

2005 年台灣政治人權指標調查報告目錄

摘要.....	2
壹、前言.....	5
貳、政治人權的內容.....	6
參、調查之樣本敘述.....	8
肆、填答內容的統計分析.....	12
一、政治人權指標評估總平均值.....	12
二、公民權和自由之間關係的評估結果.....	12
三、平等權之評估結果.....	15
四、政治效能感的評估結果.....	17
五、對於民主鞏固的評估結果.....	19
伍、結論.....	22
附件一、2005 年台灣政治指標評估人名單.....	24
附件二、2005 年台灣政治人權指標調查問卷.....	25

摘要

政治大學社會科學院院長高永光教授

政治人權的評估，對於才經歷了民主化的中華民國，而且尚在進行民主鞏固的台灣，實有其深刻的意義。在進行民主鞏固的國家，政治人權是否逐年改善？兩者之間是否有必然的邏輯關係？相信是所有研究政治發展、民主化或者自由化都會有興趣探討的課題。但是，要了解兩者之間是否有因果關係，需要較長時間，做連續性的觀察，看看政治人權指標評估值的改變，再來進行深入地統計關係，對於政治民主化、自由化與政治人權發展之間的關係，一定會有值得參考的理論價值。

2005 年中國人權協會重新進行台灣政治人權的評估，並委託筆者進行調查研究。筆者在思考評估台灣當前政治人權應有的內容後，乃根據下列四項關係的陳述來設計問卷項目：

- 一、公民權和自由的關係
- 二、公民權和平等的關係
- 三、政治效能感和政治人權的關係
- 四、民主鞏固和政治人權的關係

全部 2005 年政治人權的問項題目除開與樣本有關的基本背景題目外，共 48 題。2005 政治人權指標所進行書面調查所選擇的的調查樣本，是採特定階層的樣本。衡量每一項政治人權的量表，是採 1 到 5 分的量尺。在諮詢專家意見後，執行調查工作小組，決定了八所公私立大學：1. 國立台灣大學 2. 國立政治大學 3. 國立成功大學 4. 國立中正大學 5. 國立高雄大學 6. 國立中山大學 7. 私立東吳大學 8. 私立東海大學。系所部分則為這八所學校的政治系、公共行政系、政治法律系及中山學術研究所的教授、博碩士生及大學生。總計，此一部份的樣本為 357 位，學生 300 位。此外，研究小組顧問指出，弱勢團體對人權的保護，可能會比較關心，因此，調查樣本應涵蓋非政府組織的社會團體，而以其負責人為填答對象，此一部份共調查了 45 個團體負責人，其中兼有民意代表及較高階之公務人員，總計共發出 702 份問卷，但只回收了 157 份，回收率為 22.36%。

就調查結果，總體來說，台灣地區在公民權和自由此一部份的總平均評估值比起 2002 年有些微進步(3.37:3.24)。就政治發展來看，台灣地區越民主，基本的公民政治權利也會益趨進步，尤其和基本自由有關的評估項目，比方說基本的人身自由，或者說比較上是屬於第一代的人權觀念部分。如果說在基本的自由權都有所退步的話，那台灣就是產生民主倒退(democratic reversal)，或者說政治衰敗(political decay)，對台灣而言，那將是一種整體的傷害。不過，儘管政治紛爭不斷，朝野惡鬥持續惡化，基本的自由人權、人民的公民權利，仍存在於台灣社會。

值得注意的是，在平等權的相關指標的評估上，總平均值是呈現退步(從 2.85 退步到 2.76)。主張政治發展是平等、專業分殊化(differentiation)和能力(capacity)的政治學者，所主張的正是社會上的各式各樣的不平等，是不能以齊頭方式來刻意彌平的。解決不平等所引發的問題，必須靠機構的專門化(specialization)和專殊化，也就是，政治越發展，機構會越來越因為問題的專門化而專殊化，特定問題由特定機構來解決。

當然，除了機構的專門化、分殊化之外，這些機構，或者政治系統本身，也需要有消除不平等的能力。國家或政治系統沒有能力，一定無法解決因為不平等而產生的問題，政治系統就越容易出毛病。從 2005 年台灣政治人權指標有關“平等權”評估值的下降，對正在進行民主鞏固的台灣，當然是一個警訊。

相較之下，政治效能感也在退步當中，從 2002 年的 2.79，下降到 2.68，幅度雖然只有 0.11，但畢竟是退步的。政治效能感 G. A. Almond 和 S. Verba 的研究中，被認為是西方民主政治所以得以成功的很重要的一個因素。但台灣這幾年，大家的普通印象是掌權者我行我素，聽不下去人民的聲音，於是，民眾逐漸對公共事務失去興趣與信心。“興趣”是政治效能感中，促成人民願意參與公共事務，並對公共事務願意或勇於表態的一個因素。政治效能感降低，表示老百姓對公共事務的冷漠與疏離。從 2005 年此項政治人權指標評估平均值的退步，是否意謂著台灣民主政治的進展已經產生了阻礙呢？

平等權和政治效能感評估值的退步，也反應在民主鞏固上，由於在研究設計上，我們把平等權、政治效能感和民主鞏固之間，假設有因果關係，因此，平等權和政治效能感評估值的退步，自然呈現出

政治大學社會科學院院長高永光教授

我國這幾年在民主鞏固上的停滯不前。是否因此會發生整體的民主倒退，需要持續觀察。

壹、前言

政治人權的評估，在任何國家都是高度敏感的問題，但是，對於才經歷了民主化的中華民國，而且尚在進行民主鞏固的台灣，政治人權的評估，實有其深刻的意義。在進行民主鞏固的國家，政治人權是否逐年改善？兩者之間是否有必然的邏輯關係？相信是所有研究政治發展(Political Development)、民主化(Democratization)或者自由化(Liberalization)都會有興趣探討的課題，但是要了解兩者之間是否有因果關係，需要較長時間，做連續性的觀察，看看政治人權指標評估值的改變，再來進行深入地統計關係，對於政治民主化、自由化與政治人權發展之間的關係，一定會有值得參考的理論價值。

尤其在公元 2000 年台灣執政權進行政黨輪替後，究竟政黨輪替對政治人權的評估值，有沒有影響？特別是，台灣是在 1987 年中解嚴，但是要到 1991 年 5 月才終止動員戡亂時期，之後迄今不過前後 15 年，即使沒有 2000 年的政黨輪替，自解嚴及終止動員戡亂時期之後，理所當然的推論是政治人權的評估，應該會呈現逐漸改善的趨勢，但事實是否如此？值得持續追蹤探討。

何況，自 2000 年 5 月 20 日以來執政的民主進步黨(以下簡稱「民進黨」)，長期以來，在國民黨的統治時期，以被迫害者自居，政治人權受到過去國民黨的迫害，始終是民進黨爭取支持或選票的訴求。因此，民進黨執政以來，自然以提昇人權之品質為優先的政策，但事實與政策主張之間是否一致，也值得分析。

貳、政治人權的內容

究竟什麼是政治人權？恐怕爭議會很多。不過，儘管如此，政治人權至少應該包含政治權利(political rights)。也就是政治自由(political freedom)。

從政治權利的發展歷史來看，普遍選舉權(the universal franchise)被看成是民主國家的基本要件。尤其，西方民主國家，以有公平公開的選舉，所產生的代議政府(Representative Government)為基本要件，試問如若沒有由所有公民，透過普通選舉權的行使，形成代表民意統治國家的代議政府，何能有所謂的民主？

但選舉權及罷免權的行使，乃是間接的政治權利，有選舉必有罷免，罷免是召回(recall)的意思，所以罷免權在英文就叫做 recall。不過，無論如何都是針對間接的代議政府。創制、複決權，才是直接民主的政治權利。人民可以針對政策、法案進行創制與複決，一方面補代議政府之功能不足，另一方面也是對代議政府的一種牽制。

但公民權行使的前提，是以自由權、平等權為前提。民主政治的一個大前提是自願主義(voluntarism)，自願主義或可稱為免受干涉主義。也就是說民主國家中，公民行使政治權利是他們自動自發地去行使，而非在強迫或干涉之下去行使。所以，公民權行使的“自由”前提，指的是公民的自主性(autonomy)。而自主性是指免受干擾，特別是政府或任何公權力的干擾或干涉(intervention)的程度。此即自由化(Liberalization)所欲追求的目標。

而行使公民權的另一個前提是平等(equality)。平等是指政治平等，也就是每一個人有公平機會去分享或追逐政治權力。民主政治講主權在民，但主權在民只是一個口號，具體實現在允許大家在公平的原則上，去追求或分享政治權力，例如票票等值就是公平的內容，例如何種選區設計比較符合票票等值，自然是一個可以去衡量的指標。

民主政治之落實有賴於高度的政治效能感(political efficacy)，什麼是政治效能感，在 Almond 和 Verba 著名的“公民文化”(The Civic Culture)¹乙書的研究中，可以理解政治效能感是兩

¹ Gabriel Abraham Almond and Sidney Verba, **The Civic Culture : Political Attitudes**

方面的，一方面是公民自覺有義務對公共政策提供意見，另一方面是指公民覺得他們對公共政策所提之意見，對於公共政策的形成或實行，有或多或少的影響。

所以，政治效能感對民主政治的落實有直接密切之關係，評估政治人權的程度，也應該從政治效能感的角度出發。

此外，在前言中提到何以需要評估台灣的政治人權，背景之一則是台灣在歷經民主化之後，被認為開始進入民主鞏固的時期。民主鞏固的內容是什麼，也有很多的爭論，但至少與制度選擇 (institutional choice) 有關。這也就是說，民主化是指政治平等和公民權利行使的自主化等目標的基礎完成，至於要保障政治平等與政治自由化，則有賴制度的保障。因此，與民主鞏固有關係的項目，也成為政治人權必須進行評估的項目。

2005 年中國人權協會決定重新進行台灣政治人權的評估，委託筆者進行調查研究。筆者在思考上述評估台灣當前政治人權應有的內容後，乃根據下列四項關係的陳述來設計問卷項目：

- 一、公民權和自由的關係
- 二、公民權和平等的關係
- 三、政治效能感和政治人權的關係
- 四、民主鞏固和政治人權的關係

在公民權和自由的關係上，問項題目為第 1 題到第 15 題；在公民權和平等的關係上，問項題目是第 16 到第 26 題；在政治效能感部分，問項題目是第 27 題到第 33 題；在民主鞏固上則是問項題目第 34 題到第 48 題。全部 2005 年政治人權的問項題目除開與樣本有關的基本背景題目外，共 48 題。

參、調查之樣本敘述

2005 政治人權指標所進行書面調查所選擇的的調查樣本，是採特定階層的樣本。因為政治人權的內容評估，沒有相當的背景知識，很難去加以評估；其次，由於衡量每一項政治人權的量表，是採 1 到 5 分的量尺，除非有比較高的知識或教育背景，一般隨機抽樣出來的普羅大眾，可能很難去加以衡量和評估。所以，政治人權指標在執行時，所諮詢的顧問均建議不採普羅調查方式，而傾向菁英調查，後者比較像是對專家的調查。

在諮詢專家意見後，執行調查工作小組，決定了八所公私立大學：1. 國立台灣大學 2. 國立政治大學 3. 國立成功大學 4. 國立中正大學 5. 國立高雄大學 6. 國立中山大學 7. 私立東吳大學 8. 私立東海大學。系所部分則為這八所學校的政治系、公共行政系、政治法律系及中山學術研究所的教授、博碩士生及大學生。總計，此一部份的樣本為 357 位，學生 300 位。

此外，研究小組顧問指出，弱勢團體對人權的保護，可能會比較關心，因此，調查樣本應涵蓋非政府組織的社會團體，而以其負責人為填答對象，此一部份共調查了 45 個團體。

其他尚包括民意代表及較高階之公務人員，總計共發出 702 份問卷，但只回收了 157 份，回收率為 22.36%。有關樣本回收總數及各項評估人所佔之百分比，詳見表一。

表一 2005 年政治人權指標書面問卷回收情形

份數 評估人	回收份數	佔總回收份數百分比
教師	45	28.66%
民意代表	1	0.64%
公務人員	2	1.27%
社會服務	7	4.46%
其他	101	64.33%
未填答	1	0.64%
總計	157	100.00%
共發出 702，回收率 22.36%		

填答人的基本資料經統計，詳見表二：

表二 2005 年政治人權指標書面評估人員基本資料

基本基料	變項	人數	百分比
性別	男	83	52.87%
	女	72	45.86%
	未填答	2	1.27%
	合計	157	100.00%
年齡	20-24	84	53.50%
	25-29	5	3.18%
	30-34	10	6.37%
	35-39	6	3.82%
	40-44	7	4.46%
	45-49	15	9.55%
	50-54	12	7.64%
	55-59	7	4.46%
	60 歲以上	4	2.55%
	未填答	7	4.46%

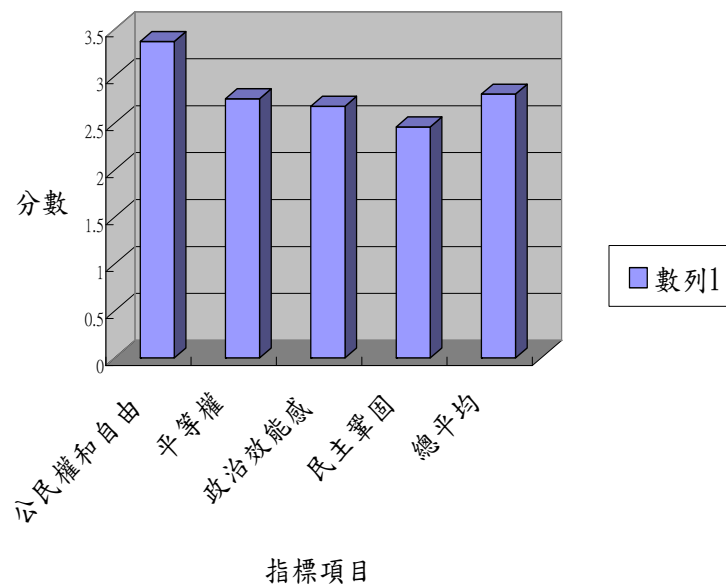
	合計	157	100.00%
教育程度	國中及以下	0	0%%
	高中職	1	0.64%
	專科	0	0%%
	大學	84	53.50%
	碩士	28	17.83%
	博士	43	27.39%
	未填答	1	0.64%
	合計	157	100.00%
專長領域	社會工作	6	3.82
	教育/心理	2	1.27
	工商企管管理	6	3.82
	歷史、文化	4	2.55
	政治	77	49.04
	藝術	0	0%
	理工	10	6.37
	法律	12	7.64
	農林漁牧	14	8.92
	其他	131	83.44
	未填答	26	16.56
	合計	157	100.00

從表二可以看出幾個很有趣的重點：

- 一、男性與女性填答人的比例差不多，男性 52.87%，女性 45.86%。
- 二、年輕的填答者（20 歲到 24 歲），佔 53.5%，超過半數。
- 三、教育程度則大學 53.5%，碩士 17.83%，而博士則佔 27.39%，更可證明填答人的高教育程度。
- 四、以填答人的專長領域，除「其他」一項外，政治領域背景者佔 49.04%。

從填答人的基本背景來看，填答結果應具高度的參考價值。

圖一、2005政治指標各類評估結果



肆、填答內容的統計分析

一、政治人權指標評估總平均值

各類指標的總評估結果，其評估值，以及不同類評估人對於各項政治人權指標的平均評估值，統計如表三。

表三、各類評估人對 2005 年政治人權指標之評估結果

評估人 指標類別	教師	民意代表	公務人員	社會服務	其他	各類指標 評估值
公民權和自由	3.13	2.27	3.03	3.78	3.47	3.37
平等權	2.64	2.00	2.27	3.15	2.80	2.76
政治效能感	2.56	2.13	2.00	2.99	2.73	2.68
民主鞏固	2.51	2.71	2.29	2.69	2.42	2.46
各類評估人 評估值	2.71	2.28	2.40	3.26	2.85	2.81

從表三可以看出幾點發現：

- (一) 總平均值是 2.81。以 5 分量尺來看，必須從順序(ordinal)的概念來解說數字的涵意。3 分是「普通」，2 分是「差」，因此低於 2.5 分應解釋成趨向「差」，低於 2.25 分應視為屬於「差」的區間；同樣地，2.75 分以上到 3 分之間，應屬於普通的區間。所以，以總平均值 2.81 分來看，2005 年政治人權指標的評估，總平均值僅能解釋成大家對於國內政治人權的看法是普通。
- (二) 以 (一) 所敘述的解釋 ordinal 的方式來看，教師、民代、公務人員對於政治人權的評估，都屬於「差」的區間。而因為社會服務類樣本及其他類之評估人的評估值屬於普通的區間，而把總平均值拉向「普通」。

二、公民權和自由之間關係的評估結果

關於公民政治權利和自由權之間的關係，評估值的結果，詳見表四。

表四 公民權和自由之評估結果

評估人及評估值 指標項目各題	2005年各類評估人之評估值					2005年總平均評估值	2002年總平均評估值
	教師	民意代表	公務人員	社會服務	其他		
1. 政府能保障人民言論、講學、著作和出版自由的程度。	3.22	2.00	3.50	4.14	3.85	3.67	3.78
2. 政府能尊重人民通信、通話等隱私權的程度。	2.93	2.00	3.00	3.57	3.58	3.38	3.09
3. 我國能充分保障人民之人身自由權（即未經適當法律程序，不會任意逮捕拘禁人民）的程度。	3.58	2.00	3.00	4.00	3.76	3.70	3.45
4. 人民集會、結社和遊行示威之自由權能充分受保障的程度。	3.56	2.00	3.50	3.86	3.58	3.57	3.76
5. 人民有批評政府或不同意政府的看法時，能免於遭受政治迫害或歧視的程度。	3.09	2.00	3.50	4.29	3.60	3.47	3.56
6. 國內之施政資訊能公開透明，以符合人民充分監督政府的程度。	2.31	2.00	3.00	3.29	2.74	2.64	2.74
7. 對於我國僑居國外之國民，政府能給予充分協助與保護的程度。	2.47	2.00	3.00	3.00	2.94	2.80	2.73
8. 對於停留或居留本國境內之非本國人，能給予基本人權保障的程度。	2.53	3.00	2.50	3.00	3.12	2.94	3.06
9. 政府不會利用忠誠調查、防諜等手段，陷人民於恐怖狀態的程度。	2.69	1.00	3.00	3.57	3.52	3.26	2.98
10. 宗教團體是否擁有自由？是否可以有公開的或不公開的表達宗教信仰自由的程度。	3.84	1.00	3.50	4.14	3.97	3.92	—
11. 人民行使政治權利不受本國軍	3.16	3.00	2.50	3.71	3.21	3.21	—

隊、外國強權、極權政黨、宗教領導高層、經濟寡頭或其他權力團體支配的程度。							
12. 人民是否擁有自由的商業公會、農民團體，或其他職業團體，允許他們有效的進行集體協商；是否允許自由的專業團體或私部門團體的程度。	3.22	4.00	2.50	4.00	3.57	3.48	—
13. 個人擁有自主性，可免於國家對其居住、遷徙及就業的控制，免受國家教條化，和不過度依賴國家的程度。	3.60	4.00	3.00	4.29	3.78	3.74	—
14. 人民擁有私有財產與經營私人企業的權利，私人企業不受政府官員、情治系統、或組織性犯罪不當干擾的程度。	3.02	2.00	3.00	3.86	3.25	3.20	—
15. 個人擁有社會自由，包括性別平等、自由選擇婚姻對象以及組織家庭規模的程度。	3.67	2.00	3.00	4.00	3.70	3.69	—
各評估人平均評估值	3.13	2.27	3.03	3.78	3.47	3.37	3.24

(一) 超過 3.5 以上的區間，已經可以解釋成「趨向佳」。從公民基本政治權利的問項來看，總平均值是 3.37，距離趨向佳僅有一小段的差幅。其實，政治權利，也就是公民權利部分，被認為自由程度趨向佳的項目很多，例如基本的言論自由、講學自由、通信自由等。但是被問項 6 的 2.64，問項 7 的 2.80，及問項 8 的 2.94 的評估值拉下來。第 6、7、8 題主要是有關我國資訊公開程度，以及對於旅居海外，或在外國旅遊之國民的保護，另外則是台灣地區外國國民的保障。明顯地，評估人趨向普普通通，這是因為我國國民在海外僑居地受到僑居國的欺負，或者我國國民在外旅遊受到傷害或不公之待遇，政府較無能為力，自然會有此評估結果。至於外人在台所受到的保障，從大陸新娘及外勞所受到的對待，評估值較低，並不意外。

- (二) 比起 2002 年的總平均值 3.24 來說，在公民政治權利的自由程度上，僅有極小幅度的進步。
- (三) 值得一提的是，政黨輪替後，有關忠誠度的調查，雖鬧得沸沸揚揚，但實際執行結果，可能對少數個案有可能達到問項 9 的「陷人民於恐怖狀態」，多數人對此的感受不大，或感受不到，因此，雖然事情本身被高度關注，但評估值仍有 3.26，屬於“普通”的程度。

三、平等權之評估結果

有關平等權的評估結果，詳見表五。

表五 平等權之評估結果

評估人及評估值 指標項目各題	2005年各類評估人之評估值					2005 總平 均評 估值	2002 總平 均評 估值
	教師	民意 代表	公務 人員	社會 服務	其他		
16. 人民不會因性別、宗教信仰、族群、階級、黨派之差別，而在政治權利方面遭受歧視的程度。	3.04	2.00	2.50	3.43	3.24	3.17	3.22
17. 政府能保障所有人民有相同平等之政治參與活動權的程度	3.24	2.00	2.50	3.86	3.50	3.42	3.52
18. 人民權益受侵害時，政府能給予依法獲得公平救濟的保障程度。	2.89	2.00	2.50	3.29	2.93	2.92	2.97
19. 政策制訂和執行，不刻意偏袒任何特別族群或階級，而能以公共利益為依歸的程度。	2.36	2.00	1.50	2.71	2.55	2.49	2.60
20. 國家政策之制訂和執行，能適切照顧少數族群之合法利益的程度。	2.60	2.00	2.50	3.29	2.68	2.68	2.90
21. 政府能致力於消弭特權存在的程度。	2.02	2.00	1.50	2.71	2.23	2.18	2.57
22. 執法機關在處理案件時，立場能公正客觀，不受當事人特殊身份影響的程度。	2.27	2.00	2.00	2.43	2.22	2.24	2.51
23. 我國選區劃分及代表名額之分配，能符合票票等值的程度。	2.76	2.00	2.50	2.67	3.07	2.95	2.66
24. 我國選舉罷免法及相關的選舉法規能達到選舉公平、選賢與能的程度。	2.64	2.00	2.00	2.71	2.58	2.59	2.73
25. 人民擁有機會平等，且免於經濟剝削的程度。	2.45	2.00	3.00	2.57	2.75	2.66	—
26. 在法律之前，人人平等的程度。	2.80	2.00	2.50	3.29	3.04	2.97	—
各類評估人平均評估值	2.64	2.00	2.27	3.15	2.80	2.76	2.85

- (一) 平等權的各問項評估值之總平均值為 2.76，因為超過 2.5 分，3 分為普通之標準值，2.76 仍屬趨向普通。因此，可以判斷在平等權部分，大家的評估並不怎樣，只是“普通”，對照 2002 年的值是平均值 2.85，在平等權上面，顯示出來台灣是有一些“退步”的。這個原因很容易理解，一般的印象是執政黨政治人物，在特權追求上，比起過去國民黨執政時代，不遑多讓。因此，出現此種評估結果，並不意外。
- (二) 值得注意的是，有幾項分數低於 2.5，可以解釋成趨向差的標準值 2 分的，可以特別提出來，它們是：
- (1) 問項 19，政策制訂和執行，有所刻意偏袒特定族群或階級的傾向；
 - (2) 政府消弭特權的致力程度，只有 2.18 分，對照 2002 年的 2.57，這項評估值，退步很多；
 - (3) 執法機關是否有選擇性辦案（問項 22），分數也只有 2.24，對照 2002 的 2.51，也是退步。

四、政治效能感的評估結果

政治效能感的所有問項評估結果總平均值，詳見表六。

表六 政治效能感之評估結果

評估人及評估值 指標項目各題	2005 年各類評估人之評估值					2005 總平 均評 估值	2002 總平 均評 估值
	教師	民意 代表	公務 人員	社會 服務	其他		
27. 人民認為政府政策不當時，能透過合法管道表達意見，並能受主管機關重視的程度。	2.51	2.00	2.50	2.71	2.50	2.51	2.74
28. 政府機關為人民服務時，民眾能獲得公平合理且有效率之服務的程度。	2.76	2.00	2.50	3.29	2.57	2.65	2.91
29. 人民依法申請各種許可或執照時，能受尊重而不被刁難的程度。	3.33	3.00	2.50	3.43	3.06	3.15	3.08
30. 政府對於緊急事件(突發之天災人禍等)之處理,能做到迅速有效率之程度。	2.53	3.00	2.50	2.43	2.52	2.53	2.72
31. 人民選出之民意代表，能合理反映民意並代表人民監督行政部門的程度。	2.09	3.00	2.00	2.14	2.16	2.14	2.53
32. 政府對於媒體輿論提出的建議或批評能虛心的檢討或接受程度。	1.98	3.00	2.00	2.29	2.27	2.19	2.73
33. 政府各個部門免於貪污的程度。	2.36	3.00	2.00	2.57	1.87	2.05	—
各類評估人平均評估值	2.56	2.13	2.00	2.99	2.73	2.68	2.79

- (一) 在政治效能感的評估結果，總平均值是 2.68，比起 2002 年的 2.79，有些微之退步。
- (二) 由於總平均值只有 2.68，超過 2.5，雖趨向普通，但距離差的區間，相當接近，因此，問項中有 3 項 (31、32、33) 的平均估計值都很低，此三項情形如下：
- (1) 民意代表能反映民意及監督行政部門的程度，只有 2.14 分，2002 年尚有 2.53 分，這項評估值是退步的，參考當前各界對民意代表的反感，調查結果與事實相符合。同樣地，因此，

對於行政部門的監督，也會令評估人覺得不滿意。

(2)問項 22 是政府對媒體建議的接受及檢討程度，只有 2.19 分，對照 2002 年的 2.73 分，退步甚多。綜觀執政黨與媒體的關係，出現這種結果，並不令人意外。

(3)問項 33 是關於現政府的貪污程度，評估值只有 2.05 分，極度接近差的標準值 2 分，也與現況吻合。

五、對於民主鞏固的評估結果

有關民主鞏固各問項的評估結果，其平均值詳見表七。

表七 民主鞏固之評估結果

評估人及評估值 指標項目各題	2005 年各類評估人之評估值					2005 總平 均評 估值	2002 總平 均評 估值
	教師	民意 代表	公務 人員	社會 服務	其他		
34. 我國選舉之規則及其實際運作，能充分體現公平之政黨競爭的程度。	2.62	3.00	2.00	3.29	2.93	2.85	3.03
35. 不論政府機關之文官制度和軍隊制度，都能做到政治中立的程度。	2.42	3.00	1.50	2.71	2.48	2.46	2.94
36. 目前我國政黨和政府之間財務和人事能清楚劃分的程度。	2.53	2.00	1.50	2.71	2.42	2.45	2.98
37. 族群，宗教或階級對立等問題，不會影響國內民主政治發展的程度。	2.24	2.00	1.50	2.57	2.48	2.40	2.48
38. 金錢和黑道不會影響政府政策之制訂和執行的程度。	2.07	2.00	1.50	2.00	2.01	2.02	2.23
39. 政府能容忍且尊重少數黨派意見的程度。	2.16	2.00	1.50	2.57	2.50	2.39	2.76
40. 多數人能夠容忍他人表達各種不同政治意見的程度。	2.44	2.00	2.00	3.00	2.61	2.57	3.00
41. 我國憲法在人權保障、民主政治建立上完美的程度。	3.00	2.00	3.00	3.14	2.90	2.94	3.04
42. 政府在任用政府官員或公營事業	1.80	2.00	2.00	2.57	2.19	2.09	2.25

主管時能用人唯才，不考慮其黨派的程度。							
43. 我國總統是透過自由且公平的選舉而產生的程度。	2.69	2.00	1.50	3.57	3.36	3.14	—
44. 我國立法委員是透過自由且公平的選舉而產生的程度。	3.07	2.00	2.50	3.57	3.17	3.14	—
45. 法治原則能夠普遍適用於市民與犯罪事件，以及警察直接受人民控制的程度。	2.67	2.00	2.00	3.29	2.92	2.85	—
46. 有重要的反對黨存在，反對黨真的擁有反對的權力；而且可能透過選舉，而增加他們的支持度或是獲得權力的程度。	3.38	2.00	3.00	3.57	3.20	3.26	—
47. 我國司法獨立的程度。	2.58	2.00	2.50	3.14	2.72	2.69	—
48. 文化、種族、宗教以及其他少數團體能在決策的過程中，擁有合理的自決、自治、自主及參與權利的程度。	2.73	2.00	2.00	3.14	3.05	2.94	—
各類評估人平均評估值	2.51	2.71	2.29	2.69	2.42	2.46	2.75

(一) 就民主鞏固的總平均分數來看是 2.46，對照 2002 年的 2.75 是退步的。

(二) 與 2002 年的調查比較，相同的問項部分是從第 34 題到第 42 題，每一道題的估計值都退步。但 2002 年的問項比較上仍受限於甫經政黨輪替，因此 2002 年的所問的問項，似乎比較上仍是有關政府體制上在基本性質方面，大家評估其滿意程度的結果。而問項第 43 題到第 48 題，是 2005 年新增的調查題目，比較能代表民主鞏固的制度抉擇方面的評估，其平均值是 $(3.14+3.14+2.85+3.26+2.69+2.94) \div 6 = 3.03$ ，事實上這些問項(43 到 48)的估計值是普通。換句話說，如果把第 43 題到第 48 題，看成比較能代表台灣在民主鞏固上的努力，評估人的評估是“普通”。現分別說明每一道題在民主鞏固上的分數及其代表的含意：

- (1)在總統選舉的公平性上，評估值是 3.14，區間是普通，但尚未達 3.5 以上的趨向佳。由於 2004 年有 319 的兩顆子彈事件，何以評估值仍有 3.14？合理的解釋是，在總統的選舉制度上，評估人認為基本上是普通的，換句話說對於選舉制度，評估人沒有做出負面的評價，而 319 事件是一個單一事件，不能據此判定總統選舉的“制度”或“機制”出了問題。
- (2)問項 44 是立法委員選舉的公平性，評估值同於 43 題，也是 3.14，顯然，大家對立法委員素質的負面看法，並沒有將它的原因歸咎於選舉制度的公平性與否。
- (3)問題 45 是對於法治原則的普遍性，以及人民控制警察的程度，評估值立即低於 3，而為 2.85，但仍在“普通”的區間。
- (4)問項 46 是對於反對黨權力及參與權力的機會評估，評估值是 3.26，屬於普通的區間，但往佳傾向。反對政治在台灣趨向成熟，若配合政黨輪替，台灣的民主鞏固前景，就此而言，似乎可以看到比較樂觀的景象 (vision)。
- (5)但值得注意的是問項 47 是關於司法獨立部分，評估值只有 2.69，是與民主鞏固有關的所有問項中分數最低的。因此可見，在台灣未來民主鞏固中，最需要加強的乃是司法權對於行政權及立法權的制衡功能，以及對於人民免受立法權及行政權侵害保障機制的加強。
- (6)問項 48 是關於台灣社會目前最嚴重的族群問題，但評估分數仍有 2.94 分，距“普通”的標準值 3 分，差幅有限。可見族群問題在本質上不是台灣社會的問題，評估人並不認為族群不平等的嚴重性值得憂慮。

伍、結論

總體來說，台灣地區在公民權和自由此一部份的總平均評估值比起 2002 年有些微進步 (3.37:3.24)。就政治發展來看，台灣地區越民主，基本的公民政治權利也會益趨進步，尤其和基本自由有關的評估項目，比方說基本的人身自由，或者說比較上是屬於第一代的人權觀念部分。如果說在基本的自由權都有所退步的話，那台灣就是產生民主倒退 (democratic reversal)，或者說政治衰敗 (political decay)，對台灣而言，那將是一種整體的傷害。不過，儘管政治紛爭不斷，朝野惡鬥持續惡化，基本的自由人權、人民的公民權利，仍存在於台灣社會。

值得注意的是，在平等權的相關指標的評估上，總平均值是呈現退步 (從 2.85 退步到 2.76)。主張政治發展是平等、專業分殊化 (differentiation) 和能力 (capacity) 的政治學者，所主張的正是社會上的各式各樣的不平等，是不能以齊頭方式來刻意彌平的。解決不平等所引發的問題，必須靠機構的專門化 (specialization) 和專殊化，也就是，政治越發展，機構會越來越因為問題的專門化而專殊化，特定問題由特定機構來解決。

當然，除了機構的專門化、分殊化之外，這些機構，或者政治系統本身，也需要有消除不平等的能力。國家或政治系統沒有能力，一定無法解決因為不平等而產生的問題，政治系統就越容易出毛病。從 2005 年台灣政治人權指標有關“平等權”評估值的下降，對正在進行民主鞏固的台灣，當然是一個警訊。

相較之下，政治效能感也在退步當中，從 2002 年的 2.79，下降到 2.68，幅度雖然只有 0.11，但畢竟是退步的。政治效能感 G. A. Almond 和 S. Verba 的研究中，被認為是西方民主政治所以得以成功的很重要的一個因素。但台灣這幾年，大家的普通印象是掌權者我行我素，聽不下去人民的聲音，於是，民眾逐漸對公共事務失去興趣與信心。“興趣”是政治效能感中，促成人民願意參與公共事務，並對公共事務願意或勇於表態的一個因素。政治效能感降低，表示老百姓對公共事務的冷漠與疏離。

“信心”，則是人民相信一己之意見對公共政策會有或多或少的影響。如果大家覺得無論如何對政策表示意見，都沒有什麼用，那就是一般俗稱的「狗吠火車」，政治效能感的退步，正意謂著如此。從2005年此項政治人權指標評估平均值的退步，是否意謂著台灣民主政治的進展已經產生了阻礙呢？

相當一致地，在平等權和政治效能感的評估值的退步，也反應在民主鞏固上，由於在研究設計上，我們把平等權、政治效能感和民主鞏固之間，假設成有因果關係，因此，平等權和政治效能感評估值的退步，自然呈現出我國這幾年在民主鞏固上的停滯不前。是否因此會發生整體的民主倒退？令人憂心，也需要持續觀察。

附件一、2005 年台灣政治指標評估人名單（按姓氏筆劃排列）

評估人	所屬單位
丁紹慶	基督教蘭恩文教基金會
石之瑜教授	台大政治系
吳英明	亞太公共事務論壇文教基金會
吳豪人	台灣人權促進會
吳瓊恩教授	淡江大學公共行政學系
杜震華教授	台大國家發展研究所
周志杰助理教授	國立成功大學
林金朝副教授	稻江科技暨管理學院
林鍾沂教授	台北大學公共行政暨政管理學系
施正鋒董事長	國家展望文教基金會
紀俊臣教授	東海大學政治系
韋洪武講師	政治大學政治系
翁裕峰助理教授	義守大學公共政策與管理學系
張玉生副教授	東海大學政治系
莊妙吟	信誼基金會
莊輝濤副教授	國立成功大學
許貞華	輔仁大學
隋杜卿副教授	政治大學
黃旻華助理教授	台大政治系
趙尹詩專任助教	東海大學政治系
劉玉婷助教	東吳大學政治系
樊中原	銘傳大學公共事務系
顏美娟	主婦聯盟環境保護協會
羅傳賢副教授	玄奘大學公共事務管理學系
	中山大學公共行政學系
	台大政治
	東海大學公共行政學系
	政大中山人文社科所
	政治大學公共行政學系

附件二、2005 年台灣政治人權指標調查問卷

2005 年台灣政治人權指標調查問卷

您好：

非常感謝您的協助。為了瞭解過去一年，國內政治人權現況，特從事本項問卷調查。以下各題次是想了解您對於政治相關人權指標之看法，請於適當的方格中勾選。本項問卷乃是採整體資料分析的方法，不僅不會就個人資料進行分析，同時也會對您所提供的資料充分保密，敬請放心填答。感謝您的協助與合作，並祝健康愉快。

中國人權協會 敬上

一、公民權和自由

1. 政府能保障人民言論、講學、著作和出版自由的程度。
5 甚佳 4 佳 3 普通 2 差 1 甚差
2. 政府能尊重人民通信、通話等隱私權的程度。
5 甚佳 4 佳 3 普通 2 差 1 甚差
3. 我國能充分保障人民之人身自由權（即未經適當法律程序，不會任意逮捕拘禁人民）的程度。
5 甚佳 4 佳 3 普通 2 差 1 甚差
4. 人民集會、結社和遊行示威之自由權能充分受保障的程度。
5 甚佳 4 佳 3 普通 2 差 1 甚差
5. 人民有批評政府或不同意政府的看法時，能免於遭受政治迫害或歧視的程度。
5 甚佳 4 佳 3 普通 2 差 1 甚差
6. 國內之施政資訊能公開透明，以符合人民充分監督政府的程度。
5 甚佳 4 佳 3 普通 2 差 1 甚差
7. 對於我國僑居國外之國民，政府能給予充分協助與保護的程度。
5 甚佳 4 佳 3 普通 2 差 1 甚差
8. 對於停留或居留本國境內之非本國人，能給予基本人權保障的程度。

5□ 甚佳 4□ 佳 3□ 普通 2□ 差 1□ 甚差

9. 政府不會利用忠誠調查、防諜等手段，陷人民於恐怖狀態的程度。

5□ 甚佳 4□ 佳 3□ 普通 2□ 差 1□ 甚差

10. 宗教團體是否擁有自由？是否可以有公開的或不公開的表達宗教信仰自由的程度。

5□ 甚佳 4□ 佳 3□ 普通 2□ 差 1□ 甚差

11. 人民行使政治權利不受本國軍隊、外國強權、極權政黨、宗教領導高層、經濟寡頭或其他權力團體支配的程度。

5□ 甚佳 4□ 佳 3□ 普通 2□ 差 1□ 甚差

12. 人民是否擁有自由的商業公會、農民團體，或其他職業團體，允許他們有效的進行集體協商；是否允許自由的專業團體或私部門團體的程度。

5□ 甚佳 4□ 佳 3□ 普通 2□ 差 1□ 甚差

13. 個人擁有自主性，可免於國家對其居住、遷徙及就業的控制，免受國家教條化，和不過度依賴國家的程度。

5□ 甚佳 4□ 佳 3□ 普通 2□ 差 1□ 甚差

14. 人民擁有私有財產與經營私人企業的權利，私人企業不受政府官員、情治系統、或組織性犯罪不當干擾的程度。

5□ 甚佳 4□ 佳 3□ 普通 2□ 差 1□ 甚差

15. 個人擁有社會自由，包括性別平等、自由選擇婚姻對象以及組織家庭規模的程度。

5□ 甚佳 4□ 佳 3□ 普通 2□ 差 1□ 甚差

二、平等權

16. 人民不會因性別、宗教信仰、族群、階級、黨派之差別，而在政治權利方面遭受歧視的程度。

5□ 甚佳 4□ 佳 3□ 普通 2□ 差 1□ 甚差

17. 政府能保障所有人民有相同平等之政治參與活動權的程度

- 5 甚佳 4 佳 3 普通 2 差 1 甚差
18. 人民權益受侵害時，政府能給予依法獲得公平救濟的保障程度。
- 5 甚佳 4 佳 3 普通 2 差 1 甚差
19. 政策制訂和執行，不刻意偏袒任何特別族群或階級，而能以公共利益為依歸的程度。
- 5 甚佳 4 佳 3 普通 2 差 1 甚差
20. 國家政策之制訂和執行，能適切照顧少數族群之合法利益的程度。
- 5 甚佳 4 佳 3 普通 2 差 1 甚差
21. 政府能致力於消弭特權存在的程度。
- 5 甚佳 4 佳 3 普通 2 差 1 甚差
22. 執法機關在處理案件時，立場能公正客觀，不受當事人特殊身份影響的程度。
- 5 甚佳 4 佳 3 普通 2 差 1 甚差
23. 我國選區劃分及代表名額之分配，能符合票票等值的程度。
- 5 甚佳 4 佳 3 普通 2 差 1 甚差
24. 我國選舉罷免法及相關的選舉法規能達到選舉公平、選賢與能的程度。
- 5 甚佳 4 佳 3 普通 2 差 1 甚差
25. 人民擁有機會平等，且免於經濟剝削的程度。
- 5 甚佳 4 佳 3 普通 2 差 1 甚差
26. 在法律之前，人人平等的程度。
- 5 甚佳 4 佳 3 普通 2 差 1 甚差

三、政治效能感

27. 人民認為政府政策不當時，能透過合法管道表達意見，並能受主管機關重視的程度。
- 5 甚佳 4 佳 3 普通 2 差 1 甚差
28. 政府機關為人民服務時，民眾能獲得公平合理且有效率之服務的程度。
- 5 甚佳 4 佳 3 普通 2 差 1 甚差
29. 人民依法申請各種許可或執照時，能受尊重而不被刁難的程度。
- 5 甚佳 4 佳 3 普通 2 差 1 甚差
30. 政府對於緊急事件(突發之天災人禍等)之處理,能做到迅速有效率之程度。

5 甚佳 4 佳 3 普通 2 差 1 甚差

31. 人民選出之民意代表，能合理反映民意並代表人民監督行政部門的程度。

5 甚佳 4 佳 3 普通 2 差 1 甚差

32. 政府對於媒體輿論提出的建議或批評能虛心的檢討或接受程度。

5 甚佳 4 佳 3 普通 2 差 1 甚差

33. 政府各個部門免於貪污的程度。

5 甚佳 4 佳 3 普通 2 差 1 甚差

四、民主鞏固

34. 我國選舉之規則及其實際運作，能充分體現公平之政黨競爭的程度。

5 甚佳 4 佳 3 普通 2 差 1 甚差

35. 不論政府機關之文官制度和軍隊制度，都能做到政治中立的程度。

5 甚佳 4 佳 3 普通 2 差 1 甚差

36. 目前我國政黨和政府之間財務和人事能清楚劃分的程度。

5 甚佳 4 佳 3 普通 2 差 1 甚差

37. 族群，宗教或階級對立等問題，不會影響國內民主政治發展的程度。

5 甚佳 4 佳 3 普通 2 差 1 甚差

38. 金錢和黑道不會影響政府政策之制訂和執行的程度。

5 甚佳 4 佳 3 普通 2 差 1 甚差

39. 政府能容忍且尊重少數黨派意見的程度。

5 甚佳 4 佳 3 普通 2 差 1 甚差

40. 多數人能夠容忍他人表達各種不同政治意見的程度。

5 甚佳 4 佳 3 普通 2 差 1 甚差

41. 我國憲法在人權保障、民主政治建立上完美的程度。

5 甚佳 4 佳 3 普通 2 差 1 甚差

42. 政府在任用政府官員或公營事業主管時能用人唯才，不考慮其黨派的程度。

5 甚佳 4 佳 3 普通 2 差 1 甚差

43. 我國總統是透過自由且公平的選舉而產生的程度。

5 甚佳 4 佳 3 普通 2 差 1 甚差

44. 我國立法委員是透過自由且公平的選舉而產生的程度。

5 甚佳 4 佳 3 普通 2 差 1 甚差

45. 法治原則能夠普遍適用於市民與犯罪事件，以及警察直接受人民控制的程度。

5 甚佳 4 佳 3 普通 2 差 1 甚差

46. 有重要的反對黨存在，反對黨真的擁有反對的權力；而且可能透過選舉，而增加他們的支持度或是獲得權力的程度。

5 甚佳 4 佳 3 普通 2 差 1 甚差

47. 我國司法獨立的程度。

5 甚佳 4 佳 3 普通 2 差 1 甚差

48. 文化、種族、宗教以及其他少數團體能在決策的過程中，擁有合理的自決、自治、自主及參與權利的程度。

5 甚佳 4 佳 3 普通 2 差 1 甚差

以下是您的基本資料，請惠予填寫作為統計分析

1. 目前的職業： (1) 教師 (2) 民意代表 (3) 公務人員
 (4) 社會服務 (5) 其他 (請寫) _____

2. 年齡： (1) 20~24 歲 (2) 25~29 歲 (3) 30~34 歲
 (4) 35~39 歲 (5) 40~44 歲 (6) 45~49 歲
 (7) 50~54 歲 (8) 55~59 歲 (9) 60 歲以上

3. 性別： (1) 男 (2) 女

4. 教育程度： (1) 國中及以下 (2) 高中職 (3) 專科
 (4) 大學 (5) 碩士 (6) 博士

5. 專長領域： (1) 社會工作 (2) 教育/心理 (3) 工商企業管理
 (4) 歷史/文化 (5) 政治 (6) 藝術
 (7) 理工 (8) 法律 (9) 農林漁牧
 (10) 其他

請於填妥後反摺並裝訂寄回，再一次謝謝您的協助