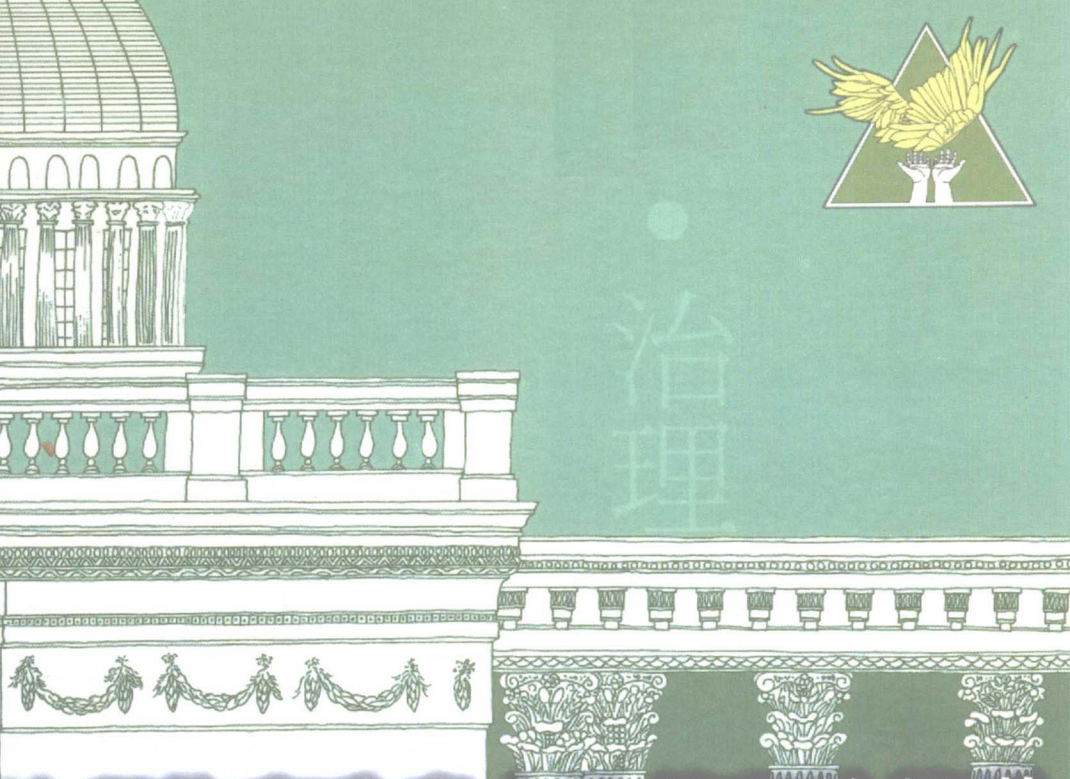


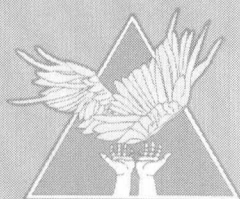


治理的憲政意含及其理論基礎

柯義龍 著
2009 年 9 月



麗文文化事業



治理

治理的憲政意含及其理論基礎

柯義龍 著

2009 年 9 月



麗文文化事業

國家圖書館出版品預行編目資料

治理的憲政意含及其理論基礎 / 柯義龍著. --
初版. -- 臺北市：麗文文化，2009.09
面；公分
參考書目：面
ISBN 978-957-748-358-4(平裝)
1. 憲政主義 2. 民主政治
581.27 98016912

版次：2009 年 9 月初版

BL9818 治理的憲政意含及其理論基礎

作者：柯義龍

執行編輯：盧文玲、陳嘉珮

出版者：麗文文化事業股份有限公司

地址：台北市文山區 116 秀明路二段 112 巷 1 弄 18 號 4 樓

電話：(02)8661-9962

傳真：(02)2234-3665

法律顧問：林廷隆 律師

Tel：(02)2965-8212

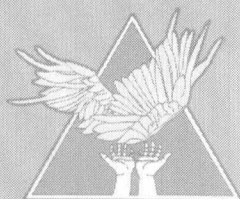
版權：麗文文化事業股份有限公司 版權所有・翻印必究

Copyright © 2009 by LiWen Publishers Co., Ltd.

聲明：本書所有內容未經本公司書面同意，不得以任何方式翻譯、抄襲或節錄

第一章 憲政、憲法、治理	13
第一節 治理、行政改革、世界觀.....	14
第二節 憲政與公共治理.....	18
第三節 公共行政的正當性基礎.....	23
第四節 善治—憲政民主與行政效能的統合.....	28
第五節 結語.....	33
第二章 自由主義的「理性」基礎	35
第一節 理性的時代 (The Age of Reason)	37
第二節 理性與個人主義.....	41
第三節 理性與自然法.....	43
第四節 理性與契約.....	46
第五節 結語.....	48
第三章 保守主義的理論建構	49
第一節 導論.....	50
第二節 理性的有限性.....	53
第三節 社會的有機性.....	56
第四節 歷史的賡續性.....	61
第五節 對宗教的依戀.....	64
第六節 結語.....	66
第四章 制度、權力、憲政改革	69
第一節 主要憲政民主國家政治制度的建制.....	70
第二節 政治制度的原理與運作.....	73
第三節 我國憲政制度的運作與憲政改革.....	84
第五章 公共事務的倫理面向	105
第一節 導論.....	106
第二節 公共事務的理論發展與倫理.....	109
第三節 公共事務的方法論與倫理.....	115
第四節 「理性」整合公共事務倫理指標.....	121
第五節 結語.....	126
第六章 新公共管理的反思	129
第一節 導論.....	129
第二節 改革的年代.....	132
第三節 行政改革的反思.....	136
第四節 提升行政改革效能的策略.....	147
第五節 結語.....	155

第七章 第三部門在政策過程中的角色—治理理論觀點	157
第一節 第三部門、公共議題、問題焦點	158
第二節 第三部門參與「治理」的理論	162
第三節 治理理論與第三部門的政策角色	179
第四節 結語	187
第八章 非營利的監督與課責：廣電基金的運作經驗與其意	189
第一節 導論	189
第二節 文獻檢閱：公私協力關係、課責與分析觀點	192
第三節 國外經驗	197
第四節 個案討論	200
第五節 結語	207
第九章 提升行政效能的策略—以公民精神為例	209
第一節 導論	209
第二節 公民精神與民主政治	213
第三節 公民精神的策略性效果	223
第四節 公民精神理論基礎的檢討	233
第五節 結語	237
參考書目	241
中文書目	241
英文書目	244
附錄一 彌爾(John Stuart Mill)的自由論	259
第一節 思想的背景與基礎	259
第二節 社會自由	263
第三節 思想言論自由	268
第四節 個性與自由	267
第五節 結語	269
參考書目	271
附錄二 人權理論—兼論我國社會經濟權利的保障	273
第一節 人權理論與人權內涵	273
第二節 我國憲法中社會—經濟權的保障	282
參考書目	297



治理

治理的憲政意含及其理論基礎

柯義龍 著

2009 年 9 月



麗文文化事業

序言

自余入列爲大學教職一員，匆匆歲月，迄今已二十年有餘。欲言有何貢獻，實感沈重；除汗顏之外，頗難啓齒細數。如要勉強幾句心得，則教學、研究並重，直是長期的信念與戮力實踐的重心。更以此等信念與努力方向，使個人在「教學相長」上獲益匪淺；進而在此「獲益」的基礎上，再回饋於教學、研究場域。因此，二十幾年來，個人在扮演「教職一員」當中如有足之掛齒餘地，當是致力於教學、研究的正面循環，生生不息。

西元一九八六年八月中旬，余正式向東海大學公共行政學系（現已更名為行政管理暨政策學系）報到任教職之際，巧遇偉恩颱風侵襲台灣中部；今（2009）年八月上旬，正值本書接近完稿時日，莫拉克颱風狂掃南台灣，造成台灣地區五十年來最大的颱風災害。表面看來，前後相隔二十三年的兩個颱風，並無任何有意義的相關性；即便如此，對於一個「充數」於政治、行政領域的研究者而言，卻不免會觸動「行業的敏感度」。各種災難既屬難免，則災難中除了人們自身的「自求多福」以求自保外，政治、行政部門（political, administrative sector），如何而能有積極、有效的作為以保障人民的生命、自由、以及財產，使人民無有恐懼而可以安身立命，當是反覆思索，亟思所以解答之課題。

即使將上述時間壓縮打對折，目睹過去十年左右的幾件「大事」，作為長期用心於政治、行政的觀察與研究者而言，實亦難以「置身事外」，刻意裝作「天下本無事」。一九九九

年的「九二一大地震」、二〇〇三年的SARS、本次莫拉克颱風以及正在發展中同樣可能造成巨大傷亡的H1N1，確實是一次又一次的考驗政府治理能力，也一次又一次的檢視政府的施政成效。其發生於國外，但同樣對本國政府與人民具有連動「震撼力」的事件，如二〇〇一年九月十一日發生在美國的恐怖攻擊事件以及伴之而來的全球「反恐」(anti-terrorism)行動措施、二〇〇五年卡翠娜颶風(Hurricane Katrina)肆虐美國南部所造成的重大財務損失與人員傷亡等等。個人無意在此製作「歷史事件簿」，而所關心的乃在於面臨一次比一次嚴苛的自然災害挑戰時，實屬「人爲的」政治、行政機構與活動，究竟如何因(回)應以降低各種不同種類的傷害。凡此乃爲「治理」問題之一環，而依個人所見，培養、鞏固「民主精神」(The Spirit of Democracy) (Diamond:2008)¹與「公共行政精神」(The Spirit of Public Administration) (Frederickson:1997)，²實有助於吾人面對與

1. Larry Diamond 於2008所出版的書名爲《The Spirit of Democracy: The Struggle to Build Free Societies Throughout the World》，New York: Henry Holt and Company, LLC。Diamond在書中檢視了全球在民主政治的提升的努力；書中他闡述促進或阻礙民主發展的因素，特別是他指出了改變人心在發展民主政治中的重要性。個人在某種程度上相當認同Diamond「改變人心」在民主發展上的積極性意義，而在本書的論述鋪陳當中，也處處可見到此一觀念的鑿痕。因此，此處吾人藉用其書名，目的在於凸顯撰寫本書的基本信念之一。
2. 爲H. George Frederickson於1997所出版的書名；在該書中，Frederickson表示公共行政所要處理的問題是如何有效能、有效率、以及公平地做事等與管理(management)有關的急迫性問題；惟Frederickson更且進一步提出，公共行政較大的問題(the bigger questions)在於行政執行者的信仰、價值、以及習慣(customs)。因此，「公共行政精神」一書，是將公共管理的適切議題帶入如何界定「公共」等行政的大問題中(The Spirit of Public Administration brings the pertinent issues of public management to the big questions of how to define the public...)(Frederickson,1997:1)。個人相信管理技術在「公共行政」中固有其不可或缺的地位，但價值、信仰、甚至意識型態(ideology)等，同樣具有難以忽視的作用，所以在此藉用Frederickson的書名，以表明個人所持之公共行政的基本觀點。

解決「自然」生成與社會問題等「治理」的課題。

本書定名為「治理的憲政意含及其理論基礎」，主要是從現今被廣泛使用的「治理」概念為出發點，回溯探討治理所指涉的內涵之憲政與理論的基礎。換言之，本書嘗試論述當今治理內涵所以然的基礎理念，或者說是治理的「後設理論」(Meta-theory)³論述；更明確的說，如果視「治理」為一種理論，則本書的主題是治理的後設理論，而如果將治理當成一系列的「行動」(action)，則本書所使用的分析方法是「詮釋途徑」(interpretive approach)。基本上，個人認為治理的論述固然有其不同面向，但是依然可以梳理出其所含攝的思想縱軸。西方啓蒙年代(The Age of Enlightenment)所醞釀出來的「自由主義」(liberalism)，乃至於隨後發展的「憲政主義」(constitutionalism)，即為今日「治理」概念的「後設」基礎。因此，即使可能冒著過於簡化的風險，吾人依舊可以說，表面上看起來，「治理」的盛行雖然是近二十餘年的事，但可以肯定的是，其並未偏離西方近代以來的憲政民主軌跡。⁴本書的主要目的即在於梳理出自由主義、憲政、治理這一條理論縱軸，期能有助於釐清「治理」在政治、行政領域的意義與運用。

在前述目前與提之下，本書計以九章節並附以「附錄」^{*}二則，圍繞論證今日治理理論的所以然，質言之，還今日治理

3. 依大英百科全書的定義，所謂「後設理論」指的是「主題是其它理論之理論」(a theory the subject matter of which is another theory); **metatheory**. (2009). In *Encyclopædia Britannica*. Retrieved August 29, 2009, from Encyclopædia Britannica Online: <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/378037/metatheory>

4. 即使論述「政府再造」或「行政改革」，亦「應受到的憲法指引與制約」(黃錦堂，2000)。

「樣態」的原貌。第一章「憲政、憲法、治理」在於勾勒出本書的主題，也是指明貫串本書的基本理念—自由主義、憲政主義是治理理論的「後設定理」(meta-theorem)。⁵第二章「自由主義的『理性』基礎」與第三章「保守主義的理論建構」，目的在於回歸當今治理理論的思想根基；「新公共管理」(NPM)緊縮公部門範圍、強調市場競爭等，隨處可見傳統自由主義鑿痕，而二十世紀八〇年代帶頭行政改革的政治上「新右派」(The New Right)，並未完全放棄傳統保守主義的某些價值。第四章「制度、權力、憲政改革」，除探討憲政民主的制度設計與運作外，相信治理乃憲政的落實與開展，特別是憲政制度的設計影響於「善治」(good governance)之實踐頗深。所以本章節除了論述一般民主國家中央政府制度的設計理念與運作外，並及於探討我國在特殊的政治環境中，憲政制度的運作與所面臨的困境。

在第五章「公共事務的倫理面向」中，作者嘗試提出包括工具理性與實質理性的人類「理性」(reason)概念(conception)，以統合公共事務的四個倫理標準：(一)經濟上的合理性(economically reasonable)；(二)程序上的合法性(procedurally legal)；(三)政治上的可行性(politically feasible)；以及(四)道德上的最高命令性(morally imperative)；事實上，此等標準並未脫離西方憲政民主的意涵，即便以「治理」概念取代「公共事務」概念，相信當中的本質並無兩樣。第六章「新公共管理的

5. 這裡所指的「後設定理」是參照大英百科全書的定義而取其比較寬鬆的意義，大英百科全書將「後設定理」定義為「處理後來之發現的先前已得到證明的發現」(A finding proved in the former that deals with the latter)；metatheory. (2009). In Encyclopædia Britannica. Retrieved August 29, 2009, from Encyclopædia Britannica Online: <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/378037/metatheory>

反思」、第七章「第三部門在政策過程中的角色」、以及第八章「非營利的監督與課責：廣電基金的運作經驗與其意涵」，基本上在於檢視過去三十年左右公共行政的改革理論與實務。新公共管理將工具理性、市場競爭發揮得淋漓盡致，卻也帶來對其折損「公共性」(publicness)的質疑；經由「新公共管理」的改革，而導致「國家空洞化」，「網絡治理」(network governance)的概念隨之盛行於歷經NPM改革的國家或地區，而第三部門的角色不但在「填補」正式政策過程的「真空」，似乎也有助於維繫民主社會的健全運作。

當然，解決行政問題的制度設計，難有「萬靈丹」式的方案，甚至良法美意在缺乏整體配套措施的情況下，即經常失其預期成效，有些時候且造成負面影響，這是第八章以廣電基金為例檢討政府「委外」的緣由。公共行政不僅止於管理技術，還包括Frederickson所說的較大的價值、信仰問題(Frederickson,1997)；行政也不只事涉政府機關部門，更應涵蓋做為民主社會一分子的公民，所以本書的最後一章，即第九章「提升行政效能的策略—以公民精神為例」，基本上認為治理所面臨的問題，不僅是行政問題，更是民主政治運作的問題。所以提升行政效能，不能只專注於體現科層組織權威以及強化政府—人民的二元對立，而應該回歸到民主社會的內在理路，從「公民精神」(citizenship)的面向切入，並得其歸屬。

另外，書後附有「彌爾(John Stuart Mill)的自由論」與「人權理論與社會經濟權利—以我國憲法為例」兩章節。前者主要在於論證彌爾論「自由」，係遠承理性主義思想，近襲功利主義主張，基本上未脫離「自由主義」的基調，自然也是理解當

代治理的背景理論之一。即使消極自由(negative freedom)與積極自由(positive freedom)孰輕孰重，至今迭有爭議，也難有結論，但不可諱言的，自由主義與憲政主義之興起，與人民權利的爭取、保障具相當密切的關係；我們以回溯的眼光來看，不論治理則矣，一旦論述治理，則毫無理由不去論及人權保障，所以吾人以「人權理論與社會經濟權利—以我國憲法為例」做為本書的後續論述，蓋以「善治」畢竟要落實於人民生存與生活的權利保障。

一本學術著作的完成，絕非作者一人可以單獨居功。事實上，許許多多的長輩或學術先進、同好，或直接或間接都對於本書能夠順利完稿付梓有著難以磨滅的貢獻。三十年前初次成為繆師全吉的學生，二十三年前受到他的提攜而得以進入東海大學公共行政學系服務，只稍回憶，便難以忘懷他對個人在公、私兩方面的恩情。每一回與同為繆師門生的中央研究院近代史研究所朱淦源研究員、台北大學顧慕晴教授、同事邱瑞忠教授，憶起繆師行誼，感佩與感恩一直是我們共同的回憶。撇開私誼不論，繆師專攻公共行政，對個人的耳提面命至今依然受用，例如他說脫離政治環境系絡談行政，將使行政無所依附；行政的核心在於「人」，所以培育行政人員的道德、操守乃落實民主行政的前提，…。繆師辭世已十有六年，個人在政治、行政領域繼續兢兢業業外，繆師言行依舊鏗鏘在夢裡、在記憶中。繆老師，感謝您！

個人長期以來相信，思想是政府治理、公共行政的根基，而在台灣大學政治學研究所求學期間，受教於孫廣德、連戰兩位教授先生，而在中、西政治哲學上，獲得紮實的訓練，也為

往後的教學、研究奠定堅實基礎。這些年來，個人在這一方面如還有些許心得，自當感謝兩位老師的教誨。摯友台北大學教授林鍾沂先生，相知近四分之一世紀以來，個人除了對他投注於學術的「心力」表感敬佩外，他長期在「學問」上的「提示」，實是「催逼」個人在學術上的攀爬，迄今個人未從學術戰線上退卻，實難隱林教授的「提示」功勞。

原服務於東海大學政治學系，現任職台灣大學政治學系主任王業立教授，多年以來一直有機會與他就政治理論與實際相互切磋，而澄清許多的政治學、憲政上的觀念，個人著實獲益良多，在此要表達對他的感謝。當然，許多學術先進或指正或建議，讓個人於論文初稿發表後，有機會修正缺失，在此懇切表達對他們的謝意。其中有台北大學周育仁教授、政治大學吳瓊恩教授、以及考試委員蔡良文教授、中央大學法律與政府研究所孫煒教授，分別評論「政治勢力的變動與憲政改革」、「新公共管理的反思」、「第三部門在政策過程中的角色—治理理論觀點」、「公共事務的倫理面向」、以及「非營利的監督與課責：廣電基金的運作經驗與其意涵」。此外，本書第八章「非營利的監督與課責：廣電基金的運作經驗與其意涵」，是作者與政治大學博士候選人王光旭先生共同研究的成果，經其同意列為本書之一章，在此表感謝之意。特別是王光旭先生以其在「治理網絡」的研究表現，著實讓個人在研究過程中獲益不少。

二十三年來，個人一直以能夠成為東海大學公共行政學系之一員為榮；即便在各種正式、非正式場合，以身為行政系成員之一，都讓個人頗感驕傲。系裡的同事、師生間情誼與

知識氛圍，增添個人不少「教」與「學」的機會，對同事、同學的衷心感激外，實難以其它言語「附加」。林聿伶同學、魏君如同學，在資料蒐集、參考文獻的補正、核對，給予相當的協助，除表示對她們的感謝外，也要感佩她們因「理解」所以「包容」我在事務處理上的「難搞」。

完稿時，夏暑將盡，傍晚的西邊雲彩更是金黃；入夜也多少可以感覺到初秋的涼意。「天行健，君子以自強不息；地勢坤，君子以厚德載物」。春、夏、秋、冬四時循環不已，既入學術殿堂，當知不斷深耕；山高水長，「學，然後知不足」，再如何的博覽，亦當知「三人行，必有我師」的古老智慧。

柯義龍 謹識於大度山東海大學
西元2009年9月

第一章 憲政、憲法、治理	13
第一節 治理、行政改革、世界觀	14
第二節 憲政與公共治理	18
第三節 公共行政的正當性基礎	23
第四節 善治—憲政民主與行政效能的統合	28
第五節 結語	33
第二章 自由主義的「理性」基礎	35
第一節 理性的時代 (The Age of Reason)	37
第二節 理性與個人主義	41
第三節 理性與自然法	43
第四節 理性與契約	46
第五節 結語	48
第三章 保守主義的理論建構	49
第一節 導論	50
第二節 理性的有限性	53
第三節 社會的有機性	56
第四節 歷史的賡續性	61
第五節 對宗教的依戀	64
第六節 結語	66
第四章 制度、權力、憲政改革	69
第一節 主要憲政民主國家政治制度的建制	70
第二節 政治制度的原理與運作	73
第三節 我國憲政制度的運作與憲政改革	84
第五章 公共事務的倫理面向	105
第一節 導論	106
第二節 公共事務的理論發展與倫理	109
第三節 公共事務的方法論與倫理	115
第四節 「理性」整合公共事務倫理指標	121
第五節 結語	126
第六章 新公共管理的反思	129
第一節 導論	129
第二節 改革的年代	132
第三節 行政改革的反思	136
第四節 提升行政改革效能的策略	147
第五節 結語	155

第七章 第三部門在政策過程中的角色—治理理論觀點	157
第一節 第三部門、公共議題、問題焦點	158
第二節 第三部門參與「治理」的理論	162
第三節 治理理論與第三部門的政策角色	179
第四節 結語	187
第八章 非營利的監督與課責：廣電基金的運作經驗與其意	189
第一節 導論	189
第二節 文獻檢閱：公私協力關係、課責與分析觀點	192
第三節 國外經驗	197
第四節 個案討論	200
第五節 結語	207
第九章 提升行政效能的策略—以公民精神為例	209
第一節 導論	209
第二節 公民精神與民主政治	213
第三節 公民精神的策略性效果	223
第四節 公民精神理論基礎的檢討	233
第五節 結語	237
參考書目	241
中文書目	241
英文書目	244
附錄一 彌爾(John Stuart Mill)的自由論	259
第一節 思想的背景與基礎	259
第二節 社會自由	263
第三節 思想言論自由	268
第四節 個性與自由	267
第五節 結語	269
參考書目	271
附錄二 人權理論—兼論我國社會經濟權利的保障	273
第一節 人權理論與人權內涵	273
第二節 我國憲法中社會—經濟權的保障	282
參考書目	297