104 年公民社會、開放政府-人權理念、執法與課責研討會特刊

會議程序表

｜開幕式｜

開幕致詞　■陳連禎

　　薛富井

貴賓致詞　■陳國恩（林德華代）

｜專題演講｜

人權、多元文化與公權力　■孫大川

｜論文發表｜

【第一場】主題：公民社會--人權理念與警察教育

從人權與權利概念的認知，論警察執法的基礎

■發表人：陳宏毅

評論人：曾英哲

社區警政新視野

■發表人：陳斐鈴

評論人：林佳璋

道路交通事故與民眾權益

■發表人：張文菘

評論人：曹昌棋

論警察在公民社會的角色：《老子》的治理觀點

■發表人：沈明昌

評論人：戴天岳

【第二場】主題：開放政府--友善環境與善治

我國政府績效審計制度之研究-以長期照顧十年計畫為例

■發表人：張育哲、王筱雯

評論人：李允傑

論公民社會中官僚定位及角色的變遷與發展

■發表人：詹靜芬

評論人：葉一璋

公立學校教育人員在行政中立之法制化分析：從 318 太陽花學運談起

■發表人：汪林玲

評論人：許慈美

｜高峰論壇｜

主題：面對公民社會，政府部門應有之態度與作為

■主持人：張瓊玲
與談人：仉桂美
陳連禎
張世賢
呂育誠
洪鴻智
林振輝

｜閉幕式｜

閉幕致詞　■顧慕晴

徵稿說明
論文撰寫體例
著作授權同意書

警察通識叢刊｜特刊｜民國 104 年 7 月出版

發行人｜　陳連禎
副發行人｜　戴天岳
編輯委員｜　施慶瑞・林燧煌・高鎮權・倪戍江・曾英哲・林佳璋
黃清德・曹昌棋・張瓊玲・曾敬陽・黃崇欣
主編｜　陳宏毅
編輯顧問｜　陳勝吉
執行編輯｜　李和隆・蔡俊辰・謝長志・陳憫生・林文明・陳昭佑
美編設計｜　不倒翁視覺創意工作室
發行所｜　臺灣警察專科學校
台北市文山區興隆路三段 153 號
印刷｜　松霖彩色印

「公民社會、開放政府-人權理念、執法與課責」

研討會議程

<table>
<tr><th colspan="2">時間</th><th colspan="3">會議議程</th></tr>
<tr><td colspan="2">8：30—9：00</td><td colspan="3">報到</td></tr>
<tr><td colspan="2">9：00—9：10</td><td colspan="3">開幕致詞(陳校長連禎、薛校長富井)</td></tr>
<tr><td colspan="2">9：10—9：20</td><td colspan="3">貴賓致詞(警政署陳署長國恩)</td></tr>
<tr><td colspan="2">9：20—10：10</td><td colspan="3">專題演講(監察院孫副院長大川)</td></tr>
<tr><td colspan="2">10：10—10：30</td><td colspan="3">茶敘、拍照</td></tr>
<tr><td rowspan="7">學術研討會</td><td rowspan="5">第一場
10：30—12：10</td><td colspan="3">主題： 公民社會--人權理念與警察教育
主持人：陳連禎（臺灣警察專科學校校長）</td></tr>
<tr><td>題目</td><td>發表人</td><td>評論人</td></tr>
<tr><td>從人權與權利概念的認知，論警察執法的基礎</td><td>陳宏毅（臺灣警察專科學校通識教育中心副教授兼主任）</td><td>曾英哲（臺灣警察專科學校行政警察科教官兼主任）</td></tr>
<tr><td>社區警政新視野</td><td>陳斐鈴（臺灣警察專科學校行政警察科助理教授）</td><td>林佳璋（臺灣警察專科學校刑事警察科副教授兼主任）</td></tr>
<tr><td>道路交通事故與民眾權益</td><td>張文菘（臺灣警察專科學校消防安全科教官）</td><td>曹昌棋（臺灣警察專科學校消防安全科副教授兼主任）</td></tr>
<tr><td>論警察在公民社會的角色：《老子》的治理觀點</td><td>沈明昌（臺灣警察專科學校組員）</td><td>戴天岳（臺灣警察專科學校副校長）</td></tr>
<tr><td>12：10—13：30</td><td colspan="3">午餐及休息</td></tr>
<tr><td rowspan="3">第二場
13：30—15：00</td><td colspan="3">主題：開放政府--友善環境與善治
主持人：顧慕晴（臺北大學公共事務學院代理院長）</td></tr>
<tr><td>題目</td><td>發表人</td><td>評論人</td></tr>
<tr><td>我國政府績效審計制</td><td>張育哲（臺北</td><td>李允傑（空中</td></tr>
</table>

		度之研究-以長期照顧十年計畫為例	大學公共行政暨政策學系副教授）、王筱雯（臺北大學公共行政暨政策學系碩士生）	大學公共行政學系教授兼系主任）
		「論公民社會中官僚定位及角色的變遷與發展」	詹靜芬（臺北大學公共行政暨政策學系助理教授）	葉一璋（世新大學行政管理學系副教授兼主任秘書）
		公立學校教育人員在行政中立之法制化分析：從318太陽花學運談起	汪林玲（臺北大學公共行政暨政策學系博士生）	許慈美（財政部賦稅署副署長）
	15：00—15：20	茶敘		
	第三場 15：20—16：40	主題：高峰論壇---面對公民社會，政府部門應有之態度與作為 主持人：張瓊玲（臺灣警察專科學校海洋巡防科副教授兼主任） 與談人： 仉桂美（監察委員） 陳連禎（臺灣警察專科學校校長） 張教授世賢（臺北大學公共行政暨政策學系教授） 呂主任育誠（臺北大學公共行政暨政策學系主任） 洪主任鴻智（臺北大學不動產學系主任） 林副教授振輝（臺北大學財政學系副教授）		
	16：40—16：50	閉幕 顧慕晴（臺北大學公共事務學院代理院長）		

｜開幕式｜



開幕式合照，由左而右分別為臺北大學公共事務學院代理院長顧教授慕晴、監察院孫副院長大川、臺北大學薛校長富井、臺灣警察專科學校陳校長連禎、警政署林副署長德華、臺灣警察專科學校海洋巡防科主任張副教授瓊玲

｜開幕致詞｜



陳校長連禎

臺灣警察專科學校陳校長連禎致詞

監察院孫副院長、臺北大學薛校長、今天代表警政署陳署長前來指導的林副署長、警察廣播電臺宣臺長、各位臺北大學的師長、以及本校的師長、同學們，大家好。

今天本人除了代表警專，也是臺北大學的校友，回到母校、母系參與研討會倍感窩心。今天是第二屆本校與臺北大學合辦的學術研討會，猶記得102年12月30日，以「發揚公務倫理暨端正警政風紀」為題，在警專辦理第一次學術研討會，大家齊聚一堂，熱烈討論，引起很大的迴響，這種知識饗宴的美好感覺，至今令人難忘，希望能不斷延續下去。而本次研討會以「公民社會、開放政府」為主題，實是緣於103年318學運以來，風起雲湧的各項群眾活動與公民訴求，對政府的政策作為及站在第一線執法的警察人員，衝擊相當大，未來如何釐清、因應，是很重要的課題。

臺北大學是培養中高階文官的搖籃，報載臺北大學公共行政學系要考上的分數相當高，一則以喜，一則以憂。喜的是我們臺北大學學生素質是站在高峰，憂是許多有熱忱的學子難以考上。而臺灣警察專科學校是唯一培育基層執法人員的母校，包括警察、海巡、消防人員，故特別以「人權理念、執法與課責」為探討的重點，發表論文，這是最好的以文會友的方式。共同研討在當前民主化的浪潮之下，政府及執法的公務人員，尤其是警察，將如何因應蓬勃發展的公民社會。誠如所知，公民社會強調對社會共同利益的關注，強調社會成員相互關係中的平等、信任、容忍、妥協與合作的理性互動，也強調以**社區總體營造的方式，推動終身學習、建構良性的公民社會**。因此，公民社會的興起，在某些意義上也意味著「國家」角色的改變，對公共事務的推動，不是只由傳統的公部門(第一部門)單一來執行政令而已，「第三部門」(即「志願性與社區部門」)亦扮演著諸多分擔政府職能的角色。從公共行政的觀點來看，公民社會的來臨，顯示國家已邁入高度發展且多元化的社會情況，政府唯有形塑全新的治理模式，方能與民間合作，攜手並進。所以，公民社會的正向發展在於創造「社會資本」，而政府唯有以更開放的態度，才能真正促進社會中互助、互信的價值出現。

以警政治安為例，身為警察人員須更深入思考，如何結合在地民眾，做好社區聯防的工作，是以，應更積極提倡、落實「社區警政」；在教育方面，公民社會旨在落實人權理念，故應思考強化對「人權法治及多元文化」的理解，即強調「服務優先」的警政，這一點也是在座監察院孫副院長向來所提倡的「尊重多元文化」；在執行政策作為方面，應思考以更開放的態度，讓政府服務人民的資訊與心意，更加清楚、透明，以讓人民能充分理解。最近新上任的陳署長，倡導「科技建警」，正式成為社會的潮流。以上三點也正是警政署不斷強調、深化的重點工作方向，唯有以「開放政府」的態度，才是回應「公民社會」之廣大道路。

《論語‧先進篇》中有記載，曾點所言的「暮春三月，春服既成，冠者五六，童子六七人，浴乎沂，風乎舞雩，詠而歸。」這段話相信大家都能體會，這也是孔子所嚮往的快樂學習、豁然開朗、邁向高峰道路的境界。從國家政府的層次看，這就是天下太平的境界。就像是漢朝民間建築瓦當上所寫的「千秋萬歲」，期待的

是，天下太平才有孔子嚮往曾點描繪的景象。今天警專的同仁們，一大早即從學校坐車出發來到風光明媚、學風鼎盛的臺北大學，相信也是秉持著這樣的心情，再次共享知識的饗宴，並期望能不斷傳承下去，永續經營。在此，感謝薛校長盡地主之誼，感謝孫副院長大駕光臨，並感謝本校張瓊玲主任，以及其他工作同仁的辛苦籌備，請給他們熱烈的掌聲，並敬祝本次研討會順利圓滿，收穫滿盈。謝謝大家！



薛校長富井（右）致贈陳校長連禎（左）致謝禮，以茲感謝



薛校長富井

臺北大學薛校長富井致詞

警察專科學校尊敬的陳校長，還有我們監察院的孫副院長，以及警政署的林副署長，還有我們國立台北大學公共事務學院的院長，顧慕晴顧院長、警察專科學校的林主任，還有我們警察廣播電台的宣台長、各位貴賓各位先進各位同學大家早安。首先，我想謹代表國立台北大學，向各位尊敬的先進貴賓們致上最誠摯的歡迎之意。這次的研討會，基本上是由警察專科學校跟國立臺北大學共同舉辦。那麼，在前年的12月的時候，承如剛剛陳校長有特別提到，這是兩校共同舉辦的第一次的研討會。那本來在去年的12月的時候，就應該要在台北大學舉辦，但是因為那個時候剛好適逢台北大學在進行這個系所評鑑，所以時程上延宕到了今年的春夏交替的一個時候。但這個時候我想，有許多的貴賓都是第一次來到台北大學的三峽校區，所以我想我們是用最誠摯的歡迎之意，歡迎各位貴賓來到台北大學的三峽校區。那麼，這次研討會的主題是談到公民社會之下的一些人權理念，特別是過去這些年來我們國內有許多的這些重要的事情的發展。那麼大家也體認到了這個整個公民社會、多元價值這樣子的一個概念。那這一次研討會的主題呢，除了談到公民社會、然後警察的一些相關的教育的素養之外呢，其實也有談到在整個公共部門它的一些所謂的績效審計，這所謂的”Performance auditing”，那績效審計呢事實上這方面的領域我稍微會比較熟稔一點。因為我本身的領域是在會計這方面的，那會計呢談到審計這方面，它的確是有針對公部門跟私部門有做了若干的這些績效審計的這些查核跟評估。

那麼今天的研討會，在下午的一個時段裡面，我們還有談到的，在整個面臨公民社會的時候，那麼，我們的政府應該要有怎麼樣的一些比較好的這些態度跟這些作為。我想，這也是對於促進我們將來整個面對公民社會的時候呢，整個社會和諧這方面。我想，更是重要的一些措施的一些處理。那麼，今天剛剛 陳校長，我非常尊敬的 陳校長，早在三十多年前，我想他就看到了我的成長。因為三十多年前的那時候他在，我本身是三峽的子弟，那麼在民國七十五六年前，在三十多年前。那時候我大概剛剛大學畢業沒多久，那時候他跟我的父親，因為那時候我的父親他是擔任剛好整個三峽地區這邊，剛好是那個義警隊的這些的隊長，所以跟他有很深的互動。他也是長期以來家族裡面非常重要的非常好的一位朋友。那能夠有這個緣分，能夠在台北大學，他也是我們台北大學的傑出校友所以我個人感覺到非常的高興。那台北大學從公元兩千年二月一號正式從國立大學中興法商學院改制以來的，事實上，我們已經建校有超過六十五周年了。那麼在過去六十五周年裡面呢，我們的主要的台北的校區，我想大家比較熟稔的應該是台北的民生校區跟建國校區。事實上從過去過去六十五周年以來，我們一直對於整個國家的經濟繁榮、社會的進步以及政治的穩定，起了一些相當關鍵性的力量。特別是我們的校友，我想在整個法律、商學、在整個公共政策等社會科學領域那方面，我想對於國家社會都扮演了一個非常重要的，在這些傑出的這些貢獻。那我們也希望呢，台北大學能夠不斷的透過各項知識領域交流的這樣的一個平台，能夠讓我們的國家更進步，那整個社會能夠更祥和。最後我想謹再一次的代表國立台北大學，再一次的歡迎各位先進。如果這是第一次來到三峽校區的話

我們的校區真的非常的美麗。那外面因為最近的草長得比較長，最近真的剛好因為我們要搭建六月六號的畢業典禮，那北大社區也發展的非常的繁榮。那我們基本上跟社會、跟整個社區也是一體的。那我治學的理念呢是我希望我的學生擁有在地的關懷，以及具有深厚的國際的移動能力。請各位先進，常常給我們很多的鼓勵與支持以及指導。祝福大家身體健康，各位能夠家庭幸福美滿，今天的研討會能夠圓滿順利成功。再一次謝謝大家，謝謝。

｜貴賓致詞｜



林副署長德華

內政部警政署陳署長國恩致詞（林副署長德華代表致詞）

監察院孫副院長、臺北大學薛校長、臺灣警察專科學校陳校長、各位臺北大學師長、警專師長、各位專家學者及貴賓，大家早、大家好：

很高興也很榮幸能夠參加，這次由國立臺北大學及臺灣警察專科學校合辦的104年「公民社會、開放政府－人權理念、執法與課責」學術研討會。本校與國立臺北大學前於102年12月30日，假警專舉辦「發揚公務倫理暨端正警政風紀學術研討會」由兩校校長共同主持，前警政署王署長卓鈞蒞臨指導，公務人員保障暨培訓委員會主任委員蔡璧煌專題演講，反應熱烈，甚受好評，會中國立臺北大學校長薛富井提議，此後兩校結盟，輪流賡續辦理研討會，獲與會人員一致讚同。本次按例由臺北大學主辦，警專協辦。這次能請到孫副院長蒞臨專題演講在此表示感謝之意。

「人權」已是21世紀公認的主流價值，這次的研討會希望能藉由各位專家學者的卓越見解，集思廣義來因應公民社會中，日益昇高的公民運動。警政單位為政府公部門之一環，如何秉持開放政府的精神，深化同仁人權知能，培養與時俱進之人權觀念，並配合政府兩公約及兩公約施行法等政策，精進人權教育訓練，以回應民意訴求、提昇執法知能，亦是辦理本次研討會之目的。

現為民意之社會，警政工作經緯萬端，攸關民眾權益至深且鉅，加強警政

社群媒體平臺建置與運用，以積極開放政府的做為，善用社群媒體與民眾或員警溝通，來回應公民社會的民意要求，例如本署NPA署長室、警光新聞雲、新北警好讚或其他民間建置之平臺等，都是具體回應民意之作為。

但在此同時，我們更應體察，在一個開放的政府中，我們所有的「改變」都是為了更專注於警察的核心價值，提供更優質的警政服務，讓警力投入於人民最需要的地方。所有公務同仁包括警察人員都是人民的一份子，必須體察民意，如果失去人民的支持與認同，改變就成了空談，更失去我們的存在價值。

目前各界討論簡化警察勤、業務的同時，如何拿捏尺度，執法分際與課責歸屬二者兼顧，就成了決策思考與執行的關鍵，也因此，今天的研討會就更顯得有意義與價值。希望藉由與會貴賓提供具體建言及因應策略，就不同議題，進行廣泛的意見交換與研討，使學術與實務相結合，提供本署相關勤、業務決策思考並建構警察人員正確的人權理念與執法方式，以同理心面對問題，優化執法環境，展現效率團隊，符合全民期待。

再次感謝臺北大學薛校長、警專陳校長全力支持研討會活動，並感謝各位貴賓熱情參與，預祝今天的研討會順利成功，所有貴賓與會人員身體健康、順心如意，謝謝大家！



薛校長富井（右）致贈林副署長德華（左）致謝禮，以茲感謝

｜專題演講｜

主題：人權、多元文化與公權力



孫副院長大川

監察院孫副院長大川

兩位校長、林副署長、在座的各位老師、各位同學好。

其實今天來談這個題目有點班門弄斧，看到今天諸位發表的文章，大家在這方面都投注許多心力。因為監察院也牽涉到審計的工作，今天研討會中，也有文章提到審計業務如何處理、如何再精進。本院仇委員也特別到場與會，今天的研討會與監察院應有一定的關聯性。研討會也提到增進政府的透明化，並對目前正在發生的問題提出對策，具有當下時代性意義！

現今台灣的社會，不論是從公民團體的角度，或是從政府的角度來看，包括政府整個的體制再造，政府已逐漸趨向更有效率、更細膩的方式來施政。面對我們的環境，在時代的變遷下，不論是中央山脈、花東地區，我們的農地到底需要多少？我們的溼地是如何？我們對整個台灣的空間規劃，我們要有一個甚麼樣的環境未來？我常常說這就是「一個時間對空間的承諾」。

我在比利時魯汶大學念書的時候，那裡的建築，可以看的到、摸的到歷史。很多的空間規劃，是對一千年以後的歐洲人有所承諾的。我覺得他們的空間規劃是很幸福的。反觀台灣，無論是在農運、或者是環保的議題，的確是發生一波又一波的爭議。我們可能會只注意到這對於社會秩序的挑戰，但是有的時候，這也是我們國家或是台灣整個社會，往上提升的一個非常重要的試金石。我們處理得好，中華民國或者是台灣，就會是一個非常優質的地方。此外，這些議題，也讓我們有機會對一千年以後台灣所有的子弟們做出承諾。所以我覺得台灣是一個很有趣的地方，讓我們經過那麼多的變化。小小的一個地方，從十七世紀大航海時代就面臨到非常多元的衝擊。很多東南亞地區的人就已經在台灣來來往往，這些歐洲殖民國家的大航海冒險家，沒有辦法直接進中國，就剛好直接進入到日本，台灣則是可以做為基地的一個地方。

日本人在台灣統治過，民國38年中華民國35個行省的人，通通到台灣來了。各種各樣的語調，各種血統，各種我們吃的東西，都這麼樣的多樣。台灣是一個很特別的寶地，聚集蓄積了四百年來那麼多的能量。尤其是在這70年，雖然我們在國際被孤立，但是回顧一下，1945年第二次世界大戰結束以後，哪個地方像台灣這麼安定？我們民主化的過程，雖然大家會埋怨台灣如何如何，但沒有任何真正的暴力。我們民主化的過程，不要說東南亞地區，很多地方都很難想像，這是一個很值得大家珍愛的地方。

我今天談人權的觀念，是一個普世的價值。這個當然是沒有錯，不過我想得更多一點。其實人跟動物真的很不一樣，人是一種非常特別的生物。我以前讀尼采的書，他提到人與動物最大的差別，是人內在世界有兩種很特殊的動力。一方面有阿波羅的精神，是光明、陽光、理智的一面。另一方面，有Dionysus的精神也就是酒神。他就是要去衝撞別人，就是不想有成規，而且這種動力不是現在才有。我想各位讀論語都知道，在東西周，中國文明剛開始的時候，很多思想家就是一直在解決這個問題。禮跟樂，這個來自於內心善的力量，如何與外在禮的生活協調。儒家或是諸子百家的興起，是與禮壞樂崩有關。孔子就覺得好奇怪，怎麼到最後大家都是嚴刑峻罰，我們制訂了一大堆外在的規則，但內心是枯乾的，沒有真正的動力。所以孔子想推動樂教，就是跟這有關。希臘羅馬時期也是如此整個希伯來文化，事實上就是一直用以色列、猶太人的例子，告訴我們人如何去追求上帝的戒律與自由，如何把這些人帶出奴隸的悲，奴隸的社會體制，去尋找自己內在的自由和創造。由它背後所帶來的基督教文明也是如此，大部分基督教教義都是要我們去尋找內心的自由。內心的自由便是服從上帝的旨意，佛陀的經典也是如此。換句話說，今天談人權，不是新題目，是傳統的題目，而且是人一出生開始，每天都面對的問題。只是這個時代的樣貌不一樣，我們處理內在善的動力，與酒神的衝動，方法與途徑不太一樣。

過去的歷史經驗都是如此，也因為如此，變成是人一個很特殊的部分。一些哲學家告訴我們，人與動物最大的不同，是人會把自己當作反對的對象，把自己當作思考的對象。我們會思考孫大川到底是如何的一個人？然後看到春夏秋冬的秩序，看到環境好像有一種規律，瞭解這些規律以後，再想辦法，努力不讓這個環境的規律制約我們。所以我們在秋天，收藏比較多東西，發明很多冷藏、醃漬的技術，讓我們在冬天可以溫飽。這是人能夠超越，anti環境的一種能力。很多哲學家告訴我們，這是非常危險的。因為這表示，人有一種衝動，是要anti自己的自然體系。我們不願意被自然的環境所制約，自然的規律是一種刺激反應體系。我們被封閉在這個environment，所以現在看不到蟑螂出來開飛機也看不到老鼠幫我們開計程車。我是卑南族，我們每一年都要狩獵。每次抓田鼠就覺得牠們怎麼那麼笨。牠們走過的路，尤其是冬天，整個江南草長在裡面的枯葉，牠們都把它鋪得乾乾淨淨，像高速公路一樣在草叢裡。一看就知道甚麼地方放陷阱最好抓，我每一年抓牠，每一年都如此。牠的進化很慢，因為牠是被關閉在環境裡。只有人可以形成World，變成世界。所以，上一代的世界到了這一代，

因為很多物質與社會條件不一樣，處理方式與生活方式有很大的不同。甚至是相互抵抗，相互對抗。這是人本性裡一種很特別的元素，人權這個問題，或是說我們現在要如何找到個人與社會秩序之間的和諧、平衡，而能夠有效處理的這樣的一個情境，一直是從自古到今我們都要面對的。

在這樣的情況下，我們現在最重要的工作，應該是我們如何了解現在產生的社會性質。台灣的社會性質到底與過去有何不同？在這樣新的社會性質裡，我們重新去考慮剛才所提的歷史、人性問題。這是一個長久以來的規律，我們現在可能得花一些時間來了解現在台灣到底面臨甚麼樣的困難與問題。在警察教育裡公務員的養成過程當中，我們要促使公務員、警察同仁，深入了解台灣社會的性質，台灣社會的變動。了解的越深，我們在執行公權力的時候，就會更到位，而不是架在法律或者是形式的管理規則上，這可能是台灣目前最要緊的事。

置於台灣社會，到底面臨了甚麼？從大的政治角度來看，黃宗羲在寫《明夷待訪錄》的時候，就已經看到中國那樣一個老大帝國，其權力轉移或安排應該要如何處理。他已經感覺到困擾，因為按照中國過去的歷史規律，政權的轉移大部分是訴諸暴力的，而其他地方也是如此。所以每一次政權轉移，老百姓是最可憐的，因為他們沒有能力，無論財產、生命等，在一次又一次的戰爭中，都受到很大的衝擊。所以他那時候在《明夷待訪錄》討論，想要解決這個問題，各位都知道沒有解決成功。真正把這問題訴諸實踐的是孫中山先生，他吸收西方的觀念，想要對中國權力轉移做一種新的規劃，所以五權體制就開始推動了。這種民主政治在大陸沒有真正實踐過。自中華民國成立，憲法真正頒布時，已經是民國 36 年了。中間期間歷經戰爭，包含南北對抗、對日抗戰，後來是國共內戰。這部憲法在大陸沒有通行過，沒有真正實現過。而民國 38 年中華民國政府播遷來台，這一套憲法變成在台灣被實踐。是否很成功？在民國 80 年之前，沒有成功，或者說完全沒有動。當時，還是在比較黨國的體制下，一直在戒嚴的體制下實踐民主。但是民國 80 年，1990 年以後，開始修憲到現在，也將近有 20 多年的時間。台灣的社會，在力行民主化的過程裡，有老舊的勢力、既得利益者，也有原來的黨政結構，還牽涉到整個社會經濟活動與財團之間的瓜葛，當然就存在著很多必須去面對的問題。

因此，台灣現在要讓民眾清楚之道的，第一，我們要知道台灣沒有辦法走回頭路，黃宗羲、孫中山在中國沒有實現的東西，要在台灣徹底的實現，這是台灣對自己的期許，也是我們最重要的歷史追尋。

我是原住民，我常常覺得台灣的社會最了不起，而且我們最應該期許的地方，是我們很有可能會是五千年來華人社會裡，最能夠實踐當代民主政治的一個地方。 中國大陸還有很多的路要走，香港地方太小，新加坡也是，只有台灣不大不小，我們很多歷史條件，讓我們很有機會跟日本、歐美那樣的民主國家齊頭並肩。

這是台灣人的福氣，在這個過程裡，不論從修憲，到現在推的憲法改造，或是五權體制，甚至中央政府的組織改造，都可以看得到這民主化的實踐。

現在地方政府大部分都沒有錢。我自己參加過921救災，也因為八八風災，我又回到行政院當原民會主委，我是在第一線救災的人。地方政府要處理這種大災難，不論是水、山的治理，是沒有能力的。有人說這是因為資源分配不均的問題。事實上，以現在台灣20幾個縣市的規劃看，發現這些規劃與台灣的社會是脫節的。需要這麼多的縣市嗎？成立多達六都，台東花蓮怎麼辦？北部的桃竹苗怎麼辦？中彰投怎麼辦？這是值得探討的事情。中央政府組織改造，我們也有參與，有好多機關可以調整，但不可求快，一步一步來，不應是一次全盤調整。現在雖已箭在弦上，但我們還是可以多加考慮。

如何把台灣的民主、法治與治理的能量，做得更好，我認為比甚麼兩岸或者其他事情都要優先的。台灣的民主社會性質，你可以抱怨哪裡不好，但有的人期待要有一個很有魄力的領導人，這是很難想像的。民主社會，要的不是一個強而有力的政府，或是強而有力的領導人，而是每一個人都知道民主或是生活價值核心，當然不是每一個人都能做到，但這是要營造的一種氛圍。

我每次到日本去，看到這些日本人，連開車計程車的司機，都戴著帽子、白手套，看到你就進車就敬禮，相當講究禮俗，喝茶也是這樣。李登輝以前當總統時，光是拿個東西身體語言就不自覺表示出來。這顯示出日本人有一種規範，來自於其社會氛圍，他們的教育不是只有在教育現場，而是從整個社會、文化氛圍型塑。這讓他們的阿波羅精神顯現，即使有的時候需要溢出、出軌和想像力，但那個來自於阿波羅的精神，確實是我們不能夠完全丟掉的。這一些認知心理學的圖畫，從不同角度可看到巫婆與美麗的少女，若要把巫婆性給擦掉，那天使性的美少女也會不見。這就是人最矛盾，也最了不起的地方，讓我們能取得平衡，不斷創造新的社會。

所以台灣社會真正的問題，是如何讓我們每一個人成為被民主價值滲透的人，而不是在期待聖君、賢相。過去可以這樣，但是現在我們必須改變。社區總體營造，不是政府的事。很多客家庄、閩南人社區，甚麼時候需要一個偉大的領導人才能組成？鄉鎮有鄉鎮的樣子，鄉裡面的教育是私塾自己辦的，我期待甚麼樣的子弟，就要負相對的責任。這些都是來台後的文化，無形地形塑一個人的人格。

我們該要往前走，而且要知道民主不在於依賴甚麼，而是要讓你成為一個民主的人。這必須透過教育，讓很多的執法同仁知道，執行法律是建立在民主的基礎下，而不是把它當作是一個法條框在那裡。這是我們要了解台灣所要注意的第一個性質。

第二，台灣的社會現有的許多政治抗爭，不部分是要求平等分配，因此需要政治參與權。而台灣在這部分，已經走得不錯，沒有限制人民的參政權。此外也有許多抗爭是跟社會正義有關。原住民社會裡最早出現的是反雛妓，70年代初期，有一股利益集團，將原住民13多歲的小孩抓去做雛妓。有次我到花蓮，有一位外省人，在東吳大學教書，他請我到花蓮地區的某個公墓，帶我去看那些墓碑，墓碑上面寫的都是死掉的小孩，這些少女12歲、13歲、17歲就斷送了

生命，對我的震撼相當大。

此外，有關核廢料棄置蘭嶼一事，蘭嶼的老人穿著丁字褲，到立法院，喊著要驅魔。一個70、80歲老人的概念，他不了解什麼是核廢料。但他認得anito，anito就是魔鬼，會侵害他自己的家鄉、土地，因此用他們最原始的文化來表達。

台灣的發展過程中，製造了非常多的垃圾，產生許多環保、環境的議題，大埔、慈濟問題都需處理，當然這裡會有政治操作的問題。

設立了那麼多的國家公園，而國家公園真的一定要把人隔離嗎？把原住民都趕走？包含水庫、集水區，通通都要趕走，一定要這樣嗎？沒有辦法找到或者是彌補這些人生存的可能性、空間？我們只認為自己是善意的，認為這樣就有水有好的空氣，可是沒想到，這問題的背後，牽涉到非常廣泛、複雜的生存問題。台灣的原住民有7百多個部落，漫佈在全中華民國的國境，中央山脈上就有一堆，要通通趕走他們嗎？他們在那裡5千年、7千年，怎麼可以一下子就驅趕走呢？所以除了環境議題，還牽涉到少數民族的人權，這是台灣社會現在在面對的。

談到環境，我們往往沒有注意到裡面有很多的動物，有很多的生態系。所以1992年，里約熱內盧簽署生物多樣性公約，牽涉的不只是台灣的問題，而是人的存在問題。人不能與自然完全切割，如果完全切割，自然就會反撲。不要以為少了一種動物沒關係，牠消失的生態鏈就會影響整個生態系。生物多樣性，其實還牽涉到文化多樣性的問題，我們過去只注意到人權，但是常常忘記每一人不是alone。我的父母親是卑南族，我就歸屬在一個卑南族的家庭，我要講卑南族的語言，接受卑南族的文化教養。再怎麼樣優秀的子女，也不願意離開父母。人的歸屬感，除了對自然的歸屬外，還有對自己文化、家庭的重視，我們必須對個體背後的文化一體思考。很多文化與自然生態類似，有一些生滅，不是我們能決定的。但要提醒的是，我們不能用人為的方式去加速它的生滅。因為人內在的世界，腦神經的運作，與周遭豐富的文化刺激有關，創意也跟這有所關聯。

台灣的社會性格裡，大致上是圍繞著這樣的環境背景而來。執行公權力的警察同仁，在這方面一定受到很多的壓力。但我們應教育警察同仁，這是台灣社會非常了不起的特色。做為中華民國的警察、政府官員，我們要與有榮焉，整個台灣在這個議題上，要做非常好的處理。我們應去溝通、討論未來的願景為何。

我女兒每年會到日本，她說東京正在都更，他們都很有計畫。整個東京都更的map，經過許多細緻的考慮。我們應以100年來設計都更計畫，而不是想到甚麼就做甚麼。荷蘭人建城堡，是用1千年去計算它的安全與福利，用1、2年的時間去向當地的人說服，讓他們知道做了以後，將來會如何。我們開始把土地還給自然，變成溼地以後，我們的利益在哪？好處在哪？民眾接受了以後，會去教育孩子，讓孩子知道我們生活在甚麼樣的國家、環境。所以，我們應該給行使公權力的同仁、警察們鼓勵。讓他們知道執法，是要有耐心、毅力的，而且這是非常的榮譽。我們處理的不只是當下發生的事，而是有重要的背景與意義。

第三，台灣的社會性質，還可以看到一件事，就是過去我們對於性別的看法。其實性別的認同，可能有生物性的部分，但是也有社會性的部分。舊約裡就已經談到很多跟同性戀有關的事。我們卑南族是母系社會，在過去男人沒有地位就跟阿美族一樣。阿美族的妻子看到的先生很懶惰，就把他的工具掛在門口，叫他離開。我不像漢人的男人很有權威，而是低聲下氣。日據時代時，我爸爸那一代覺得，男人過得比較好，回來的時候太太還幫你拿鞋子，幫你脫襪子。可是其實這對我爸爸那一代是有困擾的，當時社會規範的衝突很大。我們的財產權以前是給長女，以女人為準。因為只有女人能帶孩子，會管家務，男人就到處跑來跑去，似乎沒有用。但是我們的民法親屬篇在過去，是以男性為中心。我大姊嫁給一個江西人，她的籍貫突然就變成江西人，所有的孩子都變成江西人。我跟我大姊說這樣損失。原來中國的社會裡，有一套處理兩性、家庭以及財產分配的規則。

到了現代，人的性別認同，開始更多樣，因為社會符號在改變。我們現在所簽署的兩公約，有跟性別平等有關的議題。裡面的內容有很多爭論，現在台灣的性別議題，也變成是公權力常常要處理的。警察同仁也應理解，這關於性別認同的議題，其價值為何？意義為何？我們應理解，要以不同方式尊重不同的人。我們在CEDAW方面所做的，連日本都比不上，我們走得相當前進。在這樣的情況下家庭的重新定位，子女在理解傳統的父母觀念時，要如何重新思考。在教育現場在公共事務的處理，對這樣的事，我們有沒有更多的想像力？要多去思考。現在我們社會有許多新的議題，一直在衝擊過去的價值。

還有其他的問題，像是「新移民」。十幾年前，我一直主張教育部，應鼓勵碩博士生，到東南亞、菲律賓、印度尼西亞這些國家去學他們的語言、了解他們的文化。我們對東南亞地區的社會、經濟、政治的分析，通通都是用美國的資料，都是英文的資料，我們無法掌握第一手資料。日本人敢發動第二次世界大戰，因為兩百年前，任本對東南亞地區、整個南太平洋海域掌握的清清楚楚。而我們現在的外籍移民，已經一百多萬了。他們在台灣下一代人口結構裡，份量越來越重。他們的文化權、語言權，從人權的角度，政府有義務讓他們被保障。讓他們進入到我們新的文化裡，讓他們變成我們多元文化的重要資源。

執法工作的人，不能只想到他們會偷渡而已，而應想得更深遠，特別需要像今天的研討會，有社會學家、行政專家、警政同仁，大家一起來思考。有良善的中華民國行政官員，有執法愉快的警察，這國家才會是一個愉快、喜樂的國家。

警察，代表法律的最後一道防線，與軍人有部分類似，是國家最理性的非理性力量，要展現肅殺的氣勢，不得已的時候，要展現大地毀滅的力量，要有那種魄力才行。做為一個公務人員或執法人員，將來可以用一些甚麼樣的方式來因應。我們要加強警察同仁、公務人員對相關人權、多元文化、台灣社會性質更深的了解。而且要內化到公務的執行與自己的人格世界裡。尊重、了解，並當作是生活的價值。該修的法就要修，修了之後就要執行徹底，不能讓大家觀望。

執行徹底之時，也要講究細緻。少年輔育院、少年監獄，預計想轉化成學校其實從裡面可以之道許多令人傷心的事。面對這些犯過暴力案件、難以管理的人

我們的支援系統不夠，執法變成只能完全冷酷。管理人員只能做到符合法規、規定。警察同仁，若也只將法定過程做到，但最後還是造成孩子的死亡，這是相當大的問題。有點類似希特勒統治，發動要殺死所有猶太人，拿起槍來掃射，一點都不會覺得留戀，因為法律已經讓執行者失去辨認對方的感受。所以執法嚴明的過程裡，如何掌握細節，這都是公務人員或是警察同仁修養的重要部分。

為了達到這目的，不能只要求第一線警察同仁只做符合規定的事，這樣對執法同仁的支持是不足的。我到監獄去，就感覺到這些執法人員很想做好事情，但不曉得怎麼做。裡面每天都在面對暴力邊緣的人，你要怎麼處理？尤其是做特殊警政工作的同仁，應該以特別組織的方式進行。如同基督教、慈濟的志工，應該營造出某一種團契，他們必須彼此服務。長官要能給予支持，同仁之間受困難彼此可以分享，討論如何把事情做好。營造團契的支援系統，是非常急迫的，否則第一線執法同仁很可憐。政府譴責他，外面的人譴責他，長官譴責他，但是他自己必須背負有形無形的重擔，很可憐。而警察教育裡，營造這樣的一種氛圍，需要用心設計。

此外，警察也應與社會支援體系有更多的互動，互相更加認識，取代傳統的喝酒文化。最後，現在的執法同仁，尤其是警察，可以有政治立場，可以有黨的選擇，但是執行公務上，所有的政治意識形態、黨派的傾向要能擺在後面，否則是愧對中華民國政府與憲法賦予我們的託付。以上提供給在座參考，謝謝大家



薛校長富井（右）致贈孫副院長大川（左）致謝禮，以茲感謝

學術研討會

主題：公民社會—人權理念與警察教育



陳校長連禎

主持人／陳校長連禎（臺灣警察專科學校）

首先，很榮幸向各位介紹第一場次的發表人與評論人。第一篇發表人為本校通識教育中心副教授兼主任陳宏毅陳主任，評論人為本校行政警察科教官兼主任曾英哲曾主任，發表文章為「從人權與權利概念的認知，論警察執法的基礎」。第二篇發表人為本校行政警察科助理教授陳斐鈴陳老師，評論人為本校刑事警察科副教授兼主任林佳璋林主任，發表文章為「社區警政新視野」。第三篇發表人為本校消防安全科教官張文菘張教官，評論人為本校消防安全科副教授兼主任曹昌棋曹主任，發表文章為「道路交通事故與民眾權益」。第四篇發表人為本校組員沈明昌沈教官，評論人為本校教育長戴天岳戴教育長，發表文章為「論警察在公民社會的角色：《老子》的治理觀點」。早上大家都富有精神，在此代表本校感謝臺北大學顧院長，鼓勵所有臺北大學的學生踴躍參加。其待客之道，點滴在心首先請陳副教授發表第一篇文章。

從人權與權利概念的認知

論警察執法的基礎

陳宏毅　臺灣警察專科學校通識教育中心主任

壹、緒言

有關人權與權利概念的詮釋，應從人類歷史發展的脈絡來觀察。因此，本文擬先論述人權歷史的演變，再論述權利這部分，以期發現兩者的脈動與關聯。由於人權的問題在現代社會中不斷的被提出，而與權利本身的變化，產生微妙的政治與文化的連動關係。因此，本文研究的重心不得不推向：誰是真正權利的擁有者，衍生出權利的確切內容為何，在享有權利的同時，誰才是真正權利的保護者。

本文研究的目的有，其一、在辯證人權與權利的連動關係，以形塑出警察執法的理性。其二、在研究的層次上，從其認知、情意到達成行動實踐以形塑出警察執法的行動力。其三、在研究的方法論上以歷史的研究法、法詮釋學及法社會學等方法，以此形塑出警察在公民社會中執法的立場。

有關人權的概念，無論東方或是西方，早在幾千年前人類就有許多相類似的觀念，只是詮釋的面向不同而已。事實上人權的發展史與人類的價值觀有著密切的關係，本文以西方社會的人權發展史為主軸，對於東方人權價值觀暫時從略[1]，併此說明。

貳、人權與權利概念的詮釋

人權，是人類本於良知所發現的普世價值，源自於自然法，顯不同於實證法[2]，強調人的存在本身就是目的，應尊重其人格的發展與自我實

---

[1] Wm.Theodore De Bary 著，陳立勝 譯，亞洲價值與人權，中正書局，2003年1月1版，3頁。

[2] Tom Campbell 著,徐子婷、楊雅婷、楊濟鶴 譯,權利批判導論（RIGHT:A CRITICAL INTRODUCTION），韋伯文化國際出版公司，2010年2月1版，23頁。自然法是前現代時期西方政治哲學的基本概念之一，人權出現於自然權的中世紀，當時意謂著人類依循著上帝的自然信條，過著上帝賦予人類本性的生活，盡其義務或本分，以社會的存有的身分繁盛茁壯，任何違反自然信條者，受害人可對之要求補償或主張報復，到了十七、十八世紀文藝復興與啟蒙運動，強調自然權導因於人類理性而存在，不證自明而存在，而非天啟神諭，到了十八世紀人權的概念逐漸被權利概念取代，以自然法的封建社會秩序，過渡到資產階級社會中，強調人人都有權利參與公共利益的事務，不受階級或宗教權威

現，不得將人物化，其本身無法派生，既不能剝奪更不能捨棄[3]，它是任何政府取得權力正當性的唯一基礎[4]；權利，是人類本於自利所派生的法規範價值，人民有權力要求政府予以完全的保護。當人權問題不斷滋生，與權利相衝突，如此相互接續或交錯的結果，乃民主自由的社會，為求生存或發展的必然狀態。

不過，如果將權利詮釋為實定法，將人權詮釋為自然法，人權足以彌補法實證主義（權利）之間隙的話[5]，但是以「惡法亦法」來詮釋權利與人權的關係，又，似乎太過於簡化法律整體的結構面。因為人權永遠需要法律的保障，但是並不意味著人權與道德倫理的相互排斥，恰恰相反，是具有相輔相成的效果。例如企業倫理中有關基本人權的尊重與保障，企業負責人並須對之負責，此與企業所應負的財產有限責任不同。法律對於企業組織體有關人權保障的欠缺，如童工、血汗工廠、不人道的工作條件等，並不表示法律不需要規定，而是法律未能及時尊重人權的保護，而只是一種企業的自律性質之倫理規範，此時只能仰靠公民社會集合社群力量（例如公民結社或集會遊行等方式表達其政策上的訴求），去改變，得否引發出權利概念於立法或司法的形成，展現出人權本身所預示的保證與應得的基本權利。

若將人權與權利區隔，如何去找到人權的客觀標準，舉一個例子，如以監視器取締違規停車，是否嚴重侵害人權（侵害人民隱私權或是自由權）的公共議題引發討論。有認為：駕駛汽車並非基本人權，而是政府特許。既是特許就不是單純財產權或自由權、工作權、隱私權等基本權利所能涵蓋的範圍。所有汽機車的執照發給、停車許可、車輛檢驗等皆為行政特許並非天賦人權。大法官釋字第 699 號解釋認為「駕駛汽車或使用其他交通工具之自由」，亦為憲法保障的基本人權，但又強調：「得以法律或法律明確授權之命令加以適當之限制」，是以道路交通向來尊重行政機關的「判斷餘地」。

的約束。

[3] 李震山，人性尊嚴與人權保障，元照出版公司，2011 年 10 月 1 版，14 頁。

[4] 此涉及「公民不服從」或「抵抗權」，亦即當國家以不正或其他方法，剝奪人民的「最初的基本權」，人民以任何救濟方式窮盡下，以此方式向政府主張或取還其應有的部分。

[5] 李震山，同前註 3，9 頁。認為：將人性尊嚴之條款定位為獨立基本權利之一外，並將之視為其他各列舉之基本權利在保障人性尊嚴上之概括條款，就如同將平等分視為「平等權」與「平等原則」。不過，本文認為：原則法與類型化後之基本人權，似乎不得混為一談，法詮釋學雖強調可以創新，但仍有一定解釋的層次與規律，以避免法體系的殘破，造成司法濫權。因此，所謂人性尊嚴只能當成原則法。如同刑事訴訟法的無罪推定原則，也只能視之為原則法，具有檢視具體訴訟程序規範的正當性之功能而已。

本文認為：權利是屬社會規範中所得以主張之生活利益，而為法所承認者而言，駕駛汽車為現代文明社會代步的交通工具，是屬於權利的一種，但此種權利受到公共利益的限制，必須經過政府核發執照使開車上路，本與人權無關。蓋因人權是屬於個人人格自我實現的尊重，未必與人民生活利益相結合，但是本例癥結點在於：政府違反監視器設置的規範目的，利用它來取締違規停車，則屬嚴重侵犯人民的隱私權。因此，舉凡政府基於公共利益維護的必要性，要限制基本人權就必須建立法規範的客觀標準，其所涉及到的問題，就是公共利益與人權保障權衡的問題。亦即，有關公共利益與基本人權衝突時，則屬於公共政策的問題，無論是立法或是司法或是行政，在法規範明文規定的前提下，始有利益權衡的「判斷餘地」。

若從法律整合面來看，畢竟法律的建構是先從社會規範面發生的，先有社會生活的規範事實後，方才有法律規範面的產生。因此，無論將憲法所保障的人權（人性尊嚴條款）視之為憲法解釋的規則，或是承接規範的功能或是補助性原則[6]，仍應務實的回歸到權利面向的社會事實做為客觀評價的基礎。每個人皆有不受國家支配的獨立生活領域，屬於自己的自律空間國家不得任意剝奪，同時國家在要求人民履行法義務，仍應保留個人實現人格發展空間。因此，強調權利與人權不同的部分，在於權利的社會化過程中，仍以人權的保護為其終極目的。

當基本人權有受到任何形式上侵害的可能時，出現公共利益與人權保障衝突的問題，國家得基於公共利益的理由，對於人權以予有條件的限制（但其限制亦不能跨越人的自律本能），卻不能剝奪。而此時，公共利益是否採併列形式（兼顧的問題），或是以優先形式（取捨的問題）呈現[7]，這是在公共政策上的選擇問題。一旦政府在政策上選擇錯誤，就必須為此負責，所負的是政治責任，並非一般法律責任。除非國家將特定之公共利益予以實證規範化，使人民得以在合理期待或事前預測的範圍內，

---

[6] 李震山，同前註3，9頁。

[7] 邱聰智，民法總則（下），三民書局，2011年6月1版，452、460頁。公共利益，終歸仍是由社群分配與成員所享有，其享有的型態多為協同，而非排他；以與私人利益之表現為排他，而非協同，顯有不同。目前台灣，權利社會化之私法定位，或有量的增加，尚無質的變化。權利社會化之於權利自由化，仍僅具補充地位。權利自由化與社會社會化對等併立，私人利益與公共利益雙軌併轡的二元時代，尚未到來。

因此之故，本文僅論述政治責任，尚不及於一般法律責任的追究。不過，由於權利濫用的結果，權利的優勢者不斷的吞噬利益、壟斷利益，公共利益萎縮到零，因此，未經社會化的權利，徒具權利的形式結果，終究只剩下權力。

檢證自己的基本權利有無受侵害的可能，始有法律責任歸屬之問題，此乃任何民主國家於憲政體制下必須堅守的原則。

一、以歷史觀透視人權與權利的發展關係

從權利的發展史觀之，可溯及到人類在蠻荒部落時代彼此征戰攻伐，有力量的部落攻破弱小的部落後，就是將其全部殺害滅絕，避免其再度復仇。後來覺得如此做，還不如將俘虜當成自己的奴隸，來得更有利用價值，於是原來以戰爭導向的掠奪，竟發明了「使人為奴隸」的制度，奴隸在那個時代是沒有社會地位，奴隸可以做為權利的客體，可以販賣、可以凌虐，甚至可以殺害，是符合當時的社會常規。

人類以理性角度來思考，發現以奴隸制度取代因征戰而相互殺戮，更可避免集體殺戮與世代仇恨。因此，以當時的社會價值觀來看，奴隸制度似乎對掠奪者並沒有什麼不好，反而是一種寬容的做法，於是社會漸漸接受這樣的價值觀，而形成了社會文化[8]。所以，以當時社會文化的觀點來看，透過理性自利的思維，認為奴隸本來就不是權利主體，將奴隸當成權利的客體，這是一個利己又利人的做法，於是奴隸制度取代集體的殺戮，避免了世仇。

依據古希臘哲學家亞里士多德的想法，也認為：奴隸的天性不適合成為公民，沒有權利成為公民的資格，實現正義就是適不適合的問題，權利分配就是要辨別社會功能，適才適所，使人人居於發揮天性的角色，給予人類應得的社會角色，這可是理所當然、天經地義的事情。

人類基於永續生存的需求，不斷的發明或發現人類社會賴以建構的國族、家族及各種部落的組織，紀錄其成員與成員的關係，從奴隸制度，到滿足人類生活慾望的財產制度的支配觀之，可以說明人類從蒙昧時代，經過野蠻時代到文明時代的發展過程[9]。人類為滿足生活上的需求，自然就會在社會中不斷的主張權利，不僅謀求利己，而且謀求利人，隨著人類社會的型態改變，法規範的價值觀自然就隨之而改變。法諺有云：有社會斯有權利，有權利斯有社會。透過權利的主張來強固或影響社會組織或團體的力量，使社會進步。

---

[8] 陳宏毅，權利的本質，警專學報，第3卷第8期，2006年12月版，4頁。社會文化是一種生

活方式，是一種生活態度，通常部會隨著政治文化的變遷而影響。例如游牧民族不會因為統

治者的改變治理的方式，而改變其原來的生活習慣，除非其社會的生產工具遭到徹底的改變。

[9] Lewis Henry Morgan 著,古代社會－從蒙昧、野蠻到文明，楊東蓀、馬雍、馬巨 譯，台灣商務印書館，2000年5月1版，3頁以下。

藉此以觀，權利本身存在的價值，不僅可以滿足生活利益，而且也促使社會進步。因此，人類不斷的爭取權利，使既有權益本身產生得、喪、變更的狀態，進而獲致法律所承認的力量，稱之為「權利的行使」。不過，這樣觀點的形成，認為在社會變遷的過程中，各種事物交互影響的結果，前波後波不斷的銜接激盪，呈現出特殊的社會結構，造成某些權利優勢者緊握著權力的地位，又一昧的固守其既有權利，容易造成僵化的社會，演變成社會的許多不公義。儘管，此項社會事實固然具有規範價值認識上的實存的意義[10]。然而，此規範價值若是欠缺基本人權的維護與尊重，以當時社會雖然具有規範價值的權利基礎，終究無法形成人權的實質內容。

從人權發展史來看，本不具有人權實質內容的權利，但是因為人的自由本質受到多重異化結果，反而不覺得有何不妥之處。因此，當一個社會忽視人權歷史的反省能力時，始終不願意回歸到人類共通善的層次，以為人格的自我實現與昇華，去接受普世價值的人權觀，反而容易造成許多侵害人權的事件。

在美國二十世紀中葉，美國南方各州種族隔離的情形，甚至比十九世紀末更為惡化。1958年黑人克雷農、金恩（Clennon King） 申請進入密西西比大學就讀，竟被強迫關進精神病院就醫，當時法官認為這黑人一定瘋了，才覺得自己能進得了密西西比大學。當時美國南方人認為黑人男性與白人女性有性行為，甚至結婚，這是跨越種族的禁忌行為，於是發生白人至上主義的秘密團「三K黨」殘殺黑人事件。隨著時間過去，種族主義還蔓延到越來越多的文化層面，造成美國社會審美觀的偏差、教育制度的歧視、貧富不均等階級制度[11]。故，以當時權利的基礎觀之，其人權的實質內容卻是如此貧乏。

在台灣近來食安的問題，涉及憲法層面有關人民基本健康權保護的問題，過往普遍的價值觀認為：在商業活動自由與個人風險承擔的權衡下，係屬危險分擔的問題，並非公共利益優先性的問題。若以憲法基本權利保護的觀點，個人承擔風險的極限在於維護整體國民健康的基本權，則已經進入公共利益優先性的憲法保留的問題。惟商業自律的職業倫理卻

---

[10] 實存，是指社會中的任何規則若有實現的結果，經過人類的認知確認其存在的現實，則成為實體。例如麥子種稻土地李結出許多麥子，前者為潛在的因，後者為實現的果。反之，麥子種下去未必會結成許多麥子，可能會有不同的結果。不過，以人類一般理性的經驗而言，麥子種下去只要相對條件成熟了就必然會結出許多麥子，這樣的認知的事實是被認為具有真實的可能。

[11] Yuval Noah Harari 著，人類大歷史－從野獸到扮演上帝，林俊宏 譯，天下文化書房出版，2014年8月版，166頁。人皆有自我群族的偏見（own-race bias），黑人的膚色卻成為來地獄的烙印，用永遠無法去除紋身，但在美國多數黑人身分認同的罩門，仍是美國國族的障礙（參閱刁卿蕙，西方文明變態的一角，聯合報104年6月22日時論廣場，第A 15版）。

是無法建立，當國民權利意識普遍覺醒而時機成熟後，維護全體國民健康成為國民追求更高自由的價值觀，此價值觀成為社會規範的主流價值，而得以取代了原有社會規範價值[12]。此時，憲法所保障人民的基本健康權的價值觀，因之而得以彰顯。

二、人權意識普遍覺醒，始於公共利益均霑的懷疑論

當人類有奴隸制度，行之幾世紀後，才開始懷疑：奴隸也是人，為什麼沒有權利？西方哲學家盧騷有「天賦人權說」的產生，強調人生而自由平等，實際上人卻生而不平等，既然人應該是生而自由平等，所以人就應該要爭取自由平等的社會地位，爭到最後就有所謂「法律之前人人平等」的觀念產生。法律之前沒有階級身分的問題，只有權利的主張問題。只要是人基於生活利益的需要，任何權利都可以爭取或主張，而此權利為主觀的權利，因為大家都有了權利自然對大家會更好，彼此可以互助合作，共存共榮，互蒙其利。

基於「共存共榮，互蒙其利」的這樣的思考，是建立在社會連帶的功利主義的思考之下所產生的。此功利主義的思考，是以社會裡個人利益的為集合所發展出來的，是以社會每一個人共同利益的交集做為基礎，也就是從個人利益為出發點來思考，如何對大家都好的權利基礎是什麼？由此漸漸發展出社會共同利益為何的思考層面，而公共利益的連結是與私人利益為出發點，這是建立人民理性的基礎之上，進而大家願意參與公共事務，經過的討論所形成的共識，於是透過人民的集會討論或經由立法或透過法院的裁判，漸次創造出客觀的權利，客觀的權利是相對的價值，因為它會隨著社會環境或價值觀而變遷。

法律雖為客觀的權利，但是隨著時空環境的推移，法律也可能變成對大家都不好的權利，於是產生利益衝突或一些公平與正義的問題，此時會更加突顯其重要性與必要性。因此，一個活絡的社會必然是透過討論與辯論形成公共議題後，再進入到決策者的政策考量之下，形成公共政策。然後，透過執行層面，漸次發展也可能在社會會形成更加成熟的公共議題。在一個活潑成熟的民主社會組織體系中，能充分回饋形成公共議題，能夠再度進入到決策者的政策考量，如此反覆的良性循環，溝通的平台健全。簡言之，社會組織體系的活絡，促使政府本身功能增強的必要性，亦能確實與社會的脈動相結合，不致於僵化與呆滯不前，使人民的生活利益獲致充分的滿足。

舉例以明之，所謂「知的權利」，是在假設的情況下「如果這件事讓大家都知道，那就是最好的選擇」，法律就應該賦予此項權利的力量。其實，所謂「知道對大家都好」的基礎是建立在公共事務，如果攤在陽光下（公共

[12] 陳宏毅，警察通識叢刊，第3期，2014年10月版，101頁。

利益的必要性）對以後再發生相類似的事情，大家的判斷力或執行力會更加的正確，或許可能犧牲一部分人的隱私權，也必須有所忍受。

法律賦予權利的基礎，是在經驗社會實存的規範價值體系中所形成的，法律是發生在權利之後，基於社會生活上的需要才有權利的發生。故，權利必先發生在社會規範中，必然是先於法律而形成。政府不得事先禁止人民獲取應知的權利，否則社會文化無法傳承，法律文化亦將無法獲致充分生長的養分。不過，惟有基於公共利益的必要性時，不得禁止人民知的權利，蓋因公共利益的本質畢竟不是政治的圖騰或是統治者治理的手段，而是以社會文化為其權衡的基準點，權利社會化，始有萌芽的可能性。

法律以權利為發展的基礎，透過公共事務的討論形成共識（或稱社會正義下的群體意識）或雖未形成共識，至少大家都了解事情的始末經過，目的在於社會真相不容被權力者掩蓋或扭曲，也不容被權力者利用或濫用，而社會在這樣的理性基礎下，法律的目的性清楚明白，法律對權利必然賦予權利應得的力量。藉此以觀，法律必生於社會生活之後而形成（The live before the law），法律始有公平正義可言。亦即，若是權利無法律文化做為基底，權利只不過是國家控制人民機器的一個零件而已，其實質內涵是空無一物的，更是突顯政府的偽善與不公義。不過，以社會文化所形成的約束規範，未必就是法律規範，自無權利可言，惟若具有法確信的習慣或不成文的行政慣例者，亦非不是權利的基礎，仍然具有法律文化的基礎。

現行有效的法規範並非全屬既有的規定內容，毋寧是由法律、裁判、行政處分及契約有關這些的法律素材進一步發展出來的規定內容。法院裁判儘可能配合事物正義的要求來裁判事後的法律事件。由於社會不斷的變遷，所有的社會規範會規則都有漏洞而需要解釋，因此在很大程度上需要具體化。於法運用科學（實踐法學）上，法解釋學與立法原則應可相提並論[13]。法官造法雖然超越法律的規整，但仍須堅守由整體法秩序及其根本法律原則所劃定的界限，適足以說明法的倫理性與一般正義的嚴格要求。亦即，法官所發現的法律命題，亦不得牴觸法秩序的一般原則及憲法的價值秩序[14]。

現實社會的群體意識建構在規範價值認識的存在論之基礎上，而法的規範價值隨著社會變遷而形成不同的價值取向，卻未必符合法倫理秩序或一般法正義的要求，此時涉及到法律定修的立法層次，立法原則需更貼近人權的普世價值來立法[15]。故透過有關人權之立法原則來立法，必然超

---

[13] Larenz Karl，法學方法論，陳愛娥譯，2008年6月版，128頁以下及333頁。

[14] Larenz Karl，法學方法論，陳愛娥譯，同前註13，321頁以下。

[15] 無論是配分的正義或是平均的正義，法倫理的秩序或是一般正義的實現，不是把人放置在自然天性之中，也不是把人當成目的的手段，而是相信人的存在就是目的，應尊重每一個人的選擇與同意，自選社會角色的扮演，自選生命的抉擇，這是從康德「定然律

乎現實社會的群體意識，屬於個人人格自我實現或提升的覺醒，人權立法的憲政模式始有生根的可能，公民社會的型態始能建構出來。社會固有群體意識的超越，乃形成或促動政府或權利的優勢者，深切體會人性關懷的平等性與博愛性，自由、平等而有尊嚴的生活，是政府應負有承擔此義務的憲政責任，絕不是人民自己要去爭取始能獲得的，人權與權利的法結構面於此迥然不同。

參、人權與權利的關係

人權，始於自然權的概念，亦即所謂「人性基本尊嚴的維護」，故具有普世價值的意義存在。人基此與生俱來的天性，得以自由和追求幸福，使個人人格價值得以實現[16]。擁有人權，人才能過著有尊嚴的生活，個人的價值才能得到同等的尊重與保護，免於受到侵害[17]。同時，國家有義務確保人民基本生活與生命價值的實踐來看，可以認為人權本身具有絕對價值，而非相對價值[18]。

令」來說明人即是目的的道德觀，此乃放諸四海皆無矛盾的原則，這樣高位的原則足以支配現實的法倫理秩序與一般正義。

[16] 林正順、楊富強、陳龍騰，人權保障與實用法律，復文圖書出版社，2010 年 2 月 2 版，14 頁。認為：人權非與生俱有之權利，乃是人民自己爭取來的，認為人類社會存在各種不平

等的現象，人民為求改變這不平等的現狀，而起對抗國家，要求國家給予權利之保障。不過，本文認為，從國民身分證之發給，須按捺指紋為例，經大法官第號解釋，即認為不符比例原則，認為戶籍法違憲得知，指紋為人格權之一部分，未經當事人同意者，不得以法律強要人民案按捺指紋，基本權的保護重於某特殊的公共利益，所舉之公共利益不具優先性，必須向基本權退讓，以符合憲法保障人權之比例原則。

[17] 黃翠紋，女權即人權－警察在婦人人身安全維護工作的重要性，警光雜誌，第 704 期，2015 年 3 月版，25 頁。

[18] 十八世紀德國哲學家康德認為：人是目的，人因有理性而存在，人因有善良意志而能夠自律，

有自律才使道德成為可能，基此同理心人才有他律而成為規範義務的基礎；一切道德法則和

義務之所以成為應然，並非基於其他任何目的，只是為了人本身，以人作為最高絕對目的。

人因為先天上具有理性，故能夠將經驗事實的本體論轉化成知識範疇的認識論（《純粹理性批

判》為其學術研究的主要著作，是西方哲學史上劃時代的巨著，被視為近代哲學的開端）。

也有人認為：人權雖非絕對、也絕非不可限制，但是其限制的範圍，應來自體系內部的相互調整，其目的是在化解各項基本權利的衝突，促其整個人權體系的充實與完整[19]。不過，本文認為：若是人權可以限制的話，則其限制的來源為何，即便是以公共利益做為其限制的標準，仍難免會陷入邏輯循環的論證，也令人質疑人權內涵，乃空洞無物的象徵而已。

基本上，人權的保障之所以可貴，在於它的不可取代性，不可侵害性、完整性與不可讓予性。倘若人權可以捨棄、限制、分割的話，則人性的基本尊嚴又如何維護，如同人的靈魂與肉體是不可出賣的，應予以絕對尊重與保障。惟若，只高唱言論自由，卻做出種種行政上的限制措施，使得言論沒有適當的出口；只高唱食品安全，卻無任何有效的行政管制措施，實質上等於放棄公共利益的核心，刻意迴避國民健康權的絕對價值；只高唱弱勢團體的基本工作權，提供工作的結果，卻是對其工作權的貶抑而非尊重。這些都只能證明政府與權利優勢者的偽善，而非貫徹基本人權的保護。

權利，乃國家基於維護人民生活利益所賦予之法律之力，於社會規範中最具有強制性的規範意義存在。亦即，所謂的「權利為主觀的法律，法律為客觀的權利」，法律乃保護權利的主張者，不保護權利的睡眠者，這樣的思考是起源於英國的道德哲學家邊沁的功利主義，告訴權利的擁有者，權利等於是人類於社會足以立身安命的基礎，是社會進步的原動力。

權利的發展過程，是先從個人權利意識覺醒的保護，到社會各階層或團體之權利意識覺醒的保護，至此階段的發展都是屬於權利本身的範疇。究其本質，是在討論人類在社會中如何經營生活利益，而法律賦予保護之力量，涉及公共利益時國家必要時應積極地予以保障。亦即，權利乃具有社會制約的功能，同時法律賦予強要性的力量，義務與責任伴隨而生。

然而，若權利跨越國與國的界限時，則可能成為國際社會共同的價值觀，與一切物種及生態環境的保護之衡平關係，此際，人類基於互利的思考，開始意識到權利保護價值的普遍性，確立保護人權與遵守的共同準則，繼而改變該國原有權利意識的基本價值觀。因此，權利的相對價值，於人權不斷的檢驗與擴張的結果，而成為普世價值，同樣以漸進的方式承擔特定之義務與責任。

基此相對與絕對價值觀的認知，概念上源自於不同的價值觀，對事物的觀點自然不盡相同，甚至有矛盾的現象出現，有如此相對價值觀的存在，是因為人類受限於當時時空環境所形成的規範價值，有其一定的侷限性。從歷史的經驗來看，或許侷限於人類對於自由觀的認識，或基於

[19] 林正順、楊富強、陳龍騰，人權保障與實用法律，同前註16，21頁。

人類依賴集體安全的理由，往往會做出許多違反普世價值的不義行為。亦即，在某個時代裡，當民粹主義或恐怖主義促使多數人民支持當權的不公、不義的政府，但是人民卻願意宣示及展現出人權的價值觀，就是對當時統治者的最好的抗爭，也是唯一的選擇，其提供社會永恆而良善的價值觀，特別是在那被壓迫的時代中，足以導時代的洪流，啟國人的心智。

就整個人類歷史的宏觀角度來看，這種種不正義的行為，人類透過教育與制度不斷地來反思人權這普世價值的存在意義，經過反省終究會回到歷史正確的軌道上來，例如種族隔離制度、販賣奴隸制度、滅絕種族或宗教的戰爭行為，終究會被世人所唾棄。

基於人類感同身受的同理心[20]，及「共通善」的驅使，當社會倫理道德規範的價值體系，愈接近人類的普世價值，社會的精神文明愈發明亮，不正義的實定法被重新正確的建構或調整、修正。人類犯下歷史的錯誤愈少，人類的新秩序與倫常才有可能再度被重新塑造。就實踐意義而言，可說是由抽象人權的規範意義到具體權利得以實踐的階段性作用[21]。因此，國家應有反省的能力，亦有義務、有責任去發現錯誤的價值觀，透過人權的檢視，引領走向歷史所能夠揭示正確的價值觀。

人權與權利在發展過程中本屬同一概念，後來才分道揚鑣。人權逐漸成為道德倫理的準則，權利成為社會法規範的意識流，不過，本文於此必須強調的是，若權利本身已經具備倫理道德規範的承諾者，除該權利已具有社會化過程的特質外，同時於也已經具備同等價值的人權理念，這時才有可能將人權與權利畫上等號。

權利的發展始終變動不居，乃基於人的自利結果使權利得以自由化。人權意識的覺醒，乃基於社會平均的正義使權利得以社會化。每當社會價

---

[20] Zygmunt Bauman 著，朱道凱譯，孫中興教授 審定，社會學動動腦（Thinking Sociologically），群學出版公司，2006年10月1版，47頁。

[21] 人權的基本概念深具有普世價值和不可分割性，不會因為各國文化傳統或社會組織方式的不同，而稍減其基本價值。無論是國家或是企業體，皆不得以實施短視的經濟或社會政策，而使得多數人陷於不平等或不公平的對待。否則，國際社會必須集體抵制或追究這些嚴重侵害人權的不正義行為，確立國際社會安全體系。例如徹底打擊國際恐怖組織，打擊跨國企業的組織性犯罪，禁止汙染、破壞生態環境，販賣人口、童工、雛妓、毒品、器官，禁止壓榨漠視勞工權益與條件，禁止宗教、人種、膚色等歧視。參閱行政院研究發展委員會編著，人權立國與人權保障的基礎建設，自版，2002年10月1版，117頁以下。

值的變遷，權利所衍生的義務性，多半導因於公共利益的介入而增強的結果，國民普遍的法確信力也隨之普遍增強。不過，當權利所乘載的價值觀欲為變動，卻被既有的法規範意識緊緊的鎖死而無法變動時，權利與義務自然會產生嚴重脫鉤現象，頓時失去平衡，導致權利的妥當性喪失，形成空洞與形骸，促使權利的優勢者趁機掌控變動中的意識流，於此同時人權的價值觀，會陷入曖昧不明的狀態。

不過，權利的優勢者所獲致的利益也未必不公、不義。如財產權的行使本身就必須承擔一定的風險，此種危險承擔，不同於公共利益的危險分配，絕對不得事後以違反一般性正義，而以危險分配為由，推論權利者獲致之利益非法所允，必將剝奪或取回，果若如此，則自由經濟體系必然崩潰不存在。

一、人權無法直接轉化為權利，須經權利自體衝撞或法律移位的轉化

人權與權利本屬同一來源，但是隨著人類文明的發展，資本家不斷的累積資本，都市人口集中化，有限政府的傳統理念被打破，其職權不斷的擴大，公共利益的複雜性與多元、多變的結果，徹底顛覆傳統的保守概念人權與權利於此早就分道揚鑣，這是歷史的事實，任何人都無法否認。
人權與權利糾葛的癥結在於，人民希望有限的政府，不要事事限制人民的自由，但社會資本累積的結果，又期待政府出面約制。因此，人民希望政府有能，又希望政府不要濫權，希望資本家創造就業機會，又希望資本家不要壓榨勞工。然而，權利的優勢者不斷的創造資本、累積資本，政府也順勢不斷的給予優惠，以促進經濟的進步，至此權利的劣勢者，卻希望政府給予基本生活條件的照顧，給予富人加稅，禁止給予權利優勢者任何獎勵與優惠，甚至應該剝奪之既得利益，以平衡社會階級的不平等，這種權利自體本身的撞擊與矛盾產生的利益衝突，事實上，充滿社會各階層。這樣的情況，任何利益的主張者，還稱不上權利者，只不過是在權利的優勢者與政府間，希望求其基本生存條件的滿足而已，這樣的問題，已經觸及到基本人權維護的問題。
英國道德哲學家兼司法改革者邊沁（Jeremy Bentham,1748-183 年）創立的功利主義，經發展到極致而歷久不衰，促使人權與權利早就分道揚鑣了。其思想脈絡為：「假若不相信權利會帶給人類更大的快樂與幸福的話，則根本就不會有任何捍衛權利的基礎」。因此，認為人權或許只是說給自己相信它是絕對的，至高無上的。事實上權利的概念無非都是從功利的思維去尋找道德的問題[22]。

---

[22] 參可.桑德爾 著，樂為良 譯，正義一場思辨之旅（JUSTICE ,WHAT'S THE RIGHT THING TO DO？）
，雅言文化出版公司，2001 年 3 月版，43 頁。

甚至人類基於道德或群體安全起見，寧可放棄自身所擁有的自由，或社會規範的強要性，使得權利本身添加義務的色彩更加濃厚，權利的公益性色彩逐漸濃厚，法律成為公益的化身，除自然人外，重要的是法人的設立其組織的利益，成為成員的協同，得以規劃並實現公共利益，因此，公共利益的推手擴張及於各種社會性組織團體，以互蒙其利，如社群或社區等。

若涉及基本權的退讓是否仍應受到憲法的保障，此源於憲法第二三條的根據，原本就應該建構一些理性的法則來限制，以防止政府怠惰與濫權。因為那是民主憲政的最後一道防線，國民若自願放棄任何基本權的結果，將是專制政體以另一種形式的借屍還魂。例如強制摩托車騎士戴安全帽，禁止同性戀，富人的健保費的提高、基因食品禁止進口、專業資格認證制度等[23]。換言之，人權即便是成為國內法，仍須依附於權利形式的規範體系內，始有為社群所接受的最大可能性，因為權利本身內涵功利思維的道德觀，而無法立即使人權內化成權利的基礎。藉此以觀，人權即便是國內法，仍須透過許多理性法則之建構，依循法定程序融入權利形式的法規範價值之中，始生所謂法賦予力量的基礎。不過，人民若怠惰行使或監督政府之權力，人權一旦遭到侵害的結果，權利陷於空洞化，也只剩下正當程序的法正義而已。

當然如此的說法，並非藐視人權，將之視為無物，相反的人權的微弱聲音，更是需要透過各種程序的法正義，來保障它的基本價值，如此更凸顯人權在今日社群的重要性。但是，這並不表示以人權發聲作為權利基礎者，一定就受到法律的保障，仍須透過正當的法律程序去實現其基本價值。因此，人權或許是就是權利的另一種態樣，也許根本就不是，或許僅能稱為法律上期待的權利。

如論如何，仍須透過法定正當程序的要求去實現，始生法律所賦予之權利形式的力量。蓋因法律規範的權利內容，僅係各種利益的分配所形成的客觀具體命題及重要手段，捨此之外，法律並不肩負提升倫理道德與高尚人格的實現為其本旨，也只能要求人不做壞事，卻無法要求每個人成為聖人，因此，任何法律概念都必須退去純道德、純倫理法則的外衣，融合成為法律世界的利益分配的命題[24]。

有學者認為：人權為基本權利具有二重性（duality），一面是實體（reality），一面是法規範（legal norms）。基本權利若已經具體化者，則稱之為實體，基本權利若尚待充實者，則稱之為法規範[25]。本文認為：前者固無疑義，惟有疑義者為後者，若法規範中有尚未充實之基本權利者，惟若此權利確實存在於實定法，又行之有年，具有法的確信者，

---

[23] 參可.桑德爾 著，樂為良 譯，同前註22，73頁。

[24] 邱聰智，同前註7，473-474頁。

[25] 張佛泉，自由與人權，臺灣商務印書館，1995年1月版，98頁。

然而該權利一旦被認定係屬尚待充實的基本權利而為法規範，亦即一夕之間使之該權利竟變成未具體化之法規範，而非實體。

如此一來，所謂基本權利的二重性的說法，顛覆傳統權利的概念，造成法秩序的不安定。若果必將引發該基本權利是否失效或自始無效的爭議。換言之，國家事先前承認的權利被普遍承認後，卻因法規範價值的轉變或法規範的疏漏，若堅持基本權利的二重性，一旦該權利被認為係屬未充實的基本權利時，將導致權利無效或失效，不僅違反法倫理秩序安定及一般正義的要求，更與人民的法律感情不符，同時會引發既有基本權利侵害的憲政爭議，違反了信賴，也混淆了司法與立法原則的界限。

法規範價值體系的建構，是從各種公共利益的相對性來看，不過，究竟是立法原則或是司法原則，仍有個別、具體、特殊等必要性的檢驗，而且須司法解釋本身以為窮盡一切詮釋後，仍無法補足其法規範價值的不足，此際始有立法原則之檢視，或可補足其不足之處。因此之故，通常人權為立法指標的層次，不同於司法詮釋學的層次。即便是某人權規範透過立法成為國內法，仍有必要經過相當時間或特定重大事件的發生，始有融入到現有法價值體系內，而轉換成一般權利的法規範形式之保護可能性。換言之，如此才能限縮政府無限制擴張公共利益，或偏袒某社群的公共利益，避免假借公共利益之名，行淹沒人格尊嚴及個人發展契機之實，以衡平社會權利本身的存在價值。

人權與權利的問題，其中涉及到多重法律同時存在於「法律移位」的現況下，國際法、內國立法與司法審判實際上各有各的「法律移位」，而呈現彼此交錯的現象，必須深入法律的現實，根據社會實際條件的限制，進行分析，試圖建立理論模式，提出可行之解決方案或政策[26]，然後轉化成法規範的權利形式。不過，這是指一般民主法治國家的基本原則，專制政體則不包括在內。

人權與權利的概念的釐清，無論是立法原則或是司法原則，皆不容曖昧不明，

人權在道德與法律的界限上，容有爭議。不過，從人類歷史的角度來看，人權與權利的源起確實是為了對抗專制政體運應而生，屬於同一概念的生成，但是後來又分道揚鑣，現今隨著國際化的發展又有合流的態勢。儘管人權自始即是支配人類的最高道德標準，只因各國社會文化的不同而有所損益，所以如何或何時成為立法原則或是司法原則，視各國國情之不同與法規範設定的目的而有所不同。

有經過權利自體的衝撞所形成法制化的結果，亦有經過「法律移位」形成法規範形式，得以成為捍衛人權之基礎。前者，在台灣最典型的案例如士官洪仲丘於軍隊凌虐致死案件，促使軍法審判體系的大轉變。後者，

---

[26] 王曉丹，法律繼受與法律多重製圖，引自中研院法學期刊，第15期，2014年9月版，108頁。

同性戀婚姻合法化、墮胎自主權的爭議。

二、從西方歷史的演變，認識基本人權

從人類世界進化史的觀點而言，人權的概念似乎可超越國家現實社會的群體意識，成為普世價值。不過，即便是國際社會有此群體意識，畢竟仍無法取代國家社會群體的意識，後者具有濃厚的地域文化性質，除了人類願意透過國際組織放棄原有的文化力量所形成的價值觀，或予以包容外，否則地域文化的強大支配力量乃始終存在於該社會中，很難改變。不過，正因為如此，此敵對的價值觀反而促使各國願意反思，其結果有機會造成國際社會合作空間的最大可能性，從人類世界史的觀點來看，正符合人類理性的思維。

人權基本概念的形成，從十七世紀、十八世紀西方的文藝復興運動到啟蒙運動的發展來看，從神權時代到君權時代，再到主權在民的憲政時代，確實在政治或社會制度面上，因人本主義抬頭，人權思想得以彰顯。但是，到了十九世紀資本主義發達，與功利主義主義抬頭的結果，資本家挾持著工業革命的力量，從十九世紀到二十世紀初期，西方社會也藉此優勢席捲全球，由於資本過度的累積造成平貧富不均、階級對立等衝突社會主義因此應運而起，對資本主義痛下針貶，在這個時期，詮釋人權的概念在政治與社會制度面上，反趨於墮落與野蠻，原本所謂人權的概念，早就被權利的概念所取代，權利本身受限於當代社會政治經濟環境的影響，人權淪為道德範疇，權利的指標而已，法定人權、實際人權與道德人權相較結果，則遠遠的落後[27]。

從二十世紀開始直到二次世界大戰後，世界各國已經開始普遍重視社會經濟發展的人權觀，政府於此同時也扮演積極推動的角色，但是人權與權利的概念至今仍是曖昧不明，或導因於國民的感情作用，或導因社會文化的隔閡，或導因政府政策取向等因素，政府總是不願意把基本權的概念說清楚，基本上是因為它在說理上隱藏許多政治目的。例如種族宗教、性別、階級歧視的問題、廢除死刑的問題（生存權絕對尊重原則）、核能電廠的設置問題（與周遭環境共存共榮的價值觀）、食安、藥安、居住環境安全問題（人的生活健康權的基本價值觀）。至此，若是關涉到人類存在的基本價值觀，通常會以保障人權的觀點來觀察，而非單純僅僅只是權利衝突的問題，因此，權利的發展係透過人權的方向來檢視或改變，呈現出合流的趨勢。

---

[27] 人權法典，中國人權協會編，柴松林，人權伸張與人權譜系的擴增（新編序），遠流出版公司，2001年8月1版。

二十一世紀後，世界各國開始重視各種國際人權公約，國際社會對於人權的詮釋看似多元，實際上仍未取得共識，人權的宣示作用，仍大於實際的作用。不過，就整個的國際社會的共識來觀察，每個國家不斷的檢視人權與權利的關係，而希望不要以低於其他文明國家的方式對待國民，應提供個人表達和發展的機會，維護個人尊嚴，成為政府施政的核心項目之一，以融入國際社會。講白一點，國際間之所以有共識，其隱藏的政治目的不外乎各國無論對內、對外希望藉此取得更多更大的支配利益正因為如此，雖然看似發展中仍隱藏著相反的力量，不管如何，世界資源與生產的共享，不僅符合各國的利益，也對人類共通的利益有所助益。

儘管如此，世界公民的觀念業已逐步形成，這也是人類世界史發展的新趨勢[28]，其中最大的理由，持續增強的全球相互依賴關係，以及一個逐漸在成長與形成的共識，亦即世界上任何一個地方的活動，都會具有全球性的影響與後果，而這些後果將導致全球各國願意簽署國際條約共同來關心，特別是生態環境的變遷與全球氣候的變遷[29]。

三、公共利益的維護，乃人權保障的極限

人類生命之本能需求，軀體之本能需求、心靈之本能需求，乃人與生俱有的基本權利，任何人得不得任意的侵奪，故稱之為基本人權。

憲政明文旨在彰顯人類之心靈本能需求，與尊重人類之軀體本能需求，具有普世價值。現代憲政主義，乃基於基本權利的保護，反對權力集中、規制權力運作。。強調權力分立與制衡作用的發揮。政府統治權不得違反憲章、人們監督政府也不得違反憲章，憲章具有最高統治權威，憲章規制權力之運作，故稱之為憲章主權。

憲章主權，導因於人類發現了憲政定律，憲政定律為神聖不可侵犯，因此，透過監督與制衡的理念，創發了有限政府的體制，目的在保障人權。憲法為國家大法，憲章主權為神聖不可侵犯。何謂神聖不可侵犯？乃指非人造的事物，係出乎於自然的本質，才可稱為神聖不可侵犯。所以，

---

[28] 柄谷行人，林暉鈞 譯，倫理21，心靈工坊文化公司，2011年6月初版，168頁。為了讓人類與生俱來的一切自然素質得以發展，自然所能採取的手段，只有社會中這些素質之間產生的敵對關係。但是結果這些敵對關係，竟然是設定社會合法秩序的主要原因。這裡所說的敵對關係（Antagonismus），就是人類自然本質中非社交的社交性。人類的心中，有一種想要形成社會的傾向，但是這個傾向不管到甚麼地方，都不斷地和可能會分裂社會的相反方向，結合在一起（《世界公民觀點下一般史的構成》，《啟蒙是甚麼》，岩波文庫）。

[29] 朱利安・伯納賽得，楊宗翰 譯，捍衛人權的代價（Reflections On Human Rights,Law,And Justice.），博雅書屋，2010年5月版，215頁。

與其說是人類發明了憲章主權，不如說是人類發現了憲章主權的自然存在。具體來說，憲章制約人民及政府，亦即政府對人民行使統治權，而人民對政府行使監督權，統治權與監督權彼此相互制衡，促使國民主權得以牢牢的握在人民手中，監督權無法超過統治權，受到憲章主權的約束，無法取代統治權的行使，只能規制統治權不得濫用權力，侵害到憲法所保障之基本權利，統治權受到監督權的約束，無形中約束政府必須傾聽人民的聲音，為人民服務。同時，政府統治權力也彼此相互監督制衡，型塑有限政府以成為保障人權的重要途徑[30]，基本上，政府，服務人民的極限就是公共利益。

人類發現憲章主權，是人類政治思想史的重要突破。其蘊含著對人性尊嚴的絕對尊重，也是人權史上的重大突破。特別強調的是，人生而自由平等，人性的光輝由此而生，人的基本尊嚴由此而立，社會秩序因之得以穩固，人類和平因之得以實現。憲章主權是建構在尊重每個個人人格的自我實現與提升，達到真善美的境地。此基本人權先於國家社會而存在，不待形式憲法之規定而自明，本乎於自然的原權，任何形式的統治者皆無權力將其剝奪。

保障人權為近代憲法的特徵之一，人權的核心理念是指人類生命價值與尊嚴的維護，保障人權就是指保障人的基本生命價值與尊嚴。天賦人權為自然權，為人與生俱來的權利，為憲法所保障的基本權利。此與法定權利不同，後者是指非與生俱來的，依據國家行政法（公法）所擁有的權利。此又與契約上的權利不同，後者亦非與生俱有的權利，是依照民事法律所形成法律行為所擁有的權利。

保障人權之基本規定，於我國憲法是將基本權採列舉規定及概括規定等，這只是紙上憲法的規範，然而，國家憲政落實與否，是以政府實際對於人權保護的程度如何而定。惟基於人權的概念，法律容許每一個人於其權利範圍內自由做出自己的決定，而必須予以尊重。例如美國白人警察槍殺黑人的嫌犯，法院判決白人警察無罪時，警察可能完全依法行事，但總會引起黑人社會的不滿與暴動，在在顯示美國種族歧視的問題一直存在，黑人人權的問題也一直是美國社會不安的定時炸彈。但是除尊重法院的判決外，更須重視有色人種在美國社會文化的差異性，以追求實質的平等而努力。

憲政的實施有賴於憲章主權的發皇，捨去憲章主權的實踐精神，欲謀求社會秩序的和平與國家權力的正當，都將淪為空談。實則，在人類政治思想的歷史洪流中，憲章主權一直是居於主導的地位，憲章主權的確立促使基本人權得以獲得充分保障。從人類容易犯錯的經驗告訴我們，即便是社會秩序在和平安定狀態之下，若果憲章主權無法完全落實，基本人權仍同樣有可能遭到侵害。因此，可以確信的是：憲章主權能否具體實

[30]林正順、楊富強、陳龍騰，人權保障與實用法律，同前註16，21頁。

踐與實踐的程度如何，將成為基本人權保障的重要指標，同時也會直接影響到這個國家的民主政治是否得以健全發展。

人民憲章主權的實現，消極方面在避免政府濫用公權力，積極方面監督政府，確保政府能夠嚴格遵守公共利益。憲法第二三條所規範的防止妨害他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序這三個面向者，亦同為公共利益之綱目，僅係表徵層面不盡相同而已。各項行政法規、行政命令旨在服膺公共利益，不僅是劃定公共利益的具體事項之分工，也是具體制度保障的總體[31]。因此，公共利益的維護乃人權保障的極限，政府權能的最大公約數，乃基於公共利益與人權保障下的權衡，所彰顯出來的價值觀，足以建構出憲政的法秩序。公共利益包括國家或個人的緊急危難，必須依照公法上的比例原則為之。

四、權利概念的界定

權利者，有人認為是一種「風險管理」，或者是一種「損害賠償」的主張。前者，源自人類避風險，才有「風險管理」的制度，避險的目的雖是為了「生活利益」，但「風險管理」只是增進生活利益的一種方法，例如社會有各種保險的產品，卻無法充分說明風險管理是吾人「生活利益」的全部，吾人可以選擇其他的方法來增進生活的利益。例如對於財產進行信託管理或買賣或出租等方法。後者，乃因人類在社會生活中利益遭到損害如何填補的一種救濟的方法，是屬權利侵害的救濟方法，通常吾人透過權利侵害的損害填補，以獲得生活上的利益，卻無法充分說明「損害賠償」本身就是吾人「生活利益」的全部，因為「損害賠償」的主張是屬權利侵害的結果，非權利的內容，也未必就是權利的目的。那麼，權利的本質與目的究竟是何物？值得討論。不過，吾人論及權利，在法學方法上可以從與權利有相近似概念提出討論，如權力、利益、自由、公平、正義、人權、基本權等概念，亦即先清楚分辨出上述這些概念與權利異同之處，以界定出權利的輪廓。從前面所論述的，約略可以發現到，只要是論及權利的概念，都可能推論到人類行為與社會活動有關的一些概念。而這個權利的框架是在怎樣的模式中出現，或許吾人可從某種社會行為模式的思維方式，發現權利的本質，但這種思維可能是片段不夠完整的。

美國有一個學者提出權利的框架，頗值得說明，分述如後：

（一）X有某權利做某事A－當X對Y沒有義務而不做某事A，以及Y也沒有權利要求X做某事A。例如X高興在澡堂中唱歌即是一例。其說明某人有權利去做某事，而不生義務，唱歌是個人表達意思之自由，是屬個人生活利益上的權利問題，此例不生法律任何義務的拘束。

（二） X可要求某事A，應當是來自於對Y的權利，－ 即Y有義務對X

[31] 邱聰智，同前註7，448頁。李震山，同前註3，43頁。

做某事A。例如Y有義務於餐廳內提供食物或保護，則說明某人的意思自由足以拘束到相對人應為或不為某事的義務。某人意思的要素成為法律得以拘束相對人應為或不為者，以另一角度來看，這是權利。權利相對的是義務，權利者享有權利之同時應盡義務，如不履行義務者，則生法律責任。

（三）X有資格對Y造成某種結果，例如警察要求檢查超速醉酒之駕駛人的駕照，Y則是承擔責任者。某人因違反法律強制或禁止的規定所生的義務，而違反法律者無權利要求拒絕國家一般行政的檢查，不法者不但有受檢之義務，而且應承擔超速與酒醉駕車等法律責任。以另一個角度來看國家機關有權力要求人民負起受檢義務，且應負起法律責任。此時，權利人一旦被吊銷駕駛執照，則其駕駛的權利則被國家剝奪，甚至受到國家刑罰權的制裁。

（四）X有免除責任之權利 — 當Y缺乏權力對X造成某種結果時，Y則成為無資格者。例如符合老人年金領取的老年人則有權利向國家請求給付此為權利，但是某人收入未達國家課稅之金額者，則國家無權力向其課稅。[32]

通常在探討權利問題時，以（一）（二）為討論的中心。權利者得以享受到生活上利益的自由，而義務者盡其義務則可獲得生活上的利益。無論是享受生活利益者，或者是獲得生活利益者，都是人類在經營社會生活中必然受到法律的保障，若不如此，社會秩序就會大亂。

（三）（四）之情形較容易被忽視。權利主體固能享有生活上利益的自由而權利發生衝突如何解決，與權利如何恰如其分、恰如其實的行使，在在都涉及到權利的基礎及範圍，這也就是所謂「分配正義」與「平均正義」的問題。在這個資源有限的社會裡，為了有效的使用資源，以增進人類生活的利益，這種如何行使權利與限制權利所產生的問題，如何去解決。尤其在今日的複雜多變的社會裡，權利的衝突與分配必然因為前者須要充分保障而與後者發生關係。所以，思考權利問題時，前兩種是屬於橫向的問題，後兩種是屬於縱向的問題，尋求問題的解答有時都需要去思考到。所以，權利的思維框架是在此空間中建構出來。尤其是生活的利益為權利的本質要素之一，而此生活利益不僅指物質的享有，還包括所有人類生活情感的滿足。

中國法制思想裡可以發現民權的思想，但是卻無法發現權利的保護有自由平等觀念的融入。在我國的社會裡，人民權利意識逐漸抬頭，但是實際上法律所展現公平的機制仍不完善，權力者（尤其是官權）總是向著權利優勢者之一方傾斜，無法展現出權利完全保護為核心的思考模式，導

---

[32] 弗利登（Michael Freeden ）譯者 孫嘉明、袁建華，權利（Rights），桂冠圖書股份有公司，

1998年11月出版，15頁。

致法倫理秩序與一般正義無法彰顯。
在現實社會中的確經常是握有權力者之一方決定一切，不管有沒有道理。但是當權力者發現它的一個意志否定了另外一個意志時，權力者才會放棄其中一個[33]。大膽地說，我國的法律文化中最欠缺的，就是自由與平等的觀念，未能普遍的融入一般權利概念中。換言之，一個進步明文的社會自由平等的相對價值觀，需要如活水源頭般，呈流動的狀態去供應、充足或徹底改變權利的內容，自由平等的價值觀與權利的概念相連結的結果，使得法律所展現公平的機制，得以朝向社會正義的一方傾斜，促使權力者得以覺醒或反省，而改變一些不公平或不合理的事情。所以，研究權利的本質，無需套用空而其名的正義，而是實踐過程中如何在生活中落實自由平等的價值觀，促使人權與權利的概念逐漸接近。

五、權利的本質

法律的本質要素是規範，規範人的思想與行為，人的思想必有其目的之意思，而人的行為必以其生活利益為導向[34]。因此，人的思想與行為所生的利益成為法律規範的要素者，則有權利保護的必要性。
例如宗教信仰與科學研究都關係到人類的生活利益，其中涉及信仰自由與言論自由發生衝突時又當如何。茲舉一例說明之，美國聯邦最高法院於一九八七年推翻禁止教導演化論的州立法，認為除非同時對於創造宇宙論也施予教導，並堅持不容許以立法的方式來保證，以宗教信仰去確認創造人類是由超自然力量形成的[35]。美國聯邦最高法院這樣的宣判，其真正寓有立法者不能禁止任何人言論的自由，更不能以任何宗教的信仰來壓抑人類表達思想的自由，也不能因為相信科學的真實而否定宗教信仰的自由，因為各人皈依於自己所信的宗教，是各人宗教感情的滿足，這是個人生活的利益，不得禁止。因此，法律保障人民在不違背法定義務、不害公共利益與公共安全之信教自由，以確保人民生活利益，此為權利的相對性與自由性。上述宗教信仰之自由與言論自由，關涉到此公共利益並列的問題，無關於公共利益優先性的問題。
美國布希總統針對此問題認為：兩者都應該要有正確的教導（both sides ought to be properly taught）。他表達了無論是科學的確信或是宗教的信仰都必須要有正確的認知，以避免權利遭到濫用。事實上科

[33] 許玉秀，刑法的問題與對策，自版，1999年8月版，108頁。

[34] 美濃部達吉，林紀東 譯，法之本質，灣商務印書館，1975年12月版，34頁。

[35] **In 1987 the Supreme Court struck down a state law forbidding the teaching of evolution unless creationism is also taught , holding that the law " impermissibly endorses religion by advancing the religious belief that a supernatural being created humankind," 摘自聯合報， THE NEW YORK TIMEES, UNITED DAILY NEWS,P,2.**

學與宗教是屬不同的領域，各有其獨自的權威。科學家不斷的證實演化論的理論，去解釋複雜且豐富的生命，科學家將人類的基因與哺乳類、微小的寄生蟲、甚至細菌來做比較，這個事實令人讚嘆不已，而事實上許多科學家也都有宗教的信仰。站在法哲學的觀點，人類至今仍然對於許多事物是無知的，學習如何謙卑與誠實的面對，社會漸漸的才有平等的觀念產生，當這個社會裡有了自由平等的觀念後，權利才有紮實的根基可言。國家對於人民行使權利自由的限制，須有正當性與妥當性，以及法律或行政程序須嚴守中立為考量，否則，推定政府的限制或干涉為違法[36]而無效。大多數的國家在處理私權的爭議時，通常是在「利益權衡」下，以損害在最少、最小的合理範圍內才會做出干涉，在處理公權力介入的爭議部分，應是公共利益的性質之不同而做不同的權衡。儘管公共利益內容具有可變性及無法窮盡的特質，而其外延寬泛所衍生的概念，所呈現的事物屬性或關係，也必須與公共利益於概念上有其共通性為限。亦即可以體現出社會性、集體性、公共性等多元價值觀，如此統整其一定之法義務，才能體現公共利益的公共事務及屬性的重要性。

對權利的法歷史以及權利的本質做出討論時，尤其不可忽視的是，權利本身是根基於人生而自由平等的觀念為出發點，這是不變的真理。從法哲學的立場切入，如果不是以自由平等的觀念做為根基，要談權利是無意義的。進一步言之，以功利主義的觀點，有誰願意站在別人的立場為別人著想，有誰願意拋棄自己的自由意志，屈從於別人的意志去思考問題，所謂「犧牲小我完成大我」、「捨己為人」的高道德標準，也必須建立在群體意識下所生之共同意識，形成所謂「使命感」才有可能實現。但是，這裡談的不是道德倫理標準的問題，而是民主法治的自由平等觀念，如何以權利的形式建構在法規範秩序上。

（一）權利與道德

儘管法律與道德同為社會規範價值之一種，前者具有強制性的社會心理力，後者為人類普遍性「共通善」的體現（含真、善、美的一體觀念），兩者在本質上容有不同，兩者卻可以成為真理與正義之一部分。為真理與正義而奮鬥的人，必能得到生活上利益的滿足，並能抗拒各種名利的誘惑。以人權的角度來看，法律的本質，必含有道德的價值。社會規範中以道德規範最能接近正義的價值，法律充其量只不過是道德的最低標準，於此也說明了法律無法完全擺脫道德的規律，尤其是論及社會倫理規範時道德是不可或缺的要素之一。

但是，道德規範在法律適用上仍有其一定的極限。因為每一個人皆無權力

---

[36] 史慶璞，美國憲法關於人民表達自由（Freedom of Express）之保障，法令月刊，第51

卷，第5期，15頁。

去要求另一個人去實踐崇高的道德，任何一個國家或任何一個團體也沒有權力去要求其成員，去實踐崇高的道德的標準。例如兒子車禍撞死路人父親親眼看到，法律固然禁止父親在法庭作偽證，但是法律不會強制父親必須說出真相，父親在法庭得拒絕作證保持緘默。同時，父親願意出庭作證法律也不會禁止之。法律允許人民憑信其自由意志決定其當為，這也是法本身展現其道德的一面。

除非國家以政治目的之運作，徹底利用道德的無限上綱，去控制人民的自由意志，此時人民的自由意志遭到濫用，將道德扭曲，進而演變成國家控制人民的方法，以實現統治者特定的政治意圖。所以，以功利主義的觀點，人類企圖建立權威或權力象徵時，法律或道德都有可能成為統治者的工具，然此皆非法律或道德原本之目的。一旦法律成為權威者所建立的圖騰，所代表者為效能，或所代表者為某個階級的管理或統治的地位，掌權者抓緊的道德或法律的相對價值，便立刻可形成一種政治或管理階級的圖騰，得使人民屈從其意志力。乍看起來，法律與道德是無法區別的但事實上法律已經成為工具而非目的時，則此權利已非權利，法律本身已失去保護權利的基本價值。

（二）法律與正義

就法的本質而言，法既是目的也是方法，為什麼呢？法有其一定價值的承載，亦有其一定的目的性。前者是指正義的問題，後者是指法基於設定之本旨產生執法背後的力量。法與正義相等價值是指社會裡每一個人能正當地生活，個人參與其分，不害他人，個人都能保其正當利益，即正當的規律利益[37]，法所承載的價值若能正當的規律生活利益，就能恰如其分，恰如其實的規律生活利益。

事實上，法與正義的關係本屬複雜，加上與執法者基於法的目的性之貫徹，使其關係更是複雜難解。正義中沒有權力就是虛弱無力，而權力中沒有正義就是專制。所以，儘管法律的運作中無法脫離與權力的關係，但是法律本身即是權力的界限或範圍，而能夠儘量避免權力的濫用。藉此以觀法律既是目的也是方法，殆無疑義。

不過，當法律的規範對無法約制權力者，人類的生活利益無從確保，法律遠離了正義就只是一個軀殼而已，毫無意義。所以，法律上所保護的生活利益，在現實的社會裡不一定能提供良善的社會生活。法律與正義的距離，是透過權力者（執法者）的道德與倫理，或正義觀念解釋推理法律的正當性與合理性，或立法者的立法去取代當時不合時宜的法律，正義始得充分實現。

換言之，當法律與正義的距離有多遠，權利就與正義就有多遠，例如，契約自由代表勞工從身分的束縛中解放，但當契約自由因協商地位的不

[37]美濃部達吉，林紀東 譯，同前註34，39頁。

平等而造成勞工工作自由的衝突，因此當法律的價值越來越向工作自由傾向，必要時犧牲契約自由也在所不惜。所以，契約自由原則雖屬個人自由，但也不再是絕對價值了。雇主利用契約自由的技術，使得勞工喪失工作自由的保障，於是為了保障勞工的工作自由，法律取消工會與結社自由的束縛，而逐步發展工會與企業得以代表大多數的勞工締結團體契約，又當雇主團體與受雇團體取得與日俱增的壟斷地位時，表示個人契約自由的權利的相對減弱。一旦工會取得訂立集體契約的權利，工會如果拒絕任何一個會受契約影響的團體或個人加入成為其成員時，個人自由（權利）的威脅就變得嚴重了。如有任何的歧視或權利的侵害，法律在最低的公平合理的範圍內出來禁止工會，不讓工會的主事者控制或壟斷而形成濫權，造成其成員權利的侵害[38]。

（三）權利與自由平等

論及權利的本質，須先論及自由平等的基本理念，此乃主觀實踐「當為法則」。在實證的經驗知識上，必須是社會上每一個人都有表達己見的自由也願意站在平等的基礎上，來尊重他人的主張或立場，在社會或團體中形成一種生活態度或生活方式後，社會現象中形成「當為的法則」，以此標準為評價基準，才有實踐的意義，始有權利可言。

某個社會裡每一個人都有自由的權利，但是卻充滿著不平等，而此不平等是來自於社會有些制度被少數人或團體所控制。例如，社會中有限的資源或一些較好的資源被一些優勢或惡質的團體控制或壟斷在手中，或是法律的制定的過程被一些利益團體或惡勢力控制或壟斷中。反之，某個社會裡每一個人或每一個階級都是平等的，但是這社會毫無自由而被權力者所控制中。例如一些統治階級或優勢團體以強制力或運用力量，來控制社會各個階層或某弱勢團體，使他們一律平等，但是這些被支配者其基本自由，卻被以任何的理由將其合理化，使得這些被支配者能夠充分的控制在政府或優勢團體的手中。所以，無論是自由或者是平等其實背後都需要權力的支持，可是一旦權力者背離了正義，權利在這個社會的表徵事實上只是一種假象而已，權利就變成一種「強凌弱」或「眾暴寡」的工具權利成為社會上某階級壓迫另一階級或某個人的野蠻行為，權利空洞化的結果，法律成為國家或某些利益團體或個人的玩物，此時，權利就與法律貌合神離，人們的生活利益亦無從獲得法律的保障。總之，權利的內涵失去自由與平等的價值觀，實際上權利已是空無一物，毫無法規範價值與意義。

---

[38] W. Friedmann 著，楊日然、耿雲卿、蘇永欽、焦興鎧、陳適庸 合譯，法理學（Legal Theory），

433 頁，司法週刊雜誌社印行，1984 年 9 月再版，438 頁。

六、權利的理論基礎

茲提出三種假設的論點來討論，有（一）權利自然形成說、（二）法律上權利說、（三）權利保障說。透過這樣的論述希望發現，當權利與法倫理秩序或一般法正義相接近時，就是權利與人權合流的時刻，茲分述如後：

（一）權利自然形成說

權利是社會自然形成的生活利益。權利的主體所表示的意思表示，必然是以社會認識為其客觀的標準，不同於心理學所謂的「意思」[39]。權利主體的意思表示，其認知基礎並非源自於法律，而是源自於社會群體的約束力所產生的客觀認知，探求權利主體意思表示之真意當以此為基礎。只不過權利主體的意思表示，無論明示或默示之表示均足以發生法律之效果而已。縱然法律對權利主體的意思表示採用形式主義，例如物權權利之變動以登記為生效要件、無行為能力其意思表示之認定、公證書的認定，然其認知的基礎仍非自法律，仍以社會客觀事實為基礎[40]。

法律所保護之利益為權利的內容，它並不是權利發生的原因事實，權利發生的原因事實是源於社會生活中的利益需要維護過程中，必然產生利益衝突與公平正義等問題，於是漸次社會出現群體的約束力。所以，權利主體之意思表示的認知，必然是以社會認識為標準或基礎。例如代理的意思表示、法人的意思表示，以社會認識為標準，會把它當成本人以及團體人自己所為的意思表示，而非代理人或法人代表本身的意思表示。於此，我們可以很清楚知道：法律設定這些機制其目的是以社會經驗事實認識為基礎。於此強調的是，法律發展的重心，並非立法、行政、或司法，而是「法社會本身」，而所謂「有社會斯有法律，有法律斯有社會」，這句話即足驗證，與說明法律的存立基礎，須普遍的社會人心而形成法律文化。直言之，法律文化必然是與社會文化相結合，有如人身體組織活動的互動與循環，而社會得否健全關鍵因素在於權利基本觀念能否紮實在社會人心之中。

人類於法律之前，社會就有群體心理力的共識，以便來約束個人自利的本性，人類爲了生活利益所發展出來互利的基礎，產生共同的約束力，這個約束力漸次形成社會的風俗習慣與社會文化，也就是社會的規範的成因，而後社會將這樣的規範賦予一定的強制力就形成國家的法律。

在法律固然是以人類的生活利益為規律之對象，但是在國家的法律尚未形成之前，社會的組織中就有生活利益的問題產生，亦即所謂「權利」的問題就已經發生了。所以，即使是這個社會沒有法律，人為爭取生活上的利益之權利問題依然存在於社會規範中。換言之，即便是國家有法律的裁判，也無法脫離社會規範來解決當事人「權利」的衝突或爭端。

權利的拘束力是以社會規範為其認知的基礎，社會的規範有其社會正義

[39]美濃部達吉，林紀東 譯，同前註34，29頁。

[40]美濃部達吉，林紀東 譯，同前註34，30頁。

之基礎，亦有國家法律之基礎存在，而法律與正義兩者的關係如何。乍看之下，似乎是無法分開的。依據Thomas R. Kearns的解釋 :一般的意義認為「正義裡沒有法律,則其存在著不可靠的善良，但法律裡沒法正義，則法律變成一個不吉祥的妖怪，這可怕的力量就違反了法本身的目的」，須仔細的觀察才能顯現出兩者的關係是無法逃避的事。但是它的區分是不明顯的。Thomas指出正義在各式各樣的團體或機構的法律是欠缺的，更進一步，功利主義與馬克思主義並不同意法律的功能中負載著正義。正義另有其他的好處是在法律中提供保護，例如安全、效能，或優勢團體的利益權力如果沒有正義就是暴虐、專制（Force without justice is tyrannical）[41]。社會的正義不會因為有了權力者的出現就出現公平，法律如果遭到濫用，比沒有法律更可怕，正義陰暗不顯，權利總是靠向權力的擁有者。權利自然形成說，因為權力擁有者的出現，權力者誤用或濫用的結果，正義遲遲無法出現，權利自然形成的法事實，卻遭到破壞，使得權利者的權利無法獲得正當的行使。

（二）法律上權利說

權利既然是保護社會的生活利益，必然需要以法律的形式出現。不過，若論及法律，一定就會想到法律是公平與正義的化身？因為如果在法律背後無正義，那麼法律就是另一種形式的暴力行為。藉此以觀，法律應該就是正義的象徵，那麼法律與權利有何關係？在社會上遇到任何紛爭，當事人間會有不同的主張，但基於權利的觀點而言，當事人都可以主張，這樣的主張在法律上而言就是權利，主張的不同就可能形成有不同的權利，對權利本身有著不同的看法，最後就要看法律如何公平的解決？要利用法律解決問題之前，還是先要了解這個事情的爭端中當事人的權利為何？簡單的說，在法律上有多少權利，就表示法律會給當事人多少的公平？尤其是法律的利益在每一個時代都有其不同的價值判斷，它不具有絕對的意義，有時對於人類真正具有價值的事物，卻置之不理，所以在此意義之下，法律的價值判斷未必是正確的，價值判斷的錯誤，在人類的社會的法規範，是無法除去的，只是在可能的範圍內儘量除去不正當的價值判斷。既然權利是相對的價值，所以法律的價值判斷也是相對的必須強調的是，權利無法獲得保障，並不代表法律的不公平。因為，法律

---

[41]Sinkwan Cheng,Law Justice and Power（Between Reason and Will）,P5.

Let us begin with the connection between law and justice. At first sight , the two seem inseparable . In Thomas R. Kearns' s paraphrase of the common sense association between the two , " Justice without law , where it exists at all, is a precarious good. And without justice , law is an ominous specter , threatening to violate its own ends. Yet a closer look reveals that the relationship between the two is by no means inevitable. Nor is it "clear and distinct." As Thomas point out , justice " can sometimes be found in a variety of associations and institutions where law is largely absent . "Furthermore , utilitarian and Marxists in general disagree that law's （primary）function is to uphold justice. There are "other goods" besides justice that law may be established to protect: for example , security, efficiency , or the interests of a dominant class. STANFORD.CALIFORIA.2004

是保護「知道權利有多少而能主張的人」，或者是說法律是保護「如何善用法律上權利的人」。所以，權利是主觀的法律，法律是客觀的權利。不知道權利的人自然就無法發揮法律的力量，來謀求公平正義。以功利主義的觀點來看，善用權利的人就是：如何懂得使用法律的力量，使得公平正義得以彰顯。

權利乃法律之下的一個概念而已。權利離開了法律就等於沒有權利可言。法律本身經常伴隨著正義，不過，實際上法律如涉及第三人的要素，則不可避的是容易被人操弄的，這種不可避免的就是指「第三人權力」的介入，使得法律與正義遭到破壞，其結果，法律就如同「纸上婚姻」一樣，不切實際。法律在實際的運作上必須仔細的檢視，以便能夠揭露出法律與正義間隱藏的複雜關係[42]。藉此以觀，權利既無法離開法律，但法律始終無法擺脫權力的支配。因此，法律上權利說，有此先天上之宿命與困境，法律為權力者所絕對支配，正義又無法彰顯，則權利有如房間擺設的花瓶，只是裝飾之用，如此又奈何，難道這不是此學說的缺點。

在法理學上，法律與正義、權力，彼此間存在著複雜的理性與目的的張力關係。對一個理性的人而言，似乎很明顯的感覺到，法律與正義是透過理性的關係連結，法律與權力是透過主觀的目的來結合。無論如何，實際上法律在正義的問題上是透過理性延展出來的，而無法獨斷的。然而，法律並非只有理性的論述，實際上法律本身早有它的存在目的。藉此以觀，理性本身只是一種權力的類型以及優勢團體的虛張利益而已[43]。這樣的說法似乎在告訴我們：法律雖然不是另一種形式的暴力，至少法律背後與權力間具有牢不可分的關係。不過，法律是不是一定就是正義的表徵，這恐怕就有商榷的地方。因此，「法律上權利說」這樣的論點，權利乃必須是在法律賦予力量的條件下，才有存在的基礎。不過，法律所賦予力量的條件是否有其正當性，正當性就只是正義的代名詞而已。事實上，權利須透過司法與立法的審查功能的發揮，同時也檢驗著社會對於司法與立法反省的力量如何。

（三）權利保障說

---

[42] **Sinkwan Cheng**, Law Justice and Power, (Between Reason and Will), P3.
"law in books" often associates law with justice, whereas "law in action" inevitably reveals the operation of a third term ---"power"---which breaks up the imaginary economy of the "paper marriage" between law and justice . The premise of the this book is that law must be scrutinized in action in order to reveal this hidden complexity in the relationship between law and justice .

[43] **Sinkwan Cheng**, Law Justice and Power, (Between Reason and Will) P3.
In jurisprudence, the complex relationship among law , justice, and power is intimately tied to the tension between reason and will .To rationalist, it might seem obvious that law and justice is related through reason , whereas law and power are connected through the will . However, law in practice reveals that reason has no monopoly on justice. Nor is law merely a discourse of reason, since reason is already will, in the sense that reason can itself be a mode of domination and an instrument for imposing the interests of dominant groups .

權利本身與法律的規範目的，必須連結正義與權力去尋求權利行使之正當性。在法理學上，法律與正義、權力，彼此存著複雜的理性與目的的張力關係。對一個講理的人而言，似乎很明顯的感覺到法律與正義是透過理性的關係，相對的，法律與權力是透過主觀的目的性來結合。無論如何，實際上法律在正義的問題上是透過理性延展出來的，而無法獨斷的。但是，法律並非只有理性的論述，因為法律本身早就有其目的性。以此觀點來看，理性本身不過是一種權力的類型以及優勢團體的虛張利益[44]而已。就法本質而言，我們仍無法否認的一個事實，那就是法是一個規則，而這規則確實深植在社會機能之中。當代的法社會學把焦點聚集在：社會上從一些個別的法律根源，如何去將法律建構出來。這種假設是將文化本身的課題，提升到一種分析的模式，而且是把它轉化由法理上的留意到多數法律條文的形式出現。藉著這種變動，法律的形成超過了具體規則或規範，不是一個國家權威的指導型態，而是人民生活方式指標的一種[45]。

一個成熟的社會，法律制度能夠充分被社會上每一個成員充分利用，社會上法律扶助的發達，亦能充分支持整個社會體系，活絡的社會組織體的運作其操作手法趨向成熟、圓滿，權利與法律如縝密的通訊網路，隨時得以連結，居住的人們不再恐懼權利得不到保障，法律不再是政府或財團任何形式的暴力象徵，權利的問題是直接觸及到人民最基本人性尊嚴的維護，道德問題不再是某個階級壟斷的象徵，政府的存在不再是必要的罪惡，政府是為人民而存在的，為人民所使用的，為人民所享有的，政府與人民的信賴不再是「纸上契約」的關係，而是實質正當關係的確立法律與權利的保障幾乎畫上了等號，權利的基本保障與尊重實質的建立在彼此的認同與寬容。任何社會組織體均可能發生權力（尤其是政府部門）的濫用，無論是人或制度的設計上都有靈活的機制去彼此制衡，權力與正義在社會上有其一定的制衡機制，此一機制能有效的產生社會的公義與公平。

---

[44] **Sinkwan Cheng**, Law Justice and Power (Between Reason and Will), P3.
In jurisprudence, the complex relationship among law , justice, and power is intimately tied to the tension between reason and will .To rationalist, it might seem obvious that law and justice is related through reason , whereas law and power are connected through the will . However, law in practice reveals that reason has no monopoly on justice. Nor is law merely a discourse of reason, since reason is already will, in the sense that reason can itself be a mode of domination and an instrument for imposing the interests of dominant groups . STANFORD. CALIFORIA. 2004.

[45] **Sinkwan Cheng**, Law Justice and Power (Between Reason and Will), P171.
We understand law as regulation and regulation as embedded in the social fabric. Contemporary sociology of law turns its focus from the state as the singular source of law to how law is constituted in society .The move presumes that the study of culture has been elevated to a mode of analysis and it shifts jurisprudential attention to the plurality of legal from . With this move, law becomes more than a body of rules or norms and less than an imperial governing apparatus. It becomes an aspect of the way we live.

七、權利侵害論

權利本身既有法律賦予之力量，則具有其不可侵害的性質，其不可侵害的法理基礎在於：人類基於其自由意志的社會活動所生的利益，而由法律賦予法權威的地位。而此力量的賦予並非人類與生俱有，乃是權利主體之人基於自由意志的表示所生之生活利益，所生之法律效果意思，法使之賦予力量。不過，權利的不可侵害性，在民主的自由經濟體制下，財產權的得、喪、變更有時極度被權利優勢者利用，結果將使得經濟陷入泡沫化、虛空化，可能造成社會經濟上的危機，故權利不再是神聖不可侵害[46]，在「利益均衡」的原則下有必要約制權利的濫用，，不過，原則上權利一旦受到侵害，應受到法律的完全保護。

權利的侵害，必然涉及到權利本身所要保護的價值為何物？此保護之價值是否為法律所保護之價值相符合？因為法律的規律實質上就是社會價值的規律之一，而提供出某種價值判斷的觀點，係為供給人類為某些生活利益所形成的規律。例如某甲有一塊土地，想要蓋房子，但是在土地上已有他人的地上物。此時，地上物所有人主張該物之所有權，土地所有人得主張所有權而排除地上物所有權，地上物所有人得向法院主張時效取得該土地上之地上物登記請求權。至於，土地所有人能否在該土地上（工業用地上）蓋房屋，蓋房屋高度的限制，蓋屋的容積率，這些限制是屬權利侵害的另一問題，而這部分是屬於公共利益的部分。因此，權利的侵害，有橫向的思考面向，也有縱向的思考面向，都有可能發生權利侵害的問題，兩者是不能糾葛在一起思考的。萬事萬物皆有自體破壞的成分，所以權利本身有自體性破壞的問題，然則權利破壞的原因並非一定是自體性破壞的原因，如有外在不正義的破壞原因，也可能會發生，所以就權利侵害的本質而言，應該是有橫向的思考面，也有縱向的思考面，權利的概念需要有全方位的思考，權利之保護始得周全。

八、統整人權與權利的概念

（一）、權利有規定，人權受到侵害，有法律救濟之可能。

（二）、權利無規定，人權受到侵害，無法律救濟之可能。如何以其他途徑救濟之？

（一）所論述，可將人權與權利等同視之。（二）所論述，則因權利受到社會文化的影響，與人權的價值觀不同。但從整體的法秩序而言，並無本質上的差異性。

不過，在就救濟的過程而言，人權與權利仍有些差異如后：

1、社會文化變遷產生的差異：權利是指因社會生活利益所生的力量，可以分配，可以讓與，可以限制；人權是指自然權，乃源自人類本然的天性，無法讓與，無法剝奪，無法分割，無法限制。雖然兩者具有相當的差

[46] W. Friedmann 著，楊日然、耿雲卿、蘇永欽、焦興鎧、陳適庸 合譯，同前註38，442頁。

異性，但是因為人權本身就具有包容的本質，所以，看似與權利衝突或矛盾之處，却能產生巨大的和諧力量。

2、法律結構上的差異：權利是指社會生活規範法所賦予之力也。人權是指個人人格自我實現與提升，任何人應予尊重與維護。

3、事物認知上的差異：人類為經營社會生活利益的渴望。個人渴望對其人格自律能力的尊重。

4、法律規範上的差異：雖同具國內法之性質。不過，人權的規範都半只是原則法，權利的規範通常較多類型化，具體化。兩者在法規適用上，以具體的權利規範優先適用，但人權具有憲法的最高位階，故法律與命令不得牴觸憲法。

5、權力上的差異：人權的侵害直接挑戰權力的掌控者。權利的侵害，由法規範價值體系救濟之。

6、人類歷史變遷所生的差異：資本主義與功利主義的影響。但因權利極度自由化的結果，重新再度回到社會化的層次，故當目前有各種合流的跡象。合流並不表示人類願意接受人權就是等同於權利的概念，只是在某些條件下可能形成合流的狀態。

7、法正義詮釋上的差異：人權與正義的關係，是指對人基本尊嚴的踐踏，如何修復。權利與正義的關係，是指因權利之關係，所生分配的正義與平均的正義。

8、法律關係的差異：人權的法律關係屬於憲政的法秩序。權利的法律關係屬於人民的權利義務的關係。

9、權利意識的抬頭與人權的關係：公民社會不斷的匯集社群的群體意識，積極的參與公共事物的議題，促使人權的議題，形成公共政策，促使司法，立法，行政重視尊重少數人的權益，以彰顯人性的光輝。

10、法義務如何在權利與人權間發生關係：權利的法義務是相對的法律關係，所生的是法律責任；人權的法義務是絕對的，若無法規範的相對形式呈現，政府有義務促成其形成法政策，轉變成法律形式的權利，稱之為權利社會化的過成，亦即所謂實質正當法律程序，否則會有政治責任的問題產生。

11、人權與多元文化：人權是對多元文化包容力的根源。文化是由組織自然蘊釀生成的生活方式，人權是人類本於天性自然擁有的原權，對於不同文化包容，就必須賦予關懷與愛。

12、權利與人權之保護或救濟，未必同時發生：

權利是社會規範下的產物，權利沒有規定，並不表示人權不會受到侵害，人權的充分保障，視人民參與公共事物的強度來決定。權利有規範，不表示人權已經受到完全的保障，因為權利只保護生活利益這部分，法律是保護權利的主張者，人的基本權並非法律所能充分顧及，因此，權利受到充分保護或救濟，並不一定表示人權同時受到保護或救濟。

13、人權與權利的藩籬：拆除國界的藩籬，或基於國家本身的支配觀，或基於國際人道支援等各種因素，建立國際社會共通的價值觀。人權與權利終有融合的可能性。

14、人權的權利與一般的權利差異：人權的權利與一般的權利皆有可能遭遇濫用。差異點在於：人權遭到濫用的結果，會造成國家政治的亂相，憲政法秩序的混亂，會產生憲政危機；若國際社會濫用人權的偽善，更是人類的浩劫與災難。權利遭到侵害，會使社會公共利益的分配失調，尚不會立刻產生憲政危機。例如全民健保普遍顧及人民健康權，此乃基本權的保障，但醫療資源的過度浪費，反而是一種人權的權利濫用，導致醫療資源分配不均。

15、人權與權利限制的基準：兩者限制的目的在於防止濫用。設定的基準在於，與公共利益間權衡的問題，或者是人權與權利設定不同的限制標準。例如政府利用非取締違規的監視器取締交通違規行為，在超越法律規範下取締交通違規，是屬侵犯人民隱私權。但是行車若非屬人權的權利之範疇，乃政府之特許者，政府基於公共利益之必要，得加以取締或禁止之。

16、警察與人權的關係：執法的極限就是保障人權。警察無須對不法讓步，無須刻意回避不法侵害。警察對於危險狀況的排除，亦有緊緊避難或正當防衛，或超法規之阻卻事由存在，以保障其基本人權。

17、警察執法與公民社會的人權關係：政治社會化，乃透過社會各種生活文化的活動，成為落實公民權的基礎，故提供公民更多去組成自我意識的社群與參加公共務的領域，從自發參與的精神來落實振興地域文化的發展，以包容、關懷的多元智慧，可以降低人民抗爭與衝突。警察是法倫理規範的執行者，也是創造者；社會文化的維護者，也是建構者。政治文化的穩定者，也是中立者。警察堅持執法外，更多理解社會文化的結構，能移風易俗，淨化人心。

18、警察執法的態度與立場：法治社會越穩固，人民越遵守法律的社會，公權力充分受到人民的信賴，警察執法的功效越強，所需要的警力相對的降低。人權教育的普及的結果，人權的標準也相對的提高，警察執法的立場與態度，因為有具體客觀的標準存在，故執法能與法客觀義務緊密相結合，同時也較能與社區群體意識與社會文化相結合，因此執法具有民意得的基礎。除非社會發生重大公安事件或重大治安事件，政治對於警政的干預較平和，輿論對於警政的監督較為客觀與理性。警力有限民力無窮的概念，始能發揮。

19、權利社會化與警察的執法關係：權利的發展由權利自由化到權利社會的過程中，必然有衝突、有抗爭，社會法的增訂以保障人民的基本權益，權力的優勢者漠視社會多數人權益，站在既有的法規範體系下，坐擁權利的優勢，造成社會不公不義。人權的意識抬頭，要求法律移位，以改變

現狀，如此要求者可能是多數人，也可能是少數人，警察執法中立，就是要窺視到因社會變遷所產生隱性的文化衝突，如何積極的調適、調合，而非漠然作視衝突的擴大。

肆、公民社會的人權與權利

權利的基礎概念的形成源自西方社會，在現代民主國家體制下是深具力量的，其能量的產生是透過自由、平等的價值觀運作的結果，使得『主權在民』的觀念能夠植入民心，促使權利獲得充分的保障，它是維持民主社會穩定發展的基礎。申言之，以法哲學的觀點來看，西方社會把權利當成個人進化的象徵，並視之為萬物最後衡量的標準，以及政府施政的主要考慮對象[47]，成為國家應積極保護的目標，或規範權利的範圍與界限。藉此以觀，權利本身是促進個人生活利益的方法與目的，而國家應予以保護，非有必要不得限制或禁止之。儘管隨社會環境及條件的變遷，人的價值觀也因時因地而不同，法律也因時因地而有不同的制約，但一個成熟的民主法治社會，會認為法律基本上是在保護個人權利，以謀社會進步，為國家責無旁貸的任務，此乃不爭之事實[48]。

權利主體（包括自然人或法人）為了生活利益而不斷擴充個人權利之內容，使其得以在現實社會生活中主張而期獲得生活利益之滿足，而成為法律規律的對象。權利主體必然因其意思表示而受其應為（強制）或不為（禁止）之法律拘束。法律所規律者，必然是權利主體於其社會意思活動中，足以影響他人生活利益時，法律才會出面作出規範或干涉。

如非關係到生活利益所必要者，則任由個人自由意志之決定，法律不加干涉，而衍生出權利內涵意義中，最重要的是自由、平等的普世價值。生活利益通常是指物質與精神生活上的利益，而須符合法倫理秩序及一般正義觀念而言。不論權利之主張與權利之內涵，在法律面前人人自由平等權利的本質如果欠缺自由與平等的價值觀的融入，法律總是向生活利益優越的支配者傾斜，形成不公正的社會。因此，權利的本質是，將自由平等的價值觀，融入到公共利益的開放社會中，排除任何可能的功利思維，徹底回歸到個人人格自我實現與提升，所形成的『共通善』去反思權利的本質，其蘊含著「正其誼不求謀利，明其道不計其功」[49]。

---

[47] W. Friedmann 著，楊日然、耿雲卿、蘇永欽、焦興鎧、陳適庸 合譯，同前註38，433頁。

[48] 陳宏毅，同前註8，1頁。

[49] 此語出自東漢班固，漢書、董仲舒傳。

如此的反思過程，必須是在一個民主法治成熟的社會中才能孕育出來的，如何孕育出來，除了要靠教育與社會組織的群體力量的機制形成社會文化外，最重要的是，從事物本質中發現，權利與義務的對等性與均衡性，並基於公共利益的特質之理解或認知，進行或擴大參與公共議題的法政策之形成，始之有立法與司法與行政實踐的最大可能性。基本上，如運作順暢則表示國民民主素養很高，運作不順暢也並不表示民主素養不高，而是表示權利的基礎，已經不符合人權的普世價值觀，政府就必須改改弦易轍，重新思考建構理性的立法或司法的原則。

無罪推定原則的確立，此項原則乃為人權的規範價值，如此規範價值足以規範到所有實施刑事訴訟的公務員，無論是在取得證據或使用證據方面，若未按照刑事訴訟法所規範的正當程序時，則可能導致被告被判無罪而開釋。由於這樣的一個衝擊，可能導致國家無論在犯罪偵查或審判實務上，更加科學化、精密化，期以發現實質的真實，相對的被告於刑事訴訟上的人權也將獲得更大的保障，犯罪被害人在一定條件下也可能得到國家相對的補償，死刑的廢除不是口號，而是以社會饒恕文化的建構為基礎。基此，國家對於人權的保障應屬於全方位，積極面的取向，制度面上的徹底實踐。期間或許與社會的法律情感不符，但是政府掌握公共利益的價值取向，無須一昧迎合社會文化的取向，更需要積極導向建構良善價值觀為基礎，以貫徹或實踐保障人權的面向。

例如，男子陳○○被控殺害胞妹、醃頭棄屍案，○○地方法院依兩公約精神，判處陳○○無期徒刑，褫奪公權終身。該法院認為，依據《公民與政治權利國際公約》有關生存權的規定，締約國並沒有義務徹底廢除死刑，但有義務限制死刑之執行，特別是對「情節最重大之罪」以外的案例。雖與社會法律情感不符，但是在人權公約的規範價值體系下，思考人存在的基本價值與尊嚴，非有必要不可輕意剝奪人的生命。

民主政治有一個很重要的基本原則就是「服從多數、尊重少數」。這個原則說起來容易，做起來卻非常艱難。亦即多數人都贊成如此做，但是卻會犧牲少數人的利益。人權是民主社會中最基本的一種假設，而且所謂的多數決原則並不能合理化多數人對於少數人的不當行為[50]。因此，尊重少數人的包容心是民主政治中自由平等唯一能夠實踐民主的基礎，促使群體的公共道德規範意識普遍的覺醒，願意去處理一些可能侵害人權的公共事務。群體道德規範意識是公民社會的主觀價值，它是一種民主生活的方式與態度，是社會文化的一種形式，也是民主政治的實質基礎，是一種生活學習自律的態度。

[50]朱利安・伯納賽得，楊宗翰 譯，同前註29，220頁。

權利者，吾人生活之利益而法律予以保護之力也。人類經營社會生活，自以為生活之利得為其基本生活之目的，此是社會正義之所維繫，是故合眾人之私成法律之公，正為國家法律所能收效之所在。權利者固為私權所保護者乃人類具體的生活利益，雖不是全部的社會生活利益，但法律所追求者在於權利本身得以為己為人，利己利人，人人生活利益皆得滿足，社會正義因而得以實現。亦即所謂「集眾人之私益成一己之公益」，眾人者，權利之個體之集合，私益者，人民生活之利益。一己者，國家法律之規律一也，公益者，集眾人之私益成為公共利益之公義也。問題在於：誰能集合眾人的私益成為社會之公益，「誰」是指擁有權力者，誰擁有權力，誰就得去建構正確價值觀，對於不同團體或個人的認同與尊重[51]，以落實真正的自由平等的價值觀[52]，以實現社會正義。我國法治社會中不患人民不懂權利，所患者在於權利握在權力的強勢擁有者，其有意或無意地忽視自由平等的價值觀，法律總是靠向權利的擁有者或優越者，權利的自由化與相對化之結果，卻導致權利本身的空洞化，整個社會又欠缺反省與改變的能力，社會正義虛弱無力，造成不公不義的社會。

我國於2009年3月31日立法院通過「經濟社會文化權利國際公約」、「公民與政治權利國際公約」兩項聯合國人權公約；於同年4月22日「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法」公布，於同年12月10日正式施行，包括兩大範疇：公民和政治權利，以及經濟 社會和文化權利。儘管世界人權宣言並不是一個具有強制性的國際公約，但是一旦完成立法程序即成為國內法，而有相當的法拘束力，國家得以直接適用該法律處理公共事務，足以對權利形式的法規範價值直接產生衝擊。因此公民社會的權利如何與人權相謀合，確實是民主法治國家的重要課題。

肆、人權與警察執法之關係

1、 社會變遷與警察執法的關係

國家係為人民而存在，政府係為人民之需要而存在，公務員係為人民之需要而存在。警察係為人民之需要而存在，依法行政原則的執行職務行為。隨著社會環境的變遷，台灣警察於社會所扮演的角色，已經從為統治者執行法律的腳色，演變成以維護人民基本權利的執行者的角色，顯

---

[51] Sinkwan Cheng , Law Justice and Power (Between Reason and Will),P139.

[52] 如果不能做到的話，對於權力者如何制衡或對抗，這個問題涉及到政治學上管理哲學的問題，

暫不在本文討論之範圍。

不同於台灣往昔的戒嚴時期。換言之，台灣警察執行法律的層面上須更加貼近人民的聲音，以回應以民意為基礎的法治社會[53]。

一個成熟的法治社會，而非一蹴可成，也並非一個專制政體被推翻後，下一個政體必然是一個清明的民主社會。尤其是民主社會，需要有一定條件的時空環境的成長，始足以醞釀成民主的溫床。因此，民主政權的締造與經營，須有一段艱辛的成長過程，始能漸漸的步入成熟的法治社會，在此過程中人民必須積極參與公共利益的議題與事務，並積極防止政客操弄公共議題與事務，民主的可貴在於對於政府權力的制衡，若無制衡的力量，就如脫枷的猛獸反而吞噬人民的基本權，依法行政就是民主最基本制衡政府權的武器。

依法行政是公務員執行公務的客觀法定義務，此義務成為公務員執法的界限與保障。因此，立法者在立法過程中就必須忠實的反應出民意的取向，尤其政黨政治，政黨必須提出優良可行的法案，以增強公務員執法的可行性。尤其在正義轉型的社會體制下，公務員在轉型期可能執行法律上往往會陷入兩難的情形。

所有公共利益幾乎都在政府的掌控中，只有較特殊的利益由民間組織或非組織體系掌控中，但政府基於公共利益的要求，必須透過立法或基於法定職權等方式進行有效的監督與管理的可行性，以落實實質的正當法律程序。無論政府的體制為何，事關公共利益者，其作為或不作為，都關係到人民的生活利益。因此，政府除應積極增進人民福祉外，亦有義務對於公共利益有所妨害應出面干涉或禁止。

儘管人民的生活利益固然以一己之力即可成就或滿足，政府自然也不須要干涉，人民私經濟的活動是屬單純的生活利益，政府無須干涉，人民即可滿足自己生活上的利益。但是，隨著社會活動的擴大，及社會組織分工的精密，許多公共事務非個人力量所能及之，非得仰賴國家的力量，無法滿足人民的需求，此際政府責無旁貸，必須扛起應有的責任與義務。積極的促動人民的參與，結合私人企業或民間團體的合作，無以竟其功。

德國刑法學大師李斯特指出：最好的社會政策就是最好的刑事政策。隨著社會環境急速的變遷，例如城鄉變化，都市人口集中化，都市土地

---

[53] 一個成熟的法治社會，而非一蹴可就，也並非一個專制政體被推翻後，下一個政體必然是一個清明的民主社會。尤其是民主社會，需要有一定條件的時空環境的成長，始足以醞釀成民主的溫床。因此，民主政權的締造與經營，須有一段艱辛的成長過程，始能漸漸的步入成熟的法治社會，此過程中人民必須積極參與公共利益的議題與事務，並積極防止政客操弄公共議題與事務，民主的可貴在於對於政府權力的制衡，若無制衡的力量，就如脫枷的猛獸反而吞噬人民的基本權，依法行政就是民主最基本制衡政府權的武器。

與資本集中化，都市邊緣人口急速化，都市犯罪潛在化的因素不斷擴增，全球化與網際網路的崛起，虛擬取代真實，突破人類空間的概念，資訊取得的快速為空間注入新的能量，既有的法倫理規範與社會秩序的結構逐漸的崩解，既有的空間結構被快速的網際網路取代，年輕的世代探索自己的未來，超越於往昔的世代群族，焦慮與不安瓦解年輕人向前努力的動機，大陽花運動背後隱藏著，新世代的年輕人對於未來不確定的焦慮，所衍生的一場社會運動，可定位為社會階層的文化衝突。另一層意義表示資訊取得的容易，促使資訊不對等的環境已經改變，人不斷的累積、創造自我的資本財，將是未來獲得成功的關鍵，但是大部分的年輕人對此已陷入絕望與無奈。

這是一個黑暗的時代，也是一個充滿希望的時代。更深一層社會意義，在說明白一件事就是知識的統整與創新，是新時代人類成功的關鍵，也因為全球化與網際網路的崛起，以及知識的普及化與電腦化的結果，強調個人創新的能力勝過辛勤的努力，成功機率侷限在個人不斷的統整與更新，團隊的努力成果也可能只是少數的群族的獲利。利益與倫理的不對稱，更增加社會潛在的衝突，尤其是價值觀的強烈衝突，將越演越烈。都市集中化的結果，人口犯罪的不斷急速增加，且呈現多樣化，尤其是吸毒、槍械、暴力討債、人口販賣、賣淫，同時隨著高齡化、少子化的結果，老年與青少年的犯罪問題陳出不窮，又隨著城市不斷的擴張、更新與發展，各方面的勞動力湧進城市，各種團體為爭取其權益的結果，社會運動也將蓬勃發展，集會遊行的活動會不斷的增加，政府要做的就是做好引導、疏導和管理工作，犯罪行為多半歸因於政治、經濟、社會制度有瑕疵產生之結果，而非原因，維持治安也是屬於公共利益的另一層面的問題，警政工作是任何社會問題引爆點的最前線，警察在執法上更須質量並重，以因應複雜的社會環境，反應、疏導、消弭可能犯罪的成因。同時，在保障人權的實踐過程中，背後肩負著客觀法義務的公正執法態度與決心。

人權發展的基礎在於權利，權利的內容須仰賴人權的發展而得以健全，權利為民主國家發展的基礎，權利內涵是自由平等的價值觀所建構出來的。當權利失去自由與平等的基礎，權利終將淪為統治者的工具。當權利的優勢者窮盡能事去掏空權利的基礎，權利內涵向權利優勢一方傾斜。公平正義淪為學術的花瓶，司法成為助長不公不義的催化劑，行政淪為政爭的工具，政客別有用心的，不斷的操控各群族與各階層的矛盾、對立，企圖麻醉或迷幻導致人民興奮，沉醉於某種可控制的情境之下，遂行其政治目的。此際，權利等同於權力，權力成為披著羊皮的狼，不斷的吞噬羊群，人權成為統治者控制人民的神咒，人權成為泛道德化的議題，

與法治人權脫鉤，徹底顛覆社會文化原本的正當性，人權成為政客控制人民的另一個手段。

權利在發展過程中，自由與平等是其不可或缺的價值觀，而與人權緊緊的結合在一起，其結合的凝固劑就是在於，社群規範意識普遍覺醒所生成的義務，或基於安全或基於自由，逐漸形成法義務，保證人民願意嚴守此項法義務，政府也應該嚴守此項法義務。此法義務不僅拘束人民也同時拘束到政府，依法行政始得以落實之可能。因此，社群規範意識從群體的倫理規約，逐步形成法義務觀，如此反覆確認成為生活實踐的必然後，又逐步形成所謂法的確信，此確信就成為社會文化的一部分，而後即便是政治文化如何變遷，亦無法影響到社會文化，此際權利才能夠成為社會文化的一部分，自由平等的價值觀建構出的權利才是真正權利的實體，不然都只是客觀上形成法規範的一種可能權利，而這樣的權利通常不是權利，而是法規範的期待價值，充其量只是一種生活利益的選項而已，毫無法義務拘束的可能性。因此，權利的實體若沒有義務的拘束權利中所謂的自由平等觀也將淪為空談，不切實際。

家庭暴力防治法（我國於1998年6月24日公布實施）第 29 條規定，警察人員發現家庭暴力罪之現行犯時，應逕行逮捕之，並依刑事訴訟法第92 條規定處理。原本我們的文化中是父權時代，家庭暴力並非國家應介入的，隨著時代變遷漸漸的家庭暴力亦屬國家當然介入干涉的職務行為。固然家庭中有倫理價值的觀念，但是家庭中每一個成員皆有其人格地位，並不因為有家庭倫理，而成員的人格即被消滅。

二、警察執法的基礎

警察執法須考慮到尊重原住民文化與維護治安兼顧的問題。舉例說明之，一把原住民的自製的獵槍，三名原住民掉入了法律約制中，進行一場檢警單位之司法調查程序，於102年3、4月間三名泰雅族申請人為求家庭生計，自製獵槍獵捕野生動物，自製前曾向主管機關申請許可在案。惟同年4月間遭警察單位以違反槍砲彈藥刀械管制條例進行偵查，6月間通過法律扶助，並指派律師提供辯護之扶助，律師向地檢署提出原住民自製之獵槍乃屬原住民賴以維生之生活工具，獵捕野生動物亦屬原住民族傳統生活中建立及維繫部落秩序之重要行為等辯護，最終地檢署作出不起訴處分，還給三名原住民清白，顯示出司法對原民多元文化之尊重。也突顯出警察在執法過程中須兼顧相關人權公約的法律規範價值，考慮其是否實質違法的意義。

(http:www.apc.gov.tw/portal/docDetail.htm,2015/06/01<摘自民間司法扶助基金會網頁>)。

於2012年3月間，台東大武查獲一名排灣族張姓男子持有未登記的2把長槍，檢察官依違反《槍砲彈藥刀械管制條例》起訴，案經過台東地院原住民族法庭審理後，法官引用憲法與《原住民族基本法》，還特別引用《經濟社會文化國際公約》與《公民與政治權利國際公約》釐清「自製獵槍」是否供生活工具、用途目的等爭議點判決無罪。

我國於1991年6月29日廢止行之久遠的違警罰法，其第 64 條規定有左列各款行為之一者，處七日以下拘留或五十圓以下罰鍰或罰役，第 1款規定游蕩無賴或行跡不檢者、第4款規定姦宿暗娼者。當時是以違反善良風俗所為的規範價值，因此有留長髮或是夜間在馬路上閒逛的，都有可能被視為違警行為。

（一）警察的法律與人文素養

權利社會化，造成權利自由化不斷被稀釋的結果，權利伴隨著義務隨之而來，警察在執法過程中不僅需要理解權利的變動關係，還要清楚的知道自己在執法所應如何貫徹客觀法義務。亦即，當客觀法義務與權利相衝突時，產生法確信的基礎為何，法確信的基礎在於法律文化對於民眾的影響力如何，如何測度出法律文化與社會文化差距的程度，無形中形成警察執法的修為與態度，可稱為警察之法律與人文素養，亦即，如何拿捏執法的分寸與分際的能力與修為。

警察在執法本身在實踐意義上，應在於行正確的法確信的認知，警察所培養的是「實用的智慧」，關注的是如何的行動，必須「辨別特殊之事物，因為實用就是實際各種特殊情況的運用」，亞里士多德把實用智慧界定為「具有向善行動力的一種理性又真實的狀態」[54]，本文認為「勤、誠、敏、合」的基本素養成為警察養成教育的核心。

以「敏」為例，在日治時代一般廟會活動，往往是警察蒐集地方情資最好的機會，同時予以掌握地區的輿情，分析情報資料，結合民力，以維持地方秩序。不過，台灣於日治時代的霧社事件，當時日本警察以殖民

[54]麥可.桑德爾 著，樂為良 譯，正義一場思辨之旅（JUSTICE ,WHAT'S THE RIGHT THING TO DO？）

同前註22，222頁。

高壓統治的方式與思維控制原住民，導致賽德克族人以其生命來喚起靈魂的尊嚴，電影中有一句話「如果文明是要我們卑躬屈膝，那我就讓你們看到野蠻的驕傲」，霧社事件的發生足證人性的尊嚴的維護勝過所謂文明法律的保護，也讓殖民統治者有所警惕。本文認為多元文化的饒恕與寬容是群族和諧安定的必要條件。

今日台灣警察實施社區警政，而與社區結合，幫助社區解決治安問題等，其目標無非在確認地區治安資訊的徹底掌握。警察所掌握的重心是該地區權利的結構為何後所應取得的資訊，因為權利是民主國家發展的基礎，發現該地區人民如何經營生活，所生之生活利益而法律如何實踐其應有之力量，基本上當人民生活利益獲致滿足，社會秩序通常可以維持在某種程度上的安定，重點是要讓民主法治生根仍需從多元智慧與社會文化的包容著手，同時也要尊重每個成員的人格與尊嚴，尤其是個人資料保護的規範價值的重視。任何社會事件或運動都不是單一的、偶發的可能蘊積了很久所爆發出來的能量，許多都是社會文化的衝突所造成的，同時處在這電腦資訊發達的社會，如何因應時代的變化，的確挑戰著執行公權力的警察。

基此，基層員警對於一般人民權利的平衡點的搜尋與理解，往往成為維持治安的重要工作，但更重要的是多元智慧的培養與文化包容的學習與實踐，警察儘管無法介入權利的糾紛或文化的衝突，但適時的反應問題，減緩問題的嚴重性，和平理性的處理社會衝突事件，任何人類生活的衝突均可能成為特定犯罪的根源，能有效的掌握地區人民的生活動向，期待能解決更多的治安問題，成為地方治安的風水師，此乃警察責無旁貸的工作。因此，基層警察的工作並非想像中如此繁重，重要的是在於，掌握地區民情變動，確實掌握情資，有效打擊犯罪，落實治安工作即可。

（二）警察人權素養的建構

在研究的層次上，從人權的認識中，了解到人權確實存在於人類社會具有普世價值，成為人類最高的行動準則。由於各國文化上的差異，人權在發展的過程中，受到許多衝擊。例如美國的種族歧視或宗教的問題，原本只是個單純的法律事件，尤其是美國有色人種的歧視依然仍在，也因為牽涉到種族文化的顯著差異，產生出人權保護的憲政議題。因此，警察在執法的過程中，能夠以同理心理解人民的感受，就事實為法律評價時多一份關懷的同理心，使當事人願意接受其應承擔的法律責任。

法律的存在必於生活之後發生，若人民的生活欠缺這塊法律文化，

法律即使存在，仍然是空無一物，如此警察在執法過程中，所面臨的是一個不切實際的法律，甚至與社會文化產生衝突與不協調。因此，警察如何在法理情兼顧的執法結構面上，妥善執法，在在都考驗著警察在執法上的智慧。例如山老鼠的問題，當地許多居民認為砍一顆檜木就可以有好幾個月的生活費，他們又毫無工作能力時，所想的就是先解決生活問題再說，頓起歹念，其犯罪動機如此，當地的燒山林打獵是為習俗，砍樹種田，視為文化之一部分，於是將其犯罪動機合理化，事實上不解決當地居民生活能力的問題，事實上山老鼠的問題是永遠不能解決的，森林保育的工作是社會環境維護的重要問題，警察必須有此觀念，與其他政府機關或民間力量結合，改善居民的生活條件，才能根本杜絕山老鼠的問題。犯罪是一個嚴重違反法倫理秩序的不法行為，必須接受國家的刑罰制裁，然則，站在人權的立場，國家有義務照顧人民基本工作的義務，若當地居民確實生活困頓，無自立謀生的能力，於此法重情輕的場合，自應法內施仁，儘量採取寬容的刑罰，並輔以保安處分，促其有向善改過的機會，給予輔導就業。因此，警察在執法的過程中，自不可放縱為之但在處理事務上，必須將法重情輕的觸法細節描述出來，以反映出當地文化的困境，而不是姑息養奸。

如吸毒與雛妓社會問題，早期有鴉片館、公娼制度，當時認為此種制度破壞社會善良風俗，成為法律保護的標的。不過，當社會越進步，人權觀念的引進，強調人為權利主體，人有自由意志決定其生活上的選擇，此自由意志乃出自於人類的理性決定，人本身就是目的，不可將人物化，人絕非法律達成的目的，人有其自身存在的價值，如此的自律原則，決定人類自主生活的道德倫理，也決定了法律存在的規範價值，所以，因為吸毒否定自身存在的價值與尊嚴，公娼否定人自身決定性自主的原則，將人的身體物化成為行為的客體，越發此種行為的不當，而加以廢除。

然而，反對者認為：吸毒者認為其行為並無危害到社會任何人，自我人格的否定是道德的問題，法律無須越過此界限，因此警察進入校園輔導青少年預防吸毒或防治吸毒有其絕對必要性；公娼廢除後是否社會娼妓的問題就此可以獲得解決，而且所謂的性自由不是法律所能夠干涉的，公娼制度並未否定自身決定性自主的原則，因此公娼制度的廢除是對工作權的歧視。警察在執法中應該在隨時代的脈動而體認其價值觀，故警察應以社會工程師自居。

警察在教育的過程中，應培養其自律的修為，當專業知識認知到一定程度的時候，可能會被固有的思維模式限制住，再也無法突破現有的思維模式，這時就需要打通另外的通路或其他取代的方案，這樣通達事理的思維，是一種民主社會培養多元智慧的有效途徑，將人權的基本價值觀內化成警察執行工作的態度。

尤其在處理事務的過程中，往往忽略社會倫理價值的變遷，或是忽略

社會實情與法規範運作上的隔閡，或是因政治次級文化的侵入而改變政治的生態環境，如何方方面面的掌握各種變化，唯一能夠以不變應萬變的方法，即便是遭遇到任何的改變，也能夠以沉著、穩重、敏銳的心，去洞察力並積極地謀求執行面的妥當性。因此，就整個人類教育體系而言，通達事理與豁達的學習心態，不僅是一門培養專業人才的基本入門知識，也是培養通達事理與應變處理事務的基本能力。以上固然是指警察執行職務的能力指標，同時也是培養警察尊重人權的素養，及參與實踐人權的行動力的基礎。

警察遇到非急迫或可預知或可避免之危害，應採取最少、最小的手段，求取侵害與保護間利益的權衡，以符公法上比例原則之要求。基於任何人無義務為不可能的事（警察不是機器戰警，仍應有自我防衛權的保護問題）。特別強調的是，警察依法執行職務，並沒有不製造正當防衛的義務，亦即只要有作為可能或防止結果發生之可能，基於警察職務行為的特質，其防衛權本身主要在執行職務本身含有強制義務性，其所為迴避侵害的義務性必然小於一般的正當防衛，亦即警察人員無須特別的負擔去忍受相對人之行為，以貫徹其職務之執行，否則，事事採取迴避侵害的措施，國家公務的執行也必然陷入癱瘓的狀態。然而，某種場合可能造成更大衝突或損害時，課以警察較多、較重的迴避義務，應以得安全與侵害之狀態做出迴避為原則，畢竟使用槍械容易造成傷害的是國民的人身或財產，如此始得事理之平。因此，基於警察職務的特殊性，衍生出警察使用槍械除依法令的行為外，在刑法各個理論中仍有許多討論的空間。

學理上有認為正當防衛所防衛者是指私權利，不包括公權力。例如警察逮捕通緝犯將之擊斃，是屬公權力的行為，事關國家法益無私人無防衛權的問題，因此，私人不得行使此項公權力之行為[55]。不過，若是發生在警察執行公務，遇有現實不法侵害時，無須容忍任何不正的攻擊行為，因為這個部分也權利侵害的部分，私人可以行使，執法的警察同樣也可以行使，尤其是警察無須特別忍受相對人的不法侵害，亦即，表示刑法上正當防衛或緊急避難同樣能適用於各種警察勤務上[56]。因此，執行公權力的警察其職務行為固然為國家行為之一部分，警察於執行公務除必須要檢視其執行職務是否正當或過當的程序要求外，可援用正當防衛或緊急避難的法理，以阻卻其主客觀的違法事由，以為警察執行職務其基本

[55] 參照司法院院字第2468號解釋。認為國家法益之防衛，應為國家機關之任務，無認許由私人防衛之必要，且恐反而影響國家之法律秩序。

[56] 李震山，同前註3，368頁。例如警察為暴民所挾持，似已無法逮捕現行犯，少數警力應付突發群眾暴力攻擊事件，適時軟化與撤退亦不應為罪，此乃緊急避難阻卻違法精神的依據，但必須對該特定犯罪不能以他法追緝時為限。

權受到侵害時的正當化事由，以阻卻其違法的正當化事由。蓋因人權的保障不僅拘束公權力的行為界限及範圍，同時也拘束人民行使權利的界限。至於有關公法上的比例原則，則屬程序上要求執行上方法與目的，須符合公法上的比例關係。

肆、結論

本文試圖說明人權與權利概念的不同，但是從二律背反原則來看，兩個命題或概念，在實質上或外觀上互相矛盾，不能同時成立。康德認為在經驗的領域中有效的理性，運用到純粹思維領域時，會導出同樣的合理，卻互相矛盾的結論。康德稱這樣的矛盾為二律背反，並藉以說明理性的限制，在超越可能的經驗之外的領域，無法運用理性得到合理的真理[57]。

人權在現實的社會規範可能不存在，例如對於弱勢團體學習權益的尊重，由於勞雇關係的定型化，早就剝奪勞工階級任何可能學習的機會。因此，在同樣的時空環境中其學習機會，必然少於其他較優勢的團體，根本無法在現實的社會發出聲音，更無法在既有社會規範的拘束下解放。以當時社會文化的氛圍那根本就不是這些弱勢團體應得的利益，既非其應得的利益，就何來權利的基礎可言，更不生權利保護的問題，也就是法規範早就把弱勢勞工的利益排除於權利之外。如此一來，人權即便是把它當成國內法的一部分，就必須先突破既有法規範的群體意識，若將人權規範直接當成法規範，則與既有法規範價值的群體意識不符，即便是將此當成多數人為抵抗權的行使，也必須與既有法規範的權利基礎相區隔，這也就是本文強調的是，權利與人權是迥然不同的層次，人權與權利若有相重疊的部分是可以直接適用，無須比附援引。但是人權與權利於現實社群規範意識中有顯著不平等者，公共利益的優先性必須以權利的立法形式表現出來。

凡遇到人權與權利相衝突的部分，社會必須包容對待，相互尊重其存在的價值，在法規範價值的實踐意義上，須先有人權政策的出現，透過立法程序立法，以權利的形式呈現在法規範中，始有執法的基礎。因此，本文不贊成人權為相對價值的理論，如此的解釋將是對人權的踐踏與藐視，甚至國家為了某種政治目的，不擇手段的透過公共利益來操弄人民的法律感情，而犧牲真正的基本人權。在人權實踐的意義上，應該事先有公共政策的議題的形成，始有保障人權的問題意識出現，然後透過立法程序予以權利形式出現，形成法規範價值體系之一部分。不過於此期

[57] 柄谷行人，林暉鈞 譯，同前註28，87頁。

間，無論是公共政策的形成或是立法程序的正當性與否，基本人權的任何議題皆屬言論自由的保障範圍，為政者或是執法者皆必須予以包容或尊重。

基於人生而平等的人權觀念，促使社會願意在制度上改變，讓這些弱勢團體有更多的機會學習，不過那已經是超越社會經驗事實的認識，必須以法倫理秩序與一般正義作為思考的起點，若透過司法詮釋學的檢驗，仍無法滿足法輪利秩序或一般正義的標準者，立法原則需出來檢驗，是否在客觀上為多數國民的法律感情能夠接受的最大可能。站在權利的觀點上，較優勢團體是從各種錯綜複雜的因素，得到這樣的優勢，那是他們本應享有的權利，在經驗的理性思維下，權利的優勢者當然享有更多學習權利的主張，法律規範自應賦予一定的力量。但是轉化成人權的思維體系下的理性，給予弱勢團體充分的學習機會，會使得社會有更大的進步空間，但這樣的思維已經超越了經驗的事實基礎，人類受到這樣理性的限制，自然不會接受或包容這樣的真理，這樣的不公平的社會確實存在於每一個社會中，因為這樣的思維與現實社會既有規範的思維，互相矛盾，不能同時成立。人權是人類本於良知所發現的普世價值，權利是人類本於自利所生的規範價值，雖然都符合人類的理性思維，卻會形成相互矛盾的結論。但是卻無法否定人權的普世價值的存在，其超越了現實規範的權利價值，成為社會走向文明的一盞亮光。

人權的觀念若是擺在既有社會的結構或框架上是無法想像它的存在，甚至在現實的社會中與既有規範價值，產生矛盾或衝突。但是，它確實是人與生俱來的基本權利和自由，不論其種族、性別、社會階級皆應享有權利，不但任何社會或政府不得任意剝奪、侵犯，甚至應積極提供個人表達和發展的機會，才能尊重個人尊嚴、包容差異，達到追求美好生活的目標因此，如何將人權的理念植入社會文化中權利的框架中，無論是立法或司法，甚至人權教育方面均須努力。

人權教育實際上是關乎人類尊嚴的教育，也就是在幫助我們瞭解「人之所以為人」所應享有的基本生活條件，包括生理、心理及精神方面的發展，也讓我們檢視社會上有哪些問題是違反人類尊嚴，以及涉及公平、平等的問題，如種族主義、性別歧視等議題，從而採取行動，解決問題，去除阻礙人權發展的因素，建構一個美好的社會。進一步來說，藉由人權教育的實施，加強對人權的意識、瞭解、尊重、包容，而能致力於人權文化的建立，共同推展人類世界的和平與合作。

人權教育的中心思想是不斷地探索尊重人類尊嚴和符合人性的基本法則，促使社會成員意識到個人尊嚴及尊重他人的重要性；並能加強種族、族群、宗教、語言群體之間的瞭解、包容與發展。由此可知，「尊重」與「包容」是人權的基本概念與核心價值；互惠的權利與責任，則是民主法治社會中每個人所應謹守的共同契約。因此，人權教育即是尊重與包容、自由與平等、公平與正義等觀念的教導，進而促進個人基本權利與責任、社會責任、全球責任的理解與實踐。基此，警察的執法乃行使公權力需恪遵憲政秩序，在公共利益的維護下，保障基本人權，以取得執法的合法與正當性。

警察執法，絕對不是因為人民觸法必須承受的痛苦與報復而實施，警察在接受養成教育中就已經堅信每一個人民都有他的既有價值，即使是一個犯罪者，也必當維護他的基本尊嚴，因為警察尊重人民的任何選擇，在法律之前人人自由、平等。但是，不可忽視的是，警察在執行公務時，人民因違反法律就必須承擔其法律責任，這是公民社會中人民的基本素養，警察本身是在服從公共利益的法規範下執行職務，警察執法同時也是為了滿足一般人民對於社會秩序安定的渴望。因為法律本身不僅規範人民，同時也規範著執法人員，使得執法的警察有一定客觀的標準，以取得其執法的正當性，實現多數人民對於法倫理秩序及一般正義的渴望，同樣也符合國際共通的人權標準來執法。

｜互動與討論｜



曾主任英哲

評論人／曾主任英哲（臺灣警察專科學校行政警察科）

民國 58 年我唸的是臺灣省立中興大學的經濟系，讀了一年，最後是因為經濟的原因離開中興大學。今天在這裡，情感上有些連結。陳博士是法律系，文章內容富有法哲學省思，從歷史的演變、社會的變遷、人權的演進，做一個統整。這題目我在中央警官學校研究所時，曾經提出過，當時是戒嚴時期，所以後來無疾而終。今天能在這邊討論，是我們的榮幸。這篇文章是從哲學、法理學落實到警察執法規範。我們所討論的警察，是 1829 年在英國創立的警察，1848 年德國跟進，1867 年日本民治維新，1874 年日本也引進現代警察，1895 年馬關條約，日本正式取得臺灣合法統治權，到 1945 年，這是歷史的演進。中國是 1900，比臺灣慢了 10 年，才設立巡警部。臺灣 1945 年二戰結束、戒嚴，至 2000 年正是政黨輪替，是關鍵的分水嶺，與 1829 年的英國政經體制相似，後續發展相當有意義。戒嚴時期，人民頭髮太長，警察也可以取締。時至今日，以家庭暴力防制為例，警察也要介入夫妻家暴問題處理，彰顯陳副教授所提，人權的反思是隨著社會、政治改變而變動。對我們警察教育的啟發，則是應尊重多元文化，有所尊重與包容，對民眾不要動輒有所偏見，對原住民也不要有酗酒的偏見。這篇文章最大的啟發，是有系統地讓大家瞭解警察執法與人權的演變過程。因為時間關係，今天的評論到此為止，謝謝各位。

社區警政新視野

陳斐鈴　臺灣警察專科學校行政警察科助理教授

1、 前言

自 1980 年代以後，社區警政即風行成為各地重要的警政策略，它與傳統專業化警政最大的不同，在於民眾的參與。社區警政的原型理論有四大內涵，首強調的是在地治安需求，故需要彈性勤務方式及指揮體系授權，為了控制施政的品質，需有反饋的機制(課責)。之後社區警政的理論加入問題解決的內涵，加重警察偵防犯罪及妨止危害的積極角色。社區警政初始的論點是想藉由警民同夥維護治安，以提升社區生活品質，然在各地或因國情不同執行的結果成效不一。社區警政提倡警民合作，這個哲學或組織策略放低政府高權或統治姿態，並將民眾視為施政協力者，因此，即使實施後成效不若原始理論宣稱的功效，對當地仍是一場民主的洗禮，特別是對官僚體制及受軍事化養成教育的警察。社區警政執行的困難點如成效不易評估、組織文化抗拒及階級岐視，讓這個理論後來受到相當多的批評，是該遞移新的警政典範或原理論再進化呢？Bayley 說這是一個很好的挑戰機會，社區警政走向結束，而新的警政策略又尚未成熟，警察的政策正在世代交替，當代的人們都是時代改變的見證人；社區警政的基本原則仍然非常的好，但是新興的警政策略，是否能與社區融合還是一個很大的問題(陳斐鈴、王凱弘、黃佳琳、莊英正，2012)。除美國之外，社區警政兩個顯見成功的例子都在亞洲(日本和新加坡)，臺灣與日本均是散在制的警察勤務機構，因此，社區警政在臺灣的發展，對社區警政典範的走向有反饋的功效。本文除介紹社區警政基本理論外，另說明其理論擴充的轉變及本土引進社區警政的歷程(含理論、實踐及困境)，最後介紹本土社區警政進化的發展，是謂社區警政新視野，期對警政策略的興革作一時代註解。

貳、社區警政流轉

一、定義、內涵與運作元素

1980 年代 Robert C. Trojanowicz 在密西根州立大學成立全國社區警政研究中心(National Center for Community Policing)，首先確定「社區警政」一詞，他解釋社區警政是一個主張建立警民合夥關係的新哲學(philosophy)及組織策略(strategy)，這個制度的基礎在於警民攜手合作，共謀解決社區的問題，以增進整個社區的生活品質(葉毓蘭，1996)。到了 1993 年，美國總統柯林頓公開宣佈在全美推行社區警政，且具相當成效之後，其他各國相繼採行，成為全球的趨勢(章光明，1999a)。Skogan(2006)也認為社區警政是一種組織策略，包含警察決策程序及組織文化的改變。其內涵包括以社區為基礎的犯罪預防、重組巡邏的活動、增加對警察的課責及指揮的分權化，茲分述如下(Skolnick ＆ Bayley,1988)：

(一)以社區為基礎的犯罪預防：此為社區導向警政的終極目標，強調各種社區守望相助組織的功能，居民們分擔社區集體安全的部分責任。

(二)重組巡邏的活動：機動巡邏和快速反應並不一定有效地嚇阻犯罪和逮捕嫌疑犯，巡邏員警應更融入社區的生活，如配置迷你警察所服務、步巡或家戶訪問。因此，巡邏活動不僅是應報案的緊急服務系統，而具有預警式的犯罪預防功能。

(三)增加對警察的課責：鼓勵警民雙向溝通，容許民眾投訴勤務作為，如成立警察申訴委員會或市民監督委員會，將民眾的意見納為警政的參考。

(四)指揮的分權化：為充分利用警察因擴大參與社區活動而得的知識和意見，指揮的分權化是有必要的。除了傳統的職責外，社區警察要能組織社區團體、建議社區問題的解決方式、不驚慌地聆聽外界批評、爭取恐懼或敵視人們的合作、參與會議及在公眾前從容談話，這些工作需要新形態的警察人員及指揮理念。

之後，社區警政內涵與問題解決結合成另種變體的警政策略，Peak 與 Glensory 將其稱為社區警政與問題解決警政策略(Community Policing and Problem Solving，COPPS)，認為可以提升犯罪問題的解決效率、改善民眾生活品質及對犯罪的恐懼感，同時也可以解決社區的其他問題(Peak & Glensor，1999；林燦璋、鄧煌發、毛昆益，2000)。因此，Skogan(2006)認為社區警政有三個核心元素-民眾參與、問題解決及分權，在實務執行上，這三個元素緊密關聯，缺一個或多個元素就不能生成有效的方案。即除社區警政原型的內涵外，另增加了問題解決的元素。在實務上，社區警政的做法相當多元，Bayley(1994)研究數國的警政策略後，認為其共同的運作元素包括諮詢、調適、動員及問題解決，茲說明如下：

(一)諮詢(Consultation)：定期且系統地諮詢社區民眾，瞭解其治安需求及警察如何更有效地滿足社區的需求。

(二)調適(Adaptation)：將決策授權，使管轄區域的主管能針對轄區特性的需求彈性地運用資源。

(三)動員(Mobilization)：積極地邀請居民、機構及公私營單位協力解決社區治安問題。

(四)問題解決(Problem Solving)：改善形成犯罪或治安問題的條件，是在地方層級作聚焦條件的預防。

二、從讚揚到批判

1993 年美國總統柯林頓在全美推行社區警政後，根據 1997 年警察基金會的調查報告，85%的警察機關已實施社區警政或正在進行實施的程序，未採行的警察機關大部分是因為人力不足(Skogan,2006)。一些評估研究發現社區警政的方案(如家訪、徒步巡邏及增加警民的互動)可以降低某些類型犯罪、失序及對犯罪的恐懼感。其中在降低犯罪及失序的情形，其他研究有不一致的結果。但如果警察執行的方案是增加警民互動如民眾巡守、警察社區服務站及協商的社區警政，可降低鄰里民眾所關切犯罪類型的恐懼感(Weisburd & Eck,2004)。1998 年黃家琦實地考查美國佛羅里達、紐約市、加利福尼亞州三地社區警政的心得，認為員警與社

區間互動密切，民眾對警察有正面的回應(黃家琦，1998)。1999 年章光明親訪美國 6 大城市的觀察及訪談資料，介紹明尼蘇達州明尼亞波利市、威斯康辛州麥迪遜市、伊利諾州芝加哥市、德州休士頓市、紐約州紐約市、馬里蘭州巴爾的摩市、郡等城市社區警政實施的情形，實證資料呈現大體上支持社區警政的基本假設，每個城市警察局所推出的各種工作方案，都為了提昇居民的生活品質而努力(章光明,1999b)。然 Bayley 教授於 2012 年 2 月 29 日蒞臺灣警察專科學校演講「以比較觀點談社區警政」，他說明過去 20 年中，警察和大眾一直致力於社區警政的投資，然而社區警政牽涉到許多不同的層面、方案，這導致它的影響難以評估[58]；某些社區警政的策略確實可以明顯地降低犯罪、失序或民眾對於犯罪的恐懼感，但是許多其它的策略在接受評估時卻未見成效(陳斐鈴等人，2012)。Mastrofski(2006)也提出社區警政的功用主要是讓民眾對犯罪有較少的恐懼，然這策略本身少能讓犯罪降低，同時也並非能讓社會的弱勢者蒙利，更是防制恐怖主義的妄想。之後 Brogden 和 Nijhar(2005)研究各地社區警政後提出，除美國之外，社區警政很難發現是成功的[59]，這並非僅是執行無效的問題，而是其原理是在西方構想的，與轉型和解組社會面臨的情形並不相同。社區警政輸出至其他國家所產生的問題，包括(一)存在階級不平等的問題，因警方的目標會落在社會弱勢的階級。(二)強調社區集體權利，容易忽略個人權利的保護。(三)社區非正式警政組織會直接回應社區的需求，常衍生課責的問題。兩位學者甚至提出從各國的經驗中可證，社區警政最多只有二種功能，一是作為警察試圖控制犯罪的政治語言，但卻少有成功案例，另一則是在那些轉型的地區中，作為改革警政貪污的一個希望(伍姿蓉，2011)。

參、社區警政本土實踐

一、理論發展

在臺灣，社區警政的興起，起於 1988 年時任中央警官學校行政警察學系系主任許春金發表於警政學報第 14 期的一篇譯稿「社區警察原理與類型」。這篇文章譯自 1988 年美國司法部國家司法研究所研究報告「Community Policing: Issues and Practices Around the World」第 1、4、5 章，為 Skolnick 及 Bayley 所撰，介紹社區警政的元素、潛在障礙及價值(許春金，1988；Skolnick & Bayley,1988)。1992 年陳明傳出版「論社區警察的發展」專書，亦引用 Skolnick 及 Bayley 的四元素為社區警政的意涵及工作重點--社區的犯罪預防(如鄰里守望)、重組巡邏的活動(預警式犯罪預防的巡邏策略)、增加警察的責任(分權化的警力佈署，增加警民合作機會)及指揮的分權化(授權各社區的警察分支機構，釐訂更符合社區需求的策略)，並說明其意涵的真正踐履，才是社區警政成功的真正要件(陳明傳，1992)。Community Policing 最初被譯為「社區警察」、「社區警務」、「社區警員」，2002 年中央警察大學六位學者合著「各國社區警政比較」，統一將 Community Policing 譯為「社區警政」(葉毓蘭、汪子錫，2010)。1995 年林燦章出版「論問題導向

[58]如社區警政的定義很廣泛、社區警政在執行上有其困難之處、無法確定用來衡量社區警政的標準是否正確

[59]Bayley 認為日本和新加坡是成功的例子。

警察」專書(林燦章，1995)，第 4 章論及問題導向警察與社區導向警察之比較，認為社區警政與問題導向警政策略，均是源於傳統專業執法模式無法有效控制犯罪而起，且同是倡導事前主動先發(proactive)以取代事後被動反應(reactive)；然問題導向警政的重點在轄區問題的確認及解決之道，雖需要但未必一定要有社區方面的投入，較易實施；社區警政則需要社區投入以建立警民同夥關係，需長期留駐鄰里，改善社區居民的生活品質，儼然具有市政管理機關的角色(林燦璋,1995)。陳明傳亦於「論社區警察的發展」書中，對社區與問題導向警政作了比較，認為問題導向警政較偏重於工作方法上的改革(執行技術上的專案計畫取向)，而社區警政是一種哲學及一系列的策略運用，屬較高層次警政政策或策略的改革，需組織、制度、工作方法等相對應的配合措施(陳明傳，1992)。2000 年林燦章提出「社區問題導向警政策略」，係整合社區警政與問題導向的新警政策略與 COPPS 相近，其要件包括：社區居民的參與溝通，建立警民的夥伴關係，社區問題的確認及優先順序的認定，社區資源的整合與分配，問題解決的策略模式，問題解決的效能等，強調在「犯罪預防」的工作效能。並認為其主要的運作程序分為掃描(Scanning)、分析(Analysis)、回應(Response)、評量(Assessment)等四階段(林燦璋等人，2000)。自此，臺灣社區警政理論之發展，結合了社區警政的原型(Bayley 提出的運作元素包括諮詢、調適、動員及問題解決)，與問題導向警政策略的 SARA 模式(掃描、分析、回應、評量四階段)。

二、實務做法

臺灣解嚴後，警察服務性功能仍處於萌芽階段，1985 至 1989 年推出「五年警政建設方案」及 1990 至 1995 年推出「後續警政建設方案」，仍以傳統專業化的策略為主軸，然從「後續警政建設方案」之評估發現，在計畫本身的完成及員警的意見方面，有相當正面的建設效果，但在民意的評估及客觀犯罪、交通、消防等案件的數據上，得不到相同的良好反應(章光明、桑維明，2014)。隨著社區意識的興起，警察機關也思索如何隨社會變遷規劃適切的策略。社區警政在實務的實踐，始於 1994 年臺北市政府警察局內湖分局實施的一些創新服務作法，包括協助國小學生上下學的交通安全、護送夜歸子女到家、護送轄區民眾提領鉅款、編印「治安快報」、發行口袋型「為民服務聯繫卡」及「治安傳真」社區報紙(張麗容 1995；葉毓蘭，汪子錫，2010)。1997 年臺灣省警政廳曾邀請學者專家座談，認為社區警政就是警察在社區裡的措施、作為及勤務活動，其基本精神在於重視社區犯罪預防及結合社區力量，共維社區治安，其最終目的在增進整個社區生活品質。當時的臺灣省警政廳並研擬推行社區警政計畫，分為近程作法：家戶訪問配合留言、指導居家安全評量、成立治安諮詢小組、鼓勵參與社區活動、改變常年訓練內容、派補警勤區之警力、增加每日勤查時數、妥適劃設各警勤區、參辦各項社團活動、印發社區治安簡訊、成立守望相助組織；中長程作法：補助員警遷住勤區、鼓勵員警歸籍服務、實施警勤區專責制、改進現行績效評核、提昇勤區員警素質、簡化主辦協辦業務、開放戶警作業連線、建議研修相關法規、編列補助工作經費(劉勤章，2002)。

我國實現社區警政的基礎在派出所及警勤區，許多的興革意見於此探討 。1997 年國家發展諮詢會議社會治安諮詢會議建議：改進現行警勤區制度，試辦警勤區由巡官擔認，結合民力，實施「村里民服務」，推動警勤區專責制。至 2000 年行政院「警政再造方案—建立優質警政營造安寧社會」計畫六「精進勤務與偵防效能」項目二「調整派出所與警勤區角色功能」，試辦專責警勤區。1998 年內政部警政署推出「警政再造方案」、2004 年推出「警政精進方案」，時逢全球社區警政思潮的影響，警察機關開始重視為民服務的功能(章光明、黃啟賓，2003；章光明、桑維明，2014)。之後政府倡導「全民拼治安行動方案」至推出「臺灣健康社區六星計畫」，防制犯罪著重於社區治安與資源整合，使「治安社區化」進而由發展期(整合)進入成熟期(自主)的重要里程碑(陳國恩，2006)。2005 年推動的「臺灣健康社區六星計畫」(以下簡稱六星計畫)，是以產業發展、社福醫療、社區治安、人文教育、環境景觀、環保生態等六大面向作為社區評量指標，其目標之一是推動全面性的社區改造運動，透過六大面向的全面提升，打造一個安居樂業的「健康社區」[60]，是以「社區主義」的精神落實社區行動的理念(吳明儒，2011)。2005 年實施「健康臺灣實施方案」，「社會互信健康」為健康臺灣六大面向之一，其重點工作包括精進治安打造安全環境。自此，治安成為社區發展的一環，此種以社區為主體的治安策略，透過社區營造的模式來改善治安，預防危害，即社區警政成為社區總體營造的治安面(章光明，1999a；陳連禎，2005)，社區警政哲學遂在警察實務中被具體實踐。2008 年警察勤務條例公布施行，內政部警政署參照「社區警政」的理念與精神，將原戶口查察轉型為家戶訪查勤務，以建立警民互動機制於是，社區警政的理念在勤區查察勤務中部分落實，地方警察機關也規劃各種實務方案來實踐。

肆、社區警政歷難進化

一、本土實踐困境

本土實踐社區警政的策略，也跟世界各地執行社區警政的結果一樣，衍生正反面的評價。幾個重要方案的執行情形，值得省思。如 1994 年臺北市政府警察局內湖分局的創新服務做法，當時各地許多警察機關跟進學習模仿，警察成為社會服務工作者，惟到了 1996 年，警察內部出現質疑聲音，認為這些服務工作超越警察職權(警察「不務正業」)，在當時贊成與反對的意見雜陳，臺灣第一代社區警政的推動因而暫時停頓。隨後臺灣省警政廳研擬推行的社區警政計畫，因精簡政府組織層級(精省)後即無疾而終(劉勤章，2002)。2000 年內政部警政署試辦之專責警勤區制度實施計畫，經評估後發現：「一所兩制」造成試辦專責警勤區制度功敗垂成，雖然在改善警民關係上獲得明顯進步，但因實施之人力不足，造成派出所內同時存在二種制度而令基層警員接受度降低，刑事預防效果亦未達理想等原因，最後亦走向停辦一途(劉勤章，2002；葉毓蘭、李政峰，2003)。專責警勤區雖試辦失敗，但實務的警政策略仍包含著社區警政的內涵。2005 年各地方政府執行的六星計畫方案，有正面肯定其建立警民信賴基礎的結論，如

[60]參考行政院院臺文字第 0940084226 號函核定之「臺灣健康社區六星計畫推動方案」。

葉毓蘭、汪子錫(2010)曾找出最常被報導的花蓮縣玉里分局社區警政經驗作報紙新聞之內容分析，研究發現警察在社區的服務工作新聞最多，且完全沒有負面報導，源於玉里分局認真找出社區弱勢者，並且持續給予慰問或接濟，建立警民間的信賴基礎，贏得民心，進而建立維護治安的夥伴關係，降低犯罪；但也有執行不落實的情形，如臺南縣永康市西灣社區及新營市太子社區執行六星計畫的評估研究，發現二個社區數項核心工作均未落實執，如社區治安會議、預防犯罪、防竊諮詢服務、偏差青少年輔導、重點工作的推動等，且社區意識與社區參與精神有待提升，而社區治安人才與經費也很欠缺(柯鴻章，2008)。該計畫執行期程為 2005 年至 2008 年，2005 年度整合了 13 個部會所執行的 62 項計畫，然自 2006 年 4 月起，文建會蒐集各方意見，調整計畫架構，將 2006 年預算被刪除、內容可整併、影響層面小或社區無法參與者，免列入該計畫，修正後仍然保留六大面向，但子計畫項數由 62 項修正為 33 項，亦即調整後之六星計畫，以「社區可直接參與或提出申請、或需跨部會協調、規模較大、且具整合性和示範性之計畫」為主[61]。之後行政院續推出「健康臺灣實施方案」及數個社會政策的大計畫，然有學者即批評這些計畫是響亮的政治口號(有動人的文字敘述及美麗的願景)，但沒有徹底的執行，僅是喊喊政治口號就無疾而終(江清馥，2006)。而吳明儒(2011)觀察近年來政府推動社區工作，發現縣市政府在理念認知與發展方向的引導上扮演重要的角色，但是社區主義的精神無法在社區中深植，而使得社區發展工作成為一種「業務化」的工作，而無法擺脫「由上而下」的模式。社區發展的工作流於政治語言或紙面作業，顯示該政策的執行過程產生問題。在下位的警政方案是否也遇到同般的困境？因缺乏全面性的評估證據，有待進一步的探討。另外社區警政改革對警察組織文化產生很大的衝擊，陳家欽、盧艾雯(2011)研究發現社區警政手段被定義為無用以及危險，因而員警排斥，而社區警政的價值與目標被員警化為是手段，以此手段來強化舊制度，他們認為這是種組織迷亂的現象。因為社區警政的手段被排斥，實施過程在「目的」的階段中被打斷，所以整個警政無法達到社區警政的目標。

二、社區警政進化

社區警政是一個組織哲學或策略，以往都由警政本身的理論探討實務或問題，然新近的學者以不同學科(如策略規劃、行政革新、經濟學、企業管理、新公共行政、民主統合、公共管理、風險管理、網絡治理、安全治理等)角度評析或作為實證研究的理論基礎，希望社區警政策略能跨越困境及更具開展性，茲說明重要的研究論點如下：

(一)新公共管理：新公共管理的理論基礎是經濟學與管理學，主張建立管理最少、服務最好的小而能政府，重新建構競爭國家以取代大有為政府及福利國家，並提供顧客導向的公共服務(邱昌泰，2000)。本土社區警政實務的推動，源於從「後續警政建設方案」之評估發現，在計畫本身的完成及員警的意見方面，有相當正面的建設效果，但在民意的評估及客觀犯罪、交通、消防等案件的數

[61]參考 2006 年 12 月 29 日行政院文化建設委員會「行政院台灣健康社區六星計畫推動方案」修正說明 。

據上，得不到相同的良好反應(章光明、桑維明，2014)，即在外部顧客的滿意度及治安效率上並不理想。除了一般性認知專業執法模式的缺陷是促進社區警政發生與發展的因素外，更大的力量可能來自市場觀念的重新抬頭(李湧清，2001)。1980 年代後新公共管理理論風行，從師法企業的管理風潮提出全面品質管理及 ISO 認證的警政管理新策略(陳明傳，2004)，此經內政部警政署採納並應用在警察機關服務品質的管考作業，而其評估的標的除施政效能及工作滿足感外，也著重於民眾對警察之滿意程度，這是社區警政強調警民是夥伙所帶來的思惟。另外黃啟賓(2001)提出以「柏雷多最佳經濟模式」來解釋警民共同合作，即思考如何將稀少或有限的社區資源作最佳的運用，使人民有最大的安全感，惟尚僅於理論上的討論。

(二)網絡治理：Kickert, Klijn 和 Koppenjan(1997)認為未來政府組織的角色必須放在網絡的觀點來看，並強調其治理的能力－複雜網絡管理的能力，政府將成為網絡社會中核心的知識管理者。因此，組織必須要具備比傳統官僚組織更快速的行動能力、更富創意的策略、更有彈性、以及在顧客與工作人員之間形成更密切的夥伴關係。在臺灣，網絡結構雖然存在[62]，實際功能卻未能彰顯。公民社會、社區意識與信任關係，均是連結網絡間的各個節點，並使其發揮應有功能的重要條件。而警察能藉由警民之間實際接觸的各種活動幫助建構網絡間的公民社會、社區意識與信任關係(章光明，2008)。2011 年新竹市警察局「三區共構」協力式治安模式代表內政部獲得行政院服務品質獎，該局係運用湳雅七連里社區巡守隊，透過勤區、學區、社區三區共構網絡的運作與連繫，強化社區安全(侯慧娟，2008；陳明傳、李金田，2010)。事實上，「臺灣健康社區六星計畫」及「健康臺灣實施方案」均是以網絡治理為理論的實務做法。

(三)新公共服務：為修正新公共管理在推動政府革新的盲點，如公平正義等價值的提升、公私部門合作的緊張關係、行政倫理的除弊興利、行政的公共性和民主的維護(吳定、張潤書、陳德禹、賴維堯、許立一，2006)，Denhardt 等人以政府對社會大眾的承諾為重點，提出「新公共服務」典範，認為政府應視民眾為積極參與公共事務的「公民」，而非被動依賴政府提供協助或服務的「顧客」(Denhardt & Denhardt,2003)。2003 年李宗勳發表「安全社區國際認證與社區警政的關聯」，認為在民主發展過程，社區介乎家庭與政府之間一個相當重要的中介組織，應以「社區」為經營主體來探討，非以「警政」為分析核心，其以民主統合觀點再造政府與民間社會的新關係，認為夥伴關係不是掛在嘴巴經營的，而是要在內心相互依靠信任，培養傾聽、討論、尊重他人的民主參與精神。以內湖安全社區推動過程為例，該社區於 2004 年成立「台北市內湖安全社區暨健康城市促進會」，結合「產、官、學、民」不同領域的力量，而基層警察可以在社區與民間社會擔任「結構孔道」(structural holes)與中間人(between)的角色，

[62]所謂結構包括了政府組織與非政府組織在內，譬如 :基層警察系統(分局、派出所、管區系統)、社區發展協會、巡守隊、民代(議員、村長等)、警友會、民間團體(廟會的管理委員、慈濟志工等)、會議(治安座談會、村民大會等)、線民及其他非正式的人際關係網。這些網絡各自的動員能力都很強，但各系統獨立存在與運作，彼此缺乏整合，造成溝通障礙。

喚起公民意識與公共參與，並具調節集體行動困境和促發社群合作意願的能力，帶動社區學習如何成為公民社會的公民，如內湖分局動員行銷社區學區安全聯防、戴安全帽騎腳踏車最神氣、餐廳設置簡易自願性酒測等方案(李宗勳，2003)。內湖安全社區於 2005 年通過「世界衛生組織社區安全推廣協進中心」的認證，成為全球第 94 個國際安全社區[63]。

伍、結論

社區警政是一個新哲學及組織策略，主張建立警民合夥關係，以增進整個社區的生活品質，其內涵包括以社區為基礎的犯罪預防、重組巡邏的活動、增加對警察的課責及指揮的分權化。之後，社區警政內涵與問題解決結合成另種變體的警政策略，認為可以提升犯罪問題的解決效率、改善民眾生活品質及對犯罪的恐懼感，同時也可以解決社區的其他問題。因此，除社區警政原型的內涵外，另增加了問題解決的元素，稱為「社區警政與問題解決警政策略」。在實務上，社區警政的做法相當多元，其共同的運作元素包括諮詢、調適、動員及問題解決，並風行於各地社區警政的實務。社區警政的方案經評估可以降低鄰里民眾所關切犯罪類型的恐懼感，但在降低犯罪或失序效果上不一致。另外，其原理是在西方構想的，與轉型和解組社會面臨的情形並不相同，很難找到成功的例子，衍生階級歧視、不重視個人權益保護及非正式組織課責的問題，甚至被批評淪為政治語言

在臺灣，解嚴前後的 1980 年代中期，隨著社會、經濟與教育水準的提升，國家支配力量鬆動，民間自主力量迸發，透過社會團體與社會運動所展現的社會力，對公共政策產生了實質的影響，也直接間接影響了警察政策(章光明，2011)。隨著社區意識的興起，警察機關也思索如何隨社會變遷規劃適切的策略。孟維德(2003)研究發現 1997 年後警察價值觀已明顯朝向社區導向價值觀，不再都是執法導向的價值觀。在理論部分，學界引進社區警政原型理論及社區問題導向警政策略(整合社區警政與問題導向的新警政策略，強調在犯罪預防的工作效能)，並認為其主要的運作程序分為掃描(Scanning)、分析(Analysis)、回應(Response)、評量(Assessment)等四階段。因此，臺灣社區警政理論之發展，結合了社區警政的原型(Bayley 提出的運作元素包括諮詢、調適、動員及問題解決)與問題導向警政策略的 SARA 模式。社區警政在實務的實踐，始於 1994 年臺北市政府警察局內湖分局實施的一些創新服務作法，1997 年臺灣省警政廳並曾研擬推行社區警政計畫，2000 年行政院核定試辦專責警勤區，1998 年內政部警政署「警政再造方案」、2004 年「警政精進方案」開始重視為民服務的功能。之後政府倡導「全民拼治安行動方案」至推出「臺灣健康社區六星計畫」，使「治安社區化」，社區警政哲學遂在警察實務中被具體實踐。2008 年內政部警政署參照「社區警政」的理念與精神，將原戶口查察轉型為家戶訪查勤務，社區警政的理念遂在勤區查察勤務中部分落實。

社區警政在本土的實踐，衍生正反面的評價，幾個重要方案無疾而終或停辦，如 1994 年臺北市政府警察局內湖分局的創新服務做法(超越警察職權)、臺灣省警

[63] 參考臺北市內湖國際安全社區內湖安全社區簡介，網址：http://www.safeneihu.org.tw/home。

政廳研擬推行的社區警政計畫(精簡政府組織層級)、2000 年內政部警政署試辦之專責警勤區制度實施計畫(實施之人力不足，使基層警員接受度降低，刑事預防效果亦未達理想)。2005 年各地方政府執行的六星計畫方案，有正面肯定其建立警民信賴基礎的結論，但也有執行不落實的情形。之後行政院續推出「健康臺灣實施方案」及數個社會政策的大計畫，然有學者批評這些計畫僅是喊喊政治口號就無疾而終。社區發展的工作流於政治語言或紙面作業，顯示該政策的執行過程產生問題。另外社區警政改革對警察組織文化產生很大的衝擊，因而員警排斥，所以整個警政無法達到社區警政的目標。社區警政理論的侷限與實踐困境，本土學界及實務機關亟思解決途徑，數項重要觀點及實務做法開拓了社區警政新的視野，如以新公共管理為理論的全面品質管理及 ISO 認證警政管理新策略，對警察工作進行科學化、系統化地課責，彌補社區警政成效不易評估的缺點；及以網絡治理為理論的「三區共構」協力式治安模式，透過勤區、學區、社區三區共構網絡的運作與連繫，警察機關成為社區安全具體引領的節點；另外，以新公共服務為理論的內湖安全社區國際認證，警察在推動過程擔任「結構孔道」與中間人的角色，帶動社區學習如何成為公民社會的公民。這些本土社區警政植根的理論與實踐經驗，擴展了社區警政的內涵與運作元素，具體評估、引領節點及帶動學習讓本土社區警政進化，並可能成為未來新警政典範的培養土壤。誠如 Bayley 的論點，警政成功的基礎，來自與民眾密切的合作，贏得他們的支持，提升民眾的道德水準，這才是最根本的關鍵(陳斐鈴等人，2012)。社區警政最不退時的原則即是民眾的參與，與早期警政相較，是種優質性的民主演化(孟維德、梁欣丞，2011)，而其理論強調的信賴關係，正是各地執行遇到的困境所在，試想如果那些社區警政的執行方案僅是個階段性的政治語言或警察文書作業報告，警察與民眾怎會想要或真心參與呢？

參考書目

一、中文部分

丘昌泰(2000)。**公共管理：理論與實務手冊**。元照出版有限公司。

伍姿蓉(2011)。社區警政：探討國家與國際警政模式及方法。**中央警察大學執法新知論衡**，7(1)，113-127。

江清馨(2006)。**大溫暖計畫的評析**。財團法人國家政策研究基金會國政分析。檢自：http://old.npf.org.tw。

吳定、張潤書、陳德禹、賴維堯、許立一(2006)。**行政學(上)**。台北：國立空中大學。

吳明儒(2011)。**從英國社區發展的脈絡反思台灣的社區進程**。財團法人國家政策研究基金會國政研究報告。檢自：http://www.npf.org.tw。

李宗勳(2003)。「安全社區」國際認證與社區警政的關聯。**中央警察大學警政論叢**，3，129-158。

李湧清(2001)。社區警政的必然與偶然。**中央警察大學警學叢刊**，3，1-18。

孟維德(2003)。警察與民主社會--警察角色定位之實證研究。**中國行政評論**，12(4)，1-42。

孟維德、梁欣丞(2011)。我國百年來的警政變遷。**中央警察大學警學叢刊**，41(6)，1-28。

林燦章(1995)。**論「問題導向警察」**。桃園縣：中央警察大學出版社。

林燦璋、鄧煌發、毛昆益(2000)。社區問題導向警政在犯罪預防上的實證研究。**中央警察大學學報**，37，1-36。

侯慧娟(2008)。整合社區資源建構三區共構之協力式治安模式。**警專論壇**，2，59-64。

柯鴻章(2008)。健康社區六星計畫社區治安作為之評估--以臺南縣永康市西灣社區及新營市太子社區為例。**中央警察大學警學叢刊**，38(5)，117-140。

張麗容(1995)。新警察經營舊管區。**遠見雜誌** 104 期。檢自：http://store.gvm.com.tw.

章光明(1999a)。社區警政組織溝通的理論與實務。**中央警察大學警學叢刊**，29(4)，239-270。

章光明(1999b)。美國各大城市實施社區警政現狀之研究。**理論與政策**，13(3)，193-223。

章光明(2008)。轉型社會中的社區警政與家戶訪查。**中央警察大學學報**，45，65-82。

章光明、桑維明(2014)。臺灣百年警政方案之回顧與展望。**中央警察大學警學叢刊**，44(4)，1-22。

章光明、黃啟賓(2003)。**現代警政理論與實務**。臺北市：揚智文化事業股份有限公司。

許春金(1988)。社區警察原理與類型。**警政學報**，14，205-232。

陳明傳(1992)。**論社區警察之發展**。桃園縣：中央警察大學出版社。

陳明傳(2004)。警政管理新策略。**中央警察大學警學叢刊**，34(6)，1-22。

陳明傳、李金田(2010)。治安策略暨民間化治安體系之發展趨勢1:以新竹市警察局之「三區共構」為例。**文官制度季刊**，2(3)，73-106。

陳家欽、盧艾雯(2011)。從社區警政改革探討組織迷亂--以臺北市派出所為例。**中央警察大學警學叢刊**，41(4)，1-53。

陳國恩(2006)。社區化警政制度運作模式之研究--以嘉義市推動社區治安規劃為

例。**中央警察大學警學叢刊**，36(6)，1-28。

陳連禎(2005)。**社區治安新政策-六星計劃社區治安社區化新思維**。內政部警政 署。

陳斐鈴、王凱弘、黃佳琳、莊英正(2012)。以比較觀點談社區警政—警學泰斗 Dr.Bayley 交流講座。**警光雜誌**，672，78-87。

黃家琦(1998)。美國社區警政制度研究。**中央警察大學警學叢刊**，29(2)，37-62。

黃啟賓(2001)。以公共政策經濟學的觀點看民眾參與社區警政。**警專學報**，3(1)，91-116。

葉毓蘭(1996)。警政新取向-談社區警政的理論與實際。**中央警察大學警學叢刊**，27(3)，1-17。

葉毓蘭、李政峰(2003)「一所兩制」的迷思與省思臺灣地區試辦專責警勤區制度回顧。**中央警察大學警學叢刊**，33(5)，37-62。

葉毓蘭、汪子錫(2010)。以報紙新聞內容分析法探討社區警政的「玉里經驗」。**中央警察大學警察行政管理學報**，6，39-54。

劉勤章(2002)。論社區警政之實踐。**中央警察大學犯罪防治學報**，3，179-201。

二、英文部分

Bayley, D. H. (1994). International differences in community policing. In D. P. Rosenbaum (Ed.), ***The challenge of community policing: Testing the promises*** (pp. 278-281). Thousand Oaks, CA: Sage

Brogden, M., & Nijhar, P. (2005). ***Community Policing National and International Models and Approaches.*** Portland, OR: Willan.

Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2003). ***The new public service: Serving, not steering.*** New York: ME Sharpe.

Kickert, W. J., Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. M. (Eds.). (1997). ***Managing complex networks: strategies for the public sector***. London: Sage.

Mastrofski, S. (2006). Community policing:a keptical view. In D. Weisburd, & A. A. Braga (Eds.), ***Police Innovation Contrasting Perspectives***(pp.44-73). Cambridge:Cambridge University Press.

Peak, K. J., & Glensor, R. W. (2002). ***Community policing and problem solving: Strategies and practices.*** Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.

Skogan, W. G. (2006). The promise of community policing. In D. Weisburd, & A. A. Braga (Eds.), ***Police Innovation Contrasting Perspectives***(pp.27-43). Cambridge:Cambridge University Press.

Skolnick, J. H. & Bayley, D. H. (1988). ***Community policing: issues and practices around the world***. Washington, D.C.: U.S. Dept. of Justice, National Institute of Justice, Office of Communication and Research Utilization.

Weisburd, D., & Eck, J. E. (2004). What can police do to reduce crime, disorder, and fear?. The Annals of the American Academy of Political and Social Science, *593*(1), 42-65.

｜互動與討論｜



林主任佳璋

評論人／林主任佳璋（臺灣警察專科學校刑事警察科）

主持人、各位先進、各位貴賓大家好，實務界公認有關社區警政，最具代表性的便是我們的主持人陳校長，他過去就有許多實踐成功案例足為典範。陳老師的這篇文章，學思廣泛卓越，把社區警政概念，從國內外發展，以歷史觀點介紹，也將理論實踐，透過本土案例說明，指出實務上的困境。這篇文章最重要的是導引出公共行政的各種理論：包含新公共管理、網絡治理及新公共服務，對社區警政進化的啟發，希望營造以社區為主體的警政策略，以本土化、在地化方式持續創新。現就陳老師文章中本土實踐的三個困境提供回應，第一，是「專責警勤區試辦失敗」，這顯示研究方法的重要，當時試辦的研究設計有問題，應後繼有人，以更好的準實驗設計，提供參考；第二，「響亮的政治口號，但未徹底執行」，不能徹底執行的原因中，最重要的原因，是外來概念本土化過程，應與本土警察歷史、文化融合，這需大家來思考；第三，「無法擺脫由上而下的模式」，實務上確實如此，但也有少數由下而上的成功案例，如陳校長的碩士論文「我國

社區警政之理論與實務」中所提，從過去實施的眾多經驗累積，其中最讓我感動的是嘉義縣阿里山鄒族的山美社區，這村落面臨到外來文明對傳統自然、文化的衝擊與危機，包含魚資源枯竭、公路開發、觀光亂象等，後來由派出所同仁，結合當地教會，共同發起在地化社區營造運動，讓山美社區，從溪流保護，擴大到具發展性、能結合觀光與傳統文化資源保護的發展方向，甚至催生「達娜伊谷自然生態公園」。Community 概念正符合老子所談的小國寡民，凸顯社區的真正價值。這是個人淺見，希望能拋磚引玉，供各位參考，謝謝。

道路交通事故與民眾權益

張文菘　臺灣警察專科學校學科教官

壹、前言

每一件嚴重的交通事故發生，對當事人的眷屬而言，都猶如晴天霹靂、哭斷肝腸、無法接受。因此，警察同仁處理這類型態的交通事故時，除應秉持著公正、完整、正確、細心、迅速的原則外，更應以「同理心」來面對，因各造當事人家屬皆希望警察同仁能找出真相，還給雙方一個公道。

是故，警察同仁應特別留意相關的程序，包括：第一要務保護現場，有傷者應儘速協助送醫急救。接續最重要的步驟就是現場勘察，現場的所有相關重要跡證絕不可以疏忽遺漏，包括：煞車痕、刮地痕、車輛本身的車損、車體烤漆移轉、人倒地位置、車輛停止位置、散落物等。倘若有所疏失，都可能導致後續警察機關進行的初步分析研判、行車事故鑑定會鑑定、及行車事故鑑定覆議會覆議等工作的正確性失真，最後，受害者當然就是無辜的民眾以及警察機關自身的公正性與榮譽。

因此，本文主要透過數個引發民眾爭議、及抱怨連連的實際車禍案例，予以檢視、分析、進一步提出改善建議，包括：交通事故現場勘察、交通事故現地拍照、交通事故現場圖繪製以及交通事故處理改善建議等事項，以提供交通事故處理人員日後面對肇事案件的策進作為。

貳、交通事故案例一

一、案由

本案發生於103年5月某日下午，肇事地點位於台南市大同路三段。被害人是一名機車騎士，其於路口先停等紅燈，待綠燈時起步，就撞上對向違規左轉的轎車[64]。

家屬於事故發生後，接受記者採訪時，表示令他們心中感到不平的是，警方處理人員僅對肇事者實施酒測，留下姓名電話後就讓對方肇事者離去，至今沒有完整筆錄，且再也找不到肇事者，家屬希望能找到肇事者，給他們一個交代。

面對家屬的心聲，該分局回應表示：當天車禍處理小組員警接獲報案到達現場時，傷者已被送醫，一般受傷案件都會等雙方和解，總不能一有車禍就把人抓回來作筆錄，員警依照程序對肇事者實施

[64] 2014/5/14/聯合新聞網。

酒測，沒想到傷者到院後死亡，肇事者避不出面，警方會用盡一切辦法找出轎車駕駛，要求他到案說明，釐清車禍原因。

二、事故處理缺失分析探討

(一)交通事故案件屬性分析

依據警政署所頒布「道路交通事故處理規範」第一章總則第二項第七點，道路交通事故發生後，依當事人傷、亡及財物損失情形，予以分為三類A1、A2、A3[65]。

本案發生後，處理員警接獲報案抵達現場時，傷者已被送醫，所以，初步認定該案件是屬於A2類交通事故。惟同仁應進一步了解傷者的情形，因為，當事人雖受傷送醫，惟依A1類定義，只要是二十四小時內死亡之交通事故，亦歸屬於A1類事故。因此，處理交通事故的同仁，應持續關注後續的變化。

(二)A2類交通事故案件作為分析

依據警政署所頒布「道路交通事故處理規範」，車禍處理小組同仁面對不同類型的交通事故，現場的作為有所不同，一般包括：現場拍照、攝影、跡證蒐證、談話紀錄、調查筆錄、事故現場圖測繪製作、當事人酒精測試、自首情形調查、當事人登記聯單等。

本案處理同仁抵達現場時，初步認定是屬於A2類交通事故時，依據道路交通事故處理規範，應恪遵A2類交通事故必須要具備之作為，茲將各項作為內容以圖1示之。

[65] A1類：造成人員當場或二十四小時內死亡之交通事故。
A2類：造成人員受傷或超過二十四小時死亡之交通事故。
A3類：僅有財物損失之交通事故。

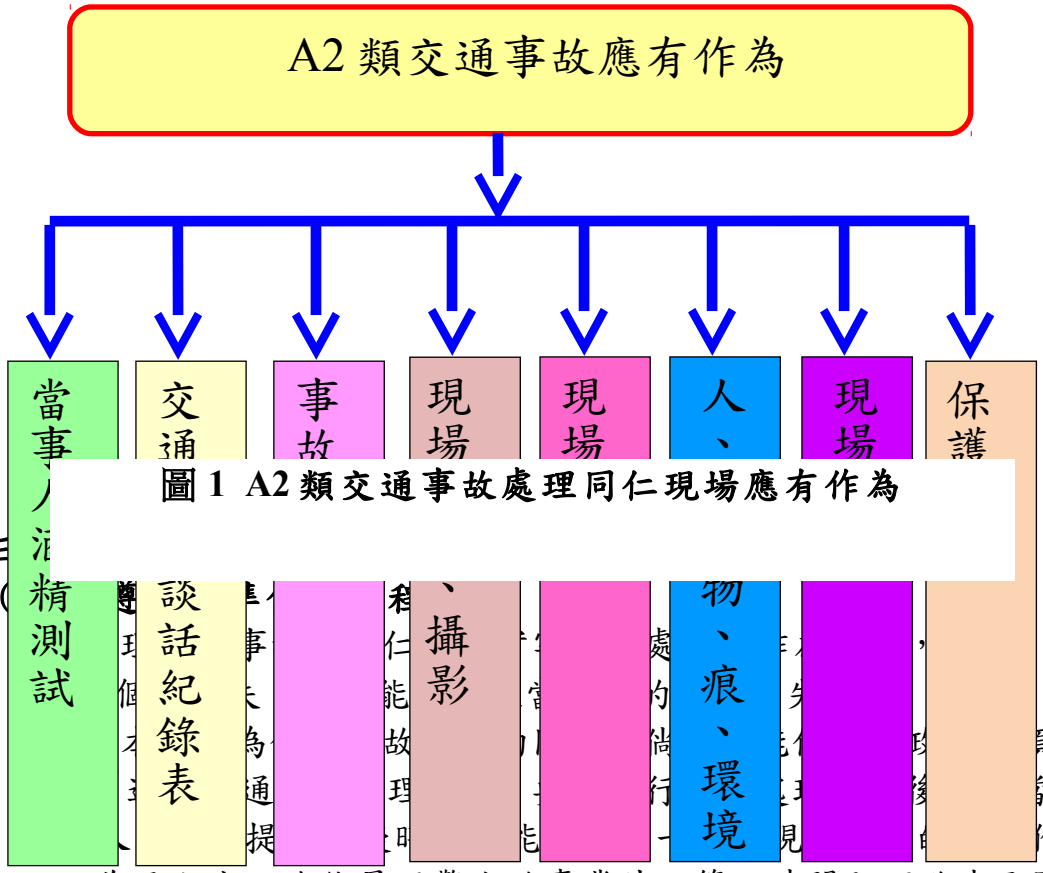


圖 1 A2 類交通事故處理同仁現場應有作為

三、

（

任

布

當事

作

為及內容，除能展現警方的專業外，第一時間即可澄清民眾對警方的誤會，更能確實保障民眾當事人之重大權益。

（二）同理心

一般人在面對親人發生的重大意外時，心情的沮喪應是身為人民祿母的警察要體諒的。同時，一般人並不了解交通事故處理的相關作業程序及規定，因此，當民眾針對各項跡證及作業程序提出質疑時，自屬人之常情，此時，警方應以同理心及秉持為民服務的精神婉轉且耐心的回應當事人或眷屬們心中的各項疑慮，切勿以對方是找麻煩或挑戰之心理應對，而造成不必要的誤會。

試想：倘若今天是吾人親朋好友等發生該事故，吾人是否也會同樣地關心各項跡證及作業程序是否符合公平、公正之原則？

且警察同仁處理事故時，倘皆能依據警政署所頒布「道路交通事故處理規範」中所要求的「公正、完整、正確、迅速、安全」原則，及相關的作業規定時，更勿庸擔心當事人及家屬的提問。反向思考， 警方基於依法行政的作為，除可保障民眾的重要權益；透過適切的回答，藉機能化解對方的疑惑，增進民眾對於警方作業的了解、認知與信任，並體現警方的專業能力。

參、交通事故案例二

一、案由

本案發生於101年6月某日深夜，年約五十一歲的王姓男子開車返回新北市住處，途經高速公路南下匝道k公里外側車道，與陳姓男子駕駛的砂石車發生碰撞，王姓自小客車駕駛當場死亡。

本案經移送地檢署後，檢察官深入調查本起死亡車禍時，竟發現「道路交通事故現場圖」有兩個不同的版本，其中處理同仁在現場繪製的草圖，原本有兩項關鍵的跡證包括：「煞車痕」、及「兩車擦撞痕」，然而到了正式現場圖時卻憑空消失，承辦的檢察官當庭痛斥處理警員：「膽子怎麼這麼大！」警員嚇得直說：「都是長官交代的」，檢方懷疑其間涉及包庇不法，將追究警方有無瀆職等刑責[66]。

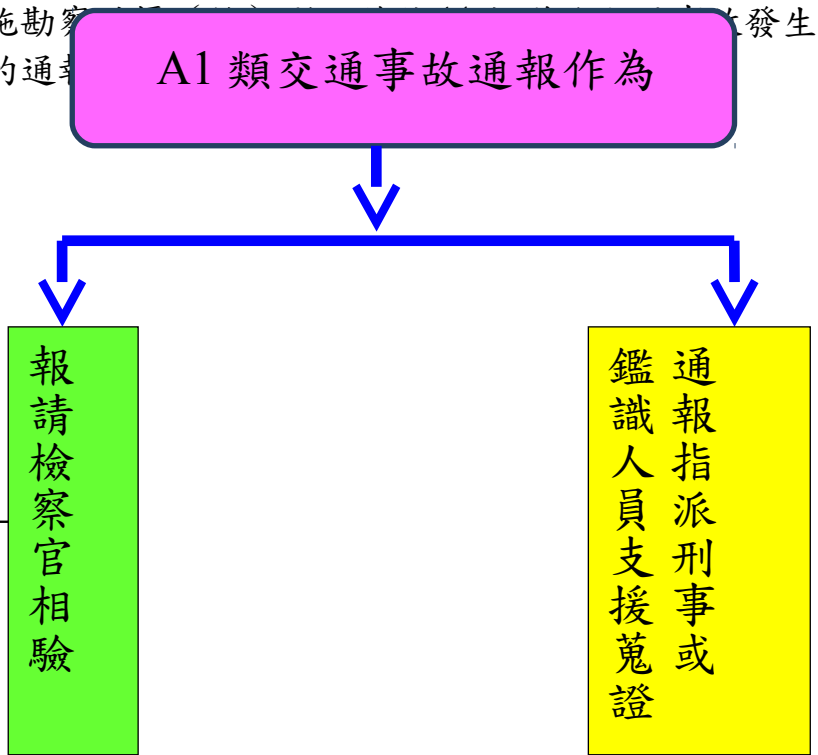
二、事故處理缺失分析探討

(一)交通事故案件屬性分析

本案發生後，因王姓自小客車駕駛當場死亡，依據警政署所頒布之「道路交通事故處理規範」對於事故的定義，係屬於A1類道路交通事故，應無疑義。

(二) A1類交通事故案件作為分析

依本文於前一案例中所分析，警察同仁趕抵事故現場的作為，大抵包括：拍照、攝影、跡證蒐證、談話紀錄、調查筆錄、事故現場圖測繪製作、當事人酒精測試、自首情形調查、當事人登記聯單等。惟因應不同類型的交通事故，現場的作為規範不盡相同，以本案為例，因屬於A1類交通事故，依據警政署頒布「道路交通事故處理規範」內容，處理的同仁尚有許多應注意之重要事項，如：應即通報指派刑事或鑑識人員支援蒐證及地方法院檢察署派員協同處理、現場完成蒐證後報請檢察官相驗。倘於夜間發生的重大交通事故或A1類交通事故，對於重要跡證與現場全景環境等無法清楚拍攝者，處理同仁應於翌日返回現場實施勘察[illegible]發生時，處理同仁應有的通報[illegible]

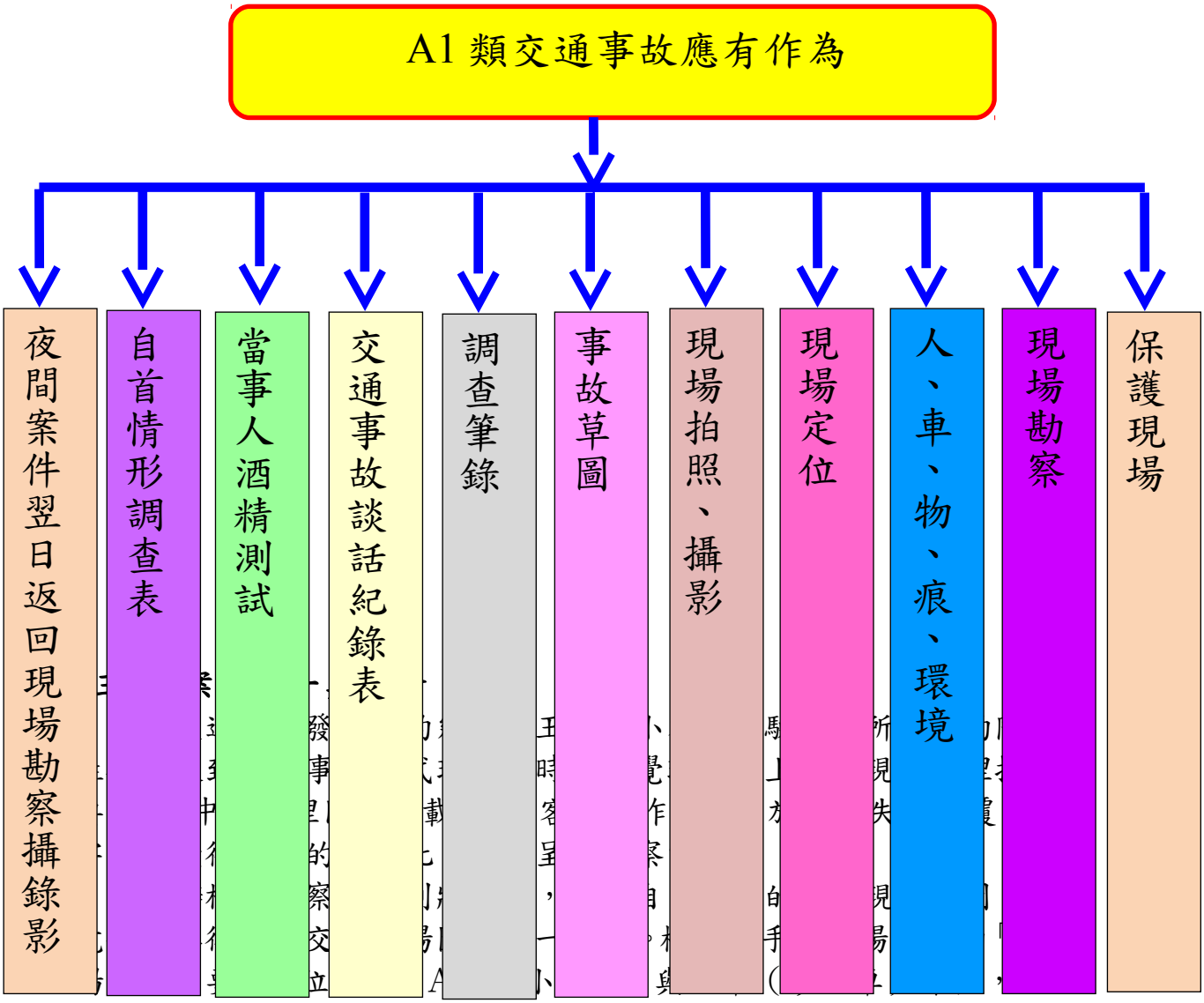


[66] 2012/9/5/自由時報

圖 2 A1 類交通事故處理同仁通報作為

本

為之，茲將現場應有的作為內容以圖 3 示之。



車駕駛死亡」；惟警方給家屬的正式現場圖卻變成「A 車（小客車）因操作不當，於路肩失控翻覆後遭 B 車（砂石車）撞及，A 車駕駛死亡」。

圖 3　A1 類交通事故處理同仁現場應有作為

料

、

照片等，再透過專業逐一檢視、分析、比對、查核，相關步驟缺一不可。

易言之，事故的成因通常並非現場處理人員可立即研判，同時

[67] 2012/9/5/自由時報

為了維持警方處理公正的立場，事故處理同仁於現場圖的「現場處理摘要」欄位填寫時，應以中性文字描述事故的發生，切勿加入具有肇事原因的文字敘述，而引起不必要的誤會。

以本案為例，處理同仁於現場繪製的草圖描寫：「A車（小客車）與B車（砂石車）擦撞，A車駕駛死亡」，是恰當的。然事後所繪製的正式現場圖則描寫：「A車（小客車）因操作不當，於路肩失控翻覆後遭B車（砂石車）撞及，A車駕駛死亡」，是不恰當的，因欄位當中文字的敘述已包含該事故發生的原因分析。

另外，處理同仁依據現場草圖繪製正式現場圖時，應特別注意：前、後圖應一致，不可變更文字、數據、痕跡等相關資料，應據實繪製填寫，以切實維護當事人之重要權益。

(四)本案爭點二與分析

本案的第二項爭點是：該交通事故的草圖上原有五十公尺長的煞車痕，但是，到了家屬這份正式現場圖時卻消失不見[68]。

審核小組表示：事故發生後幾天，有到現場看過，處理同仁畫的煞車痕應是重車重複輾壓產生的「車側痕」，不是該車禍煞車痕，他認為該員誤判才要求改圖。

處理同仁對於現場跡證勘察的要領，應把握以下原則，對現場易變化、易消逝之跡證，如落土、碎片、血跡、油漬等，應儘速定位、並拍照存證。

本案因發生於車流量大的高速公路，煞車痕極易因其他車輛的操作而發生變化、消逝等情形。因此，處理同仁自應把握第一時間，進行定位、測繪、拍照及攝影存證，以維當事人的重要權益。惟審核小組卻於該事故發生後約8天方到現場勘察，此已違反前述原則，以及警政署所頒布「道路交通事故處理規範」中，要求同仁處理交通事故時應秉持「公正、完整、正確、迅速、安全」之原則。

汽車駕駛人行駛道路時，一旦遇有緊急狀況，往往會緊急踩下煞車踏板，此時，因輪胎與路面摩擦產生高度熱量，瞬間融化柏油或引起輪胎橡膠表面熔脫而形成黑色的摩擦痕，即所謂的煞車痕[69]。茲以圖4、圖5表示之，圖中紅圈範圍標示者即為駕駛人踩下煞車踏板後於地面上所留下的煞車痕跡[70]。處理同仁於交通事故現場勘察時，只要留心車輛停止的位置，再沿其行駛方向回朔即可觀察之。

另煞車痕的長度與汽車駕駛人的行車速度有著密切關連[71]，事故處理的現場同仁不可不知、不可不慎！以免失去還原交通事故發生真相的契機，進而影響損及當事人的重大權益。相關的計算公式說明如

---

[68] 2012/9/5/自由時報

[69] 蘇志強.(2010).交通事故偵查理論與實務，自版。

[70] 圖4、圖5並非本件事故案例之煞車痕，僅為舉例說明之。

[71] 同前。

下：

$f = S^2 \div (254D)$

f：路面摩擦係數

S：車速(公里/小時)

D：煞車滑痕長度之平均值(公尺)



圖 4　汽車駕駛人緊急煞車所產生煞車痕

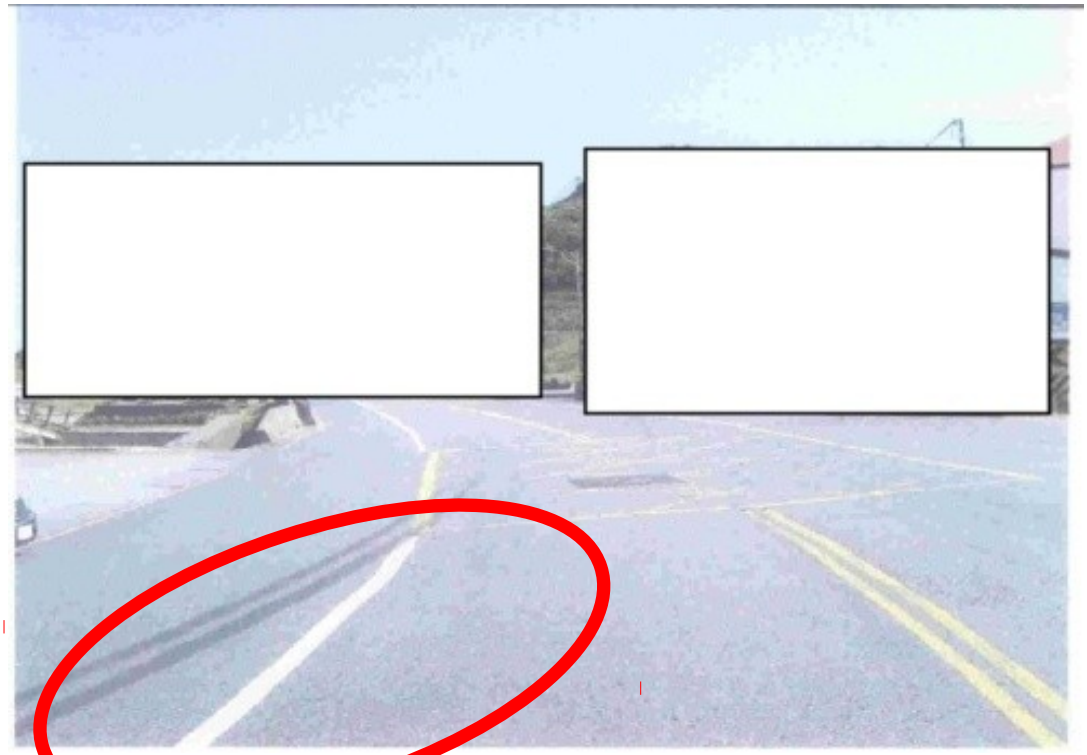


圖 5　汽車駕駛人緊急煞車偏向所產生煞車痕

另本案件因屬於A1類交通事故，依據「道路交通事故處理規範」

第二章受理報案第八點規定：應即請求指派刑事或鑑識人員到現場支援蒐證。這項規定的最初用意就是要特別保障這類事故當事人的重大權益，希望能藉重刑事或鑑識人員的專業，進行更完整的跡證蒐集，以利還原事實真相，對於各方勿枉勿縱，同時能避免日後不必要的紛爭。

再查警政署所頒布「道路交通事故處理規範」第四章蒐證調查之第十八點規定：現場勘察之同時，得先行繪製現場草圖。俟現場管制撤除，恢復交通後，再依據現場草圖之紀錄，製成現場圖。本案處理同仁於事故現場先繪製現場草圖，再依據現場草圖之紀錄，製成正式現場圖，這部分的程序是正確無誤的。

至於現場處理同仁已繪製好的現場圖或現場草圖，能否修改？

依據「道路交通事故處理規範」第十九點第一項規定：當場繪製之現場圖或現場草圖，應由當事人或在場人認定簽證，不得任意塗改。

惟若事故現場的跡證的確與現場圖之間有所不同時，不論是警方自行發覺或民眾提出，為能還原事實的真相，同時避免影響當事人的權益，此時該怎麼辦？

依據第十九點第一項後段規定如有更正時，要具備以下四項要件，詳如圖 6 所示：

1、仍應留存原字跡。

2、並註明更正原因。

3、更改處應請當事人捺印簽證。

4、且禁止使用修正液。

第二項規定：當事人無法當場簽證或拒簽者，應將其原因註記於圖上，其於事後補行簽證者亦同，並應記明補簽證日期及地點。

第三項規定：以現場草圖供當事人簽認者，應併現場圖附卷陳報。

以本件交通事故為例，警方擅自修改現場圖的做為，因未依據警政署所頒布「道路交通事故處理規範」之規定，已違反程序正義、並嚴重傷害民眾的權益、及損害警政單位的公正形象，實不足取。

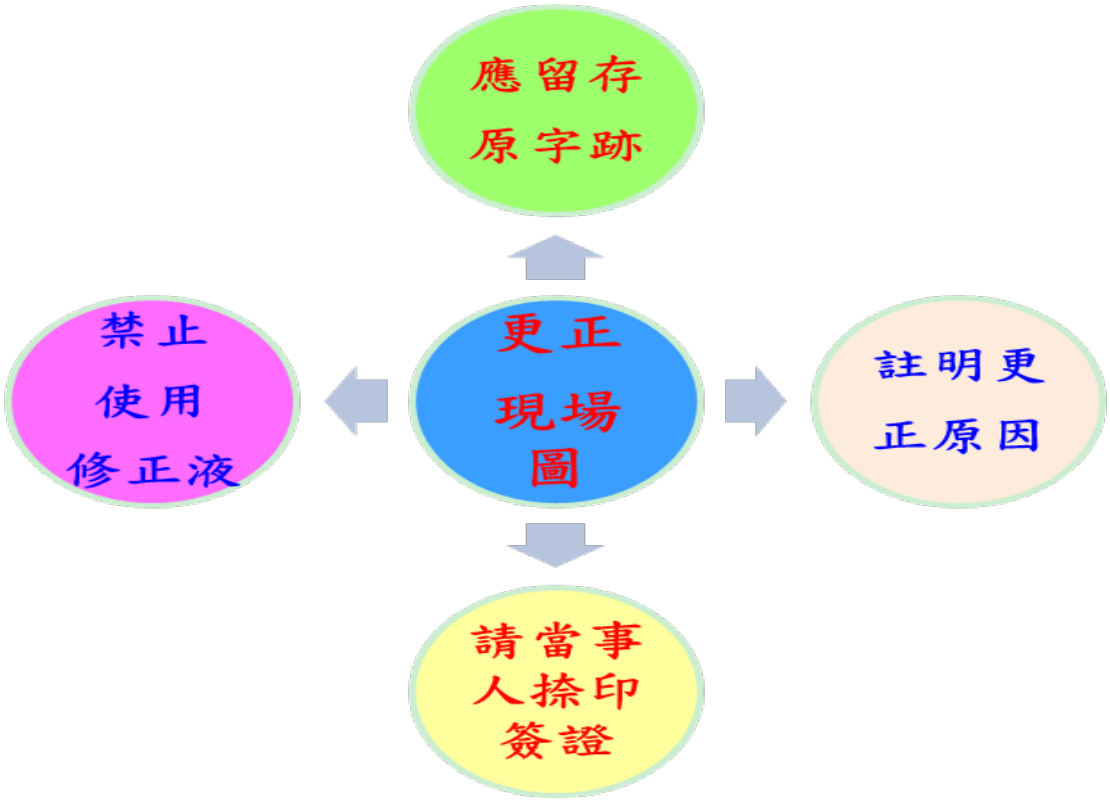


圖 6 修改交通事故現場圖應遵守的要件

三、事故處理改善建議

（一）現場處理摘要

前已闡明交通事故的成因，通常並非現場處理人員可立即研判，同時為了維持警方公正的立場，事故處理同仁填寫現場圖的「現場處理摘要」欄位時，應謹記以中性描述事故的發生為原則，切勿加入具有肇事原因的文字敘述，而引起無端的爭議、誤會。

（二）現場勘察

交通事故現場的各項跡證是還原事實真相的重要元素，警察同仁切不可等閒視之有所遺漏，而造成不可挽回的遺憾、傷害民眾。

（三）同理心

「人同此心，心同此理」，面對不幸的交通事故案件，倘警察同仁皆能以公平、公正、細心、正確之原則處理，必能減少許多不必要之紛爭。

肆、結語

「悲慟」是本文探討各項案例中家屬共同的感受，相信你我都不會例外，面對車禍案件的生離死別，傷心之際，家屬一定都希望現場的警方能秉公處理，還給當事人一個公道。

透過以上筆者所列舉之各項實務案例，吾人可知交通事故處理應熟記標準作業流程。處理的態度要秉持公正、公平；蒐證要完整、細

心、更要正確。惟若稍有疏忽，將會導致交通事故當事人的各項權益受到損害。

希望藉由本文實際案例的探討與分析，能避免如本文所提出的各項缺失，並依據筆者所提出的各項改善建議執行，相信會減少還原真實現場的許多阻礙，並贏得民眾的信賴與肯定。

｜互動與討論｜



曹主任昌棋

評論人／曹主任昌棋（臺灣警察專科學校消防安全科）

就交通事故來說，每個人都可能是潛藏的被害人或加害人，所以這篇文章相當重要，也相當實用。在次提供一些意見，第一，題目為「道路交通事故與民眾權益」，內容應包含民眾權益維護，如第三責任險、侵權行為的損害賠償、國家賠償問題等，但文章內容走向有出入，提供張教官參考；第二，在註釋方面，以學術論文角度檢視，註釋應加強；第三，學者應不只傳述現行交通相關規定、處置作法，尚須引領實務作法，以更宏觀、鉅觀角度檢視，現行處理規範有何瑕疵？可否用更上位觀念，如行政程序法的調查程序、觀念，來檢驗現行實務作法並提供改進建議，以上報告，謝謝。

論警察在公民社會的角色：《老子》的治理觀點

沈明昌　臺灣警察專科學校講師[72]

摘要

警察在臺灣光復之後的戒嚴時期擁有偌大的裁量權，並且以鞏固政權、維護秩序為主要目標，執法與社會服務角色受重視的程度相對降低。解嚴之後，隨著政治環境的變遷，政治參與程度的擴大，臺灣社會運動興起，社會力逐漸蓬勃，社會團體數量急遽增加，警察仍然持續受政治環境影響，與社會變遷息息相關，在不同時代扮演著不同的角色。

公民社會強調的是在政府、市場、與社會三者之間，社會有其獨立自主性且需透過社會行動來表現其獨立自主性。公民社會的重點不在創造物品與服務，而是在創造社會資本，此一社會資本則有助於民主社會的健全發展與民種生活品質的提升。不斷地重新形塑警察的價值以因應社會脈動是有必要的。就執法角度言，符合人權之精神，兼以提升警政品質；就民眾角度而言，因應民眾新時代之需求，減少犯罪被害與社會失序之不安感，提升社會安寧與生活品質。本文以《老子》的治理觀點補足西方治理的文化差異，詮釋現代警察在公民社群中，建構社區安全體系所應具有的角色。

壹、警察角色在臺灣的轉變

中文字義的「警察」一詞來自日本，而日本「警察」的意義則是譯自英文的 police、法文的 la police、德文的 die polizei，與政治 politics 均源自希臘文的字根 polis，城邦之義。polis 同時也代表公民（citizen）以及公民組成的群體、社群(community)，是公民社會(civil society)的組成；是古希臘以城市為單位，形成自治國家的一種政治共同體(political community)。

警察是由國家統治、治理過程所賴以維繫的力量，也可視為政治的次級系統，自然離不開國家（state）、政府（government）與政治環境及過程的影響。依據西方學者對於警察的定義，Mawby(1999：20)認為，警察包含下列 3 種要素：1.功能：以維持秩序及訂定規範為核心任務；2.結構：組織警察人員以履行功能；3.正當性：警察組織的支持力量來自政治實體對於警察的監督。而 David H. Bayley 則認為是：1.強制力的運用；2.限於對國家內部的作用，以別於軍隊；3.集體的授權：亦即警持的行為仍須受到團體的制約。是以警察的作用是對內，而強制力是作用在維持社會秩序，且必須受到上級系統的制約。

就警察角色定位所衍生的功能而言，James Q. Wilson(1968) 研究指出，警察功能的不同係因警察組織為了適應該地區之環境而形成的角色型態認為，警察應職司下列三項任務：執行法令(law enforcement)、維持秩序(order maintenance)及

[72] 國立政治大學公共行政學系博士

為民服務(service)。之後的各家學者也不脫出此三種型態（Coates,1972;White,1972;Broderick,1977;Muir,1977;Brown,1981;Manning,1997）：1.看守者（watchman）：以秩序維護為其主要功能，多非處理犯罪情況；2.執法者（legalistic）：強調執法功能，講求專業化，科技、效率、單一標準、政治中立等觀念；3.服務者（service）：重視社區民眾的需要，強調顧客導向的警政。James Q. Wilson 進一步認為，維持秩序應為警察的首務工作，至於執行法令及為民服務，雖至為重要，卻也頗具爭議。維持秩序是警察的責無旁貸的任務，只因警察每日縱使無所適事，也必須確保居民能安全且迅速的處理日常事務。警察維持社會秩序的行為包括：排爭解紛、解散群眾、維護街道整潔、確保交通順暢及其他重要事宜。上述工作都是十分令人困擾的事，因為警察處理部分問題，必須在法律的灰色地帶(gray area)行事，而且必須慎選介入的時機及處理的方法(Eck & Spelman 1987:31-52)。

縱觀我國警政在臺灣光復（1945 年）之後的發展與警察角色的變化：1945 臺灣光復至 1949 國民政府遷台，此時期因發生 228 事件，警察是政府維護政權的重要力量，警察角色著重於對於社會的控制與政權的維護。1949 年至 1965 年蔣中正總統逝世，兩岸仍處於敵對狀態，政治上採行以黨領政、領軍的強人硬式權威，警察的角色仍偏重於維護政權的角色。1975 年至 1987 年解嚴，外在的全球能源危機帶動國內的經濟建設；在政治上也藉由技術官僚與本土政治菁英的加入，擴大政治參與，使得臺灣的政治環境由硬式權威逐漸轉型微軟式權威，此一時期警察的角色則著重於法令執行，依據法令的規範保障人民的安全與社會安定（陳宜安、林為凱，2014）。1980 年代解嚴之後與全球民主化的浪潮影響，民眾權利意識高漲，促使政府必須做出必要之政治與社會的改革，而警政之發展仍不脫離以治安為導向。1990 年代，在民眾教育水準提高、利益團體增加，持續增加的民主化與社會運動，與繼之而起的總統直選之後，警政發展的模式與傳統警政最大的不同在於，治安雖仍為主要負責角色，然服務功能已非口號，而是透過各種社會資源與機構建構社區安全的協力整合關係達到犯罪預防的實質功效（章光明、邱俊誠、桑維明，2011：17-18；孟維德，2011：35-42；張淵菘、章光明、陳明傳，2011：74-75；孟維德、許福生，2012：48-62；內政部警政署、中央警察大學，2013：20-24）。

表 1 臺灣警察角色變遷表

年代分期	政治環境	警察功能			角色定位
		維護政權	執行法律	公共服務	
1945-1949 光復初期	延續 戰時政體	＊＊＊＊	＊＊＊	＊	偏重 維護政權
1949-1975 戒嚴時期	硬式 威權政體	＊＊＊	＊＊＊	＊＊	偏重 延續政權
1975-1987	軟式	＊＊	＊＊＊＊	＊＊＊	偏重

戒嚴時期	威權政體				執行法律
1988- 解嚴以後	民主選舉 政黨輪替	*	***	****	法律執行 社區安全 並重

資料來源：修改自陳汝瑩，2005：164；陳宜安、林為凱，2014

*表示角色的強度

警察在臺灣光復之後的戒嚴時期擁有偌大的裁量權，並且以鞏固政權、維護秩序為主要目標，執法與社會服務受重視的程度相對降低。解嚴之後，隨著政治環境的變遷，政治參與程度的擴大，臺灣社會運動興起，社會力逐漸蓬勃，社會團體數量急遽增加，警察角色仍然持續受政治環境影響，與社會變遷息息相關，在不同時代扮演著不同的角色。然不論角色為何，以及角色如何演變，例如處理社會運動的政策從「打不還手，罵不還口」到「保障合法，取締非法」，從「鎮暴警察」到「保安警察」，警察始終是維護社會秩序，甚至維護民主化進程和平演進的重要因素之一。另一方面，隨者社會力的發展、公民社意識的崛起與公民社會的逐漸建立，警察在公共服務的角色之扮演，一方面也隨臺灣的政治、社會變遷，透過與各種社會資源與機構建立協力、夥伴關係，以建構達到犯罪預防與提升民眾生活品質的安全環境。

貳、公民社會在臺灣的崛起

「公民」的古希臘文為 polites，與「警察（police）」都源自於城邦（polis)，意為屬於城邦的人；「公民」的英語為 citizen，詞源也是城市（city）。城邦在古希臘原本屬於城市範疇，直到西元前 8 世紀左右，城邦才具有政治意義而指稱國家。因此，從詞源解釋，公民就是屬於城市、城邦和國家的人，引申為享有從事管理社會和國家等公共事務的權利的人。中文的「公民」一詞，直到辛亥革命前後才作為外來語而由西方傳入（孫英，2010）。「公」意為屬於國家或集體的人或公共事務，「民」則泛指人、人類或人民；二者合成「公民」一詞的詞義，顯然與西文相當也是指從事公共事務，或享有從事管理社會和國家等公共事務的權利的人。

有關「公民社會(civil society)」的概念，一般認為可追溯到18世紀中葉的「蘇格蘭啟蒙運動」(The Scottish Enlightenment)。該運動代表人物之一的弗格森（Adam Ferguson）首先提出civil society 的概念，並將人類社會的歷史劃分為蒙昧（savagery）、野蠻（barbarism）乃至開化（polished）、文雅（refined）的演進過程。18世紀末，歐陸受法國大革命對社會與政治的衝擊，對於civil society 的概念有所轉變，其中黑格爾（Georg Wilhelm Friedrich Hegel）將公民社會與國家區分，奠定公民社會自成獨立體系的理論基礎。葛蘭西（Antonio Gramsci）則認為公民社會是各種民間組織的集合體，如政黨、工會、教會和學校等。統治者一方面掌握國家機器（如政府、軍警、法院等強制性措施），另一方面藉由公民社會傳達資

產階級的世界觀，形成所謂「文化霸權」（culturalhegemony）（石元康，1990：24；郭耀昌，2011）。現代「公民社會」概念復興於1970年代波蘭與東歐國家對極權政府的批判，西歐國家對福利國家的反省，以及拉丁美洲國家對軍事強權的抗爭，伴隨著全球化的效應，公民社會的概念也逐漸普及到世界各個角落。當代公民社會的共通性，則是批判20世紀以來政府角色的過度膨脹，所以強調一般民眾應積極參與公共事務。公民社會可作為民眾與政府之間的橋樑，但公民社會的目的不在掌控政權，而是在追求公共利益(public good)(Foley & Edwards,1998，陳錦煌，翁文蒂，2003)。

此外，倫敦政經學院「公民社會中心」將公民社會定義為：

> 公民社會是基於建立在共享的利益、目的與價值的基礎上，由非強制的集體行動所建構的場域。
>
> 雖然在理論上，公民社會的構成形式與國家、家庭、市場不同；然實際上，國家、公民社會、家庭、市場間的界線複雜，模糊卻是可以協商的。
>
> 公民社會包括了不同的空間、行為者與制度規範，而這些要素之間具有不同程度的形式、自主性與權力，且變動不已。
>
> 公民社會通常奠基於下列各種組織類型：慈善機構、非政府組織、社區組織、婦女組織、宗教團體、專業學會、工會、自助組織、社會運動者、商會、協會與倡議性團體等。

此定義特別之處是不強調國家與社會的二元對立、或國家、社會、市場的三元對立關係，它清楚地認知到人類社會組織存在國家、公民社會、家庭以及市場等不同組織及其所需要的發展空間。而公民社會的組成強調參與者的志願性與非強制的關係，能夠彼此分享共同的利益、目的與價值；並且引出無數個第三部門發展的可能性。

基本上提倡人類本能的利他精神，這與強調自我中心、二元、三元對立的對抗思維有所不同。其次，自主、自治與自願的參與是公民社會的重要表徵之一。不少國內外學者，尤其是從公民理論或從社會運動角度提及公民社會，習慣從與國家相抗衡，或與國家、市場的三元對立立場。然而自治的公民社會之所以能夠存在，是需要與其他社會組織建立起承認與信任的基礎。綜而言之，「公民社會」強調社區居民應積極參與公共事務，是一個政府、企業、第三部門勢力均衡的自由社會，社會中的成員彼此是平等、信任、理性、容忍、妥協、合作的互動關係。

公民社會是個複雜的概念，涉及的意義極為廣泛，箇中理論論述的焦點有有所不同。公民社會最為公民自由結社與獨立活動領域，與國家機關代表的強制力與組織體制不同，公民結社自發組成以後，用已達成各自追求的目標。社群（區）為最基本的社會實體，也具有情感上的認同與凝聚，是公民社會組成的基礎，在不同的公民社會理論中，社群（區）（community）有其特殊的定位與意義（韓保中，2009）。

哈佛大學甘迺迪政府學院在 20 世紀末進行一項大型的科際整合計畫--〈廿一世紀治理的願景 (Visions of Governance for the 21 Century) 。這項計劃是為了因應民眾對政府的信任日漸衰退，希望從問題原因的探索進而釐清治理角色的定位，計畫研究期間也相繼出版《為什麼人民不信任政府？（Why People Don’t Trust Government）》《批判型公民（Critical Citizens）》等論文輯。事實上，行政學界對這類政府與人民漸行漸遠的問題其探討不在少數，很明顯地，這種政府「治理危機 (crisis of governance) 」或「不可治理的危機 (the crisis of ungovernability) 」儼然成為學術界希望尋找的答案。而尋找的方向則是將政府、市場與社區的角色重新予以詮釋與定位，尤其把過去傳統政治學較少討論的「社區」概念，作為該計劃設計未來治理型態的關鍵因素（陳欽春，2000）。

西方國家在觀察到以個人主義為中心的市場決策模式與以國家為中心的統治模式均無法解決社會問題之後，紛紛提出社區（群）主義與治理的主張，以統合社會與政治改革路線上的矛盾。例如：美國柯林頓總統有鑑於國家資源的日益匱乏，主張政府應該充分應用社區資源，以協助實現公共利益的目標；最明顯的實例為 1996 年推動社區警政（community policing），藉由警察與各社群、社區居民的合作，形成堅強的犯罪防護網，不僅節省警力資源的投入，更加強社區民眾的安全感(Ingram & Smith,1993) 。這與奧斯本(D.Osborne)及蓋伯勒(T.Gaebler)在 1992 年「新政府運動 (Reinventing Government) 」所揭櫫的「授能社區 (community-owned government) 」意涵相互輝映。

臺灣歷經了激進的 1980 與 1990 年代社會批判與自力救濟運動之後，也開始呈現政經結構改革的失能，這些問題卻非現行政黨政治的運作所能解決，使得公共政策無法在民眾生活的社區中紮根與實現。因此，必須放棄長期以來以民間社會對抗國家機制的對立意識，紛紛從體認發覺社區的特色著手，展開一項積極建設社區，從事鄉土關懷的社區營造運動，或是從意識型態上塑造「命運共同體」的和諧關係（陳欽春，2000）。1990 年代初期，時任文建會副主委陳其南先生即以行政院文建會為中心提出影響深遠的「社區總體營造」理念與政策，並積極參與地方政府和民間團體的文化與社區社會重建工作。1993 年 12 月，時任文建會主委申學庸向立法院提出施政報告時提出「社區總體營造」的理念，以「建立社區文化、凝聚社區共識、建構社區生命共同體的概念，來作為一類文化行政的新思維與政策」作為主要目標，以「人、文、地、景、產」五大社區發展面向為目的，延續先前提出之社區文化、社區意識和生命共同體的觀念，整合成一項具體的文化政策(陳其南，1998)。冀望以社區「共同體」的存在和意識為前提和目標，藉社區總體營造理念的推動與社區居民積極參與地方公共事務，凝聚社區共識，建立屬於自己社區的意象。2002 年起推動的社區營造「新故鄉社區營造計畫」，從單一據點的示範性推廣與理念推廣轉為更為具體實際的產業活化振興與創造生活環境空間的新面貌。2004 年，行政院針對「新故鄉社區營造計畫」的精神，進一步整合分散在政府部門的專案計畫，提升為行政院層級，重新檢討定位，並加以分門別類為產業發展、社福醫療、社區治安等六大類的「臺灣健康社區六星計畫」，

試圖以更為具體的「社區主義」為核心的永續社區營造，從此由點而線而面地整合出國家對於社區的重新定位：1.彰顯社區主義的價值：強調社區的主體性與自主性，2.積極培力：培養社區的自我詮釋意識、解決問題能力與社區營造人才。這種趨勢，目前可說是方興未艾。

本文從公民社會的「社群」角度探討政府與民眾的互動關係，試圖在當前公共事務日益複雜與人民自主意識覺醒之間尋求一個新的平衡點，建構合乎警察與民眾雙贏的治理模式。

參、現代治理的意涵

一、治理的定義

「治理（governance）」一詞並不是到了20世紀末才開始使用，早在13世紀於法國就曾階段性地流行過。而最初的意思，很長一段時間都與政府、統治（government），以及指導、指引（govern、gouverne）一併使用，因為它們都來自相同的字根gouvernail：船舵、掌舵之義。治理的字根字意在希臘文為 kubernan，意思是領航、掌舵，柏拉圖曾用此字於設計相關的統治系統；在拉丁文是 gubernare，法文則是gouvernail，意思是領航、規則訂定和掌舵。治理（governance）詞源自於拉丁文的「領控」（cybern）與控制科學的「操縱學」（cybernetics）相同字源的字根，與希臘語「領航」、「指導」也有相同之意（孫本初，2002：35），與法文在13世紀的意涵相當。在牛津簡明詞典則隱喻治理是政府統治的同義詞，並將治理描述為統治的行動或方法，統治的功能或機構。統治（governing）是為了在政府與權威中建立規則、規範（Stoker, 1998:1;Kjaer,2004:3）。治理最基本的意義就是統治、支配和管理，然而到了自由民主成為普世價值的今日，國家權威已由民主思想所取代下。民主化的過程，無形成為推動治理概念的重要推手（吳定等，2007：306）。

「治理」是 1980 年代公共部門在新公共管理浪潮的變革結果中展現，這樣的變革則是來自 1970 年代兩次的石油危機打破西方國家自二次世界大戰重建之後政府的穩定性，經濟衰退使人們對於政府干預政策與福利政策信心動搖。右派學者從政府超載（overloading）的角度描述民眾對於政府要求越來越多的現象，左派學者則提出政府正面臨「正當性危機」（legitimation crisis）的觀點，左右派別學者均說明了國家統治出現的問題。

Kjaer（2004:189）認為，在這波改革之後，政策網絡也隨之如雨後春筍般湧現，證實公部門需要更有效的服務傳達，另一方面也需要整體性地協調的變革。1990 年代之後，市場化的意識型態、全球化、新公共管理興起、國家

失靈與社會變遷的複雜化等因素驅動，使得治理概念益加受到重視（Pierre & Peters,2000:52-56）

治理於近年來遂成為學術界熱門的詞彙。在國際關係研究上常使用全球治理、區域治理，世界發展的研究上使用良善治理，其他如：社會研究的公民治理與社區治理，企業研究的公司治理，都市研究的城市治理，以及公共行政研究上，常使用的公共治理、新治理、及協力治理等詞語，越來越多治理研究的用法、內涵都更新了方向，說明了「治理」是政府本身在意義與內涵上的轉變，也代表一種新的治理過程或是一種治理社會的新方式（Rhodes,1996:652-653）。依 Jan Kooiman（2003:4）之界定：「…互動的整體，於其中，公部門與私部門為解決社會問題，或開創社會機會，而共同參與。其著重於治理中互動的體制與脈絡，以及建立這些行為的規範性基礎」。Denhardt 與 Denhardt（2003:86-87）則認為，在治理概念下，政府的角色應適度扮演各種網絡的規則制訂者，解決資源分配與依賴的議題，以及確保民主與社會公平原則能夠存續於各個網絡之中。總結以上對於治理的描述，基本上治理具備五項觀點（Gerry Stoker[73],1998,2000,2002）：

1.治理主體的開放：政府不再是國家唯一的權力中心與治理的唯一主體相對地，各種公共的和私人的機構只要其行使的權利得到了公眾的認可，就都可能成為在各個不同層面上的權力中心。這樣的觀點對傳統的國家和政府權威提出了挑戰，但是不論其為公共及私人機構，是管理共同事務諸多方式的總稱。

2.界限與責任的模糊：由於國家不再是唯一的權力主體，國家在現代社會中，正把原先由它獨自承擔的責任轉移給「公民社會」，即各種私人部門和公民自願性團體，後者正在承擔越來越多原先由國家承擔的責任。治理在為社會和經濟問題尋求解決方案的過程中，國家與社會之間、公共部門與私人部門之間的界限和責任便日益變得模糊不清

3.多元主體的互賴：各種治理主體、組織為達到目的，必須交換資源、談判共同的目標；交換的結果不僅取決於各參與者的資源，而且也取決於遊戲規則以及進行交換的環境。「治理」明確肯定了在涉及集體行為的各個社會公共機構之間，致力於集體行動的組織必須依靠其他組織，因此彼此存在著權力互賴關係，使相互衝突的不同利益得以調和，並採取聯合行動的持續性過程。

4.網絡關係的自主：治理的行為者、參與者最終將形成一個自主的網絡關係中的節點（nodes）。這一自主的網絡在某個特定的領域中擁有

---

[73] 請參考 Stoker, G. (1998). Governance as Theory : five propositions, International Social Science Journal,Volume 50, Issue 155, pages 17 – 28.與 2000 年編輯的 The New Politics of British Local Governance，以及 2002 年的 Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda 等著作。

發號施令的權威，它與政府在特定的領域中進行合作，分擔政府的行政管理責任。

5.善治的普及：既然治理主體不限於政府，善治的能力不僅限於政府的權力，方式也不限於政府的發號施令或運用權威。在公共事務的管理中，還存在著其他的管理方法和技術，政府有責任使用這些新的方法和技術，對公共事務進行更好地控制和引導。

如同Frederickson（1997）在《The Spirit of Public Administration》中所認為，現代的公共行政應該超越傳統政治與行政百年糾纏的關係，對公共行政的內涵與價值重新詮釋與設計，不歸附政治與市場的一個較為中性的行政觀點，而「治理」則提供了公共行政這樣的一種契機。

二、國內治理研究的趨向

為能更進一步地綜觀國內學術界的相關治理研究，筆者引用現有研究資料，彙整 1999 至 2009 年國內發表在「臺灣社會科學引文索引資料庫（TSSCI）」期刊中，出現「治理」為題名的文章，如表 2 所示：

表 2　1999-2009 年 TSSCI「治理」相關文章分類統計表

出版年			理論途徑			論述類型			論述層次			概念演化
年別	篇數	%	理論途徑	篇數	%	論述類型	篇數	%	論述層次	篇數	%	
1999	1	0.4	公司治理	80	32.7	理論陳述	113	46.1	國際層級	13	5.3	
2000	5	2.0	網路互動論	40	16.3	解釋檢證	80	32.7	區域聯盟	10	4.1	網絡治理 社區治理
2001	9	3.7	制度論	29	11.8	探索發現	26	10.6	兩岸	4	1.6	全球治理 霸權治理
2002	14	5.7	自由主義	23	9.4	批判詮釋	12	4.9	全國	28	11.4	災變治理 協力治理
2003	27	11.0	社群主義	17	6.9	價值規範	10	4.1	跨域	29	11.8	跨域治理 地方治理
2004	21	8.6	理論建構	16	6.5	未來預測	4	1.6	區域	10	4.1	風險治理
2005	42	17.1	權力論	11	4.5				縣市	12	4.9	全觀治理
2006	24	9.8	批判詮釋	7	2.9				鄉鎮市	5	2.0	
2007	33	13.5	多元論	5	2.0				社區	12	4.9	環境治理
2008	38	15.5	社會資本	5	2.0				學校	4	1.6	電子化治理
2009	31	12.7	傅科治理性	3	1.2				公司	82	33.5	
			統合理論	3	1.2				非營利	4	1.6	
			人文主義	2	0.8				族群	2	0.8	
			新都市論	2	0.8				理論論述	27	11.0	
			現實主義	1	0.4				其他	3	1.2	
			其他	1	0.4							
合計	245	100		245	100		245	100		245	100	

資料來源：整理自張慈芳（2013，59-71；127-129）

本文附表顯示 1999-2009 年共計 245 篇文章之中，以 2005 年出版的 42 篇最多，占 12 年出版總數 17.1%，其次依序為 2008、2007 及 2009 年，總計 2005 年至 2009 年出版篇數占 12 年總量之 68.6%，有極中化的趨勢，可說是雨後春筍般的相繼發表。

發表文章討論的類型或理論途徑以公司治理最多，占 80 篇，32.7%；除此之外的公共治理領域，則以網路互動論（40 篇，16.3%）與制度論（29 篇，11.8%）為大宗。不論國內或全球化治理都強調以網路結構來理解治理過程中，行動者之間的關係，且行為者不必然是政府或政府授權的機構，還包括其他公、私及第三部門等領域之間的協力關係。以及由制度與社會的規範出發，說明制度的設計與建立可能影響公共政策的產生與執行，並影響行為者得選擇。其次為強調社群主義、公民意識與參與等也是公共治理的重要概念。

以上發表文章的論述類型以描述陳述為最多（113 篇，46.1%），其次為以量化或質化研究以證實研究者本身提出的假設，或以個案詮釋作者提出的觀點的文章有 80 篇，占全數 32.7%。而在文章論述的層次上可謂分佈廣泛，從國際、區域聯盟層次以致於國內的社區、學校等；除了公司治理文章以外，研究範圍以國內跨域研究（29 篇，11.8%）及全國（28 篇，11.4%）為最多。主要為分析兩個（含）以上的不同部門、團體或行政區域之間的業務、功能或疆界的問題與解決方案；以及訴求國家的治理應以公民為中心，讓制度化的地方政府、非營利組織或私部門涉入整府的運作，以改善治理現況（張慈芳，2013：63、66-68、71；127-129）。

最後，以時間為軸線分析 245 篇文章在不同時間序列上的概念分佈。2000 年因應國內政治生態的政黨輪替，實務上的社區總體營造之推行，以及治理理論傳入國內，民主治理與社區治理的著作成為主流。2001 年有部分文章討論過去殖民時代的霸權治理，以及國際研討會上逐漸呼應全球化潮流的全球治理文章。2002 年 3 月 31 日繼 1999 年的 921 地震之後，一方面檢討災難之後的救災、賑災與重建之種種困境與其間的政府職能及民間協力等災難治理與協力治理的研究。2003 年因應精省之後的國內民主深化與地方縣市長、直轄市市長分別於 2001、2002 年選舉就任，跨域治理與地方治理是熱門議題。2003 年 4 月人類基因圖譜完成，基因組序解碼雖是醫學科技的進步，也存在相對的風險，尤其是 2002 年底大陸廣東發現 SARS 疫情，2003 年 4 至 6 月在臺灣蔓延流行，因此 2004 年風險治理的文章產量增加。我國自 1998 年開始推動第一階段「電子化網路化政府中程計畫」；2001 年啟動第二階段，全力推動電子化政府基礎建設，啟用「我的 e 政府-電子化政府入口網」，並設立國家資訊安全會報；2003 年另擬定「數位臺灣 e 化政府計畫」；2008 年開始第三階段「優質網路政府計畫」，其中 2004-2008 年資安市場的年複合成長率達 12%。10 年來的持續發展電子化政府，使「電子化治理」文章逐漸增加，在 2008 年成為主流的治理議題。

從上述國內治理議題的脈絡發現，摒除公司治理的相關商業管理領域的文章以外，國內在「公共治理」課題上的研究結果，仍相當程度地印證西方治理理論的觀點：對於由上而下的模式而言，國家仍然是不同治理模式中的主要角色，是協力治理網絡的授權者；以由下而上的模式言之，國家

在治理角色的轉變是如何秉持，並且調和公共事務利害關係人的利益，以符合最初公共利益的假定，或在修正或逐漸形成的共識中，採取行動促其實現公民所期待的善治。是以，治理與其他大量描寫政策制訂及相關的執行活動來說，也是可以提供一個比較結果與實際政策的標準。

再者，我國的治理歷程隨著國家型態、政治生態、國內社會變遷、世界性的社會議題等因素，形成國家行政體系的實務演變與治理概念的發展，且深受西方治理理論的影響，然卻欠缺較為完整的理論建構。相對地，也存在著西方國家的現象--由於「治理」概念出現在經濟、公共管理、社會學及政治學諸多領域，遂也成為集體時尚的一部份。國內的治理研究一如西方治理概念的演變，隨著發生的種種社會問題與學者本身的專業、研究旨趣而異，定義也隨之不同，嘗試去為「治理」的定義定於一尊，則如同O.Hughes所認為的，意義不大。從本文附圖顯示國內不同治理概念與理論在政府、企業及第三部門之間的三維座標分佈情形，也印證O.Hughes（2010：87）認為，對於治理的涵義不必定於一尊的觀點。是以，經過文獻檢閱與對於概念的釐清，也使吾人更清楚瞭解治理的趨向，確認回歸中文字義與古籍經典尋找理論思想的合理性，並期待在中文「治理」意義的耙梳過程中，對於未來可能發生在地的經濟社會問題，提出更具適切性的解釋。

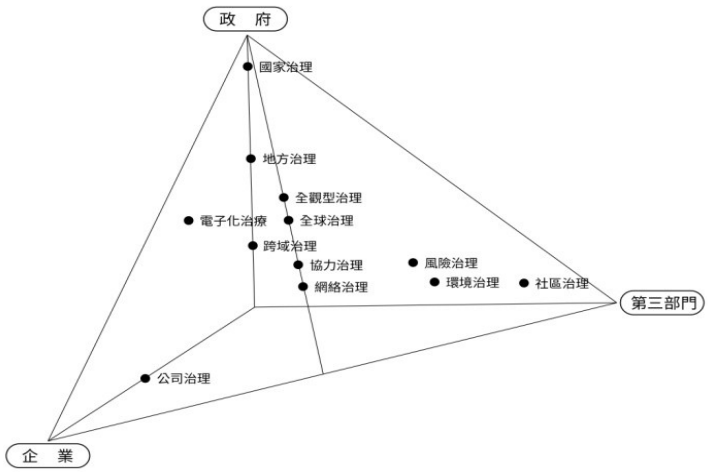


圖 1 治理概念三維座標圖

資料來源：張慈芳（2013：102）

三、中文治理的意涵

治者，《說文解字》:「治水。出東萊曲城陽丘山，南入海。從水台聲。」是治水的象形，含有整治、修治之義，通過順應水的特性，順著水文而治理，順著的自性而治。《中文大辭典》：「一、統理也。（一）布政統民曰治；（二）監督其事，《周禮・天官・宰夫》帥執事而治之；（三）正也，《禮記・禮運》以治人情；（四）鎮也，平也，安也，《禮記・中庸》治亂持危；（五）導理水流，《說文通訓定聲》治理，導水也……。二、值也，理也，太平也《易傳・繫辭下》神農黃帝堯舜垂衣裳而天下治，《國語・齊語》教不善則政不治，〈注〉治者，治理也」等等解釋，治者也可說是「理」的同義字，表示統籌事務，統理人民，隱喻為通曉民情，教化民眾，導理民意，自然而安平之境。

「理」字的成形則較晚，在甲古文及金文中，尚未見有「理」字。然「理」字，從玉，從里；「玉」字為象形字，甲古文已經出現；「里」字則在金文中出現。「玉」是象形字，象徵人所配戴的玉串，東漢許慎《說文解字》：「理者，治玉也。從王。裡聲」。「玉，王，石之美。有五德：潤澤以溫，仁之方也；鰓理自外，可以知中，義之方也；其聲舒揚，尃以遠聞，智之方也；不橈而折，勇之方也；銳廉而不技，絜之方也。象三玉之連。|，其貫也。凡玉之屬皆从玉。」鰓理即紋理，玉石均有紋理，欲雕琢玉石必須順其自然的紋理。「里」從田，從土，田和土是古人生活生存的基本條件，「里」字意爲人聚居之所。「里」字是「理」的讀音，理的內涵在「玉」字的基礎上產生，即爲玉石的紋理，按紋理對玉石予以加工、雕琢，賦予理字以新的內涵，擴展了「按紋理治玉」的涵義。

綜上所述，「理」字的原始涵義與之後作爲哲學範疇的延伸，都包含著自然和人事兩方面，即一方面作爲自然界天地萬物運動、發展的規則，另一方面又作爲人的思想、行爲與社會人事與生活秩序的秩序、規則與展趨勢，而有道德倫理與社會政治的意涵。古代先哲在探討天地萬物之根本源則的同時，其實也在探討社會生活人際關係的準則，並經常將兩者結合在一起，將本體、規律的探討同倫理的準則相結合，從「理」的字體產生到哲學範疇的形成（李敏生，2000：36-39）。因此清代段玉裁的《說文解字注》對於「理」的解釋，也就逐漸多元：

（一）「戰國策。鄭人謂玉之未理者爲璞，是理爲剖析也。玉雖至堅。而治之得其理以成器不難，謂之理」。「鄭注樂記曰：理者，分也。許叔重曰：

知分理之可相別異也」，即在別治理的主、客體之分，尋出治理主客體的自我定位，而主客相對之關係自然也隨之顯現。人性雖有頑劣的一面，然若能依理治之，則器可成。

（二）「古人之言天理何謂也。曰理也者、情之不爽失也。未有情不得而理得者也。」意謂情理相通，在《老子》看則治理雖是規則、規範的理性制訂，然仍不脫離民眾的日常生活中事務。

（三）「天理云者，言乎自然之分理也。自然之分理，以我之情絜人之情、而無不得其平是也。凡天下一事一物、必推其情至於無憾而後卽安，是之謂天理，是之謂善治。」天理、物理、事理、乃至人的情理一也。就國家或社會的公共事務之治理而言，國家社會的治理與自然事物之理是相通的，能得理安，則可謂善治。

（四）「理」者，治玉之意，即順著璞（含玉的石頭）的紋路剖開，把玉從璞石之中析解出來；「治」者比喻治水必須順者水文，因勢利導，才不致於氾濫成災。

是以中文的「治理」涵義，均喻以從事物的根本源則、規律中，以順勢疏導的方式經營、整理與整治，順應其本然的趨勢，使事物回歸原本的客觀規律與次序，引導歸正，大禹與鯀的治水故事可說是「治理」的最佳比喻。除此之外，也要使民眾回歸純樸的生活秩序，活出真正的生命價值與尊嚴，如《老子》之以百姓心為心，治理的主、客體之間是交融的互動狀態。

就中文的「治理」意義比之於西方治理字根的涵意，「領控」（cybern）與控制科學的「操縱學」（cybernetics）與希臘語「領航」、「指導」，治理最基本的意義就是統治、支配和管理。可見西方的治理強調外在的操控，而中文的「治理」義則強調事物本然之「理」，順應事物本質的自然與相對之關係就其「理」而「冶」之、「治」之。

四、《老子》是國家治理的經典

自古有以為《老子》是消極避世的錯誤說法。然而，司馬遷為了說明《史記》一書的由來，在寫下〈太史公自序〉時便提到：「夫陰陽、儒、墨、名、法、道德，此務為治者也，直所從言之異路，有省不省耳。……道家使人精神專一，動合無形，贍足萬物。其為術也，因陰陽之大順，采儒墨之善，撮名法之要，與時遷移，應物變化，立俗施事，無所不宜，指約而易操，事少而功多。」在司馬遷的觀念中，這六家的思想究其精義，其實是為了「治」，也就是「治世」，其中尤以道家思想

為佼佼者。司馬遷為「道家」下定義時所秉持的一貫想法，也就是「務為治者也」，《老子》可說是當時道家觀念的集大成者，就思想家的觀點而言，人間秩序的重建才是國家治理的當務之急。

以史記「務為治」的觀點，老子身為史官，要能在君王面前提出諍言而仍能安然遺世獨立，自有其一番治國與處世之經驗與法則。在周文疲弊、規範社會的國家制度崩壞之際，「老學的動機與目的，並不在於建立宇宙論，而是由人生的要求，逐步往上推求，推求到作為宇宙根源的處所，以作為人生安頓之處」（徐復觀，2003：325）。《老子》是從天道的宇宙論提出解決當時的社會治理與人民生活困頓等問題的治理方法論；「小國寡民，……甘其食，美其服，安其居，樂其俗。鄰國相望，雞犬之聲相聞…」則是老子對於「政善治」--健全國家、健康社會之下，安全的生命共同體景象。

或有學者認為對於多元價值的論述來自於西方，然在中華民族的傳統裡，仍不乏肯定多元的重要與必要性。「保合太和」是《周易》重要的哲學思想之一。《周易．乾卦．彖辭》：「乾道變化，各正性命，保合太和，乃利貞。首出庶物，萬國咸寧。」所形容的是宇宙自然萬物的多元並生而不相害的整體和諧。對於國家治理而言，在西周末年幽王太史史伯論斷周朝必亡時，也提出類似易經的概念「和實生物，同則不繼」：「以他平他謂之和，故能豐長而物歸之，若以同裨同，盡乃棄矣。故先王以土與金木水火雜，以成百物。……王將棄是類而與專同。天奪之明欲無弊，得乎？」《國語．周語》。老子的史官身份，明瞭歷史更迭與國家興衰的緣由，「道」不僅只是修持的境界，更是國家社會治理的理想。因此老子認為道生一，一生二，二生三，三生萬物。萬物之所以成，是因為道是有無、陰陽的兼容並蓄，以及「天下皆知美之為美，斯惡矣」等肯定人間世多元並立的事實與價值。

《老子》的第一章開宗名義地談論「道」的本體，並說明道具有相對性—有、無且同出於道。第二章首段則接續第一章，解釋道本體的相對立性質，並且警惕吾人，不能偏廢道的兩端，否則「天下皆知美之為美，斯惡已；皆知善之為善，斯不善已。」

第二章第二段：「故有無相生，難易相成，長短相較，高下相傾，音聲相和，前後相隨。」則有以下的特性，以彰顯《老子》肯定治理的客體是多元的呈現：

（一）有無、難易、長短、高下、前後、有無等都是形容詞，形容「道」體展現的表徵、外相，吾人治理的主、客體與治理關係。

（二）道體的表相相反而相成。沒有長，即無所謂的短。其他對詞亦然。

（三）表示出表相間的關係，而相的兩端也來自這樣關係。有無之間的關係是相生，難易之間是相成，長短之間是相較，高下之間是相傾，音聲之間是

相和，前後之間是相隨；且事物的生、存有，才有所謂的無，兩物相較才有長短，其他對詞亦然。

除了第二章說明道治的相對性之外，其餘在《老子》全書中出現幾十處的相對詞語[74]，《老子》認為宇宙一切現象，都是由相反對立的型態所構成，卻也相輔而相成，展現多元多彩之象。

第二章第三段更強調治理者的應有作為：「萬物作焉而不辭，生而不有，為而不恃，成功而弗居。」道生萬物既然是以生生不息的精神，化生萬物，做之、育之而不辭不倦，也不佔為己有《老子》全書在論述國家治理者的治理方法論上無不一再強調這樣的精神，並以「玄德」稱之。

社會組成本是多元並立，在老子認為只有「道」是獨立而不改，其餘現象界的一切事物與其稱謂、概念與價值判斷都在相互的對待關係中產生，因為對待的關係經常地變動，相對應的價值、概念也在變動之中（陳鼓應，2007：58）。所以長短、高下、音聲與前後等對於治理者而言，如果不能處「無為」之事，行不言之教，則容易自陷於變動的因果，造就心知的對立，對於不同理念的社群之對待，加上「有為」的主觀執著與專斷，甚或恣意行事，則價值的對立終將成為社會衝突的對立。老子治理的多元內容意涵，誠如聯合國「全球治理委員會」於1995年所發表的「我們的全球夥伴關係（Our Global Neighborhood）」報告中揭櫫的：「諸多公共的或私人的個人和機構，在處理其共同事務的諸多方式的總和。它是使相互衝突或不同利益得以被調和並採取聯合行動的持續過程」。

肆、公民社會的警政思維

一、社區（共同體）的定義

社區，除了源自西方的 community 一詞，具有「共同意識」之義之外，我國自周朝以降，就有完整社區的實體與共同體的意涵。

「社」在《說文解字》:「地主也。从示、土」《禮·祭義》:「建國之神位，右社稷而左宗廟」《春秋傳》:「共工之子句龍爲社神。」共工氏有子句龍爲后土，能平九州，故祀以爲社。后土，土官之名，故世人謂社爲后土」。《周禮》:「二十五家爲社，各樹其土所宜之木。」《白虎通》:「人非土不立，封土立社，示有土也」。《禮·祭法》:「王爲羣姓立社曰大社，王自爲立社曰王社，諸侯爲百姓立社曰國社，諸侯自爲立社曰侯社，大夫以下成羣立社曰置社」。因此，「社」最早之義為土地之神，國有王社、大社、國社、后土，民有里社、民社、田社。其後，衍申為在此「社」共同祭祀而有共同意識的居民，《周禮》:「二十五家為社」，《春秋・左氏昭二十

[74] 這些對立語詞包括：陰陽、美醜、是非、有無、吉凶、親疏、善惡、奇正、利害、治亂、同異、難易、長短、高下、音聲、前後、爲不爲、爭不爭、善不善、信不信、有爲無爲、昭昭昏昏、察察悶悶、淳淳缺缺、不足有餘等等。

五年》:「請示千社」,〈注〉曰:「二十五家為一社」。後來，又衍申為在此「社」中，一定人數結集的團體，即為結社的由來。明《正字通》:「團結共事者亦曰社」，尤以《宋史・蘇軾傳》:「契丹久和，邊兵不可用，惟沿邊弓箭社，與寇為鄰，以戰社自衛，猶號精銳。」自此，「社」由神而為人，再轉為人的組織，強調組織之內成員的共同情感的融通、意識的交流與休戚與共的凝聚力。「區」者，《說文解字》:「从品在匚中。品，眾也。」原有隱匿之義，後來演變為眾人居止之所或處所，如：《淮南子・原道訓》:「以馳大區」,〈注〉曰:「區，宅也」。《漢書・食貨志下》:「坐肆列里區謁舍」，〈注〉曰：「居處所在為區」。

傳統對社區的刻版印象停留在固定的區域、特定群聚的人民以及文化所組成的集合體;但事實上，現代社會的發展使得社區的型態以及組成特性產生多樣化發展。從社區的定義來看，community的核心概念源自「共同 (common)」的概念早在古希臘時期，亞里斯多德便指稱人類是群居、政治的動物，整個希臘城邦 (polis) 便是政治社區的範圍，在這區域之內由平等的公民所組成，共同追求共善的生活(common good) ，使得社區除了具有空間的特性，也具有實質的精神內涵。

社區之中文字義當顯示為一群居處於特定範圍的居民，從有共通的信仰對象，衍申成為對於居住事務，在既有的互通情感基礎上，具有共同的意識。是以「社區」翻譯「community」，不若以「社群」或「共同體」解釋，更彰顯此休戚與共的生命共同意識，並不受限於可見的居住範圍，而強調治理公共事務之共同意識的有無，與對未來共同的生命型態投入更多的心力。西方「社群 (community) 」的定義多重，可以指涉16世紀村落的自治體生活，也同樣指涉那些身在現代化組織內部，雖很少直接面對面接觸，但卻可能利用網際網路進行溝通的個人。有這樣的認知，警察才能擔負起無遠弗屆的網路治安責任，也更能明瞭社區警政的意涵（王樂成等譯，2002:116）。

現代社區的概念，一般人視一個鄰、里是個社區。但是，一棟公寓、一條街道一個街區、一個小鎮、一個城市，都可以是個社區，而且，這只是空間上的概念。除此之外，唯一的條件是居住在這個有限範圍裡面的住民，都具備由彼此互動而搭建起來的共同體的認同意識。否則，即使是一棟公寓內的住戶，被鋼筋水泥和鐵門鐵窗牢牢套住，也不能稱之為共同體的「社區」。尤其是處於網絡時代的社會型態，社區的空間性則逐漸式微，所謂「社區」，已不再是過去的村、里、鄰形式上的行政組織，而是在於這群居民的共同意識和價值觀念，社區成員的互動與認同意識才是社區的主要關鍵，是以「社群」的概念重於「社區」。

19世紀德國社會哲學家托尼斯(Ferdinand Tonnies, 1855-1936)在其經典著作《社區與社會(Gesellschaft und Gesellschaft)，1887》曾針對「社區」與「社會」兩種不同歷史產物做比較。他指社區是乃發乎於本質(natural)意志，以強烈的情感、精神為特徵，由合作、習俗與宗教形塑了社會的凝聚力；而社會則源自「人為 (artifical)，在傳統、法律和輿論基礎上建立規模性組織(Kuper & Kuper (eds.), 1985:792) 。因此，現代社會的構成基礎是人為的，這種社會性

整合是相當脆弱的，因為其中缺乏基於傳統社區下的規範意識，如：忠誠、信任信用、互惠，以及非利益性的相互扶持(Mayhew，1997: 15)等等社會資本。社區的消失和彼此關係的貶值其結果的嚴重性遠大於個人的疏離。當社會環節遭受威脅其結果是暴力的產生(Dukes，1996 :127-128) 。

二、社區警政的意涵

英國學者 John Alderson 則認為警察因為不同的文化、宗教、社會及政治法律等環境之不同而形成相異的警政理念（police idea）、一般理念(idea)、政策(policies)與其相關的值勤與績效表現（preformance），警政哲學即是上述四項所衍生的工作價值（values）與工作優先順序（priorities）。然世界各先進國家的警察應具備的共同因素有三：一、在多元價值的發展中，以 John Rawls 的公平正義為規臬；二、在尊重個體主義（individualism）下，以 Karl Popper 的保護主義（protectionism）為規範，以對不公平狀況的民眾予以保；三、突破國家與人民契約論的侷限，以一般善的標準（common good）為指導原則。David H. Bayley 則認為各國警察要能符合現代化的共同基本條件是：公共性（public）、專門性（specialized）與專業性（professional）（陳明傳，2001：10-12）。然即使 David H. Bayley（1994:101-115，157-161）認為各國警察為因應警政現代化提出應具備的條件，卻否認警察對於犯罪預防的貢獻，因為警察的文化不重視，而勤務活動也甚少與犯罪預防有關，績效評量也缺乏預防的指標，所以資源配置自然不在於犯罪預防。1996 年以後，美國開始時興「社區警政（community policing）」的概念，美國司法部在建立「社區警政」時，開宗明義揭示：「社區警政是一項提升組織策略的哲學，用以促進社區、政府與警察的伙伴關係，預警（防）式地解決問題，以及促使社區對於犯罪原因、犯罪恐懼與其他社區治安議題的投入」(Community Policing Consortium, 1998;U. S. Department of JusticeOffice of Community Oriented Policing Services ,2013）。

社區警政是難以驟下定義的。社區警政是一種思維、哲學，而非僅止於一項方案，也因此社區警政本身規劃的複雜性，多重的效應性，不同方案的變化性，研究設計的限制性等，許多複雜因素使社區警政更難以確切的定義。社區警政也無單一的定義和放諸四海準的方案，社區警政因不同時間、空間因素而影響各種不同的警察與社區的層面（沈明昌，1999）。它是隨著時代之脈動與變遷，而於 20 世紀 80 年代之後新形成的一種警政概念，也是將 1829 年英國皮爾爵士(Sir Robert Peel)創立現代警察之概念，再推陳出新，發揚光大的警政復古運動。依據美國司法部社區警政辦公室的定義：社區警政是一種提昇與改善組織策略的哲學--透過問題解決策略(problem-solving tactics)和社區與警察的夥伴關係(community-police partnership)，提出成因並降低民眾對犯罪的恐懼感與社會的失序問題。再依美國社區警政協會對社區警政的定義：社區警政是一項組織哲學與管理途徑—藉提昇社區、政府與警察的夥伴關係、預警式的問題解決策略、以及社區的投入，以提出犯罪的原因、對犯罪的恐懼感、和相關的社區議題等等（U. S.

Department of JusticeOffice of Community Oriented Policing Services, 1998）。

由上可見，社區警政是一種結合警民共同努力檢證，並提出解決當地社區的犯罪和失序問題的管理哲學，包含兩種同等重要的核心概念：1.以建立信賴基礎(trust-based)的夥伴關係(partnership)，2.根本解決製造犯罪的問題源頭(problem-solving)為標的，以建立具有生活品質(quality of life)，免於犯罪恐懼（fear of crime）的安全空間為願景，所發展出來的警民策略聯盟(strategic alliance)，這種模式具有因人、事、時、地而制宜的彈性，不僅能發揮與時俱進的特色，也因犯罪的國際化，可突破國界的限制，成為具有本土性質的草根作法(葉毓蘭，1999；陳連禎，2003：8-9)。易言之，社區警政已經成為警察進行變革但又能追求符合本土需求的世界潮流，在理念上可以與國際接軌，在作法上卻不至於和地方脫軌的新理念(Global thinking and Local action)。

學者David H .Bayley 曾經親赴許多國家進行資料蒐集社區警政的實證資料，在宏觀性的考量下，對美國、加拿大、英國、澳洲、日本、新加坡等國家警察機關現行的改良式犯罪預防策略以及它們過去的傳統策略予以比較之後，發現各國警察採行的社區警政策略雖然有很大的變異性，但其中有四項要件是一再重複出現：諮詢(consultation)、調適(adaptation)、動員(mobilization)、以及問題解決(problem solving)，簡稱為CAMPS(Bayley,1994：278-281)，並認為是社區警政的的操作性定義。在更細微的勤務執行作為上，則以美國維吉尼亞州紐波特紐斯市（Newport News City）警察局的警察與研究人員於1980年代發展出的問題解決模式最為著名。紐波特紐斯市警察局在致力於壓制與降低犯罪的過程中發現能有效探究犯罪問題所提出的架構，其中包含四項因素（SARA模式）：掃瞄（scanning）、分析(analysis)、反應(response)與評估（assessment）。

三、警察在社區安全中的角色

社區警察依照我國警察勤務條例等規範，以及實際工作能力所及，勉可負責的「社區」就是「警察勤務區」。因此，本文的「社區」對照於社區警政，指涉及現行的「警勤區」，此一社區概念，更符合警察實務的需要，也較為現時法規與實務運作下的警勤區警員所接納。

警察既要從事社區警政，遂行勤業務工作，又要能放下身段與民眾共構安全社區，此身兼幾種角色的社區警政執行者，非社區警員莫屬。不可否認的，社區治安營造的領域對於傳統維護社會治安的警察工作，已然超載，因此社區培力的工作，一方面符合社區警政的思維，另在實務上也是刻不容緩的。從社區培力的觀點，社區警察並非親力親為，但有幾項工作缺少警察的從事，社區警政就無法成形（內政部警政署，2006）：

1.倡議者：「聖人抱一以為天下式」、「貴以身為天下，若可寄天下；愛以身為天下，若可託天下」（22、13章）。社區治安營造雖非警察所能獨力承擔，然倡議社區安寧，卻是警察責無旁貸責任。

2.促進者：「有無相生，難易相成，長短相較，高下相傾，音聲相和，前後相隨」，「上善若水。水善利萬物而不爭」（2、8 章），社區治安需要多元、開放的社群共同齊心努力，而警察的角色有如流水，無入而不自得地促進社群對於安全的自動、自發與自治。警察人員藉由平日勤務基於對於社區安全的關心與本身的專業職能，應促進、促成社區發展的相關成員、單位與公民社會團體，例如：鄰里長、鄉鎮代表、市議員守望相助隊、社區發展協會、社區意見領袖等等，進行與社區治安營造有關的活動。

3.協調者：「執大象，天下往；往而不害，安平太」（35 章）。在上述眾多社區相關單位、團體與公民之間，建構良好有效的溝通平台與機制，使得協調成果更符合整體社區的治安需求，提升社區生活品質。

4.執行者：「不欲以靜，天下將自定」，「善者，吾善之；不善者，吾亦善之，德善」，「道生之，德畜之，物形之，勢成之…生而不有，為而不恃，長而不宰，是謂玄德」，「為之於未有，治之於未亂」（37、49、51、64 章）。警勤區佐警在落實日常勤業務，主動發覺與處理各種社區治安問題，可採行現有社區治安模式，例如：CAMPS、SARA 模式，對於社區內的重要案件充分掌握，如：全般竊盜發生數、社區通報或巡守員協勤查獲毒品案件數及刑事案件數、運用社區監視系統查獲形式案件數，或違反社會秩序維護法案件與社區安寧情形等。一方面掌握社區最新治安情形，一方面分享相關犯罪與違序資訊，指導社區巡守隊等團體，作為社區治安改善之參考依據。

5.諮詢者：「修之於身，其德乃真；脩之於家，其德乃餘；脩之於鄉，其德乃長；脩之於國，其德乃豐；修之於天下，其德乃普。故以身觀身，以家觀家，以鄉觀鄉，以國觀國，以天下觀天下。」（54 章），警察是社區治安的主要資源，警察的職能是推動社區參與治安營造的核心專業知識與技術。每個社區各有其不同的硬體環境與居民互動等等異質生態，在推動社區治安營造的方法自然各異其趣。因此，警察人員，尤其是警勤區佐警是最佳的諮詢者，傾聽居民意見、瞭解社區心聲，主動提供最適當的專業協助。

6.評價者：「心善淵，與善仁，言善信，正善治，事善能，動善時。夫唯不爭，故無尤」，「天之道損有餘而補不足，……是以聖人，為而不恃，功成而不處，其不欲見賢」（8、77 章）。除了上述提供相關社區治安資訊、知識與技術之外，警察另一方面的專業即是隨時注意治安措施對於社區的影響或衝擊，以謙虛不居功、真誠的態度與正確的言語，適時主動地提出專業客觀的整體安全環境評估，以為必要時的計畫調整或修正的參考，確保不偏離「社區安全」的宗旨與方向。

7.經驗傳承者：「有物混成，先天地生。寂兮寥兮，獨立不改，周行而不殆，可以為天下母。吾不知其名，字之曰道，強為之名曰大。大曰逝，逝曰

遠，遠曰反」（25 章）。安全社區的建構，需要以永續經營的理念傳承。價值社區的生態隨者居民的互動、成員的成長、老化與遷移、以及科技發展環境變化等因素，與時俱變。社區治安營造也必然是一持續不斷的永續經營過程。是以，警勤區佐警強調久任，隨者社區的變遷與發展，治安的永續營造才能有效的經驗傳承給繼任的警勤區佐警、社區工作團隊等等每個社區治安工作伙伴，最重要的是傳承社區治安營造的永續價值。

社區警政的思維落實在治安策略與勤業務作為上，要能以社區為主體，以社區居民的治安需求為考量。這樣的模式，與其從科層體制的「由下而上」，不如說是由網絡概念的每一個結點（node）的需求所串連起來的社群、群組的治安需求，而社區只是在眾多社群、群組中的一個可見的空間單位。這樣的空間單位：村里、街道、大樓或鄉鎮之範圍區別，則是以居民的共同意識所能影響的範圍為界限，共識影響大者如鄉鎮，影響小者如街道。警察機關為了人力、物力等資源投入之方便，而以「警勤區」為治安社區的範圍。但為能彰顯警政治理的果效，警勤區的空間概念之外的社群、網絡等「社群警政」概念，是未來不能不投入心力的領域。本文認為「社區警政」是一種變革轉型的概念，在歷史上，是一種懷舊復古的治安風潮；在精神上，主張建立警民合作的夥伴關係，共同預防犯罪；在策略上，要求警察擔任協助者的角色，協助民眾共同發掘社區中的問題，決定處理問題的先後順序，共謀解決問題的對策。更進一步的「社群警政」的目的在解決多元社群的安全問題；其方法採取主動預警式的為民服務；其運作方式為諮詢、調適、動員及解決治安問題；其最終目的在增進社區居民的生活品質，即遂行警察的積極任務：促進人民福利。

伍、《老子》對公民社會警政治理的詮釋

回顧西方國家自 1829 年警察制度建立之後的發展，以及我國遷台之後的警政發展，有兩項主要的趨勢：一、從系統論觀之，西方國家的警察組織，仍繫屬於政治社會系統之下的次級系統，因此警政發展與治安策略的變遷，也受政治經濟局勢與社會科學學科思潮的牽引，例如：科學管理之後的專業化發展而忘卻人的價值，犯罪本身是現象，不是問題，「人」才是問題的癥結所在；然而這樣的體會，西方國家卻也是在飽受物質文明的限制，產生經濟蕭條與科技造成人的疏離之後，才逐漸覺醒而回歸「人」所居住的群體與區域-社群與社區去解決治安與失序的問題。二、國內的警政發展在實務上雖然也受政治、經濟與社會發展的大環境影響，但是由於政治發展的路徑不同於西方國家，則有不同的發展方向。有趣的是，學理上對於犯罪問題的詮釋，卻大量引用西方的理論，似乎忘卻自我文化因素的可能影響層面，不知社區警政的泰斗 David Bayley 一再強調，社區警政的思維就來自中國古代社會，而東方社會有更佳於西方社會的實踐條件（Bayley,2012）。本文嘗試以《老子》的觀點結合社區警政學者左傑諾

(Trojanowicz&Bucqueroux，1990)的十大原則，詮釋以在具有充分公民意識的公民社會之下的警政治理概念。

一、為天地立心：以人為本

犯罪不是問題，犯罪背後的成因才是問題之所在。從犯罪成因三要素：加害者、背害者與可行的加害途徑，人居其二，因此要解決社區治安的問題，應該以「人」為本，不以「事」為本。因此，社區警察應多與社區民眾接觸，一方面瞭解民眾需求，另一方面結合民力，共維社區安寧。

「聖人在天下，歙歙焉，為天下渾其心，聖人皆孩之」（49 章），理想的治理者在於使百姓回歸到純樸民風的社會。警察對於犯罪「量」的過度重視，則容易忘卻社區警政的重點不是重視人所衍生的表象--犯罪與失序問題，而是回歸到對於「人」的「價值」確立。沒有對於「人」價值的確立，「警力有限，民力無窮」只會讓民眾認為社區警政是警察為了將治安責任推卸到社區團體與民眾的口號。社區是由人所組成，深切重視社區居民的的生活品質、對於犯罪的恐懼、感受，是與民眾建立信任感的基礎，以更有效地預防及控制犯罪。

二、為生民立命：以百姓心為心

「聖人無常心，以百姓心為心」（49 章）。聖人之治是中華文化儒、道兩家的治理理想，然兩家對於聖人的定義有所不同，聖人之治的理想也各異其趣。自古談為政的倫理、官箴，莫不以儒家所建構的目標為鵠的。然道家的聖人法自然之天道，啟生民以生生之力量，是孔子視老子其猶龍乎之因由。

《老子》的治理重點不在牧民，而在使民眾原本自有的公民意識，公民力量成為治安的生生動能。這是聖人自然道治的原理，以百姓心為心的關鍵，也是社區治安工作所應建構的警察工作新倫理--為多元開放的社群與民眾，立安身立命的永續家園。

國內在實務作法上，如：「治安風水師」、「社區治安規劃師」等作為，都應以民眾的治安需求為考量；在社區整體安全上，則是廣聽社區居民、社區協會等社群對於治安的觀點。依據實證上的研究，社區中的各項治安問題，社區居民、社區巡守隊是比警察更關切、更清楚的（范織坤，1996；陳連禎，2014：99）。因此，作為一個社區治安的工作者、治理者若能以「百姓心為心」，以聖人為期許，則自能以家觀家、以鄉觀鄉，以天下觀天下，如執行「CAMPS」、「SARA」等社區治安勤務作為，在與社群成員、社區居民諮商、掃瞄社區治安問題時，應具有同理心，充分感受民眾對於犯罪的恐懼感與生活品質提升的想望，進一步與民眾建立良好的伙伴關係與針對治安問題，解決民眾的問題。這樣的方法是老子所提的「為無為」的自然之治，與 1829 年皮爾爵士所提「警察是民眾的一部分，民眾也是警察的一部分」，異曲同工。

三、主客交融的社會資本

當警察不再事事以目標管理為導向，學會以社區居民為主體，並結合區域性與專業性團體共同參與及投入社區所自我詮釋的治安問題，警察成為社區民眾、團體中具有共識群組的一員，治理的主客界限不再是鴻溝。誠如左傑諾(Trojanowicz & Bucqueroux，1990)的第 5 項原則：社區警政之策略，暗示警民之間新合作關係的建立，以克服因現代化而日益嚴重的人際冷漠，促使社區居民團結。

從《老子》全書中的治理角色分析，除了侯王（國家治理者）以外，尚有輔佐者統理政策規劃，有受命出兵的軍事將領，有介於貴族與庶人之間的各類各階層的士人，或文或武，也有散在士人之外的農工商領域的治理專家，甚或如《莊子》「庖丁解牛」般，既專業又體道地和光同塵於芸芸眾生之間。警察組織要能充分與這些散佈在社會各階層的專家治理者主客交融，融洽互動，厚植治安社區的社會資本。是以，社區警政策略除了援用新科技外，並且深信只要社區內警民合作團結，必可找到更新更有效的任何新方法來克服一切困難，當然包含社區的安全問題。

四、網絡治理的分權參與

隨著全球化的趨勢，網絡治理模式的發展強調更多行動者（actors）間協調合作的多元治理模式。各個行動者可以彼此交換資源與增加參與機會，結合了民主與效率的雙重價值模式，網絡治理同時包括組織之間的相互依賴、互動的持續賽局的互動關係，以及相當程度的自主性。回歸社區主體與社區意識的建立，以及積極從社群中培力(empowerment)，真正體現老子無為而治之精神：「道常無為而無不為。侯王（治理者）若能守之，萬物將自化。」（37 章）「我無為而民自化……我無欲而民自樸」（57 章）。

在社區治安的推動上，從由上而下的運作方式，轉變成由透過此種網絡關係的連結，打破既有的結構與功能，強調在地化、扁平式、與一般民眾相連結的伙伴關係（partnership）之建立。另一方面，就警察組織而言，社區警政之推行，不只是由上而下的一元化管制與機動的巡邏，必須將警力作分權化的派遣，以執行社區治安工作。

社區警政提供分權化及個人化的警察服務給社區的民眾。其涵義，即警察不能不考慮社區之情況，而任意由中央引進任何規範至該社區，而社區民眾也應考量警察為社區內可解決民眾任何疑難問題的重要資源。因此社區警政不只是一種技術，而是對於警察在社會中，角色應如何的定位與運作的整體考量與哲學思維。

五、反者道動的創新作為

社區警政並不是作不同的工作(do the different job)，而是以不同的方式在作相同的工作(do the job differently)，因此需要有創意的思維。在組織策略上，首先

要求組織內的成員都必須試著將社區警政的哲學，落實、推展到各個工作崗位上尤其是基層的勤務作為，應有更多的創造空間與自主性。

「知其榮，守其辱，為天下谷。為天下谷，常德乃足，復歸於樸。樸散則為器，聖人用之，則為官長」（28章）。社區警政強調創新作為，然在社區治安工作的推動應該避免急於回應民眾改善治安的期待或短線操作，以及過於重視施行之後的政策績效。也不能一位複製其他社區的成功經驗，而是因應不同一個治安社區的特色與治安問題，建構完整的策略模式，明確的組織架構，以及周延的執行領與作法，並適時導正不當且模糊的警察社區服務概念，導正警察核心價值，才能創發有創意且具可行性的治安作為。

六、天長地久的玄德精神

「天長地久。天地所以能長且久者，以其不自生，故能長生」（7章），「自見者不明，自是者不彰，自伐者無功，自矜者不長。其於道也，曰：餘食贅行。物或惡之，故有道者不處。」（24章）。老子認為自我表現、自我誇耀、自我衿恃者，不見得有功名；從道的角度看待這些自我炫耀者，還以「餘食贅瘤」、「惹人厭惡」來形容，表示老子極度地瞧不起。

吾人常說「警力有限，民力無窮」。社區治安問題的解決，讓社區回歸平靜，其實是社區安全網絡中每一個結點、民眾、團體共同努力去完成。警察既要從事社區警政，遂行勤、業務工作，又要能放下身段與民眾共構安全社區，是要有相當的承擔與人文素養。主動解決社區問題，防範於未然，弭禍於無形，回歸社區的寧靜與和諧，雖是警察應進的職責，但過程中的不負勤務使命，常使得警察同仁忘卻更高的使命層次--社區的安寧、平靜、康泰（往而不害，安平太），是以應發揮「在功不居功」的精神。老子認為理想的治理者要能「功成而弗居」，且認為「夫唯弗居，是以不去」（2章）。「功成不居」，蘊涵著深深的道家治理哲思。

七、為往聖繼絕學：無為而治

自然無為也許有人認為自然無為，是否如同英文的non-action或acting nothing，凡事消極無為？其實不然。為無為在強調「治之於未亂」與「圖難於其易」兩項：

（一）治之於未亂

「其安易持，其未兆易謀，……為之於未有，治之於未亂。」（64章）老子認為治理之要，不在問題已發之後，再思考補救的解決方案，而在未發之前即根本解決尋求問題形成的可能因素。

其次，理想的治理者能以百姓心為心，清靜為正，自能虛靜觀照出一般人看不到的細微之處，「見小曰明」（52章）。甚或於「微明」（36章）的未有、未亂之前，即已照見「安然」時可能的危機因素，並於「未兆」之時加以為之、治之，防患於未然，弭禍於無形。

（二）圖難於其易

「圖難於其易，為大於其細。天下難事必作於易，天下大事必作於細」（63章）。天下難事，必由其簡易處積累而有，天下大事，必由其微細處匯歸而成。良善的治理者懂得個體精神與公共資源的涵藏、儉省、積累與運用，並且在問題之初起細微處，已經消解形成問題的種種因素，而不坐視其凝聚成大，或匯歸為難而更耗費資源，如此才成其「治人事天莫若嗇」的大智慧，「是以聖人終不為大，故能成其大」（63章）。

老子第63、64章主動積極與預警式（proactive）作為，猶如社區警政一改以往警察被動待命的角色，而為預警式的為民服務與犯罪防制，並提高社區環境之生活品質，才是「為無為」的真精神。

八、為萬世開太平：永續安全

社區警政既然是一種組織的策略思維與哲學，而非單一的技巧或方案；且是預警式、分權化，乃至與民眾合作，以共同防治犯罪的一系列作為。因此，如果不能深刻瞭解其意涵，或作法上以為是傳統單一的「警民關係」策略，都無法使其順利的推展。

社區警政觀念上和作法上要能落實與有效地執行，要體悟「可道者，非常道」。沒有一個任何成功的模式可以完全複製，只有深切瞭解社區主義的核心價值，回歸到以民心為心，以社區為主體，培養社區營造人才，鼓勵民眾自發參與社區營造，引動民眾自正、自化與自富的生生不息力量，才能建立自主運作且永續經營模式，長期有效的解決社區治安問題，降地犯罪恐懼，提升民眾生活品質。

現代警政發源自1829年英國的皮爾爵士之倡導，皮爾爵士有關警察執法倫理手則第第1條基本任務即是「預防犯罪及社會失序的發生」，與老子的「圖難於其易，為大於其細」、「為之於未有，治之於未亂」（63、64章）的防微杜漸概念是遙相呼應的。而警察執法倫理手則9條之中就有超過半數以上指稱警察與民眾關係之重要性，並應使民眾樂於配合以贏得對於警察存在與其工作的敬重。治理之意強調主體的多元性，警政治理之意即是社會的治安是社區居民、非營利組織、甚或私人組織與包含警察等的政府機關所共構的多元主體共同為治安開展的分工合作的過程。《老子》思想不僅可以詮釋社會治理的價值，因應社會多元化之後警察組織面對的內外在治理壓力，也可以解決警察人員本身勤務工作之適應性問題。「道生之，德蓄之」是警察維持社區安寧與生活品質「生生不息」的力量，「大方無隅」的不割胸襟也可以是警察人員執法的胸襟與氣度，才能型塑「大器晚成」的警政成就（陳連禎，2004：132）；而在功不居功，功成弗居的「玄德」觀念，以及「侯王自謂孤、寡、不穀」、「高以下為基」的承擔與成全，與多方社群互動以建立信任，進而使社群成員參與、合作的模式也都是應予以推崇的。警察人員能從與民眾的真誠互動中，減少專業化的異化現象，而多出一份受多方社群信

任與尊重的自我尊榮與自我實現的感受，進而提升為促進社群也都能自我實現的經驗，當能改善警政發展與員警對組織承諾的問題。

陸、結論

警察是國家組織的一部分，也是國家對內保障人民權利與維持社會秩序的重要力量；警察的角色定位，當然也受國家歷史與社會環境變遷的影響。因此，不斷地重新形塑警察的價值與角色以因應社會脈動是有必要的。就執法角度言，符合人權之精神，兼以提升警政品質；就民眾角度而言，因應民眾新時代之需求，減少犯罪被害與社會失序之不安感，提升社會安寧與生活品質；就警察人員本身而言，則是降低工作壓力，提昇工作品質，提高組織承諾，健全警政人力資源與組織的發展。西方警政發展背後的警政哲學與價值，就人性需求，以及對於人身安全與社區安寧需求的共通性，當然有可應用於我國之處，然老祖宗之智慧結晶與既有文化的特殊淵源，吾人能再加以掌握與沿襲，相信警政發展更能有效解決社會治安、警察工作品質等問題。舉例而言，當國外學者表示社區警政的制度溯源自日本派出所（交番，Koban），概念可源自孟子的「守望相助，疾病相扶持」，可有引發吾人返本溯源考究先秦諸子對於社會治理的理念與價值之處？

公共事務因其自身條件、歷史、人文社會等因素不同而有不同的治理策略與模式，然都需要「善治」以實踐公共治理的永續與發展。從「管理」走向「治理」的概念是因應時代變遷的必然轉變，為能因應外在環境的變遷與日益複雜的挑戰，「政府」可能不再像以往般主導一切。這樣的演變過程中，就社區警政的治安策略而言，是強調警察組織的運作更彈性化、多樣化、非正式的運作方式勝於正式的控制系統，卻不失其治理的職能與價值之所在與其角色的扮演。

在公民社會中，民眾參與的最主要特質在於自發自動。就社區治安而言，社區居民本身是社區失序與犯罪防治的利害關係人，感受最為深刻；社區又是居民參與最近、最直接有效的組織，民眾若能主動參與，重視社區的問題，並與警察、政府形成夥伴關係，一定可以有效降低犯罪問題。只有居民對自己的社區有定位，對治安問題有所瞭解、具有詮釋能力、能夠充分表達意見，進而學習具有解決治安問題的能力，社區的活力與安寧的生活品質才能油然而生。而警察在社區治安的角色扮演則是透過諮詢、協調，甚或提問、催化的專業輔導與協助的授能、培力角色，讓多元的社群成員有參與社區治安的機會，並進一步培養自我認知、詮釋、表達與解決社區問題的能力（陳連禎，2005；謝建國，2005）。以社群主義為核心的社區警政不是一項執行方案、或制度，而是因應社區居民、社群成員生活需要的一種因人、事、時、地而異的治安精神與價值而這樣的治安精神與價值，如能源自於我國的悠久文化淵源，當更能為國家的警政發展開發更具人文特質與可長可久的空間，也為肩負社會治安重任的警察人員尋得支持系統的活水源頭。

或有言老子的治理是消極無為，或無涉於警察勤務工作，實是昧於西方之弊，過度著重物質文明科學而不自知。老子強調心物一元，是以內心的關切，持續組織承諾、警察工作永續發展的活水源頭「守望相助」、「雞犬之聲相聞」並不是復古，而是和諧社會的景象，縱使處於全球化時代的社會，距離再遙遠，但是我知道你在那頭是安全，我在這裡也無恙，而且彼此還能心息相通。這樣的社區社群民安之境，是國泰康強的基礎，更是警察對於公民社會安全治理的核心價值。「小國寡民」、「使人復結繩而用之」也不是老子回到周朝舊制度甚或遠古時代的藉口，而是對於民風回歸淳樸的寄望。老子強調的是每一個公共事務的治理者都能以樸實的態度，謙虛處事，讓民眾、多元社群與社區居民自主、自發、自正而自富，體現「我無為而民自化；我好靜而民自正；我無事而民自富；我無欲而民自樸」的無為而治精神。而「雖有甲兵，無所陳之」，「甘其食，美其服，安其居，樂其俗」的「安平太」，才是現代公民社會的理想境界。有健全的社區，才有健康的社會，社會治安也才能再穩定的基礎上發展。推動「社區治安」工作，應該發揮社區主義精神，回歸以社區為主體，引導社區培養自我詮釋與解決問題的能力。假以時日，深化社區，在警察、政府與第三部門共同協力，必能有效改善治安，締造一個「健康安全」的社會。

「善治」有賴於公民自願地合作與對於合法性權威、警察執法的自覺認同，沒有民眾的積極參與與合作，產生不了使警民成為「生命共同體」的感受，最多只能稱為「善政（good government）」，而不會有「善治(sound governance)」，誠如孟子：「善政，不如善教之得民也。善政民畏之，善教民愛之；善政得民財，善教得民心。」所以，善治的基礎與其說在政府或國家，還不如說是在於公民與民間社會。而警察與社區民眾、社群都是這公民社會的一環，警察透過諮詢、協調、專業輔導與協助的授能、培力等等角色的承擔與分享，讓多元的社群成員自我認知詮釋、表達與解決社區問題的能力，達成治安善治的理想「使有什伯之器而不用使民重死而不遠徙」，與民眾聲氣相通，與生命無隔的雞犬之聲相聞，警察人員就能與民眾比之於「做之君」、「做之師」更為超脫的「作之友」、「作之親」；並與公民同處於「天」、「地」的大自然，且息息相通的格局與氣魄。是以，《老子》「道生之德蓄之」與「安平太」的善治境界，可為公民社會中警察人員的工作願景！

參考書目

Baley, D. H. (1994). Policing for the future. NY: Oxford University Press.

Bayley, D. H.（2012）.以比較觀點談社區警政，警光雜誌（672），78-87。

Denhardt R. B. & Denhardt J. V. (2003) The New Public Service: Putting Democracy First. National Civic Review. 90(4). 391–400.

Dreher, D.（2002）. Leading with the Tao: the Energizing Power of Respect, The Learning Organization, Vol.9, Iss.5, 206.

Dukes, E. F. (1996). Resolving Public Conflict: transforming Community and Governance. UK: Manchester University Press.

Eck, J.& W. Spelman(1987). Who You Gonna Call? The Police as Problem Busters, Crime & Delinquency 33(1)

Kjaer, A. M. (2004) . Governance. Cambridge UK: Polity Press.

Kooiman, J. (2003). Governing as Governance. London: Sage Publications.

Kuper, A. and Kuper, J. (eds.) (1985). The Social Science Encyclopedia, London: Routledge & Paul.

Mayhew, L. (1 997). The New Public: Professional Communication and the Means of Social Influence. UK: Cambridge University Press.

Pierre, J. and Peters, B. G.（2000）. Governance, Politics and the State. New York : St. Martin's Press.

Rhodes, R.A.W.（1996）.The New Governance: Governing Without Government, Political Studies,64,652-667.

Stoker, G. (1998). Governance as Theory : five propositions, International Social Science Journal,Volume 50, Issue 155, pages 17–28.

Trojanowicz, R. & Kappelwr, V. E. & Gaines, L. K. & Bucqeroux, B.(1990). Community Policing: A Contemporary Perspective(2nd Ed.),OH: Anderson Publishing.

U. S. Department of Justice Office of Community Oriented Policing Services . Retrieved October, 23, 1998, from http://www.cops.usdoj.gov/Publications/e030917193-CP-Defined.pdf

內政部警政署、中央警察大學（2013）。臺灣警政發展史。臺灣桃園：中央警察大學出版社。

王樂成、林祐盛、葉欣怡譯（2002）。網際網路與社會，James Slevin 原著。臺北：弘智文化出版。

石元康（1990）。個殊性原則與現代性：黑格爾論市民社會。當代，第47 期，頁20-28。

郭耀昌（2011）。誰來建構公民社會？空大行政學報（22），頁93-112。

吳定等編著（2007）。行政學。新北市：國立空大大學。

李敏生（2000）。漢字哲學初探。北京：社會科學文獻出版社。

沈明昌（1999）。赴美國奧克拉荷馬市大學進修報告書。未出版。

孟維德（2011）。我國警政模式的變遷與發展，建國百年治安、警政變革與展望學術研討會論文集。桃園：中央警察大學行政警察學系暨警察政策研究所。
孟維德、許福生（2012）。警察組織發展史，載於章光明（編），臺灣警政發展史（35-76 頁）。臺北：內政部警政署、中央警察大學。
孫本初等（譯）(2002)。治理 、政治與國家（Pierre, J& Peters, B. G.原著）臺北：智勝出版社。
孫英（2010）。公民定義與公民身份的認定。南通大學學報（社會科學版），26 期第 6 卷，頁 11-14。
張淵菘、章光明、陳明傳（2011）。建國百年警察功能之回顧與前瞻，建國百年治安、警政變革與展望學術研討會論文集。桃園：中央警察大學行政警察學系暨警察政策研究所。
張慈芳(2002)。「治理」研究的過去與未來—臺灣治理文獻之內容分析。銘傳大學公共事務研究所碩士論文，未出版，臺北。
章光明、邱俊誠、桑維明（2011）。臺灣百年警察政策之變遷與展望，建國百年治安、警政變革與展望學術研討會論文集。桃園：中央警察大學行政警察學系暨警察政策研究所。
陳汝瑩（2005）。臺灣警察制度史之研究（1895-2005）。中央警察大學行政警察研究所碩士論文，未出版，臺灣桃園。
陳其南、陳瑞樺(1998)。臺灣社區營造運動之回顧。研考報導，第 41 期，頁 21-37。
陳宜安、林為凱（2014）。戰後臺灣歷史、政治與警察（1945-1987 年），2014 年刑事警察學術與實務研討會，臺北：臺灣警察專科學校。
陳明傳（1993）。論社區警察的發展。桃園：中央警察大學出版社。
陳明傳、孟洛（Jim L. Munro）、廖福村（2001）。警政基礎理念-警政哲學與倫理的幾個議題。桃園：中央警察大學。
陳連禎（2003）。我國社區警政之理論與實務。國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士論文，未出版，臺灣臺北。
陳連禎（2005）。社區治安新政策—六星計畫治安社區化新思維。警光雜誌，589：48-53。
陳連禎（2014）。社區警政。臺北：臺灣警察專科學校。
陳欽春（2000）。社區主義在當代治理磨飾終的定位與展望。中國行政評論，10（1），頁 183-215。
陳鼓應（2007）。老子今註今譯及評介（三修七刷版）。臺北：臺灣商務印書館。
陳錦煌、翁文蒂（2003）。以社區總體營造推動終身學習、建構公民社會。國家政策季刊，2（3），頁 63-90。
葉毓蘭（1999）。警民共治的新警政—社區改善治安的策略聯盟模式。行政院國家科學委員會。
蔡欣達（2009）。警察人員角色轉變與服務品質之研究-以彰化警察分局為例。東海大學公共事務碩士學程在職進修專班碩士論文，未出版，臺灣臺中。

謝建國（2005）。建構社區治安新，再造警政新猷—淺談臺灣健康社區六星計畫。警光雜誌，589：54-58。
韓保中（2009）。社區賦權還是超載？解構社區主義。載於江明修編，公民社會理論與實踐。臺北：智勝文化。

｜互動與討論｜



戴教育長天岳

評論人／戴教育長天岳（臺灣警察專科學校）

沈教官發表的文章有三大優點，第一，除了所提出的理論環環相扣以外，每個理論的概念，皆以圖片呈現，非常用心；第二，對西方社群理論與社群的闡述，都以中文意涵加以詮釋，增加文章的可讀性；第三，透過老子的經典來闡釋現代西方概念，一方面降低西方概念文化適用上的差異，一方面也賦予古代經典新的時代價值。而本人的建議，第一，這篇文章偏重理論上詮釋，對於警察實務上的說明，可以再深入探討，以增加本文價值；第二，警察在現代公民社會的角色，作者可以再做延伸研究。我民國 75 年擔任分局長，當時警務處處長曾與我討論，說民眾對警察開罰單非常反彈，故透過今天的研討會，可以檢視警察執法的目的究竟為何？目的是維護社會治安，而開罰單的目的是避免發生交通事故，其他細節則可以多兼顧到人權的概念，這是在我擔任分局長的過程相當強調的。後來我到雲林縣擔任局長，我任內的罰單數是最少的，可以我任

內交通意外死亡的件數卻是節節下降，其實除了開罰單，也有很多策略可以減低交通事故。我常常跟員警教育，不該開的罰單不要開，該開的罰單則絕對堅持到底，法律之前人人平等。這是針對公民社會、開放政府，我個人的看法，向各位分享，謝謝。

主持人／陳校長連禎（臺灣警察專科學校）

感謝四位發表人與評論人的分享，在公民社會、開放政府的大環境裡，四篇文章基本上是環環相扣的，緊扣於人權的領域與執法的課題，在此對四位發表人表示肯定。當然這次有賴張主任的安排、顧院長的支持，在座才能對警察未來發展、執法議題有更深一層的瞭解，感謝大家，祝大家身體健康，闔家美滿，謝謝各位。

主題：開放政府—友善環境與善治



顧院長慕晴

主持人／顧院長慕晴（臺北大學公共事務學院）

張世賢張老師，以及在座的諸位發表人，以及我們學術的先進，還有各位同學，大家下午好！我們承續早上這一場的公民社會、開放政府，現在強調公民社會、公民權利，我們政府要如何越開放、如何去營造一個友善的環境，然後提供善治，不僅是我們政府的一個政策目標要去達成，二方面也要尊重民眾的權益，以及讓民眾有高度的滿意，這個對我們政府的施政有非常大的挑戰，因此我們有這一個場次的論文發表。接下來我來介紹這個場次的論文發表人及評論人第一篇文章，是由 張育哲，我們臺北大學公共行政暨政策學系的副教授，以及他的指導學生 王筱雯，現在也是在臺北市的審計處工作，發表的論文題目是「我國政府績效審計制度之研究—以長期照顧十年計畫為例」。評論人我們請到的是青輔會的前主委 李允傑李教授，這位可以說是我的朋友裡頭，唯一的內閣部長，在大陸正部級的，大家見到都要肅然起敬，現在任教於空中大學公共行政學系教授兼系主任。第二篇文章是由我們臺北大學公共行政暨政策學系助理教授詹靜芬來發表，她的題目是「論公民主會中官僚定位及角色的變遷與發展」。評論人請到的是 葉一璋葉教授，目前是世新大學行政管理學系副教授兼主任秘書。第三篇的文章我們是請到我們台北大學公行政暨政策學系博士生 汪林玲，她的題目是「公立學校教育人員在行政中立之法制化分析：從 318 太陽花學運談起」，與談人與評論人我們是請到 許慈美副署長，許慈美副署長是財政部賦稅署副署長。以上是我們三篇論文的發表人和評論人。接下來我再把議事規則再稍微重述一下，我們發表人每人十五分鐘，十三分鐘時一聲鈴，十五分鐘是兩聲鈴。為了掌握時間，我希望發表人在十五分鐘，兩聲鈴之後，無論您有沒有講完，請結束。那評論人員是八分鐘，七分鐘的時候按一聲鈴，八分鐘的時候兩聲鈴，那也為了掌握時間，評論人不論有沒有評論完，也請結束它。那我就把時間交給第一

位論文發表人，張育哲因為今天有事，所以我們就請王筱雯王同學來發表。

我國政府績效審計制度之研究-以長期照顧十年計畫為例

張育哲　臺北大學公共行政暨政策學系副教授
王筱雯　臺北大學公共行政暨政策學系碩士生

壹、前言

1979 年英國柴契爾政府提倡新右派的改革路線，以解決英國政府所面臨的財政危機和官僚體系浪費財政資源的情況，因此政府再造的首要重點，便是力行財務改革。柴契爾夫人引進私部門的財務管理策略，強調政府部門在資源的使用上必須達到「3Es」目標，即為效率（Efficiency）、效能（Effectiveness）與經濟（Economic）三項標準，並強調政府的財政體系須提供有用的績效資訊，作為各單位決策的參考以及課責的依據。在民主政治制度下，政府財務體系依照預算循環過程劃分為財務行政、立法行政及財務司法三部分，財務行政係指編製預決算、執行收支、保管公共資源等職權；財務立法指涉審議預決算職權；財務司法則指監督預算執行、審定決算等職權，為政府審計之職權範圍（審計部，2012：16-22）。隨著政府再造的思維，政府治理面向上，政府角色從操槳者轉變為領航者，就財務面向上，政府審計職能也從傳統的適正性與合規性轉變成為重視效能性之績效審計。世界各國為回應民眾要求政府能錢花得更少、事情做得更好的壓力，以及藉由施政成果來表達其施政效能，對於過去審計機關僅重視財務審計的功能已有所轉變，逐步重視績效審計於政府績效與課責中所扮演的角色與功能。本研究重點為探討當前國內整體政府績效管理及績效審計制度之互動機制，以長期照顧十年計劃為研究焦點，關注在行政部門與審計部門之績效考評結果及兩項政策評估結果之差異因素，且我國績效審計推行已行之有年，其對行政部門造成哪些的實質影響亦為本研究重點項目。

本研究個案之主體為行政院所施行之「長期照顧十年計劃」。有鑑於我國於 1993 年邁入高齡化國家（aging nation），於 2014 年 65 歲以上老人人口達 273 萬人，占總人口的比率高達 11.6%，於 2025 年我國人口中將有五分之一是老人（行政院，2007：1）。英國、法國等先進各國皆面臨人口老化的問題，然而我國從 1993 年，65 歲以上老人人口占總人口比率為 7.1%，於 2014 年爬升至 11.6%，21 年間增加了 4.5%，顯見我國人口老齡化的問題相當棘手，隨著老年人口的增加，慢性病與功能障礙的盛行率也隨之攀升，醫療服務與長期照顧之需求亦急速增長。由於長照計畫影響社會整體與民眾生活甚鉅，行政院研考會亦列為院管制計畫，具有重大性，因此，本研究以該計畫為績效審計研究案例。

審計部於 98 年度中央政府總決算審核報告中，提及「長期照顧十年計畫推廣成效仍待加強，居家服務、日間照顧、交通接送等多項服務未能均衡分布，且照顧服務員留任居家服務人數仍低，影響服務能量之提供」等問題，惟相關問題迄未謀解決之道，故於 101 年將相關缺失呈報監察院，成立糾正案。然而，經初步檢視行政院研考會將長期照顧服務計畫列為院管制計畫，於 98 年度院管制計畫評核報告中，顯示「推動長期照顧服務機制」獲得甲等之計畫評核結果，於 99 年度「推動長期照顧服務機制」評核報告，由主管部會初核階段獲得優等，行政院複核的階段獲得甲等。就此看來，績效審計結果與行政機關績效評核結果有相當大的落差，究竟是哪些因素造成此種差距，為本研究所欲探究之研究問題之一。爰此，「長期照顧計畫」將能為本研究提供非常密集且充分的資訊，故選用該案為本研究之個案案例。

貳、理論基礎

當前全球經濟普遍衰退，政府財政日益緊縮，但在民主制度運作下，民眾對政府服務的需求卻日益擴張，政府面對日趨複雜的施政環境以及受到公共管理思潮的影響，許多的政府革新，皆強調提高政府效率及效能的方式，著手建構績效導向型政府。學者 Thomas（2003:1）認為「若無法衡量績效，就無法管理績效」，「績效」於不同的學科領域，其內涵也隨之而異，例如，心理學、社會科學或管理學各有不同的定義，而這些定義仰賴個人、社會、組織或系統的績效而定。爰此，績效並非單一的概念可以涵蓋其明確的意義，而應被視為對不同利害關係人而有不同重要性的一組資訊（ Bovaird，1996：147）。彼得．杜拉克（Peter Drucker）在《有效的管理者》一書中，對「績效」的解釋為「直接的成果」。從預算的角度而言，美國管理預算局（ US Office of Management and Budget，OMB）認為績效預算是由涵蓋策略性目標的績效導向之架構所組成，而策略目標是由長期績效目標（結果 outcomes）及每年的績效目標（主要產出 mainly output）所形成（ OMB，2003）。美國審計總署（ General Accounting Office，GAO）認為有效的績效管理系統做為策略工具，促使組織內部改變並達到所欲之結果，即為高績效組織（GAO，2003：488）。

績效一詞，可從廣度與深度兩方面來看待，績效的廣度是以水平的觀點來解釋績效；而績效的深度則從垂直的觀點來了解績效。（Bouckaert G. & Halligan J.，2008：18）。績效的廣度是透過水平的視野來詮釋績效，可經由輸入（Input）、活動（Activity）、產出（Output）、影響／結果（Effect／Outcome）、信任（Trust）等五個階段來予以解釋。首先，透過資源、人力與設定目標等投入進入活動與執行的階段，最後形成產出，一項政策或法令所形成的產出終將影響社會活動，運用此種方式讓社會朝所欲的目標邁進與發展。然而，就績效的角度觀之，此五個階段在相互連結的過程中，產生七條連結線（詳圖 1），連結

線 1 與連結線 2 屬於內部黑盒子，所重視的績效觀點為經濟、效率或產量；產出至結果的連結線（連結線 3）則關注成效的績效觀點；而投入至結果的連結（連結線 4）重視成本效益的分析；最後，有關結果至信任（連結線 5）、產出至信任（連結線 6）以及投入至信任（連結線 7）間則缺乏理論與實證上的支持，但因為公民信任是驅動公部門改革政策的原動力，因此整個績效分析架構應該要將績效評估中將公民信任納入（Bouckaert G. & Halligan J.，2008：18）。

上述公部門績效的分析架構之假設為投入、活動與產出三者間為直接連結的線性關係，但實際上，並非如此，特別是公部門中，黑盒子內部的投入、活動與產出間連結也可能是分裂、中斷或沒有連結的，即產生「無效率（inefficiencies）」的情況（Bouckaert G. & Halligan J.，2008：15）。另一方面，於下圖中可見，產出至結果以及結果至信任間分別產生兩個不相連結的大峽谷（Grand Canyon），造成此種不相連結的情況，可能起因於缺少市場或準市場（quasi-market）機制、政治人物的影響力遠超過或遠低於所產生的結果、公民的反應抑制結果的呈現等因素。此外，結果及信任皆與環境相關聯，相互影響，而環境因素亦可能造成需求（Need）的改變，進一步促使政策目標的轉變，產生新的投入，因此需求的改變，最終將導致結果評估發生變化（Bouckaert G. & Halligan J.，2008： 17）。

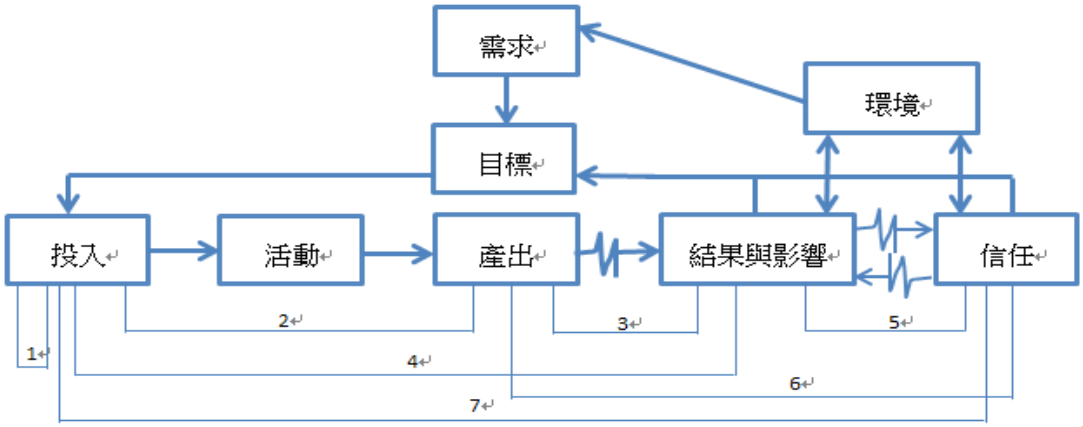


圖 1　公部門績效廣度分析架構

資料來源：Bouckaert G. & Halligan J.，2008，《Managing performance International comparisons》，頁 16。

績效的深度係從垂直角度而言，可將績效分為三個層次：微觀（Micro）層次、中觀（Meso）層次及宏觀（Macro）層次（Bouckaert G. & Halligan J.，2008：18）。微觀績效層次在於個別公部門組織中，屬於與公民或其他組織的交界面（interface）；中觀績效層次則從政策的觀點出發，重視一連串的計畫或政策，及其符合政策的程度，在此層次中也包含特定政策領域中的國營事業或是歐盟

層級的政府；宏觀績效層次則強調以政府的視角或是治理的角度來檢視績效。

綜合而言，「績效」概念本身具有相當複雜性，從不同的角度出發，績效所涵蓋的廣度與深度也隨之不同。基於績效內涵不同，則須應用不同的測量方式，隨著環境、執行機關與政策目的的不同而應具備不同的測量方法（Behn，2003：587；Bouckaert G. & Halligan J.，2008：26）。因此，從傳統的財務審計，逐步轉型成為績效審計的類型，不但擴張審計查核範圍，對於人力的要求也更加多元化，審計人員所扮演的角色也愈來愈複雜。因此，於 2004 年美國聯邦最高審計機關「一般會計總署」（General Accounting Office，GAO）為能招募不同領域之專業人才，破除傳統印象之屏障，更名為「聯邦課責總署」（Government Accountability Office，GAO），雖然機關名稱的變更僅為形式上的改變，但更深層的意義為美國審計職能的轉變，從重視政府資金使用的合法性與適正性轉變成為將重點放置在追蹤政府實施各項政策的施政結果、是否達成政策目標以及符合民眾的需求與期待（郭大榮，2004：78-81）。然而，何謂績效審計人員？實際上應如何執行審計工作？績效審計人員所扮演的角色與財務審計人員相當不同，財務審計人員多半為會計師，在執行審計工作以遵循審計為主，而績效審計人員具有較大的靈活性，從確立研究目標、建立適當的衡量標準、選擇適合的調查工具，應用各種調查技巧，包含了團隊合作、良善溝通等等此等工作常常會受到媒體與官方的關注（Christorher Pollitt、Xavier Girre 等，1999）。

績效審計人員並無法存在於真空（vacuum）的狀態，必須仰賴一系列的專業知能 訓練。績效審計人員通常扮演法官（judge/magistrate）、會計師 研究者、管理顧問等四種角色與定位，審計人員如果扮演法官角色，則以法律知識為專業基礎，主要在於提供判斷或決策的功能；審計人員如扮演會計師的角色，是以會計知識為背景，強調出具查核報告，提升公共課責及透明度的功能；審計人員在扮演研究者時，重視審計人員的經濟與社會科學的知識基礎，著重創新知識，以提供行政部門政策知識與資訊；審計人員如為管理顧問的角色，其需具備管理相關知識，以提供行政部門改善建議與幫助。值得注意的是績效審計人員於執行審計工作時，並沒有辦法僅扮演單一角色，在這些角色間總是存在著潛在或實際上的緊張關係。因此，審計人員在執行審計工作時，僅能偏向某一角色與定位，例如較為傾向扮演判斷、報告、幫助的角色，並無法全然扮演四種角色之一。

參、我國政府績效管理運作模式

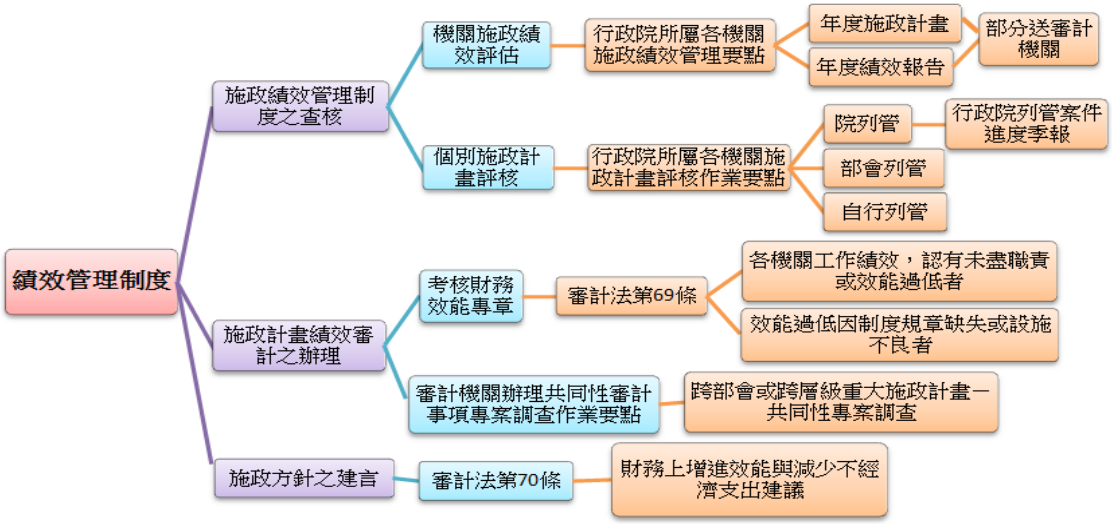
我國績效考評制度推動情形可分為三部分：施政績效管理制度之查核、施政計畫績效審計之辦理及施政方針之建言。除施政績效管理制度之查核由行政院研

究暨發展考核委員會（已於 2014 年改制為國家發展委員會，下稱國發會）為主管機關外，其餘兩項皆由審計機關依據審計法規辦理（林慶隆，2009：28-30）。

施政績效管理制度之查核，依照政府考核工作的不同，又可細分為「機關施政績效評估」與「個別施政計畫評核」，前者著重考核各機關之績效，後者則關注於考核政府各項計畫之績效，雖然目前施政績效管理由國發會為主管機關，但就部分考核成果必須送審計機關，個別施政計畫評核方面，考核成果雖不需送審計機關，但審計機關對於該項仍具有監督之責。審計部辦理「施政計畫績效審計」主要依據為審計法第五章「考核財務效能專章」，規定公務機關與公營事業機關之績效審計範圍和審查應注意事項，且審計機關考核各機關之績效成果，亦依據同法第 69 條處理。會計年度終了後，「施政計畫績效審計」與「施政績效管理制度」兩項考核成果及建議，將成為下一年度訂定施政方針及各機關編列概算之參考依據。綜合而言，施政績效管理制度之查核、施政計畫績效審計之辦理及施政方針之建言為一循環的過程（詳圖 2）。預算執行中，實行「施政績效管理制度之查核」及「施政計畫績效審計」兩項績效管理工具，當年度終了後，審計機關將績效審計成果，送至監察院或上級長官或提出改善建議，成為該年度政府績效資訊，並成為下一年度行政院擬定施政方針之參考依據。

圖 2 我國績效管理制度

資料來源：作者自行整理。



績效審計是近年來我國審計機關大力策進的方向，自我國民國 61 年修正公布之審計法，增列「考核財務效能」專章為績效審計之法源基礎，奠定績效審計之發展，而我國績效審計推行至今，現行的預算制度與審計制度仍非全然以績效為導向，究其原因，我國審計職能受到各種內、外在因素與政治環境的干擾，且我國預算制度與施政績效管理制度部分引進美國之作法缺乏整體性規劃，各自為政，造成預算與計畫脫節、績效資訊無法應用於管理決策，種種缺失，使得

績效審計制度推行不易（柯承恩、賴森本：2002：60；梁勳烈，2002：4-9；張四明，2006：91；魏識如，2006：67；詹美玲，2011：）。經由文獻探討分別從「制度面」、「執行面」、「施政績效管理面」及「課責面」等四面向探究推行績效審計所面臨之問題與困境，期能發掘影響績效審計施行瓶頸之因素。

整體制度面向上，績效審計運作環境雖逐步建立，但仍未臻健全。當前審計機關的角色，從過去強調審核財務收支、匡正財務紀律之「監督」角色，轉變為目前的提供績效資訊做為決策參考的「顧問」角色（許哲源，2009：33；詹美玲，2011：144）。然而審計機關於角色上的轉換，間接地影響到審計機關與受查機關（行政部門）的互動模式。傳統「監督」時期，即重視財務審計領域，除各機關財務報表之審核與決算之審定外，尚包含審核財務收支合法性、相關法令之遵循及稽察財物及財政上之不法或不忠於職務之行為等，於此階段審計機關與行政部門多屬於對立的立場；新興的績效審計則積極發展為「顧問」的角色，不僅監督政府財務使用的合法性，更重視政府資源的產出與結果如何，希冀審計機關提供有效的績效資訊，作為立法與行政部門做決策之參考依據，因此績效審計的推行，有賴行政部門提供有效之預算與計畫資訊，審計機關不再是與行政部門對立之角色，應充分與各方之溝通，逐步發展成夥伴關係（許哲源，2009：31；林豐源，2006：81；魏識如，2006：102；詹美玲，2011：144）。惟目前我國審計機關執行查核時，受查機關面對審計機關調查，仍抱持著「對立」之心態，相關資料提供不全，配合度甚低，顯示出各界對於績效審計之推行未有充分認知。換言之，我國績效審計實施環境未臻成熟影響成效（林豐源，2006：76），審計機關如何兼顧其「監督」的角色，一方面又爭取行政機關的支持，發展「顧問」的角色，及如何在此兩個角色上取得平衡，實乃績效審計所面臨的考驗與難題（張四明，2006：91；詹美玲，2011：134）。

於執行面向之瓶頸主要有審計機關編制及結構尚待調整、組織成員背景過於相似、無法善用民間資源彌補現有審計人力之不足。我國審計機關於民國 64 年度審核之預算為 4,216 億元，至民國 101 年審計機關審核之預算暴增為 18 兆 3 千 3 百億餘元。近 30 年來，審計機關審核之預算有穩定成長之趨勢，但審計部員額仍維持民國 64 年度之審計部組織法之規模，難以對政府財務收支作有效之查核（柯承恩、賴森本：2002：64；蔡宜珍，2004：75；林豐源，2006：77）。而審計人員受限於組織法規之限制及政府組織精簡之影響，審計人力無法與業務量同步成長，以民國 101 年度審計機關審核預算數觀之，每位審計人員負責審核收支規模達 274 億 5 千 4 百萬餘元，負擔十分沉重（審計部，2012：6）。因此，為能舒緩審計人員之工作負荷，應積極發展引進民間資源之相關配套措施。

政府計畫之經濟、效率與效能之評估，有賴以社會科學方法加以測量，因此績效審計是一種複雜且具有高度技術的工作。然而，我國所建置之審計作業，並非建立在社會科學方法論為基礎的評估上，審計人員審計技術與方法之運用亦

欠缺靈活（曹俊漢，2003：172；蔡宜珍，2004：104；張立宗，2006：46）。而抽查技術上，抽查人員亦囿於查核方法與技術之不足，又欠缺系統性之概念，深切影響審計證據之蒐集及真相的還原與揭露（林豐源，2006：77）。我國審計機關進用審計人員受限於法規之規範，多以會計、建築、土木等人才為主，惟國家提供之服務種類繁多，所需的專業知識範圍至為廣泛，以現有審計人員之專業知能與審計技術上略顯不足，故難以落實績效審計作業（梁勳烈，2003：47；蔡宜珍，2004：78；魏識如，2006：104；曾石明，2009：42；詹美玲，2011：136）。基於前兩項原因，導致我國績效審計推行不易。

近年來，審計機關為協助提升政府施政績效之功能，積極監督行政部門施政計畫考核及各機關施政績效評核執行情況，並予以建議（榮邦欣、張敏玲，2012：57），根據相關建議顯示我國施政績效管理制度與績效審計制度仍未有效配合。國際最高審計機關組織（International Organization of Supreme Audit Institutions, INTOSAI）於績效審計準則中揭示「政府行政之成熟將影響到績效審計執行程度之深淺」，績效審計之推行必定與行政部門之執行有相當程度之關聯性。就目前我國政府績效審計體系觀之，政府部門之策略規劃（包含機關使命、願景、策略目標及行動方案之訂定）及績效衡量（涵蓋績效指標、衡量及結果公布與回饋）兩階段為當前政府績效理制度，由研考會（於民國 103 年 1 月 22 日起併入國家發展委員會）為主管機關。而績效審計則以事後審計與專案調查為主專責機關為審計部。行政機關所做之績效評估與審計機關所為之績效審計，於評估或分析方法上並無不同，基此兩大考評體系具有相互為用、相輔相成的效果，故績效審計之推行與行政部門有密切關係（周琼怡、許哲源，2010：125）。然而，我國目前政府績效管理制度與績效審計制度不僅主管機關不同，亦缺乏互動機制。兩制併行，造成行政部門無所適從，亦無法了解我國績效考評體系的全貌。另一方面，現行政府績效管理制度缺乏整體性之配套措施，亦缺乏促進行政機關積極配合之誘因（張立宗，2006：48）。爰此，行政機關必須破除過去審計機關即為「監督政府財務合法性」的觀念，轉而將審計機關視為「政府部門之顧問」，需與受查單位發展良好之互動關係，以致達成「前瞻性」之功能，然而，當前政府績效管理制度以及績效審計制度兩者並行，造成多頭馬車之困境，缺乏相互協調之配套措施。

最後，績效審計結果回饋至課責面，由於受到政治因素、立法機關缺乏互動機制等因素干擾，仍然無法成為政府課責之重要決定因素。就政府決策而言，影響政府部門決策因素甚多，例如，選票考量、競選承諾以及社會價值等等，政府績效資訊僅為政府決策時考量的眾多因素之一，以至於無法彰顯出績效資訊於決策過程中的地位，故如何促進績效資訊與政府課責之連結，將助於績效審計之發展與推行（蔡宜珍，2004：84；張四明，2006：96）。審計權之重要性在於其具有專業而獨立的評估機制，現今我國立法部分於問政時缺乏幕僚單位予以

輔助，反觀美國，國會部門之幕僚單位有聯邦審計署（GAO）及國會預算中心，協助提供預算審議之資訊。為能提升立法部門預算審查和質詢之品質，應尊重審計部門所提供之資訊，使審計與立法功能結合，惟目前審計機關之總決算審核報告仍未受到立法部門足夠之重視，審計與立法機關間顯然欠缺互動機制，且公共預算審核過程充滿政治色彩，能以理性問政者誠屬少數，故如何有效結合審計與立法功能亦為績效審計應克服之困難（蘇彩足，1997：13-14；曹俊漢，2003：168-169；張立宗，2006：44）。

肆、長期照顧十年計畫及其成效

「人口高齡化」為人類社會自然發展的過程，從各先進國家的經驗中，均以發展機構式照護為主，進而發展出較多之社區式照護型態（許佩蓉等，2006：198-215；施孟涵等，2011：75）。早期衛生行政體系核准大型機構設立，引導我國長期照護朝向機構化、集中化趨勢發展，不僅與世界主要國家方向背道而馳亦無法增加功能障礙者獨立自主的生活能力。

隨著高齡人口與失能人口的成長，社會對於長期照顧服務的需求逐漸增長，行政院於 2007 年 4 月 3 日核定「我國長期照顧十年計畫～大溫暖社會福利套案之旗艦計畫」，此計畫於 2008 年至今已實施 6 年，然而，我國長期照顧計畫於核定實施之前，內政部及衛生署早有多項長期照顧政策之先導計畫，例如，1998 年至 2000 年衛生署推動「老人長期照護三年計畫」、2001 年至 2004 年衛生署推動續階計畫「醫療網第四期計畫－新世紀健康照護計畫」等，不僅許多先導計畫的推行，行政院相關部會也成立長期照顧制度的規劃小組，顯見我國長期照顧政策的發展歷程已逾 10 年。為發展完善的長期照護制度，行政院於 101 年核定的「我國長期照顧十年計畫～101 年至 104 年中程計畫」中揭示，規劃未來長照計畫發展方向可分為三階段逐步建置（如下表 1 所示）。目前我國長照計畫從 98 年實施至今，已完成第一段前驅性計畫，目前逐步朝第二階段邁進。

表 1　長期照護制度發展三階段

階段	計畫名稱	計畫內容
第一階段	長期照顧十年計畫	為長期照護服務模式建立與量能的擴展時期，自 97 年開始推動，為建構我國長照制

階段	計畫名稱	計畫內容
		度及長期照護網絡前驅性計畫。
第二階段	擴大服務對象並健全長期服務資源網絡（長照服務網計畫）	為建立我國長照服務體系，長照服務法於民國 100 年報立法院，然尚未通過；但為充足我國長照服務量能，使服務普及化，並做為長照保險實施的基礎，長照服務網均需加速推動。
第三階段	銜接長期照護保險法	當第二階段之長照服務法通過並順利運行以後，緊接著將啟動長期照護保險法的立法工作，之後即可正式實施長期照護保險，屆時整個國家的社會安全保護網絡即得趨於完備。

資料來源：整理自衛生署，《我國長期照顧十年計劃～101 至 104 年中程計畫》。

一、歷年施政績效管理考評結果

長照計畫從民國 97 年實施至今，已有五次的年度計劃評核，歷年計畫初核，除 97 年度或的甲等外，98 年與 99 年度皆為優等；計畫複核的部分，長照計畫開辦以來皆為甲等（詳見表 2）。

以 99 年度為例，由於該年 12 月底服務人數達 6 萬 4,320 人，其中居家服務 2 萬 7,800 元、日間照顧（含失智症日間照顧）785 人、家庭托顧 35 人、輔具購買租借及居家無障礙環境改善 6,112 人、老人營養餐飲 5,267 人、交通接送 2 萬 1,916 人、長期照顧機構 2,4056 人；服務人數較 98 年度增加 1 萬 1,740 人，成長 22.3%。建置日間照顧中心的部分，除連江縣受限於特殊地理因素外，餘各縣市皆完成至少設置 1 處之階段性目標，共設 66 個日間照顧中心。教育訓練部分則辦理居家服務、日間照顧等長期照顧服服務教育訓練，計 1,100 人次受益；辦理照顧服務管理資訊系統教育訓練，計 600 人次受益，皆超過預定目標。因此，該年度主管部會初核結果認為年度目標達成情形、特定指標達成情形及特殊績效皆為 100%，顯見計畫執行進度良好。

100 年度計劃評核公布績效指標有「輔導縣市政府提升居家服務量能」、「輔導縣市政府辦理家庭托顧服務」、「輔導縣市政府提升日間照顧服務量能」、「輔導訪視縣市推動長期照顧服務情況」、「辦理長期照顧教育訓練與宣導」、「辦理照顧服務管理資訊系統教育訓練」、「輔導縣市政府提報長期照顧整合計畫」等七項一般指標，另有「服務或管制對象普及度」一指定指標。行政院評估各項指標執行成果，認為長照計畫已累積提供 8 萬 7,547 位失能老人長期照顧服務，計畫主要推動之居家服務、家庭托顧服務及日間照顧等工作提供量均逐年穩定成長，值得肯定，故獲得甲等之評核結果。

相較於民國 100 年，101 年度之績效指標變更為「輔導縣市政府提報長期照顧整合計畫 」、「提升縣市政府居家服務量能」、「提升日間照顧服務可近性」、「輔導訪視縣市推動長期照顧服務情況」、「辦理長期照顧教育訓練與宣導」、「辦理照顧服務管理資訊系統教育訓練」等六項，而指定指標仍為「服務或管制對象普及度 」。由於 101 年服務人數成長率較前 3 年之平均數增加 38.5％，且部分工作項目績效目標如輔導及訪視受補助縣市政府數、完成教育訓練人數等，均已屆高原值，因此，獲得甲等之評核結果。

表 2　長照計畫歷年計畫複核結果

年度	主管部會初核結果	計畫複核

97	甲等	甲等
98	優等	甲等
99	優等	甲等
100	--（未公開）	甲等
101	--（未公開）	甲等

資料來源：整理自國家發展委員會網站，網址：http：//www.ndc.gov.tw/m1.aspx?sNo=0027440，檢索日期：2014/3/24。

二、績效審計結果

因應人口結構改變產生長期照顧需求增加以及我國長期照顧體系尚待整合等原因，「我國長期照十年顧計畫」係為當前政府施政之重點，審計部 98 年度中央政府總決算審核報告顯示，長照計畫推廣成效待加強，居家服務、日間照顧、交通接送等多項服務未能均衡分布，且 98 年度內政部預算執行率僅 53.17%，整體計畫執行成效欠佳，該案經由審計部依據審計法第 69 條，除通知內政部及衛生署之上級機關長官外，並報告監察院，成立糾正案。嗣後該案由監察院推派委員調查，調查結果發現內政部與衛生署於推行長照計畫上有「推估長照需求人數為切合實際」、「欠缺配套措施」、「草率調整自行負擔比例」、「服務項目重疊」、「長照中心未能與地方基層相互配合」及「長照服務人力流失」等缺失，本文以預算、執行與人力方面擇要說明於後。

長照計畫自 2008 年起開始實施，其中由內政部負責居家服務、家庭托顧、輔具購買租借及居家無障礙環境改善、老人營養餐飲、交通接送及老人機構式照顧服務補助等多項服務；衛生署則提供居家護理、居家及社區復健及喘息服務。計畫施行之初，內政部與衛生署過分高估使用需求人數，造成預算浮編，預算執行率過低，內政部於 2008 年及 2009 年之預算執行率僅為五成左右，而衛生署 97 年則僅達兩成，98 年達五成。內政部與衛生署為能提高預算執行率，修訂放寬長照服務之補助標準及申請條件，將自付額度由 40%降至 30%。審計部認為內政部與衛生署此項措施，並非全為失能民眾設想，而係達到消化預算之目的，且內政部與衛生署於推動過程中，欠缺相關配套措施，宣導不足，導致執行成效不彰。

於計畫執行面上，長照計畫分別由內政部與衛生署提供不同類型服務，產生同一對象卻由不同單位提供服務的窘境。例如，失能個案經評估後，需要照顧

服務、交通接送及居家護理等服務，前兩項服務由內政部提供，第三項服務卻由衛生署提供，此種現象使得資源難以有效整合。同樣的問題也發生在機構式服務的管理上，安養機構、長期照顧機構與護理之家等皆為老人機構式服務之類型，然而此三種機構卻分屬不同行政體系管理，造成資源難以統籌發展與管理的問題。

在個案發掘及照護人力方面，目前各縣市政府皆設立一個長期照顧中心，雖分站數各有不同，各地長照管理中心（下稱照管中心）仍然無法深入各地社區與家庭，審計部建請衛生署應結合當地之基層衛生所、室，協力辦理長照服務各照管中心人力配置，除連江縣與基隆市的照顧管理專員之平均每人服務個案量小於一百人外，其餘一個照顧管理專員皆須服務一百個以上的個案，顯見照護人力不足負荷過重。

根據政府統計，2025 年老年人口將超過 20%，正式邁入世界衛生組織所定義「超高齡社會」，為反映社會人口結構的改變，長照計畫因應而生，惟長照計畫實施至今，是否實質改善我國長期照顧體系，仍待商榷。從行政院提供的施政成果及績效考評結果而言，我國長期照顧體系漸臻完善、成果豐碩；但由審計機關針對長照計畫進行的調查結果卻發現，長照計畫於預算分配、資源整合及提供服務等方面仍有進步空間。

伍、研究設計

為達成本研究目的，本研究以文獻分析及深度訪談法為主要蒐集資料方法。首先，透過文獻資料的蒐集、分析與比較，瞭解我國績效審計執行現況。接著，依照文獻分析結果，運用深度訪談法，從績效審計定位與職掌、績效資訊管道以及績效結果回饋等方面，探詢受查機關與審計機關進行績效審計時，兩者間之差異。根據文獻探討結果，本研究歸納出四項影響我國績效審計推行之因素，分別為績效審計之制度與環境、績效審計運作、與受查機關互動機制及績效審計結果回饋，並以此四面向為主軸，形成本研究架構（如圖 3）。依照理論觀點，績效具有微觀、中觀與宏觀三個層次，微觀績效聚焦在個別部門執行政策之績效；中觀績效則從政策的角度出發，重視政策執行與政策目標的符合程度及政策對社會所造成的影響；宏觀層次則重視國家的視野，以國家競爭力指標做為國家績效的評估基準（Bouckaert G. & Halligan J.，2008：18）。當前我國績效審計著重之領域，從過去重視財務成果之分析，轉而強調政策、制度與管理之績效，應屬中觀績效層次（以雙實線方式呈現）；而我國政府施政績效管理則以個別部門負責執行部分政策的效率與效果為主，傾向於微觀的績效層次（以虛線方式呈現）。施政績效管理與績效審計制度組成我國政府績效管理體系。虛線內呈現政府績效管理之運作方式，先由計畫執行之主辦機關進行自評，再由主管部會

進行初評，初評結果呈交行政院複核並公開評核結果。雙實線之方框內呈現審計機關執行績效審計之流程，以及與行政部門互動關係。審計機關於選案過程，須以風險導向為選案基礎，另需考量該項計畫進行績效審計之附加價值，以及對民眾生活的影響程度，確定針對某項計畫進行績效審計後，審計機關採用書面調查（問卷）與就地調查（派員前往受查機關辦理調查）兩種方法，蒐集到充分與適切的證據，以進行績效審計報告之撰寫。

當前審計機關與行政機關的互動模式，以審計機關向受查機關辦理查核，受查機關檢附相關資料的方式為主。審計機關與研考會間，是否有互動及協調機制，仍有待探究，故以虛線雙箭頭方式表現。由此兩方面觀之，審計機關與行政部門間互動機制較為缺乏。本研究試圖探討造成行政部門與審計部門於同項計畫進行考評，卻產生不同績效結果差異之緣由，一方面期能建立、規劃或構思兩項制度互動機制之基本要素；另一方面，增進行政部門績效報告之考靠性，落實課責導向之政府治理。

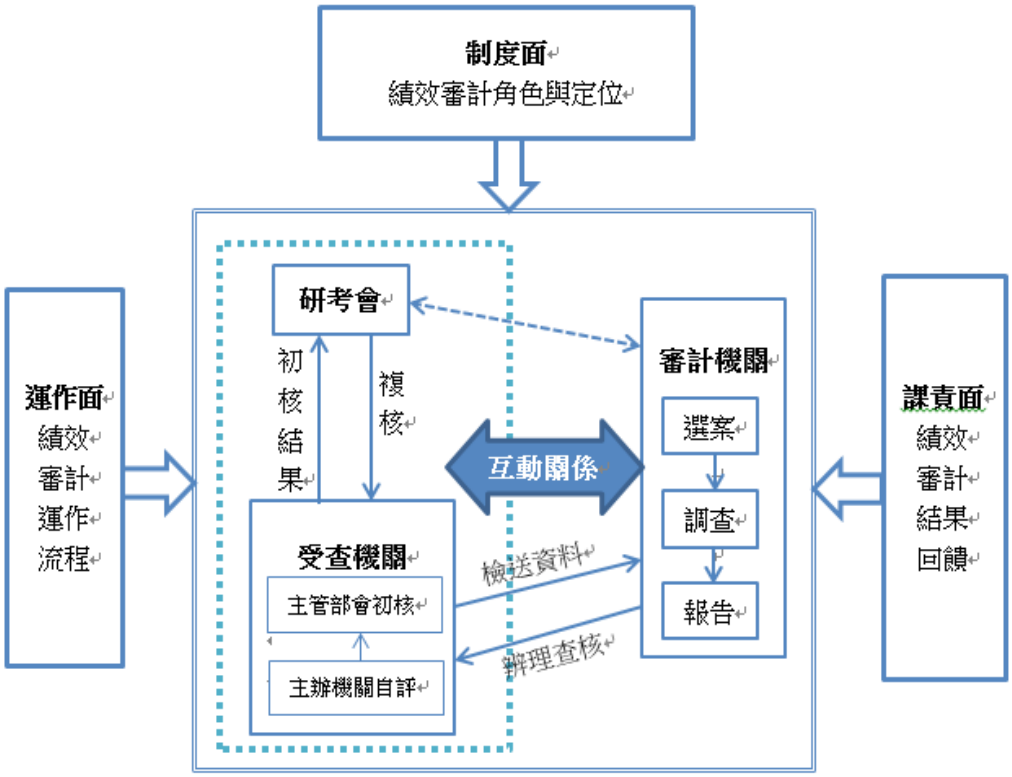


圖 3　研究架構圖

資料來源：作者繪製。

陸、結論

本文透過文獻分析及深度訪談，探討行政院施政績效管理制度與審計部之績效審計制度，對於績效資訊與結果產生之關聯性予以深入討論，並針對我國整體績效管理制度而言，審計機關於政府課責制度中發揮什麼樣的效果，以下分別從「制度面」、「運作面」、「施政績效管理面」及「課責面」加以討論。

一、制度面

（一）我國整體績效管理體制，雖訂定相關法規，仍未臻完善

我國政府績效管理體系，可分為行政體系所建置之「行政院所屬各機關施政績效管理要點」等相關法規體系，以及審計機關所建立之「績效審計」，係為雙軌制度。與美國的績效管理制度相比，我國行政院國家發展委員會所主導的政府績效管理制度，法源依據為行政院所頒定之相關要點，其制度設計上無重大差異，然而，相較美國的政府績效及成果現代化法（GPRAMA）而言，我國以行政命令作為法源依據，其約束力相對薄弱。再從審計機關積極推動的績效審計比較之我國雖已訂定「審計機關績效審計作業指引」等作業規範，規範內容與美國相關規範雖差異不大，惟與美國審計總署所頒定的政府審計準則相較，美國制度仍然較具整體性，結構性較強，對於溝通與風險評估更加重視。

在雙軌體制下，雖有受訪者認為此種制度有疊床架屋之嫌，然而，依照 Martin Landa 於〈 Redundancy, Rationality, and the Problem of Duplication and Overlap〉一文中，表示過去對於複式佈網（Redundancy）、部分重疊（overlap）等詞彙，都賦予較為負面的意義。以傳統公共行政的泰勒主義為例，認為效率便是將重疊性降至最低，組織功能重疊程度也是衡量效率與否的標準，惟 Martin Landa 卻提出一個截然相反的概念，認為重疊有助於解決問題、診斷錯誤、重新調整，並最小化錯誤。尤其當組織某一部分失去功用，則另一重疊的部分將能維持組織的運作，因此，複式佈網與重疊並非僅有負面作用，仍有其正面的功效，重疊性可以達到雙重的保險。以此觀點而言，目前由國發會主導之施政績效管理制度，歷經五大時期，現已逐漸完善，惟地方政府之績效評估制度仍有待推行與強化，因此，可透過審計機關推行之績效審計予以提供改善建議與發揮監督洞察等功能，在此種複式佈網下的政府績效管理體制將更加健全。

（二）財務審計仍為績效審計不可或缺之一環

卡普蘭與諾頓（Kaplan & Norton）創立著名的「平衡計分卡」，透過四大面向：從顧客角度，顧客如何看待我們；從內部業務角度，如何達成工作目標；從創新與學習的觀點，能否繼續提高並創造價值；以及財務的角度，如何看待股東與公司財務狀況。從平衡計分卡觀點而言，財務的評估係為整體評估的一環節，應用至政府政策評估觀點上，傳統對於預算的審核亦為當前績效審計衡量政府績效的元素之一，因此，雖各國以績效審計為策進方向，仍不可完全揚棄

傳統財務審計的觀點，僅是將政府績效評估的面向更臻完全，內容更加廣泛。目前美國審計總署（GAO）對於審計職權以發展績效審計為主，財務審計為輔；英國國家審計署（NAO）對於審計職權是以財務審計與績效審計並重發展；我國是以財務審計、績效審計及審定決算三者為審計職權核心，惟近年來我國審計機關將績效審計發展列為重要策進方向，擴展審計職權範圍。

二、運作面

（一）審計人員難以扮演單一角色，應增強溝通的技巧

傳統財務審計的查核方式多以憑證審核及遵循審計為主，就目前美國所推行的績效審計逐步揚棄過去憑證審核的工作，將憑證審核委外由專業會計師事務所辦理，致力於績效審計的工作，於工作內容的轉變上，不僅帶動組織人力資源的轉變，也促使組織人員於工作中角色的改變。國際最高審計機關組織亦於績效審計準則中揭示審計機關應於監督角色轉變為洞察者的角色，進一步到審計機關前瞻性的功能。根據〈Performance or Compliance? Performance Audit and Public Management in Five Countries〉一書的觀點，績效審計人員在執行審計工作時，無法純然地扮演會計師的角色，仍須兼顧社會科學家、管理顧問等角色。於訪談結果中，亦有受訪者認為審計人員的角色，端看受查核機關如何看待審計人員，因此，在相互溝通上，將更顯重要。

依據美國聯邦審計署（GAO）所頒定之政府審計準則規定：「審計人員於規劃查核工作時，應將查核風險降至適當程度，俾合理確信取得充分且適切查核證據，足以支持查核發現及結論。」美國聯邦審計署為能有效降低查核風險，於查核規劃時，廣邀受查機關召開會議，針對查核內容、範圍及所需資料等予以事前討論與溝通，再納入查核規劃中（陳建仲，2012：73）。此種運作方式不僅能讓受查機關免於未知的恐懼，更能大幅降低查核過程中，受查機關不願配合的阻力。反觀我國查核計畫於多半於進行就地審計前已事先擬定，並未事前瞭解與查核工作相關之機關業務，僅能仰賴資深審計人員於歷次查核經驗中，對於受查機關業務之瞭解進行規劃，受查機關對於審計人員所欲查核項目，亦缺乏事先的瞭解，容易造成受查機關防衛心態，造成查核阻力。綜上，我國審計機關於查核規劃前與受查機關的溝通不足，不易掌握問題關鍵，因此，難以妥適評估查核風險及研擬完善計畫。

（二）行政機關對績效審計認知不足

根據訪談結果分析，行政機關對於績效審計的認知，以執行審計工作較常接觸的兩種受查單位進行討論，一為行政機關的會計單位，另一則為行政機關的業務人員。由於過去審計機關多半執行類似會計師之工作，與行政機關中的會計單位連繫頻繁，查核的內容以政府預算執行與支出之控制，與會計單位的權

責重疊；而轉向績效審計之發展，將政府執行計畫之經濟、效率與效能納入查核範圍，審核工作亦擴展至業務單位，惟目前審計機關之對口，仍以會計單位為主，平時與業務單位的聯繫並不頻繁，致業務人員對於審計機關工作內容，並無明確的認知，多半認為審計工作應該是以「查帳」為主，雙方的聯繫，仍仰賴會計單位居中協調。

三、施政績效管理面——政策認知與衡量基準之差異致產生不同績效評估結果

執行審計工作的第一個步驟，即為「充分瞭解受查機關的營業活動」（吳琮璠，1998）。根據訪談結果分析，審計人員本身對於政策的瞭解程度及政策認知將會影響其查核規劃、過程與結果，假設審計人員不了解受查機關的業務性質及運作模式，將難以瞭解問題癥結與蒐集到適切之證據，並擬具有意義之意見，供行政機關作為改善的依據。

產生不同績效評估結果，究其原因係為考核評量的準據不同。依據INTOSAI之績效審計準則規定：「執行績效審計應備妥適切之評核標準……。」可知績效審計執行結果與衡量指標有相當大的關連性，惟執行遵循審計時，有相關法規與作業規定作為依循之準據，不易產生爭議，致審計人員於執行查核工作時，偏向以法規為衡量之準則。行政機關則於進行施政績效評估時，容易建立易於達成的指標，以衛生局執行健康篩檢業務為例，偏向以每年篩檢多少人次為其衡量工作績效之指標，而篩檢的次數並不會訂定難以達成的服務量，以免機關績效評核結果不佳，亦有過度重視量化指標，忽視質化指標的缺失。由於評估主體不同，衡量指標也有所不同，致考核及評估結果產生相當大的差異，但是不同的衡量基準與評估結果並無好或壞，對於決策單位或者相關利害關係人而言，仍然有相當的參考價值。

四、課責面——政府績效管理制度仰賴行政績效評估與績效審計之相互配合，以強化政府課責與透明度

我國績效管理制度係為雙軌制，可由行政體系之行政績效評估與審計機關之績管理，兩者交織而成政府整體之績效管理制度。本研究主要研究問題為討論我國此兩制度間的聯繫與配合機制，上開兩制度雖然分別隸屬於不同體系，對於績效資訊的流通或者績效管理制度運作層面，相互聯繫與配合程度應較為鬆散，然經由各項文獻分析檢視以及深度訪談結果發現，上開兩制度雖有部分職權領域不同，但就整體政府績效管理而言，實為相輔相成。

行政績效評估與績效審計之互動模式為：行政績效評估制度所建立之指標可供審計機關做為衡量計畫執行良窳之衡量標準，因此，在施政績效管理制度愈是完善之下，亦能增進績效審計之執行；審計機關能針對施政績效管理制度之執行及制度面，提供相關建議與改善措施。

在 Bouckaert 與 Halligan(2008)的研究中，以「績效制度完善程度」（institution coverage）為橫軸，「發展過程與學習」(process development/learning)為縱軸，將公部門績效管理的演變劃分為四種理念型（如圖 4）。所謂績效制度完善程度愈高，表示績效管理制度不僅產生績效資訊而已，還能將資訊回饋做為決策資訊；發展過程與學習代表績效制度所產生的績效資訊，能夠被運用及擴散，成為組織特有的知識管理體系（朱景鵬、朱鎮明，2014：30-31）。根據上述兩項分類標準，構成四種類型績效管理制度發展階段，第一、績效行政階段：以內部管理與控制幅度為主的績效測量；其次，績效處理階段：對於績效測量較具有深度，重視績效概念，惟此階段仍然無法將績效資訊回饋致決策面向；第三、績效管理階段：將投入、產出、結果及影響層面納入績效管理的衡量基準中並可連結至計畫順序之參考準據；第四、績效治理階段：績效管理必須納入公民參與、跨域治理及整合國家整體之理念與作為，目前鮮少有國家可以達到績效治理的階段。

根據文獻探討以及訪談結果發現，我國績效管理制度所面臨之各項瓶頸，近年來已有所推進與改善，惟無論是行政績效評估制度或績效審計制度，雖已訂定相關法規範，但拘束力與美國相比仍偏薄弱，又在績效資訊回饋至決策層或立法機關的課責面向上，在績效資訊品質、即時性及透明化上，仍為我國積極改善之方向，因此，我國績效管理制度發展應為介於績效處理階段與績效管理階段之間。

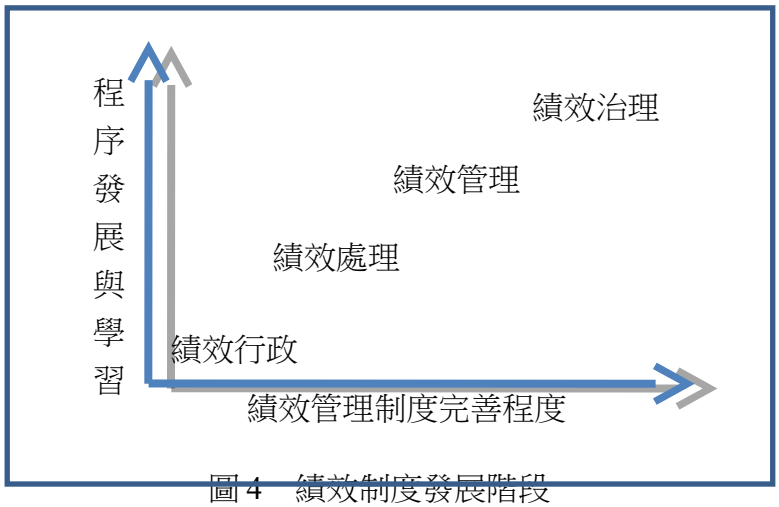


圖 4　績效制度發展階段

資料來源：Bouckaert and Halligan 2008，轉引自朱景鵬、朱鎮明，〈績效治理：趨勢、內涵與挑戰〉，2014：30-31。

柒、參考書目

1. 王永興，2010，《我國政府審計職能發展之政經分析》，國立台灣大學社會科學院政治學系碩士論文。
2. 朱景鵬、朱鎮明，2014，〈績效治理：趨勢、內涵與挑戰〉，公共治理季刊，第 2 卷，第 3 期。
3. 李香美譯，1999，〈英國國家審計署績效審計指南〉，《審計季刊》，第 19 卷第 4 期。
4. 林源豐，2006，〈辦理重大建設計畫績效審計之省思〉，《審計季刊》，第 26 卷第 3 期。
5. 林慶隆，1997，《我國政府採購審計制度之研究》，朝陽技術學院財務金融研究所碩士論文。
6. 林慶隆，2012，〈政府績效審計推動現況與展望〉，《內部稽核》，第 78 期第 1 卷：5-13。
7. 柯承恩、賴森本，2002，〈推動績效導向之審計制度〉，《研考雙月刊》，第 26 卷第 5 期。
8. 徐仁輝，2002，〈績效基礎預算制度〉，《研考雙月刊》，第 26 卷第 5 期。
9. 張四明，2006，〈強化績效審計與公共課責連結的重要性〉，《審計季刊》，第 27 卷第 1 期。
10. 郭大榮，2004，〈GAO 更名之報導與省思〉，《審計季刊》，第 25 卷第 1 期。
11. 郭昱瑩，2009，〈政府績效管理與執行力建構〉，《研考雙月刊》，第 33 卷第 2 期。
12. 許哲源，2009，〈績效審計辦理現況與未來展望〉，《審計季刊》，第 29 卷第 4 期。
13. 梁勳烈，2003，《我國政府績效審計之實證研究（1993~2002）》，國立東華大學公共行政系碩士論文。
14. 曾石明，2009，〈公共建設績效審計之探討〉，《審計季刊》，第 29 卷第 3 期。
15. 葉俊榮，2005，〈提升政策執行力的挑戰與展望〉，《研考雙月刊》，第 29 卷第 2 期。
16. 楊肇煌，2003，《從績效審計觀點探討我國一億元以上公共建設計畫執行績效評估之研究》，大葉大學工業工程學系碩士論文。

17. 蔡宜珍，2004，《我國政府績效審計作業改進之研究》，世新大學行政管理學系碩士論文。

18. 鄭尚紘，2005，《平衡計分卡於績效審計之應用－鄉鎮市公所平衡計分卡之建構》，立德管理學院地區發展管理研究所碩士論文。

19. 劉碧娥 、蔡佳玲，2006，〈環境保護計畫績效審計之探討〉，《審計季刊》，第 26 卷第 2 期。

20. 盧煜煌，2005，《我國政府施政績效審計之實證研究》，國立台北大學會計學系碩士論文。

21. 鐘慶雲 、李翠媚，2006，〈台南縣政府「行動醫院 、全民健檢」計畫績效審計之探討〉，《審計季刊》，第 26 卷第 3 期。

22. 魏識如，2006，《建立方案評估導向的績效審計制度：以台北市立聯合醫院整合計畫為例》，國立台北大學公共行政暨政策學系碩士論文。

23. 蘇彩足，2009，《審計機關策略管理與績效評估機制》，審計部委託研究報告。

24. 李錦玟，2012，《政府審計與公共課責之研究》，國立中正大學政治學研究所碩士論文。

25. 蕭文生，2005，《現在民主法治國原則下的政府審計制度》，行政院國家科學委員會專題研究計畫（NSC89-2414-H-194-042）。

26. 丘昌泰，2002，〈邁向績效導向的地方政府管理〉，《研考雙月刊》，第 26 卷第 3 期：46-56。

27. 周琼怡 、許哲源，2010，〈施政績效管理之審計〉，《研考雙月刊》，第 34 卷第 3 期：112-126。

28. 張四明，2011，＜我國國會監督與審計功能的聯結：兼論強化審計部與立法院之協力合作＞，發表於《公部門治理與課責研討會－建構良善治理環境》（9 月 23 日），台北：國立台北大學公共事務學院、公共行政暨政策學系、會計學系。

29. 馬秀如，2011，＜審計機關之價值：從民主政治談起＞，發表於《公部門治理與課責研討會－建構良善治理環境》（9 月 23 日），台北：國立台北大學公共事務學院、公共行政暨政策學系、會計學系。

30. 劉坤億，2011，＜公法人與公共課責：從審計機關角色功能分析＞，發表於《公部門治理與課責研討會－建構良善治理環境》（9 月 23 日），台北：國立台北大學公共事務學院、公共行政暨政策學系、會計學系。

31. 鄭丁旺 、許崇源 、陳錦烽及林宛瑩，2012，《推動強化政府內部控制發展策略之研究》，行政院主計處委託研究案。

32. 行政院，2007，《我國長期照顧十年計畫》，臺北：行政院。

33. 行政院，2009，《長期照護保險規劃報告》，臺北：行政院經濟建設委員會。

34. 吳肖琪、林麗嬋、葉馨婷、蔡閭閭，2011，〈百年大計－建構我國長期照護服務網〉，《社區發展季刊》第 133 期，209-221。

35. 師孟涵 、張雅琦 、吳明根，2011，〈台灣地區長期照顧服務政策階段推動方向之研究〉，頁 75-77。

36. 黃源協、吳書昀、陳正益，2011，〈政府推動長期照顧服務機制之評估研析〉《研考雙月刊》第 35 卷 3 期，56-70。

37. 陳晶瑩，2003，〈老年人之長期照護〉，《台灣醫學》第 7 卷 3 期，頁 404-413。

38. 詹火生，2009，因應長期照護保險法制規劃檢視「我國長期照顧十年計畫」成效及發展方向，臺北：行政院經濟建設委員會。

39. 蔡淑鳳、王秀紅，2008，〈臺灣長期照護政策發展〉，《護理雜誌》第 55 卷 4 期，24-29。

40. 胡龍騰，2013，〈跨域整合及資通訊科技創新應用：以長期照護行動化服務為例〉，電子治理研究中心。

41. 護理及健康照護司，《我國長期照顧十年計畫摘要本》。

42. 劉子瑋，2010，〈臺灣長期照顧政策之發展與內涵-兼論長照十年計畫與長照保險規劃〉，玄奘大學社會福利學系碩士論文。

43. 陳惠姿，2006，〈我國長期照顧資源開發規劃研究〉，內政部我國長期照顧制度規劃研究委辦案成果報告，未出版。

44. 審計部，1986，《中華民國政府審計史》。

45. 審計部，2008，《中華民國 96 年政府審計年報》。

46. 審計部，2009a，《中華民國 97 年政府審計年報》。

47. 審計部，2009b，《中華民國 97 年度中央政府總決算審計報告》。

48. 審計部，2010a，《中華民國 98 年政府審計年報》。

49. 審計部，2010b，《中華民國 98 年度中央政府總決算審計報告》。

50. 審計部，2011a，《中華民國 99 年政府審計年報》。

51. 審計部，2011b，《中華民國 99 年度中央政府總決算審計報告》。

52. 審計部，2012a，《中華民國 100 年政府審計年報》。
53. 審計部，2012b，《中華民國 100 年度中央政府總決算審計報告》。
54. 審計部，2013a，《中華民國 101 年政府審計年報》。
55. 審計部，2013b，《中華民國 101 年度中央政府總決算審計報告》。
56. 監察院，2012，糾正案文，檢索網址：http://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdUrl=./di/edoc/eDocForm_Read.asp&ctNode=910&AP_Code=eDoc&Func_Code=t01&case_id=101000131，檢索日期：103 年 3 月 25 日。
57. 衛生署，2012，〈我國長期照顧十年計畫-101 年至 104 年中程計畫〉。

專書

1. 吳琮璠，1998，《審計學－新觀念與本土化》，台北：智勝。
2. 孫本初，2001，《公共管理》，台北：智勝文化事業有限公司。
3. 張潤書，2009，《行政學》，台北市：三民書局。
4. 陳向明，2002，《社會科學質的研究》，台北：五南。
5. 王茂昌，2011，《會計審計法規新論：含政府採購法》，臺北市：文笙。

外文書目

1. Bouckaert, G, & Halligan, J. (2008). *Managing performance: International comparisons*. London: Routledge.
2. Behn, R. (2003). Why measure performance? Different purposes require different measures. *Public Administration Review*, 63(5): 586-604.
3. Christopher Pollitt, Xavier Girre, Jeremy Lonsdale, Robert Mul, Hilkka Summa, and Marit Waerness (1999). Performance or Compliance? Performance Audit and Public Management in Five Countries

｜互動與討論｜



李主任允傑

評論人／李主任允傑（空中大學公共行政學系）

好謝謝。主席、各位學者專家、各位來賓，午安！我算是第二次還是第三次來到臺北大學，我覺得世界蠻小的，今天在座跟我同場的，有三位是我的同事或我的學長。我們的顧院長，是我東海大學兼課幾年的同事，也是我學長。然後許慈美副署長是我在臺灣菸酒公司的董監事，我們也是同事。那麼這邊有位我學長台大的學長葉一璋，所以世界很小。我要來評這個文章前，張育哲張老師有交待這是筱雯碩士論文的初稿，希望我能從口試委員的角度來幫他好好修理一下，啊不是不是，不要緊張，給她一些意見。所以我今天可能會用比較稍微嚴格的角度，也就是說你這個論文怎樣會比較完整一點。當然基本上我是很肯定筱雯她的碩士論文題目，這個題目事實上是不太好寫，而且也蠻專業的。但是我想就是，洽好我過去指導一個學生，就是新北市審計處的處長，他是我之前在東華大學指導的學生，他也是做績效審計。那麼在做績效審計的這個研究之前，我過去有一本書叫做《政府財政預算》，五南出的，裡面有提到一個觀念，就是預算過程和政策過程是一體兩面，預算籌編就是政策的規劃，政策的執行就是預算的執行，決算其實就是政策的評估，這是我最早提出的觀念，大概十五年之前就提出的觀念，後來才有審計部慢慢強調績效審計。所以從這個角度來講，過去的審計是著重在防弊，簡單講就是這個決算到底預算執行率花了多少錢，錢有沒有

花完，簡單講，我們要看機關的預算執行率百分之九十幾、百分之多少。第二個是看有沒有違法，你這個預算當初有沒有違法。以前財務的審計基本上就是防弊為導向，那近代的績效審計是慢慢從防弊走向興利，也就是說我除了防弊以外，也要兼顧興利；也就是說你這個錢不是花完了沒，而是看錢花到哪裡去？花得有沒有那個價值？這樣聽得懂我的意思嗎你辦個活動五千萬得到什麼效果？過去沒有人探討這個，所以，你趕快記啊，這個考試會考，我現在跟你講的東西都是會考的。你是不是要口試了，有很多東西喔，所以你要快點補足喔！剩一點時間了！所以你第一頁這邊，你說傳統的適正性、合規性轉變為效能性。合規就是是不是合乎規定，我覺得適正性這個詞，我覺得這到底是什麼東西？是不是適法性？有沒有違法的問題？這個可能這個詞，你要稍微注意一下。然後你的第二頁，你的研究動機很清楚，你的研究問題很清楚，你說你要瞭解究竟是哪些因素造成差距，什麼差距呢？就是審計部跟行政機關對於績效評核的結果的落差，對不對？這是你的研究問題很清楚啊，可是你後跟這個好像沒什麼關係。那行政院在做績效審計的時候是國發會，就是過去的研考會，現在的國發會，那他們自己的內部，相當於內部的自我評估，審計部是外部評估。這兩個評估會有落差是理所當然，應該是很當然的事情，因為一個是內部、一個是外部。那內部評估我們知道很多時候都是比較從寬，但是如果你是要研究這兩個東西的落差在哪裡的話，你在後面要有呼應，我等一下再提到你後面要怎麼呼應。就是說，你應該是針對這兩個東西，那你研究設計上面，最好是做問卷調查。一方面你問以長照計畫的審計部的負責人員、相關人員，或是審計部的人員來做問卷，為什麼我們審計部出來的評估的結果是他要糾正；而行政院自己評估的結果是甲等、優等，對不對？你要從這邊兩邊做成兩組，行政院一組、監察院一組人馬，人多少無所謂，二、三十個也可以，然後做 ANOVA 分析。ANOVA 大家知道嗎？差異性分析。這樣的話你這個分析跟解讀就剛好回答你前面的研究問題，可是你沒有這樣做。你用深度訪談也可以，可是深度訪談你要找這兩組人馬來做，懂我意思嗎？也就是說一組，這一組深度訪談的人也許是十個、八個，另外一組也是十個、八個，這樣子來做才有意義。那麼做什麼東西呢？就是針對長照這個東西，他的績效考核、他的認知面是什麼？是制度因素造成的？還是因為訓練不足？還是怎樣你要定一些指標，你才能去比較說為什麼會有落差？為什麼行政院自己評的結果跟審計部的考核結果，一個是要修正，一個是甲等和優等？為什麼會有這樣的落差？對不對？你這樣才能夠對症下藥！這是你論文最大的問題喔！如果你這個沒做的話，那我覺得你這個論文就是不完整。

接下來我講的就是說，你這裡面，因為你談到很多績效審計，可是我有注意到你的文獻討論裡面，很可惜你只有提到績效審計人員什麼什麼的介紹。你應該要稍為介紹一下，為什麼會有績效審計（英文）的出現，它有一個理論的遞延，對不對？那麼績效審計在美國由 GAO 這邊來推動，就是說從過去的錢花了多少？錢有沒有按照科目來花？現在要問錢用到哪裡去？錢花得有沒有那個代價？就是所謂的成本效效益分析（英文）。這個東西的理論，你稍微要談一下，

會比較好一點。譬如說，我們知道有很多地方政府有蓋一些圖書館、文物館、客家文物館，花了五億、十億，蓋完之後成蚊子館，對不對？每天來的人不到個位數那這個就是變成蚊子館，所以監察院討論的一個，這個部份我覺得可以討論一下。另外，我會建議你去看一下我寫的一本書，我跟丘昌泰老師合寫的《政策利益評估》，這裡面也有提到決算的問題跟績效評估的問題。最後我要講的是，你這裡面論文最大，就是你的研究設計，你要不要去思考做一下研究問卷？如果樣夠多的話，二十個以上做問卷。你如果只是用深度跟跟訪人物分析的話，也是可以，但你就是會比較，你的結果會比較不夠堅強。最重要的一個問題，就是你第五節，第五節你不是有研究設計嗎？你就直接跳到結論了。那我是建議你中間還要有一個你的研究的長照政策的實施結果，不管你是做深度訪談還是統計，他的一個分析跟解讀，也就是深度訪談結果的一個分析，這裡面你就要分析你針對這個實證研究，你訪問了這些人之後，得出了什麼樣的結論？到底是制度面的問題？還是訓練不夠的問題？公務員都不知道什麼叫績效審計。還是因為機關的本位主義的問題？你有幾個層面下去討論？這樣了解我的意思嗎？討論完之後，你最後出來的結論，你在這邊，你看你這裡有提到在制度面，我們法規仍然未臻完善。所以你就應該要有政策建議，建議未來是不是要把績效審計立法你這裡面就要有政策建議。譬如說，行政機關對於機效審計認知不足，是不是建議要做多一點訓練的工作？所以因此，我會建議你趕快補足一下這個部份，因為時間很趕，所以這張最重要的，就是你從研究設計跳到結論，漏掉的那一章是最重要的，那章是你的證據，這樣聽懂我的意思嗎？那個東西有了之後，才能夠稱為一個學術論文。以上就是口委的意見，雖然很多問題，我還是給你一百分啦！總分是一千分！我的報告到此，謝謝！

公民社會中官僚定位及角色的變遷與發展：從反服貿及反核四行動談起

詹靜芬　臺北大學公共行政暨政策學系助理教授

摘要

邇來我國政府在制定重大公共政策時，或因目的上與人民的理念及利益不合；或程序上未能予人民充分認知及參與下，屢有爭議衝突不斷的情況，其中尤以去（103）年3月的反服貿太陽花運動、4月的反核四行動，最令人矚目。此二運動都成功地造成政策某種程度的改弦易轍，達到迫使政府必須改變既定政策規劃的結果，從而顯示出公民社會似乎有儼然成形的趨勢。然而這種以街頭公民會議方式形（重）塑公共政策的結果，無法實踐及釐清民主行政中極為重要的權責相稱原則，使得公民社會的完形建構，至目前為止並不萬事具備。尤其在政府與公民團體衝突協商的過程中，專業行政官僚的意見並未被重視。渠等角色旁落定位模糊，既使行政官僚在民主治理的過程中，退化為默順隱的單一執行者角色；也使得長久以來專業與民主之間的兼顧或折衝議題，只剩下民主一方內部間接民意（代議政府）與直接民意（公民社會）之間競逐的獨角戲。決策過程中專業官僚的缺席，將不利於為建構共善的民主治理理想奠基。有鑑於此，本文最後提出，作為專業的行政官僚，其應與代議政府（間接民主）及公民社會（直接民主）之間，形成三足鼎立的新決策鐵三角，與各方成為民主治理的夥伴關係。

關鍵詞：公民社會、街頭公民會議、過渡中的公民社會、專業行政官僚、新決策鐵三角

壹、前言：公民社會的崛起

邇來我國政府在制定重大公共政策時，或因目的上與人民的理念及利益不合；或因程序上未能予人民充分認知及參與下，而屢有衝突爭議不斷的情況[75]，其中尤以去（103）年 3 月走上街頭的反服貿太陽花運動[76]，及 4 月的反核四行動，最令人矚目，在在突顯出即便是政黨政治，無論執政黨或在野黨，仍然也只是為了政黨私利，而非全民利益考量的限制；以及，慣行的民主代議政治，其實並無法真實地回應多元民意的限制缺失。

揆諸此二運動，皆有其若干共同的特性，並且同時都成功地迫使政府必須改變原本既定政策規劃的結果[77]，既帶動及改變執政者的既定政策方向及內容，也喚起其他廣泛一般民眾對自身利益的認知覺醒，從而顯示出政府與人民之間決策影響力的彼消我長的關係；以及，以街頭公民會議重塑公共政策的可能性及趨勢。凡此，概有象徵公民社會儼然成形的趨勢。使政府的決策功能及角色有逐漸邊緣化的傾向。

對此，詹靜芬（2014）曾為文指出，若果街頭公民會議形（重）塑公共政策已成為一種必然的發展趨勢，則為使街頭公民會議更具理性，更貼近公共利益及全民福祉，公民會議與會者應培養公民智識及公民素養，以公共對話方式追求共善公益，而非以傳統的溝通方式進行討論協商，成為政治妥協下的雙輸；並在權責相稱的原則下，設法使這些擁有關鍵決策權的社會大眾，在會議結束解散後，負起政策成敗的責任（詹靜芬，2014：2）。但除此之外，本文更關注「專業」此一核心價值在「民主」決策過程中重要性的逐漸流失。

公共事務的發展及政策的形成過程中，向來存在專業與民主二個核心價值相競合的辯證，使其間不致產生過於偏離的獨裁或民粹。然在此服貿以及核四的決策轉型過程中，只見政府與公民團體二者之間的衝突協商，而專業行政官僚既未試圖主動提出意見，也未見被動徵詢。渠等角色旁落、定位模糊，既使行政官僚在民主治理的過程中，退化為「默順隱」的單一執行者角色；也使得長久以來專業與民主的兼顧折衝，只剩下民主一方內部間接民意（代議政府）與直接民意（公民社會）之間競逐的獨角戲。而決策過程中專業官僚的缺席，恐將不利於為建構共善的民主治理理想奠基。

貳、公民社會的意涵及特質

[75]其他例如於 100 年 4 月落幕的國光石化案。

[76] 反服貿太陽花運動起於 103 年 3 月 17 日立法院內政委員會召集人張慶忠立法委員草率宣布《海峽兩岸服務貿易協議》完成初審，送交院會存查。多個公民團體展開串連抗議，而於 3 月 18 日開始佔領立法院，3 月 23 日佔領行政院，至 3 月 30 日反服貿遊行活動結束。

[77] 關於反服貿運動，要求政府應「先立法，再審議」（先立法通過《兩岸協議監督條例》，再審《海峽兩岸服務貿易協議》）。關於反核四行動，最後由執政黨國民黨團做出「核四封存」決議（即核四完工，通過安檢後，不放置燃料棒、不運轉。日後核四是否運轉，必須經公投決定）。

一、公民社會的特質

公民社會（Civil Society），或稱市民社會、民間社會[78]，泛指獨立於國家（政府）與家庭之外，一種自我組成及自治的社會團體，民眾基於共同的目標或需求聚集，並透過自主的行動或尋求國家的行動來達成目標或滿足需求（廖洲棚，2011：280）。在全球民主化的浪潮下，其強調的是公民對政治與社會生活的參與，以及對國家權力的監督與制衡（陳欽春，2007：66），換言之，其相對於國家機關，是具有其自主性的（Shils,1998:33）。換言之，與民間社會一詞不同的是，公民社會不在國家機關之下，而是與之並立的一個政治實體。

1999 年福山（Francis Fukuyama）在其《跨越斷層：人性與社會秩序重建》一書中即指出，1960 至 1990 年間社會秩序出現大斷裂，必須透過公民社會的發展，方能恢復彼此信任，建立社會資本，重建人性與社會秩序（Fukuyama,2000；陳欽春，2007：82）。尤其在複雜、變動及分歧的環境下，政府不可必然的必須面對其不可治理性（ungovernability）的限制，則公民社會的建立無疑可以成為新興的彌補勢力，甚至成為決策的替代角色。

既然公民社會有決定公共政策的實質權力，則其組成份子即理所當然應具備公民資格或公民素養（citizenship）。公民資格可以作為一個公民的法定形式要件，或是公民身份的基本權利義務，也意指作為「公民」，應有別於一般人民，而有其形式上的條件、實質上的內容，以及特有的運作方式（陳欽春，2007：78～79）。著名社會學家達倫道夫（Ralf Dahrendorf）指出，公民資格描繪著權利與義務，其最言簡意賅的定義，即個體在公共生活中的權利與義務（Dahrendorf,1999:45；陳欽春，2007：79）。美國社會學家馬歇爾（Thomas H. Marshall）在《公民資格與社會階級》（Citizenship and Social Class）一書中也強調，公民資格是屬於某一社會正式成員資格的一種身份（status），擁有這種身份的人在權利義務上都是平等的，其具體內涵「除泛指政治或法律上權利及身份的傳統意義之外，還包括一個健全的民主公民所必須具備的知識、責任、德行、態度、價值及能力」（張秀雄，1999a：41；陳欽春，2007：79）。如果仍然將之視為人民與政府之間的關係，將減低了公民在政府治理過程中的角色與責任，難以培養公民的主動精神及公民美德（吳瓊恩，2002：176）。換言之，公民一詞所強調的，不惟其權利的主張，還有伴隨而來的責任承擔。

二、公民社會是新公共服務理論的實踐

[78] 此三譯名的語意並不盡相同，「市民社會」來自早期馬克斯主義著作的中文譯名，所指稱的係資產階級社會中的一個特定範疇的人群，如城市居民；而「民間社會」是稍早台灣地區學者的普遍譯法，指涉其與國家機關相對立的領域，強調由下而上單向度反抗威權國家機關的關係，更是一種抗爭國家機關的實踐手段，有傳統「民反官」強烈歷史記憶的術語，也被認為具有邊緣化的色彩（鄧正來、亞歷山大合編，1998：15～16；陳欽春，2007：66）。

新公共服務是一個以「公民」為核心概念的公共行政治理體系，認為人民是國家的主人（owners），行政人員是為人民服務的「公僕」（public servants）。政府的公共事務應由人民在具備公民智識及發揮公民素養下，由人民自行作決定。其所提出的主要論點，概述如下（Denhardt & Denhardt,2000；引自丁煌譯，2004：6-10）：

（一）政府的職能是服務，而不是掌舵

公共政策是一系列複雜的互動過程所形塑的結果，其間涉及多元利害關係人及多重利益團體，因而行政人員的角色是在幫助公民表達意見，並設法協調其共同的利益及需求，協助公民建立共享的價值。其角色從控制轉變為議程的安排讓人（公）民在議場中自行討論決定。行政人員不是公共服務的直接供給者，而是多元公民多重利益的調停者、中介者或裁判員，中介公民彼此之間的不同利益協調其間的衝突。

（二）公共利益是主要目標，而非副產品

在當代民主社會中，追求公共利益是國家社會的共同願景。為了確保公共利益在政策過程中居於主導的地位，於是建構一個可以讓公民無拘無束、真誠地進行對話的環境，便極為重要。因此，政府及行政人員的責任，在於積極地為公民提供一個可以彼此對話，以清楚表達共同的價值觀念，並形成共同公共利益的舞台，並確保進行的過程及其所產生的結果，都符合公平公正的規範。而不是僅僅透過簡單的溝通形成政治上的妥協。如此，也可使公民具備更長遠、更廣博的社區意識及共同利益。

（三）思考要具有策略性，行動要具有民主性

對於滿足公共需要的政策及服務，必須由具有遠見及責任感的公民做前瞻性的、有遠見的規劃。而政府必須具有開放性和可接近性，具有回應力，能滿足公民的需要。

（四）為公民服務，而不是為顧客服務

公務員要與公民，以及在公民之間建立信任合作關係。公正公平是政府提供服務時的重要倫理價值，而不應該首先或僅僅關注「顧客」自私的短期近利，更何況顧客往往是憑著其擁有資源的多寡來決定其需求被滿足的優先順序的，因此政府必須關注公民的需要及利益，而不是顧客。

（五）認清責任並不簡單

公務員應該關注的不只是市場，還應該關注憲法、法律、社區價值觀、政治規範、專業標準，以及公民利益，並且應該對這些制度、標準，以及其他機構、其他層次的政府、媒體等負責，所以責任內涵極為複雜。

（六）重視人，而不只是重視生產力

過去重視績效及生產力的控制管理方式，培養不出具有責任心和公民意識的公務員或公民。如果要求公務員要善待公民、注重公民的權益，則公務員本身就應該要被機關管理者善待，因此分享領導權是極為重要的，藉此可使公務員與公民間，以及公民與公民之間相互尊重、彼此適應、互相支持。公務員藉此取得公民的信任，並建立與公民間的合作關係，將關注的焦點從生產力轉移到更高層次的，例如公平、正義、公共利益等倫理價值上。

（七）重視公民權勝過重視企業家精神

僅重視公務員是否具有企業家精神，將使政府的公共服務導致一種十分狹隘的目的價值觀，即所追求者係最大限度地提高生產力、滿足顧客的需求。然而政府的所有者是全體公民，行政人員有責任透過擔任公共資源的管理者、公共組織的監督者、公民權利和公民對話的促進者、社區參與的催化劑，以及基層領導等角色來為公民服務。

新公共服務理論重視公民意識、鼓勵公民參與，以公共討論的審議民主形式實現主權在民的理想，此與前述公民社會的理想若合符節，故公民社會可謂是新公共服務理論的實踐，而公民會議便是公民社會中，最主要也最普及的公共討論模式。

參、街頭公民會議是公民社會的實踐嗎？

公民會議作為公民社會實踐的形式之一，意味著人民才是國家的主人，國家的前途由人民自行決定。而反服貿及反核四此二運動與公民會議相較，其實運作方式上有著重要的不同。公民會議所主張的公民參與，是在政策形成前的規劃階段，由政府以匯集各方公民代表以倡議的方式進行；但該二運動都是在政府透過其領導者或決策菁英在政策制定後（核四案），或政策原則底定後（服貿案）所產生的公民不服從[79]，但其出發點仍在實踐主權在民的理念，故以街頭公民會議（或公民行動會議）稱之。

街頭公民會議與傳統群眾運動之間也互有異同。相同的是，二者都是為了對政府的政策表達不滿而走向街頭抗議，而這樣的社會群眾運動都面臨了基本的兩難：如果不用抗爭來衝擊日常秩序，媒體與公眾根本不會關注，執政者也不

[79] 所謂公民不服從，在我國並無明確定義。例如法務部長羅瑩雪(2014.4.15)即表示，「公民不服從」是指，當政府的法律或措施侵犯人民的權利時，人民才可以拒絕服從的方式表示意見；但是這一次的「反服貿」並沒有這樣的狀況，因為服貿協議需要經過立法院審查通過，但目前還未審查、也不一定會通過。況且，若立委認為服貿對台灣不利，就可以不通過，所以尚未構成行使公民不服從活動的條件。（http://newtalk.tw/news/2014/04/15/46344.html，瀏覽日期：2014/6/12）

需要回應弱勢者的要求；但是如果抗爭擾亂性格太高，那麼有可能帶來反效果，受到輿論的質疑，這樣的兩難是格外不容易處理的（何明修，2014）。

街頭公民會議與傳統群眾運動之間不同的是，社會群眾運動往往是由一群弱勢者或某項政策行動下的受害者所發起的集體行動，因為他們的苦處在體制內無法獲到滿意的紓解，所以必得採取各種抗議方式，來喚醒公眾的注意與同情，藉此向政府施壓。而公民運動卻是一種用比較「潮」的方式來包裝與呈現社會運動的策略，它不限於政策的直接利害關係人參與，因而成功地降低了運動參與的門檻；而其以理性、和平、非暴力的方式，也消解了以往社運常常從悲情轉向怒吼，因而招致的諸如暴力、不理性、被政黨操控等種種污名，因此反而給執政者帶來更大的壓力（何明修，2014）。

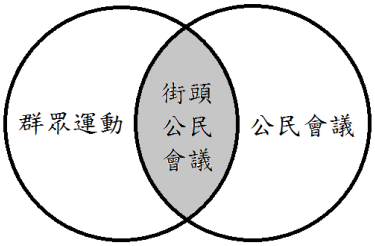
街頭公民會議是一種論述的策略，重點不在於「公民」的實際內涵是什麼，而是這個語彙所襯托出的「他者」[80]。很明顯地，「公民」所代表的形象就不是「有黨派色彩的」、「利己的」、「暴力激進的」政治參與。進一步言之，「公民運動」標誌出兩個核心的價值。第一，參與運動是具有「理想性」、「純潔性」的，而不是為了其他政治或政黨的利益。在台灣的脈絡下，大概沒有什麼群體可以比大學生更具有這種代表性。其次，運動者所採取的策略是和平理性的，運動的參與是有秩序的主事者盡量避免製造流血衝突的結果，這非常接近香港人所謂的「和理非非」(和平、理性、非粗口、非暴力)。例如在這二場學生運動中，總是試圖維護「守秩序」的形象[81]（何明修，2014）。

換言之，街頭公民會議與傳統群眾運動雖然都是以走向街頭的方式進行，但最基本差異，在於其並不一定是為了自身的利益，而可能是為了某種理念或某種理想，為一種「公民不服從」的抗爭行動。由於街頭公民會議的主事者或參與者並非為了明顯的私利，而主張係為了國家利益及全民福祉，使得街頭公民會議在進行過程中即便有難以避免的肢體衝突，也都使得其有了正當性的基礎。

綜言之，街頭公民會議是公民會議與傳統群眾運動二者之間的交集，如下圖一所示。這樣一個規模龐大的會議，當然並沒有一個適當的室內會議室得以召開而必須在街頭的戶外場所始得進行。

[80]例如日本福島核災後的台灣反核風潮，最常出現在媒體上的運動者不外乎是藝文界人士、明星或是媽媽監督核電廠聯盟。同樣地，在 2011 年 4 月落幕的國光石化案，帶頭的也不是政治人物，而是藝文界、學者與青年學生，他們強調溼地的生態價值是無法用經濟利益來計算的（何明修，2014）。

[81]立法院濟南路與青島東路兩側，總有許多志工在維持通行動線、發放物質、從事資源回收。在被佔領立法院議場，要入場先被志工量體溫；如果想要到室外抽菸，還要向志工領取「菸牌」。



圖一 街頭公民會議與群眾運動、公民會議之關係

與過去慣由政府主持倡議的公民會議、公民論壇等相較，反服貿及反核四此二運動具有下列諸種特性，從而大大地提昇了公民直接民主的可能性：

1、 皆係因國家意志決定在先而引起的一種公民不服從行動。
2、 公民不服從所持的訴求，不必然與渠等有直接的利害相關。有異於社會運動往往由一群利益受損害的弱勢者進行，使得一提的訴求更增加了正當性的基礎。
3、 有別於傳統公民會議是由政府或決策菁英主動召集的形式，而係民眾由下而上，在未組織、無流程安排情況下自然產生。
4、 公民會議的參與者不是議程安排下的特定族群代表，而是社會中四面八方不特定的人士所組成，且參與者一旦形成，會產生自然領袖；會議進行過程中，參與者是自願性的、流動不固定的。
5、 參與份子的多元與異質，尤其社經地位的差異，使決策過程具有代表性[82]。
6、 過去的公民會議在室內舉辦，或者只是體制內的改革，但此二次會議皆在街頭舉辦，直接接觸不定性（質）、非固定性的群眾。
7、 政府部門皆未參與。
8、 跳脫政黨傾向，或亟與政黨切割。此二運動的主要發起團體，包括反服貿黑箱民主陣線、黑色島國青年陣線、公民覺醒聯盟等，都在過程中極力撇清政黨的居間運作。
9、 高度利用網路科技號召及群聚。
10、高度理想主義，迫使容易與現實妥協的政治現況必須做出某種程度的調整修正。

然而，街頭公民會議即是公民社會的實踐嗎？此存疑之。誠如前述，公民社會是一個以「公民」為核心概念的民主治理體系，既強調權利的回歸，也重視義務及責任的承擔。此外，公民社會中一個成功的公民會議必須具備各項前提要件（陳東升，2006：79～81）：首先，公民參與會議必須基於開放及平等的原則，

[82]例如發起聲明響應的，還有藝文、知識界份子，包括國家講座、台灣大學文學院院長陳弱水、國策顧問郝明義、台大法學院長謝銘洋、台大社科院長林惠玲、學學文創董事長徐莉玲、台大新聞所教授張錦華等人。

讓社會上的每一個族群都有參與的自由及均等的機會。若參與管道過於狹隘，將可能限制多元公民參與的可能性，從而「使會議決議僅為部分共識、虛假共識，或無共識」。其次，會議中必須提供充分且均衡的資訊，使與會者各方都是根據相同的資訊為基礎，進行討論判斷，避免因資訊的不勻稱產生認知差異，造成失靈的結果。再者，參與會議的各方代表都必須認知到這個社群組織是一個生命共同體，強調共善（common good）的達成；成員彼此秉持相互尊重包容的態度，沒有強、弱勢族群之分，也沒有高、低社經實力之別，會議進行中的各方地位均等，任何弱勢族群在未充分發表意見獲致共識之前，會議不得任意宣布決議結果，因為任何的決議，其影響力都會是擴大的、蔓延的及滲透的（Stone,1988:25），沒有人可以只有受惠或受害。最後，議題的討論都必須以公共利益為核心概念，摒除私欲，進行理性的討論。若與會者固執己見，堅持自己的價值、立場及主張，將使討論的結果成為政治妥協下各退一步的雙輸窘境。

就此衡諸反服貿及反核四二行動，可發現街頭公民會議並非全然理想而存在著諸多限制及缺失（如下所述），因而與公民社會的性質並不相同。

一、欠缺公民會議所主張的開放及平等的原則。

反服貿運動最後是由九人決策小組在立法院內作成與政府談判的底線及論調，而並非與院外的所有群眾進行開放性討論，決策參與機會並不均等。而與政府談判的過程中，也並未試圖站在政府的立場同理心考慮，而只是堅持己見。凡此，皆喪失公民會議所主張的開放及平等的原則。

二、會議中的資料各自收集，論據各自表述，欠缺行政官僚的專業客觀資訊所形成的共識僅是部分共識。

一般而言，在資訊充分提供的情況下，公民參與公共政策的討論時，可以相互聆聽，盡量考量不同意見者的立場，因而公民會逐漸擺脫只維護個人利益的態度，將公共利益或共善當作決策的憑據，將共善擺在比私利更重要的地位（陳東升，2006：80）。然而，此二運動的與會者係因基本的信仰或價值體系而結合，未加入社會中其他公民的看法或主張，則對於何為共善便很難有一致的看法。

三、與會者的同質性太高。

街頭公民會議既以反對政府政策為發端，故與會者對於服貿及核四皆係持堅決反對立場，成員之間的凝聚力很強，不容異議者的加入參與，也不願與政府展開對話，形成一言堂。換言之，一個周延的公共討論應該是參與者之間具有高度的異質性，使社會上不同的見解及主張可以充分被展現、被重視，但此二運動中，皆並未見之。

四、未將公共利益當作核心。

在討論的過程中，較少見將公共利益或國家發展當作核心或主軸，進行理性的討論，而是以意識型態的堅持作為黏著劑，堅持自己的價值、意見、立場及主張，欠缺相互尊重及包容。

五、不符合權責分配原則。

在反服貿及反核四行動中，成員為達特定目的而自願結合，但完成該目的後即解散成為（匿名的）社會大眾，因此很難追蹤彼此的責任與義務。街頭公民會議在公民享有決策權利時，並未同時肩負起決策結果所造成影響的所有成敗責任。這種以街頭公民會議方式形（重）塑公共政策的結果，無法實踐及釐清民主行政中極為重要的權責相稱原則。

凡此，皆顯示我國目前以街頭公民會議方式進行的公共政策制定，充其量只能稱為「過渡中的公民社會」。對於公民社會的完形建構，並非「萬事具備，惟欠東風」。

肆、公務人員的定位及角色的演變

根據行政學之理論發展，分為古典行政理論時期（1887—1970s）、新公共行政理論時期（1968—；1988—）、新公共管理理論時期（1980 年代—），以及新公共服務理論時期（2000—）（詹靜芬，2009：571～600）。故公務人員的定位及角色，歷來皆在單一執行者及實質決策者之間擺盪。

綜合比較各理論之觀點，彙整如下表所示：

表 古典公共行政、新公共行政、新公共管理及新公共服務的比較

理論時期 主要理念	古典公共行政	新公共行政	新公共管理	新公共服務
組織／協調機制	層級節制／權威	政府／代表性	市場／價格	社群／信任
公共利益的觀念	由政治高層界定	強調對弱勢族群的照顧（最大多數人的最大幸福不應建構在犧牲少數弱勢族群的權益之上）	個人利益的加總即成為整體利益	公民以對話方式型塑之共同價值
行政人員的	委託者及選民	全民	顧客	公民

課責對象				
行政人員的課責途徑	層級的： 向層級的上級長官及民選的政治領袖負責	代表的： 倫理自主性的思考	市場導向的： 個人理性自利的加總成為整體理性	多面向的： 同時關注法律社群價值、政治規劃、專業標準及公共利益
行政人員的角色	划槳者： 政治既定目標下的單一執行者	代表者： 作為多元族群尤其弱勢者的權益代表	導航者： 市場運作力量的觸媒者	服務者： 提供公民及社群團體利益談判與協商的機制

資料來源：1、Denhardt and Denhardt，2000：554；吳瓊恩，2002：181-182。

2、作者補充修正。

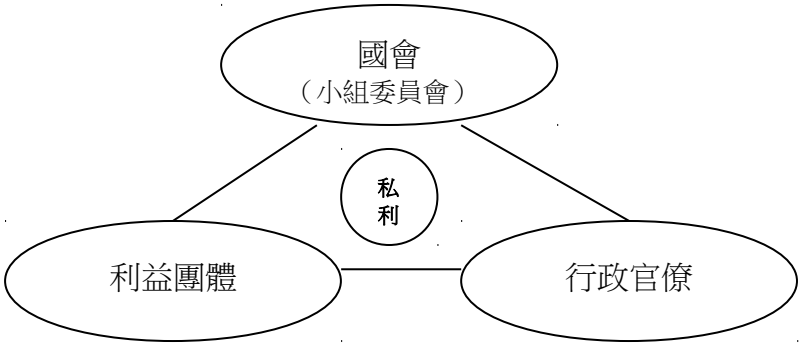
古典的公共行政強調層級節制的機制，以權威作為秩序維持和協調的工具，其核心價值為穩定、理性、技術、效率、控制等；新公共管理則強調市場機制，以價格作為維持秩序和協調的工具，其核心價值為競爭、理性、交易、效率、回應力；而新公共服務則以「信任」（trust）作為秩序形成與維護的協調工具，強調「社群」（community）的概念，其核心價值為民主理論、策略理性（strategic rationality）、公民精神、合作模式、對話理論（discourse theory）等理念（吳瓊恩2002：174-175）。而新公共行政則強調政府須具代表性，以多元價值之深思熟慮及辯證，維護及實踐社會的公平正義。

對於公共行政最主要核心價值之公共利益的看法，及行政人員的角色定位，則各理論時期差異甚大。古典行政理論時期的層級節制治理模式著重由上而下的控制，所謂的公共利益幾乎是政治上層統治者所決定，行政人員只不過是聽命辦事者，缺乏自主性（吳瓊恩，2007：5），而成為「默順隱」的隱形人；新公共管理時期的市場治理模式，則認為個人利益的加總即為社會整體利益，此一時期的行政人員主要再決定公共服務民營化的項目及內容範圍。然此忽略了公民的互動參與其實是一種動態調適的過程，絕非簡單的、靜態的從個人利益的加總即可得出公共利益。尤其在公部門的政府組織內，堅持價值的質性判斷，往往比市場機制量化的、功利的計算更為重要（吳瓊恩，2007：5）。而新公共行政則認為行政人員應跳脫以往效率至上的機械性、技術性角色，在多元價值紛亂的時代、在講求多元民意並重的環境中，行政人員應扮演社會公平的促進者、機關變遷的催生者、代表性官僚、倡議性行政人、非單一性行政人等多重角色。新公共服務理論對於公共利益的看法，則未有定見，而應由公民自行決定，行政人員是名符其實的公僕，服務於人民這個國家的主人。亦即，行政官員在管理公務組織及執

行公共政策時，其職責應該是在關注如何為公民提供服務，以及放權由公民自行作決定的基礎上，為公民這個國家主人提供服務。

伍、專業行政官僚的角色發展

美國公共政策制定的實然面中，有著名的公共政策鐵三角（iron triangle）關係，確實而具體的描繪出決策的形塑過程及要素，尤其專業的行政官僚在草案的擬訂過程中，有著實質的決策權，惟其間是以私利作為運作核心的，基於共通的政治利益及資源交換，影響政府政策的過程及結果。如下圖三所示：



圖二 公共政策鐵三角的實然
資料來源：作者自繪

在民主代議政治之下，由於許多民意代表及民選首長利用職位牟取自己的利益，公眾的意見無法透過這些代理人充分在國會及行政部門表達，使得推動公民直接參與討論重要公共議題更顯得必要，既可以蒐集更多不同的意見使決策更完備，也可以讓政策決定更貼近民意（陳東升，2006：78）。亦即透過公共討論，可使決策人性化（McCollough,1991:80），更貼近主權在民的理想。從反服貿及反核四二行動的緣起看來，皆係民選的國會及政府，雙雙違背了人民的期待，而由公民直接取回決策權；而從結果看來，這種高度理想主義的訴求也因為獲得廣大的共鳴，最後都迫使馬英九政府放棄這個開發案（何明修，2014），形成代議民主（間接民意）與公民團體（直接民意）之間的拉鋸，直接民意不僅彌補代議民主的不足，甚且取而代之，公民社會的建構有了樂觀的期待。

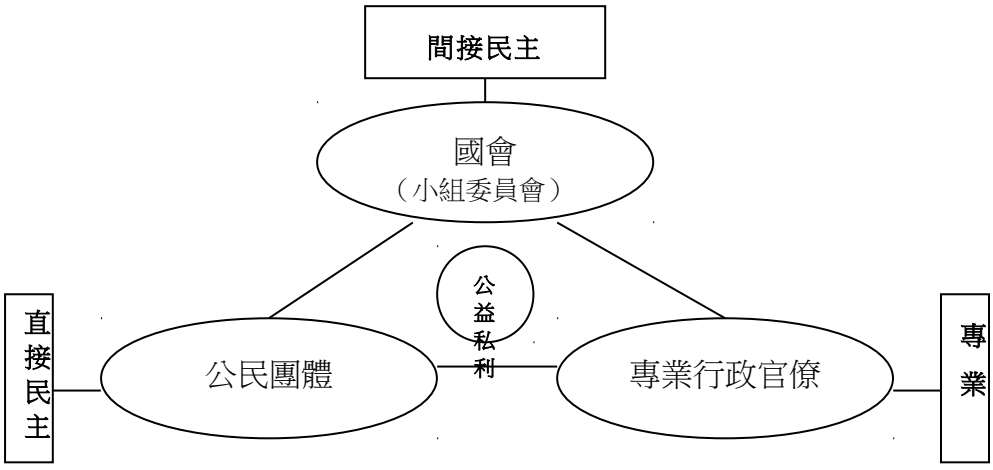
然而隨之而來的更重要的問題是，決策既由非固定成員所作之決定，渠等在會議結束後又回歸社會群眾，則政策的成敗後果將由誰承擔？若果街頭公民會議重塑公共政策已成為一種必然的發展趨勢，則應如何使街頭公民會議更具理性，更貼近公共利益及全民福祉？而在權責相稱的原則下，又該如何使這些

擁有關鍵決策權的社會大眾，在會議結束解散後，負起政策成敗的責任？

對於此種疑慮，Meier & O'Toole（2006）的看法或許可以解答之。渠二者認為，受到公共事務的日趨繁雜與專業的影響，公民對於公共事務的訴求，仍相當程度地需仰賴代理人的實踐，而其中最重要的代理人即是官僚體系。官僚體系擁有的專業，使其成為解決複雜社會問題的高手，雖然其非民主（undemocratic）甚至反民主（threatening to democracy）的特質，經常使公民與代理人之間出現緊張的關係（引自廖洲棚，2011：280），然而在現行以街頭公民會議為主要運作型態的過渡中的公民社會中，行政官僚體系此一層級節制的特質，恰可填補權責關係落差所造成的空虛。

但吾人發現，在這個政府與公民團體衝突協商的過程中，專業行政官僚的意見並未被重視，其決策功能及角色有逐漸邊緣化的傾向。渠等的角色旁落、定位模糊現象，既使行政官僚在民主治理的過程中，退化為默順隱的單一執行者角色；也使得長久以來專業與民主之間的兼顧或折衝議題，只剩下民主一方內部間接民意（代議政府）與直接民意（公民社會）之間競逐的獨角戲。對此，吾人以為決策過程中專業官僚的缺席，將不利於為建構共善的民主治理理想奠基。

當代的政治與行政學者 Dwight Waldo 更明確地指出，民主行政理論的重要問題，在於調和人們對民主的渴望，以及對專業權威的需求的二難上（Waldo,1952:102）。而多數政策方案的風險、實施方式及效應，也的確多存有不確定性，需要行政官員及學者專家分析資料並提供意見。也即，公共政策的決策除了必須符合民意，仍然牽涉很多專業評估的問題。有鑑於此，本文則提出修正後的新決策鐵三角，強調專業行政官僚在公共政策的形成過程中，責無旁貸地應提出專業意見、提供專業資訊，在一面倒地傾向民主價值的聲浪中，發揮一點專業彌補的功能。



圖三 新決策鐵三角的應然
資料來源：作者自繪

陸、結語

誠如陳東升（2006）所指出的，當人民有更多的機會參與公共討論時，其實他們關心公共事務的意願、能力和知識都很可能會提高，因而更能具備作為民主政治主角的條件，能夠提升民主政治的品質（陳東升，2006：78）。一如新公共服務理論所強調的，為符合當代民主浪潮，人民才是國家的主人，故吾人應該重視公民意識、鼓勵公民參與，以審議民主實現主權在民的理想。

然而就反服貿及反核四此二事件看來，這種以街頭公民會議方式形（重）塑公共政策的形式，意味著我國目前仍處於過渡中的公民社會，結果無法實踐及釐清民主行政中極為重要的權責相稱原則。而決策過程中專業官僚的缺席，也不利於為建構共善的民主治理理想奠基。

職是之故，本文以為在公民社會未完形建構之前，專業行政官僚仍應責無旁貸，與代議政府（間接民主）及公民社會（直接民主）各方之間成為民主治理的夥伴關係，形成三足鼎立的新決策鐵三角。

參考書目

丁煌譯，Janet V. Denhardt & Robert B. Denhardt 原著

2004 **新公共服務：服務，而不是掌舵**，北京：中國人民大學出版社。

何明修

2014 到底什麼是「公民運動」？ http://www.kpwan.com/news/viewNewsPost.do?id=885，瀏覽日期： 2014.5.29

吳瓊恩

2002 公共行政學發展趨勢的探究：三種治理模式的互補關係及其政治理論基礎，**公共行政學報**，第 7 期，頁 173～220。

張美惠譯

2000 **跨越斷層：人性與社會秩序的重建**，Francis Fukuyama 著。台北：時報文化。

陳東升

2006 審議民主的限制，**台灣民主季刊**，第三卷第一期，頁 77-104。

陳欽春

2007 把社會帶回公共生活：公民社會的觀點，國立臺北大學「公部門與公民社會人力資源發展學程」主辦「**公部門與公民社會發展」學術研討會**（2007.06）。

詹靜芬

2009 行政倫理理論的演進，**行政學析論**，吳定等著。台北：五南圖書公司。

詹靜芬

2013 新公共服務理念的實踐：公共對話途徑初探，第三屆「建構公民社會：倫理、效能與善治」國際學術研討會。新北市：國立空中大學公共行政學系主辦，2013 年 10 月 8 日。

詹靜芬

2014 以街頭公民會議形塑公共政策的特性及可能性：從反服貿及反核四行動談起，**公共政策、公共事務與永續發展-公共事務學院六十五週年院慶系列活動暨慶祝張世賢教授七十華誕學術研討會**，主辦單位：國立臺北大學公共事務學院、國立臺北大學公共行政暨政策學系、中華民國公共行政學會、中華民國公共政策學會，2014 年 6 月 14 日。

廖洲棚

2011 公民社會中的官僚回應困境：理性選擇的觀點，**空大行政學報**，第 22 期，頁 279～308。

Crosby, Ned, Janet Kelley, and Paul Schaefer

1986 Citizen Panels: A New Approach to Citizen Participation, ***Public Administration Review***, 46(2):170-78.

Denhardt, Janet V., Robert B. Denhardt

2003 ***The New Public Service: Serving, not Steering***. NY: M. E. Sharpe,Inc.

Drewry, G. and T. Butcher

1988 ***The Civil Service Today.*** Oxford, UK : B. Blackwell.

Kathlene, Lyn, and John A. Martin

1991 Enhancing Citizen Participation: Panel Designs, Perspectives, and Policy Formation. ***Journal of Policy Analysis and Management***, 10(1):46-63.

McCollough, T. E..

1991 ***The Moral Imagination and Public Life: Raising the Ethical Question***, Chatham House, Chatham, New Jersey.

Moe, Ronald

1994 "The Reinventing Government Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences", ***Public Administration Review***, Vol.54, No.2. pp. 111-122.

Noe, R. A., J. R. Hollenbeck, B. Gerhart, and P. M. Wright

2000 ***Human Resource Management: Gaining a Competitive Advantage.*** Boston： Mcgraw-Hill Co., Inc.

Przeworski, Adam

1999 Minimalist Conception of Democracy: A Defense, in Ian Shapiro and Casiano Hacker-Cordon (eds.) ***Democracy's Value***. Cambridge: Cambridge University Press.

Roberts, Nancy C.

2002 Keeping Public Officials Accountable through Dialogue: Resolving the Accountability Paradox, ***Public Administration Review***, 62(6):658-69.

Terry, Larry D.

1993 "Why We Should Abandon The Misconceived Quest to Reconcile Public Entrepreneurship With Democracy," ***Public Administration Review,*** 53(4):393-395.

1998 "Administrative Leadership, Neo-Managerialism and the Public Management Movement," ***Public Administration Review,*** 58(3):194-200.

Ventriss, Curtis

2001 "The Relevance of Public Ethics to Administration and Policy", in ***Handbook of Administrative Ethics***, Terry L. Cooper ed., N.Y.: Marcel Dekker, Inc.

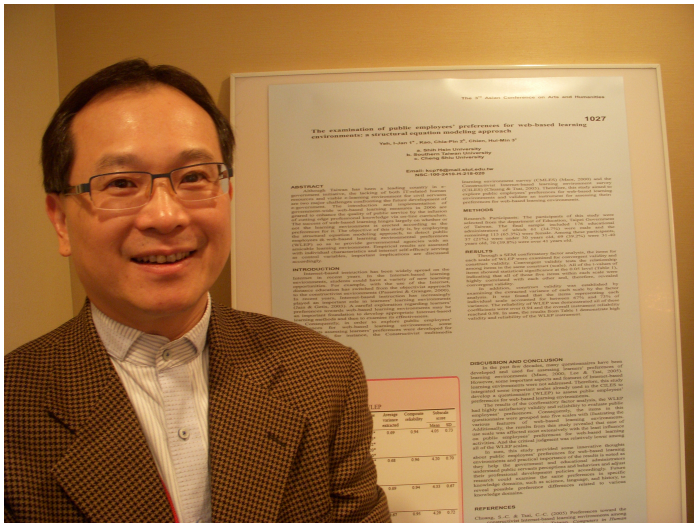
Yankelovich, Daniel

1999 ***Coming to Public Judgment: Making Democracy Work in a Complex World***. Syracuse, NY: Syracuse University Press.

Young, Iris Marion

2003 Activist Challenges to Deliberative Democracy, in James Fishkin and Peter Laslett(eds.), Debating Deliberative Democracy, Malden: Blackwell.

｜互動與討論｜



葉副教授一璋

評論人／葉副教授一璋（世新大學行政管理學系）

主持人、院長、副院長，還有與談評論人，還有在座的先進，還有各位同學。我想雖然詹教授說她的文章來不及放在各位的論文集裡面，但是各位從她剛剛報告的過程當中，她事實上要在文章裡面的旨趣非常的清楚，我想我大概拜讀了這篇文章之後，大概也讓我回顧了很多我的思緒，事實上也蠻澎湃的，因為我大概在過去有一段時間有特別在公共行政的發展裡面，我大概回顧一些像她裡面提到，蠻重要的課題。基本上，詹教授在這篇文章裡面點出了一個現象，她從這個現象去剖析兩個層面，這個現象就是目前我們以所謂的街頭公民會議，重塑我們公共政策的現象。基本上在臺灣普遍之外，在全世界這幾年也蠻普遍的我們講說所謂的街頭運動，或是街頭的公民會議的形式，也就是說直接民主、代議民主之間的競合，然後這個競合為什麼把專業的官僚拋在外面？或者是為什麼我們官僚專業不見了？所以第一個就是說，這個街頭公民會議的特性，到底這個特性能不能成為我們公民社會的實踐？她第一個想回答這個問題。第二個是針對我們專業官僚，就是行政體系專業的部份為什麼不見了？為人麼不見，她提出公務人員的定位可能在哪裡？以及她剛剛最後提到了，我們專業行政官僚

在這幾方裡面，應該要扮演著什麼的角色？事實上她整個架構蠻清楚，然後我能夠給的意見大概就是說，我倒是建議詹教授，事實上第一個問題的解決，就是即便你回應了第一個問題，就是我們街頭公民會議的目前的特性，能不能成為我們公民社會的實踐？事實上即便你回答了第一個問題，或者是第一個問題的答案，「是」或者是「不是」，基本上沒有辦法去解決我們行政體系專業不見，就是說你第一個，主軸還是要回歸「專業」這個部份，我們行政體系所謂「專業」的核心價值，跟「民主」這個核心價值之間的扞格，不能解決這個扞格。她在文章裡面提到了，事實上我覺得這個切入點很好，民主行政在我們公務人員，或者是在我們公共行政理論發展裡面，事實上它並不是因為哪一個階段特別重視民主，就是說我們公共行政的價值裡面，過去一直在效率跟回應性之間擺盪。那一般來講，以現在目前全世界、大部份的民主國家，我們大部份都是受制於政治利益，在行政體系裡面。也就是在民主這個成份，間接民主在行政體系裡面，涵蓋太多間接民主的利益在行政體系，所以會讓你自己的專業會變不見。我記得大概有幾篇文章，如果可以的話可以參考楊開峰老師過去在公共行政評論裡面，有一篇叫做〈績效與信任的聯結〉，這個等一下我們大概會再談。另外一個體系就是說，事實上在我們公共行政理論的發展程當中，民主行政一直是我們公共行政的主軸。你去看從過去Woodrow Wilson的，他大概也談到韋伯，第一個，他雖然非常講官僚，而且非常重視理想型官僚他能夠創造的效率，但是他是第一個把「民主行政」這個詞提出來的，而後來的Ostrom他才去發展民主行政，還有Waldo、Wilson。事實上在我們公共行政理論發展，從過去百年前到現在，民主行政從來沒有離開我們，問題在於我們有沒有實踐？事實上民主行政要去實踐，在行政體系裡面去把民主，譬如說我把民意、公民參與，把這些東西放進行政體系，這在制度設計是一大挑戰。所以即便我們有這樣的思潮，我們的落實基本上不多，不多。那不多，另外一個原因就是我們在民主行政這個體系裡面，我們所談到的民主，太多的層次是間接民主，所以才會引起民眾對官僚體系的不信任。也就是說直接民主基本上就是為了，如果說間接民主可以完全代表民意，基本上沒有直接民主的可能信。那間接民主是因為太偏重有組織的利益，或者是所謂的企業的利益。也就是說公共政策反應太多企業的需求，以及公共政策反應太多有組織的利益，而把真正民眾的利益沒有辦法偏好完全展現出來。所以我們基本上官僚體系從以前到現在，一直希望我們如何在官僚的作為裡面去注入，所謂的「直接民主」。所以公民參與不論你從過去到現在，在哪一個時期，事實上公民參與一直是我們公共行政的一個主軸。協力、網絡治理，你會發覺這幾十年來，事實上一直希望我們公共行政的範疇裡面，可以把直接民主吸納進來。但是缺點就是，雖然我們吸納民主，但是官僚體系裡面吸納了太多間接民主，所以才會讓民眾不相信官僚，不信任政府，而直接走向街頭公民會議。所以如果去論述民主行政的這個部份，事實上隱隱約約就可以了解它的發展。

另外我想談的就是說，「專業」，我們常常講專業不見了，專業不見了如何把它找回來？找回專業，一個很重要的，在楊開峰的那篇文章裡，因為他論述

了這個整個的發展，我覺得他那篇文章寫得蠻不錯的。就是說績效管理，基本上我們常講績效管理是回應課責，如果政府課責，其本上課責跟透明，績效管理是一個很重要的途徑。但是績效管理能不能成功，或是重拾人民對政府的信心，在績效管理，包涵在政策的制定、執行，以及評估的過程當中，一定要有民眾的參與。我倒覺得我們目前的缺失就在這裡，就是既便是績效管理，我們在政府部門在設定所有的績效、施政目標，大概政府說了就算，績效目標的設定，很少有民眾的參與。我們所謂的民眾參與，大部份都是因目的而去做這件事，而你會發覺包含政府裡面的去執行審議民主，就公共政策裡面有審議民主、有公民會議的基本上都是少數，沒有辦法在制度裡面去設計民意，或直接民意要政府整個施政過程裡面，我覺得這個關聯詹教授可以再去著墨。

最後推薦一個文章是徐仁輝老師他過去針對Ostrom在談的所謂的民主行政裡面，他特別談到在制度設計一個叫「多中心治理」的概念，因為時間的關係，如果可以去看一下那篇文章，他舉了很多美國蠻多的例子，基本上就是運用那些讓我們官僚回歸專業，所謂回歸專業就是說一方面照顧回應性，一方面維持他的效率。我的評論到這裡，謝謝各位。

公立學校教育人員在行政中立之法制化分析：從318太陽花學運談起

汪林玲　臺北大學公共行政暨政策學系博士生

摘要

本文從318太陽花學運進入，青年學子在世代轉捩點為其訴求，從校園出走到議場，教育人員於此番支持/反對的浪潮中，在為人師表的角色外，是否了解自身的職務所保障與肩負的「中立」角色? 太陽花學運催生立法院於103年11月11日三讀通過修正《公務人員行政中立法》，該次修法將第17條第3款原適用對象「公立學術研究機構之研究人員」修正為「公立學術研究機構兼任行政職務之研究人員」準用與一般公務人員，雖釐清「公立學術研究機構之研究人員」不再受該法第17條規範，惟仍以「公教匯流」將「教附於公」，讓教育人員(含學術研究機構研究人員[83])權利義務比照公務人員法令規範之，與我國「公教分途」之政策方向相悖。因此，本文以憲法釋義學，針對教育人員在《公務人員行政中立法》之法制下進行相關檢討，同時探究教育人員講學自由的保障，進而根據研究結論，提出研究建議。

關鍵詞：公務人員、教育人員、憲法釋義學、行政中立、講學自由

A Legalized Review on the Issue of the Public Educators' administrative Neutrality after the 318 Sunflower Movement in Taiwan

ABSTRACT

The Public Servant's Administration Neutrality Act has enacted since 2009, and the recent amendment is in November 2014. Part of the reasons of the Act's amendment is because of the 318 Sunflower Movement. It caused the article17, paragraph 3 of the above Act to change the regulated ones to be the public research units' researchers

[83] 依據〈教育人員任用條例〉第2條規定：教育人員包含社會教育機構專業人員及各級主管教育行政機關所屬學術研究機構研究人員。」，依該法規定教育人員的定義包含學術研究機構研究人員在內。

who are also play the part-time administration position. Public servants are properly regulated by the aforementioned Act; however, educators in public schools are rarely supervised. Despite the huge number of educators in public schools, the well-organized act supervising public educators on concerning the issue of administration neutrality remains inadequate. The two identities of the public educators and the public servants are stipulated in different fields respectively. They should be regulated by different kinds of acts. This thesis aims at reviewing the importance of setting a specific act for the public educators by means of the method of constitutional discussion.

Key words: public servants, educators, constitutional discussion, administration neutrality, freedom of teaching

1、 前言

103 年 3 月 18 日從反服貿掀起臺灣的大學生和公民發起佔領立法院所引起的社會運動事件，我們稱它為「太陽花學運」。這是一個世代的轉捩點，讓我們對年青人有更多元與深入的認識，這場學運主要由一群年青人領導，串起了一場民主講堂，本文非就此學運論述其是與非，抑或研析此學運究為學生運動或政治活動；本文係探討教育人員立身於此番浪潮中，在平時教學、授業、解惑或行政、研究等工作之外，是否曾思考到自身因身分角色所受之「中立」規範。觀之目前我國教育人員中立相關法規，主要係列於教育基本法第 6 條，另教師法於 84 年 8 月施行後公教分途已是既定國家政策，教師法完整規範教師之聘任、待遇、權利義務、進修與研究、退休、撫卹、離職、資遣及保險等，然亦無就其「中立」規範之。雖公教分途早已體現於諸多具體法令規章，但長久以來公教匯流歷史亦常態隱現於執行與法制面，如公務人員中立法(以下簡稱中立法)就公務人員所涉中立規範遠比教育基本法對教育人員所涉中立規範明確，該中立法內涵明確列舉公務人員中立制度之各項規範，並訂有施行細則；反觀教育人員僅概括式列於教育基本法第 6 條，並將部分教育人員附加於該中立法內併同規範之，實未臻完備。依據教育部公布之統計資料 102 學年度公立各級學校專任教師數為 217,915[84](未包含公立學術機構研究人員數額)，另依據銓敘部全球資訊網 102 年全國公務人員包含民選首長、政務人員及警察人員計 346,059[85]人，在未計入公立社教及學術研究機構研究人員數目下，教師人數已達 21 萬人以上，其中立制度之釐清實不可輕忽之。

[84] 102 學年度公立各級學校專任教師數於 104 年 3 月 10 日下載自教育部網站，網址 :http://www.edu.tw/pages/detail.aspx?Node=4075&Page=20046&Index=5&WID=31d75a44-efff-4c44-a075-15a9eb7aecdf。

[85] 102 年度全國公務人員數於 104 年 3 月 7 日下載自銓敘部全球資訊網，網址:http://www.mocs.gov.tw/pages/detail.aspx?Node=1128&Page =4319&Index=4。

1、 研究目的

基於前述的研究背景與動機，本文以教育人員為對象，探討渠等在憲法保障下，其中立制度適用情形；同時，藉由我國的法制邏輯分析，進而達到下列目的:

(1) 辯證行政中立制度對不同類型之公立學校教育人員之規範。

(2) 釐清行政中立制度對公立學校教育人員身分所保障與應肩負的中立角色。

(3) 提出現行法令如何臻善公立學校教育人員中立角色之建議。

2、 研究方法

本文以憲法釋義學及法令分析，就現今公立學校教育人員在參與政治活動時應遵守的相關法令規範予以檢驗，並以《公務人員行政中立法》為主軸，教育人員所涉之相關法令規範，如公務員服務法、教師法、教育基本法、教育人員任用條例、教師請假規則等綜論之。

3、 名詞解釋

為使讀者閱讀本文脈絡並使其了解相關內涵，將下列名詞做一界定：

(1) 教育人員

本文所示之教育人員乃限符合 103 年 01 月 22 日修正之《教育人員任用條例》第 2 條規定：「本條例所稱教育人員為各公立各級學校校長、教師、職員、運動教練，社會教育機構專業人員及各級主管教育行政機關所屬學術研究機構 (以下簡稱學術研究機構) 研究人員。」，本文所探討之教育人員主要類型為公立學校職員、公立學校教師、公立學校兼任行政職務之教師、公立學術研究機構研究人員、公立學術研究機構兼任行政職務之研究人員。

(2) 行政中立

吳定認為行政中立應保持中立立場遵循以依法行政、人民至上及專業倫理三項原則(1994)，另陳德禹提出(1991)行政中立是指文官對政治事務保持中立、客觀及公平之立場，以國家人民的整體或多數利益考慮，非指絕對不可涉入政治事務；但不可涉入政爭。本文之行政中立主要以依法行政取向探究。

(3) 講學自由

憲法第 11 條明文規定：「人民有言論、講學、著作及出版之自由。」誠如前述，我國憲法上講學自由的規定，被廣義地認為等同於其他民主憲政國家之學術自由的保障(許育典，2013：235)；另外，釋字第 380 號亦將講學自由詮釋為學術自由。本文所探討之講學自由保障等同學術自由保障論之。

貳、案例事實與問題內涵之延伸

1、 案例事實

依據103年10月17日中國時報A8版、自由時報A18版、中華日報A2版、台灣時報[86]、公視新聞網[87]等，103年3月反服貿活動期間，中央研究院(以下簡稱中研院)副研究員黃國昌因參與太陽花學運，遭人向監察院檢舉身為公務員卻未受到《公務人員行政中立法》、《公務人員服務法》的規範。據前述報載，銓敘部已函釋中研院研究人員有公務員服務法之適用，而監察院也於同年月16日經該院教育及文化委員會開會後，決定派查黃國昌是否違法失職案。本案以黃國昌案為引，主要就公立學校教育人員(含學術研究機構研究人員)參加政治活動[88]時在行政中立制度所涉入的法令規範與適用情形。

2、 問題內涵

(1) 教育人員參加政治活動時，在行政中立制度所涉入的法令規範?
教育人員參加政治活動所涉之法令規範首為該等人員所屬機關之相關請假規定；因目前並未有專法，特別就教育人員參加政治活動規範之，類似法令主要以教育人員請假規則、公務員服務法及公務人員行政中立法等規範之此則涉教育人員是否為公務員之身分認定。

(2) 教育人員兼任行政職位時，在行政中立制度所涉入的法令規範?
按教育人員兼行政職位，依據司法院釋字第308號解釋理由書，兼任學校行政職務之教師，就其兼任之行政職務，則有公務員服務法之適用。故教育人員兼行政職位自受公務員服務法規範，益証該等人員就所屬機關內部法令規範除該等人員所屬機關相關請假規定外，亦應遵循公務員服務法第2條所揭示服從長官命令之義務。而就外部法令規範，該等人員準同公務人員爰涉公務人員請假規則、公務員服務法及公務人員中立法等。

3、 其他延伸問題

(1) 不同類型教育人員，在行政中立制度之適用情形?
按教育人員類型蓋以大學、中小學及研究機構所屬人員區分之，不同類型之教育人員在公務人員行政中立制度是否有不同程度之適用。

---

[86] 103年10月17日下載自台灣時報，網址:http://www.twtimes.com.tw/index.php?page=news&nid=443939。

[87] 103年10月17日下載自公視新聞網，網址:http://news.pts.org.tw/detail.php?NEENO=281738。

[88] 103年3月18日發起之反服貿活動(及所謂太陽花運動)是否屬於政治活動，非本文探討重點，本文以該活動為引，作為教育人員從事政黨或其他政治團體活動之案例參考。

(2) 不同類型教育人員，在行政中立制度，講學自由是否有不同程度的適用情形?

以憲法架構檢討公務人員行政中立制度，在講學自由得否因角色的內涵與職掌及所屬機關不同是否應有不同程度保障。

2、 教育人員之身分認定及是否適用公務人員行政中立法之初探

公務人員行政中立法於 98 年 3 月 18 日經立法院初審通過，繼而於同年 5 月 19 日三讀通過，並於同年 6 月 10 日公布施行，全文 20 條。最近一次的修法在 103 年 318 太陽花學運的醞釀下，催生權責機關銓敘部修訂，立法院並於 103 年 11 月 11 日三讀通過該法之第 17 條(同法第 5 條及第 9 條亦修正之，惟非因太陽花學運而為)修正，期間歷經四年餘之施行。該法第 1 條開宗明義列出制定目的，係為確保公務人員依法行政、執行公正、政治中立，並適度規範公務人員參與政治活動；惟舉凡該法之立法目的、適用範圍、適用對象等，自 98 年施行前後，實務及學術界多所批判與論述[89]。迄今，該法第 17 條適用對象明列「公立學校兼任行政職務教師」、「公立學術研究機構兼任行政職務之研究人員」準用與一般公務人員，仍以「公教匯流」將「教附於公」，讓教育人員權利義務比照公務人員法令規範之，與我國「公教分途」之政策方向相悖。尤以中立制度就公務人員已有多元法令規範 ，然就教育人員中立制度鮮少有專文闢析，雖偶有探究公務人員中立制度時略述教育人員者，但仍以「教附於公」為之，實值檢討。

1、 教育人員是否為公務人員之適用法令扼要說明

(一)教育人員任用條例

1. 攸關教育人員身分認定之法令，主要為教育部 75 年 5 月 1 日以總統(74)華總（一）義字第 2082 號令制定公布之《教育人員任用條例》，爾後歷 11 次修正，最近一次修定係於 103 年 1 月 22 日修正公布，主要就該條例第 31 條修正，將教育人員不得聘任事由中之「行為不檢有損師道，經有關機關查證屬實」

[89] 自由時報 98 年 6 月 17 日刊載施達爾「行政中立法矛盾 違反人權」；蘋果日報 98 年 7 月 6 日刊載瞿海源（中央研究院社會學研究所研究員）「行政中立法剝奪學者政治權利」；中國時報民國 98 年 7 月 18 日刊載「言論自由 不得立法侵犯 活在今天胡適、傅斯年都違法」；中國時報 98 年 7 月 18 日刊載「中研院狀告總統：我們都犯法」；中國時報 98 年 7 月 20 日刊載「社論-時空錯亂數十年的行政中立法」；中國時報 98 年 7 月 31 日報載許育典教授「《公務人員行政中立法》的美麗與哀愁」。中央研究院週報第 1264 期 (99 年 4 月 1 日出版)刊載該院 98 年 8 月 10 日「對修訂『公務人員行政中立法』暨制定『公務人員行政中立法施行細則』之建議」；文官制度季刊第 2 卷第 4 期 99 年 10 月刊載林全發「評估公務人員行政中立法之禁止行為對公務人員基本權利之影響」；臺大法學論叢第 39 卷第 4 期 99 年 12 月刊載許育典教授「以憲法架構檢討公務人員行政中立法」等。

修正為「行為違反相關法令，經有關機關查證屬實」，並增訂於解聘或免職生效日起算逾四年者，得聘任為教育人員。舉凡教育人員之任用、任用程序、任用限制、任期皆涵括於內。

2. 依據教育人員任用條例第 2 條規定:「本條例所稱教育人員為各公立各級學校校長、教師、職員、運動教練，社會教育機構專業人員及各級主管教育行政機關所屬學術研究機構 (以下簡稱學術研究機構) 研究人員。」爰該法規定之教育人員包含研究人員在內。

(二)司法院大法官釋字 308 號

依據司法院 81 年 11 月 13 日解釋公布之公立學校聘任之教師不屬於公務員服務法第 24 條所稱之公務員，惟兼任學校行政職務之教師，就其兼任之行政職務，則有公務員服務法之適用。

(三)公務員服務法

教育人員是否有公務員服務法之適用，採上述釋字 308 號見解；而有關公務員身分認定係依據《公務員服務法》第 24 條:「本法於受有俸給之文武職公務員，及其他公營事業機關服務人員，均適用之。」

2、 教育人員是否為公務人員行政中立法適用對象之法令扼要說明

公務人員行政中立法針對教育人員是否為該法適用對象在第 2 條就廣義公務人員及公立學校依法任用之職員明列其為適用對象，另在第 17 條針對各類型之教育人員一一列點明敘，對各種身分之教育人員定義並規定其準用對象，茲將上述兩法條臚列於下:

(一)公務人員行政中立法第 2 條規定:「本法所稱公務人員，指法定機關依法任用、派用之有給專任人員及公立學校依法任用之職員。」

(二)同法第 17 條第 1 款至第 5 款亦規定:下列人員準用本法之規定「一、公立學校校長及公立學校兼任行政職務之教師。二、教育人員任用條例公布施行前已進用未納入銓敘之公立學校職員及私立學校改制為公立學校未具任用資格之留用職員。三、公立社會教育機構專業人員及公立學術研究機構兼任行政職務之研究人員。四、各級行政機關具軍職身分之人員及各級教育行政主管機關軍訓單位或各級學校之軍訓教官。五、各機關及公立學校依法聘用、僱用人員。」

肆、評釋

1、 關於教育人員就行政中立制度下之公務人員身分認定分析

我國憲法第 7 條揭示「平等原則」。許宗力(2000)認為平等原則就是判斷差別待遇或相同處理是否合理之問題，等者等之，不等者不等之。任職公部門者

與國家之關係已由「特別權利關係」演變為「公法上的職務關係」，85 年 2 月 2 日司法院釋字第的 395 號解釋理由書，首次揭櫫公務員憲法上保障之權利，係基於「公法上的職務關係」，並享有憲法對於人民基本權利之保障，以平等原則讓任職公部門者較以往具有更公平合理之對待。

我國教師法於 84 年 8 月 9 日公布施行後，教師與公務人員已分途管理，而教師之權利義務亦於教師法中加以規範，雖然教師與教育人員定義並未完全相同，然即使將教育人員以廣義的公務人員定義之，教育人員與國家的關係絕非「特別權利關係」。

基此，無論是教育人員或公務人員，渠等均基於平等原則得為基本權利之主體與擁有者。而我國行政中立之法制從憲法第 28 條、第 75 條、第 80 條、第 88 條和第 132 條可推導出基礎概念(吳秀玲，2009)；另外，憲法增修條文第 10 條第 11 項前段，明白表示我國為一多元文化國；其中，國家中立性為落實多元文化國的原則之一。因為公務人員代表國家，所以，國家中立性的要求，具體化於行政，即為公務人員行政中立(許育典，2010)。鑑於此，教育人員受我國行政中立制度之規範程度，將其具體化則為教育人員受公務人員行政中立法之規範程度。而目前並無專法就教育人員之行政中立規範之，僅教育基本法第 6 條[90]明列「教育應本中立原則。學校不得為特定政治團體從事宣傳或活動。主管教育行政機關及學校亦不得強迫學校行政人員、教師及學生參加任何政治團體或活動。」基此，有關行政中立之重要規範，係廣泛規定在與公務人員有關之法令中，爰教育人員之公務人員身分認定，為各項法令規章適用之重要關鍵。

(1) 公立學校教師未兼行政職務就行政中立制度之公務人員身分探析

行政中立制度對公立學校教師之規範，見諸於教育基本法第 6 條，敘明教師應本中立原則[91]。至公務人員於行政中立法僅對教師兼行政人員敘明準用該法，爰僅為教學活動之教師於行政中立制度係屬不具公務人員身分者，而依教育基本法之規範為之。

(2) 公立學校職員及教師兼行政人員就行政中立制度下具公務人員身分

按公務人員行政中立法第 2 條明列，本法所稱公務人員，指法定機關依法任用、派用之有給專任人員及公學校依法任用之職員。蓋公立學校職員適用公務人員中立法無庸置疑。再以，依據公務人員行政中立法之立法理

[90] 我國教育基本法於 88 年 6 月 23 公布，其中第 6 條於 102 年 12 月 11 日修正公布，明定:教育應本中立原則。學校不得為特定政治團體從事宣傳或活動。主管教育行政機關及學校亦不得強迫學校行政人員、教師及學生參加任何政治團體或活動。公立學校不得為特定宗教信仰從事宣傳或活動。主管教育行政機關及公立學校亦不得強迫學校行政人員、教師及學生參加任何宗教活動。私立學校得辦理符合其設立宗旨或辦學屬性之特定宗教活動，並應尊重學校行政人員、教師及學生參加之意願，不得因不參加而為歧視待遇。但宗教研修學院應依私立學校法之規定辦理。

[91] 教育基本法第 6 條第 3、4 項係敘明公立學校對行政人員、教師及學生於宗教活動之參與，非屬本文探討有關政治活動及講學自由之範圍，故未加明述。

由，公立學校以契約進用之人員，惟該等人員之人事管理與公務人員大致相同，亦有不當動用行政資源，或被要求違反行政中立之可能，爰明定各機關及公立學校依法聘用、僱用人員均納入該法準用對象。

(3) 公立學術研究機構研究人員就行政中立制度下之公務員身分探析

依據《公務員服務法》第 24 條:「本法於受有俸給之文武職公務員，及其他公營事業機關服務人員，均適用之。」，爰此等人員仍適用《公務員服務法》而依據 98 年 6 月 19 日公布施行之《公務人員行政中立法》，原第 17 條第 3 款將公立學術研究機構研究人員準用之。然此類教育人員之適用在中立法 98 年 6 始施行前後多所不同意見[92]，爰於 103 年 318 學運後中立法遂於 103 年 11 月 10 日修正公布施行，將此類人於兼任行政職務者方準用中立法；蓋因行政中立制度對公務人員課予義務，限制公務人員政治活動參與，自影響公務人員之表現自由，相對於研究人員最切身之表現自由則為憲法第 11 條所揭櫫之「講學自由」，並進而影響其學術自由，其法令限制範圍不可不慎，故此類人員就新修正之中立法以不列入準用。

2、 不同類型之教育人員在行政中立制度下講學自由的權利分析

本文主要就公立學校職員、教師、兼任行政職務之教師、公立學術研究機構研究人員及公立學術研究機構兼任行政職務之研究人員此五類探究，憲法架構下之講學自由保障，各類教育人員依據所適用之法規而有不同程度之行政中立義務，惟即令具公務人員身分之教育人員者仍享有一定程度憲法賦予之講學自由，不同類型之教育人員擁有不同程度之講學自由。依據司法院釋字第 445、509 號解釋揭示憲法第 11 條所保障之言論自由，係民主憲政之基礎，並為維持民主社會發展之機制，國家應予最大限度的保障；釋字第 445 號更敘明，「憲法第 14 條規定人民有集會之自由，此與憲法第 11 條規定之言論、講學、著作及出版之自由，同屬表現自由之範疇，為實施民主政治最重要的基本人權。」，本釋字所揭雖為集會遊行法相關規定是否違憲乃以是否與憲法第 23 條之規定牴觸，及是否有造成明顯而立即危險之事實狀態論之，然係將集會自由與講學自由同列為表現自由予以保障之。另依據許宗力(2007：488-491)提出，國家的教育高權與所設定的教育宗旨，係教師以教學方式之採用與實施而獲得落實，教師是否如同一般公務員般，於其職務內之行為，應遵守行政中立？此涉及教師是否擁有教育自由的問題。上述所言係以「職務內之行為」敘之，足見僅限於公法上行為應遵守行政中立，講學自由之基本權利仍有一定程度之保障。許育典(2010)認為教師從事教學研究工作，並享有憲法保障的言論、講學等自由，因而其較具有專業自主性，與一般公務員並不相同。

[92] 同註 7。

吳庚（2004：209）認為，表現就是將思想、觀念或意見以言行或其他可作為傳達的方法表現於外之意，言論當然是表現的方式，而集會、遊行、行使參政權也含有表現的作用。按前揭各項定義，教育人員具有憲法保障之講學自由(表現自由之一類)無庸置疑，惟表現之程度上釋字 445 號、577 號解釋理由書均係以憲法第 23 條之規定，即為廣泛為學者所稱喻之「憲法保留」，亦即合乎比例原則、法律保留及公益條款等三項原則。雖然司法院釋字 443 號解釋理由書揭示憲法保留、絕對法律保留、相對法律保留及非屬於法律保留範圍；而釋字 474 號解釋理由書明示若以法律授權限制人民自由權利者，須法有明示其授權之目的、範圍及內容並符合具體明確之要件。同時釋字 522 號解釋理由書意旨，法律就其構成要件，授權以命令為補充規定者，其授權之目的、內容、範圍應具體明確。再有關比例原則，相關釋字解釋理由書更是不勝枚舉，如釋字 280、436、464、471、476、487、507、510、514、523、669、712 等揭示比例原則對人民憲法權益之審查標準，該原則之三項派生子原則即適當性、必要性(侵害最小原則)及狹義比例原則。惟綜觀目前與教育人員有關之中立制度，主要訂於教育基本法第 6 條明列「教育應本中立原則。學校不得為特定政治團體從事宣傳或活動。主管教育行政機關及學校亦不得強迫學校行政人員、教師及學生參加任何政治團體或活動。」，另教師法第 17 條第 10 款:「十、其他依本法或其他法律規定應盡之義務。」以概括性敘明。基此，針對教師之行政中立制度，除應遵守上述法令並履行聘約外，並未訂有專法規範之。最後仍回歸公務人員行政中立法所規範之內涵，此與立法院 98 年 5 月 14 日司法及法制委員會報告審議公務人員行政中法時附帶決議[93]，請教育部研擬教育基本法修正草案時，應將教師中立條款納入，並於 98 年 9 月以前由行政院函送立法院審議之內涵相去甚遠。

本文認為，此附帶決議遂使教育部修正教育基本法，但有關中立制度，係於 102 年 11 月 16 日方經立法院三讀通過，於同年 12 月 11 日經公布施行，惟所修正內容，依據教育部就該法之修正理由，僅就原條文有關政治及宗教中立之規定，以政治與宗教性質本有不同，政治中立與宗教中立內涵亦有不同，為體現個別教育政策意涵，爰修正移列於第二項至第四項分別規範，以避免滋生疑義。綜以，此修正內容並未就教師中立或教育人員中立做更明確之規範，仍為概括式說明，無法清楚臚列教育人員中立制度之明確遵循規範，實屬可惜。

再以，教師法於 84 年 8 月 9 日公布施行，公教分途，舉凡有關教師之權利義務均於教師法中規範，因此，學者許育典(2010)曾提出，有關教師行政中立之要求應該於教師法中明定，而非教育基本法。筆者以為，教師之聘任、

[93] 104 年 3 月 1 日資料下載自立法院公報影像系統，網址: http://lis.ly.gov.tw/lgqrc/qrbook?F0@0@0@0@983100 @139@@/lgqrc/lgqrkm？@3:1637838690:T。

待遇、權利義務、待遇、進修與研究、退休、撫卹、離職、資遣及保險等均與公務人員適用之法令規章不同，針對教師之行政中立制度僅泛泛定於教育基本法第 6 條略述，實有失公教分離之途，應就此作完整釐清，並且就不同類型之教師，甚或不同類型之教育人員為不同程度之行政中立制度規範以為遵循。

至於不同教育人員之講學自由程度，筆者將教育人員分成兩大類，一為公立學校職員及教師兼任行政人員，其身分與公務人員相仿，依公務人員行政中立法規範之，但仍有一定程度享有憲法賦予之講學自由。至教師及研究人員，因專業身分不同應與一般公務人員有一定程度區隔。以教師而言，高中職以下之教師任用資格與大專校院不同，且高中、國中及國小課程，係依據教育部部頒之課程綱要教學，對未成年之兒童及青少年基於義務教育教學，此與大專校院教師依據大學法、具自主組織權以自治為基礎之非義務教育，教師具高度之講學自由，爰與中等以下學校教師行政中立制度之適法範圍，容有差異。此亦可由司法院釋字第 617 號及第 623 號理由書，就憲法第 11 條所保障之表現自由(包含講學自由)，仍應一定程度就兒童及青少年身心健全發展之價值衡量而為一定比例之限制，可窺一二。

另外值得一提的是，本文將講學自由視為學術自由，則學習自由咸成為其中重要保障內涵之一；而以中小學及大學作為憲法第 11 條學術自由之基本主體，不同類型之學生主體所享有之學習自由範圍並不相同。尤以中小學學生因身心發展有其生理及心理成熟年齡，因此與大學生之學習自由當有不同程度，誠如許育典曾言(2013：241)：學術自由保障大學教師的講學自由，反面而言學術自由也必須保障大學生的學習自由，文中可窺其所規範之學習自由乃以大學生為主體，並未敘及中小學學生。準此，學習自由因身心發展不同應顧及兒童及青少年身心發展的健全，此在司法院釋字第 617 號及第 623 號理由書亦曾有相同見解；故再就反面解釋，不同主體有不同程度學習自由，想當然爾影響不同類型教師之講學自由自有不同程度。

續之，學術研究機構研究人員，係屬教育人員任用條例第 2 條規定之教育人員。故其行政中立制度之規範仍依教育基本法第 6 條之規定辦理，至公立學術研究機構兼任行政職務之研究人員，依據 103 年 11 月 16 日方修正公布之行政中立法第 17 條第 3 款規定，為該法規範之對象。該法原將公立學術研究機構研究人員均列入中立法規範之，然考量學術研究人員因其職務關係而為學術自由直接賦予之權利主體，故應受較高程度之表現自由保障，此與兼任行政職務之研究人員有所區隔。

3、 職務上行為及非職務上(職務外)行為，以及上班時間及非上班時間遵守行政中立制度之區異

前述教育人員適用行政中立制度者，上班時間職務內行為無庸置疑，即應依法行政確保行政中立之執行，此於公務人員行政中立法第 7 條規定：「公務人員不得於上班或勤務時間，從事政黨或其他政治團體之活動。」(從事政黨或其他政治團體之活動，以下簡稱政治活動)，至上班時間非職務上行為或下班時間非職務上行為，以公務人員行政中立法第 8 條規定：「公務人員不得利用職務上之權力、機會或方法，為政黨、其他政治團體或擬參選人要求……。」所揭示，只要有利用職務上之權力、機會或方法，均受中立制度之規範。另外同法第 9 條規定[94]，公務人員不得為支持或反對特定之政黨、其他政治團體或公職候選人，從事該條第 1 款至 6 款所規定之政治活動或行為。此條款雖於 103 年修正，然係針對該法第 9 條第 4 款及第 6 條款公職人員候選人之配偶及二親等以內血親、姻親可參與政治活動之範圍與情形，但本法卻又揭示下班時間非職務上行為亦同受規範。學者多數(吳庚，1994；許育典，2007；吳秀玲，2009；林全發，2010)認為，只要不利用職權，下班後從事政治活動，此係憲法賦予之表現自由保障，即令選罷法亦是允許的，廣泛性未區分上班或非上班及職務上或非職務上，而概予以相當之限制，對教育人員甚或公務人員之基本權並未遵循憲法所謂之最小侵害原則。

至就教師而言，無論是中小學教師或大專院校教師，其因專業上若從事教學或學術研究，而須將其成果以一定方式表達而為學術之傳授與教學，除非有明顯利用職務上之權力、機會與方法，基於憲法保障及教育專業暨受教者權利等，自應依憲法第 11 條之講學自由及憲法第 21 條受國民教育之權利義務，憲法第 158、159 條及教育基本法第 2、4 條之教育文化目標與教育平等原則保障之。如有非上班時間、職務外等行為因公益之必要而須對教育人員行政中立制度規範，則可從表達的方式、進行的地點限制，該等人員如無藉職務之便，其表達之內容應以最小侵犯為原則，不得概括式限制或規範。

---

94 公務人員中立法第 9 條規定:

公務人員不得為支持或反對特定之政黨、其他政治團體或公職候選人，從事下列政治活動或行為：

一、動用行政資源編印製、散發、張貼文書、圖畫、其他宣傳品或辦理相關活動。

二、在辦公場所懸掛、張貼、穿戴或標示特定政黨、其他政治團體或公職候選人之旗幟、徽章或服飾。三、主持集會、發起遊行或領導連署活動。

四、在大眾傳播媒體具銜或具名廣告。但公職候選人之配偶及二親等以內血親、姻親只具名不具銜者，不在此限。

五、對職務相關人員或其職務對象表達指示。

六、公開為公職候選人站台、助講、遊行或拜票。但公職候選人之配偶及二親等以內血親、姻親，不在此限。

前項第一款所稱行政資源，指行政上可支配運用之公物、公款、場所、房舍及人力等資源。第一項第四款及第六款但書之行為，不得涉及與該公務人員職務上有關之事項。」

伍、結論及建議

1、 公務人員行政中立法將教育人員納入規範對象應再檢討

教育人員之任用自 74 年 5 月 1 日公布施行教育人員任用條例，早有專法規範該等人員之任用，另 84 年 6 月教師法施行後，舉凡教師之聘任、待遇、權利義務、保障、退休等已是公教分途管理，而針對行政中立，雖言教師可為廣義的公務員但教師與公務員此兩主體確有所異，而兩者最大不同，應更深入探究教育中立問題，教育中立牽涉教育自由，所謂教學自由概指，教師對於教學與授課，及其課程之準備、上課的方式、教材的準備等面向依專業自主表現與之空間。對教師而言，教學自由的保障是不可或缺的。在教學自由的範圍內，教師應依教學的科學方法，瞭解學生自我實現及其教育效果(許育典，2007:46)。許宗力(2007:490，506)認為教學自由為憲法位階的教師的基本權利，除須有堅持的公益基礎，並在合比例的範圍內，始能以法律限制之。

102 學年度公立各級學校之教育人員數額達 25 萬餘人(含教師約 21 萬，職員約 4 萬，未包含公立學術研究機構之研究人員)，與扣除警察人員[95]之公務人員數額約 27 萬餘人，兩者數額相去不遠，一概以公務人員行政中立之相關法令規範教育人員，並以「教附於公」之方式處理實有違「公教分途」及是否符合實質平等? 公務人員有專法，教育人員依附於內，未設專法，應值深入探討。

2、 講學自由(學術自由)的保障，依不同類型教育人員，課以不同程度之行政中立制度

講學自由從字面解釋，將理論與知識傳授予他人謂。但憲法所保障的講學自由，通說均不做如此狹義的理解(劉慶瑞，1996：70)。釋字第 380 號將講學自由詮釋為學術自由，並揭示大學自治得自訂共同必修科目。另外在司法院釋字第 450 號揭示了憲法保障大學學術自由。吳庚(1994:228)認為上述釋字第 380、450 號即包含，學術自由乃制度性保障的一種，就大學教育而言，即大學自治；另外，教學及研究自由之保障範圍及於各種主要的學術活動，在研究方面諸如研究動機、計畫、人員組成，在教學方面諸如課程設計、科目訂定、講授內容、學力評定等。就其內涵，在對象上大學教師擁有學術自由保障無庸置疑，而就中等以下學校教師是否具有學術自由，因該等教師必須依據教育部訂定之課程標準教學，其講學自由必受到一定程度的限制，但並不代表該權利之保障完全被否定。許育典認為中小學教師原則上不得主張

[95] 依據內政部警政署資料 102 年警察人數約 6 萬 8 千人，104 年 3 月 8 日下載自網址：http://sowf.moi.gov.tw/ stat/gender/102analysis4-2.doc。

憲法第 11 條的學術自由，而排除公務人員行政中立度的規範(許育典，2010)。然倘中等以下公立學校教師從事學術研究，則就其學術研究之情，應認其有學術自由之實，此係因所從事之項目非就其職務上之教學用途自可就其憲法上主張之權利享有之。因此，本節又與教師是否在上班或下班時間從事職務上或非職務上行為而有不同程度之中立制度規範。

就實務上不同類型的教師應課有不同程度之行政中立，公教分途早已確認不同管理機制，不同之教師又有不同程度之講學自由及專業自主，為使教師中立有所依循，並在憲法權利保障下為維護公益而適度規範教師中立作為，有其意義與需要；另一方面中立制度的建立不是只有限制的面向，同時也保障教師在中立制度中得以因依法行政、執行公正及政治中立而獲得應有之權利保障。

只是不同類型之教師對象與受學術保障程度確有不同，而公教分途亦是既定的方向，即令未有專門之教育人員中立規範制度，亦至少應有讓不同程度教師得以遵循之中立制度專法，此亦為國家健全文官及教育體制應嚴守中立不偏廢任何一方之公正立場。

3、 教育基本法第 6 條雖已規範教師從事政治活動，惟內容過於簡略，應再臻完備

以教育人員為對象之中立專法未制定前，在現行教育基本法之規範下，僅於該法第 6 條概括式規定教師應本中立原則，即另該等條文於 102 年 12 月第 2 次修正，然主要就政治活動及宗教活動區異，未就內容體現並明確列出教育人員應中立之規範標準。尤以教育人員由以教師之中立規範如此簡略，雖該等人員之中立規範在公務人員中立法第 17 條明列適用該法之規範對象，惟衡酌教育基本法在中立之概括性，而中立法在教育人員「對象」列舉性，均未就法的內涵與授權做明確清楚之界定。全國 25 萬餘之教育人如何依據教育基本法判斷或遵循為之，如此概括性是否要求教育人員行政中立之規範讓政府機關有更大的空間彈性空間解釋?尤以教師教學自由與講學自由之教育專業自主權得否允許讓教育主關機關或行政中立立法機關雙管齊下互為管理?本文以為在公教分途之暨定政策下，教育基本法如就教育人員中立規範，應謹守法的明確性重新檢視與釐清。

民主國家是落實行政中立及學術(講學)自由的基礎，而完善的法制肩具重要的橋梁，做為保障權益實現公益的推手。太陽花學運雖起因於反服貿議題，實亦為當代公民社會崛起的實例，透過重大的社會事件，以及網際網路資訊匯集與流通，聚集人民強大的力量直接影響政府處理法令制定、公共事務、組織規範、政策規劃等方向。此學運讓政府用更慎重的方式檢討現行公務人員行政中立法之妥適性，進而於 103 年 11 月 11 日三讀通過該法第 17 條第

3 款原適用「公立學術研究機構研究人員」修正為「公立學術研究機構兼任行政職務之研究人員」，讓隸屬於教育人員之公立學術研究機構研究人員有更明確的法依據，並兼具保障該等人員之各項權利。

事實上公民社會所展現的人民的力量也造成 Salamon(1994)所謂的全球性結社革命，影響全世界政局的演變及政府的運作方式，造成的變化主要包括，(一)不滿意政府的人民愈來愈多、(二)新社會運動的產生、(三)社會媒體的反應等(陳金貴，2011)。觀之太陽花學運的醞釀過程與上述所揭三項變化不謀而合，此非臺灣專有之現象而是全世界政局的演變。我們對這樣的公民社會近身周遭不得不去正視，這番浪潮必定持續發展與影響，太陽花學運之後仍將有新的公民力量發展。本文以此為引，探討教育人員之中立法制化分析，期能完備公立學校教育人員中立之法制化環境，實就更高層次言，中立並非以規範為最終目的，實繫於保障人民權利及讓公益體現，期望以完備之法制促使公民在「法制」下接受「法治」並自我管理內化法治於心，同時於日常生活中展現民主國家之公民素養，雖有法規範但實已深化民心，此為國家長治久安、國泰民安治本之道。

參考文獻：

大法官解釋釋字第 280 號(1991 年 6 月 14 日)

大法官解釋釋字第 308 號(1992 年 11 月 13 日)

大法官解釋釋字第 380 號(1995 年 5 月 26 日)

大法官解釋釋字第 436 號(1997 年 10 月 3 日)

大法官解釋釋字第 445 號(1998 年 1 月 23 日)

大法官解釋釋字第 450 號(1998 年 3 月 27 日)

大法官解釋釋字第 455 號(1998 年 6 月 5 日)

大法官解釋釋字第 464 號(1998 年 9 月 11 日)

大法官解釋釋字第 471 號(1998 年 12 月 18 日)

大法官解釋釋字第 476 號(1999 年 1 月 29 日)

大法官解釋釋字第 487 號(1999 年 7 月 9 日)

大法官解釋釋字第 507 號(2000 年 5 月 19 日)

大法官解釋釋字第 509 號(2000 年 7 月 7 日)

大法官解釋釋字第 510 號(2000 年 7 月 20 日)

大法官解釋釋字第 514 號(2000 年 10 月 13 日)

大法官解釋釋字第 522 號(2001 年 3 月 9 日)

大法官解釋釋字第 523 號(2001 年 3 月 22 日)

大法官解釋釋字第 577 號(2004 年 5 月 7 日)

大法官解釋釋字第 596 號(2005 年 5 月 13 日)

大法官解釋釋字第 669 號(2009 年 12 月 25 日)

大法官解釋釋字第 712 號(2013 年 10 月 4 日)

吳秀玲（2009）。我國公務人員行政中立法之評析。**T&D 飛訊**，第 86 期，頁 1-19。

吳定（1994）。如何落實文官行政中立的理念。**銓敘與公保月刊**，第 4 卷第 1 期，頁 1。

吳庚（2004）。**憲法的解釋與適用**（第三版）。臺北：三民書局。

林全發（2010）。評估公務人員行政中立之禁止行為對公務人員基本權利之影響。**文官制度季刊**，第 2 卷第 4 期。頁 123-148。

許宗力（2000）。從大法官解釋看平等原則與違憲審查。李建良、簡資修（主編），**憲法解釋之理論與實務第二輯**（頁 85-122）。臺北市：中央研究院中山人文社會科學研究所。

許宗力（2007）。**憲法與法治國行政**。臺北：元照出版有限公司。

許育典（2007）。**教育法**。臺北：五南圖書出版股份有限公司。

許育典（2010）。以憲法架構檢討公務人員行政中立法。**臺大法學論叢**，第 39 卷第 4 期，頁 73-115。

許育典（2013）。**憲法**（第六版）。臺北市：元照出版有限公司。

陳金貴（2011）。**公民社會在公共行政領域的發展趨勢**。第七屆兩岸四地公共管理學術研討會，蘇州: 中國人民大學公共管理學院。

陳德禹（1994）。我國當前政治發展與行政中立問題。**理論與政策**，第 5 卷第 4 期，頁 42-50。

劉慶瑞（1996）。**中華民國憲法要義**。臺北市：劉憶如發行。

Salamon, L. M.（1994）, Partner in Public Service：Government-Nonprofit Relations the Modern Welfare State, Baltimore, Maryland：The Johns Hopkins University Press.

｜互動與討論｜



許副署長慈美

評論人／許副署長慈美（財政部賦稅署）

主持人、各位發表人、與談人，還有在座張老師、各位先進、各位貴賓、各位同學，大家午安。首先我要感謝母校顧院長，還有各位師長，以及警察專科學校的陳校長的邀約，讓我有回到母校來參與這場研討會機會。這篇論文的發表人是汪林玲小姐，她取得美國雪蘭多大學的教育碩士後，現在在本校公行系攻讀博士。今天她以「公立學校教育人員在行政中立之法制化分析」來做為論文題目進行發表，我剛剛才知道汪小姐目前任職於監察院，而且兼具教育及公共行政領域的學習與實務背景，可說是這篇論文發表人的最佳人選。論文的開頭以中央研究院

副研究員黃國昌先生參與318學運被調查是否違反公務人員行政中立法做為引子，探討教育人員在憲法講學自由與集會結社自由的權利保護，且教育人員與公務人員分別管理的前提下，推論出公務人員行政中立法不適用於教育人員，而教育基本法又缺乏明確規範，因此建議應根據不同教育人員類型，課以不同程度的行政中立規範，以完備相關法制。就整篇論文來看，架構完整，推理嚴謹內容精闢，結論、建議也具有建設性，實在是一篇難得的論文，敬表感佩之意。

我們來探討到底有哪些公立學校教育人員行政中立沒有明確規範呢？依公務人員行政中立法第2條規定，該法所稱的公務人員，亦即所規範的行政中立對象包括法定機關依法任用、派用之有給專任人員，公立學校依法任用之職員。所以公立學校依法任用之職員之行政中立，在公務人員行政中立法已有明定。公務人員行政中立法第17條又有準用規定，其準用的學校教育人員，包括公立學校的校長、兼任行政職務的教師，還有教育人員任用條例公布施行前，進用未納入銓敘的公立學校職員，私立學校改制為公立學校未具任用資格的留用職員，以及公立社會教育機構的專業人員，公立學術研究機構兼任行政職務研究人員，上開教育人員準用公務人員行政中立法的規定。因此公立學校職員，以及公務人員行政中立法17條所規定的準用人員，其行政中立已有明確規範，其他的公立學校人員，才有行政中立法制未完備的問題。從剛剛論文報告可知，公務人員與教育人員係公教分離、分別管理的，其他公立學校的教育人員到底有哪些？教育人員任用條例第2條規定所稱的教育人員，指公立各級學校的校長、教師、職員、運動教練等。如將公務人員行政中立法與教育人員任用條例對照來看，教育人員任用條例的教育人員，應排除公務人員行政中立法第2條所稱的教育人員，亦即公立學校依法任用的職員，以及第17條所定教育人員。因此缺乏行政中立規範的公立學校教育人員，應包括未兼任行政職務的教師、運動教練，有待納入行政中立規範的對象。我們再從論文的標題來看，主要是在探討「公立學校教育人員」的行政中立制度，又以中央研究院的副研究員黃國昌先生為引子來破題。但是中央研究院並不是公立學校，黃國昌先生也不是公立學校的教師，所以在選用題目時，建議要更審慎。其次，在文章的第7頁註腳也有提到，教育基本法第6條規定，學校不得為特定政治團體從事宣傳或活動等，中央教育機關及學校也不得強迫學校的行政人員、教師及學生參加任何的政治團體或活動；而且公立學校不得為特定宗教信仰從事宣傳或活動等。由此可知，公立學校的行政中立，應該非以政治中立為限，尚包括宗教中立。再者，該條規定教育人員的行政中立所規範的主體分別是學校、主管教育行政機關，但是教育人員是教育的傳授者，公務人員行政中立法雖然沒有明定其行政中立規範準用於教師，教師在不影響教學活動之前提下，與一般公務人員相同，均享有政治活動自由。但是政黨政治下，教師教學時應保持教育行政中立，為達成教育行政中立性的目的，校園行政及教師校園教學活動應避免從事政治競選活動或宣傳。雖然憲法有明文規定，人民有講學的自由，但教師受聘教學，具有傳道、授業、解惑的神聖職責，當公立教師在課堂上教學或以學校名義舉辦活動，應該以所聘用學科相關的學術做

為傳授範圍，不宜將個人的政治偏好向學子灌輸和宣傳，亦即不應利用教師職務去推動或宣傳特定政治立場，以免破壞行政中立。

以上個人淺見，敬請指正，謝謝！

主持人／顧院長慕晴（臺北大學公共事務學院）

那我們這個論文發表、評論，還有回應我們提到，那我們的論文就到一段落謝謝各位的參與，本場次研討會結束。

主題：高峰論壇—面對公民社會，政府部門應有之態度與作為



高峰論壇合照，由左至右分別為臺灣警察專科學校陳助理教授斐鈴、臺北大學公共行政暨政策學系呂主任育誠、臺灣警察專科學校陳校長連禎、臺北大學公共事務學院代理院長顧教授慕晴、臺灣警察專科學校海洋巡防科主任張副教授瓊玲、監察院仉監察委員桂美、臺北大學公共行政暨政策學系張教授世賢、臺北大學林博士彰聰



張主任瓊玲

主持人／張主任瓊玲（臺灣警察專科學校海洋巡防科）

非常高興今天能來到臺北大學本部三峽校區。臺灣警察專科學校與臺北大學合辦之學術研討會，已經邁入第二屆，往後也希望能代代相傳，共享知識饗宴。本人很榮幸擔任本場次主持人，首先，介紹行政學界的前輩，監察委員仉桂美仉老師；接著介紹我右手邊第一位，本次研討會共同舉辦人之一，臺灣警察專科學校陳連禎陳校長，校長是臺北大學優秀校友，也是臺北大學公共行政校友會的副理事長；接著介紹我左手邊第一位，他是公共行政學界大師，作育英才無數，臺北大學公共行政暨政策學系張世賢張教授；由於本次研討會議題為跨學系的，在此歡迎臺北大學不動產學系洪鴻智洪主任的出席；接著是公共行政界的大學長，臺北大學公共行政暨政策學系主任呂育誠呂主任；接著也歡迎臺北大學財政學系副教授林振輝的與會。本次高峰論壇，是針對公民社會之下，政府部門所應有之態度與作為，並呼應前兩場次，以政府角度，提出能使政府政策更加精進的建言與省思。20 世紀以來政府角色的過度膨脹，而一般民眾較以往更積極參與公眾事務的情況下，會對政府各項作為有所批判，這是公民社會的重要特色。臺北大學一向是高階文官的搖籃，臺灣警察專科學校則是第一線執法人員的母校，學習的思維都是從公部門立場出發，對於政策作為與個人發展理念，實應檢視如何從政策落實追求公益，以使公民社會同步成長。公民社會對民主化與政府資訊透明化的要求，將更加深入影響政府核心議題的討論。政府應以更開放態度，邀民眾共同參與公共事務，以因應人民的期待。公部門有其角色限制，如何突破限制，因應新時代來臨，在不違背依法行政的原則下，兼顧人權保障與公部門的職責，確是兩難。主政者面對公民社會的態度、作為，誠如詹靜芬老師的文章「論公民社會中官僚定位及角色的變遷與發展」，應思考官員在

面對前述兩難、困境時，應該有的素養與能力，以及如何更加精進執政的效能。例如，為了落實此一重要目的，應強化哪些課程，來培育優秀的執法人員？有關執法人員的教育方面，希望藉此機會聽取陳校長治理學校之理念與帶領師生做出相關創新作為。因此，藉由本次高峰論壇，請各界先進、學者專家，從不同面向討論。首先，從監察院對改進政府效能的面向，需要仉老師給予我們指示與建議。第二，從公共行政學角度，檢視官僚行政行為與應有的角色。第三，從地政學角度，對職掌政府不動產政策作為，提出檢討與改進。第四，從財政學角度對職掌財政稅制的政府官員與政策作為，提出精進之道。第五，從去年 318 學運後，蓬勃發展的各項群眾運動，人民對執法人員的態度與作為有更高期待，為回應公民社會，針對基層警察教育，討論並提出未來的願景、態度與作法。以上是本場次的五個題綱，涵蓋公共事務學院的五大領域。現在，請在座學者專家提供卓見，和與會老師、同學們共同進行專業分享，使理論能得以實踐，未來執行實務能更加順遂。首先，邀請監察委員仉桂美仉老師，以監察院角度，對政府政策提出精進意見。



仉監察委員桂美

與談人／仉監察委員桂美（監察院）

所謂的公民社會，前面有一篇文章談到學運，我提出一些數據，去年有一段期間我的地群區在桃園，以桃園為例，年輕人（大學畢業以後，39 歲以下）

的失業率是全國最高。我們看到的運動只是一個結果，也有可能透過別的方式，但其中的「結構」應是關鍵。舉例，每日都有許多排放廢水，可能污染農地等，民主國家一定有地下污水管的覆蓋率，而桃園地區覆蓋率僅有10%左右，也就是說80%左右不知去向為何。因此，有些現象我們應用心觀察，在監察院有許多文件，對數據會特別重視。媒體、新聞的精準度，趕不上真正的數據。政府應反映民意，假設公民社會可解決很多問題，但整體發展未必是如此。包含大巨蛋、高雄巨蛋的爭議，過去都有糾正過，其關鍵為，當政府財源不足，希望民間出資，無可厚非，因為民間較有能量，這是公民社會的概念。但民間出資時，企業界不會打沒把握的仗，會計算用更多的好處賺回成本。因此，BOT大約是50年，金門機場前面就有非常大的BOT案，整塊地被圈起來，可是還沒開發。嘉義也有一塊地，70年前就徵收，但至今尚未開發，因為地方政府沒有經費。因此，有些法令跟不上時代角度，土地徵收後，可以放多久不去開發，這會影響到原來地主的相關權益。有爭議的幾乎都是BOT案，倒不是BOT很罪不可涉，而是我們希望透過各種制度讓BOT越來越透明，越來越接近一般人能接受的標準。在座還有許多更專業的老師，國內還有將近184個都市計畫區，若在增加，會更大幅壓縮農地，導致我們農地比一般民主國家比例低很多，這就是一個公共選擇。有利必有弊，都市計畫越多，農地相對壓縮越多。所以我們通過土地徵收條例，應以市價徵收。可是最高行政法院，判大埔案居民勝訴。去年臺中高等行政法院更一審時，就判居民勝訴。勝訴理由，是認為巨蛋徵收有爭議。焦點是依照97年當時的公告現值議價，地主沒有真正參與實質討論，與土地徵收條例的必要性、公益性比例原則有出入。這三大原則須落實審查，判決書提到，審議委員若連現場都沒去過，如何證明他瞭解實際狀況？若沒去過現場，應是違反程序正義。此外，審議結果只有通過、不通過，這通過背後到底是怎麼通過，理由未予敘明，這是撤銷的主要理由。從這些案例可瞭解，整個過程須越來越透明化，符合公平、比例原則，審議過程過去只停留在程序正義，現在連實質理由都要敘明。因此，公平社會下，大家對公務員的要求會越來越多。反過來看，公務員自己是否有這認知才是問題所在。我原本是教書的，現在回到政府機關，在學校長常會利用中午開會。但有次我找調查官，電話打很久沒人接，後來接通對方回應這是休息時間，就把我掛斷，這叫做公務文化。隨著時代變動，公務員自我認知的角色，應是積極有為，勇於任事，而非不做不錯，多做多錯。否則會追不上時代腳步、一般民眾的需求。這當中當然會有需相對付出的，例如東部美麗灣的開發，放了很久。這些案子都有個特色，就是廠商會一再修改工程圖，原本佔地很小，後來越修越大，最後環評就沒過。回到BOT，它的最大問題是，廠商短期看來賺很少，可是50年後，須精算才能瞭解規模，而誰算的正確、是法治上能接受的，應探討清楚。監察院能做的也是亡羊補牢，我們無法積極作為。真正的核心價值建構，可能才是關鍵，謝謝。



張教授世賢

與談人／張教授世賢（臺北大學公共行政暨政策學系）

面對公民社會，政府的態度和作為，應予以督促，才得以貫徹。第一，社會分為五大系統，並彼此互相影響、激盪，形成一股勢力，而政府應把應有的態度作為展現出來，達到各項創新之表現。第二，公民社會的公民，應能夠充分展現參與度，提升人民的尊嚴與價值，當資源不足時，能討論協調，而不是只能在擁擠的環境苟延殘喘。若能達到創新的理想，整個社會將成為一體，不是只有科學創新而已，而是不同的網絡能互相關聯、互相影響。而在互相關聯、影響下，亦會產生差異性，其中就會有獨特性，而這也是社會的價值與尊嚴。此外，社會亦有「複雜」的元素存在，時代快速變遷、轉進，成為一個動態發展的系統，應在這基礎下，檢討公民社會政府應有的態度和作為，努力使各族群團結一致，發揮最大力量，凸顯公民凝聚力與自由民主生活，強調公民共同參與、負責，互相信任、組合。積極達到平等、互動，使社會更加和諧，向上提升。政府需把各種網絡、群體、人際關係編織起來，穿針引線，建構社會發展的願景，實現溝通、協調的理念，服務民眾。公共行政的政府，已經進到第三階段，達到最大效力，歷經將近一百多年，盡力符應民眾需求。到後面開始強調「治理」，因社會是具複雜性的若政府很懦弱、懶惰，今日事無法今日畢，將淪為不進則退。政府應展現改革威信，解決固有的困難，積極而非消極，主動而非被動，前瞻而非只是反省，承擔而非只是逃避責任，謝謝各位。



呂主任育誠

與談人／呂主任育誠（臺北大學公共行政暨政策學系）

張老師、陳校長、顧院長、各位先進好，我完全同意張老師所提的重點，並很榮幸再補充。公共行政學對官僚體系的期待，是很大的課題。當一個社會強調一樣概念，恐怕就是這社會最缺乏的概念，就好像今天談的公民社會概念，這又可以從倫理、團體、專業等面向探討。舉例，我每天都搭公車到校，但高速公路常會塞車，傳統上司機會回應就是塞車就只能這樣，而民眾則更焦慮。這時司機沒有違法，但卻顯得消極。但司機也可以回應「塞車了，大家稍安勿躁，根據我們的經驗，這塞車不會太久，請大家坐在位置上稍等」。若有民眾起來走來走去，司機可以回應「為了您的安全，請回到位置上」，這不只是考慮到個人情緒，也考慮到車子裡大家的權益。今日常談「有感」，但有感不是取悅民眾，而是站在民眾立場思考何謂民眾所需。也許本來會發生的爭論，能夠因為司機的專業、正確判斷而妥善處理。我們期望政府有廉能、全能、貼心的完美形象，並能夠給予明確的說法，讓民眾知道，並參與討論未來發展的方向，謝謝各位。



洪主任鴻智

與談人／洪主任鴻智（臺北大學不動產學系）

現在有個很大的社會問題，就是地價暴漲，這是一個表象，其實是很多因素形成後，像人生病發燒一樣，由內呈現到外。很多學生畢業後來找我，訴說社會給予他們很大的壓力，不知如何走出一條路。為了平衡地價，必須從地政、地稅等方面著手。但這幾年特別複雜，都市發展後，每個財團都希望搶到好地段轉賣，其中的壓力就落在年輕人身上。我們習以為常的區段徵收、都市重劃，看起來充滿成就感，但卻也是充滿著許多挫折，走向往往與預期的初衷不同。政府應有更細緻的規劃，掌控後續的可能發展，而非舉步蹣跚。都市計畫若沒做好，都市更新則會產生許多意想不到的困難。看似只有都市受到影響，其實鄉下問題更多，以前宜蘭是滿地稻米，現在變成是一棟一棟別墅。我對宜蘭縣長提出這問題不光是糧食安全，農業發展更面臨到困境。關於地價飆漲，政府有陸續推出實價登錄，但效果似乎有限。現在基層公務員已慢慢進步，過去的官僚、官威心態，現在已經很少見。現在的服務民眾，已逐漸朝向資訊透明，廣泛地讓公民參與決策。都市化、農地、地稅、空間政策，政府應提出一個清楚說法，而不是被動的回應問題而已。現在政府缺乏的是，非常精準的國民政策，導致許多基層公務員，付出了很多心力，卻沒有收穫，不知為何而戰，似乎都是做白工。我們台灣缺的不是口號，不是行銷，而是缺乏執行力。很多非常好的理想，比許多國家進步，但沒有一個很清楚的藍圖，執行力則有問題。我對政府機關的期待，其實就是精準、正確、統一目標、提高執行力，不要讓許多行政資源浪費在無謂的工作上。以上是我的淺見，謝謝。



林副教授振輝

與談人／林副教授振輝（臺北大學財政學系）

談到給予行政官員進步的空間，雖然已經進步很多，但在此我提出幾項觀察。第一，就是剛剛張世賢老師所提「創新」的部分，從世界其他各國角度來看，負債率是一項檢視政府效能的重要指標，宜蘭縣政府也是負債非常多，有些地方政府真的很省錢。假設地方政府在合理範圍內，能課徵3%的所得稅，減輕負債，則可創造雙贏局面，減少虧損，讓收支平衡。其次，可以從勞保年金觀察，這些也有虧損的部分，短期之內還可以支撐，但長期來看則可能有危險。是否可考慮到其他選擇，不單單只是依賴保險費的收入，可參考德國、瑞典等，用營業稅的稅收，來當作勞保年金、健保年金的財源，讓這些重要的社會保險，能充分支付。再來，剛剛提到長照保，最大的困難也是錢，從財政學的角度，除了用保險費，也可考慮納入部分營業稅，當作永續經營的財源。因此，財政也需要像剛剛張老師所提的，要有行政創新的概念，透過試辦、修正，才有可能讓創新發揮功效。

第二，創新也需要好的「思考能力」，需要好的基本思維訓練，才能有所創新。舉例，證券交易所得稅，其立意非常好，非常符合公平原則，可是若未經過良好的思考，則會產生一些意想不到的結果。建議將來財政部的事物官員，能本於獨立性、思考能力，為政府綢繆新的財稅制度，在新的稅制實施之前，就能預先料想可能的優劣，從根本效益來告訴政務官，新的稅制是否可行。

第三，財政稅制或一般行政官員，應具有一定的應用能力，而不是像以前上課時一樣，用死背的。舉例，高速公路收費方式，現在是電子收費，按里程數收費，但這樣的收費方式是否達到搭建與維護高速公路的目的，則應應用思考，如調查高速公路一半以上的用路人，這樣的收費方式是否適當。若有某個路段特別會塞車，則應思考是否收費方式錯誤，導致民眾將高速公路當作普通公路使用。鼓勵各位同學，對於在校所學，將應多加思考應用，以在公務職場上發揮最好的功效，達成民眾的期待，謝謝各位。



陳校長連禎

與談人／陳校長連禎（臺灣警察專科學校）

作為基層警察的搖籃，基於執法強調一致性、團隊性，本校官生團進團出，嚴密訓練。但一年樹穀，十年樹木，百年樹人，若外勤警察做得好，不會歸功於教育良善；做得不好，反而易歸咎學校教育失敗。事實上，臺灣的治安，可以說是世界第一，相當的好。對警察的滿意度，若是以全國為調查對象，滿意度大約是 60%；若是以縣市為調查對象，滿意度大約是 70%；若是以社區為調查對象，滿意度大約是 80%以上。即使如此，社會整體對治安的感受仍是不滿意，因為 318 學運，攻陷立法院、行政院，對政府形象造成損傷，社會運動風起雲湧，近來變本加厲，警察顯然是受到相當程度的挑戰。挑戰之一，經過這次案例可知，警察的資訊科技能力，顯然相較於 18、19 歲年輕人，運作速度較為緩慢，資通及外語人才較為不足。我一直以為這些社會運動年輕人是有組織的，但事實上不

然。因此，我們當思改進。目前實務機關開始改善資通科技，本校也著手研究未來可發展之各項科技趨勢，如大數據分析、資料庫整合等。過去在臺北市服勤，我對社區治安深耕，深入到讓民眾誤以為我要出來選市議員，我回應並非如此，這一切都是所謂社區警政的領導治理作為。十年以後，該社區不斷發展，成為足以仿效的安全社區。基層警察的困境，是容易受到民意代表、地方仕紳的關說，所以公民社會的精神與態度，顯得更加重要。舉例，新竹市湳雅派出所下有7個里，各可尋求聯里志工，聯合起來成立巡守隊，其人力、資源甚至能高於派出所若能強化社區內部成員的凝聚力，營造和諧、互動的場域，民意代表將很樂意共襄盛舉，認同警民合作的努力，因而減少因對立、距離與隔閡產生的關說問題。面對公民社會議題，本校已有專門小組，以團隊方式討論如何強化相關課程，例如納入人權兩公約、多元與族群文化課程等，團隊成員包括孫副院長與多位高階官員。投入之質量皆相當可觀，時數不斷在增加，期許能回應外界對警察的期望，回應公民社會的浪潮。如前所述，本校已陸續進行各項大數據的相關研究，將來會進一步納入教學與實務工作，從基層教育開始，使警察科技不斷與時俱進。教育雖是百年事業，但本校仍努力回應公民社會之變遷、廣大人民之期待，期望這些努力，將來能開花結果，使社會更加和諧，警民共同成長又提升治安的質地，追求進步，謝謝。

與談人／仉監察委員桂美（監察院）

陳校長很客氣，我去年所接獲的案件，有法官的案件，但沒有警察的案件。我去年負責的區域是桃園，桃園警力有將近2千左右尚未補足，雖然桃園改制會產生缺額，但真正的原因是退休潮。我初步了解，全國其他區域也有這問題，校長這裡可能更清楚。退休潮的原因，可能是警察越來越難為。學校教育，一直到出社會後面對的民眾壓力，會讓他們心生退意。我有個指導學生在開南，非常認真，即將畢業，可是他這兩年非常痛苦，因為有半年卡到學運，而且他是桃園調派過去支援。當初他一天到晚聯絡我，致歉說今天進度無法如期，我一開始不高興回應，那你為何要兩年畢業呢？可是他表現得非常誠懇。後來，我才知道那段時間，警察的確非常辛苦。加上後來大法官也做了解釋，修改了集會遊行法偶發性集會的部分。實際上，不僅是警察難為，公務員也越來越辛苦。我當初在考試院，地利之便，有兼過警專一段時間的課，警察與其他公務員之不同，主要是強制性較大，只是大的尺度應到何程度，應有所認識。關於雙軌分流，日本警察是高中畢業後，即取得任官資格，相較下比較沒有壓力，上課時可專心學習柔道、射擊等相關課程，訓練的非常好，下單位就開始工作。但檢視我國，軍警不同，軍官是軍校畢業就配階，可是警察多了特考，考不過就要賠公費，壓力非常大，因此才會出現一些特殊狀況。我比較支持回歸單軌，但有數據顯示，單軌補充的警力也絕對不夠，這是不容易解決的問題，期待大家繼續共同努力，研商解決之道。

與談人／陳校長連禎（臺灣警察專科學校）

警專、警大兩校養成教育的學生，自從一進校，其意向、動機很清楚，便是

擔當能符應公民社會期待的警察，本校也持續研擬相關書面報告，期望能一方面提升基層警察素質，一方面彌補警力不足，滿足公民社會的期待，感謝各位關心。

｜閉幕式｜



閉幕式合照

｜閉幕致詞｜



顧院長慕晴

臺北大學公共事務學院顧院長慕晴致詞

陳校長、仉委員、張老師、洪主任、呂主任、林老師、在座先進與同學大家好，終於到了告一段落的時候，內心踏實，從早上九點到現在，可謂豐富的學術饗宴。我們從很多不同角度來檢視公民社會與開放政府，包含人權權利、社區警政、老子哲學、績效審計、公民參與、318 行政中立，更難能可貴的是，高峰論壇請到 6 位赫赫有名的學者專家，提供寶貴經驗分享。公民社會與開放政府是不可逆轉的趨勢，因民眾不斷要求參與，但民眾的要求繁多，造成官僚有時候難為，做得越多，被批評得越多，不論怎麼做都不是，造成官僚角色很尷尬。如何抒解這問題，早上副院長提到，官僚應掌握社會脈動，不僅是只按照法律執行完畢。剛剛有幾位先進也提到同理心，民眾才可以接受。但民眾也應反思，公民社會與民粹只有一線之隔，民眾若只知伸張自己想法，不能接納別人想法，就淪為民粹。因此，公民不只有表達的權利，也有整體社會的責任。今天從很多角度切入，一時可能不會有答案，各位可把各種問題帶回思考，持續醞釀解決之道。關於本次會務，不敢說百分之百盡善盡美，但看到各位都保持笑容，我就放心了。這個研討會的成功，集結了很多人的努力，許多細節都要注意，感謝林彰聰博士辛苦的幕後工作，也感謝院辦的助教蘇巧芳，非常細心。最感謝的是，今天與會的論文發表人與評論人、高峰論壇美麗的主持人張老師、與談人等。今天只是暫時告一段落，兩校校長雖然一位要退休，一位要卸任，但早上孫副院長提示，這樣的研討會應常常辦理，我深感認同，因可給予我們很多思考上的刺激。希望未來兩

校校長能持續辦理，如同張世賢老師所談，永續發展。今天研討會正式告一段落謝謝各位熱情參與，明年見。