

# 文官制度季刊

## *Journal of Civil Service*

第八卷第一期・中華民國一〇五年一月 Jan. 2016 Vol.8, No.1

(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：李繼玄

社長：袁白玉

主編：陳金貴

副主編：黃一峯

社務顧問：史美強（東海大學）

邱志淳（世新大學）

陳敦源（國立政治大學）

蔡秀涓（東吳大學）

編輯委員：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）

彭錦鵬（國立臺灣大學）

黃東益（國立政治大學）

蘇彩足（國立臺灣大學）

江明修（國立政治大學）

張四明（國立臺北大學）

黃城（國立臺灣師範大學）

（按姓名筆劃排列）

余致力（世新大學）

林淑馨（國立臺北大學）

郭昱瑩（世新大學）

陳恒鈞（國立臺北大學）

黃一峯（淡江大學）

黃榮護（世新大學）

（按姓名筆劃排列）

出版者：考試院

地址：11601 台北市文山區試院路 1 號

電話：02-82366325

傳真：02-82366246

印刷：群彩印刷科技股份有限公司

電話：02-87511997

美工編輯：士淇打字行

電話：02-29391179

出版日期：民國 105 年 1 月 31 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

中華民國一〇五年一月 第八卷第一期（原考銓季刊）

主編的話	陳金貴 / I
特邀專論—公民社會在公共行政領域的發展趨勢	陳金貴 / 1
桃園航空城計畫之治理問題與解決對策—全觀型治理的觀點	
.....	呂美暄、柯于璋 / 19
逆境商數與心理擁有感之研究：臺灣省政府個案分析	郭耀昌、鄭國泰 / 49
當「道德」遇上「審議」—2014 流浪犬政策公民會議效果之研究	
.....	胡慧君、吳宗憲 / 77
書評—公共管理：組織、治理及績效	呂佩安 / 115
《文官制度》季刊稿約	/ 123
《文官制度》季刊投稿須知	/ 125
《文官制度》季刊論文審查作業規定	/ 127
《文官制度》季刊論文撰寫體例	/ 129



# *Journal of Civil Service*

Vol.8, No.1

Jan. 2016

## **CONTENTS**

---

Editor's Note.....	Chin-Kuei Chen	I
Invited Essay—The Trend of the Development on Civil Society in the Field of Public Administration.....	Chin-Kuei Chen	1
Governance Issues and Resolutions of the Taoyuan Aerotropolis Program: A Holistic Governance Perspective.....	Mei-Hsuan Lu, Yu-Chang Ke	19
A Study of Adversity Quotient and Employee Psychological Ownership .....	Yao-Chang Kuo, Kuo-Tai Cheng	49
When Morality Meets Deliberation— Impact of 2014 Consensus Conference of Stray Dog Policy .....	Hui-Chun Hu, Chuang-Hsien Wu	77
Book Review—Public Management: Organizations, Governance, and Performance.....	Pei-An Lu	115

---



## 主編的話

本刊於本期新增特邀專論一篇，主要原因是基於近年來，學術成果的檢核以學術期刊的刊登篇數為考量，由於論文的刊登與否，取決於審稿委員的評審，為維持學術品質，審稿委員會有嚴謹的學術標準，通常量化或質化的研究途徑會較易討好，投稿者以此為撰寫論文的導向，研究主題便常以制度檢討、個案檢視及公共問題處理等方向來考量，例如找一個個案，以現有的理論或概念，配以適當的研究方法，將所蒐集的資料加以分析說明，再提出發現或建議，只要研究過程嚴謹，即可完成一篇符合學術要求的論文。當然每一篇論文的完成過程，都不是容易的事，但如此的發展，卻對有些想要將自己多年心得，以論述的方法呈現其論文的學者，因其創見為其個人的見解，缺乏國內、外適當的資料支持，而無法得到審稿委員的認可，未能在期刊登出，因而影響其投稿的意願，失去與其他研究者分享的機會。本刊編輯委員會基於學術傳承和對資深學者的尊重，認為可針對特定資深學者採取邀稿的方式，呈現其重要的研究心得，成為引導式的論文，但為維持一般投稿者的權益，特以「特邀專論」的標題呈現其特性，以區隔投稿論文，二者的任務不同，因而在學術的評斷和認可也不同，本刊的新方向期待能對學術發展的深度和廣度有所貢獻。

本期共刊四篇論文，第一篇為邀稿的專論，其餘三篇為投稿的論文。分述如下：

第一篇特邀專論的主題為公民社會在公共行政領域的發展，探討傳統政府體制面對民意高漲的公民社會，公務人員已不能只從政府的角度訂定公共政策或行政作為，必須納人民意的考量或其集體力量。事實上公共行政的新途徑如公共治理、公私協力關係、公民參與及社區發展等，就已經將政府和民間組織的力量結合，但一般研究會以政府為主體，較缺探討比較不熟悉的公民社會，而公務人員也缺乏公民社會認識的相關訓練，因此面對公民社會的興起，會產生排斥的現象，為回應此問題，本文從公民社會本身的演變來探討其與公共行政的關係，再析論公共行政要如

何在理論和實務方面與公民社會結合，以建立新的研究和實務運作的新領域。

第二篇論文探討桃園航空城計畫之治理對策及解決對策，中央及桃園市政府為發展經濟，制定桃園航空城計畫，但其後續推動計畫卻不順利，本論文從全觀型治理的觀點，分析航空城開發的主要問題—碎裂治理，亦即不同的政府層級、專業功能及公私部門，導致許多組織間的政策目標及策略的衝突，延滯開發計畫。本論文從協調、整合的觀點，整理分析深度訪談資料，提供具體的改善意見。

第三篇論文探討逆境商數與心理擁有感的關係，並以臺灣省政府所屬機關員工為研究對象。本文所用之逆境商數係用在測量人們回應逆境時所參考的指標，同時也能夠預測到員工是否具備有面對和超越逆境的能力，本文採取問卷調查，經統計分析，確認逆境商數與心理擁有感的關聯性，發現良好的逆境商數能力，有助於成員心理擁有感的產生，能夠有效地提昇員工在組織和工作的向心力及認同感，可增進組織整體的績效。

第四篇論文主題為 2014 流浪犬政策公民會議的效果，探討審議民主對道德政策的影響。在當前社會中，同性婚姻、死刑、代理孕母等道德政策，因嵌入矛盾的社會價值與道德衝突，使政府管理面對挑戰。當動物保護成為社會關注的政策議題，農委會舉辦公民會議，來解決流浪犬管理政策的問題。本文以該會議為研究個案，探討其對利害關係人的影響，透過訪談、問卷等多種的研究方法蒐集及分析資料，發現道德政策的公民會議的影響，不但提升公民知能，使公民更加同理，降低議題本身價值論辯的激烈程度，甚而能體諒政府執行難為之處。

第一篇特邀專論介紹公民社會在公共行政領域的發展趨勢，是一篇通論性的論文，介紹公共行政界熟知的名詞，卻又對其實質內容不熟悉的公民社會。一般而言，公民社會被視為對抗政府的概念，但該文卻以公民社會的發展可與政府的運作相結合，建議公共行政界應有相關的研究，提出政府應如何將對手轉化為夥伴的態度和方法，其論點有助於公務界瞭解公民社會的內涵，不會將公民社會視為洪水猛獸。第二篇討論桃園航空城計畫執行延滯的治理問題，在目前實際運作仍有爭議的情況下，學術性的探討，可帶來不同角度的省思。第三篇是以公務人員面對逆境的反應，以逆境商數的研究概念來探討，不同於一般順境角度的討論，有助於瞭解現在面臨高度工作壓力的公務員心態。第四篇以流浪犬管理的公民會議為研究對象，在肯定公民會議價值的研究結論中，對往後政府面對較難處理的公共難題，建議可



採用公民會議的方式來處理，可使民眾更能瞭解政府的立場。

本期刊出一篇書評，書名為「公共管理：組織、治理及績效（Public Management: Organizations, Governance, and Performance）」，此書的主題為公共管理，但不是一本如同國內的公共管理教科書，作者不去討論行政和政治的爭議，而以多年累積的研究成果為基礎，運用循證研究途徑，聚焦於分析公共管理者的管理施為與組織運作、政策成果之間的關係，由於當代公共管理在處理政策執行時，常有一種以上的集體行動者共同參與，形成治理的網絡模式，意味著公共管理者的任務除了關注組織內的責任外，也要留意組織外及其與組織內的跨組織之間的協調，因此本書將公共管理的探討放在檢視組織、治理和績效三者交集之處，並由此提出管理者的對應之道。書評者不僅指出本書的重點，也加入自己的詮釋，幫助讀者易於接近本書的要旨，對於執著在公共管理的應用者，本書的探討內容將可提供不同的研究途徑，有助於將理論和實務有效轉換的支持論證。

本期季刊能順利刊出，要感謝本刊社務顧問、編輯委員、審稿委員及考試院的編輯同仁，由於他們的全力配合和支持，才使本期能順利出刊，也感謝投稿者的賜稿，才使本刊能有高水平的學術論文。

文官制度季刊

主編 陳金貴

2016年1月31日



## 特邀專論

# 公民社會在公共行政領域的發展趨勢

陳金貴\*

### 《摘要》

公共行政在傳統上是以推動政府組織運作及訂定公共政策的理論研究和實務處理為主要方向，然而隨着時代的演變，公民意識上升形成一種新的公民社會現象，民眾不僅勇於表達自己的看法，也會去爭取自己的權益，甚至對抗影響本身利害的政府措施，這種反應使公務人員不能只從政府本身的角度去處理公共的問題，而必須要瞭解民眾的想法，並從民眾的需求去設計及推動各種公共政策及相關措施，才能有效展現施政的績效。這種施政思維反應在公共行政的研究領域中，可以看見各種相關新途徑的探討，例如公共治理、公私協力關係、第三部門發展、公民參與、社區發展、公私夥伴關係、民營化、地方治理、公民會議及電子化民主參與的主題。這種發展趨勢顯示政府部門已逐漸從內部公權力為大的思維，走向面對民意和公民社會的考量，然而公共行政相關人員卻缺乏足夠訓練和認知，造成公共行政研究或實務推展的無形圍牆。面對如此的困境，本文試圖從公民社會本身的演變來探討其與公共行政的關係，並從目前學術界和實務界的相關研究和作為，析論公共行政要

---

投稿日期：105年1月18日。

\* 臺北大學公共行政暨政策學系教授，email: akuei@mail.ntpu.edu.tw。

如何與公民社會結合，以建立公共行政研究和政府部門實務工作的新領域。

[關鍵詞]：公民社會、公共治理、新公共服務、夥伴關係、協力關係

## 一、前言

傳統政府的事物是由官僚人員依政治的考量來處理，缺乏系統性的管理概念，因此難以要求效能和效率。1887年美國學者威爾遜（W. Wilson）在其所著的《行政的研究》（the Study of Administration）中，指出一般學者和實務者雖然重視政府的體制，但卻忽略政府的運作，事實上要經營政府機構要比建構一個機構還難，因此要有效的改善政府的績效，必須要採取企業式的途徑，也就是說，行政應獨立在政治外，以企業體的方式，追求較高的效率和效能。他的主張確定了公共行政的價值，也建立了公共行政脫離政治領域的立論基礎，走向獨立的學術領域，雖然在公共行政領域的後續發展中，管理途徑的追求已成為主流，不過從公共行政發展的典範中，仍可看到政治和管理二者的來回擺盪（Henry, 2007），畢竟公共行政領域仍受到政治本質的影響。

1980年代，受到經濟不景氣的影響，民眾要求政府改革，進行政府規模的縮小、服務品質的改善、公務人員態度的改善、繁文縟節的刪減、財政預算的縮減等（Hughes, 2003）。因此許多國家採取民營化、簽約外包、組織精簡、財政緊縮和公私夥伴關係等行動（Bovaird & Loffler, 2009: 29），這些突破傳統公共行政模式的措施，朝向公共管理的途徑，例如美國的企業型政府（Osborne & Gaebler, 1992）和英國的新公共管理（Hood, 1991）。這些新途徑中，為了減輕社會服務輸送的負擔，必須與非營利組織建立夥伴關係，或是將服務工作外包給民間企業，因此政府通過網絡組織的方式，分散責任，但也讓渡部分權責，這種新的現象稱為「治理」，也是尼古拉斯·亨利（N. Henry）所稱的公共行政發展的第六個典範（Henry, 2007: 40-42），使得公共行政領域增加與其他領域組織互動的機會，由於非營利組織的研究是在1990年代才有較多的資訊（陳金貴，1995），因此當代的

公共行政學者缺乏相關的學習經驗，影響其侷限在公部門的相關探討，而無法有效的進行跨領域的研究。此外，治理也延伸到公民的角色，包括公民在公共決策中的參與，以及公民在社區中治理（Box, 1998; Denhardt, J. V. & Denhardt, R. B., 2015），顯然對公民的瞭解和配合，也成為公共行政的研究領域，可是他卻不是公共行政的傳統領域，面對公共行政的新開展領域，要如何進行研究是一件重要的挑戰。

若將前述之非營利組織、社會和公民這三種領域加以結合，正好成為公民社會的主要構成體，而公民社會的發展正好在近年來已逐漸成為研究領域，由於它長期來是政治、社會、經濟、哲學及倫理方面的重要議題，著重於較為抽象層次的探討，偏重在處理公民社會與國家的定位問題，甚至延伸為有權對抗政府，對許多學者而言，公民社會的出現即是表示對政府不滿，而製造對立的局面，例如社會運動的行動。然而在後來實際運作的演變下，尤其是非營利組織的興起，使得公民社會可以經由實體的運用來呈現它對政府的影響力，不需要再以對抗來達到目的，它進而轉為政府的夥伴，在公共行政領域的相關發展中，它也成為其中的重要議題，而且有愈來愈緊密的關係。在美國的一本公共行政教科書中，除了將公民社會列為其中的一章主題外，並在其他敘述公共行政運作的各章中，嘗試去結合公民社會（Cropf, 2008）。由此觀之，公民社會在公共行政領域的發展，已有受到注意的趨勢，但它的發展是否會影響公共行政傳統政府管理的發展，它是否要將整體公民社會領域納入公共行政領域中，或是將其分散，依需要及相關性來判斷結合，這是公共行政研究者必須面對的問題，本文將探討公民社會的轉變，再檢視現階段公共行政學術界和實務界對公民社會的相關反應，以瞭解公共行政領域應以何種方式來面對公民社會的發展。

## 二、公民社會的發展與涵義

公民社會的名詞在近二十年來，成為學術界及實務界的熱門概念，但是由於他本身的涵義卻因為時空和詮釋者的不同，而有所改變（Wagner, 2006: VII），因為原本是出現在政治思想和哲學方面的抽象理論式的爭論，卻因為實際世界的演變，而轉變成在社會現況的運作，因而賦予現代公民社會探討的新面貌。

公民社會較早出現在希臘時期，亞里斯多德認為公民社會是城邦，擁有一種文

明共同體，使其公民能夠管制別人也能管制自己。將城內有文明觀念者視為市民，而城外則視為野蠻人。羅馬時期沿引此觀念，將公民社會放置於確保人民的和平及秩序的良善社會的重要想法。在中世紀時，知名的思想家如霍布斯、洛克及孟德斯鳩對公民社會和政治社會的分合，有許多的爭議。及至近代，黑格爾、馬克斯及托克維爾（Alexis de Tocqueville）等人對公民社會雖有不同的觀點，但至少確認公民社會和政治社會的分離。而接續者有義大利的葛蘭西（A. Gramsci）認為公民社會是政治社會的上層結構，把公民社會當成是對資本主義霸權生存所需要的文化和意識型態資本的貢獻者，因此公民社會可視為解決問題的一種場域，使得新右派的支持者，將公民社會作為幫助人民對抗政府和市場的重要角色（Wikipedia, 2011）。此外，蘇格蘭的弗格森（A. Ferguson）則是第一個以現代化的感覺提出公民社會名詞的思想家，重新以現代公民性來定義公民社會（Foley & Hodgkinson, 2003: VIII; Oz-Salzberger, 2003: 59）。

近代，東歐國家（波蘭）工會運動的成功及拉丁美洲人民革命的勝利，使得公民社會又受到更多的注意。尤其世界銀行及聯合國等國際組織鼓勵非政府組織支援開發中國家，並以強化公民社會的方式，來督促這些國家的政府更民主化、透明化及課責化，使公民社會的概念充分落實到實際的運作中，而歐美民主國家遭受到公民覺醒的壓力，透過非營利組織及公民社會展現人民力量，這種情況的發生在近年來有更多的變化，例如非營利組織和非政府組織的大量出現形成所謂全球性結社革命（Salamon, 1995），建構當代公民社會的基礎，影響全世界政局的演變及政府的運作方式，這是政府和社會各界都應予重視的事，其他的變化分述如下：

1. 不滿意政府的人民愈來愈多：根據一個跨國性的研究（Norris, 1999），人民充分支持民主政治，但對政府的表現不滿意，這意味著批判式的公民很容易受到政府的表現情形而產生不滿的反應，不滿意政府對人民濫用權力、政府政策及服務的效能差、冷漠對待人民的反應（King & Stivers, 1998）；也不滿意政府浪費人民稅金；也不滿意人民的缺乏工作機會、收入降低造成貧富差距大；也不滿意政府對環境保護、人權維護、弱勢族群照顧的不足；甚至對政府的高壓政治、缺乏民主、貪污腐化也不滿，這些不滿的人民可能只是在媒體的批評，也可能透過民間團體表態，也可能以激烈的方式抗爭，因而導致政府的垮台，例如近年來的烏克蘭顏色革命，泰國的紅衫軍和黃衫軍及中東的茉莉花革命等，因此政府面對人民的不滿是無

法避免的，但是要如何有效因應，才是政府的重要考量。

2. 新社會運動的產生：過去傳統的社會運動以爭取個體的權益為主，例如工人運動、學生運動、農民運動、婦女投票權運動等，具有較強的政治色彩，但隨著時空的改變，人民已從政治的對抗，轉向生活的公平正義，注意弱勢族群、消費者權益、婦女權益保障、環境保護及生態保護運動、同性戀權益運動，這些從體制內的要求改變，是以新興中產階級為主，透過民間組織的集體力量，訴求社會及政府的重視，這是新社會運動的方式（李文、趙自勇、胡澎，2009：5-7），這些新社會運動很容易透過社會的重大事件，凝聚成強大的人民力量，直接影響政府的事件處理能力和公共政策的調整，政府必須要以慎重的方式來加以處理，以免事情變大，造成人民的更強反應。

3. 社會媒體的反應：過去政府掌控資訊的流傳，造成政府和人民資訊不對稱的情形，但在網際網路的出現後，對資訊產生和分享產生了重大的革命，一般稱此現象為社群媒體（Social Media）或是社群網路（Social Web）或是 Web 2.0，它可以採用部落格、臉書、YouTube、Twitter 或維基百科等不同方式，透過網際網路在線上創造和傳送資訊，有人認為社群媒體就是一種獲取資訊、溝通、聯絡的參與（Jue, Marr, & Kassotakis, 2010: 4-5），社群媒體的應用，不僅使民眾可以要求政府提供更透明、更有效、更方便的服務和政策，民眾甚至可以自己透過採取新聞和資訊的收集，扮演報導新聞分析和傳佈的積極角色，稱之為公民媒體或公民記者（胡元輝，2010）。網民們的互動不僅會影響民眾的社會判斷，甚至可透過線上的號召，聚眾行事，發揮集體的力量，也許是行善或救災，也許是表達特定意見，對政府的作為有一定的影響力，因此政府不能忽視此種來自無法預知的網路世界。

4. 志願服務的風潮：志願服務是一種來自民間、出於自願、不以收取報酬為目的的服務社會的人民自發行為（陳金貴，2003），這股民間力量在過去是民眾出自愛心，幫助別人及服務社會的個人慈善行為，但是近年來，由於聯合國通過國際志工年的要求，促使世界各國政府均需倡導志願服務，使其從民間進入了政府體制，加上天災不斷，激發民眾悲天憫人之心，自動擔任救災志工，發揮重要的救災力量；近年來更有許多大型的國際活動如北京奧運、臺北花博等，吸引更多志工參與其中，也獲得社會的好評，使得從事志願服務成為民眾的一種榮譽工作，這種正面的人民力量，不是一般人口稱的廉價勞工，反而是一種高貴的服務，政府應重視此

龐大的民間活力。

從上述的公民社會發展中，可知公民社會狀況不斷的在變化，因此公民社會的涵義，也因其時空背景的變化而有所不同，也具有多重面向。它可以是一種社會空間內相關的協會、行動、社會運動和網絡，但與政府、企業和私人領域有所區隔；它也是一種發生在公共領域的社會行動型態，具有非暴力、教導式、自我組織、多數認知的特性，以導向共同的目標和公民性；它亦可以是一種帶有社會性和地理性的專業，當企圖以社會性和地理性的特性擴展所導致的變遷時，會受到原發性和通用性要求的限制（Gosewinkel & Kocka, 2006: VII），在此多元的定義中，不易掌握其較精確的涵義，因此再提出幾個國際組織的定義加強說明。聯合國認為公民社會是所有政府外的團體，例如社區團體、非政府組織、勞工工會、固有的人民組織、慈善組織、信仰組織、專業協會和基金會（FAO, 2011），這種將所有民間組織組合成的大社群稱為公民社會，說明過於簡單，未能顯示其特性。經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）描述公民社會為包含廣大範圍的組織，納入所有非市場和非國家的組織和結構，人民得在其中追尋共同的目標和理想（Advisory Group on Civil Society, 2007），採用三分的方式，比較不易漏失較難定位的組織；而世界銀行則視公民社會為較寬廣的非政府和非營利組織，它以倫理、文化、政治、科學、信仰或慈善考慮，呈現公共生活或表達會員的利益和價值（World Bank, 2011），此定義更能聚焦於公民社會的特性。而安海爾（H. K. Anheier）的定義，則能精確地顯示公民社會的特色，他認為公民社會是位於家庭、國家和市場之間，經由制度、組織和個人所組成的領域，民眾可以在其中自願的結社，以提升其共同的利益（Anheier, 2004: 22），定義中的制度為陳述和規範特定領域工作的建構類型，例如法律規範；組織則包含志願服務協會、非政府組織、非營利組織、基金會、慈善組織、社會運動、網絡和非正式團體，這些組織建構了公民社會的基層組織；個人則包含公民社會的公民和參與者，也包括公民社會中公民的活動，例如會員活動、志願服務活動、籌組活動或支持特定的社會運動，還包括民眾的價值、態度、喜愛和期待，以期民眾在治理、管理和領導的技能。安海爾的定義簡單、清楚，而且可以進一步的說明，易於瞭解，它不僅採取三個組織來說明公民社會的組成，比較能整體的指出公民社會的內容，也以三個面向的排除，來確定公民社會的範圍，所以此定義較能顯示公民社會的特性，本文認為



若從公共行政的角度，可將公民社會定義為由民眾和非營利組織所構成的公共領域，它們為維護自身的權益，以集體的意見表達和行動，來追求其共同的權益，此定義的內涵較接近公共行政領域的認知，尤其是從定義所延伸的個人及非營利組織，與公共行政的運作相關，可成為公共行政的學術界與實務界探討議題，但一般傳統的行政學範圍，以改進政府效能的探討為主，即使在公共政策的發展中，出現利害關係人的分析角度，將觸角伸向政府外的關係者，但是也未有更多的相關研究，因而長久以來以公部門本身為研究主題的典範式現象，在當前公民社會新功能的轉變中，是否會有典範移轉的改變？這是值得觀察的事。

### 三、公共行政領域對公民社會概念的反應

一般國家政府領導人上任時，總會提出新政府的未來發展方向，顯示有為政府的企圖，因此都會以政府本身相關的廉政、績效及重大政策來說明。但是在 2009 年上任的美國總統歐巴馬及 2010 年上任的英國首相卡麥隆 (D. Cameron) 卻提出不同以往的藍圖。歐巴馬在其進入白宮的第一天 (2009 年 1 月 20 日) 即簽署「開放政府的第一步」 (Open Government Initiative) (White House, 2009) 顯示「其行政團隊將開創一個史無前例高層級的開放政府，他們將共同努力，以確保公眾的信任，並建立一個透明、公共參與及協力型的系統，由開放來加強民主，提高政府的效率和效能」，因此聯邦政府機關應建立開放政府網頁，以徵詢民眾的意見和建議，歐巴馬的宣示，提供美國公民參與的機會。而卡麥隆在上任時，提出「大社會」 (The Big Society) 政策 (Number10, 2010)，這政策主要是推動其公民社會方案，「目的是創造一種授權給地方人民和社區的氣氛，建立一個大社會，把權力從政客手中拿開，而將其給予人民，此政策的重點為 1. 給予社區更多力量，2. 鼓勵民眾在其社區中採取積極行動的角色，3. 把中央政府權力轉移到地方政府，4. 支持合作、互助、慈善和社會企業，5. 出版政府資料。同時將屬於總理辦公室的「第三部門辦公室」 (the office of the third sector) 改為「公民社會辦公室」 (the office for civil society) 負責慈善、社會企業和志願組織的相關業務。從上述二位國家領導人上任時的意向，可以看出他們對公民社會相關作為的重視，也表示出美英兩國政府對公民社會的對應之道。

政府領導人物對公民社會的關切，可以看出政府政策的指標，但其會有如此的想法，也是從政府長期作為的經驗累積，所發現的行政上的缺陷或不足處，提出來的解決策略，也就是說政府的施政，其實對公民社會早有不同的反應，只是分散於其相關的計畫式方案中，同時其相應對象包括個別或集體公民、非營利組織或社區等，必須分開說明。

政府與公民社會較早的相關作為，是一般學者所通稱的公民參與（*citizen participation*），意指政府設立相關機制，讓民眾能夠參與政府的行政決策過程，或是加入服務的輸送及管理的決策中（陳金貴，1992；Callahan, 2007），公民參與提供一個政府與民眾對話的機制，瞭解民眾的想法、廣納意見、改進決策品質、增加民眾的信任感，所採用的方式甚為多樣，例如公聽會、政府顧問委員會、民意調查、市民座談、公民會議、社區會議、公民投票、公民信箱、市民熱線、志願服務、政府公報、市政展覽等，近年來，政府配合社群體的發展，加入電子化公民參與途徑，更貼近民眾的想法，民眾也更有機會向政府表達意見，但這些公民參與的途徑若沒有經過法制的規定，會成為只是提供意見表達的空間，缺乏實質的回應效果，久而久之，會使民眾失去參與的熱誠。同時，民眾的意見多樣，代表不同的角度，在不易取得共識的情形下，政府人員也難以有所回應，甚而影響決策過程的時間。但由於民眾的教育水平已提升，不僅重視自己的權益，也關心社會的公平正義，因此主動要求介入或表達意見的聲音會越來越強，政府如何在已有的公民參與基礎上，對參與的途徑和方式加以檢討設計，是現在必須要加以考量的事。

政府與私部門互動的開始，應以民營化（*privatization*）為先，在 1980 年代，美國雷根總統和英國柴契爾總理，在面對財政緊縮的壓力時，為改進政府效能，引進私部門來執行政府方案（Cropf, 2008; Johnson, 2004），透過簽約的方式，將政府的工作轉移到企業或非營利組織，產生了政府的權威或是財產移轉到私部門去，由於民間組織的運作比政府更節省經費、增加效率、改進生產力，使民營化一時成為各國政府的時尚，其採用方式上有消費券發放、管制權解制、出售公有財產、給予經營特許權等，在民營化的風潮中，政府打開與民間組織合作之門，同時間在美國也有學者提出「第三者政府」（*third party government*）的概念（Salamon, 1995），認為聯邦政府應將其服務的輸送，盡可能移轉到州、城市、鄉鎮、大學、醫院、銀行、工廠或其他組織，讓各級組織直接負起管理的功能。當政府不再視自

己為唯一公共權威體時，民間組織就有機會與政府以對等的角色，來接受政府的委託外包，也因此發展出公私夥伴關係（*public-private partnership*）及較寬鬆的「協力關係」（*collaboration*），後者是指共同工作以達共有目標（O’Leary, Vanslyke & Kim, 2010: 107），通常在跨領域或跨部門工作，產生互利的價值，使協力關係會有跨組織的運作，以解決單一組織無法處理的事，所以協力關係可以在公部門、私部門及非營利部門間形成網絡關係，來有效解決相關問題。而夥伴關係則是政府機關通過簽約或補助方式，交由私部門或非營利部門來輸送或管理公共服務，其合作關係比協力關係更為正式和具有約束力，在目前的發展中，協力關係因其包含範圍較為廣泛，所發展的合作方式和關係也較具彈性，已經成為公共行政的熱門之選（Bingham & O’Leary, 2008; Kamensky & Burlin, 2004; Vigoda-Gadot, 2003）。這些發展趨勢顯示政府為解決其問題，不惜以釋出權力的方式，願意以委託或是合作方式，與其他部門組織共同完成公共服務的輸送，在一方面是減少其本身的財物、人力和工作量的負擔，另一方面則是肯定政府外組織的能力。

在政府與公民社會逐漸發展出合作關係時，政府已經從傳統的官僚體制運作模式，轉向新的管理方式，學者們注意到這種多種組織和成員共同追尋目標的新型態，要以何種方式來操作這種跨組織的組織間網絡關係，於是治理（*governance*）的名詞就被提出來，解釋這種現象，由於學者採取的角度不同，使得治理有各種不同的定義，羅德士（R. A. W. Rhodes）依據不同的用法將其分成七種，分別是統合治理、新公共管理、善治、國際間相互依賴、社會操控系統、新政府經濟、網絡關係。羅德士認為在這七種定義中，網絡關係最常為學者所提及，也是公共行政研究治理的最核心分析概念（Rhodes, 2000: 60），另外，凱特（D. Kettl）認為政府管理和治理兩者有所不同，政府管理與公共組織的結構和功能有關，而治理則是將政府的工作做完（Kettl, 1993），由於政府的角色已從傳統的自行完成工作，轉換至依賴非政府部門的夥伴共同完成工作，所以對凱特來說，治理在公共行政的途徑中，是對次級政府及政府外組織採取契約外包或輔助的行事。至於治理概念不管是在開發中或是已開發國家，都有諸多公共行政的學者以全球治理、公共治理、地方治理及良善治理等不同角度來探討（陳金貴，2013），對此現象，美國學者傅萊德理克森（Frederickson, 2005），在其論文的標題中指出了對此現象的看法，其文字的意思是「公共行政發生了什麼事？治理，到處都是治理」，表示出他對治理的研究的

無耐，他在綜合分析許多治理概念的研究後，認為不管從何種角度研究，治理理論應用在公共行政中，最大的效應就是政府的轉換，政府不僅是要處理內部的管理，也要延伸其管理至政府外的組織，對公共行政研究領域的擴大，是極為重要的，新近出版的公共行政手冊（*Handbook of Public Administration*）也指出當代公共行政的發展已經逐漸從政府走向治理（*from government to governance*），呼應政府要從傳統的治權獨佔，改由多方非官方組織的集體參與（Perry & Christensen, 2015: XXII），故此治理概念的網絡關係的運用，已經是公共行政領域無法避免的趨勢，而必須與政府體制外的公民社會組織有所連結，因此政府與公民社會的關係已是密不可分，應成為研究和實務探討的重要議題。

#### 四、公共行政領域與公民社會關係的分析

公民社會領域的發展，雖然已從思想性的對話，逐漸形成了實際的運作現象，受到直接影響的政府界，配合著公民社會的發展，採取公民參與來面對個別公民的反應，採取民營化來運用民間組織的活力和效率，結合夥伴關係和協力關係，釋出權力，與民間組織合力辦理公共服務，這種面對現況的反應，使政府能夠在財源緊縮的情況下，跳出獨大的公共威權，進行有效的行政革新或是組織再造的改變，也使得政府外的企業體和非營利組織得到了新的發展空間，這是個有利的互補結果，然而在許多公共行政的文獻中，所探討的幾乎是以政府為主要對象，對公民社會的相對研究就相當少，造成強政府、弱社會的研究現象，使得在研究結果的呈現中，只能對政府的作為提出各種意見，卻無法針對與其相關的公民社會組織夥伴加以探討，造成公民社會相關的資料只能在原處打轉，引用的資料停留在教科書上的基本介紹，這種現象的發生需要進一步的分析，以便於找出問題，以助相關研究層級的深入，本文從公共行政領域和公民社會的關係分成三個面向分析如下。

1. 政府的面向：政府行政一直是以官僚體制的方式運作，其施政作為也由此體制來進行規劃訂定，封閉式的決策程序一直是被民眾或媒體批判的對象，保守的官僚在過去時期，會將其視為不同意見的呈現，僅列為參考意見，而堅持政府立場，即使提供公民參與的管道，也是作為提供民眾發聲處，未必會積極反應所提意見，認為這畢竟只是民眾呈現個人意見，但隨著非營利組織的興起、社區參與的出現及社會運動的行動，民眾的意見已經從個別發聲轉向集體行動的展示，這種民間力量

的擴大，固然會刺激官僚的反應，但是一方面官僚認為政府還是最大，不願意放下身段去注意輿情變化，即使知道情況，也認為是暫時現象，不會在意；另一方面，官僚生涯的學習經驗及訓練中，著重組織管理的技巧及行政效率提升的方式，認為面對民眾，政府只要把公共服務的品質和效能做好，就是正確的方向，在課程中缺乏公民社會的相關課程，使得公務人員無法理解「公民社會是什麼？非營利組織和非政府組織有何不同？要如何判斷這些組織的能力，以正確選擇合作夥伴？要如何資訊氾濫的時代中，透過社群媒體，正確掌握民眾的需求？要如何有效的處理民眾的強烈反應或社會運動？」這些議題是政府面對民眾時，最常遇見的，但官僚們因為沒有相關的訓練，使其缺乏應變能力，只能依個人經驗處理，在未能充分瞭解民意下，許多的處理方式可能把事情變得更糟，使得錯誤一再發生，這是可以理解的。再說政府的行政效率改進可以得到民眾的肯定，但是卻比不上因不在意民意，而推出的錯誤政策所帶來的不滿和批評，因此面對公民社會興起的事實，政府不能再以民眾的不滿視為個別事件，要從整體社會的角度，來瞭解民意的變化，除了本身官僚們應有相關的訓練外，公共政策需要透明化、公開化及課責化，避免閉門決策，以結合政府的施政理想和民眾的真正需求來規劃政策，才能受到民眾的歡迎，政府的施政才會受到肯定。當政府能以權威釋出的方式與民間組織合作，為何不能再多留意民意的變化呢？

2. 公共行政學術界的面向：傳統的公共行政界是包含政治與行政兩部分，所以在學者的養成過程，會學習對政治環境的瞭解和回應，隨著典範的轉移，公共行政脫出政治領域，成為單一的學門（Henry, 2007），集中於官僚體制的相關研究，在1980年代引入企業管理的方法，來達到提升公務績效的目的，使公共管理或新公共管理成為顯學（Ferlie, Lynn. Jr. & Pollitt, 2005），但可能促使公共行政成為私部門管理的殖民地，甚至將民眾視為顧客，因此當公共行政的研究中，出現較多的是以組織管理較多的資訊時，所培養的研究生和大學生也朝向此方向，忽略了對公共行政本身公共性的重視，當然有學者努力去糾正此現象，例如新公共服務的提倡（Denhardt, J. V. & Denhardt, R. B., 2015），呼籲不能把民眾當顧客，要將之視為公民，要重視公民參與和公民行動，甚至有學者認為要將民眾視為伙伴（Thomas, 2012），這種召喚學者重視公民社會的聲音，在美國公共行政界沒有得到太多的響應，但卻在亞洲地區得到較大反應，也許是美國早已習慣公民參與的行政程序，認

為這種看法本來就存在，不需多大的改變，但也許是學者們還是以政府體制運作的探討為主，將公民社會的相關性研究，以公共治理或類似的研究來解決，因此在學者的研究中，一般傾向於民營化、公民參與、公共治理或是非營利組織的相關研究，但是冠上公民社會的專門探討卻不多，坊間有一本標明「公民社會和政府」的書（Rosenblum & Post, 2002），在其介紹內容時，認為公民社會在歐洲是對抗政府的結社活動，在美國則是學術和政府對話的題材，有此狹義的認知，無怪乎公民社會未能受到公共行政學者的重視。此外，只有少數大學設有相關的公民社會研究中心，例如約翰霍普金斯大學、加州大學洛杉磯分校、紐約市立大學、史丹福大學、中國的北京大學、人民大學、浙江大學，臺灣的中央大學、臺北大學、政治大學等。而各大學的公共行政或公共事務相關學院或系所，也很少開設公民社會的課程，比較多的是非營利組織的相關研究，因為可配合系所分設的非營利組織來授課。至於公民參與、公共治理和夥伴關係的課程也在部分的系所開設。總體而言，公民社會的研究尚未在公共行政的學術界受到重視，目前的情形會不會有更大發展，難以預估。

3. 民眾的面向：一個公民社會的成熟與否端視其公民的素質和其積極性，而串連其中，將民眾的公民性能充分發揮的，就是社會資本（social capital），社會資本的概念在 1980 年代就由布迪爾（P. Bourdieu）和柯曼（J. Coleman）提出，開始受到政治和社會界的重視，而將其發揚光大的是普特南（R. Putnam）（Edwards & Foley, 2001: 1），普特南定義社會資本為社會組織的特徵，例如信任、規範、網絡關係等，這些特徵可透過協調行動，改進社會的效率（Putnam, 1993: 167），因為社會資本的高低，可以當作評估公民社會的優劣，如何培育社會資本是政府和公民本身所關切的事，也是公共行政學者應研究的主题，基本上社會資本的養成場所是在民間的場域中，例如家庭、社區、社團及學校等，透過其中的教育和感受，學習到合宜的公民能力，使其能夠透過適當的態度和技巧，與社群的人相處並習得足夠的公民知識，而能感受其政治世界（Milner, 2002: 1），這些知識和能力可協助公民瞭解自己與周遭世界的關係，助其有能力去面對社區的問題，並且加以解決，進而成為積極參與、負責的公民，願意爭取投入公共事務，不管是以公民參與的方式或是志願服務的行動，使得社區或社團因此活力化，提升其公共利益，促成創造理想的公民社會環境的機會。對於公共行政的學者或是政府人員應針對能提升公民素質

的公民教育加以研究和設計，不管是大學的通識課程或服務學習課程、中小學的公民課程及社會中的公民學習及社區學習，都可以納入其研究領域，另外對公民的認知和態度、公民參與、志願服務、社團參與、非營利組織管理等，都可列入研究和教學課程中，一方面培養學生成為優質的公民，一方面培養學生成為未來積極參與公民社會的成員，使其能創造良好的公民生活。

## 五、結論

長久以來，公民社會的名詞成為政治思想的爭辯，停留在抽象的層次中，在歷史事件的演變及民主政治的發展帶動下，公民社會已經從名詞轉而為既存的事實，民眾會運用人民集體力量，展現出公民社會的運作情境；政府組織會針對公民社會的發展，進行各種的回應措施，甚而與公民社會組織建立協力關係；而公共行政學術界雖然沒有直接聚焦在公民社會的研究，但也嘗試以不同的方式去解釋公民社會帶給政府改變的現象。這些情況雖然尚未能足以將公民社會逐漸形成為一個趨向獨立的部門，變成政府、企業、公民社會三者鼎立的局面，但成為一個重要的研究領域，應該是不可避免趨勢，這是可以預期的。

公共行政領域的相關學者或政府人員，對公民社會的存在應有相關的認知，不可忽視其內部參與者的改變，更不可忽視改變所帶來的衝擊，只有確認公民社會的價值和功能，瞭解其本質和其影響力，才能與公民社會相輔相成，將其力量導引至共同協力建設美好的國家和社會，這是對全民公共生活和公共利益有密切相關的事，也是公共行政領域參與者不能推卻的責任。

## 參考文獻

- 李文、趙自勇、胡澎著（2007）。**東亞社會運動**。北京：社會科學文獻。
- 胡元輝（2010）。**全球崛起的公民媒體：新聞革命進行式**。台北：先驅媒體。
- 陳金貴（1992）。公民參與的研究。**行政學報**，24，95-128。
- 陳金貴（1995）。美國非營利組織的研究。**美歐月刊**，11（6），100-119。
- 陳金貴（2003）。志願服務的內涵。**人事月刊**，36（5），6-14。
- 陳金貴（2013）。治理之理論與發展。**公共治理月刊**，1（1），25-36。
- Advisory Group on Civil Society (2007). Civil society and aid effectiveness. Retrieved from: <http://www.oecd.org/dataoecd/59/10/39499/03.pdf>.
- Anheier, H. A. (2004). *Civil society: Measurement, evaluation, policy*. London, UK: Earthscan.
- Bingham, L. B., & O'Leary, R. (Eds.) (2008). *Big ideas in collaborative public management*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Bovaird, T., & Löffler, E. (Eds.) (2009). *Public management and governance* (2<sup>nd</sup> Ed.). London, UK: Routledge.
- Box, R. (1998). *Citizen governance: Leading American communities in the 21<sup>st</sup> century*. London, UK: Sage Publications.
- Callahan, K. (2007). *Elements of effective governance*. Boca Ration, FL: Taylor & Francis.
- Cropf, R. A. (2008). *American public administration public service for the 21<sup>st</sup> century*. New York, NY: Pearson Education.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2015). *The new public service: Servicing, not steering* (4<sup>th</sup> Ed.). New York, NY: M.E. Sharpe.
- Edwards, B., & Foley, M. W. (2001). *Civil society and social capital: A prime*. In B. Edwards, M. W. Foley & M. Diani (Eds.), *Beyond toqueville* (pp. 1-14). Hanover, NH: University Press of New England.
- FAO (2011). Civil society. Retrieved from: <http://www.fao.org/paartnerships/cso-home/en/>.
- Ferlie, E., Lynn, L. E. Jr., & Pollitt, C. (Eds.) (2005). *The Oxford handbook of public management*. New York, NY: Oxford University Press.



- Foley, M. W., & Hodgkinson, V. A. (2003). Introduction. In V. A. Hodgkinson & M. W. Foley (Eds.), *The civil society reader* (pp. VI-XXIV). Lebanon, NH: University Press of New England.
- Frederickson, H. G. (2005). What happened to public administration? Governance, governance everywhere. In E. Ferlie, L. E. Lynn, Jr., & C. Pollitt (Eds.), *The Oxford handbook of public management* (pp. 282-304). New York, NY: Oxford University Press.
- Gosewinkel, D., & Kocka, J. (2006). Editor's preface. In P. Wangner (Ed.), *The languages of civil society* (pp. VII-IX). New York, NY: Berghahn Books.
- Henry, N. (2007). *Public administration and public affairs* (10<sup>th</sup> Ed.). Upper Saddle River, NJ: Pearson Education.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons, *Public Administration*, 69, 3-19.
- Hughes, O. (2003). *Public management & administration: An introduction* (3<sup>rd</sup> Ed.). New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Johnson, W. C. (2004). *Public administration: Partnership in public service* (3<sup>rd</sup> Ed.). Long Grove, IL: Waveland Press.
- Jue, A. J., Marr, J. A., & Kassotakis, M. E. (2010). *Social media at work*, San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Kamensky, J. M., & Burlin, T. J. (2004). *Collaboration: Using networks and partnerships*. Lanhaan, MD: Roman & Littlefield Publishers.
- Kettl, D. (1993). *Sharing power: Public governance and private markets*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- King, S., & Sitvers, C. (1998). *Government is us: Public administration in an anti-government area*. London, UK: SAGE Publications.
- Milner, H. (2002). *Civic literacy: how informed citizens make democracy work*. Hanover, NH: University Press of New England.
- Norris, P. (Ed.) (1999). *Critical citizens: Global support for democratic government*. New York, NY: Oxford University Press.
- Number 10 (2010). Government launches "big society" programme. Retrieved from: <http://www.number10.gov.uk/news/topstorynews/2010/05/big-society-50248>.
- O'Leary, R., Vanslyke, D. M., & Kim, S. (Eds.) (2010). *The future of public administration around the world: The Minnowbrook perspective*, Washington, D. C.: Georgetown University Press.

- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Oz-Salzberger, F. (2003). Civil society in the Scottish enlightenment. In S. Kaviraj & S. Khilnan (Eds.), *Civil society: History and possibilities* (pp. 59-83). Cambridge, UK: University of Cambridge.
- Perry, J. L., & Christensen, D. K. (Eds.) (2015). *Handbook of public administration* (3<sup>rd</sup> Ed.). San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Putnam, R. D. (1993). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton, N J: Princeton University Press.
- Rhodes, R. A. W. (2000). Governance and public administration. In J. Pierre (Ed.), *Debating governance* (pp. 54-90). New York, NY: Oxford University Press.
- Rosenblum, N. L., & Post, R. C. (2002). *Civil society and government*. Princeton, N J: Princeton University Press.
- Salamon, L. M. (1995). *Partners in public service: Government-nonprofit relations the modern welfare state*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- Thomas, J. C. (2012). *Citizen, customer, partner: Engaging the public in public management*. New York, NY : M.E. Sharpe.
- Vigoda-Gadot, E. (2003). *Moving collaboration in public administration*. Westport, CT: Praeger.
- Wagner, P. (Ed.) (2006). *The languages of civil society*, New York, NY: Berghahn Books.
- White House (2009). Transparency and open government. Retrieved from: [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/transparencyandoperngovernment](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/transparencyandoperngovernment).
- Wikipedia (2011). Civil society. Retrieved from: [http://en.wiliperia.org/wiki/civil\\_society](http://en.wiliperia.org/wiki/civil_society).
- Wilson, W. (1887). The study administration. *American Political Science Quarterly*, 2, 197-222.
- World Bank (2011). Civil society. Retrieved from: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICSD.cortentMDK;21010>.

# The Trend of the Development on Civil Society in the Field of Public Administration

Chin-Kuei Chen\*

## Abstract

Traditionally, public administration focuses on the operation of government and theoretical research of public policy. However, with civic consciousness rising, civil society has been booming. People are not only voicing their opinions publicly, but are also demanding their own rights openly. They even challenge government actions that they claim affect their interests. Therefore, public-sector employees cannot deal with the public problems from their viewpoints; rather, they should try to realize the people's thoughts first. They must follow the people's needs to design public policies and provide public services. This is reflected in the new approaches of government operations, such as public governance, public-private partnership, citizen participation, and community development. The development of these trends demonstrates that the government is no longer a major power to control public affairs, but has to share its power with the people and civil society. Actually, most of the public employees are not well trained to understand civil society. This study, therefore, tries to explore the relationship between public administration and civil society based on the

---

\* Chin-Kuei Chen, Professor of Department of Public Administration and Policy, National Taipei University, email: akuei@mail.ntpu.edu.tw.

changing nature of civil society, and to analyze how public administration can work with civil society, helping to build a new field for the research of public administration and the practice of government.

**Keywords:** civil society, public governance, the new public service, collaboration, public-private partnership

# 桃園航空城計畫之治理問題與解決對策 ——全觀型治理的觀點

呂美暄、柯于璋\*

## 《摘要》

近幾年國際興起一股機場特區開發的熱潮，結合空運、會議、展場或其他相關產業，帶動地區與經濟發展。桃園航空城是我國重要門戶，中央與地方政府為了發展經濟，也制定了「桃園航空城計畫」，並於2009年通過「國際機場園區發展條例」，惟桃園航空城計畫的後續推動計畫並不順利。本研究從全觀型治理的觀點，利用文獻蒐集與深度訪談，分析航空城開發的主要問題——碎裂治理，這些碎裂治理問題包括不同的政府層級、公私部門與專業功能，導致許多機關組織間的政策目標、策略的衝突，而延宕開發計畫。此外，本研究也從協調、整合的觀點，提供具體的改善策略及意見。桃園航空城是典型的跨域問題，跨越不同的政府層級、公私部門與專業功能；因此，本文的研究架構與過程，可以提供其他類似跨域議題的思考與解決途徑。

[關鍵詞]：桃園航空城計畫、全觀型治理、碎裂治理、協調、整合

---

投稿日期：104年5月29日。

\* 呂美暄為國立暨南國際大學公共行政與政策學系碩士；柯于璋為國立暨南國際大學公共行政與政策學系專任副教授，email: ycke@ncnu.edu.tw。

## 壹、前言

近年客貨運、展覽、會議等相關產業蓬勃發展，各國紛紛投入興建機場特區計畫，希望吸引更多相關產業投資發展，例如韓國仁川機場、新加坡樟宜機場及荷蘭史基浦機場，近年來已發展為區域轉運中心，其機場附近土地亦作整體規劃，發展為航空城的成功經驗與日俱增（鄭淑穗，2009）。桃園國際機場（以下簡稱桃園機場）為我國對外重要門戶，位居東亞航圈中心位置，具有地理優勢及增加轉運機會，因此，桃園機場具有發展為航空城的競爭優勢，成為帶動國內經濟產業發展的引擎，中央政府乃將其列為重要的施政目標（桃園縣政府，2009，2010；交通部、桃園縣政府、內政部營建署城鄉發展分屬，2013）。

2009年1月23日總統令公布「國際機場園區發展條例」，同年12月2日行政院核定通過愛臺12建設，將桃園國際航空城列為重要建設之一，隔年桃園縣政府公告「桃園航空城區域計畫」。該計畫構想將整合桃園國際機場周邊區域，以「蛋黃蛋白」為概念的特定計畫區，其中桃園國際機場為蛋黃，周邊地區、鄰近相關產業及自由貿易港區為蛋白，作為提供航空城核心所需的資源與養分，提升桃園機場與周邊地區的競爭力，使臺灣成為亞太地區航運樞紐（桃園縣政府，2009）。

桃園航空城是我國重要發展計畫，不僅是經濟成長，也包含地區發展與國家競爭力，其重要性不言可喻，惟目前不論中央與地方、新舊任首長或重要產業界代表均曾發表不同意見，顯示各層級政府、公私部門間存在目標、策略的差異。舉例來說，第一，2012年4月24日中國時報報導，前桃園縣縣長吳志揚表示：「發展桃園航空城，其實就是發展一個機場都市的概念，不必區分蛋黃、蛋白區，應該以整體『縣』的觀念，全面有計畫的執行招商政策；以現行國際機場園區發展條例為例，有關航空城部分僅有三條規定<sup>1</sup>，在毫無稅捐優惠補助措施的情況下，想要推動招商無法如預期樂觀。」第二，該計畫徵收土地規模非常龐大，由誰徵收、如何徵收，及補償和安置等措施都可能影響計畫推動，例如前桃園縣政府認為由於增建第三跑道須拆遷約4,700戶，且航空城農地價格已炒作過高，區段徵收規模太大等因素，已超過縣府執行能力，縣府恐無法獨自解決。第三，根據2014年12月2日

---

<sup>1</sup> 國際機場園區發展條例第七章航空城之規劃、開發及建設，僅有第36、37與38條。

TVBS 報導，新任桃園市長鄭文燦上任後，對於桃園航空城計畫的範圍、開發方式等有不同意見，引起不少人擔憂計畫生變。第四，2013 年 3 月 2 日蘋果日報報導，長榮航空董事長張國煒強烈抨擊航空計畫，認為航空城計畫只有夢想、沒有具體政策，根本是「只有蛋白沒有蛋黃的空包彈」。此外，政府拚命增開兩岸直航點，卻不爭取陸客在臺灣中轉業務，使臺灣離亞太航運中心越來越遠，他並宣布長榮集團跨足的航太製造業將出走桃園航空城，到別處投資設廠。

由以上說明可以了解，與桃園航空城計畫有關的各級政府機關、單位之間，存在許多目標、策略的差異。舉例來說，中央與地方政府就桃園航空城的開發方式、時程等均抱持不同意見，例如桃園航空城周圍都市計畫範圍大小；政府與民間、業者也都存在著重大差異，例如徵收方式、地價查估、徵收範圍與產業發展等。最後，在財源籌措、招商及權限劃分等問題，由於涉及不同機關如財政部、交通部等，導致桃園航空城計畫進度嚴重落後。由此可見，桃園航空城存在許多治理階層、功能與部門整合的問題。

以上桃園航空城開發計畫所遭遇的問題，涉及不同的政府層級、公私部門與專業功能，正是 Perri 6 等人所謂的碎裂治理（fragmented governance）（6, P., Leat, Seltzer, & Stoker, 2002: 36）。因此，本研究計畫以學者 Perri 6 等人所提「全觀型治理」（holistic governance）架構，進行桃園航空城計畫的碎裂治理（fragmentation）之問題診斷、協調與整合策略，研究目的包括：

- 一、藉由桃園航空城計畫的發展歷程與脈絡，整理相關部會的分工作業與權責關係，探討涉及該計畫主要機關、組織的政策目標與手段之衝突。
- 二、透過全觀型治理架構，從「治理階層整合」、「治理功能整合」與「公私部門整合」三個治理面向，探討桃園航空城計畫所涉及的治理問題。
- 三、依據全觀型治理中「協調」與「整合」概念，研提改革策略，凝聚各機關（單位）的資源與資訊，進而發展相互強化政策目標與手段之策略。

## 貳、全觀型治理介紹

面對日趨複雜與多元的治理模式，英國學者 Perri 6 首創全觀型政府之概念，提出面對政治、經濟、科技、及環境等問題與困境，應有的制度變革；因此，21 世紀

的公共治理不再是單一業務的處理，而是以跨層級、跨部門、跨領域、加入民間企業與第三部門、及公民參與模式來進行。全觀型治理的概念與傳統官僚及新公共管理典範最大不同點在於：把重心擺在解決人民的問題，而非政府問題，並以政府的整合運作為其實踐方針（江大樹、曾士璋，2009a）。

## 一、起源

從整體的觀點看待政府專業分工、部門化的問題，並不是一個全新的想法，在 Perri 6 等人提出全觀型治理的觀點之前，也有研究指出政府部門、專業化後產生的本位主義、專業偏執與資訊落差等問題（林水波、李長晏，2005；Hood, 1983; Alexander, 1993; Dunsire, 1990）。惟 Perri 6 等人的研究，可以說是其中少數長時間、一系列、且針對問題癥結與對策，提出有系統架構與觀點的研究，值得細心品味。

全觀型治理之研究與 1990 年代中葉英國保守黨的政策主張－市場化及競爭化措施（韓保中，2009；6, P., 1997: 16），有很大關係。回顧 1980 年代以來，新公共管理與新政府運動等改革措施，雖然席捲全球，但是解決政府財政、效率問題，並不一定要仿效市場機制。政府效能和效率。長期以來，政府依功能區分不同部會組織，造成各部會組織的分歧與高度分立的狀態，且缺乏協調機制，造成公共不信任感，以致在財政與管理出現更多問題（韓保中，2009）。Perri 6 等人主張下一世代之政府應為全觀型政府、預防性政府、文化變革的政府及結果導向的政府，必須跨越政府層級、部會功能分裂的差距，才能為人民提供更好的服務（彭錦鵬，2005；韓保中，2009；6, P., 1997; 6, P., Leat, Seltzer, & Stoker, 1999; 6, P. et al., 2002）。Perri 6 等人一系列的著作皆著重於如何建構新型態政府，及探討全觀型治理理論的基礎架構與策略。以下將藉由整理相關論述，瞭解該理論之基礎架構與核心理念。

## 二、概念架構

組織協調是全觀型治理的核心論點，因此 Perri 6 等學者以組織間的政策目標與手段是否衝突與整合為依據，將政府區分為以下四類（韓保中，2009：12；6, P. et al., 2002: 31）：



- (一) 全觀型政府 (holistic government)：指政府機關充分溝通與合作，彼此政策目標能夠連貫一致，政策執行手段能夠相互配合，進而達到「合作無間」之目的。
- (二) 漸進式政府 (incremental government)：指政府機關間目標相互衝突，政策執行手段相互強化。因為彼此政策目標相互衝突，使得合作成效是有限的，因此參與機關採取「得過且過」的態度，這種「合作有間」的情形，形成漸進式政府。
- (三) 領主式政府 (baronial government)：當政府機關間政策目標與執行手段皆相互衝突時，會產生缺乏中央政府統合的低度治理結果，其可稱為領主式政府。各機關間呈現自私自利、各自為政的情形。
- (四) 碎裂化政府 (fragmented government)：指機關間有共同或相近目標，卻缺乏互相溝通的管道，使得機關間執行工具或手段呈現相互衝突的情形，甚至導致地盤爭奪戰 (turf war)。

Perri 6 等學者認為政府因功能分化<sup>2</sup>及專業化<sup>3</sup>，後續造成機關間政策目標與手段的衝突，並非是組織內在面對棘手的問題時，無法充分處理，而是組織間無法相互溝通協調，此種現象稱之為「功能碎裂化治理」(functionally fragmented governance) (廖俊松，2006：202；6, P. et al., 2002: 39)。功能碎裂的根本原因並非組織「內」問題，而是組織「間」問題，而該問題源自於政府機關間的碎裂化發展；碎裂化是指不同功能及專業的機關間，缺乏協調而無法溝通、合作與團結，導致各自為政的局面，無法順利達成目標或失敗。此外，碎裂化不只是兩塊、多塊或均等的集團化裂解，而是不規則、大數量及畸零化方向發展；其成因包括組織數量與類型的多樣化，以及無心、善意 (benign) 與有意、惡意 (malign) 的碎裂化 (韓保中，2009：14)。Perri 6 等人以整體論提出全觀型治理的概念架構，以「政策、管制、服務提供與監督」四個主要活動作解釋，其中政策泛指政策內容形成及

---

<sup>2</sup> 分化指政府在面對日益複雜的環境時，舊有的政治系統結構無法充分或有效的發揮功能，造成問題的產生，甚至影響到系統的結構與存續，因此必須進行系統內部的結構功能分化，或另設其他新組織單位來提供新的功能，以維繫系統內的運行作業與生存。

<sup>3</sup> 專業化是指系統內部功能分殊化後，新功能執行者必須強化具備專門性知識及技能，以滿足新功能的履行。

其決策過程、政策執行的監督等；管制指對個人、私部門或政府內部，管制組織、內容與影響；服務提供指服務提供的相關組織、內容與影響；監督指政策、管制或服務提供過程中，相關的評估、審計、解釋與評量等活動（陳秋政，2011：3；6, P. et al., 2002: 28-30）。

從實際公共事務來看，公共事務可以區分為不同政府階層、公私部門與專業功能，因此，全觀型治理從「階層」、「功能」與「部門」三個面向，構成該理論的治理架構，進行有效整合，如圖 1，說明如下（彭錦鵬，2005：69-77；6, P. et al., 2002: 29）：

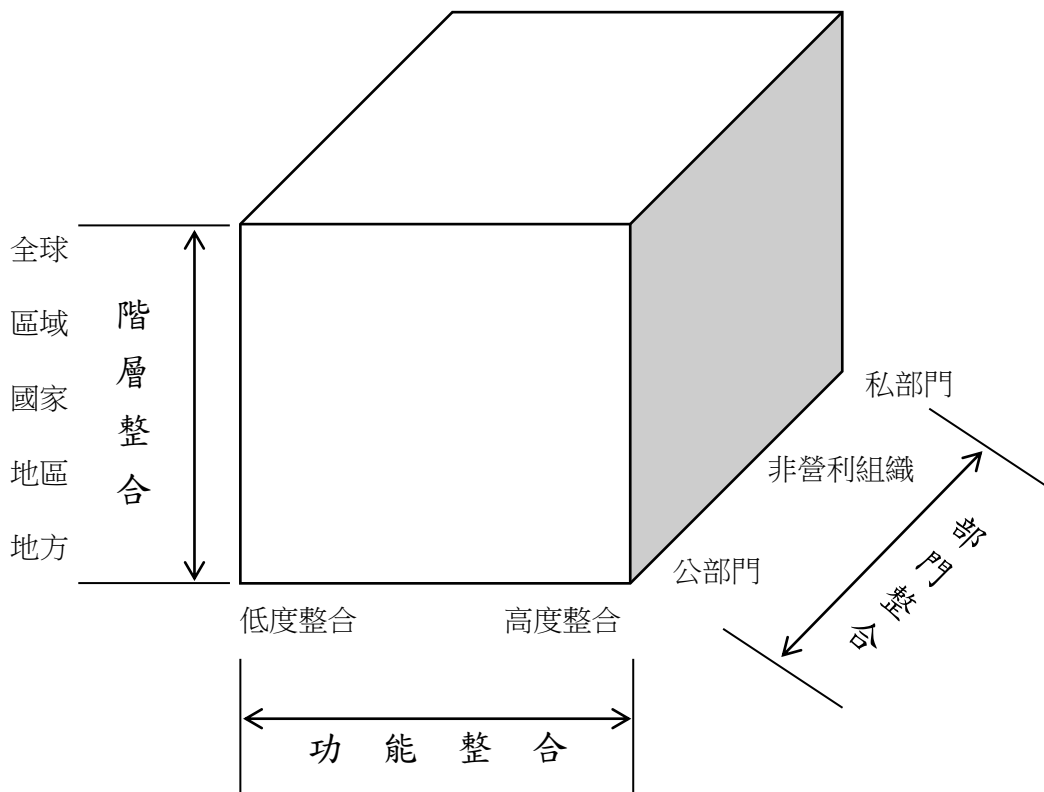


圖 1 全觀型治理的三個整合面向

資料來源：取自彭錦鵬，2005；6, P. et al., 2002。

第一，治理階層整合。它可以合併不同層級的政府單位，或是相同層級內，甚至包含全球與國家層級、中央與地方機關的整合等，更可細分為五個層級，地方、

地區、國家、區域及全球治理體制內的組織、法律規範及運作程序，予以有效整合不同政府層級，類似歐盟的多層次治理（multi-level governance）（Marks & Hooghe, 2004）。

第二，治理功能整合。整合具有不同功能的相關單位，不僅是機關內，也包括機關間的功能整合，以促進各機關間主動協調與密切合作，例如：陸、海、空三軍各具有不同的功能型態，國防部門應說服所有相關部門與軍隊一同合作，才能達到最佳的防禦效果，稱三軍聯合作戰；或是整合政府各機關同樣具有健保與社福功能、或是所有涉及都市更新的相關機構之整合、或成立類似「單一窗口」的服務型態。

第三，公私部門整合。除了新公共管理主張的政府再造措施，公部門業務採取委外、民營化、去任務化或行政法人化等作法，也應強調與其他非營利組織、私部門建立合作關係，以符合不同形式的合作所需，使公私部門協力關係能順利推動。

透過這四個主要活動及三個治理面向，建構出全觀型治理的概念架構，並以「協調」與「整合」做為主要策略，其協調與整合兩者間的關係型態略有不同，如表 1。「協調」是在政策形塑與規劃階段，考量策略發展對他人與他人對自身的影響，進行資訊交換，屬於暫時性聯合計畫或聯合工作，可能隨著時空變化、事件的不同而改變，組織間協調不可能持續而不間斷。因此，Perri 6 等人主張協調的意義在於政府機關主動積極的意願，並以行動落實組織間的協調，而非象徵性的結構表象（韓保中，2009：19；廖俊松，2006：204；6, P. et al., 2002: 78-88; 6, P., 2004: 108）。「整合」策略，係結合眾多公私部門與非營利部門等體系，透過公私部門參與者的互動、結盟、議價、協商，以共同運作的方式，跨越組織疆界，克服碎裂化的問題，達成具有共識的政策目標，以利政策執行。因此，若要將具有本位主義的專業部門進行整合，則必須先透過協調與整合之過程，再嘗試以共同規劃或長期合作的方式做考量，朝向聯盟與合併等緊密合作關係，最後才能形成相互包容的互動關係。由此可見，Perri 6 等希望以「協調」與「整合」兩個要素，做為面對多元與複雜政策問題時的解決途徑，並落實全觀型治理。

表 1 協調與整合關係型態分類表

關係類別	個體間關係型態	定義
協調	納入考量	考量到策略發展對其他人的衝擊，及他人對自身的影響
	對話、討論	資訊交換
	聯合性計畫	暫時加入方案或工作
整合	聯合性工作	短暫合作
	聯合及共同開發	在主要目標下，進行長期性共同規劃與合作
	附屬	創造一個獨立、負責整合但共有的機制
增加親近性與相互包容	策略聯盟	在一個議題範圍內，長期共同規劃與合作
	聯盟	正式行政聯合，但維持明確的自主性與身分
	合併	融合並創造單一主體及身分的新結構

資料來源：取自韓保中，2009；江大樹、梁鎧麟，2011；6, P., 2004。

Perri 6 等人所提的全觀型治理架構，針對現有治理碎裂的問題提出一針見血的批判，也提出了一套有系統的解決對策（6, P. et al., 2002: 49-54）。由於該架構兼具問題分析與解決策略的提出，目前許多國家均出現利用該架構探討治理議題的研究。這些研究與議題包括永續環境治理（Kotzé, 2006）、社會與教育政策（6, P., Rabb, & Bellamy, 2005）、都市治理（江大樹，2010；Catney, 2009）、衛生與福利（江大樹、梁鎧麟，2011；李武育、沈志勳，2012）、政府內部管理（朱鎮明，2012）與電子政府治理（崔灝東、李長彥、李中彥，2009；Gaoa, Song, & Zhu, 2013）等。

由全觀型治理理論探討桃園航空城計畫案，了解桃園航空城計畫涉及跨國家、跨地區、跨地方層級的議題。第一，透過治理階層的整合，將全球性因素列入公共治理型態，讓桃園國際機場跟上國際間的腳步，進入全球航空運籌的核心，並吸引更多國際級航空公司到臺灣增設航線與航班，提升國家競爭力。第二，該計畫也跨越地方治理層級，透過結合政府不同的專業功能機關，例如行政、內政、交通、環保、城鄉發展等不同功能性機關，建構完善的區域計畫，並提升政府效率，避免造成各自為政或多頭馬車的情形。第三，該計畫結合公私部門，也就是公私整合的層面，共同討論協商，集結更多資訊與資源，透過功能整合與協調的方式，體現全觀

型治理的理念，達成桃園航空城的願景。由此可見，桃園航空城開發計畫應該適用全觀型治理的觀點與架構。

## 參、個案介紹

桃園航空城計畫主要是行政院參考國外機場案例，以及國內綜合發展趨勢，以 2001 年 4 月公布「桃園航空城整體發展綱要計畫」為主，以及後續訂定許多相關計畫。行政院民國 98 年 12 月 2 日院臺經字第 0980073417 號函核定通過「愛臺 12 建設」總體計畫，以「活力經濟、永續臺灣」的願景再創經濟新奇蹟，「桃園國際航空城」列為 12 項優先建設之一（內政部，2014）。桃園航空城計畫的主要發展概念係以桃園國際機場之相關產業鏈結，引入「國家重要發展產業」、「六大新興產業」及經濟部「臺灣產業結構優化—三業四化政策」，並結合桃園縣五大優勢產業群，引導航空城產業活動，未來應以航空城物流系統結合臺灣市場與技術之優勢，促進航空科技發展與產品增值運銷（內政部，2014）。

為配合上述產業發展策略，土地使用計畫共區分為機場專用區（1,732 公頃）、自由貿易港專用區（161 公頃）、產業專用區（6,961~7,061 公頃）、商業及車站專用區（679 公頃）、住宅區（700 公頃）與其他必要公共設施（373 公頃）等。本研究依據桃園航空城的發展歷程，將該計畫發展歷程區分為兩個時期，詳如表 2。以下並依照不同面向敘述桃園航空城計畫：

第一，推動立法期（2009 年以前）：2001 年行政院經建會審議通過「桃園航空城整體發展綱要計畫」，預定 2010 年將中正機場及其周邊地區發展成航空城；但在 2003 年到 2007 年間，偏重於自由貿易港區的發展，不見其他區域的規劃與開發，桃園航空城計畫發展仍不如預期；2008 年 10 月，航空城法案通過行政院會決議送交立法院，2009 年 1 月 12 日，立法院討論結束，在刪除「桃園」二字以保留臺中、高雄國際機場未來也可能比照園區的發展，該法案順利通過。

第二，準備建設期（2010 年之後）：完成立法程序與公告，中央政府開始提出較為積極的行動方案，確定桃園航空城的計畫名稱「新訂桃園國際機場園區及附近地區特定區計畫」與範圍；並將其他相關參與者一同納入核心計畫中，由跨部會小組共同來規劃與執行該項計畫，並交由內政部營建署城鄉發展分署來擬定桃園國際機場園區及附近地區特定區計畫。

表 2 桃園航空城重大歷程表

主要時期	時間	重大事件	主管機關
推動 立法期	2001.4.10.	行政院公告「桃園航空城整體發展綱要計畫」	交通部
	2008.4.	桃園縣政府公布「桃園縣城鄉發展政策綱領」	桃園縣政府
	2008.10.	行政院院會通過「桃園國際機場園區發展條例」草案	交通部
	2009.1.12.	立法院通過「國際機場園區發展條例」	立法院
	2009.1.23.	總統公布「國際機場園區發展條例」	交通部
準備 建設期	2010.3.29.	桃園縣政府成立「桃園航空城股份有限公司」	桃園縣政府
	2010.4.30.	行政院公告「桃園航空城區域計畫」	桃園縣政府
	2010.11.1.	交通部成立「國營國際機場園區股份有限公司」	交通部
	2011.4.11.	行政院核定「臺灣桃園國際機場園區綱要計畫」	交通部
	2012.9.18.	行政院宣布啟動「桃園國際機場園區及附近特定區計畫」，區段徵收面積達 3,200 公頃。	交通部、桃園縣政府
	2012.10.4.	行政院成立跨部會專案小組，推動桃園航空城計畫	行政院
	2013.1.11.	內政部區委會之專案小組辦理「新訂桃園國際機場園區及附近地區特定區計畫」現勘	內政部區委會
	2013.4.25.	內政部區委會審議通過「新訂桃園國際機場園區及附近地區特定區計畫」	內政部區委會
	2013.7.24.至 2013.8.22.	內政部辦理「擬定桃園國際機場園區及附近地區特定區計畫」公開展覽 30 天與舉行地方說明會 12 場	內政部

資料來源：本研究整理。

由於涉及許多部會機關之專業分工，實際規劃與執行上該計畫仍面臨許多問題。例如土地區段徵收問題，不僅要與地方民眾溝通協調，也涉及各單位機關的權限與財源問題，以及區段徵收方式與規則有無異議；另外還包括航空城開發方式、招商合作等問題，這都需要中央與地方政府共同規劃與討論，並經過中央機關的個

別審查，方能開始執行。

## 肆、航空城計畫治理問題之分析—全觀型治理觀點

為了蒐集航空城發展現況與治理問題，本研究採取文獻分析與深度訪談兩種方法。前者包含文獻項目如下，例如報章雜誌、官方報告、專家學者會議或說明會、學術論文或期刊等各類型文獻、書籍。後者深度訪談則採半開放式問題訪談，訪談重點分成三項，包括工作權責、互動關係及執行現況，藉以了解當地民眾意見與想法，機關的回應與作為，以及釐清目前政策執行所遇到的問題，協助提出可能的解決對策。透過這些問題，本研究試圖與 Perri 6 的全觀型治理的問題診斷與解決策略進行連結；換言之，透過本研究分析與受訪者訪談內容，由筆者們釐清政府機關、私人組織或個人的職掌、目標或策略等，以及彼此間的互動，協助本研究進行治理階層、功能與部門間的資訊交流、聯繫等，最終發現問題所在，並提出問題解決策略。

訪談對象以桃園航空城政策規劃與執行之政府機關官員為主，包含交通部民用航空局人員 3 人、內政部營建署城鄉發展分署人員 1 人、桃園縣政府城鄉發展局人員 1 人、桃園縣政府地政局 2 人、桃園航空城自救會 1 人與大園鄉鄉民代表會代表 1 人，總計 9 人，其中政府官員職級均至少在專員層級以上，包括 6 位薦任官員、1 位簡任官員，並有 4 位擔任主管職位。訪談對象雖然包含公私部門，惟仍以政府官員為主，主要是因為私部門包括產業界、一般民眾的意見較容易透過其他管道取得，例如報章雜誌等平面或電子媒體，而透過匿名、深度訪談方式，較容易取得政府機關官員的真實看法；私部門訪談則是以電話訪談方式完成。本研究分別以 A（1~3），B（1）代表中央政府官員；C（1），D（1~2）代表地方政府官員；E（1~2）代表自救會成員或鄉民代表，詳如表 3。

表 3 受訪者單位、職級與職稱一覽表

受訪者單位	官等或職稱	代號
交通部民航局	薦任	A1
交通部民航局	薦任	A2
交通部民航局	簡任	A3
內政部營建署城鄉發展分署北區規劃隊	薦任	B1
桃園市城鄉發展局	薦任	C1
桃園市地政局航空城開發科	薦任	D1
桃園市地政局航空城開發科	薦任	D2
桃園航空城自救會	無	E1
大園鄉鄉民代表會代表	民代	E2

附註：為免洩漏受訪者身分，僅以官等表示。

資料來源：本研究。

本研究運用 Perri 6 等人的全觀型治理三個面向，包括治理階層整合、治理功能整合以及公私部門整合之架構，探討桃園航空城計畫現況發展的問題與缺失。這些問題與缺失係筆者們進行資料蒐集時，在媒體或報告中較常出現的問題，並加以歸納成三大類主要問題，包括開發問題（開發方式與範圍、計畫運作程序、開發與財務等）、土地問題（用地取得或土地徵收、都市計畫程序等）與產業發展問題（產業發展、招商策略等），藉以分析桃園航空城計畫之問題成因、解決策略與檢討。以下將從 Perri 6 的全觀型治理之觀點—階層、功能與部門整合，分析這些問題的成因：

## 一、治理階層問題

本研究探討中央及桃園縣政府規劃與執行該政策時，各組織工作項目與權限，以及各層級（單位）之間的互動關係，瞭解在不同階層的政府功能與關係中，產生哪些問題與缺失。主要區分為三個議題，包括開發方式與範圍、計畫運作程序、以及土地徵收財務計算。

### （一）開發方式與範圍

2010 年 4 月 30 日桃園縣政府所公告「桃園航空城區域計畫」後，至 2012 年成



效仍不如預期；同年中央政府宣布啟動桃園國際機場園區及附近特定區計畫，希望以新訂都市計畫特定區方式進行開發。地方原採區域計畫方式，中央則採新訂都市計畫方式，二者計畫並不相同，而且中央與地方政府的開發步驟也不一致，為何桃園縣、中央政府對於計畫會有差異？是否不同治理階層對於開發計畫內容存在歧見？為瞭解發展過程及不同政府階層的運作型態，本研究詢以「過去由縣府主導的桃園航空城區域計畫與中央主導的新訂桃園航空城核心計畫的差異為何？是否能達到預期的效果？」訪問受訪者，整理如下：

都市計畫是只能做推動，沒辦法形成實質上的進度，也因為當時的過程，中央並沒有那麼重視，桃園縣政府能夠促成航空城的力量非常有限，現在中央已經跳出來在主導了。（C1）

我覺得過去是在凝聚共識、訂定法令，在這個階段就是說中央跟地方同意接受去推動，這樣的一個概念是屬於被動式的開發，可是這被動裡面有一些還是交通部要先去做，比較被動是由土地開發所有權人來做申請開發。（D2）

另外透過推動航空城計畫的發展歷程來看，區域計畫雖是依照國際機場園區發展條例<sup>4</sup>所規定，為促進航空城之發展，桃園縣政府可於特定範圍擬定區域計畫，因此在位階關係上，雖區域計畫是由桃園縣政府為擬定機關，仍須依上位計畫<sup>5</sup>及中央部門計畫指導，土地使用與開發應與中央部門共同規劃整體策略方向。惟訪談顯示，中央政府受訪者皆認為區域計畫是無法被執行的，而地方政府卻認為是中央政府並不重視，且部分作業應交由中央政府來負責。顯示中央與地方政府間對於該項計畫的開發仍有許多差異。

因為區域計畫是現在內政部要求的，桃園縣自己要訂，但他的區域計畫只是一個指導，他沒有辦法落實到執行，都市計畫才能夠執行。（A2）

其實區域計畫還是要合作，只是在談分工沒有那麼明確，區域計畫裡面一

<sup>4</sup> 國際機場園區發展條例第 36 條，為促進航空城之發展，園區所在地之直轄市、縣（市）政府得依區域計畫法規定，於特定範圍擬定區域計畫；其循都市計畫程序擬訂計畫者，應依都市計畫法相關規定辦理。

<sup>5</sup> 國土空間發展策略計畫、北部區域計畫及中央部門計畫。

個大的蛋白包著，可是裡面還是要有中央、要有東西。(D2)

2011年4月11日行政院核定「臺灣桃園國際機場園區綱要計畫」，著重於機場園區及自由貿易港區的規劃，以及改善機場園區聯外道路系統，顯示中央政府開始展開「蛋黃區」的發展。惟桃園縣政府計畫重點則擺在「蛋白」部分，以機場為核心、結合周邊半徑6公里範圍為發展區域，搭配興建機場捷運，設置產業專用區，帶動桃園整體發展。其實，二者對於開發重點或有認知不同，但並不完全衝突，如果能夠發揮蛋黃蛋白理論，確實有可能相得益彰，惟實際情形並非如此。機場內外的發展由兩個計畫來分別執行，加上中央政府部會機關並無權責或法令依據需要來執行地方政府所提出的區域計畫，而地方政府則認為中央政府應協助規劃與執行相關區域的發展，推動航空城發展的力量是有限且分散的。所謂的蛋黃蛋白發展至今仍未見起色，顯示中央與地方政府沒有明確的分工作業以及完善的協調機制，以致蛋黃蛋白的計畫無法達到相互強化的作用。

一開始是開發範圍、計畫大小，交通部比較不傾向做大的計畫，縣政府想要涵蓋一個大的航空城計畫，所以針對開發範圍有很多的溝通跟協調，這是第一個爭議的地方。(C1)

因為區域計畫是現在內政部要求的，桃園縣自己要訂，但他的區域計畫只是一個指導，他沒有辦法落實到執行，都市計畫才能夠執行。(A2)

針對整個計畫區的發展重點我們意見會不一樣，我們桃園縣政府是認為在捷運站的周邊為發展重點，交通部認為是他開發範圍的部分，才是開發的重點。(C1)

## (二) 計畫運作程序

在真正進行開發之前，仍需辦理新訂都市計畫、政策環評、地價評議、特定區計畫等法定審議作業，以及辦理各種公聽會、座談會，對外說明規劃情形及預定徵收範圍，讓民眾參與瞭解並表達意見。因此，本研究訪問受訪者「在規劃與擬定計畫的過程，中央政府與地方政府間互動情形，有沒有發生過意見分歧？」

在整個議題裡面沒有衝突、爭議是不可能的，當然一定會有。在各小組裡面，中央有他的想法，地方也有地方的想法，除了各自表述以外，如果真

的沒辦法，會回到行政院推動小組，由副院長層級來做裁示，看怎麼做處理，原則上分歧的部分是這樣子來做溝通。(D2)

這樣跨部會、跨機關的關係，中央政府的立場是偏重於擴大發展機場內部之硬體建設，地方政府則因考量到地方經濟發展等實質面，較著重於地方公共建設的開發，因此產生意見分歧。例如執行區段徵收的作業、安置及補償的辦法、機場捷運的開發策略、以及公共設施的開發時程等。除了由行政院做裁示之外，還可利用不斷的溝通協調的方式，取得雙方都能接受的平衡點；若溝通過程仍無法建立共同目標，將會分散發展重點，無法相互支持與回應，也無法有效凝聚經濟效益。

### (三) 土地徵收財務計算

桃園航空城核心計畫涉及到兩個開發主體—交通部民航局與桃園縣政府，由於開發範圍是我國有史以來最大規模的土地徵收計畫，相關機關需各自計算開發經費的預算，評估是否能夠負擔起該計畫所需的開發費用，並符合法定程序，才能夠順利展開土地徵收程序。受訪者表示：

這是一個計畫，兩個開發案，一個中央，一個是桃園縣政府，所以說單純財務自償，區段徵收費用必須要自己去跟銀行去做財務籌措，不管是去借貸或什麼方式。這部分跟中央沒什麼關係，所以開發經費會蠻大的，負擔會比較重，可以未來在做財務的時候，可能要特別去規劃。(D2)

最大的問題是目前區段徵收範圍難以確定，上級主關機關認為規劃不夠周全完善，因此反覆計算可行的範圍。在土地規劃這部分所要考量的因素眾多，且情勢多變，以致先前窒礙難行；土地成本也是原因之一，並且要考量徵收範圍的效益問題，能否回收成本；再加上長官的因素，需行政院定案才能確定範圍。因此，直到行政院拍板定案，才有現在的新訂核心計畫，先前都在等上級定案。(A3)

在財務的部分，兩個開發主體，交通部民航局、桃園縣政府的財務預算是各自分開計算，必須經由財務可行性評估，並考量到財務自償的原則，計畫才能通過內政部都市計畫委員會的審查；且在土地辦理徵收作業時，還需經由土地徵收審議小組審核，確定土地徵收相關措施、地價評估標準等，才能實際辦理徵收作業。此

外，由於中央、地方政府對於開發方式、範圍遲遲無法決定，也導致區段徵收範圍、金額與作業時程等無法確定，增加地方民眾的疑慮與反彈。

## 二、治理功能問題

治理功能整合是指整合機關間或機關內不同功能的單位，促進各機關間主動積極的合作關係。本研究參考行政院專案小組架構中三項功能分組，分別為都市計畫與用地取得、開發建設、產業規劃及招商等三項功能加以探討。

### (一) 都市計畫與用地取得

在擬定都市計畫的過程，主要參與機關為內政部營建署、交通部民航局、及桃園縣政府。內政部為主辦機關，負責開發計畫的都市規劃與審議作業，必須整合民航局與桃園縣政府提出的需求與建議；再透過審議委員會進行評估，過程中三個機關間的互動關係顯得特別重要。受訪者表示：

我們是負責規劃跟審議，只是就土地使用上面的合理性去做這個計畫，我只是希望他照我們內政部的想法去執行這個計畫，執行是他們去執行，內政部的角色就是這塊地要怎麼用，你就要照這個方式去用。(B1)

他今天草案進來我們會檢視，與我們的規劃原則符不符合，有一定的原則，如果不符合，我們一定會跟他講說這個不符合。(B1)

從細部分工作業可看出交通部與桃園縣政府尚未凝聚用地取得的共識，地方政府認為中央政府也應該分擔部分功能，中央政府則認為用地取得應屬地方政府職權。造成某一部門的問題或成本來自另一機構所造成，以及事情因為跨不同部門，但因為未能接續事實處理造成結果不佳等現象，這都是因政府部門的功能分化及專業化，造成機關間在政策規劃時有觀念上的差異。是故，需要透過不斷溝通協調才能解決產生的狀況與問題。受訪者表示：

公共工程包括一些地上物的查估、發價等這類的內容，希望請他們來做，這部分當然還是會有一些不同的態度，因為量很大，他們在人力…。(A2)

桃園縣政府負責的土地徵收等相關業務，主要是由地政局及城鄉發展局共同規

劃，範圍包括機場周圍的產業專用區、住宅區、商業及車站專用區等。在都市計畫方面主要由城鄉發展局負責，徵收執行的部分則由地政局來辦理，因此不僅是機關間的專業分工，需要溝通與協調，機關內組織之間若能主動積極的密切合作，針對問題讓計畫適時地做修正，產生相互回饋的效果，也可使計畫更為完整。受訪者表示：

桃園縣政府地政局在進行區段徵收的前置作業時會給我們意見，我們在計畫上哪邊要做修正，以後才能夠比較合理，或者是安置計畫能夠更完整，他們一直在回饋給我們意見，整個團隊是很緊密的，我們的互動很緊密的。（C1）

縣政府的立場是徵收範圍為同一縣市居民，不應有不同的補償機制與標準，故應凝聚共同一致的拆遷安置等標準，才能保障民眾權益。在訂定安置措施程序上，內政部認為只要沒有違反法令，又能實際執行，沒有道理不去做，就看要交由誰來執行，如何執行，內政部的工作就是負責在做把關的動作，以目前的都市計畫來看，在安置的部分仍有許多細節與問題待討論與解決。受訪者表示：

對桃園縣政府來講，部分是以原地保留的方式去處理，拆遷的土地就會比較小；但對我們交通部來講，第三跑道範圍是全部一定要清空，不管你這裡是怎麼密集的社區，都要清掉，所以我們沒有辦法對這些地主提出原地保留的安置措施。（A2）

## （二）開發建設

開發建設方面，主要是由交通部與桃園縣政府執行區段徵收工程，再搭配交通部所規劃的聯外運輸系統，以及機場公司開發機場專用區內部所需的相關建設。在交通運輸部分，包括聯外捷運系統及聯外道路系統，目前計畫區內僅規劃捷運機場線及航空城捷運線行徑，尚未提出如何將計畫區內的運輸系統做串聯，且對於大眾運輸系統場站周邊空間規劃也仍未有相關發展策略。受訪者表示：

原本他們規劃的航空城捷運線，是在我們的區段徵收範圍，所以在都市計畫當中就會把車站位置用地保留下來作為車站專用區，但是他現在又有變動，又說他的車站要改位置，這種事情還是會發生。（A2）

海軍桃園基地位於桃園機場南側，約 470 公頃土地，該地區受限於國防部於 1987 年 7 月 15 日發布禁限建及航高限制，使附近地區因受限於航高管制，不僅侷限地方發展，也計畫遲遲無法通過（王美珍、溫怡玲、張僑耘，2013）。在經過交通部與桃園縣政府多次和國防部協調，甚至透過高層，國防部方才同意遷移至其他地方，並解除附近地區禁限管制。2013 年 6 月 30 日解除海軍桃園基地飛航禁（限）建管制後，同年 7 月 31 日，國防部表示配合區段徵收作業，同意撤離海軍桃園基地，將土地移交予交通部協助維管，其航空噪音及航高限制也隨之遷移移交而解除（中華民國國防部，2013）。受訪者表示：

海軍基地遷走的事情，我們跟國防部喬了老半天喬不攏，後來是透過縣長跟總統報告，總統親自同意國防部還是要遷移，這就是透過最高層的決策方式來處理。（C1）

### （三）產業規劃及招商

在產業規劃及招商方面，成員包括：經濟部工業局、文化部、衛生署、農業委員會、交通部及轄下之民航局、觀光局、桃園國際機場股份有限公司、桃園縣政府工業發展局、桃園航空城股份有限公司，另外還有金融監督管理委員會、行政院全球招商服務中心、臺灣經濟研究院等單位，共同協力辦理航空城計畫國內、外招商引資等任務。

交通部依據桃園國際機場園區綱要計畫指導自由貿易港區擴建，預計擴建遠雄自由貿易港區周邊範圍約 161 公頃，以提供產業發展腹地，故著重於自由貿易港區與產業之規劃。地方政府則希望能運用蛋黃所帶來的外溢效果，將機場周圍地區打造成自由經濟示範區，吸引更多元與多樣化的產業進駐。另外，經濟部工業局設有航空產業發展推動小組，主要在推動航空產業發展計畫，協助國內廠商籌建技術與拓展市場，鼓勵國內廠商投入航空產業。

由此可見，中央與地方政府因為機關（交通部、經濟部與桃園市）、區位（蛋黃、蛋白）、產業（自由貿易港、航空產業與多元化產業）的不同，上述三個機關是與產業規劃與招商有關；由於招商目標與標的的不同，導致產業發展策略並未進行整體規劃，也無法提出相輔相成的發展策略，反而可能形成各自為政。

### 三、公私部門整合問題

公私部門整合強調公部門應與私部門、非營利組織或公民團體，建立合作關係，以公共治理為導向，凝聚各項資源，合力推動該項計畫。下列將分為兩個部分：公部門與民眾的互動關係、公部門與民間企業的互動關係，探討公私部門間產生哪些問題。

#### （一）土地徵收問題—公部門與民眾之互動

目前核心計畫所面臨到的問題就是區段徵收的實施，這關係所有地主權益，也是當地民眾最關切的問題。惟土地徵收作業必須等開發計畫、都市計畫作業完成後方能確定。依都市計畫法第 19 條規定，任何公民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向該管政府提出意見，由該管政府都市計畫委員會予以審議參考。透過此種參與機制，民眾對於都市計畫有意見與想法時，仍須由民眾主動提出問題，才有機會與政府單位溝通和協調。惟民眾的資訊與資源較不充足，若沒有主動提出相關問題，將會喪失在正確的時間內與政府機關溝通的機會，影響到民眾的權益。受訪者表示：

原則上在拆遷戶部分，如何去做安置，跟民眾如何互動，這問題是我們以前沒有遇到過的，所以溝通是一個很大的挑戰。（D2）

桃園航空城開發範圍在徵收之前應該有公聽會，且要有官民合辦，邀集所有利害關係人進行討論。而且，桃園航空城不只是徵收問題，更嚴重是國土計畫不當、功能重疊。（E1）

是故，在都市計畫法上仍缺乏資訊公開與民眾參與機制的相關制度，容易造成政府組織運用意識形態之霸權，形塑民眾之價值觀，使民眾接受掌權者統治權力之正當性（鐘麗娜，2012：92），卻也忽略了民眾的自身權益。如何跳脫現有框架，建構真正具有調和公私權益的徵收機制，否則可能造成民眾反彈。以桃園縣大園鄉福海宮為例，該寺廟因納入區段徵收範圍內，於 2013 年曾發動 2000 多人聯署反對拆遷，且「神意」堅持不拆遷，目前廟方與信徒仍在爭取航空城劃設「宗教文化園區」，保留進出道路供民眾參拜。另外，當地許多居民曾在 1969 年桃園國際機場

興建時就被徵收過土地，當時的徵收費用極低，因此對這次徵收也缺乏信心（王美珍，2013）。

由此可知，民眾對於其宗教信仰所帶來的價值性，遠高於土地徵收的價值，故積極爭取保留該地區，以維持宗教文化信仰的精神。此外，民眾對於政府徵收缺乏信心，顯示民眾與政府部門間溝通仍有待加強，除了透過與民眾溝通協調外，也應思考是否仍有其他具體措施能凝聚政府部門與民眾之間的共識。

## （二）產業規劃及招商－公部門與民間企業之互動

在公部門與民間企業的互動關係中，最重要的莫過於產業規劃及招商部分。從目前發展作業來看，公部門與私部門間的溝通，在於未來開發產業的重點，哪些產業適合在航空城內發展，是需要政府部門、民間產業共同進行評估與考量。

2013年3月4日第1319期商業周刊報導，長榮公司董事長張國煒先生說：「桃園航空城就像沒有蛋黃的空包彈，沒有具體政策，若不爭取轉運業務，兩岸航點再多也無用，商機照樣會被中、日、韓搶走。長榮想在北側擴張維修機棚，卻卡在土地使用分配問題，造成長榮推掉上億元的維修訂單。」（呂國禎、萬年生，2013）機場用地使用屬於交通部民航局所管，而機場內部與自由貿易港區的營運與管理則是由機場公司負責；雖然私部門有私部門的需求與想法，公部門在規劃產業發展策略未必需要完全迎合私部門，但既然這麼重要、核心的產業或公司有異議，顯示公私部門相關協商與討論仍不足，必須即時處理。受訪者表示：

長榮之前說要維修用地，剛好在區段徵收範圍內，但既有時程無法配合。其實既有機場土地部分可以供它使用，我們是站在幫交通部來做監理機場公司的角色…跟機場有關的產業原則是機場公司的業務，另外自貿港區以前也是民航局在做招商，但是現在也是劃歸為機場公司的範圍。（A2）

## 伍、桃園航空城計畫治理問題之可能對策－全觀型治理 觀點

依照全觀型治理，治理碎裂問題主要來自協調與整合的不足，因此，協調策略的重點在於讓原本專業分立的部門間進行資訊交換，並透過不同的溝通與協調方式，化解組織內部的本位主義，進一步將各部門做整合。本文根據上述對桃園航空



城問題的分析、了解，並參考 Perri 6 全觀型治理所提出的協調與整合關係分類表（參見表 1），初步提出相關治理問題的「可能」整合策略，詳如表 4。該表區分為三個項目，包括整合項目、策略與方式，其中整合方式乃是依據上述 Perri 6 全觀型治理的觀點，利用強化領導、橫向聯繫、統一人事、整合機制等不同的整合方式，提出整合策略，試圖針對治理碎裂的問題進行診治。

表 4 航空城計畫之可能整合策略—全觀型治理之觀點

整合項目	整合策略	整合方式
中央政府與地方政府	1. 運用既有的跨部會、跨機關之專案小組，作為互動的平台，增加組織運作的整合機制	整合機制
	2. 藉由行政院院長、部長、或政務委員等來擔任仲裁者，以整合跨部會的資源，並強化小組內部各組織間的溝通	強化領導
	3. 抑或是可透過成立專案管理辦公室或新增具有審計功能的小組，負責績效管理與監督等相關業務	專案管理
	4. 藉由跨部會、跨機關單位的定期及不定期會議或活動，整合資訊	橫向聯繫
	5. 建立跨部會資訊系統，整合各部會的資訊與資源	整合資訊
	6. 聯合各專業人員一同共事，並共同訓練，充分利用其資源，並整合各部會機關間的資訊	共同人事
	7. 可採統一人事管理，避免重複利用資源在同一件事上	統一人事
	8. 加強工作站人員整合資訊之能力，並賦予工作站具有其他功能，強化各組織間的合作關係	聯合工作站
政府機關間或政府機關內部之整合	1. 建立整合型政府組織之機制，協助各部會機關協調，整合資訊	整合機制
	2. 整合各部會機關之預算經費，有效控制成本與資源的利用	整合預算
	3. 建立審計制度，有效控制各項成本	聯合審計
	4. 聯合人力資源，可採統一人事管理，避免重複運用資源在同一件事上	統一人事
政府機關與私部門	1. 透過聯合諮詢，鼓勵公民參與公共事務	諮詢
	2. 建立聯合憲章或聯合委員會，作為公私合議的機制	整合機制
	3. 資訊透明化，提升民眾對公共事務之理解與參與能力	公開資訊
	4. 訂定共同契約，保障各自權利及所需履行之義務	共同契約
	5. 建立一個回饋系統來強化公私部門間的整合關係	回饋系統
	6. 提供單一窗口的服務機制，或經由個案管理、個案會議，提升政府運作效率及服務品質	單一窗口
	7. 透過聯合性測量結果，評估出各參與者間的貢獻	結果評估

資料來源：本研究整理。

上述策略主要著眼於整合資訊與加強聯繫，即便如此，這些策略仍有程度、強度上的差異。例如在不變動既有組織、領導下，包括橫向聯繫、公開資訊、整合資訊與諮詢等策略；部分改變既有組織、領導模式下，包括強化領導、專案管理、聯合工作站、回饋系統、結果評估等策略；最後，涉及大幅度組織、領導變革，包括整合機制、共同或統一人事、整合預算、聯合審計、共同契約與單一窗口等策略。值得一提的是，本研究屬於研究性質，僅依據問題診斷提出政策建議，實務上進行政策改革時，仍須進一步檢視上述策略的可行性與政策資源等要素，這些相關議題應屬未來後續研究範疇。

## 一、治理階層的整合

在治理階層整合方面，為了有效達成政策目標，可運用「政策機制」進行整合，透過建構整合型政府組織，作為政策協調單位，整合不同功能組織的各項資訊。惟應該由哪個單位進行整合各部會機關之資訊與資源，並擔任仲裁者的角色？本研究認為行政院所組成的航空城專案小組架構，即可作為互動平台，成為組織運作的整合機制，小組內具有組織水平、垂直互動關係。此外，政府層級間的互動關係複雜，故更需要有一個仲裁者的角色，其仲裁者應為行政院院長、副院長或政務委員擔任；為了協助工作的進行，亦可成立專案管理辦公室或新增具有審計功能的小組，除了擔任仲裁者的幕僚外，也負責績效管理與監督等相關業務，並整合各部會資源，透過定期與不定期舉行跨部會、跨機關單位之會議，促進各部會間的溝通與協調，將會議中所獲得的訊息加以統整，發展成跨功能、跨學科的研究，解決各部會機關間因碎裂化治理所產生的問題，有效達成任務。

「單位機制」也適用於整合各機關之資訊與資源。為充分利用各單位資源或投資，避免重複投入資源，降低各機關間衝突並整合資訊，可成立「跨部會資訊系統」，統整各部會的資訊，共同分擔投資風險。同時透過「聯合計畫」、「聯合人員」、「聯合訓練」的方式，促進各部會機關間之共同協商；也可成立「工作站人員」，整合各部會人員共同運作，並授予適當之權責，可彈性化的調整；最後各單位間可「聯合監督」，檢查最新的發展進度。

在桃園航空城計畫規劃階段，目前已設置兩個駐地工作站，透過主要開發單位內政部營建署、交通部與桃園縣政府，分別派工作人員來現場，協助地方民眾瞭解

桃園航空城計畫範圍與區段徵收等後續作業方式，及解答民眾對該計畫所提出的相關問題。惟目前工作站之設置運作，較著重於為民眾服務解答，若非屬該單位負責之業務項目，則會轉交由其他權責單位負責解答民眾提問，整合各部會資訊部分之功能則較為薄弱。未來該項機制應可發展為整合各部會資訊，並聯合人力資源與訓練模式，使各部會皆能對工作站實際運作之狀況有清楚的瞭解；同時賦予工作站能有更多的功能，作為各單位之間的互動平台，促進各單位間進行有效的連結與諮商，強化共同合作關係。

## 二、治理功能的整合

為整合各組織意見，同樣也可運用上述提到，建立「整合型政府組織之機制」，協助各部會機關協調，並統整各單位機關間的資訊。航空城專案小組內部有三個功能分組，在都市計畫及用地取地的部分，涉及到由兩個開發主體共同開發，故交通部與桃園縣政府彼此間的經費預算是分開計算，且必須財務自償。惟計畫過程中因開發範圍大小一直未有共識，也影響預算規劃，並對後續土地徵收補償辦法與安置措施等作業產生影響。各組織在經過協調後，運用 Perri 6 等人所提之「組織目標整合策略」，藉由成本效率觀念，有效控制成本與資源利用，透過整合各部會機關之預算經費，以及聯合人力、資源，可避免重複投資或浪費資源於同一個問題上。

為增加組織運作的整合性機制，可透過「整合企劃部門和財政預算」，財政預算統整包括年度預算的機關部門分配以及多年期的財政預算制度（彭錦鵬，2005）。雖然目前在實際案例運作上仍有困難，因現行行政程序或法令規定仍未有相關機制能整合各部會機關之財務，預算部份各部會機關仍須自行負擔。未來若有同樣的案件，經由跨部會或跨機關共同執行土地開發作業等相關大型計畫，建議可考慮運用預算整合之策略，避免不必要的資源浪費；加上預算審計制度，能有效分配經費的使用方式，促使各部會機關有效銜接所負責的工作項目，使共同開發作業更有效率。

### 三、公私部門的整合

在公部門與民眾的互動中發現，由於目前都市計畫運作程序的公平性、公正性仍備受爭議，故在桃園航空城計畫中，區段徵收議題一直是民眾最為重視且關注的。有鑑於此，政府部門在規劃相關土地徵收措施時，應充分瞭解民眾的需求，才能給予合適的回應，讓民眾有機會共同參與。

本文建議，運用「客戶目標」之整合策略或透過「聯合諮詢」的方法，鼓勵公民參與公共事務，瞭解公民社會的需求，並建立「聯合性憲章」或「聯合委員會」，作為公私合議的宣言或機制。透過共同協商合議方式，整合公私部門的共識與資源，藉由凝聚共識，公私部門可以簽訂具有實際效益的合約書或相關契約，使未來公私部門的合作關係更具穩定性。公部門與民眾或非營利組織之間，可透過「公開聽證程序」促成民眾參與，彙整由下而上的參考意見進行協議，並將相關訊息放置「公開網站」上，讓民眾可以隨時提問並了解相關訊息，也兼顧依法行政及財產保障等不同權益（李福隆，2012：59）。抑或訂定類似「共同契約」合作規範，使政府部門能確實提供民眾所需的服務，並保障民眾的權利，反觀民眾也要接受與遵守合作規範中的條件，其遊戲規則應在共同契約中明訂，以保障各自權利。

藉由以上方法所凝聚之共識，除了具有規範效力，還能有效解決公私部門間的問題，由政府提供服務，再透過建立「回饋系統」強化公私部門間的互動關係，反應接受服務後的狀況與建議，讓政府部門可以適度地做調整與改善，達到更好的整合關係。此外，透過設置「單一窗口式」的服務，或是藉由「個案管理」、「個案會議」與「集中客戶資訊」，使政府部門參照實際民眾需求，提供更好的服務品質。最後，透過「聯合性測量結果」，評估各參與者的貢獻，作為未來改善互動關係之策略，建立合法性的參與機制，強化公民社會的福祉為整合目標，提升民眾對公共事務之理解與參與能力（江大樹、曾士瑋，2009b）。

### 陸、結論

許多研究顯示，由於機關、組織間的本位主義、專業偏執或資訊落差，常導致公共事務的跨域或碎裂治理的問題（李長晏、詹立煒，2004；李柏諭，2010）。在

這種情形下，許多著眼於整體的治理觀點紛紛被提出，希望改善上述問題，其中 Perri 6 等人所提的「全觀型治理」可能是其中最詳盡、有系統的架構之一。全觀型治理從整體概念切入，首先觀察現代政府治理碎裂化的特性；繼而提出全觀型治理架構，包含層級、部門與功能等三個面向，並提出具體、可行的改善策略，促進規劃階段的協調，以達成推動時的整合；最後，輔以資訊系統、課責與財務，構成完整的全觀型治理。目前該架構已廣泛地運用在不同專業領域、議題，並得到不錯的成果。

桃園航空城開發計畫是典型的跨域治理，跨越不同政府層級、部門與專業，但也難以避免地出現若干碎裂治理的問題。本研究從全觀型治理的觀點，鉅細靡遺地闡述這些問題，嘗試分析造成問題的原因，並試圖提出解決對策與建議。本研究探討的碎裂治理問題包括：第一，因治理階層不同產生之差異，例如：開發方式與範圍、計畫運作程序、土地徵收財務計算等；第二，因治理功能不同產生之差異，例如：都市計畫與用地取得、開發建設、產業規劃及招商等；第三，因公私部門不同產生之差異，例如：公部門與民眾之互動、公部門與民間企業之互動等。研究結果顯示，桃園航空城開發計畫確實呈現碎裂治理的問題，亟待努力解決。

最後，本研究利用全觀型治理架構、現況分析與研究者本身的推論，研提桃園航空城計畫的改善建議與策略。這些策略著重於資訊溝通、共同政策目標與策略的形塑，希望能促進組織間的協調，並成立整合機制，達到協調整合的目標。這些策略包括：第一，中央、地方政府整合，例如：成立跨部會專案小組、仲裁者、專案管理辦公室或小組、聯席會議、人力共同訓練與統一管理等；第二，政府機關間或內部整合，例如：成立整合型組織、整合預算制度與審計制度、聯合人力資源等；第三，政府與私部門整合，例如：成立或落實聯合諮詢、聯合憲章（或委員會）、資訊透明化、共同契約、回饋系統、單一窗口、聯合性測量（評估）結果。

上述分析架構與成果，可能是大多數公共政策或事務面臨的共同問題與可能的解方，唯有了解問題根源、產生原因，並透過協調達成整合，而協調或整合的機制或策略是否能發揮成果，仍有待正確、詳實的分析與決策。基本上，全觀型治理已經協助踏出穩健的第一步，未來必須加強治理問題、肇因、診斷與對策的連結，才能針對治理問題提出正確的解方。

## 參考文獻

- 中華民國國防部（2013）。說明海軍桃園基地於 7 月 31 日撤離基地範圍內之兵力並委請交通部民用航空局協助維管，取自：<http://www.mnd.gov.tw/publish.aspx?cnid=65&p=58277>。
- 王美珍（2013）。航空城能否成功變臉，要看民眾是否賞臉。**遠見雜誌**，325，206-209。
- 王美珍、溫怡玲、張僑耘（2013）。如果，航空城與自貿區計畫成功。**遠見雜誌**，325，197。
- 內政部（2014）。**擬定桃園國際機場園區及附近地區特定區計畫。內政部都市計畫委員會第 832 次會議審定版**。臺北：內政部。
- 交通部、桃園縣政府、內政部營建署城鄉發展分署（2013）。**擬定桃園國際機場園區及附近特定區計畫－都市計畫區段徵收問與答**。臺北：交通部等共同編印。
- 江大樹、曾士瑋（2009a）。全球城市競爭與全觀型治理的新思維：兼論柏林經驗對臺中縣市合併升格之啟示。**研習論壇**，101，5-23。
- 江大樹、曾士瑋（2009b）。**臺中都會區的全球競爭力與全觀型治理初探**。行政民主與都會永續治理學術研討會（10 月 24 日），南投。
- 江大樹（2010）。我國城市競爭力指標體系建構與運用之研究。**研考雙月刊**，34（6），33-48。
- 江大樹、梁鎧麟（2011）。長期照顧體系組織改造策略分析：全觀型治理觀點。**文官制度季刊**，3（1），1-25。
- 朱鎮明（2012）。各部會綜合規劃單位之功能分析：政策管理的觀點。**政策研究學報**，12，1-34。
- 呂國禎、萬年生（2013）。焦點人物張國煒：桃園航空城只有蛋白沒有蛋黃。**商業周刊**，1319，66-67。
- 李武育、沈志勳（2012）。建構衛生與福利安全網－我國長期照護組織及運作體系之探討。**研考雙月刊**，36（2），94-107。

- 李福隆（2012）。由都市計畫新典範及治理觀點評析土地使用分區管制法律—以苗栗大埔事件為例。《城市學學刊》，3（1），41-73。
- 李柏諭（2010）。跨域公共事務的管理邏輯：治理演化的類型分析。《文官制度季刊》，2（4），1-39。
- 李長晏、詹立煒（2004）。跨域治理的理論與策略途徑之初探。《中國地方自治》，57（3），4-31。
- 林水波、李長晏（2005）。《跨域治理》。臺北：五南。
- 桃園縣政府（2009）。《桃園航空城發展願景與策略規劃》。桃園：桃園縣政府。
- 桃園縣政府（2010）。《桃園航空城區域計畫》。桃園：桃園縣政府。
- 彭錦鵬（2005）。全觀型治理：理論與制度化策略。《政治科學論叢》，23，61-100。
- 崔灝東、李長彥、李中彥（2009）。全觀型政府電子治理的議題與挑戰。《多國籍企業管理評論》，3（2），101-114。
- 陳秋政（2011）。願景管理的內涵與應用：區域發展議題為例。《T&D 飛訊》，115，1-25。
- 廖俊松（2006）。全觀型治理：一個待檢證的未來命題。《臺灣民主季刊》，3（3），201-206。
- 鄭淑穗（2009）。從香港經驗看桃園航空城發展潛力。《臺灣經濟研究月刊》，32（9），51-57。
- 韓保中（2009）。全觀型治理之研究。《公共行政學報》，31，1-48。
- 鐘麗娜（2012）。再探區段徵收開發後可建築用地欲標售之問題沉痾—從監察院糾正行政院機場捷運 A7 站案談起。《土地問題研究季刊》，11（4），102-113。
- 6, P. (1997). *Holistic government*. London, England: Demos.
- 6, P., Leat, D., Seltzer, K., & Stoker, G. (1999). *Governing in the round-strategies for holistic government*. London, England: Demos.
- 6, P., Leat, D., Seltzer, K., & Stoker, G. (2002). *Towards holistic governance: The new reform agenda*. New York, NY: Palgrave.
- 6, P. (2004). Joined-up government in the western world in comparative perspective: a preliminary literature review and exploration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(1), 103-138.
- 6, P., Rabb, C., & Bellamy, C. (2005). Joined-up government and privacy in the United

- Kingdom: Managing tensions between data protection and social policy. Part I. *Public Administration*, 83(1), 111-133.
- Alexander, E. R. (1993). Inter-organizational coordination: Theory and practice. *Journal of Planning Literature*, 7, 328-343.
- Catney, P. (2009). New labour and joined-up urban governance. *Public Administration*, 24(1), 47-66.
- Dunsire, A. (1990). Holistic governance. *Public Policy and Administration*, 5(1), 4-19.
- Gaoa, X., Song, Y., & Zhu, X. (2013). Integration and coordination: Advancing China's fragmented e-government to holistic governance. *Government Information Quarterly*, 30(2), 173-181.
- Hood, C. (1983). *The tools of government*. Basingstoke, UK: Macmillan.
- Kotzé, L. J. (2006). Improving unsustainable environmental governance in South Africa: The case for holistic governance. *Potchefstroom Electronic Law Journal*, 9(1).
- Marks, G., & Hooghe, L. (2004). Contrasting visions of multi-level governance. In Bache, I., & Flinders, M. (Eds.), *Multi-level governance* (pp. 15-30). New York, NY: Oxford University Press.



# Governance Issues and Resolutions of the Taoyuan Aerotropolis Program: A Holistic Governance Perspective

Mei-Hsuan Lu, Yu-Chang Ke\*

## Abstract

There has been a wave of developing airport areas that integrates air transportation, conferences, exhibiting, and other industries to promote local and economic developments. Because Taiwan Taoyuan International Airport is the nation's gate, the Central and local governments passed the Taoyuan Metropolis Program and the "Enforcement Rules of International Airport Park Development Act" to develop economy. However, the implementation of the program did not go very well. This study analyzed the main issues of the development program-fragmented governance, from the viewpoint of holistic governance with the methods of literature review and depth interviewing. The issues of fragmented governance include different levels of governments, different sectors, and technical functions, leading to the conflicts of goals and strategies of a variety of bureaucrats and organizations, and hence delay the development program. The Taoyuan Aerotropolis program is basically a cross-boundary problem which crosses different levels of governments, different sectors, and functions. Therefore,

---

\* Mei-Hsuan Lu, M.A., Department of Public Policy and Administration of National Chi Nan University; Yu-Chang Ke, Associate professor, Department of Public Policy and Administration of National Chi Nan University, email: ycke@ncnu.edu.tw.

the analytic framework and process of this study has the potential to apply to other similar issues with thinking and resolutions.

**Keywords:** Taoyuan Aerotropolis Program, holistic governance, fragmented governance, coordination and integration.

# 逆境商數與心理擁有感之研究： 臺灣省政府個案分析

郭耀昌、鄭國泰\*

## 《摘要》

本文旨在探討臺灣省政府所屬機關員工的逆境商數和心理擁有感的關係，針對臺灣省政府之母體樣本採用大規模的問卷調查（ $N = 120$ ），在有效問卷回收（ $N = 104$ ）之後，採用因素分析、信效度分析、相關分析和多元迴歸分析，並以結構方程式進行資料分析，來確認逆境商數和心理擁有感的關聯性分析。本文研究發現：良好的逆境商數能力，可以有助於成員心理擁有感之產生。再者，本文亦發現獲知逆境商數中的持續程度構面（E）對於心理擁有感的產生最具影響性，其不但對於工作的心理擁有感（JPO）有直接關係外，同時也對於引發組織的心理擁有感（OPO）的生成。因此，本文認為當公共組織在思考相關人力資源發展訓練和管理制度以規範員工行為時，可以藉由提昇員工逆境商數能力，以增進員工在組織和工作的心理擁有感，也可改善組織內外環境，讓組織成員增進對組織整體的擁有感，特別是增進組織成員在逆境商數中挫折容忍

---

投稿日期：104年7月31日。

\* 郭耀昌（通訊作者）為中國文化大學社會企業管理碩士在職學位學程副教授，email: aircraft@ms8.hinet.net；鄭國泰為新竹教育大學環境與文化資源學系副教授，email: tigercheng@mail.nhcue.edu.tw。

力，將能使員工發自內心認同，感覺擁有組織和工作，進而為組織和工作付出其心力。如此，可增進組織成員之逆境商數和心理擁有感能夠有效地提昇員工在組織和工作的向心力和認同，同時也將增進組織整體之績效。

[關鍵詞]：逆境商數、心理擁有感、工作的心理擁有感、組織的心理擁有感

## 壹、緒論

無庸置疑，員工是任何組織中重要的資產，而員工的生理和心理狀況則和組織績效有正向的關係。過去的研究認為，在員工形成組織認同（organisational identification）後，則有助於員工在組織和工作投入的實質影響（Bergami & Bagozzi, 1996; Edwards, 1998; Hogg & Terry, 2001）；另外，有些研究則認為組織認同有助於員工產生歸屬感、工作滿意度（job satisfaction）、降低離職率等（Gruneberg, 1976; Hagedorn, 2000）。而有些研究則是試圖從公共服務動機（public service motivation）的總體構面和各自激勵構面，來探求如何提昇組織績效和工作滿意度（吳宗憲，2012；潘瑛如、李隆盛，2015；Jang, 2012; Liu, Tang, & Yang, 2015; Vandenabeele, Brewer, & Ritz, 2014）。

再者，有些研究則是認為員工對組織和其他員工之自發性行為，能有助個人與組織利益的和諧性，這種組織公民行為（Organizational Citizen Behaviour, OCB），可藉著合作來降低員工間和組織間的衝突，以提昇組織整體的組織績效（Hui, Lam, & Law, 2000; Organ, 1990; Organ & Konovsky, 1989; Podsakoff, Williams, & Todor, 1986）。例如：Podsakoff、Adhearne 與 Mackenzie（1997）主張，OCB 與工作績效具有正向關係，有利於促生創新思維，並有助於組織成功。近年來，員工心理擁有感（Employee Psychological Ownership, EPO）漸漸受到重視，並被視為提昇員工與組織績效的重要關鍵因素之一（Cooper & Rousseau, 2001; Pierce, Kostova, & Dirks, 2001; Pierce, O'Driscoll, & Coghlan, 2004; Pierce, Rubenfeld, & Morgan, 1991;

Woodman & Pasmore, 2007)，但都只是侷限在私人組織，並沒有公務組織的實證研究。

而依據 Stoltz (2000) 的研究發現，高度逆境商數 (Adversity Quotient, AQ) 的員工更能有彈性地面對工作逆境成為具有高績效的人員，是真正的樂觀主義者，並能保持其高度效能，在困難和複雜的挑戰上持之以恆，以創新尋求解決方法。再者，目前可以取得研究成果很有限，而其研究成果針對省政府所屬機關員工的逆境商數的研究發現，省政府所屬機關員工之 AQ 能力明顯不足，主管機關有必進行 AQ 之教育訓練和能力建構，其依序為：影響範圍構面、控制能力構面、責任所屬構面和持續程度構面。再者，該研究認為不只是在 AQ 總體面向之教育訓練和培養，還有必要注意其所屬員工在持續程度和責任歸屬之問題 (郭耀昌、鄭國泰，2011)。然而，這個研究的過程只單就 AQ 來進行調查，不但研究方法和統計結果不夠清晰，也沒有和其它變項來探求其間的關聯性。誠如該研究也建議，未來研究應延伸探求 AQ 和其它變項之間的關聯性。再加上，目前臺灣實證研究針對公務機關的員工心理層面進行研究已日益增進，但針對在臺灣歷史上具有重大意涵的臺灣省政府員工，來探求其在臺灣省政府在歷經凍省之後，留任在原有組織人員大量減少，這些目前仍留任的員工，其對於組織與工作的認知狀態為何；再者，目前外國所得文獻在 AQ 和心理擁有感的研究成果，還沒有針對大規模組織變革後員工對於組織與工作的認知狀態，因此，針對臺灣省政府員工來進行在 AQ 和心理擁有感的研究，可以用來分析與目前所得文獻上的結果存有何種差異；本研究的貢獻可以說明 AQ 和心理擁有感變項之間的關聯性，以做為未來大規模研究的基礎。這些臺灣省政府的留任員工，其對於組織與工作的認知狀態，不但對未來歷經組織改革的過程具有啟發性，組織變革後員工之心理狀況是個值得探求的議題外，也具有臺灣個案的特殊性。

然而，時至目前為止，較少臺灣實證研究針對公務機關的在 AQ 和心理擁有感之員工心理層面來進行相關研究，特別是歷經大規模組織重組和改革的留任臺灣省政府員工對於組織與工作的認知狀態。因此，本文旨在探討省政府所屬機關員工的逆境商數和心理擁有感的關係，進而對公共組織在人力資源發展訓練上提供政策建議。

## 貳、逆境商數與心理擁有感之文獻分析

Argyris (1957) 在其著作《人格和組織》(Personality and Organization) 一書中發現傳統管理對個人在心理發展上的影響，以及個人與管理場域實際活動的變化情形；亦指出人們的心理狀態確實會影響其人格態度，亦會影響其工作產出，進而影響整體組織績效。因此，如能瞭解組織所屬員工的心理發展和工作行為之間的變動，才能讓員工培養出能自發自覺 (self-awareness) 的技能，進而促進整體的組織發展。

逆境商數 (AQ) 係由 Stoltz (1997) 以認知心理學、神經生理學和精神神經免疫學為基礎所建構出來的理論。所謂的 AQ 係用在測量人們回應逆境時所參考的指標，同時也能夠預測到員工是否具備有面對和超越逆境的能力，藉此來決定個人在生活或者工作等其他方面的成功與失敗，也就是當人們在遭受困境考驗的時候，能否堅持克服困難並發揮潛能的關鍵重要因素。

Stoltz (1997) 在經過全球數十位頂尖學者以及五百餘份調查研究之成果，將其發展成為一套具有測量性的「AQ 量表」。在個人方面，不但能夠測量出個人如何回應挫折的效果之外，亦能做為分析自我潛力，以達到自我發展；在團體方面，由於 AQ 之高低能藉由後天的訓練來加以提昇，因此人力資源管理者可以透過解讀 AQ 的過程，學習如何給予個人建議和發展訓練，來創造追求卓越的組織文化 (Stoltz, 1997)。

最後，Stoltz (1997, 2000) 於探討逆境商數 (AQ)、智商 (IQ) 以及情緒商數 (EQ) 時提及，人們光是擁有較高的 IQ 其實並不足以獲取成功，而 EQ 雖然遠比 IQ 重要，但許多人還是未能完全發揮其潛能；究其原因，係因 IQ 和 EQ 雖扮演著不可或缺的重要角色，但真正確切的成功關鍵卻是 AQ，因為唯有能夠持續不斷地堅持下去，才是能夠解決個人或組織困難的重要方法 (莊安祺譯，1997)。

Stoltz 所詮釋之 AQ 量表有四個構面，由控制能力 (Control, C)、責任所屬 (Ownership, O)、影響範圍 (Reach, R) 以及持續程度 (Endurance, E) 四個構面所構成 (Stoltz, 1997, 2000)。

- 一、**控制能力構面 (C)**：其意義在於強調個人的控制能力，將會直接影響我們是否回應挑戰當前的逆境，以及是否會採取有意義的行動。一個缺乏控制能

力的人，除了健康方面較差之外，在情緒方面也比較容易意志消沉，甚至會有個人暴力傾向的問題。因此控制能力構面有：1. 自我知覺能努力扭轉情勢的能力；2. 掌控自己對逆境的反應能力。

**二、責任所屬構面（O）：**在團隊之中，團體之間人與人之間的信任，是達成彼此自由分享溝通的要素，而責難則不但會摧毀對彼此的信賴，也會扼殺了我們在面臨困境時的應變能力。唯有堅持承擔問題的原因，扛起改進的責任，才能夠將所有有用的資源使用在正向積極的方向，培養出團隊文化的共識，所以責任所屬構面包含：1. 面對逆境原因與責難；2. 勇於承擔逆境與責任。

**三、界定影響範圍構面（R）：**透過研究顯示，人們對逆境界定的範圍並不一致，倘若感受到的問題範圍愈小，則愈有可能免去驚慌失措的衝突情況，也同時能夠降低逆境對於內心打擊的強度，進而在容易有任何問題情況發生時，便能夠保持愉快的心境以及堅毅不屈的態度，持續地努力下去，因而影響範圍構面包含：1. 界定逆境影響的層面；2. 自覺感受逆境的強度。

**四、持續程度構面（E）：**是以當事人面對逆境時的心態，運用相對角度來看待痛苦程度以及面臨受挫時間的方法來認定問題。倘若逆境發生在認為情況將會長遠持續下去的人身上，則此人將會以過去的類似體驗而對自己逐漸喪失信心，最終必然會汲取到慘痛的教訓；相反地，當我們抱持著逆境只是一時打擊的想法，問題的持續才會真正有所限度，而支撐過來的人也會更加堅強，因此持續程度構面由兩個部分所構成：1. 逆境造成受挫的深度；2. 面對逆境時間的心態。

除了 AQ 能力的探索之外，有些學者認為應重視個別員工對組織所產生之心理現象。Pierce 等人（2001）的研究發現了心理擁有感的概念與理論，並將心理擁有感定義為個人對於某個實體或非實體的目標物（如物品、組織、工作），覺得那是屬於「自己的」一種心理狀態，即東西是我的（“It is MINE !”）的那種感覺。因此，心理擁有感可以透過對目標物的控制，或是透過對目標物的熟悉來獲取，以及透過對該目標物的投資，藉著這些途徑，吾人可以對這些目標物產生心理層面上的擁有感（韓志強，2012）。

大多數的研究者著重在組織的心理擁有感，因為組織成員對於組織標的容易產

生擁有和所有權感，例如：組織、工作、任務、工作地點，甚至是工作工具和團隊及其成員等（Brown, Lawrence, & Robinson, 2005; Pierce et al., 2004; Pierce et al., 1991; Pierce et al., 2001; Stayer, 1990）。其說明心理擁有感的認知本質，藉著測量對不同組織中標的心理擁有感，來探求與組織績效的關係，而這些組織中標的有組織整體、工作、任務、空間、設備工具，甚至於是團隊及其成員等等。這也說明了心理擁有感是具有層次性，所以本研究把心理擁有感分為二層次，來探求心理擁有感對組織，以及心理擁有感對工作。然而在本研究當中，則是將心理擁有感分為：組織的心理擁有感（Organisation-based Psychological Ownership, OPO）和工作的心理擁有感（Job-based Psychological Ownership, JPO）（Mayhew, Ashkanasy, Brambel, & Garder, 2007）。因為 OPO 著重在組織成員對組織整體所感知的擁有權，是組織成員與組織之間的心理聯結，這種心理的狀態會被一些組織特徵所影響，例如：組織文化和氣候、高階人員的管理態度、組織目標和願景、組織的聲譽，以及組織的政策形成過程；而 JPO 則著重在組織成員對自己工作的擁有感，亦即是組織成員只針對其工作具有心理上的聯結，而不與工作以外的標的具有心理上聯結。由此可知，心理擁有感不是只有與組織層次的組織承諾和工作滿意度具有心理上的聯結。因為不同於組織層次，心理擁有感也會影響組成員的工作層次，影響著組織成員對其工作上自主性和工作態度有著心理上聯結。這兩者雖然具有層次上之差異性，但都屬於態度上的認知，甚於為人格特質，再者心理擁有感具有系絡取向，係在反映目前所屬組織和現有工作的心理和態度上的認知。總體看來，如果能針對心理擁有感分為組織層次和工作層次來探求，將能有助於管理者去釐清組織成員在組織層次或工作層次的需求和問題，也能協助組織成員去釐清其在組織中和工作上的角色。如此更能以正向組織行為，來協助組織提昇其組織和工作上的績效，甚至促發公民行為之產生。

因此，AQ 係在預測組織成員是否具備面對以及超越逆境的能力，藉此決定個人在工作等其他方面的成功與失敗。而心理擁有感則是組織成員對於自我所屬組織和工作是否產生了擁有感，將會影響組織整體之績效。依據文獻探討的推論，本研究依 AQ 的四個構面和組織的心理擁有感（OPO）和工作的心理擁有感（JPO）的關聯性來提出研究假設：



假設 1a：員工在 AQ 的控制能力構面（C）的程度愈高，其在組織的心理擁有感（OPO）的程度愈高。

假設 1b：員工在 AQ 的控制能力構面（C）的程度愈高，其在和工作的心理擁有感（JPO）的程度愈高。

假設 2a：員工在 AQ 的責任所屬構面（O）的程度愈高，其在組織的心理擁有感（OPO）的程度愈高。

假設 2b：員工在 AQ 的責任所屬構面（O）的程度愈高，其在和工作的心理擁有感（JPO）的程度愈高。

假設 3a：員工在 AQ 的界定影響範圍構面（R）的程度愈高，其在組織的心理擁有感（OPO）的程度愈高。

假設 3b：員工在 AQ 的界定影響範圍構面（R）的程度愈高，其在和工作的心理擁有感（JPO）的程度愈高。

假設 4a：員工在 AQ 的持續程度構面（E）的程度愈高，其在組織的心理擁有感（OPO）的程度愈高。

假設 4b：員工在 AQ 的持續程度構面（E）的程度愈高，其在和工作的心理擁有感（JPO）的程度愈高。

因此，本研究旨在探究逆境商數和心理擁有感之間的關係為何，並以精省後的省政府所屬機關員工為研究對象，企盼能藉此探知兩者的關係，以為爾後公務部門人力資源發展訓練之用。

## 參、研究方法

### 一、研究設計和研究過程

本文的研究係在臺灣省政府內使用問卷調查（ $N = 120$ ）。由於臺灣省政府在歷經凍省之後，留任在原有組織人員大量減少，這些目前仍留任的員工，其對於組織與工作的認知狀態為何是本研究所欲探求之目的，但根據臺灣省政府人事室提供，其人員人數具有一定流動率，但員工人數大約在 120 人左右，因此本研究才會發放 120 份問卷，受測參與者來自省政府內不同的部門階層，而每位參與者係由其各自主管所轉介。問卷的型式係以小冊子方式進行，並附上一封會確保匿名和其自

願性的說明信件。

## 二、研究樣本

本文研究樣本共有 120 人次。16 份為無效問卷，有效問卷 104 份，回收率大約 87%。在性別方面，回收的有效問卷之中，女性為 59%，而男性為 41%。在婚姻狀況來看，已婚者為 79%，未婚者為 21%。填答者年紀主要集中在「35-44」和「45-54」歲之間，占有 72%。在年資方面，填答者的年資大都在 20 年以上，占了 47%；而且有超過八成的人都具有 11 年以上之年資，可見其在公共部門的經歷相當豐富。在教育程度上來看，填答者之教育程度都具有大學學歷，占有 67%，而且有九成以上的填答者，具有大學和研究所以上之學歷。誠如 AQ 量表作者 Stoltz (2000) 在其研究中認為，教育程度愈高，而 AQ 有愈高的趨勢，而臺灣省政府的樣本分佈看來，或許對本研究之測量具有一定的效果。

## 三、測量

1. 逆境商數 (AQ) 量表係由 Paul Stoltz 博士所發展出來，分為四個構面：控制能力構面 (C)、責任所屬構面 (O)、影響範圍構面 (R)、持續程度構面 (E)。共有二十項問題。問題例如：當您遭受到財務上的問題，您認為自己可以影響這個問題？您會因為一件您剛完成的方案而被批評，您認為這結果影響您生活的程度為何？您錯失了重要的約會，這種結果對您的影響程度為何？您知道應該要有規律地運動，但您卻做不到，您認為能夠改進這種情況的程度為何？您的上司堅決地不認同您的決定，這種情況的結果會影響您的程度為何？您正在開的會議完全是在浪費時間，您認為您能夠改進這種情況的程度為何？等。本量表採用 Likert 五點量表，分數愈高表示愈贊同。
2. 心理擁有感量表分為二個構面：組織的心理擁有感 (OPO) 和工作的心理擁有感 (JPO) (Mayhew et al., 2007; ; Van Dyne & Pierce, 2004)，共有十二項問題，題目例如：我感覺這是我的組織；大部分的員工都認為他們擁有組織；這是我們的組織；很難認定這是我所屬的組織 (反向題)；我感覺這是我的工作；對我來說，很難認為這是我的工作 (反向題) 等。本量表採用

*Likert* 五點量表，分數愈高表示愈贊同。

本研究採用 SPSS 18.0 for Windows 統計套裝軟體進行問卷統計分析，參與者必須在五向度的量表，來說明其涉入這些行為的量度。量表也被翻譯成中文，並使用還原翻譯（back-translation），以確保其語言的正確性和適當性。AQ 量表的 alpha 係數為 0.921，而心理擁有感量表的 alpha 係數為 0.896，顯示本研究之量表具有穩定和內部一致性。此外，問卷調查之資料分析統計不但可以獲得資料的有效性與一致性，並發掘資料中所蘊含的意義，同時針對各因素構面間的差異與關聯性進行分析檢定，以便對於驗證模式的解讀提供有力的線索與證據。在問卷回收之後，採用因素分析、信效度分析、相關分析和多元迴歸分析，並使用結構方程式進行資料分析，來確認逆境商數和心理擁有感的關聯性分析。

## 肆、研究結果分析

### 一、驗證性因素分析

當研究者依據過去研究所發展出相關的理論和知識，進而形成變項之間的研究假設模型，因受限於多數變數可能為潛在變數，所以應透過選用多重題項指標，針對樣本資料中的共變數矩陣進行適配度檢定，以進一步瞭解理論與研究性的結合性問題（陳寬裕、王正華，2010）。因此，本研究在問卷回收後，透過 AMOS 驗證性因素來分析問卷各構面之題項，以檢驗資料是否與事先預定的結構方式適配。以下就逆境商數（AQ）量表和心理擁有感量表之驗證性因素分析結果，分述如下：

#### （一）「逆境商數（AQ）量表」驗證性因素分析

本研究 AQ 構面包含分為四個構面：控制能力構面（C）、責任所屬構面（O）、影響範圍構面（R）、持續程度構面（E），透過驗證性因素分析檢核 AQ 構面四構面模式之適配程度。首先，Bagozzi 與 Yi（1988）所提出因素負荷量需介於 0.5 至 0.95 之間，因此本研究將路徑係數 0.5 設為刪題標準，如係數未達 0.5 將予以刪除。此 AQ 量表原始題項為 20 題，經過刪題及參考模型的修正指數進行 7 次模式修正以後，其中由驗證性因素分析過程中得知，責任所屬構面（O）在該模式標準化路徑係數為 0.42、0.44、0.46、0.48、0.41，未達 0.5 篩選標準，因而刪除

該構面，也拒絕了假設 2a 和假設 2b。此階段總計刪除責任所屬構面之 5 題，總評量題項由原先的 20 題降為 15 題。

本研究根據陳寬裕、王正華（2010）所提出之整體模式適配度指標，作為驗證性因素分析之檢測標準，由表 1 可得知， $\chi^2$  中之 p 值=.000 達顯著水準，此  $p<.05$  不符合標準，故此拒絕虛無假設，需參考其他適配指標。在絕對適配度指標中，良適性適配指標（Goodness-of-Fit Index, GFI）及調整後良適性適配指標（Adjusted Goodness-of-Fit Index, AGFI）分別為 0.866 及 0.815，皆未達 0.9 的適配標準，而根據 Bagozzi 與 Yi（1988）所提出之適配度指數，其認為二者只要達 0.8 即可被接受；殘差均方和平方根（Root Mean Square Residual, RMSR）值為 0.046，符合小於 0.08 的標準，適配度良好；而漸進殘差均方和平方根（Root Mean Square Error of Approximation, RMSEA）為 0.090，因介於 0.08 與 0.10 之間，尚屬可接受範圍內；在增量適配指標中，比較適配指數（Comparative Fit Index, CFI）及增值適配指數（Incremental Fit Index, IFI）值分別為 0.916 及 0.922，皆符合適配標準值，適配度良好；而精簡適配指標中，精簡標準適配指標（Parsimony Normed Fit Index, PNFI）及精簡適配指標（Parsimony Goodness-of-Fit Index, PGFI）分別為 0.704 及 0.613，兩者皆達大於 0.5 的適配標準值，適配度良好。因此，本研究之 AQ 量表整體適配度而言，大致仍具有不錯的適配程度。

## （二）「心理擁有感量表」驗證性因素分析

本研究以 Mayhew 等人（2007）所發展出的心理擁有感量表為主，其分為「組織的心理擁有感」（OPO）和「工作的心理擁有感」（JPO）兩項衡量構面。藉由驗證性因素分析中得知，OPO 和 JPO 構面之標準化路徑係數介於 0.55 至 0.83 之間。最後，心理擁有感量表之構面保持 12 個題項不變。

在各項評量指標中，由表 2 得知 GFI 為 0.921，高於 0.90 符合判定標準，而 AGFI 值為 0.889 雖未大於臨界值 0.9，但仍達 0.08 可接受範圍；RMSR 為 0.036 符合標準小於 0.08，而 RMSEA 為 0.082，因介於 0.08 與 0.10 之間為尚可接受範圍；增量適配指標中 NFI、NNFI、CFI 及 IFI 值分別為 0.908、0.917、0.934 及 0.934，皆符合適配標準；而在精簡適配指標中，PNFI 及 PGFE 分別為 0.714 及 0.613 皆大於 0.5，三者均符合適配標準。因此，本量表大致適配度良好。

表 1 「逆境商數 (AQ) 量表」驗證性因素分析之整體模式適配度檢定摘要表

統計檢定量	適配標準或臨界值	檢定結果數據	模式適配判斷
絕對適配度指標			
$\chi^2$	越小越好	303.530	
	( $p \geq \alpha$ 值)	( $p=.000$ )	
$\chi^2/df$	1~5 之間	3.634	是
GFI	大於 0.9	0.866	可接受
AGFI	大於 0.9	0.815	可接受
RMSR	小於 0.08	0.046	是
SRMR	小於 0.08	0.0532	是
RMSEA	小於 0.08	0.090	可接受
增量適配指標			
NFI	大於 0.9	0.893	可接受
NNFI	大於 0.9	0.898	可接受
CFI	大於 0.9	0.916	是
RFI	大於 0.9	0.864	可接受
IFI	大於 0.9	0.922	是
精簡配適指標			
PNFI	大於 0.5	0.704	是
PGFI	大於 0.5	0.613	是
CN	大於 200	116	

表 2 「心理擁有感量表」驗證性因素分析之整體模式適配度檢定摘要表

統計檢定量	適配標準或臨界值	檢定結果數據	模式適配判斷
<b>絕對適配度指標</b>			
$\chi^2$	越小越好	165.890	
	( $p \geq \alpha$ 值)	( $p=.000$ )	
$\chi^2/df$	1~5 之間	3.190	是
GFI	大於 0.9	0.921	是
AGFI	大於 0.9	0.889	可接受
RMSR	小於 0.08	0.036	是
SRMR	小於 0.08	0.0490	是
RMSEA	小於 0.08	0.082	可接受
<b>增量適配指標</b>			
NFI	大於 0.9	0.908	是
NNFI	大於 0.9	0.917	是
CFI	大於 0.9	0.934	是
RFI	大於 0.9	0.882	可接受
IFI	大於 0.9	0.934	是
<b>精簡配適指標</b>			
PNFI	大於 0.5	0.714	是
PGFI	大於 0.5	0.613	是
CN	大於 200	136	

## 二、AQ 和心理擁有感之相關分析

透過皮爾森相關係數檢定 AQ 和心理擁有感間之相互關係。表 3 呈現本研究各變數之平均數、標準差及相關係數矩陣表，由此表之敘述性統計可知，整體 AQ 和心理擁有的相關係數為 0.618 ( $p<.01$ )，具有高度相關。由此可知，AQ 和心理擁有感之間皆具有不錯的相關程度，且相關程度為高。整體而言，AQ 和心理擁有感各構面之相關係數皆為正向相關，且全數皆達顯著 ( $p<.01$ )。其中，在 AQ 的各

構面上，與心理擁有感各構面相關則介於 0.522 至 0.604 之間，呈中、低度正相關。

表 3 AQ 和心理擁有感之相關係數摘要表

	Mean	SD	1	2	3	4	5	6	7
<b>1 AQ</b>	4.543	.670	(.921)						
2 控制能力構面(C)	4.869	.690	.870**	(.834)					
3 影響範圍構面(R)	4.300	.844	.910**	.716**	(.841)				
4 持續程度構面(E)	4.461	.750	.855**	.604**	.654**	(.871)			
<b>5 心理擁有感</b>	4.735	.586	.618**	.522**	.489**	.628**	(.896)		
6 JPO	4.714	.633	.603**	.489**	.487**	.617**	.942**	(.859)	
7 OPO	4.764	.644	.522**	.467**	.396**	.521**	.887**	.680**	(.803)

註 1.  $N=104$ 。

註 2. \*\* $P<.01$ 。

註 3. 括號內數字表該構面之信度。

### 三、多元迴歸分析

在所有背景變項中，只有教育程度和工作年資通過相關分析及差異性檢定，然而，為瞭解 AQ 對心理擁有感之真實影響力，此只針對造成心理擁有感影響之背景變項進行控制，故本文將教育程度和工作年資列為控制變項進行分析。

本文為避免在迴歸模式中受到預測變數彼此間過高程度的相關性，進而產生了不合理現象，同時無法確認自變數 AQ 將對依變項心理擁有感產生多大的影響，將藉由變異數影響因子 (VIF) 檢測共線性問題。邱皓政 (2010) 認為 VIF 應越小越好，當變異數影響因子大於 5 時，自變數之間已存在很高的相關性，而當高於臨界值 10 時，則表示資料存在嚴重的共線性問題。

#### (一) AQ 對心理擁有感整體之迴歸分析

本文首先將教育程度和工作年資列為控制變項，心理擁有感列為依變項，投入多元迴歸分析模式一中。其次，接續依序再將 AQ 之控制能力構面 (C)、影響範圍構面 (R)、持續程度構面 (E) 三構面，分別投入層級迴歸模式二至模式四中，

探討其個別之影響性及比較構面間之相互差異，最後再單獨分析 AQ 整體，對心理擁有感整體變項影響程度。

AQ 對心理擁有感整體之迴歸分析結果，如表 4 所示，根據模式七得知，控制變項只有教育程度對心理擁有感達顯著影響，在工作年資則未達顯著。在控制背景變項以後，可透過模式七得知，AQ 對心理擁有感具有顯著正向影響 ( $\beta=.643$ ,  $p<.01$ , Adjusted  $R^2=.408$ )，此即表示當省政府員工於 AQ 能力愈佳時，則相對其愈容易自發性展現心理擁有感。進一步再比較模式一及模式七，當投入 AQ 該變項後，模式七對心理擁有感解釋力提升 39.3%。而模式一的 VIF 為 2.272，模式七則介於 1.046 及 2.375 之間，兩模式的 VIF 皆小於 10，因而可部分排除共線性的問題。

透過模式二至模式四，可進一步瞭解在 AQ 各構面中，控制能力構面 (C)、影響範圍構面 (R)、持續程度構面 (E) 對心理擁有感之影響。由模式二可知，控制能力構面 (C) 對心理擁有感具有顯著正向影響 ( $\beta=.518$ ,  $p<.001$ , Adjusted  $R^2=.280$ )，顯示員工藉由提昇自我控制能力，將隨著 AQ 的增長，來提昇心理擁有的生成。而模式五在投入影響範圍構面 (R) 後，控制能力構面 (C) ( $\beta=.316$ ,  $p<.001$ )，以及影響範圍構面 (R) ( $\beta=.288$ ,  $p<.001$ , Adjusted  $R^2=.316$ )，兩者分別對心理擁有感產生顯著正向影響。

在模式六中，當同時比較控制能力構面 (C)、影響範圍構面 (R)、持續程度構面 (E) 時，其中尤以持續程度構面 (E) 對於心理擁有的影響最為顯著 ( $\beta=.489$ ,  $p<.001$ , Adjusted  $R^2=.443$ )，由此可知，員工透過於提昇 AQ 能力中持續程度的提昇，最有助於引發心理擁有的產生。而此特別值得一提的是，模式五控制能力構面 (C) 和影響範圍構面 (R)，在加入持續程度構面 (E) 後 (模式六)，原先控制能力構面 (C) 和影響範圍構面 (R) 兩構面對心理擁有感影響仍達顯著，但在加入影響範圍構面 (R) 後影響力明顯下降，其由原先  $\beta=.288$  降至  $\beta=.069$ ，由此可知，持續程度構面 (E) 對影響範圍構面 (R) 與心理擁有感具有中介效果。藉由此結果可得知，員工可透過提昇 AQ 的持續程度能力，並加強自我在 AQ 控制能力的提昇，進而促使心理擁有的產生。



表 4 AQ 對心理擁有感整體之迴歸分析摘要表

依變項	自變項						
	心理擁有感						
控制變項	模式一	模式二	模式三	模式四	模式五	模式六	模式七
教育程度	-.022	.054	.190*	.135*	.141	.152*	.178**
工作年資	.160	.074	.010	.035	.025	.015	.000
AQ							.643**
控制能力構面(C)		.518***			.316***	.180**	
影響範圍構面(R)			.525***		.288***	.069	
持續程度構面(E)				.640***		.489***	
F 值	3.425*	42.839***	40.673***	77.069***	38.139***	52.203***	75.125***
R <sup>2</sup>	.021	.287	.277	.420	.324	.452	.414
△R <sup>2</sup>		.266***	.256***	.399***	.037***	.127***	.393***
Adjusted R <sup>2</sup>	.015	.280	.270	.415	.316	.443	.408
VIF 最高	2.272	2.301	2.449	2.335	2.499	2.629	2.375
VIF 最低	2.272	1.013	1.077	1.027	2.116	1.870	1.046

\*p<.05, \*\*p<.01, \*\*\*p<.001

## (二) AQ 對工作的心理擁有感 (JPO) 構面之迴歸分析

此同上將教育程度和工作年資列為控制變項投入模式中，而依變項改為心理擁有感中之工作的心理擁有感 (JPO) 構面，逐步探討控制能力構面 (C)、影響範圍構面 (R) 和持續程度構面 (E) 對 JPO 構面之個別影響力，最後於模式七探討 AQ 整體構面對 JPO 之影響性。

如表 5 所示，AQ 對 JPO 構面之迴歸分析結果中，透過模式七可發現，控制變項中，教育程度和工作年資皆未對心理擁有感達顯著影響。在控制背景變項以後，可透過模式七得知，AQ 對 JPO 具有顯著正向影響 ( $\beta=.618$ ,  $p<.001$ , Adjusted  $R^2=.373$ )，表示當員工於職場中的 AQ 能力愈好時，則會產生愈高的工作心理擁有感。此進一步比較模式一及模式七，在投入 AQ 後，該模式對 JPO 解釋力提升 36.3%，整體解釋力為 37.8%。

表 5 AQ 對 JPO 構面之迴歸分析摘要表

自變項 依變項	JPO						
	模式一	模式二	模式三	模式四	模式五	模式六	模式七
控制變項							
教育程度	-.083	-.012	.124	.070	.083	.094	.109
工作年資	.173*	.093	.027	.052	.039	.030	.019
AQ							.618***
控制能力構面(C)		.483***			.260***	.126	
影響範圍構面(R)			.511***		.314***	.098	
持續程度構面(E)				.623***		.486***	
F 值	2.497	34.688***	36.961***	68.917***	32.521***	45.249***	64.733***
R <sup>2</sup>	.015	.246	.258	.393	.290	.416	.378
△R <sup>2</sup>		.231***	.243***	.378***	.044***	.126***	.363***
Adjusted R <sup>2</sup>	.009	.239	.251	.388	.281	.407	.373
VIF 最高	2.273	2.301	2.449	2.335	2.499	2.629	2.374
VIF 最低	2.273	1.013	1.077	1.027	2.116	1.870	1.045

\*p<.05, \*\*p<.01, \*\*\*p<.001

本文進一步透過模式二至模式四，瞭解在 AQ 之控制能力構面 (C)、影響範圍構面 (R) 和持續程度構面 (E) 各構面中，對 JPO 具有顯著正向影響 ( $\beta=.483$ ,  $p<.001$ , Adjusted  $R^2=.239$ )，這支持了假設 1b、假設 3b 和假設 4b。由模式五可知，在加入影響範圍構面 (R) 後，兩者皆對 JPO 具有顯著正向影響。然而由模式六同時比較控制能力構面 (C)、影響範圍構面 (R) 和持續程度構面 (E) 對 JPO 的影響時，可發現其中尤以持續程度構面 (E) 對於 JPO 的影響最為顯著 ( $\beta=.486$ ,  $p<.001$ , Adjusted  $R^2=.407$ )，而控制能力構面 (C) 和影響範圍構面 (R) 在此則未達顯著影響。

由此可知，員工於職場中在 AQ 持續程度能力上提昇，同時也能引發員工 JPO 的產生。由模式五控制能力構面 (C) 和影響範圍構面 (R) 中得知，在加入持續程度構面 (E) 後 (模式六)，原先控制能力構面 (C) 和影響範圍構面 (R) 兩構面

對 JPO 影響仍達顯著，但在加入持續程度構面（E）後，至使控制能力構面（C）和影響範圍構面（R）影響力明顯下降，其分別由原先  $\beta=.260$  降至  $\beta=.128$  及  $\beta=.314$  降至  $\beta=.098$ 。由此可知，持續程度構面（E）對控制能力構面（C）和影響範圍構面（R）與 JPO 具有中介效果。

### （三）AQ 對組織的心理擁有感（OPO）構面之迴歸分析

如表 6 所示，主要在探討 AQ 對 OPO 構面之影響。控制變項中，只有教育程度對 OPO 達顯著正向影響，工作年資皆未達顯著。透過模式七可知，此顯示 AQ 對 OPO 具有顯著正向影響（ $\beta=.554, p<.001, \text{Adjusted } R^2=.315$ ），表示良好 AQ 能力的發展，將有助於員工有較高的意願排除個人利益，以組織利益為優先考量，進而產生 OPO。此進一步比較模式一及模式七，再投入 AQ 後，該模式對 OPO 解釋力提升 29.1%，整體解釋力為 31.9%。

表 6 AQ 對 OPO 構面之迴歸分析摘要表

自變項 依變項	OPO						
	模式一	模式二	模式三	模式四	模式五	模式六	模式七
教育程度	.067	.135	.245**	.199**	.194*	.203**	.238**
工作年資	.111	.034	-.015	.006	.001	-.007	-.026
AQ							.554***
控制能力構面(C)		.469***			.333***	.221**	
影響範圍構面(R)			.442***		.196**	.018	
持續程度構面(E)				.541***		.399***	
F 值	4.621	34.494***	28.208***	48.360***	28.197***	33.554***	33.033***
R <sup>2</sup>	.028	.245	.210	.313	.262	.346	.319
$\Delta R^2$		.217***	.182***	.285***	.017**	.084***	.291***
Adjusted R <sup>2</sup>	.022	.238	.202	.306	.255	.338	.315
VIF 最高	2.273	2.301	2.449	2.335	2.499	2.629	2.374
VIF 最低	2.273	1.013	1.077	1.027	2.116	1.870	1.045

\* $p<.05$ , \*\* $p<.01$ , \*\*\* $p<.001$

進一步觀察模式二至模式四，可發現控制能力皆對 OPO 具有顯著影響，支持了假設 1a。透過模式五可知，相較於影響範圍構面（R），控制能力構面（C）對 OPO 具有更為顯著的正向影響（ $\beta=.333, p<.001, \text{Adjusted } R^2=.255$ ）；然而當同時比較控制能力構面（C）、影響範圍構面（R）和持續程度構面（E）對 OPO 之影響時，可發現雖然控制能力構面（C）及持續程度構面（E）皆對 OPO 達到顯著影響，但其中又尤以持續程度構面（E）對 OPO 的影響較為顯著（ $\beta=.399, p<.001, \text{Adjusted } R^2=.338$ ），假設 4a 得到了支持。而影響範圍構面（R）則變為未達顯著影響，所以拒絕了假設 3a。由此可知，如果成員能提昇 AQ 中持續程度的能力，最直接能引發員工產生 OPO。

而此特別值得一提的是，模式五控制能力構面（C）和影響範圍構面（R），在加入持續程度構面（E）後（模式六），原先控制能力構面（C）和影響範圍構面（R）兩構面對 OPO 達顯著，但在加入持續程度構面（E）後，影響範圍構面（R）影響力明顯下降，其由原先的  $\beta=.196$  降至  $\beta=.018$ ，由此可知，持續程度構面（E）對影響範圍構面（R）與 OPO 具有顯著中介效果。藉由此結果可得知，員工可透過增進 AQ 中持續程度之能力，有助於影響程度能力的提昇，將有助 OPO 之生成。綜合上述研究結果可知，本研究依據文獻探討的推論，所提的 AQ 四個構面和組織的心理擁有感（OPO）和工作的心理擁有感（JPO）的關聯性之研究假設，其驗證結果是支持假設 1a：員工在 AQ 的控制能力構面（C）的程度愈高，其在組織的心理擁有感（OPO）的程度愈高；支持假設 1b：員工在 AQ 的控制能力構面（C）的程度愈高，其在和工作的心理擁有感（JPO）的程度愈高；支持假設 3b：員工在 AQ 的界定影響範圍構面（R）的程度愈高，其在和工作的心理擁有感（JPO）的程度愈高；支持假設 4a：員工在 AQ 的持續程度構面（E）的程度愈高，其在組織的心理擁有感（OPO）的程度愈高；支持假設 4b：員工在 AQ 的持續程度構面（E）的程度愈高，其在和工作的心理擁有感（JPO）的程度愈高。然而，拒絕了假設 2a：員工在 AQ 的責任所屬構面（O）的程度愈高，其在組織的心理擁有感（OPO）的程度愈高；拒絕了假設 2b：員工在 AQ 的責任所屬構面（O）的程度愈高，其在和工作的心理擁有感（JPO）的程度愈高。拒絕了假設 3a：員工在 AQ 的影響範圍構面（R）的程度愈高，其在組織的心理擁有感（OPO）的程度愈高。

由此可知，如先前研究發現：第一，當組織成員有愈多心理擁有感時，組織整體績效會愈好。第二，心理擁有感並非是常數，而且會隨其它環境因素而改變，例如：AQ 不同的構面所形成的影響，以及組織環境，同事對組織的看法、或是組織文化。第三，AQ 的不同構面，會對不同層次（工作上、組織上）的心理擁有感有影響，如能強化之間有效的聯結，會讓組織成員更肯定自己的工作，激勵員工對組織作更多的貢獻。換言之，良好的 AQ 能力，可以有助於成員心理擁有感之產生。而藉由上述研究結果，可以更深入獲知持續程度構面（E）對於心理擁感知的產生最具影響性，其不但對於 JPO 有直接關係外，同時也對於引發 OPO 的生成。因此，領導階層與組織管理者必須要觀察在現今公共部門之中，有哪些因素會影響其員工、哪些因素可能會造成 AQ 和心理擁有感。所以組織在甄選人才時，可以針對其在 AQ 持續程度構面（E）的分數，來找尋和組織目標和願景相符合的組織成員，平時也可以透過教育訓練，亦或是由管理者來對部屬傳達組織目標和願景，使組織成員對組織產生心理擁有感，也能使組織成員增進其組織承諾，將有助於組織成員增進願意協助其他成員、挺身擁護組織和表現組織成員表現自發公民行為。

此外，本研究也發現：影響範圍構面（R）可透過持續程度構面（E）作為中介來使員工心理擁有感增加。由此可知，公共部門適時增進員工在 AQ 的影響範圍構面（R）能力，將有助於持續程度構面（E）能力，對 JPO 和 OPO 之產生有所助益。而控制能力構面（C）則會經過持續程度構面（E）的中介效果，產生 JPO，顯示藉由員工在 AQ 控制能力的提昇，能有效激發員工在持續程度構面能力，促使其產生 JPO。這也呼應了學者所認定心理擁有感與員工的角色外行為會有正向的關係（Pierce et al. , 2001; Van Dyne & Pierce, 2004）。這說明領導階層與組織管理者必須增進 AQ 控制能力構面（C）和持續程度構面（E）的強化，以改善組織成員在工作上心理擁感知的聯結。領導階層與組織管理者不但要自我要求改善自身的 AQ 控制能力構面（C）和持續程度構面（E）的能力外，也可藉此增進和組織成員之間的信任和尊重，進而增進心理擁感知的強化。所以可以透過循序漸進的操作方式，制定配套的 AQ 控制能力構面（C）的強化機制，並且設定觀察指標，以確實掌握其在員工心理擁有感在工作上的功效。亦可針對新進組織成員安排工作上的教導和協助，使其能瞭解組織目標和願景，並增進組織成員對組織整體和工作上的認識，進而增進其在工作上的承諾和滿意度，誠如 Spector（2006）則指出，當組織成員對自

己工作感到滿意、對組織感到認同、覺得組織善待自己、以及自己與同仁有良好關係時，組織公民行為就容易出現。甚至可以提昇組織成員公民行為的發生，形成有助於組織利益的行為，進而協助同僚的業務、花自己時間幫助新進人員、維護組織的聲望、或是自願性減薪等公民行為。因此，藉著組織成員在 AQ 能力上的提昇，與透過所屬組織或工作團隊分工合作的機會，來增進彼此間的互動與溝通、促進組織成員間在工作上相互合作協助。如此，能有效增加組織成員的心理擁有，組織成員將會盡力的保護與強化其對組織或工作的擁有感，以確保自己的所有權，進而組織成員將會更主動積極的表現角色外的行為，期能從組織共同利益來看待自我與組織的共存關係。

幾乎所有的研究都有其缺點和限制，本文亦無法例外。以下說明本文一些研究限制：首先，問卷的受訪者或許會在回答時，給了社會期許的滿意答案，為避免測量工具所產生的隨機誤差及系統性誤差，以及填答者可能受到心理因素之影響，導致測驗填答者對詮釋訊息趨於一致性而影響問卷整體信效度。未來可以加入相關社會期許量表或是在施測時分不同時期和階段（Hinkin, 1995），來進行共同方法變異（Common Method Variance, CMV）的檢測（Jakobsen & Jensen, 2015; Podsakoff N. P, Podsakoff, MacKenzie, Maynes, & Spoelma, 2014; Podsakoff P. M, MacKenzie, Lee, & Podsakoff, 2003）。再者，也可進一步檢驗組織擁有感量表與工作擁有感量表，來檢驗這兩者在心理擁有感量表中，是否具有區辨效度。

其次，系絡變數也可能影響 AQ 和心理擁有感之間的關係，也有待未來的進一步研究。但未來加入 AQ 和心理擁有感的不同層次（個人和組織）來分析或是加入其它變項，例如：人格特質、組織文化、從屬關係、社會交換理論觀點、利他主義，以及溝通模式等。

第三，結構方程式模型只是提供概略的架構，不論在理論上和實務上都有待研究者未來再進一步的分析和建構。本次研究由於樣本只限於臺灣省政府，因此本研究的結果不宜做過度的外部推論。由於 SEM 對樣本數要求，如低於 100 份時，結構方程分析可能會不穩定，所以一般而言樣本數要大於 200 份。未來可以以中央政府為主要研究對象，並加入地理區位（如：北中南東）或是城鄉差異，來進行分層分析，如此也能進一步說明不同地區員工之不同態度。甚至可以針對較具代表性的研究對象來驗證本研究的模式（例如：較常面臨逆境挑戰的職類），其研究成果將

可協助公共部門認知到逆境商數和心理擁有感的重要性。

最後，任何公私組織的人力資源部門和管理階層都有必要瞭解員工心理狀態如何影響其組織行為，探求哪些因素影響著成員組織行為，而人力資源部門有必要戮力減緩這類工作行為和產生因素。然而本研究未將分析層次再劃分為：組織層次、個人層次，未來研究應釐清不同層次的影響程度，雖然短期可能對公私組織產生成本，但長期來看將有助於組織和人力的健康管理。

## 伍、結論

心理擁有感雖然是一種心理狀態，但卻是藉由組織成員對目標物（組織和工作）的關心程度，以及其所感受的責任感，來界定其對組織或工作的心理擁有感的高低程度，因此心理擁有感亦是組織成員對其所屬組織或工作的一種責任感，並願意以組織或工作上的長期利益作為個人的決策依據（Rousseau & Shperling, 2003; Wagner, Parker, & Christiansen, 2003）。根據本文研究結果分析初步發現，良好的「逆境商數」有助於省政府所屬機關員工的「心理擁有感」產生。而逆境商數的構面中，則是以「持續程度構面（E）」對省政府所屬機關員工的心理擁有感產生有直接關係。本文除發現 AQ 除對心理擁有感產生影響外，更發現不同 AQ 構面對心理擁有感的影響是有所差異的。在 AQ 的三構面中，持續程度構面（E）相較於控制能力構面（C）和影響範圍構面（R）而言，無論是對 OPO 或是 JPO 皆有較大的影響力，而持續程度構面（E）在此更對控制能力構面（C）和影響範圍構面（R）與 JPO 構成完全中介的效果。根據以上結果皆顯示，持續程度構面（E）對於心理擁有感的引發具有非常重要的影響力。

然而，在現有公共部門的組織文化之下，公務人員對於逆境則避之唯恐不及，因此有必要重新型塑公共部門的組織文化，激勵公務人員勇於任事，並且轉換斥責文化成為鼓勵創新學習的文化。再者，建立更趨明晰的課責系統，則是支持和激勵公務人員創新學習的基石，唯有如此，公務人員才能持續勇於面對逆境，承擔必要責任，想辦法處理逆境和解決問題。但是，最根本也是最必要，則是重塑擔任公務人員的光榮責任，激發其擔任國家運作機器一員的重要性，藉著結合自己和他人的力量，來解決面臨的逆境，並達成更大的成就，進而促發其公共價值的社會地位；唯有公務人員瞭解擔任公共部門一員，是一種光榮也是一種責任，其角色也日益重

要，促使其持續地堅持公共利益，也能啟動他人的公共服務動機；因為公共部門不但能讓公務人員發揮天賦，追尋意義，也能激發公務人員發掘自我的潛能，朝著國家整體共同的目標努力。這樣不但能激發公務人員的逆境商數能力，也能增加其工作擁有感，並增進其組織擁有感。

因此，本文認為當公共組織在思考相關人力資源發展訓練和管理制度以規範員工行為時，可以藉由提昇員工 AQ 能力，以增進員工在組織和工作的心理擁有感，改善組織內外環境，讓組織成員增進對組織整體的擁有感，特別是增進組織成員在 AQ 中挫折容忍力，將能使員工發自內心認同，感覺擁有組織和工作，進而為組織和工作付出其心力。因此，增進組織成員之 AQ 和心理擁有感能夠有效地提昇員工在組織和工作的向心力和認同，同時也將增進組織整體之績效。



## 參考文獻

- 吳宗憲（2012）。臺南市政府文官公共服務動機與工作滿意、工作努力意願之實證研究。《公共行政學報》，43，91-126。
- 邱皓政（2010）。《量化研究與統計分析》。臺北：五南。
- 陳寬裕、王正華（2010）。《論文統計分析實務：SPSS 與 AMOS 的運用》。臺北：五南。
- 潘瑛如、李隆盛（2015）。初薦任公務人員公共服務動機及其前因之探究。《文官制度季刊》，7(1)，35-70。
- 莊安祺譯（1997）。《逆境商數》（P. G. Stoltz）。臺北：時報。
- 郭耀昌、鄭國泰（2011）。《逆境商數之研究：以臺灣省政府為個案分析》。2011年臺灣公共行政與公共事務系所聯合會國際學術研討會－建國百年公共事務的回顧與展望(5月28日)，臺北。
- 韓志強（2012）。《心理擁有感之前因後果》。國科會專題計劃研究成果，未出版。
- Argyris, C. (1957). *Personality and organization: The conflict between system and the individual*. New York, NY: Harper.
- Bagozzi, R. P., & Yi, Y. (1988). On the evaluation of structural equation models. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 16, 74-94.
- Bergami, M., & Bagozzi, R. P. (1996). *Organizational identification: Conceptualization measurement, and nomological validity*. Ann Arbor, MI : University of Michigan.
- Brown, G., Lawrence, T. B., & Robinson, S. L. (2005). Territoriality in organizations. *Academy of Management Review*, 30(3), 577-594.
- Cooper, C. L., & Rousseau, D. M. (2001). *Trends in organizational behavior*. Chichester, UK: Wiley.
- Edwards, B. R. (1998). *The contributions of person-environment fit in understanding organizational identification*. (Doctoral dissertation), University of California, Irvine.
- Gruneberg, M. M. (1976). *Job satisfaction--a reader*. New York, NY : Wiley.
- Hagedorn, L. S. (2000). *What contributes to job satisfaction among faculty and staff*. San Francisco, CA.: Jossey-Bass Publishers.

- Hinkin, T. R. (1995). A review of scale development practices. *Journal of Management*, 21(5), 967-988.
- Hogg, M A., & Terry, D. J. (2001). *Social identity processes in organizational contexts*. Philadelphia, PA: Psychology Press.
- Hui, C., Lam, S. S. K., & Law, K. K. S. (2000). Instrumental values of organizational citizenship behavior for promotion: A field quasi-experiment. *Journal of Applied Psychology*, 85(5), 822-828. doi: 10.1037/0021-9010.85.5.822
- Jakobsen, M., & Jensen, R. (2015). Common method bias in public management studies. *International Public Management Journal*, 18(1), 3-30. doi: 10.1080/10967494.2014.997906
- Jang, Chyi-Lu. (2012). The effect of peronality traits and public service motivation: evidence from Taiwan. *Social Behavior and Personality*, 40(5), 725-734.
- Liu, B. C., Tang, L., & Yang, K. (2015). When does public service motivation fuel the job satisfaction fire? the joint of moderation of person-organization fit and needs-supplies fit. *Public Management Review*, 17(6), 876-900. doi: 10.1080/14719037.2013.867068.
- Mayhew, M., Ashkanasy, N., Brambel, T., & Garder, J. (2007). A study of the antecedents and consequences of psychological ownership in roganizational settings. *Journal of Social Psychology*, 147(5), 477-500.
- Organ, D. W. (1990). The motivational basis of organizational citizenship behavior. In L. L. Cummings & B. M. Staw (Eds.), *Research in Organizational Behavior* (Vol. 12, pp. 43-72). Greenwich, CT: JAI Press.
- Organ, D. W., & Konovsky, M. (1989). Cognitive versus affective determinants of organizational citizenship behavior. *Journal of Applied Psychology*, 74(1), 157-164. doi: 10.1037/0021-9010.74.1.157
- Pierce, J. L., Kostova, T., & Dirks, K. T. (2001). Toward a theory of psychological ownership in organizations. *Academy of Management Review*, 26(2), 298-310. doi: 10.2307/259124
- Pierce, J. L., O'Driscoll, M. P., & Coghlan, A. M. (2004). Work environment structure and psychological ownership: the mediating effects of control. *Journal of Social Psychology*, 144(5), 507-534. doi: 10.3200/SOCP.144.5.507-534
- Pierce, J. L., Rubenfeld, S. A., & Morgan, S. (1991). Employee ownership - a conceptual model of process and effects. *Academy of Management Review*, 16(1), 121-144.

doi: 10.2307/258609

- Podsakoff, N. P., Podsakoff, P. M., MacKenzie, S. B., Maynes, T. D., & Spoelma, T. M. (2014). Consequences of unit-level organizational citizenship behaviors: A review and recommendations for future research. *Journal of Organizational Behavior*, 35, S87-S119.
- Podsakoff, P. M., Ahearne, M., & MacKenzie, S. B. (1997). Organizational citizenship behavior and the quantity and quality of work group performance. *Journal of Applied Psychology*, 82(2), 262-270. doi: 10.1037/0021-9010.82.2.262
- Podsakoff, P. M., MacKenzie, S. B., Lee, J. Y., & Podsakoff, N. P. (2003). Common method biases in behavioral research: a critical review of the literature and recommended remedies. *Journal of Applied Psychology*, 88(5), 879-903. doi: 10.1037/0021-9010.88.5.879
- Podsakoff, P. M., Williams, L. J., & Todor, W. D. (1986). Effects of organizational formalization on alienation among professionals and nonprofessionals. *Academy of Management Journal*, 29(4), 820-831. doi: 10.2307/255948
- Rousseau, D. M., & Shperling, Z. (2003). Pieces of the action: Ownership and the changing employment relationship. *Academy of Management Review*, 28(4), 553-570.
- Spector, P. (2006). *Industrial and organizational psychology: Research and practice*. (4<sup>th</sup> Ed.). Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.
- Stayer, R. (1990). How I learned to let my workers lead. *Harvard Business Review*, 68, 66-82.
- Stoltz, P. G. (1997). *Adversity quotient: Turning obstacles into opportunities*. Toronto, Ontario, Canada: John Willey & Sons, Inc.
- Stoltz, P. G. (2000). *Adversity quotient at work: Make everyday challenge the key to your success-putting the principles of AQ into action*. New York, NY: HarperCollins Publishing.
- Van Dyne, L., & Pierce, J. L. (2004). Psychological ownership and feelings of possession: Three field studies predicting employee attitude and organizational citizenship behavior. *Journal of Organizational Behaviour*, 25, 439-459.
- Vandenabeele, W., Brewer, G. A., & Ritz, A. (2014). Past, present, and future of public service motivation research. *Public Administration*, 92(4), 779-789. doi: 10.1111/padm.12136

Wagner, S. H., Parker, C. P., & Christiansen, N. D. (2003). Employees that think and act like owners: Effects of ownership beliefs and behaviors on organizational effectiveness. *Personnel Psychology*, 56(4), 847-871. doi: 10.1111/j.1744-6570.2003.tb00242.x

Woodman, R. W., & Pasmore, W. A. (2007). *Research in organizational change and development: an annual series featuring advances in theory, methodology, and research*. London,UK : JAI.

# A Study of Adversity Quotient and Employee Psychological Ownership

Yao-Chang Kuo, Kuo-Tai Cheng\*

## Abstract

The objective of the study is to examine the relationship between adversity quotient and psychological ownership in Taiwan Provincial Government. Numbers of the valid respondents are 104. The study used factors analysis, validity analysis, correlation, multiple regression analysis and structural equation modeling for data analysis to confirm the relationship between adversity quotient and psychological ownership. According to the results, it can be argued that better adversity quotients can help organisation members' psychological ownership. Moreover, endurance dimension of adversity quotients has the most directive influence on job-based psychological ownership, and can improve organisation-based psychological ownership as well.

**Keywords:** Adversity Quotient, Psychological Ownership, Organisation-based psychological ownership, Job-based psychological ownership

---

\* Yao-Chang Kuo, Associate Professor, Chinese Culture University, email: aircraft@ms8.hinet.net; Kuo-Tai Cheng, Associate Professor, National Hsin-Chu University of Education, email: tigercheng@mail.nhcue.edu.tw.



# 當「道德」遇上「審議」－ 2014 流浪犬政策公民會議效果之研究\*

胡慧君、吳宗憲\*\*

## 《摘要》

臺灣當前社會中，同性婚姻、死刑、代理孕母等「道德政策」(morality policy)，其背後往往因嵌入矛盾的社會價值與道德衝突，使得政府和管理上面對諸多的挑戰，而近年因「審議轉向」(deliberative turn)，使審議民主(deliberative democracy)逐漸蔚為風潮，然而，檢閱相關道德政策文獻，並未多著墨公共審議對道德政策之影響，另一方面，公民會議相關研究，亦未特別關切道德政策議題對會議之可能效果。

近年來，動物保護漸成為社會關注的公共政策議題，但其背後亦涉及複雜的價值衝突，使得政府決策時常有左支右絀之感，農委會於是希望能透過創新的決策模式，來解決動保價值衝突問題，而這也就是2014年「流浪犬管理政策公民審議會」的背景。

本研究則以該會議作為研究個案，探討其對於利害相關人(公民、農委會、工研院、公民會議執行委員會)之影響，並透過深度

---

投稿日期：104年9月13日。

\* 本文為胡慧君2015年碩士論文改寫，指導教授為吳宗憲教授。感謝兩位匿名審查人的寶貴意見，惟本文所有責任仍由作者自負。

\*\* 胡慧君為國立臺南大學行政管理學系碩士，email: s09732029@gm2.nutn.edu.tw；吳宗憲為國立臺南大學行政管理學系副教授，email: wuchuanghsien@gmail.com.tw。

訪談、田野調查、問卷調查、文獻分析等研究方法進行資料蒐集與分析。研究發現，除了少數項目不符預期外，道德政策公民會議的影響，不但提升公民知能，甚至使公民更加同理，對於議題思考更加全面，亦使對於議題本身價值論辯的激烈程度降低，同時亦促使公民與政府對話的可能，公民能體諒政府執行的難為之處，此外當政府因道德政策的不可治理性進退兩難時，在執行道德政策之前亦能夠透過審議的對談，探悉議題的癥結點與瞭解公民的意見，進而在設計未來政策方案時，多能朝向公民共識方向前進，使公民會議結論對後續政策影響更具意義與具體。

[關鍵詞]：審議民主、公民會議、道德政策、流浪犬

## 壹、前言

在自由主義之下，政治不應該嘗試形塑或是培養其公民的德行，因為這種行為等於是在「制定道德」。換言之，政府不應該透過政策或法律以定義何謂美好生活，相對地，政府應提供一個中立的權力架構，使公民得以選擇其價值與目的（錢永祥，2014：55；蔡惠仔、林詠欣譯，2014：19），然而，許多學者認為，自由主義這種「中立」的寬容態度是有缺陷的，其試圖在不介入實質道德爭議的前提下定義權利（蔡惠仔、林詠欣譯，2014：97；謝宗學、鄭惠文譯，2005：59），致使政治論述缺乏道德的共鳴，而該論述並非為渴求有意義的公共生活的公民所嚮往（蔡惠仔、林詠欣譯，2014：42-43）。

也因自由主義目前尚無法明確而有效地化解嵌入議題本身之價值衝突，而形成如同性婚姻（公民新聞，2013）、死刑、代理孕母（林宜慧，2012）等道德政策議題的不可治理性（吳宗憲，2012a；吳宗憲、黃建皓，2012）。舉例來說，近年，隨著電影「十二夜」的上映，使得流浪犬管理議題逐漸受到社會的關注與重視，由於流浪犬管理政策牽涉到動物權益、人類生活品質等多元價值衝突，使得社會各界



對於流浪犬管理議題的理念雜亂紛歧而形成緊張、矛盾之對立關係（陳偉婷，2013；呂幼綸，2014；廖靜蕙，2014），例如有動保團體順勢訴求「零安樂死」（廖靜蕙，2014），嗣後亦有動保團體以「結紮代替撲殺」等口號號召民眾走上街頭，盼電影「十二夜」之悲歌落幕（湯雅雯、杜宜諳，2014），但政府對於「零安樂死」則憂心在配套措施尚未完善下施行，將導致收容所收容數量過多，影響動物福利（李娉婷，2014）。而在學術研究上，吳宗憲與黃建皓（2012）亦透過調查臺南市民流浪動物政策態度，闡明了流浪犬管理議題的政策治理難度。而令人感到好奇的是，諸如流浪犬管理等動物權議題（或者道德政策議題），果真無法治理嗎？

近來年審議民主（deliberative democracy）逐漸興起，提供政府與公民之間對於爭議性議題對話的新溝通渠道。審議（deliberation）係將討論（discussion）與論辯（argumentation）做為決策制定過程的核心要素，其參與者須包含將來可能會因該政策決定所影響的公民，因而重要的是，參與的公民需有時間與機會去呈現自己的觀點與論點以及去思量其他與會公民之觀點與論述，因此所有參與的公民皆可以修正其立場，以及達成對所有參與公民而言，滿意或至少能接受的決定（Dryzek, 1992）。而其中，「公民會議」（consensus conference）係審議民主的具體操作模式之一（廖錦桂，2007：10），其期望公民在充分且多元資訊、開放及平等參與等原則下，理性地針對爭議性議題進行審議，最後進而達成共識（陳東升，2006）。

在動物權議題的管理上，吳宗憲（2012b）曾建議若欲解決衝突，政府須對政策議題之各方意見標的民眾進行溝通，以取得政策執行面的共識，而前述審議便是在政策決策過程中，較能將動物與自然的利益列入考慮的方式之一（Gregory, 2002; Lidskog & Elander, 2007）。

然而，也有學者提出截然不同的見解，Humphrey 與 Stears（2006）便以動物權保護運動作為研究個案，探討動物權運動與審議民主對於動保行動策略觀點之研究中，卻發現動物權運動相對於審議民主對動物保護行動較具正向效果，吾人反而需思考是否須將動物保護運動套上審議民主規範的束縛。而既然研究者對於公民審議能對動物保護議題衝突有不同的意見，「究竟審議民主對動物權議題（道德政策）會產生甚麼預期或不可預期的影響」這個問題，就值得進一步澄清。

可惜的是，前述對審議抱持著正面評價，或持相反意見之研究，皆僅有論述而缺乏實證，因此無法明確有力地反駁或支持審議民主的效果，此外，Humphrey 與

Stears (2006) 僅以公益團體作為研究對象，並未對其他議題之利害關係人，例如公民、政府等進行探究。同時，揆諸過去審議民主的相關研究，從宏觀的制度背景<sup>1</sup>、中觀的制度設計<sup>2</sup>、微觀的個人層次<sup>3</sup>，卻較少關注政策議題性質對於公民會議的運作產生的差異，換言之，雖然在臺灣亦曾舉辦過幾場涉及道德政策的公民會議，諸如代理孕母、性交易、死刑等，都曾在討論之列，但相關的研究重點均非聚焦在政策類型與公民會議運作之間的關係，因此，本研究所欲分析的道德性政策與公民會議之間的關係，不論在理論上或是在實務上的深入探究仍付之闕如。

因而本文以 2014 年舉辦之「流浪犬管理政策公民審議會」為研究個案，並透過深度訪談、問卷調查、田野觀察、文獻分析等研究方法進行實證，以瞭解審議民主對動物權議題（道德政策）會產生甚麼預期或不可預期的影響？並期能透過本文填補學術理論上之缺口以及提供實務上之相關政策建議。

## 貳、文獻檢閱

### 一、道德政策的意涵與運作特質

「道德政策」指的是「至少有一個政策倡議聯盟，將該議題視為道德或罪惡，並且以道德訴求來倡議該政策」（吳宗憲，2012b；Haider-Markel & Meier, 1996; Meier, 1994; Mooney & Lee, 1995），其議題可依據政策內涵區分成四個道德政策領域；首先，為涉及生死的議題，與生命價值有關，例如墮胎、安樂死、與死刑；其次，有關性行為的議題，例如同性戀、性交易、情色；復次，與成癮行為相關之議

---

<sup>1</sup> 例如國家政治系絡、辦理單位等（林國明，2009；Dryzek & Tucker, 2008; Goven, 2003）。

<sup>2</sup> 如將不同種類的公民會議、不同的政策工具、操作方法等進行比較或討論（黃東益、李翰林、施佳良，2007；陳敦源、黃東益、李仲彬、蕭乃沂、林子倫，2008；Hendriks, Dryzek & Hunold, 2007; Burgess et al., 2007; Doherty, Hawkins, & Burgess, 2012）。

<sup>3</sup> 例如與會公民對專家的認知等（林祐聖，2007）探討公民會議的運作，以及評估公民會議所帶來的效果，如對整體政策環境、與會公民、辦理單位的影響等（林國明、陳東升，2003；杜文苓，2007；林祐聖，2007；黃東益等人，2007；黃東益，2008；林國明，2009；范玫芳、邱智民，2011；Goodin & Dryzek, 2006; Anderson, Delborne, & Daniel, 2012）。

題，例如賭博、藥物管制；最後，指涉基本個人自由和集體價值觀之間關係的決定，例如宗教教育、槍械管制（Knill, 2013; Heichel, Christoph, & Schmitt, 2013）。而道德政策又是如何運作？

首先，道德判斷通常來自於道德直覺（moral intuition），所謂的「道德直覺」係指導在該情境下甚麼是最好表現的直覺（Habermas, 1990; Prinz, 2007: 13），指透過直覺及對於事實的感受而「感覺」是否具有道德性，而非經由任何推理過程發現這些道德價值（Prinz, 2007: 87-88），因此，判斷過程中夾雜著直覺以及伴隨而來的情緒，道德判斷並非完全經過理性思索。

其次，由於道德政策議題，並不須蒐集複雜的專業資訊，其技術性相對一般政策來的低，民眾輕易就能進入政策過程場域，形成政策參與超載之問題，使得道德政策之政治性高（吳宗憲，2012a；Mooney, 2000; Smith, 2002; Mooney & Schuldt, 2006；Heichel et al., 2013; Knill, 2013）。

復次，在道德政策中，民眾對於與其對立的政策另一方，並不願承認有其道德「正當性」，常將對方視為「罪惡政治」（politics of sin），並期望藉由政府的公權力，將自身的價值觀強加於他人身上（Meier, 1994），因此，在道德政策中，通常有單一議題團體的政治運作（吳宗憲，2012a；吳宗憲，2012b；Tatalovich & Daynes, 1998; Haider-Markel & Meier, 1996; Meier, 1994; Mooney & Lee, 1995; Smith, 2002）。

第四，亦由於對立的民眾雙方常將對方視為「罪惡政治」，各自認為自己具有道德立場，使得在參與政策過程中，兩造民眾有公開或私下的激烈衝突（吳宗憲，2012a）。

第五，而當大多數民眾又站在相同的道德政策立場時，更是容易形成「同仇敵愾」的政治氛圍，產生「以大欺小」的問題（吳宗憲，2012a；Meier, 1994; Meier, 1999）。

第六，由於道德政策議題通常無涉經濟價值議題（Smith, 2002; Tatalovich & Daynes, 1998），而是涉及無法解決的基本信仰、社會道德價值衝突爭論（Mooney, 2000; Smith, 2002; Knill, 2013），常常造成爭辯衝突、無法妥協的局面（吳宗憲，2012a；Smith, 2002; Knill, 2013）。

最後，道德政策多受公民價值的影響，容易制定出標準過高而不易執行的規

範，也因為道德政策立法時標準過高，官員在執法時會產生較大的政策落差，通常以扭曲的執行來顯現，而非完全不執行；而雖然道德政策議題極其複雜，但公益團體卻會設法將議題簡單化以動員民眾，捍衛其道德立場，不輕易妥協（吳宗憲，2012b）。

## 二、公民會議的意涵與效果

公民會議最早淵源於 1980 年代中期之丹麥，是為解決該國內爭議性議題而產生，嗣後推展到不同的國家（林國明，2005：65-66；陳東升，2006），而其能夠達致的功能可以展現在許多方面。

首先，在個人行為上，公民會議使得公民得以展現其理性能力，在討論過程中，能夠更理性地討論，轉化其偏好。在當前的政治理論中，對民主的理解逐漸轉向以「討論中心」的審議民主（deliberative turn）（廖錦桂，2007：9），哈伯瑪斯（Habermas）以「溝通行動理論」（theory of communicative action）為基礎的「論辯原則」（discourse principle），關注政治生活中的「理性討論」，渠認為因人有理性的能力（Morrell, 2010），因此，在公民會議中，能夠透過公民理性的對話進行公共討論，相互了解，並有能力進行批評與反省。另外，審議民主認為，透過理性、論辯說理的過程，因而民眾的偏好便有了轉化的可能（錢永祥，2014：150；廖錦桂，2007：8-9）。

從過去實證研究中，可以發現公民在參與公民會議後，在政策議題上、對於政策之態度、立場的轉變（林國明、陳東升，2003；黃東益等人，2007），並提升公民的知能，亦帶來教育效果（林國明、陳東升，2003），使公民對於政策議題的瞭解更加完整（林國明、陳東升，2003；黃東益等人，2007；陳敦源等人，2008）。除此之外，參與公民會議之後，亦提升公民的政治效能感，換言之，公民關心討論以及參與公共事務的意願都有了提升（林國明、陳東升，2003；范玫芳、邱智民，2011）。

其次，若從傳遞訊息的角度上，公民會議使得知情討論更為可能。公民會議期望建構一個知情（well-informed）原則下的公共場域，公民能夠針對爭議性議題理性地審慎思辨，最後對議題形成共識（陳東升，2006；廖錦桂，2007：9）。

第三，從溝通的心態上來說，公民會議使得公平的討論更容易發生。Rawls 認

為 (Morrell, 2010: 7-8)，當公民在民主中運用其政治權力，必須符合其所謂的「互惠原則」(principle of reciprocity)，為滿足這個標準，公民必須是「理性」的 (reasonable)，要能「視對方為平等且自由的」，而在公民會議中，每位參與者有平等闡述、形塑議題的機會 (林國明、陳東升，2003；陳敦源等人，2008；范玫芳、邱智民，2011)，公民與專家的關係是平等的 (林國明、陳東升，2003；林祐聖，2007；范玫芳、邱智民，2011)。

第四，從衝突發生的機率來說，因為公民會議具有如上「理性討論」、「知情討論」、「平等性」的特質，因此相較於傳統討論模式中過於重視利益導向與政治行為的特質，公民會議能夠較有效地減少會議中的激烈衝突，較能營造出良善的溝通，Beierle (1999) 在其研究中，便指出公民審議能降低公眾參與的過程的衝突，化解誤會的對立。

第五，從會議的組成來說，公民會議使得代表性更得以展現。Roberto (1998) 認為，政治系統之所以無法獲得公眾尊重，是因為無法確保充分的社會代表性，其期許審議是充足 (ample) 而非菁英的，如果審議在政策決策過程中是關鍵，那麼重要的是充分的觀點代表性而非個人 (Elster, 1998)，而在依照公民審議精神所設計的會議中，由於參與公民的公民必須能夠反映人口特性，因此能使審議具有「充分的代表性」。

第六、Gutmann 與 Thompson (謝宗學、鄭惠文譯，2005) 認為，因為公民會議的決策標準，係透過論述結構的澄清、理由的鋪陳，並透過證據的佐證，用以支撐起討論雙方的溝通，因此當公民提出決定的立論理由，並相互溝通時，可以試著極小化與反對者差異辯護理由，亦能試著縮減相互之間的歧見，而公民會議期待透過理性審慎的討論過程，最後能夠形成對於爭議議題的共識，能否達成共識儼然變成檢視公民會議成效的標的之一，例如，陳敦源等人 (2008)，在其研究中，即透過面訪以及問卷詢問公民對於共識的相關的看法。

最後，公民會議理當達成影響政策的效果，Gutmann 與 Thompson (謝宗學、鄭惠文譯，2005：5-6) 亦認為，審議的結果應可產生在某段時間內具有約束力的決定，其目的在於使討論能影響政府即將做成的決定，或影響未來決定如何做成的過程，這促使公民會議的結果具有影響；首先，政策課責性，例如政策是否進入實際的政策制定或進入政策過程、合法化以及是否形成公眾辯論等 (Goodin & Dryzek,

2006），其次，政治課責性，例如政府可以藉公民會議結果強化政策說服力、增加政策透明度等（黃東益，2008）、政治菁英對於公民會議的態度從起初否定到之後的既不否定亦不肯定（范玫芳、邱智民，2011），最後，行政課責性，例如程序是否中立、正當等課責效果（林國明，2009）。

根據以上的整理，吾人大抵可瞭解審議民主的原則有：「理性商議」、「知情討論」、「公平性」、「良善溝通」、「代表性」、「道德歧見極少化原則」、「課責性」等原則。

## 參、個案介紹

流浪犬衍生之動物生命、管理責任及社會成本等議題，其不僅限於飼主個人之責任，抑或僅限於與關心動保議題的民眾有關，其影響層面攸關於整體公民社會，流浪犬管理儼然成為民眾必須關切的公共議題（行政院農業委員會，2014a；吳宗憲，2014）。而看似簡單的流浪犬管理在實際執行上其實並不容易，由於其涉及生態、環保、法律、行政、道德價值判斷等領域，使得動保人士與民眾間迭生衝突（吳宗憲，2014），例如動物團體救援行動反遭民眾控訴（江幸芸，2014）、愛心媽媽餵養流浪犬與社區居民的爭議（林欣誼，2014）等；即使政府和民間單位皆有提出諸多解決方案，卻因彼此對於資源配置的理念迥異，至今仍難以達成共識（行政院農業委員會，2014a；吳宗憲，2014）。

而本次公民審議會，是我國首次舉辦有關動物保護議題之公民會議，由行政院農業委員會（以下簡稱農委會）委託「財團法人工業技術研究院之下產業經濟與趨勢研究中心」（以下簡稱工研院）籌劃辦理，執行時間為2013年8月14日的籌備會開始，至2014年8月16日公民結論會議結束，其執行流程主要可分成三個階段，分別為「議題與規則制訂」、「公民招募」及「公民討論」。

首先，在第一階段規劃議題及會議規則時，由執行團隊工研院先辦理籌備會議，以釐清公民審議會目的與籌組執行委員會（以下簡稱執委會）名單。嗣後依據籌備會議決議執委會名單產生之執委會，主要事項皆是由執行委員討論與裁定，包括：決定議題名稱、確定主持人選、公民招募與篩選機制等。

其次，在「公民招募」的階段時，公民抽選之標準，係由執行委員 D8 先透過

農委會及工研院取得 2012 年由政治大學所調查之「民眾對流浪狗相關議題之看法民意調查」統計原始資料，利用統計軟體 SPSS 重新進行分析，進而找出抽選標準，分別為性別、地區別（五都／非五都）以及職業別，此外考量報名者機會公平，以及降低特定團體動員報名之可能影響，執委會亦將「招募來源」納入為挑選標準之一，並為使公民的組成能夠反映全國人口結構，其遴選標準之應選人數將取全國比例之預期人數以及報名比例之期望人數之平均值作為抽選之準則（吳宗憲，2014）。本次公民招募活動總計 599 人報名，依據前述遴選原則與抽選方式篩選出 20 位公民，但實際參與本次流浪犬管理政策公民審議會為 19 位<sup>4</sup>。

最後，在「公民討論」的階段時，在公民會議中，公民可以透過專家學者演講或是參閱議題閱讀手冊或公民與專家對談熟悉與充實議題相關之背景知識，嗣後再經公民審議、討論凝聚出與會公民之全體共識，並撰擬公民結論報告。

## 肆、研究設計

本研究係以前述「流浪犬管理政策公民審議會」作為研究個案，邀集動物保護領域中，各不同背景之專家學者，以籌組該公民會議之執委會，負責擬定會議之方向與原則，因此利害關係人分別是「與會之公民」、本次公民會議之主辦單位農委會、承辦單位工研院以及本次公民會議之執委會，本研究假設乃從利害關係人的分類出發，根據前文文獻檢閱的歸納而產生研究假設，併同本文研究方法謹說明如後：

### 一、研究假設

本研究爬梳過去道德政策與審議民主之相關研究，梳理出道德政策中利害關係人之行為與態度，並歸納出審議民主理論之原則與精神，以及相對應之評估指標後，進而對道德政策中各利害關係人相對應於公民會議中可能之行為、態度轉變等提出研究假設，其詳細說明如下所述：

---

<sup>4</sup> 本次公民會議原預計有 20 位公民參與，惟其中 1 位公民於會議舉辦前一天，臨時因故不克參與，因而無法及時替補，因此參與本次流浪犬管理政策公民會議實際為 19 位。

## (一) 公民

假設一：公民在公民會議中能理性討論。

公民會議係希望能夠透過公民之「理性商議」，能夠理性的討論與相互了解溝通，例如公民在公民會議中能夠理性地討論與相互了解的溝通（林國明、陳東升，2003）、專家角色與公民的批評反省能力（林國明、陳東升，2003），因而本研究假定，公民在公民會議中能理性討論。

假設二：公民在公民會議中能提升知能，價值認定激烈強度降低。

公民會議除期盼公民在會議過程中能夠「理性商議」之外，並期許能在資訊充足的情況之下進行「知情討論」（陳東升，2006），其意涵近似 Rowe 與 Frewer（2000: 11-17）所認為的公民參與評估中之過程標準—即「資源可接近性」：讓公民獲得足夠相關資訊、接觸到專家等，而非僅憑公民個人的感覺、主觀認定。而知情討論對公民的效果，則例如公共討論的知能基礎（林國明、陳東升，2003）、知能提升的教育效果（林國明、陳東升，2003）、知能的提升（林國明、陳東升，2003），因而本研究假定，公民在公民會議中能提升知能，價值認定之激烈強度降低。

本研究為能驗證該假設，將上述效果列為評估指標，即公共討論的知能基礎、知能提升的教育效果及知能的提升（林國明、陳東升，2003），此外，本研究亦透過閱讀資料幫助度、專家演講幫助度及專家詢問幫助度（黃東益等人，2007）等指標概念，探知不同資訊提供來源所帶來之知情效果。

假設三：公民在公民會議中，均能夠表達己見。

公民會議係基於「公平原則」，使不同立場的公民皆能擁有相同表述意見、想法的機會（林國明、陳東升，2003；林祐聖，2007；范玫芳、邱智民，2011），因而本研究假定，公民在公民會議中均能夠表達己見。因此本研究之評估指標即為公民在公民會議中發言機會之平等性（林國明、陳東升，2003）。

假設四：公民在公民會議中，共識形成過程順利。

公民會議除希望能夠透過公民之「理性商議」，能夠理性的討論與相互了解溝通，並在資訊充足的情況之下進行「知情討論」，而非僅憑公民個人的感覺、主觀



認定，提升個人知能，並基於「公平原則」，使不同立場的公民皆能擁有相同表述意見、想法的機會（林國明、陳東升，2003；林祐聖，2007；范玫芳、邱智民，2011），尚期望「良善溝通」能夠降低討論過程中的激烈衝突（Beierle, 1999），使共識的形成過程能夠順利，因而本研究假定，公民在公民會議中，其共識形成過程順利。此外本研究為驗證該研究假設，其評估指標為公民在公民會議中，能「降低衝突」（Beierle, 1999），「增進溝通化解誤會對立」。

假設五：公民在公民會議中能呈現多元觀點，進行討論。

而公民會議透過挑選能夠反映人口特質的「代表性」公民，較能夠提供不同的多元觀點，而非僅單一論點，如此，道德政策中尋求聯盟以獲得多數立場，「以大欺小」的情形將不復見，因而本研究假定，公民在公民會議中能呈現多元觀點，進行討論。

另本研究之評估標準為公民能否「反映人口特性」以及議題能否在審議之下從多元角度切入思考之「多樣性」。

假設六：公民在公民會議中能夠達成共識。

最後，公民會議的「道德歧見極少化原則」期待公民能嘗試極小化與反對者差異的辯護理由（謝宗學、鄭惠文譯，2005），進而達成對於議題的共識，即共識能否具代表性以及公民之自我轉化，因此本研究假定，公民在公民會議中能夠達成共識。另本研究之評估指標則為「共識代表性」與公民之「自我轉化」。

綜上所述，本研究對於道德政策公民會議之公民的研究假設以及相對應之評估指標，另整理如下表 1。

表 1 本研究對道德政策公民會議之公民的研究假設

	理論基礎與內涵			公民會議 評估指標	評估指標出處來源	研究假設  公民會議的 實際運作模式
	道德政策 理論	審議民主 理論	審議民主理論 出處來源			
利害相關人的 行為特質  公民	道德直覺	理性商議	陳東升（2006）；Morrell（2010）	1. 理性的討論與相互了解的溝通 2. 專家角色與公民的批評反省能力	林國明、陳東升（2003）	假設一：公民在公民會議中能理性討論。
	無牽涉專業，公民易進場討論，較多討論價值認定	知情討論	陳東升（2006）	1. 公共討論的知能基礎 2. 知能提升的教育效果 3. 知能的提升 4. 閱讀資料幫助度 5. 專家演講幫助度 6. 專家詢問幫助度	林國明、陳東升（2003）；黃東益等人，2007	假設二：公民在公民會議中能提升知能，價值認定激烈強度降低。
	個人自認「道德」的一方，另一方視為「罪惡政治」	公平性	范玫芳、邱智民（2011）；林國明、陳東升（2003）；林祐聖（2007）	發言機會的平等	范玫芳、邱智民（2011）；陳敦源等人（2008）	假設三：公民在公民會議中，均能夠表達己見。
	民眾參與政策過程中，有公開或私下的激烈衝突	良善溝通	范玫芳、邱智民（2011）；杜文苓（2007）；Beierle（1999）	1. 降低衝突 2. 增進溝通化解誤會對立	Beierle（1999）	假設四：公民在公民會議中，共識形成過程順利。
	大多數公民採同立場，易形成同仇敵愾的氛圍(以大欺小)	代表性	范玫芳、邱智民（2011）	1. 反映人口特性 2. 多樣性	Rowe & Fewer（2000:11）（轉引自：范玫芳、邱智民，2011）；Hendriks, Dryzek & Hunold（2007）	假設五：公民在公民會議中能呈現多元觀點，進行討論。
	道德政策涉及個人基本價值，衝突性且高不可妥協	道德歧見極少化原則	Gutmann & Thompson（謝宗學、鄭惠文譯，2005）	1. 共識代表性 2. 自我轉化	Weeks（2000）（轉引自：陳敦源等人，2008）	假設六：公民在公民會議中能夠達成共識。

資料來源：研究者自行繪製。

## （二）執委會與農委會、工研院

本研究個案由農委會主辦，並委託工研院執行實際公民會議之行政運作，同時亦邀集動物保護中不同領域之專家學者，其中亦包含動物保護團體之代表，組成本次公民會議之執委會，負責擬定會議之方向與原則，爰此，本研究將執委會、農委會以及工研院，分別以道德政策中對於公益團體、官員之分析進行研究假設，如後所述：

假設七：農委會因公民會議具「政治課責性<sup>5</sup>」，因而辦理公民會議。

假設八：農委會因公民會議具「政策課責性<sup>6</sup>」，因而將會議結論列入施政參考。

由於道德政策的擬定時多會受到公民價值之影響，因而容易制定出標準過高卻不易施行的規範，使得官員在執行政策時，通常依據其實際情勢調整執行政策（吳宗憲，2012b），而公民會議能夠強化對於議會、民選政務官政策之說服力、增加政策過程的透明度以及諮詢民意的多元管道（黃東益，2008）等「政治工具性」效果，對於公民會議的結果，亦因其具有「政策課責性」，例如政策是否進入實際政策制定或進入政策過程、合法化等（Goodin & Dryzek, 2006）。因此，本研究假定，本次流浪犬管理政策公民審議會的主辦單位（農委會）因公民會議具「政治課責性」，因而辦理公民會議；同時亦因公民會議具「政策課責性」，基於整體情勢而將會議結果列入施政參考，而將會議結論列入施政參考。

---

<sup>5</sup> Gutmann 與 Thompson（謝宗學、鄭惠文譯，2005：5-6）認為，審議的結果應可產生在某段時間內具有約束力的決定，其目的在於使討論能影響政府即將做成的決定，或影響未來決定如何做成的過程，這促使公民會議的結果具有影響，此種概念近似於行政學中的「課責」概念，惟行政學中的課責係指當行政人員或政府機關有違法或失職之情事發生時，必須要有某人對此負責（吳定、張潤書、陳德禹、賴維堯、許立一，2007：198），因此雖同為「負責」，但在本質上卻不盡相同，前者強調拘束政府未來政策制定過程，後者則聚焦於行政責任的規範。而本研究中的「政治課責性」，乃關注於對於政府未來的作為，例如政府可以藉公民會議結果強化政策說服力、增加政策透明度等。

<sup>6</sup> 本研究中的「政策課責性」則是關心政策未來的拘束力，例如政策是否進入實際的政策制定或進入政策過程、合法化以及是否形成公眾辯論等。

假設九：工研院因「行政課責性<sup>7</sup>」，因而在會議操作過程中，維持程序之中立、正當性。

同時，亦因為官員在執行政策時，通常依據其實際情勢調整執行政策，但是公民會議的辦理過程，必須符合行政程序中立、正當等「行政課責性」原則（林國明，2009），因此，官員在操作過程中會維持程序之中立、正當性。因此，本研究假定，本次流浪犬管理政策公民審議會會議的委辦單位（工研院）因「行政課責性」，因而在會議操作過程中，維持程序之中立、正當性。

假設十：執委會因欲使公民會議具「政策課責性」，願意討論妥協。

除此之外，亦由於道德政策議題涉及道德價值衝突，使得道德政策極其複雜，但公益團體為能捍衛其道德立場，會設法將議題簡化，以動員民眾爭取對其政策立場之支持，且公益團體並不輕易妥協，而因公民會議在政策上具有形成公眾辯論、進入政策過程等「政策課責性」之效果，因此，主張辦理公民會議，期望透過參與公民會議執委會影響會議結果，並藉由該公民會議的結果，向政府施加壓力，進而達到影響政策之目的（杜文苓，2007）。因此，本研究假定，本次流浪犬管理政策公民審議會會議的執委會之執委，因欲使公民會議具「政策課責性」，而願意討論妥協。

最後，本研究對道德政策公民會議之農委會、工研院、執委會提出相關的研究假設以及相對性之評估指標另整理如下表 2。

---

<sup>7</sup> 本研究中的「行政課責性」則較關注於在實際執行時的行政程序操作的拘束力，例如程序是否中立、正當等課責效果。

表 2 本研究對道德政策公民會議之農委會、工研院、執委會的研究假設

	理論基礎與內涵		公民會議評估指標	評估指標 出處來源	研究假設	
	道德政策理論	審議民主理論			公民會議的實際運作模式	
利害相關人的行為特質	農委會	依實際情勢調整執行政策	政治課責性	1. 強化對於議會、民選政務官政策說服力 2. 諮詢民意的多元管道 3. 增加政策過程的透明度 4. 政策創新性	黃東益 (2008)	假設七：農委會因公民會議具「政治課責性」，因而辦理公民會議。
		依實際情勢調整執行政策	政策課責性	1. 實際的政策制定 2. 進入政策過程 3. 公共政策合法化 4. 形成公眾辯論	Goodin & Dryzek (2006) ; Dryzek & Tucker (2008)	假設八：農委會因公民會議具「政策課責性」，因而將會議結論列入施政參考。
	工研院	依實際情勢調整執行政策	行政課責性	程序是否中立、正當	林國明 (2009)	假設九：工研院因「行政課責性」，因而在會議操作過程中，維持程序之中立、正當性。
	執委會	捍衛道德立場不輕易妥協	政策課責性	1. 實際的政策制定 2. 進入政策過程 3. 公共政策合法化 4. 形成公眾辯論	Goodin & Dryzek (2006) ; Dryzek & Tucker (2008)	假設十：執委會因欲使公民會議具「政策課責性」，願意討論妥協。

資料來源：研究者自行繪製。

## 二、研究方法

本研究欲探究「公民審議會對道德政策產生的效果為何？」，為能回答本研究問題，本文以「流浪犬管理政策公民審議會」作為研究個案，因個案研究對於「如何」和「為什麼」的問題可能是最合適的，而選擇的個案最好是具有關鍵性、極端或獨特的或具有啟示性的個案（尚榮安譯，2001：54，83；張芬芬譯，2005：57），而本文研究個案之議題符合本案研究對象—道德政策議題之公民會議，對於未來研究具有啟發性之意義。

此外個案研究的優點之一在於其採取的是「分析式概化」（analytic generalization），而非「統計式概化」（statistical generalization），後者是統計調查研究最普遍的推論方法，是透過研究者蒐集樣本的各种實徵資料為基礎，以推論

出總體的某種屬性，然而，在分析式的概化中，則是以先前所發展的理论作為比較個案實徵結果的「範本」，實證結果要與這個範本相對照，如果更多的實證結果都支持同一理論，而不支持其他理論，那麼該研究結論就更具說服力（尚榮安譯，2001：69-71）。

而在資料蒐集方法上，Eisenhardt（1989）認為個案研究是一個關注於單一背景中動態現況的研究策略，通常可以結合例如檔案、文獻、問卷以及觀察等資料蒐集方法，換言之，證據可能是質化的（例如字彙）、量化的（例如數字）或者兩者皆有。而結合量化與質化研究方式可以增加研究發現的品質，例如三角檢測（triangulation）（尚榮安譯，2001：158；林世華、陳柏熹、黃寶園、傅瓊儀、趙如錦譯，2005：378；張芬芬譯，2005：88）提供一般性的描述，例如量化研究可被使用於質化研究的空缺處以提升研究效果（林世華等人譯，2005：378；張芬芬譯，2005：88）等優點。本研究係採問卷調查、深度訪談、田野觀察以及文獻分析等方式蒐集個案資料，謹說明如下：

### （一）問卷調查

本研究透過設計調查問卷，分別在參與公民會議前（2014年7月26日）、後（2014年8月3日），向與會之公民進行問卷施測，其問卷設計係以過去公民會議施測問卷為參考範本，並輔以相關文獻進行修正，同時，為避免問卷題項語意不清以致無法回答等問題（劉鶴群、林秀雲、陳麗欣、胡正申、黃韻如譯，2010：379），因此，本研究在正式問卷發放前，進行問卷預試，以確定題項之語意流暢、無誤。

前測問卷之主要目的在於瞭解公民參與會議之動機、對會議期待、自我期許以及對議題看法等，而為能夠驗證本研究假設，在後測問卷調查中，除探求公民與會後對於議題態度立場轉變外，尚針對會議過程中公民能否有平等發言機會、獲得充分資訊進行討論、溝通情形等問題進行探討。

### （二）深度訪談

本研究係以本場流浪犬管理政策公民審議會議中之公民為訪談對象，並於會議結束之後徵詢公民同意後進行訪談，其訪談大綱乃參照過去文獻以及公民會議之訪談題綱，進而設計出符合本研究目的與研究問題之訪談大綱，而進行實際訪談過程

中，對於不同受訪者依據題綱予以回應時，再就其所回覆之內容予以追問，或當受訪者回應係較抽象的描述，則以追問細節或案例之方式，以期獲得較為可信的陳述。

### （三）田野觀察

由於研究者有幸參與本場公民會議，擔任會場的工作人員，因而能夠實際觀察整體公民會議實際運作情形，因此在資料的取得上有其便利性，透過田野直接觀察，可以使研究者觀察行動者之間的溝通情形以及其他無法預期或預測的事物，藉由直接走入所研究的場域，並盡可能地進行完整的觀察進而發展出具深度與完善的理解（劉鶴群等人譯，2010：421、424）。

### （四）文獻分析

本研究除以前述之研究方式進行資料蒐集之外，尚藉由檢視本場公民會議前、後（蒐集 2014 年 5 月（公民會議招募參與公民）至 2014 年 10 月（會議結束後二個月））相關新聞報導等文件進行分析，以獲得更多本場公民會議之相關成效，例如公益團體對於會議前後態度之差異等，接著，本研究將所蒐集的文件資料以及深度訪談等獲得之質性資料進行文獻分析。

## 伍、研究分析

### 一、培養出「知情達理」的公民

#### （一）同理式理解

吾人發現透過與專家對談、公民討論的審議過程中，能夠激發出公民對於議題本身的問題意識，促使公民對於議題本身產生自我對話，在內心進行正反觀點的反覆論辯，同時亦觸發公民對於其他與會公民立場以及自我價值認同的深刻發想與反思，誠如公民 A16 所言：「（參與會議前）原先對於安樂死的部分一直匪夷所思，為什麼政府會有這麼大的嫌隙出現，（在參與會議後）我發現是有難為的地方，也包括去瞭解已開發國家沒有廢除，內心起了掙扎，我開始會想那他們為什麼不做，如果這真的是好的為什麼他們還是安樂死。（受訪者：公民 A16，2014/08/16）」。

亦由於公民在討論的過程當中，能對議題與個人價值觀等進行自我反思，使得公民在審議時能夠更「感同身受」地「同理」自身不同立場的公民、業者、執法人員等，例如公民 A12 原本對於繁殖業者抱持著負面的評價，但參與會議後，雖然仍不認同但卻比較能理解（受訪者：公民 A12，2014/8/17）。

公民甚至亦能夠更同理政府的立場，舉例來說，在參與會議前，公民普遍對於政府的想法較為負面，例如「與民眾脫節，不了解民間疾苦」、「行政效率低落」等，但在參與會議之後，卻反而降低公民普遍對於政府的負面觀感，甚至能夠同理政府的難為之處（受訪者：公民 A1，2014/8/16）。

但更有趣的是，吾人還觀察到在與專家對談、公民討論的審議過程中，公民會因專家或其他與會公民之情感論述或做為而深受感動，例如公民 A18 在訪談中提及：「公民 A11 是出自於動物保護的熱情，原來對流浪犬毫無感情的人，因為公民 A11，我會認真思考他提出的這個問題，被他感動後就會想說理想性 TNR 大範圍實施也無妨」（受訪者：公民 A18，2014/8/23）。

因此，綜觀前述訪談及田野觀察等資料，可發現本研究假設一：「公民在公民會議中能理性討論」，僅部分成立，因其中尚出現「同理式理解」之非預期結果。

## （二）提升公民知能，價值認定的激烈強度降低

透過後測問卷調查發現，公民認為不論是在專家演講、公民與專家對談上，或是公民間的小組討論、會議議題閱讀手冊等方式上，皆有助於公民對於會議議題本身的認識，進而提升公民的知能。

除此之外，吾人另從訪談資料中，尚發現公民討論的過程當中，公民知能提升，使得公民在討論的過程中，公民能夠對於其所支持的立場，考慮執行層面更為細緻、務實，例如公民 A14 就承認其在與參與會議前並未考慮到執行的難處，但立場並未改變（受訪者：公民 A14，2014/8/23）。

然而，令吾人感到驚訝的是，公民對於議題本身的認同與思考，雖仍不脫離其主觀的價值觀判定，但在參與公民會議之後，公民對於議題價值認定之激烈強度卻不增反降，例如公民 A12 在訪談中提及；在參與公民會議前對於流浪犬進行安樂死政策抱持著「不合理」的態度，然而在參與會議之後，雖其對安樂死政策態度仍不盡認同，但卻能夠瞭解有關安樂死的問題（受訪者：公民 A12，2014/8/17）。

因此，對於本研究假設二：「公民在公民會議中能提升知能，價值認定激烈強



度降低」，無論是經由訪談或透過觀察所得資料中，皆顯示符合本研究預期假設。

### （三）承認反對立場的道德地位，公民均能表達己見

公民在討論過程當中對於議題的認同與思考，雖仍不脫離其主觀的價值觀判定，但對於議題價值認定之激烈強度卻不增反降，然而，值得一提的是，吾人尚觀察到公民在討論時能夠承認反對立場的道德地位，而並非抱持著敵意，對於議題的開放程度高，例如公民 A19 認為「極端值是很好的參考，就算是不合的聲音這也是常態。」（受訪者：公民 A19，2014/8/17）。此外透過後測問卷施測發現公民發言機會的認知皆持正面評價。而此結果亦符合本研究假設三：「公民在公民會議中，均能夠表達己見」。

### （四）共識形成過程順利－批鬥的想像到理性的審議

部分公民在參與會議之前，想像公民審議會如同批鬥大會，可能會有激烈辯論發生，例如公民 A7 就曾言：「我以為公民審議會是大家都會互嗆，大家砲火會很猛烈，就像批鬥大會一樣的形式，結果我來大家都滿平靜，就有改觀」（受訪者：公民 A7，2014/8/23）亦有部分公民以為公民審議會就是一般的研討會進行方式，但在參與之後而改觀。

在參與會議之後，公民始對於公民會議有不同的想法，特別的是，公民在參與會議之前，多從期許能夠對議題本身有進一步的認識，並且透過參與會議能夠發揮自身的公民代表性，例如公民 A12 在訪談中提及「預想公民審議會的代表性，希望自己發揮自己的公民代表性，希望大家多積極參與」（受訪者：公民 A12，2014/08/17），另從後測問卷中發現公民對於共識形成的看法普遍認為共識形成非常順利，如下表 3。

表 3 公民在會議中發言機會的認知

選項	次數	百分比 (%)
完全是少數人在發言	0	0
還算可以，但還是由幾個人主導	7	36.8
大多數人幾乎都充分發言	9	47.4
所有的人都充分發言	3	15.8

資料來源：研究者自行繪製。

由此可知，本研究假設四：「公民在公民會議中，共識形成過程順利」成立。

## （五）能以多元觀點進行討論

### 1. 公民背景反映人口特性

首先，公民小組的成員的招募來源，除了主辦單位（農委會）召開記者會宣佈會議消息之外，亦透過隨機電訪、網路（如設置本次會議網站 <http://www.ccaw.org.tw/>）及平面媒體等各途徑進行招募。

其次，在公民小組成員之遴選，備有一個明確且有優先順序性的抽選標準，其是執行委員 D8 透過農委會及工研院取得政治大學 2012 年所調查之統計原始資料，透過統計軟體 SPSS 重新進行分析，篩選公民代表的變項，在經執委會商議選定遴選標準後，由執行團隊（工研院）依據執委會決議通過的原則進行實際的抽選作業（階層抽樣），使得與會公民具有社會代表性。

### 2. 多元觀點進行討論

由於公民的抽選乃經過一系列嚴謹的遴選標準程序，使得公民背景能夠反映出社會人口特質，也因此進行公民會議討論時，能夠呈現較多元觀點，而並非僅單一論點，例如在公民的結論報告中就有提及，除了將會議中具有共識的結論納入結論報告，同時在報告中亦將較無明顯共識之意見完整地呈現（流浪犬管理政策公民會議，2014：1），顯示出並非僅有單一觀點進行討論。

因此，本研究先前假定「公民在公民會議中能呈現多元觀點，進行討論」之研究假設五，成立。

## （六）達成共識

### 參與者對共識的主觀意識

隨著公民會議的結束，公民亦提出針對會議議題之共識結論報告，但令吾人好奇的是，該共識結論報告反映公民的意見程度為何？經研究者透過後測問卷的施測與分析之後發現，整體而言，公民對公民會議結論報告內容反映公民意見程度持正面評價，如下表 4。同時，此亦符合本研究假設六：「公民在公民會議中能夠達成共識」。

表 4 公民會議結論報告內容反映參與公民意見程度

選項	次數	百分比 (%)
報告大致上反映多數人的意見	16	84.2
報告完全反映大家的意見	3	15.8

資料來源：研究者自行繪製。

## 二、農委會的支持態度

### (一) 化解農委會的「左右為難」

由於動保議題具高度爭議性，雖然近年來，農委會亦不乏透過舉辦公聽會等各種不同的方式，尋求政府與民間組織的溝通與對話，但不是因為雙方彼此對於議題觀點迥異而不歡而散，就是民間組織質疑研究調查之信、效度而無法心平氣和討論，例如，2012年11月20日，由農委會所辦理的「臺灣流浪犬議題探討公聽會」中，會場就有民間組織針對調查研究報告的信、效度提出懷疑，期間亦有民眾高舉標語表達對政府的不滿（楊晴雯，2012）。

在民間與政府關係日益緊張的情勢下，若政府放任分歧的意見相互衝突，勢必無法產生有效的政策方案，找尋出彼此之間可能對話空間的方式迫在眉睫，而近年動保領域中加入了幾位進行公民參與實踐與研究之專家，為嘗試化解長久以來社會各界對流浪犬管理政策見解不同之紛爭以及聆聽社會大眾聲音，以廣納多元意見，在政府與民間共同構思之下，促成辦理流浪動物政策公民會議的動機（吳宗憲，2014），希望透過開放、透明的審議民主模式，讓來自不同生活經驗與背景的公民，在彼此尊重、相互瞭解的基礎上思考、溝通、對話，尋求共識，提出建言，以為農委會流浪犬管理政策的參考（行政院農業委員會，2014a）。

簡言之，本次公民會議辦理之背景脈絡，乃因過去流浪犬管理中諸多難解爭議，進而促使農委會欲藉公民會議辦理尋求民意，相較於本研究假設七：農委會乃因公民會議具「政治課責性」，因而辦理公民會議之背景有所差異。

### (二) 將公民結論提交給動保諮議委員會

在公民會議結束的同時，公民亦將在會議中具有共識的結論集結而成其結論報

告，其主要內容，依據議題可分別從「人類應該如何對待動物，如何提升並落實國人的動保觀念」、「如何增加流浪犬管理的政策資源，並增加政策執行力」以及「如何完善整體流浪犬管理制度」等三個面向，向政府提出相關的意見與想法，但相對地，令吾人感到好奇的是，身為主辦單位之農委會，對於這份公民結論報告後續有何回應或應用？

首先，在對於公民結論報告的態度上，農委會抱持著較為正面、積極的態度，例如在期末檢討會上，農委會肯定公民結論報告能夠體現民意現況，同時亦認為在未來的政策設計上將可能有所調整（公民會議檢討會議：農委會 B，2014/10/16）。

其次，對於公民結論報告回應的實際作為上，農委會在公民提交結論報告之記者會上以及期末檢討會中，皆有提及將本次公民審議會結論報告<sup>8</sup>提交給動物保護諮議委員參考、討論（江幸芸，2014；唐鎮宇，2014）。而本研究就其於動物保護諮議委員會之回應內容<sup>9</sup>，將其因應之方式大致區分為三種不同對於會議結論處理之方式；首先，為農委會對於會議結論為現行即有政策之陳述，例如，對於公民結論建議強化寵物繁殖等業者管理，其表示為農委會動物保護業務重點工作之一；第二，為農委會因應會議結論之建議辦理方式，例如公民結論建議動保專業人士參與編輯教科書或課綱設計，農委會則表示規劃逐年發展統整動物福利各領域教案與教材，並透過與教育部加強合作，最後，為農委會對於會議結論，現行階段較難施行，但有做出回應，例如公民結論建議規劃寵物相關稅收專款專用，解決流浪犬管理經費不足問題，農委會則表示規劃 104 年度成立政策研究計畫，針對規費等方式之飼主源頭管制機制進行國際資料蒐集，即我國推行可行性分析，嗣後農委會亦經由「公共政策網路參與平臺」網站，開放徵詢民眾，惟該議題經媒體披露後，引起輿論爭議，亦仍未形成農委會的施政立場（李憶璇，2015）。

因此，綜上所述，大致符合本研究假設八：農委會因公民會議具「政策課責性」，因而將會議結論列入施政參考。

---

<sup>8</sup> 資料來源：流浪犬管理政策公民會議（2014），流浪犬管理政策公民審議會公民結論報告。取自 <http://animal.coa.gov.tw/html3/images/ckfinder/20140816152237p3wqz5q.pdf>。

<sup>9</sup> 資料來源：行政院農業委員會動物保護諮議委員會（2014）。動物保護諮議小組第二屆第四次諮詢委員會議記錄。

### 三、工研院的初次審議經驗

#### (一) 適時權衡行政可操作性

首先，在維持行政之可操作性上，農委會在籌組執委會之前以及 2014 年執委會召開之前，有先行拜訪動物保護各領域之專家學者，提供建議（公民會議檢討會議：工研院 C，2014/10/16）。

同時，在公民會議之前置作業上，農委會亦建置一網路平台（本次會議網站 <http://www.ccaw.org.tw/>），提供會議相關訊息，作為資訊傳輸之載具，此外為能吸引更多民眾報名參與公民會議，農委會亦在招募來源上進行廣宣，例如投稿工商時報、請會議主持人接受電台節目專訪、發文給各大專院校宣傳；另一方面，為能提高與會公民全程參與會議之意願，除提供住宿之安排，工研院之工作人員亦不斷鼓勵公民持續參與（公民會議檢討會議：工研院 C，2014/10/16）。

由此可知，本研究假設九：「工研院因「行政課責性」，因而在會議操作過程中，維持程序之中立、正當性。」成立。

#### (二) 遵行執委會決議

縱使工研院在辦理過程中，維持行政之可操作性，唯更為重要的是在執行程序仍不失中立、正當，例如對於有關會議議題主軸設定、會議主持人數改為雙主持、閱讀手冊內容與邀請專家演講名單確認以及重要的公民抽選原則等事項，皆遵行執委會之決議（公民會議檢討會議：工研院 C，2014/10/16）。

### 四、執委會的「莫衷一是」

#### (一) 各領域專家的相互妥協與讓步？

本研究個案－流浪犬管理政策公民審議會議之執委會，則係經由執行單位工研院在召開籌備會議後，始確立包含動物保護之公益團體代表、公行、法律、生態等 13 位之專家、學者組成，雖然嗣後，其中有一位執行委員由於時間因素不克參與，在經執委會之決議後亦不再另行遞補，使得最後執行委員人數為 12 位，但該執行委員之組成，無論在專長互補性上或在立場的多元性上皆能相符。

吾人發現，在流浪犬管理政策公民審議會中，由於各執行委員立場、專業不盡相同，且在眾多的執行委員之下，會議中出現有執行委員欲執意孤行其理念，或把持會議主軸方向的情形則較不易復見，相對地，因執行委員立場、專業的多元，使得討論較能融入不同的觀點與意見。

同時，吾人亦觀察到，執行委員為求公民會議結果能與自身期待相符，在討論的過程中，較能相互妥協與讓步，舉例來說，在公民會議中執委 D1 就曾談及本次公民會議齊聚動物保護團體與政府官員的原因在於為能在會議中說服公民支持其立場，反而促使歧異的雙方有坐下來對談的可能，因而讓議題有了正反論述（非正式田野觀察記錄，正式公民會議：執委 D1，2014/08/02）。

## （二）對於辦理公民會議的前後態度

而另一個同樣使吾人感到有興趣的觀察是，執行委員究竟是如何看待公民會議？

首先，執行委員在對於公民會議辦理的立意及緣由上較持正面、支持的態度，例如，執行委員 D8 認為，過去農委會雖曾召開數場公聽會、專家會議，但會議經常吵鬧不休，一般民眾亦不清楚相關資訊，動保團體和政府關係緊張，透過公民審議，可以讓民眾瞭解相關議題、政府執行困難程度，緩和過於極端的意見，找出共識。

執行委員 D2 則認為，公民會議能夠擴大參與，影響社會討論，無獨有偶，執行委員 D3 亦認為，社會需要更多之對話，藉由公民審議，可擴大民眾對於流浪犬議題之認識，同時亦能夠化解政府對於動保團體以及對立意見之疑慮：「這是化解對立的必要方法，雖然活動程序這麼複雜，還是要辦！」。

其次，在公民會議結束之後，執行委員多對於公民會議多持正面、可以接受之態度，例如有執委就認為該公民會議雖不盡完善但仍持肯定，惟擔憂後續公民會議結論對於社會輿論之發酵以及政策影響力（公民會議檢討會議：執委 D4，2014/10/16），但有趣的是，卻也有執委認為，公益團體的思想、觀念，甚至是作法皆需與時俱進，而不能僅是原地踏步（公民會議檢討會議：執委 D7，2014/10/16）。

然而，吾人也不應該忽視，活動最終執委持完全相反意見；不僅對於會議之公民結論表示不認同，認為公民不具專業知識無法做出合適決定，甚至否定該公民會

議之意義與價值，該公民會議為僅徒具形式與做法之會議：

「第一點，公民審議應請各動保專家提供不同的動保做法，再請公民提出問題，而不是只有上課，再由公民擬訂政策，這樣自己擬定就好啦，這是第一點，第二點，應把動保相關政策系統化的提供給公民，再進一步讓公民討論，因為公民並無能力及相關專業知識，而不是讓公民自行研擬政策，此會議無意義且失敗，僅是有公民參與會議的形式與做法」（公民會議檢討會議：執委 D3 書面意見宣讀，2014/10/16）

因此，本研究假設十：「執委會因欲使公民會議具『政策課責性』，願意討論妥協。」原則成立，惟部分執行委員在公民會議結束後，其態度與辦理前有些許落差。

## 陸、研究結果與結論

由於公民對於道德政策的判斷通常來自於道德直覺，亦由於道德政策議題無牽涉專業，使得公民容易進場討論，且多是對於價值認定的爭論，公民個人亦會因自認為是道德的一方而將對立立場的另一方視為罪惡政治，因而公民在參與政策過程中容易有公開或私下的激烈衝突，而佔多數立場的公民則容易形成同仇敵愾的政治氛圍，亦因道德政策涉及個人基本價值，衝突性較高亦較不容易妥協。

但透過本研究的觀察，卻發現將道德政策放在審議民主的場域，公民在公民會議的討論過程中，不但能夠對不同立場的公民、業者等產生同理的理解；並藉由與專家對談、閱讀議題手冊等方式進而提升知能，降低其對於議題本身價值認定的激烈程度；同時，公民在審議過程當中均能夠表達自己的意見；共識形成過程亦相當順利；對於議題之討論亦多能夠呈現多元觀點；最後能夠達成共識，具體呈現出審議民主的正向效果，而其中較耐人尋味的是，研究者觀察到公民的同理、感動等感性的呈現。

陳東升（2006）曾探討審議民主以理性對話為主的討論，忽略了溝通過程中所蘊含的情感表達、立場宣示或遊說等對於結論形成有重要影響之表達方式。而黃東益等人（2007）之研究結果發現，在公民會議的過程中，諸如專家詢問、閱讀資料等大量充分的資訊增加，未必會帶來公民的自我轉化，反倒是透過彼此的互動與不

同角色間立場揣摩（角色扮演活動設計），能夠使得公民願意開放自己的心態，惟該文僅進行靜態的分析，缺乏對公民轉化的動態過程。

而本研究則更進一步地透過深度訪談以及田野觀察等方法，觀察公民轉化的動態過程，發現公民在會議的討論中會因其他與會公民、專家的情感論述而產生同情、感動、感同身受的同理等感性的表現，與黃東益等人（2007）不同的是，這種情感的呈現並非來自於透過「角色扮演」的活動設計，而是來自於公民討論的互動過程，而本研究發現似與范雲（2005：111-116）在辦理「來自民間的對話」族群和平工作坊的經驗中極為相似，然而研究者同時亦觀察到公民與專家對話以及和與會公民討論等方式進而產生問題意識與自我反思的理性行為，因此無法明確實證情感對於公民在議題立場轉換的影響。惟本文仍可透過本研究發現，提醒公民的理性與感性對於討論政策議題之可能影響，尤其在涉及價值爭議、容易受到情緒渲染的道德政策議題上，例如公民因同理與自身不同立場的公民或進而產生理解，使得對於議題的思考更加全面或對於政府執行政策難為的體諒等，同時，相對地，亦需關心同理心在道德政策議題上可能帶來的反向效果，例如因同情所產生的道德判斷偏頗及激烈的指責，使得政策的推動陷入進退維谷的局面（Garner, 2003）。

而為何政府欲舉辦公民會議，以及會議後續的政策影響力為何？是公共行政學者關心的核心問題之一，首先，在政府辦理公民會議的動機上，林國明（2009）之研究顯示，由政府所舉辦的公民會議乃因集天時、地利、人合於一身；在政治上，執政黨為求執政上行政立法關係的突破，在人事上，行政首長為其民主價值或工具策略而吸引，然而在公民會議之實際政策影響，政府卻只願意選擇爭議性大或議題能見度高者以及影響力大的部分，使得公益團體對於公民會議有所保留而對公民會議無持續關注而前進。其次，在公民會議後續的政策回應上，黃東益（2008）研究結果指出，行政官員對公民會議的態度多認為公民會議並不會影響機關或者長官的決策權力，僅少數受訪者認為會產生服從與順應之衝突，在如何處理公民會議的結論，則以參採、可以推行但需要修正、對於會議結論做出回應、避重就輕處理或是因與政策方向相符而沒有處理。

然而，本研究個案雖同屬於由政府所發動的公民會議，但其辦理動機與後續回應卻皆與前述研究大相逕庭；農委會籌辦本次公民會議之背後動機，係由於長期以來各界對於流浪犬管理意見紛歧，在眾說紛紜之情形下，不得不藉由公民會議之舉



辦以釐清民意，並委託於工研院進行辦理，除此之外，在公民會議結束後，農委會亦將在公民會議中所達成之公民結論，列入動保諮議會中進行討論。惟該案中，審議結論中有課徵寵物稅收專款專用，政府原來亦持支持態度，但嗣卻因民意反彈，而使政府進退維谷。研究者認為，未來可以再思考的是，當公民會議結論與時下社會輿論，對於議題立場或意見相左時，從審議民主的應然面來說，政府究應採何立場？仍是未來可以深究的問題。

過去公民會議的辦理多是委由學術機構或是相關政府單位籌辦（陳東升，2006），本場流浪犬管理政策公民審議會係首度公民會議的籌辦委託給獨立的智庫機構執行，而本研究的受託單位－工研院，過去並沒有相關辦理公民會議的相關經驗，然而研究者在觀察工研院籌辦公民會議的過程中，其不但會適時權衡其行政可操作性，更重要的是能夠遵行執委會之決意執行會議。

過去研究認為審議方式並無法為公益團體帶來力量，公益團體需透過如社會抗爭等「直接行動」的方式來表達其訴求或許反而較能得到正向效果，（吳宗憲，2013b；Humphrey & Stears, 2006），致使公益團體容易被社會大眾「貼標籤」，然而，本研究卻反而揭開審議民主的另一個神秘面紗。在本研究中，由於公益團體為求公民會議結果能與自身期待相符，因而願意進場討論，擔任公民會議執行委員，在討論的過程中，較能相互妥協與讓步，執行委員在對於公民會議辦理的立意及緣由上較持正面、支持的態度，但是，雖然執行委員多對於公民會議的結果持正面、可以接受之態度，甚至對整場公民會議的籌備過程進行自我反省，其中亦有執行委員認為公益團體的思想、觀念，甚至是作法皆需與時俱進，不能僅是原地踏步，然而不可否認的是，也有執行委員持完全相反意見，極力否定本場會議的意義。

為何會有兩種截然相反的態度出現？研究者推測可能與公益團體本身參與本次會議的動機有關，過去就有公益團體透過辦理公民會議以作為影響政策企圖的策略操作（杜文苓，2007），因此，當公民會議的結果與公益團體所預期不一致，甚至與自身理想相距甚遠時，反而欲藉由否定該場會議的價值企圖消弭會議的影響力。

整體而言，道德政策的公民會議的影響，不但提升公民知能，甚至使公民更加同理，對於議題思考更加全面，亦使對於議題本身價值論辯的激烈程度降低，同時亦促使公民與政府對話的可能，公民能體諒政府執行的難為之處，此外當政府因道德政策的不可治理性進退兩難時，在執行道德政策之前亦能夠透過審議的對談，探

悉議題的癥結點與瞭解公民的意見，進而在設計未來政策方案時，多能朝向公民共識方向前進，使公民會議結論對後續政策影響更具意義與具體。換言之，透過將道德政策放入審議民主的場域中，能夠藉由審議民主的調和而緩解道德政策的不可治理性，其不僅提供政府與政策利害關係人對話的空間，尚能緩和政策利害關係人彼此間激烈的價值情感對立，進而使「循證政策」進入政策方案設計過程，如此方能緩解道德衝突的困境。另本文研究結果彙整如下表 5。

表 5 研究結果

研究假設	研究可預期結果	研究非預期結果
H1：公民在公民會議中能理性討論。	成立	同理式理解
H2：公民在公民會議中能提升知能，價值認定激烈強度降低。	成立	—
H3：公民在公民會議中，均能夠表達己見。	成立	—
H4：公民在公民會議中，共識形成過程順利。	成立	—
H5：公民在公民會議中能呈現多元觀點，進行討論。	成立	—
H6：公民在公民會議中能夠達成共識。	成立	—
H7：農委會因公民會議具政治課責性，因而辦理公民會議。	成立	迫於無奈辦理，委外
H8：農委會因公民會議具政策課責性，因而將會議結論列入施政參考。	成立	—
H9：工研院因行政課責性，因而在會議操作過程中，維持程序之中立、正當性。	成立	—
H10：執委會因欲使公民會議具政策課責性，願意討論妥協。	成立	會議前態度：肯定、願意妥協；會議後：肯定但有部分否定

資料來源：研究者自行繪製。

## 柒、政策建議與後續研究建議

### 一、政策建議

首先，本研究發現透過辦理道德政策的公民會議，有助於公民瞭解政策議題的相關背景知識之外，公民亦能夠同理不同立場的論述，甚至能夠體諒政府執行的難為之處，然而，由於辦理一場符合審議民主精神的公民會議，需承擔相當的時間與成本，例如本研究個案即透過兩年時間的籌備，方完成本場流浪犬管理政策公民審議會，對於部分「白熱化」的道德政策議題實在緩不濟急，而揆諸本研究個案之經驗，其辦理的緣由乃出於政策議題長期無法獲得共識與解決，政府與民間之關係逐漸緊張，因而在苦無對策之下欲透過審議民主之方式尋求解答，因此本文建議政府在挑選道德政策議題時，可以嘗試選擇長時間具爭議且較不具時間壓力的議題作為審議之主題。

其次，本研究個案有別以往公民會議多委由學術機構或是相關行政單位辦理，而是委託給獨立的智庫機構進行籌辦，對於由政府所辦理的公民會議，公益團體可能因對政府的不信任，例如可能操弄結論、為政府政策背書的疑慮而對於公民會議有所保留（陳東升，2006；林國明，2009）；相對地，由公益團體辦理的公民會議，政府則可能因其辦理公民會議的資訊、宣傳等完整程度而有所質疑（杜文苓，2007），而本研究觀察由獨立智庫機構所辦理公民會議，發現其不論在行政程序的中立性或是對於公民會議執委會的遵行都有正向的表現，擔任執行委員之公益團體代表亦多持正面，因此未來政府若欲辦理公民會議可嘗試委由獨立智庫機構辦理。

第三，本研究個案－流浪犬管理政策公民審議會之執委會，其網羅包含動物保護之公益團體代表、公行、法律、生態等 12 位不同領域之專家、學者組成，無論在專長互補性上或在立場的多元性上皆能相符，而透過研究者之觀察，納入多元背景的執委會，除能夠使不同立場的論述發聲，亦能透過籌辦會議的目標而一同商量與讓步，有助於整體公民會議的籌辦以及提供議題資訊的完整性，因此本文建議未來辦理公民會議時，在籌組公民會議執委會時須注意委員專長互補性、立場的多元性，俾利公民會議辦理的公平與代表性。

最後，本研究個案中，公民挑選的程序係經過一連串嚴謹的過程；首先，從調

查民眾對議題態度的問卷資料中分析出與議題相關的變項，經執委會決議之後擬定出抽選原則，最後再以階層抽樣的方式進行抽選，如此繁複嚴格的抽選程序，係為確保公民會議的代表性與正當性，因此，本文建議未來在抽選公民的程序，可以參考本研究個案－流浪犬管理政策公民審議會會議的公民抽選程序。

## 二、研究限制與後續研究建議

本研究發現在公民會議中，公民呈現出情感的一面，例如公民同理不同立場的論述或是能體諒政府執行的難為之處，而該情感呈現亦並非僅在於道德政策公民會議中始出現，例如黃東益等人（2007）即發現公民透過角色扮演的活動，藉由互動與不同角色間立場揣摩，使得公民願意開放自己的心態，然而本研究雖進一步觀察到並非僅有透過角色扮演活動的設計，公民在討論的過程中亦有情感的呈現，可以促使公民同理、感動等情感進而對會議有正向影響，但卻仍無法探究這種情感論述的操作對於道德政策公民會議的可能負面影響，例如在討論的過程中公民隱藏內心的價值衝突，同時亦無法探悉因同情所可能產生的偏頗價值判斷，因此未來研究可對「同情心」、「同理心」等情感在公共政策面向上多做著墨。

此外本研究僅以 2014 年之「流浪犬管理政策公民審議會會議」進行個案研究，試圖觀察道德政策公民會議的影響，並未進一步將道德政策與非道德政策的公民會議進行比較與分析，因此，後續研究可以針對不同政策性質差異的審議民主方式進行比較分析。

## 參考文獻

- 公民新聞（2013 年 12 月 24 日）。同志婚姻遭反對多元成家待討論。公民新聞網，2015 年 1 月 6 日，取自：<http://www.peopo.org/news/227905>。
- 行政院農業委員會（2014）。農委會啟動流浪犬管理政策公民審議會 招募公民參與，取自：<http://goo.gl/DWn9Op>。
- 行政院農業委員會動物保護諮議委員會（2014）。動物保護諮議小組第二屆第四次諮詢委員會議紀錄。未出版之原始資料。
- 江幸芸（2014 年 8 月 16 日）。公民結論強化流浪狗源頭管理。台灣動物新聞網，2015 年 1 月 6 日，取自：<http://www.tanews.org.tw/info/5549>。
- 江幸芸（2014 年 12 月 26 日）。救狗反觸法？動保團體與公權力如何拉鋸與合作。台灣動物新聞網，2015 年 1 月 6 日，取自：<http://www.tanews.org.tw/info/6431>。
- 呂幼綸（2014 年 4 月 11 日）。動保法修法訴求 農委會有話說。台灣動物新聞網，2015 年 1 月 6 日，取自：<http://www.tanews.org.tw/info/4159>。
- 李娉婷（2014 年 12 月 25 日）。零安樂須顧及動物福利。台灣動物新聞網，2015 年 1 月 6 日，取自：<http://www.tanews.org.tw/info/6449>。
- 李憶璇（2015 年 5 月 25 日）。陳保基：任期內絕不課徵寵物稅。中央廣播電臺，2015 年 5 月 25 日，取自：<http://www.rti.org.tw/m/news/detail/?recordId=193154>。
- 吳定、張潤書、陳德禹、賴維堯、許立一（2007）。行政學（下）。新北：國立空中大學。
- 吳宗憲、黃建皓（2012）。論道德政策所引起的民主治理危機—以台南市民流浪動物政策態度為例。政策研究學報，12，92-134。
- 吳宗憲（2012a）。「道德政策」是「不可治理」的嗎？--道德政策理論的介紹與反思。政策與人力管理，3（1），123-162。
- 吳宗憲（2012b）。道德政策理論之應用：台灣寵物管理政策之個案研究。行政暨政策學報，54，121-164。

- 吳宗憲（2013）。動物議題政治學之回顧與前瞻。第十二屆「印順導師思想之理論與實踐」國際學術會議 關懷生命協會成立 20 週年「動保暨生態倫理」論壇。嘉義。
- 吳宗憲（2014）。「流浪犬管理政策公民審議會政策評估」研究報告。行政院農業委員會 103 年度動物保護公共政策研析專業服務計畫，未出版。
- 杜文苓（2007）。審議民主與社會運動，民間團體籌辦新竹科學園區宜蘭基地公民會議的啟發。《公共行政學報》，23，67-93。
- 尚榮安（譯）（2001）。個案研究法（R. K. Yin）。臺北：弘智文化。
- 林世華、陳柏熹、黃寶園、傅瓊儀、趙如錦（譯）（2005）。社會科學研究法：量化與質化取向（K. F. Punch）。臺北：心理出版。
- 林宜慧（2012 年 9 月 28 日）。代理生殖法惹爭議 女性團體：金錢暴力。東森新聞網（原資料來源：健康醫療網），2015 年 1 月 6 日，取自：  
<http://www.ettoday.net/news/20120928/108329.htm>。
- 林欣誼（2014 年 11 月 24 日）。10 位狗媽媽的深夜習題。中時電子報，2015 年 1 月 6 日，取自：<http://goo.gl/w65TQT>。
- 林祐聖（2007）。我們沒有台上台下之分—代理孕母公民共識會議中的專家與常民關係。臺灣民主季刊，4（3），1-32。
- 林國明（2005）。公民共識會議。載於廖錦桂、王興中（主編），口中之光：審議民主的理論與實踐（65-78 頁）。臺北：財團法人台灣智庫。
- 林國明（2009）。國家、公民社會與審議民主：公民會議在台灣的發展經驗，臺灣社會學，17，161-217。
- 林國明、陳東升（2003）。公民會議與審議民主：全民健保的公民參與經驗。臺灣社會學，6，61-118。
- 范雲（2005）。開放空間。載於廖錦桂、王興中（主編），口中之光：審議民主的理論與實踐（111-116 頁）。臺北：財團法人台灣智庫。
- 范玫芳、邱智民（2011）。英國基因改造作物與食品公共辯論—公民參與科技政策模式之評估。公共行政學報，41，103-133。
- 流浪犬管理政策公民會議（2014）。流浪犬管理政策公民審議會公民結論報告。2015 年 1 月 6 日，取自：

- <http://animal.coa.gov.tw/html3/images/ckfinder/20140816152237p3wqz5q.pdf>。
- 唐鎮宇（2014 年 8 月 14 日）。流浪犬公民會議：飼主應有執照。蘋果日報，2015 年 1 月 6 日，取自：<http://fdd.tw/lwEtes>。
- 陳偉婷（2013 年 12 月 8 日）。十二夜爆紅 動保修法路迢迢。中央社，2015 年 1 月 6 日，取自：<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201312080030-1.aspx>。
- 陳東升（2006）。審議民主的限制—台灣公民會議的經驗。臺灣民主季刊，3（1），77-104。
- 陳敦源、黃東益、李仲彬、蕭乃沂、林子倫（2008）。資訊通訊科技下的審議式民主：線上與實體公民會議比較分析。行政暨政策學報，46，44-106。
- 張芬芬（譯）（2005）。質性研究資料分析（M. B. Miles. & A. M. Huberman）。臺北：雙葉書廊。
- 湯雅雯、杜宜諳（2014 年 5 月 10 日）。動保萬人遊行盼「十二夜」悲歌落幕。中時電子報，2015 年 1 月 6 日，取自：<http://goo.gl/UFBGp7>。
- 黃東益、李翰林、施佳良（2007）。搏感情或講道理？：公共審議中參與者自我轉化機制之探討。東吳政治學報，25（1），39-71。
- 黃東益（2008）。審議過後從行政部門觀點探討公民會議的政策連結。東吳政治學報，26（4），59-96。
- 楊晴雯（2012 年 11 月 21 日）。流浪犬管理很失敗？ 調查：多數人不知動物收容所的存在。NOWnews，2015 年 1 月 6 日，取自：<http://goo.gl/jtQ42J>。
- 廖錦桂（2007）。民主之必要：審議之必要一個行動者的思考路徑。載於廖錦桂、王興中（主編），口中之光：審議民主的理論與實踐（3-14 頁）。臺北：財團法人台灣智庫。
- 廖靜蕙（2014 年 1 月 9 日）。十二夜引發效應動團訴求落實零安樂死。環境資訊中心網站，2015 年 1 月 6 日，取自：<http://e-info.org.tw/node/96577>。
- 劉鶴群、林秀雲、陳麗欣、胡正申、黃韻如（譯）（2010）。社會科學研究方法（E. Babbie）。臺北：新加坡商聖智學習公司。
- 蔡惠仔、林詠欣（譯）（2014）。為什麼我們需要公共哲學：政治中的道德問題（M. J. Sandel）。臺北：麥田。
- 錢永祥（2014）。動情的理性—政治哲學作為道德實踐。臺北：聯經。

謝宗學、鄭惠文（譯）（2005）。商議民主（A. Gutmann & D. Thompson）。臺北：智勝文化。

- Anderson, A. A., Delborne, J., & Daniel, L. K. (2012). Information beyond the forum: Motivations, strategies, and impacts of citizen participants seeking information during a consensus conference. *Public Understanding of Science*, 22(8), 955-970.
- Beierle, T. C. (1999). Using social goals to evaluate public participation in environmental decisions. *Policy Studies Review*, 16(3/4), 75-103.
- Burgess, J., Stirling, A., Clark, J., Davies, G., Eames, M., Staley, K., & Williamson, S. (2007). Deliberative mapping: A novel analytic-deliberative methodology to support contested science-policy decisions. *Public Understanding of Science*, 16, 299-322.
- Dryzek, J. S. (1992). Ecology and discursive democracy: Beyond liberal capitalism and the administrative state. *Capitalism Nature Socialism*, 3(2), 18-42.
- Dryzek, J. S., & Tucker, A. (2008). Deliberative innovation to different effect: Consensus Conferences in Denmark, France, and the United States, *Public Administration Review*, 68(5), 864-876.
- Doherty, K. C. O., Hawkins, A. K., & Burgess, M. M. (2012). Involving citizen in the ethics of biobank research: Informing institutional policy through structured public deliberation. *Social Science & Medicine*, 75, 1604-1611.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Building theories from case study research. *Academy of Management Review*, 14(4), 532-550.
- Elster J. (1998). Introduction. In J. Elster (Ed.), *Deliberative democracy* (pp. 260-280). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Garner, R. (2003). Political ideologies and the moral status of animals. *Journal of Political Ideologies*, 8(2), 233-246.
- Gregory, R. S. (2002). Incorporating value trade-offs into community-based environmental risk decisions. *Environmental Values*, 11(4), 461-488.
- Goven, J. (2003). Deploying the consensus conference in New Zealand: Democracy and de-problematization. *Public Understanding of Science*, 12, 423-440.
- Goodin, R. E., & Dryzek, J. S. (2006). Deliberative impacts: The macro-political uptake of minic-publics. *Politics & Society*, 34(2), 219-244.
- Haider-Markel, D. P., & Meier, K. J. (1996). The politics of gay and lesbian right:



- Expanding the scope of the conflict. *Journal of Politics*, 58(2), 332-350.
- Habermas, J. (1990). *Moral consciousness and communicative action*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Heichel, S., Christoph, K., & Schmitt, S. (2013). Public policy meets morality: conceptual and theoretical challenges in the analysis of morality policy change. *Journal of European Public Policy*, 20(3), 318-334.
- Hendriks, C. M., Dryzek, J. S., & Hunold, C. (2007). Turning up the heat: Partisanship in deliberative innovation. *Political Studies*, 55, 362-383.
- Humphrey, M., & Stears, M. (2006). Animal rights protest and the challenge to deliberative democracy. *Economy and Society*, 35(3), 400-422.
- Knill, C. (2013). The study of morality policy: Analytical implications from a public policy perspective. *Journal of European Public Policy*, 20(3), 309-317.
- Lidskog, R., & Elander, I. (2007). Representation, participation or deliberation? Democratic responses to the environmental challenge. *Space and Politics*, 11(1), 75-94.
- Meier, K. J. (1994). *The politics of sin*. New York, NY: M. W. Sharpe.
- Meier, K. J. (1999). Drugs, sex, rock, and roll: A theory of morality politics. *Policy Studies Journal*, 27(4), 681-695.
- Mooney, C. Z., & Lee, M. H. (1995). Legislation morality in the American States: The case of pre-roe abortion regulation reform. *American Journal of Political Science*, 39(3), 599-627.
- Mooney, C. Z. (2000). The decline of federalism and the rise of morality-policy conflict in the United States. *The Journal of Federalism*, 30(1/2), 171-188.
- Mooney, C. Z. (2001). "The public clash of private values: the politics of morality policy." In C. Z. Mooney (Ed.), *The Public Clash of Private Values* (pp. 3-20). New York, NY: Chatham House.
- Mooney, C. Z., & Schuldt, R. (2006). Does morality policy exist? Testing a basic assumption. Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Philadelphia, PA.
- Morrell, M. E. (2010). *Empathy and democracy: feeling, thinking, and deliberation*. University Park, PA: Penn State University Press.
- Prinz, Jesse J. (2007). *The emotional construction of morals*. Cambridge, UK: Oxford University Press.

- Rowe, G., & Frewer, L. J. (2000). Public participation methods: A framework for evaluation. *Science, Technology & Human Values*, 25(1), 3-29.
- Roberto G. (1998). Full representation, deliberation, and impartiality. In J. Elster (Ed.), *Deliberative democracy* (pp. 260-280). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Smith, K. B. (2002). Typologies, taxonomies, and the benefits of policy classification. *Policy Studies Journal*, 30(3), 379-395.
- Studlar, D. T. (2001). What constitutes morality policy? A cross-national analysis. In C. Z. Mooney (Ed.), *The public clash of private values*. New York, NY: Chatham House.
- Tatalovich, R., & Daynes, B. W. (1998). *Moral controversies in American politics*. New York, NY: M. E. Sharpe.
- Weeks, E. C. (2000). The practice of deliberative democracy: results from four large-scale trials. *Public Administration Review*, 60(4), 360-372.

# When Morality Meets Deliberation— Impact of 2014 Consensus Conference of Stray Dog Policy

Hui-Chun Hu, Chuang-Hsien Wu\*

## Abstract

In current society of Taiwan, morality policies such as same-sex marriage, death penalty, and surrogacy form many challenges in governmental management due to contradictions of social and moral values. Recently, deliberative turn has made deliberative democracy trendy. However, on the one hand, not much impact of public deliberation on morality policy could be found in literature review. On the other hand, researches on consensus conference pay little attention to possible effects caused by morality policy.

In recent years, animal protection gradually becomes a focus of public policy. Nevertheless, the government frequently feels lost in decision making because this issue involves complicated value conflict. As a result, the Council of Agriculture (COA) tried to solve the problem with innovative decision-making model that help realize the 2014 Consensus Conference of Stray Dog Policy.

---

\* Hui-Chun Hu, MA, Department of Public Administration and Management, National University of Tainan, email: s09732029@gm2.nutn.edu.tw; Chuang-Hsien Wu, Associate professor, Department of Public Administration and Management, National University of Tainan, email: wuchuanghsien@gmail.com.

This research takes the conference as a case study to collect and analyze data with in-depth interview, field study, questionnaire, literature review, etc., in order to probe its impact on stakeholders namely citizens, the COA, the Industrial Technology Research Institute (ITRI), and the executive committee of consensus conference. The study found that except for a few items failing to meet expectation, consensus conference on morality policy not only enhances civilian capacity, compassion, and comprehensive thinking, but also reduces the intensity of debate. Meanwhile, it urges the dialogue between the government and citizens, allowing them to understand the difficulty of implementation. On top of that, when the government gets in the dilemma of governability, deliberative dialogue before performing can be the key to explore bottlenecks and public opinion, as well as making future policy and program design more meaningful and concrete toward the conclusion of consensus conference.

**Keywords:** deliberative democracy, consensus conference, morality policy, stray dog

## 書評

# 公共管理：組織、治理及績效

呂佩安\*

---

---

書 名：Public Management: Organizations, Governance, and Performance.

《公共管理：組織、治理及績效》

作 者：Laurence J. O'Toole, Jr. & Kenneth J. Meier

出版年：2011

出版社：Cambridge University Press (New York)

頁 數：331 頁

---

---

在近年「有事（甚至幾近凡事）找政府、沒事罵政府」、「官不聊生、全民買單」的社會氣氛中，「管理是否要緊？（Does management matter?）」，成為公共管理者「難以承受之輕」的大哉問。Laurence J. O'Toole, Jr. 與 Kenneth J. Meier 這二位長期合作且聲譽卓著的公共管理學界泰斗，在本書中，以多年積累研究成果為基礎，將政治與行政之間糾葛難解的複雜議題暫放一邊，運用其擅長之循證研究（evidence-based）途徑，聚焦剖析公共管理者的管理施為與組織運作、政策成效之間的關係。公共管理學界「講道理」的規範性研究可謂汗牛充棟，本書作者嘗試藉由審慎的循證研究，評估眾人習以為常的「管理箴言」，亦即 H. Simon（1846）所指稱的「行政諺語」，力求去蕪存菁之餘，尚能析辨哪些「前人智慧」的確足堪應

---

\* 世新大學行政管理學系博士。

Ph.D., Department of Public Policy and Management, Shih Hsin University, email: u3204004@ms121.hinet.net.

用於管理實務。

「管理是否要緊」，端視論者對於管理與績效之間關連性的思考基模：在種群生態學（population ecology）的觀點，管理其實無足輕重，組織成敗誠乃機運所致，所謂機運是指某些組織剛好處於友善的環境、擁有豐沛的資源，且自身業務及任務目標也相對較易，此論近似華人傳統「一命二運三風水」的思維；公共選擇（public choice）理論則基於理性自利的行為者假定，認為公共管理者舉措其實是提供公共財貨與勞務的障礙（尋租者），或至少是無效率的來源；新公共管理（New Public Management, NPM）屬於高度肯定管理功能的另一極端立場，認定管理是組織運作及方案效能的關鍵，若政府能採用新公共管理向私部門取經的改革模式，民眾將能以較低成本獲得更好的政府——充分反映出一種「管理主義」或「經理人主義」（managerialism）的觀點，相信公共管理堪為轉敗為勝的一帖良藥。若將組織視為一有機體，無論是將其運作成敗傾向內歸管理者能為的經理人主義，抑或外歸環境、機運的種群生態學視框，皆使吾人更難看清任務目標多元、服務對象繁雜、權責範圍交疊的公共管理者面貌、及其管理施為與組織績效之間的關係。兩位作者在本書統整其歷年針對公共管理與績效，系統性的理論探討及實證研究，嘗試為公共管理及管理者的多重面向，提供更為明確、循證的解答。

當代民主國家的政治承諾，原則上應可等同於藉由具代表性、正當性的組織，將承諾內容化為實際公共服務，因此當責之組織必須具備轉化人民意向為方案設計及政策成效的能力。不過今日政府在政策執行上的挑戰，乃是與日俱增的政策目標與相對應之方案啟動，再加上面對大量的服務對象、需求，管理者必須在有限資源的現實條件之下，反覆斟酌考量，也同時突顯出公共管理的重要性。據此，本書的公共管理概念為：在多層次、大規模的公共組織中，管理者協調人力、物力藉以達成集體目標，同時還必須面對與組織相互依存的环境，使組織目標之履踐得到外部支持，並保護組織運作成效盡量不受外在動盪影響，此皆公共組織管理者的基本職責所在。

至於本書作者所關注的「被解釋項」，即績效，其概念也常在備受重視之餘產生諸多不求甚解的混淆。績效意指公共方案和組織的成效，即其產出與結果；如再細究，績效包括許多構面，如效率、效能、公平及民眾滿意度等（Boyne, 2003）。本書研究觀點乃著重績效構面，並同時考量可資組織運用、以利達成目標之資源且

能兼顧對公平此一價值觀的分析。當代公共管理的處境，乃是政策執行時有二個以上的集體行動者（包含政府、營利或非營利組織）共同參與，而日趨複雜，用以描述此等集體行動模式的「治理」（governance）一詞便應運而生。多元化、網絡化組織參與的行動常態意味著，公共管理者的任務除了必須關注組織內的責任之外，還得留意組織內外及跨組織之間的協調。因此，本書對於公共管理的探討，正是檢視組織、治理和績效三者交集之處，以及管理者的對應之道。

作者檢閱過往研究文獻，發現公共管理的研究設計與成果與日俱增，不過針對當代政府體系的有效管理及績效衡量標準，卻是缺乏共識；而針對公共管理者的作為及其如何形塑組織產出與成果的個案分析，時常顯露出一種管理者行動並非直接影響結果，而是發揮催化作用的論點，亦即管理者對於公共組織績效的貢獻並非線性關係，而是反映出管理與其他因素交互作用之後，間接影響的結果。公共管理本身已是極具複雜性、多面向的主題，當前學界不乏形式各異且競相爭鳴的理論，對於組織績效更缺乏全面性、可資比較的測量基準。因此，本書作者為了能更為妥切地評估公共組織與方案的績效、探討管理與績效之間的關係，主張採取針對諸多公共組織的大樣本、系統性量化研究方法；在研究設計上則搭配選取對於特定績效的測量方式具有高度共識之領域，且該領域具有足以測量績效的持續性、系統性、依時間序列積累之實證資料。如能充分收集與績效測量及各控制變項相關的資料，應能據此探究管理對績效所產生的影響。基於前述種種考量，本書選取公共服務中的教育領域作為實證分析對象，主要使用美國德州學區十年縱橫斷面的追蹤資料（panel data）；此外，由於德州學區資料無法包含所有組織及環境相關變項，因此本書還加入英國地方警政與地方政府、美國州政府失業保險局的資料分析，以為輔證。

自行發展一個描述管理與績效之間關係的精簡量化模型，雖是為了增益模型及結論之效度，卻也必將面臨顧此失彼的質疑，如管理者人格特質、組織文化、使命對成員的感召力、對業務單位成員的激勵等管理議題皆須摒除不計。作者的考量為：一、將公共管理者的行為與權衡策略置於研究核心；二、以大樣本實證資料，對應文獻所提及網絡關係與公共管理相關變項；三、著重可明確測量的變項，難以觀察或界定者只能捨棄。經由歸納文獻及縝密演繹所得研究假設與精簡模型，充分反映本書旨趣明確聚焦於公共組織及方案的產出與成效，以及根本性的、引導產出

與成效的管理效能。所謂「精簡模型」是以公共管理案例分析文獻為基礎，在現實世界中的複雜樣貌簡化為管理、公共組織內部及其自身趨於穩定之特性、組織外部環境中對方案產生機會或限制之各種力量、以及績效等幾組變項。該模型的基本觀點為公共組織績效在本質上易受組織慣性所影響，且視管理為一種多功能的活動，指出管理者針對外部環境與組織內部的不同管理作為，各自有其對於組織績效的（非線性）影響—如管理者設法由組織所處環境吸納資源、獲取有利機構及執行方案的機會，保護組織核心業務避免遭受外部衝擊損害，運用多種管理技巧鼓勵及支持組織內部的工作成果等。本書研究模型還反映出作者另一鮮明觀點：在各方普遍讚譽組織變革與再造的今天，公共組織績效仍多所得益於穩定度，原則上穩定度增加仍有助於提升組織績效，直到其邊際性趨於零，便開始產生負相關的影響，開始浮現管理者考慮變革方案的時機，因此組織穩定度並非等同因循陳腐、一無是處，而應拿捏得當。

儘管本書精簡模型的實證分析結果，無法為所有公共管理議題下定論，也難以適用於所有公共組織，然而在作者縝密的理論建構、假設檢證、循證分析之下，仍有良好信度與外部效度的研究貢獻，並提供後人更為成熟、精確的實證研究基礎。首先，在對應公共組織所處外部環境方面，研究發現高階管理者投注更多心力與外部行動者進行互動、建立網絡（networking），而經營網絡的手法基本上與組織及環境系絡的特性無關，主要是管理者個人特質所決定，且其行為模式維持長期穩定。至於經營網絡與組織績效的關連性，乃是呈現一種交互作用之下所達成的多重功能：管理者可經由對外網絡經營，取得組織所需資訊（如方案、政策、創新等）、協商以及技術上的協助，爭取其他組織參與合產，強化組織的政治地位，而且這些成效也有助於組織抵禦外在威脅與衝擊。由此可見，網絡經營與組織績效之間並非線性關係，而是藉由提升從環境中獲取資源與機會的成果，間接增益組織績效的綜效。然而，水可載舟覆舟，高階管理者對網絡經營的投入，也有其過猶不及的疑慮：在網絡關係達到較佳狀況時，高階管理者經營網絡的邊際效益將遞減。此外，針對外部環境的管理作為，即便有益於組織績效，實質成果將更多嘉惠於優勢、有力的利害關係人。

環境因素的另一重點為外部衝擊對公共組織運作的影響，以及組織本身如何緩解來自動盪環境的影響。作者依據實證資料考量，採取預算刪減及天災二類衝擊，



並以非預期性大量東歐移民進入英國的情況，作為探討環境因素的案例分析輔證。整體而言，源於環境的負面衝擊，無論是否涉及預算刪減，皆將妨礙組織績效；當外部衝擊殃及組織內部時，管理者可透過管理技巧減緩對績效的負面衝擊，尤其是藉由微妙操作預算及人事運作模式，可使組織成員專注核心業務上，然而管理者為應急所採取的整頓手段，仍不宜一再使用，避免導致部屬習於看短不看長的副作用。作者認為，稱職的公共組織管理者應當能在複雜環境系絡中區辨出目前必須妥善處理的博弈格局，具備此等分析能力，並搭配外界夥伴對於組織成效及資源的助益，將可共伴增益於經營網絡對組織績效的幫助。

正所謂「攘外必先安內」，內部管理與組織績效之間的關係，仍為組織運作的根本。研究結果發現：公共組織內高階管理者與第一線專業人員人事穩定，對於組織績效具有正面助益，亦即肯定組織穩定度的效用；至於在內部管理各式作為對於組織績效的影響方面，作者推估在各種組織型態中，高階管理者及其作為對於績效的影響約為 20% (Meier & O'Toole, 2009)，而針對模型所含納管理品質、管理者網絡經營、管理階層人事穩定度、專業人員人事穩定度、緩解外界衝擊、整體管理能量等面向的測量結果顯示出：首先，各種管理功能對於組織績效的貢獻，基本上可視為累加性的效果；其次，各面向之間的「無顯著相關性」，象徵所謂「良善管理」本身所蘊含的內容相當繁雜，更精確地說，管理本質上就是多重面向、多元功能的。在實務上，管理者精於某一面向，未必在其他面向也同樣擅長，雖然公共組織管理者的工作意向和努力經常是高貴的、值得尊崇的，但這群人不是超級英雄，無法面面俱到、盡如人意，同樣的，也別過於低估甚或貶抑管理者及其作為對於組織績效的影響。

本書除了展示嚴謹、縝密的循證研究之外，作者基於實證研究結果，歸納出「錦囊十三計」，在實務層面向公共管理者提出建言：

- 一、對外經營網絡關係，有助於從環境中增益技術知識或推展政治性、民眾的支持，提升組織績效。
- 二、管理者經營網絡，可與部分組織資源產生交互作用，產生多重影響力。管理者應基於如何從環境中爭取更多機會的考量，抉擇與組織既有資源得以產生連結的網絡經營。
- 三、管理者對外經營網絡，必將產生邊際效益遞減；優秀的管理者會在產生效益遞

減之前有所節制。

- 四、管理者經營網絡的策略，預示著一種可欲的、互惠的資源分配結果；素質強健或資源豐富的個人或團體，乃是管理者意欲建立關係的優先對象。
- 五、管理者經營網絡的影響力，依其組織結構而定；網絡經營，在組織的結構性網絡中較能突顯其價值。
- 六、為面對外界衝擊和無可預期的環境因素，應預先建立充足的管理能量。
- 七、管理能量可增益於管理者經營網絡的影響力。
- 八、管理者必須體認到，建立管理能量本身就是一種取捨，尤其是對增進管理能量的投資，會限制組織現有生產力水準。
- 九、模組化、富彈性的組織型態，一般而言績效較好，特別是針對弱勢服務對象的業務。
- 十、業務單位成員的穩定性帶來更高的組織生產力，此等關係在弱勢服務對象相關方案中更加明顯。
- 十一、管理上的穩定度與組織績效呈正相關。
- 十二、發展人力資本是對組織績效最具潛在助益的管理行為。
- 十三、各種管理行為彼此之間基本上無甚關連，因此某方面的管理優化，未必能帶動其他方面的管理能力。

在個案分析多不勝數的公共管理研究領域中，本書特意採取理論建構、假設提出、循證研究的大樣本分析途徑，顯示出公共管理的實證研究雖有其主、客觀條件上的門檻，卻仍可透過有心人的適當創意設計有所突破，尤其是研究者所需的實證資料，高度依賴實務工作者的用心積累與協力提供（在不違反專業倫理的前提下）。吾人若欲持續探究何謂「良善管理」（good management），仍須實務與研究雙方攜手合產良好的研究議程（good research agenda）。

作者指出本書卷末依據研究結果所歸納管理實務建言，也是嘗試回應其他管理經典文獻對於「良善管理」內涵的思辨。誠如 Rainey（2009）主張，許多眾人宣稱為「良善管理」的原理、原則，仍須經由審慎檢證，試著將麥子從糠粃中篩出來，確認哪些內容適足應用於管理實務，方能避免落入巷議街談或某些行政諺語「想當然爾」的誤導。本書分析結果顯示，管理者對外經營網絡及組織穩定度對於組織運作與績效的影響，皆過猶不及，仍須管理者善巧掌握、拿捏得當—管理者在不同工

作面向及技巧上所需掌握的「度」，便成為值得持續探索的研究議題。儘管今人時以「管理『科學』」指稱，然而每一位管理者自身以及在工作中所面對的，皆為身懷「知、情、意」的人（sentient），因此管理在本質上既是科學也是藝術，管理者如能有系統地接受專業知識與理論層面的素養培塑，必能增益於實務上的管理工具運用，並藉由適切的理論架構與分析途徑，不斷地在「認識、領悟、實踐」三部曲中，循序精進管理實務的職能和技巧。

綜觀公共管理的現場，不可否認，同樣以管理為職志，公共組織的管理者毋寧面臨更為複雜而艱鉅的挑戰。理想上，既要確保官僚體系的有效運作，也需接受民主程序的節制，同時維持組織效能與民主治理的平衡，經常形成管理者必須承擔的壓抑或限制，日久漸生劃地自限的念頭，對於扮演如同一般企業經理人的管理角色，僅止於心嚮往之。此外，出自民選或政治任命的官員，都必須面對有限任期、龐雜法令對於變革的限制，時有震盪的外部政治壓力，政見承諾與民眾深不見底的需求，以及有時自身可能未臻成熟的管理能力。推行公共政策及其方案，在現實上可能是花更多力氣在對外網絡經營，甚或政治作秀，關注職權內機構與專案內部管理的時間與精力相對有限。至於公共組織內的中階主管和常任文官，經常是上有長官號令、下有民意投訴，左逢法規限制、右遇媒體指教，積極投入管理的權力、動機與熱情逐漸流失。當前公共組織管理者既有心又有力已殊為難得，還需要有管理素養及施展專業的空間，如何在履踐有效管理、提升績效之餘，避免「管得太多」或「績效主義」之弊？本書作者除了藉由循證研究結果回答了「管理是否要緊」，還指明管理者更應慎重看待「管理在何時（何地）重要」（施展管理的時機與情境）以及「哪些因素足以左右管理之重要性」（與管理共伴形成影響績效之交互作用）等，公共組織運作中所涉及的系絡因素（O'Toole & Meier, 2015）。

## 參考文獻

- Boyne, G. A. (2003). Sources of public service improvement: A critical review and research agenda. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(3), 367-394.
- Meier, K. J., & O'Toole Jr., L. J. (2009). The proverbs of new public management: lessons from an evidence-based research agenda. *The American Review of Public Administration January*, 39(1), 4-22.
- Rainey, H. G. (2009). *Understanding and Managing Public Organizations* (4<sup>th</sup> Ed.). San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- O'Toole Jr., L. J., & Meier, K. J. (2015). Public management, context, and performance: in quest of a more general theory. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), 237-256.
- Simon, H. A. (1946). The Proverbs of Administration. *Public Administration Review*, 6, 53-67.

## 《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及書評均歡迎賜稿，以促進相關知識之發展與交流。

近期出刊及截稿日如下：

(一) 第 8 卷第 2 期出版日期：105 年 4 月；截稿日期：105 年 2 月 29 日。

(二) 第 8 卷第 3 期出版日期：105 年 7 月；截稿日期：105 年 5 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，論文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；書評則由內部審稿流程審閱，經編輯委員會決定後刊登。

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](mailto:jcs@exam.gov.tw)。本刊聯絡電話：(02)82366325，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及書評，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、書評格式

- (一) 以近 3 年國內外新著作為主，字數 3,000 字至 5,000 字，請以電腦 Microsoft Word 格式繕打，中文請用「細明體」12 號字體，英文請用“Times New Roman”12 號字體，並附電子檔。
- (二) 文稿首頁請註明評論著作名稱、著作作者姓名、著作出版年、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、審查程序

- (一) 除書評採內部審稿外，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。**

### 四、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) 本刊不接受一稿二投；來稿如欲另投他處，請先撤稿。
- (三) 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。
- (四) 凡本刊刊登之論文及書評，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。
- (五) 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，將本論文及書評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。
- (六) 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。
- (七) 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。

### 五、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](mailto: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	<b>推薦刊登</b>	<b>修改後推薦刊登</b>	<b>修改後再審</b>	<b>送第三人審查</b>
	修改後推薦刊登	<b>修改後推薦刊登</b>	<b>修改後推薦刊登</b>	<b>修改後再審</b>	<b>送第三人審查</b>
	修改後再審	<b>修改後再審</b>	<b>修改後再審</b>	<b>修改後再審</b>	<b>不同意推薦刊登</b>
	不同意推薦刊登	<b>送第三人審查</b>	<b>送第三人審查</b>	<b>不同意推薦刊登</b>	<b>不同意推薦刊登</b>

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 2015 年 7 月（本刊第 7 卷第 3 期）起，修訂本刊之撰寫體例，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）

【範例】（陳敦源，2009：121）

（蔡秀涓、施能傑，1996：40）

(Hunter, 1947: 96-97)

(Boland & Fowler, 2000: 431-435)

(二) 文中已有作者姓名時

【格式】作者(年代:頁數)

【範例】陳敦源(2009:121)

蔡秀涓與施能傑(1996:40)

Hunter(1947:96-97)

Boland and Fowler(2000:431-435)

(三) 作者為三至五人時，第一次所有作者均列出，第二次以後僅寫出第一位作者並加 et al. (等人)；作者為六人以上時，每次僅列第一位作者並加 et al. (等人)。

(四) 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) 每一圖表的大小以不超過一頁為原則，如超過時，須在後表表號之後註明 (continued) / (續)，但無須重現標題，如：Table 1 (continued) 或表 1 (續)。

(四) 若引用他人之圖表需註明清楚資料來源，方式同內文註釋。

(五) 圖的寫法

【格式】圖編號 標題

(六) 表的寫法

【格式】表編號 標題

## 六、數字用例

(一) 數字用語具一般數字意義(如代碼、國民身分證統一編號、日期、時間、序數、電話、傳真、郵遞區號、門牌號碼等)、統計意義(如計量單位、統計數據等)者，使用阿拉伯數字。

【範例】問卷共計回收 935 份，扣除無效問卷 13 份，實際用以分析之樣本數為 922 份，總回收率為 26.7%。

(二) 數字用語屬描述性用語、專有名詞（如地名、書名、人名、店名、頭銜等）、慣用語（如星期、比例、概數、約數）者，使用中文數字。

【範例】星期二；幾十萬分之一；三百多人。

## 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。

【範例】江明修（2009）。*公民社會：理論與實踐*。臺北：智勝。

【格式】Author, A. A. (Year). *Book title* (2<sup>nd</sup> Ed.). Location: Publisher.

【範例】Rainey, H. G. (2003). *Understanding and managing public organizations* (3<sup>rd</sup> Ed.). San Francisco, CA: Jossey-Bass.

### 二、期刊論文

【格式】作者（年代）。文章名稱。期刊名稱，卷（期），頁別。

【範例】呂育誠（2014）。員額評鑑對政府人事管理與人力運用影響之研究。  
文官制度季刊，6（1），55-79。

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

【範例】Lang, J. C. (2001). Managerial concerns in knowledge management. *Journal of Knowledge Management*, 5(1), 43-57.

### 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。研討會名稱（月日），舉行地點。

【範例】蔡秀涓、施能傑（2007）。契約性公務人力績效表現辯證、釐清與政策方向：行政院暨所屬機關管理者觀點。2007 TASPAA 年會暨第三屆兩岸四地「公共管理」研討會（6月2日），臺北。

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

【範例】Muellbauer, J. (2007). *Housing credit and consumer expenditure. Housing and consumer behavior*. Symposium conducted at the meeting of the Federal Reserve Bank of Kansas City, (September 1), Jackson Hole, WY.

### 五、研究計畫

【格式（未出版）】作者（年代）。報告名稱。考試院專題研究成果報告，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】記者或作者（年月日）。文章名稱。報紙名稱，\*\*\*\*年\*\*月\*\*日，取自：網址 xxx。

【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，取自：網址 xxx。

【格式】Author, B. C. (Year). Title of work. Retrieved from: source url.

【格式】Author, A. A., Author, B. B., & Author, C. C. (Year). Title of article. *Title of Periodical*, (Vol. xx No. xx). Retrieved 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