學，民國 90 年 12 月 14 日。
- 孫同文，2003。《從威權政府到民主治理：台灣公共行政理論與實務之變遷》，台北：元照出版公司。
- 陳立剛，1998。「府際關係研究：海峽兩岸地方政府府際關係比較之初探」，兩岸地方政府與政治學術研討會論文，高雄：國立中山大學。
- 陳立剛、李長晏，2003。「全球化治理：台灣都會治理的困境與體制建構」，《中國地方自治》，第 56 卷，第 2 期，頁 4-19。
- 陳慈陽，1997。「從我國憲法規範與憲政現實評省縣自治法與直轄市自治法」，《中興法學學報》，第 42 期，頁 1-37。

- 紀俊臣，2004。「由地方治理論區域政府可行性」，《國策評論》，台北：國家政策研究基金會。<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/093/IA-C-093-005.htm>。
- 夏鑄九，2002。「當前台灣的領域治理：問題與展望」，載於蘇永欽編，《地方自治：落實人民主權的第一步》，台北：新台灣人文教基金會，頁 119-171。
- 夏鑄九，2002-2003。「面對全球化過程中台北的都市現實」，《逢甲人月刊》，第 122-127 期。<http://www.fcu.edu.tw/then/alwww/html/122fm/122index.htm>。
- 黃世鑫，2000。「真理或邪說？理論或教條？獨尊新古典經濟主義的禍患」，【社會科學在台灣】學術研討會論文，埔里：國立暨南國際大學公共行政與政策學系，民國 89 年 12 月 23 日。
- 葉光毅編，1995。《空間政治經濟學》，台北：人間出版社。
- 董保城，1995。「省縣自治法若干問題之探討」，《地方自治論述專輯》，台北：內政部，頁 161-195。
- 趙永茂，1997。「地方政府層級簡化及其組織型態之研究」，台北：國家政策基金會。
- 趙永茂、陳華昇，2004。「行政區域重劃，均衡城鄉發展」，《國策評論》，台北：國家政策研究基金會。
<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/092/IA-C-092-034.htm>。
- 蔡茂寅，1997。「地方自治立法權的界限」，《月旦法學雜誌》，第 30 期，頁 4-12。
- 蔡茂寅，2000。「當前地方自治重大問題及其因應之道的探討：政黨輪替下的省思」，《月旦法學》，第 61 期，頁 61-68。
- 簡博秀、周志龍，2002。「全球化、全球城市和中國都市發展策略」，《台灣社會研究季刊》，第 47 期，頁 141-193。
- 劉文仕，2003。《地方制度改革的憲政基礎與問題》，台北：學林文化。
- 劉坤億，2002。「圈球治理趨勢下的國家定位與城市發展：治理網絡的解構與重組」，《行政暨政策學報》，第 34 期，頁 57-83。
- 劉坤億，2003。「地方治理與地方政府角色職能的轉變」，《空大行政學報》，第 13 期，頁 233-268。

- 蕭全政、江大樹、孫同文、劉淑惠，2003。《健全地方自治圖貌》，內政部委託研究。
- Aguilar, Adrian G. and Peter M. Ward, 2003. "Globalization, Regional Development, and Mega-city Expansion in Latin America: Analyzing Mexico City's Peri-urban Hinterland," *Cities*, 20: 1: 3-21.
- Alger, C. F., 1988. "Perceiving, Analyzing and Coping with the local-Global Nexus," *International Social Science Journal*, 117: 321-340.
- Amin, A. and N. Thrift, 1995. "Globalization, Institutional 'Thinkness' and the Local Economy," in Healey, P., S. Cameron, S. Davoudi, S. Graham and A. Madani-Pour. eds., *Managing Cities: The New Urban Context*, Chichester: Wiley, pp.91-108.
- Beauregard, Robert A. and Jon Pierre, 2000. "Disputing the Global: A Skeptical View of Locally-based International Initiatives," *Policy & Politics*, 28: 4: 465-478.
- Boeckelman, Keith, 1994. "Federal systems in the global economy: Research issues," *Publius: The Journal of Federalism*, 26: 1: 1-10.
- Bovaird, Tony and Elke Löffler, 2002. "Moving from Excellence Models of Local Service Delivery to Benchmarking 'Good Local Governance'," *International Review of Administrative Sciences*, 68: 9-24.
- Braudel, F., 1984. *The Perspective of the World*, translated by Siân Reynolds, Los Angeles: University of California Press.
- Brenner, Neil, 1999. "Globalisation as Reterritorialisation: The Re-scaling of Urban Governance in the European Union," *Urban Studies*, 36:3:431-451.
- Brenner, Neil, 2002. "Decoding the Newest 'Metropolitan Regionalism, in the USA: A Critical Overview,'" *Cities*, 19: 1: 3-21.
- Chernotsky, Harry I., 2001. "The Growing Impact of Globalization Upon City Policies," *Policy Studies Review*, 18:3:29-48.
- Clark, D., 1996. *Urban World/Global City*, London: Routledge.
- de Vires, Michiel S., 2001. "The Attack on the State: A Comparison of the Arguments," *International Review of Administrative Sciences*, 67: 3: 389-414.
- Dekker, Karien and Ronald van Kempen, 2004. "Urban Governance within the Big Cities Policy: Ideals and Practices in Dan Haag, the Netherlands," *Cities*, 21: 2: 109-117.

- Douglass, M., 2000. "Mega-urban Regions and World City Formation: Globalization, the Economic Crisis and Urban Policy Issues in Pacific Asia," *Urban Studies*, 37: 12: 2315-2335.
- Duncan, S. and M. Goodwin, 1988. *The Local State and Uneven Development*, London: Polity Press.
- Farazmand, Ali, 1999. "Globalization and Public Administration," *Public Administration Review*, 59: 6: 509-522.
- Friedmann, J., 1986. "The World City Hypothesis," *Development and Change*, 17: 1: 69-83.
- Gargan, John J., 1997. "Reinventing Government and Reformulating Public Administration," *International Journal of Public Administration*, 20: 1: 221-247.
- Gaussier, Nathalie, Claude Lacour and Sylvette Puissant, 2003. "Metropolitanization and Territorial Scales," *Cities*, 20: 4: 253-263.
- Green, Richard T. and Lawrence Hubbell, 1996. "On Governance and Reinventing Government," in Gary L. Wamsley and James F. Wolf (eds.) *Refounding Democratic Public Administration: Modern Paradoxes, Postmodern Challenges*, London: Sage. pp. 38-67.
- Jordan, Andrew, 2001. "The European Union: An Evolving System of Multi-level Governance...or Government?" *Policy & Politics*, 29: 2: 193-208.
- Hall, P., 1998. "Globalization and the World Cities," in Lo, F. and Y. Yeung, eds., *Globalization and the World of Large Cities*, Tokyo: The United Nation University Press.
- Hamilton, David, 1999. *Governing Metropolitan Areas*, New York: Change Garland.
- Harlow, Carol R., 2001. "Introduction," *International Review of Administrative Sciences*, 67: 3: 389-414.
- Harris, Nigel, 1997. "Cities in a Global Economy: Structural Change and Policy Reactions," *Urban Studies*, 34:1693-1703.
- Herrigel, G., 1996. *Industrial Constructions: The Sources of German Industrial Power*, New York: Cambridge University Press.
- Hood, Christopher, 1996. "Beyond 'progressivism': A new 'global paradigm' in public management?" *International Journal of Public Administration*, 19: 2:

151-177.

- Huddleston, Mark W., 2000. "Onto the Darkling Plain: Globalization and the American Public Service in the Twenty-first Century," *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10: 4: 665-684.
- Kettl, Donald F., 1995. "Building lasting reform: Enduring questions, missing answers," in Donald F. Kettl and John J. DiLulio, Jr. (eds.) *Inside The Reinvention Machine: Appraising Governmental Reform*, Washington D.C.: Brookings Institution, pp.9-83.
- Kincaid, J., 1989. "Rain Clouds Over Municipal Diplomacy: Dimensions and Possible Sources of Negative Public Opinion," in Fry, F. H., L. H. Radebaugh, and P. Soldatos. Eds., *The New International Cities Era: The Global Activities of North American Municipal Governments*, Provo, UT: Kennedy Center for International Studies, Brigham Young University, pp.223-247.
- Knox, P. L. and P. J. Taylor, eds., 1995. *World Cities in A World-system*, New York: Cambridge University Press.
- Kuttner, Robert, 2000. "The Role of Governments in the Global Economy," in Will Hutton and Anthony Giddens (ed.) *On the Edge: Living with Global Capitalism*, London: Jonathan Cape, pp.147-163.
- Leonard, Eric K., 2001. "Seeking Sovereignty: Gaining Understanding through Critical Analysis," *New Political Science*, 23: 3: 407-428.
- Ng, Mee Kam and Peter Hills, 2003. "World Cities or Great Cities? A Comparative Study of Five Asian Metropolises," *Cities*, 20: 3: 151-165.
- Perri 6, Diana Leat, Kimberly Seltzer and Gerry Stoker, 1999. *Governing in the Round: Strategies for Holistic Government*, London: Demos.
- Peters, B. Guy and John Pierre, 2001. "Development in Intergovernmental Relations: Towards Multi-level Governance," *Policy & Politics*, 29: 2: 131-135.
- Rhodes, R. A. W., 1996. "The New Governance: Governing without Government," *Political Studies*, XLIV: 652-667.
- Sassen, S., 1991. *The Global City, Princeton*, NJ: Princeton University Press.
- Short, J. R., Y. Kim, M. Kuus and H. Wells, 1996. "The Dirty Little Secret of World Cities Research: Data Problem in Comparative Analysis," *International Journal of Urban and Regional Research*, 20: 4: 697-717.

- Taylor, P. J., 1995. "World Cities and Territorial States: The Rise and Fall of Their Mutuality," in P. L. Knox and P. J. Taylor, eds., *World Cities in World-system*, New York: Cambridge University Press, pp.48-62.
- Turner, Frederick C. and Alejandro L. Corbacho. 2000. "New Roles for the State," *International Social Science Journal*, 163:109-120.
- Visser, James A., 2002. "Understanding Local Government Cooperation in Urban Regions: Toward a Cultural Model of Interstate Relations," *American Review of Public Administration*, 32: 1: 40-65.
- Woods, Ngaire and Amrita Narlikar. 2001. "Governance and the Limits of Accountability: The WTO, the IMF, and the World Bank," *International Social Science Journal*, 170: 569-583.

Globalization and Metropolitan Governance: An assessment of future development for the Special Municipalities in Taiwan

Milan Tung-Wen Sun *

Abstract

Problems associated the Special Municipality are some of the most important issues of the intergovernmental relations and administrative redistricting in Taiwan. Considerations for reforming the special municipality remain undecided among choices of “de-specialization,” “normalization” and maintaining the status-quo. The critical issue is, given the atmosphere of the increasing unified global economic system, what are the strategies for our metropolitan cities to develop? And governing by what kind of local government system can the proposed objectives be achieved? To be a “global city” may be desirable within the discourse of globalization, but any city in Taiwan not only has to define its objectives according to its endowments in the global market system, but also has to take into consideration of promoting regional development that is denoted by the discourse of localization. A more appropriate alternative is to become a “Great City”. It is proposed by this article that local government reforms in Taiwan should consist of two folds. The short term strategy is to maintain the status of Special Municipality; but at the same time, enlarging its jurisdiction and functions via redistricting and enhancing its coordination role as leader of the adjacent areas so as to achieving designated objectives. In the long run, efforts should be devoted to normalization in which counties in Taiwan can share the same status as the Special Municipality.

Key Words: Globalization, Intergovernmental relations, World city, Global city, Great city, metropolitan governance, Special city, Spatial governance, Multi-level governance

* Professor, Department of Public Policy and Administration, National Chi Nan University.

從全球化觀點看文官制度的改革

黃一峯 *

摘 要

各國改革措施已成為一股全球化的風潮，各國的改革工作直接、間接地相互影響，也就是說行政改革與全球化成為兩股互相作用的力量。 **，也就是說行政改革與全球化成為兩股互相作用的力量**，公共行政理論與實務界必須學習全球化思考，方能使公共行政與組織理論者深入了解當前公共行政的本質，而各種行政改革亦須考量全球化的現象與趨勢，甚至未來文官體系需要招募具有「全球視野的行政菁英」，方足以處理全球化新世界次序新挑戰。本文試圖從當前全球化的趨勢，檢視各國文官改革的主要作法，釐清改革的主軸與趨勢，進而嘗試歸納一個「文官改革模式」，作為未來對相關議題研究與比較的分析工具，據以尋得對國內改革具有參考意義的建議。

關鍵詞：文官改革

* 淡江大學公共行政系副教授，作者感謝陳金貴教授的評論與指正

壹、前言

近年來新公共管理(New Public Management, NPM)成為公共行政領域的重要學派，對政府的行政實務或學術研究都具有顯著的影響。受到政府再造風潮影響，各國都試圖推動各種改革計畫，其中較為知名的措施計有：紐西蘭的「行政文化重塑運動」(Reshaping Administrative Culture)、「邁向公元二〇一〇」(Path to 2010)；英國的「續階計畫」(Next Step Program)、「效率小組」(Efficiency Unit)、「公民憲章」(Citizen's Charter)、「服務品質競爭」(Service Quality Competition)、「跨部會解除管制小組」(Departmental Deregulation Unit)；德國的「新領航行政模式」(Neues Steuerungs Model, NSM)、「行政彈性工時」(Administrative Flexible Time)；法國的「行政現代化政策」(Administrative Modernization Policy)；荷蘭的「行政自動化」(Autonomisation Reform)；瑞士與奧地利的「新公共管理」(New Public Management)運動；美國的「國家績效評鑑委員會」(National Performance Review, NPR)、「勵革實驗室」(REGO Lab)；加拿大的「公元二〇〇五年文官改革法」(Public Service Reform Act)及「公共服務現代化法案」(Public Service Modernisation Act)等；我國的「政府再造行動綱領」；以及中共的「國家職能轉換方案」等等，顯示出各國對於提升政府效率的重視。

上述各國改革措施已成為一股全球化的風潮，各國的改革工作直接、間接地相互影響，也就是說行政改革與全球化成為兩股互相作用的力量。根據詹中原(2001)的研究，未來世界將是不斷變遷與挑戰的「新世界系統」，形成「突顯急迫的全球文化」。新世界秩序以共同世界安全體系為象徵，不再強調意識型態，並謹守彼此的分際維持共同安全利益。新世界秩序對發展中國家與

註解 [C1]: (年份)

公共行政有重要影響，其支配結構的複雜網絡將發展中國家的經濟、政治、文化、安全與軍事系統包括在內。其重要影響包括民主化、市場化與民營化、結構調整與全球公共行政等三大面向。而全球公共行政出現的結構變遷則有下列特徵：(Farazmand, 1999)

註解 [C2]: 需作段落調整

1.公、私部門關係的重新調整：市場化與民營化的全球運動改變了已開發及開發中國家公部門功能與活動的範圍與境界，管理政府功能與改善經濟生產力與績效上獲得更大效率。

2.組織結構的重新調整與重新設計：全球化的組織重整其結構，反應對分權彈性與分裂彈性、經由權威與權力的集中適當協調與控制的需求，新的結構必須能為地方與全球環境因素所接納。

3.持續行政改革：政府改革行政系統的目的在取得合法性、改善行政績效、增加管理效率、增加組織彈性等。

4.全球官僚體制：全球化的行政系統將需要大規模的全球官僚體制，其特色為分歧、多樣性、相互依賴。此全球官僚體制可分為隱匿的與實體的官僚體制兩種形式，前者指與經濟、政治、軍事等有關的完全成熟組織，如世界銀行、美國政府、IMF等；後者指聯合國及其依各種目的成立的會員組織與非會員組織。許多國際議題、全球問題與衝突皆經由實體的組織加以處理。

上述論點說明了公共行政理論與實務界必須學習全球化思考，方能使公共行政與組織理論者深入了解當前公共行政的本質。而各種行政改革亦須考量全球化的現象與趨勢，甚至未來文官體系需要召募具有「全球視野的行政菁英」，亦即所謂的「全球型公共官僚」，方足以處理全球化新世界次序新挑戰。再者，各種公共服務的改革受到許多因素影響，其中文官素質與績效能

否配合，則是成敗關鍵。因此，文官改革是政府再造與行政革新前提要件，尤其值得重視。我國十分重視先進國家的改革經驗，不論政府機關或行政學界對引介及編譯外國制度、措施，一向不遺餘力，期能發揮「他山之石，可以攻錯」的作用，有助於國內行政效能的提昇。然而各國制度受到歷史背景與經濟文化各種因素影響，其他國家的措施可否直接比較利弊甚或援引採用，實有賴於分析架構的建立。本文試圖從當前全球化的趨勢，檢視各國文官改革的主要作法，釐清改革的主軸與趨勢，進而嘗試歸納一個「文官改革模式」，作為未來比較研究的分析工具，據以尋得對國內改革具有參考意義的建議。

貳、文官類型與控管模式

文官制度改革的目的在於使文官系統更能回應管理和民眾的需求，結果不外是健全文官制度、更有效率的行政運作及更佳品質的公共服務。改革結果使公務員更能適應社會變動，且有足夠能力加以回應。因此，文官改革是行政革新的核心，其成敗影響整個政府的運作(陳金貴, 1996:2)。透過各國人事制度的研究，探討各國所以採行某項制度的原因與作法，期能參酌或引進其經驗。晚近對於各國人事制度的研究主要以比較途徑為主，並逐漸使用「文官制度」(civil service system)一詞，其優點在於免除「官僚」用詞容易引發負面的解釋或印象。而且文官制度同時意指其研究係運用制度途徑，North 認為制度必須和組織的概念加以區別，制度是組織背後驅策的力量，並直接影響其組織成員的行為。文官體系常被視為法律與權威關係的系統，在於這些關係可以「型塑」(Shape)文官服務的成員之行為。從「制度論」的觀點而言，文官制度研究主要的分析層次有三：(Bekke et al.,

2000:3-4)

第一層 指的是操作的層次：在文官體系的系絡中，其所確實執行的事項為何？

第二層 指的是制度的分析，屬於集體選擇的層次，指涉文官體系包括那些事物、何種原因、何時以及如何進行改革。

第三層 指的是組織層次，與文官體系相當的制度分析，用以說明涉及一般大眾、文官本身成員以及第三者的有關行為，及其所象徵的意義。

制度論是就操作制度組織三個層次剖析文官體系，就比較研究的觀點而言，針對不同國家的文官制度加以觀察、比較與分析，則有賴於建立文官制度的類型，表一是 Neil McNaughton 所提出的類型建構，可作跨國的比較探討。

表一：各國文官類型

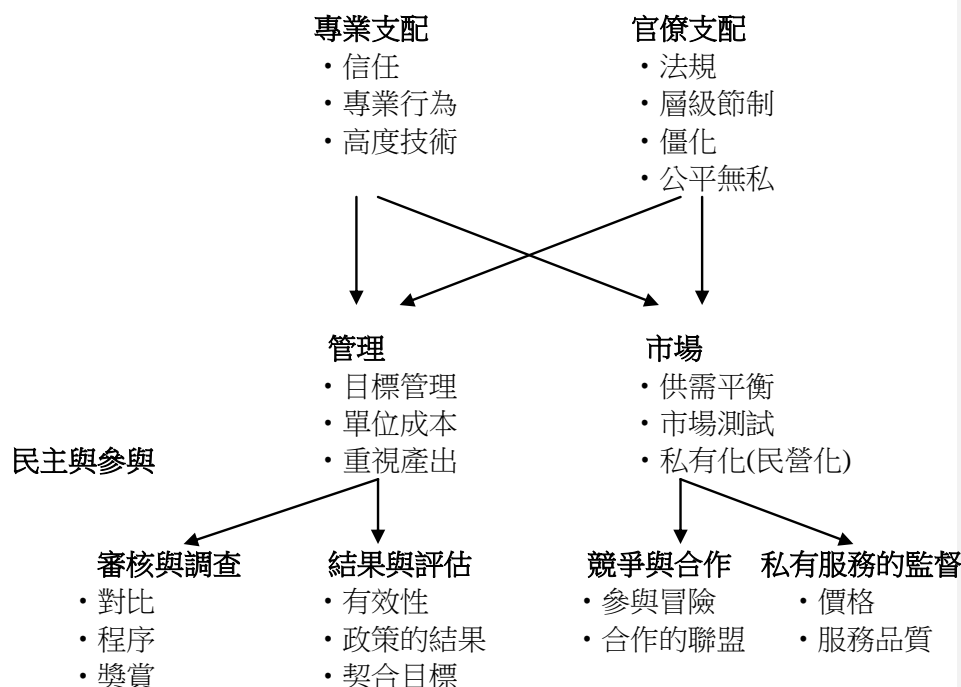
	中立性	公共課責	貪腐	進用基礎	公平性
英國	高	衰退	甚少	功績	均衡
美國	有限	中度	低	功績與政治	高度均衡
法國	有限	相當高	低	功績	高度均衡
歐盟	高	高	有些	功績	高度均衡
共產國家	須為黨員	低	普遍	政黨忠誠	圖利黨員
非民主國家	有限	低	高	社會團體	圖利團體

資料來源：Neil McNaughton, 2000:99.

其次，文官是行政改革的執行者，然而其本身亦為被改革的對象。就準社會的「政治回應」觀點而言，多數西方國家在傳統「管理最少的政府是最好的政府」觀念下，社會大眾對文官體系常存有不信任的態度，擔心文官傾向擴權、腐化，文官集團成為既得利益者；因此，如何監控文官體系使其能積極回應民眾需求，便成為行政改革的重要課題，而不同的管控模式亦將影響文官改革的方式。

對政府提供的公共服務控制方式可分為內控與外控二類模式，專業支配與管理模式是基於專業主義的自我支配；官僚支配與市場模式則是透過行政程序的鬆綁(去官僚化)及開放競爭的方式，發揮市場機能。而管理與市場模式又各可再分為審核與調查、結果與評估；競爭與合作、私有服務監督，共四種模式，如圖一所示。

各模式所採取的管理措施有所不同，可分別就策略、組織形式、績效管理、人事政策、與財務管理加以比較如表二。其中人事政策實即文官制度改革的方式。



圖一：公共服務控管模式的演進

資料來源：Normann Flynn, 2002:112.

表二：公共服務控管模式與管理措施

措施 模式	策略	組織形式	績效管理	人事政策	財務管理
官僚	順從法律規章	層級節制與穩定	程序的一致性	初任階層靠甄補，升遷則透過資深且高階者	業務取向的預算制度，以輸入為計算基礎
專業	順從標準	扁平，以專業與非專業區分	相互檢閱	甄補符合資格的員工，升遷則靠資歷	以方案為預算之計算範疇
管理	理性的、層級的規劃	負有責任的，與自治的單位有關	目標管理	開放式甄補，升遷依功績原則與績效	以產出為基礎的預算制度，計算單位成本
市場	市場的定位取決於成本與品質	利潤中心、彈性結構	收益與損失	甄補依照彈性的實務原則	受益取決於成功與否，緊縮的成本控制
審核與調查	順從當前的標的	清楚的責任歸屬	程序的一致性，並與績效資料對比	透明的原則	業務取向之預算制度，清晰的財務程序
結果與評估	尋求政策解決	扁平、彈性、開放	以結果為衡量基礎	彈性的工作說明	以成果為基礎的預算制度
合作	尋求策略聯盟與政策解	無界線的，彼此的連結	基於對結果的共同評估	彈性	結合的、以結果為基礎

	決	為關鍵			的預算。
--	---	-----	--	--	------

資料來源：Normann Flynn, 2002: 114.

參、各國文官改革概況

八十年代美國與英國鑑於官僚體制缺乏效率、抗拒改革及對政策過度影響等現象，不約而同地大力推動文官制度改革。事實上，這個改革風潮顯示了世界各地民眾普遍對政府不滿，使得執政者急於以改造行動，挽回眾對政府的信心。陳金貴(1996:1-42)針對我國、美國及英國的文官制度改革歷史背景與沿革，建立清楚的改革架構，再歸結整個文官制度的改革趨向。並以「問題導向」方式建立了比較研究的分析架構，分別以改革的問題、改革目的、改革策略、改革推動者、改革方式、改革困難、及改革結果等面向，說明中美英三國的文官改革內涵，筆者試將其內容摘要如表三。

表三：中華民國、美國、英國文官制度改革比較表

	中華民國	美國	英國
問題	1.簡薦委任制度在運作上不能因事擇人 2.民眾不滿	1.民眾對分贓制度的不滿 2.功績制文官制度，造成人力、財力的浪費	缺少足夠的專業知識，造成文官晉用的缺失
目的	1.為建立健全的人事制度 2.為建立廉潔的政府形象	1.反應社會公平 2.正面政治作用	1.建立公平合理的考試用人制度 2.解決財政問題
策略	長期慎重規劃的改革	以文官制度改革，來順應民意	針對問題，經專門委員會提出後進行改革
推動者	政府的主管人事單位	官方主導，間或參考民間提出報告	先由官方主導，真正的改革是在民間提出報告後
方式	設立職位分類制度	企業的運作方式，利用創新，改變傳統做法	委員會深入調查，再提出報告
困難	1.職位分類制變化大，職級改敘困難	1.利益團體干預 2.國會施壓	貴族、國會議員嚴重抵制

	2.立法委員為順應民意而過度干預改革	3.公務員工會聯盟的抗爭	
結果	因經過正式研議，加上顧及各方意見，故施行順利	由於官方主動改革，為公務員所接受，也多能落實實際的運作中	由於提建議範圍甚廣，且採保守作風，未能促及問題核心，故成敗參半

(陳金貴，1996：1-42)

由三國文官改革的比較中，可知在制度上實施文官中立將可限制公務員參與政治活動並遠離政治迫害，政黨也不能濫用行政資源；行為上著重行政倫理，約束公務人員內在及外在的行為，外在行為必須強調以顧客服務為導向，提供便民服務；在管理方面，精簡體制，採取彈性人事制度，並提供足夠的誘因，提昇文官的士氣。(陳金貴, 1996)十項文官制度的發展趨勢臚列如下：

- 1.文官中立取向
- 2.行政倫理的重視
- 3.企業管理在人事管理的運用
- 4.彈性的人事制度
- 5.顧客導向的重視
- 6.公務員精簡的強調
- 7.高級文官的培養
- 8.文官改革委員會的成立
- 9.公務員應有較多參與決策的機會
- 10.公務員生涯規劃的考量

本文接續前述研究論點，略述英國、美國、加拿大等國晚近文官改革的重要措施及其意涵。

一、英國

根據 Bob Stevenson 的看法，英國過去數十年來的改革可歸

納出四種導向：從組織導向到公民導向（*Organisation-centred towards citizen-centred*）、從維持現狀導向到變革導向（*Status quo oriented towards change-oriented*）、由過程導向到結果導向、由獨占性到競爭性。

十九世紀英國文官已具備永業、功績制的特性；一九六〇年代的 *Fulton Committee* 則認為文官應具備專業知識與技能、現代管理技巧，並應開放高級文官的名額，此一見解直到柴契爾夫人任內才得以落實，透過提高課責、民眾需求優先等理念，推動各項改革。主要的改革措施包括員額精簡、層級簡化、國營事業民營化；其後，梅傑政府也繼續提倡績效管理與民營化的措施，自 1976 至 1999 年間，英國政府刪減了百分之四十的員額，並修改文官的職等結構與俸級。

工黨於 1997 年贏得大選執政後，對市場測試與公民憲章的重視程度略有降低，但大致仍是賡續保守黨政府的改革政策，也繼續縮減政府業務，增加政署的數目。首相布萊爾改革的重點首先是提高為數約三千人的高級文官決策能力，工黨政府認為各部會的高級文官在協助政策制訂時，往往各行其是，僅考慮各部會的本位立場，缺乏對整體社會的宏觀思維，因而提出「整體政府」(*join-up government*)的概念，試圖引進多元化決策模式。例如維持產業活動的競爭環境，以確保消費者權益；運輸改革，試圖整合道路工程、道路安全、替代汽車的交通工具、大眾運輸、環境污染等，將過去分散由各部會主管的業務，以「政策方案」的方式加以統整。配合高級文官制度的建立，採取二項措施：

（一）部會支出審查

要求各部會與政署全面檢討經費支出的方式，不僅重視現行措施的效率，更須檢視是否有進一步民營化或出售政府資產的必

要。支出審查不再採用以往以部會為基礎的型態而改採政策領域為審查基準，各部會必須根據政府的施政方針（例如社福政策、環保政策，與該政策有關的部會，均須配合提出計畫）。

(二) 成立管理與政策研究中心(Centre for Management and Policy Studies, CMPS)

該中心設於內閣部，並於 2004 年 4 月正式整併文官學院 (Civil Service College)，試圖引介與運用公、私部門的管理制度與技術，用以改善政府效能。CMPS 招訓各部會的公務人員，期盼受訓學員將所學的管理方法，帶回部會中應用。此一作法顯然是受到企業型政府觀念的影響，重視企業的制度與價值，也顯示工黨政府推動更為彈性及創新的決策方式。

英國近年來文官改革的重點主要有五大方向，分別為強化高級文官領導、生涯發展、人才培育、績效管理與專業化(Cabinet Office, 2004)：

(一)高級文官領導

近年來建立的高級官制度主要在於強調經營領導能力，有效領導文官團隊，落實部會的政策。

(二)生涯發展

在甄補方面，提高公務人力甄補來源的開放性，主要措施包括取消快速陞遷制度報考年齡上限、高級文官甄補來源多樣化(目前每六人即有一人甄補自公部門以外)；在退休方面則將固定

退休年齡的方式，放寬為以「十年」為期的彈性作法，並強調人力資本的概念，改變過去過度重視行政主管職務與經驗的習慣，轉而鼓勵強調「專家貢獻」、部分工時及擔任內部顧問的角色；此外並建立高級文官任期四年的原則。

(三) 人才培育

主要措施有增進多元經驗，如鼓勵文官接受更為寬廣的歷練機會，包括跨部會的輪調或公私部門的交流、參與志願服務等。訓練方面則重視特定職務需求的課程，並由 CMPS 提供各種專業訓練；高級文官儲備訓練則以密集、交流與互相學習的方式培養其成為高級經營人才；而現任高級文官的訓練則重視公、私部門、志願組織共同組合受訓，以加強策略領導及公共服務傳輸能力。此外，CMPS 與大學合作，提供碩士學位課程，並針對常務次長級官員提供「個人化」訓練課程。

(四) 績效管理

主要目標在於使績效考核與獎勵制度能鼓勵文官提高績效，措施包括高級文官的敘薪與獎金係依據績效差異化給付；鼓勵主管對員工提供績效回饋，以提供員工的自覺努力改善工作；績效對於績效欠佳的員工則給予適當的懲處。

(五) 專業化

在專業化趨勢下，英國政府重視新興專業領域的人才引進，如人力資源、專案管理、策略規劃及風險管理。而傳統「通才型」的文官一向以分析、文書、表達能力見長，80 年代之後增加了管理及財務能力，晚近則更強調領導及公共服務的傳輸能力，亦

逐漸專業化。文官管理委員會(Civil Service Management Board)目前正在針對未來文官所需能力，引進生涯定錨(career anchor)的觀念，並結合訓練資源，建立英國文官的生涯模型(career model)。

整體而言，工黨的改革重點包括確立政府服務能普及傳輸至全國各角落、**強調地原則方針**、擴大服務範圍，並強調彈性回應顧客(人民)需求，包括簡化繁文縟節、彈性獎賞鼓勵績優表現、強化領導與管理、提供文官更高品質的訓練與發展等。

註解 [C3]: 落字

另外，由於英國的彈性化俸給機制，採取彈性契約或開放結構系統，積極鼓勵採用部分工時及契約僱用的人力運用方式，有效抑止人事費用的增長，降低公共支出和政府赤字，有助於勞動力更有效的配置。

英國政府對文官制度的改革仍朝向建立公平、值得信賴、反映社會的人力結構、功績本位的考選與培訓制度。根據 Neil McNaughton (2000:59)的看法，近年的改革使甄補與陞遷制度較具彈性與開放性，確實使公共服務的提供更能敏銳地反應民眾需求。然而，這些改革也使文官與部長之間的匿名、忠誠合作關係逐漸改變，文官的永業程度降低，並受到前所未有的監督，以致文官在缺乏保障與不安全感、互相猜疑的工作環境中，所作的決策可能只是自保態度的反應，不再是對公職的熱忱奉獻。

二、美國

美國自一八八三年的 Pendleton Act 奠定以功績為基礎的文官制度，卡特(J. Carter)政府於一九七八年通過文官改革法(Civil Service Reform Act of 1978, CSRA)可說是美國百年來最大規模

的聯邦文官制度改革，此改革主要目的在於建立薪俸與績效的連結、建立高級文官制度、並改革人事機構，將聯邦文官委員會改組分割為總統府人事管理局（Office of Personnel Management, OPM）及功績制保護委員會（Merit Systems Protection Board, MSPB）（Brook，2000），前者負責聯邦政府人事管理制度與政策的規劃，並監督各機關依法辦理人事管理業務，後者針對功績制作整體的監督，其中包括強調專業課責與強化績效管理。

在高級文官方面，CSRA 創設高級文官（Senior Executive Service, SES），其考選由 OPM 每兩星期將職缺公告分送各部會、人事管理局地方分局及就職資訊中心。政府機關內外有意者向各部會應徵，由各部會高級文官人才委員會（Executive Resources Board）檢討其資格，決定初選名單。初選者經人事管理局設置之資格審查委員會（Qualifications Review Boards）審查，決定是否採用。政府全體 SES 的百分七十，任命前須有五年服務經驗之規定。另外於一九七七年創設的「總統見習生方案」，則進用擁有公共計畫和公共政策等領域專業訓練的碩士以上學位人才，以及具管理潛能力的碩士畢業生進入聯邦政府服務，考選須經推薦、筆試、口試等程序；其實習期兩年，第一年由 GS-9 等任用，第二年陞任 GS-11 等，而後以 GS-12 等正式任用，實習期間接受導師（mentor）的指導，並可調任其他部會以培養不同職系的之管理能力（引自黃爾璇，2004）。

然而 SES 雖是 CSRA 的改革重點，卻未達成其促成菁英官僚及開放甄補來源的目標，反而提供執政者酬傭支持者的有效工具（Rockman，2000）。

促成文官制度重大改變始自一九九三年柯林頓總統成立的國家績效評估報告(National Performance Review, NPR)，該報告為了消弭聯邦政府財政赤字，實現「政府再造」(Reinventing

Government)，落實組織員額精簡，因而制定「一九九四年聯邦勞動力重建法」，實施退職獎勵措施。NPR 並徹底改變人事管理局所扮演的角色，將其職權調整，包括人事政策分權化，對各機關下放任用權限、簡化申請應考規定、人員甄選電子化，建立聯邦求才資訊網、削減三分之一的人事人員、培訓單位民營化(一九九五年)、研究單位民營化(一九九六年)、一九九四年更將由 OPM 主辦 ACWA 的全國統一考試廢止，改由應徵者，從專線設電話查悉職缺後，直接寄履歷表給預定任用的部會應試 (Ban, 2000)。

不過美國會計總署 (GAO) 於 2001 年元月針對柯林頓政府的改革措施所提出的調查研究報告中顯示，自一九九三年起，整個聯邦政府裁員或凍結進用的結果，減少了約當三十二萬四千五百八十位全時員工，卻阻斷了新知識、新活力與新點子的匯入，也阻斷了明日機關的領導者與管理者的來源。GAO 認為大部分組織精簡都未經仔細規劃、考量其對組織績效的影響。例如：能源部指派缺乏專案與合約管理技巧的員工承辦大型專案工作；航空太空總署十年來，因為組織精簡，結果造成專業人才類別嚴重失衡。行政部門採取組織扁平、人員精簡政策造成偏差，使得美國政府須面對優秀人才流失的問題。

三、加拿大

為了落實顧客導向、縮減開支，政府部門利用契約制與彈性勞動力以促進效率並提升競爭力的作法，已成為全球化趨勢，這類契約制的政府管理或稱工作彈性管理機制，也漸漸從象徵性的概念轉變為正式的勞動契約 (Ilcan, O'Connor, & Oliver, 2003)。

因應全球化趨勢，加拿大政府於 2003 年 11 月通過「公共服

務現代化法案」(Public Service Modernisation Act, PSMA)，包括修訂新的公職人員法(Public Service Employment Act)、公務勞工關係法(Public Service Labour Relations Act)、加拿大管理發展中心法(Canadian Centre for Management Development Act)、及財政法案(Financial Administration Act)。PSMA 仍秉持功績制與文官中立的精神，結合契約型結構的政府管理，以期提供人民更佳的服務。該法案主要目的在於強化任用程序以達適才適所目的、促進勞資合作關係、加強各階層公職人員的訓練與學習、並澄清公務員的角色與課責。

PSMA 提供加國政府完整的現代化人力資源管理策略，徹底改變加國三十五年來聯邦公職人員的任用與管理制度，為強化聯邦公職人員管理。為培育高級文官，使之具備分析能力、創造力及其他管理技能，並有足夠的專業知識推動政策執行、回應社會機能變遷、公平有效的管理機政府構人事，PSMA 將加拿大管理發展中心法改名為「加拿大文官學院法案」(Canada School of Public Service Act)，於 2004 年四月正式整併文官學院，合併管理、訓練發展、語言教學三部門，該學院能利用政府各部會及其所屬的各項軟硬體支援，以達成順利培育文官人才的目標，除高級文官外，其他公職人員亦有機會在文官學院接受專業價值的訓練。另外根據公職人員法(Public Service Employment Act)，為能有彈性運用績效獎懲，機構首長皆被授予更大的權力，決定部屬獎懲事項，其中包括降級、停止僱約關係，或安排同仁接受特定領域職業與專業訓練與發展。

加拿大政府的文官改革顯然深受企業型策政府概念所影響，其採取人力資源策略管理的目的，當係試圖與企業界競爭人才，為政府公職爭取優秀人力資源。就此而言，人力結構及考選方法不僅日趨彈性，並將更重視評鑑與評估，以確認人力資源管理績效，其訓練組織的整併即重視實效的例子。

綜合以上英、美、加三國晚近所進行的文官內部改革，其重點不外乎著手人事機構重組、文官結構的彈性管理、高級文官培訓、績效管理等四方面改革。

政府組織隨著人民需求日增的而不斷成長，成為體系龐大、繁複的官僚系統，層級關係複雜，不僅橫向的責任與權責也難免多有重疊，縱向的繁冗程序也滯礙效率，就英美兩國的經驗，適當的機構整併不但有助減少財務支出、提升效率、減少不必要的冗員與程序，而加拿大方面對於文官學院的整併，更帶給文官體系機能上的利益。

契約性人力是近年來各國政府的人力運用趨勢，就英、美、加三國的改革經驗，人力雇用彈性的運用已有具體成效，隨著對民意、顧客取向的重視，政府不得向企業學習，採用彈性化雇用關係，針對特殊需求，適時聘用具備高技術層次的專業性工作知識技能的人才，以有效節省平時人事費用開銷，人力運用不浮濫，是用人成本的經濟考量與人力資本對組織價值性雙重策略的結合。

高級文官培訓是各國政府在提升整體政府團隊能力的重點，不僅在技術方面加強高級文官的專業知識技能，更重要的是提昇文官的決策、管理能力，以發揮其在官僚體系中的功能。例如加拿大改革法案中授予機構主管人事調度、任免與績效獎懲等決定權，則需具備能力的高級文官勝任該職，因而有全方位的文官學院整併配套措施。

以績效為導向一直是各國政府從事改造的目標，經過一連串組織變革，在政府職能強調創新、授能、顧客滿意的機制下，除了強調重視個人與機關的課責，藉由目標與效能的建構，改善服務品質，建立績效管理系統以確保有效達成組織目的。美國柯林頓政府所提倡的 **NPR** 即是以績效管理為導向的改革範例。

上述說明大致可將各國的文官改革措施，歸納為人事機構改革、文官結構改革、公共服務改革等三個層面，其重視的價值及主要議題可列如表四。

表四 文官改革模式

改革層面	重視的價值	主要議題(舉例)
人事機構改革	彈性、治理	*人事機構重組或精簡 *人事功能委外
文官結構改革	開放、競爭、績效	*設立高級文官 *人力精簡 *績效敘薪(pay for performance)
公共服務改革	效率、顧客導向	*服務品質方案 *成立執行機構 *公私部門交流

肆、外國改革經驗對我國的意涵

文官改革與行政改革均須長期持續的推動，透過比較研究，借重外國經驗不失為可行的途徑。然而也有學者主張應審慎參考國外案例，「我國正積極啟動的公務員體制改革努力，我們固然可以學習他國的有效改革措施，但我們也必須吸取他們遭遇困難甚至失敗的教訓。我國公務員體制的確需要變革，但是如何變革，變革的規模要多大，應當從我們國家的生態環境去仔細思考、群策群力，妥謀對策，切勿完全師法外國，不作適應環境的調整。」(吳定，2002)。然而比較研究與分析，畢竟僅係改革方

案的參考來源之一，吾人當能透過充份的討論與比反覆辯證，尋求最適當的方案。以下謹就人事機構、高級文官、績效管理及內在變革等方面，略述英美等國經驗對我國的意涵。

註解 [C4]: 英美“加”?

一、人事機構的定位與重組

從英美等國經驗而言，人事機構是由部外制趨向部內制。美國將 OPM 置於總統之下，並逐步將人事管理業務下放各部會。英國則同樣採取分權作法，但將推動變革的組織與功能，收歸內閣。值得注意的是，英美加三個國家都在最近整併訓練機構，使之能提供各部會為推動變革所需的訓練服務。美國更將人事業務委託民間辦理，對我國目前推動行政業務委外而言，自有其參考意義。

註解 [C5]: 同註四

對我國而言，三權分立的總統制最近再度受到熱烈討論。考試院是否應如同美國取消文官委員會的作法併入行政院，值得思考的是，美國是基於聯邦公務員考試進用比例已達百分之九十以上，且亦逐步賦予各機關人事單位人才考選的權限，使得文官委員會的功能限縮為保護功績制。我國政府公職考試制度的公平性頗受國人肯定，考試機關的獨立性及其所提供的「社會效度」值得重視。

二、高級文官建制：強化管理功能

美國的 SES 制度受到許多國家仿效，其主要措施在於擴大甄補來源，使得機關首長有高級文官作為其政策夥伴。然而常任與政治任命的共同組合，則是政治妥協的結果。英、美、加拿大高級文官制度的共同特色是都強調對核心能力的重視，以之作為甄

選、績效管理的標準。非常任文官的引入則形成其與常任文官間的緊張關係；透過高級文官是否就能強化對文官的控制，不無疑問。近年來英國文官似乎在強勢管理作風下，士氣頗受打擊，是否有損工作效率值得注意。

對國內而言，強化高級文官的政策規劃能力，自有其必要。然而開放高級文官的彈性進用，如何避免分贓制蔓延，則應先著手建立具有內容效度的考選與評鑑制度。

三、績效管理與獎金制度

傳統的績效考核以個人為主，強調個別員工的考績。近年來，績效管理則重視組織與團體績效，並要求主管人員以前瞻、主動的態度，鼓勵員工積極爭取績效。英、美、加考績制度的特色，在於引進目標管理精神，強調員工參與。近年來更推動多元評鑑、標竿管理及最佳實務等措施。然而美國落實績效敘薪(pay for performance)的措施 PMRS 則遭逢失敗的經驗，該制度廢止的關鍵因素首在考績等第無法公平客觀，其次則是制度並無助於提高組織績效表現。

註解 [C6]: 同註四

國內今年正式實施績效獎金制度，同樣引用目標管理精神，鼓勵各機關自訂工作目標，獎金分為首長、團體與個人三類，此一制度未來可能取代現行的考績獎金制度。我國行政機關的組織文化一向講究和諧，而非競爭；推動以績效敘薪為基本觀念的制度，必須先建立績效意識的組織文化。再者，績效評核技術及是否設定等第比例等問題，亦應作配套設計。

四、建立文官內在價值

各國文官改革的動力與驅力，大多來自行政體系之外，換言

之，文官是被改革者，被動地等待改革。然而英美文官工會有其組織力量，在變革過程中，可發揮相當的參與或抗衡力量，亦可提供對個別公務員的保護。

國內公務人員協會組織仍在起步階段，對於內部管理與變革規劃參與仍受到相當的限制。因此，就回應社會期待而言，公務人員應主動發起推動變革的運動，以提高績效，爭取社會的認同，贏得文官的專業尊嚴。

參考文獻

- 李若一，2002，轉變中的公務員體系－文官改革之措施與衝擊：我國公務員任用體制變革相關問題探討，二十一世紀文官體制發展國際會議，考試院主辦。
- 吳定，2002，轉變中的公務員體系－文官改革之措施與衝擊：我國公務員任用體制變革相關問題探討，二十一世紀文官體制發展國際會議，考試院主辦。
- 陳金貴，1996，中華民國、美國、英國三國文官制度改革之比較研究，中央研究院歐美研究所。
- 黃爾璇，「民主先進國家文官甄選制度之比較——以英美日三國為例」一文之評論。於 May 13, 2004, 取自 from http://www.wufi.org.tw/ng/page_d_07.htm
- 彭錦鵬，2003，英國公部門薪俸制度改革的經驗與檢討，政治科學論叢，18，71-100。
- 詹中原，2001，全球化與公共行政改革：知識經濟觀點之檢視。於 May 13, 2004, 取自 <http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/090/CL-R-090-047.htm>
- 劉瑞華，2001，新制度主義：返回大理論或經濟學帝國主義的政治學，中國政治學會 30 年年會暨學術研討會論文集。
- Abervach, J. D. & Rockman, B. A. (2000). *Senior Executives in a changing political environment*. In J. P. Pfiffner & D. A. Brook (Eds.), *The future of merit* (pp. 81-99). Washington: The Woodrow Welson Center Press.
- Ben, C. (2000). *The National Performance Review as implicit evaluation of CSRA: Building on or overturning the legacy?* In J. P. Pfiffner & D. A. Brook (Eds.), *The future of merit* (pp. 57-80). Washington: The Woodrow Welson Center Press.
- Brook, D. A. (2000). *Merit and the Civil Service Reform Act*. In J. P. Pfiffner & D. A. Brook (Eds.), *The Future of Merit* (pp. 1-11). Washington: The Woodrow Welson Center Press.

- Cabinet Office, Civil Service Reform: Delivery and Values, 2004. Retrieved May 14, 2004, from <http://www.civil-service.gov.uk/reform/>
- Flynn, Normann, Public Sector Management, 4th edition, London: Pearson Education, 2002.
- Iltan, S. M., O'Connor, D. M., & Oliver, M. L. (2003) Contract governance and the Canadian public sector. *Relations Industrielles*, 58(4), 620-640.
- Treasury Board of Canada Secretariat. Retrieved May 14, 2004, from http://www.tbs-sct.gc.ca/index_e.asp
- Centre for Management and Policy Studies. Retrieved May 14, 2004, from <http://www.cmps.hov.uk>
- Civil Service Reform. (n.d.). Civil Service, Cabinet Office. Retrieved May 14, 2004, from <http://www.civil-service.gov.uk/reform/event.asp>
- Kaufmann, D., Kraay, A. & Mastruzzi, M. (2003). Governance Matters III: Governance Indicators for 1996–2002. *World Bank Policy Research Working Paper 3106*. Retrieved May 14, 2004, from <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters3.html>

【標題:從全球化觀點看文官制度的改革—英文】

【黃一峯—英文】*

Abstract

Civil service reform and globalization have become two interactive effects that directly or indirectly influence the civil service reform in every country. Both practitioners and academics in the field of Public Administration must learn globalization thinking so that they can have insight into the nature of current public administration. Civil service systems need to recruit administrative elites with a so-called “global viewpoint” to deal with new challenges brought by the globalized new order in the world community. This article attempted to review the civil service reform experiences and efforts in major countries from a global perspective and to summarize a civil service reform model as a comparative framework for future study and implications for domestic reform in Taiwan.

Keywords : civil service reform

* 作者職稱—英文

知識管理在政府部門的應用

劉淑惠*

摘 要

關鍵詞：

* 淡江大學公共行政學系助理教授。

壹、前言

現代的政府在面臨全球競爭壓力時，往往感到手足無措，政府執政團隊和公務員似乎了解到他們漸漸失去掌控國家社會及經濟的管理能力，無法迅速回應人民的需求與世界的變化，因此，各國政府莫不在摸索前進的方向與可行的方案，於是在全球化¹趨勢下，現代政府所面臨的挑戰在於如何建立一個能夠兼顧今日的工作與明日的創新、變遷與改革的組織(全鍾燮，1994:12)。

在全球化相關議題的討論上，最受矚目的問題要算是國家角色的探討了，換言之，國家在面臨全球化的潮流下，是否因此改變了傳統強調統治與主權的地位，進而產生核心權力消退的現象(Rhodes, 1994)，抑或仍然保留對關鍵資源的控制，只不過國家權力與角色會隨著議題而有所變化(Pierre & Peters, 2000)。

筆者認為，雖然國家無法自外於全球化的影響，但是如果就此認為國家的角色將會因此而消退，未來的治理模式將走向「毋須政府的治理」，顯然與事實有很大的差距，理論上只要有治理的需要，就有權力的結構與合法控制機制的存在，或許隨著經濟的自由化，特別是自由貿易區的紛紛成立，在某些層面上取代或限制國家的權力，但是國家在治理的角色上並未退卻，任何國際間的條約或協議的成立和推動，仍然需要仰賴國家作為接軌的橋樑，國家仍然具有相當的自主性是可以確定的。

既然國家的角色不可替代，在全球化的浪潮推動下該如何因應，已成為各國政府必須認真思考的問題，首先是對外的政治考量，如何在全球化的壓力下，相對地保持國家的自主獨立性，以

¹ 目前對於全球化的定義，可說是百家爭鳴，本文採取的定義是：對於財貨、人民和觀念能夠跨越國界而進行交流，無論在範圍上和速度上都不斷的加大，而相對的地理上的距離所能產生的影響卻愈來愈小。

維護國民整體的利益，實有賴民主機制的進一步深化與確立，方能提供國家在國際社會中發言或採取行動的堅實基礎，另一方面，各國政府將重點放在提升行政效率等管理面向的改革，企圖透過強化國家競爭力來回應國際性的壓力與影響，並爭取國內人民的支持與信賴，台灣在面對這一波全球化與知識經濟²的競爭潮流中，除了需掌握產業創新和經濟優勢外，政府體制必須進行功能性與結構性的調整，還需要建構具有高效能與應變力的知識型政府，才能延續大家共同創造成功的奇蹟與財富(黃光彩等, 2004: 69)，有關「知識管理」觀念的推廣及運用，不但在企業界受到重視，不僅理論上建立不少的研究成果，在實務上都累積許多的經驗，這些都可進一步提供政府機關相關的寶貴資源。

貳、何謂知識管理

一、何謂知識

在對知識管理下定義之前，有必要先掌握「知識」的基本意涵及其特徵，以便於一步確認「知識」在企業組織或政府部門活動中的真正意義，進而據以發展出知識管理的原則和相關推行工具。

一般對知識的基本認知是「一種藉由人類心智活動，直接或間接產生的觀念構思」，換言之，知識需要人類心智的參與，缺少人類的理解是不能稱為知識的，其次，知識並不限於人類直接心智活動的成果，例如知識可以儲存在電腦記憶體中，然後利用中央處理器來發展新的知識，近年來發展迅速的人工智慧即是顯例

² 知識經濟作為一種新的經濟型態，有別於傳統經濟，其最大特點在於以資訊化作為主要手段、以知識資本為主要的生產因素、以知識創新為經濟成長的動力。見馬豔等著，知識經濟，揚智出版，2003。

(李書政譯，2002:2~4)。

當我們試圖建構一套衡量或管理知識的架構時，就必須先了解知識活動的特徵，根據學者 Thomas Housel & Arthur H. Bell 的歸納，知識活動具有以下幾項特徵：(李書政譯，2002:5~17)

1.知識可以被儲存

在過去幾十年間，我們以紙張、影片、錄音帶和電子媒體等媒介來儲存知識，於是知識被外顯化並予以儲存的數量遠超過去幾千年歷史的總和，在進入網際網路的時代以後，各種資訊出現並被儲存的數量更是以驚人的速度增加，當前我們面臨充沛甚至於氾濫的資訊，將使我們面臨另一項新的挑戰：如何過濾資訊，並將外顯的知識再度內化？同時讓我們的心智進行有效率的學習？

2.知識可以被擁有

有些知識是公共財，然而有些知識顯然是可以被私人所擁有的，這些不容易取得的知識通常是所謂的「專屬知識」，同時也是個人或企業的競爭優勢，知識管理就是要來確認此類知識，並設計各種方法來保護此類知識的專屬權力。

3.知識可以被展現

知識並非完全是外顯的，有些組織中的知識是內隱的，或者保存在特定的資料庫中，或者存在專家或組織成員的腦中，這些內隱的知識其實具有隨時可以轉化為外顯且可被應用的知識，如何管理內隱的知識，對於組織的知識管理是一項具挑戰性的議題。

4.知識可以被分類

知識具有不同的形式，對知識進行分類將有助於知識管理的進行，例如流程知識是一種有事物運作程序的知識，組織的核心

流程知識，往往是組織競爭優勢的重要來源之一。

5.知識可以被創造

人類不同於其他的動物，在於人類能夠善用語言去構思、操作和儲存各種思想觀念，當然也會出現創新的部分，知識管理必須重視並引導知識的創新，使組織員工能回應各種變革，並奠定組織競爭的優勢。

6.知識也會死亡消失

如果知識是人類心智活動的成果，那麼知識隨著人類的死亡而消逝並不足為奇，尤其許多內隱的知識若無法即時轉化為外顯知識並予以適當儲存，則知識即可能因為人類的死亡而消失無蹤，從知識管理的角度而言，組織面對組織成員的調職、離職、死亡，都會因而失去部分的智慧資產，尤其大量的裁員，更對於組織的知識造成重大的損失。

(二) 何謂知識管理

進入二十一世紀後，知識管理成為企業管理最熱門的課題之一，但究竟何謂知識管理？各家學說並不盡相同，哈佛商業評論的主編 Thomas Stewart 認為「知識管理是對於智慧資本的管理與改良，而智慧資本則是組織成員知曉如何提供組織競爭優勢的總合」；美國生產力與品質中心（APQC）則定義知識管理是「一種用來確認、獲取和提升知識的策略和程序，而有助於組織的競爭力」（Nair, 2003:322）；亦有學者定義知識管理是一個新生的、跨學科的商業模式，用來處理公司內部所有與知識有關的面向，包括知識的創造、彙集、分享，以及如何透過前述的活動來幫助學習與創新。

儘管學者們對於知識管理的定義不完全相同，但都指出知識管

理所具備的幾項共同的特徵：

1. 是一種幫助強化組織競爭力的策略
2. 是一項系統化的程序以提升組織的智慧資產
3. 會涉及確認、獲取、分享和創造知識的過程

其次，知識管理專家 Rudy Ruggles 更進一步細究知識管理的重要元素，可以讓我們更容易掌握知識管理的要點，茲分項敘述如下：<http://www.sims.berkeley.edu/courses>)

1. 激發新的知識
1. 從外在的資源中接取(access)有價值的知識
2. 將接取到的知識應用於決策中
3. 培植知識於各種程序中、產品中，以及服務中
4. 將知識展現在文件、資料庫與電腦軟體
5. 透過組織文化與誘因機制來促進知識的成長
6. 將現存的知識轉化到組織的其他部分
7. 對知識資產與知識管理的影響進行評量

三、知識管理理論發展的回顧

根據學者 Karl Wiig 的歸納整理 (Barclay & Murray, www.media-access.com)，他認為有相當多位學者對於知識管理的發展有很大的貢獻，就知識管理早期的發展而言，最著名包括 Peter Durcker³, Paul Strassmann 以及 Peter Senge，前兩位學者認為應該

³ Durcker 論著相當豐富，他不只一次的提到二十一世紀最大的管理挑戰來自於對知識工作者的生產力管理。見張玉文等譯，Peter Drucker 等著，*知識工作者必備手冊*，台北：天下

將資訊和外顯知識視為組織資源的重要性，Senge 則是將焦點放在「學習型組織」(learning organization)，強調有關知識管理的組織文化面向，另外，哈佛商學院的幾位學者，如 Chris Argyis, Christopher Bartlett 以及 Dorothy Leonard-Barton 三位學者對於知識管理的各個面向的檢視也同樣重要，尤其 Leonard-Barton 對於契帕羅鋼鐵廠(Chaparral Steel)所做的個案研究，更是受到相關領域的重視。

1970 年代，Everett Rogers 與 Thomas Allen 兩位學者分別對於組織裡的知識是如何產生、如何被利用、如何散佈進行探討，有助於我們進一步的了解。

1980 年代，由於電腦科技的一日千里，運用相關科技來解決日益複雜的產品製造和流程的設計，已經成為企業組織不得不走的道路，結合「人工智慧」或各類型「專家系統」被逐步發展起來，並運用在實務上，而「知識管理」這個語彙也大量出現在學術性的期刊，例如 *Sloan Management Review*, *Organizational Science*, *Harvard Business Review* 等。

1990 年代，包括美國、歐洲和日本幾家著名的大公司，在管理顧問公司的協助與規劃下，開始有計畫的推動知識管理方案，在此時期也出現不少著名的論著，探討個別公司推動知識管實務經驗，例如 Ikujiro Nonaka & Hirotaka Takeuchi 於 1995 年合著出版的『知識創造的公司－日本公司如何塑造動態的創新』一書，可以說是相當具有代表性的著作。

21 世紀，將會是知識管理百花齊放，不僅在企業組織中試行各種方案，推動知識資產成為組織競爭的重要元素，公部門將會引介企業的經驗，由點而線而面的推動相關的知識管理運動。

參、知識管理的重要原理

應用知識管理於組織中，最重要是先澄清一些重要的觀念和原理，然後依據這些原理設計各種實施策略和方案，以適合不同目的與性質的組織，由於我國政府部門對於知識管理的應用，尚屬初期推動階段，因而先討論知識管理的重要原理具有其實益。根據美國學者 Davenport 的研究歸納，認為知識管理的重要原則有十項(Davenport, <http://www.mcombs.utexas.edu>)，經筆者整理簡化後臚列如下：

1.知識管理是很昂貴的

知識是一項資產，但是要有效管理則需要進行其他的投資，例如為了獲取知識，就必須要進行檔案管理，甚至要把檔案電腦化，其次，無論是透過分類、編輯、配套、過濾所形成的知識，或者是知識的散布傳遞、教育組織成員如何分享和利用知識等都需要仰賴資訊科技的基礎建設，而此部分的投資花費是相當高的，根據美國民間企業的經驗，進行知識管理的花費約占該公司年度預算的 7%~10% 左右。

2.有效的知識管理需要能結合人和科技

電腦及其相關設備擅長大量的資料儲存、計算和快速傳遞，但是卻無法自己行動，而需要透過人類的認知和指令，即使人工智慧有了令人驚異的發展，至目前為止，電腦仍無法完全取代人類的思考，而組織如果要進行有效的知識管理，就必須找到適合的成員，他或她能夠與電腦溝通無礙，同時很清楚電腦等設備可以如何充實知識管理的內涵。

3.知識管理具有相當政治性

「知識即權力」，這是人盡皆知的現實，在組織中推動知識管理必然會面臨權力運作等政治問題，例如擁有特定知識的人不願意將其知識公開或與他人分享；不同部門對於知識管理系統往往抱持本位主義，同樣欠缺共享資訊或知識的意願；負責推動或規劃知識管理者，被其他人質疑別有企圖；知識管理系統是否圖利特定廠商，而有暗盤交易；主管或某些部門為擔心權力旁落而抗拒知識管理的推動等等現象，都使得知識管理具有很高的政治性。

4.知識的分享和利用經常是很不自然的行動

試想如果某甲擁有的知識是具有價值資源，那麼他為什麼要和別人分享？如果某甲的工作是創造知識，那麼他又為什麼要去利用他人的知識而可能危害到自己的工作？知識管理者必須有所體認，知識的分享與利用並不是自然而然發生的事，知識管理專責部門的設置不必然帶來知識的廣佈，讓資訊具有實用性也未必表示知識會被好好的利用，知識的分享與利用是必須經過許多鼓勵、學習、練習的過程，有時甚至要採取恩威並濟（蘿蔔與棍子）的方式配合才能奏效。

5.知識管理需要設置知識管理者

知識管理需要有專責的一群人來建置知識取向的資訊基礎設備，並負責知識的收集、分類，以及監視知識運用的情況，目前已有相當多的大企業或顧問公司皆設有『知識長』(Chief Knowledge Officers)的職位⁴，知識長不應該認為或表現出自己比其他人更有知識，相反地，知識長在工作上更應該謙虛，而不要有太強的自我意識。

6.知識管理的意義在於改善知識工作的流程

⁴ 例如美國知名的管理顧問公司 McKinsey, Andersen Consulting, Price Waterhouse, A.T. Kearney 等，另外像惠普等科技公司，亦設置知識長一職專任知識管理的推動。

知識管理要產生真正效果，就必須去改善知識工作的核心流程，至於應該採取由上而下（top-down）的再造工程，或是由下而上(bottom-up)的自動自發模式，則須視知識工作的性質，如果是屬於創造性的知識工作就不需要太多由上而下的干預，但是如果是屬於知識的應用，則由上而下的指導就會多一些。

肆、政府推動知識管理實例

政府機關推動知識管理，無論在應用的廣度與深度均遠不及企業等私部門，但是政府機關推動知識管理已經成為全球性的趨勢，2001年，包括美國、歐盟及英國皆先後針對知識管理在公部門領域的推展與運用舉辦研討會，2003年，OECD發表一篇名為「學習型政府」的報告，該報告明白指出知識管理已成為OECD各國中央政府優先執行的管理計畫之一，顯示OECD會員國對於知識管理的重視。(OECD, 2003: 4~5)

亞洲地區包括新加坡、馬來西亞、香港等政府部門也都先後推動知識管理方案，以新加坡為例，新國政府認為知識經濟的來臨，不僅企業應該快速轉型與回應，政府部門更具有推動並塑造有利環境的責任，於是由資訊通信發展部（IDA）專責推動並支援政府各機關單位進行相關的知識管理方案，同時編列預算補助各機關實施，由於新國政府的重視，截至2003年，新加坡政府已有不少機關設置知識管理的專門職位與部門。(Nair, 2003: 332)

我國政府機關，無論是中央各部會或地方政府，目前仍多處於如何導入知識管理的早期階段，推動的成效與可能面臨的難題仍有待觀察。本節先針對行政院研考會與台北縣政府的推動情況作一敘述，下一節則對照知識管理的相關理論進行初步的討論。

一、行政院研考會知識管理的建構

根據行政院研考會出版的「知識型政府」一書中，對於行政院研考會建構與施行的知識管理作了以下的描述：(何沙崙等，2004:199~129)

(一) 研考會具有推動知識管理的優勢

行政院研考會是行政院統合性政策幕僚，負責掌理研究發展、綜合規劃、管制考核、資訊管理（推動電子化政府）、政府出版品管理、政府檔案管理⁵，以及協助地方政府推展地方發展業務等工作，就業務性質與組織的定位而言，研考會具有宏觀全局、跨機關協調的特質，因而由研考會率先推動政府知識管理方案，建構支援決策的知識分享機制與專家網絡，將有強化行政效率、協調整合的功能。

(二) 推動知識管理的策略

由於研考會主委林嘉誠相當重視知識管理，上任後即多次於主管會報中闡述相關的理念，希望研考會能運用知識管理，發揮行政院政策幕僚的功能，除了要求科長以上人員依專長分組，配合「政策資料支援系統架構規劃構想」，推動以政策議題研究為核心的知識管理活動，希望達到支援政策決策參考的目的，在策略上採取從核心政策研究逐步擴及全研考會其他業務、宣導知識管理觀念、加強分享知識的聯繫網絡、進行內部知識盤點作為建構知識管理系統的基礎等。

⁵ 為統籌規劃政府機關檔案管理事宜，並促進檔案的公開，於 2001 年設立檔案管理局。

(三) 推動知識管理的三個階段

1.政策資料支援階段(2000.8~2002.4)

依據 2000 年 8 月所提出的「政策資料支援系統架構規劃構想」，將研考會科長以上的人員依專長區分為國家安全、政府再造、社會保障、產業經濟、國家建設及教育文化六組，其下再依議題細分小組，建立政策議題表並進行分工。

撰寫「政策資料支援系統作業手冊」，建置「政策資料支援系統」及其專屬網頁，並辦理說明會，向全會成員說明相關事項，以獲得成員的支持與參與。

2.政策知識管理階段(2002.4~2003.11)

除繼續深化前一階段的作業外，主要的變革與調整有以下幾項：

- 將政策資料支援系統作業正名為「政策知識管理」
- 在組織架構方面進行調整：除指定副主任委員擔任知識長，並增設知識管理指導組、知識管理推動組及地方發展政策組
- 政策知識管理資訊化：統一格式、提供檢索與瀏覽、線上討論功能。
- 委託研究報告電子化：建置「行政院研究發展考核委員會研究計畫管理系統」，並完成近十年來委託研究報告回溯電子化。

3.全面推動知識管理階段(2003.11~)

經過兩年的推展與調整，以成員參與政策知識管理的經驗為

基礎，於 2003 年 9 月委託知識管理顧問公司進行全面性知識管理導入的顧問服務，重新檢視現有政策知識管理社群運作過程，檢討改善推動方式，並提供相關建議，依顧問公司的建議，而作以下各項變革：

- 再次確認知識管理的願景，並形成全組織的共識
- 調整推動知識管理的組織架構：成立知識管理推動委員會，取代原知識管理指導組，由主任委員出任知識長，成立變革促動小組以取代原知識管理推動組。
- 成立示範知識社群
- 將政策知識管理系統及其他文件服務系統整合至行政管理服務系統中，並將之提升為知識管理系統。

二、台北縣政府的知識管理

台北縣政府配合電子化的世界性發展趨勢，以及新建縣府大樓的規劃，於近年來積極佈建電子化政府的軟硬體設施，使台北縣政府的電子化成果名列前茅，位居我國各地方政府領先的地位。台北縣政府的電子化推動係採集中式管理，全縣 488 個所屬機關皆納入，且連結上線，適用統一的系統規格，資訊相關硬體設備也集中管理，發揮便於管理以及節省成本等規模經濟。

在資訊基礎建設有一定的成果之後，台北縣政府的知識管理系統也開始進行佈建，主要的動機有以下數項：為因應機關首長與主管決策支援的需求、透過跨系統間的整合可確保資料的一致性和流通性、提高行政效率、降低成本、發揮現有系統環境的投資效益等。

大約經過一年的籌劃，於 2002 年發包委外建置，於次年上線

運行，施行至今的時間尚短，仍有待後續修正和補充，台北縣政府的知識管理系統係以 intranet 方式建置，並不提供縣外機關或一般民眾使用，主要包括七個次系統：(台北縣政府知識管理系統簡報，2004)

1. **公務知識網**：主要目的在於發揮數位典藏的功能，將公務過程中所產生的施政資訊加以分類整理，並作成題庫，可供 PDA 下載，應用在議會的答詢，另外，新聞剪報系統則針對台北縣相關新聞進行收集，並可檢索達到全文列印的功能。
2. **社群活動**：設置討論區、提供 ICQ 線上對談功能、進行線上民調、結合行事曆和工作管理系統，進而對個人工作量作統計分析。
3. **人力資源網**：整合縣府員工個人基本資料和教育訓練記錄等作為人才辨識的重要參考。
4. **行政資源管理**：主要為資產管理、公務車與司機派遣管理、會議室、停車位等借用管理、資訊設備申請報修等。
5. **基本縣情資料庫**：建立北縣各鄉鎮市、村里鄰及各民意代表的資料，整合財務行政系統建立補助款分配與執行情況。
6. **主管決策支援系統**：跨系統橫向整合，運用線上分析系統(OLAP)及報表管理系統，可視決策需求提供相關資訊和報表。
7. **教學網**：結合實體教室與虛擬教室，提供線上學習(e-learning)、建立北縣公務人員教育訓練資料庫，並保留公務員訓練記錄，以供人才資料搜尋。

伍、問題與討論

雖然政府部門推動知識管理的時間仍屬短暫，尚難對於其成效遽下定論，不過在觀察研考會與台北縣政府所推動的知識管理之後，對於當前可能面臨的問題和困難，仍值得加以探討。

一、知識不等於資訊

許多私部門的企業，甚至於公部門的政府機關，正在重新思考如何有效的運用彼此的知識來完成工作，例如開發各種資料庫或電子圖書館，用以記錄員工的看法和工作經驗，藉以創造出全球化的知識網路，讓員工能以更高的效率完成工作，的確，資訊科技觸動了這個願景，但是單靠資訊科技本身並無法讓夢想具體實現。

知識管理的努力所面臨的困難主要在於組織文化以及員工工作習慣的改變，如果大多數的員工從來不曾分享知識和經驗，也不曾有過較頻繁的接觸，更不曾了解有哪些看法和資訊對彼此有用，資訊科技就可能無法創造知識管理。

知識不同於資訊，知識與資訊相異的特徵有以下幾項：
(McDermott, 1999: 106~110)

(一) 知識是人類思考後的產物

思考將資訊轉變為看法，然後再將看法轉變為解決方案，如果知識管理的結果只是累積許多的資訊，最終不過是製造資訊垃圾場，能運用經驗來思考問題，引導或培養能夠使用資訊的能力

才是重點。

（二）知識屬於社群，並以許多方式在社群間流動

無論在學校或是工作場所，無論是學習一種技術或學科，並不止是學習了解事實而已，我們其實是進入一個已經被其他人占領的領域，使我們必須以那門學科的語言加入那群人，並透過特定的角度和工具來觀看世界，當彼此了解思考邏輯時，就可以分享特定的處理方式。

知識在專業社群中流動，而且代代相傳，知識管理如果要善用社群來達到知識的分享和創新，那麼就必須掌握培育社群的關鍵，亦即在於如何將自然的動能導向知識的分享，如果太過於正式化，或過於順應既有的層級化，學習社群便可能變成另一個官僚結構。讓社群自行決定知識分享的方式和內容，因為只有社群才能夠確保資訊更新、豐富，並且讓每位成員都能即時取得有用的資訊。

（三）新知識往往創造於舊知識的邊緣

新的知識通常不會來自侷限於一個學說或技術範疇內的思考，而往往來自在瀕臨學科邊緣的思考，新的想法經常出現在觀點的衝突、原則之間的牴觸、科學的灰暗地帶，以及不太可行的科技，換言之，就是舊知識的邊緣。知識管理要能尊重並容許看似無意義的社群討論，保留引發新知識的可能空間。

知識管理的運作，特別是知識社群建立，很可能會為層級式組織帶來不小的衝擊，尤其官僚式的科層關係並不能反映知識的層級，組織中的主管甚至資深者會對知識管理採取抗拒的態度，是可以預期的。

二、機關首長與主管對知識管理的支持度

如同台北縣政府負責資訊政策執行的人員所言（訪談記錄，2004.4.26），建置知識管理系統的最初動機，是縣府研考室主動的提議規劃，目的在於運用資訊科技統整各部門的資訊，並藉此建立跨部門的資訊系統，以供縣長與主管進行決策時的重要依據，這樣的動機無非是希望該知識管理方案能夠獲得機關首長及主管們的了解與支持，不過這也反映了政府機關普遍存在的困境，根據中華民國資訊軟體協會針對「政府機關資訊業務委外推廣案」，對政府機關進行調查發現，機關首長雖然不反對推動電子化政府是達成施政績效的重要工具，但是對於資訊業委外一事，卻普遍參與不足，與民間企業 CEO 親自參與規劃和決策的情況相比，存在很大的落差（齊世華，2004: 485~486），明顯反映政府機關首長和主管對於資訊科技運用的熟悉度不高，對於資訊科技未來發展趨勢的了解相當有限。

由於知識管理的推動花費不貲，並且會對其他的預算支出產生排擠效應，而知識管理方案的推動往往需要假以時日，對於執政者的政績表現與選舉加分的效果，在短期內是不容易見到成效，如果不能得到機關首長和主管的全力支持，知識管理很難真正落實，甚至內化為組織競爭力的來源，頂多只是成為電子化政府的另一項裝飾品而已。

三、負責知識管理單位與其他單位的互動

知識管理的核心工作之一是建立跨部門的資訊系統，將各部門的資訊串連起來，以減少重複投資，達到資源共享的境地，然而在進行跨部門的橫向連繫時，部門間的本位主義會削減資訊產出的質和量，而負責知識管理方案的推動者與其他單位間的互動關係也可能影響知識管理系統的內涵。

「知識即權力」說明了知識管理必須面對的政治性問題，特定知識的擁有者為了保持其優勢地位而不願分享，一直是推動知識管理時亟待解決的難題，如何讓知識的分享變成可能？如果組織的績效制度是立基於個人的專業表現，那麼他（她）為什麼要將個人的專業知識提供給別人呢？相對的，政府部門在績效制度的設計上不如企業將個人表現和績效獎懲間建立很強的連結，年資和倫理反而占了較重的比例，如此說來，政府部門是否反而因此具有一些優點，讓知識的分享有了較多發展的空間？

四、知識管理委外業務的問題

自 1990 年代以來，學界不斷倡導政府再造的必要性，使得國際間掀起一陣以「顧客服務為導向」、「政府重領航而非親自操槳」等改革風潮，政府開始重視回應民意、創新服務，同時以委外方式提供多項公共服務，並與民間企業建立夥伴關係，近年來政府推動電子化已是重要的施政目標，而委外是主要的原則，依據行政院主計處電子處理資料中心編印之「九十一年度政府機關電腦作業效率查核報告」，2002 年政府機關資訊經費總支出高達 350 億元，預計六年內資訊委外或採購的金額將超過 8000 億元（詹文男，2004: 440），以台北縣的知識管理系統而言，近兩年來的委外採購金額亦高達五千萬元以上，對於如此高比例的委外業務，其實施成效和引發的問題，對於電子化政府的發展與知識管理的推展，都將產生很大的影響。

企業界重視委外創新，主要原因包括：受到組織本身資源的限制、尋求外面專家才幹協助、避免風險、以及追求速度，(Quinn, 2000:23~25)對照政府部門的委外創新，其主要原因係受限於既定組織人力，為追求時效而大量將資訊化業務委外，然而，政府機關在推動資訊委外時，往往較缺乏資訊採購的專業知識和人才，亦缺乏適當的法令和標準，以及執行面所需之機制等配套措施，

（齊世華，2004: 485）在此情況下，很容易造成受制於特定資訊廠商，資訊投入成本偏高，甚至無法有效保護人民隱私和資訊安全的後果。

陸、結語

知識管理在企業界的運用給予政府很多的啟發和值得學習的經驗，各國政府也相繼引進知識管理的觀念，並嘗試推動相關的策略，以建構創新服務的知識型政府，然而，任何觀念的推展與政策的推動，如果要獲致成功並持續推動，其背後必然有一股強大力量的支持，對企業界而言，這股力量無疑是為了生存獲利而被激發出來的「競爭力」，相對而言，政府所面對的並不是競爭市場的結構，換言之，政府並不受到必須競爭或生存壓力的推動，雖然，面對國際社會的現實，各國政府都會去強調「國家競爭力」的重要，進而提出現代的政府必須進行改造，以符合世界潮流與社會脈動，但這畢竟是回應學者或人民期待的善意表現罷了，政府在個別社會中是權力獨占者，根本無競爭的問題，或許有人質疑，定期的選舉與政黨的輪替，將會造成執政團隊的競爭壓力，進而迫使政府必須回應時代的需求與變遷，然而證諸過去的歷史和選舉的經驗，不只一次的告訴我們：「人民是偉大而無情的」，執政團隊的施政表現未必與選舉成敗呈正相關，如果選舉競爭壓力的化解不在於政府的執政能力與創新服務的表現，那麼的現任的執政團隊將沒有理由認真地推動政府改造，當然也包括知識管理方案。

即使執政者不排除實施知識管理方案，當前仍然有重要的議題需要處理，由於知識管理必須大量運用資訊與通信科技，整個資訊通信科技發展而引發的「數位落差」問題，無論在國際層次或國內

層次都是嚴苛的挑戰，台灣各級政府之間，同級地方政府之間都分別存在不同程度與類型的數位落差現象，中央政府的電子化明顯優於地方，直轄市明顯強過其他縣（市），不同縣（市）之間亦存在相當的差異（曾淑芬，2004: 373~376），無論是電信基礎建設、資訊人才、公部門預算的投入，甚至居民的資訊素養，在在都反映國內資訊發展集中化、都會化的現象，區域間的差距將會制約各級政府發展知識管理的腳步及其實質的內涵。

參考資料

- 台北縣政府，2004，「知識管理」簡報資料。
- 全鍾燮，1994，「全球化趨勢下公共行政的新挑戰－行政改革、創新與變遷」，*人事月刊*，卷 18，期 5，頁 8-12。
- 伍忠賢、王建彬著，2001，*知識管理－策略與實務*，台北：聯經出版社。
- 李書政譯，2002，Thomas Housel & Arthur H. Bell 著，*知識管理－理論、評估、應用*，台北：美商麥格羅·希爾。
- 林佳蓉、林季蓉譯，Richard McDermott 等著，2002，*知識工作者必備手冊 II*，台北：天下遠見出版。
- 何沙崙等，2004，「行政院研考會知識管理的建構與推展」，林嘉誠編，*知識型政府*，行政院研考會出版。
- 馬豔等著，2003，*知識經濟*，台北：揚智。
- 曾淑芬，2004，「數位落差整體評估指標之建立」，收於林嘉誠編，*知識型政府*，行政院研考會出版。
- 張玉文等譯，Peter Drucker 等著，2002，*知識工作者必備手冊*，台北：天下遠見出版。
- 齊世華，2004，「政府資訊業務委外服務推動策略」，收於林嘉誠編，*電子化政府*，行政院研考會出版。
- 詹文男，2004，「民間參與電子化政府之市場分析」，收於林嘉誠編，*電子化政府*，行政院研考會出版。
- OECD, April 2003, "The Learning Government: Introduction and Draft Results of the Survey of Knowledge Management Practices in Ministries/Departments/Agencies of Central Government, 27th Session of the public Management Committee, Paris.
- McDermott, Richard, 1999, "Why Information Technology Inspired But Cannot Deliver Knowledge Management", *California Management Review*, Vol. 41, No.4, PP.103~117.
- Nair, Praba, 2003, "Knowledge Management in the Public Sector", *E-Government in Asia*, James SL Yong ed., Singapore: Times Editions.
- Quinn, James B., Summer 2000, "Outsourcing Innovation: The New Engine of Growth", *Sloan Management Review*, pp.12~25.
- Rhodes, R. A. W. , 1994, "The Hollowing out of the State: The Changing Nature of the Public Service in Britain," *Political Quarterly*, No.65: 138~151.
- Pierre, John & Guy Peters, 2000, *Governance, Politics, and the State*, Lodon:

Macmillan.

Barclay, Rebecca O. & Murray, Philip C., "What is Knowledge Management", see
<http://www.media-access.com/whatis.html>

Davenport, Thomas H., "Some Principles of Knowledge Management", see
<http://www.mcombs.utexas.edu/kman/kmprin.htm>

http://www.sims.berkeley.edu/courses/is213/s99/Projects/P9/web_site/about_km.html

The Application of Knowledge Management in Public Sector

Shu-Hui LIU *

Abstract

The 21st Century is undoubtedly the age of the knowledge Worker. Many companies are beginning to feel that the knowledge of their employees is their valuable asset. And they have actively begun to manage their knowledge assets in a broad scale. As Donald Tapscott said, "Governments are central players in the new economy." The knowledge-intensive economy demands farther adaptation to an accelerated change in the environment of public policies and service delivery. Governments need to continually learn and adapt a series of plans of Knowledge Management.

There are three major parts in this paper. First part is about the definition and six Principles of knowledge management. Second part is the case for knowledge management in the public sector in Taiwan. At last, this paper presents some observations and discussion about what problems will governments confront while addressing the knowledge management.

Key words: knowledge management

* 英文職稱

網路法律與網路文化的全球化

王明禮*

摘 要

基於對網路世界演化及全球化趨勢之觀察，本文作者提出以下論點：1) 基本結構 (architecture) 不僅如 Lessig 教授所言對網路世界裡的生活具有規制作用，也有形塑人的想法與網路文化之作用；2) 影響網路文化的因素所多，主要包括前面所提的基本結構，以及參與者的文化背景和全球化現象；3) 同樣的管制工具，在網路世界不見得具有同樣的作用 (本文將以存取控制、標準、及分區管制等管制工具為例來加以說明)；以及 4) 網際網路正逐漸地影響全球化的走向，如果我們懂得善用它的特性與能力的話，這將是一個值得期待的發展。

關鍵詞：網路法、網際網路、網路社會、網路文化、全球化。

* 中文職稱

1. Introduction

Allow me to start with a few words about the paper that are too important to be relegated to a footnote. This is a very early draft of an ongoing effort. The idea is sketchy, and most citations are missing. Please accept my sincere apology for failing to submit a more mature work in time for the conference. As I progress along after the conference, new drafts will be made available on my web site at <<http://i2.itl.nctu.edu.tw>>, until it is ready for official publication. Your comments are welcome.

The Internet is a global computer network. Being a “computer” network, it has an assortment of features that sets it apart from other important networks before it, like the transportation network of railways and the global telephone network. Being a “network,” it connects. Physically it connects computers; virtually it connects human minds, which constitute societies and shape cultures. In time, we need law and order. Or, more accurately, we have ourselves an array of problems that traditional thinking calls for law and order. Finally, as a “global” network, the people it connects transcend state borders. What is happening in the world that has come to be known as cyberspace, in the context of globalization? And what does that tell us? Here is my take.

2. Cyber-architecture

Much has been said about how architecture may regulate, most eloquently by Lawrence Lessig.¹ Spam is much harder to control than telemarketing and junk faxes because packet switching, the underlying technology for computer network, makes tracing the originator of a packet much more complicated than circuit switching, the technology used by telephony. SMTP, the protocol most commonly used for email transfer, is also to blame for it allows greater flexibility in email headers, opening the door for fraudulent header information. SMTP, in turn, is made possible by a very

¹ See generally, LAWRENCE LESSIG, CODE AND OTHER LAWS OF CYBERSPACE (1999).

important characteristic of the Internet—end-to-end—which is by design by the founding architects of TCP/IP.

The designers of the Internet, however, did not make those decisions to make our lives miserable. The choices they made serve important purposes. Packet switching renders the network much more flexible and fault-tolerant than POTN, the plain old telephone network. The extendibility allowed by SMTP makes possible continuing functional improvements of email. The end-to-end architecture does the same, only at a more basic level.

The result, is a network that is not particularly reliable, and yet robust enough to withstand even nuclear attacks to some degree. More importantly, the Internet is thus always burgeoning with wacky ideas and new applications.

3. Cyberculture

Cyberculture is a contested concept. Some people use it to refer to a culture shaped by scientists and programmers, which translates into boundless freedom. Others bristle at the suggestion of a uniform cyberculture. They point out, rightly, that cyberspace is as far from a homogeneous society as one can be with a population of some billions. Diversity, however, does not prevent us from referring to, say, American culture. It should not start here, either. The following is a humble attempt at highlighting a few traits of cyberculture.

3.1 Individualism

Cyberspace is a place that celebrates expressive individualism,² evident, e.g., in the sheer number of personal web sites or web pages on the Net; more are springing up every day. Plenty of wonderfully informative and regularly updated web sites are essentially the work of one person, with occasional help from families and close friends.

Recently, weblogs, or blogs for short, have taken the place as the favorite means for self-expression online. Easier to deploy and maintain than a full-blown web site, thanks to a simplified interface,

² Friedman, Republic of Choices (1990).

millions of people--bloggers as they are now called--have taken up the habit of articulating a few words each night, even though many of them have never kept a diary since elementary school days.

Assuming we agree with Lawrence Friedman's observation that individualism is a major trait of modernity,³ then there should be little wonder why individualism permeates the online society—until we are reminded of the fact that many not-so-modern countries are wired, too. With due acknowledgement of the great digital divide between the first world and the third world, we cannot deny the fact that many people in developing and even some underdeveloped countries do have access to the Internet. While it is difficult to prove, casual surfing generally backs up my hunch that individualism is not lost among those people. I will venture to give my explanation in section 5.1.

3.2 Multiculturalism

Just as the phenomenon of individualism pervading the cyber-society symbolizes unilateral influence from western societies to the rest of the globe, the abundance of multiculturalism exemplifies the power of the Net as a cultural melting pot. Diversity is readily apparent online, as soon as we take a little time surfing around on the Web. Ten years ago, English was almost the only language that worked in cyberspace. Today, any random search in Google would turn up a few items in other languages, even when the keywords searched are all in English. The diversity of topics encompassed on the Internet is even greater. A law professor once complained that if something is not on the Internet, it does not exist. He was lamenting the propensity among younger generations to hunt for quick information online and do not bother to read books anymore. The worry is justified, but the phenomenon also attests to the power and popularity of the Internet as a source of information.

Diversity, nevertheless, does not guarantee multiculturalism, which entails a cultural attitude that embraces diversity and respect differences. Cultural diversity has been with us for centuries from a global point of view, and yet discrimination against—or even hatred toward—different cultures remains pervasive. Nor has more frequent interactions necessarily brought about genuine mutual respect among

³ *Id.*

people from different backgrounds; the long struggle of colored people in America is but one example.

With its ability to facilitate racially blind exchanges, among other things, cyberspace nonetheless provides a platform of social dialogs that might enhance mutual understanding.⁴ It will not happen overnight, to be sure, but it is happening. In addition, unlike other mass media in the past, the Internet does not only serve one-way propaganda from the strong to the weak, but also the other way around. Though the wealth of information on and by third world netizens pale in comparison, and language barriers often hinder educational exchanges that could have been more often, at least those who are willing to listen have to take much less trouble to do so.

3.3 Cyber-enthusiasm

Cyberspace has been accused of many vices: pornography, piracy of copyrighted material, frauds, to name just a few. No one has ever accused cyberspace of boredom, listlessness, or lack of energy. Pick a fight in a chat room, and soon one would oneself in the middle of a flamewar. The outpouring of passion at various online communities often startles new comers.

This kind of energy is ignited, and sustained by, the architecture of cyberspace. Breaking down the array of things we can do with the Internet—writing to your faraway parents, publishing your diaries, exchange dirty jokes with friends, gossiping with strangers, broadcasting your new song—it seems almost nothing new. The convenience and cost (or lack there of) for us to do all these things, however, make the Internet special. For the first time in human history, a medium is born that is truly for the people. When the people sign on to take advantage of these newfound possibilities, they bring enthusiasm with them.

This is not to say there are no abandoned newsgroups, languishing bulletin boards, or web sites last updated in 1995. As do their real-space counterparts, online forums see their participants come and go on a regular basis. But unlike organizations in real space, online communities have much greater pool of potential participants

⁴ See generally, Jerry Kang, *Cyber-Race*, 113 Harv. L. Rev. 1130 (2000). *But See* Cass R. Sunstein, *Republic.com* (2000).

to draw from, again, made possible by the architecture of the Internet.

4. Cyberlaw

In this section, I plan to revisit one important and ongoing debate in cyberlaw—the cyber-governance issue. I should nevertheless start with my own observations about how three regulatory tools—access control, zoning, and standards—work in cyberspace. We have all three in real space. The law protects our property, but we also lock our doors. Cars are made to follow emission and safety standards. Zoning is used extensively in urban planning. But their effectiveness changes in the cyber-society.

4.1 Access Control

Access control measures are meant to compliment law in protecting important assets. In cyberspace, on the other hand, they are increasingly playing the leading role. The use of “technological protection measures” for copyrighted material is on the rise. DAT, DVD, ebooks, etc., almost every digital content distribution solution after CD incorporate some form of anti-copy measure. Instead of solely relying on law enforcement to protect their intellectual property, content providers are building fences. Email users use spam killers to protect themselves from spam. Surfers use web filters are used to ferret out excessive advertisements and other unwanted material. Virus detectors have been trained to detect all sorts of computer intrusion. Access control technologies are in vogue, or so it seems.

Without passing judgment on whether this is a good thing, let’s see what social condition has prompted this transition. To begin with, the lack of law or effective law enforcement causes people to assort to self help, much as early adventurers exploring the western frontier of America carried guns. By encouraging individuals to maximize control over her domain, individualism also lends a hand to this development. And yet the desire could not be satisfied—unless you are a heck of a programmer yourself—without the options made available by the end-to-end characteristic of the Net, along with the cyber-enthusiasm closely associated with it.

4.2 Zoning

The fact that geographical location matters little in cyberspace often misleads us into thinking online world cannot be zoned. In reality, the cyber-society is zoned, only differently. The World Wide Web is a very dissimilar zone from chat rooms, for example. One “surfs” the Web or “browses” through web pages, generally without seeking personal engagements, which one gets in places such as chat rooms. Some zones differ in much more subtle ways. Usenet newsgroups, for instance, are different communities from that of mailing lists, though they are similar in function purpose. Newsgroups generally require no registration and have no moderators, both of which mailing lists often do. One uses an email program to participate in mailing lists, which is a lot easier for almost everyone online knows how to use email; hooking up to newsgroups is a little more involved technically. Much like in real-space communities, people in different cyber-zones might adhere to different social norms.

Dividing virtual lands into zones is possible, then. Zoning—the regulatory technique of setting up zones and assign legal responsibility to people in them—fare poorly in cyberspace, however. The infamous Computer Decency Act of 1996 tried it once, but was not able to test it for it was stricken down by the Supreme Court before it was ever enforced. The general consensus is it would be ineffective anyway, for it is too easy for offending web hosts to relocate their operations offshore. Zoning in cyberspace might be achieved through technological means, but its effectiveness might depend on cross-zone cooperation in real space.

4.3 Standards

The third regulatory tool I want to address is standards. For different sets of computer code to talk to one another, we need standards and protocols. In real space we have two types of standards—those set by governments and authoritative standard-setting bodies, as well as de facto standards. The former usually goes through a legislation-like process; the latter gains recognition through market competition.

We still have official and de facto standards in cyberspace, but the process involved is often a mix of the above two. An RFC, short for “request for comments,” can be initiated by either a large company

or a lone programmer. In the end, a standard might be either officially adopted by an Internet standard-setting body, or through market acceptance. What stands out is the legislation-like process that is much more open-ended and flexible than its real-space counterpart. Participants come from all walks of life, though most of them are at least part-time programmers. In real space, something flying under the radar of mass media—and a typical standard-setting process usually is—is not likely to invoke lively public debates. In cyberspace, spirited discussions about new standards can be found at various forums, thanks to the range of forums made possible by its architecture, and the general enthusiasm in it.

4.4 The Cyber-governance Debate Revisited

In addition to his contribution in showing us that architecture can regulate, Lessig points out that the architecture of cyberspace is constructed by code. Programmers who write code hence are in a position to regulate behaviors in cyberspace. So far, everyone agrees.

What should follow, however, remains in contention. Some are troubled by the possibility of people with little political accountability holding the power to set rules for the masses. Democracy is the crown jewel of civilization. Rule of law, the most basic legal principle for a democratic system, calls for elected representatives—not geeks in an MIT basement or elsewhere—to make law. Three camps then split on how best to form democratic rules for cyberspace—through nation-states, through international treaties, or through cyber-democracy.

Nation-states, with their tried-and-true democratic institutions, are the best option according to some, despite the obvious question of how to map national borders onto the virtual space in a sensible way. That conundrum prompted others to favor universal rules adopted at the international level, though it seems no less challenging for any substantial rules—cyberspace-related or not—to emerge this way, given the flaky current state of responsible international institutions. As to cyber-democracy, its attractiveness might disappear as soon as we start to grapple with the devils in the details of setting up the democratic process for a vaguely-defined space.

Cyber-libertarians and their allies have a different idea. By pointing out the open-ended nature of computer programming and the

fact that competing architectures often exist in cyberspace, they suggest law and democracy might be just a bit out of place online. In a debate about whether there is anything “wrong” with MAPS & the RBL, a popular technology for fighting spam, David Post argues that cyberspace is an ideal land for evolutionary changes, with users picking and choosing from an assortment of competing programs and technologies.⁵

Inspiring may it be, I am afraid the debate is unlikely to provide practical policy-making guidance, unless we shift the battle fields to more concrete issues. Law is a function of the society it regulates, legal historians have taught us. As demonstrated in previous sections, regulatory tools work in cyberspace differently, as do architecture, law, and social norms on a grander scale. What kind of solution—legal or otherwise—is best, should be examined on an issue by issue basis, taking into account the space, its people, and available tools, along with their perimeters.

5. Globalization

It may seem odd to address the issue of globalization—the theme of the paper—so late, but I hope the above groundwork would make plain what follows. Here I want to address two dimensions of globalization: its influence on cyberlaw and cyberculture, and vice versa.

5.1 The Influence of Globalization on Cyberlaw and Cyberculture

The Internet was born in the late 1960s, but it became popular in the States and began its global expansion only in the eighties. In other words, globalization has accompanied much of the Net’s development. Its influences are apparent. First, it stimulates the growth of the Net. Movements of people between countries are frequent; movements of goods are even more so. The very phenomenon of globalization casts a spell on people, making them thirsty for information on foreign countries. As the Net emerged as the means to get information of decent quality, thanks to the several creative inventions—WWW and

⁵ David G. Post, What Larry Doesn't Get: Code, Law, and Liberty in Cyberspace, at <http://www.temple.edu/lawschool/dpost/Code.html>.

search engines, to name just a couple—people flock onto it in a hurry. Second, globalization helps shape significant part of cyberculture. Take multiculturalism for example, intensive interactions among regions and countries definitely have an impact on netizens. As the world continues to be drawn closer together, international events—such as bombing in Chechnya, AIDS epidemic in Africa, economic crisis in South East Asia, etc.—are hitting closer to home, wherever home is. Information itself is no longer enough; people begin to seek dialogs. The Internet facilitates such discourses in a way never possible in years past. Slowly but surely, dialogs bring about understandings, which in turn fortify multiculturalism.

The influence of globalization on individualism online is more obscure. The Internet started in an individualistic country—America. Individualism has been one of the predominant spirits online before most netizens from non-individualistic cultures gained access to the Net. Given that culture often spreads from powerful places, it should be fair to say that at least some new netizens would be attracted by the individualistic spirit when they go online. No one lives exclusively in cyberspace, nonetheless. The power of individualism one receives online, has to be balanced by the prevailing norms around her in real space. Globalization, with its promise of movements and its threat of international competition, would then serve to induce greater willingness to “learn” from the developed world, in order to stay competitive.

Third, the legal institutions associated with globalization, provides a potential venue to online legal problems. WTO has been playing an active role in resolving domain name disputes, for instance. With the ascending prominence of transnational public law,⁶ such institutions are likely to gain in sophistication and, in time, legitimacy. Ongoing discussions about cyber-governance would have to take such development into account.

5.2 The Influence of the Internet on Globalization

Let me start with the obvious. Globalization is not only a phenomenon, but also a process. A process needs facilitating instrument. As a network that touches all continents, the Internet

⁶ See generally, Harold Hongju Koh, *The Globalization of Freedom*, 26 *Yale J. Int'l L.* 305 (2001).

assists globalization by eliminating communication distance between countries and people.

Second, the Net lends transparency to the process, which in turn brings accountability to the players, including governmental organizations and nation-states. With the medium readily available, it is getting harder for these players to find excuses not to disclose more information. Backdoor deals and scandals are harder to hide. The recent disclosure of possibly widespread abuses in U.S.-run prisons in Iraq is just a somber reminder of the Internet's power. Dictatorship has always been maintained by keeping its people from outside information. Thus holding a tight grip on the Internet is a must for today's dictators, which is not as easy a task as controlling traditional media.

Third, by enabling true bilateral and multilateral dialogs among lay people, the Internet helps prepare an audience in the first world more receptive to voices and ideas from the third world. And finally, the Internet helps transform international trade. The possibility for buyers and sellers from different countries to deal directly put tremendous pressure on traditional agents in international trade. The same is also happening between job markets and human capital.

6. End Remarks

In this paper I have tried to make a few points. First, architecture only regulates, but also program human minds and culture. Second, the unique culture in cyberspace is the function of many variables, chief among them the architecture, as mentioned, the minds and spirits of early dwellers—mostly scientists and technology adventurers, and western culture, brought online by the people that have come to form the largest constituent of cyber-population. As people in non-western countries rush onto the Net en masse in the context of speedy globalization, however, the fabric of cyberculture is changing as well.

Third, we may have all the regulatory tools available in cyberspace as we do in real space, but they do not always work the same way online—something we should bear that in mind no matter what regime of cyber-governance we eventually work out. Lastly, with all the communication novelties it provides, the Internet is transforming the process of globalization—for the better hopefully, if we can take good advantage of such changes.

The Globalization of Cyberlaw and Cyberculture

Wang, Ming-li *

Abstract

By observing the evolution of cyberspace and the trend of globalization, the author makes the following arguments in this paper: 1) Architecture not only regulates our life in cyberspace, as aptly argued by Professor Lessig, but also programs human minds and shapes culture; 2) Cyberculture is a function of many variables, chief among which are architecture, cultural backgrounds of participants, and globalization; 3) Regulatory tools don't have the same degree of effectiveness in cyberspace and in real space, as demonstrated by the examples of access control, standards, and zoning; and 4) The Internet is transforming the process of globalization—for the better, I hope, if we know how to harness its power.

Keywords: cyberlaw, Internet, cyber-society, cyber-culture, globalization.

* 英文職稱

因應全球化的教育政策與法制調整

- 以高等教育為範圍之檢討

薛曉華 *

周志宏 **

摘 要

本文從全球化的多元面向來分析其對經濟、政治、文化、與科技各領域的影響，發覺全球化的意涵與內容是豐富且具辯證性的，例如在政治全球化方面即有超國家及強調在地化兩股趨勢；在文化全球化方面更有全球（同質化）與在地（特殊化）的辯證。然而，從我國近十年來政府在高等教育政策上所因應的全球化，幾乎是以因應「經濟全球化」為主，其中充滿新右派的政經意識型態，造成以競爭、卓越、市場化、企業化、產學合作為主的學術資本主義；或是一味以西方標準來衡量學術成就及教學上獨尊英語的文化霸權，完全忽略在地化及東方知識的多元豐富內涵；在增設系所的分佈及卓越計畫的補助又呈現科技凌駕社會人文的趨勢，此等現象值得反思。在大學法修正之法制調整方面，高等教育審議委員會之組織、權限、運作及審議程序等均有再詳細檢討之必要，關於大學之整合與合併更不能忽視其對大學學術自由與大學自治之影響，而行政法人國立大學之性質不明，關於董事會之設

* 國立師範大學教育研究所博士候選人，淡江大學通識核心課程組兼任講師。

置又有使教育行政及學術外勢力控制大學之疑慮，有影響大學自治與大學內部成員學術自由之可能，令人憂心。至於高等教育機構之輸出與輸入法制，則十分簡略與欠缺積極性設計，恐難達到高等教育國際化之目的，值得再作檢討。

關鍵字：全球化、高等教育政策、高等教育法制、行政法人國立大學

壹、前言

全球化(globalization)成為各領域學術論著關注的重點不過是近十年的事，它可以說是與現代化及資本主義發展同步發展，並在近十年快速形成，並與所謂的後工業化(post-industrialization)、後現代化(post-modernization)或資本主義的解組化(disorganization of capitalism)等社會過程有高度的關連(Held, et al., 1999; Waters, 1995)。從社會、經濟、政治領域的學術觀察開始，迅速擴及其它領域，引發不同的觀點也形全球化概念的多樣化。聯合國早於「一九九九年人力發展報告」中便已強調「科技化」與「全球化」是未來社會發展的兩大趨勢(工商時報, 1999a)；而世界銀行於一九九九年所公佈的「一九九九/二〇〇〇年世界發展報告」中，也指出「地方化」與「全球化」將是型塑二十一世紀經濟的兩股力量(工商時報, 1999b)。

全球化對高等教育有哪些衝擊呢？我國教育部於2001年首次出版了「大學教育政策白皮書」針對大學教育政策提出了完整之藍圖，正是因應新世紀全球化時代的高等教育政策調整之方向。前任教育部長曾志朗在白皮書之序言中也提及：「二十一世紀是以知識經濟發展為主軸的世紀，大學已為各國知識創新與人力資源的競技場，大學競爭力即為國家競爭力之重要指標。……時值

** 淡江大學公共行政學系副教授。

大學面臨全球化競爭與衝擊、不進則退的關鍵時刻，教育部為因應新世紀之需要，勾劃國內大學教育發展之願景，以作為推動大學教育施政及各大學規劃本身校務發展之依據，達成追求大學教育卓越化目標。同時，為了讓社會大眾對現今大學教育的政策與做法有更多的瞭解，特研訂『大學教育政策白皮書』。(教育部，2001a：5) 隨後在 2001 年 12 月召開之「2001 年教育改革檢討與改進會議」(教育部，2001b：183-216) 以及 2003 年 9 月召開的「全國教育發展會議」(教育部，2003：77-128) 中，也一再成為討論的議題。與此同時，教育部為因應大法官之解釋及當前大學發展需要，並回應國立大學法人化之強烈呼籲，也自 1997 年起推動大學法之修正等相關法制之調整，又於 2000 年重新籌組「大學法草案工作小組」研擬國立大學公法人化之相關條文，以因應我國加入世界貿易組織 (WTO) 之衝擊，建構更有利大學創造學術發展環境，提昇我國大學之競爭力，達成追求卓越的目標。

然而，到底什麼是「全球化」(globalization) 的意涵及其變遷的面向有哪些？全球化的趨勢對於高等教育造成哪些衝擊？我國的高等教育政策及法制有哪些因應的調整？這些因應全球化趨勢的教育政策與法制調整，其中對我國高等教育圖像有哪些影響？有無值得檢討之地方？均是本文所想要探討的問題。

貳、全球化的概念與影響的面向

「全球化」概念早從 1980 年代中期開始流行，而它之所以能發展成一個特殊的社會學概念，得首先歸功於匹茲堡大學的羅伯森 (Roland Robertson)，Robertson 晚近的作品 (1992) 從兩個概念來定義全球化：全球化作為一種概念，同時指涉全球的壓縮

(global compression)，以及全球作為一個整體意識 (global consciousness) 的強化……這兩者凝結了二十世紀的全球整體的意識。其中「全球的壓縮」與依賴理論及世界體系理論的主張很類似，係指各國家體系之間靠著貿易、軍事聯盟和支配、以及「文化帝國主義」等方式使互賴程度與日俱增；而「全球意識的增強」是一個較新的現象：人們開始用「世界秩序」觀點重新界定軍事政治議題，或用「全球性不景氣」觀點重新界定經濟議題，用「世界產品」(如世界車) 角度重新界定行銷議題，用「普世主義」(ecumenism) 觀點重新定義宗教議題，或用「人權」觀點重新界定公民權 (Robertson, 1992)。紀登斯 (Anthony Giddens) 則主要從社會變遷的觀點來處理全球化，他認為全球化是現代化的後果。Giddens 為全球化下的定義是：全球化是全球經濟、政治、以及文化活動的相互聯結 (interconnectedness)，是一種不受距離 (形式上經常以民族國家、宗教、區域、各大洲來加以區分) 限制的行為和生活方式 (Giddens, 1994)。全球化變遷的影響層面廣闊無邊，一般學者多以經濟、政治、文化、科技等面向的全球化為影響最鉅的幾個方向 (Featherstone, 1990; Waters, 1995; Gibson-Graham, 1996)。以下分述各種全球化變遷的重要面向：

一、經濟全球化 - 新右派思潮下的市場化與新公共管理

經濟全球化首先帶來的是市場化 (marketization) 的趨勢。所謂「市場化」是指運用「私有領域」(private sector) 或市場 (market) 的概念、原則和做法，來營運公共事業和公營部門。目標是要令公共服務變得更能適應市場需要。「市場化」趨勢，不單流行於東亞地區，其普及程度遍及西歐、北美和澳洲。「市場化」潮流的背後反映的是「管理主義」(managerialism) 及「經濟理性主義」(economic rationalism)，強調小政府規模，擴大的私有化和市場主義功能。

早自八〇年代以來，新右派思潮和管理主義的興起，社會福利和公共服務的私有化和市場化在歐美國家蔚然成風，並且逐步影響其他地區，成為一種全球化趨勢。在這樣的政策背景下，政府或國家在福利和社會服務的角色有了根本性改變，從服務主要提供者(provider of benefits)變成監控者(regulator)。為了增加公共政策和社會服務的提供效率和效能 (efficiency and effectiveness)，政府便採用了「新公共管理」(New Public Management，簡稱 NPM) 或「管理主義」(managerialism)的思維來管理和營運公營部門 (Aucoin, 1990; Flynn, 1997; 莫家豪, 2002)。

在九〇年代的全球化浪潮，特別是全球資本主義和自由市場的衝擊之下，不但國家與國家之間的界線越來越模糊，國家與市場之間的角色區隔也越來越曖昧不清。以往被認為應該由國家來守護的理念（例如公平與正義）、由國家來提供的服務（例如衛生保健與教育），似乎都可交由市場來作更有效率的生產與分配。高等教育自從 1980 年代以來所進行的一波波改革，基本上也在回應全球化和新公共管理所要求的經濟 (economy)、效率 (efficiency) 與效能 (effectiveness)等三個 E 所帶來的龐大壓力 (Hughes, 1994; 戴曉霞, 2000)。高等教育市場化的浪潮便在此背景下沛然成形，它正由美國經過歐洲、日本撲向世界各國，可說是主導新世紀高等教育發展最主要的力量。

二、政治全球化 - 國家角色的式微與中央政府管制失靈

政治全球化觀點的討論趨向二端，一端重在討論區域及跨國組織 (Waters 1995)，甚至鼓吹「超國家」(Supernation) 取代部分國家的角色與職能 (Beck 1998)。另一端則是強調在地化 (localization) 的趨勢。

超國家的論述焦點是：地理疆域的重要性因無國界的經濟活

動及科技作用而消滅，造成國家角色式微及政府失能。民族國家正在被「空洞化」(hollowing out) (Waters, 1995; Wilding, 1997)。國家根基的削落，也就是去國家化。Held (1991) 以一連串的論證來說明民族國家受到損害，最後會被一個世界政府所取代 (Held, 1991)。有些全球化理論更預言，國家角色的遞變將成為全球化發展中必然的趨勢，一種全球溝通形式 (global communications) 與文化混血 (cultural hybridization) 為主導的「無疆界世界」(a borderless world) 正興起，它將取代傳統以民族國家為主的經濟體系及以民族國家為基本單位的政治組織 (Green, 1997)。這樣的政治認同也影響著教育改革中世界公民的型塑、教育的國際化，以及對國際語言的重視。

另一端則是強調在地化 (localization)，以國民社區意識的興起與社區行動的發展，鼓吹民主政治的地方參與，使國民自主化社區行動達到取代國家的部分文化與認同功能、甚至執行若干的國家權能，並阻止國家權力的行使，這種因應與倡議更加深國家的空洞化 (Waters, 1995; Beck, 1990)。這樣的觀點挑戰了國家 (state)、公共行政 (public administration)、管理 (management)、改革 (reform) 等概念，都因全球化而需重新界定與思考。在地化影響的是解除中央管制、強調由下而上的教育改革、教育的社區化與地方化發展、對在地語言的重視等。

三、文化全球化 - 普同化與特殊化並存的全球在地化趨勢

全球化在文化論述中一直有著普同化或特殊化的爭議而眾說紛紜。有人認為全球化等同是「西方化」(Westernization) (Latoche, 1996)，而導致越來越同質的現象；有人認為全球化全球化透過混血 (hybridization) 而產生更豐富的多樣性與異質性。

「全球消費文化」(global consumer culture) 可以概括我們

關注的同質化傾向，諸如”美國化”(Americanization)、”西方文化帝國主義”(Western cultural imperialism)、與”可口可樂化”(Coca-Colonization) 這類的詞彙也經常被使用。此意味著二十世紀中葉在美國發展出來的消費文化一直被大量的傳送到世界各地，由於消費文化是以符號為中介，所以它把價值和偏好從特定的社會與地理位置中解放出來 (Waters, 1995)。Ritzers (1993) 把消費文化的同質性視為西方理性過程的延伸，認為我們處於一種「麥當勞化」(McDonaldization) 過程：速食餐廳的經營方針透過該過程正逐漸支配美國社會以及世界各地越來越多的部門 (Ritzers, 1993)。全球消費文化在教育上的影響是標準化、速食與消費主義。

與上述同質化相對立的論述是異質化。事實上，在現代性 (modernity) 與後現代性 (postmodernity) 的文化爭論中，全球化的論題早有一席之地。一方面，全球化意味著標準化的過程以科技化的媒體透過消費文化播向世界各地，創造同質性與文化普同，在此與「現代性」方案接軌；另一方面，全球化本身帶來了文化混血與文化多元性，讓地方的文化 (local culture) 或少數族群的文化得以有了新的多元與差異風貌，造成文化的異質性，在此又與「後現代性」巧妙地接合起來 (Kellner, 2000)。這股思潮在教育上影響的是對他者 (the other) 的重視與多元文化。

Robertson 則在文化全球化方面以「全球在地化」：來協調同質化或異質化之爭：地方和全球並不彼此排除，相反地：地方必須作為全球的一個面向來理解。這樣的全球化也意味著：地方文化的匯集、彼此接觸；兩者都必須於「多個地方性的衝擊」(clash of localities) 中，在內容上重新界定。Robertson 建議，以「全球地方化」——由全球化和地方化兩詞組合而成——取代文化全球化的基本概念 (孫治本譯, 2001; Beck, 1999)。有別於帝國霸權式的全球化，這種結合強調一個事實：沒有多元的在地文化就沒

有全球文化，全球文化只有不斷創造差異才能繼續進行下去。由於國際分工，全球生產 / 地方消費的模式，再加上文化商品化及異國情調的吸引力，全球化不但沒有將世界文化同質化，反而促成差異的擴散。而這差異的存在凸顯了全球化即是文化混血的事實。Robertson 將「global」與「local」兩字合而為一，彰顯二者的依存關係：全球化立足於地方，而地方總已是微型的全球。純粹的全球化與純粹的本土化本來就不存在。文化根基於土地，但也在流動中成形。在地文化與全球文化在碰撞中展開互相雜化、涵化與新生的關係（莊坤良，2001）。事實上，今日已無法單用核心邊陲或全球地方的二元對立觀念來了解全球化趨勢。全球地方化（glocalization）的概念之提出說明了問題的複雜性：全球的趨勢隨著在地條件而調整。全球與在地的互動關係或可總結為：在全球化過程裡仍有異質性不斷地被生產與再生產，同時，在地性的分殊化中也存著同質性（Robertson，1995）。總之，Robertson 的全球在地化概念點醒了當今人們必須跳脫並超越「地方主義—全球主義」（localism—globalism）那種二元對立的神話（Robertson，1992）。

四、科技全球化與新知識

- 網際網路、虛擬社會下的新知識與新學習

全球網絡化的關鍵除了經濟因素外，莫過於科技的進展。以通訊、傳播技術為例，金融與資本的流通、華爾街股市與全球股市的共振現象、傳播全球網絡的建立（如 CNN、NBC）、網際網路的興起等皆是科技帶動人類活動全球網絡化的例子。而經過精緻的媒介科技（電腦網路、衛星電視、電話、傳真機等），全球各地的想像空間，也由固定轉為流動，由實境轉化為虛擬。

科技全球化促進了互動也增加了新式學習（new learning）

的機會。在新式學習中，我們無形進入了一種「對科技的崇拜」(cult of technology)，但相對地也降低對人文與文化價值的尊重。根據 Giddens (1994) 的分析，隨著多元科技 (multiple technologies) 與全球化的興起，今日知識已不再有永遠的結構 (structure) 或意義。Giddens 並預測一種「反思性時代」(an era of reflexivity) 的來臨：整個做為知識尋求者 (knowledge seekers) 的人口增加。既然知識必須經過一再的修正檢驗 (revision)，我們將發現「懷疑」(doubt) 與「不確定性」會成為全球化時代知識的一大特徵 (Kenway, 1997)。Giddens 也預測科學與科技 (Science and technology) 將在全球化中獲得最多的青睞。正如科技在全球化世界裡成為主要動力，知識也成為生產中的有力角色，成為國家追求經濟成長與競爭力的主要財富，甚至超越傳統生產要素中的土地與資本 (Nelly & Karen, 2000)。此對教育的影響是「學習型社會」(learning society) 的理念。

參、全球化對高等教育的衝擊分析

近年來各國高等教育政策發展時值迎接因應新世紀的來臨，以下分別從經濟、政治、文化及科技等面向來分析全球化對高等教育的衝擊：

一、經濟全球化 - 高等教育的企業化與學術資本主義

二十世紀末全球化變遷下影響高等教育最鉅的是經濟全球化—以後福特主義或知識經濟型態為主的「新經濟」。在此過程中福利國家的式微幾乎是全球性的，代之而起的是新自由主義的國家政治經濟型態。在福特主義時代，大學被視為國家公共投資的樞

紐機制，而後福特主義時代，大學在各國預算緊縮下卻被視為財政負擔，大學被要求與期待自謀財源進而生產經濟，企業與大學間的各種產學合作「新連結」於焉生成，傳統追求大學自主下大學被要求與產業間的保持的疆界，一時崩塌，產學合作因而成為主流（Daniel Schugurensky,1999）。

由於國家對大學發展所提供的資助減少，再加上各地政府都仿倣世界銀行及經濟合作與發展組織的政策，積極鼓勵大學在國家與政府撥款外另尋額外資源和資金來源，學者及大學當局便投進商業活動，積極「創收」。近年，「學術創收」活動就如雨後春筍，在世界各國不斷發展起來。Slaughter 及 Leslie(1997)指出美國學術界正流行一種「學術資本主義」(Academic Capitalism)，學者及大學積極投進商業活動，開設公司及進行大量顧問工作，以創造更多資金來解決政府對各大學撥款的減少。因此，營商和創業、企業化管理和大學企業的成立已是司空見慣的現象（Slaughter、Leslie，1997）。無怪乎近日不少學者更暢論大學企業化(corporatization of the University)及企業大學(Enterprise University)的發展（Deem，2001：7-20）。

全球化時代高等教育也漸被當成服務業中的服務商品。1980年代以降，隨著資訊科技的快速發展，服務業在全球市場中的重要性越來越顯著。根據 WTO 的前身「貿易暨關稅總協」(GATT)的分類，教育和商業服務、通訊、銷售、金融等十四項並列為「服務部門」(service sector)，是全球貿易中重要的服務性產品。對於美國、英國、澳洲、加拿大等主要留學地主國而言，高等教育成為一項重要產業。外國學生帶來收入、填補學生不足的科系、提供廉價的助教、研究助理等。此外，在國外開設分校或授權國外學校教授課程及頒授學位，不但可以增加收入，更可藉以提高大學的國際知名度和國家的影響力（Altbach，1998）。

Lyotard 在論及「後現代情境」中曾指出一種科技迅速變遷下所追求的「效能邏輯」(performativity) — 要求最大的輸出與最小的輸入。在後現代社會中一切的操作技術都是必須的，尤其是能應用於訓練遠距控制的知識，如電腦科學、語言學等，都是教育中最必先須獲得的條件。在此效能邏輯下，學生不再是所謂一種關心社會進步的解放思想進入高等教育的「自由菁英」，而是要他們接受專業的訓練，「大學與高等教育的機構被要求去創造技術，而非創造理想」。大學不僅成為職前的技術訓練所外，也負起在職訓練與繼續教育的新任務。知識不再是以知識本身為目的，而是從屬於效能邏輯運作的一環 (Lyotard, 1984)。其中效能邏輯也使高等教育的「職業化」(vocationalization) 順水推舟。而在市場化的效能邏輯 (logic of performativity) 和商品邏輯主導下，實用性、績效性、生產性無疑地成為大學規劃的重要策略 (袁頌西、楊深坑, 1998)。

二、政治全球化 - 高等教育的國際化、聚合性與邊緣化

全球化變遷影響高等教育的另一趨勢就是國際化。為了在全球化高等教育市場搶得先機，許多英美的大學就以國際化的方式來擴大其影響力¹。許多研究指出全球化所帶來的「時空壓縮」和「世界一體意識」對各國的高等教育產生深遠的影響，並導致相似的發展趨勢 (Bell, 1973)。美國比較高等教育的先驅學者 Philip Altbach 即分析 90 年代在全球化的時代驅使下，全球的高等教育體系發生了一種「聚合性」或「集中化」(the convergence of higher

¹ 例如英國的帝國學院、美國的麻省理工學院、哈佛大學、康乃爾大學、普林斯頓大學、加州理工學院及加州大學柏克萊分校等和國立新加坡大學和南洋理工大學合作的項目包括學術研究、研究生教育與合辦學位課程等 (陳英泰、李曉康, 2001)。近年新加坡也在國際化方面推出了「新加坡/麻省理工學院聯盟」(SMA, Singapore \ MIT Alliance) 的跨國學程，由新加坡國立大學、南洋科技大學與美國麻省理工學院在 1998 年共同創立，希望培育一批優秀的國際工程人才。SMA 的學生來自各國，包括越南、中國、馬來西亞、印尼、菲律賓、美國紐西蘭等 (中國時報, 2001.10.2)。

education systems) 的過程，意指開發中國家的高等教育向美國資本主義看齊的「高等教育聚合性」。其主要原因來自經濟全球化的變遷，迫使高等教育在各國預算減縮的壓力下汲汲尋求民營產業的資源，例如研究需仰賴資金的贊助活動，教學需仰賴學費收入，使得「大學與產業間的連結」(university-business linkages) 在大學的教學與研究中已愈形猖獗。許多國家高等教育面臨的制度調整問題(諸如治理、組織型態、法人組織)不得不朝向公私立混合的大學混合制模式(a hybrid model)發展，Altbach 斬釘截鐵地認為：開發中國家高等教育的計劃者都會持續將美國的高等教育模式當成主要參考(Altbach, 1992)。

高等教育體系聚合性或集中化的發展現象表現在三方面(Schugurensky, 1999)：首先是國際化的聚合性過程(a process of international convergence)，在國家財政吃緊的環境下，各國(特別是開發中國家)高等教育的發展將依賴國際性的組織與基金支助，其中不乏產學合作；其次，區域化的聚合性過程(a process of regional convergence)，民族國家將被整合至區域性的經濟共同體或區域貿易聯盟，諸如北美自由貿易協定(NAFTA)、歐盟(EU)、東南亞國家協會(ASEAN)、非洲經濟共同體(AEC)等，這些區域性組織促進了高等教育的機構合作、合作計畫、以及學生或學者交換學程等；最後是知識社群或科學論述的聚合性過程(the convergence of epistemic communities or scientific discourses)，國際性合作會會議、英語的大量使用、以及網際網路的通行都加速此過程。

然而弔詭的是，高等教育在聚合性過程的另一面卻是邊緣化(the process of marginalization)的現象。特別是貧窮國家的電腦科技網路環境是非常有限，而產生極大的數位落差，如果在非英語的開發中國家，又是另一種邊緣化。畢竟翻譯工作跟不上大量的研究生產與出版。在科學類的研究方面，科技不發達的周邊國

家只能成為知識的消費者，例如拉丁美洲國家科學研究的生產量低於世界總量的 3%。目前的情況是開發中國家雖然對跨國的資金與科技有極大的依賴，但在此過程中他們卻無法將自身「在地的知識」(indigenous knowledge)貢獻出來參與知識的生產與傳播。

三、文化全球化

- 知識社會的形成、高等教育大眾化與多樣化

貝爾(Bell)於1973年所著的「後工業化社會的來臨」一書中，曾指出由於創新的來源會愈來愈由研究和發展而來，知識的領域在社會的比重也會逐漸增加，因此後工業社會就是「知識社會」(Drucker, 1993)。九〇年代初期管理學大師杜拉克(Drucker)於1993年出版「後資本主義的社會」(post-capitalist society)，主張資本主義後的「知識社會」(knowledge society)係以知識為核心的社會，其中資金不再是主導經濟發展的力量，知識的運用與製造才是機競成長的動力。(Drucker, 1993; 王如哲, 2000)。1996年，經濟合作暨發展組織(OECD)發表「以知識為本的經濟」(the knowledge-based economy)一文，首次系統性闡釋「知識經濟」的概念，將知識經濟定義為「以知識資源的擁有、配置、生產與使用為最重要的經濟型態」。因此，在第三次工業革命即將來臨的同時，人類將處於一個以知識為基礎的全球化機競過渡期，在這個知識君臨天下的時代，各國政府、社會、與個人都會視知識為創造財富的主要泉源，知識社會的形成已成為高等教育大眾化的時代推手。許多社會學家觀察到在全球化時代中一種「反思性」的社會行動主體(reflexive social actors)將會增加(Giddens, 1990; 薛曉華, 2001)，高等教育在此「反思性主體」增加的年代，不得不因應「知識社會」的需求而走向大眾化。

不僅反思性行動者與知識社會興起直接促動了高等教育大眾

化的聲浪，經濟全球化各國國家財政預算減縮的結果，也使得各國政府用一種較廉價、同時能滿足於民眾知識需求與產業實用的方式，將有限的國家高等教育資金從學術性大學移轉至較低成本的高等教育機構，如技術學院（technical institutes）、地區性大學（regional universities）、社區學院（community colleges）、專業培訓學程（professional training programs）等，造成高等教育機構多樣化，非大學型態的後期中等教育機構（nonuniversity post-secondary institutions）擴張與分芽繁殖（proliferation）（Schugurensky, 1999）。聯合國教科文組織（UNESCO）與世界銀行（World Bank）於迎接全球化新世紀之交再度提出了「高等教育的多樣化系統」，其所界定的高等教育以及高等教育政策回應，即是典型的代表（World Bank and UNESCO, 2000）。

肆、我國因應全球化的高等教育政策主軸與問題

前已論及近幾年來高等教育變遷的政治經濟社會背景正值全球化的大轉變，台灣亦然。近年來不論在政府的高教政策上，以及學界主辦的各種研討會，我們看到了許多對於這一波高等教育改革的討論，不外乎知識經濟、後福特主義、後資本社會、後工業社會、競爭力、卓越、科技化、市場化、大眾化、產學合作、整併，績效、評鑑、排名等，而這一切也似乎可指向一頂大趨勢的帽子：全球化。以下簡要分析近十年台灣高等教育的幾點重要政策主軸，以及其反映的改革面貌與問題。

一、擴張政策（1994～1998）

台灣的四年制大學院校，由 1990 年的 46 所，增至 2003 年的 139 所，成長三倍；學生數由原先的二十六萬多人增加到八十九萬多人，成長也有三倍多。根據 2003 年教育部的資料顯示，2004 年台灣的大學錄取率估計將達 110%，2005 年達 117%，2006 年達 127%。上述現象顯示近年來台灣的高等教育在量方面有戲劇性的擴充與成長。

1980 年以後，私人資源快速投入興學行列，公立大學則為平衡城鄉差距及特殊學術領域之發展（如體育、藝術等學府）而大量增設。由於國立大學在政策上宣布暫時不再增設，加上甚多私立專科學校升格為技術學院，近三年來，私立大學數量快速成長，以致私立大學在 1999 年首度超越公立校院之數量。就學校統計數字視之，台灣在 2000 年計有大學校院 135 所，其中大學 55 所，學院 80 所。以辦學資源分，計公立大學 28 所，公立學院 29 所，私立大學 27 所，私立學院 51 所；以大學規模性質分，計綜合大學 37 所，單科大學及學院 98 所（含師範校院、醫學大學、醫學院、科技校院、藝術學院、軍事校院、體育學院及空中大學等）。以在學學生人數論，台灣在民國八十九學年度大學在學學生人數計約六十四萬七千人（教育部，2001c）。由以上的數據來看，其中不難發現台灣高等教育擴充的過程中，私人興學的力量與技職體系的升格政策佔了重要份量。

然而目前高等教育的擴充就是當年民間教改運動「廣設高中大學」喊出來的嗎？（周祝瑛，2003：258-259）²或是教改會「鬆綁」的原則與方向同時鬆動了高等教育的管制？其實民間教育改革運動的訴求，在高等教育的論述是訴求「增設公立大學」（四一〇教育改造聯盟，1996：400），且主要是希望各縣市都有綜合型的大學，與現在的高等教育面貌已大相逕庭。可見，當時民間教

² 例如，周祝瑛（2003）年針對台灣十年教改進行總體檢，其書文即提到，在「廣設高中大學」的口號下，教改最大的成就之一是使台灣的大學倍增，……達到了「人人唸大學」的理想。本文認為這樣的理解與事實上有些差距。

育改革「廣設大學」的訴求從未被正式納入政策考量。

當「民間教改運動」遭到鞭撻與檢討之際，「國家」的力量其實從未消退，也始終是高等教育政策的主導者與最大贏家。國家一方公然地從人力資源規劃的角度否定增設大學的必要，一方面則悄然地進行換牌改制的高等教育擴張。我們從 1994 年官方所召開的「第七次全國教育會議」，以及隨後一系列的教育改革議題都十分強調「健全技職教育體系」、「暢通技職教育升學管道」等即可看出端倪。自 1996 年吳京教育部長上任以來，就宣示了「打通第三條國道，暢通技職教育體系」的政策，以「給技職教育一片天」為口號，致力於「教育第二國道」的擴充，其作法是開放專科學校改制為技術學院，並鼓勵一般大學附設二年制技術系。吳京部長上台的第一年，已經將四技二專入取率提高到 37.5%，創下新高；至 1998 年吳部長卸任時，全台灣已有 26 所技院科大、25 所大學辦理附設二技部，高等技職教育的擴充速度驚人。根據研究指出，這一波技專升格轉型在短短七年之間造就了 14 所科技大學、62 所技術學院、39 所一般大學附設二技，其激烈變動程度可見一斑（林大森，2002：5-6）。

台灣這一波高等教育擴張的變革也正值 90 年代全球在政治、經濟、社會上的巨變，擴張的政策似乎是無法阻擋的潮流，但其中大眾化的方向卻值得深思。民間對於廣設大學的期盼可說是「知識社會」（knowledge society）下反思行動者興起的一種對知識的渴望，而政府所主導的擴充政策卻是以科技為主的職業化與市場化為考量來進行粗廉的技專升格，並在不增加公共資源的前提下大量核准新設大學而走向私營化，幾乎與全球化新右派的意識形態不謀而合。

二、卓越政策（1999～）

繼上一波高等教育擴張政策，時值台灣即將進入二十一世紀以全球競爭及知識經濟掛帥的世代，政府面臨的是加入 WTO 後，台灣的大學如何與國際社會競爭呢？一方面高等教育在量的方面快速擴充以致整體「品質」形象似乎在下降，但一方面政府在財政緊縮的壓力下已深感無力，只好端出具有資源誘因的「卓越政策」。

教育部依據「教育改革行動方案」擬具「大學學術追求卓越發展計畫」，經行政院核定後定於 89 至 92 年度實施，總金額達 130 億元（其中國科會分攤 30 億元），教育部與國科會兩部會並著手擬訂「卓越研究中心設置與評選作業要點」草案。這項自 2000 年實施的「大學學術追求卓越發展計畫」，主旨在「透過重點補助改善大學學術發展的基礎建設，引導大學發展重點方向」，預訂八十九至九十二年間先由教育部核撥一百億元，針對大學進行分類並鼓勵卓越研發，後續則由國科會自九十三年起核撥三十億元，補助卓越計劃整合設立跨校性卓越研究中心，被視為政府積極提昇大學研發的重要政策。

這項計畫也包括成立跨校、跨領域的大型研究中心。但是，由於研究資源有限，政府也進行了審慎評估以選擇重點領域的考量。而這項評估明確指出要包含全國經濟會議、科技會議的建言，其中各界屢次建議的生物科技（含生物醫學）、海洋科技及光電科技等領域，如果確定為社會所需要、能發展特色且具國際競爭力，則宜列為優先辦理的項目（黃政傑，2001：11）。且補助名單結果，更呈現了重科技與輕人文的趨勢³。

而為了讓台灣各大學在全球化高等教育市場中更具有競爭

³ 總經費高達一百三十億元的「大學學術追求卓越發展計畫」補助名單於 1999 年 12 月出爐，申請的二百六十一件總計畫中，只有十六件通過，約占總數百分之六；金額約四十億元，其中部份單向計畫補助額高達五億元，內容多為熱門的網路及光電科技工程項目。教育部表示，教育部和國科會共編列一百三十億元推動此計畫，希望大學能發展「世界同步，國際一流，領先卓越」的學術計畫（聯合報生活，1999）。

力，並培養出世界級的一流大學，台灣最近幾年也在教育部的推動之下，積極地著手各項追求卓越整合型計劃，希望可以更有系統地規範高等教育的健全發展，結合整體的合作力量，創造出更優質的高教環境。如教育部近年約以 39 億的經費推動「研究大學整合計劃」，包含校內及校際的整合。行政院也組織「高等教育宏觀規劃委員會」研議未來高等教育發展趨勢等等，以上皆是為了增強台灣高等教育的國際競爭力，以追求學術卓越的巔峰為目標。

雖然大學追求卓越在時代與國際的現實的因素中有其迫切性。然而，在這一波大學追求卓越的政策發展方式中，並不是沒有迷思與爭議的。舉例而言，大學追求的學術卓越原本是指大學及其成員有計畫且有目標地長期追求此種學術上的表現或成就，其中包括了教學卓越與研究卓越，但是相關研究已指出近年來許多國家的大學已出現「重研究、輕教學」的現象；在追求知識經濟過程中，高科技學門獲得前所未有的青睞，人文與通識課程在其中的消長亦是我們不容忽視的；而在我國上的學術追求卓越政策上，許多學者也指出從卓越計畫的補助可看出重科技輕人文的現象，如此是更不利於人文社會學科的發展呢。卓越目標與大學評鑑的實施是一體兩面的，卓越政策無疑地反映的是一種意識形態，它與另一端追求社會正義的價值充滿辯證，這點也提醒了我們在直追國際化的卓越政策的同時不能不考慮其政策背後所蘊含的價值與意識形態。

三、國際化 (2000 ~)

在台灣，隨著加入世界貿易組織 (WTO) 的腳步將近，WTO 也審議通過台灣入會有關開放教育服務業市場的四項承諾，包括開放國外高中職以上學校與教學機構來台設校、國外學校可提供跨國遠距教學服務、外國人可來台設立短期補習班、以及外國留學服務業在台營業。象徵著國內高教市場將門戶大開 (中國時報，

2001.9.20)。而 WTO 還未來，國外大學已大舉以低學費政策來台搶學生，日本部分小規模私立大學就以低學費來台吸引學生；國內部分留學代辦業者也即將與澳洲大學合作，開辦學費低於國內大學的留學業務(中國時報，2001.9.24)。而國內大學在存亡之秋，也開始大舉向國外學生招手，其中政大商學院自九十學年起開設同時招收外籍學生與本地生的 IMBA (國際企管碩士班)，共招收來自賴比瑞亞、宏都拉斯、瓜地馬拉、美國、紐西蘭、法國、日本等國家的學生。銘傳大學也在九十學年起在國際企業系大一加開一班「國際班」，包括德國及東南亞等國家的大學都推薦學生到該校就讀(中國時報，2001.10.2)。國內各大學另一種國際化的做法則是鼓勵英語教學授課，例如若干學校明訂如某門課以英語授課，全學期教授之鐘點費增加五萬左右。這些現象都顯示無論國內外大學都隨著國際化的腳步而開始動了起來，但現階段也限於零星的因應而無全盤的願景，各校的國際化因應似乎也多集中於商管科系，或以市場化之招生考量為主，以及獨尊英語的文化霸權，實值得我們深思與反省。

四、聯盟與整併 (2000 ~)

近年來，台灣各大學在教育部的激勵下，開始相互尋求合作的夥伴，種種合併、策略聯盟紛紛出籠，為台灣的高教市場引爆了一場「資源爭奪戰」。如 2000 年嘉義技術學院與嘉義大學成功地合併為嘉義大學，中正理工、管理學院與國防醫學院也合併為國防大學。除了兩校以上的合併外，許多大學也紛紛仿效加州大學三層系統，成立大學系統，如已形成的「台灣聯合大學系統」、「台灣大學系統」、「台灣綜合大學系統」及尚未定案的「台灣聯合師範大學系統」等等。一夕間，整併風氣為高等教育的類型重新洗牌。

當然，這場整併風也是在受到國際社會趨勢的影響。自 1960

年代以來，高等教育為因應全球化所帶來的龐大競爭壓力，逐漸步向大眾化，致使其在量上急速擴張，在質上多元需求，尋此而至，重組高等教育的結構乃成必要，是以大學整併成為歐美、紐澳等國調整高等教育結構的主要政策（戴曉霞，2002：I-2-4）。除此之外，我國也在加入 WTO、高等教育急速擴張等情況之下，對於大學整併投注諸多關注與心力，希冀藉以擴大規模、降低成本、提昇效率與追求學術卓越。

促成高等教育整併的內部與外部動力，包括三種模式（王麗雲，2002：110-111）：

1.存活模式：大學經營的危機（破產、招生不足）是促成整併的重要原因之一，其結果往往是以方案或機構的關門、縮編、購併收場，此種情況之整併，旨在管理頹敗；

2.成長模式：兩個或兩個以上的組織，相互利用彼此的長處進行整併，以追求機構的成長與卓越；

3.誘因模式：大學機構在政府的強力涉入（或靠威脅，或賴利誘）之下，進行非計畫中的整併動作，其成因與其說是出自機構層次的考量，不如說是公共決策層次的考量，此時，組織內部因素的考量將非重點。在此模式之下的考量因素，除為了存活或成長之外，還可能包括經營效率的考量、高等教育品質與競爭力的考量、政府經費的考量，以及高等教育政策的考量。

我們會發現我國大學整併政策與實際似乎較適於以誘因模式解讀，從教育部 2001 年 8 月公佈的「國立大學校院區域資源整合發展計畫」中，教育部明確指示大學校院藉由校際合作、策略聯盟及學校合併，完成「提升高等教育品質及辦理績效」、「增進高等教育的競爭力」及「促進地區教育發展」等目標（教育部，2001d）。之後教育部更依據「規劃因應高等教育發展專案小組研議報告」，公佈「推動研究型大學整合計畫」，倡導校內整合和校

際整合（教育部，2001e）。由國立嘉義師範學院與國立嘉義技術學院於 2001 年 2 月 1 日正式合併而成之嘉義大學，即在經費激勵與政策導向雙效合一下促成，成為我國整併的第一個案例。在這些計畫激勵下，台灣的公立大學競相組成系統，形成南北大整合的現象。又經過教育部審議後，台灣大學以校內整合計畫，台灣聯大（由清大、交大、中央及陽明四大學組成）以大學系統計畫，成功大學與中山大學以校際整合計畫合得 2002 及 2003 年度共二十億元經費。其中「經費誘因」的力量可見一斑。

原本教育部（2001a：17-18）出版之《大學教育政策白皮書》中明確指陳：「大學的發展，依其規模性質可分為綜合大學、單科大學或學院；依其特色，可有研究型、教學型、社區型。目前，我國依大學法之規定，由各校依國家需要及特色自行規劃，報經教育部核備後實施，並由教育部評鑑之。」然事實上，雖說大學之發展，依其特色及規模性質可有不同的類型，但過去國內各高等教育機構在發展的過程中，多以擴充、升格或改名為目標，致使各校皆朝向綜合型大學發展，且不論自身師資、設備條件，大多企圖發展為研究型大學，造成資源的浪費及功能的重疊（教育部，2001a：17-18）。因此，這場似嘉年華會式的整併風，勢必又衝擊另一個課題，也就是高等教育分類與定位的課題。

五、分類、評鑑與排名（2002～）

為推動大學評鑑工作，教育部近日擬定大學分類指標，將大學分為研究型、研究教學型、教學型與新設大學等四類。消息一出，就如同教育部所參考的卡內基大學分類指標當初公佈一樣，各校對對此以量化為主的指標分類多有不滿。⁴

九〇年代以來各國政府以將市場機制引入高等教育，讓競爭

⁴ 教育部日前公佈以 SCI、SSCI、EI 為評鑑依據的大學排行榜，引起眾多非議。政大暴跌，

引導高等教育機構積極回應市場的需求，高等教育市場化與國際化的浪潮已沛然成型。在國際化與市場化浪潮的驅策下，中港台的大學都致力要和國際接軌，要擠入國際前一百名，而開始使用「國際標準」衡量學術成績。國科會現行之學術審查方式是根據「科學引用索引」(Science Citation Index—簡稱 SCI)、「社會科學引用索引」(Social Science Citation Index—簡稱 SSCI)、「工程索引」(Engineering Index—簡稱 EI)、所收錄之期刊論文多寡，以及期刊點數，或稱衝擊因素 (Impact Factor)，作為評審之依據。不管是 SCI、SSCI 或 EI，充其量只是一種量化的替代性指標，但是台灣的學術生產一向以美國這個世界資本主義中心為馬首是瞻，因此，當國科會引進這種號稱具有客觀標準的國際化指標之後，台灣的生物科學界即為之風靡，影響所及連社會科學界也跟進。此種強調「量化」與「可計算性」，正式仿效美國式的標準「發表論文或走路」(publish or perish)，此種做法很可能導致濫竽充數，忽略了內容的品質。大學中的知識份子成了學術工業中的生產者，人人重視量性的生產與積分。⁵而大學教授獲得的研究積分越高，代表其能力越高，表現越優異。面對這種量化與積分排名的趨勢，對大學可能造成許多負面影響。大學教師的任務一般被定位為教學、研究與服務三項。但由於教學與服務難有客觀的標準，因此一般在審查大學教師聘用資格或升等時，多半以研究為主體，亦即以審查著作作為唯一的標準⁶。(鄧振源、蕭在安、曾國雄，1994：218)。

高等教育若以市場極功利導向掛帥，將會把教育視為可以輕

更引起一陣憤恨不平的反彈聲浪。

⁵ 舉例來說，在社會學領域中，凡是在《美國社會學評論》(American Sociological Review) 中發表一篇文章最高能獲得十分；至於在學術排行較低的《南極社會學雜誌》(Antarctic Journal of Sociology) 發表文章只能獲得一分。

⁶ 例如：交大升等教師需在國外期刊發表，長庚醫學院基礎醫學副教授升等著作至少需刊登 SCI 論文積分點 75 分，或論文發表篇數 35 篇以上，中正理工學院理工科教師升等著作至少在國外發表 1-2 篇，升等副教授者需參與一項研究計畫，升等教授者需主持一項研究計畫，台南師院建立完整的量化表，花蓮師院及台東師院均設有積點制度

易地分割成一系列固定的、可測量的與可評估的程序，抑或它的產品應該是可以預測的、標準化的以及量化的。此將導致以財政效率與工具目的來評估高等教育的成效，強化了實用主義的取向。以國科會為例，最近一次對研究獎助費辦法的全面革新是在民國八十四年度，在該次政策說明中，國科會對於未來重視的獎助方向提示了幾項重點，如本會研究獎助制度係在鼓勵研究人員長期持續致力於有助我國科技實力提升之研究發展工作；本會學門規劃之內容應以基礎及應用研究為主、技術發展為輔，其目的係在整合國內有限研究資源，導向國家建設及社會所需之方向作重點投入；過去學術界較偏重於作理論的研究，今後將加強鼓勵從事實驗及實作研究。而傑出獎的頒發也十分強調其研究必須對國家建設、產業升級或科學教育有重大貢獻，或必須提昇我國該學門之國際學術地位（周美珠，1995：1114-1115）。由這些政策的宣示文稿中，可以發現國科會的研究獎助標準處處以實用性、國際性的程度為指標，對於實用價值較低，與難以用國際單一標準予以普遍化的人文學科與社會科學的領域而言，相形之下極為不利。無怪乎，來自教育部和國科會的專案研究，幾乎都是以實用的研究主題為主或實証研究為主，這種情形對主流學術以外的研究領域發展極為不利（黃瑞祺，2002：25）。

六、因應全球化高等教育政策之檢討與反省

以上種種現象簡要地鋪陳近十年台灣高等教育改革的主軸，我們發現當今的全球化(globalization)、科技化(technification)、以及市場化(marketization)的過程可能以一種全然不同又鮮為人知的方式影響著整體高等教育政策實施的過程。政府在財政緊縮與面臨競爭壓力下，對於高等教育的關注總是結合了對於效率(efficiency)、品質(quality)、與效能(effectiveness)等要素，似乎近幾年的高等教育政策主軸正充分因應全球化新右派的意識形態。

以下將呈現台灣當前的高等教育面貌與反省。

（一）高等教育產業化與企業化當道

在政府重視市場化與效率的管理心態下，大學與產業界的同流已沛然成形。教育部（2001a：43）明確指出，為加強科技人才的培育、延攬與運用，應鼓勵大學校院結合科技產業、建立研發團隊；並培育智慧財產管理、技術移轉、投資評估、技術鑑價等相關課程師資及跨領域科技管理人才；甚至開放大專以上教師借調到企業任職，以配合行政院科技顧問會議所提出加強產學合作之建議（中國時報，1998）；另外，也從人力資源的源頭上著手，一方面鼓勵教師將學術研究成果帶到企業界，另一方面鼓勵教師走出學術象牙塔提升教學內涵與品質。希冀藉此達致學術卓越、提升國家競爭力，以勝出於市場自由競爭機制當中，於全球化沛然莫之能禦之勢力下，爭取生存發展的空間。

自此而來，我國各大學與相關研究單位相繼推行產學合作事宜，截至 2000 年為止，至少有 19 所公立大學、11 所私立大專院校、6 個其他研究機構（如工業技術研究院、中山科學院）籌設創新育成中心（戴曉霞，2000：330-331）。此外，無論是由教授帶領的研究室自行成立子公司、由某企業集團籌辦技職校院，或由大學教授直接擔任校外企業行號之顧問等情形，皆益愈屢見不鮮。

（二）系所與課程的實用化與職業主義上揚

大學科系所與課程的實用化與技術產業化，也是近十年高等教育圖像的重大變遷。根據王秀槐（2003）的實證研究指出：近十年來由高教司所核准的新設科系共 1276 件，可依其性質分為 5 類 21 個領域，但其中絕大部分為實用導向（包括高科技、管理、工程、設計、傳播、休閒觀光等）科系（共 1071 所，佔 84%），

僅少數為非實用取向的基礎學科、藝術與文化語言領域（僅 209 所，佔 16%），實用導向科系有可依其與國際產業競爭力、本地產業需要，生活品質提升的社會新興需要的密合程度，進一步分為三大類（國際競爭力、專業技術、生活品質）。此三類成為台灣的大學新設科系之主要方向。整體系所增加方向以實用導向為主，充分顯示市場力量的影響（王秀槐，2003）。

由於技專升格為學院大量湧入高等教育的版圖，使得時下的大學更添技術與實用主義的色彩。我國產業逐漸走向服務業，大學生熱門科系也跟著調整。行政院經建會官員分析指出，就讀商業和服務業有關的學系學生人數不斷增加，和青少年熱中於商業和服務業的工作有關。大學生就讀和商業、服務業有關的類別所占比率增加，就讀人文類的比率下降；大學各科系中，學生人數成長最快的，男生為觀光經營，女生是工業技藝（李佳諭，1996）。近年來，更因為休閒產業的興起，大學新科系，更是跟著潮流走（林上玉，2001）。⁷

葉啟政（1989：30）指出：在現代的社會裡，大學無可避免地面臨著「理想」與「現實」扞格的兩難困境。一方面大學的任務是發揚人文的理想精神，這顯示大學具浪漫色彩之理想主義的風格，有具有主動的「引導」與「開創」社會之作用的一面。但是另一方面，在社會實際結構下，大學的結構與功能卻又處處顯得受制於生產體系的現實壓力，而深具「工具」性格。這兩股力量在大學裡互相推動，帶來矛盾與緊張。粗略地區分，代表「理想」面的是與探討人與宇宙有關的基礎學問，如哲學、社會學、

⁷ 舉例來說：除了早先設立的靜宜大學觀光系，朝陽科技大學、大葉大學也都成立休閒事業管理學系。朝陽科技大學首開全國科大先例，成立國際觀光飯店級的貴賓招待所，設備一應俱全，成了休閒管理系的實習場所，學生從最基層的擺水杯、摺被子開始學起，成了該系的一大特色；明道管理學院的餐旅管理學系，以及國內首見的「精緻農業學系」，培養年輕人成為高效益的摩登農夫。樹德科技大學成立國內第一個整體造型（包括美容、美髮、衣飾等）的「流行設計系」、佛光大學南華管理學院設置殯葬學系、嘉南藥理科技大學「化妝品應用與管理系」。

心理學、人類學、數學、物理、化學等等學科，而代表「現實」面的是實用的應用性學問如醫學、工程學、管理學、農業、或其他實際應用的有關學科（葉啟政，1990）。若此觀點來看，當今全球化趨勢下，台灣高等教育中學系課程的分佈愈來愈呈現科技、實用性學科當道的局面。

（三）學術資本主義的興起與批判性知識份子的沉寂

原本綜合性大學由於新進教授們在量化的研究評鑑機制驅使下，曾為關心公共性議題的知識份子如今又走入了「學術工業」致力於「生產」論文，期待能擠進期刊排行中累積學術「點數」聲望，在量化的論文壓力下何來閒暇過問公共事務。而學生們在高學費的壓力下，修課之餘不外乎打工，期能將此昂貴的商品（學分與學位）進一步轉化為實用的經濟效益目的。

目睹此景象，過去批判教育學所心儀的願景：「大學成為民主的公共領域，教師成為轉型的知識份子，學生成為解放的公民」幾乎成了一場破碎的夢。戴寶村近日發表 1950 至 90 年代的學生運動史，1990 年的三月學運劃上尾聲後，幾乎已沒有學生運動的題材。戴寶村（2003）指出，六七年級生既無敢於社會正義的關懷，即便是對大學院校高學費的問題，也是相當的自立取向，並無助於社會公義的建構，對環境公害問題（如反核四）、政治與國家定位等議題（公投、制憲、正名運動等）學生似乎都沒有顯著的參與，台灣的學生運動缺乏歷史的傳承與累積，也就難以成為社會、政治改造的持續動力。但是，「學生公共性下降不是普遍性的，其他國家並沒有這樣，這是台灣獨特的現象，台灣自己要反省」（何榮幸，2002）。無怪乎批判教育學學者 Giroux（2002）疾呼：「新自由主義是當今人類社會最危險的一種政經意識形態，它將帶領美國高等教育走向『惡托邦』（dystopian）」（Giroux，2002）。Aronowitz（1998）指出：要在教授群裡找到致力獻身教育

（“engaged”）的人士、或是具批判精神的知識分子（“critical intellectuals”）之機會越來越渺茫。「我們一度希望知識分子能挺身而出反對支配文化（the dominant culture），以目前的情況看來，此理想已遙不可及。」

黃俊傑（1997：218-224）從知識異化的觀點來說明當前大學教育改革遭逢的外患為「資本主義的困境」。資本主義的困境：係指大學受到資本主義市場經濟運作邏輯的滲透與支配。此項發展導致：1.大學校長之為「學術社群領導人」的角色，逐漸被「大公司總經理」的角色所掩蓋甚至取代；2.大學教育商品化性格日益顯著，甚至發展成與教育對立的情況。造成大學陷入「資本主義的困境」之根本原因，乃在資本主義市場經濟以「最大獲利原則」為操作邏輯，凡是講求「效率」，此與教育領域之「自我實現」（self-realization）的基本原則衝突。因此在前述的困境之下，台灣地區的大學逐漸產生了「異化」的型態（黃俊傑，2000：49-53）。1.大學成為知識的百貨公司：大學處於資本主義社會分工日趨細密的潮流下，其性質逐漸由追求真理的知識殿堂，而被扭曲為知識的百貨公司。若干年前，台灣地區的殯葬業者曾經在報紙刊登巨幅廣告，對教育部施壓要求其指示大學設置殯葬學系，以提供該行業所急需之人才，即為顯例。2.大學成為職業訓練中心：大學所創造的知識常可發揮巨大的邊際效益，其中最為顯著者即大學的畢業生獲得求職的基本能力，而在社會的分工體系中快速找到自我定位，加入生產與再生產的行列，尤其大學中的各種熱門科系的邊際效用特別明顯。於是，流風所及在許多家長以及大學生的心目中，大學教育已變成了職前訓練所。

在全球化、市場化的驅使下，台灣的高等教育改革又亦步亦趨地緊跟英美大學模式，造成當前我國高等教育的「兩難」困境（馮朝霖，2001）：1.大學自主與經費自籌的兩難：相較於美國、德國在大學自主與教育經費的情況，過去台灣高等教育雖較接近

德國模式，但沒有德國的學術自由傳統；如今逐漸發展成美國模式，卻欠缺美國雄厚的國力、深厚的社會資源與產學合作，因而陷入大學自主與經費自籌的兩難。2.專業分化與知識短命的兩難：台灣的大學科系過於分化及其本位主義的短視近利，強化了專業不斷分化與知識、技術生命週期越來越短的矛盾。3.市場競爭力與人文素養的兩難：數量的急速擴張，就學人口比例的快速增加，但伴隨學生來源減少、加入世界經貿組織（WTO）外國學校來台招生，以及選擇科系、選修學分以「就業市場需要」的「世俗化」趨勢，台灣的大學除了要面對外部市場嚴峻的競爭，同時還需面對內部通識教育或人文素養欠缺「賣點」的兩難困境。然而，大學並非(或不僅是)職業訓練中心，乃因職業訓練中心所提供的教育，著重於開發受教者的某一種特定的面向或能力，以便提升受教育者的生產能力，而大學教育的本質應在於喚醒「人的主體性」。

（四）尋回飄零失落中的學術人文主義

台灣的高等教育改革似乎面臨種種時代上、現實上與與想上的困境，如不加以反思批判，恐有落入政治經濟上霸權宰製的牢籠。大學作為知識生產、傳遞、分配和評鑑的「知識工廠」，不僅應注意「文化資本」（cultural capital）在大學中運用的合理性與合法性，也應注意受政治、經濟等意識型態正式的影響或隱藏的滲透(陳伯璋，1994：4-5)。

其實，「全球化」的變局不一定只能陷入知識「市場化」「專門化」的功利困境，台灣高等教育緊追英美市場化潮流之際，聯合國教科文組織因應全球化的報告書其實早已指出「通識教育」在知識經濟時代的重要性。在二十一世紀的現代社會，UNESCO與世界銀行特別工作組認為人們已經充分意識到高度專門化的科技教育的重要性，但是一種廣泛的教育更重要，也就是發展中國家大學層次的博雅教育（liberal education）或通識教育（general

education)。也就是高等教育一方面應為學生提供進入某一特殊領域深入學習的機會，另一方面也應向學生提供通識教育課程，為學生日後的終生學習建立基礎，這份報告書甚至以一章的篇幅討論通識教育的重要性。UNESCO 對通識教育或博雅教育的定義是：「相對於職業性或技術性的課程來說，課程（或課程的一部分）的目標是傳授一般知識，並且發展一般性的能力。」它的特點是，「除了個體的職業訓練外，還關注個體的全人發展，其包括：使人的生活目標文明，使人的情感反應文雅，並且根據我們時代最好的知識，成熟地理解事物的本質」（World Bank & UNESCO，2000；薛曉華，2003）。

大學在其傳統上的理想基本上是宣揚人文主義，因此其特質是文化性的，也是涉及終極價值，絕對不只是具有政治或經濟技術意涵的手段性知識的傳授。具體來說，大學之所以有價值就在於：透過對象徵符號意義的創造、修飾、重組、批判、與宣揚，為社會提供更多采多姿、更具前瞻性、更合理、也更能發揚人類之愛心的文化內容（葉啟政，1989：29-30）。

伍、因應全球化的高等教育法制調整與檢討

在因應全球化的高等教育政策調整之下，高等教育法制近年來也嘗試配合此一全球化趨勢作調整。行政院送請立法院審議中之大學法修正草案（92.6.11.）之研修方向，其主要的目的便在於：「因應我國加入世界貿易組織（WTO）之衝擊，及回應國立大學法人化之強烈籲求，以建構更有利大學創造學術發展環境，提昇

我國大學之競爭力，達成追求卓越的目標。」⁸在此一目的下，高等教育法制準備因應全球化的趨勢朝向以下幾方面作重要的調整。

一、高等教育審議委員會之設置

教育部基於尊重學術專業與高等教育資源有效運用之原則，參考行政院教育改革審議委員會之建議，希望在教育部設置高等教育審議委員會，負責審議高等教育政策、高等教育資源分配及本法或其他法規規定之事項，建立專業諮議制度。此一高等教育審議委員會作為教育部未來高等教育政策的重要審議諮詢單位，乃是未來高等教育面對全球化趨勢的政策形成中樞。此一委員會由教育部以 2003 年 1 月 17 日訂定之「高等教育審議委員會設置與運作要點」為依據設置，此委員會置委員十七人至二十一人，並互選召集人一人，委員由教育部諮詢大學及相關學術機構推薦組成推選小組，參照其所規定之委員應具資格推選候選委員三十人後，由部長就該人員中聘任之。委員任期二年，每屆期滿至少改聘委員三分之一，續聘委員以續聘二任為限。依其規定，此審議委員會委員之資格為：一、曾任或現任國內外大學或學術研究機構首長四年以上，具有行政優異表現資歷或學術著有成就者。二、曾任或現任國內外大學或學術研究機構教授、研究員十年以上，學術著有成就者。三、曾任或現任產業界或非營利事業機構擔任負責人，著有成就及聲望者。四、曾任或現任中央行政機關首長或副首長。

此委員會的任務包括下述四項：一、審議及諮詢有關高等教育政策。二、審議及諮詢有關高等教育預算經費編擬與分配。三、審議及諮詢有關高等教育重要法令。四、審議及諮詢其他有關高

⁸ 參見行政院版大學法修正草（92.6.11.）案總說明。

等教育重要事項之基本原則。

高等教育審議委員會之幕僚作業，係由教育部高等教育司擔任，並由高等教育司司長兼任該會執行秘書，統籌該會事務性工作；惟該會會議所需相關議事資料之整理、決議之執行，則由教育部各相關單位負責。

由此可見此一委員會將取代教育部高教司之政策形成功能，並且由於引進產業界人士的參與，使得我國高等教育政策的規劃、審議將會有產業界的直接參與。由於此一委員會尚未有法律授權之依據，將影響其組織與職權之正當性與合法性，因此，在行政院送請立法院審議中的大學法修正草案中，增列許多與高等教育審議委員會職權相關之條文，以使其權限之行使有法律上之依據。其中在大學法修正草案第八條規定：「教育部應組成高等教育審議委員會，審議高等教育政策、高等教育資源分配及本法或其他法規規定之事項；其組織、任務及其他相關事項之辦法，由教育部定之。」提供該委員會設置之法律依據。

至於該委員會之權限，則依同草案第九條第一項規定：「國立大學應按年向教育部提出學校年度經費計畫，經高等教育審議委員會彙總分配審議，並擬具國立大學經費整體需求後，由教育部補助之。」使高等教育審議委員會掌有國立大學經費之分配審議權。同草案第十條亦規定：「大學得擬訂合併計畫，行政法人國立大學經董事會同意，一般國立大學經校務會議同意，直轄市立、縣（市）立大學經所屬地方政府同意，私立大學經董事會同意後，向教育部提出，經高等教育審議委員會審議通過及教育部核定後執行。」（第一項）「教育部得基於國立大學發展或資源整合之需要，邀集行政法人國立大學董事會或一般國立大學代表研擬大學合併計畫，經高等教育審議委員會審議通過後執行。」（第二項）使高等教育審議委員會掌有大學合併計畫審議權。此外，同草案第十一條也規定：「教育部應鼓勵一般國立大學改制為行政法人國

立大學，並於徵詢高等教育審議委員會與該國立大學之意見後，將適合之一般國立大學報請行政院核准，改制為行政法人。」（第一項）使高等教育審議委員會對於國立大學改制為行政法人有受諮詢權。再者同草案第二十七條規定：「行政法人國立大學置董事十一人至二十一人，任期四年，連選得連任，並以一次為限。」（第一項）「前項董事，由教育部就學校校務會議通過推薦之人士及高等教育審議委員會推薦之校外聲望卓著人士遴聘產生之；校外董事人數，不得低於全體董事總額之二分之一。」（第二項）使高等教育審議委員會有推薦行政法人國立大學外部董事之權，以及實質控制行政法人國立大學董事會之能力。最後，同草案第三十一條也規定：「行政法人國立大學因情事變更或因績效不彰，致不能達到法人設立目的時，教育部經高等教育審議委員會審議後，得報請行政院核准解散該法人，或為其他適當處置；其解散之程序及處理之辦法，由教育部定之。」更使得行政法人國立大學之解散，高等教育審議委員會亦有審議之權。

由上述大學法修正草案之內容觀之，高等教育審議委員會除了審議高等教育政策、高等教育資源分配之權限外，更進一步直接參與大學合併、國立大學經費分配、行政法人國立大學之改制、董事會之組成、解散等事項。其權限之大、成員地位之崇高，將來連教育部部長也不得不予以高度之尊重，高等教育政策之決策權實質上恐將落於此一委員會身上。本文認為，未來高等教育審議委員會之運作及審議過程是否能公開透明？是否能在審議過程中廣納大學等高等教育機構與其成員，以及社會各界之意見？亦值得觀察。未來似應在該委員會之設置辦法中加以明定其審議、聽證以及資訊公開之程序，以使其審議之功能能夠健全並受到社會之監督。⁹

⁹ 目前行政院高等教育宏觀規劃委員會之運作便欠缺透明公開之運作程序，使人無從明瞭其高等教育政策規劃之形成過程與理由。

二、大學之整合與合併

教育部之「大學教育政策白皮書」中提到：「為期大學資源的有效整合，現有的公立大學不宜再做量的過度擴充，而應致力於內部資源的整合，尋求質的提昇。尤其是，我國未來加入世界貿易組織後，教育市場必將面臨開放的壓力，國內大學勢必面對國外大學的競爭，政府必須加速對大學的鬆綁，無論是學校的組織、運作、招生、人事、財務，在不悖離教育的公共性目的前提下，讓各大學能享有更充分自主的空間，健全學校的體質，來應付教育市場開放所帶來的競爭。」（教育部，2001a）其中第六章「未來展望」中在「陸、調整教育資源的分配與運用」中亦提到近成目標是：「推動大學校際間之整合，透過校際之合作，進一步尋求整併之可行性。」

教育部並曾提出「國立大學校院區域資源整合發展計畫」以及「推動研究型大學整合計畫」希望「以專案經費支持研究型大學整合，協助整合國內外優秀人才及資源，在學術領域形成實力堅強的團隊，提昇教學及研究活動之品質，俾能在國際水準上作競爭，進一步追求卓越。」其推動重點包括：1.校內整合：學術領域齊全之研究型大學，可進行校內單科或跨學科整合。2.校際整合：（1）設立跨校研究中心：以領域為導向，結合各大學或研究機構優秀人才共同規劃成立。（2）組成大學系統（University System）：由數所研究型大學在尊重各參與大學獨立性與自主性原則下，於各校之上成立大學系統委員會（University System Committee）負責整合該大學系統之追求卓越計畫，向教育部提出。（3）合併：由數所規模較小或院系不夠完備之研究型大學，合併為一所更具規模的研究型綜合大學。由於此一整合計畫欠缺法律授權依據，而必須以經費補助作為誘因，補助之經費，包括改善或提升大學教學、研究所需之圖書儀器、建築設施、辦理國際學術交流(包括交換教師、學生、博士後研究、學術研討會等)、延聘

國內外知名學者、專家、技術人員、博士後研究人員)及其他相關業務費用。經費之運用如聘任人員及待遇等可比照中央研究院、國科會等相關辦法之彈性，不受一般教育人員聘任待遇之限制。

此一整合計畫之結果，造成為整合而整合的搶錢風潮，有辦法者，以整合為手段爭取補助，而真正應整合者，反而意願不足或因為諸多嚴格之審核條件而不易有成果。但教育部仍有鑑於大學校院在系所設立、師資延聘、課程規劃及發展重點之同質性過高，為避免資源重複設置之浪費，在大學法修正草案中增列大學得跨校組成大學系統、研究中心以及大學合併之法源，以進行校際整合工作。其中有關大學合併之部分，草案規定大學合併之發動主體分為兩種，一為大學主動提出合併計畫，二為教育部基於國立大學學校發展或資源整合之需要，邀集行政法人國立大學或一般國立大學代表研擬合併計畫，經高等教育審議委員會審議後執行之。(修正草案第七條及第十條)¹⁰由於大學之整併，會涉及個別大學存廢以及大學的自治權，並可能影響大學成員之學術研究、教學、學習與服務。因此，此種整併若是基於大學經由內部民主程序基於大學自主而主動提出者，則較不至於違反學術自由與大學自治之原則。反之，若是由教育部以違反大學自主之方式強制推動者，則不免有侵害學術自由及大學自治之疑慮。

三、國立大學行政法人化

¹⁰ 大學法修正草案第七條規定：「大學得跨校組成大學系統或成立研究中心。」(第一項)「前項大學系統之組織及運作方式等事項，由系統內之大學共同擬訂，報教育部核定後實施。」(第二項)「大學跨校研究中心之組織及運作方式等事項，由大學共同訂定，報教育部備查。」(第三項)同草案第十條：「大學得擬訂合併計畫，行政法人國立大學經董事會同意，一般國立大學經校務會議同意，直轄市立、縣(市)立大學經所屬地方政府同意，私立大學經董事會同意後，向教育部提出，經高等教育審議委員會審議通過及教育部核定後執行。」(第一項)「教育部得基於國立大學發展或資源整合之需要，邀集行政法人國立大學董事會或一般國立大學代表研擬大學合併計畫，經高等教育審議委員會審議通過後執行。」(第二項)

其實公立大學法人化的問題，早在民國七十五年台大學生發起的大學改革運動中便已經被提起，當時主張公立大學法人化的主要目的是保障學術自由與大學自治，希望將大學從教育部的控制下解放出來。其後在民國七十六年當時立法委員尤清及林時機所提出的大學法修正草案，便首次將公立大學為公法人之規定納入。但經過長期的大學法修正運動之後，民國八十三年所修正公布的大學法，由於教育部及部分學者的反對，雖未能使公立大學法人化，但卻也爭取到「大學應受學術自由之保障，並在法律規定範圍內，享有自治權。」（大學法第1條第2項）的明文規定。在當時爭取公立大學法人化的唯一目的是為了學術自由與大學自治之保障。（周志宏，1990：96-102）其後教育部為因應大法官之解釋及當前大學發展需要，並回應國立大學法人化之強烈呼籲，籌組「大學法草案工作小組」研擬國立大學公法人化之相關條文。然而，由於九十一年十一月十三日行政院通過組織改造推動委員會所提「行政法人建置原則」，並列舉大學得制定該類行政法人之通用性法律。教育部遂於九十一年十二月配合行政院政府組織改造政策，重新修正大學法修正草案，增列「行政法人國立大學」專章，陳報行政院審議後，於九十二年六月十七日函請立法院審議。¹¹

至於國立大學行政法人化之設計，係受歐美各國民營化思潮之影響，及日本推動獨立行政法人之啟示，其基本之考量原先在於行政任務民營化之構想，以及政府再造中之組織精簡及員額減縮等考量，希望將行政機關法人化，採行企業化管理以追求績效責任、成本效率、去政治化、公務員化，強調財務及人事運用上的彈性與效率，減少國家財政負擔為主要著眼。¹²此與公立大學法人化係追求學術獨立、財務自主、人事自主，強調大學內部構成

¹¹ 參見《立法院公報》，第九十二卷，第五十一期，委員會紀錄，42至43頁。

¹² 參見行政院所通過之「行政法人建置原則」一、行政法人之設置條件及四、行政法人之權限及營運（業務運作）。以及行政法人法草案總說明。

員共同參與的自治、自律與自我負責，有極大之差異。因此，公立大學法人化與行政機關法人化，原本各有不同之目的，但因為都是要法人化，而且國立大學設董事會又是教育部及許多嚮往美式大學制度之留美學者或大學校長所一向心儀的主張，而大學追求卓越也跟績效責任掛上等號，校長負責制頓然成為追求卓越的必要基礎，因此大學追求卓越、設立董事會引進外部參與、強化校長權力、削弱校務會議權限，便成為大學法修法之重點。既然行政法人可設董事會而教育部也希望在國立大學設董事會，因此，在行政院政務委員審查之結果，便乾脆要教育部將原本之公法人國立大學改為行政法人國立大學。

公立大學法人化的選擇，其實具有多樣性，法人化可以選擇私法人化或公法人化，而法人化的型態也可選擇社團化、財團化或營造物法人化。然而，公立大學的法人化若是作為強化學術自由之保障與落實大學自治之手段，則其實可選擇之型態並不多。

若把大學視為學者共和國或學術社群，是作為知識及真理之追求者的師生所組織之團體，而不只是研究學術與學習知識之場所或設施，將公立大學的法人化朝向「自治化」，則公法社團之型態最符合大學的本質。（康育斌，2003：82-85）至於營造物法人的型態¹³，有學者認為由於營造物原則上並無成員的概念，因此不存在自治。（Maurer，2000：50）在這樣的性質下，會將教師與學生的地位外部關係化，教師係受聘者、被配屬者，學生則是營造物利用者、消費者，並非大學的構成員，不能參與自治。但亦有學者認為有可能存在以成員為基礎之公營造物，亦有認為公營造物係具以「社會參與」為特徵的行政結構，在特定條件下，公營造物亦具有自治的功能。（康育斌，2003：74-75）如果是財團法人或公法財團的型態，則會將大學從以人為主體的學者共和國轉

¹³ 也曾有主張公立大學未來如朝公法人組織型態改制，其定性極有可能既是社團法人又是公營造物法人之混和體。參見銓敘部，〈關於公法人、英國 Agency 及日本獨立行政法人

變為由少數財產管理者經營的資產，除非在法律上或捐助章程中明確規定大學教師與學生的參與地位，否則大學自制將可能僅剩對外的自治而欠缺內部的自主自律。關於公立大學法人化之型態選擇，除了上述幾種類型外，亦有認為公立大學若公法人化，應屬於兼具上述公法社團、公法財團及營造物法人性質之特殊公法人。(許宗力等，2000：117)

我國的私立大學雖屬財團法人性質，但法律對於大學內部的自治依大學法尚有特別規範，勉強維持大學自治的面貌，但大學本身有無相對於董事會的自治，則十分可疑。日本的私立大學戰前也是財團法人性質，但戰後考量財團法人欠缺內部成員的參與及監督，因此在戰後將財團法人修正為兼具有部分社團法人性質之學校法人，容許學校內部成員參與大學之經營，才真正能兼顧私立大學內部學術自由與大學自治之精神。(周志宏，2001：195-200)

至於公立大學如果走向私法人化，國家僅能依法律加以監督，固然較能免於行政權力之恣意干預，對於大學免於國家行政權力干預，提高自主性雖有助益。但也顯然與公立大學係負有特定公共任務、接受政府預算支持之特性難以契合(董保城等，2000：25-27)，並且除了涉及公有財產之移轉外，未來政府對於大學之財政義務也可能會隨著政府控制力降低而逐漸減低。因此，公立大學法人化仍應是以公法人之方向較為妥當。目前行政院送請立法院審議的大學法修正草案，係將國立大學依其意願及條件，選擇性的使其改制為行政法人。其他公立大學亦可準用行政法人化之規定。所謂行政法人性質上為公法人雖無疑問，但是屬於何種類型之公法人，則不甚明確。但有學者則認為從董事會之組成及設計來看，行政法人國立大學之性質為公營造物性質之公法人。(康育斌，2003：85)

目前行政院通過之大學法修正草案關於大學行政法人化之規定，其中最主要之爭議問題在於董事會之設置，行政法人國立大學成立後，應自行單獨或聯合數校設置董事會，董事十一人至二十一人，任期四年，連選得連任，並以一次為限。董事，由教育部就學校校務會議通過推薦之人士及高等教育審議委員會推薦之校外聲望卓著人士遴聘產生之；校外董事人數，不得低於全體董事總額之二分之一（修正草案第 27 條）。董事會置董事長一人，由教育部部長就董事中提名，提請行政院院長聘任之。（修正草案第 30 條）董事會行使職權時，發現學校有重大違失，應立即報教育部。（修正草案第 29 條）此一設計有幾項重大的問題：

首先，一般法人之董事會係法人內部之機關，但行政法人國立大學之董事會卻可以跨行政法人聯合數校設立，換言之，是由數個行政法人共設一個董事會，則又似乎是超越法人之外，位於法人之上的機關。並且，董事會行使職權時，發現學校有重大違失，應立即報教育部。使得董事會像是教育部之派出機關或所屬機關，而不像是獨立自治的行政法人之機關，如將其理解為教育部設立之「○○國立大學管理委員會」，亦不為過。

其次，董事由教育部遴聘、董事長由教育部長提請行政院長聘任，而董事會又有權聘任及解聘校長，校長綜理校務，負校務發展之責，於職務範圍內對外代表大學，並有權聘任及解聘校內主要行政主管，這使得行政權力得以直接或間接掌控大學之主要人事。再者，董事總額中有二分之一以上為校外董事，形成「學外人士控制」即「外行人控制」(laymen control) 之局面，恐有違反大學自治中應由大學構成員自主決定大學事務的原則。

其實公立大學公法人化若是為了學術自由與大學自治之確保，則應使所有公立大學均一律公法化，而非挑選式的行政法人化，並且公法人化未必要設董事會，以大學現有的組織加以修正

即可，如須引進社會精英參與大學決策或發展規劃，使大學能回應社會期待，則只需要規定設立公立大學之「校務發展諮詢委員會」或在校務會議中加入若干社會賢達之士來參與即可（laymen participate）「外行人參與」，不必變成「外行人控制」。而且為了大學的學術自由，大學的自治應該是全體成員共同參與、共同為學術而負責的「全學參與的自治」，是否應該由校長一人負成敗責任（去職而已？）或由與大學無直接利害關係的學外董事負責（解除董事職務？），值得再加以斟酌。

四、高等教育機構的輸出與輸入法制

加入世界貿易組織為我國近年來積極推動之重大政策，欲成為 WTO 會員，就必須遵守 WTO 各項協定之規範並提出各項承諾。我國歷經十二年努力，與三十餘會員國進行雙邊諮商，終於正式加入加入世界貿易組織。在爭取加入的過程中，於 1998 年與紐西蘭達成開放教育服務業議題協商，其後雖有澳洲、美國、英國、加拿大等對我教育服務業提出關切，然皆在紐西蘭要求的範圍內，當時協議內容主要有四項：一、開放外國人設立高中職及其以上之學校；二、開放遠距教學；三、開放設立短期補習班；四、開放留學服務業。其中以開放外國人設立高中職及其以上之學校，對於高等教育之影響最大。

為因應加入世界貿易組織後教育服務市場之開放，以及高等教育國際化之趨勢，教育部於「大學教育政策白皮書」中亦曾強調：「鼓勵較有規模或學術水準較佳的大學積極地規劃招收國際學生來台就學，成立國際留學生學院，亦為推動國際化的可行措施之一。國際留學生學院可先由研究所課程開始外語授課，同時，提升我國大學教師、職員、學生在外語，特別是英文聽寫說的能力，以達到流利勝任的程度，也是大學國際化十分重要的工作。」

(教育部, 2001a: 36) 此外, 白皮書第六章「未來展望」之「壹、建立開放競爭的教育機會」之中程目標中有: 「配合國際化的趨勢, 引進國外一流大學在台設校, 促進國內大學教育水準的提升。」同時「肆、加強科技人才的培育、延攬與運用」中在近程目標也主張: 「.....四、在研究型大學與研究機構建立良好的行政支援系統及生活與語言環境, 以利吸收外籍學生, 攻讀博士學位。五、建立與國外大學或訓練機構合作以培育高級科技人才之培育機制。」在中程目標: 「.....三、放寬國籍限制, 以利延攬國外高科技人才, 充實大學師資陣容, 裨益知識經濟的發展。」最後在「柒、追求大學之學術卓越發展」之近程目標中亦強調: 「.....五、加強國際學術交流合作, 選擇國外重點大學建立直接而密切的合作關係, 並尋求共同培育人才及合作研究的計畫。六、推動各大學共同合作成立國際留學生學院, 採英文授課, 吸引國外優秀學生到國內留學。」中程目標中則強調: 「.....二、提供制度上之協助及相關誘因, 引進國外一流大學於國內設立分校, 以帶動國內大學教育品質的提升。三、重點發展部分之研究型大學達到國際一流水準, 成為國際的學術研究重鎮。」(教育部, 2001a: 41、43、45-46) 上述政策均為因應全球化趨勢而希望輸入與輸出高等教育機構及人員(教師及學生)之策略。

為此大學法修正草案第四條第三項規定: 「大學得於中華民國境內或境外設立分校或分部。」第四項規定: 「大學及其分校、分部設立標準、變更或停辦之要件、核准程序及其他應遵行事項之辦法, 由教育部定之。」此外在教育部報請行政院審議之私立學校法修正草案(教育部版)中也在第七條: 「私立學校得於中華民國境內或境外設分校或分部。」「前項分校、分部之設立標準、程序及管理辦法, 由中央主管機關定之。」希望藉此開放我國公私立大學可以在境外設立學校之依據。但相對的, 國外大學等高等教育機構來台設立之法制則尚未有所建制, 以現有之大學法、私

立學校法，以及學位授予法是否能吸引國外一流大學於國內設立分校，以帶動國內大學教育品質的提升，則十分值得懷疑。

至於教師與學生之國際交流，除大學法修正草案第五十三條有規定：「……外國學生進入大學修讀學位，不受前條公開招生方式或名額之限制；其名額、方式、資格、辦理時程、招生委員會之組成、錄取原則及其他有關考生權利義務事項之辦法，由教育部定之。」以及第五十六條：「大學學生修讀本校或他校輔系、雙主修、學程、跨校選修課程、保留入學資格、轉學、轉系（組）所、轉學程、休學、退學、成績考核、學分抵免與暑期修課、國外學歷之採認、服兵役與出國有關學籍處理、雙重學籍及其他與學籍有關事項，由大學列入學籍規則，報教育部核定之。」之規定外，尚未能有積極的修法動作來配合上述的政策，以放寬交流的限制。近年來我國公費留學人數已有減少之趨勢，而國人出國留學及外國學生來華留學之人數雖略有增加，但並不明顯（教育部，2003：63、64、50），值得再加檢討。

陸、結語

本文從全球化的多元面向來分析其對經濟政治文化科技各領域的影響，發覺全球化的意涵與內容是豐富且具辯證性的，例如在政治全球化方面即有超國家及強調在地化兩股趨勢；在文化全球化方面更有全球（同質化）與在地（特殊化）的辯證。然而從我國近十年來政府在高等教育政策上所因應的全球化，幾乎是以因應「經濟全球化」為主，其中充滿新右派的政經意識型態，造成以競爭、卓越、市場化、企業化、產學合作為主的學術資本主義；或是一味以西方標準來衡量學術成就及教學上獨尊英語的文化霸權，完全忽略在地化及東方知識的多元豐富內涵；在增設系所的分佈及卓越計畫的補助又呈現科技凌駕社會人文的趨勢，此

等現象值得反思。在大學法修正之法制調整方面，高等教育審議委員會之組織、權限、運作及審議程序等均有再詳細檢討之必要，關於大學之整合與合併更不能忽視其對大學學術自由與大學自治之影響，而行政法人國立大學之性質不明，關於董事會之設置又有使教育行政及學術外勢力控制大學之疑慮，有影響大學自治與大學內部成員學術自由之可能，令人憂心。至於高等教育機構之輸出與輸入法制則十分簡略與欠缺積極性設計，恐難達到高等教育國際化之目的，值得再作檢討。

參考文獻

一、中文部分

- 工商時報（1999a）1999年8月2日社論，〈科技化、全球化的負面影響須有效矯正〉。
- 工商時報（1999b）1999年9月17日，〈國際經濟版，21世紀經濟地方化全球化大勢所趨〉。
- 中國時報（1998）〈學商人才交流需有周全的規劃〉，載於《中國時報》，8月8日，第三版。
- 王如哲（2000）《知識管理的理論與應用—以教育領域及其革新為例》。臺北：五南。
- 王秀槐（2003）《我國大學近年來新設科系分佈型態與趨勢分析，提昇我國高等教育競爭力》，二十一世紀大學教育的發展國際學術研討會，台灣大學主辦。
- 王麗雲（2002）《高等教育整併與學術卓越》，載於大學整併理念與策略學術研討會論文集，淡江大學教育政策與領導研究所、高等教育研究中心主辦。
- 四一〇教育改造聯盟（1996）《民間教育改造藍圖》，台北：時報出版。
- 何榮幸（2002）《學運世代—眾生喧嘩的十年》，台北：時報文化。
- 林大森（2002）《高等技職教育轉型的社會學分析》，南華教社所出版。
- 林上玉（2001）〈大學新科系，跟著潮流走〉，《民生報》，8月27日3版。
- 周志宏（1990）〈從大學之法律性質論公立大學法人化之必要〉，收於賀德芬編，《大學之再生—學術自由·校園民主》，（台北：時報文化，民國79年）。
- 周志宏（2000）《私人興學自由與私立學校法制之研究》，台北：學林。
- 周祝瑛（2003）《誰捉弄了台灣教改？》，台北：心理出版社。
- 周美珠（1995）〈國科會「研究獎勵費」之沿革、現況及未來展望〉，《科學發展月刊》，23（12）。
- 李佳諭（1996）〈大學生熱門科系，跟著就業市場走〉，《經濟日報》，9月11日25版。

- 許宗力等（2000）《國立台灣大學法人化之研究》，期末報告，2000年5月。
- 陳伯璋(1994)〈大學課程結構的知識社會學分析〉，載於黃政傑、歐陽教主編《大學教育的革新》，臺北：師大書苑。
- 陳英泰、李曉康（2001）〈「市場化」趨勢對新加坡大學教育的影響〉，發表於「大學市場化趨勢國際研討會」，二〇〇一年四月七日—八日，中國，上海。
- 莫家豪(2002)《中港台高等教育市場化:源起與理解》，出版中
- 孫治本譯，Beck 原著（1999）《全球化危機》，台北：台灣商務印書館
- 莊坤良（2001）〈本土化、全球化與階級差異〉，二〇〇一年七月六日華訊新聞網。
- 袁頌西、楊深坑（1998）〈現代科技發展對大學教育的衝擊〉，載於廈門大學高等教育研究所主編，《兩岸大學教育學術研討會論文集》，廈門：廈門大學出版社。
- 康育斌（2003）《公立大學法人化之再思考》，國立中正大學法律學研究所碩士論文，民國九十二年六月，未出版。
- 教育部（2001a）《大學教育政策白皮書》，台北：教育部。
- 教育部（2001b）《2001 教育改革檢討與改進會議》，大會參考資料。台北：教育部。
- 教育部（2001c）《中華民國教育統計》，台北：教育部。
- 教育部（2001d）〈國立大學校院區域資源整合發展計畫〉，台北：教育部。
- 教育部(2001e)〈規劃因應高等教育發展專案小組研議報告〉，台北：教育部。
- 教育部（2003）《全國教育發展會議，大會議題討論資料》，台北：教育部。
- 銓敘部（2001）〈關於公法人、英國 Agency 及日本獨立行政法人等制度之意義與概念之初探〉，未出版。
- 聯合報（2001）〈陳總統經發會閉幕典禮致詞全文〉，8月27日，政治版，。
- 薛曉華(2001)〈全球化變遷下英、美、紐、澳的教育改革趨勢及其社會學反省〉，教育社會學會等六學會主辦知識經濟與教育發展國際學術研討會。
- 董保城等著（2000）《大學運作與學術自由、大學自治之研究》，教育部委託研究計畫期末報告。
- 黃政傑（2001）《大學教育改革》，台北：師大書院。
- 黃俊傑(1997)〈當前大學教育改革的困境及對應策略〉，輯於黃正傑主編，《大學的自主與責任》，台北：漢文。
- 黃俊傑（2000）《大學通識教育探索：台灣經驗與啟示》，台北：中華民國通識教育學會。

- 黃瑞祺 (2002) 〈台灣高等教育的後現代省思〉,《教育研究月刊》, 102 期。
- 葉啟政 (1989) 〈對高等教育的人文展望〉, 收錄於賀德芬主編 (1989) 《大學之再生》, 台北: 時報出版。
- 馮朝霖 (2001) 〈從高等教育困境看學程整合與課程規劃〉,《傳播研究簡訊》, 25 期。
- 鄧振源、蕭在安、曾國雄 (1994) 〈大學教師升等綜合評審方法之研究〉, 本文出自黃政傑、歐陽教主編,《大學教育的革新》, 台北: 師大書苑。
- 戴曉霞 (2000) 《高等教育的大眾化與市場化》, 台北: 揚智。
- 戴曉霞 (2002) 〈全球化及國家/市場關係之轉變: 高等教育市場化之脈絡分析〉, 《台灣教育社會學研究》, 一卷三期。
- 戴寶村 (2003) 〈動員學生與學生運動——一九五〇年代至九〇年代的學生運動〉, 二十一世紀台灣民主發展學術研討會。

二、英文部分

- Aucoin, P. (1990) "Administrative reform in public management: Paradigms, principles, paradoxes and pendulums." *Governance*, 3.
- Altbach, P., *Patterns in Higher Education Development : Toward the Year 2000 , in Emergent Issues in Education : Comparative Perspectives*, Robert Arnove, Phillip Altbach, and Gail Kelly ed. (Albany:State University of New York Press,1992) .
- Altbach, P.G. (1998), *Comparative Higher Education: Knowledge, the University, and Development*. Greenwich, CT: Ablex Publishing Corporation.
- Bell, D (1973) *The Coming of post-industrial society : A venture in social forecasting*, New York: Basic Books.
- Drucker, P.F. (1993) *Post capitalist society*, New York: Haper Business.
- Deem, R. (2001), "Globalization, new managerialism, academic capitalism and entrepreneurialism in universities: Is the local dimension still important." *Comparative Education*.
- Featherstone,M. (1995) *Undoing Culture : Globalization , Postmodernism and Identity* , London : Sage.
- Flynn, N. (1997) *Public Sector Management* (Hempstead, Harvester Wheatsheaf);
- Gibson-Graham, J. K. (1996) *the End of Capitalism : A Feminist Critique of Political Econom*, Cambridge, MA : Blackwell.
- Giddens, , A. (1990) *The Consequences of Modernity*, Cambridge : Polity.

- Giddens, A. (1994) *Beyond Left and Right : The Future of Radical Politics*, Cambridge : Polity Press.
- Green, A. (1997) *Education, Globalization and National State*, London : Macmillan Press.
- Giroux (2002) "Neoliberalism, Corporate Culture, and the Promise of Higher Education : The University as a Democratic Public Sphere", *Harvard Educational Review* Vol.72 No.4.
- Held, D. (1991) "Democracy and the Global System", in Held (ed.) *Political Theory Today*, Cambridge : Polity.
- Hughes, O. E. (1994). *Public Management and Administration*. New York: St. Martin's.
- Kellner, D. (2000) "Globalization and New Social Movements : Lessons for Critical Theory and Pedagogy", In Burbules & Torres (eds) : *Globalization and Education : Critical Perspectives*.
- Kenway, Jane (1997) *Education in the Age of Uncertainty : An Eagle's Eye-View*. Paper commissioned by the Equity Section, Curriculum Division, Department for Education and Children's Services, South Australia.
- Latouche, S. (1996) *The Westernization of the world*, Cambridge : Polity Press.
- Liotard (1984) *The Postmodern Condition: a Report on Knowledge*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Aufl., 2000, §23 Rn.40,50.
- Nelly & Karen (2000) *Defining Globalization and Assessing Its Implications on Knowledge and Education*, in Nelly P. & Karen eds. (2001) *Globalization and Education*, Rowman & Littlefield publishers, INC.
- Ritzer (1993) *The McDonaldization of Society*, Thousand Oaks : Pine Forge.
- Robertson, R. (1992) *Globalization : Social Theory and Global Culture*, London : Sage.
- Robertson, R. (1995) "Glocalization : Time-Space and Homogeneity-Heterogeneity" in M. Featherstone, S. Lash and R. Robertson (eds.) *Global Modernities*. Sage : London.
- Schugurensky (1999) "Higher Education Restructuring in the Era of Globalization", In Arnove & Torres (ed.) *Comparative Education : the dialectic of the global and the local*. Rowman & Littlefield
- Slaughter, S. & Leslie, L. (1997) *Academic Capitalism: Politics and the Entrepreneurial University* (Baltimore and London: The John Hopkins University Press).
- Waters, M. (1995) *Globalization*, London : Routledge.

World Bank and UNESCO (2000) *Higher Education in Developing Countries : Peril and Promise*, www.tfhe.net.

The Education Policy and Law Amendments for the Sake of Globalization - Reviewing in the Scope of Higher Education

*Hsiao-Hua Hsieh
Chih-Hung Chou*

Abstract

This essay aims to analyze, from multiple aspects, the impact of globalization on economics, politics, culture and technology, and it is noted that the connotation and content are plentiful and dialectical. For example, with reference to politics globalization, there remain two trends – supernations and the emphasis on localization. Moreover, regarding culture globalization, there exists the dialect between globalization (similarization) and localization (specialization). However, as to the globalization that our government undertook over the decade in terms of higher education policy, it almost focused on economics globalization that was full of the political and economical ideology of the neo right wing. Given this, the academic capitalism was derived, which emphasized on competition, superiority, marketalization, industrialization, and the cooperation between the academia and industries. In addition, this globalization led to the condition that people tended to evaluate the academic performance completely according to the standards in western societies. It also contributed to the cultural hegemony that English was solely valued in teaching. Thus, localization and rich as well as various essence of oriental knowledge were thoroughly neglected. Furthermore, concerning the distribution of newly set departments and the grant of superior proposals, it appeared that technology preceded social humanism. All of these phenomena are worthy of our reflection. As far as amendments of the University Law concerns, it is critical to review in detail the organization, powers, operations and procedures of the Committee of Higher Education. With regard to the integration and the combination of universities, the influences they may have on academic freedom and autonomy of universities cannot be ignored. What is more, the property of national university as administrative corporation is obscure; with the setting of the board of directors, people doubt that the education administration and the academia would be controlled by outer powers. Consequently, it becomes highly possible that the university autonomy and the academic freedom of the staff within the campus will be affected accordingly, which truly deserves to be worried. Finally, the laws about the input and output of higher education organizations are relatively simple and lack of active mechanisms. As a result, they may fail to reach the goal of the internationalization of higher education, which is worth being reviewed further.

Key Words : globalization ; higher education policy ; law of higher education ; national university as administrative corporation

公司治理與經營機構之改革

- 由日本之規定檢視我國改革方向 -

林麗香 *

摘 要

公司治理之基本理念，在於公司組織架構之平衡，以使監督機制有效運作並發揮經營效率，而保障股東與債權人之利益。公司之經營機構形態主要可分為德國制、美國制、日本制等三種類型，我國乃與日本制相同，即由股東會選出董事及監察人，董事組成董事會以會議^体方式決定公司業務執行而由董事長執行之，監察人負責業務執行之監督。不過日本之董事會亦負有監督義務而形成董事會與監察人二元監督機制；而為加強監督機制，另實施專職監察人、獨立監察人與監察人會等制度。近年更於公司治理課題之議論下，平成 13 年（2001 年）修改商法，引進獨立董事、設置重要財產委員會等，以增提高經營效率之同時強化監察人之權限與獨立性至極限；且，翌年平成 14 年再引進美國^体制，廢除監察人制度而使董事會機能轉化為以業務監督為

* 淡江大學公共行政學系暨公共政策研究所副教授。

主。因此日本法制度上之公司經營機構形成傳統之監察人**体制**與美式之公司**体制**相對立，令人矚目。

本論文之目的，在於考察日本如何改革公司之經營機構，以發揮其經營效率與監督機制，其中與我國架構相似的傳統監察人**体制**之強化，尤值吾等參考；另外日本對於美制之採行，為配合其社會現實狀況所作內容之變更，例如監查、提名、報酬等三種委員會強制設置與配套運作之必要性等之探討，乃有助於我國對於美國**体制**移植之取捨。所以，本論文除對日本制度變革之內容與論點詳加探討外，並由其中所獲之啟示而於斟酌我國之現有制度基礎上，冀對經營機構改革方向提出見解，以利公司治理目的之達成。

關鍵詞：公司治理、經營機構、董事會、監察人、獨立董事、獨立監察人、重要財產委員會、審計委員會、提名委員會、報酬委員會

壹、前言

經濟不景氣招致許多企業面臨倒閉之境，投資人損失慘重，其中多可發現乃肇始於管理階層之疏失甚至舞弊，背棄股東之信賴，例如美國安隆（Enron）、世界通訊（WorldCom），或我國之中興銀行等弊案。因此所謂企業之「公司治理」（Corporate Governance）頓時成為全世界探討之重要課題，各國亦積極進行公司治理制度之改革；不過「公司治理」之涵義依其研究或關心之範圍，或許未必相同，但其主要目的在於使企業體透過法律之制衡管控與設計，於企業所有與經營分離之組織體系中，有效監督其組織活動及如何健全組織運作，防止脫法行為之經營弊端¹，並發揮經營效率，以保障並促進股東與債權人等利害關係人之權益。於企業所有與經營分離之組織體系中，企業所有權人意思決定機關之股東會雖具有監督機能，但於日趨形骸化之現實環境中如何活化股東會機能，當然為公司治理改革內容之一，例如書面或通訊投票、股東提案權等制度之設立，此容待另為文討論之。而本論文之重點乃在於企業經營機構之改革，冀以提高經營效率且有效發揮內部監督機能。

公司經營機構之型態可分為三種類型，即德國之監察人會之監督體制、美國之董事會監督體制、及日本之董事會與監察人兩立之監督體制²。而我國之經營機構型態基本上繼承日本之規定，由股東選出董事，組成董事會且選出監察人，而使二者並立。

近年日本於公司治理課題之議論下，為提高企業之經營效率，於董事會設置重要財產委員會等之同時，強化監察人之權限與獨立性至極限（稱監察人強化公司）；且更於平成 14 年（2002

¹ 參照上市上櫃公司治理實務守則公司治理概念中對於公司治理涵義規定

² 北村雅史「經營機構とコーポレート ガバナンス」商事法務 N0.1603 頁 9-17。

年)再引進美國制之董事會而強制設置委員會，成為經營、監督中心(稱委員會等設置公司)並廢除監察人制度。因此日本法制度上公司之經營機構形成傳統之監察人強化公司與美制之委員會等設置公司相對立之形態，令人矚目。

本論文之目的，在於考察日本如何改革公司之經營機構，以發揮其經營效率與監督機制，其中與我國架構類似的傳統之監察人強化公司內容，乃值得參考；另外日本對於美制之採行，內容上為配合其社會現實狀況而如何變更，且實施上之障礙存在等之探討，乃有益於我國對於美國體制移植之取捨。所以，本論文除對日本制度變革之內容與論點詳加探討外，並由其中所獲之啟示而於斟酌我國之現有制度基礎上，冀對經營機構改革方向提出見解，以利公司治理目的之達成。

貳、經營機構之類型

一、德國制

德國之公司經營機構採監察人會與董事兩層制，換言之由股東會選出監察人³而組成監察人會，再由監察人會選出董事一名以上，資本額 300 萬馬克以上公司則為二名以上董事，負責公司之經營與代表公司⁴；複數董事時以共同代表、共同執行業務為原則，而董事會非為法定機關，得任意設立。監察人不得兼任董事、經理人或其他使用人，故為執行與監督分離之兩層制。

³ 共同決定法適用之大型公司監察人會由股東代表與員工代表各 10 名組成，參照共同決定法第 7 條 1 項 3 款。

⁴ 包括公司經營策略之決定、公司業務之執行等。參照德國股份法第 76 條、77 條、78 條。德國學者認為該權限為董事固有排他性之權利，非自股東之受讓而來。參照森本滋「大會社の經營機構と取締役の法的地位」民商法雜誌第 140 卷 5、6 號 頁 136。

不過監察人無單獨調查權，須經監察人會之委任才可行使之；而監察人會最重要職責在於董事之選任解任、業務執行之監督等。監察人之監督不僅適法性並及於妥當性監督，因此監察人會經常的與董事討論經營事項⁵；同時為增加監督之實效，可依章程或監察人會自己之決議規定事前應取得其同意之業務執行事項⁶。並上市公司之監察人會中應有數名獨立監察人存在，另監察人會內亦可設置各種委員會依監察人會之授權行使職權⁷。

二、美國制

美國之經營機構具有下列特色：1.董事與業務執行人員明確區分—股東會選出董事組成董事會，公司之經營由董事會或於其指揮下為之⁸；通常董事會選任執行長負責公司業務之執行，執行長於章程或董事會之授權下亦可認命其他業務執行人員。美國法律協會之公司治理原則（以下簡稱 ALI 原則）中更明確指出公開發行公司之業務執行應由董事會選任之執行長或於此等人員監督下實施⁹。因此公司業務之執行由執行長為之，而董事僅居於監督地位而已。2.董事會之董事多為外部董事(非兼執行業務董事)—例如美林證券之董事會 12 名董事中僅 3 名兼執行公司業務¹⁰。蓋董事會之機能由業務執行轉為以業務執行之監督為主，同時為提高監督效率，外部董事之存在更受重視。雖然於公司法中無強制規定，不過紐約證券交易所自 1956 年對於上市公司要求於董事

⁵ 同前揭（注 4）森本滋 頁 134。

⁶ 參照德國股份法第 111 條 2 項、4 項。同前揭（注 2）北村 頁 12-14。

⁷ 參照 2000 年 1 月發表公司治理原則，監察人會可設立決算監查委員會、指名、人事、戰略等委員會；例如決算監查委員會之職務包括審核決算監查人之監查報告書並向監查人會提出審核意見等 同前揭（注 6）北村；資料「Deutscher Corporate Governance Kodex」（2003 年 5 月 21 日改訂）商事法務 NO.1675 頁 98。

⁸ 模範事業公司法第 8.01 條 (b) 項。

⁹ 美國律師協會公司治理原則第 3.01 條。

¹⁰ 同前揭（注 4）森本滋 頁 118。

會中至少置有二名外部董事，自 1978 年更要求上市公司應設置由 3 名以上獨立董事組成之監察委員會。此外 ALI 原則亦認為公開發行公司之董事會應由過半數為外部董事之成員組成¹¹。3. 委員會之設置—董事會得任命成員中一人或數人組成各種委員會，例如業務執行委員會、報酬委員會、提名委員會、監查委員會等，而依董事會之授權行使董事會之權限，不過股利分配、章程修改、股東會提案等仍為董事會保留專決事項，不得授權¹²。為確保董事會監督機能之實效性，除前述紐約證券交易所要求上市公司設置監查委員會外；ALI 原則亦要求公開發行公司應由 3 名以上非執行業務董事組成監查委員會而其半數以上須為獨立董事，至於提名或報酬委員會則建議設置，其構成員半數以上亦須為獨立董事¹³。

由上述之考察可知美國之公司業務監督，並無獨立於董事會外之其他監督機關存在，換言之為自己監督體制。不過董事會之職責已有相當質的變化，業務執行授權執行長為之，董事會以業務執行之監督為主，而為增加監督之實效，故另設監查委員會以補充或輔助之，或另可設提名、報酬等其他委員會以配合之。不過各委員會之設置與否多非出於法律強制，而是依上市規則或法律協會等自主性團體之建議而已¹⁴。

三、日本制

日本之經營機構之成立乃於股東會中選出董事與監察人，被選出之董事更組成董事會，決定公司業務之執行，而由監察人監督公司業務執行。但是董事會所作之業務決定乃交由自己選出之

¹¹ 同前揭（注 9）第 3.01 條（a）項。

¹² 同前揭（注 8）第 8.01 條（d）項（e）項；同前揭（注 9）

¹³ 同前揭（注 9）第 3.05 條、第 3A.04 條、第 3A.05 條。

¹⁴ 同前揭（注 2）北村 頁 15-16。

執行董事為之，從而董事會對董事之業務執行亦負監督之責（商法第 260 條）。職是以故公司業務執行之監督機關形成董事會與監察人二者並立，其二者權限之分界，雖然日本學界見解分歧，或認為董事會之監督不僅適法性並及於妥當性之監督而監察人之監督僅限於適法性而已；或認為二者監督範圍並無差異¹⁵；不過通說認為監察人之監督仍以違法性為主，除非該業務執行已至明顯之不當，蓋通常妥當性之監督依監察人之職權範圍則難以達成故也¹⁶。

董事會為業務決定機關，但董事會非經常性之集會，因此日常性事務之決定則由執行業務董事為之；另一方面為避免執行董事之專擅，權限過大，甚至影響董事會之監督機能，因此除法律規定應經董事會決議事項例如股東會之招集、董事長之選任等外，更明確規定重要財產處分、受讓或高額之借貸等及其他重要業務執行非提交董事會決定不可，換言之執行董事不能擅自決定之。

四、小結

我國公司法規定股份有限公司之業務執行機關為董事會，換言之董事會決定公司業務之執行，並由董事會選出董事長或執行董事代表公司執行董事會所決定之業務事項（公 202 條、203 條）。而為使公司業務能適當的確實執行，董事會當然必須居於監督地位，發揮監督機能才能達成。所以我國雖然未如日本於法律中明文規定董事會之監視義務存在，但於法律解釋上董事會對於公司業務執行具有監督權能。職是以故，我國乃與日本相同為董事會與監察人兩立之監督體制。

¹⁵ 上柳克郎等編集・新版注釋會社法（6）（有斐閣）頁 444—445。

¹⁶ 同前揭（注 15）上柳克郎等；前田庸，公司法入門第 9 版（有斐閣）頁 242。

參、監督兩立之經營機構改革

一、董事會制度

(一) 董事監督義務之存在

董事會對於董事執行公司業務負有監督義務，已如前述。而為使董事會確實履行監督義務發揮監督機能，董事會構成員之各個董事必須對於公司業務執行之適法或妥當與否負有善良管理人之監督義務。對此公司業務執行之監督義務，日本最高法院認為¹⁷「由於股份有限公司之董事會就公司之業務執行具有監督之地位，故作為董事會成員之董事，對於公司業務之監督並不僅止於提出於董事會者為限，而就董事長之一般業務之執行亦應予以監視。且於必要時自行召集董事會或請求召開董事會，而有透過董事會來使得公司之職務得適正執行之職務」，從而並不以已提出於董事會者為限，應及於公司業務執行之全部；否則認為難以充分發揮董事監督公司業務執行機能。所以我國雖然法律未明文規定董事會或甚至董事之監視義務存在，但法律解釋上董事會對於公司業務執行負有監視義務，從而董事居於董事會構成員之地位之故，各個董事亦當然負有監視義務¹⁸。

董事監視義務之內容依學者之見解包括：（1）調查義務之存在，以確實掌握公司業務執行之狀況；（2）指正義務之存在，於發現公司業務執行有不當或違法情事者，應立即予以指正並使其

¹⁷ 最判 48 年 5 月 22 日判決（民集第 27 卷 5 號 頁 655）。

¹⁸ 近藤光男「會社に對する責任—會社法第 266 條」上柳克郎等編集・新版注釋會社法（6）

改善，才能發揮監視機能¹⁹。至於董事之監視義務之範圍是否因有無直接參與公司業務執行而有所不同？雖有學者認為：為使董事會發揮監督機能，不論是否為執行業務董事皆應負相等程度之監視義務；事實上不參與公司經營之董事存在，對於業務執行之監督更能居於獨立、公正地位，確實發揮監督機能，而法律上並未要求董事須為專職者或與公司之日常業務有直接關聯者，也未就特定之董事係執行業務與否設有不同之注意義務標準，即可明之²⁰。

不過，不可否認事實上非執行業務董事對於公司之詳細情形，因時間或資訊取得之限制，未必能完全掌握，因此嚴格追究董事責任，使立於公司保證人地位，此未必適當。因此日本法院對於非執行業務董事之監視義務違反，認為於未提出董事會討論事項，則僅於該董事對違法行為具有可能知悉之「特別情事」存在、依其地位「當然知悉」或「明知或易於知悉而刻意縱容」情形為限²¹；日本多數學者對於減輕董事責任之此等判決亦採相同見解²²。至於個人生病、居住遠地、專業知識欠缺等特定事實認為可經由董事個人之努力而使其解消，所以董事自己不努力減輕履行監視義務之障礙，當然不得以此作為免責之理由。同時亦不可以對執行業務董事不具有影響力而無法阻止違法行為之理由，以為免責，蓋不具有影響力而無法阻止違法業務執行者，即不應就任董事職位，而既然就任該職位即應盡力履行監視職務，蓋盡力阻止而無法阻止，與袖手旁觀以致違法之業務執行發生，兩者

(有斐閣) 頁 280。

¹⁹ 神崎克郎・取締役制度論 (中央經濟社) 頁 110。

²⁰ 同前揭(注 19)神崎 頁 112。

²¹ 參照札幌地判昭和 51 年 7 月 30 日判例中，認為非專任董事「欲就董事長之業務執行全部行使監督權事實上不可能，應限於提出董事會討論事項或雖未提出董事會，但依特別情事所得獲悉之事項，始追究其違反監視義務之責」；大阪高判昭和 53 年 11 月 29 日判例中認為非執行業務董事就該事實為非「董事職務上所當然應知悉之事實」而否定其違反監視義務之責任。

²² 青竹正一「最近の判例に見る名目的取締役の對第三者責任」 民商法雜誌第 82 卷第 3 號 頁 38。

之意義完全不同之故也²³。

職是以故，事實上難以期待非執行業務董事對公司具體業務情形能個別的完全掌握，因此公司內部應建立有效之監視體制存在。蓋有效的內部監視體制之建立才有助於董事掌握公司業務執行狀況，日本（商法第 260 條 3 項）規定董事至少 3 個月一次於董事會報告公司業務之執行；而各個董事皆有招集董事會權限，除非章程上明文規定招集董事存在，縱使章程另有規定者但其他董事仍有招集之請求權，而於請求不應時得自行招集之（公司法第 259 條）。此外監察人對於董事之違法行為或有違法之虞應向董事會報告，而為進行報告之必要時，得請求召集董事會，以確保董事會監視義務之履行。此等法定之內部監視體制乃值吾等參考與仿效（商法第 260 條之 3 第 3、4 項）。

（二）外部董事之導入

日本之公司董事選任，其候選人由董事長決定，且董事多兼業務執行，於董事會之組織架構上存有上下、指揮命令關係，從而難以期待董事對於董事長或上位董事之業務執行能適切的履行監視義務，故現實上董事會之監督機能不彰²⁴。因此外部董事導入之目的在於使獨立於董事會上下關係之人員參與，以發揮監督機能。

外部董事獨立性之確保，須（1）非兼業務執行之董事；（2）過去非公司或子公司之兼業務執行董事、執行員、經理人或其他使用人；（3）現在非子公司兼任業務執行董事、執行員、經理人或其他使用人（商法 188 條 2 項第 7 之 2 款）。不過外部董事選

²³ 片山信弘「名目的取締役の第三者に對する責任」商法における表見法理—岩本慧先生傘壽論文集 菱田政宏編（中央經濟社 平成 8 年）頁 158-169；同前掲（注 19）神崎 頁 296。

²⁴ 小林秀之等編著，委員會等設置會社 vs. 監察役強化會社（中央經濟社 平 14 年）頁 63；同前掲（注 4）森本 頁 115。

任之提名權並未由董事長轉移至其他公正客觀之第三人之故，學者認為外部董事之獨立性難以完全確立²⁵。

(三) 重要財產委員會之設置

日本之公司董事多數皆兼執行業務，且員額眾多，尤其大型企業或上市公司之董事人數甚至超過 30 名²⁶，或董事常駐地方分店或海外，從而董事會事實上無法經常性開會，致妨礙具時間急迫性之業務決定。因此由少數兼業務執行之高階層董事組成常務會或經營委員會等，於董事會休會期間實質的決定公司之重要業務，事後由董事會予以追認或協調爭議以利於董事會之決議成立。職是，董事會之決議則流於形式化，對於公司經營無法發揮監督機能。因此，平成 13 年之商法修正導入重要財產委員會制度；換言之將前述常務會或經營委員會納為法定機關以分担董事會之職責，使其決定具時間急迫性之業務，才能應付高度競爭之企業環境下經營策略隨時調整之必要。

1. 設立要件

重要財產委員會之設置，須 a.商法特例法上之大公司或可「視為大公司」者²⁷；b.董事人數至少 10 名以上者；c.董事會中至少有一人以上之獨立董事存在；d.非委員會等設置公司（商特法第 1 條之 3）。此制度之採用乃須大型化企業，而董事人數須相當多數，致無法機動性召開董事會之故也；本為董事會專決事項，而交由構成員數較少之重要財產委員會為之，故須加強董事會之監督機能，以獨立董事存在為前提之大型企業，才能設置重

²⁵ 同前揭（注 24）小林 頁 73

²⁶ あさび法律事務所、中央三井信託銀行證券代行部編 コーポレート ガバナンス改革 頁 102（中央經濟社 平 14 年）。

²⁷ 大公司指資本額 5 億圓以上或資產負債表上負債達 200 億以上之股限公司；而視為大公司乃指公開發行公司之資本額超過 1 億圓以上，而依章程規定受會計監查人監查之公司（商特例法第 2 條 1 項、2 項）

要財產委員會²⁸。

重要財產委員會之設置與否乃由董事會決定，而選出至少 3 人以上董事組成，不過獨立董事可以不當然成為構成員之一，蓋獨立董事多兼其他職務，無法符合重要財產委員會機動性開會之必要；此外重要財產委員會之權限較小，故獨立董事之欠缺對業務監督機能發揮之妨礙亦認為較小之故²⁹。

2. 權限內容

重要財產委員會之職權，僅限於第 260 條第 2 項規定董事會專決事項中第 1 款、2 款之事項，即重要財產之處分與讓受、高額之借貸而已，蓋此兩項業務之決定通常具時間急迫性之故；至於董事會對於委任事項之範圍亦可限制之，例如僅限於未達 100 億元之財產處分與讓受之授權等³⁰。不過董事會之授權除此兩項業務外不得及於其他之重要業務，以避免過分擴大權限³¹；從而超過前述二項之授權範圍而為之業務決定，則不生効力，職是若基於該項決定之業務執行將以欠缺經過董事會決議而被追究責任³²。

3. 委員會之運作

重要財產委員會之招集乃於董事會休會期間為應付緊急性之業務決定，故各個委員應皆有招集權，於認為必要時招集之；其招集程序或決議方法亦準用董事會之規定。重要財產委員會之機動性頻繁的集會，監察人尤其獨立監察人非專職之故，是否亦能頻繁的出席並陳述意見則有爭議，不過一般見解認為於強化監

²⁸ 始關正光「平成 14 年改正 解說 (IX)」商事法務 N0.1646 頁 5。

²⁹ 同前揭 (注 24) 小林 頁 86。

³⁰ 同前揭 (注 28) 始關 頁 5。

³¹ 同前揭 (注 26) 中央三井信託銀行證券代行部 頁 119。

³² 換言之，執行業務董事將以違反善管注意義務而被追究責任。參照前揭 (注 16) 前田 頁 363。

察人之業務監督機能上監察人具有出席董事會陳述意見之義務，而重要財產委員會所決定之業務本來即屬董事會之專決事項，僅受董事會之委任而代為之，故基於業務監督之必要，監察人亦應負有具有出席重要財產委員會並陳述意見之義務³³。

重要財產委員會乃基於董事會之授權而代為決定屬於董事會專決之事項，故被認為董事會之內部機關；不過於合法授權範圍之業務決定具有其獨立性，董事會應不得隨意推翻³⁴。重要財產委員會既為董事會之內部機關，而為使董事會發揮其監督機能，重要財產委員會所作之決議應立即向董事會報告，且非委員之董事具有閱覽會議記錄權限；同時董事會認為必要時得解任委員會之委員並變更對於委員會之授權事項與範圍³⁵。

二、監察人制度

(一) 獨立性之強化

1. 外部監察人制度之確立

日本企業之監察人多為公司或子公司過去之董事、上級幹部退職後之轉任者，可謂為業務執行體制之內部者，固然對於公司事務非常熟悉，但卻難以期待彼等對於公司業務執行發揮監督之機能。因此平成5年（1993）導入外部監察人制度，認為監察人中應有獨立於業務執行體制外之人士存在，才能客觀的、公正的行使監察權。「外部」之資格條件為就任監察人前五年間未曾擔任公司子公司之董事、經理人或非為公司子公司之使用人，所以

³³ 同前揭（注28）始關 頁6。

³⁴ 同前揭（注33）；同前揭（注24）小林 頁89。不過有學者認為若該決定僅為內部決定而未發生對外之效力，則董事會可為權限保留，並非完全不可變更，參照森本滋等「平成14年商法改正 經營機構改革（下） 商事法務 N0.1653 頁35-36 岩原、森本之發言。

³⁵ 同前揭（注28）始關 頁7。

「五年」之等待期間經過後，原為公司內部者仍能取得擔任外部監察人資格，雖然外部監察人所重者在於其「獨立性」，當然與業務執行體制無任何關係者為適當；不過導入初期，唯恐實務界人材取得困難而有五年等待期間之緩和規定。此於平成 13 年（2001）公司治理為前題之修法中，則完全刪除五年之規定，即「就任前年間未曾擔任公司子公司之董事、執行長、經理人或非為公司子公司之使用人」者，才能擔任外部監察人。並將外部監察人之員額由監察人數中至少一人，增為半數以上須為外部監察人³⁶。

外部監察人之員額欠缺則視為監察人之法定人數不足，將影響監察權行使之效力，例如基於監察報告書而承認財報之股東會決議，一般認為得以程序之瑕疵提起撤銷之訴，因此學者認為應準用監察人缺額之規定，於必要時得請求法院選任之³⁷。

2. 監察人選任

監察人監督董事之業務執行，從而監察人選任提名之人事權若仍操於董事會者，則將形成被監督人選出監督人之不當情形，監察人之監督機能當然無法發揮，乃毋庸置疑。因此為使監察人能完全獨立於董事會，董事會提出股東會表決之監察人選任議案，其候選人須先取得監察人會之同意；而監察人會之構成員半數以上為獨立監察人已如前述，故能確保候選人之獨立性與適當性³⁸。他方面為避免董事會之人選無法取得監察人會同意而造成無法提案選任之虞，因此修正法允許監察人亦具有監察人選任之提案權。

³⁶ 河本一郎，現代會社法（新訂第 8 版） 頁 428（商事法務研究會）；同前揭（注 16）前田 頁 382-383。

³⁷ 同前揭（注 16）前田 頁 384。

³⁸ 新谷勝，取締役の責任、株主代表訴訟制度、監査制度取締役の責任はへこう變わる（中央經濟社） 頁 185。

3.任期之延長

監察人之任期於平成五年商法修正之前與董事相同，任期為二年，平成五年延長為三年，至平成十三年再延長為四年且不得任意縮短，而以就任後四年內最後一年會計年度終了之股東會結束為任期結束之時點（商法第 273 條 1 項）。監察人任期延長之目的在於確保監察人之獨立性，以避免任期過短而無法充分且公正實施監察權。

而於任期中解任監察人須經股東會特別決議，並於會議中賦予陳述意見之機會；此外對於自行辭職之監察人亦賦予陳述意見權利，故於辭職後第一次招集之股東會出席並陳述理由，使股東明瞭原委，以避免該辭職乃出於董事之強求³⁹。

(二) 監察效率之提高

1. 複數、常勤監察人之存在

日本之大公司其監察人數初無限制，後增加為 2 人，但於平成五年更以企業內容愈趨於複雜，且導入外部監察人同時，將使一般監察人之員額相對減少，致影響公司總體資訊收集之理由，而將監察人之員額提高至少為 3 人，並且其中一人以上為常勤。常勤監察人之「常勤」意義，多數見解認為應符合全日制之形式基準，故無法兼任其他公司之職務，蓋其目的在於使監察人能專心於公司之監察職務⁴⁰；但亦有學者主張應以實質基準判斷之，換言之依公司實施繼續的一貫的業務監察或會計監察所需時間以訂其勤務狀態，或全日或縮短之，蓋若關係企業中由一人兼任數家公司之監察人，事實上不妨礙公司之繼續的一貫的監察權之行使，但依全日制之形式基準則關係企業非有數個常勤監察人不

³⁹ 同前揭（注 24）小林 頁 191。

⁴⁰ 竹內昭夫，改正會社法解說（新版） 頁 175；同前揭（注 15）上柳克郎等 頁 625-626。

可之不當結果⁴¹之故。職是監察人違反善管注意義務，致被追究責任時，常勤監察人較一般監察人受更嚴格標準判斷之，乃無庸置疑。

3 人以上監察人應互推一位為「常勤」者，而使常勤者配合其他監察人，適切執行職務，以發揮監督之機能。不過監察人中「常勤」者有所欠缺時，基於其職務態樣異於其他監察人，故應準用董事缺額之規定，於必要時得請求法院選任之；他方對於「常勤」者之欠缺⁴²，學者認為並非當然影響監察效果，除非不符法定人數監察人所實施之監察⁴³。

2. 監察人會之設置

商法上大規模公司之監察人應組成監察人會。依組織體之運作，監察人可能相互交換調查資訊形成適切監察意見，以提高監察效率；同時認為以組織體方式對業務執行董事提供意見較個別監察人之提出應更具影響力⁴⁴。監察人會雖為合議制，但監察人之個別監察權限行使不受監察人會決議之妨礙，此乃有異於德國之監察人會決議具絕對效力⁴⁵。因此監察人會之職權，主要為監察方法與職務分擔之決定，以提高監察效率；而監察人依所定方法與職務分擔實施監察，則認為可免除職務懈怠責任之追究⁴⁶；不過持反對意見之監察人可不受拘束，仍得依自己認為必要方式實施監察。其他權限如監察人調查報告之請求權，依此互相情報

⁴¹ 同前揭（注 36）河本 頁 462。

⁴² 依商特例法第 30 條 1 項第 17 款規定可對董監事處 100 萬圓以下之行政罰。

⁴³ 學者認為即使公司設有常勤監察人，但卻怠忽職守而非全日勤務，此亦不影響監察報告書之效力。從而常勤者雖有欠缺，不可遽認為監察有瑕疵，因此基於該監察報告書而通過財報之股東會決議，不得成為撤銷之理由。參照同前揭（注 15）上柳克郎等 頁 627。

⁴⁴ 同前揭（注 16）前田 頁 405。

⁴⁵ 德國之監察人會，監察權為其固有權限，對於具體調查權之行使必要時才委任各個監察人為之；而監察人會之決議具絕對效力。參照同前揭（注 36）河本 頁 437-438 及本文二德國制經營機構類型內容。

⁴⁶ 同前揭（注 16）前田 頁 408。

交流而有利於監察人監督機能之發揮；或受領董事或會計監察人之報告等。

3. 權能之充實

(1) *董事會出席與意見陳述義務*：董事會為公司業務執行機關而監察人立於監督地位，從而使監察人出席董事會，必要時並陳述意見，此乃有助於監察人對於公司資訊之取得，同時事前阻止董事會不當決議甚至違法決議之形成，而更能發揮監督之效能。所以董事會之出席或意見陳述不僅為權利，且更應為義務（商法第 260 條之 3 第 1 項）；職是監察人無故缺席，將構成善管義務之為反而被追及責任之虞⁴⁷。

(2) *子公司業務、財產之調查權*：監察人行使監察權之故可以調查公司財務業務狀況，並要求董事或使用人提出報告。然隨著企業組織之調整，企業結合型態產生，尤其控股公司若本身無事業活動則其董事之職務內容完全在於對子公司之支配・管理，從而董事是否適當執行其職務，則必須掌握子公司營業活動之全體狀況以確認之。因此控股公司監察人為有效監督公司之業務執行則必須賦予對於子公司業務全體具有調查權⁴⁸。

由以上之考察，日本於傳統監都兩立經營機構之改革中，對於大規模公司雖導入獨立董事與獨立監察人，但董事會中獨立董事之設置與否非具強制性，由企業任意為之。所以對於公司業務執行之監督，仍以獨立於董事會之監察人制度之強化，

⁴⁷ 同前揭（注 24）小林 頁 192。

⁴⁸ 同前揭（注 36）河本 頁 444-445；江頭憲治郎等 座談會「純粹持株會社の規制緩和をめぐる諸問題」商事法務 N0.1388 頁 27 森本滋之發言。

尤令人矚目，而其中對於我國法制之啟示，將於以下評論之。

三、我國法制之反省

我國與日本相同為監督兩立之經營機構類型，對於監察人制度之強化，如上述之監察人會制度、獨立監察人或複數監察人之存在等，國內學者亦認為有引進之必要⁴⁹。除此之外，於公司治理之論議中，下列所述乃值吾等深思：

(一) 獨立董事制度

1. 引進之必要性

台灣證券交易所或櫃檯買賣中心依上市（櫃）準則規定對於初次申請上市（櫃）公司，要求董事 5 名以上其中 2 名以上為獨立董事、監察人 3 名以上其中 1 名以上為獨立監察人⁵⁰；證交法修訂草案中對於公開發行公司亦明確規定應具有一定比例之獨立董事及獨立監察人（草案第 14 條之 2）。換言之獨立董事制度已成為我國改革之重要支柱，不過或有學者認為獨立董事與監察人甚至獨立監察人間之監督權責難以劃分而有疊床架屋之嫌⁵¹，故對獨立董事之引進持消極見解。

董事與監察人對於公司業務執行皆負有監視義務已如前

⁴⁹ 林國全「監察人修正方向之檢討－以日本修法經驗為借鏡」月旦法學雜誌第 73 期 頁 52-56；黃銘傑「公司監控與監察人制度改革論」台大法學論叢第 29 卷 4 期 頁 38-39。

⁵⁰ 台灣證券交易所所有價證券上市審查準第 9 條第 1 項 12 款；上櫃審查準則第 10 條第 1 項 12 款。至於其資格參照上市審查準則補充規定第 17 條。

⁵¹ 曾宛如「我國有關公司治理之省思－以獨立董監事法制之改革為例」月旦法學雜誌第 103

述，而獨立董事乃獨立於董事會上下或指揮關係存在之虞，期待以其獨立性，確保監督之實効性。又董事與監察人固然於違法性監視義務上發競合⁵²，但董事更兼負妥當性之監視義務，從而更期待獨立董事依其專業與豐富經驗參與董事會，以提高經營效率⁵³。余見以為獨立董事之引進於理論上並無不妥，只是上市（櫃）公司甚至其他公開發行公司能否順利覓得符合嚴格條件，既具專業又具獨立性之適當人選，才是問題。從而當獨立董事及獨立監察人二者之引進，於人選限制之前提下，余見仍以為以獨立監察人之引進並強化監察人制度為優先，蓋監察人乃自經營分離之監督專門機關，較董事之自己監督更能發揮監督之實効性⁵⁴。所以獨立董事設置之強制，法制上自非為妥適，無寧如日本之規定由公司任意決定為宜。

2.獨立董事之權限

獨立董事本質上仍為董事會之構成員，參與公司業務之意思決定，故其地位與權限異於其他一般董事，似無法理之依據。證交法修正草案中為避免董事長或執行董事之專擅，而仿日本規定對於公司重大事項應經董事會決議，此乃值得肯定；他方又於條文中增加「並有全體獨立董事過半數之同意」（草案第 14 條之 3），換言之雖經董事會決議事項，可以少數獨立董事之意見予以否決，而形成於董事會外另有更高權限機關存在，此是否妥當不無疑問。又，事實上獨立董事為公司之外部者，非兼執行公司業務，對於公司內部情況未必熟悉；又加上時間之限制，資訊取得未必完全之虞，如此賦予重責，是否妥當？

期 頁 72-73。

⁵² 雖然發生監督義務之競合，不過商法對於監察人監察制度之強化規定可謂更期待其能實施深度細緻之監察。參照同前揭（注 16）前田 頁 242-243。

⁵³ 王文字教授亦認為二者之機能不同。參照王文字「從公司治理理論董監事法制之改革」台灣本土法學雜誌第 34 期 頁 109。

⁵⁴ 森本滋「委員會等設置會社制度の理念と機能（下）－監査委員會と監察役制度の比較」商事法務 N0.1668 頁 17。

(二) 常務董事會

1. 權限限制之必要

依我國公司法第 208 條第 4 項規定常務董事會於董事會休會期間經常性執行董事會職權，由董事長隨時召集之；換言之常務董事會可能行使董事會職權之全部，但其人數卻不超過董事會人數之 3 分之 1。而常務董事會相當於日本之重要財產委員會，重要財產委員會之權限極為有限，限於具急迫性的重大事項而已，以避免少數人取代董事會決定公司業務，從而我國之常務董事會基於相同理由，宜對其職權範圍予以限制。雖然於上市（櫃）公司治理實務守則中已規定上市（櫃）公司於章程內應明訂常務董事會行使董事會職權之授權範圍，不得概括授權，且涉及公司重大利益事項仍應由董事會之決議（守則第 37 條）。但此治理守則無強制性，且規範對象僅限於上市（櫃）公司而已，為避免少數董事藉由常務董事會之運作⁵⁵，排除反對派之參與而專擅公司業務，宜於法中增訂之。

2. 獨立董事參與之不必要

獨立董事之參與固然有助於常務董事會行使董事會職權，然而常務董事會之運作主要在於經常性集會，以輔助董事會機能。而獨立董事是否能經常性參與，不無疑問；從而獨立董事參與之規定，徒為具文而增加獨立董事怠忽職守被訴追責任之可能。所以仿日本規定於限制常務董事會行使職權範圍之同時，獨立董事不必為常務董事會之構成員才是。因此治理實務守則要求上市（櫃）公司之常務董事中獨立董事應不低於一人之規定（守則第 25 條）難謂合理之規定。

⁵⁵ 董事會至少開會期間未明訂，所以少數派之董事可能利用常務董事會專擅公司業務；此外事實上常務董事會之職權乃依法律之規定而非經由董事會之授權，故董事會可否事後變更常務董事會之決議，仍待疑議。

(三) 監查人制度

1. 監督之獨立

監察人為我國法制上所熟悉之制度，而其監督機制之發揮在於不受制於被監督對象之經營機構，換言之監查獨立性之確保，日本法制上除獨立監察人存在外，監察人選任之候選人已無法由董事會或董事長完全支配如前所述，此實值吾等留意。蓋我國對於監察人之他機關監督形式之期待更甚於董事會之自己監督，因此同樣的應阻絕董事會之影響力，而使提名之候選人應取得監察人所組成會議之同意或由監察人會議提名才是。

2. 資訊之取得

公司資訊之取得乃有助於監督之實施，因此大型公司仍有仿日本設置常駐監察人之必要，只是「常駐」不必嚴格的與日本相同採「全日」形式基準，而使更具彈性的依公司情形以實質基準訂其勤務狀態。至於出席董事會甚至常務董事會並陳述意見，不僅為權利而已且更為義務；而「常駐」監察人之設置亦才能有益於常務董事會經常性集會之出席。

3. 獨立監察人之權限

為強化監察人之監察體制，獨立監察人存在之必要，已無疑義，而更以其佔有半數以上為理想。然其權限是否須異於一般監察人，與前述獨立董事相同理由，余採否定見解。然證交法修正草案中規定重大事項⁵⁶應由獨立監察人為之，獨立監察人因故不能行使時才由其他監察人為之；猶如於監察人監督體制內又另設獨立機關，是否妥當不無疑問。

⁵⁶ 證交法修正草案第 14 條 2 項規定下列事項應為獨立監察人為之，即公司之董事為自己或他人與公司為買賣、借貸或其他法律行為時之公司代表；公司年度財務報告及半年度財務報告依第 36 條規定應提監察人承認事項、其他經主管機關規定之重大事項。

肆、董事會監督体制之確立

一、委員會設置公司經營機構之基本構造

日本之委員會設置公司經營機構乃仿美國之董事會監督体制，廢除監察人制度並創設執行員制度，使業務決定與執行明確區分。董事會為業務執行之決定機關與監督機關，業務執行則完全交由執行員為之；且業務執行之決定，除經營基本方針、執行長之選任及監督相關事項等專決事項外，可自由授權執行員決定之（商特法第 21 條之 7、之 12），從而執行員不僅執行公司業務且可能決定公司業務。董事會之機能轉化為監督業務執行為主；而董事僅單純為董事會或內部委員會之構成員而已，不能受委任決定公司業務亦不能執行公司業務，同時無代表公司權限（商特法第 21 條之 15）。

董事會可設各種委員會，不過提名、報酬及監查等三個委員會強制設置，各由 3 名以上董事，其中過半數須為外部董事組成，；而依三個委員會之配套運作，以確保董事會監督機能之發揮。以下考察轉化為委員會設置公司而須成立之機關內容。

（一）執行員制度

執行員乃別於公司之使用人，成為公司之法定機關，以執行公司業務且更基於董事會之授權可決定公司業務之執行，從而使

公司之監督機關與執行機關分離。董事會選任一名或數名之執行員，任期一年；若為數名時應規定各個執行員之職掌、指揮命令或其他相互關係（商特法第 21 條之 7 第 1 項 3 款），並應決定代表公司之執行員。代表公司之執行員對於其他執行員原則上存有上下指揮關係，故具有監督權限；但一般執行員相互間不存在監視義務⁵⁷，此乃異於董事間之監視義務存在。

執行員至少 3 個月一次向董事會報告業務執行狀況，以利於董事會實施監督機能；於業務執行必要時得以書面記載會議目的請求召集董事會，但非董事會之構成員之故，於解釋上不當然有出席權限⁵⁸。

（二）委員會制度 - 三委員會

1. 提名委員會

股東會之議案雖由董事會決定並提出，但對於董事選任、解任提案權則由董事會之權限中抽出改由提名委員會決定並提出。蓋董事會內外部董事未必佔多數之現狀考量，為避免董事人事權仍掌握於董事長手中，董事候選人完全由提名委員會決定⁵⁹，因此董事會雖然對於提名委員會決定之候選人不同意，但亦無法否決。此外學者認為於解釋上提名委員會之選任基準，董事會亦不得限制或干涉之⁶⁰。

2. 報酬委員會

決定董事及執行員之個別報酬，股東會之報酬決定權因此廢止。報酬委員會決定個別報酬之前提，則先訂定報酬內容之決定

⁵⁷ 森本滋「委員會等設置會社制度の理念と機能（上）－監査委員會と監察役制度の比較」商事法務 N0.1666 頁 8。

⁵⁸ 始關正光「平成 14 年改正 解説（VI）」商事法務 N0.1642 頁 22

⁵⁹ 酒卷俊雄、上村達男編，會社法 青林書院 頁 149。

⁶⁰ 森本滋「委員會等設置會社制度の理念と機能（中）－監査委員會と監察役制度の比較」

原則；立法論上雖有報酬之決定原則由報酬委員會訂定而實質報酬另由董事會決定之見解，不過報酬委員會以外部董事佔多數，其獨立性被肯定之故而取得報酬最終之決定權⁶¹。報酬決定原則應記載於營業報告書以向股東揭露，不過學者認為不僅應向股東揭露而已，更應提請股東會決議才適當⁶²。至於個別董事或執行員之報酬之確定，其形態包括確定報酬、不確定報酬例如業績連動型報酬、金錢以外報酬例如住宅提供等。

3. 監查委員會

監查委員會異於前二各委員會，全體委員皆須為外部董事，以確保其獨立性。監查委員會之監察具下列特點：

(1) 實查之不必要—監查委員會之職責，並非對於執行員各個業務執行之具體監督，乃對於董事會所制定之內部監控體制是否適當及是否有效運用之審核，並對於內部監控體制之欠缺則記載於監查報告書，以利於股東之監督。從而監查委員會適切的實施監督之前提，在於公司內部監控體制之建立與充實，此異於監察人制度，故無須強制常勤監查委員設置之必要⁶³。而內部監控之架構，包括監查委員會之職務輔助人員事項、該等使用人獨立性確保事項、執行員與使用人之報告事項、執行員業務執行情報管理與保存事項、風險管理事項、執行員業務執行效率性確保之事項等⁶⁴。職是內部監控之不完整，將使監察委員會機能停頓之虞。

(2) 違法性、妥當性之監督—監查委員會之監督除違法性還包

商事法務 N0.1667 頁 24。

⁶¹ 同前揭（注 60）森本滋 頁 25。

⁶² 同前揭（注 61）。

⁶³ 同前揭（注 54）森本滋 頁 14。

⁶⁴ 商特法第 21 條之 7 規定董事會為使監察委員會適當行使監督權，應依法務省令所定事項決定其內容。從而商法施行規則第 193 條規定董事會應決定之內容而構成內部監控體制，以確保查委員會之監督。

括妥當性之監督；蓋內部監控制度架構中包括「確保執行員執行業務效率之**体制**」故也。事實上監查委員亦為董事會構成員而參與訂定公司經營之基本方針等，故更能依此基本方針有效的考核業務執行之績效與適當性，所以修法之初雖有主張以監察人制度替代監查委員會，以避免大幅制度之變革，但由於監察人之權限僅限於違法性監督，而對於公司內部監控制度無法置喙⁶⁵，如此將使以監查委員會之績效考核為前提之提名委員會及報酬委員會無法運作，致其設置完全失去意義⁶⁶。

(3) **監查委員非獨任制**—監查委員會基本上乃經由內部監控**体制**實施組織性監查，各個監查委員無獨立調查權；對於公司或子公司業務之調查須由監查委員會指定之，而受指定監查委員行使調查權應遵守委員會之指示。當然情事急迫之情形，例如對於業務執行之違法行為，各個監查委員仍保有違法行為停止請求權及向董事會報告權限（商特法第 21 條之 10 第 4 項、5 項）。

二、與美國制度上之差異

(一) 規制之方式

相對於美國之公司經營機構較少強制性法規存在，上市規則或法律協會等自主性團體僅提供組織架構模型而已，由公司自己決定之。日本雖仿美國之委員會設置制度，但卻有比較詳細的強制性法規存在，此乃相對應於傳統監督兩立經營機構之規定，使

⁶⁵ 除非內部監控制度已至相當不備，監察人可以董事違反善管注意義務追究責任。參照 前田雅弘「經營機構の改革」商事法務 N0.1671 頁 31。

⁶⁶ 同前揭（注 54）森本滋 頁 16-18。

二者並立故也。他方面公司法制之自由化為時代趨勢，但證券交易所或其他自主性團體之目前改革遲緩而受指摘，職是為因應自由化趨勢，日本於法律中使規定複數經營機構類型而由公司自由選擇之⁶⁷。

(二) 外部董事之獨立性

委員會設置公司以三委員會之存在強化董事會監督機能，其運作中心在於外部董事機能之發揮，而外部董事機能之發揮更基於其獨立性存在與否。蓋外部董事若無法獨立於業務執行者，以致董事會監督機能無法發揮，且現實上又無其他監察人監督機制存在，此將使業務執行者形成極端獨裁之虞，則日本之公司經營機構改採委員會型態反而不利於公司治理之實現。因此委員會設置公司之外部董事存在與獨立性強調之重要性，乃不待言之。不過，日本對於外部董事之資格僅排除現在或過去曾任公司或子公司之執行業務董事、執行員或其他業務執行者、使用人等而已，但對於足以妨礙獨立性之事業上關係例如業務往來公司之董事、大股東等，或近親關係例如公司董事之配偶、子女等人員，並未如美國般一並予以排除，而受嚴厲批評⁶⁸。

(三) 三委員會之強制

1. 美國之董事會成員 3 分之 2 以上為外部董事，且具有實質獨立性

⁶⁷ 同前揭（注 2）北村 頁 16

⁶⁸ 紐約證券交易所對於外部董事之資格條件：(1) 過去 3 年董事或其近親非該公司（包括母公司、子公司等）之使用人或執行員；(2) 與公司具有事業關係機關（包括交易往來、法律顧問、會計或銀行業務）之合夥人、大股東或董監事等人員，除非經董事會判斷認為該關係存在不足妨礙職權行使之獨立性者（The NYSE Listed Company Manual 303.01）。參照同前揭（注 2）北村 頁 11；家近正直「監査委員會と監査役」河合伸一判事退官古稀紀念 會社法、金融取引法の理論と實務（商事法務） 頁 48。

董事超過半數之實務，董事會本身較能適切行使監督權，從而委員會之設置與否、種類與權限，似無須法律強制規定之必要，僅依自主性規制或公司章程為之而已⁶⁹。而日本之現實上，不可否認董事過半數將兼任執行員之虞，故董事會難以有效監督執行員之業務執行，從而強制設置監查、提名、報酬等三委員會，三委員會須由過半數之外部董事組成，而以其獨立性加上配套運作，以補董事會監督之不足。

2. 監查委員會監督範圍除違法性監督外，還包括妥當性、效率性之監督，具體的考核執行員執行公司業務是否符合經營基本方針或達成中長期計劃之績效、內部監控之效果等而向董事會報告。提名委員會審核兼任執行員董事之業績，決定是否續任而向股東會提出候選人議案；為配合執行員之績效考核，董事任期縮短為一年，從而董事長亦可能因業績部不好而被解任，如此業績壓力有益於經營效率之提昇；此外提名委員會之提名亦可以避免經營者自己選任監督人之弊端而使董事會喪失監督機能。至於報酬委員會依據所訂定之報酬決定原則因執行員之業績情形而賦予報酬。由以上所述可知提名委員會或報酬委員會適切決定之作成必須基於對業績之合理評價，而業績之合理評價則有賴於監查委員會適切監督之實施；另一方面監查委員會適切監督之實施又有賴於提名委員會機能之發揮。職是以故，三者之配套運作，才能確保董事會發揮監督之效並提高經營之效⁷⁰。

3. 三委員會權限大，例如美國對於執行員經營效率之監督，由外部董事佔多數之董事會為之；日本則委之於監查委員會，如此對於監查範圍之擴大，乃在於對監查委員會本身獨立性之肯定⁷¹。此外，日本之提名委員會之董事提名權，董事會無法變更之；報酬

⁶⁹ 田邊光政「アメリカにおける企業の變革（上）」金融法務事情第 1675 號 頁 11；同前掲（注 60）森本滋 頁 22。

⁷⁰ 同前掲（注 54）森本滋 頁 13。

⁷¹ 武井一浩「委員會等設置會社の實務的觀點の検討（下）」月刊監査役第 460 號 頁 9

委員會之報酬決定為最終決定權，股東會無法置喙。

三、我國法制之反省

(一) 經營與監督分離

1. 董事會權能之限縮

日本雖採美國制經營機構類型，廢除監察人制度而使公司經營與監督集權於董事會。董事會形成自己經營自己監督情形，其效果之不彰乃無庸置言。因此日本創設執行員制度，董事會除保留重要事項之決定權外，公司經營事項則委任執行員為之，董事會機能轉化以監督為主，董事不能決定與執行公司業務而使經營與監督分離。我國之證交法草案引進獨立董事制度，並研議公開發行公司設置審計委員會時不得設置監察人⁷²，此乃為避免由獨立董事所組成之審計委員會與監察人機能重疊⁷³，故以審計委員會取代監察人；換言之形成與日本、美國相同之董事會監督體制。然而草案中對於董事會作為公司經營機構之機能未為質的變更，董事會仍然為公司之業務執行機關；雖言審計委員會為獨立董事組成，但獨立董事仍為董事會之一員亦參與公司之業務決定，故仍不能免於經營監督集於一身之弊。因此，若以審計委員

以下；參照同前揭（注 54）森本滋 頁 16。

⁷² 「配合公司治理研修證券交易法」座談會之證交法草案中之乙案，獨立董事組成審計委員會時不得設置監察人。

⁷³ 同前揭（注 51）曾宛如 頁 72。

會取代監察人制度，則董事會應仿日本之規定宜將經營權能移出，使經營與監督一定程度之分離，否則其監督機能恐更不及於監察人制度之虞。

2. 經理人設置之強制

我國公司法規定，股份公司得設置經理人，由董事會選出並依公司章程或契約之授權，為公司管理事務及簽名（公第 29 條、31 條）；換言之經理人為公司之業務執行者，相當於日本之執行員。但他方面現在我國董事會亦為公司業務執行機關，職是對於公司業務執行將形成董事長（或執行董事）與總經理權能發生競合情形⁷⁴。因此如前所述以審計委員會取代監察人時，無寧須修法限縮董事會之權能，使董事不得執行公司業務；同時強制經理人之設置，使經理人完全成為公司業務執行機關；蓋經營與監督之分離，才有利於監督實效之發揮。

3. 董事長與總經理不宜兼任

於現行法之規定由於董事與經理人同是公司業務執行者，故二者互為兼任，於理論上並無不可。但若董事會之機能已轉質以監督為主時，基於經營與監督之分離，二者之兼任並非適宜。雖然日本以三委員會之設置與配套運作認為足以救濟兼任之弊，且配合現實上董事長多執行業務情形，故未禁止董事兼任執行員⁷⁵。不過於企業實施公司治理之實務上，區隔董事長與執行長（即總經理）似已成為一世界趨勢⁷⁶。

⁷⁴ 董事長與總經理皆有代表公司權限，如何清楚劃分董事長與總經理之職責，在目前公司法架構下似乎不切實際；參照同前揭（注 51）曾宛如 頁 68。因此交易所與櫃買中心所制定上市上櫃公司公司治理實務法則第 24 條規定，上市上櫃公司董事長與總經理之職責應明確劃分。

⁷⁵ 前田庸「會社法等の一部を改正する法律案要綱の解説（III）」商事法務 1623 號 頁 28；但亦受到批評 參照同前揭（注 59）酒卷俊雄等 頁 144。

⁷⁶ 迪士尼或世界通訊等大企業皆將二者兼任情形分離，參照經濟日報 3 月 15 日報導「執行長與董事長職務世界通訊決區隔」；經濟日報 3 月 13 日第 10 版 Mckinsey & Company「邁

(二) 三委員會設置之必要

證交法草案中以董事會設置審計委員會（即監查委員會）取代監察人制度，從而公司業務執行之違法性及妥當性監督完全由董事會任之。而日本異於美國制度強制三委員會之設置，乃值吾等留意。

- 1.其中尤其提名委員會之設置於我國法制上乃不可或缺。蓋若我國之董事會仍為公司業務執行機關或董事兼執行業務時則形成自己監督，而為確保監督機能發揮，審計委員會之獨立性存在更形重要。雖然審計委員會由獨立董事組成，形式上符合資格但候選人之提名若受制於董事會或董事長，換言之由受監督人選擇監督人，當然以對其有利之人選優先，獨立董事「實質」獨立性之存在與否非無疑問，所以日本之強調提名委員會設置必要，尤值深思。提名委員會亦須由多數獨立董事組成，雖為董事會內部委員會但須有其獨立權限，選舉適當人選而直接向股東會提名，無須經董事會同意，蓋我國董事會情形與日本相似董事長之專擅多所可見，為避免董事人事權仍掌握於董事長手中，董事候選人完全由提名委員會決定為宜。
- 2.審計委員會之監督，不僅取代監察人之違法性監督且應包括妥當性（或效率性）監督；蓋審計委員完全由獨立董事構成，如前述其獨立性優於董事會本身故也。
- 3.審計委員會完全由獨立董事構成，獨立董事多兼有他職，時間上及對公司業務熟悉程度之限制，事實上無法對各個業務執行具體的實施監督，故其監督乃須依賴公司內部控制制度之建立⁷⁷；

向企業治理新時代」專題報告。

⁷⁷ 中田直茂「ディスクロージャの正確性の確保とコーポレート ガバナンス（中）」商事法務第 1620 號 頁 13。

從而內控制度健全與否，將直接影響公司監督機能之發揮，尤須切記。此外審計委員會職責重大，包括違法性與效率性監督，因此其構成董事應納入各方人材，包括律師、會計師、商務專業業者等才是。

4. 既然審計委員可以適切的實施效率性監督，則報酬委員會依其考核之業績決定董事與經理人等業務執行者之報酬，此有益於公司經營效率之提昇，故報酬委員會設置之必要，乃值參考。

伍、結論

由以上考察與分析，歸納下述幾點，以為我國之經營機構改革方向之參考：

(一) 日本為達成公司治理目標而進行經營機構之改革，不僅強化傳統監察人制度至極限，同時引進美國之董事會監督體制，使二者並立。不過後者之監督體制，乃以獨立董事存在與其具有「實質」獨立性為體制之核心，職是我國對於「實質」獨立董事人材之取得尚處堪憂之階，似不宜冒進以廢除監察人制度，否則將有陷全盤皆輸之虞。他方監察人之監督為企業所熟悉的固有制度，因此參考日本如何加強監查人制度，以發揮監督機能，才是最少成本之當務之急⁷⁸。至於是否使企業自由選擇，此於企業法制自由化趨勢下，似無強烈反對之理；不過余見認為其前提仍須仿日本般具有相當配套之法律措施存在。

(二) 監督機能之發揮，乃以監督獨立性之確保為前提，而其方式須使監督與執行區分，換言之監督機關不能受制於業務執行機關。因此我國之企業實態與日本相似，董事會多由董事

⁷⁸ 採相同見解，參照同前揭（注 51）曾宛如 頁 74。

長專擅，從而監查人之監督體制除應有多數獨立監察人外，監察人之提名更不能再由董事會決定；至於董事會之監督體制下，審計委員會固須由多數獨立董事構成外，其配套運作仍須強制提名委員會設置之必要。

- (三) 為加強監察人制度，除(二)獨立性之確保外，日本法制上包括常駐監察人及監察人會之設置、監察人出席董事會義務、董事會召集權限等規定皆有益於公司業務執行資訊之取得，以提高監督效率，乃值得吾等參考與修法餘地。
- (四) 常務董事會職權範圍之限縮，以避免少數董事利用常務董事會專擅公司業務之決定而取代董事會機能。
- (五) 證交法修正草案研議以審計委員會取代監察人制度，而審計委員會僅為董事會之內部組織，其監查方法異於監察人，乃透過內控制度實施組織性監督，從而內控制度之健全與否，為審計委員會之監督機能發揮之前提。因此，若採美國之董事會監督體制，公司必須建構完整內控制度，其重要性乃毋庸置疑。

然而，基於經營效率之提高與監督機能之加強而實施經營機構之改革，以達成保護股東及債權人之公司治理目的，此於我國之法制上尚須多所改革與調整之餘地，已如前述。不過經營機構之制度上改革固為重要，但經營者本身善管義務內涵之明確化更須重視，才能使公司治理之實施落實。

最近順大裕公司掏空案之台中地院判決，以公開說明書及財報之不實記載，認為核心負責人與公司應負連帶賠償責任，但其他董監事則因被「架空」，事實上均無法行使董監事職務等之理由，而無須負責⁷⁹。相對於日本之見解：個人生病、居住遠地、

⁷⁹ 經濟日報社論「發揮股東的監督力量」93年3月17日第2版；蔡朝安「董事應盡的注意

專業知識欠缺等特定事實事及對執行業務董事不具有影響力而無法阻止違法行為之理由，不可以為免責。此一判決之謬誤，乃不待言之，若董監事之監視義務可因架空而免責，則公司治理探討之必要性，似不復存在。

**Corporate Governance and reform of Management Organization
— Examination and Future Direction of ROC System in View
of Reform in Japan**

Lie-Hyang Lin *

Abstract

The fundamental goal of corporate governance is to achieve a balanced organizational structure so that the supervision mechanism can be operated effectively, and therefore the interest of shareholders and creditors can be protected. The type of management organizational structure can be categorized as German, US, and Japanese styles. The management organizational structure of ROC is similar to that of Japan. In such a structure, shareholders elect directors as well as supervisors and directors via board meeting decide how the business is executed. The chairman of directors executes the decision made by the board. The supervisors are responsible for the monitoring the execution of the decision. In Japan the board of directors also holds responsibility for supervision, so that dual supervision mechanism by both the board and supervisors exists. To reinforce the supervision mechanism, the system of full-time supervisor, independent supervisor, and board of supervisors was introduced. Recently, under the issue of corporate governance, in 2001 the commercial laws were revised, independent directors system was introduced, and key asset committee was established so as to raise the operational efficiency and in the meantime to excise the power and independency of supervisor to the limit. In addition, in 2002 US system was introduced. The traditional supervisor system was abandoned and the main mechanism of the board is shifted to supervision. Therefore it is surprising to realize that the company management structure in Japan legal system was formed of traditional supervisor system in contrast with US system.

The objective of this study is to examine how the management structure in Japan was reformed in order to enhance the operational efficiency and supervisory mechanism. Among them, the subject of the

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

traditional supervisor system, which is similar to the management structure in ROC, is particularly worth being consulted. In addition, examination on changes made in Japan system, when Japan adopted US system, in order to meet the social environment such as obligation for establishment of committees for audit, nomination, and reward and requirement for the practices of relevant measures, is beneficial to the possible future adoption of US system by ROC. This study is aimed at examining the content and viewpoints made with the reform of Japan system. They can serve as a guideline in future reform in ROC company management organization for achieving the goal of corporate governance.

Keywords: Corporate Governance, Management Organization, Board of Directors, Supervisor, Independent Director, Independent Supervisor, key Asset Committee, Audit Committee, Nomination Committee, Reward Committee

文化憲法

陳淑芳*

摘 要

德國一九一九年所制定之威瑪憲法，是世界各國成文憲法中，第一部除了規定人民基本權利及國家基本組織外，尚依人民生活之各種領域，規定國家任務與施政方針的憲法。我國憲法仿效威瑪憲法的立法例，也在人民基本權利與義務（第二章）及國家基本組織（第三章至第十二章）規定之外，訂有基本國策一章（第十三章）。在該章的第五節，並規定「教育文化」的發展與促進為國家之任務，國家須負起照顧人民精神生活之義務。而若以人民之文化生活領域來觀察現行憲法對此一領域之規範，可以整理出：憲法前言、第十一條之文化基本權利、第一百五十八條所訂之文化的目標、第一百六十二條至第一百六十七條、第一百六十九條與憲法增修條文第十條之國家的文化任務及第一百零八條第一項第二十款之文化事務國家組織權限的劃分等。這些條文可構成一部「文化憲法」，而為本文所欲論述之對象。

關鍵字：文化、文化國家、文化憲法、文化基本權利、藝術自由、
國家保護與獎助文化之義務

* 淡江大學公共行政學系暨公共政策研究所專任助理教授

壹、前言

德國一九一九年所制定之威瑪憲法，是世界各國成文憲法中，第一部除了規定人民基本權利及國家基本組織外，尚依人民生活之各種領域，規定國家任務與施政方針的憲法。我國憲法仿效威瑪憲法的立法例，也在人民基本權利與義務（第二章）及國家基本組織（第三章至第十二章）規定之外，訂有基本國策一章（第十三章）。在該章的第五節，並規定「教育文化」的發展與促進為國家之任務，國家須負起照顧人民精神生活之義務。

觀為中華民國憲法草案的五五憲草，雖列有「教育」一章（第七章），但並未同列文化的關照為國家之任務，僅在該草案第一百三十六條提及「國立大學及國立專科學校之設立應注重地區之需要以維持各地區人民享受高等教育之機會均等而促進全國文化之平衡發展」（民國三十二年成立之國民參政會憲政實施協進會對五五憲法草案之意見中，建議將「而促進全國文化之平衡發展」之「而」字易為「並」字）¹，第一百三十七條亦僅提及教育經費在國家預算之最低額度。在民國二十九年之國民參政會憲政期成會憲法草案中，教育一章完全被刪除，直至民國三十五年政治協商會議之政協會議對五五憲草修正案草案時，方加入有關文化的條款，放在基本國策一章（第十三章）中，但並未特設章節與賦予標題。其中第一百四十三條規定：「文化教育，應以發展國民之民族精神，民主精神，與科學智能為基本原則。」第一百四十四條：「國家應普及並提高一般人民之文化水準，實行教育機會均等，保障學術與思想之自由，致力科學與藝術之發展。」第一百四十五條：「教育科學藝術文化工作者之生活，及其工作條件，國家應保護之。」²後來制憲國民大會將「教育文化」訂為專節並

¹ 參荊知仁著，中國立憲史，臺北市，民國73年，頁548-549, 573。

² 參荊知仁著，前揭書（註1），頁592。

以之為標題，為現行憲法第十三章第五節之規定。

由此當初列「教育」，後來改列「教育文化」為憲法專章專節之制憲史可以窺知，現行憲法所謂之「文化」並非即指教育而言，其可能是指包括教育在內之所有涉及文化之領域，也可能是指除了教育以外之其他文化領域；可能認為教育是包含在文化之內的一個領域，也可能認為文化與教育是兩個不同的領域。無論如何，我國制憲者特別重視人民文化生活領域之照顧，卻是可以肯定的。而德國威瑪憲法針對文化事務所作的規定有第一百四十二條：「人民有藝術、科學及其講學之自由。國家應保障與維護之。」第一百五十條：「國家應保護與維護藝術、歷史與自然之古蹟及自然景觀。」「防止德國藝術寶物流到國外是帝國的責任。」第一百五十八條：「精神的工作，創作者、發明者與藝術家的權利受到帝國的保護與照顧。」「德國之科學、藝術與技術創作成果應透過國與國之間的協定使其也在國外受到承認與保護。」我國之將文化納入憲法的規定，應該也是受德國威瑪憲法上開規定的影響³，是二十世紀初，認為國家存在之目的，除了維持公共安全與社會秩序外，尚有照顧人民生活（包括物質生活與精神生活）之此種思想的體現⁴。所以在我國文化之入憲，不僅具有國內憲法學上的意義，也具有世界憲法史學上的意義。它是一個時代憲政思想與對國家認知的產物。

若以人民之文化生活領域來觀察現行憲法對此一領域之規範，可以整理出：憲法前言、第十一條之文化基本權利、第一百五十八條所訂之文化的目標、第一百六十二條至第一百六十七條、第一百六十九條與憲法增修條文第十條之國家的文化任務及第一百零八條第一項第二十款之文化事務國家組織權限的劃分

³ 國內多數學者皆認為我國憲法有關基本國策的規定，是受德國威瑪憲法的影響。參林紀東著，中華民國憲法釋論，臺北市，民國八十二年三月改訂第五十六版，頁 361；陳新民著，中華民國憲法釋論，台北市，民國九十年一月修訂第四版，頁 805。

⁴ 參林紀東著，前揭書（註 3），頁 66-68, 382。

等。這些條文可構成一部「文化憲法」，而為本文所欲論述之對象。另本文所欲論述之文化憲法，其所涉及的，是不包括教育在內之以狹義的文化概念為基礎的憲法規範，先予敘明。至於文化概念的界定，將在第參章中作進一步的說明。

貳、文化與國家

一、文化與國家之關係

憲法是規定國家組織及人民（或社會）與國家之間關係的法規範。憲法規範的對象，即為國家。所以憲法若規定文化事務，其實它就是在規定文化與國家的關係。

關於文化與國家的關係，歐洲自從古希臘羅馬以來，即是法律思想與國家思想思索與討論的課題。在古希臘羅馬時，認為國家、宗教與文化是合而為一的，所以認為國家與文化相結合與交錯之「文化國家(Kulturstaat)」的思想早在古希臘羅馬時即已存在，其與希臘之提出民主的思想與羅馬之提出共和的概念一樣的久遠。其比在近代末期被提出之法治國家與社會國家的概念早已存在好幾個世紀⁵。

在十八世紀中葉以前的歐洲，藝術幾乎是為宮廷或宗教而服務的。當時藝術家受宮廷或教會的資助，他們的作品大多是在讚揚貴族或宗教，是否為著名的藝術家，端看其是否受到貴族或教會的賞識，在此階段，藝術與創作的自由受到極大的限制。而所

⁵ Vgl. W. Maihofer, Kulturelle Aufgaben des modernen Staates, in: E. Benda/W. Maihofer/H.-J. Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Berlin und New York 1994, § 25 Rdnr. 9.

以造成如此的結果，主因當時只有宮廷或教會有財力資助藝術創作，藝術家為了生計，只好替宮廷或教會工作。直到十八世紀中葉，市民階級出現後，此種現象才開始改觀。市民階級是除了貴族與教會外，另一群有財力資助藝術與創作者。藝術與創作只要受到中產階級的喜愛，一樣可以大放異彩，獲取優厚的報酬與回饋，從而藝術家可以為自己的理念自由的創作，不需要再依存於宮廷或教會⁶，而使文化有脫離國家的可能性。

美國獨立與法國大革命確立了文化應脫離國家的思想。以自由民主法治國為訴求的美國獨立運動與法國大革命提出個人權利之保障，認為只要沒有侵害他人的自由，皆屬私人之事務，國家沒有必要干涉。在此思想下，宗教首先脫離國家，繼之文化也從國家脫離出來。文化變成私人事務，並強調文化的自主性(Autonomie)，並認為國家干預文化事務，以具有強制力之法規來規範文化事務本身，即與強調自主性的文化概念不符⁷。在十九世紀初首次提出「文化國家」一詞與概念的德國學者 J. G. Fichte⁸ 即曾表示：「沒有人會被文化掉（被培育），而是每一個人文化（培育）自身。」⁹國家對於文化唯一可以做的，就是節制國家的每一種文化活動。而 Fichte 所提出之此一理論，美國確實在獨立之後即加以實踐，從而如由國家設立歌劇院、博物館、圖書館等營造物或由國家提供藝術的獎助的作法，對十九世紀初的美國而言，

⁶ D. Grimm, *Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen*, VVDStRL 42, Berlin und New York 1984, S. 46 ff. (47 ff.).

⁷ Vgl. W. Maihofer, a.a.O (Fn. 5), § 25 Rdnr. 10 u. 30.

⁸ 在許多的文獻都認為 J. G. Fichte 是第一位將國家與文化聯結而提出「文化國家」一詞者，並見諸於 J. G. Fichte, *Die Grundzüge des gegenwärtigen Zeitalters*, 1806, in: *Sämtliche Werke* (Hrsg. I. H. Fichte), Bd. VII, 1846, S. 189, 200 f. 關於此，vgl. D. Grimm, a.a.O. (Fn. 6), S. 46 ff. (47); O. Jung, *Zum Kulturstaatsbegriff: Johann Gottlieb Fichte – Verfassung des Freistaates Bayer – Godesberger Grundsatzprogramm der SPD*, Meisenheim am Glan 1976, S. 10.

⁹ J.G. Fichte, *Beitrag zur Berichtigung der Urteile des Publikums über die französische Revolution 1793*, in: *Sämtliche Werke* (Hrsg. I. H. Fichte), Bd. VI, S. 80. 援引自 D. Grimm, a.a.O. (Fn. 6), S. 46 ff. (53).

是完全無法想像的¹⁰。

歐洲在法國大革命後，雖然有文化應脫離國家之理論的提出，但在實際上，文化卻未曾完全脫離國家過¹¹。二十世紀初所以再興起國家應負起維護文化任務之思想，主要受到幾個背景因素的影響：(一)文化變成私人事務後，文化遺產可任由私人自由買賣與自由處置。但此種任由私人自由買賣與處置文化遺產的結果，卻造成國家或人類共有文化遺產的流失與破壞。為挽救文化遺產，只能透過國家來加以保護，而需要國家公權力的介入；(二)藝術也像商品一樣由消費市場決定其命運時，對藝術創作者而言，是另外一種不自主的開始。文化也可能受到來自私人或社會力量的侵害。為維護文化的自主性，免於文化的發展受到私人或社會力量的左右與侵害，國家有介入文化事務的必要。即文化之自主性除了指免於國家侵害的自主性外，也應包括透過國家協助而獲得確保之自主性¹²；(三)進入二十世紀後，法律思想與國家思想認為國家的任務，除了維持公共安全與社會秩序外，尚有照顧人民生活之義務。而此之人民的生活，除了物質生活之外，也應包括精神生活。前者為國家為社會國家的思想，而後者為國家為文化國家的思想。

二十世紀所提出之文化國家的思想，與社會國家思想的提出一般，也面臨文化國家與法治國家如何調和的問題。即如何一方面確保文化的自主性，符合法治國家的要求，一方面又由國家來獎助文化，符合文化國家的要求。而根據德國學者 D. Grimm 的歸納，自古到今國家與文化的關係可以歸納為四類：(一)國家與文化分立，此例如早先的美國，而可稱之為二元模式；(二)國家為了國家文化目的以外之其他利益關照文化，此例如啟蒙之專制主

¹⁰ Vgl. D. Grimm, a.a.O. (Fn. 6), S. 46 ff. (53).

¹¹ Vgl. D. Grimm, a.a.O. (Fn. 6), S. 46 ff. (53 ff.).

¹² E. R. Huber, Zur Problematik des Kulturstaats, in: P. Häberle (Hrsg.), Kulturstaatlichkeit und Kulturverfassungsrecht, Darmstadt 1982, S. 122 ff. (127 ff.).

義或則自由主義，而可稱之為功利主義模式；(三) 國家為了文化本身的目的關照文化，此例如普魯士的改革時期，而可稱之文化國家模式；(四) 國家依照政治定律操縱文化，此例如納粹主義，而可稱之為指揮模式¹³。今天對於文化國家的了解，也應該建立在國家為文化服務的此一觀點（即上述第三種模式）之上。

我國之將文化入憲，是受自古希臘羅馬以來，西方對於文化與國家關係思想的影響，所以在解釋我國現行憲法有關文化憲法部分之規定時，不能不了解西方之此段有關「文化與國家」及「文化國家」思想的淵源。

二、文化國家作為國家目的規定(Staatszielbestimmung)

我國憲法在第一條揭示我國為一民主共和國，在此之外，憲法雖然沒有明文規定我國亦為法治國家、社會國家與文化國家，但由憲法整體的規範體系可以得知，我國亦為一法治國家（憲法第二章基本權利之保障、國家組織建立在權力分立與制衡的原則之上、憲法第八十條司法獨立、憲法第一百七十一條與第一百七十二條之憲法的最高性）、社會國家（憲法第十三章第三節之國民經濟與第四節之社會安全）與文化國家（憲法第十三章第五節之教育文化）。文化國家與民主共和國、法治國家、社會國家同為我國憲法之國家目的規定¹⁴，揭示國家立國的基本原則，國家存在之目的與國家努力的方向。其和前述之其他國家目的規定同樣重要與具有相同的意義。

憲法之所以規定我國為文化國家，是有鑒於自工業革命以來，人類愈來愈只注重物質生活與物質的追求，而忽略了對人類

¹³ Vgl. D. Grimm, a.a.O. (Fn. 6), S. 46 ff. (58).

¹⁴ 文化國家作為國家目的規定，觀諸各國憲法，有明文揭示者，此例如德國巴伐利亞邦的憲法第三條：「巴伐利亞是一個法治國家、文化國家與社會國家。其應為公共福利而服務。」有未明文揭示而由憲法的某些規定可以導出者，此例如我國憲法。

的生存與發展同樣重要的精神生活與精神追求¹⁵。憲法在此明白表示，精神層次的保障與照顧是人類—社會生存不可捨棄的前提要件，其與維護法律及秩序或社會福利一樣，都是國家應該著力之重要的領域¹⁶。從而憲法在前言中規定制定本憲法的目的，是為了「增進人民福利」，此之增進人民福利在解釋上應當不限於改善人民的物質條件與環境，也應包括提昇人民的精神生活與文化水準。此外文化同時是憲政國家存在在精神上的前提要件，有如領土與國民是憲政國家存在在物質上的前提要件，文化結合公平正義、道德倫理與自由等價值建立憲政國家、使憲政國家取得正當性與維繫憲政國家的存在。因此由國家來保護、照顧與形成文化，是為維繫國家存在必要的作法，其對於國家存在之維繫具有深遠的意義¹⁷。因為一個國家國民的文化水準如何，決定將把國家帶向怎樣的的方向去，所以憲法第一百五十八條規定：「教育文化，應發展國民之民族精神，自治精神，國民道德，健全體格與科學及生活智能。」（此條為國家形成文化的規定）國家應培育德智體群併具，有自治精神與能力的國民，以奠定民主的基石¹⁸。從而文化入憲，實有責成國家應照顧人民精神生活，維繫人類—社會的生存及發展與維繫國家之存在等多重的意義在。

關於憲法基本國策部分規定的效力如何，在此即為文化國家之國家目的規定的效力，一般認為其只是一種方針條款或憲法委託的規定。其只是指出國家應該努力的方向，或責成國家完成憲

¹⁵ 參林紀東著，前揭書（註3），頁66, 362。

¹⁶ Vgl. T. Oppermann, Ergänzung des Grundgesetzes um eine Kultur(Staats)Klausel?, FS f. O. Bachof, München 1984, S. 3ff (15); A. Dittmann, Kulturverfassungs- und Kulturverwaltungsrecht, in: Der Görres-Gesellschaft (Hrsg.), Staatslexikon, 7. Aufl., 3. Bd., Freiburg, Basel und Wien 1987, Sp. 773ff (779).

¹⁷ Vgl. H.-U. Evers, Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen, NJW 1983, S. 2161 ff. (2166 f.).

¹⁸ 管歐曾對憲法第一百五十八條作了極佳的詮釋：「... 而教育文化之發展，自足以加強國民之自治精神與能力，以使民權普遍，而實現全民政治之目的，憲政制度之弘揚，亦必須以教育文化之發展為其基礎，故憲法有關教育文化之規定，實以實現民權主義為其基本觀念。」見管歐著，中華民國憲法論，再修訂三版，臺北市，民國七十五年六月，頁311。

法所託付的任務，這些規定的具體實現，仍有待立法與預算的編列。其既不產生國家應立即作為之義務，也無法由此直接導出個人在訴訟上可據以主張的公權利¹⁹。惟基本國策的規定仍是憲法的規定，其仍應具有規範的效力。所以在此應認為，當國家有文化政策時，應符合憲法之規定，否則即屬違憲，從而國家之文化政策如果違反憲法第一百五十八條（例如教導國民應絕對的服從）、憲法增修條文第十條第十一項（例如抑制某種文化）時，應認為違憲。在憲法所指示的目標尚未達成之前，國家仍應竭盡所能地去達成。這些規定雖然不是可以強制執行之強制性的規定，但是卻是具有規範效力之強行性的規定。此外這些規定不但拘束中央，也拘束地方，地方在施政或頒布自治規章時，亦應遵守文化國家之國家目的規定²⁰。

鑒於國家目的規定不限於文化國家一項，尚包括上述之自由民主法治國家，從而對於文化國家的了解，也應結合其他國家目的規定一起看待。因此在我國憲法架構下之文化國家，應指自由民主文化法治國，有如在我國憲法架構下之社會國家，是指自由民主社會法治國。即國家在文化國家的要求之下，雖然可以介入人民（社會）之文化事務，但必須建立在自由民主法治國家的基礎之上，或在自由民主法治國家的基礎之上，去實現文化國家的理想。因文化具有自由發展、多樣與開放等特性，人為刻意的塑造，反而會阻礙文化的發展，所以在談國家保障與照顧文化時，一定須同時確立文化自主性的原則與文化基本權利的保障。文化憲法的內容，除以文化國家之國家目的規定為基本原則，要求國家保護與獎助文化外（見第五章），也應包括為防禦權與參與分配權的文化基本權利（見第四章），建立在權力分立基礎之上的文化

¹⁹ 參林紀東著，前揭書（註3），頁357, 358-359；陳新民著，前揭書（註3），頁841-844；李惠宗著，憲法要義，第二版，臺北市，民國八十七年，頁464；B. Wiegand, Die neuen Bundesländer als Kulturstaaten, LKV 1995, S. 55 ff. (56).

²⁰ 參林紀東著，前揭書（註3），頁359-361, 383, 385。

組織權（見第陸章）²¹。只談文化國家而不談自由民主法治國家對此一領域之意義，並無法看見文化國家的全貌，甚至會導致扭曲文化國家意義的結果，造成文化極權國家。基於此一前提，對於憲法第一百六十二條全國公私立之文化機構，依法律受國家之監督的規定，應作不同於國家對全國公私立之教育機構監督的解釋，且應採限縮的解釋，盡量放寬國家對於文化機構的管制。國家在行使監督權時，應注意到文化的自主性、自由性、開放性與文化基本權利的保障²²。

關於在文化法治國下，國家與文化的關係為何，文化國家此一概念的意義為何，闡述得最貼切的，應屬德國學者 E. R. Huber。其認為「文化國家」此一概念有五種意義：（一）文化之獨立於國家性－文化首先需確立的是文化的自主性。沒有任何一種制度或組織得操縱文化，文化國家並不是指國家得操縱或指導文化，只有當一個國家有反對操縱文化的想法時，才配稱得上是一個文化國家；（二）國家之為文化服務－文化之獨立於國家性並不是說國家完全不能介入文化事務，其只是為了使文化自己自由地去發展，但文化也可能受到來自私人與社會力量的侵害，而需要國家的保護。從而文化國家是指尊重文化的自主性，並作文化的保姆，為文化服務；獎助文化的發展，並保護文化免於受到私人與社會力量侵害的國家；（三）國家之形成文化的權力－在文化的內在定律的基礎上與範圍內，國家仍有權，甚至有義務去形成文化。國家仍然可以有其文化政策。且當國家在判斷何者是文化，何者非文化，而決定是否給於補助與獎勵時，國家實已在形成與誘導文化。另國家由人民所組成，人民（國家）當然需要決定，將把國家帶往怎樣的方向去，即國家的國家性應由人民（國家）決定，

²¹ Vgl. P. Häberle, Vom Kulturstaat zum Kulturverfassungsrecht, in: P. Häberle (Hrsg.), Kulturstaatlichkeit und Kulturverfassungsrecht, Darmstadt 1982, S. 1 ff.(34 ff.); D. Grimm, a.a.O. (Fn.6), S. 46 ff. (58 f., 66 f., 81); W. Maihofer, a.a.O (Fn. 5), § 25 Rdnr. 4 ff., 27, 80, 107.

²² 參陳新民著，前揭書（註3），頁824-825。

於決定後，透過教育文化，即透過國家之形成文化權力的行使，影響其國民。由維繫國家之國家性的觀點，國家有義務行使其形成文化的權力；(四) 文化之塑造國家的力量—當國家在行使其文化高權，為文化服務時，實已將文化帶入國家的領域，開啟文化影響國家的管道。在國家為文化服務時，國家為僕人，文化為主人，最後國家與文化同一，文化支配國家。基於主人與僕人，統治者與被統治者互相影響的道理，在國家形成文化時，文化也在塑造國家，所以文化國家是國家與文化互相支配的國家。又如憲政國家、法治國家、社會國家，也都是文化思想影響之下的產物，且這些文化思想是在社會體內自主形成的。又如所有政治上重大的革命皆起因於文化思想顛覆性的轉變，文化是革命同時也是反革命的根源，是反抗運動同時也是復辟的根源；(五) 國家作為文化的產物—文化國家是以文化立國的國家，即其是以文化產物自我定位與自我實現，其政治存在的形式是受文化支配的國家。達到盡善盡美階段的文化國家不僅是為文化服務，不僅是在支配文化，不僅是文化的產物，而是它就是文化。此種意義的文化國家套句黑格爾在倫理學上的話，國家是「道德理念的呈現」。²³

三、文化作為國家施政與法律解釋之依據

憲法之文化國家的國家目的規定仍為具有法規範效力的憲法規範，從而憲法所創設之行政、立法、司法、考試與監察等五權及行使此五權之機關，在制定政策或解釋法律時，自應受此國家目的規定的拘束。即基於文化國家的要求，國家機關在制定政策與解釋法律時，應注意文化的要素，納入文化的觀點²⁴。機關考量文化之要素時，可以援引由憲法規定所歸納出之文化國家原則，也可以直接援引憲法之某一具體的規定。機關作成決策應考

²³ E. R. Huber, a.a.O. (Fn. 12), S. 122 ff. (125 ff.).

²⁴ Vgl. T. Oppermann, a.a.O. (Fn. 16), S. 3ff (16).

量文化因素者，例如對於精神創作所獲取之利益（如稿費），或消費者從事文化活動、購買藝術作品的消費，應予免稅或減稅；在訂定國定假日時，應包含民俗節日；國家考試不得使用方言出題。而臺灣地區與大陸地區人民關係條例第十七條第一項第二款規定，大陸地區人民基於文化之考量（如來台奔喪、文化交流），經主管機關認為確有必要者，得申請在臺灣地區居留，也是一個例證。機關在解釋法律應納入文化之觀點者，例如對於何謂公序良俗之解釋、是否已違反誠信原則之判斷或是否為猥褻出版品之認定等。司法院大法官在釋字第四〇七號解釋即曾運用此種法律解釋方法，而在解釋理由書中表示：「出版品是否有觸犯或煽動他人觸犯猥褻罪情節，因各國風俗習慣之不同，倫理觀念之差距而異其標準，……。猥褻出版品與藝術性、醫學性、教育性等出版品之區別，應就出版品整體之特性及其目的而為觀察，並依當時之社會一般觀念定之。」對於涉及文化判斷之不確定法律概念，法院應尊重專家之鑑定報告，若此類不確定法律概念之解釋，原處分之作成，原處分機關內部當初即委由專家學者所組成之委員會作成時，應承認行政機關此時對於不確定法律概念的解釋有判斷餘地，法院不得加以審查。

除了解釋法律應著重文化的觀點與要素外，也應從文化的觀點來解釋憲法與理解憲法，即德國學者 P. Häberle 所提出之「文化特殊性的憲法解釋」與「文化特殊性的憲法理解」²⁵。此例如文化是人類的精神活動與精神追求，是人類生存與發展不可或缺的要素，從而對於文化基本權利的保障，應不同於對於其他基本權利的保障，而應採絕對保障。另限制人權若是符合當時之文化背景，則可認為此時限制人權的目的即屬正當與符合比例原則。關於此，司法院大法官在釋字第四七六號解釋的解釋理由書中曾表示：「憲法第八條、第十五條固明定人民身體之自由與生存權應予

²⁵ 'kulturspezifische Verfassungsinterpretation' und 'kulturspezifisches Verfassungsverständnis'. Siehe P. Häberle, a.a.O. (Fn. 21), S. 1 ff. (27).

保障；惟國家刑罰權之實現，立法機關本於一定目的，對於特定事項而以特別刑法規定特別之罪刑，以別普通刑法於犯罪及刑罰為一般性規定者，倘該目的就歷史淵源、文化背景、社會現況予以觀察，尚無違於國民之期待，且與國民法的感情亦相契合，自難謂其非屬正當；而其為此所採取之手段，即對於人民基本權利為必要之限制，乃補偏救弊所需，亦理所當為者，即應認係符合憲法第二十三條之比例原則。」又例如憲法第一百零九條、第一百十條雖然沒有明文列舉地方文化事項屬於省縣得立法與執行之事項，但基於文化多元性的特徵與保障地方文化的觀點，應認為文化事務有些是屬於憲法第一百一十一條所指「有全省一致之性質者」，而應屬於省，「有一縣之性質者」，而應屬於縣者（現行地方制度法第十八條、第十九條已規定，直轄市、縣[市]教育文化及體育事項屬於直轄市、縣[市]之自治事項）。而文化特殊性的憲法解釋不僅適用於憲法所規定之基本權利的部分，也適用於國家組織的部分²⁶，當然更適用於基本國策的部分。而「文化憲法」概念的提出，也是文化特殊性之憲法解釋與憲法理解的體現。²⁷

從文化觀點解釋法律或憲法的要求，除了可由憲法所規定之文化國家原則導出外，也可以由傳統的法律或憲法解釋方法中的目的解釋法中得出。某一法律或憲法規範的產生，皆有其文化背景，皆根源於制定當時社會上一般的通念、價值觀與社會道德觀。當法律或憲法的解釋，依其文義並不明確，而有多種解釋可能性時，得依法規制定的意義與目的而為解釋。而此意義與目的的探求，需溯源到原先的文化背景因素。是當時的文化及社會道德價

²⁶ 關於是否須採文化特殊性的憲法解釋，肯定應採取後，究竟只有基本權利的部分應採取，或整部憲法皆應採取，德國學界有不同的看法。Vgl. M. Naucke, *Der Kulturbegriff in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*, Hamburg 2000, S. 132 ff.

²⁷ K. Stern 即曾認為，P. Häberle 所以詳細闡述文化憲法的內容，並不是為了一個在法上可以確定、具有規範性（特別是對於立法者）的文化憲法概念，而是為了「文化特殊性的憲法解釋」與「文化特殊性的憲法理解」之目的達成。Vgl. K. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. III, 1. Aufl., München 1988, S. 886.

值觀創設與合理化這些法規，從而也應依當時的文化及社會道德價值觀來解釋這些法規。此例如是制憲當時的文化及社會道德價值觀創設與合理化基本權利，從而也應依制憲當時的文化及社會道德價值觀來解釋基本權利²⁸。關於基本權利的內涵與保障，建立在自由個人主義思想之上的憲法，絕對不同於建立在連帶社會思想之上的憲法²⁹。基於此一觀點，同樣可以得出，文化特殊性之憲法解釋與憲法理解對整部憲法皆適用的結果³⁰。且 P. Häberle 更進一步主張，應將法學當作文化科學來理解，為掌握文化的概念，在此法學應與文化科學合作³¹。

文化與社會的道德價值觀也可能發生改變，從而在解釋法律或憲法時所憑藉的文化與社會的道德價值觀應是解釋當時，而非法規制定當時，後來已發生改變者。法規的意義可能隨著文化的變遷而發生改變，從而對法規的解釋，也應隨著文化的變遷適時地加以修正³²。關於此，大法官曾在前揭的釋字第四〇七號解釋中表示：「又有關風化之觀念，常隨社會發展、風俗變異而有所不同，主管機關所為釋示，自不能一成不變，應基於尊重憲法保障人民言論出版自由之本旨，兼顧善良風俗及青少年身心健康之維護，隨時檢討改進。」另外大法官在釋字第三六五號解釋理由書中也點出，文化可以合理化對於基本權利的限制，但是文化發生

²⁸ P. Häberle 即曾表示：「基本權利是人類文化的表現，其使文化變成可能。法律上之自由的保障具有文化關聯性。」「什麼是國民真的可以依其法律上之自由作的，他如何可以給予這些自由極個人化的意義，是由他所處的文化來回答。．．．；但是法律人必須認清他可貢獻的界線，而且，更重要的是，他必須承認自己被嵌入文化所蔓延的關聯性中。」 Siehe P. Häberle, a.a.O. (Fn. 21), S. 1 ff. (42, 43).

²⁹ Vgl. R. Zippelius, Die Bedeutung kulturspezifischer Leitideen für die Staats- und Rechtsgestaltung, Mainz und Stuttgart 1987, S. 25 f.

³⁰ P. Häberle 即曾主張：「對於整部憲法的解釋應有意識地從文化，也就是說例如文化史的尺度來進行。」 Siehe P. Häberle, a.a.O. (Fn. 21), S. 1 ff. (44).

³¹ Siehe P. Häberle, a.a.O. (Fn. 21), S. 1 ff. (27); ders., Verfassungslehre als Kulturwissenschaft, Berlin 1982, S. 73 ff. P. Häberle 在前文甚至認為所有的社會科學皆建立在文化基礎之上，所以應將社會科學改成文化科學。對此之批評，vgl. B. Pieroth, Kultur als juristisches Spiel ohne Grenzen, Der Staat 22 (1983), S. 394 ff. (404 f.).

³² Vgl. R. Zippelius, a.a.O. (Fn. 29), S. 26 f.

變遷後，原來對於同一項基本權利被認為是合理的限制，可能變成違憲；應依解釋法律當時的文化與社會的道德價值觀來檢視對於基本權利的限制是否合憲。在此其提到舊民法第一千零八十九條，父母對於未成年子女之權利的行使意思不一致時，由父行使之的規定，制定於憲法頒行前中華民國十九年，有其傳統文化習俗及當時社會環境之原因。但憲法制定後，憲法第七條規定人民無分男女在法律上一律平等，與後來修憲後，憲法增修條文第九條第五項（今規定在第十條第六項）規定國家應消除性別歧視。此等規定已改變了民國十九年時的社會道德價值觀（制憲者或修憲者的意思代表全民的意思，制憲者或修憲者的道德價值觀代表社會的道德價值觀），已發生文化的變遷（保障人權已變成我國文化的一部分），從而在民國十九年制定之該項規定，在憲法制定與修訂後，依憲法的價值體系與新的文化背景，已不再符合憲法的規定。

參、文化之概念

無論是談文化憲法或文化國家，或更具體地在解釋憲法增修條文第十條第十項之文化經費時，皆會觸及文化的概念。雖然文化並非法律概念³³，但卻是具有法律重要性的概念，而有專章加以探討的必要。

一、一般之文化概念

正如德國學者 J. Isensee 所言：「『文化』……他根本就不是透

³³ Vgl. J. Isensee, *Aussprache, Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen*, VVDStRL 42, Berlin und New York 1984, S. 133.

過加有意義之文字所創設出來的概念，而是一個含有許多異質性概念在內的字句。」³⁴所以在此也想從各種觀點來闡述文化的概念。

一般生活上所謂之文化是指「一個民族生活方式的全貌，範圍包括知識、信仰、藝術、道德、法律、風俗、語言、科技等等」³⁵。中國古書說苑·指武：「凡武之興，為不服也。文化不改，然後加誅。」或王融·三月三日曲水詩序：「設神理以景俗，敷文化以柔遠。」所稱之文化是文治教化之意³⁶。而若從其他學科來看文化的概念，亦有所不同。以文化人類學而言，最經典的就是 Tylor 的定義：文化是包含知識、信仰、藝術、道德、法律、禮儀與其他所有人之作為社會成員所取得之能力與習慣的綜合體³⁷。對於現代人類學而言，文化包含所有非由大自然所確立，特別是所有改變大自然之人類的活動³⁸。而文化社會學認為文化是由我們作為社會成員所思與所作之所有一切而形成的綜合體。文化被分成想法（思想）、規範（行為）與物質（事物），其與精神、意見及理想具有同一性³⁹。另文化史學認為文化是人類在歷史上之創作與影響的整體，並將文化區分為早先文化、高度文化等，並提出相對於社會之主流文化的次文化與反文化等等⁴⁰。

綜合所有對於文化概念的闡述，對於法律較重要的，即在法律上可以使用的與在法律上被使用的文化概念，有下列兩種：

（一）從個人與社會之關係所得出之文化的概念，即文化是

³⁴ Siehe J. Isensee, a.a.O. (Fn. 33), S. 133.

³⁵ 見梁實秋總編定，新編名揚百科大辭典，中冊，臺北市，民國 74 年 1 月初版，頁 2267。

³⁶ 大辭典，三民書局，中冊，臺北市，民國 74 年 8 月初版，頁 1955；周何主編，國語活用辭典，臺北市，民國 76 年 12 月再版，頁 855。

³⁷ Siehe E. B. Tylor, Die Kulturwissenschaft, in: René König und Axel Schmalfluss, Kulturanthropologie, Düsseldorf und Wien 1972, S. 51 ff. (51). 援引自 M. Naucke, a.a.O. (Fn. 26), S. 5.

³⁸ Vgl. D. Grimm, a.a.O. (Fn. 6), S. 46 ff. (59).

³⁹ Vgl. A. v. Martin, Artikel "Kultursoziologie", in: W. Bernsdorf, Wörterbuch der Soziologie, Stuttgart 1972, S. 482 ff. (482 f., 484). 援引自 M. Naucke, a.a.O. (Fn. 26), S. 6.

⁴⁰ Vgl. M. Naucke, a.a.O. (Fn. 26), S. 7.

在一個社會內典型之生活方式，價值觀與行為模式的整體⁴¹，其中包括風俗、習慣、語言、思維、待人處世方式及食衣住行各方面。此種超越個人之建立價值與傳遞價值的體系，即文化，確保了人類共同生活所必須具備的基本知識、會意與行為模式，並使個人之間的互相瞭解與有意義的社會行為成為可能。其社會上的作用在於複製團體的思想，在形式上也可以說個人的生活世界是被文化所制定出來的。在社會化的過程中此套文化模式將被個人所吸取，並一代一代地傳遞下去⁴²。

(二) 另一個較狹義的文化概念，即文化是某一（特別是與國家處於特別關係之）人類精神創作活動領域的上位概念與集合名詞。包括人類精神形成與傳遞的教育、精神追求與精神創作的科學（追求真）、宗教（追求善）及藝術（追求美）等領域⁴³。近世紀在大眾媒體發達後，有人認為精神傳播的媒體傳播也屬於文化的範疇。各國體育交流頻繁後，此種精神交流的活動也有人認為係屬文化的領域。甚至人類與大自然的關係，環境的保護、景觀的保護等，都被認為是文化的一部分。而文化與其他的體制相較（例如：經濟、政治）最大的特色即在於，文化總是與精神的，而非與物質的客體有關；文化總是涉及精神、非物質的世界⁴⁴。

文化一般具有下列三種特性：

(一) 自主性

文化之產生與發展具有自主性，一個社會內典型之生活方

⁴¹ Vgl. U. Steiner, *Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen*, VVDStRL 42, Berlin und New York 1984, S. 7 ff. (8).

⁴² Vgl. D. Grimm, a.a.O. (Fn. 6), S. 46 ff. (61); P. Häberle, a.a.O. (Fn. 21), S. 1 ff. (28 f.).

⁴³ Vgl. U. Steiner, a.a.O. (Fn. 41), S. 7 ff. (8 f., 42); T. Oppermann, *Kulturverwaltungsrecht*, Tübingen 1969, S. 8 f.

⁴⁴ Vgl. D. Grimm, a.a.O. (Fn. 6), S. 46 ff. (60); T. Oppermann, *Aussprache, Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen*, VVDStRL 42, Berlin und New York 1984, S. 102.

式，價值觀與行為模式通常是自主形成的，既無法加以塑造，亦無法加以毀滅。在歷史上不乏有欲改變一個社會的文化之士，無論是透過政治的手段或社會運動，但成功者，寥寥無幾。又以精神創作的藝術創作為例，其是外人無法干預或強迫的⁴⁵。所以文化是與自主性、自由緊緊相扣的概念⁴⁶。

（二）開放性

就文化的發展而言，其具有開放性。文化沒有一定的模式，一個社會內典型之生活方式，價值觀與行為模式雖然會一代一代地傳遞下去，但隨著社會的變遷，仍有變異的可能性。即從時間演進的觀點來看文化，其非一成不變的。另以藝術創作為例，沒有兩個藝術創作是一模一樣的，即使是藝術創作的形式，也不斷地推成出新（例如近年來興起的街頭藝術表演、以實物，如衣服、人的屍體創作藝術）。

（三）多元性

就文化所呈現的，具有多元性。Pufendorf 即曾對自然（物質）的世界與文化（精神）的世界作過比較，而認為前者受同樣的形式所決定，因其受一成不變的因果定律所支配，而可以說：「認得一個樣本者，已認得所有的」。相反地，後者的特徵在於其多樣性，因為其是源自於意向不同之意志的自由，而可以說：「有多少腦袋，就有多少感覺與企圖」⁴⁷。以世界如此多的種族而言，可能找不到兩個完全相同的文化，而藝術創作的世界，更是多采多姿。

二、憲法所規定之文化概念

⁴⁵ Vgl. E. G. Mahrenholz, Freiheit der Kunst, in: E. Benda/W. Maihofer/H.-J. Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Berlin und New York 1994, § 26 Rdnr. 14 ff.

⁴⁶ Vgl. W. Maihofer, a.a.O (Fn. 5), § 25 Rdnr. 19.

⁴⁷ Vgl. W. Maihofer, a.a.O (Fn. 5), § 25 Rdnr. 18.

憲法在使用文化一詞時，有時是指社會內典型之生活方式，價值觀與行為模式的整體而言，此例如：憲法第一百五十八條、第一百六十六條、第一百六十九條、憲法增修條文第十條第十一項、第十二項；有時是指教育、科學、宗教以外之涉及人民精神生活的領域，主要是藝術的領域，再加上社會內典型之生活方式，價值觀與行為模式的整體而言，此例如：憲法第一百六十二條、第一百六十三條、增修條文第十條第十項。由憲法多次將教育與文化並列（憲法第一百五十八條、第一百六十二條、第一百六十三條、第一百六十九條、憲法增修條文第十條第十項、第十二項），及憲法增修條文第十條第十項將科學與文化並列可以認為，對於憲法而言，文化的概念並不包括教育與科學在內。從而綜合憲法有關文化的規定，可以將憲法上的文化概念侷限在「藝術與文化（＝社會內典型之生活方式，價值觀與行為模式的整體）」此一概念上，即前節所述之（一）與（二）之藝術部分。

上述司法院大法官曾在釋字第三六五號、號第四〇七號、第四七六號解釋中以文化觀點解釋憲法，在該處的文化概念，也是指社會內典型之生活方式，價值觀與行為模式的整體而言。因為文化包括社會群體的價值觀，所以憲法所包含之人權保障、民主、法治國家、社會國家與文化國家的理念，也已成爲我國文化的一部分，爲我國文化的內涵。

三、法規所規定之文化概念

在憲法第十三章第五節教育文化一章的架構體系下，行政院下（內）設有教育部、國家科學委員會與文化建設委員會分別掌理教育、科學與文化事務；法務部全國法規資料庫也將法規分爲教育目、科學建設目與文化建設目⁴⁸。文化建設法規（就法律而

⁴⁸ <http://law.moj.gov.tw/f11.asp>。

言，有文化資產保存法、文化藝術獎助條例與藝術教育法）所涉及的，都是與藝術及文化（＝社會內典型之生活方式，價值觀與行為模式的整體）相關者。而行政院文化建設委員會實際規劃與執行的文化政策，也都限於與藝術及文化（＝社會內典型之生活方式，價值觀與行為模式的整體）相關者⁴⁹。因此可以認為，我國法規與實務運作上使用之文化概念，亦侷限在「藝術與文化（＝社會內典型之生活方式，價值觀與行為模式的整體）」上，其中並不包括教育、科學在內。

四、小結

在法學或其他學科上，文化的概念或許包含本章第一節（一）與（二）所述之內涵與範疇，但從憲法及具體化或補充憲法之法律命令的規定來看，我國實定法上使用之文化概念，實僅侷限在「藝術與文化（＝社會內典型之生活方式，價值觀與行為模式的整體）」上。此外在本文所提及之文化國家的概念與內涵，有些部分並不能適用到宗教或教育的領域。就宗教而言，憲法是採國家與宗教完全分離的立場，從而也無所謂國家保護與獎助宗教的義務。就教育而言，因為國家需透過教育將國家與公共事務的意識傳授給其國民與公民，其自主性自較文化來的薄弱，也須受到國家較多的監督。至於科學的領域其自主性及受國家保護與獎助的程度雖然與藝術相同，但因實定法將之排除在文化概念之外，所以本文之論述，也將之排除在外。從而本文所使用之文化概念，包括文化憲法、文化國家，也以「藝術與文化（＝社會內典型之生活方式，價值觀與行為模式的整體）」為限。

⁴⁹ 參行政院文化建設委員會所提出之「文化白皮書」，http://www.cca.gov.tw/intro/yellow_book/。

肆、文化基本權利

涉及文化之個人得擁有的基本權利，主要是藝術自由。然而如果國家迫害文化，禁止某種價值觀，也可能侵犯個人的信仰自由、良心自由（司法院大法官在釋字第四九〇號解釋理由書中曾表示：「內在信仰之自由，涉及思想、言論、信念及精神之層次，應受絕對之保障」）；為迫害文化而禁止某種語言的使用、或毀壞私人所有之古蹟、古物時，對個人而言，也構成言論自由、使用語言之自由或財產權之侵害。從而憲法雖未明文規定保障文化基本權利，但此等由文化所衍生出之個人基本權利，皆可在憲法所明文保障之基本權利或憲法第二十二條之其他自由權利中找到其受憲法保障的依據。

一、藝術自由

憲法並未明文保障藝術自由，惟此一基本權利亦得由憲法第十一條所保障之言論自由、著作自由、出版自由或憲法第二十二條所保障之其他自由權利中得出。所以，藝術自由受憲法保障，應無疑義。

在決定藝術自由之保障範圍時，最為困難的，就是對於藝術之定義。因為唯有是藝術創作與藝術活動，方受藝術自由之保障，而使法律不得逃避對此概念的澄清。我國司法院大法官尚未解釋過國家法律侵害藝術自由者，從而亦無法從我國實務之見解去闡明此一概念。而對於藝術之概念，德國聯邦憲法法院曾提出三種

觀點：(一) 實質之藝術概念：藝術活動的本質是藝術家，以特定形式之語言作為媒介，直接表達其印象、經驗、經歷的自由創作⁵⁰；(二) 形式之藝術概念：藝術作品的本質在於，它可以被歸類到某一種特定的作品類型（畫、雕刻、詩作、劇本、音樂等等）；(三) 開放的藝術概念：藝術表現可茲說明的特徵在於，因為其表達內容的多樣性，所以可能在進一步的解釋中，會不斷地從對其的描述中得出其他的意義來，以致於產生在實際操作上毫無止境、多階段的資訊探詢⁵¹。但最後法院也承認，根本無法對於藝術作概括的定義⁵²。基於文化藝術多元性、開放性的原則，應無法以一種定義或根據過去對於藝術的認識來判定眼前的作品是否為藝術創作。而對藝術無法下定義，實是藝術的本質所使然⁵³。

藝術與文化相同，皆非可以定義之法律概念。也許只能描述藝術的特徵（藝術的要素）包括：為精神的創作（創作性）、藝術家意念的表現、並以某種形式（但不限於傳統的形式）作為媒介所為意念之表現。從而在遇到具體個案，判斷是否為藝術創作時，仍應借助於文化藝術方面專家學者的意見。其實對於法律的解釋，法律人並不需要全部都自己壟斷，而對於藝術概念的解釋，就是一個明顯的例子。

從藝術創作的構思、選擇體裁，到藝術材料的選購，藝術創作的過程，到最後藝術作品的出版、散佈等等，皆在藝術自由的保障範圍內。即其保障範圍應包括藝術創作(Werkbereich)與藝術散佈(Wirkbereich)兩個領域。從而受保障的對象，除了藝術創作者之外，也包括將藝術作品推銷給大眾之人，例如出版者、廣告商⁵⁴。

⁵⁰ BVerfGE 30, 173 (188 f.)

⁵¹ BVerfGE 67, 213 (226 f.)

⁵² BVerfGE 67, 213 (225).

⁵³ Vgl. G. Zöbele, Warum läßt sich Kunst nicht definieren? NJW 1998, S. 1372 f. (1372).

⁵⁴ 此種見解在德國已受到普遍的承認，vgl. BVerfGE 67, 213 (224); BVerfGE 77, 240 (241 ff.); U. Karpen/K. Hofer, Die Kunstfreiheit des Art. 5 III 1 GG in der Rechtsprechung seit 1985 – Teil 1, JZ 1992, S. 951 ff. (953 f.); E. G. Mahrenholz, a.a.O. (Fn. 45), § 26 Rdnr. 48 f.; P. Häberle, Die Freiheit der Kunst in Verfassungsstaat, AöR 110 (1985), S. 577 ff. (601).

此外法人團體也可以成為此項基本權利的主體。

因為藝術是人類的精神創作，對於個人人格的形成與人類精神的溝通、傳遞皆有重大的意義，從而對於藝術自由應採絕對的保障。即除了基本權利的內在制約，基本權利的行使侵害到另一個同樣受到憲法所保障之法益外，不得以增進公共利益之理由加以限制。而大法官釋字第四〇七號解釋似乎已間接表明此一意旨。惟在具體個案中，經藝術自由與其他同樣受憲法保障之法益的權衡後，得否限制藝術自由，有時並不易判斷。此例如：藝術自由與他人人格權（尤其是在諷刺性的藝術創作中）、國家表徵（國旗、國歌）的衝突。街頭藝人對公用道路、廣場的使用究竟屬於無須經許可的一般使用或須經許可的特別使用⁵⁵，為保護兒童身心（憲法第一百五十六條）何時得限制藝術自由等，皆涉及藝術自由與保護其他法益的衝突問題⁵⁶。惟可以肯定的是，為維持公共安全、社會秩序的警察法規，並不必然可以作為限制藝術自由的法律依據，否則對於藝術自由的保障將無異於對於一般言論自由的保障。對於藝術自由的限制應屬例外的情況，且必須其他同受憲法保障之法益將遭受到重大之危害時，方得限制之。

藝術自由只能得出人民得以對抗國家侵害的防禦權，而無法得出得請求國家提供藝術創作機會或保障藝術創作者生活之受益權。所以依我國憲法，無論是根據基本國策有關文化國家的規定，或根據保障文化基本權利之規定，皆無法得出可請求國家提供之文化受益權。

⁵⁵ Vgl. J. Würkner, Die Freiheit der Straßenkunst (Art. 5 III 1 GG), NVwZ 1987, S. 841 ff.; E. Denninger, Freiheit der Kunst, in: J. Isensee/P. Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VI, Heidelberg 1989, § 146 Rdnr. 42.; ders., Die Kunstfreiheit des Art. 5 III 1 GG in der Rechtsprechung seit 1985 – Teil 2, JZ 1992, S. 1060 ff. (1062 ff.).

⁵⁶ 關於藝術自由與其他法益之衝突，vgl. U. Karpen/K. Hofer, a.a.O. (Fn. 54), S. 951 ff. (954 ff.); ders., a.a.O. (Fn. 55), S. 1060 ff.; E. G. Mahrenholz, a.a.O. (Fn. 45), § 26 Rdnr. 66 ff.; E. Denninger, a.a.O. (Fn. 55), § 146 Rdnr. 41 ff.

二、接近文化藝術的權利

在私人或國家已提供文化藝術活動或設施時，個人有參與及參觀的權利。此種活動或設施若為私人所舉辦或提供，則此時國家之禁止私人參與或參觀，應認為是自由權的侵害，此之接近文化藝術的權利為防禦權。若此種活動或設施是由國家所舉辦或提供，則此時國家之禁止私人參與或參觀，應是平等權的侵害，此之接近文化藝術的權利為參與分配的受益權。在國家有提供文化獎助時，凡符合資格者，亦有請求參與分配的權利，國家毫無理由地拒絕給付，也有違反平等權的問題⁵⁷。而人民接近文化藝術的權利亦應受絕對的保障。

伍、國家保護與獎助文化之義務

一、國家保護與獎助文化之方式

基於文化基本權利受絕對保障的原則，國家的文化高權(Kulturhoheit)主要是表現在供給行政而非干預行政上，在憲法上即為國家應保護與獎助文化的規定。關於國家保護與獎助文化之義務，憲法分別規定有第一百六十三條：「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。」第一百六十四條：「．．．其（中央、省、市縣）依法設置之教育文化基金及產業，應予以保障。」第一百六十五條：「國家應保障．．．藝術工作者之生活，並依國

⁵⁷ Vgl. P. Häberle, Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat, Wien 1980, S. 72 ff.

民經濟之進展，隨時提高其待遇。」第一百六十六條：「國家應 . . . 保護有關歷史、文化、藝術之古蹟、古物。」第一百六十九條：「國家對於邊疆地區各民族之 . . . 文化 . . . ，應積極舉辦，並扶助其發展，. . . 。」增修條文第十條第十項：「. . . 文化之經費，. . . 應優先編列，不受憲法第一百六十四條規定之限制。」第十一項：「國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化。」第十二項：「國家應 . . . 對其（原住民族）. . . 文化 . . . 事業予以保障扶助並促其發展，其辦法另以法律定之。」基於憲法上述的規定，在文化國家要求之下，國家不僅不得侵犯文化的自由權，更應積極地保護與獎助文化。綜合憲法對於國家保護與獎助文化之義務的規定，可將國家保護與獎助文化之方式分為下列四種。

（一）文化之保護

國家對於文化自主權的承認，不僅是指可防禦來自國家方面對於文化之侵害，而是尚包括國家應對於來自社會方面對文化造成威脅之行為採取防範的措施。蓋對於文化自主權的侵害，不僅可能來自國家，也可能來自社會與私人。此類之措施，例如：古蹟、古物之保護以防止私人之破壞、毀損與盜賣；防止國家寶物之流到國外，對於流落民間之國家寶物予以買回；承認精神的創作具有財產的價值，為財產權之客體，並積極保護著作權與智慧財產權⁵⁸。其中對於古蹟、古物的保護，憲法在第一百六十六條還特別地提及。有關古蹟、古物與文化之保護的法令有文化資產保存法及文化資產保存法施行細則、公有古物複製品管理辦法、古物捐獻者獎勵辦法、無主古物發現人獎勵辦法中。

（二）文化之維護

⁵⁸ Vgl. E. R. Huber, a.a.O. (Fn. 12), S. 122 ff. (129); G. Roellecke, Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen, S. 653 ff. (659); T. Oppermann, a.a.O. (Fn. 43), S. 443 f.; H.-U. Evers, a.a.O. (Fn.

相對於前項是國家保護文化免受人為之侵害，本項是國家保護文化免受大自然的侵蝕。此之大自然的侵蝕包括地震、颱風、風蝕、雨蝕或蟲害造成藝術品、古蹟古物的損壞、剝落，因時代變遷所造成之語言的流失、文化的凋零等（參文化資產保存法第三十條之二第二項、重大災害歷史建築應變處理辦法）。此項要求國家應負起保存與維護文化之責任。文化的保存與維護通常需要花費大筆的費用，此種費用往往不是一般人民所能負擔者，且由國家法秩序也無法得出私人有保存與維護文化之義務，從而只能由國家承擔起保存與維護文化之任務。為完成此項任務，國家應有經常性之古蹟、古物的維護計畫與每年的預算編列，應作古蹟文物的列管（參文化資產保存法第二十七條之一、歷史建築登錄及輔助辦法）。所需經費不一定須全部由國家負擔，亦可透過向民間募款的方式來達成。保存維護文化的工作可由國家單獨來作，也可帶動民間、社區團體共同來維護⁵⁹。有關文化之維護，主要是規定在文化資產保存法及依其授權所制定的法規命令中。

（三）文化之媒介

國家不僅須保護與維護文化，也應作人民與文化接觸的媒介與提升人民的文化水準。文化是每一個人皆需要者，也是人民生活之一部分，基於國家應照顧人民生活與增進其福祉之憲法要求，國家有提供人民接觸文化之機會的義務。文化是為了所有人，也屬於所有人。國家在此方面的作為包括設置圖書館、博物館、美術館、音樂廳、劇院⁶⁰，經營不受商業廣告左右與提供文藝性節目的公共電視與傳播媒體，舉辦民俗活動、藝文活動、愛鄉愛

17), S. 2161 ff. (2163 f.); P. Häberle, a.a.O. (Fn. 57), S. 60, 78.

⁵⁹ Vgl. E. R. Huber, a.a.O. (Fn. 12), S. 122 ff. (129); H.-U. Evers, a.a.O. (Fn. 17), S. 2161 ff. (2163 f.); P. Häberle, a.a.O. (Fn. 57), S. 56.

⁶⁰ 林紀東認為憲法第一百六十三條所謂之社會教育，即指學校教育以外之教育設施而言，如圖書館、博物館、歷史館、科學館等。見林紀東著，前揭書（註3），頁388。

土活動等⁶¹。公共建築與公共設施也應講求文化藝術感（參文化藝術獎助條例第九條第五項、公共藝術設置辦法），讓文化深入人民生活的每一個角落。

（四）文化之獎助

因為社會通常無法靠自己的力量，支付文化全方位發展的費用，而使國家必須在文化的領域提供獎助，以彌補社會資源在此領域的不足。文化具有承先啟後的特性，文化的本質定律是在既有的成果上尚向未來不斷的發展演進，從而國家之文化任務不僅是指國家對於過去的文化具有保護與維護之義務，尚包括國家對於現在正在形成與未來可能形成之文化有以獎助之方式促其完成與發展的義務。藉由國家之獎助文化，使文化在社會的發展成為可能，最終目的也是為了保障文化的自主性。國家在此方面的作為包括補助文化事業團體，補助方式得為提供金錢之直接補助，或免稅、減稅之間接補助（參文化藝術獎助條例第三章、第五章、文化藝術事業減免營業稅及娛樂稅辦法、行政院文化建設委員獎勵出資獎助文化藝術事業者辦法）；舉辦文藝競賽活動，對於在文化領域有卓越貢獻者頒發獎金獎章（參行政院文化獎設置辦法、行政院文化建設委員國際文化獎章頒發辦法）；保障文化工作者之生活，提供其工作場所，開辦專門針對文化工作者就醫就養的保險；資助特定之藝術創作（例如：電影、文學作品、藝術品，參行政院文化建設委員會現代文學研究論文獎助辦法）等。⁶²由憲法第一百六十五條的規範意旨，實有責成國家應聘用藝術工作者，如聘用專門從事科學研究工作之研究人員一般，以保障其獨立之

⁶¹ Vgl. E. R. Huber, a.a.O. (Fn. 12), S. 122 ff. (129); T. Oppermann, a.a.O. (Fn. 43), S. 444, 446; H.-U. Evers, a.a.O. (Fn. 17), S. 2162; P. Häberle, a.a.O. (Fn. 57), S. 60, 77 f.

⁶² Vgl. E. R. Huber, a.a.O. (Fn. 12), S. 122 ff. (129 f.); T. Oppermann, a.a.O. (Fn. 43), S. 34, 442 ff.; H.-U. Evers, a.a.O. (Fn. 17), S. 2162, 2165 f.; P. Häberle, a.a.O. (Fn. 57), S. 56, 60.

藝術創作之意。為獎助文化藝術，我國訂有文化藝術獎助條例及依其授權所訂定之法規命令。

就文化之保護與獎助憲法第一百六十九條、憲法增修條文第十條第十項與第十一項特別提及對於邊疆地區各民族與原住民族，即國內少數民族文化之保護、維護與扶助，從而國家應將此方面之文化的保護與獎助列為其文化政策的一部分，文化施政的重點工作之一。

二、國家保護與獎助文化應遵循之原則

憲法在課予國家保護與獎助文化義務的同時，也開啟了國家影響與形成文化的可能性，而使文化的自主性與國家獎助的義務之間，常處在緊張的關係之中。雖然國家在文化領域的行政大多為給付行政，但給付行政同樣可以造成對於文化的干預與操縱。因此國家在完成其文化任務時，仍有一定的分際，仍應遵守一定的原則⁶³。

文化具有自由發展的性質，其根源於社會，且應讓社會自由去形成。憲法有關國家文化任務之規定，並無由國家取代社會負起保存與發展文化之意，從而國家在保護與獎助文化時，應遵守輔助性原則。即社會民間團體可以自行作的且也在作的，國家不宜攬來作；文化之保存與發展如果民間社會可以自行作的但卻未作時，國家可以誘導或扶助民間社會去作，就文化任務而言，社會具有優先性⁶⁴。文化之保存與發展應是國家與社會共同的責任，且唯有文化任務之承擔者也是多元時（文化承擔者多元主義

⁶³ 在德國學界就此被提出的有中立(Neutralität)、多元(Pluralität)、輔助(Subsidiarität)、分散(Dezentralität)、包容(Toleranz)等原則。Vgl. U. Steiner, a.a.O. (Fn. 41), S. 7 ff. (28 ff.); H.-U. Evers, a.a.O. (Fn. 17), S. 2166; P. Häberle, a.a.O. (Fn. 57), S. 72 ff.; E. Denninger, a.a.O. (Fn. 55), § 146 Rdnr. 32.

⁶⁴ Vgl. U. Steiner, a.a.O. (Fn. 41), S. 7 ff. (33 f., 44).

[kultureller Trägerpluralismus])，非集中在一人或一個團體時（分散原則），才能真正確保文化的多元性⁶⁵。

憲法規定國家之文化任務，並非指由國家來指導文化之意。從而國家在媒介與獎助文化時，仍不得妨礙文化之自主性。憲法雖然不採國家與文化截然分離的立場，但也非採國家與文化合一的觀點，因此國家不得設定國家文化與推動某種內涵的文化運動；不得推崇某種文化，也不得貶抑或歧視某種文化。在媒介與獎助文化時，應保存其中立性，遵守中立原則⁶⁶。

國家對於文化應保存中立，並不是指國家不能有其文化政策。相反地，我國制憲者在憲法第一百五十八條規定了文化的目標，以作為國家在擬定文化政策時的準繩。所以國家在獎助文化時，仍有權篩選其欲獎助之對象，仍得以文化的品質作為其是否給予獎助的標準。從而國家之文化中立性並非指每一位文化工作者或每一個文化事業團體皆可獲得獎助之意，且基於國家資源有效合理分配的考量，甚至有必要認為國家只能對於優質的文化，傑出的文化工作者給予獎助。國家可制定文化政策決定是否給予與給誰文化獎助，雖然會影響與左右文化的形成與發展方向，但此卻是國家為完成其文化任務不得不有的作法⁶⁷。另文化具有多元性與開放性，國家在形成其文化政策時，仍應顧及文化之此一特性。從而國家不得以「社會可接受性」或「社會重要性」等經證明或假設的社會有用性作為是否給予獎助的標準；不得只對於現存或主流的文化給予獎助，而對於新的或非主流的文化一律不予獎助；不得將獎助設定在某一種文化流派上，而是應讓其他的文化也有實際的機會；在媒介文化時，應顧及人類有各種不同的

⁶⁵ Vgl. P. Häberle, a.a.O. (Fn. 57), S. 15; ders., a.a.O. (Fn. 21), S. 1 ff. (33 f.).

⁶⁶ Vgl. H.-U. Evers, a.a.O. (Fn. 17), S. 2161 ff. (2166); D. Grimm, a.a.O. (Fn.6), S. 46 ff. (58 f.); T. Oppermann, a.a.O. (Fn. 43), S. 16 f.

⁶⁷ Vgl. E. R. Huber, a.a.O. (Fn. 12), S. 122 ff. (133 ff.); H.-U. Evers, a.a.O. (Fn. 17), S. 2161 ff. (2165 f.); U. Steiner, a.a.O. (Fn. 41), S. 7 ff. (30 f.).

文化需要，而應提供不同與多樣的文化供人民選擇。而唯有確保文化的多元性與開放性，讓各種文化有存在與發展的機會，方能確保文化的自主性⁶⁸。

為確保文化之多元性與開放性，文化政策之擬定，文化獎助標準之訂定與在具體個案是否應給予獎助之決定（例如競賽結果的決定），古蹟、古物之判定與是否予以維護、如何維護之決定，應委由由學者專家所組成之獨立的委員會或社會上具有公信力與中立的文化團體來作成，而不適宜交由行政的官僚體系來作成。此類事務之決定若適宜由民眾參與時，基於民主公開透明之原則與為鼓勵人民之參與文化活動，應給予人民參與之機會。且國家也有必要透過上述的組織與程序來確保文化的自主性⁶⁹，惟並無法由憲法對於文化基本權利的保障與文化法治國中得出國家一定要採取上述的組織與程序⁷⁰。

陸、完成國家文化任務之組織

我國憲法國家基本組織的規定，主要是建立在權力分立原則之上。而國家基本組織的架構建立在權力分立原則之上，其目的是欲透過國家權力的分立與權力之間的相互制衡，來防止國家權力的集中與濫用，而其最終之目的也是為了確保人民的自由。同樣為確保文化之自主性、自由性與多元性，避免造成文化獨裁國家，就文化事務，也應以權力分立原則為基礎，來建構國家完成文化任務的組織體系。就此可分成文化權限在立法與行政之間權

⁶⁸ Vgl. P. Häberle, a.a.O. (Fn. 57), S. 14 f.; ders., a.a.O. (Fn. 21), S. 1 ff. (32 f.); U. Steiner, a.a.O. (Fn. 41), S. 7 ff. (34, 44).

⁶⁹ Vgl. U. Steiner, a.a.O. (Fn. 41), S. 7 ff. (35 f., 37). P. Häberle, a.a.O. (Fn. 57), S. 54; E. R. Huber, a.a.O. (Fn. 12), S. 122 ff. (131 ff.).

⁷⁰ Vgl. E. Denninger, a.a.O. (Fn. 55), § 146 Rdnr. 37.

限分配的水平權力分立，與在中央與地方之間權限分配的垂直權力分立。

一、文化之保護與發展是立法與行政共同的責任－水平權力分立原則

關於文化事務是否屬於法律保留事項，行政機關之文化行政是否須有法律之授權依據，憲法並無概括之規定，而僅在憲法第一百六十二條與增修條文第十條第十二項有特別保留之規定。憲法第一百六十二條是因為對於公私立文化機關之監督，涉及人民自由權利之限制，故特別要求此類之行政監督須有法律授權依據。憲法增修條文第十條第十二項係規定，原住民族文化事業之保障扶助並促其發展的辦法應以法律定之，而本條之規定實具有雙重的意義，即其一方面宣示該事項為法律保留事項，另一方面規定憲法委託，責成立法者應儘速制定法律以貫徹憲法的政策。

除憲法明定應以法律作規定者外，其他文化行政是否屬於法律保留事項，仍應依中央法規標準法第五條的規定與一般法律保留的理論來加以判斷。當文化行政涉及人民權利、義務，無論是干預行政或給付行政，或屬重要事項時，應以法律定之，當無疑異。至於前述以外之文化事項，為督促行政機關確實執行憲法的文化委託，仍以明文規定在法律為宜。

二、文化之保護與發展是中央與地方共同的責任－垂直權力分立原則

關於文化權限在中央與地方之間的權限分配，憲法只在第一百零八條第二十項規定，有關文化之古籍、古物及古蹟之保存屬

於中央立法並執行，或交由省縣執行之事項。依此之規定，古籍、古物及古蹟之保存屬於中央之權限。此外憲法第一百六十三條規定，邊遠及貧瘠地區重要之文化事業，得由中央辦理或補助之。至於其他文化事務，因憲法並未明文列舉其權限歸屬，從而應依憲法第一百十一條，「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」之原則定之。據此，我國之文化事務並非全部皆屬於中央之權限，若為一省（包括直轄市）或一縣之內之文化事務，則地方對此有文化權限，為其自治事項。且由憲法第一百六十三條的規定可以推知，各地區之文化權限，屬於地方所有，只是邊遠及貧瘠地區之文化經費，由國庫補助之。另由憲法第一百六十四條分列中央、省與市縣應有之文化經費預算比例亦可得知，中央、省與市縣皆擁有文化權限。關於地方之文化事務屬於地方之自治事項，今天已規定在地方制度法第十八條與第十九條。

中央與地方對於文化事務皆擁有權限不僅得由憲法的規範體系，亦得由憲法的規範目的得出。文化具有多元性，地方亦有地方的文化，若不承認地方就其文化事務具有文化權限，將無法保護與發展地方文化，保障文化的多元性。另由保障文化自由的觀點，唯有地方就其文化事務擁有文化權限，將文化權限分立，方能防止文化權限集中於中央，造成文化獨裁國家。又由民主之國家施政應循由下而上之原則，地方可處理之文化事務應由地方優先來處理，對於文化事務，中央只處於輔助與補充的地位（輔助性原則）。而承認地方擁有文化權限，最終的目的，也是為確保文化的自主性。只是文化事務若完全交由地方自己處理，中央不予干預，最後可能造成富有地區文化水準高，貧窮地區文化水準低的現象。從而為確保各地方文化水準的均等，讓各地方人民享受同等的精神生活，中央仍應視各地方的文化需要，依憲法的規定，予以補助或由其來辦理。即地方文化多元之確保，是確保各地方

在同一水準上發展其地方文化特色，而非放任其自生自滅之意；保障各地方均質的文化與生活水準並非指各地方的文化內容皆相同，而是指其品質皆相同而言⁷¹。所以中央在對地方為文化補助或由其辦理地方之文化事業時，仍應遵守中立原則，文化政策仍應由地方自行訂定。此外重大與須花費大筆資金的文化建設，可能只有中央才有能力來作，從而文化權限應適當地分配於中央與地方。總之，文化之保護與發展不僅是國家與社會共同的責任，也是中央與地方共同的責任，就此仍有文化承擔者多元主義與分散原則之適用⁷²，就此同樣想透過組織來確保文化的自主性、多元性⁷³。

憲法在第十三章第五節多次提及之國家文化任務所稱之「國家」應包括中央與地方。從而本文所述之文化國家的國家目的規定，與據此規定所產生之國家的義務，對於地方在處理其文化事務時，亦有其適用。

柒、結論

我國憲法規定文化國家為國家目的規定，而與民主共和、法治國家、社會國家同為我國憲法之國家目的規定。文化國家課予國家應照顧人民精神生活與維護保護文化的義務。據此規定，我國憲法對於國家與文化的關係，並不採取截然分立的立場。但課予國家文化任務，同時也開啟國家干預文化的可能性。惟任何人

⁷¹ Vgl. G. Reuhl, Kulturstaatlichkeit im Grundgesetz, JZ 1981, S. 322 ff. (325 f.); B. Wiegand, a.a.O. (Fn. 19), S. 55 ff. (58 f.).

⁷² Vgl. P. Häberle, a.a.O. (Fn. 57), S. 32 ff.; T. Oppermann, a.a.O. (Fn. 43), S. 446 f.; H.-U. Evers, a.a.O. (Fn. 17), S. 2161 ff. (2162).

⁷³ Vgl. P. Häberle, a.a.O. (Fn. 57), S. 34, 48; ders., a.a.O. (Fn. 21), S. 1 ff. (50 ff.); W. Maihofer, a.a.O. (Fn. 5), § 25 Rdnr. 75.

為的干預又與文化自主性、多元與開放的本質不合。從而如何一方面完成國家的文化任務，一方面又能兼顧文化的自主性與文化基本權利的保障，將是文化法治國的一大課題。而這其中應該信守的，是如德國學者 W. Maihofer 所提出的：「文化是為人類而存在，並非人類是為文化而存在」，「國家是為文化而存在，並非文化是為國家而存在」，「國家是為人類而存在，並非人類是為國家而存在」⁷⁴。所有的法令制度都是為了人類的福祉而存在，如果國家背離此一原則，則其存在已失去其正當性。且唯有堅守這個理念，類似德國在納粹時期或中國大陸在文化大革命時期對於文化的迫害，才不會再出現。

文化之保存與文化基本權利之保障今天已不僅是國內法，且亦為國際法關注的課題，就此例如世界人權宣言第二十二條、第二十七條與國際人權公約經濟、社會、文化權利國際公約第一條第一項、第三條、第十五條有關文化基本權利之規定。由此可說明，今日文明國家已普遍體認到文化對於人類、對於一個國家生存發展的重要性。我國文化憲法也應與文化國際法銜接，共同保護人類的文化遺產與保障文化人權。

憲法在民國三十六年公布施行時即已明定我國為一文化國家，但因行憲之初國家動亂、生靈塗炭，國家施政重點皆集中在發展經濟與工業，而忽略對於人民精神生活的照顧，與對於歷史文化的保存，且在戒嚴時期，國家甚至壓抑某種文化的發展，而完全違背憲法文化國家的國家目的規定。與歐美民主先進國家相較，我國在文化的保存與發展上，遠遠地落後這些國家。我國今日社會已達富足，物質生活不虞匱乏，此刻正是政府應該思索如何貫徹憲法文化國家要求的時候。又因時代快速進步、外來文化大量流入我國的結果，我國傳統文化與地方、原住民族語言文化已漸漸在流失，如何拯救這些文化的資產，也是政府必須立即面

⁷⁴ Siehe W. Maihofer, a.a.O (Fn. 5), § 25 Rdnr. 49.

對的問題。而對於國家文化政策的擬定，憲法第一百五十八條已提出明確的文化目標，今天政府所推行的各項政策，例如國際化、本土化的政策，也應從新檢驗其是否符合憲法的要求。完成憲法的文化委託、盡到保護文化的憲法義務與符合憲法文化政策的要求，是政府目前急須作的與深刻檢討的。

Cultural Constitution

Shu-Fang Chen *

Abstract

The Weimar Constitution of Germany in 1919 is the first written constitution in the world that regulates state task and political directions in different life of citizen. The Constitution of R.O.C. imitates the Weimar Constitution and constitutes the 13. Chapter “Fundamental State Policy”. The 5. Section of this chapter regulates developing and supporting education-culture is state obligation. For cultural life of citizen the Constitution of R.O.C. contains the rules in preface, Article 11, 108 I Nr. 10, 158, 162-167, 169 and Addition-Article 10. These rules shape cultural constitution and are object of this article.

Key Words: Culture, Cultural State, Cultural Constitution, Fundamental Rights of Culture, Liberty of Art, State Obligation to Care for and Support Culture

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

