

從「產業自律管制」看國家新治理 模式之實踐條件與要素*

廖義銘**

《摘要》

在國家新治理模式的諸多實踐面向中，如何跳脫傳統治理模式所慣用的「指令—控制」式管制之侷限，開闢出管制的新路徑，是吾人探索與建構國家新治理模式上，相當重要的課題。「產業自律管制」，就其沿革而言，有三種模式，其中社會需求型與政府引導型，近年來甚受重視。而其決策目標、制度本質及對公民意識之影響，各有不同的成效和缺失。參考各種「產業自律管制」實務運作上的正反評價，本文認為，其所呈現出的問題，對於吾人探索國家新治理模式之實踐條件，極有參考價值。本文認為，必須認知到，治理必須以學習的促進與引導為決策目標；而制度的本質則是在於溝通的進行；而並且以具有信任的公民意識為前提，國家新治理模式才能實踐。因此，本文認為，國家新治理模式的踐行必須在促進被管制者之學習能力與意願；其次，必須對溝通所能產生之效應，抱持信心；最後，必須信任人們的學習和溝通能力。

投稿日期：94年7月15日；接受刊登日期：94年12月22日。

* 本文感謝二位匿名審查委員所賜寶貴意見，並感謝行政院國家科學委員會對本文之經費補助（計畫名稱：自律性管制之研究，計畫編號：NSC 92-2414-H-390-006）！

** 國立高雄大學政治法律學系助理教授，E-mail: liaoiming@yahoo.com.tw。

[關鍵字]：產業自律管制、自律管制、國家新治理模式、自護制度、領航計畫

壹、前言

有關國家新治理模式之議題，其主要在於討論：在後現代時期這個複雜的、變動的、紛歧的社會－政治體系中，如何以更為有效而民主的方式來治理（governing）（Kooiman, 1993: 35, 36）？而所謂的治理，依 Jan Kooiman 之界定，係指：

…互動的整體，於其中，公部門與私部門為解決社會問題，或開創社會機會，而共同參與。其著重於治理中互動的體制與脈絡，以及建立這些行為的規範性基礎（Kooiman, 2003: 4）。

依此界定，因此在有關治理模式之討論上，各種行為者的互動關係，乃成為最關鍵的議題。Jan Kooiman 依各種行為者間的互動關係之特性，而將治理區分為三類，一是「自律性治理」（self-governance）；二是「合作性治理」（co-governance）；三則是「層級性治理」（hierarchical governance）（Kooiman, 2003）。此外，Guy Peters 則依對問題的認知、體制的結構、管理及決策的方式及對公共利益的界定等面向，而區分四種治理模式，一是「市場性政府」；二是「參與式國家」；三是「彈性化政府」；四是「解制型政府」（許道然等譯，2000）。

上述二種對於治理模式之區分，雖因所著重的標準不同而形成不同的概念，但將其予以類別化的目標卻都是在於表明，不同的治理模式，有其不同的背景與脈絡。因此，其治理之目標是否能達成，亦有其不同的條件和要素。更重要的是，在不同的治理模式下，對於政府管制所抱持的目標及方法之界定，亦有所不同。

而吾人在分析各種治理模式在政府管制目標的達成條件與實踐要素時，除應從概念上作適當的區別，並由此區別出發而作適當推理外，更應探討如下的問題：究竟新治理模式在實踐上的主、客觀條件為何？本文認為，必須從新治理模式的相關

實踐經驗中來分析，否則很容易忽略了各種新的治理模式在本質上所存在的內在矛盾（許道然等 譯，2000: 31）。

在檢視國家新治理模式之主、客觀條件時，「產業自律管制」是相當受到重視之例子。因為「產業自律管制」，其「自律」以及業者之間的「合作」之本質，因此同時具有 Jan Kooiman 所界定的「自律性治理」與「合作性治理」之部份特質。此外，「產業自律管制」乃市場運作機制下的產物；並且，其與實務的運作中強調業者的自主與參與，而政府相關的制度措施中，也透過管制解除，給與產業自律管制在運作上相當大的彈性空間。因此，「產業自律管制」的經驗，也可以同時用以檢視 Guy Peters 所界定的四種治理模式之脈絡與條件。

本文之宗旨，在於從「產業自律性管制」之經驗，探討國家新治理模式之實踐條件，本文首先將歸納出國家新治理模式在分析上所涉及之面向；其次，本文將依國家治理模式所涉及之諸面向，來一一分析「產業自律性管制」幾項實務案例之成效與缺失；最後，本文將整理上述的利弊得失之分析，而歸納出國家新治理模式之主要實踐條件。

貳、國家新治理模式之要素

有關新治理模式之經驗性研究，必須依新治理模式所涉及的層面，來檢驗之。有關於新治理模式所涉之層面，學者對其有不同之說法，惟其內涵大同小異。例如，Jan Kooiman 認為，治理涉及三要素：一是治理的「想像」（image）；二是治理的「工具」（instrument）；三則是治理的「行動」（action）（Kooiman, 2003: 8-10）。而 Harry C. Boyte 歸納近年來各種有關新治理模式之學說與見解則認為，新治理模式涉及到三個層次中的典範之轉移，一是在公民層次，從公民作為投票者、志願服務者和消費者，轉變為問題的解決者、公共利益的共同創造者；而在公共行政的專業與領導層次，則是從服務及問題解決方法的提供者，轉變為夥伴、教育者及公民力量的組織者；而在民主政治的內涵之層次，則新治理模式代表了從民主的國家轉變為民主的社會（Boyte, 2005: 536-545）。也就是說，新治理模式涉及了三個層次的諸多面向，一是公民社會的運作特質；二是公共行政領導與專業的功能；以及民主政治體系基本價值三方面的改變。

同樣的，Lisa Blomgren Bingham、Tina Nabatchi 和 Rosemary O'Leary 於其近作〈新治理模式：政府運作中利害關係人與公民之參與實務與程序〉（The New

Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government) 一文中，則認為，要了解新治理模式，不能僅單純地分析治理的工具，而必須了解製造工具和使用工具的公民、利害關係人和公共行政人員 (Bingham et al., 2005: 548)。

上述的三分法，在有關「新治理模式」的經驗性研究中，也有類似之運用。例如 Mark T. Imperial 於近作〈運用合作性措施作為治理策略—從六項河川管理計畫談起〉(Using Collaboration as Governance Strategy: Lessons From Six Watershed Management Programs) 一文中，為運用合作性措施，作為河川流域治理策略的比較研究中，區分治理實務的三個分析層次，一是運作層次；二是決策層次；三是制度層次。運作層次是組織依其章程和其他共同協定之規範所為之行爲；決策層次則是有關運作層次的決定、強化、延續、促進、約束或改變之行爲；制度層次，則是約束決策行爲之各種規範 (Imperial, 2005: 288-307)。

本文歸納上開學者們的見解而認為，從新治理模式的相關經驗或學理，來分析政府管制，至少必須分別考量下列三層次：

- 一、管制本質—即關於管制的基本建制原則及規範邏輯。
- 二、管制目標—即關於管制的決策與資源分配之主要目標。
- 三、公民意識—即關於公民對於其自身及他人在政府管制中所扮演的角色、功能和特性之認知。

吾人對「產業自律管制」的經驗分析，也依上述所分析的三層次為之，分析其於實際的運作中，各種有關管制本質、目標、及對公民意識之影響等面向上之成效及缺失。

參、產業自律管制之實務分析

一、定義

「產業自律管制」就其實務運作而言，涵蓋相當廣泛的制度安排之各種情況。其間的差別，乃在於許多不同的變項，例如：獨占性權力的程度（是否它們能管制所有市場上的供應者）；正式性的程度（它們的合法性是否來自於國家的立法）；法律狀態（規則是否具有約束力）；以及外界在法規的制定、執行，或監督其運作上參與的程度。因此，「產業自律管制」可能只是指一項標準，由業者本身自己制

定，而不具有法定的約束力（雖然其制定可能是為了符合外部的公共管制之要求）；而另外一種極端的狀況，則可能是由自律管制機構發佈相關規定，並且須經過政府部門核准的法定體制（Ogus, 1994: 108-109）。

職是之故，討論「產業自律管制」之定義，必須釐清以下三個面向的問題，才能避免混淆：一是「自律」的意義；二是「管制」的意義；三是國家的涉入之程度。因為，就「自律」一詞而言，可指涉二項不同的內涵：個人的自律、以及團體的自律。因此，「自律性管制」一詞可以用來描述一個人自己規律自己的行為，或一特定的業者在某種情況下自律管制，或透過集體的組織，來規範其成員或他人的行為；而「管制」的定義，則從「指令與控制」式的管制、市場的管制、到個人基於自願的決定來控制他們的行為皆是；最後，就國家涉入之程度而言，則從完全沒有介入，到實質性的廣泛介入，或合作性的涉入皆有可能。

而本文所討論的產業自律性管制，是一種集體性的作為。「自律」一詞所描述的是一種團體的自律。「自律性管制」在這裡所描述的，乃是一些個人或單位所組成的團體，在共同的行動中，他們本身或他人接受其權威，而形成管制的功能（Black, 1996: 27）。因此，它與個別的自律管制有所不同。

二、沿革

就「產業自律管制」之發展沿革而言，可從以下三種基本的產業自律管制之模型來觀之，而這三種型式，至今仍影響到吾人所見之發展：

（一）技術標準模型

第一種是「技術標準模型」，這是從業者的觀點來看，各業界經常因科技的發展或市場的銷售的需要，而結盟來發展許多國際性的標準，亦即將產品或服務的某些規格予以標準化，以利於銷售或服務。各種業界聯盟的作法，已有相當長久的歷史，其目的都在於促進國際間產品與服務的交易，增進業界整體的形象，以及降低營運成本。例如在藥品工業上，對於市售藥物便制定許多嚴格標準，以避免不肖業者所製造之不良藥品，整體地危及市場上消費者的信任。

目前許多跨國性組織，例如國際標準組織（International Organization for Standardization, ISO），其成員混合了政府與非政府的代表，便從事各種協定的協商工作，例如制定規則、準則、物料、產品、程式與服務的特徵等。當前許多運作地非常有效率的產業自律管制行為，仍是由這種模型之思維所支配。

（二）社會需求模型

第二種則是產業回應社會需求之「社會需求模型」，其來自於一九七〇年代和一九八〇年代，並且是相當不同於前述第一種模型的商業自律思維。這種模型乃是業界為了滿足符合商業以外的政治或社會的需求。例如石油外洩危機或工廠事故等，造成了社會上各種壓力團體的動員，因而產生對相關業者的營運上的沉重壓力。最知名的例子，是在一九八四年，在印度的波帕省（Bhopal）至少有二千人因 Union Carbide 工廠所排放的二十公噸有毒化學物質而喪命。於是一九八五年加拿大化學製造商公會，提出「責任照顧制」（Responsible Care, RC）。它目前由國際化學公會聯合會（International Council of Chemical Association, ICCA）在統籌領導，而每個國家則透過其主要的化學公會，運作其本國的「責任照顧制」。

「責任照顧制」的特色，是純粹由業界自行發起的共同行為，它不需透過第三者之認證、採行自我評估、自我規範約束制度，其推行的內容，包括自發性的安全衛生管理與環境管理計畫。本制度與 ISO 14000 系列同樣為非政府機構制定之規範，乃民間組織採自發性管理，追求持續改善的制度。所較為不同的是，RC 另強調透過協會組織，經取得國際化學品製造商協會（ICCA）認同後，可取得全球共用之標誌使用權，作為推行 RC 之認可。以美國與加拿大為例，RC 也將逐步走向藉由第三者來查核會員公司執行 RC 現況，同樣紐西蘭亦正積極推動中。

上述這種模型之發展，直到最近，因為國家新治理模式或公司治理（corporate governance）相關議題之蓬勃發展下，國際間才開始注意到這種業界自律管制的各種可能的功能及相關問題。

（三）政府引導模型

政府引導型之「產業自律管制」，其意義即是由政府所主導之某政策中，引導產業進行自我之改進。這種模型較為典型的實例，是美國勞工安全及健康局（Occupational Safety and Health Administration, OSHA）所推行的「自護制度」（Voluntary Protection Program, VPP）；和美國環保署所推行的「XL 計畫」。

所謂「自護制度」是因美國勞工條件從一九七二年到一九七九年間嚴重惡化，因此聯邦勞工局便自省到單靠其自身的力量，無論採取何等措施，都難以落實勞工法之宗旨。於是，勞工局便於一九八二年提出「自護制度」。本制度的主要精神在於准許「在具有優越的職工安全制度或作法的業者」，與勞工局成為夥伴關係，以其超越勞工法的標準，達到對勞工更完善的保護。

其次，是美國環保署的「XL 計畫」，它是在環境保護領域上的政府引導型自律管制措施，也是環保署向勞工局的「自護制度」學習之成果。本計畫是「卓越與領導（eXcellence and Leadership）」的簡稱，這是美國環境保護署在一九九五年五月二十三日，發佈於聯邦政府公報（60 FR27282）的一項國家級試驗性計畫。在這個計畫下，美國環保署必須引導業者執行各種試驗性計畫，並發展創新之替代策略取代現行管制制度；此外，更在州政府完全參與下進行，以發展創新性的環境管理策略，藉由彈性管制措施的發展，促使業者有機會自行建立適合本身的環境管理方案，並承諾達成較優越的整體環境績效。

因此，本項計畫所提供給業者的最大誘因，是管制上的彈性。美國環保署採用彈性之管制措施，來取代部份需執行之管制規定，以期超越原管制法規所能得到的環境保護效益；同時本計畫更將地方政府當作夥伴，因此需要州政府同意參與，美國環保署便與各州政府及業者合作，嘗試使用多樣化管理技巧對試驗性計畫提供彈性的管制措施。同時，本計畫也是執行自律性管制與傳統指令性管制並行的「雙軌制度（Dual Pathway Approach）」，亦即它並不排除所有強制性的環境法規，傳統的指令與控制性管制，只有在必要時才予以執行。

總之，由政府所引導的產業自律性管制中，通常都是由政府公權力的行使，交互地運用這兩類的誘因，來促使業者願意自我約束、自我管制。

三、評析

（一）有關管制之本質

1. 成效

有關於產業自律性管制的制度本質之問題，主要由其於法規的鬆綁所帶來的成效來說明。

產業自律性管制運用大量的法規之鬆綁，同時卻還是能夠達到比原有法規規定更好的管制成果，因為產業自律性管制的制度之本質，在於觀念的溝通與推廣，而非傳統管制政策所強調的對行為的直接或間接控制（廖義銘，2005：93-97）。例如以法規鬆綁為主要內涵的「XL 計畫」，其推動後最重要的成果，便是透過法制鬆綁，還能將許多重要的概念，推廣到其他地方。如英代爾、Merck、Weyerhaeuser、Imation、和 Anderson 等知名廠商所使用的「全廠區限制」（plant-wide limits）之理念，便可以用來適用到其他廠商。所謂「全廠區限制」是指環保署發布一種新的法規規定，准許業者在空污排放總量上，確立排放外緣量。這是一

個朝向法規鬆綁目標相當正確的重要步驟，因為此類規定給予業者較大的彈性，來進行改變，而不需要報經修正其原來的許可量，或重新申請核准。這種作法，除了給予業者較多的彈性外，也使環保機關不需要再就一些無關緊要的問題，而浪費大量的人力、物力。

聯邦環保署本計畫業務承辦人之一 Lisa Lund 曾對於本計畫作過詳細的審查。她認為論者多會粗略地以為，環保署應該改變這種彈性管制的作法，以獲得更好的環境品質，但是卻不能低估了所有參與的業者，由於法規的鬆綁，而使得在推動這些計畫時，有更多的空間來作觀念的認識和溝通。因為在法規的鬆綁下，為更多的對話以及大眾的參與，提供「有彈性的保障」，因而可以作為「未來以績效為基礎的管理體制之基石」。在她的分析中指出的一項很重要的成就，是依據經環保署審查過的四十六份業者之報告中，所有個別計畫的執行人都已經符合，甚至於超越了其原先的承諾，並且也獲得了超過他們原先所預期的實質利益。同時，許多社區人士也感到他們從此計畫中，獲益良多（Lund, 2000: 3-5, 9, 11, 13）。

2. 缺失

然而，若未能對產業自律性管制的制度之本質，有清楚的界定，則無論是社會需求型或政府引導型，都會遇到無法避免的共通批評，那就是其缺乏法律的合法化保障。

例如，在「自護制度」方面，支持本制度的美國「自護制度參與者協會」（Voluntary Protection Program Participant's Association, VPPPA），即呼籲應該讓本制度成文化。它主張，這個制度雖然相當有效，但是因為它仍非勞工安全衛生法的一部份，因此，勞工主管機關執行本制度的預算，仍有被刪除的危險，並且還有其他的壓力，對其永續發展造成相當的威脅。因此，VPPPA 主張唯有讓本制度成文化，才能夠使其永續發展，並得到所有人的支持（Edwardson, 1999）。

其次，即使是政府推動的「XL 計畫」也因缺乏法律依據，而使許多法律人，提出相關批評。因為，依個別地點而制定的單行規則，是「XL 計畫」中，用來提供彈性管制的工具之一。但這種單行規則的制定，實際上便是「裁量性管制」。任職於美國司法部的 Thomas Caballero，對「XL 計畫」作完整的法律學分析評估後，認為法律並未授權環保署擁有上述的裁量管制權。他認為，在這些個計畫中，有「大量的不確定性存在」，並且可能因此而「引致對於個別單行規則的法律挑戰」。同時，彈性的許可，也並未符合現行法規所定的修正既有許可的規定。因此，參加「XL 計畫」的業者，還是仍必須依原有的許可規定來營運，而多數這些既有的許可，都與「XL 計畫」下所給予的彈性有所衝突（Caballero, 1998: 420-

421)，在這種不確性的法律規範下，將會致使業者怯步。

總之，相較於傳統的指令－控制式之管制，產業自律性管制確實在促進業者的環保與工安表現上，有正面的功能。但是此正面的功能，必須建立在對於產業自律管制制度的本質，有清楚而共同的界定。否則，產業自律性管制，因缺乏如傳統管制措施所具有的法律合法化保障，而對其功效之永續性，多有存疑。

（二）有關管制目標

1. 成效

在管制的目標上，產業自律性管制的實施成效，呈現了二項管制的主要目標，一是達成實質的管制成果；二是建立政府與業者之間的良性關係。

無論是由業者自發推動的「社會需求型」，抑或是政府透過公權力釋放出某些誘因而推動的「政府引導型」，多有相當可觀的實質成果之展現。例如在「責任照顧制」方面，國際化工聯合會宣稱，自從一九九六年開始出版報告以來，已經獲得相當顯著的進步。以一九九六年資料為基礎，許多參數都有降低的傾向，例如 SO₂ 的排放量，從一九九六年到一九九九年，已經降低了 30% (Iannuzzi, 2002: 38)。

屬於「政府引導型」的「XL 計畫」，其實質成效亦可觀。美國環保署於環保署在二〇〇〇年十一月的報告中，統計「XL 計畫」實施後，美國全國污染物減少的總量，例如標準污染空氣的物質 (Nox、SO₂、CO 等)，大幅地降低了 31,775 (噸) (EPA-XL, 2001: 4) 等。

在管制的目標上，產業自律性管制中達到另一項主要的目標，那就是改變了過去主管當局與業者之間的敵對關係，使業者可以放心地諮詢勞工主管單位如何解決問題，而不需要擔心稽察員可能因為發現其違法而開罰單，並且業者會認為勞工主管機關中執行自護制度的小組，他們所提供的建議或訪視，是一種「教育」(Richardson, 1999: 21)。

不只是業者有這樣的感受，主管機關也有同樣的感受。Margaret R. Richardson 在其執行自護制度的經驗中即發現，勞工主管機關變得較受業者的歡迎，且漸漸地不會再被視為是「擾民、不合理、並且是沒有幫助的」(Richardson, 1999: 22)。另一項政府引導型的產業自律管制「XL 計畫」，其主要成功也是在改善環保機關與業者之間的關係。Jody Freeman 指出：「許多環保機關與業者的代表，都同意在此一計畫下的整體氣氛，是有助於合作及建構彼此之信任」(Freeman, 1997: 58)。

2. 缺失

產業自律管制在管制目標上也出現許多令人存疑的問題，例如業者、國際組織、政府、非政府組織之間，透過類似於夥伴關係來形成管制作為，雖然頗有些前述的成效，因而近十年來在適用的範圍和質量上逐漸地擴大，但是它們的夥伴關係，卻相當程度地混雜了設定產業標準、達到企業獲利、以及主管單位自身的便宜行事的等非公益價值——也就是吾人所俗稱的「官商勾結」，因此難以見到在管制面向上公共利益目標的全面落實（Haufler, 2001）。

尤其，主要參與產業自律性管制者，多是以工業化國家為基地的跨國性公司為主。由於國際貿易體系的轉變，給予他們更多的機會來獲得更大的市場。而跨國型大企業，也通常都是「產業自律管制」的要角，他們透過制定各種同業規範，可以使自身的獲利更為可觀，同時也使新進的競爭者難以加入其體系與之匹敵。因此，一九九九年於倫敦的一項投票中顯示，超過百分之五十以上的人們反對大企業的獲利，會使用他們的產品或服務更好的這種說法（MORI, 1999）。

而上述的質疑，又因為產業自律性管制執行的範圍，通常無法擴及真正需要管制的中小企業，而更加地嚴重。中小企業難以適用「責任照顧制」，主要是因為本制度的許多實施內容，是針對大型化工業者所設計的，因此，許多小型的業者被本制度的大量要求所淹沒，有許多的中小企業主抱怨「一下子有太多的事情要作」；而本制度中有許許多多的要求，都需要長時間的準備，才有可能達成（Ainsworth, 1993: 9-10）。此外，中小企業缺乏大型企業才有的經濟規模，以使用相關科技，而由於業者是否遵循相關規範，主要還是基於成本的考量，而對中小企業而言，採用各先進科技的成本過高，會使其怯步（Pierce, 1998: 569）。更有進者，正如 Neil Gunningham 所批評的，中小企業經濟上都較不願意為了長程的信譽或永續發展，而犧牲眼前的利益。因為他們在大眾的眼中也不受到注目，「在其他地方所發生的事故，不會影響到他們，他們沒有什麼公共形象需要去保護」（Gunningham, 1995）。

總之，「產業自律性管制」在管制目標上，達到了實質的環境保護和改善政商關係之目標。但是這樣的成果，卻也因此而產生令人質疑的問題，那就是政商關係的改善，是否只代表著維持及擴大了政府主管機關與大企業二者的利益，但是對於真正需要被關注或被管制的中小企業而言，卻毫無益處，實質的管制成果，也因此大為折扣。

（三）有關公民意識

1. 成效

產業自律性管制，無論是何種模型都非常重視利害相關人之參與，這對於公民在管制過程中的人我意識而言，有相當之正面作用。

例如，在「責任照顧制」上，其所獲得的重要成就，便是促進化工業者與社區間的溝通。Neil Gunningham 對本制度曾經作過完整的評估，他認為本制度可以說是「最為成熟而進步的自律性管制」。尤其他認為本制度能夠達到與社區溝通的目的，這是最為重要的一項進步（Gunningham, 1995: 59）。

另外，根據麻州理工學院三位學者 Jennifer Howard、Jennifer Nash 與 John Ehrenfeld 的研究，在他們與化工業者、本方案承辦人員，以及從十六家中小型化工業者中主要承辦地方事務的人員之面談中發現，「90% 以上的業主在受訪中認為，「責任照顧制」對於他們與社區居民的互動關係，產生了重大，甚至是完全不同的轉變」；十六家受訪的業者中即有十五家主動創立社區諮詢會議（Howard et al., 1999: 3, 9-10, 12, 14, 19）。

其次，由於利害相關人參與之成果，因此在公民意識部份，另一項成果是勞資關係的改善。其中最為明顯的，是「自護制度」改善了傳統上工會與資方的敵對關係。一位工會領袖便曾說：「過去沒有任何人願意站在對方的立場，也沒有任何人願意溝通；但自護制度卻給我們帶來共同的目標」。因此，原本有著「他們／我們」二分思維的業者，由於業主和員工共同決定要採行自護制度，因而在訓練和組織團隊的過程中，促成了他們的共同合作（Richardson, 1999: 29）。總之，自護制度之施行，確實改善了許多業者的勞資關係。

2. 缺失

然而，在產業自律性管制的運作，有時也會增加公民意識中，難免出現的相互猜忌與不信任。在社會需求型的產業自律性管制方面，論者可能會以小人之心度君子之腹，認為業者的對內與對外溝通，只不過是企業進行公關的伎倆；而在政府引導型方面，則論者又可能同樣地視業者的對內、對外溝通，是一種為獲得政府所給予的私益，所作的表面功夫。

例如在「責任照顧制」方面，論者多認為，在促進溝通這項功能上，除了針對利害相關人的溝通外，其實還有相當大改進空間，尤其是針對內部職工。Emma Chynoweth 的研究中即發現業者雖然大多盡了相當大的力量，來使輿論認識這個制度，但是對於自己的員工之教育，卻是相當的忽略（Chynoweth, 1999: 15-16）。另

有論者依據經驗性的研究而肯定地指出，「高層管理階層大多並未積極地與其職員或社會大眾溝通有關對本制度的承諾，更是幾乎沒有給員工任何有關於本制度的訓練」（Howard et al., 1999: 19）。

由於內部溝通的不足，使得論者會質疑，這項制度充其量也只不過是石化工業業者所操控的一項公關伎倆而已。甚至有人批評「社區諮詢會議，只過是在運用令人難以了解的科學，來進行錯誤的教育或洗腦工作，來將化工業者的行為正當化，並堵住他人的批評」（Mullin, 1998: 39-40）。

在政府引導的「XL 計畫」方面，其於利害關係人之溝通與參與上，也曾被如此地質疑。例如 Rena Steinzor 在有關利害關係人的參與問題上也認為，「XL 計畫」最受爭議的部份乃是在本計畫下的利害相關人參與程序，既不平衡、包容、公開，也未建立在「以共識為基礎之決策」上。雖然美國環保署已經試圖要改善這個嚴重的問題，但是它仍然准許參與本計畫的業者，可以規避利害相關人的否決提議。這使得利害相關人感到他們的意見，並未能被認真地對待，因而漸漸不再支持本計畫（Steinzor, 1998: 134, 142-143）。

肆、國家新治理模式之實踐要素

從以上對產業自律管制的實務案例之介紹與利弊得失之分析中，本文認為，吾人更可以進一步地依據依管制的本質、管制的目標和公民意識等三方面，來說明在國家新治理模式下，管制革新的應有取向：

一、以溝通為治理的本質

從上述對「產業自律管制」經驗之評介中，吾人可以看出，大部份對其實務狀況作深入研究者，都肯定其於制度之本質上，具有促進溝通之功能，但是僅有促進溝通之功能，卻仍難以符合論者的殷切期盼；同時，僅具有對外溝通的功能，而忽略內部溝通，則更容易被評價為只是公關的伎倆。

因此，當溝通的功效不夠顯而易見時，便不免會以為「產業自律管制」若要能夠有效地達到國家管制的某些實質目標，則需要政府的威脅利誘措施。然而，當吾人進一步地思考如何給予有效的外在制裁時，便必須體認到，「外在制裁」，就其操作型的定義而言，可界定為當某甲為使其意志加諸在某乙之上，而某乙不從時，某甲遂以對某乙之生命、自由或財產之侵害之方式，來迫使某乙順服於某甲之意

志。在此，外在制裁之所以有效之條件，仍在於某乙基於生命、自由或財產損失之恐懼，而願意順從某甲之意志。但如果某乙無懼於其損失，則此外在制裁仍是無效。此即「民不畏死，奈何以死懼之」之謂也。

人類的溝通行爲之本質，在於透過各種語言、文字、符號、或其他意義的形式，來使自己的意念，爲他人所接受、認同或順服。依此定義來反省，則其實所謂「外在制裁」其本質上仍是一種人類的溝通行爲。只是，這種溝通並非建立在行爲者雙方的對等立場上；而其所使用的語言，是強制性、威脅性、侵害性的；同時，也假定制裁效果之達成，是施予制裁者單方的目標或責任。

因此，若固著認爲管制的本質，在於對管制者施以有效的外在制裁，則吾人探究國家新治理模式時，必定陷入傳統治理模式之困局。因爲，無論如何設計的外在制裁，如果被管制者不願接受或順從，則必然會如運用傳統「指令—控制」式管制一般地遭受抗拒；而即使被管制者受迫於生命、自由或財產的可能威脅，而順服於政府或第三者外加的制裁，則虛偽作假的情事，又必將難免。

但是，如果吾人將「外在制裁」也視爲是一種溝通；並且進一步地，將管制的本質，視爲是一種溝通的過程。那麼，吾人便較能夠接受「產業自律性管制」所能發揮的重要功能，那就是與社區居民及利害相關人間溝通。這種溝通，雖然不像「外在制裁」一般，能夠清楚而迅速地見其表面成效，但是，日積月累、潛移默化下，所發揮的對被管制者之內在改造功能，才是更值得肯定與珍惜的。吾人在觀念上，若能接受「渾沌理論」所強調的「蝴蝶效應」，¹ 便會對具有溝通效果的產業自律管制，抱持較爲樂觀的耐性及信心。

Martijn van Vliet 提出「溝通性治理」(Communicative Governance) 之新治理模式理念，也同樣是認爲，新治理模式必須面對問題之複雜性，以及公部門與私部門行爲者之間的互賴性。所謂「複雜性」，是指各種問題所涉及的價值之多元與紛歧；而「互賴性」則指統治與解決問題的能力，是分佈在各個行爲者之間，並沒有一方能夠在違反對方的意志下，來執行其意志 (Vliet, 1993: 106)。在複雜性與互

¹ 所謂「蝴蝶效應」，是指渺小不起眼的事件或現象，在紛擾不可測的渾沌中，可能會扮演具影響性的關鍵角色。換言之，整個系統的發展和蛻變，對微小初始條件有相當程度的敏感，系統的變遷是非線性和難以預期的，因此，即使相當細微的初始條件之變化，都具有積極創造的能力，可促使系統因時空變異，締造出適宜的系統型態，免於系統崩潰的危機。有關「渾沌理論」中所強調之「蝴蝶效應」中文文獻可參閱沈力 譯 (1990)、林和 譯 (1992)。

賴性二者之結合下，便造成政府與社會之間的差異愈來愈小；政府與社會的關係，愈來愈屬於夥伴關係，而不是層級關係；而同時，「治理」所涵蓋的，不再可能只是一個機關（國家機關）去控制一個客體（社會），而是一種兩個機關、兩個主體之間的關係或互動（Vliet, 1993: 106）。從 Martijn van Vliet 上述「溝通性治理」的理念，吾人也可以更進一步地肯定，在新國家治理模式中，吾人必須認知到治理的本質，在於溝通。

二、以促進學習為治理之目標

從前述對「產業自律管制」各種實際運作之分析中，我們可以體認，在管制的目標上，人們仍然相當期待建立客觀、精確而公正的衡量指標和方法，來衡量產業自律管制之成效。也就是即使國家新治理模式中，如何精確、客觀地衡量治理之成效？仍是一項實踐上的重要課題。

然而，究竟以客觀、精確和公正的指標和方法，來評量治理的成效是否可能？反省上述的問題，是因為當論者認為，必須建立客觀而精確的指標來衡量治理的績效；或必須引用公正的第三人來評量治理之成效時，其基本上，是假設客觀而精確的指標是可欲的；同時，公正的第三者也是存在的。但其實，這二項假設本身，在後現代的現實社會中，卻難以立足。

社會價值的分歧與多元，使得無論運用多麼先進的科學或技術所建立之指標，都無法被社會大眾接受為是絕對的精確與客觀；而對於所謂公正的第三者之評價，也必然是如此。也正是因為如此，才使得傳統國家治理模式中之層級型官僚體系之功能受到質疑，並失去其正當性之基礎。

然而，接受客觀、精確而公正的評量指標或方法，無法存在於後現代社會中之事實，並非即代表新治理模式不具有可欲的目標。依「產業自律性管制」的經驗，只要能放棄舊有的管制之目的論，亦即不再認為管制的目的，是精準地達到管制法規所設定的標準，而是轉而接受管制的目標，是在於促使被管制者獲得學習的能力和意願，從而自主性、漸進地達成所設定的願景。那麼，當吾人察覺新治理模式的運作，缺乏精確、客觀而公正的評量指標與方法時，也就不會再如此地憂心。

而以上的見解，也就符合了 Martijn van Vliet 於其所提出的新治理理念中所強調的，治理應該被視為是一種「學習」；也就是治理的目的，不再是在制定最佳可能的政策，而應該是在創造利害關係的行為者和一般社會大眾的學習能力（Vliet, 1993: 108）。基於此一思維而重新檢討新治理模式下的管制目標，便要主張管制之

目標，應在於激發學習管制者與被管制者之學習過程，以引導出政府與民眾間合作性的行為和相互間的調適；而學習的責任，更應該由全部或大部份的行為者來共同承擔（Vliet, 1993: 108）。

三、以公民之信任為治理之基礎

最後，吾人若要抱持著以學習為目標、以溝通為制度本質的理念，則公民意識必須要有相對之配合，本文認為，公民對於自身和他人的角色及任務，必須要以信任為基礎。有了這項前提，那麼吾人可以相信管制者與被管制者間，彼此透過學習來逐步達到所設定目標，是可能的；而也惟有基於此一前提，才能相信透過不斷地溝通，可以使彼此的意念與行為能更加一致，而不須事事訴諸於對生命、自由或財產的侵害之制裁手段。

信任在本質上涉及個人的心理狀態，但是它卻是構成「社會資本」（social capital）的要素（Putnam, 1993）。所謂「社會資本」是關於社會組織的特質，諸如網絡、規範和社會信任，這些特質有助於協調與合作，並達成互惠目的（Putnam, 1995）。也就是信任是社會資本累積的先決條件與結果，一方面，信任是產生社會資本的要素；另一方面，由於集體行動的成功，成員之間亦可建立起高度的信任關係，從而達成累積社會資本的目的。

因此，信任是維持穩定社會關係不可或缺的要害，當社會關係處於高度信任狀態，人們將有較高的意願與他人進行交易或合作性的互動。

當然，這項信任的前提，是容易被質疑的；容易被視為理想國、烏托邦；容易被認為是昧於現實、不切實際。但本文認為，即使是在傳統的治理方式中，透過「指令—控制」式的管制來達到某種目標，其實也必須以某種程度的信任為前提。因為，如果對被管制者完全不信任，那麼吾人如何來評價那些遵循規範的行為者，或是那些因受到制裁而改變其行為之被管制者呢？也就是即使是在一個相當穩定的社會文化中，規範亦會隨著社會情境、成員認知與解釋的不同而發生變化。一旦規範改變，網絡中既有的社會關係亦隨之變動，此時社會資本的累積亦將受到影響，甚至不復存在（Edwards & Foley, 1997: 671）。

由此可知，以信任為根本的社會資本，必須予以適當維護，否則社會關係極易消失，義務與期望亦將隨之枯萎，否則單憑例行性的溝通將會導致規範失去約制作用（Coleman, 1990: 321）。

因此，研究新治理模式之學者，例如 Jan Kooiman 即認為，惟有在特定的主、

客觀條件下，才能支持新治理模式之形成關係之轉型。其中客觀條件包括：必須要有充分的目標和利益之聚合，才能達到一種綜合的或雙贏的情況（Kooiman, 1993: 251）而主觀的條件，則包括某種程度上相互信任和了解，以及彼此皆願意承擔某些責任的準備（Kooiman, 1993: 251）。而本文則認為，在國家新治理模式下若未能對人抱持著較高度的信任，則無論制度如何地設計，那些在舊治理模式下，基於對人性的不信任所產生的各種問題—諸如制定大量以防弊為目的的法規，造成對人的重重枷鎖等，仍將難以避免。

國內學者也曾依「社會資本」的概念，針對我國政府再造的成功條件等議題，提出相關的看法。學者多認為台灣地區的民眾彼此間的信任程度相當的低，加上國內各政黨間在國家定位與未來發展願景上一直無法凝聚共識，因此，如何發展與累積一種普遍性的社會資本，對台灣而言甚為迫切（黃德福、張佑宗，1998；鄭錫鏞，2002）。

伍、結語

在國家新治理模式的諸多實踐面向中，如何跳脫傳統治理模式之侷限，並在分歧而多元的後現代社會中，開闢出管制理念上的新路徑，乃是吾人探索與建構國家新治理模式上，相當重要的課題。

由產業界基於自律的精神，在企圖兼顧自利與公益的目標下，所形成的「產業自律管制」，就其沿革而言，有三種不同的發展模式—技術標準型、社會需求型與政府引導型，其中社會需求型與政府引導型，乃業者或政府為因應社會輿論壓力及傳統「指令—控制」式管制之失靈而產生，因此其具有較為深刻之公益內涵。雖然它的公共利益目標大多仍不甚明確，同時也會造成業者在經營上的兩難，但因其具有分擔政府管制責任之功能，因此近年來深受重視。

「責任照顧制」、「自護制度」、「XL 領航計畫」等「產業自律管制」之模範實例，於近二十年來的運作經驗中，發現具有達到部份的實質目標—例如環保及工安等績效，以及促進業者與利害相關人及社區之溝通的功效。但是，由於其缺乏法律保障作為後盾，同時，實務上又發現其雖有促進對外溝通之功能，但在對內部職工的溝通上，其作用卻未能相提並論，因此，論者常批評業者依本制度所進行之各種溝通工作，只不過是一種公關手法。更有進者，由於在本制度下的許多要求，都是針對大型化工企業，因此難以對廣大的中小企業適用，造成其為德不卒。

參考前述對「產業自律管制」實務的正反評價，本文認為，其所呈現出的問題，對於吾人探索國家新治理模式之主觀實踐條件，極有參考價值。而本文認為，惟有下列三項心理認知能夠深植人心，國家新治理模式才能實踐：首先，必須認知到管制的本質在於政府與社會之間的溝通，因此必須將外在制裁，也視為是溝通的各種型式之一，並對於非強制性、非懲罰性之其他溝通型式所能產生之效應，抱持耐性與信心；其次，治理之目標必須是在促進被管制者之學習能力與意願，而放棄以管制手段直接達到某種管制目標之野心；最後，惟有政府對公民，以及公民與公民之間，對彼此的學習和溝通能力，及其所能產生的功效，抱持較高程度之信任，才能避免國家新治模式，重蹈舊治理模式下管制失靈之覆轍。

參考書目

一、中文部分

- 沈力 譯（1990）。**混沌中的秩序**（I. Prigogine 原著）。台北：結構群文化。
- 林和 譯（1992）。**混沌：不測風雲的背後**（J. Gleick 原著）。台北：天下文化。
- 許道然、劉坤億、熊忠勇、黃建銘 譯（2000）。**政府未來的治理模式**（B. G. Peters 原著）。台北市：智勝出版社。
- 黃德福、張佑宗（1998年12月）。「制度變遷、社會資本（social capital）與台灣的民主鞏固」。發表於世紀末的選舉學術研討會，國立政治大學選舉研究中心主辦，台北。
- 鄭錫鍇（2002）。「社會資本與政府再造」，2005年5月取自財團法人國家政策研究基金會國政研究報告。網址：<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/091/CL-R-091-024.htm>。
- 廖義銘（2005）。**反思性公共行政與管制**。台北：翰蘆圖書。

二、英文部分

- Ainsworth, S. J. (1993, August). Responsible Care Program Poses Challenges for Smaller Firms, *Chemical Engineer News*, 9-10.
- Bingham, L. B., Nabatchi, T., & O'Leary, R. (2005). The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government. *Public Administration Review*, 65(5): 547-558.

- Black, J. (1996). Constitutional Self-Regulation. *The Modern Law Review*, 59: 27-35.
- Boyte, H. C. (2005). Reframing Democracy: Governance, Civic Agency, and Politics, *Public Administration Review*, 65(5): 536-545.
- Caballero, T. E. (1998). Project XL: Making it Legal, Making it Work. *Stanford Environmental Law Journal*, 17(2): 420-421.
- Chynoweth, E. (1999, April). Embracing Change. *European Chemical News*, (Supplement): 15-16.
- Coleman, J. S. (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.
- Edwards, B. & M. W. Foley. (1997). Social Capital and The Political Economy of Our Discontent. *American Behavioral Scientist*, 40(5): 669-78.
- Edwardson, A. (1999). *VPPA Members Visit Capitol Hill to Encourage VPP Legislation*, *The Leader*, Retrieved June 23, 2005, from: <http://vppa.org/leader/Article.cfm>.
- EPA-XL (2001). *Project XL implementation and Evaluation*, Retrieved March 29, 2005, from: <http://www.epa.gov/projectxl/implemen.htm>.
- Freeman, J. (1997). Collaborative Governance in Administrative State. *UCLA Law Review*, 45(1): 1-98.
- Gunningham, N. (1995). Environment, Self-Regulation, and the Chemical Industry: Assessing Responsible Care. *Law Policy*, 17: 59.
- Haufler, V. (2001). *A Public Role for the Private Sector: Industry Self-Regulation in a Global Economy*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Howard, J., Nash, J., & Ehrenfeld, J. (1999). *Standard or Smokescreen? Implementation of a Non-Regulatory Environmental Code*, Massachusetts Institute of Technology unpublished paper.
- Iannuzzi, A. (2002). *Industry Self-regulation and Voluntary Environmental Compliance*, New York: Lewis Publishers.
- Imperial, M. T. (2005). Using Collaboration as Governance Strategy: Lessons From Six Watershed Management Programs. *Administration and Society*, 37(3): 281-320.
- Kooiman, J. (1993) (ed.) *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, California: Sage.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. London: Sage Publications.
- Lund, L. C. (2000). Project XL: Good for Environment, Good for Business, Good for

- Communities. *Environmental Law Institution*, 30 ELR: 3-13.
- MORI (1999). *Millennium Poll*, Press Release, September 30, 2005, from: <http://www.mori.com>.
- Mullin, R. (1998). Critics Look for Greater Commitment. *Chemical Week*, 160(25): 39-40.
- Ogus, A. (1994). *Regulation: Legal Form and Economic Theory*, Oxford: Clarendon Press.
- Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Putnam, R. D. (1995). Bowling Alone: America's Declining Social Capital, *Journal of Democracy*, 61: 65-78.
- Richardson, M. R. (1999). *Preparing for the Voluntary Protection Programs*, New York: John Wiley & Son.
- Steinzor, R. I. (1998). Reinventing Environmental Regulation: the Dangerous Journey From Command to Self-control. *Harvard Environmental Law Review*, 22(1103): 134-143.
- Vliet, M. v. (1993). Environmental regulation of business: options and constraints for communicative governance. In Jan Kooiman (Ed.), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Newbury Park, California: Sage.

Some Lessons from Industry Self-Regulation on Conditions and Practices of New National Governance

I-Ming Liao *

Abstract

It has been a critical issue to find out new regulatory method for replacing the “command-control” regulation in exploring the new national governance. There are three models of the “Industry Self-regulation”- product standardize, social response, and government initiating. Though sometime still vague in public interest and always cause managing dilemma to industry, the later two has been more and more emphasized since it can share the burden of governmental regulation.

The industry self-regulation has result in some positive benefits like environmental improvement; build communication with stakeholders and communities. However there are also criticisms, such as vague requirements with no specific goal, no third-party verification, lacking internal communications, and hard for small and medium companies to comply.

Reflecting the above analysis, this essay argue that in order for carrying out the goal of new national governance, it is vital to regard “learning” as the very goal for regulation, to see communication as precisely the true meaning of regulating, and trust as the start point of such reinvention.

Keywords: Industry Self-regulation, new governance, Responsible Care, Voluntary Protection Program, XL Program

* I-Ming Liao, Assistant Professor, Dept. of Government and Law, National Kaohsiung University.