

# 中華民國政府治理的回顧與展望

(綱要)

102.10.17

## 壹、前言

全球化，國家權力的轉移

重建國家治理體制（福山）不是大小強弱，而是有效治理

中華民國：政治民主化、經濟自由化及社會多元化——  
政府治理模式的轉變（典範轉移）幅度之大，時間之短，為世界少有

## 貳、回顧：中華民國政府治理的演進

### 一、兩個階段

#### （一）民主奠基（1949-1987）

地方自治 全面地方縣市鄉鎮選舉（訓練人民學習民主）

普及教育 社會流動性，城鄉差距縮小，中產階級興起（鼓勵人民實踐民主）

計畫經濟 長時期高成長、平均分配、以中小企業為主（讓人民有能力參與民主）

「台灣經驗」

#### （二）民主轉型（transition through transformation）

(1987~)

1987 解除戒嚴、開放黨禁、報禁——「第三波民主化」國家

2012 年底止，共有 231 個政黨（甚至包括台灣共產黨）

1996 總統直選

2000，2008 兩次政黨輪替——「民主鞏固」  
「寧靜革命」

## 二、三個特點

(一) 由集權到分權

1950 地方選舉

1994 省縣自治法

1999 地方制度法

2010 行政區域改制（5 都 1 準）

從行政革新到組織改造

城市競爭的時代

(二) 由管制到開放

早期台灣經濟發展由技術官僚主導

2002 年 1 月 1 日正式成為 WTO 的會員

ECFA（2010）跨出兩岸經濟合作的一步

爭取與他國簽訂 FTA 的努力（2013.7 紐西蘭，  
新加坡下一個）

開放是台灣的生存之道——出路與活路

內部社會運動蓬勃發展(蝸牛運動、消費者權益保護、勞工要求改善工作環境、.....，及近年的紅衫軍、白衫軍等)

第三部門(NGO、NPO)的影響力日益增長  
盲點：對私部門的想法過於浪漫，對公部門的批評過於嚴苛

### (三) 由黨政不分到行政中立

中華民國的文官制度有良好的基礎  
時代不同，制度上需要與時俱進

#### 1. 政務人員與常任文官的區分

早期：技術官僚「升任」政務官、政治與行政無縫接軌

#### 1998 政務人員法草案

「政府更替，行政不變」(government changes, administration remains)

責任政治與專業文官

#### 2. 行政中立法(1994 提出，2009 年完成立法)

依法行政，執行公正，政治中立

行政中立指擁有行政權力者必須保持政治中立

有利政黨之間的良性競爭，有助民主政治的健全發展

#### 3. 公務人員基準法(2000 提出)

## 參、展望：邁向民主治理

政府與公民社會接軌，追求優質民主

### 一、權力分享

由統治到治理——改善民主治理的品質（回應、課責、透明）

參與式民主——深化公民的政治參與

「自主性網路」——公、私、自願三個部門

NGO 或相關民間團體代表，納入政府決策機制

政府角色的調整：領航、協同、夥伴

### 二、多元利益表達

「容納多元論的政治觀，正決定國家的命運」，江宜樺（2004）

公開競爭的社會環境，從考試到選舉（公正、公平、公開）

創新、活潑的公民社會，關懷弱勢的社會文明

多元利益的表達，有助台灣社會的開放和進步

民主化業已改變了台灣人民的價值（由從屬到參與，人民最大）

### 三、資訊透明

「公開討論是一種政治責任」，Louis Brandeis

民主政治不能保證廉能政治，要從強化公共服務和貫徹陽光法案著手

「金魚缸法則」

- 1.保障言論自由
- 2.鼓勵公共論述
- 3.避免貪污腐化

※感謝「台灣透明組織」的努力和貢獻

#### 肆、結語

中華民國的政府治理是華人社會的典範（雖不完美，但方向正確，基礎扎實，可塑性高），正面看待民主的缺失，重點是民主根植於人性

不僅是制度的選擇，也是生活方式和思想的選擇

引用龍應台對台灣民主的描述：

隨時可出國；憑本事上大學；隨便發表意見；可以討回公道；不必討好他人；自由不會被拿走；（補充：生活方便、自在、沒有壓力）

「過去，我們在學習中建立民主；現在，我們要在民主中實踐公民社會」，馬英九（2013.10.10）

「以行動來保護民主」，Robert A. Dahl

# 中華民國政府治理的回顧與展望

102年10月17日講於台灣透明組織在世新大學舉辦之兩岸學者論壇

## 壹、前言

近年來，我們經歷的最大衝擊之一便是「全球化」，這個影響至今仍在持續中。全球化的結果之一是國家權力的移轉，皮耶(Jon Pierre)及彼得斯(B. Guy Peters)兩位教授認為全球化之後，國家權力可能向上移轉至國際組織，如WTO，也可能向下移轉至區域、城市，由中央到地方，甚至可能向外移轉至非政府組織，例如：推動公司化、民營化或行政法人化等<sup>1</sup>。由於政府的治理面臨著轉型的劇烈衝擊，以國家為主體的政府治理不斷被調整、革新，進而重新界定政府的角色與職能。福山(Francis Fukuyama)在《強國論》<sup>2</sup>(State-Building: Governance and World Order in the 21th Century)一書指出：「重新建構國家治理體制，是當今國際社會最重要的議題之一。」而重構國家體制的重點，不在於國家大小強弱，而是有效治理。

中華民國無法自外於全球化的潮流，國家權力的運作與

---

<sup>1</sup> Jon Pierre & B. Guy Peters 著，孫本初審訂，謝宗學、劉坤億、陳衍宏譯，《治理、政治與國家 (Politics and the State)》，臺北：智勝，2002。

<sup>2</sup> Francis Fukuyama 著，閻紀宇譯，《強國論》，台北：時報文化，2005。

政府的治理，也同樣面臨轉變壓力。另一個造成中華民國治理模式轉變的重要原因，是由於二十餘年來，在政治、經濟及社會環境的巨幅變遷，幅度之大、時間之短，乃為世界少有。在政治上，我們積極走向民主；在經濟上，走向自由開放；在社會上，走向多元。這些變化，對於我們的影響甚至比全球化更為關鍵。在政治民主化、經濟自由化、社會多元化的趨勢下，政府治理環境愈趨複雜、民眾對政府的期待與課責與日俱增，政府治理模式正處於轉型期，文官制度當然也必須配合調整因應。考試院為全國最高人事主管機關，為回應人民的高度期待，提升政府治理能力，興革文官制度，自然責無旁貸。

以下將先說明中華民國政府治理的過去與現在，然後再探討邁向良善治理的作為，最後提出結語。

## 貳、回顧：中華民國政府治理的演進

中華民國政府治理演進歷程，大致可區分為兩個階段。自1947年行憲後，1949年播遷來台至70年代，在動員戡亂時期的戒嚴體制下，政府陸續推動地方自治選舉、中央民意代表增補選，透過中央及地方各級規模不一的頻繁選舉，即便於過程中不免產生黑金與賄選等負面現象，仍堅持踏上民主之路，為民主轉型奠定基礎。在經濟上，進行耕者有其田的土地改革，實施「計畫型自由經濟」，著重發展中小企業，創造所謂的「臺灣奇蹟」，在過去30年內，臺灣平均年均經

濟成長率達到8%，外匯儲備是世界第4。根據中華民國行政院主計總處統計顯示，臺灣平均國民生產毛額，在1986年是4,112美元，2012年成長至21,042美元<sup>3</sup>，已與部分世界先進國家並駕齊驅，龐大穩固的中產階級逐步形成。在追求經濟成長的同時，也重視經濟發展過程中的分配，促使社會階級有流動機會，而各項基礎建設完備，使人民生活設施不虞匱乏，縮小城鄉差距。值是一之際，文官制度也相應進行改革，一方面重用技術官僚，做為經濟發展的重要推手，另一方面則落實公平、公正的考試制度，可以說，文官體制的健全，有效推進了國家現代化的發展。

1987年解除戒嚴後，一連串的自由化措施，如：國會全面改選、總統直選、落實地方自治、政黨政治等，擴大公民的政治參與，開啓了民主轉型的過程，被杭廷頓(Samuel P. Huntington)歸為「第三波民主化」國家。1996年首次的總統直選，更被視為民主轉型的里程碑。2000年首度政黨輪替，2008年完成二次政黨輪替(two turnovers of ruling parties)，通過杭廷頓所稱達成「民主鞏固」的檢驗。從威權體制走向民主政治，雖有紛擾，但過程平和，堪稱是民主政治的一大成就。簡單來說，從過去到現在，就是從威權走向民主的過程。

## 一、從集權走向分權

---

<sup>3</sup> 行政院主計總處，國民所得統計摘要，  
<http://www.dgbas.gov.tw/public/data/dgbas03/bs4/nis93/np02.xls>  
(2013/10/14)。



1947年國民政府遷台後，頒布動員戡亂時期臨時條款，將中央政府體制定位於戰爭狀態下的運作機制，政府治理的權力主要由中央政府所掌控。1950年開始實施地方自治，透過分權的過程，逐漸修正因中央集權所造成的地區性差異發展，進行大規模的「垂直式」結構調整。1999年配合省制的變革，實施地方制度法，提高地方政府的自主權，確保住民的主體性，推動因地制宜的行政，型塑自我決定、自我負責的理念，以促成地方自治機能的落實。2010年12月，進行行政區域的大整併，5個直轄市(臺北、新北、台中、台南、高雄)，外加1個準直轄市(桃園)，建構多層級的治理體系，除強化地方自治的規模外，也強調跨域合作。

奧斯本和蓋伯勒(David Osborne & Ted Gaebler)的名著《新政府運動》(Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirits is Transforming the Public Sector)一書曾提到：「除非有特別重要的理由，解決問題的責任，應該擺在政府低層單位身上，愈基層愈好。民意調查顯示，政府與民眾愈接近，民眾就愈會相信它。與民眾愈接近，官員愈肯負責，也愈肯仔細琢磨問題解決，不會令民眾削足適履」<sup>4</sup>。我國自1990年代以來推動的行政革新(連戰擔任行政院長任內)、政府再造(蕭萬長擔任行政院長任內)、政府改造(民進黨政府時代)及目前政府所推動的組織改造，都受新公共

---

<sup>4</sup> David Osborne & Ted Gaebler 著，劉毓玲譯，《新政府運動》，台北：天下文化，1993，頁 296。

管理的影響，強調將中央機關辦理的業務，改由地方政府辦理，使得政策執行更符合地域性及親近性，這即是分權理念的體現。與分權實踐效率相關的另一個論述是全球化下城市競爭的觀點，在全球化下，城市競爭取代國家競爭，另外，海峽兩岸交流，植基於地位對等的前提下，亦多採取城市交流模式。據此，為因應全球城市競爭，地方政府需要更多的資源、更彈性的組織權與人事權。目前中華民國大力推行之行政區域劃分，亦是著眼於城市競爭的趨勢，透過政策支持，賦予地方自主性。

經過地方自治的逐步落實，中央政府的權力下放到地方，中央政府與地方政府之間的關係，不再是一種單純由上而下的權威關係，隨著分權化的潮流，逐漸形成資源互賴的新府際關係，也就是中央及地方政府間的合夥與整合機能。

## 二、從管制走向開放

在戒嚴時期，政府為穩定政局，限縮憲法所保障的人民基本自由與人權，包括集會、結社、言論、出版、旅遊等。1987年解嚴，解除黨禁、報禁等措施，為政黨發展提供動能，由過去國民黨一黨獨大的壟斷局面，發展到多黨並存的競爭性政黨體系。目前我國有231個政黨<sup>5</sup>；至於媒體，更是蓬勃

---

<sup>5</sup> 內政部，內政統計年報「四、中央政府所轄人民團體」，<http://sowf.moi.gov.tw/stat/year/list.htm> (2013/10/14)。其中包括2008年王老養等人於臺南縣成立的台灣共產黨，與中國共產黨或日據時期的台灣共產黨無關。

發展，根據2013年9月的統計，計有171家無線廣播電台、106家衛星廣播電視事業(280個頻道)<sup>6</sup>，通訊社、報社、雜誌出版社更是不計其數。

就經濟面向來看，1950年代以進口替代產業策略的發展，初步解決物資短缺的現象，並善用美援，發展內需工業，以進口替代方式發展國內民生工業。1950年代末期，為因應美援即將停止，政府運作的重點，逐漸由軍事國防轉移到經濟建設，政府在一批優秀的技術官僚主導下，進行一連串經濟改革，包括：採取單一匯率、合理土地政策、設置加工出口區並廣設工業區以吸引外資、採行出口擴張政策，促使臺灣經濟快速起飛。隨著政治的解除管制，市場得以開放自由化，政府大幅降低關稅與非關稅貿易障礙，大幅開放交通、金融、通訊及一般服務業對外人投資的限制，中華民國走向更加開放的自由經濟體系。近年來，在經濟自由化的腳步上，除了3年前與中國大陸簽訂《兩岸經濟合作架構協議》(ECFA)外，今年7月10日和紐西蘭共同簽署《臺紐經濟合作協定》，可望在近期內和新加坡簽訂《台星經濟夥伴協定》(ASTEP)，這些都是邁向開放與自由的重要協議。即便如此，和其他國家相較(如：南韓、新加坡)，我們目前所簽署的自由貿易協定，還是太少太慢，我們希望在兩岸關係和平

---

<sup>6</sup> 國家通訊委員會，102年9月廣播電視事業許可家數，[http://www.ncc.gov.tw/chinese/news\\_detail.aspx?site\\_content\\_sn=2028&is\\_history=0&pages=0&sn\\_f=30677](http://www.ncc.gov.tw/chinese/news_detail.aspx?site_content_sn=2028&is_history=0&pages=0&sn_f=30677) (2013/10/15)

穩定的基礎下，能儘速發展與其他國家的自由貿易關係。馬總統在今年的國慶文告中提到，根據2012年的統計，每100美元貿易額中，可以獲得的自由貿易協定（FTA）免稅或優惠的金額，新加坡高達63美元，韓國也有34美元，我們原本只有0.14美元，在《兩岸經濟合作架構協議》（ECFA）生效3年後，才增加到4美元，但仍然遠遠落後新加坡與韓國。

就社會面向而言，隨著威權體制的瓦解，政府對民間社會的控制力逐漸下降，公民意識抬頭，社會運動與日俱增，訴求多元化。民眾透過集會、結社權，組成非政府組織 (Non-Governmental Organization, NGO) 或非營利組織 (Non-Profit Organization, NPO)，也就是「第三部門」(Third Department)，對於環境、教育、文化、社會福利等議題，進行政策監督及建議，並與政府形成夥伴關係，尋求對整個國家、社會的最大公共利益。社會力已成爲除了政治力、經濟力之外，推動國家進步不可或缺的動能。

臺灣自從解嚴之後，社會運動蓬勃發展，1989年的蝸牛運動，數萬人在台北市最繁忙的忠孝東路席地而睡，創意而具幽默的公民行動，讓大家迄今仍印象深刻。接著，勞工爭取他們被積欠的工資、要求改善勞動條件；消費者爭取吃到安全的食品；草根社區抗議嚴重的環境公害等等。另一方面，各社會群體也開始要求掙脫國家的管制，追尋自主空間。那是社會力的真正解放時期，環保運動、勞工運動、婦女運動、原住民運動、校園民主運動等等，各種團體都起來

爭取權利。這幾年來，我們有紅衫軍、有白衫軍，相信未來可能還會有黑衫軍、黃衫軍等，大家為追求社會公義而共同努力，這便是公民社會的重要意義。

依此看來，中華民國在治理演進歷程中，內部競爭相對激烈，而在政治人物對部分公共議題有心操作下，往往塑造公私部門兩方的緊張對立，關於這個癥結點，我們不該忽略唐斯和拉基( George W. Downs & Patrick D. Larkey)的提醒：「吾人對私部門之觀感太過浪漫，對公部門之批評太過嚴苛。」<sup>7</sup>換句話說，企業或許沒有想像中的那麼好，政府也沒有想像中的那麼糟。我們期盼的互動模式是，政府與企業結合第三部門相互激盪，建構穩固的社會基石，國家走向穩定、平實發展的軌道上。

馬總統也曾表示，我們追求的公民社會有多元包容的價值、理性問政的文化、友善關懷的公民、以及積極回應的政府。公民與政府，可以透過對話，共同推動社會的進步，實踐社會的改革，也可以促進政黨之間理性的競爭。這或許是一段迂迴痛苦的學習過程，但它的果實將是幸福臺灣的滋味<sup>8</sup>。

---

<sup>7</sup> George W. Downs and Patrick D. Larkey, *The Search for Government Efficiency: From Hubris to Helplessness* (PA: Temple University Press, 1986)

<sup>8</sup> 總統府，總統伉儷出席「中華民國中樞暨各界慶祝 102 年國慶大會」致詞全文，102 年 10 月 10 日，  
<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=131&itemid=30931&rmid=514> (2013/10/15)

### 三、從黨政不分走向行政中立

一個國家要達成「善治」(good governance)的目標，應有兩種制度的配合運作：一為民主政治，二為文官制度。從民主國家的發展經驗可知，文官制度本身即是政治體制的一環，受政治的指導而運作，且須隨著政治體制的變革而調整。文官體系作為人民與政府之間的橋樑，絕非僅是技術或管理的層次，文官體制的建立與發展，與政治的關係密不可分。中華民國在解嚴前，國民黨以黨領政，國家雖依憲法採行五權分立制，但因動員戡亂時期臨時條款擴大總統的權力，使五權分而治之且相互合作的理想未能實現，政治體系結構的分立流於形式。早在行憲以前，我國的公務人事管理法制均已大致齊備，但制度運作並不健全，雖具有現代化文官體制的雛形，但形式主義色彩濃厚，深受當時政治思維的影響。民主政治發展之後，文官制度必須配合而隨之調整，例如文官對於國家的忠誠，在威權體制時期，對於執政黨與國家的忠誠可能難以區分，其利益也往往糾結不清。但進入民主政治時期之後，勢必要嚴格區分二者的界限，在這段期間，我們推動與民主政治發展密切相關的改革有兩個重點：

#### (一) 政務人員與常任人員的合理區隔

在威權體制時期，中國國民黨相當專注於技術官僚的培養，強調技術與專業至上，政務官也大都是由技術官僚「升任」，政治與行政之間幾乎是完全地接合在一起，專業技術官僚與政黨在行政權內高度結合，黨內政務官菁英的來源，事

實上就是依賴事務官系統的陞遷。執政黨透過文官與政務官緊密結合的體系，使國家政策推動幾乎是無縫接合，在政治上發揮有效治理的功效。但另一方面來看，這樣的體制與民主政治的價值卻未盡相合，也無法建立行政中立的文化。

在推動民主改革的階段，我們在1995年推出政務人員法草案，2012年6月25日由考試、行政兩院會銜函請立法院審議，希望區隔政務人員與常任人員。政務人員是高風險、低保障，常任文官則是低風險、高保障，二者依不同管道及方式進入政府系統服務，分別扮演不同角色。雖然政務人員法草案首次提出至今已有18年，尙未能完成立法，但經過這些年來不斷地推廣這個理念，現在大家已能了解政務人員與常任人員的基本區隔對於民主政治發展的重要性，一般民眾也多少能了解二者的差異，只是在法制建構上仍有待完成立法。

## （二）行政中立的法制建立與文化

我們推動行政中立法的目標非常單純，就是保障常任文官不受政治干預，因為當時已預見政黨政治成型，如今經過二次政黨輪替後，常任文官的行政中立更形重要。許多國家在追求民主和自由的過程中，常常伴隨著是流血的代價，但臺灣卻成功避開這條血腥的道路，「寧靜革命」就是說臺灣經歷過民主改革，沒有暴動沒有流血，這是相當了不起的政治變革。我們看看鄰近的韓國，在1979年朴正熙大統領被暗殺，隔年就發生大規模的「光州暴動事件」；1986年菲律賓

馬可仕政權垮台，該國社會秩序進入一片混亂。成功的經濟發展為臺灣的民主提供了成長的環境，高素質的文官則為民主改革提供了穩定的基石，我們應該感到慶幸。

### （三）公務人員基準法

我國公務人員基準法之制定，主要是確立全國公務人員共同適用的基本規定，以及兼顧各種個別人事制度差異，進而促成整體人事制度之健全，並建構績效導向的人事制度，落實保障公務人員合理權利，以期達到符合國際趨勢，強化公務倫理，有效提升行政效能等目標。此法案於2012年3月27日由考試、行政兩院送請立法院審議。

以上三大法案建構現代文官制度最基本的法治基礎。藉此，我們要重申一位西方學者的論點，也就是人民與真正的民主之間有三步之遙，哪三步呢？選舉之後把政權交給政黨，政黨又交給政務官，政務官再交給事務官，每轉交一次便與民主多了一步的距離，而此三大法案，正是在縮短這三步之遙。

## 參、展望：邁向民主治理－政府治理與公民社會的接軌

有回顧必然有所展望，對未來的期待與規劃，往往必須先回到事物的原點，透過檢視其本質與基礎，我們才能描繪更為宏大的藍圖目標。接下來，我們所要探討的，即是民主的本質，進而才能讓政府治理與公民社會接軌。



就大部分人的認知，民主政治是社會中每一成員皆有同等資格參與決策過程的一種政治系統，這是一種普遍參與政治的制度，簡單的說，就是選舉。我們很自豪的是，中華民國政府在選舉制度上，完整落實了民主政治的理念，中華民國國家最高元首由人民直接選出，而只要是成年公民，符合選舉資格，即擁有被完整保障的選舉與被選舉權。但是，這是否代表我們真正「民主」了呢？

一般而言，以選舉作為民主與否的思考，乃是沿用著名政經學者熊彼得（Joseph R. Schumpeter）對於民主概念的界定，他認為政治僅是一種競爭性普選程式，或者是選擇統治者的制度安排。但是，一個真正落實民主的國家所需要的不僅止於此，因為我們同樣也看到中華民國在民主轉型過程中所出現的缺失，例如過當的選舉掛帥、民粹主義與菁英政治分贓等<sup>9</sup>。在面臨世局紛亂之際，更促使我們進一步思考民主治理的內涵與價值，並且透過概念的重述與釐清，政府才能以建構「參與式民主」的角度，促進公民社會的形成。

中華民國政府治理的下一步，個人認為是政府與公民社會的接軌，這才能走向真正的優質民主，僅就下列三個面向提出淺見。

## 一、民主與權力－權力共用

---

<sup>9</sup> 余致力，〈論公共行政在民主治理過程中的正當角色：黑堡宣言的內涵、定位與啓示〉，《公共行政學報》，第4期，2000年，頁22。

個人首先要提出的是民主與權力的關係，這涉及到由「統治」到「治理」的概念轉換。治理（governance）一詞源自拉丁文，原意是操縱、控制和引導，並與統治（government）一詞混用，其主要適用範圍在國家公共事務相關的管理和政治活動中<sup>10</sup>，這樣的理解，在近代西方學者研究下，卻有不一樣的詮釋。

學者羅德(R. A. W. Rhodes)在“The New Governance”一文中，引述范納(Sammy Finer)的看法，指出：「治理是一種統治的活動或過程；是一種秩序的規則；是部分人民分擔統治者的責任；是被特定社群所掌握的規約、方法或系統。」<sup>11</sup>這種定義，其實已經突破政府是唯一統治主體的觀點，進而組構出現代治理意涵的新見解。也就是說，統治的權力不再僅掌控在政府之中，而是藉由「多元參與的網絡型態」分享權力。依照羅德的論點，這是由行動者所構成的網絡運作模式，所謂的「治理」，就是公、私和自願三個部門所組織成自主性網絡(self-organizing interorganizational networks)，共同解決日趨複雜的社會問題<sup>12</sup>。

臺灣是否已經是個成熟的公民社會，各界或有不同的看法，但我們可以確認的是，臺灣的公民參與公共事務愈來愈

---

<sup>10</sup> 史美強、蔡武軒，〈網絡社會與治理概念初討〉，《中國行政評論》，第10卷第1期，2000年，頁60。

<sup>11</sup> R. A. W. Rhodes, “The New Governance: Governing without Government”, *Political Studies*, 44(4), 1996, p.652.

<sup>12</sup> R. A. W. Rhodes, op cit., p659.

積極，討論(或抗爭)的過程也愈來愈理性，國家(政府)和社會的關係並非二元對立，重新型塑的結果，是國家和社會共同權力，共同治理。人們開始認識到民主的建立不只是每4年一次的選舉，也不能只有政黨競爭，還必須要深化公民的政治參與，以改善民主治理的品質等等。在公民社會建立的過程中，政府也逐步開放社運團體的政治參與，不論是NGO團體的代表被納入政府決策機制，或是新設立的政府組織，都會邀請相關民間團體的代表參與，這又是權力共用的一個表徵。

網絡治理的概念，是各國政府面臨全球化現象所帶來的社會複雜性、多元性、動態性等挑戰的回應。時至今日，政府不能再以專斷、緩慢與高壓的方式，單向的提供人民服務；相反地，政府需要迅速的回應民意，並有效轉化為對應的施政，充分滿足人民的需求。其結果，便是政府無可避免的必須將權力轉移至其他可共同合作之對象或政治體中，政府轉而扮演領航、協同及夥伴角色。我認為，權力的移轉與共用，正是成功落實民主化的要件之一，而中華民國政府治理的過程，也正展現了這樣的特色。

## 二、民主與價值－多元利益表述

事實上，政府往往要在諸多民主程序限制與媒體嚴格的檢視下，追求互相衝突的價值與目標，並解決一些高難度的公共問題。

可以想見，政府在落實民主治理過程中所要面臨的挑戰

必然是無比艱鉅，諸如公共資源分配、民主與效率的取捨及公平正義的定位等，往往陷入「魚與熊掌不能得兼」的兩難困境中。但我們就要因此卻步嗎？正好相反，持續追求多元式民主，是不能停止的歷程，實際上，我們要大膽的說：「能容納多元論的政治觀，正決定國家的命運」<sup>13</sup>。

以部分集權國家為例，「不民主」的政府表面上看來似乎較有效率，譬如可以減少公共討論或尋求民意支援的時間，但長期看來，當面對國與國之間緊張情勢或國內重大爭端的情況下，採取多元民主體制才能有效解決僵局，或者說，如此才能獲得足夠的社會動能突破現狀，同時也激勵人民採取積極行動來解決困境，政府不至於陷入無可挽救的危機當中。

確實有人說，臺灣實施民主的結果，是使行政效率下降了，關於這一點，我願意為它辯護，民主政府的效率低，有時候是因為政府必須停下腳步來聽人民說話，了解人民心中的想法。民主政府的效率低，有時候是因為它不再為特權人士開後門，這些人應與一般人民一樣必須守法，依序和排隊。民主政府的效率低落，是因為它在運作的程序上，必須讓有充分代表民意的國會和行政機關折衝討論。於是，有些人開始質疑民主，可是，你要一個肯花時間來聽你說話的政府呢，還是一個招呼都不打就可以從你身上快速碾過的政府

---

<sup>13</sup> 江宜樺，〈決定台灣命運的兩種政治觀〉，2004/08/10，《中國時報》，「時論廣場版」。

呢<sup>14</sup>？

我們必須體認，人類自我意識高漲所造成多元價值並存的現象，是人性發展的自然結果，並且是不可回溯的。我們無法奢望人民知識進步的同時，卻放棄捍衛已知且應得的權利。因為民主化歷程乃是與時俱進，一方面人民由於教育普及而獲取充分知識涵養，在民智已開的趨勢下，其為爭取權利轉而對各項社會議題大鳴大放，必然提高政府遂行政策的困難度；但另一方面，這種伴隨理性訴求下的多元利益表達，其實有助於社會中抱持每一種立場者反省和檢討，從而促進社會的開放與進步。

### 三、民主與溝通－資訊透明

美國聯邦最高法院大法官布蘭岱斯(Louis Brandeis)曾明白揭示：「國家最終的目的乃在使人民得以自由發揮其才智……如你所願地自由思考、如你所信地自由表達，乃是發現及傳播政治真理不可或缺的手段……，討論乃能提供通常適當的保護，對抗有害邪說的散佈；自由最大的威脅來自於無動於衷的人民；公開討論是一種政治責任。」<sup>15</sup>

透明化是民主課責的重要前提，政府的權力運作增加一

---

<sup>14</sup> 參考龍應台，〈為台灣民主辯護——與華人世界對話〉，中國時報，2004年4月15日。

<sup>15</sup> 轉引自：湯德宗，〈政府資訊公開請求權入憲之研究〉，載於《憲法解釋之理論與實務》第五輯，台北：湯德宗、廖福特主編，2007，頁266。

分透明，我們便愈能了解權力的本質，愈能使官員不濫用權力，這即是政府治理的未來趨勢。十七世紀人本主義思想興起之前，西方民主政治發展的過程中，統治人民的權力是由上天所賦予，政府是屬於少數統治精英；然而，當「人民主權」（popular sovereignty）概念興起之後，民主發展就是人民從被統治者，成為國家機器主人的過程，至少在名義上，人民應該享有參與統治自己決策的權力。然而，民主理念的落實，全面採行「直接民主」是不合經濟效益的，「代議民主」成為一個可行的替代機制，人民退居監督者的角色。但是，監督者需要充份的資訊，不然即便是民主政體，也會有頭家被蒙蔽的現象，因此民主國家也會發生弄權玩法和貪污舞弊事件。

隨著公共事務日益複雜化，政府要管理的事務也就隨之增加，人民卻越來越不了解政府的作為，也就更不具備監督政府的知能，結果就是人民為了維護自身權益，進行粗糙的自力救濟與不顧行政程序的陳情，讓擁有資訊與專業優勢的統治階層，反過來質疑公民的自治能力，認為人民的無知是民主品質不良的主因<sup>16</sup>。這也許是一些民主政府運作的結果，但絕非是民主政府的初衷。

民主治理的終極理念，就是國父孫中山先生所倡言的「人民有權，政府有能」，讓人民駕馭政府的成本降低，對

---

<sup>16</sup> 引自陳敦源，〈透明之下的課責：台灣民主治理中官民信任關係的重建基礎〉，《文官制度季刊》，第一卷第二期，2009年4月，頁23-24。

政府的信任因此增加，進而民眾願意藉由代議機制，更廣泛、更完整地授權給政府，至此，政府為民謀福的專業才真正得以發揮。因此，營造透明的政府環境，不只是讓貪贓枉法的公職人員難以逍遙法外，更重要的是，要建立人民對於政府的信任。

民主治理中「金魚缸法則」(fishbowl principle)，是透明政府的運作法則之一，該法則指公共管理者的行為，必須持續受到公眾的監控，好像在金魚缸中工作一般<sup>17</sup>。藉由強化政府機關行政服務的透明度，將提供服務與課責進一步的結合，再加上網路世代資訊傳遞的便捷性，利用智慧政府的資訊技術，從網路進行政府資訊的定期公開與積極散佈，即是走向「善治」(good governance)的重要途徑，也是透明政府的努力方向。

以北歐的經驗來看，資訊公開制度始於瑞典1766年憲法，法律明定公民有權查閱官員的財產與納稅狀況；芬蘭憲法第2章第12條明確規定資訊公開制度，准許每位民眾和媒體檢視政府檔案並核對政府機構的決定；1970年丹麥通過公開政府文件的法律，提供媒體與民眾明確的查閱權，而我國亦於2005年制定《政府資訊公開法》。2012年12月5日國際透明組織(Transparency International, TI)2012年清廉

---

<sup>17</sup> Charles H. Levine, B. Guy Peters and Frank J. Thompson. *Public Administration: Challenges, Choices, Consequences* (Glenview, IL: Scott, Foresman and Company, 1990), pp.195-198.

印象指數（Corruption Perceptions Index, 簡稱CPI），公布以全新方法建構2012年清廉印象指標，臺灣分數為61分，勝過約8成納入評比國家，在東亞僅次於新加坡、香港及日本。國際透明組織分析指出：「在176個納入評比國家及地區中，三分之二的國家低於50分，顯示公共機構需要更透明，有權力的官員需更加以課責。丹麥、芬蘭及紐西蘭清廉印象指數以90分並列第1名，這些國家因資訊較開放及訂有公職行為規範而表現亮眼。」<sup>18</sup>

我們無法剝奪人民「知的權利」，因為包含於「知的權利」內的「言論自由權」與「政府資訊公開請求權」皆在追求個人之自我實現（self-realization）、探求真理（truth seeking）、並為民主社會進行集體決策（collective-decision）及和平地促成社會變遷等所不可或缺<sup>19</sup>。這裡的內涵可分成三個層面加以闡述。

其一，結合上述議論，我們瞭解權力共用、多元利益及資訊權與民主發展息息相關，這不僅因為言論自由係屬國家制度性的保障，也是彰顯個人存在價值與促使社會進步的關鍵因素。

其二，既然我們肯定公眾參與對話的重要性，那麼各自論述背後所憑藉的立論依據即成為有效溝通的條件之一。換

---

<sup>18</sup> 周志榮，〈實踐行政透明措施打造乾淨廉能政府〉，《公共治理季刊》，1卷第1期，2013年，頁121、123。

<sup>19</sup> 湯德宗，同前揭註，頁268。



句話說，公共議題背後所涵蓋的資訊是否正確、完整，又是否有效的為社會大眾所理解，往往決定了公共議題論述的方向，進而型塑了社會整體的認知。

其三，政府有義務將政策形成過程公開，在積極面來說，這是基於公共監督的課責性，人民有權透過瞭解政策制訂過程，引導政府作成符合民意的施政；另就消極面而言，則是避免政府內部的貪汙腐化，侵蝕政府治理的正當性。「臺灣透明組織」就是以推動政府透明與社會廉潔為其使命，為打造廉能政府而努力。

## 肆、結語

中華民國政府治理的演變，本質上就是走向民主的過程。有人曾質疑，傳統文化中的封建官僚、人情凌駕法治、血緣親族的觀念，與民主所強調的法治社會、權利義務是否相合？進而宣稱華人社會尚不存在實施民主的條件。中華民國跌跌撞撞地進行了一場空前實驗，也許我們的效率下降了，進步緩慢了，民意的滿意度滑落了，但誰能說我們失敗了呢？過去曾有人將臺灣、新加坡和香港作比較，認為臺灣是有自由、有民主，但法治不夠；新加坡有民主、有法治，但自由不夠；香港有自由、有法治，但民主不夠。臺灣民主轉型歷程雖不完美，但方向正確，可塑性高，也打下了相當堅實的基礎。民主從來不是一條筆直的線，而是彎彎曲曲，但只要方向是向前的，就是一種進步。

當然，民主制度裡的許多缺點，譬如粗暴多數犧牲弱勢少數，譬如短程利益否定長程利益，譬如民粹好惡凌駕專業判斷，在臺灣民主的實例中固然比比皆是，但這都無礙於追求民主的決心。我們必須正面看待民主的缺失，重點是根置於人性。我們必須相信，民主不只是制度的選擇，它更是生活方式和思維方式的選擇。文化部龍部長應台曾說：「民主，就是手上有一本護照，隨時可以出國，不怕政府刁難；民主就是養了孩子知道他們可以憑自己本事上大學，不需要有特權；民主就是發表了任何意見不怕有人秋後算帳；民主就是權利被侵犯的時候可以理直氣壯地討回，不管你是什麼階級什麼身分；民主就是，不必效忠任何政黨，不必討好任何人，也可以堂堂正正地過日子；民主就是享受各種自由而且知道那自由不會突然被拿走，因為它不是賜予的。」<sup>20</sup>總結而言，就是生活方便自在，沒有壓力，這就是民主最大的好處。馬總統在今年的國慶致詞中也提及「過去，我們在學習中建立民主；現在，我們要在民主中實踐公民社會。」

身為中華民國國民，我期待民主深化的過程，為人民帶來生活美滿，包括精神與物質上的富足，因為正如同亞理斯多德(Aristotal)所說：「人是政治的動物」這表示人類生活脫離不了政治活動，而只有在完善的民主政治制度當中，人類才能追求自我實現的成就。

---

<sup>20</sup> 龍應台，〈為台灣民主辯護——與華人世界對話〉，中國時報，2004年4月15日。

其次，身為政府的領導者及制度建構者，個人必須肩負起民主轉型的責任與使命，我們需要一套能容納多元民主的政府制度，能促進權力的共用、人民利益的表達與資訊的透明，在意識的自主性與社會性、行為的變與不變當中取得平衡，如此，人類文明才能穩定而持續的發展茁壯。

最後我要引述政治學大師戴爾(Robert A. Dahl)的經典名言，作為本文的結論：「我們不能指望以歷史的力量去保證民主將會永遠向前邁進－或者會永遠存續下來，民主的機遇乃是依賴自己的所作所為，隨著對民主必要條件的充分認識和滿足這些條件的意志出現，我們才能行動起來保護民主，並且更為重要的是，促進民主的理念和實踐。」<sup>21</sup>

行動，永遠是邁向民主化的第一步。

---

<sup>21</sup> Robert A. Dahl 著、李柏光等譯，《論民主》，台北：聯經，2010，頁30。

