

資本主義經濟發展成本歸屬弔詭－從風險社會課責觀點析之

江欣彥 丁仁方

國立成功大學政治經濟研究所

701 台南市大學路 1 號

摘要

儘管資本主義與社會主義的路線之爭已然隨著冷戰結束而淡化，然而，這並不代表著資本主義誠如學者 F. Fukuyama 所言，獲得最終的勝利。相反地，在美國次級房貸所掀起的全球金融風暴後，資本主義的盲點，也就逐漸的浮現出來：也就是發展成本的歸屬議題。

在資本主義的思維下，競爭性的趨使，引致於人們希冀透過各種科技的發展，以創造特異的產品而獲取大量的利潤。然而，從「風險社會」概念的角度析之，儘管科技的創新，帶動經濟的蓬勃發展，但從長遠的角度來看，對人類的發展是有助益、抑或是造成傷害，顯然是無法確知的。在兩種思維的矛盾下，產生了一個根本的悖論－成本歸屬失衡議題－科技與智慧產品的利潤往往由發明者所獨佔，然而，產品本身不確定性所導致的後遺症，其成本卻往往轉嫁至政府與社會，顯然不符合公平正義。是故，在風險社會的思維下，該如何有效針對政府、社會、以及企業等三面向，進行合理的課責分配，乃本文的研究焦點所在。綜言之，本論文乃希冀從「風險社會」理論的角度，剖析資本主義下、經濟發展成本轉嫁的不公平性，以期探討出一更符合當代科技社會發展的課責機制，修正資本主義立論下的盲點。

就本文的研究結果顯示：(一) 當風險因子納入現代化下的經濟發展邏輯運作考量時，則經濟與科技創新發展的負向成本將導向由社會大眾來承擔，據此並可能引發政治的不信任與經濟危機，而使得原有的經濟發展邏輯乍然崩解；(二) 為有效地將負向發展成本回歸風險生成者負擔，研究分析，透過以社會大眾結合民選官僚循正規立法途徑，給予企業進行「法律式課責」，應當是最為恰當的因應方案。

關鍵詞：資本主義，風險社會，課責，科技創新

Paradox of Cost Attribution in Capitalist Economic Development: From the Aspect of Risk Society Accountability

HSIN-YEN CHIANG and JEN-FANG ARTHUR TING

Graduate Institute of Political Economy, National Cheng Kung University

No. 1, University Rd., Tainan City 701, Taiwan, R.O.C.

ABSTRACT

Although the conflict between capitalism and socialism has diminished since the end of the Cold War, capitalism has yet to, as scholar Francis Fukuyama stated, reach the final victory. On the



contrary, after the U.S. subprime mortgage crisis triggered the global financial crisis, defects of capitalism, such as the problem of development cost attribution and distribution, gradually emerged.

In capitalist competition, substantial profits are obtained from various technological advances to create so called high-tech products. However, from the "risk society theory" perspective, although scientific and technological innovations can foster the prosperous development of an economy, the long-term effects on human development (whether helpful or harmful) are unclear. The contradictions in these two types of thinking result in a fundamental paradox: an imbalance in cost attributions, with the profits of technology and intellectual products being exclusively owned by the inventor. However, because of the potential side-effect and unexpected issues caused by the product, the cost is often passed on to the government and society. Therefore, how effectively governments, society, and business conduct a reasonable distribution of cost burden is the focus of this research.

The findings of this study are as follows: (a) When risk factors are introduced and the cost of potential negative impacts on economic development is absorbed by society, a lack of political trust and an economic crisis may ensue. Consequently, the original economic development is disrupted. (b) To effectively return the cost and burden of risk to the manufacturer, promoting legislation (that holds companies "accountable by law") through the cooperation of community and elected officials is the most appropriate response to the problem..

Key Words: capitalism, risk society, accountability, technological innovation

一、研究動機與目的

重新回顧 2008 的全球金融海嘯，自次貸危機起，而後衍生出更大規模的信用危機，最終導致多家大型金融機構相繼倒閉，而損害則擴及至全球範疇下的總體經濟發展。事後深究其根本發生因素，此乃一場針對「衍生性金融商品」(derivative instruments) 價值失去投資信心的流動性危機。¹又所謂「衍生性金融商品」創新發明緣起，乃英國倫敦與美國華爾街投資銀行根據學術文獻論證所設計而來，²目的在於藉由高槓桿性質的操作工具，活絡金融市場的交易行為，以獲取更為豐厚的高額利潤，卻不料種下了其後全球金融風暴的遠因(朱浩民, 2000)。如今，儘管當初的風暴暫告平息，但在全球經濟因此付出了慘痛代價的同時，當初風暴源起的華爾街，其高層們卻持續的進行著追逐金錢與利潤的遊戲，絲毫未見其承擔起金融工具創新設計謬誤的相應責

任。就當代人類發展而論，如此「創新」過程中所衍生而出的權責關係，儼然已經成為鞏固社會穩定最亟需釐清的議題所在。

經濟學家熊彼德(J. A. Schumpeter)嘗言：「『創新』是資本主義發展的原動力」(約瑟芬·熊彼得, 1934/2005, 頁 8)。³的確，在資本主義的經濟發展邏輯下，「創新」無疑是發展動力的核心要素——一方面，從「生產者」的角度而言，為了競逐有限的市場資本，無不冀望透過產業的升級、抑或是產品的創新設計，在眾多競爭者當中建立優勢地位；另一方面，就「消費者」的心態而論，立基於好奇心與差異性的思維，當產品越是呈現出迥異於以往的創新價值，顯然越能夠獲得消費大眾的青睞。也正是在此「不懈創新—刺激消費」的循序發展架構下，讓資本主義的經濟體系得以持續的慣常運作。然而，在大家習以為常的經濟運作邏輯中，「風險」(risk) 往往卻也伴隨著「創新」過程而來，潛伏在你我日常生活週遭，隱然成為經濟體系正常運作的不安定因子。⁴

¹ 衍生性金融商品的涵蓋層面相當廣泛，用來指一系列極為複雜且難以理解的金融合約，諸如期貨合約、股價指數期貨、選擇權等皆屬之。一般而言，衍生性金融商品是可以交易的證券，其證券價值是由一些基本的金融操作工具所演變而來，故稱之為「衍生性」的金融商品。其功能一方面可以做為避險的投資工具，但另一方面卻也具有著金融投機功能屬性(韋恩·埃爾伍德, 2001/2002, 頁 111)。

² 根據 2006 年 3 月華爾街日報的報導，歐美金融市場中的衍生性金融商品設計之起源，乃參考法國巴黎第六大學數學系教授妮可·厄爾·卡露依(Nicole El Karoui)的相關研究與公式推行。

³ 具體而言，熊彼德所說的「創新」概念包括以下五種型式：(一)新物品的提出，或對一件原物品在性質上做某些改進；(二)新生產方法的提出；(三)新市場的開發；(四)新原料或半製成品來源的發現；(五)新產業組織的形成(約瑟芬·熊彼得, 1934/2005, 頁 8)。

⁴ 熊彼德不斷以新創新來顛覆舊有模式的論點，稱之為「創造性的毀壞」(creative destruction)。本文認為熊彼德確實點出了資本主義得以持續獲得發展的理由，不斷的創新的確為資本家帶來競逐經濟資本之動



對於「創新」之於「風險」議題的探討，頗受到社會學者如貝克 (U. Beck)、紀登斯 (A. Giddens)、瑞旭 (S. Lash)、以及盧曼 (N. Luhmann) 的重視，並將其納入「第二現代」(second modern society) 的討論範疇當中 (Beck, 1992; Beck, Giddens, & Lash, 1994; Giddens, 1990; Luhmann, 1993)。所謂「第二現代」，乃為了區別「現代與後現代」之爭而設定，⁵ 認為人類歷史發展儘管尚未邁入無規則、混沌的後現代階段，但顯然已非過去訴求簡單、直線式、有次序的現代性發展所能夠解釋。依現象的特徵而論，「第二現代」可說是現代化極致發展的結果，當現代化發展逐漸浮現出諸多危機與副作用之際，人類開始對此反動力進行與既有制度和體制間的反思時，這種「自我反省」(self-reflection) 的行為，可說是第二現代的核心特徵 (劉維公，2001，頁 5-6)；而此社會發展下的危機與副作用，也就是「風險」之所在。綜言之，現代化社會的發展，因著科技創新元素的加入，在高科技伴隨著太多未知數的情況下，使得原先有秩序的發展模式，逐漸偏離其既定的軌跡，而讓人類必須面臨失序社會發展的風險。

在貝克 (U. Beck) 等人點出此議題之後，針對「風險社會」(risk society) 的相關因應之道開始受到社會與政治學界的重視。然而，縱觀國內學界對於「風險社會」的研究取向，泰半集中於風險理論分析 (劉維公，2001; 洪謙德，1998; 胡正光，2003)、科學倫理 (周桂田，2000; 2001; 顧忠華，2001; 孫治本，2001; 周桂田、張淳美，2006)、以及全球治理 (周桂田，2003; 韓保中，2009; 江振昌，2006; 李宗勳，2004) 等面向，將研究焦點鎖定在風險發生後的危機控

力。然而，資本家在進行「創造性破壞」的過程中，其之所以進行下一階段的創新，背後的動機乃在於原創新在利潤遞減後的利潤考量；故以熊彼德的觀點而論，「利潤取向」才是創新背後的誘因。而本文所欲論述的焦點，在於經濟發展與科技創新的背後，儘管由資本家之創新所帶動其發展，但當發展的負面效應形成實質風險，則風險所侵害的損失該由哪一方來負責呢？顯然的，資本家並不會為了改善原創新所引致風險，來構建新一階段的創新思考。易言之，資本家的創新乃「競逐利潤取向」，而不會是「趨避風險取向」。

⁵ 所謂「現代化」，乃是指一種建立在有秩序、同一性、確定性、安定性的基礎上，所進行的直線性發展思維；換言之，現代化社會發展思維係認為社會的發展具有預先設定好的框架，只要社會沿著該發展軌跡進行，必能逐步的達致各種可以預期的結果。相反的，「後現代」乃指以失序、差異性、不確定性、不安定性為特徵的發展模式，認為在後現代階段，社會發展並無法為人類所事先預測，發展達致何種結果，完全要根據各個社會的即時發展而定，也因此各社會發展之間呈現出極大的差異性，而無單一的既定模式 (姚蘊慧，2005，頁 152-154)。

管，認為政府的決策機制，除原有的官僚體系與專家意見外，有必要針對風險本身的性質，納入更廣泛的非官方相關團體，以更為迅速化、透明化的協力治理模式，來因應社會發展下的風險危機。然而，筆者認為，針對風險社會的研究，不該僅僅是著重於面對與因應的解決策略面向，儼然將「風險」視之為當代社會變遷所不可避免的必然因子；相反的，我們更應該去探究的，乃在於「風險為何 (why) 會發生呢？」、「風險又是由誰 (who) 所造成的呢？」等層次，將風險視為是人為因素所導致，以便進一步討論其可能的遏止之道。

首先，風險為何會發生呢？按貝克的「簡單的科學化」論點，⁶ 筆者認為，風險的產生，乃人類在追求科技創新產出的當下，一方面對於科學的生產智識不夠完整，或在製程上有所疏漏，另一方面則因應市場競爭的需求，往往在尚未評估其負面效應前，便將尚有疑慮的新產品問世，才導致風險成為社會發展中的不安定因子。其次，據此深究下去，則引致風險的始作俑者，乃在於資本主義經濟體系下，那些追求產品創新以累積利潤的資本家們；為了追求經濟效率與市場寡佔，資本家對於產品的推陳出新，顯得積極且不遺餘力，往往當時自以為創新的科技產品，經過某一時程的使用驗證後，才發現其乃是長期破壞人類生態環境、抑或是傷害個人健康的主因，讓社會陷於風險籠罩的陰影之下。茲透過表 1 的幾個簡單例證對照，來佐證筆者上述的推論。

從表 1 的「科技創新與風險現象」間的對照中，可以知道：資本家為追求利潤所引發的科技創新，儘管帶給人類各個面向的便捷與繁榮，然而，隨之而來的風險，卻可能讓人類陷入空前的災難當中。持續的深究下去，在上述的諸項例證當中，科技的創新儼然皆帶給了當時擁有該技術的資本家豐厚的利潤，但當因著該產品而衍生出危機之際，往往直接面對風險者，是廣大的普羅大眾，又真正出面解除危機者，則是危機所涵蓋下的各國政府—以美國衍生性金融商品所引發的金融風暴為例，華爾街的金融鉅子為了追求更豐富的

⁶ 貝克認為，傳統工業社會的科學化為「簡單的科學化」，係指科學理性乃建立在啟蒙運動理性和懷疑論，意指人類在此階段儘管具備科學的理性思維，但並未將科學本身做為探究的體裁，僅將其作為發展的工具，而不論該工具的合理與正當性，可說是未完全的科學化。然而，在風險社會當中，人類始步入「反身的科學化」階段，係指人類除了以科學工具進行直線發展外，尚會對該工具進行省思與批判，以科學工具來探討科學本身的問題，達到完全科學化的境地 (周桂田，2001，頁 53)。



表 1. 科技創新產品的風險社會例證示意表

風險類別	風險例證	科技創新←→風險現象
生態環保	石油動力	運輸與生產革新←→臭氧破洞
	塑膠製品	生活便捷←→垃圾污染
	核能發電	充足電力供應←→核輻射外洩
個人健康	食品科學	美味升級←→有害物質添加
	基因改造	食材多元化←→生態鏈破壞
	電訊磁波	通訊革命←→電磁波致癌風險
經濟體系	電子交易	數位經濟網絡←→資料錯置風險
	房貸政策	次級房貸模式←→房市崩解
	衍生金融	加速的經濟榮景←→銀行倒閉

利潤，乃創造許多衍生性金融投資工具，透過疊床架屋的經濟繁榮泡沫，吸引投資客進行投資；然而，當金融危機爆發，銀行紛紛面臨龐大債務而走向倒閉時，美國政府為了遏止金融海嘯蔓延，只能一一接管銀行以進行重整——綜言之，風險多半是伴隨著科技創新產品而來，但創新產品的利潤為生產的資本家所獲得，而創新產品所帶來的風險成本卻往往要由社會大眾與政府來承擔，此種權責不相符的情況，顯然不具有正當性與合理性。基此，本文冀望透過風險社會理論的風險脈絡分析，釐清現行以科技創新作為原動力的資本主義經濟發展邏輯，其利潤與社會成本間的歸屬問題，並進一步從課責角度出發，探究風險成本在政府、企業、與社會之間的合宜配置。

二、風險社會理論的啟發

(一) 風險社會理論概說

就風險社會理論而言，社會學者貝克 (U. Beck)、紀登斯 (A. Giddens)、以及盧曼 (N. Luhmann) 皆建立其各自的理論脈絡——貝克從風險本身生成的原委出發，探究風險對於社會的後續影響與因應策略；而紀登斯則從反思現代性的角度，剖析社會從直線式現代化過渡至無序式第二現代的質變；至於盧曼則跳脫出人為決策導致風險生成的框架，⁷從「觀察」社會的風險溝通，來建構未知的風險面貌 (胡正光，2003)。⁸按本文的研究需求取向，筆者將以貝克的風險社會

理論為主軸，輔以紀登斯的相關立論，作為本文探討的風險社會理論概說架構。

綜合貝克與紀登斯對於風險社會的觀點 (Beck, 1992; Giddens, 1990)，筆者將風險社會理論，按其發生時序之先後，分為：1. 階段一：科技發展反噬階段；2. 階段二：公共財侵害階段；3. 階段三：組織不負責任階段；4. 階段四：政治危機生成階段。茲透過以下分項論述之：

1. 階段一：科技發展反噬階段

當科技發展開始邁入更為複雜難懂的階段後，原先以直線式發展的現代化社會，便因此而變遷至無既定進程的第二現代發展。在第二現代的範疇下，為求經濟發展的創新之故，科技發展模式不得不告別過往的「整全發展型式」，加入了更多無法完全掌控與預測的科技創新元素，而成為「混沌發展型式」。⁹在以這些不可知的創新元素發展科技的同時，其所帶來的科技副作用效應也就成為當代社會的風險來源。¹⁰與過往明確、可測的風險相比，第二現代所產出的風險，因著在科技發展階段即隱藏了若干的不可知訊息，故當該風險生成，第一時間亦無法獲知其所威脅與危害的對象與範圍，唯一能夠進行的，便是針對風險發生的性質，依著既有的科學技能來尋求因應之道。換言之，在第二現代的發展模式中，「風險」儼然成為了社會發展的新動力——意指社會變遷皆為了解決風險所帶來的危機而來。

2. 階段二：公共財侵害階段

風險的特性，乃在於其不可預測性，當風險一旦隱藏於社會發展當中，其何時會造成實質傷害、又傷害將擴及多廣泛的範圍，都是無法事先預測得知的；另外，當風險確實為

乃是「溝通」，而不是「個人」。社會系統的風險溝通是一個具有多重偶變性的操作，而且是採用「風險/危險」模式，而非「風險/安全」模式來因應，換言之，在風險既定的前提下，社會系統有時會以風險轉移來從事風險管理 (黃鈺堤，2006，頁 123)。詳細相關於盧曼的風險社會學理論，可參閱黃鈺堤 (2006)。

⁹ 筆者在此將科技發展型式區分為「整全發展型式」與「混沌發展型式」，前者乃指完全經過科學方法的「假設→實驗→假設→再實驗→定律」流程，意即其創新的產物是經過反覆的測試與評估，才進一步產出。相反的，後者意味著在科學驗證程序尚未完全實踐之前，便早一步將既有的創新成果付諸產出，使得該產出物始終隱藏著未知的風險。

¹⁰ 筆者以農藥殘留為例作一說明：科技研發農藥的目的，在於為農作物去除各種植病與蟲害，然而，因著研發只著重於該面向，導致儘管農藥達到了研發原初的預期效果，但卻也導致農藥殘留在農作物本身，而此科技發展下的副作用，則進一步將威脅到食用農作物的人類，形成風險危機。

⁷ 就三位社會學者立論的簡單區分，貝克認為風險的生成乃科技發展的不周嚴所導致的副作用，而紀登斯則將風險的危害導向於專家體系失靈所引起，兩學者皆將風險定義為人類行動與決策下的產物。相反的，盧曼則以為風險本就存在於生活的周遭，並非單純是人為所衍生而出。

⁸ 根據盧曼的觀點，社會系統是一種「自我指涉」的系統，其基本單位



社會帶來威脅時，因著現有科學技術的侷限，使得相關單位在面對此威脅時將無法立即有效解決，只能夠循著風險發展的趨勢，作能力範圍內的有效因應。在此情境下，我們進一步要探究的是：究竟風險所破壞、威脅到的對象特徵為何呢？筆者認為，若將社會資源分為公領域與私領域，則在法律保護的前提下，當私領域遭受到風險的實質損害時，皆可循著相關的訴願與救濟途徑，為自己的損失爭取到相應的補償，也間接的可以讓相關單位知悉此風險所引致的侵害狀況，以適度進行合宜的風險控管。相反的，公領域的資源則少了私領域主動提出傷害報告的途徑，往往當風險引致公共資源的損害之際，或因尚未受到應有的認知與重視，抑或是儘管相關單位知悉，但因涉及的範圍廣泛，遠超越負責單位的權限與能力，也只能夠任其風險傷害持續擴大。¹¹ 基於此，總的來說，筆者認為風險所引致的實質傷害，主要乃集中在無明確歸屬的公共財範疇當中。

3. 階段三：組織不負責任階段

風險之所以生成、並進一步損害到公共財，究其最核心的原因，乃在於「組織的不負責任」(organized irresponsibility) (烏爾利希·貝克，1992/2004；賴沅暉，2004，頁 185；Beck, 1995, 1996)；也就是說，風險的產出與發生，實際上乃是由於有組織性單位的遺漏或疏失所導致，其中，此種組織的不負責任又可歸納為以下三種情境：

(1) 專家系統的失能：在科學發展日趨專業分工化後，原先人類賴以信任的專家系統 (expert systems)，¹² 也逐漸因著知識研究的分殊化，而產生若干質變；專家系統從過去全知的角色，轉變為侷限於各自專業知識的範疇，而無法對科技發展的所有面向，作整合性的正確得失分析，讓原先身為人類與科技發展間的監督者角色，因此而呈現失能的狀態

¹¹ 筆者以空氣汙染為例作一說明：當工廠或汽車排放出烏煙造成污染時，個人若因吸入而感到不適，其一方面可以逕行就醫，另一方面則可透過檢舉管道，將排放黑煙的元兇呈報給相關單位知悉。然而，當整個環境的空氣受到該黑煙的污染時，其僅能夠藉由負責單位的被動檢測知悉，但因著空氣汙染乃是跨行政區、甚至跨越國度的風險損害，使得相關單位縱使認知到傷害正在發生，也無即時因應的權限與能力。

¹² 紀登斯認為，人類在現代化的發展階段，其與日常生活中大多數的物質與社會環境之間，乃呈現一個抽離化、間接化的關係，在人類與物質之間，存在著「專家系統」作為溝通的橋樑。換言之，人類並非直接與物質相互作用，而是透過信任專家系統的操作模式，讓具有專業智識的專家作為代理人，與物質發生互動。而當此模式反覆作用而出現有利於人類的正向結果後，人類與專家系統間的信任關係，也就更加的緊密而堅固 (Giddens, 1990)。

(Giddens, 1991)；(2) 政策評估無害性的謬誤：貝克認為，風險往往是由錯誤的政策所引致，又政策的擬定過程，主要係掌控在 (非官方或半官方) 的專家系統、以及 (官方) 的官僚系統之間；在專家系統如前述無法有效正確分析政策的利弊得失，又官僚系統因著政策可能風險損害對象不特定而疏於監督的情況下，使得某些隱藏著風險的政策，可能因此而被評估為無實質危害的謬誤產生；(3) 廣泛性風險失控的卸責：當風險效應開始在社會中實質擴散開來，因為其所涉及的範圍過於廣泛，超出了任何單一機關的權限範疇，原本相關的各單位應該共同因應此風險衝擊，但因著事權分散之故，反而使得各單位間得以在合法的程序下相互諉過，形成合法但卻不具正當性的卸責現象產生 (胡正光，2003)。綜言之，正是因為專家系統的失能、加上官僚系統的卸責，引致於風險能夠在實際發生之後，持續大規模的擴散與蔓延開來。

4. 階段四：政治危機生成階段

當風險開始在社會中蔓延開來、而官僚體系又未能及時有效因應的情況下，一旦風險所造成的社會與環境傷害，開始為人民所意識到、甚至因此有個人遭到損害之際，首當其衝的，便是當時執政下的政府、及其所屬政黨。因著政府組成的任期制特性，在無法有效控管社會中所發生的各種風險危害的前提下，該執政黨便有可能在下次的選舉當中，因著人民的失去信任而無法繼續獲得執政的權力。基於此，由此觀之，原本大多隸屬於生態與環境下的風險問題，當其所引致的危機逐漸擴散，反而成為政黨政治與民意支持間的關鍵因素，讓風險議題不再只是侷限於環保與社會面向，其更成為當代政治發展最棘手的待解難題。對此，就各國政府的因應措施而言，主要可分為國內與國際層級兩面向：(1) 國內層級：儘管無法徹底解決風險的危害，現階段政府乃轉以設立「標準檢驗機制」模式，對相關風險進行消極的管控；儘管其檢驗標準的擬定未必能完全掌控風險的指標，但總是朝向將不可測的風險危機，轉變為實體化、可茲控管的具體量化，以使用更有效的策略來因應風險；¹³ (2) 國際層級：因著風險的跨域性特徵，風險危害的範圍，將不僅僅是侷限於風險產出的國度，而是進一步的蔓延到整個世界的環境當中，基於此，為了對抗全球性的風險之故，過往國家對其轄下

¹³ 如台灣在大陸地區爆發毒牛奶事件之後，便由相關單位擬定了「三聚氰胺 2.5 ppm」的下架檢驗標準，凡該化學物濃度超過此項標準，就必須強制下架，此即為對毒牛奶風險具體化以進行管控的例證。



的領土擁有絕對主權的觀念，顯然必須進行若干修正；取而代之的，乃針對風險的類別，國家間相互擬定約束性條約、進行國際間的實質合作，以茲共同對抗全球性風險的危機。¹⁴總言之，當風險逐步影響到政府的民意支持度，將促使政府重新檢視此風險危機的由來，進而對於這些科技發展下的副作用，作更為有效的評估與監督。

(二) 風險社會確立的特徵

歸納以上的風險社會理論推衍過程：風險乃是因著不縝密的科技發展的副作用而來，其首先所侵襲的，是沒有明確歸屬權的公共財。當它進一步透過公共財的損害而威脅到個人的私有財層面時，因著專家與官僚體系的失能與相互卸責，讓風險進一步實體化至現實的社會生活中，最終人民的實質傷害始產生。在人民遭受到風險的危害之際，連帶的影響到執政當局的民意支持，而將傷害從社會層次衍生至政治層次，最終，執政者為了永續其政權的立基下，遂回頭省視整個科技發展的缺陷與危害，讓風險得以獲得有效控管的可能。彙整風險社會理論的論點，筆者認為，其表現出以下四項特徵，分別是：(一) 政府監督科技發展的失能；(二) 專家系統的崩解；(三) 人民自覺意識的崛起；(四) 風險分配的跨階級性。茲藉由表 2 分項說明之。

三、資本主義經濟發展成本配置的謬誤

本文主要的研究核心，在於探究資本主義經濟發展下，其所付出的相對應成本應歸屬於何者係屬合宜。¹⁵在本章節中，筆者將以「政府」(政治層面)、「企業」(經濟層面)、以及「社會」(人民層面)三個行為體的互動作為論述主體，以探究在風險社會的時代中，資本主義經濟發展成本配置何以不合理的核心原因，並進一步釐清其相互間的權責關係。

表 2. 風險社會特徵一覽表

風險社會特徵	特徵概略說明
政府監督科技發展的失能	因著產業的分殊化，以及政府組織的制式化，往往使得科技發展下的風險需要由跨部門的組織合作進行監督，在權責無法有效釐清之下，形成組織間相互諉過卸責，而讓風險因此生成蔓延
專家系統的崩解	在現代化中擔任人類代理人與科技生活互動的專家系統，在風險社會當中，因著科技創新專家刻意或無意的隱藏科技副作用， ¹⁶ 加上政府專家官僚的評估失當，促使原有的專家監督風險的體系崩解，讓人類逐漸對專家系統存在著質疑
人民自覺意識的崛起	在資訊發達的時代下，當風險逐漸威脅到社會環境，人民有足夠的知識去意識到風險的生成；加上民主政治下結社與選舉的監督機制，使其得以更有組織性的將風險危害轉變至政治議題，要求政府提出更有效的風險控管策略
風險分配的跨階級性	在風險社會的不確定性下，原有馬克思立論下的「經濟階級」社會分配儼然不再適用； ¹⁷ 取而代之的，乃充滿著或然率的風險分配，人類從過去追求財富為目的，轉變為以規避風險為優先思維，使風險分配跨越了原有的經濟階級，成為人類共通的難題(胡正光，2003，頁 151)

(一) 資本主義經濟發展的理型

筆者認為，資本主義的立論基礎，存在著「個人主義利益極大化」的發展軌跡假設：意即在資本主義邏輯下的各個單位，基本上皆是循著對各自單位最具有利益的發展路徑進行選擇；當各單位的選擇匯集起來，便成為資本主義的發展邏輯。就本研究擬定的三個行為體而論，循著上述的基本思維，其間三角關係互動的邏輯分述如下(丁仁方、王慶輝，

¹⁴ 如聯合國(UN)於 1985 年所簽訂的「維也納公約」(Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer)為例，其係根據《聯合國人類環境發展會議宣言》的規定，企圖就有關臭氧層維護的相關事項進行規範，以便藉由全球聯合的力量，以降低全球暖化的速度。

¹⁵ 舉例而言，以美國次級房貸與衍生性金融商品所引發的銀行倒閉的連鎖效應為例：儘管一時之間為國家帶來經濟榮景，以及華爾街的可觀利潤；然而，當金融風暴逐漸蔓延開來之際，其解決之道，乃政府進行全面的接管與重整，儼然將成本轉嫁給納稅的社會全民。試想：當初次級房貸政策與衍生性金融商品，乃是因著政府錯誤的決策、以及銀行為牟取暴利而隱藏風險的產出結果，而最終當風險蔓延開來，卻要由社會大眾來承接這些負向成本，顯然是不合理的經濟發展成本配置模式。

¹⁶ 筆者在此所指之「科技創新專家」，主要係指在科技創新企業擔任科技研發工作的專家。這些科技專家，在力求企業利潤最大化為目的的前提下，其所研發產出的創新產品，其或縱使存在著若干無法控管的科技副作用，然為了公司與個人的利益著想，將可能選擇隱藏該副作用的相關訊息，而使得該產品存在著不可知的風險。

¹⁷ 筆者認為，在過往以經濟階級作為區別社會特徵的年代，對於產品的優劣與否，顯然存在著以「價格」作為分野標準的邏輯體系一意即價格高的產品較優，風險相對較小，反之亦然。然而，在風險社會的不確定性下，往往高價格的科技創新產品，其所隱藏的副作用風險相對也較普通產品為高，使得價格不再是評定產品優劣的標準，而打破原有以經濟為主的階級分野；在風險社會下，一切皆是偶然性的發生在不特定者身上。



2001)：

1. 「政府」的思維邏輯

身為執政黨的「政府」機關而言，其最大的利益，在於持續獲得執政的機會；基此，就三方間的關係而言，為了取得來自於「社會」民意的政治支持，其必須給予人民一個安全無虞、免於風險威脅恐懼的生活環境；在此前提下，其與科技創新「企業」的互動，一方面提供優良的投資環境促使企業成長，另一方面則需要對企業發展作一定程度的監督與檢驗，以保障這些科技產出的無風險性，藉以滿足「社會」的期待與需求。

2. 「企業」的思維邏輯

承繼上述的邏輯，科技創新「企業」的首要目標在於產品售出的利潤，故其會希冀在符合「政府」相關監督標準的前提下，能給予相關的產業優惠政策，以支持其構築相關研發體系；再則，便是期待藉由其對於產品製程的相關資訊公開與宣傳，吸引「社會」大眾得以進行廣泛的消費行動，以獲致高額の利潤，繼續累積後續的研發資本。

3. 「社會」的思維邏輯

彙整前述兩要點的分析，就代表人民思維的「社會」而言，與「政府」的互動，自然是希望藉由選舉等政治支持的方式，來換取「政府」給予人民安全生活的承諾與保障；至於其與「企業」間的互動，則是希冀企業能夠盡到產品資訊公開的義務，讓買賣兩造間的資訊對等，以營造無風險、更令人安心的消費環境。

綜合以上論述，資本主義經濟發展的理型 (ideal type)，可將之簡單歸納為「政府有效監督、企業資訊透明、社會廣泛消費」三個範疇。據此，若以買賣兩造的二分法來探究其經濟發展的成本歸屬，因著「社會」乃屬於買方無責外，其它牽涉到整個產品產出過程的「政府」與「企業」，顯然都有責任負起承擔相應的發展負向成本。

(二) 風險社會下的經濟發展實質模式

儘管上述的經濟發展理型的邏輯推衍，能夠自成循環體系而持續的經濟發展進程；然而，客觀的環境條件卻往往不是完美的存在著。在風險社會的時代下，當原先的理型邏輯加入了風險社會四項特徵的影響後，則原有的運作機制，將完全遭到顛覆。茲藉由表 3 來彙整風險社會下的經濟發展實質模式。

承繼表 3 的分析，顯然的，在風險社會的時代當中，因著其特徵對於政府、企業與社會帶來的衝擊，引致於經濟發

表 3. 風險社會下的經濟發展模式型態

風險社會特徵	經濟發展理型的轉變
政府監督科技發展的失能	當政府的監督機制失能，影響的層面有二：(1)「政府」對於「企業」科技發展的風險將無法有效評估，因而失去其管制的功能；(2)在科技發展風險無法有效控管的情況下，「政府」將難以履行給予「社會」無風險生活環境的承諾。
專家系統的崩解	當專家系統不再具有完全掌控科技的知識，並且無法作為掌控風險的代理人時，影響的層面有二：(1)「政府」的專業官僚體系無法合宜的評估「企業」科技發展的價值； ¹⁸ (2)因著風險無法有效釐清，使得隸屬於「企業」的專家系統，無法將產品的相關資訊公開，而隱藏其風險。
人民自覺意識的崛起	隨著民主機制逐步成熟，加上人民對於科技資訊認知能力提升，影響的層面有二：(1)在「政府」無法保障無風險生活環境的情況下，「社會」大眾得以民主手段顛覆其政權；(2)在無法獲得產品完全資訊、抑或認知產品存在風險的情況下，「社會」大眾可能以緊縮消費方式抵制「企業」產品。 ¹⁹
風險分配的跨階級性	在產品風險的或然性遠超過原有維繫品質的價值機制下，將可能使得「社會」大眾對於「企業」產出產品的消費意願降低，進而產生緊縮消費的現象。

展的邏輯被迫面臨全然的轉變—政府失去監督企業的能力，而企業亦選擇隱藏風險持續其科技產出，紛紛將不可預期的風險轉嫁到社會面向，讓全民來負擔經濟發展下的風險成本—²⁰從買賣兩造的二分法觀點來探究如此的成本歸屬

¹⁸ 筆者試以政府審核科技公司的「技術股」為例；所謂「技術股」，係指以技術作為對價關係所換取的股份，而技術通常涵蓋了專利權、商標權、抑或是在經濟上具有一定價值之智慧財產權。一般而言，當公司的投資者未以現金出資、而以「技術」為投資資本時，其所獲得的公司股份，便稱之為「技術股」。當然，在將「技術」轉化為「技術股」的過程中，需要經過政府相關主管機關的鑑價手續，以確立技術本身的經濟價值；但是，因著科技發展的分殊化與專業化，主管機關未必能夠做到專業審核，往往流於形式、依著企業所提出的片面鑑價報告予以核准，而使得政府獎勵企業投資的機制出現漏洞。

¹⁹ 筆者試以台灣前幾年的卡債風暴為例；信用卡「先消費後付款」的新型態消費方式，乃金融業者為提高銀行的業績而設立的產品；在推廣初期為提高民眾的辦卡量，遂有意無意地隱瞞了信用卡延遲繳款的「高循環利息」風險，引致於讓許多用戶背負了龐大的卡債，而成為卡奴。然而，當這個問題浮上檯面成為公共議題後，人民因此而有了信用卡風險的相關認知，頓時讓銀行的信用卡持卡數與新辦卡數銳減，此可視之為社會大眾對於風險產品的緊縮消費行為。

²⁰ 從政府、企業與社會的三方關係析之，儘管社會面向亦存在著與其他兩造間的抗衡手段，但相對的，其手段都是較為消極性的：(1)民



配置，儼然將賣方所應負的產品負向成本，轉嫁到消費的買方自身，顯然存在著不合理的謬誤。茲以圖 1 的兩種模式比較示意圖，作一小結彙整。

綜言之，從兩種經濟發展邏輯的轉變當中，可以發現：理型的經濟發展邏輯之所以會被風險社會發展邏輯所顛覆，讓原先應由政府與企業共同承擔的負向發展成本，轉嫁至社會大眾的日常生活當中；究其根本的轉變核心關鍵，乃在於政府與企業之間的監督與管控機制、以及社會與企業之間的产品訊息體系出現了問題—因著政府不再能夠有效的評估企業的發展價值，以及監管其科技發展的實質趨向，才讓企業不斷地產出隱藏著風險的產品，繼而將風險透過銷售的途徑蔓延至社會環境當中。又在企業無法全然將產品訊息透明公開化的情況下，因著資訊不對稱，而讓社會的風險篩選能力陷入混沌狀態，因而讓風險轉嫁至社會範疇—基此，筆者認為，如何在政府、社會、以及企業之間，建立有效的課責機制，儼然成為導正負向發展成本配置的核心課題。

四、政府、企業與社會的課責模式淺析

「課責」(accountability) 乃公共行政學範疇下的一個重要概念。綜觀國內既有相關於課責議題的學術期刊中，研

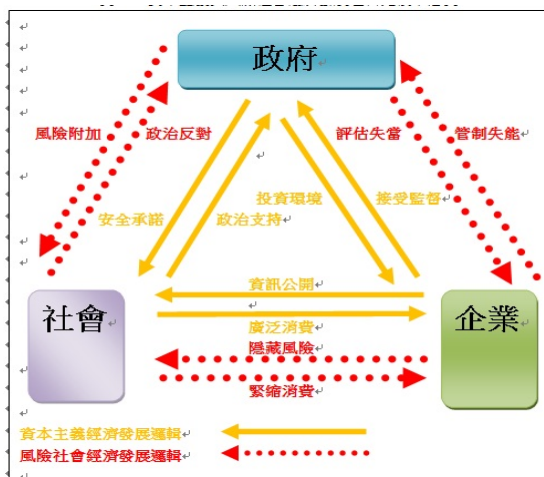


圖 1. 資本主義與風險社會經濟發展邏輯比較示意圖

主工具：儘管社會大眾能夠用政治手段來抵制政府，然而，在官僚體系無法解決風險社會監督失能的根本問題下，縱使政黨輪替，風險轉嫁的問題依舊存在；(2) 緊縮消費：社會部分大眾也許能夠以緊縮消費來抵制企業的風險產品，但只要企業持續產出、又有人民繼續消費的情況下，因著風險侵害的乃是屬於公共財的範疇，集體社會依然會因之而蒙受成本轉嫁的傷害。

究重心主要乃鎖定於公部門內部的權責區分與績效評估(徐仁輝, 2002; 黃一峰, 2003; 陳志瑋, 2004, 2005; 葉嘉楠, 2004, 2005; 朱景鵬、朱鎮明, 2004; 葉毓蘭, 2007; 蔡秀涓, 2007; 陳海雄, 2008; 李長晏、林煥笙, 2009)、全球與地方治理議題(陳敦源, 2004; 石振國, 2007; 劉坤億, 2009; 江瑞祥, 2009)、第三部門監督機制(江明修、梅高文, 2003; 李雅櫻、彭朱如, 2004; 林淑馨, 2008)等面向。換言之，對於「課責」議題的研究，泰半集中在公部門組織內部、府際關係、乃至於公部門與非營利組織間的權責關係，對於公部門與營利組織間的課責關係研究，則付之闕如。

或許學界咸以為：「課責」關係應該在於相互存在著權利與義務的兩造間，故僅將研究侷限於具有明確組織層級關係的公部門與府際角色，以及存在著法律權責關係的政府部門與非營利組織間。然而，從本文先前的分析邏輯，筆者認為，就政府、企業、以及社會三個面向的互動而論，事實上亦存在著廣泛定義下的「課責」關係(或至少是「準課責」關係)：(1) 政府建構有利於進行科技創新的環境，以及相關的鼓勵投資方案，藉此換取企業的在地投資。就權責的關係析之，政府乃資源授予者，儼然具有課責者的地位，而企業身為資源接受者，屬於被課責者的角色；(2) 社會大眾對於企業產出進行消費，依買賣兩造間的關係而言，社會亦存在著對企業一定程度的課責權限才是。立基在前述兩項隱晦的課責關係之下，筆者希望藉由課責研究的相關模型建構，據此針對在風險社會下，政府、企業、以及社會三者間，其應有的互動模式與因應策略，作一概略性的淺析。

(一)「課責」觀念概述

「課責」所涵蓋的意涵相當廣泛，往往依著不同研究立意與目的，研究者便有著迥異的闡述諦義。根據學者休斯(O. E. Hughes)的定義，係指 A 行為體的執行作為背後，乃代表著另一 B 行為體的意志，並據此就作為的結果，以回覆的模式向 B 行為體負責；換言之，「課責」可說是一種存在於「委託人」(principal) 與「代理人」(agent) 之間的關係(Hughes, 1998, p. 226)。立基在此涵蓋性的定義之下，「課責」(accountability) 一詞經常與「責任」(responsibility) 概念相互混淆。對此，學者凱登(G. E. Caiden)認為：「責任」係指在(組織)層級架構之下，各層級人員有義務對於該層級本身所賦予的工作，進行與職務相應的負責；換言之，「責任」的賦予者在於既定的層級架構本身，而非具有自由意志的行為體。相對的，「課責」指的是對某行為體所



賦予的責任進行負責、報告、解釋、提供理由、回應等作為，並針對外界或外部的評價與意見，做出相應評估，以符合責任賦予者的預期結果 (Caiden, 1988, pp. 21-22)。彙整上述意涵，「課責」的定義可歸納為—課責係指作為者自身對其所執行的策略或行為負責的一種動態過程，此過程乃鑲嵌在該作為的相關多元利害關係者的關係網絡中，存在著正式與非正式的負責指涉 (顏詩麗, 2005, 頁 43-44; Kearns, 1996, p. 9)。²¹

繼而，甚麼樣的兩造間關係能夠被視為是課責的結構呢？根據學者莫根 (R. Mulgan) 的界定，其認為只有當兩造間的關係符合以下三種特性時，才能夠稱其具有「課責關係」存在：(1) 課責關係成立的兩造，其成員彼此間乃無任何交集的存在；換言之，被課責者並非出自於課責者的群組，兩者乃截然相互獨立的行為體；(2) 關係兩造的行為互動模式，乃屬於「委任」的交換型式，而非層級式的單方要求；換言之，課責雙邊皆存在著另一方所需求的資源或功能，彼此藉由交換來達致相互連結的目的；(3) 課責關係中乃隱含著職權行使的權力；依著功能交換雙方、課責與被課責角色定位，課責者有權利向被課責者提出回覆的要求，並就回覆的情況給予獎懲的權力 (吳度泓, 2006, 頁 2-11-2-12; Mulgan, 2000, pp. 555-556)。歸納起來，課責關係的確立，必須符合「成員互不隸屬」、「交換關係」、以及「層級權力行使」三項特徵。

最後，筆者擬探討課責關係的模型建構，以利於後續風險社會課責議題的討論。按公共行政學門最廣泛運用的課責類型分類，乃由學者 Romzek 與 Dubink 於 1987 年針對公部門的課責議題所提出的分類模型—Romzek 與 Dubink 認為公部門所面臨到的課責問題主要來自於兩個面向：(1) 就公部門組織與組織外部的各種社會組織或團體之間的關係而言，基於民主課責的連結，²²使得社會面向的諸組織對於公部門存在著隱晦的課責權限，而公部門據此則必須針對社會

對於公部門作為的期望進行回應，以盡到被課責者的角色責任；(2) 就公部門組織內部而言，組織體制的層級之分，讓居於職務上位與下位的組織成員間，形成垂直式的「課責者—被課責者」的職位課責關係，在組織內部進行監督與回應的相互作為。為了兼顧這兩個既存的課責關係，Romzek 與 Dubink 遂設立「期望與 (或) 控制的來源」(source of expectation and/or control)、以及「自主性的程度」(degree of autonomy) 兩個向度，彼此縱橫而建構出：(1) 層級 (hierarchical) 課責；(2) 專業 (professional) 課責；(3) 法律 (legal) 課責；(4) 政治 (political) 課責四個課責類型，藉以作為課責的分類基準 (吳度泓, 2006; 顏詩麗, 2005; Romzek & Dubink, 1987; Johnston & Romzek, 1999; Romzek & Johnston, 2005)。茲以表 4 標示出課責的分類架構，再進行進一步的後續說明。

參照表 4，學者 Romzek 與 Dubink 所設立的兩個評估向度，其意涵分別指涉：(1) 期望與 (或) 控制的來源：分為組織「內部」與「外部」兩個類別，係指欲釐清課責的來源在於組織內部的控制與監督、抑或是組織外部的期望與壓力；(2) 自主性的程度：評估組織內部各層級職位成員的自個不同的課責類型，其特徵分別為 (Romzek & Dubink, 1987, pp. 229-230; Johnston & Romzek, 1999, p. 387; Romzek & Ingraham, 2000, pp. 241-243)：

1. 專業課責

出現於「組織內部控制—成員自主性高」的情境中，組織內部的職務分配基礎來自於制度本身，而非較高層成員的直接控管；換言之，各層級職務成員乃受到相當大的自主空間委任，依其制度所賦予的職司進行業務運作，而高層課責者則秉持著尊重專業的原則，僅就制度面的規範進行被動的

表 4. Romzek 與 Dubink 的課責類型區分

		期望與 (或) 控制的來源	
		組織內部	組織外部
自主性的程度	成員自主性高	專業課責	政治課責
	成員自主性低	層級課責	法律課責

資料來源：1. “Accountability in the public sector: Lesson from the challenger tragedy”, by B. S. Romzek, & M. J. Dubink (1987). *Public Administration Review*, 47(3), p. 229.
2. “Contracting and accountability in state medicaid reform: Rhetoric, theories, and reality”, by J. M. Johnston, & B. S. Romzek (1999). *Public Administration Review*, 59(5), p. 387.

²¹ 所謂正式的負責指涉，係指課責兩造間的關係乃成立於法律規範的契約基礎之上；相對的，非正式的負責指涉，則是在法律規範之外，以諸如員工工作倫理、企業社會責任等概念來連結課責的兩造之間。

²² 民主課責乃民主政治體制下，為了保障人民權益與監督政府施政而來，其主要可分為：(1) 縱向的課責：指人民藉由選舉等民主、陳情手段，對於政府的監督與牽制作用；(2) 橫向的課責：指各種政府組織間基於法律全分的規範，彼此所進行相互監督與制衡的作為 (張傳賢、張佑宗, 2006, 頁 104; 黃秀端, 2008, 頁 166; O'Donnell, 1999, p. 38, 2003, p. 47)。在此所指稱的民主課責，主要乃指縱向課責的面向。



監督。

2. 層級課責

出現於「組織內部控制—成員自主性低」的情境中，組織內部的課責機制，除了既有來自於體制本身的上下層級的負責關係外，較高階層的成員尚會因個人意志與判斷，控管較低階層成員的職務作為，使得低階層成員除了對制度本身所賦予的工作負責外，還需要順從於其隸屬之高層成員的指揮。

3. 政治課責

出現於「組織外部期望—成員自主性高」的情境中，儘管組織外部對組織存在著一定趨向的作為期待，但因著課責兩造間並非直接的隸屬關係、抑或是課責連結係屬間接的情況下，使得被課責的組織一方沒有明確執行外部期望的義務，組織成員依舊可以按其自由意志進行作為；而面對外部的課責壓力，其課責兩造間最慣用的回應方式，則是以協商模式來取得一致的意向。

4. 法律課責

出現於「組織外部期望—成員自主性低」的情境中，外部無直接控管性的期望，經由正當的合法程序，將期望轉化為具體的契約議定或法律規範，藉此約束組織朝外部期望的趨向進行作為。因著具文的課責模式，使得組織在此間裁量的自主空間相對的受到一定程度的限縮。

承繼上述四種課責類型的說明，為了更進一步的精確定位四種課責的實踐模式，學者 Romzek 與 Dubink 特別以四種既有的課責架構，來比擬此四項課責的立意與內涵。茲列表於表 5，以整合整個課責架構的討論。

(二) 風險社會課責的模式

承上，Romzek 與 Dubink 的課責類型區分，大致上為不明確的課責關係作了一較為清晰的定位。儘管其分類的提出乃針對公部門的課責問題而來，然而，筆者認為，在科技創新發展的風險社會下，所謂的公部門與私部門間的界線已然模糊，取而代之的，是以類似於「公私協力」(public-private partnership, PPP) 治理概念的複合性組織，²³成為課責關係

²³ 所謂「公私協力」的概念，根據學者 V. Kouwenhoven 的定義，公私協力的立意在於透過合作的互動，以期達到更有效率的作為與更合乎經濟效益的資源配置；就組織面向析之，其主要乃由公部門與私部門兩個主體所組成，可將其視為是兩部門個別網絡下的集合體，兼具各種正式或非正式的合作型態。具體而論，公私協力主要係來自於政府與企業的互動，在維持各自的個別權力與責任的前提下，共同追求某種共同的目標與價值 (Kouwenhoven, 1993, pp. 120-121)。

表 5. 課責模式的相似關係比較

課責類別	相似課責關係	關係的基礎	組織預期效果
專業課責	外行→專家	尊重專業	由組織制度委任各層級專家作為
層級課責	長官→部屬	監督控管	服從職務層級的領導裁量權
政治課責	選民→民代	響應民意	未必付諸實踐的回應外部的籲求
法律課責	立法→執法者 委託→代理人	信託制度 法律規範	恪守相關具體的法律、契約等規範性的約束

資料來源：1. “Accountability in the public sector: Lesson from the challenger tragedy”, by B. S. Romzek, & M. J. Dubink (1987). *Public Administration Review*, 47(3), p. 230.
2. “Cross pressure of accountability: Initiative, command, and failure in the ron brown plane crash”. by B. S. Romzek, & P. W. Ingraham (2000). *Public Administration Review*, p. 387.

下的基本單位 (李宗勳, 2007, 2008)。以本研究為例，在政府、企業與社會三個行為體之間，似乎便存在著上述的複合性關係，因之而有著「組織層級內部」與「組織自身與外部」兩項課責關係存在，合乎 Romzek 與 Dubink 的課責類型分野。基此，本文最後將援引上述的課責立論為宗，藉以探究在風險社會的時代下，政府、企業與社會三者間的課責關係與相應模式，以釐清三者各自的應然作為。

1. 政府、企業與社會的複合性組織概念釐清

在進行風險社會下的課責關係探討前，因著分析的類型框架之故，有必要先行釐清在政府、企業與社會三者之間的互動關係，究竟何者為課責關係的兩造、又各自的屬性係屬於組織內部或外部，顯然都需要做進一步的說明。就風險社會情境的特性而論，對於所謂公、私組織間的屬性定義，筆者認為，以下兩項認知上的轉變是需要先行被確立的：

- (1) 公私二分法已不合時宜：基於科技創新發展需要龐大私人資本與公共資源的情況下，誠如前述所論及，現階段的科技產業發展逐漸從放任式自由市場機制，轉變為以「公私協力」概念為基準的公私合作模式，²⁴導

²⁴ 筆者在此所謂的「公私協力的合作模式」，係指由公部門（政府）與私部門（企業）各自提出相互互補面向的資源（資源包括資金、土地、人才、技術、促產法令等等），繼而彼此進行合作發展的模式。以台灣的科學園區發展的經驗為例，一方面，政府為吸引擁有技術的企業投資，遂藉由土地租金與營業稅減免等獎勵投資方案，鼓勵



致私部門組織存在著公部門程度上的監督，又公部門所轄下的廣泛組織，亦或有著若干的私部門成員，彼此間的界線顯然已不若既往的顯明。

- (2) 風險社會區分標準轉變：承繼前面章節的風險社會立論，風險的生成乃係與「專家系統」的失能相關；然而，專家系統並不僅僅出現在私部門所聘僱的成員當中，在公部門同樣存在著職司風險控管的官僚專家體系。基此，倘若依著過往公私部門的分野進行課責問題的相關討論，則恐有將同屬性的因子納入不同類別的疑慮。就風險社會下的課責問題探討而言，我們欲分析的主軸，在於風險生成的相關究責議題，故在分類上若依著「是否生成風險」的特徵為依據進行區分，應當才是較為合宜的歸納標準。

藉由上述所確立的兩項類別區分基準，檢視政府、企業與社會三者各自的角色屬性，筆者認為：以「是否生成風險」作為類型區分的依據下，顯然地，「企業」因著其科技發展所帶來的高風險，成為「風險生成者」的類型；而「社會」則在被動的面對風險威脅的情況下，屬於「風險承受者」的類別。至於「政府」本身的角色定位，則因著風險有無的區分標準，而具備了雙重性特徵－(1) 風險生成者：若將政府單位分解為「科技官僚」與「民選官僚」兩類，²⁵則其科技官僚因著政策與監督的失能，間接地與企業聯合而造成了風險的產出；(2) 風險承受者：民選官僚基於民主課責之故，促使其作為意向與「社會」面向趨同，在風險附加於「社會」將引致其失去政治支持的情況下，使其亦連帶的成為風險承受者。不過，基於民選官僚具有相關行政與立法的權限，其可藉此手段對「風險生成者」組織進行外部課責，以回應「社會」面向對其的課責籲求。²⁶

企業進駐科學園區設廠；另一方面，接受相關獎勵方案的進駐企業，則需要通過公部門單位（園區管理局）的進駐標準審核與相關監督，此種「政府管控，企業發展」的模式，即可視之為公私協力下的經濟發展例證，又此模式儼然已成為在科技發展時代下的合作常態。

²⁵ 在此分類下的「科技官僚」與「民選官僚」兩種類型，主要的根本區別乃在於遴選方式的差異：就「科技官僚」而言，主要乃指循著正規考試途徑任用之各種專業文官體系，該體系不受社會支持與否的影響，僅依其所具備的專業技能作為。而「民選官僚」則是指透過選舉管道選任的政務與立法體系，因著受到社會支持的任期限制，使其作為有必要兼顧社會大眾之意向與需求。

²⁶ 筆者認為，先前台灣政府引進美國牛肉的政策爭議，即為政府依風險屬性二分法的最佳例證：具備評估美國狂牛症風險的政府專家（科技官僚）與美方進行磋商與簽約，認為以開放低風險性的美國牛肉

2. 風險社會下的課責類型剖析

經過以上的概念釐清，若依著「風險」作為課責對象類別的分野標準，則「風險生成者」的成員將包括「政府（科技官僚）」與「企業」，而「風險接受者」則包含了「政府（民選官僚）」與「社會」，同時在此間存在著三項課責關係。茲據此分類安排與 Romzek & Dubink 的課責類型作一相互對照，見圖 2 及表 6 所示。

根據表 6 的課責關係界定，按學者 Romzek 與 Dubink 所擬定的課責分類框架，筆者重新將風險社會下的課責類型區分歸納於表 7，並分項說明之。

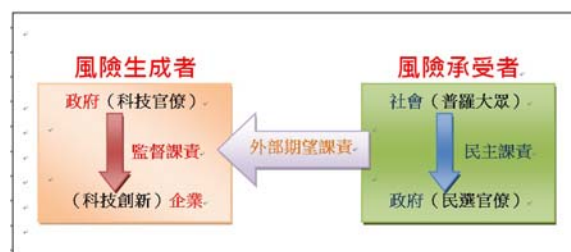


圖 2. 風險社會的課責關係示意圖

表 6. 風險社會的課責關係分類一覽表

課責類型	課責組織成員	R&D 類型對照	課責關係說明
風險生成者	政府 (科技官僚) and 企業	組織內部 (內部控制)	政府提供優渥研發投資獎勵，使企業必須在其監督下進行發展
風險承受者	政府 (民選官僚) and 社會	組織外部 (外部期望)	社會大眾對政府具有民主課責的關係，使政府有責任回應其需求
風險承受者 V.S. 風險生成者	風險承受者 and 風險生成者	組織外部對組織的籲求	社會大眾結合立法者，循著立法或行政等合法途徑，要求風險生成單位作出回應

來換取相關外交與經貿利益，是最具效益的政策。然而，當此隱藏的風險為社會大眾所意識到之後，身為社會大眾民主課責對象的立法委員與縣市首長等民選官僚，便依著民意的趨向，紛紛起而反對政府在開放美國牛肉的作為。顯而易見的，即使同是身為廣泛政府定義下的成員，但在科技官僚與民選官僚之間卻呈現出截然不同的態度，足以見得在風險社會的衝擊下，區分公私部門已無太大意義，以「風險」與「反風險」進行分類顯然更為適宜。



表 7. 風險社會的課責類型一覽表

		期望與（或）控制的來源	
		（風險生成者） 內部	（風險承受者） 外部
（風險生成者） 自主性程度	高	專業式課責	自覺式課責
	低	監管式課責	法律式課責

- (1) 專業式課責：作為風險生成者複合體內部的課責類型，「專業式課責」的內部成員具有較高的自主性作為空間。換言之，成員的發展僅由最概略性的組織規範作低限的規定，各人得以在各自的工作職位上，獲得最大的發揮機會。就此面向所存在的課責兩造而言，居於課責者的政府科技官僚，其或僅針對其轄下的企業單位，進行發展計畫前後的程序性備查工作，而不在其發展過程中主動介入予以管控。至於被課責者的企業專家體系則可在高度自主性的場域當中，依其個人所擁有的專業智識，作最大效益的研發工作。筆者認為，此類型乃現代化下最典型的課責模式，也就是將一切事務全權委任給具備專業智識的專家系統，由專家作完全的規劃與配置；然而，當風險社會時代來臨、專家系統逐漸面臨失能的情況下，此類型的課責模式顯然已經無法有效因應當代的風險對抗需求。
- (2) 監管式課責：作為風險生成者複合體內部的課責類型，「監管式課責」的內部成員自主性作為空間較低，一切的課責基準回歸組織所賦予職位體系的層級管理。換言之，就課責關係的兩造而言，居於課責者地位的政府科技官僚，依其專業的認知，會預先設立許多產出與生產過程的指標性數據，藉此有效的將被課責者的發展侷限在其能夠監控的範疇當中，避免出現發展失控、風險產出的情況發生。筆者認為，現階段存在於政府與企業間的課責關係即屬此項，亦即政府預先訂立諸如環境、衛生等指標數據，提供企業產出的規範標準，並在其違反該指標規範時作出適當的懲戒。不過，誠如風險社會論述中所提及的專家系統失能，當科技官僚對於風險的專業智識與現實情況存在落差時，其所擬定用來監管企業的指標系統，自然也可能存在著若干的謬誤與不足之處，讓整個課責體系失去原有的風險預視功能、形同虛設。
- (3) 自覺式課責：「自覺式課責」乃屬於風險生成者複合體外部的期望課責模式，在此模式下，社會大眾對於企

業的科技產出存在著程度上的疑慮，然該集體意識卻尚未達到法律制定的階段，故僅藉由柔性的期望訴求，希冀企業能夠在產出的同時，能夠做到完全訊息公開與一定程度的安全保障，以避免個人因科技產品的使用而遭到風險侵襲。就此模式下的課責兩造而言，當社會大眾對企業產出的消費行為確立後，則其間的課責關係也就因此成立，儘管不存在外部強制的籲求勢力，但依著企業自覺性的社會責任趨使，將儘可能的將產品資訊完全的明示在社會大眾面前，讓大眾在選擇消費前有著完全訊息的自我判斷空間，力求達到降低「非自願性風險」的目標。²⁷尤有甚者，企業甚至可在產品販售的同時附加相關的補償條款，明示在一定的使用期限內，若因產品本身瑕疵或因此造成風險損害，企業方面皆可進行適度的補償措施，概念上類似「產品保固」的做法。²⁸筆者認為，產品訊息透明化與相應的補償機制，儘管大大降低了非自願性風險的危害度，但在社會被動性籲求與企業自發性作為的運作模式下，將可能因著企業的片面變更其作為而無法有效持續性課責，呈現著不穩定的狀態。

- (4) 法律式課責：當社會大眾的集體意識逐漸成型，進而透過政治課責結合民意官僚後，其便可藉由正式的法律程序途徑，將預防風險發生的期待轉變為具文的實質規範，以「法律式課責」來約束風險生成者的作為，使其發展過程的自主性受到法律相當程度的限縮。筆者認為，此種課責模式將產品本身的品質、及其後續使用所可能衍生的風險危害，一併納入明文的法律規範中，一方面保障社會大眾在整個消費過程與使用上的安全性，另一方面，亦可藉此警示企業在生產過程中需要更益強化風險控管機制；就性質上而言，頗類似於今日的產品保險制度。²⁹當然，將社會面向對於

²⁷ 所謂「非自願性風險」，意指社會大眾在非自由選擇意志的情況下，受到了來自於外部未知風險的侵害。最簡單的例證，即是俗語言：掛羊頭，賣狗肉—在非自願選擇食用狗肉的情況下，自以為消費羊肉但實則食下狗肉，即可說是受到「非自願性風險」的侵害。

²⁸ 就產品保固的特徵而言，產品保固儘管部分來自於消費大眾的籲求，但保固條件本身的擬定，卻是企業單方面的片面作為，社會大眾的籲求或僅是其擬定過程的參考依據，而非絕對的條件，企業也並不存在滿足消費者保固需求的義務。基此，產品保固措施一方面或許是企業競爭下的權宜之計，但若從權責的觀點析之，其亦可說是企業自覺式的社會責任作為。

²⁹ 產品保險制度，係指企業在產品銷售之前，通常會為該產品投保相關



企業的籲求付諸法律規範化，對於企業的專業運用與研發空間，的確存在著相當大的侷限衝擊；然而，倘若從風險規避的角度析之，則以此具文的硬性規範、藉以確保科技產出的風險無虞，避免未來一旦產品風險開始蔓延，恐需要更龐大的成本來因應之，則法律式課責顯然是風險社會下的最佳課責模式。

參照表 8 所列出之四項課責類型討論，可以知道：從現代化轉變為第二現代的風險社會情境時，原先社會所仰賴的專家系統，因著科技的分殊化與不確定性，使得專家系統逐漸失能，連帶的讓以專家與科技官僚為主體的「層級式課責」、「專業式課責」，失去其應有的控管功能。另一方面，當人民智識因著對抗風險危機而逐漸升高之際，藉由正常的合法性途徑，試圖透過具文的「法律式課責」，力求將科技發展下的風險限縮在人類得以掌控的範圍內，以防止科技風險的持續蔓延。綜言之，透過「法律式課責」的模式，讓科技研發企業需要以付出龐大資本的保險體系，藉以確保其科技產出的安全無虞，據此將經濟發展下所轉嫁給社會的發展成本，重新回歸由企業承擔的合理化配置，讓經濟與社會的總體發展，更益合乎公平正義的原則。

五、結論：經濟、科技發展該是唯一的價值嗎？

縱觀本文的論述焦點，事實上皆集中在一個常見的根本爭議上：「全民買單」的危機處理模式合理嗎？食品衛生出現疑慮，需要全民共同承擔；BOT 公共投資失當，需要大家一起償債；甚至於當美國次級房貸的錯誤政策導致金融危機時，卻是要全球人民共同買單；又如近來日本福島的核子危機，東京電力公司在給予日本電力供應便捷之餘，其所帶來的核子輻射風險卻擴散到全世界的每個角落……太多太多不勝枚舉的案例，皆道出了此種經濟發展下的負向成本權責不符的現象。究其導致此窘況的根本原因，乃在於各國政府皆太過於強調了經濟發展的重要性，以致於給予主導經濟發展的企業太過自主的放任空間，讓其不懂得、抑或是刻意忽略了來自於生產過程中的風險產出，因而思慮不周、便宜行事的任意量產這些存在著風險的科技產物，其目的僅在於繁榮經濟一途，而忽略了風險社會亦伴隨著該發展進程而來的事實。試想：倘若企業與科技官僚們能夠做好相應的食品衛生監督、公共政策效益評估、健全金融管理機制等專家體

的意外責任保險，一旦產品自身或使用過程中出現任何危害，則企業便可藉由保險制度對消費者進行相應的事後補償措施。

表 8. 風險社會課責類型彙整說明

課責類型	課責模式	課責模式評估
專業式課責	(專家至上) 政府(科技官僚)與企業專家依制度之職務安排，各司其職，按各自專業知識作為	專業式與監管式課責為現代化下的主要課責模式，而其成功的關鍵點在於「專家系統」。不論是上至下的層級監督，抑或專家自主的模式，依賴的皆是專家系統能夠有效的掌控風險的脈動。然而，在專家系統於第二現代崩解後，此兩類課責亦失去原有功能
監管式課責	(指標控管) 政府(科技官僚)設立指標系統，以指導企業的科技創新在其定義的無風險性下發展	企業依著社會責任而呼應社會的籲求，公開科技風險訊息。或許有效釐清風險所在，但在無強制力課責的情況下，呈現出不穩定的企業自律模式
自覺式課責	(產品保固) 企業依著外部社會的籲求，自發性促使科技產出訊息公開化，避免非自願性風險選擇	將社會的風險意識具體為法律規範，據此來對風險生成者(科技官僚、企業)課責，將其定位為風險補償者，以補償來自於風險承受者的損害
法律式課責	(保險制度) 社會結合政府(民選官僚)循法律途徑確立風險生成者的補償者角色	

系原應該擔任的工作，則後續引發的風險危害與負向成本又怎麼會產生呢？基此，本文認為，倘若能夠藉由明文的「法律式課責」，有效地將經濟發展的負向成本重新回歸到企業當中，讓企業在高成本的發展壓力下，得以重新省思科技研發的方向與作為，進而反思整個發展進程中的風險議題，使風險規避能夠成為經濟發展中的核心價值。

儘管風險社會的風險規避或許能夠在適當課責機制的運作下，獲得有效的解決之道；然而，筆者期欲進一步省思的，在於「科技發展、經濟繁榮難道真的是個人與社會演進的唯一價值嗎？」誠如美國總統歐巴馬(B. Obama)於2009年在美國國會所進行的國情咨文中，所明白揭示的：未來十年，資本主義強調「經濟發展至上」的光環將逐漸褪去，而「社會公平」將優先於「市場效率」成為首要之務(李郁怡，2009，頁92)。做為全球資本主義國家的典範，由此宣示性的基調可以看出：當以強調經濟發展的現代化歷程發展已臻成熟之際，由於其發展過程中所隱藏之風險因子，帶起了在後現代化發展下瀰漫著各式各樣的風險與危機。使得人類在進行持續發展的抉擇下，是否該繼續在風險環境下追求經濟成長與科技創新，抑或是重新權衡創新價值與風險趨避之間的利與弊，相信是未來全球社會發展下所必須共同面對的論辯與省思。



參考文獻

- 丁仁方、王慶輝 (2001)。政府與企業。台北：空中大學出版社。
- 石振國 (2007)。美國府際合作機制的建構與經驗學習－ACIR 與 NRDP 的比較分析。**中華行政學報**，4，67-80。
- 朱浩民 (2000)。衍生性金融商品。台北：智勝出版社。
- 朱景鵬、朱鎮明 (2004)。英、美、德地方政府治理能力評鑑制度。**研考雙月刊**，28(5)，39-54。
- 江明修、梅高文 (2003)。自律乎？他律乎？－財團法人監督機制之省思。**中國行政評論**，12(2)，137-160。
- 江振昌 (2006)。中國步入風險社會與政府管理轉型－以 SARS 事件為例。**中國大陸研究**，49(2)，45-67。
- 江瑞祥 (2009)。臺灣公共治理指標建立之研究。**研考雙月刊**，33(5)，29-41。
- 吳度泓 (2006)。從公私合夥觀點探討我國地方公車服務之課責議題。國立成功大學都市計畫學系碩士論文，未出版，台南。
- 李宗勳 (2004)。從全球化觀點看政府公共安全治理模式。**中國行政評論**，13(3)，75-118。
- 李宗勳 (2007)。政府業務委外經營：理論、策略與經驗。台北：智勝文化。
- 李宗勳 (2008)。網絡社會與安全治理。台北：元照。
- 李長晏、林煥筌 (2009)。中央與地方協力夥伴關係之分析－以台中縣潭子段旱溪整治工程為例。**公共行政學報**，31，49-100。
- 李郁怡 (2009)。世界向左走 新財富在哪裡。**商業週刊**，1112，92-102。
- 李雅櫻、彭朱如 (2004)。我國公辦民營醫院控制機制與經營績效之研究－以契約生命週期觀點。**中山管理評論**，12(3)，465-506。
- 周桂田 (2000)。生物科技產業與社會風險－遲滯型高科技風險社會。**台灣社會研究季刊**，39，239-283。
- 周桂田 (2001)。科學風險：多元共識之風險建構。載於顧忠華 (主編)，**第二現代：風險社會的出路？** (47-75 頁)。台北：巨流。
- 周桂田 (2003)。從「全球化風險」到「全球在地化風險」之研究進路：對貝克理論的批判思考。**臺灣社會學刊**，31，153-188。
- 周桂田、張淳美 (2006)。遲滯型高科技風險社會下之典範鬥爭：以換發身分證按捺指紋案為分析。**政治與社會哲學評論**，17，127-215。
- 林淑馨 (2008)。非營利組織的績效評估制度－以日本為例。**公共事務評論**，9(2)，1-25。
- 姚蘊慧 (2005)。「第二現代」社會觀點下的親密關係。**通識研究集刊**，8，149-170。
- 洪謙德 (1998)。世界秒「先進社會」的樣貌與窘態。**哲學與文化**，25(1)，2-16。
- 約瑟芬·熊彼得 (2005)。經濟發展理論 (何畏、易家詳譯)。台北：左岸文化。(原著出版年：1934 年)
- 胡正光 (2003)。風險社會中的正義問題：對「風險」與「風險社會」之批判。**哲學與文化**，31(11)，147-163。
- 韋恩·埃爾伍德 (2002)。全球化反思：粉碎假面經濟榮景 (王柏鴻譯)。台北：書林。(原著出版年：2001 年)
- 孫治本 (2001)。風險抉擇與形而上倫理學。載於顧忠華 (主編)，**第二現代：風險社會的出路？** (77-97 頁)。台北：巨流。
- 徐仁輝 (2002)。績效基礎預算制度。**研考雙月刊**，26(5)，50-58。
- 烏爾利希·貝克 (2004)。風險社會：通往另一個現代的路上 (汪浩譯)。台北：巨流出版社。(原著出版年：1992 年)
- 張傳賢、張佑宗 (2006)。選舉課責：拉丁美洲國家政府經濟施政表現與選舉得票相關性之研究。**台灣政治學刊**，10(2)，101-147。
- 陳志璋 (2004)。行政課責與地方治理能力的提升。**政策研究學報**，4，23-45。
- 陳志璋 (2005)。制度落差與添補：雙首長制在台灣的合理適用。**國家政策季刊**，4(2)，109-128。
- 陳海雄 (2008)。政府績效管理資訊整合問題之探討。**研考雙月刊**，32(2)，90-100。
- 陳敦源 (2004)。人民、專家與公共政策：民主理論下“參與式知識管理”。**國家政策季刊**，3(1)，99-133。
- 黃一峰 (2003)。行政機關業務評估指標建構：以衛生署為例。**研考雙月刊**，27(5)，33-44。
- 黃秀端 (2008)。國會監督、立委表現與選舉課責。**台灣民主季刊**，5(1)，161-169。
- 黃鈺堤 (2006)。盧曼的風險社會學與政策制定。**政治科學論叢**，28，123-162。



- 葉毓蘭 (2007)。警政績效管理之探討。《**研考雙月刊**》，31(2)，66-75。
- 葉嘉楠 (2004)。行政院組織改造方案評析：組織設計的觀點。《**中華人文社會學報**》，1，12-36。
- 葉嘉楠 (2005)。組織功能重疊與高可靠度組織的設計：對當前政府改造的建議。《**中華行政學報**》，2，59-73。
- 劉坤億 (2009)。政府課責性與公共治理之探討。《**研考雙月刊**》，33(5)，59-72。
- 劉維公 (2001)。第二現代理論：介紹貝克與季登斯的現代性分析。載於顧忠華 (主編)，**第二現代：風險社會的出路？** (1-16 頁)。台北：巨流。
- 蔡秀涓 (2007)。政府主管如何看待績效不佳員工：台灣與美國之比較分析。《**政治科學論叢**》，32，109-144。
- 賴沅暉 (2004)。科技為風險之本－評 Ulrich Beck 著，汪浩譯《**風險社會：通往另一個現代的路上**》。《**政治與社會哲學評論**》，9，181-188。
- 韓保中 (2009)。全觀型治理之研究。《**公共行政學報**》，31，1-48。
- 顏詩麗 (2005)。《**委外提供福利服務課責意涵之研究－以台北市公設民營機構為例**》。東海大學公共行政學系碩士論文，未出版，台中。
- 顧忠華 (2001)。風險、社會與倫理。載於顧忠華 (主編)，**第二現代：風險社會的出路？** (17-45 頁)。台北：巨流。
- Beck, U. (1992). *Risk society: Towards a new modernity*. London: Sage.
- Beck, U. (1995). *Ecological enlightenment: Essays on the politics of the risk society*. New Jersey, NJ: Humanities Press.
- Beck, U. (1996). World risk society as a cosmopolitan society, ecological questions in a framework of manufactured uncertainties. *Theory, Culture & Society*, 13(4), 1-32.
- Beck, U., Anthony, G., & Lash, S. (1994). *Reflexive modernization*. Cambridge: Polity Press.
- Caiden, G. E. (1988). *The problem of ensuring the public accountability of public officials, public service accountability*. West Hartford, CT: Kumarian Press.
- Giddens, A. (1990). *The consequences of modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, A. (1991). *Modernity and self-identity: Self and society in the late modern age*. CA: Stanford University Press.
- Hughes, O. E. (1998). *Public management and administration: An introduction*. New York, NY: St. Martin's Press.
- Johnston, J. M., & Romzek, B. S. (1999). Contracting and accountability in state medicaid reform: Rhetoric, theories, and reality. *Public Administration Review*, 59(5), 383-399.
- Kearns, K. P. (1996). *Managing for accountability: Preserving the public trust in public and nonprofit organizations*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Kouwenhoven, V. (1993). The rise of the public private partnership: A model for the management of public-private cooperation. In J. Kooiman (Ed.), *Modern governance: New government- society interactions* (pp. 119-130). London: Sage Publication.
- Luhmann, N. (1993). *Risk: A sociological theory*. New York, NY: A. de Gruyter.
- Mulgan, R. (2000). Accountability: An ever-expanding concept?. *Public Administration*, 78(3), 555-573.
- O'Donnell, G. (1999). Horizontal accountability in new democracy. In A. Schedler, L. Diamond, & M. F. Plattner (Eds.), *The self-restraining state: Power and accountability in new democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- O'Donnell, G. (2003). Horizontal accountability: The legal institutionalization of mistrust. In S. Mainwaring, & C. Welna (Eds.), *Democratic accountability in Latin America*. New York: Oxford University Press.
- Romzek, B. S., & Johnston, J. M. (2005). State social services contracting: Exploring the determinants of effective contract accountability. *Public Administration Review*, 65(4), 436-448.
- Romzek, B. S., & Dubink, M. J. (1987). Accountability in the public sector: Lesson from the Challenger Tragedy. *Public Administration Review*, 47(3), 227-237.
- Romzek, B. S., & Ingraham, P. W. (2000). Cross pressure of accountability: Initiative, command, and failure in the ron brown plane crash. *Public Administration Review*, 60(3), 240-253.

收件 100.04.07 修正：100.10.06 接受：100.11.04

