

法 政 學 報

- 第二十八期 -

2019 年 11 月

淡江大學 公共行政學系
 公共政策研究所

台灣 淡水

ISSN 1023-2230

法 政 學 報

- 第二十八期 -

目 錄

老問題、新詮釋：公共行政學術與實務結合的時代危機與展望	呂育誠 1
太陽花學運前網路使用對民眾參與抗議活動的影響	吳俊德 13
徒法不能以自行：2011 年東日本大地震日本政府救災工作之檢討	左宜恩 35
民主、治理與移民意願：中國大陸、新加坡及臺灣之比較分析	郭淑貞 59
我國地方政府從事兩岸城市交流權限之析探：理性選擇制度論的觀點	詹立煒 93
公害糾紛損害賠償事件舉證責任之標準 - 以公害糾紛裁決與法院判決之實務案例為中心	鄭永志、張英磊 129

Journal of Law and Politics

No.28

November 2019

Contents

Crisis and Prospective of Theory and Practice Coordination in Public Administration

..... Yue Chang Lue **1**

The Effect of Internet Use on Protest Participation in Taiwan Before the Sunflower Movement

..... Jun-deh Wu **13**

The Japanese Government and Citizens' Response to the Tohoku Earthquake, 2011

..... Yi-En Tso **35**

Democracy, governance and immigration willingness: Comparative analysis between mainland China, Singapore and Taiwan

..... Shu-Chen Kuo **59**

An Analysis of Taiwan Local Governments for City-Based Cross-strait Exchanges: The Rational Choice Institutionalism Perspective

..... Li-Wei Chan **93**

Burden of Proof and Evidentiary Standards in Public Nuisance Compensation Cases - Case Analyses of the Verdicts of Public Nuisance Resolution Committees and Courts in Taiwan

..... Yung-Jyh Jeng、Ying-Lei, Charles, Chang **129**

老問題、新詮釋：公共行政學術與實務結合的時代危機與展望

呂育誠 *

摘 要

本文藉由分析 5 篇 2017~2018 年公共行政研究論文，探討當前公共行政學術與實務整合的問題與特性，同時也對照臺灣公共行政學術與實務發展現況，進而主張整合學術與實務，將是未來公共行政能持續發展的關鍵因素。作者同時認為落實整合不只是原則或口號，更需要調整個人研究重心，以期能重塑整體學科形象。

關鍵字：理論與實務結合，公共行政

壹、前 言

有幸蒙「法政學報」厚愛，邀請針對近年臺灣公共行政研究重要課題撰寫評論，儘管答應之時倍感光榮，但隨後卻立即感到萬分沈重，除了耽心個人能力與視野有限，無法完成此「大河任務」外，更重要的，是近年臺灣公共行政待研究與處理的重要課題何止萬千？小小篇幅實在難以概括。於是筆者作了以下投機方法：

第一，以電子資料庫 ProQuest: Social Services Abstracts(原 CSA) 中的學術論文為範圍。

第二，以 public administration 為標題關鍵字，檢索 2015 迄今(近 3 年)收錄於本資料庫之公共行政專業期刊。

筆者希望藉此先聚焦問題，再找出與臺灣公共行政研究可以相互呼應的評論主題。而在瀏覽約 150 篇論文後，共有 5 篇論文吸引了筆者注意，因為各篇內容儘管有所差異，但主題卻都指向「公共行政學術應該與實務進行密切結合」此一老問題。而在進一步研讀後，深感此問題雖然「古典」，但在 21 世紀的今日與未來，卻可能是公共行政學科存續的重要關鍵因素！故本文便基於此 5 篇論文的主張，嘗試詮釋學術與實務結合對今日臺灣公共行政的意涵，以及未來可能展望。

貳、學術結合實務的當代危機

自 1880 年代學科建立開始，學術與實務整合一直都是公共行政成長的要

* 臺北大學公共行政暨政策學系教授

素，學術研究指引實務問題處理方向，而實務問題則提供學術研究成長變革的動力。依此邏輯，即便 21 世紀時空環境劇烈變動，此一觀點理當不會改變才是，那為何學者還需要大聲疾呼？筆者認為從下列 4 篇文章主張，或可以提供解答：

一、公共行政研究日益與真實世界脫節(Pollitt, 2017)

本篇主要檢視自 1980 年代以來，公共行政研究的主題與內容。作者發現公共行政研究有日趨「純粹」(pure)現象：儘管發表篇數持續成長，也更能運用各種研究方法，然而卻與當代重要課題，如氣候變遷、技術發展、人口發展...等日益脫節，也沒能提出具體而建設性的解決途徑。因此未來公共行政要想持續成長，勢須要走下雲端，亦即在學術概念論述與解決實務問題間重新取得平衡，如此才不致於從真實世界中「滑脫」(slipping away)(請見本文附錄一)。

二、公共行政重要性倍受質疑(Liddle, 2017)

本文作者乃是英國聯合大學委員會(UK Joint University Council)榮譽主席，也是 International Journal of Public Sector Management 期刊編輯。本文主要檢討自 1990 年代以後，英國政府各項改革多採行企業作法，公共服務則是以民營化為主流，導致公共行政不論在教學或研究上，日趨喪失著力點，例如儘管公共行政提出治理的新思維，然而實際執行上還是要回到契約來落實。故英國政府與社會乃質疑公共行政是否依然需要維持過去的教學與研究規模？甚至於公共行政學科是否依然重要？對此困境，作者主張除了應更關注實務現象，並提出可行因應對策外，公共行政教學與研究也更要跨領域、跨學科，以期發掘真正問題核心，進而重建學科主體性(請見本文附錄二)。

三、公共行政可以讓世界變好嗎？(Pyun & Gamassou,2018)

本文將公共行政自 1960 年代以後的重要主張進行分析，並歸納出 5 大發展主流：新公共行政(New Public Administration)、新公共管理(New Public Management)、新公共服務(New Public Service)、公共價值管理(Public Value Management)，以及新公共治理(New Public Governance)。此五大主流各有專屬主張，相關研究與案例分析更是汗牛充棟，不過作者提出了一個尖銳的質疑：這些研究與主張，有讓世界更永續而公平嗎(more sustainable and equitable)？同時，作者也認為公共行政應重新釐清與政治的關係，否則不僅無法解決問題，更可能成為政治失敗的代罪羔羊(請見本文附錄三)！

四、公共行政是理論應用者而非受限者(Abel, 2017)

一般學科之所以成為專業(profession)，主要是因為能掌握特定理論特性，同時將理論意涵進行更深度或廣泛的詮釋與運用。然而作者認為此觀點並不適用於公共行政，因為任何研究主題都可能需組合不同理論，或是接納不同觀

點，故公共行政應該是各類理論的應用者、整合者，而非僅侷限於特定理論架構下，進行有限分析或探究。簡言之，公共行政的專業性並非固著於特定學科，而是能掌握問題領域(*profession as a field rather than a discipline*)。同時作者更進一步主張公共行政研究不論運用哪些理論，最終目標都該是一致的，即有助於解決問題或提供善治(*good governance*)(請見本文附錄三)。

筆者認為上述 4 篇論文內容除了主張公共行政研究應密切結合實務之外，更可推衍呈現出今日公共行政的重大危機：

第一，研究內容與實務脫節，將更加限制研究範圍豐富性與研究成果的影響力。

第二，研究重要性受到質疑，將更難以獲取研究所需資源(包括研究經費與研究人力)，同時也更難以取得研究所需資料。

第三，研究無法有效改變現狀，將使公共行政各項主張喪失未來的指引方向，並將使研究主題更難聚焦，研究能量更趨分散。

第四，研究受限於理論，將使研究更瑣細、更封閉，更不食人間煙火。

綜上論述，學術結合實務對今日公共行政而言，不僅是一個老問題，更可能是攸關學科存續的重要關鍵，因為各項危機不僅會動搖當前公共行政的學科影響力、學科資源，乃至於學科認同，更會形成惡性循環，使百年來歷代學者維繫的學術與實務關係漸行漸遠...。試想，一個無法找出公共問題原因，並提出有效解決建議的公共行政，還可以稱之為公共行政嗎？

參、臺灣公共行政學術與實務的困境

在國外研究論文「加持」下，相信公共行政學術與實務整合危機，應非筆者的一隅之見，更甚者，由於臺灣相對屬於公共行政學科「邊陲之地」(學術研究用語非英文、欲解決的實務問題又具高度文化與制度差異性²)，前述危機恐怕更為嚴重。以下用 2 個項象來說明此論點：

一、面對研究主題的無力感

表一為國家發展委員會(以下簡稱國發會)公布於網站上之當前國家重大政策，僅就主題觀之便可以理解，每一項均是規模龐大並高度影響各級政府運作，乃至於民眾福祉的公共議題。當然，從傳統公共行政研究而言，表一各項都可視為是「公共政策」，研究者都可以從「規劃/執行/評估」等階段，同時基於特定學理架構，提出研究者的詮釋或觀點，然而對於各別政策主管機關而言，其更關切的可能是「本政策應編列多少預算？」、「本政策可否委外辦理？」、「本政策可以產生多少有形或無形效益？」...等實質問題，至於本政策可以採用哪一種學理來解釋哪一個階段？恐怕沒有市場。

同樣的，傳統的公共行政實務，其實也可以針對各項政策提出「策略建議

² 例如五權憲政體制、文官制度、乃至於高度中央集權的政府運作特性...等，均難以用國外行政理論或經驗來解決問題。

」，然而其內容卻常常是「修訂過時法令」、「強代主管人員決心」、「單位間進行密切合作」...等泛泛而談³，相對的，表一右欄所列出的所屬研究領域，是指各政策均已有的專門的研究機構與研究所。試想：研究「雙語國家政策」的公共行政碩士，是否有自信其提出的政策主張會比「語言研究所」碩士提出的，更可行而令人信服？

表一：當前國家重大政策

重大政策	所屬研究領域
雙語國家政策	語言
智慧政府規劃	資訊
歡迎台商回台投資行動方案	經濟
推動地方創生政策	經濟
臺灣區塊鏈大聯盟	資訊
前瞻基礎建設計畫	建設
外國專業人才延攬及僱用法	就業
政治檔案條例	檔案
新經濟移民	經濟
亞洲·矽谷推動方案	資訊
創業天使投資方案	經濟
中興新村活化	都市計畫
推動行動支付普及	財政
優化新創事業投資環境行動方案	經濟
成立新創法規調適平臺窗口	法制
當前物價穩定措施	財政
產業創新轉型基金	財政
啟動法規鬆綁排除投資障礙	經濟
國土空間發展策略計畫	國土規劃
公共建設計畫審議預警及退場機制	建設
政府服務躍升方案	公共行政?

※資料來源：國發會網站，2019.09.01.查詢，並由作者自行整理。

<https://www.ndc.gov.tw/News7.aspx?n=5F5662157BC98A7D&sms=0A16DD8BFE1A224F>

事實上，即便最後一項「政府服務躍升方案」看起來似乎是公共行政專屬領域，但是現行公共行政研究成果，似乎也難以回答「哪些服務項目或作法是本方案推動最主要的項目？」、「具體的躍升作法為何？」等基本問題。簡言之，面對當前國家重大政策，公共行政不僅無力，更可能處於「可被取代」的危機中。

³ 若將各校公共行政(或行政管理、公共政策)碩士在職專班的畢業論文，視為是以研究實務公共問題為主，並提出解決途徑的成果，則這種空泛建議，可說是普遍性的常態。

二、研究質量的退縮

表二是科技部網站所公布，2010 至 2019 政治學門自行申請研究計畫的情形。由於公共行政系所是歸屬於政治學門，且在教師或研究人員數量上，公共行政也多於政治學，故表二應尚可以推論出公共行政研究的發展脈絡。

整體而言，10 年間政治學門申請研究計畫占人文司主管總計畫數比例均維持在 3%~4% 間，然而申請核定篇數卻呈遞減現象，有趣的是，核定金額卻沒有同步減少，甚至於 2018 與 2019 均較過去增加。筆者認為此現象可推論出：

第一，研究主題(或意願)日益減少(或降低)。

第二，研究被認可程度也日益下降。

第三，研究資源分配更不均衡

誠然，表二各項數據表現可能涉及許多外環境(例如審查標準)與申請人(例如研究興趣)，而不一定可以推論出前述 3 項問題，但是對照表一所可以涵蓋的大量待解決研究問題，表二毋寧是令人憂心的，即便 2019 年核定金額大幅增加，也只不過較 2010 年多 8.6% 而已。

表二：政治學門研究成果的趨勢(2010-2019)

	當年申請件數 (件)		當年核定件數 (件)		當年核定金額 (百萬元)	
	人文司	政治學	人文司	政治學	人文司	政治學
2019	6,901	262	3,355	135	2,386.31	94.59
2018	6,997	267	3,366	137	2,206.35	87.34
2017	7,332	246	3,544	123	2,242.28	74.40
2016	7,677	226	3,601	106	2,138.38	55.21
2015	7,902	300	3,732	140	2,184.07	82.27
2014	8,309	277	3,840	122	2,154.04	61.21
2013	8,708	317	4,011	150	2,194.36	67.83
2012	9,225	322	4,103	141	2,165.02	65.98
2011	9,854	361	4,076	143	1,972.62	59.27
2010	9,699	383	4,219	169	2,290.89	87.06

※資料來源：科技部(學術統計資料庫)，筆者自行統計。

<https://wsts.most.gov.tw/STSWeb/academia/Academia.aspx?language=C>

除了上述 2 項粗略的推估，今日公共行政研究與實務尚有許多未來可能或已經出現的趨勢，將更深化學術與實務脫節的危機，包括在學術部分，因為少子化與公務人員學歷改變，以致各學制招生日益困難，特別是碩士在職專班與博士班，前者將導致研究實務問題者更加縮減；後者則更衝擊學術研究人才供應。而在實務部分，各級政府長期處於組織與預算緊縮的環境下，即便有心，也更加難以導入公共行政進行更宏觀而長期性的研究。

肆、轉機與轉型：未來的想像與期待

雖然「危機就是轉機」，但是面對前述問題，筆者卻絲毫不敢樂觀，理由除了許多是因為環境使然，根本無法改變(如其他學科競爭、少子化)之外，更重要的是解決學術與實務連結問題需要整個公共行政社群長期且共同關注，方可能扭此一國內外共通難題。諷刺的是，傳統公共行政思維下，這些問題的解決之道其實非常簡單，筆者甚至可以直覺的立即提出下列「策略建議」：

第一，獎勵或吸引優秀人才投入，以提升學群研究質量與競爭力。

第二，鼓勵學界師生界從事團體研究，以期「把餅作大」並提升研究能量。

第三，促進學術界與實務界跨域整合，分享彼此經驗共同解決問題。

第四，加強國內外學術實務交流，以導入先進觀念並拓展學群視野。

上述各項舉例無不「理所當然」、「具體可行」，然而若從落實角度思考，則立即成為「想當然耳」的空論！姑且不必考量最直接的「錢從哪來」、「誰來主導」等根本問題，光僅是界定各項建議的基本意涵(何謂優秀？何謂整合？質要多佳？量要多少？...)恐怕就寸步難行。

以本文有限篇幅，加上個人思慮淺陋，自然也無法提供解決此危機的具體作法，但在流覽 Pro Quest 資料庫時，卻有一篇論文啟發了筆者另類的想像：「學術與實務的整合，不在於我們(公行界)做了什麼？而在於我們是什麼？」

此想像靈感來自於 Zavattaro 對公共行政所提出的「大哉問」(big questions) (2018)。事實上，本論文只是研究近年美國地方政府營造「地方形象」(place branding)，以期爭取轄區內外民眾對各項施政支持的「小問題」，但是 Zavattaro 卻認為這些行動背後意味著政府(公共行政)應重新界定本身，以及與外界的關係：表面觀之，形象營造就是導入企管政策行銷、公共關係等策略，以提升民眾對政府與政策支持度，然而若考慮政府施政常須管制民眾自由，且各項績效又不易用數字(預算)呈現的特性，則形象營造問題實際上便成為對公共傳統觀點的「大哉問」：

一、為何需要營造地方形象？

傳統公共行政地位或形象主要由「圈內人」，即政府或學者來決定，未來則更需要取得外界利害關係人的尊重與認同。

二、如何界定出地方形象？

傳統公共行政「依法行政」固然重要，但是未來更要考慮各利害關係人的需求，以及彼此間的互動關係特色。

三、如何評估地方形象營造成效？

除了傳統「目標管理」的基本設定外，透明化的互動過程與提供有效課責機制，將是不可或缺的評量項目。

四、如何運用各種理論知識來營造形象？

公共行政運用理論的理由不在於其本身多重要，而在於是否能被多數利害關係人理解接受，並解決問題。

筆者認為上述 4 項質問與演繹，或可以提供吾人探討未來公共行政學術與實務整合時的思考指引：辦理學術與實務交流、對話...等活動，固然是促進整合的簡易作法，然而更重要的意義，應在於學術與實務雙方，都能在整合思維下重塑本身角色與功能，並從整合過程中獲得「1+1>2」的效益。基於此，與其等待大環境變好(可能嗎?)，公共行政界的每位成員或許該開始轉型，並建立或重新詮釋自己在未來學術與實務互動過程中的角色與形象。筆者相信，只要願意持續調整，面對表一各項重大策，公共行政雖然不瞭解個別技術細節，但是仍然可以提供符合機關需求的、可行的，以及有助於解決問題的「專業意見」。

伍、結 語

正如同所有公共問題常是延續且內涵不斷轉變的，學術與實務結合也不例外，甚至於因為此問題太普遍而平常，導致成為經常可以聽聞的，但卻好像也沒有什麼改變的「口號」。然而筆者認為此種「溫水煮蛙」現象，正是當代公共行政最大危機！

本文摘述分析 5 篇論文，並對照近年國內公共行政研究與實務的困境，除了具體凸顯本危機的嚴重性外，更希望能拋磚引玉，吸引公共行政諸方先進更正視本議題，從而籌謀更佳的回應良策。或許，整合學術與實務問題的起點，就是先解決當前公共行政學科本身延續與永續發展的「實務問題」吧？！

參考書目

一、英文部分

- Abel, C. (2017). The Varieties of Theory and Their Roles in Public Administration. *Public Administration Quarterly*,41(4), 670-694.
- Liddle, J. (2017). Is There Still a Need for Teaching and Research in Public Administration and Management? : A Personal View from the UK. *International Journal of Public Sector Management*, 30(6), 575-583.
- Pollitt, C. (2017). Public Administration Research Since 1980: Slipping Away from the Real World? *International Journal of Public Sector Management*, 30(7), 555-565.
- Pyun, Hae-Ok & Gamassou, C. E. (2018). Looking for Public Administration Theories? *Public Organization Review*,18, 245-261.
- Zavattaro, S. (2018). What's in a Symbol? : Big questions for Place Branding in Public Administration. *Public Administration Quarterly*, 42(1), 90-119.

附錄

《附錄一》：

More fundamentally, if the slippage is a matter of diverging cultures, ... , then one major incentive would have to be the enhanced esteem of one's peers. That, in turn, would require cultural change within the PA research community,... And perhaps it needs saying that this is absolutely not an attempt to eliminate "pure" academic research. It is a strategy for re-balancing the efforts of the PA academic community to give, if you like, equal treatment as between the purer forms of academic theorization, conceptualization and technique and high quality research explicitly focused on the needs of practitioners and contemporary public services.

...academic PA needs more "interpreters." By that I mean academically trained people who understand highly sophisticated, often technically difficult research but who can also translate and summarize its implications (and limitations) for practitioners....

(Pollitt, 2017: 561-562)

《附錄二》：

Long-established relationships between academics and policy practitioners have been eroded as key personnel retired or faced redundancy from key roles. Despite valiant efforts, massive cultural shifts and job losses reduced the opportunities for cross-pollination of ideas on how to solve societal problems.

...public service academics now need to work even harder to establish personal connections with the world of practice to transfer knowledge and understanding on how the machinery of governments works, the processes and practices of government, plus important issues such as public ethics and accountabilities to elected politicians and the citizenry. ...These problems can only be addressed, and solutions found if public administration scholars move out of their own silo thinking and establish research relationships with scholars across the huge range of other academic disciplines. A multiplicity of ways of evaluating complex wicked problems and policies to address these is available, but much will depend on how well academics can also work with stakeholders beyond academia in economic, industrial, civic and other policy spheres....

(Liddle, 2017: 581)

《附錄三》：

All these points of view lead us to three questions. First, to what extent are these theories scientific?...

The second question is: Are the vision of Economic Democracy, NPG and e-governance really new? In other words, will they really allow to reform in depth PA and government and to make the society more sustainable and equitable?....

The final question is just about this power-sharing and decision-making processes. In other terms, are executives/politicians really willing to share the power? If they are, to what extent are they ready to share the power and how to share it? current public policy problems seem to come principally from the politicians, not from the public administration. Because this later role is only to help politicians to implement and set up public policies which have been made by politicians.

(Pyun & Gamassou,2018: 259)

《附錄四》：

Theories are our attempt to know not reality or even the social world, but how to successfully go on together by way of solutions to specific problems emergent from specific domains that we choose for sufficient reason to define and investigate.

That investigation begins and continues in a theory-space that may be more or less open, depending upon our purposes and what turns out to promote our ability to get on to where we want to go. Demonstrably, we cannot be successful at such endeavors in any discipline by closing of the theory space to normative and speculative theory. What is more, in Public Administration going on together means providing good governance; and that takes work at the interstices of black and white where the incline of the balance sways precariously and the success or failure of decisions, policies and programs depends upon multifarious, complex and self-altering dynamics.

(Abel, 2017: 689-690)

Crisis and Prospective of Theory and Practice Coordination in Public Administration

Yue Chang Lue*

Abstract

By studied 5 research papers of Public Administration (PA) between 2107~2018, this paper analysis problems and characters of theory/practice c coordination in PA, and important issues that PA society of Taiwan needs to care. Definitely, to coordinate theory and practice is key to sustainable development in the future of PA, but the society not only accept principles or slogans, but also needs to change personal research focus and even rebuild image of PA.

Key words: Theory and Practice Coordination, Public Administration

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

太陽花學運前網路使用對民眾參與抗議活動的影響*

吳俊德**

摘要

本文旨在回答兩個問題：第一，在太陽花學運發生之前，網路使用對於台灣民眾參與抗議活動是否有影響？第二，如果有，是網路使用的哪些層面造成影響？本文所探究的自變數包括：政治消息來源、網路使用頻率、每日平均使用網路時間、每日平均使用網路休閒時間、以及上網的用途。本文使用 TEDS 2013 的面訪資料作統計分析，該問卷探詢受訪者自 2010 年至 2013 年的網路使用與政治參與行為。結果發現，在 2014 年 3 月太陽花學運發生之前，網路使用對於台灣民眾參與抗議活動就已經有影響了，但是此影響只發生在當民眾使用資訊交流平台（例如電子佈告欄或是網路論壇）時。作者以為，資訊交流平台的影響很可能是來自於其增進意見交流與相互討論的功能，至於網路使用的其他層面，或是其他用途，對於民眾參與抗議活動是沒有影響力的。

關鍵詞：抗議參與、網路使用、資訊交流平台、相互討論

壹、研究問題

近十年來不論是國內或國外，群眾抗議事件有一項共同的特徵，就是組織者和參與者大量利用網際網路（以下簡稱網路）來傳遞資訊、動員群眾、報導現場情況、以及進行國內外宣傳等工作。讓世人開始注意到網路在抗議活動扮演重要角色的事件，莫過於 2010 年底爆發的阿拉伯之春（the Arab Spring）。起自於突尼西亞一位水果小販自焚所引起的抗議事件，透過網路及社群媒體宣傳動員，抗議規模不斷擴大，最後有百萬民眾聚集，迫使該國獨裁者下台。這股浪潮迅速向外擴散，同樣以網路動員的方式，在中東以及北非地區的其他國家也發生規模大小不一的群眾抗議事件，除了突尼西亞以外，另有埃及、利比亞、葉門三個威權政體垮台。阿拉伯之春的一位活躍份子曾經提到這樣一句話：“We use Facebook to schedule the protests, Twitter to coordinate, and YouTube to tell the world.”（Howard, 2011）。這句話很簡潔地描述網路以及社群網站在抗議活動所發揮的功用，而阿拉伯之春也被稱為「臉書革命」（Facebook Revolution）。

* 本文使用的資料全部係採自「2012 年至 2016 年『選舉與民主化調查』四年期研究規劃第一年（1/4）：民國一百零二年大規模基點調查面訪案」（TEDS 2013）（NSC 101-2420-H-004-034-MY4）。「台灣選舉與民主化調查」（TEDS）多年期計畫總召集人為國立政治大學黃紀教授，TEDS 2013 計畫主持人為黃紀教授；詳細資料請參閱 TEDS 網頁：<http://www.tedsnet.org>。作者感謝上述機構及人員提供資料協助，惟本文之內容概由作者自行負責。

** 國防安全研究院網路作戰與資訊安全研究所助理研究員

在台灣，網路使用影響民眾參與抗議活動最明顯的例子則非太陽花學運莫屬。太陽花學運是一群學生為了抗議《海峽兩岸服務貿易協議》（以下簡稱《服貿》）在立法院草率通過，在 2014 年 3 月 18 日佔據立法院議場，抗爭持續達 23 天，期間並於 3 月 30 日在台北凱達格蘭大道舉辦靜坐、遊行。該場活動有數十萬民眾走上街頭，引發國際矚目。

在太陽花學運期間，網路上出現許多解釋《服貿》來龍去脈的懶人包，社群媒體也有許多民眾分享立法院議場內外的最新發展情況，並且呼朋引伴加入抗議群眾的行列。根據《商業週刊》的報導，全台灣所有的臉書用戶不論其立場為何，在學運發生的第二天中午之前，其動態上都出現過至少一則反《服貿》的相關訊息。從抗議學生一佔領議場，現場的情況就透過網路實況轉播，隨後抗議學生自製的中英文新聞，也透過臉書、YouTube、以及 CNN 的公民新聞網站向外界放送。太陽花學運開始一週後，網友更在群眾募資網站募款，希望能在國內外媒體購買廣告，結果只花了三個小時，就從三千多名網友募得 633 萬元（吳中傑，2014）。

從這兩個例子來看，在這些大規模抗議活動中，組織者以及參與者都充分地利用網路低成本、迅速、而且無遠弗屆的特性，來進行宣傳與動員，以使得抗議活動更加壯大。組織者通常欠缺豐沛的資源，網路的出現讓抗議者不必花費鉅資在報紙、電視等傳統媒體購買廣告，也可以減少透過社團組織或人際脈絡進行動員所需要的人力、物力，如果沒有網路，抗議活動要在短期之內號召到大批群眾參與的難度很高。所以，就結果來看，這些抗議活動之所以能夠成功，網路的宣傳與動員應該扮演重要角色。過去也已經有研究指出，網路或社群媒體的使用是影響民眾參與太陽花學運的因素之一（洪貞玲，2014；陳雅玫，2016；陳婉琪等，2016）。

然而，本文好奇的是，在太陽花學運發生之前，台灣民眾的網路使用行為是否就已經對其參加抗議活動產生影響？還是到太陽花學運之時才開始有影響？網路與社群媒體在台灣風行已久，若是網路使用對民眾參與抗議有影響，這個效果在太陽花學運發生之前應該就已經存在。現今學界對此問題的討論多集中在太陽花學運，固然是因為其成功地以網路動員吸引大量民眾參與，具有指標性意義；但由於太陽花學運有重要政治意涵，牽涉到許多複雜因素，以太陽花學運為對象來研究網路使用對民眾參與抗議的影響，也可能會產生一些問題。

首先，由於太陽花學運受到社會非常大的關注，平面以及電子媒體都有大量的報導，甚至成為日常生活中討論的話題，民眾不需要透過網路就可以獲得許多資訊。另外，太陽花學運除了《服貿》本身造成的經濟衝擊以外，還涉及兩岸關係、國家認同、以及政黨競爭（陳婉琪等，2016），造成社會上有多方力量在動員，相較於針對單一社會議題的抗議活動，民眾會更容易去參與。因此，以太陽花學運去研究網路使用對於抗議活動的影響，網路宣傳和動員的效果可能會被放大。若是研究太陽花學運前的情況，所得到的網路使用與參與抗議活動的關係可能會比較「乾淨」而且準確，也較能幫助我們釐清下列問題。

首先，一般民眾的網路使用對於其參與抗議活動是否有影響力？表面上看來，支持者的參與似乎顯示組織者的網路宣傳及動員非常有效，然而，這些支持者當中究竟有多少是因為在網路上接收訊息或被動員而來參加，事實上不得而知，必須以實證資料驗證。其次，網路使用有許多層面，如果網路使用對於參與抗議活動確實有影響力，

我們會想要進一步去探究是哪些層面造成影響，是使用者的使用頻率、使用時間、還是上網的目的與用途？如果我們能夠找出是網路使用的哪個層面產生影響，未來要利用網路去進行抗議活動的宣傳和動員時，就更能針對這些層面集中火力，達到事半功倍的效果。

在回答本文的研究問題之前，有一點必須加以釐清，民眾之所以會參加示威遊行有很多可能的原因，也許是因為日子難過，也許是被某項政策傷害，也許是想要爭取某種權利，也許是支持某種理念，也許純粹就是對執政者不滿；然而，網路本身只是一個傳遞訊息的媒介以及意見交換的平台，網路使用並不是民眾參與抗議的「原因」。當一個人原本就有上街頭的原因時，如果他又在網路上接收到抗議活動的訊息，或者是在網路上被動員，他參與抗議的誘因會被增強，就更有可能採取實際行動。所以，網路使用若是對於參與抗議活動有任何的影響力，應該是一種強化、推波助瀾的效果。

本文所要研究的，就是這種推波助瀾的效果是否存在，至於民眾參與抗議背後的真正原因，則不是本文關注的對象，故不予多作討論。本文切入的角度，是從資訊接收者（一般民眾）的網路使用來看，而不是組織者如何用網路宣傳動員。由於本文要研究在太陽花學運前網路使用對於參與抗議活動的關係，本文使用的資料為「台灣選舉與民主化調查」的「民國一百零二年大規模基點調查面訪案」（TEDS 2013）。根據其問卷設計，本研究涵蓋的範圍為 2010 年到 2013 年六月，也就是本研究涵蓋的抗議活動大致上包括 2010 年 6 月的大埔事件、同年 9 月的反國光石化運動、2012 年 3 月的抗議臺北市政府拆除王家的文林苑事件、同年 9 月的反媒體壟斷運動、2012 年 8 月和 2013 年 2 月的關廠工人佔領台北車站月台並且臥軌、2013 年 3 月和 2014 年 3 月的反核大遊行，¹2013 年 8 月的洪仲丘事件與 2014 年 3 月的太陽花學運並不包括在內。

貳、文獻檢閱

參加抗議活動在本質上屬於政治參與的一種形式，因此，在討論這個問題時，我們可以從網路使用對於政治參與是否有影響的文獻出發。在這個問題上，學者有不同的看法，也各有實證的證據支持，有一派學者認為網路使用有助於民眾進行政治參與；另一派則持反對意見，認為網路使用不但對政治參與沒有影響，甚至可能是有害的。

一、網路使用有助於政治參與

在研究這個問題的文獻中，一個重要的途徑是政治傳播（political communication）的相關理論。這個途徑普遍認為當民眾使用網路時，透過某些機制或是中介變項，會增強其參與政治的意願，這些機制包括資訊的取得與分享、政治興趣、相互討論以及政治效能感（political efficacy）。首先，網路使用者在決定要得到什麼資訊、以及何時獲取資訊，和傳統媒體（例如報紙、廣播、電視）的使用者相比有更大的自由，也就是說，網路使得資訊取得更方便，可選擇性也更高（Tolbert and McNeal, 2003）。因此，網路使用會增加民眾關於選舉以及候選人的資訊，並且增進投票率以及政治參與（Bimber, 2003; Howard, 2006; Norris, 2000）。

¹ 這段期間台灣所發生的抗議事件並非只有這些，這裡僅列出規模較大，或是較受到媒體注意者。

第二個機制是政治興趣，政治興趣一直都被認為是影響政治參與的重要變數，當個人對於政治的興趣愈濃厚，其參與政治事務的機會就愈高。一般而言，接收資訊和觀看新聞會讓民眾建立起對政治的興趣，網路是一個快速而簡便的資訊來源，學者發現，網路新聞具有激起政治興趣的功效（Boulianne, 2011），² 當民眾的政治興趣隨著網路使用而提升，參與政治的意願就會增加（Mossberger et al., 2008）。

另一個機制是相互討論，學者曾經指出，當民眾與他人進行政治議題的討論時，他們能夠獲得政治知識、釐清爭議、並且增加政治效能感，這些效果都會提升他們參與政治的意願（Fishkin, 1991; Gastil et al., 2002; Gutmann and Thompson, 1996），而網路很重要的一個功能即是促進意見交流。大部分的網站都可以讓瀏覽者留言，加上資訊交流平台（例如電子佈告欄系統或是網路論壇）、³ 社群網站（例如臉書）、以及個人部落格（blog）的蓬勃發展，只要使用網路，通常會有許多的機會和其他網友交換意見。進一步而言，當網路使用者在一個平台上與人交流，就會形成一個人際網絡；若是使用幾個不同的平台，個人就會鑲嵌在 Castells（2012）所謂的「多重網絡的網絡」（a network of networks）中。若是多重網絡在特定議題上進行複式動員，網路使用者就更容易進行政治參與。因此，Castells（2012）將近年來的抗議活動稱為「網絡社會運動」（networked social movement）。

Nisbet and Scheufele（2004）指出，網路使用的影響是間接的而不是直接的，討論政治議題是網路使用與政治參與中間的觸媒，當使用者在線上與其他網友交換意見，其政治效能感與政治知識在這個過程中隨之增進，進而影響政治行為。在今日，由於通訊科技日新月異地發展、加上行動裝置（例如智慧型手機）的普及，上網發表意見、討論時事已經是輕而易舉，而且幾乎是隨時隨地都可以進行的一件事，當民眾能夠輕易地透過網路討論特定議題，他們採取行動的可能性就會增加。

除了政治傳播理論，還有另外一個理論途徑也主張網路使用有助於政治參與，就是賦權理論（empowerment theory）。如上述，由於網路使用者能對於網頁內容加以評論或是回覆別人的意見，這個「可書寫（writable）」的特性使得網路使用者可以從單純接受資訊的閱聽人，變成發表意見的評論者，甚至是新聞報導者（Benkler, 2006）。從此點出發，Bennett and Segerberg（2012; 2013）指出，在新科技使得個人化的資訊與意見能以非常低的成本與外界分享的條件下，投入集體行動主要來自於自身的動機（self-motivating），比較沒有享受別人努力成果的「搭便車」（free-riding）問題。因此，這兩位學者提出「連結行動的邏輯」（the logic of connective action），而有別於過去 Olson（1965）經典的「集體行動的邏輯」（the logic of collective action）。

賦權理論在不同政體的機制略有不同。在民主國家，政治人物與政府機關多設有網站，這些網站不只是提供資訊，還能與民眾溝通、聽取意見、甚至接受陳情與申訴。這樣的雙向溝通讓民眾感覺政治人物與政府是更容易親近的，也讓民眾在心理上與實質上都感覺他的權力提升了，因而會更願意涉入政治（Bucy and Gregson, 2001）。在非民主國家，網路賦予使用者權力的效果會更突顯，在這樣的國家裡面，言論自由通

² Boulianne 這篇論文發現，民眾並非因為原本就對於政治有興趣而去觀看網路新聞，而是因為觀看網路新聞而激起對政治的興趣。

³ 電子佈告欄系統（Bulletin Board System）簡稱 BBS，是一個註冊會員在網路上可以自由發言的平台，台灣最熱門、註冊會員最多的 BBS 是台大的批踢踢（PTT）實業坊。

常是受到限制的，很少有民眾敢在公開場合批評政府，因為這樣的行為很容易被政府鎖定並且處罰。然而，網路有助於突破政府的限制，首先，政府難以監控所有的網路論壇、社群網站、或是部落格；其次，網路使用者可以匿名，即便政府監控某些網站，也難以確認留言者的真實身份。由於這兩個特性，網路如同一個保護傘，讓使用者有更多的言論自由以及更大的權力，反對運動的領導者甚至能利用網路來串連、組織、規劃抗議行動，本文一開始提到的阿拉伯之春，就有學者認為是社群網站帶給人民的權力提升感所造成 (Ali, 2011)。

在近年的實證研究上，Tufekci and Wilson (2012) 針對 2011 年阿拉伯之春浪潮中埃及的抗議者進行調查，發現社群媒體使用者比起以其他管道接收訊息者，更可能在第一天就加入抗議。其他學者使用全國性樣本也發現，在埃及此次大規模抗議中，社群媒體使用者與參與抗議有顯著的相關性 (Brym et al., 2014)。在智利，Valenzuela 等學者 (2014) 針對都市年輕人所做的研究，同樣得出 Facebook 與 Twitter 這兩種社群媒體的使用頻率若愈高，參與抗議的機率就愈大。這些研究都為網路使用有助於政治參與的論點提供支持。

二、網路使用不影響政治參與

以上簡略地整理主張網路使用有助於政治參與的理論，有另一派學者則持反對意見，認為網路使用不會影響政治參與，甚至可能是不利的。政治傳播理論受到不少質疑：第一，在這個理論途徑中，網路使用對於政治參與的影響是間接的，必須透過其他的中介變數來發揮作用，而這些中介變數與網路使用的影響可能是雙向的，也就是說，網路使用一方面可能會增加政治興趣、政治效能感、以及相互討論，但是同時政治興趣、政治效能感、以及討論慾望也可能促使個人更想要使用網路，在這樣複雜的因果關係之下，要評估網路使用對政治參與的影響力是很困難的 (Boulianne, 2009)。

第二，在實證上，有不少的研究結果並不支持政治傳播理論。舉例來說，有學者發現網路上的選戰資訊對於政治參與的影響是微弱而且不顯著的，使用網路取得政治資訊的選民與從其他管道取得政治資訊的選民相比，在政治行為上並無顯著差異 (Bimber, 2001)；其次，Scheufele and Nisbet (2002) 的研究結果顯示，尋求網路資訊與政治效能感或是政治參與沒有顯著相關；另外，寬頻 (broadband) 使用者比起窄頻 (narrowband) 使用者或不上網者，在政治參與的程度更低 (Kwak et al., 2004)；而使用社群網站也不會增加政治參與 (Zhang et al., 2010)；在拉丁美洲，閱讀網路新聞更是和投票行為呈現負相關 (Salzman, 2011)。從這些研究結果來看，政治傳播理論雖然言之成理，卻有不少與其說法相左的經驗證據。

賦權理論也受到挑戰，在理論上，學者指出，即便在網路上表達意見能夠讓民眾感覺權力在提升，然而這樣的感覺是否會讓他們採取行動，是很值得懷疑的。這種感覺可能只是一時的，感覺過去就沒了，並不會造成實際的政治參與，而是一種虛假的賦權意識 (Papacharissi, 2002)。在實際上，網路動員與實體動員往往有落差，而有「轉換率」的問題，所謂「萬人響應，無人到場」這樣的說法也在網友之間廣為流傳。Gladwell (2010) 認為，社群媒體只能產生「弱連結」(weak ties)，而社會運動這種高強度的參與需要的是「強連結」(strong ties)，因此，網路上的「懶人行動主義」(slacktivism) 無助於參與抗議活動。Morozov (2011) 也指出，認為社群媒體在動員上有巨大潛能的想法太天真，因為在鍵盤前支持輕鬆愉快，而實際行動耗時費力，兩

者天差地遠，不可能直接轉換。除此之外，賦權理論少有學者進行實證研究，在缺乏經驗證據下，網路使用是否能夠藉由賦權的效應而影響政治參與是讓人懷疑的。

公民社會（civil society）理論的學者則認為，網路使用非但不會幫助政治參與，反而是有害的，這是因為包括網路在內的新興傳播媒介，常常被民眾當作是娛樂工具來使用。Putnam（2000）指出，電視在普及以後，觀看電視節目成為一般民眾在閒暇時的主要活動，由於時間的有限性，當個人看電視的時間增加，他能花在與親友互動、或是參與社群活動的時間和精力就會減少。當個人的社交範圍愈來愈狹窄、以及對於民間社團的參與程度愈來愈低時，人與人之間的信任關係會受到傷害，所謂的社會資本（social capital）就會隨之減少，影響所及，個人的政治參與程度會降低（Putnam, 1993）。

網路的影響一如電視，許多民眾使用網路的目的是看影片、玩線上遊戲、或是購物，當花在網路的時間愈多，進行人際交流的時間就會被排擠掉。研究者發現，使用網路愈多的民眾，會減少與家庭成員的聯絡溝通，社交圈也會變小，寂寞感與憂鬱感則會上升（Kraut et al., 1998），從公民社會理論來看，網路使用的效應對於政治參與是相當不利的。另外，McLeod（2000）發現，使用網路的時間愈多，接觸政治資訊、瞭解政治議題的時間會愈少，這也會影響民眾參與政治的意願（Jennings and Zeitner, 2003）。

從以上的整理可以看出，網路使用對政治參與是否有影響力，各路學者的研究結果並沒有一個定論，是一個一直在爭辯的議題。在國內研究方面，近年來有愈來愈多的學者開始投入這個領域，也已經有相當數量的文獻在探究網路使用對於民眾參與政治或甚至是抗議活動的影響。這些研究有的側重在介紹網路工具及新媒體的發展（陳順孝，2012；鄭國威，2011；劉時君、蘇蘅，2017），有一部份分析組織者在個別抗議事件如何利用網路進行宣傳與動員（林瑋嬪、王惇蕙，2012；陳平軒，2011），有的則是探索特定團體在使用網路工具時的策略與問題（王維菁等，2013）。然而，這些研究都是從組織者的角度來探討，本文提出的問題並無法從這些研究得到答案。

從資訊接受者的角度所進行的研究則有：李明穎（2012）發現網路論壇的潛水者因為對事件有疏離感，並不容易投入社會運動。陳雅玫（2016）則發現：臉書使用程度較高的學生、以及臉書使用動機為社交性的學生，參與太陽花學運的可能性較高。以上所提到的國內文獻皆是採取文件分析、深度訪談、或是田野觀察的質性研究方法，這樣的方法對於瞭解事情的來龍去脈有很大的幫助，也能讓讀者看到一個較為完整的圖像，但如果能有數據資料的佐證，我們會對研究結果更有信心。以下簡單敘述國內採用量化研究方法的相關文獻。

張卿卿（2006）使用「中央研究院社會變遷第四期第四次大眾傳播組問卷資料」，探討網路使用與政治參與以及社會資本的關係，發現休閒上網時間與政治參與呈現負相關，而工作上網時間則與政治參與無關。王嵩音（2006），使用2004年「臺灣選舉與民主化調查研究」（TEDS）：立委選舉全省面訪案資料，發現經常閱讀網路選舉新聞的民眾，比較可能去從事選舉參與。⁴王泰俐（2013）則是使用網路民調資料，發現

⁴ 在張卿卿（2006:68）的研究中，參加示威遊行是政治參與變數當中，構成「積極參與」的五個題項之一；在王嵩音（2006:83），參加示威抗議也是構成選舉參與變數當中的四個題項之一。雖然參加抗議

社群媒體使用率愈高、愈關注社群媒體選舉訊息的選民，愈有可能參與線上或線下的政治活動。陳品皓（2016）使用 2013 年「臺灣選舉與民主化調查研究」（TEDS 2013）的資料，發現民眾的網路使用與政治參與呈現正相關。然而，這些研究的依變數分別為政治參與以及選舉參與，我們無法從其結果回答本文的問題。

依變數與參加抗議活動有關的研究則有：林宗弘（2012）使用 2000-2010 年「台灣社會變遷基本調查」，發現上網時數對投票行為無影響，但上網抗議行為與實際參與社會運動有關。陳婉琪等（2016）使用 2014 年「台灣社會變遷調查」，發現民眾平均每天使用社群媒體的時間愈長，參與公民行動的機率就愈高。⁵陶振超（2017）則是針對政治消費主義（拒買），使用 2014 年「傳播調查資料庫一期三次」分析，發現社群媒體使用頻率愈高，愈可能參與拒買。王嵩音（2017），使用 2014 年「中央研究院社會變遷研究公民權組」，發現若民眾加入社交媒體的政治社群，可以正向預測造勢或遊行等集體參與行動。

以上針對抗議活動的量化研究多是使用太陽花學運發生後的資料，與本文研究問題較有關係的只有林宗弘（2012）的研究。但此研究關於網路使用的變數只有上網時數以及是否參與網路抗議兩項，本文以為，網路使用的哪個層面會對參與抗議活動造成影響（如果有影響的話），尚有深入探討的必要。這也是本研究可以對既有文獻做出貢獻之處。

參、研究假說

由前述的文獻檢閱出發，本節提出若干研究假說（hypothesis），這些研究假說主要來自於政治傳播理論。由於過去台灣的文獻多發現網路使用與政治參與、甚至太陽花學運有關，因此總的來說，本文假定在太陽花學運之前，網路使用就已經會對參與抗議活動造成正面影響。在資訊來源方面，由於資訊取得的便利性以及可選擇性，本文假定，當個人的政治資訊主要來自於網路，而非傳統的大眾傳播媒體時，比較可能使其參與抗議活動。

接下來是關於網路使用的不同層面，第一個層面是使用網路的頻率與時間，作者以為，當個人使用網路愈頻繁，他就可能得到愈多資訊、進而增加他去抗議的機會；使用時間亦同，當個人每天使用網路的時間愈多，所獲取的資訊量就愈大，就愈可能走上街頭採取行動。這裡值得注意的是，張卿卿（2006）曾經提出應該將上網時間區分為「工作上網時間」與「休閒上網時間」，因為這兩種時間使用的內容性質很可能有差異。張卿卿（2006）認為，「休閒上網時間」是娛樂導向，此時網友接觸到政治資訊的意願或可能性應該會比「工作上網時間」來得低，所以假定休閒上網時間愈長，政治參與情況愈低。但是作者以為，除非是從事政治相關工作（顯然大多數的民眾不是），否則要在「工作上網時間」接收到政治資訊應該機率很低，反而在「休閒上網時間」的活動，例如上社群網站或是 BBS 更可能接觸到政治資訊，因此本文認為「休閒上網時間」與參與抗議為正向關係。

活動在兩位學者的研究中都是依變數的一部份，由於沒有單獨被分析，我們無法從這兩位學者的結果去推斷，網路使用對於參加抗議的影響和對於政治參與或是選舉參與的影響是一樣的。

⁵ 公民行動包括請願連署、拒買、參加示威遊行、參加造勢活動、找政治人物表達看法、為政治活動捐款或募款。

網路的用途是另一個可能發生影響的層面，如公民社會理論學者所言，個人若是只把網路作為娛樂之用，網路的使用對於政治參與可能就毫無關係，甚至是有害的。但是如果個人使用網路的用途是在於獲取政治資訊、進行人際交流、或是在網路論壇上發表意見甚至是討論議題，網路的使用就有可能增加個人參與集會遊行的機會。學者曾經發現，以人際互動為目的而上網的民眾，公民參與的程度是較低的（Shah et al., 2001）。然而，社群網站發展至今，其功能已經不僅限於社交，社群網站的使用者經常會分享或是傳遞大量的資訊，甚至進行政治活動的動員，因而促進網民的政治參與，阿拉伯之春以及太陽花學運就是明顯的例子。因此，作者以為，使用社群網站應該會對於民眾參與抗議活動產生影響。綜上所述，本文建立以下幾個研究假說（hypotheses），以實證資料檢測這些假說是否成立，可以幫助我們回答本文的兩個研究問題。

假說一：相較於其他媒體，當個人最常使用網路來獲得政治資訊，其參與抗議活動的可能性愈高。

假說二：當個人使用網路的頻率愈高（每週使用網路的天數愈多），其參與抗議活動的可能性愈高。

假說三：當個人每日平均使用網路的時間愈長，其參與抗議活動的可能性愈高。

假說四：當個人每日平均使用網路在休閒（非工作或學習用途）的時間愈長，其參與抗議活動的可能性愈高。

假說五：當個人使用網路的用途包括瀏覽政治相關新聞，其參與抗議活動的可能性愈高。

假說六：當個人使用網路的用途包括上資訊交流平台（BBS 或是網路論壇），其參與抗議活動的可能性愈高。

假說七：當個人使用網路的用途包括上社群網站，其參與抗議活動的可能性愈高。

肆、研究設計

本研究所使用的資料為『台灣選舉與民主化調查』的「民國一百零二年大規模基點調查面訪案」（TEDS 2013），所使用的問卷題目以及所有變數的處理方式列於附錄。首先要說明的是，此一面訪案執行的時間是在 2013 年的 6 月下旬至 8 月中旬，當時太陽花學運還沒有發生，「萬人送仲丘」的活動則是發生在此面訪案執行的尾聲，也就是說，大部分的受訪者可能尚未在網路上看到關於悼念洪仲丘所舉辦集會的資訊，也還沒有在網路上被動員。因此，本文的研究結果所呈現的是在這兩起台灣近年來規模最大的群眾運動發生之前，網路使用與參與抗議活動的關係。另外，問卷中對受訪者所問的題目是：在過去三年裡，是否有參加遊行、示威、靜坐或其他自力救濟？所以，本研究涵蓋的時間起自 2010 年，止於 2013 年 6 月。

本研究的依變數（dependent variable）為民眾是否參加抗議活動，這是一個是與否的二元變數（binary variable）。自變數（independent variable）如研究假說所述，包

括獲得政治資訊的主要來源、個人使用網路頻率、每日平均使用網路時間、每日平均使用網路休閒時間、以及網路的用途。在用途方面，本研究檢視的重點放在瀏覽政治新聞、上資訊交流平台、以及上社群網站。控制變數（control variable）則包括政治興趣、政治效能感、總統滿意度、民主滿意度、續建核四支持度、家庭經濟改善、政黨認同、以及人口統計變數當中的性別、年齡層、教育程度、以及家庭收入，所有變數的分布情況列於表一。

表一 各變數分布情況

變數名稱	最小值	最大值	中位數／平均值
參與抗議活動	0	1	0
從報紙獲得政治消息	0	1	0
從廣播獲得政治消息	0	1	0
從網路獲得政治消息	0	1	0
網路使用頻率（天）	0	7	3.88
每天平均使用網路時間（小時）	0	24	2.67
每天平均使用網路休閒時間（小時）	0	16	1.29
主要用途：瀏覽政治新聞	0	1	0
主要用途：資訊交流平台	0	1	0
主要用途：社群網站	0	1	0
政治興趣	1	5	3
政治效能感	1	4	3
總統滿意度	1	4	2
民主滿意度	1	4	3
續建核四支持度	1	4	2
家庭經濟改善	1	3	2
泛藍陣營認同者	0	1	0
泛綠陣營認同者	0	1	0
性別	0	1	0
年齡層	1	5	3
教育程度	1	5	3
家庭收入	1	10	5

說明：如果變數性質是名目（nominal）變數或是序列（ordinal）變數，本表列出中位數；如果是連續（interval）變數，則列出平均數。資料來源：TEDS 2013。

從前述的政治傳播理論得知，政治興趣和政治效能感都是促進政治參與的重要變數，我們預期政治興趣以及政治效能感這兩者與參與抗議活動是正相關。如果民眾對於總統的施政感覺滿意，比較不會有動機要上街抗議，所以總統滿意度和參與抗議活動應該會是負相關。另外，如果民眾對於現行民主制度不滿，比較可能會以體制外的方式表達意見，因此民主滿意度也應該可以反向預測參與抗議活動。在政黨認同方面，由於問卷調查執行期間是國民黨執政，認同泛綠陣營的民眾比較有可能參加抗議。

此外，參與抗議的一個重要原因是經濟因素，學界在這方面隨著時代演進有不同的觀點。早期的學者認為當人民生活窮困（Gurr, 1968; Huntington, 1968），或是社會貧富不均（Midlarsky, 1988; Muller, 1985; Muller and Seligson 1987），上街抗議政府的

機會就可能提高。晚期的學者則有不同看法，Inglehart (1990; 1997) 認為，一個社會在經濟發展到一個程度以後，一般民眾會開始去強調非物質性的需求，例如生活品質、環境保護、個人尊嚴等，也就是後物質主義 (post-materialism)；此時個人注重自主性以及自我意見的表達，因而，抱持後物質主義的民眾比較可能去參與抗議活動。由於社會經濟地位較高的民眾比較可能傾向後物質主義，因此收入與參與抗議呈現正向關係。由於台灣經濟發展已久，本文採用後物質主義的看法，預期家庭收入較高者比較可能會上街頭；同理，感覺家庭經濟有改善的民眾應該也比較會出來抗議。與此相關的是對於核四的態度，核四議題涉及環境保護及永續家園，也屬於後物質主義的議題，因此，反對核四續建的民眾應該會傾向於參加抗議活動。

在人口統計變項方面，我們預期男性參與抗議的機率可能比女性高，年輕人會比老年人高，這是因為男性通常對於政治參與比較積極，而年輕人對於政治往往有比較高的理想與熱情。其次，教育程度比較高的民眾通常會比較關心政治，參與抗議的可能性也比較高。

由於本研究的依變數為二元變數，作者的統計分析使用洛基迴歸 (logit regression) 模型，並依照資料權值作加權處理。在說明分析結果時，除了變數的顯著性以外，作者計算並比較在不同情況之下，個人參加抗議活動的預期機率 (predicted probability) 是多少，以幫助讀者瞭解重要變數造成的影響力有多大。在計算預期機率時，作者將洛基迴歸模型所得到的各變數估計值做一千次的電腦模擬 (simulation)，並依據此電腦模擬產生的分布 (distribution) 計算出一千個預期機率，以其平均值作為最後呈現的結果。

伍、統計分析結果

作者進行了三個統計模型的分析，這是因為網路使用頻率、每日平均使用網路時間、以及每日平均使用網路休閒時間這三個自變數，彼此之間有很高的相關性，⁶ 如果將三者放入同一個統計模型，很可能會有共線性 (multi-collinearity) 的問題，因此作者以三個模型分別處理這三個自變數，在這三個模型中，其他的變數則不做任何變動。三個洛基迴歸的結果列於表二。從表二可以看到，就政治資訊的來源而言，報紙、廣播、網路這三者，和電視相比並沒有顯著的差異，從哪一種管道獲得政治消息，不會影響個人參與抗議活動的決定。網路並沒有因為其便利性以及資訊的可選擇性比較高，而讓它的使用者更傾向於上街頭，因而，本研究的第一個研究假說沒有被證實。

其次，不論是個人網路使用頻率、每日平均使用網路時間，或是每日平均使用網路休閒時間，效果都是不顯著的，也就是說，個人是否經常使用網路，以及每天平均花多少時間上網，和他是否會去參加抗議活動並沒有關係；即便是非關工作或是學習的上網時間，也和參與抗議無關。從這個結果來看，本研究的第二、三、四個研究假說也不成立。

⁶ 愈常使用網路的人，其每日平均使用的時間可能就愈高；而每日平均使用時間愈高，花在休閒用途的時間可能也愈高。在 TEDS 2013 的資料中，使用網路頻率與每日平均使用網路時間的相關係數為 0.62，使用網路頻率與每日平均使用網路休閒時間的相關係數為 0.59，每日平均網路與每日平均使用網路休閒時間的相關係數為 0.70。

表二 洛基迴歸結果

變數名稱	模型 1		模型 2		模型 3	
	係數	P> t	係數	P> t	係數	P> t
常數	-5.96 (.91)	<.001***	-5.96 (.89)	<.001***	-5.98 (.91)	<.001***
從報紙獲得政治消息	-.01 (.38)	.969	-.02 (.38)	.966	.05 (.38)	.887
從廣播獲得政治消息	.17 (.84)	.841	.19 (.84)	.819	.24 (.86)	.775
從網路獲得政治消息	.28 (.26)	.275	.30 (.26)	.240	.17 (.25)	.492
網路使用頻率	-.03 (.05)	.566				
日均使用網路時間			-.03 (.04)	.447		
日均使用網路休閒時間					-.02 (.06)	.767
瀏覽政治新聞	.34 (.25)	.170	.33 (.25)	.179	.36 (.25)	.146
資訊交流平台	.61 (.28)	.029*	.64 (.28)	.020*	.69 (.28)	.015*
社群網站	.07 (.26)	.789	.06 (.26)	.815	.09 (.26)	.724
政治興趣	.76 (.14)	<.001***	.76 (.14)	<.001***	.72 (.14)	<.001***
政治效能感	.03 (.15)	.826	.02 (.15)	.909	.01 (.15)	.932
總統滿意度	-.28 (.21)	.184	-.27 (.20)	.179	-.28 (.21)	.168
民主滿意度	-.05 (.15)	.748	-.04 (.15)	.771	-.01 (.15)	.950
續建核四支持度	-.36 (.15)	.019*	-.37 (.15)	.016*	-.36 (.16)	.023*
家庭經濟改善	.20 (.21)	.343	.20 (.21)	.329	.16 (.21)	.456
泛藍陣營認同者	.26 (.35)	.456	.28 (.35)	.422	.36 (.36)	.318
泛綠陣營認同者	.73 (.29)	.012*	.72 (.29)	.013*	.80 (.30)	.008**
性別	-.27 (.21)	.206	-.26 (.21)	.218	-.29 (.21)	.171
年齡層	.10 (.11)	.369	.10 (.11)	.340	.12 (.11)	.261
教育程度	.08 (.12)	.529	.07 (.12)	.553	.08 (.12)	.499
家庭收入	.14 (.05)	.003**	.14 (.05)	.003**	.13 (.05)	.005**
N	1,521		1,512		1,490	

說明：括弧內數字為標準誤，*p<.05; **p<.01; ***p<.001。資料來源：TEDS 2013。

在用途方面，統計分析結果顯示，瀏覽政治相關新聞以及上社群網站並不會對參與抗議造成影響，因此，第五個與第七個研究假說都沒有得到實證資料的支持。在三個統計模型裡面，使用資訊交流平台此一變數都有達到顯著水準，也就是說，這個變數對於參與抗議活動是有影響力的，本文的第六個研究假說也得以成立。從這個結果來看，網路使用的相關變數中，對於參與抗議活動唯一有影響力的是使用資訊交流平台，其他不論是資訊來源、使用頻率、使用時間以外、或是其他的用途都沒有影響力。

在控制變數方面，三個統計模型皆得到相同的結果，對民眾參與抗議活動會產生影響力的變數包括政治興趣、泛綠陣營認同、家庭收入、以及續建核四支持度這四項。這些變數的影響方向和作者在研究假說章節中所提出的預期相符：對政治愈有興趣的民眾，就愈有可能參加抗議活動；而相較於沒有政黨立場的民眾，泛綠陣營支持者比較有可能進行遊行示威；家庭收入愈高以及愈不支持興建核四的民眾，也愈有可能走上街頭，這顯示後物質主義在解釋當今的參與抗議活動上，比早期的窮困或貧富差距來得更具有解釋力。至於其他的控制變項，包括總統滿意度、政治效能感、民主滿意度，家庭經濟是否改善、以及人口統計變數中的性別、年齡、教育程度，都對於民眾是否參加抗議活動沒有影響力，教育程度不顯著，可能是與該變數與收入有關所致。

在檢視了本文的研究假說是否成立，以及哪些變數與參加抗議有關之後，我們要用預期機率來看這些變數所發揮的實質影響力有多大。⁷ 首先，作者將除了使用資訊交流平台以外的所有變數，都設定在中位數或是平均值，⁸ 這樣的設定值代表這是一位一般民眾，在各個變數上都位於中間位置，⁹ 然後依模型估計值來計算當她沒有使用資訊交流平台時，以及當她有使用資訊交流平台時，這位民眾參與抗議活動的預期機率，所得出的結果列於表三的第一列。

表三 參與抗議活動的預期機率

	不使用資訊交流平台	使用資訊交流平台
一般民眾	.0008	.0069
潛在抗議者	.231	.460

資料來源：TEDS 2013

從表三的第一列我們可以看到，當這位一般民眾沒有使用資訊交流平台時，她參與抗議活動的機率是.0008，這個數值非常的低，但這是符合現實情況的。在現實中，一般民眾不會常常去參加抗議活動，除了太陽花學運以外，大部分的示威遊行人數都不會太多，因此在 2013 年本研究所使用的資料建立之前，一般民眾參與抗議活動的機率是很低的。然而，如果這位民眾有使用資訊交流平台，她參加抗議的機率會上升到.0069，這個機率仍然是很低，不過兩相對照，使用資訊交流平台將這位一般民眾參與抗議的機率提高了將近 10 倍。

我們再來看另外一種情況，如上所述，本研究發現除了使用資訊交流平台以外，政治興趣、續建核四支持度、泛綠陣營認同、以及家庭收入這四者是對於參與抗議活動有影響力的變數。因此，如果一位民眾具有高度的政治興趣、反對興建核四、認同民進黨或是台聯、家庭收入又高，這位民眾會有比較高的傾向參加示威遊行，也就是所謂潛在抗議者。我們可以藉由檢視潛在抗議者參與抗議的預期機率，比起一般民眾高出多少，來瞭解上述這些控制變項的實質影響力有多大；另外，我們也要檢視，對於潛在抗議者來說，使用資訊平台的影響力又有多大。

在計算潛在抗議者參與抗議的預期機率時，作者將政治興趣設定在最大值、續建核四支持度設定在最小值、泛綠陣營認同設定在 1，除了使用資訊交流平台以外的其他變數，一樣都設定在中位數或是平均值，¹⁰ 所得到的結果列在表三的第二列。當潛

⁷ 作者以模型 3 所得到的估計值來做電腦模擬，並據以計算預期機率，這是因為模型 3 使用每日平均上網休閒時間為自變數。作者以為，雖然三者皆不顯著，但相較於網路使用頻率和每日平均上網時間，用每日平均上網休閒時間來估算對於參與抗議活動的預期機率較為合理，請參見內文的說明。

⁸ 當該變數為名目 (nominal) 變數或是序列 (ordinal) 變數時，設定在中位數；當該變數為連續 (interval) 變數時，設定在平均值。

⁹ 由於本研究的自變數包括一些虛擬變數 (dummy variable)，作者在計算預期機率時將這些虛擬變數設定在 0，這代表這位一般民眾是這些虛擬變數的基準組 (base group)。具體地說，這位一般民眾主要政治消息來源是電視，既非藍營支持者也非綠營支持者；另外，由於性別的中位數落在 0，代表這位一般民眾為女性，故作者在行文時使用「她」而非「他」。當這位民眾沒有使用資訊交流平台時，即是將此變數設定在 0，有使用的情況則是設定在 1。

¹⁰ 雖然家庭收入是具有影響力的變數，但是作者在計算潛在抗議者的預期機率時，仍然將其設定在中位數。這是因為 TEDS 2013 以十分量表來測量家庭收入，而其他關於態度的變數則是四分或是五分量表，

在抗議者沒有使用資訊交流平台時，她參與抗議活動的機率是.231，這個機率是沒有使用資訊交流平台的一般群眾的 289 倍，政治興趣、續建核四支持度、以及政黨認同對於參加抗議的影響力由此可見一斑。而當這位潛在抗議者使用資訊交流平台時，她參加集會遊行的機率是.460，比沒有使用提高將近一倍。簡言之，當潛在抗議者又有使用資訊交流平台，預期機率接近五成，換言之，這樣的民眾上街頭抗議的可能性是相當高的。

從預期機率的比較，我們可以看到政治興趣、反核態度、以及政黨認同三者合起來對於參與抗議活動的影響是非常大的；至於使用資訊交流平台，不論是對於一般民眾或是對於潛在抗議者，也都有明顯的效果。雖然網路使用的相關變數當中只有這一個達到顯著水準，它的影響力卻是不能被忽略的。

陸、結論

本文的研究結果顯示，在太陽花學運發生之前，網路使用對於台灣民眾參與抗議活動就已經有影響力了，但是這個影響力只發生在一個特定用途，就是當民眾使用資訊交流平台，例如電子佈告欄系統（BBS）或是網路論壇的時候。網路使用的其他層面，不論是政治資訊來自何種管道、網路使用頻率、每日平均使用網路時間、每日平均使用網路休閒時間、以及其他用途，包括瀏覽政治新聞或是上社群網站，都對網路使用者是否參與抗議活動沒有影響。

為何使用資訊交流平台會增加民眾參與抗議活動的機率？作者認為這必須從資訊交流平台的機能來看。BBS 或是網路論壇所提供的是一個在網路上平等開放的言論空間，只要是註冊的會員，人人都可以在這個空間自由發言或是回覆別人的意見，也就是說，資訊交流平台提供了一個能夠公開討論公共議題的場域。回到文獻檢閱中，政治傳播理論學者曾經指出，當民眾與他人進行政治議題的討論時，他們能夠獲得政治知識、釐清爭議、並且增加政治效能感，這些效果都會提升他們參與政治的意願。作者以為，資訊交流平台的影響力，應該就是來自於這個藉由相互討論促進政治參與的功能。從本研究的結果來看，「萬人響應，無人到場」這句話並不完全成立，所謂的鄉民並不是只會嘴巴說說或是鍵盤救國而已，而是會採取實際行動。

由此我們也可以推論，網路使用之所以能夠影響個人對抗議活動的參與，並不是因為資訊取得的方便性與可選擇性，而是在於能夠讓民眾自由發言、公開討論。研究結果顯示，上網時間再長、接收到再多的（政治）資訊都未必有用，但是在線上與他人互動溝通就有比較高的機會激發出實際行動。如果把這個推論加以延伸，任何針對特定議題的動員要能夠有效果，不論是否透過網路，不能只是提供以及散佈大量的資訊而已，而是必須要想辦法促成民眾對該議題發表看法、交換意見，才能增加民眾參與的機會。

如果將家庭收入設定在最大值，所得到的預期機率可能會是很極端的數值，為了要在相對合理的狀況下進行預期機率的比較，作者決定將家庭收入設定在中位數。另外，在虛擬變數的設定上，則與註 9 相同。

參考書目

一、中文部分

- 王泰俐。(2013)。「臉書選舉」？2012年台灣總統大選社群媒體對政治參與行為的影響。《東吳政治學報》，31，1，1-52。
- 王嵩音。(2006)。網路使用與選舉參與之研究－以2004年立法委員選舉為例。《臺灣民主季刊》，3，4，71-102。
- 王嵩音。(2017)。社交媒體政治性使用行為與公民參與之研究。《資訊社會研究》，32，83-112。
- 王維菁、馬綺韓、陳釗偉。(2013)。網際網路時代的社會運動：以台灣環境運動組織為例。《資訊社會研究》，25，1-22。
- 吳中傑。(2014)。史上最大學運推手：免費網路工具。《商業週刊》，第1377期。
<http://www.businessweekly.com.tw/KWebArticle.aspx?id=54104>。2015/02/04。檢索日期：2019年8月2日。
- 李明穎。(2012)。網路潛水者的公民參與實踐之探索：以「野草莓運動」為例。《新聞學研究》，112，77-116。
- 林宗弘。(2012)。非關上網？台灣的數位落差與網路使用的社會後果。《臺灣社會學》，24，55-97。
- 林瑋嬪、王惇蕙。(2012)。823馬祖人為土地街頭：網路與社會運動初探。《中央研究院民族學研究所資料彙編》，22，125-57。
- 洪貞玲。(2014)。太陽花綻放，青年世代的運動與媒體。《媒體觀察報》，11。台灣媒體觀察教育基金會。
- 張卿卿。(2006)。網路的功與過：網路使用與政治參與及社會資產關係的探討。《新聞學研究》，86，45-90。
- 陶振超。(2017)。社交媒體的動員力量：網絡機會模式之觀點。《新聞學研究》，131，49-86。
- 陳平軒。(2011)。從網路到街頭：反國光石化的動員經驗、成效與反省。《臺灣社會研究》，85，437-50。
- 陳品皓。(2016)。網路使用行為對於台灣民眾政治參與的影響之初探研究。《復興崗學報》，108，95-120。
- 陳婉琪、張恒豪、黃樹仁。(2016)。網絡社會運動時代的來臨？太陽花運動參與者的人際連帶與社群媒體因素初探。《人文及社會科學集刊》，28，4，467-501。
- 陳順孝。(2012)。網路社會動員的繼往開來：反國光石化運動的社會科技基礎和行動策略演化。《傳播研究與實踐》，2，1，19-34。
- 陳雅玫。(2016)。學生臉書使用與政治參與：以太陽花學運為例。《中國行政評論》，22，4，61-91。
- 劉時君、蘇蘅。(2017)。政治抗議事件中媒體的創新使用與實踐：以太陽花運動為例。《資訊社會研究》，33，147-188。
- 鄭國威。(2011)。台灣社會媒體與網路動員（2009-2011）。《臺灣社會研究季刊》，85，451-82。

二、英文部分

- Ali, A. H.(2011). The Power of Social Media in Developing Nations: New Tools for Closing the Global Digital Divide and Beyond. *Harvard Human Rights Journal*, 24(1), 185-219.
- Benkler, Y. (2006). *The Wealth of Networks: How Social Production Transforms Markets and Freedom*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Bennett, L. , & Segerberg, A. (2012). The Logic of Connective Action: Digital Media and the Personalization of Contentious Politics. *Information, Communication & Society*, 15(5), 739-768.
- (2013). *The Logic of Connective Action: Digital Media and the Personalization of Contentious Politics*. New York: Cambridge University Press.
- Bimber, B. (2001). Information and Political Engagement in America: The Search for Effects of Information Technology at the Individual Level. *Political Research Quarterly*, 54(1), 53-67.
- (2011). *Information and American Democracy: Technology in the Evolution of Political Power*. New York: Cambridge University Press.
- Boulianne, S. (2009). Does Internet Use Affect Engagement? A Meta-Analysis of Research. *Political Communication*, 26(2), 193-211.
- (2011). Stimulating or Reinforcing Political Interest: Using Panel Data to Examine Reciprocal Effects between News Media and Political Interest. *Political Communication*, 28(2), 147-62.
- Brym, R., Godbout, M., Hoffbauer, A., Menard, G., & Zhang, T. H. (2014). Social Media in the 2011 Egyptian Uprising. *The British Journal of Sociology*, 65(2), 266-292.
- Bucy, E. P., & Gregson, K. S. (2001). Media Participation: A Legitimizing Mechanism of Mass Democracy. *New Media & Society*, 3(3), 357-80.
- Castells, M. (2012). *Networks of Outrage and Hope: Social Movements in the Internet Age*. Malden, MA: Polity Press.
- Fishkin, J. S. (1991). *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Gastil, J. E., Deess P., & Phil, W. (2002). Civic Awakening in the Jury Room: A Test of the Connection between Jury Deliberation and Political Participation. *Journal of Politics*, 64(2), 585-95.
- Gladwell, M. (2010). Small Change: Why the Revolution Will Not Be Tweeted. *The New Yorker*.
<https://www.newyorker.com/magazine/2010/10/04/small-change-malcolm-gladwell>
 (accessed August 6, 2019)
- Gurr, T. R. (1968). A Causal Model of Civil Strife: A Comparative Analysis Using New Indices. *American Political Science Review* 62 (4):1104-24.
- Gutmann, A., & Dennis, T. (1996). *Democracy and Disagreement*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Howard, P. N. (2006). *New Media Campaigns and the Managed Citizens*. New York: Cambridge University Press.
- (2011). The Arab Spring's Cascading Effects. *Pacific Standard*.
<http://www.psmag.com/navigation/politics-and-law/the-cascading-effects-of-the-arab-spring-28575/> (accessed February 5, 2015).
- Huntington, S. P. (1968). *Political Order in Changing Societies* New Haven, CT: Yale University Press.
- Inglehart, R. (1990). *Culture Shift in Advanced Industrial Society*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

- . 1997. *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Jennings, M. K., & Vicki Z. (2003). Internet Use and Civic Engagement: A Longitudinal Analysis. *Public Opinion Quarterly*, 67(3), 311-34.
- Kraut, R., Michael, P., Lundmark, V., Kiesler, S., Mukophadhyay, T., & Scherlis, W. (1998). Internet Paradox: A Social Technology that Reduces Social Involvement and Psychological Well-Being?. *American Psychologist*, 53(9), 1017-31.
- Kwak, N., Marko, M. S., Williams, A. E., & Poor, N. D. (2004). To Broadband or Not to Broadband: The Relationship between High-Speed Internet and Knowledge and Participation. *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 48(3), 421-45.
- McLeod, J. M. (2000). Media and Civic Socialization of Youth. *Journal of Adolescent Health*, 27(2), 45-51.
- Midlarsky, M. I. (1988). Rulers and the Ruled: Patterned Inequality and the Onset of Mass Political Violence. *American Political Science Review*, 82 (2):491-509.
- Morozov, E. (2011). *The Net Delusion: The Dark Side of Internet Freedom*. New York: Public Affairs Books.
- Mossberger, K., Caroline J. T., & McNeal, R. S. (2008). *Digital Citizenship: The Internet, Society, and Participation*. Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology Press.
- Muller, E. N. (1985). Income Inequality, Regime Repressiveness, and Political Violence. *American Sociological Review*, 82 (1):47-61.
- Muller, E. N., & Seligson, M. A. (1987). Inequality and Insurgency. *American Political Science Review*, 81 (2):425-51.
- Nisbet, M. C., & Scheufele, D. A. (2004). Political Talk as a Catalyst for Online Citizenship. *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 81(4), 877-96.
- Norris, P. (2000). *A Virtuous Circle: Political Communications in Postindustrial Societies*. New York: Cambridge University Press.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard Economic Studies.
- Papacharissi, Z. (2002). The Virtual Sphere: The Internet as a Public Sphere. *New Media & Society*, 4(1), 9-27.
- Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- . (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.
- Salzman, R. (2011). *Understanding News Media Consumption and Political Attitudes and Behavior in Latin America*. Unpublished doctoral dissertation, University of North Texas, USA.
- Scheufele, D. A., & Nisbet, M. C. (2002). Being a Citizen Online: New Opportunities and Dead Ends. *The International Journal of Press/Politics*, 7(3), 55-75.
- Shah, D. V., Kwak, N., & Holbert, R. L. (2001). “Connecting” and “Disconnecting” with Civic Life: Patterns of Internet Use and the Production of Social Capital. *Political Communication*, 18(2), 141-62.
- Tufekci, Z., & Wilson, C. (2012). Social Media and the Decision of to Participate in Political Protest: Observation from Tahrir Square. *Journal of Communication*, 62(2), 363-379.
- Tolbert, C. J., & McNeal, R. S. (2003). Unraveling the Effects of the Internet on Political Participation? *Political Research Quarterly*, 56(2), 175-85.
- Valenzuela, S., Arriagada, A., & Scherman, A. (2014). Facebook, Twitter, and Youth Engagement: A Quasi-Experimental Study of Social Media Use and Protest Behavior

Using Propensity Score Matching. *International Journal of Communication*, 8, 2046-2070.

Zhang, W., Johnson, T. J., Seltzer, T., & Bichard, S. L.(2010). The Revolution Will Be Networked: The Influence of Social Networking Sites on Political Attitudes and Behavior. *Social Science Computer Review*, 28(1), 75-92.

附錄：問卷題目與變數處理方式

一、依變數

參與抗議活動 (K1f)：接下來我們想請教您，在過去三年裡，您有沒有採取下面的方法表達意見或提出要求？遊行、示威、靜坐或其他自力救濟方式。01.有 02.沒有

作者將此問題重新登錄為一個二元變數 (binary variable)，0=沒有，1=有

二、自變數

1. 政治消息來源 (A3)：請問您最常使用哪一種大眾傳播媒體來獲得政治消息，是電視、報紙、廣播、還是網路？01. 電視 02. 報紙 03. 廣播 04. 網路

作者將此問題重新登錄為三個虛擬變數 (dummy variable)，以電視為對照組，第一個變數為從報紙獲得政治消息，0=其他，1=報紙；第二個變數為從廣播獲得政治消息，0=其他，1=廣播；第三個變數為從網路獲得政治消息，0=其他，1=網路。

2. 網路使用頻率 (A4)：平均來說您每週使用網路 (用電腦或手機上網) 的時間有幾天？00. 沒有使用 01. 1 天 02. 2 天 03. 3 天 04. 4 天 05. 5 天 06. 6 天 07. 每天

作者將此變數重新登錄為一個 0 至 7 的連續變數，其數值即為每週使用網路天數。

3. 日均使用網路時間 (A4a)：您每天使用網路多久？__小時

作者保留原數值，並將跳題 (A4 問題中沒有使用網路) 的受訪者登錄為 0，此變數為連續變數。

4. 日均使用網路休閒時間 (A4b)：除了工作與學習的使用網路時間外，您平均每天使用網路做其他事的時間大約有多久？ (其他事情：娛樂、休閒、玩遊戲等) __小時

作者保留原數值，並將跳題 (A4 問題中沒有使用網路) 的受訪者登錄為 0，此變數為連續變數。

5. 網路用途 (A5)：請問您使用網路主要用途包括哪些？ (複選題) 01. 收發電子郵件 02. 瀏覽政治相關新聞 03. 瀏覽其他 (非政治相關) 新聞 04. 蒐集或下載資料 05. 瀏覽或編輯部落格 (如：無名/痞客幫) 06. 網路購物 07. 線上遊戲 08. 線上通訊 (如：LINE/SKYPE) 09. 資訊交流平台 (如：BBS/網路論壇) 10. 觀看影音頻道 (如：YouTube/hichannel/線上影音) 11. 社群網站 (如：Facebook/Plurk/Twitter) 90. 其他 (請註明)

此變數的處理較為複雜，在這一題中，受訪者最多選了 10 個用途，這些用途分別列在變數 A5_1 至 A5_10 (未按順序排列)，作者從這 10 個變數中，重新登錄出本研究所需要的變數，包括 02 瀏覽政治新聞、09 資訊交流平台、以及 11 社群網站。這三個虛

擬變數的建立方式，以用途 02 瀏覽政治新聞為例，只要在 A5_1 至 A5_10 這 10 個變數中，同一名受訪者在任何一個變數的值為 02，其瀏覽政治新聞的虛擬變數即登錄為 1，否則為 0，使用資訊交流平台以及社群網站的虛擬變數也依此方法建立。

三、控制變數

1. 政治興趣 (A7)：整體來說，請問您對政治的事情，感不感興趣？01. 完全沒興趣 02. 幾乎沒興趣 03. 不太有興趣 04. 有點興趣 05. 非常有興趣

作者保留原數值，此變數為序列變數，數值愈大表示興趣愈高。

2. 政治效能感 (D1)：有人說：「我們一般民眾對政府的作為，沒有任何影響力。」請問您同不同意這個說法？01. 非常同意 02. 同意 03. 不同意 04. 非常不同意

作者保留原數值，此變數為序列變數，數值愈大表示效能感愈高。

3. 總統滿意度 (B1)：請問您對馬英九擔任總統期間的整體表現，您覺得是非常滿意、還算滿意、不太滿意、還是非常不滿意？01. 非常滿意 02. 還算滿意 03. 不太滿意 04. 非常不滿意

作者將此問題重新登錄為 1=非常不滿意，2=不太滿意，3=還算滿意，4=非常滿意。此變數為序列變數，數值愈大表示滿意程度愈高。

4. 民主滿意度 (G4)：整體來說，請問您對台灣民主政治實行的情況，是非常滿意、還算滿意、不太滿意、還是非常不滿意？01. 非常滿意 02. 還算滿意 03. 不太滿意 04. 非常不滿意

作者將此問題重新登錄為 1=非常不滿意，2=不太滿意，3=還算滿意，4=非常滿意。此變數為序列變數，數值愈大表示滿意程度愈高。

5. 續建核四支持度 (N2)：目前有關核四應該停建或續建引起社會上的討論，請問您支不支持續建核四？01. 非常支持 02. 支持 03. 不支持 04. 非常不支持

作者將此問題重新登錄為 1=非常不支持，2=不支持，3=支持，4=非常支持。此變數為序列變數，數值愈大表示支持程度愈高。

6. 家庭經濟改善 (F3)：請問您覺得您家裡現在的經濟狀況與一年前相比，是比較好、還是比較不好，或是差不多？01. 比較好 02. 比較不好 03. 差不多

作者將此問題重新登錄為 1=比較不好，2=差不多，3=比較好。此變數為序列變數，數值愈大表示家庭經濟改善程度愈高。

7. 政黨認同 (partyid)：此變數為 TEDS 2013 所提供的變數，01. 中國國民黨 02. 民主進步黨 03. 新黨 04. 親民黨 05. 台灣團結聯盟 09. 中立或無反應

作者將此變數重新登錄為泛藍陣營認同者、以及泛綠陣營認同者兩個虛擬變數，以沒有政黨立場的民眾為對照組。在泛藍陣營認同者這個變數中，0=其他，1=中國國民黨或是新黨或是親民黨；在泛綠陣營認同者這個變數中，0=其他，1=民進黨或是台灣團結聯盟。

8. 性別 (SEX)：此變數為 TEDS 2013 所提供的變數，01. 男性 02. 女性，作者將此變數重新登錄為代表男性的虛擬變數，0=女性，1=男性。

9. 年齡層 (AGE)：此變數為 TEDS 2013 所提供的變數，01. 20-29 歲，02. 30-39 歲，03. 40-49 歲，04. 50-59 歲，05. 60 歲以上

作者保留原數值，此變數為序列變數，數值愈大表示年齡層愈高。

10. 教育程度 (edu)：此變數為 TEDS 2013 所提供的變數，01. 小學及以下 02. 國中 03. 高中 04. 大學 05. 大學以上。

作者保留原數值，此變數為序列變數，數值愈大表示學歷愈高。

11. 家庭收入 (V15)：請問您家庭每個月總收入大概是多少：（包括薪資以外的其他收入，如房租、股利等等）01. 25000 以下 02. 25001 元~36000 元 03. 36001 元~45000 元 04. 45001 元~55000 元 05. 55001 元~64000 元 06. 64001 元~75000 元 07. 75001 元~87000 元 08. 87001 元~100000 元 09. 100001 元~130000 元 10. 130001 元以上

作者保留原數值，此變數為序列變數，數值愈大表示家庭收入愈高。

The Effect of Internet Use on Protest Participation in Taiwan Before the Sunflower Movement

Jun-deh Wu*

Abstract

This research addresses two questions. First, before the Sunflower Movement, does Internet use affect protest participation in Taiwan? If yes, what aspects of Internet use exert this influence? The independent variables include the source of political news, Internet use frequency, how much time spending on the Internet per day, and the purpose of Internet use. TEDS 2013 is employed for statistical analysis. The time span covered by this dataset is from 2010 to 2013. The results show that Internet use did have an effect on protest participation in Taiwan before the Sunflower Movement. However, this effect only happens when people use the Internet to visit information platforms such as Bulletin Board System (BBS) or web forum. The reason may be that information platform facilitates opinion exchange and discussion among users. Other aspects of Internet use do not affect protest participation.

Keyword: protest participation, Internet use, Internet platform, discussion

* Assistant Research Fellow, Division of Cyber Warfare and Information Security, Institute for National Defense and Security Research

徒法不能以自行：2011年東日本大地震

日本政府救災工作之檢討

左宜恩*

摘要

2011年3月，發生於日本東海地區的大地震造成嚴重生命、財產損失。此次地震亦暴露當前日本防災制度中若干有待改進之處：根源自傳統官場文化，政府缺乏有效的領導力量，致使中央與地方官員無法於災後第一時間做出積極而有效的指揮；救援行動的缺乏效率，嚴重影響人民對政府的信心與信任；缺乏足夠的專業人員也使得災情不斷擴大。

本研究在對照1995年日本政府處理阪神大地震的經驗後發現，公私協力災害治理網絡並未達到預期所應發揮的功效，甚至產生「治理失靈」情形。災害發生時，主要乃依靠市民團體以及公民組織的積極參與，協助救災及災區復原重建工作。然而傳統上強調絕對服從的政治文化、疊床架屋的組織設計，以及地方政府間的財政困境，嚴重阻礙了政府機關的救災效率，更引發政治風暴。

本研究建議：基於公民社會已然成為災害治理網絡中之要角，日本政府應強化互利互惠之協作關係，使公民社會與政府有效結合、積極參與各項環境與災害治理建設工作，不但可降低政府施政成本、提昇施政效率，進而提升民間社會與人民對抗災害之韌性。如何有效運用最新資訊科技，以防止因災害而產生資訊傳遞困難，使政府無法在第一時間有效掌握最新災情之弊病，則為當前環境與災害治理中另一項關鍵課題。

關鍵字：公私協力、災害治理、東日本大地震、韌性

壹、前言

2011年3月11日，日本東海地區發生芮氏規模9.0強烈地震，造成15,585人死亡，5,694人受傷以及5,070人失蹤的嚴重災情（Yamazaki et al., 2011: 623）。這場大地震為日本有史以來最為嚴重的地震災害，也是人類歷史上有紀錄的前五大震災。地震同時也引發海嘯，強大的海嘯威力不但襲擊日本東北地區海岸造成

* 東吳大學政治系助理教授。yetso@scu.edu.tw

嚴重傷亡，同時也摧毀了位於海岸邊的福島第一核能發電廠，使得大量輻射物質外洩，引發嚴重的核能災害。

擁有複雜且面臨眾多災害威脅的特殊地理環境，使日本面對天然災害（例如：颱風、地震、火山爆發等）時格外脆弱（日本外務省，2014；內閣府，2011：1）。日本全國約百分之七十的土地為山區，人口及產業分布因此大多集中在較為狹小的平原地帶，由於屢遭地震與海嘯之威脅，因此日本政府長久以來不斷致力於各項災害防救基礎建設以降低天然災害所產生的可能危害，本次地震襲擊的東海地區便擁有全日本最為先進的抗震與抗海嘯工事（Mimura et al., 2011: 811-12）。耗時 31 年、1,260 億日幣鉅資於 2009 年完工，位於釜石港的灣口防波堤，曾經為金氏世界紀錄所認證之全世界最深長（63 公尺深）的防波堤（Hosomi, 2011: 415），於此地震遭到嚴重損害。日本政府於災後投入 490 億日幣進行防波堤的重建工作（日本經濟新聞，2012），目前仍未全部完成。

為因應複雜且多重的各項自然災害威脅，日本政府建立了廣博且多元化的防災制度與政策體系，也不斷自過去災害應變經驗進行學習。然而日本中央政府此次面對史上最嚴重的地震災害襲擊，所表現出的低效率以及缺乏有效領導能力等問題，不但減弱了地方政府官員的災害應變效能，同時也嚴重損害了中央政府的領導威信，導致當時執政黨於日後國會選舉因敗選而產生政權轉移。此外，由於地震的強大威力摧毀了災區的通訊系統，也使得災情無法於第一時間傳遞至中央，而中央政府在無法掌握各地災情的情況下，也延誤了各項救災工作的時機。

本研究針對此次東日本大地震後，各行為者（政府、人民以及地方團體等）對於震災的不同應對進行比較，瞭解何以日本政府在歷經阪神大地震等重大災害教訓後，雖已建立舉世聞名、堪稱完善的防災應變體系，但卻有如二次世界大戰時，法國耗費鉅資所建立的「馬其諾防線」一般並未有效發揮應有之功能，而產生治理失靈（governance failure）的情況。同時也將本次災害應變經驗與 1995 年日本阪神大地震之案例進行比較以瞭解日本政府與人民是否已從過去教訓中獲得寶貴經驗，作為政策革新以及災害應變的重要參考。²面對如此重大的災害襲擊是危機也是轉機，可以幫助人們檢視現有的防救災政策與制度是否仍有需要改進之處，以作為建構韌性城市的重要契機。

貳、公私協力災害治理

目前世界各國防救災工作仍以公部門為主要行為者，這與防救災工作具有高

² 由於作者本身外文能力所限，因此有關日本資料來源主要取材於國外學者以英文書寫之文獻。為避免產生因不同國家、文化之背景而導致有誤解情形，因此作者亦檢閱日籍（或日裔）學者以英文所撰寫之期刊論文，或日本政府網站上，以漢字方式閱讀之圖表或文字敘述。然仍可能有疏漏之處，尤其有關以日文寫作之文獻檢索部分，亦有待後續研究進行更深入的探討。

度社會公益性，並不適合過度依賴市場機制有關。然而由於防救災相關工作具有廣泛性，影響可及社會每一角落，如能積極引入社會上各主體（包括市民、社區團體等）於現有之防救災體系中，藉由提升社會參與治理，使政府施政獲得更高的合法性與民眾認同，亦同時減輕政府施政負擔，有效提昇施政效能。

現代民主政府，在財政困窘的情形下，如何採用創新政策途徑使公共行政能跳脫傳統官僚行政、政府統領一切公共服務提供者之角色，藉由建立協力治理關係的方式，使政府得以與其他治理夥伴以多元運作方式，解決複雜的公共問題並強化政策回應性，因此使得「協力治理」此一概念成為近年來公共行政研究領域的顯學（曾冠球，2011：29）。

在協力治理相關理論中，「公私夥伴關係」（Public-Private Partnership, PPP）除了有助於提昇公眾參與地方治理、降低施政成本、促進政府與公民溝通外，更可提昇公民對公共政策以及地方建設的認同與回應性（Kooiman, 2003: 102）。

部份學者認為：成功的公私協力夥伴關係，取決於各協力夥伴間是否能有效溝通、建立共識，並建立信任關係（曾冠球，2011：29）。簡言之：建立彼此信任，是推動公私夥伴關係時，不可或缺的要素（Kooiman, 2003: 102; 張四明與戴世偉，2016：181）。

當政府企圖將公私夥伴關係運用在地方永續發展政策，包括災害防救等工作時，主要行為者及其採取的策略為：公部門握有公權力，因此為推動地方防救災工作的主要負責人，而私部門及社區組織則扮演輔助的角色，透過以公共責任為首，由公私部門資源互補與相互溝通協調等方式輔助公部門為之。或者以私部門及社區組織，以民間參與熱誠及學習效能方式，協助公部門提升治理能力而達成各項治理工作（張世賢，2007：24）。藉由建立有效的公私夥伴關係，政府與民間合作夥伴便可協力將防救災工作深化至社會上每一角落。而如何吸引適合的合作夥伴以共同建立協力關係，則成為推動災害治理的重要課題。

推動防救災工作，當面臨重大災害襲擊超過地方政府所能承受的範圍時，中央及各級政府如何有效做好跨域治理工作，透過不同層級政府間的互助合作，以及政府與民間的合作等方式，為做好災害搶救及復原重建工作的關鍵因素。學者指出：在資源有限及現存法令規章等制度的限制下，各級政府或政府內不同部門間，如何有效管理協調，降低政策交易成本、提升資源的分配效率，為當前各國推動跨域治理工作的理論基礎（趙永茂，2003：58）。

過去世界各國運用公私夥伴關係於災害防救措施時，則往往面對重要政策利害關係人（stakeholder）對於災害風險的認知不足，認為不需要付出過多資源與時間在防救災相關工作上。此外，傳統政府與民間協力合作關係中，也較少涉及災害防救相關業務（World Bank, 2017: 16）。因此，學者指出：從事各項災害治

理政策時，如能妥善運用既已形成之社會網絡（social network），將可有效提升居民對災害來襲之應變能力（SCDC, 2011; 周瑞生與吳家輝，2014：36; 張四明與戴世偉，2016）。在防救災政策形成過程中，地方上不同的政策利害關係人（policy stakeholders，例如：政府官員、民代、當地居民、利益團體等）也會對政策本身及執行方面產生重要影響，成為可能的重要政策合作夥伴。就防救災工作而言，地方上可能的政策利害關係人包括（但不僅限於）：政府官員、非政府組織（NGO）、私經濟部門、醫療人員及當地居民等（Webber et al. 2017）。政策利害關係人對於地方從事各項防救災工作所產生的可能影響性，已經逐漸成為當前從事防救災政策制訂、執行與評估過程中，所不可忽視的重要角色。部分學者指出，政府、非營利組織，以及社區所組成的在地災害防救網絡對於地方災害管理，尤其是災害重建過程扮演著關鍵的角色（Kapucu, 2007: 552；謝儲鍵等，2016：66）。而在政府內部各單位間的垂直、水平協調機制，以及政府與各外部（包含企業、社區組織、非營利組織及公民團體等）災害防救網絡重要參與者之間是否有效建立協調機制等，乃是網絡是否能發揮預期作用之關鍵（林淑馨，2017：9）。建構地方協力災害防救網絡時，如何找出地方上重要政策利害關係人並與其建立合作關係，使其加入防救災網絡成為穩定的合作夥伴，則成為推動地方防救災業務的重要課題。然而，當建立協力關係後，維持一定程度的信任關係，將會左右此一協力治理網絡對災害的回應能力（Kapucu, 2005）。無論中央或地方政府，如果在防救災工作執行時出現領導力不足、執行力欠佳而導致防救災工作效率低落，將會嚴重影響其他協力夥伴對政府的信任關係，產生「協力失靈（collaborative failures）」問題，嚴重者可導致協力關係的瓦解（Menzel, 2006）。

阪神大地震後，日本政府重新檢討原有的防災機制，將原本設計以中央集權強調由上而下的垂直防災模式進行調整，在改良過程中加入橫向的水平資源整合，透過強調由下而上、藉由整合社區、民眾、企業及第三部門等重要政策利害關係人等資源，以建立一協力合作治理網絡（collaborative governance network）作為防災機制的核心（林淑馨，2017：4）。日本政府為解決部分需要（縱向）跨越不同層級或（橫向）跨越不同地區政府的公共事務，因此推動「廣域行政」，以解決既有行政疆界對政策運作所可能產生的限制。1965年日本制訂「地方行政聯絡會議法」，以促進地方政府間，以及地方政府與民間的協力治理行動（趙永茂，2003：63）。以防救災政策為例，中央政府可將相關權限移至中央或上級地方政府做通盤規劃或執行。或者藉由廣域行政之助，促進中央與地方政府，或地方與地方政府間的協力災害治理（趙永茂等，2001：301-302；趙永茂，2003：54）。然而在推動跨部門協力災害治理工作時，過去案例指出，部分政府仍會出現缺乏與地方重要參與者（例如：社區及非營利組織）進行協調，而對災害治理工作產生嚴重負面影響，不可不慎（Ink, 2006: 809; Menzel, 2006: 802-803）。

參、日本防災制度簡介

當前日本防災制度是基於 1961 年所頒佈施行的「災害對策基本法」所建立而成，將全國分為中央（由首相領導）、都道府縣（由首長領導）、市町村（由地方首長領導）以及住民（由居民自主執行各項工作）四等級（參見圖 1），從中央到各地方政府均需成立防災會議作為防救災政策制訂與執行之主要單位。在此結構中，市町村被賦予為防救災工作的主要行動者，中央及都道府縣政府則是以協助的角色為主（林淑馨，2016：26）。在日本防災協力網絡中，除政府外，也包含了防衛省自衛隊、公營事業、非政府組織（NGOs）以及社區組織等參與。非政府組織所扮演的角色於近年來日趨重要，例如東日本大地震後便有部分宗教團體主動前往災區進行各項災後重建工作，本研究將於後文進一步論述。



圖 1：日本防災制度分級圖（資料來源：日本內閣府，2011）

當重大災害來臨時，地方政府將主動開設「災害對策本部」作為救災工作的指揮中心。身為第一線指揮官，地方首長則擔負起指揮救災工作、協調與鄰近城市共同進行救災以及向上級政府請求支援等任務。而日本各地方政府也備有防救災相關計畫，以海嘯與洪災為例：各地方政府的海嘯與洪災應變方案則註明當地具有高度災害風險之潛勢區域等資料，平日也會藉由舉辦防救災相關演練等活動，以教導居民如何於災害發生時迅速前往安全地區進行避難，播音喇叭以及廣播站等設施，也會在災害發生後進行廣播，以協助人民進行緊急避難（Mimura et al., 2011: 814）。我們可以觀察到在此機制下，地方政府首長扮演著不同的角色：由於災害對策本部成員均為兼職，因此地方首長一方面得作為第一線指揮官並協調外部成員（民間團體、鄰近或上級政府）共同參與救災與重建工作，另一方面

則必須將災情向外傳布，以爭取必要援助。然而當災害造成的損害已遠超過地方政府所能負擔的範圍，大部分的地方首長只能等待來自外界的援手或者上級政府所下達的指令，因此如何確保災害發生後資訊流通的順暢性變成為當前日本防救災工作之重要一環。

在平日，日本政府所建構的災害協力網絡基本上是由公私部門資源互補與相互溝通協調等方式，使民間參與夥伴得以輔助公部門進行各項地方防救災工作。從治理的角度觀之，幾個主要的協力網絡行為者彼此間具有垂直與水平的互動關係。中央政府與地方政府，以及地方政府（不同層級，例如：縣與町）之間主要為上級對下級政府依法令規定給予命令、指導以及補助方式，對地方政府從事各項防救災工作具有監督與協助之責。而下級地方政府則有義務接受上級的指導與命令，遂行各項基層防救災工作，災害來臨時則扮演第一線行動者的角色。而中央與地方政府亦可同時（或分別）與地方上的社區組織、企業團體或其他重要民間防救災網絡行為者建立合作關係，邀請加入防救災網絡與政府以協力合作方式成為合作夥伴。此外，政府亦可以簽約方式由民間供應防救災相關設備與資源，使公部門與民間參與者建立水平式的夥伴關係。舉例而言：日本中央及地方政府依據法規，鼓勵各地方成立自主性的防救災團體，政府以給予補助及提供必要之訓練課程等方式，以維持各地方自主性防救災團體的基本運作。同樣依據法規，各地方居民需參與地方防救災團體所提供的各項防救災教育訓練，以強化所接受之防救災相關知識及基礎訓練。而各級地方政府則配合修訂地方災害防救計畫，以作為災害應變的工作準則。在中央政府亦設有「內閣危機管理監」作為協助首相及各地方政府首長強化災害防救能力的左右手，不過在各級政府防災會議中的大部分職員均為兼任性質，由經政府所指定的官員、學者以及公部門職員擔任，缺乏專職人員的此種組織設計模式是日本制度的特性。此外，23 個政府部門以及 63 個公營事業團體包括：獨立行政法人、日本紅十字會、NHK、電力公司、瓦斯公司以及 NTT（日本電信）等均包含在內，使得日本防災系統為一涵蓋了民眾、公部門、公營事業，以及民間團體的多元化組織。值得注意的是，「自主防災組織」為住民階級中從事災害防救的社區組織，扮演著有如防救災志工團的角色。災害侵襲後，自主防災組織的成員們就近協助災民進行避難、搶救等工作。而各級地方政府也樂意藉由提供補助款，以購買防救災必須物品（如：器材、食物、飲水等）等方式鼓勵各社區成立自主防災組織，使其成為地方防救災工作的第一線行動者（Bajek et al., 2008: 283）。日本政府藉由獎勵、補助民間成立自主防災組織的方式，達成強化居民自主防災管理、提升社區防災工作成效、建立地方協力災害防救網絡等功效。

肆、東日本大地震災害應變

基於過去應對大規模地震災害（1995 年阪神大地震以及 2004 與 2007 年新

瀉地震)的經驗,日本政府已經發展出一套快速應變機制,於此次東日本大地震發生後 24 小時內隨即成立各災害對策本部,178 個醫療隊伍也迅速前往各災區提供醫療服務。災害發生一週後,日本厚生勞動省也派出心輔人員,前往災區針對受災民眾,以及救災人員提供心理輔導服務 (Yamazaki et al., 2011: 623)。

根據「災害對策基本法」,地方首長扮演著指揮官以及向外請求協助的角色,然而在部分地區,由於政府機關及通訊設備受損嚴重,使得對外通訊中斷,因此使得中央政府無法得知地方災情,而嚴重耽誤救災工作。岩手縣大槌町,為此次震災受損最為慘重地方之一,當地政府職員從辦公大樓中倉皇逃生未久,海嘯隨即席捲當地,不但摧毀了臨時成立的災害對策本部,全市 14 名公務員中,多達 11 名(包括町長)也因此喪命。市政府公務員們將市內居民的疏散與避難視為優先任務,於海嘯來臨前奮不顧身前往關閉水門,以及開設臨時避難所,因此當海嘯襲擊該市並摧毀大部分的建築時,這群盡忠職守的公務員便不幸罹難 (Mimura et al., 2011: 814)。

在災情無法有效傳遞出去的情況下,救災行動與資源因此無法即時進入災區,根據日本媒體報導,由日本民眾所捐獻,多達兩百萬顆乾電池於災後堆積於東京都內無法送至災區,原因在於中央政府官員表示尚未收到地方請求支援乾電池之故。許多地方政府機關在本次震災中倒塌或嚴重損毀,地方公務員因此無法於第一時間展開各項救災工作,救災與復原工作的低效率也引發了日本民眾的憤怒,由首相菅直人所領導的內閣遭受輿論批評為缺乏行動力及領導能力,使得地震及隨之引發的核能災情不斷擴大,無論執政或在野陣營政治人物也抨擊菅直人首相過於輕忽了災情的嚴重性。政府展現的無效率不但引發了人民恐慌(地震一週後,距離災區數百公里遠的東京市區爆發物資搶購潮,許多超市、商品販售的民生必需品被搶購一空),也減緩了復原工作的進展。作為日本防救災工作的最高領導,菅直人首相於地震發生後一反常態,取消了數場會議並拒絕出席記者會。菅直人首相的重要助手,內閣官房長官枝野幸男則不斷頻繁出現在政府記者會及新聞媒體,作為當時日本中央政府對外發佈消息的主要媒介。當枝野終於在地震發生後第四天首次就寢休息時,日本不少民眾紛紛指責菅直人首相的「神隱」,是導致中央政府災害應變失靈的重要關鍵。菅直人首相也未能妥善運用政府資源於救災工作,日本自衛隊派出高達十萬名人員前往災區進行搶救及重建工作,但在震災發生四個月後,仍有九萬名災民仍居住在臨時避難所內。政府承諾在八月(震災發生五個月後)設立 52,000 個臨時性住宅,但在六月中旬,只有一半興建完成,部分災民則擔心會失去政府提供的免費食物及醫療服務,因此拒絕遷入臨時住宅,選擇留在避難所內 (McCurry, 2011: 15)。

政府救災工作進度嚴重遲緩下,不少居民試圖透過互助方式於災區進行搶救工作。自阪神大地震後日本政府與民間開始強調「自助」與「共助」的重要性,並將民間團體與非營利組織納入防救災體系中(林淑馨, 2016: 27; 2017: 4)。

依據「災害對策基本法」的規定，所有地方居民平日皆須參與社區防災教育活動以及相關組織（例如：自主防災組織、消防團等等），而地方政府也積極協助建立跨組織之防災互助網絡，與部分民間團體及非營利組織，例如日本紅十字會及社區自主防災組織，建立合作夥伴關係，經由政府以補助等方式協助民間推動各項防救災訓練、物資整備等災前準備工作。在部分災區，我們可以觀察到地方政府職員依據事先訂立的防災計畫指揮災民進行疏散，而居民們也大多配合政府職員的指揮，井然有序的進入各避難所。而不少非政府組織也主動提供臨時安置所、食物、飲水及其他民生必須用品供災民使用。在東日本大地震後，日本宗教團體組織了自二次世界大戰後，最為龐大的宗教救災隊伍前往災區提供協助，而災區及四周鄰近地區的宗教場所，包括寺廟、神社等，也提供臨時避難服務以安置無家可歸的災民（McLaughlin, 2011: 292-294）。

當災民收到外界援助物資時，他們往往會與鄰居、親友們共享，雖然飽受驚嚇及災後創傷症候群的折磨，本次東日本大地震的災民們大多仍能維持一定程度的秩序，展現出高度的自制力與堅持性，展現出日本人「我慢（意指忍耐力與堅持性）」的民族特性（McLaughlin, 2011: 294）。對比於國外重大災害襲擊後，發生於災民間的混亂與脫序行為：例如 2005 年的卡崔娜颶風（Hurricane Katrina）襲擊美國紐奧良市（New Orleans）後，安置於市內「超級圓頂（Super Dome）」體育館的災民發生多起偷竊、搶劫與暴動等脫序行為，東日本大地震災民所展現的高度節制與相互協調性令人讚賞，然而對比之下日本政府無論在中央政府層級（首相神隱數日導致救災工作群龍無首）、中央與地方政府不同層級間因部分災區通訊中斷、災情無法傳出而致使官員誤判為無須進行搶救工作而延誤救災時效，以及大量民間救災物資堆放多日（例如本文述及之大量乾電池堆放於東京）而未能及時送至災區等問題中，所展現的缺乏協調能力也讓人印象深刻。

伍、1995 阪神大地震案例比較分析

1995 年 1 月 17 日，芮氏規模 7.3 級的大地震襲擊日本本州中部地區，造成 6,434 人死亡、43,792 人受傷以及 32 萬人無家可歸。地震摧毀了阪神地區的維生管線（瓦斯、自來水等）以及大眾運輸系統，包括新幹線、日本國鐵、高速公路、地下鐵以及電車等交通設施，凡經過地震重災區者均受到嚴重的損毀（Kage, 2011; RMS, 2005: 4-5）。阪神大地震在大阪以及神戶地區造成嚴重破壞，超過 40 萬棟建築損毀，其中有 10 萬棟建築倒塌，20 萬棟建築半倒或全倒，災區內超過 85% 的公共設施，包括學校、醫院等遭受嚴重破壞。其中大部分的破壞是發生在災區內較為老舊的建築或社區內，許多老舊建築是傳統木造房屋，或者建造於二次大戰後的重建期，這些建築並未受到 1981 年修正的建築安全法規所規範。災區中抗震能力較為薄弱的這些老舊建築，超過六成於阪神大地震中倒塌或嚴重損毀，而居住在興建於 1981 年後，適用修正後建築法規的新式建築之災民，則大多能

倖免於難，或者僅受到部分損傷（RMS, 2005: 4）。

地震過後，日本中央政府提供大筆援助以進行災後重建，頭三年提供 580 億日幣進行基礎建設、公共設施以及住宅重建等工作。中央政府也提供地方政府兩個月的展延期限，使地方政府得以致力於重建計畫的制訂（RMS, 2005: 6）。食物與飲水於三天內送至災區，一週後其他生活必需品也陸續送至災民手中（Yamamoto, 2011: 333）。

日本政府與民間，也從阪神大地震帶來的嚴重損害與教訓中進行反省與檢討。例如日本政府從阪神大地震的教訓中體認了社區防災的重要性，日本中央政府於災後開始加強對自主防災組織的重視，透過像是「官方救援有時而窮，互助乃有其必要性」或者「災害來臨時，社區互助可以救命」之類的宣傳口號，強化人民對參與社區防災組織的認同，政府也制訂法律以建立補助自主防災組織的法律基礎，使得加入自主防災組織的人數不斷提升（Bajek et al., 2008: 285）。

表 1：阪神大地震與東日本大地震之比較

阪神大地震	東日本大地震
發生於 1995 年 1 月 17 日。	發生於 2011 年 3 月 11 日
芮氏規模 7.3。	芮氏規模 9.0
造成 6,434 人死亡、43,792 人受傷以及 3 人失蹤。	造成 15,585 人死亡、5,694 人受傷以及 5,070 人失蹤
造成 32 萬人無家可歸，23 萬人需居住在臨時性避難所。	33 萬人需居住在臨時性避難所
中央政府重建預算：300 億日幣。	中央政府重建預算：超過 2,000 億日幣
食物及飲水於 3 天內送達災民手上，其他民生必須物品則於一週內送達。	災民於一至兩週後才收到食物及飲水。

資料來源：本研究整理

志工團體的興起與加入災後重建與復原工作，為另外一項值得注意的重點。阪神大地震過後共有 117 萬名志工前往災區服務，在地震過後的頭一個月，62 萬名志工參與災後重建工作，第二個月則有 55 萬名志工參與。志工服務的範圍從提供醫療協助、找尋災民遺失的財物、協助照顧兒童，乃至於發行電子報等等（Toyokazu, 1996: 24）。然而有趣的是，日本傳統以來從事志願服務的比例較其他國家為低。對日本民眾而言，從事志願服務以幫助他人是一項全新的體驗。日本民眾傳統以來較為缺乏這種提供志願服務以幫助非親非故外人的概念，他們反

而比較習慣透過社區組織來幫助周遭鄰居 (Taniguchi, 2010: 161)。在日本人的心目中, 居住在同一社區的鄰居們, 平時會互相幫助是一種道德上的義務, 而較為欠缺「志願服務」的精神 (Toyokazu, 1996: 25)。換言之, 日本民眾幫助他人是帶有一定程度的期待性, 期待有朝一日過去曾被幫助的他人會在自己需要時提供協助作為回報。日本民眾相信這種互助概念可以幫助維持社會穩定, 因此我們大多可以在社區中發現這種互助合作的模式。許多社區組織協助整理公共區域與環境、組織與教育民眾防救災相關訓練, 社區中的自主防災組織因此有效填補了地方政府於地方防救災協力網絡中所遺留下來的空白, 而使此項協力網絡成為完全地方自主性的互助合作網絡, 有效維持災區社會穩定。當政府無法提供有效的支援或者防救災相關服務時, 這種地方自主性的協力網絡一定程度取代了政府原本的治理角色。但這種臨時性的角色取代無法維持長久, 民間社會仍須政府重新拾起應扮演的角色及責任, 以公權力及公共資源投入災區各項重建復原工作, 使得災害協力治理網絡重新恢復正常運作。1995 年的阪神大地震促使日本政府與人民重新檢視原有的防災政策與制度, 不但積極著手修法強化針對建築結構安全性的要求, 也提升社區防災組織於防災制度中的角色與重要性, 藉由社區組織的幫助, 將防救災教育訓練向下紮根, 使社區組織成為協助地方政府從事各項防救災工作的重要幫手。自阪神大地震後積累十數年的防救災教育成果, 也在東日本大地震時展現出來。不少民眾迅速採取必要的避難行動, 災後也能維持高度的自制力, 維持社會穩定、減少脫序事件發生以加速災害復原重建工作。除了民眾及社區組織外, 不少日本國內的非政府組織, 也主動投入災區救援行動, 或與國際非政府組織合作共同參與災區救援及災後重建工程(王文岳與楊昊, 2013: 157-58)。

然而除了地方居民展現高度的自制、互助效率外, 在中央政府的救災工作表現上卻有截然不同的差異。從表 1 所示, 我們可以發現在東日本大地震後, 無論是救災物資的送達或者重建工作的推動, 日本政府所展現的效率卻不及於阪神大地震。雖然阪神大地震發生在大都會地區(大阪、神戶)為主, 與東日本大地震發生於較小規模之都市與郊區(僅仙台市規模較大, 但仍不及大阪與神戶地區)有所不同, 但阪神大地震與東日本大地震均造成嚴重交通設施損壞, 提高救災及復原工作難度, 因此救災效率的主要區別展現在中央政府的行動能力。由於此次東日本大地震不但造成災區嚴重破壞, 不少擔任救災工作的地方政府及消防機構也受到嚴重毀損, 使得行政機能與災區對外通訊同時宣告中斷(林淑馨, 2016: 32), 中央政府無法即時獲得災情相關訊息。在資訊不足的情況下, 領導者較難立即做出有效且正確的決斷。在無法正確掌握地方需求和災情的情況下, 因此嚴重延誤救災工作。中央政府或其他上級機關前往地方支援時, 也因不熟悉地方組織文化與事務特性而影響救災效率, 使得救災工作成效不彰、協力防災體系未能發揮應有的功能(林淑馨, 2017: 22)。然而不論阪神或東日本大地震, 所造成的損壞也僅為局部性, 並非席捲全國之毀滅性大災難, 以現有日本政府所建立之災害資訊通信網絡(見圖 2), 即使災區因受創嚴重而無法對外通訊, 仍可利用其他方式, 例如派遣自衛隊偵察機, 或者與其他國家合作, 利用人造衛星進行災

區資訊收集工作。2008 年八八風災造成小林村滅村慘劇後，駐太平洋美軍即向我國政府表示願意提供衛星影像以協助救災工作。而東日本大地震後，駐日美軍也派遣偵察機至福島第一核電站上空蒐集災情資訊（王文岳與楊昊，2013：165）等方式，然而在東日本大地震後，由於部分重災區（例如文前提及之大槌町）地方對外通訊網路因受震災及海嘯的雙重影響而宣告中斷，使得地方災情無法順利傳送至上級或中央政府。在日本政府的防災體制中，在地方政府發出支援請求的訊息前，基於對等與責任分工關係，中央或上級機關不會主動前往災害第一線進行各項援助工作（林淑馨，2017：22）。日本中央及都道府縣政府在無法獲得災區受災情形相關資訊下，選擇被動繼續等待而未採取主動派員前往災區調查的方式，致使延誤救災時機，其他未受災地區之民眾也因缺乏足夠資訊而產生恐慌。日本政府在面對 311 震災所造成的嚴重破壞時，所展現的低落效率以及資訊不流通等問題，加之以領導人的「神隱」，使得救災工作群龍無首，上述負面形象更在新聞報導的推波助瀾之下，嚴重損傷了原先政府所苦心建立的中央與地方層級的災害治理協力網絡，日本國民在接收到上述政府負面資訊後，對政府防救災政策也產生的信心動搖，使得協力網絡因重要行為者（人民對政府）之間信任感的喪失，而瀕臨瓦解。如此情形也正印證由於身為日本防災最高指揮官之首相並未於災後有效展現其領導力，加之以地方與中央地方政府間因通訊中斷、溝通不良而造成部分受災地區救災進度嚴重拖延，在媒體大量將相關負面消息報導至全國後，使得日本民眾喪失對政府執行防救災工作的信任感，產生協力失靈

（collaborative failures）以及治理失靈（governance failure）現象，引起非災區嚴重恐慌，也對菅直人內閣產生嚴重政治風暴，導致菅首相提前下台。因而日本政府將如何於災後重新獲得人民的信任，實有必要加強與地方，尤其是群眾之間的溝通，方能順利重建歷經數次重大災害始建立的地方防救災協力網絡。除了上述日本政府於地震後所出現的救災延誤、失去民眾信任而產生的協力失靈與治理失靈現象外，表 1 所提出的相關數據，也呈現出相較於阪神大地震後的救災與復原工作上，日本中央政府在處理東日本大地震時，所展現的效率以及積極性不及於阪神大地震，也間接造成日本內閣更迭。目前部分重建工作仍在持續進行中，不過地震以及海嘯所造成的嚴重損害（包括對自然地形的改變以及核能災害帶來的污染及後遺症），預計在未來十年內仍將對日本政府及民間造成沈重的負擔。

3

³ 依據日本內閣府（2016）統計資料，日本政府投入東日本大地震災後重建預算，於 2014 年度的決算金額為 1,195 億日幣。根據金融時報（2016）報導指出，東京電力公司將投入 11.9 兆日幣進行福島第一核電廠的除役以及相關災後復原工作，其中大部分款項由日本政府代墊。

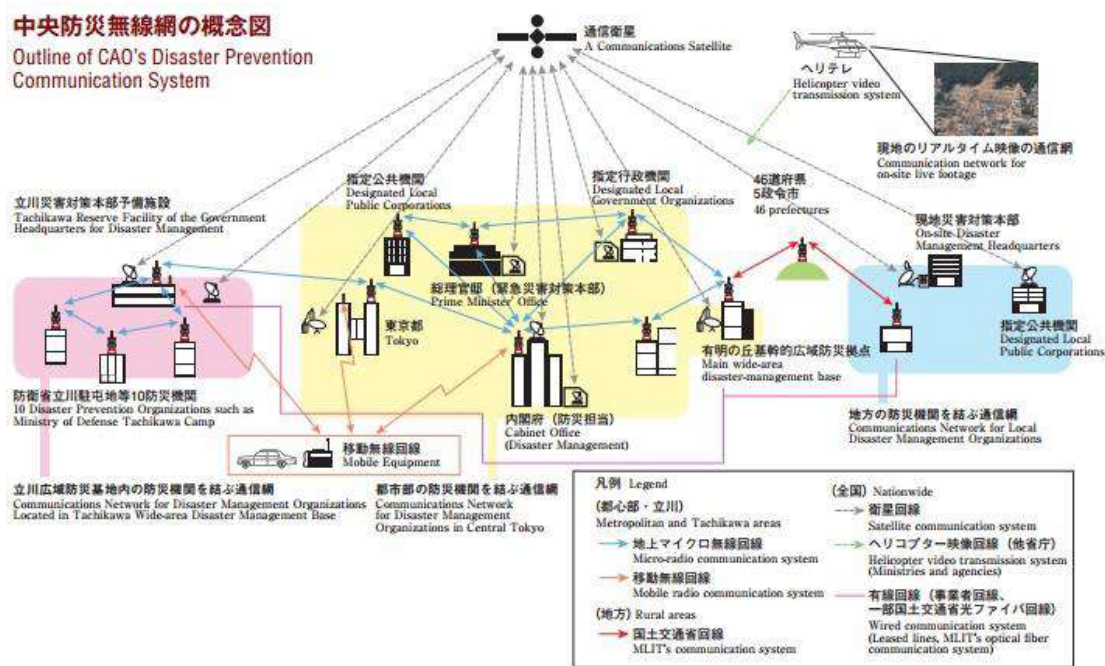


圖 2：日本政府防救災通訊網（資料來源：日本內閣府，2011）

陸、檢討與反省

前事不忘，後事之師。從經驗中學習可以幫助我們更有效的定義當前所面對的問題，進而瞭解有哪些可行的解決方法。本研究經由日本政府及民間對兩次發生在日本的大地震（阪神與東日本）所做出的回應，提出以下幾點進行討論。

首先，制度環境會對防救災工作的實施成效有著重大影響（McLukie, 1970; 轉引自 McEntire, 2007: 176）。日本制度中大部分從事防救災人員為現有公務人員兼任，缺乏足夠的專職人員。除了加重現有公務人力平時的業務負擔（被指定為防災業務承擔者必須在日常的工作內容外，再加上負責該單位的防災業務）外，缺乏專職人力的結果也使得各級政府防救災業務專業、專職化的目標較難達成，承辦人事流動即可能造成業務無法順利立即銜接、新手承辦人需要額外時間以熟悉業務等不利組織效率等情事發生。此外我們也觀察到在東日本大地震結束後，不同權責機關中存有指揮與協調方面的問題。舉例而言，地震過後共有三個中央部會（農林水產省、經濟產業省，以及消費者政策會議）負責提供災民食物、飲食及其他民生必需品（Prime Minister of Japan and His Cabinet, 2012）。如何有效的指揮與協調各部會進行緊急救難與災後重建工作，是身為全國最高救災指揮官—日本首相的重責大任。亦有學者直指：日本中央與地方政府之間根本不存在任何防災、災害危機處理的協調機制。而中央政府負責救災的官員之間權限不明所導致命令系統出現混亂、內閣府設置的防災大臣以及於災害發生後擔任災害對策本部長的各省大臣之間，權限關係並不明確等問題（黃偉修，2012：54）。此外，在日本現行的防救災四級體制（中央—都道府縣—市町村—居民）中，根源

自傳統政治文化的由上而下 (top-down) 的官僚結構也大幅度限縮了地方從事防救災工作的效率，而中央與地方社區居民間缺乏有效的溝通與協調工作，也使得上述問題更加惡化 (Yasui, 2009: 6)。

長久以來，日本官僚體系致力於維持傳統上具有對各機關直接控制，以及要求各級單位需向上級負責 (accountability upward) 的權力運作方式 (Masaharu, 2004: 2)。在此運作方式下，強調的是藉由下屬對上級的服從而鞏固上級對下屬良好的控制能力。學者指出：日本是由強調上下主從關係的社會所組成，傳統儒家強調君臣、長幼之分的思想，型塑著日本官僚的上下從屬關係。而日本式管理強調的「團體主義 (groupism)」，重視組織內無分長官或部屬，皆應致力於維持組織內部的和諧。明治維新時的日本政府，藉由表彰儒家文化的重要性，以深化服從與尊上的概念，持續忽視個人實現，亦為強調長幼有序的階層、權威性的控制 (Jun and Muto, 1995: 126-127)。在政策制訂面而言，除日裔學者外，其他國外學者也指出，日本的核能政策是出自於由上到下 (top-down) 的階層政治文化，經由政府官僚精心安排的各項政策工具所結合而成 (Aldrich, 2014: 47)。如此可知日本無論官僚體制的運作，乃至於政策制訂的過程，都深深受到由上而下的政治文化所影響。根據日本內閣府於 2000 年提出的報告指出：傳統由上而下的治理模式，雖使日本官僚地位不斷提升，但官僚本身對人民卻依然保持高高在上的態度，需要透過治理革新的方式加以改變 (Masaharu, 2004: 5)。

日本中央政府的內閣部門主要由省、廳構成。自 1996 年時任首相橋本龍太郎開始，及繼任者小淵惠三首相持續推動的行政改革，目的在於將日本戰後舊有中央政府掌控絕大多數的國家與地方事務，而形成之中央集權式的垂直行政體系，及其衍生行政機能僵化、缺乏效率等問題進行有效改革。主要以透過部會重組與地方分權方式，將中央政府權力下放各地方，以建立小而能的政府 (曹瑞泰, 2003: 30)。2001 年初日本首相森喜朗及繼任的小泉純一郎，為了克服中央政府各部門之間協調不力的局面而推動「中央省廳再編」組織改革，使日本中央政府由原先 1 府 22 省廳精簡為 1 府 12 省廳，並強化首相做為中央領導的權限 (Koike et al. 2007)。因此在中央領導權力強化下，日本首相作為全國防救災工作的總領導者，負起了帶領中央及地方政府與民間一同協力合作進行各項防救災工作之重責大任。

日本政府於 311 東日本大地震後所表現出救災不力問題其端倪，或許可以從其組織結構及文化等面向中尋出蛛絲馬跡。日本各級政府體制傳統以來較為趨向集權中央式的設計，而日本的防災制度在設計上也是較為偏向注重「指揮與控制」 (command and control)，注重各級政府官僚結構與規則的嚴格執行，並認為在從事防救災工作中，臨時性的任務編組 (ad hoc) 往往導致救災工作的無效率，因此唯有強調執行經由縝密設計的明文規範，方可獲得有效率的災害應變 (Neal and Phillips, 1995: 330)。此外，日本中央或地方政府平日與非營利組織、社區或

公民團體等協力合作夥伴之間除了接受委託執行防災相關工作的合作關係外，鮮少獲得政府授權參與政府決策討論或分享重要災害及政策資訊，使得政府與非政府合作伙伴之間僅存有形式上的協力合作關係（林淑馨，2017：23）。

有鑑於 311 地震所暴露出現行制度中仍有若干需要精進之處，因此日本政府於 2012 年進行〈災害對策基本法〉的修訂，主要重點在於強化對於大規模災害的應變能力、提升中央政府（緊急對策本部）對於災害應變的權限，也加強了縣政府（災害對策本部）對防救災工作所應盡的職責與業務範圍，以避免再度發生 311 地震時，因災害導致地方通訊中斷或地方政府失能而延誤救災行動之情事（總務省消防廳，2018）。

高度中央集權化的日本官僚體制，則受到長久以來傳統「武士道」文化的影響甚深。在武士道文化中，官員（武士）必須絕對服從其長上的命令，不得有任何懷疑或猶豫。在獲得上級長官明確命令前，官員（武士）們必須耐心的等候命令下達，也因此當地震與海嘯摧毀東日本大地震災區後，地方政府官員們在無法獲得上級命令時，只能耐心等待或採取自救行動。而菅直人首相於事發後一段時間的「神隱」，未能下達任何明確的救災工作指示，也嚴重拖延了日本中央政府執行各項搶救與重建工作的效率。在大規模災害發生後，政府在救災及災後重建工作中是否能展現足夠的領導、指揮調度能力，將嚴重左右民眾對於政府的信心。一旦政府展現出較為低落的領導力，或者救災工作效率不彰，經由媒體的大幅報導，將強化民眾對於政府處理災害防救工作的不信任感，原先辛苦建立的災害協力治理網絡，也將因為治理夥伴（民間對政府）間的不信任，而瀕臨瓦解。此次震災後菅直人首相「神隱」事件，一定程度深刻影響日本民眾對政府防救災能力的信心，在救災及復原工作效率被嚴重拖延的情況下，更引發政治風暴，導致菅直人內閣於震災後的垮台。311 震災後，日本政府針對災害防救相關法規所進行的各項修正中，包括了針對因為災害而喪失行政機能的地方政府（例如市、町、村），除了中央或縣能主動進行縱向援助外，其他相同層級之地方政府也能主動橫向支援受災地方政府，而無須等待接獲請求等內容（邵俊豪，2016）。目的便在於授權各級政府能更具自主與靈活性，無待接收請求（或上級命令）即可主動進行救援工作。另外亦有論者建議是否可藉由事先規劃好救災行動的 SOP（標準作業程序），如此一旦災害發生時，各級地方政府便可不待命令直接執行 SOP 所指示的各項救災工作。因此日本政府亦於近年來數次針對各項災害（例如：風災、雪災等）的防災對策進行修訂工作，以提供各級政府人員作為未來應對災害時的重要參考。

而財政問題也深深困擾著日本地方政府的防救災工作，尤其對於此次東日本大地震的重災區而言，龐大的災後復原與重建經費需求，大幅超出許多地方政府的財政負擔能力，必須倚靠中央政府給予各項特別補助才能有效執行各項防救災與災後重建工作。缺乏足夠的財政、人力與物力資源嚴重限制了日本地方政府的

抗災能力與面對災害時的韌性（resilience）（佐藤 and Boudreau, 2012: 6-7, 15-16）。當東日本大地震造成嚴重通訊中斷，不但中央政府無法獲得地方第一手災情資訊，就連鄰近災區的其他地方政府也無法得知災情，直到災民紛紛逃出災區，將求救訊息帶到非災區後，外界才能得知災區的第一手寶貴資訊。資訊傳遞的嚴重遲延與低效率使得救災與重建工作無法有效進行，在缺乏人力物力等資源情況下，即使日本政府已從先前災害（如：阪神大地震）經驗中學習並建立規劃良好的防救災制度，也只能徒具形式而無法有效發揮預期功用。

然而，日本民眾所表現出來的自發與勤勉則幫助暫時控制住一部份的災情，使之不至於擴大。先進科技的利用，有效幫助降低震災所帶來的生命與財產損失。在地震發生後，許多地區響起的海嘯警報仍成功幫助人們爭取到寶貴的緊急避難時間。就連居住在離災區數百公里遠的東京市民，也收到由政府所發送之地震警報，使居民得以提前做好準備以因應地震來襲。

值得注意的是，近年來自於民間非政府組織的力量，於災後重建與復原工作中扮演著越來越重要的角色。當災害發生後，民間力量可與政府合作共同減輕民眾對災害的恐懼。部分企業與非營利組織共同合作於災區從事各項重建工作，包括提供災民臨時性的住所、就業輔導，以及臨時性的醫療與社福援助等（Sylves, 2007: 148）。在日本當前的防災網絡中，公私合夥（public-private cooperation）以回應災害所帶來的強大衝擊的重要性與日俱增。政府官員仰賴私部門或非營利組織共同參與各項災後重建與復原工作，而這些來自民間的力量也樂於提供其專業技術與資源，以共同提升城市的抗災能力與韌性。部分宗教團體於東日本大地震後，自發性地前往災區進行各項心靈撫慰與重建工作即為一例。而在部分災區遲未獲得來自政府的各項救災或災後復原重建支援時，民間社會則適時填補了政府職能的缺漏。除了前述由宗教團體及民間社會自發性前往災區協助復原重建工作外，立基於過去日本政府積極獎勵協助各地方成立社區自主防救災組織之法令及政策，許多社區自主防救災組織成員藉由從地方政府（主要指地方消防單位）獲得之防救災教育及相關訓練之助，得以在遭受地震襲擊時迅速採取各項應變作為，並於災後積極投入社區復原與重建工作，彰顯了日本政府於災前即積極推動各項公私合夥自主防救災工作的成果。

經由此次 311 震災的衝擊後，日本政府與人民體驗到面對大規模複合性災害的襲擊，僅倚靠政府或民間單方面的力量是不夠的。因此在震災後，政府與民間都採取積極行動以改善原本的防災體系。舉例而言，日本民眾加強了自主參與收集各項資訊以及對生態、環境議題的關心，也刺激政府和東京電力公司加速提供更多核能安全資訊於公眾。日本文部省大臣也對公民團體積極投入相關核災防治及環境保護相關工作的感謝（Aldrich, 2014: 54）。此外，日本內閣府也藉由公開 311 震災善後復原工作之進度，負起統合並促進政府資訊公開的工作，將有關防救災業務以及災害重建工作相關資訊公布於內閣府網頁中的 311 震災專區，藉由

便利人民資訊取得，而促進民眾與政府一同協力合作進行災害與環境治理工作。基於此次震災併發核災所造成的嚴重衝擊所帶來的教訓，日本政府也制訂政策，透過具體的政策手段強化政府與民間（包含私部門與第三部門等）的合作，透過運用公私協力夥伴關係（PPP）的方式，與民間攜手共同推動包括災區復興、災區基礎建設，以及災害風險管理（disaster risk management）等重大公共工程，以強化地方面對災害威脅時所具有的韌性（resilience）。舉例而言，日本政府自從於 1999 年頒佈 PFI 法（The Act on Promotion of Private Finance Initiative，日文原名為「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」），建立引入民間資源與資金進行公私合夥，建立政府與民間合作推動各項公共建設與公共服務的法制基礎後，各項經由公私協議夥伴關係所推動的合作案件至 2017 年為止已有 527 件。311 地震所造成的嚴重損害也促使日本政府朝向以公私合作夥伴關係方式，不僅針對遭受毀壞的公共設施（例如：堤防及其他地方基礎建設）進行重建並強化外，更強調從民間廠商、社會團體中引入各項防救災之創新思維與技術（World Bank, 2017: 24-25）。

部分學者指出，當災害來臨並帶來無差別的強大破壞時，人們往往會產生強烈的痛苦以及無助感。來自於災害的強大威脅往往型塑了人們對於災害所抱持的觀感及認知（Cuthbertson and Nigg, 1987: 462）。部分學者針對災害所可能在災民身上產生的不理性、恐慌行為所進行的研究指出，因為不安而喪失自我控制能力的災難受害者，往往無法正確做出價值判斷，而展現出極度自我中心、利己之行為模式（Quarantelli, 1954: 272）。在本次東日本大地震過後，我們可以看到大部分的日本民眾展現無比的自制能力，類似卡崔娜颶風（Hurricane Katrina）於 2005 年在美國紐奧良（New Orleans）地區所造成的嚴重脫序及社會治安問題，並未於日本地震後重演。從文化的角度或許可以解釋此一現象：日本民眾自幼習於群體生活，而日本民眾也多半願意自發性的從事各項利群活動，以求社會之穩定。上述文化角度的觀察，正可說明日本民眾何以願意積極參與各地方所成立自主防救災組織，藉由政府提供各項教育訓練下，瞭解防救災工作所必須的基本知能。而在地方遭受災害襲擊時，能依序進行各項必要之應變作為，並協助身邊家人、鄰居，不但展現出平日教育訓練的成果，同時也展現日本文化中，重視集體生活、強調人人有責維護社會穩定的特性，美國卡崔娜颶風後所造成的災區嚴重治安問題並未於日本上演，也因此鼓勵日本政府持續推動各項與民間合作進行各項防救災教育訓練之政策。然而遭遇災難襲擊後所產生的恐慌、脫序行為則是事先無法預料、往往發生在少數人身上的極度個體化情緒反應，是無法透過慣常的社會網絡及群己關係所約束（Johnson, 1988: 8）。而大眾傳播媒體對於災情的報導，也往往強化了民眾對於災害本身的恐懼（Quarantelli, 1960: 70）。因此我們可以看到在地震過後，離災區數百公里遠的東京市區，仍有不少市民瘋狂湧入各超市、量販店搶購民生必需品（食物、飲水等），而政府官員應對此次災害所表現出的效率低下以及不可信賴感，也強化了民眾的恐慌。民眾不再相信政府所提供的資訊，而必須自行解讀對災害以及後續效應的認知，因此人民對政府的信賴感不但

強烈影響著民眾對於風險的認知 (risk perception) 以及反應。即便是規劃良好的公私夥伴關係，一旦伙伴間缺乏足夠的信任，或者原先的信任感因其中一方的失職而遭到嚴重破壞，則原先建構的合作關係將面對嚴苛的考驗，缺乏信任之下往往使得辛苦建立的夥伴關係遭到瓦解。唯有建構足夠信賴感的政府，方能有效維持辛苦建立的公私協力夥伴關係，進而成功型塑出具有高抗災與風險管理能力的韌性城市。

柒、結論

本次東日本大地震是一個具有高度複雜性的天然災害，芮氏規模 9.0 的強烈地震伴隨著海嘯的強大破壞威力，為日本史上罕見。而天然災害與核能災害所共同帶來的強大破壞，則擴大了災害所帶來的破壞與衝擊 (Mimura et al., 2011: 810)

，使得本次震災超過了人們的經驗與預期。從這場教訓中，我們學習到在進行防救災政策相關規劃時，不能僅強調運用現有科學技術加以預防，而必須以「料敵從寬」原則，思考災害所可能帶來的最大衝擊與破壞 (Mimura et al., 2011: 817)。

然而，過去面對災害的應變經驗也的確幫助日本民眾瞭解如何因應類似的災害所帶來的衝擊，也體驗到擁有規劃良好的防救災制度的重要性。日本國內經過數次重大災害洗禮後，企業與民間組織也已成爲當前日本防救災協力網絡中的重要伙伴，政府官員可憑藉著與民間所建立的良好合作關係，藉由民間力量之助而有效辦理各項防救災工作。然而在本次日本政府應對 311 震災時的應變作為，我們可觀察到受到傳統官僚組織文化的影響下，日本政府並未有效運用過去所建立的政府與民間協力合作進行災害治理的關係網絡。當地方政府與上級單位的通訊受到地震與海嘯的影響而中斷後，上級單位未能及時察覺到地方受災嚴重，亦未主動運用其他通訊設備，例如派遣偵察機或派員前往等方式，與災區地方政府取得聯繫。部分受災嚴重的地方政府（例如大槌町）於災後一直無法獲得上級或鄰近地方提供的援助，此般缺失經由媒體報導出來後，也造成大眾對中央政府應變過於緩慢之不滿。使得原本日本政府藉由補助獎勵地方成立自主防災組織此一政策，而成功建立之地方災害防救治理網絡無法順利發揮應有之功效，僅能從地方民眾自主性進行各項災害應變作為，配合民間社會自發性前往災區進行各項搶救、復原與重建工作以彌補政府災害治理失靈之缺失。因此如何在地方政府與民間社會之間，建立一個具有良好互動與溝通管道的合作機制，成爲當前欲有效提升整體防救災效率、降低政府負擔與施政成本的核心議題。不過我們也觀察到日本政府與民間（例如：宗教團體）的合作關係仍有再加強的空間，如果日本政府能建立一個穩固且具廣博性的協力網絡，包含防救災相關政策利害關係人，以及可能運用的民間資源及行為者，則在政府與民間攜手合作下，將可有效提升整體國民的抗災能力。而本次東日本大地震所暴露出來，地方政府通訊網絡的脆弱

性，則成為欲提升防救災工作所必須解決的頭號問題，通訊網絡的中斷是導致本次救災工作低下的重要原因之一，因此如何利用現有技術與資源，強化中央與地方、地方之間資訊相互傳遞的有效性及其可持續性，則成為日本政府有效提升防救災治理能力的另一項關鍵議題。

臺灣目前運作的災害防救體系主要乃學習、效法日本之制度（Tso and McEntire, 2011），而日本基於過去各項災害應變的經驗，配合各項資訊、水利、防災工程技術而建構出相當完善的災害應變體系廣為世界所肯定，卻在 2011 年的震災中展現出若干缺失諸如政府效率不彰、高科技通訊系統遭受震災衝擊後未能發揮應有功能，以及政府失去人民信任感等。因此藉由分析、瞭解此次日本應對東日本大地震的經驗與教訓，不但可提供我國作為未來面對可能來臨之重大災害威脅的借鏡與參考，更可進而重新檢視現有中央與地方各項防救災機制、政策及相關具體措施是否有可再精進、強化之處。除了針對資訊通訊設備必須強化其抗災能力外，各地方政府（尤其是鄉鎮市等第一線面對災害現場的地方單位）無論是設施結構或者公務人員在面對重大災害時，是否也具備一定程度的韌性與災害應變能力，不致於因災害衝擊而產生地方政府失能的危機，將是我國從事強化政府與民間社會對於災害的整體韌性之關鍵議題。此外，如何藉由建構運作良好的公私協力夥伴關係而強化整體防救災應變能力，同時藉由與社區合作推廣防救災教育訓練，以提升人民之災害應變能力，進而有效減輕災害可能造成的生命財產損失，也是我國在制訂相關政策時所應考量的重要事項。

展望未來，本研究主要依據國外（日本及部分歐美）學者針對 311 地震之檢討與分析中，指出此次地震暴露出日本中央與地方政府間缺乏有效協調與溝通，中央政府自己也未能善盡指揮之責，因此使得救災及災後復原工作進度嚴重延誤。所著重之分析焦點為中央與地方政府之間的垂直連結及資訊分享，而非省廳彼此的水平連結。有關厚生勞動省以外，以及各省廳之間的連結互動部分，有待後續研究持續追蹤、分析。

參考書目

一、中文部分

- 王文岳、與楊昊（2013）。全球化下的災害治理：以東日本大地震國際救災協力為例。**問題與研究**，52，2，145-180。
- 林淑馨（2016）。災害救援過程中的協力關係：以東日本大地震為例。**文官研究季刊**，8，4，21-53。
- 林淑馨（2017）。從協力治理檢視日本的災害防救：以東日本大地震為例。**行政暨政策學報**，65，1-37。
- 周瑞生與吳家輝（2014）。臺北市都會社區防災管理實務推動。**物業管理學報**，5，2，35-52。
- 邵俊豪（2016）。〈日本である災害対策及び組織〉。
<http://dm.cpu.edu.tw/files/11-1108-4331-1.php>. 檢索日期：2019/10/16。
- 曹瑞泰（2003）。現代日本行政改革過程之研究：以 2001 年中央部會組織減半為標的。**通識研究集刊**，4：19-48。
- 曾冠球（2011）。協力治理觀點下公共管理者的挑戰與能力建立。**文官制度季刊**，3，1，27-52。
- 趙永茂（2003）。臺灣府際關係與跨域管理：文獻回顧與策略途徑初探。**政治科學論叢**，18，53-70。
- 謝儲鍵、林煥笙、陳敦源（2016）。緊急災害管理中之協力網絡分析：以莫拉克風災災後的教育重建為例。**行政暨政策學報**，62，59-125。
- 黃偉修（2012）。東日本大震災之危機處理：從防災與災害危機處理體系觀察。**全球政治評論**，38：45-64。
- 張世賢(劉阿榮主編)。(2007)。地方永續發展政策：公私夥伴策略的理論探討。**都市治理與地方永續發展**。頁 11-28。台北：揚智出版。
- 張四明與戴世偉(張四明主編)。(2016)。新北市防災社區之建構與發展經驗：網絡治理觀點分析。**極端氣候下台灣災害治理**。頁 167-210。台北：財團法人二十一世紀基金會。
- 趙永茂、孫同文、江大樹（2001）。**府際關係**。台北：元照出版。

二、外文部分

- 日本經濟新聞（2012）。“490 億円投じ釜石港の湾口防波堤を復旧へ”
http://www.nikkei.com/article/DGXNASFK0202W_S2A300C1000000/. Retrieval Date: 2017/3/15.
- 日本外務省（2014）。“Disaster and Disaster Prevention in Japan.”
<https://www.mofa.go.jp/policy/disaster/21st/2.html>.

- 内閣府 (2011). “日本の災害対策。内閣府防災情報のページ”
http://www.bousai.go.jp/1info/pdf/saigaipanf_e.pdf。Retrieval Date:2017/3/15.
- 内閣府 (2016). “防災白書(平成28年版)”
<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h28/>. Retrieval Date: 2017/3/15.
- 佐藤主光 and Laura Boudreau. 2012. “財政への影響” in *東日本大震災からの教訓*// Washington DC: The World Bank.
- 総務省消防廳 (2018). “災害対策基本法”
https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=336AC0000000223. Retrieval Date: 2019/10/16.
- Aldrich, Daniel P. (2014). Top Down versus Bottom Up: Post-crisis Japanese Nuclear Policy. In Marcella Mariotti et al. (eds.), *Rethinking nature in contemporary Japan: Science, economics, politics*, pp.119-132. Venezia: Edizioni Ca'Foscari.
- Bajek, Robert, Yoko, M. and Norio, O. (2008). Japan's *Jishu-bosai-soshiki* community activities: analysis of its rule in participatory community disaster risk management.”*Natural Hazards* . 44 , 281-292.
- Cuthbertson, Beverly H. and Nigg, M. Joanne (1987). Technological Disaster and the Nontherapeutic Community: A Question of True Victimization. *Environment and Behavior* . 19(4): 462-483.
- Harding, Robin (2016). Japan taxpayers foot \$100bn bill for Fukushima disaster.
<https://www.ft.com/content/97c88560-e05b-11e5-8d9b-e88a2a889797>. Retrieval Date: 2017/3/15.
- Hosomi, Masaaki (2011). Safety and security of Japanese society threatened by unpredictable earthquake and tsunami: overcoming the crisis with Japanese wisdom and cheer. *Clean Technology Environment Policy* .13: 415-416.
- Ink, Dwight (2006). An analysis of the House Select Committee and White House Reports on Hurricane Katrina. *Public Administration Review* .66(6): 800-807.
- Johnson, Norris R. (1988). Fire in a Crowded Theater: A Descriptive Investigation of the Emergence of Panic. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* .6(1): 7-26.
- Jun, S. Jong and Muto H. (1995). The hidden dimensions of Japanese administration: culture and its impact. *Public Administration Review* . 55(2): 125-134.
- Kage, Rieko (2011). Comparing the Kobe and Tohoku-Pacific Coast Earthquakes.
<http://www.ii.umich.edu/UMICH/cjs/Home/Documents/Earthquake%20Panel%20Kage.pdf>. Retrieval Date: 2017/3/15.
- Kapucu, Naim (2005). Interorganizational coordination in dynamic context: networks in emergency management. *Connections* . 26(2): 33-48.
- Kapucu, Naim (2007). Non-profit response to catastrophic disasters. *Disaster Prevention and Management* . 16(4): 551-561.

- Kooiman, Jan (2003). *Governing as Governance*. London: SAGE Publications Ltd.
- Masaharu, Horii (2004). Japanese public bureaucracy in the era of globalization. *Ritsumeikan Law Review*. 21: 1-18.
- Matsumura, Masahiro (2011). Japan's earthquake: the politics of recovery. *Survival* . 53(3): 19-25.
- McCurry, Justin (2011). Japan's slow recovery. *Lancet* . 378: 15-16.
- McLaughlin, Levi (2011). In the wake of the tsunami: religious response to the Great East Japan Earthquake. *Crosscurrents Spring* .61(3): 290-297.
- McLukie, Benjamin F. (1970). *The Study of Three Functional Responses to Stress in Three Cities*. Unpublished doctoral dissertation, Ohio University, USA.
- McEntire, David A. (2007). Local emergency management organizations. In Harvidan Rodriguez, Enrico L. Quarantelli, and Russell R. Dynes (eds.), *Handbook of Disaster Research*, pp.168-182. New York: Springer.
- Menzel, Donald C. (2006). The Katrina aftermath: a failure of federalism or leadership? *Public Administration Review*. 66(6): 808-812.
- Mimura, Nobuo, Kazuya Y., Seiki, K., Hiromune Y., and So K. (2011). Damage from the Great East Japan Earthquake and Tsunami - a quick report. *Mitigation Adaption Strategy Global Change*.16: 803-818.
- Neal, David M. and Philips, B. (1995). Effective emergency management: reconsidering the bureaucratic approach. *Disasters*. 19(4): 327-337.
- Prime Minister of Japan and His Cabinet (2012). "Response to East Japan Earthquake." <http://www.kantei.go.jp/saigai/index.html>. Retrieval Date: 2017/3/15.
- Quarantelli, E.L. (1954). The nature and conditions of panic. *The American Journal of Sociology*. 60: 267-275.
- Quarantelli, E.L. (1960). Images of withdrawal behavior in disasters: some basic misconceptions. *Social Problems* .VIII: 68-79.
- RMS. (2009). *1995 Kobe Earthquake 10 Year Retrospective*.
<http://www.rms.com/publications/KobeRetro.pdf>. Retrieval Date: 2017/3/15.
- Scottish Community Development Centre (SCDC). (2011). *Community Resilience and Co-Production: Getting to Grips with the Language*.
<http://www.scdc.org.uk/media/resources/assets-alliance/Community%20Resilience%20and%20Coproductio%20SCDC%20briefing%20paper.pdf>. Retrieval Date: 2017/3/15.
- Sylves, Richard T. (2007). Federal emergency management comes of age: 1979-2001. In Claire B. Rubin (ed.), *Emergency Management: The American Experience 1900-2005*, pp.111-160. Fairfax: PERI.
- Taniguchi, Hiromi (2010). Who are volunteers in Japan? *Nonprofit and Voluntary*

Sector Quarterly. 39(1): 161-179.

Tso, Yi-En and David M. (2011). Emergency Management in Taiwan: Learning from Past and Current Experiences in David McEntire (eds.) *Comparative Emergency Management: Understanding Disaster Policies, Organizations, and Initiatives from Around the World*. Emmitsberg, MD: Federal Emergency Management Agency.

Toyokazu, Nakata (1996). Budding volunteerism. *Japan Quarterly* 43(1): 22-26.

Webber, D., Andrew G., Neil D., and Bird D. (2017). Community participation in emergency planning: NSW State emergency service case study. *Australian Journal of Emergency Management*. 32(2): 28-34.

World Bank (2017). *Resilient Infrastructure Public-Private Partnerships (PPPs): Contracts and Procurement, The Case of Japan*. Washington, DC: The World Bank Group.

Yamazaki, Manabu, Yoshitake M., Hajime S., and Manabu, S. (2011). The psychosocial response to the 2011 Tohoku Earthquake. *Bull World Health Organization* . 89: 623.

Yamamoto, A. (2011). Experiences of the Great East Japan Earthquake march 2011. *International Nursing Review* .58: 332-334.

Yasui, Etsuko and Brandon, M. (2009). *Community Vulnerability and Capacity in Post-Disaster Recovery: The Cases of Mano and Mikura Neighborhoods in the Wake of the 1995 Kobe Earthquake*. Paper presented at the Disaster Risk Reduction Conference, University College London, November 5, 2009.

The Japanese Government and Citizens' Response to the Tohoku Earthquake, 2011

Yi-En Tso*

Abstract

On Friday, 11 March, 2011, a 9.0 magnitude earthquake attacked the Tohoku region which located in the northeast Japan. It is the most powerful known earthquake to have hit Japan in history. Following the earthquake, a tsunami hit the coastal area of northeast Japan. In responding to the earthquake in 2011, the government, especially in the central level, did not perform as well as expected. The low-efficiency and lacking a strong leadership weakened the government officials' performance. Still, the unexpected huge damages which destroyed local communication and direction system in disaster area also delayed rescue and recovery actions seriously.

In this paper, experiences in response to a similar case (Kobe earthquake in 1995) are compared to find out that the public-private cooperation network in local emergency management affairs did not work well to enhance Japanese government's disaster response efforts. The traditional Japanese political culture, inappropriate institution design and financial crisis among local governments led to low efficiency of disaster response in Tohoku Earthquake.

Japanese government is suggested to enhance its cooperation with civil society to jointly devote to disaster and environmental governance works to have less costs, better efficiency and resilience. How to use information technology to enhance the information transportation in disaster response has been a critical issue as well.

Keywords: Public-private cooperation, disaster governance, Tohoku Earthquake,

Resilience

* Assistant Professor, Department of Political Science, Soochow University

民主、治理與移民意願：中國大陸、新加坡及臺灣之比較分析*

郭淑貞**

摘要

全球化時代國際移民有其不可忽視的重要影響，因此，政策界或學術界對於移民意願的決定因素越來越感興趣。過去，學者多從經濟、社會或人口層面來探討移民議題，然而當國家經濟狀況持續好轉，為何民眾仍想移民國外？本文嘗試討論政治因素可能對國際移民產生的影響，並以東亞三種不同政體國家－中國大陸、新加坡及臺灣進行比較分析。

透過調查資料分析發現，屬混和政體的新加坡，受訪民眾對於本國民主質量和政府治理最為滿意，但政治因素並非最能解釋新加坡民眾移民意願的重要關鍵。屬威權政體的中國大陸，該國人民並未嚮往自由主義式民主，反而認同本國政治制度運作方式，所以不太有移民意願。至於屬自由民主政體的臺灣，受訪民眾對於本國民主質量和政府治理最不滿意，且移民意願最高。此外，不論民主政體或威權政體，政府貪腐程度均在個人移民意願中扮演關鍵作用。

關鍵詞：移民意願、民主質量、治理品質、貪腐、政治因素

壹、前言

民主多樣性計畫 (The Varieties of Democracy Project) 2017 年年度報告指出，當今全球民主發展正面臨諸多挑戰 (Anna Lührmann et al., 2017)。即使民主總體支持度看似仍然相當高，但反映出來的意見其實令人不安，並可能預示著美國和其他民主國家面臨著「民主解體」的嚴峻未來 (Howe, 2017: 15)，因為西方民主國家內部社會現在幾乎都面臨著許多撕裂力量的分割，政府治理能力由於各種內耗衝突持續弱化。學者指出西方國家公民對於自由民主無法對付那些具有權力的既得利益者感到越來越沮喪，人民對於政黨、持續性腐敗和經濟不平等現象的不滿日益加深 (Youngs, 2015b: 140)；亦有學者運用世界價值觀調查 (World Values Survey) 的數據指出，民眾對於核心民主原則的支持逐漸減少，對非民主形式的

* 本論文 (著) 使用資料部分係採自教育部、中央研究院及國立臺灣大學共同資助之「東亞民主研究計畫」(2010-2012)。該計畫係由國立臺灣大學東亞民主研究計畫執行，計畫主持人為胡佛教授與朱雲漢教授。該資料由國立臺灣大學東亞民主研究計畫 (www.asianbarometer.org) 執行並釋出，作者感謝上述機構及人員協助提供資料，同時本文之內容將全由作者自行負責。

** 國立臺灣師範大學東亞學系博士生

政府則增加接納度 (Foa and Mounk, 2016: 14-17); 更有學者探討一些非西方民主國家的崛起中新興大國, 例如中國大陸、俄羅斯, 提出西方民主發展衰退困境可以借鏡非西方國家不同於傳統自由民主制度的發展模式 (Youngs, 2015a: 140-142)。

西方民主制度強調公民參與, 包括定期選舉、多黨競爭、自由結社等, 但從近年世界各國發展趨勢發現政府需要回應民眾需求的重要性日漸升高。這從世界銀行 (World Bank) 研究過去半個世紀發展中國家的成功經驗在於治理品質的好壞, 提出良好治理 (good governance) 概念, 並自 1996 年起迄今針對超過二百個國家地區, 運用六大指標來衡量其治理品質;¹ 以及聯合國開發計劃署 (The United Nations Development Programme) 近年致力於幫助各國應對關於民主治理之挑戰,² 積極協助各國完善選舉制度與立法體系, 提高公民在司法和公共管理領域的參與, 並協助國家加強為人民提供基本服務能力觀之, 上述這些國際組織的關注焦點與努力目標, 皆強調一個良好運作的現代民主國家, 不僅需要保障公民政治參與的需求, 亦得回應人民對於治理績效的期待。

日裔美籍學者 Francis Fukuyama 認為, 近年來全世界民主國家的表現相當不佳, 這與失敗的制度有關, 亦即無法建立一個現代化且良好治理的國家是近期民主轉型的致命弱點 (Fukuyama, 2015: 11-20)。當一個國家進入民主化之後, 民眾對於享有良好治理績效開始投注高度盼望, 但是民主未能符合這樣的期盼, 甚至有大幅落差, 極有可能就會導致部分民眾萌生離開該政治體制的想法。就個人層次而言, 離開一個國家 (政治體制) 並移居到另外一國的自願性或非自願性被迫遷徙活動即屬於移民行為。過去十年, 政策界或學術界對於移民意圖的決定因素和最終結果越來越感興趣 (Migali and Scipioni, 2018: 3); 事實上, 想要移居國外的人通常需要一些方法和具體機會才能將他們的移民意願轉化為實際的決定 (Frédéric et al., 2014: S83-S84), 因此, 政策制訂者應該瞭解移民意願才能預測國內民眾為何向外流動, 並且藉由掌握主要影響移民的動機修正其政策方向。

關於移民理論的建構, 學者一向較為關注經濟層面、社會資本、人口議題等 (盧倩儀, 2006: 212-218), 從政治層面探討國際移民者比較少, 然而當國家和個人經濟狀況持續好轉, 為何仍有民眾想要移民國外? 在經濟層面以外, 政治因素是否可能對移民意圖產生更大影響? 本文試圖從政治面向之民主質量與治理績效可能對國際移民意願產生的影響進行探討, 並以亞洲動態調查 (The Asian Barometer Survey, ABS) 第三波相關資料作為基礎,³ 選擇東亞地區三個分屬不同政治體制的國家, 但均以華人為主體, 而且保留傳統中華文化的一中國大陸、新

¹ 請參閱世界銀行網站資料, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>.

² 請參閱聯合國開發計劃署網站資料, <http://www.un.org/zh/issues/anti-corruption/undp.shtml>.

³ 亞洲動態調查自 2001 年迄今共已進行四波訪問, 然本文寫作時, 第四波中國大陸調查資料尚未釋出, 僅釋出新加坡和臺灣調查資料, 故本研究以第三波資料進行分析, 訪問時間約於 2010 年 1 月至 2011 年 11 月間。

加坡、臺灣作為探討案例，討論這些華人社會的國家，當其經濟情況均屬良好時期的情況下，比較政治因素對各國民眾移民意願的影響。

亞洲動態調查第三波訪問時間約於 2010 年 1 月至 2011 年 11 月間，從經濟環境方面來看，當時世界各國經濟景氣正逢 2008 年金融風暴過後的反彈復甦，故 2010 年東亞國家的經濟亦逐漸回溫，臺灣經濟成長率轉成正成長 10.6%，新加坡更成長 15.2%，中國大陸亦成長 10.6%；2011 年臺灣經濟保持成長 3.8%，新加坡成長 6.4%，中國大陸成長 9.5%；2012 年臺灣經濟仍成長 2.1%，新加坡成長 4.0%，中國大陸則成長 7.9%。⁴整體而言，2010 年至 2012 年間臺灣、新加坡及中國大陸的經濟情況良好。

在民主質量方面，自由之家（Freedom House）2010 年至 2012 年的世界自由度報告均顯示，臺灣屬自由國家、新加坡屬半自由國家、中國大陸屬不自由國家；⁵英國《經濟學人》公布的全球民主指數（democracy index）自 2010 年至 2012 年，臺灣屬民主政體（full democracy）、新加坡屬混和政體（hybrid regime）、中國大陸屬威權政體（authoritarian regime）。⁶

另外從治理品質來看，世界銀行以六大指標對各國治理品質進行定期評估，分別是公民表達與問責、政治穩定、政府效能、監管品質、法治、反貪污。根據世界銀行公布的 1996 年至 2017 年全球治理與防腐指標，在六個指標中，臺灣只有第一個指標「公民表達與問責」領先新加坡，其餘五個指標，都是新加坡領先臺灣和中國大陸，中國大陸則在六個指標中均處於落後。⁷

本文係透過實證資料檢視中國大陸、新加坡、臺灣民眾的移民意願，為提供個案探討的理論基礎，以下將先針對相關文獻進行回顧，並說明研究方法以及分析結果的呈現與討論，希冀結合前人的研究經驗，嘗試提出在國家整體經濟情況良好的情況下，政治因素會對民眾移民意願產生多少影響之解釋。

貳、文獻回顧

一、移民現象的社經面向

移民在人類歷史上已經發展相當長的時間，而且是持續性的現象（鄭又平，2006：1-2），在當今高度相互依存的國際體系中，跨國移民遷徙活動具有全球性、快速化、多樣性等特色（賴佳楓〔譯〕，2008：10-12），並有其不可忽視的深遠影

⁴ 請參閱世界銀行統計資料，https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2017&locations=SG&name_desc=false&start=2010.

⁵ 請參閱美國「自由之家」統計資料，<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2010~2012/taiwan>、<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2010~2012/singapore>、<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2010~2012/china>.

⁶ 請參閱經濟學人統計資料，<https://infographics.economist.com/2010~2012/DemocracyIndex/>.

⁷ 為更清楚呈現中國大陸、新加坡和臺灣三個國家在治理品質的表現，本研究根據 World Bank 1996 年至 2017 年全球治理與防腐指標，自行繪製三個國家在六項指標中的表現趨勢，請參閱附錄三。

響。

傳統移民理論最讓人熟悉的的就是推拉效應 (push-pull effect)，學者從經濟角度出發，以「推力」與「拉力」來探討移民現象，也就是跨國移民從一個國家遷徙到另一個國家，並在新遷入國家生存、定居，都是由於移民輸出國產生「推」力而移民接收國具有「拉」力，因而發生移民現象 (Massey et al., 1993: 431-466; Massey, 1999: 35-36)。Thomas 從觀察十九世紀跨大西洋的移民案例中，提出當一國經濟景氣不好時，降低對勞工的需求，自然會對勞工形成推力，當一國經濟景氣好時，增加對勞工的需求，就會對勞工形成拉力，因此，移民流量反映的就是移民輸出國國內推力與移民接收國國內拉力兩方面作用的結果 (Thomas, 1954)。

社會資本理論 (social capital theory) 則從社會資源角度觀察移民現象。例如 Tilly 探討社會資本面的連鎖移民 (chain migration) 現象，認為先到的移民對於後來的移民可以提供許多資源，協助後來的移民更快適應新環境，尤其一個家族中先到的移民會帶動整個家族移民到接收國，並且出現聚居在同一個地區的現象，產生類似 China Town、Little Italy 的區域 (Tilly, 1978)；Bourdieu 則指出移民社會網絡的成長大幅降低新移民移居他鄉的成本，這些社會網絡可以協助新移民克服移居他鄉的困難，並且賺取生活所需的金錢，接著進一步取得在移居國社會的較高地位，使得新移民在移居國的生活更加穩定 (Bourdieu, 1986: 241-258)。

二、移民現象的政治面向

(一) 移民理論漸漸重視國家角色/政治因素

國際移民牽涉到移民離開一個國家的管轄區域進入到另一個國家的管轄區域，因此國際移民本身與政治相關；不過，長久以來，非政治學出身的移民學者普遍不重視移民問題的政治面，而政治學者又鮮少有人針對移民做為研究主題 (Zolberg, 1999:241-242)。但是，全球化浪潮中關於國際移民現象所衍生的經濟、社會乃至政治層面效應更甚以往，特別是關於政治層面的效應逐漸受到學界關注，「國家」成為移民議題的解釋變項，更在相關研究領域中產生重要影響，多位學者皆使用「bring the state back in」來強調移民研究應該注意「國家」與「政治」所扮演的角色 (Brettell and Hollifield eds., 2000; Hollifield and Wong, 2014: 227-288; Portes, 1997: 799-825)。

國際移民借助當前資訊科技的發展與交通網路的發達，移動更為自由、開放與快速，從前國際移民源自於國際經濟的二元性，只要國際經濟分工體系存在二元性，就會有誘因和壓力存在，讓個別勞動者跨越國界，追求更好的就業機會。然而，國際移民不只是一個單純的經濟現象，它更是一個政治問題(鄭又平, 2006: 8-9)。一個國家的人民因為政府治理績效不佳而反對或敵視執政政權，起心動念選擇移居到其他國家是無法避免的政治現實，尤其是民主國家面臨政治制度缺陷所造成的不公不義、政治弊端都會影響到社會發展與穩定，進而助長國際移民的

出現。

（二）民主質量對移民的影響

1、體制偏好（政治制度）

專制政權中的移民決定，與政治體系的功能和人民對於該體系未來的評估具有關聯性，Hirschman 指出，如果可能的話，個體最有可能的選擇就是「退出 (Exit)」(Hirschman, 1970: 21-29)；而為避免過度移民，一個社會要為其成員提供一些吸引力，除了個人消費所需的充足商品，這些吸引力還包括經濟學家所說的公共財，以及保障人權和民主自由等，後兩者將使一個國家對人民具有吸引力，特別是在許多政府習慣性壓制批評和用不當方式對待政治對手的世界 (Hirschman, 1978: 105)；不過，Hiskey 等人也提出，雖然民主政體相較於非民主政體更可能提供這類政治公共財 (political public goods)，因此公民應該比較不想要離開民主政體，然而，專制政權可以利用避免移民的策略 (例如東德)，其實際移民率可能比較低 (Hiskey et al., 2014: 95)。

Hiskey 等人再進一步透過 22 個拉丁美洲國家的調查數據，分析民主質量對於移民的決定，提出表現不佳的民主國家已經成為移民計算中一個重要的組成部分，其研究成果呼應前述 Hirschman 所提的諸多觀點，亦即政權特徵的差異與決定留下或離開具有關係，政治制度及其在個人眼中的表現乃是移民決定的一個關鍵因素，一個國家的民主質量對於人們是否認為移民是一種可行的生活選擇至為重要 (Hiskey et al., 2014: 105-107)。另外，Colomer 運用博弈理論模型分析美國與古巴在移民政策上的互動，並討論古巴移民在兩國戰略互動背景下，因為不滿 Fidel Castro 政權之各種移民行動類型時，亦指出當生活條件惡化和新一代成年後，古巴人民選擇「退出」這個專制政權的壓力即會升高 (Colomer, 2000: 439)。

2、對本國民主運作滿意度

在過去三十年中，北美和西歐的民主國家，民眾對議會或法院等政治機構的信任急劇下降，選民投票率也是如此。Foa 等人根據世界價值觀調查第三波至第六波 (1995-2014) 的數據指出，一些據稱是民主鞏固國家的民眾普遍對民主制度感到不滿，不僅對他們的政治領導人更加批評，並且更願意表達對專制選擇的支持，甚至原本對民主價值觀比較熱情、比較支持保護言論自由的年輕人，在 2011 年針對美國千禧世代調查時，卻有 24% 的人認為這個國家的民主是一種「壞」或「非常糟糕」的運作方式，甚至轉變對政治激進行動的支持比較高，對保護言論自自由的支持比較低的情況 (Foa and Mounk, 2016: 5-7)。Howe 亦運用世界價值觀調查的數據就受訪者「對政治制度的信心」、「反社會態度」和「文化的改變」三個面

向進行研究，並提出美國受訪者的調查結果證實：他們對於政府制度的信心很弱，而且從 20 世紀 60 年代後期到現在，對政府的信心和信任正逐漸下降（Howe, 2017: 17-19）。

在一個常態的民主社會中裡，有效的民主過程會透過定期選舉、政黨競爭來充分反映社會上得多元利益與需求（朱雲漢等，2010：590-592）。但是，選舉競爭往往演變為惡質化的政黨競爭，司法手段變成政治鬥爭的常用工具導致司法公信力受到損害，政治菁英花費許多精力彼此攻訐而沒有時間認真規劃政策，甚至選舉只是淪為政治領導人輪流做莊的權力遊戲，讓統治者利用擴張政治權力，增加自身的利益。民主競爭已經變成一場成本高昂的社會內耗遊戲，漸漸難以產生讓民眾信任的政治菁英，並讓人民願意託付責任。因此，民眾自然對於民主體制運作感到失望，而國家發展沒有因為民主化而改善或提升，對於國家的永續經營必然帶來不利影響（朱雲漢等，2010：589），人民的挫折感也會更深。

（三）治理品質對移民的影響

1、政府治理績效與移民

隨著民主化發展，人民對於政府治理績效的要求會用相對較高的標準加以衡量，尤其當代政府面對的是複雜社會下的多層次治理（multi-level governance），政府必須思考如何讓其運作符合治理、責任及民主正當性。當今全球社會出現對民主體制運作普遍不滿聲浪，政府治理品質的退化難辭其咎，因為民主國家中領導者若要取得權力，必須經過定期選舉取得多數人民的支持，而專制政權並不需要這個程序，所以民主國家的政策必須以符合多數人需求為考量，持續對人民的需求保持回應性，但是選舉結束後，政治領導人能否依照選民託付展開對人民有利的新政往往就是民主產生困境之源頭。

Bygnes 等人即透過研究西班牙和羅馬尼亞移民經驗，提出移民動機與國家施政無法讓人民享有美好未來有關（Bygnes and Flipo, 2016: 205-208）。這些移民案例有很多都受過良好教育和享有富裕生活，仍然選擇離開；例如西班牙移民認為政府根本無力解決 2008 年歐洲部份國家的主權債務演變成為整個歐元區之危機，許多人在離開西班牙前都曾參與示威抗議行動，表達對於政府的不滿，甚至有些人因為參與抗議活動而最終促成他們在離開西班牙的決定上發揮關鍵作用。羅馬尼亞移民則對於自 1989 年發生革命更換政權以來，政治領導人一直宣稱他們致力於建立更美好的未來，卻遲遲仍然無法改變國家的情況而感到不滿，很多移民離開羅馬尼亞之後甚至預期自己只是短暫離開，國家的情況會在他們出國期間有所改善，他們可以在幾年後回去，然而，幾年來國家的情況只有變得更糟而不是更好，使得他們無法再回到本國生活。

2、貪腐與移民的關連性

貪腐是一種複雜而多層次的現象，國際透明組織（Transparency International, TI）將其定義為「濫用委託的權力來謀取私利」。⁸

關於貪腐與移民之間的關係在移民研究領域上原本並未受到太多關注，但近年學者和政策制定者注意到貪腐在移民過程中具有關鍵作用，Carling 等人的研究即指出貪腐和國際移民在很多方面具有關連性，並提出移民與貪腐之間的十項關鍵機制，包括貪腐助長非法移民、貪腐妨礙移民的發展利益、貪腐促進移民意願、貪腐阻擋移民回歸等（Carling et al., 2015）。Ariu 等人認為高技術人才更願意離開貪腐的本國而轉向相對比較高道德的國家，因為他們可以依據用人唯才的標準找到工作，此外，高技術人才不會被貪腐的勞動市場吸引，因為他們很難在那裡建立任何家庭關係和政治關係（Ariu and Squicciarini, 2013: 2-5）。

Merkle 等人則透過對馬利共和國（Mali）和烏克蘭（Ukraine）兩個極端腐敗國家的案例研究，提出腐敗與移民之間的聯繫，並指出貪腐如何影響人類安全，從而直接或間接地導致移民和流離失所；雖然研究結論認為貪腐與移民之間較無直接關係，屬於間接關係，但是貪腐卻是解釋移民的一個強有力指標，因為它表明人們可能考慮遷移係由於厭倦國家體系的貪腐情況，而這樣的貪腐會導致對生活的不滿進而激勵移民，因此，腐敗與移民之間存有間接關連性（Merkle et al., 2017）。Poprawe 更提出不同經濟體間的貪腐差異會導致移民，貪腐嚴重的國家不但會鼓勵移出，也會阻礙移入，因為它們提供比較糟和不可預測的經濟條件，以及更多的不安全感和更低的生活品質（Poprawe, 2015: 337）。

三、移民意願與移民流量

國際移民組織（International Organization for Migration, IOM）和蓋洛普（Gallup）於 2017 年公布《2010-2015 年全球移民意願》報告（Laczko et al, 2017: 1-14），這是一份針對 160 個國家進行的調查，結果顯示，全球有超過 7.1 億人表達了移民意願，幾乎是 1995-2015 年間全球移民數量總和的三倍。表達「想要移民」可以理解對於目前生活狀況不滿意，但不一定表示他們就是想這麼做。因此，真的有具體移民計畫者約有 6,600 萬人，其中作出相應努力的人約有 2,300 萬人，這個數字與 2007-2010 年相比，2010-2015 年的總體移民意願人數增加 12%。

儘管移民意願與當下具體移民情況並不一定一一相應，但調查移民意願的意義在於，無論是移入或移出，調查者的移民意願與現實移民情況對比，顯示仍然具有明顯的正相關；而且，移民願望亦已被廣泛用於學術和政策辯

⁸ 請參閱「國際透明組織」網站資料，<https://www.transparency.org/what-is-corruption#define>。

論中，作為潛在移民的代名詞（Esipova et al., 2017），因此，長遠而言，瞭解移民意願有助於預測未來的實際移民流量。

參、研究資料與研究假設

一、資料來源與變數建構

（一）資料來源：本研究所使用的調查資料為「亞洲動態調查」第三波的資料，樣本資訊如表 1。

表 1 樣本資訊表

波次	國家	執行日期	樣本數
第三波	中國大陸	2011.07~2011.10	3,348
第三波	新加坡	2010.04~2010.08	1,000
第三波	臺灣	2010.01~2010.02	1,592

資料來源：亞洲動態調查（Asian Barometer Survey, ABS）。

（二）變數建構

1. 依變數：移民意願

亞洲動態調查中關於移民意願的問卷題目為：「如果有機會，你願意離開自己的國家到另一個國家謀取生活嗎？」⁹回答選項共有四類，非常願意、願意、不願意、非常不願意。為了便於分析，本文將移民意願合併為二類：「意願高」與「意願低」。

2. 自變數：根據前述文獻檢閱，本文將探討影響移民之政治因素，包括對政府體系是否感到自豪、對民主運作的方式是否滿意、政府回應人民需求程度、中央政府貪腐程度、犯罪官員逍遙法外程度，詳細變數建構方式與次數分配請見附錄一。

二、研究假設

- （一）對政府體系越感到自豪，移民意願越低。
- （二）對民主運作的方式越滿意，移民意願越低。
- （三）政府回應人民需求程度越高，移民意願越低。
- （四）認為中央政府貪腐程度越高，移民意願越高。
- （五）認為犯罪官員逍遙法外程度越高，移民意願越高。

肆、資料分析與討論

一、中國大陸、臺灣及新加坡民眾移民意願的比較

⁹ 英文原文：Given the chance, how willing would you be to go and live in another country?

從表 2 可以觀察到中國大陸民眾有移民意願者為 23.2%，無移民意願者則高達 76.8%，顯見大多數受訪民眾比較願意留在中國大陸；臺灣民眾有移民意願者為 36.6%，無移民意願者則有 63.4%，多數受訪民眾也是比較願意留在臺灣；新加坡民眾有移民意願者為 43.7%，無移民意願者為 56.3%，相較之下，有移民意願之比例是三個國家中最高的。

根據 Hirschman 的理論，屬於威權政體的中國大陸，其人民應該比較想要離開中國大陸，到另一個國家去謀取生活，但資料卻顯示相反結果，中國大陸是三個國家當中，民眾的移民意願比例最低者；新加坡在世界銀行的六大治理品質指標中，共有五項指標都高於臺灣與中國大陸，理論上民眾比較不會產生移民意願，但是資料結果卻顯示，新加坡是三個國家中，民眾移民意願比例最高者，相關原因均值得進一步探討和分析。

表 2 中國大陸、臺灣及新加坡民眾之移民意願

移民意願	中國大陸		臺灣		新加坡	
	個數	百分比	個數	百分比	個數	百分比
意願低	2506	76.8%	987	63.4%	544	56.3%
意願高	757	23.2%	569	36.6%	423	43.7%
合計	3263	100.0%	1556	100.0%	967	100.0%

資料來源：亞洲動態調查 (Asian Barometer Survey, ABS)。

二、民主質量與治理品質

本文從受訪民眾對政府體系是否感到自豪、對民主運作的方式是否滿意、政府回應人民需求程度、中央政府貪腐程度、犯罪官員逍遙法外程度等政治面向的觀點來探討影響移民意願，在這五個面向中，新加坡民眾對本國政府體系最感到自豪 (93.8%)、對民主運作方式最滿意 (91.6%)、認為政府有回應民眾需求的比例最高 (91.6%)、認為中央政府有貪腐的比例最低 (2.5%)、認為犯罪官員有逍遙法外的比例亦最低 (8.7%)，整體而言，其民眾對於本國民主質量和政府治理品質最感到滿意；表現最差的是臺灣，其民眾對本國政府體系最不感到自豪 (56.4%)、對民主運作方式最不滿意 (29.8%)、認為政府有回應民眾需求的比例最低 (60.7%)、認為中央政府有貪腐的比例最高 (64.1%)、認為犯罪官員有逍遙法外的比例亦最高 (62.5%)。

三、移民意願的影響因素

本文的依變數移民意願，如前所述分成兩類：意願高與意願低，適合使用的統計模型為二元勝算對數模型 (binary logit model)，以意願高為 1，意願低為 0；自變數則有對政府體系是否感到自豪、對民主運作的方式是否滿意、政府回應人民需求程度、中央政府貪腐程度、犯罪官員逍遙法外程度；以及性別、年齡、教育程度等控制變數。由於過去的文獻證明人口變數對於移民亦有顯著影響 (He and

Patricia, 2003: 1220-1251)，為了確保變數之間的關係並非虛假關係，故本文另外也加入人口變數進行統計控制，包括性別、年齡、教育程度，詳細建構方式與次數分配請參見附錄一。模型並未針對各變數的遺漏值（無反應）進行差補，因此受訪者只要在依變數或任一自變數的回答屬於無反應選項，就不會被納入分析。在進行完整模型建構之前，先就雙變數的關係進行說明，至於控制變數與依變數的雙變數關係則列於附錄二。

（一）雙變數關係的討論

1. 首先是「對政體是否感到自豪」與移民意願之間的關係（詳表 4），三個國家的卡方檢定都達到統計上的顯著性，顯示對於政體是否感到自豪，的確會影響民眾的移民意願，但我們若進一步觀察列聯係數（Cramer's V）的大小，以及橫列百分比，可以發現這個變數在三個國家的影響力並不同。依照列聯係數的大小，對政體是否感到自豪之影響程度，對於中國大陸民眾的移民意願影響最大，其次是新加坡，最小的是臺灣。從百分比也可以大致看得出來，對中國大陸民眾來說，對政體不感到自豪的民眾中，有超過四成五的比例（46.9%）其移民意願是高的，但感到自豪的民眾其移民意願高的比例就驟降到僅有二成左右（20.2%）；新加坡對政體不感到自豪的民眾中，則有將近八成（78.9%）其移民意願高，感到自豪的民眾其移民意願高的比例僅有四成左右（41.4%），二者有不小的差距；至於觀察臺灣的民眾，雖然對政體感到自豪的民眾其移民意願高的比例要低於不感到自豪者，但二者的差異與其他兩個國家相比，明顯比較小。
2. 其次是「對民主運作方式是否滿意」與移民意願之間的關係（詳表 5），中國大陸和新加坡的卡方檢定達到統計上的顯著性，臺灣則無，顯示對於民主運作方式是否滿意，會影響中國大陸和新加坡民眾的移民意願，對臺灣民眾的移民意願可能較無影響。而就達到統計顯著性的列聯係數來進行比較，中國大陸的列聯係數要大於新加坡，代表此一變數和移民意願之間的關係，在中國大陸要高於新加坡。
3. 關於「政府回應人民需求程度」與移民意願之間的關係（詳表 6），僅有中國大陸的卡方檢定達到統計上的顯著性，新加坡和臺灣均無，顯示政府回應人民需求程度對中國大陸民眾影響最大，對於新加坡及臺灣民眾則可能較無影響。
4. 關於「認為中央政府貪腐程度」與移民意願之間的關係（詳表 7），三個國家的卡方檢定都達到統計上的顯著性，顯示認為中央政府貪腐程度，的確會影響民眾的移民意願。
5. 關於「認為犯罪官員逍遙法外」與移民意願之間的關係（詳表 8），三個國家的卡方檢定都達到統計上的顯著性，顯示認為犯罪官員逍遙法外，的確會影響民眾的移民意願。

(二) 二元勝算對數模型討論

1. 在中國的模型當中（詳表 9），政治相關因素原本在討論雙變數關聯性時，都具有顯著的影響，但全部放入模型之後，犯罪官員逍遙法外對於移民意願變成沒有顯著影響，其餘變數仍如雙變數的關係一樣，都具有顯著影響。對於政府體系感到自豪的民眾，顯著地不傾向移民，在其他條件不變的情況下，當民眾對政府體系感到自豪時，其移民意願高與移民意願低的機率比（odds），會比對政府體系不感到自豪者減少 55.5% ($(1-\exp(-0.809))*100=55.5\%$)；對民主運作方式感到滿意者、覺得政府有在回應人民需求者，也顯著地傾向不移民，不過影響力小於對政府體系感到自豪這個變數；認為中央政府貪腐多的民眾，相對於認為貪腐少的民眾要更傾向移民，在其他條件不變的情況下，認為中央政府貪腐多的民眾，其移民意願高相對於移民意願低的機率比是認為貪腐少的民眾的 1.409 倍。
2. 在臺灣的模型中，與雙變數關聯性所呈現的情況稍有不同，原本在雙變數沒有關聯性的對民主運作方式是否滿意，在模型當中變得有顯著影響，另外兩個具有顯著影響力的變數則是中央政府貪腐程度、犯罪官員逍遙法外的程度。這三個變數的係數方向與理論預期一致，對民主運作感到滿意者，較不傾向移民；認為中央政府貪腐程度高者、認為犯罪官員多逍遙法外者，較傾向移民。
3. 在新加坡的模型中，原本中央政府貪腐程度、犯罪官員逍遙法外的程度在雙變數關聯性檢測都具有顯著影響，但模型中的影響力變得未達統計上的顯著性。具有顯著影響力的變數是對政府體系是否感到自豪、對民主運作的方式是否感到滿意，對政府體系感到自豪者較不傾向移民，對民主運作感到滿意者，也同樣較為傾向不移民。
4. 在人口變數方面，在中國大陸的模型中，性別、年齡層、教育程度都具有顯著影響，男性相對於女性的移民意願更高一些、年輕民眾相對於年長者更傾向移民、低教育程度者、中教育程度者相較於高教育程度者更傾向不移民。臺灣在人口變數方面，年齡與教育程度具有顯著影響，不過與中國大陸稍微不同，50 至 59 歲這個族群和 60 歲以上族群的移民意願並沒有顯著差異，中教育程度者和高教育程度者也沒有顯著差異。新加坡唯一顯著的是年齡，年輕人，尤其是不滿 30 歲的族群，非常傾向選擇移民，以 20 到 29 歲為例，在其他條件不變的情況下，他們移民意願高相對於移民意願低的機率比是 60 歲以上民眾的 10.259 倍，比例相當驚人。

表 3 中國大陸、臺灣及新加坡民眾之政治面向觀點

是否對政府體系感到自豪	中國		臺灣		新加坡	
	個數	百分比	個數	百分比	個數	百分比
不感到自豪	343	11.8%	822	56.4%	61	6.2%
感到自豪	2560	88.2%	635	43.6%	923	93.8%
合計	2903	100.0%	1457	100.0%	954	100.0%
對民主運作的方式是否滿意	中國		臺灣		新加坡	
	個數	百分比	個數	百分比	個數	百分比
不滿意	724	24.7%	461	29.8%	82	8.4%
滿意	2206	75.3%	1088	70.2%	895	91.6%
合計	2930	100.0%	1549	100.0%	977	100.0%
政府回應人民需求程度	中國		臺灣		新加坡	
	個數	百分比	個數	百分比	個數	百分比
回應少	500	16.2%	933	60.7%	354	8.4%
回應多	2588	83.8%	604	39.3%	624	91.6%
合計	3088	100.0%	1537	100.0%	978	100.0%
中央政府貪腐程度	中國		臺灣		新加坡	
	個數	百分比	個數	百分比	個數	百分比
貪腐少	1627	74.0%	505	35.9%	833	97.5%
貪腐多	571	26.0%	900	64.1%	21	2.5%
合計	2153	100.0%	1405	100.0%	854	100.0%
犯罪官員逍遙法外	中國		臺灣		新加坡	
	個數	百分比	個數	百分比	個數	百分比
少	1951	65.6%	575	37.5%	852	91.3%
多	1022	34.4%	964	62.5%	81	8.7%
合計	2973	100.0%	1542	100.0%	933	100.0%

資料來源：亞洲動態調查（Asian Barometer Survey, ABS）。

表 4 對政體是否感到自豪與移民意願之交叉分析

		移民意願		合計	卡方檢定
		意願低	意願高		
中國	不感到自豪	178 53.3%	156 46.7%	334 100.0%	X ² =111.104 df=1 p<0.001 Cramer's V =0.194 p<0.001
	感到自豪	2002 79.4%	520 20.6%	2522 100.0%	
	合計	2180 76.3%	676 23.7%	2856 100.0%	
臺灣	不感到自豪	462 57.1%	347 42.9%	809 100.0%	X ² =18.622 df=1 p<0.001 Cramer's V =0.113 p<0.001
	感到自豪	426 68.3%	198 31.7%	624 100.0%	
	合計	888 62.0%	545 38.0%	1433 100.0%	
新加坡	不感到自豪	12 21.1%	45 78.9%	57 100.0%	X ² =30.735 df=1 p<0.001 Cramer's V =0.177 p<0.001
	感到自豪	524 58.6%	370 41.4%	894 100.0%	
	合計	536 56.4%	415 43.6%	951 100.0%	

資料來源：亞洲動態調查 (Asian Barometer Survey, ABS)。

說明：%代表橫列百分比

表 5 對民主運作的方式是否滿意與移民意願之交叉分析

		移民意願		合計	卡方檢定
		意願低	意願高		
中 國	不滿意	443 63.0%	260 36.0%	703 100.0%	$X^2=91.220$ df=1
	滿意	1749 80.6%	420 19.4%	2169 100.0%	$p<0.001$ Cramer's V
	合計	2192 76.3%	680 23.7%	2872 100.0%	=0.175 $p<0.001$
臺 灣	不滿意	278 61.5%	174 38.5%	452 100.0%	$X^2=0.466$ df=1
	滿意	676 63.4%	391 36.6%	1067 100.0%	$p>0.05$ Cramer's V
	合計	954 62.8%	565 37.2%	1519 100.0%	=0.018 $p>0.05$
新 加 坡	不滿意	29 35.4%	53 64.6%	82 100.0%	$X^2=16.305$ df=1
	滿意	506 58.5%	359 41.5%	865 100.0%	$p<0.001$ Cramer's V
	合計	535 56.5%	412 43.5%	947 100.0%	=0.130 $p<0.001$

資料來源：亞洲動態調查（Asian Barometer Survey, ABS）。

說明：%代表橫列百分比

表 6 政府回應人民需求程度與移民意願之交叉分析

		移民意願		合計	卡方檢定
		意願低	意願高		
中 國	回應少	317	170	487	$X^2=42.495$
		65.1%	34.9%	100.0%	df=1
	回應多	2005	541	2546	$p<0.001$
		78.8%	21.2%	100.0%	Cramer's V
合計	2322	711	3033	=0.118	
	76.6%	23.4%	100.0%	$p<0.001$	
臺 灣	回應少	565	352	917	$X^2=0.812$
		61.6%	38.4%	100.0%	df=1
	回應多	379	214	593	$p>0.05$
		63.9%	36.1%	100.0%	Cramer's V
合計	944	566	1510	=0.023	
	62.5%	37.5%	100.0%	$p>0.05$	
新 加 坡	回應少	178	165	343	$X^2=3.590$
		51.9%	48.1%	100.0%	df=1
	回應多	353	253	606	$p>0.05$
		58.3%	41.7%	100.0%	Cramer's V
合計	531	418	949	=0.061	
	56.0%	44.0%	100.0%	$p>0.05$	

資料來源：亞洲動態調查 (Asian Barometer Survey, ABS)。

說明：%代表橫列百分比

表 7 認為中央政府貪腐程度與移民意願之交叉分析

		移民意願		合計	卡方檢定
		意願低	意願高		
中 國	貪腐少	1253	350	1603	$X^2=54.988$
		78.2%	21.8%	100.0%	df=1
	貪腐多	347	211	558	$p<0.001$
		62.2%	37.8%	100.0%	Cramer's V
合計	1600	561	2161	=0.158	
		74.0%	26.0%	100.0%	$p<0.001$
臺 灣	貪腐少	355	145	500	$X^2=30.854$
		71.0%	29.0%	100.0%	df=1
	貪腐多	495	391	886	$p<0.001$
		55.9%	44.1%	100.0%	Cramer's V
合計	850	536	1386	=0.148	
		61.3%	38.7%	100.0%	$p<0.001$
新 加 坡	貪腐少	428	380	808	$X^2=5.287$
		53.0%	47.0%	100.0%	df=1
	貪腐多	5	14	19	$p<0.05$
		26.3%	73.7%	100.0%	Cramer's V
合計	433	394	827	=0.080	
		52.4%	47.6%	100.0%	$p<0.05$

資料來源：亞洲動態調查 (Asian Barometer Survey, ABS)。

說明：%代表橫列百分比

表 8 認為犯罪官員逍遙法外與移民意願之交叉分析

		移民意願		合計	卡方檢定
		意願低	意願高		
中 國	逍遙法外少	1540	375	1915	$X^2=53.881$
		80.4%	19.6%	100.0%	df=1
	逍遙法外多	683	318	1001	$p<0.001$
		68.2%	31.8%	100.0%	Cramer's V
合計	2223	693	2916	=0.135	
		76.2%	23.8%	100.0%	$p<0.001$
臺 灣	逍遙法外少	397	171	568	$X^2=20.717$
		69.9%	30.1%	100.0%	df=1
	逍遙法外多	550	395	945	$p<0.001$
		58.2%	41.8%	100.0%	Cramer's V
合計	947	566	1513	=0.116	
		62.6%	37.4%	100.0%	$p<0.001$
新 加 坡	逍遙法外少	478	351	829	$X^2=8.051$
		57.7%	42.3%	100.0%	df=1
	逍遙法外多	31	45	76	$p<0.01$
		40.8%	59.2%	100.0%	Cramer's V
合計	509	396	905	=0.094	
		56.2%	43.8%	100.0%	$p<0.01$

資料來源：亞洲動態調查 (Asian Barometer Survey, ABS)。

說明：%代表橫列百分比

表 9 影響移民意願之二元勝算對數模型

	中國			臺灣			新加坡		
	β	(s.e.)	Exp(β)	β	(s.e.)	Exp(β)	B	(s.e.)	Exp(β)
常數	-0.763 *	(0.330)		-1.423 ***	(0.308)		-0.657	(0.586)	
對政府體系感到自豪 (不感到自豪=0)									
感到自豪	-0.809 ***	(0.162)	0.445	-0.155	(0.138)	0.857	-0.848 *	(0.380)	0.428
對民主運作的方式滿意 (不滿意=0)									
滿意	-0.371 **	(0.138)	0.690	-0.305 *	(0.147)	0.737	-0.595 \$	(0.320)	0.552
政府回應人民需求程度 (回應少=0)									
回應多	-0.336 *	(0.148)	0.715	0.030	(0.139)	1.030	0.010	(0.175)	1.010
中央政府貪腐程度 (貪腐少=0)									
貪腐多	0.343 *	(0.138)	1.409	0.309 *	(0.145)	1.362	0.503	(0.580)	1.653
犯罪官員逍遙法外 (少=0)									
多	0.014	(0.129)	1.014	0.321 *	(0.141)	1.379	0.390	(0.282)	1.477
性別(女性=0)									
男性	0.448 ***	(0.118)	1.566	0.006	(0.126)	1.006	0.220	(0.159)	1.246
年齡(60歲以上=0)									
20-29 歲	1.537 ***	(0.248)	4.653	1.902 ***	(0.271)	6.698	2.328 ***	(0.391)	10.259
30-39 歲	1.416 ***	(0.242)	4.120	1.412 ***	(0.259)	4.106	2.057 ***	(0.377)	7.819
40-49 歲	1.110 ***	(0.240)	3.033	1.060 ***	(0.257)	2.886	1.611 ***	(0.362)	5.008
50-59 歲	0.662 *	(0.262)	1.938	0.427	(0.263)	1.532	1.093 **	(0.385)	2.984
教育程度 (高教育程度=0)									
低教育程度	-0.510 **	(0.197)	0.600	-1.093 **	(0.315)	0.335	0.203	(0.284)	1.225
中教育程度	-0.712 ***	(0.155)	0.491	-0.237	(0.148)	0.789	-0.023	(0.178)	0.977
模型相關資訊									
樣本數		1835			1313			759	
卡方值		231.30			206.25			93.33	
自由度		12			12			12	
p 值		<0.001			<0.001			<0.001	
Nagelkerke R ²		0.174			0.199			0.154	

說明：***表示 $p < .001$ ；**表示 $p < .01$ ；*表示 $p < .05$ ；\$表示 $p < .1$ 。

資料來源：亞洲動態調查 (Asian Barometer Survey, ABS)。

伍、結論

一、主要研究發現

本文從政治面向探討影響民眾移民意願的因素，在對政府體系是否感到自豪一項，對中國與新加坡的人民具有顯著影響；再進一步分析，更發現就新加坡而言，對政體感到自豪卻有移民意願的比例是三個國家當中最高，超過四成，表明在政治因素以外，或許其他因素更能解釋新加坡民眾的移民意願。

其次，在政府回應人民需求程度上，中國大陸具有顯著影響，新加坡及臺灣則不顯著，進一步發現，中國大陸雖為威權政體，民眾卻高度認為政府有回應人民需求，呼應 Fukuyama 觀察近年中國大陸政治發展，提出威權體制的威望獲得，仰賴的是能確實提供公共服務，即使欠缺正式的政府問責機制亦然（Fukuyama, 2013: 6）；另中國大陸領導者偏好以口號式宣傳爭取民心，如鄧小平時代提出「三個有利於」標準，要以人民的長遠利益和根本利益為出發點（田改偉，2014：34-38），江澤民時代提出「三個代表」論，其中之一要始終代表中國最廣大人民的根本利益（傅岳邦，2003：8-18），乃至胡錦濤及習近平均有相類似口號主張，加上自改革開放以來的經濟發展成果讓人民有感，表現出來移民意願比較低；至於臺灣，卻是有多數民眾（60.7%）認為政府沒有回應人民需求，但以這個因素與移民意願並不具關聯性來看，顯然臺灣民眾對於政府施政是否回應民間需求較為無感；新加坡的情況則與臺灣稍微不同，其民眾多數（63.9%）認為政府有回應人民需求，但似乎並不會因為不滿政府未回應需求而萌生移民意願。

再者，在民主運作方式的滿意度方面，對中國大陸、新加坡、臺灣的民眾都是具有顯著影響力，符合本文假設生活在民主制度下的民眾，其移民意願比較高，特別值得關注的是，最滿意本國民主運作方式的中國大陸民眾，回答滿意者當中有超過八成傾向不移民，再加上中國大陸有高達七成五的民眾對其民主運作感到滿意，因此，整體傾向不移民的比例就顯得比其他二個國家來得更高，由此可以看出，民眾若肯定本國的民主運作方式，即使依循傳統西方自由主義民主意涵其並非屬於民主政體，民眾的移民意願也會比較低。

第四，中國大陸和臺灣民眾認為中央政府貪腐程度高者，顯著地傾向移民，臺灣民眾認為犯罪官員逍遙法外者亦傾向移民（中國大陸則無顯著性），然而，新加坡均無此一現象，這與新加坡民眾幾乎不認為中央政府會貪腐有關，所以官員的貪腐行為並不會直接對移民願意造成影響，另一方面則凸顯中國大陸威權政體下衍生的賄賂貪腐共生體系會影響民眾產生移民意願，自由民主體制的臺灣亦因為政府官員的貪婪而導致偷取國家資源謀求自身利益情況，遭到人民反感而產生移民的想法。當今全球化時代，執政菁英的貪腐行為已經超越國界，不論在民主國家或者非民主國家，竊盜統治（kleptocracy）的影響範圍逐漸擴大，他們利用跨國網絡的金融體系進行洗錢並保護不法利益，已經形成一個複雜的國際問題（Walker and Aten, 2018: 23-24），因此，政府貪腐嚴重程度與個人的移民意願息息相關，是潛在移民者關心與重視的議題。

二、其他研究發現

中國大陸、新加坡及臺灣的受訪民眾，在表達對於本國民主質量與政府治理程度上，屬於自由民主政體的臺灣，表現最差，屬於混和政體的新加坡，表現最好，屬於威權政體的中國大陸，表現還不錯，可能意謂著自由民主國家的民眾對於政府的審視標準更高，其批判態度亦比較強烈，敢於說出對政府的不滿意；另一方面，威權政體的中國大陸，其民眾不但對於政府體系感到自豪的比例很高，對於本國民主運作程度及政府有回應人民需求的程度，出乎意外地，比例也頗高，可能與近年威權國家例如中國大陸、俄羅斯等，對內部灌輸重新界定民主意涵（抗衡西方民主定義）有關，並且宣揚「善政」（good governance）而非「民主治理」（democratic governance），才是促進國家發展的重要因素（Kalathil, 2018:53; Youngs, 2015: 141）。

其次，在人口變數上，值得留意新加坡民眾的受訪結果，特別是年輕族群，可以看出新加坡年輕人表達移民意願的比例非常高，不僅遠超過中國大陸和臺灣，相較具有資產能力的本國中高年齡者，年輕人的移民意願甚至高出 10 倍以上，這與新加坡政策研究所 2010 年和 2018 年的二次調查結果相似（林心惠，2018），顯示近年新加坡在政治表現受到民眾肯定，經濟環境良好的情況下，年輕人仍然持續思考移民國外的問題應該加以重視，後續研究可以檢視其背後原因為何，執政者才能妥擬相應政策以留住人才。

此外，本文研究的重點係針對政治因素對移民意願的影響進行討論，並先就東亞地區三種不同政體類型國家得到一些初步發現，後續研究其實可以思考香港、澳門、菲律賓等地區也有大量移民人口，對於這些國家民眾的移民意願與政治因素之間相關程度，相信亦值得進一步探討。

參考書目

一、中文部分

- 賴佳楓（譯），Castles, Stephen & Mark J. Miller.（原著）（2008）。**移民—流離的年代**。臺北：五南出版社。
- 朱雲漢、周育仁、趙永茂、蕭全政（2010）。**民主與治理：從民治到民享**。遠東60週年白皮書—開創新猷 預約大未來。臺北：遠東集團—財團法人徐元智先生紀念基金會。
- 田改偉（2014）。鄧小平“三個有利於”思想及其啟示。**毛澤東鄧小平理論研究**，5，34-38。
- 傅岳邦（2003）。中共「三個代表」的制度分析：新制度論的觀點。**展望與探索**，1，2，7-30。
- 盧倩儀（2006）。政治學與移民理論。**臺灣政治學刊**，10，2，209-261。
- 鄭又平（2006）。**全球化與國際移民：國家安全角度的分析**。「政府再造與憲政改革系列研討會：全球化之下的人權保障與人才共享研討會」論文。臺北：國立臺北大學，2月21日。
- 林心惠（2018）。政策研究所調查結果與八年前相近 近三成年輕人考慮五年內移民。**聯合早報**。
<https://www.zaobao.com.sg/news/singapore/story20180929-894971>>。

二、英文部分

- Brettell, C. B. & James F. Hollifield eds. (2000). *Migration Theory: Talking Across Disciplines*. New York: Routledge.
- Brinley, T. (1954). *Migration and Economic Growth: A Study of Great Britain and the Atlantic Economy*. New York: Cambridge University Press.
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge: Harvard University Press.
- Youngs, R. (2015a). *The Puzzle of the Non-West Democracy*. Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace.
- Bourdieu, P. (1986). The Forms of Capital.'In J. G. Richardson (ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. pp. 241-258. New York: Greenwood Press.
- Hollifield J. F. & Tom K. W. (2014). The Politics of International Migration: How Can We 'Bring the State Back In? In Caroline B. Brettell & James F. Hollifield (eds.), *Migration Theory: Talking across Disciplines*. pp.227-288. New York: Routledge.

- Douglas, S. M. (1999). Why Does Immigration Occur? A Theoretical Synthesis." In Charles Hirschman, Philip Kasinitz & Josh DeWind (eds.), *The Handbook of International Migration: The American Experience*. pp.34-52. New York: Russell Sage Foundation.
- Charles, T. (1978). Migration in Modern European History, In W. H. McNeill & R. S. Adams (eds.), *Human Migration: Patterns and Policies*. Bloomington: Indiana University Press.
- Aristide, R. Z. (1999). Matters of State: Theorizing Immigration Policy, In Charles Hirschman, Philip Kasinitz & Josh Dewind (eds.), *The Handbook of International Migratoion: The American Experience*. pp.71-93. New York: Russell Sage Foundation.
- Bygnes, S. & Flipo A. (2016). Political Motivations for Intra-European Migration. *Acta Sociologica* . 60(3): 199–212.
- Colomer, J. M. (2000). Exit, Voice, and Hostility in Cuba. *The International Migration Review*. 34(2): 423-442.
- Docquier, F. , Giovanni P. & Ruysen, I. (2014). The Cross-Country Determinants of Potential and Actual Migration. *International Migration Review* .48: S37-S99.
- Roberto, S. F. & Mounk, Y. (2016). The Danger of Deconsolidation. *Journal of Democracy*. 26(3): 5-17.
- Francis, F. (2013). Democracy and the Quality of the State. *Journal of Democracy*. 24(4): 5-16.
- _____ (2015). Why Is Democracy Performing so Poorly. *Journal of Democracy*. 26(1): 11-20.
- He, C. & Patricia, G. (2003). Gendering Interprovincial Migration in China. *The International Migration Review*. 37(4): 1220-1251.
- Hirschman, A. O. (1978). Exit, Voice and the State. *World Politics* 31(1): 90-107.
- Hiskey, J. , Montalvo, J. D. & Orcés, D. (2014). Democracy, Governance, and Emigration Intentions in Latin America and the Caribbean. *Studies in Comparative International Development* .29: 89-111.
- Howe, P. (2017). Eroding Norms and Democratic Deconsolidation. *Journal of Democracy* .28(4): 15-29.
- Kalathil, S. (2018). Redefining Development. *Journal of Democracy*. 29(2): 52-58.
- Douglas, S. M. , Joaquin A., Graeme H., Kouaouci A., Adela P. and J. Edward Taylor. (1993). Theories of International Migration: A Review and Appraisal. *Population and Development Review*. 19(3): 431- 466.
- Poprawe, M. (2015). On the Relationship between Corruption and Migration: Empirical Evidence from A Gravity Model of Migration. *Public Choice*. 163: 337-354.

- Portes, A. (1997). Immigration Theory for A New Century: Some Problems and Opportunities. *The International Migration Review* .31(4): 799-825.
- Walker, Christopher & Aten M. (2018). The Rise of Kleptocracy: A Challenge for Democracy. *Journal of Democracy* .29(1): 20-24.
- Youngs, R. (2015b). Exploring Non-Western Democracy. *Journal of Democracy* .26(4): 140-154.
- Lührmann, A. , Staffan, I. L. , Valeriya, M. ,Olin, M. , Francesco P. C. , Constanza, S. P. & Saxer, L. (2017). *V-Dem Annual Report*.
https://www.v-dem.net/media/filerpublic/91/14/9114ff4a-357e-4296-911a-6bb57bcc6827/v-dem_annualreport2017.pdf. Retrieval Date: 2018/12/9.
- Merkle, O. , Reinold, J. & Siegel, M. (2017). *A Study on the Link Between Corruption and the Causes of Migration and Forced Displacement*.
<https://i.unu.edu/media/migration.unu.edu/publication/4597/A-Study-on-the-Link-between-Corruption-and-the-Causes-of-Migration-and-Forced-Displacement.pdf>. Retrieval Date: 2019/1/12.
- Migali, S. , Scipioni , M. (2018). *A Global Analysis of Intentions to Migrate*.
https://ec.europa.eu/jrc/sites/jrcsh/files/technical_report_on_gallup_v7_finalpubsy.pdf.
- Ariu A. & Squicciarini, P. (2013). *The Balance of Brains: Corruption and High Skilled Migration*.
<https://ideas.repec.org/p/ctl/louvir/2013010.html>. Retrieval Date: 2019/1/12.
- Laczko, F. , Tjaden, J. & Auer, D. (2017). *Measuring Global Migration Potential,2010–2015*.
<https://gmdac.iom.int/gmdac-data-briefing-measuring-global-migration-potential-2010-2015>. Retrieval Date: 2019/1/10.
- Carling, J., Paasche, E. & Siegel, M. (2015/5/12). *Finding Connections: The Nexus between Migration and Corruption*.
<https://www.migrationpolicy.org/article/finding-connections-nexus-between-migration-and-corruption>. Retrieval Date: 2019/1/10.
- Esipova, N. , Ray, J. & Pugliese, A. (2017/6/8). *Number of Potential Migrants Worldwide Tops 700 Million*.
<https://news.gallup.com/poll/211883/number-potential-migrants-worldwide-tops-700-million.aspx>. Retrieval Date: 2019/1/10.

附錄

附錄一、自變數建構方式與次數分配

自變數：

1. 「對政府體系是否感到自豪」之問卷題目：「總的來說，我對我們的政府感到自豪。(Thinking in general, I am proud of our system of government)」
選項共有「非常同意」、「同意」、「不同意」、「非常不同意」，本文將「非常同意」及「同意」歸類為「同意」，「不同意」及「非常不同意」歸類為「不同意」。
2. 對民主運作的方式是否滿意之問卷題目：「總的來說，你對民主在自己國家的運作方式滿意或不滿意？(On the whole, how satisfied or dissatisfied are you with the way democracy work in [Country])」
選項共有「非常滿意」、「滿意」、「不滿意」、「非常不滿意」，本文將「非常滿意」及「滿意」歸類為「滿意」，「不滿意」及「非常不滿意」歸類為「不滿意」。
3. 政府回應人民需求程度之問卷題目：「你認為政府回應人民需求的程度為何？(How well do you think the government responds to what people want?)」
選項共有「高度回應」、「普遍回應」、「不太回應」、「完全不回應」，本文將「高度回應」及「普遍回應」歸類為「回應多」，「不太回應」及「完全不回應」歸類為「回應少」。
4. 中央政府貪腐程度之問卷題目：「你認為中央政府的貪腐和賄賂程度有多普遍？(How widespread do you think corruption and bribe-taking are in the national government?)」
選項共有「幾乎沒有官員是貪腐的」、「沒有太多官員是貪腐的」、「大部分官員都是貪腐的」、「幾乎每位官員都是貪腐的」，本文將「幾乎沒有官員是貪腐的」、「沒有太多官員是貪腐的」歸類為「貪腐少」，「大部分官員都是貪腐的」、「幾乎每位官員都是貪腐的」歸類為「貪腐多」。
5. 犯罪官員逍遙法外程度之問卷題目：「你認為犯罪的官員是否逍遙法外？(Do officials who commit crimes go unpunished?)」
選項共有「總是」、「大多數是」、「有時候是」、「很少」，本文將「總是」及「大多數是」歸類為「多」，「有時候是」及「很少」歸類為「少」。
6. 教育程度：原始問題直接詢問受訪者最高教育程度，由於類別個數太多，因此本研究將不識字、國小、初中學歷歸類為「低教育程度」，受過高中教育者則歸類為「中教育程度」，而大學及以上學歷者則歸類為「高教育程度」。同樣因為類別變數的屬性，在建立模型時以虛擬變數的方式放入模型當中，以「高教育程度」為參照類。
7. 性別：在模型分析時，以虛擬變數的方式處理之，以女性為參照類。

8. 年齡：考量年齡對移民意願的影響不一定會呈現線性關係，因此，本研究將年齡分為五個層級：20 歲~29 歲、30 歲~39 歲、40 歲~49 歲、50 歲~59 歲、60 歲以上。在模型分析時，以虛擬變數的方式處理之，以 60 歲以上為參照類。

表 1 移民意願之次數分配表

	中國		臺灣		新加坡	
	次數	百分比	次數	百分比	次數	百分比
不願意	2506	74.8%	987	62.0%	544	54.4%
願意	757	22.6%	569	35.8%	423	42.3%
無反應	85	2.5%	36	2.2%	33	3.3%
合計	3348	100.0%	1592	100.0%	1000	100.0%

表 2 對政府體系是否感到自豪之次數分配表

	中國		臺灣		新加坡	
	次數	百分比	次數	百分比	次數	百分比
不感到自豪	343	10.2%	822	51.7%	61	6.1%
感到自豪	2560	76.5%	635	39.9%	923	92.3%
無反應	445	13.3%	135	8.5%	16	1.6%
合計	3348	100.0%	1592	100.0%	1000	100.0%

表 3 對民主運作的方式是否滿意之次數分配表

	中國		臺灣		新加坡	
	次數	百分比	次數	百分比	次數	百分比
不滿意	724	21.6%	461	28.9%	82	8.2%
滿意	2206	65.9%	1088	68.3%	895	89.5%
無反應	418	12.5%	43	2.7%	23	2.3%
合計	3348	100.0%	1592	100.0%	1000	100.0%

表 4 政府回應人民需求程度之次數分配表

	中國		臺灣		新加坡	
	次數	百分比	次數	百分比	次數	百分比
回應少	500	14.9%	933	58.6%	354	35.4%
回應多	2588	77.3%	604	38.0%	624	62.4%
無反應	260	7.8%	54	3.4%	22	2.2%
合計	3348	100.0%	1592	100.0%	1000	100.0%

表 5 中央政府貪腐程度之次數分配表

	中國		臺灣		新加坡	
	次數	百分比	次數	百分比	次數	百分比
貪腐少	1627	48.6%	505	31.7%	833	83.3%
貪腐多	571	17.0%	900	56.6%	21	2.1%
無反應	1151	34.4%	187	11.7%	146	14.6%
合計	3348	100.0%	1592	100.0%	1000	100.0%

表 6 犯罪官員逍遙法外程度之次數分配表

	中國		臺灣		新加坡	
	次數	百分比	次數	百分比	次數	百分比
逍遙法外少	1951	58.3%	578	36.3%	852	85.2%
逍遙法外多	1022	30.5%	964	60.6%	81	8.1%
無反應	376	11.2%	49	3.1%	67	93.3%
合計	3348	100.0%	1592	100.0%	1000	100.0%

表 7 性別之次數分配表

	中國		臺灣		新加坡	
	次數	百分比	次數	百分比	次數	百分比
男性	1640	49.0%	789	49.6%	500	50.0%
女性	1707	51.0%	803	50.4%	500	50.0%
無反應	1	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
合計	3348	100.0%	1592	100.0%	1000	100.0%

表 8 年齡之次數分配表

	中國		臺灣		新加坡	
	次數	百分比	次數	百分比	次數	百分比
20-29 歲	635	19.0%	281	17.6%	215	21.5%
30-39 歲	707	21.1%	327	20.5%	288	28.8%
40-49 歲	768	22.9%	338	21.2%	230	23.0%
50-59 歲	614	18.3%	311	19.5%	131	13.1%
60 歲以上	625	18.7%	336	21.1%	136	13.6%
合計	3348	100.0%	1592	100.0%	1000	100.0%

表 9 教育程度之次數分配表

	中國		臺灣		新加坡	
	次數	百分比	次數	百分比	次數	百分比
低教育程度	1106	33.0%	299	18.8%	205	20.5%
中教育程度	1846	55.1%	904	56.8%	440	44.0%
高教育程度	382	11.4%	386	24.2%	355	35.5%
無反應	15	0.5%	3	0.2%	0	0.0%
合計	3348	100.0%	1592	100.0%	1000	100.0%

附錄二、 控制變數與依變數的雙變數關係

1. 在性別方面，中國大陸的卡方檢定達到統計上的顯著性，新加坡及臺灣則沒有顯著性，顯示性別會影響中國大陸民眾的移民意願，對新加坡及臺灣民眾來說則較無影響。

表 1 性別與移民意願之交叉分析

		移民意願		合計	卡方檢定
		意願低	意願高		
中 國	女性	1309 78.6%	356 21.4%	1665 100.0%	$X^2=6.308$ df=1
	男性	1197 74.9%	401 25.1%	1598 100.0%	$p<0.05$ Cramer's V
	合計	2506 76.8%	757 23.2%	3263 100.0%	=0.044 $p<0.05$
臺 灣	女性	503 64.2%	280 35.8%	783 100.0%	$X^2=0.489$ df=1
	男性	484 62.5%	290 37.5%	774 100.0%	$p>0.05$ Cramer's V
	合計	987 63.4%	570 36.6%	1557 100.0%	=0.018 $p>0.05$
新 加 坡	女性	285 58.5%	202 41.5%	487 100.0%	$X^2=2.046$ df=1
	男性	259 54.0%	221 46.0%	480 100.0%	$p>0.05$ Cramer's V
	合計	544 56.3%	423 43.7%	967 100.0%	=0.046 $p>0.05$

資料來源：亞洲動態調查（Asian Barometer Survey, ABS）。

說明：%代表橫列百分比

2. 年齡在三個國家的卡方檢定皆達到統計上的顯著性。在關聯性方面，由於自變數有五類，我們使用 tau-c 來表示二個變數之間的相關程度，三個國家的 tau-c 皆呈現負值，代表年齡越大者，移民意願越低，年齡越小者，移民意願越高，其中以臺灣的關聯性最強，新加坡次之，最低的是中國大陸。

表 2 年齡與移民意願之交叉分析

	移民意願		合計	卡方檢定	
	意願低	意願高			
中國	20-29 歲	384 62.3%	232 37.7%	616 100.0%	X ² =136.795 df=1 p<0.001 tau-c =-0.193 p<0.001
	30-39 歲	491 71.4%	197 28.6%	688 100.0%	
	40-49 歲	590 78.5%	162 21.5%	752 100.0%	
	50-59 歲	507 84.9%	90 15.1%	597 100.0%	
	60 歲以上	534 87.4%	77 12.6%	611 100.0%	
	合計	2506 76.8%	758 23.2%	3264 100.0%	
	臺灣	20-29 歲	104 37.4%	174 62.6%	
30-39 歲		163 50.3%	161 49.7%	324 100.0%	
40-49 歲		206 62.2%	125 37.8%	331 100.0%	
50-59 歲		229 76.3%	71 23.7%	300 100.0%	
60 歲以上		285 88.2%	38 11.8%	323 100.0%	
合計		987 63.4%	569 36.6%	1556 100.0%	
新加坡		20-29 歲	78 37.1%	132 62.9%	210 100.0%
	30-39 歲	134 48.2%	144 51.8%	278 100.0%	
	40-49 歲	121 56.3%	94 43.7%	215 100.0%	
	50-59 歲	90 69.8%	39 30.2%	129 100.0%	
	60 歲以上	121 89.6%	14 10.4%	135 100.0%	
	合計	544 56.3%	423 43.7%	967 100.0%	

資料來源：亞洲動態調查 (Asian Barometer Survey, ABS)。

說明：%代表橫列百分比

3. 教育程度方面，三個國家的卡方檢定皆達到統計上的顯著性，tau-c 係數皆為正值，顯示教育程度越高者，移民意願越高，其中以臺灣的相關最強，新加坡次之，相關程度最低的是中國大陸。

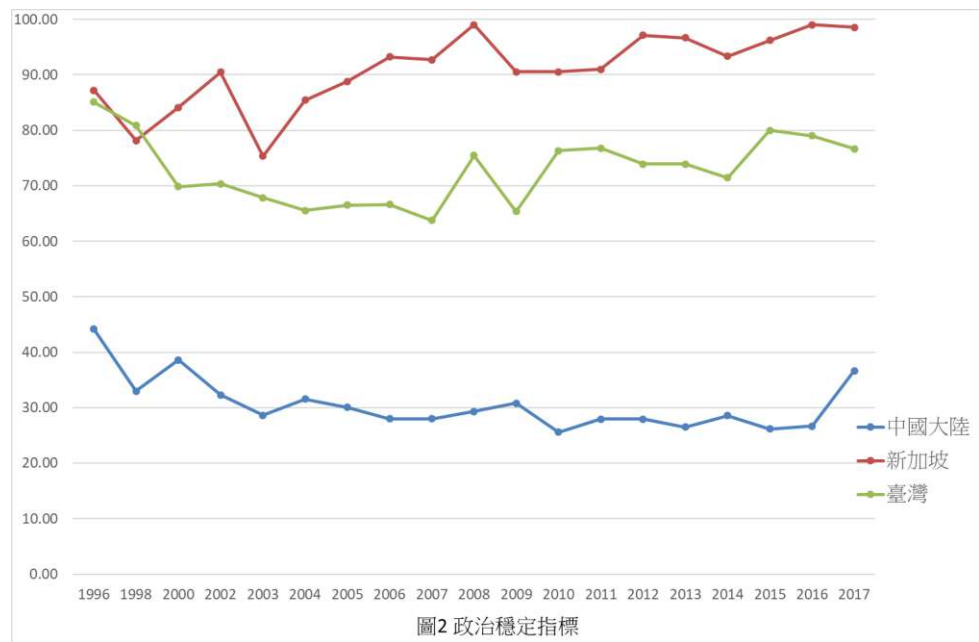
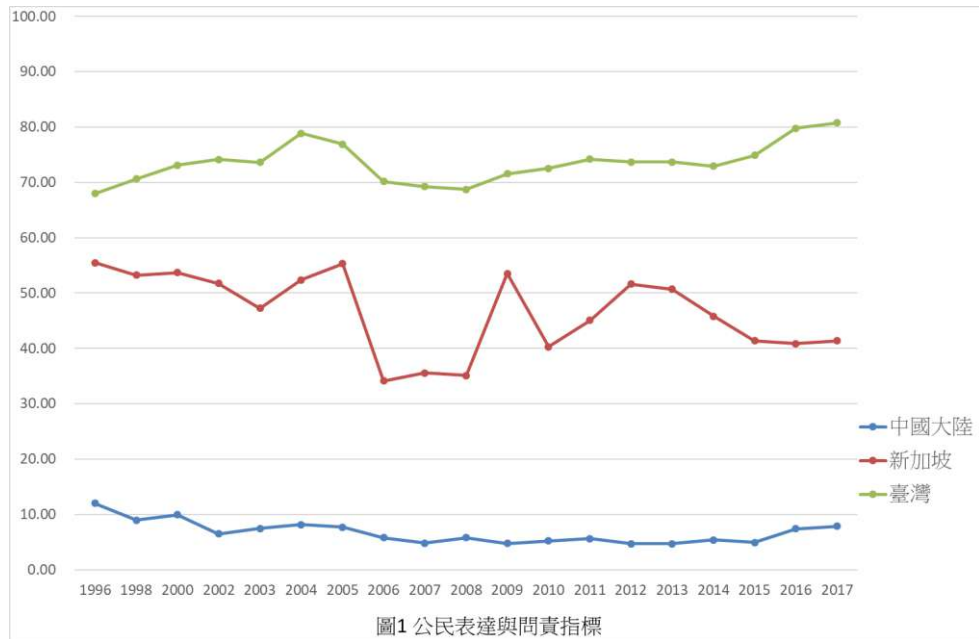
表 3 教育程度與移民意願之交叉分析

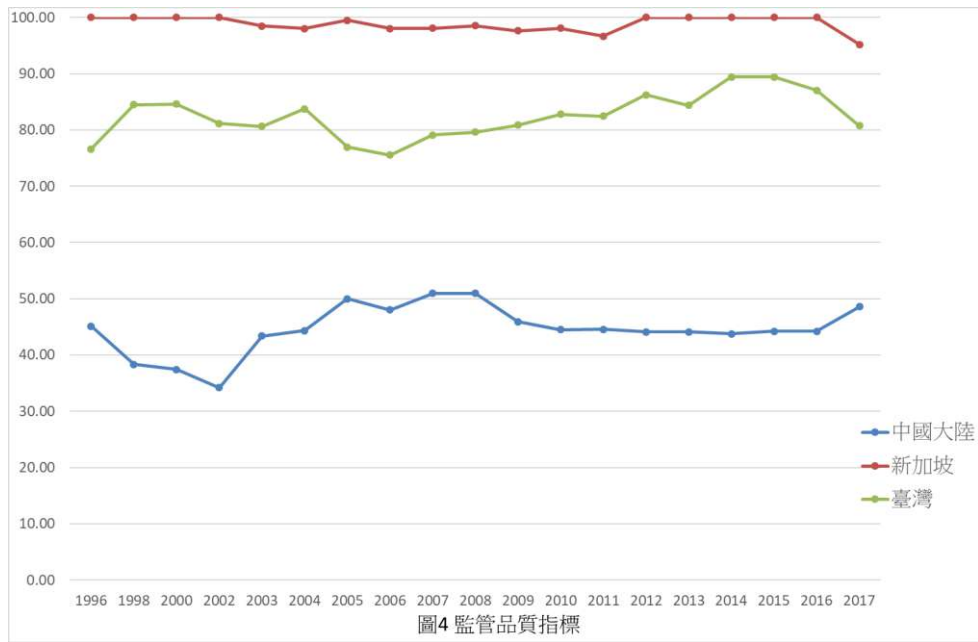
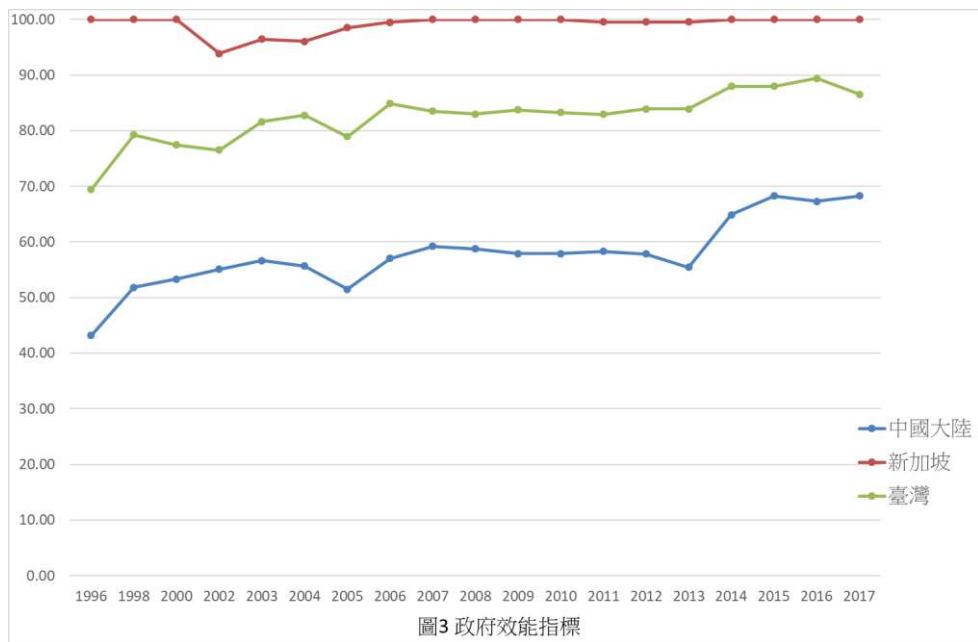
	移民意願		合計	卡方檢定	
	意願低	意願高			
中 國	低教育程度	886 82.0%	194 18.0%	1080 100.0%	X ² =125.650 df=1 p<0.001 tau-c=0.132 p<0.001
	中教育程度	1408 78.2%	393 21.8%	1801 100.0%	
	高教育程度	200 54.1%	170 45.9%	370 100.0%	
	合計	2494 76.7%	757 23.3%	3251 100.0%	
臺 灣	低教育程度	247 88.2%	33 11.8%	280 100.0%	X ² =112.970 df=1 p<0.001 tau-c=0.257 p<0.001
	中教育程度	556 62.2%	338 37.8%	894 100.0%	
	高教育程度	183 48.2%	197 51.8%	380 100.0%	
	合計	986 63.4%	568 36.6%	1554 100.0%	
新 加 坡	低教育程度	148 74.7%	50 25.3%	198 100.0%	X ² =45.546 df=1 p<0.001 tau-c=0.226 p<0.001
	中教育程度	242 56.8%	184 43.2%	426 100.0%	
	高教育程度	154 44.9%	189 55.1%	343 100.0%	
	合計	544 56.3%	423 43.7%	967 100.0%	

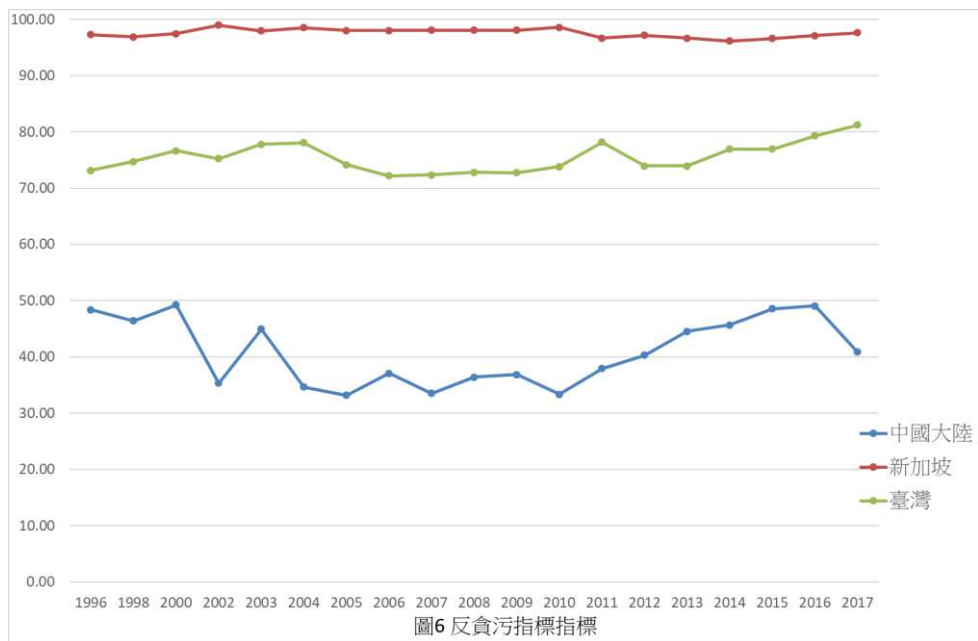
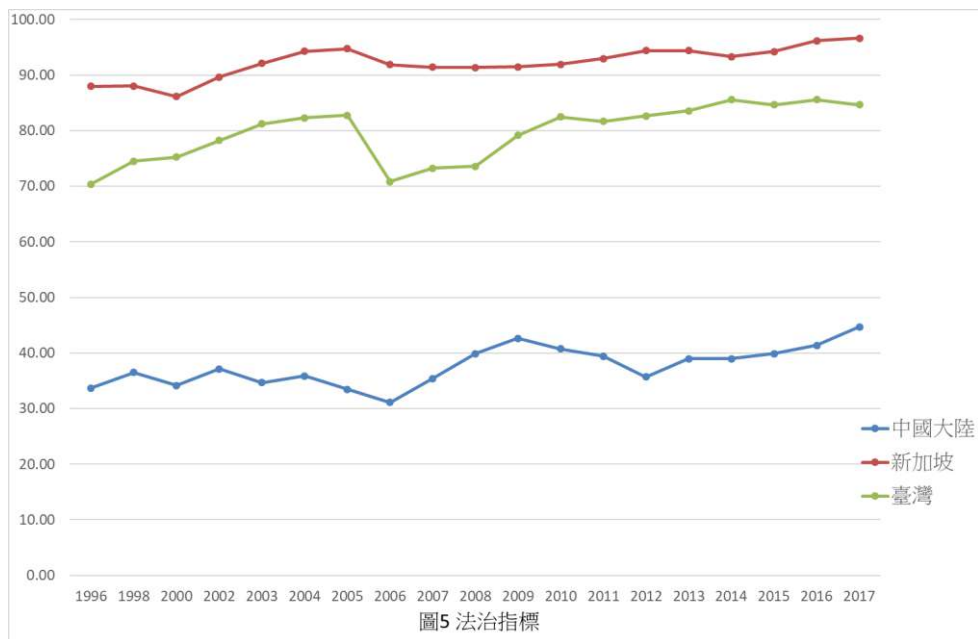
資料來源：亞洲動態調查 (Asian Barometer Survey, ABS)。

說明：%代表橫列百分比

附錄三、







資料來源：World Bank，作者自行整理資料繪表。

註：原始資料並無 1997、1999、2001 三個年份資料。

Democracy, governance and immigration willingness: Comparative analysis between mainland China, Singapore and Taiwan

Shu-Chen Kuo*

Abstract

International immigration has important influences that cannot be ignored in the era of globalization. Therefore, the policy making community or the academic circles have demonstrated increasing interest in the determining factors of emigration willingness. In the past, scholars mostly discussed immigration issues from the economic, social or demographic perspective. However, why do people still want to emigrate when the economy of the state continues to improve? This paper attempts to discuss the possible impact of political factors on international immigration by comparing and analyzing three different countries with different government systems in East Asia namely China, Singapore and Taiwan.

Through data analysis, Singaporeans whom country belongs to a hybrid government system, are most satisfied with the quality of democracy and government governance in the country. However, political factors are not the most important key to explain the emigrant willingness of Singaporeans. The respondents in mainland China which is an authoritarian regime do not yearn for traditional Western liberal democracy, instead, they agree with the way the political system works, so there is less willingness to emigrate. As for Taiwan, which belongs to a liberal democracy, its respondents are most dissatisfied with the quality of their democracy and governance. In addition, the willingness to emigrate is also the highest. Furthermore, government corruption plays a key role in individual emigration willingness regardless of democracies or authoritarian regimes.

Keywords: emigration willingness, democratic quality, governance quality, corruption, political factor

* Doctoral Student, Department of East Asian Studies, National Taiwan Normal University

我國地方政府從事兩岸城市交流權限之析探：理性選擇制度論 的觀點

詹立煒*

摘要

本文以理性選擇制度論為基礎以探討 2018 年九合一大選後，民進黨執政的中央政府與在野黨執政的地方政府，就兩岸城市交流其權限的議題予以探討。本文的問題意識係以權限劃分為基礎並解析三項問題：第一，中央政府在兩岸城市交流扮演何種權責角色？第二，我國直轄市、縣（市）地方政府如何推動兩岸城市交流？第三，中央與地方在權限劃分且垂直分立式府際關係的結構之下，對兩岸城市交流議題面向的互動策略為何？綜上，本文在文獻回顧的部分，探討臺灣在單一國結構下其中央政府在權限劃分的制度意涵，然後討論中央與地方對於政策自主性的歧異，並解析中央與地方在垂直式分立政府結構下的影響。在研究方法上採用理性選擇制度論分析敘事的途徑，並搭配空間模型作為本文研究的分析架構。本文發現：第一，中央政府在憲法權限劃分的制度設計，以及單一國結構下其與地方政府的關係，在兩岸關係條例的規範下具備了制度性否決者的權力影響地方政府推動兩岸城市交流的議題內容、效力範圍與合作程度。第二，從敘述統計的分析資料中發現，各縣市在成立兩岸小組的時間點與地方首長選舉具有關聯性，而且成立兩岸小組時間的先後，也顯現出藍綠政黨的縣市長對於兩岸城市交流具有高度的相同性，其權責大多交由研考類的機關或單位處理，並非以經濟類機關或單位為主。第三，透過空間模型的分析，在垂直式分立政府的結構下在野黨籍地方縣市長藉由議題設定的方式，以對立不合作或討價還價的策略與執政黨中央政府進行策略性互動，且彼此對於兩岸政策目標不一致，使得雙方關係容易形成相互爭奪的非合作賽局抑或是議價協商的混合賽局的情境。

關鍵詞：權限劃分、兩岸城市交流、制度性否決者、議題設定、混合動機的談判賽局

* 淡江大學公共行政學系約聘專任助理教授。感謝兩位匿名審查人的寶貴意見，惟文責由作者自負。

壹、前言

2018 年九合一大選之後中央執政的民進黨失去了原本在高雄市、臺中市 2 個直轄市以及宜蘭縣、彰化縣、雲林縣、嘉義市與澎湖縣等五縣（市），合計共 7 個席次的執政權，而在野的國民黨則從 2014 年 6 席縣（市）長一舉取得 15 席的優勢。而這十五個在野黨籍地方縣市首長認為我國與中國大陸的雙邊關係，不能因民進黨取得中央政府執政權而中斷了長期以來的城市交流，所以有必要透過地方政府層級在以承認「九二共識」前提之下進行雙邊更密切的互動。²惟此一情況並非始知今日，2008 年馬總統執政後以所謂的「一中各表、九二共識」開啟兩岸互動的契機，各地方縣市紛紛以城市交流為名推展與中國各省、直轄市等地的互訪活動。而時為無黨籍的首都市長柯文哲在 2015 年 8 月於中國上海，亦以所謂的「兩岸一家親」為訴求得以參加「雙城論壇」。³此等情況突顯出部分地方縣市政府首長與目前民進黨執政的中央政府，彼此對於兩岸事務認知上與實務上的歧見。然依據《中華民國憲法》（以下簡稱《憲法》）、《中華民國憲法增修條文》（以下簡稱《憲法增修條文》）與《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》（以下簡稱《兩岸關係條例》），具有涉外性質的兩岸事務依法為中央政府權限，地方政府未經主管機關授權或許可不得逾越，但隨著雙邊往來交流日益密切，且北京對我國統戰策略運用力度加大的情況下，現行我國對兩岸關係的法制及其相關規範與實際情況恐有相互扞格或罅隙之處。

惟依照《憲法》、《憲法增修條文》與《兩岸關係條例》的規定，現階段中華民國的領土係區分為所謂的主權與治權所及的臺灣地區，以及主權所及但治權所不及的大陸地區。在大陸地區實質統治的中共政權（中華人民共和國），則被我國大法官釋字第 445 號解釋為「敵對團體」。⁴前總統馬英九也多次強調，「互不承認主權、互不否認治權」是其任內兩岸互動的基本原則。⁵以我國現行法律觀點及實務運作而言，兩岸事務其性質上雖被界定為不屬外交事權，但絕非一國之內政，因此將我國與中國大陸的雙邊關係界定為分治與對立、具有特殊性質且屬於涉外、境外事項尚非無據，⁶本文合先敘明。然國內朝野政黨對兩岸關係持有不同見解與

² 中國評論新聞網（2019/0328）：「唐永紅答中評：劉韓會確認城市交流政治基礎」，網址：<https://ppt.cc/fVS9Qx>

³ 自由時報（2015/0818）：「2015 上海台北雙城論壇 柯文哲致詞全文」，網址：<https://ppt.cc/f8kTyx>

⁴ 大法官釋字第 455 號（理由書部分摘錄）：「現階段大陸政權仍屬敵對團體，對我國仍具武力威脅，集會、遊行活動主張共產主義不但違反立國精神，且參照憲法增修條文第五條第五項規定，尚有危害中華民國之存在或自由民主憲政秩序之虞。…惟衡諸兩岸關係，中共對我之敵對狀態並未消除，其以武力威脅、飛彈恫嚇之危險仍然存在，為維護國家安全及社會秩序，對於集會、遊行所涉及有關國家安全之言論因可能產生內部不安，自有限制必要。」網址：<https://reurl.cc/A1KKNd>

⁵ 中時電子報（2011/0531）：「馬：兩岸互不承認主權 互不否認治權」，網址：<https://ppt.cc/fkjHvx>

⁶ 大法官釋字第 618 號（解釋文與理由書部分摘錄）：「…並鑒於兩岸目前仍處於分治與對立之狀態，且政治、經濟與社會等體制具有重大之本質差異，為確保臺灣地區安全、民眾福祉暨維護自由民主之憲政秩序，所為之特別規定，其目的洵屬合理正當。…惟兩岸關係事務，涉及政治、經濟與

立場，而我國與中國大陸雙邊關係的模糊性與不確定性，使得在 2018 年九合一大選結束後，產生了新一波中央與地方對於從事兩岸城市交流的權限之爭，⁷並且牽動 2020 年總統與立委選舉。然全球化的浪潮之下區域間各國城市相互學習、競爭與交流已成為重要的議題與工作，城市外交可以做為國家正式外交之側翼，兩者分進合擊、相輔相成（張釗嘉，2005），就其性質而言，兩岸城市交流其實也是我國地方政府從事城市外交之一環，惟不冠外交之名而已。

準此，本文的問題意識係以權限劃分為基礎，透過理性選擇制度論（*rational choice institutionalism, RCI*）解析我國地方政府從事兩岸城市交流之權限，其探討問題為：第一，我國中央政府在兩岸城市交流扮演何種權責角色？第二，我國直轄市、縣（市）地方政府如何推動兩岸城市交流？第三，中央與地方在現行權限劃分的結構與垂直式分立政府的關係之下，對兩岸城市交流議題面向的互動策略及其關係為何？針對上述問題，本文在文獻回顧的部分，探討臺灣在單一國結構下其中央政府在權限劃分的制度意涵及其在政策一致性的要旨，然後討論地方尋求政策自主性的空間，並解析中央與地方在垂直式分立政府結構下的影響。在研究方法上採用理性選擇制度論分析敘事的途徑，彙整地方縣市兩岸交流的相關法令並以敘述統計呈現，蒐集地方首長對於兩岸交流的看法予以對比分析，並搭配空間模型作為本文研究的分析架構，區辨中央與地方對於兩岸交流議題在政策一致性和政策自主性所交織而成的空間面向上，彼此位置遠近而形成的策略關係和影響，使本文的問題脈絡得以梳理並檢證。

貳、理論文獻回顧

一、理性選擇制度論的理論要旨

理性選擇制度論（*RCI*）屬新制度論（*New Institutionalism*）三種途徑的其中一種（Hall and Taylor, 1996; Pierre, Peters and Stoker, 2008），依循理性選擇理論的基準，採用方法論的個體主義（*methodological individualism*），將分析單位化約為個體，並在行動者具有固定的偏好（*preference*），以理性自利、策略選項效用極大化的假定條件下，探討行動者在政治制度之中影響其互動策略的因果機制（*causal mechanisms*）與相關變數（Hindmoor and Taylor, 2015）。然政治決策被視為是一連串集體行動的問題（*collective action problem*），個別的行動者唯有通過制度才能達成集體行動後的決策結果（林繼文，2001、2005），並且強調行動者在政治決策之中策略性互動的角色。制度對行動者而言，是具有制約且賦予策略能力的雙重作

社會等諸多因素之考量與判斷，對於代表多元民意及掌握充分資訊之立法機關就此所為之決定，如非具有明顯之重大瑕疵，職司法律違憲審查之釋憲機關即宜予以尊重。」網址：<https://reurl.cc/1QV549>

⁷ 中時電子報（2018/1225）：「韓挾民意 有信心引領綠兩岸政策」，網址：<https://reurl.cc/W4kk9x>

用，所以當行動者要決定其行為方針時，制度的因素就必須被列入考慮分析之中（Lowndes and Roberts, 2013），理性選擇制度論通過數理符號的演繹邏輯，推論相關問題與假設並將制度功能予以類型化說明，運用空間模型與賽局理論等方法，界定行動者的政策理想點與策略，預測可能發生的情境（scenarios）與抉擇選項，分析並解釋決策結果（Ostrom and Ostrom, 2014）。由於行動者的策略行為是發生在制度之內，因此理論能夠予以指引並強調制度的性質與角色，且系統化解釋制度如何產生的問題，以及理性行動者在其結構內所採取的行為。

申言之，理性選擇制度論與社會制度論（sociological institutionalism）或歷史制度論（Historical institutionalism）觀點不同之處在於，針對行動者偏好的來源與個人利益的界定與分析，並將制度視為是行動者彼此互動的規範或是或互動後的結果（Diermeier and Krehbiel, 2003; Guala, 2016; 黃宗昊, 2010; 陳癸郁, 2014）。因此理性選擇制度論認為制度能夠在極端爭議的政治環境中，當行動者做出決定時提供的穩定方式（Ordeshook, 1986; Scharpf, 1997）。對於本研究言之，藉由理性選擇制度論相關命題（propositions）的指引，以及對於制度性質及其對行動者影響的界定，而進一步推論制度對於中央與地方的行動者予以何種限制與賦能（empowerment），使得誰會擁有否決其他行動者的權力，那些行動者可以採取議題設定的方式爭取主動權，且在既有的制度規範與運作機制，對於中央與地方的行動者又會形塑何種的策略關係進行論證。

二、中央政府權責角色的制度意涵

針對單一國權限劃分下中央政府權責角色的制度意涵，本文從單一國結構下中央與地方的關係予以說明，並探討我國憲法採均權理論所設計的權限劃分其意義與作用，然後以理論觀點解析中央政府在權限劃分的角色。體制上採取單一國（unitary system）的國家，其中央政府對外為主權代表、對內則具最高權力地位，行政區劃下的地方行政機關，其自治地位與權力係來自於中央政府的授權，在中央與地方的關係呈現上下指揮監督的型態（趙永茂、孫同文、江大樹, 2001），與聯邦制（federal system）的國家組成、聯邦政府與邦（州、省）之間的府際關係，以及在聯邦憲法明訂各自權限範圍的制度設計有所差異（Benton and Morgan, 1986; Smith, Greenblatt, and Buntin, 2005）。惟公共治理或地方治理的風潮驅使下，許多單一制的國家，如英國、日本亦積極推動一系列分權改革（Stoker, 2004; 張青松、刁榴譯，西尾勝著, 2013），透過權力下放（devolution）等措施，建構中央與地方的夥伴關係（Stewart, 2003; 陳建仁, 2011; 呂育誠, 2019），使得單一制的中央與地方關係逐漸與聯邦制國家具有部分相似的色彩與功能其差異不再如此涇渭分明（劉文仕, 2016）。

我國在 1946 年制憲時依照孫文主張的均權理論：「凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央；有因地制宜之性質者，劃歸地方；不偏於中央集權或地方分權」，⁸因此係以權之性質為分配依據，以尋求政府機能的一致性（趙永茂，2002），並於《憲法》第十章中明訂中央與地方各自之權限以確保自治權，形成單一國卻有類似聯邦國的制度設計（高美莉，2007）。此等權限劃分採三分法之方式分成中央專屬事項、省立法事項及縣自治事項（黃錦堂，2012：204），於第 107 條規定中央立法並執行之事項、第 108 條由中央立法並執行之，或交由省縣執行之事項、第 109 條由省立法並執行之，或交由縣執行之事項，以及第 110 條由縣立法並執行之事項，倘若中央與地方發生權限爭議，則第 111 條規定由立法院解決之。⁹準此，我國的地方自治制度係在憲法、憲法增修條文及地方制度法（以下簡稱《地制法》）所規範，各級地方自治團體依法辦理與該地方有關之固有事項，抑或是接受中央政府委託辦理事務，且在一定範圍內接受國家之合法性與適當性的監督（蔡茂寅，2006），形成垂直的統治主體間之管轄權劃分架構，區分各自的任務與職掌（黃錦堂，2012）。換言之，我國地方自治團體的法定自治權限不得任意遭受中央政府的侵害而保有一定程度的自主性（local autonomy），因此帶有聯邦國制度規範的色彩；然地方自治團體的自主性亦不得逾越法律所賦予的範圍，致使國家的一致性遭到破壞（Ladner et al., 2019），亦保留了單一國結構的基本原則。

惟均權理論的權限劃分不僅未發揮上述的意義與作用，反而因其模糊與不確定性增加了中央與地方存有爭議的空間（高美莉，2007：4）。在實務上相關法律常以多層次權限分配之方式，¹⁰使得中央與地方對於某一事項均有管轄權而容易產生權責不明的問題（蔡茂寅，2006：46-47；陳愛娥，2017：59-61）。也因此吾人若把時間因素納入考量，則權限劃分結構下的中央與地方互動就如同多回合的重複賽局（repeated game），在此多回合的過程隱含演化的性質，行動者其策略不僅會受到外在環境的影響，同時也會設法調整外在環境藉以發展對其有利的局勢或策略工具，而且也會發試圖展出一些內在結構，以發揮相同具有工具性的功能（Rasmusen, 2007），並影響決策的結果使自身有利。

若以理性選擇制度論看待單一國架構下中央與地方的關係，其實是行動者（actor）在一致性（unity）與自主性（autonomy）兩面向上的策略性互動。從權

⁸ 資料來源：國父全集全文檢索系統，網址：<https://reurl.cc/L1ppG7>

⁹ 資料來源：全國法規資料庫《中華民國憲法》，網址：<https://reurl.cc/mdGGKA>

¹⁰ 都市計畫法第 4 條：「本法所稱主管機關：本法之主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）（局）為縣（市）（局）政府。」而地方制度法第 18、19 條第 6 款都市計畫及營建事項為自治事項，此為多層次權限分配常見於我國各項專業法規之中，因此內政部於 1999 年 4 月 7 日台（88）內民字第 8803407 號函，解釋說明「地方政府在不牴觸都市計畫法或相關法律及其授權法規之範圍內，自有自主的政策規劃、立法及執行之權。至有關各種都市計畫於依法擬定、審議後，都市計畫法均明定應依法報請上級政府核定或備案後，方得發布實施…」以此來看，在實務上與中央與地方權限劃分的多層次權限分配在政策執行時會有扞格之處。

限劃分 (division of powers) 的意義而言，透過適當地制度安排 (institutional arrangement)，讓中央與地方應有的工作做出明確的區別，使之成為可信賴且能妥適運作的機制，同時行動者在抉擇策略選項時有所依循，讓彼此產生互動結構的共同認知 (common knowledge) 而得以預測策略行為 (Hardin, 1982)，形塑「制度即規範」(institutions-as-rules) 的規範性意涵 (Grief and Kingston, 2011; Hindriks and Guala, 2015)。從權限劃分作用來看，則規範國家與地方自治團體各自可以採取行動的權責範圍。國家明訂自治事項以規範地方自治團體應有的責任，希冀善盡其職責以維護地方人民的權利，並確保地方自治團體在政策規劃與執行一定程度的自主性。在委辦事項的部分，中央政府設立一制性的準則使地方政府有所依循，並讓中央政府與眾多地方自治團體間，能夠在其權責內建立起分工，亦能發揮協調聯繫的合作功效，藉以達到在自主性與協調合作之間達成制度引導均衡 (institutionally induced equilibria)，進而降低不確定性與雙方的交易成本，也防止行動者彼此可能存有的投機行為以致破壞了制度運作的功能 (顏愛靜等譯、Furubotn and Richter 著, 2009:496)，達致「制度即均衡」(institutions-as-equilibria) 的效用 (Grief and Kingston, 2011; Hindriks and Guala, 2015)。換言之，中央政府一方面藉由自治監督維持權限劃分制度運作的現狀 (status quo)，同時對於府際關係的政策議題及其資源配置具有單方面改變調整的權力，並在決策或行政程序過程之中設置否決點，讓各級地方自治團體具有有限的自主性且其相關作為不能逸脫既定規範，因而在理論面與實務上具有制度性否決者 (institutional veto player) 的角色及功能 (Tsebelis, 2002; Pierre, Peters and Stoker, 2008; Ladner et al., 2019:21-23; 王光旭、陳敦源, 2010)。¹¹

三、地方政府尋求政策自主性的空間

在地方治理的趨勢發展下，地方自主性 (local autonomy) 及其重要性已在府際關係的決策過程與政策執行產生重要影響 (Ladner et al., 2019)，逐漸取代傳統強調上對下的指導監督方式，改以建立中央與地方夥伴關係 (林明鏘, 2017)。尤以在分權改革 (devolution) 的訴求之下，權責下放到地方自治團體使其具備完善的政策規劃與執行能力，以貼近基層民眾公共服務的需求 (蘇煥智、葉紘麟, 2018)。除《憲法》第 107 條規定外交等事項為中央專屬權責外，第 111 條亦規定：「除第一百零七條、第一百零八條、第一百零九條及第一百十條列舉事項外，如有未列舉事項發生時，其事務有全國一致之性質者屬於中央，有全省一致之性質者屬於省，有一縣之性質者屬於縣。遇有爭議時，由立法院解決之。」因此在憲法層次

¹¹ 以印花稅為例，係財政收支劃分法第 12 條規定屬於直轄市、縣 (市)，為地方政府重要稅收項目之一。然行政院蘇貞昌內閣已在立法院本會期提案廢止印花稅法，引發各直轄市政府的不滿，認為中央並在事前並未充分與地方溝通，而廢止後的歲入缺口雖由行政院補足，但仍有減損地方財政自主的問題，惟此案已經確定。聯合新聞網 (2019/0808)：「政院定調廢印花稅 財部研議兩方向補助」，網址：<https://reurl.cc/9zOOmx>

的制度設計對於中央與地方（省、縣）保留了高度分權的空間（黃錦堂，2012：142），大法官釋字第 498 號即指出「地方自治團體在憲法及法律保障之範圍內，享有自主與獨立之地位，國家機關自應予以尊重。」¹²

然從我國府際間在財政、立法、人事等政策屢有見解不一而引發爭議的情形來看（高美莉，2007），權限劃分並未能達到「制度即規範且均衡」（institutions-as-rules-in-equilibria）的目標（Hindriks and Guala, 2015），兩岸城市交流的問題亦是反映出府際間的分歧。¹³2008 年馬總統上任後即放寬縣市長前往中國大陸的規定，¹⁴各縣市陸續與中國各省、自治區及直轄市等各層級政府開展城市交流。因此在馬政府時期此一議題並未產生太大的問題，甚至連民進黨籍高雄市長陳菊分別於 2009、2013 年任內兩度訪問中國，¹⁵而在蔡總統上任後中央與地方對於兩岸交流的矛盾才又逐漸浮現。2018 年九合一大選後，陸委會強調兩岸關係屬中央政府職權¹⁶，地方政府從事城市交流必須遵守兩岸關係條例等相關規定。但鄧學良（2018）認為若中央政府比照過往將貨幣與商港委託省府辦理方式，則不失為化解彼此歧見並在兩岸事務協力合作的可能選項。

對於在野黨籍的縣市長而言，盡可能爭取並擴大兩岸事務的政策空間是合乎自身政治立場與政策利益（許文英，2010），¹⁷並且與行政機關為求生存而爭取自主權的動機一致（廖洲棚，2014）。準此，從議題設定（agenda setting）的觀點視之，倘若某項政策議題（policy agenda）能夠引發公部門或社會輿論的關注後（Simon, 1997; Kingdon, 2011; 魯炳炎，2009），其聚焦討論的聲量越高則越有機會成為政府決策程序的可能選項（McCombs, Shaw, and Weaver, 2014; 洪綾君、謝雨豆，2019）。政府機關、政治人物、政黨、媒體或利益團體之所以尋求成為政策議題設定者（agenda setter）的動機，係在於議題的背後具有重大政治經濟的動機與利益，具有利害關係的行動者會利用特定重要事件以動員支持者關注，並尋求議題的設定與掌控藉以鞏固或攫取相關利益（Riker, 1986; Birkland, 1998），抑或是主導議題的

¹² 司法院大法官解釋第 498 號：「…中央政府或其他上級政府對地方自治團體辦理自治事項、委辦事項，依法僅得按事項之性質，為適法或適當與否之監督。地方自治團體在憲法及法律保障之範圍內，享有自主與獨立之地位，國家機關自應予以尊重。」網址：<https://reurl.cc/zyMrrk>

¹³ 自由電子報（2018/1128）：「蔡總統：兩岸政策屬中央職權」，網址：<https://reurl.cc/31jjzR>

¹⁴ 自由電子報（2008/0619）：「縣市長登陸 七月將解禁」，網址：<https://reurl.cc/xDO36N>

¹⁵ 中時電子報（2013/0807）：「陳菊 9 日率團訪中國大陸 4 城」，網址：<https://reurl.cc/EKpG4n>

¹⁶ 陸委會新聞稿（2018/1225）：「…兩岸關係發展及政策方向是中央職權，地方政府從事兩岸交流，應依循兩岸條例及相關法令之規範。政府支持各縣市推動地方經濟發展，中央政府對各方建議會廣納傾聽，並在與地方政府通力合作下，提升臺灣經濟發展，推動健康有序的兩岸交流，共同維護國家整體安全與利益。」網址：<https://reurl.cc/EKpRE0>

¹⁷ 2000 年 7 月時任高雄市長謝長廷積極推動高雄與廈門城市交流，此舉雖非首創，但卻對當時兩岸與國內的政治環境引發重大討論。謝市長為降低政治敏感性而將預定訪問行程定位為「城市交流」，最後雖未成行但也開啟了我國地方縣市長有意參與兩岸事務的濫觴。資料來源：聯合報（2000/0707）2 版要聞「廈門去不去 謝長廷今天宣布」。

解釋權，形成先動者優勢（first-mover advantage）的條件（Scharpf, 1997; Rasmusen 2007），藉以發揮宣揚、攻擊與辯護的作用，並易於形塑出有利於自己的局勢（陳憶寧，2003；Sciarini and Tresch, 2019），並藉以試圖影響其他行動者抉擇的方向與內容，進而改變決策的結果（Kingdon, 2011）。因此地方縣市首長藉由自身權責以主導、設定兩岸城市在經濟、文化與觀光等議題，¹⁸一方面可以減少政治上的敏感性，降低中央對兩岸城市交流的可能限制，同時又可引起民眾對於切身經濟利益的關切進而認同上述交流議題的策略效果（劉文斌，2019；郭瑞華，2019）。

在 2018 年九合一選舉過後，再次有過半數的地方政府與中央分屬不同政黨，部分在野黨籍的縣市長對於兩岸事務發言，在輿論的曝光度與網路的聲量具有一定的影響力，¹⁹因而凸顯出中央與地方、執政黨與在野黨對於此一議題的差異性對立性。²⁰部分地方政府透過上述議題設定的策略，藉以削弱中央政府在兩岸事務否決者的角色。²¹再加上三種外部因素的影響，增加了兩岸城市交流的複雜性與敏感性：其一是雙方在主權議題從 1949 年糾葛迄今，一方努力維持現狀以確保自由民主憲政體制能夠深化鞏固；另一方則試圖完成所謂的「領土完整」以實現偉大復興的目標，因此臺北和北京對於主權議題的零和結構而形成難解之對立局勢。其二是自 1987 年蔣經國總統開放兩岸探親之後，我國與中國大陸的人民在社會與經濟等層面的交流日益深化，因此兩岸雙邊關係變成政治上無法免除對立、但經濟上卻追求雙贏競合的弔詭局面（林繼文、羅致政，1998；Kastner, 2009）。而這也讓我國內部各自持統獨立場的政治菁英及其政黨、民眾和利益團體對於兩岸關係的互動與發展，產生不同的認知立場與政策偏好（蘇起，2014；全國工總，2015；童振源、李曉莊主編，2015），進而讓中央與地方在兩岸關係的政策目標和執行上產生不一致的情形，並且在兩岸城市交流議題的政策理想點有所分歧。

四、中央與地方垂直式分立政府的結構性影響

分立政府（divided government）原本係指在監督與制衡的水平關係上，行政部門與立法部門分屬不同政黨所掌握（吳重禮，2001），然此一概念亦可延伸探討中央與地方垂直的府際關係。吳重禮、李憲為（2005）即認為若中央與地方的行政部門由相同政黨所掌握，稱之為「垂直式一致政府」（vertical unified government）；

¹⁸ 聯合新聞網（2019/0319）：「南投縣長林明溱明訪北京農產品準備好了」，網址：<https://ppt.cc/fHqnJx>；中央社（2019/0325）：「韓國瑜會劉結一稱九二共識是兩岸定海神針」，<https://ppt.cc/fc1C5x>；風傳媒（2019/0628）：「雙城論壇行程公開了柯文哲將見這些人」，網址：<https://ppt.cc/fd3zTx>

¹⁹ 新新聞（2019/0220）：「高雄癢對岸幫忙抓，習近平扮藍營縣市救世主」，網址：<https://reurl.cc/NappW5>

²⁰ 中時電子報（2018/1211）：「兩岸地方交流 不能各顯神通」，網址：<https://reurl.cc/W4KGjL>

²¹ 中時電子報（2018/1227）：「吳敦義邀 15 縣市長 談兩岸城市交流」，網址：<https://reurl.cc/9zm4WX>；經濟日報（2019/0124）：「中央護主權 地方拚經濟？雙重賽局 學者：政經非平行線」，網址：<https://reurl.cc/QpKX20>

反之則稱為「垂直式分立政府」(vertical divided government)。自 1994 年省縣自治法制化後，檢視我國歷年來地方縣市長選舉可以看出垂直式分立政府的結構對於府際關係、政治互動與政策決定的影響。1994 年在野黨拿下首都市長席次，1997 年縣市長選舉民進黨則首次獲得過半的 12 個席次，1998 年又贏得高雄市長。在選戰策略上民進黨採取「地方包圍中央」的主張並提出許多與國民黨執政的中央政府不同政策觀點，進而奠定了 2000 年總統大選的首次政黨輪替(郭瑞華，2019)。2005 年縣市長、縣市議員暨鄉鎮市長三合一選舉的結果，在野的國民黨取得雲林縣以北縣市的席次，為在野黨於 2008 年總統大選第二次政黨輪替取得優勢條件。2009 年縣市長與 2010 年直轄市長選舉，朝野雙方各有斬獲，惟縣市合併或單獨改制為直轄市後，地方縣市長在某些政策議題與中央政府議價協商的態勢更加明顯。²²2014 年民進黨獲得桃園市、臺中市、臺南市與高雄市 4 個直轄市長，以及 13 個縣市長席次，使得中央執政的國民黨在總統大選時備感壓力。

以 2006 年 7 月澎湖縣政府依據《離島建設條例》與《兩岸關係條例》之規定而提出「澎湖縣與大陸地區通航自治條例」的案例來看，²³此案經主管機關陸委會函覆無效後，澎湖縣政府即向司法院大法官聲請釋憲，大法官第 1323 次會議則做出不予受理的決議：²⁴

惟依憲法增修條文第十一條，自由地區與大陸地區間事務之處理，得以法律為特別之規定，可知兩岸事務具有全國一致之性質，尚非專屬地方之自治事項，故本件並無適用地方制度法第三十條第五項之餘地，而根據司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款聲請時，依同法第九條規定，仍應經由上級機關層轉，俾使上級機關得儘速本於職權，先行與地方政府協商。是本件聲請核與地方制度法第三十條第五項及司法院大法官審理案件法第九條規定不合，應不受理。

其理由為依照《憲法增修條文》之規定，兩岸事務具有全國一致的屬性而非地方自治團體法定的自治事項。此外陸委會依據《兩岸關係條例》第 95 之 1 條之規定，外島縣市實施小三通之相關事項，須由行政院以實施辦法規定辦理，亦屬中央政府的權責範圍。換言之，澎湖縣政府以自治條例的方式推動小三通，已經逾越了《憲法增修條文》與《兩岸關係條例》的規定，以及《地制法》對於自治事項須有法律規定應由地方自治團體辦理的事務權限。²⁵若以委辦事項而言，澎湖

²² 中時電子報(2013/1210):「胡志強炮打中央:別讓我說話不算話」,網址:<https://reurl.cc/D1roXe>; 自由電子報(2019/1225):「盧秀燕廢止中火 2 機組證照 中市府砲轟中央稱與選舉無關」,網址:<https://reurl.cc/L1K614>

²³ 聯合報(2006/0727) A13 版兩岸:「澎湖辦小三通 預計下月上路」。

²⁴ 大法官第 1323 次會議不受理案,網址:<https://reurl.cc/jdkkN2>

²⁵ 地制法第 28 條:「下列事項以自治條例定之:一、法律或自治條例規定應經地方立法機關議決者。二、創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者。三、關於地方自治團體及所營事業機構之組織者。四、其他重要事項,經地方立法機關議決應以自治條例定之者。」

縣政府也並未獲得中央政府授權辦理與中國大陸小三通事務，²⁶因此其「通航自治條例」牴觸了憲法與相關法律之規定自屬無效。²⁷雖然澎湖縣政府在法律程序雖有瑕疵且不完備，但卻突顯出地方政府試圖透過本身自治權限以增加兩岸城市交流的政策自主空間，以及藉由其自身最相關的議題嘗試爭取主導和解釋的策略用意。而各縣市藉由兩岸城市交流論壇、兩岸農特產品博覽會、兩岸文創觀光展覽等活動有異曲同工之思維。²⁸

綜上所述，垂直式分立政府的觀點反映出我國中央與地方之關係為單一國體系，且為多黨競爭環境的兩種結構性質（劉從葦，2003；吳重禮、李憲為，2005；趙永茂，2007）。倘若中央與地方為垂直式一致政府時，兩者之間的互動關係較為單純，尤以台灣的環境地方縣市首長會透過所屬政黨既有的決策機制或聯繫管道進行協調。²⁹反之中央與地方政府分別由不同政黨執政，形成為垂直式分立政府時，則彼此之間的互動關係會產生出因政黨與選舉考量，致使公共資源分配不公、中央與地方政府的對立與衝突，致使政策推動窒礙難行、中央與地方政府的職權界線不明，彼此政策方針易產生混淆、以及政策制定與執行疏失責任無法釐清歸屬，在敵對政黨之間意識形態與政策立場的差異，形成中央與地方對峙齟齬的四種不利情況（吳重禮、李憲為 2005：79-80）。換言之，設若府際關係處於垂直式分立政府的結構，而雙方對於某些議題的政策理想點（ideal point）差距甚大的情況下，行動者容易陷入衝突對立的非合作賽局（non-cooperative game）情境，抑或是彼此形成既競爭又合作且相互議價協商的談判賽局（Schelling, 1980; Niou and Ordeshook, 2015），產生中央與地方的行動者相互爭取政策自主性的空間而迭生齟齬，以及政策執行的一致性面臨如何協調合作的兩難，致使垂直面制度性集體行動（institutional collective action）的問題（廖洲棚，2014；Feiock, 2013）。

²⁶ 地制法第 29 條：「直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所為辦理上級機關委辦事項，得依其法定職權或基於法律、中央法規之授權，訂定委辦規則。委辦規則應函報委辦機關核定後發布之；其名稱準用自治規則之規定。」

²⁷ 地制法第 30 條：「自治條例與憲法、法律或基於法律授權之法規或上級自治團體自治條例牴觸者，無效。自治規則與憲法、法律、基於法律授權之法規、上級自治團體自治條例或該自治團體自治條例牴觸者，無效。委辦規則與憲法、法律、中央法令牴觸者，無效。第一項及第二項發生牴觸無效者，分別由行政院、中央各該主管機關、縣政府予以函告。第三項發生牴觸無效者，由委辦機關予以函告無效。自治法規與憲法、法律、基於法律授權之法規、上級自治團體自治條例或該自治團體自治條例有無牴觸發生疑義時，得聲請司法院解釋之。」

²⁸ 臺北市政府市長新聞稿專區（2019/0624）：「臺北市政府宣布『2019 年雙城論壇』將於 7 月 4 日登場 鎖定創新產業、經貿交流」，網址：<https://reurl.cc/EK5p8k>

²⁹ 民進黨係將直轄市長、縣市長的從政黨員納入當然中常委與當然中執委的決策機制之中（民主進步黨現任黨公職，網址：<https://reurl.cc/8lWWEo>）。而國民黨在馬英九主席時期，設立縣市長協調會報（旺報 2012/0813，國民黨縣市長會報周六復辦打團結牌，網址：<https://reurl.cc/drXXNq>）；現任吳敦義主席則改以不定期開會的方式邀請從政黨員的縣市長進行聯繫協調（自由電子報 2018/1219，國民黨不考慮恢復執政縣市首長會報不定期邀開會溝通，網址：<https://reurl.cc/e566RR>）。

五、小結

綜合以上理論與文獻回顧的評述，本文彙整下列要點並作為後續研究設計的參考依據：第一，理性選擇制度論關切決策的結果與行動者其策略的影響，因此制度的規範為何、對於行動者的影響、限制以及行動者對於政策議題的理想點為研究問題的發軔和後續分析的開端。第二，在憲法權限劃分與單一國體制法制之下，形成了制度即規範以達成政策一致性之目的，因此中央政府具有制度性否決者的權力，能夠在決策或行政程序設定否決點，藉以管控地方自治團體的行為無』法逸脫權限範圍，所以需要檢視中央政府對於兩岸關係的相關規範與行政程序，藉以分析如何藉由現行管控機制同意或否決地方縣市所提出的交流申請。第三，在地方自主意識提升的情況下，地方縣市具有尋求政策自主性的動機，並試圖藉由議題設定權的策略運用，增加推動兩岸城市交流的機會，以及在現行規範下尋求政策自主性空間的可能性，藉以達致與中央政府互動博弈後的均衡，因此需要了解我國直轄市、縣（市）政府現階段推動交流的具體措施有那些，釐清地方縣市設立相關措施的目的和作用。第四，中央與地方的行動者在現行權限劃分的單一國體制之下、且受到選舉結果而形成的垂直式分立政府的結構之中，各自對於兩岸城市交流的政策理想點的位置為何，以及與其對應的策略性互動會造成那些決策情境和影響，需要透過政策空間模型予以進一步分析。

參、研究設計

一、分析方法

本研究在方法上採用「分析敘事」(analytic narratives)的方法，以理性選擇制度論為基礎，作為釐清案例的脈絡並找出具有因果關係的假設與問題 (Bates et al., 1998)，其基本意涵延續 Douglass North 對於制度概念，亦即無論是正式或非正式，都會對行動者的行為造成限制與誘因 (Levi, 2002; 劉瑞華譯、D. North 著, 2017)。然理性選擇制度論以行動者在當下或可預見未來的策略行動為主要研究標的之一 (Lowndes and Roberts, 2013)。惟從政策分析的觀點而言，許多的重要決策事件或案例，並無法在事前或是當下的時間內獲知引發的解釋變數，僅能從事後觀察變數的發生點以「倒推假設」(backward-looking hypotheses)的邏輯思維，回溯推論行動者為什麼採取某一個選項的決定 (Riker, 1986)，所以在研究方法上就有別於採用統計分析去驗證假設是否成立的問題，而是從事後的解釋角度找尋個案的因果關係鏈 (Scharpf, 1997: 25-26)。研究者透過政治學和政策科學的分析工具，搭配歷史研究的事件敘述和歷史制度論的分析特點 (Jones and McBeth, 2010)，輔助理性選擇制度論對於歷史性案例分析的不足之處 (Katznelson and Weingast, 2005)。並依此處理制度系絡內、時間變動的個案分析與比較，探討個案能否被複現的問

題，確保研究者在敘事的經驗資料之中，找到確認理論意涵的證據(Bates et al., 1998; Gerring, 2007: 27-28)。

案例的分析敘事按照賽局理論的四個基本要素為原則(Rasmusen, 2007)：第一，局中人(players)為可採取行動的個體，目標為透過所選擇的行動將其效用極大化；第二，行動(actions)係指局中人所能抉擇的措施，行動集合是個別局中人全部能夠使用的方案選項；第三，報酬(payoffs)乃是局中人彼此採取行動之後，所能得到的真實或期待報酬；第四，資訊(information)對局中人而言，為賽局中其他人真實的策略行動了解程度，局中人可能知曉也可能因無法直接觀察而無法區辨。若局中人在決策情境想要報酬極大化，則需要根據所得資訊所做出對應行動的策略(strategy)，局中人彼此依據資訊而行動的策略組合即為均衡，透過均衡就可以知道行動者互動的結果。另外因事件案例的發生兼具動態性(dynamics)與時序性(sequence)，對於行動者在決策時產生不同的影響(Bates et al., 1998; Büthe, 2002: 484-486)，因此將時間的要素納入敘事和分析有助於吾人了解利益匯聚的過程，決策行動者之間策略互動組合的緣由(Pierson, 2004: 58-63)。

二、理論模型

「空間理論」(spatial theory)用以探討解析政治行為或公共政策決策過程，始自 Downs (1957) 援引 Hotelling (1929) 研究廠商區位競爭的概念。在國內的相關政策研究文獻中，如 Lin (2000)、劉從葦 (2003)、吳秀光和石冀忻 (2009)、王光旭和陳敦源 (2010)、Hsu (2011)、詹立煒 (2015) 及石冀忻 (2018) 等均透過空間理論解析決策案例。空間理論的分析特點為 (Morton, 1999; Schofield, 2008; Page, 2018)：首先，行動者具有一組價值或偏好、且能將其排列優先順序，並按照喜好程度而採取實現目標之適當性策略行動。其次，政策選項是採用被社會所公信的抉擇方式並且將現實政治環境假設成一個單維 (unidimensional) 或多維空間面向 (multidimensional) 的幾何模型，然後吾人可將政策選項標定在空間面向的位置之中，藉以瞭解行動者對於政策選項或議題的立場。

而方案的選擇方式採用多數決原則 (majority rule)。模型假定理性自利的行動者對於某項議題的偏好位置落在單維連續空間之內的某一點，並將此稱之為政策理想點 (ideal point)。行動者之間理想點愈接近，代表著雙方的立場相近而合作機會就愈大，反之亦然 (Stokes, 1963)。空間面向則是測量相關選案或偏好等變數的判準，吾人針對所欲分析的行動者將其政策理想點標住在政策空間面向之內，藉以確認行動者的政策理想點位置，以及與其他行動者可能會發生的互動結構，或是釐清行動者對於某項議題採取支持與否的態度與立場 (Enelow and Hinich, 1984)。

最後以公共政策利害關係人的觀點而言，代表將具有決策權之行動者對於某項議題的立場態度，以單一面向的政策空間標示其位置（陳敦源，2009），找尋彼此可相互折衝交涉的妥協空間。第六，從理論和實證研究的意義而言，運用政策空間分析（policy space analysis），對於政治互動的現象或政策制定的過程能提供有用的分析架構和有效的解釋（Krehbiel, 1988; 王光旭、陳敦源，2010）。綜上所述，本文運用空間理論模型的意義在於，在問題假與推演具有合理性並對提出能夠通過經驗檢證的解釋，設計上基於理性選擇制度論的途徑，聚焦於關鍵要素且清晰明瞭以達執簡馭繁之目的。

圖 1 係假定在一個階層結構(hierarchy)的決策空間中，有兩個行動者 X 和 Y，SQ 為兩者決策的現狀(status quo)，劃過 SQ 的粗虛線代表兩者的福利界線(welfare boundary)，於此福利界線上的任何一點及其右上方的空間，為行動者可以考慮接受的提案範圍。現在有一個基於 X 偏好所設定的方案 A 被提出，但對於行動者 Y 而言，這個提案的理想點比現狀 SQ 還遠。基於自己的偏好，Y 會反對辦理這項提案並另外提出方案 B，行動者 X 基於同樣理由不會接受，且 X 為具有階層權力(hierarchical authority)的行動者，能夠對不願配合的 Y 給予懲罰而提出另一個對於 Y 更不利的方案 SA。

對 Y 來說，比較兩者的利害得失之後而會願意接受方案 A（Scharpf, 1997:171-174）。行動者 Y 之所以願意接受並非是偏好改變，而是在階層結構的決策環境中，行動者 X 的權力能夠管控(override)甚至是限制 Y 的提案。從此一模型的設定來看，行動者 X 所具有的科層權力其實也就是 Tsebelis (2002) 所說某些行動者因制度賦予的權力且具備改變決策現狀的能力，或能夠否決其他行動者的提案，使其成為制度性否決者，並且在制度系絡之下扮演決策結果穩定與否的關鍵角色（冷則剛等編，2019：216）。此外在行動者 X 與 Y 所在的垂直和水平軸線上，亦可代表兩者對於某項議題面向(issue dimension)的立場和偏好，並從其政策理想點的遠近，而推論或分析彼此合作與否或如何互動的策略情境（Ordeshook, 1986; Hinich and Munger, 1997; Hindmoor and Taylor, 2015）。

使用階層指導模型的理由為：第一，模型設定為科層式結構，合乎本研究探討中央與地方在權限劃分下單一國體制的政策一致性問題；第二，行動者對於政策有其偏好且能分別提出符合自身政策理想點的提案，與探討政策自主性的問題邏輯一致；第三，模型設定其中一位行動者具有階層權力能夠否決或管控另一位行動者的提案，與本研究探討垂直式分立政府中央與地方互動關係的意涵相近，並可以此條件設定並推演相關的問題假設，符合本文研究意旨與問題。

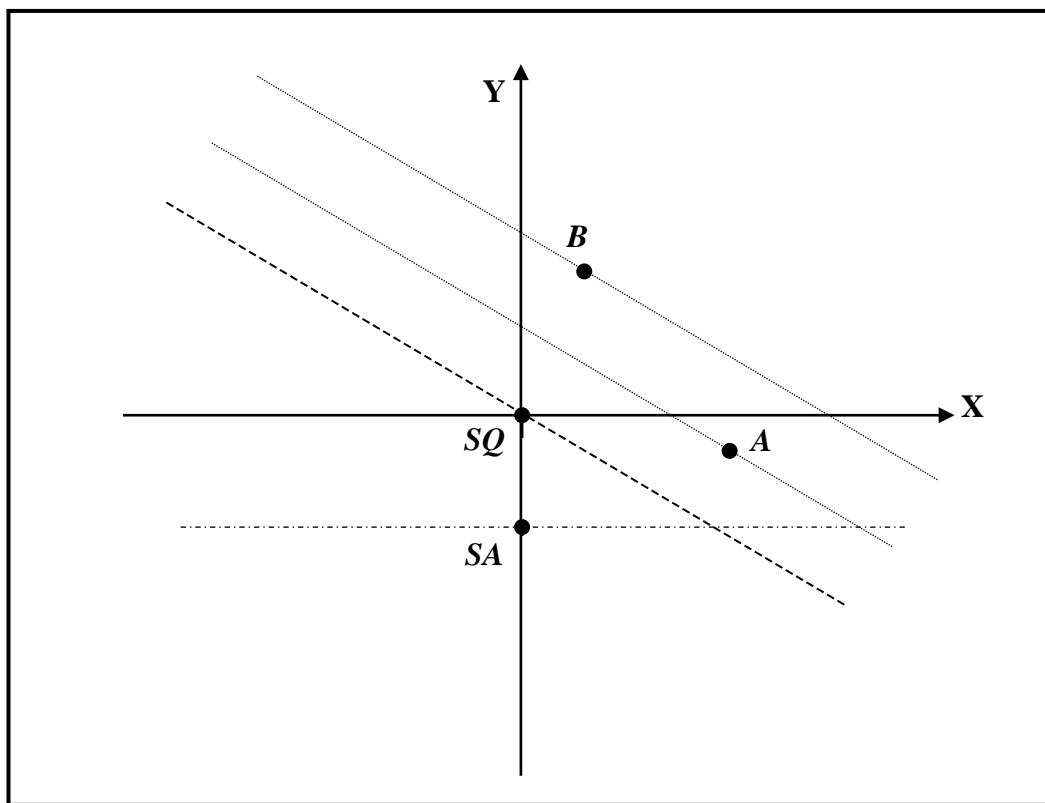


圖 1 階層指導 (hierarchical direction) 模型(資料來源：Scharpf, 1997: 173)

三、變項界定、分析範圍、資料來源與研究限制

本文的分析邏輯是將我國直轄市、縣市政府如何在權限劃分的規範下推動兩岸城市交流界定為依變項 (Y)，操作型定義：「我國直轄市、縣(市)政府在現行規範下推動兩岸城市交流，是否會受到中央政府對於兩岸城市交流的管理、地方政府推動兩岸城市交流的具體措施、權限劃分下中央與地方對於兩岸城市交流的策略互動關係等三項因素的影響？」自變項 (X₁) 為中央政府在兩岸城市交流的權責角色為何，在理論概念屬於制度即規範的部分，操作型定義：「我國中央政府在現行權限劃分對於直轄市、縣(市)政府推動兩岸城市交流的如何予以管理？」。變項的分析判準為主管機關相關法規的說明，分析單位以事件案例，資料屬性為質性因此以類別為測量尺度。

自變項 (X₂) 為我國直轄市、縣(市)政府推動兩岸城市交流的具體政策措施，在理論概念屬於制度即均衡的部分，操作型定義：「我國直轄市、縣(市)政府推動兩岸城市交流的具體措施有那些？」變項的分析判準為運作機制，分析單位是各縣市政府的相關法規，透過敘述統計予以檢視其類型，因此資料屬性為量

化但測量尺度為類別。自變項 (X_3) 為權限劃分下中央與地方的策略互動關係，在理論概念屬於制度即規範且均衡的部分，操作型定義：「我國中央政府與直轄市、縣（市）政府在權限劃分下，對於兩岸城市交流議題的策略互動關係為何？」變項的分析判準包括我國中央與地方的行動者對於兩岸城市交流的公開談話內容、中國國務院台灣事務辦公室的新聞發布會輯錄與政務要聞對於兩岸城市交流的相關內容，³⁰分析單位為事件案例，資料屬性同樣為質性，因此在測量上亦以類別為尺度。然後再以階層指導模型為基礎，進一步建構出由政策一致性與政策自主性所形成的二維政策空間，探討中央與地方的行動者在此兩議題面向其理想點遠近所造成的影響及其形成的策略關係。

個案選擇採立意選取 (purposive sampling) 之方式 (Singleton Jr. and Straits, 1999)，選擇中央與地方對兩岸城市交流產生爭議的事件予以解析。分析單位則以我國 6 個直轄市、13 個縣、3 個市為分析單位，合計共 22 個。³¹分析的資料來源是從直轄市、縣（市）政府主管法規查詢系統，先以「大陸」、「兩岸」、「中國」等三組關鍵字分別輸入法規查詢系統進行搜尋，檢索該縣市政府有無設置兩岸小組的法規，並從內容中找出是否有負責的機關或單位。其次，檢索直轄市、縣（市）政府組織自治條例及機關組織規程，從中查找有無明定負責兩岸交流事務的機關或單位。

另外為避免疏漏，本文再以「OO 縣（市）兩岸小組」的關鍵字於 Google 輸入，查詢相關新聞報導予以交叉比對，確保資料的正確性和時效性。另運用新聞資料庫搜尋地方政府從事兩岸城市交流的原由，以利釐清問題的脈絡。然後並逐一瀏覽各直轄市、縣（市）政府負責兩岸事務的機關或單位網站的業務職掌，以確認各縣（市）政府辦理兩岸城市交流的權責單位。分析時間從 1991 年 5 月 1 日總統宣布解除動員戡亂時期，至 2019 年 8 月為止。分析資料區分成時間、權責、黨籍和區域四大類，藉由敘述統計的數據以對比分析單位的異同。另在論述為求一致性本文均以「兩岸小組」概稱地方政府所成立處理兩岸城市交流的組織。

最後在本文研究限制部分，為了聚焦在垂直式分立政府結構之中，行動者對於政策議題的理想點差異的影響，因此以 2018 年大選後在野黨執政縣市為探討標的，且假定執政黨地方縣市對於兩岸城市交流的立場與中央政府相近，以求分析上的簡潔性 (parsimony)。另外因欠缺來自於中央政府與地方政府主管機關與承辦單位的測量資料或訪談內容，僅能從我國中央主管機關法規、地方縣市相關法規和報章媒體的資料予以比對、分析和佐證，此為本研究在調查資料來源的侷限。

³⁰ 中國國務院台灣事務辦公室（中共中央台灣事務辦公室），網址：<http://www.gwytb.gov.cn/>。

³¹ 直轄市部分已合併後或改制後的法規資料為準，原臺中縣、臺南縣與高雄縣的法規則不列入檢索的範圍之內。

肆、問題分析

一、中央如何以制度性否決者影響兩岸城市交流

兩岸事務主管機關大陸委員會依照 2018 年新修正的《大陸委員會組織法》第 2 條之規定，統籌協調或處理下列事項：

- 一、各主管機關辦理臺灣地區與大陸地區人民關係條例及香港澳門關係條例規定事項之協調、審議等。
- 二、地方自治團體從事大陸事務相關事項。
- 三、政府委託中介團體處理大陸事務之授權及監督事宜。

因此兩岸城市交流議題屬陸委會主管事項，柯文哲市長於臺北市議會針對雙城論壇講稿事件的專案報告亦可看出：³²

兩岸事務為總統及中央職權，臺北上海城市論壇屬於地方交流，但因涉及兩岸議題，又受媒體關注，本人身為首都市長，完全認同籌辦時應先徵詢中央意見。所以赴上海前提供媒體談參及講稿給相關單位，是對中央及總統應有的尊重，也是出於對臺灣內部團結的希望。

高雄市長韓國瑜於 2019 年 3 月下旬前往香港訪問，但其行程與原先呈報核准的內容有所不同，陸委會發出新聞稿表示：³³

韓市長此行原申請赴中國大陸參訪交流計畫，未列明會見國臺辦主任劉結一，俟出境後始於今（25）日早上正式行文提出補件，且在香港與中聯辦官員會見並未公開，這與韓市長行前對外說明，行程會公開透明未盡相符，由於韓市長此行與陸方官員會晤，涉及極其敏感的政治行為，引起外界諸多猜測。本會早先已籲請韓市長行程應公開透明，並已建請內政部聯審會同意，要求韓市長返國後，限期到聯審會說明，以釋外界疑慮，並讓民眾放心。

倘若各地方縣市政府與中國大陸城市交流的議題涉及到簽訂書面文件，則依照《兩岸關係條例》第 4-2 條針對我國與中國大陸簽署各項協議予以規範：

行政院大陸委員會統籌辦理臺灣地區與大陸地區訂定協議事項；協議內容具有專門性、技術性，以各該主管機關訂定為宜者，得經行政院同意，由其會同行政院大陸委員會辦理。本條例所稱協議，係指臺灣地區與大陸地區間就涉及行使公權力或政治議題事項所簽署之文書；協議之附加議定書、附加條款、簽字議定書、同意紀錄、附錄及其他附加文件，均屬構成協議之一部分。

第 5-1 條規定我國各級地方政府，須得到中央主管機關陸委會的授權同意後，才能與中國大陸各級政府簽署協議：

³² 臺北市議會第 12 屆第 8 次定期大會（2018/0801）：「雙城論壇『兩岸一家親』講稿事件」書面報告（臺北市政府），網址：<https://reurl.cc/A1vREj>

³³ 大陸委員會新聞稿（2019/0325）：「政府要求韓國瑜市長返國後限期說明此行涉及兩岸條例與各界關切事宜網址」網址：<https://reurl.cc/qDRQ0q>

臺灣地區各級地方政府機關（構），非經行政院大陸委員會授權，不得與大陸地區人民、法人、團體或其他機關（構），以任何形式協商簽署協議。臺灣地區之公務人員、各級公職人員或各級地方民意代表機關，亦同。臺灣地區人民、法人、團體或其他機構，除依本條例規定，經行政院大陸委員會或各該主管機關授權，不得與大陸地區人民、法人、團體或其他機關（構）簽署涉及臺灣地區公權力或政治議題之協議。

第 9 條則是針對我國人民包含具有政務官、民選政務首長、以及與國家安全事務有關等身分之人員進入中國大陸地區的規範，在進入之前必須經過下列各機關組成審查會予以審核：

臺灣地區人民具有下列身分者，進入大陸地區應經申請，並經內政部會同國家安全局、法務部及大陸委員會組成之審查會審查許可：**一、政務人員、直轄市長。**二、於國防、外交、科技、情報、大陸事務或其他相關機關從事涉及國家安全、利益或機密業務之人員。三、受前款機關委託從事涉及國家安全、利益或機密公務之個人或民間團體、機構成員。四、前三款退離職未滿三年之人員。**五、縣（市）長。**

第 33-2 條亦規定，我國各級地方政府若要與中國大陸地方機關締結聯盟，事先必須經內政部會商陸委會報請行政院同意後方能辦理：

臺灣地區各級地方政府機關（構）或各級地方立法機關，非經內政部會商行政院大陸委員會報請行政院同意，不得與大陸地區地方機關締結聯盟。本條例修正施行前，已從事前項之行為，且於本條例修正施行後仍持續進行者，應自本條例修正施行之日起三個月內報請行政院同意；屆期未報請同意或行政院不同意者，以未報請同意論。

因此內政部依法訂定《內政部審查地方政府與大陸地區地方機關之合作行為或締結聯盟申報須知》（以下簡稱兩岸地方結盟申報須知），規範各級地方政府從事兩岸交流的基本原則。其中《兩岸地方結盟申報須知》第 2 項規定：

地方政府與大陸地區地方機關為合作行為，依下列原則辦理：

- （一）由直轄市、縣（市）長為之，且合作行為之議題屬單一中央目的事業主管機關者，應送該中央目的事業主管機關辦理。
- （二）由直轄市、縣（市）長為之，且合作行為之議題涉及二以上中央目的事業主管機關者，應送本部會商辦理。
- （三）由直轄市、縣（市）政府所屬機關（構）為之者，應送該機關（構）業務所屬之中央目的事業主管機關辦理；其議題涉及其他中央目的事業主管機關者，應會商該中央目的事業主管機關辦理。

另外對於地方行政首長及公務人員前往中國大陸的規定，則依照《臺灣地區公務員及特定身分人員進入大陸地區許可辦法》（以下簡稱公務員進入大陸許可辦法）之規定必須在 7 個工作日內提出申請，返國後在一個月內將考察報告函送內

政部及陸委會。³⁴從以上中央政府對於地方政府從事兩岸城市交流的核定與管制的程序來看，第一，在法律部分主要有兩岸關係條例第 4-2 條、第 5-1 條、第 9 條、第 33-2 條。若違反第 4 條、第 5-1 條者依同法第 79-3 條處以行政罰，若情節嚴重則對行為負責人處 5 年以下有期徒刑、拘役或罰金。若違反第 9 條或第 33-2 條者，則依同法第 90-2 條、第 91 條處以罰鍰並按次連續處罰。第二，在行政命令的部分，則有《公務員進入大陸許可辦法》和《兩岸地方結盟申報須知》兩項，申請者須填具申請表並檢附必要佐證資料供主管機關審核後給予許可。

換言之，中央政府對於兩岸城市交流的權限有著高度管控的否決權力，³⁵在申請審核流程設置主管機關得以裁量動用的否決點，對於違反者得處以行政罰或視情節嚴重程度而以國家公權力予以追訴，並又得視執政黨本身對於兩岸政策的立場而予以單方面修法調整或放寬行政程序，都顯現出中央政府作為制度性否決者所具有維持政策現狀的能力，同時又能對不遵守規定者的申請予以否決甚至是給予懲罰，維繫現行機制在「制度即規範」的意義。

二、地方政府推動兩岸城市交流的規範與機制

表 1 為直轄市、縣（市）政府設置兩岸小組的概要表。從時間上可以看出最早成立兩岸小組為臺北市，1991 年 9 月於黃大洲市長任內訂定設置要點並成立「臺北市政府大陸小組」。³⁶最晚成立為臺中市，於 2019 年 2 月設立「臺中市政府兩岸經貿文化交流工作小組」，其組織名稱有別於其它縣市多以「兩岸事務」概稱之方式，而明訂小組專責「經貿文化事項」。高雄市則是於 2010 年 12 月在陳菊市長任內成立「高雄市政府兩岸小組」，首開民進黨籍縣市長成立兩岸城市交流幕僚單位之先。從表 1 亦可看出在全國 22 個縣市，共有 18 個縣市成立兩岸小組，而在這 18 縣市之中國國民黨和民進黨籍縣市長各 8 位、無黨籍 2 位。在未成立的 4 個縣市，現任首長 2 位國民黨（苗栗縣、臺東縣）、2 位民進黨（嘉義縣、南投縣），顯示藍綠兩黨的縣市長對於兩岸城市交流議題的政策理想點上並未有太大的歧異。

³⁴ 臺灣地區公務員及特定身分人員進入大陸地區許可辦法第 7 條，資料來源：全國法規資料庫，網址：<https://reurl.cc/e56nGj>

³⁵ 李雅村（2019/03）：「從兩岸對談權限論地方政府及民間在兩岸交流之定位」，立法院法制局議題研析；網址：<https://reurl.cc/alKV7Y>

³⁶ 1991 年 2 月臺北市議會「首都種籽會」五位市議員組團前往中國南京市訪問，有意促成中央政府所在地臺北市與「故都」南京締結為姊妹市。惟當時我國仍處於戒嚴時期，且中國國務院認為「姊妹市」為國際交流所用，而「首都」字詞又過於敏感因此未予同意。此行雖未成功但已是兩岸城市交流之濫觴。資料來源：中國時報（1991/02/09）第 14 版北市綜合新聞：「台北與南京締盟案觸礁 促成兩岸文經交流、首都種籽會有收穫」。

表 1 直轄市、縣（市）政府設置兩岸小組概要表

縣市別	時間	首長	黨籍	備註
臺北市	1991/0902	黃大洲	國	臺北市政府大陸小組設置要點
新北市	2016/1107	朱立倫	國	新北市政府兩岸事務諮詢委員會設置要點
桃園市	2015/0408	鄭文燦	民	桃園市兩岸事務小組設置要點
臺中市	2019/0219	盧秀燕	國	臺中市政府兩岸經貿文化交流工作小組設置要點
臺南市	2015/0429	賴清德	民	臺南市政府兩岸小組設置要點
高雄市	2010/1231	陳菊	民	高雄市政府兩岸小組設置要點
宜蘭縣	2015/0401	林聰賢	民	宜蘭縣政府推動兩岸事務小組設置要點
新竹縣	2013/1023	邱鏡淳	國	新竹縣海峽兩岸事務委員會
苗栗縣	無	無	無	無
南投縣	2010/0507	李朝卿	國	南投縣政府國際及兩岸事務推動委員會設置要點
彰化縣	2015/0312	魏明谷	民	彰化縣政府兩岸工作小組設置要點
雲林縣	2015/0624	李進勇	民	雲林縣政府兩岸事務小組設置要點
嘉義縣	無	無	無	無
屏東縣	無	無	無	無
花蓮縣	2011/0601	傅崑萁	無	花蓮縣政府大陸事務工作小組作業要點
臺東縣	無	無	無	無
澎湖縣	2016/0309	陳光復	民	澎湖縣政府兩岸事務小組設置要點
金門縣	2016/0321	陳福海	無	金門縣政府大陸事務辦公室組織運作計畫
連江縣	2010/1109	楊綏生	國	大陸事務諮詢小組
基隆市	2010/0816	張通榮	國	基隆市政府推動大陸事務工作小組設置要點
新竹市	2012/0430	許明財	國	新竹市兩岸直航推動委員會設置要點
嘉義市	2014/0217	涂醒哲	民	嘉義市政府兩岸事務小組設置要點

資料來源：本研究。

表 2 為直轄市、縣（市）政府設置兩岸小組的時間類別表，其中 2010 和 2015 兩個時間點是比較多縣市首長設立兩岸小組。2010 年有高雄市、南投縣、連江縣和基隆市占全部的 22.2%。2015 年則有桃園市、臺南市、宜蘭縣、彰化縣和雲林縣，占全部的 27.8%。2016 年為新北市、澎湖縣和金門縣，占全部的 17%。其餘 2011 到 2014、以及 2019 年都只有 1 個縣市成立。

表 2 直轄市、縣（市）政府設置兩岸小組時間類別表

時間	縣市	合計
1991	臺北市	5.5% (1)
2010	高雄市、南投縣、連江縣、基隆市	22.2% (4)
2011	花蓮縣	5.5% (1)
2012	新竹市	5.5% (1)
2013	新竹縣	5.5% (1)
2014	嘉義市	5.5% (1)
2015	桃園市、臺南市、宜蘭縣、彰化縣、雲林縣	27.8% (5)
2016	新北市、澎湖縣、金門縣	17% (3)
2019	臺中市	5.5% (1)
總計：100% (18)		

資料來源：本研究。

表 3 為直轄市、縣（市）政府訂定兩岸小組行政規則的類別比例，以《兩岸小組設置要點》占全部 16 個縣市的 75%，其中有 12 個直轄市、縣（市）的行政規則，其中包括臺北、桃園、臺中、臺南與高雄 5 個直轄市，宜蘭、彰化、雲林、花蓮和澎湖 5 個縣，以及基隆市和嘉義市。以《委員會設置要點》的縣市有 3 個占全部的 18.7%，分別為新北市、南投縣與新竹市；金門縣政府則是以《辦公室運作計畫》的方式辦理，占全部的 6.3%。然新竹縣政府成立的海峽兩岸事務委員會、³⁷連江縣政府設置大陸諮詢小組，³⁸兩者均未有設置依據的行政規則，因此不列入計算之中。若以全國 22 個縣市來看，則有 16 個縣市訂定規則占全部的 72.7%。

表 3 直轄市、縣（市）政府訂定兩岸小組行政規則類別表

小組設置要點	委員會設置要點	辦公室運作計畫
75% (12)	18.7% (3)	6.3% (1)
總計：100% (16)		

資料來源：本研究。

表 4 為直轄市、縣（市）政府設置兩岸小組的組織類型表，惟將新竹縣與連江縣納入計算之中，所以總數為 18 個。組織類型以小組佔大多數為 72.2%，委員會有 22.2%，辦公室 1 個佔 5.6%。

³⁷ 新竹縣政府大事紀要(2013/1023):「新竹縣海峽兩岸事務委員會成立 邱縣長頒贈聘書」,網址：<https://reurl.cc/mdGGaY>

³⁸ 馬祖資訊網(2010/1110):「縣府馬祖大陸事務諮詢小組成立」,網址：<https://ppt.cc/fn1Fqx>

表 4 直轄市、縣（市）政府設置兩岸小組組織類型表

小組	委員會	辦公室
72.2% (13)	22.2% (4)	5.6% (1)
總計：100% (18)		

資料來源：本研究。

表 5 是設置兩岸小組的地方政府，其負責的機關或單位類別表，依據各直轄市、縣（市）政府組織自治條例和機關組織規程予以區分。其中以研考類機關或單位負責者有 12 個縣市佔全部的 60%；³⁹經濟類機關或單位辦理的縣市有 4 個佔全部的 20%；⁴⁰以機要類機關處理者有 3 個縣市佔全部的 15%；⁴¹以民政類單位專責為新竹市政府佔全部 20 個直轄市、縣（市）的 5%。新竹縣政府和屏東縣政府並未規定由哪一個府內單位負責此項事務。⁴²

表 5 直轄市、縣（市）政府負責兩岸事務機關/單位類別表
(組織自治條例或組織規程內有規定者)

研考類	經濟類	機要類	民政類
60% (12)	20% (4)	15% (3)	5% (1)
總計：100% (20)			

資料來源：本研究。

表 6 是目前設置兩岸小組的現任直轄市、縣（市）長黨籍的比例，國民黨籍縣市長共有 13 位佔全部設置兩岸小組 18 個縣市的 72.2%；民進黨縣市長有 4 位佔全部的 22.2%；無黨籍縣市長 1 位佔全部的 5.6%。國民黨籍的直轄市長為新北市、臺中市與高雄市，縣市長為國民黨籍的有宜蘭縣、新竹縣、南投縣、彰化縣、雲林縣、嘉義市、花蓮縣、澎湖縣、金門縣和連江縣。民進黨籍直轄市長為桃園市與臺南市，縣市長為民進黨籍為基隆市和新竹市。臺北市長柯文哲原為無黨籍，2019 年 8 月後已成為新成立之台灣民眾黨籍。

³⁹ 研考類包含研究發展考核委員會（臺南市、高雄市）、計畫處（宜蘭縣、苗栗縣、南投縣、彰化縣、雲林縣）、綜合規劃處（嘉義縣）、行政暨研考處（花蓮縣）、國際發展及計畫處（臺東縣）、研考處（基隆市）、智慧科技處（嘉義市）。

⁴⁰ 經濟類包含經濟發展局（臺中市）、旅遊處（澎湖縣）、觀光處（金門縣）和交通旅遊局（連江縣）。

⁴¹ 機要類則是由秘書處負責，共有臺北市、新北市和桃園市。

⁴² 屏東縣政府則是在傳播暨國際事務處國際事務科設有承辦人為陸委會聯繫窗口。

表 6 設置兩岸小組之現任直轄市、縣（市）長黨籍類別表

國民黨 (K)	民進黨 (D)	台民黨 (P)
72.2% (13)	22.2% (4)	5.6% (1)
總計：100% (18)		

資料來源：本研究。

另外在直轄市、縣（市）設置兩岸小組的部分，表 7 顯示有 6 個直轄市與 3 個市均有設立兩岸事務小組或兩岸事務委員會。而全國 13 個縣有 9 個設立兩岸事務小組或委員會，僅有苗栗縣、屏東縣、嘉義縣和臺東縣沒有專責的任務編組。

表 7 直轄市、縣（市）設置兩岸小組比例表

直轄市	縣	市
100% (6)	50% (9)	100% (3)
總計：18		

資料來源：本研究。

在區域的部分，北部地區 6 個縣市全部都有設置兩岸小組，中部地區 5 個縣市有 4 個設立占全部 80%，南部地區 5 個縣市有 3 個設立佔該區的 60%，東部地區 3 個縣市有 2 個成立佔該區的 66.7%，外島 3 個縣市全數成立，表 8 臚列出各區域縣市比例。

表 8 各區域直轄市、縣（市）設置兩岸小組類別表
(括弧內為未成立之地方政府)

北部地區	中部地區	南部地區	東部地區	外島地區
100% (6)	80% (4)	60% (3)	66.7% (2)	100% (3)
臺北市、新北市、桃園市、新竹縣、基隆市、新竹市	臺中市、南投縣、彰化縣、雲林縣 (苗栗縣)	臺南市、高雄市、嘉義市 (嘉義縣、屏東縣)	宜蘭縣、花蓮縣、 (臺東縣)	澎湖縣、金門縣、連江縣
總計：22				

資料來源：本研究。

綜合以上資料可以發現，首先在時間上以 2010 年和 2015 年為最多縣市成立兩岸小組的時間點，這與 2008 年馬政府放寬縣市長赴中國的規定，以及 2009 年縣市長選舉、2010 年直轄市長選舉後，各縣市以「拚經濟」為由推動城市交流有關。以南投縣為例，該縣於 2010 年李朝卿縣長任內即設置國際及兩岸事務推動委

員會，屬馬政府第一任執政時期最早推動兩岸交流的縣市之一，繼任者林明溱縣長在 2018 年成功連任後，隔天就表示願意在所謂的「九二共識」前提下推動，⁴³ 林明溱並指出，兩岸對立，讓南投縣受傷最嚴重，沒有觀光客，飯店民宿遊艇業及所有觀光產業都蕭條，因此對韓市長的主張，舉雙手贊成，縣府並要快速成立兩岸工作小組，中央政府不交流，地方政府會積極交流。

其次 2015 年的時間與民進黨中央重啟中國事務委員會有關，當時委員會決議可以比照 2010 年高雄市長陳菊成立兩岸小組的方式，在全國各執政縣市成立兩岸小組參與兩岸事務，藉以突破當時在野的民進黨認為兩岸關係被簡化為國共關係，⁴⁴若能透過城市交流的途徑，或許可以改變國民黨在兩岸政策論述上的優勢而有其關聯性。⁴⁵2013 年 8 月，時任高雄市長陳菊第二次訪問中國，行程涵蓋深圳、廈門、福州與天津等城市，並對媒體提出她對兩岸交流的看法：⁴⁶

陳菊市長在深圳表示，民進黨將鼓勵更多人去了解大陸，也希望大陸官方或民間也都能了解民進黨，她說，兩岸關係變化很大，雙方應該更加的開放。...陳菊稍早在天津參訪時也首次和大陸國台辦主任張志軍進行了會面，張志軍表示，歡迎和鼓勵台灣各黨派人士，參與兩岸關係和平發展的進程；陳菊則回應，希望中國大陸不要只和單一政黨討論兩岸事務，多元化交流才能了解台灣的全部面貌。

報導中提到「民進黨將鼓勵更多人去了解大陸」，證明了 2015 年之後民進黨執政的地方縣市大多設立兩岸交流小組的措施。其次在權責部分，全國 22 個縣市共有 16 個訂定兩岸小組行政規則占全部的 73%，比例相當的高。其中又以幕僚性質的小組運作方式為最多，且有六成的縣市交由研考類的機關或單位負責，而經濟類的機關或單位卻只有 20%，這與許多縣市長強調兩岸交流是為了拚經濟的主張有所不同。再者成立兩岸小組的縣市政府以現任國民黨居多，但若從表 1 的時間先後來看則顯示不分藍綠的縣市長對於推動兩岸城市交流的共識性相當高。最後區域的部分，6 個直轄市和 3 個市全部都有成立兩岸小組，縣只有一半（9 個）有設立。對外島地區的 3 個縣而言小三通有其經濟意義，⁴⁷因此都有成立與中國城市交流的單位。但是著重農業和觀光產業的南部地區及東部地區縣市，卻分別只有 60%和 67%的比例成立兩岸小組，不及中部地區縣市的 80%以及北部地區縣市的 100%。綜上而言，地方縣市即便受到兩岸關係為中央專屬事權的規範，但仍在

⁴³ 中時電子報（2018/1125）：「選戰結束見謝票車隊 針對九二共識林明溱明確贊同 並成立兩岸工作小組」，網址：<https://reurl.cc/D12Gjj>

⁴⁴ 中時電子報（2015/0131）：「推動成立交流 綠與陸建互信」，網址：<https://ppt.cc/fztlqX>

⁴⁵ 天下雜誌（2015/0125）：「小英的兩岸政策 靠縣市長打前鋒」，網址：<https://reurl.cc/EKpQ1n>

⁴⁶ 美國之音（2013/0812）：「台灣民進黨高雄市長陳菊訪大陸」，網址：<https://reurl.cc/A1vK4d>

⁴⁷ 聯合新聞網（2019/0925）：「金門觀光處拜會陸方 爭取小三通陸客團體旅遊」，網址：<https://reurl.cc/k57oOK>

可裁量的範圍之內設立兩岸城市交流的機制與措施，作為爭取政策自主空間的策略以達到「制度即均衡」的狀態。

三、權限劃分下中央與地方的策略性互動⁴⁸

在中央與地方行政部門分屬不同政黨執政的垂直式分立政府結構下，本文從政策一致性和政策自主性兩個議題面向，檢視中央與地方的行動者其政策理想點遠近所產生的影響與彼此的互動策略。首先在垂直式分立政府策略性互動模型中， CG^R 代表在中央政府具有執政權的政黨、 LG^O 代表在野黨執政的地方縣市、 LG^R 代表與中央政府執政黨相同黨籍的地方縣市，三個行動者在政策一致性（ U ）與政策自主性（ A ）兩議題面相所組成的二維政策空間當中各自有其政策理想點。 SQ 為依照現行憲法及兩岸關係相關法制在兩政策面向上的現狀， $SQ+a$ 代表在政策自主性（ A ）的現狀下行動者依法得採取行政裁量的權限空間，超過此一距離即代表行動者違反現行法令。 $SQ+u$ 代表政策一致性（ U ）的現狀，行動者同樣得依法行政裁量且不能逾越的權限空間。⁴⁹

然從前述的資料可知，在野黨籍的縣市長對兩岸關係的定位與執政的民進黨有所不同，因而透過議題設定的策略以及在自治權限範圍內訂定兩岸小組的行政規則，同時藉由所屬政黨的機制進一步推動，⁵⁰抑或是直接與中國政府涉台部門洽商交流議題。⁵¹所以由此析之，行動者 LG^O 在政策自主性（ A ）的立場會落在靠近 $SQ+a$ 的位置，但在政策一致性（ U ）的立場上偏向 $SQ-a$ 的位置，因此 LG^O 的政策理想點落在第二象限（ II ）的政策空間以符合其政策偏好。對此，可從 2019 年高雄市政府研考會於市議會的專案報告印證：⁵²

...未來逐步推動兩岸間的經貿、文化交流，提升高雄經濟發展。政治事務不應該阻礙其他的交流活動，雖然兩岸關係政治主張或許不同，但我們更應該多多把握其他的交流可能。... 本府於今（108）年 3 月 22 日至 28 日，出訪香港、澳門、

⁴⁸ 本段內容中各符號的定義與解說，請參閱附錄權限劃分下中央與地方策略性互動模型符號及定義一覽表。

⁴⁹ 這裡所指的行政裁量空間， $SQ+a$ 和 $SQ+u$ 代表行動者在法定權限內能夠自行增進、改善或調整的權力；反之， $SQ-a$ 和 $SQ-u$ 則代表行動者在法定權限內能夠與限制、增加管控程序抑或是消極不作為的權力。這樣的界定符合公共政策定義當中公權威當局的行動或不行動之作為（羅清俊，2015）。

⁵⁰ 聯合新聞網（2019/0110）：「黨對黨平台！藍設兩岸城鄉交流中心」，網址：<https://reurl.cc/alYgQ3>；報導內文提到：「...國民黨縣市長昨天多贊同黨中央新設「兩岸城鄉交流服務中心」成為黨對黨的平台，提供兩岸交流協助，但也希望黨中央統一說明兩岸政策基本立場，與蔡政府好好溝通，不要阻擋限制。」

⁵¹ 中國國務院台灣事務辦公室新聞發布會輯錄（2019/0515）：「越來越多台灣縣市支持九二共識 大陸遊客赴台旅遊回暖」，網址：<https://reurl.cc/D127Nj>；國台辦政務要聞（2019/0812）：「劉結一會見金門、澎湖、連江（馬祖）參訪團」，網址：<https://reurl.cc/D127Nj>

⁵² 高雄市議會第 3 屆第 1 次定期大會（2019/0503）：「高雄市政府兩岸小組工作專案報告」；網址：<https://is.gd/vXIZcM>

深圳及廈門進行城市交流，希望為高雄爭取更多的合作機會。未來也期待與中國大陸其他城市的交流機會。... 為落實民意監督，為使兩岸小組決策公開透明，小組應於每會期赴議會專案報告並備詢。

反之，同為執政黨的 LG^R 雖然也有尋求政策自主性的動機，但位置不會離現狀 (SQ) 太遠，同時也不會與行動者 CG^D 在政策一致性 (U) 差距太大，因此其政策理想點會以政策自主性 $SQ+a$ 落在政策第一象限 (I) 的空間中。2019 年 3 月桃園市長鄭文燦在美國訪問時提到了他對兩岸城市交流的看法，認為不應該設有任何政治前提：⁵³

鄭文燦指出，北京對兩岸城市交流藍綠有別，綠營地方首長不能到大陸進行交流，但藍營卻可以，這樣的交流並不具有實質成果，而是政治動作。他在會後接受媒體訪問，被問及是否希望桃園也能循台北、上海雙城論壇模式，與大陸進行城市交流時指出，兩岸城市交流對雙方都有好處，可以就城市治理交換經驗，地方往來累積更大善意，他支持兩岸城市交流。但鄭文燦也指出，台北-上海的雙城論壇，北京方面要求台北市長柯文哲做政治表態，接受「九二共識」，公開以「兩岸一家親」做為通關密語，這是政治開價。城市交流不該設置政治前提，交朋友不該強人所難。

然對行動者 CG^R 來說並不希望地方政府在兩岸城市交流的議題面向上有過多的政策自主性，同時又要求各地方政府必須尊重兩岸事務為中央政府專屬職權，因此其政策理想點的位置會落在政策第四象限 (IV) 的空間。就在 2018 年 12 月 25 日新任縣市長就職當天，陸委會對於兩岸城市交流的議題發出新聞稿：⁵⁴

兩岸關係發展及政策方向是中央職權，地方政府從事兩岸交流，應依循兩岸條例及相關法令之規範。政府支持各縣市推動地方經濟發展，中央政府對各方建議會廣納傾聽，並在與地方政府通力合作下，提升臺灣經濟發展，推動健康有序的兩岸交流，共同維護國家整體安全與利益。

以行動者 CG^R 、 LG^R 和 LG^O 各自政策理想點的位置來看其偏好有所差異。因此 CG^R 和 LG^O 兩者在兩岸城市交流的政策議題上其理想點差距甚大的情況下，相互合作的機會很低而造成對立的機會較高。所以在策略互動的結構上，為了不讓自身的報酬減損、且從理想點的資訊可以推論對方的可能策略選項。所以 LG^O 面對 CG^R 時透過議題設定的方式而產生「對立不合作」或「既競爭又合作」的選項，

⁵³ 中央廣播電臺 (2018/1125)：「兩岸城市交流藍綠有別 鄭文燦籲北京改變」，網址：<https://reurl.cc/1QNGpG>

⁵⁴ 大陸委員會新聞稿 (2018/1225)：「陸委會將積極協助縣市政府掌握兩岸政策及現況」，網址：<https://reurl.cc/nVGE0I>

希望能夠降低 CG^R 作為制度性否決者而造成的單方面影響和限制，然前者容易形成零和關係的非合作賽局，而後者則會形成動機混合的議價協商賽局。

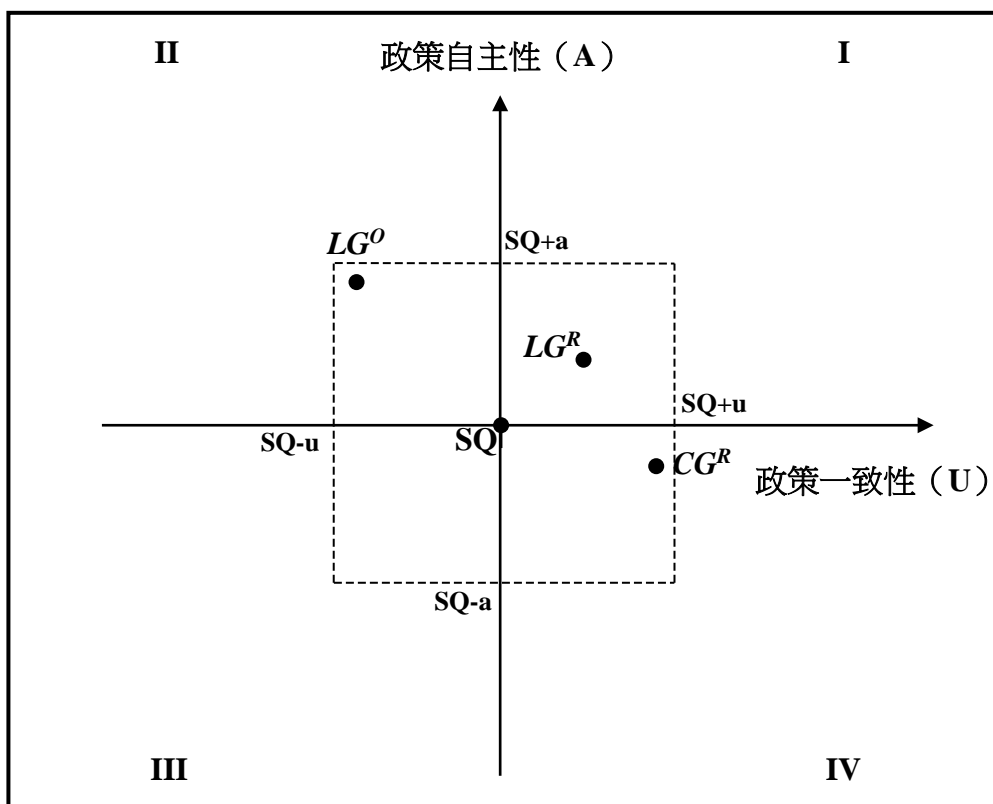


圖 2 權限劃分下中央與地方策略性互動模型(資料來源：本研究。)

反之，對於制度性否決者的 CG^R 來說，若 LG^O 若以議題設定的方式採取「對立不合作」的策略，則可以利用否決權限縮或利用審核程序的否決點扼阻 LG^O 推動兩岸城市交流的機會，兩者同樣進入衝突關係的非合作賽局並造成在垂直面制度性集體行動不一致的問題；倘若 LG^O 同樣以議題設定的方式而採取「既競爭又合作」的策略，則 CG^R 可以利用如補助款項目或政策審核否決點等其它議題或方式，與 LG^O 逐項討價還價並迫使其配合。然而 CG^R 和 LG^O 究竟以衝突關係的非合作賽局，抑或是議價協商賽局為主，得視兩者多回合互動的結果而定，且容易受內外因素干擾產生不確定性。至於 LG^R 和 CR^D 為相同政黨，所以兩者處於協調彼此行動的合作賽局 (cooperative game) 的機會較多、議價協商的混合動機賽局較少，惟兩者不屬於垂直分立式政府的範疇，因此未予以進一步討論彼此的策略性互動。

從權限劃分下中央與地方策略性互動模型的分析來看，中央與地方的行動者各自都受到制度的規範而侷限其行動策略，同時也為了降低因制度規範而造成的

影響，試圖在可行的裁量空間內面對其他行動者的反應而採取對應的策略，使得彼此的互動具有「制度即規範且均衡」的理論意涵。

伍、研究發現與討論

本文探討我國地方政府從事兩岸城市交流權限的問題，其性質上屬於法律與政治交集之後在政策議題上產生在行政組織、執行與協調的制度性問題(陳銘祥，2011)。因此本文以理性選擇制度論為基礎，彙整依均權理論所設計出中央與地方權限劃分的文獻，以瞭解權限劃分的意義和作用，以及中央政府在單一國結構被賦予了制度性否決者的權責角色以及尋求政策一致性的意涵。其次從地方自主性的論點探討中央與地方對政策自主空間的歧異，以及地方政府藉由議題設定的方式試圖爭取政策自主權。

另外，從中央與地方若分屬不同政黨執政而形成垂直分立式政府，其結構對於兩岸城市交流的問題，以及我國與中國大陸雙邊政治經濟、文化社會等外部性因素造成中央與部分地方政府在兩岸政策目標不一致的制度性困境。在研究方法上，本文採用分析敘事和理論模型以釐清中央與地方的行動者其行動選項，並將法律概念上的權限分配加以符號化，以解析彼此在政策自主性與政策一致性面向上的理想點位置以及可能的策略選項和行動空間。因此資料蒐集以兩岸關係條例、全國 22 個直轄市、縣(市)政府法規資料庫當中其對於兩岸小組的行政規則為主，將行政規則予以歸類後採敘述統計的方式呈現出各縣市在時間、權責、黨籍和區域共四部分的異同之處。準此，本文的研究發現為：

第一，中央政府在憲法權限劃分的制度設計，以及單一國結構下其與地方政府的關係，在兩岸關係條例的規範下具備了制度性否決者的權力，得以管理、限制甚至是行政罰或刑罰等方式，影響地方政府推動兩岸城市交流的議題內容、效力範圍與合作程度。並維繫我國與中國大陸雙邊關係以及兩岸在社會、經濟和文化交流的現狀，使地方政府具有部分交流自主權但不至於脫離既定的範疇，降低對臺灣主權產生不利的影響。

第二，在野黨籍的地方政府首長為了降低現行民進黨執政的中央政府在兩岸交流管控權力的不利影響，藉由地方的自治權限而訂定兩岸交流的行政規則設立兩岸事務的幕僚單位，抑或是在其組織自治條例或組織規程內訂定兩岸小組的專責單位或機關，藉以增加政策自主性的機會。而從敘述統計的分析資料中發現，各縣市在成立兩岸小組的時間點與地方首長選舉具有關聯性，而且成立兩岸小組時間的先後，也顯現出藍綠政黨的縣市長對於兩岸城市交流具有高度的相同性，而其權責大多交由研考類的機關或單位處理，並非以經濟類機關或單位為主。

第三，透過空間模型的分析，在垂直式分立政府的結構下在野黨籍地方縣市長藉由議題設定的方式，以對立不合作或討價還價的策略與執政黨中央政府進行

策略性互動，使得雙方關係容易形成相互爭奪的非合作賽局抑或是議價協商的混合賽局，產生彼此對於兩岸政策目標不一致而容易導致制度性集體行動的問題。

在理論運用的部分，本文透過理性選擇制度論的途徑辦證「制度即規範」、「制度即均衡」以及「制度即規範且均衡」的概念，探討現行中央與地方其權限劃分的意涵，及其在實務上是否與上述理論概念有無落差。而將相關法令條文將其意義轉化成形式符號的邏輯，並將垂直分立式政府的概念與理論模型整合運用，有助於本文界定行動者在所謂「權限劃分」的策略空間，探討可能採取的行動選項及分析行動者的互動關係。

在後續研究討論的部分，本文為求研究分析上能夠符合邏輯一致性，以及問題討論能夠集中聚焦，因此從中央與地方權限劃分這個長期以來在財政、人事或自治立法等議題造成彼此齟齬的「老問題」為起始點，配合 2018 年九合一大選後國內的政治環境，論辯我國地方政府從事兩岸交流的權限。但在這個問題當中有另一個關鍵的行動者，即北京的角色在本文中並未多加著墨探討，一方面以先釐清我國中央與地方對於此一議題的權限為首要；另一方面為了降低分析討論的複雜性，因此予以先行排除中國大陸的策略和影響力。然而從賽局理論的角度而言，本國中央與地方的行動者，以及外國政府的行動者其三者策略互動結構，在研究上可以雙層賽局（two-level game）的理論模型予以延伸運用。雙層賽局原本是 Robert Putnam (1988) 根據 1978 年於前西德波昂 (Bonn) 舉行的七大工業國 (G7) 會議的案例，將其談判的過程區分成兩個階段的討論與分析，而國內則是 Lin (2000)、吳秀光 (2001)、吳秀光、石冀忻 (2009) 等將其運用在臺北與北京的互動及其對國內政治的影響。因此對於後續研究的發展上，若能將雙層賽局的分析架構運用在兩岸城市交流的探討，亦會是另一個可以考慮的方向。

參考書目

一、中文部分

- 王光旭、陳敦源(2010)。政務領導、國會監督與官僚自主：台灣全民健保政策「否決者」之研究，1986-2004。行政暨政策學報，50，107-157。
- 石冀忻(2018)。兩岸關係的在平衡：一個雙層賽局的觀點。中國大陸研究，61，1，89-115。
- 全國工業總會(2015)。2015 全國工業總會政策白皮書：對政府政策的建言。
<http://www.cnfi.org.tw/kmportal/front/bin/ptlist.phtml?Category=100478>。
- 呂育誠(2019)。地方政府與政治。新北市：國立空中大學。
- 冷則剛等編(2019)。政治學的理性與感性—林繼文精選集。臺北市：中央研究院政治學研究所。
- 林繼文、羅致政(1998)。零和或雙贏？兩岸經貿交流新解。人文及社會科學集刊，10，1，33-77。
- 林繼文(2001)。創設、選擇與演化：制度形成的三個理論模式。政治學報，32，61-94。
- 林繼文(2005)。虛假霸權：台灣政治學研究中的理性選擇。政治科學論叢，25，67-104。
- 林明鏘(2017)。國家與地方自治團體之關係。陳清秀、蔡志芳主編，地方自治法，頁283-312。新北市：華藝。
- 吳秀光(2001)。政府談判之博弈理論分析。臺北市：時英。
- 吳秀光、石冀忻(2009)。兩岸談判的雙層賽局分析。載於包宗和、吳玉山(編)，重新檢視爭辯中的兩岸關係理論，頁239-274。臺北市：五南。
- 吳重禮(2001)。分立政府：肇因、影響、改革。中國行政評論，10，4，1-22。
- 吳重禮、李憲為(2005)。政黨政治與府際關係：以1995年至2003年媒體對中央與北高直轄市政府互動的報導為例。人文及社會科學集刊，17，1，71-102。
- 洪綾君、謝雨豆(2019)。太陽花學運中社群網站關鍵議題探索。電子商務研究，17，2，85-111。
- 高美莉(2007)。中央與地方府際衝突之研究。國立政治大學中山人文社會科學研究所博士論文。
- 陳憶寧(2003)。2001年台北縣長選舉公關稿之議題設定研究：政治競選研說功能分析之應用。新聞學研究，71，85-117。
- 陳敦源(2009)。民主治理：公共行政與民主政治的制度性調和。臺北市：五南。
- 陳銘祥(2011)。法政策學。臺北市：元照。
- 陳建仁(2011)。從中央支配到地方自主—日本地方分權改革的軌跡與省思(第2版)。新北市：華藝。

- 陳癸郁 (2014)。新制度論的困境與挑戰。《政治學報》，58，1-36。
- 陳愛娥 (2017)。自治事項與委辦事項的劃分。陳清秀、蔡志芳主編，地方自治法，頁 57-84。新北市：華藝。
- 許文英 (2010)。城市突圍－台灣縣市長兩岸城市交往思維。《城市學學刊》，1，2，127-160。
- 郭瑞華 (2019)。地方包圍中央：中共對臺新策略與挑戰。《展望與探索》，17，4，143-159。
- 童振源、李曉莊 (編) (2015)。面對：民進黨菁英的兩岸未來。臺北市：時報。
- 黃宗昊 (2010)。歷史制度論的方法立場與理論建構。《問題與研究》，49，3，145-176。
- 黃錦堂 (2012)。地方制度法論 (第 2 版)。臺北市：元照。
- 詹立煒 (2015)。臺灣國會制度中的遊說操控-地方制度法第四條「準用直轄市」修正案歷程剖析。《臺灣民主季刊》，12，1，55-114。
- 張釗嘉 (2005)。城市外交之理論與實務－以台北市為例。《中山人文社會科學期刊》，13，1，55-93。
- 張青松、刁榴譯，西尾勝著 (2013)。日本地方分權改革。中國北京：社會科學文獻出版社。
- 廖洲棚 (2014)。論跨機關管制行政之政策協調：賽局理論的觀點。《行政暨政策學報》，59，89-126。
- 趙永茂、孫同文、江大樹 (2001)。府際關係。臺北市：元照。
- 趙永茂 (2002)。中央與地方權限劃分的理論與實際 兼論台灣地方政府的變革方向 (增訂三版)。臺北市：翰蘆。
- 趙永茂 (2007)。從地方治理論臺灣地方政治發展的基本問題。《政治科學論叢》，31，1-38。
- 魯炳炎 (2009)。從多元流程觀點談蘇花高興建決策之議程設定與政策選擇。《東吳政治學報》，27，4，171-240。
- 蔡茂寅 (2006)。地方自治之理論與地方制度法 (增補版)。臺北市：新學林。
- 鄧學良 (2018)。論中央專屬權委辦化在兩岸交流應用之可能性－兼論兩岸地方政府權限之比較。《展望與探索》，16，6，38-63。
- 劉從葦 (2003)。中央與地方分立政府的行程：一個空間理論的觀點。《台灣政治學刊》，7，2，107-147。
- 劉瑞華譯、D. North 著 (2017)。制度、制度變遷與經濟成就。臺北市：聯經。
- 劉文仕 (2016)。地方制度法釋義 (第 2 版)。臺北市：五南。
- 劉文斌 (2019)。2018 年選後兩岸關係之質變：以高雄市長選舉為例。《展望與探索》，17，1，74-86。
- 顏愛靜等譯、Furubotn and Richter 原著 (2009)。制度與經濟理論 (第 2 版)。臺北市：五南。
- 蘇起 (2014)。兩岸波濤二十年紀實。臺北市：天下文化。

蘇煥智、葉紘麟 (2018)。地方自治與地方再生。臺北市：允晨。
羅清俊 (2015)。公共政策：現象觀察與實務操作。新北市：揚智。

二、英文部分

- Bates, Robert H, Avner Greif, Margaret Levi, Jean-Laurent Rosenthal, and Barry R. Weingast. (1998). *Analytical Narratives*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Benton, Edwin J. and David R. Morgan. (1986). *Intergovernmental Relations and Public Policy*. Westport, CT: Greenwood Press.
- Birkland, Thomas A. (1998). Focusing Events, Mobilization, and Agenda Setting. *Journal of Public Policy*, 18(1): 53-74.
- Büthe, Tim. (2002). Taking Temporality Seriously: Modeling History and the Use of Narratives as Evidence. *American Political Science Review*, 96(3): 481-493
- Diermeier, Daniel and Keith Krehbiel. (2003). "Institutionalism as a Methodology." *Journal of Theoretical Politics*, 15 (2):123-144.
- Downs, Anthony. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.
- Enelow, James M. and Melvin J. Hinich. (1984). *The Spatial Theory of Voting: An Introduction*. New York: Cambridge University Press
- Feiock, Richard C. (2013). The Institutional Collective Action Framework. *Policy Studies Journal*, 41(3), 397-425.
- Gerring, John. (2007). *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge, NY: Cambridge University Press.
- Greif, Avner and Christopher Kingston. (2011). Institutions: Rules or Equilibria? In N. Schofield and G. Caballero (ed.), *Political Economy of Institutions, Democracy and Voting*. Berlin: Springer-Verlag.
- Guala, Francesco. (2016). *Understanding Institutions: The Science and Philosophy of Living Together*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hall, Peter H. and Rosemary C R. Taylor. 1996. Political Science and Three New Institutionalism. *Political Studies*, 44: 936-957.
- Hardin, Russell. (1982). *Collective Action*. Baltimore, MD: John Hopkins University Press.
- Hindriks, Frank and Francesco Guala. (2015). Institutions, Rules, and Equilibria: A Unified Theory. *Journal of Institutional Economics*, 11(3): 459-480.
- Hinich, Melvin J. and Michael C. Munger. (1997). *Analytical Politics*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Hindmoor, Andrew and Brad Taylor. 2015. *Rational Choice* (2nd ed.). London: Palgrave.

- Hotelling, Harold H. (1929). Stability in Competition. *The Economic Journal*, 39 (153): 41-57.
- Hsu, Szu-Chien, (2011). Advantages and Limitations of President Ma's Cross-Strait Negotiation: CECA/ECFA as an Example. *Thought and Word, Journal of Humanities and Social Science* (思與言 人文與社會科學期刊), 49 (3): 55-94
- Jones, Michael D. and Mark K. McBeth. (2010). "A Narrative Policy Framework: Clear Enough to Be Wrong?" *Policy Studies Journal*, 38(2): 329-353.
- Kastner, Scott L. (2009). *Political Conflict and Economic Interdependence across the Taiwan Strait and Beyond*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Katznelson, Ira and Barry Weingast. (2005). *Preferences and Situations: Points of Intersection Between Historical and Rational Choice Institutionalism*. New York: Russell Sage Foundation.
- Kingdon, John W. (2011). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (updated 2nd ed.). New York, NY: Longman.
- Krehbiel, Keith. (1988). Spatial Models of Legislative Choice. *Legislative Studies Quarterly*, 13(3): 259-319.
- Ladner, Andreas et al. (2019). *Patterns of Local Autonomy in Europe*. Palgrave Macmillan: Cham, Switzerland.
- Levi, Margaret. (2002). "Modeling Complex Historical Processes with Analytic Narratives." in Renate Mayntz eds., *Akteure-Mechanismen-Modell: Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen*. (German) Frankfurt, Germany: Campus Verlag GmbH.
- Lin, Jih-wen. (2000). Two-Level Games Between Rival Regimes: Domestic Politics and Remarking of Cross-Strait Relations. *Issues and Studies*, 36(6), 1-26.
- Lowndes, Vivien and Mark Roberts. (2013). *Why Institutions Matter: The New Institutionalism in Political Science*. Hampshire, UK: Palgrave Macmillan.
- McCombs, Maxwell E., Donald L. Shaw, and David H. Weaver. (2014). New Directions in Agenda-Setting Theory and Research. *Mass Communication and Society*, 17:781-802.
- Morton, Rebecca B. (1999). *Methods and Models: A Guide to the Empirical Analysis of Formal Models in Political Science*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Niou, Emerson M.S. and Peter Ordeshook. (2015). *Strategy and Politics: An Introduction to Game Theory*. New York, NY: Routledge.
- Ordeshook, Peter C. (1986). *Game Theory and Political Theory: An Introduction*. New York, NY: Cambridge University Press.

- Ostrom, Elinor and Vincent Ostrom. (2014). *Choice, Rules and Collective Action: The Ostroms on the Study of Institutions and Governance*. (Edited by Filippo Sabetti and Paul Dragos Aligica). Colchester, UK: ECPR Press.
- Page, Scott E. (2018). *The Model Thinker: What You Need to Know to Make Data Work for You*. New York, NY: Basic.
- Pierre, Jon, B. Guy Peters and Gerry Stoker ed. (2008), *Debating Institutionalism*. New York, NY: Manchester University Press.
- Pierson, Paul. (2004). *Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Putnam, Robert D. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-Level Games. *International Organization*, 42(3), 427-460.
- Rasmusen, Eric. (2007). *Games and Information An Introduction to Game Theory* (4th ed.). Malden, MA: Blackwell.
- Riker, William H. (1986). *The Art of Political Manipulation*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Scharpf, Fritz W. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, CO: Oxford Westview.
- Schelling, Thomas C. (1980). *The Strategy of Conflict*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Sciarini, Pascal and Anke Tresch. (2019). The Political Agenda-Setting Power of the Media: The Europeanization Nexus. *Journal of European Public Policy*, 26(5): 734-751.
- Schofield, Norman. (2008). *The Spatial Model of Politics*. New York, NY : Routledge.
- Simon, Herbert A. (1997). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization* (4th ed.). New York, NY: The Free Press.
- Singleton, Jr. Royce A. and Bruce C. Straits. (1999). *Approaches to Social Research* (3rd ed.). New York: Oxford University Press.
- Smith, Kevin, Alan Greenblatt, and John Buntin. (2005). *Governing States and Localities*. Washington, D.C.: CQ Press.
- Stewart, John. (2003). *Modernising British Local Government: An Assessment of Labour's Reform Programme*. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Stokes, Donald E. (1963). Spatial Models of Party Competition. *American Politics Science Review*, 57(2): 368-377.
- Stoker, Gerry. (2004). *Transforming Local Governance: From Thatcherism to New Labour*. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Tsebelis, George. (2002). *Veto Player: How Political Institutions Work*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

附錄

權限劃分下中央與地方策略性互動模型符號及定義一覽表

類型	符號	定義
行動者	CG^R	在中央政府具有執政權的政黨
	LG^R	與中央政府執政黨相同黨籍的地方縣市
	LG^O	與中央政府執政黨不同黨籍的地方縣市
政策面向	SQ	現行法制規範下政策一致性與政策自主性所形成的政策現狀，為所有行動者政策理想點的起始位置
	U	政策一致性的單維空間，用以瞭解行動者在此一議題面向上的立場位置。
	A	政策自主性的單維空間，用以瞭解行動者在此一議題面向上的立場位置
	$SQ+u$	行動者依據政策現狀在政策一致性面向上，得以採取積極作為的行政裁量範圍
	$SQ-u$	行動者依據政策現狀在政策一致性面向上，得以採取消極作為的行政裁量範圍
	$SQ+a$	行動者依據政策現狀在政策自主性面向上，得以採取積極作為的行政裁量範圍
	$SQ-a$	行動者依據政策現狀在政策自主性面向上，得以採取消極作為的行政裁量範圍
政策象限	I	行動者在政策第一象限的二維空間，對於政策一致性與政策自主性偏向比較高的立場
	II	行動者在政策第二象限的二維空間，對於政策自主性偏向比較高、但對政策一致性偏向比較低的立場
	III	行動者在政策第一象限的二維空間，對於政策一致性與政策自主性偏向比較低的立場
	IV	行動者在政策第二象限的二維空間，對於政策自主性偏向比較低、但對政策一致性偏向比較高的立場

資料來源：本研究。

An Analysis of Taiwan Local Governments for City-Based Cross-strait Exchanges: The Rational Choice Institutionalism Perspective

Li-Wei Chan*

Abstract

This article is based on the theoretical approach of Rational Choice Institutionalism (RCI) and analyzed the issues of Taiwan Local Governments for city-based cross-strait exchanges. There are three main questions in the article: First, what are the institutional implications for the central government under the division of powers and how to control or manage the cross-strait exchange policies from the local governments? This question is part of policy consistency. Second, Taiwan local governments how to push cross-strait exchange policy under the current mechanisms and what are the strategic options for local actors in the vertical intergovernmental relations? It means the local governments pursue their policy autonomy for more powers. Third, central and local governments how to interact strategically under the structure of vertically divided government? This essay debated the meanings of rational choice institutionalism, the issues of the division of powers under Taiwan's constitution, related laws, administrative rules, and local autonomy literature. Meanwhile, the research adopted the method of analytic narratives and used a theoretical model to analyze the above questions. The results in this article shows: first, the central government actor as the institutional veto player to manage or veto the applications from local governments about city-based cross-strait exchanges; second, the local actors used the strategy of agenda-setting to fight for the autonomy of cross-strait exchange policy; third, between the local governments by the opposition party and central government by the ruling party, their relationships are either a non-cooperative game or bargaining game depended on both the outcomes of interaction and the contingency of political events.

**Keywords: the division of powers, city-based cross-strait exchanges,
institutional veto player, agenda-setting, mixed-motive game**

* Assistant Professor, Department of Public Administration, Tamkang University

公害糾紛損害賠償事件舉證責任之標準

—以公害糾紛裁決與法院判決之實務案例為中心

鄭永志*、張英磊**

摘要

我國自民國八十一年制定公害糾紛處理法以來，即透過公害糾紛之調處、裁決與法院判決，累積處理公害糾紛之經驗與相關之法律與科學鑑定之經驗與原則。

過去學術上有關公害污染責任之討論多著重於理論與比較法之介紹，我國本土之案例之整理似較為不足。本文即透過本土案例之整理，呈現我國在公害污染責任實際案例中相關法律與理論如何被運用。

本文之整理發現：1、針對損害存在之舉證，裁決委員會與法院皆較為嚴格之認定，須嚴格或具科學基礎之證明；2、針對因果關係之認定，雖已有民法第一九一條之三之立法有舉證責任倒置之規定，裁決委員會與法院皆要求須有一定之科學證明，得以推論因果關係為必要；3、針對故意過失之認定，裁決委員會與法院運用民法與民事訴訟法相關之規定，從寬認定故意過失之存在；4、針對損害金額之認定，裁決委員會與法院運用民事訴訟法第二二二條第二項大幅減輕原告之舉證負擔，然而法院在裁量審酌損害之額度上似流於恣意，有待進一步之規範。

關鍵字：公害糾紛、調處、裁決、環境責任、因果關係、舉證責任、科學鑑定、法院、損害金額、過失。

壹、緒論

法諺有云：「舉證之所在，敗訴之所在。」即使是一般的車禍意外等事故，

*世新大學法學碩士及行政管理學系博士班學生

jeng6357@ms10.hinet.net

**臺灣大學法學博士及律能國際法律事務所主持律師

ylch3014@gmail.com

受害人也常因為舉證之問題而難以求償。舉證困難之問題，在環境公害糾紛之中尤其嚴重。主要原因在於，環境公害事件所造成之損害，具有因果關係不明確、加害人不明確、加害人是否具有故意或過失難以證明等問題。因舉證之困難造成受害人難以求償，不但違反公平正義，受害人若因此訴諸體制外之手段，也會造成政治與社會秩序之紛擾。而無法透過法律制度使廠商將其污染之成本內部化，也會使廠商輕忽污染之防制，使污染問題日益嚴重。

我國自民國八十一年制定公害糾紛處理法以來，即透過公害糾紛之調處、裁決與法院判決，累積處理公害糾紛之經驗與相關之法律與科學鑑定之經驗與原則。而民事訴訟法制與民法亦配合時代與社會之變遷為相應之修正，使公害之處理日益科學化與法制化。而由於得經由公害糾紛裁決程序處理之案件，依據公害糾紛處理法第三十三條第一項之規定，限於「屬於因公害糾紛所生之損害賠償事件者」，為集中論述分析之焦點，本文之分析與整理限於以請求民事損害賠償之案例，至於其他請求一定之作為與不作為之案例，則暫不於本文予以處理。

過去學術上有關公害污染責任之討論多著重於理論與比較法之介紹，我國本土之案例之整理似較為不足。¹本文即希望透過本土案例之整理，能更清楚呈現我國在公害污染責任實際案例中相關法律與理論如何被運用。本文以下乃先介紹民事訴訟法與民法相關之規定與理論，其次介紹公害糾紛裁決與法院判決有關損害賠償舉證責任之問題，具有代表性之案例，以說明前述法規或學說在實際案例中運用之實況。

此一整理著重於觀察專家鑑定意見在紛爭解決過程中之角色，本文主要之寫作目的，著重在分析鑑定報告之科學論理，以企圖了解鑑定制度在紛爭之解決中發揮何種功能與其侷限性。而非在於民法或民事訴訟法上理論或比較法之引介，合先敘明。

貳、 與公害糾紛損害賠償舉證責任相關之民事訴訟法與民法之規定

一、公害事件舉證責任之分配與憲法之關係

¹ 有關公害污染之責任，國內相關之論述甚多，如：曾隆興，公害糾紛與民事救濟，三民書局，1995年。蕭文生(1995)，德國環境責任法，法學叢刊第40卷第2期，頁75-92頁。顧立雄、孫迺翊(1995)，從鶯歌鎮陶瓷空氣污染糾紛談我國公害民事救濟關於因果關係與違法性之認定，月旦法學雜誌第8期，頁95-101。王千維(2000)，環境損害中多數污染源之組合形式及其在侵權行為法上責任歸屬之基本原則，政大法學評論第63期。蔡瑄庭(2010)，污染者之「本尊」或「分身」？誰應付費？—論適用「揭穿公司面紗原則」於母公司環保法律責任之認定，臺北大學法學論叢，第73期，頁83-139。

有權利必有救濟為憲法上訴訟權保障之基本要求。而基於法治國原則，人民對於國家建構紛爭處理程序時有公正程序請求權。²就民事訴訟程序之舉證責任而言，國家一方面應使原告負主要之舉證責任以避免濫訴；另一方面，應使舉證責任之分配具有高度之明確性與可預測性，以避免對於當事人造成突襲。³然而，基於憲法上平等權所衍生之武器平等原則，則要求法院考量原被告雙方舉證難易之實質地位之差異，以求在程序上維持雙方實質地位之評等。⁴在某些特定之案件類型，如醫療事件、公害事件等所謂之現代型紛爭，證據資料往往處於加害人之管領之中，作為原告之被害人往往不易舉證，此時即有必要調整一般之舉證責任分配之原則，對於受害人之舉證責任透過舉證責任之轉換或是證明度之降低等方式予以減輕。如何在個案中進行舉證責任之減輕，而避免法官之恣意，降低程序上之可預測性，有賴於法院透過事件之類型化建立舉證責任減輕之類型與標準。⁵

公害事件之因果關係等要件之證明，高度仰賴中立之鑑定機關之協助。法院如何利用鑑定機關以維持鑑定之中立性，而鑑定機關如何從事鑑定以確保鑑定之科學性，皆涉及訴訟程序是否符合憲法上公正程序之要求。⁶

以下先介紹我國民事訴訟法舉證責任分配之理論，以及民事實體法上公害事件中被害人求償之請求權基礎。並於此基礎上，就我國歷年來公害糾紛重要案例中如何調整舉證責任分配之一般原則，以及如何利用鑑定制度之問題予以分析。

二、民事訴訟法之規定與舉證責任之理論

所謂舉證責任是指當事人為得到勝訴之判決，就哪些法律規定之要件事實應予以提出者而言。⁷換言之，如於言詞辯論終結之前，法院就法律規定之要件事實仍不知其真偽時，負有舉證責任之當事人應承受對其不利益之判斷。舉例而言，在環境公害事件中，受害人(原則上為原告)就其受有損害負有舉證責任，如不能舉證，法院應判斷無損害存在。

我國民事訴訟法制中有關舉證責任之規定，主要規定於民事訴訟法第二七七條：「當事人主張有利於己之事實者，就其事實有舉證之責任。但法律別有規定，或依其情形顯失公平者，不在此限。」本條規定雖以事實是否有利於一造當事人

² 有關公正程序請求權之憲法上基礎，參見姜世明(2009)，民事程序法發展之憲法因素考量，收於氏著《民事程序法之發展與憲法原則》，頁 34-35。

³ 有關公正程序請求權對於舉證責任分配之要求，參見高昌隆(2008)，論公正程序請求權在民事證據法之作用，國立政治大學碩士在職專班碩士論文，頁 49，53-57。

⁴ 有關武器平等原則與舉證責任之分配法則，參見姜世明(2009)，民事程序之武器平等原則，前揭註 2，頁 180-181。

⁵ 有關透過事件類型化發展民事訴訟法第二七七條但書舉證責任之減輕，以避免法官在個案認定中之恣意，參見姜世明，前揭註 2，頁 21。

⁶ 有關鑑定之公正性與武器平等原則之關係，參見姜世明。前揭註 4，頁 174。

⁷ 舉證責任有主觀舉證責任與客觀舉證責任之分，本文所稱之舉證責任，是指客觀舉證責任。有關二者之關係，參見姜世明(2004)，新民事證據法論，頁 182-183。

作為判斷誰有舉證責任，但是某一事實之存在有利於原告，則其不存在必有利於被告，本法條之規定，並無法指示究竟是原告應證明該事實之存在，或是被告應證明該事實之不存在。因此，本法條之適用需要以學說理論加以補充。目前，法院實務與學說理論之通說為法律要件分類說之特別要件說，亦有稱之為規範說者。依照本說之見解，將法律之規定原則上區分為權利發生規定(或稱為基礎規定、權利根據規定)、權利障礙規定、權利消滅規定以及權利排除規定。其中，主張權利存在者(原則上為原告)就權利發生規定所明定之要件事實之存在，負有舉證責任。而主張權利不存在者(原則上為被告)則應舉證證明權利障礙規定、權利消滅規定以及權利排除規定之法律要件事實之存在。⁸舉例而言，在公害污染之侵權事件中，如以民法第一八四條第一項做為訴訟標的者，民法第一八四條第一項之規定是權利發生規定，受害人就該條所規定之法律要件事實(受害人權利受損、加害人有故意過失、行為不法、⁹損害與不法行為之間具有因果關係)負有舉證責任。相反的，如加害人主張行為時無責任能力(權利障礙)、已經清償賠償損害(權利消滅)、受害人請求時已逾消滅時效(權利排除)，則就其事實之存在，加害人負有舉證責任。

而另一個與舉證相關之觀念為證明度。所謂證明度是指法院對於待證事實，經審酌訴訟資料而形成待證事實為真實之心證程度。白話來說，就是當事人要舉證之證據要高到什麼程度，法官才能判斷該法律要件事實存在。就此問題臺北地方法院 93 年訴字第 2588 號判決認為：「按當事人主張有利於己之事實者，就其事實有舉證之責任，民事訴訟法第二百七十七條前段定有明文，而民事訴訟之舉證責任與刑事訴訟之舉證責任不同，負民事舉證責任之一造僅須就其所主張之事實，舉證證明該事實之存在具有高度蓋然性為已足，毋庸證明至『超越合理之可疑』之程度。」也就是說必須證明到該事實之存在具有高度蓋然性之程度。學說上有認為，所謂高度蓋然性是指到達百分之九十為真之程度。¹⁰

在上述舉證責任之分配與證明度之要求下，在少數案件類型會造成權利人主張權利之困難，因此民事訴訟法第二七七條但書規定：「但法律別有規定，或依其情形顯失公平者，不在此限。」，但書之修正理由揭櫫：「在當事人主張之事實真偽不明時，應如何定舉證責任之分配，對訴訟之勝敗，攸關甚鉅。夷考德、

⁸ 參見：駱永家(1999)，民事舉證責任論，臺北市：臺灣商務印書館，頁 79。規範說由德國證據法權威 Rosenberg 氏所創，其將實體規範分為權利發生(根據)規範、權利妨害(障礙)規範、權利消滅規範或權利受制(抑制)規範，即主張權利存在之人，應就權利發生之法律要件存在之事實為舉證；否認權利存在之人應就權利妨害(障礙)法律要件、權利消滅法律要件或權利受制(抑制)法律要件負舉證責任。參見，姜世明(2005)，舉證責任法，月旦法學教室，第三十期，頁 79-80。

⁹ 需說明者為，我國民法第 184 條第一項前段之理論判決實務與通說皆採取結果不法說，也就是說只要行為會造成他人之權利受損者，原則上推定具有違法性，受害人無須另行舉證加害人之行為違法。反而加害人必須自行舉證證明自己有阻卻違法事由(例如：正當防衛、緊急避難等)。但如主張民法第 184 條第一項後段或是第二項，則需舉證加害人之行為「背於善良風俗」，或是「為反保護他人之法律」。參見：王澤鑑(2009)，侵權行為法，臺北市：三民書局經銷，頁 278。

¹⁰ 參見姜世明(2008)，證明度之研究，收於氏著「舉證責任與證明度」，頁 182-183。

日等國之民法及民事訴訟法均未就舉證責任直接設有概括性或通則性之一般規定，通常均委由學說、判例而為補充。我國現行法就舉證責任之分配，於本條設有原則之概括規定，在適用上固有標準可循。惟關於舉證責任之分配情形繁雜，僅設原則性規定，未能解決一切舉證責任之分配問題，於具體事件之適用上，自難免發生困難，故最高法院於判例中，即曾依誠信原則定舉證責任之分配。尤以關於公害事件、交通事故、商品製造人責任、醫療糾紛等事件之處理，如嚴守本條所定之原則，難免產生不公平之結果，使被害人無從得應有之救濟，有違正義原則，爰於原條文之下增訂但書，規定『但法律別有規定，或依其情形顯失公平者，不在此限。』，以資因應」此一修正理由中即特別提及公害事件有其特殊性，如依據一般之舉證責任分配的規定與法理判斷將「顯失公平」，而可以判決實務發展該類型事件舉證責任與證明度之原則。姜世明教授認為，本條但書為舉證責任減輕之規定，而舉證責任之減輕方式可分為舉證責任轉換、表見證明、證明度降低、一定條件下加重非負舉證責任一造之說明義務等。¹¹本條但書固然使法官得依據個案之情形減輕原告之舉證責任，以實現武器平等原則。然如純粹基於個案之考量，而為調整則不免流於法官之恣意，而與法治國原則相違悖，因此應於學說與判決實務中發展舉證責任減輕之類型，避免個案之考量。¹²

此外，與公害事件之舉證相關之民事訴訟法之規定為民事訴訟法第二二二條第二項有關損害數額證明度之放寬的問題。民事訴訟法第二二二條規定：「法院為判決時，應斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，依自由心證判斷事實之真偽。但別有規定者，不在此限。（第一項）**當事人已證明受有損害而不能證明其數額或證明顯有重大困難者，法院應審酌一切情況，依所得心證定其數額。（第二項）。**¹³法院依自由心證判斷事實之真偽，不得違背論理及經驗法則。（第三項）得心證之理由，應記明於判決。（第四項）」依據本條第二項之規定，如當事人就損害賠償之請求權存在已為充分之證明，就損害賠償之數額則授權法院審酌相關情況而為判斷，減輕主張權利人證明之負擔。本條之規定，姜世明教授認為純屬證明度降低之規定；¹⁴而沈冠伶教授則認為除證明度之降低之外兼有「賦予法官在證據調查程序上及數額認定上之裁量權限」。¹⁵

不論是舉證責任之轉換或證明度之降低，還是需要被害人提出一定之證據。在公害事件中，證據之提出往往需要仰賴科學之方法，於此則需透過鑑定制度之協助。¹⁶本文主要之寫作目的，即在於分析我國歷年來累積之公害事件案例中，

¹¹ 參見姜世明(2008)，舉證責任轉換，收於氏著「舉證責任與證明度」，頁 68。

¹² 參見姜世明，前揭註 5，頁 21。

¹³ 本文粗體及底線部分均為筆者所加，以下茲不贅述。

¹⁴ 參見姜世明(2009)，損害賠償數額之確定，月旦法學教室第 75 期，頁 13。

¹⁵ 參見沈冠伶(2011)，損害額之酌定-以醫療損害賠償事件為例，台灣法學雜誌第 179 期，頁 24。本文寫作之目的不在於解決民事訴訟法上理論之爭議，然由後述有關損害賠償額之確定之案例中，似可見法官除降低證明度外，兼具行使數額認定上裁量權之性質，詳後述。

¹⁶ 有關鑑定在民事程序中之意義與問題，參見姜世明(2011)，淺談民事程序中之鑑定-著重於實務見解發展及其問題提示，月旦法學雜誌第 190 期，頁 19-28。

分析個案件中鑑定報告之科學論理，以企圖了解鑑定制度在紛爭之解決中發揮何種功能與其侷限性。

三、民法之規定與侵權行為損害請求權之理論

由前述民事訴訟法之規定與學理，可知在具體案件中當事人就哪些事項負有舉證責任，取決於其主張之實體法依據。在公害糾紛主張損害賠償之案件中，民法上主要之請求權基礎有民法第一八四條、民法第一九一條與民法第一九一之三條。以下分別說明其規定與應舉證之事項。

(一)、民法第一八四條

民法第一八四條規定：「因故意或過失，不法侵害他人之權利者，負損害賠償責任。故意以背於善良風俗之方法，加損害於他人者亦同。(第一項)違反保護他人之法律，致生損害於他人者，負賠償責任。但能證明其行為無過失者，不在此限。(第二項)」本條為侵權行為責任最為基礎之一般性規定。本條實包含三個請求權基礎：¹⁷

1. 民法第一八四條第一項前段：「因故意或過失，不法侵害他人之權利者，負損害賠償責任。」
2. 民法第一八四條第一項後段：「故意以背於善良風俗之方法，加損害於他人者亦同。」
3. 民法第一八四條第二項：「違反保護他人之法律，致生損害於他人者，負賠償責任。但能證明其行為無過失者，不在此限。」

其中與公害糾紛之損害賠償責任最為相關者為一八四條第一項前段與第二項，以下分別說明其規定之內容與舉證之問題。

受害人如依據民法第一八四條第一項前段之規定主張其權利，則該規定為其權利發生規定，受害人就該規定之全部要件事實均有舉證責任。該規定所包含之要件事實包括：受害人權利受損、加害人有故意過失、損害與不法行為之間具有因果關係。在公害污染事件中最為困難者為加害人之故意過失以及因果關係之證明。

如加害人之行為違反以保護他人為目的之法律規定，則受害人可主張民法第一八四條第二項做為其權利發生規定。依據本規定，受害人僅需舉證：受害人權利受損、行為不法、損害與不法行為之間具有因果關係。至於加害人之故意過

¹⁷ 就此請參見：王澤鑑，前揭註9，頁105-107。

失則經由但書之規定，產生舉證責任之倒置的效果(又稱為過失推定)。也就是說，受害人只需要舉證證明加害人之行為違反保護他人之法律規定，加害人即必須舉證證明自己無過失方能免責。多數環境法規皆具有保護一般民眾不受污染之目的。大多數之公害糾紛事件，加害人之行為多違反若干之環境法規。因此，在公害糾紛中此一規定扮演減輕受害人舉證之負擔相當重要之角色。

(二)、民法第一九一條

我國民法第一九一條規定：「土地上之建築物或其他工作物所致他人權利之損害，由工作物之所有人負賠償責任。但其對於設置或保管並無欠缺，或損害非因設置或保管有欠缺，或於防止損害之發生，已盡相當之注意者，不在此限。」

前項損害之發生，如別有應負責任之人時，賠償損害之所有人，對於該應負責者，有求償權。」

本條之規定於污水處理廠管線破裂，或是輸油管線破裂之案型有其適用。一據本條之規定，一共有三個推定(1)、推定工作物所有人之過失；(2)、推定工作物在設置或保管上有欠缺(工作物瑕疵)；(3)、推定被害人權利受損害，系因工作物瑕疵所引起(因果關係)。¹⁸依其規定，受害人只需證明加害人所有之工作物(人工於土地上所建造之設施，不問係永久或臨時性)而受有損害即可。加害人需舉反證，證明「設置或保管並無欠缺，或損害非因設置或保管有欠缺，或於防止損害之發生，已盡相當之注意」，方能免責。在我國公害糾紛案例中，中油管線漏油為依據本條加以求償之大宗。

(三)、民法第一九一之三條

在民國八十八年，我國民法增訂第一九一之三條的規定。其規定之內容為：「經營一定事業或從事其他工作或活動之人，其工作或活動之性質或其使用之工具或方法有生損害於他人之危險者，對他人之損害應負賠償責任。但損害非由於其工作或活動或其使用之工具或方法所致，或於防止損害之發生已盡相當之注意者，不在此限。」前述民法第一八四條第二項雖透過舉證責任之倒置的方式免除受害人舉證證明加害人故意過失之負擔，但對於公害事件最難證明之因果關係則未設有特別規定。本條之規定除推定過失之外，更進一步推定因果關係。按照本條之規定，受害人只需證明自己受有損害、加害人從事危險行為、加害人之行為有可能造成自己所受之損害(具有蓋然性)即可。而加害人欲不負損害賠償責任，則需證明損害確實不是因為自己的危險活動所造成(推翻因果關係之推定)；以及自己於「於防止損害之發生已盡相當之注意」(推翻過失之推定)。大多數之公害糾紛事件是由於工廠旁放廢氣、廢水或棄置廢棄物所造成之污染所造成，多符合

¹⁸ 參見：王澤鑑，前揭註9，頁607。

本條所規定「工作或活動之性質或其使用之工具或方法有生損害於他人之危險」的定義，而有本條之適用。在本條規定之下，我國法制可謂提供公害糾紛受害人一定程度之保護。然而，「工作或活動之性質或其使用之工具或方法有生損害於他人之危險」與損害之間的關聯性，仍需一定程度之科學證明，而有賴專家之鑑定。¹⁹

就比較法而言德國環境責任法針對因果關係之推定，有較詳細之規範。依據德國環境法第六條第一項規定：「如一設施依據個案之事實適合於造成已發生之損害者，應推定損害是由該設施所造成。設施之適合性應依據事業之營運流程、所使用之設備、所利用及釋出物質之種類及濃度、氣候條件、損害發生之時與地、受損之現象及其他在個案中支持及否定損害推定因素加以判斷。²⁰」透過此種規定對於因果關係之推定予以進一步之規範，應對於紛爭之合理解決有所幫助。後述案例中如石化廠排放廢氣，或是火力發電廠排放煙塵對於植物之損害，皆經過費時漫長之鑑定過程，應可說明我國應有如德國環境法第六條第一項就「損害發生之適合性」加以推定之必要，以減輕被害人舉證責任。

上述法律規定之說明，稍嫌抽象。本文以下乃整理我國公害糾紛裁決以及法院判決之案例加以說明。

參、 法院判決與裁決委員會之裁決中所採用之舉證標準 與相關案例整理

一、有損害存在之舉證

欲主張侵權行為損害賠償之請求，主張權利人需先證明有損害之存在。此部分不論是裁決委員會或是法院皆強調原告應負舉證責任，且其證明度並無法因為公害事件之特殊性而有所調整。然而，在某些案型中，損害是否存在以及其範圍，非仰賴專家之調查與鑑定難以確定。

以下分別整理中○外海輸油管漏油疑似損及蝦魚苗案，以及中○路上輸油管漏油損屋案說明兩種不同類型案件損害之舉證情形。前者裁決委員會及法院皆認為受害人應負起保存證據與舉證之責。而後者就損害之有無及範圍則有賴專業之鑑定。

¹⁹ 王澤鑑教授認為，德美等多數國家皆將危險責任規定為無過失責任我國本條移植自義大利民法，僅為推定過失，值得商榷。參見，王澤鑑，前揭註 9，頁 648。有關在因果關係推定之規定下，仍有專家鑑定之必要性，參見，王澤鑑，前揭註 9，頁 660。

²⁰ 譯文參照蕭文生，前揭註 1，頁 82。亦參見姜世明(2000)，德國公害民事責任程序之舉證責任分配，軍法專刊第 46 卷第 10 期，頁 8。

案例一、 中○外海輸油管漏油疑似損及蝦魚苗案²¹

裁決	案號	申請人	相對人	
	88 環署裁字第 73251 號	洪○○等 養蝦業者	中○	駁回
判決		原告	被告	
	臺灣高雄地方法院 88 年訴字第 2831 號	洪○○等 養蝦業者	中○	駁回
		上訴人	被上訴人	
	臺灣高等法院高雄分院民事判決 89 年度上字第 160 號	洪○○等 養蝦業者	中○	駁回

(一) 事實

民國八十五年八月間，中○大林廠外海第三浮油桶海底管線大量漏油污染。本案之申請人為抽取海水養殖蝦苗之業者，其主張所抽取之海水遭到漏油之污染導致蝦苗之大量死亡。申請人請求中○公司賠償每位養蝦業者各新臺幣 10 萬元之賠償等。

然而，在本案中申請人無法提出當時有蝦苗死亡之證據，甚至是照片。申請人主張「蝦、魚苗極為細小，一經遭受污染死亡即『灰飛煙滅』，焉有屍體可供留存拍照之理。」。

(二) 裁決委員會之裁決及法院判決之主要理由

- 1、本案原告係以民法第一八四條第一項前段為請求權基礎。
- 2、裁決委員會之 88 年環署裁字第 73251 號裁決認為：「由申請人所提示之照片及證物以觀，並不能證明申請人等 182 個繁養場實際受有損害，且申請人等繁養場，係爭魚、蝦苗死亡時，申請人等對於有利於己之原因事實相關事證未採取有效之證據保全方法（民事訴訟法第二七七條），亦未向當地環保機關報案，請求勘驗現場，亦未委請獨立第三者具有公

²¹ 整理自：行政院環境保護署編(2006)，《公害糾紛事件裁決書彙編》，台北市：行政院環境保護署公害糾紛裁決委員會。實體裁決第 13 案(88 環署裁字第 73251 號)，頁 215-278。附錄第 13 案(臺灣高雄地方法院 88 年訴字第 2831 號)，頁 1145-1154 與附錄第 14 案(臺灣高等法院高雄分院民事判決 89 年度上字第 160 號)，頁 1155-1178。

信力之機構或專家作成公證檢驗報告，或將死亡蝦魚苗體妥善保存、檢驗，養殖池油污之採樣保存、送驗等，致本會無法判明申請人等共計一百八十二場之繁養殖場是實際受有損害…。²²」而裁決申請人之請求為無理由。

- 3、本案經養蝦業者向法院提出訴訟，仍經高雄地方法院以及高等法院高雄分院判決敗訴。高等法院高雄分院 89 年上字 160 號判決理由認為：「損害之存在與否，乃侵權行為損害賠償請求權之權利成立要件，原即屬上訴人應舉證之範疇，且損害存在之事實，屬於上訴人所控制範圍內之事項，又係積極存在之事實，自應由上訴人舉證，故上開法條對損害存在之事實，須由上訴人舉證一節，則並未修正。而證明損害之存在，有各種證明之方法，即使蝦苗過小無法採樣，但上訴人之蝦苗池若受有油污之污染，則其進水或排水設備，或蝦苗池亦必留有油污之痕跡，而上開設備均在上訴人所得控制之範圍，而非被上訴人所得控制，…。²³」

(三) 對於本案之觀察

本案例說明，證明損害之存在是受害人必須盡到的基本義務。並無法因為公害事件之特殊性而有所放寬。然而值得注意的是，裁決委員會之裁決中提到，當事人應於損害發生之時「**向當地環保機關報案，請求勘驗現場**」，或「**委請獨立第三者具有公信力之機構或專家作成公證檢驗報告**」。畢竟即使當事人撈起保存魚蝦苗或拍照，仍會引起是否真為當時所養殖而受污染死亡之魚蝦苗之質疑。本案可見環保機關能否於第一時間保全證據之重要性。

案例二、 中○陸上輸油管漏油損屋案²⁴

裁決	案號	申請人	相對人	
1	89 環署裁字第 02934 號	中○	嘉○建設等	應予給付
2	89 環署裁字第 76959 號	許○○等	中○	申請駁回
3	90 環署裁字第 07929 號	黃○○	中○	申請駁回
4	89 環署裁字第 19348 號	呂○○等	中○	申請駁回
5	89 環署裁字第 59087 號	廖○○等	中○	申請駁回

²² 88 年環署裁字第 73251 號裁決。

²³ 高等法院高雄分院 89 年上字 160 號。

²⁴ 參見：鄭永志(2014)，公害糾紛處理程序的法制分析，世新大學法學院碩士論文，頁 76-80，整理自：前揭註 21：實體裁決第 19 案(89 環署裁字第 02934 號)，頁 336-370、第 26 案(89 環署裁字第 76959 號)，頁 473-486、第 27 案(90 環署裁字第 07929 號)，頁 487-501、第 28 案(89 環署裁字第 19348 號)，頁 502-506、第 29 案(89 環署裁字第 59087 號)，頁 507-530、第 30 案(89 環署裁字第 59515 號)，頁 531-557、第 34 案(90 環署裁字第 68994 號)，頁 591-604 與第 35 案(90 環署裁字第 68995 號)，頁 605-639。及附錄判決第 23 案(臺灣嘉義地方法院 90 年度嘉簡字第 255 號判決)，頁 1299-1302 與第 26 案(臺灣嘉義地方法院 90 年度訴第 249 號判決)，頁 1325-1392。

6	89 環署裁字第 59515 號	陳○○等	中○	申請駁回
7	90 環署裁字第 68994 號	黃○○	中○	申請駁回
8	90 環署裁字第 68995 號	嘉○建設等	中○	申請駁回
判決		原告	被告	
1	臺灣嘉義地方法院 90 年度 嘉簡字第 255 號判決	許○○等	中○	駁回
2	臺灣嘉義地方法院 90 年度 訴第 249 號判決	嘉○建設等	中○	應給付

(一) 事實

第一部分 (裁決 1、2、3、4 案及判決)

中○公司之嘉南營業處管理之高嘉長途輸油管線，其中位於高速公路 274.5 公里處之部分，於民國 88 年 4 月 3 日下午 5 時許油管破裂漏油，同年 5 月 19 日再次漏油，致污染座落嘉義縣水上鄉南靖段南和小段南和村後寮一帶社區。

第二部分 (裁決 5、6、7、8 案及判決)

88 年 4 月 4 日及 5 月 19 日兩度遭受相對人漏油污染，20 餘月未見整治工程進行，申請人之損害日漸擴大，經高雄市土木技師公會經指派鑑定技師 89 年 12 月 9 日於系爭土地暨建物現場會勘時，空氣中仍帶有濃郁之汽油殘留氣味。污染範圍事後有無繼續擴大？是否應後續整治不完全繼續給付損害賠償的損失？

(二) 爭點

本二案主要爭點在於損害之範圍，由臺灣省環境工程技師公會劃定嘉義縣水上鄉南靖段南和小段 1490-37、1490-38、1490-39、1490-40、1490-52、1490-53、1490-54、1490-55、1490-56、1490-64、1490-14 等地號為污染區為污染區以計算損害。然而在第二案中相對人主張油氣已經擴散，致使污染區擴大，但裁決委員會並未進行探勘鑑定，而直接認定係與前案重複之請求。

(三) 專業鑑定

本案鑑定單位就損害範圍之鑑定如下：

鑑定一 (第一部分)

鑑定事項	鑑定單位	鑑定結果	證據爭議
本件因油品污染健康及危害風險評估提出鑑定	臺灣省環境工程技師公會(佳隴建設等委託)--依據工研院能源與資源研究所 88 年 6 月之污染調查工作報告書進行(工研院報告係中○委託)	1.本案洩漏油品為九五無鉛汽油,屬含致癌性及毒性化學物質成分之污染物,於長期暴露在高濃度狀況下,易產生慢性毒及致癌。	1.該鑑定是以油氣偵測的方式鑑定污染的範圍(土壤中汽油之石油碳氫化合物濃度分佈圖),以污染健康及危害風險評估為目的,油氣的污染是否具實際的土壤污染的代表性? 3.工安規定的氣爆下限值系為安全標準,是否也可以代表受害人受損害範圍的依據? 4.當鑑定目的與損害賠償的目的不同時,用以衡量污染的判斷標準是否適用?
		2.九五無鉛汽油屬低燃點、高爆炸性物質,目前調查區域中超過氣爆下限值百分之二十五以上涵蓋之土地面積甚大,而部分區域甚至已達下限值之百分之百,隨時有氣爆之可能。	
		3.九五無鉛汽油屬高揮發性及易燃性之有機物體,目前已有明顯跡象顯示油品已經由滲漏流入土層擴散入建築物之地下層,在有極小的火花情況下均有可能引起爆炸,造成嚴重之公共安全問題。	
		4.確認嘉義縣水上鄉南靖段南和小段 1490-37 等 11 筆地號為污染區,共約面積 1,218 m ² ,深度 3.5m,需整治的土壤 1,368 m ³ 。	

鑑定二(第一部分)

鑑定事項	鑑定單位	鑑定結果	證據爭議
地上因污染整治施工受損之復舊費及補償費項目計算損失	臺灣省土木技師工會(88 年 8 月 20 日)指派之土木技師張富進)	1.鳳凰城社區土壤中汽油之石油碳氫化合物濃度分佈圖	基於擴散與流動現象,某一個時間的污染範圍是否可固定適用於其他時間為依據? 本次污染是否及於地上因整治受損的範圍
		2.因污染整治致地上物因整治受損害的補償計算	

鑑定三(第二部分)

鑑定事項	鑑定單位	鑑定結果	證據爭議
本案污染	高雄市土	1.當 88 年 6 月 25 日調查後,依	1.公害裁決委員會未

及地上地上因污染整治施工受損之復舊費及補償費項目計算損失	木技師公會之鑑定報告(90年1月)	其說明則漏油污染勢必因透水性良好而擴大，目前在建物現場會勘及訪談，均可證石油氣尚存土壤且有擴散現象。(依88年6月工研院報告)	承認繼續擴散，導致對於擴散範圍可能擴大的事實，未加以調查，而以本污染案本於同一事實已由前案裁決。
		2.依中○公司污染處理工作計畫書 p10.所述……依土壤力學滲流擴散理論，經一年半之時間事實上應已滲入當初為列入污染區中本案標的物區域，故現場會勘時尚有油氣存在	
		3.臺灣省土木技師公會鑑定報告書將整治深度僅假設為3.5m由工研院及中○整治計畫均顯示因浮油雖在水上但因地下水位隨季節升降，既未處理完成整治，實際可能滲透之深度約達8m原估算數量明顯不足。	

(四) 法院判決之理由

1. 本二案係以民法第一九一條為請求權基礎。
2. 第一次漏油事件發生於八十八年四月三日，而民法第一九一條第一項於針對中○主張，漏油係因他人盜油所致其並無故意過失，法院判斷如下：「同年四月二十一日經總統修正公布，並於八十九年五月五日施行（民法債編施行法第三十六條第二項參照），因此，本件仍應適用修正前民法第一九一條第一項規定。高嘉長途輸油管線是被告設置管理，故被告是該工作物所有人，雙方均未爭執。依修正前民法第一九一條第一項規定：『土地上之建築物或其他工作物，因設置或保管有欠缺，致損害他人之權利者，由工作物之所有人負賠償責任。但於防止損害之發生，已盡相當之注意者，不在此限』，所謂設置欠缺，是指建造之初，工作物即存有瑕疵，而保管欠缺，則指對於保養、維護、管理工作物，缺少善良管理人注意義務，以致發生瑕疵。由此可知，輸油管線遭人盜油後而漏油，並非被告設置或保管欠缺所致。但是，漏油事件發生後，不論原告嘉○公司、春○公司法代或股東是否阻擾被告搶修，被告於八十八年

四月三日、七日發現第一、第二盜油處後，未停止輸油，只以簡單管夾方式搶修後，仍繼續輸送油料，以致造成二度污染，被告事後的保護措施，確有疏失，此一疏失，有監察院調查報告加以指正，並經環保署第二九三四裁決案予以認定（見該裁決案第二五、二六頁），因此，被告對於漏油所造成的污染事件有過失。」

3. 有關損害(油氣污染)之深度與範圍，法院判斷如下:「根據工研院補充報告說明記載:『1、判斷地下有無污染，應以土壤及地下水之分析數據為準，土壤氣體調查數據不能作為判定地下有無污染之依據，土壤氣體調查僅為初期污染調查之一種快速有效篩選工具。2、總揮發性碳氫化合物濃度及L E L %數據不能判定地下有無污染，土壤氣體總揮發性碳氫化合物等濃度分布圖及L E L %分布圖並不能代表污染範圍。3、油品有無擴散應有科學調查證據來證明，本案目前沒有任何資料顯示污染已擴散至鳳凰城社區上游方向(東向)』，可見T V H C 500 ppm 以下及L E L %百分之二五以下，並不能代表該區土地已遭污染。根據工研院調查報告書第三十四頁記載:社區東邊大多未受到油品污染(如地籍圖、附圖一、附圖二)，而以土壤中汽油之石油碳氫化合物濃度分佈來看，主要污染範圍在MW 2、C S 2、C S 7、C S 9 連線西邊一帶，以第二盜油點為中心(如附圖三)。將附圖一、二、三互相比對，可以確定附圖一、二所示紅色部分確實受到漏油污染，環保署第二九三四號裁決案亦作如此認定。」至於原告主張損害之深度已經進一步擴散，法院則認為:「原告等人並未提出其土地遭受何種污染，本件漏油污染範圍，只限於南和小段一四九0 之三七號至四十號、五二號至五六號、六四號、十四號等土地，原告等人土地屋均座落在前述土地範圍外，未受漏油污染，故原告等人主張所有土地均遭污染，不能被本院採信。原告等人土地既未遭受漏油污染，有關污染深度可達地下十一·二五公尺，即無探究必要，因此，原告等人主張換土深度應達地下十一·二五公尺，並無理由。²⁵」

(五) 對於本案之觀察

1. 本污染案 89 環署裁字第 02934 號裁決給付的內容是針對土地污染的賠償，及臺灣嘉義地方法院 90 年度訴第 249 號判決針對地上物房地跌價損失的損害賠償，其餘均未獲賠償。
2. 專業鑑定的部分，本案第一時間係由污染人中○委託工業技術研究院能資所進行鑑定，而本案後續經由不同的技師單位根據該報告進行綜合推論解讀，結果出現不同的見解，因此合理懷疑，當鑑定係由當事人以私契約委託進行的鑑定，亦即如果一案的鑑定僅由當事

²⁵ 臺灣嘉義地方法院 90 年度訴第 249 號判決。

人委託，鑑定報告可能會出現委託人的意向影響撰寫方式。如果雙方當事人財力與專業能力有明顯差距，則有可能出現一方主導裁決或是訴訟的結果。究竟鑑定該如何進行，應該設有機制來取決，畢竟未必全部委員具有專業訓練並獲有國家技術認證，否則即便以工研院一財團法人機構，就其專業與社會地位應可中立執行鑑定工作的機構，仍有可能出現其鑑定結果無法為專業所確認。

3. 環保署公害裁決委員會對於土壤污染的賠償，顯然限縮在土壤整治的部分，但是法院的判決，則適度的對於地上建物的跌價損失給予賠償。
4. 在污染發生後的一段時間，污染範圍是否有擴大，在本案(90 環署裁字第 68995 號)中，申請人曾依據高雄市土木技師公會之報告要求環保署公害裁決委員會進行再鑑定，惟公害裁決委員會以污染當時的鑑定為終局範圍拒絕，如此逕裁拒絕，似有值得商榷之餘地，應可以考慮公權力介入鑑定。

二、損害與公害事件之間存有因果關係

因果關係之舉證可以說是公害糾紛事件中最為棘手的問題。此問題不但有賴於專家之鑑定，而在證明之方式上在民法第一九一之三條制訂之前，裁決委員會以及法院即採取較為寬鬆之認定方式加以處理，減輕受害人舉證之困難。

以下舉中○林園廠異常排放廢氣致蘭花園受損案、臺○隧道工程水源污染案以及台○協和火力發電廠海芋田污染案說明之。

案例三、 中○林園廠異常排放廢氣致蘭花園受損案²⁶

裁決	案號	申請人	相對人	
	85 環署裁字第 67791 號	龔○	中○	應予給付
判決		原告	被告	
	臺灣高雄地方法院 85 年度訴字第 2760 號判決	中○	龔○	駁回
	臺灣高等法院高雄分院 87 年度上字第 140 號判決	中○	龔○	駁回

²⁶ 同前揭註 24，頁 69-75，整理自揭註 21，實體裁決第 6 案(85 環署裁字第 67791 號)，頁 100-119。及附錄判決第 2 案(臺灣高雄地方法院 85 年度訴字第 2760 號判決)，頁 913-939 與第 3 案(臺灣高等法院高雄分院 87 年度上字第 140 號判決)，頁 940-954。

(一) 事實

中○公司之林園廠於 82 年 8 月 20 日下午一四〇六本廠四輕高架廢棄燃燒塔因係因三輕乙炔球槽 M-710D 安全閥跳脫，排入廢氣塔異常事故，發生瞬間冒煙十五秒。致龔○座落高雄縣林園鄉潭頭段 3421、3422、3422 之 1 之土地上栽植的蘭花受損，因此依序提出調處與裁決的賠償申請。

(二) 爭點

該蘭園距離中○林園廠三公里，是否該事故為直接影響蘭園的受損？有排放並不代表有損害，濃度係重要之因素，究竟證據的蒐集該如何證明才能論斷事故與損害之間具有因果關係？

(三) 專業鑑定

1. 調處階段

鑑定一：高雄縣環保局會同縣府農業局、鳳山熱帶園藝試驗分所、林園鄉公所及林園工業區管理中心前往雅麗蘭園聯合會勘

鑑定事項	鑑定單位	鑑定結果	裁決時提出之證據爭議	地院判決書說明
乙炔污染報告	鳳山熱帶園藝試驗分所(82農試鳳植字1664號函)	受害蘭花等植物與乙炔有關	該試驗只利用三種污染源作試驗，何以知道聲請人之蘭花病變與其他污染源均無關	詳述薰氣實驗的三種氣體、濃度與薰氣時間，並且對於三種污染物對於蘭花所產生的病徵以乙炔的結果最相同於龔居的現場田邊病徵
			該試驗未說明試驗步驟，三種污染源之濃度、用量、噴灑時間、植株反應過程等等細節；因而讓人質疑此三種試驗是否為鑑定，如果是鑑定，則試驗過程、手段、方法等生化理由均可供第三者客觀判斷，且重複試驗，均可得到相同結果。	
			該試驗所提供試驗說明的乙炔濃度，及薰蒸時間長達 17 小時 30 分鐘，質疑遠超過該公害發生的時間可能的影響？	
			實驗是拿乙炔直接噴灑在蘭花上來作試驗，而非以空氣中乙炔來作試驗	

		乙烯之空白試驗濃度在 1.3 ppm 時，植物仍可存活(中○提出)	
--	--	-----------------------------------	--

鑑定二：中○委請中鼎公司模擬

鑑定事項	鑑定單位	鑑定結果	高院時證據爭議
擴散濃度與區域	中鼎公司	依照擴散模式計算，假設有 2% 不完全燃燒而飄落地面時，最多也只有 40 ppb 濃度，不致於損害植物	高院認為係上訴人私下委託，不具備公信力，且模式設定條件非與二次排煙日情況完全脗合，難以採用

專家證言：

專家	意見
曾德賜教授 中興大學植病系	由受害農戶所提出蘭花病徵資料，確為乙烯為害有關之症狀，另外由當時全面發生之情況及林園廠廢棄排放時間、風向等時空因素均顯示，其與林園廠排放物之相關性，以蘭花花害對乙烯之敏感性而言，已知 ppm 以下濃度即可發生。
	就傷害作用而言，濃度與時間具有相乘效應，鳳試所試驗中所稱平均 5.x ppm 之濃度，以及 1 ppm 以上背景值，顯示其檢測儀器敏感度並非很好，但以 5 ppm 十七個小時處理所得結果仍可看出病徵與乙烯之相關性，是屬於高濃度下之一種急性病症，就證明病症與乙烯之相關而言，應屬可信。
	廢棄中可能還存在其他污染物，其對植物之傷害作用可能加重之乙烯之影響，例如乙炔即與乙烯有類似之影響。
	由受害人所提圖片中沙漠玫瑰等植物葉片黃化、紅化嚴重之現象亦屬乙烯影響下葉片加速老化相之病徵，亦可支持乙烯傷害之論點
吳家誠教授 臺灣師範大學化研所	在長期低濃度乙烯環境下做蘭花培養實驗，無論在濃度測定與環境濃度維持均有相當大的困難，惟可以肯定的是由實驗結果可知乙烯確能傷害蘭花
陳弘成教授 臺大漁業生物試驗所	鳳山試驗分所之急速毒性，可作為慢性症狀之最好佐證。中○對蘭花園之損害應有關係。
張能復教授 臺大環工所	事件發生時間與蘭花病變有時間性的脗合
	事件發生時風向為將污染物吹向蘭園，條件脗合。

	污染物與蘭花病變之徵象亦指為乙烯
--	------------------

2. 地方法院階段

專業鑑定：

鑑定事項	鑑定單位	鑑定結果	上訴高等法院時證據爭議	
			上訴人 (中○)	被上訴人 (龔○)
施用乙烯可否加速蘭花之開花及其對文心蘭、石斛蘭會造成損害之濃度為多少 ppm 單位	屏東科技大學 (地院委託)	植物暴露於定量濃度之乙烯中，且維持足夠時間後，則將有加速開花或加速老化之反應。植物對乙烯之敏感濃度隨物種植株狀況及暴露時間長短而有所變異	屏科大實驗可得的結論： (1)低濃度乙烯於短時間壟罩時，對石斛蘭及文心蘭無明顯變化 (2)縱經高濃度之乙烯較長時間壟罩時，影響發生在七日後才逐漸發生 (3)高濃度乙烯長時間壟罩未有導致死亡現象 均與被上訴人所指其蘭花在一、二日內即發生急速全部枯萎褐化且須銷毀有別	設備情況較不符合一般蒸氣箱設施標準，以不合適之設備，做出的試驗結果與實際狀況相去甚多

專家證言：

專家證人	意見
曾德賜教授 中興大學植病系	由當時全面發生之情況與林園廠廢氣排放時間、風向等時空、物件因素均顯示，其與林園廠排放物之相關性
陳弘成教授 臺大漁業生物試驗所	中○對蘭花園之損害應有關係
張能復教授 臺大環工所	事件發生時間與蘭花病變有時間性的脗合
	事件發生時風向為將污染物吹向蘭園，條件脗合。

3. 高等法院階段

引用專書報告

「臺灣地區空氣中乙烯濃度及其對植物的影響」，鄭乃昉，87 學年度國立臺灣大學植物病理學研究所碩士論文

專家證言：

專家證人	意見
楊清祥教授 屏東科技大學	(1)在高濃度時，一至二天(蘭花)就會有反應，我們的試驗有高濃度在一、二天後即有受損反應，……，因為我們是在冬天時做試驗，所以有可能會反應比較慢，……，植物是否存活也要看季節及照顧的人之因素等語
	(2)針對中○私下委由他人模擬所得的結果，證述：「外面排放的乙炔，如果沒有風，停留在那個地方(十分鐘)可能就算是長時間等語」(中○未表示爭執)

(四) 裁決委員會與法院判決之理由

1. 本案原告主張之請求權基礎為民法第一八四條第一項前段。²⁷
2. 本案裁決委員會於民事訴訟法與民法之規定修訂之前，及論證由公害糾紛處理法之立法意旨，應採取推定因果關係之認定模式，於裁決書中，其說明為：「公害求償糾紛中，受害人請求賠償之難題在於對加害人之過失及相當因果關係，舉證困難，從而使大多數受害人無法依循正常法律途徑而獲得補償、賠償，此豈是法律追求公平合理之鵠的？受害人因公害而人身、財產受到侵害，即無從自正當法律程序獲得撫慰、補償，正義晦而不張，迫使受害人為維護其自身生命財產之安全而不得不採取體制外之抗爭，在無法律節制之下，求償行動極易流於漫天要價、挾持、脅迫、圍堵、甚或流血事件，破壞社會之秩序與安定，莫此為甚。公害糾紛處理法即有鑑於此，爰於該法第一條明示：『為公正、迅速、有效處理公害糾紛，保障人民權益，增進社會和諧，特制定本法』，顯見依公害糾紛處理法之公害求償糾紛，並不當然適用一般民事之法則及程序，否則在一般侵權行為求償之重重法律障礙下(有如上述)，將難以達到公正、迅速、有效等處理公害糾紛之立法目的。我國公害糾紛處理法雖未如德國環境責任法（Unwelthaftung-sgesetz）將公害糾紛納入明文之特殊侵權行為，而另以特定（有別於民法一般侵權行為）之規範體系，但就公害糾紛處理法之法理及立法精神而言，公害糾紛之處理，自應尊重其規範之特性，首予敘明。²⁸」
3. 本案因果關係之論證係先以專家證言，認定乙炔有可能造成申請人所受之損害，而後認為相對人(中○公司)所為之反駁，不足以推翻上述因果關係之推定，而認定中○公司之乙炔槽排氣異常，係造成申請人蘭花受

²⁷ 前揭註 21，頁 952。

²⁸ 85 環署裁字第 67791 號。

損之原因。

(五) 對於本案之觀察

1. 事件發生的第一時間環保單位及有邀集相關單位進行會勘，並對受損的農作物(蘭花)採集並送專業機關鑑定，此一鑑定結果，雖然從調處、裁決、地院到高院都被質疑其對於因果關係的確認，但是不可諱言，這是決定本案中○必須負擔損害賠償的關鍵性證據。
2. 爭議部分主要在於，(1)中○林園廠跳車事件發生時，空氣中乙烯的成分濃度到底多少？除了乙烯之外，是否有伴隨其他污染物的排放？若有，濃度多少？是否也會對於受損植物產生影響？(2)當時的天氣狀況如何？風速風向的資料？有利或不利於擴散條件？如果有事件當時(擴及後續數日)的空氣採樣分析結果，配合氣象條件的分析，如此便有利於試驗時重建當時現場蘭花所處的環境，增加試驗結果的說服力。並且濃度擴散模擬圖，亦應該由地區環保單位委由具公信力的單位進行，才有證據能力。
3. 本案除了調處時委請專業鑑定，在地院審理階段也對爭議點另外委由其他具公信力的單位釐清爭議，裁決與地院審理均有引用專家證言，並且高等法院審理時引用專業研究報告來做為心證參考的證據，雖然整個證據的蒐羅的過程還有不足之處，但是經由再鑑定、專家證言與專書的佐證，使得本案仍能使受污染人獲得賠償金。

案例四、 臺○隧道工程污染水源案：²⁹

裁決	案號	申請人	相對人	
	92 環署裁字第 0920018161 號	許○誠	臺○及興○公司	應予給付
判決		原告	被告	
	臺灣南投地方法院民事判決 92 年重訴字第 66 號	許○誠	臺○及興○公司	應予給付
		上訴人	被上訴人	
	臺灣高等法院臺中分院民事判決 93 年重上字 000101 號	許○誠 臺○興○公司	許○誠 臺○興○公司	台○及興○公司應再給付 419 萬餘元

²⁹ 整理自前揭註 21，實體裁決第 39 案(92 環署裁字第 0920018161 號)，頁 689-704。附錄判決第 27 案(臺灣南投地方法院民事判決 92 年重訴字第 66 號)，頁 1393-1412 及第 28 案(臺灣高等法院臺中分院民事判決 93 年重上字 000101 號)，頁 1413-1440。

	最高法院民事判決 096 年台上字 000212 號 ³⁰	臺○及興○公司	許○誠	原判決廢棄發回台中高分院
	臺灣高等法院臺中分院民事判決 096 年重上更(一)字 000010 號	許○誠 臺○興○公司		台○及興○公司給付超過新台幣肆拾捌萬柒仟元之本息部分，及該部分假執行之宣告，暨訴訟費用之裁判（除確定部分外）均廢棄。
	最高法院民事判決 097 年台上字 001696 號	許○誠	臺○興○公司	上訴駁回
	臺灣高等法院臺中分院民事判決 097 年重再字 000012 號	許○誠		再審
	最高法院民事判決 098 年台抗字 000335 號	許○誠		發回台中高分院更裁
	臺灣高等法院 臺中分院 098 年 重再更(一)字 000001 號	許○誠	臺○及興○公司	駁回
	最高法院民事判決 098 年台上字 001738 號	台○	興○公司	駁回

(一) 事實

臺○電力股份有限公司抽蓄工程處（下稱被告臺○公司）於八十九年五月間興建仁愛武界隧道（下稱系爭工程），並由被告興○營造有限公司（下稱被告興○公司）承攬，然被告興○公司將施工廢水直接排入居民生活之水源中，使原告之蘭花於 90 年 12 月底大量枯萎，魚群於 91 年 1 月 10 日及 4 月 27 日左右大量死亡，而使原告受有蘭花六百一十三萬一千一百六十元、吳郭魚十七萬一千元、美洲鱸魚九十六萬元，共計七百二十六萬二千一百六十元之損害，原告請求損害賠償。

³⁰ 民國 96 年以後之判決書參見南投地方法院裁判書查詢 <http://jirs.judicial.gov.tw/FJUD/HISTORYSELF.aspx?SwitchFrom=1&selectedOwner=V&selectedCrmno=092&selectedCrmid=%e9%87%8d%e8%a8%b4&selectedCrmno=000066&selectedCrtid=NTD>，最後瀏覽日期 2015 年 8 月 30 日。

(二) 爭點

興○公司之施工廢水(水泥廢液)，是否為造成原告之蘭花與鱸魚之死因？

(三) 鑑定結果

鑑定事項	鑑定單位	鑑定結果	地院判決書說明
蘭花檢驗報告	農委會農藥毒物試驗所(91藥試害字0912501617號函)	自受害人蘭園採活體蘭花檢驗，檢驗結果：「炭疽病危害，除乾枯徵狀外，植株無其他異常徵狀；水污染主要影響植物根部，送檢蘭花植物根部正常未呈現受水污染傷害之現象。」	蘭花之檢驗僅就蘭花之植株檢驗，並未做水耕或種植實驗，即以含水泥成份之廢水澆灌蘭花究會產生何種影響，與蘭花枯萎時所產生之現象是否符合，是上開檢驗方式並無法證明蘭花並無受含有水泥水污染。
鱸魚檢驗報告	農委會家畜試驗所(91農衛試生字0912402004號函)	檢驗死魚檢體，檢驗結果：「吳郭魚冷凍臟器經病毒分離檢，呈現細胞病變，經證實為兩段雙股核糖核酸病毒引起，福馬林固定之檢體，經組織病理檢察無明顯病變。檢體的病毒分離檢查，依據疫情調查之猝死病程，以及鱸魚及吳郭魚臟器肢解及組織病理檢查並無任何病毒引起之病變等，推斷吳郭魚檢體所分離之病毒並非本次鱸魚大量死亡之原因，且無原微生物感染之跡象。」	魚隻之檢驗是檢查何病毒所引起，而並非檢驗魚隻有無受有水泥廢水之污染，亦未就環境因子之變化作一檢驗，且家畜試驗所最後亦認就池水環境因子改變而會導致迅速、大量死亡方向續予追蹤及探討，是被告以上開藥試所及家畜試驗所之檢驗報告，辯稱其排放之廢水並不會致原告所種植之蘭花及魚隻死亡云云，要非可採。

(四) 裁決委員會與法院之判決理由

1. 本案原告主張之請求權基礎為民法第一百八十四條第一項、第二項(南投地院網路查詢之判決書誤植為第三項)及第一百八十五條前段。
2. 法院判決理由中有關因果關係之判斷標準採用蓋然性因果關係之理論，其認為：「按公害之形成，原具有不特定性、地域性、共同性、持續性與技術性之關係，其肇害因素常屬不確定，損害之發生，復多經過長久時日，綜合各肇害源而湊合累積而成，被害人舉證甚為

困難，因之如果被害人有達到『蓋然性』之舉證時，如加害人不能提出相反之證明，即可推定其具有因果關係。」

3. 而就本案因果關係之判斷，法院為如下之論述：「系爭工程廢土隨處置放，施工之排放之廢水混濁不堪，而使東埔溪水變混濁，原告之魚池混濁，水管內有工程廢水凝固物，亦有原告提出之照片附卷可稽，就中興大學土壤調查試驗中心於九十一年五月一日所就五個採樣地點之底泥均有水泥成份之交換性鈣及交換性鎂之存在（其數據如附表所示），且魚池底泥、上游蓄水池底泥、進水口前段底泥、原告進水口底泥及隧道西口底泥之質地均為相同為坩質壤土，而經實驗結果以含有水泥成份之水，無論是以未調和 pH 值為 9，或經調和後 pH 值為 6，經直接澆灌、飼養或沈澱後澆灌、飼養均造成蘭花之枯萎及魚池之死亡，此亦有原告所提出之實驗報告存卷足憑，是依上說明本件系爭工程排放含有水泥成份之廢水入東埔溪水中，而原告則利用該東埔溪水澆灌蘭花及飼養魚池，原告之進水口及魚池底泥均含有水泥成份之物質，……，是系爭工程所排放之廢水與原告所養殖蘭花及飼養魚池枯萎及死亡確有因果關係，原告主張二者有因果關係一節，依上說明，要非無據。³¹」

(五) 對於本案之觀察

1. 本案雖發生於民國 88 年修法之後，然原告並未主張民法第一九一之三條。但法院對於依據第一八四條第一項與第二項(南投地院網路查詢之判決書誤植為第三項))起訴之公害糾紛案件，已針對其特性採取蓋然性理論判斷因果關係。
2. 本案之特殊性在於兩份鑑定報告並無法證明原告所養之蘭花與鱸魚之死亡與水泥廢液有關，然而法院卻質疑兩份檢驗報告所檢驗之事項與方法，而不採納鑑定之結果。
3. 值得注意的是原告主張：「…於九十一年三月十一日原告於現場要求環保局人員依環保署所頒『公害鑑定技術』採底泥、枯死蘭花，死魚檢驗，並要求查估損害情形，然當時卻僅由農業局採樣『蘭花活株』檢驗，然採活株檢驗之結果，根本無法證明蘭花之死因，…」
4. 而本案兩份鑑定報告之所以未為法院所採，則應與所送之檢體與所申請檢驗之項目有關。檢驗項目與方法應以「蘭花之檢驗僅就蘭花之植株檢驗，並未做水耕或種植實驗，即以含水泥成份之廢水澆灌

³¹臺灣南投地方法院民事判決 92 年重訴字第 66 號。

蘭花究會產生何種影響，與蘭花枯萎時所產生之現象是否符合」以及「檢驗魚隻有無受有水泥廢水之污染，並就環境因子之變化作一檢驗」，否則即為無意義之鑑定。

5. 如損害發生之時能保存水樣，以及枯死蘭花與死魚進行檢驗鑑定，其結果應會比事後透過模擬與推論較為可信。

案例五、 臺○協和火力發電廠煙塵污染海芋田案³²

裁決	案號	申請人	相對人
	85 環署裁字第 43518 號	李○龍	臺○
判決		原告	被告
	臺灣臺北地方法院 85 年度重訴字第 1531 號判決	李○龍	臺○
		上訴人	被上訴人
	臺灣高等法院 86 年度上字第 1708 號判決	臺○(附帶被上訴人)	李○龍(附帶上訴人)
	最高法院 89 年度台上字第 1088 號判決	李○龍	臺○
	臺灣高等法院 89 年度上更(一)字第 197 號判決	臺○	李○龍
	最高法院 92 年度台上字 2506 號判決	李○龍、臺○	
	臺灣高等法院 93 年度上更(二)字第 20 號判決	臺○	李○龍
	最高法院 94 年度台上字第 244 號判決	臺○	李○龍

(一) 事實

基隆市之臺○公司協和火力發電廠之排放黑煙污染申請人自民國 75 年 7 月起在臺北縣萬里鄉中萬里加投段二坪小段 207、209、212、213 號等四筆土地上種植海芋（又名馬蹄蘭）及蔬菜，惟在花卉成長後，而致花瓣及葉面變黑或枯萎而無法銷售，請求損害賠償。

(二) 爭點

該花圃菜園距離臺○基隆協和電廠十公里，是否該污染為直接影響花卉蔬菜的受損？究竟該如何才能完整證明論斷事故與損害之間具有因果關係？

³² 同前揭註 24，頁 61-68。整理自揭註 21，實體裁決第 5 案(85 環署裁字第 43518 號)，頁 81-99。及附錄判決第 4 案(臺灣臺北地方法院 85 年度重訴字第 1531 號判決)，頁 955-992、第 5 案(臺灣高等法院 86 年度上字第 1708 號判決)，頁 993-1038、第 6 案(最高法院 89 年度台上字第 1088 號判決)，頁 1039-1045、第 7 案(臺灣高等法院 89 年度上更(一)字第 197 號判決)，頁 1046-1078、第 8 案(最高法院 92 年度台上字 2506 號判決)，頁 1079-1088、第 9 案(臺灣高等法院 93 年度上更(二)字第 20 號判決)，頁 1089-1112 與第 10 案(最高法院 94 年度台上字第 244 號判決)，頁 1113-1115。

本案至法院階段主要爭點在賠償數額之認定，因觀察本案之目的在於專家鑑定意見如何認定因果關係，此部分與以省略。

(三) 專業鑑定

1. 裁決階段

鑑定一：

鑑定事項	鑑定單位	鑑定結果	證據爭議
採樣植物與水樣污染	臺灣省農業藥物毒物試驗所(八十農藥殘字第0三三八號函)	所有植物樣品，水樣皆有類似之污染物存在，且多分佈在上表皮，芹菜在設施栽培內數目極少，判斷此等污染物分佈範圍極廣，應來自燃燒后之煙塵，隨雨水降落所致……	無法查明污染物來源

鑑定二：

鑑定事項	鑑定單位	鑑定結果	證據爭議
臺北縣萬里鄉花卉蔬菜受到黑煙污染之鑑定報告	國立臺灣大學植物病蟲害學系孫岩章教授	受害區花卉及蔬菜上所見之黑煙中，一般係以小於1微米之細煙塵及一種大小2微米中心反光之典型點狀黑煙為主，而自協和火力發電廠廢氣中，亦發現主要含有相同之細煙塵及2微米中心反光之典型點狀黑煙，即兩者在型態學上係屬相同。	相對人質疑使用「光學顯微鏡」，其景深較短，解析度較低。本件2微米之點狀粒子以200倍觀察才0.4公釐，即便以報告中所使用最大倍數500倍之觀察，亦僅1公釐之大小，欲辨認其形狀已有困難，報告中僅憑如此細小之輪廓比對，即確定本件系爭花卉蔬菜污染物之點狀粒子與電廠排煙之點狀粒子於形態學上相同，其認定是否完整，仍需考究。

鑑定事項	鑑定單位	鑑定結果	證據爭議
		<p>已知其他重油、柴油、鍋爐油燃燒後之排煙、汽機車排煙、鋼鐵工廠等廢氣中，皆無此一反光點狀黑煙，因此反證非其他污染源之污染。</p>	<p>「大小 2 微米·中心反光」之圓球型粒子，除相對人電廠之煙粒外，知尚有(1)飛灰(2)錫灰(3)鉛煙(4)鈹鎳合金(5)羧基鐵粉(6)磚粉(7)油灰等粒子，均具有相同之特徵，其「形態學」上亦屬相同，在鑑別上甚易混淆。鑑定報告未考量本件系爭污染物點狀粒子是否可能為前開其他六種粒子而甚易混淆之情形，逕認定本件系爭污染物之點狀粒子與相對人電廠排煙粒子之形態學相同，論證稍嫌疏漏擅斷。</p>
		<p>在現場設站採樣，發現不分降雨日及不降雨日，黑煙皆會沉降，其與該區東風之吹襲時數應屬有關，以上清楚證明申請人所種植之花卉、蔬菜確實受到相對人所屬之發電廠之污染及損害。</p>	<p>1.鑑定報告不僅未考慮此污染物型態、成分隨空間、時間轉移，所可能發生之變化，對於灰粒如何由協和發電廠煙道翻越崇山峻嶺沉降於 10 公里外之萬里的散播過程亦僅以一句『尚待學界證實之』帶過，有失嚴謹 2.臺灣省農業藥物毒物試驗所對系爭污染物之檢驗報告明載：「……應來自燃燒後之煙塵，『隨雨水降落所致』……」。換言之，前開檢驗報告認為本件損害之污染物係「隨雨水降落所致」，與孫教授認定降雨與否均會發生本件之損害，二者認定顯有矛盾。</p>
		<p>本件系爭污染物之典型顆粒及相對人電廠排煙之典型顆粒作 EDX 之分析(元素分析法)，顯示二者成分主要含 Si 及 Al 之元素，二者組成比例及化學成分均屬相同云云。</p>	<p>Si 及 Al 乃許多天然微粒如塵土、風化石、及許多高溫燒結微粒如燃煤鍋爐、燃油鍋爐、磚瓦窯等煙囪排放微粒之主要成分，而非相對人電廠排煙所獨有。電廠排煙微粒中含有硫、鈳等燃油系統排煙特有之元素，此均為本件系爭污染物上所未有之元素成份，且二者間含碳量亦大不相</p>

鑑定事項	鑑定單位	鑑定結果	證據爭議
			同，認定理由顯有不當。
臺北縣萬里鄉花卉蔬菜受到黑煙污染之鑑定報告之補充報告		採集基隆市六堵工業區、大武崙工業區及瑪西里一家具重油鍋爐工廠之排煙粒，皆以大型蜂窩狀黑煙為主要顆粒，而未見二微米之黑色煙塵，另外一家鋼鐵廠、一家磷肥工廠及一家碳棒工廠之排煙也皆不含典型二微米之黑煙云云。	二微米之塵粒並非罕見，而報告中竟對其他工廠之排煙均無法測得有二微米之煙粒，有違常理。
「植物表面燃油火力發電廠黑煙微粒之顯微鏡鑑定與 X 光微量分析」		光學顯微鏡、掃描式電子顯微鏡與 X 光微量分析比對的結果，皆證實花葉上之黑煙絕非塵土，且不論是在型態或成分上，皆與協和電廠相同。	

引用報告一：

引用報告	報告來源單位	報告內容
「臺北縣萬里鄉花卉蔬菜污染物與協和發電廠	電廠試驗所	轉引 Walter C. Mc Crone 微粒鑑定圖譜，可知尚有(1)飛灰(2)錫灰(3)鉛煙 (4)鈹鎘合金(5)羧基鐵粉(6)磚粉(7)油灰等粒子，均與系爭污染物之點狀粒子具有相同之特徵，形態學上亦屬相同，在鑑別上甚易混淆。

煙道微粒比對試驗報告」	明顯證實協和電廠煙道排放微粒之含碳量均極低，符合燃油系統排放物之成份特徵。同時顯示花葉上灰粒除前述之含煙塵粒外，其餘均有極高之含碳量，不僅與協和電廠煙道排放微粒成份特徵不符，甚至不合一般燃油系統排放灰粒成份特徵
-------------	---

引用報告二：

引用報告	報告來源單位	報告內容
「臺北縣萬里鄉花卉蔬菜污染案臺大植病系與臺電試驗所研究報告綜合評鑑書」	臺灣大學材料科學與工程學研究所莊東漢教授	<p>「臺大植病系報告」不僅未考慮此污染物型態、成分隨空間、時間轉移，所可能發生之變化，對於灰粒如何由協和發電廠煙道翻越崇山峻嶺沉降於 10 公里外之萬里的散播過程，亦僅以一句「尚待學界證實之」輕率帶過，顯然有失嚴謹」</p> <p>「臺大植病系報告」同時調查鄰近地區五家工廠（二家燃重油工廠、一家鋼鐵廠、一家磷肥廠及一家碳棒工廠）之排煙，均未見有 2 微米以下之黑煙，似乎有違常理</p> <p>燃油系統之排放灰粒雖含有硫及鈎之成份，但一般含碳量極低，本案「臺大植病系報告」因其 EDX 儀器未加裝「無鉸窗」或「超薄窗」附件或未使用此附件，其 EDX 能譜圖缺 C、O 等低原子序元素之訊號，而無法作此鑑定</p> <p>根據「臺大植病系」與「臺電試鑑所」兩份報告之分析結果已足以斷定：「本案臺北縣萬里鄉花卉蔬菜污染灰粒並非協和電廠煙道微粒」，甚至可以斷定：「本案之污染物非屬燃油系統排放之灰粒」。由於其成份主要為 SiO₂ 及 Al₂O₃，應屬一般泥土或岩石類塵灰，其來源應再調查鑑定；又在花葉上灰粒明顯具有高含 C 量。與燃油系統排放成份特徵不合，其真正污染源應再詳查」</p>

2. 地方法院階段

引用報告：

引用報告	報告來源單位	報告內容
植物葉表沉降性微粒之鑑定及植物對微粒之淨化作用	國立臺灣大學植物病蟲害學系 84 學年度陳武揚之碩士論文	1996 年二月至三月黑煙污染植物的彩色圖片，並依據污染程度繪製之黑煙分布圖，可知黑煙污染區與電廠有地緣上之密切相關性。
環境污染物危害作物之系統性研究期末報告(80 年 6 月)	臺大植病系(曾顯雄、莊再揚、孫炎章)	報告中列有花卉、蔬菜受黑煙污染之彩色照片，此時期為臺○協和電廠裝妥靜電集塵器之前，固污染極嚴重。但是此時尚未驗出污染源。

引用資料：

引用資料	資料來源單位	資料內容
80 年 11 月基隆市環保局請求鑑定瑪西里文旦及蔬菜之受污染	基隆市環境保護局	前往協和電廠採取煙囪之黑煙寂靜電集塵器採集的樣本。此些樣本與葉片上之黑煙比對其在各種顯微鏡下之型態，觀察比對的結果皆相符，另外與該地區其他五家工廠之排煙比對皆不相同，故證明花卉及蔬菜、文旦上之黑煙為協和電廠之污染無誤。
「環境污染與公害鑑定」專書	孫岩章教授著	「1992 年火力發電廠全面對四部機組加裝靜電集塵器後，其黑煙排放量已大為減少。因而在 1993 年初，農民發現污染已較為減少。 ³³ 」間接證實協和電廠之污染確與本案有所關聯。

3. 高等法院階段

關於專業鑑定說明：

對於前述臺○自行研究與委託研究所提出對於專業鑑定內容的反駁質疑，有以詳細的報告內容一一解說。

臺○又增提引用專業文件，以(1)美國微粒分析權威學者 Walter C. McCrone 及 John Gustav Delly 二人共著之 The RARTICIE ATLAS(微粒圖鑑) The Electron Microscopy Atlas(電子顯微圖鑑部分)；(2)美國學者 Y. Mamane, J. L. Miller,

³³ 孫岩章(1994)，《環境污染與公害鑑定》，臺北市:科技圖書公司，頁(8-34)。

T. G. Dzubay 三人共同發表於大氣環境期刊 (Atmospheric Environment) 之論文「燃油與燃煤火力發電廠飛灰微粒分析」(CHARACTERIZATION OF INDIVIDUAL FLY ASH PARTICLES EMITTED FROM COAL AND OIL FIRED POWER PLANTS); (3)日本腐蝕防蝕協會編著,黃忠良翻譯之金屬材料之高溫氣化與腐蝕一書;(4)臺電試驗所報告;(5)臺大材料研究所莊東漢教授綜合評鑑書;(6)國立成功大學資源工程研究所博士班研究生蔡尚林所著、蔡敏行教授所指導之「燃油飛灰特性研究」論文等,一致認為:「燃油粒子不論大小,皆含有特徵元素『硫』(S)及『釩』(V),只是小粒子含量少,但仍為主要成分元素」,辯稱發電廠排煙粒子均含有一般燃油系統排放灰特有之「釩」及「硫」,但系爭花卉污染物之成份卻未含有釩及硫,顯見污染物根本非協和發電廠所排放;又一般燃油系統排放煙粒其含碳量較低,而系爭污染物含碳量卻偏高,亦可證明協和發電廠非污染源。

專家證言:

專家證人	意見
孫岩章教授	對於莊教授所言燃油顆粒必含硫及釩,而系爭花卉污染未含硫及釩乙節,伊認為過於簡化,因燃油污染顆粒可分四類即二大型(蜂窩狀約十微米以上)、中型(球型約三至五微米)、小型(球型,約一至三微米)、及粉狀(不定型,一微米以下),而含硫及釩的,一般只有大型顆粒,中型顆粒則含矽及硫,小型顆粒則含矽及鋁,粉狀較不易測定。能夠飛到遠處之污染顆粒一般為小型及粉狀,其特徵為黑色,成份為矽及鋁,故自花卉上取出之顆粒較難檢出硫及釩之成份。又關於污染顆粒之外形問題,一般鑑定方法通常有四步驟,即:肉眼,光學顯微鏡,電子顯微鏡,X光成份分析。必須經過此四步驟逐一檢驗無誤,方能作成結論。伊報告上之結論即是經過此四步驟,才認定花卉上之污染顆粒即為協和廠之顆粒。伊在做上開鑑定時,臺○之顆粒有採樣,結果大顆粒有硫及釩,但小顆粒則無該元素,花卉上(少數)之大顆粒也有硫及釩,但大顆粒之指標特徵,無法判定是臺○協和廠所致,故不具鑑定價值,因此伊才自小顆粒之特徵研判。又燃煤系統污染物、風化石、塵土、磚瓦煙囪灰粒等雖亦含有矽及鋁,但其顆粒顏色與系爭花卉污染物有顯著不同,故研究報告才認協和電廠是污染源等語
莊東漢教授	八十二年四月接到環保署書面開會通知,參加八十二年四月十六日之會議,通知書並檢附孫岩章教授及臺電試驗所之研究報告,請伊提出審查意見,伊花了一星期作評鑑,伊僅作書面分析,未至受害現場觀察採樣。綜合評鑑書結論之作成,係因協和廠是燃油火力發電廠其排放之顆粒必含硫及釩,而系爭花卉及蔬菜污染

顆粒無硫及鈳，故其污染非臺○所致。又一般燃油系統排放顆粒含碳量低，系爭花卉污染顆粒含碳量高，故二者成份不同。臺大植病系之研究報告主要係對顆粒之形狀、尺寸作比較分析而作出結論，非就成份作分析等語
--

(四) 對於本案之觀察

1. 本案之重要性在於透過相當完整之科學鑑定程序，認定污染源。而臺○公司亦提出反對之報告與專家建議進行反駁，攻防相當精采，可為我國公害糾紛科學鑑定之代表作。
2. 爭議主要在於因果關係的認定，由於本案的地緣性並非緊鄰，因此來自於植物病理專家的孫岩章教授的主要鑑定證據，便成為臺○防禦的箭靶，蓋因工廠排放的污染，除了來源與受害地點的採樣與分析外，污染物的傳遞過程及燃油排放的特性與成分分析，也是相當重要。因此如果不是孫教授一人，而是依需要組成專業團隊，如此便不會被臺○以其專長背景找到漏洞，試圖以其非專業方向的可能因素，來掩飾其污染的事實。
3. 在第一時間申請會勘時，應該要能周延的考慮需要鑑定的項目，並做出鑑定的結果，如此才能對於後續的行政程序或法律程序的過程中減少委員或法官心證的比例，使結果可以讓當事人能心服口服。
4. 本案例中臺○不僅提出自己的試驗報告，還委請材料專家的莊教授提出綜合鑑定分析報告，試圖為自己非污染源進行脫罪，一般人相信無法有此能力做到這個程度，因此公害案件如果公權力不介入調查，僅由當事人舉證或是舉證責任的倒置，都很容易因為受害的一方財力與能力的不足，而無法取得適當的賠償機會。³⁴

綜合上述三案觀察，雖已有專業之鑑定單位提供鑑定，但因果關係之認定仍相當困難。由於所蒐尋到之案例發生時間較早，尚無法得知如依據民法第一九一條之三請求，紛爭解決之時間是否即可縮短。

³⁴ 有關因果關係之不確定性與環境污染責任之關係，參見:Eberhard Feess, Gerd Muehlheusser, Ansgar Wohlschlegel(2009), *Environmental liability under uncertain causation*, *European Journal of Law and Economics* October 2009, Volume 28, Issue 2, pp 133-148;吳志正(2008)，以疫學手法作為民事因果關係認定之檢討，*東吳法律學報*第 20 卷 第 1 期，205-236 頁。有關國際上對於環境責任因果關係認定之趨勢，參見 Mark Wilde(2002), *CIVIL LIABILITY FOR ENVIRONMENTAL DAMAGE: A COMPARATIVE ANALYSIS OF LAW AND POLICY IN EUROPE AND UNITED STATES*, *Kluwer Law International*, pp.233-247.

三、發生公害事件之廠商具有故意過失

故意過失之判斷因涉及加害人主觀之心理狀態，一向是各種侵權行為案件中最難為舉證之要件。然而在公害糾紛案件中，裁決委員會與法院得調整舉證責任分配之法則，減輕原告舉證之負擔。

案例六、 良○資源處理股份有限公司廢輪胎堆置場起火空氣污染案³⁵

裁決	案號	申請人	相對人	
	88 環署字第 79227 號裁決書	黃○益等 48 人	良○資源處理股份有限公司	應予給付
判決		原告	被告	
	臺灣嘉義地方法院民事判決 89 年度重訴字第 14 號	良○資源處理股份有限公司	黃○益等 48 人	駁回起訴

(一) 事實

良○資源處理股份有限公司(下稱原告)為廢輪胎處理業者，受行政院環境保護署(下稱環保署)廢輪胎資源回收管理基金會管理委員會(下稱基管會)委託，經營廢輪胎回收及保管業務。八十七年十二月三日位於原告嘉義縣民雄鄉貯存廠因不明原因而發生大火，該基管會所有但要求原告代為保管貯存在該地之廢輪胎因此付之一炬，鄰近之菸農即向當地環保局申請調處請求賠償，調處不成即改向環保署公害糾紛裁決委員會(下稱裁決委員會)申請裁決，經裁決委員會於八十八年十二月二日以(八十八)環署裁字第七九二二七裁決「相對人(即原告)應給付申請人(即被告)被告黃○益等四十八人八百五十萬三千九百二十元與裁決費用由相對人負擔。原告不服而向法院提起訴訟，請求確認其給付義務不存在。

(二) 爭點

良○資源處理股份有限公司就廢輪胎廠之失火事故，有無故意或過失？

(三) 法院判決理由

臺灣嘉義地方法院民事判決八十九年度重訴字第一四號：「本件原告對被告之農作物因原告之輪胎保管場發生火災受有損害，及環保署裁決所認之損害額度

³⁵ 整理自前揭註 21，實體裁決第 16 案，頁 304-313。附錄判決第 17 案，頁 1214-1229

並不爭執，但以其無過失而主張其不負有損害賠償責任，是本件之爭點應在原告就保管之廢輪胎是否已盡防止火災發生之注意義務，就此，原告雖主張應由被告舉證證明原告有故意或過失之行為致發生火災，惟按『當事人主張有利於己之事實者，就其事實有舉證之責任。但法律別有規定，或依其情形顯失公平者，不在此限』，八十九年二月九日修正公布之民事訴訟法第二百七十七條定有明文，該條修正理由並已揭櫫：『在當事人主張之事實真偽不明時，應如何定舉證責任之分配，對訴訟之勝敗，攸關甚鉅。夷考德、日等國之民法及民事訴訟法均未就舉證責任直接設有概括性或通則性之一般規定，通常均委由學說、判例而為補充。我國現行法就舉證責任之分配，於本條設有原則之概括規定，在適用上固有標準可循。惟關於舉證責任之分配情形繁雜，僅設原則性規定，未能解決一切舉證責任之分配問題，於具體事件之適用上，自難免發生困難，故最高法院於判例中，即曾依誠信原則定舉證責任之分配。尤以關於公害事件、交通事故、商品製造人責任、醫療糾紛等事件之處理，如嚴守本條所定之原則，難免產生不公平之結果，使被害人無從得應有之救濟，有違正義原則，爰於原條文之下增訂但書，規定『但法律別有規定，或依其情形顯失公平者，不在此限。』，以資因應』甚明。是就民事舉證責任之分配而言，原則上就應由當事人就利己事項負舉證之責，但對於公害糾紛、消費者賠償等事件，被害之一方常因專業知識不足或因證據資料收集不易而舉證困難，甚至無從舉證，此時，如仍令其負舉證責任，顯非公允，自應改由他方當事人負責舉證。查本件損害賠償事件，係起因於原告設置之廢輪胎保管場發生火災，而損及附近農民之農作物，應屬公害事件，而被告等均係原告保管場附近之農民，其等既未參與原告之管理作業，實無從知悉原告是否已善盡防止火災發生之責，自難強令被告等就告於本件火災之發生故意過失行為乙節負舉證責任，是就本件而言，被告等僅須證明原告之廢輪胎保管場發生火災與其農作物受損間有因果關係為已足，至於原告就其廢輪胎之保管是否已盡防止火災發生之義務而無過失乙情，依上開說明，自應由原告舉證證明，始符情理之平。」³⁶

(四) 對於本案之觀察

1. 本案之判決理由，引用民事訴訟法第二七七條但書之規定，說明在公害糾紛之中，加害人是否就其工廠或是所管理之場所已經盡到預防意外發生之注意義務，因相關事證都在加害人之管理領域，要求受害人舉證時在強人所難，因此受害人僅需證明其損害與公害事故之間有因果關係，而由加害人負其無故意過失之舉證責任。其見解深具意義，值得贊同。³⁷

³⁶ 臺灣嘉義地方法院民事判決八十九年度重訴字第一四號

³⁷ 環境責任國際立法之趨勢有朝向無過失責任發展之趨勢，有關之理論說明，參見簡資修(2001)，危險責任之生成與界限：舉證責任與過度防制，臺北大學法學論叢第48期，頁43-68；陳聰富(2011)，歐陸法嚴格責任立法與我國民法第191條之3之檢討，國立臺灣大學法學論叢，第40卷第2期，頁569-628。

2. 以環保署所編公害糾紛事件裁決書彙編所收錄之案例，似未見加害人得舉證其無故意過失而得免責者。

案例七 華○公司水污染造成錦鯉魚受損案³⁸

裁決	案號	申請人	相對人	
	95 環署裁字第 60340 號	黃○海 羅○町	華○公司	應予給付 黃君 180 萬 羅君 12 萬
判決		原告	被告	
	臺灣桃園地方法院 96 年度訴字第 273 號判決	華○公司	黃○海 羅○町	駁回
		上訴人	被上訴人	
	臺灣高等法院 96 年度上字第 785 號判決	華○公司	黃○海 羅○町	駁回
	最高法院 97 年度台上字第 2126 號判決	華○公司	黃○海 羅○町	駁回

(一) 事實

1. 95 年 5 月 7 日黃○海於霄裡溪附近水池養殖之錦鯉大量死亡，主張華○公司自 5 月 7 日起陸續排放白色泡沫之大量有毒廢水至霄裡溪，黃○海引用溪水進行養殖而造成，提出損害賠償請求新臺幣三千二百萬元。
2. 95 年 4 月 1 日羅○町於霄裡溪附近池塘養殖之錦鯉大量死亡，主張係華○排放廢水所造成，且華○公司於 95 年 3 月至 4 月份排出大量大量廢水，造成其養殖的錦鯉陸續死亡兩百餘隻，兩造經協調華○同意賠償新臺幣壹拾貳萬元，但是卻未履行承諾。因此提出損害賠償請求新臺幣五十二萬元。

(二) 爭點

1. 華○認為在無直接證據佐證下，不可即認定係其公司排放有毒廢水及造成黃君所養殖之錦鯉大量死亡。

³⁸ 本案例 95 環署裁字第 60340 號裁決書參見行政院環境保護署網站：<http://www.epa.gov.tw/public/Data/48121303771.pdf>，臺灣桃園地方法院 96 年度訴字第 273 號判決書、臺灣高等法院 96 年度上字第 785 號判決書及最高法院 97 年度台上字第 2126 號判決書參見司法院網站 http://jirs.judicial.gov.tw/FJUD/FJUDQRY01_1.aspx，最後瀏覽日期 2016 年 2 月 9 日。

2. 華○公司指出其公司之放流水於黃君飼養之錦鯉大量死亡期間，經桃園縣環境保護局稽查檢測及自行送檢，結果皆符合放流水標準，並無所指排放大量有毒廢水事實。
3. 黃君養殖之錦鯉大量死亡原因，依據桃園縣動物防疫所檢驗結果顯示，對於錦鯉疱疹病毒呈陽性反應，可見係因染病死亡
4. 羅君養殖錦鯉出現大量死亡時間發生於 95 年 4 月 1 日，依據提供之相片資料僅可說明魚群確實大量死亡，並無直接證據指出華○公司之放流水為造成其養殖錦鯉死亡之主因

(三) 專業鑑定

日期	鑑定單位	結果
95/5/9	桃園縣政府環保局	於進入池塘前函管及池塘內採水樣送驗 COD 及重金屬，現場檢測入水口旁溶氧 5.2mg/L，池內溶氧 4.1 mg/L，另由魚池主人提供剛死去之錦鯉魚 3 條，送動物防疫所化驗，稽查人員並至民眾所質疑污染來源友達及華○公司放流口採樣放流水送驗 COD 及重金屬，檢驗結果皆符合放流水標準。
	桃園縣動物防疫所	檢驗送檢死魚之魚樣與以往錦鯉魚疱疹病毒之病例不同，推論係有其他特別因素致死，且錦鯉魚罹患錦鯉疱疹病毒並非必死之絕症，否則其他陽性錦鯉場亦應有大量死亡之情形，且陽性反應的錦鯉場，並無類似大量死亡之情形發生，顯見申請人錦鯉場發生大量魚隻死亡，必另存有其他之致病或致死因素。
95/5/10	桃園縣政府環保局	於放流口下溪水採樣廢水 3 瓶送驗 COD、重金屬，經檢驗結果符合放流水標準。
95/5/12	北區環境督察大隊	華○廢水放流口採樣送檢，發現生化需氧量 57.6 mg/L，未符合放流水標準，已違反水污染防治法第 7 條第 1 項，桃園縣環保局依同法第 41 條予告發處分
95/5/19	水保處 北區環境督察大隊 桃園縣政府環保局	1. 霄裡溪源頭水源主要為華○龍潭廠排放之廢水，而佳和養魚池係引用該溪水作為魚池水源，勘查當時魚池旁之霄裡溪水質並無異狀，養魚池旁取水口處採樣檢測電導度為 1180 $\mu\Omega/cm$ ，養魚池之水源無異常情形

日期	鑑定單位	結果
		<p>2.至華○龍潭廠稽查，該廠放流口檢測導電度為 $735 \mu \Omega/\text{cm}$，與承受水體霄裡溪檢測 $1180 \mu \Omega/\text{cm}$ 明顯偏低。放流口前渠道發現有一管線排放大量不明廢水，廢水專責人員表示係廠內部分製程廢水經逆滲透處理後回收使用，其回收廢水使用行為未向主管機關報備後為之，與其事業水污染防治許可證原登記事項牴觸，違反水污染防治法第 18 條規定</p> <p>3. 95 年 4 月廢水處理設施產生之污泥超過事業水污染防治許可證登載數量，已違反水污染防治法第 14 條規定。</p>
95 年 5/19~6/4	水保處	<p>水溫監測結果，變化並不顯著，大約分布在攝氏 22~26 度之間，均符合放流水標準。在 pH 值監結果，大多落在 pH7~8.5 之間，但 5/28 星期日夜間 7:40，pH 值一度飆高至 12.9 之後逐漸下降，持續至 9:00 以前均維持在 9.0 以上，已超出放流水標準，此時段的導電度也明顯飆高。導電度監測結果顯示，各時段的變化極為劇烈，各天差異性也大，該事業單位的廢水處理設施應屬連續操作，不應有如此大的變化。初步推論該事業單位會不定時將不明廢液與處理後的廢水，混合後排放，且該事業單位會利用假日時段進行偷排。</p>
95/11/1	公害糾紛裁決委員會	<p>到華○龍潭廠放流口及霄裡溪一帶勘驗，發現華○龍潭廠 95 年 4/1~4/23、4/26 等日工廠正常運轉、有員工必有生活污水，但生活污水處理系統顯示污水量為 0，顯示該廠生活污水處理系統未反映真實有瑕疵。</p>

(四) 裁決委員會與法院判決之理由

1. 依照民法第七八一條規定：「水源地、井、溝渠及其他水流地之所有人，得自由使用其水。但有特別習慣者，不在此限。」，因此申請人等有使用溪水之權利。因本件之溪水為可取用之自然界水源，任何人為影響該水源之物質，均不得使原使用該水源之人或其他動、植物受到損害之義務，而有違此義務，即應認定有過失，至於該工廠所排放之廢水是否符合人為環保法規之規定，在所不論。

2. 公害糾紛裁決委員於民國 95 年 11 月 1 日會勘相對人龍潭廠，發現其設備處理效率不佳，足見申請人所受損害，係因相對人長期不定時將不明廢液與處理後廢水混合排放所致，依民法第一九一條之三，申請人無庸證明其間有因果關係。且華○所排放之廢水，從專業鑑定結果可知非符合環保法規規定，且處理工廠廢水之方式亦非正確，有違反保護他人之法律之情形，亦足認其有過失。
3. 桃園縣動物防疫所檢驗出疱疹病毒，應屬可信，只是病發時間亦和水質、氣候及環境條件均有重要連帶關係，換言之，惡劣水質是誘發帶有錦鯉疱疹病毒之魚類發病死亡原因之一。華○長期不定時將不明廢液與處理後廢水排放造成水質惡化之主因，但華○並未證明其排放之廢水不致誘發錦鯉魚疱疹病毒或與之無關，依民法第一九一條之三規定顯見未善盡其舉證責任。
4. 黃君自稱所養錦鯉魚有 2,000 尾死亡，惟根據桃園縣環保局於民國九十五年五月十日在佳和錦鯉魚養殖廠現場勘驗估計死亡約 600 尾，裁決委員會依稽查人員所拍死魚照片計算亦認為死亡 600 尾較為接近。考量黃君養殖之錦鯉魚色彩及體型不佳，價值不高，裁決委員會以每尾 3,000 元為單位，計被告所受損害金額為 600 尾 X 3,000 元 = 1,800,000 元，法院亦認妥適。
5. 羅君原請求華○賠償 52 萬元，惟於民國九十五年九月二十九日裁決委員會第一次詢問會議時主張於民國九十五年四月間發生魚隻死亡事件，兩造成達成賠償 12 萬元之和解條件，依契約自由原則，裁決委員會與法院均認定華○就和解條件賠償羅君是屬妥適。

(五) 對於本案之觀察

1. 本案雖受害人並未主張民法第一九一之三條，但是公害糾紛裁決委員會與歷審法院均已採該條法律的舉證責任分配。華○並未證明其排放之廢水不致誘發錦鯉魚疱疹病毒或與之無關。
2. 本案法院認為華○具有過失，包括工廠排放廢水至可取用之溪水，致使原使用該水源之人或其他動、植物受到損害，而有過失，以及所排放之廢水，從專業鑑定結果可知違反符合環保法規規定，且處理廢水之方式亦不正確，違反保護他人之法律之

情形，故亦為過失行為。

3. 依黃君提供的資料，錦鯉 4 年魚每尾 50,000 元，3 年魚每尾 15,000 元，2 年魚每尾 10,000 元以及 1 年魚每尾 5000 元，而最後裁決委員會採水保處會議紀錄認定賠償金額每尾 3,000 元，兩者價差頗大，但從文書中雙方均沒有提供市價訪(報)價的結果，無可獲知究竟賠償價格依何者計算始為合理，由於黃君及羅君已承認裁決的效力，因此法院未再對此部分深究，維持原決議。

四、損害之金額

當事人除須對構成要件事實負舉證責任之外，對於責任之數量與範圍，亦應負舉證責任。民事訴訟法第二二二條第二項規定：「按當事人已證明受有損害而不能證明其數額或證明顯有重大困難者，法院應審酌一切情況，依所得心證定其數額。」因此，如當事人就損害賠償之請求權存在已為充分之證明，就損害賠償之數額則減輕證明度之要求，並賦予法官在證據調查程序上及數額認定上之裁量權限。

前揭臺○隧道工程污染水源案，即有難以證明損害賠償數額之問題，其事實經過因已整理於前故不重述，僅整理其判決理由中與損害賠償金額相關之說明。

臺灣南投地方法院民事判決九十二年重訴字第六六號判決中，判決理由：**「按當事人已證明受有損害而不能證明其數額或證明顯有重大困難者，法院應審酌一切情況，依所得心證定其數額。民事訴訟法第二百二十二條第二項定有明文。」**

查原告養殖之魚確於九十一年一月及四月間有死亡及種植之蘭花於九十年十二月間枯萎之情，業據其提出照片、九十一年一月十日協助原告打撈之塗建治所出具之證明書為證，然就損害計算方面原告僅提出其蘭花枯萎自行計算之計算式、單價及總金額，美洲鱸魚估價單、價格損失計算表、應收帳款明細表、美洲鱸魚價格行情表、蕙○實業有限公司所出具之蘭花每株價格證明書等為證，然就蘭花並無法提出第三人或機關查估之損害計算，而吳郭魚、鱸魚亦僅有受損害之照片及鱸魚之應收帳款明細表，亦無死亡時詳細計算之數量表，是自無法以原告自行所計算總損害，作為本件之損害，然依上開規定損害賠償之訴，原告已證明受有損害，有客觀上不能證明其數額或證明顯有重大困難，如強令原告舉證證明其損害數額，非惟過苛，亦不符訴訟經濟原則，本件枯萎之蘭花及死亡魚均已無法再計算其數量，原告要再證明其受損害之數額已有明顯有重大困難，本院依上開規定，依原告所提出受損之照片、蘭花枯萎自行計算之計算式、單價及總金額，美洲鱸魚估價單、價格損失計算表、應收帳款明細表、美洲鱸魚價格行情表、蕙興實業有限公司所出具之蘭花每株價格證明書，及應扣除之運輸、販賣成本等情

況，認原告請求以其所提出之計算表三分之一作為本件之損害額，即原告得請求蘭花之損失為二百零四萬三千七百二十元、吳郭魚之損失為五萬七千元、美洲鱸魚三十二萬元之損害。」

就本案之觀察而言，法院在當事人提出「受損之照片、蘭花枯萎自行計算之計算式、單價及總金額，美洲鱸魚估價單、價格損失計算表、應收帳款明細表、美洲鱸魚價格行情表、蕙○實業有限公司所出具之蘭花每株價格證明書，及應扣除之運輸、販賣成本」之後，因枯萎之蘭花及死亡魚均已無法計算其數量，故「認原告請求以其所提出之計算表三分之一作為本件之損害額」。而此三分之一之數額何來，則完全欠缺論理。即使在採取承認法官依據民事訴訟法第二二二條第二項規定有數額上之裁量權限者，亦要求法關於行使裁量權時，應「本於當事人所主張之一定根據事實，綜合權辯論旨趣，依照經驗法則及公平合理性以定具體金額」。³⁹以公害案件常見之農林漁牧損失之估算而言，農委會依據農業發展條例制定有農業天然災害救助辦法，就各類型之農林漁牧損失(以下簡稱農損)之估算，有相關之作業要點規範其估算方式，本文以為法院不妨參酌行政機關估算農損之方式作為一種經驗法則審酌損害額，以避免流於恣意。

肆、 綜合觀察(代結論)

綜觀我國歷年來累積之公害糾紛處理之裁決與判決，不論是在法律原則以及鑑定實務皆與時具進，已有相當良好的基礎。然而，而我國裁決委員會與法院，對於如何選任鑑定人以及評鑑專家鑑定意見，尚未形成法則以供遵循，尚有進一步發展之必要。

就所觀察案例而言似可得出如下之結論:

- 1、針對損害存在之舉證，裁決委員會與法院皆較為嚴格之認定，須嚴格或具科學基礎之證明。
- 2、針對因果關係之認定，雖已有民法第一九一條之三條之立法有舉證責任倒置之規定，裁決委員會與法院皆要求須有一定之科學證明，得以推論因果關係為必要。而透過鑑定，未必能提供清楚之答案，本文以為德國環境法第六條第一項之因果關係推定之認定方式有予以引進之必要。
- 3、針對故意過失之認定，裁決委員會與法院運用民法與民事訴訟法相關之規定，從寬認定故意過失之存在。

³⁹ 沈冠伶，前揭註 15，頁 25。

- 4、針對損害金額之認定，裁決委員會與法院運用民事訴訟法第二二二條第二項大幅減輕原告之舉證負擔，然而法院在裁量審酌損害之額度上似流於恣意，有待進一步之規範。本文並建議就農損部分，參酌行政機關核算農損之方式作為審酌損害額時之經驗法則。

過去有關污染之民事責任之討論上著重於理論與比較法之介紹，本文透過整理我國累積數十年之案例，希望能補強學術上對於本土案例觀察與整理不足之處。

此外，在諸多案例中常可見到因為損害發生之時相關之事證未能完整取樣保存，而造成後續責任認定上之困難。即使透過舉證責任之倒置、證明度之放寬，以及透過科學模擬與推論，但總未能完全令當事人信服。就此點而言，環保署委託雲林科技大學進行研究，草擬「環保人員公害事件蒐證流程標準作業程序」之草案，並已於民國一〇一年發布。該標準作業程序針對不同污染事件類型，規定應採樣蒐證之項目，將現場應調查項目表格化，並明定環保局有保存樣品並於保存期限內檢送樣品至合格單位進行樣品之檢驗，必要時於公害糾紛處理階段提供檢驗結果，以協助研判原因之責。相信在本標準作業程序施行之後，對於我國公害糾紛之處理進一步之科學化與法制化之發展會有更大之助益。

參考書目

一、 中文部分

- 王千維（2000）。環境損害中多數污染源之組合形式及其在侵權行為法上責任歸屬之基本原則。**政大法學評論**，63，203-238。
- 吳志正（2008）。以疫學手法作為民事因果關係認定之檢討。**東吳法律學報**，20，1，205-236。
- 沈冠伶（2011）。損害額之酌定－以醫療損害賠償事件為例。**台灣法學雜誌**，179，21-34。
- 姜世明（2000）。德國公害民事責任程序之舉證責任分配。**軍法專刊**，46，10期，6-14。
- 姜世明（2005）。舉證責任法。**月旦法學教室**，30，76-87。
- 姜世明（2009）。損害賠償數額之確定。**月旦法學教室**，75，12-13。
- 姜世明（2011）。淺談民事程序中之鑑定-著重於實務見解發展及其問題提示。**月旦法學雜誌**，190，19-28。
- 陳聰富（2011）。歐陸法嚴格責任立法與我國民法第 191 條之 3 之檢討。**國立臺灣大學法學論叢**，40，2，569-628。
- 蔡瑄庭（2010）。污染者之『本尊』或『分身』？誰應付費？－論適用『揭穿公司面紗原則』於母公司環保法律責任之認定。**臺北大學法學論叢**，73，83-139。
- 簡資修（2001）。危險責任之生成與界限：舉證責任與過度防制。**臺北大學法學論叢**，48，43-68。
- 蕭文生（1995）。德國環境責任法。**法學叢刊**，40，2，75-92。
- 顧立雄、孫迺翊（1995）。從鶯歌鎮陶瓷空氣污染糾紛談我國公害民事救濟關於因果關係與違法性之認定。**月旦法學雜誌**，8，95-101。
- 王澤鑑（2010）。**侵權行為法**。臺北市：三民書局經銷。
- 行政院環境保護署編（2006）。**公害糾紛事件裁決書彙編**。臺北市：行政院環境保護署公害糾紛裁決委員會。
- 姜世明（2004）。**新民事證據法論**。臺北市：學林文化。
- 姜世明（2008）。**舉證責任與證明度**。臺北市：新學林。
- 姜世明（2009）。**民事程序法之發展與憲法原則**。臺北市，元照出版。
- 曾隆興（1995）。**公害糾紛與民事救濟**。臺北市：三民書局。
- 孫岩章（1994）。**環境污染與公害鑑定**。臺北市：科技圖書公司。
- 駱永家（1999）。**民事舉證責任論**。臺北市：臺灣商務印書館。
- 高昌隆（2008）。**論公正程序請求權在民事證據法之作用**，國立政治大學碩士在職專班碩士論文。
- 鄭乃昉（1999）。**臺灣地區空氣中乙烯濃度及其對植物的影響**，國立臺灣大學植

物病理學研究所碩士論文。

鄭永志（2014）。*公害糾紛處理程序之法制分析*，世新大學法學院碩士論文。

二、英文部分

Eberhard, F., Muehlheusser, G., Wohlschlegel, A.(2009), *Environmental liability under uncertain causation*, European Journal of Law and Economics October 2009, Volume 28, Issue 2, pp 133-148

—— (2009), *Environmental liability under uncertain causation*. European Journal of Law and Economics, 28(2), 133-148.

Wilde, M.(2002), *Civil Liability for Environmental Damage -A Comparative Analysis of Law and Policy in Europe and in the United States (2nd Ed)*, New York : Kluwer Law International.

Burden of Proof and Evidentiary Standards in Public

Nuisance Compensation Cases

- Case Analyses of the Verdicts of Public Nuisance

Resolution Committees and Courts in Taiwan

Yung-Jyh Jeng*、Ying-Lei, Charles, Chang**

Abstract

Taiwan enacted its Public Nuisance Dispute Resolution Act in 1992. Cases and experiences on dispute resolution, through scientific expert evaluation and legal rules, have accumulated since then.

However, past academic research on this topic has focused on theories and foreign laws. Detailed analysis of local Public Nuisance Dispute cases has been lacking. This article intends to analyze local cases to fill this gap.

This research illustrates the following points: 1 - The Public Nuisance Dispute Resolution Committee (hereinafter “the Committee”) and the court adjudicate strictly on the evidence of the existence of damage; 2 - The Committee and the court require a certain level of scientific evidence on proof of causation; 3 - The Committee’s and court’s requirement of evidence for negligence is lax; 4 - The burden of proof for the amount of damage is alleviated according to Paragraph 2 Article 222 of the Civil Procedure Law (Taiwan) and subject to Judges’ discretion. However the discretion of the court seems to be too wide and standards are needed to increase predictability.

Key Words: Public Nuisance Dispute, Mediation, Arbitration, Environmental Liability, Causation, Burden of Proof, Scientific Expert Evaluation, Court, Amount of Damage, Negligence.

* LL.M. (2014) and Ph.D. Student of Public Policy and Management of Shih Hsin University.

jeng6357@ms10.hinet.net

** Ph.D. Law(1999) , National Taiwan University and Prudentia Law Firm

ylch3014@gmail.com

淡江大學公共行政學系《法政學報》

審稿制度說明

- 一、每篇來稿應送相關專長校內外助理教授以上審稿，通過後始予刊登。
- 二、審稿係採雙方匿名方式，除本刊編輯外，投稿者或審稿人皆不知對方姓名。
- 三、審稿結果分為直接刊登、修改後刊登、修改後再審、不刊登等四種，如屬經修改後可刊登者，經送回投稿人修改後，須再送交原審稿人或第二位審稿人審稿，確認已修改妥善後，方得刊登。
- 四、本刊編輯成立審稿覆核小組，於每期徵稿、審稿完成後，一一檢視所有來稿與審稿意見，確定所有審稿人與審稿意見並無不合理或不尋常之處，必要時得與審稿人直接溝通。

法政學報

- 第二十八期 -

發行人：蕭怡靖

召集委員：蕭怡靖

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

(依姓氏筆劃)

執行編輯：張一彬

編輯助理：葉晏伶

出版單位：淡江大學公共行政學系

地址：新北市淡水區英專路151號

電話：02-26215656 轉 2544

傳真：02-26209743

(本學報定價：個人及機關學校每期三百元；學生每期二百元)

- (一) 本學報為學術性定期刊物，每年出版一期。
- (二) 本學以刊載有關法律學、政治學及行政學等領域的學術論文及譯著為主。
- (三) 來稿得以中、外文撰寫。所有稿件均需附中、英文標題及作者姓名，並請附三百字內之中文摘要或目次。
- (四) 來稿字數以一萬兩千字至兩萬字為原則，超過者自付印刷成本；請自行打字，如以電腦作文書處理，並請附電子檔。
- (五) 來稿以未經發表於期刊或書籍之論文為先，譯者請註明出處並附原文及翻譯授權書。稿件於本學報刊載後，未經同意不得另於其他刊物發表。
- (六) 來稿一經接受，編輯委員會有權在文字及規格上酌予修改。若不願修改，請作者預先註明。
- (七) 本學報暫無稿酬，來稿經刊登後，致贈當期學報兩本。
- (八) 來稿請寄：「淡江大學公共行政系法政學報編輯委員會」。