

公共治理

季刊

國家發展委員會之 展望與願景

103 年 1 月 22 日國家發展委員會正式掛牌成立，標誌著國家發展與政府改造的新紀元。新成立的國發會將定位為國家發展策略的運籌總部，從國家永續發展資源統籌規劃的視野與高度，協調推動經濟、社會、產業、人力、國土、政府治理等重大政策，開創國家發展新格局。

期勉的話

行政院研考會感恩茶會

馬總統英九致詞

秉持研考精神為國服務

行政院江院長宜樺致詞

永遠扮演優質政府推手

專訪

國家發展委員會管主任委員中閔

打破負向循環，扭轉國家發展方向



國家發展委員會
NATIONAL DEVELOPMENT COUNCIL

Public Governance Quarterly



活動花絮

國家發展委員會揭牌儀式紀實報導

國家發展委員會（以下簡稱國發會）於民國 103 年 1 月 22 日上午舉行揭牌暨首任主任委員布達典禮，邀請馬總統英九、蕭前副總統萬長及行政院江院長宜樺蒞臨致辭。

典禮在迎賓鼓陣及舞龍舞獅表演的熱鬧氣氛中揭開序幕，與會貴賓包括錢復、郭婉容、徐立德、江丙坤、陳博志、林信義、胡勝正、何美玥、陳添枝、蔡勳雄、劉憶如、尹啟銘等行政院經濟建設委員會歷任主任委員，以及王仁宏、朱景鵬、宋餘俠等行政院研究發展考核委員會歷任主任委員，均在場共同見證這歷史性的一刻。布達儀式由江院長頒授印信給國發會首任主委管中閔，隨後馬總統、江院長、蕭前副總統及管主委共同揭牌，與現場來賓共同見證國家發展的新紀元。



行政院研考會第 389 次委員會議紀實報導暨委員會沿革

民國 102 年 12 月 27 日以行政院研究發展考核委員會（以下簡稱研考會）之名召開最後一次委員會議—第 389 次委員會議，本次會議全體委員均出席與會，感謝各位委員對研考會業務的策進與鼓勵。

研考會創設於 58 年 3 月 1 日，以「優質政府治理推手」的角色自我期許，在研考先進同仁們的共同努力下，研考精神儼然成為公務體系具前瞻創新及勇於承擔的工作團隊，並展現「計畫」、「執行」、「考核」行政三聯制精神，除感謝中央與地方所有研考夥伴一路相挺，更要感謝委員在業務上給予我們的支持與肯定，共同參與研考會各項評審會議、實地查證等，給予諸多寶貴意見，讓業務推動更為周全。





編輯室手札

103 年 1 月 22 日國家發展委員會（以下簡稱國發會）正式掛牌成立，標誌著國家發展的新紀元。新成立的國發會定位為「國家發展策略運籌總部」，推動經濟發展、社會公義、人力運用、國土規劃及政府治理等國家發展目標之跨域治理，並從國家永續發展資源統籌規劃的視野與高度，就國家重大政策之規劃、協調、審議及管考等運作形成「一條鞭式」設計，得以發揮 1+1 大於 2 的效果。

國發會的成立，代表國家未來的發展方向，將站在跨域治理基點上，進行創新與突破，擘劃願景並研提具體策略。本期以「國家發展委員會之展望與願景」為主題，透過期勉的話、人物專訪、專題報導及政策交流道等單元，勾勒出國發會在面臨經濟結構轉型、公義社會期待、國土發展永續及政府效能治理等各層面挑戰與機會下，從政策統合角度構思政策發展方向。

期勉的話係馬總統與行政院江院長參與原行政院研究發展考核委員會（以下簡稱研考會）感恩茶會時，期勉行政院經濟建設委員會與研考會合併為國發會後，應延續優質政府治理思維與作法，展開新的階段性任務，繼而推展國家發展方向。

人物專訪，本期特別訪問首任國發會管主委中閔，闡述國發會在國家整體政策規劃上所應負的使命與展望。管主委認為，國發會現階段的任務與使命為「打破負向循環，扭轉國家發展方向」，勉勵全體同仁貫徹「勇於創新、敢於突破、善於主動、長於效率」的理念，積極、主動構思規劃國家相關政策，善用創新思維，引領國家朝正向發展。

專題報導部分，邀請學者專家分別從公部門改革、地方政府間跨域治理、開放政府資料等議題，論述行政院組織改造後之政府職能與角色，並從社會福利與國土規劃觀點，就多元包容社會、城鄉發展與土地正義衡平性進行論述，積極回應社會輿論對社會公義的期待。最後，依據國發會組織職能，就國家發展之願景與策略進行專文介紹，提供讀者形繪未來國家發展之具體圖像。

政策交流道中，藉由原研考會最後一次委員會議、擴大業務會報與感恩茶會，以及國發會揭牌儀式等紀實報導，回顧並展望未來，期望國發會全體同仁共同努力，持續推動國家正向發展。

目次

3月

編輯說明

◎本刊所載專論、譯著及政策交流道各種文章，其觀點及有關建議事項為作者之意見，不代表政府立場。

◎本刊自第 1 期（102 年 3 月）起同步發行電子報。

◎本刊各期內容收錄於「臺灣期刊論文索引系統」與「華藝線上圖書館」。

發行人 | 管中閔

副發行人 | 黃萬翔、陳建良、宋餘俠

編輯委員 | 朱麗慧、陳美菊、莊麗蘭、吳明蕙、林至美、毛振泰、沈建中、莊明芬、徐耀泓

總編輯 | 李武育

編輯 | 邱承旭、吳怡銘、林淑幸、許智閔

發行所 | 國家發展委員會

網址 | www.ndc.gov.tw

地址 | 10020 臺北市中正區寶慶路 3 號

電話 | (02) 2316-5300

I S S N | 2306-4811

G P N | 2010200008

專案執行 | 德屹科技創意有限公司

地址 | 220 新北市板橋區莊敬路 48-2 號 2 樓

電話 | (02) 8259-8599

訂閱有關郵費事宜，請逕洽

五南文化廣場：(04) 2437-8010

國家書店：(02) 2518-0207

訂閱一年 4 期新臺幣 280 元

零售每期新臺幣 70 元

中華郵政

臺北雜字第 1951 號執照登記為雜誌交寄

中華民國 102 年 3 月創刊

中華民國 103 年 3 月出刊

1 編輯室手札

期勉的話

3 行政院研考會感恩茶會馬總統英九致詞
秉持研考精神為國服務

6 行政院研考會感恩茶會行政院江院長宜樺致詞
永遠扮演優質政府推手

人物專訪

8 專訪國家發展委員會管主任委員中閔
打破負向循環，扭轉國家發展方向

11 認識國家發展委員會

本期專題

◎ 國家發展委員會之展望與願景

12 從行政院組織改造談公部門改革 - 跨域治理的觀點 宋餘俠 秦正宇

24 展望行政院組織改造後地方政府間跨域治理的運作 趙永茂 王皓平

33 多元包容社會與國家發展 古允文

47 邁向福祉社會的國土規劃 曾梓峰

65 開放政府資料的基本原則與相關政策議題 李治安 林誠夏
莊庭瑞

77 國家發展之願景與策略 廖麗娟 吳怡銘
顧尚潔

政策交流道

◎ 動態報導

90 國家發展委員會揭牌儀式紀實報導 林淑幸

93 2013 年臺灣公共治理研究中心 102 年度研討會 謝淑芳

96 行政院研考會第 389 次委員會議紀實報導 暨委員會沿革 吳盈瑩

98 行政院研考會第 535 次擴大業務會報活動紀實 李昱緯

100 行政院研考會感恩茶會活動紀實 莊千慧

行政院研考會感恩茶會 馬總統英九致詞

秉持研考精神為國服務

前言

行政院研究發展考核委員會（以下簡稱研考會）於 103 年 1 月 16 日舉辦 45 周年感恩茶會，馬總統英九致詞時除分享他在研考會的溫馨回憶，更肯定研考同仁的高度素質。馬總統

並以其在研考會任職 2 年 9 個月的經驗，強調研考會的工作歷練使其具有更豐富的施政經驗為國家服務。以此，馬總統勉勵研考同仁進入國發會後，要繼續秉持優良研考精神，繼續為國家服務。



馬總統於行政院研考會感恩茶會致詞勉勵



本人和研考會有很深的淵源，對於研考會邁向國發會感觸特別多。回憶起 26 年前，我在美國亞特蘭大參加會議期間，某日深夜接到行政院俞院長國華的電話，請我擔任研考會主任委員。當時我對於研考會的業務職掌完全不瞭解，心中七上八下，但是院長的電話並非徵詢意見，而是已經決定，於是我匆忙回國接下重擔，當年我才剛滿 38 歲。

當時正值兩岸交流開放的開端，研考會作為行政院最核心的幕僚機關，必須對兩岸政策發展這項關鍵任務，擔負起規劃的責任。我上任 1 個星期後，行政院施副院長啟揚便將設立處理大陸事務專責機構的任務，交付給研考會。當時我對研考會業務內容尚未完全掌握，又要承接新任務，深感責任重大，不過高副主任委員孔廉認為，研考會有能力處理這項重點工作，於是順勢承擔此歷史重任。

這件事讓我深刻體會到研考會是個勇於任事，且專門處理疑難雜症的單位，例如有關飊車防制及是否開放賽馬等議題，也都是由研考會進行各項研究，作為相關機關規劃政策的參考。此外，與各部會的互動關係中更可發現，研考會對我國政府各部門確實扮演非常重要的關鍵角色。

研考經驗有助施政決策

在研考會的 2 年 9 個月期間，藉由研考會所建立的從計畫、執行到考核的行政三聯制及實地查證制度，讓我對政府施政過程有更深刻的瞭解，並且在日後到行政院大陸委員會（以下簡稱陸委會）、法務部、臺北市政府，甚至進入總統府服務時，都能善用這些機制，順利推動各項工作。

猶記得接辦大陸工作會報業務時，需要處

理的事務相當繁瑣，除了要訂定新的機關組織法、制定兩岸人民關係條例，還要規劃財團法人海峽交流基金會的運作機制。當時為了大陸事務究竟應成立「部」或是「委員會」來推動一事，甚至親自到德國「兩德事務部」考察。訪查後，發現兩德事務部運作模式，無法套用於大陸事務，因為兩德事務部唯一工作，是救援東德監獄內的西德人，未與其他部會交流，其運作模式並不適用於我國，因此決定設立陸委會，並制定專法。且為發揮陸委會的功能，相關部會的首長都應是陸委會委員。後來證明陸委會模式確實比兩德事務部更好，解決了更多的問題。

在我擔任法務部部長前，死刑執行個案 1 年最多約有 70 多案，因此死刑存廢議題受到各界廣泛討論。擔任部長後，為瞭解民眾對死刑存廢的看法，我把在研考會執行民意調查的經驗，落實應用於法務部死刑存廢議題。這是中華民國有史以來第一個針對死刑廢除與否的民意調查，其調查數據至今仍有參考價值。

此外，我在競選臺北市市長時所出版的政見白皮書，也是參考研考會的政策規劃與政策執行經驗所撰寫，後來成為許多人仿效的範例。擔任臺北市市長時，我在網路新都概念上提出「多用網路、少用馬路」的主張，也是因為研考會推動全國戶政資訊系統的案例經驗，因此提出將戶政與地政資訊系統進行整合。後來臺北市市長連任時所推動的無線寬頻，也都是從其延伸而出。這些都是運用研考會推動政府資訊管理所獲得的寶貴經驗。

期勉續以國發會扮演重要角色

讓我記憶最深刻的是，研考會規定外出考察時，若地點偏僻不使用餐，只能委託受考察

機關代訂便當，絕不能接受招待。研考會同仁嚴以律己，這表示我們同仁不僅有專業，更重視公務人員政風。其實人民對政府的期待是政治風氣要好、行政效率要高、服務態度要親切，這些都是公務同仁要努力達成的。

記得有一位管制考核處處長說過，公務員只要能在1年內把1個計畫從規劃、執行到考核辦理完成，國家的效能就能顯著提升，我覺得這句話很有道理。國父當年說要做大事不要做大官，但何謂大事，從頭到尾澈底做成功就是大事。

在研考會約2年9個月的歷練與經驗，都是向各位研考同仁學習得來，非常感謝研考會帶給我各種磨練的機會，讓我日後能藉由擔任不同的政府職務，在更廣的領域為國家服務。

研考會的規模不大，預算及員額都很精簡，但是同仁的工作品質及效率都很高，這是我在研考會非常深刻的感受。研考會經整併為國發會後，不是走入歷史，而是邁向未來，希望各位研考同仁與國發會，繼續扮演擘劃國家發展的重要角色。



馬總統於行政院研考會感恩茶會致詞勉勵



行政院研考會感恩茶會 行政院江院長宜樺致詞

永遠扮演優質政府推手

前言

在行政院研究發展考核委員會（以下簡稱研考會）即將完成階段性任務，整併至國家發展委員會（以下簡稱國發會）的歷史前夕，行政院江院長宜樺於 103 年 1 月 16 日受邀參與由研考會所舉辦之感恩茶會。江院長致詞時肯定研考會在行政院施政中，持續扮演「優質政府治理推手」的角色，也期勉研考會同仁進入國發會後，在新的組織生活中，展開新的階段性任務，繼續完成行政院組織改造的任務。

研考會自民國 58 年成立，至今已有 45 個年頭，從第 1 任陳主任委員雪屏開始，歷經 16 位主任委員的領導，以及歷任副主任委員與各級主管的共同努力及帶領下，不斷積極地扮演著「優質政府治理推手」的角色。過去 45 年間，研考會的角色並非一成不變，而是在不同時代與階段裡，被賦予不同的重點與任務：有時候，我們期許研考會能為國家政策進行長遠的規劃與統合；有時，則期許研考會能扮演好管制考核的角色。近年來，研考會積極推動行政院組織改造的工程，使其成為推動國家重大組織變革的機關。然而，我們不該忘記的是，在不同

的時代裡，研考會所曾經擔負起「國家發展」、「電子化政府」等的重責大任，甚至包含「地方政務發展的研析」、「政府出版品」與「國家檔案」的管理與推動。時至今日，這些角色並沒有改變，皆是研考會所承擔的重要任務。

政府組織改造推手

在研考會的長期任務中，一直積極地為促進政府行政效能而努力。如「行政院組織改造」這麼龐大的政府變革工程，自民國 75 年起已經被談論了二十幾年，很多人都認為這項工程不可能做到，但是馬總統英九自 2008 年上任以來，積極地把行政院組織改造視為重要推動事項之一，希望落實將行政院所屬的 37 個機關，整併為 29 個機關之重大變革目標。五年來，雖然工作尚未全部完成，但包括近期立法院順利通過的組織法案，總計已完成 19 個新機關的組織法，將近全部機關的三分之二。另外 10 個機關的組織法，則期望在立法院下個會期能順利完成。我記得葉前主任委員俊榮在推動組改時，曾希望研考會是最後一個關燈、打烊的機關，也就是在完成所有組改工作後，再與行政院經濟建設委員會合併成為國發會。雖然現在合併時程提早，但不代表未來組改的工作會有所停

頓。未來邁入國發會後，還需要藉由研考會同仁繼續把這個劃時代、促進提升政府效能的工作加以完成。

核心決策幕僚機關

研考會所扮演的各種功能與角色，正說明其是行政院院本部，尤其是院長本人及其主要決策群，非常倚重的幕僚機關。多年來，行政院歷任長官都期許研考會，能夠扮演好一個在幕後不太有聲音，但功能十分強大的幕僚機關。如同四年多前慶祝研考會成立 40 周年時，馬總統期許研考會要永遠作為行政首長最省力、最有效率的助手。相信研考會在過去 45 年來，並

沒有讓任何一位首長失望過。

我在研考會僅服務 1 年 3 個多月的時間，但卻是我從政府體制外的學者，進入政府機關為國家服務的磨練起點，也是我從政生涯回憶裡最溫馨的階段，讓我瞭解到國家施政的經緯萬端，以及許多人在默默地為政府做事。在那段期間，仰賴許多研考會同仁的教導與協助，因此我要感謝歷任所有主任委員、副主任委員、研考先進以及現在同仁的努力，有他們默默地為政府與人民做事，才能有穩定、繁榮與發展的國家與社會。在此時，也讓我們以感恩的心見證研考會邁入國發會的歷史性時刻。



江院長於行政院研考會感恩茶會致詞勉勵

專訪

國家發展委員會管主任委員中閔

打破負向循環，扭轉國家發展方向

前言

行政院經濟建設委員會（以下簡稱經建會）、行政院研究發展考核委員會（以下簡稱研考會）及部分行政院公共工程委員會（以下簡稱工程會），於本（103）年1月22日整併為國家發展委員會（以下簡稱國發會）。正式掛牌運作之國發會，將承接兩會優良傳統與精神，在國家永續發展的高度上，從事全方位和整合性的政策規劃，以積極政策引領臺灣的正向發展。

本期特別邀請管主委中閔說明國發會的定位、功能及施政方向。

以國家發展策略運籌總部自我定位

管主委表示，國發會定位為我國發展策略運籌總部，目前我們業以國家永續發展的視野與高度，提出「前瞻規劃」、「活力經濟」、「公義社會」、「永續國土」、「優化治理」等五大願景，將統籌規劃與推動經濟、社會、產業、人力、國土與政府治理等國家重大政策，落實達成「打造經濟新動能」、「塑造社會新價值」、「營造永續新環境」、「創造政府新效能」等施政目標。尤其是國發會在整併經建會、研考會及部分工程會後，經濟、社會及公共建設等

相關政策之規劃、協調、審議與管考，均統合在「一條鞭」式運作架構，使國發會在規劃國家整體發展上，將有更大的發揮空間。

扮演跨部會政策規劃、協調、審議平臺

國發會的委員由政務委員及部會首長計24位共同組成，委員會議除就行政院交議的重大公共建設計畫進行審議外，也將針對當前國家發展政策方案進行討論，扮演部會政策協調與溝通平臺角色。

管主委表示：「國發會的任務方向一定不是單一部會的事，而是與國家發展有關的跨部會合作的政策事項」。換言之，國發會將由跨領域統整的角度進行全方位思考，擘劃國家長遠經濟與社會發展願景。以人力議題而言，人口結構變化，除牽動產業層面外，還影響到教育層面。目前我國高知識勞動人力移出與低技術外籍勞動力移入之「高出低進」人力資源的移動現象，除影響我國經濟發展與稅收，亦對產業升級或轉型造成負面影響。管主委認為人口議題，既是社會問題，也是經濟問題，更涉及產業、人口與國土各領域，均需以整個體系考量。

以積極政策引領臺灣正向發展

面對國內外環境變化，臺灣面臨的挑戰日趨嚴峻。管主委認為近年來臺灣製造業由於欠缺關鍵技術，加上毛利率不斷下降，企業只好壓低成本，員工薪資與福利為企業成本的一環，乃首當其衝。因此，即便國內生產毛額呈現正成長，卻無法反映在薪資的增加，長期連帶影響民間投資與消費。管主委認為，這種整體經濟沉悶，衍生的焦慮感與伴隨的社會負向循環氛圍必須打破。

因此，國發會很重要的一項任務，就是要以積極的政策引領社會對未來正向的期待。在產業轉型上，過去政府採行的「兩兆雙星」等重點扶持的產業政策，必須改弦更張。管主委表示，臺灣有許多中小企業已累積相當的關鍵技術，只是規模還不夠大，行政院推動的中堅企業，就是要讓臺灣具有獨步全球核心關鍵技術的企業可以發展為隱形冠軍（hidden champion），建立國際供應鏈上的優勢地位，讓價格競爭轉變為價值優勢。

此外，管主委表示，目前國發會亦正規劃商品與服務輸出的新戰略，希望臺灣出口能從少數明星到多數優質特色化產品，並運用臺灣的優勢，推動服務業高值化，打造現代服務、知識服務輸出的新模式。而所謂的高值化是指結合資通訊科技，提供跨境金融、快速物流、第三方支付等創新與高端的服務。

創新創業啟動臺灣新一波經濟動能

管主委表示：「目前產業發展模式與以往大不相同，很難寄望一種產業技術還能以早年傳統模式，延續 10 年、20 年以上」；管主委特別強調，臺灣不能再像過去一般，仰賴少數



明星商品或產業，而應藉由大量的新創產業，打造經濟成長的新動能。目前國發會規劃的「推動創新創業規劃方案」（HeadStart Taiwan），就是希望建構讓新創事業得以良好發展的環境，讓具有成長潛力的新創產業能茁壯長大，成為臺灣經濟的源頭活水。

考量目前新創企業普遍缺乏初期擴展資金，管主委提出可透過國發基金扮演點火角色，促進國內外創投合作，導入更多資金。此外，國發會也將引入國際間風行的創業群聚園區概念，藉由建立品牌形象的作法，積極建立國內創新創業群聚，提供新創團隊一站式服務，以強化國際連結。



法制革新為推動創新創業的關鍵策略

由於國內仍有許多法規制度不利新創企業發展，要將臺灣打造成吸引年輕人與國際人士創業投資的創新基地，留住人才與知識，就必須排除創新創業的各類法規障礙。

管主委表示，其多位外國友人均認為臺灣整體社會氛圍開放，非常適合創新創業發展，其競爭條件遠勝過中國大陸或是南韓，甚至有機會成為亞洲重要的創新創業基地，但臺灣的法令，卻將他們拒於門外。因此，國發會將透過加強法規鬆綁平臺，讓法令與國際接軌，藉以建立國際化創新創業群聚的策略，促進具高價值的新創企業快速成長茁壯。

發揮機關整併綜效

管主委指出，由研考會、經建會及部分工程會所整併而成的國發會，並非沿襲各自組織

的既有業務。特別是國發會所面臨的時代環境異於往昔，也必須有不同的政策規劃思維來積極迎接挑戰。管主委指出：「組織整併不會一開始就好像如虎添翼，必須經過磨合期，並利用及結合原組織的長處，才能真正發揮加成效果」。因此，積極檢視過去業務，廢除不合時宜的做法，並適度讓同仁從例行的形式公文作業中解放出來，是國發會必須勇於突破的方向。尤其要打破各業務處間的藩籬，拋開組織內部限制，激盪新的政策思維。這種主動創新的原動力，將使國發會成為一些政策發想的源頭。

如何達成整合目標，充分發揮國發會的組織量能，管主委提出「勇於創新、敢於突破、善於主動、長於效率」的理念，期許同仁以積極作為，提出更多的創新政策規劃。管主委表示，國發會的成立是政府組織的第一項大變革，也肩負新時代重任，對於引領國家正向發展，啟動臺灣經濟新引擎，國發會責無旁貸。



認識國家發展委員會

願景

國家發展策略運籌總部

使命

國家發展委員會為行政院重要政策規劃機關，擔負國家整體發展之規劃、設計、協調、審議及管考等任務。面對急遽變遷的國內外情勢，國家發展委員會將從國家永續發展資源統籌規劃的視野與高度，秉持「勇於創新、敢於突破、善於主動、長於效率」的理念，協調推動經濟、社會、產業、人力、國土、政府治理等重大政策，開創國家發展新格局。

施政方向

前瞻規劃

- ・ 前瞻國家永續發展方向，規劃國家發展相關政策
- ・ 掌握國內外情勢，研提經濟振興與社會發展策略

活力經濟

- ・ 推動經濟結構調整，加速產業創新轉型
- ・ 推動法規鬆綁，促進經商環境國際化

公義社會

- ・ 規劃推動貼近民意之社會發展政策，縮小貧富落差並確保國人的經濟安全
- ・ 推動人力發展相關規劃，提高人力資源運用效率

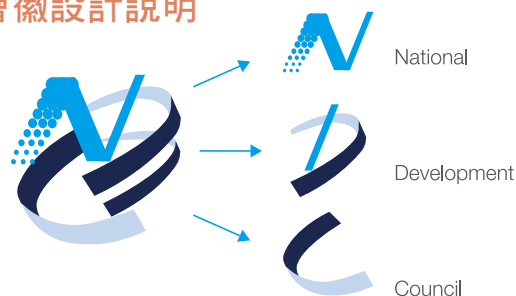
永續國土

- ・ 推動區域及離島建設，促進區域均衡發展
- ・ 推動國土規劃及國土復育相關計畫，促進國土資源永續利用

優化治理

- ・ 加強績效及資訊管理，發揮施政管理綜效
- ・ 精進政府服務品質及流程，提升服務效能

會徽設計說明



- ・ 英文字母 D 與 C 形成捧握著 N 的圖像，象徵國發會將以堅定的信心（Confidence）與決心（Determination）守護國家（Nation）永續發展，向上躍升。
- ・ 握拳圖樣象徵國發會善於主動、長於效率，整合各部會發揮強有力的團隊行動力。
- ・ 循環向上的圖樣代表國發會規劃、設計、協調、審議及管考等功能，將國家推向蓬勃發展的嶄新高峰。

從行政院組織改造談公部門改革 - 跨域治理的觀點

宋餘俠 國家發展委員會副主任委員
秦正宇 國家發展委員會管制考核處專員

摘要

行政院所屬新機關之運作係配合立法院分批完成立法，兼顧法制完備性、施政穩健度及堅實組織改造配套作業等因素而採分階段施行。目前已有 20 個部會及所屬以新機關組織架構順利啟動，科技部及所屬組織法定於民國 103 年 3 月 3 日施行，另原住民族委員會組織法業經立法院三讀，施行日期尚待行政院核定外，至未完成立法之 7 部會及所屬組織法案也將於法制完備並籌備周妥後陸續穩健施行。

組織改造不僅是組織數量的精簡，更應是政府職能的提升。本研究按行為主體的不同，導出如機關內部的「『司』與『署』、『局』之橫向關係」、府際間的「中央政府與地方政府業務之對應關係」、公法人間的「組織型態之轉換關係」、機關外部的「行政機關與獨立機關之互動關係」及「政府職能之轉變關係」等公部門組織改革面臨的五大議題，期能透過上開議題的發軔，使政府的職能與角色可得合理規劃，逐步建構「精實、彈性、效能」的行政體制，體現優質公共治理的精神。

關鍵詞：公共治理、跨域治理、行政院組織改造、政府職能

壹、前言

為因應全球化以及提升國家競爭力等契機，行政院組織改造工程在行政、立法兩院協力下，嶄新的行政院組織架構（詳如圖 1）終於在 99 年 1 月 12 日、13 日於立法院三讀通過「行政院組織法」、「中央行政機關組織基準法」（以下簡稱基準法）、「行政院功能業務與組織調整暫行條例」及「中央政府機關總員額法」等行政院組織改造四法並經總統 99 年 2

月 3 日公布，跨出歷史性的一步，這樣的改革環境得來不易，卻也是行政部門面對另一階段浩大而艱鉅任務的開始。

時至立法院 103 年 1 月 14 日三讀通過原住民族委員會組織法後，行政院所屬 29 個部會組織法案中，合計有院本部、外交部等 22 個部會及所屬、相當中央三級之獨立機關飛航安全調查委員會，以及有關專業機關的駐外機構組織通則、政風機構人員設置條例、主計機構人員

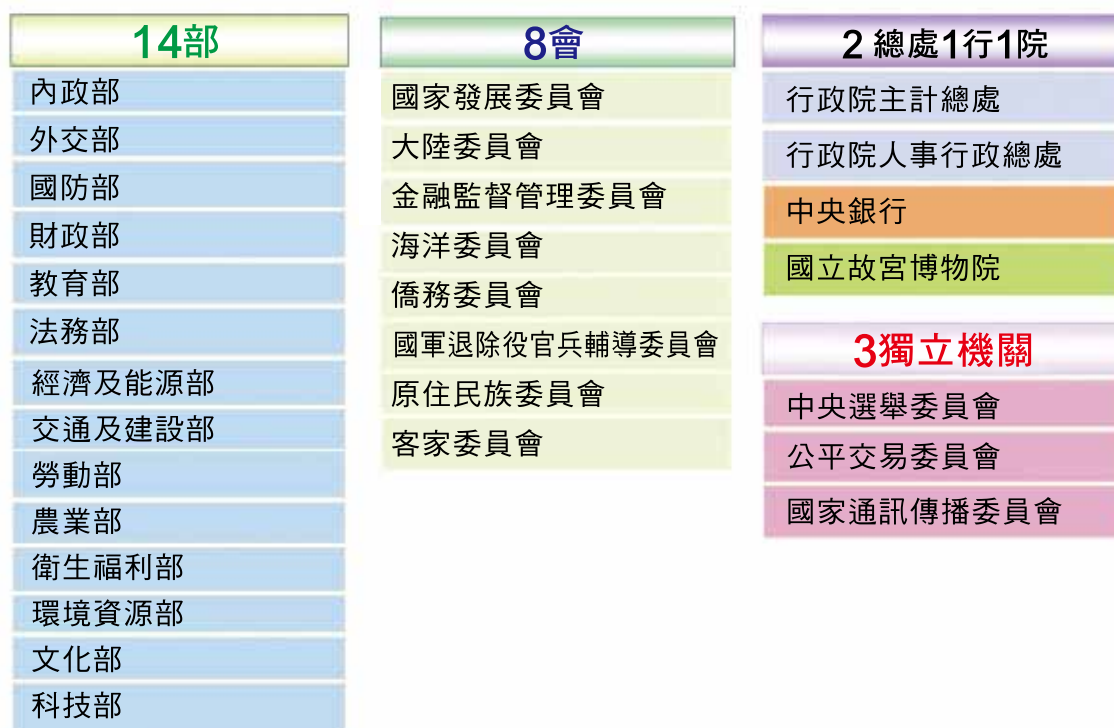


圖 1 組織改造完成後之行政院新組織架構

設置管理條例完成立法，其施行情形如表 1。

由於社會的快速變遷，人們期待政府公共服務的提供能有創新作為，行政院組織改造的作法即是透過組織體制的調整，並對行政院及所屬機關的核心職能及組織體制等進行檢討與調整，以有效整合各界資源，進而提升政府效能與競爭力。又公共事務日趨複雜，使得政府體系間不同層級運作的互賴性大為提高，牽動舊有權責體系規則與職能運作的變化，政府必須進行結構性的變革與轉化，強化不同層級政府間、以及政府與民間夥伴關係的建立，亦即政府施政須以跨部會、跨專業領域共同參與之「跨域治理」（Cross Boundary Governance）模式處理。而英、美、加、紐、澳等先進國家強化其公共治理服務均強調跨域治理策略國際趨勢，如美國聯邦政府近年來檢討施政績效評

估制度，於 2010 年「政府績效成果現代化法」（GPRA Modernization Act 2010）進行相關改革，主要變革重點之一，即在推動跨機關優先目標訂定，展現政府整體績效。在行政院組織改造業已達成階段性目標後，如何展現政府跨機關（或組織）之施政成果、強化整合服務模式典範，以發揮縱（橫）向協調，擴大政府整體施政效益，應為首要考量之議題。

貳、組織設計與跨域治理之意涵

一、組織結構設計理論基礎

在全球化、地方化及民營化的影響下，對於國家功能的論述已跳脫國家中心論及社會中心論的二元思維模式，進入全球治理（global governance）的時代。而資訊和經濟活動的無國界，促使人才、商品、勞務、資金跨國性流

表 1 各部會組織法案施行情形一覽表

新機關（單位）		完成立法日期	總統公布日期	組織法施行日期	所涉原機關（單位）
行政院院本部		99.01.12	99.02.03	101.01.01	行政院院本部 內政部 行政院新聞局 行政院消費者保護委員會
內政部	警政署	102.08.06	102.08.21	103.01.01	內政部警政署
	役政署			102.09.01	內政部役政署
	移民署			配合內政部組織法 修正草案立法進程 處理	內政部入出國及移民署
	空中勤務總隊			103.01.01	內政部空中勤務總隊
	建築研究所			102.09.01	內政部建築研究所
外交部		100.10.28	100.11.14	101.09.01	外交部
國防部		101.11.23 101.11.27	101.12.12	102.01.01	國防部
財政部		101.01.20	101.02.03	102.01.01	財政部 內政部 工程會
教育部		101.01.20	101.02.03	102.01.01	教育部 行政院體育委員會 行政院青年輔導委員會
法務部		100.06.14	100.06.29	101.01.01	法務部
勞動部		103.01.09	103.01.29	103.02.17	行政院勞工委員會 行政院青年輔導委員會
衛生福利部		102.05.31	102.06.19	102.07.23	衛生署 內政部 教育部
文化部		100.06.14	100.06.29	101.05.20	行政院文化建設委員會 行政院新聞局 教育部 行政院研究發展考核委員會
科技部		103.01.07	103.01.22	103.03.03	行政院國家科學委員會（行政院科技會報辦公室）
國家發展委員會		102.08.06	102.08.21	103.01.22	行政院經濟建設委員會 行政院研究發展考核委員會 行政院公共工程委員會部分業務
金融監督管理委員會		100.06.14	100.06.29	101.07.01	行政院金融監督管理委員會
僑務委員會		100.10.28	100.11.14	101.09.01	僑務委員會
國軍退除役官兵輔導委員會		102.06.18	102.07.03	102.11.1	行政院國軍退除役官兵輔導委員會 國防部
原住民族委員會		103.01.14	103.01.29	將核定	行政院原住民族委員會
客家委員會		100.06.14	100.06.29	101.01.01	行政院客家委員會
行政院主計總處		101.01.20	101.02.03	101.02.06	行政院主計處
行政院人事行政總處		100.10.28	100.11.14	101.02.06	行政院人事行政局
中央銀行		100.04.08	100.04.27	100.04.29	中央銀行
國立故宮博物院		96.12.21	97.01.16	97.01.18	國立故宮博物院
中央選舉委員會		98.05.22	98.06.10	98.07.01	中央選舉委員會
公平交易委員會		100.10.28	100.11.14	101.02.06	行政院公平交易委員會
國家通訊傳播委員會		100.12.14	100.12.28	101.08.01	國家通訊傳播委員會

註：飛航安全調查委員會組織法於 101 年 5 月 20 日施行。

資料來源：國家發展委員會網站，檢索日期 103 年 2 月 20 日（<http://www.ndc.gov.tw/m1.aspx?sNo=0040002&ex=1&ic=0000015>）

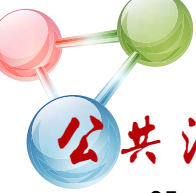
動，使得傳統上基於國家主權和統治權威而遞送公共服務的國家機關外，已有國際組織、地方政府、社區、公司以及非政府組織（NGOs）等提供公共服務或執行政府政策方案的現象。這種「非政府部門治理」（governance without government）的現象隨著全球議題的動態性、多樣性以及民間勢力的崛起逐漸興盛，國家權威治理面臨挑戰，傳統行政體系亦漸顯侷限，面臨不可治理性（ungovernability）的危機。

為強化國家機關能力，降低不可治理性的產生，政府組織改造為必要手段之一，亦即行政院組織改造的願景在於完備國家行政治理能力（governance capacity），進而提升國家競爭力。治理能力內含「服務流程效率」與「組織的合理性」兩個面向。服務流程效率援引理性邏輯，強調透過工具性技術、組織流程的調整、服務運作過程的改善，方能提升效率；組織的合理性則強調組織的控制幅度、結構設計、業務功能與組織內部溝通及對話的理性（孫同文，1999）。為建構組織的合理性，組織改造應從組織運作範圍（Scope）切入，此運作範圍是反應組織依據欲達成的任務（Mission）所要展現功能的具體表徵（Thompson 1985），對於國家機關而言，即其業務區塊或管轄範圍。尤其是在變化劇烈的時代，組織的任務越來越多元化，組織的發展相對就越來越需要具有彈性。因此如何能建立出一個成長導向組織設計，讓組織能夠不斷的成長，才能夠永續的經營，便成為公共管理者亟待研究的課題之一。而組織結構的設計是一個彈性整合人力、資訊、和組織技術的過程，要讓組織發揮最大效能，須在進行組織結構設計時考量的問題包括：如何組合業務區塊進行部門化分工、協調各項業務區塊間的專業合作、控制幅度範圍的決定，以

及處理組織設計以外的問題，例如考慮制度及程序的設計，以避免決策過程的集體盲思（groupthink），以及考量是否成立臨時性任務編組，以迅速回應外在環境變遷的需要等。藉由對於組織結構的瞭解，我們除了可以觀察機關組織的整體架構外，亦可觀察成員間的互動情形，以及成員對權威及組織內角色扮演的認知（Davis 1967；Kast and Rosenzweig 1974:172；張潤書，2000：150）。

在設計政府組織結構時，為落實課責及指揮管理體系的統一，組織階層式架構乃屬必然，無論在內閣制或總統制國家，中央或地方都有以「部」分工之設計，而隨之而來之合作，則有賴跨部之「委員會」以進行協調。即依部門間有接續依賴關係者採常設委員會方式進行協調，以最低成本、最適規模發揮組織效能（宋餘俠、謝偉智，2009，33：62）。以美國中央政府為例，國家經濟事務涉及勞動部、商業部、財政部及能源部等職掌，若無經濟顧問委員會（Council of Economic Advisers）針對維持就業、生產及購買力各面向的政策、計畫和行動予以評估、進行資源整合，並提出建議，美國經濟政策便易生多頭馬車的缺憾。

我國行政組織體制實務運作從過去單純的只面對單一行政區域內的問題，如社區發展、社會服務、教育文化、都市發展、公共安全等，轉變成複雜多面向的跨部門、跨區域之公共事務（李長晏、詹立煒，2004：4-5）。行政組織常以成立臨時性任務組織方式進行跨領域政策協調，但針對部分事務屬於制度性與永久性的跨政策領域範疇，按政策統合與一致性的原則，以跨政策領域的常設性委員會辦理，有助行政院組織治理能力的提升，並達成政策整合與資源有效運用的效果（宋餘俠、秦正宇，2011，



35：94-108）。綜上，政府為因應外在環境變遷及民眾需求，進行組織職能及行政流程等檢討，並進一步進行精實的政府組織體制，爭取組織寬裕（organizational slack），以強化政府治理績效，讓政府一體的概念能融入於實際的業務運作（註1）。

二、跨域治理的緣起與行政機關權限的移轉

當社會高度發展，人們可輕易的通勤於不同地點時，地方事務的跨域性自然形成，連帶地，傳統上基於代表特定區域，或是處理特定範圍內事務而設立的地方政府組織，也無法（或無權）因應跨域問題，而要爭取外界其他政府機關或民間力量，或是加入合作團體，並以夥伴（partnership）形式來互動，從而形成治理（governance）機制。

治理是一種自發產生的組織間關係，這些自發參與者彼此進行資源、資訊的交換，建立運作規則，從而與國家、政府的意義不同（Rhodes 1997）。換言之，治理是自發性的組織間交換關係，政府很難主動、有目的加以建立並且維持運作。這類治理網絡通常具有以下要素：成員是對等的決策關係、各類公民與利害關係人都能參與、誠信地對待參與者、追求政策的永續與一致、透明、有合作的真正意願、對於不同意見以及他人權利加以尊重。治理概念的興起，代表行政機關的權限正在逐漸轉移，包括（朱景鵬、朱鎮明，2013，1：84-98）：

（一）向下移轉，亦即將權限轉移至更下層的地方政府、社區共同治理，基層地方政府，或是村、里、社區在參與提供公共服務時，也比政府部門和市場機制更富有彈性、效率，更能清楚地民眾的需求。

（二）向上移轉，亦即將權限轉移至國際或區域組織，以解決區域內的爭議以及全球區域競爭的問題。例如歐洲聯盟、亞太經濟合作會議（Asia Pacific Economic Cooperation, APEC）、聯合國氣候變遷大會（United Nations Climate Change Conference）、聯合國政府間氣候變遷專門委員會（Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC）、以及於1997年所制訂的《聯合國氣候變化綱要公約的京都議定書》等組織、協議以及運作，彰顯公共權威向上移轉到國際或區域組織。

（三）向外移轉，亦即將權限轉移給非政府組織、公私夥伴，也就是各種社會團體與組織，都能參與服務的提供，需要跨域區域、組織疆界進行正式與非正式網絡設計。於是「跨域治理」概念乃應運而生，成為消極面彌補各別地方政府資源有限；積極面提升能力與互利的適當策略選擇。

另以動態過程面向言之，可按功能領域的外溢（spill-over）影響、多元議題的相互聯結（linking）以及多元行為者的過程涉入等因素，以「垂直關係—水平關係」面向和「府際關係—公私協力關係」面向建構跨域治理的4種演化類型：中央與地方府際關係（第一面向）、地方政府間關係（第二面向）、政府機關與公民社會關係（第三面向），以及政府機關與企業組織關係（第四面向），檢視政府組織有必要重視如何透過突破單一層次的「平面治理」，朝向多層次的「立體治理」之思維模式建構（李柏諭，2010，2：1-39）。由上述行政機關權限

的轉移及治理理論類型化分析，凸顯「跨域治理」（cross-boundary governance）的重要性。

跨域治理就是指針對兩個或是兩個以上的不同部門、團體或行政區，因彼此之間的業務，功能疆界相接（interface）及重疊而逐漸模糊（blurred），導致權責不明、無人管理與跨部門（cross-cutting）的問題發生時，藉由公部門、私部門及非營利組織的結合透過協力（collaboration）、社區參與（community involvement）、公私合夥（public-private partnership）或約定（compact）等聯合方式，以解決困難問題（林水波、李長晏，2005：96）。亦即不同層級或不同轄區的政府間，於面臨同一或相關的公共問題與政策時，以打破府際的概念，納入同一個組織網絡當中。並於組織內，打破各單位界線，採取整合的策略與作為去解決組織所面對的問題。

各參與者的本位思考，固然是落實跨域治理的重要障礙，但卻可能是其存在的重要根本，或是法令所賦予的責任。就客觀條件面向觀之，

唯有參與機關內部先營造支持跨域治理條件，才可能產生實際行動。上述論述可以 Vigoda 的研究為例，其探討公共行政採行協力（collaboration）管理方式時，仍應採「政府層次」（state level）、「組織管理層次」（managerial level）、「社區層次」（community level）3 類條件的整體配合。當政府層次容許合作機制設置；組織管理層次是以協調、整合、夥伴關係為基本方針；社區層次則尊重彼此協同（association）的結果，則協力關係自然可以成行（Vigoda 2003:15-20）。亦即採行跨域治理策略的前提，係以各參與者秉持能相互支援、整合或相容的基礎，才可能使跨域治理策略能落實推動。

綜上，有關我國政府跨機關（或組織）縱（橫）向之協調，試以組織設計理論及跨域治理理論為基礎，並融合行政機關權限移轉之重要參與者為行動主體，型塑行政部門跨域協調層次與界面如圖 2。

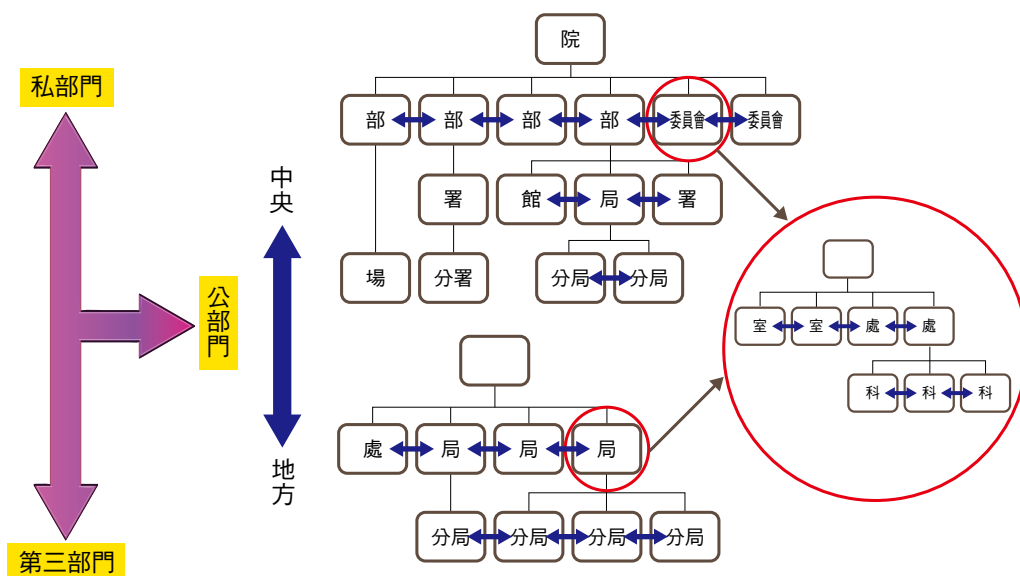
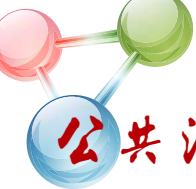


圖 2 行政部門跨域協調層次與界面



參、公部門組織改革面臨的五大議題

按行政部門跨域協調層次與界面所示，在行政實務運作上，可依行為主體的不同，導出公部門組織改革面臨的五大議題如機關內部的「『司』與『署』、『局』之橫向關係」、府際間的「中央政府與地方政府業務之對應關係」、公法人間的「組織型態之轉換關係」、機關外部的「行政機關與獨立機關之互動關係」及「政府職能之轉變關係」，分述如下：

一、「司」與「署」、「局」之橫向關係

按基準法第 19 條之規定，上級機關對所隸屬機關依法規行使指揮監督權。101 年開始運作的行政院新組織依照 98 年 5 月 25 日行政院訂頒的「行政院及所屬各機關組織調整作業原則」之規定，「署」為兼具政策與執行之專門性或技術性機關；「局」則為部所擬定政策之執行機關。依上開規定言之，中央三級機關在機關名稱上分為兩類：一為「局」，二為「署」；「局」扮演「執行」的角色，需受中央二級機關之業務單位司（處）的政策督導；「署」則兼具「政策」及「執行」之角色（陳敦源，2012：44-45）。此中央二、三級機關間的指揮監督問題頗值得重視。

在功能定位上，由於三級機關「署」為業務性質與職掌或別於本部，兼具政策與執行之專門性或技術性機關，「局」為部所擬定政策之全國或轄區執行機關。因此，根據組織改造之規劃，在中央二級機關內部應有業務司、處作為次級機關「局」之政策規劃、督導之單位，而「署」則因兼具政策與執行之性質，原則上不會有對應之業務司，但中央二級機關之綜合規劃司（處）仍可作為其輔助部會首長指揮監督性質之單位。同時，中央二級機關內部單位，亦可辦理中央四級行政機關相關業務之統合作業。另有鑒於基準法通過後附帶決議之規定，司（處）長職位之職務列等也將可能一併檢討，連帶主任秘書職責也可能加重，以使對中央三級機關的指揮監督關係及溝通協調機制得以完善，將使部會於指揮監督所屬機關更具效能與貫徹力，並能穩定相關人員持續推動機關業務具正面效益。從表 2 內部單位之調整可知，未來部之業務單位將大規模擴充，且各自負責的核心職能將集中，以利進行對中央三級機關之督導。至於部以外之委員會，或特殊性質之機關，其業務單位及輔助單位則較為衡平（註 2）。

另為利強化中央二、三級機關間的指揮監督之運作，陳敦源按二級機關政務領導者、二級機關內之司處單位、三級機關之署和局之間

表 2 現行及未來二級機關內部單位之比較

內部單位	現行		未來	
	部	部以外	部	部以外
業務單位	50	162	97	88
輔助單位	49	122	79	70
小計	99	284	176	158
總計	383		334	
單位減少數	49			

資料來源：國家發展委員會網站，檢索日期 103 年 2 月 20 日（<http://www.ndc.gov.tw/m1.aspx?sNo=0042012&ex=1&ic=0000015>）

垂直的互動關係，如何在現狀運作習慣的限制、未來組改方向的引導下，在實務運作上提高指揮監督的效能與績效為命題，提出 6 項指揮監督運作政策建議，包括（一）活化「綜合規劃司（處）」之政策幕僚功能；（二）提升「參事」的政策諮詢職能；（三）籌設決策諮詢之「外部諮詢會」；（四）任命政策配合程度高之三級首長；（五）強化「部務會議」功能；（六）強化中央二級機關（或副）首長辦公室政策專業功能（陳敦源，2012：207-233）。

二、中央政府與地方政府業務之對應關係

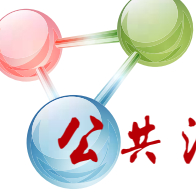
100 年是我國中央政府組織改革及縣市改制直轄市的行政改革關鍵年。首先是中央政府組織改造的進行，整個中央政府的組織改造歷經了多年的研討商議，方於 99 年通過攸關政府改造的行政院組織法、中央行政機關組織基準法、中央政府機關總員額法及行政院功能業務與組織調整暫行條例等四法完成制定程序並公布施行，並於 101 年 1 月 1 日起開始施行。其次，我國的地方制度亦於 99 年 12 月 25 日開始進入「五直轄市十七縣市」的新時代，在這個中央組改及五直轄市地方制度變革關鍵時代，中央部會與新改制的直轄市及原來的各縣市業務執行機關的功能業務及組織如何互相對應便形成行政院組織改造進行中值得關注的議題（陳立剛等，2012，IV）。

按司法院大法官釋字第 467 號及其解釋理由書所言：「凡憲法上之各級地域團體符合下列條件者：一、享有就自治事項制定規章並執行之權限，二、具有自主組織權，方得為地方自治團體性質之公法人。」，即清楚劃定了地方自治團體的三大權限，即地方立法權、行政執行權，以及地方的自主組織權。就直轄市或

縣市等地方政府而言，仍享有局處「組織規模」與「機關層級」的自主決定空間，進而得另依自己的組織自治條例及組織規程，決定其組織規模及機關層級（陳朝建，2012）。陳立剛指出行政院組改後，中央與地方行政機關組織業務與功能應如何調整對應，基本上有兩種策略方向（陳立剛等，2012：181-182）：

（一）第 1 個策略方向為尊重地方政府的自主組織權，由地方政府依其自主組織權因地制宜決定哪些機關、業務需要調整、何時調整，就目前而言，中央與地方之間並無很清楚的原理原則規範其對應關係，例如中央某些業務由不同部會規劃負責，在地方上卻僅有一個局處在執行；也有些業務在中央由某一部會主管，但在地方卻分由幾個局處執行，畢竟在功能業務分工上，中央部會多以政策的規劃為主，而地方則以執行面為主，因不同的業務功能，其機關組織的設計及配置自然不同。亦即地方行政機關是否應調整對應行政院組改的新部會組織，則有賴於地方首長的施政願景與企圖，民眾治公的習慣，以及地方議會的反應民意等綜合考量，畢竟地方民選首長在種種壓力下，不太容易對現有組織與業務進行大幅變革，以免造成政治成本、協調成本及人事異動成本的提高。

（二）第 2 個策略方向則為透過中央政府組織改造變動較大的部會誘導地方行政組織進行機關業務及組織的調整，未來中央部會中出現較大規模整合的有國家發展委員會、環境資源部、交通建設部及衛生福利部等，如能透過更明確的「願景與策略」宣示與溝通並扮演更積極的行



政指導角色，協助地方政府發展其整體政策規劃能力，亦能與其對應的地方行政機關建立完備的政策社群網絡（policy network），以強化其政策規劃、執行的溝通協調的規劃統合能力。就以組改後的國家發展委員會係由原行政院研究發展考核委員會、行政院經濟建設委員會、行政院公共工程委員會部分業務與主計處電子處理資料中心整併設立，為行政院重要政策規劃機關，擔負國家整體發展之規劃、設計、協調、審議及管考等任務。如能透過中央策略願景的明確化及政策的整合創新，創造出新的組織價值與文化，並透過相關的計畫型補助的誘因及中央地方的人事升遷或輪調，地方政府行政組織與業務有可能逐步形成同形化的組織設計發展進而導致業務功能的合理對應。如能循此模式，則能在中央部會、地方行政組織上在願景及發展策略上的呼應，甚至更進一步帶動行政功能業務及組織的同形發展（陳立剛等，2012：181-182）。

三、組織型態之轉換關係

行政院於 97 年 7 月改制成立「行政院組織改造推動小組」，負責推動各項組織改造工作的持續規劃、協調與執行作業。並基於「機關業務檢討原則」，對中央部會組織確立「去任務化」、「委外化」、「地方化」，以及「行政法人化」等四大方向進行組織調整。時至 100 年 4 月 8 日，立法院三讀通過「行政法人法」，行政法人制度正式具體落實法制化。其特質在於為確保公共任務的妥善實施，將原由政府負責的公共服務自政府部門移出，交由另創的行

政法人負責；其中，行政法人可引進企業經營管理的精神，擺脫政府部門的人事、預算與會計等方面的限制，而提升政府施政的彈性與效率，而且降低其規模。

行政院配合組織改造與立法院通過的附帶決議，慎選 5 個行政法人先行推動，分別是國家中山科學研究院（監督機關為國防部）、國家運動訓練中心（監督機關為教育部）、國家表演藝術中心（監督機關為文化部）、臺灣電影文化中心（監督機關為文化部）及國家災害防救科技中心（監督機關為科技部）。除了臺灣電影文化中心外，其餘均已於 103 年初完成立法。以目前隸屬於國防部軍備局二級單位、負責國防科技研發、武器裝備產製的中山科學研究院為例，轉型為行政法人後進用人員不限軍職人員，除採招考、遴選優秀軍職人員外，還可聘請專業人士，唯才是用，提升科技研發能量。又以原為任務編組的教育部體育署「國家運動選手訓練中心」改制為行政法人「國家運動訓練中心」為例，考量各國國家級訓練機構營運專業性及效能等因素，法人化後可使人事、財務與行政管理更為彈性，透過監督及評鑑機制健全財務狀況，並結合民間社會及企業資源投入我國競技運動人才培育機制，以達成提升我國國際競技運動競爭力的目標。

上開行政法人與監督機關間的關係，就行政法人之任務、經費來源、人事與會計制度等運作，以及監督機關及監督權限等規範等面向，是否得透過公共任務主體的變更（法人化），有效使組織作業更具彈性，使政府之補助健全化及制度化，進而有效落實公共服務，仍有待續予評估。

四、行政機關與獨立機關之互動關係

「獨立機關」源自於美國的獨立管制委員會，在我國行政機關中係屬一新型態的行政組織。按基準法第 3 條第 2 款之規定，獨立機關係指依據法律獨立行使職權，自主運作，除法律另有規定外，不受其他機關指揮監督之合議制機關。依據行政院組織法第 9 條所定 3 個相當中央二級之獨立機關為中央選舉委員會、公平交易委員會及國家通訊傳播委員會。其組織定位與業務屬性，及其與上級機關、平行機關及所屬機關權責分工與運作關係，實為組織改造重要議題。

就組織設計面向言之，因應行政院組織改造法案完成立法，獨立機關應經行政院核定或同意事項（如處務規程、員額管理、預決算處理、施政方針及施政報告、施政計畫）及行政管理事項（如人事會計政風事項、刊登公報作業、出國報告管理作業、出版品管理作業、施政計畫管考作業），其報院審查程序作業與一般行政機關相同。另為維繫獨立機關之相對獨立性，有關獨立機關之設置及人事任命方式等規劃如下：

- （一）公平交易委員會組織定位為相當中央二級獨立機關（不再冠行政院），委員及正副主任委員依基準法規定修正為由行政院院長提名並經立法院行使同意權後任命，明定委員人數為 7 人。
- （二）中央選舉委員會組織定位，依 98 年 7 月 1 日施行之「中央選舉委員會組織法」業已改制為相當中央二級獨立機關，其委員任命、正副主任委員指派、停免職規定等，均已依基準法相關規定辦理完竣。

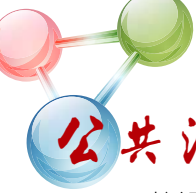
- （三）國家通訊傳播委員會（以下簡稱通傳會）組織定位為相當中央二級獨立機關，其正副主任委員改由行政院院長於提請立法院同意時指定產生，明定委員人數為 7 人。

- （四）飛航安全調查委員會組織定位為相當中央三級獨立機關，並依基準法規定由行政院院長任命其成員，明定委員人數為 5 至 7 人。

就權責分工面向而言，究竟何類事務適合以獨立機關加以處理，目前在學理及實證法上皆鮮少論及，使得我國獨立機關的運作始終停留在比較法學上的研究階段，法制上並沒有一套標準可循。如以 4G 頻譜整體規劃及產業政策為例，行動通信特許執照的發放為中央政府立法與執行的項目，所以從政策的制定、到執照的審議或競標乃至於競標金或特許費的收入，均歸屬中央政府。而依據通訊傳播基本法第 3 條第 2 項與交通部組織法第 6 條之規定，交通部負責通訊整體資源規劃工作，而通傳會負責執照的釋出、營運與管理。而國內於無線電頻譜之規劃分配作業流程上，目前頻譜規劃之主管機關主要係以交通部為首，國防部、科技部及通傳會等為輔，且通信服務產業之輔導、獎勵等事項，涉及通傳會及交通部等機關，又通信研發製造等相關產業之扶植則屬經濟部之權責，為使稀有且珍貴之頻譜資源更能有效運用，前開機關權責分工宜由後續實證研究釐清，以利通訊傳播相關產業的發展。

五、政府職能之轉變關係

政府職能往往會隨著內在任務需求及外在環境變化而調整，就內在任務需求而言，機關之職能檢討即是就機關現行業務進行檢討，以



檢視各項業務是否符合機關當前及未來發展需求，以及跨機關的重疊業務是否予以整併由同一機關掌理，以調整機關職能並整合政府施政資源。另就外在環境變化而論，組織理論學者湯普遜（Thompson 1967）認為，各類組織都面臨環境的不確定性，這樣的不確定性使得組織管理者無法有效控制以及預測所有相關資源的流動與運用，因此，往往在環境越複雜、越不穩定，資源異常稀少的情形之下，環境便成為組織改造設計的主要挑戰。

組織所面臨的環境除了本質上的複雜造成不確定性外，另一則是環境的動態程度，當環境快速變化時，組織勢必要以更快的速度進行回應。亦即組織結構的調整成為控制外部環境的一個手段，也說明了組織需要順應環境變化而改造的必要性。行政院組織改造的作法是先從政府業務職能的檢討出發，以對組織結構進行重新設計，也就是解決因為專業分工而產生的協調與控制問題，將這些要解決的問題透過整合於單一部會的方式來處理，無形中即擴大該組織的運作範圍。在實際作法上，即是依據「四化策略」（即「去任務化」、「地方化」、「法人化」與「委外化」），針對各機關業務區塊進行檢討，逐步予以去任務化、委外化及地方化檢討之後，再就須由中央行政機關保留執行的業務，規劃分別設置行政法人及行政機關，並協調各項業務區塊間的專業合作，重新調整各機關職能權責及內部組設。另外，組織因業務職掌而部門化後所產生的水平分工，若有接續依賴關係、相互依賴關係、組合依賴關係，則可整合於同一機關之內，這樣一個組織設計結果可以降低因外在環境的不確定性而產生的衝擊。因此，如果沒有溝通、作業上的成本問題，機關或單位可以擴充其運作範圍。就

施政整體性的觀點而言，本次組織改造首重區塊業務檢討，以精實、彈性、效能三大目標檢討原有的各部會核心職能，行政院組織改造可說是我國政府職能調整的具體展現（宋餘俠、胡雅芳，2013）。

當前的政府職能轉變與行政改革，日益重視政府的公共管理職能，包括績效管理、政策協調與夥伴關係等等，做好整合、追蹤與協調的功能。就行政實務面向言之，多著重在災害防救、流域管理、交通建設、垃圾處理等單一功能議題的實務運作，後續如勞動檢查業務等功能性議題之中央政府與地方政府的權責，仍有待續予評估。

肆、結語

為因應全球化等環境變動及有效回應民眾需求，落實效率、彈性及提供更具效能的公共服務等公共治理精神，是當前政府施政的重要課題，我國行政院組織改造的作法即是先從政府職能的檢討出發，以推動行政院組織體制的調整，並對行政院及所屬機關的核心職能及組織體制等進行檢討與調整，有效整合各界資源，以提升政府效能與競爭力。

本文藉由探討跨域治理所強調政府與私部門及公民社會互動等意涵，導出公部門組織改革面臨的如機關內部的「『司』與『署』、『局』之橫向關係」、府際間「中央政府與地方政府業務之對應關係」、公法人間「組織型態之轉換關係」、機關外部的「行政機關與獨立機關之互動關係」及「政府職能之轉變關係」等五大議題，盼望從政府職能檢討的同時，完善行政院新組織及職能調整作業，以彰顯公共治理之精神，並達到優質公共治理的目標。

附註

註 1：配合國家發展委員會（以下簡稱國發會）於 103 年 1 月 22 日成立，原行政院研究發展考核委員會主政之行政院組織改造業務逐步由行政院人事行政總處辦理。復為強化中央行政機關整體組織體制及職能之規劃量能，以及組織法制之政策研究發展等面向，國發會特設內部單位「組織研析科」，針對各國政府組織制度、行政組織屬性調整及組織調整通案事項等議題續予研析，以充分發揮行政部門跨域協調的功能。

註 2：未來中央二級機關「部」之業務單位設 97 司，「部以外」（例如委員會、總處、央行、故宮等）之業務單位設 88 處，均係按組改後之業務區塊辦理核心政策業務所設，除擔任機關首長政策幕僚外，並對部會所屬署、局負有督導之責，其職能多能按基準法立法意旨設計而有所提升。

參考文獻

1. 朱景鵬、朱鎮明。2013。「公共治理思潮下之我國地方治理」。公共治理季刊 第 1 卷第 1 期（3 月）：84-98。
2. 李長晏、詹立煒。2004。「跨域治理的理論與策略途徑之初探」。中國地方自治 第 57 卷第 3 期（3 月）：4-31。
3. 李柏諭。2010。「跨域公共事務的管理邏輯：治理演化的類型分析」。文官制度季刊 第 2 卷第 4 期（10 月）：1-39。
4. 林水波、李長晏。2005。*跨域治理*，臺北市：五南。
5. 宋餘俠、胡雅芳。2013。「公共治理與行政院組織體制及職能調整」。公共治理季刊 第 1 卷第 1 期（3 月）：61-72。
6. 宋餘俠、秦正宇。2011。「強化政策統合量能之組織設計－兼論國家發展委員會組設規劃」。研考雙月刊 第 35 卷第 2 期（4 月），94-108。
7. 宋餘俠、謝偉智。2009。「行政組織改造設計原則與實務」。研考雙月刊 第 33 卷第 3 期（6 月）：58-71。
8. 孫同文。1999。「治理能力與行政革新：香港行政革新的經驗與啟示」，暨大學報 第 3 卷第 1 期（3 月）：237-261、388。
9. 陳立剛、王輝煌、陳朝建。2012。因應行政院組織改造地方行政機關功能業務及組織調整之研究（行政院研究發展考核委員會委託研究報告 RDEC-RES-100-020）。臺北市：行政院研究發展考核委員會。
10. 陳敦源。2012。中央三級機關（署、局）組織運作及二級機關對其指揮監督之研究（行政院研究發展考核委員會委託研究報告 RDEC-RES-100-011）。臺北市：行政院研究發展考核委員會。
11. 張潤書。2000。《行政學》。臺北市：三民。
12. 國家發展委員會組織改造主題網。〈<http://www.ndc.gov.tw/m1.aspx?sNo=0040001&ex=1&ic=0000015>〉。
13. Braun, D. 2008. "Organising the Political Coordination of Knowledge and Innovation Policies." *Science and Public Policy* 35 (April) :227-239.
14. Davis, K. 1967. *Human relations at work*. New York: McGraw-Hill.
15. Kast, F. E. and J. E. Rosenzweig. 1974. *The principles of organization*. New York: McGraw-Hill.
16. Lewin, Kurt. 1951. *Field theory in social science*. New York: Harper & Row Pub.
17. Pierre, Jon and B. Guy Peters. 2000. *Governance, politics and the state*. New York: St. Martin's Press.
18. Rhodes, R. A. W. 1997. *Understanding Governance: Policy Network, Governance, Reflectivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
19. Thompson, J. D. 1967. *Organizations in action*. New York: McGraw-Hill.
20. Vigoda, E. 2003. *Managing Collaboration in Public Administration: The Promise of Alliance among Governance, Citizens and Business*, Westport, C.T.: Praeger.



展望行政院組織改造後 地方政府間跨域治理的運作

趙永茂 國立臺灣大學政治學系教授
王皓平 國立臺灣大學政治學系博士生

摘要

行政院政府組織改造加上縣市合併與直轄市改制工程，不啻為我國政府體制的大地震，它震動了慣有治理架構，其資源的整合與分配，亦須以新的視角予以觀之。此外，全球化、民主化與資訊化的發展從未間斷，不斷衝擊我國政府體系慣有價值。本文茲就臺灣過去的治理經驗，檢討治理成效不彰的困局與限制，以及在新架構下所面對的新考驗進行分析，從中或能發現我國未來變革的走向。

關鍵詞：組織改造、直轄市、治理

壹、前言

過去這五年（2009 年到 2013 年），為臺灣行政體系的大變革，在中央政府（行政院）方面，行政院政府組織改造歷經 23 年無數次的協調會議，終於將行政院原有 37 個部會，整合成 29 個部會。而在地方政府變革方面，2 直轄市（臺北市與高雄市）23 縣市的地方政府體系，在 99 年 12 月 25 日，一舉轉變為 5 直轄市 17 縣市的地方政府體系；103 年 12 月桃園縣亦將改制為直轄市（桃園市），將再轉變成 6 直轄市 16 縣市。

中央到地方如此的轉變，足可稱為我國政府體制的典範性變革。目前中央政府部會間的職務功能調整已在逐步進行，約剩 7 個部會還沒有完成部會組織法的立法院三讀程序。而在

地方政府方面，經過三年多的磨合與調整，臺中市、臺南市與高雄市，其市政運作亦已逐漸步上軌道，各直轄市的區域角色功能定位，經過這三年多來逐步摸索，其行政體系遞漸穩固，未來祈能扮演促進地區性發展的火車頭角色，履行縣市升格、合併前的承諾。

綜觀這一波我國行政體系大變革，中央到地方，都約略呈現「整合」與集中的趨勢，行政院所轄的部會數變少了，地方政府的個數也變少了（直轄市縣市層級由 25 個變成 22 個；鄉鎮市由 319 個轉變成 198 個）；中央與地方的分權都呈現「收斂」，中央與直轄市政府均朝向「集權化」的方向發展。

然而，在此要問，中央與地方的整合介面為何？未來中央以及地方政府間對跨域治理議

題，如何更積極的推動，其後續性的變革方向何去何從？本文將在以下各節分別就理論與政策，經討論、分析後，或能從中看到未來變革的方向。

貳、理論整理與回顧

如前所言，近年來中央與地方的體制變革，中央政府變為 29 個部會，而他們面對著 5 個大朋友及 17 個小朋友，中央與地方串連之後，其行為者（actor）的聯結，就可以看到不同的運作治理結構。而以下茲就相關學理（理論）的研究觀點，說明在「新治理」（new governance）時代，如何在組織變革中運用這些跨域治理相關論述，理解跨域議題，藉以提升區域及國家發展。

一、政策網絡理論（policy network theory）

英國學者 R. A. W. Rhodes 於 1981 年運用「政策網絡」的概念，分析英國的中央政府與地方政府間的權力互動關係；Rhodes 將「政策網絡」定義為：「組織因為資源依賴，而相互結合形成的一種複合體」。從實存來看，每一個地方政府都在已知的遊戲規則（法令、規章、潛規則）中，進行策略結盟，或利用彼此的互惠關係與信任關係，形成合作型或夥伴型的垂直與水平府際關係（曹俊漢，2009：147）、（李長晏，2007：105-108）。此外，從學者 John W. Kingdon「政策窗」（policy window）的觀點看，公共政策議程（policy agenda）的啟動，必須從客觀的情勢加以研判；同時，必須輔以可行的策略和壓力，才能讓該公共問題被政治系統中的關鍵人士所重視。若是政策網絡之中的各個成員，都能齊心一致地創造議程，形成政治壓力，這樣政策議程才有啟動的可能（孫同文、林玉雯，2007：13）。而此處所稱之的網絡，

其「行為者」自然可以是中央政府的部會（行政機關），以及直轄市或縣政政府，乃至於鄉鎮市公所的角色。

二、社會網絡分析（social network analysis）

此一理論的觀點，強調每一個地方政府都會與其他地方政府進行合作與競爭，並分別或合力向相關企業和社會爭取合作資源；所以網絡是一個「資源動員」與「依賴」的載體。其前提假設在於沒有任何一個組織（政府單位）可以獨自掌握所需要的生存資源，而且一個地方政府直接或是間接所掌握的資源越多，則將可為該地方政府帶來競爭優勢。因此，每一個縣市或是地方政府可以被視為是一個「結點」（node），或是「位置」（position），而且會利用其支配或爭取資源，以強化競爭力（史美強、王光旭，2008：45-46）。

放到臺灣的地方政府組織系絡，目前不管是縣市政府或是直轄市政府，近二十年來幾乎是歲出大於歲入的情形，舉債已變成每年編列預算必須運用的工具，故如何運用已有的區域（資源）優勢，與其他縣市進行合作，甚至共同合力爭取、競逐行政院各部會的公共資源、創造地方稅收，已成為各縣市政府重要課題。

三、多層次治理（multi-level governance）

學者 Gary Marks 用「多層次治理」一詞來說明「歐盟」的組織結構與未來發展；其關懷焦點，乃在於說明跨疆界、跨層級的多層次結構運作。亦即除了正式的政府組織建制外（歐盟、國家、區域與地方政府），還包括有 WTO、國際貨幣基金會、World Bank 等組織，也涉及了公共服務傳送的過程。此外，Gary Marks（1992）認為，多層次治理更加地強調「多核心」與「多層面」的治理結構；而在這樣的



結構，行為者是彼此競爭的、權力是分散的；此與過往單一結構、層級式官僚政府結構存在不同的運行面貌。相較於其他概念，多層次治理似乎更能強調「非科層」、「水平」與「非正式」的互動關係，而且可以針對不同的政策議題，連結不同的政策網絡組織，並吸納多元的政策參與者涉入整個政策運作過程；甚至因而形成從超國家、國家、區域，再到地方的多層次治理結構（孫同文、林玉雯，2007：12）。放到臺灣的系絡，屏東縣的漁民面對與菲律賓政府，在「巴士海峽」的漁業紛爭，其求助管道順序，可能經由屏東縣政府，轉到行政院農業委員會漁業署，平行交給行政院處理涉外事務的外交部後，再送交菲律賓當局，在菲律賓恐怕也是如此的層轉程序給下屬單位。而在多層次的治理架構下，係以事務治理、問題導向為核心，在多元行為者的共同參與下，打破傳統上對下的「階層」（層級）權威運作，如此一來，巴士海峽的漁業爭端，不僅可以化解，同時更可創造兩國在巴士海峽上更大的公、私利益。

四、資源依賴理論（resource dependence theory）

此理論認為諸如土地、人力、財源、權威、正當性、資訊、組織能力與社會資本等八種類型資源，經由對特定地方政府的分析，強調地方政府與其他地方政府之間的「互賴性」（inter-dependence）（陳恆鈞，2002：91-95），並藉合作途徑共同研擬地方發展「策略」（strategy）；其重點在於整合地方政府間的資源和共同目標，創造多贏或「雙贏」（win-win）的局面。就以大臺北都會區來說，它下轄包括臺北市與新北市等縣市，臺北市的利基在於不可取代的交通及大都會等地理位置；而新北市

所擁有的是臺北市所沒有的廣大腹地；然而，臺北市被新北市的地理轄區所包圍，兩者基於地理上的互賴性不言可喻，基隆河的整治工程若無雙方協力，則難有完善診治的一天。

五、交易成本理論（transaction cost theory）

這個理論觀點係基於「古典經濟學」的前提假定，認為市場交易活動可以在「無摩擦」的狀態下進行是悖離現實的。在真實交易中，締約的雙方為了達成交易，必須付出各種交易成本，例如尋找合作或交易對象的資訊成本與時間成本、簽約過程的議價成本、簽約執行的監督成本，以及事後的履約成本等。這些成本的加總，若超過「夥伴關係」的正面效益，那跨域治理的合作關係將難以形成。

舉例來說，兩個城市若要簽訂垃圾清運的跨域合作契約，從直觀的角度而言，兩個城市有合作當然會比沒有合作還要來得好；但從現實面來說，若涉及誰出土地蓋焚化爐、垃圾清運的路線、地方民眾（代表）的反抗，選票的增減等，將這些成本加總進去，就會讓兩個地方政府首長對於這份跨域合作契約卻步。但如兩位首長願意共同致力區域或地方發展的長期利益，合作突破及遊說地方短期的反對，打破交易成本的限制，將有可能開啟共同期待的願景，推動地區重大的建設和發展計畫。

六、利害關係人理論（stakeholder theory）

學者孫同文等指出，府際關係乃是在憲政舞臺中，各個行為者之間權力互動的過程，以及在既有制度下，每個行為者理性選擇結果的集結。而在特定政策所涵蓋的參與者中，政治家企求於建構國家與社會的互動、官僚則致力於公共服務的傳遞與生產，而一般的公民則因對於公共事務的漠視，而輕忽公共政策對於己

身權益的影響（孫同文、林玉雯，2007：14）。而吾人若由公共政策的觀點來看，公共政策將由「政策受益者」（policy beneficiary）、「政策犧牲者」（policy victims）與「政策制定者」（policy makers）來共同影響最後的政策輸出（丘昌泰，2004：51-52）。

在這樣的結構下，一個公共政策的形成來自政策制定者、政策犧牲者、政策受益者與公共政策等四個要素之間的交互作用，彼此之間存在著影響與被影響的關係。因此，這也說明了一個有效的公共政策，有賴政策相關團體之間的密切溝通，而這個溝通往往有助於潛在問題的發現，而使彼此之間的利害衝突最小化（王皓平，2006：9-10）。然而，若從府際關係的角度觀之，「政策制定者」、「政策犧牲者」與「政策受益者」可能分屬不同政治團體或地方政府；而這三者（或以上），自然就是府際治理下的各個行為者，其間之關係若無法調和，自然無法成就共同公共事務的解決。但在區域與跨域的合作與治理案例中，並非某一地方政府是永遠的「政策犧牲者」，在許多其他合作案例中，它可能就是政策受益者。因此，在長期區域或跨域治理活動中，彼此有可能是互為有利與不利的利害關係者。尤其自己的若干短期不利，如可能促成區域的更大發展，有時仍值得配合推動。

尤其地方自治團體跨域合作，在「全球化」（globalization）與「資訊化」（informatisation）潮流下越來越重要；在牽一髮動全身的年代，某 A 的行動，動輒影響某 B 既有權利的得喪變更；甚至，基於「規模經濟」（economics of scale）考量，兩個地方自治團體的協力與合作，將可降低政策推動成本，進而創造長期的政策效益與區域共同發展效果。可見跨域合作發展

議題已成為現代政府須共同面對的問題。

參、從中央政府的角度看臺灣跨域合作

跨域合作的議題其出發立場，可以從「中央政府」（行政院各部會）的立場來思考；也可以從「地方」（各直轄市、縣市或鄉鎮市）來討論。而兩種模式之間，在法規設計、誘因規劃，乃至於財政統理，就會形成兩套運作模式。

就我國現行《地方制度法》而言，其主要的規範在該法第 21 條與第 24 條。就第 21 條而言，若為「自治事項」，涉及跨直轄市、縣市、鄉鎮市區域時，由各該地方自治團體協商辦理；必要時，由共同上級主管機關協調各相關地方自治團體辦理，或指定其一地方自治團體辦理。另就第 24-1 條規定，第 1 項規定得成立「區域合作組織」、「訂定協議」、「行政契約」或以其他方式合作；另第 5 項規定：「共同上級業務主管機關對於直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）所提區域之建設計畫或第 1 項跨區合作事項，應優先給予補助或其他必要的協助。」因此，不論是第 21 條或是第 24 條的規範，我們都可以從中看出，這類跨域合作規範，多是從地方的角度來設計，再由中央發動，乃至於中央主導的色彩較為「薄弱」。目前此等跨域規範，尚未見由中央各部會，針對跨域性質重大經建計畫，積極統合各地方自治團體，乃至於跨越及突破各政策部會的合作規範。故此，中央（行政院）觀點的跨域治理，目前尚未有充足的規範。

既然如此，為何討論要中央主導的跨域治理？理由分述如下。首先，地方政府之間，往往因怠惰或預算等問題，對於跨域政策的推動不夠積極，因為它絕不會是地方政府首長任內首要施政目標；第二，政黨政治的因素，往往



會因不同縣市、不同黨籍地方政府首長，而使跨地方自治團體的合作，會出現強弱不同的意願；同黨間當然合作意願強，反之則弱。第三，「外溢性」強的政策議題，關乎國家整體福祉的提升（正面外部性；positive externality），就越應是中央各部會所應關注並予執行的議題；此外，對於公共污染等的「負面外部性」（negative externality）議題，各地方政府可能會怠惰執行，因此宜有中央政府積極介入。第四，若都是由地方自行規劃，後由中央政府來審查的模式，這可能會使臺灣整體發展「碎裂化」（fragmentation）。也因此，本文認為中央行政機關代表的是國家統合力量，國家必定要留有資源，透過權力與資源交叉運用，使重要的區域發展計畫能夠整合至國家整體發展目標中。如此可見，就目前我國重要的跨域合作事項，在現有的法令規範下，似乎仍應強化由中央主導或委請區域內主要縣市執行的計畫與規範；而且，跨域的事項，不宜限於地方自治事項，各類公共政策的推動，應皆有適用的可能，如此才能使我國跨域合作的規範發展更為完善。

肆、從地方政府的角度看我國跨域合作

自我國 88 年（1999 年）制定《地方制度法》後，以及後續數次對於《地方行政機關組織準則》的修訂，我們可以看到各直轄市、縣市政府的「組織建制」，由「一致化」遞漸地走向「有限的分殊化」。也就是說，早期我國的地方政府之間，在同一層級的比較上非常相似，直到最近十年，我們才可以發現，各個直轄市政府、縣市政府，為有效滿足施政上的差異需求，得以更有彈性地設立不同的業務局處，以滿足因地制宜的施政需求。

但 99 年 12 月 25 日後，就我國「五都十七縣」之政府體制，我們可以看出，目前我國直轄市政府與縣市政府的「自主組織」分殊化情形，仍未有大幅突破。究其原因，一方面受制於現行《地方行政機關組織準則》對於各個地方行政機關，就其得設之一級局、處、委員會的數量，設有「上限」規定，導致各地方政府只能在規定的範圍內，去進行直轄市、縣市政府組織的內部調整；但有關直轄市與各類縣市政府組織規範的標準是否合理，似另有改善空間。另一方面，則受限於我國當前各類「行政作用法律」，在該等法令規範下，甚少規範為中央專屬事項，抑或為地方專屬事項。多數法令規範概為如此之設計：「本法在中央為○○部；在直轄市為直轄市政府；在縣市為縣市政府。」正是如此的職務分工，以致不論是直轄市政府，或是縣市政府，都劃設相關的單位（局處）以為因應。依此，使得我國地方政府的組織呈現高度趨同。

一般而言，就我國目前主要的跨域合作，大多都偏屬「規模經濟型」與「外部效力型」的合作。也就是說，對於一個公共服務的推動，因我國當前縣市的轄區規模太小或人口不足，因而更宜聯合附近縣市，來創造及提供更多公共服務，並共同降低服務成本。舉例而言，「八里污水廠」的設置，就是針對「北臺都會區」七百多萬人生活用水的處理。而且，該廠雖然座落於新北市八里區，但卻由臺北市政府來管理，而污水處理費用，係由臺北市、新北市與基隆市三個城市依污水比例分攤。而就外部性而言，諸如空氣污染防治，或是河流川的共同診治，均為外部性合作的案例。中央政府應積極促進、補助區域內縣市政府，進行類似的各種跨域合作計畫。

伍、以臺北市與基隆市的垃圾焚化政策為例，看我國跨域治理的問題本質

自《地方制度法》完成立法以來，地方政府跨域合作的實質成效稍嫌不足，且其跨域合作內容，多流於政治結盟的盤算，或是作為向上爭取預算的依據，並未確實依照解決地方施政困境的需求，來與附近周邊的地方政府進行策略性的跨域合作。

目前在我國地方政府有限跨域合作經驗中，較為矚目且確實發揮功能性的經驗者，為 92 年期間，由臺北市與基隆市垃圾跨域處理的合作案，從該次的合作經驗中，或許可以從中思考我國跨域合作制度的變革方向。

以臺北市與基隆市垃圾跨域合作處理的經驗而言，該次跨域合作源起於基隆市「天外天垃圾掩埋場」，將於 92 年期間，因容量飽和而無法再收納全市垃圾進行掩埋。而且當時基隆市的天外天焚化爐尚在興建，必須等到 95 年 4 月才會完工，因此中間出現約一年半的空窗期，致使基隆市面臨到垃圾無法清運的窘境。

而早在民國 87 年期間，當時的基隆市市長李進勇，即開始與臺北市政府商洽區域間垃圾跨域合作處理的可行性。而就當時臺北市的狀況而言，因為數年來「垃圾隨袋徵收」政策的成功，致使臺北市所轄三座焚化爐的「焚化餘裕量」大增，使得三座焚化爐的燃燒量不足，溫度無法升高，因此可能會製造更多的「戴奧辛」，而且也容易造成焚化爐壽命減短；加上基隆市提出「基隆市每運入一公噸之家戶垃圾至臺北市焚化處理，基隆市就應接收北市一公噸底渣至基隆市掩埋處理」的條件，緩和了當時臺北市「山豬窟掩埋場」的飽和壓力。也因

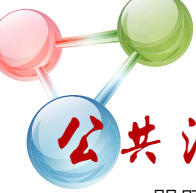
此，在基隆市與臺北市各取所需的利基下，創造兩市垃圾跨域合作的基礎，加上行政院環保署提供一定的合作誘因，並且出面作保，進而促成此案的進行。

由上述經驗可知，一般而言，地方事務的跨域合作，必須存在合作誘因，且須建立在「各取所需」的前提上，方較有跨域合作可能。而這個案例較值得注意的是，「垃圾」因為具有「嫌惡性」的本質，論及跨域合作，遭到民意的反彈可謂不小，而此案北、基兩市順利依約完成合作內容的各項要求，其運作經驗更屬可貴，或可作為我國跨域合作法制修訂的思考方向。

陸、2009 年臺灣行政區域重劃後大臺北都會區區域合作的現況與評估

臺北市與新北市的地理位置為包合關係，關係密切。兩直轄市市長郝龍斌與朱立倫曾於 2010 年競選期間共同提出「黃金雙子城」的理念，宣示將在交通、景觀、環保、河川整治、產業，以及都市更新六大面向進行合作發展。兩市首長並已正式簽署「大臺北黃金雙子城合作協定」，其中包含 8 大類、37 項合作方案；內政部的改制構想中，亦將其定位為核心雙城，由此可見中央與地方對臺北市和新北市的城市定位頗有共識。

就北二都的區域組織而言，「北臺區域聯盟」是在 2003 年由當時的馬英九市長聯合北部 8 縣市（臺北市、新北市、基隆市、宜蘭縣、桃園縣、新竹縣、新竹市和苗栗縣）所組成，計畫性地逐步展開區域聯盟的合作，並以「北臺區域發展推動委員會」為協商平臺以及決策核心。形式上，北臺區域聯盟中的各個成員權利相等，決議也採共同決策，但是遇到爭議性



問題的協調，以及資源的協助運作上，則可明顯看出臺北市政府的領導地位，尤其在大規模議案的開展，以及協商效率上均有相當的決定性（李長晏、曾淑娟，2009：16、21）。

儘管北臺區域聯盟的運作堪稱臺灣運作最具成效者，惟區域內所涉及的地方政府數目也是臺灣所有區域合作組織中最多的，如何促成密切合作，實為首要問題。此外，該區域包含首善之都臺北市以及資源相對貧困的苗栗縣、宜蘭縣，亦將會影響未來合作的品質，以及考驗臺北市與新北市對於區域合作的誠意。最後，在北臺區域聯盟之中，宜蘭縣為民進黨執政，其他皆為國民黨執政縣市，政黨因素是否會影響合作的成效，未來執得密切觀察。

從「北臺都會區」的合作經驗來看，跨域的區域合作是需要成本的，而且涉及到不同地方自治團體，不僅地方首長不同，而且其地方首長的所屬的政黨也不一樣，加上臺灣政治對立嚴重，凡是以選票導向為依據，是否會因利益與權力的交錯而喪失合作空間尚有待後續觀察。北臺區域聯盟應參考歐美區域政府合作協會與組織，成為經常性規劃合作組織；鼓勵成員提出各種合作計畫，引入各類專家、利害關係者，與各合作政府組織，深入各跨域合作議題，研議執行可行性。並共同爭取中央部會及

民間的投資與支持，致力推動跨域內合作、發展事宜。

由知名學者 Laurence J. O'Toole JR. 所主編的《American Inter-governmental Relations》，在該書中即特別強調跨域的政治觀點，甚至將地方政府視為一個「利益團體」（government as interest groups），如此方能確切地看到跨域治理的本質。

柒、行政院政府組織改造對於我國區域治理運作的影響與建議

猶記 2001 年，當時的「行政院組織改造推動委員會」，對於所謂的政府組織改造，其所設定的改造目標希望形塑我國政府體制為「具有全球競爭力的活力政府」。其設定以 4 個途徑來加以實踐，分別為「去任務化」、「地方化」、「行政法人化」與「委外化」等 4 種主要手段。

本文以下就以此等四化的作法，討論行政院政府組織改造對於我國區域治理運作的影響，並提出若干與其正面改善的建議。

一、去任務化途徑

去任務化途徑是我國中央政府組織改造，運作進度較為不明顯的部分。這個途徑主要用

表 1 臺北市與新北市角色定位與區域治理推動概況

	角色定位	區域治理推動機制	區域合作政策方案
臺北市 新北市	首善之都	北臺區域發展推動委員會	大臺北黃金雙子城 黃金產業走廊 擴大捷運路網 北北基共辦考試聯招聯合測驗

資料來源：趙永茂、曾士瑋，2011：4。

意在於政府其實可以不用管太多，用以縮編政府組織規模、精簡政府體制。但截至目前為止，尚未看到具體政策成效。

這個途徑其實對於地方不僅具有牽連效應，而且具有示範效果。牽連效應是說，如果有一項公共任務，中央政府認為不再須由政府體制來處理，那將會牽動地方政府是否也會將該項業務列入施政的範疇。舉例而言，隨著我國「募兵制」政策的推動，這代表我國中央政府在兵役制度的去管制化或去任務化，國軍未來的發展方向將朝「量小、質精、戰力強」的方向發展。而在地方政府方面，未來的直轄市政府，或是縣（市）政府，是否仍有必要在政府之下設置一級的兵役局（處），是否可縮編規模、降編，改劃設如民政局之下的科室；此即中央政府的去任務化對於地方政府的影響。另外，如果行政院各部會認真積極推動組織的去任務化，將形成示範、帶頭效果，其成效將會擴散到地方政府，作為地方政府的政策學習榜樣。

二、地方化

為因應五都（六都）體制，未來臺北市等6個直轄市因其組織、人力與財政能力比較強，所以有能力從事更多的公共任務。諸如美國聯邦政府，體認到加州舊金山灣區的整體政策的規劃與政策推動必要性，所以主動出資協助成立「舊金山灣區政府協會」（Association of Bay Area Governments, ABAG），將原本聯邦政府的任務，透過補助金的誘因而觸發地方政

府之間合作。而在我國，亦可透過此種作法，來將行政院各部會組織任務，下放到地方跨域組織上。

三、法人化

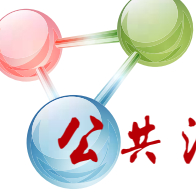
前述「北臺區域聯盟」的成立，是一個組織，但並非具有公法人地位，也就是說尚非是一個承擔義務，且有完整意思表示的組織體。這也就是說，我國行政組織對於法人化的作法仍流於保守。以美國為例，州政府之下接連的兩個 county，特定的政府局處可以由兩個 county 來共同成立，後依服務人口、成本或幅員來計算各自負擔多少的公務人力與施政所需費用。也就是說，我國法人化的進展仍過於保守，此致公共服務無法做更全面的突破。

四、委外化

這部分不論是中央各部會，乃至於地方政府都做得很多，也已展現一定成效；然而，其是否帶來民眾施政滿意度的提升，則不無疑問。論者常有質疑：「山也 BOT、海也 BOT」，全都委託出去後，是否代表政府無法再對該等政策進行干涉，反而形成施政上的限制。未來在委外合約的設計上，如何兼顧成本效益與政府的政策推動目標，及如何建立相關監督與檢討機制。例如我們近年來常常可以看到，中央與地方政府大大利用委外政策工具，因為委託之後，就可暫時逸脫管理監督的責任。因此，如何有效防止弊端，維護委外品質，減輕公共負擔，仍是未來值得努力的方向。

參考文獻

1. 王皓平。2006。《地方利害關係人治理模式之研究：以臺北市大理街社區運動為例》。臺北：國立臺灣大學政治學研究所碩士論文。



2. 丘昌泰。2004。《公共政策：基礎篇》。臺北：巨流圖書出版有限公司。
3. 李長晏。2007。《邁向府際合作治理：理論與實踐》。臺北：元照出版社。
4. 曹俊漢。2009。《全球化與全球治理：理論發展的建構與詮釋》。臺北：韋伯文化出版社。
5. 孫同文、林玉雯。2007。「析論府際關係的多元面向」。《研習論壇》75：10-15。
6. 李長晏、曾淑娟。2007。「臺中縣市合併升格直轄市後之府際關係重構」。《臺中縣（市）合併升格直轄市學術研討會》。臺中市東海大學都市暨區域發展研究中心。
7. 陳恆鈞。2002。《治理互賴與政策執行》。臺北市：商鼎文化出版社。
8. 趙永茂。2008。「府際關係對地方自治權與自治發展的衝擊」。《府際關係研究通訊》。1：1-4。
9. 趙永茂、曾士璋。2011。「縣市改制直轄市後直轄市角色定位和區域治理的挑戰」。《我國縣市改制直轄市後之問題探討因應策略研討會》。臺北市：臺灣大學社會科學院。
10. 趙永茂、孫同文、江大樹編著。《府際關係》。臺北：元照出版。
11. 羅致政編著。2010。《地方政府治理的新局挑戰》。臺北市：新臺灣國策智庫。
12. O'Toole JR, L. J. 2014. *American intergovernmental relations*. California: Sage Publications.



多元包容社會與國家發展

古允文 國立臺灣大學社會工作學系教授

摘要

當前臺灣正處在亟須轉型的關鍵時刻，核心的問題是我們究竟是要選擇過去的發展模式、還是新時代的發展道路？行政院「中華民國建國一百年社會福利政策綱領」，並以「邁向公平、包容與正義的新社會」作為臺灣未來社會發展的願景，蘊含新的發展道路的思考。「包容」概念首次在我國的政策文件中被提昇到重要的地位。多元接納、尊重差異、減少社會排除等均是「包容」的核心要素，相當程度上也反應出臺灣民主化以來的社會趨勢與價值。這篇論文從「包容」概念的形成與內涵出發，探討其作為國家發展引導政策的重要性。最後結論一個有能的政府必須讓經濟成長能夠轉化成就業機會與薪資所得，同時對勞動市場的邊緣人口提供福利的保障。

關鍵詞：社會包容、社會排除、發展模式、政策、臺灣

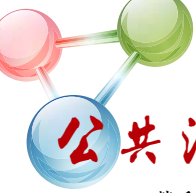
壹、前言

邁向 21 世紀第 2 個 10 年的臺灣，正處在亟須轉型的關鍵時刻，一方面上個世紀 90 年代以來的民主化已經根本地改變了臺灣的政治生態與社會氛圍，成為華人社會的民主化典範；另一方面則是臺灣的發展步伐似乎已逐漸被往日我們的競爭對手所超越，國家發展委員會管主委中閔一席東亞四小龍只剩下三小龍的談話，直接而尖銳地點出臺灣今日發展的困境。然而更關鍵的問題是，臺灣能夠重返過去發展的榮景嗎？而我們究竟是要選擇過去的發展模式、還是新時代的發展道路？

行政院於 2012 年總統大選正酣時頒布「中華民國建國一百年社會福利政策綱領」，並以「邁向公平、包容與正義的新社會」作為臺灣

未來社會發展的願景，蘊含新的發展道路的思考。其中，「包容」（inclusion）概念首次在我國的政策文件中被提升到與傳統的「公平」和「正義」同等重要的地位，綱領中對「包容」是這麼定義的：

「包容的新社會在於消除一切制度性的障礙，保障所有國民參與社會的權利。政府應積極介入，預防與消除國民因年齡、性別、種族、宗教、性傾向、身心狀況、婚姻、社經地位、地理環境等差異而可能遭遇的歧視、剝削、遺棄、虐待、傷害與不義，以避免社會排除。尊重多元文化差異，為不同性傾向、族群、婚姻關係、家庭規模、家庭結構所構成的家庭型態營造友善包容的社會環境。為達上述目標，政府應結合社會福利、衛生醫療、民政、戶政、



勞動、教育、農業、司法、營建、原住民等部門，加強跨部會整合與績效管理，俾利提供全人、全程、全方位的服務，以增進資源使用的效率。」

從這個定義可以發現，多元接納、尊重差異、減少社會排除（social exclusion）等均是「包容」的核心要素，相當程度上也反應出臺灣民主化以來的社會趨勢與價值。這篇論文將從「包容」概念的形與內涵出發，探討其作為國家發展引導政策的重要性。

貳、從社會排除到社會包容

「包容」（inclusion）並不是臺灣本土的概念，而是發展自歐洲聯盟（European Union）、相對於「排除」（exclusion）的重要政策理念。歐盟對社會排除的重視主要是源自對貧窮與經濟安全的關心，究其根本即是要預防貧窮問題的產生。但在實現這個目標之前，仍須先對貧窮問題的內涵有所瞭解，由於對貧窮問題的界定常隱含有道德的成分在其中，也就影響到貧窮的測量、處理貧窮問題的方法、以及抒解其嚴重性的程度（Spicker 1993, 10）。事實上到目前為止，並沒有一套各國都同意、同時也適用於不同社會情境的貧窮測量方法（Hantrais 1995, 155），但在研究觀點上則逐漸歸結成三種不同的取向：匱乏（lack）的觀點、剝奪（deprivation）的觀點、以及社會排除（social exclusion）的觀點。底下我們將先概述這三種不同的研究觀點。

一、匱乏的觀點

匱乏的觀點可說是由絕對貧窮（absolute poverty）進一步擴充而來的。絕對貧窮意即我們能夠以客觀的方式，計算出滿足人們生物性

需求的最低標準，例如每天需要多少水、多少熱量的食物、多少衣服、或是居住環境等（Oppenheim and Harker 1996, 7-8）。匱乏觀點則不侷限在此種生物性的需求，而廣泛地將文化性與社會性的需求也納入了貧窮的測量之中，但它並未改變絕對貧窮所強調的客觀性，亦即貧窮是可以加以測量與描述的。匱乏觀點認為如果一個人有下列的情形的話，那麼他處在貧窮環境下的可能性即較高（Spicker 1993, 11-12）：

（一）嚴重缺乏生理舒適

- 1、住宅無法提供適當的保護（如光線不足、通風不良、過度擁擠或髒亂等）。
- 2、飢餓。
- 3、非常令人不悅的鄰里環境（如噪音、垃圾、交通等）。
- 4、非常令人不悅的工作環境（如溫度過高或過低、氣味不佳、空間侷促等）。
- 5、衣服無法提供適度的保護。

（二）嚴重缺乏健康

- 1、平均餘命較短。
- 2、經常生病。
- 3、慢性疾病。
- 4、永久性的身心障礙。

（三）嚴重缺乏安全與保障

- 1、不安全的住宅。
- 2、不安全的鄰里環境。
- 3、缺乏適當的保護以避免財產損失。
- 4、不安全的工作環境。

- 5、不安全的空氣或水。
- 6、缺乏適當的保護以避免實質收入的減少。

（四）嚴重缺乏福利價值

- 1、個人所無法接受的薪資。
- 2、由於財務依賴所導致的心理烙印。
- 3、無法實現社會所認可的功能（如工作賺錢）。
- 4、缺乏適當品質的教育。
- 5、沒有中、高社會地位的象徵。
- 6、自我概念不佳。
- 7、低度動機或無助感，特別是針對向上社會流動的潛力。
- 8、嚴重的家庭不穩定（如破碎家庭）。

（五）嚴重缺乏可尊敬的價值

- 1、經濟與社會機會受到嚴重限制（尤其是歧視）。
- 2、無法參與政治過程。
- 3、在執法過程中常是不義（injustice）的受害者。
- 4、沒有社會所認可的技術。
- 5、由於財務依賴所導致的社會烙印。
- 6、沒有中、高社會地位的象徵。

二、剝奪的觀點

剝奪觀點所強調的是一種比較性的、相對性的貧窮概念，它不是只強調「匱乏」而已，而是與其他社會階級或地區比較起來，低收入者與貧窮的地區較無法有類似水準的資源與公共服務，例如較富有的學校有校車接送，而較貧窮學校的學生只有走路上學；就算都是走路上學，較富有地區的學生走的是柏油路，較窮

地區的學生走的是泥濘的小道等，諸如此類均屬之（Spicker 1993:13-14）。基本上，剝奪觀點也認為貧窮是可以測量的，但它並不認為貧窮有絕對的標準存在，而是相對於社會情境而有不同的判斷（Jordan 1996:93-94）；另一方面，剝奪觀點也贊成貧窮是多面的，並不僅限於經濟上的不足，但它更強調發展的可能性，亦即將資源投入貧窮地區以促進其與其他地區的平衡發展，例如「教育優先區」（education priority area）之類的方案。因此，剝奪有以下幾種不同的型態（Spicker 1993:14-15）：

（一）物質的剝奪（material deprivation）

這是最明顯與貧窮有關的，主要是因低收入者的食物、衣服、居住等等條件與其他社會團體比較起來，不論質或量均較差，而且這些都是貧窮的物質面要素。

（二）生理的剝奪（physical deprivation）

某種程度上與物質的剝奪會重疊，特別是由於維生所需物質的缺乏或品質不佳所導致的生理上的疾病、衰弱、發展遲緩、早夭、低生產力等問題。

（三）心理的剝奪（psychological deprivation）

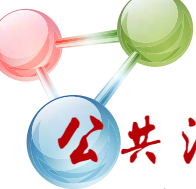
它所指的不僅是心理衛生的問題而已，還包括了人格結構與情緒因素，諸如是否有良好的自我概念、動機、尊重等等。

（四）社會的剝奪（social deprivation）

指的是參與社會與經濟活動的機會與資源，諸如教育程度、社區鄰里、社會技巧、工作能力、社會經濟結構等等。

三、社會排除觀點

1990 年代以降在歐盟社會政策裡，有關貧



窮的研究觀點已逐漸移到社會排除上。至於什麼是社會排除呢？不妨由歐盟對它的官方定義開始談起。1994年歐洲社會政策白皮書對社會排除作了以下的界定（European Commission 1994, 49）：

「排除過程的本質是動態的而且是多面向的，它們不只是和失業與／或低所得有關，同時也與住宅條件、教育與機會水準、健康、歧視、公民權、以及與地方社區的整合有關。結果，預防與打擊社會排除也就需要動員所有的努力、以及經濟與社會措施雙方面的結合。在歐洲層次而言，這也意即聯盟所有政策架構中，應著重社會排除問題。」

就這個定義而言，「多面向」（multidimension）其實是延續自前面兩個觀點所建立起來的基礎，也就是貧窮現象並非單指物質的或經濟上的問題，還包括心理、價值、與社會參與等問題；而「動態的」（dynamic）本質則進一步彰顯出社會排除觀點的特色，它不是一個靜態的描述而已，還要探索一個人或團體之所以在其生命週期中逐漸淪入貧窮的動態過程（Oppenheim and Harker 1996:156）。因此，貧窮問題不只是相對的、而且是會累積的，雖然會有天生貧窮的情形，但其根源可能是其上一代無法累積足夠的資源來支持與協助其下一代的地位維持；而即使現在這一代人已有足夠的資源，可是也有可能隨著社會經濟環境的變動而逐漸耗空，特別是那些較缺乏經濟機會與社會參與的人口群，其受到社會排除的效果也更加明顯。

社會排除觀點的提出與現代社會安全制度的特性有關、也與社會經濟結構的變動有關。現代社會安全制度（特別是德國模式）一般大

多採用就業相關體系（employment-related system）（Social Security Administration 1997, ix-x），即透過參與勞動市場加入到社會安全之中，這種體系要能發揮其經濟安全保障的功能，至少必須立基在三個假設之上：首先，由就業而來的薪資必須足以維持就業者本身與其家人適當的生活水準，尤其必須提供其下一代學習社會技能所需的資源；其次，在工作期間所累積下的資源必須足夠其退休後的生活所需；最後，充分就業的目標必須盡可能維持，否則過多的失業人口將會耗盡社會安全的財務（Hantrais 1995, 146-147）。

然而，這樣的制度設計在社會經濟環境的變動下卻不盡適用，失業問題的惡化使得人們不易在其工作期間累積到足夠的資源，貧窮問題乃突顯出來，而且並不限於那些我們印象中的弱勢團體（如殘障），甚至往一般有工作能力的人口群、乃至白領勞動力擴張，於是有了「新貧」（new poverty）概念的出現，意指依賴社會救助者數目的增加、失業與不確定就業情形的增長、負債與財務困境的上升、單親家庭數目的增加、以及遊民問題的惡化等（Room 1990）。事實上，「新貧」的出現並不意即「舊貧」的消失，而會交互作用使得舊貧團體更加雪上加霜。在一個連有正常工作能力都不易找到工作的社會裡，低生產力或不具備完全工作能力的弱勢團體必然更加困難，進而影響到其經濟與社會參與的機會，漸漸被排除到社會主流之外，而且這樣的效果會往其下一代延伸，成為「低層階級」（the underclass）形成的部份原因（Morris 1994）。

社會排除觀點的運用相當廣泛，它所指涉的社會排除現象可以出現單一的個人身上，但也可以指涉一個大的地區或國家。因此，社會

排除的面向包括了性別（如女性貧窮的問題）、團體（如殘障團體的經濟與社會機會問題）、種族（如少數民族的歧視或工作機會被替代的問題）、年齡（如老年經濟安全的問題）、社區或地區（如教育優先區的問題）、乃至國家（如國家競爭力與資本主義全球化的問題）（Jordan 1996）。在這個新觀點下所提出的社會政策，因而必須更具鉅視的角度，不但要涵蓋人的生命週期（life-span），同時也要瞭解全球化（globalization）過程中，國內勞力市場的變化，才能較妥善地因應新社會裡的經濟不安全與貧窮的問題。

進一步的問題是，雖然社會排除已經成為歐盟重要的政策研究觀點，但政策的目標卻是要打擊社會排除，因此不能採用「社會排除」作為政策目標，而必須採用相對的概念，於是「社會包容」乃成為歐盟的共同政策目標，2000年的里斯本高峰會（Lisbon Summit）是重要的轉折點。

參、社會包容的內涵

2000年的里斯本高峰會將貧窮與社會排除置於歐盟社會政策核心，次年歐盟執行委員會被歐盟部長級會議要求檢驗各國政策是否能抵抗社會排除，於是在尼斯（Nice）訂定指標並要求會員國需提出促進社會包容的行動計畫。當時設定以下4個政策目標（Levitas et al. 2007:19-20）：

- 一、促進參與就業，以及所有獲得資源、權利、物資、與服務的管道。
- 二、預防遭受排除風險。
- 三、協助最脆弱族群。
- 四、動員所有相關的單位來克服排除問題。

有趣的是，在上述的社會包容政策目標中，

微妙地與傳統福利國家所強調的「平等」（equality）價值有了區隔。臺灣的福利發展過程中，由於民主化的影響，「平等」於臺灣福利論述中也佔有相當重要的地位，並轉化而成為普遍性的福利津貼，佔有相當龐大的政府福利預算，但在資源有限性的侷限下，這些理念的實施卻面臨實質的困難（古允文，2001）。事實上這樣的問題產生是來自於我們對社會福利的研究是從「不平等」出發的，也就是說我們是先辨識出多種「不平等」的存在、並以此來凸顯「平等」的重要性。雖然從邏輯上來說與「不平等」相對的另一面即是「平等」，但這並無助於我們對「平等」內涵的瞭解，更遑論給予明確的定義了。在沒有堅實「平等」定義的情況下，當我們進一步要「動用公共資源」時，就常會顯得進退無據。充其量我們只能說這些公共資源降低了多少「不平等」，而不能說他們增進了多少「平等」。弔詭的是，這樣的「動用公共資源」往往在不知不覺間會創造出更多的「不平等」，造成某些人口群佔有不成比例的資源。

事實上，就算是在社會民主體制裡，資源的有限性依然是追求最大程度平等的主要障礙（古允文譯，1999：46-48）。為了維持一個一致的、普遍的、與去商品化的福利體系需要龐大的成本，亦即它必須盡量減少社會依賴、並使國家稅收擴到最大。即使如此，到底我們所達到的是「最低需求滿足程度的平等」、亦或是「最高（或中間）需求滿足程度的平等」，仍然存在著相當大的爭議空間。由於絕對平等的難以實現，相對剝奪的問題將會存在，並不斷迫使需求滿足水準往中產階級、甚至更高水準提升，更加壓迫資源有限性或產生資源競逐的現象。



在社會鉅幅轉型過程中，難免對不同的人口群產生利害程度不一的影響，進而損及既有的社會整合，歐盟正是處在這樣的過程中，而且其影響層面會隨著變遷的規模而擴大。古老的階級分化問題尚未獲得完全的解決，社會排除的諸多面向顯示，分化的問題卻已擴大到了性別、團體、種族、年齡、地區，甚至國家之間了。如果「社會排除」代表脫離主流、跳出掌握的趨勢，那麼當「排除」越來越多時，則社區的一體感也越來越薄弱，所以「包容」即代表反方向的努力，將那些被排除的成員吸回並重新納入到社會整體之中，也因而確立了「包容」在歐盟社會政策中的重要地位。

有趣的是，在回顧公民權利論者 Marshall 的原始著作中，他似早已洞悉此種爭議的所在了，他強調（Marshall and Bottomore 1992, 33）：

「社會服務的擴張並非只是所得平等化的工具……重要的是文明生活的真諦受到總體的強化、大量減少危機與不安全、使得所有層面的幸運者與不幸者——不論是在健康的人與生病的人之間、就業者與失業者之間、老的與活力充沛的之間、單身者與大家庭的父長之間，都能獲致平等化的效果……地位的平等尤其較所得的平等更加重要。」

在這段話中，Marshall 已巧妙迴避了所得（資源）平等所引發的爭議，他所謂的「平等」是指「地位的平等」，或者更具體地說，是個人在有需要的時候可以要求協助之權利的平等，而不是絕對的資源分配的平等。而且 Marshall 在描述公民權的來源時，還特別指出相對於「權利」的另一個面向（Marshall and Bottomore 1992, 18）：

「公民權是種地位，賦予給那些具備完整

社區成員資格的人。所有擁有這個地位的人，其附隨這個地位而來的權利與責任等方面，都是相等的。」

從這段描述中我們可以看出，一個人之所以擁有公民權，乃是因為他是這個大社區的一份子，而身為社區的一份子，他和其他份子一般，擁有相等的「權利」、但也具有相等的「責任」。在這種情況下，即使最弱勢、最不幸的人，也有其「責任」。Marshall 指出這個「責任」即是要努力使自己成為社區的一份子（尤其是透過教育與健康），進而有助於社會的整體福利，而不是孤立於社會與人群之外（Marshall 1981, 91-2）。值得注意的是這裡所強調的社會的整體福利，並不能窄化成「進入勞動市場賺錢」、「自力更生」之類的意義，如此則流於市場自由主義的概念了！Marshall 強調 1 個人絕不能把接受福利當成是應然的、或是純粹的「權利」，他也不一定非得進入勞動市場工作不可，但他必須努力使其能力發揮到極致，即使只是道德上的。「殘障者只要活著的一天，他們就具有道德上的責任，嘗試去克服他們的不幸」，Marshall 如此表示（Marshall 1981, 92）。

為了達到「包容」的目的，社會福利的策略必須超越「平等」，尤其是「平等的享有」，因為它所引起的問題恐怕會比所解決的問題還多。歐盟社會政策將重心置於就業問題，以及與之相關的教育和訓練措施上，因為教育和訓練是促進人們整合到勞動力之中的重要途徑，進而獲得適當的所得以增進社會參與，包括老年退休之後的生活所需。而如果進入勞動力有困難（不論是失業或就業能力較低的弱勢人口），除了再教育與再訓練之外，社會安全措施即是保障所得與社會參與的重要機制，當中更伴隨著掃除人為的就業障礙（古允文，1997：

56-57)。這樣的策略與 Anthony Giddens 所提出的「社會投資國家」若合符節，亦即著重於人力資本的投資，而不是資源的平均分配（鄭武國譯，1999：131）。

肆、包容性發展的政策取向

隨著「包容」理念受到重視，不只是歐盟，聯合國發展方案（United Nations Development Programme, UNDP）也開始倡議「包容性的發展」（inclusive development），用以調整過去過度強調經濟單面向發展所可能導致的貧富差距不斷擴大的社會問題。UNDP 在官網上強調許多人由於他們的性別、種族、年齡、性向、傷殘、或者貧窮而被從發展中排除，加深了全球性的不平等，最惡劣的 50% 人只擁有百分之一財富，而最富有的 10% 人卻擁有八成五的財富。因此 UNDP 認為發展可以是包容的，也就是能減少貧窮，創造機會給所有的人，讓他們能分享發展的好處，並且參與政策制定。而為了實現包容性發展，各國政府應該致力於創造有生產力和正式的工作機會，對不太可能工作或無法賺取足夠收入的人，必須提供有效的社會安全保護，而政府支出應該被引導到修建學校、強化飲水、衛生、運輸、和醫院等公共服務，並訓練老師和醫生等人才作為公共服務的基礎人力資源。而妥善設計的政府財政政策與制度（用以收集與有效運用公共資源），則可以在刺激成長與減少貧窮上扮演重要角色（http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/povertyreduction/focus_areas/focus_inclusive_development/）。

這段敘述相當程度上是對 1980 年代以來新自由主義的反思，「大市場、小政府」不再是主要的改革目標，即使政府不該不當干預市

場的運作、但也不意味著政府應該無所作為，就業與安全應該是政府必須努力的政策領域，更是減少貧窮與社會排除的關鍵政策。Levitas（2005）進一步分析歸納出三種社會包容的政策取向，各有不同因果模式與政策干預方向：

一、再分配取向（redistributive model, RED）

缺乏物質資源往往是社會排除的根本原因，當個人、家庭、與團體缺乏在他們所屬社會中，獲得飲食、參與活動、擁有社會條件……的資源時，就能被視為貧窮與社會排除。他們的資源比平均家庭與個人嚴重短少，因此被從一般生活模式、習慣與活動中排除。政策干預的重點在提供社會安全給付與資源。

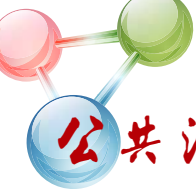
二、社會整合取向（social integrationist approach, SID）

此取向以就業為核心，在歐盟與英國都是主流。強調有酬工作的重要性，認為人們所擁有的就業管道應先於取得資源的管道，而不只是物質而已。政策干預的重點在於強化社會服務（尤其是健康與教育）可近性、進入勞動市場、與社會參與機會。

三、道德底層階級論述取向（moral underclass discourse, MUD）

此取向聚焦在遭遇社會排除者的行為與態度特徵，經常被歸究於其個人缺點。政策干預的重點因而置於強化個人的就業動機與正向態度。

這三個社會包容的政策取向可進一步形成一個政策架構來結合福利、就業、教育、乃至貧窮與社會參與之間的關係。這點可歸納如圖 1 所示，教育與訓練是促進人們整合到勞動力之中的重要途徑，進而獲得適當的所得以增進社



會參與，包括年老退休之後的階段。而如果進入勞動力有困難（不論是失業或就業能力較低的弱勢人口），除了再教育與再訓練之外，社會安全措施即是保障所得與社會參與的重要機制。這構成一個基本的政策鏈，更是動態的思考脈絡，讓我們釐清不同政策之間的連動關係（connectives）。

雖然為了打擊社會排除現象，歐盟社會政策將重心置於就業問題及其相關的教育與訓練措施上，但由圖 1 中，我們也發現歐盟並未忽略社會安全制度的重要性，它提供就業之外的另一個社會機制，藉由替代性所得的給付來維持所得的穩定性，避免淪入貧窮的境況，更形成一個緩衝期來協助遭逢危機者等待、甚或創造機會再度回到勞動市場之中，這對有能力工作的人口尤其重要；而另一方面，對無力回到勞動市場的人口，社會安全給付乃成為最重要的所得來源，幫助他們仍有足夠社會參與的機會，因為我們既然無法忽視他們的存在，就必須嚴肅面對與滿足他們的需求。

就此而言，歐盟社會政策絕不能過度簡化成就業政策！雖然就業問題是它的重點，但它並未因此而忽視福利的問題。而打擊社會排除現象，也絕對無法單靠就業相關政策與措施即可達成。歐洲社會政策白皮書對此有清楚的說明（European Commission 1994, 49）：

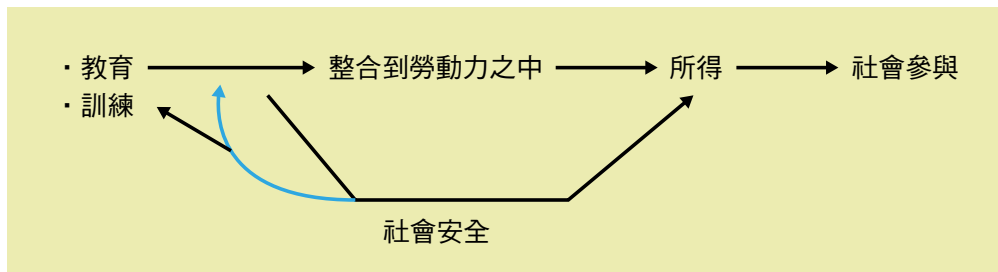
「創造更多的工作機會是打擊與對抗社會排除的根本要素，但單靠新工作機會的提供—即使是大量的—亦難導致社會排除的消除。」

白皮書並且進一步強調，各會員國應逐步實施並達到下述的最低要求（European Commission 1994, 59）：

「…… 相關措施，幫助那些尋找就業機會的人能對這個社會有充分的貢獻，同時也協助那些無法參與勞動市場的人能夠整合到社會之中。」

可是接下來的問題是，究竟那一種社會安全體系能夠符合歐盟的這個期待？又其社會經濟成本是在大家所能接受的範圍？事實上，歐盟社會政策綠皮書中已提出了一些理想原則，強調一個能夠協助人們充分整合到社會之中的社會安全體系應是（European Commission 1993, 21）：

- 一、保障最低所得的各個方案應與促進社會經濟整合的服務之間有更緊密的結合。
- 二、能夠避免貧窮與失業陷阱的最佳社會方案。
- 三、能夠配合就業服務之類的預防性勞動市場政策。
- 四、失業補償必須與訓練、創造工作機會、與增進工作動機相結合。



資料來源：Berghman 1997, 10.

圖 1 基本的政策鏈

- 五、能夠考量婦女技能與勞動市場和社會需求之間關係的機會平等措施。
- 六、更彈性的年金方案，使人們對退休年齡、以及退休與工作所得之間的結合有更靈活的選擇。
- 七、促進健康的生活型態的預防性健康方案。
- 八、協助身心障礙者整合到社會主流的措施。
- 九、協助移民勞工及其家屬整合其社會經濟生活的措施。
- 十、較一般的其他措施，使不同層次的教育、訓練、就業、男女機會平等、社會保護、社會服務、住宅、健康等等都能有效結合成具體的策略。

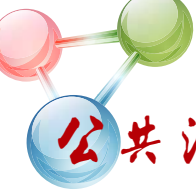
其實，歐盟不是沒有革命性地改變社會安全體系、打擊社會排除的努力，只是最終不得不在重重結構性的限制底下，暫時性地以較小型的方案來取代，避免大張旗鼓的社會安全改革激化了各會員國的爭辯，反而造成歐盟整合的阻礙。

最明顯的例子是前歐盟執行委員會總裁戴洛斯 (Jacques Delors) 於 1993 年哥本哈根的「社會排除」會議上，所提出的革命性主張。他提議建立歐洲的「貧窮護照」(poverty passport) 制度，賦予淪於貧窮的歐盟公民一系列完整的給付，他們可以持以向任何一個會員國政府要求協助 (Mangen 1997)。這樣的想法是衍伸自完整歐洲公民權 (European Citizenship) 的概念，如果說每一位歐盟公民在任何 1 個會員國都享有平等待遇的權利，那麼在福利給付上自然也不能例外。但這樣的想法立即引起各國的關切，首先，這將破壞會員國間財務再分配的既有安排，不論是增加各國政府的支出、或是導致各

國總體經濟管理的不確定性，都可能超出歐盟能夠明確掌握的範圍，平添歐盟走向貨幣統一前所致力之金融穩定的障礙；而且，在各國福利體系與給付水準依然不一的情況下，福利移民的問題可能會產生並加重社會民主式福利國家的負擔，進而深化各會員國間的不平衡。

於是，第 4 個社會行動方案的提議乃暫時受歐盟捨棄，先將焦點置於爭議較小的歐洲結構基金上，藉強化其角色功能來減輕社會排除問題 (Mangen 1997)。自 1993 年起，為了配合馬斯垂克條約簽訂後的需要，前述的歐洲結構基金已作了相當程度的變革！首先，即是將原本 3 個基金改組成如下 4 個著重點互異的基金 (Staeck 1996)：

- 一、歐洲社會基金 (the European Social Fund)：這是歐盟用以發展人力資源與改善勞動市場工作條件最主要的政策工具，藉由掃除進入勞動市場的障礙、促進勞動市場的機會平等、支持某些專業技術的發展與培育、以及刺激新的工作機會等，來處理失業問題，不僅是協助人們回到勞動市場，更協助其生涯發展。
- 二、歐洲區域發展基金 (the European Regional Development Fund)：主要用來減少歐盟各地區間發展的不平衡。
- 三、歐洲農業指導與保證基金 (the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund)：協助各會員國農業結構的調整，同時也促進鄉村地區的發展，塑造農業分工型態與特色。
- 四、漁業指導財務措施 (the Financial Instrument for Fisheries guidance)：這是新成立的基金，用以支持與協助漁業部門的結構調整。



其次，歐洲結構基金的目標也經過修正，將原來的 5 個目標擴增為 6 個，同時也更具體化。其新修正的 6 個目標包括（Staeck 1996）：

- 一、對發展落後的地區，協助與促進其發展與結構調整。
- 二、轉變那些遭逢工業嚴重衰退的地區。
- 三、打擊長期失業，針對青年人口與被勞動市場排除的人們，協助其重返工作生活，並促進男女在勞動市場上的機會平等。
- 四、協助並激發勞工去適應工業變遷與生產體系的轉變。
- 五、藉由（一）在共同農業政策所規劃的改革架構下，加速農業結構的調整；以及（二）協助鄉村地區的發展與結構調整，來促進鄉村的發展。
- 六、協助人口密度相當低的地區的發展與結構調整。

為了使歐洲結構基金更能發揮其應有的角色，勢必要大幅擴張基金的規模。在 1994 至 1999 年間，其總額度則呈現倍數的成長，達到 1,415 億歐元。此外，就基金的功能分配情形來看，第 1 個目標佔了最大的分配比例（達 74.3%），第 3 與第 4 個目標合起來佔第 2 位（11.1%），其他則多在 5% 左右（Staeck 1996），由此大概也能觀察出歐洲結構基金的最主要的政策重點，仍是在促進區域平衡發展與解決失業問題上。

伍、建構新的國家發展途徑

在 20 世紀的發展中，東亞四小龍（臺灣、南韓、香港、與新加坡）的興起曾經是個國際研究的典範，首先，它們見證了從貧窮到富足、

從落後到發展的可能性；其次，它們興起的期間與所採用的發展策略，具有某種程度的共通性；第三，在這四個經濟中若非屬於華人社會（臺灣、香港、與新加坡）、就是受到中華文化影響頗深（南韓）；最後，它們已逐漸扮演起更積極的角色，催化著東南亞各國、乃至中國經濟的開放與發展。

為什麼東亞在戰後年代中能夠獲致快速的成長、進而脫離大眾貧窮的處境？有多種理論試圖解答這個重要問題，並藉此為其他後進國家提供可能的發展出路。而理論解釋則集中強調國家在這個過程中所扮演的積極角色上，或可統稱為「發展性國家論」（the developmental state thesis）。「發展性國家論」強調國家介入到市場運作的過程，在其眼中，市場機制並非如同自由經濟論者所強調般不可干預，相反地，透過國家力量與政策的引導，可以有效防止市場失靈的可能性，使資本累積的過程更加順暢。雖然有些學者認為這樣的觀點始自 Chalmers Johnson（1982）對日本案例的研究，而後擴及東亞四小龍的分析（Weiss and Hobson 1995; So and Chiu 1995），但其實它甚至可以回溯到 19 世紀德國的歷史學派，尤其是 Friedrich List 在比較英國與德國的發展之後，強烈主張國家引導是後進國家所必須的（White and Wade 1988; Landreth and Colander 1989）。不論如何，強調國家干預角色的理論觀點確實充斥在東亞發展的研究文獻上，諸如 Thomas Gold（1986）對臺灣案例的分析、Alice Amsden（1989）對南韓的探討、Stephan Haggard（1990）與 Robert Wade（1990）對東亞四小龍的整體描述、以及其他大量的文獻等。

雖然論述的方式有些不同，但它們幾乎都同意東亞的發展性國家具有如下的共同特徵

(Weiss and Hobson 1995:149)：

- 一、將經濟成長與生產（而不是消費與分配）置於國家行動的根本優先目標。
- 二、以能力為考量招募具有高度才智與凝聚力、而且服從紀律的經濟官僚。
- 三、具備一貫行政能力的政策指導機關，擔負起發展工業的任務。
- 四、將行政菁英與企業菁英透過制度化的方式結合在一起，以促進資訊交換與共同合作，構成有效的決策基礎。
- 五、使決策過程免於臨時性的、特別的利益團體壓力影響，而能著重於長期的發展。
- 六、透過制度化的政府—產業網路與政府對主要資源（如資金）的控制，有效推動發展性政策。

易言之，所謂的「發展性國家」乃是有系統地運用國家權力，以增加該國可用於投資的資源；確保這些資源又多投入到國境內的生產性活動；將投資引導到具高附加價值的產業並維持未來工資的成長；但這樣的國家行動並非保護性的，而是使這些方案計畫必須經得起國際競爭的壓力（Weiss and Hobson 1995:149）。也正因如此，諸如「管理的市場」（governing market）（Wade 1990）、「紀律的市場」（disciplined market）（Amsden 1989）、「引導的市場」（guided market）（White and Wade 1988）之類的概念，仍被引用來描述東亞各國中國家與市場之間的關係。

雖然「發展性國家論」某種程度上闡明了東亞各國政府角色在經濟發展過程中的重要性，不過卻也流於過度簡化之虞。它隱含著一個假設，其他各國只要政府積極介入市場機制中，

即可能獲得類似於東亞的發展成果。執是之故，Manuel Castells 提醒我們（Manuel Castells 1992:56）：

「只有當一個國家將其合法性的原則建立在其促進與維持發展的能力上，瞭解到發展乃是融合著穩定高度的經濟成長與生產體系的結構變遷，包括國內的、以及其與國際經濟之間的關係，如此它才能稱為是發展性的。」

這段話指出了「發展性國家」的另兩個面向：即它在意識形態上必須是傾向於經濟成長的、而且在國家能力上能夠達到前述的目標。然而民主化的結果卻同時影響到發展性國家這兩個理論核心，一方面民主化後的臺灣必須追求更廣泛合法性基礎，而不能單純立基在快速經濟成長之上，民眾對發展成果分配合理性的期待尤甚於以往；另一方面，由於民粹式政策的影響，政府推行政策的能力受到限制，直接形成政府的財政危機與治理危機。與此同時，社會變遷帶來的改革壓力卻未曾稍減，近十年臺灣社會經歷重大的政治、經濟、社會、人口變動，與歐洲國家相似，我們也面臨改革社會福利與社會保障體系的巨大壓力。在快速且持續的經濟成長後，全球化下勞動市場的轉變導致失業率增加、工作貧困家戶（working poor）增多、貧富差距拉大等問題；但在這同時，小家庭、核心家庭與日漸增加的離婚率，無可避免弱化家庭提供社會保障和經濟支持的能量，尤其是家庭成員面臨經濟困難時。因此，「貧窮」的圖像在今日臺灣已經有了根本的轉變，它意味著產業的轉型、勞動的彈性化與非典型化、家庭福利能力的衰退、以及既有福利制度的不再有效，更重要的是，「貧窮」不再侷限在我們刻板認知的弱勢團體（如老人、身心障



礙者、兒童、低技術勞工……)，而是一種跨階級的風險，甚至是生命歷程中一段普遍存在的過程！

證諸全球金融風暴下高科技產業的裁員與無薪休假風波，這樣的認知應該更為深刻。隨著2008年底全球金融風暴的來臨而更顯得嚴重，臺灣為因應快速經濟波動所引發的貧窮問題，尤其是為彌補既有社會救助的不足，緊急推出「馬上關懷急難救助」與「工作所得補助方案」。然而，在缺乏整體規劃的情況下，光靠這些臨時性的應急措施或許可解燃眉之急，但恐無法解決民進黨執政期間所留下的結構性問題，尤其是臺灣貧富差距的不斷擴大。雖然在第二次世界大戰之後，臺灣經濟在高度成長之餘，也維持了相當平等的所得分配，因此被部分學者（Fei et al. 1979）譽為「公平成長」（growth with equity）的經濟奇蹟，但這樣的奇蹟在近二十年來則有日益褪色的疑慮！

首先，隨著經濟成長的走緩，失業問題日益惡化。在1990年代初，臺灣尚能維持1.50%左右的低失業率，但近年來失業率已經倍數成長到5%上下。尤其必須注意的是，這種失業問題的惡化並非來自勞動力市場的季節性調節或個人生涯轉換的因素，而是大量工作場所的歇業或關閉，因這個原因而失業者的比例，從1990年代初的16%左右，最近則差不多維持在半數，表示工作機會的消失是臺灣失業問題惡化最重要的原因；當工作機會消失與失業所造成的勞動剩餘人口不斷增加時，對工作機會的競爭將加劇，這也意味著失業之後要再找到一個新的工作會更加困難，由平均失業週數的增加，我們可以看出過去失業勞工只要花費兩個多月即能找到新的工作，而今卻需要半年以上的時間。

其次，當失業勞工平均需要半年以上的時間才找得到新工作時，所得中斷的問題隨之而生，勞工若沒有累積足夠家庭使用半年以上的積蓄時，落入貧窮處境的可能性即會增加。即使在實際上人們並未真正跌落官方所定的貧窮線水準以下，但在面對生活處境的日益艱難，心中主觀的不確定感與貧窮感將油然而生！我們2010年接受行政院研究考核發展委員會委託的一個研究揭露了許多訊息（詹火生等，2010）。馬政府執政將近兩年，民眾對社會價值的觀感如何？根據我們的電話民調，竟有49.5%的民眾不認為馬政府上臺後，臺灣社會的公平正義較以往進步。「社會公平正義是什麼？」，這是個嚴肅的哲學問題！我們沒辦法這麼大哉問地直接去問民眾，而必須轉換成庶民的經驗與語言，簡單講，就是「你覺得幸福嗎？快樂嗎？」。一個可以讓民眾覺得幸福快樂的社會，不論經濟發展程度高低，就是一個公平正義的社會！而這樣的幸福感又可以來自幾個層面，「政治上，是不是有可以發聲與參與的管道？」、「經濟上，是不是有適當的工作與所得？」、「社會上，能不能保障弱勢者的權益？」、以及「司法上，能不能剷奸除惡、保護好人？」。有趣的是，在經濟與司法面，民眾的評價普遍較低，政治與社會面則較高。

這樣的結果究竟蘊含著什麼意義呢？雖然政治上的藍綠對抗令人厭惡，但開放的民主社會卻也是臺灣民眾珍惜而且引以為傲的資產；社會福利的發展是民主化之外的重要成就，逐步撐起了臺灣的社會安全網。然而，如果有適當的工作機會與所得，沒有人想靠社會福利維生，甚至還有能力去幫助有需要的人，但這卻是薪資階層心中的最痛，反映在失業率與非典型就業的升高，以及薪資的凍結（甚至減少）；

另一方面，諸多貪腐案件讓民眾的相對剝奪感更甚，但司法的回應卻是緩慢的，對於因貧犯罪的案例，民眾則有著更多的同情心。這些矛盾交織的結果，當我們問到臺灣近一年的公平正義是否較以往進步時，多數民眾陷入在兩難的判斷中，即使扣掉無反應者與抽樣誤差的可能性，持負面看法的民眾還是較多。

這是個不令人意外的結果，改革的緩慢正在侵蝕民眾的耐心，而為了促進經濟成長所採取的一系列稅賦優惠措施，反而更加惡化了政府執行福利政策的財務能力，而一般薪資階層的相對剝奪感更甚，這些都逐漸累積成對政府的不信任。產業與財稅政策過去的偏頗，壯大了特定的產業，一般薪資階層卻無法分享到合理的經濟發展成果，已經成為臺灣社會的隱憂。民眾對因貧犯罪者的同情，某種程度也意味著自身對未來的害怕，擔心自己落入到類似的處境中；對未來的擔憂更影響到生育下一代的意願，不思從根本解決，天真地期待發津貼來誘發生育行為，終究成效有限。其實民眾要求的不多，一份穩定的工作與可以預期逐年成長的薪資、以及一個可以真正保護好人的司法體系，民眾的幸福感就會有全然不同的結果。

回顧 20 世紀末，過度強調經濟取向的國民黨即使帶領臺灣度過 1997 年的東亞金融風暴，依舊在 2000 年黯然下臺；而 21 世紀初期民進黨的社會民主大夢卻禁不起現實的考驗。因此不論「經濟優先」或「福利優先」都無法滿足民眾的期待，1 個有能的政府必須讓經濟成長能夠轉化成就業機會與薪資所得，同時對勞動市場的邊緣人口提供福利的保障，這將是政府未來無可迴避的挑戰。

陸、結論

「英格蘭，充滿了財富，它所生產的各式各樣產品能供應人類所有的需要；但英格蘭卻逐漸衰竭於空虛之中……」，這是蘇格蘭哲學家卡萊爾於 1840 年代唱衰英格蘭的一段話。當時，英國國勢正旭日東昇，成就了 19 世紀日不落帝國的美號，敢說這句話的人，不是對局勢的無知、就是英國的宿仇（剛好卡萊爾是蘇格蘭人）。但事實上，卡萊爾發現工業革命所創造的財富日益集中，失業、低薪與貧窮的蔓延，逐步侵蝕了社會穩定的基礎。韋布夫婦（英國費邊社成員，主張推動社會福利改革）深受卡萊爾的啟發，喟嘆「在這樣的環境下將難以避免酗酒、放蕩、疾病、犯罪等問題的產生」。

於是，許多一百多年的英國社會改革家們發現，原來最安全的環境不在於高聳的城堡，而是讓社會底層的人們都能享有文明健康的生活，唯有如此，我們才不必擔心人們之間的接觸是否帶有不平、惡意、疾病、或是細菌。這是個政治問題，考驗政府治理風險社會的能力；更是社會問題，試煉人際信任、關懷、與互助的深層社會結構，構成當代福利政治的核心議題。隨全球化而來的競爭壓力與新貧的產生，已逐漸侵蝕了社會穩定的基礎，除非我們能以更全面與寬廣的視野去面對與思考我們社會未來發展的問題。只有在思維上澈底地超越過去經濟成長與福利發展的兩難，社會政策不再僅是福利議題，而是廣義的經濟政策、甚至是國家發展政策的一環。而一個有效的福利體系，必須透過制度化的方式將幸運者與不幸者、生產者與依賴者、年輕者與年老者緊密凝聚在一起，如此，一個多元包容的社會才能成為國家發展的穩固基石。

參考文獻

1. 古允文。1997。「超級福利國家？『歐洲聯盟』社會政策的發展」，*社會政策與社會工作學刊* 1 (January)：133-160。
2. 古允文。2001。「平等與凝聚：臺灣社會福利發展的思考」，*社會政策與社會工作學刊* 5 (January)：145-169。
3. 古允文譯，Gosta Esping-Andersen 原著。1999。*福利資本主義的三個世界*。臺北：巨流。
4. 詹火生等。2010。*民眾對社會公平正義的看法*。臺北，行政院研究發展考核委員會委託研究。
5. 鄭武國譯，Anthony Giddens 原著。1999。*第三條路：社會民主的更新*。臺北：聯經。
6. Amsden, A. 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
7. Berghman, Jos. 1997. "The Resurgence of Poverty and the Struggle against Exclusion: A New Challenge for Social Security in Europe?". *International Social Security Review* 50 (January)：3-21.
8. Castells, M. 1992. "Four Asian Tigers With a Dragon Head: A Comparative Analysis of the State, Economy, and Society in the Asian Pacific Rim". *States and Development in the Asian Pacific Rim*, Edited by R. P. Appelbaum and J. Henderson, 33-70, Newbury Park, CA.: Sage.
9. European Commission. 1993. *European Social Policy: Options for the Union*. Brussels: Office for Official Publications of the European Communities.
10. European Commission. 1994. *European Social Policy: A Way Forward for the Union*. Brussels: Office for Official Publications of the European Communities.
11. Fei, J. C. H., G. Ranis and S. W. Y. Kuo. 1979. *Growth with Equity: The Taiwan Case*. New York: Oxford University Press.
12. Gold, T. 1986. *State and Society in the Taiwan Miracle*. New York: M. E. Sharpe.
13. Haggard, S. 1990. *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*. Ithaca, NY.: Cornell University Press.
14. Hantrais, Linda. 1995. *Social Policy in the European Union*. Basingstoke: Macmillan.
15. Johnson, C. 1982. *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford, CA: Stanford University Press.
16. Jordan, B. 1996. *A Theory of Poverty and Social Exclusion*. Cambridge: Polity.
17. Landreth, H. and D. C. Colander. 1989. *History of Economic Theory*. 2nd ed. Boston, MA: Houghton Mifflin.
18. Levitas, R. 2005. *The inclusive society and New Labour*. 2nd ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
19. Levitas, R. et al. 2005. *The Multi-dimensional Analysis of Social Exclusion*. Bristol: University of Bristol.
20. Mangen, Steen. 1997. "The Social Security Agenda in the Post-Maastricht Union", *New Challenges to the European Union: Policies and Policy-Making*. Edited by S. Stavridis et al. 519-543. Aldershot: Dartmouth.
21. Marshall, T. H. and T. Bottomore. 1992. *Citizenship and Social Class*. London: Pluto Press.
22. Morris, Lydia. 1994. *Dangerous Classes: The Underclass and Social Citizenship*. London: Routledge.
23. Oppenheim, Carey and Lisa Harker. 1996. *Poverty: The Facts*. revised and updated 3rd ed. London: CPAG.
24. Room, Graham. 1990. *'New Poverty' in the European Community*. Basingstoke: Macmillan.
25. So, A. Y. and S. W. K. Chiu. 1995. *East Asia and The World Economy*, Thousand Oaks, CA: Sage.
26. Social Security Administration. 1997. *Social Security Programs Throughout the World -1997*. Washington, DC.
27. Spicker, Paul. 1993. *Poverty and Social Security: Concepts and Principles*. London: Routledge.
28. Staeck, Nicola. 1996. "The European Structural Funds - Their History and Impact". *Policy Networks and European Structural Funds*. Edited by H. Heinelt and R. Smith. 46-73. Aldershot: Avebury.
29. Wade, R. 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton, NJ.: Princeton University Press.
30. White, G. and R. Wade. 1988. "Development States and Markets in East Asia: an Introduction". *Developmental States in East Asia*. Edited by G. White. 1-29. Basingstoke: Macmillan.

邁向福祉社會的國土規劃

兼顧城鄉發展與土地正義之國土規劃政策與推動策略

曾梓峰 國立高雄大學創意設計與建築系教授

摘要

本文的旨趣，在關切臺灣當前國土規劃的政策，以及推動國土均衡發展可能之推動策略。以臺灣的國土空間發展為文本，國土規劃、土地的開發，與城鄉發展這三個課題構成一組特殊的命題，指涉出臺灣社會發展中獨特的扭曲經驗。其中，國土及社會發展的多元動力，被土地資產化與城鄉發展土地開發的魔咒所制約，不僅讓指導國土均衡發展的國土規劃失靈，更成為社會以及區域發展不均衡的病灶。

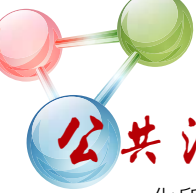
本文企圖透過國土規劃作為一種國家與社會發展治理工程在本質上的揭露，勾勒出國土規劃應該有的任務與內涵。並針對臺灣社會發展經驗中，土地在城鄉發展與國土規劃中成為扭曲發展魔咒的成因，進行結構性的分析。本文企圖揭露，國家社會邁向均衡發展的關鍵，在於解開土地資產化的魔咒，讓國家與社會發展的動力，回歸福祉社會中地方社會追求生活及生命幸福感之社會力的釋放與展現，並成為國土永續發展政策與行動策略的新載體。

關鍵詞：國土規劃、土地的魔咒、福祉社會、大都會區域

壹、前言

21 世紀初期的臺灣，顯然面對的是一個變動的時代。全球社會發展模式與經驗巨大的變動，給臺灣也同樣帶來了巨大的影響，而以各種不同社會亂象的經驗呈現出來。這些經驗一方面凸顯著臺灣社會體質背後所潛藏有關整體發展的問題與困境，另一方面，如果我們願意細心關切和自身深刻反省時，這些讓我們感到難過與焦心的經驗，實則也同時指涉出臺灣在面對全球社會結構變動時，新競爭力發展與社會進行調整的機會和方向。

走過上個世紀全球傲人成就典範式的經濟發展，當前臺灣社會不僅在經濟上呈現一種成長停滯甚至發展退縮的景象，所得增加的停止、高失業率、社會財富分配的惡化，更成為社會各種對立經驗的根源。政府的各種刺激與企圖帶動經濟發展措施，似乎仍然走著上個世紀以製造和技術為本，低生產成本以及出口導向的經濟模式，不但在經濟上無法，更往往成為新社會衝突的焦點。另一個方面，政府為了刺激經濟發展與活化地方，動輒進行大型基本建設，然而這種社會建設的模式卻全然無法面對全球



化所帶來的產業及區位競爭的邏輯，除了形成無效的投資外，更加速了臺灣國內的區域發展落差，形成了極為不均衡的國土空間發展結構。

對於發展以及幸福經驗的期待，卻在地方城鄉發展，特別是對房地產以及土地開發面向上有著特別的連接。無視于經濟成長的衰落，失業的增加、薪資結構的負成長，以及出生人口的逐年快速遞減，臺灣各地房地產卻仍然蓬勃發展，房屋的價格不降反而高漲，透過房地產追求發展的經驗，似乎成為一種全民運動。同時，地方政府所推動的地方城鄉發展，大都以房地產的活絡作為政策的主軸與績效的指標，以各種理由和建設行動，進行都市擴張、農業區土地的徵收和都市計畫的開發。這種以土地開發為政策正當性的地方城鄉發展行動，在多次社會衝突事件中，凸顯其弔詭與與社會正義脫節的事實。在這種脈絡下，土地開發似乎成為一種魔咒，土地開發作為地方城鄉發展的代名詞，也作為國土發展的載體，不僅與社會正義的訴求背道而馳。透過土地利益實現財富的全民期待，更是捆綁臺灣社會力轉型，導致臺灣社會繼續在社會不均衡發展泥沼中沉淪的重要因素。

本文的旨趣，在關切臺灣當前國土規劃的政策，以及推動國土均衡發展可能之推動策略。從學理上來說，以臺灣的國土空間發展為文本，國土規劃、土地的開發，與城鄉發展這三個課題，所構成的其實是一組特殊的命題，指涉出臺灣社會發展中獨特的扭曲經驗與社會結構。其中，土地利用被視為城鄉發展與國土空間發展的核心任務，然而土地又被聚焦成為社會財富實現與利益轉換的載體。國土及社會發展的多元動力，被土地資產化與城鄉發展土地開發的魔咒所制約，不僅讓指導國土均衡發展的國

土規劃失靈，更成為社會以及區域發展不均衡的病灶。

國土及社會均衡發展，顯然是所有現代國家發展最艱難的核心課題（歐盟論述）。其中，經濟發展、社會均衡以及環境保護是國土均衡發展與規劃的核心任務。本文企圖透過國土規劃作為一種國家與社會發展治理工程在本質上的揭露，勾勒出國土規劃應該有的任務與內涵。並針對臺灣社會發展經驗中，土地在城鄉發展與國土規劃中成為扭曲發展魔咒的成因，進行結構性的分析。本文企圖揭露，國家社會邁向均衡發展的關鍵，在於解開土地資產化的魔咒，讓國家與社會發展的動力，回歸福祉社會中地方社會追求生活及生命幸福感之社會力的釋放與展現，並成為國土永續發展政策與行動策略的新載體。

貳、國土規劃的歷史時勢與核心課題

國土規劃作為國家與社會發展的制度歷史並不長。工業革命帶來了近代城市的建構，以及人類文明上最大規模的城鄉移民。德國經濟地理學家 Christaller 于 1933 年所揭櫫的中地理論（Central Place Theory），提供了人類聚落發展在地理空間中發展的理性模型。其中，Christaller 在聚落的形成、其空間結構關係的合理布局，以及資源利用與分配之間可以被一種理性的態度和邏輯所掌握。從國家的國土空間治理及規劃的角度，城市的規模、彼此的功能任務，公共設施的供給與分配，甚至可以透過一種的數理關係，來考量和規範其中的資源分配衝突。中地理論提供了近代國土規劃理性模型的基礎（張祖璿等，1995。都市及區域計畫。臺北市：科技圖書）。

美國于 60 年代初期的兩本關鍵教科書（Urban Land Use Planning, The Practice of Local Government Planning），承襲了中地理論這種空間規劃的理性模型，並透過美國在聯合國的角色輸出，影響到全世界。臺灣 80 年代起全面吸收了這種理論並具體影響了臺灣的國土規劃（李瑞麟譯，1985。都市土地使用規劃。臺北：茂榮）。在這個理想系統模型下，臺灣的區域計劃規範了臺灣北中南東 4 個國土分區，以及 21 個生活圈等空間架構。國家資源對地方發展的投資，學理上必須根據這個空間架構為基礎，作為各種公共設施投資和地方發展的指導。

中地理論作為國土空間規劃的指導遭到非常多的批評和討論，其背後的數理模型的有效性也遭到各種批評，上個世紀 80 年代全球化帶來全球經貿發展模式的改變，更是讓傳統以合理化模型討論國土空間結構布局以及地方發展指導的論述，面臨巨大的批判。國土規劃的論述也因此展開了全新的向度和視野的探索。

從政治經濟學的角度，回顧中地理論的發展文本和歷史，國土空間規劃在學理上的一些教訓可以被觀察到的，中地理論在德國產生的社會文本，是德國國家的分權制度，各邦獨立的社會權力結構在國家資源的分配上，產生巨大的社會衝突必須被面對和調節。中地理論背後的空間模型，事實上是其實質存在的空間背景。這個理論被延伸成為其他國家在空間結構發展上的指導，基本上是無心插柳，是學術上學理衍生的結果。重點是社會衝突的斡旋和經理，而非空間發展的最佳理性。中地理論的另一個社會文本，是這個理論處理的，是人類文明工業革命後在 20 世紀初所形成的一種產業地景。工業生產、就業、獲利模型、資源競逐等，呈現著一種有規則的衝突模式，與 1960 年代形

成的國際分工，以及進一步開始的全球化，是一種完全不同的產業地景，以及社會衝突模型。

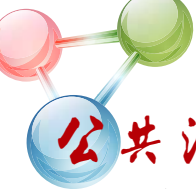
2009 年歐盟頒布了歐洲城市永續發展「萊比錫憲章」，接受了主席國德國政府所建議的新國土空間發展政策，其中建議了大都會區域的發展模型和邏輯（曾梓峰，2013）。這個模型和邏輯，呈顯了與中地理論完全不同的視野，然而在國土空間規劃的核心任務上，仍然延續著中地理論發展時的政治經濟邏輯。這些邏輯可以讓我們觀察到國土空間規劃上的一些本質任務：

一、國土空間規劃是社會發展在空間資源配置上的指導

從中地理論的模型到大都會區域的模型，雖然在空間模型上呈現完全不同的面貌，然而，空間規劃基本上在處理社會發展上所面對的衝突與困境。這些問題和課題顯然是與國家資源的分配，以及在國土空間上配置的有效性有關。一個國家國土空間規劃，因此不是一種理性模型的技術操作，而是社會衝突中，面對各種不同社會力量的展現，建立對空間資源配置的指導。國土規劃是在社會發展之空間資源配置的指導，空間資源涵蓋許多面向，它不是只有土地，包含了環境、社會力、經濟發展尋求啟動力在空間發展的表現、呈現社會在不同文化空間上的特殊能量等。

二、國土規劃必需指出國家在空間發展上的核心價值

作為一種國家治理的正當性，國土規劃的本質是政治的，作為指導空間資源分配的基礎，國土規劃需指出空間發展的最終目的。然而國土規劃本身也是工具性的，工具本身不會有目



的，這個目的一般以最佳化、最適宜的發展為導向，而最終目的皆會回到「人」：國民的身上。一種好的生活品質（均衡的生活）的創造。必須是全民共同享受的福祉，這裡面揭示了均衡、公平、資源永續性等課題。

以人為本，以國民最佳生活環境創造為國土規劃的目標，有深刻的意涵。人民對幸福感的詮釋，是有其時代的差異的，過去福利社會的時代，人民追求的是公平地擁有資源，現代福祉社會時代，人民追求的是擁有滿足幸福感的機會和能力，國土規劃在資源分配和衝突斡旋上的考量，也必須以此為依歸。

當前歐盟的空間規劃政策，揭糈了國家國土空間規劃與建設的目標，應透過多元發展的社會價值論述做引導，提供國民對不同地區選擇居住的地點，建構公平、等價（Equal and Equivalent）的生活機會與條件（公共服務與公共設施），來回應面對多元化社會不同的生活模式與價值觀點，不同城鄉空間人民追求生活實踐與幸福滿足的各種差異化訴求。

三、國土規劃是社會衝突脈絡下的經營斡旋

從社會實踐上看，國土規劃這門科學並不是學理理論的實踐，而是學理的發展在處理社會的衝突。國土規劃是社會衝突被斡旋、被經營的結果。國土規劃做為空間的指導從一開始文本的內容應為對社會衝突的對應，因此國土規劃的任務是在調解社會的各種衝突。

國土規劃作為社會衝突的斡旋與經營，基本上是高度整合的。社會衝突是多面向的，產生在國民開展自己生活脈絡時各種需求的滿足，包含發展的主張、機會的擁有、公共設施、社會福利、人民滿足等的各種衝突。這些衝突

都與土地及空間資源的競逐有關。在這樣的脈絡之下國土規劃基本上是個高度整合的專業，通常必須要有跨部門的能力，要有整合各種想像、制度、誘因的能力。

四、國土規劃必須能因應社會發展模式的變動

社會發展模式是不斷變動的，創造社會財富之產業模式的變動，衍生出各種不同階段不同形式的社會衝突。上個世紀工業製造業發展是社會發展最重要的模式時，廉價的原料及來源、勞動力、土地、環境成本等，成為產業獲利的關鍵，這種關鍵因素的競逐，也成為社會發展的動力。國土規劃處理的課題，也扣連著這些因素所導致的衝突。

當工業發展的關鍵獲利機制轉移到科技與技術能力的競逐時，國土規劃處理的核心課題也轉為科技人才的群聚、科學園區與大學的設置等。當知識經濟與福祉經濟成為社會發展關鍵的載體，當社會力量競逐的關鍵，逐漸轉向環境保護、生活方式、生活品質的促進時，這時國土計畫的指導核心關鍵又該如何因應這種社會力量的競逐？

因此可以看出不同的時代，社會發展模式、衝突脈絡、發展願景、生活方式及標的的變動，影響著國土空間規劃任務與模式的變動。在變動裡需要去回應整個國家社會內部及外部的變動趨勢，內部變動區是從生活產業，滿足各種不同的需求，外部變動是國家走向全球化及國際分工，需要從國際競爭中找到生存的機會。

國土空間規劃的重要特徵為因應內部及外部條件的變動，尋求最佳化的機會及有限空間內國家發展的指導方針。國家社會也就是在面對內部及外部衝突下，不斷的尋求最適化的社

會可承載的條件，去做合宜的發展，其包括社會的問責性（社會的均衡發展及環境的可承載性）等。因此國土規劃是綜合性的，是不斷變動且多元廣泛，這不是只有單一課題，在各種衝突、發展、競爭、平衡等都是要去斡旋的。

五、土地在國土規劃中的課題和角色

在國土規劃的系統中，土地的課題，是這門專業最艱難的挑戰。土地是國土空間資源最基本的載體，也是各種社會力量追逐利益實踐的關鍵載體。社會發展過程中，土地的取得以及土地權利變換的價值，也往往是社會衝突的焦點。

土地成為社會衝突的焦點，有幾個關鍵原因，首先土地是稀有財，當這個資源成為社會需求追逐的對象時，土地價值的質變，往往成為社會張力的焦點。其二，土地的價值在不同的社會階段，價值被定義的方式也完全不同。農業時代土地的價值取決於人力資源投入的強度，以及農產品產出的內容與量。都市發展土地的價值決定在土地使用的方式，與土地使用的強度，基本上是透過人為的方式被定義的。土地的價值因此是政治和社會的議題，然後在自由市場的機制裡被實現，土地價值的實現也因此牽涉到社會正義與公平，牽涉到經濟的能量與效益，具有重大社會衝突的潛力。

歐盟等現代化國家在國土空間規劃中，有關土地議題的處理最核心的原則，就是「土地運用的非資本化」原則。這個原則確認土地作為國家社會發展的工具性，但是避免成為資產，避免成為資本運作邏輯中套利，以及社會財富競逐的對象。這種原則，也涵蓋在土地議題所衍生房屋政策。在這個邏輯下，土地與房地產在國土相關發展政策中，不被視為支柱產業，

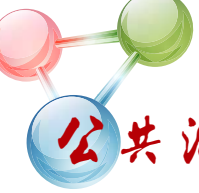
不被當做引導產業發展的火車頭。在這個邏輯下，政府制定一系列多元的政策，以及建構系統性多重複合構面的嚴格法令制度，來規範了土地與房地產在市場上的供給和消費，除了達成符合社會公平正義的滿足外，也引導整體社會發展追逐財富實現的行動，避免以土地和房地產成為對象和焦點。

最近坊間一篇報導，以德國為例，以探討為何十年房價不漲為題，點出了德國政府如何把土地與房地產視為非資本財，並發展出多元而有效地工具，一方面保障德國民眾對居住的需要，另一方面則避免土地和房地產成為社會競逐財富的標的，實現了社會正義的目標。這種經驗對臺灣當前把土地和房地產理所當然的當做社會發展的主要訴求，從政府到民間大家共同追求土地利益的實現，實在有高度參考的價值。

參、臺灣國土規劃與地方城鄉發展的困境

臺灣社會當前在國土發展最重要的經驗，就是區域與城鄉發展的不均衡現象。這種經驗不僅呈現在區域的落差、地方城鄉發展的落差上，更具體的反應在地方產業、薪資所得、就業機會、地方生活品質，以及各種公共服務等經驗上。在這種困境背後，臺灣其實曾經締造過高度的經濟發展成就，以亞洲四小龍的名號，成為世界各個發展中國家欽羨與學習的對象。

在期待邁向永續的發展，我們必須有能力面對我們的困境，揭露國土空間發展脈絡背後糾結地問題癥結，才有可能對未來的出路提出創新和可行的看法。



一、經濟發展政策與空間發展政策的脫節

臺灣國土空間不均衡發展的困境，必須從臺灣經濟發展的邏輯來解析。臺灣的經濟奇蹟，基本上已經有過各種不同角度的批判和分析，這裡不再詳細分析。主要的成果基本上就是工業化的發展，並在 70 年代開始，成功的被吸納入全球經貿系統之國際分工的體系，以低廉的商品，快速有效地出口打入世界市場。外匯的吸取轉換成社會財富，也帶動了臺灣的經濟繁榮。

這種經濟發展成功的經驗，並非只是靠外部的條件，臺灣中央政府一連串全盤主導有效地經濟發展政策，靈活而有效地調節臺灣社會發展的脈動，讓臺灣連接上了世界經濟市場的繁榮。包括光復初期透過土地改革（三七五減租及耕者有其田等）活化了農村的勞動力，創造了財富的積累，進而透過以農養工，以及進口替代等政策，把農業剩餘擠出到工業部門，培植了基礎工業。60 年代當全球經濟開始轉型，歐美和日本開始把一些已經沒有獲利能力的夕陽產業外移的時候，臺灣以有效政策，承接了這種需要低生產成本，低工資、低環境成本的出口導向產業。這些有效的政策之一，就有臺灣的國土空間治理策略。

60 年代在聯合國專家的指導下，為了推動臺灣進一步的工業化，開始全面推動都市計畫，企圖把傳統的農村，轉化成具有工業生產潛能的都市空間結構。在並沒有真正的需求之下，臺灣當時有四百多個鄉鎮制訂了都市計畫。當然這種宏觀大視野的行動，也種下了政府一直沒有能力處理那些已經先劃設，但卻沒有能力徵收的公共設施保留地之合法性危機。

由於出口導向產業的制約，政府更透過大有為的施政手段，企圖讓臺灣保持在國際分工

的脈絡下，對低工資、低土地成本、低環境成本，低社會成本的計較，一連串政府大型的公共投資，配合國土空間的綜合布局，來進行競爭優勢的確保。十大建設與十二大建設，不僅是經濟發展政策，更是產業發展之國土空間布局，非常大力道地塑造了臺灣空間的基本結構。這種中央主導的經濟發展模式，並沒有因為政權的更替而有所改變，每個不同政黨掌權的時候，也都大有為的提出了巨大的國家經濟發展方案。臺灣後期轉為科技掛帥的產業發展，打造綠色矽島、發展兩兆雙星產業等等，不僅是經濟發展的計畫，也都同時對臺灣國土空間的發展烙下深深的刻痕。

另一方面，臺灣在國土空間發展展開了另外的布局，為了建立國家發展的合法性，政府也在 63 年推動區域計畫，以及 68 年之綜合開發計畫，作為國土全面開發的依歸。在政策合法性的訴求下，區域計畫期待臺灣均衡發展的理想下，採取了德國中地理論的模型，臺灣分成北東南中 4 個分區，以及 21 個等值生活圈的規劃，做為國家重大基礎建設、公共設施系統、社會資源投資的根本依據。

從臺灣真實的發展經驗來看，這個區域計畫基本上是聊備一格的，並沒有發揮其真實的功能。這個空間均衡發展的藍圖，一方面因為沒有扣連上國家主導的經濟發展脈動，另一方面被臺灣獨特的中央地方侍從依賴權力關係所帶來資源分配邏輯所解構，最後終究只是一個空具有資源均衡分配理想的想像圖。

二、城鄉發展的變調

回到地方的發展，1987 年政府推動「縣市綜合發展計畫」制度，賦予了地方政府主動推動地方發展的法令基礎。這個制度的設計企圖

一方面解決中央「區域計畫」和地方「都市計畫」兩者無能帶動地方發展的窘境。另一方面則是因應 1987 年政局上民主運動反對黨可能成立的壓力，縣市綜合發展計畫賦予了地方官展現政績的機會和權力。然而這也是臺灣城鄉發展開始失控的關鍵時刻。

地方政府推動地方發展，如果無法掌握到經濟的發展，就只會轉移到替代性的發展載體上。1987 年開始，地方政府在沒有真實經濟發展的量能上，開始大量投資在各種形態的地方公共建設。無視于地方因為缺乏產業與就業的機會，人口減少與外移，以推動發展為名，大量進行土地的開發，並進一步推動房地產的建設。地方城鄉的發展，變成都市擴張與房地產的發展。各種公共建設，在地方政治選舉中成為政治人物迷惑選民的工具，地方政府也因為地方建設的需要，一窩蜂擴大舉債，形成債留子孫的困局，另一方面，各種投入的公共建設，因為沒有地方生活需求的承載，結果出現了一系列令人驚訝的蚊子館。地方建設成為無效的社會發展。

三、土地的魔咒：發展、土地、規劃的質變

地方城鄉發展的失控，還被更深刻的社會困境所制約，隱藏著社會價值發展失控的危機。這個社會制約困境，與土地的課題有著深刻的關聯。

臺灣在 70 及 80 年代透過成功的經濟發展，在國際分工的產業發展策略上累積了巨大的財富。然而由於政府的控制與社會發展的不夠成熟，這種巨大社會財富缺乏公平而多元社會分配的機制。在 1987 年社會因為各種政治局勢的轉變而形成高度社會張力的時候，地方政府推

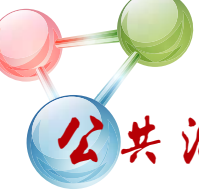
動地方綜合發展計畫創造地方發展，實際推動了土地資產化的濫觴。土地、房地產成為社會財富移轉合法的載體，土地與房地產的炒作，成為臺灣社會的一種全民運動。

這種惡質經驗被推波助瀾的推手是政府的稅制。政府的稅制分配把跟經濟有關的稅都歸於中央（因為中央主導經濟發展），地方的稅基本上都是與土地有關的稅收。1987 年開始的地方綜合發展產生了一種新的扭曲，地方因為無法插手經濟發展的事務，而能對地方財政產生正面效果的，只有來自土地的稅收，因此地方主導都市計畫的擴大，房地產的推動，各種誘導土地開發的公共建設，建立了政治合法化的基礎。再加上土地價值轉換背後形成複雜的政商關係，臺灣推動土地資產化不但成為一種極為巨大的社會力量，更成為一種社會普遍認為理所當然的社會價值和集體制約，完全背離了社會公平正義的訴求。

1996 年起，中央政府稅收在收入與支出產生了巨大的不平衡。政府為挹注財政缺口，開始公開販售國有土地，這個簡單的政策，政府帶頭炒土地，掀起了臺灣土地價格狂飆。中央政府帶頭，也放任擁有巨大土地資源，原本屬於國家任務的國營企業（臺糖等）、軍方，進行以土地為資產的財政平衡作為。另外，政府所推動之引進民間力量參與建設成為政府的政策，動輒以土地開發作為權益平衡的載體，更加深了土地成為社會財富交換的惡質連結。

四、國土規劃的失靈

整體而言，臺灣當前社會的失序，國土空間的不均衡發展，是被一系列糾結的社會力量所結構。這些社會力量顯然錯誤地被配置了，也因為錯誤的政策機制被誤導了。



政府當前的政策，顯然缺乏一種全盤的關照及創新的視野，對外無能力制衡國際經貿力量對臺灣的貫穿，對內也無能力引導與調節社會內部力量的衝撞。在領導臺灣社會邁向永續發展的努力上，顯然國土規劃必須有全盤的深刻反省與創新的思考。

肆、國土規劃變動的趨勢與模式

面對全球化的衝擊，以及社會發展模式變遷的壓力，世界各國無不在積極調整國家發展的政策綱領，企圖面對問題，進行社會發展結構性的調整，並引導社會邁向永續均衡發展的福祉社會。

各國的經驗中，當前被深刻觀察和檢討學習的，無疑是歐盟所揭櫫的國土空間發展戰略。就歐盟的發展來看，企圖整合 27 個不同的國家，成為一種具有政治與經濟意涵的政治實體，即便在政治願景上揭櫫了期待各個會員國各種不同社會政治與經濟文化力量的凝聚與合作，其協商共進發展的過程，顯然是一個充滿衝突的過程。這種充滿衝突與差異的政治體，企圖邁向一個凝聚而合作的福祉社會，其所揭櫫的國土空間發展政策，顯然不會是一個靜態的空間典範模型，而會是一個衝突被斡旋協商的過程。這種發展的經驗，顯然對臺灣這種同樣充滿了各種不同力量對立衝突的社會，有其積極的參考價值。

一、大都會區域發展的策略模式

2009 年歐盟頒布了歐洲城市永續發展「萊比錫憲章」，接受了主席國德國政府所建議的新國土空間發展政策，其中建議了大都會區域的發展模型和邏輯。此概念論及了加強大都會區域、都市組群及網絡多核心系統之政策方略，

以及大都會區域和「通路城市（gateway cities）」等策略角色之建構。被強調的還有在都市、大都會區域及農村地區之間，展開一種夥伴式的大空間尺度分工合作型式。

這個模型主要在回應歐盟所呈現的區域不均衡發展經驗，進而建議新的空間發展模式，應該組織或串連不同的城市區域或城市，強化多元中心的發展及創新，並以這種城市群聚為基本，強化對城鄉空間和地區發展新伙伴關係的空間治理。這種大都會區域的空間簇群，應積極扮演下列角色：應致力於促進競爭力與創新力的區域群聚發展，並結合其他大都會區域強化和擴大跨歐洲的合作網絡，針對氣候變遷促進跨歐洲的風險管理，強化生態結構與文化資源以作為新的發展策略。

有關與大都會區域對地方在發展的貢獻，有如表 1。

二、經濟發展的新策略

歐盟的區域均衡發展空間布局，強化了大都會區域的角色，在回應區域不均衡的對峙上，大都會區域基本上扮演新經濟發展載體的角色，其功能與特徵如表 2。

三、重新揭櫫「發展」的新趨勢與意義

當前世界性的發展趨勢，歐盟對於處於不均衡發展結構困境的地區，特別是涵蓋偏遠、落後地區以及體質衰頹地區的發展，均透過新的區域發展政策來調節。新區域政策的內容與對象，以及永續發展政策的目標，回歸到「人」，重點在社會民眾以自身真實需求為基礎所進行的新生活價值、新生活方式、新能力與新生活標準的營造。

表 1 大都會區域發展架構表

效果檢視的主軸	關鍵的概念	成果的判別原則
治理	- 願景 - 回應均衡發展的策略 - 困境與衝突的斡旋 - 制度改變的回應 - 政策行動的依據 - 社會的參與 - 社會變遷趨勢的回應	- 關鍵思想與哲學的 - 地方利益的最大化 - 危機的斡旋的效果 - 地方承載最佳化 - 表現最佳化（經濟、社會文化、空間） - 競合的差異化 - 參與的最大化 - 彈性化 - 歷史、現在到未來的連續與斷裂
經濟的表現	- 產業類型的定位與全球化的回應 - 競爭力的詮釋 - 創新、成長的策略 - 決策與控制的策略 - 節點的策略 - 地方的協力與整合 - 公共設施的整合 - 網絡與群聚	
地方社會條件與能力的回應	- 歷史的教訓 - 地方資源條件與限制的回應 - 最佳化表現的邏輯 - 問責性的表現 - 永續的詮釋 - 城鄉關係的經營 - 文化與自然資源的回應 - 地方自主性動力的培育 - 地方的自明性	
未來能力的發展	- 推動社會經驗轉變的行動 - 社會型態的定義 - 下世代生活的描繪 - 人力資本與社會資本的營造 - 就業 - 學習 - 在地知識與經驗的詮釋 - 公共服務與生活品質	

表 2 大都會區域功能與特徵

大都會之功能	衍生特徵
決策與控制功能 - 私有經濟 - 國家 - 其他組織	- 國家及跨國大企業總部 - 財政：金融業、股市交易等等 - 廣泛的高專業服務業 - 行政管理 - 超國家組織（歐盟、聯合國），國際非政府組織
創新與競爭功能 - 知識、意見、評價、產品的創造與廣泛傳播 - 經濟技術的創新 - 社會與文化之創新	- 研究與發展之機關組織、大學、知識密集型服務業 - 文化機關組織（劇院、博物館、大型活動等等） - 社會交流場所（飲食店、運動等等）
節點功能 - 人們的出入口 - 知識的出入口 - 市場的出入口	- 遠程交通節點，特指空運、高鐵（ICE）及高速公路轉運點 - 媒體（電視、印刷媒體等），聚會、圖書館、網路服務 - 博覽會、展覽

資料來源：Blotevogel 2005, S. 645



四、為不同區域設定新戰略位置

偏遠與落後地區以及結構弱化地區的發展，在國家社會的總體生產中，並不扮演積極性「賺」的角色，而是在國家相關社會再生產的範疇中，以一種社會分工的新位置被扶持起來，扮演「分」的角色。然而以一種新的模式與視野，透過國家社會特定價值與意義（如永續發展等）承載工作與角色的扮演（如綠色家園守護神等），落實社會財富有意義且公平正義的被分配。

五、政策調節的新模式

社會資源分配的模式，從按照理想模型與社會指標來「給予」與「配置」的方式，轉而以永續生活發展為核心，社會多元價值和生活多樣為訴求，進行社會潛能與各種發展可能性的「誘發」與「引導」。核心為「社會民眾」新生活模式與承載能力的開發，物質性的外在環境與條件的供給，也以支持此種發展為依歸。

六、全面性的「社會活化改造」為政策目標

以社會永續發展為訴求，以新生活方式、新生活價值，新生活能力與新生活標準為誘導介面，全面進行整體社會發展承載能力的體質改造。

七、設定「新價值的導引」

對於偏遠落後以及結構弱化而有待再發展的地區而言，能呈顯地方（資源）特性、表彰地方特殊價值，以及展現地方特殊風貌的「開創性行動」（涵蓋環境經營有關的事業），應該成為國家政策所揭櫫的價值，以及社會資源優先分配與支持的對象。

八、推動「區域活化」與「區域植根」

政府透過新的政策與行動方案，以社區總體營造的精神，協助社會民眾以自身承載（非配合）的方式，在自己的生活崗位（位置）上，有願景與有意義的被動員起來（區域植根）。

九、「新就業政策」與「全方位就業工程」

每一個被動員起來的社會力量與行動，無論形式與內容為何，只要對整體社會意義與價值有所增進，均可階段性的被視為有意義的「就業」，且透過新的政策模式與介面（新就業政策），被社會資源與制度所支持。

十、永續型的內造產業環節與脈絡

每一個動員起來的「就業」，以及所從事的工作，均應視為整體產業的脈絡，以各種直接或間接金融、財政、稅制等模式與制度，協助進入「社會生產」（social production）與「社會再生產」（social reproduction）的環節與循環脈絡。

十一、「新區域競爭力」與「新承載能力」

每一個被動員起來的力量，在其所從事的工作上，均被要求以新的視野、訴求、價值與標準，以學習、研發與實驗的精神，進行各種不同程度開發與創造性的開拓，以創造新的區域競爭力與因應未來發展新的承載能力。

十二、「第三系統就業與產業部門」

針對發展偏遠落後與結構弱化地區所揭櫫出來的新模式與取向，傳統社會制度部門不但無法因應，甚至常常成為阻礙改變與進步的絆腳石。新機制與制度模式因此課不容緩，搭配區域空間平衡措施，參考歐盟同步發展出「第三系統產業部門與就業」的新概念、政策方案

與工具，讓民眾（特別是偏遠與發展結構弱化地區的民眾）在日常生活中活化動員起來的力量，可以真正被社會制度性的支持起來，形成社會永續發展的支撐基礎。

伍、邁向福祉社會的國土規劃

一、下世代的國土規劃的戰略

作為臺灣城鄉發展的引導，我們的社會顯然迫切需要新的國土規劃思維以及行動的策略。在國土空間規劃的戰略層次，我們至少需要思考下列幾個課題：

（一）從福利國家到福祉國家的空間治理典範

當前臺灣社會發展與國土空間結構發展最關鍵的困難經驗就是區域不均衡。這種導源於外部全球化經濟貿易巨大的轉型，國際生存條件變遷，以及內部社會結構變遷，各種複雜力量交互作用的結果，不但讓臺灣原本的社會均衡發展政策，國土規劃以及資源分配的政策失靈，更形成社會巨大的衝突的根源。國土規劃作為引導國家發展，以及指導空間資源配置的根本大計，應當要有新的國土治理典範與規劃模式。新的典範不僅要能面對社會衝突，更要能夠引導社會發展力量進行結構性的轉型。

上個世紀國土規劃的基礎建構在「福利國家」（Welfare Nations）的理想上，在對國民幸福的保障上，注重均質均量的「給與」。新的國土空間規劃應該建構在當前「福祉國家」（Well Being Nations）的新典範上，國家對於國民幸福的詮釋，建立在提供人民追求不同幸福滿足之能力與機會的保障。政府在國家發展願景中也應同時建立多元社會價值鏈，設定各種等值二形式不同的國家發展任務，引導及承載各種不同的社會發展力量，共同為社會共同

的願景而努力。配套的工作，包含建構新的空間經濟發展載體作為國家經濟發展最佳化的基礎，以區域為核心恢復地方發展最佳化的自然能力，建立共同福祉與生活品質為基礎的發展任務分工，以協力合作代替分裂競爭，建立新的國家資源調節的新機制等等。

這種典範的轉移，國家建設以及國土規劃論述的核心主體，回歸國民百姓各種差異幸福感的滿足，而非追求傳統中地理論抽象地物質資源在地理空間均衡的分配。國家在資源使用及配置最適化的經理中，幸福經驗的效能指標，取代了量化的指標。

面對當前已經完全差異化的區域發展條件和機會，國家在解決區域間的發展落差，應該以整體社會的聚合與團結（Cohesion and Solidarity）為號召，透過致力於地區發展的活化，引導各個不同地區在經濟、社會與國土空間發展上進行最適化與問責性的發展，創造等值而多元不同的幸福詮釋，讓地方區域在追求多元、等值而差異的社會建構上成為建構力，而不再是分裂與撕裂的破壞力。面對多元化社會不同的生活模式與價值觀點，不同城鄉空間人民追求生活實踐與幸福滿足各種差異化的訴求，國家國土空間規劃與建設的目標，應透過多元發展的社會價值論述做引導，提供國民對不同地區選擇居住的地點，建構公平、等價（Equal and Equivalent）的生活機會與條件（公共服務與公共設施）。

反應在國土空間規劃的任務上，國土空間的治理有了全新的課題。國土發展在永續訴求下，致力於經濟發展、社會均衡、環境保育三者相互關照追求和諧平衡的發展，應成為核心的政策願景。國土空間的政策必須制定新的發



展議程（New Agenda），以揭示國土空間規劃的新任務、新形式、內涵與模式。國家對社會不均衡發展的介入調解是必要的，針對弱化發展的部門或地區，建立調節和平衡補貼機制是絕對必要的，「區域均衡發展基金」往往是有有效的措施，然而補貼的邏輯卻不再是抽象的均衡，而是針對真實困境所做的回應，以及策動地方活化所進行的投資。

根據行政院經濟建設委員會（現為國家發展委員會）所邀請歐盟專家所引薦的新國土空間規劃模式顯示，國土規劃從傳統靜態的藍圖式規劃，走向極為動態、主動社會衝突與危機斡旋的空間規劃模式，其中，證據導向的國土規劃（Evident-based Planning approach）、目標與效能動態監控（Monitoring）、危機因應導向的行動（Crisis Management），搭配區域均衡的各種措施，成為新規劃在方法和行動上的新模式。

新的國土空間發展單元從傳統城市，被鼓勵走向了以合作和網絡為基礎，能夠承載合理經濟規模的「大都會區域」（MetropolRegion）或城市區域（CitiesRegion）的模式，以便在當前全球化國際經貿網絡，以及新知識經濟的趨勢中，建立能承載多元發展，有效形成競爭力與創新能力的發展載體。

國家人民作為幸福詮釋的主體，國土規劃的過程也建立了新的民主化參與程序，強調國家勾勒由上而下的願景，以及建立由下往上社會動員模式的在地行動。為了及早掌握社會衝突，建立「利益關係人對話」（Stakeholder Dialogue）的策略性標準程序，作為社會衝突斡旋與調節的平臺，也作為透過公開對話形成國家和社會利益共識的機制。

國土規劃的工具也因此進一步提升，結合電子化資訊化時代的來臨，社會衝突斡旋必須建構在聰明治理（Smart Governance）的模式上。SMART 治理是關於公共服務，其對提高效率，社區領導，移動辦公和持續改進，來締造創新的未來。SMART 治理是有關使用技術來促進和支持更好的規劃和決策。它是關於改善民主進程和改變著政府提供服務的方式。它包括電子政務，效率議程和移動辦公。

（二）邁向適地適性的大都會區域治理

典範的變動在臺灣社會的落實，顯然也必須有一些根本的改變。達成區域均衡、社會公平平均富的理想，讓社會國民每一個人都能夠適情適性、有意義的被動員起來，是福祉社會最核心的觀念。國家透過合宜多元的經濟發展模式，在國土空間中建構合宜的經濟載體，創造全民就業，顯然是邁向福祉社會最關鍵的起步。歐盟在均衡區域發展中所建議的大都會區域空間發展模式，顯然是一個值得參考的模型。本質上來說，大都會區域與其說是一種空間結構的發展策略，不如說是一種符合地方差異區分特性的經濟發展策略。歐盟雖然鼓勵大都會區域發展的策略，卻只有效能性的描述，完全沒有針對大都會區域的組織、形式與內涵進行定義與規範，以致於歐洲每一個大都會區域都各自不同，卻都能達到所期待的經濟社會效能。

臺灣當前新的國土法尚未通過，但已經揭示了發展與保育兼顧的新願景，也將國土分為4種功能分區（國土保育區、城鄉發展區、農業發展區、海洋區），建立未來永續發展的基礎。重點是未來如何建立能夠承載經濟發展、社會均值與環境保育任務的行動載體，這種最佳化載體顯然必須跟臺灣當前人口聚集的模式相互結合。

臺灣在 2010 年啟動了大規模行政區域的重整，未來將達到六大都會的規模。對於臺灣有六都的形成有各種批評和論述，並非本文的旨趣，然而從國土永續發展的角度，這種六都的結構其實存在著積極的潛力，然而其治理的視野以及模式顯然必須進行關鍵的轉型。關鍵的改變，在於六都必須從過去爭取國家資源分配的載體，轉型到能夠承載及創造福祉社會發展的載體。

六都的成立，在臺灣國土中創造了大約 2 百到近 4 百萬人規模的空間群聚，這在當前全球化區域競爭中，已經是一個合理規模的經濟發展載體。讓這種規模的空間群聚，以經濟發展載體的模式，發展適情適性的經濟戰略與內容，直接引導和輔導進入國際經貿的競爭網絡，成為臺灣經濟發展的多元新載體（而不是當前集中臺北都會區的單一核心，其他地方只是這個核心的附屬）。

對於不屬於人口群聚集中區的地區，在國土空間均衡發展的戰略下，擔任臺灣資源守護、環境守護、家鄉守護等國家價值工程守護的角色。政府透過區域均衡發展基金，以及必要的多元補貼和扶持制度，以內需市場的模式，等值而差異生活模式，知識經濟的新策略，支撐起必要之生存經濟。這種區域也因為它在環境、文化、歷史以及農業等上的價值，成為國民實現幸福感在生活模式選擇上的標的。

作為臺灣未來福祉社會發展的經濟載體，從國土規劃的角度，對六都的發展策略進行根本性的革新顯然是當務之急。四點關鍵的調整是國家必須進行主動引導和推動的：

1、建構大都會區域

轉型六都為大都會區域，從行政治理的載

體轉型成為經濟發展的單元載體。是否進行行政治理的整合並不是關鍵，透過合作及協商，不同的行政區域一樣可以形成有效的經濟組織和任務分工。

2、國際城際競爭網路的節點

經濟發展市場不僅是內需的，也必須是國際區域的，各種地方發展的內涵因此必須進行調校，進行國際區域與經濟競爭的調適。

3、自主性地知識經濟新引擎

大都會區域必須因應國際競爭，根據自己的特色和條件，設定自主性地知識經濟新引擎，建構能夠共同承載社會責任之相對自主性的地方經濟力量。

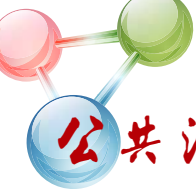
4、區域合作與分享

任何發展都牽涉到資源的運用，也牽涉到成果的分享。大都會區域應該建立合乎自然資源共享的生活圈及未來型的公共設施與生活環境品質，以及作為成果分享的基礎。

（三）發展地方相對經濟自主性

大都會區域作為一種國家的經濟發展策略，並不是國家特定形式經濟發展主張在地方的複製，或著任務的分工和執行，而是一種以地方條件為基礎，地方可承載和永續發展的自主性經濟。

這種自主性經濟在不同地方應呈現為多元不同的面貌，而區域性空間區位和相關環境的條件，只是塑造不同經濟發展模式下的必要條件。借鏡歐盟大都會區域模式的經驗顯示，透過國家政策的引導和支持，來自地方政府與民間發展的動力被誘發，在政策所引導的創新和競爭之間，在知識經濟流決策和控制機能及角色的發展上，以及市場進出節點或入口機會的



創造中，打造出了具有地方相對自主性的經濟發展模式。這種模式在內需市場和外銷市場之間，建立起自我存在，永續發展的基礎和動力。

這種導引地方自主性經濟載體的空間發展策略，作為國家追求區域均衡發展政策的一環，顯然被證實是有效的政策策略。大都會區域發展模式之鼓勵與支持，成為區域均衡發展的一種積極的手段，以區域的未來為視野，開放性詮釋的手法，引導地方透過合作和整合，在地方經濟啟動不同之條件下，創造經濟積累的效率規模，進而成為地方能夠避免走向脫落，締造地方永續發展的契機。

（四）區域均衡發展回歸地方自然能力掌握與重新詮釋

國土均衡發展的達成，有賴於在地方城鄉發展建立起一種新的發展邏輯和視野。從歐盟大都會區域發展的經驗來看，同樣是經濟載體的打造，同樣是全球化資本與經濟脈絡的連結，同樣是競爭能力的發展和打造，各種大都會區域發展經驗差異性的表現，正好說明了不同的發展經驗植根於地方完全不同差異條件的回應上。

這種差異性的回應，建構在地方資源特色與條件上的邏輯，回到國家國土均衡發展的整合性治理，是有其共同的邏輯和積極意義的。國土規劃的政策中，對於地方發展各種力量聚合和團結的表現，是回歸到地方可承載的訴求與課題上。這種訴求表現了永續時代轉型的邏輯，在地方可承載的基礎上，明顯的回應了對環境與生存條件的自覺，歷史因素的檢視、地方問責性的要求，以及自我永續承傳的必要條件。整體而言，是地方再發展的能力，是建構在地方對發展原本自然能力的恢復，以及永續再生能力的創造上。

這種能力的恢復與再發展，也同時關照了地方環境、文化與社會的可能衝突挑戰。透過地方參與的過程，這種能力的培養也成為地方民主化過程的一種學習和培力，不僅是地方發展治理的一種新文化，也成為地方文化自明性表現的精神基礎。

（五）區域均衡發展作為一種未來體質打造的學習成長模式

作為一種邁向國土均衡發展的新典範，大都會區域發展模式的揭櫫和展現，對整體社會的發展和轉型，無疑是一種挑戰，但從正面的角度來看，也是都一種實驗、學習和探索的精神及過程。這種經驗顯然和大都會區域發展以「未來」作為探索和行動標的經驗有關。邁向「未來」，是掌握大都會區域發展策略的通關密語。

借鏡歐盟大都會區域的發展經驗顯示，揭櫫未來福祉社會典範的打造，所有行動的投入背後均有更深刻的內涵，他指社會結構改變所必須面對的新典範建構。深刻的社會轉型，結構性的變遷、下世代的生存機會與社會體質、下世代的制度和社會集體制約等。無論是制度、還是組織；無論是發展行動模式、亦或是所應用的技術，觀念、想像、規範，都需要面臨創新和創造，以為下個世紀的體質進行積累打造。其中，知識經濟的關鍵競爭力，從傳統的物質和技術掌握，到對知識運用的掌握，都構成了新區域發展真正內在的挑戰。

臺灣未來新的區域發展，不論是走向何種模式，都必須是學習型的，是一種深刻的結構變遷。這種學習型課題所形成的挑戰，正好也構成了地方區域發展創新和誘發知識經濟積累的最重要平臺，也是動態的社會結構變遷調整的契機。

二、推動策略

（一）以六都為基礎的大都會區域的發展策略

臺灣當前內耗型社會發展模式的翻轉，可以從國土空間均衡發展行動作為發軔。最佳的實踐經理，可以以示範性的實驗行動來推動「大都會區域」的社會建構。臺灣的六都應該可以以地方倡議的形式，被鼓勵組成以經濟發展為新載體之合宜的大都會區域。

這種大都會區域應該被鼓勵直接和國際對話，基於本身的資源條件、社會特性和過往的經濟發展積累，在國際經貿網絡中建立合宜的節點功能。在各種可能的經濟形式與內容上，不同大都會區域會因為本身條件和資源結構的不同而有所差異，但是關鍵的六個準則是發展的核心基準：發展能力上關切「創新和競爭」

（Innovation and Competition），在知識經濟流中強化「決策和控制」（Decision and Control）機能及角色的發展上，以及市場進出「節點或入口」（Hub and Gateway）機會的創造。

臺灣六都轉型成為大都會區域，相配套的治理文化必須被發展。地方城鄉發展的模式，轉化為群策群力、協力伙伴與合作、強調地方可承載的發展，打造世界經濟脈絡最佳化的連結等等。這些大都會區域，各自在地方不同條件和機會下，打造出發展的契機。靈活、彈性、因地制宜、地方參與及賦權、突破格局和傳統的束縛，因此是大都會區域能夠成功的關鍵機制。從歐洲的經驗來看，大都會區域這種國土均衡發展的空間治理模式，有能力在區域性空間結構的邊陲位置上，撐起了一種地方可承載，也同時可承載地區發展需求的經濟載體。在區域不均衡發展的趨勢中，有效的穩定了國土發

展的崩解，塑造了歐盟國土空間聚合及社會團結的理想。

（二）解除土地的魔咒

臺灣走向均衡的國土發展，城鄉發展新典範的建構即便重要，但是有關國家新發展願景的建構，包括國土和社會核心價值，合宜的發展模式、關鍵誘因機制的形塑，仍然是所有行動的焦點。這種新願景的建構即便是不容易，但是首先將社會中誤導社會發展力量的因素排除，顯然是刻不容緩的工作。

解除土地的魔咒顯然是臺灣走向正常國家社會發展的第一步。土地與住宅在國家發展中的重新定位，顯然非常的急要迫切。國家透過福祉國家的定義，堅持建立對土地的非資本化操作政策，是自由資本市場趨勢下關鍵的課題。國家公有土地的非資產化，並非土地利用不再作為社會發展的工具，而是不再作為政府財政收益計算的基礎，這是追求社會均衡發展絕對必須堅持的政策。政府帶頭，上行下效，正是臺灣社會扭曲的開端。當前政府各個單位，包括過去國營企業無能經營本業，而把土地資產化，以作為機構或企業應收績效的基礎，更是誤導臺灣發展的萬惡之源，特別是這些機構對於土地資產的取得，原本就不是來自自由市場的取得，而是藉著國家社會發展之名所進行的非等價交換，結果卻在最後進入自由市場換取社會的資財，這正是社會不正義的開端。土地作為社會稀有財，進入自由市場成為轉換社會財富的工具，這種機制不但扭曲了臺灣的社會發展力，也破壞了區域發展的各種平衡機制，甚至形成了社會價值惡質化發展的病灶。

除了土地的非資產化操作應該成為政府推動社會均衡發展的關鍵機制外，依附在土地所



生的住宅政策，也是解除土地魔咒的一環。政府政策不應該把房地產特別是住宅建設，作為政府帶動經濟增長的「支柱產業」，而是應該作為社會福利機制的重要一環。本文前所分析德國在房地產控制上，所展現出來的多元控制，不然土地與房地產成為社會追逐財富實現的工具，正是這種除咒化最基本的表現。

（三）建立多元的調節工具

國土均衡發展關乎社會各種力量展現時，所形成各種衝突的斡旋與調節有賴於各種工具的應用，以達成所設定之均衡發展的目標。與國土空間發展息息相關的政策調結構工具非常的多，然關鍵而具迫切改善或必須建立的機制包括：

1、區域均衡基金制度的建立

臺灣當前影響地區發展最關鍵的制度為統籌分配款制度，以及隱藏在各個政府部門各項資本門計畫的補助。這個些制度有其歷史背景與緣起，然而也是臺灣影響地方發展，並最具衝突性的制度。嚴格說起來，統籌分配款並不具備真實空間效能發展的調節功能，其本質為中央對地方的照顧與控制的工具。中央各個部門的資本門補助計畫對地方的建設有直接的影響，原本有其一定的構想與邏輯。然而這個制度經常被政治所綁架，淪為中央對地方統治正當性的化妝品，以及政治綁樁建立政治利益的工具。重點是這些中央對地方資源分配的工具，過於重視分配，並不具備引導地方發展效能提升的機制，更難以真正因應改善地方發展困難的問題。建立一個以區域均衡為標的之調節平臺與相關機制，顯然是改變的關鍵。

建立一個專門為調節區域均衡發展為目的之基金，以地方發展能力的活化為標的（非傳

統公共建設，而是各地各種不同之生產力、就業力、消費力等），透過操作「證據為基礎的計畫行動」（Evidence-based Planning）來對這些地方發展的關鍵能力以及其所需要的公共建設計畫進行調節和補貼，並以效能監控（Performance Monitoring）對計畫進行監督與控制。

2、稅制的改革

稅制是國家的根本大計，稅制直接牽涉到國民生活方式開展的模式，也直接影響各種社會力量計較利益得失的方式。在福祉國家的時代，國家對社會民眾幸福感的支持從「給予」走向「支持」的時候，稅制不但影響國民的幸福感的實現，也決定著國民百姓社會發展動力的釋放。

財政制度的設計，因此應該走向藏富於民，而不再是藏富於政府，稅制的內容，應該誘導社會發展力量的活化。稅制應該計較的，不是政府財庫能進帳多少，而是如何能夠發揮槓桿效果，翹起更大的社會財務循環效應。稅制的設計因此必須更具有整合性，不應該只是從稅收的多少來考量，而是應該整合到各種政府其他部門的政策績效，做整合性的考量。

靈活的稅制在達成政府利益更有效能的分配上，有著無可替代的功能，甚至比政府傳統公共計畫的經費支出，更能夠達成均衡分配與社會建設的目標（例如政府透過稅制補貼民眾購買專業雜誌，可以有效創造市場需求，比補貼雜誌業者更有效果）。面對福祉社會以民為依歸，均衡社會的發展有待於社會發展力的全面活化，多元、靈活而複合的稅制被期待能夠針對地方特性進行全面多元地方動力的誘導，並釋放地方長久以來被制約限制的力量。

3、推動社會多元就業制度

就業是国家民眾能够實現幸福追求最基本的訴求。就業勞動基本上牽涉到產業發展所提供的機會，單純競爭型產業發展，經常對社會形成不完全就業，地方就業因此也是追求福祉社會必須要面對和調節的衝突。

就業機會的創造，當然仰賴地方產業積極的發展，然而全就業目標的達成，就有賴於社會福祉型多元產業的支撐。具體的作法，是在營造地方高品質生活方式的前提下，透過地方社會再生產的邏輯，把達成社會福祉但卻又無法營利之公共及社會服務，在公共補貼的基礎上以經濟的模式進行運轉，創造為具有福祉經濟意涵的多元就業。在這個訴求下，影響地方生活方式及品質甚鉅的環境保育、環境守護、家鄉守護、社會照護等等，能有效地成為價值工程，被轉化成為多元價值、多元模式的福祉經濟。

（四）推動地方實驗性倡議的最佳實踐

邁向新的國土均衡發展無疑是巨大的社會

改造工程，也難以于一役而畢其功，國土均衡發展的改造因此是一個社會變遷的過程，需要以新的方式展現政策的績效，並建立社會民眾對與這種改革的信心。

國土空間均衡發展的規劃，一次應該是小規模到大規模漸進式的行動，並且從地方行動開始，逐步達到全國的實踐。國家可以透過實驗計劃的揭示，給與地方行動一種暫時性的特殊狀態，方便各種改革性的行動得到實驗和試行的機會，進一步能對實行的績效進行監測和校正。地方城鄉發展的行動也因此具備最佳化實踐（Best Practice）的地位，除了作為創新行動試驗的載體外，也成後續行動觀摩學習的依據。

整個推動的過程，國家應該以「事件展覽」（Events Exhibition）的方式，在一定限定的時間範圍內，讓整個改造的行動成為公眾事件，除了讓社會民眾了解事情的始末、理念，以及績效以外，嘗試讓改變看得見，是一種創造另類社會參與及學習的過程。

參考文獻

1. Adam, B. Göddencke-Stellmann,; Heidbrink, I. .2005. Metropolregionen als Forschungsgegenstand. Aktueller Stand, erste Ergebnisse und Perspektiven. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) .2005. Metropolregionen. Informationen zur Raumentwicklung Heft 7. 2005, Bonn, S.417-430.
2. Europäische Kommission .1999. EUREK. Europäisches Raumentwicklungskonzept. Auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union. Brüssel.
3. Adam, B.; Göddecke-Stellmann, J. .2002. Metropolregionen – Konzepte, Definitionen und Herausforderungen. In: Informationen zu Raumentwicklung, H. 9, S. 513-525
4. Aring, J.; Sinz, M. .2006. Neue Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland. In: ETH Zürich (Hrsg.) : Evidence-Based Planning. disP, Nr. 165, S. 43-60
5. Blotevogel, H.H. .2001. Die Metropolregionen in der Raumordnungspolitik Deutschlands - ein neues strategisches Leitbild? In: Geographica Helvetica, Nr. 56, S. 157-168
6. Blotevogel, H.H. .2005. Metropolregionen (Stichwortartikel) . In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) : Handwörterbuch der Raumordnung. Verlag der ARL, Hannover, S. 642-647
7. BMBau .1995. Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.) : Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen. Selbstverlag, Bonn



8. Europäische Kommission .1999. (Hrsg.) : EUREK -. Europäisches Raumentwicklungskonzept. Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg
9. Kujath, H.-J. et al. .2002. Europäische Verflechtungen deutscher Metropolräume und Auswirkungen auf die Raumstruktur des Bundesgebietes. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Forschungen H. 109, Bonn
10. Kunzmann, K.R. .2002. Zur transnationalen Zusammenarbeit europäischer Metropolregionen. Informationen zur Raumentwicklung, 6/7, S.341-344
11. Michel, D. .1998. Das Netz der europäischen Metropolregionen in Deutschland. In: Raumforschung und Raumordnung, H. 5/6, 56. Jg., S. 362-368
12. Ludwig, J. et al. .2008. (Hrsg.) Metropolregionen Deutschland – 11 Beispiele für Regional Governance. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden
13. Sinz, M. .2006. Die neuen Leitbilder der Raumentwicklung – Anmerkungen zu einem politischen Diskurs. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 11/12.2006, S. 605-612
14. Sinz, M. . 2008 . From metropolitan regions to communities of responsibility. In: Nova Terra - Randstad Special, Jg. 8, Nirov, Den Haag, S. 34-37
15. R.H.Williams,1996,Eurpean Union Spatial Policy and Planning,London.
16. 辛斯·曼弗雷德，（王啟賢譯）。2009。德國空間發展理念與策略：空間新展望—空間發展的新理念，德國聯邦交通、營建和都市發展部空間規劃組組長，研考雙月刊 第 33 卷第 4 期（8 月）。
17. 李長晏。2004。「全球化治理：地方政府跨區域合作分析」，研考雙月刊 第 28 卷第五期（10 月）：55-65，臺灣，行政院研究發展考核委員會出版。
18. 賴宗裕。2001。「經濟全球化與國土規劃策略之探討」，都市與計劃 第 28 卷第 4 期（11 月）：519-542。
19. 周志龍。2002。「全球化、國土策略與臺灣都市系統變遷」，都市與計劃 第 29 卷第 4 期（9 月）：491-512。
20. 馮正民、蔡育新、吳沛儒、李洋寧。2009。「臺灣國土空間結構之研擬與評估」，都市與計劃 第 29 卷第 4 期（1 月）：491-512。
21. 蕭閎偉、林建元、白仁德。2012。「五直轄市升格後跨區域整合治理之新課題與願景：國土規劃觀點」，公共行政學報 第 42 期（3 月）：139-156。
22. 葉世文。2009。「國土空間規劃變革 - 談國土計畫法的研訂」，研考雙月刊 第 33 卷第 4 期（8 月）：97-103，臺灣，行政院研究發展考核委員會出版。
23. 曾梓峰。2013。「歐洲大都會區域治理：以柏林及紐倫堡大都會區域發展為例」，《歐洲聯盟的公共治理 - 政策與案例分析》。（12 月）：489-559，臺大出版中心出版。
24. 姜渝生。2009。「國土發展新挑戰新願景」，研考雙月刊 第 33 卷第 4 期（8 月）：97-103，臺灣，行政院研究發展考核委員會出版。
25. 李瑞麟譯。1985。都市土地使用規劃，臺北市：茂榮圖書。
26. 臺灣區綜合開發計畫。1987。行政院經濟建設委員會。
27. 國土綜合開發計畫。1996。行政院經濟建設委員會。
28. 國土空間發展策略計畫。2010。行政院經濟建設委員會。
29. 雜誌駐法蘭克福記者／鄒公弟。2010。環球雜誌 第 6 期出版採訪。

開放政府資料的基本原則 與相關政策議題

李治安 政治大學法學院暨商學院合聘副教授、中央研究院資訊科技創新研究中心合聘副研究員
林誠夏 中央研究院資訊科技創新研究中心自由軟體鑄造場法政研究
莊庭瑞 中央研究院資訊科學研究所、資訊科技創新研究中心、人文社會科學研究中心合聘副研究員

摘要

本文首先析述「開放政府資料」運動的起源，介紹「開放政府資料」與「開放政府」及「開放資料」之關聯。本文亦闡述國際間不同組織、團體或其他倡議者對於「開放政府資料」概念之說明。就具體「開放政府資料」之推動而言，政策制定者與執行者對於政策目標應有清楚的認知，因此本文分析各國政府或相關倡議者對於「開放政府資料」政策目標之界定，蓋政策目標明確，方能使相關政策之推動具正當性，且有助於決定有限資源之最佳配置方式。最後，本文亦探討實際推動「開放政府資料」政策時所必須處理的開放格式及授權問題，期能為國內相關議題之討論提供理論基礎，並作為未來就此一議題進一步深入研究之起點。

關鍵詞：開放政府、開放資料、開放政府資料、創用 CC、可課責性、開放格式

壹、前言

近年來「開放政府資料」(open government data)運動在國際間蔚為風潮，包括美國、英國、加拿大、澳洲及以色列等國政府都積極規劃推動開放政府資料政策，許多民間公司也開始積極投入開放政府資料的新興市場，我國行政院於 2012 年 11 月 8 日第 3322 次會議決議：「政府開放資料 (Open Data) 可增進政府施政透明度、提升民眾生活品質，滿足產業界需求，對於各級政府間或各部會間之決策品質均有助益，可見其重要性，請研考會積極規劃，落實推動」，並於 2013 年 2 月 23 日公布「行

政院及所屬各級機關政府資料開放作業原則」(以下簡稱「作業原則」)，建立以開放及無償提供為原則(「作業原則」第 4 點及第 8 點)、採開放格式(「作業原則」第 6 點)等基本開放政府資料政策。

本文將首先析述「開放政府資料」運動的起源，介紹「開放政府資料」與「開放政府」及「開放資料」之關聯，網際網路與數位科技的發展賦予「開放政府」新的生命，而在數位時代中一連串的開放運動與公眾授權模式也影響了近年「開放政府資料」運動的成形。本文亦闡述國際間不同組織、團體或其他倡議者對



於「開放政府資料」概念之內容。就具體「開放政府資料」之推動而言，政策制定者與執行者對於政策目標應有清楚的認知，因此本文分析各國政府或相關倡議者對於「開放政府資料」政策目標之界定，蓋政策目標明確，方能使相關政策之推動具正當性，且有助於決定有限資源之最佳配置方式。最後，本文亦探討實際推動「開放政府資料」政策時所必須處理的開放格式及授權問題，期能為國內相關議題之討論提供理論基礎，並作為未來就此一議題進一步深入研究之起點。

貳、開放政府資料之起源

「開放政府資料」有時會和「開放政府」（open government）及「開放資料」（open data）兩個用語交替使用。雖然「開放政府」及「開放資料」在概念上有共通之處，但是究其淵源，其實兩者的起源與概念指涉相當差異，但是兩者對於「開放政府資料」概念之形成均有重大影響。

一、開放政府

「開放政府」的用語最早出現在 1950 年代美國國內關於「資訊自由法」（Freedom of Information Act, FOIA）的辯論，當時美國聯邦政府承繼了二次大戰時的資訊控制政策，時常以公共利益為名，限制人民對政府資訊的取得，因而引起相當爭議，故美國國會於 1955 年成立政府資訊特別委員會，催生「資訊自由法」法案。該委員會的法律顧問 Wallace Parks 在 1957 年於法學期刊 *George Washing Law Review* 發表 *The Open Government Principle: Applying the Right to Know Under the Constitution* 一文（Parks 1957），因而使得「開放政府」一詞廣為流傳、使用。

在該文中，Parks 雖然只使用了四次「開放政府」的用語，而且並未明確定義「開放政府」之意義，但是由文中論述可知，Parks 認為「開放政府」植基於政府資訊的公開與可取得性，而開放政府之目的在於確保政府的可課責性（accountability）（Parks 1957）。其後，Parks 於文章中揭櫫的理念對 1966 年通過的「資訊自由法」產生重要影響，而「開放政府」某種程度等同於民眾對於政府資訊的接取與取得，而 1974 年美國國會修正「資訊自由法」時，更於修法理由中直接敘明「開放政府」可確保政府的運作是基於公共利益（Yu and Robinson 2012）。

二、開放資料

「開放資料」的起源與「開放政府」不同，早期「開放資料」多用於科學研究領域，參與特定研究計畫合作的科學家有時被要求應對計畫成員「開放資料」，以達成共同研究目標，「開放資料」的用語在太空及生命科學等研究領域都曾出現（Yu and Robinson 2012）。

在網際網路開始盛行後，「開放資料」被數位科技賦予了新的意涵，成為一連串網路開放運動中的一環，在這一連串的開放運動中，自由開源軟體（free and open source software, FOSS）運動強調原始碼的開放能促進軟體自由，開放教育資源（open educational resources）運動則訴求將教育資源從著作權的枷鎖中釋放，開放進用（open access）主張學術資訊的流通不應被期刊的商業勢力把持壟斷，而「開放資料」運動則提倡各類資料（從科學資料到政府資料）的開放能有效提升公共利益。

這一連串網路開放運動都奠基於當代的公眾授權模式（public licensing model），其強

調的是透過公開共享的授權模式，讓大眾協作專案在取予之間（give and take），產生一個生生不息的正向循環生態系（ecosystem）。以目前適用上獲得最大成功典範的自由開源軟體專案為例，任何使用者只要遵循該專案預設的公眾授權條款，即可取得對該專案成果進行使用、修改、重製、再散布的地位，而在同一個授權條款的基礎下，後續參與者所衍生編撰的程式碼，更可以被再行匯入至同一專案中進行成果的積累與堆疊，以建置集合眾人參與力量的共同成果。此種釋出者先行分享、其後群眾聚眾力的發展模式，在推動之初曾被嚴詞批評為徒具理想的空中樓閣，然後經過近三十年的演變，當前就雲端運算方案以及智慧型行動載具的市佔規模來看，數量上皆已為自由開源軟體專案的應用佔先，而居於領導地位。而近年來，此種公眾授權的合作發展模式，更被進一步延伸至政府機關組織裡，而有了政府資料開放之倡議與相關推展。

如此的改變與進展，主要是因為當代民智已開，各國許多民主運動的倡導者與社會、政治、經濟、法律各領域的研究者，建議將原本儲閉於政府機關的各式資料，轉而透過讓公眾參與的模式釋出，將有機會，能夠讓群眾更自主性地對其進行彈性組合或加值運用，而若施行得當，未來政府治理機關，更可以透過衍生出來的電子化架構來吸納資訊，以更民主化且兼具效率的方式，來達到妥善調配國家資源與有效治理所轄單位的目標。

三、開放政府資料

國際網路與數位科技不僅賦予「開放資料」新的生命，也讓「開放資料」的發展與「開放政府」連結，1990年代中期開始，美國開始有

一些民間網站開始對民眾提供政府資訊，如 THOMAS 網站及後來的 GovTrack.us 為民眾提供各類立法過程及國會文件相關資料，OpenSecret.org 則提供了候選人的選舉政治獻金資料，網路社群也逐漸開始將這些網站稱為「開放政府」或「開放資料」計畫。

值得注意的是，過去在 Parks 時代所稱的「開放政府」概念，其訴求係針對過去政府尚未公開的資料或資訊，但是 1990 年代末期在民間逐漸興起的民間「開放政府」相關網站，卻多是將政府已經公開的資料用網路技術讓公共更輕易取得，其訴求重點不再只是針對政府資料的公開，也同時強調民眾對政府的取得可能性（Yu and Robinson 2012）。

相對於往昔的「開放政府」與政府資料處理方式而言，今日開放政府資料政策的獨特處，在於運用數位科技活化政府資料，過去或許政府資料以實體的方式對民眾公開，但是在政府公報、公務機關檔案櫃或圖書館中的實體資料不僅厚重且難以搜尋，一般人多不願耗費時間及精力在布滿灰塵的案牘中找尋對自己生活有些許幫助的政府資料，但是數位網路卻大幅降低了一般人對政府資料取得與搜尋縮需的交易成本，更提升了政府提供資料的即時性，這也是為何在數位時代中，「開放政府資料」能讓公、私部門都在傳統僵硬的政府資料中發現新的契機。

參、開放政府資料之概念

美國在國際開放政府資料運動中扮演先驅而重要的角色，為了貫徹政府資料開放，美國聯邦政府管理及預算局（Office of Management and Budget, OMB）要求各政府部門，在實際及必要範圍內，為了達成政策目標，應該將所



有資料以公開及產業標準格式釋出，讓使用者可以基於其需求，使用、分解、重組、操作並分析該等資料（Johnson III），此政策作為概念上與我國前述「作業原則」基於相同之政策目的，該原則第3點政府資料開放界定為：「政府資料以開放格式於網路公開，提供個人、學校、團體、企業或政府機關等使用者，依其需求連結下載及利用」。

一般認為所謂「開放政府資料」是指政府提供的資料符合可下載、可使用、有意義、所有人可接觸，而且使用上不會有法律或經濟等障礙（Raines 2013）。除了資料的釋出與提供外，論者有指出，政府在推動開放資料政策時應將資料置於一般人可知且永久的位置提供與公眾，讓任何人可輕易且即時的查詢到未經處理的政府資料；此外，對於不斷新增的資料，政府應以如 RSS 的公開協定提供資料摘要（data feeds），讓使用資料的公眾能即時了解最新的政府資料（Robinson et al. 2009）。

2007 年 12 月 7 日至 8 日間，由 30 名開放政府運動的鼓吹者，齊聚於美國加州 Sebastopol 市進行會面，針對如何促進政府能夠開放電子式儲存的資料進行討論。此次會議結束後，在 Carl Malamud、Tim O'Reilly 與 Lawrence Lessig 的主導下，與會者整理出了以下八項關於開放政府資料的重要原則，如果這些原則能夠被具體實踐，則該國政府在將其持有資料進行公開化的過程裡，將能達到更高幅度的公眾參與和後續的加值效益。此八項原則依其原文翻譯如下：

一、全面開放（Complete）：所有公眾資料都可被取得。所謂公眾資料，是指（與眾人相關但）不受隱私、安全、或其他特別權利合理限制的資料。

二、資料完整（Primary）：資料以其來源最完整型式、最精細的尺度收錄，不使用加總或修改後的格式。

三、即時發布（Timely）：資料應就需要儘速提供，以保留資料價值。

四、便民使用（Accessible）：資料應向最廣泛的使用者揭示，並容許最大範圍的使用。

五、機器處理（Machine processable）：資料須組織為可被自動化處理的形式。

六、不作限制（Non-discriminatory）：資料公開給任何人使用，不需要註冊。

七、公開格式（Non-proprietary）：用以發布資料的格式不可被特定人所控制。

八、不需授權（License-free）：資料不受著作權、專利權、商標權，以及營業秘密的管制；然在隱私、安全，或其他特別權利上可受合理限制。

這八項原則並不是在討論哪一類資料應該對公眾開放，而是明定一些條件，而唯有符合這些條件，政府對公眾所發布的資料，才被認為是「開放」的。雖然在政府及民間推動開放政府資料者未必完全贊同這八項原則，但是每項原則都為開放政府資料的理論及實踐提供了相當重要的參考與切入點。除了上述開放政府資料的八項原則之外，於國際間戮力提倡開放資料、開放內容發展的「開放知識基金會（Open Knowledge Foundation）」，亦在許多公眾授權領域專才、學者的協助之下，合力擬撰了下列的「開放知識定義（Open Definition）」，並以此為標準區分哪些資料與素材的提供，能夠符合開放知識、開放資料的定義，而反之若是資料的釋出方式與態度，並不符合相關標準，

則其便不可被稱之為開放知識、開放資料。協力以諮詢委員會的形式參與此一定義撰擬的專才與學者包括，加拿大不列顛哥倫比亞省開放政府協會的創立人 Herb Lainchbury，其同時身為加拿大官方開放政府諮詢委員會的正式成員之一；「澳洲政府開放近用與授權框架（Australian Governments' Open Access and Licensing Framework, AusGOAL）」全國項目的負責人 Baden Appleyard，美國陽光基金會（Sunlight Foundation）轄下技術研究部門的負責人 Tom Lee，曾任創用 CC 組織副總裁的 Mike Linksvayer，以及現正擔任維基媒體協會副總顧問的 Luis Villa 等人。開放知識、開放資料相關的定義內容為：

一、方便近用（Access）

「作品」在散布時應以其完整狀態進行散布，且採僅收取重製工本費用的方式來提供，如果是透過網際網路來提供下載，那較佳的模式就是以免費的方式來進行提供。除此之外，「作品」亦應以便利他人使用與便利他人修改的格式來提供。此一定義可被簡稱為「社會性開放定義」，表示使用者不僅能接觸到這些「作品」，他還可以進一步取得與使用這些「作品」。以「完整狀態」來提供可以避免提供者以其他迂迴手段來限制近用，舉例來說，僅容許使用者使用資料庫裡的特定物件，就是一種限制完整近用的模式。

二、可再散布（Redistribution）

「授權條款」的內容，不應限制任何使用者其後就此「作品」進行販售或是接續散布，不論是單純散布此一「作品」，或是將此「作品」列入不同來源的整合「套件」中，成為其中一部份併行散布的情況，都不能加設此種限制。

「授權條款」的內容亦不應對「作品」的後續販售或散布，要求限定授權對象、授權時間、授權地域的授權金或是其他類似的同型費用。

三、可再利用（Reuse）

「授權條款」的內容，必須容許「作品」能夠嗣後被進行修改與產生衍生作品，也必須至少容許該修改物與衍生作品，能採用原「作品」所使用的授權條件向後接續散布。

四、不以技術設限（Absence of Technological Restriction）

「作品」必須以無技術限制前述近用性、再散布性，以及再利用性的格式來提供。如果散布時採用公認的開放資料共通格式來提供，就可以達到此項定義的目標（所謂開放資料共通格式，例如技術規格已經過公示，且採用時並無增添付費條款或其他限制條件）。

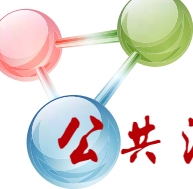
五、簡要的顯名標示（Attribution）

「授權條款」得要求使用者再散布與再利用「作品」時，必須標示該「作品」貢獻者與創作者的顯名聲明。然而此一顯名標示課予的責任必須合情合理，不應過於繁重。舉例來說，當「授權條款」要求顯名標示時，散布者羅列一份所有顯名聲明要求者的清單與「作品」一同提供，就是一種處理方式。

六、原件完整（Integrity）

「授權條款」得要求當「作品」經修改之後再行散布，此時散布者必須以不同的名稱或版本號來命名修改物，以讓修改物與原始「作品」之間具有可被辨識的區隔性。

七、無差別待遇（No Discrimination Against Persons or Groups）



「授權條款」的內容不得對任何個人或團體有差別待遇。這是為了讓群眾都能在開放知識的推展過程中得到最大利益，應盡量讓不同性質的個人使用者與團體，都有資格對於開放知識這個領域做出貢獻。因此，「授權條款」中應禁止加入封鎖特定對象加入開放知識、開放資料應用流程的內容。

八、不限目的（No Discrimination Against Fields of Endeavor）

「授權條款」不得限制任何人將「作品」置於特定領域下進行使用。舉例來說，禁止「作品」被拿來進行商業利用，或禁止其被拿來進行基因學研究，都是不應寫入「授權條款」內容的限制。此條定義的目的，是禁止「授權條款」在內容設置陷阱，而防礙使用者取用開放授權的素材進行商業利用。事實上，開放知識、開放資料的推展原則，應期待商業使用者也可以一同加入推動社群，而不是將這些活動排除在外。

九、明示授權條款（Distribution of License）

「作品」散布時授與使用者的權利悉依其散布時的「授權條款」內容為準，毋須再受任何其他當事人所定額外條款的另行拘束。本條定義的目的，是禁止當事人透過其他迂迴的手段與方式，來關閉該知識與資料的開放性，例如在「授權條款」之外另行設置一份「保密協議（non-disclosure agreement）」，就是不被允許的迂迴方式。

十、不因所散布的套件訂做授權條款（License Must Not Be Specific to a Package）

當「作品」係為整體「套件」其中一部份時，個別散布此「作品」時授與後手的權利內

容，必須不專屬於此一特定「套件」。也就是說，當此一「作品」被從「套件」裡抽離出來，並依其「授權條款」進行利用或再散布時，此時利用者與再散布者所能得到的授權，應等同於將該「作品」置於「套件」裡併行散布時完全一致。

十一、不對隨同散布的作品增添額外限制（License Must Not Restrict the Distribution of Other Works）

「授權條款」的內容，對於與「作品」一同散布的其他作品，不應增添額外的限制。舉例來說，「授權條款」的內容不應堅持透過同一個儲存媒體散布的其他作品，都必須要依開放知識、開放資料定義的方式來散布。

綜上所述，國際間對於「開放政府資料」概念之界定，或因不同政府、團體或個人而有不同看法，但是不可否認的，「開放政府資料」已經是公部門資料利用政策的國際潮流，在不影響國家安全或個人隱私的前提下，多數「開放政府資料」的倡議者均主張儘可能降低或消除政府對於資料的控制權，以更開放的態度建立政府資料的開放及再利用政策。

肆、開放政府資料之政策目的

開放政府資料之推動，因政府資料之性質而有不同的政策目的，或可謂因為不同的政策目的，選擇開放之資料類型可能不同。前述我國「作業原則」第1點即明確揭櫫政府推動開放政府資料之政策目標：「為推動行政院及所屬各級機關（以下簡稱各機關）政府資料開放，結合民間資源及創意，達成施政便民及公開透明之目的，特訂定本原則」。國際間關於開放政府資料政策目標之論述亦日漸豐富，以下簡要分述之。

一、政府透明度與可課責性

政治領袖所關注的開放政府資料議題，則多與政府透明度（governmental transparency）與政府可課責性（accountability）有關，舉例而言，美國總統歐巴馬所推動的開放政府指令（Open Government Directive）強調的基本原則為透明、參與及協力（Orszag 2009），該等政策目標其來有自，因為歐巴馬總統在競選期間曾多次批評前任共和黨總統小布希的政府缺乏透明度，而「開放政府資料」政策的推動就是歐巴馬所提出矯正此問題的藥方，而歐巴馬總統上任當天，即發布兩項直接提及「開放政府」的備忘聲明，這兩份文件中均提及提升政府透明度是開放政府資料的重要政策目標之一，而政府透明度的提升亦有助於民眾對政府的信任感（Yu and Robinson 2012）。

英國的開放政府資料政策亦常成為國際間討論相關議題的典範，該國政府所建立的 data.gov.uk 網站蒐集了來自各政府部門的資料集，並提供政府資料的原始格式供開發者作手機應用及不同的平臺服務，英國政府所推動一系列開放政府資料政策主要是為了呼應卡麥隆首相「建立透明度新標準」（set [a] new standard for transparency）的政策目標（Cameron 2010）。

此外，2011 年 9 月由美國、巴西、印尼、墨西哥、挪威、菲律賓、南非及英國等 8 個國家共同簽屬「開放政府宣言」（Open Government Declaration），並組成「開放政府聯盟」，加入該聯盟的國家政府都同意要即時公布政府預算文件、建立政府資訊揭露法制及陽光法案等，並建立適當指標評量公民參與等，此宣言與聯盟亦強調開放政府資料之宗旨在於落實政治可課責性（political accountability）

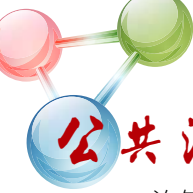
（Open Government Partnership 2011）。「開放政府聯盟」已有數十個國家政府表明加入意願。

由這些發展趨勢，我們不難理解，政府透明度與可課責性是國際間開放政府資料的重要政策目標，而這個政策目標的論理、發展與原因，其實與前述 1950 年代在美國所興起的「開放政府」概念有密切關聯，而網際網路與數位科技的發展，讓半個多世紀前的「開放政府」理念更有條件具體落實。

然而，近來亦有學者指出開放政府資料其實並非絕對等同於提升政府的透明度，因為雖然政府資料是以機器可讀的格式開放，但是社會上大部分的公民其實並不具有解讀龐大政府資料的能力與資源，仍須仰賴具有專業技術能力的第三者分析解讀（Peixoto 2013）。就此，本文以為，此種質疑或許言之成理，但是不可否認的，許多政府資料的開放釋出的確有助於提升政府透明度，而隨著政府資料開放政策逐漸成熟，針對與一般民眾切身相關或可檢驗政府責任之資料而言，公民社會中也會逐漸出現蒐集、分析及再利用不同政府資料的各類組織或經營模式。此外，誠如同一論者指出，社會上欠缺專業技術或服務分析解讀政府資料的情況，在開發中國家容易發生，此時政府很可能以開放政府資料為名，博取政府施政透明的虛名（Peixoto 2013）。

二、提升人民生活品質

在政府釋出的各項資料中，有許多政府資料可以實際提升人民生活品質，諸如公車班次、氣象及餐廳食品安全等資料之釋出，對於一般生活的便利性均有相當助益，但是這些資料的提供多不涉及政府可課責性、民主價值等政



治敏感問題。英國政府的授權框架標準（UK Government Licensing Framework）即指出，只要是高度民眾生活相關的政府資料，皆應依開放政府授權（Open Government License）的方式，以眾人皆可電子化近用、自由下載的方式提供，以讓有興趣使用這些資料的群眾，能夠在釋出資料的基礎上，發揮其創意進行服務的提供，或進行其他更深化型態的商業加值。

換言之，政府資料釋出的能量不一定是在政治領域，在其他一般與民眾日常生活密切相關的民生議題中，政府資料常有意想不到的價值，而人民生活品質的提升本應為政府存在的目的之一，亦可成為政府效能的評量參考指標，就此層面而言，資訊時代中的「開放政府」實踐方式與範圍，將比 1950 年代以政府透明度為主要訴求的「開放政府」概念，更多元且寬廣，也使政府公共服務有了新的風貌。

三、促進經濟發展

前述美國的開放政府指令中亦提到，開放政府資料政策可創造經濟機會（Orszag 2009），為因應蔚為風潮的開放政府資料運動，許多民間公司早已投入資源發展以政府資料為基礎的新型態經營模式，而部分政府亦以發展經濟作為其推動開放政府資料政策的主要訴求，如前舊金山市市長 Gavin Newsom 即曾表示，其期許該市的開放政府資料網站 DataSF.org 能刺激地方產業發展、創造工作機會並讓舊金山的創意文化能更被凸顯（Newsom 2009）。

四、小結

長期而言，政府推動公開資料政策對其本身施政也有助益，藉由政府資料的開放，政府可了解民間對資料的使用回饋及反應，增加其

施政考量的完整度（Robinson et al. 2009），因此，有論者認為，「開放政府資料」的核心思維是藉由公部門資料的釋出，促使政府更為開放（Yu and Robinson 2012）。

政府推動開放資料政策有包括提升透明度與可課責性、改善人民生活品質及促進經濟發展等多重目標，不同目標順位之不同，會影響政府選擇釋出的資料種類、順序及資源配置，因此在選擇特定政府資料作為開放客體之同時，亦應確認該等資料的開放或釋出是否符合原本開放資料政策的初衷。

伍、開放格式與授權

各國政府在實際推動「開放政府資料」政策時，常須處理開放格式與授權條款的問題，這兩個議題看似各別歸屬技術與法律領域，但是其實兩者具有相當的關聯性，有論者認為，政府資料若非以公眾授權條款釋出，則有可能使資料格式成為封閉格式。

一、政府資料之開放格式

開放政府資料的重點之一在於政府資料應以開放格式釋出，資料格式對於政府推動開放資料政策至關重要，所有政府資料應以開放且機器可讀之格式（如具檔案型態定義的 XML 格式）釋出，讓任何人可以以最低的成本蒐集、分析資料，或利用資料提供不同的加值服務（Robinson et al. 2009）。前述美國的開放政府指令亦要求聯邦政府部門以公開格式（open format）釋出政府資料，所謂公開格式，是指獨立於任何平臺、機器可讀，且不附加任何會阻礙資訊再利用之限制的方式，將資料釋出與公眾的格式（Orszag 2009）。

為了因應政府資料開放運動中的開放格式訴求，許多主流軟體業者皆已調整其經營策略，

如微軟提出開放政府資料計畫（Open Government Data Initiative），推銷其 Azure 可作為開放政府資料平臺；而 Adobe 公司的 PDF 格式雖然是業界文件標準，但常被批評讓資料難以再利用，因此該公司於 2009 年針對美國聯邦政府發起 Adobe Opens Up 行銷活動，期能改變一般認為 PDF 格式不利發展政府開放資料之刻板印象；而軟體公司 Socrata 更強調其為政府開放資料之專業服務公司，為政府部門提供其開放資料所需的各類軟體、平臺及服務。

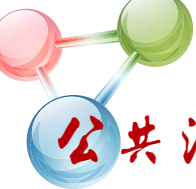
政府資料開放，與現今巨量資料（big data）的科技發展面，也有任務上必須相互配合的層面。所謂巨量資料，指的是涉及到的資料量規模龐大，而無法以舊有技術在合理時間內進行分析、處理，例如氣象分析、基因組分析、神經網絡分析，以及複雜生物環境分析的領域裡，便必須就巨量的資料進行拆解式的處理，才易於進行後續資料擷取、儲存的處理。一般巨量資料分析的技術，多是透過分類建立多個小型資料集，再以結構性的方式將這些小型資料集，屯儲為具分類與交叉索引特性的結構化巨量資料庫。而考量到當前人類社會的生活環境，大量資料經由感測設備與行動裝置被自動吸納與紀錄，相關的途徑例如數位相機、無線射頻辨識（RFID）、無線感測網絡、高空偵測儀器，還有網際網路上人與人之間的高密度資訊互動，這些日以億兆計的資料量，未來也必須從紀錄的源頭開始，進行資料結構的設計與資料連結性的預先處理，才能讓紀錄與分析機制能跟得上資料量的成長速度。而設以政府開放資料的可行作法之一，是由政府機關領頭釋出數位化與可結構化的後設資料集，此些資料在釋出之後，能接續被使用者依其應用目的進行結構化的重整，進而建立共通標準與公

定格式，可以說，政府資料開放的相關施政作為，亦可視為各國為迎接下一個網絡資料巨量世代的前導政策。唯有如此，眾人透過網絡平臺進行資料的互動與共享，才能更具效率，且有機會透過電子治理提升國民生活品質。

二、政府資料之開放授權

有論者認為開放格式之認定標準應包括資料釋出的授權方式，若政府將其資料以限制性授權（restrictive licenses）釋出，則並不符合開放資料的特質。換言之，政府機關在設計資料釋出的授權條款或使用規範時，應儘量讓公民社會中的各類組織、團體或個人發展出創新的網站、工具與服務，不應讓授權條款限制資料的潛在正面用途及資料的再利用方式（Geist 2010）。

針對開放資料的授權方式，澳洲的經驗或有些許參考價值，為了推動開放資料政策，澳洲政府成立了 Government 2.0 工作小組，該小組指出政府資料屬於國家公共資源，故應儘量容許各種可能的利用方式，以極大化政策的經濟與社會價值，並促進健全的民主政治發展。基於此等政策考量，工作小組建議政府資料應以創用 CC（Creative Commons）授權條款中限制最少的「姓名標示」（attribution）條款釋出（Government 2.0 Task Force 2009）。加拿大知名科技法學者 Michael Geist 教授相當推崇 Government 2.0 關於開放政府資料授權條款的建議，Geist 認為加拿大也應以相同授權方式釋出政府資料，因為相較於立法而言，以公眾授權條款釋出政府資料是更有效率的釋出方式（Geist 2010），而英國在推動開放資料授權的過程中，亦強調應將資料免費授權予民間使用（Cameron 2010）。



就開放資料之授權或其他權利處理方式而言，推行創用 CC 授權的組織 Creative Commons 以及其全球網絡—「臺灣創用 CC 計畫」（Creative Commons Taiwan）即為其中一環—其實提供了不同的選項。針對不受著作權法保護的客體，如著作權法第 9 條所列不受著作權保護之法律條文、公文書及國家考試等資料，可以使用「公眾領域標章」（Public Domain Mark）標示之，以明示其本就不受限制，可被自由利用；對於其他類型資料（包括受著作權法保護的創作），政府亦可以使用「公眾領域貢獻宣告」（Public Domain Dedication），也就是 CC0，來明示該資料的開放性。CC0 的採用，表示釋出該資料的政府機關，在法律許可的範圍內，拋棄該著作依著作權法所享有之權利，包括所有相關與鄰接的法律權利，並宣告將該資料、素材，貢獻至公眾領域。有時透過 CC0 此一公眾領域貢獻宣告標章，能更加正本清源的公開宣示，相關資料在使用上，不具有任何著作權上的使用爭議，以更進一步鼓勵民眾敢於使用這些被釋出的政府資料。

此外，創用 CC 國際組織於 2013 年底推出 CC 4.0 授權條款，新版的授權條款將全球部份司法管轄區域裡特有的資料庫權利（Sui Generis Database Rights），納入了授權條款之標的範疇，可說其已因應開放資料時代的來臨，而相應擴充了創用 CC 授權條款，於資料庫權方面的配置。

但倘若因應國家政策，仍需自訂配套的政府資料開放授權規章，則建議能夠參考英國公部門資訊開放政府授權條款（Open Government License for Public Sector Information）的精神，為其引入創用 CC 授權條款的轉換條款。在英國該條款第二版本的配置是，若原英國開放政府

—公眾資訊授權條款在應用上，讓該筆政府開放資料不利於進行國際整合式的運用，則使用者可依此轉換條款，將其改採創用 CC 一姓名標示—4.0 條款（Creative Commons Attribution License 4.0），或是開放資料共用姓名標示條款（Open Data Commons Attribution License）等具國際融通性的授權模式進行利用。這是因為，推動政府資料開放、入口平臺，與相關舉措，最終目標在於透過讓資料有序守份的順暢流通，來導引未來資料活性運用世代的開展，故論其推動政策是否真能成功，最重要的運用策略，有賴於政府資料提供端，是不是能夠透過真正開放的方式來就相關資料進行發布。

「資料庫」（Database）或是「資料集」（Dataset）在臺灣，是否一律被視為受財產權保護的標的，若是其所適用法律為何，向有不同見解。一方面，臺灣並無資料庫特有權利保護法律，實務上資料庫的權利與保護，係依據著作權法中的編輯著作之規範；但另一方面，許多政府部門釋出的資料集，為機器自動蒐集產出，並無勞力付出或是創意表達可言，若要解釋為資料庫或是編輯著作，然後以公眾授權條款釋出（但保留部份著作權利），法理上難免有所爭議（因該資料集自始即無著作權利可言）。美國聯邦政府的著作及資料產出，自始即歸入公眾領域，任何人皆可自由使用，一般認為有助於美國資訊服務業的蓬勃發展（National Research Council 2009）。

本文以為，臺灣在推展政府開放資料之時，在資料釋出的授權政策上，或可考慮使用 CC0，明示所釋出的資料集（無論其是否可被視為資料庫或是著作），皆已放棄所有權利、不作任何保留，達到實質上的公眾領域。這種的作法，有利於所開放資料的自由流通使用。

同時，因為 CC0 是現今常用的公眾領域法律工具，臺灣政府若於所釋出資料的使用規範條款上，明示資料的使用以 CC0 為規範，也有國際接軌，世界流通的效益。

陸、結語

關於推動開放資料的過程中，政府應扮演何種角色，論者有認為政府的角色應該儘量單純化為資料提供者，政府無須指定或選擇任何民間機構為資料做特定的處理，也不應協助民間以特定方式利用資料，政府只需單純地將資料開放提供與公眾即可，讓民間機構與個人能有效率的再利用政府資料。申言之，政府應該致力於維持資料提供技術架構的穩定與資料的即時準確提供，讓民間和政府有一樣的機會，

能利用公部門資料（Robinson et al. 2009）。

本文雖然多次提及美國作為國際間推動開放政府資料政策的先驅，但是該國各政府機關在釋出政府資料時，並非表現完美；相反的，時有論者批評部分機關，只是將過去早已公開的資料再次公布於 Data.org 網站，亦有批評者指出，觀察許多機關所釋出的資料集，其釋出的原因與動機並非為了提升政府透明度與可課責性、改善人民生活品質或是促進經濟展，而是以交差了事或是避免敏感事項為最高指導原則，故其所選擇釋出的資料其實對社會整體並無正面效益（Yu and Robinson 2012），這些經驗與批評對我國正推動的開放資料政策應有相當參考價值。

參考文獻

1. 陳舜伶、林珈宏、莊庭瑞。2013。《藏智於民：開放政府資料的原則與現況》。臺北市：中央研究院，資訊科技創新研究中心，臺灣創用 CC 計畫。
2. Geist, M. 2010. "Canada's digital economy strategy: toward an openness framework." *Canadian Journal of Law and Technology* 8: 277-298.
3. Parks, W. 1957. "The open government principle: applying the right to know under the constitution." *George Washington Law Review* 26: 1-22.
4. Peixoto, T. 2013. "The uncertain relationship between open data and accountability: A response to Yu and Robinson's the new ambiguity of 'open government'." *UCLA Law Review Discourse* 60: 200-213
5. Raines, J. 2013. "The Digital Accountability and Transparency Act of 2011 (DATA) : Using open data principles to revamp spending transparency legislation." *New York Law School Law Review* 57: 313-360.
6. Robinson, D. et al. 2009. "Government data and the invisible hand." *Yale journal of law and technology* 11: 160-175.
7. Yu, H. and Robinson, D.G. 2012. "The new ambiguity of 'open government'." *UCLA Law Review Discourse* 59: 178-208
8. Australian Commonwealth, Government 2.0 Task Force. 2009. "The Government 2.0 Task Force Report." <<http://www.finance.gov.au/publications/gov20taskforcereport/index.html>> (accessed 2 Mar. 2014)
9. Cameron, D. 2010. "Letter to government departments on opening up data." <<https://www.gov.uk/government/news/letter-to-government-departments-on-opening-up-data>> (accessed 2 Mar. 2014)
10. Johnson, C. III. 2004. "OMB memorandum: Policies for federal agency public websites." <<http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/memoranda/fy2005/m05-04.pdf>> (accessed 1 Mar. 2014)
11. National Research Council. "The socioeconomic effects of public sector information on digital networks: toward a better understanding of different access and reuse policies: workshop summary." Washington, DC: The National Academies Press, 2009.
12. <http://www.nap.edu/catalog.php?record_id=12687> (accessed 3 Mar. 2014)

13. Newsom, G. 2009. "San Francisco opens the city's data." < <http://techcrunch.com/2009/08/19/san-francisco-opens-the-city%E2%80%99s-data/> > (accessed 2 Mar. 2014)
14. Open Government Partnership. 2011. "Open Government Declaration." < <http://www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration> > (accessed 2 Mar. 2014)
15. Open Government Working Group. 2007. "8 Principles of Open Government Data". <https://public.resource.org/8_principles.html> (accessed 3 March, 2014) .
16. Orszag, P.R. 2009. "Open government directive." Office of the President, Memorandum No.-10-06. < <http://www.whitehouse.gov/open/documents/open-government-directive> > (accessed 2 March 2014)



國家發展之願景與策略

廖麗娟 國家發展委員會參事
吳怡銘 國家發展委員會社會發展處科長
顧尚潔 國家發展委員會社會發展處副研究員

摘要

國家發展委員會（以下簡稱國發會）將組織定位為「國家發展策略運籌總部」，從國家永續發展與資源統籌規劃的高度，進行重大政策規劃與跨部會統合。這正反映在國家未來發展方向上，國發會將站在國家跨域治理基點，面對經濟發展與轉型、社會機會與公平、國土永續與區域均衡發展、以及政府治理等諸多國內外環境嚴峻情勢挑戰下，尋求機會，擘劃願景並研提具體策略，進行創新與突破，以改變社會負向循環，扭轉國家發展方向。

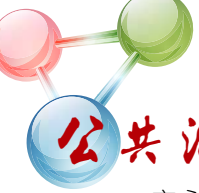
因此在國家經濟、社會與環境等三項層面彼此衡平發展，穩健向前的願景上，經濟轉型以「創新化」為主軸，提供創新創業發展環境，採「多元化」原則，善用「中堅企業」之多元關鍵技術能力與創新生產模式，將出口結構從商品出口轉型為與服務輸出並重，以「全球化」場域作為發展基礎，落實國際連結。其次，在社會機會與公平層面上，新經濟發展模式所帶動的創新與就業環境雙重成長上，提供國人更好的自我實踐機會，並配合經濟移民政策所帶來的投資與高素質人力，將創造更多就業機會與發展環境的正向循環。並在社會保障機制上，現行多層次年金體系必需維持穩定發展，在「同舟共濟」的價值理念上，落實不同世代負擔合理化。另應同步推動環境永續發展，以提供社會經濟穩固之發展環境。最後，以良善政府治理為基礎，落實法規鬆綁與調適，並以既有資通訊技術環境與優質電子化政府發展經驗，一方面藉由建置更為周全的知識經濟發展環境，另一方面則協助改造政府服務流程，提高政府遞送公共服務效率與效益，達到民眾有感施政目標。

關鍵詞：國家發展委員會、創新、跨域治理、經濟結構轉型、社會機會與公平、環境永續發展

壹、前言

國發會於民國 103 年 1 月 22 日成立，將組織定位為「國家發展運籌總部」，致力提升國家總體政策品質，強化政府決策效能。這樣一個全方向、前瞻性與統合性的機關，不但是中

華民國政府組織發展的歷史上重要的創舉，也可望成為一個紀錄政府良善治理成績的里程碑。無可諱言，在該組織成立的當下時刻，面對國際社會競爭對手的快速崛起，甚至超越；以及國內社會結構變遷下的不確定感，站在國



家永續發展與資源統籌規劃的高度上，該組織必須洞悉國家所面臨的挑戰及可能的機會，依其被賦予的組織職能來發揮最大治理效能，提出下一階段國家發展藍圖與推進策略，是刻不容緩的組織使命。也唯有面對問題，掌握機會，才能扭轉國家發展方向。

貳、我國所面臨的挑戰與機會

一、經濟發展與轉型

我國過去曾因優異的經濟發展，與韓國、香港、新加坡等東亞新興發展國家名列亞洲四小龍行列。惟從近年經濟情勢發展觀察，原屬四小龍之列的韓國、香港、新加坡在經濟表現與發展成就上的亮眼，我國的進展則相對有限。其實臺灣在過去這十年並不是沒有進步，只是剛好遭逢到全球經濟情勢的重大改變，包括中國大陸的強勢崛起，再加上主要對手所展現的強大企圖心，以致於我國有限的進步幅度，完全被對手大幅度的躍進抵銷而有餘，也使得臺灣陷於不進反退的困境。其根本的原因，可以簡單歸納為三項，首先是朝野對於兩岸關係遲遲無法達成共識；其次臺灣以往以中小企業為主的產業結構，不利於當前空前激烈的全球競爭環境；最後則是電子業未能及時掌握電子消費產品的革命性轉變。而其中最關鍵的因素仍在於兩岸關係的不確定性，因為臺灣的經濟發展完全無法擺脫兩岸關係的影響。

比起其他主要競爭對手，臺灣在產業轉型、結構調整和加入區域經濟整合的速度，都遠遠落後。為了維持經濟成長，我國必須參與區域經濟整合，而加入區域經濟整合的遊戲規則是平等互惠，加入固然有得有失，但總合所得遠大於所失。而在此同時，臺灣更須要因應中國大陸經濟轉型，調整產業結構並推動兩岸產業

合作，這不但有助於拓展大陸市場，也更容易參與區域經濟整合。這些決策看似彼此獨立，其實卻是環環相扣，相輔相成，相得益彰，且缺一不可的。

無可諱言，轉型是巨大的挑戰，也是痛苦的過程，尤其是由以往由效率驅動的經濟轉型為由創新驅動的經濟，更是觀念、作法與體制上的全面變革。轉型的目的在於追求更美好的未來，但民眾的感受卻不是短期內能夠改變的，「悶經濟」反映了民眾的集體感受。極低的通貨膨脹和不斷成長的社福政策，固然部分緩和實質薪資沒有成長的痛苦，但卻無法帶給民眾對未來的希望，尤其是那些曾經經歷過 80 及 90 年代，臺灣經濟快速起飛與成長的民眾，那種「今天雖然不夠好，但是明天一定會更好」的感覺，想必非常希望能夠再次感受到。民眾可以沒有信心，可以抱怨和批評，但是政府必須堅定而充滿自信，更必須要貼近民眾，親身感受民眾在轉型過程所遭遇到的痛苦，與大家攜手一起渡過這段陣痛期，以堅定的意味和明確的方向，帶領臺灣走出當前的困局。

二、社會機會與公平

追求社會機會的平等與公平正義的價值觀，是文明社會的主要象徵之一，臺灣近年來面對許多重要公共議題，都聚焦在是否符合公平正義上，舉凡教育改革、年金改革、土地徵收、環境保護與資源分配等，凡是被認為違背公平正義的政策與措施，都會遭到社會輿論的一片撻伐，可見維持公平正義，已經是民眾心目中最重要的道德規範之一，尤其是在一個致力追求經濟發展的社會中，如何在財富成長的過程中，確保全民能夠享有公平的社會機會，更應該被列為優先考量的議題。亞當斯密曾說：

「經濟進步的條件之一，乃是具有可為人民接受之社會公平」，人類歷史上從未存在過百分之百的公平，人們之所要追求的，其實只是一個可以為大多數人接受的公平而已。

因此，所謂的公平的社會機會，應該是設定在每個人都有相同的競爭機會，去競爭有利的分配條件，至於在公平競爭之後所出現的分配差異，則是才智高低與努力程度在公平競爭環境下，所展現出的自然結果，使優異人士得以獲得更多的資源，去從事更為艱鉅的國際競爭，或是藉以向全世界招攬更多、更優秀的專業人才，以強化國際競爭實力。如果把公平無限上綱，一味以「機會均等」、「機會公平」的角度，來處理人才的養成與徵募，其代價就是本土菁英持續外流，而國際間的人才則不願屈就，而臺灣的國際競爭力逐步下滑，終將與領先群漸行漸遠。

如何在追求社會公平正義與發展機會均等的同時，謹守正確的公平概念，以理性的態度面對個人與社會的公平正義，致力於公平競爭機會的保障，而非競爭後的齊頭式平等，是臺灣當前亟待處理的問題。

三、國土永續與區域均衡

近來《看見臺灣》紀錄片，引發社會大眾對於國土保育與永續發展議題的高度關注。過去臺灣正如同之前的許多國家，在追求高度經濟發展的同時，對環境造成了許多傷害，這些傷害迄今仍尚未復元。聯合國大會決議成立的世界環境發展委員會，在 1987 年所提出的「我們共同的未來（Our Common Future）報告書」，明確指出永續發展的定義為「滿足當代的需求，但不危及後代滿足他們需求的能力」。換句話說，國土資源之永續發展與利用必須涵

括經濟面、生態面以及社會面的和諧與平衡，要同時顧及到「環境保育」、「社會公義」和「經濟發展」等三大議題。

有人單純地認為，經濟發展必然不利於環境保護，這其實是一種短視而偏頗的觀點。事實上，經濟發展和環境保護的目的，都在於創造民眾所希望的豐足生活，兩者都是不可偏廢的核心價值。永續並不是什麼都保留不動，更不是要排斥所有的工商業行為，而是要在照顧好環境的前提下，仍然要創造出全臺灣人民可以安居樂業的環境。一旦有人為了追求經濟發展，有可能對環境造成難以回復的傷害，政府就必須要出面制止；相反地，如果有人試圖將環境保護無限上綱，阻礙了經濟的持續發展，政府一樣會將其排除。這是我們在處理國土永續議題的同時，必須在謹守的標準與界線。

國土發展除了永續，同時也需要均衡，2010 年縣市改制或整併為直轄市確立後，南北與城鄉發展失衡的情形迄今未獲得明顯改善，人口仍然持續向北部移動，中南部農業縣的鄉村人口仍然持續流失，而人口移動的趨勢，大致上呈現青壯人口持續向都會區流動，老年人口卻集中在鄉村地區的現象。這種區域發展失衡的現象，主要原因在於資源分配的失衡與工商發展條件的落差，這些現象進一步造成稅源分配的不均，以及社福與交通建設資源配置的差距，導致有失社會公平正義的批評。此外，地方政府長期以來存在著自有財源偏低、財政收入不足、支出結構僵化等問題，導致區域發展失衡的問題更加嚴重。雖然「公共債務法」已經完成修法，但「行政區劃法」及「財政收支劃分法」因為仍無法有效解決矯正城鄉平衡發展的疑慮，是以迄今仍在立法院審議中，尚未獲得通過。



2014 年底我國區域發展將再邁入 6 直轄市時代，如何在法制面與制度面上提出足以促進區域均衡發展之有效政策方向，授與各級政府合理的財政能力，讓其發揮功能；建立符合公平正義原則的財政資源分配指標、財政透明度指標與財政作業準則；並對政府的舉債有適度的監督與規範機制，都將是我們亟待面對的挑戰。

四、政府治理與課責

政府治理強調透明度、參與、課責及效能，四者密不可分，缺一不可，其中課責更是民主政治運作的要件之一，也是提升民主品質、達成民主鞏固不可或缺的要素。所謂課責，是指政府中的某些人，必須因為其決策或作為接受責難或獎勵，也就是指當行政人員或政府機關有違法或失職之情事發生時，必須要有某人對此負起責任。

實現政治課責的具體表現，除了透過定期選舉要求政府為其施政表現負責外，同時也透過制度的設計與公民社會的落實，對政府部門進行監督與制約，從最低層次的基層公務員到最高階層的政務官，都有受監督者課責的義務。當一個國家的多數民眾都具備政治課責觀，且對政治課責的落實給予正向評價，即有利提升該國民主運作的品質，更是確保政府治理品質的不二方式。

政府效率及效能常視作公共治理的標竿，但是課責能力往往更是衡量政府效率與效能的最關鍵因素，一個缺乏課責能力的政府，其最直接的結果就是政治責任混淆不清，政策失誤無人負責，造成民怨沸騰，而當一般民眾普遍認為以選舉課責是緩不濟急或無助於問題改善，就往往被迫以激烈的行動表達不滿，甚至推翻政府，這也是當今世界許多國家正在發生的事情。

人民的確可以因為失望、不滿而推翻政府，但是推翻了壞政府以後，如何才能產生 1 個真正好的政府，才是真正問題的開始。政局混亂，執政頻頻換人，對人民未必是福。課責的過程，必須出於理性、智慧與負責，更必須基於良好合理的制度，而不是情緒或不理性的反應。

臺灣在兩次政黨輪替以後，原本已經朝向民主鞏固的方向發展，卻因為政黨惡鬥與少數政治人物的操弄，出現藍綠高度衝突對立的氣氛，對政府課責所需的理性負責環境，造成重大威脅，這也是我們在希望藉由建立良善課責制度，深化臺灣民主的過程中，所遭遇的最大隱憂。

參、國發會的組織定位

國發會由原來的行政院經濟建設委員會（以下簡稱經建會）、行政院研究發展考核委員會（以下簡稱研考會），一部分的公共工程委員會，以及主計處電子處理資料中心等機關合併成立。國發會的職掌包括了國家發展綜合規劃、經濟發展、社會發展、產業發展、人力發展、國土區域離島發展、管制考核、政府資訊管理等政策之規劃、協調、審議、資源分配等工作，致力於提升整合總體政策品質，強化政府決策效能。其將組織定位為「國家發展運籌總部」，希望從國家永續發展資源統籌規劃的視野與高度，秉持「勇於創新、敢於突破、善於主動、長於效率」的理念，協調推動經濟、社會、產業、人力、國土、政府治理等重大政策，開創國家發展新格局。

國發會設有經濟、社會、產業、人力及國土等 5 個業務領域發展處，以及綜規、管考、資管、法協等 4 個行政管理發展處（中心），隨著組織與業務的擴大，各單位未來在國家發

展及跨部會政策協調統合上，都將扮演更為吃重的角色，在各部門各自發揮專業，展現部門工作績效的同時，如何透過跨域治理，加強部門別間的橫向協調合作，期許透過跨域治理理念的落實及各項策略的運用，擴大政府整體施政效益，也是未來持續關注的重點工作。未來，國發會在下列施政主軸上將落實前瞻性規劃，以洞燭機先精神，思考對國家發展更好的策略。

一、活力經濟：全力來推動臺灣經濟的結構性調整，加速產業的創新與轉型。為了達成此一目標，我們又必須把推動法規鬆綁，排除一切可能妨礙創新的障礙，列為最優先的目標，以便儘速促使臺灣的經貿商業環境得以與國際標準接軌。

二、公義社會：全力推動經濟發展的同時，確保社會發展政策的規劃與推動，完全符合公平正義的原則，在財富成長的過程中，確保全民能夠享有公平的社會機會，進一步縮小貧富差距，保障國人的經濟安全。在此同時，我們也要持續推動人力發展的政策，提高人力資源的素質與運用效率，確保人盡其才，才盡其用。

三、永續國土：社會與經濟的發展，必須符合永續與均衡的原則，以確保發展不但足以滿足當代的需求，也不會危及後代滿足他們需求的能力。在永續與均衡的基礎上，規劃推動區域及離島建設，促進區域均衡發展；同時推動國土規劃及國土復育相關計畫，促進國土資源永續利用，確保國土資源之永續發展與利用，同時涵括經濟面、生態面以及社會面的和諧與平衡。

四、優化治理：優質的政府治理，是國家競爭力的最佳後盾，持續提升政府治理的透明

度、民眾參與、課責及效能，擴大運用資訊技術，強化政府績效管理，並不斷追求政府服務品質與流程的提升，以提高民眾滿意度為導向，全面提升服務效能。

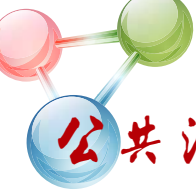
與過去的經建會或研考會相比，國發會不只是兩者組織職掌的重組，更是功能與定位的全面升級。展望未來，國發會將更勇於面對困難與挑戰，站在更高的層次，為政府為人民思考更長遠、更重要的政策方向，要培育專業團隊及宣導前瞻思維，為政府治理打好堅實的根基。除了回應大環境的劇烈變化外，對於許多臺灣發展迄今累積多年的問題，要以更具前瞻性的政策眼光，以及更有效的資源整合方式，積極提出改革方案，並付諸實踐。國發會希望藉由下列國家發展藍圖與策略的提出，推動我國轉型成為創新驅動的社會，並對國家整體競爭力的全面提升，作出積極貢獻，讓民眾對於政府的施政真正有感。

肆、國家發展藍圖與策略規劃（註1）

一、發掘經濟新動能

（一）多元化—規劃商品及服務輸出新戰略

我國在全球貿易地圖發展上，從過去美、日、歐洲等先進國家市場，到近期對中國大陸市場的依存，反映我國產業結構在全球化分工上的角色變遷。從 2013 年的國際經濟情勢發展可以觀察到，當年國際經濟情勢，韓國與中國大陸等東亞國家均因經濟情勢復甦而出口創新高，但同屬相同區域位置與產業發展結構的我國，原本在景氣可望提升的預期上，當年這波全球景氣復甦狀況下仍不見起色。我國面臨如此發展障礙，除國際因素外，主要原因在於產業結構與出口策略上，仍停留在過去只著重在商品出口之輸出策略。



過去以商品輸出為主的出口策略，雖是反映我國在國際生產分工架構下的優勢，但隨者近年我國與中國大陸垂直分工關係的改變，在未來發展方向上，我國對中國大陸的強烈依存勢必要加以檢討調整。由於產業結構及出口策略有關，因此當產業結構轉變時，勢必也要調整出口策略，而不能獨重商品出口。

所以在整體輸出策略上，應調整為推動商品與服務輸出並重，一方面除延續臺灣既有的製造優勢，由創造價值發展為行銷價值，使輸出由價格競爭轉為價值競爭，以強化出口競爭力；另一方面，在廣續先進國家市場耕耘的同時，亦應掌握進入新興市場的發展先機。這反映在下列三項以「多元化」為主軸的推動策略：

- 1、出口商品多元化：我國過去出口商品結構多集中在中間財及電子資通訊（ICT）產品，但隨者中間財在海外逐漸「在地化」發展趨勢，以及ICT產業之產品價格持續快速走低，致影響整體產業附加價值與出口動能（陳信宏，2013）。因此應促使我國商品出口結構進行調整，由原著重在中間財及ICT產品等較為單一之商品出口結構，轉型為善用我國蘊含在中小企業中所根植諸多「隱形冠軍（Hidden Champions）」之技術能力或商品，以多樣化之優質產品作為出口主力。
- 2、出口市場多元化：在出口市場推展策略上，不只要注重傳統歐、美與日本等先進國家市場，而應放眼全球具潛力市場，以掌握市場先機。這包含東南亞或東歐等新興國家，並延伸至穆斯林市場以及線上虛擬市場等，均屬可擴展之市場版圖。
- 3、行銷策略多元化：推動促進輸出拓展市場策略，針對上述新興市場進行規劃佈點、拓

銷及通路，以創新多元為出發，藉由推動整合示範案件方式，與領導廠商共同拓銷新興市場。

此外，相對於我國主要貿易競爭對手，不管是亞洲原四小龍或新興發展國家，甚至歐美先進國家，均越來越強調服務出口的發展情勢下，我國服務出口在近年並沒有獲得足夠重視，甚至出現衰退現象。因此我國整體策略讓商品出口與服務輸出並重，透過產業多面向的互動整合，利用我國既有優勢，打造服務輸出新模式，例如藉由推動商品與服務結合的整廠整案輸出的方式，促進現代化服務業輸出，以強化服務輸出的競爭力，並協助具國際競爭力的服務業進行海外行銷推廣。

（二）創新化—推動創新創業

在全球化高度垂直分工與資金、人力快速跨國移動的發展上，特別是在以知識經濟為發展動能的全球趨勢，經濟生產型態將與傳統有所差異。一個國家在維繫經濟成長動能上，除提升投資吸引力外，如何提供產業創新、創業的發展環境，以帶動國家成長動能，也是必須考量的推動策略。換言之，導入包含國際資金的民間資源，強化市場機制，並在營造國際友善創業環境上，吸引國際創業者（如矽谷）關注，提高投資或併購我國新創事業之意願，讓具創新、高度附加價值及國際競爭潛力的新創企業能在我國市場環境中孕育與成長茁壯，成為我國經濟發展新動能的可能發展方向。因此為讓新創事業從孕育發展到茁壯（From Start-up to Scale-up），在策略上應同時採取引進市場力量、強化國際連結及進行法規鬆綁等推進方向。

首先列為優先目標應屬法規鬆綁與調適。

主要目的在於藉由法規檢視與調整，推動更大程度的市場化，讓過去因過度管制而無從發展的產業得到機會，並進一步推動我國體制與國際法規接軌，全力強化區域經濟整合。因此加強政府各部會法規鬆綁平臺功能，完備法規鬆綁運作機制，以排除創新創業法規障礙（例如技術入股延緩課稅，新創事業上市上櫃等規定），並從基本面建立友善經商投資環境，協助業界掌握商機。在這過程中，政府的國發基金會將扮演「點火」角色，以導入國際資金與知識。藉由與國際創業者合作等方式，針對新創事業各個發展階段強化資金後勤協助，誘發民間投資的動能。

其次，在創新環境上，我國社會氛圍與其他競爭國（如新加坡）相較，如在法規面和資金面能夠持續補強，應更能適合創新創業發展，而讓更多創業者願意留在臺灣進行發展。因此強化國際鏈結，建立國際化創新創業群聚，讓我國新創事業能被世界看見，打造我國成為亞太地區具有國際吸引力的創新創業基地，則為接續之重要發展策略。這除了鼓勵創業外，更應強調讓新創事業成長茁壯。

（三）全球化—推動自由經濟示範區

全球區域經貿整合的加速推展，已改變各國推展策略。中國大陸刻正加速推動上海自由貿易試驗區，韓國、日本、新加坡，甚至是馬來西亞，也都積極推展區域經貿自由化，特別是在自由貿易區（Free Trade Area, FTA）的洽簽上。在此情況下，產業界多期盼政府能加速對外洽談自由貿易協定，但國內亦有部分民眾擔心市場開放所受到的衝擊，因而對開放自由化抱持遲疑或反對的態度。因此政府自 2012 年積極推動自由經濟示範區（以下簡稱示範區），希望透過區內的先行先試，一方面開創經濟成

長的新模式，另方面也希望降低可能衝擊，以化解民眾疑慮。

示範區的目標是以「高附加價值的高端服務業為主，促進服務業發展的製造業為輔」，希望能充分利用我國人力、技術、資通訊（ICT）、區位與兩岸優勢，發展高附加價值的經濟活動，並充分反映在法規鬆綁與市場開放的具體實踐上，讓人員、資金與貨物可以移動自由化，並促進國內法規與國際接軌。其採兩階段推動進程，第 1 階段已於去年 8 月啟動，在增修行政法規即可推動前提下，以現行自由貿易港區及屏東農業生技園區為核心，第 2 階段則於自由經濟示範區特別條例通過後啟動，採中央劃設或由地方政府申設等方式，以自由、開放為主軸，推動智慧物流、國際健康、農業加值、金融服務及教育創新等重點產業。未來以此為示範案例，向全國逐步推廣更大程度的自由化與市場化（註 2）。換言之，自由經濟示範區可視為我國加入「跨太平洋夥伴關係協議（Trans-Pacific Partnership, TPP）」與「區域全面經濟夥伴協定（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP）」之準備工作，採逐步漸進方式，由點而面，推動我國邁向自由經濟島。

二、塑造社會新價值

（一）充實人力資本，並導入經濟移民以擴大攬才

我國在工作人口結構中，面臨青年勞動力因就學等因素而太晚進入職場，但具技術性或經驗的中高齡勞動力又太早離開（退休）勞動市場的「晚進早出」現象；以及高階人才外流，卻又引進大量低階外籍勞動力之「高出低進」人才失衡情形。這種我國人力資源質量長期發



展不均現象，在少子女化、高齡化的人口結構變化趨勢上，除攸關產業發展與競爭力外，亦對於我國人口政策產生深遠影響。因此在充實人力資本上，必須從「育才」、「留才」及「攬才」三管齊下，才能從人力資源之質與量上取得均衡發展，並符合整體社會發展需求。

首先在育才層次，培育產業所需優質勞動力，應屬厚質人力資本之發展基礎。這除了政府在人才培育上的施政作為外，也須使產業擔負部分責任。例如針對產業所需人才，尋求大學合作規劃相關課程，以產學合作方式培育所需人才，並避免學用不一之情況。此外，亦應強化我國人才國際接軌，以提高其國際競爭力。而在留才層次，引導青年勞動力提早進入職場，並活化婦女、中高齡及高齡人才運用，有助於人力資源供給的活化，亦避免因過早退出職場，所衍生社會福利成本問題。至於在攬才上，則著重於打造友善就業環境，以吸引國際專業人才願意來臺。

特別在攬才政策上，因具有快速吸納人才效果，鄰近國家均提出優厚之政策誘因大舉吸引人才（林國榮，2013）。在我國面臨國內人才及技術性勞工缺口，以及國際搶才挑戰趨勢下，以「經濟移民」政策來提高國際人才運用彈性，並填補人才缺口應屬可運用之推展策略。過去我國因為稅制、海外專業技術人員薪資門檻等法規框架，不易吸引高階專業人才來臺，因此如能透過法規鬆綁，並從放寬課稅級距、賦予特殊專業人士雙重國籍優惠、鬆綁薪資門檻等彈性攬才制度及政策誘因進行推動，將有助吸引包含投資移民在內之高階專業人才。這其中，外籍藍領人力亦可藉由專業技術移民方式，填補我國勞動技術人力缺口。換言之，「經濟移民」所揭櫫的人才吸引目標，係針對投資

移民、技術移民以及短期工作移民之相關規劃，以爭取更多海外人才到我國工作、創業、就學與居住。讓臺灣成為國際人才願意來、愛來的地方，但卻不必然與國籍歸化劃上等號。

（二）建構社會安全體系

在社會保障制度上，隨著我國人口高齡化與少子女化相互消長發展趨勢，至2060年，高齡人口比例將由現行11.2%逐年提升至39.4%，但同一期間的工作人口比例，則是由74.2%逐年降低至50.7%，且55至64歲年齡之工作人數將占大多數（註3）。此人口發展趨勢將衝擊我國以年金制度為主的老年經濟安全保障機制。

我國現行老年經濟安全保障機制係以公（教）保、勞保、農保及國民年金保險所建構的第1層法定公共年金，以及依職業別所建構的勞工退休金、軍公教退輔基金等第2層職業退休金，並輔以個人儲蓄（投資）的第3層年金及第齡層的社會救助（如中低收入老人生活津貼等），建構多層次保障制度（行政院年金制度改革小組，2012；傅從喜，2011）。惟因現行保險費率偏低，提撥率不足，給付條件優厚，導致潛藏負債壓力風險；且依職業別所建構的職業退休金，因不同職業別間保障差異存在相當落差，彼此要求援引比照，使得年金財務狀況更加惡化。加上整體社會人口結構高齡化加速，工作人口減少，青壯世代財務負逐漸加重，而引發世代正義之爭議。

從各國發展經驗觀察，世界主要先進國家為因應人口結構變遷，特別是高齡化社會發展趨勢，自1980年代中期起，便陸續進行年金制度變革。除提高保費、降低給付水準或延後退休年齡等制度內緊縮措施外，亦倡議在整體結

構改革上，應從提供適足的基本保障、落實「確定提撥制」改革，以及增加私部門年金角色（如商業年金在多層次保障制度上的比重）進行著手變革，以落實「永續穩定年金制度」之目標。

因此我國自 2012 年即成立行政院層級之「年金制度改革小組」，藉由跨部會協同合作推動年金制度改革作業。財務健全原則上，確保現行各層次年金制度安全現金流量，以維持財務衡平、永續經營；適度縮小不同職業別間保障之差距，使權利義務能夠對等，以回應社會輿論對於社會公平的期待。並在改革步驟上，採循序漸進原則，訂定合理調整時程，避免影響社會安定；在長遠發展上，落實不同世代負擔合理化，以促進世代包容與衡平。

三、營造永續新環境

（一）國土永續發展

經濟發展與環境永續的衡平性，是國家尋求最適發展不可偏廢的核心價值。我國在面對氣候變遷下的環境風險、全球化與國際競爭下之開放市場趨勢，以及因應兩岸逐步開放發展趨勢中，產業發展結構之重大轉變，使得國土資源利用型態（如農業生產用地）在維持糧食安全、生態保育與經濟發展需求上，面臨釋出與維護之雙重壓力。而土地使用區位、型態及管制事項，如何因應新興產業需求，並配合公共建設調整國土空間結構，建立成長與適性衡平的城鄉發展模式，因涉及國土保安、生態保育、資源維護、糧食安全、經濟發展及城鄉管理等不同面向，需從政府跨部門協作治理方式進行空間規劃，以符合國內經濟及社會文化發展需求。

在國人最直接面臨的環境生活品質上，短期已於 102 年由行政院成立國土保育專案小組，

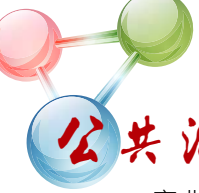
將國土保育問題列出 16 項議題，成立「土石管理」、「海岸及山坡地管理」、「環境品質管理」、「敏感地區開發管理」等工作分組，由經濟部、農委會、環保署和內政部等機關負責，從對策、查證、檢討三步驟循環進行，擬具 16 項立即行動方案，並由「加強取締」工作分組，由法務部、內政部共同負責加強執法取締不法，以強化政府國土保育的力道。

長期上則藉由「國土計畫法」與「國土復育條例」等立法措施的落實，建立我國國土保育的法源基礎。並據此整合各部會提出國土規劃戰略，建構配套法令制度、管理機制及行動計畫，以促進國土合理開發和利用。未來除了推動「國土保育專案」之外，在兼顧公正正義的原則下，也將善用國土資源，帶動城鄉與產業發展。

（二）區域均衡發展

國土保育是國家永續發展的基礎，但在友善環境的價值上，亦必須掌握各區域適性發展的必要性，釐清國家資源投入的優先順序，才能在社會公平價值上，提供國民充分的發展機會，並在自由發展的環境中自我實踐。因此推動國土保育並不代表偏鄉應停止發展，而應從環境脈絡中尋求利基的發展觀點，由國家優先投注必要資源後，引導其邁向適性的發展路徑。這也是在促進各區域產業發展的前提上，重新調整「產業有家，家有產業」政策，除了希望將國內外投資優先引介至國內合適區域，提供產業有良好發展的地區外，更重要的是，每個區域也都能發展具特色的產業，讓產業發展與區域均衡獲得正向的循環發展。

因此就我國區域產業分布而言，西部成熟的產業聚落，已能帶動所坐落區域的經濟發展，



應非屬政府資源優先投入區域，反而是花東、離島等偏鄉地區，才是政府資源優先列為優先投注的發展重點。其推動方向包括可藉由花東地區永續發展策略計畫，提出產業研創、融資、行銷等策略，掌握在地產業特性，透過在地深耕與長期經營方式，進行跨部會產業輔導。目的在於從國土資源適性發展的基礎，依據國土空間發展計畫，藉由跨部會性質的補助型整合計畫，或是跨縣市性質的區域型合作計畫，整體規劃區域經濟振興發展方向，引介適合偏鄉深根的產業，善用而非破壞掠奪當地利基資源（不論是有形物質資源或無形人力資源、文化資產），讓此產業在這區域成熟茁壯，進而帶動地區經濟成長，有利居民在地自我發展，避免偏鄉區域資源一味流向都會發展核心區域，導向區域發展不均的惡性循環。

三、創造政府新效能

（一）改造政府服務流程

政府效能向來為國家競爭力重要的一環，為因應我國社經環境及人口結構變遷，並善用即將告一段落的政府組織改造在政府業務職掌上整合之綜效，以及運用我國在資訊科技發展上所累積的深厚基礎，檢討政府服務流程以提升政府效能遂成為我國邁向下一階段國家發展所必需落實的基礎工程。

新世代的政府服務流程改造是以提升政府服務品質為核心，跨域治理為基礎，從行政流程簡化的變革想法中，促進跨機關合作，來打造具彈性、效能及競爭力的政府。因此在精進服務品質核心上，有效率的滿足甚至是提前一步掌握民眾需求，就成為政府服務流程改造主要的推動目標。從公共服務精進的發展程度來看，政府服務流程改造主要是將目標設定為提

供民眾「不出門能辦大小事」、「臨櫃服務一次 OK」，以及「主動關心服務到家」。讓這些目標能充分實踐公共服務資訊整合、服務流程單一窗口化，以及擴大公部門主動性與延伸性公共服務等價值理念。

因此在推動方向上，透過資通訊科技的運用，鼓勵多用網路等資通訊設備，提供民眾線上也可以申辦案件或查詢案件進度，降低民眾尋求政府公共服務的成本；並推動「一處收件、全程服務」的整合性服務，藉由跨機關流程整合，提供民眾更為便利性的使用體驗。至於針對偏鄉及弱勢、行動不便民眾等特殊需求人口群，則透過網路及行動載具的便利性，由第 1 線機關提供主動到府服務，或現場受理連線申辦等延伸性服務，以提供差異化服務滿足特殊族群之公共服務需求。

為擴大服務流程改造成效，現行由行政院設置「政府服務流程改造推動小組」，負責整體規劃推動、協調各機關推動事宜及督考方案執行成效，並由國發會會同內政部等 22 個部會成立「全面推廣政府服務流程改造」10 個工作圈，藉由投資服務圈、e 化宅配圈、農民服務圈、促進就業圈等工作圈來進行業務流程檢討，以推動具綜效性之整合便利服務。透過全面推廣政府服務流程改造，各機關更能積極主動檢討及簡化服務流程，藉此引導政府機關更勇於創新。這不僅從民眾需求角度提供各項便捷服務，更能藉由檢討政府業務流程的整併來整體提升政府效能，讓政府服務走向質量兼具的里程碑。

（二）推動電子化政府

我國自 1998 年開始推動以網際網路為基礎之電子化政府，從政府網路基礎建設，到政府

網路應用推廣計畫，以及著重提供民眾無縫隙的優質政府服務，在提升政府效率及服務品質已具有相當成果並獲得國際社會肯定。這顯示我國電子化政府成效在落實良善治理的價值目標上，從政府行政簡化、為民服務品質提升，逐步擴展到數位機之推動，進而帶動整體社會及經濟發展。特別是在邁向資訊社會發展過程中，配合整體社會結構變遷及知識經濟發展特色，在推動第4階段電子化政府（2012年至2016年）上，內部運作管理、外部民眾服務以及公平政策參與上，積極落實服務無疆界的策略目標，以協助政府深化我國資訊服務基礎建設，提升整體施政效能。

在推動內部運作管理策略上，首要目標則是深化政府網際網路服務網（GSN）及免費無線網路服務環境（如 i-Taiwan），以提升整體政府機關及民間社會基礎網路服務建設；並強化政府雲端應用服務，推動政府機關資料中心向上集中整合，藉由多項政府雲的建置及運用，擴大政府整合性服務的創新發展。此外，持續優化政府機關資料開放內容，以協同合作的策略，提供民間部門參與誘因，將可促進政府資料活化再運用，並提升其附加價值，且有利於民間內容產業的發展。至於在外部民眾服務策略上，則建置於上述服務流程推動目標上，以行動電子化政府的理念，落實主動全程服務的價值。除擴大跨機關間之電子查詢、查驗作業外，並在中央與地方垂直整合上，加強機關合作，擴大主動到府資訊服務範疇。最後在公平政策參與，在落實數位機會公平的價值上，結合蓬勃發展的社群網絡機制，以及擴大 e 化服務宅配到家之服務內容，讓 e 化參與成為政府政策過程中一項重要參與管道。

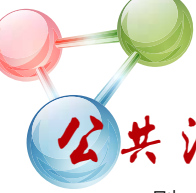
伍、結語：創新未來，扭轉國家發展方向

國家發展必須在經濟、社會與環境等3項層面彼此平衡發展，才能穩健向前。換言之，在追求經濟發展的同時，必須兼顧社會穩定與環境永續，以整體社會發展進行全方位擘劃，才不致顧此失彼。因此，國發會的成立，將組織定位為「國家發展策略運籌總部」，從國家永續發展與資源統籌規劃的高度，進行重大政策規劃與跨部會統合。這正反映在國家未來發展方向上，國發會將站在國家跨域治理的基點上，從下列治理面向，進行創新與突破，並在強化政府施政綜效基礎上，扭轉國家發展方向。

一、尋求新經濟發展模式，促發國家成長動能

我國在社會結構變遷發展路徑上，面臨少子女化及高齡化的人口結構變化，同時在經濟體系上，以中小企業為主之產業結構，亦須面對全球化所帶來的各國高度競爭壓力，以及開放市場所引發的國內衝擊。我國過去在國際生產分工架構下的優勢，受惠於全球市場開放，經濟得以維持發展，並提供充分就業環境，有利整體社會穩定。但既有產業面對已然成熟的市場，維持長期競爭優勢就愈面臨挑戰，為維持市占率，成本控制策略使得企業可分配盈餘減少，連帶影響薪資成長的空間，以及具發展潛力的工作機會（管中閔，2013a）。因此我國要跳脫經濟結構發展限制所引發的負向循環，當務之急仍應積極回應市場，尋求新的經濟發展模式，以為國家帶來新一波的成長動能。

相較過去發展模式，新的經濟轉型應以「創新化」為主軸，提供創新創業發展環境，積極吸引投資並導入國際人才；並採「多元化」原



則，屏除過去扶持單一明星產業思維，善用既有中小企業結構體中，眾多「中堅企業」所擁有的多元關鍵技術能力與創新生產模式，將出口結構從商品出口轉型為與服務輸出並重，藉由提升商品價值策略，將價格競爭轉變為價值競爭。而這需要以「全球化」場域作為發展基礎，包含法制環境與人才國際接軌的調整與經驗累積，而自由經濟示範區將是虛擬而理想的練兵環境，以為我國續階邁向 TPP 與 RCEP 等自由貿易區作為準備。

二、建構穩定社會保障機制，落實社會機會與公平

這種創新、投資、就業良性循環的新經濟發展模式，反映在社會機會與公平層面上，將在經濟發展所帶動的創新與就業環境雙重成長上，引導青年勞動力提早進入職場，以及活化婦女、中高齡人才運用，並有助於產學合作及朝向學用合一，提供國人更好的自我實踐機會。而配合經濟移民政策所帶來的投資與高素質人力，將創造更多就業機會與發展環境的正向循環。此外，在社會公平前提上，落實區域適性發展，對於偏鄉優先導入政府資源，以整體規劃區域經濟振興發展方向，並引介適合偏鄉深耕產業，進而帶動地區經濟成長，亦有利於在地居民自我發展。

而在鼓勵面對市場競爭與積極創新創業的前提上，在社會保障機制上，就必須提供市場競爭輸家或弱勢者（如失業者）適足的福利保障，以及降低因為創新而必須承擔失敗的風險成本。因此現行多層次年金體系所提供的社會保障機制，必需維持穩定發展，特別是在永續經營上，配合我國邁向高齡化社會發展路徑上，在「同舟共濟」的價值理念上，落實不同世代

負擔合理化。另一方面，也配合積極就業政策，建立以就業為基礎的社會保險架構，降低福利依賴人口，以及社會福利成本。

三、穩固國土保育工作，推動永續環境基礎

一旦經濟獲得發展動能，並建置社會穩定之保障機制，則應同步推動環境永續發展，以提供社會經濟穩固之發展環境。特別是在風險評估與危機應變層面上，面對氣候變遷所帶來的自然風險成本，如何在事前進行社會風險評估甚至是控制，並在事中及事後進行有效的處理應變與復原，將反映在環境資源利用與分配的有效性。因此推動國土保育措施是在治標方向上，藉由對策、查證與檢討來降低環境風險，但在長期治本策略上，則有待「國土計畫法」與「國土復育條例」等基本法制架構的提出，以為永續環境奠定長治久安的發展基礎。

四、良善公共治理，落實政府施政效能

經濟成長、社會穩定與環境永續的均衡發展必須以良善政府治理為基礎，才能妥適推動跨域整合、制度性建構與資源統合分配。因此政府治理層面首要之務在於法規鬆綁與調適，讓過去因過度管制而無從發展的產業得到機會，推動更大程度的市場化，深化國際連結，以促發經濟發展動能。並以既有資通訊技術環境與優質電子化政府發展經驗，一方面藉由建置更為周全的知識經濟發展環境，協助民間產業爭取包含虛擬線上市場等新興市場發展先機，並落實數位公平的價值理念；另一方面則協助改造政府服務流程，以科技輔助實踐跨域治理理念，提高政府遞送公共服務效率與效益，達到民眾有感施政目標。

附註

註 1：本文所涉國家發展藍圖與策略規則，主要依據 103 年 1 月 23 日所提「國家發展委員會業務規劃與展望報告」簡報內容之施政重點為基礎架構，進行撰擬論述。

註 2：自由經濟示範區說明。〈<http://www.fepz.org.tw/m1.aspx?sNo=0019937>〉

註 3：中華民國 2012 年至 2060 年人口推計報告

參考文獻

1. 林國榮。2013。《未來 10 年我國外勞政策變革之研究》委託研究計畫初稿。臺北：行政院研究發展考核委員會。
2. 陳信宏。2013。「從供應鏈關係看臺灣出口轉型策略」。臺灣財經評論 第 239 期。〈<http://twbusiness.nat.gov.tw/epaperArticle.do?id=234848259>〉（檢索於 2014 年 2 月）
3. 管中閔。2013a。「獨家專訪管中閔（上）：臺灣要當作剛經歷過金融風暴，一切重新來過！」。科技報橘。（檢索於 2014 年 2 月）
4. 管中閔。2013b。「獨家專訪管中閔（下）：網路產業，是所有產業的基礎建設」。科技報橘。〈<http://techorange.com/2013/02/19/interview-with-chung-ming-kuan-2/>〉（檢索於 2014 年 2 月）
5. 張國保。2008。《我國人才培育政策之研究》。臺北：行政院研究發展考核委員會。
6. 傅從喜。2011。《我國老人經濟安全保障與個人退休準備之研究》。臺北：行政院研究發展考核委員會。
7. 行政院年金制度改革小組。2012。年金制度改革規劃。〈[http://www.cepd.gov.tw/att/files/%E8%A1%8C%E6%94%BF%E9%99%A2%E5%B9%B4%E9%87%91%E5%88%B6%E5%BA%A6%E6%94%B9%E9%9D%A9%E5%B0%8F%E7%B5%84%E5%A0%B1%E5%91%8A\(%E7%B6%B2%E7%AB%99%E7%89%88\).pdf](http://www.cepd.gov.tw/att/files/%E8%A1%8C%E6%94%BF%E9%99%A2%E5%B9%B4%E9%87%91%E5%88%B6%E5%BA%A6%E6%94%B9%E9%9D%A9%E5%B0%8F%E7%B5%84%E5%A0%B1%E5%91%8A(%E7%B6%B2%E7%AB%99%E7%89%88).pdf)〉（檢索於 2014 年 1 月）
8. 「行政院召開『國土保育專案小組辦理情形』」專案會議。行政院網站：http://www.ey.gov.tw/News_Content.aspx?n=F8BAEBE9491FC830&s=AFA599BFA3EC2697（檢索於 2014 年 1 月）
9. 內政部營建署。2013。國土計畫法草案。〈http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com_content&view=article&id=10182&Itemid=53〉（檢索於 2014 年 2 月）
10. 國家發展委員會。「中華民國 2012 年至 2060 年人口推計」報告。〈<http://www.ndc.gov.tw/m1.aspx?sNo=0000455>〉（檢索於 2014 年 2 月）
11. 國家發展委員會。2014。「國家發展委員會業務規劃與展望報告」簡報。內部業務資料。



國家發展委員會揭牌儀式 紀實報導

林淑幸 國家發展委員會社會發展處視察

國家發展委員會（以下簡稱國發會）於103年1月22日上午舉行揭牌暨首任主任委員布達典禮，邀請馬總統、蕭前副總統及行政院江院長蒞臨致辭。

典禮在迎賓鼓陣及舞龍舞獅表演的熱鬧氣氛中揭開序幕，與會貴賓包括錢復、郭婉容、徐立德、江丙坤、陳博志、林信義、胡勝正、何美玥、陳添枝、蔡勳雄、劉憶如、尹啟銘等行政院經濟建設委員會（以下簡稱經建會）歷任主任委員，以及王仁宏、朱景鵬、宋餘俠等行政院研究發展考核委員會（以下簡稱研考會）歷任主任委員，均在場共同見證這歷史性的一刻。布達儀式由江院長頒授印信給國發會首任主任委員管中閔，隨後馬總統、江院長、蕭前副總統及管主任委員共同揭牌，與現場來賓共同見證國家發展的新紀元。

首任國發會主委管中閔於致詞時表示，國發會是由經建會、研考會、行政院公共工程委員會（以下簡稱工程會）部分單位整併而成，定位為「國家發展策略運籌總部」，負責國家政策方向涵蓋經濟建設、社會發展、人口結構、



布達儀式

國土規劃以及政府治理，並促使這些政策從規劃、設計、協調、審議到管考，形成「一條鞭式」的運作機制。管主委也期許國發會同仁以「勇於創新、敢於突破、善於主動、長於效率」作為工作信條，以此大幅提升政府施政效能，開啟國家發展規劃新里程。

管主委進一步指出，國發會當務之急是要打破目前社會的負向循環，以積極政策引發社會對未來正向的預期。除了已規劃完成的自由經濟示範區，未來國發會將提出商品輸出與服務輸出等新的戰略規劃，並將推動改革，讓臺灣成為從創新到新創的樂園。管主委也宣示將推動更大程度的自由化與市場化，讓更多的新

產業能夠得到發展，創造經濟的活力與熱度，將臺灣推向新的高峰。

江院長在致詞時表示，國發會所整併的經建會、研考會與工程會都是行政院擘劃國家整體施政藍圖時所倚重的對象。未來國發會不僅是機關合併、人力縮減的組織，而是要能發揮 1 加 1 大於 2 的綜效，真正替國家未來的人口政策、人才培育、國土復育，以及區域均衡發展做出貢獻，並在振興經濟的同時，兼顧貧富不均、所得分配等社會公義重要課題。江院長更期許國發會扮演小行政院角色，主動積極地提出超越過去、超越他國的作法，較以往經建會「財經小內閣」發揮更為完整、重要的效能。

擔任過經建會主委的蕭前副總統也以貴賓身分代表致詞，蕭前副總統表示，經建會 65 年



揭牌儀式

來擔負擘劃國家經濟發展藍圖的使命，使臺灣從農業經濟發展成知識經濟的現代化國家，經建會扮演舉足輕重的角色，並以身為經建會一份子為榮。國發會的成立不僅是組織整併，原機關的功能還要有更大的發揮，讓相加的力量變成相乘的



總統、院長、歷屆主委共同合影



出席人員合影

效果。蕭前副總統盼望未來國發會能扮演政府的千里眼與順風耳，並成為國家的知識腦，多傾聽臺灣人民聲音，帶領臺灣向前行，讓臺灣成為華人社會與亞洲國家中最美麗的淨土。

馬總統在致詞時表示，過去 60 年來，臺灣各項發展逐漸成為區域典範，經濟、政治及社會成就均在國際排名中名列前茅。面對當前國家發展挑戰，總統期許國發會帶領臺灣脫胎換骨、找到出路、走出活路。未來，國發會目標不侷限於經濟發展，亦應涵蓋其他領域，除提出彈性的國家發展策略，更應擔任各部會的潤滑劑跟催化劑角色，讓國家發展之研究、規劃、執行、考核真正發揮功用。

揭牌儀式結束後，另安排舉行經建會與研

考會兩會的回顧影片展演及茶會交流，影片展演內容娓娓敘說兩會歷史沿革及對國家發展的貢獻，包括經建會過去 60 年來從美援運用委員會、國際經濟合作發展委員會、經濟設計委員會到經建會等階段，見證臺灣由農業社會轉型為工業社會，進而邁向科技大國的成長足跡；以及研考會規劃組織改造、打造電子化政府、施政績效管理、落實國家檔案管理等，見證研考會持續研擬優質政策方案、落實良善公共治理的成果。現場貴賓在影片帶領下，彷彿走進時光隧道，喚起過去一起為臺灣發展齊盡心力的共同記憶，場面溫馨感人。國發會成立揭牌儀式圓滿完成，未來國發會將承繼經建會、研考會的光榮傳統，前瞻規劃國家整體發展戰略，全力開拓國家發展新格局。

2013 年臺灣公共治理研究中心 102 年度研討會

謝叔芳 國家發展委員會管制考核處專員

原行政院研究發展考核委員會（以下簡稱研考會）委辦「臺灣公共治理研究中心」於 102 年 12 月 11 日假臺大醫院國際會議中心舉辦「臺灣公共治理研究中心 102 年度研討會」，邀請宋主任委員餘俠以「跨域治理之理念與實踐」為題進行專題演講，並發表 102 年度臺灣公共治理議題調查與研究成果。本次研討會邀請學者專家及機關代表約二百五十人參與討論及意見交流，希望藉此聽取各界對目前各項研究成果的建議，以彙整提出兼具理論與實務效益的政策建議。

宋主委在致詞時表示，研考會自 97 年委辦成立臺灣公共治理研究中心至今已有 6 年，致力於關心臺灣公共治理相關領域的發展，就前瞻性政策議題進行研究與調查，提供政府治理相關政策參考；並且規劃辦理各項國際接軌活動，協助研考會參與 APEC 經濟委員會相關國際會議，積極與國際社會對話。本次 102 年度研討會，發表今年度研究成果，同時也提供產、官、學、研交流平臺，提升公共治理研究實務參考性。

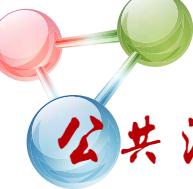
公共治理研究中心蘇主任彩足致詞時，首先代表公治中心歡迎各位公務同仁參與研討，同時也感謝研考會對於公治中心的支持，讓公治中心能夠針對臺灣本土重要的政策議題進行



宋主任委員餘俠以「跨域治理之理念與實踐」為題進行專題演講

研究，提供與公共政策實務貼近的政策建議。

本次專題演講主講人宋主委首先從跨域治理理論內涵、各國跨域治理策略進行說明，其次以電子公文系統、研考會監察案件管理資訊系統、跨單位任務編組及組織改造職能設計為例，說明政策實務上跨域治理廣泛應用的情形，進一步分享研考會以「全面推廣政府服務流程



改造」、「施政計畫跨機關績效管理」及「跨部會院管制計畫列管作業」推動政府機關跨域治理辦理情形，期許各項跨域治理策略能發揮橫向協調功能，擴大政府整體施政效益。

專題演講之後，本次研討會發表臺灣公共治理研究中心今年度研究成果，除「臺灣公共治理指標之調查」為延續性研究外，另針對「廉政治理」及「協力治理」兩大主題進行發表，探討目前我國在這些政策議題上所面臨的問題。第一場次「臺灣公共治理指標調查」，由政治大學施特聘教授能傑主持，發表人為世新大學莊副教授文忠，並邀請東海大學史教授美強及中山大學廖教授達琪擔任與談人，與談專家學者認為本研究方法嚴謹、涵蓋面廣，兼採主觀評估與客觀統計，研究方法完備，並建議

研究團隊應進一步分析不同類型受訪者評分差異之原因。

第二場次「廉政治理」，由法務部蔡常務次長碧玉主持，世新大學余副校長致力發表「廉政權責機關整體運作成效與精進策略之研究」成果，兩位與談人為臺灣大學彭副教授錦鵬與東吳大學蔡副教授秀涓，研究團隊透過媒體資料內容分析、深度訪談等方法蒐集資料，對現行廉政權責機關整體制度設計、運作成效進行深入探討。與談專家學者建議用獨立性、跨部門合作、人才招聘與專業化、法定特別權力、研究能量、持續性等6項指標，進一步探究臺灣目前的廉政體系如何精進。

第三場次「協力治理」議題，由臺北大學周教授育仁主持，警察大學章教授光明發表「行



出席人員合影



出席人員合影

政機關強制力行使之研究—行政機關與警察機關之合作模式」成果，邀請臺灣大學林教授明鏘及臺北大學侯教授崇文擔任與談人。研究團隊從社區警政與去警察化等多元觀點，分析行政機關面臨須行使強制力之行政事項，並就其所衍生之職權劃分、專業分工與行政效率議題，探討國內成立森林警察、環保警察、電信警察等任務編組警察大隊的妥適性，以及地方

行政機關應如何提高執行強制力的可行作法，並建議國內應就請求職務協助制定更具體的細部規範。

本研討會所發表的研究成果，將納入與會者的寶貴意見，未來也會出版研究報告供各界參考。這些實務取向的政策研究，將研提具體政策建議，有助釐清政府職能與角色，協助政府掌握政策執行問題，提升優質公共治理成效。



行政院研考會第 389 次委員會議 紀實報導暨委員會沿革

吳盈瑩 國家發展委員會秘書室視察

102 年 12 月 27 日雖不是什麼特別的日子，但這天是以行政院研究發展考核委員會（以下簡稱研考會）之名召開的最後一次委員會議——第 389 次委員會議，本次會議全體委員均出席與會，感謝各位委員百忙參加會議，及對研考會業務的策進與鼓勵。

研考會創設於民國 58 年 3 月 1 日，迄今已屆 45 載，以「優質政府治理推手」的角色自我期許，在研考先進同仁們的共同努力下，研考精神儼然成為公務體系具前瞻創新及勇於承擔的工作團隊，並展現「計畫」、「執行」、「考核」行政三聯制精神，一路走來，一步一腳印，也同時感謝中央與地方所有研考夥伴的一路相



研考會第 389 次委員會議委員合影（前排由左至右：蘇彩足、戴豪君、宋餘俠、張瑞雄、何薇玲；後排由左至右：廖婉君、朱斌妤、張玉山、史美強、孫同文）

挺，以及委員在業務上給予我們的支持與肯定，共同參與研考會各項評審會議、實地查證等，給予諸多寶貴意見，讓業務推動更為周全。

回首研考會委員會議的沿革，組成人員除研考會主任委員、副主任委員外，另聘請學者專家及機關代表，每次委員會議以委員過半數之出席為開會法定人數，就第 389 次委員會議委員為例，委員名單計有研考會宋主任委員餘俠、戴副主任委員豪君，以及公共行政管理學者史委員美強、朱委員斌妤、孫委員同文；臺灣觀光學院校長張委員瑞雄；財務管理學者張委員玉山；政治學領域學者蘇委員彩足；都市發展領域學者曾委員梓峰；電機工程領域學者廖委員婉君；全球一動董事長何委員薇玲，另機關代表部分則有主計總處鹿副主任計長篤瑾、人事行政總處顏副主任人事長秋來、經建會黃副主任委員萬翔、國科會牟副主任委員中原、工程會鄧副主任委員民治、臺灣省諮議會李秘書長雪津，總計 17 位，各位委員對研考會業務報告內容經常給予諸多寶貴建議，會後也將委員建議列入追蹤管考事項，務求回應，以精進業務。

由研考會邁向國發會是一連串的感恩與祝福，45 年來各位委員與我們共同彩繪的璀璨研考歷史，每次委員會議針對委員提供研考會各項業務重點所指點的寶貴建議，均請業務單位納入研議，以精進各項業務之規劃與執行。此外，也懇請委員除在委員會中給予我們指教外，在其他會議或活動場合，都能不吝給予更多鞭策與建言。

103 年 1 月 22 日研考會即將劃下一個句點，也將是另一個起點的開端，感謝委員給予研考會最大的協助，得以獲得社會各界掌聲與肯定。特別編印研考 45 專刊，綜理歷年來的研考人、事、地、物，以及各界先進的期勉與祝福，記述研考會的成長歷程與業務事蹟，典藏所有研考夥伴的共同記憶。

以「傳承研考精神，永續國家發展」自我期勉，傳承「專業、理性、務實」核心價值，「良善治理」典章規範轉型至國發會持續運作，無縫接軌邁向國家發展委員會。



行政院研考會第 535 次 擴大業務會報活動紀實

李昱緯 國家發展委員會國土區域離島發展處專員

行政院研究發展考核委員會（以下簡稱研考會）於 103 年 1 月 3 日召開第 535 次擴大業務會報，亦為邁向國家發展委員會（以下簡稱國發會）前最後一次召開之擴大業務會報，會中除了報告國發會相關籌備事宜外，亦頒發研考專業獎章予本會資深同仁，最後各單位與主任委員合影，氣氛溫馨，會議圓滿完成。



研考專業獎章受獎者合影

研考會成立於民國 58 年，因應會務發展需求，定期由主任委員召開業務會報，由各單位正副主管共同參加，業務會報議題涵蓋報告事項、討論案及主任委員指示事項追蹤列管案等，期透過業務會報的交流平臺，主管們共同討論，交換觀點，以利業務推動順暢，圓滿完成任務。另為擴大意見交流，亦不定期舉行擴大業務會報，邀請科長級以上同仁共同參與。本（第 535）次擴大業務會報特別訂於邁向國發會前夕召開，則有宣達「傳承研考精神，永續國家發展」的核心理念，別具意義。

本次會議為表彰資深同仁對研考會的卓越

貢獻，宋主任委員餘俠特別頒發研考專業一等獎章予趙主任秘書錦蓮及陳局長旭琳，頒發研考專業二等獎章予張副局長聰明、林副局長秋燕及高處長誓男，頒發研考專業三等獎章予莊副處長麗蘭、吳副處長再居及吳辦事員欽雄等 8 人，獲頒獎章同仁並與宋主任委員合影，留下象徵榮耀的一刻。

為利同仁瞭解研考會發展歷程及未來肩負之重要使命，會中由管考處古處長步鋼以「由研考會邁向國發會」為主題進行簡報，與大家分享研考會自創會以來的組織沿革、制度創建、政策推動及施政成果，並展望未來國發會重要施政願

景；綜合計畫處針對國發會籌備辦理情形進行詳細報告，報告內容詳述本會業按行政院函頒之「行政院及所屬各機關組織調整作業手冊」規定時程，依限完成「組織調整」、「員額配置（移撥）及員工權益保障」、「法制作業（含組織及作用法規）」、「預決算處理」、「財產接管及辦公廳舍調配」、「資訊移轉及系統整合」及「檔案移交」等七大項作業，宋主任委員對負責各工作分組參與同仁表示感謝，並期勉大家，齊心努力達成無縫接軌目標。

回首研考會近 45 年的組織發展歷程，過去服務於研考會之主委、副主委、離（退）職人員，以及各界學者專家均曾共同攜手合作或協助研考會各階段之業務任務推動與國家重大政策規劃，研考會亦規劃辦理感恩茶會，以感謝各領域學者專家對研考會的貢獻，並彰顯組織價值與傳承，期許各界在未來能廣續協助與鞭策。本次會議中由感恩茶會主辦單位研究發展處就茶會規劃辦理情形進行說明。感恩茶會將辦理學者專家及退離同仁兩場次，首場次為學者專家場次，目的為呈現研考會邁向國發會之

優質公共治理推手之角色變遷與未來展望，第二場次則為退離同仁場次，目的為頒發研考專業獎章，讓優質研考人的精神融入到國發會的核心價值中，同時邀請總統、行政院江院長宜樺、本會主任委員、副主任委員及歷任主任委員、副主任委員、離退及現職同仁、檔管局同仁代表等貴賓參加，期盼在未來國發會成立後能繼續給予指教。

歷經 535 次擴大業務會報的召開，以及 45 個寒暑的悠久歲月，研考會要邁入另一個新的里程，會後宋主任委員與各單位主管及同仁共同合影，記錄此一難得且具歷史意義的時刻。宋主任委員亦感性地請大家以專業、理性及務實的精神廣續處理各項業務，在組織變遷的過程中，有秩序地進行相關作業，且在最後關鍵時刻，務必以更沈穩之態度，將業務順利轉換至國發會，並企盼未來不論同仁至任何崗位，都能勇於接受挑戰，展現公僕價值，傳承研考精神，永續國家發展，共同邁向組織發展新里程！



各單位主管合影

行政院研考會感恩茶會活動紀實

莊千慧 國家發展委員會社會發展處專員

行政院研究發展考核委員會（以下簡稱研考會）自民國58年成立迄今已45年，配合行政院組織改造，於本（103）年1月22日改制為國家發展委員會（以下簡稱國發會），回首研考會組織發展歷程，歷任主委、副主委、離（退）職人員，以及各界學者專家均曾共同攜手合作或協助各階段之業務任務推動與國家重大政策規劃，爰此，研考會分別於本年1月6日及16日假臺大醫學院國際會議中心舉辦「學者專家場」及「退離同仁場」2場次感恩茶會，藉此感謝前人及各領域學者專家對研考會的貢獻，並彰顯組織價值與傳承，期許各界在未來能廣續協助與鞭策。

1月6日學者專家場次除行政院毛副院長治國親臨致詞勉勵外，並有立法院廖委員正井、行政院經濟建設委員會（以下簡稱經建會）管主委中閔、審計部林審計長慶隆、行政院公共工程委員會（以下簡稱工程會）顏副主委久榮、行政院人事行政總處顏副人事長秋來、行政院國家科學委員會牟副主委中原及中央選舉委員會劉副主委



行政院毛副院長治國、經建會管主委中閔及研考會宋主委餘俠共同建構國發會的夢想藍圖，形塑未來國家發展願景

義周等機關正副首長及行政院研考會代表約二百人參與。

毛副院長致詞時表示，過去45年來，研考會隨著時代演進，創建適應國情的研考制度，營造不斷改革進步的行政文化，引領各部會以創新思維追求施政最大成效，因此，對於研考會團隊在國家發展的努力與貢獻上給予高度肯定。此外，研考會從76年起，積極推動行政院組織改造，打造精實、彈性、效能的行政組織，並於今年1月22日配合行政院組織改造，改制為國發會，就結構完整性而言，國發會之成立

是正確方向，其整合經建會、工程會與研考會相關功能與機制，成為更具統合性之組織。毛副院長勉勵國發會未來能發揮更大效益，並期許各界學者專家續予支持並協助國發會運作，讓國家政策規劃與考核更加完備。

研考會宋主委餘俠致詞時表示，45年來，研考會承蒙各界學者專家與機關協助，得以在政策研究、計畫審議、績效管理、e化政府、中央與地方政府治理及檔案管理等各方面，依法定職掌逐一達成使命，因此，藉本次感恩茶會向各位學者專家及各機關同仁致上最高敬意與謝意。研考會轉變為國發會後，不僅需要各位同仁持續投入及不斷創新，更需要各界學者專家續予支持，共同為國家發展努力。也期許未來研考會同仁持續秉持著「專業、理性、務實」的核心價值，將研考精神帶到國發會，並持續扮演政府與學界之橋樑，在與各位學者專家更緊密合作下，共同攜手打造國家發展新藍圖。

會中並由經建會管主委及研考會宋主委組合代表未來國發會各核心業務之元件，由行政院毛副院長點亮象徵未來光明璀璨的LED燈，共同建構國發會的夢想藍圖，形塑未來國家發展願景。另亦有多位機關代表及學者專家發表對國發會的期許與勉勵，作為研考會邁向國發會的基石。

1月16日退離同仁場次由曾任研考會主委的馬總統英九及行政院江院長宜樺親臨致詞外，並有海峽交流基金會高副董事長孔廉、佛光大學楊校長朝祥、國票金控魏董事長啟林、臺灣車輛股份有限公司黃董事長敏恭等計17位研考會歷任主委、副主委，以及離退人員與所屬檔案管理局同仁等約二百人參與，共同回顧過去努力成績，並見證研考會的蛻變與成長。

馬總統在該場次致詞時表示，在研考會約2年9個月時間，有許多溫馨與感動的回憶，並從中瞭解研考會是個勇於任事，且專門處理



馬總統於研考會感恩茶會退離同仁場次與歷任主委合影留念



馬總統於研考會感恩茶會退離同仁場次與歷任副主委合影留念

疑難雜症的單位，對於各位研考同仁長期以來的努力與投入給予高度肯定。馬總統並提及過去在研考會任職期間，習得各領域專長並累積豐富行政經驗，進而得以延伸運用至行政院大陸委員會、法務部、臺北市政府、甚至到總統府服務時之各項工作推動上，因此感謝各位研考同仁帶來各種學習機會。馬總統並強調研考會整併為國發會後，不是走入歷史，而是走向未來，期勉各位研考同仁與國發會，繼續扮演推動國家發展之重要角色。

江院長致詞時指出，研考會自第 1 任陳主委雪屏以來，歷經 16 位主委帶領，以及歷任副主委與各級主管的共同努力下，不斷積極地扮演著「優質政府治理推手」的角色，並在不同時代與階段裡，擔負「國家發展」、「電子化政府」等重責大任，甚至包含「地方政務發展研析」、「政府出版品」與「國家檔案」的管理與推動，因此肯定各位同仁一直以來的努力。江院長亦期許未來國發會擔負起國家永續發展

的重責大任，持續研擬優質政策方案，落實良善公共治理，引領政府不斷創新並提升國際競爭力，以不辜負民眾付託。

研考會宋主委表示，研考會 45 年來的成長與茁壯，皆得力於歷任主委、副主委的帶領及各位研考同仁的付出與努力，藉此向全體研考同仁致上最高的敬意與謝意。研考會於今年 1 月 22 日與經建會、工程會及原主計處電子處理資料中心等機關整併，蛻變轉型為國發會，未來將肩負「國家發展運籌總部」的重責大任，因此亦期許研考會同仁持續為國家社會的進步而努力，讓研考精神永續傳承。

茶會中由馬總統頒發研考專業獎章予江院長等 6 位歷任主委、副主委，表揚對研考業務的卓越貢獻。另會中亦有多位歷任主委、副主委發表對研考會的感念想法及未來國發會的期許與勉勵，透過互動交流凝聚各先進的智慧與經驗，以迎接未來的挑戰，當日茶會即在與會者熱絡交流及溫馨大合唱中，畫下圓滿句點。



行政院研考會第 535 次擴大業務會報活動紀實

行政院研究發展考核委員會於民國 103 年 1 月 3 日召開第 535 次擴大業務會報，亦為邁向國家發展委員會（以下簡稱國發會）前最後一次召開之擴大業務會報，會中除報告國發會籌備事宜外，亦頒發研考專業獎章予資深同仁，最後各單位與主任委員合影，氣氛溫馨，會議圓滿完成。



行政院研考會感恩茶會活動紀實

行政院研究發展考核委員會（以下簡稱研考會）配合行政院組織改造，於民國 103 年 1 月 22 日改制為國家發展委員會，回首研考會組織發展歷程，歷任主委、副主委、離（退）職人員，以及各界學者專家均曾共同攜手合作或協助各階段之業務任務推動與國家重大政策規劃。研考會分別於 103 年 1 月 6 日及 16 日假臺大醫院國際會議中心舉辦「學者專家場」及「退離同仁場」2 場次感恩茶會，藉此感謝前人及各領域學者專家對研考會的貢獻，並彰顯組織價值與傳承，期許各界在未來能廣續協助與鞭策。

1 月 6 日學者專家場次除行政院毛副院長治國親臨致詞勉勵外，並有立法院廖委員正井、行政院經濟建設委員會管主委中閔、審計部林審計長慶隆、行政院公共工程委員會顏副主委久榮、行政院人事行政總處顏副主任長秋來、行政院國家科學委員會牟副主委中原及中央選舉委員會劉副主委義周等機關正副首長及研考會代表約 200 人參與。



2013 年臺灣公共治理研究中心 102 年度研討會

行政院研究發展考核委員會委辦「臺灣公共治理研究中心」於民國 102 年 12 月 11 日假臺大醫院國際會議中心舉辦「臺灣公共治理研究中心 102 年度研討會」，邀請宋主任委員餘俠以「跨域治理之理念與實踐」為題進行專題演講，並發表 102 年度臺灣公共治理議題調查與研究成果。本次研討會邀請學者專家及機關代表約 250 人參與討論及意見交流，希望藉此聽取各界對目前各項研究成果的建議，以彙整提出兼具理論與實務效益的政策建議。



Public Governance Quarterly



國家發展委員會
NATIONAL DEVELOPMENT COUNCIL

ISSN 2306-4811



GPN : 2010200008
定價：70 元
全年 4 冊：NT\$280 元

