

民主治理與非多數機構： 公民社會的觀點*

孫 煒**

《摘要》

本文嘗試分析非多數機構的意義、特性以及立論根據，並探討非多數機構作為政府部門與公民社會互動的制度性架構，以提供台灣政府改造的政策建議。由理論層面而言，代議民主之中，以官僚體系成為管制及服務人民與公民社會的機關存在著實務性以及正當性的問題。近年來民主治理強調政府部門與公民社會彼此協調合作與依存互動，來體現民主政治的核心價值，更顯示有別於官僚體系的另類制度選擇，將較有於公民社會的健全發展。由實務政策而言，傳統上由政府制定管制政策與分配政策來影響人民行動與公民社會，但隨著政府角色的調整，政府從事管制與分配資源的型態與方式發生顯著變化。攸關保障弱勢族群與非主流價值的社會管制，以及在專業政策領域分配資源的行政型態愈顯重要，以往由民選官員制定及官僚體系執行政策的行政型態已然出現缺陷。相較之下，具有高度專業性與獨立性，而且在決策結構之中包含被管制（被服務）代表的非多

投稿日期：96年8月8日；接受刊登日期：96年12月7日。

* 本文初稿曾發表於二〇〇七年五月十八日由國立中央大學法律與政府研究所主辦之「第一屆法律與政府學術研討會」。作者衷心感謝國立台北大學陳金貴教授以及國立台灣大學黃錦堂教授的指正。

** 國立中央大學法律與政府研究所、客家政治經濟研究所副教授，
e-mail: waysun@cc.ncu.edu.tw。

數機構，更適合作為政府與公民社會的治理結構。本文列舉四個美國之與公民社會密切互動的非多數機構，並分析各自的制度特徵與運作經驗，並在本文的結語中，簡述台灣公民社會的形成背景，並為設計以台灣公民社會主體性的非多數機構提供政策建議，作為未來政府改造的規劃方向。

[關鍵字]：民主治理、非多數機構、公民社會、政府改造

壹、前言

現代民主國家主要由政府、企業與公民社會三個部門所構成，各自代表了政治力、經濟力及社會力三種主要的資源配置模式。¹ 對於肯定公民社會的積極正面價值的研究者而言，三個部門之間存在著良善的循環（virtuous circle），即具備高生產力的企業部門及運作良好的政府部門將會維持一個有活力的公民社會；運作良好的政府部門及活力十足公民社會將會支持企業部門的成長；一個管理得當的企業部門及強有力的公民社會也將會產生一個有效率的政府部門（Lewis, 2001: 45-46）。雖然在全球化的潮流衝擊之下，企業部門與公民社會的動能與日俱增，但政府部門仍扮演著引導及調和現代國家對外擴展國際影響與對內平衡資源衝突的關鍵角色。就公共行政的角度而言，政府部門、企業部門與公民社會這三種力量之間的消長變遷，可分為上、中、下游三個層次予以思考，即先從上游政府運作理論思潮的典範變遷，再牽動中游政府制度結構的調整重組，之後引發下游政府政策議程的改弦更張。先由理論思潮加以觀察，近年治理（governance）成為解析政府部門、企業部門以及公民社會角色與職能轉變，以及重塑彼此互動關係的基礎概念。在治理的相關概念中，一個民主國家的治理模式應是公共事務由政府、企業與公民社會三個部門各擅所長、協力推動，國家的主要施政可以不需要完全依賴政府，而遂行善治（good governance）的目標。再由制度結構予以檢視，近年各國政府部門扮演的角色與履行的功能已發生明顯的轉變，政府部門也因應此種轉變而進行政府改造。然而，依據各國政府改造的經驗，國家的疆域（frontiers of the state）其實並未因此而

¹ 由理論觀點言之，近年學術界形成的「公民社會論」，其特點在於較嚴格地界定公民社會，且傾向將經濟體系視為國家和公民社會之外的另一個功能自主領域，形成了民主政治、市場經濟以及公民社會的三元分析架構。參見顧忠華（2005：202）。

被限縮 (rolled back)，只不過是以不同的公共行政型態予以呈現 (張其祿，2007：13)。傳統以管制 (regulation) 為主要的公共行政型態已然遭到質疑，政府管制的範疇應予調整，管制手段應予精進，特別是管制機關應予改善。因此，管制革新 (regulatory reform) 成為各國政府改造中的關鍵環節。政府管制革新的工作經緯萬端，包含了政府管制的立法機關 (如各級民選議會)，以及行政機關特別是官僚體系 (bureaucracy) 角色與功能的改革。現階段各國政府改造的重心之一，係針對政府部門之中主要履行管制功能以及部分社會資源分配的執行機關予以重新定位與設計。各種公共治理組織型式 (distributed public governance) 便處於管制革新的行政氛圍下，在政府改造的政策議程中顯現。²

當代民主國家的各種公共治理組織型式是指以保障公共利益為目標但不採用傳統垂直性層級體系，而履行管制職能或提供公共服務的組織形式。它與傳統政府部會 (ministry) 的主要差異在於其擁有一定程度的獨立性，即無論在正式的法律定位、人事任免與資源 (預算) 運用，以及非正式的對外互動、府際關係等方面皆有不受限於嚴格的政府部會所規範，而有較大的彈性空間，能夠充分地回應管制 (服務) 對象的需求與價值，以追求較高的組織效能。賦予各種公共治理組織型式在組織定位與職能上行使較高獨立性的目的在於，在逸脫出傳統政府部會密度較高的監督，以追求較高的組織績效與保障弱勢族群或非主流價值的權利。在各種公共治理組織型式之中，近年在西方民主國家廣泛地設置一種與企業以及公民社會密切互動的組織形式，稱為非多數機構 (non-majoritarian institution) (Majone, 1997, 2001)。它的特色在於：一、獨立於其他政府機構，而被賦予擁有及運用特殊的公共權威；二、其成員既非經人民直接選舉產生，也不由民選官員直接管轄 (Thatcher & Sweet, 2002: 2)。值得注意的是：非多數機構在組織定位上，區隔了在民主政治中由民選官員所代表的國家權力可以直接控制的官僚體系，而官僚體系主要由常任文官所構成，但是非多數機構並不排除與官僚體系有某種正式的連結，但絕非官僚體系的分支機關與下屬機關。它與民主政治代表及反映多數選民之利益與偏好的特性有所不同，它分散與限制了民主政治下代表多數人民的絕對權力，避免國家發生多數暴政 (tyranny of the majority) 的可能，並促成了公民社會的健全

² 根據 OECD 的跨國研究，各種公共治理組織型式的名稱包括 quangos、non-departmental public bodies、arm's-length public bodies、subsidiary organizations、autonomous government bodies 以及本文的討論重心：non-majoritarian institution 等等。在某些先進國家，這類政府組織型式使用的預算支出與僱用人員甚至已經超過傳統的政府部會。參見 OECD (2002: 9)。

發展 (Braun & Gilardi, 2006: 9)。近年西方民主國家廣泛地設置不同類型的非多數機構，在各種政策領域如通訊傳播、反制壟斷、消費者保護、社會福利與健康服務的提供等等，履行實際的政策制定功能，而以獨立管制機關、特別法庭、準則設定委員會 (standard-setting board)、中央銀行 (central bank) 等各種的組織形式出現。此外，在一九八〇年代之後西方民主國家由於政府角色的調整或國家之間區域性協調機制的需求 (如歐盟)，使得非多數機構獲得高度重視。不同的政治體系也根據本身特殊的政治制度、經社環境與歷史脈絡，賦予非多數機構特殊的定位與功能 (Majone, 1996; Ferlie et al., 1996; McLaughlin et al., 2001; Yataganas, 2001)。

公民社會是一個相對的概念，亦即相對以權威為基本運作邏輯的政府 (政治力) 與以競爭為基本運作邏輯的企業 (經濟力)，公民社會代表了以信任為基本運作邏輯的社會力。公民社會與政府企業之間形成彼此滋養且相生相剋的辯證關係。現代國家的政府所代表的政治力與企業所代表的經濟力往往過於強勢，排擠了公民社會的活動範疇。然而，在現代民族國家的強大政府以及資本主義市場運作的活力企業出現之前，公民社會早已在強調公民自治以及平等參與的地區之中成長茁壯，並為政府與企業的快速發展，提供了堅實的社會基礎。因此，公民社會與其他部門，特別是與政府之間的關係，不應僅由從屬侍從的角度加以觀察，而應肯定公民社會獨立自主追求特殊使命價值的正當性。

當代公民社會的範圍廣泛、概念複雜，社會科學各領皆以不同研究取向強調其特殊的意義與層面。政治學意義上公民社會的概念強調公民性 (civil nature)，即公民社會主要是由那些保護公民權利與公民政治參與的民間組織所構成。Cohen 與 Arato (1992) 將之理解為經濟與國家之外的社會互動領域，是由私人領域、志願結社、社會運動以及各種公共互動關係所形成，刻意將公民社會與政黨組織、經濟企業等作出區分。因此，廣義而言，公民社會是指國家或政府部門，以及市場或企業部門之間的所有民間組織與民間互動關係的總合，它是官方政治領域與市場經濟領域之間的民間公共領域。這些構成公民社會主體的民間組織具有非政府性、非營利性、相對獨立性以及自願性等特點 (俞可平, 2006: 2-5)。深入言之，公民社會的運作可由以下三個層面進行討論：在制度層面上，公民社會是一種由追求共同利益的公民，自願組成之民間非營利性社團的互動網絡，它屬於整體社會的一個部分 (a part of society)；在規範層面上，公民社會對內必須要以信任與合作作為基礎，對外則需與其他部門例如政府、企業與社區共同追求的價值，它是社會的一個類型 (a kind of society)；在政治層面上，公民社會中的公民應該以和平、理性、

公開的方式進行溝通，讓各種意見得以表達，並在最後能以民主的程序達成決議，它是一個公眾思辨的場域（an arena of public deliberation）（Edwards, 2004）。具體而言，公民社會是一個在政府部門與企業部門之間的社會互動場域，其中彰顯了志願組織的架構（志願組織可以是地方/國家層級或正式/非正式等形式）、公眾相互信任合作的規範（也包含容忍、包容及參與）以及公眾溝通的網絡（包含多元媒體、溝通科技等）（Bratton, 1994）。

本文的論述聚焦於政府與公民社會的關係之上，相較於傳統行政理論強調以代表國家機關（state）的政府部門，作為核心概念而展開論述，³ 本文基於公民社會的主體性，作為探討兩者之間關係的論述基礎，強調由制度層面來分析政府與公民社會的互動。就制度而言，治理可視為一個架構，在此架構之中公民社會中的公民與政府官員進行政治互動，並影響公民社會的各種認同與組織，而治理概念的討論重心就是探索這個制度性架構（institutional framework）如何組成、運作與變遷，來達成民主政治的理想（March & Olsen, 1995: 6）。本文的主要研究目標是討論為了確保公民社會健全發展，發揮民主治理的功能，何種制度適合作為政府與公民社會互動的介面？為了達成本文的研究目標，本文分為以下各節依序論述：第貳節由代理理論分析當代民主政治運作所衍生的問題，並討論民主治理在解決相關問題上的意義；第參節檢討傳統由民選官員制定及官僚體系執行管制政策與分配政策的缺點，並討論由非多數機構進行管制以及資源分配的背景與意義；第肆節研究美國四個與公民社會密切互動的非多數機構個案，擷取相關的制度特徵以及運作經驗；第伍節為結語，簡述台灣公民社會的形成背景，並為設計台灣公民社會主體性的非多數機構提供政策建議。

貳、從民主代理到民主治理

在當今代議民主政治之中，幾乎所有的公共治理模式均是以授權（delegation）的方式來運作，即當代民主政治的運作可由委託人與代理人之間的授權關係加以詮釋（余致力，2006：166）。代理理論（agency theory）便試圖分析此

³ 此論述以 Greenberg（1990）所提的「國家中心論」為典型，強調國家機關的自主性的強弱主要展現於國家機關和公民社會的偏好及利益有所差異時，國家機關能否克服、超越公民社會的需求，依照自己的優先順暢來制定公共政策的程度。參見 Greenberg（1990）；孫同文（2003：27-56）。

一人際互動關係的學說，其重要論點如下：在大部分的社會互動中，不同的個體有其不同的比較優勢，人們經由分工可以提昇集體的福利。在一般的環境當中，人們常成為他人的代理人，為了委託人的利益而工作。然而，委託人與代理人之間也存在著利益的衝突，使代理人不一定致力於追求委託人的利益。代理人在獲利不變的情況下，任何不被發現的利己行為都是一種額外的獲利（陳敦源，2002：79-83）。委託人與代理人之間利益衝突的主要原因在於資訊不對稱（*asymmetric information*），即代理人策略性地利用本身擁有的充分資訊，阻礙委託人的利益，而增進自身的利益。委託人與代理人之間的資訊不對稱可能引發了道德危險（*moral hazard*）（是指委託人無法完全監督代理人，而代理人為自身的利益可能犧牲委託人的利益）與逆向選擇（*adverse selection*）（是指委託人無法確定其所選擇的代理人作出對自己有利的決定）的現象（Braun & Gilardi, 2006: 3）。

應用上述代理理論的論點，當代民主政治的運作大致可分為兩個階段加以分析：第一個階段是公民選舉民選官員（包括民選行政首長、民意代表與政務官員等）組成民選政府，此時公民是委託人，民選政府是代理人；第二個階段是由民選官員組成的民選政府監督官僚體系，此時民選政府是委託人，官僚體系是代理人。因此，民主國家的政府身兼委託人與代理人雙重角色，它一方面身為代理人制定公共政策以回應公民的需求，另一方面身為委託人指揮官僚體系執行公共政策，以提供公共服務落實公民的需求。因此，依據以上論述，所謂民主政治實際上就是公民作為基本代理人，選舉民選官員組成政府代表自己，並納稅給政府設置官僚體系，以提供公共服務的政治體制（Lane, 2005: 30）。基於自利的考慮，在民選官員監督不周的情況之下，官僚體系中的常任文官（*civil servant*）可能出現怠職投機（*shirking*）以及延誤失機（*slippage*）的行為，增加公共服務的成本，也可能超額供給公共服務，藉以擴充自身的影響力（Huber & Shipan, 2000）。當然，民選官員也可能與自利的常任文官沆瀣一氣，共同提高公共服務的成本，增加公民的負擔，不過就規範的意義而言，在民主政治中民選官員應當忠誠回應公民的需求，通常不致縱容官僚體系加重公民的負擔（Lane, 2005: 35）。因此，在民主代理的制度下，政府面對官僚體系的主要問題是官僚體系在政策制定與政策執行之間不可避免地擁有自由裁量的空間，這種以基於常任文官偏好與利益的行政裁量權（*agency discretion*）的存在，尤其是在高度資訊不對稱的專業政策領域特別明顯。因此，在控制官僚體系上，公民處於絕對劣勢的地位，也可能動搖了民主政治的核心價值

（陳敦源，2002：75）。⁴ 即使身為公民代理人的民選官員，足以控制官僚體系的情況下，常任文官在執行政策之時，還是可能面臨若干難題，例如如果在民選議會與民選行政首長的意見不一致時，官僚體系應如何自處？此外，官僚體系應該回應當下主流多數政治聯盟的偏好抑或恪守過往既定的法律及政策？這些情況都予以官僚體系充分的彈性抉擇空間（Frederickson & Smith, 2003: 39）。職是之故，由代理理論而言，民主政治面臨的主要問題之一，就是官僚體制究竟是可能扭曲公民意志、違背公民利益的必要之惡？還是如實回應公民需求、提供公共服務的良善機制？許多學者由防弊的角度，以反貪腐運動，包括激起社會關注、建立反腐聯盟、開發反貪工具、設定廉潔標準、監測貪腐作為等來監督官僚體系的不當作為。⁵ 然而，反貪腐運動畢竟僅止是消極地防範官僚體系的劣行，在當代公共行政思潮之中，更深層的討論議題是官僚體系既作為公民的間接代理人以及民選官員的直接代理人，那麼以官僚體系作為監督機構，藉以管制公民以及主要由公民結社而成的民間組織的正當性與效能性何在？總之，如果意圖積極地體現民主政治的核心價值，傳統官僚體系可能並不適於作為政府與公民社會互動的介面。然而，是否存在其他的制度設計可作為兩個部門彼此聯繫的平台？

由一九八〇年代開始，在由現代理性主義的公共行政觀點邁向後現代公共行政觀點的過程之中，一種強調積極的參與、提昇的績效、創新的建構以及新公民精神的培育，已成為公共行政理論思潮的主要典範（彭文賢，2007）。在此一典範之中，治理已普遍地用來取代政府的概念，成為學術上的重要思潮。Rhodes（1996: 652）認為治理的相對名詞是統治（或政府）（government）、舊統治或政府（old government）的概念。Caiden（2005）對於治理的概念作出以下四種詮釋：一、強調是由社會本身而非由政治或政府權威體制來治理社會；二、著重檢視政府與其他社會制度的相互關係；三、包含了一切形成與制定集體決策與解決集體問題的制度及過程；四、治理本身的複雜型式，包括了自我治理（self-governance）、共同治理（cogovernance）以及階層治理（hierarchical governance）等，由此可見此一思潮強調公私部門協調合作以及依存互動的特色。在治理思潮的相關概念之中，民主治理是一個深受矚目的前瞻性議題，它標示著一種民主政治下現實的政治實際，也是

⁴ 根據經驗研究，即使在較易於進行政治控制的政策領域中（如教育政策），民選官員仍然無法完全支配官僚體系，官僚自身的價值仍能夠透過專業能力、執行裁量等影響公共政策，而民選官員無法全然遂行政治控制。參見 Meier 與 O'Toole（2006: 93-120）。

⁵ 參考台灣透明組織網頁 <http://www.ti-taiwan.org/ch.files/index-1.htm>。

一種反映這種政治實際的宏觀理論，同時還是一種分析政治實際的途徑。進一步而言，民主治理除了著重民主國家政府部門之內行政、立法兩權分立制衡，以保障人民權益並兼顧治理效率之外，其特色之一在於強調促成政府部門之外與私部門，特別是公民社會兩大部門之間的良性互動，亦即政府部門與公民社會對於社會事務進行合作管理，以充分發揮民主政治的核心價值諸如服從多數決策、尊重少數權利、維持平等代表（Frederickson & Smith, 2003: 61）等等。然而，公民社會固然可以體現民主政治中的若干核心價值，然而公民社會強調多元分歧意見及價值的呈現，卻也容易阻礙了民主政治中以多數共識達成決策的可能（Schmitter, 1997: 247-248）。甚至在部分國家的歷史經驗如威瑪德國、一九九〇年代的阿根廷、美國反對廢除種族隔離運動（anti-desegregation）之中，公民社會表現出陰暗的一面，公民社會中代表多數主流的民間組織破壞了民主政治的核心價值，排除少數權利特別是弱勢族群及非主流價值團體的平等行使，進而深化了整體社會的割裂（Armony, 2004）。因此，在民主治理之中，政府與公民社會的互動機制的重新認定是公民社會得以健全發展、公民偏好得以充分表達的重要因素。

由民主治理的角度觀之，傳統由常任文官組成，經由緊密層級（integrated hierarchy）直接提供公共服務，以及管制社會大眾的官僚體系，已然無法充分符合及表達公民社會的需求，此因傳統官僚體系習慣以指揮命令（command and control）的方式執行政策計畫，公民社會的成員若非選擇疏離於官僚體系的管控，就是選擇作為達成其政策計畫的中介，自主性與彈性相當有限。因此，近年來各種以保障公共利益，但有別於傳統官僚體系的各種公共治理組織型式紛紛出現。各種公共治理組織型式除了某些因政治理由設置者之外，它們可能提昇政府履行特殊功能的效率與效能，並提昇政府決策的正當性與專業性，特別是它們提供公民社會成員影響、進而掌握政府決策的機會，更可落實服務公民與授權公民的角色定位（OECD, 2002: 14-16, 27）。

參、從官僚體系到非多數機構

早在一九六〇年代中期，Lowi（1964）就提出了政策類型理論，將政府制定的公共政策分為管制性、分配性（distributive）與重分配性（redistributive）三種類型。之後，Lowi（1972: 299）提出「政策決定政治」（policies determine politics）的創新論述，認為大部分政府行動是以公共政策的形式表現，因此管制、分配與重

分配可以說明三種政府的主要功能，而不同政府功能決定了社會價值的權威性配置。雖然 Lowi (1979) 認為任何類型的政策長期來看都具有重分配的效果，但短期之內各種類型政策的形成過程與政策結果是截然不同的。一般而言，分配政策主要形成於立法機關，而且最具政治性本質（羅清俊，2001：3），但對於行政機關而言，管制政策的範疇幾乎已經涵蓋整體政府的相關活動（張其祿，2007：3），因為即使行政機關僅是執行國會主導的分配政策，仍須行使申請登記、核可審查、監督管理、績效評估等種種管制措施，以達成分配政策的預期目標。然而，管制政策與分配政策的重要差異在於政策利害關係人彼此的互動模式不同，特別是政策制定者（一般而言是民選官員）、標的團體（管制或服務對象）與政策執行者（一般而言是官僚體系）三者的互動關係。就政策結果而言，管制政策是限制標的團體的行動與選擇來達成政策制定者設定的政策目標；分配政策是將由社會大眾抽得的稅收，以金錢或服務等形式加惠標的團體。分配政策的成本晦暗難明（hidden），但對特定標的團體的效益是明顯易見的；管制政策對標的團體加諸的成本相當明確，但政策效益卻可能在長期之後方能顯現。因此，管制政策的標的團體有動機在政策制定與執行階段展開政治行動引發衝突，來增加政策的能見度，政府部門也刻意與標的團體保持距離，以保障政策能穩定地達成其目標。相對而言，分配政策的標的團體較願意降低政策的能見度，與政府部門採取合作的策略，並與政策制定者與政策執行者密切互動，以爭取更多更穩定的資源；政府部門也有意願與標的團體互動來得到較多的資訊，以妥善地分配有限的資源（Braun, 2006: 146-149）。

依據管制政策的管制對象及對其造成直接的政策結果來區分，廣義的政府管制可以區分為經濟管制（economic regulation）、政治管制（political regulation）與社會管制（social regulation）三類。⁶ 經濟管制是指政府透過法令控制對於經濟領域中企業之生產產品或提供服務的定價、行為、競爭情況，以及進入或退出市場進行的干預。管制對象以企業為主。政府介入理由主要為提升經濟效率，並以促進經濟成長為目的。政治管制是指基於政治因素或特殊歷史文化的考量，如選區劃分、族群資源分配、政黨互動等透過協商諮詢而進行的規範。管制對象以政治團體（政黨）為主。政府介入理由主要為保障政治平衡，並以維持政治穩定為目的。社會管制是指政府對於特定的社會價值或權利如健康醫療、消費安全、環境保護、人

⁶ 另有學者提出行政管制（administrative regulation），是指因政府管制所衍生的各類文書與行政程序要求，但並未對於管制對象產生較為直接的政策結果。參見 OECD (1997)；陳櫻琴 (2001：21-25)；廖義銘 (2005：101)；張其祿 (2007：2)。

(民)權、保護弱勢族群、保障宗教信仰等等，透過法令控制相關人活動或提供經濟誘因等方式，以免該社會價值或權利遭受破壞，或使相關人的權益獲得保障。另一方面，政府也運用法令來修改或替換公眾價值、道德規範與人際行為的準則，來維護社會的主流價值以及解決道德衝突。管制對象以公民以及主要由公民結社而成的民間組織為主 (Tatalovich & Daynes, 1998: xxix)。政府介入理由主要為追求社會公益，並以維護社會主流價值與權利，但亦以尊重少數或弱勢族群為目的。值得注意的是：由於社會管制由於牽涉到意識型態、道德標準、族群認定等敏感議題，諸如婦女權利、性工作者權利、同性戀權利、少數族群權利的保障或限制，使之較其他管制類型更具道德性爭議，更直接訴諸於基本價值，而不易妥協。因此，社會管制經常引起民間組織動員利害關係人進行社會運動，並透過媒體訴求其道德性與價值性，試圖影響相關政策的制定與執行 (Rose, 2001: 616-617)。由以上三類管制活動的意義，可見政府管制就是政府對於人民及團體的經濟、政治及社會行為的一種干涉 (intervention)，利用法令控制、經濟誘因以及資訊揭露等各種管制工具，以促進及維繫經濟社會、政治社會與公民社會的各種行為的經濟效率、政治利益、以及社會主流價值與道德。然而，無論是何種類型的政府管制，政府進行干涉人民與團體之行為的主要理由皆應是維護公共利益 (public interest)。在我國進行政府改造運動之前，以上各種管制活動絕大部分是由行政機關，直接透過官僚體系的指揮命令系統來執行管制政策，並擔任監理機關。

政府管制雖然是當今最重要的公共行政型態之一，卻也可能是最受批評責難的政策領域。這種情形源於一九八〇年代之後，西方國家受到國際經濟劇烈變化以及政府的經濟與財政狀況惡化，各種政府失靈的現象逐一浮現，加上人民對於政府產生信任危機，懷疑民選官員與官僚體系有能力，甚至有意願制定與執行符合公共利益的政策 (胡至沛，2007：35)。關於政府管制的批評可分為三個層面予以分析：首先、管制政治 (regulatory politics) 的相關概念受到重視，諸如管制俘虜 (regulatory capture)、政治俘虜 (political capture) 等問題，使得政府管制不但未如預期地達成保障人民福祉的公益目標，被管制對象往往成為政府限制市場競爭之下的受益者，甚至管制可能引導政府 (或執政黨) 為了選票與繼續執政的考量，與有影響力的企業及利益團體建立彼此交換 (exchange) 的關係，企業及利益團體負責募集資金與動員選票；政府則提供各種管制措施變相地「關照」企業及利益團體 (羅清俊，2001：31；張其祿，2007：198-201)。政府、企業及利益團體結合成為「利益共生體」，代表人民的公共利益反而被忽視。除了上述管制政治的缺點之

外，管制行政（regulatory administration）也引發了許多問題，諸如管制行政的花費所費不貲、管制抑制經濟成長、因管制行政的繁文縟節所產生的延宕、管制人員的不適任、管制人員的貪腐行動、管制行政範疇過度膨脹、管制行政的評估標準難以認定等因素衍生的管制成本（regulatory costs）、管制風險（regulatory risk）等問題（Rosenblom & Kravchuk, 2005: 407-414），均引發了不少的批評。

除了上述管制政治與管制行政的問題之外，由官僚體系直接執行管制的行政型態亦可能發生以下缺點：一、官僚體系缺乏代表性：構成官僚體系主體的常任文官的社會背景與地位可能影響其表現與績效。如果常任文官出身的社會背景與地位與所管制對象明顯不同，則根據常任文官的經驗與社會化過程，可能產生不同的觀念與方法來界定政策問題與設計解決方案，這可能使得常任文官執行管制政策時的裁量判斷產生偏差，從而削弱了常任文官執行管制政策的正當性（Dolan & Rosenbloom, 2003）。二、官僚體系的專業能力不足：現代社會分工益趨細密，在各種社會領域之中衍生的公共問題須要高度專業知識與技術制定相關政策方案，以專業的管制能力方可解決問題，而常任文官所具備的公共行政知識與政策分析技術可能不足以擔此重任（Thatcher, 2002: 967）。三、官僚體系的管制行動不易監督：相較於民選官員，由於常任文官與管制對象的互動更為頻繁，不僅較為了解管制對象的需求，也較能因應環境因素調整其管制行動，因之民選官員不易完整掌握官僚體系的管制資訊進行有效的監督（Wood & Waterman, 1991）。四、官僚體系的管制行動與民主政治中的自由觀念相互違背：在民主政治中，人民根據憲法所賦予的權力，有權自行追求各種經濟、社會、政治上的利益，不受政府的各項干預。由官僚體系以國家公權力作為後盾來管制人民的行動，有損民主政治的傳統自由價值觀（Rosenblom & Kravchuk, 2005: 42）。

由於學術界與實務界對於管制政治、管制行政以及管制機關的諸多負面觀點，近年歐美先進國家與國際組織相繼進行管制革新，例如美國的自由化措施、英國的民營化運動、德國的新治理模式、日本設立管制改革的專責單位，此外 OECD、WTO、APEC 等國際組織積極推動經濟自由化（陳櫻琴，2001：4-21；黃錦堂，2005：19-31），足見管制革新是當代普世的政府改造趨勢。然而，整體而言，無論是先進國家或開發中國家，過去三十餘年來的政府干涉的角色並未就此萎縮，甚至在自由化、民營化等管制革新的措施中，政府管制反而更為重要，只是不同管制類型的活動被重視，或以不同的形式加以重新塑造，亦即經濟管制遭受強烈質疑，在管制革新之中逐漸淘汰或進行轉型，然而卻出現了更多的社會管制。事實上，政

府的管制活動並未完全消失甚至縮減，只是改變管制的範疇與方式（張其祿，2007：13-15）。進一步而言，近年政府管制的範疇與方式的改變與公共行政型態的變遷相關，當政府傾向較以委託外包（outsourcing）的方式來提供公共服務時，特別是各種社會福利相關的服務與支出之社會管制性的公共行政型態將會增加，來補充傳統政府角色的縮減，用以監督由私部門提供公共服務的公平與品質（Lane, 2005: 143）。由於政府管制不但攸關人民的福祉，更限制人民若干的自由與權利，而且因涉及公共資源的配置，也影響民主政治核心價值的維繫，因而是否適於由傳統官僚體系直接進行管制引發質疑。若由上節民主治理的意義而言，為了解決民主政治中官僚體系的實務性與正當性問題，設計一種能夠促進公私部門協調合作，以提昇管制政策品質的組織型式，正是因應當代公共行政型態轉型的制度選擇。

除了政府管制機構由官僚體系逐漸轉變成其他組織型式的管制革新之外，近年政府部門之中主導分配政策的政府機構的合理性也漸獲注意。由 Rundquist 與 Ferejohn（1975）發展的分配理論（distributive theory）認為議會內部的結構將會影響政府資源在選區上的分配。基於議員以連任為主要目標，並以提供其選民經濟利益為實現連任目標之工具的基本假定下，分配理論假設如果議員的選區利益與政府的某項政策有關，則此選區所選出的議員通常會爭取與該選區利益相關的常設委員會席次。這些委員會委員所代表的選區相較於議會中其他議員的選區，這個委員會在任期所管轄的政策上有過度代表的現象，而且相對於其他議員的選區時，委員會委員所代表的選區將獲得超過其應有比例的政策利益。此種在議會內部發生的分配政治，充滿妥協與利益共享的肉桶政治症狀（pork barreling or logrolling）（羅清俊，2001：3-6），受惠者往往是選區之中的政經優勢族群與代表主流社會價值的團體。相較而言，身處於跨越此種基於高度政治考量的選區的弱勢族群，與代表非主流社會價值的團體，往往無法獲得分配政策的公平待遇。因此，由具有一定程度社會代表性與較高專業性的組織型式，分擔部分由議會主導政府資源的配置機制，從而降低因議會獨厚政經優勢族群與代表主流社會價值團體而造成的社會正義問題，較為符合當代民主治理的基本理念。除此之外，某些特殊的政策領域具有高度的專業性，而且政策結果不易度量，但是對於全體社會具有長遠的正面外部效果（positive external effect），例如科學研究政策以及藝術人文政策，代表選區利益的議會缺乏專業能力判斷適當的資源分配模式。但如果委託專業程度較高的官僚體系，又可能在分配資源的過程之中被同質性的標的團體所把持，造成官僚體系獨厚特殊標的團體的現象。因此，議會將部分分配資源的政策制定權威委託給各種公共

治理組織型式如非多數機構，並予以實質的裁量權並使其免於政治因素的影響，以進行合理的資源配置。在這類政策領域之中，政策利害關係人（主要是政策制定者、標的團體、非多數機構）之間存在著相互信任的關係，而非單純以委託人與代理人間隱含著不信任關係。此種職司資源分配的非多數機構也應訂定較高的自律規範以及嚴謹的課責機制，向政策利害關係人負責。另一方面，標的團體則根據專業標準，展示自身的能力與績效，以證明值得被信任（trustworthiness）的潛質（Braun, 2006）。

當代幾乎所有的民主政治都是憲政民主（constitutional democracy），但是憲政與民主兩者卻基於不同的概念。前者強調侷限與分散國家權力的有限政府（limited government）；後者卻意味著多數公民擁有能夠毫無限制地控制政府的權力。此種多數民主（majoritarian democracy）的特性，在近年全球化潮流中，經濟體制與運作政治化以及國家經濟的相互依存程度升高等情況出現之後，逐漸顯露其缺點，因之限制由多數公民控制政府所有決策的思維與制度受到普遍地重視（Majone, 2001: 57）。由人民直接選舉的代議機關或由民選官員直接管理的行政機關，將部分政策制定權威移轉至非多數機構，民選機關依據法律正式授權（delegate）給非多數機構履行一定的公共職能，而享有相當程度獨立於民選機關的自主性（Thatcher & Sweet, 2002: 3; Pollack, 2002: 200）。非多數機構的公共職能大部分表現在對於標的團體的管制行為，然而也在部分政策領域之內向標的團體分配資源。當今非多數機構類型繁多，各國依據政策的需求、政體的性質、政治的考量各項因素設計非多數機構，但主要可分為以下幾種型式（蔡志剛，2004；Sweet, 2002; Coen & Thatcher, 2005: 330-331）。一、獨立管制機關（independent regulatory agency）：此為最普遍的非多數機構型式，而以美國最為發達，迄今在行政機關之中有獨立性質的單位（independent establishment）約有 60 餘個，其中包括制定與執行管制政策的獨立管制機關。在歐洲至一九八〇年代之後各國紛紛吸取美國相關經驗、設計各具特色的獨立管制機關。在部分專業政策領域之中，獨立管制機關也發揮了某種程度分配資源的功能，更與接受資源的標的團體發展密切的關係。二、中央銀行：早在二十世紀初期，各先進國家的中央銀行就得以獨立地制定與執行貨幣政策，以擺脫政治干預及避免經濟的劇烈起伏，對於國家貨幣的穩定與經濟的發展至關重要。三、世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）與歐盟理事會（European Commission, EC）：前者發揮有力的爭議裁決功能，足以約束國家的行動。後者在建構單一市場的目標之下，在競爭政策的相關議題如整併（merger）、

接管 (takeover) 具有相當大的政策影響力；四、憲法法庭 (constitutional court)：在許多歐洲國家設立憲法法庭作為評估公共行動的適憲性，以及進行憲法審查的特別法庭；五、私部門的非多數機構：這是一種少見而特殊的非多數機構，即政府承認某些私人機關制定具有高度專業性的準則，如會計指標 (accounting standard)、信用等級 (credit rating)，而對私人企業具有實質上的管制功能，這類似於政府對私人機關的管制作為予以背書 (endorsement)。

由非多數機構取代傳統民選官員與官僚體系作為政府制定與執行管制的機關的理由，除了上述傳統官僚體系的缺陷之外，非多數機構尚具有以下幾點優點 (Majone, 2001; Pollack, 2002)：

- 一、民選官員本身缺乏特定政策領域的專業知識，相較於官僚體系，非多數機構的專業程度更高，但不易形成官僚體系的特殊價值與本位主義，因而民選官員傾向委託非多數機構，並給予適度的裁量權制定特定政策，以提昇管制職能以及公共服務的品質。
- 二、民選官員明知制定特定政策應有的原則與態度，方能提昇政策的可靠性 (credibility)，但是為了選舉必須獲得多數選民的支持，而不願得罪選區中的特殊利益團體。因此，民選官員傾向委託較不受政治因素影響的非多數機構制定可靠性較高的政策。
- 三、如果民選官員之間的政策偏好互相衝突，例如分立政府 (divided government)，或是民選官員與官僚體系的政策偏好並不一致之時，民選官員傾向委託非多數機構制定政策，以平息衝突或降低官僚體系的代理成本。
- 四、公民經由定期選舉選出民選官員制定政策，以反映多數公民的偏好是民主政治主要的制度特徵之一，但是此種制度只反映了當下公民的偏好，而民意隨時可能轉變，新的多數公民偏好也可能依據環境因素變遷不斷出現，政府部門不可能隨時調整政策反映民意。為了確保對於政策的長期承諾與推動，不致為一時的政治利益所阻礙，民選官員傾向委託非多數機構制定政策以提高其穩定性。

根據經驗研究，非多數機構的績效表現取決於它是否能夠與民選政府保持適當的距離，以及與標的團體發展良性的關係。就前者而言，民選政府難免利用任命成員 (特別是非多數機構的主席)、立法、預算等方式試圖影響非多數機構的決策，但非多數機構的決策必須與民選政府的政治考量有所區隔，否則即失去了代表「非多數」族群與價值的基本立場 (Coen & Thatcher, 2005: 335)。就後者而言，如果非多數機構與標的團體之間能在資訊交流，甚至資源互惠之中培養相互學習與信任

的關係，則非多數機構將發揮較高的政策影響力。例如英國與德國的電信與能源產業中，獨立管制機關與被管制廠商由於雙方資訊與資訊交流緊密，而互蒙其利（Coen, 2005）。站在公民社會的立場，非多數機構的最重要意義在於它提供了公民社會中各式各樣的結社，特別是代表弱勢族群以及非主流社會價值的民間組織，表達立場、匯集利益並影響政策制定的制度性管道。由於大多數非多數機構的決策型態採用合議制，代表少數價值與利益的民間組織得以在委員會中佔據席次，為其服務對象發生並直接參與管制獲分配資源的決策，這正是落實民主治理的主要機制（Diamond, 1999: 243-244; Armony, 2004: 32-33）。

然而，正如同民主政治中其他的制度設計一樣，非多數機構也有其先天的缺點。由於非多數機構強調在決策結構之中吸納各種價值與利益的代表，尋求以不偏不倚的方案（non-parochial solution）來解決集體性的問題，這雖然是非多數機構的特色，但在政策方案的審議與決策之中，由於參與者的價值與利益不易調和妥協，共識難以達成，政策制定往往曠日彌久，議事效率較為低落。而且非多數機構進行政策方案審議及決策時，經常在參與者之間複雜的互動網絡之中舉行談判協商，彼此議價尋求對於方案的共識達成，政策制定過程的透明度較低。此外，更由於非多數機構具有與標的團體密切互動的傾向，為避免非多數機構成為標的團體的「俘虜」，必須著重非多數機構的課責（accountability）相關問題與對策（Schmidt, 2002: 150-151）。特別是非多數機構所從事的政策領域具有高度的專業性，其決策結構網羅的專才難免來自於標的團體，除了對於標的團體的利益較可能形成同理心，其決策公平性引人質疑之外，非多數機構的決策者離職後，也可能因為與標的團體關係良好，因而被延攬為高階職位享有豐資。因此，在設置非多數機構的同時，完善的配套制度與措施亦不可或缺。

然而，就更積極的意義而言，民主治理的提出就是要調和民主代理制度之中國家與社會之間的基本矛盾，使政府部門不致利用官僚體系單向地穿透公民社會來實現國家意志，而公民社會則可以透過民主治理的制度設計，進行互動與協商並直接參與政策制定的過程，非多數機構正是國家與社會相互穿透的制度介面。具體而言，非多數機構乃是作為政府部門與公民社會雙方代表「彼此鑲嵌、相互形構」（mutually embedded and mutually constituting）的治理結構，使得國家與公民社會的價值、偏好、利益取得穩定且微妙的平衡（黃長玲，2007）。但在民主政治中國家意志往往由執政黨主導的政府官員所代表，然而誰來代表公民社會呢？特別是誰來代表弱勢族群以及非主流社會價值的民間組織呢？相較於具有強大支配權力的政

府部門與豐富經濟資源的企業部門，公民社會的活動範疇有很大的程度乃基於一種想像（imagination），而缺乏具體的結構意涵（Tester, 1992）。因此，在非多數機構的決策結構之中，代表公民社會的決策者應兼顧消極代表性（passive representation）與積極代表性（active representation）（Mosher, 1968）：前者是指代表公民社會的決策者的社會背景以及人口特徵，必須反映標的團體的特徵；後者是指代表公民社會的決策者應該誠心體認服務對象的需求與價值，並以專業知識積極反映標的團體的需求與價值，而是否與標的團體具有相同社會背景或人口特徵在所不論。當然，代表公民社會決策者的人選認定具非常複雜的技術與程序問題有待克服，而且涉及公民社會的自覺與成熟程度，絕非一蹴而就，但是可藉由各種公民參與（civic engagement）的方式漸進地強化代表公民社會決策者的主體性。

總之，本文基於對於民主治理的理念以及公民社會的觀點，主張民主治理中的政府部門應是為公民社會提供充分的公共財貨與服務，並營造優質的政策環境，使公民社會得以健全發展，而非政府部門經由官僚體系直接管制公民社會，使其成為達成政府目標的工具。基於健全台灣公民社會、發展與政府部門平行夥伴關係的立場，本文認為設立非多數機構的目的，不僅是使非多數機構得以自外於政治黨派立場及意識型態之外，還應該擺脫政府部門，特別是行政機關與官僚體系的管制角色及本位主義，以專業知識追求公共利益，體現公民社會的價值。有鑑於此，本文以為美國政府中與公民社會密切互動，從事社會管制之非多數機構的發展經驗與功能定位頗為重要，或可作為未來我國公民社會長期與政府部門互動的制度選擇。

肆、美國非多數機構的個案研究⁷

一八八七年美國國會通過了州際商業法（the Interstate Commerce Act of 1887），成立獨立管制機關——州際商業委員會（Interstate Commerce Commission），這是美國的第一個非多數機構，也使得美國行政機關逐漸擺脫國會單方控制的局面，有了一展治國長才的機會，亦即本法的通過讓美國行政機關開始走向專業與強大的道路（Mashaw, 2006: 1259）。美國非多數機構的形成之初，固然有其在特殊政策領域中專業性及中立性的客觀要求，也有立法機關反制行政管制

⁷ 本節有關美國政府中與公民社會互動的四個非多數機構的資訊，大多來自其網站。參見 <http://www.ncd.gov/>；<http://arts.endow.gov/>；<http://www.usccr.gov/index.html>；<http://www.peacecorps.gov/index.cfm>。

權力擴張的重要考量。之後，美國非多數機構的建立及轉變愈來愈反映出政府管制因應政經條件及社會思潮的變遷。在現今幾十個非多數機構之中，⁸ 建立於一九三〇年代新政的社會福利高度成長時期，以及一九八〇年代雷根政府的解除管制時期的個案比例相當高（Yataganas, 2001: 23），這可能需由美國的歷史系絡與政經結構予以理解。一九三〇年代因經濟崩潰致使私部門（包括企業與公民社會）無法有效運作，國會成立非多數機構授權行政權推動大規模的社會福利政策與支出，以挽救瀕臨裂解的私部門；到了一九八〇年代縮減行政權已成為共識潮流，但是國會仍成立非多數機構避免行政權範疇過於窄化可能損害私部門的利益，以保障其得以正常運作。可見美國非多數機構作為調節政府之中行政立法兩權的槓桿（leverage），使得公部門得以積極回應私部門的消長與需求。⁹

美國現今的非多數機構之中，與公民社會相關者大致集中在社會福利、藝術文化、人權事物與志工訓練四個政策領域。社會福利類型的非多數機構包括國家殘障事物委員會（National Council on Disability）、國家勞工關係委員會（National Labor Relations Board）等；藝術文化類型的非多數機構包括國家藝術捐助局（National Endowment for the Arts）、國家人文資助局（the National Endowment for the Humanities）、博物館與圖書館服務處（the Institute of Museum and Library Service）與聯邦藝術人文委員會（Federal Council of the Arts and the Humanities）等；人權類型的非多數機構是指美國民權委員會（United States Commission on Civil Rights）、平等僱用機會委員會（Equal Employment Opportunity Commission）等；志工訓練類型的非多數機構包括和平團（Peace Corps）、非洲發展基金會（African Development Foundation）、國家與社區服務公司（Corporation for National and Community Service）等。以下就各政策領域的代表性的非多數機構的形成背景、組

⁸ 參見 <http://www.usa.gov/Agencies/Federal/Independent.shtml>。

⁹ 本文的一位匿名審查人表示美國的一種非多數機構的類型：獨立管制機構的興起與發展有其特殊的背景與理由，具有原創性的深入觀點，筆者不敢掠美。因此，謹將該審查人的論述原文附錄如下：「美國早期的管制機構從 ICC 開始一直到六〇年代的管制機構似乎傾向於對經濟事物的管制，管制機構的組織型態也傾向於成立獨立的管制委員會（Independent Regulatory Commission, IRC），當時偏向於 IRC 的組織型態主要原因是因為十九與二十世紀交界時期的革新運動而來（Progressive Movement），目的是為了避免民選行政首長遂行分贓政治。但是獨立性的制度設計依然產生俘虜的問題，或是變成所謂的 the fourth branch 而難以控制。美國國會對於獨立機構的又愛又懼讓七〇年代開始蓬勃發展的社會管制組織偏向於單一首長制的設計，也就是讓行政權得以接受國會與全國選民的監督。這個在組織設計上的反轉某種程度反映了多數人對於獨立機構的擔憂。」

織結構以及運作情形簡單介紹。

一、國家殘障事物委員會（National Council on Disability, NCD）

NCD 是美國聯邦政府中政策分析型非多數機構，它原是一九七八年設在教育部之下顧問委員會（advisor board），之後根據一九八四年的康復法修正案（Rehabilitation Act Amendments of 1984），將之轉型為獨立管制機關性質的非多數機構。在原隸屬於教育部之內時，殘障人士的人權問題並沒有如同種族、婦女等人權問題一般受到重視。後由 Lowell Weicker 參議員倡議設置獨立管制機關，統籌國內各項與殘障人士相關的事物。一九八四年雷根總統任命 Lex Frieden 為 NCD 第一任首長。一九八六年 NCD 提交一份名為〈邁向獨立：對於影響殘障人士之聯邦法案與計畫的評估與立法建議〉（Toward Independence: An Assessment of Federal Laws and Programs Affecting Persons with Disabilities — With Legislative Recommendations）報告之中，NCD 建議美國國會應制定一部完整的法律，目標是避免殘障人士遭受差別待遇，應該建立明確、周延以及可行的標準，使殘障人士得到與正常人同等的生活機會、充分的社會參與、獨立的生活方式以及足夠的經濟自主。這份報告成為之後美國殘障人法（Americans with Disabilities Act, ADA）的基礎。在 NCD 的努力之下，國會終於在一九九〇年通過 ADA，該法不但授權 NCD 監督各級地方政府的殘障事務，並承認殘障人士在美國社會中的特殊角色，對於美國殘障人士社會地位的提升，以及殘障事務的重視影響既深且巨（Fleischer & Zames, 2001: 88-91）。美國現今殘障人士超過 5400 萬人，約占人口總數的 20%，其中約有半數屬於重度殘障人士，其生活諸多功能，如聽覺、視覺、行走等與健康正常人士有異，需要政府各部會制定相關政策與計畫，以解決殘障人士的問題。

NCD 由十五名委員組成，經總統提名，參議員同意任命。值得注意的是根據「康復法修正案」，NCD 的委員應是以殘障人士或殘障人士的父母（監護人），或具備殘障政策的相關知識與或經驗的專業人員所組成，而且本身為殘障人士的名額必須占委員的多數。委員應包含少數族裔與其他團體的代表。NCD 委員任期三年，以連任一次為限。主席由總統在委員中任命，由主席召開會議，但年不得少於四次。NCD 的法定授權包括如下主要責任：（一）審理聯邦有關殘障人士的政策、項目、措施和程序，包括根據康復法及其修正案、美國殘障人法以及民權法建立或資助的項目。（二）審理所有與幫助殘障人士的聯邦項目有關的法律和規定，評估這些法律和規定在滿足殘障人士需求方面的效果。（三）審理出現在與殘障人

士有關的聯邦、州、地方和私人領域的政策問題。(四)向總統、國會以及其他聯邦機構官員提出有關如何促進美國殘障人平等機會、經濟自立、生活獨立和融入社會在各個領域的政策建議。(五)向國會提供國家殘障事務委員會或者國會作為適當的顧問諮詢、建議、立法建議、以及其它信息。(六)收集有關 ADA 的落實、效果、以及影響方面的情況。據此，NCD 的主要功能是進行政策分析，並提供總統、國會及其他聯邦部門有關殘障政策等的意見與建議，它並不提供服務或制定具體的政策方案，也不提供經費。

根據政府績效與成果法案 (Government Performance and Results Act)，NCD 在二〇〇五會計年度提交總統及國會的年度報告指出，現今 NCD 的策略目標如下：(一)形成基於實際證據的公共政策建議，以提昇殘障人士的生活品質，具體工作為每年提出政策建議報告，憑藉各種管道如論壇、聽證會、網絡、電訊、研究等蒐集殘障人士的相關政策資訊，以及監督執行 ADA 與相關民權法案的效能等。

(二)教育社會大眾與民選官員相關殘障議題，具體工作為舉行各種國內及國際宣傳活動與會議傳播殘障政策主張與建議等。(三)促進有效地將相關服務與計畫傳送至殘障人士，特別是因文化、地區與年齡因素不易接觸的殘障人士。具體作法是監督其他聯邦部會落實服務傳送並培養上述不易接觸殘障人士本身的溝通、表達及領導能力並建立特殊關係與其互動等。(四)維持 NCD 為高度績效組織，具體工作包括強化 NCD 內部工作編組、預算控管、工作環境、教育訓練、績效評估等能力。此外，NCD 提出了五項主要的政策議題，包括改善殘障人士的輔助服務、促進醫療保健的相關改革、促進殘障人士的平等就業與社區居家機會，落實國家殘障委員會的推動執行，以及確保殘障人士得以完全參與社會活動等等具體措施，可見 NCD 試圖以非多數機構的政府定位，在發展美國完整的殘障政策之中扮演關鍵性角色。

二、國家藝術捐助局 (National Endowment for the Arts, NEA)

NEA 是美國聯邦政府中資源支援型的非多數機構，根據國家藝術與人文基金會法案 (National Foundation on the Arts and Humanities Act) 成立於一九六五年。¹⁰

¹⁰ 一九六五年成立的國家藝術人文基金包含以下 4 個非多數機構，即國家藝術資助局、國家人文資助局、博物館與圖書館服務處以及聯邦藝術人文委員會，廣泛地發展與促進支援美國藝術人文以及保留文化遺產的國家政策。由於各組織的職掌或有重疊，其中聯邦藝術人文委員會主要發揮協調相關藝文活動與計畫的功能。詳細內容請參見 *The 2006-2007 United States Government Manual*。

與歐洲各國設立統籌文化事務的政府機關，而由執政黨政治性任命其成員的制度不同，美國並沒有對於藝術發展進行統治性的政策規劃，而是強調尊重美國多元、分散的藝術環境，由聯邦政府指標性地捐助某些藝術組織發揮引導社會藝術捐助的功能，期使美國的藝術環境能與公民社會的發展相互結合，產生高度的藝術創造力與影響力。美國藝術非營利組織的收入來源相當複雜，其中約 50% 來自藝術相關收入（如門票銷售、會員費用等），約 40% 來自於企業、基金會與個人等私人捐助，來自政府的捐助僅約 10%，而聯邦政府的藝術捐助更少，以二〇〇七會計年度為例，NEA 的預算僅 120 餘萬美元，少於美國整體藝術收入的 1%，但卻發揮相當大的功能。

NEA 的捐助分為兩類，一類是相對補助（*matching grants*），受補助的非營利藝術團體也需對於補助項目投入相對金額，另一種是非相對個別獎金（*non-matching individual fellowships*），專門針對特殊藝術團體或終身成就的藝術家給予獎勵，例如爵士音樂、民俗藝術、傳統藝術等，以彰顯美國聯邦政府對於原住民與地方性文化的重視。根據 NEA 的估算，由於 NEA 的捐助具有為藝術組織背書的正當性，被 NEA 捐助的藝術組織可以得到相當於補助金額 7 倍至 8 倍的社會捐助與收入。也就是說每年約 100 餘萬美元的聯邦藝術捐助，最後將可為美國藝術性非營利組織爭取到約 800 餘萬美元的進帳。此外，NEA 還致力於藝術教育的推廣，為整體藝術環境厚植根基。

NEA 的法定委員有二十人，其中的十四人由總統提名，其他六人中由眾議院議長提名兩人，眾議院少數黨領袖提名一人，參議院多數黨領袖提名兩人，參議院少數黨領袖提名一人。全體委員經由參議院任命，任期六年，各委員任期交錯。委員通常是選任對於藝術工作具有專業知識及傑出貢獻的人士，大部分委員是實際的藝術工作者，一年開會三次，每次一天，主要工作是審議由主題提出的捐助申請案、捐助原則與標準，以及重要的行政決定。欲申請補助的藝術或個人必須通過三個獨立的審查程序：（一）由國家認可的藝術家或專業人士成立審查小組，評估申請人的計畫方案，而後將審查送交 NEA；（二）NEA 再次審查申請人的計畫方案，並做成建議；（三）最後由 NEA 主席盱衡各項申請因素，作成所有申請補助的最後決定。

由歷史傳統而言，美國政府對於藝術活動的資助相當有限，不僅是因為私人捐贈的資助規模相當龐大，而且美國社會大眾對於政府主導藝術活動可能伴隨的意識型態以及藝術取向的偏差相當敏感（*Mulcahy, 1987: 311*）。因此，美國採用準公共

基金 (quasi-public foundation) 的模式，企圖將對於藝術活動的資助等相關藝術政策，由一般的政府議程中區隔出來，以免藝術資源的配置與藝術政策的課責，受到黨派政治的干擾，而影響了正常藝術決策的判斷 (Cummings & Katz, 1987: 12)。NEA 此種準公共基金的非多數機構運作，對於美國公民社會的藝術層面發揮了不少正面的影響，諸如在藝術政策的決策過程盡可能降低政治與官僚因素的涉入，促使藝術文化朝向多樣性發展；若干新興的小型藝術組織若能獲得 NEA 的資助，如同獲得國家官方的認可，在藝術界較易生存發展；政府資助可以照顧到一些私人捐贈不太留意但深具意義的藝術活動，如小型社區藝術、職場藝術、素人藝術等等，間接促成了文化平權的理念，使藝術活動不再是中上社會階級專有，社會大眾、勞工階級也有較多機會領略藝術的雅致與氣蘊 (Mulcahy, 1987: 329)。

三、美國民權委員會 (United States Commission on Civil Rights)

美國民權委員會根據民權法案 (Civil Rights Act) 成立於一九五七年，一九九四年再根據美國民權委員會法案 (United States Commission on Civil Rights Act) 改組成為獨立機關性質的非多數機構。美國民權委員會是一個兩黨制 (bipartisan) 的非多數機構，性質相當特殊，主要的功能是在發現事實 (fact-finding)，而非執行某項特殊性質的事務，亦即民權委員會收集因種族、膚色、宗教、性別、年齡、殘障、國籍而受歧視，或違反平等保護原則的資訊，以及妨礙投票權、聯邦民權法案、教育雇用居住平等機會的相關資訊。美國民權委員會的職掌如下：(一) 調查公民因受歧視或詐欺而喪失投票權的申訴；(二) 收集違反憲法保障人民基本權利的各種歧視或違反平等保護原則的資訊；(三) 評估有關反歧視或違反平等保護原則的聯邦法律與政策；(四) 提供有關反歧視或違反平等保護原則各種相關資訊的服務；(五) 向總統與國會提交相關報告調查與政策建議；(六) 發佈反歧視或違反法律平等保護原則的公開宣言。基於以上職掌，民權委員會擁有召開聽證會及發佈傳票、傳喚證人，藉以收集相關資訊的權力。此外，由於民權委員會職掌範圍相當廣泛，它在美國 50 個州及華盛頓特區均有「州顧問委員會」(State Advisory Committee)，由熟悉州與地方民權議題的公民所組成，藉以收集資訊，調查事實並傳播民權相關訊息。民權委員會並在華盛頓設立圖書館，以收集交換民權相關資訊。

民權委員會與其他非多數機構相異的特色在於委員的組成方式，委員會包含了八位委員，其中四位委員由總統任命；另外四位委員由國會任命，但是這八位委員

之中屬於相同黨籍者不得超過四位。總統指派民權委員會的主席與副主席，但需獲得委員的多數同意。委員任期六年，且無需參議院批准同意。除非委員怠忽職守或違法瀆職，總統不得免除委員的職務。

四、和平團 (Peace Corps)

和平團是根據和平團法 (Peace Corps Act) 於一九六一年甘迺迪總統時期成立，並於一九八一年根據國際安全與發展合作法 (International Security and Development Cooperation Act) 改組成為非多數機構。和平團的主要使命是訓練國際志工、幫助受援助國家、特別是開發中國家的人民，以促進美國人民與受援國家人民的相互瞭解。和平團中的志工們必須通過 9 至 14 週的訓練課程，以瞭解受援國家的語言，必要的工作技能以及當地的文化習慣等等。志工們受訓之後，將被遣送至受援國家的社區之中從事志工服務，一般期限為兩年。和平團主要是由平均 30 歲不到的年輕志工所組成的志願團體，自成立以來，總共訓練志工達 18 餘萬人，受援國家達 139 個，二〇〇六年會計年度預算達 3 億多美元，雖僅美國外交總預算約 1%，但對於提升美國國家形象、擴大國家影響力具有一定貢獻。

和平團採首長制，由總統提名主任 (director) 及副主任 (deputy director)，參議院同意任命之，但一位參議員與六位眾議員加入和平團擔任志工參與決策，這七位國會議員需顧及政黨平衡。參議院的外交關係委員會與眾議院的國際關係委員會負責監督和平團的計畫制定與活動執行。由於和平團是首長制的非多數機構，性質相當特殊，而且活動範圍多在國外，遍及全球，為防止政府監督發生鞭長莫及的情形，和平團在內部設置獨立的檢察長辦公室，以防止不法濫權的情形，並促進組織效率的提升。檢察長依法可對和平團所有的計畫與活動，進行審計、評估、調查，以落實課責、改善計畫以及防制犯罪或行政失誤的發生。

和平團的志工服務對象，大致上包含三個地區：非洲地區；歐洲、地中海、亞洲地區；美洲太平洋地區。二〇〇六年和平團的國際志工約 7700 餘人在 70 餘個國家從事志願服務，主要活動集中於六個領域：教育、健康與愛滋病防治、環境保護、資訊科技、農業以及商業開發。其中又特別強調非洲與加勒比海地區的愛滋病防治、電腦操作技能的訓練為重點工作。自美國二〇〇一年九一一恐怖攻擊事件之後，布希總統相當重視和平團國際志工的使命、意圖透過和平團至回教國家服務，以促進彼此人民的相互瞭解，和平團的申請人數與計畫也大幅增加，然而，後續效果仍有待觀察。

茲將美國四個代表性非多數機構的設立時間、政策領域、工作性質、行政型態、決策成員是否採取政黨比例制以及決策成員是否具有代表性身份比較如表一：

表一 美國代表性的非多數機構

	國家殘障事物委員會	國家藝術捐助局	美國民權委員會	和平團
設立時間	一九七八年	一九六五年	一九五七年	一九六一年
政策領域	社會福利	藝術文化	人權事務	志工訓練
工作性質	政策分析	資源支援	發現事實	資源支援
行政型態	管制	分配	管制	分配
政黨比例	否	是	是	是
代表性	是	是	否	否

資料來源：作者自製。

由上述美國四個與公民社會密切互動的非多數機構的簡介，本文歸納其性質如下：

- (一) 此種非多數機構的職權是以管制政策為主，即使有某種程度地分配資源，因為並不涉及大量經費，所占聯邦政府總預算比例也是非常有限。因之即使其職權行使可能違反權力分立的憲法精神，也不至於被聯邦最高法院宣告違憲。
- (二) 此種非多數機構的行政型態功能雖然涉及某些社會管制的層面，但是與從事經濟管制與政治管制直接影響、甚至限制管制對象活動與利益的獨立管制機關不同，此種非多數機構行使的社會管制往往是保障管制對象的權益以及提供公共服務，與傳統政府管制的性質並不相同。
- (三) 此種非多數機構具有象徵性與代表性，它們象徵著民選政府官員對於關鍵性社會議題的重視，特別成立非多數機構以示重視，代表著社會多元價值與弱勢族群的利益可以獲得制度性的保障。
- (四) 此種非多數機構的決策結構反映美國分權制衡的憲法體制，以及兩黨輪替的政治現實。代表行政權的總統與代表立法權的國會在非多數機構決策委員的席次分配上巧妙獲得平衡；民主黨與共和黨所代表的意識型態以及利益偏好也可在非多數機構的實際運作上得以具體展現。
- (五) 此種非多數機構具有協助已然成熟公民社會得以健全發展的功能。由於美國公民社會中民間組織高度發展，資源充沛，基於信任及合作的社會資本相當

豐富，人民具有一定程度之政治參與意願與素養，設置此種非多數機構的目標之一就是授能（empower）公民社會自我成長，輔導公民社會良性發展，並與政府建立平等的夥伴關係。

伍、結語：設計台灣公民社會主體性的非多數機構

行政獨大（executive dominance）曾是台灣過去數十年以來行政立法關係的實際。西元兩千年政黨輪替之前，雖有一部揭櫫權力分立（separated powers）精神的憲法，但在單一政黨長期執政之下，不僅行政立法關係被型塑為政黨內部的組織關係，人才、預算、權力等資源向行政權傾斜，而且掌握行政權的官僚體系與政黨高度結合，代表立法權的立法院只是行政權的橡皮圖章，官僚體系是貫徹政黨意識的政策制定與執行機關（陳敦源，2002：175-177）。在台灣歷史脈絡中不僅缺乏以國民主義為正當基礎、以憲法為最高規範的憲政主義傳統，而且公民社會曾受長期受到壓抑與限制，與歐美民主國家的非多數機構的形成與發展背景迥異。由台灣從威權體制逐漸轉型朝向民主化發展的經驗而言，在一九八〇年代中期之前台灣公民社會遭受強力壓縮，成員的行為機制遭受扭曲，難與政府部門平行互動，自主性相當低落，行動力也非常侷限，台灣民間組織乃淪為輔助政府部門達成政策目標的扈從或側翼。一九八〇年代中期台灣的威權體制在制度結構的開放、社會經濟條件的成長、高等教育的發展與社會意識的覺醒等因素衝擊之下，一種以人民自我意識而發起組織「非營利性質」團體因應社會的需要大增，造成解嚴之後公民社會的初步成長與多元發展（官有垣，2000：86）。一九八〇年代中期之後，台灣的公民社會之中民間組織不僅在數量方面迅速增加，在性質方面也愈趨於多元，正是見證了其時政治民主化、經濟自由化以及社會多元化所引發的公民社會形成過程。解嚴前後台灣社會出現大量不同類型的社會運動，代表著長期被壓抑的豐沛社會力逐漸顯現。¹¹ 隨著解嚴後結社自由的落實與組織機會的開放，大多數社會運動走向「機構化」，正式登記為非營利的社會團體或財團法人基金會（蕭新煌，1989）。解嚴之後台灣社會開始「正常化」，展現台灣公民社會的萌芽（顧忠華，2005：204-

¹¹ 事實上，一九四五年八月十五日台灣戰後曾出現短暫的公民社會蓬勃發展時期，其時由工農、學生與士紳等組成的社會團體，如台灣人民協會、台灣學生聯盟、台灣科學振興會、台灣留學國內學友會等紛紛成立，各種社會運動與報刊雜誌也呈現百花齊放的榮景，但旋幾遭受來自政治與經濟方面的壓力而歸於沉寂。參見曾健民（2005）。

211)，之後歷經了民主化開端及不確定、民主過渡、民主鞏固、一九九六年第一次總統直選至二〇〇〇年政黨輪替這段期間，台灣的民間組織逐漸擺脫原有輔助政府達成政策目標的扈從或側翼的角色，致力追求公益的使命，並代表多元的社會價值，甚至與在野政治勢力相互結合，企圖影響政府的決策過程與目標設定，挑戰政府的施政順位（蕭全政，2001：72）。然而，我國政府對於公民社會所抱持的管制心態仍未顯著改變，僅是在政策工具上有所調整，由以往強調監督規範的法令性政策工具，逐漸採用著重資源誘因的經濟性政策工具，但是政府試圖掌控公民社會發展的心態並未明顯改變（孫煒，2007：80-81）。

公元二〇〇〇年原先在野的民主進步黨掌握行政權，然而面臨的困境卻是未能掌握立法院多數席次的分立政府，因之民進黨政府諸多政策措施引發朝野嚴重的衝擊與對立（吳重禮，2006：154），間接挫傷了公民社會應以信任與合作為基礎，建立社會價值共識的規範層面，使得台灣略具雛型的公民社會蒙上陰影。此外，在經濟不景氣的衝擊之下，台灣公民社會中民間組織的民間募款狀況普遍並不理想，加重了民間組織對於政府補助與契約委託的依賴，此種財務依賴的現實弱化了民間組織的非政治性與相對獨立性，從而縮減了公民社會與政府部門進行對抗、競爭的可能性，某些民間組織更成為政府達成其政策目標的「下游生產者」（劉淑瓊，2006）。在面對資源競爭激烈的台灣公民社會環境中，無論是具有較高自主性的大型民間組織，或是需要仰賴政府或企業捐助的民間組織，為了攫取存續所需之資源，近年來轉趨注重與採用的類似商業活動的營運管理形式，使得台灣的公民社會無法自外於市場化（marketization）的趨勢，損傷了民間組織的非營利特徵（孫煒，2007：82）。就更為宏觀的視野而言，台灣的公民社會在歷經解嚴之後機構化的形成階段，再進行了市場化的轉型階段，現正處於法制化（legalization）的定型階段，內政部提出了「財團法人法草案」，青輔會也提出了「非營利組織發展法草案」，雖在構想上的確勾勒出台灣未來非營利組織遠景。細究這兩個現行有關非營利組織的法規草案，均是以中央或地方行政主管機關對非營利組織之會務及業務採取一元化管理輔導，欲以國家機關運用政策工具管制非營利組織，甚至於公民社會的本質並無殊異。站在健全台灣本土公民社會的立場，確有必要檢討現行政府部門與公民社會的治理模式，重新定位兩者的關係，以發展良性的互動。

西元二〇〇〇年政黨輪替之後，執政黨成立政府改造委員會，在政府改造的諸多配套措施中有關獨立機關的建制理念與原則的提出，便是我國建構非多數機構的一項制度創新，此舉使得我國政府改造趕上了歐美民主國家的政府角色調整的全球

化趨勢。根據二〇〇四年公布的中央行政機關組織基準法，行政院預計納入的 5 個獨立機關包括行政院金融監督管理委員會（簡稱金管會）以及國家通訊傳播委員會（簡稱 NCC），並改制了原行政機關中央銀行、行政院公平交易委員會以及中央選舉委員會為獨立機關，以符合該法的要求。就該法以及各獨立機關現行組織法的內涵分析，這些獨立機關是在我國通訊傳播、金融、貨幣、選舉、公平交易（競爭）等五大政策領域中，置於行政院的統領之下，主要掌理管制性業務，擔任監理機關的角色，「以收事權統一、政策整合的綜效」。¹² 但是由在野黨占多數的立法院在朝小野大的政治格局下，試圖掌握獨立機關的部分人事權，藉以涉入行政權的行使。因此，我國獨立機關在設計之初立意良善，但在實際運作之中，卻表現為立法權牽制行政權的工具。

就政府改造中最重要議程—管制革新而言，傳統的解除管制（deregulation）似乎不完全符合當代公共行政的實際發展，政府改造的實務者與研究者體認到成功的管制革新必須立基於妥適的治理原則與制度設計，進而形成管制治理（regulatory governance）的概念，不僅強調管制工具的精進，更重視管制目的正當性（Minogue, 2002）。因此，以提升經濟效率、促進經濟成長為目的的經濟管制與以保障政治平衡、維繫政治利益為目的的政治管制可能將面臨愈來愈多的挑戰。另一方面，各種型式的社會管制勢將相繼出現，以保障整體社會公益出發，針對各種社會議題進行干涉。站在政府改造的立場，社會管制範疇的擴充自然有助於政府部門角色與功能的調整及改善。相對地，基於公民社會的觀點，社會管制範疇的擴充直接涉及公民社會的發展及運作，其管制機構的制度設計尤其關係著社會管制政策的制定與執行的良窳。特別是在台灣政黨輪替之後，藍綠政治勢力對立的分立政府型態已然出現。此種分立政府的政治型態提供了由在野黨支配的國會提出大量社會管制的誘因。由於社會管制經常涉及道德認同、意識型態、及人權等社會價值的爭議，在在野黨全力主導政策合法化階段的情況下，社會管制成為動員社會團體、凝聚反對勢力，挑戰執政黨正當性的有利武器（Rose, 2001），而執政黨支配的行政機關也必須提出社會管制以為回應。近來有關社會管制的重要議題，例如賭博是否開放、死刑是否廢止、婦女權益與安全在家庭與職場的保障等等層出不窮，經常引發政治爭議，足見台灣現行的政治型態提供了社會管制的形成背景。可以預見台灣將出現愈來愈多富於爭議性的社會管制的政策議題或方案，政府部門應即早將之納

¹² 參考 NCC 官方網站 <http://www.ncc.tw/manpage/manpage01.asp>。

入政府改造的進程之中，設計適當的制度以免激化社會價值的對立，甚至引發對於人民行為的不當管制。另一方面，近年輿論對於少數族群（如原住民、客家族群）以及弱勢族群（如低收入家庭、慢性及罕見疾病者、偏遠地區居民）的資格認定與優惠條件等等也給予以高度關注，少數與弱勢族群是否足以獲得較高比例社會資源的分配，以及是否可能產生對於其他政策資源的排擠效應，引發社會公平正義的爭論，政府部門也應考慮設立具有社會代表性的非多數機構從事資源分配，以平衡少數及弱勢族群的權益與主流社會價值與利益。

然而，誠如「獨立機關的建制理念與原則」所述：「由於我國對於獨立機關的建制理念與類型特性還沒有清楚而完整的理解，法制設計上並未能充分回應這些機關在組織型態與職權行使上的特殊需求，所以它們的獨立性與公正性還無法獲得適正的制度擔保」。¹³ 現行我國政府改造中預期選定的五個獨立機關，不僅數目過少，無法適度反映台灣在全球化趨勢下政治、經濟、社會等系絡因素的急遽變遷，而且側重經濟管制與政治管制，較為忽視了獨立機關在社會管制革新中應發揮調整政府角色的功能。特別是在政治意識型態對立、經濟資源短絀、社會共識裂解的現實條件下，台灣初始發展的公民社會正值面臨關鍵時刻，傳統由官僚體系直接以法令性管制工具監督公民社會，或間接以經濟誘因性管制工具誘導公民社會，配合政府部門施政達到政策目標的管制型式有待調整。一個更能配合當前全球化趨勢與公共行政理論思潮，以及反映我國政治、經濟、社會環境變遷的政府制度設計，對於台灣公民社會孕育其主體性，重要性不言可喻。

台灣公民社會的主體性可由同一性（identity）、獨立性（independence）、自律性（autonomy）以及主觀性（subjectivity）四個概念予以分析（吳豐維，2007）。同一性是指公民社會成員認同自身為公民社會之一部分，並自願參與公共事務；獨立性是指公民社會成員乃獨立自持，不受其他部門的影響與干擾；自律性是指公民社會成員具有為自身確立行為規範的能力；主觀性是指公民社會成員能以自身意識為出發點，認識、把握、理解其他部門與內省公民社會自身的特定視角。在台灣公民社會主體性的各個概念之中，由於同一性與主觀性涉及公民文化（civic culture）的養成，對於尚在萌芽時期的公民社會還有待長時期公民意識的自覺。但另一方面，若政府有意願營造一個優質的政策環境，則可以鼓勵公民社會的獨立性與自律性。更精確地說，如果政府不願設計合宜的制度結構與公共政策，則台灣公

¹³ 參考政府改造委員會官方網站 http://www.president.gov.tw/2_special/innovation/t6-5-1.html。

民社會不易發展獨立自主的觀點，也不易培養高度的自律行為。因此，設計能夠反映台灣公民社會價值與利益的非多數機構，可說是培養健全公民社會的關鍵步驟，也是現階段政府改造的失落環節。基於本文所述民主治理的理論以及我國政府改造與公民社會的發展經驗，在符合現行相關法律規範的前題下，本文提供以下幾點建議：

- 一、在行政部會之下設立三級獨立機關以發揮非多數機構的角色與功能，例如在內政部之下設立「社會團體事務委員會」，並在各行政部會之下設立「公益財團法人事務委員會」，由行政院長任命首長與副首長，其成員具有同一黨籍者不得超過一定比例。由於此種非多數機構應發揮促進我國公民社會健全發展的政策分析、資源分配與發現事實等功能，應具備處理技術性或專門性業務需要的附屬機關。
- 二、此種與公民社會密切互動之非多數機構的獨立性，應具有以下三項制度保證：
 - （一）每個非多數機構的設立都應依據一項專門的法律，而不是上級行政機關自行決定，而是經過立法院的討論，對於該非多數機構的職能、設置、運作方式、課責機制以及監督方式等作出明確規範；
 - （二）上級行政機關的職能需要通過非多數機構貫徹，只能通過指導協議的形式加以落實，此協議是上級行政機關與非多數機構事前訂立的且是原則性的。非多數機構的決策權在其委員會，上級行政機關沒有權力干涉非多數機構的具體個案決策和日常運作，如果對協議執行有爭議，則需要由法院等第三方做出裁決；
 - （三）非多數機構的委員會儘管由行政院長任命，但是他們最終向立法院負責而不是向行政院長或部會首長負責，行政院長或部會首長只有知悉情況的權力。
- 三、此種與公民社會密切互動之非多數機構的決策成員，應加入對於所屬公民社會領域相關知識與或經驗的專業人員以及學者專家，以強化其專業性。民間組織的代表得應超過一定比例，以增益其積極代表性。然而，並不一定要求其為專任，以保持與公民社會的密切接觸，得以充分反映民間組織的需求。若是管制或服務社會弱勢族群的非多數機構，內部相似社會背景以及人口特徵的決策成員與常任文官也應占一定比例，以增益其消極代表性。
- 四、行政院應統一設計對於此種非多數機構的相關規範架構，其中應強調非多數機構的課責機置，如重要施政項目與重要決行標準的公告、重要決定舉行聽證會、機關決策程序與資訊公開等等；內部成員也應簽署自律公約、建立機關內部監督單位等等。由於課責的核心意義在於針對課責對象的特性，制定符合課

責對象需求的課責標準與項目。因此，非多數機構的課責機置也應區劃為上級行政機關、立法機關、服務對象以及社會大眾等之課責特性，訂定特殊的課責標準與項目。

五、行政院應全面檢討我國公民社會的現行制度結構，在社會團體方面，應修正該法人有關高密度管制的相關條文，給予社團法人較大的設立空間以及活動彈性，並賦予設置非多數機構運作的法源；在財團法人基金會方面，由於二〇〇一年一月一日行政程序法實施之後，現行各種財團法人設立許可及監督準則存在著違反法律保留原則的重大瑕疵，故應制定相關法律，其中也賦予設置非多數機構運作的法源。此外，我國政府也應主動善意地扶持才起步的台灣公民社會穩定成長，因之研擬「促進民間組織（公益團體）發展條例」草案，給予台灣民間組織適度的資源挹注與政治支持，並促成民間組織之間的合作關係，進而形成代表性的民間組織，加入非多數機構的決策核心，與政府部門進行良性互動。

誠然，一個更進步，更有彈性的政府制度設計，需要一個成熟自主程度較高的公民社會來加以支撐。然而，在台灣特殊的歷史脈絡與政經轉型之中，前瞻性的政府制度設計也可能成為營造優質政策環境，以培養成熟自主的公民社會的積極動力。其可行與否，端視從事政府改造工程的研究者以及實務者的認知與自覺。因此，本文提出非多數機構的相關研究論述，主張非多數機構的相關制度設計可以成為調整政府管制角色、革新管制手段、建立與公民社會更平行互惠關係的治理制度，期盼能作為引領台灣公民社會成長發展，促成與政府良性互動的思考選項。

參考文獻

- 余致力（2006）。倡廉反貪與民主治理。《台灣民主季刊》，第 3 卷第 3 期，頁 165-176。
- 吳重禮（2006）。憲政設計、政黨政治與權力分立：美國分立政府的運作經驗及其啓示。《問題與研究》，第 45 卷第 3 期，頁 133-166。
- 吳豐維（2007）。何謂主體性？一個實踐哲學的考察。載於《思想》編輯委員會（編），《台灣的七十年代》（63-78 頁）。台北：聯經。
- 官有垣（2000）。非營利組織在台灣的發展：兼論政府對財團法人基金會的法令規範。《中國行政評論》，第 10 卷第 1 期，頁 75-110。

- 俞可平 (2006)。**中國公民社會的制度環境**。北京：北京大學。
- 胡至沛 (2007)。**建構良善的政府管制治理**。發表於 2007 TASPAA 年會暨第三屆兩岸四地公共管理學術研討會，世新大學行政管理學系主辦，台北。
- 孫同文 (2003)。**從威權政府到民主治理：台灣公共行政理論與實務之變遷**。台北：元照。
- 孫煒 (2007)。**第三部門的治理研究**。台北：翰蘆。
- 張其祿 (2007)。**管制行政：理論與經驗分析**。台北：商鼎。
- 陳敦源 (2002)。**民主與官僚：新制度論的觀點**。台北：韋伯。
- 陳櫻琴 (2001)。**管制革新之法律基礎與政策調適**。載於劉孔中、施俊吉 (編)，**管制革新** (1-67 頁)。台北：中研院中山人文社會科學研究所。
- 彭文賢 (2007)。**邁向後現代的公共行政**。發表於 2007 TASPAA 年會暨第三屆兩岸四地公共管理學術研討會，世新大學行政管理學系主辦，台北。
- 曾健民 (2005)。**1945 年破曉時刻的台灣：八月十五日後激動的一百天**。台北：聯經。
- 黃長玲 (2007)。**彼此鑲嵌、互相形構：轉變中的國家與社會關係**。發表於第三部門政策環境論壇，國立政治大學第三部門研究中心主辦，台北。
- 黃錦堂 (2005)。**德國機關「分權化整體責任」改革之研究：兼論我國行政法人的設計**。載於台灣行政法學會 (編)，**行政法人與組織改造、聽證制度評析** (15-80 頁)。台北：元照。
- 廖義銘 (2005)。**反思性公共行政與管制**。台北：翰蘆。
- 劉淑瓊 (2006)。**失能的政府，拖垮民間活力**。發表於 2006 年兩岸非政府組織學術暨實務研討會，國立政治大學第三部門研究中心主辦，台北。
- 蔡志剛 (2004)。**中央銀行獨立性與貨幣政策**。北京：中國金融出版社。
- 蕭全政 (2001)。**台灣威權體制轉型中的國家機關與民間社會**。載於中央研究院臺灣研究推動委員會 (編)，**威權體制的變遷：解嚴後的台灣** (63-88 頁)。台北：中研院台史所籌備處。
- 蕭新煌 (1989)。**台灣新興社會運動的剖析**。台北：台灣研究基金會。
- 羅清俊 (2001)。**台灣分配政治**。台北：前衛。
- 顧忠華 (2005)。**解讀社會力：台灣的學習社會與公民社會**。台北：左岸。
- Armony, A. C. (2004). *The Dubious Link: Civic Engagement and Democratization*. Stanford, California: Stanford University Press.

- Bratton, M. (1994). Civil Society and Political Transitions in Africa. In J. W. Harberson, D. Rothchild, & N. Chazan (Eds.), *Civil Society and the State in Africa* (pp. 51-81). Boulder: Lynne Rienner.
- Braun, D. (2006). Delegation in the Distributive Policy Arena: The Case of Research Policy. In D. Braun, & F. Gilardi (Eds.), *Delegation in Contemporary Democracies* (pp. 146-170). New York: Routledge.
- Braun, D., & F. Gilardi (2006). *Delegation in Contemporary Democracies*. New York: Routledge.
- Caiden, G. E. (2005). *The Repositioning of Public Governance: Global Experience and Challenges*. Paper presented at the Conference of the Repositioning of Public Governance: Global Experience and Challenges, Taipei.
- Coen, D. (2005). Business-Regulatory Relations: Learning to Play Regulatory Games in European Utility Markets. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 18(3): 375-398.
- Coen, D., & M. Thatcher (2005). The New Governance of Markets and Non-Majoritarian Regulatory. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 18(3): 329-346.
- Cohen, J., & A. Arato (1992). *Civil Society and Political Theory*. Cambridge, MA.: MIT Press.
- Cummings, M. C. Jr., & R. S. Katz (1987). Government and the Arts: An Overview. In M. C. Cummings Jr., & R. S. Katz (Eds.), *The Patron State: Government and the Arts in Europe, North America, and Japan* (pp. 239-262). New York: Oxford University Press.
- Diamond, L. (1999). *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Dolan, J., & D. H. Rosenbloom (2003). *Representative Bureaucracy: Classic Readings and Continuing Controversies*. New York: M. E. Sharpe.
- Edwards, M. (2004). *Civil Society*. Malden, MA.: Polity Press.
- Ferlie, E., L. Ashburner, L. Fitzgerald, & A. Pettigrew (1996). *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Fleischer, D. Z., & F. Zames (2001). *The Disability Rights Movement: From Charity to Confrontation*. Philadelphia: Temple University Press.
- Frederickson, H. G., & K. B. Smith (2003). *The Public Administration Theory Primer*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Greenberg, E. S. (1990). State Change: Approaches and Concepts. In E. S. Greenberg, &

- T. F. Mayer (Eds.), *Changes in the State: Causes and Consequences* (pp. 11-38). London: Sage Publications.
- Huber, J., & C. Shipan (2000). The Costs of Control: Legislators, Agencies and Transaction Costs. *Legislative Studies Quarterly*, 25: 25-52.
- Lane, J. (2005). *Public Administration and Public Management: The Principal-Agent Perspective*. New York: Routledge.
- Lewis, D. J. (2001). *The Management of Non-Government Development Organizations: An Introduction*. New York: Routledge.
- Lowi, T. J. (1964). American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory. *World Politics*, 16: 677-715.
- Lowi, T. J. (1972). Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, 30: 298-310.
- Lowi, T. J. (1979). *The End of Liberalism*. New York: W. W. Norton.
- Majone, G. (1996). *Regulating Europe*. New York: Routledge.
- Majone, G. (1997). From the Positive to Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance. *Journal of Public Policy*, 17(2): 139-167.
- Majone, G. (2001). Nonmajoritarian Institutions and the Limits of Democratic Governance: A Political Transaction-Cost Approach. *Journal of Theoretical and Institutional Economics*, 157: 57-78.
- March, J. G., & J. P. Olsen (1995). *Democratic Governance*. New York: The Free Press.
- Mashaw, J. L. (2006). Recovering American Administrative Law: Federalist Foundations, 1787-1801. *The Yale Law Review*, 115(6): 1256-1344.
- McLaughlin, K., S. P. Osborne, & E. Ferlie (Eds.). (2001). *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*. London: Routledge.
- Meier, K. J., & L. J. O'Toole Jr. (2006). *Bureaucracy in a Democratic State: A Governance Perspective*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Minogue, M. (2002). Governance-Based Analysis of Regulation. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 73(4): 649-666.
- Mosher, F. C. (1968). *Democracy and the Public Service*. New York: Oxford University Press.
- Mulcahy, K. V. (1987). Government and the Arts in the United States. In M. C. Cummings Jr., & R. S. Katz (Eds.), *The Patron State: Government and the Arts in Europe, North America, and Japan* (pp. 239-262). New York: Oxford University Press.
- OECD (1997). *The OECD Report on Regulation Reform: Synthesis*. Paris: OECD

Publications.

- OECD (2002). *Distributive Public Governance: Agencies, Authorities and Other Government Bodies*. Paris: OECD Publications.
- Pollack, M. A. (2002). Learning from the Americanists (Again): Theory and Method in the Study of Delegation. *West European Politics*, 25(1): 200-219.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44(3): 652-667.
- Rose, M. (2001). Divided Government and the Rise of Social Regulation. *Policy Studies Journal*, 29(4): 611-626.
- Rosenblom, D. H., & R. S. Kravchuk (2005). *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. New York: McGraw-Hill.
- Rundquist, B. S., & J. A. Ferejohn (1975). Observations on Distributive Theory of Policy-Making: Two American Expenditure Programs Compared. In M. C. Liske, W. Loehr, & J. McCamant (Eds.), *Comparative Public Policy* (pp. 87-108). New York: Wiley Inc.
- Schmidt, M. G. (2002). Political Performance and Type of Democracy: Findings from Comparative Studies. *European Journal of Political Research*, 41: 147-163.
- Schmitter, P. (1997). Civil Society East and West. In L. Diamond, M. F. Plattner, Y. H. Chu, & H. M. Tien (Eds.), *Consolidating the Third Wave Democracies* (pp. 239-262). Baltimore, MD.: The Johns Hopkins University Press.
- Sweet, A. S. (2002). Constitutional Courts and Parliamentary Democracy. *West European Politics*, 25(1): 77-100.
- Tatalovich, R., & B. W. Daynes (1998). *Moral Controversies in American Politics: Cases in Social Regulation Policy*. Armonk, NY.: M. E. Sharpe.
- Tester, K. (1992). *Civil Society*. New York: Routledge.
- Thatcher, M. (2002). Regulation after Delegation: Independent Regulatory Agencies in Europe. *Journal of European Public Policy*, 25(1): 1-22.
- Thatcher, M., & A. S. Sweet (2002). Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions. *West European Politics*, 25(1): 1-22.
- Wood, D. B., & R. W. Waterman (1991). The Dynamics of the Political Control of the Bureaucracy. *American Political Science Review*, 85: 801-828.
- Yataganas, X. A. (2001). *Delegation of Regulatory Authority in the European Union: The Relevance of the American Model of Independent Agencies*. Retrieved February 21, 2008, from <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010301.html>.

Democratic Governance and Non-Majoritarian Institution: A Civil Society Perspective

Way Sun *

Abstract

This article attempts to analyze the meaning, the characteristics and the rationale of non-majoritarian institution, to investigate non-majoritarian institution as the institutional framework for the interaction between government and civil society, and thereby to provide the Taiwanese Government with policy suggestions for reinventing government. Theoretically speaking, in a representative democracy, the bureaucracy supposed to provide regulation and services to people and civil society has created problems concerning its practicality and legitimacy. In recent years, democratic governance has emphasized the cooperation/coordination and the interdependence/interaction between government and civil society in order to realize the core value of democracy, and also to illustrate that the alternatives to bureaucracy could provide a healthier development of civil society. In terms of pragmatic policies, traditionally the government stipulates and implements the regulatory policies and distributive policies to affect the actions of the people and civil society. However, as the role of government modifies, the patterns and methods of the government regulates and distributes resource also experiences obvious changes. The social regulation protecting the interests of disadvantaged groups and non-mainstream values, and the administrative patterns in the distribution of resources in professional policy domain have become especially important. The flaws of the policies that were in the past

* Associate Professor, Graduate Institute of Law and Government, National Central University.

stipulated by elected officers and regulated by bureaucracy have already been obvious. In comparison, the highly professional and independent non-majoritarian institutions, in which the policy-making structure includes the administered/served parties, is more adequate to perform as a governance structure for government and civil society. This article lists 4 non-majoritarian institutions in the US with close interactions with the civil society, and analyzes the institutional characteristics and operation experience of each institution. In addition, this article will provide a description of the formation background of the civil society in Taiwan as well as the policy suggestions in the design of non-majoritarian institution based on the subjectivity of Taiwan civil society, thereby points out the direction for reinventing government in the future.

Keywords: democratic governance, non-majoritarian institution, civil society, reinventing government

