

行政院國家科學委員會專題研究計畫 期末報告

東亞國家民主治理與政權公約之研究：日韓經驗對於我國的啟示(第2年)

計畫類別：個別型
計畫編號：NSC 100-2410-H-004-222-MY2
執行期間：101年08月01日至102年07月31日
執行單位：國立政治大學國際事務學院

計畫主持人：李世暉

計畫參與人員：碩士班研究生-兼任助理人員：陳沛瑜
碩士班研究生-兼任助理人員：周芷羽
碩士班研究生-兼任助理人員：林芙白

公開資訊：本計畫涉及專利或其他智慧財產權，2年後可公開查詢

中華民國 102年10月15日

中文摘要： 當代的民主政治是以政黨政治為主要運作形式，而以責任政治為重要內涵；並透過「制度性安排」的選舉，讓人民擁有機會選擇或淘汰組織政府、推行政務的政黨與政治人物。在此一民主政治運作的過程中，政權公約扮演「連繫機制」的作用，讓責任政治與政黨政治連結起來。有鑑於此，政黨的政權公約，是促進當代民主政治的課責，以及實現民主治理的重要機制。然而，就政權公約制度在日本、韓國與中華民國等東亞民主國家的執行現況而論，存在著許多限制。若以日本民主黨內閣的政權公約執行情形為例，可以發現其存在著四項本質上的限制。第一是政權公約的類型設定，第二是新政官關係的制約，第三是聯合政府的內部協調問題，第四是缺乏正確的評量工具。

中文關鍵詞： 民主治理、政權公約、日本民主黨、治理

英文摘要：

英文關鍵詞：

東亞國家民主治理與政權公約之研究：

日韓經驗對於我國的啓示

一、前言

2009 年日本眾議院的選舉結果，為日本的民主政治發展帶來重大的變化。重視「政權公約」(manifesto) 的日本民主黨獲得選舉的勝利，不僅實現了政黨輪替，也讓日本政治進入政權公約型的行政體制。日本的政權公約，是從 2003 年 4 月的統一地方選舉之後開始普及，並於同年的 11 月擴及至眾議院選舉。在該次眾議院的選舉中，日本各政黨紛紛推出明示期限、財源等數字目標的政權公約。此一政權公約制度，是一「可檢證」的，且對選民宣示的「誓約」(pledge)，同時也是贏得政權時具體實行的政策組合(日本經濟調查協議會，2006: 6; 有馬晋作，2008: 2)。

日本的政權公約，是源自於「國民自覺」、「實現政策本位的選舉」等提高民主政治品質的理念，並仿效民主主義發源國英國的制度而來的。¹因此，政權公約並非只是選舉時的宣傳文書，也是民主主義下國民選擇判斷時的手段工具。換言之，政權公約是建立良質民主政治的基礎，已成為日本導入政權公約制度最重要的推動力量。而此一政權公約制度的導入以及民主黨政權的成立，為日本民主政治的展帶來的實際影響，即成為本論文研究的重點。在本論文中，將嘗試藉由對政權公約制度的形成與發展之闡述，初步探討民主治理下的政黨角色。

二、政黨、民主與民主治理

政黨在現代的政治中，扮演關鍵性的角色。無論是民主政治還是獨裁政體，以政黨組成政府，決定國家發展方向，進行國家資源的分配管理，已成大多數現代國家的重要政治過程。與今日的政黨印象相對照，過去的政黨被認為是一群為了私利與私欲而組成的黨徒，是良好政治發展的阻礙。例如，美國第一任總統 George Washington，在 1796 年的「告別演說」中強調：「黨派精神經常是擾亂公共議會、弱化行政機能的原因」(內田滿，2004: 52)。政黨從「私黨」印象變成「公黨」論述，是源自於英國政治思想家 Edmund Burke 對政黨的定義。Burke 認為，政黨是擁有共同意識型態、為增進國家利益而攜手共同努力的人群組合(Ware, 1996: 5)。

現代的民主國家，隨著政治參與的擴大化以及政策課題的廣泛化，政黨更被

¹ 日本政權公約的導入過程中，民間政治臨調、經濟同友會政治委員會、二十一世紀臨調等 NPO 團體扮演重大角色。「面對總選舉的緊急提言」(民間政治臨調)、「追求確立首相領導能力與政策本位選舉的實現」(經濟同友會政治委員會)、「政治家與選民的共同作業：為了讓總選舉具有意義」(二十一世紀臨調)等各團體的建言，提示了日本政權公約制度的民主治理意義。

比喻為各種社會思維的「蓄水池」(reservoir)，也是社會與國家之間的溝通橋樑 (Barker, 1942: 39)。在民主國家中，伴隨著政黨重要性的提高，公民也開始將政黨視為完備代議制度、防衛自我生活的民主手段。另一方面，對權利追求者而言，政黨則是組織公民、獲取權力的民主手段 (岡沢憲芙, 1992: 10-11)。在不同的觀點下，政治學者對於政黨的定義也相形各異。對政黨的民主精神持正面評價者，主張政黨是組成民主政府的重要行為者，是形塑民主政治的重要力量 (Schattschneider, 1942: 1)。著重於政黨的權力觀點者，則強調政黨是擁有政治利益的匯集與表達、選舉活動的動員、政治領袖的補充與政府職位的追求、政治社會化以及政府運作的安定化等機能的政治團體 (Wattenberg, 1986: 1-2)。

另一方面，以政黨為中心的選舉政治，隨著「後工業化」的發展，公民與政黨之間的心理距離漸行漸遠，部分政治學者開始提出「政黨終結論」(Huntington, 1974: 91)。在此一政治發展背景下，政黨與公民的關係，具體表現在「無黨派層」的急遽增加上。而這些無黨派層的增加，主要是對政黨感到失望，以及對政治感到厭惡。此一狀況能否改善、需不需要改善以及如何改善，成為 1980 年代後，論述民主主義時的焦點。

在政治與行政關係中，包括 G. L. Wamsley、R. N. Bacher 與 C. T. Goodsell 在內的公共行政學者，以「委託—代理人」(principal-agent) 理論論點為核心，指出建構效率民主的重要性 (Wamsley et al, 1990); 而 Dennis Kavanagh (1981: 11) 認為，應以政權公約制度來打破由官僚主導的政治體制，以實現由政黨主導的民主政治。在日本的行政領域中，村松岐夫 (1981) 主張，有鑑於國會政治的活躍與政黨的政策形成能力，日本政治並非由官僚主導，而是由政黨主導。山口二郎 (1989) 則認為，在論述日本政治與行政關係時，必須參考同為議會內閣制的英國政治體制。在上述的理論脈絡下，如何以政權公約制度促進民主課責 (accountability)，即成為相關民主治理所應探討的重要課題。

如前所述，民主概念與治理概念的結合，到了 1990 年代形成「民主治理」的新概念，並在政治學的相關論述中頻繁出現。然而，關於民主治理的意涵，目前尚未出現一致的定義。傳統的公共行政學派重視公平正義，強調政治與行政的管理控制，主張建立大政府；新公共管理學派重視管理主義與新制度經濟，強調公共市場，主張建立小而美的政府；而政策網絡的研究者重視多元主義與社會統合主義，關注公民社會與協同治理 (蔡允棟, 2006: 173)。即便如此，民主治理依舊有其無法替代的核心價值，如公民精神、積極參與以及民眾與政府機關協力行動等 (deLeon and Denhardt 2000; Vigado 2002)。

此一民主治理核心價值在當代民主政治的運作過程中，具有下列重大意義：第一，民主治理強調對公民個人權利的尊重，並藉此形塑公民意識；第二，民主治理是建立公民社會的基礎，而公民社會則是民主治理的重要內涵；第三，民主治理重視資訊公開化與決策透明化，並以此促進公民參與；第四，民主治理重視透過政策行銷與人民溝通 (黃建銘, 2010: 23-24)。第一層與第二層意義涉及到公共領域 (public sphere) 與公民社會的建立，強調在民主治理的基本理念下，

人民不該只是國家體制中的客體與被統治者，而應是獨立自主的行動者，直接或間接透過代表來參與治理（Gutmann and Thompson, 2004: 3）。第三層意義則與政治體制的決策機制有關，強調應透過多元參與，建立可消除資訊不對稱的決策機制。第四層意義則是指在責任政治的基礎上，強調政府對政策的說明責任、與協調責任。

由於當代的民主政治是以政黨政治為主要運作形式，而以責任政治為重要內涵；並透過「制度性安排」（institutional arrangement）的選舉，讓人民擁有機會選擇或淘汰組織政府、推行政務的政黨與政治人物。在此一民主政治運作的過程中，政權公約扮演「連繫機制」（linkage mechanism）的作用，讓責任政治與政黨政治連結起來。政黨與政黨推薦的候選人在選前提出政權公約，規劃取得政權後的政策方針；人民則藉由選舉的方式，表達政策偏好。受到人民政策委託而勝選的政黨，必須透過決策機制形成政策，忠實地執行政權公約；而人民則依政權公約的執行狀況，透過定期的選舉給予政黨肯定或懲罰。在此一過程，人民透過對政權公約的關注，形塑對自身權益與對公民社會意識的重視（民主治理的第一層與第二層意義），並在一決策透明、資訊公開的平台上，積極參與政權公約的制訂與執行（民主治理的第三層意義）；而政府機關則必須隨時檢視政權公約的落實狀況，並定期向人民報告（民主治理的第四層意義）。

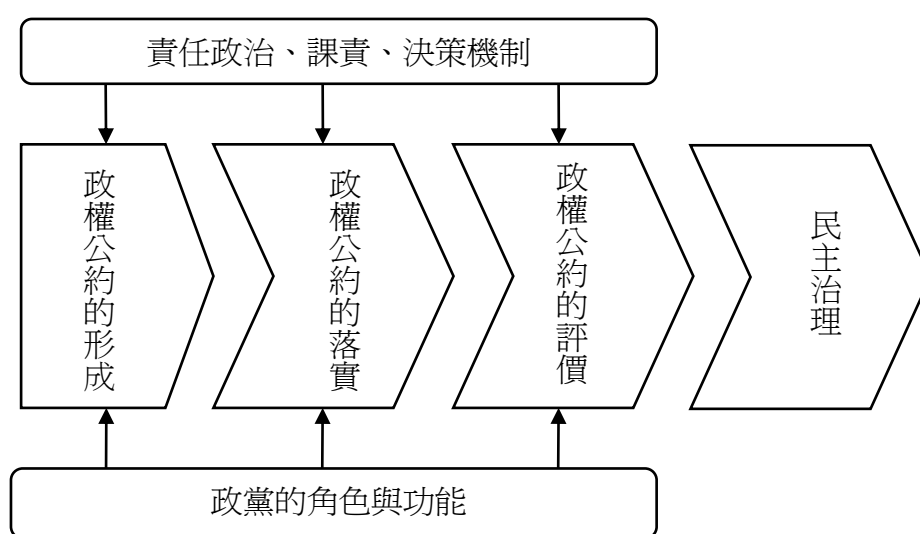


圖 1 政權公約的形成、落實、評價與民主治理

三、文獻探討與分析

針對政權公約的起源、性質的相關研究，目前主要仍以英國的政黨政治為研究對象。根據政治學者的研究，最早使用政權公約的政治人物為英國首相 Sir Robert Peel。同時擔任保守黨黨魁的 Peel 於 1835 年的選舉中，首度在自己的選區使用名為 *The Tamworth Manifesto* 的書簡，並為日後保守黨所沿用（Pilkington,

1997: 108-109)。John Ramsden (2002: 420) 的研究發現，早期的政權公約多屬政治人物個人的政見宣示。第一個以政黨主張為主軸的政權公約，是由英國工黨在 1906 年選舉時所公布的政策宣言。以小冊子呈現政權公約，則是由保守黨在 1935 年選舉時，率先採行而沿用至今的形式。而藤森克彥 (2003: 24) 則進一步將英國政權公約的相關論述大致可歸結為下列四個階段：第一，政黨以政權公約的形式向選民宣示其政策主張；第二，選民在不同的政權公約下進行政黨的選擇；第三，選舉獲得勝利的政黨落實其政權公約的政策主張；第四，政黨實行政權公約的成果，為下次選舉中選民進行政治判斷的依據 (參照圖 2)。

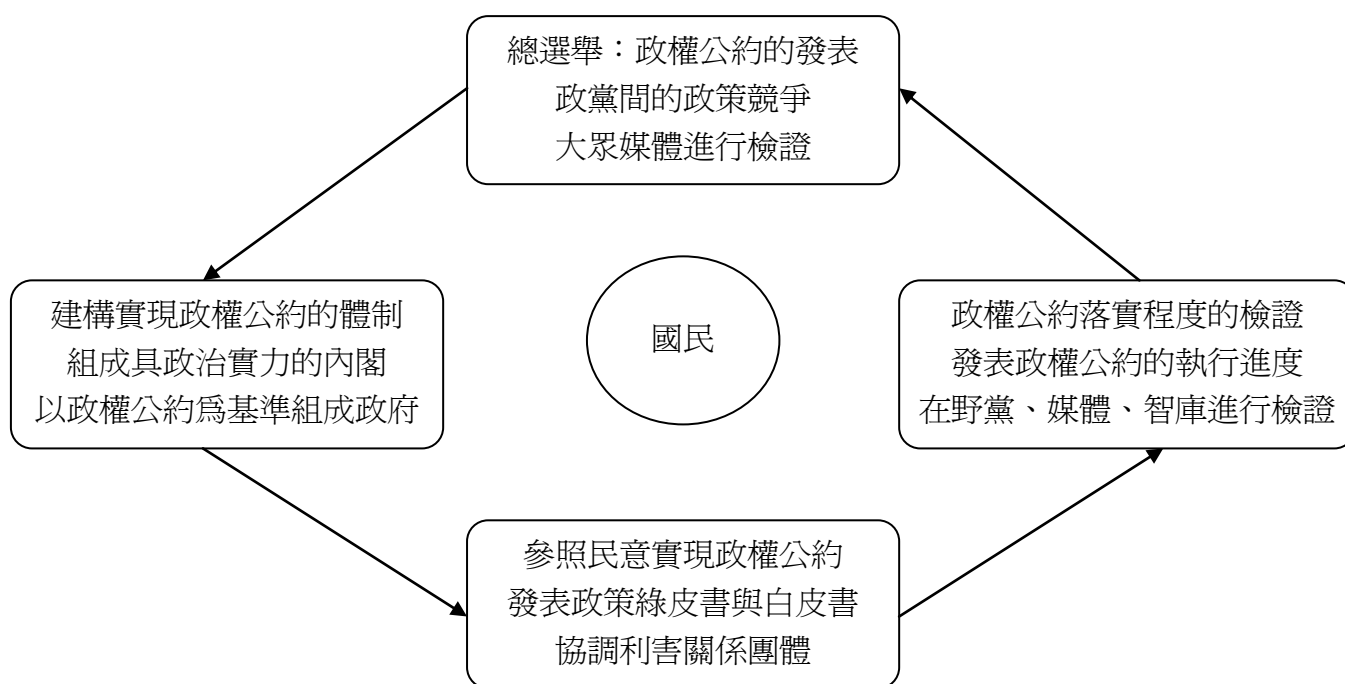


圖 2 英國政權公約制度運作的四個階段
資料來源：藤森克彥 (2003: 24)

另一方面，政權公約的論述也經常與「命令委任」(mandate) 一詞連結。根據韋氏辭典 (Merriam-Webster's Dictionary)，mandate 一詞同時具有命令 (command) 與授權 (authorization) 之意。在政權公約的研究範疇中，前者是指實行政權公約是選民對執政黨的一種命令，衍生出政府的義務與責任問題；後者是指選民將政權公約的實行託付給執政黨，進而發展出政府的權力與權限問題 (小松浩, 2004: 131-133)。無論是命令概念還是授權概念，Dennis Kavanagh (1981: 11) 認為，政權公約的一個重要功能是打破官僚主導的政治體制。政黨可以主張政權公約是選民的命令、選民的授權，取得與官僚機構抗衡的優勢地位。由此，政權公約與其相關制度機制，開始與民主政治的意義內涵、運作方式同時出現在政治科學領域的論述中。

日本的政治體制與英國政黨內閣制度類似，也使得英國的政權公約制度，受

到日本國內有識之士的注目。1999年，在「落實民主政治」的風潮下，由產業界、勞工團體、學界與媒體所組成的「21世紀臨調」，以「政治主導體制的建立」為號召，積極推動政黨責任政治與選舉公約實現計畫。同時，有識之士也過各種的說明會與研討會，宣傳與推動政權公約。2003年2月14日，21世紀臨調成立「Manifesto 研究會」，在比較英國、德國、美國、法國、義大利、瑞典等國的政黨政治體制之後，主張日本應實行歐美民主國家行之多年的 manifesto 制度。21世紀臨調所指稱之 manifesto，原為拉丁語中的「聲明」、「宣言」之意，著名的「共產黨宣言」(Das Kommunistische Manifest)即使用此一用語。在歐美國政黨政治中用以指稱政黨的政治基本方針，21世紀臨調將其譯為「政權公約」。政權公約除載明政黨的政治基本方針外，也包括具體的政策、實施期限、數值目標與預算來源等項目。政權公約的概念引進日本之後，岩手縣知事的增田寬也率先於2003年3月14日，針對當年的統一地方選舉發表日本國內第一次的政權公約。其後，Manifesto 研究會分別與自民黨、民主黨的幹部進行會商，期盼兩黨能在年底的眾議院選舉中，各自提出政黨的政權公約。

2003年7月7日，21世紀臨調發表了「政權公約(マニフェスト)に関する緊急提言」，鼓吹透過政權公約進行政黨之間的政策競爭。此一主張獲得日本各界的支持，公明黨、自民黨與民主黨先後發表眾議院選舉的政權公約。此後，政權公約即成為日本各政黨在選舉前，向選民訴求政策支持的重要宣言；而各政黨的政權公約，也成為媒體、學界與民間團體評價政黨政策目標與政策可行性的重要資料。包括21世紀臨調、言論NPO在內的非營利組織，日本經團連、經濟同友會在內的產業團體，以及構想日本、日本總研、PHP總合研究所在內的智庫單位，均針對各黨政權公約的綜合與個別評價，定期進行分析報告。雖然日本各政黨對於政權公約的態度有所差異，但均不脫英國對政權公約的認知範疇，並依循下列的階段與步驟來進行政權公約的制定、評價與落實。首先，政黨考量國內外各種政治、經濟、社會情勢，以及主權者(人民)的意向後制定政權公約。其次，在選舉活動中以政權公約的政策主張，向人民訴求支持。其三，選舉獲得勝利後，將政權公約視為內閣政策形成的參考以及評量各部會行政績效的依據。大眾媒體在此一政權公約制定、評價與執行的各個階段，除了傳達相關訊息之外，也同時扮演評價政權公約的角色。

隨著政權公約制度在日本的推動，相關的研究著作也自2004年起開始陸續出現。日本政權公約的研究成果，主要分為兩類。第一類是政治人物以自身政治經歷為出發點，所展開對政權公約制度的觀點與論述；第二類是比較政治學的學者專家，以民主理論所進行的政權公約制度分析。前者是以神奈川知事松澤成文(2005; 2008)與三重縣知事北川正恭(2006; 2007)的著作為主；後者則以大山礼子與藤森克彦(2004)、曾根泰教(2009)的研究為代表。上述文獻多以推動與落實日本政權公約制度為主要宗旨，而其研究成果也多以學者與政治人物的「訪談」、「對談」形式呈現。值得一提的是，部分日本學者已注意到，政權公約制度的導入已對日本政治發展造成影響。如井田正道(2005)透過對『讀賣新聞』、

『朝日新聞』與『每日新聞』選舉報導的內容分析，主張政權公約制度的導入，是日本形成兩大政黨制度的重要推手；而高木健二(2009)則從地方財政的角度，探討日本民主黨政權公約對日本地方自治發展的影響。

韓國的政權公約制度的施行受到日本影響，而在研究方向與成果上，也多以比較研究的方式呈現。如河東賢(2007)以政策移轉與決策網絡的層面，分析韓國地方選舉的過程中，政權公約滲透的程度以及影響力；金永來(2008)以日本、英國的政權公約制度相比較，論述總統制下的韓國政權公約制度之特色。而由曾根泰教所領導的「日本慶應義塾大學政權公約研究會」，則持續關注韓國政權公約制度的推動過程，並將李明博的政權公約譯成日文出版，也受到日本政界與學界的注目。此外，曾根泰教(2008)亦指出，政權公約制度在韓國的發展時間雖晚於日本，但其發展速度卻令人驚喜。根據2006年5月、7月與11月的調查報告，政權公約在韓國的認知度從5月的21.3%、7月的31.3%，急速上升至12月的68.5%。而在人民投票考量項目上，2006年5月的調查報告中，候選人能力(52.9%)優先於政權公約(27.3%)；同年12月的調查結果，政權公約(38.8%)與候選人能力(37.8%)的優先順位出現逆轉。

臺灣自1996年進行總統直選後，候選人的政策白皮書均以書籍出版的方式呈現。從李登輝的『經營大臺灣』(1996年新刊本)開始，2000年連戰的『連戰的主張』、陳水扁的『2000破曉—2000陳水扁勝選大策略』；2004年連戰的『改變，才有希望』、陳水扁的『相信臺灣：阿扁總統向人民報告』；以及2008年馬英九與蕭萬長的『治國：臺灣贏的新策略』等，均是直接反映候選人政策思維理念的出版品。儘管如此，國內針對政權公約、政策白皮書或者是政見轉換為政策的研究並不多。這些數量有限的研究成果可分為四類：第一、比較性分析研究：例如比較特定種類、屆期、區域選舉候選人政見的內容、比較不同政黨的政見的異同與意涵、關注特定議題在各種選舉過程中成為政見的狀況等。第二、選戰策略與文宣研究：將政見置於選戰策略中觀察分析、或研究特定政見的宣傳意涵等。第三、研究選舉政見與公共政策之關連性。第四、政見內容與選民投票行為及選戰結果關連性之研究(財團法人國家政策研究基金會，2010:10-11)。

四、日本、韓國與台灣的比較

2003年，日本國內政權公約論的出現，主要是以自民黨對決民主黨的「政權選擇」，以及小泉純一郎對決菅直人的「首相選擇」為背景，並朝向兩黨制的建立為目標(小松浩，2004:126)。舉例來說，當時的大眾媒體的選舉相關報導，多以「政權選擇的選舉」、「政權公約的選舉」為標題，使得選民對在野陣營的關注，集中到民主黨的身上，導致選民在投票時產生「自民黨還是民主黨」的選擇思維(井田正道，2005:186)。²另一方面，從日本政治構造改革的角度來看，

² 2003年的選舉公告日當天，《朝日新聞》、《讀賣新聞》與《每日新聞》的晚報標題分別為：「訴

政權公約導入日本政治的意義有三：第一，政治的機能有賴於多元動態的選擇；第二，政黨的存在是爲了匯集社會的多元利益；第三，政黨在提出資源分配方向的同時，也必須保證其實現的可能性（21 世紀臨調共同代表，2003）。

在各政黨的政權公約中，日本民主黨主張打破官僚支配以進一步貫徹民主，並號召公民對抗官僚，使其政權公約在日本社會中受到極大注目。事實上，民主黨的基本政策之一，就是將日本社會改造成由第二部門、第三部門所主導之自發型社會（民主黨，1998）。此一富有民主治理精神的主張，對於民主黨政權公約的內容，產生重大的影響。民主黨在 2002 年 12 月，決定於隔年的眾議院選舉中，發表其第一次的政權公約。根據當時民主黨政策調查委員會（以下簡稱「民主黨政調會」）會長枝野幸男的說法，民主黨政權公約的討論過程中，有兩項主要考量。第一是如何制定一實質可行的政權公約，第二是如何在政治上使用政權公約此一工具（枝野幸男，2006: 116）。在此一考量下，以政調會長枝野幸男爲核心，民主黨成立「總選舉政策準備委員會」，負責規劃政權公約的實質內容。

首先，「總選舉政策準備委員會」整理民主黨過去 7 年的政策主張，列出自民黨堅決反對但確實可行者，作爲政權公約的重要內容，以確保民主黨的政策連續性。其次，委託福萊國際傳播諮詢公司（Fleishman-Hillard），進行民主黨的意象、支持層的側寫與潛在支持者的動向等調查；而民主黨的社會情勢調查機構與智庫單位，則依據國內外情勢以及相關調查資料，規劃符合選民需求的政策主張。其三，政策調查會蒐羅黨內外的各項政策主張後，以預算案的形式對政權公約的內容進行篩選與統整。其四，政權公約草案於 2003 年 9 月 18 日，次期內閣第 41 次閣議中通過；並於同月 24 日獲得參眾兩院議員總會認可。最後，由選舉對策委會完成總論部分、黨主席菅直人完成序言部分後公布；同時要求民主黨的候選人簽署政權公約同意書，並在黨員大會中進行報告。2003 年 10 月 6 日，民主黨政權公約的簡易版小冊子，以選舉文宣的形式開始大量發送。最終的發行數量達到 800 萬冊，大大有助於提高選民的政治關注，以及提升民主黨的形象（西尾勝、飯尾潤，2004）。³日本民主黨 2003 年政權公約的決策過程，可參照圖 3。

2003 年以後，日本民主黨的政權公約內容，雖然隨著國內外情勢的變化而進行調整，但其內含之民主治理精神卻未曾改變。2009 年眾議院總選舉，以政權公約爲主要訴求的民主黨獲得勝利後，即在同年 9 月的初次內閣會議中，決定「內閣的基本方針」、「政官的關係」，並宣告國家政治的經營將由「官僚主導與官僚依賴，朝向政治主導與國民主導」。強調政權公約執行面的民主黨政權的成立，象徵日本的政治邁向政權公約行政的新階段。日本的政權公約制度，在導入初期就非常重視具體的數值目標、達成期限與財源。因此，各政黨的政權公約，均以 Plan · Do · Check · Action（PDCA）的策略管理思維，進行內容的企畫與執行的規劃（日本經濟調查協議會，2006）。換言之，政權公約已成爲評價執政

求政權選擇的衝突改革、政策競爭」、「訴求政權選擇的戰爭、景氣與年金是焦點」、「自民黨小泉與民主黨菅的政權公約競爭」。

³ 與在野的民主黨相比，執政黨自民黨的政權公約總發行數量，只有 350 萬冊（西尾勝、飯尾潤，2004）。

黨行政績效的基準與重要工具。

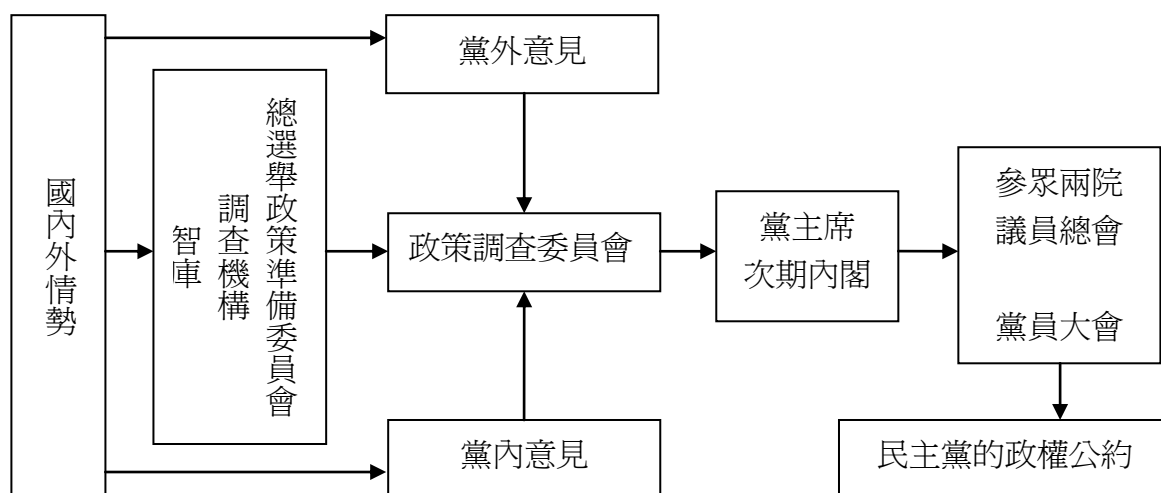


圖 3 日本民主黨 2003 年政權公約的決策過程

以 PCDA 為基礎的政權公約行政，包含政權公約的提示，以政權公約進行綜合政策規劃（修訂），訂定政權公約實施時程表，以政權公約編列預算，考核評量政權公約，以考核評量的結果進行預算、組織與人事的改善等流程（有馬晋作、2008: 2）。對民主黨政權而言，最重要的是以政權公約進行綜合政策規劃（修訂）與編列預算。這是因為，政權公約在形成政策之際，民主黨必須衡量議會內部的支持力量，並依此進行事前的檢討與調整。如此，其所形成之法律案與預算案，才會在議會通過後形成政策。另一方面，為確保政權公約關連政策的預算，民主黨政權認知到，必須擺脫過去官僚主導預算案的模式，建立新的預算編列機制。

民主黨政權的新預算編列機制，是以「政務三役」（大臣、副大臣、政務官）為核心進行相關政策的立案、調整與決定。同時透過閣僚委員會的活用與國家戰略室的設置，對各部會的預算編成與營運進行調控。此外，為了全方位掌控預算與相關制度，民主黨政權也設立了「行政刷新會議」。上述的組織改編，是為了讓政權公約政策化、具體化的組織整備，也是讓「政治語言」轉換成「行政語言」的重要部署。另一方面，在考核評量政權公約，以及以考核評量的結果進行預算、組織與人事改善的流程上，民主黨政權也宣示，將以政權公約的執行績效，做為新人事制度的一個重要考核基準。而此一考核與評量，包含政權公約本身的考核評量，以及行政的考核評量，不僅強化行政績效的成果導向，也是對民主課責的強調。

韓國大國家黨針對總統選舉的政權公約，則於確定總統候選人後的2007年8月20日開始進行規劃。同年9月中旬，根據候選人李明博在黨內選舉時提出的政見為基礎，大國家黨的政權公約逐步進入具體化的階段。同年10月10日，大國家黨設立選舉對策中心，並組成「一流國家願景委員會」，負責政權公約的規劃與制訂。「一流國家願景委員會」再根據經濟、建設與交通、科學技術、教育、衛生保健、勞動、環境、女性與青少年、文化藝術、外交國防等15項領域，分別設立委員會與委員長，並在各領域中網羅學者專家400餘人，共同參與政權公約的制訂。「一流國家願景委員會」考量候選人黨內初選政見與國內外情勢，形成政權公約草案後，李明博與大國家黨政策委員會共同進行內容的調整，並於2007年12月7日在首爾的「國會憲政紀念館」，以「一流國家、希望共同體、大韓民國」為題，發表政權公約最終的正式版本（曾根泰教，2008: 7-8）。韓國大國家黨2007年政權公約的決策過程，可參照圖4。

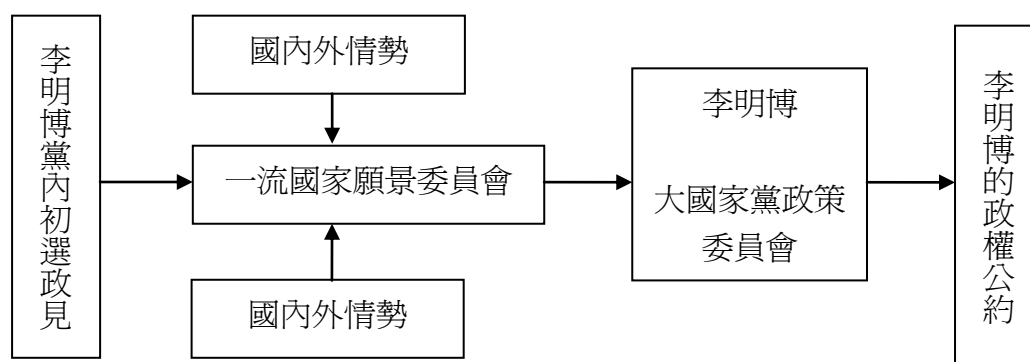


圖 4 韓國大國家黨 2007 年政權公約的決策過程

資料來源：研究者自行繪製。

在2008年臺灣總統大選中，中國國民黨智庫「國家政策研究基金會」，在未確定黨內候選人前，即先擬定「政策白皮書」的草稿。當馬英九成為中國國民黨的總統候選人之後，便另組政策白皮書小組，就國家政策研究基金會所提初稿進行修改、重組。同時，馬英九亦在競選辦公室下設置「政策部」，實際統籌政策白皮書的撰寫。參與白皮書撰寫的成員以學者專家為主，但亦包括各界實務工作者、社會團體、意見領袖、國民黨執政時期的政務官與國民黨智庫「國家政策研究基金會」成員。超過200位的學者專家，考量社會期待後，針對民主再造、農業、國防、客家、教育、勞動、原住民、青年、外交、婦女、經濟、醫療、人權、社福、環境、廉能、文化、海洋、觀光等21項領域，進行政策白皮書實質內容的撰寫。在白皮書與議題外，選戰過程中馬英九也結合下鄉（long stay）行程，舉辦區域經濟發展論壇，發表對於地方區域經濟發展之願景與規劃，並聽取地方人士建言。馬英九對於白皮書的每項政見均參與多次討論，並提出看法及建議；各項政策均是與撰稿學者進行充分討論後，才正式發表（財團法人國家政策研究基

金會，2010: 26-30)。

前述之政見形成過程，可大致分為下述的四個階段：第一、透過廣泛諮詢專家、學者、各界意見領袖，經內部討論初步歸納出若干重要或民眾關心的領域。第二、再分就各領域，由專家學者數人撰擬更具體的意見，彙整各方意見後撰寫政策白皮書初稿。第三、參與政策白皮書的學者再與候選人充分交換意見，並反覆多次討論與修改。第四、政策白皮書定稿，再由宣傳部門，將政見透過各種方式傳達予民眾（財團法人國家政策研究基金會，2010: 24）。值得一提的是，馬英九的政策白皮書沒有印行完整紙本，完整內容僅置於競選總部網站以供下載；只有印發小型折頁的政見手冊，以及媒體廣編內容以為政策宣傳。中國國民黨2008年政權公約的決策過程，可參照圖5。

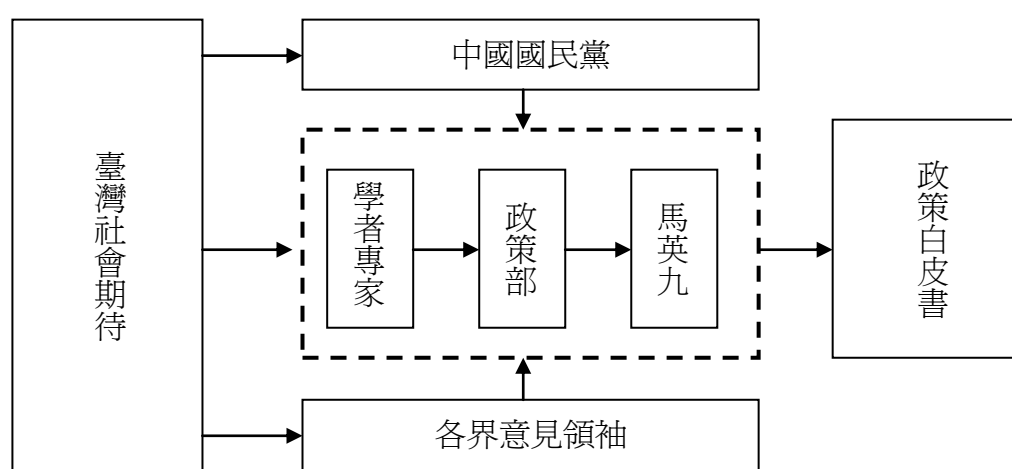


圖 5 中國國民黨 2008 年政策白皮書的決策過程

資料來源：修改自財團法人國家政策研究基金會（2010: 36）。

五、結論

2010 年 7 月的第 22 屆參議院議員通常選舉中，民主黨整理了執政第一年的行政成果，以「政權公約 2010」的形式向選民呈現。根據「政權公約 2010」的內容，在 179 項政策中，民主黨完成了 35 項，有 59 項部分實施、70 項已著手實施、15 項尚未實施。然而，詳細分析已完成的政策部分，可以發現，民主黨在政權公約的實施上，存在著四項本質上的限制。

第一個限制是來自於政權公約的類型。關於政權公約的類型，磯崎初仁(2006)認為可以從政策範圍（分為「綜合型」與「重點型」）、政策目標（分為「挑戰型」與「現實型」）、表現方法（分為「實證型」與「理念型」）等三個基準進行分類。根據此一分類基準，民主黨的政權公約在政策範圍上屬於綜合型、在政策目標上屬於挑戰型、在表現方法上屬於實證型。然而，對於缺乏行政經驗的民

主黨而言，規劃一具有期限、財源與數值目標，且確實可行的政權公約，並不是一件容易的事。事實上，育兒津貼、免費高速公路、修正特別會計、廢止暫定稅率、改革年金制度、擺脫官僚政治、普天間基地的海外（縣外）移設等政權公約內容，屬於高目標的政策宣示，與重視現實的政權公約相比較是有其魅力，但在實施上卻必須克服許多障礙關卡。

第二個限制是新政官關係的制約。民主黨一方面宣示政治主導與擺脫官僚依賴，一方面則以「公民、市場、地方」的觀點與理念，重新建構分權社會。以治理的概念觀之，民主黨所尋求的治理架構，是在不依賴中央集權的基本概念下，政府、官僚與公民相互協助、調整與互動的水平式政治系統（李世暉，2010）。然而，實現日本政黨輪替的民主黨，基於對官僚強烈的不信任感，是以對立的態度進行政權中政官關係的調整。民主黨的鳩山內閣，在規劃與政權公約相關的綜合政策時，刻意與官僚保持距離，以致多次發生政策調整的困難。

第三個限制是來自聯合政府的內部協調。2009 年的總選舉結果，民主黨的大勝象徵選民對民主黨組織政府的明確託付。因此，即便民主黨組成聯合內閣，政權黨彼此之間的關係並非平等一致，而是以實踐民主黨政權公約為基本原則。然而，在美日關係惡化以及國內財政困窘的情況下，民主黨在普間天與暫定稅率的問題上，出現違反政權公約主張的政策。此一發展，導致同屬執政陣營其他政黨的反彈，影響民主黨政權的安定。而 2011 年參議院選舉的挫敗，迫使民主黨在組成聯合內閣時，必須認真考量執政陣營其他政黨的政權公約，重新調整政策時程。

第四個限制是缺乏正確的評量工具。民主黨政權在內閣支持率低迷的情況下，大幅變更 2010 年政權公約的內容。然而，民主黨並未在政權公約中明示改變的理由，也為說明其與政策評量工具的關連。此一發展顯示出，民主黨的政權公約缺乏「中立的」評量機制。在缺乏自我評量機制與第三者評量機制的情況下，政權公約極易流為過去選舉宣傳的「選舉公約」，將導致其所應有的民主課責之民主治理精神，逐漸消逝。

参考文献

有馬晋作（2008）「宮崎におけるマニフェスト型行政の展開—東国原県政の半年間—」『宮崎公立大学人文学部紀要』15 卷 1 号、1-14 頁。

井田正道（2005）「マニフェスト選挙と選挙報道—3 大紙の内容分析—」『政経論叢』73 卷 5-6 号、181-199 頁。

磯崎初仁（2006）「政策法務の戦略（1）（2）（3）（4）・議員マニフェストの作り方」『ガバナンス』2006 年 9 月号、10 月号、11 月号、12 月号、各号 128-129 頁。

内田満（2004）「デモクラシーと政党」北村公彦編『現代日本政党史録 1—現代日本政党論』（東京：第一法規）、51-100 頁。

枝野幸男（2006）「2003年衆議院総選挙と民主党マニフェスト」日本経済調査協議会編『マニフェストによる政治ガバナンスの確立—大文字のマニフェストを書け—』、114-125 ページ。www.nikkeicho.or.jp/report/nomura_teigen.pdf。

大山礼子，藤森克彦（2004），『マニフェストで政治を育てる』，東京：雅粒社。

岡沢憲英（1992）『現代政治学叢書 13—政党』（東京：東京大学出版会）。

河東賢（2007）「韓国におけるマニフェスト普及と政策移転ネットワーク形成」『アジア経済』第 48 巻，第 11 号，頁 26-52。

金永来編（2008）『マニフェストと政策選挙』，首爾：論衡出版社。

北川正恭（2006）『マニフェスト革命—自立した地方政府をつくるために』，東京：ぎょうせい。

北川正恭（2007）『マニフェスト進化論—地域から始まる第二の民権運動』，東京：生産性出版。

黄建銘（2010）「從民主治理觀點論新臺中直轄市之行政區劃策略」『文官制度季刊』2 卷 1 期、19-44 頁。

小松浩（2004）「マニフェスト・マンデイト論考」『神戸学院法学』34 巻 1 号、125-142 頁。

高木健二（2009）「民主党マニフェストと地方財政」『自治総研通』第 373 巻，2009 年 11 月号，頁 60-77。

蔡允棟（2006）「民主行政與網絡治理：新治理的理論探討及類型分析」『臺灣政治學刊』10 卷 1 期、163-209 頁。

財團法人國家政策研究基金會（2010）「總統政見形成、落實執行與成效評估之研究」『行政院研究發展考核委員會委託研究期末報告』。http://www.rdec.gov.tw/public/PlanAttach/201010111751320672651.pdf。

曾根泰教（2008）「李明博政権とハンナラ党マニフェストについて」，ハンナラ党編，慶應義塾大学曾根泰教研究室譯『李明博政権の韓国マニフェスト—實用政府のすべてがわかる』，東京：アспект，頁 4-11。

曾根泰教（2009）『日韓比較—マニフェストで自治・国政は変わったか』，東京：東信堂。

松澤成文（2005）『実践 ザ・ローカル・マニフェスト』，東京：東信堂。

松澤成文（2008）『実践マニフェスト改革—新たな政治・行政モデルの創造』，東京：東信堂。

藤森克彦（2003）「イギリスにおけるマニフェストを軸にした構造改革の進め方」『法律文化』2003 年 7 月号，頁 22-25。

21 世紀臨調共同代表（2003）「政権公約が政治を劇的に変える」『中央公論』2003 年 8 月号、http://www.secj.jp/k-kaikaku/kouzou-kaikaku/pdf/cyuo200308-1.pdf。

西尾勝，飯尾潤（2004）「検証〇三秋、マニフェストはこう作られた」『中

央公論』2004年5月号、114-125頁。

日本経済調査協議会(2006)『マニフェストによる政治ガバナンスの確立－大文字のマニフェストを書け－』。www.nikkeicho.or.jp/report/nomura_teigen.pdf。

民主党(1998)「基本政策」『民主党ホームページ』。http://www.dpj.or.jp/policy/rinen_seisaku/seisaku.html。

村松岐夫(1981)『戦後日本の官僚制』(東京:東洋経済新報社)。

李世暉(2010)「政権交代後の日本における政官関係の分析」、當代日本與中國大陸研討會:台灣與日本學者的對話、2010年9月18-19日。

山口二郎(1989)『一党支配体制の崩壊』(東京:岩波書店)。

Barker, Ernest (1942). *Reflections on Government*. New York: Oxford University Press.

deLeon L., and R. B. Denhardt (2000). "The Political Theory of Reinvention." *Public Administration Review*, Vol. 60, No. 2, pp. 89-97.

Huntington, Samuel P. (1975). "The United States", pp. 59-118. In Michel Crozier, Samuel P. Huntington and Joji Watanuki (Eds.). *The Crisis Of Democracy*. New York: New York University Press.

Jessop, Bob (2003). "Governance and Meta-governance: On Reflexivity, Requisite Variety and Requisite Irony", in Bang (ed.), *Governance as Social and Political Communications*.

Kavanagh, Dennis (1981). "The Politics of Manifestos," *Parliamentary Affairs*, Vol. 34, No. 1, pp. 7-27.

Pilkington, Colin (1997). *Representative Democracy in Britain Today*. Manchester: Manchester University Press.

Schattschneider, E. E. (1942). *Party Government*. New York: Rinehart and Company.

Vigado, E. (2002). "From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizen, and the Next Generation of Public Administration." *Public Administration Review*, Vol. 62, No. 5, pp. 527-540.

Wamsley, G. L., Bacher, R. N., Goodsell, C. T., Kronenberg, P. S., Rohr, J. A., Stivers, C. M., White, O. F., & Wolf, J. F. (1990). Public Administration and the Governance Process: Shifting the political Dialogue, pp. 31-51. In Gary L. Wamsley et al. (Co-authored), *Refounding Public Administration*. Newbury Park, C. A.: Sage,

Ware, A. (1996), *Political Parties and Party Systems*. London: Oxford University Press.

Wattenberg, Martin P. (1986). *The Decline of American Political Parties 1952-1984*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

無研發成果推廣資料

100 年度專題研究計畫研究成果彙整表

計畫主持人：李世暉		計畫編號：100-2410-H-004-222-MY2					
計畫名稱：東亞國家民主治理與政權公約之研究：日韓經驗對於我國的啟示							
成果項目		量化			單位	備註（質化說明：如數個計畫共同成果、成果列為該期刊之封面故事...等）	
		實際已達成數（被接受或已發表）	預期總達成數（含實際已達成數）	本計畫實際貢獻百分比			
國內	論文著作	期刊論文	1	1	100%	篇	李世暉（2012, 12）,「不情願的專業主義：從普天間基地問題探討日本民主黨政權決策過程」『政治科學論叢』, 第 54 期, 頁 37-70。(TSSCI)。
		研究報告/技術報告	0	0	100%		
		研討會論文	1	1	100%		李世暉（2013）,「日本政權公約制度之研究：以民主黨為例」, 中華日本學研究協會 2013 年度大會「日本研究之全球化與區域化--面向世界或在地深耕」, 5 月 11 日, 臺北：政治大學。
		專書	0	0	100%		
	專利	申請中件數	0	0	100%	件	
		已獲得件數	0	0	100%		
	技術移轉	件數	0	0	100%	件	
		權利金	0	0	100%	千元	
	參與計畫人力（本國籍）	碩士生	3	2	150%	人次	
		博士生	0	0	100%		
博士後研究員		0	0	100%			
專任助理		0	0	100%			
國外	論文著作	期刊論文	0	0	100%	篇	
		研究報告/技術報告	0	0	100%		
		研討會論文	0	0	100%		
	專書	0	0	100%	章/本		
專利	申請中件數	0	0	100%	件		
	已獲得件數	0	0	100%			

技術移轉	件數	0	0	100%	件	
	權利金	0	0	100%	千元	
參與計畫人力 (外國籍)	碩士生	0	0	100%	人次	
	博士生	0	0	100%		
	博士後研究員	0	0	100%		
	專任助理	0	0	100%		

其他成果 (無法以量化表達之成果如辦理學術活動、獲得獎項、重要國際合作、研究成果國際影響力及其他協助產業技術發展之具體效益事項等，請以文字敘述填列。)	在計畫執行期間，受邀參與「日本政權公約大賞」的頒獎典禮。在典禮期間，與日本地方政府的首長、議員以及地方黨部成員，針對兩國的民主政治發展之現況與課題，充分地進行正面、積極的交流。					
--	--	--	--	--	--	--

	成果項目	量化	名稱或內容性質簡述
科教處計畫加填項目	測驗工具(含質性與量性)	0	
	課程/模組	0	
	電腦及網路系統或工具	0	
	教材	0	
	舉辦之活動/競賽	0	
	研討會/工作坊	0	
	電子報、網站	0	
	計畫成果推廣之參與(閱聽)人數	0	

國科會補助專題研究計畫成果報告自評表

請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況、研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）、是否適合在學術期刊發表或申請專利、主要發現或其他有關價值等，作一綜合評估。

1. 請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況作一綜合評估

達成目標

未達成目標（請說明，以 100 字為限）

實驗失敗

因故實驗中斷

其他原因

說明：

2. 研究成果在學術期刊發表或申請專利等情形：

論文： 已發表 未發表之文稿 撰寫中 無

專利： 已獲得 申請中 無

技轉： 已技轉 洽談中 無

其他：（以 100 字為限）

3. 請依學術成就、技術創新、社會影響等方面，評估研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）（以 500 字為限）

若以民主治理的概念觀察當代民主政治時，可以發現，現代的民主政治特徵與條件，可以歸納為兩個方向：第一，自由的公民政治參與；第二，公開透明的政治決策機制。在政權公約制度下，前者在當代民主政治的具體呈現包括：政黨活動參與、形成政權公約時的意見表達、政權公約選擇等；後者在民主政治的具體表現則包括：落實政權公約的機制透明化、資訊公開化與參與多元化等。本研究發現，以政黨政治為主要運作形式日本民主政治，在政權公約制度推動之前，雖有選舉機制得以讓人民擁有選擇或淘汰政黨與政治人物的機會，但缺乏理解政黨政策主張的途徑，使得民主治理中的多元參與、意見表達、課責與責任政治等基本精神，無法落實在戰後日本的民主政治之中。政權公約制度推動之後，日本的責任政治與政黨政治之間開始出現正向連結。其中，積極以政權公約塑造政黨形象，並於 2009 年取得執政權力的日本民主黨，其在政權公約形成、落實與評價等各階段的政治活動，則是促進當代日本政治的課責，以及實現民主治理的重要過程。雖然民主黨政權的政權公約執行，受到政權公約的類型、新政官關係的制約、聯合政府的內部協調、缺乏正確的評量工具等限制，但對限制現象的討論、協商與解決，亦可視為未來檢視日本民主治理的重要環節之一。