

民主與治理

從民治到民享

為全面提升台灣的民主治理品質，必須矯治惡質化的政黨競爭型態，其首要工作是核心政治價值的重建；必須矯正媒體亂象，其關鍵在於改變媒體的競爭生態，調整廣告市場交易的遊戲規則；必須確保憲政體制的穩定運作，關鍵在於確立多數政府的原則，以及提升立法院的議事效能；必須建立小而能的政府，在強調中央政府的領航、協調與仲裁功能的同時，應加強對於地方的授權；政府及各政黨必須重視政治領導人才的培育，建立靈活的篩選與多元化的培育機能。

召集人：朱雲漢 趙永茂
撰稿人：朱雲漢 周育仁 趙永茂
蕭全政
(撰稿人按姓氏筆畫排序)

目錄 民主與治理

壹、探索臺灣民主治理困境的根源	
一、現狀檢討：臺灣民主治理品質的診斷	585
二、問題分析	589
三、建議辦法	595
貳、中央政府體制與運作：檢討與建議	
一、現狀檢討	599
二、問題分析	602
三、建議辦法	604
四、預期目標	611
參、政府職能再造	
一、現況檢討	613
二、問題分析	614
三、建議辦法	616
四、設定目標	623
肆、政治菁英的養成危機與培育方向	
一、現況檢討	630
二、問題分析	633
三、提出建議	634
四、遠景目標	640

壹、探索臺灣民主治理困境的根源

臺灣社會正面臨各種撕裂性力量的分割，政府的治理能力正面臨各種內耗衝突的折損。新聞媒體也成為損耗社會公共資源、激化社會對立、拖累民主品質的一大亂源。矯治朝野政黨惡鬥之首要工作就是核心政治價值的重建，必須倚賴社會中道力量與輿論壓力來督促政治人物，導正他們的觀念與言行，並設法提升選民的判斷能力。矯正媒體亂象的關鍵在於改變媒體的競爭生態，調整廣告市場交易的遊戲規則。

一、現狀檢討：臺灣民主治理品質的診斷

民主品質（quality of democracy）的概念，最近為許多研究新興民主國家的學者所重視。因為民主體制不僅僅要回應公民政治參與的需求，也必須回應公民對於有效治理的期待，既要滿足「民治」的程序要求，也要達到「民享」的實質成效，否則民主體制無法建立牢固的正當性。一個良好運作的民主體制，不但能有效保障公民人權自由與參政權利，也同時能夠確保國家職能的運作更能貼近絕大多數民眾的需求與期待。「民主品質」的概念同時涉及民主體制的「程序」、「能力」與「結果」三個領域，而不僅僅限於定期選舉、多黨競爭、自由結社這些程序性的安排。

世界銀行在過去十多年也從增進發展的角度大力推廣「良好治理」（good governance）的概念。世銀的專家總結過去半個世紀的開發中國家發展的經驗，認為影響經濟與社會發展成敗最重要的因素就是治理品質的好壞。世銀也為推廣這個政策理念，投下大量的人力與經費發展測量治理品質的指標，以及進行各國治理品質的定期評估。世銀專家最後歸納為六個基本指標，分別是公民表達及問責、政治穩定、政府效能、監管品質、法治、反貪污。其中只有第一個指標直接與民主化程度畫上等號。

臺灣很多政治人物在提到香港時，總是流露出一種優越感。在他

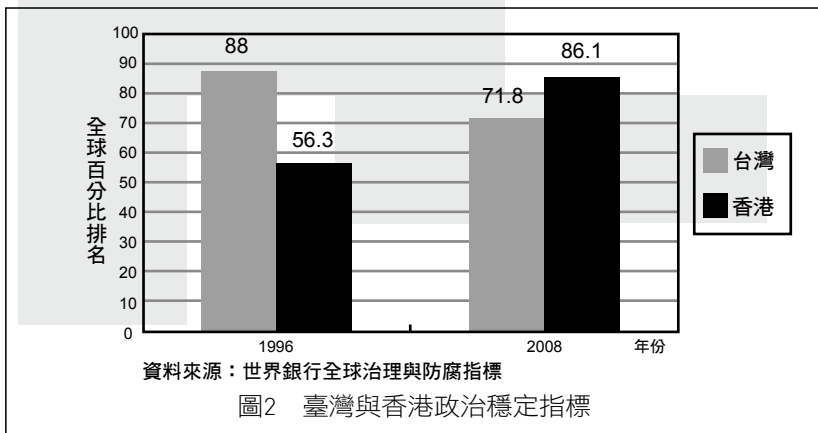
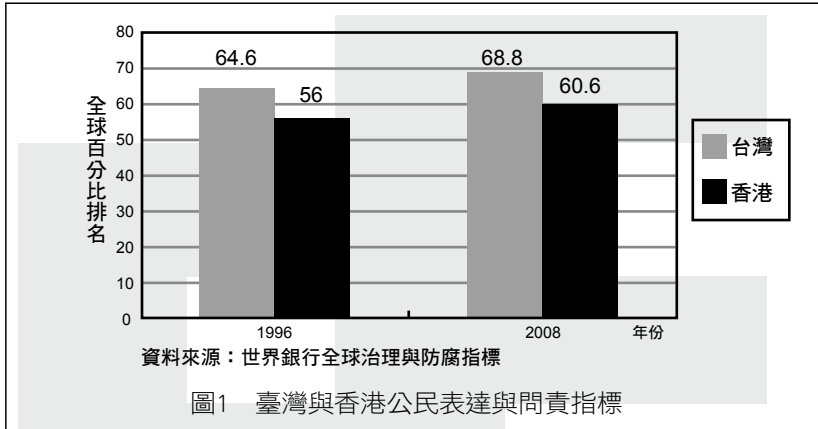
們眼中，「一國兩制」下的香港，在政治發展上完全不能跟臺灣相提並論。但是這種優越感只是基於臺灣在民主化指標上的領先，如果以世界銀行所界定的「良好治理」指標來作比較，其實臺灣在很多方面都不如香港。根據世銀去年六月份公布的「一九九六～二〇〇八全球治理與防腐指標」，在六個指標中，二〇〇八年臺灣只有在「公民表達及問責」方面明顯領先香港。臺灣在全球的百分位排名為68.8，也就是說臺灣在公民的參與、表達及民主監督上優於全球68.8%的國家與地區，但全世界二百一十二個接受評比的國家與地區中，仍有近31%的國家領先臺灣。香港在二〇〇八年的百分位排名是60.6，雖然落後於臺灣，但兩地的差距沒有一般人想像的大。

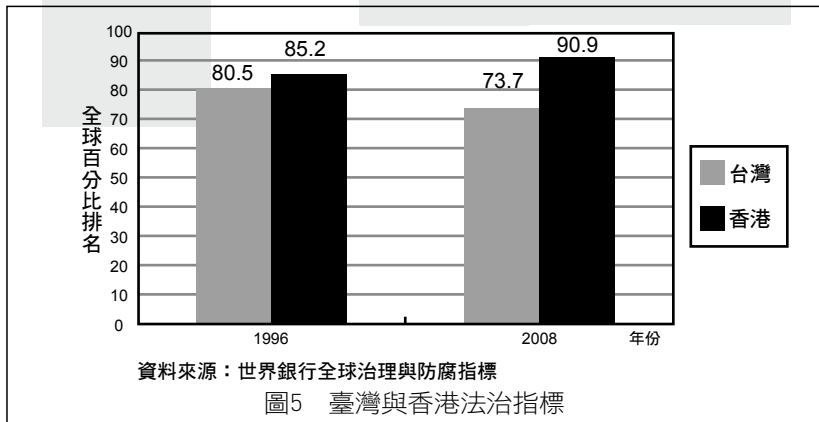
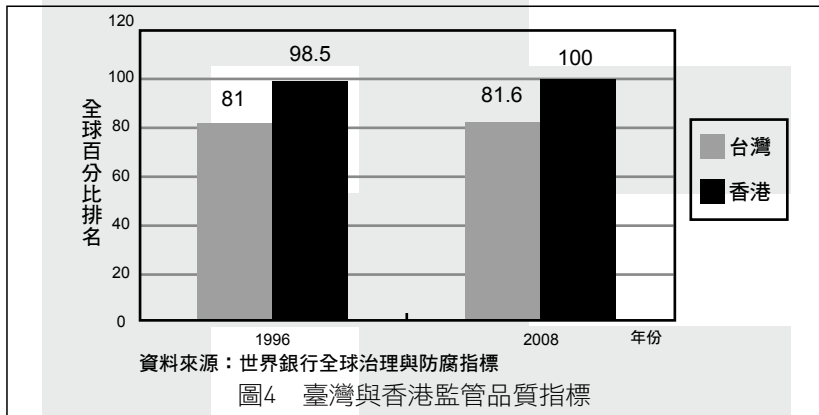
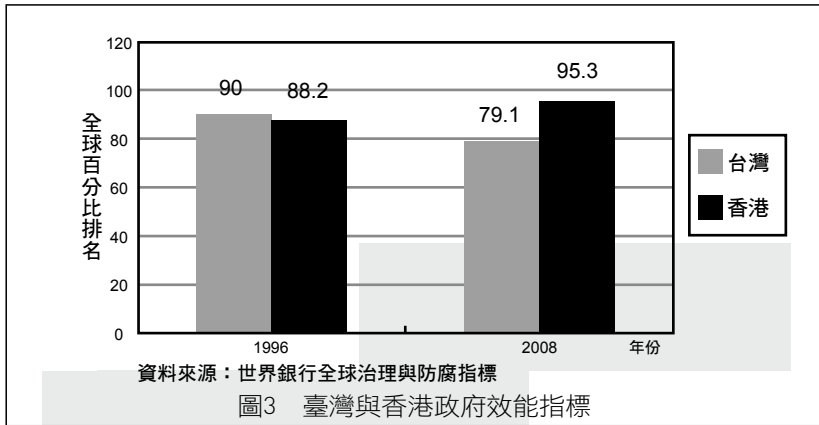
在其他五個指標上，香港的排名都大幅領先臺灣。在政治穩定方面、臺灣是71.8，香港是86.1；在政府效能指標上，臺灣是79.1，香港是95.3；在監管品質上，臺灣是81.6，香港是滿分100，也就是在全球居首位；在法治指標上，臺灣是73.7，香港是90.9；在反貪污方面，臺灣是72.9，香港是94.2。在這五項指標上香港領先臺灣的幅度都很可觀，而且都遠大於臺灣在「公民表達及問責」項目的領先距離。令人感嘆的是，臺灣雖然建立了各種保障公民發聲、參與及民主監督的機制，但是人民並沒有因此而享受「良好治理」的果實。

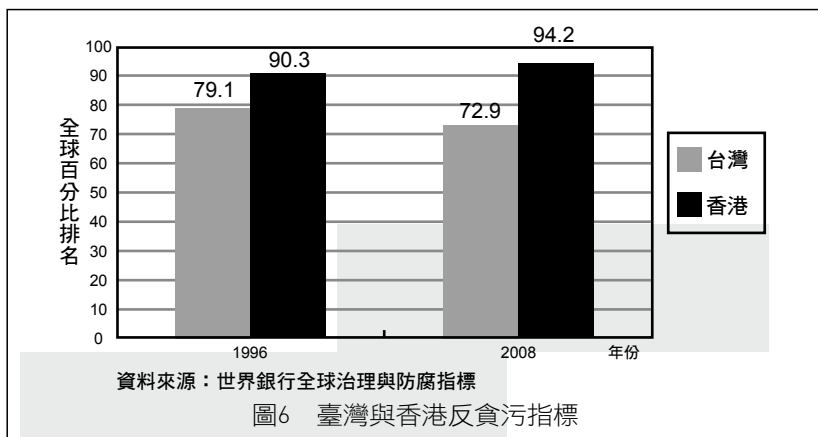
比較兩地的變化趨勢，更讓人氣餒。世界銀行的指標從一九九六年開始建立，這年正好也是臺灣與香港兩地政治發展重要分水嶺。一九九六年臺灣舉行第一次總統直選，象徵著臺灣完成民主轉型；這年也是英國殖民統治的最後一年，香港回歸中國的前夕。從一九九六年到二〇〇八年，臺灣在六項指標中，有四項明顯退步。「政治穩定」從排名前88%退步到71.8%；「政府效能」從前90%退步到79.1%；「法治」從前80.5%退步到73.7%；「反貪污」從前79.1%退步到72.9%。「監管品質」這一項是原地踏步，只有「公民表達與問責」有小幅的進步。而香港在這段時間，在每一項指標上都有明顯的排名提升，尤其在

「政治穩定」與「政府效能」兩項指標上，從落後於臺灣變成超前。

(請參見圖1至圖6)







治理品質的下降，意味著政治體制動盪、政策搖擺的風險增高、決策與立法的品質下降、公共建設延宕落後、政府的統籌兼顧能力下降，企業經營環境惡化。這是導致過去十年間，臺灣經濟發展在東亞地區節節落後、民眾普遍對於民主體制運作感到失望的重要原因。

治理品質下降，對於臺灣的永續經營也必然帶來不利影響。這將導致政治體制無法積極回應臺灣面臨的嚴峻生存與發展挑戰，以及國際體系的競爭壓力；民主決策體制沒有能力引導社會共識，在全球秩序重組的過程中重新設定臺灣的基本政經戰略；民選政治人物無力帶領臺灣社會找回方向感，幫助大家重建對於未來的信心。

二、問題分析

為何我們社會進入全面民主化的階段，反而距離「良好治理」的目標越來越遠？首先，這是因為臺灣的民主體制運作之所有重要環節，包括政黨競爭模式、行政權與立法權制衡關係、國會結構與產生方式、國會議事運作、新聞媒體的監督角色、公民社會的動員型態等，都出現嚴重的變形與扭曲。其次，這是因為政府職能的調整跟不上經濟與社會發展的需要，成為阻礙公共治理品質提升的瓶頸，政府的角色定位、組織體系分工及中央與地方的分權治理，都必須進行結構性的調整。同

時，公共治理品質退步與政治人才斷層有關。臺灣進入多黨競爭時代後，舊有威權體制下政治菁英的養成與培育機制已經無法運作，臺灣的選舉文化與惡質化政黨競爭形成政治人才的反淘汰機制，社會優秀人才視政治為畏途。

特別值得我們憂慮的是，朝野政黨惡鬥與國家認同分裂兩者間複雜的糾葛，導致政治競爭超脫民主常軌，引發社會兩極對立，國家行政體系專業倫理流失、公務員士氣低落。半總統制下，行政權與立法權爭奪政策制訂權，大趨勢是立法權高漲、行政權敗退，立法委員傾向討好局部利益甚至是特殊利益，但又不承擔全局責任，導致國家政策不連貫、財政紀律蕩然無存。國會的議事品質與國會權力不成比例，立法過程草率而粗糙，議事運作違背代議政治原理，少數可以癱瘓議事，議長可以獨斷立法進度。公民社會團體普遍對於政黨政治、民選政治感到疏離，對於公共權威失去信任，單一議題團體單打獨鬥，相互衝突的目標難以妥協、無法統合。弱智化的新聞媒體偏好聳動新聞、激化對立與衝突、鼓吹民粹論述、嚴重壓縮公共政策的理性討論空間。

下面我們將分四個小節來分別討論阻礙台灣的民主實現良治的五個癥結，第一節將集中討論政黨競爭模式以及媒體亂象兩個議題，接著我們討論中央政府體制及運作，再接著討論政府職能再造，最後討論政治菁英的養成。

（一）惡質化的政黨競爭

在一個常態的民主社會裡，定期選舉、多黨競爭與權力制衡的設計，只是增強公共權威的正當性基礎，以及確保公權力服膺公共福祉導向的手段，而不是目的。一個有效的民主過程，既要透過政黨競爭來充分反映社會上的多元利益與需求，也必須透過遵守民主規範、維護核心價值與基本共識來維持政治社群內部的凝聚力，以及維繫政治體制進行社會整合的機能。如果選舉競爭演變成慘烈的政治鬥爭，如果政黨與競爭對手間沒有起碼的信任與尊重，一個社會的核心價值與基本共識必然

會逐步被掏空，公共權威的正當性一定受到損傷，政治體制的整合機能一定被嚴重侵蝕。所以，當政治人物為了選戰一時的需要，而肆無忌憚將撕裂性、歧視性與詆毀性的語言暴力施加於對手時，他不僅破壞了民主的基本遊戲規則、傷害了競爭對手的基本權益，更傷害了其背後廣大支持者的尊嚴，其結果必然是深化社會內部的對立情緒，讓既有的社會鴻溝更難以癒合。

但不幸的是，在國家認同出現分裂危機的背景下，所有上述的惡質化競爭模式都在臺灣出現。藍綠陣營的政治菁英以及他們的追隨群眾在身分認同與政治社群想像上的分歧，尤其在統獨光譜上兩端的政治勢力，彼此間已不存在起碼的寬容、信任或尊重。很多政治人物戮力將選舉動員設計為重新凝聚身分認同的受洗儀式，或是幫助身分認同面臨威脅的團體所需要集體心理治療。政治人物將執政地位的競爭膨脹為一場「勝者為王，敗者為寇」的殊死決戰，總統直選與半總統制的引進，更將中央層級政治競賽的「零和」邏輯推到了極致，每一場大選都變成社會資源動員能力的總較量，都將試圖抗拒泛政治化傾向的社會中立團體擠壓到邊緣。過度的政治動員和藍綠陣營的對立，更侵蝕臺灣社會裡面一般的人際關係與相互信任。政治對立的不斷激化，讓社會的主流價值無從建立，所有議題辯論只有黨派立場沒有是非，中間選民無奈地被擠壓到兩邊，社會的中間力量缺乏政治著力點；同時，朝野相視如仇寇，運用各種手段進行對抗、相互掣肘，政治僵局經常導致國家機器的空轉，政治體制也無力紓解社會團體在重要政策議題的對立與分歧。

這種變形與扭曲的選舉競爭文化，讓民主競爭變成一場成本高昂的社會內耗遊戲，彼此消耗對方的時間與精力、彼此耗損對方的社會公信力。臺灣的政黨永遠像是政治過動兒，民選政治人物時時刻刻都在為下一場選舉作準備，選舉競爭的思維與邏輯也貫穿非選舉期間的政治角力。政治精英的時間和精力無時無刻不在應付口水戰、媒體形象的攻防戰，隨時隨地要回應反對黨的攻擊、民意代表的指責、電視名嘴的修

理。民選政治人物真正能用於思考問題、規劃政策的時間與精力十分有限。無限延伸的選舉競爭思維，更讓民選政治人物過度重視民意調查數據，很多決策都是根據民調資料，而不是全局的考量；政治人物的政策立場也經常隨著民意的浮動而搖擺，很難形成一種長遠性和連貫性的政策思路。

惡質化的政黨競爭也嚴重耗損政治人物的社會信任。由於政治菁英之間不斷相互攻擊，抹黑對方，甚至製造莫須有的事情，所以在民眾心目中，政治人物都不值得信任，都是虛偽的。再加上新聞媒體的推波助瀾，在臺灣的民主體制內很難產生能夠得到大多數民眾信任的政治人物，讓人們願意託付責任。民間社會與政治社會之間的裂痕逐漸擴大，公民社會團體對於政黨政治、民選政治感到疏離，對於公共權威失去信任，單一議題團體單打獨鬥，不同團體間相互衝突的目標難以妥協、無法統合。

政黨惡鬥也損害司法公信力與國家行政體系的能力。政治人物為了權力運作經常遊走憲法與法律邊緣，過去十年朝野之間相互指責對方「違憲」的爭議不斷；司法手段也是政治對抗的常用工具，政治人物之間互相控訴誹謗的官司不可勝數；司法體系對於賄選與貪污的起訴與審判經常被污名化，很容易被扣上「政治迫害」的帽子。司法體系的公正性與獨立性在藍綠鬥爭的夾縫中受到嚴重擠壓。藍綠對於政治資源的爭奪也損害軍隊與公務人員體系的專業倫理，常任文官受到藍綠政治板塊的擠壓經常無所適從，逐漸喪失其主動維護公共福祉的專業倫理，作風消極、行事被動、遇事推諉、但求自保不求有功。破壞文官與軍隊專業倫理最嚴重的，莫過於以政治立場與黨派忠誠度考量人事晉升調派決定，對於高級將領與文官進行篩選區分藍綠，結果是，投機者見風轉舵、鑽營者主動投靠、有為有守者不如歸去。國家體制的整體能力與公信力必然逐漸沉淪。

（二）過度政治化與過度商業化的弱智媒體

新聞媒體在民主社會扮演極其重要的角色，自由媒體一向被認為是自由民主體制運作的必要條件。獨立於政府與政黨的新聞媒體在民主社會提供關鍵的政治溝通功能，媒體是公民與民選政治人物、政黨與政府之間最重要的溝通媒介，媒體發揮雙向溝通功能，既讓公民「獲得資訊」（informed），也讓公民「發揮影響」（influence）。公民透過新聞媒體獲得政治資訊，媒體反映公民的意見與需求。民選政治人物與政黨透過媒體傳播理念與政策主張、爭取民眾認同與支持，並藉由媒體取得廣泛的民意回饋。新聞媒體也是公民與公民之間政治溝通最重要的媒介，提供一個多元開放的公共討論平臺，公民透過媒體可以與無法親自接觸的更大群體之間交換資訊、溝通意見、凝聚共識。在代議民主體制下，新聞媒體在幫助公民有效行使參政權利上、在非選舉期間幫助公民對民選政治人物與政府發揮監督、制衡與問責作用上，扮演關鍵功能。

新聞媒體是否能滿足上述的資訊服務與公共論述場域功能，涉及到新聞媒體的獨立性、專業性與公共性，如果新聞媒體的獨立性、專業性與公共性不足，一定影響民主的品質，也一定影響公共治理的品質。不容諱言，自從臺灣民主化之後，全面開放平面媒體與電子媒體自由競爭後，新聞媒體同時出現三種令人詬病的現象：第一、部分媒體過度政治化，具有強烈意識型態傾向，支持特定黨派立場，完全失去獨立媒體的功能；第二、多數新聞媒體以商業利益掛帥，媒體版面與時段成為交易商品，逐漸喪失其公共服務功能；第三、在市場規模有限而媒體過度飽和的競爭壓力下，媒體以衝高短線閱報率與收視率為唯一考量，多數新聞媒體放棄新聞專業倫理，盡量壓低製作成本、並以誇張、聳動、感官刺激性強的新聞評論與評論進行惡性競爭，讓新聞媒體普遍呈現高度弱智化與娛樂化傾向。這三種偏差相互糾葛、互為因果，構成了所謂的

「媒體亂象」，新聞媒體成為損耗社會公共資源、激化社會對立、拖累民主品質的一大亂源。

部分新聞媒體直接捲入藍綠的政治對抗，甚至捲入特定政治陣營的內部權力鬥爭。在藍綠政治對抗的過程中，這些媒體成為激化社會對立的幫兇，成為特定黨派陣營的宣傳工具，以偏頗、片面新聞與言論來增強持特定意識型態立場群體的既有信念與成見，甚至以虛構不實的資訊與民調資料來混淆視聽、假造民意。

多數新聞媒體雖然勉強維持政治獨立，但其商業利益的考量凌駕了其公共服務的天職。在利潤考量下，新聞媒體普遍提供「置入性行銷」服務，模糊了商業廣告與新聞報導的界線；同時在面對政治事件與政治人物時，往往以技術性、無意識的中立來處理價值判斷問題，處理是非真偽的爭議，不再有意識的堅守求真求實原則、維護社會核心價值，以及增進公共福祉的社會公器角色。

扼殺臺灣新聞媒體公共性與專業性最大的殺手來自於媒體的惡質化競爭生態。由於電子媒體的進入門檻很低，在市場規模有限而媒體數量過度飽和的情況下，臺灣的電子媒體近十年來不斷以惡性競爭手法來爭奪日益萎縮的企業廣告預算，這場慘烈而荒謬的競爭將新聞專業倫理徹底地埋葬。由於臺灣的廣告市場遊戲規則是廣告業主透過廣告仲介商與電子媒體進行交易，而廣告仲介商完全根據獨家的ACNielsen的收視率調查作為下單和價格的依據。事實上ACNielsen的取樣代表性不足，因為高收入、高教育程度的家庭不會為了些許的報酬而願意接受二十四小時監視裝置並配合調查程序；同時由於總樣本數不過六千人左右，有一定的統計推論誤差存在，根本不足以進行精確的收視率推估。

但是電視臺為了搶奪一個百分點或半個百分點的收視率，而瘋狂地搶獨家、追現場新聞、製造所謂的「爆料新聞」與「政治八卦」，目的只是搶奪少數的收視觀眾，而完全不問每則新聞的產出是否經過仔細求證、是否與公眾利益有關。新聞臺甚至刻意播報捕風捉影的不實傳

聞，打出刻意誤導視聽的聳動標題，然後再逼迫當事人公開澄清，自導自演。在新聞媒體偏好淺碟式、娛樂性、戲劇性、聳動性報導的長期薰陶之下，許多民選政治人物的問政風格也投其所好；國會質詢淪為表演舞臺，政治領導人物擅長花言巧語。在立法院認真審議法案、嚴肅的政策質詢的國會議員得不到媒體的關愛，政府官員有實質內容的政策闡述無人問津，新聞媒體的閃光燈總是集中在立法委員的誇張肢體語言與政治人物的花邊新聞，民眾無法從新聞媒體得到充分的資訊、客觀的報導，重要公共政策議題的討論失去焦點，導致臺灣政治明顯出現集體的弱智與反智的傾向。

有線電視新聞頻道更推出低製作成本的「政論節目」或「叩應節目」，讓一群職業名嘴以外行充內行，對所有新聞人物品頭論足、對於各類新聞事件放言高論，從選舉、國會、司法、教育、兩岸、國防、經濟、金融、家暴、疫苗到救災無所不能。政論節目為了拉抬收視率，競邀伶牙俐齒、尖酸刻薄、語不驚人死不休的名嘴上節目，並製造虛假的平衡。名嘴的民粹論述可以完全不顧專業知識、科學證據與經驗數據，讓公共政策議題越辯越不明。名嘴的評論不只左右許多民眾的意見與態度，更讓政治人物與政府機關窮於應付，形成名嘴設定臺灣社會公共議題、名嘴引導政府決策、名嘴教導國會問政、名嘴指導司法辦案的畸形現象，被譏諷為「名嘴治國」。少數名嘴甚至捲入政治鬥爭，對於政敵進行無情的攻訐批判，成為特定政治人物的馬前卒，讓臺灣內部的自我耗損現象變本加厲。

三、建議辦法

過去十年，臺灣經濟發展在東亞地區節節落後，民眾對民主體制運作普遍不滿，公共治理品質的退化難辭其咎。要提振國際競爭力，必須從矯治變形的民主開始。

同時，展望未來，臺灣必須面對一系列的嚴峻挑戰：臺灣必須積

極回應東亞區域經濟一體化的機會與挑戰，為自己在東亞經濟體內找到新的定位，全力避免被邊緣化的危機；在經濟全球化與兩岸經濟整合過程中，政府必須有效調和經濟獲利者與受損者間的矛盾，讓經濟整合的利益均霑，經濟風險與社會成本分擔合理；臺灣必須及早規劃進入老齡化社會的各種必要財務與制度安排；政府也必須誠實面對租稅體制不公、財政結構惡化的難題；政府更必須引導臺灣社會積極調整產業結構、改變消費習慣，全力打造節能型社會，回應全球低碳政治所帶來的國際經濟競爭規則的劇烈變動；政府還需要正視全球氣候變遷帶來的巨大社會與經濟風險，強化社會應變極端氣候與巨型災變的能力，全面重建自然災害防治體系。如果臺灣的民主體制無法產生具有高度治理能力的政府，臺灣將無力回應這些嚴峻的挑戰，我們下一代的生存發展機會將受到嚴重的壓縮，人才與資金的出走局面很難避免。

臺灣社會正面臨各種撕裂性力量的分割，政府的治理能力正面臨各種內耗衝突的折損，藍綠陣營的領導人應該將自己的精力與智慧主要運用在化解社會分歧與調和利益衝突上，必須學會如何在尋求妥協與建構共識的過程中累積政治能量，而非不斷以擴大、加深與製造社會與地域的對立面為能事。如果我們的政黨領導人還是不斷以透過挑動社會對立與分歧來累積選舉資本，必然會把臺灣弄成一個無法治理、無法整合的社會。

矯治變形的民主的首要工作就是核心政治價值的重建。首先，藍綠陣營中的領導人物，必須摸索出良性競賽的默契與規則，讓過去兩年多朝野惡鬥所形成的層層政治死結能逐一打開。良性政黨競爭的出現必須有賴於政治人物的「有所不為」與「有所為」。引導良性競爭出現的最起碼要求，是政黨領導人物必須共同維護與遵守政黨競爭倫理，其中最最重要的就是遵守民主程序，維護憲法的權威性、一貫性與完整性，不曲解憲法規定也不濫用大法官解釋機制，國會決議依循多數決原則，絕對不逾越司法、情治、行政中立的原則，給予對手的政治權利與社會代

表的正當性給予最起碼的尊重，不向政治對手施加毀滅性人身攻擊，不操弄撕裂性與歧視性的政治圖騰，不將選舉競爭的戰線無限延伸，不從事無止境的政治動員。

重建民主核心價值的工作是所有關心臺灣前途，關心公共事務的公民的共同責任。事實上，我們無法寄望檯面上的政治人物會願意主動擔負起核心價值重建的任務，除非有很大的社會中道力量與輿論壓力督促他們，導正他們的言行舉止，矯正他們的觀念。我們有一個世代的民選政治人物都是在惡質化政治競爭環境中成長，他們調教出來的眾多近身幕僚、競選班底與新生代政治明星也都長期在這樣的政治醬缸中耳濡目染。

要矯正這種積非成是的惡質政黨競爭模式，必須倚賴社會各行各業菁英的覺醒，倚賴選民政治判斷能力提升，讓社會中道力量成為矯正選舉文化與問政風格的主導力量，引導理性的選民唾棄失格的語言暴力與抹黑，讓每一場選舉成為低金錢污染、低社會成本，少政治後遺症的和平競賽。政治人物如果不能與時俱進，就要讓他們為社會潮流所淘汰。

要矯正媒體亂象就必須改變媒體的競爭生態，調整廣告市場交易的遊戲規則。以法律限制收視率與閱報率資料的取樣與公布方式，讓新聞媒體擺脫每分每秒的競爭壓力。未來臺灣應採取美國的電視廣告交易制度，廣告時段的買賣方式改採每季預約制度，而不是根據每天收視率機動調整定價。同時，要立法規範媒體建立嚴格的自律機制，應該要求新聞媒體普遍設置由外部專業人士組成的新聞倫理監督委員會，其角色如同企業設置獨立董事、獨立監察人一樣。新聞倫理監督委員會可以主動調查內部違反新聞倫理的事件，以及接受因不當的新聞處理而權益受損當事人的申訴，委員會應該將調查結果對外公告、並作出處分建議。如果新聞媒體管理階層置之不理，或阻礙獨立調查，委員會可以直接向NCC舉報。

在引導良性的政黨競爭模式與新聞媒體的正派經營上，企業也扮演很重要的責任。企業是購買廣告的主要客戶，也是政治捐獻的主要來源。過去，大型企業在政治獻金上樂於一擲千金，但卻吝於捐助智庫與公共政策研究。未來企業應該少作政治捐獻，多贊助公共政策研究，有心貢獻社會的企業更應該考慮與大學合作，成立超黨派的政策研究機構，發揮獨立智庫的功能。

貳、中央政府體制與運作：檢討與建議

當前中央政府體制與運作有三項主要問題：(1)確保多數政府；(2)提升立法院議事效能及其對行政院之監督制衡能力；(3)確保監察院獨立行使職權，發揮立即有效的懲戒效果。建立多數政府較可行的方式是，建立憲政慣例或修改相關法律，唯憲政慣例不能違反憲法規範。要提升立法院議事效能與監督能力，應調整常設委員會並強化該院之職權。為提升監察成效，監察院應設立肅貪局，監察委員應避免政治酬庸，且應賦予該院調查權制裁手段等。

本章旨在釐清中央政府體制之定位，強化立法院之效率與其對行政院監督制衡能力，以及提升監察院對政府官員糾舉、彈劾等制裁能力。

一、現狀檢討

(一) 中央政府體制

九七修憲後，總統任命行政院院長不再需立法院同意，立法院也被賦予倒閣權，唯行政院院長最高行政首長的地位，以及行政院向立法院負責的機制都未改變。如行政院認為立法院決議窒礙難行，雖可經總統同意後請立院覆議，但只要全體立委二分之一以上維持原決議，行政院就必須接受。換言之，當行政院無法掌握立院過半席次時，其施政將受制於立法院多數在野黨，也很難透過覆議推翻立法院窒礙難行之決議。

根據憲法所規範行政院對立法院負責的精神，九七修憲後，當總統與立法院多數黨不同黨時，體制只有呈現「偏向內閣制的雙首長制」時，才具有運作條件，並能有效對立法院負責。參照法國經驗，當我國總統未掌握立法院多數席次時，理應選擇任命立法院多數黨（聯盟）支持者出任行政院院長，方能確保行政院之有效運作，並落實行政院對立法院負責的規範。

陳水扁當選總統後，其所屬政黨雖為立法院少數黨，卻堅持我國

體制是「偏向總統制的雙首長制」，且「一國憲政體制，無論是總統制或內閣制，並不會因為選舉結果的不同，而在本質上有所改變」，因而堅持少數政府。唯二〇〇〇至二〇〇八年所呈現之朝野衝突不斷的憲政亂象，已顯示少數政府在我國現行體制下缺乏運作條件¹，也無法對立法院負責。少數政府最嚴重的問題在於：「行政院想做的事，立法院未必支持；而立法院堅持的決議，行政院又無法透過覆議拒絕。」影響所及，致使行政院得以在其所提法案未獲立院通過，或被迫接受立院決議時推卸責任，導致行政院對立法院負責機制無法被落實。

當年極力反對雙首長制的民進黨前主席施明德，認為朝野嚴重對立係源自陳前總統不尊重憲政體制所致。我國憲法雙首長制的條文雖有不周延之處，但雙首長制的精神卻很清楚，不周延之處應設法透過建立憲政先例或慣例解決。易言之，當前憲政體制最大的問題就出在如何確保多數政府。

（二）立法院組織與運作

二〇〇五年修憲立委席次減半為一百一十三人、任期延長為四年，立法委員選舉制度也改為並立式單一選區兩票制。配合立委席次減半，第六屆與第七屆立院進行了一些相關修法²。尚在進行的則有議事

註釋：

1.陳總統曾抱怨總統雖由全民選出，卻不能主導施政，政策仍需倚賴行政與立法部門的支持及配合，陳總統因而認為此次政黨輪替只是形式轉移。他期盼透過修憲，畢其功於一役。請參閱周育仁，「執政者是憲政體制的亂源」，中華日報，二〇〇〇年十月二日，第二版。

2.第六屆立委針對常設委員會的調整、黨團與政團成員之人數、公費助理員額與費用、黨團助理員額、委員會委員人數上限、每一立委參加之委員會數目、委員會召集委員人數、委員會席次分配、委員會改開祕密會議之提案人數、有關立委行使各種職權額數檢討等，進行了修法。第七屆立法院修改了「立法院職權行使法」改革朝野協商制度、修改「立法院職權行使法」增訂總統赴立法院進行國情報告相關規定、修正改「立法院議事規則」為民進黨在委員會提案人數不足困境解套、與修法將召集委員任期回復為一個會期（半年改選一次）、完成朝野協商制度透明化、縮短協商冷凍期、增訂總統赴國會進行國情報告之相關程序以及降低委員會提案連署之門檻等修法。

透明化制度（議事轉播）、調查聽證權法制化、藐視國會罪制訂、國會行政罰鍰之立法、強化監督兩岸簽署協議機制等。民國九十三年十二月大法官會議釋字第五八五號解釋雖揭示立法院為行使憲法賦予之職權，應享有調查權作為輔助性權力，且得立法院由院會決議對於違反調查義務之人科處罰鍰，唯立法院迄今仍未完成相關法制化工作，以致影響其對行政院之監督制衡能力。

二〇〇五年修憲前，各界多認為並立式單一選區兩票制能：（1）避免極端，讓立法院運作回歸中道理性的政策取向；（2）端正選風，掃除賄選；（3）削弱地方派系對政治的影響，有助黨紀之強化與政黨政治的健全發展；（4）減少小黨林立可能帶來的政治不穩定，朝向兩黨制發展，減少黨內鬩牆等，唯實際成效似乎並不顯著。根據《遠見雜誌》二〇〇九年三月的民調，48.4%民眾認為席次減半與新選制產生的立法院，跟過去相比並未進步或改善。認為立委問政是基於全國民眾利益的只有8.4%，認為是為選區民眾利益的也只有5.6%。整體而言，民眾對於第七屆新國會的整體表現，仍相當不滿。在立委人數調整與選制變革皆受限於修憲情況下，如何提升立法院議事效能與其對行政院之監督制衡能力，應是民眾關心的重點。

（三）監察院組織與職權

監察院為我國最高監察機關，行使同意、彈劾、糾舉及審計權。民國八十三年修憲後，監察院不再具有國會角色，而其現行運作存在以下問題：（1）欠缺公信力，對於拉法葉案、尹清楓命案、國安局劉冠軍侵占公款案，監察院調查案情釐清與責任追究方面，皆無顯著成效。（2）即便提出彈劾，也常喪失時效性。縱使提出彈劾，仍需公懲會懲戒或檢察官起訴及法院審判。即便後續結果與彈劾意旨一致，也可能因當事人離職或退休，削弱彈劾效力。（3）監察院公布調查報告或提出彈劾或糾正，亦有時機不當、令人有刻意操作之感，甚至淪為政治鬥爭工具。例如民國九十八年三月監察院以最高法院檢察署未能充實所屬特

別偵查組檢察官人力、未能落實督導嚴守偵查祕密，以及兩位檢察官未能適時調整偵辦工作，提出糾正案，引發外界質疑監察院此舉是否干預司法（黃錦堂，二〇〇九）。除上述問題外，監察委員提名人選是否流於酬庸，以致影響監察院之功能，也是民眾關注之焦點。整體而言，監察院最大的問題在於其是否能獨立行使職權，並發揮對政府與官員立即有效之懲戒效果。

二、問題分析

（一）中央政府體制

九七修憲後，我國憲政體制仍具換軌機制，二〇〇〇至二〇〇八年間之所以未換軌為「偏向內閣制的雙首長制」多數政府，其可能原因如下：

1. 立法院無行政院院長同意權

九七修憲後，總統任命行政院長不再需立法院同意，由於總統並未被賦予國防、外交或兩岸關係專屬權，為避免淪為虛位元首，總統選擇任命少數黨人士組閣並不令人意外。由於立法院不再具備閣揆同意權，立院多數黨乃無法反制總統任命少數黨人士組閣。

2. 倒閣機制不利於立院多數黨

立法院雖無閣揆同意權，但也從未運用憲法所賦予之不信任投票權迫使少數政府下臺。究其原因，蓋即便倒閣成功，總統未必會任命多數黨組閣。若總統解散立法院改選，多數在野黨能否勝選亦屬未定。多數黨若敗選固然不利，就算勝選，總統也未必會任命該黨組閣。對多數黨而言，掌握立法院多數不倒閣至少還能某種程度反制少數政府，萬一改選後淪為少數黨，反而得不償失。反之，倒閣將為總統創造掌握立法院多數席次的機會。就算改選結果反對黨仍掌握多數，總統也無損失。換言之，不信任投票很難改變少數政府的事實³。

3.預算制度不利於立院

根據預算法第五十四條，即便立法院未通過總預算，行政院仍可動支預算，致使立院多數黨無法運用預算審查反制少數政府。另由於預算涉及資源分配，多數黨立委基於自利，也不願大幅刪減預算，只能以凍結預算方式反制，唯凍結預算之成效也相當有限，致使少數政府仍能存續。

由於上述三個原因，若總統堅持籌組少數政府，立法院多數黨也無意倒閣，就使得少數政府苟延殘喘，形成行政立法僵局。若要化解此一僵局，避免少數政府再度出現，恐需從賦予總統專屬權力，並修改預算法著手。

(二) 立法院組織與運作

就立法院組織與運作而言，立委減半的理由，包括減少支出、提升立委素質與議事效率，進而改善立委問政品質。席次減半後，立法院總歲出預算減少18%，但立法院行政所需與業務支出並未同步減少。在議事效率方面，第七屆立法院第一年平均每會期只通過為八十件，第三會期提升為一百三十四件。相較於第四到第六屆平均每會期通過九十七·三九件，第七屆立法院表現並未改善。在國民黨掌握七成席次的情況下，九十八年度中央政府總預算卻必須加開臨時會通過，更令人不解。究其原因，恐與執政黨過於強調朝野協商，且常設委員會缺乏專業化，致使法案審查遷延時日，甚至連總預算案都無法在預定時程內完成審查。

此外，第七屆立委選舉賄選不減反增，數位新任立委更因涉嫌賄選被宣判當選無效，此顯示新選制似未改善選風。再者，單一選區制並

註釋：

3. 學者Lupia 和Strom研究解散國會的時機時即指出，解散國會與否的主要考量因素，在於重新選舉的機會成本、政黨間的談判成本以及競選成本等，參見Lupia, Arthur and Kaare Strom,(1995), "Coalition Termination and the Strategic Timing of Parliamentary Elections." American Political Science Review, 89(3): 648-65.

未使選舉回歸政策議題，為防止小藍、小綠搶票，兩大黨採取保守選舉策略，選戰圍繞在入聯和返聯、去蔣化和擴大「紀念」二二八事件。新選制由於只採用過一次，未來之發展為何，恐仍有待進一步觀察。

最後，在立法院相關制度與職權方面，也存在不少問題，以致影響立法院之有效運作，例如：常設委員會由十二個減為十個，削弱委員會監督行政機關的能力；常設委員會未改採主席制度；人事同意權行使仍由全院委員會審查；委員會議決門檻過低；調查權行使與聽證制度尚未法制化；質詢方式未兼顧立委詢問與官員答覆；委員會審查功能不彰；立法過程透明化程度不足；與議長警察權不夠明確等。由於存在上述問題，以致過於依賴政黨協商，影響委員會專業化的發展，也削弱了立法院對總統提名人事案與行政院之監督制衡力量。「三一九真調會」也因立法院調查權尚未法制化，以致完全無法發揮應有之調查功能。

（三）監察院組織與職權

現行監察制度之成效之所以受限，肇因於憲法所賦予監察院之職權，大多欠缺有效制裁力。就糾正權而言，其目的在督促行政機關注意改善，但如果行政機關未改善，監察院也欠缺實質制裁權力；糾舉案成立後，若主管或上級長官未處理，監察院雖可提出彈劾，但就算彈劾成立，仍須移送公懲會，若涉及刑事，則需移送軍、司法機關處理。易言之，監察院無權決定最後結果。在調查權方面，對於拒絕提供卷證、不到場接受詢問或為不實陳述，監察院也缺乏有效機制（黃錦堂，二〇〇九）。易言之，監察院很像是「沒牙齒的老虎」，想要整頓官箴自然是心有餘而力不足了。

三、建議辦法

有鑑於修憲門檻過高，想透過修憲解決現有憲政問題，可能性是微乎其微。唯推動憲政相關改革並非僅有修憲一途，在法律層次上建構更完備的制度、建立憲政慣例或透過大法官釋憲，也都可以達成實質憲

改目的。茲分述如下：

（一）憲政體制定位

有鑑於過去八年少數政府衍生重大憲政爭議，關於總統如何行使其閣揆之任命權，應以避免少數政府出現為基本考量。九七修憲後，增修條文雖未明示總統應如何任命行政院長，唯我國現行制度主係參考法國第五共和憲法所致，法國國會亦無閣揆同意權，但由於總統願意任命國會多數黨或聯盟人士擔任總理，致能形成左右共治慣例。此外，新總理在第一次施政報告後，通常會要求國會進行信任投票，形成憲政慣例。法國這兩項憲政慣例的形成，都是為了確保多數政府，避免因國會牽制影響內閣政務之推動。

馬總統競選總統時，曾多次宣示當選總統後，將任命立法院多數黨人士出任行政院長，杜絕少數政府出現的可能。未來總統候選人若皆能作出相同承諾，將有助於建立多數政府的憲政慣例，避免再度出現無法落實憲法所規範之行政院對立法院負責的少數政府。再者，為使民選總統願意任命立法院多數黨人士組閣，應賦予總統專屬權，使其扮演適當之憲政角色。最後，現行預算法第五十四條也應修改，以削弱少數政府運作的條件。

針對現行憲政體制之爭議，最好的修憲方式，就是明訂總統必須任命立法院多數黨（聯盟）支持者組閣，然而由於修憲門檻過高，成功的可能性很低。要釐清憲政體制定位、建立多數政府較簡單的方式，應是建立憲政慣例或修改相關法律。唯相關憲政慣例之建立，其前提是不能違反憲法之規範，且必須符合行政院對立法院負責之精神。茲就此提出以下建議：

1. 總統應尊重立法院政治情勢，邀請立法院多數黨（聯盟）支持者出任閣揆，建立多數政府之憲政慣例。

根據憲法現行規範，在多數政府情況下，由於行政院能掌握立法院過半席次，自具備主導法案提出、立法與執行之條件，進而對立法院

負責。若法案、預算無法獲立法院支持，責任在行政院，無法卸責給在野黨。行政院若無法以覆議推翻立法院決議，責任當然也在行政院，與在野黨無關。在現行憲政規範下，只有多數政府才能落實責任政治，所謂「完全執政，完全負責」，就是這個道理。

2.為取得立法院多數支持的正當性，行政院院長上任第一次施政報告後，應主動要求立法院進行信任投票。

總統任命之行政院院長，若能在第一次施政報告後主動要求立法院對其進行信任投票，不但可防止總統任命少數黨人士組閣，一旦獲得立法院多數信任投票支持，更將有助於新政府具備民意基礎與推動政務。再者，若行政院院長未獲立法院通過信任投票，立法院也不會被總統解散，不致影響政局穩定。

3.應將國防、外交與兩岸關係作為總統專屬權，使其在無法掌握立法院多數席次時得以主導行政院相關人事與政策，不致因釋出組閣權淪為虛位元首。

在總統無法掌握立院過半席次情況下，若總統釋出組閣權給立法院多數黨，就可能淪為虛位元首。由於總統具有直接民意基礎，選舉時對選民又有所承諾，若能賦予其專屬權，一方面可提升其釋出組閣權、籌組多數政府之意願，另一方面總統也可藉由專屬權發揮一定之憲政影響力。

4.修改預算法第五十四條，規定總預算案未獲立法院通過前行政院不得動支。

預算是政府運作不可或缺的基礎，一般而言，預算必須獲立法院通過後方能動支。然而現行預算法第五十四條之規定，卻為少數政府之出現開啟了後門。一旦修改預算法第五十四條，規定總預算案必須獲立法院通過方得動支，立法院多數黨即可藉由杯葛預算封殺少數政府。一旦少數政府完全不具備運作條件，總統就缺乏籌組少數政府的正當性。

（二）立法院組織與運作

根據前述分析，新選制下席次減半後的立法院議事效能並未提升，民眾對立法委員表現仍不滿意。立法委員席次過少，固然可能出現票票不等值、代表性不足、少數弱勢難以發聲、國會議事容易受到少數委員壟斷、立法委員議員化、不分區比例過低所可能形成的黨紀弱化與國會議事過度傾向地方利益等問題，但此時主張增加立委席次，恐遭到自肥的批判，能否通過修憲複決門檻，實不無疑問。為提升立法院議事效率，在不修憲的情況下，立法院可採取兩項措施：（1）調整常設委員會；（2）強化立法院職權。

立法院結構的調整，焦點在於常設委員會。目前立法院運作以院會為主，院會與朝野協商往往任意推翻委員會審查意見，致使委員會審查流於形式。院會由於人數多，不可能對法案進行深入與專業審查；朝野協商機制對解決爭議法案雖有正面意義，但凡事都透過朝野協商（目前九成以上皆係透過朝野協商），也會因過於遷就少數黨，以致影響議事效率。故如何強化委員會，應係立法院組織調整關鍵之所在。

茲就常設委員會改革提出以下建議：

1. 常設委員會應恢復為十二個

因應立委席次減半，立法院將委員會由十二個減為十個，此雖有助於避免委員會被少數委員操控，但卻削弱委員會監督行政機關的能力。為提升委員會的專業化，並強化其對政府相關部會的監督制衡，常設委員會應恢復為十二個。唯為避免委員會人數過少，應允許每位立法委員參加兩個委員會，避免委員會產生少數壟斷流弊⁴。

2. 常設委員會改採主席制度

為強化委員會專業屬性，現行召集委員制度應改為主席制，由院會議決專精某領域的資深委員主持特定委員會，如此方有助於委員會事權統一、議事連貫，並提升效率與專業能力。委員會對行政部門不但能

有更大制衡監督能力，也能落實行政對立法負責的精神，讓責任政治更為明確。

3.人事同意權應由相關委員會審查

目前有關人事同意權皆係由全院委員會審查，往往流於形式，無法進行實質審查。為強化國會人事把關功能，避免國會淪為橡皮圖章、利益交換或買票場所，人事同意權實質審查應交由相關委員會負責，如此方能避免總統提名之人士流於酬庸，或提名不適任之人選。

4.提高委員會議決門檻，引入委託投票制度

為避免少數委員操控委員會議事，委員會議決門檻應提高。立法院組織法第十條「出席委員過半數之同意決之」與「但在場出席委員不足三人者，不得議決」之規定，應改為「以委員總額過半數投票，並獲表決過半數之同意決之」。配合上述設計，應配套引入美國國會委員會委託投票制度，委員若無法全程與會，可書面委託該黨黨鞭代為投票。

除強化委員會外，立法院職權也需強化，茲提出以下建議：

1.調查權行使與聽證制度法制化

司法院釋字第五八五號解釋，確認立法院應有調查權。為使立法院能完整行使調查權，「立法院職權行使法」第八章章名應改為「調查權之行使」。調查範圍應擴大至涉及公共利益之私人、公私法人及團體。聽證之種類，宜仿效美國區分為「立法性聽證」、「資格審查聽

註釋：

4.以經合組織（OECD）國家國會之常設委員會來看，其國會常設委員會的平均數目為十七·六個。以美國第一〇七屆國會（二〇〇一～二〇〇三）為例，眾議院有十九個常設委員會以及情報委員會；參議院有十六個常設委員會，與四個長期存在的特別委員會。此外，眾院有九十個小組委員會，參院有六十八個小組委員會。我們現在減為八個，與追求專業分工的世界潮流顯係背道而馳。請參閱劉有恆，二〇〇二年，〈美國國會委員會之地位與角色〉，國家政策研究基金會主辦「國會改革與憲政發展」學術研討會發表論文。周育仁，二〇〇二，〈國會改造之環境與前景〉，國政研究報告，國政（研）第〇九一之〇六三號，二〇〇二年十二月十一日，網址：<http://www.npf.org.tw/post/2/1085#ftn5>，查閱時間：二〇〇九年十二月二十。

證」及「調查性聽證」。前兩種多為諮詢性、例行性，類似立法院之公聽會，但後者應採強制關係人出席與真實陳述制度，若拒不出席或為虛偽不實陳述，得處以罰鍰、「藐視國會罪」或「偽證罪⁵」。為樹立國會調查權威，可增設「調查及聽證委員會」，職司相關規範建立，並協助參與各調查委員會及調查專案小組之運作。

2. 調整質詢機制

為兼顧立委詢問與官員答覆，使質詢制度更為健全，應將原有不區分詢答時間、單一議題以十五分鐘為限的規定，改為「詢」與「答」各二十分鐘為限，以免質詢淪為立委作秀之舞臺，確實發揮詢答應有之效用。

3. 不宜透過程序委員會或黨團協商影響法案審查

除提升常設委員會專業外，朝野協商機制與程序委員會的運作亦需調整。過去委員會功能之所以不彰，先是程序委員會影響法案付委，後又有朝野協商恣意推翻審查結果。由於朝野協商完全主導議事進行，致使委員會專業審查功能受到貶抑。目前黨團協商冷凍期雖縮短為一個月，協商過程除重點紀錄外，也需全程錄影、錄音，此對法案審查效率與委員會地位之提升，應有正面影響。唯程序委員會應盡量讓法案排入議程並由院會付委，由專業委員會負責實質審查，朝野政黨也不應經常以協商方式推翻委員會審查結果。

註釋：

5 參見楊日青，〈從憲政走向探討立法院的角色及其應有的調查與聽證權〉，《理論與政策》季刊，第十六卷第一期，二〇〇二年三月。美國參眾兩院各委員會舉行公聽會，邀請官員或平民作證時，如果抗拒不到場，或雖到場卻對某些問題拒而不答，或被要求提供文件而拒絕者，就犯了「藐視國會罪」。依照美國法典第二編第六章第一九二節「證人拒絕作答或提供文件」，得科以一年以下有期徒刑，並處一千元以下之罰款。有關偽證罪則規定在第十八編第一部分第七十九章第一六二節，除處以罰金外，得併科五年以下之有期徒刑。參見陸以正，〈學美國修法增列「藐視國會罪」〉，《聯合報》，A15版，二〇〇六年六月二十九日；參見楊日青，〈「立法院職權行使法」之檢討〉，收錄於國家政策研究基金會二〇〇六年四月三十日在臺大社科院國際會議廳舉辦之「憲政民主的成長與挑戰研討會」論文集，頁六～七至六～一〇。

4.加強立法過程透明化

為強化民眾對立法的監督，應提升立法資訊透明化。關於委員出席、表決與發言記錄等，皆應公開，並方便民眾取得，使選民可隨時監督立委之表現。立法院開放網路轉播與國會頻道之構想，應盡速落實。藉由透明化，將可引進外部課責機制，讓立委必須更專注於立法相關工作⁶。

5.健全彈劾權之行使

憲法增修條文關於立法院彈劾與罷免總統之發動原因或事由均無具體規定。罷免旨在追究總統政治責任，但彈劾重在追究總統之違法失職責任，建議明定其事由為「違憲，犯內亂、外患、貪污罪，或其他重大違法失職」，以減少爭議。

6.議長警察權明確化

「立法院組織法」、「立法院警衛勤務規則」已賦予會議主席發動警察權之法源。然此依據主係源於議會自律原則而制訂之內規，故難免爭議。建議修改「立法委員行為法」第七條，將議長警察權予以明確化，以杜絕爭議。

（三）監察院組織與職權

為提升監察成效，監察院組織與職權可作以下調整（黃錦堂，二〇〇九）：

1.監察委員資格應作嚴格規範，避免政治酬庸。監委提名人審查與表決，應改採個別審查與表決，並採記名投票。

註釋：

6.二〇〇八年七月，立法院組成「議事轉播考察團」赴美國國會考察轉播國會議事的「C-SPAN」公司（Cable-Satellite Public Affairs Network）。考察團在參訪結束返國後，獲得王金平院長的支持，宣布推動國會議事實況轉播時程表，預定九月中開議後，先開放網路轉播，再於二〇〇九年一月開放國會頻道。二〇〇九年二月二十日，立法院開始開放民眾從網路線上收看立法院即時議事轉播，初步可容納一千人同時上線收看。參見中國時報，第A6版，二〇〇八年七月三十日；臺灣時報，第六版，二〇〇九年二月二十一日。

2.為打擊貪瀆不法，監察院應設立肅貪局，局長由總統或監察院院長提名，經立法院同意後任命之，以確保其獨立性。

3.參照大法官釋字第五八五號解釋立法調查權需配置合理強制手段，監察院調查權亦應配置適當制裁手段，方能見效。

4.修正刑法第一六八條，對監察院或審計部之調查為虛偽陳述者，處以偽證及誣告罪。

5.公務員懲戒法明定政務官遭彈劾者，應予撤職。政務人員退職撫卹條例及公務員退休法應明定已卸任或退休公務員遭彈劾者，不得受領退職酬勞金或退休金，並追繳已受領部分，如此方能強化彈劾之功效。

透過上述調整，應可有效確保監察委員之素質，並提升監察院對政府與官員之制裁能力，進而達到整頓官箴與提升政府競爭力之目的。

四、預期目標

上述三方面之建議若能落實，應可達成下數各項目標，進而穩定我國憲政體制之運作、提升立法院議事效能、強化立法院對行政院之監督制衡，以及強化監察院之制裁能力，使其得以更有效制裁違法失職之政府官員。

(一) 在中央政府體制方面：

- 1.建立多數政府之憲政慣例。
- 2.建立信任投票之慣例。
- 3.建立總統具有專屬權之憲政慣例。

(二) 在立法院組織與運作方面：

- 1.強化常設委員會之專業，提升其對行政機關監督制衡能力。
- 2.強化立法院之人事同意權。
- 3.立法院調查權法制化，強化其對行政院之監督。
- 4.加強立法過程透明化，引進外部制衡與課責。
- 5.明確化議長警察權，有效排除議事障礙。

(三) 在監察院組織與運作方面：

1. 嚴格規範監察委員提名資格。
2. 強化監察院肅貪能力。
3. 強化監察院制裁能力。

參、政府職能再造

政府職能的再造，必須配合政治民主化、經濟自由化及社會多元化的趨勢，也需反映後冷戰時代臺灣面對全球化潮流的需要；建立「小而能」政府，乃是最關鍵的措施。「小而能」政府的理念，在強調中央政府的領航、協調與仲裁功能的同時，必須加強對於地方的授權，並引進民間的參與和市場機制，給予公民社會更寬廣的發揮空間；最近立法院通過的行政四法，和行政院所做「五都」的改革，事實上都符合上列的原則。

一、現況檢討

政府職能基本上涉及政府的角色定位、組織結構、職能分工及中央與地方的分權治理等；它不但因涉及政府與民間社會之間的政經權力體系與運作關係，而可能影響臺灣的民主與治理，也將可能影響臺灣的產業發展與國際競爭力，而左右臺灣整體的生存與長期的發展。

在一九八七年解除戒嚴之前的政府，無論是在角色功能、職能分工、組織體系或制度與政策上，都深受過去的內戰與冷戰影響，因此，它有大國的行政體系、有黨國體制的色彩，也有戰爭體制的精神，更有東西對抗下深具意識形態特質的威權統治體系。

自一九八〇年代中期以來，隨著國內威權體制的政經轉型和國際上冷戰到後冷戰的變化，政府所面對的內外政經結構和潮流，事實上已出現非常劇烈的轉變。與此同時，過去威權體制所隱含的政府組織體系與職能分工，顯然已無法面對這些衝擊與變化，以致逐漸不斷出現政府公能力的低落、公信力的式微、公權力的不彰和社會的嚴重失序。

面對這些現象，二十多年來，國內各界都曾不斷地呼籲、不斷地要求改革，而政府也透過各種革新、再造與改造方案，企圖解決相關的問題。然而，一直到今天，甚至連解除戒嚴時即開始研議的「行政院組織法」之修正，才剛於二〇一〇年一月十二日通過立法院的三讀。

這也難怪無論是根據瑞士「世界經濟論壇」（World Economic Forum, WEF）或瑞士洛桑「國際管理學院」（International Institute for Management Development, IMD）的調查，政府的行政效能與效率，都仍然是臺灣國家競爭力指標中最稱弱勢的一環。

這兩年來，從陳水扁家族的貪腐、世界性金融海嘯的爆發，到去年八月莫拉克颱風的衝擊，政府的施政能力又普遍受到大家的關心與擔心。其間，低迷的景氣、大量的失業、嚴重的停滯性通膨、迅速惡化的財政收支，和深受責難的災害防救與各次大小選舉中的買票、賄選等，都曾導致政府民調支持度的不斷破底；而最近不斷升高的美國牛肉進口、新流感疫苗注射，與兩岸簽署ECFA等爭議，更是令人懷疑政府的施政與治理能力。

衡諸當前的內外政經變遷及全球化的趨勢，政府若要有效提升其治理能力，或是要提升國家競爭力，顯然都必須重新思考並大幅調整其角色與職能，甚至必須大規模地改造它自身，而且變革其政策。

二、問題分析

任何國家的政府，無論是其組織結構、職能分工，或實際運作上的人事與制度，都必須因應不同時空下關鍵性的政經變遷，而進行必要的調整。臺灣的政府治理所以出現諸多的凌亂和失序，必然有其整體政經結構脈絡與變遷上的原因，其中，特別是涉及國內威權體制的政經轉型、國際上冷戰到後冷戰的變化，及其後知識經濟（knowledge-based economy）年代的全球化發展。這些關鍵性的政經變遷，嚴重衝擊臺灣的政經結構，而且帶來新的政經需求和挑戰。在此，政府的因應不及或處理不當，則必然帶來各種爭議與混亂。

過去自光復以後的四十多年裡，首先，我們看到，為了國家安全和經濟發展，臺灣地區的政經體制一直是由政府所控制、主導的威權體制。透過戒嚴和一百五十種的戡亂法規，威權的政府可以非常有效地控制並主導整個民間社會的運作和變遷。然而，隨著戒嚴的解除與戡亂的

終止，國內的言論、出版、集會、結社、遊行等基本人權，已得到相當程度的確保，而選舉與被選舉等參政權，亦得到相當程度的體現。這種政治民主化，加上經濟自由化和社會多元化的趨勢，不但導致政府與民間社會間關係的改變，甚至亦使政府與民間社會本身，或它們的對外關係，都因而展現徹底的變化。政府不再能威權性地控制、主導整個社會的變遷；相對地，透過民主的程序，社會的意志和偏好逐漸取代政府，而左右臺灣的內外關係與內外政策。

其次，隨著冷戰的終結，東西對抗和南北對峙的格局，已被強調經濟合作和安全諮商的潮流所替代；此潮流改變政府在國際政經領域中的角色，也因促成更激烈的國際競爭，而使政府必須努力提升國家競爭力。另一方面，兩岸關係亦因冷戰的終結、戡亂的中止，和所謂的「中國崛起」，而出現空前的變化。從對抗到緘默，從緘默到衝突，從衝突到和平發展，在兩岸政治關係的高低起伏中，中國大陸在經濟上卻早已成為臺灣最大的投資地、貿易區、出口國與順差區。統獨議題、藍綠對抗、外交休兵及兩岸和解，亦隨著臺灣的政治民主化、經濟自由化，而考驗著政府的施政與治理能力。

第三，隨著資訊通訊科技的發展及國際金融一體化的趨勢，全球化的潮流已自一九九〇年代中期後變成一股沛然而莫之能禦的洪流，並因而改變全球的政治、經濟、社會與文化生態。全球化促使各國或各區域之間的財貨、服務、資金、技術、人才及資訊與金融等的流通，不但持續擴大而且不斷加速；而資訊的豐富與通訊的快捷，不但促成社會的透明化、複雜化，而且加速社會的變遷，並甚至因而導致國家的虛擬化，而威脅國家主權。

綜合而言，二十多年來國內的政治民主化、經濟自由化及社會多元化，和國際上的全球化及冷戰到後冷戰的複雜政經變遷，顯然已使過去代表威權統治的政府組織和職能分工無法迎合時代的需要，因而導致政府治理上的種種困境。政府的角色與功能顯然必須大幅度的調整，

而其組織體系與職能分工，亦必須進行相應大規模的修正，尤其是面對二十一世紀國際上強調合作卻又隱含激烈競爭的全球化趨勢，似乎更應加速此等調整和修正。

三、建議辦法

當前政府職能的調整，必須配合政治民主化、經濟自由化及社會多元化的趨勢，也須反映後冷戰時代臺灣面對全球化潮流的需要，此時，落實「主權在民」的理念、凝聚「共同體」意識和建立「小而能」政府，似是最稱關鍵的三個原則。

「小而能」政府的模式，其實是企圖在「能而不小」、「小而無能」的傳統模式中發揮創新，找到更符合時代特質與需要的嶄新政府模式，其中，政府的職能，在臺灣的個案中，應該重新審視整體政經變遷的特質與需要，而將支配與主導的角色，轉化為領航、協調與仲裁的功能。

「小而能」政府的理念，在強調中央政府的領航、協調與仲裁功能的同時，必須加強對於地方的授權，並引進民間的參與，給予公民社會更寬廣的發揮空間。這些作為，事實上隱含「小政府，大社會」的特色，而且是可與「主權在民」理念和凝聚「共同體」意識並行不悖。

（一）調整政府職能的原則

1. 落實「主權在民」理念

從實存上看，隨著政治民主化的發展和公民社會的成熟，威權政府的控制力與主導性已相對沒落而鬆解；相對的，民主政治的擴張、民意的脈動及人民在實際生活中的偏好與利益，無疑地都已逐漸替代政府的意志和偏好，而直接影響公共政策的制定。臺灣的威權政經轉型，不管表現在政治民主化、經濟自由化或社會多元化者，雖然略顯混亂，卻明顯展現臺灣民間社會的蓬勃活力，這將是確保臺灣能在全全球激烈國際競爭中生存與發展的最重要憑藉。基於對民間活力的護育，民眾福祉也

應該受到更多的照顧。

因此，在政府職能的調整中，應盡量簡約政府的任務與職能，而讓第三部門或公民社會可以扮演更多角色，也讓地方政府可以有更多的自治空間。其次，在組織的調整中，例如，在行政院組織的調整上，必須針對民間需求，改變政府角色，而從管制到服務，從汲取到建設，從耗竭性掠奪到永續性發展；其中，尤其是有關衛生福利、環境資源保育等，皆是世界先進國家所積極重視的政府要務，理應優先考量提升主管機關層級，或維繫並強化組織能力，俾有效統籌相關政策之規劃與執行。

2. 凝聚「共同體」意識

其次，隨著解嚴與終止戡亂的威權轉型，臺灣內部以藍綠對抗而凸顯的統獨之爭、族群衝突及南北對立等，事實上已威脅我們的社會安定、經濟發展和國家的安全。另一方面，在終止戡亂之後，臺灣已承認中共政權的合法性，尤其經過多次的修憲與總統直選之後，臺灣與中國大陸在實際存在的政治與經濟體制和動態上，顯然已分別為兩個對等而不相統屬的實體，中華民國政府必須以一個正常國家的姿態，要求國家體制運作的正常化。因此，雖然在憲法位階部分尚無法立即修正，但應將若干有礙兩岸分治的組織進行裁撤或整併，同時，也必須在組織設計上，強化共同體意識與共同體組織的發展。

舉例而言，在考量現實需求下，「蒙藏委員會」應該進行裁併；相對而言，向來跟共同體意識發展直接相關的文化與教育單位，亦需適當的被強化，而涉及族群和諧，甚至可能影響共同體意識發展的原住民族委員會及客家委員會等的存廢，似乎也需要小心處理。在一個強調全球在地化的年代，臺灣必須善用政府職能與組織調整的機會，強化其能凝聚共同體意識的機制。

3. 建立「小而能」政府

為回應政治民主化、經濟自由化、社會多元化，以及快速變遷的

區域主義與全球化等趨勢，國內各界對於政府的角色與職能，經過二十年的努力，大致上已都能接受「小而能」政府的理念。

「小而能」政府的理念，按照歐斯本（David Osborne）和蓋伯勒（Ted Gaebler）的說法，強調政府的角色在於領航而不在划槳，中央政府應授權地方、引進更多民間參與及市場機制、增加委託民間辦理、加強資訊科技的利用、以顧客為導向及發揮企業家精神等，好讓政府的角色變少、規模變小但能力卻是變大（Osborne and Gaebler, 1992）。總之，政府必須改變其對民間社會的支配與主導角色，轉而多重視領航、協調與仲裁功能，才能塑造出更靈活、彈性的應變能力。

（二）「小而能」政府的改革內涵

根據歐斯本和蓋伯勒的說法，「小而能」政府的理念，其實隱含一種全新的政府治理模式（governance）（歐斯本和蓋伯勒，一九九三，頁三二～三三），它不像過去由政府特別強調共和人民之間以國家公權力為基礎而有上下位階的權利和義務關係，而是重視它與人民之間平起平坐的合作、談判、協商等，及因而展現的契約、治理關係。

這種依「治理」理念，而全面性改變政府職能與組織分工的作法，雖然不是完全符合當前臺灣的特質與需要，但卻是非常值得參考。其實，在上列三原則中，「主權在民」理念的落實和「共同體」意識的凝聚，基本上確是可以依上列「治理」理念而推展，但在「小而能」政府的再造中，若要兼顧「小」和「能」，那麼具有強制性的國家公權力，恐怕經常是必要的，至少可以是備而不用的。

因此，在實際再造「小而能」政府的過程中，政府的組織結構和職能分工都必須大幅度調整，而中央與地方的分權合作關係，亦需全面性因應改變。其次，在調整政府職能和中央與地方的分權之際，政府還須針對各種相關組織法規、人事制度、行政區劃或財政劃分等事宜，進行必要的修訂與立法。

1. 中央政府機關的改革

自一九八七年七月解除戒嚴以來，政府即開始修定「行政院組織法」，而推動中央政府機關的改造，至二〇一〇年元月十二日深夜，立法院終於三讀通過最重要的四個相關法規的修訂和立法，包括「行政院組織法」和「中央行政機關組織基準法」的修訂，及「中央政府機關總員額法」與「行政院功能業務與組織調整暫行條例」的制訂。

「中央政府機關總員額法」的制訂，及「中央行政機關組織基準法」與「行政院組織法」的修訂，被認為是政府再造中最稱關鍵的行政三法。其中，「中央行政機關組織基準法」和「中央政府機關總員額法」，是要體現彈性化，讓中央政府在發揮領航功能之時，可以因應快速變遷的局勢，及時調整政府的組織結構和人力配置。相對的，「行政院組織法」的修訂，其實是在因應內外政經變遷及需要，體現行政部門「小而能」的基本框架，從而可以依此框架，及政經形勢的變化與需要，而彈性化的調整政府組織與人力配備。

從立法原意上看，「中央行政機關組織基準法」原是在規範中央行政機關組織，即行政院組織體系，但透過準用的程序，也適用在其他四院組織體系及總統府，而鬆綁整個政府的組織結構與層級。基本上，該法規定只有一、二級機關（如院、部、委員會、獨立機關）才須列入組織法，而三級機關（即稱署、局者），只在適量管制之原則下，列出管制的總量，如行政院以七十個單位為上限，但如何搭配於一、二級機關，則由行政院自行決定。其次，「中央政府機關總員額法」只對各機關訂出總量的編制員額，至於這些編制內員額在各機關中如何分配運用，則授權各個中央政府機關自行調整。

另外，這次「行政院組織法」的修訂，其實是非常大規模的，從原來包括「八部二會」及其他共三十九個部會層級單位的規模，修訂成二十九個。這二十九個單位，即基本上包括原來的八個部之外，另加勞動、農業、衛生福利、環境資源、文化及科技等六個新部，也包括原來

的僑委會及國家發展委員會、大陸委員會、金管會、退輔會、客委會、原民會與海洋委員會等八個委員會；另外，則是包括中央選舉委員會、公平交易委員會及國家通訊傳播委員會等三個獨立機關，與人事、主計兩個總處，及中央銀行和故宮博物院。

行政院組織的最新調整，雖然仍有些可討論之處，但基本上已相當符合「精簡、彈性、效能」的「小而能」政府精神，而且也反映臺灣在面對全球化潮流時的需要，例如，環境資源部、文化部、科技部、金管會、公平交易委員會及通訊傳播委員會等，即都是特別在因應全球化時代的各種挑戰。

2. 地方政府體制的改造

相對於改革中央政府機關的行政三法，政府其實在二〇〇九年也已積極推動以「三都十五縣」為主軸的地方政府體制，以改造原有二直轄市加二十三縣市的架構。其中，所謂「三都」，是指臺北市合併臺北縣、基隆市而為「北都」，高雄市合併高雄縣、屏東縣而為「南都」，而臺中縣市則合併升格為「中都」，而所謂的「十五縣」，是將剩下的十八縣市中的省轄市新竹市、嘉義市和臺南市，分別併入新竹縣、嘉義縣和臺南縣。

二〇〇九年六月底，行政院已通過臺中縣市及臺南縣市分別合併升格為直轄市，臺北縣單獨升格直轄市，而高雄縣也併入高雄直轄市。因此，自二〇一〇年十二月二十五日之後，臺灣的地方政府體制中，將有五個直轄市，及另外的十七個縣市；當然，若從人口條件看，桃園縣也可能在二〇一〇年之內升格為準直轄市或直轄市。不過，從最長期的角度看，不管五個直轄市或六個直轄市，將來都可能因北、北、基、宜加上桃、竹、苗而為「北都」，中、中、彰、投結合而為「中都」，及雲、嘉、南加上高、高、屏而為「南都」，而讓西部成長管理軸真正展現「三都」的結構。

政府推動縣市升格的政策中，原來只預定臺中縣市的合併升格，但因為直轄市的待遇，特別是在財政分配與人事編制上者，遠優於一般縣市，故引起一股縣市競相爭取的熱潮。最後的結局，就是由預定的「三都十五縣」，變成目前「五都十七縣市」的格局。然而，到底是三都，或是五都，或甚至是加上桃竹苗合併後的一都，而成六都？這似乎都仍有待進一步的討論，而那剩下未合併升格的縣市呢，新竹縣市及嘉義縣市，是否又如以前一樣繼續鼓勵合併，而甚至是西部成長管理軸是否發展成大「三都」呢？這些都需要更整體的通盤思考。

臺灣的地方行政組織體系，基本上看起來好像就是幾個直轄市、幾個縣市、幾個鄉鎮市等之間的排列組合問題，或頂多再加上區要不要自治、要不要進行行政區劃等問題。其實這些都只是形式化的假問題，真正的問題在於：這些行政組織體系的配置，是否符合臺灣內部國土分布的自然與人文生態特質，而在對外方面，還必須反映全球化年代臺灣在全球網絡節點（node）上的特性，尤其是在亞太地區的地緣政治與一般政治經濟網絡中的特色與需要。

對於整體臺灣而言，「三都十五縣」構想中所隱含臺灣「一點多心」（一個節點多重核心）的精神，事實上是非常符合臺灣在當前全球化潮流中的屬性定位，而且亦反映臺灣在此定位中的需要，因為臺灣的確深處全球人流、物流、服務流、技術流、資金流、資訊流等多面向網絡中的一個節點，而且臺灣內部需要以多元核心（例如，三都就是三元核心，五都就是五元核心）的布局，來面對這些全球化網絡的挑戰。

從結構的角度看，我國的國土空間，包括臺灣本島及周邊的海洋環帶；依其自然生態與人文特質，可以分成脊梁山脈保育軸、西部成長管理軸、東部策略發展軸及海洋環帶。其中，鑑於臺灣島係經海洋板塊與大陸板塊的強勢擠壓而形成，又在氣候、海拔等因素的影響下，臺灣的地層碎裂、地形崎嶇、土壤淺薄、水土保持不易，加上人為的不當與過度開發，臺灣目前的國土生態非常地脆弱，而需要更多的保

育與復育。

從自然生態與長期開發歷史角度看，擁有90%以上人口的西部成長管理軸，顯然因為擁有較多有利發展的資源，而被認為是臺灣面對全球激烈競爭中要凸顯其國際競爭力的地帶，其他地帶則主要在發揮支援或保育性的功能，以追求臺灣的永續發展。在「三都十五縣」的架構中，有三都八縣都在西部成長管理軸上。

「都」的定位，基本上是「要帶動內部周邊的整合並從事對外競爭」的一個核心，因此，三都都必須努力發展出其不同的特色，以展現其個別的對內整合和對外競爭。散布在西部成長管理軸上的三都，其實就是臺灣對外競爭的主力，都必須面對代表全球化潮流的全球主義，或說美國的亞太主義，也須個別面對東協主義、兩種分別以日本和中共為核心的東亞主義。這種除全球主義外三元鼎立的外在結構，是讓臺灣不管是五都、六都都會逐漸走向三都的保證。

其次，三都其實也是三個生活圈，這三個生活圈，對外不斷面對不同屬性的國際競爭，對內則在相互競爭之餘，亦不斷強化內部整合而往周邊擴大，以提升其國際競爭力。在對內整合、對外競爭的定位上，「都」所被期待的功能，其實就是要發揮其又整合又競爭的角色；為體現「都」的定位和角色，中央對於都或直轄市，是應該給予更多的授權和更多的資源，或說，更多實質的地方自治。

除了三都、五都及相應的縣市體系之調整外，臺灣的地方政府體制能否妥當運作，其實最稱關鍵的，仍有賴地方財政的有效重整。過去中央與地方的財政劃分，仍有明顯的「集錢中央」而有「強幹弱枝」的傾向。在上次於一九九九年修訂「中央與地方財政收支劃分法」之後，一般認為該法的修正，除仍繼續「集錢中央」之外，就是獨厚臺北和高雄兩個直轄市，這也是導致二〇〇九年縣市合併升格案中一堆縣市極力爭取升格的原因。

二〇〇九年縣市合併升格後，財政部已重新調整「中央與地方財政劃分法」的內容，而多給地方九百八十二億元的預算，但從過去中央大致上占歲出65%、地方占35%的百分比結構看，約只占歲出3~4%的九百八十二億元的移轉，似仍有保守的傾向，而尤其是這九百八十二億元的分配，仍然較有利於「城」而不利於「鄉」，而使縣市合併升格後，仍然難以挽回未升格縣市的財政邊緣化。

此外，縣市改制升格後，仍有諸多後續配套措施尚待完成，包括「行政區劃法」的立法，及「財劃法」、「選舉罷免法」、「公共債務法」和「地方制度法」等相關法規的修訂；其次，各個區域或各級政府之間合作平臺的搭建或強化，亦屬刻不容緩的要務。這些看來繁瑣的事項，其實都是確保地方自治能夠優質化，及府際關係和合作能夠順暢、制度化的重要基礎。

四、設定目標

綜合而言，配合冷戰的終結、戡亂的中止及兩岸關係的和平發展，我們必須在政治民主化中體現「主權在民」的理念、凝聚「共同體」的意識，而且必須以「正常國家」的身分，整合特定疆域上的所有人民，迎向後冷戰時代的國際政經變遷與全球化的發展。與此同時，我們必須善用資訊通訊科技，發展出靈活、彈性、有應變能力，或說「精簡、彈性、效能」的「小而能」政府，才能妥當面對複雜且快速變遷的年代。

在此「小而能」政府的原則下，中央政府必須改變其傳統上對於民間社會的支配與主導角色，須多強調領航而不是划槳，多重視協調與仲裁功能，而不是像過去一樣的獨斷獨行；其次，在執行面向上，也須盡量授權地方政府和民間機構、引進市場機制和民間參與，重新徹底再造政府的職能與組織。

自二〇〇八年五月第二次政黨輪替以來，我們完成了多項涉及中央與地方層級的政府組織改造。然而，根據上列「小而能」政府的原

則，本文仍希望針對這些改造，提出下列具體的改善目標：

（一）組織與員額彈性化後的行政調控

「中央行政機關組織基準法」和「中央政府機關總員額」，將規範整個政府組織體系的部會結構和員額編制，並容許政府在因應內外政經變動中，針對部會層級以下的組織與員額自行彈性調整。此二法可謂是確保「小而能」政府之「精簡、彈性、效能」原則的最基本立法，如何確保此二法能適當的運作，將是影響政府職能的最重要關鍵。

為了建立「小而能」政府，政府的組織體系基本上不能過於龐大，但其行政管理與政策統合能力卻又必須加強，尤其是在強調「精簡、彈性、效能」的原則下，以行政院體系為例，其自我管理能力，包括對本身規模的控制、組織結構、員額配置和經費預算上的適時評估與彈性調整，都必須透過院本部組織與職能的充分支援才能勝任處理。此外，行政院當然也可以透過剛通過立法的人事與主計兩個總處來處理。問題是，政府的其他部門，包括其他四院與總統府，也都有同樣的需要，但它們是否也有此自行處理的能力和配備呢？

（二）「族群委員會」的設立

在剛修正通過的「行政院組織法」中，「蒙藏委員會」將被併入「大陸委員會」，相對的，「原住民族委員會」和「客家委員會」卻仍被保留，這種特別凸顯原住民族和客家族群而淡化其他族群與民族的作法，其實某種程度上是有違上列要凝聚「共同體」意識的原則。

臺灣原是由南島語系諸民族長期居住之地，然五百年來，來自中國之漢族（以閩、客為主）大量移民屯墾，成為人口多數。二次戰後，國民黨政府撤退臺灣，原散居中國大江南北的官兵民眾隨政府來臺者，數以百萬計，其中尚包括滿族、蒙族、維吾爾、博圖（藏）等人士。臺灣作為一個移民社會的事實，早已無庸置疑。五十年來，諸多族群學習共處、共生雖然大抵和平，但其間的裂痕並未全然消失，尤其隨著解嚴後政治民主化的發展，更有夾雜著統獨之爭、族群差異及南北對立的藍

綠對抗。另一方面，近年來因社會經濟環境的變化，大量東南亞移民入籍臺灣，中國大陸人民移民落腳者眾，而來自世界其他國家的移民亦越來越多。隨著這個移民社會的多元化，族群結構日益複雜，移民者及其下一代在社會經濟上的困境，亦時有所聞。

一個「正常國家」必須強化其主權政府與特定疆域上人民之間的整合關係，在民主化後的臺灣，國家主義固然不應該再被強調，但民族主義（不管是中華民族主義、臺灣民族主義或原住民族主義）或族群主義，也可能有礙國家的統合和「正常國家」的發展。因此，我們必須超越國家主義、超越民族主義，回到每一個人都是國民的立場，而且發揮「主權在民」的精神、凝聚「共同體」意識，而成就臺灣的國民主義。在此，像個文明的民主國家，我們應該尊重國內不同的種族或民族，也應該特別照顧弱勢的種族或民族，但是卻不在宣揚或凸顯各種種族主義或民族主義，何況國內的少數族群或民族又不限於原住民族與客家。

因此，為了移民社會共同體意識的推展，行政院亟須成立能夠跨越並包含各弱勢民族與族群的委員會，以幫助他們發揚並保存其歷史文化，或對其社會經濟的弱勢給予必要的扶助。這樣的委員會，可以整合原住民族委員會、客家委員會、蒙藏委員會，並包括其他在臺的少數民族及新移民、新住民等，而較平衡地確保各弱勢民族或族群的相對利益。

（三）「海洋委員會」只要管海洋政策的制訂與協調

在標榜「海洋立國」的精神下，行政院組織中出現「海洋委員會」的設計，這將展現更多的本土化與民主化，而有助於體現「主權在民」和凝聚「共同體」意識。然而，在「海洋委員會」的業務內容中，竟然出現海岸巡防，這顯然是要納入海岸巡防署。這樣的設計，將讓「海洋委員會」在負責海洋政策的制訂與協調之外，還要執行有關海洋安全的海岸巡防業務，而使「海洋委員會」的組織結構和職能分工變得相當少見。這種少見的組織設計，據說，就是希望在下一階段發展成

「海洋事務部」。

在二〇〇八年大選中，馬總統的政策白皮書即主張設立「海洋事務部」。衡平而論，依「海洋立國」的精神而設立海洋事務部，的確是深富原創性的構想，但卻可能面臨組織及功能整合上的極大困境。這些矛盾性，也的確使行政院研考會在規劃「海洋專責機構」時，即數度擺盪於海洋事務部、海洋部和海洋委員會之間，甚至因而被批評「政策搖擺」。

從政策白皮書原設計者的概念上看，依「海洋立國」的精神而設立「海洋事務部」，其實是要整合所有有關海洋事務的機關，以統籌事權，並齊一海洋政策。然而，從實存上看，海洋事務涉及海上交通運輸、海洋資源的開發與保育、海上休閒遊憩、領海維護與海事安全、海洋與資源的研究和合作及防杜走私偷渡等等，其所涉及的行政院部會，包括原來八部中的各部，也涉及海巡署、國科會、農委會、陸委會、經建會、體委會、文建會及環保署等單位，這些部會的大整合，似乎已形同具體而微的小行政院。

其次，為統籌海洋事務而設「海洋事務部」的作法，基本上是依海洋與陸地之別而設立部，這與傳統上行政院是依功能性差異而設部會的方式不同，故不但可能帶來像「小行政院」式的龐大組織，更可能在行政院內出現不同組織體系之間的並容性問題，而嚴重影響政府效能。相對的，同樣依功能性需要而成立，並且強調統籌與協調相關事務的「海洋委員會」，顯然將更能符合「小而能」政府的特性，而且也沒有不同組織體系之間的並容性問題。因此，無論是短期、中期或長期而言，設立「海洋事務部」根本就是一件不合理的事，故要以兩階段的方式而成立「海洋事務部」，也是沒有必要。

另一方面，要真正做到「海洋立國」，依一般海權國家的經驗，其海洋事務應該還要包括海軍，但這對臺灣顯然是不可能的；退而求其次，政策白皮書原設計者希望納入海巡署而照顧海洋安全，這其實在現

實上不但是仍力有未逮，而且更嚴重的是，將可能讓臺灣的公共安全或稱國土安全體系出現嚴重的缺口。若只是要求海洋政策的統一與貫徹，像美國，其實也只仰賴白宮的「海洋政策委員會」而已！

自「九一一」事件以來，反恐怖主義者強調國土安全的概念；而八掌溪事件更使國內各界，希望結合反恐而重整臺灣的公共安全體系。在臺灣，威脅公共安全的原因，可能來自建築物安全、毒品、槍枝、走私、偷渡、恐怖主義及各種天然災害和交通事故等，要充分處理臺灣的公共安全，似乎必須整併海巡署、警政署、消防署、空警隊、移民署及反恐辦公室等，而成立包括海、陸、空三度空間的公共安全或國土安全體系，或至少將它們都納入內政部之中。假如海巡署被併到海洋委員會，那臺灣的公共安全或國土安全體系，將由構想中的三度空間立即變成二度空間，而出現難以彌補的缺口。

（四）「國家發展委員會」主管國土空間的發展

二〇〇九年的八八水災曾給臺灣多方面的重創，除災害防救外，國土計畫和國土空間的發展，亦因而特別引起各界的重視。其實在八八水災之前的三月二十五日和二十六日，行政院經建會和研考會等機關，即曾負責主辦全國國土空間發展研討會，其中，對於如何利用臺灣國土三軸一環帶的結構及空間發展脈絡，而整合產業生態、生活圈、重大公共工程建設、行政區域及區域治理，甚至臺灣的對外競爭策略等，都引起相當熱烈的討論，而且達成高度的共識，希望能嚴格把關國土空間的發展，並進而要積極推動「國土計畫法」的立法。

在「國土計畫法草案」的研擬過程中，其主管機關被設定為內政部（大概因為它有地政司和營建署），而環境資源部則被視為是國土空間發展政策的主管機關。依最新的「行政院組織法」，環境資源部將於二〇一二年被依法設立，但是就算將來內政部地政司移撥環境資源部，其實由環境資源部主管臺灣的國土空間發展政策和協調，仍不算是一個

妥當的安排。

環境資源部的性質基本上偏向於環境資源的保育、復育，然而，國土空間發展政策，必須根據國土三軸一環帶的結構特質，整合產業生態、生活圈、重大公共工程建設、行政區域及區域治理，甚至臺灣的對外競爭策略等，其性質將不僅涉及保育、復育，也將涉及開發、治理與競爭等，而可能涉及各重要部會，故恐怕不是環境資源部所能承擔。其實換個角度看，這些業務應該放在整體國家發展的大脈絡中定位，才會有比較切實的內容，也才能進行有意義的協調。因此，把涉及國土空間發展的政策和協調交給「國家發展委員會」，應該是比較適當的，而相關的政策執行，如土地開發利用的登載，交給環境資源部，也算是合理的。

肆、政治菁英的養成危機與培育方向

過去，閣揆及閣員更迭頻繁，媒體及立法院過度消耗政務領導人才，政府及各政黨培育領導人才機制、功能嚴重不足。未來政府及各政黨應重視人才的多元性，建立靈活的篩選與培育機能。在政府與政黨中設立培訓政務領導人才的機構，在政府部門中增設次長、助理部長等機要職務以培育政務人才，並重視政黨智庫培訓專業政策人才的功能。政黨財力不足的問題，應經由政黨募款及政黨公費補助解決。

民主政治是否能發揮治理效能，關鍵在於由民主機制產生出的政治菁英是否優秀、能否發揮卓越的領導能力，並能回應且滿足民眾對政府治理的期待。然而，我國民主轉型之後，雖然甄補政治菁英的管道趨於多元，但政治菁英卻未必能扮演好領導的角色。故此，如何養成政務領導菁英人才，以使政務領導者具有卓越的領導能力，成為優秀的領導人才，進而使國家政務有品質、有效率，則為民主治理的重要課題。簡言之，政治菁英是一個民主國家政治發展與進步的動力，而政治菁英的養成，更關乎國家未來政治領導的良窳。

由於治理成敗的關鍵在領導，故本文所指的「政治菁英」，亦即亟待養成之對象，乃是可擔任政務領導者的政務領導菁英人才。而政務領導者，乃是擔任決策職位並引領下屬執行決策者，包括政務人員（依政治考量而定進退之人員、依憲法或法律定有任期及任命程序獨立行使職權之人員）及高級文官。

為養成政務領導人才，大抵可採取下列途徑：（1）讓政務領導者成為人才：可對現任政務領導者實施在職訓練，提升政務官的領導力而使之成為優秀領導人才；（2）篩選適任人才並延攬為政務領導者：延攬具有政務領導潛力的政黨人士或民間人士，使其成為政務領導者，或培訓及拔擢高級文官進入更高的領導階層；（3）吸納優秀人才使之願意進入政務領導階層：建立吸引優秀人才投入政府擔任政務領導者的誘因機制；（4）過濾不適任人士使之無法成為政務領導者：雖然篩選

就是一種過濾，篩選適任人才的同時自然就淘汰了不適任者，但也可以從其他制度面方法，如強化提名審核及公共監督機制進行人事考核與過濾。綜合上述途徑，我們可以了解：如何篩選及訓練政務人才及高級文官，是養成政務領導者或政治菁英最重要的兩個層面。

故此，本文將以政務人才及高級文官的篩選與培育為論述核心，並以「現況檢討」、「問題分析」、「提出建議」與「遠景目標」四面向進行說明。

一、現況檢討

前述已說明了養成政務領導菁英人才的理由（Why：使政務領導者具有卓越的領導能力）與養成對象（Whom：政務人員與高級文官），但是養成政務領導菁英人才應該如何做（How）、由誰來做（Who），要培養政務領導者何種能力（What）？對此，可以先檢討現況並進一步探究問題癥結。

（一）對政治菁英養成模式的檢討

回顧過去，我國為因應國內外政經環境變化所設定的國家目標，不但主導國家建設與公共政策，也影響我國對政務人才甄補與培訓的方向。在一黨威權統治時期，國民黨主導了政治甄補與政務領導養成的主要工作。首先，因為以黨領政，所以政務領導人才培育的機構設於政黨之內而非政府之中。政務領導人才的養成，主要是經由「革命實踐研究院」等國民黨訓練機構培育菁英，或在特定職務上給予任務加以政治歷練。從「訓用合一」的觀點看，在第一次政黨輪替前的國民黨政府時期中，內閣閣員大多受過「革命實踐研究院」的訓練，甚至可以說是入閣的必要條件之一。

其次，因為一黨威權的非競爭政黨體系，當時國民黨的主要任務不在與其他政黨進行民主競爭，因此國民黨將「革命實踐研究院」訓練的重點放在培養政務人才——包括軍事安全與情治系統的將領、中國國民黨官僚體系中的黨工人員、政府官僚體系中逐漸爬升上來的技術官

僚，而非政治人才——由民選產生具有民意基礎的民選菁英。連帶的，一黨威權時代「革命實踐研究院」的訓練內容，在蔣中正時期著重軍事、政治訓練，於蔣經國時期及李登輝前期課程偏重於受訓對象本職工作的工作知能。

此外，一黨威權體制較能運用「觀察拔擢→教育訓練→任用歷練→綜合評估→考慮晉升」的長期養成模式，從訓練與歷練曾培養出傑出的政務領導菁英人才，包括歷次民調中最受懷念的政治人物——前行政院院長孫運璿先生。而孫院長展現的優秀領導風格，包括勤儉廉潔的道德力、善於協調的溝通力、處事果斷的決斷力、危機處理的逆轉力以及平實穩健的執行力，均是政務領導菁英人才的典範。唯在現今民主體制，我們必須思考如何建構符合民主環境的政治菁英養成模式。

蔣經國後期，威權體制鬆動逐漸走向民主。李登輝中後期，臺灣由民主轉型步入民主鞏固，政黨體系由一黨威權的非競爭體系走向兩黨甚至多黨的競爭體系，政黨的主要任務是在民主競爭中獲勝，必須以輔選和培養政治人才為重點，所以政務人才的養成任務，從政黨之內轉移到政府之中，並逐漸體制化——國民黨「革命實踐研究院」訓練方向的重點轉為因應政黨競爭、教育選舉實務並培養政治人才。而為避免「以黨領政」之爭議，回歸政府運作體制，在行政院設立短期研究班，負責培育政務人才的工作，包括：行政院人事行政局於一九九四年開辦「行政院國家建設班」、人事行政局轄下的「公務人員訓練班」、公務人力發展中心辦理的「簡任主管人員研究班」及「國家建設研究班」、一九九七年人事行政局開辦「國家策略研究班」及「女性領導者研究班」。

然而，行政院開辦的研究班，大體上也只有「國家建設研究班」有較多學員進入政治甄補的行列，其主要遴選簡任第十二職等以上人員富發展潛力的主管為對象，結訓後職務陸續均有調整，其中有很多人擔任部次長級重要職務。其後各期類似類型的研究班，或因累計受訓人數

增多、或因受民國八十九年政黨輪替之影響、或因不同執政者設定政治甄補「標準」有所差異，「選、訓、用」之間的關係不如初期明顯。

陳水扁時期，不但行政院人事行政局所開的各類研究班與公務人員培訓業務持續進行，各政黨也成立人才訓練機構或在黨內新設訓練班，一方面儲備高階執政人才，一方面建立起政黨與社會各界菁英交誼平臺。例如：民進黨在二〇〇三年創辦「凱達格蘭學校」；臺灣團結聯盟在二〇〇五年設立「李登輝學校」；國民黨「革命實踐研究院」於二〇〇〇年改制為「國家發展研究院」，並設立「中興菁英班」。

雖然政府和政黨之內都有領導菁英的養成機構，但觀察第一次政黨輪替之後，閣揆及閣員更迭頻繁，政府首長甄補或更換之因素卻未必與培訓因素有關。尤其觀察陳水扁執政時期歷任行政院院長與各部會首長，發現受行政院研究班訓練者少，其之所以入閣，與其他因素（黨籍、入閣前一個職位與領袖之關係）關聯較大。

（二）對政治菁英領導能力的檢討

政府的治理危機，不僅因政務領導者的道德力、溝通力、決斷力、執行力與專業能力、危機處理能力不足，亦因政府首長常需要一段時間學習執政才得以進入狀況，這顯示出培育政治領導人才以及培訓問題的重要性。

如前所述，目前政務領導菁英的培育機構有二：政府短期訓練班以培育政務領導人才為主，政黨內部的訓練班則以培養民選政治菁英、擴大政黨社會脈絡與支持基礎為目的。目的不同，訓練的對象與內容也不同。政府短期訓練班的訓練對象主要是高級文官，訓練內容大致包括國家施政藍圖講座、前瞻視野菁英對談、政策議題深度研討、卓越領導講座、領導管理技能與技巧、與媒體互動之技巧與適當的公關策略等，主要是期待原本就對專業政策領域有一定熟悉程度的高職等文官，除了熟悉自身專業領域之外，對國家其他政策也有一定的了解，進而具有宏觀視野與整體思維，並經由領導能力與公關技巧的訓練，使其能適應

民主政治環境，並增進政策溝通能力。此外，二〇〇八年五月及七月，行政院在內閣成員上任前後分別舉辦了兩次內閣研討會議，研討施政理念、政策提出、危機控管、媒體互動、立法提案等。然而，揆諸事實，由於時間短，這些訓練尚未能看出它培育政務領導的成效。

政黨內部的訓練班的訓練對象較多元，包括政府、企業、民間、NGO、NPO等高階領導人，包括政府部門高階文武官員、優秀政治專業工作者、大專院校與研究機構高階主管或教師、企業高階主管或年輕企業主、社團負責人及其他各界英才，以儲備高階執政人才。但各主要政黨對這些訓練的後續追蹤考核、培育、拔擢制度與作為，似乎仍然付諸闕如。

二、問題分析

歸納前述對現況的檢討，目前我國政務領導菁英的養成呈現下列問題：

(一)「選、訓、用」的關係不明顯。參加政府或政黨的政治菁英訓練，未必能獲甄補為政務領導者。所以，政務領導者在就職前未必受過政務領導的相關訓練；而訓練過的菁英，也未必有機會能將受訓所得的能力發揮出來。

(二)從政務領導人才養成的觀點來看，這些訓練或許能發揮一定的功能，但較為偏重人才訓練的層面，而人才篩選、人才吸納、人才過濾及人才歷練等層面較少觸及。事實上，因過度的政黨競爭，或不良的政治文化、黑金政治與民粹政治、待遇不如民間及外國政治首長、新聞媒體的褊狹報導，導致現任政務領導者常有「官不聊生」之嘆，亦使優秀社會菁英視政治如畏途，不願挺身涉入政治，更遑論成為政治領導菁英。

(三)在政黨競爭的民主政治中，政府首長或因政權輪替、政績表現不佳、民意滿意度低或其他種種原因而更迭頻繁，這不但使得我國

的政治菁英高度地消耗，也使新任政務領導者常需一段時間學習政務並適應政治環境，新手上路跌跌撞撞的代價，往往使政策品質下降，全民一起受累。所以，如何養成及歷練政治領導菁英，使其能立刻上手，盡可能地減低學習與適應的時間，是民主政治有效治理的重要課題。

（四）政務領導菁英的養成，應由政府還是政黨來做？有論者謂政務官乃隨政黨而進退，所以政務官的培育應是政黨的責任。若由政府越俎代庖，無異用納稅錢為政黨培育人才，混淆公私分際。但是，許多政黨財力不足，無法長久經營人才訓練課程，也是不爭的事實。

（五）政治領導菁英應具備哪些領導能力？又應如何設計訓練內容及訓練方式，以使訓練對象具備必需的領導能力？有論者謂，民主時代，政務領導菁英必須具有預見問題、運用人才、解決問題、解釋問題、說服國會和民眾的能力，還要適才適所，考量人才是否具有擔任此一部會職位的意願、專業、經驗歷練、表達能力、公關能力、政治敏感度，以及是否適合此一部會的特性等。

（六）從高級文官培育的角度而言，惡質的政黨競爭已對文官體制產生衝擊，無論中央與地方政府皆然。文官選邊押寶，有權者黨同伐異，破壞了文官體制應遵守的超然中立、成就取向等精神。

三、提出建議

在思考以上問題應如何處理時，我們可以借鏡其他國家的方法，並參考相關學者專家的意見，謹提出下列建議：

（一）參考其他國家政治菁英的養成模式

參考美國、英國、荷蘭、日本、法國等民主國家的政治領導菁英的養成方法，我們可以發現這些國家養成政治領導菁英的異同。

先說明「同」的部分：第一，這些國家都重視高級文官的訓練，都在政府內部建立高級文官的培訓機構或機制。第二，這些國家都採取多元化的訓練方式，並不僅限於呆板的課程。第三，高級文官或政務人

員的訓練，或多或少地開放非政府機構，例如與大學、基金會與其他民間機構的合作。

再說明「異」的部分。其主要的「異」在於，這些國家在政務人員的養成方面展現了截然不同的特色。而其特色之所以有所差異，乃在於意識形態、政治制度與政治文化的不同：美國養成政務領導人才的特色在於多元與彈性，因此不易歸納出定型的政務領導人才養成模式，柔性政黨、政黨初選的政治文化，亦使政黨不能也不願以刻意的計畫培養政務領導人才。其重視的是篩選與過濾，期使來自政治、行政、企業與社會團體多元管道的優秀人才進入政府政務領導階層服務，尤其在各部會增設各類部長助理、助理副部長等職務，亦可達到培育政務人才的目的。而像英國、荷蘭和日本等議會內閣制國家，政府體制的特點是國會多數政黨組織政府、行政立法合一，所以國會和政黨不但是政治運作的中心，也成為養成政務領導人才的主要場域，政黨亦能透過國會資深制度，以及政黨或其智庫的專業訓練，有計畫地養成政務領導人才。而實施雙首長制（亦即混合制）的法國，政府和政黨各別在政務運作上都扮演一定角色，許多政黨亦非柔性政黨，所以政府的國家行政學院和政黨的培育機制，都是養成政務領導人才的管道。我國政治文化並非如美國強調多元競爭、柔性政黨的運作體系，而是長期以政黨為政治運作的中心，由各政黨自行培育自己的政治菁英，所以美國政黨的low度計畫性領導菁英培育模式，與我國現況並不符合。再從政治制度來看，英國、荷蘭及日本等內閣制國家，以政務職位、國會與政黨作為養成政務領導人才的主要場域，或是讓資淺人才擔任資深領導人個人秘書，或是透過國會資深制度與擔任政黨與政務職務，給予人才歷練機會及專業教育。對此，我國可思考學習內閣制國家，致力發掘、培育優秀國會議員，並建立制度，逐漸形成資深且專業的立法委員轉任政務官的養成模式，如同過去一些立法委員轉任政務官的例子。然而，由於我國憲法規定立法委員不得兼任官吏，也就是立法委員轉任政務官就必須辭去立委職務，喪

失民意基礎。所以，相較於轉換跑道參選縣市長，現任立法委員未必有意願轉任不具民意基礎、又無任期保障的政務官。如果我國要學習內閣制國家的「國會／政黨」的政務領導人才養成管道，必須落實培育立法委員的立法院資深制度，並設計吸引優秀立法委員轉任政務官的配套機制。

法國與我國的政治制度最為接近，都是雙首長制國家，而且許多主要政黨也不是柔性政黨，所以政府和政黨都是政治運作的中心，也都是養成政務領導人才的主要場域。我國雖在「一黨威權／以黨領政」時期，由國民黨主導並有計畫地培育政務領導人才，但在一黨威權邁入民主轉型時期後，政府也開始設立培育高級文官及民間人士作為政務領導人才的機制，除中國國民黨之外的一些主要政黨，如民主進步黨及臺灣團結聯盟也都設有政務領導人才的訓練機制。換言之，政黨養成政務領導人才的角色與功能，應予重視，其經費來源除了可向社會及企業募款外，國家對政黨的補助款中，亦可針對政黨人才培育機能加以規範。

歸結上述，在比較其他國家的政務領導人才養成方法之後，我國可以考慮：（1）參考美國，重視人才的多元性，建立靈活的篩選與培育機能，並制定相關機制。（2）參考法國，讓政府與政黨都作為政務人員的養成場域，在政府與政黨中都設立培訓政務領導人才的機構或機制，並重視政黨智庫培訓專業政策能力的功能。（3）參考內閣制國家，或是在政府內多增設次長級或政策參議職位，或是讓資深且優秀的立法委員、縣市議員轉任政務官，但前提是應及早建立甄補秀異人士的機制，以及推動資深制度與設計相關配套機制。（4）無論是訓練政務人員或高級文官，在訓練機構及培育方式上，應可以更多元化、彈性化。

（二）政務領導菁英應具備的能力

經由整合相關訪談資料與文獻，政務領導菁英至少應具備下列四

大能力：

1.道德品格：包括清廉、信任、忠誠、愛心、耐心、細心與無私心，以及隨政黨選舉成敗進退的理念、氣度與情操，關照社會的關懷能力、人文素養、民主法治的素養，勇於負責、不戀棧權位、鼓舞人心、急公好義、顧全大局、體會民意、言行操守適格等。

2.管理能力：包括規劃願景及決策目標的能力，以及能將願景及目標具體化及貫徹執行的能力，此外，尚需具備公共行銷等公共政策的管理能力，以及提出解決備選方案的能力與決心，運用政治資源的能力、政策說明論辯斡旋妥協的能力、推動組織調整與變革的能力、良好人際互動關係的能力、溝通協調的能力、知人善任的能力、團隊合作的能力及危機管理能力等。

3.宏觀視野：政務領導菁英應具備宏觀寬闊的胸襟與視野，要有國際觀，並能體察社會趨勢。

4.知識能力：除了具備一定程度的專業知識以外，還需有通識以及科際整合能力。為了培養通才型政務領導人才，應實施人才跨領域、跨部門的學習與輪調制度。

上述能力是本研究經由參考相關座談與訪談資料以及有關文獻，所歸納出的能力條件，我國養成政務領導人才的課程內容與進行方式，或可考慮以上述四大能力作為目標加以規劃。

（三）短中長期具體建議

國家治理需要政務官與事務官的緊密合作，但兩者運作、用人邏輯並不相同。從政務連續性的觀點，政務領導人才不應限於依政黨進退的政務官，或依憲法或法律定有任期及任命程序獨立行使職權之人員，而應將高級文官納入，特別是在我國過去及當前仍有許多政務官是出自常任高級文官的情況下。因此，當我們看政務領導菁英的養成時，必須分政務官與高級文官兩個層次來看。

1. 政務官部分

(1) 短期建議

A. 建議強化政務官之間的溝通協調，方式為繼續不定期舉辦政務首長、副首長的聯誼政策協議等活動，以增加執政成員彼此的熟悉度、團隊的凝聚力、跨部會的合作及政策的非正式溝通。另可視輿論反應，不定期舉辦相關政務首長或副首長的政務座談，以遂行政策的溝通、協調能力。

B. 建議從道德品格、管理能力、宏觀視野與知識能力四大面向，篩選適任的政務領導菁英，並據此設計相關培育課程與計畫。

C. 研議修正政黨補助款制度，強制規定要求受補助之政黨要撥付一定比例的補助款用於人才培養（例如培訓優秀黨員出國短中期進修、設置訓練課程）及智庫研究（應成立智庫研究公共政策，並培養有能力研究政策及回應政策之人才）。

D. 建議立法院落實「資深制度」，並透過黨政協調機制，讓資深的立法委員參贊政黨政策規劃與執行之檢討，並使有機會出任政務官，肩負政策規劃與執行的責任。

E. 建議政黨成立各領域人才庫，並對有意從事重要公職者，推薦其至地方政府歷練地方民意代表或政務職，或讓優秀資深立委擔任政務官或重要黨職，以了解政策制定與行政運作實務，並觀察其績效、能力。

(2) 中程建議

A. 建議在研議《政務人員法》時，應考慮在中央各部會增設若干名政務職位（如增設政務次長、政務助理次長，增設人數則視機關業務多元性而定），以強化執政團隊的領導力及常任文官的政務歷練。

B. 建議行政院建立中央行政機關次長級政務官跨部會人才交流的輪調與歷練制度，以培養政務官跨領域、跨部門通才知識與多元能力，增進政策統合性能力與整體性視野。

C. 建議行政院在政務官被任命就任前，必要時依其個人需求與客觀需求，提供個人化相關訓練或補充知能的協助，並據以建立長期性培育、觀察制度。

(3) 長期建議

A. 各政黨應負起人才培養之責，成立以政策議題進行專業分工的影子內閣（在野黨）或執政團隊及黨部政策研議組織（執政黨及在野黨），一方面進行政策監督及研究，一方面培養政務輔助人才。

B. 建議政府訓練機構長期設置「政務領導研習班」或「政務領導研究計畫」。課程規劃、班別設置、訓練方式應邀集民間企業、大學、NPO精英或機構共同參與，朝向更精緻、專業、更符培育效益的方向發展。

C. 應嚴謹考慮再大幅提高國家政務領導人才的待遇，以提升民間、學術人才及資深國會議員等投入政務領導工作的誘因。

2. 高級文官部分

(1) 短期建議

A. 建議政府繼續現有文官培訓機制，包括，選派優秀人選至國外進修、講習，但應嚴格考核其學習成果。此外，繼續舉辦定期性高級文官的政策講習（類似政務領導班之性質）並增加政策協議頻率，以統一政策目標及行動方針。

B. 建議檢討高級文官訓練計畫，課程及訓練方式建議朝向培育長期化、課程精緻化與全球化接軌，進行方式多元化的方向設計。此外，建議加入實際用人機關的觀點與國際化及民間企業觀點，以達訓用結合之目的。

C. 研擬公務訓練機構與課程委外辦理之可能性，一方面活化訓練機構，另方面鼓勵民間機構，或經由與國際人才培育機構的合作，參與政務人才能力之養成。

(2) 中程建議

A. 參照英國、法國模式，建立統一的高級文官人才儲備制度。

B. 建議協調部會建立具體人才培育計畫（主要是職務輪調歷練、績效管理兩部分），並落實執行。

C. 建立高級文官所需的能力量表，以作為甄選高級文官績效考評的依據。能力量表著重高級文官的專業能力及外語能力。

D. 建立高級文官、民間人士轉任政務官的誘因機制，例如常任文官退休年資的連續性或調整薪資與保障措施，如此才足以吸引優秀的民間人才。

（3）長期建議

A. 參照英國、法國成立「國家文官學院」，進行高級文官養成及訓練機構。目前考試院正推動成立「國家文官學院」，但建議採行政法人方式運作，且用人機關在訓練過程中應扮演重要角色，在訓練方式的設計上宜特別重視用人機關的需求。此外，建議邀請人力資源管理專家擔任國家文官學院的決策成員。

B. 建議參照英國、美國建立新的高階文官甄選、培育制度，甚至可公開向社會更靈活地甄選人才擔任高級文官，並強化高級文官的績效管理與回應能力的培育。

四、遠景目標

本文第三部分，已就如何健全我國政務領導菁英的甄補與養成機制，提出若干因應之道，希冀這些作法能夠早日建立制度與培育機制，同時，我們期待上述的作法，可以達到以下所述的遠景目標：

（一）落實「選、訓、用」的原則，使政務領導者在就職前、在職中都有機會受到培養領導能力的訓練，以使其具備領導能力，以增進政府的治理效能。

（二）建立全面性的政務領導菁英養成機制，不只是人才訓練，還涵括人才篩選、人才吸納、人才過濾及人才歷練等層面，俾以透過篩

選、過濾使不適任者無法進入領導階層，透過人才吸納，使社會優秀菁英願意為政府效力，透過人才歷練機制，使現有人才從經驗中學習並強化其領導能力。

（三）透過政府與政黨的政務領導菁英養成機制，使能有效訓練、篩選、過濾、吸納與歷練人才，減低政治菁英學習與適應政治領導的時間，提升民主治理效能。

（四）政府與政黨的政務領導菁英養成機制可雙管齊下，為國培養優秀政務領導人才。政黨財力不足的問題應經由政黨募款及政黨公費補助解決。

（五）透過道德品格、管理能力、宏觀視野與知識能力四大面向的篩選、過濾與訓練，使政務領導者具備良好的道德力、溝通力、決斷力、執行力與危機處理能力。

（六）建立健全的文官培育機制，使文官能力提升，有機會在健全的機制中晉升、拔擢，成為優秀的政務領導菁英。

參考文獻

- ◎ 《遠見雜誌》民調中心，「總統、內閣、國會表現滿意度」民調，《遠見雜誌》，二〇〇九年三月號。網址：<http://www.gvm.com.tw/gvsrc/index.html>。
- ◎ 司法院大法官網站，「大法官解釋」，網址：<http://www.judicial.gov.tw/CONSTITUTIONALCOURT/>。
- ◎ 吳重禮（二〇〇八）。「政黨偏好、制衡認知與分裂投票——二〇〇六年北高市長暨議員選舉的實證分析」，《臺灣民主》季刊，第五卷第二期，頁二七～五八。
- ◎ 周育仁（二〇〇〇）。「執政者是憲政體制的亂源」，中華日報，十月二日，第二版。
- ◎ 周育仁（二〇〇二）。「少數政府對行政立法互動之影響」，國家政策研究基金會國政研究，憲政（研）091-016，二〇〇二年四月三十日，網址：<http://www.npf.org.tw/post/2/951>。
- ◎ 周育仁（二〇〇二）。「國會改造之環境與前景」，國政研究報告，國政（研）第〇九一之〇六三號，二〇〇二年十二月十一日。
- ◎ 周育仁（二〇〇三）。《政治學新論》，臺北市：翰蘆圖書出版社。
- ◎ 周育仁（二〇〇九）。「我國憲政體制問題及改革方向」研究案，「國會與選制改革」子計畫，行政院研究發展考核委員會委託研究，十月，頁十八～二一、頁五一～五五。RDEC-RES-097-020。
- ◎ 林繼文（一九九九）。單一選區兩票制與選舉制度改革。《新世紀智庫論壇》，第六期，頁六九～七九。
- ◎ 馬英九（二〇〇五）。「邁向正常的民主社會——紀念中華民國行憲五十八週年」，中國時報，第A13版，二〇〇五年十二月二十五日。
- ◎ 陸以正（二〇〇六）。「學美國修法增列『藐視國會罪』」，聯合報，A15版，六月二十九日。
- ◎ 黃錦堂（二〇〇九）。「我國憲政體制問題及改革方向」委託研究案，「憲法層級獨立機關之再檢討」子計畫，行政院研究發展考核委員會委託研究，十月，RDEC-RES-097-020。
- ◎ 楊日青（一九九七）。「從政府體制談常設委員會的改革之道」，《立法院院聞月刊》，二十六卷三期，三月一日，頁六～七。
- ◎ 楊日青（二〇〇二）。「應強化立法院及常設委員會以監督強勢總統」，陳健民、周育仁主編，《國會改革與憲政發展》，臺北市：國家政策研究基金會，頁三六六～三六八。
- ◎ 楊日青（二〇〇二）。「從憲政走向探討立法院的角色及其應有的調查與聽證權」，《理論與政策》季刊，第十六卷第一期，三月。

- ◎ 楊日青（二〇〇三）。「憲政運作之亂象及改進之道」，周育仁主編（二〇〇三），《憲政危機與憲政轉機》，臺北市：國家政策研究基金會。
- ◎ 楊日青（二〇〇六）。「立法院職權行使法」之檢討，國家政策研究基金會「憲政民主的成長與挑戰研討會」論文集，四月三十日，臺北：臺大社科院國際會議廳，頁六～七至六～十。
- ◎ 劉有恆（二〇〇二）。「美國國會委員會之地位與角色」，國家政策研究基金會主辦「國會改革與憲政發展」學術研討會發表論文。
- ◎ 歐斯本與蓋伯勒（一九九三）。《新政府運動》。劉毓玲譯自David Osborne and Ted Gaebler, 1992, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* (Reading, Mass: Addison-Wesley)。臺北：天下文化。
- ◎ 世界銀行，「一九九六～二〇〇八全球治理指標」，網址：www.worldbank.org/wbi/governance/data
- ◎ 中國時報，民國八十九年六月一日，第二版。
- ◎ 聯合報，民國八十九年七月十六日。
- ◎ 中央日報，民國八十九年十一月十六日，第四版。
- ◎ 自由時報，民國八十九年十一月十五日，第二版。
- ◎ Larry Diamond and Leonardo Morlino, "Quality of Democracy: An Overview", *Journal of Democracy*, Volume 15, Number 4 (October 2004) : pp. 20-31
- ◎ John Keane, *The Media and Democracy*. Polity Press, 1991
- ◎ Gurevitch M, Blumler JG, "Political communication systems and democratic values." in Lichtenberg J (ed) *Democracy and the Mass Media*. Cambridge University Press, 1990.
- ◎ Lupia, Arthur and Kaare Strom(1995), "Coalition Termination and the Strategic Timing of Parliamentary Elections." *American Political Science Review*, 89 (3): 648-65.
- ◎ Osborne, David and Ted Gaebler, 1992, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, Mass.: Addison-Wesley Publishing Company.

| 召集人簡歷資料 |

朱雲漢

最高學歷：美國明尼蘇達大學政治學博士

現職：中央研究院政治學所特聘研究員、臺灣大學政治系教授、蔣經國國際學術交流基金會執行長

經歷：臺灣大學政治系副教授、美國哥倫比亞大學政治系客座副教授、中國政治學會理事長、美國政治學會理事

趙永茂

最高學歷：臺灣大學政治學研究所博士

現職：臺灣大學政治學系(所)教授兼社會科學院院長

經歷：美國哈佛大學東亞研究所博士後研究、英國劍橋大學政治社會系博士後研究、美國南卡羅來納大學亞洲研究中心訪問教授、北京大學政治發展與政府管理研究所客座教授

重要著作：《臺灣地方派系與地方建設之關係》、《臺灣地方政治的變遷與特質》、《中央與地方權限劃分的理論與實際》、《中央機關政務領導人才之養成》

| 撰稿人簡歷資料 |

周育仁

最高學歷：美國俄亥俄州立大學政治學博士

現職：臺北大學公共行政暨政策學系教授兼公共事務學院院長、國家政策研究基金會憲政法制組政策委員

經歷：臺北大學選舉研究中心主任、臺北大學公共行政暨政策學系主任、中國政治學會理事長、任務型國民大會代表

蕭全政

最高學歷：美國賓夕法尼亞大學公共政策分析博士

現職：臺灣大學政治學系教授

經歷：臺灣大學政治學系副教授、財團法人張榮發基金會國家政策研究中心副執行長、研究室主任、國家政策研究基金會內政組召集人