

行政學報 第廿六期
民國八十四年十二月 第133-156頁
Public Administration No.26
Dec. 1995. pp.133-156

管制機關行為模式之分析

管碧玲

壹、管制的意義

管制功能是政治系統四大功能之一，任何政治系統，都會發展一系列的管制活動。傳統的社會，政府即必須發展懲治犯罪、許可證照、管理度量衡……等管制活動。而到近世紀以來，政府的管制活動，更以倍數增加。

近世紀以來，隨著工業化和都市集中的結果，各國在交通、健康、公共秩序上，產生了許多互為因果而衍生的問題。又由於工業規模不斷擴大，逐漸出現了市場獨佔、工業安全、勞力剝削等種種問題(Almond and Powell, Jr, 1978:307)。這些問題如排山倒海而來，人們逐漸因衝突與挫折而產生了不滿足感。這些不滿足感不斷擁入行政機關，亟須運用政府的力量加以解決；另一方面，民主政治已在先進國家奠定良好基礎，足以減低人民對當政者濫權專制的疑慮(魏逢亨, 1988:106)，乃使政府、民間逐漸拋棄「管得最少的政府就是最好的政府」的觀念，行政權乃以更深更廣的接觸介入人民生活的每一層面，政府的管制活動隨之而擴增。

所謂「管制」乃在約束人民特定的作為與不作為。管制的定義是指政府設立標準，針對特定行為應否被避免、被改變或被鼓勵而加以控制。史東(Alan Stone)曾將管制法規定義為：「政府

以專制為手段強制私人或組織『為』與『不為』某特定行為的規範」(魏逢亨, 1988:106)。由此觀之,「管制」的要素應包括:

1. 標準的建立: 行為的標準必須被建立, 其一方面告知被管制者, 使被管制者了解管制者對其行為的期待, 及何種行為是破壞了這個期待; 另一方面也用以規範管制者, 避免其管制溢出合理合法的範疇。
2. 監督: 管制的完成, 必須藉由對被管制者的監控, 無論在時間上是採事前、事後; 在範圍上是採選擇性或全面監督, 才能舉發非預期的行為, 加以導正。
3. 誘因: 即必須建立針對特定行為與行為者的獎懲系統, 作為強制、嚇阻或鼓勵被管制者的誘因, 才能建立管制活動的威信, 以確保其被服從 (Fesler, 1980:313-314)。

三項要素中, 有關行為標準的建立、牽涉到被管制行為的種類與數量, 以及被管制的範圍; 而監控的方式則關係到政府強制權力的行使程序受限之程度; 至於使用之懲處手段, 其種類及嚴厲的程度等, 均深刻影響到人民之生活與權益, 管制行為重要之程度, 可見一斑。

貳、管制活動的範圍與特質

不同的政治系統, 其管制活動的範圍、種類亦不同, 一般而言, 民主的、自由經濟制度下的政治系統, 政府的管制活動包括以下各種:

一、修正市場失敗 (market failures) 或市場不完美 (market imperfection) 的管制:

自由放任的經濟市場並不能達到公平競爭的理想境界, 在人類社會中, 完全競爭市場並不存在! 經濟行為者分別擁有不同的稟賦 (endowments)。稟賦高者較稟賦低者更能動員有利於己的權