

法 政 學 報

- 第二十四期 -

2012 年 06 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

- 第二十四期 -

目 錄

【政府治理績效管理與評估研討會選輯】

政府績效評估的類型與特徵

.....包國憲、孫斐、許方圓 1

權威治理與協力治理

..... 許芳雄 33

【研究論文】

東京都特別區之地方自治的發展與其爭議：以區長選舉爭議為主

..... 蘇俊斌 61

高等教育碩士生學習經驗與專業能力關係之研究

..... 陳衍宏、趙修華 84

【議題評論】

氣候變遷議題的建構與實踐：一種共識建構歷程或多種共識建構歷程

..... 李培元、陳國華 134

Journal of Law and Politics

No.24

June 2012

Contents

- Types and Characteristics of Government Performance Evaluation : Taking the content analysis of Chinese academic journal information from 1978 to 2012 for example
.....Guoxian Bao 、 Fei Sun 、 Fangyuan Xu 1
- The Authoritative Governance and Collaborative Governance : The Reform of Civil Service Performance Evaluation Act
..... Fang- Hsiung Hsu 33
- The Developments and Debates about Local Self-Government in Tokyo Special Wards : Focus on the Debates about the Election of Tokyo Mayors
.....JYUN-BIN SU 61
- The Relationship between Learned Experience and Professional Competency of Graduates in Higher Education
.....YAN-HONG CHEN 、 SIOU-HUA JHAO 84
- The Construction of Climate Change Thesis and its Praxis
..... Pei-Yuan Li 、 Kuo-Hua Chen 134

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

政府績效評估的類型與特徵： 以 1978—2012 年中國學術期刊資料的內容 分析為例

包國憲*、孫斐**、許方圓***

摘要

在中國大陸各地政府績效評估實踐的蓬勃發展為政府績效評估的理論研究積累了大量案例，但關於政府績效評估的類型與特徵的認識和理解仍有待於進一步深化。本文對遴選出來的 34 個地方政府績效評估實踐案例進行內容分析，以此來探究政府績效評估的類型、特徵和分佈。分析顯示，第三方評估是政府績效評估實踐的主要類型，政府績效評估主體呈現出多元化趨勢，公民滿意度和目標管理責任制為政府績效評估的主要內容；21 世紀以來，無論從數量、範圍還是從內容，政府績效評估實踐都發生了質的變化，逐漸走向了多樣化的創新階段，以東部地區最為活躍，相比其他行政層級的評估管理者，省和地市政府是最有力的發起者和推動者。

關鍵詞：政府績效評估；類型；多案例研究；內容分析法

* 蘭州大學管理學院教授

** 蘭州大學管理學院博士生

*** 蘭州大學管理學院碩士生

壹、前言

隨著中國大陸政府績效評估實踐的廣泛開展，關於政府績效評估的學術研究也日益增多，並呈現出“百花齊放”的景象。研究政府績效評估實踐，至為重要的是明確政府績效評估實踐的類型與特點，並據此進行更為深入的研究：政府績效評估實踐包括哪些類型？不同類型的政府績效評估的數量和分佈具有什麼特點？是何原因導致了政府績效評估的分佈和特徵？這些問題研究既有重要的理論意義，又有較大的實踐價值。然而，關於上述問題的研究多採用個案研究，雖可以管中窺豹，但卻難以得出反映中國大陸政府績效評估實踐整體狀況的基本結論。鑒於個案研究的局限性，本文採用多案例研究方法，對業已積累的中國大陸政府績效評估實踐案例進行系統分析，以期獲得政府績效評估實踐類型和特點的概覽，深化該領域的研究。

貳、政府績效評估類型的相關文獻

面對類型多樣的政府績效評估實踐活動，總結出其中的一般規律，對於系統化的推進績效評估實踐和理論發展都具有重要的價值。本文通過對國外政府績效評估文獻的檢索，發現國外學者偏向於就政府績效評估實踐案例本身展開研究，鮮少在此基礎上對政府績效評估類型進行梳理和總結。國內學者在介紹國外績效評估實件案例和經驗基礎上，對其績效評估類型進行了歸類：紐約市政研究院率先開展了紐約市政府績效評估實踐，並運用社會調查、市政統計和成本核算等方法 and 技術，建立了三種類型的績效評估：一是評估政府活動的成本與投入；二是評估政府活動的產出；三是評估社會條件（藍志勇，胡稅根，2008: 106-115）。在美國政府績效評估近百年的歷史演變過程中，隨著公共行政範式的變革，政府績效評估理念和模式也發生了相應的變化，出現了三種基本的績效評估類型，即效率導向型評估、結果導向型評估和管理導向型評估（張強，韓瑩瑩，2005: 68-72）。此外，孫洪敏等人（2008: 83-88）將國外地方政府績效評估主要分為改革與創新相結合的英國類型、科學指導與立法規制相結合的美國類型和借鑒與引進相結合的東北亞類型。

在總結和學習國外政府績效評估實踐經驗的基礎上，國內學者更多的是立足於本國政府績效評估實踐情景，從不同的視角對政府績效評估類型進行了理論上的探討。中國行政管理學會聯合課題組於 2001—2002 年對全國開展政府績效管理與評價的地方政府進行了調查，並在其報告中指出中國大陸政府績效評估的實踐大致劃分為三種類型。第一種是普遍性的政府績效評估。其特徵有二：一是績效評估不是獨立存在、獨立實施的，而是作為特定管理機制或管理技術中的一個環節；二是隨著特定管理機制的推廣和普及，其中的績效評估成分被廣泛應用，而且應用於多種公共組織和部門；第二種是具體行業的組織績效評估。行業組織績效評估應用於某個行業內部，一般具有自上而下的單向性特徵，即由政府主管部門設立評價指標體系，組織對所屬企事業單位進行組織績效的定期評估；第三種是專項績效評估。績效評估針對某一專項活動或政府工作的某一方面（臧乃康，2005:850-856；周志忍，2007: 26-33；戰旭英，2010: 147-149）。吳建南等人把上述三類歸為“政府內部自上而下的政績考核”，與之對應的則是“自下而上的有組織的評價活動”和“特定意義上的外部獨立績效評價”兩種類型(吳建南，閻波，2004: 3)。

從評估主體的角度來看，中國大陸的地方政府績效評估可分為政府內部評估、人大對政府的評估、公眾對政府的評估以及協力廠商對政府的評估四種類型 (陳強，2008: 40)；從政府績效評估所追求的目標來看，績效評估又可劃分為“管理與改進”、“責任與控制”、“節約開支”三大基本類型，它們具有不同的目標和側重點，其管理機制和評估方法也不一樣；從政府績效評估的實施途徑來看，可以將績效評估劃分為自上而下或自下而上、激進或漸進、個別或系統等不同的實施途徑；從政府績效評估的組織安排來看，所有國家都會設立專門的機構負責績效評估工作，只是在隸屬關係上存在差異，有的是獨立建制，有的隸屬於政府的某一個部門，而有的則隸屬於議會機構 (孫迎春，2009: 29-33)。此外，還有學者從政府績效的運行過程角度，把政府績效劃分為“決策績效、執行績效和監督績效”三種類型。

尚虎平等學者在對以往單一視角劃分績效評估類型反思的基礎上，綜合評估主體、評估內容和評估方式等多維度，將各地現行的政府績效評估情況歸結為十種類型：以崗位責任制和目標管理責任制為主要內容的績效評估、以社會服務承諾制為主要內容的績效評估、以

效能監察為主要內容的績效評估、以效能建設為主要內容的績效評估、以督察驗收重點工作為主要內容的績效評估、以提高公民滿意度為主要內容的績效評估、以經濟社會協調發展為主要內容的績效評估、以地方政府領導班子實績考核為主要內容的績效評估、以公共支出績效考評為主要內容的績效評估、以地方人大對其選舉和任命的領導幹部的評論為主要內容的績效評估（尚虎平，2008：69-79；杜娟，2009：32-35）。此外，政府績效評估能否順利達到預期的效果，在很大程度上取決於評估組織機構的組織和籌劃，即評估組織權的使用。作為政府績效評估的核心，評估組織權既可以屬於政府內部的某一職能部門或專門的評估機構，也可以屬於政府外部專業性績效評估機構。因此，不管評估組織權在政府內部還是在政府外部，可以把政府績效評估模式分為內部評估模式和外部評估模式兩大類。內部評估模式是指由政府及其部門組織實施的績效評估，通常包括第一方評估和第三方評估。第一方評估是指政府部門組織的自我評估；第三方評估是指政府系統內，上級組織對下級的評估，在實際中常常由代表上級的考核辦或評論辦組織實施。外部評估也稱為協力廠商評估，是指由獨立於政府及其部門之外的機構組織實施的評估，它包括獨立協力廠商評估和委託協力廠商評估。獨立協力廠商評估是指外部機構自己負責組織實施的政府績效評估；委託協力廠商評估是指外部機構受政府或其部門委託開展的政府績效評估（包國憲，周雲飛，2010：109）。

由上述可知，不同學者持有不同的研究目的、研究視角和研究資料，對於政府績效評估類型的研究，便呈現出了多樣化的研究結果。這不僅是中國大陸政府績效評估多樣化實踐探索的產物，也是中國大陸政府績效評估處於試錯和爭鳴階段的結果。在現階段，對於多樣化、試錯階段的政府績效評估實踐而言，試圖從中總結出能夠包容不同學者理論研究成果的框架條件尚不成熟。因此，有必要對中國大陸政府績效評估的類型與特徵繼續予以關注，從而為中國大陸政府績效評估研究提供通用的知識體系，為實踐探索和成功經驗的推廣提供對話平臺和管道。

政府績效評估能否順利達到預期的效果，在很大程度上取決於評估組織機構的組織和籌劃，即評估組織權的使用。此外，評估組織權的使用直接體現了績效評估的價值取向，從根本上決定了政府績效評估的科學性和可信度，並且績效評估的價值取向反映出了政府績效評估

的發展階段和方向。因此，本人依據評估組織權將政府績效評估類型劃分為第一方評估、第二方評估和協力廠商評估，協力廠商評估又可分為獨立協力廠商評估和委託協力廠商評估，這也是對本人前期研究的繼承。

參、研究設計與方法

一、樣本與案例來源

本文研究借助中國知網數字出版平臺(<http://www.edu.cnki.net>)，選取其中的中國學術期刊網絡出版總庫為文獻分析樣本庫。該庫是世界上最大的連續動態更新的中國學術期刊全文數據庫，收錄國內學術期刊 7700 多種，也是國內最具權威的中文期刊全文數據庫。樣本選取的具體方法是對 1978—2012 年 3 月的文獻，以“政府績效評估”為主題欄位，並包含“實踐”進行檢索，共計檢索到 373 篇相關文獻，並在此基礎上人工篩選出與本研究有關的 62 篇樣本文獻。對樣本文獻中所列舉或探討的政府績效評估實踐案例進行提取，並歸類和編碼，從中整理出 36 個案例，作為本研究初步確定的分析樣本。

分析樣本案例材料是對政府績效評估實踐的真實、客觀描述，並且以學術期刊的形式得以公佈，具備客觀性和可信度。案例材料需包含兩部分內容：一是案例基本資訊，包括案例名稱、發起時間、評估組織者、評估主體、評估管理者、評估對象等；二是案例具體內容，包括了案例概況、發起動因、評估實施環節和取得的效果、特點、必要的補充說明等。在已有資訊的基礎上，並合《中國政府績效管理年鑑 創刊卷·2010》和媒體報導內容對部分案例的研究資訊做了補充，但仍有 2 個案例缺失必要的研究資訊，故被剔除出分析樣本集合，最終確定了 34 個分析樣本¹。雖然，這 34 個分析樣本在中國大陸政府績效評估實踐案例中僅僅是很小的樣本，數量有限，但具有廣泛的影響力、較好的代表性和學術性，是中國大陸政府績效評估實踐的集中表現。

¹ 34 個個案背景及個案資料來源見附件 1-2

二、研究方法

鑒於政府績效評估實踐研究的複雜性和敏感性，本文採用案例研究和內容分析。案例研究是一種運用歷史數據、檔案材料、訪談、觀察等方法收集數據，並運用可靠技術對一個現象或事件進行探索、描述或解釋，從而得出帶有普遍性結論的研究方法（吳建南，2006）。內容分析法是一種將非定量的文獻材料轉化為定量數據，並依據這些數據對文獻內容做出定量分析和關於事實的判斷與推論的定量研究方法。在這種方法中，研究者可以運用統計學方法對類目和分析單元出現的次數進行計量，並借助數字或圖表等形式表述內容分析的結果（丹尼爾·裡夫，斯蒂文·賴斯，弗雷德里克·菲克，積美雲譯，2010：:23-24）。

本文對每一個政府績效評估案例材料進行歸納、編碼、統計和分析，旨在獲得中國大陸政府績效評估實踐類型和特點的概覽，以及總結出普遍性的結論與啟示。在編碼過程中，為了獲得完善的編碼分類標準，本文隨機抽取兩個案例，對小樣本進行編碼檢驗。具體做法是兩位編碼者分別根據案例內容進行編碼，之後檢驗兩人編碼是否一致，如果出現分歧，則引入第三位編碼者，直至形成最終共識。根據小樣本分析過程中出現的問題，對編碼分類進行修改，從而形成最終的編碼標準。在此基礎上，對 34 個政府績效評估案例材料進行梳理，從中挖掘出關鍵資訊，並對提煉出的數據進行分析。在編碼表中，我們首先對績效評估案例進行編號，統計每個案例的發起時間和所在省份。按照地理位置和經濟發展水準，我們地區分為東部、中部、西部²。與此同時，按照評估組織權將政府績效評估案例劃分為第一方評估、第二方評估和協力廠商評估，協力廠商評估又可分為獨立協力廠商評估和委託協力廠商評估。其次，中國行政層級分為省級、市級、區層級、鄉鎮級；評估主體分為單一和多元。本文對 34 個政府績效評估案例的類型、評估主體類別、評估內容、發起時間、地區、以及評估管理者的行政區劃層級分佈等逐一進行了研究。

² 除台灣、香港和澳門外，我們根據一般做法將中國的 31 個省份分為三大區域：東部地區包括遼寧、河北、北京、天津、山東、江蘇、上海、浙江、福建、廣東、海南等 11 個省份；中部地區包括黑龍江、吉林、山西、河南、安徽、江西、湖北、湖南等 8 個省份；西部地區包括內蒙古、新疆、甘肅、寧夏、陝西、青海、四川、重慶、廣西、貴州、雲南、西藏等 12 個省份。

三、資料分析結果

一、政府績效評估的類型

表 1:政府績效評估的類型

評估類型	次數	比例 (%)
第一方評估	1	3.0
第二方評估	29	85.0
協力廠商評估：委託協力廠商評估	3	9.0
獨立協力廠商評估	1	3.0
合計	34	100.0

如表 1 所示，在 34 個政府績效評估案例中，第二方評估佔到了 85%，成為了政府績效評估的主要類型。可以看出，大多數政府績效評估都是由政府發起、推動的，並且是上級政府對於下級政府的評估，在實踐中常常由代表上級的考核辦或評價辦組織實施。第一方評估所占比例很小，僅佔 3%。作為內部評估，它強調政府部門的自我評估，其典型案例是 1994 年運城地區行署“新效率工作法”。第一方與第二方總和佔到了 88%，一方面說明了政府自身具有強烈的意願，努力嘗試提高績效來建立一個民主、責任、法治、透明、高效和信用的政府（高小平，盛明科，劉杰，2011：4-14）；另一方面也表明了當前的政府績效評估具有自上而下的「單向性」、「內向性」和「控制導向」等特徵（周志忍，2007:27），是上級政府的一種新的政治控制手段，績效評估並沒有改變原有的管理制度和程序。

作為外部評估的協力廠商評估在 34 個政府績效評估案例中佔 12%，構成它的委託協力廠商評估和獨立協力廠商評估，分別佔 9%和 3%。著名的“甘肅模式”，就是委託協力廠商評估的典型案例。獨立協力廠商評估則以華南理工大學公共政策評價中心展開的廣東省市、縣兩級政府整體績效評價最為典型。社會團體作為委託或獨立協力廠商對政府部門進行績效評估才剛剛起步，評估的影響和作用相當有限，在整個政府績效評估中所占比例較小，但意義重大。協力廠商評估有助於增加政府績效評估的獨立性、客觀性、透明度和評價結果的真實性，避免績效評估成為單純的政府內部行為。

分析發現，在 34 個政府績效評估案例中 70.6% 的政府績效評估主體均為“多元主體”，單一評估主體佔 29.4%，其中政府作為唯一的評估主體佔到了 11.8%，公眾則佔了 17.6%，超過了政府（見表 2）。由此可知，政府績效評估主體已呈現出多元化的發展趨勢，尤其是公眾、專家和社會團體等越來越多地被各級政府績效評估實踐納入到評估主體範疇。這是政治民主化進程中的必然現象，是民主治理、公共服務等新公共精神和價值作為各級政府施政理念作用於行政領域的必然結果，也是政府組織公共性與多元價值特徵的必然需求（金竹青，王祖康,2007: 30-33）。總之，在健康、成熟的政府績效評估中，評估主體的多元結構是保證政府部門績效評估效度和信度的一個基本原則。此外，表 2 中另一個顯著的特點是作為單一評估主體的公眾所佔比例超過了政府。這表明政府部門更加注重公眾在政府績效評估中的參與和評估作用，不僅有助於增強政府合法性，而且也體現了顧客導向的管理理念。隨著網絡技術在政府績效評估中的使用，公眾評估政府將會日益增多。正如桑助來所說，進入 20 世紀 90 年代以來，政府績效評估的新趨勢之一就是評估主題的公民導向（桑助來，2004: 29）。

表 2: 政府績效評估主體的類別

評估主體類型	次數	比例 (%)	累計比例 (%)
政府（上級、自我、同級、下級）	4	11.8	11.8
單一評估主體： 公眾（人大代表、政協委員、企業代表、服務物件和普通群眾等）	6	17.6	29.4
多元評估主體：（政府、政黨、國家權力機關、公眾、專家、社會團體、民間機構等）	24	70.6	100.0
合計	34	100.0	

在對政府績效評估內容的分析中，我們發現以公民滿意度和目標管理責任制為主要內容的績效評估在 34 個政府績效評估案例中所佔比例最高，分別佔 27.5% 和 22.5%（見表 3）。以公民滿意度為主要內容的政府績效評估就是在評估政府績效的過程中，將公民滿意作為重要的價值取向，通過公民的滿意度評估來促使績效的提升。它多數以“公民評議政府”的形式開展，如北京、上海、大連、瀋陽、珠海、南京等地紛紛舉辦的“公民評議政府”活動，它開創了中國大陸地方政府“自下而上”績效評估的先河，是對中國大陸傳統“自上而下”評估模式的有益

補充。以目標管理責任制為主要內容的績效評估始於 20 世紀 80 年代中期的目標責任制，進入 21 世紀以後，目標責任制在中國大陸依然廣泛應用，並且在實踐中，目標設定和績效評估的內容得到擴展，突出了社會職能和公共服務（周志忍，2007:28），如青島市的目標管理績效考核。經過二十多年的實踐探索，目標管理已經成為各級政府使用最廣泛的績效評估方式之一。

以效能建設和行風評議為主要內容的績效評估次之，在 34 個政府績效評估案例中分別佔到 15.0% 和 10.0%。效能建設就是通過對政府機關及其管理活動的效率、效果、質量等方面的全面考察和評價，改進機關作風，促進政府機關廉潔、勤政、務實、高效。它發端於 20 世紀 90 年代中期的福建省漳州市等地，此後很快在全省和全國各地廣泛推廣，如 2001 年廈門思明區公共部門績效評估和 2007 年重慶市“執政為民、服務發展”考核等。行風評議是以增強政府服務意識，提高行業服務質量，樹立良好的政府形象的績效評估活動，如上海市開展的旅遊行業和通信行業行風評議、武漢市民主評議政風行風工作和江西省通信行業民主評議行風活動。它的有效實施改善了政府及行業服務質量，提高了公民滿意度。除此之外，效能監察、經濟社會協調發展、政府領導班子實績考核、公共支出、社會服務承諾制和督察驗收重點工作等內容的績效評估在 34 個政府績效評估案例中所佔比例均小於 10.0%，其中後三者僅有 2.5%。雖然，它們在 34 個政府績效評估案例中所佔比例小，但體現出了政府績效評估目的與內容的多樣性。

表 3: 政府績效評估的內容分類

評估內容	次數	比例 (%)
目標管理責任制	9	22.5
社會服務承諾制	1	2.5
效能監察	3	7.5
效能建設	6	15.0
督察驗收重點工作	1	2.5
公民滿意度	11	27.5
經濟社會協調發展	2	5.0
政府領導班子實績考核	2	5.0
公共支出	1	2.5
行風評議	4	10.0
合計	40	117.6

注：由於一個政府績效評估案例包含多個評估內容，因此次數加總大於樣本量，累計百分比也高於 100%。

二、政府績效評估的分佈

（一）政府績效評估的發起時間分佈

現代意義的績效評估進入中國大陸是在改革開放時期，其發展大致經歷了三個階段。其中 20 世紀 80 年代中期到 90 年代初期是政府績效評估的萌芽期，由於這一時期的績效評估並沒有真正在中國大陸的行政部門開展，再加之缺少詳實的記錄與整理，故而難以對其進行系統地分析評價。20 世紀 90 年代初期到 90 年代末期是政府績效評估的發展期，此階段，各級地方政府不斷探索績效評估的新形式，各種類型和方式的績效評估相繼出現，包括煙台市的“社會服務承諾制”，漳州市機關效能建設，以及瀋陽市和珠海市的“公民評議政府”等。21 世紀以來，政府績效評估實踐無論從數量、範圍還是從內容都發生了質的變化，逐漸走向了多樣化的創新階段。如表 4 所示，34 個政府績效評估案例在 20 世紀 90 年代初期到 90 年代末期的分佈占到了 17.6%，而在 21 世紀以來卻占到了 82.4%，此分析結果反映出政府績效評估的總體發展趨勢。

表 4:政府績效評估的發起時間分佈

發起時間	次數	比例 (%)	累計比例 (%)
20 世紀 80 年代中期到 90 年代初期	0	0	0
20 世紀 90 年代初期到 90 年代末期	6	17.6	17.6
21 世紀以來	28	82.4	100.0
合計	34	100.0	

（二）政府績效評估的地區分佈

對於政府績效評估的地區分佈的分析發現，在 34 個政府績效評估案例中，政府績效評估多發生於東部地區，佔 58.8%，遠遠超過中西部地區；中西部一樣，各自佔 20.6%（見表 5）。按照三大區域的劃分，

如果政府績效評估與轄區經濟社會發展狀況成正相關的話，那麼政府績效評估的地區分佈應該呈現出階梯狀從高到低在東中西排列。但實際情況卻是東部地區政府績效評估實踐數量超過了中部和西部地區的總和，而西部地區政府績效評估數量與中部地區一樣。這種分佈是由多種因素造成的，比如經濟發展水準、區域文化差異、公眾對於公共產品和服務的需求水準、政府所感知的外部壓力以及政府領導者的創新精神和創新能力差異等等。

東部地區政府績效評估較多的一個重要原因是，當地公眾具有較強的參政議政意識，對公共產品和服務的數量及質量會有更高的要求，這有助於形成實施績效評估的動因；另一個原因可能與政府績效評估的管理者有關，因為政府績效評估的發起與推動多為上級或部門領導，東部憑藉較好的區位優勢吸引了大量優秀領導幹部，他們在很大程度上為政府績效評估實施提供了前提條件。值得注意的是，西部地區未落後於中部，評估內容也較為豐富，如甘肅省非公有製企業評型的，經濟不發達及由此產生的政治壓力為政府績效評估提供了動因，再加之地方政府間競爭所引發的模仿與追趕。此外，還有高校首家政府績效評估的專業學術機構——蘭州大學中國地方政府績效評價中心的成立對於西部地區政府績效評估實踐也具有一定議政府績效，陝西省涇陽縣目標管理責任制績效評估，以及雲南省網絡評議省直機關作風等。這可能是由於許多政府績效評估都是問題導向程度的推動作用。

表 5:政府績效評估的地區分佈

地區	次數	比例 (%)	累計比例 (%)
東部	20	58.8	58.8
中部	7	20.6	79.4
西部	7	20.6	100.0
合計	34	100	

（三）政府績效評估管理者的行政層級分布

表 6:政府績效評估管理者的行政層級分布

行政層級	次數	比例 (%)
省級（省、自治區、直轄市）	14	42.4
地市級	16	48.5
區縣級（縣、市轄區、縣級市）	3	9.1
鄉鎮級（鄉鎮、街道辦事處）	0	0
合計	33	100

注：由於廣東省市、縣兩級政府整體績效評價屬於獨立第三方，因此無法對其進行行政層級統計，故將其排除。

對於政府績效評估管理者的行政層級分佈的分析，我們發現在 34 個政府績效評估案例中地市級政府相比於其他層級的政府更傾向於對政府績效評估活動進行宏觀管理，擁有評估管理權，是最活躍的評估管理者，佔 48.5%。省級次之，佔 42.4%；兩級政府的績效評估總和達到了九成（見表 6）。通常，政府績效評估的實施需要得到領導支援或上級部門認可方能順利推進，省級和地市級是地方政府績效評估最有力的支持者，再加之這兩級政府相較於其他層級的政府擁有更多的財力和人力，易於推動績效評估的實施。此外，政府績效評估也是這兩級政府用於監督、管理下級部門，落實職能和目標工作，以回應公民需求的有效工具。其結果便是這兩級政府擁有數量眾多、內容各異的政府績效評估。除此之外，區縣級次之，而鄉鎮級則為零。原因在於政府績效評估發起者多為上級政府部門，鄉鎮級的自主權和可支配資源有限，更多的是扮演執行者的角色。限於資料有限，我們還難以對政府績效評估管理者的行政層級分佈與成因進行更為細緻的分析，這些都有待於更為系統的實證研究加以揭示。

三、政府績效評估類型的分佈

在 34 個政府績效評估案例的地理分佈中，東中西部具有共同的特徵，即都包含第三方評估，分別佔 62.1%、20.7%和 17.2%（見表 7）。除此之外，在各地區中，不同類型的績效評估也呈現出了差異化的特徵。東部地區最顯著的特徵是包含委託和獨立協力廠商評估，中部地

區則包含第一方評估，西部地區更側重於委託協力廠商評估(66.7%)。在經濟發展較快的地區，政府績效評估逐漸成為了公共治理的有效手段，更加關注政府自身的效能建設和公民需求的滿足問題。而在經濟相對落後的地區，政府通常偏好於目標責任的實現和經濟社會的協調發展。這可能是不同經濟發展狀況導致不同地區的公民形成了不同的需求，這種差異化的需求促使政府對評估類型形成不同的偏好。

表 7:政府績效評估類型的地理分布

	東部		中部		西部	
	次數	比例 (%)	次數	比例 (%)	次數	比例 (%)
第一方評估	0	0	1	100.0	0	0
第二方評估	18	62.1	6	20.7	5	17.2
第三方評估：						
委託第三方評估	1	33.3	0	0	2	66.7
獨立第三方評估	1	100.0	0	0	0	0
合計	20	58.8	7	20.6	7	20.6

表 8:政府績效評估類型的評估管理者行政層級分布

	省級		地市級		區縣級		鄉鎮級	
	次數	比例 (%)	次數	比例 (%)	次數	比例 (%)	次數	比例 (%)
第一方評估：	0	0	1	100.0	0	0	0	0
第二方評估：	12	41.4	14	48.3	3	10.3	0	0
第三方評估：								
委託第三方評估：	2	66.7	1	33.3	0	0	0	0
合計	14	42.4	16	48.5	3	9.1	0	0

注：由於廣東省市、縣兩級政府整體績效評價數於獨立第三方，因此無法對其進行行政層級統計，故將其排除。

在政府績效評估類型的評估管理者行政層級分佈方面，省級、地市級和區縣級都採用第二方評估，在 34 個政府績效評估案例中分別佔 41.4%、48.3% 和 10.3%（見表 8）。這是因為多數政府績效組織者是由評估管理者派生出來的，如廈門市思明區公共部門績效評估，其組織者是由思明區機關效能建設工作領導小組派生出來的辦公室構成的。這正說明瞭政府績效評估是由政府主導的，具有明顯的內向性特徵。除此之外，省級和地市級還採用了協力廠商評估，如甘肅省非公有製

企業評議政府績效和大連市“開門評議機關作風”活動。從社會治理和效率角度看，其原因可能是協力廠商評估是政府內部評估的有益補充，便於建立一種內部評估與外部評估相結合的政府績效評估組織形式，從而能夠在機制上保證評估結果更加客觀和公正（徐雙敏，2011: 28-32）；從公民訴求來看，協力廠商評估為公民參政議政找到了一個切入點，滿足和實現了公眾參與國家政治生活的願望（段紅梅，2009: 47-51）。

表 9: 政府績效評估類型的評估主體分布

	單一評估主體				多元評估主體	
	政府		公眾		次數	比例 (%)
	次數	比例 (%)	次數	比例 (%)		
第一方評估	1	100.0	0	0	0	0
第二方評估	3	10.3	4	13.8	22	75.9
第三方評估：						
委託第三方評估	0	0	1	33.3	2	66.7
獨立第三方評估	0	0	1	100.0	0	0
合計	4	11.8	6	17.6	24	70.6

如表 9 所示，在 34 個政府績效評估案例中作為單一評估主體的政府沒有參與協力廠商評估，而公眾作為唯一的評估主體，在協力廠商評估中所佔比例較大。這種情況可能是由於協力廠商評估類型作為一種外部評估，強調以公眾為中心，將公眾滿意作為提升政府績效的目標，提倡評估過程中的公眾廣泛參與。此外，作為地方政府治理最廣泛的體驗者和受益者，公眾理應成為諸多評估主體中最重要力量。這反映了政府治理尋求社會公平和民主價值的發展取向，是公眾表達利益主張和參政議政的訴求。如廣東省市、縣兩級政府整體績效評價就是由 18~70 歲常住人口和華南理工大學公共政策評價中心研究人員對廣東省 21 個地級以上市和 121 個縣（市、區）的政府績效開展評價。多元評估主體在第二和協力廠商評估類型中較為普遍，在 34 個政府績效評估案例中所佔比例均超過了 50%。這是因為地方政府績效評估需解決的首要問題之一是建立合適的評估機制，對政府績效進行客觀的價值判斷。評估主體多元化有助於提高評估結果的真實性、公正性和可靠性，是解決這一問題的主要途徑（陳強，2008:39）。從總體比例來看，以多元化主體代替傳統的單一主體是政府績效評估主體構成的發

展方向，也是政府績效評估走向公共治理評估的未來趨勢（包國憲，周雲飛，2010:111）。

表 10:政府績效評估類型的內容分佈

	目標管理責任制		社會服務承諾制		效能監察		效能建設		督察驗收 重點工作	
	次數	比例 (%)	次數	比例 (%)	次數	比例 (%)	次數	比例 (%)	次數	比例 (%)
第一方評估	1	50.0	0	0	0	0	0	0	0	0
第二方評估	8	23.5	1	2.9	3	8.8	6	17.7	1	2.9
協力第三方評估：										
委託第三方評估	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
獨立第三方評估	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
合計	9	22.5	1	2.5	3	7.5	6	15.0	1	2.5
	公民滿意度		經濟社會協調發展		政府領導班子實績		公共支出		行風評議	
	次數	比例 (%)	次數	比例 (%)	次數	比例 (%)	次數	比例 (%)	次數	比例 (%)
第一方評估	0	0	0	0	0	0	0	0	1	50.0
第二方評估	9	26.5	1	2.9	2	5.9	0	0	3	8.8
第三方評估：										
委託第三方評估	1	33.3	1	33.3	0	0	1	33.3	0	0
獨立第三方評估	1	100.0	0	0	0	0	0	0	0	0
合計	11	27.5	2	5.0	2	5.0	1	2.5	4	10.0

注：由於一個政府績效評估案例包含多個評估內容，因此次數加總大於樣本數，累計百分比也高於 100%。

就政府績效評估類型的內容分佈而言，在 34 個政府績效評估案例中除了公共支出沒有採用之外，其他內容的績效評估都採用了第二方評估（見表 10）。可以看出，政府績效評估並沒有改變內部評估的模式，依然具有很強的封閉式管理特徵。只是績效評估的內容更加多樣化，並且通過更為公開、科學的形式強化了上級對下級的績效壓力，並藉助公民滿意度評估等較為科學、民主的形式，進一步合理化和權威化了上級對下級的績效命令（倪星，2008: 134-141）。如表 10 所示，第一方評估主要以目標管理責任制和行風評議為主要內容開展，這與其作為自我評估，著眼於提高本部門工作效率的定位有密切關係。相比與其他內容，公民滿意度、經濟社會協調發展和公共支出這三者是與公民聯繫最為密切的領域。由於協力廠商評估更符合服務型政府理念對績效評估的要求，即傾向於外部問責，強化社會公眾對政府績效的監

督，以體現“公民導向”的服務價值。因此，協力廠商評估在公民滿意度、經濟社會協調發展和公共支出等方面所佔的比例均較大。

肆、結語

不同類型的政府績效評估具有不同的特徵，它們受到的影響因素和可能產生的績效結果等都不盡相同。對於政府績效評估的研究而言，識別政府績效評估的類型並明確其分佈特徵和影響因素，對於進一步推動政府績效評估實踐大有裨益。基於筆者先前關於政府績效評估分類體系的研究，以評估組織權為分類標準，將中國政府績效評估實踐分為第一方評估、第二方評估和協力廠商評估等三類。基於此，對遴選出來的 34 個地方政府績效評估實踐案例進行了內容分析，研究了政府績效評估實踐的類型和特徵。分析顯示，第二方評估是政府績效評估實踐的主要類型，政府績效評估主體呈現出多元化，公民滿意度和目標管理責任制為政府績效評估的主要內容。21 世紀以來，政府績效評估實踐無論從數量、範圍還是從內容都發生了質的變化，逐漸走向了多樣化的創新階段，以東部地區最為活躍。相比其他行政層級的評估管理者，省和地市政府是最有力的發起者和推動者。此外，本文對上述特徵進行了多維度互動式分析，為深入理解中國大陸政府績效評估實踐的類型和特徵提供了依據。

本文所選取的政府績效評估案例源自學術期刊，在案例數量方面顯之不足，因此我們在追尋一般規律時也應該考慮到可能存在著欠缺。然而，考慮到中國大陸的單一制與中央主導模式，本文的分析和結論仍具有一般性意義，只是在不同地區這種一般性意義不一定都百分之百適用。此外，本文主要以推斷性的猜測和已有學者的研究為基礎，對政府績效評估類型的可能影響因素進行了初步探討，仍有待於更加深入細緻的研究。

參考文獻

1. 丹尼爾·里夫、斯蒂文·賴斯、弗雷德里克·菲克著、嵇美雲譯(2010)。內容分析法——媒介信息量化研究技巧。北京：清華大學出版社。
2. 包國憲、周雲飛(2010)。中國政府績效評價：回顧與展望。科學學與科學技術管理，7 期(頁 105-110)。
3. 吳建南(2006)。公共管理研究方法導論。北京：科學出版社。
4. 吳建南、閻波(2004)。政府績效：理論詮釋、實踐分析與行動策略。西安交通大學學報，24 卷，3 期(頁 31-40)。
5. 杜娟(2009)。我國地方政府績效評估實踐回顧與展望。黑龍江社會科學，2 期(頁 32-35)。
6. 周志忍(2007)。公共組織績效評估：中國實踐的回顧與反思。蘭州大學學報，1 期(頁 26-33)。
7. 尚虎平(2008)。我國地方政府績效評估悖論：高績效下的政治安全隱患。管理世界，4 期(頁 69-79)。
8. 金竹青、王祖康(2007)。中國政府績效評估主體結構特點及發展建議。國家行政學院學報，6 期(頁 30-33)。
9. 段紅梅(2009)。我國政府績效第三方評估的研究。河南師範大學學報，11 期(頁 47-51)。
10. 倪星(2008)。反思中國政府績效評估實踐。中山大學學報，3 期(頁 134-141)。
11. 孫迎春(2009)。政府績效評估的理論發展與實踐探索。中國行政管理，9 期(頁 29-33)。
12. 孫洪敏、刁兆峰(2008)。國外地方政府績效評估及其對我國的重要啟示。社會科學輯刊，6 期(頁 83-88)。
13. 徐雙敏(2011)。政府績效管理中的“第三方評估”模式及其完善。中國行政管理，1 期(頁 28-32)。
14. 桑助來(2004)。近年來政府績效評估的新趨勢。瞭望新聞周刊，7 期(頁 29)。

15. 高小平、盛明科、劉傑（2011）。中國績效管理的實踐與理論。中國社會科學，6期(頁 4-14)。
16. 張強、韓瑩瑩（2005）。美國政府績效評估的基市途徑。中國行政管理，12期(頁 68-72)。
17. 陳強（2008）。改革開放 30 年來我國地方政府績效評估的回顧與思考。經濟社會體制比較，6期(頁 37-43)。
18. 臧乃康（2005）。政府績效評估價值及其實現。武漢大學學報，6期(頁 850-856)。
19. 戰旭英（2010）。我國政府績效評估的回顧、反思與改進。山東社會科學，2期(頁 147-149)。
20. 藍志勇、胡稅根（2008）。中國政府績效評估：理論與實踐。政治學研究，3期(頁 106-115)。

附錄 1：34 個政府績效評估案例簡介

模式名稱	評價時間	評價組織者	主要評價主體	評價管理者	評價對象	評價的主要動因	特點
河北省幹部實績考核	1994年	幹部考核委員會及其辦公室	幹部考核委員會、上級主管部門與領導、群眾	河北省委組織部	省、市、縣直屬部門領導班子和領導幹部	探索建立和實行幹部實績考核制度	分類考核，力求公正，責任明確，優劣分明，“管人”與“治事”有機結合，擴大民主公開，堅持社會公認，年度考核，動態管理
運城地區行署“新效率工作法”	1994年	運城地區行署辦公室	辦公室工作人員	運城地區行署辦公室	辦公室內 7 個科室的 18 個主要工作崗位	探索辦公室工作的運行規律，提高行政效率	工作量化和等級化、品質優先、指標不斷創新
煙臺市“社會服務承諾制”	1994年	市建委承諾辦公室	市建委所屬 10 個單位的服務物件	煙臺市建委	市建委所屬的 10 個單位	解決群眾反應強烈的熱點問題、加強風行建設、轉變政府職能、提高服務品質和水準	把督事權交給市民，動員全社會的力量來監督政府工作、推廣性和持續性強
瀋陽市的“市民評議政府”	1998年	瀋陽市政府糾風辦	普通市民（工人、農民、個體勞動者、教師、企業管理人員、科技人員）、機關幹部、軍人、離退休人員、	瀋陽市政府	13 個區、縣（市）的所有居委會、村委會	加強機關建設、深化政務公開，推進民主法制化建設	參與範圍廣、評議內容較全，是政府主導的民意測評
漳州市機關效能建設	1999年	漳州市機關效能建設工作領導小組辦公室	市（縣）效能建設領導小組、各級各部門主要領導、機關效能監督員、服務物件等	漳州市機關效能建設工作領導小組	全市鄉鎮以上機關及具有行政管理職能的事業單位	推進機關作風改變，優化經濟發展環境	實行兩級績效考評制度、突出考核工作業績，變單一的考核評比為政府自身能力建設
珠海市“萬	1999	珠海市	黨代表、人大代	珠海市	全市黨政	加強“高效	機關作風建設的組成

人評議政府”	年	委直屬機關工作委員會	表、政協委員、企業代表、服務物件、公民	委、	機關、行政執法機關、司法機關、事業單位和群眾團體	率辦事、高品質服務、讓人民群眾滿意”的機關作風建設	部分，企業為主要評價主體
杭州市“滿意不滿意單位評選”	2000年	杭州市級機關滿意單位不滿意單位評選活動領導小組辦公室	市民、政府代表、社區黨政負責人、企業代表、專家學者等	杭州市級機關滿意單位不滿意單位評選活動領導小組	市直單位	轉變機關工作作風，提高服務水準，優化發展環境，促進杭州和諧健康發展	公民導向、注重績效。整合了“自上而下”和“自下而上”兩種評估模式、“過程與結果並重”、考評維度體現創新創優，績效導向進一步明確
廈門思明區公共部門績效評估	2001年	思明區機關效能建設工作領導小組辦公室	臨時評估組、普通群眾、部門直管領導	思明區機關效能建設工作領導小組	思明區計生局、民政局、建設局、司法局和廈港街道辦事處等5個單位	打造一個“事要辦好、錢要花少、人民還要滿意”的績效中型政府	發了一套公共部門績效評估的系統軟體，評估指標體系的完整性、將政府服務的受益者納入評估主體中
南京市“萬人評議機關”	2001年	機關工委	市級領導幹部、市政協、人大代表、區、縣機關工作人員、駐寧部隊機關、企業管理人員、基層社區群眾、機關作風建設監督員等	市機關作風建設工作領導小組	政府部門以及直屬事業單位、黨群機關、人大機關、政協機關、紀檢機關、法院檢察院機關和直屬單位	提高政府的工作效率和品質	群眾評議機關作風與機關工作考核密切結合、多採用定性指標、引入“使用者介入”的機制、評估主體選擇的隨機性
遼寧省政府績效評估	2002年	省政府績效評估領導小組辦公室	省政府績效評估領導小組辦公室、公民	省政府績效評估工作領導小組	各市政府	促進老工業基地振興與和諧遼寧建設	指標設計的動態性和靈活性、評分方法的科學合理、明確的績效評估程式和步驟
江蘇省南通市機關作風建設	2003年	績效考評指導委員會	市領導、群眾、審核組、考評組和監督組	南通市績效考評指導	市委、市政府所屬工作部	提升機關的工作績效和人民	將部門分為黨政綜合服務、政府經濟管理、行政執法、垂直

和目標責任制考核		綜合辦、目標辦、作風辦、督查辦		委員會	門、法院、檢察院、市各人民團體、條管部門以及部分與經濟社會發展和群眾生活關聯度較高的市直企事業單位	群眾對黨委、政府的滿意程度	管理四類進行考核
楊浦區機關部門工作目標管理績效評估	2003年	楊浦區機關工作目標管理績效考核辦公室	互評部門、人民群眾、職能部門、分管領導	楊浦區機關工作目標管理績效考核領導小組	楊浦區各部門、職能部門、區政府、分管部門	拓寬社情民意管道，提高公務員的綜合素質和競爭意識	評價主體廣泛、網上評議得分記入最後結果、群眾參與評價管道多樣
甘肅省非公有制企業評議政府績效	2004年	蘭州大學中國地方政府績效評價中心	有代表性的非公有制企業、省政府評議組和評議工作專家委員會	甘肅省非公有制企業評議政府部門活動領導小組	甘肅省 14 個市、州政府和 39 家省屬職能部門	通過非公有制企業評價政府績效，以制定發展非公有制企業的政策	由外部機構組織實施、非公有制企業為主要評價主體，評價過程透明
湖南省 8 件實事	2004年	省 8 件實事考核辦公室	省 8 件實事考核辦公室、群眾	湖南省委、省政府	各級政府和各級責任單位的主要領導等	促進工作落實，提高人民群眾滿意度	一般幹部考核與領導幹部考核相結合、平時考核與年終考核相結合、組織績效與社會參與相結合
寧海縣政府績效外部評價	2004年	寧海縣政府	鄉鎮居民、企業負責人和鎮村幹部	寧海縣政府	鄉鎮領導班子和領導幹部	建設和諧新甯海和形成有利於基層幹部素質提升的政績考核機制	社會公眾作為評估主體，將社會評價作為鄉鎮政府績效外部評價的根本價值取向
北京市民網上評議政府活動	2004年	市督查考核辦	市民	市督查考核辦	市政府辦公廳、市發改委、	促進各部門服務品質和效率	公眾上網評議政府部門

					市教委、市公安局等 64 個政府部門	的進一步提高。	
大連市“開門評議機關作風”活動	2004 年	3 家社會調查仲介機構	全市黨政群機關、企事業單位部門的負責人、辦事人員以及市民	市政府	市政府各部門除承擔本部門機關內部事務以外的全部業務處室，以及市政府各部門所屬的分局、依照公務員制度管理或具有行政職能的事業單位，共計 51 個部門 444 個處室。	促進政府機關工作風的改變，增強公務員服務意識	由社會調查仲介機構開展滿意度調查、評估主體多樣且廣泛。
青島市的目標管理績效考核	2005 年	青島市目標管理績效考核委員會辦公室	政務考核官（各市區、市直單位績效考核的負責者和組織者、市級考核委的成員單位負責人和業務骨幹，以及部分人大代表和政協委員）	青島市目標管理績效考核委員會	青島各個市區、機關	提高政府效率，落實各項重大決策，提升城市的核心競爭力促進了	督事工作與目標績效管理相結合、考績與評人結合
福建省綜合性的效能建設	2005 年	福建省紀檢監察機關效能建設辦公室	省政府、省人大代表、省政協委員、相關部門和基層單位、管理相對人和服務物件。	福建省機關效能建設領導小組	9 個設區市政府和 23 個省政府組成部門	提高機關工作效率、改善投資軟環境，促進了經濟的快速發展、加強民主法制建設和黨	績效評估領導小組職責明確、較為系統的政府績效評估指標體系，定性考核與定量測評相結合的指標模式，評估主體多元化，綜合運用多種評估方法

政府績效評估的類型與特徵：以 1978—2012 年中國學術期刊資料的內容分析為例

						風廉政建設	
武漢市民主評議政風行風工作	2005年	市糾風辦	人大代表、政協委員、民主黨派、社會團體、行業組織、新聞單位、特邀監察員、有關專家、被評部門和行業的監管或服務物件及其基層群眾	市糾風辦	市財政局、市司法局、市商業局、市外經貿局、市人口與計劃生育委員會、市統計局、市物價局、市外辦、市僑辦共9個部門及其系統	建設“創新、親民、務實、廉潔”的責任政府	定性測評與定量測評相結合，網上評議與信訪評議相結合，問卷調查與集中評議相結合
上海市徐匯區政府績效評估	2005年	區績效評估辦	被評估部門及上級主管部門、區分管領導、區人大代表、政協委員及其他相關部門、專家及專業機構、被評估部門的服務物件等	區績效評估領導小組	區政府工作部門、派出機關、鎮政府以及其他依法具有管理公共事務職能的組織的工作專案。	建設“透明、高效、職業化”的公共政府	以專案評估為形式展開績效評估、多元化的績效評估主體和類型
貴州省目標責任型績效評估	2006年	貴州省直機關目標管理領導小組辦公室	省直機關目標管理領導小組辦公室、各市（州、地）目標辦（工委）、基層幹部、群眾、國有企業代表、非公有制經濟代表、省領導、相關職能部門	貴州省直機關目標管理領導小組辦公室	省直機關	加強機關黨建、作風建設和反腐倡廉建設、促進農民增收和專項工作	黨建工作與績效考評相結合、注重機關幹部職工的能力發展、堅持分類管理和分類指導的原則、兼顧民主監督和社會參與
廣東省市、縣兩級政府整體績效評估	2007年	華南理工大學公共政策評價	18—70歲常住人口、中心研究人員	華南理工大學公共政策評價	廣東省21個地級以上市和121個縣	激發公眾議政熱情，為政府改善績	外部機構獨立組織實施、評價主體為普通公民

價		中心		中心	(市、區)	效提供參 照系	
吉林省政 府工作部 門績效評 估	2007 年	省政 府 績 效 評 估 委 員 會 辦 公 室	省政府主要領 導和分管領 導、人大代表， 政協委員，市 (州)、縣(市、 區)、鄉(鎮) 政府，同級政府 工作部門，企 業、事業單位和 各界群眾	省政 府 績 效 評 估 委 員 會	省直工作 部門(單 位)	促進省政 府工作部 門認真落 實重點工 作目標， 履行工作 職責，提 高行政效 能，全面 完成各項 工作任 務，努力 營造良好 工作氛 圍，推動 全省經濟 社會更好 更快發展	執行功能與改進功能 相結合，建立以戰略 執行為主的績效評估 指標體系、內部評估 和外部評估相結合， 形成以外部評估為主 的多元績效評估主 體、定性評估與定量 評估相結合，形成以 定量評估為主的多維 度績效評估方式、激 勵機制和約束機制相 結合，形成以激勵為 主的績效評估結果運 用方式
深圳市的 “行政績 效年”	2007 年	市政 府 績 效 評 估 委 員 會 辦 公 室	市績效評估 辦、人大、政 協、相關專家、 專業機構，社會 公眾	市政 府 績 效 評 估 委 員 會	與企業和 居民工作 生活聯繫 密切的 16 家政府職 能部門和 6 個區政 府	提高政府 執行力， 健全責任 體系，打 造責任政 府	定性評估與定量評估 相結合、綜合評估與 即時評估相結合、 “點”“線”“面”的評價 模式、電子監察平臺 和資訊網路技術的利 用
陝西涇陽 縣目標管 理責任制 績效評估	2007 年	涇陽縣 考核委 員會辦 公室	涇陽縣考核領 導小組、普通民 眾	涇陽縣 考核委 員會	全縣 16 個 鄉鎮、83 個縣級部 門	全面貫徹 落實科學 發展觀， 樹立正確 的政績 觀，不斷 提高政府 執行力和 公信力， 加強公務 員隊伍建 設	評估目標體系合理， 平時考核檢查與目標 運行監控相結合，以 及考事、評人、用人 相結合
太原市萬 人民主評 議評價市	2007 年	市委考 核辦	縣(市、區)各 級幹部、黨代 表、人大代表、	太原 市 委 組 織 部、市委	全市 90 個 市直機關 部門(單 位)	改進機關 作風，加 強行政效	評價主體的多樣化和 選取的隨機性、科學 合理的參評人員結構

政府績效評估的類型與特徵：以 1978—2012 年中國學術期刊資料的內容分析為例

直機關			政協委員、省直機關幹部、駐太部隊官兵、企業人員、社區和農村群眾等	考核辦	位)	能建設	
江西省通信行業民主評議行風活動	2007年	省通信行業民主評議行風活動領導小組辦公室	省、市兩級通信運營企業組成的評議組	省通信行業民主評議行風活動領導小組	市縣兩級通信運營企業	解決損害群眾利益的突出問題，營造通信業和諧的發展環境，努力推進全省通信業持續、健康、快速發展。	採取統一組織、分級管理、上下聯動的辦法組織實施。
山東省建設廳開展城鄉規劃效能監察績效考核	2007年	省建設廳、監察廳城鄉規劃效能監察領導小組辦公室	省建設廳、監察廳組成考核組	省建設廳、監察廳城鄉規劃效能監察領導小組	市、縣(市)城鄉規劃、建設、行政執法等行政主管部門及其工作人員；參與城鄉規劃效能監察工作的監察行政主管部門及其工作人員。	全面檢驗城鄉規劃效能監察工作開展的成績和效果，不斷提高城鄉規劃的科學編制、依法行政和政務公開水準	定量與定性評測相結合，自查自糾與督促檢查、重點抽查相結合
重慶市“執政為民、服務發展”考核	2007年	市紀委、市監察局	市委組織部、市直機關黨工委等9個單位，抽調38名同志，組成11個考核小組；人大代表、政協委員、黨代表、民主黨派、市工商聯和無黨派人士、區	市考核領導小組	54個市級部門和單位	驅動各級政府及其部門加強效能建設	凸顯社會考評權重，突出服務物件考核話語權；、組織考核、社會測評、隨機抽查相結合

			縣領導班子成員、被考核部門和單位的直接服務物件和非服務物件，以及直接服務物件				
廣西防城港市“百人評議機關”	2009年	市紀委的績效辦	人大代表、黨代表、政協委員、勞動模範、機關工作人員、企業代表以及服務物件	防城港市紀檢委和市委組織部	全市具有審批權、收費權及社會關注度比較高、與人民群眾生產生活關係密切的43個市直及中央、自治區駐市單位	加強民主監督、推進機關轉變作風、提高工作效能和增強發展責任	基於職能職責、突出中心任務，分散評估與集中評估相結合，內部控制與外部問責相統一
甘肅省就業支出績效評價	2009年	蘭州大學地方政府績效評價中心	失業人群、需要或者正在開辦自己企業的企業主	甘肅省財政廳與甘肅省人力資源和社會保障廳	甘肅省各市州就業支出的實際支出項目	促進政府就業工作	委託協力廠商評價，對每一類就業支出都有相應業績指標體系測量，滿意度測量與專家評價測量三個方面構成
雲南省網路評議省直機關作風	2009年	群眾評議省直機關作風活動領導小組辦公室	線民	群眾評議省直機關作風活動領導小組	全省88家省直機關	瞭解群眾期盼和對具體部門的意見，以便於整改，從而促進機關作風建設	採用網路平臺進行開放式民主評議
山西省11市92個省直部門進行“三位一體”綜合考核	2011年	省年度目標責任考核領導小組辦公室	11個由正廳級領導幹部帶隊的考核組	省年度目標責任考核領導組	11個市、92個省直部門的103個單位	解決當前山西省面臨的緊迫問題，推動領導班子建設，增強幹部隊伍的本領提升和	年度目標責任考核綜合性和科學性強、統一評價的考核體系

政府績效評估的類型與特徵：以 1978—2012 年中國學術期刊資料的內容分析為例

						作風建設，再造一個新山西。	
--	--	--	--	--	--	---------------	--

附錄 2：34 個政府績效評估案例來源期刊

張玉亮（2008）。政府績效評估研究：理論回顧、觀點梳理及發展前瞻。理論與現代化，4 期。
張玉亮（2009）。我國政府績效評估的回顧與展望。嶺南學刊，1 期。
游富相（2008）。政府績效評估：現實困境與路徑選擇。科學學與科學技術管理，6 期。
呂靜（2011）。政府績效評估發展趨勢比較。山西科技，4 期。
付景濤（2011）。主觀型政府績效評估結果的控制方式研究——以珠海市“萬人評議政府”為個案。武漢理工大學學報（社會科學版），6 期。
趙建勇（2010）。政府績效評估研究綜述。山東省農業管理幹部學院學報，3 期。
蔣容（2003）。中國政府績效評估現狀及其完善。黑河學刊，5 期。
黃軍，肖濤（2010）。我國政府績效評估的問題及路徑探索。興義民族師範學院學報，2 期。
馬雲鵬（2011）。地方政府績效評估的現狀分析與體系建設。商品與品質，11 期。
張麗娜（2010）。地方政府績效評估比較：福建、貴州和甘肅。改革，7 期。
鄭小靜（2007）。我國政府績效評估的實證淺析。現代商業，17 期。
鄭吉萍（2008）。吉林省政府績效評估機制實證分析。行政與法，11 期。
王瑾（2008）。淺析我國政府績效管理的理論與實踐。中國商界，1 期。
中國地方政府績效評估方法與應用研究課題組（2010）。國家社科基金專案：地方政府績效評估成果面世——評《中國地方政府績效評估方法與應用研究》。前線，3 期。
王琦璋，馬亮，吳建南（2009）。中國地方政府績效評估工具的現狀與未來——基於德爾菲法的研究。情報雜誌，10 期。
徐紅，祝小寧（2005）。政府績效評估的現狀及其對策分析。西南交通大學學報（社會科學版），2 期。
林蓉蓉（2011）。中國地方政府績效評估指標體系研究現狀分析——以 14 個地方政府績效評估指標體系描述性分析為例。遼寧行政學院學報，7 期。
周志忍（2008）。政府績效評估中的公民參與：我國的實踐歷程與前景。中國行政管理，1 期。
周志忍（2009）。我國政府績效管理研究的回顧與反思。公共行政評論，1 期。
周志忍（2007）。公共組織績效評估：中國實踐的回顧與反思。蘭州大學學報（社會科學版），1 期。
蔡立輝（2007）。政府績效評估：現狀與發展前景。中山大學學報（社會科學版），5 期。
孫迎春（2009）。政府績效評估的理論發展與實踐探索。中國行政管理，9 期。
雷建國（2009）。中美政府績效評估實踐對比研究。山西高等學校社會科學學報，2 期。
藍志勇，胡稅根（2008）。中國政府績效評估：理論與實踐。政治學研究，3 期。
張建平（2003）。我國政府績效測評研究現狀與發展。學習論壇，9 期。
田魯露（2009）。我國地方政府績效評估實踐總結與反思。知識經濟，15 期。
張岩鴻（2008）。政府績效評估：述評、探究及改進策略。政治學研究，5 期。
韋麗雲（2008）。政府績效管理：當前的實踐與未來發展路徑。中共桂林市委黨校學報，3 期。
張強（2009）。政府績效管理：美國經驗與中國實踐。華南師範大學學報（社會科學版），3 期。
戴鈺，劉亦文（2010）。我國政府績效評估最新研究進展綜述。科技管理研究，4 期。

政府績效評估的類型與特徵：以 1978—2012 年中國學術期刊資料的內容分析為例

吳建南，閻波（2004）。政府績效：理論詮釋、實踐分析與行動策略。西安交通大學學報(社會科學版)，3 期。
吳建南，閻波（2008）。地方政府績效評估體系的路徑選擇——福建的分析。中國行政管理，2 期。
陳通，王偉（2008）。我國政府績效評估實踐趨勢研究。科技管理研究，6 期。
戰旭英（2010）。我國政府績效評估的回顧、反思與改進。山東社會科學，2 期。
倪霓（2005）。試析地方政府績效評估及其實踐。許昌學院學報，3 期。
盧海燕（2009）。地方政府績效評估：經驗、困境與出路。中國行政管理，6 期。
岳文秀，郝景樓（2009）。地方政府績效評估實踐的有益探索。遼寧行政學院學報，2 期。
倪星（2008）。反思中國政府績效評估實踐。中山大學學報(社會科學版)，3 期。
倪星（2007）。中國地方政府治理績效評估研究的發展方向。政治學研究，4 期。
姚春輝（2009）。基於公眾參與的地方政府績效評估模式研究。陝西理工學院學報(社會科學版)，3 期。
包國憲，曹西安（2006）。地方政府績效評價中的“三權”問題探析。中州學刊，6 期。
包國憲，周雲飛（2010）。中國政府績效評價：回顧與展望。科學學與科學技術管理，7 期。
辛孝群（2006）。地方政府績效評估：現狀、問題與路徑選擇。華南理工大學學報(社會科學版)，4 期。
鄭方輝，王琲（2008）。地方政府整體績效評價中的公眾滿意度研究——以 2007 年廣東 21 個地級以上市為例。廣東社會科學，1 期。
楚德江（2008）。我國地方政府績效評估的實踐：成效、問題與改進。中州學刊，3 期。
吉鵬，王躍（2006）。地方政府績效的外部評價——南京市萬人評議政府模式的研究。雲南行政學院學報，6 期。
王福謙（2008）。深圳政府績效評估的實踐與思考。中國行政管理，5 期。
杜娟（2009）。我國地方政府績效評估實踐回顧與展望。黑龍江社會科學，2 期。
韋朋餘（2009）。浙江省寧海縣鄉鎮政府績效外部評價的實踐與探索。中共寧波市委黨校學報，4 期。
徐雙敏（2011）。政府績效管理中的“協力廠商評估”模式及其完善。中國行政管理，1 期。
徐雙敏（2010）。公眾參與政府績效管理的現狀與思考——以“民主評議政風行風工作”為例。“中國特色社會主義行政管理體制”研討會暨中國行政管理學會第 20 屆年會論文集。
徐雙敏（2010）。完善政府績效“協力廠商評估”問題的思考——以武漢市民主評議政風行風工作為例。學習與實踐，3 期。
徐雙敏（2010）。政府績效管理中的“協力廠商”評估模式。重慶行政（公共論壇），4 期。
中南財經政法大學課題組（2009）。武漢市“協力廠商評估”的現狀與思考——以“民主評議政風行風工作”工作為例。武漢學刊，1 期。
楊忠，何軍（2004）。按照科學發展觀的要求創新政府績效考評模式。江蘇社會科學，6 期。
卓越（2004）。公共部門績效評估的主體建構。中國行政管理，5 期。
汪靜（2011）。地方政府績效評估的實踐：創新與完善——以廣西防城港市“百人評議機關”為個案。經濟視角，5 期。
吳建南，莊秋爽（2004）。“自下而上”評價政府績效探索：“公民評議政府”的得失分析。理論與改革，5 期。
孟華（2004）。中國政府績效評估實踐的特色——從基礎因素入手的分析。上海交通大學學報（哲學社會科學版），3 期。

陳琳琳（2007）。我國地方政府績效評估研究。東北財經大學。

張仲芳（2008）。我國地方政府績效評估的實踐和方法述評。江西金融職工大學學報，1期。

陳強（2008）。改革開放 30 年來我國地方政府績效評估的回顧與思考。經濟社會體制比較，6期。

Types and Characteristics of Government Performance Evaluation : Taking the content analysis of Chinese academic journal information from 1978 to 2012 for example

Guoxian Bao 、 Fei Sun 、 Fangyuan Xu

Abstract

The booming of the government performance evaluation practice provides abundant cases for the theory research of government performance evaluation in China. While, the awareness and understanding related to the type and characteristic of government performance evaluation has still been deepened further. The paper analysis 34 practical cases of government performance evaluation which are selected, and studies the types, features and distribution of government performance evaluation. The study demonstrates that the second-party evaluation is the main type of government performance evaluation practice, the subject of evaluation shows pluralism trend, and the government performance evaluation focuses on satisfaction of the Public and the target management responsibility system .Since 21st century, no matter the quantity, range and content in government performance evaluation practice has a qualitative change and gradually has stepped into the innovation phase of diversification. Government performance evaluation practice is centered on the east areas in China. Compared to the evaluation managers of other administrative levels, the provincial and municipal governments are the most powerful sponsors and promoters.

Key words: Government Performance Evaluation; types; Multiple Cases Study; Content Analysis

權威治理與協力治理： 以公務人員考績法修法為例

許芳雄*

摘要

考試院推動公務人員考績法的修正，被列為銓敘業務施政重要綱領。考績法的修正除涉及考試院法定職掌，尚涉及其他四院所屬各機關的配合及其所轄公務人員的權益。在政策推動過程中，涉及各部會協力治理能力，也攸關公共政策制定的各項領域，能否善用政策工具影響修法結果是否符合公平、正義。

協力治理(collaborative governance)在許多公共政策的規劃和執行實務上必須採取跨越行政管轄權的宏觀視野，而諸多公共問題的影響範圍及其性質也往往超越某部門的特定職掌。如何妥善處理協力治理的問題，成為政府提昇施政績效的關鍵指標。當今公共政策問題往往不是單一專業部門所能處理，可能涉及多元化專業領域，需要「整合」(consolidation)各種專業能力共同因應¹。推動改革公務人員考績制度，能否成功在於相關主政單位與協力機關的協力治理，在觀念溝通、考績評量尺度或指標、考績結果各等級之比例、各層級機關考評者之評量尺度、受考評者對考績制度的期待，在在需要考試院的「整合」，以期考績制度與其他人事管理法制規章能契合達成邏輯的一致性，又能彼此無縫接軌的理想境界。

* 世新大學行政管理學系博士生

¹ 吳秀光、許立一，「公共治理」，國立空中大學，2008.pp.329-332

本研究從政策制定、衝突管理及協力治理等理論觀點，進行概念化及各種資源探勘(mining resources)，包括理論文獻及跨域、多元協力系統的分析；另進行深度訪談，對象包括公務人員協會理事長、考試委員、保訓會專任委員、人事處處長、人事室主任、科長級以上職位，具有充分的工作經驗，以及社會人士，進行理論與實務的印證與歸納。

本研究發現，政府決策者傳統的權威治理(authoritative governance)模式，在近二十年來受到政治民主化、經濟自由化、社會網絡化的快速變遷、公眾熱誠參與公共政策協力治理的浪潮，衝擊著公務人員人事法規體制的變革，決策者卻無感外界的快速變遷仍沿襲權威治理模式，與文官體系成員發生嚴重的磨擦與疏離。公共政策受關切的議題不再囿於議題利害關係人，會廣泛外溢(spill over)漫延，導致無法由單獨或個別的機關處理或解決，有待公共政策決策者從協力治理的視野或策略，因應各種問題的浮現、擴張，並要戮力提出解決方案。審之考試院對公務人員考績法的修正，從權威治理過程試圖扭轉為協力治理，但已被廣泛外溢甚至無限上綱，以致修法功虧一簣，本研究進一步提出建議以供後續研究參酌。

關鍵詞：協力；協力治理；公務人員

壹、研究緣起

2009 年考試院最高決策者以「權威治理」模式要求院屬各部會，先行「試辦」公務人員年終考績考列丙等人數比例要占 3%，另要求行政院所屬少數機關配合「試辦」。試辦之初引起考試院所屬公務人員強力反彈，但決策者執意要求於第二年，在全國各機關普遍推行，為補正程序正義彌補權威治理的缺口，在全省分區舉辦說明會並同步修法送立法院審議，修法過程備受各層級公務人員的非議及抗爭。考試院堅持公務人員考績法修正考列丙等要占 3% 是後續修法爭議重點關鍵所在。考試院因修法過程在立論、程序等瑕疵，以致 2012 年第六屆立法委員任期屆滿，仍未能完成修法。推動修法過程，考試院輕忽公共政策制定工具之配套、法律優位²及法律保留之兼顧，備受基層公務人員以及行政、立法部門最高決策者的質疑，以致第七屆立法院開議迄今仍未能進入政策議程。茲簡述公務人員考績制度沿革及現況，理出輪廓以利後續分析及論述。

一、考績法簡史

公務人員考績法是一部歷史悠久的人事法律，最早可溯自國民政府 18 年 11 月公布之考績法。復為配合兩制合一的新人事制度之施行，經與分類職位公務人員考績法整併，於 75 年 7 月制定公布，並定自 76 年 1 月配合考試、任用、俸給三法同步施行。之後於 79、86、90、96 年，四度修正少數條文，以迄於今³。

² 董保城，《行政法講義》，2011 年 9 月。董教授指出：依法行政有兩個基本原則，一為法律優位原則，一為法律保留原則。法律優位(Vorrang des Gesetzes)原則乃行政機關一切行政行為不得牴觸現行有效之法令之謂，旨在消極地課予國家(尤其公務員)之行為不得牴觸現行有效之法律。法律優位原則中所稱之法律除包括形式意義法律之外，亦包括憲法及不成文的一般法律原則，即使國會所制頒之法律亦不得違反憲法及憲法所蘊含民主法治之根本原則，是以法律優位亦可稱「憲法優位」原則。法律優位原則適用於各種行政行為，包括行政處分...等，均應遵守法律優位原則。(詳見頁 77-79)

³ 劉昊洲，「公務人員考績法之探討」，《公務人員月刊》，2009 年 8 月，頁 28-29。

二、 丙等 2% 汰劣比例，歷經兩屆立委任期未被認可

2002 年間考試院為精進公務人員考核制度，解決考績獎優汰劣功能不彰等問題，以及回應外界對考列甲等過於寬濫之質疑，考試院擬具考績法修正案送立法院審議。會中立法委員對考績考列丙等規定應否設定為 2% 之汰劣比率的正當性、合法性，爭執不下，立法院第 5 屆委員任期屆滿，仍無法完成修法程序。

2005 年，考試院重新擬具考績法修正草案，再送立法院審議，期間立法委員對汰劣比率、考績配套等措施提出諸多質疑，延至第 6 屆立法委員任期屆滿前，依舊未能完成立法程序。

三、 考績制度理論論述未與時俱進

第十一屆考試院最高決策者就任後，針對公務人員考績制度之功能發揮，務期與國家總體競爭力優勢相聯結的思維，各界給予肯定。但「組織人力管理理論從.....以致『策略導向的人力資本管理』，考核的因素與手段也隨著不斷演進改變。但公務人員考績制度歷經理論的演進，並沒有與時俱進的策略調整...宜以整體『重構』的系統思考來進行。」⁴本研究受訪者多位持有相同看法。

綜觀上述，考試院於 2009 年先行對院屬部會以「試辦」為名，不顧後續院屬公務人員的強力反彈，進而要求其他院屬部會擴大執行，其作風固與歷年政策推動採由上而下模式(top-down model)權威治理模式有關，決策者也無視政策工具周全配套的必要性。考試院最高決策者以活化公務人員退場機制及提昇國家整體競爭力，作為推動年度考績考列丙等占 3% 的立論，可說理由堂皇，但理論論述不足，且有違反憲法優位、法律保留及程序正義等瑕疵。權威治理下的利害關係人參與治理的期待，究應如何擴大參與及其與決策者之間的磨合？迄今仍陷於當局者迷的窘境，緣有本研究。本文謹略抒管見，試窺個中堂奧。

⁴ 歐育誠，「公務人員考績制度的系統思考」，《公務人員月刊》，2009 年 8 月，頁 1-6。

貳、研究方法

本文研究方法採取文獻回顧、探討政府出版品、考試院委託的研究報告案、考試院會對公務人員考績法修正案的說帖、學者對考績法修正研究等資料進行二手資料的分析。

本研究採行實證深度訪談法，旨在探討理論與實務之間的落差，找出考績法的制度面與執行面的實景。考績法修正爭議不斷，近期紛爭始自考試院最高決策者規定所屬部會，於 98(2009)年度年終考績，先行「試辦」考績考列丙等人數占 3%的比例。因之，考試院及所屬部會分別訪談考試院考試委員、院屬機關之科長及專任委員。公務人員占絕大多數的行政院，分別訪談部會層級的人事處處長及主任。中華民國全國公務人員協會代表公務人員的權益發聲，協會本身對考績法修正觀點是本研究不容忽略的對象。在訪談過程意外找到一位民間人士願意接受短暫的訪談，是本研究意外成果。

本文針對公務人員考績法的歷年修法過程，考試院的決策過程，考績法的利害關係人，考績法的執行機關，甚至社會人士的看法，進行實地深度訪談取得第一手資料。於訪談前，擬具訪談大綱包括考績法現況與檢討、協力治理及能力、溝通管道、考績評量尺度或指標、考績結果各等級之比例、各層級機關考評者之評量尺度、受考評者對考績制度的期待、考績法與其他人事管理法制規章之契合與接軌、決策管理者與領導等構面進行研究問題的鑽研，擬訂訪問大綱草案。模擬訪問後，進行修正。於訪談時先請受訪者過目訪談題綱，但提請受訪者以自己的感受及認知，不受限於訪談題綱所限，採開放式的意見表述。訪問時除自備訪問紀錄紙現場摘錄要點外，另備妥二種錄音筆同時錄音。訪問過程要感謝受訪者的體諒，得以現場錄音。錄音的逐字稿則委請兩位行管系的學妹幫忙，其中一位是新手，雖有遺漏舛誤，但以當場的手札速記輔助下，兩相比較後，於訪問過後就加以歸納撰述，失真情形業減至最低。逐字稿繕打費以一小時千元計，共耗費新台幣伍仟參佰伍拾元正。

Weimer and Vining (1992)⁵指出:「政策分析是以主雇導向,表現社會價值,且與公共決策有關的諮詢活動。」考試院不乏委託學界對公務人員考績法進行研究,惟是類研究誠如 Weimer 所言,主雇的需求與期望必須加以瞭解並納入設計。Hellmut Wollman (2007)⁶也強調:「契約研究常常會陷於一種殖民化過程的情況,即評估者要採用政治與行政機構的觀點與概念架構來執行評估。」參據學者的觀點,本研究盡量迴避受託研究的報告論述,以維實證研究的客觀性。

參、文獻回顧

Peters(2000)在《未來治理:四種新興模式》提到:「傳統治理模式毫不完美且功能不彰,而目前所持續進行的政府改革也一樣,或甚至在當前的政治氛圍下,亦將不可避免地陷於不完美。」⁷本研究兼顧實務及理論,試著先從探討公共政策制定工具、衝突管理及協力治理理論為基礎,從協力觀點(collaborative perspectives)逐層分析容有撥雲見月之效。

一、從權威治理遞嬗為多元協力治理

學者 Nathan, Richard P.(1996) 對協力(collaboration)賦予不同的名稱,包括聯盟(alliance)、結合(coalition)、社群協力(community-based collaborative)、網絡(networks)及夥伴(partners)等不同稱謂⁸。Agranoff, Robert⁹認為,協力公共行政是一種概念,描述多元組織準備為單一組織所不能或不易解決的問題,進行幫助或運作的過程。協力意指共同出力(co-labor)以達成共同的目標,經常橫跨領域、多元部門或多數主

⁵ Weimer, David L. and Aidan R. Vining. 1992. *Policy Analysis: Concepts and Practices*. Englewood, Cliffs, N.J.: Prentice-Hall. P.1

⁶ Hellmut Wollman, 2007. Policy Evaluation and Evaluation Research, in Frank Fischer, et al. (eds) *Handbook of Public Policy Analysis*. Ch. 26. P.399.

⁷ Peters, B. Guy. 2000. *The future of governing: four emerging models*. 智勝. 審訂者的序。

⁸ Nathan, Richard P. 1996. *The Devolution Revolution: An Overview*. In Rockefeller Institute Bulletin: Symposium on Federalism, pp. 5-13

⁹ Agranoff, Robert (2007). *Managing within Networks: Adding Value to Public Organizations*. Washington, DC: Georgetown University Press. Ch.2. pp P.29-31.

事者的互動關聯，進行運作。協力立基於互惠價值(reciprocity)。舉凡事涉多元利益的公共政策制定的過程，需要各方的協力參與，才能符合民主治理理論。

Bingham(2008)等學者認為，協力式公共管理不但要包含各種組織之間以及組織內部的協力，同時要納入治理對象的公眾與公民¹⁰。公務人員考績法的修正不但影響個人陞遷權益，從廣義社會正義而言，公務人員工作績效良窳與國家競爭力密不可分，豈容忽視公眾對公務人員考績法修正的期待與觀感。

Elinor Ostrom(1990)指出：「在政治科學界的學者們，警覺在共同財有協力式治理結構的出現。在審議式民主新思維同時強調，提供公眾對話與慎思的過程，以供作出有意義的決策制定。協力本身是一種審議過程。(Collaboration is itself a deliberative process.)能否深耕審議的品質會影響對協力品質的研究。」Ostrom 強調「協力式公共管理即不是由上而下或由下而上的管理，它是水平式公共管理。」¹¹這種看法高度促進參與式民主治理，同時在協力審議過程，同時強調程序正義的要求。考試院以「試辦」為名強行推動在前，無異輕忽程序正義，引起基層公務人員普遍反彈委實不令人意外。誠如 Crosby(2005)所言，今天是一個分享權力的世界(shared power world)，好的領導者需要懂得如何進行協力¹²。荷蘭政治學兼公共政策教授 Maarten A. Hajer (2011) 在〈權威治理〉”Authoritative Governance”一書所言：「權威治理已過時，要因應當代社會變遷，須改採參與式政策制定。」¹³協力治理不是進行政府改革，而是在結合公、私部門的領導者、利害關係人及公眾，致力找出良善的治理機制，以創新、公正及誠信的態度共同解決問題。尤其在各層級公務人員對自身權益，殷切要求在決策制定過程扮演更重要

¹⁰ Bingham, Lisa Blomgren., Rosemary O’Leary, and Christine Carlson. 2008. *Frameshifting Lateral Thinking for Collaborative Public Management*. In *Big Ideas in Collaborative Public Management*, edited by Lisa Blomgren Bingham etc. Armonk, NY: M.E. Sharpe. (Ch. 1). pp.3-4

¹¹ Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.

¹² Bingham, Lisa Blomgren., Rosemary O’Leary, and Christine Carlson. 2008. *Frameshifting Lateral Thinking for Collaborative Public Management*. In *Big Ideas in Collaborative Public Management*, edited by Lisa Blomgren Bingham etc. Armonk, NY: M.E. Sharpe. (Ch. 1). pp.3-4

¹³ Hajer, Maarten A. 2011. *Authoritative Governance: Policy-making in the age of Mediatization*. Oxford, p.3

的角色。

二、 協力是複雜的治理過程，協力治理在探索解決方案

過程架構論認為協力是組織間經年累月的互動，透過正式或非正式的反覆對談，建構及執行共同的承諾。Barbara Gray (1989)強調：「協力(collaboration)在提供可行的策略。原則上在提供處理問題及研究解決方案的架構。協力本身不是解決方案。協力是問題的關係者彼此相互致力找尋問題解決方案的一種過程。」¹⁴協力的過程是不同階段的連續體。Anne Marie Thomson (2001)認為：「協力是一種過程，具有自主權之參與者正式或非正式的談判，齊力開創法則或制度，以治理彼此間互動相關性以及面對的議題，共同採取行動或決策。」¹⁵ Elinor Ostrom(1990)則從賽局理論的過程觀點來探討協力，協力的參與者透過持續的嘗試錯誤過程，找到規範系絡產生重要的網絡成員利益。

Wood and Gray(1991)¹⁶的研究指出，協力的過程有五種主要面向：治理、行政、相互關係、信賴與互惠及組織的自主性。Thomson 等則加以歸類概分為三大類：結構面向(治理與行政)；社會能力面向(相互關係與規範)；機關面向(組織的自主性)。他歸結學者對「協力」(collaboration)的定義並沒有一致性觀點，只作廣泛不同觀點的描述，在協力的早期過程會發生合作與協調，但協力代表長期的整合過程，不同的團體對同一問題會看到不同的層次。¹⁷

本文認為自然界有作用力及反作用力；在協力過程因為成員隱含著自身利益與協力社群自身利益要達成的弔詭，彼此利益的拉扯各有矛盾，在自主權的主導下權衡得失後的決策，增加協力的複雜度及不穩定性。協力是項複雜過程，以協力過程的五種面向(治理、行政、相互關係、信賴與互惠及組織的自主性)為基石，透過持續正式或非正式

¹⁴ Barbara Gray. 1989. *Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems*. Jossey-Bass Inc., ch.1.pp1-25.

¹⁵ Thomson, Anne Marie., and James L. Perry. 2006. Collaboration Processes: Inside the Black Box. *Public Administration Review*. 66(s1):24-28.

¹⁶ Wood, Donna, and Barbara Gray. 1991. Toward a Comprehensive Theory of Collaboration. *Journal of Applied Behavioral Science* 27(2): 139-162

¹⁷ Thomas, Anne M., and James L. Perry. 2006. Collaboration Processes: Inside the Black Box. *Public Administration Review* 66(s1):p.23-28

的互動，進行透明化的取捨(trade-off)，共同找出問題的解決方案，然而網絡成員的權益會讓機關以自主權(autonomy)為思維基石，影響協力的最後成果。

三、 協力領導者與衝突管理

根據 Wayne Parsons (1995)的觀察，決策制定受到決策者的人格特質、情緒與性格等層面的影響¹⁸。Browning (1995)等學者的研究也指出，成功的協力領導者會積極經營協力過程，尤其在協力初期或試驗階段。他們的研究也道出，協力系絡的失靈會發生在協力的領導者只顧自身利益或嗜好政治鬥爭¹⁹。協力領導者需要有權威，但不是一位獨裁者；協力領導者有時可以鼓舞追隨者成為領導者並適時退位。誠如 Agranoff (2007)所言，網絡的領導者及其管理，需要採行「軟性領導」(principles of soft guidance)以取代「命令及管制」(command and control)。Peter M. Senge (2006) 強調，協力的領導者要均衡拓展倡議及研究的能力，所謂倡議不僅是為自己的觀點去辯護，同時要讓自己的觀點，公開接受外界的檢視。如同 Kenneth W. Thomas (1976) 所論述的重點，協力是一種施展衝突管理的策略，在照顧本身利益與目標的同時，也要兼顧其他團體的利益與目標²⁰。有效率的領導者不僅要試圖解決協力的弔詭(paradox)，更要藉由接受、包容各方反對意見，進而從中吸納拓展為可供選擇的解決途徑²¹。Kenneth, W. Thomas (1976)對協力弔詭提出五種衝突管理途徑：逃避(avoidance)、和解(accommodation)、競爭(competition)、妥協(compromise)及協力(collaboration)。前四者都有機會帶來贏、輸的情境，唯有協力才能帶來雙贏²²。林水波教授在《組織理論》一書指出，公共組織浸染在變化迅速的環境的裡，僵硬的思

¹⁸ 丘昌泰，公共政策，2008，巨流，頁 244。引據 Wayne Parsons.1995. *Public Policy*.

¹⁹ Browning (1995) cited by Connelly, David R., Jing Zhang and Sue Faerman. 2008. The Paradoxical Nature of Collaboration. In *Big Ideas in Collaborative Public Management*. p.29.

²⁰ Robert Agranoff. 2007. *Managing within Networks: Adding Value to Public Organizations*. Washington, DC:Georgetown University Press. P.29.

²¹ Connelly, David R., Jing Zhang and Sue Faerman. 2008. The Paradoxical Nature of Collaboration. In *Big Ideas in Collaborative Public Management*. p.31.

²² Thomas, Kenneth W. 1976. Conflict and Conflict Management. In *Handbook of Industrial and Organizational Psychology*, ed. Maervin D. Dunnette. Chicago: Rand McNally. p. 889-935.

維體系，遲鈍體會外在環境的變遷，以致形成消極負面的反功能²³。

本研究認為，除了賽局理論，在協力過程的衝突管理理論是協力重要理論根據之一。協力的論述、建構及調和要因勢利導，妥協是最基本的步驟。考試院最高決策者於 2011 年 12 月 14 日於公務人員傑出貢獻獎表揚大會受訪時依然堅持，考列丙等占 3% 比例勢在必行。十足展現威權治理的堅定信念及意志。

四、 協力治理與勢力範圍的均衡

Wilson, James Q. (1989) 在《官僚體制》(Bureaucracy) 的第十章「勢力範圍」"Turf" 一文，引據 Morton H. Halperin 的觀察指出，官僚體系經常接受較大的管制權、較小的經費，而不是較多的經費、較少的管制權。因為官僚體系擁有自主權或勢力範圍(autonomy or turf)即代表擁有高度權威。Wilson 另引據 Philip Selznick 的定義認為，自主權是處在充分獨立的條件下，准許一個團體處理問題，並維持一個獨特的身分。外部的自主權包含行政裁量權或管轄權(jurisdiction or domain); 內部的自主權是身分與任務(identity or mission)，也就是內部成員充分瞭解機關的核心工作。

沒有一位機關首長能為其組織達成完全的自主權(autonomy); 因為政治上需要課責，民主政治意涵著各種不同態樣的課責。最好的政府領導階層是減少對手的數量及對其本身的各種限制規範，獲得高度的獨立自主權。

自主權像資源一樣被珍視，因為自主權決定使用或獲得資源的程度。高度自主權意指機關擁有支持的選民基礎，以及一致性工作背景，提供作為強而有力達成任務的意識。當只有一個機構時，勢力範圍不是問題; 當勢力範圍很大，大到無法適當解決政府機關彼此之間的爭議問題，勢力範圍會是頭痛問題。Wilson 對勢力範圍的研究強調，假如自主權能被合理地確保，機關才能進一步尋求更多的資源或更大的管轄權²⁴。

²³ 林水波，組織理論，1999，智勝，序。

²⁴ Wilson, James Q. 1989. *Bureaucracy*. Basic Books. (Ch. 10), p179-195.

Ronald F. Kettl (2006)認為「管轄範圍」(managing boundaries)在美國公共行政界一直扮演重要角色。在美國的行政系絡，傳統上有五種管轄範圍包括：任務、資源、能力、責任及課責。由於新興力量的增加，讓管理這五種管轄範圍增加相當多的困難，這些力量包括：行政回應複雜化的政治過程；間接的行政策略；棘手問題的解決方案，個中任一失靈都要分攤鉅額成本。管理者要作有效管理這些管轄範圍，需要新穎的協力策略及技能。一旦疏於發展管理策略或技能，將成為行政績效變差的行政象徵。Kettl 認為 Wilson 的《行政的研究》一文，它基本上在強調管轄範圍在美國公共行政所扮演的角色。任何政府或組織的行動，必須有管轄範圍。如何妥慎設定管轄範圍，既能提昇效率及效能，又不致於威脅到其他機關的課責與回應性是相當大的挑戰²⁵。Bardach(1998)等學者對組織自主權，提示要定義明確的協力領域：參與者即要維持自身明確的身分及其組織的權威性，又有別於協力參與者的身分。這種事實導致協力內在的緊張，即要顧到自身的利益又要達成所參與協力團體的利益，同時要完成協力目標及維護本身為協力一分子及利害關係人應盡的課責²⁶。

本研究發現誠如 Chris Huxham(1996)所言：「來自不同組織的個人，其工作關係只存在於善意基礎。²⁷」善意的發展，完全決定在參與者之間沒有緊張關係，也就是 Judith E. Innes(1999)所言，要處在完全穩定的環境之中，要以均衡的力量去改變混沌的環境。協力參與者的本身利益與團體利益，兩者之間會面對利益均衡的兩難(dilemma)。受訪者表示考試院偏重其施政綱領的執行與推動，未能兼顧考績法的執行機關與受考核者之間的緊張關係。

²⁵ Donald F. Kettl. 2006. Managing Boundaries in American Administration: The collaboration imperative. *Public Administration Review* 66(s1) pp.10-18.

²⁶ 認為協力參與者具有雙重身分困境的學者不少，包括(Bardach 1998; Tschirhart, Christensen, and Perry 2005; Van de Ven, Emmett, and Koenig 1975; Wood and Gray 1991)。

²⁷ Huxham, Chris. 1996. Collaboration and collaborative advantage, In *Creating Collaborative Advantage*, ed. C. Huxham. CA: Sage. p.3.

肆、小結

傳統權威治理模式，在邁入 21 世紀資訊科技快速變遷，公共政策的制定過程呈現多元化因素考量，盡管名稱多樣但實質內涵諸多重疊又交叉。公共政策的制定要從權威治理模式遞嬗為參與協力治理，這是學界或實務界較普遍被接納的共識。協力是冗長的審議過程，目標在達成對政策目標及預期效益的共識，找出共同認可的解決方案。凝聚政策網絡成員的共識，始有利於型塑協力治理目標的建構，協力的領導者唯有摒棄權威治理舊思維，體認外在變遷，始能均衡協力治理與勢力管轄範圍，箇中「妥協」因應始為正道。

伍、實證訪談論析

本研究根據研究訪談大綱進行實證訪談，以豐碩的訪談資料與學者們的理論論述，進行對話。本文認為考試院為提昇公務人員具備國際整體競爭力，建構以績效為導向的公務人力體系，理應廣受民眾及公務人員的支持。惟受訪者表示從 2009(民國 98)年下半年考試院決策者以由上而下權威治理模式，啟動「試辦」機制，接受試辦機關的公務人員由衷反對，感覺受到脅迫式威權統轄，內心充斥著無奈與憤懣。政府推動會影響各層級公務人員「身分權益」的公共政策，理應恪遵行政程序法第 8 條：「行政行為，應以誠實信用之方法為之。」當 2009 年下半年始由考試院最高決策者下達推動考列丙等占 3%，顯與考績法以年度績效辦理考績之精神不符，埋下公務人員串連反彈。本文綜理協力治理各項構面，統整實證訪談資料綜納論述：

一、 權威治理喚醒保障自身權益意識

考試院於推動考績法修正之初，忽視公共政策協調工具的重要性，採行由上而下模式，完全忽略溝通工具的運用與存在。根據韋柏學派的模式，呼籲重視層級節制的監督者與各種組織成員間的聯結。在不同的成員中，協調是一種挑戰。因此，溝通方式、誘因、法律規範及制度必須正規地受到支持，始能追求協調所必要的聯結²⁸。

²⁸ Jennings Jr., Edward T., and Jo Anne G. Ewalt. 1998. Inter-organizational Coordination, Administrative

受訪者普遍的感受，認為考試院在修正考績法考列丙等要占 3% 的理念及其未來效益，未向相關的四院、部、會、局所屬公務人員作有效的溝通。Ostrom(1990)指出「協力式公共管理即不是由上而下或由下而上的管理，它是水平式公共管理。²⁹」同時考試院在未完成考績法修法程序前，選擇考試院所屬的部、會機關先行「試辦」。試辦機關基於科層體制的機制，受制於考試院的組織威權，未能有效表達反對聲音，試辦單位的公務人員倍感未受到應有的尊重，尤其是被考列丙等的受考者。在利害與共的文官體系，各政策網絡的利害關係人，藉助各地區及機關公務人員協會逐漸滙聚共識，對考績法考列丙等占 3% 表達反對聲音，維護自身權益的意識開始普遍覺醒。

二、 溝通、共識不足，徒增改革阻力

Hajer (2011) 嘗言：「權威治理已過時，要因應當代社會變遷，須改採參與式政策制定。」根據銓敘部資料，在 2009 年曾舉辦多場座談會。根據本研究之受訪者及相關報章所載，歷次銓敘部舉辦的座談會只作單向的宣告，未作雙向溝通，與會者意見未受到應有的尊重及採納，以致在中部座談會舉辦之前，南投縣政府人事處蕭處長公開表態反對考績丙等占 3% 比例見報後，次日座談會與會人員普遍戴上口罩以示抗議。其他場次的座談會情形，反對聲浪依舊，參與座談的意見未被尊重是主因³⁰。公務人員對本身權益的維護開始覺醒，勇於表達，無懼於決策者的威權。修法過程與利害關係人的溝通不足，未能建構共識徒增改革阻力。

Consolidation, and Policy Performance. *Public Administration Review* 58(5).P.418.

²⁹ Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press. Introduction.

³⁰ 銓敘部法規司，「公務人員考績法研修方向芻議」，《公務人員月刊》，2009 年 8 月，頁 8-10。

三、 協力治理能力不足，忽視政治外部性

Bingham Lisa Blomgren 等認為，協力式公共管理不但要包含各種組織之間以及組織內部的協力，同時要納入治理對象的公眾與公民，也就是協力治理，不僅要包括組織的夥伴、利害關係人同時還有公民在內。治理(governance)是影響私部門、公部門及公民決策與行動的過程³¹。

受訪者表示，第十一屆考試院決策者於就職記者會及後續的院會，咸讓與會委員感受考試院決策者的領導風格，依舊採傳統威權方式進行。採行由上而下的權威治理政策推動方式，突顯對協力治理能力的不足或無感，尤其在未完成修法程序之前，要求院屬各部會於 98 年年度考績即先行「試辦」考列丙等占 3% 的要求，罔顧法律優位及法律保留原則。公務人員要求公平、公正之聲，在各公務機關產生極大的迴響並獲得廣大支持。

考試院鑑於 98 年度先行「試辦」受考單位的公務人員強力反彈，以及行政院所屬試辦單位無法配合考列丙等占 3% 比例，招致行政院及立法院首長們，在不同的場合對考績考列丙等占 3% 的改革，持保留審慎的態度。後續全國公務人員協會在陳理事長及各機關公務人員協會的堅決反對下，各協會相續挺身正式表態反對考績考列丙等占 3% 比例的限制。受訪者表示：後續全面性的反對聲浪奏效，當局考量 2012 年兩項大選，公務人員的選票會有流失之虞，以致公務人員考績法修正案未能在第六屆立法委員任期內依限完成立法程序。盱衡歷朝對選票取向的重視，決策者豈能輕忽政治外部性，最後只得軟化以符合政治現實。

³¹ Lisa Blomgren Bingham, Rosemary O'Leary, and Christine Carlson. 2008. *Frameshifting Lateral Thinking for Collaborative Public Management*. In *Big Ideas in Collaborative Public Management*, edited by Lisa Blomgren Bingham etc. Armonk, NY: M.E. Sharpe. (Ch. 1). pp.3-4.

四、「潛規則」扭曲考績法，影響「退場」功效

受訪者表示，公務人員年終考績的辦理，向由各機關人事單位依上級主管機關核定的比例，先向機關首長稟報內部各單位考績等級的分配比例後，提報各單位主管參與的正式或非正式的會議，先行溝通略作調整俟取得共識後，各等級的分配數已大致底定。各機關援例先有考績等次人數比例的框架，供各單位首長遵循，此種非公開但人人皆知的「潛規則」(informal norms)，嚴重扭曲考績法原訂立法旨義，惟各機關在實務上行之多年，受考者也習以為常。

公務人員考績法原本隱藏軟性「退場機制」，考列丙等設定為 3% 比例則從軟性轉化為硬性規範，在欠缺協力治理時，被突顯為是一種權威治理的遺物，嚴重後果在於被考列丙等者，依預擬草案會影響公務人員「身分關係」。在未完成立法前先予「試辦」已嚴重違反法律優位及法律保留原則。在考試院委託研究案中，有類似受到關注的論點，供考試院決策者參考³²。奈何未受考試院決策者所重視，委託研究的成果聊備一格。

五、「心中一把尺」長短標準不一，考績的公平公正難求

根據黃一峰教授研究指出：「公務人員績效考核指標缺乏建構效度與內容效度。³³」因此他建議對公務人員考績法的衡量指標的設計與分類，要進行修正。本研究實際訪談發現，考績法實務上負責細部執行規劃的人事處長或主任等執事者，坦述績效指標的難立及機關文化等變項，難以轉換為制式標準或指標。

受訪者中有四位談及，各級領導幹部於評定所屬的績效時，「心中一把尺」是考核的關鍵。問題在「心中一把尺」的長短厚薄不一、刻度不同，如何拿捏繫於各級領導者的學養、經歷、領導能力、見識及魄力，如何準確地把「心中一把尺」置於公正、公平及客觀的天秤上，

³² 黃榮護、林建宏，「考績丙等制度設計評估：以適法性與妥適性為分析焦點」，《文官制度季刊》，2009年4月，頁145-170。

³³ 黃一峰，「公務人員績效考核指標之探討」，《公務人員月刊》，2009年8月，頁16。

對所屬同仁進行無私、無我、無偏好的理性考評。受訪者大都自認無法百分之百拋棄個人偏好(bias)，心中總會有較喜歡或較不喜歡的部屬。考績制度最大挑戰不是制度能否完備，而在考績法的執法者「心中一把尺」，存在過多的彈性空間或偏好，這是考績法受到利害關係人批評的焦點。修正草案擬議由主管機關辦理所屬機關間之「團體績效」評比，在欠缺標準作業程序及評分標準下，要作到公平、公正，同樣委實困難。

六、 當前憲政架構讓課責機制空洞化

Browning(1995)曾指出，協力系絡的失靈會發生在協力的領導者只顧自身利益或嗜好政治鬥爭。考試院最高決策者對所屬部會強力要求試辦公務人員考績考列丙等占 3%一定比例的作法，於辦理 98 年度考績後，受到考試院及行政院先行試辦機關員工的反彈。惟考試院最高決策者仍賡續堅持個人改革信念，力排眾議。誠如 Browning 所言，只顧自身利益或嗜好的一種具體展現。

受訪者指出，公務人員的身分在長期威權統治下的「特別權力義務關係」欺壓下，是一群沒有聲音的公僕。在中央及地方機關的公務人員，依法紛紛成立公務人員協會後，對重大影響其權益的立法案，在中華民國全國公務人員協會有效凝聚各分會的共識下，表達堅決反對考試院對考績考列丙等要占 3%一定比例的作法，嚴重影響公務人員士氣、破壞機關團結，要求修改惡法，改為以「符合考列丙等條件」的修法，以促進公務人員的工作績效。

民主治理應以嚴肅角度審視公共政策制定過程的課責問題，實不宜讓權高位重的決策者，對公共政策制定過程的課責(accountability)有模糊灰色空間的存在。審之，公務人員考績法修正考列丙等占 3%一定比例的修正案，未獲得立法院審議通過，負責倡議推動修法的考試院最高決策者不但不用接受立法委員的質詢，更不用承擔任何課責。有違民主政治制度主政者要為其公共政策負責任的精神，此乃當前我國憲政獨特架構所使然，突顯民主政治的課責機制對考試院制衡的空洞化。

七、 權威治理在協力過程衝擊參與者的自主權

Wilson(1989)在「官僚體系」(Bureaucracy)一書所言，當只有一個機構時，勢力範圍不是問題;當勢力範圍很大，大到無法適當解決政府機關彼此之間的爭議問題時，勢力範圍(turf)會是頭痛問題。

Anne Marie Thomson (2001)認為協力是一種過程，具有自主權的參與者間正式或非正式的談判，齊力開創法則或制度，以治理彼此之間的互動相關性以及面對的議題，共同採取行動的方式或決策。協力涉及分享規範及互相獲益的互動過程³⁴。受訪者指出，2009 年考試院以權威治理方式啟動「試辦」在先，未適時調整協力治理於後。公務人員考績法修正考列丙等比例占 3%，遭受公務人員重大反彈之際，理應循例藉助五院院際之間的首長會談，面商尋找解決方案，惟考試院喪失治理良機。

考試院在遭受公務人員協會、教師協會等團體的強力反對之後，加上行政院在擁有 95%以上公務人員及各種資源，擁有絕對優勢的自主權，行政院首長在不同的場合對考試院修正考績丙等比例持保留態度，這無異反對考試院的修法立場。立意良善但方法錯亂的考績法修正案，在眾多反對聲浪中，又被立法院以技術性擱置。受訪者指出決策者在考績法修正案受阻時，依舊未善盡溝通、衝突管理的妥協策略。修法的失敗主因是考試院衝擊其他各院的自主權，又未適時妥協讓步所致。

八、 3%比例與退場機制立論邏輯失衡，協力治理誘因不足

考試院原擬議每年各機關考列丙等的人數比例要占 3%，以一個機關公務人員為數 300 人為例，一年要有 9 位被考列丙等，假設依考試院對考列丙等的公務人員施以成功的輔導或調任充分發揮原預定的成效，以 3 年不同的人考列丙等總數會高達 27 人，每人一年被考列丙等的機率是 9%。以行政機關公務人員總數近 25 萬人為計，假設考列丙等者每年都不相同(輔導、培訓等機制發揮功能)，一年考列丙等人數高

³⁴ Thomas, Ann M., and James L. Perry. 2006. Collaboration Processes: Inside the Black Box. *Public Administration Review* 66(s1):p.23-26.

達 7,500 人，3 年會有高達 225,000 人，被考評過為丙等。單就被考評為丙等的數目不計，受考列為丙等的公務人員在個人身心的不平衡及創傷，恐非制度設計之初所能預期。更遑論如何撫平心理的不平衡，恐非次年考列為甲等或乙等所能彌補。

考試院對「考列丙等占 3%」、「退場機制」與「國家競爭力」兩者相關性的理論論述不足，這無異對所推動的公共政策，沒有令人信服的政策說服力，備受利害關係人的質疑。考試院執意推動考績法考列丙等占 3%，容有崇高的理想與期待，惟相關部門欠缺「政策論證」(policy argument)或「政策對話」(policy discourse)的能力，也就是政策行銷尚付闕如。以致建構公務人員「退場機制」的型塑以及提昇「國家競爭力」，這兩者之間的「相互依存性」(interdependent)模糊不清，釀成行政院、立法院對之欠缺協力治理誘因。協力失靈肇因於協力過程沒有完整的理論與配套，協力誘因十足匱乏，徒增公務人員對決策機關的不信任感。

第十一屆考試院以提高公務人員績效及建立「退場機制」為施政綱領，考試院最高決策者相當慎重又堅決地要貫徹以考列丙等 3% 為「退場機制」，惟其他各院對「退場機制」，不認為是此時此刻要急於解決的政策問題。因為原有的公務人員考績法對公務人員而言，雖不滿意尚能接受的制度。在領導者與被領導者、考核者與受考核者間，已維持一種常態、穩定的關係。要破壞此種均衡(equilibrium)關係，公務人員深恐會造成權益的不確定性，從協力過程中受到的掣肘導致失靈的軌跡，我們已清晰可鑑。

九、「以同官等為比較範圍」陷入「形式主義」意識框架

依考試院「公務人員考績制度改革疑義補充說明」，修正草案的考績擬「以同官等為比較範圍」，考試院將之自詡為修正特點。審之「職等標準」規定，充任第十四職等各職務之人員，須符合兩種條件：

(一)具有下列資格之一者：

1. 曾任第十三等職務，經依法取得升等任用資格者。
2. 依公務人員任用法律銓敘合格實授，或其他有關法律經銓敘機關認定具有第十四職等任用資格者。

(二)學驗聲譽卓著，並具有非常卓越之領導能力。

至於充任第十職等各職務之人員，須符合下列兩種條件：

(一)具有下列資格之一者：

1. 經公務人員特種考試之甲等考試或第十職等升等考試或其他相當等級考試類科考試及格者。
2. 前經分類職位公務人員第十職等性質相近職系考試或升等考試或簡任職相當類科升等考試及格者。
3. 曾任本職系或同職組各職系等九職等職務，經依法取得升等用資格者。
4. 依公務人員任用法律銓敘合格實授，或其他有關法律經銓敘機關認定具有第十等本職系或同職組各職系任用資格者。

(二)具有行政領導或研究能力。

單以充任第十四職等與第十職等所需的基本條件都不相同，況且在職責上所需廣博學識、行政經驗、專業知識、職責艱巨都各不相同，何況兩種職等對本機關或單位政策、施政計畫，就其職務所作的決定，或建議的約束力及影響力，兩種職等迥然不同，在考績的評等竟然要被歸類在「以同官等為比較範圍」的框架上，估不論實質的差異，在立論的邏輯上顯然沒有任何的說服力。遑論第十一職等至第十三職等，彼此職責及所需條件又各不相同的，如何以齊頭式的平等，硬把第十職等至第十四職等放在同一種比較框架範圍進行考評，似乎不倫不類又失公平、公正。十四職等的常務次長能與十職等同為簡任官的簡任視察同列為同一官等進行評核，試問合理嗎？考績的評等「以同官等為比較範圍」竟被考試院視為考績法修改的特點，其實它只突顯考績法論述的不公平、不正當及不合理，十足的「形式主義」作祟，未能兼顧實質的公平與正義。

考試院強調考績法修正考列丙等占 3%，能達成「獎優汰劣」，其實論證不成立。假如機關團體績效誠如台北市李副市長所言接近完美，或說機關的年度團體績效及個人績效都達成優異的表現成果，任何人絕不能否定它存在的可能性。換言之，機關沒有「劣」者，那強行規定 3%丙等比例，豈不是惡法驅逐良幣進行反淘汰？如此立法顯失

公允，假如某機關「劣」者占 3%以上，硬性規定只能考 3%丙等，機關又據以執行，首長豈不鄉愿？作法更有違考試院修法原來旨意。本文認為只要符合丙等條件者，不在乎人數多寡，適時汰劣，始有考績法積極功效可言。職是之故，堅持 3%丙等比例，在實質與邏輯上都無法說之成理。

陸、結論

考試院在立法協力治理過程，讓不同層次的公務人員感受長年應得的權益處於「不確定狀態」，又不見讓人心服的配套措施。復以「團體績效」指標的評量機制難立，在建構績效指標過程，各機關各有許多不易克服的困難，自始沒有一定的標杆尺度。考核者的「心中一把尺」又各有不同，公平性、客觀性備受質疑。導致反對考績制度的利害關係人，紛紛由點擴散為面反對丙等 3%，間接影響整體公務體系的士氣及行政效率，當局究是不察？抑或無感？令人扼腕。本研究絕大多數的受訪者(除民間人士)針對自身權益，表達一定程度的價值觀，實為至情至性之表露，偶有過激之見理當見容於眾。茲綜合歸結本研究各項發現，併略抒建議於后：

文官制度的改革，主事者對理論論述不容忽視：考試院決策者為建構高效率文官體制提昇國家競爭力，立意良善；對當前公務人員的績效考核良窳不分，有深入的體會及期待。制度的變革除呼應社會的期許，宜對退場機制、考績等次、人數比例等，加強理論論述。

要體認民主行政協力治理的發展趨勢，共同找出解決方案：政府從權威治理遞嬗為協力治理，過程的確太緩慢又無感，虛耗無數的立法成本及人力資本，主事者要儘速改弦更張強化協力治理能力。權威治理喚醒公務人員對自身權益保障意識，雙方的緊張與衝突持續不斷，對政府的信任只減無增，要藉修正考績法達成退場機制或提昇國家競爭力，恐徒陷意識型態的論辯，宜共同在協力治理過程，另覓其他解決途徑。

提昇協力治理能力，避免政治外部性的外溢：2009 年考試院的「試辦」過程，採行權威治理從上而下，有違民主政治協力治理的功效及存在價值，忽視協力治理夥伴關係的建立，置其他各院的自主權、管轄權於不顧，印證協力治理能力有待提昇。加上選舉期間的政治外部

性的外溢，增添立法阻力。後續各層級公務人員協會勢將滙聚更多能量，未來衝突將時隱時現，徒增社會、立法成本暨國家資源的內耗，有違考績法修法原本旨義。

協力領導者的危機管理與行政團隊的整合:Jennings and Ewalt(1998)的研究指出，在協力治理過程增加協調(coordination)的層級，會導致更高層次的績效;行政體制的有效整合(consolidation)，會帶來更佳的績效。行政整合比起協調有更寬廣的影響，但兩者都有實質上的重大影響³⁵。不宜忽略跨五院院際的危機管理，減低政治外部性的擴張外溢。我們要認知一項事實「在永無休止的星際，危機永伴我側。」(Living with risk is endemic to this restless planet.)³⁶只有虛心以對衝突，妥協是化解危機的有利機制。

以協力治理的宏觀視野，共同建構「公務人員法」的理論與制度規章:考試院決策者的雄心壯志，意在突破執政團隊的施政困境，力挽公眾對政府的信任頹勢，理應尊重及支持。「公務人員法」要能綜納共同性、原則性的法律於一，減少法律競合、基準不一，最主要在降低立法成本及人力資源的浪費。現行人事法制規章已不符時代及民眾的期待，宜建構創新有別於草擬中的「公務人員基準法」、「政務人員法」、或「聘用人員人事條例」。「公務人員法」新法適用對象與現行各種人事法制應加區隔，現任者得自由選擇方式參加新法，逐年降低舊法適用範圍或採行十年或十五年的落日條款，以漸進雙軌方式加速提昇公務人員素質與國家競爭力。

擴大協力治理參與者，廣徵眾議:Herbert Simon(1976)在公共行政的著作，持續強調，憑個人經驗所作的決策缺陷，可透過科層體制挽回(push back)，轉化人類個人選擇的限制成為組織的優勢。這種轉化個人有限能力成為組織力量，管理者要面對如何精心製作決策，以作出完善有效的選擇³⁷。Agranoff(2007)指出管理者要面對日益複雜的不確

³⁵ Edward T. Jennings, Jr., and Jo Ann G. Ewalt. 1998. Inter-organizational Coordination, Administrative Consolidation, and Policy Performance. *Public Administration Review* 58(5): 417-428

³⁶ Louise K. Comfort. 2007. Crisis Management in Hindsight: Cognition, Communication, Coordination, and Control. *Public Administration Review* 67(s1):p.197.

³⁷ O'Toole, Jr. Laurence J. 1997. Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration. *Public Administration Review* 57(1):P.45.

定性，有了協力參與網絡，會讓問題從混亂邊緣獲得解決³⁸。

以漸進式協力治理取代權威治理，減少國家資源內耗:推動政府重大政策，依據 Lindblom 的公共政策漸進理論(muddling through)應較可行。考列丙等比例視政府整體績效或國際競爭力的排名，採逐年增加或減少的方式，符合丙等條件者不受限於人數比例加強汰弱機制，仍不失為可行的思考面向。考績法的修正歷經立法院第五屆、第六屆立法委員任期，未能在考績等次或人數比例獲得公務人員及公眾(民意機關)的認同與共識，第七屆立法委員任期之伊始，又再度提送立法院，這豈不是馬政府執政團隊帶頭領銜進行另類「內耗」樣版?³⁹

³⁸ Robert Agranoff (2007). *Managing within Networks: Adding Value to Public Organizations*. Washington, DC:Georgetown University Press. (Ch.2). pp.23-24.

³⁹ 聯合報，綜合 A16，2012 年 6 月 9 日。標題:「新版考績法 丙等下限仍訂 3 趴」**全國公務人員協會**事長陳川青重申，堅決反對丙等設比率。」。

參考文獻

一、 中文部分

1. 丘昌泰(2008)，公共政策，巨流(頁 244)。
2. 考試院(2011)，「公務人員考績制度改革疑義補充說明」(頁 10)。
3. 吳秀光, 許立一(2008), 「公共治理」, 國立空中大學(頁 329-332)。
4. 林水波(1999)，組織理論，智勝，序。
5. 陳敦源(2010)，我國考績制度之檢視:從循證理論、正義觀點及參與角度檢視，考試院委託研究(頁 158)。
6. 黃一峰(2009)，「公務人員績效考核指標之探討」，《公務人員月刊》，(頁 16)。
7. 黃榮護、林建宏(2009)，「考績丙等制度設計評估: 以適法性與妥適性為分析焦點」，《文官制度季刊》(頁 145-170)。
8. 董保城(2011)，《行政法講義》(頁 77-79)。
9. 詹中原(2009)，「年資 or 績效?策略性報酬管理系統之理論建構」，《公務人員月刊》(頁 1-2)。
10. 銓敘部(2010)，「考績法制改革兼顧獎勵及輔導改善機制」，《公務人員月刊》(頁 50-51)。
11. 銓敘部法規司(2009)，「公務人員考績法研修方向芻議」，《公務人員月刊》(頁 8)。
12. 劉昊洲(2009)，「公務人員考績法之探討」，《公務人員月刊》(頁 29)。
13. 歐育誠(2009)，「公務人員考績制度的系統思考」，《公務人員月刊》(頁 1-6)。

14. 聯合報(2011)，2011年8月16日A11版。

二、英文部分

1. Agranoff, Robert (2007). *Managing within Networks: Adding Value to Public Organizations*. Washington, DC:Georgetown University Press. Ch.2, 29.
2. Bingham, Lisa Blomren., Rosemary O'Leary, and Christine Carlson.2008. *Frameshifting: Lateral Thinking for Collaborative Public Management*. In *Big Ideas in Collaborative Public Management*, ed. Bingham etc. Armonk, NY: M.E. Sharpe.ch.1, 3-4.
3. Browning (1995) cited by Connelly, David R., Jing Zhang and Sue Faerman. 2008. *The Paradoxical Nature of Collaboration*. In *Big Ideas in Collaborative Public Management*, Ch.2, 29.
4. Cameron, Kim S., and Robert E. Quinn. 1988. *Organizational Paradox and Transformation*.In *Paradox and Transformation: Toward a Theory of Change in Organization and Management*, ed. Robert E. Quinn and Kim S.Cameron, Cambridge, MA: Ballinger., 1-18.
5. Comfort, Louise K.2007. *Crisis Management in Hindsight: Cognition, Communication, Coordination, and Control*. *Public Administration Review* 67(s1), 197.
6. Connelly, David R., Jing Zhang and Sue Faerman. 2008. *The Paradoxical Nature of Collaboration*. In *Big Ideas in Collaborative Public Management*.Ch.2, 22.
7. Crosby, Barbara C., and John M. Bryson. 2005. *Leadership for the Common Good*. San Francisco: Jossey-Bass. Preface.
8. Drucker, Peter F. (1995). *The Network Society*.*The Wall Street Journal Europe*. 30 March. 8.

9. Edward T. Jennings, Jr., and Jo Ann G. Ewalt. 1998. Inter-organizational Coordination, Administrative Consolidation, and Policy Performance. *Public Administration Review* 58(5), 417-428.
10. Gray, Barbara. 1989. *Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems*. Jossey-Bass Inc., ch.1, 1-25.
11. Hajer, Maarten A. 2011. *Authoritative Governance: Policy-making in the age of Mediatization*. Oxford, 3.
12. Hellmut Wollmann. 2007. Policy Evaluation and Evaluation Research, in Frank Fischer, et al. (eds) *Handbook of Public Policy Analysis*. Ch. 26, 399.
13. Huxham, Chris. 1996. *Collaboration and collaborative advantage, In creating collaborative advantage*. C. H uxham.CA: Sage, 3.
14. Jennings, Edward T., Jr., and Jo Ann G. Ewalt. 1998. Inter-organizational Coordination, Administrative Consolidation, and Policy Performance. *Public Administration Review*.58(5), 418.
15. Kettl, Donald F. 2006. *Managing Boundaries in American Administration: The collaboration imperative*.*Public Administration Review* 66(s1), 10-18.
16. Milward, Brinton H., and Keith G. Provan. 2006. *A Manager's Guide to Choosing and Using Collaborative Networks*. Washington, DC:IBM Center for the Business of Government.
17. Nathan, Richard P. 1996. *The Devolution Revolution: An Overview*. In *Rockefeller Institute Bulletin: Symposium on Federalism*, 5-13.
18. O'Toole, Jr. Laurence J. 1997. *Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration*.*Public Administration Review* 57(1), 49.
19. Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.

20. Peter, B. Guy s. 2000.The future of governing: four emerging models.
智勝.Preface.
21. Provan, Keith G., and h. Brinton Milward. 2001. Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks.Public Administration Review 61(4), 416-422.
22. Thomas, Ann M., and James L. Perry. 2006. Collaboration Processes: Inside the Black Box. Public Administration Review 66(s1), 22-23.
23. Thomas, Kenneth W. 1976. Conflict and Conflict Management.In Handbook of Industrial and Organizational Psychology, ed. Maervin D. Dunnette, Chicago: Rand McNally, 889-935.
24. Wilson, James Q. 1989. Bureaucracy.Basic Books.(Ch. 10), 179-195.
25. Wood, Donna, and Barbara Gray. 1991. Toward a Comprehensive Theory of Collaboration. Journal of Applied Behavioral Science 27(2), 139-162.

The Authoritative Governance and Collaborative Governance: The Reform of Civil Service Performance Evaluation Act

Fang Hsiung Hsu⁴⁰

Abstract

In 2009, before passing through amending legislation, the Examination Yuan set up an experiment of Civil Services Performance Evaluation Act (CSPEA) with three percent ratio consisting of the Class C performance. Those mandated experimental organizations were encouraged into together to oppose the modification. The side effects of opposition and protestation influenced all civil services in the central and local governmental organizations. This caused a delay in the Act amendment during the process of legislation. How did the amendment of CSPEA fall into this dilemma and fail to pass in the Legislative Yuan? What are the lessons which would provide for our governments and academic circles? There was little explicit discussion about the theme of perspective for authoritative collaboration and collaborative governance in public administration per se. These are the main reasons for this paper.

The structure of central government in the Republic of China (ROC) fully illustrates the relationships of five Yuans. Their workforces, civil services in each of the Yuans, are recruited under the rules of examination

⁴⁰ Fang Hsiung, Hsu. Ph.D. Student, Dept. of Public Policy and Management, Shih Hsin University. Email: j4830@ms14.hinet.net.

systems. These rules are over planned, amended, and commanded under the duties and responsibilities of the Examination Yuan. These rules of civil service personnel system should be equally and fairly accomplished or executed in different branches. The amendment of CSPEA in civil services personnel system needs the collaborations of other four Yuans.

The study found the Examination Yuan failed to the work of transference, from the authoritative governance to the collaborative governance. In this study, conflict management and collaboration theories have been applied to examining the manners in which the relationships and interactions of horizontal and vertical inter-organizations are managed. Each theory focuses on using tools, such as monitoring, trust, autonomy, communication, and elimination mechanisms among Yuans to achieve the collective goals. The collaboration theory has been described as the central approach to theories of managerial behaviors.

The study found those facts as following: leadership model, equality, accountability, elimination mechanism, sufficient and necessary conditions, autonomy, comparing within same ranks, and three percent of class C in every agency. Those factors affect the remedy of the CSPEA. The study will examine the theories and practices with the perspective of authoritative governance and collaborative governance as reform in the CSPEA and provide constructive criticism.

Key words: Collaboration; Collaborative Governance; Civil Service.

氣候變遷議題的建構與實踐： 一種共識建構歷程或多種共識建構歷程

李培元*、陳國華**

摘要

近半世紀以來，氣候變遷的議題逐漸從昔日環保團體與學院人士的理念訴求，延伸到政治人物與黎民百姓對處境安全的關切。這段轉折歷程始終蘊含著一股特定的政治力量橫梗其中，首先是相關產業基於自利考量，透過輿論操作與政策遊說在抗拒論述層面的共識，其次是相關國家基於自利考量，在實踐層面共識的凝聚過程各有堅持立場，逐漸消耗掉這項議題最珍貴的時間資源。

關鍵詞：氣候變遷；京都議定書；跨政府氣候變遷委員會

* 淡江大學公共行政學系副教授

**淡江大學未來學研究所副教授

一對飢餓的北極熊夫妻在覓食途中遇到某位來自 IPCC 的科學家，熊爸爸迅速將之大卸八塊，熊媽媽無奈地說：「他可是保護我們生存環境的先知啊！」，熊爸爸也很無奈：「Who cares！反正 IPCC 說的話始終不會有人相信」。

～源自一幅漫畫

「那我們的兒子以後怎麼辦？」熊媽媽更覺無奈。「Who knows！反正老美已經把自己的孫子帶去高盛櫃檯抵押了」熊爸爸覺得這樣的口吻還蠻先知的。

～想當然爾

壹、前言

地球之所以適合人類生存，最根本的理由是地表擁有相對溫暖且穩定的氣候。大氣層在白天吸收了大約 70% 的太陽輻射能，使地表平均溫度提升 33°C (亦即從平均 -18°C 提升到平均 15°C) 左右，並在同一時間呈現水平擴散。到了夜幕低垂之際，曬得暖烘烘的地表如同裹著溫暖的毛毯入眠一般。倘若欠缺大氣層這項保溫功能，也就是溫室效應，地球的白天儘管不至於如同熱騰騰的金星、夜晚如同冷冰冰的火星那樣荒蕪，但是在 -18°C 的冰天雪地之下，人類依舊難以維持生命。讓大氣層擁有保溫功能的氣體主要是二氧化碳與甲烷，以及散佈四周的微量水蒸氣。古生態學家從南北兩極的冰蕊氣泡發現，地球生命歷程中的若干溫暖時期都呈現出濃度較高的保溫氣體(溫室氣體)，尤其是二氧化碳(參見 IPCC, 1990, Figure 2)。

除此之外，大氣層本身的溫度也會隨著離地面的高度而下降，平流層的溫度明顯低於對流層的溫度，在同一時間呈現垂直擴散，這使得地表的局部溫度具有相當彈性的調節。科學家發現，歐洲地區繼中世紀溫暖期(Medieval warm period)之後，於十五世紀至十九世紀期間的平均溫度呈現下降趨勢，稱之為小冰河期(Little Ice Age)，隨後又逐漸回暖。箇中的原因是火山爆發，使二氧化硫等大量懸浮粒子直噴到平流層，造成局部性的平流層暖化並阻擋太陽輻射能，導致對流層與地面呈現相對的冷卻現象。基於類似原因，二十世紀中葉由於煤礦大量開採，產生的氣溶膠(包括二氧化硫、黑碳與有機碳等懸浮粒子)停滯在對流層，導致一九五〇至七〇年代期間的全球平均地面溫度略呈下降趨勢。一九八〇年代之後，全球氣溫再度回暖，即便局部地區或許會呈現間歇性的降溫現象，但整體而言，地表的平均溫度至今仍持續攀升中(參見 IPCC, 2001, Figure SPM-10b)。

因此，當地球暖化的科學證據在六〇年代初期陸續公諸於世時，不僅各國政界與民間團體充耳不聞，即便科學界的論調也莫衷一是(究竟是暖化？冷化？或常溫化？)。氣候變遷的議題顯然需要諸多具體且充分的證據，才足以在科學界建立共識，並透過資訊傳播的媒介來發揮啟迪與說服的效果，可名之為建構層面的共識(*consensus on construction*)¹；同樣的道理，也唯有在相關的重大事件陸續發生之後，各國朝野才會針對地球暖化議題尋求基本共識，商議國際性的集體行動力量，即所謂實踐層面的共識(*consensus on praxis*)。二十一世紀之初，已經有諸多證據歷歷在目，包括北極與格陵蘭永凍層的溶解、高山冰河與湖泊消失、溫帶降雪量減少、植物生長線外移、動物(以及病媒體)活動線外移等等現象；並且有跡象顯示未來的氣候將呈現兩極化的趨勢，亦即「熱夏冷冬春秋短、暴雨長旱水源缺」的極端現象，當然也包括永凍層溶解所導致的大海平面上升，直接威脅到沿海低地國和小島嶼國的生存空間。除此之外，因氣候變遷影響而產生的重大災難事件業已陸續發生，直接造成嚴重傷亡與損失的事件包括美國卡崔娜風災、緬甸與泰國水患，典型的間接事件則是透過水資源匱乏以及糧食短缺等因素在影響，達佛、海地、盧安達與突尼西亞發生的社會衝突事件均屬之(IPCC, 2011)。

¹ 所謂的「共識」(*consensus*)是指「生活於特定時代之特定環境當中的人們，所共享的一系列信念、價值觀與規範準則。」(參見 *Blackwell Encyclopedia of Political Science*)，亦即任何群體(無論規模大小)成員在用於論道說理的信念、用於判斷取決的價值觀以及用於行為舉止的規範準則等方面交集之處，均可視之為該群體成員之間的共識。依據這項定義，舉凡舉凡宗教義理與儀式、社會習俗與禮節、政治文化與制度、乃至任何組織的集體意識與決策程序，甚至廣義的意識型態本身，均屬於某種共識(或根據該共識而獲致的另一項共識產物)。此處所指的「某種」共識(或共識產物)，在於突顯出任何共識均受到特定的時空條件(即特定時代之特定環境)限制，亦即特定時代之特定環境使然。從知識社會學的角度來看，「共識」具有兩組構成面向：第一組是抽象程序(亦即「如何建立共識」)與實質內涵(亦即「達成何種共識」)的靜態對應面向，凡特定時空條件下的制度程序(無論是依據妥協或強制而運作)與規範價值(無論是依據理性或意志而維繫)均屬之，上述定義即歸屬於這組構成面向；第二組是成員規模(亦即「建立誰的共識」)與支配程度(亦即「共識的代價何在」)的動態對應面向，用以理解特定時空條件下的制度程序與規範價值得以維繫的理由何在，以及如何因時更替或因地變革，乃至面臨挑戰與淘汰的可能性何在。這兩組構成面向分別闡釋了「如何建立某種共識」的合法性(*legality*)問題，以及「誰依據何種因素在維護該項共識」的正當性(*legitimacy*)問題。就本文脈絡而言，IPCC 本身蘊含著所屬科學家們的共識，經由公約成員國審查同意的「綜合報告」蘊含著成員國當局的共識，「議定書」蘊含著簽署國當局的共識。至於從論述到實踐過程之所以受到相當程度的質疑與抗拒，在於氣候變遷議題直接挑戰到當前主流經濟利益(以及據此撐起的政治權力與生活態度)，亦即挑戰到所謂的既存共識(或共識下的產物)；同樣的道理，依據氣候變遷議題而建立的新共識，也極有可能衍生出相對應的「產官學複合體」(融合了相關的利益、權力與規範)，猶如當前化石燃料所構成的政經運作體系一般。

如今，氣候變遷的議題已逐漸從昔日環保人士與學院人士的理念訴求，延伸到政治人物與黎民百姓對處境安全的關切。這段轉折歷程將近半世紀之久，究其原因，主要有二：

第一項原因是氣候變遷議題本身始終存在著兩種迥異的論述立場，亦即科學數據導向的論述立場(立基於科學哲學的知識建構基礎)以及社會問題導向的論述立場(立基於批判詮釋學的知識建構基礎)：前者著重於「氣候變遷」的前因後果，標榜的因應之道(例如調適與減緩)具有明確的工具理性取向；後者強調「永續發展」的處境條件，標榜的因應之道(例如脫貧與責任)具有濃厚的道德關懷訴求。這兩項立場其實具有相容之處，亦即將「氣候變遷」放置在「永續發展」的框架之內，透過技術創新與資金轉移等具體措施來實現脫貧與承擔責任，化「氣候變遷」的危機為「永續發展」的轉機，即可呈現匯合的共識(Cohen, 1998)。

第二項原因是工業化歷程的經濟優勢團體為了鞏固既得利益，挾其政治支配力量在負隅頑抗。首先是相關產業(尤其是高排放量的能源密集產業)基於維護自身利益的經濟立場，透過輿論操作與政策遊說在否定論述層面的共識建構；其次是相關國家基於特定發展處境的政治立場，在實踐層面共識的凝聚過程各有堅持，延遲了國際合作的契機。這兩種立場的結合(政商關係)，導致各國在面對氣候變遷議題時，難以形成類似於因應南極臭氧層破洞時的危機意識，因此逐漸消耗掉這項議題最珍貴的資源(即愈來愈緊迫的因應時間)(Meadows, 2004)。

氣候變遷議題蘊含著難以正確評估的風險特性，並且隨著時間的遞移而陡增(即碳循環的正向回饋)，導致調適政策與舒緩政策的因應成本會愈來愈沈重。基於這項風險特性使然，各界的爭議已大致轉向於如何評估可能的風險，以及採取何種具體的因應措施來降低成本，甚至於創造嶄新的利基(Stern, 2009; Tol, 2010)。本文無意深究科學方法的基礎論問題，箇中的爭論盡可能從行文內容或註釋當中來鋪陳，而是將陳述主軸置於：1)氣候變遷議題透過科學數據所奠定的論述基礎；2)在此基礎上架構出國際合作的規範與實踐平台；以及3)化「氣候變遷」危機為「永續發展」轉機的可能性何在。

貳、建構層面的論述

法國年鑑史學權威布勞岱(Fernand Braudel)在論述工業革命的濫觴時，提到素有「霧都」之稱的倫敦：當時不列顛森林供應的木材逐漸稀少，燃料成本增加，尋常百姓紛紛以燃煤代之，導致倫敦天空烏煙籠罩，形成揮之不去的濃霧(Braudel, vol. 3, chap. 4)。這場濃霧是工業革命的開幕煙火，也是酸雨(acid rain)降臨大地的序曲。迄至十九世紀中葉，倫敦的紳士淑女們深恐衣著狼狽，持深色雨傘外出赴宴者多不勝數。布勞岱繼續提到，英格蘭地區隨著工業城市及住宅的持續建設與發展，煤煙燻得愈來愈黑(ibid.)。工業化的步伐讓人類開始享受到物質文明的便利，也付出了灰頭土臉的代價。至今，倫敦的霧仍然濃烈²。

霧之所以既濃且烈的理由，得歸功於英國科學家史密斯(Robert Angus Smith)在一八五二年的初步研究：煤煙造成雨水酸化，影響英國的空氣品質。煤礦提供工業化的動力，也釋放大量的二氧化硫等懸浮粒子，讓空氣的酸度愈來愈高，直到灰頭土臉的問題惡化成影響全民健康的公害，並且成為跨國公害時，各國朝野才透過酸雨現象瞭解到空氣品質的重要性³。在氣候變遷議題的探討歷程中，酸雨扮演著相當關鍵的中介角色：一方面讓世人的注意力逐漸從二氧化硫轉移到更隱晦且更具深遠影響的二氧化碳，從局部性的空氣污染問題轉移到全球性的溫室效應問題；另一方面則是開啟了維護空氣品質的跨國協商機制，以及構想出可以降低外部成本的交易方案，為爾後的氣候變遷會議以及碳交易計畫提示了構想。

一、科學證據：CO₂ 之旅

溫室效應的概念最早出現於一八二〇年，法國科學家傅立業(Jean Baptiste Joseph Fourier)在當時提到：大氣像鐘罩一般，留住了太陽傳遞的熱能，使地球呈現常溫。留住熱能的主要媒介是氧氣以及二氧化碳，

² 一九五二年十二月，在倫敦市民燃煤取暖以及工廠排放的效應之下，市區濃霧籠罩長達五日之久，因呼吸道感染與窒息而死亡者高達 4000 餘人，隨後又有 8000 餘人陸續死亡。經歷這場污染悲劇之後，英國國會終於在一九五六年通過〈空氣清淨法〉，開啟環境法案的先河(參見 Gore, 2009, chap.1)。

³ 一九九七年，歐洲二十七國為了聯合降低酸雨、優氧化與臭氣的影響，共同簽訂〈長程跨界空氣污染議定書〉(Long Range Transboundary Air Pollution Protocol)，預定至 2010 年達到對二氧化硫、氮氧化物、揮發性有機物以及氨的排放減量。

這兩種氣體在光合作用的過程中呈現相互交替的守恆現象：總量恆定，氧氣愈多則二氧化碳愈少，反之亦然。因此，就常理判斷，地表的溫度應該是呈現可預知的循環趨勢(春暖、夏熱、秋涼、冬冷，週而復始)；但是，從事實觀察，工業革命至今的地表溫度呈現逐漸上升的趨勢。導致溫度上升的原因究竟何在？必定有某項外在因素介入使然。

邁開二氧化碳之旅的第一步是瑞典科學家阿瑞紐斯(Svante Arrhenius)，他在一八九六年初步觀察到：二氧化碳的增減影響到溫度的升降。也就是說，在大氣層的氧氣含量不變的條件之下，如果有某項外在因素介入而導致二氧化碳含量增加時，地表溫度會隨之上升。英國科學家卡倫德(G. S. Callendar)延續這條觀察線索，在一九三八年提供較明確的數據，來說明人為製造的二氧化碳如何加速溫度上升：倘若二氧化碳增加一倍，則大氣溫度隨之上升攝氏 2 度，尤其以南北兩極地的溫度上升最快(參見 Bolin, 2007; David and Rahmstorf, 2010)。那麼，實際的二氧化碳濃度究竟多少呢？也就是說，這項命題留下三個相關連的疑問尚待釐清：第一，如何確認二氧化碳的實際含量？第二，如何證明二氧化碳含量與溫度升降之間的關係？倘若上述兩點均獲得解答，第三個疑問就是這些額外的二氧化碳究竟來自何處？或者明確地說，究竟是哪項外在因素使原本保存在地表與地下的碳元素被大量釋放到地面，加速了碳循環的自然流程？該項外在因素是否與工業革命以來的人為干預有關？這一切疑問都必須等待先進科學觀測儀器所提供的明確證據來解惑。

二氧化碳之旅在一九六〇年代後期邁向柳暗花明的轉折處。首先是科學家基林(Charles David Keeling)透過儀器觀察到二氧化碳的實際含量，並且是日復一日地呈現循環現象(白天含量較低、夜晚含量較高)，平均值為 310ppm。這筆前所未有的數據(310ppm)開啟了基林與氣候權威芮維爾(Roger Revelle)教授的合作關係，他們選擇在夏威夷觀測站進行長期的濃度測量，發現到一九五八年的二氧化碳濃度增加到 313.4ppm。基林為了確切說明二氧化碳濃度在每年春天升到最高、秋天降至最低，並且以每年至少增加 2ppm 的速度在攀升的現象，將實際測量到的數據繪製成一幅成呈鋸齒狀向上延伸的基林曲線(Keeling curve) (ibid.)。但是在七〇年代石油危機的衝擊之下，以及世人對二氧化碳造成的潛在危害程度尚待理解之前，這幅基林曲線圖除了讓全球環保人士與學院人士們震撼不已之外，並沒有獲得各國政府與民間輿

論應有的重視⁴。上述的初期科學見解如表一所示。

表一：科學證據的先驅

時間	人物	發現
1820	Jean Baptiste Joseph Fourier	大氣如鐘罩(溫室)保留太陽熱能。
1852	Robert Angus Smith	雨水酸化(酸雨)影響英國空氣品質。
1896	Svante Arrhenius	CO ₂ 濃度影響大氣溫度(CO ₂ 減少 40%，溫度下降 4-5 度；CO ₂ 增加一倍，溫度上升 5-6 度)
1938	G. S. Callendar	人為製造 CO ₂ 增加一倍，溫度上升 2 度，且南北兩極急速暖化。
1956	Charles David Keeling	CO ₂ 平均濃度為 310ppm。
1957	Roger Revelle	海洋吸收化石燃料排放之 CO ₂ 的 1 / 2
1958-60	Roger Revelle & Charles David Keeling	基林曲線：CO ₂ 每年至少增加 2ppm，且加速成長；春天數值最高，秋天數值最低。

資料來源：Bolin (2007); David and Rahmstorf (2010)。

為了進一步獲得明確且完整的證據，聯合國另於一九八八年成立一組由專業人士所構成的跨政府氣候變遷委員會(Intergovernmental Panel on Climate Change，以下簡稱 IPCC)，進行系統性的全球氣候變遷觀察。IPCC 陸續在一九九〇年、一九九五年、二〇〇一年以及二〇〇七年發表四次完整的評估報告，並且不定期地提出相關的專題報告(包括再生能源、碳封存等相關專題，例如二〇一一年十一月的〈氣候變遷導致之極端事件與災害的風險管理〉(SREX)特別報告)。由於 IPCC 動員的專業志工達數百人之多，提出的評估報告也節錄為《決策者摘要》供各國高層決策者們參考之需，即便 IPCC 這個知識社群(epistemic community)的組織與決策方式始終受到強烈質疑⁵，仍可謂迄今為止較具權威且較謹慎的相關資訊引述來源，溫室效應與地球暖化議題也因

⁴ 早在石油危機之前，能源短缺的問題就已經浮上美國政壇，卡特總統倚重的能源專家史勒辛格(James Schlesinger)提出一套包含鼓勵再生能源發展的節約計畫，但面臨民間的冷淡回應以及利益團體的攔腰阻擋。史勒辛格曾經擔任過尼克森總統的國防部長，在出席國會聽證時想起昔日原子能委員會任職期間某位老同事的一席話(老同事說天下有三種謊言：謊言、天大的謊言以及能源謊言)，因而感慨提到：「擔任國防部長時，不反對的人就是支持你的人。在能源問題上，卻是利益團體與利益團體的爭奪」(Yerjin, 2008. PP.661-5)。

⁵ 最強烈的質疑在於 IPCC 透過去異求同的決策方式掌握了論述霸權，如註釋七所述，最終的報告內容經過層級篩選的流程之後，必然偏離原始數據所呈現的狀態。因此，批判者對該組織的檢討聲浪不絕於耳，尤其是 2007 年之後更烈，甚至提出組織重建的呼籲。詳見 Cohen (1998)、Hulme (2010)以及 Hulme and Mahony (2010)。

此逐漸躍升為最具前瞻性的國際集體行動因應標的⁶。

二、更明確的證據：450ppm=2°C

IPCC 依據科學志工群所提供的數據，包括各地大氣觀測站得到的數值、樹輪寬度與密度的分佈狀態、沼澤遺跡的花粉成分，以及南極冰蕊採樣的水泡成分等進行多重分析與比較，針對地球長時期的氣候變遷問題提出說明。茲就當中六項相關重點簡述如下⁷。

1) 「全球平均溫度確實呈現上升趨勢」(IPCC, 2007, 1-1)：

我們從全球平均氣溫與海面溫度的上升，積雪與冰層的大範圍融化，以及全球海平面平均上升等等的觀測結果，可以確知，氣候系統逐漸暖化已經是毋庸置疑的事實。根據一八五〇年以來的地表溫度資料，最近十二年(一九九五年至二〇〇六年)中，有十一年屬於最溫暖的年份。全球溫度已經普遍升高，尤其以北半球的高緯度地區升幅最大，近百年以來，北極溫度升高的速率幾乎是全球平均速率的兩倍。

2) 「溫室氣體濃度也確實呈現相對應的上升趨勢，尤其自一七五〇年以來最明顯」(IPCC, 2007, 2-1)：

我們從冰蕊測定值得知，自一七五〇年以來的人為活動因素，導致全球大氣中的二氧化碳、甲烷與氧化亞氮濃度明顯增加，並且遠遠超過工業化之前的數千年濃度值。工業革命之前，二氧化碳含量維持在 280ppm，自一九五〇年代之後急速增加，迄至一九九五年已經達到 358ppm，在二〇〇五年更高達 379ppm。甲烷含量從工業革命之前的 700ppb，增加至二〇〇五年的 1774ppb。氧化亞氮從工業革命之前的 275ppb，增加到二〇〇五年的 311ppb。這些溫室氣體的濃度均遠遠超過數十萬年以來自然變化的範圍之外。

⁶ IPCC 在一九九〇年提出的第一次綜合評估報告，成為聯合國於一九九二年發動簽署氣候變遷綱要公約(FCCC)的思考藍本，繼之在一九九五年發表的綜合評估報告亦成為一九九七年京都議定書(Kyoto Protocol)的思考藍本，顯示出氣候變遷這項具有共同風險與災難的全球性議題，在科學證據陸續支持之下，已逐漸獲得各國政界與輿論的重視。第五次評估報告預計在二〇一四年底發表。

⁷ 依據 IPCC 綜合評估報告的撰寫流程，規定先由各界推薦科學專家名冊，經挑選後的人選區分三組提出相關論文，並經同業審查後進行修改，再彙整交付同業及相關政府審查後，完成各組定稿。隨後再整理出一份經會員國認可的《決策者摘要》，並(含三份分組報告)公開出版。(Bolin, 2007; IPCC, 2010)因此，IPCC 提供的《決策者摘要》有一項特點需留意，由於相關資料均屬於一至二年前提出的資料，尤其該《摘要》必須獲得會員國認可，無論是數據或論述必然趨於保守且溫和，也就是呈現最低限度的可能狀態。

3) 「全球平均溫度上升的情況，很有可能(機率達 90%以上)⁸是源自於人為溫室氣體濃度增加所致」(IPCC, 2007, 2-2)：

以一九七〇年至二〇〇四年期間的數據來看，一九七〇年製造出 287 億噸的二氧化碳當量⁹，一九八〇年達 356 億噸當量，一九九〇年增至 394 億噸當量，二〇〇〇年更達 447 億噸當量，二〇〇四年高達 490 億噸當量。

在這些遞增的排放量當中，能源供應(發電)佔 25.9%，工業(製造)佔 19.4%，林業(砍伐)佔 17.4%，農業(畜牧與耕種)佔 13.5%，交通(運輸)佔 13.1%，建築物(住宅與商辦)佔 7.9%，廢棄物佔 2.8%(IPCC, 2007, 圖 spm.3)。

另就各種溫室氣體導致的效應比重而言，二氧化碳的溫室效應是 73.9%(化石燃料佔 56.6%，焚林畜牧等佔 17.3%)，甲烷是 17.1%(農業與廢棄物佔 14.3%，燃料佔 2.8%)，氧化亞氮是 7.9%，氟氯化碳是 1.1%。這些溫室氣體的相對資料如表二所示。

表二：溫室氣體相對資料

溫室氣體	總含量	人為增量	CO2 當量	滯留期(年)	主要來源
二氧化碳(CO2)	75%	80%	1	50-200	化石燃料、運輸、農林
甲烷(CH4)	14%	60%	25	12-17	垃圾、液態糞肥、污水
氧化亞氮(N2O)	8%	17%	298	120	肥料、牧牛、焚林
氟化烴(HFCs)	1%	100%	> 300	13.3	冷卻系統
六氟化硫(SF6)	1%	100%	> 300	13.3	煉鋁、半導體、電纜
全氟化碳	1%	100%	> 300	13.3	煉鋁、半導體、電纜

⁸ IPCC 用可能性區間來表示發生的機率：幾乎確定(99%以上)；極有可能(95%以上)；很有可能(90%以上)；有可能(66%以上)；多半可能(50%以上)；或許可能(33%~66%)；不太可能(33%以下)；很不可能(10%以下)；極不可能(5%以下)；幾乎不可能可能(1%以下)。

⁹ 為了測定各種溫室氣體的相對影響狀態，根據特定時間(每百年)每種氣體相對於 CO2 所造成的暖化影響力來換算，得出的單位數值稱之為二氧化碳當量(CO2e, carbon dioxide equivalent)，用以描述溫室氣體的全球暖化潛勢(global warming potential)。各種溫室氣體的暖化潛勢不一，涉及到氣體在大氣層滯留時間的長短以及氣體對溫度影響程度的高低，可區分為長且持續(CO2)，以及短而嚴重(CH4、N2O、HFCs、SF6、PFCs)兩種。主流觀點認為二氧化碳排放量龐大，且滯留時間相當長，會形成持續性的累積效果，具有更長期的暖化潛勢，因此視之為最重要的減量對象；另有一種觀點認為只需減少氧化亞氮的排放，例如透過日常生活飲食的調整(降低肉品需求，尤其是牛肉)，就可以達到預期效果，這項觀點蘊含著素食主義者的道德立場。

(PFCs)					
※氟氯化碳 (CFCs)		100%		102	冷卻系統(導致臭氧層破洞，被氟化烴取代)

資料來源：作者整理。

4)「有高度一致性和充分證據顯示，即便當前的減量政策和相關的永續發展措施繼續執行，全球溫室氣體的排放仍然會在未來數十年持續增加」(IPCC, 2007, 3-1)。

依據目前的情境來推論，未來會以每十年增加大約 0.2°C 的速率逐漸暖化。即便所有的溫室氣體和氣溶膠濃度都維持在二 0 0 0 年的數值不變，預估也會以每十年增加大約 0.1°C 的速率逐漸暖化。至於後續的溫度升幅狀況，端賴於具體的排放情境而定，我們可以設想出未來幾種情境型態來預估(如表三所示)，當前的處境即屬於 A1F1(化石燃料密集)，倘若現階段的發展方式不予調整，那麼至本世紀末，全球氣溫將上升 4°C ，再加上正向回饋(positive feedback)因素¹⁰的影響，實際溫度甚至上升達 6°C 。

表三：IPCC 預測的排放情境

情境型態(2090 年代)		溫度上升 ($^{\circ}\text{C}$) / (最適值)	海面上 升(公尺)	二氧化碳當 量
維持在 2005 年濃度狀態		0.3-0.9 / (0.6)	0	379ppm
A1：人口在 2050 年達高峰，經濟成 長迅速，技術創新 迅速	A1F1：化石燃料密集	2.4-6.4 / (4.0)	0.26-0.59	1550ppm
	A1B：各項能源平衡	1.7-4.4 / (2.8)	0.21-0.48	850ppm
	A1T：非化石燃料能 源	1.4-3.8 / (2.4)	0.2-0.45	700ppm
A2：人口急速增加，經濟發展遲緩，技術 進步緩慢		2.0-5.4 / (3.4)	0.23-0.51	1250ppm

¹⁰ 最典型的正向回饋是冰層融化，導致太陽輻射吸收量增加，使海水溫度加速上升，更加快冰層融化的速度。更嚴重的是封存在永凍土以及深海的固態甲烷(可燃冰)會大量釋放，形成不可逆轉的局面。

B1：服務業與知識經濟導向	1.1-2.9/ (1.8)	0.18-0.38	600ppm
B2：人口與經濟發展持平，局部的永續發展方案	1.4-3.8/ (2.4)	0.2.-0.43	800ppm

資料來源：參考 IPCC, 2000, SRES 及 2007, 表 3.1。

5)「人為暖化的因素會加速氣候變化的速度並擴大變化幅度，可能導致某些突變的或不可逆轉的影響」(IPCC, 2007, 3-4)：

許多生態系統已經受到區域性氣候變遷的影響，尤其是溫度上升的影響。有中等可信度(50%以上機率)顯示，區域性氣候變化對自然環境與人類環境的其他影響也正在顯現。由於溫室氣體的持續累積具有加成效果，會逐漸強化對環境的影響力，隨著溫度上升而加速海平面的升幅，並導致極端氣候事件的頻率增加以及危害程度升高。依據最樂觀的估計，倘若在二〇五〇年之前，二氧化碳當量能夠控制在450ppm以下，全球增溫會維持在人類可以容忍的2°C之內，一旦逾越這道防線，後果將如表四所示難以想像。

表四：氣候變遷的預估影響

自然與人類環境	溫度上升(相較於 1980-1990 的全球平均溫度)				
	1°C	2°C	3°C	4°C	5°C
水資源	乾旱地區水資源不足	中低緯度地區水資源不足			
生態系統	珊瑚礁嚴重白化	物種大遷移 森林野火	30%以上物種滅絕	近半數物種滅絕	半數以上物種滅絕
海岸線		洪水與風暴頻繁		30%以上海岸濕地消失	
糧食生產	低緯度地區產量減少	高緯度產量遞增	高緯度產量遞減	總供給量嚴重不足	
衛生健康	病媒擴散	疾病與天災的死亡率陡增	營養不良	醫療負擔沉重	

資料來源：參考IPCC, 2007, 圖3.6。

6)「氣候變遷的因應對策包含了適應對策與舒緩對策，這是一段循環不止的風險管理歷程，涉及到氣候變遷所造成的損失、增加的成本、合作效益、永續性與公平性等問題」(IPCC, 2007, 5-1)：

迄今為止，各國已經陸續採取相關的適應措施與舒緩措施：前者包括強化基礎設施、水資源循環利用、建立大眾運輸系統、改善糧食品質以及節約能源等措施；後者包括替代能源、碳封存與匯集等技術研發。但是各國及各地區的適應與舒緩能力相當懸殊，這涉及到經濟發展的程度、社會資源的充裕、技術創新的誘因以及風險管理的政策能力等等他項因素的配合。在可見的未來，適應與舒緩能力不僅會直接影響到各國面臨氣候變遷時的風險與成本，也會間接影響到上述表三所示的排放情境。適應措施在於掌握難以避免之事(control the inescapable)，用以未雨綢繆，舒緩措施在於避免難以掌握之事(escape the uncontrollable)，用以防範未然。倘若國際集體行動裹足不前，則實現低排放情境的機會將逐漸流失，並加深氣候變遷影響的嚴重性，尤其是災難事件的風險，尤應戒慎恐懼視之。

參、實踐層面的塑造

科學數據雖奠定了氣候變遷議題的論述基礎，但是對數據的信賴程度與解讀角度未必一致，尤其是如何將科學數據的專業知識轉化成平民百姓日常語言可理解的常識，更是呈現為百家爭鳴的現象。究其原因，媒體無疑扮演著相當關鍵的角色，各家媒體都有其固定的閱聽者(或閱讀者)，透過訊息的篩選與簡化方式來連結共同的認知、理解與判斷¹¹，致使各股因立場相近而集結的論述聯盟(discourse coalition)，採取了迥異的語彙在各自表述(Hulme, 2009)。即便如此，環境主義者們對現實處境的實踐關懷卻相當一致，開啟先河者是羅馬俱樂部(Club of Rome)成員在一九七二年出版的《成長的極限》(Limits to Growth)，該書首度指陳快速工業發展與人口增加會帶來資源匱乏、糧食短缺與環境污染，並以臭氧層破洞為例來闡釋超過成長極限的後果(Meadows, 2004, Chap.5)。聯合國為了解決南極臭氧層破洞問題，也在一九八七年呼籲各國政府簽署〈蒙特婁議定書〉(Montreal Protocol)，共同協議降

¹¹ 例如 Boykoff 發現到英國媒體的閱讀者具有明顯的階級認同差異，媒體也會依循著階級認同差異來塑造閱讀者對氣候變遷議題的理解方式與價值判斷(Boykoff, 2008)。

低氟氯碳化物(CFCs)的排放，並於當年成立全球永續發展委員會(The World Commission on Environment and Development)，由挪威前總理布倫德藍(Gro Harlem Brundtland)領銜發表一份標題為〈我們共同的未來〉(Our Common Future)的專題報告。在這份簡稱〈布倫德藍報告〉(Brundtland Report)的文件中，首度提到永續發展(sustainable development)這項概念：「符合當前需求，並且不會危害到未來世代擁有滿足其需求之能力的發展」(Brundtland Report, 1987; Commission on Sustainable Development, 2007)。依據這項概念，經濟成長與環境維護的關係必須重新界定，建立一套「相輔相成」大於「相互抵觸」的嶄新發展模式(例如表三的 A1T 及 B2 情境，或至少是 A1B 情境)，而不是侷限於魚與熊掌難以兼得的既定狀態(A1F1 情境)。

透過〈布倫德藍報告〉的道德訴求，以及 IPCC 第一次評估報告的證據支持下，聯合國於一九九二年六月在巴西里約舉行地球高峰會(Earth Summit in Rio)，這是史上最具規模的環境會議，超過三萬人出席，包括百國以上的元首與會。會中通過〈氣候變遷綱要公約〉(Framework Convention on Climate Change, FCCC)¹²，經由 154 國及歐洲共同體代表簽署，自一九九四年三月二日起生效，並每年召開締約國會議(Conference of Parties, COP)以資檢討與展望(如表五所示)。隔年一月在柏林舉行第一屆締約國會議(1th Conference of Parties, COP1)時，特別設立授權小組(名為柏林授權)負責草擬一份較具體的談判文件，預計兩年後提交第三屆締約國會議討論，用以約束已開發國家對溫室氣體排放的減量承諾，這份文件就是〈京都議定書〉(Kyoto Protocol)。

表五：聯合國氣候變遷年會

時間	地點	紀要
1992 年 6 月	Rio(巴西)	UNFCCC
1995 年 1 月	Berlin(德)	COP1
1996 年 7 月	Geneva(瑞士)	COP2
1997 年 12 月	Kyoto(日本)	COP3 : Kyoto Protocol
1998 年 11 月	Buenos Aires(阿根廷)	COP4
1999 年 10 月	Bonn(德)	COP5

¹² 這份公約在聯合國官方網站公布的中文譯本稱為〈聯合國氣候變化框架公約〉，然考量到本國學術環境的習慣用詞，如本文採取的氣候變遷(climate change)的譯詞，將 Change 譯為「變遷」、Framework 譯為「綱要」或「架構」似乎更合宜。

2000年11月	Hague(荷蘭)	COP6
2001年10月	Marrakech(摩洛哥)	COP7：Marrakech Declaration
2002年10月	New Delhi(印度)	COP8
2003年12月	Milan(義大利)	COP9
2004年12月	Buenos Aires(阿根廷)	COP10
2005年12月	Montreal(加拿大)	COP11
2006年11月	Nairobi(肯亞)	COP12
2007年12月	Bali(印尼)	COP13：Bali Action Plan
2008年12月	Poznan(波蘭)	COP14
2009年12月	Copenhagen(丹麥)	COP15
2010年11月	Cancun(墨西哥)	COP16：Cancun Agreement
2011年11月	Durban(南非)	COP17：Durban Package
2012年6月	Rio(巴西)	UNCSD(永續發展會議)

資料來源：作者整理

一、議定內容

由於當前溫室氣體的人為增量多半都是工業革命的附屬產物，聯合國擬定的〈氣候變遷綱要公約〉(以下簡稱〈公約〉)便具有一項很明確的「究責」與「贖罪」立場，宣示「共同但有區分的責任」，用以突顯各個國家(與地區)在經濟發展與環境衝擊之間的不對稱關係：經濟發展程度較高的國家(與地區)不僅是當前溫室氣體人為增量的主要製造者，在科學技術、基礎建設、社會制度與政治治理各層面都較為完備，因此也是爾後受到氣候變遷衝擊較輕微、脆弱性低的國家(與地區)；與此相反，那些爾後受到氣候變遷衝擊較嚴重、脆弱性高的國家(與地區)，多半都是當前經濟發展程度較低的國家(與地區)。依據這種兩分法的立場來看，經濟發展程度較高的國家顯然必須肩負全球氣候變遷的責任，且責無旁貸地扛起防範未燃的任務，名之為「氣候正義」(climate justice)。因此，〈公約〉明文規定，已開發國家(即附件二所列的國家，參見表六所示)應該率先對抗氣候變遷及其不利的影響，並充分顧慮到那些特別容易蒙受不利影響之開發中國家的具體需要與特殊狀況(第三條第一款與第二款)，例如小島嶼國家、低窪沿海國家、易受自然災害或嚴重污染的國家、高度依賴化石原料進出口的國家，以及內陸國或過境國等等(第四條第八款)。所謂的「充分顧慮」蘊含兩種意義，消極之意是指已開發國家所採取的相關措施與標準，對開發中國家而言可

能會窒礙難行，且可能因此蒙受不合理的經濟與社會代價(序言)，也就是已開發國家的相關措施與標準不應該成為國際貿易往來的歧視手段或間接限制(第三條第五款)；另一方面，積極之意是指已開發國家應該提供必要的資金與技術，用以協助開發中國家建立相關的資訊(第四條第三款)，包括溫室氣體測定標準，以及碳源的排放與碳匯的清除¹³。

〈公約〉勾勒的「綱要」(架構或框架)在〈京都議定書〉鋪陳出較具體的規定，來明確控制六項溫室氣體¹⁴的排放情況，凡〈公約〉附件一所列之締約國在二〇〇八至二〇一二年之間的人為溫室氣體排放總量必須比一九九〇年減少 5%(第三條)¹⁵。為了達到總量管制的成果，特別規定三種具體的執行方式：

首先，針對各締約國減排總量的達成方式，提出一項較具彈性的合作機制，稱之為聯合履行(joint implementation)：「凡屬於〈公約〉附件一任何締約國的經濟部門，在減少溫室氣體之源的人為排放或增加匯的人為清除時，所產生的減量單位都可以轉讓給其他締約國，或向對方獲取減量單位」(第六條)。例如，假定冰島(可增排 10%總量)實際只增排 4%總量，愛爾蘭(須減排 8%總量)實際只減排 2%總量，箇中的 6%差額可以透過兩國的聯合履行機制來抵銷。

其次，各締約國也可以透過技術支援方式來協助非締約國改善排放情況，經改善後的減量單位視同為該締約國的減量單位，這項支援方式稱之為清潔發展機制(clean development mechanism)：「協助非〈公約〉附件一國家的永續發展與有益於〈公約〉的最終目標，並協助附件一國家遵守承諾」(第十二條)。例如，假定德國(須減排 8%總量)透過技術支援讓中國數家煤礦場減少的排放總量共 0.5%，則德國只需減排 7.5%總量即可落實預定承諾。

¹³ 依據〈公約〉第一條的界定，所謂「源」是指釋放溫室氣體、氣溶膠或溫室氣體前身的相關過程或活動；「匯」是指清除溫室氣體、氣溶膠或溫室氣體前身的相關過程、活動或機制。從「源」、「匯」到「庫」這三個階段是指碳元素的循環歷程，工業化加速了這段歷程，以致來不及「匯」。

¹⁴ 〈京都議定書〉明訂二氧化碳、甲烷、氧化亞氮以及氟化氫、六氟化硫及全氟化碳等三項氟化物，共計六項列管的溫室氣體。

¹⁵ 附件一(40 國加歐盟)比附件 B(38 國加歐盟)多列計白俄羅斯與土耳其兩國，至於中國、印度、巴西、南非、南韓、墨西哥等經濟強勢國家均不在其列。

最後，為了強化締約國的減排動機，特別規定一項嶄新的誘因提供給各國所屬公私營經濟部門，稱之為排放交易(emission trading)，亦即通稱的碳交易機制：「締約國為履行承諾，應就排放交易確立相關的原則、方式、規則與指南，本議定書附件 B 之任一締約國可以參與排放交易，此種交易應屬於該國為實現承諾而採取的補充行動」(第十七條)。依據這項規定，二氧化碳當量成為一項有價商品，名之為碳權，透過類似股票市場的運作方式，來調節各國之內與之間經濟部門的實際排放情況。在成本與效益的比較之下，減量超額的部門可以出售該額度來獲得額外收益，減量不足的部門也可以購買差額來降低違規成本。

表六：〈氣候變遷綱要公約〉與〈京都議定書〉附件國家

已開發國家(並列為〈公約〉附件一與附件二的國家)	澳大利亞(108%)、奧地利(92%)、比利時(92%)、加拿大(92%)、丹麥(92%)、歐洲共同體(92%)#、芬蘭(92%)、法國(92%)、德國(92%)、希臘(92%)、冰島(110%)、愛爾蘭(92%)、義大利(92%)、日本(94%)、盧森堡(92%)、荷蘭(92%)、紐西蘭(100%)、挪威(101%)、葡萄牙(92%)、西班牙(92%)、瑞典(92%)、瑞士(%)、土耳其※、英國(92%)、美國(93%)
市場經濟過渡國家(〈公約〉附件一國家)	白俄羅斯※、保加利亞(92%)、愛沙尼亞(92%)、匈牙利(94%)、拉脫維亞(92%)、立陶宛(92%)、波蘭(94%)、羅馬尼亞(92%)、俄羅斯(92%)、烏克蘭(100%)
〈京都議定書〉附件 B 增列國家	克羅埃西亞(92%)、捷克(92%)、列支敦斯登(92%)、摩納哥(92%)、斯洛伐克(92%)、斯洛伐尼亞(92%)

()：括弧數字為該國在 2008 至 2012 期間溫室氣體排放量相較於 1990 年的承諾比例。

#：今之歐盟，代表單一經濟區域組織身份。

※：非〈京都議定書〉簽署國。

資料來源：〈氣候變遷綱要公約〉附件一與二、〈京都議定書〉附件 B。

二、效果評估

正如基林曲線奠定具體的探索基礎一般，〈京都議定書〉也享有類似的開創地位，為氣候變遷議題勾勒出現實可行的政策方向。依規定，該議定書必須符合如下兩項要件，方具有約束效力：至少有 55 個〈公約〉締約國批准，且批准國的排放總量至少佔全球總量的 55% 以上(第

二十五條)。前項要件是在二〇〇二年五月二十三日獲得冰島批准時達到，後項要件在二〇〇四年十二月十八日獲得俄羅斯批准時跨越，亦即，歷經七年之後，聯合國才正式聲明〈京都議定書〉自二〇〇五年二月十六日起，對〈公約〉締約國具有法律拘束力。至二〇一一年為止，共計獲得 192 國(含歐盟)批准。歐盟成員國(尤其是德國與瑞典)向來是氣候變遷議題最積極的支持力量¹⁶，〈京都議定書〉勾勒的政策方向是否可以達到預期效果，必須從歐盟之外其他主要國家的立場來檢視(參見表七)：

首先，就高度開發國家而言，議定書規定的目標(減少 5% 溫室氣體總排放量)與方案(三項合作機制)，都具有相當顯著的成本考量立場在影響，包括各級政府用以制訂規範與執行管制的行政成本、公民營事業用以改善設備與研發技術的經濟成本，以及執政黨面臨前項利益團體針對相關政策施壓的政治成本。三項成本當中更以經濟成本對政治成本的影響最為關鍵，這是美國自始至終拒絕批准〈京都議定書〉的理由之一¹⁷，也是澳大利亞遲至二〇〇七左翼政黨執政之後才批准的理由之一，更是加拿大右翼執政黨在二〇一一年底宣布隔年退出的理由之一。當然，就長遠的整體發展角度來看，固守現狀的結果將是國家的整體發展會隨著政治的自負與經濟的自滿而趨於停滯。

表七：批准〈京都議定書〉的主要非歐盟成員國家

類別		國家(批准年)
經濟發展程度	高度開發國家 (OECD 成員國)	美國(未批准)、日本(2002)、加拿大(2002)※、 澳大利亞(2007)、紐西蘭(2002)、南韓(2002)
	中度開發國家	俄羅斯(2004)、中國(2002)、印度(2002)、巴 西(2002)、墨西哥(2000)

¹⁶ 歐盟成員國對環境議題抱持較高度重視的理由之一，在於體制內的主要左翼政黨具有顯著的規模(穩定的選票與席位)以及務實的意識型態立場(中間偏左)，得以影響(甚至主導)經濟政策的制訂過程，矯正過渡開發的缺失。讓左翼政黨擁有穩定勢力的因素有二：其一是社會構成條件呈現較分歧的狀態，例如種族、族群、階級等條件的差異使各個社會團體分別支持特定的政黨，而呈現多黨林立的政治板塊，必須透過協商與妥協程序尋求共識；其二是政治制度條件提供有效的協商與妥協程序，從維護小黨生存的選舉制度到聯合內閣的政策制訂過程，均有利於環境主義者(或綠黨)獲得發言權。德國綠黨在「紅綠聯盟」執政時期的政策作為即是經典的實例。

¹⁷ 最直接的理由之一是布希家族本身就擁有龐大的石油事業。老布希(George Bush)大學畢業之後，放棄父親(康乃狄克州參議員兼華爾街某投顧公司董事)的安排，在一九四八年隻身前往德州創業，從煉油廠的基層油漆工出發，歷經巡迴業務員、鑽探領班，最後成立薩巴塔(Zapata)石油公司，堪稱美國歷任總統當中的石油達人(Yergin, 2008, pp.753-58)。老布希創業致富之後，步入父親預定的從政之路，布希家族自此繼甘乃迪家族之後成為二次大戰以來美國第二高尚的政治世家。在小布希擔任總統期間(2000-2008 年)，確實沒有理由可以期待美國批准〈京都議定書〉。

	低度開發國家	印尼(2004)、巴基斯坦(2005)、奈及利亞(2004)、孟加拉(2001)
人口總數	前十一大國家(佔全球人口 60%)	中國、印度、美國、印尼、巴西、巴基斯坦、奈及利亞、孟加拉、俄羅斯、日本、墨西哥
溫室氣體排放總量	前五大國家(佔全球總量 56%)	中國、美國、俄羅斯、印度、日本(能源部分合計 16237.9 百萬噸，詳見表九)
	前六大國家(人口平均排放量)	美國、俄羅斯、(德國)、日本、(英國)、中國

※加拿大在 2011 年 12 月於 Durban 舉行的第十七屆締約國會議閉幕之後，立即宣布隔年(2012 年)退出〈京都議定書〉。

資料來源：聯合國〈氣候變遷綱要公約〉官方網站資料及作者整理。

其次，中度開發國家在追求經濟成長之際，由於不屬於議定書的減排規範之列，環境成本(外部成本)的問題與日遽增。以「新興市場」姿態崛起的「金磚四國」(BRIC)發展歷程即是最佳佐證，尤其是仰賴天然資源為發展基礎的俄羅斯(天然氣)與中國(煤礦)最為明顯，印度在電力需求方面的開發亦緊隨在後(參見表九與表十所示)，即便巴西發展生質能源(甘蔗)的成效舉世稱羨，仍無法抵銷亞瑪遜森林持續開墾的代價。因此，高度開發國家透過清潔發展機制來尋求替代性的減排目標時，某些中度開發國家的基礎產業或部門就成為炙手可熱的協同對象，包括改善生產機具的效能、生產過程的效率與生產管理的效益，以及廣植樹林等等措施，箇中尤以中國與印度的獲益最多。可以說，就中度開發國家而言，〈京都議定書〉蘊含著相當明確的短期利益：清潔發展機制奠定了技術轉移與資金挹注的管道。更重要的是，綠能技術的創新將是這些中度開發國家如何在可知的未來迅速邁向高度開發之林的關鍵。

最後，就低度開發國家而言，這些國家的經濟產值高度仰賴傳統農業耕作或天然資源開採，除了少數可以單憑能源之利而坐擁租金的產油國之外，其餘國家的國民生活所得不僅偏低且貧富差距相對較大，貧窮人口比例相當高，尤其是基礎設施嚴重不足，因而對氣候變遷具有高度脆弱性。例如以孟加拉為代表的低窪沿海國立即會面臨到海平面上升的衝擊，尤其是小島嶼國與內陸乾旱國更具有立即且明顯的災難影響。倘若氣候變遷會導致政治層面的效應，那麼最直接的證據就是低度開發國家的貧窮人口將因此陷入絕境，成為各國難以承受

的氣候難民，導致國境邊界的緊張與衝突，直接衝擊到國際秩序的維護¹⁸。因此，身為地球暖化最無辜的受害者，低度開發國家想當然爾會對〈京都議定書〉抱持高度的期待，二〇一一年年底 Durban 會議決定立即啟動的「綠色氣候基金」(如表八所示)，即是針對這些對氣候變遷具有高度脆弱性的國家而設，用以防範與補償。

表八：對〈京都議定書〉的補充協議

主要協議	要點
Kyoto Protocol(1997)	聯合履行、清潔發展及排放交易等三項合作機制
Marrakech Declaration(2001)	對〈京都議定書〉爭議條文與運作規則謀求共識
Bali Action Plan(2007)	建立長期減排目標，強化技術與資金轉移
Cancun Agreement(2010)	建立共同稽核(含測量、評估與查核)機制
Durban Package(2011)	啟動「綠色氣候基金」(預計每年一千億美元)，延長〈京都議定書〉約束期至 2015 年。

資料來源：作者整理。

基於上述這些差異處境與長短期的分歧思維，各國之間對氣候變遷議題的共識仍處於持續營造階段。自一九九二年〈公約〉簽訂至今二十年，從樂觀的立場來看，抗拒暖化的論調逐漸退出主流言論市場，論述層面的共識似乎已然建立；但是在實踐層面的共識多半仍侷限於紙上談兵、或各自表述的處境，不免令人難以樂觀。就二十年來石油、天然氣與煤礦等三項主要能源使用所產生的全球排放總量來看(如表九所示)，各國在二〇〇八至二〇〇九年這段期間呈現較明顯的減量現象，主要原因在於金融海嘯席捲之後，生產面的萎縮與消費面的擱節所致，尚難以稱之為永續趨勢。值得一提的是，由於歐盟 27 個成員國的總排放量下降幅度達 11.7%，致使議定書附件 B 國家的年度總排放量呈現顯著下滑(降幅 14.7%)，但是中國與印度的增量幅度(採取燃煤發電所致，參見表十)卻相當驚人，足以抵銷其他國家的減量效果。

表九：全球主要能源排放 CO2 統計表(1990 年至 2009 年)

(百萬噸)	1990 年	1995 年	2000 年	2005 年	2007 年	2008 年	2009 年	增量 (90-09)
全球	20966.3	21791.6	23492.	27188.	29047.9	29454.0	28999.4	38.3%

¹⁸ Al Gore 與 IPCC 同獲諾貝爾和平獎的理由在此。

			9	3				
附件 B	8785.6	7824.1	7802.4	8097.0	8161.3	7995.8	7497.2	-14.7%
美國	4868.7	5138.7	5698.1	5771.7	5762.7	5586.8	5195.0	6.7%
中國	2211.3	2986.1	3037.3	5062.4	6028.4	6506.8	6831.6	208.9%
印度	582.3	776.6	972.5	1160.4	1357.2	1431.3	1585.8	172.3%
俄羅斯	2178.8	1574.5	1505.5	1516.2	1578.5	1593.4	1532.6	-29.7%
日本	1064.4	1147.9	1184.0	1220.7	1242.3	1152.6	1092.9	2.7%
歐盟	4051.9	3847.5	3831.2	3978.9	3941.9	3868.2	3576.8	-11.7%

資料來源：International Energy Agency, 2011, pp.46-48。表格形式:作者整理。

表十：前五大國家燃煤發電排放 CO2 統計表(1990 年至 2009 年)

(百萬噸)	1990 年	1995 年	2000 年	2005 年	2007 年	2008 年	2009 年	增量 (90-09)
全球	8303.9	8538.9	8817.8	11003.3	12228.2	12591.6	12493.1	50.4%
中國	1889.3	2538.9	2433.1	4169.6	5002.0	5431.9	5720.0	202.8%
美國	1797.4	1896.4	2125.1	2123.7	2118.1	2085.7	1832.1	1.9%
印度	395.9	517.3	623.6	782.1	925.6	977.7	1080.4	172.9%
俄羅斯	687.1	483.9	441.4	407.3	418.8	421.7	404.9	-41.1%
日本	293.4	319.9	369.1	429.8	449.9	414.5	392.4	33.7%

資料來源：International Energy Agency, 2011, pp.46-48。表格形式:作者整理。

肆、氣候議題的共識建立

氣候變遷議題是典型的公共財耗用議題，具有相當明顯的「公有地悲劇」(the tragedy of commons)現象，從工業化歷程(以及集約式農業)獲得快速發展的國家，無論今昔均不可免責於環境成本。酸雨和臭氧層的議題是最容易用於類比的參照對象，前者有明確的地緣條件可以掌握，後者具有明確的影響因素可以控制，並且兩者都可以在短期間觀察到前因後果。相對而言，氣候變遷議題更顯複雜，首先，地緣條件複雜到暖化過程包含局部的冷卻現象，以及極端氣候導致各地區的氣候敏感度(climate sensitivity)不一；其次，影響因素複雜到涵蓋自然釋放與人為排放，並且呈現交叉影響的加乘效果，這段正向回饋歷程相當漫長。可以說，氣候變遷議題的責任歸屬問題絕非酸雨議題可以比擬，國際共識的困難程度也絕非臭氧層議題可以比擬。現階段的最大共識，仍僅止於如何避免竭澤而漁的應然共識而已。

因此，在既定的經濟發展模式之下，氣候變遷所導致的環境成本不僅會隨著經濟成長率(或國民生活所得增加率)而增加，更且是呈現正向回饋的陡增，這種情況可如此比喻：倘若湖面的浮萍佔百分之一面積，浮萍每天增長一倍，那麼第七天將撐滿整個湖面。基林曲線發表至今逾五十年，最大排放部門的強勢利益團體們(石油業者、燃煤發電者、汽車業者以及集約農業者)採取了一連串類似跨國煙草業者昔日慣用的抵制策略，放任浮萍與日遽增，該項抵制策略的步驟有三：首先是透過對科學證據的質疑來否定暖化趨勢(亦即「吸煙不會致癌」)，其次是接受證據但否定人為增量因素(亦即「不吸煙也會致癌」)，最後是承認人為增量因素，但否定該因素導致的必然後果(亦即「吸煙致癌的機率不高」)。這項抵制策略是既得利益者維護其利益的行動準則(Gore, 2009)，致使政治人物在面對現實利益與環境成本的衝突時，多半會狐疑難決，猶如叼著香菸在端詳吸煙致癌的醫學報告一般。既得利益(湖面捕魚)會隨著時間的遞移而枯竭，氣候變遷的因應成本也會隨著時間的遞移而陡增，稱之為紀登斯弔詭(Giddens's paradox)，意指世人對未來的災難視若無睹，及至災難來臨則悔之晚矣(Giddens, 2009)。

一、朝向永續發展

環境經濟學者們認為，全球溫室氣體排放的因應措施其實蘊含著相當大的經濟潛力。依據這項潛力而開啟的創新契機足以抵銷預期的全球排放增量，或是將排放量降至目前的水準以下，並維持當前的發展成果，名之為「全球新政」(Global Deal)或綠能經濟的發展方案，用以取代高度仰賴化石能源的當前經濟模式(Stein, 2007; 2009; 2011)，簡言之，如同佛里曼(Thomas Friedman)所言，就是逐漸放棄地獄能源(化石能源)，代之以天堂能源(再生能源)。尤其在金融海嘯席捲之後，全球經濟亟待復甦之際，政府的經濟干預角色再度被寄予厚望之時，各國政治人物與業界領袖如何選擇擺脫困境的因應方式，為自己的發展處境尋求創新與報酬遞增的契機呢？如下角度可以提供探索方向(並簡化如表十所示)：

表十：氣候議題的非零和選擇

全球暖化 因應立場	極有可能發生	不太可能發生
尋求創新	轉機	升級
維持現狀	衰退	停滯

1)當前發展型態所面對的根本問題在於能源的有限性，最先面臨短缺的能源是石油，其次是天然氣，最後是煤礦。暫且將能源開採與運用的外部性問題(小自工業污染、大至全球暖化)存而不論，從一九七〇年代至今的國際政經處境來看，最具能源效率的石油本身，不僅在經濟層面已經逐漸拉高了生產成本與產品價格，在政治層面持續且逐漸強烈地影響國際區域安全，更且在社會層面也強化產油國當局對人權的箝制。在能源逐漸稀少的限定條件下，除非「更有效率地」開採與運用化石能源，以及(或)大量發展具有風險性的核子分裂爐，否則，各國與各產業必然會更加汲汲於競爭或掠奪既有的能源，進而影響到國際秩序與投資環境，從長期立場觀之，極有可能導致當前發展型態呈現停滯甚或衰退現象。

2)無論是「更有效率地」開採與運用化石能源，以及(或)降低核子分裂爐的風險，均需跨越高研發成本的技術創新門檻。技術創新本身必須有報酬遞增的誘因而引導，或者，從反面思之，必須有成本遞減的效果來敦促。前項存而不論的條件(即能源開採與運用的外部性問題)本身就是屬於持續遞增的成本，由此構成的壓力足以轉化為技術創新的動力，亦即透過「節能」以及「核安」方面的技術精進，提升既有能源的效率，例如採取潔淨技術重新開發現有礦源、建立智慧型電力傳輸系統來平衡供需、改良建築物(以及汽車與傳輸管路)的材料來降低耗能、提升封存技術來降低廢氣與廢棄物的污染等等。這些基礎性的技術創新，會帶動一系列類似乘數效應的後續創新誘因，足可為當前發展型態注入產業升級的商機。一旦這些創新誘因擴散成時興風氣，近似於熊彼得(Joseph Schumpeter)所謂的「創造性毀滅」(creative destruction)，屆時，無論就特定產業或特定國家而言，均有可能會開啟轉型契機，擺脫化石能源密集的發展型態。

3)開啟轉型契機的條件有二：第一是面對共同的問題，並建立集體行動的共識；第二是提供足夠的相關資源與誘因而克服創新成本。氣

候變遷的問題可說是人類文明史上最全面且持續影響的問題，倘若相關的科學證據確鑿無誤，亦即人為排放因素確實對全球暖化造成顯著影響，那麼，這項問題會沿著正向回饋關係，逐漸增強成愈來愈嚴重的共同處境危機，並激發出某種程度的共識。該項共識的強弱不僅會隨著危機意識的強弱而異(例如第三世界的小島嶼國家最具有危機意識與行動共識)，依據該共識而採取的行動效果也會隨著相關資源與誘因的充足與否而異，亦即替代能源的開發與碳權市場的建立(例如歐盟成員國在這兩方面的成效最為顯著)。倘若政府角色積極介入替代能源的開發與碳權市場的建立，提供用以激勵與管制的政策規範，就長期而言，極有可能為生活處境勾勒出一種嶄新的發展型態與價值體系，亦即永續發展的型態。

二、台灣面對的共識問題

身為一九七〇年代東亞經濟奇蹟的締造者之一，台灣經濟發展亦不免付出了相當顯著的環境成本，尤以能源密集的產業為最。從「台灣環保聯盟」這個最具代表性的民間團體成立的時間點來看，環境主義的明確論述可以前溯至 1987 年，該年也是〈蒙特婁議定書〉簽署以及聯合國永續發展委員會成立，象徵全球環境意識覺醒的年代。政府當局為了避免我國遭受國際貿易制裁的壓力，隨即接受〈蒙特婁議定書〉的規範，禁用氟氯碳化物。在〈蒙特婁議定書〉的國際合作基礎上，奠定了台灣「應該」配合〈京都議定書〉以及建立減量三機制的朝野共識，通稱的「能源四法」即是最具體的實踐共識產物：〈能源管理法修正案〉與〈再生能源發展條例〉均於 2009 年完成立法程序，更具體的〈溫室氣體減量法〉與〈能源稅條例〉亦在立法院審查議程中。徒法當然不能自行，我國在化石燃料使用過程所排放的二氧化碳總量仍舊相當可觀(全球第二十名以降依次為西班牙、烏克蘭、土耳其、台灣，如表十一所示)，在〈溫室氣體減量法〉與〈能源稅條例〉這兩項法案尚處於折衝磨合之際，未來的具體政策成效究竟如何，雖難以正確評估，但有兩項角度值得觀察。

表十一：台灣主要能源排放 CO2 統計表(1990 年至 2009 年)

(百萬噸)	1990 年	1995 年	2000 年	2005 年	2007 年	2008 年	2009 年	增量(90-09)
西班牙	205.8	233.3	283.9	339.7	344.1	317.6	283.4	37.7%
烏克蘭	687.9	392.8	292.0	305.6	313.9	309.3	256.4	-62.7%
土耳其	126.9	152.7	200.6	216.4	265.0	263.5	256.3	102.0%
台灣	114.3	156.5	217.3	258.9	272.3	261.3	250.1	118.8%

資料來源：International Energy Agency, 2011, pp.46-48。表格形式:作者整理。

第一項角度屬於建構層面的共識問題，即民間環境意識覺醒到何種程度，以及集體行動的基礎何在。環境主義者有所謂漸進立場與激進立場之別，前者立基於「先經濟而後環境」的認知，後者立基於「無環境則無經濟」的認知，構成了孰為體、孰為用的差異。林子倫將這兩種立場名之為依據經濟理性動機而聚集的「環境實用主義論述聯盟」(environmental pragmatist discourse coalition)，以及依據生態理性動機而聚集的「氣候行動論述聯盟」(climate action discourse coalition)，並且自一九九二年至二〇〇八年期間針對氣候變遷、能源安全、非核家園與節能減碳等議題，呈現「共同關懷、各自堅持」的論述立場(林子倫, 2008)。論述差異的背後蘊含著對未來風險的恐懼程度，以及由此萌生的言論霸權爭奪戰，難免具有潛在的非理性堅持(或意識型態帷幕)，降低了建立共識並合作的可能性。其實，有一種可行方式或許可以消除這種非理性的意識型態帷幕，那就是針對未來風險進行更精確的成本與效益評估，亦即未來貼現(discount the future)的分析(詳見 Stern, 2009; Tol, 2010)，透過電腦科技精密計算的輔助，詳列出可能風險之下的社會成本以及因應該風險的執行成本，經過比較的成本可以提供論述與政策建言之需。這種分析方式有兩點值得留意：第一，升溫一度至兩度或兩度至三度之間的差異，是一種非線性的指數差異，意味著變數愈複雜且程度愈嚴重；第二，全球各地的升溫情況不一，因地緣關係與基礎設施之別而承受的脆弱性也不一，相關論述與政策建言需因地制宜。

第二項角度屬於實踐層面的共識問題，即相關產業可以落實到何種程度，以及從何種環節具體落實。〈溫室氣體減量法〉與〈能源稅條例〉遲遲未能完成立法程序，關鍵因素之一在於溫室氣體的價格化問題，也就是碳權與碳稅的定位問題，直接影響到產業的生產成本、國際貿易競爭力以及消費物價等等廣泛層面。民間企業受限於資本額以及短

期獲利的考量，缺乏技術創新的誘因，從「外部成本內部化」蛻變至「綠能產業」之路顯非坦途。反之，國營企業的受限條件較低，並且以全民為股東，必須承擔引導升級的社會責任。溫室氣體排放來源不一，從能源開採至資源回收均屬之，最具能源密集的環節即在於基礎能源的提供與運用(電力、燃料基礎材料製程)，由表十二可知，就化石燃料的初階使用(排放源)來看，前四大國營企業便釋放了超過 80%的總排放量。因此，國營產業必須以身作則，政府當局必須先率以正，否則，未來的落實成效堪慮。

表十二：我國前十大 CO2 排放源(單位：百萬公噸)

集團名稱	排放量	佔全國比例
台灣電力股份有限公司	60.54	51.13%
中國鋼鐵股份有限公司	17.94	15.15%
中國石化股份有限公司	11.71	9.89%
中國石油股份有限公司	5.14	4.34%
和平電力股份有限公司(和平火力發電廠)	1.44	1.22%
台灣塑膠工業股份有限公司	1.40	1.18%
南亞塑膠股份有限公司	1.01	0.85%
台灣化學纖維股份有限公司	0.66	0.56%
中國合成橡膠股份有限公司	0.66	0.56%
中國石油化學工業開發股份有限公司	0.48	0.40%
其他集團	17.42	14.71%
合計	118.40	100%

資料來源：引自蕭代基 (2009)，第四章，表 4-6。

伍、 結論

任何邁向現代化(或工業化)的中度開發國家，必然會面對發展過程的兩難問題：經濟成長與環境維護「似乎」相抵觸。若置於氣候變遷議題的脈絡來看，便是終結貧窮與對抗暖化「似乎」相抵觸。所謂的「似乎」，在於論述層面的二元對立思維，以及實踐層面的利益考量與技術困境所致。也就是說，吾人習慣於透過簡化的「非此即彼」作為理解的框架，用以區分差異並爭奪主導權，有意無意地深化了既定的堅持立場；除此之外，隨著工業化歷程而獲益的團體組織(包括了相關的企業、智庫、媒體與政黨)，必然會在利益流失的顧慮下，盡可能地

抗拒變革。這是極普遍且易於觀察的現象，「非此即彼」的結果就是「顧此失彼」，付出了持續堆積的環境成本。所幸，技術的創新與觀念的調整可以化危機處境為契機，人類發展歷程提供了不少此類的成敗事例(例如日本與海地對森林資源的態度與作為)可資殷鑑。

無論就國際規範或國內政策的研議與執行而言，氣候變遷議題的爭論焦點已逐漸導向於理性分析，擺脫昔日堅持「孰對孰錯」的爭執漩渦，否則，這股漩渦極可能將風險成本堆積成強烈的颶風，從低度開發國家、中度開發國家至高度開發國家均蒙受其難。我國在發展過程採取了中度開發國家最常見的國家資本主義型態，國營企業提供了經濟成長的動力，如今也必須為過去「非此即彼」的作為，透過技術創新來引導轉型，茲以突破當前全球經濟低迷的困境。這是身為出口導向的國家如何因應未來國際市場需求，絕對刻不容緩的要務。

參考文獻

一、中文部分

1. 林子倫 (2008)。台灣氣候變遷政策之論述分析。公共行政學報，第二十八期(頁 153-175)。
2. 蕭代基 (2009)。碳排放交易機制建構之研究。行政院經濟建設委員會。

二、英文部分

1. Bolin, B. (2007). *A History of the Science and Politics of Climate Change: the Role of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
2. Boykoff, M. (2008). The Culture Politics of Climate Change Discourse in UK Tabloids. *Political Geography*, 27: 549-569.
3. Braudel, F. (1984). *Civilization and Capitalism 15th-18th Century. Volume III: The Perspective of the World*. New York: Harper.
4. Brundtland, G.(1987). *Our Common Future*. Cambridge: Cambridge University Press.
5. Cohen, S., D. Demeritt, J. Robinson and D. Rothman (1998). Climate Change and Sustainable Development: Towards Dialogue. *Global Environmental Change*, Vol. 8, No. 4, pp. 341-371
6. David, A. and S. Rahmstorf (2010). *The Climate Crisis: An Introductory Guide to Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
7. Giddens, A. (2009). *The Politics of Climate Change*. London: Polity Press.
8. Gore, A. (2009). *Our Choice: A Plan to Solve the Climate Crisis*. New York: Rodale Inc.

9. Hulme, M. (2009). *Why We Disagree About Climate Change: Understanding Controversy, Inaction and Opportunity*. Cambridge: Cambridge University Press.
10. Hulme, M. (2010). Split into Three Panels. in *Nature* Vol.463, p. 730.
11. Hulme, M. and M. Mahony (2010). Climate Change: What do we know about the IPCC? *Progress in Physical Geography*, 34(5): 705-718
12. International Energy Agency (2011). *CO2 Emissions from Fuel Combustion: Highlights*. UN: OECD
13. IPCC, (1990). The IPCC Scientific Assessment Prepared by IPCC Working Group 1. <http://www.ipcc.ch>
14. IPCC, (2000). Special Report on Emissions Scenarios (SRES). <http://www.ipcc.ch>
15. IPCC, (2007). Climate Change 2007:Synthesis Report. <http://www.ipcc.ch>
16. IPCC, (2010). Understanding Climate Change: 22 years of IPCC assessment. <http://www.ipcc.ch>
17. IPCC, (2011). Special Report on Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation (SREX): Summary for Policymakers. <http://www.ipcc.ch>
18. Meadows D., J. Randers and D. Meadows (2004). *Limits to Growth: The 30-Year Update*. London: Macmillan.
19. Stern, N. (2007). *The Economics of Climate Change: The Stern Review*. Cambridge: Cambridge University Press.
20. Stern, N. (2009). *The Blueprint for a Safer Planet: How to Manage Climate Change and Create a New Era of Progress and Prosperity*. The Bodley Head Ltd.
21. Stern, N. (2011). Managing Climate Change and Promoting Growth, Development and Equity. <http://lecons-cdf.revues.org/236>
22. Tol, R. (2010). Carbon Dioxide Mitigation. in B. Lomborg ed. *Smart*

Solutions to Climate Change: Comparing Costs and Benefits.
Cambridge: Cambridge University Press.

23. United Nations (2012). Framework Convention on Climate Change.
http://unfccc.int/key_documents/the_convention/items/2853.php
24. United Nations (2012). Kyoto Protocol.
http://unfccc.int/key_documents/kyoto_protocol/items/6445.php
25. United Nations Commission on Sustainable Development (2007).
Framing Sustainable Development: The Brundtland Report- 20 Years
On. <http://www.un.org/esa/sustd.ev/csd.15>
26. Yergin, D. (2008). *The Prize: The Epic Quest for Oil, Money & Power.* New York: Free Press.

The Construction of Climate Change Thesis and its Praxis

Pei Yuan Li 、 Kuo Hua Chen

Abstract

Nearly a half century, the thesis of climate change was acknowledged not only by the environmentalists and ecologists, but also increasingly accepted by the politician and popularization around the world. Even so, the counter-force from the industries and regimes always insisted the self-seeking situation, through the media and lobby to reject the global-warming, in order to against the consensus of construction and praxis about the thesis of climate change. As we can see, the most important resource that takes to respond the climate change has wasting by the time.

Key words : climate change; Kyoto Protocol; IPCC

東京都特別區之地方自治的發展與其爭議： 以區長選舉爭議為主

蘇俊斌*

摘要

本文以東京都特別區的區長選舉爭論為中心，並試著探討日本憲法對地方自治的保障以及特別區之法律地位議題。尤其是地方的選舉被視為是地方自治的核心，所以是地方公共團體之存在的最基本要件。本文首先檢視日本憲法對地方自治與地方選舉的保障，其次便是分析特別區的歷史與地位，第三則是研究特別區長選舉判決及其爭議，第四介紹在判決後對特別區相關立法的修正。

關鍵詞：特別區；東京；地方選舉；地方自治；日本憲法

* 文化大學行政管理學系專任助理教授

壹、前言

為了進行地方行政區域的重劃，2010 年時將都會型區域及其鄰近地區合併升格為五都，但因此卻使得原本縣轄下的鄉鎮市因為改成區而失去地方自治體的地位，尤其是一些原住民的鄉鎮更因此失去了原鄉的自治權益，往後這些鄉鎮市的首長、代表選舉不復存在，所以引起了不少反彈，更何況此次的五都合併升格完全是由中央政府單方倉促間決定，沒有歷經地方人民的同意表決。不過話又說回來，就算失去地方公共團體（自治體）地位的區是否就要完全被剝奪地方自治權，包括其首長是否要改成官派而非民選，甚至是民代機關就不復存在；而自治體的定義與權限是否可由中央政府法律來決定，特別是被視為是地方自治實施最重要手段的地方選舉之存廢是否完全決定於中央立法上，仍是充滿著疑問¹。

在日本東京都內的 23 個特別區，因為被強調是東京都的「內部團體」而非是地方公共團體，所以曾經將行之有年的區長民選制給廢除，但是也引發了有關憲法對地方自治保障的爭議，甚至為此爭議而上訴到最高法院。也就是東京大都會裡的特別區，是否為憲法所保障的地方公共團體，而且其界定又是如何；尤其是居民的地方選舉權正是地方自治之核心，特別區居民是否享有之？本文正是從區長選舉制之存廢爭議，來探討因此所引發的日本憲法對特別區之地方自治的保障之相關問題。而日本與我國（2000 年 10 月 4 日大法官釋憲 550 號）對地方自治都是屬「制度保障」²，並且都是單一國家，其類似的情況實可做為我國直轄市行政區的參考對照。

¹ 在此次五都升格確定前的台北市與高雄市之升格，也都有把鄰近鄉鎮劃入為區的紀錄。只是當時仍處於戒嚴時代，而且居民多樂於成為都會的一員，所以反而忽視了因此所失去的地方自治權限。另外也因日本地方制度對我國相似，所以如紀俊臣（1999：195）、張正修（2000：163-188）、蔡茂寅（2001：63-87）、蔡秀卿（2003）、楊鈞池（2004）等等學者，對此有不少論述，對台灣學術界或實務界實做了不少的貢獻。但是當討論升格後的直轄市之區的自治權之際，同樣是都會區的東京都之特別區，正是可做為一個對比，但是在台灣對此的介紹卻較少。所以本文將以日本學術及實務界之探討為基礎，做較完整的論述，並當成是我國的參考借鏡。

² 在憲法對地方自治的保障上，一般有固有權、承認及制度保障三種學說。固有權說認為就如同個人對國家是享有固有且不容侵害的權利一樣，地方公共團體亦具有不容侵犯的權利。承認說卻是認為地方自治必須在國家承認下才受到保障，所以包括地方自治存廢之地方自治保障的範圍是由法律訂定，但是一般通說卻是認為地方自治的核心部分是不容以法律改變的制度保障說。而在日本，所謂地方自治保障的核心部分，除了都道府縣及市町村兩階段構造外，還包括議決機關之議會的設置、地方首長及議員的直接民選制度、地方政府的組織權、人事權、財政權、自治行政權、財產管理權、地方自治條例制定權、公營企業經營權等等，內容相當廣泛（中村睦男，1990：329-333）。

貳、日本憲法對地方自治與地方選舉之保障

東京都內的特別區是否必須要舉行區長民選，其關鍵在於特別區是否受憲法以及法律之地方自治的保障。而日本對地方自治之實施，可追溯到明治維新時期。當時日本為了步入近代化國家，廢除了過去的諸侯封建體制，成為了中央集權制度，從此展開富國強兵的道路。由於明治憲法規定天皇主權制度（第 1 章），所以憲法中雖有眾議員民選制的規定（第 35 條），但它不過是臣民的權利，並可由中央立法加以限制。後來隨著護憲民主運動的擴大，因財產而設的選舉門檻終被廢除，但是直到戰敗，女性仍然無法享有任何選舉權。

另一方面，因為明治憲法條文並沒有地方自治的章節，所以政府只能以法律來保障地方政府的一些自治權限並規範地方制度。如在 1878 年制定了「郡區町村編制法」（太政布告 17 號）、「府縣會規則」（太政布告 18 號）、「地方稅規則」（太政布告 19 號）之所謂「新三法」，便成為了日本最早的地方自治法規；再加上 2 年後制定的「區町村會法」，日本最早的地方制度於焉成形（龜卦川治，1962：33-49；俵靜夫，1965：15）。而後以山縣有朋為首的「地方制度編纂委員會」，又著手於新的地方制度之檢討，結果於 1888 年制定了「市制町村制」（法律 1 號），2 年後再制定了「府縣制」（法律 35 號）及「郡制」（法律 36 號）。尤其是「市制町村制」的制定還在明治憲法之前，這也顯示日本有意藉著地方自治來啟發訓練立憲政治的運作（中村睦男，1990：324）。根據這些法令，最初的地方選舉，也在限制選舉中展開³。

然而就因為缺乏憲法的保障，所以地方自治的實行內容幾可說是由中央政府單方決定。特別是 1931 年的「918」事變後，日本進入了戰時體制，市町村等地方首長的選舉被廢除而改成官派，使得市町村在實質上成為中央政府的下屬機關，讓戰前的地方自治因而在此完全凍結（原田尚彥，2003：18）。

³ 在最初的地方選舉只限定在該地區繳納 2 日圓以上地租或國稅之 25 歲以上男子。而且依照繳納金額，在町村還區分為 2 等級選舉，而在 3 大市以外的市更是區分為 3 等級（西尾勝，1996：71）。

二次大戰後，日本在美軍的占領下，進行了一連串的民主改革。普通、平等、秘密選舉就成為了憲法對選舉權保障的基本原則⁴（伊藤正己，1990：112）。也就是除了少數皇族以及如禁治產者，受刑者⁵及因選舉犯罪而處刑者外（公選法第 8 條），每位成年國民都平等地擁有投票權。另外，被視為民主小學的地方自治就自然而然地被編入新憲法中，成為獨立的第 8 章，也就是第 92 條的地方自治之本旨，第 93 條的地方公共團體的議會議員及首長之民選制度，第 93 條的包括自治立法、行政、財政權之地方公共團體的權能保障，以及第 95 條的地方自治法的居民投票，這也是對明治憲法缺乏地方自治保障的一種檢討。

至於要落實地方自治的話，最重要的是地區居民必需能夠將居住地區的行政事務由自己的意思來處理並對此負責，而這則稱之為「住民自治」。其次就是要有從國家獨立出來的法人團體之設置，以處理地方的行政事務，這就是「團體自治」，此二項原則正是地方自治的本旨（田中二郎，1976：73）。又根據地方自治法，日本的地方公共團體則區分為普通地方公共團體及特別地方公共團體。前者則包括都道府縣及市町村兩個地方政府層級；而這些地方公共團體之首長與民代的民選制度，正是地方自治的核心。而後者是普通地方公共團體以外，具有特殊性質之地方公共團體；除了特別區外，包括地方公共團體的組合、財產區及地方開發事業團等⁶。

⁴ 選舉權又常被稱之為參政權，也就是國民參與政治的權利。也就是在說明國家與國民間的法律關係之際，認為國民具有要求參與國家活動的法律地位，其中包括著由國民來選擇國家機關（人員），以及就任國家機關（公職）之權利（宮澤俊義，1974：93）。而所指的國家機關不只有中央政府，應該也包含地方政府。

⁵ 雖然這是被認為因為基於選舉權是具有公務之特殊性質而所做的必要且最小的限制，但是亦有認為受刑人也該享有選舉權（蘆部信喜、高橋和之，2008：195）。尤其是因為選舉而犯罪者，除了刑期外，還要再加上 5 年的公民權之限制期間。對此問題，早在戰後不久就曾被提起訴訟，而最高法院則認為為了保持選舉的公正，排除對此違反者之選舉及被選舉權並非是不當地剝奪國民的參政權（最高法院大法庭判決 1955 年 2 月 9 日刑集 9 卷 2 號 217 頁）。不過話又說回來，日本的監獄受刑人連「知的權利」都被嚴格限制（最高法院大法庭判決 1983 年 6 月 22 日民集 37 卷 5 號 793 頁），實在是難以在選舉上做最正確的判斷。。

⁶ 所謂「地方公共團體組合」乃是普通地方公共團體及特別區為了處理共同事務所組成的團體，包括為了處理部份事務而組成的「一都事務組合」，如學校事務組合，病院事務組合，下水道事務組合等；處理町村間全部事務之「全部事務組合」；共同處理町村間行政事務而設立的「役場事務組合」；以及為了讓多個地方公共團體共同處理垃圾或大氣污染等問題而設立的「廣域聯合」。而這些團體的設置必需經相關地方公共團體協調，再經其議會通過及其上屬之都道府縣知事或總務大臣之許可，而且這些團體也必需是法人。

「財產區」則是市町村及特別區中的一部分區域集團，因為擁有財產，或是設立公共設施時，所成立的管理這些財產之團體（法人）。例如部份地區居民，因為擁有山林、原野、溫泉及文化設施之使用權而成立之財產區。不過這些財產區並不設置獨自的執行機關，是由市町村長擔任財產區的管理，但是其收支由獨立會計負責。

都道府縣的歷史可追溯至明治初期的廢藩置縣後，以舊藩為基礎再整併而成。雖然戰前的府縣被視為是自治體，但是自治權則是相當脆弱，是一種半官治的團體（原田尚彥，2003：15）。正如前述，在戰時體制下，包括府縣在內的地方自治權限完全被剝奪掉。直到受到戰後憲法的保障，才成為了完全的地方自治團體，目前共有一都（東京都）、一道（北海道）、二府（京都、大阪府）及 43 縣。至於市町村，也因為是地區居民生活基礎之所在，所以從明治以來一直被視為是最根本的地方公共團體，尤其在戰後憲法的保障下，更加能夠發揮地方自治的功能。只是市町村規模之大小多有爭議，而且城鄉間也存在著不小的差距，但是為了財政等因素，經過多次合併，目前已剩下約 1700 個⁷。而不論是都道府縣或市町村，已不允許如戰前般由中央政府直接更動其自治內容的情況再發生。而市町村與都道府縣，則成為了兩階段地方自治之保障⁸。

也由於地方選舉是實施地方自治的最重要方法，都道府縣與市町村既然被規定為地方公共團體，根據憲法 93 條的規定，其首長及議會議員必須是由當地居民投票選出。不過很特別地，都道府縣知事及市町村長之地方首長的被選舉權，不但沒有三選禁止的限制⁹，而且與議員資格不同的，並不需要有當地居民資格。這是被認為因為地方首長並不只是居民意見的代言，而是要站在高度的立場來執行事務，所以要能廣求更具知識及經驗人才之故。但這形成了都道府縣的知事（首長），幾乎半數來自中央政府的官僚，特別是掌管地方事務的總務省（原

至於「地方開發事業團」是普通地方公共團體基於綜合地區開發計劃而與其他地方公共團體進行廣域的開發事業時，為了委託該開發事業而設立的法人，如道路、港灣、上下水道的開發建設等等，但是當該地方開發事結束時，則此團體就要解散。

不過這些特別地方公共團體，由於不是憲法預定存在的地方公共團體，所以並不是普遍的存在，而且也沒擁有憲法上的自治權（原田尚彥，2003：47-51）。

⁷ 都道府縣的區域自從明治中期以後，基本上就沒有變動。但是市町村在經歷了所謂的「明治大合併」及戰後 1950 年代的「昭和大合併」後，於約近半世紀之後，又由於交通通訊手段的進步、居民活圈的擴大、廣域綜合行政需求的增加、對行政需求的高度化與多樣化，以及為了應付少子化與高齡化與財政上的考量，才有在 2000 年代的「平成大合併」。而且此次的合併，不只原有的法律規定由原生的幾乎由上而下的推動，還增添了地方之自主推動（自治法 6 條 2 項）（松本英昭，2007：104-111）。

⁸ 所謂「兩階段」的地方自治之保障，也就是普通地方公共團體中，又被分為都道府縣及市町村兩種層次。而此兩階段的保障，可分為憲法上的要求及立法裁量兩種學說。前者則又分為都道府縣及市町村兩階段固定說，及兩階段之內容由立法決定兩種，若是可由立法決定其內容的話，就有可能將都道府縣整合成道州制（野中俊彥、中村睦男、高橋和之、高見勝利，2006：353）。在日本學界中，過去雖然有強烈主張立法裁量說，但是如今卻是越來越多支持憲法要求說（辻村みよこ，2008：56）。

⁹ 雖然國會也曾多次提案想要限制地方首長連任的次數，但是都告失敗。不過杉並區與埼玉縣卻率先通過不許超過三連任的自肅地方自治條例（岡田浩、松田憲忠，2009：126-27）。

自治省)。這些官僚出身的首長，也成為了中央與地方的互通管道（老川祥一，2002：45、69-70）。

不過在地方選舉層次上，最受爭議的莫過於東京都特別區的選舉。因為這涉及到特別區的地位問題，所以當區長選舉一度停止之際，此問題曾上訴到日本最高法院，成為有名的案例，而後法律也做了不少的修正。

參、東京都特別區的歷史與地位

根據後述的東京都區長的選舉案中最高法院的判決，地方公共團體之定義，除了依照法律的規定外，也應從其歷史演變到現狀加以檢討，而且從此也可瞭解為何存在著特別的都區制度。

在日本，地方公共團體之劃分，許多是根據其過去歷史傳統。因為在德川幕府的封建制度下，並不似中國古代王朝的中央集權，幕府並不直接介入各地的行政人事。在要求各藩閥絕對忠誠幕府的同時，各地的行政事務基本上藩閥有極大的權限。這也是形成各地之自己共同體意識重要原因，所以當時各藩官員、武士效忠的對象往往是藩閥，而不是德川幕府所代表的國家。

至於東京都今日雖是日本的政治經濟中心，也是國際的大都市，但它也是從一個小村落，後來再成為一個藩閥，而演變成今日一極化現象。尤其是德川幕府是日本武士政權中最長期的安定政權，所以身為政治中心的東京，當時名為江戶，也在基礎建設充實且幕府的有意推動下，人口迅速集中增加，所以在德川幕府中期時，人口就達到百萬之多，也是當時世界上屈指可數的大都市。而所謂的「御府內」，就是江戶市中心所在，包括今日的皇宮，也是昔日德川將軍的住所，則成為今日東京東部之特別區之所在。而江戶雖是幕府的直屬地，但是幕府仍然透過町等組織給予一定的自治權限（柴田德衛，1962：7）。

江戶之所以改名為東京，乃是在明治維新開始後的事。當 1868 年 4 月德川幕府決定「無血開城」後，江戶城就被轉交於支持明治天皇的討幕軍手中；又加上德川慶喜將軍的「大政奉還」，明治天皇移居江戶，並改名東京，從此「帝都」形成。不過剛改制後的東京府，只限於幕藩體制下的南北町奉行所支配地。又在「廢藩制縣」後的 1872 年，將

鄰近區域編入成為更為廣泛的東京府。後來又在 1878 年，依照「郡區町村制編制法」，東京府被區分為 15 區 6 郡，也就是日本橋、京橋、神田、麴町、芝麻布、赤坂、四谷、牛達、小石川、本鄉、下谷、淺草、本所、深川等 15 區；以及荏原、南葛飾、南足立、北豐島、南豐島、東多摩等 6 郡。不過此際的北多摩、西多摩、南多摩之三多摩卻仍未編入東京府，而是屬神奈川縣（源川真希，2007：17）。

在明治維新之初，東京的自治權反而縮減，直到明治政府決意模仿西方建立近代化國家，在法制新建後，其自治權限再度擴大（後藤新平、塚越停春，1922：271）。根據郡區町村編成法，這些區是具有自治區性質，所以分別設有區會及身為官吏的區長，特別區的地方自治從正式展開。雖說這些特別區的劃分是為了行政上的需要，但也是依據各自存在的歷史傳統，並賦予一定的自治權限，所以才形成了地方公共團體之根基。

就在帝國憲法公布的 1889 年，根據前一年的「市制町村制」，以 15 區為基礎成立了東京市。而東京市又依照市制特例，與大阪市、京都市成為三大市；後來又加上神戶、橫濱、名古屋成為六大市。這些是日本最繁華重要的地方，與其他地區差距日益擴大。只是它們反而受國家更強烈的監督，其身為地方團體的獨立性也大受限制（福澤真一，2004，136-137），這也顯示出戰前日本推行地方自治的不徹底。另外在府市的關係上，根據市制條例，東京府知事兼任市長，並負責東京市政的一次監督，所以在制度上，呈現著府優於市的現象；可是實際上，市不但有較優越的社會經濟條件，並占有府多數的人口，所以又形成市比都優越（源利真希，2007：20-21）。

而此際的區雖然沒有課稅、起債及自治立法權，但是仍擁有財產及營造物管理權。且因市民自治權擴張運動的展開，區長從由市參事會選任改成由民選之東京市長所任命，並將區的法人性質由法律明文規定。特別是在 1932 年時，將東京市鄰近的 5 郡 82 町整合成 20 區並併入東京市內，從此誕生了東京市 35 區。

只是後來又因為進入戰爭時期，身為首都的東京，便成為了戰時行政的重心，而當時的東京市政幾乎要依賴軍方才能運作，於是在 1942 年就直接由陸軍大將岸本綾夫接任。又在隔年，為了強化帝都行攻，並做為協助大東亞戰爭之進行（都長官告諭 1 號），將東京市府合併成

東京都。東京都長官成為國家選任官吏（親任官），並任命區長（宇賀克也，2007：45-46）。區議會議員雖是民選，但是其自治權已大受限制。於是在戰時之中央集權體制下，都區的特別存在於焉形成。

另外，為了方便戰時的統治，內務省則積極組織運用向來被視為選舉動員組織的町內會（櫻井良樹，2003：262）、鄰組等社區組織，但這也有助社區居民共同體意識的形成（小川原正道，2010：99-100），並對東京之地方自治的推動則有正面的功效。

二次戰後，由於地方自治權的擴大，東京都本身與特別區的自治權限也大幅擴充。除了區長改為民選外，區的課稅權，起債權，地方自治條例制定權也被正式賦予。尤其是戰後頒佈的地方自治法，更將這些特別區定為特別地方公共團體（281 條 1 項）。另外也因戰爭造成人口減少，以及為了財政平均化等因素，以 20 萬人為基準，將戰時的 35 區調整成 22 區，隨後又因練馬區從板橋區獨立，所以就成為今日的 23 區（源川真希，2007：210-211）。只是區雖然具有自治性質，卻又將一些自治權限由廣域自治體的東京都所吸收。另外，除了此 23 區之所謂都區部外，東京都還有多摩及外島區域的 26 市、5 町、8 村，而這些市町村就是憲法所保障的地方公共團體，所以形成了一都內兩種地方制度情況。

後來當美軍佔領末期，由於共產主義在東亞的快速發展，以及日本共產主義也在蔓延並因而引發一些衝突事件，所以美軍改變了原本積極推動的民主化政策，並形成了所謂「相反行進」(逆コース)現象。此際的特別區，也由於都區間的紛爭不斷，再加上行政上的方便，也在 1952 年修正地方自治法，使得特別區成為東京都的內部團體，並廢除了區長的民選制，而改成了區議會在東京都知事的同意下而選任之。自此，特別區不但喪失了甚大的自治權限，也明白地被否決了地方公共團體的地位。而區長民選制的廢除，就與自治體警察的歸屬都道府縣警察管轄、教育委員任命制一樣，被視為是違反民主潮流之「相反行進」的重要一環（新川達郎，1994：273）。尤此可見，區長民選制的廢除本身就是存在著不民主的因素。

就在東京都為了行政上的便利，限制特別區的權力以強化統治力時，卻發現都的一元行政仍然存在著許多問題，又不得不將原本與居民密切的行政事務委託給特別區處理（老川祥一，2002：26）。

另外在實際的政治運作上，更發生了不少紛爭，特別是當地方政治從所謂自民黨獨大之「55年體制」進入多黨政治時代，區議會往往難以選出區長（栗原利美，2002：37），所以如1967年時的練馬區，居然發生了區議會通過對區長的不信任案，使得區長不得不解散區議會。但是選舉的結果，區長派議員卻大敗，因而迫使區長辭職，此後又因為議會內的黨派對立，造成了區長無法選出，居然使得練馬區長達一年多沒有區長。

就在此時，有關於特別區自治地位的東京都區長的選舉訴訟也被上訴到最高法院。也就是東京都之特別區，是否為受憲法保障的地方公共團體。而特別區若是地方公共團體的話，區長選舉制度就不能單方面的以法律來廢除；若非是地方公共團體而是東京都的內部團體的話，中央政府，甚至是東京都政府就有較大的裁量空間，不過這並非意味著非自治體的地方政府就不許有基層選舉，所以不管特別區是否被定義為自治體，其區議會選舉一直存在著。

肆、東京都區長的選舉案及爭議

根據日本憲法 92 條，「地方公共團體的組織系運作之相關事項，則是基於地方自治的本旨，以法律訂定之」。而依照住民自治的理念，其首長當然需由居民選出，而且在制度保障之下，地方公共團體的首長之民選制度乃地方自治的核心部份，是不容許以立法侵害之。所以當東京都特別區長之民選制被廢除後，就引起了不少的爭議，為此也曾打起了憲法的訴訟並上訴到了最高法院¹⁰，爭議的焦點在於特別區是否為憲法所保障的地方公共團體，且該如何定義。

此東京特別區長之選舉案之發生，原是東京都涉谷區議會在選任區長時，由於當中涉及到金錢賄賂，所以被檢察官以賄賂，收賄罪起訴。在一審的東京地方法院（1962年2月26日判例時報 291 號 8 頁），雖然認定了此一賄賂事實，但是賄賂罪之成立必須要先有合法有效的

¹⁰ 在日本，不只沒有獨立的行政法院系統，且違憲審查制度也是採取所謂附隨式的，也就是在具體的案件為前提下，由一般法院做憲法判斷（警察預備隊違憲案，最高法院大法庭 1952 年 10 月 8 日民集 6 卷 9 號 783 頁）。尤其是身為國家最高司法機關的最高法院之憲法判斷，除非是經由程序非常困難且從未有過前例的修改憲法，或是由最高法院本身做判例變更，否則就是具有最高效力，可影響到國家的所有法律、命令，規則或處分（憲法 81 條）。

職務權限之存在事實，而此案之職務權限的根據乃是原地方自治法中的特別區的區長任命，是要在都知事的同意下，由都議會選任之。因為此規定卻是違憲的，被告之行為縱使為事實，仍然不構成賄賂罪。依此判決，東京之特別區長的民選，是受憲法的地方自治所保障，並不能因政治或行政需要，由中央立法廢除。不過檢察官卻認為這是誤解憲法，所以越過了高等法院，直接跳躍上訴（告）到最高法院（大法庭判決 1963 年 3 月 27 日刑事裁判集 17 卷 2 號 131 頁，判例時報 330 號 7 頁）。

為了釐清特別區的法律地位，最高法院首先就憲法所保障的地方公共團體做定義。雖然憲法沒有明文何謂地方公共團體，但是之所以要單獨設置一章以保障地方自治，就是要讓與居民日常生活相關的地方公共事務，由地方居民產生的居民團體為主體來處理。而地方公共團體不應該只是依照法律的規定，還要「居民在事實上過著具有經濟及文化上關連性的共同生活，並且擁有共同體意識之社會基礎；而不管從其歷史沿革或現實的行政上而言，這些地方團體則被賦予相當程度的自主立法權、自主行政權、自主財政權等地方自治的基本權限。」

其次在特別區是否為憲法上的公共團體之爭議上，最高法院則認為「特別區雖然自從明治 11（1878）年郡區町村編制法實施以來，便是具有長久歷史及傳統的地方團體，但是卻未如市町村般擁有完全自治體的地位，而且其權限也受限制。」而戰後雖然曾經企圖擴充強化其自治權，但是仍被當時的「地方自治法及其他法律所限制，尤其東京都在戰後經濟的快速發展，文化的興盛下，居民的日常生活多是跨越特別區的範圍而遍及其他區域，所以東京都心與郊外的人口日夜差距非常巨大，而且區的財源偏頗也日益顯著，所以基於實現 23 區所在全部區域之統一，均衡及計劃性的大都市行政，特別區則是形成擁有東京都之市的性質之獨立地方公共團體的一部份。」「特別區的區長公選制雖是由法律訂定，但是在憲法制定當時，或是昭和 27（1953）年 8 月地方自治法修正時，並不被認為是憲法 93 條 2 項之地方公共團體。」所以修正地方自治法而廢除區長民選制，並改由區議會在都知事同意下選任之，不過是立法政策問題，並不產生違背憲法問題。

至於在日本學界，對於特別區之自治地位的看法依然分歧。一般則是持否定的看法（野中俊彥、中村睦男、高橋和之、高見勝利，2006：355），也就是憲法中所謂的地方公共團體，是指「基礎且普遍的地方

公共團體」，如都道府縣及市町村。但是「特別區從歷史或實體上來看，向來在實質上都是具有強烈的東京之大都會內部團體之性質，所以其機能則受到限制，且居民也沒有強烈的共同體意識。而從這些方面來考量，特別區未必是憲法上的地方公共團體（佐藤功，1996：537-39）。

但是相對地，支持特別區之自治團體地位的學說也非少數，尤其是最高法院的判決本身則是充滿著爭議。一些反對意見認為最高法院在定義地方公共團體時所使用的共同體意識實在過於抽象；而且所說從沿革上來看，也是將明治憲法下的地方公共團體之沿革用來當成戰後憲法下的標準；這些論點更是反向以法律的規定來解釋憲法等等，所以存在著不少疑問（樋口陽一、佐藤幸治、中村睦男、浦部法穂，1988：390）。另外也有學者認為特別區一直以來，都具有制定居民權利義務之地方自治條例制定權，在國會是唯一立法機關的憲法規定下¹¹，法律是無權創設立法機關，所以特別區豈能被排除在憲法所規定的地方公共團體之外（戶波江二，1998：485）。再加上東京都的特別區，除了本身就有不亞於都內市町村的主體性外，也都擁有相當的歷史傳統¹²，是與為了行政上之方便而在政令都市內畫分的行政區性質完全不同¹³。因為這些政令都市內的行政區，是根據地方自治法，為了分掌市長所屬事務，由地方自治條例所劃分的各個區域。這些行政區因為不具法人性質，所以雖有設置區役所（公所），但是只有任命身為官吏的

¹¹ 根據憲法 41 條規定，國會是「國會為國家的唯一立法機關」。也就是只有國會才會進行實質意義的立法，其中包括著國會中心立法及國會單獨立法兩大原則，前者是指只有國會才能行使立法權，但是憲法亦承認著地方自治條例（94 條），議會規則（58 條 2 項），最高法院規則（97 條）是少數的例外。而後者是指在法律的制定手續上，是不許其他機關介入，可是它也存在著內閣提案權（戶波江二，1998：356），以及地方公共團體所適用的特別法需當地居民投票通過的例外（95 條）（伊藤正己，1990：414）。所以特別區必須是憲法承認的地方公共團體，才能有規範區域民眾的立法權力。

¹² 例如足利區的歷史則可追溯到奈良時代，古木簡中所記載的足利與奈良間之蓮子運送（735 年）；杉並區之由來則是在 1889 年合併上下荻窪村與上下井草村 4 村時，取名自江戶時代領主岡部氏以杉木並列為界事由；中野區則出自武藏野之正中的意思，一些古文書，如武藏國願文（1362 年）、江戶氏庶流書立（1420 年）便有相關的記載；而有些區雖是戰後才更名，但是在戰前就具有長久的自治歷史。各特別區緣由可參考，東京の地名の由來・東京 23 區辭典：<http://www.geocities.jp/pccwm336/>

¹³ 政令指定都市是讓一些人口 50 萬以上的都會型城市，為了能夠處理自己的行政課題，由政府依政令指定，並要求都道府縣將部份權限委讓出來。而除了政令指定都市外，還有 30 萬人口以上所設置的中核市及 20 萬人口以上的特例市，再加上其他的一般市就構成了日本的「市」（福澤真一，2004：141-150）。不過尤其是政令指定都市因為是有許多權限來自都道府縣之轉移，卻仍然有與都道府縣間仍存在一些不明確的地方，所以往往出現一些「雙重行政」問題；而且在增加事務下，稅收財源因為沒有確實修正反而顯得不足；另外指定都市的行政處理能力，因為制度上的缺失，如各指定都市並非同一基準適用，所以仍然殘存著不少問題（東葛廣域行政連絡協議會，2006）。

區長；而當民眾要對行政區提出國家賠償時，並非以行政區，而是以市為被告，這是與東京都特別區可以直接為被告，有極大差異的地方（宇賀克也，2007：29）。

另外，垂水克己大法官在東京都區長選舉案中的補充意見，雖然是贊成多數意見，但他也明言：「東京都的特別區有自己的議會（這一點是與大阪市的區不同），並且擁有自治立法權（地方自治條例制定權），自治財政權（課稅權），自治行政權，縱使其權限有所限制，但也應該視為是地方公共團體的學說，亦是值得關注的。」

所以從這些與最高法院判決不同意見觀之，特別區居民成為地方自治兩階段保障的例外，似乎仍有不少再檢討的空間。尤其當交通日益發達，居民的跨區域流動更為頻繁，該判決中的一些理論則有一些修正的必要¹⁴。而往後情勢的發展，也是循著落實特別區之地方自治保障進行。

伍、判決後的立法動態

雖然最高法院判決，甚至是多數學說對東京都特別區的自治體地位給予否定，使得區長不一定得經過民選程序，但是這些主張仍然充滿著爭議。所以特別區仍是往擴權的方向修改，如在 1964 年就修正地方自治法、地方稅法等讓區擁有福祉事務所的設置及課稅等權力。尤其自從 1960 年代後期起，日本進入了住（居）民運動蓬勃發展的局面，擴大地方居民對公共決策的參與以落實地方自治，則成為了當時主要的訴求目標之一。而美濃部亮吉的當選東京都知事，更是開啟了革新自治體出現而形成的所謂「地方的時代」（宮本憲一，1994：102-103）。而在此際，特別區的居民也積極地展開區長民選運動，因此使得區居民的共同體意識及區的地方自治之基本機能更加的具備（辻村みよこ，2008：311-312）。各特別區則形成了一種地域（區）民主主義，也就是東京大都市的末端之獨自的政治構造，例如受薪階級居住的衫並區，就被認為是「地區末端的保守再編成」，當地則成為保守黨派的有力地盤（源利真希，2007：242-243）。在此情況下，特別區的地方自治條件則更為充實。

¹⁴ 例如不少東京通勤族，居住的區域已是跨越到臨近的埼玉、千葉、神奈川縣，甚至是與東京都不相鄰的茨城、群馬、栃木縣，甚至這些縣民的娛樂也以東京為主，但卻不能因此而否決掉這些縣的自主性。

一些特別區議會也著手於區長民選制之地方自治條例的制定，借此來彰顯對居民意願的尊重（橋本公巨，1973：16）。而在 1972 年 7 月，品川區議會終於通過了「東京都品川區長選定之相關條例」，並在同年 11 月，依此地方自治條例選出第一位區民選出的區長（戶波法二，1998：355）。另外在隔年，練馬、大田也陸續地通過相關的地方自治條例。後來在 1974 年，日本國會終於修正了地方自治法，讓區長由居民選舉產生；並且廢除了都的職員配置政策，而由特別區自身的職員來擔任相關公務。而特別區的公務，也從列記式改為概括式，大幅度增加了特別區的權限（砂子田隆，1974：9）。也就是除了特別的規定，一般市所掌握的權限也都移由區來負責。

這也顯示出在當時的所謂「地方的時代」，不只東京地方，連中央層次的政治家也必須符合民意以擴大特別區之地方政府的權限。而修法後的第一次區長選舉，就在 1975 年 4 月的統一地方選舉時舉行，只是後來由於有區長任期中死亡或離職，另外在 1993 年及 1999 年時，葛飾區與練馬區又發生因為區議會通過區長不信任案而解散議會之事情，所以各區的區長選舉就難趨一致。

不過特別區與東京都間的工作分擔仍舊存在著許多不明確的地方、特別區的自主性依然受到諸多限制、而東京都從廣域行政的立場卻無法貫穿大都會行政等等缺失存在，所以在 1998 年又修法讓居民切身事務盡量讓特別區負責；且在兼顧大都會行政的一體性及特別區的自主性、自律性的情況下¹⁵，賦予特別區與市相當的地位，也就是在實際上與其他的市町村一樣是置於基礎的地方公共團體之位置，並非再是東京都內部團體，而此次的修法因此也獲得極高的評價（栗原利美，2002：38）。而在具體行政上，讓都與特別區之工作分担更明確化，例如將一般廢棄物之處理事務從都委讓給特別區，而特別區之合併廢除及境界變更之都知事的發議制度也被廢除（福澤真一，2004：140-141）。所以特別區在今日已具有與其他同等級的市町村無甚差別的自主行政、財政、立法權。

只是特別區在基本上雖然被賦予與市同樣的權限，並被視為是與市相當的基礎自治體（地方自治法第 281 條、283 條），但是特別區仍然無法單獨處理一些上下水道及消防等事務（水道法第 49 條，下水道

¹⁵ 東京都網站：都政のしくみ [都と区市町村]：
http://www.metro.tokyo.jp/PROFILE/SHIKUMI/shikumi_08.htm

法第 42 條，消防組織法第 26 及 28 條)，這是因為顧及東京都行政的一體性及統一性原因。可是若從東京之大都會行政一體性的觀點而言，似乎 23 區也不一定就要固定存在，也就是要面臨整編的命運（櫻井敬子，2010：92）。

可是相對地，如果像 23 區共同組成的「公益財團法人特別區協議會」所提倡的，廢除特別區制度而改成普通地方公共團體之市，在日本積極推行市町村合併之際，有些規模過小的特別區，似乎也需與其他的特別區才能改變為市。不過特別區不論將來如何發展，其自治權限應該不容隨意剝奪。

另外，除了東京都 23 區，大阪、京都、橫濱、神戶等政令指定都市也為了行政需要而劃分成區¹⁶，然而這些政令指定都市的區並沒有實施地方自治，如其區長就是由市長任命。不過最近，大阪地區性政黨的『大阪維新會』便為了解決府市二元制的缺失，鼓吹要將大阪府改革為大阪都，並在其下設置特別區，只是因此卻要廢除大阪及堺市，所以還存在著一些爭議（村上弘，2011：564-568）。而根據大阪維新會指出，民選的區長由於有競爭壓力，反而比公務員的區長更會提出良善的行政服務（大阪維新會之政策）。

陸、 結論

為了落實地方自治，目前東京都 23 區則被置於地方公共團體的地位，除了區議會外，區長也一樣以民選產生，凡是居住該區 3 個月以上之 20 歲以上公民皆具有選舉權。而且除了選舉日當天的一般投票外，另外還有選民因為工作、生產、住院、娛樂等事情而舉行的「期日前投票」，以及因為身體健康等因素而實施的郵寄及代理投票等等，與其他的地方公共團體之選舉無異，但也因此而缺乏海外投票¹⁷。而最近一次區長選舉便是 2011 年 4 月所舉行的統一地方選舉，當時共有 13 個區長同時選舉¹⁸。可是縱使如此，在未正式升為地方公共團體之前，

¹⁶ 由於具有自治權限的特別區只能設在『都』裏（地方自治法第 281 條第 1 項），除非是修改法律，或是像大阪構想改制為都外，否則其他地區是無法設置特別區。

¹⁷ 根據日本現行海外投票制度，居住海外的日僑，除了投票日時回國投票外，也可以用指定選票郵寄投票與直接到日本駐外大使館、領事館投票之方式，以保障其選舉權之行使。

¹⁸ 由於本文並非在分析區長選舉，對於 2011 年區長選舉結果，請參考每日新聞 2011 年 4 月 25 日東京朝刊（早報）。不過縱觀區長當選者，其出身以都議員或區政府官員為多。然而其中也有記者、商業人士，甚至還有原眾議員的社民黨副幹事長保坂展人（世田谷區）。

特別區的地位仍然缺乏憲法保障，其地方自治的落實，仍然無法如市町村般，所以不只是區長的選舉，其他一些地方自治之核心保障之權限，隨時都有可能受中央立法所左右，這也是特別區目前所面臨的最大問題。因此當日本在推行「地方分權」¹⁹之際，而且都區一體性日趨薄弱的情況下（栗原利美，2002：39），東京當下的特別區地位與權限，應該是有再檢討的必要。

至於反觀國內，各市的區之情況雖然不甚相同，也不一定與東京都的特別區狀況一樣，但是我國與日本既然一樣以「制度保障」來規範地方自治，所以就算地方制度內容會因政治情勢而改變，不過地方公共團體的認定之地方自治核心部分，實不宜以中央法規做更改。且不只是財政、人事自主權限，這也是縣市在升格直轄市後所擴大的自治權限，居民之選擇自己區域的首長及代表²⁰之權利乃是住民自治重要的一環，更是地方自治的重心，應該是盡可能地加以擴大（浦部法穗，2006：583）。

以五都的區為例，要確立其是否是地方自治團體，應該也是先從其歷史沿革及實際狀況加以判斷。的確一些區是為了行政上之便宜行事而劃分，例如一些原本是省轄市的區就非常明顯²¹，但這並不意味著非地方公共團體就不許有自己的基層選舉，何況是地方分權日漸推廣的今日，擴大地方自治權限已是今日重要的民主潮流之一。至於原來

¹⁹ 自從 1990 年代以後，地方分權成為了世界潮流，尤其是在韓國、泰國、印度、印尼、菲律賓等亞洲國家更為明顯。這除了冷戰後，各國政府已不用懼怕社會主義的魅力而形成從地方來包圍國家的態勢外；世界銀行、國際貨幣組織等國際機構在支援開發中國家時，也常會要求這些國家政府推行分權化（久米郁夫、川出良枝、古城良子、田中愛治、真淵勝，2003：259-260）。而日本之地方分權，雖然自戰後就開始提倡，但是最近的分權活動則是追溯到 1989 年時。由於竹下登內閣因為瑞克魯特弊案而下台時，自民黨將「地方分權的確立」納入了政治改革之中開始。而後原熊本縣知事細川護熙則以地方分權為口號，組成了日本新黨，且於 1993 年取代自民黨組成內閣。於是在第三次行政改革審議會中明白地提出要制定「地方分權推進法」，也使得地方分權首次成為了明治以來的政治議題。而此法不只在 1995 年通過，且在 5 年後又實施了「地方分權一括法」。另外在 2003 年，政府又決議要將稅源委讓給地方而實施所謂的「三位一體改革」（田嶋義介，2004：15）。

²⁰ 在台灣，基層民代之素質及作風雖多有爭議，但這是要靠選民自己的選擇，應非構成限制憲法保障內容之理由。但若將其廢除而改成官派是否就會改善，又會是另一項爭議，例如日本『大阪維新會』就認為公務員的區長因為不用經過選舉，所以反而競爭力不如民選的首長；畢竟他們的權力地位來源是當地居民，就必須重視的民意。又例如在台灣，當新北市議員要求區長在議會備詢遭拒後，引發的衝突更是顯露出官派區長問題之所在。

²¹ 例如升格前的台南市，內部區分為東、北、南、中西等區，就很明顯的是為了行政便利上之劃分。但是相對地，台南縣內的如官田、麻豆、善化等鄉鎮，其歷史卻可追溯到明鄭或荷治時代，而後則逐漸地形成了當地居民的一種共同體意識，尤其是在長期的地方自治實施後更加強化。另外如離原台南市較為偏遠的鄉鎮，也鮮因升格融入都會化，獨立性依然非常強烈。這些鄉鎮實在很難因為一升格為直轄市的區，就否定其地方自治體的存在。

長期實行地方自治之縣轄的鄉鎮市，為了配合縣市升格而被中央以法令改為區進而剝奪其居民的地方自治權，就忽略了其既有的實情，難免產生憲法的爭議。就算五都升格合併已塵埃落定的今日，而且這也是為了實際行政的整合，因此是值得肯定之是；但是對於直轄市下的區之選舉等地方自治權限的保障，應該是有再重新檢討的必要。

附錄

表 1：東京都 23 區之現況(人口，面積 km²)與改制後的可能變更

區	人口	面積		區	人口	面積	
豐島	284935	13.01	中核市	千代田	42701	11.64	(市) ²²
中央	123475	1.18	市	北	334789	20.59	中核市
港	205580	20.34	市	板橋	533890	32.17	中核市
新宿	326463	18.23	中核市	練馬	715683	48.16	指定都市
文京	207227	11.3	市	台東	176569	10.08	市
品川	365858	22.72	中核市	墨田	247702	13.75	中核市
目黒	268375	13.75	特例市	江東	461615	39.94	中核市
大田	693012	59.46	中核市	荒川	204815	10.2	市
足立	684573	53.2	中核市	世田谷	87801	58.08	指定都市
渋谷	204921	58.08	中核市	江戸川	678894	49.84	中核市
中野	313980	15.59	中核市	合計	8949863	621.98	市
杉並	549042	34.02	中核市	其他市町村	4213460	1565.67	市
葛飾	443229	34.84	中核市	全東京都	13163323	2187.65	市

資料來源：東京都總務局統計部（2011 年 1 月 1 日資料）²³及公益財團法人特別區協議會之『大都市等に関する特例を適用した場合』

表 2：戰後東京特別區之發展

年代	事件
1947	地方自治法の制定，特別區地位の奠定。
1952	特別區區長選舉制の廢除，並將特別區置於都之内部團體的地位。
1963	最高法院對廢除特別區區長選舉制の合憲判決。
1964	正地方自治法、地方稅法等讓區擁有福祉事務所の設置及課稅等權力。
1972	品川區率先恢復區長的選舉。
1974	國會修法全面恢復特別區的區長選舉。

²²http://www.metro.tokyo.jp/PROFILE/map_to.htm

²³千代田因為不滿 5 萬人，所以仍不符改制為市的規定。

1975	特別區區長選舉制恢復後的第一次統一地方選舉。
1998	確立特別區之基礎地方公共團體的位置。

參考文獻

一、中文部分

書刊報告

1. 紀俊臣（1999）。精省與新地方制度法理論與實用。台北：時英。
2. 張正修（2000）。地方制度法理論與實用。台北：學林。
3. 楊鈞池（2004）。從日本地方分權化改革分析我國未來地方自治發展方向。國政研究報告 095-005 號。
4. 蔡秀卿（2003）。地方自治法理論。台北：學林。
5. 蔡茂寅（2001）。日本之地方自治：以自治立法權介紹為中心。地方自治法 2001。台北：台北市政府法規委員（頁 63-87）。

二、日文部分

書刊

1. 久米郁夫、川出良枝、古城良子、田中愛治、真淵勝（2003）。政治学。東京：有斐閣。
2. 小川原正道（2010）。戰時體制と行政の中央集權化。笠原英彦、桑原英明編，日本行
3. 中村睦男（1990）。論点憲法教室。東京：有斐閣。
4. 戸波江二（1998）。憲法（新版）。東京：ぎょうせい。
5. 田中二郎（1976）。新版行政法（中）。東京：弘文堂。
6. 田嶋義介（2004）。自治体が地方政府になる分権論。東京：公人の友社。

7. 伊藤正己 (1990)。憲法 (新版)。東京：弘文堂。
8. 宇賀克也 (2007)。地方自治法概説 (第 2 版)。東京：有斐閣。
9. 老川祥一 (編) (2002)。よくわかる地方自治のしくみと役割》(改訂版)。東京：法學書院。
10. 西尾勝 (1996)。行政學。東京：有斐閣。
11. 辻村みよこ (2008)。憲法 (第 3 版)。東京：日本評論社。
12. 佐藤功 (1996)。日本國憲法概説全訂第 5 版。東京：學陽書房。
13. 村上弘 (2011)。大阪都構想：メリット・デメリット論點を考える。立命館法學 335 (557-613 頁)。
14. 岡田浩、松田憲忠 (2009)。現代日本の政治：政治過程の理論と實際。東京：ミネルヴァ書房。
15. 東葛廣域行政連絡協議会 (2006)。政令指定都市問題研究会平成 18 年度調査研究中間報告。
16. 松本英昭 (2007)。要説地方自治法：新地方自治制度の全容 (第 5 次改訂版)。東京：ぎょうせい。
17. 後藤新平、塚越停春 (1922)。江戸の自治史。東京：二松堂。
18. 政史。東京：慶應義塾大學出版會 (頁 79-104)。
19. 砂子田隆 (1974)。特別區の改正について。自治研究 50 卷 8 号 (頁 3-19)。
20. 俵靜夫 (1965)。地方自治法。東京：有斐閣。
21. 原田尚彦 (2003)。(新版)《地方自治の法としくみ。東京：學陽書房。
22. 宮本憲一 (1994)。革新自治體。キーワード戦後日本政治 50 年 (世界臨時増刊) (頁 102-103)。
23. 宮澤俊義 (1974)。憲法 II (新版)。東京：有斐閣。
24. 宮澤俊義、蘆部信喜 (1978)。コンメンタール日本國憲法。東京：

日本評論社。

25. 柴田德衛(1962)。特別區の歴史と問題點。區政春秋 11 号(頁 5-12)。
26. 栗原利美(2002)。都区制度の歴史と改革：東京の自治・共和への新たな展開に向けて。政治・政策ダイアログ創刊 1 號(頁 35-40)。
27. 浦部法穂(2006)。憲法學教室。東京：日本評論社。
28. 野中俊彦、中村睦男、高橋和之、高見勝利(2006)。憲法Ⅱ(第 4 版)。東京：有斐閣。
29. 新川達郎(1994)。地方自治。堀江湛、岡澤憲英編，現代政治學。東京：法學書院(頁 267-292)。
30. 源川真希(2007)。東京市政：首都的近現代史。東京：日本經濟評論社。
31. 福澤真一(2004)。大都市制度の形成と發展。笠原英彦、桑原英明編，日本行政の歴史と理論。東京：蘆書房(頁 136-150)。
32. 樋口陽一、佐藤幸治、中村睦男、浦部法穂(1988)。日本國憲法(下)。東京：青林書院。
33. 橋本公亘(1973)。特別區長の選任制度。自治研究 49 卷 2 号(頁 3-19)。
34. 龜卦川治(1962)。地方自治小史。東京：勁草書房。
35. 蘆部信喜、高橋和之(2008)。憲法(第 4 版)。東京：岩波書店。
36. 櫻井良樹(2003)。帝都東京の近代政治史。東京：日本評論社。
37. 櫻井敬子(2010)。行政法講座。東京：第一法規。

裁判集

1. 民事裁判集 37 卷 5 號(1983)(頁 793)。
2. 民事裁判集 6 卷 9 號(1952)(頁 783)。

3. 刑事裁判集 17 卷 2 號 (1963) (頁 131)。
4. 刑事裁判集 9 卷 2 號 (1955) (頁 7217)。
5. 判例時報 291 號 (1962) (頁 8)。
6. 判例時報 330 號 (1963) (頁 7)。

三、網路資料

1. 大阪維新の會之『政策』(2011年12月22日)
<http://oneosaka.jp/policy/>
2. 公益財團法人特別區協議會之『大都市等に関する特例を適用した場合』
<http://www.tokyo-23city.or.jp/research/chousakai2/document/b2-S3.pdf>(2011年12月22日)
3. 東京の地名の由來・東京23區辭典(2011年12月22日)
<http://www.geocities.jp/pccwm336/>
4. 日本外務省公告網頁(2011年12月22日)
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/toko/senkyo/vote.html>
5. 文京區議會議員選舉・文京區長選舉(2011年12月22日)
http://www.city.bunkyo.lg.jp/sosiki_busyo_senkyo_19toitsu_kugikucho.html
6. 東京都網站:都政のしくみ [都と區市町村](2011年12月22日)
http://www.metro.tokyo.jp/PROFILE/SHIKUMI/shikumi_08.htm

The Developments and Debates about Local Self-Government in Tokyo Special Wards : Focus on the Debates about the Election of Tokyo Mayors

JYUN-BIN SU

Abstract

This paper focuses on the debates concerning the election of Tokyo special wards mayors, and intends to study the constitutional guarantee of local self-government and the issue of the legal status of special wards in Japan. In particular, local elections are regarded as the core of local self-government and, thus, are a necessary requirement for local public entities. First, this paper examines the guarantee of local self-government and local elections under the Japanese Constitution. Secondly, it analyzes the history and status of special wards. Thirdly, it studies the judicial decision about the election of special wards mayors and its debates. Fourthly, it introduces the amendment of laws about special wards after the judicial decision.

Key words: the Special Wards; Tokyo; Local Elections; Local Self-Government; the Japanese Constitution

高等教育碩士生學習經驗與專業能力關係之研究

陳衍宏*、趙修華**

摘要

本研究旨在探討高等教育碩士生學習經驗與專業能力之關係。以我國95學年度碩士應屆畢業生為研究對象，研究方法採內容分析法中的次級資料分析，以臺灣高等教育整合資料庫「95學年度碩士應屆畢業生問卷調查」作為資料分析之來源。經本研究實證結果發現碩士生在學習經驗中以發表研討會論文、參加學術團體、全職、兼職、旅行、技術士證照、語言認證的學習表現為最高；在專業能力中的知識、技能與態度等能力表現上大致為中高程度以上。此外，更進一步探究不同背景變項的碩士生在學習經驗與專業能力表現上有顯著差異性，且學習經驗與專業能力表現上大致呈現正向相關。最後就理論與實務意涵進行分析與討論，並提出結論與建議，以供教育政策及未來研究之參考。

關鍵詞：高等教育；碩士生；學習經驗；專業能力

* 佛光大學公共事務學系專任助理教授

** 佛光大學公共事務學系碩士

壹、前言

1996 年「經濟合作暨開發組織」(Organization for Economic Co-operation and Development, OECD)發表「知識經濟報告」,指出以知識為本位的經濟即將改變全球經濟發展型態,而知識已成為生產力提升與經濟成長的主要驅動力(楊國賜,2002)。在知識經濟的時代,人力素質的提升已成為決定國家競爭力之關鍵所在,而人力素質最基本的關鍵是建立在高品質的教育上,沒有高品質的教育,教育競爭力必然薄弱,國家競爭力也會受到影響。在世界各國在邁入 21 世紀的當前,莫不傾全力推動各項教育改革,以期提升更高的教育品質,培養更優秀的人才,進而創造國家的競爭優勢(蓋浙生,2002)。對於地狹人稠、自然資源有限的我國而言,只有豐富的人力資本是面對未來國際競爭的最大本錢。

在全球化競爭環境中,提升競爭力已是各國家、組織或企業所追求的重要目標。劉兆漢(2005)指出大學階段的教育正是培育高級專業人才的搖籃,也是促進社會進步與變遷的動力。因此,追求大學教育的卓越與多元,以提升國家競爭力,已成為世界先進國家對於高等教育經營的共同理念。教育部統計處(2009)分析 90 學年度研究生(碩、博士生)首度突破 10 萬人(其中碩士生 87,251 人),又 96 學年度研究生突破 20 萬人(其中碩士生 172,518 人),每年將近以兩成倍率呈直線性地增加。在 97 學年度大學校院共計有 147 間,研究所已達 9,020 班數。其中尤以碩士生的增加速度最快,每年成長人數將近 12,000 人左右,可見目前碩士生的學習成效將成為高等教育進步發展的重要指標。天下雜誌(2009)針對 1000 大企業對碩士生的評價調查顯示,企業招募社會新鮮人優先考慮具有碩士學歷者比率,自 2007 年來倍增,從 21.2%、23.7%增加為現今 40.2%。調查並發現企業最在乎的還是學生根本的態度與學習力。而高等教育碩士生在專業領域有其一定的程度與能力,不僅可將專業知能應用於日常生活中,並於日後工作中得以發揮所長,貢獻於國家社會中。

國內關於高等教育碩士生的相關研究卻較為缺少,僅有少數研究有關碩士生的學習動機與生涯發展,而有關碩士生的學習經驗認知與專業能力表現上的研究,仍鮮少人所探究。有關高等教育碩士生學習經

驗與專業能力問題之探究，已逐漸受到社會大眾的注意與重視。在迎接未來國際化的競爭與挑戰，尤以高等教育學生須積極培養當前經濟與社會生活所需核心能力、多元的學習經驗及提升個人的專業知能，才得以面對社會職場的挑戰與國際發展的競爭。故在面臨全球化、國際競爭之趨勢，碩士生如何強化其實務性的學習經驗，對其專業能力之提升與發展，實有研究探討之價值，此為本研究之主要動機。

綜上所述，本文試圖探討碩士生在學習經驗表現上，對其日後工作之專業能力中的知識、技能與態度之發展情形有何影響關係，在理論與實務發展上實有其重要性與必要性之研究價值。具體而言，本文期能回應以下主要研究問題：第一、目前碩士生在學習經驗認知及專業能力表現之現況為何？第二、不同背景變項的碩士生在學習經驗認知及專業能力表現是否有所差異？第三、碩士生在學習經驗認知與專業能力表現之間是否有所相關？

本文首先透過文獻探討，檢閱高等教育之趨勢，以及學習經驗、專業能力等學理，俾以發展出研究架構；其次透過實證的研究方法嘗試從次級資料中尋求研究問題之答案，最後從文獻探究與實證結果中進行討論，進一步提出研究發現與本研究之建議。

貳、文獻探討

一、高等教育之發展趨勢

大學教育的目的歷經幾個世紀的演變，從菁英的培養，轉變為普及的平民教育，大學教育被視為知識交易的產業，多改以企業營利的方式經營。而自 1980 年代以來，教育改革更成為各國面對國際競爭重要策略之一，教育體系開始受到全球化的影響，到了 1990 年代各國逐漸開始重視教育投資與產出等議題（陳伯璋，2007）。高等教育的擴張，不僅造成大學機構的數量大增，也帶來了各大學的定位、功能、課程、招生對象等的不同，開始重視教育的投資與產出及實質利益，以面對國際市場之競爭與壓力。

近年來臺灣高等教育的特殊發展，大學院校（不含學院及專科）在數量上發生爆炸性的躍升，從 1986 年時全國只有 16 所公私立大學，到 1996 年的 24 所，到 2007 年更累計高達 94 所；短短 20 年間，大學

數量快速擴增將近 6 倍之多（教育部統計處，2007）。表面上看來，大學窄門在政府廣設大學的政策下大幅變寬了，政府高等教育普及化目標逐步實現，卻衍生出高等教育深層的結構性問題，如篩選人才的門檻過低，學生素質的參差不齊、學生能力的普遍低落、教學資源的重疊浪費、高等教育的品質下降等問題。

大學法第一條：「大學以研究學術，培育人才，提升文化，服務社會，促進國家發展為宗旨」。此明白揭示大學的理念與功能，足以瞭解高等教育的主要目標係在為國家社會培養精英及高等的專業人才。而高等教育因為量的擴充而導致質的改變，使得人們開始質疑高等教育究竟是菁英教育或大眾教育，是少數菁英的特權或每一位學生的權利，是為學術研究導向或以專業技術人才培育為主軸（引自鈕方頤、何方針，2008）。

近 10 幾年來，國內外情勢發展已有諸多改變，資訊科技的急速進步，使全球化社會提早來臨，國際化人才培育及跨國性人力流動與競爭的趨勢，已成為各國高等教育關注與發展的重點。其中諸如：OECD 出版的《教育總覽》（*Education at a Glance*）指出，各國皆特別重視教育國際化的深化程度，同時重視教育產出學生的職場就業能力，亦主張教育體系應對其受教者的教育投入承負起績效責任的觀念（教育部，2010）。

目前大學教育，不論其目標是否多元，最重要的應是培育學生，一方面傳授知識，一方面輔導學生成為有高度生產力與創新能力，以及高素質的專業人才，以達人盡其才，成為社會有用的公民（彭森明，2008）。高等教育肩負著培養專門技術人力與專業研發的任務，須以專門技術及科技研發來服務社會（湯堯、成群豪，2010）。值此國內高等教育倡導教育改革之際，學生的學習成效與品質，將成為這一波教育改革的發展重點。

二、學習經驗之相關理論

學習經驗（*learned experience*）係學習與經驗的結合，個人從學習中進行實作或經驗方式，即透過生活事件獲得判斷、知識或技能的改變與活動。黃富順（2001）對於經驗與學習的關係提出三點說明：（1）

學習是經驗不斷的改造；(2) 經驗是學習的重要資源；(3) 經驗也可能是學習的阻力。對於經驗與學習的關聯性，藉由此三點說明經驗是經由不斷改造與重組，進而從中發展學習的可能，而學習的活教材就是經驗，其中相輔相成的關係是自然而生。

Dewey (1938) 在實用主義的教育哲學思想中，主張「做中學」，強調經驗的學習，以及學習者個人主觀經驗的重要性，並提倡學習者個人探索和重視實用知識。一切真正的教育都從經驗中產生，每種經驗都是一種推動力，其價值由所推動的方向來評斷。在某種意義上，每種經驗都應讓人做好準備，並為了去獲得未來更深遠、更廣泛的經驗，這就是經驗的成長性、經驗性和連續性之涵義。並指出人類具有可塑性的能力，這是一種雙軌的能力，首先是從經驗中來學習，其次再建構自己的學習，並經由這樣行動的過程，不斷增加自己學習的能力。

Lindeman (1961) 在其《成人教育的意義》(The Meaning of Adult Education) 一書提出成人教育最有價值的資源就是學習者的經驗。成人教育的目的在於發現經驗，並使生命更有意義，經驗本身在探究心靈、尋求形成行為概念之緣由，成人教育應強調個人經驗，並以交換和探索經驗為目標。而生活本身就是一種學習，所以生活就是成人的學校，而成人教育的主要目的在於發現經驗的意義，探索心靈的思維，以追溯規範行動的觀念之根源。

Jarvis (1995) 提出學習歷程理論，係以成人生活情境或經驗的觀點來解釋成人學習的一種理論架構，其理論前提為「所有的學習始於經驗」，學習尚包括將經驗轉化為技能和態度的過程。強調學習經驗的潛能，但並非所有的經驗會導致學習的發生。學習活動的產生是由有反應需求的經驗所引起，亦即個體的現況與處理的現象之間存有差距，無法以直覺或不假思索的方式來應付，必須要有學習行動，須提升知能才得以應付，故經驗是所有學習的核心。

有關「學習經驗」的主張與研究，主要是有參與校園或國際的學術團體、發表論文、期刊論文、專書論文、舉辦展演、比賽獲獎、申請專利等表現之「學術經驗」，可提升學生自信心與專業知識的成長；在教室外的學習經驗的場域，從生活和工作經驗獲得相關專業知能之「工讀經驗」，可加強日後在職場上的勝任與發揮；在畢業前的旅行遊學、語言進修、出國打工、交換學生、出國開會、與外籍人士交流等之「國

際經驗」，可加強國際化的學習經驗，展現世界公民的能力；在畢業前已考上或擁有各項證照或檢定證書等之「證書經驗」，有助於日後工作的專業肯定與薪資待遇。

綜合上述，學習經驗係以學習者從學習中獲得經驗，透過感官、知覺與外在環境接觸，發生務實上的判斷、知識或技能等改變，並經由這樣行動的過程，產生知識的增進或經驗的累積，進而不斷地增加自己學習的能力。本研究對學習經驗之界定係指碩士生在學習經驗量表中，有關「學術經驗」、「工讀經驗」、「國際經驗」及「證書經驗」等學習上，其具備知能的增長、活動的實踐等行為表現。

三、專業能力之相關學說

專業能力（professional competency）或稱專門知能，是指具備專門知識、技術、態度等能力，始能執行職務或完成工作。沈永堂（2002）指出專業能力可定義為從事某項專門職業時所需具備的能力，此能力包括知識、技能、態度與知覺等種種交互作用之因素。

Chisholm 和 Ely（1976）認為專業能力包括知識、技巧及態度三個因素，此三因素乃交互作用且發生在實體的情境中：（1）知識：指專業人員每日工作所須瞭解的事實與資料；（2）技能：指運用知識以解決特別問題的能力；（3）態度：乃一種情感的趨避作用，可由觀察某人的行為表現或從對話中得知某人的態度。Hall 與 Jones（1976）認為專業能力與績效表現有關，其具體的定義為經由學習者清楚地概念化學習，並可具體表現出來的綜合的技術、行為或知識等表現。

Butler（1978）從有效地執行工作中所需扮演的角色、功能及技術等觀點來談專業能力，其認為專業能力係任何人在其個人或專業生涯中，成功地完成每一項工作或任務所須的知識、技術及價值觀等。Peak 與 Brown（1980）認為專業能力為求得成功而執行各項任務所應具備的相關認知、技能及態度等。Dempsey（1987）將專業能力定義為知識的取得與應用，以及所需行為技術的發展。

有關「專業能力」的學說與研究，主要是以知識、技能、態度、認知、情意、價值觀等為其所需具備之內涵，而以「知識」、「技能」二者最為人們所重視。而在「態度」面向上，根據天下雜誌（2009）調查 1000 大企業對於畢業生徵才之關鍵，「態度」已躍升為最重要能力的指標，故「知識」、「技能」及「態度」三者，最常被做為專業能力之研究面向。

綜上所述，專業能力係指個人在執行任務或從事某一工作時，所扮演某一社會角色，為充分發揮此一角色功能所須具備的能力。此能力包括知識、技能、態度等交互作用之因素。本研究對專業能力之界定係指碩士生在專業力量表中，有關「知識能力」、「技能能力」、「態度能力」等表現上，其具備專業知能及情意態度等行為表現。

國內關於學習經驗之相關研究，大多以青少年或成人志工為其研究對象，以量化或質性研究的方式呈現；關於專業能力之相關研究亦為豐富，但多以能力指標的建構為其分析主軸；有關學習經驗與專業能力關係之研究，卻付之闕如。因此，本研究嘗試針對目前高等教育碩士生學習經驗與專業能力之認知與表現，進行實徵研究驗證，並提出方法與對策，以供高等教育之參考。

當前高等教育學生的多元經驗如何影響其學習表現與多元能力之發展，勢必成為大學教育備受關切的一環。在探討高等教育整體品質之際，學生多元經驗與能力的獲得，將是優質化高等教育的重要指標。值此有關學生學習經驗表現與多元能力發展之研究，在全球化、國際競爭的壓力下，已逐漸受到社會大眾的注意與重視。因此，本研究將以實證研究方式，探究碩士生在學習經驗與專業能力之表現與相關情形，以做為提升高等教育學習成效與教育品質之參考。

四、研究架構

本研究係依據研究問題及相關文獻，並以王麗雲、彭明森（2009）的「95 學年度碩士應屆畢業生問卷調查」為研究核心，針對碩士生在學習經驗與專業能力之現況與差異情形，進而分析碩士生在學習經驗與專業能力之相關情形。其研究架構如圖 3-1 所示。

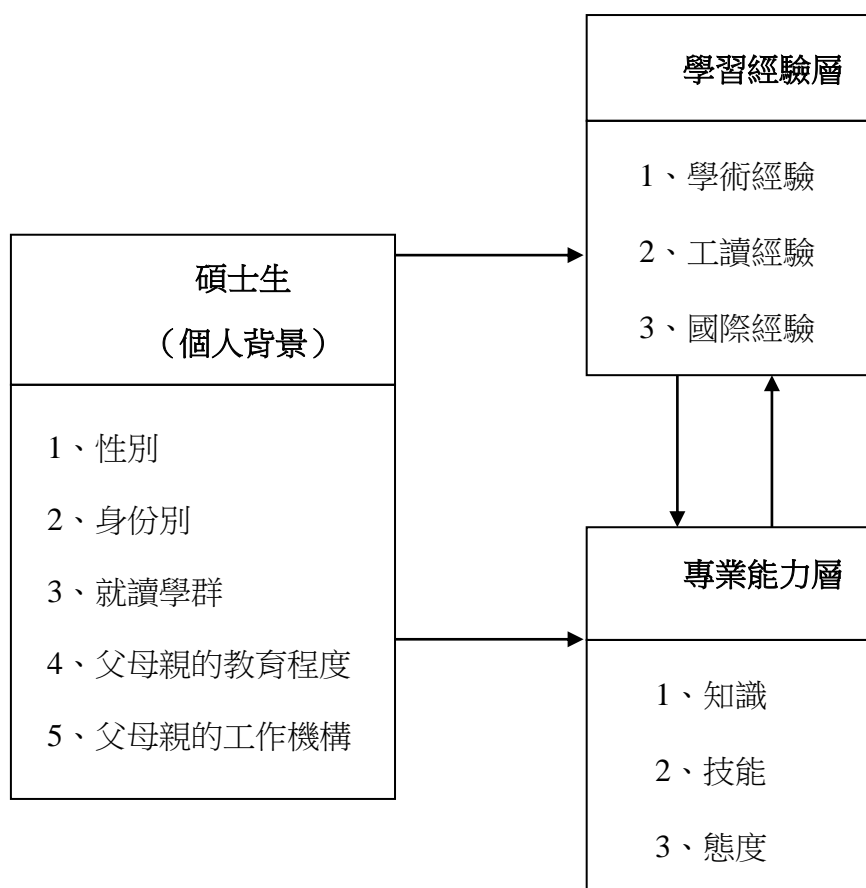


圖 1 本研究架構圖

參、研究設計

一、資料來源

本研究資料來源係於 98 年開放申請使用臺灣高等教育整合計畫 (2009) 資料庫中「95 學年度碩士應屆畢業生問卷調查」之原始資料進行研究分析。該調查施測期間自 96 年 3 月份起至 96 年 12 月份止，由教育部協助發文至全國各大專院校，彙整各校 95 學年度全國大學院校應屆碩士畢業生基本資料檔，採用網路問卷調查之普查方式。

二、研究對象

本研究計有 119 所大學院校參加，提供了 51,036 位碩士應屆畢業學生的資料作為調查分析之用。該問卷調查共回收 28,725 份，回收率約 56.3%。為配合本論文之研究目的，經相關變數資料整理及扣除遺漏值資料之後，符合本研究樣本人數為 16,394 人。

三、研究工具

根據本研究目的與相關文獻之探討，以「95 學年度碩士應屆畢業生問卷調查」為研究工具，針對問卷內容重構本研究所需之題目指標。在個人背景變項上，擷取「背景資料」的性別、身分別、就讀學群、父母親的教育程度、父母親的工作機構等五個項目因素；在學習經驗變項上，擷取「教育背景」之題目指標，重構「學習經驗」量表，包含有學術經驗、工讀經驗、國際經驗及證書經驗等四個面向，計有 10 個題目指標，為複選題型式；在專業能力變項上，擷取「求學經驗的回顧」之題目指標，重構「專業能力」量表，包含有知識能力、技能能力、態度能力等三個面向，計有 14 個題目指標，為單選題型式（李克特四點量表）。

四、研究方法

本研究以高等教育整合資料庫「95 學年度碩士應屆畢業生問卷調查」為研究資料來源，使用次級資料分析法為主要的研究方法，擷取該問卷內容有關之題目指標進行資料檢視與分析，以探討目前高等教育碩士生在學習經驗與專業能力等層面之差異及相關情形，同時針對分析研究結果，提出結論與建議。本研究統計顯著水準定為.05，應用 SPSS 12.0 中文版套裝軟體進行描述性統計、t 考驗、單因子變異數分析、卡方百分比同質性考驗、點二系列相關等量化統計方法加以統計與分析。

肆、研究發現與討論

一、在學習經驗上之現況分析

在學術經驗中以曾發表研討會的論文（36.31%）及參加過與學術有關的團體（30.22%）的學習表現為最高，其後依序為曾發表過有審查制度的期刊論文（14.13%）、曾在全國性或國際性比賽中得獎（5.75%）、曾舉辦過展演（5.70%），但在申請專利（2.57%）、發表專書中的論文（2.02%）的學習表現為最少，如附錄表 4-1 所示。此研究結果與黃慧瑜（2003）指出透過學術論文的發表、出版專書等管道，可與學術界分享研究成果；蕭玉真（2003）認為發表國際期刊可提升學生的國際視野與競爭力；許添明（2008）指出學生從學習多元經驗中，可提升其學術認知與發展；湯堯與成群豪（2010）認為專題研究、專利申請等是有利學術的研究與發展等觀點有所關連，渠等大致認為透過學術論文的發表、出版專書、發表期刊論文、專題研究、專利申請等經驗表現，可提升學生專業知識的成長與發展。

在工讀經驗中以全職（21.90%）及兼職（20.46%）的學習表現為最高；家教（14.93%）的學習表現為次要；而其中以實習（3.28%）、產學合作專案（3.01%）的學習表現為最低，如附錄表 4-2 所示；此研究結果與林邦傑與王煥琛（1992）認為工讀有助於各項社會經驗的學習；管貴華與萬衛華（1999）指出工讀有助於金錢的收入，又可從學習過程中增加實務經驗；Curtis 和 Shani（2002）認為工讀不只是金錢的收入，還可發展技能、增加自信等學習；胡蘭沁（2006）指出工讀可使學生接觸不同的工作環境，有利於日後職場的發展等觀點有所關連，渠等大致認為工讀所衍生的效益有助於金錢的收入、技能的發展、社會的歷練、增加自信及實務工作等學習經驗。

在國際經驗中以旅行（48.38%）的學習表現為最高；出國開會（10.58%）的學習表現為次要；再者為語言進修（7.70%）、遊學（6.54%）的學習表現為再次要；其中以交換學生（1.52%）、出國打工（0.96%）的學習表現為最低，如附錄表 4-3 所示。此研究結果與李銓（1997）認為應加強與國外大學的合作交流，落實教育國際化；陳維昭（2000）指出學生出國研習開會，可培養外語能力與國際競爭力，成為國際人；

徐木蘭（2001）認為推動國際留學生交換制度，可提升學生的國際視野；張武昌（2008）認為國際學校交換學生、修讀雙學位、校際學術研究合作，以培育語言及專業研究人才；許添明（2008）指出國際的經驗交流，可幫助學生習得多元化生活經驗等觀點有所關連，渠等大致認為加速與國外的大學合作，落實大學校園國際化，積極參與國際交流，營造有利於發展的國際交流與合作環境，以培養具備國際視野的學生。

在證書經驗中以技術士證照（10.62%）、語言認證（10.03%）的學習表現為最高；國家考試（6.65%）、教師資格（6.01%）的學習表現為次要；金融證照（5.76%）的學習表現為再次要；其中以電腦認證（4.38%）的學習表現次數為最低，如附錄表 4-4 所示。此研究結果與廖清輝（2004）認為取證照對職場競爭力具有優勢；呂宇倫（2005）指出專業證照是現今社會講求專業工作必備的一項證明；游秋怡（2008）認為具有各項證照的畢業生較受雇主的青睞；蕭富方（2009）指出學生在初入職場，持有證照是具有加分作用等觀點有所關連，渠等大致認為證照的取得，為個人在初職工作、薪資所得、職場競爭等方面是有直接的影響，對日後職涯發展是有一定的助益。

就整體而言，碩士生在國際經驗與證書經驗的整體表現較為不理想。碩士生在二年研究所課程學習的壓力下，大多從事相關短期、專業的國際交流活動，如旅行、出國開會等經驗，又教育行政機關在推動有關國際化的補助或專案計畫，在有限的分派名額與經費補助下，致使碩士生在國際化的學習經驗較為不足。我國傳統以文憑的高低來代表個人學習成就與其社會地位，取得更高的教育水準，以證明本身的能力，故在研究所教育階段中較為忽視證書執照的培訓與考照。

二、背景變項在學習經驗上之差異分析

女性碩士生在學習經驗的項目次數與學習內容上明顯高於男性，顯示女性碩士生具有較高的多元學習及參與願意，且在學校內外表現較多的認知與學習活動，如附錄表 4-5、4-6、4-7、4-8 所示；一般生為本國籍的學生，對本地生活習俗、語言環境、成長經驗等，具有相當的優勢，故在全職、旅行、出國開會、技術試考試等學習經驗上表現較高於其他身分別的碩士生，如附錄表 4-9、4-10、4-11、4-12 所示；又社會學群的碩士生在學習經驗中最具多元、廣泛，相較其他學群的碩

士生擁有較豐富的學習經驗，故在學習經驗表現上較高於其他學群的碩士生，如附錄表 4-13、4-14、4-15、4-16 所示。

父母親的教育程度愈低者，碩士生在全職、技術士考試的學習經驗上具有較高的學習表現；反之，父母教育程度愈高者，碩士生在曾舉辦過展演、實習、遊學、交換學生、國家考試、語言證照的學習經驗上具有較高的學習表現，如附錄表 4-17、4-18、4-19、4-20、4-21、4-22、4-23、4-24 所示；父母親在公家機構者，碩士生在曾舉辦過展演、國家考試、語言認證的學習經驗上具有較高的學習表現；當父母親在私家機構者，碩士生在曾在全國性或國際性比賽中得獎、兼職、家教、產學合作專案、技術士考試、語言認證的學習經驗上具有較高的學習表現；當父母無工作類型者，碩士生在全職、出國開會、國家考試、教師資格的學習經驗上具有較高的學習表現，如附錄表 4-25、4-26、4-27、4-28、4-29、4-30、4-31、4-32 所示。

就整體而言，女性碩士生在學習經驗表現較高於男性碩士生；一般碩士生在學習經驗表現較高於僑生、外籍碩士生；社會學群的碩士生在學習經驗較高於其他學群碩士生；由於父母教育程度與工作機構等面向的不同，在教育認知、學習要求、工作價值、服務內容等知覺的差異，以致碩士生在學習經驗上造成各不相同之程度影響。

三、在專業能力上之現況分析

在專業能力中的知識（3.07）、技能（3.04）、態度（3.24）均呈現具備與非常具備之能力表現，如附錄表 4-33 所示，可見碩士生的專業能力大致已達具備以上程度之認知與水準。此研究結果與沈永堂（2002）指出建築系學生之專業能力為知識、技能、態度與知覺所組成；陳介玉（2003）說明會計系學生的專業能力指標多集中於專業的特質、知識及證照；林志銘（2007）的研究發現在專業能力培養的動態過程架構，其態度與技能的學習是累積知識經驗之重要途徑等觀點有所關連，渠等大致認為專業能力中的知識、技能、態度是專門職業上領域之重要項目，與日後職場工作、專業競爭力更有著密不可分的關係。

就整體而言，我國在高等教育碩士生的專業能力大致已達具備以上程度之認知與水準（採用 Likert 四點量表，得分之平均數在 3 分以上，已達具備以上之程度；得分之平均數在 2 分至 3 分，為較不具備之程度），唯在外語（2.70）、領導（2.92）、創新（2.96）等能力之表現，有待加強學習與精進，如附錄表 4-34 所示。

四、背景變項在專業能力上之差異分析

男性、女性碩士生在知識、技能面向的表現上有明顯的不同，男性碩士生明顯高於女性碩士生；但在態度面向上卻有明顯的差異，且女性碩士生明顯高於男性碩士生，如附錄表 4-35 所示；一般碩士生、外籍碩士生、僑生碩士生在知識、態度能面向的表現上沒有明顯的不同，但在技能面向上卻有明顯的差異，且外籍碩士生、僑生碩士生明顯高於一般碩士生，如附錄表 4-36 所示；社會學群、法商學群、自然學群、工程學群及醫藥學群的碩士生在知識、技能、態度面向的表現上有明顯的不同，且大致上呈現法商學群、社會學群的碩士生明顯高於其他不同就讀學群的碩士生，如附錄表 4-37 所示。

父親教育程度為國中（含國小）、高中（含高職）、大學（含專科）、研究所（含以上）的碩士生在技能面向的表現上沒有明顯的不同，但在知識、態度面向的表現上卻有明顯的差異，且父親教育程度為研究所（含以上）的碩士生明顯高於其他不同父親教育程度的碩士生，如附錄表 4-38 所示。而母親教育程度為國中（含國小）、高中（含高職）、大學（含專科）、研究所（含以上）的碩士生在技能面向的表現上有明顯的不同，且大致上呈現母親教育程度為研究所（含以上）、國中（含以下）的碩士生明顯高於其他不同母親教育程度的碩士生，如附錄表 4-39 所示。

父親為公家機構、私人機構、無工作機構的碩士生在態度面向的表現上沒有明顯的不同，但在知識、技能面向的表現上卻有明顯的差異，且父親工作機構為無工作機構、公家機構的碩士生明顯高於父親工作機構為私人機構的碩士生，如附錄表 4-40 所示；母親工作機構為公家機構、私人機構、無工作機構的碩士生在知識、技能、態度面向的表現上有明顯的不同，且大致上呈現母親工作機構為無工作機構的碩士生明顯高於母親工作機構為私人機構、公家機構的碩士生，如附錄表 4-41 所示。

就整體而言，男性碩士生在知識、技能面向上高於女性碩士生，但女性碩士生在態度面向上高於男性碩士生；外籍生、僑生生在技能面向上高於一般生；社會學群、法商學群的碩士生在知識、技能、態度面向上高於其他就讀學群的碩士生；在知識、技能及態度的能力表現上，大致呈現父母親為研究所（含以上）與國中（含以下）的碩士生高於父母親為其他教育程度的碩士生；亦大致呈現父母親為無工作機構、公家機構的碩士生明顯高於父母親為私人機構的碩士生。

五、學習經驗與專業能力之相關分析

在學術經驗面向中有關參加學術有關的團體、發表研討會論文、發表期刊論文、發表專書中的論文、舉辦展演、全國性或國際性比賽中得獎、申請專利等學習經驗，對專業能力整體層面及各面向上均呈現顯著正向相關，如附錄表 4-42 所示，表示碩士生在上述各項經驗是有助於其在專業能力各面向的表現與發展。此研究結果與黃慧瑜（2003）、蕭玉真（2003）、吳姿萱（2005）、周春美與沈健華（2003）、張梅雪（2008）等人的研究與觀點有所關連，渠等大致認為學生參與校園中的課程投入、師生互動、同儕學習及其他校園活動的投入，可增進學生的學習成果，有助於專業知識與課程的發展，進而培養多元的能力。

在工讀經驗面向中有關全職、實習、產學合作等學習經驗，對專業能力整體層面及各面向上大致呈現顯著正向相關，如附錄表 4-43 所示，表示碩士生在上述各項經驗是有助於其在專業能力各面向的表現與發展。此研究結果與葉於棋（2000）、王麗菱（2001）、張梅雪（2008）、湯堯與成群豪（2010）、Curtis 和 Shani（2002）、Neill 等人（2004）等人的研究與主張有所關連，渠等大致認為學校需要提供更多、更有效的協助學生的學習與發展，而工讀經驗是有助於課程的學習、發展其技能、增加社會經驗與人際關係等益處，對日後職場上的能力表現是有絕對的幫助。

在國際經驗面向中有關旅行、遊學、語言進修、出國打工、交換學生、出國開會等學習經驗，對專業能力整體層面及各面向上大致呈現顯著正向相關，如附錄表 4-44 所示，表示碩士生在上述各項經驗是有助於其在專業能力各面向的學習與發展。此研究結果與葉於棋

(2000)、蕭玉真(2003)、郭文正(2007)、賴玫君(2008)、張梅雪(2008)、Hu 和 Kuh(2003)等人的研究與觀點有所關連，渠等大致認為在面對全球世界村的環境下，英語(外語)的聽說、閱讀、寫作等能力，已成為在日後職場工作與競爭環境中，甚至在踏入國際化的市場所必要的基礎技能。

在證書經驗面向中有關國家考試、技術士考試、金融證照、教師資格、語言認證、電腦認證等學習經驗，對專業能力整體層面及各面向上大致呈現顯著正向相關，如附錄表 4-45 所示，表示碩士生在上述各項經驗是有助於其在專業能力各面向的表現與發展。此研究結果與林俊彥(2002)、廖清輝(2004)、陳秀華(2007)、張梅雪(2008)、湯堯與成群豪(2010)等人的研究與主張有所關連，渠等大致認為學生於求學時期能取得與所學有關的證照，不僅為個人在專業領域上的肯定與自信，在日後進入職場上，具有一定的加分作用。

本文主要研究結果包括：一、碩士生在學習經驗中以發表研討會論文、參加學術團體、全職、兼職、旅行、技術士證照、語言認證的次數表現為最高；二、不同背景變項的碩士生在學習經驗與專業能力表現上有顯著差異；三、碩士生在專業能力與其項目指標表現上大致為中高程度以上；四、碩士生在學習經驗與專業能力表現上大致呈現正向相關。換言之，我國碩士生在研究所領域的知識與經驗上，已有相當程度之水準，故在其專業能力表現上已達具備以上之表現。反觀，碩士生在外語、創新、領導等能力表現較為不完備，其中又以外語能力表現為最低。國外許多大規模研究(Astin, 1993; Gurin et al., 2002; Hu & Kuh, 2003; Terenzini et al., 2001)指出教育品質應從大學生的學習成果來評斷，也發現大學生的多元經驗與其教育成效有密切關係，而大學生在就學期間是否積極投入各項活動(包括課業及非課業方面)是影響其是否能從大學獲益的重要指標。而國內也有類似的研究，從校園經驗探討大學生的學習成果兩者間現況與關係，對學生的教育成效與品質等問題(黃玉，2000；張雪梅，1999；張梅雪，2008)。

目前高等教育不論其目標是否多元，最重要的應是培育學生的學習成效與品質，一方面傳授專業知識，一方面輔導其成為具有高度生產力與創新能力的專業人才以及高素質的公民。由此可知，碩士生多元化的學習經驗與專業能力的培養與發展，已成為其投入社會、進入職場前學習成效之重要指標。

六、從人力資本觀點觀察

(一) 建構人力資本導向的高教培訓策略

在研究實務意涵上，高等教育學生的多元學習與專業能力，存在有相關性的指標，而學生的專業能力就是就業市場買方的一大考量。若教育機構在市場的導向中的教學服務不能滿足就業市場買方（產業界）的需求，不但所培養的人才亦遭淘汰，對其本身機構往後的生存也可能存有危機與困境（陳伯璋，2007）。職此之故，高等教育除培養專業知識與技能之外，還須要培養個人之人文與科技素養及高尚情操與國際視野。如何落實這些內涵，亦有許多不同的方案，除加強專業課程與教學之外，其他方案，包括推廣通識教育、增加跨系學程，以及加強國際交流與合作，培養國際競爭能力與國際觀等（彭森明，2008）。因此，優質的人力資源則有賴有計畫性的培育、訓練與發展，方能將所用之「人力資源」轉變化為可提供價值的「人力資本」。

此外，曾芳代等人（2011）的研究指出，從小開始的所取得較佳的學習機會和成功經驗在統計上或有極高的共線性，而對大學生的實證研究中發現，透過課程設計等學習經驗的培養，可獲致較高的就業力。這對高教人力資本的培養也更具前瞻與正面的肯定。

(二) 教育本質與經濟發展互利互補

如從經濟學的觀點，教育有其作為目的之意涵，亦有其作為手段的意義。將教育當作手段是一種提高生產力、增加所得的投資，尤其在知識經濟與創新時代中，人力資本已成為生產力最好的競爭利器。故人力資本具備了知識、技能及經驗等職場能力，而厚實的人力資本不僅是國家競爭的基礎，對於個人競爭力更是如此（朱子君，2010）。故在面臨全球化、國際競爭之趨勢，高等教育碩士生培育人力資本所具之核心能力，對社會經濟發展將有極大之影響。

伍、 結論

總之，目前國內高等教育所面臨的問題，不是量的增加，而是質的提升，如何培育高等教育學生具有高級專業知識與能力外，以及高度的競爭力與創造力，以達成人盡其才，造福社會的理念，並具有國際視野的世界公民，是為目前政府與學界所應積極關注與重視之課題。

一、 研究建議

本研究建議高等教育在施政管理與相關題議上，首先為教育行政機關應獎勵大學校院推動國際化的補助計劃或學習專案，包括學校發展特色、招收外國學生、加強課程改革、落實國際合作等項目，吸引外籍學生來校就讀，促成全球學術交流與大學國際化，以提昇高等教育的國際競爭力。第二，大學院校研究所（碩士班）在制定或設計相關課程時，應著重在相關領域課程的學習與訓練中，如促成專書論文與專利的學習環境、指導從事產業合作與實習、協助參與國際性交流活動、輔導取得專業上相關證書、營造學習外語的校園環境等，將有助於專業能力的提升與日後職場生涯的發展。第三，碩士生應廣泛增進校園內、外的學習經驗，如積極參與各項學術研討活動、產學合作工讀、校際交流往來活動、執照證書的考照等經驗，有助於學習經驗的累積與精進，亦應培養積極主動的學習習慣與態度，並加強外語、能力、創新能力、領導能力等學習表現，提升本身的競爭能力，以因應未來國際化的變動與衝擊。

二、 研究限制

由於受限資料庫取得時間之影響，本研究以 95 學年度碩士應屆畢業生為其研究對象，然每年時空背景不同，影響其學習經驗的認知與專業能力的表現亦隨之有所差異。建議日後研究如能擴展後續的縱貫研究，將使研究結果更具比較性與完備性；再者，本研究方法為內容分析法中的次級資料分析法，雖有節省成本與時間的益處、補充現有知識的不足及驗證母體資料的工具等優勢，但同時須注意資料抽樣回收率偏低、母體資料分布適用情形與加權指數的不清等限制。建議後續研究應當注意該限制情形對研究可能造成的偏誤，進而影響研究結果的正確性；最後，本研究在實施問卷回應過程中，亦受限於題目之

題數及個人之心理、環境等因素影響，未能將最真實的認知與感受完整的呈現。建議未來之研究可增加質化取向的研究方法，進一步探索碩士生在學習經驗的深層認知、專業能力的實際表現，以及其他層面之影響情形。

參考文獻

一、中文部分

1. 天下雜誌 (2009)。1000 大企業最愛大學生調查。2009 年 9 月 16 日。
<http://www.cheers.com.tw/doc/page.jsp?id=40288ae41954efb501195a72626b30d0>。
2. 王麗雲、彭明森 (2009)。臺灣高等教育整合資料庫：96 學年度應屆畢業生流向調查－碩士生 (調查問卷)。臺北市：教育研究與評鑑中心。
3. 朱子君 (2001)。高等教育功能與就業市場。2008 年 1 月 11 日，
http://vschool.scu.edu.tw/Class02/Content.asp?Data_Code=368。
4. 吳姿萱 (2005)。全人成長通識課程之學習經驗研究。中原大學宗教研究所碩士論文，未出版，桃園市。
5. 呂宇倫 (2005)。我國壽險業從業人員對專業證照認知之研究－以本業與非本業證照探討。朝陽科技大學保險金融管理研究所碩士論文，未出版，臺中縣。
6. 沈永堂 (2002)。我國技職校院建築系學生專業能力指標之建構。行政院國家科學委員會補助專題研究計劃成果報告 (NSC91-2516-S-324-001)。臺中縣：朝陽科技大學。
7. 周春美、沈健華 (2003)。技職校院商管群學生企管專業能力指標建構研究。行政院國家科學委員會補助專題研究計劃成果報告，計劃編號：NSC92-2516-S-224-001-X3。
8. 林志銘 (2007)。專業能力的培養之敘說探究。國立中山大學企業管理學系研究所碩士論文，未出版，高雄市。
9. 林邦傑、王煥琛 (1992)。大學生工讀之研究。行政院青年輔導委員會研究報告。
10. 林俊彥 (2002)。技職學校專業能力指標之建構。國科會專題研究計畫 (NSC 91-MOE-S-027-006-X3)。臺北市：國立臺北科技大

學。

11. 胡蘭沁 (2006)。大學生兼職與其工作價值觀聯性之探討。台東大學教育學報，17 期第 1 卷(頁 34-75)。
12. 凌嘉蓮 (2006)。我國師範大學轉型競爭策略之研究。國立成功大學教育研究所碩士論文，未出版，臺南市。
13. 徐木蘭 (2001)。大學質變啟動經濟引擎。天下雜誌(頁 240, 252)。
14. 張武昌 (2008)。提升大學生的英語能力：政策與策略。載於彭森明主編，高等教育質的提升：反思與前瞻(頁 289-322)。臺北市，國立臺灣師範大學教育評鑑與發展中心。
15. 張梅雪 (2008)。大學生的校園經驗及其學習成果的影響。載於彭森明主編，高等教育質的提升：反思與前瞻(頁 257-288)。臺北市，國立臺灣師範大學教育評鑑與發展中心。
16. 張淑娟 (2004)。反思成人學習理論中的「經驗」，社教雙月刊，123 期(頁 30-40)。
17. 張雪梅 (1999)。大學教育對學生的衝擊。臺北市，張老師文化。
18. 教育部 (2010)。第八次全國教育會議。2010 年 4 月 15 日，http://www.edu.tw/content.aspx?site_content_sn=21831
19. 教育部統計處 (2007)。臺灣歷年各級學校統計數字。2007 年 6 月 18 日，http://www.edu.tw/EDU_WEB/Web/STATISTICS/index.php
20. 教育部統計處 (2009)。主要統計表。2009 年 9 月 15 日，http://www.edu.tw/statistics/content.aspx?site_content_sn=8869
21. 許添明 (2008)。邁向一流大學－關注面向與執行策略。載於彭森明主編，高等教育質的提升：反思與前瞻(頁 27-92)。臺北市，國立臺灣師範大學教育評鑑與發展中心。
22. 陳介玉 (2003)。大學校院會計系學生專業能力指標之比較研究。中原大學會計研究所碩士論文。未出版，桃園市。
23. 陳月素 (2006)。高雄市立空中大學高齡者學習經驗之研究。國立高雄師範大學成人教育研究所碩士論文，未出版，高雄市。
24. 陳玉蘭 (2008)。畢業生對工作能力重要性認知與在校學習助益工

- 作能力評估之落差分析。高等教育，3 期第 1 卷(頁 129-167)。
25. 陳如山 (1998)。另一種學習—新範型學習。教育研究資訊，6 期第 1 卷(頁 1-19)。
26. 陳伯璋 (2007)。全球化時代的教育改革：現實與理想。發表於「2007 教育前瞻論壇」學術研討會，96 年 12 月 19 日國立高雄師範大學教育學院主辦，高雄市。
27. 陳秀華 (2007)。學歷與證照之替代與互補關係—以十三所大學財金系與資管系學生為例。國立中央大學產業經濟學研究所碩士論文，未出版，桃園縣。
28. 陳維昭 (2000)。邁向新世紀的國立大學。載於劉安之、黃俊傑主編，大學理念與實踐(頁 91-96)。臺中市，逢甲大學。
29. 彭森明 (2008)。以學生學習與發展為主軸的大學教育評鑑：理念與實施。載於彭森明主編，高等教育質的提升：反思與前瞻(頁 235-256)。臺北市，國立臺灣師範大學教育評鑑與發展中心。
30. 曾芳代、胡均立、陳韻宇 (2011)。人力資本或是信心資產？自我效能對大學畢業生的學習經驗與就業力間之中介效果。長庚人文社會學報，4 期第 2 卷(頁 335-356)。
31. 游秋怡 (2008)。台灣地區大專院校畢業生證照持有對初職與薪資之影響。佛光大學社會學系研究所碩士論文，未出版，宜蘭縣。
32. 湯堯、成群豪 (2010)。高等教育的經營。臺北市：高等教育。
33. 鈕方頤、何方針 (2008)。高等教育市場化與組織變革策略。教育資料與研究，81 期(頁 59-76)。
34. 黃玉 (2000)。大學生事務的理論基礎—臺灣大學生心理社會發展之研究。公民訓育學報，9 期(頁 161-200)。
35. 黃慧瑜 (2003)。我國大學校院教育研究出版行為之研究。國立中山大學教育研究所碩士論文，未出版，高雄市。
36. 廖清輝 (2004)。技術士證照檢定制對職場競爭力影響之研究。東海大學公共事務研究所碩士論文，未出版，臺中市。
37. 管貴貞、萬衛華 (1999)。景文技術學院二專部學生工讀狀況與生活適應之探討。景文技術學院學報，9 期第 2 卷(頁 75-92)。

38. 臺灣高等教育資料庫整合計畫 (2009)。統計資料檔案。2009 年 7 月 15 日。<http://www.cher.ntnu.edu.tw/analyze.php?submenu=1&tab>
39. 蓋浙生 (2002)。教育經營與管理。臺北市：師大書苑。
40. 劉兆漢 (2005)。臺灣高等教育發展的新挑戰：從研究型大學談起。載於黃俊傑主編，二十一世紀大學教育的新展望(頁 1-10)。臺北市：臺大出版中心。
41. 蕭玉真 (2004)。我國高等技職教育提昇國際競爭力之研究—以國際期刊論文為例。國立臺北科技大學技術及職業教育研究所碩士論文，未出版，臺北市。
42. 蕭富方 (2009)。金融證照與學業特性對大學商學女性畢業生初入職場之薪資影響。東吳大學經濟研究所碩士論文，未出版，臺北市。
43. 賴玫君 (2008)。文化衝擊、文化調適與學習策略之探討—以留學美國之國際交換學生為例。南臺科技大學技職教育與人力資源發展研究所碩士論文，未出版，臺南縣。

二、英文部分

1. Astin, A. W. (1993). *What matters in college?* San Francisco: Jossey-Bass.
2. Butler, F. (1978). The concept of competency: An operational definition. *Educational Technology*, 18, 7-18.
3. Chisholm, M. E., & Ely, D.P. (1976). *Media personnel in education: A competency approach*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
4. Curtis, S., & Shani, N. (2002). The effect of taking paid employment during term-time on students' academic studies. *Journal of Further and Higher Education*, 26(2), 129-138.
5. Dempsey, S. D. (1987). Issue. *Journal of Physical Education, Recreation & Dance*. 58(7), 15.
6. Dewey, J. (1938). *Experience and education*. New York: Touchstone.

7. Drucker, P. (1993). *Post-capitalist society*. New York: Harper Collins.
8. Gurin, P., Dey, E. L., Hurtado, S., & Gurin, G. (2002). Diversity and higher education: Theory and impact on educational outcomes. *Harvard Educational Review*, 72, 330-367.
9. Hall, G. E., & Jones, H. L. (1976). *Competency-base education: A process for the improvement of education*. New Jersey: Prentice-Hall.
10. Hu, S., & Kuh, G. D. (2003). Diversity experiences and college student learning and personal development. *Journal of College Student Development*, 44 (3), 320-334
11. Jarvis, P. (1995). *Adult and continuing education : Theory and practice*. London : Rout Ledge.
12. Lindeman, E. C. (1961). *The meaning of adult education*. Norman, Okla: Oklahome Research Center for Continuing Professional and Higher Education.
13. Nadler, L. & Nadler, Z. (1990). Human resource development. In L. Nadler & Z. Nadler (Eds.), *The handbook of human resources development*. (pp.1.2-1.47). New York: John Wiley & Sons.
14. Neill, N., Mulholland, G., Ross, V., & Leckey, J. (2004). The influence of part-time work on student placement. *Journal of Further and Higher Education*, 28(2), 123-137.
15. Peak, L., & Brown, J.M. (1980). A conceptual framework and process for identifying in the service needs of vocational educators serving special needs populations. Pilot Test Report. ED 198288
16. Terenzini, P. T., Cabrera, A. F., Colbeck, C. L., Bjorklund, S. A. & Parente, J. M. (2001). Racial and ethic diversity in the classroom. *The Journal of Higher Education*, 72 (5), 500-531.

附錄

表4-1 碩士生在學術經驗之次數分配表(N=16,394)

學術經驗	次數	百分比	排序
參加過與學術有關的團體	4,955	30.22	2
曾發表過研討會論文	5,953	36.31	1
曾發表過有審查制度的期刊論文	2,317	14.13	3
曾發表過專書中的論文	331	2.02	7
曾舉辦過展演	935	5.70	5
曾在全國性或國際性比賽中得獎	943	5.75	4
曾申請專利	421	2.57	6

表4-2 碩士生在工讀經驗之次數分配表(N=16,394)

工讀經驗	次數	百分比	排序
全職	3,591	21.90	1
兼職	3,354	20.46	2
家教	2,448	14.93	3
實習	537	3.28	4
產學合作專案	494	3.01	5

表4-3 碩士生在國際經驗之次數分配表(N=16,394)

國際經驗	次數	百分比	排序
旅行	7,931	48.38	1
遊學	1,072	6.54	4
語言進修	1,262	7.70	3
出國打工	158	.96	6
交換學生	249	1.52	5
出國開會	1735	10.58	2

表4-4 碩士生在證書經驗之次數分配表(N=16,394)

證書經驗	次數	百分比	排序
國家考試	1,091	6.65	3
技術士證照	1,741	10.62	1
金融證照	945	5.76	5
教師資格	985	6.01	4
語言認證	1,645	10.03	2
電腦認證	718	4.38	6

表4-5 不同性別的碩士生在學術經驗之卡方百分比同質性考驗結果摘要表

學術經驗	男	女
參加過與學術有關的團體	3,025 ^b 9.75 %	1,930 ^a 33.93 %
曾發表過研討會論文	3,921 ^a 38.57 %	2,032 ^b 35.72 %
曾發表過有審查制度的期刊 論文	1,489 14.65 %	828 14.56 %
曾發表過專書中的論文	211 2.08 %	120 2.11 %

曾舉辦過展演	529 ^b 5.20 %	406 ^a 7.14 %
曾在全國性或國際性比賽中 得獎	618 6.08 %	325 5.71 %
曾申請專利	374 ^a 3.68 %	47 ^b .83 %
χ^2 值	163.98***	

*** $p < .001$

註：a 代表校正後標準化殘差大於 2，以下各表同

b 代表校正後標準化殘差小於-2，以下各表同

表4-6 不同性別的碩士生在工讀經驗之卡方百分比同質性考驗結果摘要表

工讀經驗	男	女
全職	2,127 35.09 %	1,464 33.55 %
兼職	1,858 ^b 30.66 %	1,496 ^a 34.29 %
家教	1,428 23.56 %	1,020 23.38 %
實習	298 4.92 %	239 5.48 %
產學合作專案	350 ^a 5.77 %	144 ^b 3.30 %
χ^2 值	46.51***	

*** $p < .001$

表4-7 不同性別的碩士生在國際經驗之卡方百分比同質性考驗結果摘要表

國際經驗	男	女
旅行	4,505 63.13 %	3,246 63.76 %
遊學	505 ^b 7.08 %	567 ^a 11.14 %
語言進修	665 ^b 9.32 %	597 ^a 11.73 %
出國打工	111 ^a 1.56 %	47 ^b .92 %
交換學生	119 ^b 1.67 %	130 ^a 2.55 %
出國開會	1,231 ^a 17.25 %	504 ^b 9.90 %
χ^2 值		206.53***

*** $p < .001$

表4-8 不同性別的碩士生在證書經驗之卡方百分比同質性考驗結果摘要表

證書經驗	男	女
國家考試	559 14.57 %	532 16.18 %
技術士考試	1,296 ^a 33.79 %	445 ^b 13.53 %
金融證照	460 ^b 11.99 %	485 ^a 14.75 %
教師資格	361 ^b 9.41 %	624 ^a 18.97 %

語言認證	700 ^b 18.25 %	945 ^a 28.73 %
電腦認證	460 ^a 11.99 %	258 ^b 7.84 %
χ^2 值	542.04***	

*** $p < .001$

表4-9 不同身分別的碩士生在學術經驗之卡方百分比同質性考驗結果摘要表

學術經驗	一般生	僑生	外籍生
參加過與學術有關的團體	4,918 31.24 %	26 32.50 %	11 34.38 %
曾發表過研討會論文	5,919 37.60 %	25 31.25 %	9 28.13 %
曾發表過有審查制度的期刊論文	2,297 14.59 %	14 17.50 %	6 18.75 %
曾發表過專書中的論文	329 2.09 %	1 1.25 %	1 3.13 %
曾舉辦過展演	927 5.89 %	4 5.00 %	4 12.50 %
曾在全國性或國際性比賽中得獎	934 5.93 %	8 10.00 %	1 3.13 %
曾申請專利	419 2.66 %	2 2.50 %	0 .00 %
χ^2 值	9.00		

表4-10 不同身分別的碩士生在工讀經驗之卡方百分比同質性考驗結果摘要表

工讀經驗	一般生	僑生	外籍生
全職	3,574 ^a	3 ^b	14
	34.58 %	5.88 %	36.84 %
兼職	3,315 ^b	23 ^a	16
	32.08 %	45.10 %	42.11 %
家教	2,432	13	3 ^b
	23.53 %	25.49 %	7.89 %
實習	527 ^b	7 ^a	3
	5.10 %	13.73 %	7.89 %
產學合作專案	487	5	2
	4.71 %	9.80 %	5.26 %
χ^2 值	30.76***		

*** $p < .001$

表4-11 不同身分別的碩士生在國際經驗之卡方百分比同質性考驗結果摘要表

國際經驗	一般生	僑生	外籍生
旅行	7,850 ^a	38 ^b	43 ^b
	64.24 %	52.05 %	37.72 %
遊學	1,051	9	12
	8.60 %	12.33 %	10.53 %
語言進修	1,227 ^b	13 ^a	22 ^a
	10.04 %	17.81 %	19.30 %
出國打工	141 ^b	5 ^a	12 ^a
	1.15 %	6.85 %	10.53 %
交換學生	231 ^b	3	15 ^a
	1.89 %	4.11 %	13.16 %

出國開會	1,720 ^a	5	10
	14.08 %	6.85 %	8.77 %
χ^2 值	203.26***		

*** $p < .001$

表4-12 不同身分別的碩士生在證書經驗之卡方百分比同質性考驗結果摘要表

證書經驗	一般生	僑生	外籍生
國家考試	1,090 15.35 %	0 .00 %	1 8.33 %
技術士考試	1,740 ^a 24.51 %	0 ^b .00 %	1 8.33 %
金融證照	943 13.28 %	1 7.14 %	1 8.33 %
教師資格	984 13.86 %	0 .00 %	1 8.33 %
語言認證	1,628 ^b 22.93 %	9 ^a 64.29 %	8 ^a 66.67 %
電腦認證	714 10.06 %	4 ^a 28.57 %	0 .00 %
χ^2 值	36.27***		

*** $p < .001$

表4-13 不同就讀學群的碩士生在學術經驗之卡方百分比同質性考驗結果摘要表

學術經驗	社會學群	法商學群	自然學群	工程學群	醫藥學群
參加過與學術有關的團體	1,436 ^a 32.6%	825 ^a 38.9%	1,005 31.8%	1,434 ^b 25.6%	255 ^a 43.8%
曾發表過研討會論文	1,366 ^b 31.05%	718 33.90%	1,281 ^a 40.54%	2,389 ^a 42.70%	199 34.19%
曾發表過有審查制度的期刊論文	722 ^a 16.41%	219 10.34%	469 14.84%	831 14.85%	76 13.06%
曾發表過專書中的論文	116 ^a 2.64%	41 1.94%	51 ^b 1.61%	115 2.06%	8 1.37%
曾舉辦過展演	444 ^a 10.09%	125 5.90%	138 ^b 4.37%	210 ^b 3.75%	18 ^b 3.09%
曾在全國性或國際性比賽中得獎	308 ^a 7.00%	172 ^a 8.12%	147 ^b 4.65%	297 ^b 5.31%	19 ^b 3.26%
曾申請專利	8 ^b .18%	18 .85%	69 2.18%	319 ^a 5.70%	7 ^b 1.20%
χ^2 值					854.05***

*** $p < .001$

表4-14 不同就讀學群的碩士生在工讀經驗之卡方百分比同質性考驗結果摘要表

工讀經驗	社會學群	法商學群	自然學群	工程學群	醫藥學群
全職	1,191 ^a 36.33%	1,185 ^a 48.13%	468 ^b 24.96%	632 ^b 25.19%	115 38.33%
兼職	1,246 ^a 38.01%	656 ^b 26.65%	637 33.97%	721 ^b 28.74%	94 31.33%
家教	639 ^b 19.49%	355 ^b 14.42%	576 ^a 30.72%	799 ^a 31.85%	79 26.33%
實習	143 ^b	172 ^a	97	120	5 ^b

	4.36 %	6.99 %	5.17 %	4.78 %	1.67 %
產學合作專案	59 ^b	94 ^b	97	237 ^a	7 ^b
	1.80 %	3.82 %	5.17 %	9.45 %	2.33 %
χ^2 值	758.77***				
*** $p < .001$					

表4-15 不同就讀學群的碩士生在國際經驗之卡方百分比同質性考驗結果摘要表

國際經驗	社會學群	法商學群	自然學群	工程學群	醫藥學群
旅行	2,181 ^a 65.91 %	1,912 ^b 60.33 %	1,432 ^a 66.57 %	2,066 64.22 %	340 60.61 %
遊學	356 ^a 10.76 %	279 8.80 %	161 ^b 7.48 %	219 ^b 6.81 %	57 10.16 %
語言進修	345 10.43 %	374 ^a 11.80 %	187 ^b 8.69 %	306 9.51 %	50 8.91 %
出國打工	38 1.15 %	54 ^a 1.70 %	28 1.30 %	35 1.09 %	3 .53 %
交換學生	93 ^a 2.81 %	97 ^a 3.06 %	26 ^b 1.21 %	24 ^b .75 %	9 1.60 %
出國開會	296 ^b 8.95 %	453 14.29 %	317 14.74 %	567 ^a 17.63 %	102 ^a 18.18 %
χ^2 值	229.77***				
*** $p < .001$					

表4-16 不同就讀學群的碩士生在證書經驗之卡方百分比同質性考驗結果摘要表

證書經驗	社會學群	法商學群	自然學群	工程學群	醫藥學群
國家考試	213 ^b 11.31 %	364 ^a 16.64 %	171 15.50 %	117 ^b 7.07 %	226 ^a 73.86 %
技術士考試	188 ^b 9.98 %	210 ^b 9.60 %	310 ^a 28.11 %	1018 ^a 61.55 %	24 ^b 7.84 %
金融證照	160 ^b 8.49 %	713 ^a 32.60 %	30 ^b 2.72 %	35 ^b 2.12 %	7 ^b 2.29 %
教師資格	737 ^a 39.12 %	42 ^b 1.92 %	155 14.05 %	44 ^b 2.66 %	7 ^b 2.29 %
語言認證	442 23.46 %	705 ^a 32.24 %	230 20.85 %	232 ^b 14.03 %	36 ^b 11.76 %
電腦認證	144 ^b 7.64 %	153 ^b 7.00 %	207 ^a 18.77 %	208 ^a 12.58 %	6 ^b 1.96 %
χ^2 值					4611.50***
*** $p < .001$					

表4-17 父親不同教育程度的碩士生在學術經驗之卡方百分比同質性考驗結果摘要表

學術經驗	國中(含以下)	高中(含高職)	大學(含專科)	研究所(含以上)
參加過與學術有關的團體	1,574 31.05 %	1,344 30.76 %	1,770 31.99 %	267 30.27 %
曾發表過研討會論文	1,951 38.48 %	1,675 38.33 %	2,016 ^b 36.44 %	311 35.26 %
曾發表過有審查制度的期刊論文	783 ^a 15.44 %	650 14.87 %	765 ^b 13.83 %	119 13.49 %
曾發表過專書中的論	119	82	110	20

文	2.35 %	1.88 %	1.99 %	2.27 %
曾舉辦過展演	240 ^b	246	366 ^a	83 ^a
	4.73 %	5.63 %	6.61 %	9.41 %
曾在全國性或國際性	256 ^b	261	365 ^a	61
比賽中得獎	5.05 %	5.97 %	6.60 %	6.92 %
曾申請專利	147	112	141	21
	2.90 %	2.56 %	2.55 %	2.38 %
χ^2 值	64.68***			
*** $p < .001$				

表4-18 父親不同教育程度的碩士生在工讀經驗之卡方百分比同質性考驗結果摘要表

工讀經驗	國中(含以下)	高中(含高職)	大學(含專科)	研究所(含以上)
全職	1,766 ^a	888 ^a	84 ^b	96
	47.41 %	31.31 %	3.26 %	18.15 %
兼職	999 ^b	935 ^b	1220 ^a	200
	26.82 %	32.97 %	47.34 %	37.81 %
家教	687 ^b	727	882 ^a	152
	18.44 %	25.63 %	34.23 %	28.73 %
實習	124 ^b	144	222 ^a	47 ^a
	3.33 %	5.08 %	8.61 %	8.88 %
產學合作專案	149 ^b	142	169 ^a	34
	4.00 %	5.01 %	6.56 %	6.43 %
χ^2 值	1491.067***			
*** $p < .001$				

表4-19 父親不同教育程度的碩士生在國際經驗之卡方百分比同質性考驗結果摘要表

國際經驗	國中(含以下)	高中(含高職)	大學(含專科)	研究所(含以上)
旅行	2,304	1,993	3,042	592 ^b
	64.99 %	64.81 %	63.23 %	60.66 %
遊學	212 ^b	238 ^b	502 ^a	120 ^a
	5.98 %	7.74 %	10.43 %	12.30 %
語言進修	322 ^b	320	515	105
	9.08 %	10.41 %	10.70 %	10.76 %
出國打工	61 ^a	32	51	14
	1.72 %	1.04 %	1.06 %	1.43 %
交換學生	47 ^b	55	111	36 ^a
	1.33 %	1.79 %	2.31 %	3.69 %
出國開會	599 ^a	437	590 ^b	109 ^b
	16.90 %	14.21 %	12.26 %	11.17 %
χ^2 值				144.88***
*** $p < .001$				

表4-20 父親不同教育程度的碩士生在證書經驗之卡方百分比同質性考驗結果摘要表

證書經驗	國中(含以下)	高中(含高職)	大學(含專科)	研究所(含以上)
國家考試	418	260 ^b	352	61 ^a
	15.71 %	13.35 %	16.01 %	19.18 %
技術士考試	783 ^a	522 ^a	394 ^b	42 ^b
	29.44 %	26.80 %	17.92 %	13.21 %
金融證照	378	264	273	30 ^b
	14.21 %	13.55 %	12.41 %	9.43 %
教師資格	393	266	280	46
	14.77 %	13.66 %	12.73 %	14.47 %

語言認證	425 ^b	441	670 ^a	109 ^a
	15.98 %	22.64 %	30.47 %	34.28 %
電腦認證	263	195	230	30
	9.89 %	10.01 %	10.46 %	9.43 %
χ^2 值				233.80***
*** $p < .001$				

表4-21 母親不同教育程度的碩士生在學術經驗之卡方百分比同質性考驗結果摘要表

學術經驗	國中(含以下)	高中(含高職)	大學(含專科)	研究所(含以上)
參加過與學術有關的團體	2,190 31.21 %	1,453 31.09 %	1,169 31.37 %	143 32.72 %
曾發表過研討會論文	2,710 ^a 38.61 %	1,770 37.88 %	1,323 ^b 35.50 %	150 34.32 %
曾發表過有審查制度的期刊論文	1,088 ^a 15.50 %	657 14.06 %	510 13.68 %	62 14.19 %
曾發表過專書中的論文	156 2.22 %	90 1.93 %	73 1.96 %	12 2.75 %
曾舉辦過展演	330 ^b 4.70 %	292 6.25 %	282 ^a 7.57 %	31 7.09 %
曾在全國性或國際性比賽中得獎	357 ^b 5.09 %	295 6.31 %	260 ^a 6.98 %	31 7.09 %
曾申請專利	187 2.66 %	116 2.48 %	110 2.95 %	8 1.83 %
χ^2 值				74.35***
*** $p < .001$				

表4-22 母親不同教育程度的碩士生在工讀經驗之卡方百分比同質性考驗結果摘要表

工讀經驗	國中(含以下)	高中(含高職)	大學(含專科)	研究所(含以上)
全職	2,363 ^a	664 ^b	462 ^b	102
	46.78 %	22.76 %	21.27 %	36.04 %
兼職	1,341 ^b	1,094 ^a	837 ^a	82
	26.55 %	37.49 %	38.54 %	28.98 %
家教	956 ^b	829 ^a	592 ^a	71
	18.93 %	28.41 %	27.26 %	25.09 %
實習	191 ^b	172 ^a	155 ^a	19
	3.78 %	5.89 %	7.14 %	6.71 %
產學合作專案	200 ^b	159 ^a	126 ^a	9
	3.96 %	5.45 %	5.80 %	3.18 %
χ^2 值				696.07***
*** $p < .001$				

表4-23 母親不同教育程度的碩士生在國際經驗之卡方百分比同質性考驗結果摘要表

國際經驗	國中(含以下)	高中(含高職)	大學(含專科)	研究所(含以上)
旅行	3,187 ^a	2,260	2,213 ^b	271 ^b
	65.71 %	63.82 %	62.57 %	56.58 %
遊學	288 ^b	325	397 ^a	62 ^a
	5.94 %	9.18 %	11.22 %	12.94 %
語言進修	447 ^b	382	379	54
	9.22 %	10.79 %	10.72 %	11.27 %
出國打工	64	34 ^b	50	10
	1.32 %	.96 %	1.41 %	2.09 %
交換學生	71 ^b	77	91 ^a	10
	1.46 %	2.17 %	2.57 %	2.09 %

出國開會	793 ^a	463	407 ^b	72
	16.35 %	13.08 %	11.51 %	15.03 %
χ^2 值				151.07***
*** $p < .001$				

表4-24 母親不同教育程度的碩士生在證書經驗之卡方百分比同質性考驗結果摘要表

證書經驗	國中(含以下)	高中(含高職)	大學(含專科)	研究所(含以上)
國家考試	536 15.10 %	261 ^b 12.80 %	255 ^a 18.46 %	39 ^a 25.00 %
技術士考試	1,012 ^a 28.52 %	499 24.47 %	212 ^b 15.35 %	18 ^b 11.54 %
金融證照	504 ^a 14.20 %	261 12.80 %	166 12.02 %	14 8.97 %
教師資格	550 ^a 15.50 %	256 ^b 12.56 %	154 ^b 11.15 %	25 16.03 %
語言認證	590 ^b 16.62 %	549 ^a 26.92 %	457 ^a 33.09 %	49 ^a 31.41 %
電腦認證	357 10.06 %	213 10.45 %	137 9.92 %	11 7.05 %
χ^2 值				275.66***
*** $p < .001$				

表4-25 父親不同工作機構的碩士生在學術經驗之卡方百分比同質性考驗結果摘要表

學術經驗	公家機構	私人機構	無
參加過與學術有關的團體	1,221 31.67 %	2,643 30.67 %	1,091 32.25 %
曾發表過研討會論文	1,394 ^b 36.16 %	3,256 37.79 %	1,303 38.52 %
曾發表過有審查制度的期刊論文	541 14.03 %	1,253 14.54 %	523 15.46 %
曾發表過專書中的論文	84 2.18 %	176 2.04 %	71 2.10 %
曾舉辦過展演	266 ^a 6.90 %	529 6.14 %	140 ^b 4.14 %
曾在全國性或國際性比賽中得獎	234 6.07 %	546 ^a 6.34 %	163 ^b 4.82 %
曾申請專利	115 2.98 %	214 2.48 %	92 2.72 %
χ^2 值			45.28***

*** $p < .001$

表4-26 父親不同工作機構的碩士生在工讀經驗之卡方百分比同質性考驗結果摘要表

工讀經驗	公家機構	私人機構	無
全職	878 35.91 %	1,326 ^b 25.09 %	1,387 ^a 51.48 %
兼職	775 31.70 %	1,937 ^a 36.65 %	642 ^b 23.83 %

家教	543 22.21 %	1,417 ^a 26.81 %	488 ^b 18.11 %
實習	139 5.69 %	309 ^a 5.85 %	89 ^b 3.30 %
產學合作專案	110 4.50 %	296 ^a 5.60 %	88 ^b 3.27 %
χ^2 值			558.99***

*** $p < .001$

表4-27 父親不同工作機構的碩士生在國際經驗之卡方百分比同質性考驗結果摘要表

國際經驗	公家機構	私人機構	無
旅行	2,059 63.67 %	4,218 63.54 %	1,654 65.25 %
遊學	306 9.46 %	620 ^a 9.34 %	146 ^b 5.76 %
語言進修	322 9.96 %	722 ^a 10.88 %	218 ^b 8.60 %
出國打工	39 1.21 %	84 1.27 %	35 1.38 %
交換學生	73 2.26 %	135 2.03 %	41 .62 %
出國開會	435 13.45 %	859 ^b 12.94 %	441 ^a 17.40 %
χ^2 值			71.30***

*** $p < .001$

表4-28 父親不同工作機構的碩士生在證書經驗之卡方百分比同質性考驗結果摘要表

證書經驗	公家機構	私人機構	無
國家考試	298 ^a 18.42 %	455 ^b 12.37 %	338 ^a 18.48 %
技術士考試	311 ^b 19.22 %	960 ^a 26.10 %	470 25.70 %
金融證照	174 ^b 10.75 %	522 ^a 14.19 %	249 13.61 %
教師資格	276 ^a 17.06 %	420 ^b 11.42 %	289 ^a 15.80 %
語言認證	404 ^a 24.97 %	921 ^a 25.04 %	320 ^b 17.50 %
電腦認證	155 9.58 %	400 ^a 10.88 %	163 8.91 %
χ^2 值			147.89***

*** $p < .001$

表4-29 母親不同工作機構的碩士生在學術經驗之卡方百分比同質性考驗結果摘要表

學術經驗	公家機構	私人機構	無
參加過與學術有關的團體	735 32.65 %	1,534 ^b 29.49 %	2,686 ^a 31.96 %
曾發表過研討會論文	790 ^b 35.10 %	1,991 38.28 %	3,172 37.75 %
曾發表過有審查制度的期刊論文	306 13.59 %	722 13.88 %	1,289 ^a 15.34 %
曾發表過專書中的論	51	109	171

文	2.27 %	2.10 %	2.03 %
曾舉辦過展演	161 ^a	348 ^a	426 ^b
	7.15 %	6.69 %	5.07 %
曾在全國性或國際性 比賽中得獎	144	346 ^a	453 ^b
	6.40 %	6.65 %	5.39 %
曾申請專利	64	151	206
	2.84 %	2.90 %	2.45 %
χ^2 值	52.99***		
*** $p < .001$			

表4-30 母親不同工作機構的碩士生在工讀經驗之卡方百分比同質性考驗結果摘要表

工讀經驗	公家機構	私人機構	無
全職	304 ^b	628 ^b	2659 ^a
	23.01 %	20.48 %	44.05 %
兼職	500 ^a	1,177 ^a	1,677 ^b
	37.85 %	38.38 %	27.78 %
家教	365 ^a	898 ^a	1,185 ^b
	27.63 %	29.28 %	19.63 %
實習	82	187 ^a	268 ^b
	6.21 %	6.10 %	4.44 %
產學合作專案	70	177 ^a	247 ^b
	5.30 %	5.77 %	4.09 %
χ^2 值	590.51***		
*** $p < .001$			

表4-31 母親不同工作機構的碩士生在國際經驗之卡方百分比同質性考驗結果摘要表

國際經驗	公家機構	私人機構	無
旅行	1,319 62.31 %	2,316 63.50 %	4,296 64.67 %
遊學	248 ^a 11.71 %	332 9.10 %	492 ^b 7.41 %
語言進修	220 10.39 %	395 10.83 %	647 9.74 %
出國打工	19 .90 %	54 1.48 %	85 1.28 %
交換學生	50 2.36 %	89 ^a 2.44 %	110 ^b 1.66 %
出國開會	261 ^b 12.33 %	461 ^b 12.64 %	1,013 ^a 15.25 %
χ^2 值	69.06***		

*** $p < .001$

表4-32 母親不同工作機構的碩士生在證書經驗之卡方百分比同質性考驗結果摘要表

證書經驗	公家機構	私人機構	無
國家考試	152 ^a 18.60 %	222 ^b 10.80 %	717 ^a 16.86 %
技術士考試	112 ^b 13.71 %	564 ^a 27.45 %	1,065 25.04 %
金融證照	87 ^b 10.65 %	282 13.72 %	576 13.54 %
教師資格	123 15.06 %	234 ^b 11.39 %	628 ^a 14.77 %

語言認證	262 ^a 32.07 %	525 ^a 25.55 %	858 ^b 20.17 %
電腦認證	81 9.91 %	228 11.09 %	409 9.62 %
χ^2 值	156.28***		

*** $p < .001$

表4-33 碩士生在專業能力之描述統計結果摘要表

專業能力	個數	平均數	標準差
知識	16,394	3.07	.50
技能	16,394	3.04	.40
態度	16,394	3.24	.45

表4-34 碩士生在專業能力各項指標之描述統計結果摘要表

專業能力	個數	平均數	標準差
知識			
專業知識與技術	16,394	3.07	.50
技能			
表達及溝通能力	16,394	3.09	.52
基礎電腦應用技能	16,394	3.15	.50
將理論運用到實際工作的能力	16,394	3.01	.54
發掘及解決工作中所遭遇的問題	16,394	3.09	.51
外語能力	16,394	2.70	.68
團隊合作能力	16,394	3.22	.52
穩定度及抗壓性	16,394	3.20	.53
良好的創新能力	16,394	2.96	.60
良好的領導能力	16,394	2.92	.63

態度				
良好個人工作態度	16,394	3.25	.54	
遵循職場中的專業倫理與道德	16,394	3.27	.52	
強烈的學習意願與高度可塑性	16,394	3.21	.54	

表4-35 不同性別的碩士生在專業能力之獨立樣本t考驗結果摘要表

專業能力	男 (N=10,403)		女 (N=5,991)		t值
	平均數	標準差	平均數	標準差	
知識	3.09	.52	3.04	.48	6.24***
技能	3.05	.42	3.02	.36	5.84***
態度	3.24	.46	3.26	.44	2.63**

** $p < .01$, *** $p < .001$

表4-36 不同身分別的碩士生在專業能力之單因子變異數分析及事後比較結果摘要表

專業能力	變異來源	SS	df	MS	F值	事後比較
知識	組間	1.15	2	.58	2.29	
	組內	4121.34	16,391	.25		
技能	組間	426.56	2	213.28	16.68***	3、2 > 1
	組內	209,569.70	16,391	12.79		
態度	組間	5.94	2	2.97	1.62	
	組內	30,111.28	16,391	1.84		

*** $p < .001$

註：1=一般生, 2=僑生, 3=外籍生

表4-37 不同就讀學群的碩士生在專業能力之單因子變異數分析及事後比較結果摘要表

專業能力	變異來源	SS	df	MS	F值	事後比較
知識	組間	22.92	4	5.73	22.90***	1、2、5>3
	組內	4,099.56	16,389	.25		1、2、5>4
技能	組間	3,864.01	4	966.00	76.80***	2>1>5、4
	組內	206,132.26	16,389	12.58		5>3
態度	組間	546.21	4	136.55	75.68***	2>1>3、4、
	組內	29,571.01	16,389	1.80		5

*** $p<.001$

註：1=社會學群, 2=法商學群, 3=自然學群, 4=工程學群, 5=醫藥學群

表4-38 父親不同教育程度的碩士生在專業能力之單因子變異數分析及事後比較結果摘要表

專業能力	變異來源	SS	df	MS	F值	事後比較
知識	組間	2.473	3	.82	3.28*	
	組內	4,120.02	16,390	.25		
技能	組間	56.21	3	18.74	1.46	
	組內	209,940.05	16,390	12.81		
態度	組間	38.11	3	12.70	6.92***	4>3、2、1
	組內	30,079.11	16,390	1.84		

* $p<.05$, *** $p<.001$

註：1=國中(含以下), 2=高中(含高職), 3=大學(含專科), 4=研究所(含以上)

表4-39 母親不同教育程度的碩士生在專業能力之單因子變異數分析及事後比較結果摘要表

專業能力	變異來源	SS	df	MS	F值	事後比較
知識	組間	7.17	3	2.39	9.52***	4、1>3、2
	組內	4,115.32	16,390	.25		

技能	組間	262.69	3	87.56	6.84***	4 > 1、3
	組內	209,733.57	16,390	12.80		1 > 2
態度	組間	51.43	3	17.14	9.35***	1、4、2 > 3
	組內	30,065.79	16,390	1.83		

*** $p < .001$

註：1=國中(含以下), 2=高中(含高職), 3=大學(含專科), 4=研究所(含以上)

表4-40 父親不同工作機構的碩士生在專業能力之單因子變異數分析及事後比較結果摘要表

專業能力	變異來源	SS	df	MS	F值	事後比較
知識	組間	5.27	2	2.64	10.50***	3、1 > 2
	組內	4,117.22	16,391	.25		
技能	組間	99.67	2	49.83	3.89*	3、1 > 2
	組內	209,896.60	16,391	12.81		
態度	組間	9.86	2	4.93	2.69	
	組內	30,107.36	16,391	1.84		

* $p < .05$, *** $p < .001$

註：1=公家機構, 2=私人機構, 3=無

表4-41 母親不同工作機構的碩士生在專業能力之單因子變異數分析及事後比較結果摘要表

專業能力	變異來源	SS	df	MS	F值	事後比較
知識	組間	9.64	2	4.82	19.20***	3 > 1 > 2
	組內	4,112.86	16,391	.25		
技能	組間	171.40	2	85.70	6.70**	3 > 1、2
	組內	209,824.86	16,391	12.80		
態度	組間	41.40	2	20.70	11.28***	3 > 2 > 1
	組內	30,075.82	16,391	1.84		

** $p < .01$, *** $p < .001$

註：1=公家機構, 2=私人機構, 3=無

表4-42 學術經驗與專業能力之點二系列相關分析結果摘要表(N=16,394)

學術經驗	知識	技能	態度	整體專業能力
曾參加過與學術有關的團體	.086***	.103***	.069***	.101***
曾發表過研討會論文	.023**	.033***	.033***	.034***
曾發表過有審查制度的期刊論文	.043***	.044***	.045***	.048***
曾發表過專書中的論文	.036***	.046***	.028***	.044***
曾舉辦過展演	.040***	.044***	.035***	.045***
曾在全國性或國際性比賽中得獎	.052***	.066***	.042***	.064***
曾申請專利	.042***	.048***	.022**	.044***

** $p < .01$, *** $p < .001$

表4-43 工讀經驗與專業能力之點二系列相關分析結果摘要表(N=16394)

工讀經驗	知識	技能	態度	整體專業能力
全職	.211***	.216***	.140***	.213***
兼職	-.023**	.008	.025**	.010
家教	-.043***	-.016*	-.006	-.017*
實習	.020*	.039***	.036***	0.04***
產學合作	.010	.018*	.016*	.018*

* $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$

表4-44 國際經驗與專業能力之點二系列相關分析結果摘要表(N=16,394)

國際經驗	知識	技能	態度	整體專業能力
旅行	.079***	.112***	.068***	.106***
遊學	.022**	.056***	.029***	.050***
語言進修	.012	.058***	.036***	.052***
出國打工	.032***	.044***	.020*	.040***
交換學生	.032	.044***	.020**	.031***
出國開會	.126***	.149***	.095***	.145***

* $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$

表4-45 證書經驗與專業能力之點二系列相關分析結果摘要表(N=16,394)

證書經驗	知識	技能	態度	整體專業能力
國家考試	.058***	.014	.005	.017*
技術士考試	.016*	.012	.031***	.019*
金融證照	.004	.023**	.047***	.030***
教師資格	.068***	.054***	.058***	.061***
語言認證	-.012	.042***	.048***	.041***
電腦認證	.029***	.044***	.051***	.048***

* $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$

The Relationship between Learned Experience and Professional Competency of Graduates in Higher Education

YAN-HONG CHEN 、 SIOU-HUA JHAO

Abstract

The purpose of this study is to analyze the relationship between learned experience and professional competency of graduates in higher education. This study is aimed at the higher educational graduate of master in 2006, and the research method is content analysis, the statistic information is based on Integrated Higher Education Database System in Taiwan, collecting student ideas and opinions. The graduates for learned experience in the academic experience to discuss papers, participate academic groups, work-study to full-time, work-study to part-time, the travel times, the technology certification and language certification showed the highest scores. The graduates for performance and project in a professional competence index were generally high level for the above. Learned experience and professional competence of graduates were generally weak and positive correlation. Finally, based on the above conclusions, this study has made some concrete suggestions to the educational administration institution, the universities, the graduates, and for future studies.

Key words: higher education; graduates; learned experience; professional competency

法政學報

— 第二十三期 —

發行人：黃一峯

召集委員：黃一峯

編輯顧問：Dr Robert Golembiewski、Dr Steve Condrey、顧愛華

編輯委員：李培元、林聰吉、林麗香、洪美仁、陳志瑋、陳銘祥、張人傑、
曾冠球、劉如慧、劉淑惠、韓 釗

(依姓氏筆劃)

執行編輯：李仲彬

編輯助理：劉韋廷

出版單位：淡江大學公共行政學系

地址：台北縣淡水鎮英專路 151 號

E-MAIL: JLPS.TKU@gmail.com

電話：02-26215656 轉 2544、2554

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) 本學以刊載有關法律學、政治學及行政學等領域的學術論文及譯著為主。
- 三) 來稿得以中、外文撰寫。所有稿件均需附中、英文標題及作者姓名，並請附三百字內之中文摘要或目次。
- 四) 來稿字數以一萬兩千字至兩萬字為原則，超過者自付印刷成本；請自行打字，如以電腦作文書處理，並請附電子檔。
- 五) 來稿以未經發表於期刊或書籍之論文為先，譯者請註明出處並附原文及翻譯授權書。稿件於本學報刊載後，未經同意不得另於其他刊物發表。
- 六) 來稿一經接受，編輯委員會有權在文字及規格上酌予修改。若不願修改，請作者預先註明。
- 七) 本學報暫無稿酬，來稿經刊登後，致贈當期學報五本及抽印本十本。
- 八) 來稿請寄：「淡江大學公共行政系法政學報編輯委員會」。

Journal of Law and Politics

— No.24 —

發行人 Editor in chief (Publisher): Huang, Irving Yi-Feng

召集委員

編輯委員 Editorial Board:

Chang, Jen-Chieh

Chen, Chi-Wei

Chen, Ming-Siang

Han, Charles Chao

Hung, Mei-Jen

Lin, Li-Hsyang

Li, Pei-Yuan, Lin

Tsong-Jyi

Liu, Ru-Huei

Liu, Shu-Hui

Tseng, Kuan-Chiu

執行編輯 Executive Editors: Chung-Pin Li

編輯顧問 Board of Advisors: Dr Robert Golembiewski 、 Dr Steve Condrey

編輯助理 Editorial Assistant: Wei-Ting, Liu

出版單位 Published By: Tamkang University Department of Public Administration

Address: Department of Public Administration

Tamkang University

151 Ying-Chuan Road

Tamsui, Taiwan, 25137

Republic of China

E-Mail: JLPS.TKU@gmail.com

Tel: +886-2-262156565 ext 2544.2554

Fax: +886-2-26209743