

非營利組織參與治理的代表性與課責

—以出版品分級評議為例*

彭滄雯、巫偉倫
世新大學

摘要

隨著民主的進程，有愈來愈多的非營利組織成為「公共治理」的一環，其非民選代表亦非文官，卻扮演具有公共性與權威性的角色，決定公共價值的定義或利益的分配。那麼，哪一些非營利組織可以做為代表？要代表誰的價值或利益？非營利組織的決議如何及接受誰的監督？又應當如何負責？這些發問都攸關民主政治實踐的全新想像，顯然需要重視。本文以我國唯二的兩個民間分級專業團體為研究對象，探討其在圖書分級評議過程中的角色功能，瞭解兩個團體的參與者本身對其角色的認知，並進一步回答前述關於代表性與課責性的提問。

作者主張，在網絡治理的時代，我們對於代表性的認識應超越過去代議政治「誰能代表」的框架，從「誰沒有被代表」的角度進行檢視。而在課責的問題上，傳統「委託—代理人」的課責邏輯也可能不再適用，非營利組織宣稱代表社會公益，理應盡力做到多元意見的代表。不過，我們必須認清公民社會並非同質，無法避免相互衝突的價值與利益，民間參與者本身也常會有各自立場與偏好。在這樣的政治現實下，參與公共治理的非營利組織至少要做到資訊公開與開放溝通，接受公共的檢視與建言，乃至於公共的批判。換言之，來自公民社會的意見，將決定參與治理的非營利組織是否能持續獲得「公信力」，這也正是公民社會向其課責的方式，而資訊的公開透明，則是課責的必要基礎。

關鍵詞：網絡治理、非營利組織、代表性、課責、資訊公開、出版品分級

彭滄雯 世新大學行政管理學系助理教授，主要研究領域為民主治理、性別研究、政策批判分析、社會運動。

巫偉倫 世新大學行政管理學系碩士。

* 本研究部分內容受惠於國科會專題研究計畫(NSC 982410H128022MY2)及世新大學重點學門研究經費支持。作者感謝所有受訪者慷慨提供的資訊與意見，特別是評議基金會與自律協會的幹部，願意在百忙之中受訪，並協助引介更多受訪者。本文初稿曾發表於台灣公共行政與公共事務系所聯合會主辦之「全球化下新公共管理趨勢與挑戰—理論與實踐」研討會，國立中山大學·高雄，2009/5/23-24，感謝張國聖教授的評論與建議。作者也要特別感謝黃長玲教授對本文問題意識之啟發，及兩位匿名審查人的意見與指正。

(收件：2009/4/27；修正：2009/6/3；接受：2009/8/27)

壹、前言

儘管言論自由是中華民國憲法所明文保障的基本權利，但台灣在解嚴以前是依據1930年公佈的《出版法》，對出版品及出版者進行嚴格管制，例如禁止反政府、反中國國民黨、反三民主義等著作之出版與發行，因此該法實為限制而非促進出版自由（吳美枝，2007）。1987年解嚴後，該法對於言論自由之限制明顯違反時代的潮流，持續遭受批判檢討，最後終於在1999年1月正式廢除。

出版法廢除之前，原本主管出版事務的行政院新聞局（2004a），「基於長期輔導出版事業之責，以及為兼顧出版自由與維護兒童及青少年之身心健全發展」，早自1995年起著手研擬圖書分級制度，並於1997年輔導成立「中華民國圖書評議委員會」，推動出版品分級工作；該會並於2000年12月改名為「中華民國出版品評議基金會」（以下稱「評議基金會」）。2004年8月，新聞局又根據《兒童及少年福利法》之授權規定，頒佈了《出版品及錄影節目帶分級辦法》，希冀讓出版品的分級評議朝自律方向轉向，同時輔導出版業者、兒少保護與教師等民間團體於2005年成立「中華出版倫理自律協會」（以下稱「自律協會」）。目前，對於出版品的分級之判定，這兩個團體扮演著專業權威的發言角色。^①

本文所關心的是類似出版品分級這樣具有公共性（可能影響業者與讀者的權益）以及權威性（可成為司法判決參考依據）的治理行為，當它是由民間團體來執行時，要透過什麼方式對社會大眾負責（accountable）？又如何辯護其足夠代表民間聲音（representative）？這樣的發問，在2005年知名同志書店晶晶書庫負責人賴正哲因進口香港男性裸體雜誌，遭基隆地方法院及高等法

^① 新聞局頒佈的《出版品及錄影節目帶分級辦法》第4條明定：「發行、供應出版品者，對出版品之分級有疑義時，得諮詢出版品分級專業團體意見」，等於賦予了兩個分級團體權威性的定位。相關討論請見第四節。

院以刑法235條之猥褻罪判處有罪的案例上，顯得格外重要，因為該系列雜誌在基隆地院委請評議基金會協助評議時，被判定為「逾越限制級」，也就構成猥褻罪成立之論證。^② 而民間性權與人權運動者隨即成立了「反對假分級制度聯盟」，抗議分級制度侵害出版與言論自由，並質疑評議基金會的鑑定過於保守。

擴大而言，這樣的發問對於愈來愈趨向「網絡治理」(network governance)的台灣政治社會，也益發重要。在傳統代議政治體系內，有決策權力者(如民選首長、政務官)要為決策成敗負責，是我們所耳熟能詳的「權責相符」。但隨著網絡治理的趨勢，愈來愈多非營利組織或學者專家，得以「代表人民」參與公共決策或治理的過程，其非民選代表亦非文官，卻扮演具有公共性與權威性的角色，決定公共價值的定義或利益的分配。那麼，哪一些團體可以做為代表？要代表誰的價值或利益？民間團體的決議如何及接受誰的監督？又應當如何及對誰負責？這些發問攸關民主政治實踐的全新想像，顯然需要透過更深入的個案研究來檢視與討論。

因此，本文以我國唯二的兩個民間分級團體為個案，探討其在出版品分級評議過程中的角色功能，並進一步回答前述關於代表性與課責性的提問。以下，我們將先介紹本文的思考 / 理論框架，也就是網絡治理的代表性與課責問

^② 晶晶書庫為台灣首家同志書店，2003年3月從香港進口男性裸體寫真雜誌，被基隆關稅局五堵分局沒收，隨後遭基隆地檢署檢察官以刑法第235條妨害風化罪起訴。基隆地檢署於2005年5月31日宣判負責人賴正哲妨害風化罪成立，判處拘役50日得易科罰金。賴正哲不滿判決，提出上訴，高等法院於同(2005)年12月2日做出宣判：駁回上訴維持原判決，且不得再上訴。賴正哲隨後針對刑法第235條是否抵觸憲法11條對言論自由之保障，聲請大法官釋憲。司法院大法官會議則在2006年10月26日完成釋字617號解釋，指出刑法235條並沒有違憲，並賦予民意機關「以多數判斷特定社會風化是否尚屬社會共通價值」之正當性，引發許多人批評大法官是自我棄守「保護少數權利」之責任(劉靜怡，2008；廖元豪，2007)。儘管本文重點在於分級管理制度之實務，而非晶晶案所涉及的刑法235條是否違反言論自由之爭議，但因分級團體的評議範圍也包括對於「逾越限制級」(即猥褻出版品)之認定，因此本文之分析仍將不時以晶晶書庫為例來探討分級團體的代表與課責問題。

題的新視角。接著在第三節說明研究方法。第四節將分三小節說明本文的研究發現與討論，包括（一）介紹兩個分級團體的概況與定位；（二）探討兩個團體的代表性問題；（三）探討兩個團體的透明與課責。最後，我們在結論提出資訊透明的建議，並主張這樣的原則應擴大至所有參與公共治理的非營利組織參考。

在進入正文前必須對本文寫作方向提出三點說明，首先，本文目的不在於對兩個分級團體進行評分或褒貶，而是希望藉由實際案例的討論，開啓所有參與治理的非營利組織在代表性與課責倫理上的規範性思考。其次，受主題與篇幅所限，本文無法探討這兩個團體除了分級評議業務之外，所扮演的其他公共服務角色與功能。第三，本文雖以分級評議為主題，但因研究目的並不在於辯證「分級制度」本身是否違背言論自由與管制，因此這個更高層次的批判，亦未納入本文討論範圍內。

貳、網絡治理下的代表與課責

在二十世紀的最後十年，「治理」的概念一躍成為公共行政理論與實務界朗朗上口的時髦概念，成為各國、各層級政府或非政府組織共同的訴求。那麼治理到底是什麼？以最簡單的一句話來說，治理就是「集體利益的表達和追求」（謝宗學等〔譯〕，Pierre and Peters〔原著〕，2002:13），因此治理可以有多种模式，諸如透過傳統的「官僚體制」、透過「市場」，或是今日強調的透過「網絡」來治理。而所謂的「網絡治理」，並不是說垂直的政府已經完全被水平的網絡所取代，而是如今日許多民主國家政體，所呈現的科層與網絡治理的混合（Sørensen, 2002），或者是科層、市場、網絡三種形式的混合（陳敦源、王光旭，2007）。在此所謂的網絡，是指「各種存在於政府與其他行動者之間的正式與非正式的連結，其在政策制定與執行過程中不斷協商共有的（shared）信念與利益」（Rhodes, 2008:426）。換言之，公共事務的治理不再是

專屬於公部門的權責，而透過各種正式或非正式的方式與管道，分散由市場或是非營利組織來承擔。

許多學者對於網絡治理的趨勢持正面樂觀看法，認為網絡可以增加行政部門的正當性及對不同意見的回應性，因此對民主的深化將有所貢獻（Sørensen, 2002; Stoker, 2006；黃長玲，2007；杜文苓、彭滄雯，2008；孫煒，2008）。不過，擔憂網絡治理為民主政治帶來更多問題的人也不在少數。陳敦源、王光旭（2007）就以「委員會治國」「政策外包」來表達對這種水平參與網絡的質疑，他們並以健保監理委員會的個案分析，指出「委員會」可能僅是行政部門為節省統治成本、轉移決策責任的工具，且委員的選擇、課責及定位不清，也弱化了其原本被賦予的監督角色。從「委託—代理人」的觀點，他們質疑委員會這種決策網絡的課責很難落實（陳敦源、王光旭，2007:13）：

對於委員會而言，其課責的對象，應該是指派並賦予其代表權的代表團體透過監控的機制來維持其代表的議事品質。然這樣的課責機制可能會有以下的問題：第一、要如何課責？推派團體是否瞭解委員的出席狀況？第二、實質的代表意涵，如何知道在這種代理的關係中，委員確實反映了其委託人的意見？

除此之外，他們也指出要挑選哪些人擔任委員，這個代表性的問題也很棘手，需要看該網絡機制（委員會）本身的性質目的而定（陳敦源、王光旭，2007:39）：

代表性是體制內民主參與最重要的合法性機制……若是純粹的諮詢性質，專業性的建立絕對是優先的考量，然若是必須要肩負協商或決策的功能，委員的代表性就必須受到重視，代表性與專業性的權衡便勢必是一個難解的問題。

陳敦源與王光旭（2007）的文章對於代表與課責的討論，係以代議制度的框架為基礎，但是如何在網絡治理的時代，以不一樣的制度想像來回答，是

本文想進一步探討之處。類似地，黃長玲（2007:317）也從其論文題目中直接點出了我們正在面對「轉變中的國家與社會關係」這個命題，認為國家權力的「向外轉移」，代表的是一種新的國家與社會的體制性連結，也提供了兩者「彼此鑲嵌及互相形構的可能性」；孫煒（2008）更進一步以美國四種非多數機構（non-majoritarian institutions）的個案運作經驗，說明了以公民社會為治理主體的趨勢與可行性。前述論文已經讓網絡治理時代的民主意涵之問題意識逐漸聚焦，不過對於代表性與課責之提問尚無明確解答。

而事實上，雖然網絡研究在國際間也發展了二、三十年，但從民主政治 / 行政角度探討這些問題的論文，也是在近幾年才有較為聚焦的討論。例如美國公行界的權威期刊《美國公共行政評論》（*American Review of Public Administration*）在2006年3月出的「民主網絡治理」專輯，某個程度代表了這個主題的最新發展。以下就針對代表性與課責的問題，對相關文獻見解做一回顧。

一、誰能參與？

誰能代表人民參與治理？代表性的問題在代議民主政體很容易地透過「選舉」來解決，誰當選誰就有代表權，可以參與決策。但在網絡化的決策過程中，誰具有「代表性」（包括專業上及身份上的代表性），很明顯地成爲一個政治問題。這個「誰參與」的問題不論是在各國內部或是跨國的合作治理中，都常被提出。例如Woodward（2003）從歐盟推動性別主流化經驗，就指出有「絨三角」（velvet triangle）支配政策網絡的現象。她所指的「絨三角」是一批跨國的政治人物（包括議員與文官）、性別專家、民間婦女團體，她們不論在聯合國、歐盟以及自己國內，都擁有重要的發言與定義權，因而可以內外呼應，迅速造成影響。但因爲這個三角本身缺乏草根婦女組織，許多理念的溝通僅限於三角之內，外界對於性別主流化的概念仍有許多誤解或建議無法被納入三角圈內正視，造成了性別主流化「排外」的危機。Meier（2007）也從比利

時推動性別主流化的經驗，指出專家的知識與專業往往被選擇性的採用，受私人情誼或信任所影響。這樣的差別化的待遇，往往也是許多人擔憂網絡治理淪為「特權壟斷」的原因。

不過，丹麥學者Sørensen（2002）對此擔憂則頗有洞見地指出問題應不在於「誰參與」，而應當是「誰不能」。她從社會建構論的角度重新理解「代表性」，指出「代表性」的概念往往預設了背後有一群具有明確主張的「人民」需要被代表。但Sørensen認為「代表」的過程不可能只是根據人民的意志來行事，其本身就有形塑人民意志的作用，人民的利益或偏好因此應當被視為是「代表」的結果，而非代表之前既定的存在。換言之，何謂「人民利益」，其定義本身就是政治的。而網絡治理更進一步揭露了這樣的政治本質，因為當政治系統分散為許多不同的自我治理的節點（如不同的NGO、學者專家、政黨）後，彼此間就在競爭代表「人民」的權利。換言之，代表人民的權利不再是政治人物的專利，任何政治行動者都可以宣稱其「代表」，至於他的「代表性」是否被承認，則端視他能否建構出某種身份認同的正當性。

因此，Sørensen（2002:697-98）認為重點在於網絡是否夠具開放性，讓不同聲音都能進入。至於進入之後她是否能發揮影響，端視是否爭取到其他行動者的認同。Sørensen樂觀地認為這種爭取「代表權」的壓力將促使政治行動者必須放棄採取特定角度（particularistic approach）的論述，而盡量將自己的主張連結到「公共利益」。於是，網絡治理下的政治領域，反而成為對於「共善」的定義辯論的場域。這種「政治菁英之爭」（political elites competition）對民主是有利的，因為它可以阻擋某些特別有權力的政治菁英壟斷政治議程，促進政治過程的公開與公共，強化一般人對於決策的知識基礎，進而在競爭中增加治理的品質，並有助於政治資本（political capital）^③的建立。

^③ Sørensen（2002）以及Sørensen與Torfing（2003）所談的政治資本與目前盛行的社會資本（social capital）概念有所不同。社會資本常指的是透過公民社會整合下產生的信任；

二、如何課責？

課責是網絡治理最常討論的問題之一。在狹義的定義中，「課責」指的是下級（代理人）對上級（委託人）報告個人行動的過程，以說明其是否達成上級指示目標、其作為是否符合法律規定等，多半基於傳統官僚體制與代議政治的想像。但這些定義在網絡化決策時就遭遇到挑戰。首先，因為政策的制定與執行涉及多重利益與角色，光是決定誰是委託者、誰是代理人都大可能，也並無正式手段來強制配合。其次，由於沒有明確的委託—代理關係，加上沒有單一權力中心，所有人都有一些影響力，於是所有人也都該負點責任，但也沒有人需要負全部的責任。這使得「誰應當為公共利益負起責任」的問題，似乎在網絡中變得無解（Agranoff and McGuire, 2001:310）。

因此，Agranoff與McGuire主張在網絡治理時代，傳統對於課責的想像「對誰負責」（accountability to），應當改變為「負責些什麼」（accountability for）。前者只關心「代理人」有沒有接受監督與定期回報，後者則關心要產生什麼結果、判斷優先順序、設定目標，以及修正與設計分工系統。這些結果才是協力與網絡治理的目的，而過去的「對誰負責」只是達到這些目標的手段，是高層用以監控下屬的管理工具，而不是真正關心做到了什麼。

類似地，Roberts主張在網絡治理下進行「對話的課責」（dialogue-based accountability），指的是參與者透過相互傾聽與學習來建立關係，並且對彼此負責（轉引自Acar, Guo, and Yang, 2008:7）。Whitaker, Altman-Sauer與Henderson（2004:126）也針對提出「相互課責性」（mutual accountability）的概念，指的

政治資本則是指個人進行政治行為的權力。因此Sørensen指出政治資本與公民的政治資產（endowment）、賦權（empowerment）與認同（identity）有關。政治資產指的是每個人有管道發揮影響力，以及如教育、物質基礎等影響政治決定所需要的資源。政治賦權指的是每個公民有對於體系的信心，以及知道如何在社會治理過程中發揮影響力的策略。最後，政治認同產生的前提是政治行動可以加強行動者的影響以及自我治理，而使得行動者願意參與。Sørensen與Torfing則強調網絡治理有很大的潛力壯大政治資本，進而深化民主。

是政府與非營利組織間透過對話來決定目標、授權裁量、建立報告程序等。換言之，誰應負起何種責任，不再依循傳統單向設定委託人與代理人關係的方式課責，而依賴「充分而坦白的討論」。

非營利組織的課責問題，確實也比較適合以網絡治理的而非官僚體制的方式來定義。蓋因非營利組織的目標在於公共利益或集體意見的表達，除了組織「內部關係人」（如董事、志工、捐助者等）之外，也需要對服務對象乃至於廣義的公眾等「外部關係人」有所交代，即所謂「公共課責」（江明修、梅高文，2003；孫煒，2004）。而這些關係人的需求和意見經常不一致，若只求內部關係人有所交代，而忽略外部關係人的意見，有可能造成組織更大的危機。

因此，孫煒（2004）認為非營利組織的課責機制，除了包括內部關係人的「監督」之外（如董事會對秘書處的監督），也包括外部關係人對於該組織工作成果的「評估」與「回饋」。本研究的問題意識在於探討非營利組織對社會大眾如何交代，因此與後者（公共課責）較為相關，在這一部份，孫煒提出一些改進建議，包括透過提升非營利組織的透明度來加強外部的評估，以及建立非營利組織之間的協力關係，透過重複的互動，來增加外界的回饋。

簡言之，在網絡治理的環境中，包括參與治理的非營利組織，其課責的重點不再是上級對下屬的控制，它更攸關如何辨認參與者的期待、釐清目標、調整策略、評估執行狀況與績效，及促進學習等。Whitaker, Altman-Sauer與Henderson（2004）的建議，與前述Agranoff與McGuire（2001）定義課責為「負責些什麼」，都在強調開放對話及溝通的重要，這也就是網絡化課責的特質。而孫煒提出的資訊透明以及刺激回饋等原則，則更進一步地針對如何加強對話與課責性，提出了制度性的建議。

在對「代表」與「課責」的概念有了新的想像之後，下文將拉回台灣出版分級制度之實作，檢視目前兩個參與「分級治理」的民間專業團體：評議基金會與自律協會，在代表性與課責性的面向表現如何？又可以如何改善？

參、研究方法

一、研究對象

如前所述，評議基金會與自律協會目前是扮演我國出版分級評議任務的兩個主要非營利組織，因此本文之討論也將聚焦於兩個團體的實務經驗，這個部分的詳細內容，將在第四節「研究發現」中呈現。以下先將兩個團體的重點介紹以表格方式呈現，以便讀者對兩個案先有概略輪廓之掌握（參見表一）。

二、資料蒐集方法

本文對於兩個分級團體的運作經驗，主要是以兩種方式蒐集資料：（一）既有文件資料蒐集；（二）訪談法。

在既有文件資料方面，本文除了瀏覽新聞局、評議基金會與自律協會的網頁，獲得相關業務及組織資訊外，也參考了目前對於出版分級制度的相關論文之討論，增加研究者對於兩個分級團體功能角色的瞭解與掌握。不過既有相關文獻鮮少針對本文的核心問題—課責性與代表性—深入討論，因此這個部分本文仍需透過訪談法，才能瞭解兩個團體成員的意見與詮釋。

爲此，研究者主動以電話聯繫兩個團體秘書處人員，說明訪問意願與目的，獲得兩個團體秘書處人員同意受訪，並且以滾雪球方式，各推薦2至3位擔任該會評議委員的學者專家與民間團體，讓本研究得以瞭解兩個團體的內部運作模式與文化。此外，研究者也約訪晶晶書庫職員、主管單位新聞局，瞭解關於晶晶書庫事件的內外部爭議，以及一般出版品管理的實務問題。綜計本研究訪談於2008年8月至2009年2日進行完畢，受訪者一共11人，其中3人是以電話訪問外，其餘當面訪之時間多爲一到兩小時不等。受訪者代號與個別身份屬性之清單如表二所示。

表一 兩個分級專業團體的背景及概況

名稱	中華民國出版品評議基金會 (評議基金會)	中華出版倫理自律協會 (自律協會)
成立時間	1997年成立評議委員會，2000年成立評議基金會。	2005年9月
成立背景	《出版法》即將廢除，新聞局結合民間力量推動出版分級制度。	《出版品及錄影節目帶分級辦法》即將生效，分級制度將有法定罰則，業者發起自律。
組織概況	董監事會16人，包括學者、家長及兒少團體代表、出版協會代表等。	理監事會19人，主要為業者代表，亦有兒少團體代表。
分級評議委員人數	21人	28人
評議流程	兩級制，當事人可申請複評。	四級制，當事人可申請重評。
主要業務	<ol style="list-style-type: none"> 1. 受理業者申請，就出版品內容進行分級評議。 2. 接受政府機關、民間機構、團體及人民之委託、檢舉等案件及其他爭議性之出版品進行評議。 3. 受理本會評議委員自請調查之評議案件。 4. 關於分級制度、分級標準及分級制相關問題之研擬與審議。 5. 受理圖書租售業者申請，協助圖書租售店進行「分級書店」評議，並就評議結果發給分級書店標章。 6. 表揚優良分級書店及優良出版品。 7. 出版發行出版品分級評議之雜誌。 8. 協助行政相關單位推動出版品分級制度，並提供建言，供行政相關單位施政參考及法令檢討修訂。 9. 其他有關出版品分級之評議事項。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 協助業者認定有分級疑義之出版品。 2. 接受委託、檢舉，就出版品分級是否妥當進行評議。 3. 對於出版品分級制度、分級標準之研究。 4. 進行出版品分級相關之宣導及研討活動。 5. 辦理與國內、外相關團體之交流。 6. 辦理其他與本會宗旨相關之活動。

資料來源：本研究整理自行政院新聞局（2008）及兩團體網站資訊。

表二 受訪者清單

代號	職 業	於民間分級團體擔任	備 註
A先生	自律協會職員	自律協會職員	
D女士	退休公務員	自律協會評委	
I女士	兒少團體代表	自律協會評委	電話訪問
F先生	評議基金會職員	評議基金會職員	
B先生	教授	評議基金會評委	
C先生	教授	評議基金會評委	
J先生	兒少團體代表	評議基金會評委	電話訪問
E女士	新聞局	無	
H女士	台北市觀光傳播局	無	電話訪問
G先生	晶晶書庫員工	無	
K先生	分級制度專家	無	

資料來源：本研究。

肆、研究發現

本節將從兩個分級團體的成立、定位開始介紹，進一步從代表性與課責性的角度，討論兩個團體的組成與運作方式，及對其評議結果如何課責的認知。由於晶晶書庫負責人賴正哲被判刑一案（以下稱晶晶案），特別可以凸顯有關分級團體的代表性與課責性的問題，因此本節也將以晶晶案穿插討論。

一、民間分級團體成立緣起與定位

解嚴以後，爲了因應出版法即將廢除的出版品管理問題，新聞局自1995年起著手研擬圖書分級制度相關措施，並與「中華民國圖書出版事業協會」及「台北市出版商業同業公會」共同擬定〈中華民國出版品分級實施規約〉作爲圖書分級認定的標準。儘管該規約第3、4條大致陳述了「限制級」與「普遍

級」出版品的認定原則（參見附錄一），但為避免各家出版社對分級標準尺度見解不一，造成業者與政府於執行查察取締時之爭議，新聞局進而輔導前述協會、公會於1997年9月成立「中華民國圖書評議委員會」（王瑞達，2002）。待出版法於1999年正式廢止後，該委員會又在新聞局輔導下，於2000年12月改組為「財團法人中華民國出版品評議基金會」，以基金會的民間定位來推動圖書分級工作，新聞局稱之為「民辦官協」（行政院新聞局，2004a）。

根據分級實施規約第7條，「是否列為限制級出版品，可由出版業者自行認定，如有疑義，可送請財團法人中華民國出版品評議基金會認定」。因此，評議基金會不僅接受出版業者申請協助分級，也接受政府機關、民間機構、團體及人民委託、檢舉之案件，進行分級之審議與判定，並對其評議結果核發標章。儘管這份規約並無法律約束力，僅是新聞局以公函「同意備查」的一份會議記錄，但因為是由中央機關主導與授權，具有一定權威性，地方政府也會配合。行政院新聞局（2004b）曾在其網頁上公開表示：

財團法人中華民國出版品評議基金會由社會、教育、傳播、法律、業者及地方政府代表等專家學者組成，充分反映社會各層面意見，是一個對出版品分級具公信力的民間專業團體，多年來常協助法院、檢察官鑑定出版品內容，也提供業者分級諮詢服務，行政院新聞局對其評議結果予以尊重，同時也將協調各直轄市及縣（市）政府，於查察取締時，尊重民間專業團體之評議結果。

在行政機關背書支持下，評議基金會「從無到有」努力推行分級制度幾年之後，我國分級制度才在2003年5月隨著《兒童及少年福利法》（以下稱兒少法）的施行，有了法律基礎。兒少法第27條第1款明文規定：「出版品、電腦軟體、電腦網路應予分級」；第3款則點名「第一項物品之分級辦法，由目的事業主管機關定之」。因此，新聞局於2004年8月26日發佈〈出版品及錄影節目帶分級辦法〉（參見附錄二），原本預定同（2004）年12月1日正式施行，但引起文

化界強烈反對（郝明義，2005）。主要原因在於兒少法對於「違反分級辦法」的業者之罰則太過嚴厲—「處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，並得勒令停業一個月以上一年以下」（第58條），這使得「準確判定級別」變得非常重要。舉例而言，假設業者判定為普通級的一份刊物或漫畫，卻遭政府執法單位判定為限制級，那麼業者就可能因為違反分級辦法而被重罰。如同自律協會代表A先生所言：

雖然法令裡並沒有明白講到，什麼東西不能出版，可是當時的業者有一種噤若寒蟬的感覺，就很擔心這個東西會變成新聞局打壓出版自由的一個打手（自律協會代表A）。

理論上，出版品是否違反既有法律（例如是否構成「猥褻」出版品），僅有行政、司法單位有公權力判定。分級辦法第4條中雖明訂，如果業者對於分級有所疑義，「得諮詢出版品分級專業團體意見」，也不表示民間分級團體做出的評議有法律上的效力。但因為行政、司法單位通常希望自己的裁量具有社會正當性，因此往往會先諮詢民間分級團體的意見，也會對其評議結果予以尊重。特別是在逾越限制級的評定上，因為涉及刑法罪刑，因此專業意見更為重要。如同委員B所言：「假如法官拿書給我們評，我們鑑定後認為是逾越限制級，那法官可能就會相信我們的見解，把業者判違法」。不論從法令或實務經驗，都可證明本文所指出的，兩個分級團體所擔負的是具有公共性與權威性的角色。^④

^④ 不過值得一提的是，在晶晶案上，儘管評議基金會所做出的意見書，與最後法院裁定的猥褻罪成立，兩者結果一致，但高等法院在此案的判決書（高等法院刑事判決94年度上易字第1567號）上，卻明白表示「未以上開（評議基金會）評議結果作為認定猥褻內容之依據」。細究高等法院之所以擺明了不參考評議基金會的意見，一方面可能是因為當事人晶晶書庫已經對評議基金會的專業與公信力提出質疑，法院不想淪入這場專業之爭；另一方面則可能是因為法院與評議基金會的立場看法本來就一致，因此不需要特別再引用評議基金會的意見。不過，我們卻不應因此認為分級評議團體對行政或司法的公共影響力不足。事實上，假設在晶晶一案上，分級團體的評議意見是該批畫刊並無逾越限制

也因此，在新聞局幾次與出版業者及通路（書店）業者的會議中，許多業者表達了對於評議基金會「不夠有代表性、不夠公正……還有過去做的事情，主要不是在維護出版自由的疑慮」（受訪者K先生）；因此在前新聞局長林佳龍的裁示下，出版品分級工作的施行日期延後半年，^⑤新聞局在這期間與各縣市政府執法單位充分溝通，在兒少法之罰則未修改之前，採「從寬方式」認定有無違反分級辦法；業者則趕在2005年9月成立了另一個分級評議團體：中華出版倫理自律協會（自律協會），以協助出版業者認定有關出版品分級的疑義，平衡對於評議基金會之不信任。^⑥

這段轉折說明了為何在有評議基金會之後，新聞局會再輔導另一個分級評議團體的成立。然而不同政黨主政時期的新聞局，先後輔導成立兩個性質功能相似的團體，在訪談間難免有受訪者懷疑這是「政黨介入」的產物。不過，評議基金會的F先生大方表示「有超過一個（分級）團體很正常」，甚至是「非常好的現象，因為表示這個（分級）議題受到大家的認同」。因此，F先生表示，現在該會已將工作重心轉向宣導與監督分級制度，如果遇到業者申請評議，他們會轉介給自律協會，但若是政府機關申請協助，則他認為評議基金會較為適合扮演評議角色：

級，也就不構成猥褻，而法院卻仍然以猥褻罪加以判刑，那麼可以想見引發的社會爭議與抗議將會更為劇烈。從這個角度而言，分級團體的公共性以及權威性的角色依然成立。

⑤ 2005年4月1日《出版品及錄影節目帶分級辦法》修正第20條，明文「本辦法有關出版品之分級管理規定自民國94年7月1日施行；有關錄影節目帶之分級管理規定自民國93年12月1日施行」。

⑥ 在行政院新聞局（2007）的公告中，僅見其推薦自律協會為分級評議之專業團體—「新聞局為落實出版分級制度，於民國94年9月輔導出版相關業者成立民間諮詢專業團體『中華出版倫理自律協會』並函告臺灣高等法院檢察署、內政部警政署、各地方政府及各相關出版團體有關該會提供出版品分級疑義之諮詢服務。」從這篇公告可看出，新聞局對於分級評議的政策，已轉為推薦由業者的自律團體來執行，並給予專案經費補助以推動此項業務。

政府機關那是法院檢察官司法體系的，要求我們評議，我們都會幫他鑑定，因為這個是……基金會它本身不是業者成立的，它可以很客觀來看一件事情，它沒有業者的包袱……它完全可以客觀的探討以現成的法律，現成社會所能接受的程度，來判別這個案子它的一個內容（評議基金會代表F）。

F先生的說法，反映出分級評議必然是相對主觀的，因此評議基金會擔憂自律協會的立場會過度傾向業者，同樣的，業者也擔憂「評議基金會」的態度過於傾向家長立場，才会有自律協會的成立。這其實引導出一個值得探討的問題，也就是如果同一案件送兩個團體評議，卻有不同結果，那麼誰的專業意見算數？自律協會的D女士指出，他們內部確實曾經對於晶晶案，討論過有不同評議結果的可能：「我們在自律協會有討論過，不排除晶晶的事件我們評議，會有不同結果」。這個意見暗示了分級團體的評議沒有絕對的「客觀標準」可言，那麼，我們如何決定哪一種評議才有社會的「代表性」？這個發問使得我們需要對於兩個分級團體的組成及運作方式做一瞭解。

二、分級團體之代表性

（一）委員組成與評議流程

評議基金會與自律協會都認為自己是具有代表性與公信力的分級團體，而其展現代表性與公信力的主要機制，就在於評議委員的多元組成，以及採合議制方式做出決議。因此，本小節對於兩個團體的組成委員及評議流程，做一簡單討論。在委員組成方面，評議基金會的網站上並無公布其評議委員會組成辦法，更無成員名單。倒是在行政院新聞局（2004a）的網頁資料，曾提及評議基金會委員產生方式如下：

由中華民國圖書出版事業協會、台北市出版商業同業公會聘請，並由出版業、中華民國漫畫學會、中華漫畫藝術推廣協會、中華漫畫出版同業協進會、新聞主管機關、檢警機關之

代表及文學、藝術、法律、教育、醫學、傳播、民間公益團體等專家及社會公正人士共同組成，委員名額為十七至二十五人，任期一年，期滿得續任。

換言之，評議基金會委員的代表性還曾獲得官方背書。評議基金會委員之一的C教授也強調該會在代表性方面沒有問題：

我們評委除了專家學者和教授，也有出版業者，也有兒童心理學教育學者，所以委員的多樣性應該沒問題，所以我們本身的意見就是不同領域的專家組成的合議的單位……我們還是會參考，像是有家長會的意見，和兒童團體的意見，我們的評委裡面有包括家長會聯合會的家長，所以我們也包括非專家的意見（評議基金會委員C）。

不過，如果委員組成經得起代表性的檢驗，為何名單不能公開？對此，評議基金會之職員F和評委C表達了一些保密理由，下一節會有進一步討論。而與評議基金會不同的，自律協會對於其評議委員之組成及遴選辦法，則符合資訊透明的要求。在該會網站上除了可以看到理監事名單外，也完整公布現任28位委員的姓名及其單位、頭銜，因此外人對其代表性的檢視相對容易。而該會對於評議委員之遴選，也在成立之初就同時制定了〈中華出版倫理自律協會「出版品分級評議委員會」設置要點〉，第3條明訂委員之遴選方式與組成代表性如下：

本委員會之委員由本協會（各理事）廣泛徵求各方人選後，經本協會理事會以出席理事三分之二以上之同意後，送請理事長聘任之。唯，本協會理監事不得擔任委員。另，本委員會之委員由下列人士組成：

- 教育、傳播、藝文及法律等領域之學者專家及社會公正人士。
- 兒童少年福利團體、教師組織、家長團體等民間團體所推薦之人士。

· 出版品出版、發行及創作等相關團體所推薦之人士。

在評議的流程方面，評議基金會採取兩級審查制，自律協會則採四級制，兩個團體在形式上都採取多數決，遇到爭議則有不同的複審流程。在評議基金會方面，根據其組織章程第14條規定，該會在接受到評議申請案後，是由主任委員就評議案內容之需要，指派2位初審委員負責先期調查、聽證、審查等工作，並於二週內提出「評議意見書」，就送評書籍作成「普遍級」、「限制級」或「逾越限制級」等三種結論。而評議案之議決，依組織章程第12條規定，採合議方式，於每月舉行一次的委員會議中，經出席委員二分之一以上之多數為通過（行政院新聞局，2004a）。評議基金會的委員B先生指出，爭議性不大的案子一般都尊重第一評的意見，可以很快通過。若遇到爭議時，才會在會議中討論尋求共識，最後通常會以表決方式決議。值得一提的是，外界認為非常爭議的「晶晶案」，當初在評議基金會審理時，是以無異議通過的方式，被裁定為「逾越限制級」。

自律協會的評議流程，在其設置要點第8至15條中有詳細規定，從網站上就可找到資訊。該會之評議共分初評會議、重評會議、複評會議及全體委員會議四種。初評會議是由4名委員組成，委員必須代表不同專業領域，且是採取輪值方式而非像評議基金會由主委指派。初評委員以進行書面評議為原則，在兩週內完成「評議意見書」。若有2位以上之初評委員在書面中表示有進一步召開會議討論之必要時，則需召開臨時會議。若有四分之三的多數共識，則視為決議，由秘書處將結果通知申請人。

申請人若對評議結果有疑義，可以申請「重評」。重評會議操作流程也和初評會議類似，亦以四分之三多數決來得出決議。重評會議之結論若與初評會議相同，則視為決議。但重評會議之多數結論若與初評會議不同，則屬於較為爭議案件，需召開複評會議。而同一案件若召開兩次初評會議都無法得到四分之三多數共識，也會訴諸複評會議。

複評會議由15名委員組成，需要開會討論，並且由三分之二以上委員出席、出席者三分之二以上多數決方式，得出最後決議。但若仍無法得到三分之二的多數意見，則召開「全體委員會議」來討論。全體委員會議也是依照三分之二以上委員出席、三分之二以上多數意見的原則，來得出最後決議。但若出席者無法得出「三分之二」之多數意見，則最後仍須以「多數決」方式製作評議意見書，但附加適當之「不同意見」說明。不過自律協會代表A先生表示，成立至今最爭議的案件，也僅到複評層級（15位委員）即做出最後決議。

由以上介紹可看出自律協會除了複審機制外，還有當事人申請重評的機會，如此將可矯正初審時只憑較少人數的評委之「多數決」可能造成的偏誤。但這樣的制度設計，還應當加上評議委員的多元代表性，才能讓其評議結果具備說服力與公信力。因為如果委員之間過於同質，即使當事人申請重評，也可能獲得「壓倒性」的同一結果。

不過，委員組成是否具備「多元代表性」，往往正是爭議來源。舉例而言，儘管評議基金會與自律協會都強調其組成委員來自各領域的民間團體或專家學者，但在2005年晶晶案審理期間，學者何春蕤即曾公開質疑「法官將晶晶書庫扣得的出版品交給中華民國出版品評議基金會鑑定，但基金會很保守，成員鑑識能力令人質疑」。^⑦ 晶晶書庫員工G也批評所謂分級專業團體「缺乏性別、性學的專家」。此一批評確實反映出兩個團體所強調的多元代表性，仍有可加強之處。

更關鍵的是，在非代議政治模式下，「誰能代表」本身就是權力擁有者主觀裁量的結果。如同學者K先生所言：

我們都知道說我要找一個代表兒少團體、婦女團體，我可以找到南轅北轍的人，我請×××（團體名）派一個人，跟我

^⑦ 參見東森新聞報（2005）。

找一個所謂她是○○○（團體名），那算不算婦女團體代表（學者K）？

因此，如果我們只從委員身份或所屬社團來檢視代表性，也只做到描述性代表（descriptive representation）的要求，不必然具備意見與價值的實質代表性（substantive representation）（彭淦雯，2007）。從晶晶案在評議基金會的審議中可以「無異議」的方式達成裁定，反映出其評議過程（至少）缺乏了同志觀點。而誠如Sørensen（2002）所強調的，網絡治理的代表性提問，不應當在於「誰能代表」，而在「誰不能」。我們應當檢視的是網絡是否夠具開放性，讓不同意見都能進入，以下進一步討論之。

（二）意見的代表性

本小節討論的是兩個分級團體的評議意見，究竟能否具有「民間社會」代表性？不論是評議基金會或是自律協會，其執行分級判定所依據的具體標準，主要參考自《出版品及錄影節目帶分級辦法》。該法將出版品分為限制級與普通級兩類，並在第5條對於限制級出版品做出較為詳細的規範，包括：

- 一、過當描述賭博、吸毒、販毒、搶劫、竊盜、綁架、殺人或其他犯罪行為者。
- 二、過當描述自殺過程者。
- 三、有恐怖、血腥、殘暴、變態等情節且表現方式強烈，一般成年人尚可接受者。
- 四、以語言、文字、對白、聲音、圖畫、攝影描繪性行為、淫穢情節或裸露人體性器官，尚不致引起一般成年人羞恥或厭惡感者。

若出版品內容尺度超過了限制級的尺度，或是違反既有法律（例如刑法235條或兒少法之規定），則會被分級團體判定為「逾越限制級」，也就是不適刊行。至於出版品未出現「不適刊行」及「限制級」之情形者，則列為普遍

級。

因此，表面上分級審議有一套公定、客觀的法定標準。不過，稍加檢視前述限制級出版品定義時，就會發現類似「過當」「一般」等籠統概念，卻是影響級別判定的關鍵。一份出版物對於色情或暴力的描寫究竟是否「過當」、是否為「一般」成年人可接受，勢必仰賴評審委員的詮釋。因此，評議委員的審議標準，應當盡量符合「一般」成年人的尺度。接受我們訪問的委員或官員都同意，言論尺度會隨時間以及每個國家地區的社會風氣而改變，也要參照其他媒體如電影、網路的開放尺度，最後透過委員之間的溝通來達成共識：

我覺得兩個重點啦，依我個人來看，你這個這本書，是不是違禁品，是沒有猥褻意味的，一個看你整本書的整體的目的跟精神，一個就是看你有沒有合乎當時的這個社會風俗的那個條件，你如果說，比如說，接吻或裸露上半身，好，在以前在兩個世紀前，那個是猥褻的，可是到我們現在這開放的程度，就不會去猥褻啦，所以一個是看這本書他的整體的那個，想要表達的那個企圖，他的目的，還有配合當時的風俗環境來判斷（新聞局官員E）。

委員在評議的標準是什麼，會參考社會各方面的意見還有法令條文，那當然還有我們委員之間共同制定的標準，比方說到什麼樣的尺度會列為限制級，或是逾越限制級，但是這種東西又不像法律這樣死的，還有每個人都有個人主觀的認定，所以這種共識是一種不成文法的一種共識，大家心裡的那一把尺盡量讓他接近（評議基金會委員B）。

既然評議標準的詮釋不是絕對客觀的，在遇到具有價值爭議的議題時，評議團體的意見代表性就格外容易受到挑戰。以晶晶案為例，當初評議基金會裁定其「逾越限制級」，是經過該會委員的無異議同意。委員B指出當初參與評審的委員都認為該批雜誌「脫離了一個正常的同性戀的性愛範疇，而是故意以性做藉口，做誇張的展示，我們不能夠認同」，例如有些圖畫是精液射在

身上，還有螞蟻爬行的劇情。然而，晶晶書庫的員工G對於該雜誌被視為「猥褻」很不服氣，認為這是以異性戀眼光來封殺同性戀的情慾素材：

你在看待一個刊物的時候，本來就是因人而異啊，我覺得這個是非常主觀的東西，對！那你沒有依據任何東西，就說它噁心？但是你說噁心會讓我覺得很不快樂啊，我覺得它很美好啊！你覺得它很變態，我覺得很正常啊！所以那個荒謬性就是在這裡（晶晶書庫員工G）。

晶晶書庫負責人賴正哲在訴訟過程中，曾經喊出「異性戀法官迴避」的訴求，並號召50名同性戀與50名異性戀一同來鑑定雜誌尺度有無逾越限制級，都凸顯了「代表性」的政治本質。評議基金會委員在接受我們訪問時，對晶晶一案的分級結果，也不否認社會上本有不同的標準，但委員們咸認為自己的判決才是比較符合社會共識的：

我們並不是一個執法機構，我們只想捍衛一個正常的出版界閱讀空間，我們不是政府機關也不是法律單位，所以沒有公權力，但有對社會做出建議的權利。我們認為你這樣子的內容已經超越了善良社會風俗的標準，所以我們會有我們的標準來給你，認為你應該在那個級的，如果不接受的話，透過司法的途徑我們也是奉陪。最後裁決當然還是司法，最後我記得我們是贏的（評議基金會委員B）。

業者有業者的標準，家長社會有家長社會的標準，標準的一個拿捏是要根據現有的情況，以及政府的一些法令來做依據的，並不是說今天來講，就是說你今天出版出來的刊物，明明可能跟社會有很大的落差，那你硬要說沒有問題，那就會變成跟這本書一樣的情形（評議基金會委員F）。

從評議基金會委員與晶晶書庫的各持己見，我們可以發現在價值多元的社會中，宣稱代表公民社會的非營利組織似乎難免排除（exclude）同樣存在於公民社會的某些觀點或利益。因此分級團體所需要面對的挑戰，與許多公共治理

團體是一樣的，亦即如何在宣稱代表「公民社會」與「公共利益」的同時，能對其所「排除」的意見或利益提出可辯護（justifiable）的理由，並且對此決定負責。

本文無意探討評議基金會對於晶晶案的分級判定本身是否「可辯護」，但我們認為，作為一個具有公共治理意涵的社會團體，理應盡量容納不同觀點與立場，而非固守既有特定觀點與利益，否則將逐漸失去其公信力與代表性。為了達到實質的涵容性（inclusiveness），公共治理團體必須認識到組成委員身份的多元性只是基本條件，不見得足夠彰顯社會的多元與差異觀點。因此，這類團體必須有一套與外界溝通和課責的機制，來聽見並且回應社會各界的意見。也就是說，這類團體至少要有管道「知道」自己可能排除了哪些聲音，「反省」這樣的排除之後還是否具有公共代表性。而在反省之後，不管決定為何，都將涉及「辯護或說明」其決定，並且為此決定「負責」（接受監督與批評）的治理課題，也就是以下要談的課責。

三、分級團體的透明與課責

近年來，不僅政府資訊的公開透明已被視為廉政與課責的基本前提，非營利組織的課責問題也逐漸受到重視（孫煒，2004）。然而，既有文獻對於課責的討論多半偏於財務的透明與課責，而非實質工作成果的課責。就算在實際工作上，討論也多半侷限於「對誰負責」（accountability to），而不是「負責些什麼」（accountability for）。但是類似本文討論的分級評議團體，並沒有明確的委託代理關係，其所需要交代的，也不是有無完成既定目標，而是目標（決議）本身如何設定、如何回應不同利害關係人的期待。分級評議團體本身並無特定的委託代理關係，社會大眾都是其應當代表的對象，因此，負責的一項基本前提，應當就是評議委員及評議流程、結果等相關資訊要能夠對所有大眾公開，並有充分的溝通與回饋機制。

在前一小節簡介兩個分級團體的委員組成與評議流程時，我們可以看出

「評議基金會」在資訊公開方面，採取較為保留的態度。在其網頁上，不僅無法得知該基金會董監事名單或組織章程，也看不出其所遴聘的評議委員來自哪些團體、專業，更遑論委員名單。此外，評議基金會也沒有公開近幾年其評議案件的流程及結果。^⑧ 外人無從瞭解其評議方式與標準，自然也很難給予監督及批評。針對資訊不夠透明的問題，評議基金會委員B認為並非刻意封閉資訊，只是沒有主動公布：

其實那些辦法我們都有，只是運作上比較不太習慣，說去把他使用網路post在上面，但是業者都是知道的，因為我們過去都是和業者交往，還有我們這些評議委員也沒有什麼秘密。不過有時候你說把評議委員的名字放上去，可能有一些不必要的困擾，像晶晶書庫的事，我們委員都有受到一些困擾，但是我們也沒有什麼秘密，只是沒有主動公佈。但是也沒有把這個東西當成機密，誰來問都不知道（評議基金會委員B）。

評議基金會的幹部F則對於評議案件的資訊不公開，給予另外兩個理由，其一是避免對出版商造成二度傷害，其二則是避免幫不良書刊作宣傳：

評議的公佈來講，它是會有一體兩面的，等於就是說評議了以後對於這本書，如果說它是屬於這個不良刊物的時候，你把他公佈了你等於就是說對這家廠商長期的公佈了，你如果公佈在網站你可能他受的傷害會更大，那如果基本上來講，已經接受法律的一個程序的那事實上來講，是不是要他受到第二次的傷害？這是我們可以考量的一個問題啦。……可能這本書內容都是一些不當的內容，但是你公佈了以後，說不定反而讓它達到暢銷的功能，就類似以前的出版法還在的時代，禁書越禁越賣（評議基金會幹部F）。

^⑧ 最後一筆公佈的書籍評鑑資料，是2004年12月底的資料。

至於評議委員的名單不公開，評議基金會的幹部及委員都認為這是為了保護委員評議的中立公正性，以免委員評議之後遭到業者抗議或報復。F並舉政府及其他團體為例，說明「不公開」是通則：

今天來講，我們可以看一下我們的政府單位，所有評議幾乎都不公佈，除非評審那種正面的啦，評審要表揚的大概會有啦！我們就舉例一下消費者文教基金會，他們在評議來講有公佈委員嗎？因為你公佈那個委員等於就是被當鏢靶，受到那個影響……你要保護你的評議委員，不受外來的干擾，如果評議委員他受到外來的干擾他如何評議？他就不能做評議了嘛！這樣一個情形，很簡單嘛，像現在〔消基會〕天天幾乎在報你的商品有問題，可是他們不可能把他們的評議委員給報出來（評議基金會幹部F）。

分級團體在此面臨的「透明」與「保護」的兩難，確實是許多涉及利益或價值爭議的議題之審查機制，所要面對的難題。在過去，許多機制與組織習於以保護之名而不公佈審查委員名單以及審查意見，但如此使得公共監督變得更為困難，與民主原則實相違背。評議基金會或許認為「不受外界壓力」的評議才能客觀中立的代表人民利益，但事實上從晶晶案可以看出，委員本身也承認自己不是完全客觀中立的，所有的委員必定有其價值與立場。如Sørensen（2002）所揭示的，在網絡治理的時代，重點在於不同立場的政治行動者如何將自己的主張連結到「公共利益」，讓公共領域成為辯論什麼才是「共善」或「共識」的場域。要能支持這種公共辯論，避免某些政治菁英壟斷公共決策，資訊的公開與透明是非常關鍵的基礎。

自律協會在這些資訊上，較為符合資訊透明的基本要求。自律協會除了對內部會員定期公佈財務報告以及理監事會議內容外，對外則透過官方網頁，公佈評議委員名單及每個案件的評鑑結果、評定為哪一級的理由，以及參與評議的委員。該會幹部A特別說明當初協會成立之初，正因為擔心外界認為這個由

業者自己發起的協會偏向業者立場，為昭公信，同時也為了讓其他業者瞭解分級的判斷方式，該會成員因此對資訊的公開透明有所共識：

當初我們成立的立場是，希望做到讓外面的人看我們，或我們裡面的看自己都沒問題，找評議委員也不是要他替我們蓋印章。在委員會剛運作時，同一本書有許多不同意見，我們可以發現，委員對出版品分級，有很強烈的社會責任感在，要對得起這些委員，資訊公開是最好的辦法，也不希望說我們的評議結果被說成是替別人護盤（自律協會幹部A）。

自律協會公開在網路上的評議意見書，是由各個評委的意見理由書彙整而成，公佈的資料中沒有單一評委的意見，但有所有參與委員的名單。這樣的資訊揭露方式，或許是在台灣適應資訊完全公開的過渡期間，尚可接受的兼顧課責與保護的方式—因為是合議制，而參與討論的委員名單都已經公佈，因此需要對共同決議負責（除非公開書寫「不同意見書」）。另一方面，沒有特別記載個別委員的意見，可在一定程度上，免除個別委員需要應付的人情或網絡壓力。不過，就課責的理念而言，仍應適度公布每一位委員的意見。

不過，個別委員或許不應當遭受太多壓力，但委員會整體而言，仍應當有對外界意見的回應機制，如此才能有效掌握多元的民意，達到更有效的代表性。當然，外部意見與壓力像是兩面刃，一方面可能加強分級團體對「社會脈絡」的掌握，做出更有涵容性的決議；另一方面也可能製造過多的壓力，影響委員自主的依照其判斷給予意見。因此，民間分級團體面對組織外部的批評意見，應當有一套因應的原則。在這部分，就自律協會而言，A先生表示成立至今並未受到外部抗議的例子出現，這也跟接的案子比較沒有爭議性有關。不過，A也強調對外部意見不能一味順應，以維護該會的公信力：

委員會的公信力也就在於不受壓力。如果別人希望什麼級別，我們就順應委託人的話，評議委員會的公信力也就消失，同時沒有存在的必要了。目前評的書爭議沒有那麼大。

也有個情況，士林地檢署請我們評議一本書，我們評議過後確認頂多只到限制級，沒有到猥褻品的程度，最後士林地檢署就不起訴了。我們的評議意見書也寫得滿明確的，我們不會因為是法院委託的，就順應他們的意見（自律協會幹部A）。

至於評議基金會的幹部F先生則表示，該會採取單一窗口處理外部意見，遇有外部抗議之類的聲浪，都由執行長處理，至於評議委員或是董事會成員，都不會接觸到這類批評。此外，該會基本上採取不主動、不回應、不拒絕的方式，處理外部的抗議，將大事化小、小事化無。F認為，連法院判決都會有人抗議了，該會對於外部抗議也不會太介意：

你頂著專業的角度來講，你做你應該做的事情，我是認為這樣就可以了。今天你做出來的決議，我想沒有百分之百，不可能百分之百覺得滿意，我們就很簡單的舉例一下，法官在判決的時候，法官已經是我們的人民仲裁最後一道防線，但是還是有人認為法官不公平，你理解這樣的意思了吧？尤其是我們這種監督的角色，一定會等於說，會有實務上的問題嘛（評議基金會幹部F）。

綜言之，我們認為這類公共治理平台需要透明的目的，在於與民間多元意見能有更多互動，也就是孫煒（2004）所說的外部關係人的評估與回饋。在做透明與溝通的前提下，分級團體的評議結果應當可以有更高的正當性與公信力，也可以自信地為其評議結果辯護。兩個分級團體均表示，如果分級團體評議之後建議某本書為「普通級」，業者遵照其建議而以普通級出版，卻遭到行政單位的取締處分，他們一定會站出來以專業立場為業者說明，也是為自己的評議意見負責。

另一方面，如果評議委員本身的代表性與透明不足，對外界批評也一律以「保持距離」的方式迴避溝通與回饋，儘管其評議結果仍會受到某些團體的支

持，但所引來的公共批評與質疑，卻可能使該團體的專業性與公信力逐漸受到打擊，甚至無法再代表「社會大眾」。而我們也確實可以將這種公信力的授予或收回，視為在網絡治理時代，對公共治理團體課責的一種模式。

伍、結論

本文透過兩個民間分級團體經驗的討論，以及晶晶案引起的相關反省，初步探討從民主治理的角度，非營利組織在代表性與課責性上應有的原則。綜合本文的分析，可以歸納出以下結論與建議：

一、透過公開的參與及溝通機制，強化代表性：在代表性的議題上，本文作者延續Sørensen（2002）的主張，認為在網絡治理的時代，我們對於代表性的認識應超越過去代議政治「誰能代表」的框架，從「誰沒有被代表」的角度進行檢視。我們應當關注的是是否已經營造了公開政治辯論的良好條件，讓不同的、互相競爭的對於個人或集體認同的想像，都可以爭取「被代表」的機會。就這一點而言，除了非營利組織團體的組織辦法應當公開、組成成員本身應當具備充分的「描述性」代表性之外，也應當有公開的對外溝通與參與機制，聆聽不同的意見，使其決議或決策能盡量貼近「實質性」的多元意見代表性。

二、透過資訊透明來對公眾負責，並接受檢視：在課責議題上，本文回應了既有文獻的趨勢，指出在網絡治理時代，不再能夠只依靠傳統「委託—代理人」的課責邏輯來想像所有的治理機制，因為個別的委託代理關係並不明確，參與的非營利組織，基本上是對廣義且異質的「公民社會」負責，也應盡力做到多元意見的代表，這是作者認為非營利組織應當負起的責任。不過，我們也深知公民社會有著無法避免相互衝突的價值與利益，包括民間參與者本身都會有各自立場與偏好，決定了她的最後判斷與立場。在這樣的認識下，我們再次

強調參與公共治理的非營利組織，至少要做到資訊公開與開放溝通，讓自己所代表的立場或利益，接受公共的檢視與建言，乃至於批判。換言之，「透明」是參與治理的組織為自己的決定負責的基本態度。在未來，代表同一議題發言的非營利組織必定不只一個，而唯有做到透明課責者，才有可能持續贏得公共信任與政治上的正當性。

三、厚實以「公信力」為基礎的公民社會監督機制：前面兩點結論係針對參與治理的非營利組織為訴求，而在最後，本文則將對話對象擴展至公民社會的成員。從本文的分析可以看出，公民社會的批判或肯定，將決定參與治理的非營利組織是否能持續獲得「公信力」，進而影響其繼續獲得參與治理的正當性。這就是公民社會向非營利組織課責的權力基礎，也是治理團體必須兼顧代表性與課責的原因。也因此，當我們在要求治理團體做到溝通、參與、透明等原則的同時，公民社會必須同時壯大與建立政治資本，進而有授與或收回「公信力」的能動性，才能夠與治理團體對話、參與、監督，在網路治理時代，奠定更深厚的民主資本。

附錄一

中華民國出版品分級實施規約

84.10.13 行政院新聞局(84)強版四字第16832號函同意備查

88.02.23 中華民國圖書評議委員會第二屆第三次委員會議修正通過

90.05.02 財團法人中華民國出版品評議基金會第一屆第二次董事會修正通過

出版品向為一國文化事業之主要指標，觀諸現今文化發展，資訊流通迅速、價值多元化社會已然形成，為配合此一趨勢，出版品內容亦呈現開放、多樣化之走向，惟於成年人閱讀空間漸趨擴大之際，一般社會大眾與學者專家咸認為適合成年人閱讀之出版品，並非即適合青少年觀覽，茲為兼顧成年人之觀覽權利與青少年身心正常發展，爰訂定出版品分級規約，共相遵守。

1. 不出版、持有、散佈、陳列惡意暴露性器官、渲染性暴力、重大違反公共秩序、善良風俗、或其他犯罪行為等違反法令規定之出版品。
2. 未違反法令規定之出版品分為下列二級：
 1. 普遍級
 2. 限制級
3. 未違反法令規定之出版品有下列內容之一者，應列為限制級：
 1. 描繪自殺、吸毒、暴行或其他不良行為，有導致青少年模仿之虞者。
 2. 以文字、圖畫或攝影之方法，裸露人體性器官或過當描繪性行為者。
 4. 具性教育常識之圖書，得列為普遍級。
 5. 出版業者自行認定列為限制級出版品，於發行時應在出版品封面明顯處標示「未滿十八歲者不得觀覽」字樣，其標示不得小於封面五十分之一，並密封包裝。出版品經財團法人中華民國出版品評議基金會評定，發給分級標章者，應在出版品封面明顯處加註標章及決議文號，其標示不得小於封面五十分之一。評定為限制級出版品發行時需密封包裝。
 6. 限制級出版品，不得出現有礙青少年身心發展之圖片與文字。限制級出

版品禁止售予未滿十八歲之人。

7. 是否列為限制級出版品，可由出版業者自行認定，如有疑義，可送請財團法人中華民國出版品評議基金會認定。
8. 本規約實施後，得視施行情況修定之。

附錄二

出版品及錄影節目帶分級辦法

中華民國93年8月26日

行政院新聞局新版一字第0930420726A號令訂定發布

中華民國94年4月1日新版一字第0940420264Z號令修正第二十條

第一章 總則

第一條 本辦法依兒童及少年福利法第二十七條第三項規定訂定之。

第二條 本辦法用詞定義如下：

- 一、出版品：指以文字記載或圖畫描述事物之刊物、冊籍及錄製僅具聲音效果之錄音產品。
- 二、錄影節目帶：指經由電子掃描作用，在電視接收機或類似機具上顯示系統性聲音及影像之錄影帶（片）等產品。但電腦程式產品不屬之。

第三條 出版品及錄影節目帶之內容不得違反法律強制或禁止規定。

第二章 出版品之分級管理

第四條 發行、供應出版品者，應依本章規定，於出版品發行、供應前，自行分級。

前項發行、供應出版品者，對出版品之分級有疑義時，得諮詢出版品分級專業團體意見。

第五條 出版品之內容有下列情形之一，有害兒童及少年身心健康者，列為限制級，未滿十八歲之人不得閱聽：

- 一、過當描述賭博、吸毒、販毒、搶劫、竊盜、綁架、殺人或其他犯罪行為者。
- 二、過當描述自殺過程者。

三、有恐怖、血腥、殘暴、變態等情節且表現方式強烈，一般成年人尚可接受者。

四、以語言、文字、對白、聲音、圖畫、攝影描繪性行為、淫穢情節或裸露人體性器官，尚不致引起一般成年人羞恥或厭惡感者。

第六條 限制級出版品應在封面明顯標示「限制級：未滿十八歲之人不得閱聽」字樣。前項標示不得小於封面五十分之一。

第七條 限制級出版品封面（底）之圖片及文字，不得有第五條各款情形之一。

第八條 租售限制級出版品者，應以設置專區、專櫃或加封套方式陳列限制級出版品。

前項專區、專櫃，應明顯標示「未滿十八歲之人不得租買」字樣。

第九條 出版品之內容無第三條或第五條情形者，列為普遍級，一般人皆可閱聽。

第十條 本章之規定於新聞紙不適用之。

第三章 錄影節目帶之分級管理

第十一條 錄影節目帶分下列四級：

一、限制級：未滿十八歲之人不得觀賞。

二、輔導級：未滿十二歲之兒童不得觀賞，十二歲以上未滿十八歲之少年需父母、師長輔導觀賞。

三、保護級：未滿六歲之兒童不得觀賞，六歲以上未滿十二歲之兒童需父母、師長或成年親友陪同觀賞。

四、普遍級：一般人皆可觀賞。

第十二條 錄影節目帶之內容有下列情形之一，列為限制級：

一、描述賭博、吸毒、販毒、搶劫、綁架、殺人或其他犯罪行為者。

二、過當描述自殺過程者。

三、有恐怖、血腥、殘暴、變態等情節且表現方式強烈，一般成年人尚可接受者。

四、以動作、影像、語言、文字、對白、聲音表現淫穢情態或強烈性暗示，尚不致引起一般成年人羞恥或厭惡感者。

第十三條 錄影節目帶之內容涉及下列情形之一，列為輔導級：

一、涉及性之問題、犯罪、暴力、打鬥、恐怖、玄奇怪異或反映社會畸形現象，對於兒童心理有不良影響者。

二、有褻瀆、粗鄙字眼或對白有不良引喻者。

第十四條 錄影節目帶之內容涉及爭議性之問題，有混淆道德秩序觀之虞，需父母、師長或成年親友陪同觀賞者，列為保護級。

第十五條 錄影節目帶之內容適合一般人觀賞者，列為普遍級。

第十六條 無渲染色情之裸露鏡頭，得視劇情需要列入限制級、輔導級、保護級或普遍級。

第十七條 錄影節目帶中預告樣片之級別應與其正片之級別一致。

第十八條 限制級錄影節目帶應於錄影帶（片）、封面（底）上明顯標示「本片列為限制級，未滿十八歲之人不得觀賞」字樣。封面（底）之圖片及文字不得有限制級情形出現。前項封面（底）標示不得小於五分之一之版面。

第十九條 租售限制級錄影節目帶者，應設置專區、專櫃陳列限制級錄影節目帶。

前項專區、專櫃應明顯標示「未滿十八歲之人不得租買」字樣。

第四章 附則

第二十條 本辦法有關出版品之分級管理規定自中華民國94年7月1日施行；有關錄影節目帶之分級管理規定自中華民國93年12月1日施行。

參考書目

- 王瑞達（2002）。《我國推動圖書分級制之現況研究》，行政院新聞局網站。<http://www.gio.gov.tw/public/Attachment/561416425071.doc>。2009/04/01。
- 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》，第12卷，第2期，頁137-60。
- 行政院新聞局（2004a）。〈我國實施圖書分級制概況〉，行政院新聞局網站。<http://info.gio.gov.tw/fp.asp?xItem=12981&ctNode=1229&mp=1>。2009/04/01。
- _____（2004b）。〈行政院新聞局對於出版品評議機制之回應〉，行政院新聞局網站。<http://www.gio.gov.tw/ct.asp?xItem=20619&ctNode=3893&mp=1>。2009/04/10。
- _____（2007）。〈出版法廢止後，新聞局如何協助檢警機關處理色情出版品問題？〉，行政院新聞局網站。<http://info.gio.gov.tw/ct.asp?xItem=13005&ctNode=3736>。2009/04/10。
- _____（2008）。《2008出版年鑑》，行政院新聞局網站。<http://info.gio.gov.tw/Yearbook/97/menu.html>。2009/07/01。
- 吳美枝（2007）。《台北咖啡館：人文光影紀事》。台北：達人館。
- 杜文苓、彭滄雯（2008）。〈社運團體的體制內參與及影響—以環評會與婦權會為例〉，《臺灣民主季刊》，第5卷，第1期，頁119-48。
- 東森新聞報（2005）。〈晶晶書庫面臨宣判，同志聲援，何春蕤質疑鑑定保守〉，台灣性別人權協會網站，5月6日。http://gsrat.net/news/newsclipDetail.php?ncdata_id=804。2009/04/01。
- 孫煒（2004）。〈非營利管理的責任問題：政治經濟研究途徑〉，《政治科學論叢》，第20期，頁141-66。
- _____（2008）。〈民主治理與非多數機構：公民社會的觀點〉，《公共行政學報》，第26期，頁1-35。
- 郝明義（2005）。〈從北京國際書展看我們的出版產業政策以及作法〉，郝明義的作品部落格。<http://www.rexhow.com/?p=224>。2009/04/01。
- 陳敦源、王光旭（2007）。〈為何與如何以委員會治理？以全民健保監理委員會為例〉，「2007年台灣公共行政暨事務系所聯合會（TASPAA）年會暨第三屆兩岸四地公共管理研討會」論文。台北：世新大學，6月2日。
- 彭滄雯（2007）。〈婦運與政治〉，黃淑玲、游美惠（編），《性別向度與台灣社會》，頁177-98。台北：巨流。
- 黃長玲（2007）。〈彼此鑲嵌，互相形構：轉變中的國家與社會關係〉，殷海光基金會（編），《自由主義與新世紀台灣》，頁289-323。台北：允晨文化。
- 廖元豪（2007）。〈司法與台灣民主政治—促進、制衡或背道而馳〉，《臺灣民主季刊》，第4卷，第3期，頁161-72。

- 劉靜怡 (2008)。〈色情何辜？如何看待大法官釋字六一七號及釋字六二三號〉，甯應斌、何春蕤 (編)，《色情無價：認真看待色情》，頁149-87。中壢：中央大學性 / 別研究室。
- 謝宗學、劉坤億、陳衍宏 (譯)，Pierre, Jon, and Guy Peters (原著) (2002)。《治理，政治，與國家》。台北：智勝。
- Acar, Muhittin, Chao Guo, and Kaifeng Yang (2008). "Accountability When Hierarchical Authority is Absent: Views from Public-private Partnership Practitioners." *The American Review of Public Administration*, Vol. 38, No. 1:3-23.
- Agranoff, Robert, and Michael McGuire (2001). "Big Questions in Public Network Management Research." *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 11, No. 3:295-326.
- Meier, Petra (2007). "Involving Private Actors in Policy-making: Reflections on Gender Mainstreaming and Governance." In K. Deschouwer and T. Jans (eds.), *Politics Beyond the State* (pp. 217-34). Brussels: VUB press.
- Rhodes, R.Q.W. (2008). "Policy Network Analysis." In Michael Moran, Martin Rein, and Robert E. Goodin (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy* (pp. 425-47). Oxford: Oxford University Press.
- Sørensen, Eva (2002). "Democratic Theory and Network Governance." *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 24, No. 4:693-720.
- Sørensen, Eva, and Jacob Torfing (2003). "Network Politics, Political Capital, and Democracy." *International Journal of Public Administration*, Vol. 26, No. 6:609-34.
- Stoker, Gerry (2006). "Public Value Management: A New Narrative for Network Governance?" *The American Review of Public Administration*, Vol. 36, No. 1:41-57.
- Whitaker, Gordon P., Lydian Altman-Sauer, and Margaret Henderson (2004). "Mutual Accountability Between Governments and Nonprofits: Moving Beyond Surveillance to Service." *The American Review of Public Administration*, Vol. 34, No. 2:115-33.
- Woodward, Alison (2003). "European Gender Mainstreaming: Promises and Pitfalls of Transformative Policy." *Review of Policy Research*, Vol. 20, No. 1:65-88.

Representation and Accountability of Non-Profit Organizations in Public Governance: The Case of Publication Classification Review

Yen-Wen Peng and Wei-Lun Wu

Abstract

After the abolition of the Publication Law in 1999, the authority of rating and classifying publications was transferred to two non-profit organizations (NPOs), namely the R.O.C Publication Appraisal Foundation and the Chinese Association of Self-regulating Publications. This thesis reviews the background and function of the two NPOs, with particular emphasis on the standards and procedures that they employ in deciding the rating of controversial publications. In this way, this thesis tries to discuss the issues of representation and accountability regarding NPOs that play an increasingly important role in public governance.

The authors argue that in the era of network governance, the demand for representation should go beyond the question of “Who can represent?”, instead asking “Who are not represented?” In terms of the accountability issue, the NPOs participating in public governance should be accountable, in principle, to the general public, and hence make their information transparent for public investigation. The comments from the public determine the “credibility” of the NPOs, and in this way make them responsible for what they do in the governing process. In maintaining this new scheme of accountability, information transparency is by all means a critical basis.

Keywords: network governance, non-profit organization, representation, accountability, transparency, publication classification.

Yen-Wen Peng is assistant professor of Public Policy and Management at Shih Hsin University. Her recent research interests include democratic governance, gender mainstreaming, critical policy analysis and social movements.

Wei-Lun Wu received his master degree in Public Policy and Management from Shih Hsin University.

