

法 政 學 報

- 第二十六期 -

2014 年 12 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

- 第二十六期 -

目 錄

高等教育市場化、商業化、商品化之發展	許麗萍、張家宜	1
全球直接民主治理模式與創制複決投票系統分析	李昌麟	24
消費者政策中的競爭議題、相互關係及政策建議—以臺灣經驗為例	廖世机	47
基層警察跨區域犯罪偵查合作之困境	詹智涵、王宏文	82

Journal of Law and Politics

No.26

December 2014

Contents

The Development of Marketization, Commercialization, and Commodification in Higher Education	Li-Ping Hsu 、 Flora Chia-I Chang	1
Global Governance Model on Direct Democracy and Systemic Analysis on Initiative and Referendum	Chang-Lin Li	24
Consumer Policy's Competition Issues, Relationships and Policy Suggestions in Taiwan's Experience	Shih-Chi Liao	47
Predicament of Cross-Jurisdiction Criminal Investigation of Street-Level Detectives	Chin-Han Chan 、 Hongwung Wang	82

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

高等教育市場化、商業化、 商品化之發展

許麗萍*、張家宜**

摘要

近年來因應全球化浪潮的衝擊而開放興學，致使大專校院數量劇增，這段解除管制、邁向競爭的過程可名之為自由化(liberalization)或市場化(marketization)；其次，因應現實社會處境的少子女化趨勢所導致的教育資源供需失衡現象，大學面臨相互競爭的壓力，紛紛引用企業經營與管理的策略，名之為商業化(commercialization)。一旦高等教育的發展歷程循此趨勢而行，極有可能發展至商品化(commodification)，以營利為唯一目的，以價格為唯一關注焦點，學生視教師為學分販賣者，家長視各大學為學位販賣者。各大學為迎合學生與家長的需求，對生產(教師)與產品(課程)的流程進行齊一控管，著重工具性與數量化的評比成果，以收短期獲利之績效。本研究旨在從高等教育本身作為一種產業的角度，瞭解高等教育市場化、商業化及商品化發展的歷程與現況，並依據外部與內部，競爭與協同的二元交互面向進行分析，勾勒出大學發展的可行路徑，期以超越進退場機制的二元思維框架。最後歸納本文分析結果，提供研究與實務上的建議。

關鍵字：高等教育、市場化、商業化、商品化

* 淡江大學管理科學研究所博士生，email 為 liping@mail.tku.edu.tw。

** 淡江大學教育政策與領導研究所專任教授，email 為 fcic@mail.tku.edu.tw。

壹、前言

1970 年代以降，各國政府面臨跨國界的衝擊，首先是 1973 年 10 月引爆的能源危機，政府部門的赤字預算問題宛如雪上加霜。一個債務沈重的執政當局，再加上龐大且無效率的公務體系，成為先進民主國家反對黨在隨後大選期間的批判主軸與策略。英國保守黨黨魁柴契爾夫人(Margaret Thatcher)、美國共和黨領袖雷根(Ronald Reagan)、以及西德基民聯盟黨魁柯爾(Helmut Kohl)相繼於 1979、1981 及 1983 年入主執政。這股「向右靠攏」的新右派(Neo-Right)勢力，使得先前左翼政府所倚重的大有為政府(big government)——無論是主張政府干預來引導有效需求的凱因斯主義(Keynesianism)，抑或是以工會組織為主體進行協商的統合主義(corporatism)——皆已成為大而無當的代名詞，「私人處理最好，公家只會壞事(private, good; public, bad)」的意識抬頭。在小而美政府的期待下，政府部門本身必須精簡組織、平衡預算，以擷節成本；政府的政策導向解除管制、鼓勵競爭，以追求效率。無論從柴契爾主義(Thatcherism)或雷根經濟學(Reaganomics)的觀點來看，市場機制具有自行調節的均衡力量，私人誘因也具有創造最適效益的自主力量。回歸市場機制才是王道，激勵私人誘因方是正途。

第二項衝擊則是立基於上述回歸市場機制之後的跨國效應，以國際經濟體系的調節機制為平台，加速金融資本與產業資訊的全球流通。這股標榜自由貿易為名號的全球化歷程，依據所謂的「華盛頓共識」(Washington Consensus)為政策指導原則(Williamson, 1990)，不僅解除了亞、非、拉丁美洲地區後進國家的保護主義藩籬，也導致先進民主國家面臨產業外移、中產階級弱化(即 M 型社會)的困境。對後進國家的政府而言，全球化代表著開放市場、邁向競爭，猶如先進國家在 70 年代末期的處境一般；相對地，先進民主國家為因應後進國家「後發先至」的競爭壓力，興起了技術創新的風氣，尤其是以智慧財產為主體的知識經濟蔚為時尚。1980 年代開始，由於政府財政緊縮，先進民主國家的高等教育大眾化成為政府日益沈重的包袱，為了減輕政府的負擔及確保有效運用公共資源而引入市場機制，賦予高等教育機構更大的自主權，讓競爭引導高等教育的發展，國家和高等教育之間的互動由政府控制模式(state control model)，轉為政府監督的模式(state supervisory model)(莫家豪、羅浩俊，2001；戴曉霞，2000b)。

林永翔(1986)發現台灣高等教育市場化的現象始於 1986 年，在 1995 年正式登上政府的討論議程，行政院教育改革審議委員會¹《第

¹行政院教育改革審議委員會(行政院教改會)，1995，〈行政院教育改革審議委員會諮議報告書〉，<http://www.sinica.edu.tw/info/edu-reform/farea2/>，檢索日期：2010 年 12 月 1 日。

二期諮議報告書》(教改會報告書)中指出，欲求發展一流大學教育，必須建立「以競爭代替管制」的基本觀念，大學的運作急需引進競爭市場機制，以提升人力資源的運用效率(教改會，1996)。教育改革政策的訴求逐漸集中在縮減高等教育的補助經費、鼓勵大學組織自籌款項、鼓勵私人興學或委託民營、強調高等教育的市場自由競爭、教育品質的保證與控制、講求績效表現與責任等等。這種由國家協助轉型的市場化趨勢，已成為高等教育面臨的最大挑戰之一(劉靜子，2004；戴曉霞，2001)。

高等教育市場化的作法從開放(廣設大學)到競爭(獎補助經費、排名、評鑑)，在標舉市場化機制提升高等教育效率與品質的大旗之下，范麗雪(2007)指出市場化並非萬靈丹，在市場化的過程產生了一些非預期的後果與隱憂(陳啟榮，2009)。在抵抗高等教育市場化的聲音中，較具針對性的論述是高等教育公共化與公平正義的問題，亦即為大學培育人才的責任。然而，各校之間競爭經費及預算有限的情形下，大學管理單位半推半就的順應教育市場化的政策方向(陳政亮、林敏聰，2012)。截至目前為止，已有相當多的文獻探討市場化對高等教育帶來的效益與負面影響(如戴曉霞，2000a；2000b；顏秀如，2003；薛曉華&周志宏，2007；陳政亮、林敏聰，2012)。從碩博士論文來看，以高等教育市場化為題目的有 7 篇(許靜雪，2003；紀宓姝，2004；鄭雯如，2006；黃湘茹，2006；蔡聿瑩，2006；黃芳誼，2008；林永翔，2008)，以高等教育商業化為主題的有 1 篇(蔡秀玲；2008)，尚無以高等教育商品化為主題的論文，有些期刊論文從教育相關政策提出教育商品化的問題，如學費政策與公民權利的議題(許雅雯、陳俊言，2008)。從高等教育政策的發展來看，市場化似乎是個無法抗拒的趨勢，但是無論是政府或高等教育機構都必須嚴謹地預防高等教育走向商品化帶來的負面效應。因此，本文從高等教育作為一種產業的角度，提出高等教育市場化、商業化及商品化的發展與相關政策，最後歸納高等教育機構之因應現況與調整策略。

貳、高等教育市場化

從 WTO 的前身「關稅暨貿易總協定」(GATT)的分類方式可知，教育和商業服務、通訊、銷售、金融等 14 項並列為「服務部門」(service sector)，屬於全球貿易中重要的服務性產品(戴曉霞，2000b)。教育成為國家重要的產業之一，可以被購買的服務產品，也就是用金錢就可以買到入學的資格或文憑；以市場的需求為導向，重組資源，調整結構。教育市場化的基本邏輯即是將學校系統從官僚體系釋放到自由市

場，公立學校不再享有充裕的固定資源和經費來源，透過對等的競爭機制，讓學校回應顧客的需要，並提高辦學效率(楊巧玲，2003)。

高等教育在市場化的取向下，透過解除管制(de-regulation)、消除壟斷(de-monopolization)與私有化(privatization)等方式，引導高等教育走向市場競爭的模式(戴曉霞，2000a)；藉由五大市場化途徑提升公部門的效率及品質，分別是教育鬆綁(如公立大學法人化)、消除教育壟斷(如開放大學的設立)、教育民營化(如學校設施出租給外界使用)、教育外包(如餐廳及清潔委外)以及教育選擇權(如大學多元入學)(陳啟榮，2009)。高等教育市場化的特徵包括：1.以自負盈虧為原則，2.市場興起，3.國家提供者角色減少，4.採納市場管理原則，5.市場主導課程，6.院校創造收入，7.內部競爭，以及8.強調效益(莫家豪、羅浩俊，2001)。各大學在上述處境條件之下，運用相關配套措施及因應條件來提升競爭力，亦即透過經營管理的手段來追求效率、效益與效能(湯堯、王宗坤，2007)。

我國教改會報告書中首要提出之措施為鬆綁(解除管制)，消除教育體制的相關管制規定，盡可能採取自由放任的立場。依據市場的供給與需求關係來決定商品價格，減少政府不必要的干預，透過「解除管制」創造一個公平的競爭環境，並擴大市場參與者的權力，以市場化的機能取代政府的人力管制(行政院教改會，1995；陳德華，2010)。湯堯(2001)比較高等教育開放市場競爭前後結構上的轉變，發現高等教育的組織架構的彈性從低走向高、經費補助從中央補助走向自籌經費、主流觀念從生產者走向消費者、生態環境從靜態走向動態，必須重視內外部顧客的聲音及具備應變的能力。

高等教育市場化之共同的趨勢包括高等教育的大量擴充、產學合作的逐漸盛行以及高等教育的類型多元等，其中以高等教育數量擴充後引發教育品質下降的疑慮及少子女化下高等教育機構的供需失衡問題最受重視。為了確保高等教育機構品質，教育部與各大學校院共同捐資於 2005 年 12 月 26 日設立「財團法人高等教育評鑑中心基金會」(以下簡稱高教評鑑中心)，自 2006 年正式導入「認可制」之系所評鑑機制，開啟我國大學評鑑專業化的時代(吳清山，2005)。某些較不具競爭優勢、生源數目顯著下降的大學，在「市場化」的概念下、透過評鑑方式予以退場。此外，教育部訂定「輔導私立大專校院改善及停辦實施原則」，列出 4 種情形，由教育部專案輔導、限期改善；包括：第一，學生數未達 3000 人、最近 2 年註冊率未達 60%；第二，技專校務評鑑四等、大專校務評鑑 2/3 以上項目未通過，或系所評鑑 2/3 以上系所未通過；第三，積欠教職員工人事費總額 5 成以上，累

計達 6 個月以上；第四，違反教育法規(中央通訊社²，2014)。高鳳數位內容學院在 2014 年 2 月 13 日宣布學校停辦，成為第一間自行宣布退場的高等教育(高鳳數位內容學院³，2014)。永達技術學院也在教育部未通過改善計畫下，被宣布 103 學年度停招(中央通訊社，2014)。

此外，當國家財政困頓、教育資源無法相對應提撥時，競爭型經費成為高等教育市場化下提升品質及引導各大學發展特色的主要手段。美國聯邦政府對各大學之專案計畫獎助、州政府對公立大學之績效本位獎助計畫，或英國對大學研究經費之分配，皆希望透過引進市場競爭機制，促使大學拿出具體表現以爭取資源(劉秀曦，2009)。我國教育部自 1999 年起，也提出一連串的競爭型計畫，如大學學術追求卓越發展計畫(1999 年)、地區性國立大學校院整併試辦計畫(1999 年)、國立大學校院區域資源整合發展計畫(2001)、輔導新設國立大學健全發展計畫(2002 年)、提升大學競爭力重點發展計畫(2002 年)、大學校院暨研究所退場機制專案報告(2003)、獎勵大學教學卓越計畫(2004)、發展國際一流大學及頂尖研究中心計畫(2005)以及區域教學資源中心計畫(2009)等。前述計畫在若干重點大學中，掀起激烈競爭，由「目標導向」轉變為「指標導向」，由「齊頭均衡發展」轉向「扶強獎優」，形成強者越強、弱者越弱的循環現象，改變了各大學之間的互動關係，陷入爭搶大餅的準零合(quasi-zero-sum)狀態(劉阿榮，2009)。原本期望透過補助經費補助的市場競爭機制促成大學多元性的發展，結果反而增加制度內機構間的模仿性，使得大學間的差異性逐漸消失(Goedegebuure et al.,1994)。

市場化或許能提高機構間的競爭、改進經濟效率與效能，卻未必能達到改善品質與多樣化的目的(陳芳吟，2004)。畢竟，高等教育並非真正的自由市場(Jongbloed, 2003)。因此，政府在推動高等教育市場化的過程中，欲使其成為教育發展與革新的動力時，需從「國家介入」與「私人介入」這兩端取得一個最適點，並隨時空有所調整(顏秀如，2003)。在高度競爭的環境下，高等教育需投入更多資源提升品質，競爭型經費終究屬於有限且局部的資源挹注，大學必須尋找其他的資源；在政府鼓勵透過產學合作爭取產業界的支援下，高等教育商業化的趨勢日益顯著。

²中央通訊社，2014，〈財務教學難救 教部令永達停招〉，

<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201402180010-1.aspx>，檢索日期：2014 年 2 月 18 日。

³高鳳數位內容學院，2014，〈停辦作業及安置學生轉學聲明〉，

http://www.kfcdc.edu.tw/system/newssystem/newsopen.asp?news_id=15033，檢索日期：2014 年 2 月 13 日。

參、高等教育商業化

先進民主國家的私立大學向來重視行銷，高等教育逐漸轉型成精緻的產業，從事營利行為，以賺錢為目的，這個歷程稱為商業化 (commercialization)，高等教育商業化即是強調大學活動中的利益動機 (蔡秀玲，2008)。美國大學校園之所以掀起商業化的風潮，原因在於政府自 1970 年代末期減少對高等教育機構的補助，1980 年代引入企業精神，鼓勵大學自籌財源謀生路。因此，大學成為企業體，強調企業化經營的校長與熟悉商業手段的教授們，設法向市場推銷他們的專業知識與科學發明，以換取資金，透過商業化獲得利益，填補經費不足的漏洞 (楊振富譯，2004；Ball & Youdell, 2008)。

高等教育市場化包含經濟學及行銷學的概念，經濟學的市場概念係透過解除管制、消除壟斷以及私有化方式，將高等教育導向趨近於完全競爭市場的歷程；行銷學的市場概念則指以消費者為產銷主體，來界定消費傾向、掌握產品生命週期、進行市場區隔化以及產品定位，藉此迎合消費者需求。Hemsley-Brown 與 Oplatka(2006)發現行銷概念逐漸被應用在高等教育，且藉此獲益良多。因此，從行銷學的市場概念觀之，廠商(大學)必須推出新穎產品(課程)以吸引消費者(學生)；吸引之道在於廠商的品牌(大學形象)與產品的品質(課程規劃)：品牌的塑造不僅有賴於宣傳廣告，更重要的是先前消費者的口碑肯定(校友的成就與凝聚力)，提高消費者的購買意願，亦即提高大學新生認為「學有所用」的選校意願。其次，產品品質的魅力不僅在於迎合市場品味(即職場的即時需求)並領導品味(即職場的未來需求)，更重要的是「現學現用」的當下滿足價值。大學為了開闢新資源，越來越倚重行銷，尤其是校友資源與產學合作方面可預期的長期資源。在國家預算有限的情況下，大學必須強化向企業界爭取經費的能力，以及產學合作收益回饋學校的成果。

為了厚植研發能力及強化國家競爭力，由政府主導的產學合作在許多國家都蔚為風潮。高等教育和產業界的合作已成為一股持續發展的趨勢，此趨勢發展的動力一方面來自高等教育機構本身越來越難以單靠政府的扶持，另一方面是政府對大學的期望與壓力。政府扮演中介角色，為產學雙方搭起合作的橋樑 (戴曉霞，2000a)。美國國家科學基金會(NSF)早在 1972 年起就提供資金，成立產業/大學合作研究中心(IURC)，其後又陸續建立一系列關於州政府/產業界/大學合作的研究中心(S/IURC)以及工程學研究中心(ERC)。美國國會在 1980 年代通過拜杜法案(Bayh-Dole Act)，允許大學接受政府資助的研究案，保有相

關專利權並有權販售這些專利。企業和大學教授之間的關係愈趨密切，學校擁有越來越多的機會，可以藉由教學、專業顧問以及科學知識換取鉅額資金。大學之間競爭壓力增加的結果，就是設法籌措經費，投入相關資源以提高學校聲譽。對校方而言，從事商業化活動的顯著好處就是為學校增加大筆收入(陳歆，2001；楊振富譯，2004)。

我國政府推動的產學合作典型模式是由學校的某研究計畫取得科技部的資助開始(陳歆，2001)，科技部的產學合作自 1993 年推動以來，申請件數逐年成長。這種產學合作研究計畫的執行，一方面促進產業界和大專校院間知識的流通與技術擴散，另一方面讓大學獲得部分的研發經費與管理費，增加學校的財務收入。此外，經濟部中小企業處也自 1996 年起，積極鼓勵國內各公私立大專校院成立創新育成中心，某些學校的創新育成中心已經接受輔導，在研發及經營方面和某些穩定成長的公司持續合作(魏哲和，1999)。我國《科學技術基本法》(1999 年 1 月 20 日)提及：「政府補助、委辦出資之科學技術研究發展…其所獲得之智慧財產權與成果，得將全部或一部歸屬於研究機構或企業所有或授權使用，不受國有財產法之限制」。《國立大專校院校務基金設置條例》第 6 條明訂校務基金之收入來源包括政府編列預算撥付、學雜費收入、推廣教育收入、建教合作收入、場地設備管理收入、捐贈收入、孳息收入以及其他收入(全國法規資料庫⁴，n.d)。其中政府編列預算撥付項目，隨著國家財政困境而逐年減少；學雜費則因經濟環境與社會觀感問題而難以提高；場地設備管理收入及他項收入則因所佔比重不高，難有實質貢獻。因此，目前仍有較大成長空間的籌資管道包括推廣教育收入、建教合作、捐贈及孳息收入，亦即運用校方本身所擁有的教學資源、研發能量、智慧資產、商標、人脈以及資金來創造收益(林天柱，2010)。

行政院於 2006 年 10 月 18 日第 3011 次會議通過「2015 年經濟發展願景第一階段三年衝刺計畫(2007-20 自 09)——產業人力套案」，將「加值產學(研)合作連結創新」列入推動重點之一，並責成教育部自 2007 年 1 月起評量大專校院產學合作在「爭取產學經費與效率」、「產學合作參與廣泛程度」、以及「智權產出成果與應用效益」的成效。教育部制訂《大專校院產學合作實施辦法》規範產學合作的範疇，產學合作的方式大致可分為：一般性研究贊助、合作性研究計畫、知識轉移以及技術轉移四大類(戴曉霞，2000a)。從 2007 至 2009 年度的歷年比較資料可知，政府產學與政府委訓經費在 2009 年度呈現大幅度成長，包括公立、私立高教體系與技職體系在內，整體成長達 57.47

⁴全國法規資料庫，n.d.，〈公立大專校院校務基金設置條例 90.12.21 修正〉，<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=H0030025>，檢索日期：2010 年 12 月 2 日。

%，尤其是公立技職院校增幅高達 91.47%(財團法人高教評鑑中心，2010)。

哈佛前大學校長德瑞克·伯克(Derek Bok)在《大學何價-高等教育商業化?》一書中，對高等教育走向商業化的趨勢雖然不排斥，但對學術價值淪為商業祭品提出反思(楊振富譯，2004)。學術界和產業界仍存在諸多根本差異，尤其是對知識的態度。大學追求知識並不是為了外在目的，因此偏重長期性的基礎研究，並且重視研究結果的發表與知識傳播。產業界則重視知識的應用性，重視產品相關的短期應用研究，為了商業利益，經常不願意立即公布和分享研究成果。大學經營的企業化、課程與學位的商業化，固然提升了經濟效益，卻也使高等教育的目標與功能成為必須重新界定的議題(戴曉霞，2000a)。這是產學合作必須克服的內在問題，也即將成為一項極具妥協性的現實問題，倘若大學高度仰賴產業界的經費挹注及尋找財源，從市場化及商業化的趨勢來看，有必要進一步瞭解高等教育商品化的趨勢。

肆、高等教育市場化下之商品化趨勢

市場化與商業化這兩個階段是由供給與需求的調節與落差所構成，具有先後相隨的邏輯關係，但沒有絕對的順序。市場化必然導向競爭，競爭必然導向成本控制與形象包裝。生產(教師)一致化即表現在依據單一標準來衡量優劣，如同教育主管機關秉持單一標準評鑑各大學一般，大學依據同一標準在評鑑多樣且迥異的系所。除此之外，市場化與商業化也具有彼此迥異甚至相互矛盾的特徵。迥異之處在於市場化具有產品多樣化與生產品質化的特徵；商業化則是強調生產成本極小化與產品行銷化的特徵。這當中矛盾之處在於從多樣化轉向一致化，從品質邁向行銷，從多元內涵轉變成單一表象。政府當局必須深思透過市場化機制引導高等教育發展的潛在問題。

大學本身已經不是一個單純從事教學活動的場所，大學除了提供多樣化教育服務之外，也提供更廣泛的社會服務。隨著科技的迅速發展，知識在社會變遷中居於核心地位，大學商業化的結果，教育與知識成了商品，出現了知識產業(王正寧，2014；謝安邦、劉莉莉，2002)。商品(commodity)是指有形的物體，一種貨幣形式，做為市場交易賺取利潤。在商業化社會裡，商品從「使用價值」延伸至「象徵價值」(黃恆正譯，1988)。商品化的概念就是非經濟領域的活動方式表現出一定的商品意義，將非商品轉化為商品的過程(李培元，1997)。將教育導向商品化路徑的目的包括維持成長與競爭力，增加收入、市場佔有以及創造商機賺取利潤(薛又軒，2002)。

高等教育商品化(commodification)係以營利為唯一目的，以價格為唯一關係。各大學為迎合學生家長的需求，在生產(教師)與產品(課程)方面逐漸傾向於齊一控管，偏重工具性與數量化的評比成果，以收短期獲利之績效；但長期而言，各大學倘若仍秉持創設之初的高等教育理念，必然得建立健全的自我管理機制，發展辦學特色以及精簡組織成本(如人事經費及系所調整)。不同的產品會表現出不同的價格需求、呈現迥異的競爭力。品牌所建立的形象已成為消費者採購的最重要依據，學校如何在眾多競爭者中去建立品牌與行銷，區別出他們的教育成效與服務品質，是學校教育有效吸引學生的重要利器(蔡金田，2009)。鐘長生(2000)指出具有競爭優勢的學校會吸引平均素質較優的學生，附帶而來的資源也將更多。本文嘗試從品牌(洪淑芳，2006；蔡金田，2009)、價格(湯堯，2001；Drummond，2004)以及資源(蕭國佑，2010)三個要素分析不同學校類別的競爭優勢，將學校歸納成舊設公立大學、新設(含改制)公立大學、舊設私立大學以及新設(含改制)私立大學四個類別，新舊的時間點大致以 1986 年為界線(林永翔，2008)，學校的競爭優勢隨資源投入的多寡呈現變動的狀態。在品牌方面，越高越好；價格方面越低越好；資源方面越多越好；品牌與資源之間形成連動的變化。

公立大學與私立大學最顯著的差異在於價格(如學費)，舊設或新設大學最顯著的差異在於資源(如校友群)。此外，在入學制度與成績排序的長期影響下，舊設公立大學擁有比舊設私立大學更優質的品牌形象(如就業機會)。相較而言，新設私立大學在品牌、價格與資源方面均處於弱勢，最容易面臨市場淘汰的壓力，也是最容易步入商品化的先鋒隊伍。從系所評鑑第 1 週期未通過之 27 個系所(涵蓋 6 所學校)可以證之，其中 1 所學校為 2000 年之新設公立大學、2 所學校為 2000 年之新設私立大學、3 所學校為 1999 年改制之私立大學。倘若教育市場的供需狀態持續失衡，商品化的影響層面將會往上蔓延。

高等教育商品化的最極端例子是將大學當成營利事業經營，課程和學位是主要產品，目的在於創造企業利潤。以美國鳳凰城大學(University of Phoenix)為例，該校即標榜以營利為目的，以效率為宗旨。鳳凰城大學所提供的麥當勞式教育(McEducation)被視為文憑製造工廠(diploma mill)，類似於俗稱的函授學校或野雞大學，即便如此，仍有越來越多的成年學生趨之若鶩，使該校獲利甚豐(Strosnider, 1997)。美國在 2008 至 09 學年度共計有 320 萬名學生就讀於營利型大學，比前一年增加 23% 以上，也比 2004 至 05 年增加 59% 以上(The Economist⁵,

⁵ The Economist. (2010.11.11-17). For-profit higher education Schools of hard knocks, 59-60.

2010)。某些學者對這種情景表示憂心忡忡，德瑞克·伯克(Derek Bok)認為教育不應該和商品相提並論，大學課程的設計與研究計畫的擬定絕不能受制於市場的需求。相較於企業管理而言，高等教育市場並不存在一套衡量成敗得失的具體指標。企業經營策略固然可以讓大學減少行政維護方面的開支，但未必有助於研究與教學活動(楊振富譯，2004)。

追求利潤極大化的觀點也不是大學決策的標準原則，若未察覺到大學治理與企業經營的根本差異，恐怕高等教育「商品化」將使大學淪為「知識工廠」(楊振富譯，2004)。商品化擴大了學校之間及學生之間的差距，也改變了大學學術知識的內涵(陳芳吟，2004)。有些學者認為以市場力量引導高等教育的發展會使教育背離宗旨與理想，引發教育公平正義及階級再製的問題(范麗雪，2007；陳政亮、林敏聰，2012；薛曉華、周志宏，2007)。政府對學生的教育補助措施仍然不足，導致經濟弱勢家庭教育支出之負擔相對沉重，影響其子女接受高等教育的機會(劉秀曦，2013)。

伍、高等教育市場化發展之政策與對策

為避免高等教育市場淪於商品化階段的處境，教育主管機關及各級單位決策者們應當積極地展現深度思考與省思，不僅著眼於教育資源的供給與需求之間的橫向空間關係而已，更且留意到教育品質精進與分享的縱向時間關係。亦即量與質的雙層思考，恰如經濟學之父亞當·史密斯(Adam Smith)為經濟成長勾勒的兩個面向：「看不見的手」以及「專業分工」。以下在政府「調整供給與需求」、「品質精進與自我改善」之脈絡下，提出「專業分工與合作」之對策。

一、減少供給與創造需求

我國高等教育當前面臨的諸多問題，多半源自於教育資源的「供過於求」所致，各項因應措施也明顯集中在「減少供給面」與「創造需求面」這兩項相互影響的議題上。就「減少供給」而言，教育部透過大學評鑑方式來約束系所，也引用退場機制來要求某些面臨生源短缺的私立大學自動轉型，並採取補助方式鼓勵公立大學進行整併。有鑑於此，教育部提出《大學法》第七條修正案以便取得整併主導權，該案業經立法院於2010年1月10日完成修法，整併案例如表一所示：

表一：大學整併情形

序號	整併時間	學校	整併學校
1	2000年8月	國立嘉義大學	國立嘉義技術學院+國立嘉義師範學院
2	2006年4月	國立臺灣師範大學	國立臺灣師範大學+國立僑生大學先修班
3	2008年8月	國立東華大學	國立東華大學+國立花蓮教育大學
4	2011年12月	國立臺中科技大學	國立臺中技術學院+國立臺中護理專科學校
5	2013年8月	臺北市立大學	臺北市立體育學院+臺北市立教育大學
6	2014年8月	國立屏東大學	國立屏東商業技術學院+國立屏東教育大學

資料來源：研究者整理

上述學校整併後並沒有減少招生人數，因此減少供給面的作法仍然不足。此外，單憑「減少供給面」並不能化解需求持續遞減(少子化)的處境壓力，必須輔之以「創造需求面」的配套措施，亦即開闢學生來源，包括境外學生與本地年長學生這兩大來源。境外學生(含外籍生、僑生以及陸生)來台就學的人數確實可以拉抬需求量，但仍有另一塊更穩定且持續的需求領域值得開發，此即伴隨人口老化趨勢而興起的終身學習，以及跨國界競爭所需的專業證照，這兩項領域對新設公立大學與新設私立大學而言更具前瞻性。政府透過「看得見的手」(政策)來調節供需失衡的問題，上述「減少供給面」與「創造需求面」被確切落實之後，市場幕後的「看不見的手」(均衡)就會顯現出來。但是，這箇中隱藏著「看不見的手」必須透過「看得見的手」來顯現的弔詭，究其源由，在於政府主導整個高等教育發展歷程，體制上是以公立為主、私立為輔。教育當局充其量僅能規範公立大學校院，至於私立學校部分應該尊重市場機制，讓學校有較大的自主操作空間(蓋浙生，2006)。

二、品質精進與自我改善

品質管理策略是高等教育面臨市場化競爭壓力時最主要的因應策略(蔡聿瑩，2006)，藉以強化自我瞭解、效率管理、持續改善，以及相關資訊的透明化與公開化(王令宜，2010)。在多元競爭的市場情境中，各校發展的重點集中於自我定位和教學品質的優質化(程海東，2010)。簡言之，透過自我改善來落實內部品質保證，並進一步尋求外界各項認證強化品質保證，已然成為高等教育發展的趨勢。

美國高等教育藉由自我管制(self-regulation)及認可制度(accreditation)等措施，促使高等教育能夠維持在某項自訂標準，最終目的在於透過市場機制的調節作用來提升高等教育的品質(湯堯，

1997)。我國自 2006 年開始透過「財團法人高等教育評鑑中心基金會」，依據認可制的精神實施系所評鑑，從「確保系所提供學生一個優質學習環境」到「強調學生學習成效的品質保證」(王保進，2011；2012)，期望各校系所可以建立自我改善的機制。為了進一步落實自我改善，教育部於 2012 年 7 月 17 日公布《教育部試辦認定大學校院自我評鑑結果審查作業原則》，選定 34 所獲得「邁向頂尖大學計劃」及「獎勵大學教學卓越計劃」補助的大學，優先試辦大學自我評鑑。凡符合申請資格的大學，其自我評鑑結果經教育部認定者，即可申請免接受同類型評鑑，希望藉此協助大學做好評鑑工作，將自我評鑑與持續改善的思維，內化至大學組織文化中(陳曼玲，2012)。

除了透過評鑑制度，提升品質之外，公立大專校院依據行政院「健全內部控制方案」、私立大專校院依據《學校財團法人及所設私立學校內部控制制度實施辦法》實施內部控制制度，期望大學組織建構強有力的控制環境，能夠更加靈活地回應內部和外部的壓力(劉三錡，2002；諶家蘭，2013)。私立學校法第一條明確揭示立法的主要目的之一，即是提高私立學校的「公共性」與「自主性」，唯有提高私立學校的自主性，才能讓私立學校發展特色提升其競爭力。在維持設校財團法人的公共性原則下，提高私校辦學的自主性；強化私立學校及學校財團法人的內控機制；落實資訊的透明公開；減少行政干預；對於法人董事會的爭議則透過司法的機制處理，並因應未來國內教育市場供需調節之需求，對私立學校整併、轉型提供相關的誘因及機制(吳壽山，2009)。期望減少政府處理私立學校行政缺失之相關行政成本、協助學校業務流程品質管理，藉以提升行政服務品質、資源運用效能、以及協助學校突破現狀，達致永續經營成效。然而，政府在推動自我改善的相關政策時忽略私立學校規模及品質管理程度之差異非常大，大型學校執行品質管理策略的程度高於中小型學校(蔡聿瑩，2006)。在少子女化的環境下，某些學校的首要問題是營運危機，政府應針對不同類型的學校，提供不同的協助，保障學生的受教權益。

三、專業分工與多元合作

倘若各大學致力發展自我特色，根據不同定位，服務不同對象，即可呈現多元價值的學校特色與學術風格，也就是呈現出「看不見的手」的動態面(亦即專業分工所呈現的持續成長)。專業分工蘊含著教育品質精進與分享的縱向時間關係，也就是知識創新。唯有知識創新可以開啟新需求，擴大市場規模。教育市場的知識創新之道，在於大學與大學之間、以及大學內部系所之間是否可以架構出邁向雙贏的相輔相成關係。這種相輔相成關係可以從兩個層面來分析：外部與內部、

競爭與協同。所謂外部，對系所而言是學校，對學校而言是其他學校。同理，所謂內部，對高等教育而言是各大學，對大學本身而言是系所。競爭，即透過明確且具體的特定評量標準來區分良莠以吸引顧客。協同，即多元專業之間的互補關係。據此可以分成四種類型，如表二所示：

- 類型 I：全面競爭，也就是商業化歷程顯示出的學校競爭排名、系所競爭招生，各大學相互爭取生源，並尋求家長的認同。
- 類型 II：大學之間的策略聯盟，透過相互承認學分與學位方式，形成少數大學壟斷優秀生源的寡占市場。
- 類型 III：大學之間的产品區隔，透過內部整合方式來呈現各具特色的獨占式競爭市場。
- 類型 IV：多元均衡狀態，大學與大學之間、以及大學內部系所之間形成穩定的相輔相成關係，也就是教育市場效益因專業分工而呈現的整體成長。

表二：競爭與協同類型

		外部	
		競爭	協同
內部	競爭	I：全面競爭	II：策略聯盟
	協同	III：產品區隔	IV：多元均衡

家長之所以願意讓學生就讀該校的主要誘因包括低價格(學費及他項支出)、實用性(學有所用的就業機會)、專業性(替代率低、具前瞻性的職務)、競爭力(職場對學校的肯定)以及可用資源(校友的凝聚力)。低價格與實用性可在類型 I 獲得滿足；專業性、競爭力與資源必須在類型 II 與 III 獲得滿足。我國高等教育的發展歷程目前正處於類型 I 的狀態，在這段歷程中有若干大學逐漸將發展重心轉移到類型 II，至於類型 III 則鮮有跡象。長期而言，品牌來自競爭力，競爭力來自資

源，資源來自專業，專業才是競爭力的來源，這也是舊設公私立大學之所以較居優勢的理由之一，即在於該大學及所屬系所較具有品牌與資源。因此，無論是新設公私立大學如何創新品牌與培育資源，或是舊設公私立大學如何精進品牌與厚植資源，根本之道無非是邁向專業。

從知識經濟角度來看，專業化是報酬持續遞增、組織永續發展的必要條件。邁向專業化的途徑有三：第一是局部提升，全力扶持特定大學或重點系所，以「五年五百億」為代表；第二是相互競爭，透過退場機制來擇優汰劣，以「系所評鑑」為代表；第三是多元合作，採取專長極大化的策略予以互補，以大學與系所的產品區隔為代表。依據葛拉索(E. Glaeser)等內生成長理論學者們的研究，這三項途徑的表現效果是多元合作的效果大於相互競爭，相互競爭的效果大於局部提升(Glaeser et al., 1992; 1995)。

就專業合作而言，西方教育學鼻祖柏拉圖(Plato)在《理想國》(Republic)提到，一個完美的城邦端賴於人民各依本性、各安其位、各司其職並和諧發展(Shorey, 1961)。倘若各大學可以發揮其人文社會、理工或農醫之固有專長領域，以及綜合大學各自依據教學、研究或服務為主要任務，分別邁向研究型、教學型、專業型或社區型大學，並且大學教師各依本性、各司其職，讓具有管理長才、行銷能力者多從事行政職務與社會服務工作；讓具有教學熱誠、授業能力者多從事教學工作；讓具有潛思特質、探索能力者多從事研究工作。彼此之間協同發展，即是專業分工，也是持續成長之鑰。

陸、結論與建議

各大學在面對政府經費緊縮及全球性的競爭壓力下，市場化雖然已成為發展的必然之路，但是必須避免將工具變成目的，畢竟高等教育終究肩負著特定的使命與目的，與一般企業以獲利為目標的立場有很大的差別，也迥異於一般的商品與服務事項。本文認為「私人介入」應該優先於「國家介入」，政府解除管制的各項作法必須更能夠回應環境的快速變化，跳脫單一標準化的框架，使高等教育邁向專業分工與動態性的多元發展之外，也需維護高等教育的公共性及保障弱勢家庭學生就學的機會。下列提出幾項建議，可資後續討論。

一、兼具多樣與平衡

政府提供誘因在引導大學改善體質時，宜兼具多樣性與平衡性。

除了分別透過「五年五百億」專案與「教學卓越計畫」來激勵研究型大學與教學型大學之外，應另提供相對等的經費來鼓勵社會服務與協助弱勢學生，讓大學與在地居民建構出認同與信賴的社群關係，使知識發揮具體的貢獻力量。這項措施可以轉移競爭力較弱之大學的壓力，甚至創造出邁向終身學習與證照訓練的契機。

二、強調多元價值

政府在評鑑各大學的辦學績效時，宜強調不同領域及型態的多元價值。人文社會、理工或農醫領域有其不同的表現方式，研究型、教學型、專業型(實用型)、或社區型亦有其不同的教育任務。雖然第二週期評鑑重點在於鼓勵系所發展指標，但是由於不同院校、系所之資源差異懸殊，教育主管機關可採取雙軌途徑鼓勵大學發展：第一，提供不同類型學門的共同指標內容及改善指引，讓系所據此當作未來發展的參照基礎；第二，鼓勵並輔導大專校院或系所發展不同學門的指標，以兼顧自主性與發展性。

三、重視權利監督

在市場擇優汰劣及少子女化趨勢下，各界對大學辦學品質的評價會迫使競爭力較弱的大學進行轉型、合併，甚至退出教育市場。退場機制應交由利害關係人(如學生、家長或業界等)來認定與推動，政府在此過程中只需扮演輔導轉型、支持合併以及甚至最終停辦之相關權利監督(如保障學生受教權益)。高鳳數位學院宣告破產、永達技術學院限期改善計畫「不予通過」，103 學年度確定停招以及可能的後續效應，將會成為我國高等教育市場化過程的示範案例。

參考文獻

一、中文部分

- 王保進(2011)。第一週期系所評鑑結果之後設評鑑：評鑑報告內容分析。評鑑雙月刊，第 29 期，9-14。
- 王保進(2012)。第二週期系所評鑑認可關鍵要素解析。評鑑雙月刊，第 35 期，46-50。
- 王令宜(2010)。我國高等教育品質保證體系建構之研究。國立臺灣師範大學教育系博士論文。
- 王正寧，2014，〈我見我思－高等教育商業化？〉，中時電子報：
<http://money.chinatimes.com/news/news-content.aspx?id=20140620000963&cid=1206>，檢索日期：2014 年 9 月 5 日。
- 吳壽山(2009)。行政院研究發展考核委員會委託研究報告，私立學校採公司化組織運作模式之可行性研究。計畫編號：RDEC-RES-098-013。
- 吳清山(2005)。評鑑起飛 品質相隨。評鑑雙月刊，第 1 期，1。
- 李春玲(2006)。高等技職校院學校行銷知覺差異之研究。國立屏東教育大學教育行政研究所碩士論文。
- 李培元(1997)。政治商品化理論。臺北：揚智。
- 林天柱(2010)。強化財源自籌能力 穩健邁向大學法人化。成大產學合作，第 3 期，6-9。
- 林永翔(2008)。台灣高等教育市場化。國立成功大學政治經濟研究所碩士論文。
- 范麗雪(2007 年 11 月)。市場化是否為萬靈丹？論大學治理機制應有的角色。「第六屆台灣學者暨博士生教育經營與管理」學術研討會，台南大學教育經營與管理研究所，台南：台南大學。
- 紀宓姮(2004)。高等教育市場化與通識經典教育間張力關係之探究－以南華大學經典教育為例。南華大學教育社會學研究所碩士論文。

- 洪淑芳(2006)。臺灣高等教育機構發展自有品牌商品因素之研究。大葉大學事業經營研究所碩士論文。
- 財團法人高教評鑑中心，2010，〈96年度辦理大專校院產學合作績效評量結果公布〉，
<http://uice.heeact.edu.tw/zh-tw/2010/Page/Fund%20Comparison>，檢索日期：2010年12月1日。
- 莫家豪、羅浩俊(2001)。市場化與大學理治模式變遷：香港與台灣比較研究。教育研究集刊，第47輯，329-361。
- 陳政亮、林敏聰(2012)。關於高教市場化的批判。台灣社會研究季刊，第89期，269-280。
- 陳歆(2001)。大學知識的商品化-產學合作。智慧財產權，76-93。
- 陳曼玲(2012)。教育部推評鑑新制 34所大學優先試辦自我評鑑。評鑑雙月刊，第39期，5-7。
- 陳德華(2010年10月)。面對少子女化的衝擊談國內私立大學發展所面臨之困境。「少子化時代大學校院的招生策略」學術研討會，淡江大學教育政策與領導研究所主辦，新北市：淡江大學。
- 陳啟榮(2009)。高等教育市場之解析。東海教育評論，第2期，115-133。
- 陳芳吟(2004)。從市場化的觀點探討澳洲高等教育的轉變。國立交通大學教育研究所碩士論文。
- 許靜雪(2003)。1980年代英美高等教育市場化之比較研究。國立暨南國際大學比較教育研究所碩士論文。
- 許雅雯、陳俊言(2008)。台灣高等教育及學費政策之研究：市場機制與公民權利。政策研究學報，第8期，117-146。
- 黃湘茹(2006)。台灣高等教育市場化中師範學校因應方式之研究-以國立臺北師範學院為例。國立台北教育大學教育政策與管理研究所碩士論文。
- 黃芳誼(2008)。Herbert Marcuse的文化工業之解放理論對高等教育市場化的衍釋。國立台灣師範大學教育教育系碩士論文。

- 黃恆正譯(1988)。星野克美等原著，符號社會的消費。臺北：遠流。
- 程海東(2010)。少子化時代大學校院的招生策略。「少子化時代大學校院的招生策略」學術研討會，淡江大學教育政策與領導研究所主辦，新北市：淡江大學。
- 湯堯(1997)。教育市場導向與省思-市場模型建立與研究。教育研究資訊，第5卷第3期，74-85。
- 湯堯(2001)。學校經營管理策略：大學經費分配、募款與行銷。臺北：五南。
- 湯堯、王宗坤(2007)。教育經營下的創業型大學要件分析與省思，教育資料與研究，第79期，89-104。
- 楊振富譯(2004)。D. Bok.原著，大學何價？高等教育商業化？臺北：天下遠見。
- 楊巧玲(2003)。知識經濟商品化教育/績效學校：九0年代教育市場化的發展與挑戰。教育學刊，第21期，225-242。
- 蓋浙生(2006)。建構我國高等教育「退場機制」之檢視。教育與心理研究，第29卷第1期，29-46。
- 鄭雯如(2006)。WTO-GATS 下高等教育市場化與資源分配論述之反思 AmartyaSen 與 MarthaNussbaum 「能力理論」之應用。東吳大學政治系碩士論文。
- 蔡聿瑩(2006)。我國高等教育市場化經營策略之研究。國立台灣師範大學教育系碩士論文。
- 蔡金田(2009)。學校品牌建構與行銷管理之探究。國民教育研究學報，第23期，139-160。
- 蔡秀玲(2008)。新經濟時代高等教育商業化之探究-以美國的研究型大學為例。國立交通大學教育研究所碩士論文。
- 劉靜子(2004)。全球化下大學組織困境之探討及其對台灣高等教育經營之啟示。國家教育研究學報，第13期，101-121。
- 劉阿榮(2009)。競爭型經費對高等教育發展的影響。「第五屆兩岸高等教育論壇人文、管理與高等教育」學術研討會，元智大學主辦，

- 桃園：元智大學。
- 劉三錡(2002)。國立大學的內部審核與經費稽核。主計月刊，第 562 期，6-12。
- 劉秀曦(2009)。我國大學品質保證與競爭經費關連性之研究。國立臺灣師範大學教育系博士論文。
- 劉秀曦(2013)。論「學費／補助」模式對弱勢學生高等教育機會的影響。高等教育，第 8 卷，第 1 期，31-60。
- 諶家蘭(2013)。新 COSO 之企業環境控制與監督。會計研究月刊，第 331 期，104-112。
- 蕭國佑(2010)。以資源基礎理論探討學校競爭力之研究。大葉大學事業經營研究所碩士在職專班論文。
- 戴曉霞(2000a)。高等教育的大眾化與市場化。臺北：高等教育。
- 戴曉霞(2000b)。全球化及國家/市場關係之轉變：高等教育市場化之脈絡分析，載於戴曉霞、莫家豪、謝安邦主編，高等教育市場化：台、港、中趨勢之比較(4-39 頁)。臺北：高等教育。
- 戴曉霞(2001)。全球化及國家/市場關係之轉變：高等教育市場化之脈絡分析。教育研究集刊，第 47 輯，301-328。
- 薛又軒(2002)。研發成果商品化—大學技轉中心運作模式之探討。國立中山大學企業管理學系研究所碩士論文。
- 薛曉華、周志宏(2007)。高等教育市場化對課程與學術領域發展的衝擊。教育資料與研究，第 79 期，105-124。
- 謝安邦、劉莉莉(2002)。市場化：大學的選擇與超越，載於戴曉霞、莫家豪、謝安邦主編，高等教育市場化：台、港、中趨勢之比較(72-85 頁)。臺北：高等教育。
- 魏哲和(1999 年 10 月)。企業與大學教育。「大學教育改革」研討會，中央研究院社會問題研究推動委員會主辦，臺北：中央研究院。
- 顏秀如(2003)。教育市場化的省思與反思。學校行政雙月刊，第 27 期，99-109。

鐘長生(2000)。提昇競爭力，創造學校優勢。高中教育，第 14 期，35-36。

二、英文部分

- Ball, S. J. & Youdell, D. (2008). *Hidden privatization in education*. Brussels: Education International.
From:http://www.campaignforeducation.org/docs/privatisation/Endogenous%20Privatization%20Stephen%20Ball_ENGLISH.pdf.
Retrieved September 8, 2014.
- Drummond, G. (2004). Consumer confusion: reduction strategies in higher education. *Journal of educational management*, 18 (4/5), 317-323.
- Glaeser, E., Scheinkman, J., & Shleifer, A. (1995). Economic Growth in a Cross-Section of Cities. National Bureau of Economic Research, Working paper No. 5013.
- Glaeser, E., Kallal H., Scheinkman, J., & Shleifer, A. (1992). Growth in Cities. *The Journal of Political Economy*, 100(6), 1126-1152.
- Hemsley-Brown, J., & Oplatka, I. (2006). Universities in a competitive global marketplace. A systematic review of the literature on higher education marketing. *International Journal of Public Sector Management*, 19(4), 316-338.
- Jongbloed, B. (2003). Marketisation in higher education, Clark's triangle and the essential ingredients of markets. *Higher Education Quarterly*, 57(2), 110-135.
- Shorey, P. (translated)(1961). Republic. In Hamilton, E., & Cairns, H.(Eds.). *PLATO: The Collected Dialogues* (pp. 575-844). New Jersey, Princeton University.
- Strosnider, K. (1997). An aggressive, for-Profit university challenges traditional colleges nationwide. *Chronicle of Higher Education*, 43(39), A32-A33.

Williamson, J. (1990). What Washington means by policy reform. In J. Williamson (Ed.), *Latin American adjustment: How much has happened?* Washington, D.C.: Institute for International Economics.

The Development of Marketization, Commercialization, and Commodification in Higher Education

Li-Ping Hsu*

Flora Chia-I Chang**

Abstract

In recent years, in response to the impact of globalization, Taiwan has adopted a new more open approach to the school system. As a result the number of universities has increased markedly. Deregulation increases competition—a process that can be named ‘liberalization’ or ‘marketization’. Furthermore, the realities of the educational circumstances in Taiwan, including declining birthrates, increased competition, and oversupply of educational institutions, puts more pressure on universities to improve recruitment and selection. Therefore, many universities have begun to embrace the business and management strategies of other industries. This trend can be named ‘commercialization.’ Following this trend along, institutions of higher education will most likely follow into the stage, namely ‘commodification.’ When universities operate for the sole purpose of profit, price becomes the only relationship between the students, teachers, credits, and parents within the university system. Students begin to see professors and their departments as traffickers who deal units of academic credit. Parents may likewise come to see universities as peddlers of

* Doctoral student, Graduate Institute of Management Sciences Tamkang University, Taiwan
Email:liping@mail.tku.edu.tw

** Professor, Graduate Institute of Educational Policy and Leadership Tamkang University, Taiwan
Email:fcic@mail.tku.edu.tw

degrees and diplomas. Universities would then be motivated to cater to the desires of parents and students. Professors, and curriculum developers in the universities, under pressure from short-term quantitative scrutiny would thus be influenced to adopt pragmatic, utilitarian approaches to education.

The purpose of this study is to understand the circumstances of higher education in Taiwan as an industry, especially with regard to the influences of marketization, commercialization, and commodification. Analysis is made based on internal and external competition, and collaboration for binary interactions. Outlines are drawn for the development of a feasible path for universities, beyond the mechanism of a binary frame of mind. In its conclusion, this paper provides advice for future research and practice within the university system.

Keywords: Higher education, marketization, commercialization, commodification

全球直接民主治理模式與創制複決 投票系統分析*

李昌麟**

摘要

本文主要研究直接民主治理模式：採鄒格等 (Zogg,1996)所提出之直接民主治理模式〈半直接民主、半代表民主〉做研究架構設定與分析；並以艾蒙 (Hamon, 2006)所提出之七項檢視創制複決投票標準〈全國性投票入憲、強制性憲法複決、人民創制、一般任意性複決、特別任意性複決、民主制度歸類、全國性投票數量等〉，將歐洲 19 國家做比較歸納。同時對創制複決投票做量化系統分析：首先，依「歐洲創制複決研究機構」(Initiative & Referendum Institute Europe)指出，直至 2010 年，全國性投票已達 1538 件，遍佈於世界各洲，全球施行創制複決投票有愈來愈增多之趨勢；其次，探討全球施行創制複決投票愈來愈增多之原因；再依世界各國已施行全國性投票之最新數據，做系統分析〈如全國公民投票數量之擴增現象、各國分布之情形等〉。最後針對全球投票系統做比較：主要研究發現全球三種投票模式〈集權式、權力下放式、政黨式〉，及六大全國性投票系統〈丹麥系統、法國系統、義大利系統、瑞士系統、英式混合系統、拉丁美洲系統〉等。期待台灣創制複決投票能早日完成與全球投票系統接軌。

關鍵詞：直接民主、民主治理、創制複決、公民投票

* 本文發表於 2014 年台灣公共行政與公共事務系所聯合會(TASPAA)年會暨「政府治理與公民行動」國際學術研討會。新北市：淡江大學公共行政與政策學系。2014/05/24-25。論文投稿日期 2014/06/28。匿名審查完成日期 2014/08/26。修改第一次完成日期 2014/10/07；修改第二次完成日期 2014/10/31。感謝三位匿名審查委員之指正。

** 國立中興大學國家政策與公共事務研究所教授，Email 為 lichow168@gmail.com。

壹、前言

現代民主講求人民作主，直接民主、創制複決投票已成為 21 世紀全球治理之新挑戰。本文採系統分析法，特針對全球直接民主治理模式及創制複決投票做一理論兼實務之實證研究，主涵蓋三大部分：〈一〉在直接民主治理模式方面：以鄒格 (Serge Zogg)等¹所提出半直接民主、半代表民主之直接民主治理模式做研析；並以艾蒙 (Francis Hamon)舉出之全國性投票入憲、強制性憲法複決、人民創制、一般任意性複決、特別任意性複決、民主制度歸類、全國性投票數量等七項檢視創制複決投票標準，將歐洲十九國做進一步歸納與比較。〈二〉在創制複決投票系統分析方面，以數據來證實全球施行創制複決投票之趨勢，進而加以探究全球對創制複決投票之施行愈來愈增多之原因，並針對世界各國施行全國性投票之現況，如全國公民投票數量之擴增現象、各國分布之情形等，做系統分析。〈三〉在全球投票系統方面，研究出集權式、權力下放式、及政黨式三種全球投票模式，及六大全國性投票系統如丹麥系統、法國系統、義大利系統、瑞士系統、英式混合系統、拉丁美洲系統等，並加以分析比較。

本文主在強調直接民主、創制複決投票之重要性，其研究目的一為增進對全球直接民主治理模式與創制複決投票系統方面之認識；二為他山之石，可以攻錯。在許多民主國家，直接民主與創制複決投票早已制度化並實施多年，如台灣能與全球投票系統接軌，則我未來邁入已開發國家之林，指日可待。作者將以直接民主治理模式、全球創制複決投票系統分析、及全球投票系統比較等三大主題做比較分析，成為本文之核心論點。

貳、直接民主治理模式

全球直接民主治理模式為何？有何重要之典範與論證？民主治理如何比較及如何劃分等級、如何規範及實施等？值得進一步探究。在當代「典範治理」之相關研究裏，首先，鄒格 (Serge Zogg)是第一位利用民主治理「類型學」(Typology)之分析方法，研究歸納出現代直接民主治理模式，分兩類：半直接民主 (Semi-Direct Democracy) 與

¹ 除鄒格外，其他知名學者如倫尼(Austin Ranney)、勃特勒(David Butler)、巴塞勒格(Olivier Passelecq)、歐勃(Jean- François Aubert)、考夫曼(Bruno Kaufmann)等均提出類似之主張。

半代表民主 (Semi-Representative Democracy) (Zogg, 1996:14-19)。特別在鄒氏所提出半直接民主、半代表民主之論點裏，與傳統之代表民主有顯著之不同。之後，艾蒙 (Francis Hamon)又進一步針對歐洲十九國直接民主規範與實施情況做比較 (Hamon, 2006:65)。

一、民主治理論證

鄒格等曾以歐洲國家民主治理做比較，劃分出三種等級：半直接民主、半代表民主、純代表民主等 (Zogg, 1996:14)。鄒氏特別強調「直接民主」向來是現代民主國家所欲追求之境界，然而，直接民主或許只是理想的典型，不易實現，世界上只有少部分地區實行直接民主。而現代國家大都實行半直接民主、半代表民主、及代表民主等。何謂直接民主、代表民主、半直接民主、半代表民主？應如何界定區分？分別加以探討。

〈一〉直接民主

直接民主 (Direct Democracy)是理想之民主治理典範，其界定主在於所有人民能自由平等的參與權力行使之一種政治理想。在過去傳統之社區裏，社區成員自發性地定點集會，以多數決表達其意志，並通過各類創制性之提案，做出重要之決議等。此種屬社區型之自主表現方式，得以形塑出「公民社會」(Civil Society)之主要表徵。在今天，由於工商教文事業之發達，各項公共議題應運而生，除政府須代表人民做有效之管理外，廣大眾多的人民亦須參與政府的決策，以為後盾。依早期盧梭之解釋：「一個盡善盡美的政府，需輔以具神意之子民做後盾」(Rousseau, 2001)。然而，人們活在世上，分由男女共同組成，終有一天將年華老去，他們始終未能具備無所不知及全能如神般之能力，而在世俗間所體現出之直接民主恐因人與事種種糾葛或限制受到侷限。事實上，由於所有人民需參與所有決定過程所可能帶來之時間、場域及金錢等大量成本耗費之影響，使得人民如欲干預政策決定，甚或在小國寡民對直接民主之推行上，均難以實現。然而，現今在瑞士某些仍實施人民大會之地區裏，被認定是屬最接近直接民主治理之所在，如格拉瑞斯 (Glaris)、歐勃瓦德 (Obwald)、亞賓賽爾-內羅德 (Appenzell Rhodes-Intérieures)、及亞賓賽爾-外羅德 (Appenzell Rhodes-Extérieures) 等州，每年召集州民召開蘭斯捷門登 (Landsgemeinde)大會 (Zogg, 1996:35)。在其大會上，各州民討論法案，透過舉手方式通過或否絕，並選出中介者做為代表，以處理州區事務。其實，上述之例，其直接民主之實施並非完美，因為除每年所召集之大會外，州民須在平時就將權力交給當選之中介者，以便能處理州區

事務如審查及決定法規草案，到了大會召開後才交由州民投票。或許直接民主是一種難以達成的理想？它與現代之代議民主並不相符。理論上，直接民主與代表民主兩相對立，而似乎代表民主較能有效地表達出人民意志。

〈二〉代表民主

對於代表民主 (Representative Democracy)來說，人民侷限於定期選出代表，當選者於國會集會，行使立法權，擅長於各項討論與辯論，並能對預算、法案等做成最後投票決定。代表們形同「專家問政」，其形象頗受肯定，尤其一向被認為是人民喉舌及最神氣的人物，唯有他們才能有效地代表人民意志。然而，在代表民主下，代表雖是人民託付權力之「受託人」，依權力運作之行使，本有其正當性，但唯一之缺失在於人民無法在國會立法期間干預決定過程。通常，代議治理最常被提出之指責，即在於代表者無法真正表達出人民之想法，甚可能有被曲解之嫌，人民意志會被代表者運用不良意圖導致做出錯誤之詮釋，甚至歪曲，最後達至腐蝕之情況。代議民主不能在政治決定裏得到真正之民主，主要理由就在於所有人民無法全程、完整的參與政治決定過程。

〈三〉半直接民主

半直接民主 (Semi-Direct Democracy) 主要在於混和了代表民主與直接民主之成分，尤其更增加了直接民主的部分。在半直接民主治理下，人民不僅是選出代表者，同時亦可行使直接民主〈創制複決〉直接干預公共決策。此治理之方式係出自民主國家所訴諸之代議機構〈它使得人民議會的設置毫無可能〉與人民對政治決定過程直接參與之需求兩造間所達成的妥協。因而，人民無須只透過中介表達其意志，亦得直接對政府或民意機關所難以逕自解決的政治問題投票。在與憲法及法律相關之權利義務事項下，人民擁有相當大的權限，惟非所有的法律、政治決定，皆交由人民公決。畢竟，立法權仍屬國會所有。瑞士可作為此半直接民主最好的例子，同樣地，列支敦士登公國、義大利、愛爾蘭、丹麥均屬此例。

〈四〉半代表民主

半代表民主 (Semi-Representative Democracy) 係以代表民主為主，但亦混合了部分直接民主之成分，與代表民主之分別，在於人民可實際參與決策的部分。在實施半代表民主的國家中，人民不僅是選出國

會代表而已，甚可干預總統與行政首長之任命，選民經由頻繁的選舉，擁有對當選者的某些控制權；同時，另一方面，國家亦具備如創制複決投票之直接民主規範，但是在投票實施次數上較半直接民主少，半代表民主只允許人民針對重要之議題行之，此為半代表民主與半直接民主之主要差別。法國、奧地利、西班牙、瑞典、挪威、盧森堡、芬蘭、冰島、希臘、葡萄牙等國均屬此例，惟各國實施之程度卻有分別。

二、直接民主規範與實施比較

依直接民主學理言之，直接民主即為創制複決權之行使，得分為人民創制、強制性憲法複決、任意性立法複決共三種法定類型(Butler and Ranney, 1978:23)。同時，依創制複決投票之地域範圍來界定，亦可劃分為全國性投票、地方性投票兩種。學者艾蒙進一步針對歐洲十九國，以七大直接民主規範與實施標準：全國性投票入憲、強制性憲法複決、人民創制、一般之任意性複決、特別之任意性複決、直接民主歸類，及投票數量等，理論與實務做出比較。見表一。

表一 歐洲直接民主規範與實施比較

國家	全國性投票入憲	強制性憲法複決	人民創制	一般之任意性複決(1)	特別之任意性複決(2)	直接民主歸類	全國性投票數量(3)
瑞士	有	有	有(4)	有	有	半直接民主	531
列支敦士登	有	無	有(5)	有	有	半直接民主	85
義大利	有	無	有(6)	有	有	半直接民主	62
愛爾蘭	有	有	無	無	有	半直接民主	29
丹麥	有	有	無	無	有	半直接民主	12
法國	有	有(7)	無	無	有	半代表民主	9
奧地利	有	有(8)	有(9)	無	有	半代表民主	3
西班牙	有	有(10)	有(11)	無	有	半代表民主	3
瑞典	有	無	無	無	有	半代表民主	7
挪威	無	無	無	無	有	半代表民主	6
盧森堡	有	無	無	無	有	半代表民主	4
芬蘭	有	無	無	無	有	半代表民主	3
冰島	有	有(12)	無	無	有	半代表民主	0
希臘	有	無	無	無	有	半代表民主	0
葡萄牙	有	無	無	無	有	半代表民主	0
比利時	無	無	無	無	有	代表民主	1

英國	無	無	無	無	有	代表民主	1
德國	無	無	無	無	無	代表民主	0
荷蘭	無	無	無	無	有	代表民主	1

Source : Hamon, Centre d'Etudes et de documentation sur la démocratie directe, 2006.

附註：

- (1) 依艾蒙之解釋，一般之任意性複決之規範係依憲法的規定，並至少曾施行過一次以上。
- (2) 特別之任意性複決亦依憲法之規定，但可從未施行過；亦可憲法並未規定，直接由政府或國會施行。
- (3) 各國投票數量之計算係自 2006 年止。
- (4) 瑞士憲法人民創制係自 1874 年起；立法人民創制自 2003 年起。
- (5) 列支敦士登公國包含了憲法與立法人民創制。
- (6) 義大利之請願權對國會不具強制力，故請願無實施投票之必要。
- (7) 法國強制性憲法複決意謂憲法修正創制案由國會提出，並經國會兩院同意。
- (8) 奧地利強制性憲法複決是在憲法全部修正之情況下進行。
- (9) 奧地利之請願權對國會不具強制力，故請願無實施投票之必要。
- (10) 西班牙強制性憲法複決意謂憲法全部或部分修正，倘涉及基本原則受到影響時。
- (11) 西班牙之請願權對國會不具強制力，故請願無實施投票之必要。
- (12) 冰島強制性憲法複決意謂當修憲而改變路德教會之權力時。

〈一〉歐洲十九國比較論述

從表一得出，艾蒙依其七大直接民主規範與實施標準將上述歐洲十九國劃分出三個等級：半直接民主、半代表民主、代表民主等。此第一至第三等級分別表示不同等級的國家實施直接民主的程度亦不同。

1. 第一等級國家

屬半直接民主國家：瑞士、列支敦士登公國、義大利、愛爾蘭、丹麥等，其直接民主規範與實施之程度表現優良，堪稱為直接民主典範國。

2. 第二等級國家

屬半代表民主國家：法國、奧地利、西班牙、瑞典、挪威、盧森堡、芬蘭、冰島、希臘、葡萄牙等，其直接民主規範與實施之程度表現中等，此等國家仍有待向上提升為半直接民主國家。

3. 第三等級國家

屬代表民主國家：比利時、英國、德國、荷蘭等，其直接民主規範與實施之程度表現不佳，此等國家亦有待先提升為半代表民主國家，之後再邁進成為半直接民主國家

〈二〉實際情況

1. 代表民主國家

屬代表民主國家如比利時、英國、德國、荷蘭等，主要之問題在於其憲法並未規範創制複決投票，全國性投票亦未有規定。但是，實際上，比利時曾於 1950 年針對雷歐伯三世 (Léopold III) 國王重新掌權執政問題投票；英國曾於 1975 年就續留歐體進行公民投票；荷蘭亦曾於 2005 年對歐洲憲法草案進行複決；此外德國亦規定在領土轉讓之情況下，地方邦 (Länder) 層級得行使人民投票決定 (Hamon, 2006: 2)。

2. 半代表民主國家

屬半代表民主國家，如以法國之情況言之，法國只要提升舉辦全國性投票之數量，即可升級成為半直接民主國家。

3. 半直接民主、半代表民主不同於代表民主之處

半直接民主、半代表民主最大不同於代表民主之處，在於可減少代表民主之缺失，如半直接民主更能實踐民主，使得直接民主不再只停留在理想境界；而半代表民主，比代表民主更符合真正的民主，因人民之權限已超越了只有能力選出代表者。

4. 理論實務之經驗證明

由前述歐洲十九國相較，分出半直接民主、半代表民主、代表民主三種等級，在現今經驗式民主治理實證中得知，直接民主與代表民主雖能互為行使，並產生互補作用，然如前述直接民主程度〈創制複決規範與實施〉之提升愈形重要，當能彌補代表民主之不足。現代民主治理之新境界，在於要求世界各國如歐洲經驗般，能相繼提升為半直接民主或半代表民主國家。歐洲十九國經驗殊值參考，當可做為台灣或其他國家民主治理向上進一步提升之準據。

參、創制複決投票系統分析

創制複決制度意涵在於創制複決兩權均為行使政權的特定方式，

當法案得經由公民團體直接建議，此情況法律解釋為「人民創制權」(popular initiative)；同時當全體或部分人民針對政府所關切的法案被「邀請」來提出心中定見，而上述法案隸屬於政府機關〈憲法會議、國會、政府〉所訂定出攸關國家政策的重大決議，此情況法律解釋為「人民複決權」(popular referendum)。

世界主要國家實際執行創制複決投票的方式，分採全國性投票與地方性投票兩種。在全國性投票方面，以現時瑞士、法國、義大利、及東歐等國之施行較具代表性：瑞士自開國來，是世界各國最早實施人民創制權的國家；法國是最先實施人民複決權的先趨國，曾於 1793 年即舉行全球第一次全國性投票，然而至今法國投票之行使，只是複決投票，未見創制投票，故仍受政府權力所掌控；義大利則不斷進行政治制度改革，將不合時宜的法令以人民投票來廢止，稱之為「廢止性」的投票，頗具特色；至於東歐諸國為致力民主化，推動創制複決投票制度變革，不遺餘力。在地方性投票方面，美國各州實施立法投票，有其特殊意義，美國屬聯邦制，聯邦政府從未實施過全國性投票，而由各州來行使地方性投票；另外，歐洲德國、法國、義大利、波蘭、瑞士等國，自 1990 年至今在地方性投票的評價上，甚具成效。

全世界施行創制複決投票有愈來愈增多之趨勢，以下對增多之趨勢加以探討，並進一步做系統分析。

一、全球施行創制複決投票之擴增趨勢

依「歐洲創制複決研究機構」(Initiative & Referendum Institute Europe)在 2010 年之研究報告指出，直至 2010 年，全國性投票已達 1538 件，遍佈於世界各洲 (Kaufmann, Büchi R., et al. 2010: 208)，見表 2。

表二 全球創制複決投票²實施之數據

年份	歐洲 〈瑞士〉	中東	亞洲	美洲	澳洲及 大洋洲	非洲	總計
1900 年前	68(57)	0	0	3	0	0	71
1901-1910	14(12)	0	0	0	4	0	18
1911-1920	21(15)	0	0	3	5	0	29
1921-1930	36(28)	1	0	2	6	0	45
1931-1940	40(23)	0	0	7	6	0	53
1941-1950	36(21)	1	1	3	11	0	52
1951-1960	38(32)	8	5	3	5	9	68
1961-1970	44(30)	18	4	4	7	19	96
1971-1980	116(87)	36	14	8	14	34	222
1981-1990	129(76)	24	6	12	7	22	200
1991-2000	235(105)	4	20	76	15	35	385
2001-2010	168 (90)	20	10	44	22	35	299
總計	945	112	60	165	102	154	1538

Source : Initiative & Referendum Institute Europe, 2010.

〈一〉擴增之現象

如表二，早期從 1793-1900 年，只有 71 件全國性投票，但至 1990 年已有 854 件，直至 2010 年，已超過了 1538 件之全民投票。

1. 國際潮流之趨向

此全球投票擴增之現象，證明了創制複決投票重要性外，更是符合了國際潮流之趨向。從早期歐陸帝國瓦解，如奧匈帝國、沙皇政權，迄至二十世紀後期蘇聯解體等，及第二次世界大戰後各殖民地紛紛獨立建國，導致於人民投票蔚為當時流行之時尚，遂成了民主正當性的一種利器。在二十世紀初期，當時之君主立憲制度盛行於世界，唯美國、法國及瑞士等實行民主共和制。迄今，在聯合國體系下之 193 個會員國³，擁有憲法及國家主權，並受世界各國之承認，其間不少國家以人民投票完成國家之獨立。

² 通常「創制複決」係法律專門用詞。創制複決投票亦可稱為「公民投票」。

³ <http://www.un.org/en/members/index.shtml>，檢索日期：2014 年 10 月 7 日。依「自由之家」(Freedom House) 於 2014 年公布之資料，全球目前僅有 45% 屬於自由國家，30% 是部分自由國家，有 25% 是不自由國家。

2. 先進國家倡導半直接民主

全球較先進之歐美國家，為致力於實施半直接民主制，不遺餘力。目前先進國家積極倡導創制複決，其動機來自三大方面，其一為創制複決投票制度為現代國家進步的指標，在民主國家向來是憲政體制中不可或缺之一環；其二為創制複決投票為實踐直接民主之民主制度，許多國家憲法明文規定「公民有權投票、創制法律、及複決重大政策」；其三為創制複決投票制度得補強國會代議民主運作之功能，創制複決投票之主要目的，在於補救現行國會代議制度之缺失與化解政治僵局，故建立創制複決投票制度，實屬重要。有鑒於此，先進國家之實施方式，即率先倡導創制複決權之行使，造成全世界投票數量有愈來愈增多之趨勢。

〈二〉各國分布情況

由世界各國分布之情況來看，儘管創制複決投票曾被廣泛使用，卻仍不夠普及化。現代人類講求創新之民主概念，認為創新將會使得社會更進步，但在直接民主之要求下，如人民直接干預立法，卻直至今日仍屬例外之情況。

1. 發展不均衡，欠普及化

半直接民主在世界各國的發展極為不均衡，舉辦為數 10 次以上之全國性投票的國家甚少，而多半集中於歐洲十餘國、澳洲紐西蘭及拉丁美洲等⁴。大多數的國家各自舉辦投票，然在數目上相差瑞士甚多。值得注意的是，許多國家的民主制度過於守舊，故從未舉辦全國性投票（如美國、印度、中國、日本等）。世界各國如此不均衡的現象顯然與本身之政治制度相關。

2. 集中國家：如瑞士、澳洲、愛爾蘭、義大利、烏拉圭、丹麥、 法國等

全國投票之舉辦，大都集中在少部分國家。瑞士是實施投票最具代表性的國家，雖其人口不及八百萬人，然而瑞士政府曾舉辦占全世界三分之一數目的全國性投票。在十八世紀，瑞士所舉辦的公民投票總共 57 次，幾占當時世界實施數目的八成（全世界數目是 71 次）。之後瑞士實施投票數目雖有降低，但仍維持在水準之上。最近數十年來，瑞士的投票數目約為歐洲國家總數的一半，如與世界其他國家相

⁴ 據截至 2010 年統計：澳洲（49 次投票）、紐西蘭（45 次投票）、烏拉圭（23 次投票）。

較，亦高出甚多⁵。

經研究發現，在某些具半直接民主之國家裏，當投票發動時，幾乎已不受公權力的監督，主要理由在於投票已大致制度化，如針對憲法務必強制投票，此為澳洲、愛爾蘭之例；又如人民擁有對立法之創制權，此為義大利、烏拉圭之例；或上述兩種方式皆具備，此為瑞士之例 (Suksi, 1993)⁶。至於依丹麥憲法之規定，創制權屬國會少數來行使。然而，以法國言之，法國實施公民投票雖亦有先例，但從未行使人民創制及強制投票；而對日本來說，日本憲法規定凡涉及修憲，務必強制交由人民投票決定 (Suksi, 1993:142)⁷，但日本至今修憲強制投票未曾實施過。

3. 半直接民主與地緣、人口、社會經濟、族群、及文化等之種種關係

在此提出一疑問，為何實施半直接民主的國家大都集中於歐洲地區？鑒於大歐洲國家間〈如現申根區〉⁸無人為疆界之藩籬，往來之流通性及相互影響等，對慣於實施半直接民主的國家是否與地緣、人口、社會經濟、族群及文化等所帶來的影響相關呢？

(1) 盧梭謬論

盧梭 (Jean-Jacques Rousseau) 曾提出為求法律最後交人民通過，須符合兩個基本條件之論點：一則是小國寡民 (Rousseau, 1964a:978)⁹；二則是自給自足的農業，並帶來繁榮的經濟〈盧梭認為藝術、科學及商業的發展，刺激了對資源的享受，故一般市民較沉迷於私領域，對公共事務較不關心〉 (Rousseau, 1964a:390)。

事實上，如盧梭所述之第二則基本條件或許符合過去，但未必符合現今的事實情況，正如蘇柯西 (Suksi) 所提出的反證 (Suksi, 1993)：愈非都市化的國家，其憲法在創制複決投票的規範愈顯缺乏。至於如盧梭所提出之第一則基本條件，以地緣、人口學的觀點言之，現今實

⁵ 參表二「歐洲創制複決研究機構」(Initiative & Referendum Institute Europe)之數據。

⁶ 芬蘭作者蘇柯西(Suksi)將全球 160 個國家之創制複決投票做比較，得出下列研究結果：總共 32 個國家之憲法具強制性憲法投票的規定，惟在立法投票方面，無任一國家規定須強制投票；同時，在任意性投票及人民創制方面，世界各國之憲法甚少規範，只有利比亞、義大利、列支敦斯登、菲律賓及瑞士之憲法有規定。然如進一步參考勃特勒及倫尼(Butler and Ranney)在其「Referendums around the World: The Growing Use of Direct Democracy」書中所提到的國家仍須加上烏拉圭(Butler and Ranney, 1994, p.7)，及匈牙利(Butler and Ranney, 1994, p.185-186)。

⁷ 依日本憲法第 96 條之規定。

⁸ 《申根公約》(Schengen Convention)的成員國亦稱「申根國家」或「申根公約國」，26 成員國的整體又稱「申根區」。申根區成員國間無邊境管制，可自由出入；2011 年起持中華民國護照進入申根區無需簽證，亦可自由出入。

⁹ 參盧梭名著「Considerations on the Government of Poland」，盧梭曾指出：「大國由於管轄範圍太大，治理不易，人民立法力量無法展現出來，而只能透過其代表〈代議士〉完成」。

施半直接民主的國家要比盧梭所提及之「每個人皆彼此認識」的共同體大的多了。盧氏認為在歐洲唯有一個科西嘉島(Corse)，該島上「人民擁有立法的能力」(Rousseau, 1964a:390-391)。然而事實上很多國家如瑞士、美國加州¹⁰、法國、義大利等皆能將現今創制複決的投票推動的甚為順暢，同時投票人口幾占數百萬，甚至數千萬以上。由此可知過去盧梭所舉出「小國寡民」之基本條件，與現今國家的情況並不相合。因此如考量最適當的投票數目恐無法找出其合理的數據！然可認定的是大多數超過一億人口以上的國家如美國、印度、中國大陸、印尼及日本等，由於人口眾多，至今尚未實施過全國性投票，但如此亦未必完全合乎盧梭論點，如再加以巴西〈一億六千萬人口，五次全國投票〉¹¹；及前蘇聯〈二億五千萬人口，一次全國投票〉等為例。蘇聯當時透過戈巴契夫 (Gorbachev)發動投票，其最主要的用意在於重建蘇聯新秩序，並以人民投票決定蘇聯政權的正當性，然卻導致諸多地方政府群起表達獨立之意願，並紛紛抵制投票，同時亦有其他地方政府趁機尋求發動主權獨立之投票¹²。針對大國言之，因人口眾多的關係，似較抗拒直接民主，主要理由在於全國性投票會造成族群間緊張之關係，故此種潛在族群衝突將易經由國會妥協而獲致緩和之局面。

〈2〉投票與族群衝突論

依波格達諾 (Vernon Bogdanor)之論點¹³，在屬小或中型的國家裏，人口較同質，無族群的參雜，對全民投票經常性之實施較為有利，此可用來解釋為何愛爾蘭、丹麥、義大利及法國等較易實施投票；然相較於比利時，由於佛拉蒙與瓦隆 (Flamands and Wallons)語言區經年文化衝突不斷，故甚難以人民投票方式來解決其爭端；同樣地，荷蘭亦是個奇特的例子，荷蘭自傳統來即是古老的國會民主國家，並屬於同質性社會，然直至 2005 年才實施首次之全國性投票；此外，對於瑞士來說，亦屬特例，瑞士並非屬同質性社會，各州保有語言、宗教及文化之特殊性，然而瑞士訂有強制性憲法投票規範，投票須過半數通過方為有效。

〈3〉投票受它國之影響？

¹⁰ 美國創制複決投票屬地方性投票，以加州之投票最為頻繁。

¹¹ 截至 2005 年，巴西的全國性投票次數計 5 次〈參巴西全國性投票網站〉。

¹² 當時波羅的海紛尋求獨立之三小國〈愛沙尼亞、立陶宛、拉脫維亞〉、亞美尼亞，喬治亞、摩爾多瓦等抵制投票；而哈薩克、烏克蘭及俄羅斯等尋求發動主權獨立投票。

¹³ 此論點出自 Butler and Ranney, "Referendum around the World: The Growing Use of Direct Democracy", Mac Milan, 1994, p.185-188.

任何一個國家實施投票，是否有受其他國家之影響而相互模仿？答案是或許，但不盡然。例如早期英國屬地或殖民地，甚至大英國協，沿襲西敏寺 (Westminster) 之國會制度，但如澳洲、愛爾蘭實施全國性投票卻極為普遍，相反地，加拿大實施情況甚少；同時，對印度言之，卻從未實施過。

〈4〉投票習慣文化

在此值得一提的，投票在經年實施下，亦會孕育出某種特定的政治文化。換言之，即如英國人所稱之「習慣文化」(habit forming culture)。半直接民主本身擁有一種自發性之產出機制，它可使得人民的權力獲致適當的發揚，正如義大利及瑞士人民所擁有之創制權般。但是，半直接民主之機制亦可隨一國家政權更替而有所改變，如德國曾於 1919 至 1933 年威瑪憲法時期實施人民創制，爾後卻於 1949 年後完全改變成純代表民主之國會代議制度。

〈5〉作者見解

如前所述，對慣於實施半直接民主的國家（如瑞士、義大利、丹麥、愛爾蘭、列支敦士登等國），因投票經年舉辦，自會產生某種特定之投票習慣文化，與地緣、人口、社會經濟、族群及文化等所帶來的影響，並無直接的關連；更由於半直接民主符合時代潮流，人民的權力得以發揚，實施的國家因本身之政治制度較符合直接民主之要求，雖自成一格，然卻躍升成為全球性投票系統。

肆、全球投票系統比較

依全球實施創制複決投票之現況，作者研究歸納出三種投票模式（集權式、權力下放式、政黨式），及由威利 (Hans-Urs Wili) 所提出之六大全國性投票系統（丹麥系統、法國系統、義大利系統、瑞士系統、英式混合系統、拉丁美洲系統），做一相互比較與探討。此三種投票模式與六大全國性投票系統相關：「集權式」投票屬於法國系統；「權力下放式」投票屬於瑞士、義大利系統；「政黨式」投票屬於丹麥系統等。

一、三種投票模式

〈一〉集權式

投票成為人民對領袖信仰之凝聚，以免造成政黨及利益團體分化的危險。此時之創制出自於國家領導人之手，以國家之名號召人民投票，此模式稱之為「集權式」投票。此模式亦屬法國系統。

〈二〉權力下放式

投票成為人民團體的一種自發性活動，並經由執政者之意志合力完成投票。此時之創制出自於人民之手，與前述之集權式投票不同，此模式是屬於「權力下放式」投票。此模式亦屬瑞士、義大利系統。

〈三〉政黨式

投票成為一種循經驗法則式之投票，通常是在屬代表民主系統內，由國會發動創制。此時之創制出自於國會之手，由於國會行使創制投票並無法源之依據，只憑經驗訴諸政黨投票，故此模式屬於經驗性「政黨式」投票。此模式亦屬丹麥系統。

〈四〉經驗比較

上述三種投票模式之劃分或許過於簡化，如依事實更進一步來比較同類投票模式實施之國家，可發現如義大利、瑞士兩國，同樣創制係出自於人民之手，然而以人民權力之規範來比較該兩國，顯然義大利所受到的限制要比瑞士來的多。此外，甚多國家由於權力系統混雜，故上述三種模式有可能皆會混合在一起。

二、六大全國性投票系統

由威利 (Hans-Urs Wili)所做出的改良型投票系統，甚具參考價值。威氏以直接民主做分類，分出六大全國性投票系統〈如表三〉。

〈一〉丹麥系統

某些國家實施投票仿倣於丹麥系統，投票得經由國會少數發動，此系統與前述之訴諸於「政黨式」投票相近。由三分之一以上的國會少數提議，便可交付投票，以做為少數制衡多數的利器¹⁴。

¹⁴ 參〈中華民國立法院議案關係文書〉，院總第 1574 號，委員提案 13924 號，委 112-113 頁，2012 年 10 月 3 日。

〈二〉法國系統

某些國家實施投票仿倣於法國系統，投票成為總統之權力工具，投票向來由總統所發動¹⁵。此系統與前述之「集權式」投票相近。

〈三〉義大利系統

某些國家實施投票仿倣於義大利系統，投票主要之特色在於創制權得經由國會外之人民團體有限的行使。

〈四〉瑞士系統

某些國家實施投票仿倣於瑞士系統，投票主要之特色在於創制權得經由國會外之人民團體行使，換言之，創制權屬於人民所擁有。

〈五〉英式混合系統

某些國家實施投票如大英國協 23 國〈如澳洲、紐西蘭等〉，以設定特定議題做為投票之項目。同例，蘇格蘭已於 2014 年 9 月 18 日舉辦是否獨立之投票；英國亦計畫於 2017 年由投票決定是否離開歐盟¹⁶。

〈六〉拉丁美洲系統

某些拉丁美洲國家如 13 國採行多種系統而成，發動投票皆為自發性，非單一系統性之實施〈如阿根廷、玻利維亞、巴西、智利、哥倫比亞、哥斯大黎加、厄瓜多爾、巴拿馬、祕魯、委內瑞拉等〉。

〈七〉經驗比較

表三針對 132 個國家做投票系統比較，其中因美國屬地方性投票〈在其密西西比以西之 25 州推行投票亦頗具特色〉，然不在下表之分類內。表三及圖一共分出六大系統。大體上，各國投票之規範，均出自於制定者本身之手，故對後續投票在實施之成效上，較不易彰顯。再者，在下表三中可得出採行其投票系統較多之國家，其實施之情況較不頻繁；反之，採行其投票系統較少之國家，其實施之情況較頻繁之結論 (Wili, 2006)。

¹⁵ 如法國第五共和投票(1961-2005 年)9 次投票皆由總統所發動。

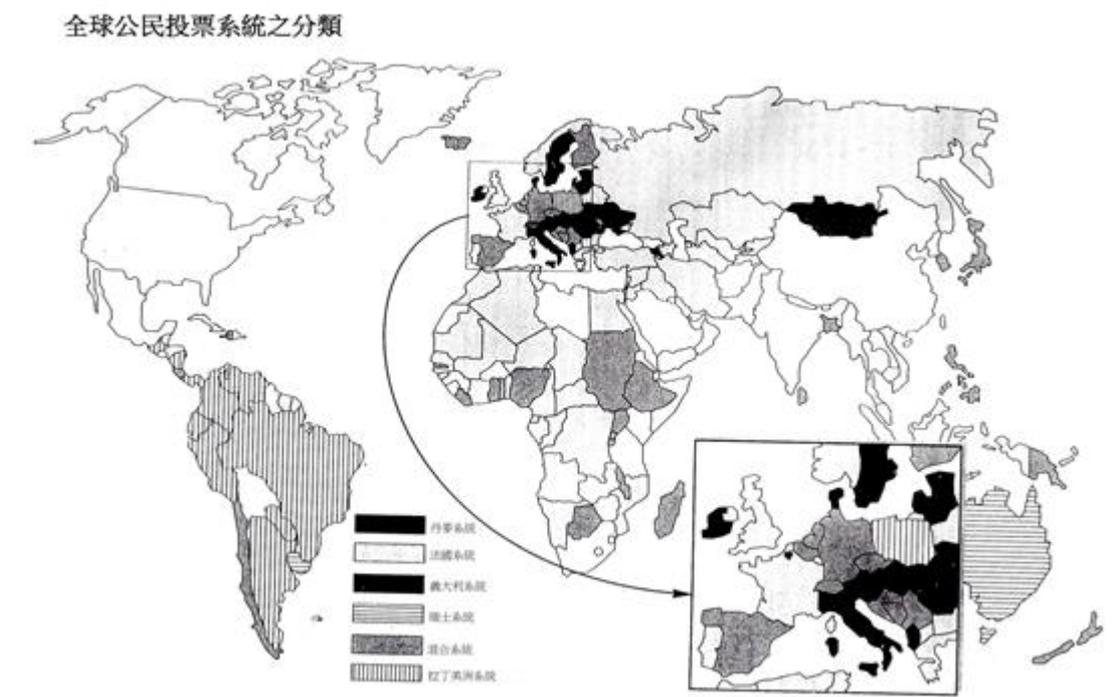
¹⁶ 參〈中時電子報〉：“英公布退歐公投案 2017 年定去留”，2013 年 5 月 15 日。

表三 全球投票系統之分類

特徵	世界影響力	實施時間 (1971-2005)	評價
丹麥系統： 國會少數反對黨 權力〈丹麥憲法 第 42 條之規定〉	採行地區有限：5 國，如丹麥、愛爾 蘭等	35 次〈實施極為有 限〉	維護國會少數權 力
法國系統： 總統特權〈法國 憲法第 3、11、89 條之規定〉	35 國仿倣法國系 統、14 國類似。 採行地區： 非洲早期殖民 地、前蘇聯、阿拉 伯土耳其語系國 家	98 次〈實施有限〉	集權式投票
義大利系統： 國會外少數反對 黨有限權力。 廢止性投票〈義 大利憲法第 75 條 之規定〉 投票限制： 1 設法定投票人 數 50%門檻 2 受憲法法院實 質監督 3 投票不適用範 圍〈4 項〉：財政、 刑法與大赦、庇 護、國際條約	採行地區： 東歐 12 國類似。 使用非廢止性投 票	128 次〈實施良好〉	國會外少數反對 黨有限權力之保 障
瑞士系統： 非國會少數反對 黨權力〈瑞士憲 法第 138-142 條、163-165 條、 192-194 條規定〉	採行地區： 4 國部分類似〈澳 洲、列支登斯敦公 國、密克羅尼西 亞、烏拉圭〉	395 次〈實施極為 良好〉	由少數決定是否 須針對法律或人 民創制案投票
英式混合系統：	採行地區：	15 次〈實施較少〉	投票以特定議題

設定特定議題	大英國協 23 國		為導向
拉丁美洲系統： 多種系統合成	採行地區： 拉丁美洲 13 國	102 次〈自發性， 非單一系統性之 實施〉	不相容系統之混 合導致投票可行 性降低

來源：作者整理



圖一 全球投票系統分類圖

Source : Initiative & Referendum Institute Europe, 2010

伍、結論

台灣雖自 2004 年起陸續舉辦過三次全國性投票，然投票結果皆因投票人數不足而宣告失敗。如究其失敗之根本原因，乃在於對直接民主、創制複決投票本身之認識不足，故難加以系統化、制度化，且難進一步與世界投票系統接軌等。有鑒於此，本文特以全球直接民主治理模式及創制複決投票系統提出探討。以下並做出五點結論，做為參考。

一、透過鄒格等所提出半直接民主、半代表民主之直接民主典範治理類型論點，得出許多國家早已實施代表民主與直接民主相混合之制度，半直接民主與半代表民主已成為現代民主治理之新顯學。

二、艾蒙以全國性投票入憲、強制性憲法複決、人民創制、一般之任意性複決、特別之任意性複決、直接民主歸類，及全國性投票數量等七項檢視標準做出歐洲十九國直接民主規範與實施比較，極具參考價值。由於各國創制複決投票之規範不盡相同，投票實施之程度亦不一，故艾氏將其劃分成半直接民主、半代表民主、代表民主等三種不同等級之國家。

三、全國性投票日趨重要。全世界在全國性投票方面具特色之國家如瑞士、澳洲、紐西蘭、愛爾蘭、義大利、烏拉圭、丹麥、法國等，此等國家在投票發動時，幾已不受公權力的監督，主要理由在於投票已大致制度化，非常值得我政府今後進一步在創制複決投票方面進行政策規劃時，做為參考。

四、依全球實施創制複決投票之現況，可得出三種投票模式〈集權式、權力下放式、政黨式〉及六大全國性投票系統〈丹麥系統、法國系統、義大利系統、瑞士系統、英式混合系統、拉丁美洲系統等〉。

五、「他山之石，可以攻錯」。全球實施創制複決投票之經驗，值得借鏡。如台灣投票系統能與世界投票系統他日接軌，則我未來邁入已開發國家之林，指日可待。

台灣雖已有「公民投票法」，然只是法律規範，屬立法的層次，仍未及上述先進國家為憲法所規範，屬憲法的層次。台灣應進行憲法改造，我政府尤應率先倡導直接民主，並教導訓練人民如何行使創制複決權，俾助國人增進公民權利意識，最後達成共識。

參考文獻

一、英文部分

Bogdanor, Vernon. (1980), "The 40 Percent Rule". *Parliamentary Affairs*, 33(1):249-263.

Bogdanor, Vernon. (1989), "Direct Elections, Representative Democracy and European-Integration". *Electoral Studies*. 18(3): 205-216.

Bogdanor, Vernon. (1981). "Referendums and Separatism II." in Austin Ranney (Ed.), *The Referendum Device*(pp.143-170). Washington, D.C.: AEI Press.

Bogdanor, Vernon. (1994). "Western Europe." In David Butler and Austin Ranney (Ed.), *Referendums round the World: The Growing Use of Direct Democracy*(pp.24-88). Washington, D.C.: American Enterprise Institute.

Butler, David.(2001). "Referendums in Northern Europe". in *Le référendum en*

Europe, Bilan et perspectives(pp.60-73). Paris : L'Harmattan.

Bogdanor, Vernon. (1981). *The People and the Party System: The Referendum and Electoral Reform in British Politics*. New York: Cambridge University Press.

Butler, David and Austin Ranney. (1978). *Referendums: A comparative Study of Practice and Theory*. Washington D.C.: American Enterprise Institute.

Butler, David and Austin Ranney. (1994). *Referendums around the World: The Growing Use of Direct Democracy*. Washington D.C.: American Enterprise Institute.

Initiative and Referendum Institute. (2005). *Guidebook to Direct Democracy*. Marburg (Germany).

Kaufmann, Bruno, Rolf Büchi, et al. (2010). *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond*. Malberg: Initiative and Referendum Institute Europe.

Suksi, Markku. (1993). *Bringing in the People: A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum*. Dordrecht Boston: Martinus Nijhoff.

二、法文部分

Aubert, Jean-François. (2006). « Le référendum populaire ». *Revue de droit suisse*. 5 : 481-495.

Hamon, Francis. (1996). "L'extension du référendum : données, controverses, perspectives". *Pouvoirs* 77 :109-121.

Hamon, Francis. (2001). "Le contrôle du référendum". *L'Harmattan* : 213-229.

Passelecq, Olivier. (2001). « Le référendum en France : La voie étroite de la démocratie ». *L'Harmattan* : 31-39.

Zogg, Serge. (2007). "Démocratie représentative et démocratie directe: Typologie des systèmes démocratiques". *Documents d'études*,1(21): 1-2.

Pizzorusso, Alessandro. (2001). « Le référendum en Italie », dans F. Hamon and O. Passelecq. *Le référendum en Europe : bilan et perspectives*(pp.74-107). Paris : L'Harmattan.

Hamon. (2006). *Informations du Centre d'Etudes et de documentation sur la démocratie directe*.

Hamon, Francis. (2006). *Le référendum, étude comparative*. Paris : LGDJ.

Hamon, Francis. (2001). *Le référendum en Europe*. Paris : L'Harmattan.

Rousseau, Jean-Jacques. (1964a). *Considerations on the Government of Poland*. Paris: Edition La Pléaïde.

Rousseau, Jean-Jacques. (1964b). *Du contrat social*. Paris: Edition La Pléaïde.

Rousseau, Jean-Jacques. (2001). *Du contrat social Livres I à IV. Texte Intégral*. Paris: Nathan.

Wili, Hans-Urs. (2006). *Droits populaires à la Chancellerie fédérale de la Confédération helvétique*. Berne (Switzerland).

Zogg, Serge. (1996). *La démocratie directe en Europe de l'Ouest*. Centre européen de la culture et Actes Sud.

Global Governance Model on Direct Democracy and Systemic Analysis on Initiative and Referendum

Chang-Lin Li*

Abstract

This paper mainly studies the governance model on direct democracy: Use the governance model on direct democracy presented by Serge Zogg (Zogg, 1996: Semi-Direct Democracy and Semi-Representative Democracy), and make the establishment and analysis from its research structure. Then based on the examinations of the seven standards of initiative and referendum presented by Hamon (Hamon, 2006: national referendum into the Constitution, obligatory constitutional referendum, popular initiative, ordinary facultative referendum, extraordinary facultative referendum, democratic system categorization, national referendum volume etc), to make a comparison and classification for nineteen countries in Europe. In the meantime, analysis on the initiative and referendum voting systems: Firstly, according to the indication of “Initiative and Referendum Institute Europe”, up to the year of 2010, the national referendum has reached to 1538 cases around all the continentals of the world, the tendency of the global practice on initiative and referendum is becoming more widespread. Secondly, discuss the reason why the global practice on initiative and referendum is becoming more widespread ? And do the systemic analysis according to the new data on the national voting practiced in the whole world (such as phenomenon shows that the volumes are highly increased on the national voting, spread situation for each country etc.). Finally, do the comparison on the global voting

* Professor, Graduate Institute of National Policy and Public Affairs, National Chung Hsing University
Email: lichow168@gmail.com

systems: Mainly discover on the research three voting models (centralization, decentralization, political party), and six national referendum systems (Denmark system, France system, Italy system, Switzerland system, British combination system, Latin America system etc). Expecting that Taiwan initiative and referendum could be early accomplished and connect global voting system.

Keywords: Direct democracy, governance on democracy, initiative and referendum, referendum

消費者政策中的競爭議題、相互關係及 政策建議—以臺灣經驗為例

廖世机*

摘要

消費者政策與競爭政策原本是完全不同的行政領域，但因為全球化、產品多樣化、行為經濟學等的發展而使兩者關係趨於密切。消費者政策在行政實務處理上，常會遭遇到競爭政策也關心的議題，如價格、不實廣告等；雖然提升國家整體福利為兩者一致的終極目標，但由於政策理念根本不同，而行政處理的程序、作法及政策工具有差異或有相近，因此在相關案例處理上會產生各自為政或互助合作的情形。

綜合分析各項國內外文獻及我國實務案例，本文提出下列政策建議：消費者與競爭機關在執法時，遇有相涉議題時，應分工合作及互補不足，而消費者機關採行較干預性政策時，則應先經競爭評估，以免顧此失彼；當消費事件涉及多數人受害時，消費者與競爭機關應即啟動調查機制，並交換調查資訊，共同研商處理方式；消費者政策對一般的消費者，應採提升消費意識及支援其自立的措施為主，並透過競爭政策促進消費者整體利益，而對特定或弱勢的消費族群則可採較干預性的作法；為防制消費者產生不理性消費行為，宜採以消費者政策的干預作法為主，再以競爭政策維持市場交易秩序為輔。此外，在組織設計上，消費者政策與競爭政策不論分屬兩個組織或隸屬同一組織內，均宜由兩個不同的專業團隊執掌，但應建立經常性的統合協調機制。**

關鍵詞：消費者政策、競爭政策、消費者保護、公平交易

*本文作者為國立政治大學公共行政學系博士。行政院消費者保護處參議。

Email: scliao647@gmail.com

**本文曾於 103 年 5 月 26 日 TASPAA 2014 年會暨學術研討會中公開發表，並特此感謝在公開發表及本次投稿過程中，現任東吳大學法律系陳汝吟副教授、台北市立大學陳思先助理教授及兩位匿名審查委員對論文方向及內容提供之修正建議，促使本文內容更加充實及豐富。

壹、前言

民國 101 年 1 月 9 日行政院公平交易委員會(以下簡稱公平會)為慶祝成立 20 週年，舉行慶祝茶會，時任行政院副院長陳冲蒞臨致詞時，除肯定公平會成立以來，對於國民公平交易觀念的培養和國內競爭力的加強有很大的幫助，他也期許公平會在全球化的趨勢之下，能夠把跨國界的消費者保護和公平交易合作，做為未來努力的目標¹。陳冲之前曾以行政院副院長身分兼任行政院消費者保護委員會(以下簡稱行政院消保會)²主任委員，深刻瞭解消費者保護業務中，維護市場公平競爭對增進消費者權益的重要性。

依我國現行消費者保護法(以下簡稱消保法)的規範及體制來看，競爭政策僅是維護消費者權益的手段之一³。在處理消費者事務上，有時會涉及競爭政策也規範的議題，如售屋廣告不實及行銷手法不當、外幣貶值而進口之商品價格未跟隨調降等，但由於消費者政策與競爭政策兩者在基本的規範目的、對象、思維、政策工具等即有不同，因此在對同一議題的執法上，有時會產生認知及執法行為上的差異或競合情形，但有時則可相互對照說明(劉孔中，1995：3)。此外，依據我國公平法第 1 條：「為維護交易秩序和消費者利益，確保公平競爭，促進經濟之安定與繁榮，特制定公平交易法」，維護「消費者利益」雖是競爭政策的目的之一⁴，然而「仍然可以有直接與間接之分」，學者僅將其定位為競爭政策的「附隨利益」⁵(陳志民，2009：229)或「反射利益」⁶(賴源河，1995：167；劉孔中，1995：4)。

隨著社會經濟的發展，兩者的互動愈趨頻繁，Muris(2002：4)於

¹ 請參閱「公平會成立 20 週年 陳冲盼擴大消保功能」，
<http://blog.sina.com.tw/o4678dbg852/article.php?pbgid=115480&entryid=612681>，最後檢索日期：2014 年 6 月 24 日。

² 行政院消保會業於 101 年 1 月 1 日配合行政院組織再造，併入行政院院本部為行政院消費者保護處，請參閱 <http://www.cpc.ey.gov.tw/cp.aspx?n=B9B4B97D1FFE77EF>，最後檢索日期：2014 年 6 月 27 日。

³ 參見現行消保法第 3 條及第 6 條之規定。

⁴ 我國公平法在行政院送立法院審查的版本中，原本第一條並無「消費者利益」這幾個字，但因為當時消保法尚未制訂，而在審查時被立法委員加上，其理由為「本法既為保護消費者而立法，此一旨意尤應明訂於條文內」(陳志民，2009；劉孔中，1995：4)；請參閱立法院公報第 79 卷第 96 期第 72 頁：<http://lis.ly.gov.tw/lgqrc/qrcode?F0@0@0@0@7909600@72@@/lgqrc/lgqrkm?@16:1552246927:T>，最後檢索日期：2014 年 6 月 24 日。

⁵ 學者的見解為：「公平會應以『競爭』作為其闡釋與執行公平法的核心目標，此一態度也應適用於公平法較具消保色彩的條文。換言之，於『消費者福利』或『消費者利益』的保護或提升，應定位為實現競爭政策下的附隨利益」。

⁶ 學者的見解為：「鑑於公平交易法本為一種競爭法，其目的主要在於維護市場的公平競爭機能，．．．交易秩序與消費者利益的維護，可以說僅是公平競爭下的反射利益」。

擔任美國聯邦貿易委員會(FTC)委員時曾表示：「我們傳統上認定為分開的“反托拉斯法(antitrust)⁷”和“消費者保護”政策，其實是為了推動提高消費者福利的共同目標且在本質上彼此互補的」。Waller(2005：631-632)也認為，競爭和消保是密切相關的，就好像是同一枚硬幣的兩面，一面是消費者主權，另一面是經濟正義。Armstrong(2008：99)則提到：「近年來的經濟學家們在消費者政策有更大的興趣。這源於至少有兩個可能相關的原因。首先，可以說是現代消費者面臨比過去更加困難的決定，涉及更多的選擇。第二，經濟界最近出現的“行為經濟學”的急劇上升，這個學科是考慮不完善的消費者決定--消費者可能因有限的“理性”，而更容易產生各種“偏見”」。Armstrong的用意似可解釋為，不論市場是充分競爭或有業者採取不公平競爭的手段，因為消費者僅具有有限理性，有時無法做出完善的消費決定，而導致消費受害。

在經濟領域中，市場自由競爭被認為是資源配置最主要且最基本的手段。自由經濟主義之理念，乃為透過自由豁達的交易手段，國家不進行干涉，以創造出最大的社會利潤。但隨著重大消費問題的不斷發生，自由經濟體制實難以完全防止；因此，為了兼顧消費者權益及自由競爭體制，世界先進國家除了透過競爭政策維護市場公平競爭環境外，也對支撐自由主義經濟體制之相關法規做一些修正，並制訂了防制及保護消費者有限理性下所為錯誤消費決定及市場不完全競爭或過度競爭產生對消費者不利益的消費者政策⁸（杜朝暉，2008：46；細川幸一，2014：7-9；謝明瑞，2007：253）。

由上可知，消費者政策與競爭政策間的關係極為密切。對於兩者間的互動關係，在國內外多有探討，祇是國外的文獻較為豐富，而國內則較為有限或僅係從競爭法或法學理論的角度來探究，缺少從消費者政策執行實務面來論證，有需要加以充實。另在消費者政策的執行實務中，有那些議題是與競爭政策有關？有否競合？如產生交集時，保護消費者權益之消費者政策目標如何與維護市場秩序之競爭政策目標相調和，是本文主要的研究動機與目的。至本文的研究內容與方法，除了透過國內外文獻分析瞭解兩政策之內涵、互動關係，並依據筆者多年對消費者行政實務的觀察進行相關議題的探討及比較外，續

⁷ 「托拉斯」係從英文 trust 音譯而來，原係指一企業持有或受託占有他公司之股份而言；由於企業常利用此種方法進而控制與操縱市場，為維護市場之競爭功能，乃有反托拉斯(antitrust)政策，對於多數企業之結合、聯合或其他方法之合作而足以危害市場競爭功能者，加以防制(廖義男，1995：49)。

⁸ 如學者認為，資訊的過度充分，消費者無法吸收或判斷，造成混淆，也是造成消費者不理性的原因之一(陳志民，2009：241；謝明瑞，2008：38)。

將整理我國與消費者與競爭政策相關案例及處理情形，進行理論與實務的驗證，最後據以提出發生與兩政策相關爭議個案時之政策建議。

貳、消費者政策與競爭政策特性

經檢視相關文獻，以下從「政策內涵」、「法律關係」、「政策工具」、「組織型式」及「互動關係」五個面向，對消費者政策與競爭政策兩者之特性分別進行探討比較：

一、政策內涵

(一)消費者政策

1.範圍

1962年3月15日，美國總統甘乃迪向國會提出消費者權利咨文中，明白揭示消費者四大基本權利：求安全、明瞭事實真象、選擇及意見受尊重的權利；並強調政府應推動更多的立法與行政措施，以善盡保護消費者之職責(李文雄譯，1984：157-166)。1983年，國際消費者組織聯盟(IOCU)⁹將此四大權利擴充為八大權利及五大義務，並成為世界各國研訂消保法令之內容、行政規制、措施等之參據。「八大權利」包括：基本需求、講求安全、正確資訊、決定選擇、表達意見、請求賠償、消費教育及健康環境；「五大義務」則包括：認知、行動、關懷、環保及團結(CI，2010；行政院消保會，1984)。

消費者政策從廣義上來說是要保護消費者的合法要求(UNCTAD，2012：5)。Muris(2002：1)認為，「消費者保護」這個詞的涵義很廣；它可以牽涉到詐騙廣告、產品安全、欺詐性行銷計畫、食品和藥品監管、消費者教育、標準設定、專業管理，以及消費爭議的裁決。可以想像，它可以涵蓋幾乎所有政府做的事，或者至少是他們應該做的事。Waller(2005：637)也表示，消保法涵蓋更廣泛且分散的領域，如禁止不公平和欺騙性的廣告，因為是明目張膽的欺詐行為；消費信貸、討債及保證交易(warranty transactions)，被以相同的方法管理，但主要是透過強制性揭露條款及收費；越來越多的身分盜竊(identity theft)和使用網路詐騙，也已成爲消保法的重點。

依據我國消保法第3條所規定，政府為達成本法目的，應實施下列措施，並應就與下列事項有關之法規及其執行情形，定期檢討、協調、改進之：維護商品或服務之品質與安全衛生；防止商品或服務損

⁹ 國際消費者組織聯盟(IOCU)已於1995年1月23日更名為Consumers International(簡稱CI)。

害消費者之生命、身體、健康、財產或其他權益；確保商品或服務之標示、廣告及度量衡，符合法令規定；促進商品或服務維持合理價格、公平交易；促進商品之合理包裝；扶植、獎助消費者保護團體；協調處理消費爭議；推行消費者教育；辦理消費者諮詢服務等。

綜上，消費者政策的內涵，可以包括產品品質、安全及環保，以及公平交易(含合理價格、度量衡、貸款、轉換成本等)、消費資訊(含標示、廣告、搜尋成本)、消費詐騙及身分盜竊(或隱私權)、消費諮詢及救濟、消費者教育、消費者決策偏誤等。若從競爭政策的角度來看，消費者政策的範圍可區分為與消費者權益有關但不屬競爭政策範圍者、與競爭政策相關者(如消費資訊、不公平交易等)，以及市場失靈時需消費者政策介入者。

就我國現行執法實務上，除了依法爭取個別消費者應有的權利，以進而增進全體消費者的福祉外，同時也會提醒消費者多充實消費資訊、消費時進行風險評估，以採取合理的消費行為，善盡身為消費者的義務¹⁰（廖世机，2013）。

2. 規範對象

消保法規範的對象為消費者及企業經營者，其保護及規範的方式是直接而非間接。依我國消保法第 2 條規定，所謂「消費者」係「指以消費為目的而為交易、使用商品或接受服務者」；所謂「企業經營者」係「指以設計、生產、製造、輸入、經銷商品或提供服務為營業者」；所謂「消費關係」係「指消費者與企業經營者間就商品或服務所發生之法律關係」。此處之「消費」係「指不再用於生產或銷售情形下之最終消費」；「企業經營者」在「解釋上得為公司、合夥或其他型態之團體組織，亦得為獨資企業或個人，其為團體組織者，除為公權力行使機關外，無論其為公營或私營均屬之」；而「營業」則不限於以營利為目的者，如政府出售公教住宅予民眾，經認屬企業經營者，受消保法之規範¹¹。

(二) 競爭政策

1. 範圍

¹⁰ 如行政院消保會於民國 93 年 7 月 1 日發起的「消費新生活運動」，並將消費者八大權利及五大義務內容編入「三不七要守則」中，透過每年舉辦多樣化的宣導活動，呼籲消費者遵循。

¹¹ 請參閱行政院消費者保護會官網「行政函釋及法規諮詢意見」：

<http://www.ey.gov.tw/news.aspx?n=5E98B30FD9813E30&sms=97BCE999E646078E>，最後檢索日期：2014 年 6 月 24 日。

競爭政策旨在尋求市場更好地運作(UNCTAD, 2012: 3)。故傷害競爭的反競爭協議，如操縱價格、串通投標等是被禁止的；另競爭者瓜分市場是典型的違反案例。此外，也禁止企業壟斷、企圖壟斷，或濫用支配地位的行為。最後，結合及一般會導致反競爭勾結或支配地位風險的收購，也是不被允許的(Muris, 2002: 1)。

劉孔中(1995:4)認為，我國公平法第 1 條所保護的法益之間有上下位階的關係，「經濟之安定與繁榮」為該法之最上位法益，競爭秩序次之，為該法之直接目的，最後才是消費者保護，可以說是該法之間接目的。就該法之規範內容而言，可分為反托拉斯及反不公平競爭兩部分，主要任務整理如下(行政院公平會，2012)：

- (1)反托拉斯：包括：①獨占事業濫用市場地位相關行為(如阻礙他事業參與競爭、對商品價格不當之決定等)之禁止；②事業結合行為限制競爭之禁止；③事業聯合行為不利公共利益之禁止。
- (2)不公平競爭之防止：包括：①商品轉售價格約定維持之禁止；②事業有限制或妨礙公平競爭之虞行為(如以不正當手段使他事業不為價格之競爭等)之禁止；③事業之商品或服務仿冒他人(事業)表徵或外國著名商標之禁止；④事業就商品或其廣告上為虛偽不實或引人錯誤之表示或表徵之禁止；⑤事業陳述或散布足以損害他人營業信譽之不實情事之禁止；⑥變質多層次傳銷¹²之禁止；⑦事業亦不得為其他足以影響交易秩序¹³之欺罔或顯失公平之行為¹⁴。

綜上，競爭政策的內涵可包括反托拉斯、反不公平競爭，與反競爭者瓜分市場、結合及導致反競爭勾結或支配地位風險的收購等。就我國而言，其中涉及消費者權益之業務，主要在商品或其廣告之不實，以及其他足以影響交易秩序之欺罔或顯失公平之行為之禁止(陳志民，

¹² 多層次傳銷，其參加人如取得佣金、獎金或其他經濟利益，主要係基於介紹他人加入，而非基於其所推廣或銷售商品或勞務之合理市價者，不得為之(公平法第 23 條)。

¹³ 公平會認為，我國公平法第 24 條「除本法另有規定者外，事業亦不得為其他足以影響交易秩序之欺罔或顯失公平之行為」規定之適用範圍，應以「足以影響交易秩序」之要件為前提，亦即當某一特定行為對市場交易秩序足以發生影響時，該會始依該法受理該案件，否則應循民法、消保法或其他法律請求救濟。而在適用上，應足以影響整體交易秩序(諸如：受害人數之多寡、造成損害之量及程度、是否會對其他事業產生警惕效果及是否針對特定團體或組群所為之欺罔或顯失公平行為等事項)或有防微杜漸效果之案件(公平會，2004：416-417)。

¹⁴ 「欺罔」係指對於交易相對人，以積極欺瞞或消極隱匿重要交易資訊致引人錯誤之方式，從事交易之行為。「顯失公平」係指以不符合商業競爭倫理(如榨取他人努力成果、不當比較廣告、指控對手侵害其智慧財產權之警告信函)、社會倫理(如以脅迫或煩擾交易相對人)、濫用市場相對優勢地位(如資訊不透明)從事競爭或商業交易者(公平會，2004：417-420)。

2009：238)；惟依前述消保法的規定，尚可涉及產品價格、度量衡的公平性、轉換及搜尋成本等。

2. 規範對象

競爭法規範的對象主要是「事業」，依我國公平法第 2 條至第 4 條規定，「本法所稱事業如左：一、公司。二、獨資或合夥之工商行號。三、同業公會。四、其他提供商品或服務從事交易之人或團體」。而其交易的客體(相對人)，係指與事業進行或成立交易之供給者或需求者。本法所稱競爭，謂二以上事業在市場上以較有利之價格、數量、品質、服務或其他條件，爭取交易機會之行為。

雖然我國公平會認為，公平法為規範個別事業或事業間之行為，「至於該行為有無損及具體消費者或大眾之權益，則非所問」。惟消費者做為交易之客體之一，公平法應兼顧所有參與市場之人(含競爭者及消費者)之利益，以符合「維護交易秩序」及「促進經濟之安定與繁榮」之宗旨；如民國 103 年 2、3 月份豬肉價格上漲影響消費者權益案件，該會亦就是否有聯合行為或人為操縱價格上漲情事立案調查¹⁵。另對於事業違反公平法而受損害之消費者，公平法亦提供其直接之保障，得依該法第 30 條至第 32 條之規定，請求該事業負損害賠償之責。

至於公平法所規範的「事業」是否等同於消保法所規範之「企業經營者」，由於兩者係以不同的方式規定，似宜依兩個法律的立法宗旨及個案去判斷事業的行為會否產生各該法所規範的法律效果而定(公平會，2004：3-24；劉孔中，1995：4-6)。

二、法律關係

就兩者所規範的法律關係而言，消保法係規範消費者與企業經營者間就商品或服務所生之消費關係，亦為通稱之 B to C (企業經營者對消費者) 關係；而公平法係規範企業經營者間之法律關係，即通稱之 B to B 關係(企業經營者對企業經營者)。兩個法律雖均有促進消費者權益的目標，但在執法方式及效果上有所不同。如民國 100 年連鎖超商咖啡調漲案，公平會雖對業者的聯合行為開罰，但卻不能主動

¹⁵ 請參閱公平會(2014)「自本週末(3月15日)起全力動員，擴大稽查範圍，每日將派員實地訪查傳統市場、量販店及超市，以掌握豬肉零售價格波動情形」新聞稿：
<http://www.ftc.gov.tw/internet/main/doc/docDetail.aspx?uid=126&docid=13417>，最後檢索日期：2014年6月24日。

要求業者降價，且無法將錢還給消費者¹⁶；必須由受害消費者依該法提起民事訴訟。

一般而言，若系爭行為涉及消費關係，應優先適用消保法，但並非當然即排除公平法之適用，「如定型化契約對消費者是否顯失公平，應優先依消保法第12條之規定推定之，但若此種契約被大量使用，致使競爭環境為之惡化，則使用此種契約之行為亦可能構成公平法第24條¹⁷之足以影響交易秩序之『顯失公平』，公平交易委員會仍然可以援引該條規定出面制止」；另現行消保法中第12條有關定型化契約一般條款之明示、第24條有關商品或服務之標示義務、第25條有關書面保證書及其應記載事項．．．等規定，亦可補充公平法第24條是否誤導或「欺罔」消費者之認定(劉孔中，1995：5-11)；而公平法第21條第1項有關商品或其廣告上虛偽不實或引人錯誤之表示或表徵規定，似亦可具體化消保法第22條有關廣告內容真實義務之規定。

此外，除了消保法外，與消費者保護相關的法令甚多，如食品安全衛生管理法、商品標示法等，依消保法第1條第2項之規定「有關消費者之保護，依本法之規定，本法未規定者適用其他法律」，故這些專業法令亦可以具體化消保法之相關規定；消保法屬基本法之性質¹⁸，公平法可視為其補充適用的專業法令之一。

至於公平法本身則屬於經濟基本法，以調和競爭政策與產業政策(公平會，2012：3-30)，故亦會與前開專業法令產生競合。依現行公平法第46條規定：「事業關於競爭之行為，另有其他法律規定者，於不牴觸本法立法意旨¹⁹之範圍內，優先適用該其他法律之規定」，意即專業法令中涉及競爭行為之規範，如食品不實廣告，若未牴觸公平法立法意旨之範圍，即由事業主管機關依事業主管法令處理，公平會不介入(公平會，2012：30)。公平會為劃清與各事業主管機關之權責，與各主管機關進行協調並編印「公平交易委員會與其他行政機關不實

¹⁶ 請參閱聯合新聞網 2011 年 11 月 2 日「超商咖啡漲價 統一挨罰 1600 萬元」：<http://udn.com/NEWS/LIFE/LIF1/6691673.shtml>；及吳秀明回應，世界各國對於聯合行為，都是採取重罰方式，且主管機關也沒有權責命令業者恢復原價或降價，因為價格持續在變動，政府很難幫忙決定調降幅度，恐怕不符合市場的合適性，請參閱東森新聞雲 2011 年 11 月 14 日「超商咖啡聯漲 公平會：無權責要求降價」：<http://www.ettoday.net/news/20111114/6876.htm>，最後檢索日期：2014 年 6 月 24 日。

¹⁷ 公平法第 24 條規定，請參照前註 13、14。

¹⁸ 請參閱行政院消費者保護會「行政函釋及法規諮詢意見」：http://www.ey.gov.tw/News_Content.aspx?n=5E98B30FD9813E30&sms=97BCE999E646078E&s=9B65A5BA3C0E83BD，最後檢索日期：2014 年 6 月 24 日。

¹⁹ 至於如何判斷「不牴觸本法立法意旨」，公平會認為「須就個別情況參酌競爭手段、市場範圍、參與競爭者之家數與市場績效、市場集中度、市場進入障礙、經濟障礙、經濟效率（生產效率、配置效率及動態效率）、消費者利益、交易成本及其他公平法立法意旨有關之各種情形而為綜合判斷」。

廣告標示類型之業務分工彙編」。雖然有這樣的分工，當有重大案件發生時，公平會仍常遭外界質疑未善盡職責；雖該會對外解釋為「屬主管機關之權責」及「特別法優於普通法」，但也常迫於形勢及輿論而進行查處。

三、政策工具²⁰

從政策工具的使用，可以探求消費者政策與競爭政策的同異或相關之處。聯合國報告指出，兩者的政策工具有部分是重疊的，都使用市場研究、宣導、行政指導及執法；而有些機關也發現，市場研究及部門調查(sector enquires)是對兩者都非常有用的工具(UNCTAD, 2012: 6)。不過，兩者雖有採用一些相同或相近的政策工具，惟其背後的基本理念是不同的。

(一)消費者政策部分

消費者政策工具包括抑制不公平的市場做法，提供消費者資訊、教育和救濟；此外，解約及轉換規則、消費者對轉換成本的認知，通常都被視為是補救競爭效能的消費者政策工具；這說明消費者政策與競爭政策之間在協調方面可發揮潛在的作用(UNCTAD, 2012: 5-9)。

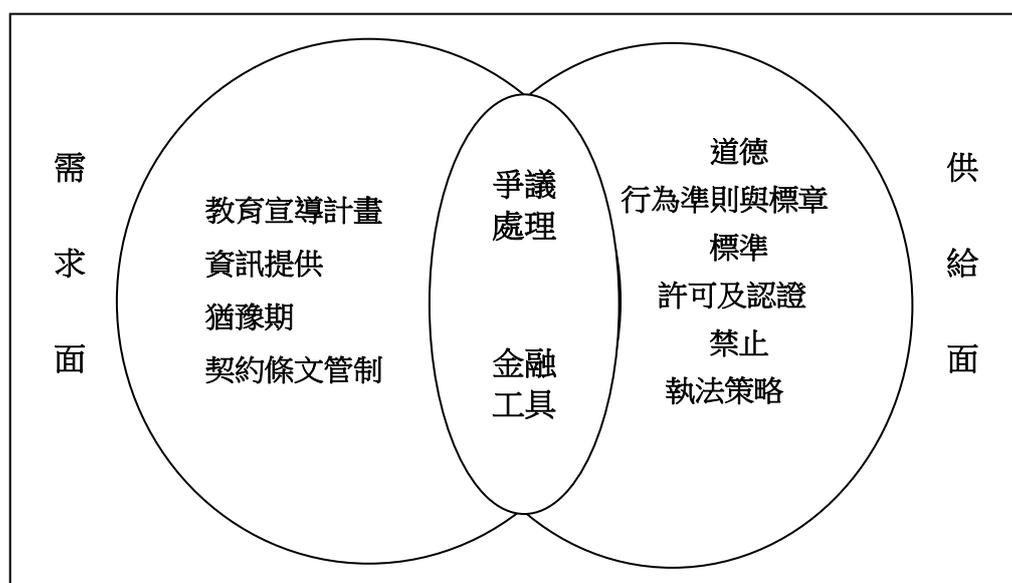
依據經濟合作發展組織(OECD, 2010)出版之「消費者政策工具箱(Consumer Policy Toolkit)」，針對市場需求方及供應方的消費者政策工具包括如下：

- 1.需求方(消費者方)：(1)教育宣導計畫；(2)資訊提供；(3)猶豫期²¹；(4)契約條文管制。
- 2.供給方(企業經營者方)：(1)道德勸說；(2)行為準則與標章；(3)標準；(4)許可與認證；(5)禁止；(6)執法策略。
- 3.供需雙方：(1)爭議處理；(2)金融工具。

²⁰ 所謂「政策工具」，係指政府機關為執行政策以達成政策目標，可以自由選擇應用之各種技術的總稱，亦即將政策目標轉化成具體政策行動所使用的工具或機制(吳定，2000：527)。

²¹ 又稱冷靜期，針對網路、郵購等非實體店面銷售通路，依照我國消保法第19條規定，消費者自收到商品第二天起享有7天的猶豫期，期間內若對商品有不滿意可要求退換貨，並且不需負擔任何手續費；另請參閱蘋果日報2009年05月19日「消基會：享7天猶豫期」：<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/supplement/20090519/31638424>，最後檢索日期：2014年6月24日。

各工具間的相互關係如下圖所示：



消費者政策工具關係圖

資料來源：” Consumer Policy Toolkitt(Exexutive Summary)” ，OECD，2010，p.8。

(二)競爭政策部分

我國公平會參考英國公平交易局(OFT)對於競爭政策推動工具的分類方式，將競爭政策推動工具依推動的難易度由低至高依序分為以下四項，簡述如次：(公平會，2010：12-15)

- 1.執行工具 (Enforcement Tools)：係指對事業違反限制競爭及不公平競爭行為，均將依公平法嚴格查處，以維護市場競爭秩序。
- 2.預防工具 (Preventative Tools)：係指用以事先防止市場競爭機制受到限制的措施，包括對事業進行行政指導，以及對消費者及事業進行教育宣導。
- 3.診斷工具 (Diagnostic Tools)：係指用以發現限制市場競爭問題並對造成問題的原因作成確定判斷的工具。經濟合作發展組織(OECD，2011：8-9)提供一個競爭檢核表(Competition checklist)，由「限制供應商的數量或經營範圍」、「限制供應商的競爭能力」、「降低供應商競爭的誘因」及「限制顧客可有的選擇和資訊」四個面向的一系列簡單問題所組成，以檢視評估相關法規中是否存在非必要性的限制競爭規定，如發現有任一影響，應即進行進一步的競爭評估。
- 4.倡議工具 (Advocacy Tools)：係指為積極藉由商議過程，提出促進競爭倡議，改變環境結構中的個人、組織和政府決策行為，

並透過相關法制的調整以降低市場競爭障礙。

四、組織型式

(一)現行組織設置形式之優缺點

消費者政策及競爭政策機關的設置，有些國家係合併設置如澳洲競爭暨消費者委員會；有些則是分別設置，如英國公平交易局及國家消費者委員會；有些則是在一級機關下分別設置，如美國聯邦貿易委員會下分設消費者保護局及競爭局，故並無一定的設置模式，完全依國家需要而定。依OECD(2008：10-11)的調查研究，若將兩個機關(構)合併設置，可能存在下列的優點及缺點：

1.合併設置的優點：

- (1)兩政策間相關問題的協調將更為容易。
- (2)兩政策不同領域的專家可以在同一個案件中進行研討，以決定將此案視為競爭案件或消費者案例；透過這樣的安排，可以全方位的探討審視案件中所涉及的競爭及消費者救濟問題。
- (3)可以由一個部門，從消費者及競爭兩面向進行綜合評估。
- (4)可以分享兩邊的資訊及智慧，使政策制定更有連貫(一致)性。
- (5)兩個領域數量有限的專家，可以被運用的更有效率。
- (6)有些國家民眾對消費者政策比較熟悉，合併後能夠增加民眾對競爭政策的熟悉度。
- (7)有些國家政府比較支持競爭政策，導致消費者政策預算不足；合併後可以解決這個問題。

2.合併設置的缺點：

- (1)兩政策是完全不同的領域。
- (2)要調和兩政策本質上完全不同的程序、案件及目標，在理論上有其困難。
- (3)兩政策在同一機關內可能競逐資源，而導致最後並非是最佳的產出。

3.另也有少數主張，如果兩個機關能夠充分的合作共存，會比合併為一個機關更有成效。

除了國外的研究外，筆者在「我國消費者保護與公平交易組織關係與組織能力對消費需求權影響之研究--以2003年SARS期間口罩消保事件為例」一文中曾提出以下兩點建議：(廖世机，2005：178)

- (1)為有效維護消費者權益，宜維持目前消保和公平兩行政體系的組織關係，並提升消保單位之組織能力。
- (2)消保和公平單位除對目前的組織關係之認知存有顯著差距外，對消費者權益維護的認知亦不一，在未來重新調整兩組織體系之定位時，應仔細考量此一差異性，以避免未來兩體系在維護消費者權益時，產生目標衝突問題。

(二)我國消費者政策及競爭政策機關的設置與運作機制

我國兩個最高之消費者政策及競爭政策機關組織--「行政院消費者保護處」及「公平交易委員會」，係採分開設置，透過推動或處理相關業務時公文往返或召開相關會議派員共同參與的方式，維持不定期之協商機制；平時則可說是各自為政。由於消保處之組織性質比較偏向政策機關，消費者保護的主管機關在各中央目的事業主管機關及地方政府，故與國外兩個政策兼執行之主管機關分開設置情形有別，亦難以一概而論。

以我國兩政策機關實務運作情形來看，確實未具有前述合併設置的相關優點，如並非每一項消費者政策均有經過競爭政策檢核，而導致業界有時質疑消費者政策或法令管制太多；兩邊資訊及智慧分享有限，使政策制定的連貫(一致)性不足；而兩者間亦未建立在相關案例中同時從消費者政策與競爭政策去綜合評估及進行政策制定之機制。

此外，由於商品與服務的多樣、產銷體系複雜及政府間分層分責設事，消保處與公平會亦難免與各目的事業主管機關間發生權責爭議問題。消保處之組織性質比較偏向政策機關，與公平會及各主管機關間之分工尚不複雜；公平會則屬競爭政策及執行機關，在競爭法執行層面容易與各目的事業主管機關間產生權限爭議，故公平會也與各主管機關協調建立分工機制。舉例而言，公平會所訂「不動產經紀業廣告處理原則」中規範有業務主管機關內政部與公平會對廣告不實之查核分工原則²²。

²² 該分工原則規定如下：三、廣告不實查核之分工原則如下：(一)經紀業所為不實廣告案件，由主管機關依不動產經紀業管理條例處理；非屬管理條例規範之範疇者，由公平會依公平法處理。(二)經紀業所為之廣告內容，涉及事業服務品質、企業形象、行銷策略等虛偽不實或引人錯誤之表示或表徵，或其他足以嚴重影響市場交易秩序及公共利益之情形者，由公平會依公

由於消費者政策及競爭政策業務涉及中央及地方政府權責，本文為方便說明，以下在涉及兩政策執行層面時，統稱為消費者機關或競爭機關。

五、互動關係

聯合國貿易發展會議於2012年在日內瓦召開的消費者保護特別專家會議就消費者保護與競爭政策介面進行討論，針對這兩種政策相互關係的主要看法如下：(UNCTD, 2012: 11)

- (一)如果將競爭政策和消費者政策結合在一起，彼此會有互補的情形。
- (二)在有些情況下，協調是實現最終政策目標的唯一途徑，因為一個政策領域可以成為實現另一個政策領域目標的關鍵。
- (三)如果消費者無法獲取恰當資訊或在決策上產生偏差，那麼供應商就可能設法在損害消費者利益的情況下增加利潤；為有助於市場更好地運轉，運用消費者政策可能是最佳的辦法。
- (四)從消費者和商業的角度來看，為了幫助市場更好地運轉，增進消費者政策和競爭政策之間的一致性應當是一個優先考慮的問題，兩類機關之間的合作可包括移交投訴、分享調查結果、將對另一政策目標的影響列入考量等。

參、消費者政策與競爭政策的接點

聯合國報告指出，消費者受害事件連接了這兩個政策(UNCTAD, 2012: 6-7)。茲綜合相關文獻及前述分析，就連接消費者政策與競爭政策的相關議題，分類說明如下：

一、消費安全

「講求安全」是消費者八大權利之一，我國消保法特別於第2章第1節中予以立法規範，以保護消費者購買產品和服務的安全，避免

平法處理。(三)經紀業係加盟經營，而未於廣告、市招及名片等明顯處標明加盟店或加盟經營字樣者，由主管機關依管理條例處理。(四)建商委託經紀業者從事銷售行為之不實廣告案件，依其個案具體情形，如建商與經紀業者俱為廣告主時，由公平會依公平法處理。(五)其他經紀業所為不實廣告案件，如無法依前四款原則劃分業務管轄時，由內政部與公平會協調處理：<http://www.rootlaw.com.tw/LawArticle.aspx?LawID=A040040091081000-1020613>，最後檢索日期：2014年6月24日。

生命、身體、健康及財產受到損害²³。

檢視我國公平法及相關國家之競爭法中，並無針對產品或消費安全之相關規定，「安全」看似並非競爭法的規範範圍。惟在競爭激烈的環境中，企業被迫不僅要以最有效的方式生產理想的商品和服務，如果他們要生存，也必須要提供消費者適當品質和價格的商品和服務(CI, 2003a: 7)。而為了提供平價的產品、減少成本，以增加市場競爭力，企業可能必須降低價格及品質，如使用廉價的材質或塗料，將可能因而產生消費安全問題。

Gans (2005: 12)從行為經濟學的角度進行研究後表示：這意味著，我們無法依靠競爭去保護無知消費者免於引誘他們過度消費的定價或其他做法。因而，離開競爭的行動是同樣需要的。故，如果要消費安全與市場競爭兩者兼顧，有必要透過消費者政策工具，對業者課以基本的產品安全之責任，並透過市場競爭機制，促進業者研發更安全及價格適當的產品。

二、消費資訊

消費者有獲得正確資訊的權利，以為消費選擇的參考²⁴。在消費者作出購買選擇時，所有的產品屬性和價格已知的情形並不多見，惟通常存在著包括廣告及“認證中介”²⁵。當這些機制存在時，就沒有必要訂定強制揭露資訊的政策，消費者政策僅需要促使這些機制的出現(Armstrong, 2008: 98-99)。

依據我國消保法第4、5條之規定，企業經營者負有提供消費者充分與正確資訊之義務。學者認為，如何在個案中認定充分與正確之資訊，消保法並沒有進一步的說明，且「要提供充分與正確之資訊，往往成本很高，消費者往往不一定有時間或能力去閱讀分析，故應適當限制應提供之資訊」；而競爭政策可以競爭方式來促進資訊揭露或制裁提供不實資訊的競爭者，就其正確性與客觀性而言，均較判斷與個別消費者主觀消費偏好相關之資訊相關性及程度等要來的高，而有較低的錯誤成本(劉孔中，1995: 12-13；陳志民，2009: 239-247)。

至於廣告「虛偽不實」或「引人錯誤」的判斷標準，我國消保法第22條規定：「企業經營者應確保廣告內容之真實，其對消費者所負

²³ 消保法第7條規定。

²⁴ 「正確資訊」為消費者八大權利之一，詳前述。

²⁵ 如依產品檢測結果傳達正確資訊而受信賴，如消費者保護團體。另為了幫助想要研究市場的消費者，也產生一個蓬勃發展的「市場資訊」市場，市場資訊可以幫助克服消費者的搜索成本，及提供有關被隱藏的產品屬性的資訊。這個市場包括商業雜誌、提供各種物品消費報告的網站、價格比較網站及認證中介機構；其他商業網站則提供詳細的消費者保護方面的意見。

之義務不得低於廣告之內容」；惟公平會認為，廣告之表示或表徵與事實不符，或足以引起相當數量之一般或相關大眾錯認之認知或決定者，始有非難之必要，如屬單純誇大的宣傳，不致誤導相當數量、理性之消費者，則無須禁止(公平會，2004：329)。學者亦認為，若交易不足以影響交易秩序，即不生公平法第24條加以取締之問題。換言之，若消費者並無受到誤導之虞，則亦無庸使企業經營者負擔廣告均須為真實之義務，否則將扼殺廣告所必要的想像與誇大空間，甚至對廣告的言論自由造成不當限制(呂榮海等，2000：146；劉孔中，1995：13)。這裡除了突顯消費者政策與競爭政策對消費者福利基本理念的不同(競爭政策所持之概念是一個整體市場之觀念，惟就消費者政策而言，則是先視每一個消費者為一個整體)外，競爭政策亦可對消費者政策的範圍及內涵予以補充或具體化。

至於如有個別消費者因受到誇大或不實廣告的誤導而購買到不需要的產品且產生消費糾紛，雖公平會可能依前述「不致誤導相當數量、理性之消費者，或不影響市場交易秩序」，而不予禁止或對業者處罰，若僅有少數消費者受害，亦恐無法依公平法第30至32條規定，請求該事業負損害賠償之責；惟依前開消保法第22條規定，並不論受害人數之多寡。故有關因廣告衍生之消費糾紛，當競爭機關不認為是不公平競爭行為時，對於因信賴該廣告而受害之消費者，可依消保法第43條及第44條向消費者機關提出消費申訴及調解之救濟；而如果公平會認定該廣告確有影響交易秩序時，則消費者可選擇依公平法第30至32條或消保法第51條提起民事的損害賠償訴訟，但因消保法之規定對消費者較有利，可能受害消費者均會捨公平法而就消保法²⁶。

三、消費詐欺或不公平競爭

企業經營者如有詐欺、脅迫或提供可證明的不實資訊，會影響消費者自由選擇，且造成消費者金錢、健康等損失(Waller, 2005：636)。

就實務而言，提供不實資訊或隱匿重要交易資訊詐騙或不當行銷而侵害消費者權益之行為非常多樣²⁷，可以綜合歸類如下²⁸：

²⁶ 若消費者受到事業之侵害，而事業係出於故意，公平法第32條規定，消費者得請求損害額3倍以下之賠償；消保法第51條則規定，「因企業經營者之故意所致之損害，消費者得請求損害額3倍以下之懲罰性賠償金；但因過失所致之損害，得請求損害額1倍以下之懲罰性賠償金」。

²⁷ 我國公平法對「不公平競爭行為」的規範態樣，除了前開所提到「虛偽不實或引人錯誤之表示或表徵」外，尚有：約定轉售價格、限制競爭或妨礙公平競爭之虞行為、仿冒行為、損害營業信譽行為、多層次傳銷行為，以及其他欺罔或顯失公平行為(公平會，2004：217)。

²⁸ 請參閱「預防詐騙—常見詐騙案例及防制方法」：

<http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/public/Data/f1260157316320.pdf>，最後檢索日期：2014年

- (一)仿冒：如將贗品充當真品出售。
- (二)不當誘導或銷售：如假造銷售盛況，誘導消費者衝動購買；於提供服務或說明會期間，利用消費者處於劣勢或以多位服務人員強力推銷產品；將商品套件另外單獨銷售；以停止或限制生產或銷售商品，創造一個人為的短缺或抬高價格；事業不當加重或減少商品或服務的重量或數量之偷斤減兩行為（如中古車行自行調減車輛行駛里程數）等。
- (三)提供不實資訊或隱匿重要交易資訊：如食品使用香精卻謊稱為天然食材；房屋仲介公司隱瞞海砂屋等重要交易訊息；以低價品謊稱高價品販售；更改有效期限或製作偽標籤等。
- (四)假銷售真詐騙行為：如網路詐騙個資；消費者付款後未收到貨品等。

以上這些消費詐欺或不公平競爭行為類型中，除影響消費者選擇、造成財產損失、甚至危害身體健康外，也會影響市場競爭秩序、讓消費者對市場失去信心及造成同業間的損失。

對這些同時涉及消費者政策與競爭政策的消費詐欺或不公平行銷案件，兩個政策之主管機關應該相輔相成、互相增援。屬不公平競爭行為，影響市場交易秩序部分，如不當誘導或銷售案件「足以影響交易秩序」時，應由競爭機關介入調查、處分，消費者機關則以協助受害消費者退費或補償方案。對於競爭政策難以介入的個別案件，如「假銷售真詐騙」案件，宜由消費者機關協同檢警調單位進行偵辦。對於兩者均可介入的案件，如「仿冒」、「偷斤減兩」、「提供不實資訊或隱匿重要交易資訊」案件，為發揮綜效，不宜各自為政或彼此推委，兩者應互助合作；原則上宜由消費者機關致力於受害消費者的權益救濟，競爭機關則致力於查處事業的不公平競爭行為，並合作制定更好的行政指導或規範機制。至於對於受害之消費者，則可輔導依消保法或公平法相關規定提起受害救濟或損害賠償之訴(公平會，2004：3，呂榮海等，2000：157)。

四、產品價格

產品價格會影響消費者的購買決定，在公平競爭的市場，產品價格由市場供需決定，消費者依據其經濟能力來選購產品。

依我國消保法第3條第1項第6款規定，政府應「促進商品或服務

維持合理價格」，至於如何維持並未細述。而公平法中，對價格之規範，則主要在事業獨占或聯合行為對價格之不當決定、限制約定轉售價格、對價格為虛偽不實或引人錯誤之表示或表徵，以及其他影響交易秩序或顯失公平行為²⁹。就兩者的規定內容來看，公平法中的規定，係就維護市場交易秩序、公平競爭的角度來促進價格競爭(陳汝吟，2012：78)，故應屬「促進維持合理價格」的手段之一³⁰。

依公平會對外的說明，物價之漲跌係屬市場機能運作之結果，倘市場機制無法適切反映價格，則宜由政府主管部門介入調節供需穩定價格；惟若商品價格之變動，涉及事業共同聯合漲價，將違反公平法規定，應依法嚴加處分³¹。即事業如有涉及人為哄抬價格或事業有欺罔、顯失公平等限制競爭之行為，屬於競爭政策所主管，其餘侵害個別消費者經濟利益部分，則屬消費者政策的管理範疇。故就「價格」議題而言，公平法仍有補充或具體化消保法之作用。此外，消保主管機關因市場機制無法適切反映價格而介入調節供需、穩定價格，則亦為「促進維持合理價格」的手段之一。

五、消費選擇

有選擇的權利是國際認定消費者基本權利之一。學者認為，競爭政策並非要求市場上的選擇機會達到極大化地步，而是在規範具潛在降低市場理應出現的交易選擇的不當競爭行為，以「維持消費者選擇的機會」；消保政策則是在避免消費者受到脅迫、欺罔或其他難以防免之不實資訊的影響，而作出錯誤決定，以確保「消費者得進行有效的選擇」，或是使消費者具備自選項中選擇的能力(陳志民，2009：239；陳汝吟，2012：78)。

²⁹ 請參閱公平法第 10 條、第 18 條、第 21 條及第 24 條規定。

³⁰ 如該會民國 92 年調查 SARS(嚴重急性呼吸道症候群)期間相關口罩價格及供需狀況，查處某公司以單只 N95 價格新臺幣 700 元之售價，其漲幅超過市場經驗售價，已高達 9 倍之鉅，顯其價格漲幅已高達「相當顯著之程度」，顯然某公司利用國內 SARS 疫情，口罩市場供需失衡之際，利用買受人之資訊不對等或其他交易相對弱勢地位，從事不公平交易行為，核定其行為已違反公平法第 24 條規定。另該會民國 96 年調查處理國內鮮乳市場前三大業者於 96 年 8 月 1 日同時調漲鮮乳銷售價格，認定違反公平法第 24 條規定，處總計達新臺幣 1,150 萬元之罰鍰(公平會，2004：483)。

³¹ 此處全文為「本會認為物價之漲跌，乃是經濟活動的綜合表現，倘個別商品價格之變動，係透過自由競爭，由個別事業考量市場供需及本身行銷策略後自行決定，則屬市場機能運作之結果，應予尊重，倘市場機制無法適切反映價格而由政府主管部門介入調節供需穩定價格，則本會亦尊重主管機關權責；惟若商品價格之變動，涉及事業共同聯合漲價，將違反公平法規定，本會定依法嚴加處分」，請參閱立法院公報第 87 卷第 10 期第 7 屆第 1 會期經濟委員會第 8 次全體委員會議紀錄：

<http://www.ccw.org.tw/wp-content/uploads/committee%20data/20080327-EC-R.doc>，最後檢索日期：2014 年 6 月 24 日。

查我國現行消保法中並無直接與「消費者選擇權」相關的文字，但其他有關廣告內容真實性、標示義務等規定，也可以說是用以增進消費者的選擇權；而公平法中亦無有關消費者選擇權的規定，但該法中對事業的不當競爭或影響市場交易秩序行為之規範，則可增加消費者選擇的機會。

雖然兩者對促進「消費選擇」的方式基本上不同，但事業以欺罔或其他不當競爭行為，亦將造成消費者錯誤的選擇，兩個政策仍有所交集的。從消費者政策的角度來看，競爭政策中「維持消費者選擇機會」的任務，也是達成消費者有效選擇及避免錯誤決定的輔助手段之一。

此外，本文之前提到“行為經濟學”的發展。一些消費者在面臨更多的選擇時，難以做出好的決定（或可能做出糟糕的選擇），且可能比以前更容易被業者所利用(謝明瑞，2007；Armstrong，2008：130)。所以，當市場過度競爭或企業不公平競爭行為造成消費者選擇出問題時，就有需要消費者政策的介入。

肆、消費者政策與競爭政策的矛盾與盾

消費者政策與競爭政策除了上述共同接點部分外，由於兩者存在基本思維的不同，因此兩者在實際執法上必會有所齟齬。從相關文獻檢視及整理，兩者執法之矛盾情結如下：

- 一、基本觀念的差異：競爭政策方面基於效果的分析大多依賴產業組織經濟學，這種經濟學假設行為者是理性的，在認知方面沒有局限；而消費者政策則更加接受行為經濟學，這種經濟學並不十分堅持上述假設³²(UNCTAD，2012：3)，而是認為消費者係以資訊或知識有限、情緒化或直覺為判斷的「有限理性(bounded rationality)」在從事決策，容易發生認知上的偏誤(謝明瑞，2008：34-38)。
- 二、兩種政策有時未必互補：其中一種政策所採行的措施，有時可能會對另一個領域產生影響。例如，消費者政策包括制定各種標準，以保護消費者利益，但如果標準定得太高，就可能會排斥安全但品質較低的同類產品，而對市場自由競爭形成阻礙(UNCTAD，2012：3)；另價格透明化則可能增加事業間勾結風險及將成本轉

³² 此處原文為：Effects-based analysis in competition policy mostly relies on industrial organization economics, which assumes rational actors without cognitive limits, whereas in consumer policy there has been more acceptance of behavioral economics, which relaxes these assumptions.

嫁所有的消費者³³等問題（Armstrong，2008：141-142）。

- 三、競爭加強，消費者可能更容易誤判：雖然消費者似乎在作出好的選擇方面缺乏資訊，但即使加強競爭，或沒有產生消費者所要的結果，或使消費者難以按自己的使用方式選擇最好的報價（如行動電話服務方案），消費者最後往往僅能憑感覺作出決定（UNCTAD，2012：4）；且促使在市場上無所顧忌的賣家，可以從中誤導消費者並獲利（UNCTAD，2012：7）。
- 四、逆向競爭使消費者受害：消費者的權力越大，就越能促進有效的競爭，而競爭也會支援消費安全、合理價格等消費者保護目標。但是，如果銷售商之間的競爭造成消費者動輒遭到欺騙，競爭就會不利於消費者。例如，某銷售商利用高壓銷售手段，如報的價只在某一瞬間有效，或者玩弄誘導轉向的手法，即廣告所示的物品無貨可供，然後將消費者引導到價格更高的同類物品，以此利用消費者偏見，使消費者受損害（逆向競爭）（UNCTAD，2012：3）；故市場有時候要遠離競爭。
- 五、實現政策目標的手段不同：在競爭政策中實現目標的手段比較傾向於「水平」與「供給面」手段，即是透過「市場競爭」機制來實現。反之，消費者政策在同一議題的作法，會傾向於依是否有消費者受害及如何防制消費者受害來進行研處，本質上較傾向於「垂直」與「需求面」的管制方式。故消費者政策較偏向「干涉主義」色彩，而競爭政策則較植基於「自由放任」之精神（陳志民，2009：240-242）。

從消費者的角度來看，不論消費者政策或競爭政策的啟動，基本上可想像係消費者因消費權益受損，而向消費者機關提起救濟，經消費者機關立案並依法調查處理。可能產生的問題是，競爭機關發現消費者機關已進行處理時，競爭機關即不會積極介入，如去(102)年10月爆發的大統食用油品事件，我國公平會即被立法委員質疑「公平會

³³ 當消費者政策要求「價格」透明化，價格競爭會增強，會降低廠商提升產品品質以擴張市場的誘因。而當價格對消費者愈透明，對敵對事業也愈透明，這除了會增加事業間勾結的風險外，也可能使事業設定一組透明化的成本並轉嫁給所有的消費者，而非為每個顧客設定個人化定價，等於阻礙了市場價格差異化（price discrimination）（Armstrong，2008：141-142）。價格差異化是可以加強競爭並對消費者有利，廠商可以透過不同的價格策略追求利潤極大，差別定價為廠商常採行的方式之一，其基本目的都是在區隔消費群，根據消費者需求彈性的差異取不同的價格，藉以剝削消費者剩餘（廖廣鋒，2002：46）。但觀察廠商的競爭行為，並非所有差別定價皆係基於不同市場的需求彈性，廠商也會實施不同的差別定價來從事競爭，如對新加入的客戶給予贈品或補貼等優惠，請參閱 <http://nccur.lib.nccu.edu.tw/bitstream/140.119/34678/6/25550306.pdf>，最後檢索日期：2014年10月1日。

未積極追查相關不法情事，導致不能立即有效地遏止不實標示及廣告等違法行為」³⁴，頗印證市場有時需「遠離競爭」之意。

另消費者機關的處理措施，如未經競爭評估，可能產生對市場過度干預之影響。惟消費者間存在個別偏好差異，一體適用的政策有時會忽略某些消費族群的權益；而除非是消費者特別弱勢或產品危險性高，否則如對一般消費者過度保護，將產生消費者不願提升其消費技能之道德風險問題（Armstrong，2008：133-141）。

伍、案例分析

為瞭解消費者政策及競爭政策實務處理相關聯案件的互動模式、分工及限制，以下就筆者於行政經驗中所接觸過且與各接點議題相關之個案加以整理分析³⁵，以作為下節研提政策建議之參考：

一、SARS期間口罩抬價及囤積案

(一)案情簡述

民國92(2003)年SARS期間，在口罩的供應上引發消費者搶購、廠商囤積、哄抬價格、品質等問題。

(二)消費者機關之作為

- 1.針對市售活性碳口罩有無活性碳、中文標示、價格等項目進行抽查，並將抽查樣本送驗。
- 2.各縣市政府消保官會同相關主管機關進行查核及檢驗各類型口罩效能及是否正確標示；另將涉嫌哄抬口罩價格者，送請競爭機關處理(廖世机，2005：167)。

(三)競爭機關之作為(公平會，2004：483)

- 1.針對口罩市場有無價格哄抬、聯合漲價及不當囤積等情事進行個案瞭解及行政調查，並依職權主動調查全國各地藥局、

³⁴ 請參閱立法院全球資訊網/委員最新消息/2013年11月1日「未積極查緝油品標示不實，不顧消費者權益」：

<http://www.ly.gov.tw/pda/information/legnewsView.action?id=49641&lgn=00056&stage=8&source=dispatch&isRelated=N>，最後檢索日期：2014年6月24日。另依據102年11月4日公平會主任委員吳秀明於立法院第8屆第4會期經濟委員會第8次全體委員會議備詢時的答復：「公平會是參加聯合稽查小組，至於罰鍰部分，由於管轄權在於農委會及衛福部，所以針對廠商不實廣告部分，公平會並沒有介入的空間，但我們會參與聯合稽查小組，一起稽查」：

http://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/communique1/final/pdf/102/68/LCIDC01_1026801_00009.pdf，最後檢索日期：2014年6月27日。

³⁵ 本節案例實務處理資料，由筆者依據行政院消保會及公平會行政資訊、網站資料彙整而成。

醫療器材行等，以瞭解口罩市場供需狀況及各通路價格之情形。

- 2.就事業販售之口罩價格，如漲幅超過市場經驗售價甚多而達「相當顯著之程度」，認定有利用買受人之資訊不對等或其他交易相對弱勢地位，從事不公平交易行為，違反公平法第24條規定，予以處分。

二、000食品公司「加1元多1件」優惠活動之消費爭議案

(一)案情簡述

000食品公司於99年2月間推出指定產品「加1元多1件」優惠活動，因門市產品存量不足，衍生無法兌現優惠內容之消費爭議。

(二)消費者機關之作為

消保官洽詢該公司所採行之補救措施內容，並建議其採行維護消費者權益之措施。

(三)競爭機關之作為

- 1.依據公平法第25條調查該公司過去促銷期間之銷售狀況，與本次之備貨數量作比較，並統計各銷售門市缺貨情形以及瞭解所採後續補救措施。
- 2.因業者之眾多門市無法依廣告所示提供優惠商品，難認該公司已依廣告所示妥為規劃、預備並善盡廣告主真實表示義務，而認定其就商品之內容為虛偽不實及引人錯誤之表示行為，處新臺幣10萬元罰鍰。

三、房屋市場方案之廣告不實導正案

(一)案情簡述

為健全房屋市場，協調公會勸導業者避免作誇大文宣及廣告。

(二)消費者機關之作為

- 1.認本案屬公平法第21條相關消保事務之執行，屬競爭機關之權責。
- 2.就消保法第22條廣告內容真實義務規定及相關定型化契約範本暨其應記載及不得記載事項等提供說帖資料，透過各種管

道加強宣導。

(三)競爭機關之作為

- 1.請不動產業相關公會轉知所屬會員遵循其所訂「對於不動產廣告案件之處理原則」；以及持續密切調查不動產不實廣告，如有查獲，則依據公平法第21條第1項規定裁罰，以維護公平競爭秩序及保障消費者權益。
- 2.若獲有建築相關業者未公開住宅交易價格資訊，或未依預售屋買賣定型化契約範本規定辦理之個案情事，移請消費者機關查處。

四、000公司電話行銷手機門號消費糾紛案

(一)案情簡述

數縣市政府消保官接獲民眾申訴，000公司電話行銷手機及門號，表示不須綁約且在未使用之情況下免繳月租費，民眾卻在收到帳單後發現與其電話推銷之陳述不符。

(二)消費者機關之作為

- 1.主管機關確實監督各電信業與合作經銷商之行銷方式，對不符合規範之業者應依法處理，避免消費者個資外洩，並確實審核申辦者雙證件；研議制定電信業者電話行銷之相關規範；協調公平會對本案進行瞭解，並依法處理。
- 2.由中央消費者保護官介入督導業者妥適解決消費糾紛，及檢討現行行銷方式，遵循相關主管機關之電話行銷案件處理原則，並應符合消保法有關郵購買賣之規定。
- 3.對外發布消費資訊，提醒消費大眾注意電話行銷手機注意事項。

(三)競爭機關之作為

- 1.瞭解本案銷售行為是否違反公平法及公平會電話行銷案件之處理原則，派員訪查業者，取得電話行銷書面紀錄、開通紀錄、客訴紀錄等資料；並請業者到會說明及提出書面陳述。
- 2.認業者積極欺瞞或消極隱匿關於使用電信服務之價格、限制條件等足以影響交易決定之重要交易資訊，提出申訴之民眾遍及各縣市，並非單一非經常性的交易糾紛，亦有影響將來

潛在多數受害者效果的可能性，足以影響電信服務電話行銷市場交易秩序，已違反公平法第24條規定，處新臺幣40萬元罰鍰。

五、豬肉價格上漲案

(一)案情簡述

103年3月間因受豬隻流行性下痢疫情影響，毛豬供需失調，導致豬肉價格連漲。

(二)消費者機關之作為

1. 協調冷凍肉類業者調整其加工及生鮮肉品供應比例，請台糖公司增加毛豬供應量，限制相關業者於肉品市場內採購毛豬之總量；另派員赴肉品市場訪察，若有不當哄抬等情事者，會同公平會介入調查。
3. 以行政指導方式，協調量販店及超市推出豬肉等肉品「抗漲」品項，以利消費者選購。

(三)競爭機關之作為

1. 派員實地訪查各地區傳統市場、量販店及超市，掌握豬肉零售價格波動情形，以遏阻聯合漲價等不法行為³⁶。
2. 查處O O O商業同業公會於103年1月25日屏東縣肉品批發市場，以毛豬供應頭數不足為由，提議並促使所屬會員為隔(26)日不進場交易之意思決定，構成以不正當方法使他事業參與聯合之行為，違反公平法第19條第4款規定，核處新臺幣30萬元罰鍰³⁷。

六、各連鎖商店提供傳真服務之價格案

(一)案情簡述

國內相關連鎖商店自85年起陸續提供傳真服務，同縣市每

³⁶ 至訪查過程中，倘發現屬供需失衡所致或個別不當影響交易秩序情事，轉請農政單位作為調節供需之參考或依農產品市場交易法查處；倘有涉及刑事責任者，移送各地方法院檢察署偵辦。

³⁷ 請參閱公平會103年3月26日「O O O公會以毛豬供應頭數不足為由，提議並促使所屬會員為不進場交易之意思決定違反公平法罰30萬元」新聞稿：
<http://www.ftc.gov.tw/internet/main/doc/docDetail.aspx?uid=126&docid=13435>，最後檢索日期：2014年7月1日。

頁傳真價格各家均相同且費用偏高，民眾頗多怨言。

(二)消費者機關之作為

- 1.以行政指導之方式，促請業者檢討調降傳真費用之可行性或研訂不同之優惠方案，並請公平會調查是否有價格聯合行為。
- 2.業者以傳真係偶發性服務、固定成本甚高為由，不願降價或提供優惠。

(三)競爭機關之作為

依據公平法第25條行使調查權，調查結果認為「價格之高低」係自由機制，且非屬公平法範疇³⁸；另查未涉價格聯合行為，只能說各業者是「價格跟隨」，無違反公平法³⁹。

(四)消費者機關就上開競爭機關之認定，依行政程序法第166條第2項規定，停止本案之行政指導。

從以上列舉之案例，就議題而言，各案例分別與兩類政策的接點議題有關，有的案例涉及兩個議題以上，如SARS口罩抬價及囤積案涉及「消費安全」、「不當行銷」及「價格」議題；另其中尚包括個資保護(或身分盜竊)、消費者救濟等與消費者政策相關之議題。就處理模式上，有聯合行動並分別依法處理，擴大執法成效，如SARS口罩案及豬價上漲案；有各自為政、未有互動者，如食品公司優惠活動案、房屋廣告不實導正案；另有受到權責限制，移請另一機關依法查處者，如超商傳真價格案、電話行銷手機門號案等形式。另對於傳真價格之案例，若不論是否有聯合訂價，就價格而言，依消保法的規定，應有其「合理價格」，如前開公平會就對SARS期間口罩價格及豬肉價格超出成本甚多而介入調查。惟目前針對此類案件，兩類機關均難以介入處理，故消費者機關應會同競爭機關研議如何處理此類案件，如何界定「合理價格」，以免侵害消費者經濟利益及維護社會整體福祉。

³⁸ 此處理由與前述查處 SARS 口罩案例之「如漲幅超過市場經驗售價甚多而達『相當顯著之程度』，認定有利用買受人之資訊不對等或其他交易相對弱勢地位，從事不公平易交易行為」理由，似有矛盾。

³⁹ 公平會主任委員吳秀明對外表示，「根據調查，超商傳真價格較高，主因是超商有其他人事、店租及機器租用成本。根據公平法規定，個別事業定價，除非是獨佔事業，否則公平會不會干預，依目前事證，只能說超商是『價格跟隨』，不能說價格一致就是有聯合行為」。請參閱大紀元 2010 年 2 月 24 日「台超商傳真『夭壽貴』 公平會不管」：

<http://www.epochtimes.com/b5/10/2/24/n2826307.htm>，最後檢索日期：2014 年 10 月 2 日。

陸、政策建議

綜合本文的各項論述及實務案例分析，首先就兩政策相關議題研提整體性的政策處理原則建議外，再就各接點議題爭議案件類型，據以研提各類型案件的實務處理原則建議。

一、政策處理原則

- (一)消費者與競爭機關在執法時遇有相涉之議題，應加以統合協調、分工合作及互補不足，以免資源重複浪費或相互抵銷彼此之政策效益，並讓其中一個政策的執法可以幫助另一方目標的達成，以達成最大的綜效；而消費者機關於採行較干預性政策時，則應先經競爭評估，以免顧此而失彼。

如我國市面上曾有民間團體似未經嚴格審查程序即發給業者產品「金牌獎」，消費者機關雖明知不妥，卻又無法有效約束⁴⁰。案涉廣告不實問題，影響消費者選擇及市場交易秩序，與消費者與競爭機關均有關，依本項原則，兩者可合作處理。例如，消費者機關可對產品品質進行檢驗，如果產品品質不符合消費者期待的「金牌」品質，即有違反消保法第22條（廣告內容真實義務）及公平法第21條（不得為虛偽不實或引人錯誤之表象或表徵）規定之虞，兩機關可以協調對事業係依消費者保護相關法規或公平法相關規定查處較為有效；如有消費者受害，則消費者機關可協助消費者依消保法或公平法提起救濟；而為預防此類事件之再度發生，兩機關也應依各自法規及權責研修(訂)相關管理機制，及採取相關行政指導作為。當然，也可由競爭機關主動就事業涉及不公平競爭行為進行調查，而消費者機關則以辦理消費者教育及要求業者提供正確消費資訊，以確保消費者的有效選擇，若有消費者因而受害並協助求償退費。

- (二)當消費事件涉及多數人受害時通常均涉及消費安全、價格、不公平競爭等多個相關議題，消費者與競爭機關均應即時啟動調查機制，並交換調查資訊，共同研商處理方式。

此類事件的發生常涉及多個議題，如食品含塑化劑案、SARS期間口罩抬價及囤積案等，除了消費者機關需介入查處業者、協助受害消費者求償外，尚有影響市場交易秩序問題，故

⁴⁰ 請參閱壹電視報導 2013 年 8 月 28 日--「金牌獎」商品滿天飛 原來是「用錢買的」：
<http://www.nexttv.com.tw/news/realtime/latest/10810653>，最後檢索日期：2014 年 6 月 27 日。

競爭機關亦應同時介入調查，並參與研商妥適且不會對市場過度干預之解決方法，以及事後運用適當的政策工具，對市場進行預防及診斷，以遏止不公平競爭行為再度發生。

- (三)消費者政策對一般消費者應採提升其消費意識及支援其自立為主之措施，並借助競爭政策，促進整體消費者利益；而對特定或弱勢族群消費權益的維護，則可採較干預性的保護措施。

為避免消費者政策採行過於管制性措施而影響市場競爭、耗費太多行政成本卻無法達到保護多數消費者目的與培養一般消費者養成自我保護及消費前風險評估的習慣，消費者政策對一般消費者應以教育宣導及消保意識啟發為主，並提供消費諮詢及爭議協處等行政服務，以支援其得從市場中吸收消費的實務經驗，加強消費技能的養成，進而促進市場競爭。對於自我保護能力較弱之特定或弱勢消費族群，則除應加強消費者教育外，應針對其消費特性，檢討增(修)訂及推動符合他們需要之各項消費者保護法規、制度及行政措施，以彌補其自我保護能力之不足；由於係針對特定對象，對市場競爭的干預影響應較小。

- (四)防制及保護消費者不理性的消費行為，宜採消費者政策為主，研訂各種預防兼管制性措施。但如發現造成消費者不理性的原因可能係事業採取不公平競爭所造成，消費者機關宜協調競爭機關研商處理。

有鑑於消費者不理性消費行為的防制，並不在競爭政策的直接規範上，故宜先由消費者機關採取如制訂定型化契約範本或其應記載及不得記載事項等預防兼管制性措施，以平衡買賣雙方地位及減少消費者產生不理性消費行為的機率；當有相關爭議發生時，則依消費爭議處理程序進行救濟。但如發現造成消費者不理性消費行為的原因可能係事業採取不公平競爭所造成的，如不當誘導、脅迫或不實資訊等，即涉及競爭機關權責，消費者機關宜協調競爭機關進行瞭解並研商進一步的行動。

- (五)在組織設計上，消費者政策與競爭政策不論分屬兩個組織或隸屬同一組織內，均宜由兩個不同的專業團隊執掌，但應建立經常性的統合協調機制。

由於兩個領域的專業及理念不同，同一批人似不易兼顧處理消費者政策與競爭政策兩種不同性質的案件，因要對兩種政策理念均熟稔並不容易，更何況兩者的業務範圍均極為廣泛。

如果兩批人設於在同一組織內，但分屬不同單位，則可有個別的預算及專業人員，又有較多的機會可進行經常性的協調及意見交換，可以兼顧同屬一組織及分屬兩個組織的優點。但如果因國情及組織設計之必要⁴¹，而分屬兩個組織，彼此間則應建立經常性的統合協調機制，經常移交投訴、分享調查結果、對他方政策措施進行學習及評估等，以追求執法上的最大效益，彌補分屬兩機關的缺點。

二、各類接點議題爭議案件處理原則

(一)因市場過度競爭所衍生的資訊複雜或多樣、產品安全問題，宜採消費者政策為主、競爭政策為輔。

因競爭或過度競爭產生的資訊複雜或多樣、產品安全等副作用，影響到消費選擇、消費安全等問題，競爭政策無適當的工具可進行管制，故宜運用消費者政策，由主管機關加強督導業者提供正確的消費資訊、提升消費者的選擇能力、維護產品基本安全品質及處理消費爭議案件。不過，消費者機關仍應協調競爭機關調查是否涉及人為之詐欺或不公平競爭問題，及對市場進行導正。

(二)消費詐欺或不公平競爭問題，消費者與競爭機關應分工合作、相輔相成

消費詐欺或不公平競爭之行為會影響市場競爭秩序並使消費者受害，且讓消費者不相信市場，故與消費者與競爭機關均有關。對此類案件，兩部門應該相輔相成、互相增援。屬影響市場交易秩序案件，應由競爭機關介入調查、處分，消費者機關則協助辦理消費者受害救濟；而競爭機關難以介入的案件，則由消費者機關主導；兩者並應合作制定更好的行政指導或規範機制。

(三)價格問題，雙方宜共同訂頒「合理價格」之認定原則，並各自依權責分工處理

產品價格雖基本上由市場供需及業者行銷策略決定，但如超出「合理價格」，不論係市場供需失調或涉及人為操控，已侵害到消費者權益，亦可能影響市場公平競爭，兩個部門都應依

⁴¹ 如我國現行消費者保護行政組織係採中央及地方分權式設計，主要執行權在各主管機關；行政院(保護會及消保處)僅係政策及諮詢審議單位，故人力及經費均極為有限。

法介入調查，如我國兩部門在SARS期間均對口罩價格進行調查。惟「合理價格」應如何認定，為執法啟動的關鍵，兩部門應共同研商決定，以為採取行政作為之參據，並避免消極的權限爭議。

為利參考比對，茲依前開相關分析，就各接點議題之相關參考案例及政策建議內容彙整摘要如下表：

接點議題	參考案例	政策建議
消費安全	SARS 口罩抬價及囤積案	1.宜以消費者政策為主，由主管機關加強督導業者提供正確的消費資訊、維護產品基本安全品質等。 2.消費者機關仍應協調競爭機關調查是否涉及人為之詐欺或不公平競爭問題，及對市場進行導正。
消費資訊	房屋廣告不實導正案、食品公司優惠活動案	
消費詐欺或不公平競爭	電話行銷手機門號案、SARS 口罩抬價及囤積案	1.消費者與競爭機關應 相輔相成 、互相增援。 2.屬影響市場交易秩序案件，應由競爭機關介入調查、處分，消費者機關則協助消費者受害救濟；而競爭機關難以介入的案件，則由消費者機關主導。兩者並應合作制定更好的行政指導或規範機制。
產品價格	SARS 口罩抬價及囤積案、豬肉價格上漲案、超商傳真價格案	1.產品價格如超出「合理價格」，已侵害到消費者權益及可能影響市場公平競爭，消費者及競爭機關兩者都應依法介入調查。 2.雙方宜共同訂頒「合理價格」之認定原則，以為執法之參據。
消費選擇	超商傳真價格案	本個案涉及價格合理性與聯合行為的不公平競爭問題，宜結合上開「消費詐欺或不公平競爭」及「產品價格」議題之處理方式。

柒、結語

消費者政策與競爭政策原本是完全不同的領域，因為全球化、產品多樣化、行為經濟學的發展而關係趨於密切；且隨著重大消費問題的不斷發生，單以自由競爭的經濟體制難以完全防止；因此，世界先進國家除了透過競爭政策維護市場公平競爭環境外，並制訂了適度維護消費者權益的消費者政策，以彌補自由競爭體制的不足。

依據本文在「前言」中所設定的研究動機與目的，經從理論及實務面向進行探討及比較分析後，認為兩個政策的接點議題包括：消費安全、消費資訊、消費詐欺或不公平競爭、產品價格及消費選擇；有

些案例則涉及兩個以上議題。由於兩政策存有不同的理念、手段與有彼此互補（如消費詐欺或不公平競爭、不實廣告問題）及互斥的現象存在，為有效處理與兩政策相關的案件，必須有一些調和的作法。簡而言之，若單要以競爭政策來兼顧消費者選擇權利，可能會因為過度競爭而造成資訊複雜、或降低商品安全或品質，及誘導消費者採行不理性的消費行為。但如若單採消費者政策，則可能會限制市場競爭，而減少一般消費者的選擇機會；或是對消費者過度保護，而使其易遭遇消費爭議。因此，在處理與兩者相關的爭議個案時，基本上宜兼採消費者政策及競爭政策，並避免政策效果相互抵消。

此外，消費者政策雖然性質上比較偏向管制性手段，但實務上消費者政策仍會設法平衡買賣雙方地位及維護雙方合法權利，以減少對企業經營者的干預。而競爭政策雖屬較自由放任政策，但也會透過一些管制性手段，如查處不實廣告等違反限制競爭或不公平競爭行為，以維護市場競爭秩序，進而保障整體消費者的經濟利益。本文並據以研提了兩政策相關議題之整體性政策及各接點議題爭議個案處理原則建議，除了可供政府在面對兩個政策相關業務或議題時，作為決策之參考外，對於接點議題爭議案件之處理，消費者與競爭機關可以依據議題的性質及第陸節的處理建議，規劃以何種政策為主、何種政策為輔及以何種消費族群為主要對象，以得到最有效的處理方法及減少行政資源重複浪費，而達到最大的綜效；另在組織設計上，消費者政策與競爭政策不論分屬兩個組織或隸屬同一組織內，均宜由兩個不同的專業團隊執掌，但應建立兩者間統合協調機制。

消費者政策及競爭政策與國家經濟發展及國民福祉有密切的相關，是重要的公共議題，本文係嘗試從消費者行政實務的角度進行探討，有興趣的學者尚可進一步運用深度訪談、焦點座談或德爾菲(Delphi)⁴²等研究方法進行更深入的理論與實務研究。

⁴² 德爾菲法在政策研究領域中是一項廣為使用的研究工具，該研究方法以專家知識為基礎，歷經反覆的問卷回饋之後，將複雜的議題系統化以達成專家共識(葉晉嘉、翁興利、吳濟華，2007：31-33)。

參考書目

一、中文部分

- 公平交易委員會(2013)。公平交易委員會與其他行政機關就不實廣告標示類型之業務分工彙編。台北：公平交易委員會。
- 行政院公平交易委員會(2000)。競爭政策與消保政策之互動關係--由美、日、澳、法等國立法例看我國未來發展趨勢(行政院八十九年度研究發展報告)。台北：行政院公平交易委員會。
- 行政院公平交易委員會(2004)。認識公平交易法(增訂第十版)。台北：行政院公平交易委員會。
- 行政院公平交易委員會(2010)。競爭政策白皮書。台北：行政院公平交易委員會。
- 行政院公平交易委員會(2012)。認識公平交易法(增訂第十四版)。台北：行政院公平交易委員會。
- 公平交易委員會(2013)。公平交易委員會與其他行政機關就不實廣告標示類型之業務分工彙編。台北：公平交易委員會。
- 行政院消費者保護委員會(1984)。消費者的權利與義務。消費者保護研究，第1輯，149-150。
- 李文雄譯(1984)。John F. Kennedy原著，保護消費者權益致國會的特別信函(Special Message to the Congress on Protecting the Consumer Interest)。消費者保護研究，第1輯，157-166。
- 呂榮海、謝穎青、張嘉真合著(2000)。公平交易法解讀--空前的經濟憲法(初版)。台北：元照。
- 杜朝暉(2008)。馬克思主義競爭理論與西方經濟學競爭理論的比較。教學與研究，V(4)，42-48。
- 吳定編著(2000)。公共政策(全)(修訂版)。台北：中華電視公司。
- 細川幸一(2009)。消費者政策學(初版2刷)。日本：成文堂。
- 細川幸一(2014)。消費者問題之變遷及其對應。消費者情報，第451號(5月號)，7-11。
- 陳志民(2009)。消費者福利、消費者保護、及競爭政策，載於行政院

- 公平交易委員會主編，第16屆競爭政策與公平交易法學術研討會論文集(227-260)。台北：行政院公平交易委員會。
- 陳汝吟(2012)。能源產業競爭法之比較研究。公平交易季刊(TSSCI)，第20卷第3期，85-128。
- 葉晉嘉、翁興利、吳濟華(2007)。德爾菲與模糊德爾菲法之比較研究。調查研究-方法與應用，第21期，31-58。
- 廖世机(2005)。我國消費者保護與公平交易組織關係與組織能力對消費需求權影響之研究--以2003年SARS期間口罩消保事件為例。消費者保護研究，第11輯，151-182。
- 廖世机(2013)。消費者政策在兼顧消費者、企業經營者及社會整體的福祉。消費者保護研究，第18輯，201-206。
- 廖廣鋒(2002)。廠商銷售軍公教福利品差別定價策略之研究。中華管理學報，第3卷第3期，45-55。
- 廖義男(1995)。公平交易法之理論與立法。台北：三民。
- 劉孔中(1995)。公平交易法與消費者保護法之比較研究。人文及社會科學所集刊，第7卷第2期，1-19。
- 劉春堂等著(1996)。消費者保護與消費者法。台北：行政院消費者保護委員會。
- 劉姿汝(2009)。消費者爭議與公平交易法，載於行政院公平交易委員會主編，第16屆競爭政策與公平交易法學術研討會論文集(261-292)。台北：行政院公平交易委員會。
- 賴源河(1995)。公平交易法新論。台北：元照。
- 謝明瑞(2007)。行為經濟學理論的探討。商學學報，第15期，253-298。
- 謝明瑞(2008)。經濟學的「假設條件」爭議之研究。空大學訊，第396期，34-48。

二、英文部分

- Armstrong, Mark(2008). Interactions between Competition and Consumer Policy. *Competition Policy International*, 4(1), 97-147.
- Consumers International(CI)(2003a). *Consumer Policy and Multilateral*

- Competition Frameworks: A Consumers International Discussion Paper. London:CI.
- CI(2003b). Consumers, Multilateral Competition Policy and the WTO: Technical Report. London:CI.
- CI(2003c). The consumer guide to competition: A practical handbook. London:CI.
- CI(2007). Consumers and Competition:A consumer welfare analysis of three retail markets in 14 EU member states. London:CI.
- CI(2010). 50 years of the global Consumer movement. London:CI.
- Gans, Joshua S.(2005, May). Protecting Consumers by Protecting Competition: Does Behavioural Economics Support this Contention? ACCC Workshop on Competition and Consumer Protection, Melbourne.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)(2008). The Interface between Competition and Consumer Policies. Global Forum on Competition, Paris.
- OECD(2010). Consumer Policy Toolkitt(Executive Summary). Paris: OECD.
- OECD(2011). Competition Assessment Toolkit(Volume I -Principles)(Version 2.0). Paris: OECD.
- Muris, Timothy J.(2002, October). The Interface of Competition and Consumer Protection Prepared Remarks of Chairman Federal Trade Commission. The Fordham Corporate Law Institute's Twenty-Ninth Annual Conference on International Antitrust Law and Policy, New York.
- Nikomborirak, Deunden(2005).Strategic Directions for ASEAN Airlines in a Globalizing World. REPSF Project No. 04/008.
- Rickard, Delia (2013, April). Consumer Rights and Guarantees(presentation). 2013 ICPEN Best Practices Workshop, Belgium.
- United Nations Conference on Trade and Development(UNCTAD)(2012, July). Consumer protection and Competition policy(Note by the

UNCTAD secretariat). Ad Hoc Expert Meeting on Consumer Protection, Geneva.

Waller, Spencer Weber (2005). In Search of Economic Justice: Considering Competition and Consumer Protection Law. *Loyola University Chicago Law Journal*, 36, 631-639.

Consumer Policy's Competition Issues, Relationships and Policy Suggestions in Taiwan's Experience

Shih-Chi Liao*

Abstract

Consumer policy and competition policy were originally entirely different administrative areas, but these two policies are becoming closer due to globalization, diversification of products and the development of behavioral economic, etc. The content of consumer policy in administrative practices is often related to competition policy issues, while promoting the overall well-being of the country is the ultimate goal of the both. Due to the philosophy, administrative procedure, practice and policy tool of these two policies are different or similar, so there are disjointed, mutual cooperation or complementary phenomena between these two policies in handling related cases .

According to my comprehensive analysis of domestic and foreign literatures and Taiwan's practical cases studies, I provided the following suggestions as: consumer policy should focus on measures of enhancing consumer awareness and supporting self-reliance of general consumers in order to reduce market intervention and promoting consumers' overall interests through competition policy, and adopt vary interventional approach to the specific or disadvantaged consumer groups; when many consumers were hurt in a serious case, consumer and competition authorities should deal with it jointly in accordance with their respective authority and responsibility; when there are conflicts between these two policies, they should take consultation and cooperation in order that one of the policy authority can help another accomplish its work; for preventing consumers' irrational consumption behavior, should adopt

* Ph. D., Graduate School of Public Administration , National Chengchi University. E-mail: scliao647@gmail.com.

interventional practices through consumer policy firstly, and then to maintain market order supplemented by competition policy; besides, in organization design, consumers policy and competition policy should be responsible by respective professional sectors which also can be within the same agency in order to having both advantages of belonging in one agency and separating in two agencies.

Keywords: Consumer protection policy, competition policy, consumer protection, fair trade

基層警察跨區域犯罪偵查合作之困境*

詹智涵**、王宏文***

摘要

基層警察在犯罪偵辦上，面對千變萬化的案情與線索，非常仰賴在地資訊，以期有效打擊犯罪。本文針對警政內部組織，採質化研究途徑，從正式制度、社群生態、與日常互動之視角，探究基層犯罪偵查合作與跨轄區合作的實況情境，並透過行動情境論所突顯的制度環境、互惠理論，指出合作之主觀條件，及資源不足的基層偵查環境。研究結果指出，雖然基層警察發展出獨特的偵查社群，使其能夠有效地應對進退、讓犯罪偵查可預期化，同時卻相對減弱跨區域合作的社會條件。

關鍵字：合作、互惠、基層官僚、跨域合作

* 感謝台大社會系陳東升教授、台大政研所王浩平博士生對參考書目的幫助與建議。

本文初稿曾發表於 2013 年 5 月 21 日，臺灣公共行政與公共事務系所聯合會（TASPAA）年會暨國際學術研討會，感謝與會師長細心的建議與指導；改寫自大專生參與專題研究計畫，計畫編號：101-2815-C-002 -034-H。

** 政治大學社會學研究所碩士生。

*** 台灣大學政治學系副教授。hongwung@ntu.edu.tw

壹、研究動機

以往地方政府間的跨域治理具有相當難度，主因為在台灣中央集權式的行政體系下，地方政府自主權十分有限，且長期受到地方政治生態、地方財政、與許多結構性因素之限制（趙永茂，2003；李長晏，2004；紀俊臣，2008）。儘管如此，仍有少數地方政府之間、或者地方政府與民間，基於跨區之任務上需要協助，因而成功發展出互惠的機制，例如嘉義縣市的垃圾回收與焚化、台十六線的砂石安置等。但同時也有需要合作，惟因中央介入、政黨因素而失敗的案例（湯京平與陳金哲，2005；夏鑄九，2004）。

本文之研究主體為基層警察犯罪偵查業務跨域合作之困境及其原因，選擇基層警察之犯罪偵查業務的原因有三：首先，警政一條鞭（廖俊松、曾憲華，2006）的型態使警政體系不同於其他地方政府的組織型態，警察從篩選、教育、受訓、實習，乃至於實務操作等環節，是一個長時間、高同質性，並全面規範化的社會化歷程（洪光平，2008；張淵崧、章光明，2012），且從中央到地方為單一的指揮系統，此外，地方設有會報機制，要求轄區間之溝通，以利治安情報之彙整。

其次，警政官僚體制雖然是 Weber（1978）意義之下現代官僚的典型（Wilson, 1950; Leonard, 1951），但有別於一般行政體系，警察受到更全面的培育、訓練、獎懲與監督，且常在面對面互動（face-to-face interaction）之中深陷直接的衝突、資訊超載、資源不足的困擾（Lipsky, 1980）。第三，之所以在警察業務中選擇犯罪偵查作為研究主體，主因在於研究者的能力與時間有限，僅能聚焦於基層警察的單項業務之研究。而且，犯罪偵查高度仰賴各轄區獨特的在地情資，這些不但需要書面資料的判讀和思考，更有賴人際往來、情境互動的探查（孟維德、許春金，2011）。基於以上原因，本研究推論警政官僚體制比起其他行政組織，更有合作的需要。¹

因此，擁有高度同質性、單一指揮系統、資訊溝通機制，以及任務上多有跨轄區合作需求的基層警政勤務組織²，一般預期其能成為最具代表性的地方合作治理之典範。

然而，初步研究發現在犯罪偵查與追緝上，不同轄區的地方警察

¹ 此乃研究者數次進出田野後決定之切入點，原因在於這些資訊細節指涉案件內容敏感度較低，有助於判別警察之間共通的互動邏輯，且較不容易觸及研究倫理問題。

² 警察偵查手冊（2010）的第 21 至 29 點，就特別標明各種應當互相合作的案件狀況，可見合作不單只是需求，更同時是種期許與規範。此外，為免於行文單調，「地方」或「基層」會於文中交互運用，但所指的都是同樣的研究對象。

實際上多不合作，且常自囿於有限資訊的屏障來偵辦案件，甚至刻意互相隱瞞資訊，導致犯罪偵查與破獲，演變為不同轄區間的競爭³。此情況不僅存在跨轄區的犯罪偵辦，同一轄區之內、同個分局、抑或派出所的同仁之間，皆常有所聞。因此，本文研究問題為：為何具有高同質性且組織規定嚴謹的警察在進行犯罪偵查時，即使有資訊及其他方面的需求，為何不願意合作？質言之，地方跨域合作之困境，除了跨域機制環節上的不足，尚有組織內部因素？

從政治經濟學的角度來看，促使人合作之因，多為彼此物質利益（*material interests*）之需求所致。合作起始於當事人明瞭，唯在攜手合作才能維護自己的利益、任務才得以達成。因此，當事人須深入理解社群特性（*attributes of a community*）、生態物理狀況（*biophysical conditions*），以及在地實務的規則（*rules-in-use*）等條件，並在特定目標與條件相配之下，促成合作的發生（*Ostrom et al., 1994; Grafton, 2000*）。

然而，尚有其他原因促使人行動：：諸如社會化（*socialization*）、參考團體（*reference groups*）的習俗（*conventions*）、連帶關係（*solidarity*）、價值（*values*）或規範（*norms*）等社會條件，皆為並存、共構的來源。何況，行動者本身具有自主、能動的可能性，並在日常生活中，透過反覆傳遞互信訊息與實質貢獻，主動去篩選出同一類人，進而漸漸形成出合作的機制（*Macy and Skovretz, 1998; Watts et al., 2007*）。

是故，本文之研究問題為：

- (1) 從自利／合作的觀點和成員的立場出發，為什麼具有許多制度性優勢與合作誘因之基層警察，在犯罪偵查上，沒有發展出合作之機制？即不願意合作之主因為何？
- (2) 在犯罪偵查情境中，基層警察發展出什麼樣的社群生態來作為因應？
- (3) 為何警察在跨轄區犯罪偵辦上很難合作？

³ 這並非是說警察不曾有過相互合作的經驗，而是企圖指出合作常不是他們優先考量的。

貳、文獻回顧

本節先從制度分析與發展(Institutional Analysis and Development, IAD; Ostrom, 2005) 切入，並以行動情境論(action situation) 說明較有可能促成合作的環境條件；其次，以行動者(actor) 為中心，透過互惠理論(Reciprocity Theory) 的主張，來探究互動過程中促成合作與否的主觀建構之圖像。最後，簡介與犯罪偵查相關之警政制度及基層警政官僚之實況，歸納基層犯罪偵查成員可能面對的考量。

一、行動情境論與互惠理論

Ostrom(2005)整合許多實證研究，並結合不同學門的研究成果，如生物學、社會學、政治學、經濟學、與法律等，推演得出制度分析與發展架構(IAD)，其中的分析焦點即是行動情境，這是 Ostrom 深入分析賽局理論之基本元素，並搭配實驗經濟學之發現所形成的一個分析架構，強調制度及社會道德規範對於個人或團體行為選擇之影響，在此制度的定義為使用中的規則(rules)、規範(norms)、與共同策略(shared strategies)，而非指書面的法律條文⁴；而社會道德規範中，強調因遵守或違反道德規範，所得到內在及外加的良心快樂、罪惡感與社會譴責⁵。其中，與本研究特別有關的是，在行動情境的分析之下特別強調資訊、獎懲、及參與者特性對於個人決策的影響。

因此，從廣義的自利行為⁶假設下去理解行動者決策，必須了解其所面對的組織制度與社群規範，釐清他們著眼於哪些外在物質上與內在心理上的利害關係等，如此一來，將可整合、瞭解個別行動者合作或不合作細部之策略誘因(Ostrom, 2005)。若團體成員的同質性越高、資訊越充足、建制化的溝通管道越暢通、以及內生的監督和制裁機制越完備，將有助於不同行動者之合作(Ostrom et al., 1992；Cardenas, 2003；Casari and Plott, 2003)。

雖然 Ostrom 提出有利合作之條件，但並沒有深入探討社會規範是如何形成的，及具體影響行動者行為的過程，因此本文利用互惠理論來分析，以了解行為者間如何發展出特別之社會規範，及如何影響其行動、互動、及合作狀況。

在互惠理論方面，學者依據動機差異與懲處強制力來源的區別，將互惠分為三類(Fehr et. al., 1997)：(1) 非互惠(No Reciprocity)：

⁴ 請見該書的第 19 頁及第五章的說明。

⁵ 請見該書的第五章。

⁶ 廣義定義包含金錢上的報酬與內心、精神上的報酬。

合作往來的內容、懲處均由外部強制力（諸如法規、長官命令等）規範而來，此情況中沒有團體內成員主動選擇合作與否的可能性；(2) 弱互惠（**Weak Reciprocity**）：純粹自利而合作，但無明確懲處。行動者著眼於可預期的物質回報，當成員遇到破壞規範者，抑或搭便車（**free-rider**）現象時，最可能的結果即不與之往來、縮小互惠成員規模、乃至整體互惠現象瓦解，此種處理方式成本極低，因此弱互惠多是基於自利動機，且不願多付出成本；(3) 強互惠（**Strong Reciprocity**）：團體中有來自內部明確規範，亦有基於各種條件而同時有自利或利他動機。亦即縱使行動者一時無法確定未來是否會有利益上的回報，但基於各種主、客觀之原因，行動者仍有意願主動去付出一定成本與他人積極合作、或者懲罰違反規定的成員（**Blowes and Gintis, 2002; Gintis et al., 2005; Guala, 2012**），惟此種條件式互惠行動，乃立基於期待其他共同參與者在後續的互動中願意表現出利他行為，反之，若他人一直不願共同付出（可以是正面地一起提供資源，也可以是負面地幫忙懲罰破壞者），則強互惠之供給者將漸漸不再付出資源，最終，退到人人自危的狀態。

相較於弱互惠多立基於可預期的物質、利益上的回報，強互惠同時包含自利與利他動機，在理性計算之外，尚受情感、社會規範之影響，這些能在日常生活中慣例化進一步養成。通常，一般人有能力探測並加以分類，以篩選出不同的行動取向的他人，再決定是否要更深入的互動。如此反覆的探測和分類，雖然偶有失誤，但隨著不斷的試誤和時間累積，仍可使行動者區分出自己屬意或偏好相近的他人。在此過程中，值得信賴的聲望、願意信任他人、社會連帶（**solidarity**）或規範（**norm**），往往是能促進合作的主觀機制，進而逐漸形成社群網絡式的互惠（**Macy and Skvoretz, 1998; Killock, 1998; Blowes and Gintis, 2002; Sethi and Somanathan, 2005; Nowak, 2006**）。

進一步而言，團體中個別成員資源、地位並不相同，成員對貢獻於團體利益較大者往往會予以高評價，並更服從於他們的領導。而貢獻大者亦可能在回收到更多價值和物質回饋後，於下一次貢獻更多。是故，強互惠的團體內部不必然是相互平等（**Macy, 1990; Willer, 2009**）。倘若一互惠、合作團體希冀維繫或擴大，除團體認同、約束力之外，更仰賴一而再、再而三的互惠行動（**Anthony, 2005**）。透過不斷的互惠，一方面傳遞合作的意願；另一方面爭取相互信任的交換。如此一來，正向回饋在累積更多的信任與聲望之後，同時亦能在社群之中鞏固鼓勵互惠行為的規範，使得信任與聲譽等價值與互惠行動相互強化（**Fehr and Fischbacher, 2003**）。

然而，自利者、機會主義者的存在，及個人對於互惠與價值詮釋上的不同，皆會讓社群互惠團體受到破壞的潛在危險。若強互惠者本身有懲罰投機者、破壞者的權力(例如透過閒言閒語、物質的懲罰等)，則投機者將因畏懼懲罰所須付出的代價而跟進付出，以維繫共同資源供給。但，此制裁性機制應由內部共識而生才可能有正向的拘束力。若制裁是由外在非共同社群人士的介入，則很可能會因制裁未受到成員的共同認可，變成原發、衝動性的報復式處罰，而非基於維繫共同資源而發起的利他式處罰 (Ostrom et al., 1994; Hackett et al., 1994; Schmitt et al., 2000; Fehr and Fischbacher, 2003)。

可見，弱互惠與強互惠不論是在動機與危機處理上，有著不盡相同的差異。立於自利動機的弱互惠者，除了計算可預期的利益報償外，在面臨違規者時，仍是考量自己的損益比，故多偏好成本低廉的迴避方式來應對。相對地，當自利與利他動機可以並存的強互惠者遇上違規狀況時，則會選擇付出額外的成本加以制裁，以維繫團體。因此，弱互惠基於保障自我利益，其所能形成的互惠團體規模通常不大，且維持時間大多是短暫的；而強互惠則能在同時考量他人之下，付出更多以保護共同資源，進而擴大與維持互惠群體的規模 (Fehr et al., 1997; Blowes and Gintis, 2002; Guala, 2012)。

綜合而言，Ostrom (2005) 主張制度與社會道德規範對於行動者的行為有重大影響，惟每個行動者的內在動機及所面臨的社群規範差異甚大，因此在實務上可能形成非互惠、弱互惠、或強互惠的情況。本研究透過社群關係的面貌和運作邏輯，或從具體的經驗著手，以探求坐落於現實中規制與規則互動關係。

二、官僚理論與台灣基層警政生態：以犯罪偵查為焦點

警察執法同時包含犯罪偵查 (detection)、嫌犯逮捕 (apprehension)，以及證物搜查 (Turvey, 1999)，而所謂的犯罪偵查即是對確認犯罪有助益的人事物所進行的合法搜查 (Weston and Wells, 1997)。開啟後續大量警察行為研究的 Wilson (1978) 則將警察所面對之情境型態 (style) 分成三種：秩序維護 (order maintenance)、深入服務社群、以及犯罪偵辦；朱愛群 (1998) 則將犯罪預防、服務與執法，列為台灣警政官僚的首要功能。然而，犯罪偵查終究還是警政官僚體系最主要且獨特的功能 (Goldstein, 1977; Bayley, 1985)，即本文的研究重點。

在犯罪偵查上，Roberg 與 Kuykendall (1990) 指出從刑案發生到偵破的時序軸線來看，任何犯罪行為相關的環節、階段，皆為警察介入、偵破的機會。Sanders (1977) 與 Ericson (1981) 注意到刑警在

辦案時，往往具備相當的裁量自主性，並能依每個案件實況、資源多寡來加以應對及篩選線索，進而依據偵辦經驗形成個人辦案準則和訣竅。Lipsky（1980）亦指出，基層官僚在資源不足、權限不夠、目標紛亂較雜的狀況下，同時要滿足法律、上級、社會，以及職責上公共性之責任等不同來源的期許，通常官僚往往會發展出不同於正式規定的執行慣例，以掌握任務達成，正如 Skolnick(1975)觀察到警察間之規範準則(norms)及文化對其行為有重大影響。

這些規範準則不但是官僚之間長期面對面溝通互動、經驗傳承與試誤所累積而的，因而使官僚成為另一種相互支持的社群。King(2006)認為，維繫警政官僚的任務達成與人身之安全，本多有賴於同仁之間的信任與人際關係。而 Burrell 等人(2006)更具體指出，由於警政官僚的工作性質具不可預期與高風險性，組織業務經常工時過長且例行化，不時更要面對極端的工作情境，因此，同僚、外界之間的支持與信任是偵查關鍵。

在台灣實務上，依據警政署擬定的「警察偵查犯罪手冊」(2010)規定，當派出所受理報案或地區偵查隊(Local CID Officers)發現刑案時，除依規定由受理報案員警先封鎖現場、保護證物，以及相關證人外，須先以無線電通報給地方勤務指揮中心。指揮中心在接獲後，一方面通報主官系統(如分局長等行政長官)；另一方面再將主官系統的命令與授權通報給刑事系統，由受理報案所屬轄區的偵查隊偵辦。

研究者⁷一開始進行訪談時，請偵查隊員描述自己進行犯罪偵辦之過程，最常遇到的回答如下⁸

偵查有沒有 SOP？每件都不一樣啊！這樣的問題我不知道怎麼回答耶...你要不要再想一下？... (偵查佐 (A))

經過後續研究發現警察或檢調機關接獲案件後，多先調閱各類電訊通聯紀錄、監視器畫面，初步審查檢舉或可疑的內容，並在具備初步資訊之下，向情資來源探聽。在確定可疑之處且值得進一步調查的情況下，即會對涉嫌人的身分背景、社會關係網絡、通訊工具、車輛、日常作息等佈署深入清查，並進行佈線、跟監。當負責案件的員警判定調查充足後，便向檢察官聲請拘票、或轉請法官核發搜索票，待追緝部署完成、時機明確後，進行逮捕、拘提，並搜索可疑地點。待人

⁷ 此處之研究者是指實際執行訪談及田野觀察的作者，即本文的第一作者，後續文中的研究者也是指實際執行訪談與田野觀察的第一作者。

⁸ 這段表錯情、會錯意的經驗與研究者選擇以田野、訪談和裡論的角度切入，有莫大的關係。基層警察要能處理紛至沓來的要求，絕非一蹴可及，研究對象必然也是一次次經歷、學習而來。

犯詢問完畢、製成筆錄以及刑事報告（或移送）書後，偵查隊員會將人犯、卷宗與贓證等一併移交到地方檢察署，以進行後續處理。由此可見，犯罪偵查與追緝高度仰賴各轄區獨特的在地情資和當地條件，當中不但需要書面資料的判讀和思考，更有賴人際往來、情境互動的探查（孟維德、許春金，2011）。

雖然法律規定由檢察官指揮警察執行任務，但實際上幾乎全權由警政官僚負責⁹（侯友宜，2006；林燦璋、林信雄，2009）。上述受訪者難一言以蔽之的「偵查流程」，事實上乃高度變動、非既定之公式，從報案、檢舉、情資查獲、線人探聽到哪種身分背景重要、車輛、哪類的通聯記錄等，甚至是何種跟監方法、哪些根據是具體可疑、何時提請檢察官，皆因人事時地物而產生不同的順序。有時人贓俱獲，才一併提交到檢調單位；有時即便檢察官早已指揮，但未竟具體成效；有時尚未有完整的情資，但因局勢急迫須直接攻堅。這些實際情境的排列組合皆有可能的情況下，日常勤務的「只可意會而難以言傳」，因此會發展出 Skolnick(1975)所觀察到的執法方式(operational law enforcement)，此非局外人所能想像。

在犯罪偵辦的績效考核上，依據民間司法改革委員會舉辦的「推動警察績效考評合理化」座談會紀錄（2003）的整理，現況警察的考核主要可區分為三種：評比、績效、積分。其中對刑警影響最鉅的為積分，積分的達成是續任刑警之必要條件，同時亦是刑警最在意的指標。

而記載刑警績效績優的「榮譽榜」，一般只在警界內部公開、每半年考核並更新的「榜單」。績效績優名單分為各分局團體績優、各分局個人績優兩部分。前者每次僅列出各勤區所屬分局的總得分、總積分和總達成率；後者則列出任職單位、職稱、姓名、偵防積分、名次，以及相應的獎勵不等。此外，個人偵查犯罪績效統計表上顯示的項目繁多，約有 45 個項目，且積分分配方式呈個人化且互斥，若將績優名單和績效統計表交叉比對，上榜員警最低也都接近 200 分，但即使接近 400 分，也至多記兩支嘉獎。由此足見基層刑警績效競爭之激烈，遑論維繫刑警資格的基本要求之辛苦，無怪乎警界時有破大案、論績效的「英雄主義」之論（楊永年，1998）。

最後，在制度上，廖俊松、曾憲華（2006）指出「警政一條鞭」是台灣警政制度的特色。警政署常下達的統一勤務、掃槍、臨檢等專案，皆須動員各轄區大多數警力支援，此外，縣市間亦有既定的合作

⁹ 請見刑事訴訟法第 229 條、第 230 條、第 231 條等規定。但在實務上，大多數案件均為警察主持偵查，而非檢察官。詳見：王進旺（2006）。

模式一「聯繫會報」。聯繫會報是由中央主導協調、建立而成，並以地方自治團體發起為主，從公共政策的角度而言，是種非正式、不具強制力的政策網絡，而目前作為「跨轄域」警政溝通平台的聯繫會報，在地方政府與各轄區警局唯有面對必要的需求時，才召開更進一步的正式會議協商。另外，依目地可分為刑事會報與縣市政府治安會報，前者是由警政署主導，以每三個月至少一次的八個治安區塊，並由縣市警局局長輪流召開；後者由縣長召集及主持，是縣市政府主辦的行政區域內跨部門、業務會議。

縱然「警政一條鞭」自解嚴至今已有所改變，但官僚主義、地方主義、績效導向、協調機制不明、犯罪轉移與目標價值衝突，仍是地方警政跨轄區合作失靈的主要因素（廖俊松、曾憲華，2006）。此外，現況各種跨域合作多停留在中央主導協調始得成形，且以地方自治團體之間對於相關問題的需求發起的組織為主，屬跨域間機關共同辦理，並以「聯繫會報」此類非正式、結構較為鬆散且成員之間不具強制約束力的政策網絡型態出現。是故，在組織面向上，距離真正的警政地方自治、警政在地化的理想，仍有一大段距離。

綜上，犯罪偵查所需條件往往取決於在地資訊的完整性與即時性，此有賴於警察之間的合作無間，更需要不同轄區處所互通有無，才得以增加效率與破獲率。況且不同單位、分隊之間的密切聯繫，常是管理階層所樂見的，甚至犯罪偵查手冊（2010）上都有明文規範。然而，上述回顧顯示，基層警察在制度及績效考核的限制下，不同轄區的單位多沒有交集，甚至同轄區的基層警察交惡亦時有所聞。

參、研究方法與步驟

為使研究更加聚焦，筆者欲進一步釐清研究問題。Perrow（1988）認為，唯有在規制下變化莫測的社會關係，才是現代科層組織中最真實的面貌，Beetham（1987）則強調，當官僚組織面對愈是變動的環境，其基本的維繫和任務完成，愈依賴非正式關係的助益。從例行勤務、情報佈建，乃至偵查部署等一系列行動出發，面對同儕間的利害關係與情感連帶、制度上的績效壓力和規範期許，甚至是日益頻繁的大規模專案，基層警察如何區分出哪些為值得信賴的夥伴；而哪些又會是萍水相逢，甚至是敬而遠之的他人？更進一步，在犯罪偵查及跨轄區的合作上，有哪些額外的困難，使彼此難以合作？

Berger 和 Luckemann（1991）主張人們面對眼前的一切時，會有主動挑選對象、分類定義、詮釋意義，乃至於建構世界的意向性

(intentionality)。因此，哪些人一拍即合、哪些人僅能泛泛之交、而又有何人需要時時提防，人們藉由主觀分類、反覆往來及互動篩選來確認其想像。

Ashforth 與 Mael (1989) 指出大多數的組織研究未能細緻探討成員社會認同與組織運作關係，Blumer (1986) 強調人與人互動會有其獨特的社會效果，不能化約到社會結構、文化使然，或是天性稟賦、心理機制的說明。基層警政官僚與同儕的長期相處會形成哪種社會生態？使他們能依情況進行辨識、分類、判斷，並選擇採取自利或合作的行為？而此立基於互動關係累積而生信賴、付出，或是分類、排除、提防、及篩選，又如何影響犯罪偵查及跨域合作的意願？

研究者以深度訪談和田野觀察作為本文資料蒐集方法，主要研究時間為 2011 年 12 月到 2012 年 12 月。針對研究問題進行半結構式深度訪談，主要是以北北基地區中五個不同轄區的地方分局、派出所，以及中央刑事局，共 16 位警察為主，以符合基本學術要求(畢恆達，2010)。

接受深度訪談的警察如表一所示，受訪時雖然沒有明問實際年紀，但就外觀以及受訪者交代自己任職的經歷，均介於 30 歲以上、70 歲以下。正式訪談時間平均約 3.5-4.5 個小時，受訪的地點多約在咖啡廳、速食店等開放式公共場合進行，並在不同的研究階段中，重複訪談 2 次以上。此外，常有不計其數在處所或外出路途中的非正式訪談。為方便經驗根據上的區別，兩類資料會於文中有不同的呈現形式與相關說明。

表一 本研究訪談對象名單

	身分	受訪者代碼 ¹⁰	備註
派出所 I	偵查佐	(A)	共計 3 人
	小隊長	(B)	
	偵查佐	(C)	
分局 II	偵查佐	(E)	共計 3 人
	偵查佐	(F)	
	小隊長	(K)	
分局 III	偵查佐	(H)	共計 3 人
	行政警察	(I)	
	巡官	(O)	
分局 IV	行政警察	(G)	共計 2 人

¹⁰ 受訪者的英文字母代號順序，為依照第一次接受正式訪談的順序所編列。

	行政警察	(L)	
派出所 V	偵查佐	(J)	共計 1 人
刑事局	巡官	(D)	共計 3 人
	偵查正	(M)	
	偵查正	(P)	
其他	退休副局長	(N)	共計 1 人

資料來源：本研究整理。

在正式的訪談題綱中，受訪警察至少都會被問及以下之問題，這些半結構式的問題會依據訪談對象回答的不同，而有順序、續問問題的差別。

- 一、請說明您的工作內容，特別是犯罪偵查的實際過程、辦案時須考量之重點，以及破案關鍵因素。
- 二、在犯罪偵查上，是否需要同事或朋友的幫忙？警察的人際關係很重要嗎？為什麼？
- 三、現行犯罪偵查之相關制度為何（例如績效考核、獎懲等）？對於犯罪偵查有何影響？
- 四、在犯罪偵查的跨區域合作上，合作的情形多嗎？為什麼？有哪些可能的障礙？

在研究初期，筆者透過朋友引薦警界朋友，以了解警界運作實務，其中一個重要的訪談記錄如下：

問：除了那種上司命令的共同偵辦之外，那你們辦案主動會找別人一起合作嗎？譬如說先發現到別的轄區有拆車工廠，但對那邊人生地不熟？

答：這種事我們都會自己調查阿，查資料、調紀錄、問線報之類的，這很看經驗啦，沒甚麼訣竅作流程的.....呃你說的找別人合作，不太會耶（皺眉，點菸）。阿就是績效阿，大家都在搶嘛，對不對！？頂多攻堅前照會一下，這樣就好了。

問：所以其實就靠自己 and 同隊的就都可以辦好了？

答：也不是這麼講.....（想了一下）我們還是得靠朋友幫忙。不然案子千奇百怪，每個都得要破，不會笨到去硬辦啦...

問：那剛剛說靠的朋友，除了像線民之類之外，譬如說像是？

答：線民不是我說的這種朋友啦，他們是另一種的朋友...像甚麼喔，阿就其他警察阿！（笑）

問：可是剛剛不是說因為有績效衝突？

答：是呀，所以這種事很少啦...有歸有，但我叫那個是幫忙，不是合作。合作了話甚麼都要算清楚、不欠人情的...這兩個不一樣。(偵查佐(A))

偵查佐(A)為在研究初期時，比較能明確說出差別的一人，後續的受訪者亦多提及上述偵辦業務觸及跨域、業務衝突之現象，並表明沒有合作的經驗；但當研究者進一步談及偵辦案件的各種機運時，卻多所提及有同儕相助。另外，訪談結果顯現受訪者似乎對同仁常有褒貶不一的評價，但同一件事情的好壞往往又能輕易點出。於是，當研究者與偵查佐(A)反覆見面六到七次逐漸提出疑惑後，最後偵查佐(A)決定讓研究者跟去辦公室「見識世面」。第一次「見識」是一個飄雨的週五晚上。偵查佐(A)帶著研究者到派出所(I)一同與值班同仁吃便當，並於此認識田野的關鍵介紹人(key informant)¹¹：小隊長(B)。小隊長(B)是個菸不離手、聲音宏亮，又讓人感覺講話都有一番見解的人。

此處必須說明的是，研究者如何由單純的訪談，幸運地得到進入不同處所參與觀察的機會。開啟機會的起點為小隊長(B)提議，當時，小隊長(B)正要去分局(II)拿公文，快到時剛好有警察將幾個飆車族扭送到分局(II)，其中有一位個子高大、約莫十來歲的飆仔，假借拉肚子企圖奪門逃走，正當他低著頭準備逃跑便撞上研究者，爾後研究者和小隊長(B)一起再把他扭進派出所。進入派出所後，一旁的員警詢問起研究者的身分，小隊長回答是單位裡的「志工」，對警察工作有興趣才會到晚上還在這邊。旁邊的員警聽到後皆好奇地湊過來東問西問，連準備去做筆錄的員警都跑來湊熱鬧。就這樣，作為協助扭送逃犯的「志工」，成了這晚的焦點。

事後，小隊長(B)直接向研究者建議，應該投入時間親自觀察，而不能只是用問的。在他的安排之下，研究者首先加入派出所(I)和分局(II)的志工隊，除了幫忙打掃、檔案歸檔、紀錄排序、傳遞公文，以及不時幫忙處理電腦問題與簡易的統計圖表之外，還會幫輪值警察買餐點。然而，不時有不熟識的警察數次詢問來歷。每一次的詢問，研究者皆會說明自己的志工身分、來歷背景，以及研究問題。一開始，有些人保有遲疑、輕蔑，甚至懷疑研究者是記者、或幫派臥底；但當他們看到整疊的訪談內容、關鍵字筆記、研究問題、上面凌亂卻又與任何刑案毫無關連文字紀錄，以及加上其他早先認識的研究對象出面

¹¹ 研究者得以進入分局(II)與(V)，並請教到刑事局的受訪者，亦得歸功於小隊長(B)的引薦。

緩解說明，才幸運地讓研究對象習慣研究者的存在¹²。此外，分局(III)與(IV)則是研究者透過朋友的介紹，才得以進入。

在田野參與觀察上，研究者自5月中到9月中，共4個月的時間，以4小時為單位，每週約16-20小時不等，分別在派出所(I)、分局(II)、和分局(III)以警局志工的身分待在處所，或跟著警察外出協助執勤。這尚未包含不計其數留在處所，與輪值員警吃消夜、整理文件的夜晚。如此藉著一週不同的星期、時間點和勤務業務的接觸，以利經驗現象蒐集和補充訪談的完整性（Angrosino, 2007）。

資料分析的面向上，研究者以主題式分析法（thematic analysis）為主，藉由反覆往返地檢視原始資料，來尋找與受訪者的生活世界密切相關的主題與關鍵字，再予以分析（Kvale, 2007）。在分類、分析的過程中，研究者也認為很難單用一套理論來涵蓋整個經驗現象。因此，在和理論對話的選擇上，研究者選擇從既有的經驗資料來討論與既定理論之間的關係，而非企圖尋找單一理論架構來說明一切。

在本文的行文上，書寫上的拿捏很重要（畢恆達，2012），研究者在與研究對象反覆商議後，以警方統一化的術語代替各區不同的俗語，並以職等與英文字母代稱受訪者，各轄經驗的細節、過程實況書寫，均經過研究對象的反覆同意後才予以議題焦點式的呈現¹³。如此的篩選雖然有傷經驗現象的完整性和客觀化的依據，但考量研究對象的顧慮、後續研究進入的可能性等問題，這是研究者認為相對妥當的辦法（Kvale, 2007）。最後，為避免研究倫理過濾後導致經驗現象的零碎化，分析的方式將以概念和議題為中心，排序出與研究主題最相關的田野和訪談經驗書寫，以利問題的討論。

肆、研究結果

此節依據訪談的結果，整理成三個主要議題來加以呈現，分別是偵查社群的生態分析、基層警政社群中同儕與兄弟的劃分、及從社群互惠到跨轄區合作的社群極限。

¹² 研究對象是否習慣研究者出現在他們身旁，是會有相當的差異的。從互動論的角度來說，大家都會期待自己在對方眼中的形象，因此一定程度的印象管理是必然的。但隨著長時間的熟悉，藉由關照研究對象生活的各個重要面向，才能判斷出他們所見所聞和最終相對應的抉擇是否一致，而不單只是一廂情願地相信受訪者的每一句話。詳見：何明修（2004）。

¹³ 有田野對象曾向研究者說明，地方警局有其高度的地域區別性，許多特定的用詞、俗語，都能讓有經驗者輕易地區辨出處。基於對訪談和田野的尊重和保護，本文關於地方處所中個別的行話、轄區俗語，會加以修改，這已是與研究對象協商許久，所達到相對適切、具共識的處理方式。

一、偵查社群之生態分析

本節將說明在目前制度下，基層警察所發展出來之社群生態特點，並區分成兩個部分來分述之，即個體化（individualized）之獎懲制度及程序化之人際關係。

（一）個體化之獎懲制度情境

首先，就個體化獎懲之制度情境而言，警察績效與獎勵的規定相當龐雜，落實卻流於結果論式的公告，有時甚至連資深的警察都分不清楚，自身獎勵來自於哪些案件的績效，抑或敘獎分配的結果。研究者認為，若將治安品質視作一種共同資源（Manning, 1992），則當排他化且就個人式計算的獎勵、積分以及獎金制度遇上犯罪偵查——這本身亦是治安之中一種重要的共同資源經營，可預期的結果正如前述各研究對象所說：以個體為單位的相互競爭、全力搶奪。

誠如偵查佐(A)在討論目前績效制度時，無奈地表示：

績效搞成這樣.....我覺得不熟的人會相互競爭是很正常，反正大家各自有自己的team 就好，功勞跟兄弟分我很ok，但跟不熟的人分我不要（皺眉）.....這是人之常情嘛.....（偵查佐(A）

巡官(O)在針對績效制度表達看法時則說：

能自己單當當然就不用通知別人了呀，這樣績效可以自己全拿下來.....沒人會這麼慷慨啦，當然是能不告訴別人最好。.....因為績效點數就那些，一個人破案也四十點；一隊的人破案也四十點，這要怎麼分？就只好輪流分啊，這次換你先拿，下次輪我這樣.....不是一隊的人拚死拚活，花了半年三個月破了販毒集團，就全隊的人都有四十點.....這就是很不合理的地方啊，隊上的人這麼辛苦.....（巡官(O）

此外，根據受訪者的說明，犯罪偵查、刑案佈署，乃至更前沿的監聽、跟監雖然都有所紀錄，「.....但就像圖書館借書一樣，只會知道有人在跟這條，但沒問不會知道是誰的.....」¹⁴。因此從犯罪偵查來講，個體化的獎懲所形塑出的競爭氛圍、偵辦高度仰賴人際間情資的交流，且使得員警連討論案情、尋找職代，甚至連與刑案無關的紀錄移交等，都得處處提防¹⁵。

¹⁴ 粗體字是經研究者田野紀錄還原而成。

¹⁵ 其中一個實例為記錄移交，研究者在田野初期時，分批謄抄分局(III)的業務紀錄，但委託的行政警察(I)希望研究者盡快建檔。在幾經詢問之下，行政警察(I)才說是因為該檔案在接下來的一季是由另一批人查核，他跟他們不熟識所以不想遲交，當研究者提到遲交實際上不會受到懲處的時候，行政警察(I)就疾言令色地回答：「反正你就快點建好啦！我不想給他們添甚麼麻

如此誘因與壓力的制度化環境使得基層警察的日常生活全面警戒化。既然大多警察、刑警皆能調閱、查詢僅對犯罪偵查初步的紀錄或資料，那麼口頭請教熟悉在地民情的員警、與知情的偵查員共商佈署細節，才是進一步破獲各殊案件、爭取獎勵的竅門。況且，犯罪偵查因常涉及更隱微的在地民情、特殊卻可信的情資來源，任何一種與案發動區相關的民情細節、資訊門道，甚至是地理環境特色，都可能成為破案的關鍵（Roberg and Kuykendall, 1990）。

這除了應對多如牛毛的需求與評鑑之外，在生活中處處管理，更是為了不讓他人抓到把柄或捷足先登、而自己遭受連坐懲處。是故個體化的獎懲機制、極端化的積分規定、刑警續任條件或刑案績效壓力，加上日益頻繁的專案¹⁶，促成一個激烈競爭的制度環境，著實不利於廣泛合作的情境發展（Ostrom, 2005）。

（二）程序化之人際關係

個體化獎懲制度情境的產物即基層警察間程序化之人際關係。犯罪偵查的基礎在於情報蒐集，並以觀察和溝通為核心，即使是強調科學辦案的刑案偵辦，一切與犯罪相關的人證、物證，依然有賴人為判斷與證據間的論證關係（Sennewald, 1981）。Lipsky（1980）指出，基層官僚因長期處於不確定性高、資源不足的環境中，且其任務多樣化，因此有賴各種非正式方法，諸如資訊篩選、程序操弄等控制服務的手段，以減少可能額外付出的成本，進而形塑出一種顧客程序化的心態（client-processing mentality）。易言之，縱使處於以個體為單位的相互競爭、全力搶奪的獎懲制度中，在每個人畏懼且須仰賴他人實際狀況下，便發展成程序化的人際關係。

研究者曾在田野中感受到不少次微妙的情境轉變。常見的現象是當幾個常共同出勤的警察討論某個案情時，若遇上不熟的警察或長官，常會直接中斷分析、轉討論無關案情的事情，甚至直接離席；但遇到熟識的人，便請其一起討論。這般情形體現於田野觀察中，舉例而言，有次研究者在旁側聽兩位偵查隊員討論一起集團竊盜的線人情資的可信度，隨後另一位身著制服的中年員警進來辦公室，兩人與員警噓寒一陣後，便詢問該員警一些地理區位、工廠和住宅分布的問題；正當三人逐一討論出哪些路線、地點可能須額外勘查時，另一位身著便服的員警從外頭進來，大家估量了一下，其中一位員警無由來地直接

煩，這樣也好做事嘛！」，顯示行政警察(I)不想在這事上落人口實。

¹⁶ 專案在獎懲上的設計邏輯採取「重賞重罰」制。也就是說，專案期限內達成任務目標，獎勵加倍；反之，則懲處加倍。因此，實務上任何類型的專案施行常會暫時架空基層日常的勤務佈署，但效果則不一定顯著。

將話題轉為小孩升學煩惱，與其他兩位接續討論。

質言之，研究者認為基層警政官僚在面對不同的民眾、同儕、長官的不同需求下，除了得盡可能即時又妥適的應對進退，更常常須隨時中斷手頭上工作，來面對需求相異的他人。如此持續的印象管理（impression management; Goffman, 1956）即為程序化操控。基層員警須藉資訊篩選和資源選用，才能夠掌控複雜的工作，不因需求超載而完全癱瘓。

例如，小隊長(B)分享自己辦案經驗時曾回答：

辦刑案當然要合作，一個人不可能抓得到人啦，又不是拍電影(大笑).....對，我們會挑人，所以不是說只要你也是刑警，我就一定會找你，我們當然都是各自找自己熟的人啊.....因為熟，了解他的能耐.....不會找個不可靠的人來累死自己，又搶績效阿.....(小隊長(B))

對於基層警察來說，一方面要求精確簡短、客觀且即時地掌握複雜的在地情資及不同的案件內容；另一方面，基層警察常在非預期下面對龐雜、特殊的需求。因此，當偵辦所需，負責的刑警除了調檔、查資料庫之外，尋求知情員警、刑警聯繫商議常是必須。由此可知，即使是常見的公事難題，有意識的「挑人」始終充斥在基層勤務組織之內或者不同編組之間（Berger and Luckemann, 1991）。

誠如小隊長(B)、偵查佐(A)和巡官(O)所說，雖然「能自己單當然就不用通知別人了呀.....」，但犯罪偵查的佈署與執行仍有賴熟識或知情刑警相互協助。即使身處個體化獎懲及高度競爭的制度裡，合作的事實依然存在。但從受訪者們的回應可知，犯罪偵查的合作始終是經過思量、透過人際關係的程序化，反覆試誤篩選而出。畢竟「.....不會找個不可靠的人來累死自己，又搶績效阿.....」，當負責的轄區被別人破獲案件才事後得知，制度上除無法累積分數或績效外，亦會遭受懲處。因此，在任務中能挑出「自己熟的人」、「自己的 team」、「兄弟」，積極面能讓消息靈通、有效破獲；消極面則防止績效被搶、連坐受罰。

綜括而言，個體化獎懲制度即是利用各種績效、積分、獎金等個人化分配，以激勵基層警察間彼此競爭，進而提升整體偵辦的品質。但複雜多變的犯罪案件，往往涉及隱微的在地情資，亟需熟稔轄區民情和地區生態的其他員警、刑警共同合作。程序化的社會關係篩選，即偵辦成員在市場競爭式的制度規制中所發展出的關係規則，然而，如何在任何時間、場合與不同對象間保持警覺、應對進退，以及維繫彼此的信任，且因地制宜地維持自我形象，成為長期經營犯罪偵辦的

訣竅。

綜合以上發現，台灣基層警政組織的任務多而龐雜，人手不足、資源短缺早已成舊聞，但基層警察仍具備一定實質的效果，不至於超載癱瘓。其中，所仰賴的乃是正式制度表層底下能動的人際關係，即因制度規定而形成往來聚合之社群。換言之，正因這些實際上承載制度功能的非正式社群，正式組織才得以發揮預期的效果。是故，處於高度個體化競爭性制度中，卻須相互合作的犯罪偵辦，其所展現的即接續探討的「偵辦社群」。

二、基層警政社群中「同儕」與「兄弟」的劃分

本節將由研究者的一連串的田野困惑開始，進而指出親疏差序的互動光譜，以及由此形成不同社群的往來關係，以討論「同儕」與「兄弟」的差異所形成的「偵辦社群」區隔。

(一) 親疏差序的互動光譜

多次出入主要的田野分局(II)後，研究者注意到大多數刑警的值班時間相當混亂無序，而當有專案或是某偵查末期（如製毒工廠、竊盜集團等較大規模者）時，整組人馬全天候待命動員也是稀鬆平常的事。某些刑警因為偵查、值日、開會等勤務，連續多日未歸家亦是常有之事。

初訪時小隊長(B)曾說道：「……**刑警全是 24 小時值日制，雖然每個分局、派出所裡都有員警們的分工和輪值，但幾乎都還是全年無休的待命，而為了查線，蹲整天是家常便飯**」。依照研究者原本的推論，刑警長時間的相處以及大同小異的工作內容，理當可協商出讓勞動負擔得到相當減輕的輪值方式，但為何大家都這麼累呢？當研究者在派出所(I)問到分工與輪休之疑惑時，叼著菸的小隊長(B)一改之前宏亮的嗓門並跟我低聲說道：

你不要只光看書本、法規上寫的，其實很多都不是在上面……怎麼做，當然是靠我們嘛！那默契很重要啦，對不對，沒有默契沒用的……裡面都會有很多事情，不同人結果就不一樣啦。所以啊，我們這些基層在跑的，其實都是忙兄弟的事……大家都是這樣互相的，不然案子這麼多哪可能休息。……不過，不是兄弟的事，我們沒事就不會多做甚麼，不然也是麻煩……（小隊長(B)）

常出入派出所(I)的偵查佐(C)表示：「……**要幫忙，也只會找兄弟！**」；分局(III)的偵查佐(H)也說：「**同樣都是警察，也不一定會互相幫忙，是不是兄弟都會分的……**」；分局(II)的偵查佐(F)被問及時亦提

到：「**績效喔，只有長官才這麼在乎這種事，我們實際在跑的都是**在幫兄弟的忙.....當然也有基層的人很在乎這種事，甚麼獎金啊之類的，但那種人很討厭.....****」。單看小隊長(B)前後所說的：「**.....但就是不會讓別人去，不然線就被踩了**」¹⁷和「**.....我們這些基層在跑的，其實都是忙兄弟的事.....**」似乎有些矛盾。

基於刑案的特殊性和個體化獎懲的考量，盡可能不假他人之手應該才是合乎理性自利的制度氛圍和人性預設。但研究對象主張贏者全拿的好處之餘，又反覆認為自己同時「**.....都是忙兄弟的事.....**」。而且在勤務輪值、職代安排以及各種動員需要人力時，兩肋插刀地付出確實也有發生。可見對基層警察來說，自利與互惠皆為真實，且有機會共存。

因此，研究者認為刑警對於兄弟連帶的關係非常嚮往，誠如偵查佐(F)所說：「**.....我們實際在跑的都是**在幫兄弟的忙.....當然也有基層的人很在乎這種事，甚麼獎金啊之類的，但那種人很討厭.....****」，對於兄弟關係品質的在意，以及患難與共規範的期待，即同時成為強互惠的起因（Macy and Skvoretz, 1998; Killock, 1998; Sethi and Somanathan, 2005; Benkler, 2011）。若由反面論證，一如偵查佐(A)所言：「**.....功勞跟兄弟分我很 ok，但跟不熟的人分我不要.....**」，若合作的起因只有物質利益的計算，「**默契**」難有機會形成，更遑論其品質。畢竟僅著眼物質利益的互動策略，一來很難有效維繫社會關係的經營；二來也容易演變成不相往來的結果（Gintis and Blowes），可見巡官(O)所說的：「**能自己單當然就不用通知別人了呀.....**」並非基層中普遍皆然的邏輯。

另一深刻案例為偵查佐(H)因急著返鄉探親而尋找職位代理人的過程。偵查佐(H)一開始只反覆詢問特定幾個同事，卻不曾向其他同事透露需求，甚至有一次研究者「自作多情」地跟別的偵查員提到這件事，偵查佐(H)都予以否認，並私下正色地要求研究者不要介入。一個多月之後，因一開始找的兄弟都沒辦法配合，所以偵查佐(H)只好找不熟的人幫忙，而當他收假時，研究者也注意到他特別準備伴手禮來答謝職代的偵查員。

如此人前、人後的檯面功夫，以及向他者求助與回報的「禮數」，即呈現出另一種親疏差序類型：禮尚往來（tit-for-tat）。向他人尋求協助後，立即透過即時性的回報（pay back）相待，是種互不虧欠或不願占便宜的負擔消解（Nowak, 2006; Guala, 2012）。禮尚往來常在基

¹⁷從研究經歷歸納來看，「線」大致是指偵辦線索、或情資來源，再者「線」還有所有權的意涵，而不單純止於業務責任。這應亦可作為治安當視為一種共同資源的經營來加以看待的基礎。

層警察的日常生活中處處可見：幫忙代買消夜、聚首共食、閒話家常、交換家庭瑣事等等。但正如偵查佐(H)自己說的：「**同樣都是警察，也不一定會互相幫忙，是不是兄弟都會分的.....**」，若在職務代理上任意找他人代理，很可能違反兄弟間應有的規範。可見，當直接涉及正式制度時，並不會胡亂請託不熟之人，而是經過篩選而挑出的（Goffman, 1969）。因而在這次不得已的代理情境下，事後偵查佐(H)立刻回贈答謝，也意味著禮尚往來的互不相欠。

而基於自利計算的弱互惠互動，則多展現在基層警察受命共事的各種刑案偵辦。在偵辦持續進展的狀況下，這種類型的共事為最常見。雖然不同成員的職務往來乃受基層之上的長官命令，但因案件破獲為論功行賞制，獎酬或懲處必然對警察間互助產生一定效果，而不至於淪為無誘因的非互惠狀態。這類由上級指派、仰賴論功行賞的偵辦，往往使得關係僅止於被動指派的共事，而少有更深的連帶關係之進展。

經驗豐富的偵查正(M)指出：

以前就遇到過一堆阿，甚麼他轄跟勤務中心晚通報的啊，我們才剛到場，人就被抓到了，補通報的常常也是這樣。.....還有啊，像那種通報紀錄不明不白的，我就遇過紀錄寫前一條街，結果毒在後面(那一條街)找到的，這一看就知道是故意的嘛！

.....績效、獎金這種事情都是先搶先贏的(手托下巴)，而且你知道嗎？我們還得防調查局的來亂！.....我們跟調查局的關係不怎樣啦，一方面調查局可以搜警局，另一方面又比較大，被搶真的就只能認了。所以，其實方法很多，就看情況辦事，早通報一下、晚通報一下、紀錄寫多寫少、挑專案的來衝，多到數不完啦(笑)。(偵查正(M))

透過各種制度細節的操作，連情報通知、資訊紀錄的操作皆可作為維繫自我利益的資源；而弱互惠亦因正式制度論功行賞規定，有更加鞏固、強化的可能性。此外，日益頻繁的計劃或專案，亦深入影響刑警偵查、辦案的先後順序（楊永年，1998；朱愛群，1998）。如此一來，基層警察的合作，不但需協商稀少的利益分配，且因績效、案件的不可預期等制度和環境因素，阻礙進一步友善互動的可能。

綜言之，若將互惠方式依據動機及懲處強制力之來源分為三類：(1)完全基於自利的往來，且無明確懲處之弱互惠；(2)基於團體外強制力所規範之合作的非互惠；及(3)自利與利他並存，且有內部懲處規範的強互惠。從犯罪偵辦的角度來看，正好呈現完全不同的互動方

式，即：(1)處處帶有自利性計算的刑案共事；(2) 無關刑案以及無從定位的禮尚往來；(3)著眼兄弟連帶與患難與共規範的偵辦合作。

因此，在刑案偵辦上，被動共事的弱互惠雖然相當常見，不過，由於偵辦的高度不確定性，主動合作的強互惠即潛藏在兄弟關係之中。如此一來，偵辦行動中強、弱互惠相互競逐，且有其親疏差序之互動情況。而警戒化的日常生活中，則藉由禮尚往來，同時意代表無關案件且無法界定動機的互動模式來加以緩衝，讓強、弱互惠衝突不至於太過。接著，本文進一步由差序互動定位的光譜，討論由此而生的「偵查社群」之往來互惠關係。

(二) 社群互惠的往來關係

至此，研究者認為「偵查社群」與被動受命的偵辦共事和制度上的正式編組，呈現不盡相同的輪廓。在刑案偵辦上，「偵查社群」內建有自主維繫的機制；「偵查社群」間則有差序的互動區隔。若有不同社群的人「違規」，則順應制度規定，產生相對應之懲罰。

首先，巡官(D)提到：

夥伴很重要，要認真挑，你跟其他人關係好不好，我覺得.....至少就我們刑警啦，我覺得不重要。重要的是你跟你的兄弟們感情好不好.....有功勞跟兄弟分，我覺得無所謂，甚至讓他們先拿我也還好，反正合作愉快，有成就感。如果有人擺爛，或有人只想搶功勞，自己隊裡面的了話就有很多方法整他啊，例如叫他去記錄監聽，叫他代表大家去給長官盯，方法很多，一定會乖的，這是我們的經驗（面露自豪的笑容）（巡官(D)）

既然「.....基層在跑的，其實都是忙兄弟的事.....」、「.....每個 team 都有自己負責的勤區和跟的線，就算大家分了，其實也不知道彼此在幹嘛.....」，研究者認為，交流彼此案件情資和在地資訊時，「偵查社群」中的兄弟互惠關係才是差序交流的關鍵。一方面使兄弟比其他同儕更早掌握案情的發展，並同步形成排除同儕的利他式懲罰（Ostrom et al., 1994）；另一方面，若社群中出現違規者，在懲罰中「有很多方法整他啊.....」即可知偵查社群的兄弟互惠關係，即大家都願意付出額外的成本來維繫的強互惠類型。

其次，當不同社群的基層警察在偵辦場合遇見，從相敬如賓，乃至敬而遠之的區隔即浮出檯面，例如小隊長(K)曾提到自己的經驗：

要到別人轄區辦案，規定上是要通知的。但我們多半都是確定行動前半個小時才通知，也只通知他們要到哪而已.....不會講要辦甚麼

案。會這樣就是因為大家要搶績效阿，我們不同轄區的，沒甚麼聯絡啦... ..常常同轄區的人，不同隊的也不熟阿，因為刻意混熟了也不一定有幫助，反而會搶自己的績效，那我才不要咧。(小隊長(K))

除了訪談中之「.....會挑人.....」、「.....熟，了解他的能耐.....」，進而「.....幫兄弟的忙.....」、「.....功勞跟兄弟分我很ok.....」，到「.....大家各自有自己的 team.....」可見得「兄弟」的重要性外，在偵辦上，其他社群「同儕」的差異區隔，即展現在「.....不會講要辦甚麼案。會這樣就是因為大家要搶績效阿.....」、「.....刻意混熟了也不一定有幫助，反而會搶自己的績效，那我才不要咧。」上。易言之，非屬「兄弟」的「同儕」容易被定位成潛在的績效搶奪者，互動時須小心提防、有所保留。

最後，偵辦場合中哪些人是值得信賴的「兄弟」；哪些人則是需要提防的「同儕」，必須透過一次次往來、共事乃至合作才可逐步釐清。而當遇上「違規者」時，不論是對自己的「兄弟」，還是其他社群的「同儕」，除了前述「偵查社群」的各種群內制裁之外，小隊長(B)提及「跟線的規矩」：

.....每個 team 都有自己負責的勤區和跟的線，就算大家分了，其實也不知道彼此在幹嘛.....這種事情不同 team 也不太會提.....沒事是不提啦，偵查不公開嘛。所以自己的線有新東西，就得自己去追。當然也可以擺爛不追阿，這種事會發生啦(停頓數秒).....但就是不會讓別人去，不然線就被踩了。還有當業績不夠的時候，也不能放假啊(皺眉頭)... ..當警察趕業績很常見，上面時不時多個專案，我們就得多忙了，一堆案子就要一起忙了.....這樣你懂吧(笑)。(小隊長(B))

誠如另一位當時任職在派出所(V)的員警私下向研究者提點：「在警界，人緣比甚麼都重要，不熟或討人厭的只能去『坐板凳』，甚麼事情都碰不到」¹⁸。在案件偵辦的獎懲上，若負責的案件被其他人優先破獲時，自己便得承擔對應的懲處，此即受訪者所提「.....不然線就被踩了.....」為一種重大的破壞¹⁹，且若有人在辦案上到處都自私性的搶奪功績，很快就會被所有社群封殺到「坐板凳」的下場。

概言之，「兄弟」與「同儕」之差別應是長時間經由偵辦值勤、共事與相處的經歷中，一次次相互往來才逐步漸層差異化而形成。雖然可能有看走眼、即使可能經歷所託非人的情況，甚至有叛逃、失信

¹⁸ 該小隊長不願接受正式訪談，文中字句為研究者根據田野筆記上的關鍵字加以還原。

¹⁹ 關於被破獲而受罰的影響，於下一節跨轄區偵辦的部分會有更具體的討論。

等情形，但從反覆的經歷中學習以及報償的應證，終究能讓基層員警列出在辦案上值得信任、願意患難與共的兄弟名單（Blumer, 1986; Macy and Skvoretz, 1998）。至於被排除在偵查社群的兄弟名單之外的「同儕」，在案件偵辦上即容易因個體化獎懲制度影響，被預設成潛在競爭者，或出於自利、講求可見報償的他者，並敬而遠之。

然而，同一轄區內，當不同「偵查社群」（具強互惠性質者）在刑案偵辦上需要合作時（不論是受命共事或主動偵查），當中互動方式常是利用各種正式制度所賦予的資源與權限，用以操作來散布情資、防堵搶分者，甚至是報復被踩線，並隨偵辦的進展而落實到現實之中。因此，各個偵查社群之內與之間的社會規則演化仍大致遵從正式制度所規定的犯罪偵辦程序與規則。

上述亦符合 Wilson(1989)及陳敦源(2002)的觀察，他們認為官僚希望追求自主性，且能在一個性質單純、敵對者不存在、限制極少的環境中工作，從而產生地盤意識。而本研究於分析基層警察之地盤意識時，所分析的基本單位為一個具強互惠性質的偵查社群，此類型社群為了各自的生存利基，對於與其他社群之間的合作將持保留態度；而對於插手自身工作之任何社群，則會奮戰到底。

若企圖要由合作制度環境與互惠的視角來描繪基層偵查社群的輪廓，基層警察的「兄弟—同儕」軸線不一定是以公務內容和正式編組為核心；而應是依個人偵辦經歷為軌跡，光譜式由深至淺地循個別成員交疊劃出。個人化的業績紀錄²⁰雖是現況影響工作細節的制度誘因，但業績獲取的來源—破獲案件，乃仰賴偵辦社群的強互惠。因此，基層警察從日常交際網、執勤到犯罪偵查的種種環節，皆必須同時考量實質利益的績效以及關係維繫。易言之，兼顧關係的情義與利益、適當地排除同儕潛在的競爭可能，不時須應對接踵而至的任務，循公務所發展的互惠關係網絡，才是現實中的犯罪偵查網。

三、從社群互惠到跨轄區合作的社群極限

由前可知，同一轄區內之不同分隊或不同夥的基層警察與偵查隊，皆因個體化獎懲制度與社群往來關係之影響，使得同儕之間常將彼此預設成自私他者，故自發性跨轄區的偵辦合作想見十分困難（林燦璋等，2004；廖俊松等，2005）。張平吾、劉勤章（2004）指出員警和偵查隊員都認為沒有共同勤務、臨時工作量太大、人手不足、績效競爭、指揮體系不同等原因，使得彼此原則上沒有聯繫。但絕大多數的人認為聯繫有其必要（76.8%）而且確實可行（82.7%），然，實際上

²⁰ 此處泛指一切與警察考績、升遷、獎金等相關的制度。

僅有近一半(46.6%)的人認為聯繫機制明確、且不到一半的人(44.2%)願意表明有實際聯繫。廖俊松、曾憲華(2006)則認為在「警政一條鞭」的組織慣例下，中央警政署的決策凌駕地方警政政策，是地方警政無法自主的起點。就地方而言，治安的維繫並非中央大規模的專案或計畫所能迅速掃蕩，現今基層警力一方面要面對複雜、變動性高的跨域型犯罪；另一方面必須同時肩負龐雜的任務與各界的期望，使其分身乏術。

關於跨轄區的往來，小隊長(B)明確地說道：

沒有刑事局主導喔.....不會合作啦，那個會報，沒人在理的.....因為那個沒法規啊。以前就不怎麼合作了.....就不喜歡啊，雖然他們(其他轄區)比較熟我們要辦案的地方。.....會踩線啦.....這就是制度規定啊，踩到別的人線一定會被報復，就算我們都是當刑警的也是啊，誰管你情面.....人際關係就一定好啊.....(小隊長(B))

在警界多年且辦案經驗豐富的偵查正(P)表示：

.....譬如說今天別縣市的刑警破我轄的案，我就會找人去破他轄的案啊，就報復嘛.....這種事其實滿常會發生的，通常被破的人都會很肚爛啊.....因為上面長官會受罰，尤其是販毒、拆裝工廠的那種，幾乎都會直接被換掉.....對啊，就分局長就因為被別人破案，就下台了.....所以大家都很怕別轄的人，就更不用談甚麼合作，甚麼資訊公開了.....(偵查正(P))

誠然，制度面向的各種不足：規定不明確且不具強制力、自身案件被他人破獲而加重處分、參與者僅以主管代表居多，而非執行者共同商議等，皆為有礙合作自主發展的重要因素(Ostrom, 2005)。

雖然，正式訪問中大多數的研究對象皆說不同轄區的偵查隊、員警少有往來，但除了前述討論竊盜集團線索的田野發現外，研究者觀察到員警在開完偵查會議後，發現僅缺一些關鍵資訊或可信賴的人手等條件時，通常會透過個人人際網絡打聽、確認各種可信賴的資源，進而與同隊商討，並再由負責人(多為隊長、副隊長)定奪。實務上，打聽而來的資訊、資源亦可能讓整個偵查轉為專案形式辦理，以合乎案件偵辦條件所需。另外，顯而易見的互動是，當研究者以滾雪球尋找有不同合作經驗的員警時，出現大台北地區以外的名單之情況屢見不鮮。這些推薦人選通常為過去熟識的兄弟，至今依然有聯絡，而且更能作為可信賴的夥伴推薦，合理推論此為持續的經營成果。

延續偵查社群的生態之論述，跨轄區刑案偵辦不但高度受上級干

預，而且在沒有制度化的溝通與監督管道下，空間所加諸的監督成本更難以忽略。研究者發現，分局(II)的分隊長(K)雖與分局(III)的偵查佐(H)是舊識，兩人也常討論案情、交流情資，甚至是合辦專案的經驗，但偵查佐(H)始終與分隊長(K)同隊中其他成員少有額外的往來。有幾次分隊長(K)的隊員在會議結束後找偵查佐(H)吃宵夜，偵查佐(H)皆回絕掉；倘若為分隊長(K)找的，他卻願意留下來，在這之後，其他成員也鮮少與偵查佐(H)有更多的往來，但仍可在公務上合作。

研究者認為，從行動情境論與互惠理論來看，跨轄區的犯罪偵辦給人更生動的圖像。隨著偵辦歷練積累、往來而逐漸連結出的偵查社群，且社群中的每位成員皆有屬於自己額外、不同轄區的人際網絡。Macy (1990) 的研究發現，社群中每個人的地位與資源不盡相同，故即使是強互惠團體的內部也不一定是平等的。偵查社群中的領導者往往佔據最能找出破案條件的關鍵地位。由刑案繁複的種類與案情可知，此類由人脈、在地資訊等因素累加而成的關鍵地位，其所需的人脈和資訊必須相當雄厚且有效。而這些資源的匯集，又進一步象徵領導人的破案名望 (Fehr and Fischbacher, 2003)。故一個偵查社群成員之間的地位流動，即取決於一次次合作中，最能適時提供有效資訊與資源的機會 (Killock, 1998; Sethi and Somanathan, 2005)。

但個別成員的人際網絡始終沒能串連起更加廣泛、常態的跨轄區互助聯繫模式，而僅以對應的勤區或偵查隊員警為核心，以個人間多角化維繫的形式逐漸外散。研究者認為，縱然強互惠凝聚出的偵查社群能藉著關係網絡，因著不同案件的需求而互助或適時援引額外資源，但強互惠關係之所以尚能在個體化競爭制度中，找到隱微的維繫空間，乃因長時段備勤、出勤所形成的面對面往來、溝通與監督。跨轄區合作正因缺乏有效的規制，使得強互惠社群在接受外援時，是出自於其他成員信任領導者的判斷，而非共善的政治價值或大愛的人性理想。

如此一來，基於自利開展的弱互惠關聯，在跨轄區偵辦合作時更為顯著。不過，在濃厚的功利氛圍中，強互惠卻以點線關聯的方式同時隱藏在外援者與社群接應者，以及社群成員和其領導者之間。它無法扭轉弱互惠主導的局勢，因為其缺乏跨轄區有效的正式制度平台，如此才讓同為功利思維的其他可能性，僅著眼於眼前的爭奪績效、搶功，乃至於各種機會主義，湧現在最需要互信合作的跨轄區偵辦之中，最終因成本的考量，而退回獨善其身的基本盤 (Fehr et al., 1997)。

是故，高度變化且異質的刑案偵辦、既競爭又缺席的制度環境、親疏差序關係的社群生態，以及加上空間區隔造成的溝通成本，Ostrom 等學者的行動情境論所予以啟發的是，雖然正式制度上欠缺

提倡合作的條件，但由於制度標的的驅使與實際辦案的需要，合作依然能找到微薄的环境利基。而互惠理論則從人們合作動機的類型，進一步指出弱互惠在刑案偵辦中盛行的成因，以及強互惠所形成隱微的偵查社群樣態。最後，在跨轄區犯罪偵查不利合作的制度下，強互惠的社群關係不敵空間成本的考驗，使得彼此的合作僅停留在點線式的合作，大多數情況則仍屬於高度工具性的弱互惠形式。

尤有甚者，不論是弱或是強互惠關係，皆非屬共善大愛的共同體關係。其中，基於各種人際往來與利害關係之故，而使基層警察們各自有大小不一的社群，甚至有些人際交情是不願讓他人得知的。如此的人際關係除合作外，亦有可能成為不同的社群彼此私鬥、紀律敗壞的另一起源。如此雙元性的衝突樣態，正如偵查正(P)所言：「……**我就會找人去破他轄的案啊，就報復嘛……這種事其實滿常會發生的，通常被破的人都會很肚爛啊……**」，在制度缺席的跨轄區犯罪偵查合作中格外突顯，進而勾勒出台灣基層犯罪偵辦合作的條件式合作輪廓。

伍、結論與建議

本文研究問題是為何在高同質性又具有嚴謹警政官僚組織之下的基層刑警，在面對資訊與任務上都有相互依賴的需求，卻不會主動合作？甚至還會刻意互相隱瞞資訊，讓早已不足的地方警政資源更無法針對實際的要求，作出最適分配？

過去研究指出基層警察少有合作的基本成因：從制度上一條鞭的指揮體系、重賞重罰的競爭文化、缺少獨立的溝通平台；業務上勤務規定的繁浩交雜、支援以及臨時性工作交疊、日漸失效的專案掃蕩、基層人力匱乏以致分工失效；到文化上本位主義、專業主義，乃至英雄主義等，均有其立論的經驗根據，分別從不同面向指出現況警政官僚體制現況所面臨的種種挑戰。本文則試圖從 IAD 架構與互惠理論，以田野觀察和深度訪談的方式，來釐清現況制度環境之下，第一線著手偵辦刑案的警察們實際互動關係，以及所浸漬其中的社群生態。

就學術貢獻而言，Ostrom(2005)之 IAD 架構屬於新制度論中之理性選擇學派，其認為行動者會考量正式制度及非正式道德規範可能帶來之成本與效益，但行動者會如何行動及所根據(所形成)之社會規範究竟為何，Ostrom 並沒有深入探討之，因此本文利用互惠理論來分析基層警察之間的互動，特別是在正式制度規範下，他們是如何發展出特別之社群生態與規範，以回答為何警察在犯罪偵辦上不願意合作。因此本文聚焦在行動者間之互動行為，及其所發展出的不同之人際關

係、社群生態、及互惠型態，甚而因這些非正式的社群規範而影響(降低)警察間之合作行為，因此本文巧妙結合 IAD 架構與互惠理論，並以基層警察之犯罪偵辦為研究主體，提供一個生動的個案研究。

研究結果顯示，基層警察在犯罪偵查時，面對一連串需要及即時應對進退的辦案要求下，必須透過一連串的試誤，慢慢區分出哪些人是值得信任而可以合作的兄弟、與眼前難題無關的他者，以及得時提防的潛在競爭者。此外，他們還得在熟稔偵查社群內額外的規範、獎懲分配的規則，並付出心力維繫兄弟連帶之餘，當面臨案件膠著時卻得在社群領導者信任下，援引外力支援以渡眼前難關。自然，此類像強互惠同時著重兄弟連帶和社群情誼的合作關係，多是循著個別辦案警察的經歷積累逐漸連結而成的，而常因各種因素不斷變動。進而才串起多種大小不一又生態不盡相同，對內互惠所需的物質資源與情感連帶，以及對外時時提防乃至排斥的結果。

何況，強互惠式的偵查社群比重，在整體刑案偵辦所動員編組人力，其實不容易輕易指認。常態上，不論是專案或是重大刑案，上級的直接命令或專案動員的編組，皆為相當顯見的行動方式。此種正式編組的統一指派，是現況偵辦共事最顯見的類型，但卻同時助長瀰漫於個體化獎懲競爭制度環境的弱互惠氛圍，使得強互惠關係只能深藏於隱晦的社會關係之中。

然而，偵查社群雖能針對不同的特定情境作有效的應對，但在溝通與監督制度缺席的跨轄區合作上，終究難以克服空間區隔使得常態監督與溝通機制失效，進而更突顯出基層普遍性功利性計算與激烈競爭的實況。易言之，光是基於淺薄認識，而被指派合作，但卻同時競逐獎懲的共事形式，雖然有憑藉個人社群網絡的資源而破獲的可能，但同時也讓以自利為著眼點的各種機會主義有機可乘；強互惠的偵查社群因為溝通與監督的迴圈機制欠缺制度協助，使得跨轄區的合作多屬基於自利、計算可預期報償的弱互惠行動，而無法進一步推展出積極互助的共同體。

研究者認為，制度上法制化、建立跨轄區的交流平台、會報機制正式化、促進警察的專業化、擴充人力等各面向的訴求，都有利於改善目前警政官僚組織所面對的難題，但仍需要更充分理解基層警察所處的社群生態內容。

Ralston 與 Chadwick (2010) 認為，警政成員之間若越有社會人際關係的連帶性，越會共享彼此的知識，進而亦對組織效能有正向提升。Benkler (2011) 總結互惠的社會情境經營所需要的要素不外乎：溝通

(communication)、可塑性與真誠 (framing, fit and authenticity)、移情與連帶 (empathy and solidarity)、公平與道德規範 (fairness, morality and social norms)、獎懲機制 (reward and punishment)、資訊透明 (transparency)、以及多樣性機制 (building for diversity)，可以作為改革的參考。

具體而言，警政機關應改革人力考核的方法，使警察在功利及功能的理解之外，能從專業紀律的角度來認識該職業，並提供公平評斷的根據以及具體之人物歷史，使基層警察在法規、價值、和功利充斥，卻無所適從的執法環境中，有一具體的行動依據，而能展現其所應為。

此外，專業身分的建立亦應配合官僚社群的權力課責 (accounting)。目前基層警政官僚的人際篩選、條件化合作，乃至惡性競爭等一系列社群生態，是現況組織實況的結果而非成因。掃蕩特殊待遇主義 (particularism) 所需的，除了將規制細則和責任歸屬予以具體、明確化之外，強化專業紀律不但可提供具體的行動準則，使他人理解裁量的根據外，亦提供互惠合作的社會條件。

易言之，關鍵不在於夠不夠或能不能課責、抑或是專業性能否再提升，而是追求哪種課責與哪種專業。自然，課責與專業不會無中生有，也不可能完全脫離人際社會關係而貫徹到底。基層警察的不合作乃至相互惡性競爭，正是在實際偵辦的歷程中對制度規制和社群規範的預期之結果。更積極的解決方案應當是讓基層能有參與制度改變的發言權，乃至有效的代表權做起，並於發言與代表的過程中有規制上的充分保障，才是拉近制度與社群區隔的辦法。唯有基層警察藉由日常組織生活以及其所衍生出的應對策略有更積極理解、並逐漸實踐改變，創造出合乎互惠，且能免於功利併生負面機會主義的環境，才是根本的解決之道。

最後，本文有許多的研究限制，例如抽樣不夠客觀及樣本較小等，然而 Poteete 等人 (2010) 強調小樣本 (small-N)、案例式的實地研究，是一種能釐清複雜因果關係和混淆效應 (confounding effects)，為拓展一般性理論深度的有效研究策略。透過田野觀察和訪談所獲得之研究結果，能勾勒基層警察實際面對的情境，以及會如何依情況而有意義地篩選與抉擇，並給予差異化之對待，易言之，本研究描繪組織中一個完整的人如何面對以及行動，希望本文研究取向能提供現階段基層官僚研究更多可能的切入角度。

參考文獻

一、中文部分

- 王進旺（2006）。刑事司法體系中之警察執法，載於許春金主編，刑事司法——體系、組織與策略（113-146頁）。台北：三民書局。
- 司法改革雜誌編輯部（2003）。「推動警察績效考評合理化」座談會：獎懲分明提升警察辦案績效。司法改革雜誌，第44期，42-46。
- 朱愛群（1998）。論警察機關裡三個競值的組織典範——刑案偵破、犯罪預防及為民服務。中央警察大學學報，第33期，69-82。
- 何明修（2004）。工人文化的民族誌研究。載於林本炫、何明修編，質性研究方法及其超越（53-80頁）。台北：南華教社所。
- 吳嘉苓（2012）。訪談法。載於瞿海源、畢恆達等編，社會科學研究方法（二）：質性研究法（34-60頁）。台北：東華。
- 李長晏（2004）。全球化治理：地方政府跨區域合作分析。研考雙月刊，第28卷第5期，55-65。
- 周鴻玲譯（1988）。Charles Perrow 原著，組織社會學。台北：桂冠。
- 孟維德、許春金（2011）。警察控制犯罪策略。載於許春金主編，刑事政策與刑事司法（529-562頁）。台北：三民書局。
- 林燦璋、李建廣、楊嘉銘（2004）。台灣組織犯罪集團活動型態、偵審情形及犯罪模式分析。警政論叢，第4期，171-196。
- 林燦璋、林信雄（2009）。偵查管理：以重大刑案為例。台北：五南。
- 林燦璋、陳蕾伊、吳麗珍、陳瑞基、李嘉興（2010）。警察派出所與偵查隊任務編組成效評估——以嘉義市政府警局為例。中央警察大學學報，第47期，185-223。
- 侯友宜（2006）。警察犯罪偵查研究。載於許春金主編，刑事司法——體系、組織與策略（147-185頁）。台北：三民書局。
- 洪光平（2008）。健全我國警察人員考訓制度。警政論叢，第8期，75-104。
- 紀俊臣（2008）。論台灣跨域治理的法制及策略。研考雙月刊，第32期第5卷，26-33。

- 夏鑄九（2004）。區域合作－以臺北縣市為例。台北：臺北市政府研究發展考核委員會。
- 張可婷譯（2010）。Uwe Flick 原著，簡介「質性研究方法大全」。載於張可婷譯，Michael Angrosino 原著，民族誌與觀察研究法，新北市：韋伯。
- 張平吾、劉勤章（2004）。強化刑責區與警勤區工作之連結及運作模式之研究。台北：內政部警政署刑事警察局。
- 張淵崧、章光明（2013）。刑案偵查效能與報案服務品質之探討。中央警察大學學報，第 49 期，143-163。
- 張瑞楨（2012）。(偵查佐苦差 刑事偵查傳承斷層)，自由時報，5 月 13 日。
- 畢恆達（2010）。教授為什麼沒有告訴我。台北：小畢空間出版社。
- 畢恆達（2012）。研究倫理。載於瞿海源、畢恆達等編，社會科學研究方法（一）：總論及量化研究法（36-61 頁）。台北：東華。
- 陳東升（2012）。社群治理與社會創新。臺灣社會學刊，第 40 期，1-40。
- 陳敦源（2002）。民主與官僚：新制度論的觀點。韋伯文化事業出版社。
- 湯京平、陳金哲（2005）。新公共管理與鄰避政治：以嘉義縣市跨域合作為例。政治科學論叢，第 23 期，101-132。
- 楊永年（1998）。警察組織剖析。桃園：中央警察大學。
- 楊宗興（2012）。(警察也過勞死 近半年每月 1 例)，新頭殼，11 月 15 日。
- 廖俊松、曾憲華（2006）。全球化下地方警政跨域治理之初探。中國地方自治，第 59 期第 2 卷，3-18。
- 廖俊松、曾憲華、李文興（2005）。強化基層警政網絡治理之初探。警政論叢，第 5 期，129-146。
- 趙永茂（2003）。台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，第 18 期，53-70。
- 趙永茂（2007）。從地方治理論台灣地方政治發展的基本問題。政治科學論叢，第 31 期，1-38。

趙永茂 (2003)。台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，第 18 期，53-70。

警政署 (2010)。警察偵查犯罪手冊。

二、英文部分

Angrosino, Michael (2007). *Doing Ethnographic and Observational Research*. London: Sage Publications.

Anthony, Denise (2005). Cooperation in Microcredit Borrowing Groups: Identity, Sanctions, and Reciprocity in the Production of Collective Goods. *American Sociological Review*, 70(3), 496-515.

Ashforth, Blake E. and Fred Mael (1989). Social Identity Theory and the Organization. *The Academy of Management Review*, 14(1), 20-39.

Bayley, David H. (1985). *Patterns of Policing: A Comparative International Analysis*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.

Beetham, David(1987). *Bureaucracy*. Milton Keynes: Open University Press.

Benkler, Yochai (2011). *The penguin and the Leviathan: the triumph of cooperation over self-interest*. New York: Crown Business.

Berger, Peter L. and Thomas Luckmann (1991). *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Garden City, NY: Doubleday.

Blumer, Herbert (1986). *Symbolic Interactionism: Perspective and Method*. University of California Press.

Bowles, Samuel and Herbert Gintis (2003). The Origins of Human Cooperation. In Peter Hammerstein (ed.) *The Genetic and Cultural Origins of Cooperation* (pp. 429-444). Cambridge: MIT Press.

Burrell, L. M., G. A. Adams, D.B. Durand and C.A. Castro (2006). The impact of military lifestyle demands on well-being, army, and family outcomes. *Armed Forces & Society*, 33(1), 43-58.

Cardenas, Juan-Camilo (2003). Real wealth and experimental cooperation: experiments in the field lab. *Journal of Development Economics*, 70(2003), 263-289.

Casari, Marco and Charles R. Plott (2003). Decentralized management of common property resources: experiments with a centuries-old institution. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 51(2),

217-247.

- Cox, Steven M. (1997). *Police: Practice, Perspectives, Problems*. Allyn and Bacon.
- Crank, J.P. (2003). Institutional theory of police: a review of the state of the art. *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, 26(2), 186-207.
- Doerner, W.G. and M. L. Dantzker (Eds.)(2000). *Contemporary Police Organization and Management: Issues and Trends*. Newton, MA: Butterworth-Heinemann.
- Downs, Anthony (1967). *Inside bureaucracy*. Boston, MA: Little, Brown.
- Ericson, R. V. (1981). *Making Crime: A Study of Detective Work*. Toronto, CAN: Butterworths.
- Etzioni-Halevy, Eva (1983). *Bureaucracy and Democracy*. London: Routledge & K. Paul.
- Fehr, Ernst and Urs Fischbacher (2003). The Nature of Human Altruism. *Nature*. 425, 785-791.
- Fehr, Ernst, Helen Bernhard, and Bettina Rockenbach (2008). Egalitarianism in Young Children. *Nature*. 454, 1079-1083.
- Fehr, Ernst, Simon Gächter and Georg Kirchsteiger (1997). Reciprocity as a Contract Enforcement Device: Experimental Evidence. *Econometrica*. 65(4), 833-860.
- Gintis, Herbert, Samuel Bowles, Robert Boyd, and Ernst Fehr (2005). Moral Sentiments and Material Interests: Origins, Evidence, and Consequences. In Gintis, Herbert(Ed.), *Moral Sentiments and Material Interest: the Foundations of Cooperation in Economic Life* (pp.3-39). Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Goffman, E. (1956). *The Presentation of Self in Everyday Life*. Edinburgh: University of Edinburgh.
- Goffman, E. (1969). *Strategic Interaction*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Goldstein, Herman (1977). *Policing a Free Society*. Ballinger Publishing Company.
- Grafton, Quentin R. (2000). Governance of the Commons: A Role of the State? *Land Economics*, 76(4), 504-517.

- Greenberg, B., O. S.Yu, and K. Lang (1973). *Enhancement of the Investigative Functions*. Springfield, VA: National Technical Information Service.
- Greenwood, P. W. and J. Petersilia (1975). *The Criminal Investigation Process Volume 1: Summary and Policy Implication*. Santa Monica, California: The Rand Corporation.
- Guala, Francesco (2012). Reciprocity: Weak or strong? What punishment experiments do (and do not) demonstrate. *Behavior and Brain Sciences*, 35, 1-59.
- Hackett, Steven, Edella Schlager, and James Walker (1994). The Role of Communication in Resolving Commons Dilemmas: Experimental Evidence with Heterogeneous Appropriators. *Journal of Environmental Economics and Management*, 27(2), 99-126.
- Hardin, Garrett (1968). The Tragedy of the Commons. *Science*, 162(3859), 1243-48.
- King, A. (2006). The word of command: communication and cohesion in the military. *Armed Forces and Society*, 32(4), 493-512.
- Kllock, Peter (1998). Social Dilemmas: The Anatomy of Cooperation. *Annual Review of Sociology*, 24, 183-214.
- Kuykendall, J. and Roberg, R. (1982). Mapping police organizational change: from a mechanistic toward an organic model. *Criminology*, 20(2), 241-256.
- Kvale, Steinar (2007). *Doing Interviews*. London: Sage Publications.
- Leonard, V.A. (1951). *Police Organization and Management*. Brooklyn, NY: The Foundation Press,.
- Lipsky, Michael (1980). *Street-level bureaucracy : dilemmas of the individual in public services*. New York : Russell Sage Foundation.
- Macy, Michael (1990). Learning Theory and the Logic of Critical Mass. *American Sociological Review*, 55(6): 809-826.
- Macy, Michael W. and John Skvoretz (1998). The Evolution of Trust and Cooperation between Strangers: A Computational Model. *American Sociological Review*, 63(5), 638-660.
- Manning, P. K. (1992). Economic Rhetoric and Policing Reform. In Kappeler, V. E. (Ed.), *The Police and Society: Touchstone Readings*. IL: Waveland Press.

MIT Press, 200

- Nowak , Martin A. (2006). Five Rules for the Evolution of Cooperation. *Science*, 314: 1560-1563.
- Ostrom, Elinor (1990). *Governing the Commons: the Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Oxford: Princeton University Press.
- Ostrom, Elinor (2010). Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems. *American Economic Review*, 100(3): 641-672.
- Ostrom, Elinor, James Walker, and Roy Gardner (1992). Covenants with and without a sword: Self-governance is possible. *The American Political Science Review*, 86(2), 404-417.
- Ostrom, Elinor, Roy Gardner, and James Walker (1994). *Rules, games, and common-pool resources*. Michigan: University of Michigan Press.
- Ostrom, Vincent, Robert L. Bish, and Elinor Ostrom (1988). *Local government in the United States*. New York: ICS Press.
- Poteete, Amy R., Marco A. Janssen, and Elinor Ostrom (2010). *Working Together: Collective Action, The Common, and Multiple Methods in Practice*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Ralston, E.S. and S.A. Chadwick (2010). An empirical exploration of the dimensionality of inter-employee trust in police organizations. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 33(3), 431-451.
- Reiner, Robert (2000). *The politics of police*(3rd Ed.). New York: Oxford University Press.
- Roberg, Roy R., and Jack L. Kuykendall. (1990). *Police organization and management: Behavior, theory, and processes*. California: Brooks/Cole Publishing Company
- Sanders, W. B. (1977). *Detective Work: A Study of Criminal Investigations*. Riverside, NJ: The Free Press.
- Schmitt, Pamela, Kurtis Swope, and James Walker (2000). Collective action with incomplete commitment: Experimental evidence. *Southern Economic Journal*, 66(4), 829-854.
- Sennewald, Charles A. (1981). *The Process of Investigation: Concept and*

- Strategies for the Security Professional. Butterworth-Heinemann.
- Sethi, Rajiv and E. Somanathan (2005). Norm Compliance and Strong Reciprocity. In Gintis, Herbert(Ed.), *Moral Sentiments and Material Interest: the Foundations of Cooperation in Economic Life* (pp.229-250). Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Skolnick, J. H. (1966). *Justice Without Trial*. John Wiley&Sons, Inc.
- Swanson, C. R., L. Territo, and R.W. Taylor (2001). *Police Administration: Structures Processes and Behavior* (5th Ed.). Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall.
- Turvey, Brent E. (1999). *Criminal Profiling: An Introduction to Behavioral Evidence Analysis*. San Diego, Calif.: Academic Press.
- Watts, Duncan J. and Peter S. Dodds (2007) "Influentials, Networks, and Public Opinion Formation." *Journal of Consumer Research* 34: 441-458.
- Weber, M. (1949). *The Methodology of the Social Science*, trans by E. A. Shils and H. A. Finch. New York: Free Press.
- Weber, M. (1978). *Economy and Society: an Outline of Interpretative Sociology*, trans by Guenther Roth and Claus Wittich. University of California Press.
- Weston, Paul B. and Kenneth M. Wells (1997). *Criminal investigation-Basic Perspective*. Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall.
- Willer, Robb (2009). Groups Reward Individual Sacrifice: the Status Solution to the Collective Action Problem. *American Sociological Review*, 74(1), 23-43.
- Wilson, J. Q. (1978). *Varieties of Police Behavior*. Harvard University Press.
- Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy* . New York: Basic Books.
- Wilson, O.W. (1950). *Police Administration*. New York, NY: McGraw Hill.

Predicament of Cross-Jurisdiction Criminal Investigation of Street-Level Detectives

Chin-Han Chan 、 Hongwung Wang

Abstract

The purpose of this study attempts to investigate the local police organization in terms of its formal institutions, community ecology, and every-day-life interaction. Qualitative approach is employed to explore the actual situation between local and cross-jurisdiction criminal investigation cooperation. The results show that street-level police forces have developed specific detective communities to encounter challenges or difficulties, which is beneficial for them to manage different cases, and also makes criminal investigation predicable. However, it may hurt the social conditions promoting cross-jurisdiction investigation cooperation.

Keywords: Cooperation, reciprocity, street-level bureaucracy, cross-jurisdiction cooperation

淡江大學公共行政學系《法政學報》

審稿制度說明

- 一、所有來稿經本刊編輯委員會作初審後，將送校內、外相關專長之助理教授(含)以上者審稿，通過後始予刊登。
- 二、審稿係採雙向匿名方式，除本刊編輯外，投稿者與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「修改後再審」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，逐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

— 第二十六期 —

發行人：李仲彬

召集委員：李仲彬

編輯委員：李培元、林聰吉、林麗香、陳志瑋、陳銘祥、張人傑、
黃一峯、黃琛瑜、曾冠球、韓 釗、蕭怡靖
(依姓氏筆劃)

執行編輯：黃婉玲

編輯助理：王崇懋

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

E-MAIL: yitkupa2013@gmail.com

傳真：02-26209743

(本學報定價：個人及機關學校每期三百元；學生每期二百元)

徵稿簡則

- (一) 本學報為學術性定期刊物，每年出版一期。
- (二) 本學報以刊載有關法律學、政治學及行政學等領域的學術論文及譯著為主。
- (三) 來稿得以中、英文撰寫。所有稿件均需附中、英文標題及作者姓名，並請附五百字內之中、英文摘要及三至五個關鍵字。
- (四) 來稿以一萬兩千字至兩萬字為原則；請自行打字，以 word 格式作文書處理，並附上電子檔案。
- (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，致贈當期學報五本。
- (八) 來稿採隨到隨審方式，無截稿日期，並依通過順序決定刊登先後。
- (九) 來稿請寄：「淡江大學公共行政系法政學報編輯委員會」，電子檔請寄：yitkupa2013@gmail.com。

Journal of Law and Politics

— No.26 —

Editor-in-chief: Chung-Pin Lee

Editorial Board: Pei-Yuan Li, Tsong-Jyi Lin, Li-Hsyang Lin, Chih-Wei Chen,
Ming-Siang Chen, Jen-Chieh Chang, Yi-Feng Huang, Chen-Yu
Huang, Kuan-Chiu Tseng, Chao Han, Yi-Ching Hsiao

Executive Editor: Wan-Ling Huang

Editorial Assistant: Chung-Mao Wang

Publisher: Department of Public Administration, Tamkang University

Address:

151 Ying-Chuan Road, Tamsui District

New Taipei City, Taiwan, 25137, R.O.C.

E-Mail: yitkupa2013@gmail.com

Tel: +886-2-262156565 ext 2544

Fax: +886-2-26209743