

文官制度季刊

Journal of Civil Service

第五卷第二期・中華民國一〇二年四月 Apr. 2013 Vol.5, No.2

(原考銓季刊，自民國九十八年一月起更名為文官制度季刊)

發行人：黃雅榜

社長：袁自玉

主編：陳金貴

副主編：黃朝盟

社務顧問：余致力（世新大學）

張四明（國立臺北大學）

黃城（臺灣師範大學）

顏良恭（國立政治大學）

編輯委員：仇桂美（開南大學）

朱斌妤（國立政治大學）

李宗勳（中央警察大學）

張瓊玲（臺灣警察專科學校）

陳金貴（國立臺北大學）

陳啟清（開南大學）

彭錦鵬（國立臺灣大學）

黃朝盟（國立臺北大學）

蘇彩足（國立臺灣大學）

邱志淳（世新大學）

黃一峯（淡江大學）

蔡秀涓（東吳大學）

（按姓名筆劃排列）

史美強（東海大學）

江明修（國立政治大學）

林淑馨（國立臺北大學）

郭昱瑩（世新大學）

陳恆鈞（國立臺北大學）

陳敦源（國立政治大學）

黃東益（國立政治大學）

黃榮護（世新大學）

（按姓名筆劃排列）

執行編輯：張紫雲

助理編輯：李展臺、翁淑慧

出版者：考試院

地址：11601 台北市文山區試院路 1 號

電話：02-82366326

傳真：02-82366246

印刷：昆毅彩色製版股份有限公司

電話：02-23140386

美工編輯：士淇打字行

電話：02-29391179

出版日期：民國 102 年 4 月 30 日

國內零售：新台幣 120 元，全年 480 元，每年 1、4、7、10 月出版。

郵政劃撥：18495321（依國庫法施行細則規定，委託金融機構、其他機關或法人代收，其已掣據予繳款人者，得免掣發收據，考試院自 94 年 5 月 1 日起已不另掣發收據，請自行保管郵政劃撥收據備查。）

戶名：文官制度季刊社

網址：<http://www.exam.gov.tw>

GPN：2009800389 ISSN：2073-9214

版權所有，非經同意不得轉載

本刊所載言論不代表任何機關

文官制度季刊

目次

中華民國一〇二年四月 第五卷第二期（原考銓季刊）

主編的話	陳金貴 / I
我國高階文官培訓運用評鑑中心法之信效度分析與展望蔡璧煌、吳瑞蘭、施佩萱 / 1	
從俸給結構與退休所得論公務人員退休年金給付制度改革 ——兼論信賴保護原則.....馮惠平 / 27	
因利誘導與協力關係——以社區大學公辦民營為例.....呂佩安 / 59	
組織權力、組織透明度與組織正義和政府績效之影響性研究.....呂佳螢 / 93	
《文官制度》季刊稿約..... / 121	
《文官制度》季刊投稿須知..... / 123	
《文官制度》季刊論文審查作業規定..... / 125	
《文官制度》季刊論文撰寫體例..... / 127	

Journal of Civil Service

Vol.5, No.2

Apr. 2013

CONTENTS

Editor's Note	Chin-Kuei Chen	1
The Reliability, Validity and Future Prospects of the Assessment Center Method Adopted for the Training of Senior Civil Service	Bih-Hwang Tsai, Jui-Lan Wu, Pei-Hsuan Shih	1
On the Reform of the Public Service Pension System from the Perspectives of Remuneration Structure and Retirement Income	Hui-Ping Feng	27
Inducement and Public-Private Partnerships: a Case Study of Privatized Community Colleges	Pei-An Lu	59
A Study of the Relationships among Organizational Power, Organizational Transparency, Organizational Justice and Performance of Government: A Case Study of the TGBS II, 2012	Chia-Ying Lu	93

主編的話

公共行政的發展中，有幾個重大的轉換時期，在美國出現在六〇年代，因引入社會科學，逐漸脫離政治領域，而出現「新公共行政」，重新強調公共行政要重視社會價值，而後公共行政走向以加強政府管理，提升績效為主，導致「公共管理」名詞的出現，甚至有雷根總統推動民營化和第三者政府的做法，促使契約外包的方式進入行政學的領域，但對公共行政的主要脈絡仍沒有太大的影響；直至奧斯本與蓋柏樂所著「新政府運動」一書出版後，帶出「企業型政府」的概念，以企業的開創性、市場性、績效性及競爭性，對公共行政的實務界造成重大影響；但學術界卻以淡化的方式處理，即使克林頓總統大力加持，並以此為基礎，推動「國家績效評估」，仍未能使其被學術界大加引用。但是英國柴契爾夫人主政時，推動民營化、效率化、效能化及經濟化，強硬的將企業管理的方法引入公部門，使政府進入市場化、競爭化、績效化及顧客導向，這種革命性的作法，英國學者胡德稱之為「新公共管理」，取代了無法有效解決當時政府問題的「舊公共行政」，也捲動了全世界不論是已開發或開發中國家的政府再造，由於此種政府改革影響面太大，也回擊美國的傳統公共行政或附屬於行政學中的公共管理，因此將接近新公共管理概念的「新政府運動」（政府再造）稱之為「新公共管理」，如此平衡及銜接新公共管理的美國化，可見新公共管理的巨大影響力。

我國政府推動行政革新多年，較為完整的改革在民國八十二年行政院連戰院長任內推動的「行政革新方案」，以推動廉能政府為目標，八十七年蕭萬長當行政院長時，推動「政府再造」運動，其總目標為引進企業管理精神，建立一個創新、彈性、有應變能力的政府，以提昇國家競爭力，其參考的概念即是奧斯本與蓋柏樂所著的「新政府運動」一書，也就是美式的新公共管理，當時配合政府再造，許多政府機關都辦理「企業型政府」的演講，九〇年陳水扁當總統時，成立「政府改造委員會」，他自己出任主任委員，其第一要務為行政院組織的改造，策略為去任務化、地方化、法人化及委外化，並於九十三年公布「中央行政機關組織基準法」，馬英九總統在九十九年公布「中央政府機關總員額法」及「行政院組織法修正案」

並於一〇一年開始實施，至此我國的政府再造才算完成，近 20 年的努力，才能有此成果，值得肯定，但在政府再造的研商過程時，著力在儘速完成，因此有許多的妥協和強制，當要真正實施時，方出現各種爭議，影響政府再造的進程，同時 20 年的時空改變，在各組織功能運作已趨成熟之際，卻要其改變習慣的組織領域，重新去適應新的狀況，需要些時間來調整，也要給予能彈性修正的空間，才能在各組織情同意合下，完成組織的精簡和合併，使組織在未來的運作更為順暢，由於世界各國推動新公共管理多年後，均有檢討與修正，我國在推動政府再造 20 年來，是否也應有相對的檢討與調整，使其更能配合當代的運作。

本期共刊登四篇不同性質的論文，第一篇是我國高階文官培訓，運用評鑑中心法的信效度分析，針對公務人員保障暨培訓委員會辦理高階文官發展性訓練，採取評鑑中心法進行參訓人員遴選及訓練結束後之學習層次評估，進行實證分析，以瞭解是否能有效評鑑高階文官職能。該論文先檢視先進國家評鑑中心法之發展趨勢，再對保訓會辦理高階文官發展性訓練，運用評鑑中心法之定位、規劃目標及作法進行論述，並以該會運用評鑑中心法辦理之相關活動，驗證評鑑中心法之信效度，發現具有良好之內容效度、評分者間信度及效標關聯效度，惟建構效度仍有不足，最後提出公部門精進評鑑中心法之未來展望。

第二篇主題是從俸給結構與退休所得，論公務人員退休年金給付制度之改革，並討論信賴保護原則，該文以考試院近期函送立法院審議之公務人員退休撫卹法草案相關規定為基礎，從「俸給結構」與「退休所得」兩途徑加以分析及探討，依其發現提出其建議，並對信賴保護原則是否適用於此次公務人員年金改革，從三階段保護信賴原則及釋憲實務二方面進行析述，據以實際操作論證，提出建議。

第三篇主題為公私協力關係，以社區大學公辦民營的案例，探討政府為加強協力關係，搭配運用因利誘導策略，其執行結果產生許多非預期的衝擊，因此對採取此種策略的協力關係進行探討。該研究以政策工具之設計、施用及成效為論述基礎，先說明協力關係的常理與變異，再探討政府對民間夥伴施用誘因機制，對協力關係所產生的影響，並以公辦民營的社區大學為例，透過文獻分析及深度訪談，歸納分析社區大學公辦民營之協力關係發展系絡，並從辦學場所、獎補助金、評鑑辦法、學位授予等四項辦學相關誘因機制，經由訪談實證資料，瞭解協力關係如何受到影響及產生何種合產績效，發現因利誘導對於協力關係會有非意圖或反功能影

響，顯示公私兩造應重新面對社大定位及公辦民營之法理基礎，政府也需積極主導協力關係之維繫，避免控制與依賴，維持平衡與互賴。

第四篇論文探討組織權力、組織透明度與組織正義和政府績效之影響，該論文藉由二〇一二年的台灣文官調查所得的資料加以運用分析，以循證的公共行政研究為基礎，試圖去釐清在公部門組織內的組織正義行使，及內部透明度的程度，是否對績效管理有因果關係的連結，以及這三者間在績效的影響表現上形成怎樣的關係，增進政府績效的阻力和推手到底為何。該文先確定重要變項的定義與測量方法，使用問卷調查所得資料加以分析，運用多元迴歸分析建立模型，發現要獲得良好的政府績效，政府的內部管理要公平，同時要進行資訊公開及透明化的處理，才能讓員工知覺在組織中，願意為組織整體的績效所效力。

本期的四篇論文的性質和方向都不同，第一篇針對我國高階文官培訓，所採用的評鑑中心法進行信效度分析，結合實務與理論的基礎研究，對我國未來高階文官訓練方法的規劃設計有重要影響；第二篇的主題方向為公務人員退休年金給付制度的改革，它是當前政府人事改革的重大議題，也是社會矚目的焦點，該文針對改革草案加以理性分析，同時也討論公務人員年金改革是否適用信賴保護原則，作者依討論結果提出個人見解，在輿論有不同聲音的爭議中，該論文平實理性的分析，對此議題發展有其參考價值；第三篇以因利誘導來探討公私協力關係的運作，不同於一般研究的肯定公私協力關係，而發現其運作上有負功能的存在，值得未來相關主題研究者的參考；第四篇是以研究調查所得資料庫的數據，依所設模型提出資料，加以分析，以證實其相關假設，這是近年來，公共行政界的另一種量化研究途徑，有其發展的意義。

本刊從本期開始增加 5 位女性編輯委員，加強本刊編輯陣容，未來將逐步調整本刊的編輯方向，使本刊能以更充實的學術和實務發展內容，提供作者更多投稿的空間以及讀者更多的選擇，最後仍要感謝編輯委員們及考試院的編輯同仁，在大家共同努力下，使本刊能順利出刊。

文官制度季刊

主編 陳金貴

2013 年 4 月 30 日

我國高階文官培訓運用 評鑑中心法之信效度分析與展望*

蔡璧煌**、吳瑞蘭***、施佩萱****

《摘要》

近年來，公務人員保障暨培訓委員會（以下簡稱保訓會）辦理高階文官發展性訓練，業採評鑑中心法進行參訓人員遴選及訓練結束後之學習層次成效評估，惟如何有效評鑑高階文官職能，是評鑑中心法之信效度所面臨之重要課題。本文經由檢視國外先進國家評鑑中心法之發展趨勢，針對保訓會辦理高階文官發展性訓練運用評鑑中心法之定位、規劃目標及作法進行論述，再依保訓會運用評鑑中心法辦理之相關活動，驗證評鑑中心法之相關信效度，結果發現具有良好之內容效度、評分者間信度及效標關聯效度，惟建構效度仍有不足。最後，在相關驗證成果基礎上，參酌國外發展趨勢，提出公部門精進評鑑中心法之未來展望，並持續追求評鑑之科學化及公平性。

[關鍵詞]：職能評鑑、評鑑中心法、高階文官發展性訓練

投稿日期：102年3月28日；接受刊登日期：102年4月30日。

* 本論文感謝兩位匿名審查委員之寶貴意見與指正，本文文責仍由作者負責。

** 公務人員保障暨培訓委員會主任委員。

*** 公務人員保障暨培訓委員會培訓評鑑處處長。

**** 公務人員保障暨培訓委員會培訓評鑑處科長。

壹、前言

人力資源理論對於職能（competency）之看法，以 Spencer 和 Spencer（1993）提出冰山模型理論觀點最為普遍，其職能包含冰山上可觀察之顯性知識及行為，及冰山下不易觀察到的隱性知識、價值觀及人格特質；面對現今競爭日益激烈之環境，有學者（Ledford, 1995; Mansfield, 1996; Parry, 1996）認為應著重職能概念與執行任務之連結，職能應為執行工作任務時所需具備之相關知識與技能，組織能否掌握關鍵職位之重要職能，能否確切評鑑出員工所具備之核心職能，成為組織在甄選人才、提升績效及訓練培育時之重要考量。

在評鑑工具的選擇，由於「評鑑中心法」（Assessment Center Method）之基本假設為在模擬演練中做得好，在實際情況也可以做得好，測驗內容與實際工作相當，藉由受測者在模擬練習中的表現，用以推測其未來工作表現，亦即以「人員的現在行為」為基礎、「未來工作內容」為模擬、「多元角度觀察」為重點，並以「客觀事實證據」為主要判斷（林燦螢，2005），有效評鑑個人是否具備所需的職能。「國際評鑑中心準則工作小組」（International Task Force on Assessment Center Guidelines）所提出的《評鑑中心法作業準則及倫理規範》（*Guidelines and Ethical Considerations for Assessment Center Operations*, 2009），認為「評鑑中心法」必須符合六項基本規範，分別為「設定目標職位所需評估面向」、「透過演練所展現之『行為』以預測未來實際工作『行為』」、「多位評審員以多角度進行觀察及評估」、「發展系統性之評測方法以完整評測目標職位所需能力」、「由多位評審員綜合討論以系統性地分享及辯護其所觀察之行為及評分」、「使用模擬活動來激發受測者展現行為並能被觀察」等，且經過多年實證研究，已具有良好之內容效度。

縱然評鑑中心法係一有效的人力資源評鑑工具，然並非毫無爭議，受到不同學派之心理學發展影響，傳統心理測量學（psychometric）對於能力及特質之評量方式提出相當質疑，認為早期雖強調「診斷」行為之重要，惟獲致「評審員共識」時仍存有相當彈性之評分空間，所以，所謂「以證據為基礎（evidence-based approach）」之評鑑，乃有前後矛盾不一之情形。為改善這些缺失，近年來評鑑中心法爰以追求標準化、客觀化、有效性及公平性為改進方向，其實施程序亦有簡化

趨勢，不僅大幅減少評測面向，並結合試算公式以簡化評分（Highhouse, 2011）。

本文經由相關文獻檢視國外評鑑中心法之發展趨勢，並針對公務人員保障暨培訓委員會（以下簡稱保訓會）辦理高階文官發展性訓練運用評鑑中心法之定位、規劃目標及作法進行論述。此外，為驗證目前公部門所辦理之評鑑中心法實施成果，將針對保訓會運用評鑑中心法辦理高階文官發展性訓練進行信效度檢驗。最後，在相關驗證成果基礎上，參酌國外發展趨勢，提出公部門精進評鑑中心法之未來展望。

貳、國外評鑑中心法之發展趨勢---有效性及公平性之精進

為符合評鑑中心法基本規範，達成人力資源運用之預測效度，長久以來，相關設計規劃具高度精緻性及繁雜性，從設計到執行其成本均相當昂貴。近幾年國外針對評鑑中心法提出不少改善作法，包括演練設計、評分方式、行為探究、效度精進及輔助工具等方面，其目的主要是使評鑑中心法更為公平、有效、客觀，更能達到選才之目的。茲將相關發展趨勢說明如下：

一、演練設計---使用電腦科技，改善繁複流程

不少國家或企業引進電腦科技以輔助評分或採用線上評鑑（online assessment）等方式。經歸納綜整相關資料，國外業開發「採用情境影片進行評測」、「使用互動情境影片進行評測」、「評審員使用實況錄影方式進行評分（非現場實際評分）」及「使用電腦軟體協助評審員評分及共識整合」等改進方式。

上開輔以電腦科技之作法，其目的即為簡化評測及兼顧效度，且施測時間縮短，調查方式簡易，可依據需求做客製化設計，並可採行更多模擬評測，強化與受測者互動，不僅促進評測之完整性，且自動產出評鑑報告（Holt & Bernthal, 2011），更重要者，其時間與成本較之以往為低，潛在效益卻增加許多。換言之，運用相關科技於評鑑中心法之施測，均有助於達成評鑑之科學化及標準化。

二、評分方式---注重公平性，強化評審員評分之標準化

評鑑中心法工具運用之有效性，端賴評審員的詳細記錄觀察及準確預判解釋受測者行為。由於人類行為表現是一非常複雜過程，要詳實記錄在此複雜過程中一連串的行為表現，有時難免評審員有其不足之處，或受制於許多無法掌控之因素，例如：現場狀況、其他受測者的行為影響、月暈效應等。是以，強化評審員評分技術之發展，是建構一個有效評鑑中心法之重要基石，培養合格之評審員及確保評鑑技術合乎標準化要求，同等重要。

國外最新發展趨勢指出，持續的評審員訓練、保持評審員評分標準在同一水準、輔以科技以確保評分標準化、不同地區評分之校準等，有助於評鑑過程中產出更有效的評分結果（Fairley, 2011）。此種注重公平性及正當程序之發展趨勢，將有助於使用評鑑中心法作為遴選人才工具之企業或部門避免或減少雇用爭議（Thornton III, 2011）。類此改進作為，確值我國高階文官發展性訓練進行嚴謹選訓過程時之重要參考。

三、行為探究---著重受測者行為探究，瞭解影響信效度之因素

隨著行為心理學之發展，國外針對以下幾種關於受測者之議題時有論辯，包含「霍桑效應」（Hawthorne effect）及「練習效應」的問題，此外，亦有「向平均數回歸」的現象，也就是極端分數在不同評測時會有向平均數移動的情形。曾有論者指出（Bobrow, 2011）「受測者知道自己被評鑑，因此會被激勵而表現好一點，故於遴選及陞遷時所使用之評鑑中心法，其展現之『激勵』效果大不相同，受測者之行為表現將有所差異」、「受測者會透過評鑑中心法加以學習，因此，受測者第二天之表現會比第一天好，或第二次參加評測之表現會比第一次更佳」。

為解決上開議題，國外研究者致力於「受測者之間」或「受測者本身」，在不同目的之評鑑中心法評測上所展現之行為，並加以探究。研究證據顯示「某些評測會引導出受測者較大的績效展現」，如更進一步探究背後理由發現：此現象與受測者參加評鑑中心法之動機、受測者是否願意取得真實回饋結果、受測者為給評審員及組織良好印象等，均有關連，進而影響評鑑中心法結果之正確性及效度

(Gibbons, 2011)。反觀我國，由於評鑑中心法在公務界之研究尚屬起步成長階段，國外針對受測者及評分影響之相關研究，將值得我國後續進行相關研發改進之參考。

四、效度精進---持續效度檢測，追求人才預測準確性

評鑑中心法之效度衡量，一般是採用預測效度 (predictive validity)，而此預測效度係指評測所得分數與工作表現基準或工作績效之間的關係。英國 Recruitment and Assessment Service (RAS) 針對一九四九年至一九七九年之間考取 Administrative Trainee (AT) 的官員進行分析、Bray 於一九五六年曾針對 AT&T 公司從事為期 8 年的「Management Progress Study」，均發現評鑑中心法的預測效度極高。國內有李元墩等人對山葉機車員工進行的多年效標關聯效度研究 (陳啓光、陳進財、李元墩、于長禧, 2003)；另有其他研究證實評鑑中心法在學生學習成就評鑑上亦擁有高度的預測效度 (黃佳純、謝慧賢, 2007)。此外，針對評鑑中心法評量結果與人格特質及績效相關性之研究，結果發現：部分職能如「分析研判」、「決斷力」及「指導統率力」等對工作績效具有影響 (黃元鴻, 2008)。

國外晚近輔以運用科技之評鑑中心法，在效度檢驗方面亦有成效。曾有研究針對「以電腦為基礎之模擬演練 (computer based simulation technology, 簡稱 CBST)」之效度進行檢測，研究發現 CBST 之評測結果與未來實際擔任職務之工作績效，具有高度相關 (Westhuizen, 2011)。由此可見，持續效度檢測，追求人才預測準確性，為評鑑中心法研究人員努力之目標。

五、輔助工具---輔以適性或人格測驗等工具，提高評鑑結果準確度

茲因職能分為冰山上之外顯行為及冰山下之內隱特質，外顯行為可透過評鑑中心法加以觀察，至內隱特質則需仰賴相關適性或人格測驗以資發掘。是以，近年來國外不少企業運用適性或人格測驗，作為評鑑中心法之輔助工具，並提升其整體預測效度 (Borman, 2011)，尤其是重要職位的遴選。

針對此發展，國外曾針對「技能」與「人格特質」對於「領導力」之影響進行研究。其中，「技能」係以評鑑中心法進行評測，而「人格特質」則使用量表施

測，結果發現「真性情（dispositional）」、「穩定（stable）」、「講求細節（distal）」、「領導力（leadership）」等「人格特質」，對於「有效領導及績效」之影響，並不亞於「技能」。因此，使用適性或人格測驗所產出之額外解讀，對於以評鑑中心法為基礎之結果，在甄選或招募人才上會更有助於達成其目的（Hoffman, 2011）。

參、我國高階文官發展性訓練運用評鑑中心法之定位及 規劃目標

一、運用評鑑中心法之定位

考試院「高階文官培訓飛躍方案」係以職能為基礎進行建構之發展性訓練（考試院，2012），該方案將高階文官職能內涵分為「價值倫理與人格特質」、「共通核心職能」及「管理核心職能」3大構面。「價值倫理與人格特質」方面，包含「廉正」等7項職能；¹「共通核心職能」方面，包含「策略分析」等8項職能；²「管理核心職能」方面，包含「發展人才」等9項職能，³針對各職能並分別確立其定義及關鍵行為指標。保訓會依該方案辦理高階文官中長期發展性訓練，並透過考試院與行政院之持續協商，確立「發展性訓練」之定位為「提供公務人員依法律晉升下一階段職務所需知能之訓練」。⁴

¹ 「價值倫理與人格特質」方面包含「廉正」、「忠誠」、「關懷」、「嚴謹」、「友善」、「情緒穩定」、「使命感」，共計7項。

² 「共通核心職能」方面包含「策略分析」、「全球視野」、「問題解決」、「決斷力」、「政策行銷」、「溝通協調」、「創新能力」及「外語能力」，共計8項。

³ 「管理核心職能」方面包含「發展人才」、「團隊建立」、「績效管理」、「建立協力關係」、「領導變革」、「跨域治理」、「型塑願景」、「危機管理」、「談判能力」，共計9項。

⁴ 「發展性訓練」之定義，依行政院與考試院一〇一年七月十八日協商結論，係指「提供公務人員具備依法律（包括《公務人員保障暨培訓委員會組織法》、《國家文官學院組織法》、《公務人員任用法》、《公務人員陞遷法》、《高階主管特別管理條例草案（名稱暫訂）》）晉升下一階段職務所需知能之訓練」。

為瞭解參訓人員職能狀況及訓練需求，並進行訓練成效評估，該方案分別於訓前採評鑑中心法遴選參訓人員及訓後採評鑑中心法進行學習層次⁵成效之評量。九十九年保訓會試辦初期，由於相關人力物力資源均屬匱乏，實施「簡易評鑑中心法」；一〇〇年經檢討改進，不僅加強辦理評審員訓練、角色扮演人員訓練，尚建構具體化之評分標準及行為尺度、開發評測題本及表單，其目的為使評測更為公正及標準化。

一〇一年為落實「嚴謹選訓」政策，選擇具發展潛力者參訓，保訓會爰訂定「高階文官發展性訓練運用評鑑中心法遴選參訓人員實施計畫」以資遵循，將評鑑中心法各項流程加以明確化及法制化，針對辦理之管理發展訓練、領導發展訓練及決策發展訓練 3 班，規劃相關共同評測工具及個別評測工具；評鑑中心法所得之結果，除回饋當事人外，並供規劃客製化課程之參據。另針對成績評量方面，採「過程評鑑」及「總結評鑑」，前者包含「結構式生活考評」及「教與學講座評量」；後者包含「管理職能評鑑」及「專題報告成績」。其中，「管理職能評鑑」即採評鑑中心法進行評測。

二、運用評鑑中心法之規劃目標

保訓會借重評鑑中心法評鑑高階文官之作法，在政策面之規劃目標上具有「公務適用性」、「績效預測性」、「學習評鑑性」及「人才發展性」之特性，茲分述如下：

- (一) **公務適用性**：評鑑中心法之基本假設係測驗內容與實際工作相當，為符合此一前提，保訓會經評估高階文官不同公務運作屬性，針對不同職等之高階文官分別選擇「小組（團體）討論」、「個案分析」、「事實發現」、「公事籃演練」、「模擬面談」及「英語口頭簡報」等多種評測工具；此外，評測

⁵ 依 Kirkpatrick 及 Kirkpatrick (2010) 提出之訓練評鑑模式，有關訓練成效評估包含四層次：反應層次、學習層次、行為層次及成果層次。反應層次係指評估受訓者對於訓練活動與內容的感受程度，以及對於訓練課程的主題、講師、時程之滿意度；學習層次係指評估受訓者從訓練中所獲得的知識、技能、態度；行為層次係指評估受訓者經過訓練所產生之行為或能力的增進，即訓練所造成的學習遷移狀況；成果層次係指評估受訓者從訓練中所獲得的知識和技能以及態度，是否對組織帶來具體的績效。

工具所需之題本及表單，為符合高階文官公務運作實況，除透過訪談不同機關、不同職等之高階文官，蒐集相關公務個案外，所開發之題本內容尚須與日常實際公務情境相結合，始能誘導受測者展現相關行為。此一作法與私部門之評測顯有不同，是以，高階文官發展性訓練所使用之評鑑中心法具有其公務適用性。

- (二) **績效預測性**：遴選具有發展潛力者參訓，是高階文官發展性訓練主要之政策目的之一，爰所遴選之參訓人員是否符合所需之「高潛力人才」，係後續訓練發展能否成功發揮之重要關鍵。評鑑中心法之使用，因模擬練習推測之未來工作展現，係以「高績效工作者」為參照標準，藉以發掘各領域有潛力者參加訓練，一不致浪費訓練資源，發揮個人潛力，二可達成組織績效提升之效果。是以，高階文官發展性訓練透過評鑑中心法之評鑑具有績效預測性。
- (三) **學習評鑑性**：高階文官發展性訓練不僅運用於遴選參訓人員，更使用於訓練之教學方法及訓後之學習層次評鑑。依「高階文官培訓飛躍方案」內容，規劃針對管理核心職能課程，其教學方法設計，將融入評鑑中心法之教學內涵，並於訓後進行管理職能評鑑，相當於學習層次之訓練成效評量。為與遴選作業有所區隔，一〇一年訓後之管理職能評鑑活動採三階段評測辦理，結合「個案分析」、「團體討論與簡報製作」及「接受詢答」，以檢測參訓者之訓練成效，並作為評量成績之一。是以，高階文官發展性訓練所使用之評鑑中心法具有學習評鑑性。
- (四) **人才發展性**：高階文官發展性訓練除將評鑑中心法用在人員之甄選外，尚用於人員之診斷及發展。依「高階文官培訓飛躍方案」內容，評鑑中心法之職能評量結果，需彙整製作為評鑑結果報告，於遴選評測完成後二個月內，將相關結果回饋參訓者，包含：評審員針對參加人員撰寫之綜合評估表、評分資料及行為建議等；不僅作為錄取參訓者選擇客製化課程之參考，並提供參訓者待發展職能之建議及學習地圖，以利自我精進。據此，高階文官發展性訓練所使用之評鑑中心法具有人才發展性。

肆、我國高階文官發展性訓練運用評鑑中心法之作法

一、**高階文官發展性訓練之參訓對象**：依上開「高階文官培訓飛躍方案」內容（考試院，2012），開辦之訓練課程分別為「管理發展訓練」、「領導發展訓練」及「決策發展訓練」，各發展性訓練課程具區隔性且環環相扣。在參訓資格條件方面，3 班對象分別為簡任第十至第十一職等、簡任第十二職等、簡任第十三至第十四職等之高階人員，此外，3 班均開放部分名額予產學界及民間團體人士。以一〇一年為例，其參訓人員基本資料說明如下表：

表 1 一〇一年高階文官發展性訓練參訓人員基本資料表

單位：人

變項名稱		次數
性別	男性	32
	女性	14
年齡	40~44 歲	2
	45~49 歲	10
	50~54 歲	11
	55~59 歲	10
	60 歲以上	13
教育程度	博士	12
	碩士	31
	大學專科	3
身分別	公務人員	35
	大學院校	2
	民間團體	6
	產業界（含公營事業）	3
合計		46

資料來源：本研究自行整理。

二、**採評鑑中心法辦理遴選作業**：依保訓會訂定之「高階文官發展性訓練運用評鑑中心法遴選參訓人員實施計畫」規定辦理。

(一) **前置作業**：敦聘簡任第十二職等以上高階公務人員，及心理、教育、人力資源管理、公共行政等相關領域之學者專家、企業界高階主管擔任評審員（評審員職等或位階應較參加人員之職等高一至二職等）。茲因每位評審員同時觀察 2 位受測者，為齊一評審員觀察行為之標準，保訓會分梯次辦理評審員講習，並於講習後發給證書。此外，為使角色扮演人員標準化詮釋所扮演之角色，尚辦理角色扮演人員訓練。

(二) **評測工具及評鑑職能**：管理發展、領導發展及決策發展訓練 3 班之共同評測工具，包含「小組（團體）討論」及「英語口頭簡報」，另個別評測工具，管理發展訓練採「公事籃演練」及「模擬面談」，領導發展訓練採「事實發現」，決策發展訓練採「個案/問題分析」評測。所評鑑之職能合計有「策略分析」、「問題解決」、「溝通協調」、「外語能力」、「創新能力」及「政策行銷」等 6 項共通核心職能，及「發展人才」、「團隊建立」、「領導變革」及「型塑願景」等 4 項管理核心職能。此外，尚就各個職能內涵及關鍵行為指標予以定義，並建立 5 分制之「行為定錨量尺」，以為評分之準據。有關評測工具及評鑑職能矩陣列表如下：

表 2 評測工具及評鑑職能矩陣

評測工具 評鑑職能	管理發展訓練			領導發展訓練		決策發展訓練		各班共同
	公事籃 演練	模擬 面談	小組(團 體)討論	事實 發現	小組(團 體)討論	個案/問題 分析	小組(團 體)討論	英語口頭 簡報
策略分析	✓		✓	✓	✓	✓	✓	
問題解決	✓		✓	✓	✓	✓	✓	
溝通協調	✓	✓	✓		✓		✓	
團隊建立	✓	✓	✓					
發展人才	✓	✓						
領導變革				✓	✓			
型塑願景						✓	✓	
外語能力								✓
創新能力								✓
政策行銷								✓

資料來源：本研究自行整理。

(三) **後續作業**：評審員針對受測者撰寫之行為發展建議，保訓會將彙整製作評鑑結果報告，並適時回饋。

三、**成績評量（學習層次）辦理方式**：依「高階文官培訓飛躍方案 101 年訓練成績評量作業規定」，相關辦理方式及配分比重如下：

(一) **結構化之生活考評**：由各班輔導員觀察記載參訓者於訓前、在訓期間之生活表現、團體表現及學習表現，輔以參訓者自我評量、同儕評量、講座考評、業師評量，予以綜合考核評定。此項占訓練總成績 20%。

(二) **教與學講座評量**：訓練期間安排參訓者擔任「委任公務人員晉升薦任官等訓練」、「交通事業人員員級晉升高員級資位訓練」或「警佐警察人員晉升警正官等訓練」之「政策溝通與宣導」課程講座，其評量方式由各班輔導員參考該授課班級參訓者對講座滿意度、該授課班級班務輔導員對講座之評核及其準備之簡報教材等，予以綜合評定。此項占訓練總成績 10%。

(三) **管理職能評鑑**：依管理核心職能課程內容設計題本，其進行方式採評鑑中心法辦理，分為「個案分析」、「團體討論與簡報製作」及「接受詢答」三階段演練，並由評審員視其表現評定成績。此項占訓練總成績 30%。

(四) **分組專題研究報告**：包含「政策分析報告」及「國外研習成果報告」，共占訓練總成績 40%。

四、遴選作業及成績評量之職能成績比較分析

多數的管理測評工具僅著重單一面向或特質之評量，而評鑑中心法的優勢則在於採用「多種評鑑方法」以評量「多種能力（或特質）」，得以評量受測者在不同情境下的各種表現，而使評鑑效度優於其他評量工具。保訓會以評鑑中心法運用於遴選參訓者及訓練結束後之學習層次成效評估，分別針對管理發展訓練遴選作業⁶所採用評鑑中心法之內容效度（content validity）、建構效度（construct validity）及評分者間信度（inter-rater reliability）進行分析，並與後續訓練學習成效之相關性，進

⁶ 本文有關管理發展訓練遴選作業所採用評鑑中心法之信效度分析，未納入「英語口頭簡報」評測。

行效標關聯效度（criterion-related validity）檢驗。

伍、我國高階文官發展性訓練運用評鑑中心法之信度及效度分析

以下將針對遴選作業採用評鑑中心法之結果作描述，並分別說明內容效度、建構效度及評分者間信度之分析結果；此外，將針對遴選作業結果與學習層次訓練評鑑結果，進行效標關聯效度分析並說明其結果。

一、遴選作業採用評鑑中心法之信效度分析結果

（一）遴選結果描述說明

1、各評鑑職能結果說明：各評鑑職能之平均分數整理如表 3，結果顯示各職能之平均數從 3.0（公事籃演練之發展人才職能）至 3.6 分（公事籃演練之問題解決職能），標準差數值從 0.4（團體討論之策略分析職能）至 0.7（公事籃演練之溝通協調職能及團體討論之團隊建立職能）。這些數值顯示各項職能之評分差異不大。

表 3 各評鑑職能之平均數及標準差

評測工具	評鑑職能構面	得分之平均數	得分之標準差
公事籃演練	策略分析	3.2	0.5
	問題解決	3.6	0.6
	溝通協調	3.4	0.7
	團隊建立	3.4	0.5
	發展人才	3.0	0.5
模擬面談	溝通協調	3.3	0.6
	團隊建立	3.3	0.6
	發展人才	3.2	0.5
小組（團體）討論	策略分析	3.2	0.4
	問題解決	3.4	0.5
	溝通協調	3.3	0.6
	團隊建立	3.4	0.7

資料來源：本研究自行整理。

(二) **內容效度**：有關內容效度的追求，包括評測工具的適切性及是否含括所要衡量的職能，主要建立在「工作活動」、「評量構面」及「模擬演練」3者間之聯結（吳瑞蘭，2010）。「高階文官培訓飛躍方案」所建立之職能架構，係針對各發展訓練班之目標職位進行相關工作分析；⁷此外，在評鑑工具及評測構面方面，經學者專家會議討論及實地訪談，開發適合公部門情境，再依適用對象職等擇定多套評測題本。其間專家學者組成來自企業界、學術界及公部門實務專家；實地訪談對象則為簡任第十二職等以上之資深公務主管，爰保訓會所採用之評鑑中心法應具有內容效度。

(三) **建構效度**：過往研究發現評鑑中心法具有良好的收斂效度（convergent validity），但區別效度（discriminant validity）則不佳；前者意指不同評測工具所評鑑之職能構面具有高度相關，後者效度不佳，則是指相同評測工具中的不同職能構面仍具高度相關（亦即評審無法分辨不同職能構面，或職能構面本身不易區分）。

本文將不同評測工具的評分投入主成份分析（結果如表 4 至表 5），經分析發現，萃取 3 個成份並解釋 72.996% 的變異量，其中，「公事籃演練」負荷 34.172% 之變異量，其次為「模擬面談」20.749%。

上開分析結果顯示，各項評分會以「評測工具」為分類向度，而非「評鑑職能」，此結果與國外研究結果雷同，應為「演練效應」（exercise effect）影響所致（Petrides, Weinstein, Chou, Furnham & Swami, 2010），此為評鑑中心法向來遭到質疑效度不佳的主要原因。倘排除演練設計本身及評審員因素外，最有可能原因為「受測者被預期之行為表現不一致」，換言之，由於評鑑中心法包含諸多與目標職位相關的評測工具，每種評測工具期待受測者應表現的行為不同，例如，「模擬面談」與「團體討論」要求受測者展現所謂「好」的行為內涵並不一致（Lievens, 2009）。儘管如此，此種結果亦代表不同評測工具有其不同「功能」，正如同教育測驗學理，除「筆試」之外，還需要「口試」或其他方式輔助施測，以多元工具評量受測者，以獲致更為客觀及全面之結果。

⁷ 為瞭解高階文官職能內涵及培訓需求，保訓會前於九十八年及九十九年間，以多面向角度（長官、部屬、同儕及外部顧客），採層級分析法（Analytic Hierarchy Process，簡稱 AHP）進行問卷調查，以作為規劃高階文官培訓之職能基礎。

表 4 各評測工具及評鑑職能之主成份分析及解說總變異量

元件	平方和負荷量萃取			轉軸平方和負荷量 ^a
	總數	變異數的%	累積%	總數
1	4.101	34.172	34.172	3.371
2	2.490	20.749	54.921	2.765
3	2.169	18.075	72.996	3.093

萃取法：主成份分析。

a. 當成份產生相關時，無法加入平方和負荷量 以取得總變異數。

資料來源：本研究自行整理。

表 5 各評測工具及評鑑職能之樣式矩陣

	元件		
	1	2	3
公事籃演練-策略分析	.730		
公事籃演練-問題解決	.798		
公事籃演練-發展人才	.807		
公事籃演練-團隊建立	.661		
公事籃演練-溝通協調	.793		
模擬面談-發展人才		.867	
模擬面談-團隊建立		.934	
模擬面談-溝通協調		.849	
團體討論-策略分析			.699
團體討論-問題解決			.826
團體討論-團隊建立			.843
團體討論-溝通協調			.876

萃取方法：主成分分析。

旋轉方法：旋轉方法：含 Kaiser 常態化的 Oblimin 法。

a. 轉軸收斂於 6 個疊代。

資料來源：本研究自行整理。

(四) 評分者間信度：所謂「評分者間信度」，係指將多位評審員對於同一受測對象的評分進行相關分析，其相關性越高，表示「評分者間信度」越高，亦表多位評審評分之一致性越高。為確認「評分者間信度」，保訓會以同一批受測對象之「現場觀察所得評分」與「使用實況錄影方式所得評分」互相對

照，謹將相關過程及結果說明如下：

- 1、**辦理過程**：保訓會於一〇一年四月辦理「高階文官培訓飛躍方案 101 年訓練」管理發展訓練（第二梯次）遴選活動，事後再以實況錄影方式進行試測，邀請不同的評審員透過觀看「小組（團體）討論」實況錄影進行評分。
- 2、**兩次評分結果具一致性，顯示具有信度**：本次試辦評測之職能計有「策略分析」、「問題解決」、「團隊建立」、「溝通協調」，並以 5 分量尺進行個別職能之評分。經「評分者間信度」檢測，發現兩次評分結果在「策略分析」、「問題解決」、「團隊建立」等職能面向，均具顯著性，顯示兩次評分結果具一致性（其 Spearman's rho 係數均介於 0.5-0.7 間，相關結果如下表 6）。⁸

表 6 實際評分與採錄影方式評分之評分者間信度檢測

實際評分		錄影評分				
		策略分析	問題解決	團隊建立	溝通協調	
Spearman's rho 係數	策略分析	相關係數	.682**	.608**	.320	.076
		顯著性	.001	.005	.105	.386
		個數	17	17	17	17
	問題解決	相關係數	.395	.534*	.262	.155
		顯著性	.058	.014	.155	.276
		個數	17	17	17	17
	團隊建立	相關係數	.486*	.758**	.561**	.455*
		顯著性	.024	.000	.010	.033
		個數	17	17	17	17
	溝通協調	相關係數	.337	.537*	.158	.409
		顯著性	.093	.013	.272	.052
		個數	17	17	17	17

** 在顯著水準為 0.01 時，相關顯著。

* 在顯著水準為 0.05 時，相關顯著。

資料來源：本研究自行整理。

⁸ 有關「評分者間信度」的估計方法，原係針對若干位評分者對每一位受測者之評分，根據所評的分數求相關，此相關係數即為「評分者間信度」。惟本次遴選作業係每 3 位評審員觀察 6 位受測者，該 3 位評審員針對每位受測者之每項職能，均非個別分數，而是以互相討論所得之共識分數，為該受測者在該項職能之得分，故每項職能之分數僅有一個（共識分）。

二、運用評鑑中心法之遴選作業與學習層次訓練評鑑之效標關聯效度分析

(一) **總體職能表現：**茲因訓後之「管理職能評鑑」係採評鑑中心法實施，爰將管理發展訓練班之參訓者遴選成績（各職能分數總和），與訓後（學習層次）之「管理職能評鑑」評量結果作比對，結果如下表 7。經統計分析發現，遴選時之整體表現越佳，其「管理職能評鑑成績」越高，並達顯著相關（Pearson 相關值為 0.393，達顯著水準）。

表 7 管理發展訓練參訓者遴選成績與學習層次「管理職能評鑑」成績相關分析表

訓練評鑑成績		遴選成績	職能分數總和
管理職能評鑑	Pearson相關		.393*
	顯著性		.029
	個數		24

資料來源：本研究自行整理。

(二) **個別職能表現：**

- 1、遴選時「溝通協調」及「策略分析」職能成績，與「教與學講座」評量結果有顯著相關：經統計分析顯示，以「溝通協調」及「策略分析」職能與「教與學講座」評量結果最為相關（Pearson 相關值為分別為 0.463 及 0.356，達顯著水準）。由於「教與學講座」係由參訓者將「政策溝通與宣導」課程所學習之知能，加以融會運用後，透過擔任其他班講座之「做中學」及「教學相長」方式，進而幫助自我相關職能之成長。此結果顯示「溝通協調」及「策略分析」職能較佳之參訓者，其「教與學講座」評量成績亦較高。
- 2、遴選時「策略分析」及「問題解決」職能成績與「管理職能評鑑」成績有顯著相關：經統計分析顯示，以「策略分析」及「問題解決」對於「管理職能評鑑成績」有顯著影響（Pearson 相關值分別為 0.370 與 0.412，均達顯著水準），即遴選時在上述兩職能之表現越佳者，其「管

理職能評鑑」成績亦較高。

- 3、「團隊建立」職能與「結構化生活考評」成績有顯著相關：經統計分析顯示，「團隊建立」職能評分較高者，在「結構化生活考評」所獲得之成績亦將越高（Pearson 相關值分別為 0.319，達顯著水準）。

表 8 管理發展訓練參訓者遴選成績與學習層次評量成績相關分析表

遴選成績		策略分析	問題解決	發展人才	溝通協調	團隊建立
結構化生活考評	Pearson 相關	-.235	-.016	-.057	.084	.319*
	顯著性	.134	.471	.395	.348	.044
	個數	24	24	24	24	24
教與學講座評量	Pearson 相關	.356*	.199	.149	.463*	.087
	顯著性	.044	.176	.244	.011	.342
	個數	24	24	24	24	24
團隊建立	Pearson 相關	.359*	.382*	.273	.172	.142
	顯著性	.043	.033	.098	.211	.255
	個數	24	24	24	24	24
績效管理	Pearson 相關	.323	.378*	.240	.250	.074
	顯著性	.062	.034	.130	.119	.365
	個數	24	24	24	24	24
管理職能 評鑑成績	Pearson 相關	.370*	.412*	.279	.227	.119
	顯著性	.037	.023	.093	.143	.290
	個數	24	24	24	24	24
政策分析報告	Pearson 相關	.229	.140	.151	-.041	.033
	顯著性	.141	.256	.241	.424	.440
	個數	24	24	24	24	24
國外研習 成果報告	Pearson 相關	-.058	-.048	-.087	.241	-.297
	顯著性	.394	.412	.343	.128	.079
	個數	24	24	24	24	24
總成績	Pearson 相關	.299	.261	.201	.191	-.007
	顯著性	.078	.109	.174	.185	.487
	個數	24	24	24	24	24

** . 在顯著水準為 0.01 時，相關顯著。

* . 在顯著水準為 0.05 時，相關顯著。

資料來源：本研究自行整理。

(三) **結果說明**：上開效標關聯效度分析，原應與參訓者未來工作績效作相關分析（亦即預測效度），惟囿於時間因素，參訓者甫完成訓練，訓後未滿 1 年，職務尚未晉升，暫無法觀察渠晉升後之工作績效，爰先以訓練成績（亦即學習層次成績）作為效標。上述有關遴選成績與學習層次評量結果，總體及個別部分職能項目具有顯著相關，可以得知，在訓前評鑑中心法獲評為職能較佳者，其在訓練結束後之成績評量，表現亦較佳，由此可知保訓會辦理之評鑑中心法具有一定之效度。

陸、問題討論與未來展望

在上述相關驗證成果之基礎上，參酌國外發展趨勢，提出公部門精進評鑑中心法之相關問題及未來展望：

一、精進評測工具及檢討職能模式，發展科學化之評鑑技術

從上開建構效度分析，顯示所得結果與理論期望似有未符，此雖可能受制於上述若干因素，例如：受測者職能之變異程度、評審員訓練不足、評審員評鑑職能面向過多或對於職能向度區辨偏差、月暈效應等，惟對於上開問題之關注、相關評測工具之選擇、職能向度及關鍵行為指標之定義等，均有再加以精進之空間。

此外，有鑑於上開「評審員使用實況錄影方式進行評分」試辦結果，與實際評分結果具高度一致性，為解決評鑑中心法所面臨之限制，例如：1 位評審員僅能同時觀察 2 位受測者、評審員耗費 1 天至數天時間參與評測觀察，透過「實況錄影進行評分」，實屬可行，惟相關技術應配合到位，俾利確保每位受測者能被評審員完整觀察及正確評分。又建議積極發展電腦科技輔助評鑑技術，甚至「線上評鑑（online assessment）」技術，使受測環境標準化、受測者之評分更具客觀性及公平性（黃一峰，2010），此實為未來公部門運用評鑑中心法科學化評分努力之方向。

二、持續進行預測效度檢驗，擴大追蹤訓後行為層次之成效

依上開遴選結果與學習層次之各項成績比較分析，結果顯示部分遴選時之職能

分數高低，與訓練結束時所做之學習層次評鑑成績具有高度相關，此表示保訓會所實施之評鑑中心法，具有相當一定之效度。

既以遴選成績與學習層次評鑑具有高度相關，為求準確預測評鑑中心法與參訓者訓後行為改變與工作績效，建議未來宜進一步追蹤參訓者訓後之工作表現及考績、陞遷等情形，並開發「工作績效量表」及「行為追蹤量表」，以 360 度評估面向，取得來自受測者長官、同儕或部屬對其績效評估之資料，並進行效標關聯效度分析，俾確認評鑑中心法運用於選才或評鑑之預測效度。

三、評鑑流程再予標準化，強化評分之客觀公平性

有句話說，「評鑑」如同鋸子一般，經常使用它將使它更有用（Cook, 2011），即使最好的評審員有時也需要常磨利他的刀子。是以，定期檢視及監測以確保評審員評分之品質，建立完善之評分機制，舉凡評分表單之設計、計分之標準、職能之換算等，均有助於確保評審之公正性。為達成此目的，建議可朝事前及事後方式分別努力。

事前方面，良好評審員訓練之持續進行相當重要，以確保評審員於評測活動進行前，能全面瞭解評測題本、職能定義及行為尺度等，並熟悉評測工具及過程等相關作業內容，此外，可針對須被觀察之關鍵行為，設計「行為檢核表」，俾有助於評審員評分，以縮小評分誤差；另倘若採錄影方式進行評分時，尤應針對錄影之評分方式進行詳細規劃；事後方面，倘時間及經費許可，建議可進行「前後（pre and post）測」實驗，並再次進行評分，加強再測信度之檢測，俾作為診斷評分資訊及精進客觀評分之改進（Cook, 2011）。

四、探究受測者參與評測之表現，重視評鑑之安全性

由於國外施行評鑑中心法已行之有年，相關技術已臻純熟，對於受測者參與評測之行為表現，亦有不少研究已如前述。舉凡這些針對受測者行為之種種議題，例如：受測者「事先學習以刻意表現（pre-AC knowledge）」所導致之評分結果差異；在相同型式或封閉環境之評測演練環境，受測者連續參加數天或連續參加數年，其評測的成績是否改變；受測者是否以「不實行為」欺騙了評審員（或至少獲得加分作用）等，均值得探討。

上開問題所衍生之「評鑑安全性 (assessment security)」議題，建議運用評鑑中心法之單位加以重視，將影響評分結果之干擾因素降至最低，以確保「評鑑安全性」，此不僅將直接影響評測工具之選擇、評測題本之開發、評審員之訓練等，並間接影響評鑑中心法之時間與經費成本及評鑑信效度。

五、成立專責小組，持續研發符合需求之題本

公部門運用評鑑中心法採用之遴選評測題本，應依據公務機關情境撰擬。惟高階文官發展性訓練所運用之評鑑中心法，包含訓前遴選及訓後評鑑，所適用之對象依職等分有第十職等至十一職等、第十二職等及第十三職等至第十四職等，題本內涵必須以不同職等之公務情境為主，並需依評測工具（例如：團體討論、模擬面談、公事藍演練、事實發現、個案分析等）加以設計撰擬，爰題本之研發實屬不易。

為確保題本符合公務機關情境，建議應成立專責小組負責題本之開發及試測，小組成員應包含公務界高階主管及評鑑中心法相關學者專家，共同蒐集公務機關之情境案例編撰題本，針對評審員評分表單進行科學化計分之設計，且題本及表單應經過嚴謹試測。

六、審慎結合人格測驗等工具，輔助解讀評鑑結果

有鑑於評鑑中心法之職能評鑑結果與部分人格特質具有相關性（黃元鴻，2008），且國外業將人格測驗、性向測驗等多種認知性之紙筆測驗結果，作為評鑑中心法之輔助工具；再者，保訓會已針對高階文官人格測驗量表進行為期 3 年之委外研究，完成相關人格測驗量表之研發。

為協助評析參訓之高階文官自我人格特質及個性特徵，以瞭解其是否符合理想高階文官所應具備之人格特質，建議高階文官發展性訓練除運用評鑑中心法外，規劃於遴選評測項目增列人格測驗等輔助工具，以將相關測驗結果併同作為評鑑中心法評鑑結果之參考。又為求慎重，建議宜針對人格測驗結果與評鑑中心法職能評測結果相互比對參照，建立關聯架構，並聘請專家進行解讀。

柒、結語

高階文官發展性訓練係以職能為基礎，保訓會運用評鑑中心法辦理訓前之甄選人才及訓後之評鑑發展人才，其目的在於採用縝密之科學評鑑技術，產生優秀績效之職能內涵，透過受測者在情境模擬中的行為表現，協助個人及組織瞭解受測者是否具備相關職能，檢驗職能強弱狀況，據以安排妥適之訓練發展課程，進而達成提升個人及組織績效。

上述相關評鑑技術，由於在公務界係屬首創，其面臨之困難及瓶頸，較之私部門在本質上存有一些原初限制（Steffens, 2011），包含：不容易辦理所有職位之工作分析、公務個案尚待廣續蒐集以進行題本開發、參加評鑑人數逐年增加、執行所需預算不足、敦聘具公務經驗並熟悉評鑑流程之評審員、及如何獲致合適之共識評分等。保訓會歷經 3 年之戮力克服，評鑑中心法已從導入階段轉而為成長階段，所累積之相關實務經驗誠屬難能可貴。

有鑑於國外對於評鑑中心法之發展，已逐漸從傳統之高度複雜性，轉而追求有效性、公平性、科學化及標準化之提升。高階文官發展性訓練運用評鑑中心法是否發揮實質效益，確須進行相關信效度之檢測，並建立個人面及組織面之績效評核標準。本文藉由國外評鑑中心法演進之他山石，相信可供我國借鏡。追求嚴謹客觀之評分，確實掌握評鑑中心法之信效度，是奠定評鑑中心法長久發展之利基，值得公部門有志之士共勉之。

參考文獻

- 考試院（2012）。**高階文官培訓飛躍方案**。臺北：考試院。
- 林燦螢（2005）。管理職能評鑑暨發展中心。**T&D 飛訊**，第 37 期，頁 1-18。
- 吳瑞蘭（2011）。評鑑中心法在高階文官培訓之運用及成效探討。**人事行政**，第 174 期，頁 39-58。
- 黃一峰（2010）。**評鑑中心法應用於高階文官培訓之研究**。公務人員保障暨培訓委員會委託研究報告，未出版。

- 黃元鴻 (2008)。管理才能評量中心結果、人格特質與績效相關性之研究。中國文化大學勞動學研究所碩士論文，未出版，臺北。
- 黃佳純、謝慧賢 (2007)。評鑑中心法未來的發展趨勢及其在高等教育之應用。
T&D 飛訊，第 62 期，頁 1-13。
- 陳啓光、陳進財、李元墩、于長禧 (2003)。管理才能評鑑中心評鑑結果與多年度績效之效標關聯效度研究。**人力資源管理學報**，第 3 卷第 4 期，頁 25-37。
- Borman, W. (2011). *Computerized Adaptive Personality Scales: A Military and Corporate Version*. Paper presented at the 36th International Congress on Assessment Center Method, St. Petersburg, Florida.
- Bobrow, W. (2011). *Assessment Center Integrity: Does the Word Get Around?* Paper presented at the 36th International Congress on Assessment Center Method, St. Petersburg, Florida.
- Cook, K. (2011). *The Sharpest Blade Gives the Finest Cut: Keep the Assessor Saw Sharp*. Paper presented at the 36th International Congress on Assessment Center Method, St. Petersburg, Florida.
- Fairley, N. (2011). *Assessor Development: Are You Doing the Best You Can*. Paper presented at the 36th International Congress on Assessment Center Method, St. Petersburg, Florida.
- Gibbons, A. (2011). *The Problem of Motivation in Development Assessment Centers: Implications for Performance and Subsequent Development*. Paper presented at the 36th International Congress on Assessment Center Method, St. Petersburg, Florida.
- Hoffman, B. J. (2011). *Understanding the Criterion-related Validity of Assessment Centers: The Neglected Role of Leader Vision*. Paper presented at the 36th International Congress on Assessment Center Method, St. Petersburg, Florida.
- Holt, K., & P. Bernthal (2011). *Benchmarking Assessment Practices*. Paper presented at the 36th International Congress on Assessment Center Method, St. Petersburg, Florida.
- Highhouse, S. (2011). *Looking Backward to Move Forward: Early Origins of Exercises, Dimensions, and Assessment Practices*. Paper presented at the 36th International Congress on Assessment Center Method, St. Petersburg, Florida.
- International Task Force on Assessment Center Guidelines (2009). Guidelines and Ethical

- Considerations for Assessment Center Operations, *International Journal of Selection and Assessment*, (Vol. 17 No. 3 September). Retrieved April 8, 2013, from: http://www.assessmentcenters.org/pdf/AssessmentCenterGuidelines_2009.pdf.
- Kirkpatrick, J. D., & W. K. Kirkpatrick (2010). Training on Trial. Retrieved April 23, 2013, from: <http://www.kirkpatrickpartners.com>.
- Ledford, G. E. Jr. (1995). Paying for the skill, knowledge, and competencies of knowledge workers. *Compensation and Benefits Review*, Vol. 27 (No. 4): 55-62.
- Lievens, F. (2009). Assessment Centres: A tale about dimensions, exercises, and dancing bears. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, Vol. 18 (No. 1): 102-121.
- Mansfield, R. S. (1996). Building competency models: Approaches for HR Professionals. *Human Resource Management*, Vol. 35 (No. 1 Spring): 7-18.
- Parry, S. B. (1996). Just What Is a Competency? And Why Should You Care? *Training*, Vol.35 (No.6):58-60, 62, 64.
- Petrides, K. V., Y. Weinstein, J. Chou, A. Furnham, & V. Swami (2010). An investigation into assessment centre validity, fairness, and selection drivers. *Australian Journal of Psychology*, Vol. 62 (No. 4 December): 227-235.
- Spencer, L. M., & S. M. Spencer (1993). *Competence at Work*. New York: John Wiley & Sons, Inc.
- Steffens, J. T. (2011). *Adaptation of the Assessment Process for Small & Medium Sized Public Safety Agencies*, Paper presented at the 36th International Congress on Assessment Center Method, St. Petersburg, Florida.
- Thornton III, G. C. (2011). *Employment Litigation and Assessment Centers: Issues, Potential Issues, and Non-issues around the World*. Paper presented at the 36th International Congress on Assessment Center Method, St. Petersburg, Florida.
- Westhuizen, J. H. (2011). *Computer-based Simulation Technology as Part of an AC, DC, and EC*. Paper presented at the 36th International Congress on Assessment Center Method, St. Petersburg, Florida.

The Reliability, Validity and Future Prospects of the Assessment Center Method Adopted for the Training of Senior Civil Service

Bih-Hwang Tsai^{*}, Jui-Lan Wu^{**}, Pei-Hsuan Shih^{***}

Abstract

The “Take-off Program for Senior Civil Service” implemented by the Civil Service Protection and Training Commission (CSPTC) has employed the Assessment Center Methodology to select trainees and perform assessment of the learning level and effectiveness after the training. Among the major issues that arise when using the Assessment Center Method is how to effectively assess competencies of individuals. This paper discusses the position, the goal and the process about the Assessment Center Methodology employed by CSPTC. Through a review of the development of the Assessment Center Methodology applied recently by foreign firms, CSPTC has conducted studies to verify the reliability and validity of the Assessment Center Methodology. According to our findings, the Assessment Center Method indeed possesses a high level of content validity, inter-rater

* Minister, Civil Service Protection and Training Commission, Examination Yuan.

** Director, Department of Training Assessment, Civil Service Protection and Training Commission, Examination Yuan.

*** Section Chief, Department of Training Assessment, Civil Service Protection and Training Commission, Examination Yuan.

reliability and criterion-related validity, but is short of construct validity. Finally, on the basis of the findings and the development of Assessment Center Methodology, this paper suggests some ways of improving the Center's efficiency, including standardizing the assessment and making assessments on a fully scientific basis.

Keywords: competency assessment, assessment center, development training for senior civil service

從俸給結構與退休所得論公務人員 退休年金給付制度改革 ——兼論信賴保護原則*

馮惠平**

《摘要》

公務人員退休年金制度屬於「軍」、「公」、「教」、「勞」四大年金制度之一，其改革規劃方案不單涉及數十萬現職與退休公務人員的經濟權益，亦為其他年金改革的具體指標及比較標的。既然年金制度改革攸關許多人未來重大權益之變動，當然為眾所關注之焦點。不難想見法案最後送立法院審議時，在各方角力下，必將遭遇諸多之質疑與挑戰。因之，本文以考試院函送立法院審議之公務人員退休撫卹法草案相關規定為基礎，從「俸給結構」與「退休所得」兩途徑探討之。又，信賴保護原則是否適用於本次公務人員年金改革，眾說紛紜，尤其是對於實體法上已取得財產權利的退休公務人員，其是否有信賴利益？是否必須加以保護？又如何保護？凡此影響退休年金給付制度之設計甚鉅，爰一併探討，以期做為立法者最後決定之參考。

[關鍵詞]：退休年金、所得替代率、信賴保護原則

投稿日期：102年4月2日；接受刊登日期：102年4月30日。

* 作者衷心感謝三位匿名審查委員就本文所提寶貴意見。

** 行政院人事行政總處法規會專員，e-mail: feng0001@dgpa.gov.tw。

壹、前言

近年來，臺灣經濟不景氣，人口結構逐漸邁入高齡化、少子化，青年就業困難且薪資普遍偏低；相反地，政府用人卻不見減少，退休軍公教人數亦年年增加，致國家財政負擔逐年攀高，遂於民國一〇一年引發勞工保險金擠兌事件。自此，各界改革呼聲不斷，而立法院復順應民意，做出大幅刪減現職與退休軍公教人員相關福利之決議。惟各方呼籲改革之火仍不止息，一路向上延燒，終使政府正視「年金改革」之必要性與急迫性，並將此一改革法案列為民國一〇二年二月新內閣上任首要推動之政務。

公務人員退休年金制度屬於「軍」、「公」、「教」、「勞」四大年金制度之一，其改革規劃方案不單涉及數十萬現職與退休公務人員的經濟權益，亦為其他年金制度改革的具體指標及比較標的。既然年金改革攸關許多人未來重大權益之變動，當然為眾所關注之焦點。不難想見法案送立法院審議時，在各方角力下，必將遭遇諸多之質疑與挑戰。其中主要質疑之一，可能在於公務人員退休金之計算，無論現行公務人員退休法，或考試院最近函送立法院審議之公務人員退休撫卹法（以下簡稱退撫法）草案之規定（銓敘部，2013），退休金均以「本俸加一倍」或「最終本俸的一點六倍」為基數內涵。然而，為何不是「本俸」？顯然退休制度上存在著與俸給制度上不同的考量因素。「本俸」為何？其界定左右退休所得及所得替代率之計算。究竟如何修法，才能使退休年金的給付更為合理，以致改革順利成功？本文以前述退撫法草案相關規定為基礎，¹從「俸給結構」與「退休所得」兩途徑探討之。又，信賴保護原則是否適用於本次公務人員年金改革，眾說紛紜，尤其是對於實體法上已取得財產權利的退休公務人員，其是否有信賴利益？是否必須加以保護？又如何保護？影響退休年金給付制度之設計甚鉅，爰一併探討，以期做為立法者最後決定之參考。

¹ 有關退撫法草案總說明及逐條說明之部分規定，係於匿名審查委員審稿後始修正加入，俾本文論述基礎更資周延完整。

貳、俸給結構

公務人員退休金的計算方式既以「本俸」為基數內涵，在年金改革過程中，單單修正退休給付制度，恐無法達成全盤改革之目的，俸給結構亦應一併配合調整，才能使公務人員退休給付制度合理以致確實可行。以下就俸給之性質與作用、俸給之內容與俸額之計算、現職待遇與退撫新制所得及加給的性質等進行詳細說明。

一、俸給之性質與作用

所謂俸給，乃公務人員關係存續中，國家或地方自治團體對公務人員所負擔之公法上金錢債務，亦即公務人員一方對行政主體一方之金錢請求權。公務人員享有領取此種俸給的權利，稱之為俸給權。該權利之特色在於，不單是公務人員的勞務報酬請求權，亦不單是其生計照顧請求權，而是兼具此兩種性質外，尚有國家對公務人員的期待。故俸給之多寡，端視公務人員從事職務之繁簡、責任之大小、地位之尊卑及生活所需之程度而定。從而，如何以較高的薪酬條件，藉以吸引或延攬民間優秀的人才，使其有意願至公部門服務，並且在滿意其俸給下，能夠無後顧之憂，專心致志為國家服務，並提升機關服務品質及行政效率，此乃俸給政策的最高指導原則。

從以上俸給多寡的決定因素、給與的作用與目的看來，不同因素及目的之偏重，將形成對待給付、生活照顧、身分品位²及高薪養廉³等各種理論。其中涉及退休年金程度較高者，係對待給付理論、生活照顧理論。簡單的說，前者對待給付說認為：公務人員與國家雙方成立近似民法第四八二條規定之僱傭契約，一方公務人員依約定期間提供國家服務，他方國家給付一定之報酬。其立論基礎源自於單純的利益交換，以服勞務交換等值的報酬。後者生活照顧說認為：公務人員之俸給與私人受僱之報酬不同，私人之報酬可按事務繁簡、工作時間長短、甚至工作多寡而給

² 此說認為公務人員俸給之功能不單支給公務人員及其家庭之生計，尚須維護公務人員相當的生活地位，以獲得執行職務應有的尊敬，亦即對於年資久、職務高，或具較高學識經驗資歷者，則給與較高之待遇（傅肅良，1985：262）。

³ 此說認為國家單純強調行政倫理、道德教化而漠視公務人員生存發展的需求，並非為政之道，反而應藉高薪激發官員廉潔習性，避免貪污情事發生。

付，公務人員之俸給則不僅反應其職位等級及責任之高低，且須提供公務人員維持與其身分相當的生活水準，以體現國家應負公務人員生活照顧之義務（吳庚，2012：236-237）。

綜觀各種俸給理論，不論本（年功）俸或各類法定加給例如地域加給、職務加給及各種專業加給，皆可謂公務人員執行職務所得之報酬，為國家所支付之對待給付，而得以藉此吸引優秀人才，為國服務，故俸給應以「對待給付」理論與「招才攬才」原則為主。換言之，為吸引優秀人才為國服務，並鼓勵其久任，採取擔任職責程度相當的職位，以獲得一定的俸給，並藉高階職位薪資待遇之增加，誘發其向上晉升之意願。這樣的作法，不僅符合激勵需求理論，亦符合同工同酬，計值給俸之平等原則。故高階公務人員與低階公務人員兩者之俸給差距不宜過小，同時亦應注意與國內民間甚或其他國家相當工作職位人員取得衡平。

二、俸給之內容與俸額之計算

（一）俸給之內容

我國現行公務人員的俸給，係由「俸」與「給」兩部分構成。「俸」指本俸或年功俸，所謂本俸，指各職等人員依法應領取之基本給與；所謂年功俸，指各職等高於本俸最高俸級之給與。「給」指各種法定加給，即除本俸或年功俸以外，因所任職務種類、性質與服務地區之不同，而另加之給與。俸制基本上係由官等、職等、俸級及俸點四項因素所構成，每一官等職等內，皆分設數目不完全相同之本俸與年功俸俸級，每一俸級則配有一定數目之俸點，每一俸點經乘以固定的折算率以後，即構成俸額數。各官職等、俸級及俸點的內容以俸表的方式來呈現。⁴

（二）俸額之計算

依法公務人員每月所得俸給總數，包括俸額現金及各項加給現金，前者係依審定合格任用之職等與本俸或年功俸俸級，依該俸級之俸點數目，按規定折算標準率折算而成；後者係依所任職務之職等（即審定合格任用之職等，或依法權理之較高職等），核支規定各該職等支領之標準。茲參照上開公務人員俸表，就俸額之計算重點，說明如下：

⁴ 詳參公務人員俸給法第四條附表。

1. 官等及職等：公務人員依官等及職等任用之，官等分委任、薦任、簡任。職等分第一至第十四職等，以第十四職等為最高職等，委任為第一至第五職等；薦任為第六至第九職等；簡任為第十至第十四職等。
2. 俸級總數：每一職等內，分設有數目不完全相同之本俸俸級與年功俸俸級各若干級；將十四個職等之俸級級數相加後，計有本俸俸級六十六級、年功俸俸級八十級。但因各職等俸級相互間有部分重疊，亦即有重複俸級，經減除重複俸給後，俸表中實有全部俸給四十六級。
3. 各職等俸級數目：各職等俸級數目不等，其中本俸數目，第十四職等僅有一級，第十三職等有三級，第十二職等以至第二職等各有五級，第一職等有七級，自最高至最低職等，本俸數目形成一、三、五、七遞增狀態。至於各職等之年功俸俸級數目，第十四職等無年功俸級數目，第十三職等有三級，第十二職等有四級，而自第十一職等以至第一職等，分別有年功俸五級、六級、七級、八級，以至第五職等之十級不等。
4. 俸級相互間俸點差距：每一俸給列有一定數目之俸點，從最低第一職等本俸一級 160 俸點，至最高第十四職等本俸一級 800 俸點，最高與最低兩者差距為五倍。至於本俸各級間俸點呈現遞增情形（亦即上下兩俸級間之差額），委任為 10 點，薦任為 15 點，簡任為 20 點。年功俸俸點每級各與其較高一級職等平行之本俸或年功俸相同。
5. 俸點折算俸額標準：現行公務人員俸表中並無固定俸額，僅有俸點，以為折算俸額之基數。俸額之折算，必要時，得按俸點分段訂定之。

從公務人員俸表內容觀之，簡任第十職等年功俸五級已達 780 俸點；第十一職等年功俸五級僅增加 10 俸點至 790 俸點；而第十二職等至第十四職等（僅設一級）之最高級均為 800 俸點，致簡任人員最高俸額幾無差距。而其現職待遇之真正差距，則係建立在專業加給及主管加給給付額度之不同。因退休所得僅以本俸為計算基準，致形成不同職等、卻領相同之退休給付之奇特現象。另為使中低階公務人員有級可晉，部分職等如委任第三職等至第五職等、薦任第九職等年功俸級數均在七級以上，其中委任第五職等年功俸級數更高達十級。由此可見，當初俸表之設計，一方面在於降低十二職等以上年功俸級數，使其所得減少；另一方面則是增加第五職等、第九職等年功俸數，使之有級可晉，俾照顧中低層公務人員，以鼓勵其久任。

又針對俸表中有關俸點折算俸額標準，有學者認為：「俸表中俸點五比一之規定，與可以分段訂定不同折算標準而使實際所得已非五比一之情形，應屬矛盾。雖見於同一法律規定中，但後者畢竟係以法律附件之附帶補充說明形式表現，以變更法律主要條文及表列具體數字規定，不僅手段稍欠堂皇正當，而且變更者為公務人員權益事項，實非妥當（徐有守，2007：394）。」平心而論，此一分段折算規定，固有利調薪時彈性運用，惟實質上，係對俸點高低差距五倍之否定，似有違行政程序法第八條明定之誠實信用原則。

另外，在公務人員俸表中，實際上是無從計算各該職等俸級之實際金額。就俸給之給付而言，雖受公務人員俸給法有關官職等、俸級、俸點之規範，但其只是表示等級高低與給付金額多寡的連動性，有關俸點如何折算俸額及各種加給給付標準，該法並未規定，而係分別以授權條款授權行政院或公務人員加給辦法定之。按公務人員俸給法有關俸點折算俸額部分，目前係以「全國軍公教員工待遇支給要點」所附公務人員俸額表規定行之。⁵而細究此要點亦非直接以公務人員俸給法之授權為依據。又查退撫法草案第四條第一款前段規定：「本（年功）俸（薪）：指公務人員依銓敘審定之俸（薪）點，按公務人員俸給法規定折算之俸（薪）額。」據聞於考試院開會審查該法草案時，原本該款後段尚有「並依全國軍公教員工待遇支給要點所定之公務人員表列金額」之文字，惟考量豈有法律依據行政規則之理，爰予刪除該段文字。綜上，此一要點可說是位居俸給制度關鍵性的地位。茲就法之觀點而言，上開要點於形式上固屬內部行政規則，但實質上又發生拘束數十萬現職或退休人員之外部效力。因之，此一要點可歸類為學理上所謂的「替代法律之行政規則」⁶，乃屬法制不備之權宜措施，⁷實應藉此改革契機，一併檢討。

⁵ 以行政規則規範公務人員關係，而不問其是否屬於公務人員權義關係中具有重要性之事項，殆為我國迄今存在之事實。就以公務人員所享權利之首要者，受領薪俸給付而言，雖有俸給法之公佈施行但該法之俸點只是表示等級高低，實際支給數額，卻是從早年的全國軍公教員工待遇支給辦法，到民國七十七年以後改為全國軍公教員工待遇支給要點及其附帶之各類人員薪給附表（附表之金錢數額則配合立法院所通過之預算金額，故遇有調整待遇時，要點則修改一次）（吳庚，2012：216）。

⁶ 所謂「替代法律之行政規則」指在一定的範疇內須有法律規制之必要，而實際上法律卻未規定，或法律條文過於簡略，有待命令加以補充，例如有關公務人員薪俸之「全國軍公教員工待遇支給要點」，便是一例。（吳庚，2012：46）。

⁷ 參見法務部民國八十九年十月三十一日（89）法律字第〇〇〇四五九號函、民國九十六

(三) 現職俸給待遇與退撫新制所得

我國公務人員現職待遇內涵中，能夠普遍適用於所有公務人員者，當屬本（年功）俸、專業加給表（一）數額二項，而退撫法草案亦參採此二項法定給與來定義現職待遇。⁸該法草案所定退撫新制實施後，兼具退撫新制實施前、後年資者，其退休金基數內涵最終係以平均本（年功）俸之一點六倍為計算基準。僅從公務人員現職待遇與退撫新制退休所得基數內涵，加以比較分析如下表：

表 1 公務人員現職待遇與退撫新制所得基數內涵比較表

（單位：新臺幣元）

各職等本（年功）俸最高級	俸額 A	專業加給表 （一）數額 B	現職待遇 A+B	現職待遇占本 （年功）俸倍數 A+B/A	退撫法草案所定退撫新制 實施後退休金基數內涵 （民國一〇一年以後）	
簡任第十四職等本俸一級	53,075	40,630	93,705	1.77	兼具退撫新制 實施前、後年 資者，平均俸 額 1.6 倍。	僅具退撫新 制實施後年 資者，平均 俸額 1.7 倍 。
簡任第十三職等年功俸三級	53,075	37,840	90,915	1.71		
簡任第十二職等年功俸四級	53,075	36,690	89,765	1.69		
簡任第十一職等年功俸五級	52,410	32,650	85,060	1.62		
簡任第十職等年功俸五級	51,745	29,960	81,705	1.57		
薦任第九職等年功俸七級	47,080	25,770	72,850	1.55		
薦任第八職等年功俸六級	41,755	24,700	66,455	1.59		
薦任第七職等年功俸六級	39,090	21,710	60,800	1.56		
薦任第六職等年功俸六級	35,425	20,790	56,215	1.59		
委任第五職等年功俸十級	34,430	18,910	53,340	1.55		
委任第四職等年功俸八級	29,435	18,060	47,495	1.61		
委任第三職等年功俸八級	27,435	17,830	45,265	1.65		
委任第二職等年功俸十級	21,775	17,770	39,815	1.83		
委任第一職等年功俸六級	18,445	17,710	36,225	1.96		

資料來源：作者自行整理。

年九月五日法律決字第○九六○○二四九五九號函及民國九十九年十月七日法律字第○九九○三八八○八號函等。

⁸ 參見退撫法草案第四條立法說明四前段。

從上開比較表相關數據顯示，公務人員各該職等本（年功）俸最高級之現職俸給待遇所占本俸倍數，委任第一職等至第四職等、簡任第十一職等至第十四職等，均較退撫法所定一點六倍為高；其餘第五職等至第十職等職等倍數均在一點六倍以下，顯示兩頭高、中間低之分布情形。茲以公務人員服務滿一定年資符合退休條件時，除受官等限制以外，多因考績及陞遷，晉升至一定等級（某一職等年功俸最高級），其中委任人員以第五職等退休為多數，故第一職等至第四職等之俸給倍數，參考價值不高。剔除上開委任職等俸給倍數數據以後，則顯示出退休年金低階高給、高階低給之反常現象。又公立學校教職員退休撫卹條例草案第四條第二款亦參考創設「基本薪」：其中規定教授按本（年功）薪二倍計算之金額；副教授按本（年功）薪一點九倍計算之金額。惟現行規定公立學校教授學術研究費 54,450 元，高過本（年功）薪最高級 53,075 元（770 薪點），兩者相加 107,525 元，已超出本（年功）薪二倍之 106,150 元；而副教授之學術研究費 45,250 元加上最高本（年功）薪 51,745 元（710 薪點），兩者相加 96,995 元，卻低於本（年功）薪一點九倍之 98,316 元，較諸前述公務人員低階高給、高階低給等現象，更為明顯。此種規定所造成的不合理，將來如未一併修正相關俸給制度結構，實無法解決；同時突顯出年金改革的背後，需要堅強法理基礎支撐，方能使改革「合理」以致「可行」。

上述現象，誠如學者朱武獻所說的：「俸表的設計早期是為鼓勵公務人員久任，由於委任當年不能升薦任，於是將年功俸拉長，結果年功俸占薪資比率太高，導致後來替代率太高，之後開放委任透過訓練可以升薦任。如今時空環境已經改變，但俸表卻未調整，導致年功俸長的人，不管所得替代率改為多少，其替代率仍然高，這是一個關鍵問題。薦任第七職等、第八職等、第九職等亦有相同問題。至於高階的人，其本俸占的比率低，再以所得替代率多砍，就會砍得很深，這會影響公務人員將來就任高階的意願，也違反公平性」（鄒景雯，2013）。此一俸表設計造成高階人員退休所得實質減少，與中階人員所得相差無幾的情形，除影響陞遷意願，違反公平原則外，同時也助長公務人員吃大鍋飯的心態，與前述「對待給付」、「生活照顧」等理論亦有未合。

三、加給的性質

公務人員之俸給包括本（年功）俸及各種加給，其中對於加給部分，公務人員

俸給法並無具體規定，而係於該法第十八條第一項規定，授權將各種加給之給與條件、類別、適用對象、支給數額及其他事項，由考試院會同行政院訂定加給給與辦法辦理之。該辦法第四條明定公務人員各種加給之種類（包括職務加給、技術或專業加給及地域加給）。各該法定加給具有「多給」或「補助」的事物本質，原則上，至少應包含下列三項性質：一、非主體性：公務人員的本（年功）俸為其基本固定月俸，屬俸給制度的主體，加給既具有「多給」的性質，則其並非公務人員主體性給與，而是針對本（年功）俸額外另加之給與。二、上限性：加給既具有「補助」的性質，則其以不超過主體性給與為原則，亦即加給給付金額不應超過其本（年功）俸金額。三、要件性：加給係以公務人員具有工作事實為前提，並符合公務人員特定要件者，始得請領之。

專業加給為法定加給之一種，係為彌補公務人員本（年功）俸之不足，依據公務人員銓敘審定之職等，在具有工作的事實及其各類人員專業加給表規定之要件下，所另加的法定給與。自亦具有上述非主體性、上限性及要件性之性質。其中公務人員專業加給表（一），不但不具前述「非主體性」、「上限性」，⁹且因人人皆有，亦失去最後一項「要件性」，可謂完全不具加給的本質特性。又該項專業加給每逢待遇調整時，亦隨本俸調整之，是其法定形式上名為專業加給，實則細究其性質，應屬法定基本給與，故以整併入「本俸」為宜。惟或因憲法上考試院與行政院管轄競合問題，或因考量修正公務人員俸給法工程浩大，主管機關並未考慮此一整併作法，而係於退撫法草案第四條第二款另創「基本俸（薪）」：指按公務人員本（年功）俸（薪）一點七倍計算之金額。就性質而言，本俸屬公務人員之基本給與，基本俸亦屬其基本給與，同一公務人員給付為何有兩種不同之基本給與？於法理上顯有矛盾，似難自圓其說，僅能勉強解釋年金給付純係遷就現行俸給制度之結構，所為之權宜作法。

⁹ 一般而言，加給的所得不應超過本（年功）俸所得之百分之五十（傅肅良，1985：543）。但公務人員委任第一職等人員，依全國軍公教員工待遇支給要點所定公務人員專業加給表（一）規定，支領 17,710 元，而依該要點所定公務人員俸額表，相同職等占本俸一級至年功俸四級之人員僅支領 11,635 元至 17,110 元，皆較其所領專業加給為低。此外，公務人員專業加給表（二十九）有關公設辯護人、行政執行官之加給，亦高出本（年功）俸甚多。凡此，皆明顯與加給的「上限性」性質不符。

四、小結

為達成全盤改革之目的，使公務人員退休給付制度合理可行，建議俸給結構亦應一併配套調整如下：

（一）公務人員本（年功）俸與專業加給表（一）應予整併

本（年功）俸與專業加給表（一）¹⁰兩者合併，可以導正原已傾斜的俸給結構，符合法理。再者，修正後之退休所得替代率，倘以最高服務年資三十五年計，每一年乘以百分之二的結果，是該項所得替代率之高限為百分之七十。如明定公務人員整體退休所得替代率高限為百分之八十，則養老給付優惠存款及公保年金之總和上限，僅存百分之十的空間。如此一來，優惠存款利率似亦無調降之必要性，而以替代率總額上限管控即可。換言之，每一公務人員退休時，所支領的年金包括退休年金、優惠存款利息及公保年金總和上限，即不可能超過修正後本俸的百分之八十。較諸退撫法草案又再分別調降優存利率，此一標準可謂便於計算、簡單明確，並具體可行。

又本（年功）俸基數內涵增加，將導致公務人員每月保險俸給增加，相對被保險人自付及政府補助額度亦均增加。此部分不妨仿效退撫法草案有關退撫基金共同撥繳之百分比調整的方案，將按月給付之保險費由現行被保險人自付百分之三十五、政府補助百分之六十五，¹¹調整為自付百分之四十、政府補助百分之六十，以為因應。另依公務人員俸給法第二十一條第一項規定，依法停職人員，停職期間得發給半數之本（年功）俸。以本俸基數內涵增加，該項半俸給付額度亦隨之增加，

¹⁰ 我國公務人員專業加給缺乏法制化及機關間角力的結果，直至民國八十五年時，各類專業加給數目已由十餘種暴增至五十五種之多，主管機關雖於民國九十四年時將專業加給簡併為行的二十五種，惟相較於其他國家情形，仍嫌太多。故本文認為除專業加給表（一）應與本俸整併以外，其餘二十四種扣除專業加給表（一）金額後，亦應一併檢討簡併。如欲進一步探討專業加給簡併，可參拙作〈公務人員專業加給簡併的法理與實務探討〉（馮惠平，2012）。

¹¹ 民國一〇一年十一月十三日考試、行政兩院會銜函送立法院審議公教人員保險法修正草案第九條「本保險之保險費，由被保險人自付百分之三十五，政府補助百分之六十五……。」另配合公務人員退休年金改革，考試院民國一〇二年四月十二日函送立法院審議之公教人員保險法再修正草案，此一保險費分擔比例部分，並未修正。

惟此乃基本生存照顧之體現，且停職人數不多，國庫負擔有限，應不致造成太大的問題。¹²

最後，俸給兩者合併尚有一個最大的好處是：退休金法定基數內涵至此固定，不用一再修法藉本俸倍數多寡，加以調控退休年金的給付額度。否則，此種拼湊數據的改革方式，不但外部人民不能信服，恐連內部公務人員亦無法瞭解何以其固定薪資會一變再變，致遭改革粗糙之譏。

（二）公務人員俸表應一併配合修正

整併公務人員本（年功）俸與專業加給表，最簡單的方式是取消公務人員俸表之俸點折算俸額標準，再將後者每一職等不同的專業加數額加回各職等俸額。惟此一方式，首先立即暴露最低俸額數與最高俸額數之差距不足法定五倍，而僅有約三點二倍。¹³其次，同一俸點不同職等者，如第十二職等、第十三職等及第十四職等均可達十四職等本俸 800 點，依修正後本（年功）俸均為 93,705 元，此一不同職等而本俸完全相同之情形，如前所述，與「對待給付」等理論未合。是以，上述直接取消俸點之整併方式似不足採。從而俸表俸點折算俸額之標準仍應維持，但建議大幅修正如下：

1. 公務人員俸表分段折算之規定¹⁴宜予取消

為真正落實本俸高低階差距五倍¹⁵之立法目的，宜修法取消此一分段折算之規

¹² 退一步言，如認停職人員之整併後半俸過高，亦得修改為本俸之三分之一，以為因應。

¹³ 目前委任第一職等一級本俸 160 點俸額為 11,635 元，簡任第十四職等本俸 800 點俸額為 53,075 元，高低差距四點五六倍，實際上不足法定俸點高低五倍之規定。兩者再加上分別加上專業加給第一職等及第十四職等之數額，前者為 29,363 元，後者為 93,705 元，高低差距更降為三點一九倍。

¹⁴ 依據現行全國軍公教員工待遇支給要點第四點第一款第二目規定之「公務人員俸額表」規定，各等級俸點折算俸額之數額係分段累計：俸點在 160 點以下之部分每俸點按 72.7 元折算；161 點至 220 點之部分每俸點按 46.9 元折算；221 點以上之部分每俸點按 66.6 元折算。不足 5 元畸零數均以 5 元計。

¹⁵ 我國公務人員俸給的結構相較於民間企業勞工薪資，大體上是低階公務人員高過基層勞工；中階公務人員與相對應等級的勞工，約莫相當；而至高階主管層級，則顯有落差，私部門高階員工的平均薪資，顯然高於公部門高階公務人員一截。顯示私部門員工的起薪雖較公部門初任公務人員者來得低，但在年資升遷條件相當下，私部門員工薪資逐漸

定。惟如何修法落實五倍差距？實屬兩難。倘以現行最高本俸 800 點 93,705 元為上限，則最低俸點 160 點將由 29,363 元調降為 18,741 元，減薪最多可達 10,000 元以上，較諸現行勞工最低基本工資 18,780 元還低，並不可行；反之，如以最低本俸 160 點 29,363 元為下限基準，則最低本俸 800 點由 93,705 元調升為 146,815 元，最高可加薪 53,000 元，與本次改革減輕國家財政負擔之目的有違，且與人民期待不符，似亦不可行。故本文建議採折衷作法，即參採民間就業平均起薪數額，將最低俸點 160 點 29,363 元調降為 22,000 元，五倍最高俸點 800 點則由 93,705 元調升為 110,000 元。此一調高俸額之 16,000 餘元的差距，宜限制在第十二職等以上高階人員俸表之範圍專用，¹⁶並可參考類似美國「高級主管制」（Senior Executive Service 簡稱 SES）採績效俸方式辦理（許南雄，2010：182）。考量第十二職等主管級以上人員居於金字塔人數結構的頂端，其占全體公務人員之比例極低，¹⁷而基層人員眾多，故此一調升高階人員本俸之人事成本，當可由適度調降基層人員本俸加以彌補，反而有利本次減輕國家財政負擔目標，亦與民間企業初任員工起薪，取得衡平，似屬可行。

2. 俸表各官職等級距、起敘俸點及年功俸級數宜配合適度調整

倘採上述公務人員專業加給表（一）併入本俸同時取消俸表分段折算之規定之作法，則每一俸點折算金額勢將增高，如以俸點 160 點 22,000 元計，每點 137.5 元，故在不減少或增加現制俸給級總數（扣除重疊俸給級數計 46 級）原則下，亦得配合適度調整俸表各官職等級距，如委任官等各職等每一級數由 10 俸點改為 5 俸點（688 元）、薦任官等各職等每一級數由 15 俸點改為 10 俸點（1,375 元），簡任官等維持 20 點（2,750 元）不變或再增俸點，以調整各官職等逐級晉俸額度，並

趕上，至高階層級終至超越公部門俸給的水準，此一民間企業薪資後來居上的情形，反應公務人員俸給結構中高低的差距，有調整之空間及必要。

¹⁶ 針對第十二職等司處長級以上公務人員，銓敘部訂有「高階主管特別管理條例」草案一種，該條例草案訂有「俸給專章」，至於是否另訂高階人員俸表，該部似尚在思考規劃中。另考試院文官制度興革規劃方案六、改善俸給退撫發揮給養功能，亦將「完成高階文官俸表」訂為遠程興革事項，並預劃於民國一〇三年六月前完成。

¹⁷ 組織法規中，職務列第十二職等以上之中央機關正、副主管級職務（排除政務人員、法官、檢察官、關務、醫事等人員）約 774 個（郭倩茜，2011）。

使之仍有級可晉。又各職等起敘俸點，亦應一併配合各職等原專業加給表（一）間之金額差距，適度調整級距，避免相鄰二職等俸段範圍過度重疊。其中跨官等職等間如委任第五職等與薦任第六職等間、薦任第九職等與簡任第十職等間，更得以拉大或跳空起敘間距之方式處理，以平衡原專業加給表（一）於各官等間之差距。此外，針對高階公務人員退休年金刪減過多的問題，¹⁸可參採前述適度調增簡任各職等俸表級數，並配合減少委任第五職等、薦任第七職等及第九職等年功俸級數等作法，加以解決。

（三）全國軍公教員工待遇支給要點有關俸給部分宜儘速法制化

前已述及，全國軍公教員工待遇支給要點係屬法制不備之權宜措施，類此欠缺法律依據的情形，過去司法院大法官亦曾加以指摘，¹⁹惟對於相關規定卻未逕予宣告違憲失效。直至民國一〇一年十二月二十八日司法院大法官以釋字第七〇七號解釋²⁰明確宣告：公立學校高中以下教師敘薪，未以待遇相關法律或其明確授權之法

¹⁸ 依據現行公務人員退休法相關規定，第十二職等年功俸四級 800 俸點服務滿三十年之主管級公務人員，含主管加給現支 116,245 元，可支領月退休金 90,228 元。依退撫法草案規定，倘以平均本俸的一點六倍計算（包括優惠存款）僅可支領月退休金 59,079 元，與原可支領之月退休金差距 31,149 元，約莫只有現職待遇的一半。第九職等年功俸六級 710 俸點主管級公務人員依現制退休時可支領月退休金 79,682 元，在相同改革條件下，則可支領月退休金 52,511 元，與原可支領之月退休金差距 27,171 元，約莫相當於現職待遇的六點五成。

¹⁹ 如司法院釋字第二四六號、第二七〇號、第四五五號及六一四號等解釋。

²⁰ 大法官於司法院釋字第七〇七號解釋文：「教育部於中華民國九十三年十二月二十二日修正發布之公立學校教職員敘薪辦法（含附表及其所附說明），關於公立高級中等以下學校教師部分之規定，與憲法上法律保留原則有違，應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿三年時失其效力。」復進一步於該號解釋理由書言及：「……聲請人雖僅就公立學校教職員敘薪標準表說明第五點第一項關於上開教師在職進修取得較高學歷改按新學歷起敘時，不採計進修期間內服務成績優良年資部分之規定，有牴觸憲法之疑義，聲請解釋。因上開說明為系爭辦法第二條附表所附之說明，即屬系爭辦法之一部分，系爭辦法既違反憲法上法律保留原則，本院自得以系爭辦法為解釋之對象予以解釋（本院釋字第二八九號解釋意旨參照）。惟上開教師之待遇制度，以法律明文或法律明確授權之命令加以規定，需相當期間妥為規劃，相關機關應於本解釋公布之日起三年內，依本解釋意旨，制定上開教師待遇相關法律，以完成上開教師待遇之法制化，屆期未完成制定者，系爭辦法關於上開教師部分之規定，失其效力。」

規命令定之違憲，並至遲於屆滿三年時失其效力。本號解釋大法官為體現司法積極主義，一改過去保守態度，以系爭公立學校教職員絀薪辦法（職權命令）相關規定，違反憲法上法律保留原則，而宣告其定期失效。據此以推，上述待遇支給要點與系爭絀薪辦法兩者均涉及公教人員薪俸待遇之重要權益，以後者屬職權命令，依中央法規標準法第七條規定，曾送立法院查照，仍不免遭大法官解釋違憲而失效；而前者要點僅由主管機關自行訂定，且未送立法院，倘以相同標準審查，依舉重明輕之法理，似難逃違憲之命運。故針對全國軍公教員工待遇支給要點有關俸給部分，建議有關機關應未雨綢繆、儘速規劃，不妨提昇其位階，由公務人員俸給法明定，或以該法明確授權之命令定之，以符法制化要求。²¹

參、退休所得

眾所周知，年金改革大原則、大方向，不外「繳得多、領得少、拿得晚」，其中「領得少」部分，主要原因在於現行公務人員退休所得替代率偏高，必須做一合理的調整。惟退休「所得」為何？如何界定？凡此將決定替代率之計算。唯有合理地界定「所得」範圍，才能反映真實的所得替代率。以下就退休之性質與作用、稅法之「所得」與公務人員退休「所得」，以及月退休金基數內涵之計算等加以論述，並提出相關建議：

一、退休之性質與作用

「退休」，乃指機關學校或公私團體，為強化人事機能，提高工作效率，規劃建立一種給付制度，以解決其員工老年、殘廢等問題，進而安定員工及其家屬的生活。「退休」具有以下各項功能，其一是「促進新陳代謝，提高行政效率」：政府為公務人員所組成的有機體，藉退休制度的執行而促進其新陳代謝，使年老久任者得以退養，青年精壯者得以登進，則機關始能充滿朝氣，提高士氣，行政效率亦隨之提高。其二是「消除生活憂慮，澄清吏治道德」：政府採行退休制度，對公務人

²¹ 欲詳細瞭解全國軍公教員工待遇支給要點沿革及如何法制化等，可參拙作〈公務人員俸給之法理探討〉（馮惠平，2011）。

員的晚年生活與經濟負擔，預為籌措打算，可使公務人員因其將來生活有保障而奉公守法，官箴自必修明，吏治得以澄清。其三是「建立永業制度，增進社會安全」：政府推行適當有效的退休制度，則公務人員因其將來生活有一定保障，乃能安心任職，樂其所事，有助於促進公務人員的永業化及社會安全（廖讚豐，2009）。此外，公務人員退休制度之設計，乃在保障退休人員退休後之生活，使其於不能或不再從事工作，以獲取薪資收入時，仍有一定之金錢收入，資為生活之憑藉，以確保其生存。是退休制度的指導原則，亦應參採俸給制度設計的考量因素，亦即以其相對優厚的退休金給付條件，藉此吸引或延攬民間優秀的人才，為國所用。就此而言，退休制度與俸給制度之設計，皆可謂具有「招才」、「留才」及「用才」的作用。

公務人員退休條件成就時，得向政府請領退休金。有關退休金的理論，主要有「遞延工資」及「生活維持」等理論。前者「遞延工資」說認為：退休金係員工以其全部在職服務期間，所提供的勞務為對價，所換取的報酬，其計算方式係以員工全部在職服務期間為對象，故退休金具有薪資之性質；而後者「生活維持」說主張：員工退休後，雇主有照顧其退休後生計之義務，使員工到達一定年齡及資格條件時所領受的老年年金，足以維持其退休後適當的生活水準與相當的消費能力，並可維持與退休前合理的所得替代率，以維持退休後適當生活水準。事實上，遞延薪資概念較能符合經營者管理上的需要，又能對員工所得做時間上的再分配，確能顯示出較佳的退休金理論架構。此說似為現行勞工退休金理論的通說，惟並未能顯示其退休後的生活保障問題。

綜觀退休金理論，可知私部門之勞工退休金是雇主以勞動關係的存在為基礎，對勞工長年提供勞務給付的全部結果。亦即勞工退休金係勞工提供勞務給付的對待給付，其在債法上的歸類，應與工資相同，屬民法第四八二條勞務給付的報酬，是一種有對價關係的給付。換言之，乃屬有償給付，適用上述「遞延工資說」。然而公務人員與國家或地方自治團體間雙方並非如一般勞工屬勞動契約關係，而係公法上之特別法律關係或稱公法上的職務關係。公務人員退休金請求權是從憲法第十八條人民服公職權衍生而來，參以司法院釋字第二八〇號解釋理由書：「公務人員應盡忠職守，為民服務，國家對於公務人員亦應照顧其生活，於其年老退休時，給予適當之退休年金，以保障其退休後之生活，方符憲法第八十三條設置國家機關掌理

公務人員退休、養老等事項之意旨……。」又釋字第四三三號解釋理由書：「國家為公法人，其意思及行為係經由充當國家機關之公務人員為之。公務人員與國家之間係為公法上職務關係，國家對公務人員有給予俸給、退休金等照顧其生活及保障其權益之義務……。」此二號解釋均顯示國家對於公務人員有照顧其生活之義務，基於此一法定義務，即學理上所說的「公法上債之關係」，從而依法公務人員得享有退休金請求權，其退休金理論自應以適用「生活維持說」（近似「生活照顧說」）為主要論述基礎，而不宜將公務人員退休金視同勞工退休金，亦即視為一種工資的延長或雇主的贈與。

上開論述固與退撫法草案總說明參所言：「……於早期公務人員待遇偏低及採行恩給制時期，確係著重『功績理論』及『延遲薪資理論』；然而隨著公務人員待遇大幅提昇，以及實施退撫新制採行共同提撥制之後，公務人員退撫制度所發展而成之建構，業趨向『社會保險』之自助互助、權利義務對等及適當生活維持等理論之論述。」未盡相同，惟咸認國家負有維持公務人員退休適當生活之義務。

綜上，退休金給付既然屬國家基於對公務人員「生存照顧²²」的法定義務，自應做為公務人員年金改革之法理基礎。如此，政策主管機關與現職或退休公務人員間，雙方在年金改革溝通過程中，機關一方要求公務人員一方「共體時艱」，以減輕國庫財政負擔之呼籲，並修法據以說服被改革者及立法部門，始有其正當合理性。

二、稅法之「所得」與公務人員退休「所得」

公務人員現職待遇「所得」者，即退休所得替代率之分母，是否與稅法之「所得」（即一般所得）範圍一致？抑或得以制度目的的不同，而作不同範圍之界定？值得探討。

「所得」一詞，顧名思義，乃個人一切財產的利得，然在稅法上，何謂「所得」？長久即存有爭議。首先發展為泉源說；其次淨資產增加說出而對抗；近日德

²² 退職給與及撫卹給與，本質上屬於「生存照顧」（*vorsorgung*）體系中不可或缺之一環，如果「月俸」屬其積極在任之生存照顧給付，則「退職」及「撫卹」給付即屬消極不在任之另外一種生存照顧給付，兩者相互配合，生存照顧體系始無缺口（林明鏘，2012：350）。

國法律學界與司法實務則以市場所得理論取得通說地位，並逐漸影響歐洲及日本，但另有消費型所得理論起而抗衡。所謂「市場所得說」，簡而言之：謂參與市場活動所得實現財產上增益（對價），始為所得稅之租稅客體（葛克昌，2009：4-7）。

市場（交易）所得說應用於我國所得稅法，以前大法官蘇俊雄在司法院釋字第508號不同意見書最為著名。該號釋字不同意見書略謂：「……從所得稅法第八條²³第一至第十款的例示規定，可以得出在『量能課稅』的基本原則下，本法所稱『所得』解釋上至少有兩項特徵：一、形成財產增加，二、該財產增加係經由市場交易而來。首先，從所得稅法第八條所列例示中，列明有『股利』、『盈餘』、『報酬』、『利息』、『租金』、『權利金』、『增益』、『獎金或給與』等，皆屬原財產增加之收入概念，及從第十四條關於個人綜合所得總額計算方式規定，亦可知所得稅法所掌握者為財產的增加。蓋並非有財產收入之外觀即屬本法課徵標的，尚必須引起財產收入的經濟行為結果，造成整體財產的增加時方屬之……。」由是可知，基於租稅法定主義，所得稅法第八條規定，將人民經由市場交易而來之利得，採例示併概括立法的方式，將個人股利、盈餘、報酬、利息、租金、權利金、增益、獎金或給與及其相當收益，均列為所得稅課稅的客體，揆其立法目的，不外合理的範圍內擴大稅源，以利國家課稅，藉由增加稅收，達到富國利民之目的。

惟是否宜將各類公務人員因執行職務對價之利得比照稅法「所得」來源，做相同的規範處理，意即是否宜將公務人員支領之俸給及獎金或其他給與，一概納入計

²³ 所得稅法第八條規定：「本法稱中華民國來源所得，係指左列各項所得：一、依中華民國公司法規定設立登記成立之公司，或經中華民國政府認許在中華民國境內營業之外國公司所分配之股利。二、中華民國境內之合作社或合夥組織營利事業所分配之盈餘。三、在中華民國境內提供勞務之報酬。但非中華民國境內居住之個人，於一課稅年度內在中華民國境內居留合計不超過九十天者，其自中華民國境外僱主所取得之勞務報酬不在此限。四、自中華民國各級政府、中華民國境內之法人及中華民國境內居住之個人所取得之利息。五、在中華民國境內之財產因租賃而取得之租金。六、專利權、商標權、著作權、秘密方法及各種特許權利，因在中華民國境內供他人使用所取得之權利金。七、在中華民國境內財產交易之增益。八、中華民國政府派駐國外工作人員，及一般雇用人員在國外提供勞務之報酬。九、在中華民國境內經營工商、農林、漁牧、礦冶等業之盈餘。十、在中華民國境內參加各種競技、競賽、機會中獎等之獎金或給與。十一、在中華民國境內取得之其他收益。」

算退休所得替代率之分母，即現職待遇之「所得」範圍？²⁴實務上，現行公務人員專業加給有二十五種、獎金（包括考績獎金、年終工作獎金等通案性獎金及醫療獎金、清潔獎金等個別性獎金）約有五十餘種，遑論其他種類給與。除本（年功）俸及一般專業加給以外，各項現職給與種類繁多、金額高低不一，無法一一計入退休所得，據以計算所得替代率，乃屬必然，於茲不贅。縱觀各國公務人員現職待遇（作為退休所得替代率之分母），亦無一定之內涵，端視其歷史文化、法理規範等而定。

依前所述，公務人員退休金適用「生活照顧說」，故其「退休所得」之概念內涵，倘限縮於公務人員的基本給與包括本（年功）俸及專業加給（一）等二項，並將之整併為本俸一項，不但明確具體、便利計算，亦屬合理。此一所得替代率分母計算內涵與退撫法草案第四條第四款立法理由大致相同，²⁵惟其中專業加給部分，依同款第二目後段係指：「按各類人員適用之技術或專業加給及人數加權平均計算所得之各職等定額技術或專業加給。」此一規定，增加計算困難，化簡為繁，似無必要。

²⁴ 民國一〇〇年一月一日廢止之退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點第三之一點第五項第一款規定：「每月退休所得，指下列各目合計之金額：1.按退休生效時待遇標準計算之月退休金。2.公保養老給付每月優惠存款利息。3.按退休生效時本（年功）俸（薪）額及退休核定年資，依退休生效日當年度（如當年度尚未訂定，則依前一年度）軍公教人員年終工作獎金（慰問金）發給注意事項計算之全年年終慰問金十二分之一之金額。」此一規定將年終慰問金納入退休所得範圍。惟民國一〇一年相關年終慰問金預算已遭立法院大幅刪減，依一百零一年退休軍公教人員年終慰問金發給注意事項第二點第一項第二款規定，按月支（兼）領退休金（俸）在新臺幣 20,000 元以下之各級政府退休（伍）人員（含軍職支領贍養金、生活補助費及半俸人員）。是以，往後可請領年終慰問金之公務人員屈指可數，縱將該項年終慰問金納入退休所得，也已失去實質意義。

²⁵ 參以該款立法說明略以：依照公務人員退撫制度改革方案擬定之退休所得替代率，係以月所得計算，就學理及實務而言，其分母（即現職待遇）並無一定之內涵，全係由各國審酌其社會背景與工作者之待遇等自行決定。考量我國公務人員現職待遇內涵中較具普遍性及共通性者，以本（年功）俸（薪）、技術或專業加給二項為主，爰於第四款明定退休所得替代率之分母以該二項給與計列。另考量退休人員退休後即不再支領主管職務加給且為避免發生「肥大官、瘦小吏」之質疑，爰於分母部分不計列主管職務加給。此外，考量年終工作獎金係年所得性質，非一定性支給項目，是亦不予計列。

三、月退休金基數內涵之計算

(一) 民國八十四年以前舊制（恩給制）：²⁶

月退休金，除本人及眷屬實物配給與眷屬補助費實足發給外，任職滿十五年者，按月照在職之同職等人員月俸額百分之七十五給與，以後每增一年，加發百分之一。但以增至百分之九十為限。

(二) 民國八十四年以後新制（年金制）：²⁷

月退休金，以在職同等級人員之本俸加一倍為基數，每任職一年，照基數百分之二給與，最高三十五年，給與百分之七十為限。

(三) 民國一〇二年擬定之退撫法草案：

依草案第三十二條之附表三公務人員退撫新制實施後年資退休金計算基準及基數內涵之規定，兼具退撫新制實施前、後年資者由民國一〇五年本（年功）俸二倍逐步調降至民國一〇九年平均俸額一點六倍；至於僅具退撫新制實施後年資者，則同時由本（年功）俸二倍逐步調降至民國一〇八年平均俸額一點七倍。兩者於民國一〇五年最後在職之本（年功）俸（薪）為退休金計算基準；民國一〇六年則以最後在職十年平均俸額為計算基準；爾後逐年調增至民國一一〇年以後，固定以最後在職十五年之平均俸額為基準。至於任職年資應給與之月退休金計算標準，分為適用單層給與及雙層給與人員，前者規定於草案第三十三條第一項第二款、第二項第二款及第三十四條第二款，大致與現行公務人員退休法相同。後者又分確定給付制退休金及確定提撥制部分，規定於草案第三節第四十五條以降，因與本文論述牽涉不大，限於篇幅，於茲不贅。

據上以觀，民國八十四年以後公務人員退休新制，有關倍增本俸做為基數內涵之規定，純係當時考量本俸數額過低，不足以照顧公務人員退休後的生活，背後似無任何法理之支撐。而本次改革草案規劃時，又覺得本俸二倍做為基數內涵過高，故將之再調降至一點六倍，此一調整本俸倍數的作法與之前相同，均缺乏法理基

²⁶ 參見民國六十八年一月二十四日公布施行之公務人員退休法第六條第四項。

²⁷ 參見民國八十二年一月十日公布施行之公務人員退休法第六條第三項前段。

礎，不如前述修法整併本俸與專業加給之作法，合理可行。

四、小結

（一）公務人員退休所得替代率之計算應限縮於法定基本給與

據前論述，從生存照顧理論之觀點而言，公務人員退休所得替代率之計算標準，不應與勞工相同，是不論其所得替代率計算之分母或分子均應限縮在法定基本給與為妥。質言之，公務人員退休所得替代率之「退休所得」概念內涵，應係俸給中具有法定基本給與性質者方屬之。又因「主管加給」係因擔任主管所付出額外勞務之對價，不論法定形式或實質上均非屬維持基本生活之給與，自不應將之納入「退休所得」範圍。故現行退休所得替代率之計算，除本（年功）俸、專業加給外，另加添「主管加給」一項充當分母，俾降低所得替代率的作法，缺乏法理基礎，似不足取，應予導正。就此，新制退撫法草案之規定與本項建議方向趨於一致，惟礙於公務人員俸給制度之結構未能配合一併修正，殊為可惜。

（二）退休年金應以一定年限之平均本（年功）俸額為基數內涵

無論一次退休金或月退休金之給付，過去均以退休時本俸或本俸加一倍為基數，恩給舊制時因退休給付全由公庫負擔，問題並不明顯。惟實施年金新制後，退休給付之一部係從公務人員在職期間薪給中按月扣存，即由政府與公務人員共同撥繳費用建立退休撫卹基金支付，²⁸仍以退休當時所支本（年功）俸加一倍為基數，則不無疑義。蓋退休人員之最後在職當月之本（年功）俸額，通常皆為其在職期間之最高俸額，與其全部在職期間所繳之平均費用，並不相當，而退休多得部分，顯然係從尚未退休人員及國庫共同撥繳之費用墊付，亦不合理。故退休年金應以一定年限之平均本（年功）俸額為基數內涵為妥。本次退撫法草案規定，最終以十五年之平均本（年功）俸額為基數內涵，似較符合退休所繳與所得相當原則，亦有助於減輕撫卹基金負擔，可資同意。

²⁸ 公務人員退休法第十四條第四項規定：「第二項共同撥繳費用，按公務人員本（年功）俸加一倍百分之十二至百分之十五之費率，政府撥繳百分之六十五，公務人員撥繳百分之三十五……。」

肆、信賴保護原則

所謂信賴保護原則，係指人民對國家行為之持續性所產生的合法信賴，應適度加以保護，一旦國家行為須為廢棄時，不得僅為追求公益而任意予以變更，致令人民值得保護的信賴利益因而受損（林三欽，2008：9）。何種狀況符合信賴保護原則，而必須給予人民存續保障或信賴補償，端視信賴保護要件是否成就，意即受益人是否具有信賴基礎、²⁹信賴表現³⁰及其信賴值得保護³¹等要件。以下就信賴保護層級及釋憲實務做一析述，並據以實際操作論證，最後提出建議。

一、三階段信賴保護層級

針對行政法規變動所生的信賴保護思想，首先是表現於「法不溯及既往原則」之要求上，而隨著此一要求的強度，學說見解認為可分為以下三種信賴保護層級（蔡宗珍，2011）：首先，第一層級是最高密度的保護，見於應嚴格適用罪刑法定主義與行政罰的刑罰及行政罰規定。此等處罰領域完全受到法不溯及既往原則之拘束，無例外可言，可謂人民信賴保護最明確的表現。其次，第二層的信賴保護密度次之，出現在「法規真正溯及既往」之情形，所謂「真正溯及既往」，乃將新法秩序適用於新法生效前已終結之事實，其對於法的安定性衝擊甚大，原則上亦已違反信賴保護原則而違憲，但例外地可能因保護重大公益所需，或是無應受到信賴保護之情形存在，因而並不違憲。此等爭議情形，通常是因立法者將法規施行之時點定

²⁹ 係指作為信賴對象之國家行為，亦即必先有國家行為之存在，始有形成人民信賴之可能，此一國家行為態樣甚多，除行政處分外，包括法律、法規命令，乃至行政規則均屬之。同時，受益人須信賴該國家行為，如果不知其存在，自無信賴可言。

³⁰ 指人民因信賴國家之公權力作為將繼續有效存續，有關自身權益（特別是財產權益）之處置。惟純屬法規適用對象主觀之願望或期待，而未有表現以生信賴事實者，則無信賴保護原則之適用。

³¹ 參見行政程序法第一一九條規定：「受益人有下列各款情形之一者，其信賴不值得保護：一、以詐欺、脅迫或賄賂方法，使行政機關作成行政處分者。二、對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述，致使行政機關依該資料或陳述而作成行政處分者。三、明知行政處分違法或因重大過失而不知者。」

在規定公布之前而形成，或是適用法規者，將法規適用於生效前既以存在之事件而言。最後，第三層的信賴保護密度最低，見於「法規不真正溯及既往」之情形，所謂「不真正溯及既往」，指新法秩序適用的對象包含新法生效前已開始，但尚未終結的事實。類此情形於法規之適用，並無不當，原則上為合法。復以法規效力既未溯及既往，則並不當然產生信賴保護的問題，但若受規範對象依其個案情形而例外得以主張信賴保護時，則非真正溯及既往之法規效力即可能因此受到限制。

二、釋憲實務

有關釋憲實務涉及信賴保護原則者，近十餘年來並非少見，諸如司法院釋字第 五二五號、第五七四號、第五八九號及第六〇五號等號解釋。其中以釋字第五二五號解釋對於信賴保護原則之闡釋，最具代表性。本號解釋聲請人係經退除役軍人轉任公務人員考試及格，於分發任職後，因不服銓敘部審定其軍職年資提敘結果，先後向銓敘部、公務人員保障暨培訓委員會及行政法院提請復審、再復審及行政訴訟，但均遭駁回，遂以銓敘部八十四年六月六日函釋違反憲法平等權與軍人就業保障為由，提請釋憲。大法官除以本號解釋宣告：八十四年六月六日之函釋停止適用後備軍人轉任公職考試比敘條例有關比敘之規定，符合後備軍人轉任公職考試比敘條例之意旨，不生牴觸憲法問題以外，為彌補過去信賴保護皆以廢棄行政處分為前提之不足，更將信賴保護原則擴及適用於行政法規之廢止或變更。

本號解釋文明載：「信賴保護原則攸關憲法上人民權利之保障，公權力行使涉及人民信賴利益而有保護之必要者，不限於授益行政處分之撤銷或廢止……，即行政法規之廢止或變更亦有其適用。行政法規公布施行後，制定或發布法規之機關依法定程序予以修改或廢止時，應兼顧規範對象信賴利益之保護。除法規預先定有施行期間或因情事變遷而停止適用，不生信賴保護問題外，其因公益之必要廢止法規或修改內容致人民客觀上具體表現其因信賴而生之實體法上利益受損害，應採取合理之補救措施，或訂定過渡期間之條款，俾減輕損害，方符憲法保障人民權利之意旨。至經廢止或變更之法規有重大明顯違反上位規範情形，或法規（如解釋性、裁量性之行政規則）係因主張權益受害者以不正當方法或提供不正確資料而發布者，其信賴即不值得保護；又純屬願望、期待而未有表現其已生信賴之事實者，則欠缺信賴要件，不在保護範圍。……。」

由上開解釋文意旨可推知，大法官認為信賴保護原則，不應僅限於授益行政處分之廢棄，其於法規變動之情形亦有適用。蓋有時法規變動之結果對於人民利益之危害更大，其信賴更需保護。此一擴張解釋，涉及憲法上法的續造，³²有利於人民基本權益之保障，誠屬確論。較滋爭議者，本號解釋又將因情事變遷所致法規停止適用之情形，與法規預定施行期間者併為排除信賴保護原則適用的要件。然因情事變遷所致法規變動，本身並不具可預測性，於理本應為信賴保護原則適用之範疇，為保障人民對國家合理之信賴，似不宜將法規變動所生之不利，加諸於信賴國家行為之人民身上。另參酌上開行政程序法第一二三條第四款規定，授益之合法行政處分因所依據之法規事後發生變更，須為全部或一部之廢止時，受益人因信賴所受之財產損失，應照同法第一二六條第一項給予合理的補償。故此一例外排除情形，於具體個案判斷是否適用信賴保護原則時，自應從嚴認定。

三、年金改革與信賴保護原則

依退撫法草案規定，不論屆退公務人員或已退休支領月退俸者一律受新法效力拘束，意即針對已取得實體法上財產權的退休人員，其月退休金亦應相對刪減。此案對於上開眾多被改革者而言，其是否適用信賴保護原則？又如何適用之？厥為本次年金改革重要的法理論證。茲分別就現職公務人員及退休公務人員二類情形，析述如下：

（一）現職公務人員：

1. 公務人員退休相關法規因應年金改革而修正之前，現職人員不論服務年資久暫，皆有任用事實，惟尚未辦理退休。類此情形符合新法生效前已開始，但尚未終結的事實，落在前述三階段保護層級之第三層，即所謂「法規不真正溯及既往」之情形，其信賴保護密度較低。是以，該等退休新法針對現職人員既係向後生效，並未溯及適用，原則上並無信賴保護原則的適用。

³² 憲法解釋之目的，乃是闡明憲法的規範意旨，揭示憲法所蘊含之價值秩序，並適度填補憲法的闕漏。憲法解釋並非只是憲法條文字句的機械式詮解，尚應盱衡時代演進而隨之有所變遷，俾以回應社會的需求，故憲法解釋的結果不排除對憲法給予一定程度的補充，或擴增或限縮，甚至形成憲法上之法的續造（翁岳生，2009）。

2. 惟現職人員倘已開始辦理退休手續，或達已屆齡退休而準備辦理退休手續者，既有公務人員退休法規做為信賴基礎，又此一開始或準備辦理退休之事實，得做為信賴舊退休制度的客觀表現，從而應受信賴保護；反之，目前仍在職，離退休年限尚有時日之人員，其希冀主張舊退休制度繼續存在，應屬主觀之願望、期待，從而未有表現其已生信賴之事實（參照釋字第五二五號解釋文第一段末句），尚難主張其有信賴利益之損失。
3. 至於在此二者之間，是否仍存有信賴之可能，例如雖非開始辦理退休手續，但離退休僅一或二年，實難做清楚的認定與切割。於此情形下，或可做緩衝處理，或考慮訂定過渡條款，以資調和。例如可將所採規劃年金改革之確切作法，及早公告周知，讓公務人員預做規畫；或於廢止相關法規時，將舊法仍繼續實施一段時間。

（二）退休公務人員：

退休人員已取得實體法上請領月退俸之權益，有否信賴利益？是否適用信賴保護原則？不單只是涉及法規是否溯及適用，尚涉及合法授益處分廢止效力等問題，較前述現職人員情形複雜，試析述如下：

1. 首先，新法溯及適用已依舊法辦理退休之人員，毫無疑問其具有信賴基礎（退休法規）及客觀之信賴表現（已辦理退休之事實），類此情形係將法規適用於生效前既以存在而終結之事件，落在前述三階段保護層級之第二層，即「法規真正溯及既往」之情形，在無保護更重大公益需求之前提下，應已違反信賴保護原則而違憲。
2. 其次，在上述退休人員已取得實體法財產權益之前提下，須進一步分析，其退休時核定退休之行政處分性質為何？通說認為公務人員退休依法核定無誤之行政處分（或稱給付裁決），屬合法有持續效力之授益行政處分（公務人員保障暨培訓委員會，2011：12-18），³³其後每半年核發之月退俸行為乃接

³³ 用以設定或變更持續相當期間之法律關係之行政處分為「有持續效力之行政處」。學理上有依效力久暫將行政處分區分為：1. 「無持續效力之行政處」—因一次之遵守、執行或法律形成而完結之行政處分，如課稅處分、警察處分、徵收、建築許可等；2. 「有持續效力之行政處」如公務人員之任命、歸化、營業許可、核發月補助費等；3. 「有暫時效力之

續之「執行行為」屬行政事實行為之一種。³⁴

3. 承上，合法有持續效力之授益行政處分廢止時，如因法規事後發生變更，該有持續效力處分由合法變成違法，³⁵依行政程序法第一二三條第四款規定，原處分機關得因公益要求本於職權廢止該處分，並依同法第一二五條本文規定，自廢止時或自廢止機關所指定較後之日時起，失其效力。準此，退休人員依法已核發之月退俸處分，經另為處分廢止後，該處分僅得自廢止時或自較後之日時起生效，而不得溯及廢止，予以追繳退休人員已核發之月退俸給付，否則違法。
4. 承上，依行政程序法第一二三條第四款規定，授益之合法行政處分因所依據之法規事後發生變更，須為全部或一部之廢止時，受益人因信賴所受之財產損失，應照同法第一二六條第一項給予合理補償。³⁶並依同條第二項規定，準用同法第一百二十條第二項、第三項及第一百二十一條第二項之規定，此一補償額度不得超過受益人因該處分存續可得之利益。另行政處分相對人與行政機關，對於應否補償，或對於補償金額有爭議時，相對人毋須經過訴願程序，得逕向行政法院提起給付訴訟。
5. 最後，任何法規畢竟皆不能預期其永久實施，政府在衡酌國家財政負擔龐大壓力之公共利益，高於退休人員請領確定退休年金的信賴利益之前提下，退

行政處」一對當事人之法律地位，為暫時之變更或確保之行政處分。「無持續效力之行政處」與「有持續效力之行政處」兩者區別實義在於，前者合法性原則上取決於作成時之事實及法律狀況；而後者之合法性，在訴訟案件中，原則上應以最新之法律狀況，亦即以言詞辯論終結時之法律狀況為準判斷之（陳敏，2012：354-355）。

³⁴ 「執行行為」，亦即用以執行行政處分或其他具有規制作用高權行為之事實行為。例如，對核定之低收入戶發放生活補助費（陳敏，2012：610）。

³⁵ 「有持續效力之行政處」建立繼續存在之法律關係，必須經常予以更新，始能配合現況。就程序法觀點而言，固應以作成處分之狀況為準，判斷該行政處分是否合法作成。惟如就實體法的觀點而言，該行政處分內容，如應法律或事實狀況嗣後改變，而與現行法不符，則變成違法。對「變成違法」之行政處分，則有「廢止」的問題。對原屬合法之處分，因發生具有重要性之新狀況，行政機關有廢棄或變更該處分之義務時，如仍維持該處分，則為違法（陳敏，2012：375-376）。

³⁶ 廢止授益處分之補償，為「徵收補償」或「犧牲補償」之性質（陳敏，2012：468）。其損失補償要件除受益人有財產上的損失及客觀之信賴表現外，並須行政處分受益人提出補償申請。

休相關法規並非不能修改，各該法規亦非不能溯及適用。此時，主管機關依價值判斷取捨，倘認此一國家重大公益應優先；則個人信賴利益必須退讓。惟應參照釋字第五二五號解釋文所提：「採取合理之補救措施，或訂定過渡期間之條款」俾減輕損害，保障人民權利。

6. 附帶值得一提的是，倘主管機關承認退休人員因退休年金被刪減有信賴利益，並照上開釋字第五二五號解釋文意旨，定有相關「補救措施或過渡條款」，此一措施或條款是否即相當於行政程序法第一二六條第一項所稱之「合理補償」，似不無疑義？但由於目前退撫法草案尚未立法通過，相關文獻研究及行政法院判決缺欠，猶待學理與實務之發展及驗證。

四、小結

據前論析，從信賴保護原則檢視此次年金改革適用對象，允宜做類型化之說明與更細膩之實務操作，據以訂定過渡條款並宜授權訂定相關補償辦法，茲分述如下：

（一）溝通說明面：

如前所述年金改革之適用對象是否有信賴保護利益，應分別以觀，不可一概而論。尤其是主管機關於舉辦相關座談會、聽證會或做類似溝通說明時，似不應不分初任、任職一定期間、屆退或已退人員等情形，一律引述司法院釋字五二五號所稱「法規……因情事變遷而停止適用，不生信賴保護問題」，而認為本次年金改革修法一概不適用信賴保護原則。果如是解釋，不但有斷章取義之嫌，亦恐此一具有憲法位階之原則淪為學理上的空談，而無適用之餘地。

（二）實務操作面：

1. 訂定過渡條款：前已述及，除距離退休有相當期間之公務人員，因無客觀信賴表現，不生信賴保護問題以外，針對已近退休或已達屆退休者，仍應受信賴保護。是以，主管機關應於公務人員退休法修正時，考慮訂定相關過渡條款，以資調和。惟此一過渡條款不宜過短，亦不宜過長。過短則信賴保護誠意不足；過長又有悖改革之本旨，故建議以一年至三年為限。

2. 訂定相關補償辦法：退休之公務人員已取得實體法之財產權益，相對於前述尚未正式辦理退休者，兩者受信賴保護密度並不相同。對於不得追繳退休人員依法已領取之年金，自不待言；另對於其已核定尚未給付年金之信賴利益，固非不得以更大之公共利益為由，使相關法規溯及適用，而適度剝奪之。惟因退休人員核定月退俸給付之行政處分屬具有持續效力之合法授益處分，該處分確定後具有形式及實質存續力。依行政程序法第一二三條第四款規定，是類處分因所依據之法規事後發生變更，須為廢止時，受益人因信賴所受之財產損失，應照同法第一二六條第一項給予合理補償。此一補償性質為「犧牲補償」，且相對人對於應否補償，或對於補償金額有爭議時，依法得逕向行政法院提起給付訴訟。準此以言，為達年金改革一體適用之目的，並防止「搶退」現象，如欲使修正後之法規溯及適用於是類退休支領月退給付人員，採上述訂定過渡條款方式，以避免退休人員財產權蒙受立即損失，自不失為保障渠等信賴利益的手段之一。然而僅採此單一保護措施，對於退休人員財產權益之重大犧牲而言，其保障密度似嫌不足。因此，主管機關除可訂定過渡條款以外，不妨考慮參採民國八十四年所定公教人員退休金其他現金給與補償金發給辦法之方式，再另訂補償辦法，亦即依退休人員得領一次退休金基數的一定比率（例如百分之五或百分之十），予以個別補償之。此舉不但得以合理保護退休人員之信賴利益，亦可適度避免大量退休人員提起行政訴訟，造成主管機關及行政法院龐大負擔。

參以本次退撫法草案總說明肆，針對信賴保護原則部分之論述：「本草案所定調降現職及已退休人員之退休所得，涉及現行退休給與制度變革，依情事變遷及國家公益，以及司法院釋字第五二五號解釋意旨而言，固非不可為。然以事涉對於公務人員既得利益或預期利益之實質損害，自當搭配以合理配套機制，方可落實法治原則。因此本草案配合改革方案訂定調降現職及已退休人員退休所得之機制，已明定改革方案實施之第一年設為緩衝期，同時採循序漸進之過渡措施，以減輕衝擊並符合信賴保護原則。此外，亦針對信賴保護層次，區分不同類型人員而為不同處理，以期達到最適化之安排。」準此以言，主管機關固未如本文就已退休及屆退公務人員之信賴利益加以詳細論述，惟已認本次年金改革對象有信賴保護原則之適用。綜觀草案相關條文固已定有過渡條款，並已做人員類型化之處理，惟規劃過渡

期過長，計算複雜，不利財政負擔減輕。且針對修法前已退休公務人員，草案並未訂定補償辦法，適度保障是類人員之重大信賴利益。是以，未來退撫法草案如照案通過後，行政爭訟案件不斷之情形，勢難避免。

伍、結論

綜上所述，公務人員退休給付制度主要適用「生活照顧」理論；俸給制度則以「對待給付」理論為主，兩種制度著重之法理基礎，容有不同之處。惟退休所得係以本俸基數為計算基準，兩者關係密不可分。本文認為在降低公務人員退休生活照顧之政策思維下，仍應適當維持與其現職身分相當的生活水準，不宜齊頭式地刪減退休年金給付。甚者，畏於「肥大官、瘦小吏」之社會觀感，對於高階人員退休年金刪減更多。否則，長遠以觀，不但引發現職高階人員反彈，影響公務人員陞任高階職位的意願，甚或難保不會發生高階人員濫用權力，自謀退休金等不良後果，不利於年金改革，亦不利國家長治久安。

本次公務人員年金改革草案在短短數月即出爐，不得不感佩主管機關參與修法同仁的辛勞與努力。然或因法案規劃時間過於倉促，其中頗有令人深思檢討之處。本文從公務人員「俸給結構」與「退休所得」探討，並比較退撫法草案相關規定後，提出建議：一、公務人員本（年功）俸與專業加給表（一）應予整併，回復專業加給表（一）與本（年功）俸同為基本給與之性質；二、公務人員俸表應一併配合修正，適度調整各官職等俸級間高低差距，並真正落實本俸高低差五倍之立法目的；三、全國軍公教員工待遇支給要點有關俸給部分宜儘速法制化，俾符俸給法定原則，保障公務人員財產權益；四、公務人員退休所得替代率之計算應限縮於法定基本給與；回歸「生活照顧」理論，真實反映退休所得替代率；五、退撫法草案應訂定過渡條款並宜授權訂定相關補償辦法，保護屆退及退休人員之信賴利益。以上五項建議，供有關機關參考。

最後，期盼本次年金改革主政者能夠把握契機，本於大破大立的精神，察納雅言、審慎思考，並顧及公務人員尊嚴、士氣及績效；現職及退休公務人員能夠共體時艱、犧牲小我、完成大我，共同達成減輕國家財政負擔的目標，創造國家及後代子孫美好的未來。

參考文獻

- 公務人員保障暨培訓委員會（2011）。**行政程序法第 121 條第 1 項規定行使撤銷權 2 年除斥期間，於繼續性受益行政處分如何適用之相關疑義座談會會議紀錄**。臺北：公務人員保障暨培訓委員會。
- 吳庚（2012）。**行政法之理論與實用**（十二版）。臺北：三民。
- 林明鏘（2012）。**公務員法研究（二）**。臺北：新學林。
- 林三欽（2008）。**法令變遷、信賴保護與法令溯及適用**。臺北：新學林。
- 徐有守（2007）。**考銓制度**（增修三版）。臺北：商務。
- 翁岳生（2009）。憲法之維護者—省思與期許。載於廖福特（編），**憲法解釋之理論與實務**（第六輯，上冊），頁 1-169。臺北：中央研究院法律學研究所。
- 陳敏（2012）。**行政法總論**（七版）。臺北：新學林。
- 許南雄（2010）。**各國人事制度—比較人事制度**（增訂十一版）。臺北：商鼎。
- 郭倩茜（2011）。我國高階主管特別管理制度之規劃策略—兼論英、美、荷、韓四國與我國之比較。**文官制度季刊**，第 3 卷第 4 期，頁 77-104。
- 馮惠平（2011）。公務人員俸給之法理探討。**文官制度季刊**，第 3 卷第 4 期，頁 105-130。
- 馮惠平（2012）。公務人員專業加給簡併的法理與實務探討。**公務人員月刊**，190 期，頁 39-49。
- 鄒景雯（2013 年 2 月 19 日）。朱武獻：年金改革有六大問題，**自由時報**，A2 版。
- 傅肅良（1985）。**人事行政學**（初版）。臺北：三民。
- 葛克昌（2009）。**所得稅法與憲法**（三版）。臺北：翰蘆。
- 銓敘部（2013）。考試院民國一〇二年四月十二日函送立法院審議之公務人員退休撫卹法草案總說明及逐條說明。2013 年 4 月 17 日取自銓敘部，網址：<http://www.mocs.gov.tw/pages/detail.aspx?Node=502&Page=4015&Index=3>。
- 廖讚豐（2009）。**論我國公務人員退休撫卹基金管理制度與改革**。中原大學財經法律學系研究所碩士論文，未出版，臺北。
- 蔡宗珍（2011）。退休公教人員優惠存款措施之法律關係及相關信賴保護爭議析論。**臺灣大學法學論叢**，第 40 卷第 1 期，頁 125-127。

On the Reform of the Public Service Pension System from the Perspectives of Remuneration Structure and Retirement Income

Hui-Ping Feng *

Abstract

The Civil Servant Retirement Annuity System is one of Taiwan's four major annuity systems designed for military, public service, teaching and labor personnel. Since the programs of reforming and planning the retirement annuity will not only influence hundreds of thousands of incumbent and retired civil servants but will also become a concrete indicator as well as a comparison to other annuity reforms, it can be foreseen that after the Act of Reforming Annuity System is sent to the Legislative Yuan for approving, the government will definitely face plenty of suspicions and challenges from the outside. This article will first focus on the structure of civil servants' remuneration and retirement income, which can be derived from the upcoming act (drafted by the Examination Yuan and delivered to the Legislative Yuan on April 12, 2013) governing both the public functionaries' retirement and the compensation given to their surviving dependents.

Meanwhile, controversies have arisen over whether the Principle of

* Executive Officer, Legal Affairs Committee, Directorate-General of Personnel Administration, Executive Yuan.

Legitimate Expectation may apply while enforcing the reform on annuity system, especially on those who have already secured the property rights under the current legal system. Is it necessary for us to protect these rights based on the principle? Or how do we ensure such protective mechanism while enforcing the new retirement and annuity system in the future? All of these concerns about our future annuity system are discussed here as a reference for our legislators.

Keywords: retirement annuity, income replacement rates, the principle of legitimate expectation

因利誘導與協力關係 ——以社區大學公辦民營為例

呂佩安*

《摘要》

基於「新公共管理」精神所衍生出之政策工具——協力關係（public-private partnerships, PPPs）——應超越過往單純外包、私有化、契約委外之模式，立基於公私共同承擔整體責任之公共課責，建立長久關係。原初立意良善的協力關係開展之後，搭配運用以強化關係的因利誘導（inducement），經政府設計、施用，其執行結果產生許多非預期的衝擊。

本研究以政策工具之設計、施用及成效為論述基礎，首先簡要說明協力關係的常理與變異；其次探討政府對民間夥伴施用誘因機制，對協力關係所產生的影響。復次，本研究以社區大學公辦民營為例，透過文獻分析及深度訪談，歸納分析社區大學公辦民營之協力關係發展系絡，以及辦學場所、獎補助金、評鑑辦法、學位授予等四項辦學相關誘因機制，如何影響協力關係及合產績效。本研究發現，因利誘導對於協力關係的非意圖或反功能影響包括：無自有校地之民間承辦者承擔較大風險，逐漸轉向不對等、不情願的協力勉強，民間協力的多元化、社區化、去體制化等優點被削弱，對短

投稿日期：102年1月16日；接受刊登日期：102年4月30日。

* 世新大學行政管理學系博士生，e-mail: u3204004@gmail.com。

期行為與粗廉規劃的不當激勵，不均衡的單向課責；渠等現象顯示出，公私兩造應重新面對社大定位及公辦民營之法理基礎，政府也需積極主導協力關係之維繫，避免控制與依賴，維持平衡與互賴。

[關鍵詞]：政策工具、因利誘導、協力關係、社區大學、公辦民營

壹、前言

教育部部長蔣偉寧在二〇一二年的第十四屆社區大學全國研討會表示：「社區大學推動終身學習，也是公共事務與社區營造的平台，今年會再增加 20% 的經費補助社大，目前一年為 1 億 6 千萬元，將增加到約 2 億元」（林思宇、沈如峰，2012）。時空移至二十一個月之前的第八屆全國教育會議，¹馬英九總統在會中表示，「社區大學辦理成人教育的成效不錯，經費應適度考慮增加；他在臺北市長任內，北市每所社區大學的補助經費約 3 至 4 百萬元，但他了解其他地區社大有些每年只拿到 20 至 30 萬補助，還有的只有數萬，他將指示教育部部長吳清基設法拉近各社大補助的差距」（薛荷玉，2012）。當時在會議場地——國家圖書館——對面，以社團法人社區大學全國促進會為首，各方民間團體在自由廣場上發起「民間版全國教育會議」，提出三大訴求：一、規劃層次分明的終身學習路徑，建構完整的終身學習體系。二、提高終身學習教育經費的比例，不低於教育總經費的 6%。三、制定明確國家的終身學習政策，研擬終身學習學位授予法。回到二〇一二年的今天，審視民國一〇一一年度中央政府總預算案內容，社會教育預算 73.23 億，占教育總經費 3.80%，相較二年前的 4.07%，顯然是不進反退。馬總統的承諾難以擺脫近年政府力行摺節管理的現實，然而蔣部長允諾加碼 20% 將如何兌現，亦有待觀察，值得注意的是蔣部長提到的「1 億 6 千萬元」是由預算案中「推動終身教育及學習網路教育經費 66,241 千元」、「建立終身學習推動組織經費 115,241 千元」、

¹ 時值二〇一〇年八月二十八、二十九日。

「強化終身學習功能與改善社教機構之設施及設備等經費 36,905 千元」等項目加總而得：截至二〇一一年，全國 83 所，參與學員數超過 27 萬人次的社區大學（教育部終身教育司，2012），儼然成為今日臺灣推動終身學習組織的代名詞。

終身學習旨在公民能力培塑，誠屬重要但不急迫之事務，著眼於長期政策效果，採用注重久遠且穩定之（公私）協力關係²（public-private partnerships, PPPs）應是妥切。然而十餘年來，面對人民的終身學習需求，中央政府態度比地方更模糊，承辦社大的民間人士又比政府單位還認真，形成「剃頭擔子一頭熱」的現象。基於課責原則，至少有三個層次的政策議題有待釐清，以資後續推動社區大學政策所需之價值說服：一、辦理終身學習是政府本務？還是僅止於社會民眾的需求，或可交由市場機制決定？二、中央政府委由地方政府辦理社區大學業務（可地方政府自辦或委外辦理），地方政府依法授與承辦單位「社區大學」此一名銜及正當性，民間承辦單位僅屬短期契約關係的政府業務承包商？還是長期良性互動的協力夥伴？三、中央政府、地方政府、民間承辦單位，以及利害關係人之間的權利義務為何？上述疑義，是為引發本研究初探社區大學協力關係之研究動機。

在財政緊縮，亟需擷節管理的年代，公私協力可視為政府「本小利大」之治理利器，前述首長言論與民間訴求皆突顯出「因利誘導」（inducement）此一政策工具對公私兩造維繫關係之重要性。作為生產及輸送終身教育此一公共服務之機構，社區大學於臺北市啟創即以「公辦民營」為主要辦理模式，此等透過轉移權威以期提昇效率（McDonnell and Elmore, 1987: 140）之辦學模式，成為近年各縣市發展終身學習之主流；不過，當公辦民營之系統轉換（system-changing）告一段落之後，新體制所形成之委託人與代理人關係，也必將引發新的強制規範、因利誘導、能力培植等其他政策工具的問題（McDonnell and Elmore, 1987: 141）。

基於新公共管理及功能主義精神，透過政策網絡與民主治理建立公私夥伴關係（public-private partnerships, PPPs），是系統轉換的理想目標，讓私部門直接參與某些公共服務的生產與輸送，得以發揮所長且補公部門之不足。公私夥伴關係大行其道的同時，也開始引發越來越多的討論與質疑，注意到其中諸多非意圖或反功能的

² Public-private partnerships 之中譯形式甚多，為求行文用詞一致，除直接引用他文論述，本文皆採用「協力關係」加以表述。

現象（陳敦源、張世杰，2010），或是關係失靈終至淪為「不情願夥伴」（曾冠球，2011），無論如何看待公辦民營或夥伴關係之理想性，實務上以契約為基礎，並施以適當的誘因機制，仍是鑄結兩造關係之根本。

以婚姻作為協力關係的譬喻，除了迫於現實，如同「離婚」的終止契約關係之外，在實務上更常出現貌合神離、同床異夢的「雙人床的政治弔詭」（the paradox of double bed politics），不但未能平等互惠，反而是在各有所圖的考量之下，為了避免拆夥所隱含的更大風險，只能被迫繼續維持關係（陳敦源、張世杰，2010：54），形成一種「協力勉強」的現象。無論是「不情願夥伴」抑或「協力勉強」（兩者原文皆為 collaborative reluctance），皆顯示出協力關係在行政實務上的挑戰似非「陳義過高」，而是關係生變之後，名存實亡卻又迫於現實、勉力維繫所產生的「不利益」（disadvantage），亦即不具提升綜效的行政業務委外。公私兩造關係建立之良善初衷並不能確保日後長久圓滿，Ansell 和 Gash（2008）提出在實質協力過程中，透過「面對面對話」、「信任建立」、「參與者對互賴關係的承諾」、「共享理解」及「初期可感知到的合作利益」等五個因素的良性循環，有助於促進雙方期待的互動結果；換言之，關係需要經營。經營用心程度影響後續協力關係自不待言，不過最重要的還是公私雙方都能「有利可圖」，加上無可避免的博弈關係，使得吾人看待協力關係此一政策工具，無法單純地樂觀以對，應當重新審視「因利誘導」在協力過程中所產生的影響。

誘因機制自古有之，不外乎刑（懲罰），德（獎賞）二柄，³也就是俗稱的胡蘿蔔與棍子。獎懲誘因的預期果效是基於人理性自利、趨吉避凶的假定，在今日民主國家，施用目的是使個人動機與公共利益或社區目標趨同，不過誘因機制能否確實改變人的思考與行為，則與接收誘因者的認知及計算有關。Stone（2001: 267）認為在城邦中的誘因機制，由於給予者、接受者都在集體程序中運作，功利模型的理性預期將平添變數和複雜度，影響誘因接受者的回應方式；也就是原本意欲建立長期關係的協力夥伴，會基於對現存誘因的認知及計算，採取非給予者預期的短期行為，進而斷傷雙方的互動關係。無論是做為契約關係的起始者（contract

³ 語出〈韓非子·二柄第七〉：「明主之所導制其臣者，二柄而已矣。二柄者，刑德也。何謂刑德？曰：殺戮之謂刑，慶賞之謂德。」

initiator），或是關係之中的誘因設計者（inducement designer），公部門都是據以政治與經濟資源的優勢地位，尤其是在景氣收縮的蕭條時期，公私兩造的地位將更形懸殊；同時，接收誘因的民間單位也會依其自身資源依賴之現狀，採取相應趨賞避罰的策略行為——或可大膽地假設，設計及給予誘因的公部門、收受誘因的私部門，雙方對於誘因的認知、詮釋及後續進行的協商與策略行動，構成在城邦中實質運作的協力關係。本研究將先陳述協力關係的立意與理想目標，關係如何建立？又會受到哪些因素影響而變化？其次說明因利誘導在實際施用過程中所產生的得與失，並導致公私夥伴的關係變化；復次，藉由社區大學公辦民營此一典型公私夥伴發展個案，說明因利誘導的施為如何改變兩造關係；最後歸結研究發現及政策建議。

貳、文獻探討

一、協力關係的常與變

今日普遍為各國政府使用的政策工具——公私協力（public-private partnerships）——成為解決公共議題或需求之優先方案。Savas（1999）將公私協力定義為「在政府與私人部門之間，將公共活動一部分地或在慣例上交由私部門執行的相關安排」，這樣的定義算是相當寬泛，從契約委外到政府發行專項公共服務的抵用券（voucher）都包含在內；亦即，政府為推動特定政策目標，與其他民間組織（企業或非營利組織）達成合產之協議，即可視為協力關係。傳統上公私部門涇渭分明的界線逐漸模糊，特定事務的參與者形成一種不屬於政府也不屬於私營部門，而是屬於公私部門結合而成的關係，其參與者對該事務的處理具有目標認同、策略一致及分工負責的認知與實踐（吳英明，1995：61）。政府先主動邀請，民間受邀者也有參與公共事務之「自覺」，才能跨出成為伙伴的第一步。

政府開始積極與民間建立協力關係，主要基於效率原則，運用政府與民間之互補性，結合政府階層組織與市場機制的優點，合作投入的生產的效益應可優於單純政府通包或交由市場解決（Ostrom, 1996: 1080），尤其是在政府所缺乏的專業能力及人力資源方面，公私協力可以發揮一加一大於二的效果。透過協力提高綜效的目

標並非理所當然，必須以分擔風險及成本、彼此信任、相互協調（Roy, 2003: 395-96）的互動關係為前提。因此，在相同以效率原則考量下，公私協力與契約委外相較：同樣都是由政府根據公共需求事先擬定政策目標，再將政策目標轉化為民間單位之履約標的，並據以訂定績效評核指標；兩者相異之處則是在契約之基礎上，一、私部門在訂立契約前後都應參與協商過程，與政府共議契約內容、目標及績效評核方式，以及相應的適切生產（合產）方式；二、相互信任的社會資本是基本要素；三、從政策目標到履約標的，都必須兼顧立約雙方、及至相關利害關係人的各方利益。公私協力可視為契約委外的「進階版」，或是一種規劃及施用政策工具的「理念型」（ideal type），現實上或許難以完全達成，卻值得不斷努力促成的理想狀態。綜上所述，得歸納公私協力之常態應為：以契約為基礎建立關係，公私兩造是長期維繫的夥伴而非一次性的關係，私部門的協力不僅止於執行面還參與決策面，以預先協議風險雙邊分擔取代過往由政府承受多數風險的模式（Forrer, Kee, Newcomer, and Boyer, 2010: 476）。

公私協力的理想狀態，是雙方參與者促進協力關係的標竿，卻難以解釋為何兩造關係在現實上仍有變化（通常是趨向疏離）之動因。首先，公私協力仍是以契約為基礎構成的委託人與代理人關係，政府自有政經優勢加上訊息不對稱的固有結構，將率先衝擊公私兩造共同分擔風險的初衷。其次，協力關係本身有其弔詭：一、參與者之間合作與競爭衝突所產生的協力夥伴的弔詭；二、因為合作場域的開放與封閉所產生的自我指涉弔詭；三、因為追求彈性與可治理性之間的矛盾所產生的沒有管理者的管理弔詭；以及四、存在合作關係中課責與效率的價值衝突所產生的課責弔詭（陳敦源、張世杰，2010）。曾冠球（2011：124）也從個案的實證分析中發現公私兩造協力關係的變化：一、從「權威分享」的政策宣稱，逐漸回復到公部門「權力支配」之慣性；二、從秉持「彈性協商與相互調適」的信念，逐漸步向「裁量限縮與契約僵化」的回頭路；三、從原先「風險移轉與風險分擔」的契約設計理念，逐漸掉入公部門只圖「風險移轉」卻「規避風險」的死胡同。如欲精進公私協力此一政策工具之施為效用，與其去問應當「如何」協力，更應該探討什麼情況「可以」協力的問題——在協力關係的常與變之間，辨析造成兩造關係變化的動因。

二、因利誘導的施與受

公私協力此一政策工具之設計，源於二十世紀末葉世界各國大行民營化（privatization）之潮流，反映出一種「兩難」（dilemma）的思維：民眾普遍對政府部門長期浪費、低效習氣反感，卻又無法完全安心交由市場機制安排公共服務的生產與提供（Rainey, 2009: 7-8），這種對政府的矛盾心態（ambivalence）便逐漸形成核心問題有二：如何使私部門的參與正當且順暢？如何確保私部門參與之後，不僅確能提高綜效，且其執行績效能滿足原政策所欲增益、扶持之標的人口？若以政策工具角度觀之：首先，在 McDonnell 與 Elmore（1987: 176-177）提出的分類中，公私協力本質上屬於系統變遷（system-changing），經由權威移轉個人或機關，達成公共財貨和服務系統之變更，進而優化生產與輸送績效，不過新制度建立之後，也必然創造出新的法規、誘因及能力培塑的問題；其次，在 Howlett 與 Ramesh（1993: 8）的理論假設中，所有政策工具在技術上可以互相替代，且在自由民主社會中，政府偏好使用最低強制性的工具，誘因機制顯為首選。

本研究選取之個案——社區大學公辦民營——屬於推動終身教育之一環，意在公民（標的人口）之能力培塑（capability building），以現有投資謀求智識資源、人力資源等未來無形資源之長期報酬，亦屬因利誘導之延伸。因此，可將社區大學公辦民營之協力關係，視為系統變遷、能力培塑及因利誘導三項政策工具之組合：依據現行《終身學習法》第三條第五款及第九條，中央政府充分授權地方政府辦理終身學習，當地社區大學無論是否委外民營，其政策工具選擇、設計及施用之主導權盡在該縣市政府手中，擇定採取公辦民營模式之後，即藉由契約委外與承辦社大之民間單位展開協力關係，並協助取得辦學場所等基礎設施（此乃關鍵資源），提供並輸送在地公民能力培塑之終身教育服務。其辦學績效相較於政策目標之完成度，應經由績效評估及公共課責機制加以審視，並將評測結果反饋為地方政府調整及優化政策工具之憑據；依據現行各縣市評鑑辦法，年度評鑑績優者按成績高低授予獎補助金，成績不佳者將列為觀察輔導對象，甚至直接終止契約、取消辦學資格、結束協力關係——就社大發展歷程觀之，因利誘導之獎懲機制為長期貫穿全國社區大學發展的主要政策工具。

因利誘導之基本假定是接收誘因者主要採理性自利的工具性思考，具備能力

者將相應於實質獎懲採取行動，符膺政府所設立之政策目標，自可藉以作為建立協力關係之動因。公辦民營即為系統變遷，將政府的部分權威與執行權力轉移給參與提供公共服務之民間單位——「社區大學」此一名銜及辦學正當性授與承辦單位，完成權威與權力轉移之法律程序（即公私兩造訂約），實質上同於另一種形式的因利誘導（McDonnell and Elmore, 1987: 140）。起初臺中市委外辦理社區大學曾採用「零預算招標」，即便如此，該市教育局尚須協調轄下公立學校提供共用空間，以便欠缺自有校地之民間單位承辦社大，顯見權力轉移必然伴隨實物支付的有條件補助。採取系統變遷，往往源於現有公部門體制及特定政策相關誘因已無法滿足人民需求，設法鼓勵民間參與，以求制度創新；完成轉移之後，政府與受託執行機關之間的意圖與利益，將在誘因機制運作過程中更為趨同或歧異。公私協力作為系統變遷後的理想狀態，旨在謀求政府與受託執行機關之意圖與利益盡量趨同，以期工具順行、政策成功，使標的人口之受益最大化。然而，政策工具本屬「政府的工具」（tools of government），工具的選擇與施用實際上仍是出於政治體系由上而下的決策模式，此與注重分擔風險及成本、彼此信任、相互協調的協力關係「理想精神」將產生或多或少的衝突。換言之，因利誘導在實際施用後，若其工具性意義及預期目標與協力精神相違，必將引發協力關係之變化。公（誘因給予者）、私（誘因接收者）部門在建立協力關係之後，兩造對於誘因（政策工具）的詮釋，會在互動過程中不斷地相互影響，獎懲誘因之意義受到持續進行的協商而改變，進而影響接受者的行為，導致協力關係的變動（Stone, 2001: 283）。

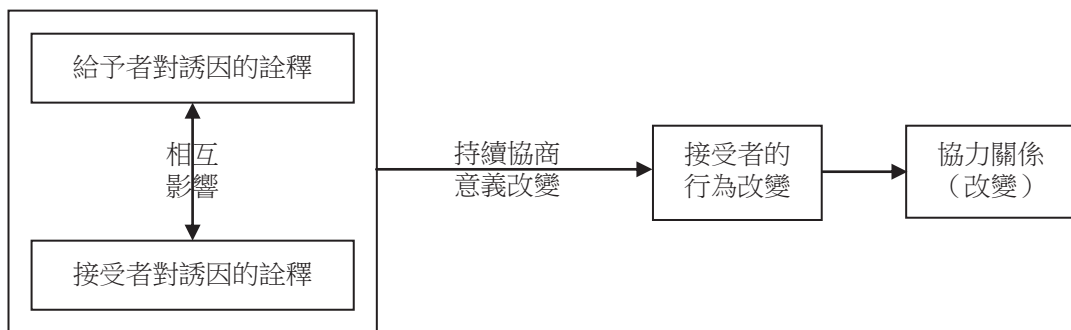


圖 1 因利誘導對於協力關係的影響

資料來源：本研究自行繪製。

Stone (2001: 282) 指出誘因在城邦模型中，對收受者的意義和價值可能會與給予者的原意不同，象徵意義也可能會跟表面有所抵觸。在理想協力關係中，為了強化風險分擔，由於私部門應於訂約前後皆參與決策過程，兩造對於誘因機制理應具備相當程度的共識，因此誘因施用及主觀詮釋之變化，顯然產生於訂約之後的互動關係及關鍵事件的轉折影響。協力關係及其中誘因，原則上都已於契約及相關法令中明訂，本研究將以現行社區大學公辦民營相關行政法規為基準，佐以深度訪談資料，說明對誘因的詮釋及如何影響協力關係之轉折情節。

叁、社區大學個案析探

本研究以社區大學公辦民營進行個案分析，首先說明其協力關係之發展系絡。臺北市於一九九八年率先試辦文山社區大學，確立以公辦民營為主要辦學模式，後續擬定相關行政法規，對其他縣市產生「路徑依賴」及「政策模仿」(policy copy) 效應，因此臺北市辦理社區大學的協力模式具有制度原型(prototype) 意義，本研究論述內容自以臺北市為主，其他縣市為輔。其次，針對社區大學公辦民營之辦學場所、獎補助金、評鑑辦法、學位授予等獎懲誘因，論述公私雙方對於各種誘因及施用效果之意義詮釋、後續互動如何影響協力關係的變化。

一、研究方法

本研究採用文獻分析及深度訪談。協力關係的基礎為公私兩造合意簽署之契約內容，故以比較分析社大相關法令及文獻為基礎；除法令比較分析之外，尚須藉由立意抽樣的深度訪談，瞭解公私兩造對於協力關係中誘因機制的理解與詮釋。

深度訪談進行時間集中於二〇一二年三至六月，訪談對象皆為長年投入社區大學工作的公私部門人士，且多位身為社大創校元老，對於發展脈絡知之甚詳，受訪者依序編號由 A 到 G，其背景、訪談日期與訪談地點之彙整如下表：

表 1 訪談日期、對象與地點彙整表

受訪者	代碼	訪談日期	訪談地點
臺北市某社區大學校長	A	三月二十八日	受訪者家中客廳
臺北市某社區大學校長	B	三月十三日	社大辦公室
新北市某社大特別助理	C	四月十八日	社大校內
臺南市某社大校長	D	四月二十八日	受訪者家中客廳
臺南市政府教育局人員	E	四月二十九日	新營市民學堂
臺北市某社大講師	F	五月二十四日	受訪者家中客廳
臺南市政府教育局人員	G	六月二十六日	臺南市政府教育局社教科辦公室

資料來源：本研究自行整理。

訪談時間約在 90 至 120 分鐘之間，採半結構式提問，盡量掌握受訪者親身參與社大發展歷程之經驗敘事，全程錄音並同時撰寫紀要，隨後由筆者繕打轉換為逐字稿。

本研究所需之次級資料，包含臺灣社區大學及終身學習相關法令、行政法規、市政會議紀錄、統計資料、研究報告，除公開資訊之外，亦有部分資料直接向受訪者（及其所屬單位）索取。

二、社區大學公辦民營之發展脈絡

（一）從教改運動到試辦社大

臺灣社區大學的緣起，今人皆歸於民間教改人士之倡議，以及黃武雄教授的理念，因此許多社大工作者十分注重此一社會力解放的歷史因素（顧忠華，2010）。從社區大學的發展歷程觀之，起初以黃武雄為代表的教改人士擔當了「第一行動團體」，從社運、論述到成立社團積極遊說，引發制度創新的大部分工作：

社區大學可由中央、地方或民間分別設立。但衡諸當前政治與社會現實，我們認為先由地方政府協同民間辦設社區大學，最能切合實際。尤其中央政府目前尚不肯開放四年制大學，而我們所規劃的社區大學成本極低，由地方政府先行設立，推動較易，且唯有如此才能照顧地方特色，並順應地方分權的潮流（黃武雄，1998）。

資深社大工作者認為「社大辦學是民間向政府爭取來的，是我們教政府怎麼做」（C04-2），的確迥異於國內其他教育體制的建構過程，此等由民間引導政府、教改催生社大的淵源，為日後公私協力辦理社大之夥伴關係鋪路。前述教改運動之民間力量透過一九九八年三月成立之「社區大學籌備委員會」得以匯聚，當時也得到臺北市政府的支持，動支預備金，委託財團法人人本教育基金會，進行「臺北市設置社區大學規劃研究暨試辦計畫」研究案，主要包括研擬社區大學辦理模式以及試辦臺北市文山社區大學。該研究案的《期末總報告》對於未來經辦制度建議：「地方政府為主，中央政府為輔；公辦民營為主，公辦公營、民辦民營為輔」。為期一年（一九九八年七月一日至一九九九年六月三十日）的實驗性舉措，成為日後社區大學以公辦民營為主流之辦理模式濫觴。

從創設社大之發軔，到政策設計、制訂、工具選擇，都有民間力量充分參與，當年教改人士由廣設大學的思考點出發，朝向地方政府辦理社大的構思，率先得到臺北市政府的採納，以建立協力關係所需之互賴、互信基礎，在社區大學草創期得以確立；因此，臺灣社區大學另一項具有協力精神的特質即為，辦學規劃理念來自民間倡議，不僅得到政府認可，並且融入各縣市辦理社區大學相關行政法規及年度評鑑指標中。社區大學規劃理念可歸結為三大特質（蕭佳純，2004：9-10）：1. 知識解放—沒有任何入學門檻，授課內容不採概論式的套裝知識、權威知識，注重經驗知識、白話知識、草根知識，鼓勵教師、學生、行政人員相互啟蒙；2. 社會改造—帶動公民透過學習，實際參與公共事務，累積宏觀視野、在地關懷與批判能力；3. 價值觀重建—藉由不同於坊間的生活藝能課程，使民眾重返自發學習，建立新的生活觀與價值觀。社區大學課程開設之三大類別——學術、社團及生活藝能——便是由前述三大特質轉化而來等三類，迄今仍沿用此一架構；此外，將「社區參與」列入評鑑項目，也是國內各級學校及教育機構相關評鑑辦法所僅見。從社會運動到試辦社大，經由公私協力，得以由下而上地建立起前所未有、以「解放知識，催生公民社會」為辦學精神的終身教育機構；隨後再憑藉中央政府通過《終身學習法》的法理基礎，授權地方政府辦理社大，使社區大學可以「走出臺北」，在全國蓬勃發展、遍地開花。十餘年的發展脈絡，顯示出社大定位、辦學方向與資源系統確是建立在公、私雙方相互認可的協力關係之上。

（二）取民間力量補政府不足

教育本身屬於有限的非競爭性、有限的非排他性以及擁擠性的「準公共財」（quasi-public goods），基於公共財容易導致過度消費，加上辦學之邊際成本不為零，在理論上應由政府與市場機制共同分擔供給為宜；社區大學作為生產與輸送終身教育之基礎設施，由於群眾對於公共財的偏好難以估算（想上什麼課？喜歡哪種課程？學費應當如何定價？），為了克服可能供給不足的問題，並著眼於公、私部門的互補性，各獻其所長協同生產公共財可提升效能（李柏諭，2005）。採取公辦民營的制度性意義在於：供給公共財的制度安排應當透過集體行動完成決策，卻不見得全都適合由公部門生產（Ostrom, Schroeder, & Wynne, 1993），因此公辦民營成為折衷選項。

除了教育本身的準公共財性質，地方政府資源及終身教育經驗有限，教育主管機關亦無力顧及此一新興公共服務，導致公辦民營之網絡治理成為辦理模式首選：

不這樣的話，根本沒有單位可以去做這樣的事啊！就是說原來都有各級學校的業務啊，成人教育是多出來的東西，誰來做？只好用公辦民營。不用公辦民營，政府的組織常常要產生出來，就要很久很久的時間……一個組織章程都要拖很久，所以不可能說試辦計畫剛結束，重新招標就要公辦公營，這不太可能。你說找誰來做？還要有一個辦公室。所以當然是要公辦民營啊（受訪者 G06-1）。

二〇一一年，全國社區大學共 83 所，政府核定獎補助金總額達 1 億 6 千萬元，全年學員總人次超過 27 萬（教育部終身教育司，2012）。除非地方政府從此不再辦理社區大學業務，否則在當前財政日漸緊縮、管理力行撙節的趨勢之下，為維護全國現有數十萬社大學員之學習權益、以及各校所帶動社區參與之公共價值，必然運用誘因機制鼓勵民間參與社大經營。除了財政上的考量，還有一項重要的工具性思維：適格之民間單位擁有政府所欠缺的靈活策略、專業知能及效率經營，這也是建立協力關係的重要前提（Forrer, Kee, Newcomer, and Boyer, 2010: 477）。

值得注意的是，目前地方政府公辦民營的方式，無異於製造出類似「特許經營」的結果；因此，僅限非營利組織參與招標以及收費規範、評鑑辦法，便成為避免破壞成人教育市場的平衡機制。多年來，同屬社教領域的補教業者，每每對於社

區大學開設諸多生活藝能課程，卻享有政府提供場地及獎補助金等優惠措施感到不平；社大界內部也相應產生檢討「社大市場化」或「社大補教化」的反思（B09-3）。無論是終身教育或是公共參與、社區營造，其服務產出具正外部性，這是公部門對民間承辦者予以支持、補助的主要因素。在制度安排的意義上，社區大學的「公辦」，是透過法令限制、評鑑機制的引導，確保社大辦學的公共性，防範假社大之名、行營利之實的搭便車行為；社大承辦者應將其提供之服務，視為公共事業，政府才有各種資源挹注及規範之必要，否則應該完全回歸市場，政府也不需要財政責任，連獎補助機制也可取消（D09-2）。

社區大學的辦學取向與「課程市場化」等議題，根本上還是源於教育事業的公共財性質。從社大的承辦資格、行政體制、課程規劃到補助辦法、評鑑機制，都是為了在維持機構營運的理想性（公共性）與永續性（市場性）之間取得平衡，然而政府的干預可以抑制社大承辦者的搭便車行為，過度干預也可能產生尋租行為。此外，政府施行因利誘導之工具，還衍生出一種資源依賴的影響：各社大以公共參與或社區營造之名，積極承接政府各部門的委託計畫，趨向於一個綜合性的包商（G11-1），公私兩造的互動關係也隨之開始變化。

三、誘因機制對協力關係的影響

以實物支付為主的因利誘導，含有透過給予誘因激勵達成與收受者結盟的目的，為了協力達成特定政策目標，支付內容必須切中執行單位之需求，並嘉惠政策標的人口。依社區大學公辦民營之原初設計，以從事文教業務的非營利組織為優勢團體，地方政府藉正面誘因助其達成啟創辦學條件及校務經營之公共性、創新性、永續性。由於文教類非營利組織多數不具豐厚資源，社區大學本屬教育機構，自有其特殊性，辦學場所及資金補助便成為最主要的誘因項目；評鑑辦法如前所述，不僅是政府用以控制或引導辦學單位行為之課責工具，攸關承辦單位的獎補助金額度，更直接影響委辦契約期滿後，重新招標的續約優先性，多年來一直是影響公私兩造互動關係的重要因素；至於學位授予雖非直接涉及實物支付，卻對於社大定位、營運、甚至未來存續，具有關鍵性影響，其實質效果不亞於獎補助金。

1. 辦學場所

臺北市政府於一九九八年五月動支預備金，委託財團法人人本教育基金會進行「臺北市設置社區大學規劃研究暨試辦計畫」，即協調木柵國中作為試辦地點，並因其座落行政區之故，名為「臺北市文山社區大學」。以《臺北市社區大學設置及管理辦法》第五條為例：「社區大學所需之教學及辦公場地，除有教育局指定場地之情形外，應由受委託辦理之機關（構）（以下簡稱受託機構）於核准開辦之行政區內自備。自備場地如有困難，得請求教育局提供協助。」協調現有公立學校以共用空間模式辦理社大，亦屬系統轉移工具施用之延續，並成為日後各縣市公辦民營的重要執行策略，其優缺點如下表：

表 2 社區大學公辦民營與協辦公立學校共用空間之優缺點

優 點	缺 點
直接解決非營利組織多數不具廣大校地的難題	社大辦學受制於承租協辦學校使用空間之續約
活化公立學校空間使用綜效	日間協辦學校空間運用受限，不利服務高齡學習者
利於建立跨齡社區學習中心	相較於社區居民，利益相對集中之協辦學校家長會若強力反對社大共用校舍，社大承租校地之續約難度大增（或不願參與協辦新增社大）

資料來源：本研究自行整理。

社大與協辦之公立學校共用空間的優缺點誠為一體兩面，不過實質優點明顯大過缺點，尤其是在高齡化、少子化趨勢之下，活化現有公立學校空間乃雙贏、高效策略；然而教育局僅能協調公立學校提供空間協辦社大之意向，在法理上無法強制要求配合，因此社大的辦學基礎——校地——實際上掌握在該縣市教育局進行協調的積極性，以及在地公立學校參與協辦社大的主觀意願。

二〇〇八年七月，臺北縣蘆荻社大租借國立三重高中體育館租約到期，三重高中無意續約並將轉租新得標廠商，部分社大成員剃髮抗議公立學校本為公共財，卻重營利忽視公益，此「蘆荻事件」喧騰一時，最終抗爭未果，蘆荻社大被迫遷入現今校址蘆洲鷺江國小。

除蘆荻社大曾有被迫遷校遭遇，臺北縣永和社大、臺南縣新營社大過往也為校地問題所苦：

我們跟福和國中的約，就是要校地，兩年簽一次。如果換了一個校長就是不願意跟我們簽約，我們是不能留在這裡，這就是蘆荻之前碰到的問題。（C34-1）。

像新營社大這邊是這樣，去年十二月跟他們合作的學校也是不願意再續約，要趕他們離開，他們就必須重新建校，之前的辦公空間也是跟教室共用，蠻小的，規劃也是比較受限，新營社大就四處找，我們也是四處找，阿彬（新營社大主秘）也透過議員去找（E10-1）。

社大的民間承辦單位與協辦學校實質上就是租賃關係，一旦租約終止，社大承辦單位將無處可去，即便得以遷校，之前投入辦學之資本門多數將付諸流水；相形之下，教育局協調在地公立學校的積極性成為關鍵：

在契約上有明確的說，不過政府只是協助的角色，像場地，政府會出面協調、指定，後續還是社大自己去跟學校簽約（D08-1）。

校地等同社大辦學根基，除非承辦單位自有適切場所，否則實質上就像是面對二個「老闆」：教育局以及協辦之公立學校。缺乏自有校地之民間承辦單位獲得辦學場地，基礎設施問題大致獲得解決（尚須自行處理場地整備及教學硬體強化），但地點與整備程度仍是極大變數，且面對協辦學校形同「寄人籬下」，「無殼蝸牛」必須承擔相當風險；此外，各縣市教育局若協調社大校地之積極性不高，將逐漸產生利於自有校地者承辦（得標）社大的趨勢，對於長年投入終身教育且資源有限的民間團體亦不盡公平，似乎有違協力關係應由公、私雙方共同承擔風險的原則。

2. 獎補助金

政府施用獎補助金之誘因工具，等同藉此採購民間承辦單位之專業能力，並以收費規範為配套，確保社區大學之公共服務得以平價（甚至部分免費）形式供應民眾，達成標的人口所需之能力培塑。一九九八年，時任臺北市長陳水扁同意動支第二預備金設立文山社區大學，補助金額一年 1 千萬；一九九九年九月，臺北市教育

局規劃再於北區增設士林社大，每校補助款定為一年 600 萬，市府認為是總預算加碼（當年預算總額 1,200 萬），民間承辦單位卻認為近乎減半；隨後臺北市逐步增設社大，至二〇〇三年全市十二行政區皆有一所社區大學；於此同時，每所社大平均獲得補助額相對減少，文山社大已出現虧損，面臨現金周轉的問題。為此，二〇〇一年教育部開始提撥預算補助社大，如今社大補助款占中央政府編列社會教育預算中比例最高，因利誘導也是中央政府多年來參與推動終身教育的唯一工具。由於地方政府財政能力有限，中央的獎補助金成為目前社大填補財務缺口、周轉資金的重要來源（B15-1）。依據現行「教育部補助及獎勵社區大學及其相關團體要點」，中央政府對社大的補助與獎勵辦法採用計畫審核模式，承辦單位僅須合併提交社區大學年度計畫、及全國性或區域性議題之社區大學相關計畫即可；根據提交計畫內容審定獎補助金額，以鼓勵、輔導為要，對社大承辦單位而言負擔較輕，但在資訊不對稱的先決限制下，難免產生各校之間的「作文（撰寫計畫書）及作帳（結案核銷）比賽」。

獎補助金此一誘因工具可以「向量」（vector）擬之，額度為「量」，所欲引導（影響）社大承辦單位之辦學目標（終身教育政策目標）即為「向」：原則上，補助金額越高，引導力量越強，惟地方政府尚須配合適當方略，以免「矢不中的」。

(1)補助額度的函數關係

地方政府提撥預算作為辦理社大之補助款、獎勵金，基於地方自治精神，首先預算編列必須通過民意機關的審議及監督；其次，落實獎補助金之績效課責，主管機關多以年度評鑑結果作為獎補助額度之主要依據，形成「競爭性獎補助金制度」；最後，基於公共課責精神，辦學績效應受在地議會及居民（終身教育政策標的人口）之公評。因此各縣市社大收受獎補助金之額度，可視為由該縣市社區大學設立總數、當地政府財政能力、議會支持度（地方政治生態）及核定獎補助金之依據等四項變數所構成的函數關係。

以新北市的社區大學發展為例：一九九九年，時任臺北縣長蘇貞昌，有意仿效前一年臺北市試辦文山社大之模式，接受黃武雄提議，顧及臺北縣幅員廣大，預計率先於永和、新莊、板橋、三重、蘆洲等地興辦五所社區大學。當時府會關係緊張，議會以蘇貞昌不尊重議會為由，否決臺北縣教育局提出一所 1 千萬元，五所共

計 5 千萬元的辦理社大補助預算，僅通過以一年總額 1 千萬元補助五所社大的預算額度。

……他們給的錢實在是太少了，有一年還是完全沒有預算，有一年是 6 百萬要去分給八個學校，等於一個學校分不到 50 萬，我們的補助從來沒有高過 1 百萬的，就算表現最好，也是一樣（C07-1）。

如今臺北縣政府自升格直轄市（新北市）後，比照臺北市編列補助社大預算總額約 1 千 6 百萬，全市社大總數與臺北市同為十二所，依年度評鑑成績核發各校 120 餘萬至 70 餘萬不等，以每年評鑑成績最佳之永和社大為例，所得獎補助金大約等同繳付協辦學校福和國中之場地租金，因此來自中央政府的獎補助金對各社大營運的重要性更為凸顯。

相較於五都，其他地方政府的財政能力更為捉襟見肘。嘉義市僅二所社大，地方政府核發每所社大獎補助款每年約 50 至 80 萬，過去甚至低至 20、30 萬；彰化縣政府曾經採用「課程補助」模式核發獎補助金，結果造成鄉村地區的社大由於開設課程有限，所得補助款遠不如位於都市地區的社大，後續辦學能力更加弱化，因此縣政府於二〇〇七年頒布《彰化縣社區大學評鑑作業要點》，改採評鑑成績為核發獎補助金之參考基準。

目前臺灣社區大學發展已近入穩定的高原期，各縣市社區大學總數及政府財政能力難以在短時間內明顯變化，皆可視為長期穩定之常數，議會支持度及核定獎補助金之依據成為重要變數——因此，社大辦學單位也普遍認知，必須主動與地方議員保持良好互動，才能與維繫真正穩定的協力關係。

(2)獎補助金與社大精神

法理上對於社區大學的定位是終身教育機構，但是在歷史上社區大學的源流，是從一九九四年四月「四一〇教改行動聯盟」提出四大訴求，其中的「廣設高中大學」所衍生出「平民大眾的高等教育機構」。所以臺灣的社區大學最為特出之處，即為教改運動、社會運動的產物（B05-2）。

黃武雄提出「打開公共領域、發展民脈（civic connections）」做為社區大學發展特點之首，並設計社區大學課程三分類：學術課程、社團活動課程與生活藝能課程，並成為日後社區大學的課程設計準則，貫穿於諸多社大相關法規中；臺北市教

育局資深專員，人稱「社大之母」的楊碧雲（2008: 14）則認為「社區大學與一般才藝補習班、社教機構或大學推廣教育最大的不同，在於『培養現代公民』之辦學目標，負有推動終身學習和建立公民社會的使命，同時鼓勵開設學術課程及社團課程，培養學員關心社區及參與公共事務的能力。」教改加社運源流的社大精神，在實踐上就是終身學習加公民參與（或社區參與），可見社區大學雖以公辦民營為起點，卻是民間早有自主的發展目標，與政府結成協力關係之後，實際運作上儼然是民間辦學理念與官方政策目標的磨合。

社大精神不易落實應非意外之事，公民社會與公民教育是很漫長的工程，需要繼續完善社區大學對於社會運動與社區參與之間的轉化，協助市場性大於公共性的社大，有比較容易的方式去轉型（B07-1），地方主管機關責無旁貸，獎補助金之誘因施用，應考慮培塑現代公民能力的中長期政策目標。社大精神如今已經成為社大的公共形象及辦學正當性的重要成分，即便不屬理念型社大的民間承辦者，也在主管機關的引導之下，不致流於補教化。然而歷經多年公、私部門互動過程，社大精神所注重的「公共性」，逐漸被公部門的主觀期待所取代：

那個時候花太功夫去轉化政府要我們作的，再去結合社區大學希望的發展內容。我們還沒有意識到，民眾所需要的東西，就是社會運動中所倡議的東西，需要轉化成民眾想要的，去跟他們需求的拉上線……（B11-3）。

根植於公民社會的社大精神，原則上應是相對超然而且勇於針對社會議題加以批判的態度（A07-1），不過在公辦社大的規則之下，無論公、民營，社大要繼續保持積極參與公共事務的角色就會變的尷尬，因為公部門的偏好不總是等同公共利益，更遑論公務員的卸責（shirking）與怠惰（slack）。⁴基於社大作為公共服務的特性，社區大學是地方政府生產並輸送終身教育的代理人，必須向委託人以及支持

⁴ 二〇〇九年，轟動一時的「毒鴨事件」得以公諸於世，應歸功於臺南社大長期從事環境教育，悉心追蹤含重金屬等致癌物的爐渣、集塵灰，並勇於揭發。當時引起政府高度重視，以及部分鴨農對臺南社大的不滿，後續發展卻令人莞爾：「那毒鴨的發展其實有點烏龍，我們原本是在追蹤戴奧辛的擴散，透過水系蔓延出去，現在應該更嚴重了，所以才提出這麼多資料和照片，結果政府的回應卻不是去追查污染的擴散程度，反而撲殺的好幾萬隻鴨，這根本不是我們當初的用意，也沒有想跟鴨農過不去，這實在太烏龍了（D17-1）。」

社大的社區居民和學員負責；然而回歸社大精神，社大又應該恪守立場參與公共事務、監督政府；而且地方政府及社區大學也應在公共課責的原則下，同時接受議會與公民的監督。在複雜的多重代理人關係中，一旦公部門僅以簡單的「承包商」便宜處理社區大學的公私夥伴關係，以在上位者審視下屬單位的單向課責（A21-4、B29-1），一種「父母官」的心態，管控而非引導社大辦學（F10-2），如此施用獎補助金引導辦學，就會失了準頭，即便獲得改變行為的短期效果，也難以維繫長期效應，公私兩造逐漸「貌合神離」。

3. 評鑑辦法

社區大學公辦民營的誘因機制中，懲罰手段僅有停止或減少補助及終止契約（或不予續約），目前各縣市現行辦理社區大學相關法令，除保留教育局得定期或得定期或不定期監督及輔導社區大學之高權，補助停減及契約終止之依據主要為年度評鑑結果，亦即評鑑作業不僅攸關誘因工具之施用，也反映出公私兩造的課責與互動模式。

(1) 評鑑法源與形式

在「政策學習」（policy learning）的效應下，各地社大評鑑制度皆以最早頒布之臺北市為藍本，明載於各縣市社區大學評鑑作業要點中，執行方式大同小異：

a. 評鑑委員由地方政府擇定，必要時得增聘專家學者協助。

b. 採取先行自評及到校評鑑二階段：

先行自評——受評社大應於預定評鑑日期之前一月份，依主管機關所訂之評鑑時程與項目，填妥辦學概況表或自我評鑑表等文件，預先送交教育局轉陳評鑑委員參考。

到校評鑑——評鑑委員到校評鑑以一天為原則，並預先通知受評單位，排定時程；以簡報、參觀、查閱資料、與行政人員、教師、學員座談等方式進行。

c. 評鑑委員於評鑑後填妥評鑑報告，提交主管機關議決，議決結果做為是否續辦及經費補助之依據。

評鑑作業明訂於社區大學公辦民營之法源及行政契約中，既是施行誘因獎懲之基準，也體現協力關係中雙方應負之權利義務：

政府真正具體回應這個論述的內容（黃武雄等人提出的社大辦學規劃）其實是評鑑辦法，把它的想法非常具體的寫在評鑑辦法裡面，而且第一個有評鑑辦法，講得很清楚的是臺北市政府（F14-3）……

我們評鑑項目列的內容，就是應該要有這些內容，例如校長要專任，有沒有課程審查委員會。有列出來的話，就應該要去做到，沒做到就扣分，別人做的到就加分。就權利義務上，乙等就不讓你做嘛，你合乎我們的規定，甲等就讓你經營，乙等就不讓經營，基本觀念就是這樣（G39-1）。

由於評鑑結果直接影響地方及中央政府核定補助款，⁵ 以及最具關鍵之承辦續約資格，所有社大承辦單位無不卯足全力預備受評資料，然而每年舉辦評鑑，對於人力、編制有限的民間團體，產生相當負擔，因此臺北縣已於二〇〇八年調整為「成績連續二年獲特優者，隔年得免評鑑」⁶，地方政府釋出如此善意，頗得社大人士好評。不過，近似評鑑公立中小學的評鑑形式——以聽取簡報、訪視、座談為主——是否適用於社大辦學？

就算是私立學校也是要接受評鑑，只是不應該像現在這種以招標為基礎的評鑑模式，也不是比照一般大學的評鑑……十四年前成立社區大學，就是為了成立一個開放學習的領域，補現有正規教育體系之不足，不希望硬套一般公立學校評鑑的模式，毫不考慮民間參與及終身學習的精神。（A20-1）。

很多社大做得很好，就是怕只用二十分鐘就決定他的生死，決定他的補助款（E16-2）。

偏重專家學者及特定專業領域的評委組成，以及難免流於片面、局部的觀察方式（A20-2），一直是公私兩造對於評鑑成效及相應之誘因施用的主要歧見，因此

⁵ 二〇一〇年十二月二十一日，教育部頒布之「教育部補助及獎勵社區大學及其相關團體要點第四點、第五點、第七點修正規定」，第五點「獎勵基準，依下列要件審核獎勵之」；第六款「各縣市政府評鑑其所屬社區大學成績」。

⁶ 《臺北縣社區大學校務評鑑暨作業要點》第六條：「經本府評鑑後，成績連續二年獲特優者，隔年得免評鑑；各校之評鑑結果有缺失者，本府將追蹤輔導並限期改善，必要時得進行後續評鑑。」

社團法人社區大學全國促進會及資深社大從業人員，長期倡議評委組成應納入在地公民代表或長期投入社會公益之非營利組織人士，迄今未獲任一地方政府納入評鑑辦法或施行細則中。

(2) 評鑑範圍與取向

由於社大年度評鑑形式與公立學校或一般大學評鑑相仿，針對承辦單位進行全面性的校務評鑑，因而引發評鑑範圍與現有公辦民營模式是否對當之疑義：

被補助然後受監督，這是理所當然的，就像政府有經費是因為人民納稅，所以政府作的事情，人民有權監督。然後將人民納的稅金，透過市政規劃，拿一點來給我們承接，做一些事，我們被監督也是應該的。但是現在我們被監督的層面，和他們給我們的經費，是不等比的（C24-1）。

目前地方政府主管機關透過評鑑，對於社大校務及其承辦單位的全面評鑑，其適切性之問題本質上為「比例原則」。社區大學目前全無法人地位，所有校務運作、財務、人事必須完全倚靠背後承辦單位，實際上社大業務對地方政府及承辦單位僅屬一招標案性質，亦即評鑑要求範圍已遠超過履約標的（A02-2），採取近似一般大學之評鑑作業規格，且每年執行評核標案執行績效，並上溯至民間承辦單位之人事及財務運作，實非充分尊重、對等溝通的夥伴關係。

現在的評鑑就是政府在管控招標案的思維，評鑑內容就是對應履約條款……現在的評鑑不是伙伴關係的思考，是一種上位者的思考（A21-4）。

最主要還是現在使用的評鑑工具，一切都是評鑑方法導致的結果。評鑑方式可以是 open 的、或 close 的，現在對社大用的是父母官式的評鑑方法，跟 ISO9000 採用的自發式評鑑是不一樣的（F10-3）。

社大第一線工作者認為現在的年度評鑑重管理輕輔導，且評鑑範圍超過現有公辦民營模式之適用性，此與地方主管機關的認知顯有相當差距：

社大對我們的評鑑指標，一百個如果少一兩個還沒關係，只要總和起來在甲等以上，其他細節我們沒有管那麼嚴，沒有三年甲等的話，你必須下來。我們沒有限定哪一項非要怎樣不可，就是不能掉到乙等……我們就是

因為公權力委託，社大才可以去申請這麼多錢，做這麼多事，那是不是應該要受我們的管制（受訪者 G46-1）？

年度評鑑本屬地方政府委外契約中明列之權利義務關係，結合評鑑機制與獎補助金、續辦資格之核定，可達成引導辦學方向並防範道德風險之目的。現行社區大學評鑑模式可視為政府採購法加上公立學校例行評鑑的混合物，各縣市政府習用的行政階層思維，與社大工作者所追求的社大精神及終身教育多元辦學大相逕庭，難以邁向賦權、輔導性質的方向發展。此外，評鑑制度衍生出各校之間的競爭形式，間接改變社大與政府之間的互動模式，強化了民間承辦者對獎補助金的競爭、分裂和資源依賴，各校難以團結起來集結足以影響官方決策的力量，再加上對減少獎補助及喪失承辦權的忌憚心理，因而在策略選擇上趨向順從者角色，協力關係逐漸轉向不對等的協力勉強。⁷

4. 學位授予

學位授予就社大辦學而言，無涉實物支付之獎懲，而是作為終身學習政策之標的人口的重要誘因，也是益於公民能力培塑的工具之一。《終身教育法》第十六條：「中央主管機關為激勵國民參與終身學習意願，對非正規教育之學習活動，應建立學習成就認證制度，並作為入學採認或升遷考核之參據。」以及教育部頒訂的《非正規教育學習成就認證辦法》，為終身學習成就的認證制度及學位授予提供法理基礎（許育典，2011：20）。然而無論是授予「終身學習學士學位」或是「副學士」學位，都必須符合現行《學位授予法》的規範，亦即社區大學必須成為教育部認可之一般大學院校，以現有公辦民營之社大體制、人力、師資、課程、資金、辦學場所等條件，仍有極大差距（林振春，2003：43）；若是改採部分社大人士主張

⁷ 陳君山（2008：199-203）指出評鑑總體效應可分為三部分。一、對政府部門的正面影響：1. 社區大學相關法令規章的完備化，2. 評鑑過程與程序的合理性及社區大學，3. 評鑑經驗的良性擴散效應，4. 社區大學品牌形象的建立；二、評鑑對社區大學所產生的正面影響：1. 校務行政的標準化及法制化、2. 校務經營管理的專業化、3. 課程及教學的優質化、4. 師資聘任的制度化及教師專業知能的強化、5. 社區參與重要性的提升；三、評鑑對政府部門及社區大學所造成的潛在負面影響：1. 社區大學發展的趨同化、2. 平等夥伴關係的扭曲、3. 評鑑類別及評鑑指標的不穩定。現行評鑑制度有其引導、診斷、課責之能，為社大發展奠立軌道與基礎，對於協力關係及社大精神的負面影響也相當深遠。

以特別法模式（例如《終身學習法》下設社區大學專章），排除現有法令限制，恐將引發社會各界，尤其是其他社教機構經營者的議論、甚至反彈。

現在問題是社大的行政人員都未定，流動率那麼大，對不對？才幾個行政人員，要怎麼頒學分學位？看幾百個老師分數隨便寫，有沒有辦法去全部驗證過？有沒有這個能力？本來教育部的非正規學分認證都已經弄了三四年了，都弄不出幾個合乎那樣標準的課程，還能怎麼頒學分學位？不可能嘛（G31-1）。

學位授予雖有法理的制度面問題有待克服，卻也突顯出現有社區大學公辦民營模式，及前述誘因工具的施為極限。多數公辦民營、寄人籬下、共用校舍的社大，頂多就是一個「辦公室」的行政規模，各種資源條件遠不如一般大專院校；若欲期待民間承辦單位符合授予學位之資格，最為便捷的方式可能是政府邀請在地大專院校或以行政委託市立教育大學承辦社大（A24-1、G35-1）。

公部門的思維與行事依據仍以現今法規的框架為準，與民間結盟的協力關係，正是謀求政府體制外的彈性與創新，突破當下政策慣性（policy inertia）的限制；一旦現行制度已然成為私部門夥伴持續協助推展政策目標的瓶頸，地方政府應善用其立法及執行高權，為民間單位進行「制度開路」（institution open-up）。

例如要求社大得授予學位一事，也是希望採取終身學習成就認證的形式，用終身學習的架構設計認證系統，不是沿用現行各大學的學分班或推廣教育的系統。公辦民營就是為了保留民營的活力，真正需要的是把相關辦理與補助的規範架構好（A15-2）。

以臺南市政府近年推動的《臺南市社區大學發展自治條例》第十三條為例：「社區大學學員學習成就累積達一定程度者，得以市長名義授予學分學程證書、結業證書或終身學習畢業證書。」——日後市長頒授之畢業證書是否將等同學歷，勢將引發適法性的討論。不過，未來臺南市政府如能逐步實踐其在地終身學習規劃，翔實訂定相關行政法規，協助社大突破現有法理限制，重建足以因應多元需求、分歧民意以及社群、階級差異的制度承當力，應可樂觀期待此一制度創新個案，開創協力關係之新局。

四、結論：取法協力精神，反思誘因機制

Stone (2001: 277-279) 指出在城邦裡施用誘因機制將會出現的幾個情況：誘因設計與應用之間的落差，將造成設計者與收受者的巨大隔閡；誘因獎懲的象徵意義，尤其是影響收受者身份本質或行動意義之界定，接受者對於誘因的主觀認知將與給予者初衷大異其趣，甚至產生抗拒的力量，抵銷誘因改變（或引導）行為之作用；誘因設計者及給予者對於誘因的詮釋，總是傾向比較單純的想法，接受者則會將新誘因與其他現有誘因放在一起權衡、計算，這些情況是誘因機制可能導致「種瓜得豆」的原因。回歸本研究論點，前述社區大學公辦民營之四種誘因，原初設計過程不乏民間人士廣泛參與，然而在實際施用過程中，誘因給予者在制度中明訂的實施內容（表面意義），與接受者認知的象徵意義確有相當差距，民間承辦者在履踐契約前提下，雖不致強力抗拒，其行為改變仍對協力關係產生非意圖或反功能的長期效果，如下表所示：

表 3 社區大學公辦民營四類誘因機制對協力關係的影響

一、辦學場所				
原初誘因設計	實際應用效果	象徵意義 (接收者認知)	對接收者的行為 影響	對協力關係的非 意圖或反功能影 響
地方政府協調現有公立學校以共用空間模式辦理社大	民間承辦單位與協辦學校實質上等同租賃關係	缺乏自有校地之民間承辦單位面對協辦學校形同「寄人籬下」，一旦租約終止，後果堪虞	欠缺自有校地者必須與協辦學校、甚至地方議員打好關係	無自有校地之民間承辦者承擔較大風險
社區大學所需之教學及辦公場地，承辦單位如有自備困難，得請求教育局提供協	教育局協調協辦學校的積極性具關鍵影響	委辦資格對自有校地者較為有利	具備自有校地之民間團體參與辦理社大者逐漸增加	

二、獎補助金				
原初誘因設計	實際應用效果	象徵意義 (接收者認知)	對接收者的行為 影響	對協力關係的非 意圖或反功能影 響
助地方政府藉獎補助金採購民間承辦單位之專業(辦學)能力,並以收費規範配套,確保社區大學之公共服務得以平價或免費形式供應	在地方政府財政能力限制下,議會支持度及核定獎補助金之依據成為核定額度重要變數;公部門對公共服務之偏好,與社大精神時有相左,民間辦學理念與官方政策目標需要磨合	經營社區大學的協力關係深受地方政治影響;地方政府以有限經費買到聽話的承包商	民間承辦者必須挪用更多資源轉化來自公部門的要求;相對輕忽在地社區及民眾的學習需求	逐漸轉向不對等、不情願的協力勉強
中央政府對社大的補助與獎勵辦法採用計畫審核模式	中央核發獎補助金大幅超過地方政府,成為目前社大填補財務缺口、周轉資金的重要來源;核定金額準則雖以計畫審核為主,其中仍採納地方政府評鑑成績為參數,間接加重地方評鑑之影響度	中央政府對於社區大學及終身教育的關注以財政補助為主,忽略長遠體制規劃,對於各地辦學的了解相當片面	各社大為爭取更多補助款,一意追求精緻的資料撰寫與呈現方式,造成獎補助機制的「目標錯置」	民間協力的多元化、社區化、去體制化等優點被削弱

三、評鑑辦法				
原初誘因設計	實際應用效果	象徵意義 (接收者認知)	對接收者的行為 影響	對協力關係的非 意圖或反功能影 響
地方主管機關主 導，採取先行自 評及到校評鑑二 階段，評鑑結果 做為是否續辦及 經費補助之依據	近似評鑑公立中 小學的形式，偏 重專家學者及特 定領域視框的評 委組成	一年辦學績效， 一日評鑑定生死 ；輕視社大工作 者的理念與專業	加強參與評鑑的 「應試技巧」； 傾向執行一年內 可以呈現績效的 計畫	對短期行為與粗 廉規劃的不當激 勵
結合評鑑機制與 獎補助金、續辦 資格之核定，達 成引導辦學方向 並防範道德風險 之目的	現行評鑑模式可 視為政府採購法 加上公立學校例 行評鑑的混合物 ；評鑑要求範圍 遠超過承辦社大 之履約標的	年度評鑑就是政 府管理承包商的 機制；評鑑成為 各校的簡報比賽	強化民間承辦者 對獎補助金的競 爭和資源依賴 對減少獎補助及 喪失承辦權的忌 憚心理，在策略 選擇上趨向順從	不均衡的單向問 責
四、學位授予				
原初誘因設計	實際應用效果	象徵意義 (接收者認知)	對接收者的行為 影響	對協力關係的非 意圖或反功能影 響
《終身教育法》 及《非正規教育 學習成就認證辦 法》，為終身學 習成就的認證制 度及學位授予提 供法理基礎	中央政府迄今尚 無終身學習成就 系統規劃； 社區大學僅可頒 授學習證明，不 符頒授學分學位 資格	政府對社大辦學 、社大學員學習 動機和需求都不 夠重視； 政府未來可能引 入更多大專院校 承辦社大	刺激理念型社大 強化原有社大精 神與辦學特色； 非理念型社大之 承辦者淡出，由 大專院校取代	公私兩造重新面 對社大定位及公 辦民營之法理基 礎

資料來源：本研究自行整理。

公部門採用的因利誘導政策工具，於社區大學發展初期的確在協力關係的平台上，發揮一定程度的支持與引導效果，使臺灣社區大學得以成功結合終身教育、公民參與及社區服務等要素，在全國各地蓬勃發展、遍地開花。唯因政策問題複雜和環境變動不居，政策工具本身雖具導引人類行為之作用，但每種工具均存有其先天上的限制和不足（林水波，1999：241）——政策主事者應當察覺，誘因機制造成民間辦學單位行為改變及對協力關係的影響，正反映出目前社區大學公辦民營模式發展的瓶頸：

- （一）社大定位模糊曖昧。社區大學在頒授學分學位的困境，顯示自《終身學習法》以下，從中央到地方，相關制度安排滯後於臺灣終身學習需求，社大定位仍在終身學習、高等教育、非正規教育等概念之間擺盪。
- （二）發展欠缺永續根基。公辦民營之社大被簡化為政府採購法精神下的外包業務，社大辦理單位項下的承攬業務之一，尤其民間承辦單位欠缺制度保障，短期行為心態難免，自無長期經營規劃之意願。
- （三）治理網絡協力失調。公共課責機制被化約為評鑑及獎補助辦法，由上而下的績效評估，不僅流於注重呈現數據資料的表面工夫，還抑制了在地社區多元知識與文化的形塑與營造的契機（鄭敏惠，2009）；中央與地方政府、社大民間承辦單位、在地利害關係人（教師、學員、社區人士等）不易共組治理網絡，影響府際及協力關係。

在城邦裡，誘因對接受者的意義與價值與給予者原意時有落差，協力關係也不如想像的那樣美好。往往是在契約簽訂之後，開始依約施用獎懲誘因，公私兩造各自意圖與利益才會逐漸浮現，若是未能透過協力關係中最注重的立約後持續溝通、相互影響，補足契約不完美、誘因不縝密、資訊不對稱等結構性缺陷，自然形成給予者「一廂情願」、接受者感到「為德不卒」的結果。資深社大工作者也逐漸意識到此等非預期效果的影響，並開始反思誘因機制對社大辦學及協力關係的影響：「資源在哪裡，限制就在哪裡（A15-1、B21-1）」的不對等結構，在資源依賴的影響之下，公私兩造在協力關係中的原初對等地位和互動模式也開始傾斜。

社區大學過於依賴公部門的資源分配時，往往伴隨著行政力量的控制，社區大學的自主性及自給性便會逐漸降低，最終被政府機關給俘虜，從而影響組織與組織使命的達成（李伯論，2005：97）；誘因施用效果有如兩面刃，依據理性預期，政

府設計誘因、釋放善意，有益於協力關係之鑄結，然而獎懲誘因施用後，也可能造成依賴，反噬夥伴——更值得深思的是，協力關係的精髓中在於公私兩造締約之後，雙向溝通順暢並共同參與決策，且政府應積極主導關係之維繫（Forrer, Kee, Newcomer, and Boyer, 2010: 478），在以行政法規為基礎的委外契約中，公部門總是掌握資源、身處優位、坐擁高權，有多少人願意避免控制與依賴，盡力維持夥伴關係的平衡與互賴（interdependence）？對此，本文歸納研究發現，提出二項建議：

- （一）Forrer 等人（2010）認為協力關係的課責管理，涉及成本效益、風險分攤、創新、信賴、即時性、利害關係人參與、透明度與安全感，且協力關係的治理結構正反映出該領域的課責文化。因此，為了平衡多元價值並重塑課責文化，今日社區大學的課責機制需要廣納各方利害關係人的參與，改善目前單向課責、單維思考的治理結構。現有機制如年度評鑑小組成員或各縣市與社區大學辦理相關之跨部門合議機制成員（例如臺北市政府教育局設置之「臺北市促進社區大學發展委員會」等），應避免僅以政府代表及專家學者為主的組合，基於協力精神，應納入能為社大、師生及社區民眾提供建言之代表。考量社大受評之利益迴避問題，在技術上，代表人選可考慮由社大向地方政府提出建議名單，再行遴選。
- （二）全國社大建立起一個龐大的學習社群，且各校在重大社會議題上時有串連發聲，許多社大與地方政府長年保持合作與監督並存的特殊關係。社大運動迄今十四年，臺灣政經社環境變遷甚大，全球化、高齡化、貧富分化、學歷通膨化等趨勢已影響社會每一角落，衍生出諸多與社大走向相關之政策議題：未來預見的閒置校舍是否可供終身學習之用、以利活化資源？一般大專院校勢必逐漸萎縮，終身教育需求相對穩定增加，如何安排更合理的資源配置？當年社大啟創以「平民大眾的高等教育機構」為辦學定位，如今，此一定位的實質內涵與發展目標究為何指？更重要的是，如何善加運用各地社大紮根培塑的學習力與社區力，轉化為國家競爭力？這些課題皆涉及政策工具設計與施用之再思，攸關未來社區大學是否能擺脫資源依賴、地位不對等的「協力勉強」，需要中央與地方政府、地方政府與在地社大，回到協力關係之平台上展開政策學習（policy learning）、共謀前程。

十四年來，社區大學秉其終身學習機構的功能，持續在公民授能、社區參與等方面發揮影響力（陳定銘、江明修，2007），以公辦民營辦理模式，搭配施用因利誘導、能力培塑及系統轉換等政策工具組合，的確成功結合民間夥伴對社區教育的熱情與專業，發揮相當綜效——以將近 9 億 5 千餘萬元的經濟規模，⁸一年學習人數超過 27 萬，若全數社大皆採取公辦公營模式恐難達成此等經濟效率。⁹誘因機制有助於民間夥伴快速成長、政策目標踴躍支持，然而「水可載舟，亦能覆舟」，協力關係之倡議並非行政學理論述之「文字遊戲」或「陳義過高」，而是提醒公部門洞察政策工具的有限性、資源依賴的必然性，並審慎評估政策規劃的永續性以及制度安排的適切性。

參考文獻

- 吳英明（1995）。公私部門協力關係之研究—兼論公私部門聯合開發與都市發展。行政院國家科學委員會專題研究成果報告，未出版。
- 李柏諭（2005）。公私協力與社區治理的理論與實務：我國社區大學與政府經驗。公共行政學報，第 16 期，頁 59-106。
- 林水波（1999）。公共政策新論。臺北：智勝。
- 林思宇、沈如峰（2012）。補助社大 教長宣布增加經費，2012 年 5 月 7 日取自中央社新聞網，網址：<http://www.cna.com.tw/News/aEDU/201205260214.aspx>。
- 林振春（2003）。社區大學的自我肯定與發展願景。社教雙月刊，113 期，頁 42-45。
- 教育部終身教育司（2012）。一般社區大學校數、學員數與經費收支統計，2012 年 4 月 24 日取自教育部全球資訊網，網址：

⁸ 依據教育部終身教育司統計：二〇一一年，一般社區大學經費收支分別為 954,474 千元及 948,794 千元（教育部，2012）。

⁹ 臺北縣議會曾要求教育局撤回社大行政委辦，改行全數政府自辦。經教育局試算所需經費與人力，遠非當年度社大補助款總額 600 萬元足以支應，甚至不及支持縣內二所社大運作之預算規模（當時全縣共十所社大），至此北縣府會方能體會承辦社大之民間單位的確為政府做了很多事（C06-1），貢獻甚大。

[http://www.edu.tw/pages/detail.aspx?Node=1731&Page=5314&WID=31d75a44-
efff-4c44-a075-15a9eb7aecdf](http://www.edu.tw/pages/detail.aspx?Node=1731&Page=5314&WID=31d75a44-
efff-4c44-a075-15a9eb7aecdf)。

- 許育典（2011）。**社大運作法制化具體策略之研究：以終身學習法修法為基礎之建構**。政治大學社區學習研究發展中心委託之研究成果報告，未出版。
- 陳君山（2008）。從評鑑看臺北市社區大學十年之發展。載於楊碧雲（編），**臺北市社區大學十年回顧與前瞻**（頁 187-226）。臺北：臺北市政府教育局。
- 陳定銘、江明修（2007）。臺灣社區大學公共性之研究。**亞洲研究**，第 55 期，頁 99-128。
- 陳敦源、張世杰（2010）。公私協力夥伴關係的弔詭。**文官制度季刊**，第 2 卷第 3 期，頁 17-71。
- 曾冠球（2010）。為什麼淪為不情願夥伴？—公私夥伴關係失靈個案的制度解釋。**臺灣民主季刊**，第 8 卷第 4 期，頁 83-133。
- 黃武雄（1998）。我們要辦什麼樣的社區大學——地方政府設置社區大學計劃通案，2012 年 5 月 4 日取自**新竹市青草湖社區大學網站**，網址：
<http://www.bamboo.hc.edu.tw/introduction/manifesto/manifesto.html#rem>。
- 楊碧雲（2008）。臺北市社區大學十年回顧與前瞻。載於楊碧雲（編），**臺北市社區大學十年回顧與前瞻**（頁 13-61）。臺北：臺北市政府教育局。
- 薛荷玉（2012）。全國教育會議／馬放利多 社大補助提高，2012 年 5 月 7 日取自**聯合新聞網**，網址：http://mag.udn.com/mag/campus/storypage.jsp?f_ART_ID=267526。
- 鄭敏惠（2009）。臺北市社區大學績效指標建立之探討：由下而上途徑的觀點。**公共行政學報**，第 32 期，頁 105-142。
- 蕭佳純（2004）。從公民社會角度論社區大學的發展。**教育與社會研究**，第 6 卷，頁 1-26。
- 顧忠華（2010）。社區大學的法律定位與制度創新。載於林朝成（編），**2010 年台灣社區大學現況及未來發展分析**（頁 105-120）。臺北：社團法人社區大學全國促進會。
- Ansell, C., & A. Gash (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 18 (No. 4): 543-571.

- Forrer, J., J. Kee, K. Newcomer, & E. Boyer (2010). Public-Private Partnerships and the Public Accountability Question. *Public Administration Review*, Vol. 70 (No. 3): 475-484.
- Howlett, M., & M. Ramesh (1993). Patterns of Policy Instrument Choice: Policy Styles, Policy Learning and the Privatization Experience. *Policy Studies Review*, Vol. 12 (No. 1): 3-24.
- McDonnell, L., & R. Elmore (1987). Getting the Job Done: Alternative Policy Instruments. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, Vol. 9 (No. 2): 133-152.
- Ostrom, E. (1996). Cross the Great Divide: Coproduction, Synergy and Development. *World Development*, Vol. 24 (No. 6): 1073-1087.
- Ostrom, E., L. Schroeder, & S. Wynne (1993). *Institutional Incentives and Sustainable Development: Infrastructure Policies in Perspective* (1st Ed.). Boulder, Colorado: Westview.
- Rainey, H. G. (2009). *Understanding and Managing Public Organizations* (4th Ed.). San Francisco: John Wiley & Sons.
- Roy, J. (2003). The Relational Dynamics of E-Governance: A Case Study of the City of Ottawa. *Public Performance and Management Review*, Vol. 26 (No. 4): 391-403.
- Savas, E. S. (1999). *Privatization and Public-Private Partnerships* (2nd Ed.). New York: Chatham House.
- Stone, D. A. (2001). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making* (3rd Ed.). New York: W. W. Norton & Company.

Inducement and Public-Private Partnerships: a Case Study of Privatized Community Colleges

Pei-An Lu^{*}

Abstract

The policy instrument, derived from the spirit of “new public management,” public-private partnerships (PPPs) ideally ought to be based on public and private sectors undertaking the public accountability reciprocally and, furthermore, transcend outsourcing, privatization and contract-out for building a sound and long-term relationship. After the PPPs with good intention have been initiated, the government plans and implements inducement for strengthening the relationship between the public and private sectors. Surprisingly, it has resulted in many unexpected shocks.

This study is grounded upon the planning, implementing and outcome of policy instrument. First, the author makes a description of normality and variation of PPPs; second, he probes what impacts have been made on PPPs from inducement; third, with a case study of privatized community colleges, he uses literature analysis and interviews to induce the context of development of privatized community colleges and its PPPs, and how the inducements (i.e. campus, grant-in-aid, performance assessment and degree meriting) influences PPPs and the performance of coproduction. The finding

^{*} Ph. D. Student, Department of Public Policy and Management, Shih Hsin University.

of this study is that the inducements do have some unintentional and even dysfunctional impacts on PPPs: first, the private contractors without their own campus would bear higher risks; second, the relationship between the public and private sectors tends to become asymmetric and reluctant collaboration; third, the advantages of collaboration such as service diversity, community-based services and deinstitutionalization would be reduced; fourth, improper encouragement for myopic behaviors and hasty task planning could happen; and fifth, there could be unbalanced and one-way accountability of the private contractors. These situations show that both public and private sectors have to deliberately deal with the orientation and legal foundation of privatized community colleges. In the meantime, the government should lead a symmetric and reciprocal partnership positively and try to keep the private sector from being controlled and dependent, and to keep the relationship well-balanced and interdependent.

Keywords: policy instruments, inducements, public-private partnerships, community colleges, privatization

組織權力、組織透明度與組織正義 和政府績效之影響性研究

呂佳螢*

《摘要》

「對外資訊公開」與「決策透明」，是衡量國家的民主化程度與實質民主績效測量的重要指標，但是，「對內組織的資訊公開」與「內部的決策透明」對於民主績效的影響性仍是未解之迷。本文藉由二〇一二年的臺灣文官調查資料¹，以循證的公共行政研究（evidence-based public administration）為基礎，試圖去釐清在公部門組織內，非正式化的組織權力對於政府績效的影響性為何；以及組織內的組織正義行使，及內部透明度的程度，是否對於績效管理有因果關係之連接，以及這三者（組織權力、組織正義以及組織透明度）在績效的影響表現上又是形成怎樣的關係，增進政府績效的政府阻力和推手到底為何。

投稿日期：102年1月4日；接受刊登日期：102年4月30日。

* 政治大學公共行政學系博士生，e-mail: jjain121@gmail.com。

¹ 論文初稿發表於國立台灣師範大學政治學研究所承辦的「2012 台灣政治學會年會學術研討會」。感謝評論人行政院人事行政總處地方行政研習中心李忠正主任給予的寶貴意見，以及 2012TGBS（台灣文官調查-II）所有老師與團隊對此調查所付出的努力，特別感謝領導團隊的陳敦源老師在此研究過程中所給予的寶貴指導和建議。本文研究資料來自於陳敦源教授的國科會「民主治理下的政府效能：公共服務動機、繁文縟節、與政務/事務關係（台灣文官調查-II）」，研究計劃編號：NSC 100-2410-H-004-097-MY2。

本文首先確立重要變項的定義與測量方法，使用 1,475 份的隨機抽樣調查問卷資料，其資料來源為陳敦源教授所主持之「民主治理下的政府效能：公共服務動機、繁文縟節、與政務／事務關係（臺灣文官調查-II）」的國科會調查研究計畫。在研究分析上則使用多元迴歸分析建立模型。

在研究成果上，發現在影響組織績效的變項原因上，「組織權力」雖然對績效有影響，但卻會被組織的公開程度所弱化掉，也就是說當組織制度中真正要重視的是「組織透明度」以及「組織正義」的管理，才能產出比較好的績效，而非增進個人的組織權力。尤其特別要重視組織內關於「資訊透明」以及「分配正義」的行使，如能將內化為組織文化的重要組織精神，就能夠激勵文官在組織內更求表現，導出更好的組織績效成果表現。

[關鍵詞]：政府管理、績效、組織正義、組織透明度、組織權力

The Federal Employee Viewpoint Survey (FedView survey) is a tool that measures employees' perceptions of whether, and to what extent, conditions characterizing successful organizations are present in their agencies.

- 引自美國人事管理局（U.S. Office of Personnel Management, 2012）官網

壹、前言

臺灣民主慢慢走向對於透明化的渴求，如「資訊透明化」，從以往威權政府封閉式的威權資訊管理，阻擋民間獲得公共政策相關資訊或參與，走向憲法賦予人民的民主職權行使，而政府也在二〇〇五年打開潘朵拉之盒，公告施行「政府資訊公開法」，保障人民知的權利，讓民眾與政府之資訊橋重新接軌。政府的「資訊公開」與「決策透明」，是衡量國家民主化程度與實質民主績效測量的重要指標。但是「對內組織的資訊公開」與「內部的決策透明」對於民主績效的影響性仍是未解

之迷。美國人事管理局認為，一個成功組織的特色，在於組織必須要去了解內部員工的想法以及做些什麼，因此每兩年舉行例行聯邦員工問卷調查，試圖解開藏於組織內部可創造良好績效的因素為何。

而臺灣的政府文官在二〇〇八年前並未進行全國文官的全面了解，真正開始研究應是二〇〇八年由陳敦源教授所進行的臺灣文官調查（TGBS），而二〇一二年則是第二次的文官調查，稱為 TGBS II。在此次調查中，將注意力從外部顧客的滿意（績效）連接到內部顧客的問題上。試圖去了解公部門組織間，對於本身內部顧客的組織正義行使和公部門的績效管理的因果關係連接。但在公部門間對於政府內部的組織正義實證資料卻非常缺少；部分為未發表的碩士論文資料，藉由單一機關內的小型立意調查進行分析，如退輔會（陳介生，2006）、國營企業（江國泉，2004）、臺南縣基層農會（林逸峰，2004）、台電公司（洪湘雅，2004）或者是對於組織制度上的調查，如公務人員績效評估與獎懲制度（林進明，2003）、行政機關績效獎金（許嘉峻，2006）或考績制度（黃佳苓，2006）。

本文從循證的公共行政研究（evidence-based public administration）的角度出發，藉由二〇一二年臺灣文官調查的資料；運用變異數分析（Analysis of Variance, ANOVA）、相關分析及多元迴歸分析，去探求公部門是否擁有晉升透明且功績清楚的正義及透明度，及對績效治理是否有關鍵的影響，並且從組織的另一面，研究中華組織文化中重視的非正式化的組織權力競奪，其對於績效的影響又是為何；以及在績效的影響表現上，組織權力、組織正義和組織透明度這三者間又是形成怎樣的關係，進而了解何為增進政府績效的政府阻力和推手。

貳、文獻理論與研究假設說明

本文主要探求的是影響組織績效的影響因素，在政府關於績效的管理研究上，大部分尋求的是績效管理評估工具上的革新，如美國政府的政府績效與成果法（*Government Performance and Results Act, GPRA*）、總統管理日程（*President Management Agenda, PMA*）與專案評估分級工具（*Program Assessment Rating Tool, PART*）等績效評估模式，或是英國政府的續階（*next steps*）及公民憲章等改革等；更甚者如對評估工具，如平衡計分卡或者是關鍵績效評估指標（*KPI*）等的研

究。

而臺灣也參考美國政府績效與成果法（GPRA），自二〇〇一年規劃許多績效管理制度上的改革，如訂頒「行政院所屬各機關施政績效評估要點」，二〇〇六年開始的燈號制管理，也於二〇〇九年度訂頒「行政院所屬各機關施政績效管理要點」，運用平衡計分卡（balanced scorecard）精神來檢討各項的施政績效。然而，組織績效的實證評估研究並不容易，績效評估工具可對於使用者進行適用與否的測量，但更末端的組織績效的表現，本身卻更難以定義和測量。

一、組織績效

組織績效的定義和測量問題往往還牽涉到績效的認定問題，在公部門中，績效非同私部門的產出量能界定清楚，更是複雜的政治環境與社會民眾觀感間的政治角力，Sander 與 Leeuw（2002）認為政府績效充滿了矛盾，如使用績效指標，績效指標可能面向過於狹隘，或太過執著於分析，卻無法從績效結果中得出決定的分析癱瘓（analysis paralysis）問題，換句話說，目標錯置將績效的重點放在繁複的分析測量，而忽略了真正的績效表現為何。

公共部門的某些績效結果特性，像公部門的施政結果通常是不明確的政策目標、非營利的消費服務；或因自由裁量權的擴大產生的風險問題，這都是公部門績效測量上的矛盾與困境之處。因此在本研究中，從外部走向內部，離開指標性的績效評估指標測量，走向從臺灣的中高階文官的個人經驗感知（perception）來進行評價自我組織的績效成果。

採用的是 Brewer 與 Selden（2000）的研究，此研究主要是了解在建立高績效政府的模型中，有哪些影響聯邦政府績效的重要因素，並且根據 Brewer 與 Selden（2000：4）的定義，組織績效是一種社會建構的現象，呈現出主觀的、複雜的、難以測量的特性。早期關於組織效能的研究，往往關注於與效率相關的面向上，但卻忽略了另外兩種，也就是平等和公平的價值，也導致錯誤的組織績效定義和結果，因此他們認為從組織的界線來看，組織績效可以分成內外兩種，從行政價值來看，組織績效可分成三種面向，總共可交叉出六種不同象限的組織績效可以達成，（引自陳敦源、簡鈺瑋，2012：11）。

將其整理如表 1：

表 1 Brewer 與 Selden 的六種組織績效

	內在 (internal) 績效	外在 (external) 績效
效率 (efficiency)	Type I	Type IV
效能 (effectiveness)	Type II	Type V
公平 (fairness)	Type III	Type VI

資料來源：Brewer 與 Selden (2000: 4)；作者自行整理

在組織績效的測量上，Brewer 與 Selden (2000) 所使用的是一九九六年功績委員會的功績原則調查資料，根據該調查資料，測量組織績效題組共有六道題，每個面向各有一道題，整個題組的 Cronbach α 值為 .70，就初探性研究的標準來看，信度良好 (林震岩，2007：197)；而 Kim (2005) 參考 Brewer 與 Selden (2000) 對於組織績效的分類，但將每個面向增加到各 2 題，整個題組的 Cronbach α 值高達 0.8735，也顯示出信度良好 (引自陳敦源、簡鈺璋，2012：11)。但在本研究中，經過研究團隊的腦力激盪，在每一個構面上增加一題臺灣適用的本土問題，每個面項共三題，共有 18 題，²以測量臺灣的文官績效情形。

二、組織正義理論

組織理論對於員工的工作行為態度有相當多的分析，其中的組織正義³ (organizational justice) 在許多管理理論中認為對於員工行為有其影響性，發現員工在其知覺工作場域的認知公平性，會影響工作滿意程度以及工作貢獻表現，根據 Sungjoo 在二〇一一的研究上發現，組織正義與文官的工作滿意度、信任度、離職等問題有其相關性，也就是說組織的組織正義行使程度低，員工對於組織的信任度也低，且也較會有離職的傾向。

組織正義可分為三面向來討論，也就是分配正義 (distributive justice)，程序正義 (procedural justice) 以及人際正義 (interpersonal justice)。此一理論可說來自 Adams (1963) 的公平理論，也稱為社會交換理論 (Social Exchange Theory)。此

² 後經過因素分析後刪為 16 題，如表 4。

³ 有些臺灣的文獻會將 organizational justice 的理論翻譯成「組織公平」；但在本文上認為其理論意義更貼近組織正義，因此使用「組織正義」一詞。

一理論說明員工的公平感主要來自於報酬的公平性，也就是說員工將組織中所得到的回報與自己對於組織的投入比例，與其他人比例進行比較，當發現比例是不相等時，所謂的不公平感就此發生，並改變自己的投入行為或選擇離開這個組織等。這是屬於組織正義中的分配正義（distributive justice），也是大多數文獻中在使用組織正義一詞所使用的，但除了分配正義外，組織正義理論也將關心逐漸轉移到「程序正義」（Greenberg, 1987），以及 Bies 及 Moag（1986）所提出的「人際正義」的概念。

所謂的程序正義以及人際正義，程序正義包含了「形式正義」與「互動正義」二個構面（Greenberg, 1990a; 1990b），指的是組織中的員工對於決策或者是報酬的分配的程序是否覺得公平，Leventhal、Karuzza 和 Fry 等人（1980）提出分配偏好理論（Allocation Preference theory），指出良好的分配程序能夠使分配者獲得最有價值的目標，以及達成所謂正義的目的，並提出了八項的程序正義原則。而人際正義包含兩種概念，除了原本的人際正義，說明在執行組織規則或決策時，上下屬之間的互動是否良好以及擁有尊重；另一種是資訊正義（informational justice），說明是否給當事人傳達了應該有的消息或者是資訊，也就是為什麼要進行某種程序來進行決策的分配。Greenberg（1987）將組織正義理論進行整理與分類，利用「反應-表現」（reactive vs. proactive）及「內容-程序」（content vs. process）二個不同構面，說明不同的正義理論，⁴如表 2。

表 2 組織正義理論的分類架構與代表性理論

	內容（content）	過程（process）
反應（reactive）	公平理論 （Adams, 1965）	程序正義理論 （Thibaut & Walker, 1975）
積極主動（proactive）	正義判斷理論 （Leventhal, 1976; 1980）	分配偏好理論 （Leventhal, Karuzza, & Fry, 1980）

資料來源：Greenberg（1987: 10）

⁴ 反應理論說明人們如何避免不正義的狀態，積極主動理論則是在於積極塑造正義的狀態；內容理論在於了解結果的分配是否正義，過程理論則了解組織的決策程序是否符合正義原則。

組織正義通常為決定員工的工作滿意度的重要影響因素，並且為組織績效管理之不可缺的基石。研究者認為只要是個人成就主義的員工，他就可以在此環境下被激勵並將他的績效表現最大化。換句話說，組織正義就是讓員工工作滿意度提升的關鍵碼（Lam, Schaubroeck, and Aryee, 2002）。因此可推論組織正義和績效有非常大的連結性。而私部門對於組織正義的實證研究相較於公部門來的多，研究也指出分配正義、程序正義和互動正義這三種組織正義，與員工績效表現的確有顯著的正相關的影響（許順旺、邱瑜婷，2011）。其本文的假設如下：

- 假設 1：組織正義會影響文官在工作績效上的表現。文官越認為組織是正義的，他越會在工作績效上力圖表現。

三、組織權力

當去探究在組織中，關於檯面上之管理是否正義的行使時，不得不去看組織的另一面，也就是檯面下，人與人之間是否隱藏有管理或權力流動的運行，或者說當在檯面下獲得更多權力和資源的時候，這跟檯面上的組織正義間的關係是如何的互相影響，對於績效又是怎樣的表現，因此本文探討另一因素主題為「組織權力」。

「組織權力」的概念是根據 Newman（1993）的整合性分析模式（「人力資本模式」、「社會心理模式」和「系統模式」）中的系統模式的升遷障礙因素分析（黃煥榮，2000；Newman, 1993: 372）。組織權力根據 Fagenson（1990）的界定，可說明為組織成員在組織中接近重要人物或者擁有資源的程度（Fagenson, 1990: 207）。而組織中的員工在此組織所擁有的組織權力的大小會影響個人的事業發展，進而影響整體的績效表現；組織的績效表現有時要仰賴在組織關鍵性資源的多寡，例如當組織需要知道解決方針時，如果可及時獲得相關資源的協助，就可順利解決組織的問題。正如資源依存理論（Resource Dependency Theory）的觀點，權力是伴隨著所控制關鍵性資源的多寡來決定，當組織內部的員工所擁有組織權力多且資源多的時候，對於組織績效上可能會有正向的影響性。

但是為了得到組織權力所行使的組織政治行為，並非僅為了組織。如 Kreitner（2001）認為這種刻意為了得到組織權力的組織政治行為，目的可能是維護團體的自我利益，但也有可能是增進自我的利益。「組織權力」對於績效也可能是負向的影響關係，因為當組織員工所追求的組織權力並非運用在解決組織目標上，而是在

追求個人利益上的時候，就可能形成組織成員間的衝突以及不和諧，變成某種組織政治行為的競逐，而這種現象對於組織會有隱藏並可能表現於外的負面影響（Ferris, Frink, Galang, Zhou, Kacmar, and Howard, 1996）。當然對於達成組織績效也有負向的影響。但因公部門的員工對於工作的公益使命和一般私人企業的員工有其不同，因此筆者將公部門的組織權力界定在將資源運用在維護組織的利益上，也就是工作的達成上，而非專注於個人利益的增進，因此假設組織權力對於績效是正向的而非負面的影響。

而在組織中非正式化組織權力的影響因素，除了來自於個人的職位或職權外，還有其他個人因素的影響。如年資和官等及性別，因為不同的交誼方式或者是社交脈絡的形成，如不同的歷史共同記憶（如男性的共同當兵體驗）或性別上的交誼限制（如宴席文化）（黃煥榮，2000）。當然，是不是主管職當然也有可能有不同的組織權力表現，其假設如下：

- 假設 2：組織權力會影響文官在工作績效上的表現。文官在組織內的權力越高其資源越多，越有可能在工作績效表現良好。
- 假設 3：文官本身的年資會影響文官在組織權力。
- 假設 4：文官本身的官等會影響文官在組織權力。
- 假設 5：性別本身會影響文官在組織權力。
- 假設 6：文官本身是否為主管會影響文官在組織權力。

組織權力和組織正義的連結，來自於組織內部的組織正義的行使上。Fortin 與 Fellenz（2008）指出，組織內部的組織正義的管理實踐，可能會藏有一種在管理上的問題，就是管理層級的人員運用對於組織管理上的了解（資訊不對稱），做出對自我有利但對其他層級的員工非公平上的工作鑑定，甚至是影響公平程序的形成。因此可推論，組織正義的行使，極可能受到是否為管理人員的差別，也就是說本身如果在組織內具有較高的組織權力，極有可能影響管理人員（或本身就為管理人員）在組織制度上其正義的行使。

換句話說，組織權力會透過組織正義的中介影響，表現在績效上。但是當組織正義越彰顯的時候，非正式的組織權力就越無法影響績效，因為組織內每個人的資源都是公開且平均的分配。其本文的假設如下：

- 假設 7：組織權力會因為組織內組織正義的程度有不同的影響性。組織正義是重要的中介變項，會影響組織權力在績效上的表現，當組織正義越彰顯的時候，組織權力就越無用武之地。

四、組織透明度

公部門組織和私部門組織之不同處，有公益使命以及非營利的立基精神之差別。但是公部門所為人詬病的，除了在規章上的繁文縟節之外，還有層層節制之下的不透明感，以及傳統官僚歷史文化下的守舊或者資訊隱瞞的問題。私部門為了尋求更降低對話成本的溝通平台，因此著力在組織透明化的工具如 XBRL，⁵試圖去化解許多管理上的衝突、降低不信任感，以及在績效管理上的改進（Roohanid, Furusho, & Koizumi, 2009），而政府部門當然也尋求許多更有效的工具來進行和民眾間公共服務的連接，使公共服務更加便利與可親（Stirton & Lodge, 2001），如電子化政府等。但這是在對外資訊透明工具的尋求，並非是政府內部的管理透明的追求，政府內部管理仍舊藏在某種象牙塔中不為人知，並使用某種官僚精神的默契在行使之。正如青年馬克思（Karl Marx）形容的「官僚精神」（the spirit of bureaucracy, 轉引自陳敦源，2009：27；Fischer & Sirianni, 1984: 21）：

官僚精神的一般形式就是秘密，這種神秘性是由其內部層級節制所支援，對外來說，它永遠是一個封閉的團體，因此，開放的精神以及愛國主義的情操，對官僚的神秘性而言都是一種背叛。

因此，筆者就組織內部管理「組織透明度」的概念，進行問卷上的設計，分為「程序透明」以及「資訊透明」兩種型態的組織透明度檢驗，試圖去了解組織中重要規定的決定程序有否進行分享公開，及重要資訊是否有隱瞞或成為權力把持的資訊問題。

⁵ XBRL (eXtensible Business Reporting Language, 可延伸商業報導語言) 的誕生即為解決此一問題，這項新興資訊科技係以 XML (eXtensible Markup Language, 可延伸標記語言) 技術為基礎，藉由國際標準之制訂，建構全球企業資訊供應鏈，以方便各階段參與者得以更有效率的方式取得、交換與分析比較企業的各项資訊，可解決日益繁雜之資訊揭露問題，提昇我國證券市場公開資訊之透明度並與國際接軌（臺灣證卷交易所，2012）。

除此之外也探求組織透明度和績效間是否有影響性的關係，並且試圖去釐清如果組織經過程序和資訊上的傳遞透明，組織內的組織正義是否更容易彰顯出來。也就是說組織透明度和組織正義應該互為組織公平的表裡象徵。

同樣的，當非正式的組織權力當遇到組織內部的透明度程度越高的時候，也就越無影響績效的能力了。其假設如下：

- 假設 8：組織透明度會影響文官在績效上的表現。組織透明度越高，文官在績效上的表現越好。
- 假設 9：組織透明度會影響文官對於組織正義的認知。組織越透明，文官認為組織越正義的情形會愈高。
- 假設 10：組織權力會因為組織內組織透明度的程度不同，會影響組織權力在績效上的表現上，組織透明度是重要的中介變項。

五、假設模型說明

根據以上的分析，其研究假設模型圖繪如圖 1。「組織權力」為自變項、「組織正義」與「組織透明度」為中介變項；視這三者對於組織績效的影響；以及「組織權力」透過「組織正義」與「組織透明度」在績效上的影響。

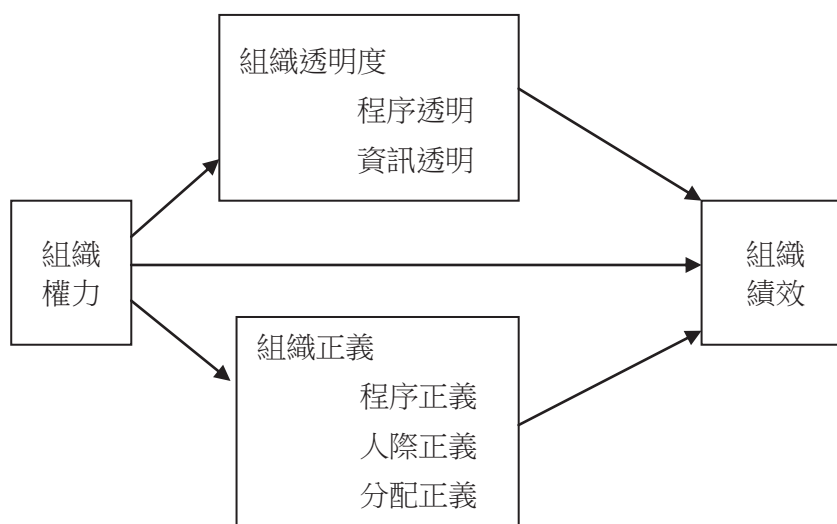


圖 1 研究假設模型圖

資料來源：作者自繪。

而本文將組織正義與透明度視為重要的中介變項的分析原因，在於認為公平且公開的內部管理制度，將有助於績效上的表現，更重要的是，在華人組織管理上，最複雜的人情關係或其他個人背景因素（如組織權力因素），在這樣的組織制度下，都可被有效的消除掉。也就是說在公部門如果要達成良好的組織績效，不需要靠著檯面下的政治行為或者是組織權力的獲得來增進，只需要一個公平且公開的場域，就可使文官更努力在績效的表現，因為表現皆可獲得公正的認可以及獎勵。

參、研究方法與敘述統計部分

以下將說明研究方法以及問卷之變數、描述統計與信度檢定部分。

一、研究方法與回收樣本數

本研究採用面訪但由受訪者自填的隨機抽樣問卷調查研究方法，資料來源為陳敦源、黃東益、蘇偉業、蕭乃沂等人所主持之國科會「民主治理下的政府效能：公共服務動機、繁文縟節、與政務／事務關係（臺灣文官調查-II）」，研究計劃編號：NSC 100-2410-H-004-097-MY2，執行期間自一〇〇年十月十七日至一〇一年五月三十一日，分兩波進行。本研究的分析單元則限定為行政院所屬各級機關的簡任、薦任和委任公務人員，原母體數為 68,552，⁶樣本抽樣母體數為 2,000 份，最後有效樣本⁷為 1,475 份如表 3，但因為官等的部分並未通過母體的卡方檢定，因此進行加權處理，加權後的官等數目分配同如表 3：

⁶ 樣本部分以一般行政機關並去除警察機關（因考量其特殊的任務屬性與大量人數）具備簡任、簡派、薦任、薦派、委任、委派官等之公務人員（即所謂正式編制文官）為研究母體，依據官等（簡任簡派、薦任薦派、委任委派，以下簡稱簡任、薦任、委任）等分層，採分層隨機抽樣方式分配受訪樣本。

⁷ 本問卷共計兩波進行，第一次回收在一〇〇年十二月底為 1,275 份，第二次回收到五月三十一日有 1,518 份，但剔除新舊官等變動不符合原始抽樣定義以及無效樣本的剔除，最後使用的為 1,475 份的樣本。

表 3 樣本官等與加權樣本分布表

官等別	母體數	樣本數	官等加權後之樣本數
簡任	246	206	181 (加權 0.88)
薦任	1,147	944	845 (加權 0.90)
委任	607	325	447 (加權 1.38)
總計	2,000	1,475	1,475
	卡方值 49.054 df= 2, P-value<0.001		調整官等三層樣本數和母體數皆為 0.74 的比例

資料來源：本研究。

二、問卷之變數、描述統計與信度檢定

以下將說明問卷構面在進行實際施測之因素分析檢驗結果，以及敘述統計的分析說明。

(一) 組織績效變數題組

組織績效的題組織描述統計以及因素分析結果如表 4，⁸經過因素分析後，組織績效之構面可統整為一個因素（內部績效加上外部績效），其 KMO 值為 0.92、解釋變異量值為 41.58%；其信度 Cronbach α 為 0.91，信度良好；並因有兩題 V16、V19 因單獨一題無法成一因素因而刪除；並從平均數的回答來看（均大於 4），中央政府文官對於績效的表現較傾向正面的填答。

⁸ 問卷的編碼方式是 1 代表非常不同意，6 代表非常同意。第 16 題、第 19 題、第 22 題、第 25 題、第 28 題及第 31 題為研究案團體討論之自製題組。另外第 16 題、第 19 題及第 20 題設計成反向題，因此在進行信度檢定時，均已重新進行編碼。

表 4 組織績效的描述統計與信度檢定

構面	測量題目	尺度	平均數	標準差	因素負荷量	Cronbach α
效率	v14 我所服務的機關善於充分利用我的知識和技能來加速任務的達成。	6	4.43	.97	0.61	0.91
	v15 我所服務的機關一直致力於降低管理和業務執行的成本。	6	4.07	1.10	0.63	
效能	v17 過去兩年，我所服務的機關的整體生產力是有所提升的。	6	4.34	.95	0.67	
	v18 整體而言，和我業務互動頻繁的機關同仁們，在工作表現上是優異的。	6	4.61	.86	0.56	
內部 績效	v20 我所服務的機關對於內部人員或應徵本機關職務的人，在人事管理各個面向的對待是相同的。（不因政治認同、性別、出生地、婚姻狀況、年齡或身心障礙者而有差異）	6	4.42	1.19	0.66	
	公平 v21 整體而言，我所服務的機關內的同仁，不分職位高低都能獲得一定的尊重。	6	4.33	1.19	0.70	
	v22 我的長官在打考績的時候，往往不清楚同仁的工作表現。（R）	6	4.14	1.22	0.55	
外部 績效	v23 我所服務的機關在回應外部顧客（民眾或其他機關）需求時非常迅速。	6	4.77	.85	0.62	
	效率 v24 我所服務的機關在處理日常業務時，很少犯下大錯。	6	4.79	.79	0.59	
	v25 我所服務的機關在處理日常業務時，不會出現互踢皮球的狀態。	6	3.72	1.19	0.64	
	v26 我所服務機關的整體工作表現，足以讓民眾感覺所繳的稅是值得的。	6	4.44	.92	0.77	
	效能 v27 我所服務的機關通常能夠達成設定的目標。	6	4.59	.79	0.79	
	v28 我所服務的機關通常能夠解決民眾的問題。	6	4.49	.82	0.74	
	v29 我所服務的機關在提供服務時，不會因民眾的個人背景而有差別待遇。	6	4.72	1.00	0.71	
公平	v30 我所服務的機關其外部顧客滿意度是高的。	6	4.37	.87	0.70	
	v31 我所服務的機關對於業務相關資訊的提供，不會因民眾的個人背景而有差別待遇。	6	4.76	.96	0.69	

資料來源：本研究。

(二) 組織正義變數題組

在組織正義的題組部分，⁹經過因素分析後，組織正義之構面可分為兩個因素，稱為「分配正義」與「程序暨人際正義」，其 KMO 值為 0.88、解釋變異量值為 57.44% 與 36.49%；其信度 Cronbach α 均為 0.98，信度良好；如表 5。並從平均數的回答來看（均大於 4），可發現文官對於組織內的正義表現傾向正面的填答。

表 5 組織正義的描述統計與信度檢定

構面	測量題目	尺度	平均數	標準差	因素負荷量	Cronbach α
分配正義	34. 我被要求的工作進度跟同事的工作進度相比是相當的。	6	5.12	8.77	.80	0.98
	35. 我被要求的工作負荷跟同事的工作負荷相比是公平的。	6	4.79	9.37	.79	
	36. 我認為我在工作上所負擔的責任是公平的。	6	5.00	9.22	.79	
	37. 我的主管制定工作相關決策時（包括工作指派、工作要求等）是公正無私的。【原程序正義】	6	4.97	9.61	.78	
組織正義 程序暨人際正義	38. 我的主管在作工作相關決策前（包括工作指派、工作要求等）會傾聽所屬員工的意見。【原程序正義】	6	4.81	7.83	.91	0.98
	39. 我的主管在蒐集正確並完整的資訊後，才制定工作相關決策（包括工作指派、工作要求等）。	6	4.79	7.82	.91	
	40. 當我的主管制定與我工作有關的決策時（包括工作指派、工作要求等），會提供我一個充分的理由。【原人際正義】	6	4.78	8.14	.89	
	41. 我的主管對與我工作有關決策（包括工作指派、工作要求等），說明的非常清楚。【原人際正義】	6	4.93	8.61	.85	
	42. 當我的主管制定與我工作有關的決策時（包括工作指派、工作要求等），會給我一個說得通的解釋。【原人際正義】	6	4.85	8.13	.89	

資料來源：本研究。

⁹ 其題組是參考 Niehoff, B. P., & Moorman, R. H. (1993) 公平量表 (Justice Questionnaire) 的翻譯，原量表內容包含三部分：分配正義、程序正義與人際正義，並採用張菀真 (2009)。信度方面，各分量表內部一致性信度係數各為 0.74、0.85 及 0.92，信度良好因此採取使用，而其效度方面，其量表在臺灣實作經由確認性因素分析得 CFI=0.92。

（三）組織權力

在組織權力的題組部分，¹⁰其構面可統為一個因素，其 KMO 值為 0.75、解釋變異量值為 87.44%；其信度 Cronbach α 均為 0.92，信度良好；如表 6。並從平均數的回答來看（在 3.75~4.4 之間），文官對於組織權力的狀況較傾向正面到較保留方式的填答。

表 6 組織權力的描述統計與信度檢定

構面	測量題目	尺度	平均數	標準差	因素負荷量	Cronbach α
組織權力	43. 我有管道能夠接觸到機關中具有影響力的人士。	6	4.40	9.41	.91	0.92
	44. 我有管道能夠接觸到一些對主管而言會有價值的人。	6	4.35	9.51	.95	
	45. 我有一些特殊的資訊或門路是主管或機關高層所需要的。	6	3.75	8.87	.93	

資料來源：本研究。

（四）組織透明度

組織透明度為自製題組，¹¹其構面可統為一個因素，但 V47 因單題而無法構成因素所以刪除，其 KMO 值為 0.70、解釋變異量值為 63.75%；其信度 Cronbach α 為 0.70，信度尚可接受；如表 7。並從平均數的回答來看，文官在程序透明度回答部分呈現較負向的填答（均小於 4），表示中央政府內的程序透明度並不高，但對於資訊透明度而言則較傾向正面的填答，表示中央政府的程序透明度低於資訊的透明。

¹⁰ 組織權力使用 Fagenson (1990) 的英文問卷題組，再進行翻譯使用。組織權力原界定為組織成員在組織中接近重要人物（題目 43、44）；或者說其組織成員在組織所擁有資源的程度（題目 45）。（Fagenson, 1990: 207）

¹¹ 原第 46 與 48 題為反向題，因此有進行轉向的動作。

表 7 組織透明度的描述統計與信度檢定

構面	測量題目	尺度	平均數	標準差	因素負荷量	Cronbach α
程序透明	46. 在我所服務的機關，陞遷所依據標準完全依據主管的主觀認定。(R)	6	3.16	1.23	.60	0.70
	48. 我所服務的機關，主管打考績的過程是完全不公開的。(R)	6	2.75	1.19	.52	
	49. 我所服務的機關，關於工作分配的資訊在內部是完全公開的。	6	4.82	7.51	.73	
組織透明度	50. 我所服務的機關，同事間非常願意分享工作相關資訊。	6	4.97	7.48	.74	
	51. 我所服務的機關，有一定的管道可以了解外部顧客（民眾或其他機關）的意見。	6	4.94	7.47	.62	

資料來源：本研究。

肆、研究結果

在研究假設驗證部分，分兩部分來說明，一為研究假設的驗證部分，二為研究模型的部分。相關驗證數值部分可參考表 8-1、表 8-2 及表 8-3：

一、研究假設的驗證與研究結果

研究假設驗證的統計檢驗值對照表如表 8-1、表 8-2 及表 8-3，¹²說明如下：

從表 8-1 來看，「組織正義」的確可以影響中央文官在績效上的表現，並且「分配正義」相較於「程序暨人際正義」，在績效上更有影響能力。也就是說，跟良好的溝通或者是正當程序相比，中央文官更重視實質在工作上與其他人在投入上的公平性。在中央政府總年資越高的文官，越覺得組織內有良好的分配正義。這可能是年資越高的文官，越熟識或掌握組織分配工作的規則以及知識技術，因此更認為其工作分配是合理的。

¹² 在表 8-1、表 8-2 及表 8-3 的迴歸數值假設 1、假設 1-1、假設 1-2、假設 2、假設 9、假設 9-1 其 R^2 其數值偏低 (0.01 或 0.02) 的原因，在於其假設中的分析變項並非所有模型中的驗證變項，為單迴歸或者是變項間有互相抵消未確認的關係，為逐一檢驗的分析方式；而在最後模型的變項關係確認後，其最後模型確認其 $R^2=0.40$ ，有 40% 的解釋程度，就是尚可接受的模型解釋力。

表 8-1 研究假設驗證對照表

研究假設	結果	方法	檢驗值
假設 1：組織正義會影響文官在工作績效上的表現。文官越認為組織是正義的，他越會在工作績效上力圖表現。	成立	迴歸	標準化係數 0.12**， P=0.00<0.05 調整後的 R ² =0.01
※研究發現 1-1： ¹³ 分配正義相對於程序暨人際正義來說；在績效上更有影響能力。	成立	多元迴歸	分配正義：標準化係數 0.12** ，P=0.00<0.05 程序暨人際正義：標準化係數 0.03，P=0.35>0.05 調整後的 R ² =0.02
※研究發現 1-2：年資對於分配正義的表現是有正向的影響性，對於程序正義來說則沒有影響力。	成立	迴歸 相關	分配正義：標準化係數 0.06** ，P=0.03<0.05 程序暨人際正義：Pearson 相關=0.04，P=0.12>0.05 調整後的 R ² =0.01
※研究發現 1-3： ¹⁴ 官等對於組織績效有不同的認知績效表現，簡任官員比薦任和委任官員，認為組織的績效表現更好。	成立	ANOVA	F=18.77**，P=0.00<0.05
※研究發現 1-4： ¹⁵ 性別對於組織績效有不同的認知績效表現，男性文官相較於女性，認為組織的績效表現更好。	成立	ANOVA	F=8.74**，P=0.00<0.05
※研究發現 1-5：資訊透明相對於程序透明來說；在績效上更有影響能力。	成立	多元迴歸	資訊透明：標準化係數 0.53** ，P=0.00<0.05 程序透明：標準化係數 0.24** ，P=0.00<0.05 調整後的 R ² =0.41

資料來源：本研究。

¹³ 在「組織正義」變項的處理方式，因素分析上可分為兩種變項；「分配正義」以及「程序暨人際正義」；在對於組織績效、組織透明度以及組織權力上的單迴歸的統計表現上是相同的，因此在模型分析上統整為一種稱為「組織正義」變項，但是在進行多元迴歸的時候，發現產生出中介變項的結果，也就是說「分配正義」相對於「程序暨人際正義」才會是比較重要的決定績效變項，但為了理論構面上的完整，因此在模型透明選擇上，還是包括了兩種構面。

¹⁴ 「簡任」在組織績效的認知平均數 4.7，「薦任」在組織績效的認知平均數為 4.42，「委任」在組織績效的認知平均數為 4.36。官等越低在組織績效的認知越低。

¹⁵ 「男性」在組織績效的認知平均數 4.49，「女性」在組織績效的認知平均數為 4.39。

但在「組織績效」上則看到不同的面向，年資並沒有在組織績效的認知上產生差距，而是「官等」和「性別」則有組織績效認知上的差距；簡任文官以及男性，對於組織績效的認知上，比其其他較低階的官等和女性，對於組織績效有更正面的認知表現，覺得組織內的績效是良好的，在先前的理論研究上並有說明為何會有個人背景上（年資與性別）對於績效上認知的差別，就 Hoppock 的《工作滿意》（*Job Satisfaction*, 1935）一書中對於員工工作滿意的系統性研究發現，個人的工作滿意和職業的階層有關，並且就徐承毅、李文雄、許志賢在二〇〇七年的研究指出，「性別」與「年資」對於對工作滿意度有顯著上差異，因為在薪酬與職位上的不對等導致對於工作上的不滿意。對比本研究來看，工作滿意度對於工作績效的影響性已經無庸置疑，因此年資與性別在績效認知上的差異，極大的可能性是對於工作上的不滿意而來。

從表 8-2 來看，「組織權力」則為弔詭的影響因素，首先單看「組織權力」在文官的背景因素的展現上，在統計的驗證下，至少在現行的中央政府來說，「性別」、「主管職」、「官等」與「年資」在「組織權力」上並沒有獲得差別性。也就是說，文官在獲取「組織權力」的個人背景因素上，是平等不因任何因素所干擾的。而政府官員擁有越高的組織權力就擁有越好的資源，並且有更好的績效表現，這在研究的迴歸統計上是成立的，表示中央文官在組織中所擁有的「組織權力」的大小的確會彰顯在績效上，而且還是正向的。但是這是就單迴歸的統計分析結果來看，組織的文化環境中還有其他制度因素要考慮在內，事實上，根據系統理論，整個組織內部的系統有許多不同的組織因素必須要考慮在內，並且有時會產生相互抵消的狀況。

這在統計驗證上也獲得驗證，當將「組織權力」、「組織正義」和「組織透明度」同時放在同一模型中進行對績效的影響檢驗時，「組織權力」對於績效的影響力就完全的消失了。除了證實「組織正義」和「組織透明度」具有對於「組織權力」的完全中介的能力之外，更說明了這兩個因素對於政府績效是非常重要的影響原因。

表 8-2 研究假設驗證對照表

研究假設	結果	方法	檢驗值
假設 2：組織權力會影響文官在工作績效上的表現。文官組織權力越高，在工作績效上表現更好。	成立	迴歸	標準化係數=0.07**， P=0.00<0.05 調整後的 R ² =0.01
假設 3：文官本身的年資會影響文官在組織權力的相關。	---	相關	Pearson 相關=0.05， P=0.05>0.05
假設 4：文官本身的官等會影響文官在組織權力的相關。	---	ANOVA	F=0.36，P=0.55>0.05
假設 5：性別本身會影響文官在組織權力的相關。	---	ANOVA	F=1.15，P=0.32>0.05
假設 6：文官本身是否為主管會影響文官在組織權力的相關。	---	ANOVA	F=0.06，P=0.98>0.05
假設 7：組織權力會因為組織內組織正義的程度不同，會影響組織權力在績效上的表現上，組織正義是重要的中介變項。	成立	多元迴歸	組織權力：標準化係數 0.02， P=0.23>0.05 組織正義：標準化係數 0.07** ，P=0.00<0.05 組織透明度：標準化係數 0.61**，P=0.00<0.05 調整後的 R ² =0.40
假設 10：組織權力會因為組織內組織透明度的程度不同，會影響組織權力在績效上的表現上，組織透明度是重要的中介變項。	成立	多元迴歸	組織權力：標準化係數 0.02， P=0.23>0.05 組織正義：標準化係數 0.07** ，P=0.00<0.05 組織透明度：標準化係數 0.61**，P=0.00<0.05 調整後的 R ² =0.40

資料來源：本研究。

「組織透明度」是自製的題組，也是在國內第一次施作的結果，從「資訊透明度」的角度出發，從以往重視的向外連結的民眾資訊透明度，對內進行組織內的透明度檢視。對應組織正義的實質工作公平的理論，從另一面「程序」透明以及「資訊」透明來進行了解。

就假設驗證來看，如表 8-3，「組織透明度」對於組織績效是有正向的影響性，並且「資訊透明」比「程序透明」對於績效更有影響力。而如果整個政府的組織其「組織透明度」越高，文官認為組織中「組織正義」的程度就會高，表示兩者相輔相成的，並且對於「組織正義」中的「程序正義」的影響力較大。另外還發

現，「組織透明度」除爐對組織績效有統計上顯著的正向影響力之外，在「組織正義」對於臺灣文官的績效影響性上，重要性以及影響的能力是更大的。

表 8-3 研究假設驗證對照表

研究假設	結果	方法	檢驗值
假設 8：組織透明度會影響文官在績效上的表現。組織透明，文官在績效上的表現越好。	成立	迴歸	標準化係數 0.63**， P=0.00<0.05 調整後的 R ² =0.40
※研究發現 8-1： ¹⁶ 資訊透明相對於程序透明來說；在績效上更有影響能力。	成立	多元迴歸	資訊透明：標準化係數 0.53** ，P=0.00<0.05 程序透明：標準化係數 0.24** ，P=0.00<0.05 調整後的 R ² =0.40
假設 9：組織透明度會影響文官對於組織正義的認知。組織越透明，文官認為組織越正義的情形會愈高。	成立	迴歸	標準化係數 0.14**， P=0.00<0.05 調整後的 R ² =0.02
※研究發現 9-1： ¹⁷ 組織透明度對於程序正義比較有其影響力，對於分配正義的影響則較低。	◎	多元迴歸	分配正義：標準化係數 0.05， P=0.05>0.05 程序正義：標準化係數 0.19** ，P=0.00<0.05 調整後的 R ² =0.04
※研究發現 11： ¹⁸ 組織透明度相較於組織正義來說，對於文官的績效上更具有影響能力。	◎	多元迴歸	組織正義：標準化係數 0.08** ，P=0.00<0.05 組織透明度：標準化係數 0.62**，P=0.00<0.05 調整後的 R ² =0.40

資料來源：本研究。

¹⁶ 「組織透明度」變項的處理方式，在因素分析的建議上按照不同的轉軸方式可分為兩種變項；「資訊透明度」以及「程序透明」，以及統整為單一變項「組織透明」；為兼顧理論的完整度，在模型分析的處理上筆者統整為單一變項處理，但是也同時進行了兩者在績效上的重要程度比較，因此得其結果。

¹⁷ 「組織透明度」為自製變項，理論的發想來自於組織正義的一體兩面，因此在分析上特別想了解組織透明度對於「分配正義」以及「程序暨人際正義」上的影響能力差別，因此得其結果。

¹⁸ 「組織透明度」與「組織正義」的差別在於前者重視的透明的程度，後者重視的是實際在工作上實作公平的狀況；這兩者可說是一體兩面，因此在分析上筆者想要知道是否這兩者在績效上的重要影響性比較，在分析上特別將兩者均加入一起分析得其結果。

二、研究模型的驗證

以下是本研究修正後研究模型圖，如圖 2：

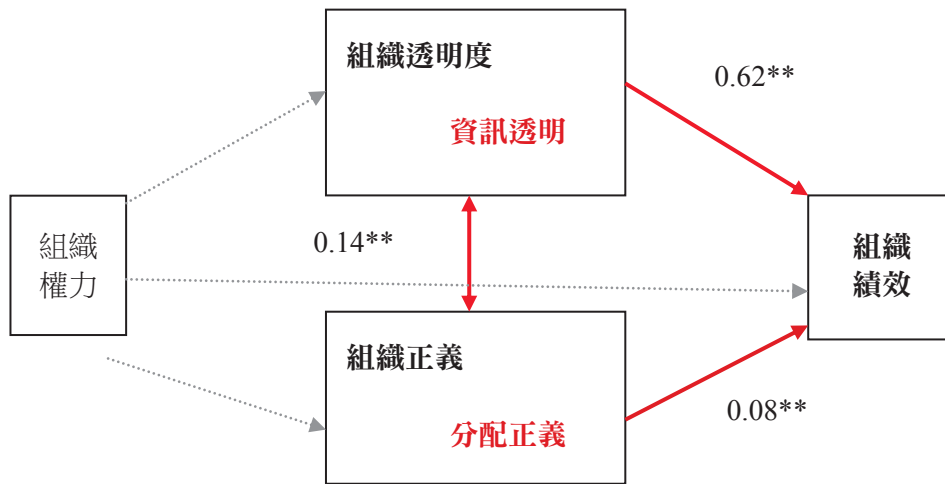


圖 2 修正研究模型圖

資料來源：作者自繪

總體來說，經過迴歸以及多元迴歸的分析，發現「組織權力」對於組織績效的影響力，被「組織透明度」以及「組織正義」所完全中介取代。因此模型中，對於組織績效有真正影響能力的，只有「組織透明度」以及「組織正義」。這也符合研究主題所要探討的重要驗證問題，也就是公開且公平的制度對於績效不但有實質的正向影響力，更重要的還可以消除一些檯面下不需要的政治行為，如組織權力的獲取；這並不是說組織權力或政治行為對於績效是不當的，而是說，在模型中說明的是，如果當組織管理上其正義是彰顯的且透明度非常高的時候，文官不需要藉由檯面下的資源或權力獲取，就可將公部門的組織工作績效變得更好。

研究模型中其 $F=473.34$ 、 $R=0.64$ 、 $R^2=0.40$ 、調整後的 $R^2=0.40$ ， $P=0.00<0.05$ ，表示模型具有 40% 的解釋能力。而模型所另外透露的更細部的訊息還有，在組織績效表現上，應該重視「組織透明度」以及「組織正義」的管理，並且要特別注意組織內關於「資訊透明」以及「分配正義」的行使，如能將內化為組織文化的重要組織精神，就能夠激勵中央文官在此組織內更求表現，在組織績效上的成果也就會

更好。

伍、研究結論

本文主要探求的是影響組織績效的因素，並且從組織文化中的潛文化-組織政治行為上其「組織權力」的獲取，以及形於外組織制度的公平與公開的量測-「組織正義」與「組織透明度」來進行組織績效的影響因素探討。組織文化（organizational culture）是由組織成員共有的價值觀、遵循原則、傳統及組織運作的作法來形成，它是一種「認知」，雖然無法實際的看到或觸摸，但藉由在組織內的工作經驗，成員會形塑這樣的規則並且影響在組織的績效表現上，這也必然影響文官體系組織文化的形成。事實上，在組織管理的原則上，最基本的條件是要給予員工一致公平的管理對待下，才能夠有效管理控制員工的績效達成（Thibaut & Walker, 1975），而本文也就此次的全國中央文官調查證實了這點。也就是說，如果要獲得良好的政府績效，政府必須在內部管理上做到管理上的公平，管理上對於組織內部的文官在工作上必須要有公平的量和質的分配外，並且必須在以下幾方面進行資訊公開以及透明化的處理，如必須「公開工作分配的資訊」、「型塑工作知識的分享平台」、「建立外部顧客的資訊交流管道」，以及對於「升遷」和「考績」的參考依據必須完全的透明並讓所有人了解，這樣才能夠讓員工知覺在這個組織中，是值得並且願意為組織的整體績效所效力。

就組織內部的地下正義-「組織權力」來說，當組織呈現封閉或者是非公開的組織文化氣息時，華人社會通常會訴諸於非正式權力如「關係」或者是「人情」等方式來獲得想要的資源或者是消息管道，樹立自己在組織的地位或者是達成工作目標。但是本研究驗證了，在透明且公正的組織管理中，文官並不需要尋求一些這些非正式權力的累積，也可以促進組織績效以及組織目標的達成。

另外「組織透明度」則是本研究中，對於組織績效的所發現的全新且重要的影響因素，雖然並沒有先前做過相關研究的文獻，但是在本研究的驗證上，除了其量表在因素分析的統計檢測後，題組的信度構面完整，表示是可以在臺灣持續進行研究的「組織透明度」題組量表之外，還發現「組織透明度」對於績效的影響比組織正義來的更大。也就是說，在政府管理組織內部的首要工作，必須要增加組織內

「組織透明度」的程度，這才能夠讓「組織正義」真正彰顯在組織管理上。

而後續分析上，目前臺灣關於研究組織正義的影響層次，除了本文分析的績效效能外，另外還有組織的群體意識，如組織承諾、離職意願、組織公民行為、信任關係等；或者是個人的價值層次滿足，如工作滿意度等。目前的實證分析資料大部分來自於私部門，並且投注於工作滿意或者是組織承諾等相關影響性（相關研究如陳琦凱、張婉菁，2009；王艾苓，2009；鄭雅方、賴鈺城，2011）。因此在公部門上，應可再加入其他組織文化影響因素進行驗證，比如部門間的信任、組織承諾、繁文縟節等因素，這是下一步可繼續進行的模型擴充檢驗的部分。

參考文獻

- 王艾苓（2009）。組織公平研究對學校行政的啟示，**學校行政**，第 59 期，頁 96-112。
- 林逸峰（2004）。**組織政治知覺、組織公平、組織次文化、組織承諾、組織政治行為為工作投入與工作行為之關聯性研究—以台南縣基層農會為例**。南華大學管理科學研究所碩士論文，未出版，嘉義。
- 林進明（2003）。**公務人員績效評估與獎懲制度的滿意度對組織公平認知影響之研究—以關務人員為例**。國立中央大學企業管理研究所碩士論文，未出版，桃園。
- 林震岩（2007）。**多變量分析 SPSS 的操作與應用**。臺北：智勝。
- 江國泉（2004）。**組織公平性、工作滿足感與組織公民行為之關聯性研究—以國營企業為例**，大同大學事業經營學系所學位碩士論文，未出版，臺北。
- 洪湘雅（2004）。**組織公平、組織政治知覺與組織公民行為關係之研究—台電公司員工之觀點**。真理大學管理科學研究所碩士論文，未出版，新北。
- 徐承毅、李文雄、許志賢（2007）。人事人員個人背景對工作滿意度之研究—以 T 公司為例。**通識研究集刊**，第 11 期，頁 217-250。
- 黃煥榮（2000）。**組織中玻璃天花板效應之研究：行政院部會機關女性升遷之實證分析**，國立政治大學公共行政學系博士論文，未出版，臺北。
- 陳敦源（2009）。透明之下的課責：台灣民主治理中官民信任關係的重建基礎。

文官制度季刊，創刊號，頁 21-56。

陳敦源、簡鈺肆（2012）。**繁文縟節與組織績效之初探性研究**。發表於 2012 TASPAA 台灣公共行政與公共事務系所聯合會國際學術研討會，成功大學政治學系主辦，臺南。

陳琦凱、張婉菁（2009）。多層次傳銷業組織公平、組織文化、領導成員交換關係與工作滿意之關係，**東吳經濟商學學報**，第 66 期，頁 1-32。

陳介生（2006）。**行政機關績效獎金制度成效影響因素之探討：以退除役官兵輔導委員會為例**，淡江大學公共行政學系公共政策碩士在職專班學位論文，未出版，新北。

許嘉峻（2006）。**行政機關績效獎金之組織公平研究—以新竹市政府為例**。中華大學行政管理學系研究所碩士論文，未出版，新竹。

黃佳苓（2006）。**公務人員對現行考績制度公平性認知與其工作態度關係之研究—以高雄市文教機關為例**。國立高雄師範大學成人教育研究所碩士論文，未出版，高雄。

張苑真（2009）。**華人差序式領導與部屬效能與部屬態度**。國立中正大學心理學所碩士論文，未出版，嘉義。

許順旺、邱瑜婷（2011）。國際觀光旅館餐飲部門組織正義、員工創新行為與績效表現之相關研究—以組織支持為干擾變項，**觀光休閒學報**，第 17 卷第 1 期，頁 49-74。

鄭雅方、賴鈺城（2011）。人格特質、組織公平、領導—成員交換關係與工作滿足之相關性研究—以多層次傳銷為例，**華人前瞻研究**，第 7 卷第 2 期，頁 77-95。

臺灣證券交易所（2012）。財務報告語言（XBRL）：關於 XBRL，2012 年 9 月 5 日取自臺灣證券交易所，網址：http://www.twse.com.tw/ch/listed/XBRL/about_XBRL.php。

Adams, J. S. (1963). Wage inequities, productivity, and work quality. *Industrial Relations*, No. 3: 9-16.

Adams, J. S. (1965). Inequity in social exchange. In L. Berkowitz (Ed.), *Advances in experimental social psychology* (pp. 267-299). New York: Academic.

- Bies, R. J., & J. S. Moag (1986). Interactional justice: Communication criteria of fairness. In R. J. Lewicki, B. H. Sheppard, & M. Bazerman (Eds.), *Research on negotiation in organizations* (pp. 43-55). Greenwich, CT: JAI.
- Brewer, G. A., & S. C. Selden (2000). Why elephants gallop: Assessing and predicting organizational performance in federal agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 10 (No. 4): 685-711.
- Fagenson, E. A. (1990). Perceived masculine and feminine attributes examined as a function of individuals' sex and level in the organizational power hierarchy: A test of four theoretical perspectives. *Journal of Applied Psychology*, Vol. 75 (No. 2): 204-211.
- Ferris, G. R., D. D. Frink, M. C. Galang, J. Zhou, K. M. Kacmar, & J. L. Howard (1996). Perceptions of organizational politics: Prediction, stress-related implication, and outcomes. *Human Relations*, Vol. 49 (No. 2): 233-266.
- Fortin, M., & M. R. Fellenz (2008). Hypocrisies of Fairness: Towards a More Reflexive Ethical Base in Organizational Justice Research and Practice. *Journal of Business Ethics*, Vol. 78 (No. 3): 415-433.
- Fisher, F., & C. Sirianni (1984). *Critical Studies in Organization and Bureaucracy*. Philadelphia: Temple University.
- Greenberg, J. (1987). A taxonomy of organizational justice theories. *Academy of Management Review*, No. 12: 9-22.
- Greenberg, J. (1990a). Employee theft as a reaction to underpayment inequity: The hidden cost of pay cuts. *Journal of Applied Psychology*, No. 75: 561-568.
- Greenberg, J. (1990b). Organizational justice: Yesterday today and tomorrow. *Journal of Management*, No. 16: 399-432.
- Hoppock, R. (1935). *Job satisfaction*. N. Y: Harper and brothers.
- Kim, S. M. (2005). Individual-level factors and organizational performance in government organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 15 (No. 2): 245-261.
- Kreitner, R., & A. Kinicki (2001). *Organizational Behavior* (5th Ed.). Burr Ridge, ILL: Irwin/McGraw-Hill.
- Lam, S. S. K., J. Schaubroeck, & S. Aryee (2002). Relationship between organizational justice and employee work outcomes: a cross-national study. *Journal of Organizational Behavior*, No. 23: 1-18.

- Leventhal, G. S. (1976). Fairness in social relationships. In J. W. Thibaut, J. T. Spence, & R. C. Carson (Eds.), *Contemporary topics in social psychology* (pp. 211-239). Morristown, NJ: General Learning.
- Leventhal, G. S. (1980). What should be done with equity theory? New approaches to the study of fairness in social relationships. In K. J. Gergen, M. S. Greehberg, & R. H. Willis (Eds.), *Social exchange: Advances in theory and research* (pp. 27-55). New York: Plenum.
- Leventhal, G. S., J. Karuza, & W. R. Fry (1980). Beyond fairness: A theory allocation preferences. In G. Mikula (Ed.), *Justice and social interaction* (pp. 167-128). New York: Springer-Verlag.
- Newman, M. A. (1993). Career advancement: Does gender make a difference? *American Review of Public Administration*, Vol. 23 (No. 4): 361-384.
- Roohanid, S., Y. Furusho, M. Koizumi (2009). XBRL: Improving transparency and monitoring functions of corporate governance. *International Journal of Disclosure and Governance*, Vol. 6 (No. 4): 355-369.
- Sander, V. T., & F. L. Leeuw.(2002). The Performance Paradox in the Public Sector. *Public Performance & Management Review*, Vol. 25 (No. 3): 267-281.
- Stirton, L., & M. Lodge (2001). Transparency Mechanisms: Building Publicness into Public Services. *Journal of Law and Society*, Vol. 28 (No. 4): 471-489.
- Sungjoo, C. (2011). Organizational Justice and Employee Work Attitudes: The Federal Case. *The American Review of Public Administration*, No. 41: 185-204.
- Thibaut J, Walker L. (1975). *Procedural Justice*. Lawrence Erlbaum: Hillsdale, NJ.
- U.S. Office of Personnel Management (2012). 2012 Federal Employee Viewpoint Survey Results. Retrieved, 2012,10.11 from: <http://www.opm.gov/>.

A Study of the Relationships among Organizational Power, Organizational Transparency, Organizational Justice and Performance of Government: A Case Study of the TGBS II, 2012

Chia-Ying Lu*

Abstract

Government information disclosure and transparency in decision-making are important indicators to measure the democratization performance of the country, but the transparency of decision-making within the organization for the government performance remains a mystery.

This article uses the 2012 TGSB (II) survey data. It tries to understand the organization of the public sector by looking into whether there is a causal relationship between organizational justice, organizational transparency and organizational power for government performance. This study is based on evidence-based public administration research, using multiple regression and survey research methods, with 1,475 valid samples of the central civil service of Taiwan.

In the research, the organizational transparency and organizational justice as the main factors which affecting organizational performance. Although the organizational power affect performance too, but in a high

* Ph.D. Student, Department of Public Administration, National Chengchi University.

degree of organization transparency is not applicable. Recommended in the organization management must focus the information transparency and distributive justice exercise, which can motivate the behavior of the civil service, and Promote better performance results.

Keywords: government management, performance, organizational justice
organizational transparency, organizational power

《文官制度》季刊稿約

《文官制度》季刊原為《考銓》季刊，自 98 年 1 月起更名，於每年 1、4、7、10 月出版，凡國內外有關公共行政、公共治理、公共服務、政府體制、公務人力資源管理、知識管理及考銓保訓退撫行政法制等相關論文均歡迎賜稿，以促進相關知識之發展與交流。

為強化季刊內容及提昇學術品質，《文官制度》季刊另行規劃出版主題，以利各界投稿。

近期出刊及截稿日如下：

(一) 第 5 卷第 3 期出版日期：102 年 7 月；截稿日期：102 年 5 月 31 日。

(二) 第 5 卷第 4 期出版日期：102 年 10 月；截稿日期：102 年 8 月 31 日。

為提升《文官制度》季刊學術品質，每篇論文先由編輯委員會初審，通過初審後，再送請相關學者專家二人匿名審查，依審查結果送請編輯委員會決定，有關審查作業規定，請參考《文官制度》季刊論文審查作業規定。

歡迎各界踴躍投稿，稿件 1 式 2 份並附電子檔，請以掛號郵寄「台北市文山區 11601 試院路 1 號，考試院《文官制度》季刊編輯委員會」，或逕寄電子郵件信箱：jcs@exam.gov.tw。本刊聯絡電話：(02)82366326，傳真：(02)82366246，有關撰寫注意事項，請參考《文官制度》季刊投稿須知及《文官制度》季刊論文撰寫體例。

《文官制度》季刊投稿須知

《文官制度》季刊由考試院出版，於每年 1 月、4 月、7 月及 10 月出刊，凡國內外有關公共行政、公共治理、公共服務、政府體制、公務人力資源管理、知識管理及考銓保訓退撫行政法制等相關論文，均歡迎賜稿。

一、論文格式

- (一) 中文文稿以 20,000 字為限，英文文稿以 10,000 字為限，請以電腦 Microsoft Word 格式繕打，並附電子檔。
- (二) 文稿首頁請註明論文題目、作者姓名與身分證字號、服務機關與職稱、聯絡地址與電話、電子郵件等相關資料；另為處理稿費相關事宜，並請提供本人金融機構帳號名稱及代碼。
- (三) 稿件順序：**文稿第 2 頁起請勿書寫作者姓名**，第 2 頁為論文中、英文題目，中、英文摘要及中、英文關鍵詞，第 3 頁起為正文，正文後為參考文獻及附錄。
- (四) 論文格式請參考「《文官制度》季刊論文撰寫體例」撰寫。

二、審查程序

- (一) 除特定邀稿外，所有投稿均須依《文官制度》季刊論文審查作業規定進行審查，審查時間約需 2 至 3 個月，編輯委員會保留刪改文稿書寫格式及文字之權。
- (二) 為便於匿名審查作業，**正文中請勿出現足以辨識作者身分之資訊**。

三、版權事宜

- (一) 文稿以未曾在其他刊物或書籍發表者為限，其內容並不得違反著作權法及其他相關法令；違反者由作者自行負責。
- (二) 列名文稿作者皆應同意經本刊刊登後，其著作權（含實體與電子 Word 檔格

式)即讓予本刊,但作者仍保有本著作未來自行集結出版、教學等個人使用之權利。

(三)凡本刊刊登之論文,將同時刊登於考試院全球資訊網,並收錄於考試院相關出版品,除另有約定外,出版權及發行權專屬授權予本刊,未經本刊同意,請勿轉載。

(四)著作人投稿本刊經收錄後,同意授權本刊得再授權國家圖書館或其他資料庫業者,將本論文納入資料庫進行重製、透過網路提供服務、授權用戶下載、列印、瀏覽等行為;並得為符合各資料庫之系統需求,酌作格式之修改。

(五)依照國際學術慣例,曾在國內外學術會議上宣讀的論文,視為未曾發表,歡迎修改後投稿。

(六)投稿經刊登後,除依行政院規定致贈稿酬外,另奉贈該期季刊2本。

四、稿件交寄

(一)本刊隨時接受稿件,除符合當期主題之稿件外,按通過採用先後順序刊登。

(二)來稿一式二份請寄「台北市文山區試院路一號考試院編纂室《文官制度》季刊編輯委員會」收,或以電子郵件寄至:jcs@exam.gov.tw。

《文官制度》季刊論文審查作業規定

- 一、每篇論文先由編輯委員會初審，通過初審後，再送請相關學者專家二人匿名審稿，審查人分別就「推薦刊登」、「修改後推薦刊登」、「修改後再審」或「不同意推薦刊登」四項情形選擇其一，送請編輯委員會決定。
- 二、綜合匿名審查人評審意見如下表：

《文官制度》季刊論文審查綜合意見對照表

綜合意見		甲 審 查 人 意 見			
		推薦刊登	修改後推薦刊登	修改後再審	不同意推薦刊登
乙 審 查 人 意 見	推薦刊登	推薦刊登	修改後推薦刊登	修改後再審	送第三人審查
	修改後推薦刊登	修改後推薦刊登	修改後推薦刊登	修改後再審	送第三人審查
	修改後再審	修改後再審	修改後再審	修改後再審	不同意推薦刊登
	不同意推薦刊登	送第三人審查	送第三人審查	不同意推薦刊登	不同意推薦刊登

三、論文刊登的基本原則是獲得二審查人推薦刊登。二審查人之綜合意見為「修改後推薦刊登」者，視為同意推薦刊登。

四、「修改後再審」之處理方式：

(一) 審查人之綜合意見為「修改後再審」時，論文先送交作者修改，俟修改完畢送原審查人再審；原審查人必須就修改情形決定「推薦刊登」或「不同意推薦刊登」。

(二) 若有審查結果不一致的情形（如甲審查人原先勾選「修改後推薦刊登」，而乙審查人再審後決定「不同意推薦刊登」，或者甲、乙兩人再審的結果分別為「推薦刊登」與「不同意推薦刊登」），則仍須再送第三人審查（比照第五點辦理）。

五、「第三人審查」之處理方式：

(一) 審查人審查結果差距過大，例如甲審查人勾選「不同意推薦刊登」，乙審查人勾選「推薦刊登」或「修改後推薦刊登」，則須送第三人丙審查。

(二) 第三審查人應就第一點所定四項情形選擇其一，勾選「推薦刊登」或「修改後推薦刊登」時，該論文即視同獲得二審查人（乙及丙）評選通過，同意推薦刊登；若勾選「修改後再審」，則依第四點規定辦理；勾選「不同意推薦刊登」，該論文視同被二審查人（甲及丙）拒絕，本刊不予刊登，退回原作者。

六、每一審查人（包括第三審查人）就同一篇論文只有兩次審查機會。再審結果只有「推薦刊登」或「不同意推薦刊登」兩種選擇，是否另送第三人審查以及第三人審查結果之處理，均比照第四點、第五點規定辦理。審查過程至多到第三審查人審查時終止。

《文官制度》季刊論文撰寫體例

本刊為統一論文格式，自 2009 年 1 月（本刊第 1 期）起，訂定本刊之撰寫體例，敬請遵循採用。

壹、來稿需包括下列要項

一、首頁

- （一）中、英文題目名稱。
- （二）中、英文作者姓名。
- （三）中、英文作者服務單位及職稱。
- （四）聯絡地址、電話、電子郵件地址。

二、第二頁

- （一）不含作者姓名之中、英文題目名稱。
- （二）摘要：中文文稿，中文摘要（500 字以內）在前，英文摘要（300 字）在末；英文文稿，英文摘要在前，中文摘要在末。（摘要應涵蓋研究之問題、目的、方法與結果）。
- （三）中、英文關鍵詞各 3~5 個，對照分別列於中英文摘要之下。

三、第三頁

- （一）不含作者姓名之中、英文題目名稱。
- （二）正文（自本頁起）。請以 12 號字體撰寫，中文請用「細明體」，英文請用“Times New Roman”字體，請編頁碼。

四、參考文獻：請列出正文中所引用文獻之完整資料。

貳、正文格式

一、分節標題方式

(一) 中文標題以「壹、一、(一) 1. (1) a. (a)」為序。

(二) 英文標題以「I. A. (A) 1. (1) a. (a)」為序。

二、引語用例

(一) 直接引語，用冒號（：）時

【格式】中文加單引號「」，英文加雙引號“ ”

(二) 直接引語，不用冒號（：）時

【格式】中文用單引號「」，英文用雙引號“ ”

(三) 直接引語，但另起一段

【格式】不用引號，字體改為標楷體，左右縮排

(四) 引語中復有引語，或特殊引用時

【格式】中文單引號「」在外，雙引號『』在內 英文雙引號“ ”在外，單引號‘ ’在內

三、附加原文專有名詞用例

中文稿引用外國機構名稱、著作、專有名詞時，應譯成中文，並於「第一次」出現時以「括號附加原文全名」。

(一) 一般用語

【格式】括弧、小寫、正體

(二) 專有名詞

【格式】括弧、首字大寫、正體

四、註釋用例

(一) 文中註明出處的註釋

【格式】（作者，年代：頁數）

(二) 文中已有作者姓名時

【格式】作者（年代：頁數）

(三) 若有必要以附註說明行文涵義時，請用腳註

【格式】於標點符號後，以插入註腳方式自動產生於右上角

五、圖表用例

(一) 圖號碼與名稱應置於圖下方，表號碼與名稱應置於表上方。

(二) 標題之說明需清楚，所使用之文字、數字須與文中引用之敘述一致。

(三) 若引用他人之圖表需註明清楚資料來源，方式同內文註釋。

(四) 圖的寫法

【格式】圖編號 標題

(五) 表的寫法

【格式】表編號 標題

六、數字用例

(一) 統計數字請以阿拉伯數字表示。

(二) 非統計數字，如年代、表述性數字，則以中文表示。

七、引用書名、刊名及篇名用例

(一) 書名

【範例】《行政學》

《正義論》(*A Theory of Justice*, 1971)

(二) 刊名

【範例】《公共行政學報》

Public Administration Review

(三) 篇名

【範例】〈社會資本、政策資源與政府績效〉

〈新公共服務：服務而非導航〉(*The New Public Service: Serving Rather Than Steering*)

“Social Problems and the Quality of Life”

參、參考文獻用例

一、專書

【格式】作者（年代）。書名（版別）。出版地點：出版商。

【格式】Author, A. A. (1993). *Book title* (2nd Ed.). Location: Publisher.

二、期刊論文

【格式】作者（年代）。文章名稱。期刊名稱，卷期，頁別。

【格式】Author, A. A. (1993). Article title. *Journal title*, Vol. xx (No. xx): xx-xx.

三、專書論文

【格式】作者（年代）。篇名。載於編者（編），書名（頁碼）。地點：出版商。

【格式】Author, A. A. (1993). Article title. In B. B. Author (Ed.), *Book title* (pp. xx-xx). Location: Publisher.

四、研討會論文

【格式】作者（年代）。論文名稱。發表於研討會名稱，主辦單位，舉行地點。

【格式】Author, B. C. (1993). *Paper title*. Paper presented at the Conference Title, Place.

五、研究計畫

【格式（未出版）】作者（年代）。報告名稱。行政院國家科學委員會專題研究成果報告，未出版。

【格式（已出版）】作者（年代）。報告名稱。教育部委託之專題研究成果報告，出版地點：出版商。

六、學位論文

【格式】作者（年代）。論文名稱。○○大學○○研究所碩士（或博士論文），未出版，大學地點。

七、譯著

【格式】譯者名（譯本出版年代）。書名（版別）（原文作者名）。出版地點：出版商。

八、報紙

原則上，報紙不列入參考文獻（除非有確實作者姓名），放在正文敘述即可。

【格式】記者或作者（年月日）。文章名稱。報紙名稱，版別。

【格式】Author, B. C. (1995, November 15). Article title. *Newspaper Title*, pp. xx-xx.

九、網路等電子化資料

【格式】作者（發表年）。篇名，****年**月**日取自（單位名稱），網址：
xxx。

【格式】Author, B. C. (2000). Title of work. Retrieved month day, year, from: source url.

【格式】Author, A. A., B. B. Author, & C. C. Author (2000). Title of article. *Title of Periodical*, (Vol. xx No. xx). Retrieved Month day, year, from source url.

十、其他注意事項

- （一）參考文獻之排列，先列中文文獻，以作者姓氏筆劃依次排列，再列西文文獻，以英文字母順序依次排列。
- （二）一作者有多項參考文獻時，請依年代先後順序排列。
- （三）一作者同一年代有多項參考文獻時，請依序在年代後面加 a b c 等符號。

著作授權同意書

論文名稱：_____（以下稱「本論文」）

一、若本論文經《文官制度》季刊社接受刊登，作者同意**非專屬授權**予出版單位做下述利用：

1. 以紙本或是數位方式出版；
2. 進行數位化典藏、重製、透過網路公開傳輸、授權用戶下載、列印、瀏覽等資料庫銷售或提供服務之行為；
3. 再授權國家圖書館或其他資料庫業者將本論文納入資料庫中提供服務，或開放於網際網路提供公眾瀏覽；
4. 為符合各資料庫之系統需求，並得進行格式之變更。

二、作者同意出版單位得依其決定，以無償之方式再授權予國家圖書館或其他資料庫業者。除無償合作之狀況外，出版單位應以本同意書所載任一連絡方式通知作者其再授權之狀況。

三、作者保證本論文為其所自行創作，有權為本同意書之各項授權。且授權著作未侵害任何第三人之智慧財產權。本同意書為非專屬授權，作者簽署對授權著作仍擁有著作權。

此致 《文官制度》季刊社

立同意書人(作者)簽名：

身分證字號：

電話號碼：

電子郵件信箱：

戶籍地址：

中 華 民 國 年 月 日