

文官制度季刊

Journal of Civil Service

第五卷第四期・中華民國一〇二年十月 Oct. 2013 Vol.5, No.4

(原考銓季刊，自民國九十八年一月起更名為文官制度季刊)

發行人：黃雅榜

社長：袁自玉

主編：陳金貴

副主編：黃朝盟

社務顧問：余致力（世新大學）

張四明（國立臺北大學）

黃城（臺灣師範大學）

顏良恭（國立政治大學）

編輯委員：仇桂美（開南大學）

朱斌妤（國立政治大學）

李宗勳（中央警察大學）

張瓊玲（臺灣警察專科學校）

陳金貴（國立臺北大學）

陳啟清（開南大學）

彭錦鵬（國立臺灣大學）

黃朝盟（國立臺北大學）

蘇彩足（國立臺灣大學）

邱志淳（世新大學）

黃一峯（淡江大學）

蔡秀涓（東吳大學）

（按姓名筆劃排列）

史美強（東海大學）

江明修（國立政治大學）

林淑馨（國立臺北大學）

郭昱瑩（世新大學）

陳恆鈞（國立臺北大學）

陳敦源（國立政治大學）

黃東益（國立政治大學）

黃榮護（世新大學）

（按姓名筆劃排列）

執行編輯：張紫雲

助理編輯：翁淑慧、伍容嫻、曾妙娟

出版者：考試院

地址：11601 台北市文山區試院路 1 號

電話：02-82366326

傳真：02-82366246

印刷：昆毅彩色製版股份有限公司

電話：02-23140386

美工編輯：士淇打字行

電話：02-29391179

出版日期：民國 102 年 10 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.examin.gov.tw>

GPN：2009800389 ISSN:2073-9214

版權所有，非經同意不得轉載
本刊所載言論不代表任何機關

文官制度季刊

目次

中華民國一〇二年十月 第五卷第四期（原考銓季刊）

主編的話	陳金貴 / I
實踐公務員倫理法制的範圍與方法：	
國際趨勢與臺灣現況	蔡秀涓、陳敦源 / 1
我國消防人員陞遷制度之研究	
—以臺南市政府消防局為例	馬群傑、宋鎮照、林寶玉 / 49
幼托整合政策對國小附幼教保員管理之影響：	
新竹市的經驗與啟示	胡至沛、吳筱葦 / 87
我國地方政府創新治理研究初探	韓保中 / 139
《文官制度》季刊稿約	/ 183
《文官制度》季刊投稿須知	/ 185
《文官制度》季刊論文審查作業規定	/ 187
《文官制度》季刊論文撰寫體例	/ 189

Journal of Civil Service

Vol.5, No.4

Oct. 2013

CONTENTS

Editor's Note	Chin-Kuei Chen	I
The Scope and Method of Implementing Civil Service Ethics: A Taiwanese Case Study with International Comparison	Hsiu-Chuan Tsai, Don-Yun Chen	1
Taiwan's Promotion System for Firefighters: The Case of Fire Bureau of Tainan City Government	Chun-Chieh Ma, Jenn-Jaw Soong, Pao-Yu Lin	49
The Influences of Integrated Preschool Policy on the Management of the Education Protection Officer in the Nursery Affiliated with Elementary Schools: The Experience and Implication in Hsinchu City	Jhih-Pei Hu, Siao-Ping Wu	87
A Preliminary Study of Innovation Governance of Local Governments in Taiwan	Bao-Chung Han	139

主編的話

政府的責任是推動公共事務，公務的成敗靠政策的決定及公務人員的努力，由於政策常有政治的目的，有其特別的考量和評斷，因此公務人員的執行能力成為較能控制的部分，如何增強公務人員的職能是政府人事機關的重要職責，於是各種的訓練不斷舉辦，包括配合政策的學習、特殊管理或事務能力的提昇，以及特定職務的要求，這些研習大多趨向於組織工作效率改進、服務品質提升、工作能力加強、及政策的有效執行，基本上以改善政府組織的運作為主要方向，以避免官僚制度依法行政所帶來的偏差，這些訓練措施的確增強公務人員的人力資本，可以有效解決組織的問題，但是當公務人員面對組織外的民眾和非營利組織時，卻缺乏足夠或適宜的方式來有效處理，因為他們缺少相關的訓練和學習，自然也沒有相關的認知，甚至在學校也很少有相關的課程可供學習，以致影響公務人員在處理對外事務的判斷和能力，這種情形在近年來常見於民眾不滿政府處事方式的抗議，及政府與民間合作的失敗情形，如果公務人員能有效瞭解民眾的問題，充分掌握事情的進展，自然可以提出較合宜的解決方法。

國家內的組織一般分為政府組織、經濟組織（企業體）及公民社會三大部分，公務人員大多能瞭解前二者的特性，但對公民社會就比較難掌握情況，尤其近年來許多社會倡議事件的發生，總被媒體封上公民社會再起的標題，使得公民社會與民眾抗議劃成等號，對公民社會的概念就更混淆。基本上公民社會也有市民社會及民間社會的不同名稱，原為國家與公民社會的相對性所產生的哲學問題，所以常有學者視其為對抗政府的民間力量，但在近代實際世界的變化中，由於非營利組織的興起，產生重要的社會影響力，加上公民參與的要求日增，更配合政府以簽約外包方式與民間建立夥伴關係，使得民間力量日益茁壯，形成另一種實際影響社會的力量，這種不同於政府、經濟體，而由非營利組織、個人及民間制度等組成的公共領域，可供民眾自由發言及集會結社，以達成社會共同目標，就是公民社會。不同於以往對抗政府的角色，也具有輔助、參與政府及與政府共生的功能，這種現代的公民社會已經能由民眾自發性的推動各種公民行動，不需政府的同意與否，它可以是

抗議政府的呈現，它也可以是協助政府推動公共服務的好幫手，就在於政府是否意識到公民社會的存在和其重要性。然而我們的公務人員對公民社會有多少的認識，能夠結合公民社會，而不是造成公民社會的疏離。例如對目前火熱流行的社會媒體、公民記者、群眾外包、群眾網路集資等名詞及其實際行為的作用，是用輔導協助的方式，或是規範限制的手法，甚或不去理會、任其發展，依靠公務人員的認知，若其趕不上公民社會的變化，就會影響他們的態度。因此如果政府機關要能面對社會的改變，公務人員的學習和訓練就要調整，需要增加認識公民社會的課程，才能給予公務人員適當的能力，使公務人員能有效處理現代公民社會的相關事宜。

本期共刊出四篇論文，第一篇主題為實踐公務員倫理法制的範圍與方法，該文認為臺灣應建構一個符合國際上民主國家發展趨勢的全新公務倫理法制的體制，因此先從文獻回顧討論公務員倫理法制的基礎概念，進而討論國際組織對於公共服務倫理法制的相關建議，並介紹英、美、德、加、日、韓等六國的相關倫理法制建設，從適用對象、核心價值、程序與法典化程度、規範面向與標準、負責機構等五個面向進行綜合分析，再將這些跨國比較的內容，比對臺灣目前倫理法制的現況，從而提出六項臺灣未來可以進行的倫理法制建設方向。

第二篇探討我國消防人員陞遷制度，以臺南市政府消防局為個案，基於縣市政府的合併以及縣市政府消防局之人事任免權為縣市長所有，使消防人員陞遷制度在實務運作的程序上，有許多值得探討的議題，研究者先進行績效評估及陞遷制度的文獻探討，再以半結構式深度訪談臺南市政府消防人員，從個人基本條件、職場表現、外在因素、陞遷滿意度等的相關看法，分析出切合我國現況發展的消防人員陞遷建議，提供政府未來訂定消防人事制度的參考。

第三篇為幼托整合政策對國小附幼教保員管理之影響，以新竹市的經驗為例，該文主要在探討「幼兒教育及照顧法」通過後，其中有關國小附幼增置之行政教保員與教學教保員規範，對於實際上幼兒園運作管理的影響。針對人員的進用方式、人事與行政業務管理、及工作職掌等內容，透過問卷調查與深度訪談，瞭解下列問題：1. 幼保服務人員對於不同法令進用不同身分別人貞的看法及認同程度，2. 增置教保員（行政教保員）之工作職掌與管理現況，3. 教保服務人員對於班級一師一保配班機制的意見，根據實證調查分析結果，對新竹市及其他縣市提出發現與建議。

第四篇探討我國地方政府的創新治理研究，由於政府在新竹地區規劃與整合科

技產業發展，建立龐大的科技產業聚落，形成官、學、研、產緊密合作的網絡關係，竹科經驗更被視為「國家創新系統」的代表，而後中南部科學園區的先後設立，加上個別地區的特色產業，發展出新的「區域創新系統」。同時地方首長為增加地方競爭力及稅收來源，無不強化投資與發展，將創新成果視為重要政績，相對於地方實務上的發展，臺灣的創新系統研究，多關注國家與區域創新系統發展，強調產業、群聚及經營面向，較少地方政府及治理策略的研究，該文梳理我國創新系統研究的類型及方向，並指出地方政府創新治理研究的必要性。

第一篇論文聚焦在公務員倫理法制的比較研究，從國際發展趨勢對照我國目前的公務員倫理法制，提出建議與作法，雖然各國在不同文化背景下，有其自身發展出來的特殊制度，但由多國的經驗中，可以帶來更周延的思考背景，對我國公務員倫理法制改革可以有更深入的考量。第二、三篇討論的是特殊公務員的制度變遷對所屬人員的影響，以往人事制度的探討偏向於一般行政人員，而此兩篇能關注特殊的對象，顯示各種人事制度在運作多年後，因時代和環境的改變帶動制度的修改，但此修正又引出新的問題，所以才會有加以研究的需要，人事行政的實務者及研究者需正視這現象的發展。第四篇探討地方政府創新治理的研究，與一般研究創新的論文不同，著重在地方政府創新系統研究的分析，企圖透過不同的研究結果，提供地方政府強化創新能力，對當前地方政府爭相設立產業園區的風氣，可以有更好的建議。

最後仍要感謝本刊的編輯委員、審稿委員及考試院的編輯同仁，由於大家的合作和用心，才能使本刊順利出刊，同時也要感謝各篇論文的作者，由於你們的投稿，才使本刊有高水平的稿件，歡迎你們繼續賜稿，並請讀者也能投稿本刊或提供改進意見。

文官制度季刊

主編 陳金貴

2013年10月30日

實踐公務員倫理法制的範圍與方法： 國際趨勢與臺灣現況*

蔡秀涓**、陳敦源***

《摘要》

臺灣從經濟自由化到政治民主化的發展，曾經被譽為二次「奇蹟」，然而，臺灣人民在一次又一次的公部門貪腐訊息當中，卻又對目前民主治理品質存有很深的疑慮；從國內外幾項重要的相關調查則可看出，我國政府總體公務員的倫理表現，有必要進行重建。因此，本文認為臺灣該如何建構一個不同於威權體制時代、且符合國際上民主國家發展趨勢的全新公務倫理法制體系，是一個重要的焦點。本文首先從文獻回顧討論公務員倫理法制與民主治理的關係及重要性、相關意涵、以及有效性原則的基礎概念。接著，在相關

投稿日期：102年7月19日；接受刊登日期：102年10月30日。

* 論文原發表於「公義社會與廉能政府」理論與實務研討會，二〇一二年十月十五日至十六日，主辦單位：國立高雄大學政治法律學系、財經法律學系、法律學系。感謝臺灣高等法院檢察署管高岳主任檢察官、高雄大學財經法律學系張永明教授兩位與談人之意見評論，以及兩位審查人之悉心指正，本文文責則仍由作者自負。本文第參部分第二段，有關英德美加日韓等國政府倫理法制內涵分析之部分原始資料，主要來自於行政院研究發展考核委員會「統合性政府倫理法制之研究」一書（蔡秀涓、余致力、陳敦源、謝立功，2008）；本文感謝該研究中，分別負責不同國家政府倫理法制資料分析與撰寫之所有教授；然而，有關各國綜合比較分析及其他相關部分之文責，仍由作者自負。

** 論文主要聯絡人。東吳大學政治學系副教授，台灣透明組織監事；e-mail: sutsai.joy@msa.hinet.net; sutsaijoyjoy@yahoo.com.tw。

*** 國立政治大學公共行政學系教授，台灣透明組織常務監事；e-mail: donc@nccu.edu.tw。

的理論基礎之上，本文討論國際組織對於公共服務倫理法制的相關建議，以及選擇包括英、美、德、加、日、韓等六個經濟合作暨發展組織國家的相關倫理法制建設，從適用對象、核心價值、程序與法典化程度、規範面向與標準、負責機構等五個面向進行綜合分析，這些分析顯示，健全預防及管理倫理問題相關機制，以及強化高度倫理表現之組織領導與文化，是國際之共同趨勢。最後，本文再將這些跨國比較的內容，與臺灣目前倫理法制的現狀進行比對，藉此展現臺灣面對國際倫理法制建設的現狀，可以進行的相關改革方向。最後本文分別從健全預防與管理倫理問題基礎建設，以及強化高度倫理表現相關機制兩個面向，提出以下六項臺灣未來可以進行的倫理法制建設方向：（一）儘速建構一個統合性倫理法典；（二）更加強化政治中立價值與政治活動規範面向；（三）離職後規範應更加嚴格；（四）具體與豐富化公務員倫理法制核心價值（五）重新思考廉政署之位階；（六）持續強化公務員倫理教育、倫理領導與公民社會參與。

[關鍵詞]：公務員、倫理法制、民主治理、行政倫理、公共服務倫理

「人們如果是天使，那就沒有成立政府的必要。如果天使治理著人類，就沒必要對政府有外部或內部控制。政府的設立，乃是由平凡的人們管理著平凡的人們。因此最大的困難就在於：必須首先讓政府能管理被治者，接著是要求政府能控制自己。」

- 1788/2/8, Madison and Hamilton, *The Federalist Papers*, No. 51

壹、前言：公務員倫理表現有重建的壓力

近年來，不論是哪一個政黨執政，民選政治領袖、各級政務人員、文官與民代，甚至被視為守護人民生命與安全的醫界、警界與司法界等各類公務員，¹均被媒體揭露其個人或集體倫理行為與道德操守方面不當的貪腐行為；這些令民眾感到震驚與沮喪的貪瀆案件，逐漸也成為民眾對政府不信任與無力感的來源之一。但是，從臺灣歷經經濟自由化與政治民主化兩大「奇蹟」的民主治理（democratic governance；陳敦源，2012）發展軌跡來看，臺灣人民一方面對目前民主治理品質存有很深的疑慮，另一方面，臺灣續階發展或許已經不是政治或經濟問題的本身，而是如何從更為基礎的面向，進行臺灣民主治理的品質深化之工作。本文認為，如何建構一個不同於威權體制時代，且符合國際上民主國家發展趨勢的全新公務倫理法制體系，是一個重要的焦點。此項工程的必要性與前瞻性，可以從國內外幾項重要的相關調查看出端倪，我國政府總體公務員的倫理表現，有必要進行重建。

首先，致力於促進各國廉政治理，以及打擊貪污的國際透明組織（Transparency International, TI），每年均會公布且引發舉世注目，以各國政府為評比對象的「全球貪腐印象指數」（Corruption Perception Index, CPI）而言，觀察臺

¹ 本文相關討論主要對象係以廣義的「公務員」為主，此概念即為刑法第十條第二項及國家賠償法第二條第一項所規定之概念：「稱公務員者，謂依法令從事公務之人員。」，依據蔡良文（2010：183-189）之闡釋，此定義下的公務員包括了：政務官、事務官、文武職人員、民意代表，以及農、工、商等公共團體，依法從事公務之人員。此外，由於政府運作係以各類公務員為主體，因此本文將視行文所需，對於公務員倫理與政府倫理兩個名詞交互使用。

灣自一九九五年至二〇一二年的整體表現可知（表 1），過去這些年臺灣雖然隨著評比國家數目增多，尚仍保持在 25 至 39 名間窄幅盤旋，堪稱尚屬中度廉潔的國家。以二〇一一年而言，我國分數 6.1 分，首次突破及格的 6 分，亦為該年全球 CPI 進步最多的五個國家之一，顯示政府多年來的努力有所進步。至於二〇一二年由於國際透明組織改採新的計算方式，臺灣分數為 61 分，勝過約八成評比國家，儘管國際透明組織強調，因採新制且強調各國跨年度自我比較，因此名次不應過度被解讀，但臺灣依據新制計算，於二〇一二年分數排序雖為 24 名，但名次排序則為 37 名（法務部，2012），顯示以國家及地區而言，臺灣的廉政表現仍應積極提升。

表 1 臺灣一九九五~二〇一二年貪腐印象指數分數暨排名變化表

年度	分數	排名	評比國家數目
一九九五	5.08	25	42
一九九六	4.98	29	54
一九九七	5.02	31	52
一九九八	5.3	29	85
一九九九	5.6	28	99
二〇〇〇	5.5	28	90
二〇〇一	5.9	27	91
二〇〇二	5.6	29	102
二〇〇三	5.7	30	133
二〇〇四	5.6	35	146
二〇〇五	5.9	32	159
二〇〇六	5.9	34	163
二〇〇七	5.7	34	180
二〇〇八	5.7	39	180
二〇〇九	5.6	37	180
二〇一〇	5.8	33	178
二〇一一	6.1	32	183
二〇一二	61	37	176

資料來源：台灣透明組織，2011；法務部，2012。

嚴格而論，儘管這兩年臺灣的全球貪腐印象指數分數稍有進步，但誠如過去幾年台灣透明組織之觀察所言，如果將經濟與政治發展程度納入考量，以臺灣已步入經濟富裕與政治民主國家之林，臺灣政府倫理表現仍屬停滯不前，此種現象仍是令人難以滿意（台灣透明組織，2011）。而這也相當程度顯示，我國政府倫理改革的進度與力道仍有加速與加強的必要。

除了國際透明組織每年進行的全球性政府貪腐指數評比，顯示臺灣政府總體公務員倫理表現，仍有待重建與提升之外，每年由法務部以國人為調查對象，針對政府各類公務員所做的「台灣地區廉政指標民意調查」相關結果也顯示（表 2），近三年來我國各類公務員在老百姓心中的整體廉潔表現平均數，從未曾到達及格分數，自民國八十六年至一〇〇年，各類人員歷年與歷年平均清廉程度，除公立醫院醫療院所（6.06）人員有達及格分數外，其餘均未達 6 分；而且一〇一年的中央政府首長及主管、縣市政府首長及主管、鄉鎮市公所及主管、縣市議員、法官、檢察官、海關、監獄管理、河川砂石管理、環保稽查等人員之清廉程度，更低於歷年平均。²同樣值得注意的是，在法務部一〇一年《101 年廉政民意調查及指標研究期末報告書》顯示，老百姓對政府未來一年貪污嚴重度的預期，僅有 29.5% 的受訪者認為「會」有所改善，卻有 58.9% 認為「不會」有任何改善。但民眾對公務人員貪污容忍度的平均數，則從一〇〇年的 2.83，明顯下降至 2.02，代表臺灣民眾越來越不能容忍政府貪污（洪永泰、陳俊明、莊文忠、高世垣，2012：26-27）。

² 一〇一年度此項調查報告之表 4.2 歷年受訪者對公務人員清廉程度評價彙整表中，尚包括近年來均未再列入調查之幾類人員，由於本文認為這些人員早期調查結果無法反應現狀，因此未納入本文表 2 予以分析。

表 2 臺灣民眾對各類公務員清廉程度的評價

年 份	九十九年 七月	一〇〇年 六月	歷年平均	一〇一年 六月	一〇一年與 歷年平均差異
人員類別	平均數	平均數	平均數	平均數	
中央政府首長及主管	4.92	4.84	4.93	4.68	★-0.25
縣市政府首長及主管	4.85	4.92	4.99	4.77	★-0.22
鄉鎮市公所首長及主管	4.64	4.67	4.90	4.63	★-0.27
一般公務人員	5.87	5.87	5.71	5.97	★0.26
立法委員	4.37*	4.19	4.01	4.09	0.08
縣市議員	4.48*	4.21	4.17	4.14	-0.03
鄉鎮市民代表	4.50*	4.29	4.34	4.35	0.01
法官	5.46*	4.56	5.37	4.99	★-0.38
檢察官	5.48*	5.00	5.47	5.34	-0.13
警察	4.61*	4.76	5.02	5.01	-0.01
軍人	5.56*	5.84	5.60	5.99	★0.39
建管人員	4.56	4.37	4.61	4.77	★0.16
海關人員	4.81	4.91	4.97	4.86	-0.11
監理人員	5.77	6.11	5.64	5.93	★0.29
殯葬人員	5.12	4.99	4.98	5.07	0.09
監獄管理人員	4.50	4.72	4.86	4.83	-0.03
河川砂石管理人員	3.84	3.77	3.84	3.83	-0.01
消防設施稽查人員	5.44	5.13	5.82	5.57	★-0.25
公立醫院醫療人員	5.91	5.88	6.06	6.04	0.08
環保稽查人員	5.52	5.45	5.80	5.68	-0.12
稅務稽查人員	5.62	5.73	5.60	5.66	0.06
政府採購業務人員	4.47	4.31	4.11	4.34	★0.23
辦理公共工程人員	4.35	4.30	4.10	4.25	★0.15
土地開發重劃人員	-	-	-	3.93	-

註：0 到 10 分表示清廉程度，分數越高表示越清廉。「*」表示平均數與前次的調查結果有顯著差異。「-」表示無資料。「100 年台灣地區廉政指標民意調查第一次調查報告書」相關資料自行整理製表。

資料來源：洪永泰、陳俊明、莊文忠、高世垣，2012：26。

綜合以上數項調查結果可知，無論是國外或國內相關調查均一致顯示，我國政府部門公務員倫理表現，基於提升政府治理的正當性以及公民的信心，均有積極重建與提升的壓力。面對上述政府各類公務員倫理應加以改善的議題，臺灣應該採取何種途徑較為有效？以國際組織及標竿國家的經驗顯示，透過政府公務員倫理法制的健全與有效實踐，被視為是達成善治與提升公共信任的較佳途徑（PUMA, 1998; Gilman, 2005; Lewis & Gilman, 2005；施能傑，2004；陳敦源、蔡秀涓，2006；陳敦源，2009；蔡秀涓、余致力、陳敦源、謝立功，2008；胡龍騰、蔡秀涓、陳淑芳，2010；Kolthoff, Erakovich, & Lasthuizen, 2010; Stevulak & Brown, 2011; West & Berman, 2012）。

觀察臺灣有關政府公務員倫理的相關法制其實不少（蔡秀涓、余致力、陳敦源、謝立功，2008；胡龍騰、蔡秀涓、陳淑芳，2010），而且我國政府過去幾年也陸續制訂「公務員廉政倫理規範」，修訂「貪污治罪條例」，增訂「不違背職務行賄罪」及「財產來源不明罪」，修訂「洗錢防制法」，並於二〇一一年七月二十日，因回應法官集體貪瀆形成之社會期待，成立了專責反貪腐機關-廉政署（法務部，2011）。而於二〇一二年九月則更因為林益世與黃季敏兩項公務員重大貪瀆案件，廉政署迅速制訂「行政院及所屬機關請託關說登錄查察作業要點」，行政院人事行政總處以配合該作業要點訂定獎懲原則，積極回應社會期待。總體而言，臺灣公務員相關的倫理法制不可謂不足，且堪稱能與時俱進。

但為何臺灣公務員總體的倫理表現，無論是貪瀆案件發生頻率、老百姓的清廉印象評價，或是國內外各項相關評比，仍無明顯進步？據此，本文最主要的研究問題，就在於探究是否臺灣公務員倫理法制的內涵以及執行相關因素，與國際組織及標竿國家之主要潮流趨勢有所差異？以致形成我國政府多年來此方面的努力，尚未能累積與呈現明顯的效果。

貳、公務員倫理法制相關文獻檢閱

討論政府倫理法制之相關文獻，一直未曾在政治學界與公共行政學界及實務社群缺席，但真正引發論者高度關注且大量研究，則與近十餘年來，部分被視為民主

典範的國家與社會，相繼發生震驚全球的重大貪污事件有關。³ 本文基於臺灣政府治理系絡為民主政治，以及本文討論焦點在於臺灣政府公務員倫理法制，因此，本文此一部份，將僅就政府倫理法制對民主治理之重要性、政府倫理法制之意涵，以及政府倫理法制實踐成效經驗研究等部分加以論述。

一、公務員倫理法制對民主治理之重要性

民主治理的諸多討論中，有關於政府公務員倫理議題，長期以來一直是政治學者與公共行政學者最為關心的課題之一。從相關研究中可以發現，多數論者較為認同，對於民主倫理價值的維繫，以及提高清廉治理的程度，透過制度的建立較為有效。儘管有部分文化論者認為「由政治行為到政策決策的模式所產生的政治結果，反映的是社會價值的模式，這些價值不大會受到組織結構變異的影響。」，因此並不認為制度的改革，必然能夠帶來更好的結果（Uslaner, 1998）。

然而，大多數相關研究結果與實務經驗累積顯示，民主國家公務員倫理價值維繫與實踐，透過法制途徑是較為有效的作法。相關研究中較為早期的論述，較為著重在討論或強調倫理法制對民主治理的重要性，但較為晚近的研究，則由於當代政府治理環境的變遷，論者在探討倫理法制對民主治理的重要論述時，有更多面向的關懷。

較早期的論述，可以追溯到美國開國元勳 James Madison 於聯邦文獻第 51 號（Federalist 51）的一段話：「人們如果是天使，那就沒有成立政府的必要。如果天使治理著人類，就沒必要對政府有外部或內部控制。政府的設立，乃是由平凡的人們管理著平凡的人們。因此最大的困難就在於：必須首先讓政府能管理被治者，接著是要求政府能控制自己。」。此段著名的民主宣言，即已點出對於政府與政府人員的控制是必須的，而且，透過相關倫理法制設計以施行的外在控制機制，與公務員基於自律的內在控制相較，即使不是更加重要，也絕對是不可或缺。

之後，美國兩位著名的公共行政學者 Finer 與 Friedrich 在一九四〇年代，曾經

³ 美國著名的學者 Berman 即指出，美國學界有關倫理管理相關研究大量產生，係始於許多州政府之貪污案件，以及造成全球經濟危機之安隆案之後（West & Berman, 2012: 213）。

為了公共服務倫理的維持與提升，究竟應該採取自律性的內控機制，或透過倫理法制規範的外控機制，有一場精采的論戰（Finer, 1941; Friedrich, 1940）。Finer（1941）認為，從事公職的人，沒有比一般人在德行上好到哪裡去，因此，各類正式的外控機制的建立是必要的。但是，Friedrich（1940）卻認為，外在控制有其一定的限制，無法真正規範公職人員，因此，包括倫理準則的內控機制才是最主要的工具（陳敦源、蔡秀涓，2006：189）。

基本上，Friedrich 的論點，並未駁斥倫理法制可以確保公職人一定的倫理水準，而是提醒，若價值體系一併強調將會更具效果。換言之，兩位學者對於完備的公共服務倫理法制，有助於民主治理此基本看法並無二異。此後，政治學者與公共行政學者在討論各類公職人員之貪腐、清廉與倫理行為等相關議題時，基本上都以上述兩位學者所提之論點，作為建制倫理法制的思考架構（Levine, Peters, & Thompson, 1990; Cooper, 2006; Staring, 2008; Lewis & Gilman, 2005）。

爾後，有部分學者開始關注政府倫理法制與成效，於民主歷程不同階段之影響與變化。Huntington（1991）就指出，一個國家從威權體制轉型到民主體制過程中，有時國家貪腐的現象會變得更普遍更嚴重，其原因在於國家統治機器弱化，統治菁英階層對貪腐集團成員索賄行為的控制力減弱，導致不同層級的政府或機關內的公務人員或政治人物，各就所擁有的裁量權自行訂定索賄標準，各行其事的結果使得經濟體系運作更無效率（林向愷，2008）。

以上 Huntington 的觀點，從幾項相關的研究亦可以得到經驗意義的證實，稍早的一篇研究是政治學者 Rose-Ackerman（1998）研究義大利與拉丁美洲國家的政經結構與貪腐狀況就發現，政治上從威權體制轉變到民主政治，經濟上從共產主義開放成市場機制，這些政經變革都未必一定會減少政府與社會上貪腐與不倫理狀況。事實上，在沒有完善健全的相關反貪腐與倫理策略作為與配套措施的情況下，這些政經變革有時反而會加速貪污腐化、向下沈淪的力量。Yu（2007）以臺灣為個案分析，林宗弘與韓佳（2008）以亞洲各國為分析個案，也都有類似發現。莊文忠、陳俊明、胡龍騰、余致力（2011）最近一篇以臺灣二〇〇六年為調查時間的研究也發現，民眾對於政治人物的清廉評價，會影響民眾對政府組織的整體評價，以及對民主制度整體運作的評價。

此外，始自一九八〇年代的全球性政府新公共管理績效改革，雖然為各國帶來

許多實益，但也由於這一波政府績效改革衍生大量授權、鬆綁、彈性、民營化、委外等市場機制與管理主義的引進，導致政府公務員倫理不彰，動搖民主根本的現象。所以，晚近有關倫理法制與民主治理關係之探討文獻，因為加入政府績效改革之因素，而有更多面向的討論（Hunt & O'Toole, 1998; Tait, 2000；陳敦源、蔡秀涓，2006；Webb, 2010）。

二、公務員倫理法制之意涵

公務員倫理法制究竟意指為何有諸多觀點，Cooper（2006）曾指出，規範性主張、經驗性內涵、哲學性觀點，或是採多元綜合觀點，均是研究者詮釋政府倫理意涵常見的途徑。

自規範性質討論公共服務倫理意涵者，以 Rohr 為代表（1989: 70-71；施能傑，2004：106），其認為必須根據「政體憲法價值」討論公共服務倫理的內涵，因此應該從價值與規範性角度建立公共服務倫理規範。而政府各級公務人員的最高道德責任，就是確保各項民主政體的憲法價值得以體現。因此公共服務的倫理面向，不能僅談論利益衝突迴避、辭職抗議、政府倫理法、公民抗議或公益性洩密等，而應著眼於：1.公共服務倫理，必須根據支撐政體的最核心價值而建立；2.政體所依賴的價值乃是規範性的；3.民主政體的價值應該存在於相關法律中等規範性價值論述。

Boling 與 Dempsey（1981），以及 Denhardt（1988）均是從政府運作系絡進行經驗性的觀察後，提出對政府公務員倫理法制意涵之看法。Boling 與 Dempsey 認為，政府倫理應包括：1.處理決策決定和建議時涉及的政策倫理；2.公務人員處理公共經費、資訊或參與政策過程時應有的個人倫理；以及 3.組織要求員工應有的倫理行為和義務等組織倫理等層面。Denhardt（1988: 26）則於檢視美國政府數十年來發展經驗後，整理出一項兼具經驗、哲學與規範意涵的綜合觀點：「所謂政府倫理是要求一位行政人員，要能夠獨立自主地對於行政決策所依賴的標準，至少是所服務組織之決定，進行合理的檢視和質疑思索。當社會價值更清楚被瞭解，或者有新的社會關切被表達時，行政標準的內容當然可能會隨之改變，方能經常反映出對於社會核心價值的認同，以及對於組織目標的認識。行政人員在個人層次和專業層次上必須為其決定負責，也為支撐這些決定的倫理標準而負責任。」。

較為晚近之相關論述，則認為政府公務員倫理內涵，應增加課責、內外控制機制，以及相關的倫理行為標準。持此類觀點之學者，基本上認為，倫理可視為是自我課責的一種型態，或是對公共服務者的一種『內在制約』⁴，不過，內在制約可透過許多正式要求而確保執行，使得服務者的行為符合許多類別的外在標準。因此，相當重視具體的行為標準設定（Rosenbloom & Kravchuk, 2002; West & Berman, 2012）。

綜合分析以上各論者對於公共服務倫理意涵之見解可以發現，無論是從規範性、或是經驗性觀察著眼，當上述這些政府倫理相關概念鑲嵌於國家或政府相關實務建制面時，基本上都必須包含價值規範面之積極應為事項，以及行為表現面之消極禁止兩個層面。所謂的應為層面，即意指從事公共服務的公務人員，被期待達到的角色與應有行為。此一層面多屬於價值陳述，具有引導公共服務人員正確行為的功能，以及達到法定責任以外之更高標準。觀察各國公共服務倫理政策後指出，廉潔、客觀中立與效能是大部分國家期待其公務人員應達到的三大共通倫理價值（Gilman, 2005: 13）。至於第二層面的禁止事項，則意指公務人員不應該出現的行為，而且是具體以法令規範，且通常會一併指明違反效果與罰則的相關法規。此一部分主要是在使組織成員能夠有一套共享的相關倫理標準，作為判斷是否符合組織對事情對錯之原則，以避免錯誤的行為傷害組織與其他成員（West & Berman, 2012: 213）。

三、公務員倫理法制成效相關實證研究

從上述可知，晚近對政府公務員倫理法制應有內涵之看法，已逐漸增加更多觀點。此外，基於對政府倫理法制實踐成效之重視，因此有越來越多的相關文獻，係從實證研究中，經由調查或長期觀察，企圖抽釐出公務員倫理法制若欲有所成效，健全的法制應具備的面向，以及有效落實應有的要素。以下僅就相關研究中，討論面向較為總體與周延者，加以說明與分析。⁴

⁴ 本文係以政府倫理「法制」面為焦點，因此，本段有關之實證研究亦聚焦於此。然而，近十餘年來，無論是國際組織或國內外相關學者，對於除法制面之外，更全面的政府廉政指標建構亦相當關注，期望透過政府廉政的「健檢表」，找出提升政府倫理的關鍵性

以實證調查而言，Hays 與 Leissner（1981）的研究，算是這方面研究較早的投入者，兩位學者主要是對於美國各州政府的倫理法制與政策，依據：1.法制與政策之立法係以行為禁止或以價值提昇為目的、2.建制時間、3.規範面向、4.監督機制、5.每年的經費、6.適用對象、7.是否有懲處規定，以及 8.是否有溝通及教育訓練等八項指標，進行全面性的調查，據以作為判斷地方政府倫理法制政策健全度與有效性之基礎。Pelletier 與 Bligh（2006）亦同樣是以美國州政府公務員為研究對象，經由 925 份有效樣本之問卷調查結果發現：1.倫理法典與相關政策健全度、2.組織倫理決策過程、3.倫理資源充裕性（包括資訊因素、時間因素、金錢因素）、4.非正式倫理規範、5.組織倫理領導表現等五個面向，對於組織倫理法制實踐的有效性，均具有重要影響。其中，尤其以組織領導者之倫理行為表現最具重要性。Kolthoff、Erakovich 與 Lasthuizen（2010）最近的一項跨國研究，以荷蘭、塞爾維亞、南斯拉夫以及美國之地方政府為研究對象之調查中則發現，以健全的規則為基礎（rule-based）的倫理法制仍為主流，但是，組織領導者之實質倫理行為表現與對倫理價值及法制之倡議與擁護，亦是影響組織倫理法制成效及倫理氣候最重要的因素。

Ashkanasy、Falkus 與 Callan（2000）則是以澳洲公務人員為對象，結合政府倫理的制度面與組織人員行為面兩個面向，以個別受訪者對倫理法制遵守與應用程度，以及對不倫理行為的容忍度等，做為政府倫理法制成效預測的兩個變項。此一研究發現：1.受訪者的個人屬性與價值觀；2.系絡因素（個人價值與工作需求之衝突，組織中正式法規與實際行為要求之相關性）；以及 3.團隊因素（工作團隊遵守與應用倫理法制的程度，以及工作團隊與對不倫理行為的容忍度）等三個層面的因素，對於預測個別公務員遵守倫理法制規範與對不倫理行為容忍度，具有顯著正向關連。

此外，Svensson、Wood 與 Callaghan（2004）以瑞典前一百大公共組織為調查對象，嘗試找出公共組織成員對倫理法典承諾度（commitment）的影響因素。研究結果發現，組織有無正式形諸文字的倫理法制與法典（codes）、倫理法制發展階段、被實踐的程度，以及倫理法制相關規範法典有無對組織內外部人員進行溝通等

要素。以國內而言，洪永泰（1997）、陳俊明（2008）、莊文忠（2009）、莊文忠、陳俊明、洪永泰、余致力（2011）、洪永泰、陳俊明、莊文忠、高世垣（2012）均屬於此方面相當具有參考價值的研究。

四個面向，對於倫理法制的成效有重要影響。

至於從學理與長期參與觀察政府實務界，抽釐出政府倫理法制若欲具成效，應具備之要素者，Lewis 與 Gilman (2005)，以及 West 與 Berman (2012) 等學者之建議，均相當具有參考價值。Lewis 與 Gilman (2005) 兩位學者係從倫理法制之關鍵要素、一般過程與有效的機制、應規範的主要項目、倫理標準對公職人員的意義與實用性，以及成功的倫理法制所需配套措施等五個面向提出應有之具體項目（表 3），堪稱是政府公務員倫理法制與實踐之理想範型。而 West 與 Berman (2012)，則是從管理的觀點指出，倫理價值對組織的重要性，絕不亞於任何一項資源，必須透過領導、評估、指明、訓練、反饋以及結果等環節之扣合，其中，領導則為整個倫理價值管理制度的核心（West & Berman, 2012: 215）。

表 3 公共服務倫理法制應有面向

一、五大關鍵要素：

1. 合理、廣泛的目標
2. 領導行為的優先價值
3. 可瞭解的標準，包含可做與不可做項目
4. 設定有效有意義的罰則
5. 程序規定

二、一般過程與有效的機制

1. 執行政序：揭露、公正委員會、調查、審計
2. 保護機制：苦情申訴程序、檢舉專線、弊端揭發人保護
3. 有意義的罰則與罰金：行政干預、行政罰
4. 機關執行：各種訓練、倫理行為評估與宣揚、自我管制

三、主要項目

1. 基本的、可瞭解的禁止行為
 2. 財務揭露
 3. 不當行為標準
 4. 具有調查權或建議權的廉政委員會或機關
 5. 補充性的禁止事項（例如兼職、旋轉門條款）
 6. 刑罰與行政罰
 7. 申訴與員工的保護程序
-

四、公共管理者應瞭解事項

1. 我瞭解這些標準嗎？
 2. 我記得這些標準嗎？
 3. 這些倫理標準對工作有何意義？
 4. 這些倫理標準對我有何意義？
-

五、所需配措施

1. 高階管理者持續、堅定的承諾與執行
 2. 將各項倫理標準落實到各級人員的日常工作
 3. 將倫理行為與生涯及報酬連結
 4. 明禁賄賂、選擇性對待、偏私與濫權
 5. 重複且公開的向員工、利害相關人與媒體溝通倫理標準與期待
-

資料來源：Lewis & Gilman, 2005: 194.

四、小結與分析架構

從以上公務員倫理法制對民主治理重要性、公務員倫理法制之意涵，以及公務員倫理法制成效相關實證研究等三部分相關文獻之討論，大致可以得出以下幾項結論。

首先，相關論者對於政府公務員倫理法制，攸關民主國家治理正當性與永續性之重要，具有高度共識。其次，相關論者對於倫理法制應包括哪些內涵之看法，雖各有不同著重的觀點，但普遍認為大原則在於應有較為健全周延的制度內涵面與設計。此外，進一步從相關文獻可以瞭解，論者所提及會影響公務員倫理法制成效之因素，大致包括：有無明確指明核心倫理價值、規範的面向是否周全、可做與禁止的行為標準是否具體、相關程序是否設計周延、有無適當的罰則與懲處機制、是否具有力的監督與執行機制、法典化的程度、組織的倫理氣候與文化（例如法制與實際行為要求之落差程度、不倫理容忍度等）、是否有足夠的對內與對外溝通及訓練、倫理價值與標準有無與組織其他的管理面向（尤其是人力資源管理）整合、有無定期的評估報告、高階領導者與各級主管之倫理行為表現與強有力支持。其中，領導者之倫理倡議與行為表現，更是被視為最重要的一項因素。⁵

⁵ 蔡秀涓、王千文（2010）以臺灣政風人員為對象進行的研究亦有相同發現。

為了使本文後續分析較能清晰的比較出，臺灣公務員倫理法制內涵及相關因素與國際潮流之差異，本文藉用 Ralph Heintzman (2006) 於檢視諸多討論公部門價值與倫理法制成效影響因素文獻後，對於相關因素提出的分類，並以此作為本文後續論述的參考架構。Heintzman 指出，影響倫理法制成效的因素可區分成以下兩類。

(一) 預防與管理倫理問題相關因素

此類因素著重在對政府易滋弊端業務項目的風險，進行有效評估與控制，此類因素又可區分成以下兩類：

1. 風險管理評估與管理機制，主要制度有評估組織易滋弊端領域所在，以及建立風險管理策略。
2. 建立有效的控制機制，必須具備的制度內涵有：明確的政策程序、有效的監督辦法、有效的監測、審計與報告機制、清楚的倫理違反案件處理與報告規定、當違反倫理案件發生時，對於如何採取有效及透明行動的指導方針。

(二) 達成高度倫理表現相關因素

此類因素著重在積極的提升政府公務員展現高標準的倫理行為，以下三類因素是最具影響性者：

1. 有效的組織領導，相關作法包括：建立包含民主、專業與倫理三個面向，清楚的價值與倫理標準、領導者以身作則，言行一致、建立與強化組織的倫理文化、落實評估與管理高風險領域、確實建立有效的控制與監測機制，對違反倫理案件採取明快果斷且透明的行動。
2. 有力的倫理文化，相關作法包括：建立清楚的倫理標準與期待，並讓組織成員瞭解、建立能讓組織成員放心揭露倫理弊端的環境、定期衡量組織成員對組織倫理文化與對領導者倫理表現之認知，並據以執行改善計畫。
3. 人力資源管理，研究顯示當員工感覺組織重視其價值時，不僅工作滿足感和組織承諾感會提升，倫理問題也會減少。所以，相關作法包括：定期測量員工的工作滿足感、組織承諾感與工作生活品質，以及系統性的進行組織與員工發展計畫。

觀察以上 Heintzman (2006) 所提出的分類架構與各種對應的相關作法，不僅

面向與層次具邏輯性與完整性，且本文上述相關文獻討論所提及的諸多公務員倫理法制應具備因素，均可適切的涵蓋在內，因此本文藉以作為後續分析參考架構。

參、公務員倫理法制國際趨勢

誠如本文前述，藉由建制完善的政府倫理法制，促成公共信任作為提升國家競爭力與永續發展的基本動能，已成為當代國家治理優先議題。而且，就國際社會而言，亦是希望各國政府能儘速建立完備的倫理法制，以使各國政府與民間的互動往來，尤其是有關商業貿易方面，都能遵循一個較為良善的規範。因此，許多重要的國際組織，莫不為其會員國提供倫理法制建構應有原則與實踐有效性之建議，而各國之間，亦因為彼此的政策學習，呈現出頗為一致的特色。以下，本文有關政府倫理法制國際潮流的論述，將首先介紹幾個國際組織的建議與作法。其次，則針對經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）幾個歐、美、亞洲國家之政府倫理法制內涵進行分析。

一、重要國際組織的建議與作法

國際組織對於民主國家倫理法制建構原則與內涵的相關討論、建議與調查不少，其中，聯合國（United Nations, UN）主要是透過公約的方式，進行對會員國的原則性指導與規範。經濟合作暨發展組織（OECD）則較為著重一個國家公共服務倫理法制建構原則、應有面向與實施結果的調查。國際透明組織（Transparency International, TI）、亞太經濟合作組織（APEC）、世界銀行（World Bank），以及全球廉政中心，則較為關注廣泛的反貪污議題。其中，聯合國、經濟合作暨發展組織與國際透明組織的建議與作法，相較於其他組織而言，因為會員國較多，因此更普遍地被提及與應用，以下，僅對於聯合國、經濟合作暨發展組織與國際透明組織的建議與作法加以略述。⁶

⁶ 有關於經濟合作暨發展組織國家公共服務倫理法制內涵更多的介紹與分析，請參見施能傑（2004）；有關於國際透明組織與台灣透明組織相關作法，則請參見余致力、蘇毓昌（2011），以及台灣透明組織網站（<http://www.ti-taiwan.org>）

（一）聯合國

聯合國堪稱是最具代表性的全球性國際組織，而且其對於反貪腐治理的著力，自一九九七年的「課責、透明與廉潔」（Accountability, Transparency and Integrity, ATI）即已開始。⁷ 聯合國反貪腐治理最為世人所知者，是於二〇〇三年十月三十一日由聯合國大會通過，並於二〇〇五年十二月十五日正式生效的《聯合國反貪腐公約》（The United Nations Convention against Corruption, UNCAC）。此公約建制目的在建立全球反貪腐法律架構，規定締約國執行廣泛而詳細的國內法律規範打擊貪污，促使世界各國共同致力於反貪腐議題。此外，聯合國為敦促各締約國在國內法制建設落實公約規範，於二〇〇六年訂頒「聯合國反貪腐公約實施立法指南」（Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against Corruption, 2006），以協助會員國有效落實公約內容與目標（胡龍騰、蔡秀涓、陳淑芳，2010：16）。

《聯合國反貪腐公約》共計分為總則、預防措施、定罪和執法、國際合作、不法資產的追回、技術援助和資訊交流，以及落實公約的執行機制等七章七十一條。公約第二章預防措施，是對於會員國國內反貪腐法制最重要的實質規範。其中與政府倫理最有關的部分，主要在於第六條「預防性反腐敗機構」、第七條「公共部門」、第八條「公職人員守則」、第九條「公共採購與公共財政管理」，以及第十條「公共報告」。第六條「預防性反貪機構」是強調會員國應有一個或酌情設有多個，具獨立性並擁有充足反貪資源的反貪腐機構。第七條「公共部門」則是強調以人力資源管理相關措施達到預防公務人員貪腐與強化倫理行為的目的。第八條「公職人員守則」則是希望，會員國應對於民選人員與一般公務人員訂定公共服務倫理規範制度，特別是有關弊端揭發與利益衝突迴避、兼職、財產申報等。此外，聯合國也指出反貪腐治理主要有以下八項優先策略（UNDP, 2004）：

1. 發起、發展與執行全球即在地反貪腐策略。
2. 提升國家內部的課責性。

⁷ ATI 是屬於聯合國為了強化會員國之民主治理所產生的「課責與透明方案」（Programme for Accountability and Transparency, PACT）的一部分。之後，聯合國於一九九八年又推出「打擊貪腐促進治理」（Fighting Corruption to Improve Governance）方案（UNDP, 2004）。

3. ATI 成員與國際反貪制度之能力建立。
4. 提供特定的關注以強化 ATI。
5. 致力於提升公民社會在 ATI 方案與相關政策的重要性。
6. 建立國家層級的反貪腐合作機制。
7. 執行與監測「聯合國反貪腐公約」。
8. 反貪腐之法典化與衡量績效。

從聯合國上述相關強調重點大致可知，聯合國反腐敗公約對於各會員國的政府公務員倫理法制建制方面，相當重視法典化、監督與執行機構之設立，以及相關制度執行能力之強化，並強調廉潔價值落實於人力資源管理，以及公民社會參與之重要。總體而言，聯合國相關重點，較為強調本文上述分析參考架構中的預防與管理倫理問題相關因素，對於達成高度倫理表現相關因素面向之指導原則，則較少提及。

（二）經濟合作暨發展組織

經濟合作暨發展組織認為貪腐將會對於良善治理、永續經濟發展、民主治理過程，以及公平貿易產生嚴重威脅。因此，自一九九〇年末期開始即致力於反貪腐。經濟合作暨發展組織的反貪腐治理，主要區分成「多元領域途徑」（multidisciplinary approach）、《經濟合作暨發展組織反賄賂公約》（OECD Anti-Bribery Convention），以及「區域方案」（regional programmes）三個部分（OECD, 2009）。經濟合作暨發展組織的多元領域途徑，主要是指經濟合作暨發展組織強調從對會員國的企業、賦稅、發展援助以及政府治理等方面防治貪腐。為了有效打擊貪腐，經濟合作暨發展組織在各會員國的公部門與私部門等層面，更加強調透明（transparence）、課責（accountability）與廉潔（integrity）是必須的作為。

從相關文件中可以發現，經濟合作暨發展組織對於其會員國之倫理法制指導原則，基本上即是採取預防與管理倫理問題，以及達成高度倫理表現兩個面向兼顧之途徑。於一九九八年這份相當重要的「公共服務倫理管理原則」（Principles for Managing Ethics in the Public Service）（PUMA, 1998）的文件中，經濟合作暨發展組織分別提出以下六項指導原則，以及十二項具體建議，指導原則較為著重在預防與管理倫理問題，相較之下，具體建議則較為偏重於會員國政府如何達成高度倫理表現之作法：

1. 經濟合作暨發展組織對其會員國之政府倫理法制指導原則
 - (1) 發展與定期審視影響公共服務倫理行為的政策、程序措施與制度。
 - (2) 強化政府行動以維持公部門高標準行為與反貪污。
 - (3) 將倫理面向整合至管理架構，以確保各項管理措施符合公共服務倫理價值和原則。
 - (4) 將倫理制度中，有關價值規範與法律規範予以結合。
 - (5) 評估公共管理改革對公共服務倫理行為的影響。
 - (6) 採用經濟合作暨發展組織之「公共服務倫理管理原則」，以確保高標準的倫理行為。
2. 經濟合作暨發展組織對其會員國之政府倫理法制具體建議
 - (1) 倫理標準應該清楚。
 - (2) 倫理標準應該反映在法制架構。
 - (3) 倫理標準應該讓公務員隨手可得。
 - (4) 政府員工犯錯時應該知道自己的權利與義務。
 - (5) 政治承諾應該強化對公務員倫理行為之要求。
 - (6) 決策過程應該透明公開。
 - (7) 公私部門互動應有清楚的指引標準。
 - (8) 管理者應該展現與提升倫理行為。
 - (9) 管理政策、程序與措施應該提升倫理行為。
 - (10) 公共服務條件與人力資源管理應該提升倫理行為。
 - (11) 適當的課責機制應該被置於公共服務之中。
 - (12) 應有適當的程序與罰則處理不當行為。

(三) 國際透明組織

國際透明組織於一九九三年正式成立，目的結合政府機關、民間企業與公民社會的力量，致力於抑制與打擊各國的貪污腐化行為，以營造一個廉潔而有效能的生活環境。在具體做法上，國際透明組織的主要工作，不是針對單一特定貪腐事件進行報導與查訪，而是更著眼於國家及國際間抑制貪腐工具的建立，並推動各種反貪腐機制的建立與政策的改革，所採取的策略包括：1.激起社會關注、2.建立反腐聯盟、3.開發反貪工具、4.設定廉潔標準、5.監測貪腐活動等。

國際透明組織所提出與建議的國家廉政體系（National Integrity System, NIS），提供國際透明組織進行許多跨國性比較研究的重要架構，國際透明組織對於各國國家廉政體系建制的指導原則與測量，主要是以「對象」和「部門」為改革與測量標的，第一層是永續發展、法治、生活品質三大目標。第二層是十一根構築反貪腐的支柱，分別是：1.立法機構、2.行政機關、3.司法系統、4.審計總署、5.監察使、6.反貪腐機構、7.文官系統、8.私人企業部門、9.媒體、10.公民社會、11.國際行為者。而體系的最底層與基礎，則是社會整體的價值與公民意識的展現（余致力、蘇毓昌，2011：11-12）。⁸

從國際透明組織以上相關作法可以瞭解，其採取的是類似經濟合作暨發展組織之「多元領域途徑」（亦可稱複式佈網），此外，則認為一個國家之反貪腐，除了政府必須有效預防與管理倫理問題之外，更應該積極的將社會上各相關部門均納入一個更整體的廉政體系，才能建立起整個社會呈現高度倫理表現之條件與文化。

二、經濟合作暨發展組織國家公務員倫理法制內涵分析

本段主要是藉由經濟合作暨發展組織之英國、德國、美國、加拿大、日本與韓國等六個歐、美與亞洲國家，政府倫理法制內涵加以說明，以作為後續分析的基礎。⁹ 對於這幾個國家的分析，由於所能取得據以分析之資料，僅能以公布在各國官方網站之資料為主，因此主要是以法制內涵為主體。是以，本文以下分析主要是從法制健全性面向，討論各國倫理法制核心價值、各國倫理法制法典化情形與程序

⁸ 有關於 TI 國家廉政體系更詳盡介紹與測量，請參見余致力、蘇毓昌（2011）。

⁹ 本文以上述幾個國家作為介紹主體，主要是基於以下幾點理由。首先是這些國家均為民主國家，與我國有相同的政治體制。其次則是這些國家分屬歐洲美洲與亞洲幾大洲，可以從區域觀點，瞭解不同區域國家倫理法制內容與架構，並從中抽離出共同的關鍵要素與差異點，以進行是否有差異的了解。最後一項理由，則是基於標竿學習的觀點，這些國家中除韓國外，歷年的貪腐印象指數（CPI）均表現得比我國傑出，而且相關的政府倫理法制亦是相當完備，深值得我國借鏡。至於韓國，雖然整體清廉度仍稍遜於我國，但其近年來積極建立廉政治國的形象與作為，以及與國際廉政組織密切合作的成功經驗，不僅使其 CPI 指數持續上升，亦贏得國際社會的注意與讚許（韓國近年來致力於廉政治理的努力，其努力與成效已為國際透明組織所肯定，並且曾將其相關作法放在國際透明組織網頁首頁供各國參考，其歷年 CPI 表現，請參見台灣透明組織歷年 CPI 記者會新聞稿）。

面向規範程度、主要的規範面向與具體標準，以及各國倫理法制負責實踐與執行的機構等面向討論。¹⁰

（一）主要核心價值

觀察本文整理六個國家的倫理法制架構與相關法制內容之後發現，各國均會在其最重要的倫理法典中，相當明確的指明幾項最重要的核心價值，以作為該國政府引導公務人員應達到之倫理標準，以及不應違背的反倫理行為準則。

從表 4 可知，儘管部分國家會依據其傳統與系絡所需，特別強調幾項倫理價值。但基本上各國所強調之倫理價值，仍具有相當高的一致性。各國所共同強調之倫理價值，大致上可以區分成三大類。第一類是有關廉潔透明與等與倫理有關的價值。第二類則是民主政治最為重視的公共利益、課責（負責）、公正、中立等，即使各國用語有所差異，但所指涉的概念基本上類似。第三類則是現代化人事體制普遍強調的專業與效率等價值。總體而言，歐洲與美洲國家除了清廉與公共利益價值之外，對於民主政治所應有的相關公共服務倫理價值，特別是政治中立與政治活動相關價值也同樣重視。亞洲國家則除了重視清廉此價值之外，雖然也會關注公共利益價值，但相較歐美國家而言，則並不會特別強調與民主政治有關的政治中立與政治活動相關價值。

表 4 各國倫理法制主要核心價值

區域	國別	核心價值
歐洲	英國	常任文官：廉潔、正直、客觀、公平、政治中立 政務官：無私、廉潔、客觀、課責、公開、誠實、領導
	德國	公共利益、執行職務、服從、中立、沈默、忠誠
美洲	美國	國家忠誠、政治中立與政治活動限制 ¹¹
	加拿大	民主（政治中立）、專業、倫理（公共利益）、人本
亞洲	日本	常任文官：清廉、負責、公共利益 政務官：清廉、信任
	韓國	廉潔透明、公正、公共利益、效率

資料來源：整理自蔡秀涓、余致力、陳敦源、謝立功（2008：39）。

¹⁰ 有關於各國詳細的政府倫理法制各面向內涵，請參見蔡秀涓、余致力、陳敦源、謝立功（2008，附錄三）

¹¹ 引自施能傑，1999：230。

(二) 相關程序規範與法典化情形

從表 5 可以看出，幾個國家的公務員倫理法制內容，均對於公務員不倫理案件的揭露、調查與處理程序有相當具體明確的規範；而將相關規範以法律、行政規則或命令等方式予以法典化，亦是各國倫理法制共通趨勢之一。再就倫理法制採集中立法或分散立法此一面向而言，各國均將主要規範，置於一項或兩項主要的統合性倫理法典，於其中對諸多倫理相關議題均加以集中規範，但有關各相關規範更實體與程序面之規定，則多採分散式立法以求規範周延。從以上英美德加日韓等國之公務員倫理法制相關程序、規範與法典化情形可知，具體明確的制度與程序規範，主要在建立有效的控制機制以預防及管理倫理問題；之所以均有一項足以被視為是統攝各相關倫理法的上位法或基準法，主要原因在於使各相關法規有法源依據，而且也利於讓公民與公務員，得以更清楚瞭解政府倫理所重視與主張的價值及規範，進一步達到溝通、教育以及倫理文化建立之目的，以達成高度倫理表現之目標。

表 5 各國倫理法制程序規範與法典化情形

倫理法制執行架構	英國	德國	美國	加拿大	日本	韓國
1. 是否規範相關的處理程序與違法事件揭露及調查程序	是	是	是	是	是	是
2. 倫理規範法治化程度	高	高	高	高	高	高
3. 採集中立法或分散立法	主要規範集中立法，相關補充採分散立法	主要規範集中立法，相關補充採分散立法	主要規範集中立法，相關補充採分散立法	主要規範集中立法，相關補充採分散立法	主要規範集中立法，相關補充採分散立法	主要規範集中立法，相關補充採分散立法
4. 主要的統合性政府倫理法典以及主要法典名稱	「文官行為守則」、「文官管理法典」、「內閣大臣法典」	「聯邦公務員法」	「倫理改革法」	「公務價值倫理法」	「國家公務員倫理法」	「公職人員行為守則法」、「韓國反貪污法」

資料來源：整理自蔡秀涓、余致力、陳敦源、謝立功（2008：43）。

（三）主要規範面向與標準

分析各國公務員倫理法制最主要的規範面向，可以大致區分成政治中立、政治活動、財產申報、在職期間利益衝突迴避、離職後利益衝突迴避、弊端揭發，以及其他等七個面向（表 6），這些面向不僅周延且內容具體，相當符合前述 Heinzmen（2006）所提，政府欲達成高度倫理表現，必須建立強有力的組織倫理文化所需。

1. 政治中立與政治活動規範

從表 6 可以發現，英國、德國、美國與加拿大等歐美國家，對於政治中立此一倫理價值的重視，似乎遠較日本與韓國等亞洲國家較高。此種現象不僅在此呈現，於上述表 4 各國公務員倫理法制所強調之核心價值，亦呈現一致趨勢。所以如此，有可能是因為英、德、美、加等國之民主政治歷史較亞洲國家更為悠遠，政治體制較之亞洲國家也更有基礎與傳統，並歷經相當多次的政黨輪替，從中瞭解到常任文官恪守政治中立，對國家民主體制鞏固與發展的重要性。再就更為具體的政治活動規範而言，民主傳統較為悠久的英國、德國、美國與加拿大等國，均對於政治活動規範較為關注，基本上均涵蓋了對於擔任公職候選人、參與政黨組織、參與競選活動、值勤與穿著制服時不得進行的政治活動，以及政治獻金之要求與收受等項目之規範。

2. 利益衝突迴避

屬於廣泛利益衝突迴避的財產申報、在職期間利益衝突迴避，以及離職後利益衝突迴避（俗稱旋轉門條款）等三個面向，均是各國公共服務倫理法制最為核心的一部分（表 6），因為此面向之規範，基本上均在確保與維繫公職人員清廉此一最基本的倫理價值。

以財產申報而言，各國主要規範項目大致類似，均有界定應申報人的類別、公職人員有主動申報的義務、應申報的期間（例如就職三個月內、固定申報與動態申報等），對於公職人員及其關係人之財產信託，係採一律強制或條件式規範（意指政府與主管如果覺得有必要時才需強制信託或要求脫產）。對於在職期間利益衝突迴避相關規範，從表 6 可知，各國具體規範項目雖然不一，但均規範相當多的面向，主要有對於業外兼職、收受禮物、財務利益、尋求或收受賄賂、同事之間的禮

表 6 各國倫理法制主要規範面向比較表

規範面向	內 容	英國	德國	美國	加拿大	日本	韓國
一、政治中立		✓	✓	✓	✓		
二、政治活動	1. 擔任公職候選人 2. 參與政黨組織 3. 參與競選活動 4. 值勤時規定	✓ ✓ ✓ ✓	✓ ✓ ✓	✓ ✓ ✓ ✓	✓ ✓ ✓		
三、財產申報	1. 申報義務 2. 申報對象 3. 申報時間 4. 強制脫產與信託	✓ ✓	¹²	✓ ✓ ✓	✓ ✓ ✓ ✓	✓ ✓ ✓	✓ ✓
四、在職期間利益衝突迴避	1. 兼職 2. 收受禮物 3. 財務利益 4. 尋求或收受賄賂 5. 同事之間的禮數 6. 利用職務資訊圖利 7. 請託關說	✓ ✓ ✓ ✓ ✓ ✓	✓ ✓ ✓ ✓	✓ ✓ ✓ ✓ ✓ ✓ ✓	✓ ✓ ✓ ✓ ✓	✓ ✓ ✓ ✓	✓ ✓ ✓ ✓ ✓ ✓ ✓
五、離職後利益衝突迴避	1. 規範時間 2. 禁止事項 3. 負責機構	✓ ✓ ✓	✓ ✓ ✓	✓ ✓ ✓	✓ ✓ ✓	✓ ✓ ✓	✓ ✓ ✓
六、弊端揭發	1. 揭弊途徑 2. 揭弊人保護 3. 部會機關應辦事項 4. 調查程序	✓ ✓ ✓ ✓	✓ ✓ ✓	✓ ✓ ✓ ✓ ¹³	✓ ✓ ✓ ✓	✓	✓ ✓
七、其他倫理行為	1. 國家忠誠義務 2. 保守職務機密	✓	✓ ✓	✓ ✓		✓	

說 明：「✓」代表該國於該項目有所規範

資料來源：整理自蔡秀涓、余致力、陳敦源、謝立功（2008：45）；楊戊龍（2006：83-112）。

¹² 從德國公務員倫理相關法制中，並無法明確判斷是否有專屬於規範財產申報的規範。而根據臺北市政府政風處一份有關德國廉政的考察報告也顯示，德國似乎並未對於公務員財產申報有強制明確的規範（臺北市政府政風處，2007）。但此並不表示德國公務員無須進行財產申報，而是因為德國關於公務員的某些義務，在聯邦公務員法上並未有明確詳盡之規定，而是採用不少不確定法律概念，並且有「慎重與節制條款」這一類之概括條款，因此，許多公務員之倫理相關規範，係由：1.行政機關訂定法規命令加以具體化，2.行政機關訂定行政規則加以解釋，3.必須仰賴司法裁判實務經驗之累積等三種途徑加以明確化或解釋（蔡秀涓、余致力、陳敦源、謝立功，2008：423）。

¹³ 本表有關美國弊端揭發制度資料來源，係參考楊戊龍（2006）。

數、利用職務圖利，以及請託關說等項。而且，進一步觀察各國於此項目的立法，原則上多採禁止或不鼓勵原則，而且是採取非常詳盡的列舉式。由於公務員的職務性質、在職期間所擁有的公權力，以及具有得以接近一般民眾無法得知的政府資訊之特殊性。因此，即使離職後，各國政府仍會對於離職者之就業與相關行為進行規範。此離職後利益衝突迴避，主要均對於應迴避時間、禁止事項，以及負責機構加以規範。

3. 弊端揭發

政府倫理法制面向中，弊端揭發機制亦是屬於各國所重視的一個面向。具體的內容應包括哪些原則，各國基本上亦有共識，主要有揭弊途徑、揭弊人保護、各機關應建立處理程序與應辦事項，以及弊端調查程序等。此外，對於弊端舉報人是否應採匿名此一議題，則不同國家看法不同。大部分國家基於保護揭弊者免其被報復之保護原則，基本上均以匿名為原則。但部分國家基於黑函文化盛行，以及避免誣告濫告過多，造成調查機關負荷過重，則會要求揭弊人不得匿名檢舉且需負舉證責任，例如韓國。此外，國家忠誠義務以及保守職務機密亦是多數國家列為公務人員應遵守的的公共服務倫理規範。

（四）主要負責與執行機構

觀察英國、德國、美國、加拿大、日本與韓國之倫理法制主要實踐機構特色，大致上可以從最主要的負責與執行機構，採集中式或分散式設計、是否有主要負責機關、主要負責機構與最高行政機關之關係、負責機構之人員與職權獨立性，以及負責機構具有之權力等幾五個面向比較分析（表7）。

1. 是否有一主要負責機關與機關定位

為了宣示政府對倫理法制的重視以建立起倫理領導與文化，以及有一統籌機關，基本上各國中央均有一最高負責機構，由其名稱一望即知，且至少相當我國部會層級。不過，由於各國政府建制倫理法制的緣起背景不同，因此，對於倫理法制的強調重點會有些許差異。英國、德國、美國、加拿大與日本等民主國家倫理法制發展較為長遠，因此多以涵蓋了更多價值層面，且包含防貪、反貪與肅貪概念之「公共服務倫理」稱之。此外，各國負責倫理法制的最高機關，無論是內閣制或總

表 7 各國倫理法制負責與執行架構

倫理法制執行架構	英國	德國	美國	加拿大	日本	韓國
1. 集中或分散計	相對分散	相對分散	相對分散	相對分散	相對集中	相對集中
2. 是否有主要負責機構	文官委員會	聯邦人事委員會	聯邦政府倫理局	公共服務價值倫理局	國家公務員倫理審查會	反貪獨立委員會
3. 負責機構與最高行政機關關係	隸屬內閣	隸屬內政部	隸屬行政部門內獨立機關	隸屬公共人力資源管理署	隸屬人事院	直屬總統
4. 負責機構之人員任命與職權獨立性	英皇任命非常任文官非閣員之獨立人士組成	聯邦內政部長提請聯邦總統任命，獨立行使職權	總統提名經參議院同意任命	※	會長與委員由內閣提命經參眾議院同意，獨立行使職權	人員由總統任命，獨立行使職權
5. 最高負責機構之權力	調查權與處理建議權	相關法規制訂與執行權	相關標準法規制訂、監督調查各規範、檢討法規、提供諮詢與宣導	相關政策與法制之制訂、提供各部會機關所需指導與建議	政策與法律制訂權及建議權、調查懲戒權	反貪防貪政策推薦與制訂、總理相關活動、揭發調查權

說明：「※」代表本文所蒐集之資料難以判斷有無明確指明

資料來源：整理自蔡秀涓、余致力、陳敦源、謝立功（2008：69）。

統，均是隸屬與建制在最高行政機關之內，直屬最高行政首長內閣總理或總統。此種設計，基本上是與常任文官為國家行政運作的主體，且各國人事權均隸屬於行政權有關。

2. 負責與執行機制採集中或分散設計

英國、加拿大與德國等歐美國家，最高倫理法制負責機構未必採權力集中制，而是由中央授權各部會機關，在不違反中央倫理法典原則與相關法制規範下，依其

所需可以就適用人員、相關規範與執行機制等，進行彈性設計。此種設計原則，基本上與歐美國家長期以來，各部會機關與地方自主性與自治程度較高，以及人事政策均採分權與授權原則的傳統，應有極大關係。至於日本與韓國兩個亞洲國家，仍偏好以中央為主導，在倫理法制執行架構之設計，呈現較為集中式的特色，此與典型亞洲國家偏好國家機器採集中式權力設計之傳統一致。

3. 最高負責機關人員任命、獨立性與權力

觀察各國政府倫理法制最高負責機構，人員任命與獨立性可以發現，除了英國與德國係由象徵性元首任命之外，美國、加拿大與日本均是由最高行政首長任命，獨立行使職權。韓國則是由總統直接指揮，獨立行使職權。至於各國政府最高倫理法制負責機構所擁有之權力，則有所不同。基本上均具有相關法令與政策建議、制訂與監督執行權。但是日本與韓國等亞洲國家，則尚具有調查與懲戒權，權力較其他歐美國家為大。

肆、臺灣政府公務員倫理法制與全球趨勢比較

根據本文上述各部份論述發現，無論是國際組織對其會員國公務員倫理法制之建議原則，或是英、美、德、加、日、韓幾個國家之法制內涵，就本文分析架構--公務員倫理問題之預防與管理，以及達成高度倫理表現等兩個面向來看，公務員倫理法制包含之核心價值、規範面向、程序、項目與標準，以及所強調的重點，具有頗為一致之國際趨勢。

為了使本文後續有關臺灣政府公務員倫理法制之內涵，與國際潮流之比較有所基礎，本文將首先指出政府公務員倫理法制國際趨勢幾項特徵；繼而再就臺灣倫理法制特徵略以分析，以理出二者之差異。

一、公務員倫理法制國際趨勢主要特徵

本文歸納聯合國、經濟合作暨發展組織、國際透明組織對其會員國之指導原則與相關建議；英、德、美、加、日、韓等國之倫理法制特色；以及相關文獻等三個部分，在本文分析架構之--公務員倫理問題之預防與管理，達成高度倫理表現等兩

個面向之國際共同趨勢，大致具有以下幾個特徵。

（一）健全預防及管理倫理問題相關機制

前述指出，預防及管理倫理問題相關機制，是政府公務員倫理法制最基礎面向，而其兩項最重要的部分，就是建立風險管理評估與管理機制，¹⁴ 以及建立有效的控制機制。從以下幾項敘述可知，健全預防及管理倫理問題相關機制，是政府公務員倫理法制的共同趨勢之一。

1. 倫理控制機制面向周延：從相關文獻、國際組織與各國實務作法可以發現，大致上均包含有（1）規範（適用）對象、（2）核心價值、（3）規範面向與標準、（4）倫理案件處理、揭弊與申訴相關程序，以及（5）可執行的罰則等，被視為是必備的基礎控制機制。而且，也都將有關倫理案件的處理程序、弊端揭發的管道、程序與處理方式，以及涉及違反倫理案件者之申訴處理程序等，頗為詳盡的規範在倫理法制中。
2. 倫理法制適用對象廣泛明確：上述分析顯示，公務員倫理法制除了應適用文官之外，有部分國家亦會特別指明政務人員（例如英國與日本），部分國家雖未明訂規範對象，但基本上民選公職人員、政務人員、各級民表、政黨，甚至職權行使相關人員（例如接受政府委外之廠商）等，均必須適用。而此，從國際組織對其會員國之期待亦可瞭解。
3. 倫理行為規範面向與標準具體化與法典化：政府倫理法制國際趨勢之一就是，主要的幾個項目，包括政治活動與政治中立相關規範、在職與離職後利益衝突迴避、財產申報、以及資訊保密、對國家忠誠等相關規範都頗為具體；此外，通常也會有一個類似倫理基本法的統合性法典。

（二）強化高度倫理表現之組織領導與文化

前述指出，政府倫理法制若除了相及預防與管理倫理問題之外，欲更積極地促成公務員展現高度倫理表現，則有效的組織領導、有力的倫理文化，以及重視人力

¹⁴ 由於本文分析重點在於法制面，且資料來源以各國際組織、各國官方網站與相關研究為主，因此有關各國內部風險管理評估方案，基於非屬本文研究重點與資料難以蒐集，因此未納入分析。

資源管理等三項因素必須加以重視。從以下幾項共同特徵可知，強化高度倫理表現之組織領導與文化，是政府公務員倫理法制的國際主要趨勢。

1. 清楚指明核心價值包括民主、專業與倫理三個面向：相關研究與前述分析指出，清楚的陳述與指明包含民主、專業與倫理之核心價值，是有效的組織倫理領導第一步。而從各國政府倫理法制也的確呈現，均會優先指明所欲達到的重要倫理價值大致上均包含此三個部分，並不僅限於廉潔一項。主要原因在於對民主國家而言，廉潔是達成民主治理與善治的最基礎目標，甚至可說是手段而已，並非唯一最終目標。
2. 確實建立有效的控制與監測機制：無論是就預防與管理倫理問題、建立有效的組織倫理領導、或是引導建立強有力的倫理文化，有一被視為是強有力的執行與監督機關是必要的。而此，亦正是各國際組織與標竿國家，均設置有一個隸屬於行政權之單一、最高，且具獨立性之負責與監督機構之原因。
3. 高度重視倫理文化建立相關因素：Heinzman（2006）整理相關文獻有關高度倫理表現所需因素後指出，透過有效的執行與監督機制、對相關人的溝通與訓練，尤其是政府內部人員、領導者與各級主管的承諾、倫理價值與標準落實到相關的管理面向（尤其是與人力資源管理之整合），是建立有利的倫理文化不可或缺的因素。從本文前述分析可知，國際組織與各國倫理法制對此因素，均高度重視且具體實踐在實務之法制建制與運作中。
4. 政治領袖堅定承諾以身作則：無論是相關研究或是國際組織均一致強調，來自於政治領袖堅定的承諾以身作則，以及政府內部各級領導者與主管的持續努力，是達成組織倫理領導與建立強有力倫理文化，最重要的因素。而此於諸多經驗研究及各國實踐中獲得佐證。
5. 促成公民社會覺醒參與：聯合國與國際透明組織均對其會員國強調，對於政府公務員倫理法制實踐而言，最有效的途徑之一，莫過於是透過公民社會的覺醒與對政府的監督參與建立整體社會的倫理文化。也因此，如何透過更有效的溝通與各種途徑，以喚醒老百姓對政府倫理的關注、監督與參與，就成為各先進國家公務員倫理法制重要的共同特徵之一。

二、臺灣公務員倫理法制健全性與國際潮流之比較

我國目前有關政府公務員倫理相關規範並不少，本文此處分析，主要是以具法律形式且較常被引用與重要者為主，此外，由於獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法、行政院公務員廉政倫理規範，以及行政院及所屬機關機構請託關說登錄查察作業要點等三項，雖然屬行政規則，但因為對於我國公務員倫理規範具相當重要的實質影響，因此，亦一併納入分析。

(一) 預防及管理倫理問題相關機制健全性不足

1. 倫理法制規範對象分歧不一

根據上述倫理法制健全性之國際趨勢特徵可知，適用對象基本上含括各類公務員，甚至於政府委外的廠商。但是，分析表 8 可知，以我國現行相關的倫理法制規範對象而言，不同法規規範的對象並無一致性。儘管由於各法規適用對象也不同，因此基本上各類公務員，大致都能找到適用的倫理法規。但進一步分析所指涉的對象範圍，若不是未加以更清楚界定，即是各法規之間使用相同名詞，但法條所界定之人員種類與範圍亦是不相同。例如公務員服務法、公務員兼任非營利事業或團體受有報酬職務許可辦法，以及刑法第四章所謂公務員，所意指的對象就有部分差異。於表 8 所列相關法規中，僅有公職人員財產申報法與利益衝突迴避法兩項法律，規範對象完全相同。

表 8 臺灣公務員倫理相關法規適用對象與主要核心價值摘要表

法規名稱	規範對象	明訂核心價值
公務人員任用法第二十六條、第二十六條之一、第二十八條	公務人員--未予界定	無
公務人員考績法第六條、第十二條	公務人員--未予界定	無
公務人員行政中立法	公務人員--法定機關依法任用、派用之有給專任人員及公立學校依法任用之職員，以及各類準用人員	依法行政、公正、政治中立

法規名稱	規範對象	明訂核心價值
公務員服務法	公務員--受有俸給之文武職公務員、國營事業機關人員	遵守誓言、忠心努力、依法值勤、服從、清廉
公務員兼任非營利事業或團體受有報酬職務許可辦法	公務員--受有俸給之文武職公務員、國營事業機關人員	無
公務員懲戒法	公務員--未予界定	無
公職人員利益衝突迴避法	公職人員--民選各級首長、政務人員、各級民代、其他各類公務員 ¹⁵ 及相關人	廉能
公職人員財產申報法	公職人員--民選各級首長、政務人員、各級民代、其他各類公務員 ¹⁶ 及相關人	廉能
刑法第四章	公務員--依法令具有法定職務權限（含受委託人）	廉潔、盡職
貪污治罪條例	依法令從事公務（含受委託人）	廉潔
獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法	公務員--未界定	廉潔
行政院及所屬機關機構請託關說登錄查察作業要點	各機關適用公務員服務法之人員及代表政府或公股出任法人之董事、監察人、經理人	透明
行政院公務員廉政倫理規範	適用公務員服務法之人員	廉潔自持、公正無私、依法行政

資料來源：本文。

¹⁵ 公職人員利益衝突迴避法所稱公職人員，係指公職人員財產申報法第二條第一項所定人員。共計有以下十三類人員：總統、副總統。行政、立法、司法、考試、監察各院院長、副院長。政務人員。有給職之總統府資政、國策顧問及戰略顧問。各級政府機關之首長、副首長及職務列簡任第十職等以上之幕僚長、主管；公營事業總、分支機構之首長、副首長及相當簡任第十職等以上之主管；代表政府或公股出任私法人之董事及監察人。六、各級公立學校之校長、副校長；其設有附屬機構者，該機構之首長、副首長。軍事單位上校編階以上之各級主官、副主官及主管。依公職人員選舉罷免法選舉產生之鄉（鎮、市）級以上政府機關首長。各級民意機關民意代表。法官、檢察官、行政執行官、軍法官。政風及軍事監察主管人員。司法警察、稅務、關務、地政、會計、審計、建築管理、工商登記、都市計畫、金融監督暨管理、公產管理、金融授信、商品檢驗、商標、專利、公路監理、環保稽查、採購業務等之主管人員；其範圍由法務部會商各該中央主管機關定之；其屬國防及軍事單位之人員，由國防部定之。其他職務性質特殊，經主管府、院核定有申報財產必要之人員。

¹⁶ 同註 10。

此種對相同名詞卻指涉不同對象與概念之現象，基本上即突顯我國政府與相關機關，可能以往對於倫理法制的建構並無長遠與完整思考，以致出現究竟哪些公共服務人員應被規範並無一致性。相較於前述指出，各先進國家倫理法制適用對象不僅明確且廣泛，相當程度顯示我國公務員倫理法制健全性，仍有需再改進之處。

2. 規範面向周延但法典未具統合性

從表 9 可以發現，臺灣現行政府倫理法制主要規範重點，主要多與反貪污（含財產申報與弊端揭發）及利益衝突迴避相關議題（例如請託、關說、賄賂、不當得利…等）有關。其次則是有關紀律、忠誠、保密與盡職等，較屬於被認為是傳統行政機關內部，依據長官與部屬層級節制原則所衍生之價值與行為要求，在臺灣官場被統稱為「行政倫理」（陳敦源、蔡秀涓，2006：190）。此外，從各相關法規主要規範內容來看，法規立法重點多在規範禁止事項與罰則。以規範面向而言，與國際趨勢大致相符。

但由於我國重要的相關倫理法規，多以法律形式立法。因此整體而言呈現法典化程度相當高的特色。再就臺灣總體倫理法制採集中立法或分散立法而言，由於我國並未如其他國家，具有一至二項統合性的倫理法典作為上位法或基準法，因此整體倫理法制呈現高度分散立法且龐雜的特色，法典統合性較為不足。

表 9 臺灣公務員倫理相關法規規範面向與內容摘要表

法規名稱	規範面向	內容摘要
公務人員任用法第二十六條	利益衝突迴避--圖利自己或他人	高階主管人事案件迴避規範。訂定適用對象、迴避時間。
公務人員任用法第二十六條之一	利益衝突迴避圖利自己或他人	離職前特定期間之人事案件迴避。訂定適用對象、迴避時間。
公務人員任用法第二十八條	反貪污	犯（曾犯）貪污罪者免職。訂定適用對象、禁止行為、罰則。
公務人員考績法第六條	紀律、品行	違法亂紀品行不端，得考列丁等。訂定適用對象、規範項目、罰則。
公務人員考績法第十二條	忠誠、盡責、反貪污、不法圖利、破壞紀律	違反左列事項，得處以一次二大過免職。訂定適用對象、規範項目、罰則。

法規名稱	規範面向	內容摘要
公務人員行政中立法	依法行政、政治中立、政治活動參與	明訂左列事項不許可內容規範。適用與準用對象。公務人依本法可救濟事項。違反懲處與懲戒及法律效果。
公務員服務法	保密、藉職權圖利、兼職、離職後限制、請託關說、財務餽贈	違反左列相關事項各法條，予以懲處。訂定適用對象、禁止事項、罰則。
公務員懲戒法	違法、失職	有左列情形者予以懲戒。訂定適用對象、懲戒事項、程序與罰則。
公職人員利益衝突迴避法	利益衝突迴避	規範財產非財產利益、職務圖利、人事案件迴避、請託關說、與關係機關各種交易行為迴避。訂定適用對象、應迴避利益類別、程序、罰則、懲處案件公開。
公職人員財產申報法	財產申報	規範應申報人、申報時間、申報事項、程序、申報機關、強制信託、罰則。
刑法第四章	要求、期約收受賄賂或其他不正利益	規範禁止事項、應行作為與相應罰則。
貪污治罪條例	禁止之貪污行為	不當得利與圖利他人、要求、期約收受賄賂。訂定對象、禁止行為、具體罰則。
獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法	弊端揭發	弊端揭發之事項、程序 與獎金分配。訂定揭弊人應具備條件（不得匿名、負舉證責任）、揭弊與調查程序、保護原則。
行政院及所屬機關機構請託關說登錄查察作業要點	行政院及所屬機關（構）請託關說事件之登錄與查察作業	請託關說案件應登錄及不適用本要點之規範、登錄時間、程序、查察作業與相關獎懲規定。
行政院公務員廉政倫理規範	公務員應登錄及不應有之行為	請託關說、飲宴應酬、受贈財務、出席演講、座談、研習及評審（選）等活動稿費之相關規範。

資料來源：本文。

(二) 達成高度倫理表現之相關因素仍須加強

1. 倫理法制核心價值較為單一

從相關研究與國際趨勢可知，政府公務員倫理法制，如果要獲致公務員展現高度倫理行為之積極目標，則清楚指明核心價值為何？甚為重要，而且就民主國家而言，此核心價值至少必須含括民主、專業與倫理三個面向價值。但就此二因素而言，我國現行相關之倫理法制核心價值顯然較為單一。

從表 8 可以看出，就臺灣倫理法制規範的主要倫理價值而言，因為公務人員任用法與考績法並非以倫理規範為主，因此數條相關規範並無指明核心價值。公務員服務法、公務人員行政中立法、行政院公務員廉政倫理規範，則算是陳列較多項價值者。但公務員服務法所陳述的遵守誓言、忠心努力、依法值勤、服從、清廉各價值中，除清廉一項外，其餘主要多與行政機關內部層級間管理有關。公務人員行政中立法係以依法行政、公正與政治中立三項價值為主；行政院公務員廉政倫理規範則有廉潔自持、公正無私、依法行政等三項。總體而言，除公務人員行政中立法與行政院公務員廉政倫理規範，可能因屬較晚近立法與制訂，因此參酌臺灣政經脈絡與國外趨勢，因而提出較多項之核心價值外，其餘相關法規，仍多僅以清廉（或廉能）為單一強調價值。

我國上述倫理法制核心價值較為單一之現象，與國際趨勢並不相同，之所以如此，一方面固然顯示我國過去相關法規立法背景，多屬威權體制時期，因此多採警察國家以行為管制及懲罰為主的立法特色；一方面也顯示我國總體公共服務體系，對於應以哪些倫理作為公職人員共通的核心價值，各相關主管機關尚未有整合性思考與共識。此種現象，對於各主管機關欲建立引導公務員展現較高倫理行為之文化，恐有所不足。

2. 欠缺強有力的最高倫理機構

確實建立有效的控制與監測機制：前述相關分析顯示，各國國際組織與標竿國家，基於預防與管理倫理問題、建立有效的組織倫理領導、引導建立強有力的倫理文化所需，莫不對於建立一層級較高，且具統合性質的有效控制與監測機關高度重視。這是基於無論就預防與管理倫理問題，或是引導政府建立倫理文化，有一被視

為是強有力的執行與監督機關是必要的。而此，亦正是各國際組織與標竿國家，均設置有一個隸屬於行政權之單一、最高，且具獨立性之負責與監督機構之原因。

但衡諸我國現行各相關法規主要負責與執行機關（表 10）卻發現，儘管我國目前有被視為是具統合性之法務部廉政署，但其實不同法規主管機關卻是相當分歧，整體而言呈現非常混亂的現象。以院的層級而言，即有行政院、考試院、司法院、監察院。以部會層級而言，則有銓敘部（銓敘機關）、法務部與公務員懲戒委員會，而被社會大眾視為是公務員廉政倫理最主要主管機關之廉政署，則屬三級機關；此外，各用人機關與各機關人事單位亦屬其中。此種現象對於健全政府倫理法制與推動相關政策，有可能造成多頭馬車、爭功諉過與本位主義等現象，導致我國政府倫理法制與落實與推動效果不彰的情形。

表 10 臺灣公務員倫理法制負責與執行機關

法規名稱	負責與執行機關
公務人員任用法第二十六條、第二十六條之一、第二十八條	銓敘機關、銓敘部、監察院
公務人員考績法第六條、第十二條	用人機關、銓敘機關、銓敘部
公務人員行政中立法	銓敘部
公務員服務法	銓敘部
公務員兼任非營利事業或團體受有報酬職務許可辦法	銓敘部、各機關人事單位
公務員懲戒法	司法院公務員懲戒委員會
公職人員利益衝突迴避法	監察院、法務部廉政署
公職人員財產申報法	監察院、法務部廉政署
刑法第四章	法務部
貪污治罪條例	法務部廉政署
獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法	法務部廉政署
行政院及所屬機關機構請託關說登錄查察作業要點	法務部廉政署
行政院公務員廉政倫理規範	法務部廉政署

資料來源：本文。

此外，觀察各國公共服務倫理法制主要負責與執行機關定位發現，無論是內閣制國家或總統制國家，均是隸屬於行政權與最高行政機構之一環。但臺灣，雖然有位處行政院體系之法務部廉政署，但廉政署之層級與其他國家負責與監督倫理法制落實之機關相較，層級實在是偏低。再加上臺灣由於五權架構之憲政體制，反而是獨立於行政權院之外的考試院與監察院，為公務員相關倫理法制的主要負責機構。此種特色，對於臺灣公共服務倫理法制實踐的有效性，則是有待觀察。另外，雖然我國政府機關內部通常均設有政風室，但由於我國政風體系在臺灣長期以來偏重肅貪之倫理政策下，能發揮的功能可能有限。

伍、結論與建議

從民主政體所需的公務員倫理法制相關元素而言，大致上可區分成預防與管理倫理問題，以及達成高度倫理表現兩個面向。比較我國以及從相關研究、國際組織對其會員國之規範，以及英國、德國、美國、加拿大、日本與韓國等公務員倫理法制歸納得出之國際趨勢與相關特徵，本文認為以臺灣當前系絡與未來所需，我國公務員倫理法制仍有以下幾個部分可以加強。

一、健全預防與管理倫理問題基礎建設

(一) 儘速建構一個統合性倫理法典

根據學界觀點、聯合國反貪腐公約第二章第六條預防性反貪腐機構之規範，以及英國、德國、美國、加拿大、日本與韓國之經驗顯示，建構一項統攝公務員倫理重要面向之統合性倫理法典，不僅對於公民與各類公職人員有重要的宣示意義，同時也為相關法規提供基本法源的功能，亦是有效執行公共服務倫理法制的重要因素。

因此，本文建議為了使臺灣公務員倫理法制得以更加完備，進而支撐臺灣廉政治理的永續發展，應該儘速建立一部統合性公共服務倫理法典，於其中規範適用人員。基於臺灣社會的期待，本文建議規範對象，應採較為廣義的公職人員概念，將各類民選行政首長、政務官、民意代表、常任文官，以及領有國家俸給的各類公職

人員均明確納入，作為規範對象。

（二）更加具體化政治中立與政治活動規範面向

對臺灣而言，二〇〇〇年歷經民主發展史上第一次政黨輪替，二〇〇八年歷經二次政黨輪替。從民主化進程而言，目前應屬由民主轉型邁入民主鞏固之階段。諸多新聞事件與研究發現，無論是各級民選首長、政務人員或是常任文官，對於政治中立之概念理解與行為表現仍須加強，尤其是選舉期間。儘管我國公務人員行政中立法已於二〇〇九年六月十日公布實施，但衡諸全法 20 條法條，基本上係屬一般性事項。為使我國民主發展得以更加長遠與深化，本文強烈主張應仿照歐美等國，將政治中立價值正式於我國公務人員行政中立法中予以明列，為倫理法制規範的具體面向之一。具體的立法原則，可採取文官政治中立表現為舉世讚揚之英國作法，區分成應達到事項與禁止事項：

1. 需達到事項：（1）無論執政黨與自身政治信仰為何，竭盡所能為政府服務；（2）不分此時或未來，贏得部會首長信任；（3）遵守政治活動參與相關限制。
2. 應禁止事項：（1）依政黨考量行事，或將公務資源使用於政黨之政治目的；（2）以個人政治觀點提出建議或行動。

此外，對於政治活動的具體規範，雖然已於二〇〇九年通過之公務人員行政中立法中有所規範。但是，對照英國、德國、美國、加拿大、日本等國政治活動規範之具體內容與原則（附錄 1），本文仍建議我國公務人員行政中立法應可就以下幾點進行修正。

1. 於法典中對政治活動的意義加以定義。
2. 依據政治活動的內容性質與層次（例如全國性與地方性）加以分類。
3. 依據公職人員的職務層級、性質、服務機關屬性加以分類，不同人員別適用不同程度之規範，越高階越重要越具敏感性職位者所受規範越嚴格。
4. 授權各部會機關可依所需對更多重要與特殊性職位加以規範。
5. 均採事先核可制度。

（三）離職後規範應更加嚴格

通稱旋轉門條款的公務員離職後相關規定，基本上亦是屬於公職人員利益衝突

迴避的一環，但由於其規範對象係屬離職人員，基於公民有自由從業之權利，但又因此類人員曾任公職均有特殊性，因此各國對此一面向之規範，通常均予以獨立。

以臺灣對此面向之規範而言，由於臺灣公務員依現行退休制度，領受之退休金總額與所得替代率屬於全球政府領先群。基於儘管為離職與退休公務員，但仍應時刻心念「爾俸爾祿，民脂民膏」之胸懷，對公民仍負有課責義務。部分離職公務員常藉所謂的回憶錄，有意或無意於其中揭發密辛。再加以我國許多公務員離職後就業、居住地或經常往來地區多為中國大陸等三項理由。¹⁷ 本文認為無論就公平或國家安全之考慮，應採較嚴格的立法。尤其是應仿照英國、德國與日本之規定，明訂退休與離職公職人員，除了對就業之規範外，亦必須要求離職者仍負保密義務。

二、強化促成高度倫理表現之相關機制

（一）具體與豐富化公務員倫理法制核心價值

從學理與各國經驗顯示，對當代民主國家而言，政府公務員倫理法制核心價值，絕對不僅止於在規範層級體系中，長官與部屬的服從與忠誠關係；或是僅偏重於清廉此項價值。以民主國家所需的倫理法制核心價值而言，其最終應對其負責的主體是公民。所以，越是歷史悠久的民主國家，其公務員倫理法制至少都會包括與民主、專業與倫理相關之價值，以做為指引公務員展現高度倫理行為之準繩。

但從本文前述分析可知，我國現行公務員倫理法制相關的核心價值，若非相關法律未明訂，就仍是以清廉為最主要的強調重點，此不僅與當代民主國家公務員所應謹守的公共服務倫理核心價值概念內涵，顯然有著層次上的根本差異，更是不利於我國政府公務員倫理法制達成高度倫理表現之積極目標。

因此本文認為隨著臺灣總體治理環境民主化程度日深，在重新審視我國公務員倫理法制與國際潮流之差異，以及尋求使之更加有效的相關機制時，具體指明公務員倫理法制核心價值是相當重要的一環；而且除清廉此項價值外，亦應將與民主治

¹⁷ 儘管兩岸目前關係似乎緊張敵對氣氛不高，但由於中國目前在我國政治現實而言，仍屬具一定程度之敵對國家，因此本文認為此一因素仍應納入考慮，尤其是近年來部分原任職與國家安全高度相關之退休人員，不僅被中國利誘吸收，且成為誘騙昔日同袍者，對臺灣總體公共利益與國家安全實屬不利。

理所需的重要價值，以及專業等面向一併納入，以豐富化我國政府公務員倫理法制核心價值範疇，並成為引領各類公務員處事與行為的標準。

（二）重新思考廉政署之位階

根據學界觀點、聯合國反貪腐公約第二章第六條預防性反貪腐機構之規範，以及英國、德國、美國、加拿大、日本與韓國之經驗顯示，為了使公務員倫理法制得以有效推動，各國均會在行政權之內，設立一個層級相當高的最高負責與監督機關，以負責總體公務員倫理法制之政策方向與監督各相關，同時作為國家決心提升政府倫理的象徵性代表。

以臺灣現況而言，雖然目前已成立行政院法務部廉政署，而廉政署自成立以來也展現高度決心，並有所成就。但是，從國際潮流而言，法務部廉政署係屬國家三級機關，姑且不論其實權與執掌功能等，就其位階而言，實難與國際趨勢中，所謂國家最高單一的負責與監督機關相提並論。此外，目前我國的廉政體系，仍屬政風、檢察、法官、調查等多個機關並行之狀態，就正面而言，雖可號稱複式佈網，但不時也看到各吹各調的情形。

據此，本文建議為了使臺灣公務員倫理法制實踐更有效，進而支撐臺灣廉政治理的永續發展，應該重新思考法務部廉政署之定位與功能執掌，以及是否應有一更高層級的負責與監督機關。就長程而言，當統合性政府倫理法典規劃與立法時，應將目前分散的公務員倫理法制各監督與主管機關做一整併，以確立一較目前廉政署位階更高之機關，此一機關可以由廉政署升格而成，亦可另設一上層機關，採此方案則可重新設計與整併目前諸多主管機關多頭馬車之狀況。而就現階段與短期而言，本文認為廉政署應該重新思考執掌與功能，以國際組織及各國政府公務員倫理法制及政策趨勢而言，肅貪固然是重要的手段，但是，防貪與反貪等預防機先之機制，則顯然愈易受到重視，且被視為更具成效。因此，本文認為基於人力與執掌分工，廉政署應將工作重點更加著重於防貪與反貪政策之擬定與推動。

（三）持續強化公務員倫理教育、倫理領導與公民社會參與

對照公務員倫理法制實踐有效性幾項重要原則，除了上述之外，對於公務員進行倫理相關議題的持續溝通與教育訓練、強化政治領袖與各級領導及主管之倫理領

導，以及擴大公民社會的覺醒與參與等，目前我國政府與相關主管機關均堪稱有所作為，但基於更有效實踐倫理法制，本文仍建議，這些相關作為仍應持續進行，尤其是政治領袖及政府各級主管，於目前政府倫理表現未盡理想之氛圍中，更應展現出對政府公務員倫理價值實踐的高度決心，並且以身作則，才能重拾社會大眾的信心。而且，主管機關應對相關政策與作為進行成效評估與持續精進，才能使這方面的資源配置更有效。

最後，本文要再次強調，完善的公務員倫理法制為民主政治之礎石，而完善的公務員倫理法制，應包括預防與管理倫理問題，以及促成高度倫理行為表現兩個面向，已是各民主先進國家用時間與經驗換來的明證。臺灣此時，正處在民主發展的關鍵時刻，亦背負著華人地區能否成功實施民主政治的標竿角色。如果希望臺灣的民主奇蹟，不流於瞬間即滅的奇蹟，而是能轉型成為更加深化與優質的民主政治與文化，並進而成為臺灣永續發展的量能。則健全預防與管理倫理問題基礎建設，以及強化促成高度倫理表現之相關機制，應是臺灣現階段民主治理與廉政治理，最優先與最迫切的議題。

參考文獻

台灣透明組織（2011）。台灣透明組織公布 2011 年世界各國「貪腐印象指數」台灣得分 6.1，全球排名第 32 名 各總統候選人，您的廉政願景呢，2013 年 9 月 30 日取自台灣透明組織，網址：

<http://www.tict.org.tw/ezcatfiles/tict/img/img/168/2011CPIreport.pdf>。

余致力、蘇毓昌（2011）。國家廉政體系與測量，載於余致力（主編），**廉政與治理**（頁 4-27）。臺北：智勝。

林向愷（2008）。貪腐與民主。**台灣民主季刊**，第 5 卷第 3 期，頁 167-176。

林宗弘、韓佳（2008）。政治貪腐的制度理論：以亞洲各國為例的分析。**台灣政治學刊**，第 12 卷第 1 期，頁 53-99。

法務部（2011）。法務部設置廉政署外界主要疑慮及說明，2013 年 1 月 8 日取自法務部，網址：<http://www.aac.moj.gov.tw/public/Data/1812103614444.doc>。

法務部（2012）。國際透明組織公布以全新方法建構 2012 年清廉印象指數，我國

分數 61 分，在東亞居第 4 名，僅次於新加坡、香港及日本，2013 年 1 月 21 日取自**法務部**，網址：

<http://www.aac.moj.gov.tw/public/Data/21251686931.pdf>。

施能傑（1999）。**美國政府人事管理**（初版）。臺北：商鼎。

施能傑（2004）。公共服務倫理的理論架構與規範作法。**政治科學論叢**，第 20 卷，頁 103-140。

洪永泰（1997）。**台灣地區民眾對政府廉政主觀指標之建構**。法務部委託專題研究報告，未出版。

洪永泰、陳俊明、莊文忠、高世垣（2012）。**101 年廉政民意調查及指標研究期末報告書**。法務部廉政署委託專題研究報告，未出版。

胡龍騰、蔡秀涓、陳淑芳（2010）。**我國廉政發展應如何落實《聯合國反腐敗公約》之研究**，法務部 98 年度委託研究，未出版。

莊文忠、陳俊明、洪永泰、余致力（2011）。地方政府廉政指數。載於余致力（編），**廉政與治理**（頁 63-85）。臺北：智勝。

莊文忠、陳俊明、胡龍騰、余致力（2011）。廉政認知與民主治理，載於余致力（編），**廉政與治理**（頁 30-50）。臺北：智勝。

莊文忠（2009）。**臺北市政府廉政指標之後續研究**。臺北市政府委託專題研究報告，未出版。

陳俊明（2008）。循證型的廉政政策研究：台灣地區廉政指標民意調查。**公共行政學報**，第 29 期，頁 133-152。

陳敦源（2009）。透明之下的課責：台灣民主治理中官民信任關係的重建基礎。**文官制度季刊**，第 1 卷第 2 期，頁 21-56。

陳敦源（2012）。**民主治理：公共行政與民主政治的制度性調和**（二版）。臺北：五南。

陳敦源、蔡秀涓（2006）。國家發展的倫理基礎：反貪腐與公職人員倫理準則。**台灣民主季刊**，第 2 卷第 3 期，頁 185-200。

楊戊龍（2006）。美國聯邦政府保護揭弊公務員之制度與發展。**政治科學論叢**，第 29 期，頁 83-122。

臺北市政府政風處（2007）。**德國考察廉政制度報告**。臺北：臺北市政府政風處。

- 蔡秀涓、王千文（2010）。公共服務倫理效能認知模型初探：政風人員觀點。2010年台灣政治學會年會暨學術研討會：重新思考國家：五都之後，百年前夕，東吳大學政治學系、台灣政治學學會，臺北。
- 蔡秀涓、余致力、陳敦源、謝立功（2008）。統合性政府倫理法制之研究。臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 蔡良文（2010）。人事行政學：論現行考銓制度（初版）。臺北：五南。
- Ashkanasy, N. M., S. Falkus, & V. J. Callan (2000). Predictors of Ethical Code use and Ethical Tolerance in the Public Sector. *Journal of Business Ethics*, Vol. 25 (No. 3): 237-253.
- Boling, T. E., & J. Dempsey (1981). Ethical Dilemmas in Government: Designing an Organizational Response. *Public Personnel Management*, Vol. 10 (No.1): 11-19.
- Cooper, T. L. (2006). *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role* (5th Ed.). San Francisco: Jossey-Bass.
- Denhardt, K. G. (1988). *The Ethics of Public Service: Resolving moral dilemmas in public organizations*. New York: Greenwood .
- Finer, H. (1941). Administrative Responsibility in Democratic Government. In P. Woll (Ed.), *Public Administration and Policy* (pp. 247-275). New York: Harper Torch Books.
- Friedrich, C. J. (1940). The Nature of Administrative Responsibility. In P. Woll (Ed.), *Public Administration and Policy* (pp. 221-246). New York: Harper Torch Books.
- Gilman, S. C. (2005). *Ethics Code and Codes of Conduct As Tools For Promoting Ethical and Professional Service: Comparative Success and Lessons*. Washington, DC: The World Bank.
- Hays, S. W., & R. R. Leissner (1981). Codes of Ethics in State: A Nationwide Survey. *Public Personnel Management*, Vol. 10 (No. 1): 48-158.
- Heintzman, R. (2006). *Public Service Values and Ethics: From Principles to Results*. Canadian Government Executive.
- Hunt, M., & B. J. O'Toole (1998). *Reform, Ethics and Leadership in Public Service: a festschrift in honour of Richard A. chapman*. Aldershot, England: Ashgate.
- Huntington, S. P. (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman and London: University of Oklahoma.
- Madison, J., & A. Hamilton (1788). *Federalist. No. 51*. New York: J. & A. McLean.

- Kolthoff, E., R. Erakovich, & E. K. Lasthuizen (2010). Comparative analysis of ethical Leadership and Ethical Culture in Local Government The USA, The Netherlands, Montenegro and Serbia. *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 23 (No. 7): 596-612.
- Levine, C. H., B. G. Peters, & F. J. Thompson (1990). *Public Administration: Challenges, Choice, Consequences*. Glenview, IL: Scott, Foresman.
- Lewis, C. W., & S. C. Gilman (2005). *The Ethics Challenge in Public Service: A Problem-Solving Guide*. C. A.: Jossey-Bass.
- OECD (2009). *Recommendation of the council for Further Combating Bribery of Foreign Public officials in International Business Transactions*. Retrieved Sep 30, 2013, from:
<http://www.oecd.org/investment/anti-bribery/anti-briberyconvention/44176910.pdf>
- Pelletier, K. L., & Bligh, M. C. (2006). Rebounding from Corruption: Perceptions of Ethics Program Effectiveness in a Public Sector Organization. *Journal of Business Ethics*, Vol. 67: 359-374.
- PUMA (1998). *Principles for Managing Ethics in the Public Service*. Paris: OECD.
- Rohr, J. A. (1989). *Ethics for Bureaucracy* (2th Ed.). New York: Marcel Dekker.
- Rose-Ackerman, S. (1998). Lessons from Italy for Latin America. *Journal of Public and International Affairs*, Vol. 9 (No. 3): 447-469.
- Rosenbloom, D. H., & R. S. Kravchuk (2002). *Public Administration* (5th Ed.). New York MacGraw-Hill.
- Staring, G. (2008). *Managing the Public Sector* (5th Ed.). Belmont, C.A.: Wadsworth Publishers.
- Stevulak, C., & M. P. Brown (2011). Activating Public Sector Ethics in Transitional Societies: The Promise of Integrity, *Public Integrity*, Vol. 13 (No. 2): 97-111.
- Svensson, G., G. Wood, & M. Callaghan (2004). The Commitment of Public Sector Sweden to Codes of Ethics. *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 17 (No. 4): 302-331.
- Tait, J. A. (2000). *Strong Foundation: Report of the Task Force on Public Service Values and Ethics*. Ottawa: Canadian Center for Management Development.
- Uslaner, E. M. (1998). Field of Dreams: The Weak Reeds of Institutional Design. In K. Soltan, E. M. Uslaner, & V. Haufler (Eds.), *Institutions and Social Order*(pp.101-127). Ann Arbor: The University of Michigan.

- UNDP. (2004). *Anti-corruption: Practice Note*. New York: UNDP.
- Webb, W. (2010). Public Management Reform and the Management of Ethics. *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 23 (No. 7): 669-684.
- West, J. P., & E. M. Berman (2012). Ethics Management and Training. In M. Norman (Ed.), *Public Personnel Management: Current Concerns, Future Challenges* (pp. 213-227). New York: Longman.
- Yu, C. (2007). Integrity and Corruption in Taiwan. In National Policy Foundation (Ed.), *Taiwan Development Perspectives 2007* (pp. 1-16). Taipei, Taiwan: National Policy Foundation.

附錄 1：英國、德國、美國、加拿大、日本政治活動 主要內容與原則

國別	主要內容	原則
英國	<ol style="list-style-type: none"> 1. 區分成全國與地方兩個層次的政治活動，並加以列舉說明。 2. 依職位層級與性質依限制嚴格度區分為政治限制類、其他文官、政治自由類。政治限制類包括最高兩級的高階文官與納入快速升遷人員。政治自由類為任職於國營事業與非部局職等之公務員。其他文官為非屬以上二類人員。 3. 依不同人員別對參與政治活動有不同規範。政治限制類不得參加全國性政治活動，參加地方性政治活動需要先取得部會機關許可並遵守要求與條件。其他文官參加政治活動，均需事先取得部會機關核可並遵守要求與條件。政治自由類可以自由參加政治活動，文官長得對此類人員進行核可。 4. 除以上原則外，各部會機關可對敏感性職位（文官管理法典有規定）行使必要之否決裁量。 5. 公務員值勤、著制服或於官方場所，不得參與政治活動以及由政黨主辦之會議。 6. 公務人員應對政治爭議保持沈默、避免陷於其中。 7. 公務員參選國會議員與歐洲議會議員必須辭職。 8. 對參選後復職有所規範 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 對政治活動進行分類。 2. 對人員進行分類，越高階越重要職位越嚴格限制。 3. 採行事先核可制。 4. 授權各部會機關以因應特殊性。 5. 對復職有所規範。
德國	<ol style="list-style-type: none"> 1. 公務員從事政治活動時，應遵守基於其為國民全體服務之地位及其職務上義務之考慮所導出之慎重與節制義務。 	<p>僅作原則規定。</p>

國別	主要內容	原則
美國 ¹⁸	1. 將人員區分成兩類，並對各類人員採列舉式規定。 2. 對於參與非政黨性活動、參與政治組織、參與競選活動、參與選舉、公職候選人、參與競選募款等各面向依兩類人員做詳盡規範。 3. 對於公務人員在對於執行職務中、身處政府機關中、身著制服，以及使用或搭乘政府機關場所及交通工具等四種情形，採特殊完全禁止之規範。	1. 原則上不禁止。 2. 對人員進行分類，越高階越重要職位越嚴格限制。 3. 採行事先核可制。 4. 授權各部會機關以因應特殊性。
加拿大	1. 政治活動包括參與或反對特定政黨、候選人之活動。在選舉之前或期間尋求被提名為候選人。 2. 公務員只要值勤時，不會被認為政治不中立均可參加政治活動。但對於聯邦層級之閣員與高級文官，可以另訂更嚴格的管制規則。 3. 公務員參選前，均需向公共服務委員會提出申請，或留職停薪許可後才能參選，公布參選後即非屬公務員。 4. 公務員違反規定，公共服務委員會可以進行調查，予以矯正或解職。	1. 原則上不禁止。 2. 對人員進行分類，越高階越重要職位越嚴格限制。 3. 採行事先核可制。 4. 授權各部會機關以因應特殊性。
日本	1. 公務員不得因政黨或政目的而參與要求或接受政治獻金或其他利益之行為。 2. 公務員不得成為公職候選人、不得擔任政黨或其他政治團體之幹部、顧問或其他相同職務之職員。 3. 不得違反人事願所訂限制行為。	1. 原則上不禁止，對禁止事項明列。

資料來源：整理自蔡秀涓、余致力、陳敦源、謝立功（2008：47）。

¹⁸ 施能傑（1999：257-261）。

The Scope and Method of Implementing Civil Service Ethics: A Taiwanese Case Study with International Comparison*

Hsiu-Chuan Tsai,^{**} Don-Yun Chen^{***}

Abstract

The political democratization in Taiwan has been hailed as the “second miracle” following the economic miracle that began in the 1960s. However, more and more reports about corruption in government have led Taiwanese to think twice on the second miracle. As a result, the ethical quality of the new democracy has become the focus of democratic consolidation in the future. In this paper, we first review the importance, legal implications, and principle of civil service ethics framework. It is vital to sustaining democratic institutions in a new democracy such as Taiwan. From a forward looking perspective, implanting the public service ethic framework means transforming Taiwanese government from authoritarian into democratic governance. Secondly, we use Canada, Germany, Japan, Korea, the United

* Earlier version of this paper was presented at the 2012 Conference of Justice Society and Integrity Government.

** Paper correspondent, associate professor at the Department of Political Science, Soochow University, e-mail: sutsai.joy@msa.hinet.net; sutsaijoyjoy@yahoo.com.tw.

*** Professor at the Department of Public Administration, National Chengchi University, e-mail: donc@nccu.edu.tw.

Kingdom, and the United States as comparing countries to illustrate the development of civil service ethical framework, which includes the target group, core values, procedural & codified level, regulating standards, and organizational arrangements. We find that while there are diverse ways to implement civil service ethics, the aim -- to improve the ethic underpinning of governance -- is the same for all nations. Lastly, we compare current Taiwanese public service ethic framework with these six countries and suggest that (1) Taiwan needs a unified law on public service ethics; (2) Traditional administrative ethics should be replaced by public service ethics; (3) Political neutrality and activities should be emphasized; (4) The “revolving door” doctrine should be enforced; (5) Reconsider the organizational level of the Agency against Corruption; and (6) Keep promoting public service ethic education.

Keywords: public service, legal code of ethics, democratic governance, administrative ethics, public service ethics

我國消防人員陞遷制度之研究 —以臺南市政府消防局為例*

馬群傑、宋鎮照、林寶玉**

《摘要》

完善的消防人員陞遷制度有賴良好的法制規範。然而，基於縣市政府的合併以及各縣市政府消防局之人事任免權為縣市首長所有，故在實務運作之程序上，亦產生諸多值得探討之議題。鑑此，本研究乃以臺南市政府消防局為例，期由此探究出我國當前消防人員陞遷制度所面臨之困境與問題。進言之，研究者先進行績效評估及陞遷制度等進行文獻探討，再以半結構式深度訪談臺南市政府消防局之消防人員對於個人基本條件、職場表現、外在因素、陞遷滿意度等相關看法，將所得資料進行分析歸納，了解消防人員對現行影響陞遷的因素及對陞遷的看法，俾由此探討出切合我國現況發展的消防人員陞遷建議，以供未來政府制定消防人事制度與政策之參考。

研究結果發現：一、基層消防人員陞遷受限於警大條款。二、

投稿日期：102年7月18日；接受刊登日期：102年10月30日。

* 本研究承蒙匿名審稿委員所提出之珍貴建言，促使作者確實得以廓清為文盲點，並由此獲益良多。本文作者謹此致上深忱感謝。

** 馬群傑為國立臺南大學行政管理學系教授，E-mail: ccma@mail.nutn.edu.tw；
宋鎮照為國立成功大學政治學系教授；林寶玉為國立成功大學政治學系碩士。

資績條件優異者且人際關係等外在因素良好者可加速陞遷。三、陞任評分標準表不可因人而改。四、機關首長具有相當陞遷決定權，應以公平、公正、客觀原則處理人事陞遷。以及五、辦理小隊長職缺資績評分之分數均應公布，不宜只公布獲得陞遷人員的名單。根據上述之研究發現，及本研究所提出之相關建議，強化消防人員陞遷之公平性與公正性外，並提供政府日後制定消防人員人事條例之參考，俾益消防人員陞遷制度的修正與改善。

[關鍵詞]：消防人員、陞遷制度、績效評估、臺南市政府消防局

壹、前言

陞遷乃是每個公務人員在其公職生涯中必然會面臨的課題，採公平、公正、公開方式，擇優陞任或遷調歷練，以拔擢及培育人才；目前公務人員陞遷採資績並重、內陞與外補兼顧原則，建構公平合理、公正客觀之陞遷制度，實為能夠有效的激勵公務人員之士氣（蔡良文，2010：226）。

就消防組織內部而言，消防隊員之間有資源分配之爭，內容包括獎懲、陞遷等；Bolman and Deal（1991）以政治型模分析組織現象，主要在表達組織中權力的競爭狀況，基本前提認為人們都是以自利為導向；此外，也因組織的資源有限，為獲得組織稀有的資源例如陞遷，於是組織成為權力競爭的場所（林宜君，2002：31；楊永年，2005：269；林寶玉，2013）。觀之目前各縣市消防局的人事陞遷，是由各縣市消防局自行訂定為「消防局公務人員陞任評分標準表」，所以各縣市消防局所訂的陞遷遊戲規則，在實務運作上並無全國統一的標準，有時工作優秀的消防人員，並不一定能獲得相對的陞遷，嚴重打擊士氣，造成劣幣驅逐良幣，其將影響消防系統之人員士氣及其組織之長遠發展（趙沛淼，2013）。此外，有心之人以其政治性的技巧博取首長的青睞，常造成組織內部其他人的怨懟，另一方面則無法拔擢真正優秀的人才為機關服務；如此，優秀人才沒有因為工作表現而獲得應有的

重視，故紛紛求去，善於逢迎者卻不必以工作績效表現卻能獲得擢升，久而久之，機關內部人才將形成反淘汰現象，整個機關亦將充滿爭權奪利的風氣（許文傑，1999：62）。

除上述外，雖然政府已於民國八十四年三月一日正式成立內政部消防署，原設於警察局下的消防警察隊，陸續改制成立消防局為各縣市政府之一級機關；所以各縣市政府之消防局為地方政府的一級機關，此與警察機關的中央到地方人事一條鞭體制是完全不同。然而，中央的消防署只負責業務監督，不負責實際的領導權。依「地方制度法」各縣市消防局人事任免權下放給地方政府，所以縣市首長掌控縣市整個消防局龐大的人事權，在臺灣政治環境生態下，常被批評淪為選舉樁腳的政治籌碼，遷就政治生態與人情考量（李梅金，2013）。而當面臨到縣市合併的職務整併與職缺競爭的情況，相關問題將更為繁複。

以臺南市為例，由人口數及公共設施的比例而言，北部消防人員編制大多比南部多。以民國一〇二年各縣市消防機關之編制員額而言，五都中以新北市的 3,500 人，為擁有之人數為最高，臺北市 2,063 人數次之；相較之下，臺南市僅置 1,220 人，是五都中編制員額最少的，甚至比準直轄市桃園縣的 1,688 人數還更少。鑑此可知，南部的消防職缺乃較北部稀缺（林寶玉，2013）。此外，再因臺南市政府消防局原分屬二個不同類型的區域，縣市合併後，臺南縣、市之消防局乃合併為臺南市政府消防局。原臺南市係屬都會類型，有相對多的高樓大廈，而原臺南縣係屬鄉村類型，其地理環境有其差異性；以天然災害而言，原臺南市較少具有如原臺南縣之土石流等山難的救災救護工作，其亦分屬不同類型的救災救護工作，其城鄉差距甚大。由於經歷合併後組織調整的大變革，其人員編制及各職等已不同以往，影響之層面最大者，為現有人員的陞遷亦面臨到更為激烈的競爭。

消防人員亦為公務人員一環，惟其職責在於為民服務、執行救護、救災工作，有關其考核與考績之標準，確實應有從嚴規定之必要；但公務人員之基本權利保障亦漸受重視。基於以上，本研究乃期望對我國當前消防人員之陞遷制度與相關問題進行深入探討，並以臺南市政府消防局之現職消防人員做為訪談對象，以瞭解實務上之問題所在及政府的陞遷政策趨向。進言之，研究首先乃藉由相關文獻探討、陞遷理論及國內消防組織發展現況進行解構，並試圖將理論與實務聯結，對消防局人員陞遷制度所存在問題加以深度探究。在此基礎上，研究者即透過深度訪談的方式

以梳理臺南市政府消防局人員對陞遷現況的看法，期由此探討出切合我國現況發展的消防人員陞遷建議，以供未來政府制定消防人事制度與政策之參考。

貳、文獻回顧

一、績效評估

就陞遷的定義論之，一般而言，咸認其為員工向上流動發展如權責之增加、士氣之提升、增加物質上的待遇等，例如蔡良文（2010：226）認為陞遷指現職人員在本機關或至他機關其職務調整，職責加重，從而或職等提高、或俸級提高加給增加或地位上陞等等而言。當然若採以上述較廣義的現點，則包括陞遷（*promotion*）與調派（*transfer*）兩者，且均為人事管理、人力資源運用與工作士氣提升上的重要方法。也有學者較著重於工作上有良好的表現，對優秀人員的一種鼓勵，認為陞遷為身分地位及薪資待遇之提高，例如趙其文（2002：151）認為陞遷是所謂是指工作人員經過一定期間的服務，依其成績表現，遷調比目前較高或較重要之職位而言；張潤書（2003：540）認為陞遷係指公務人員因表現優異，而機關給予地位之提高及薪水之增加。另外，王德馨（1985：126）則是較著重制度面對組織氣候的影響之討論，其認為若陞遷制度不當，影響其他多數公務人員，勢必造成憤怨懈怠之現象，易損及全體之服務精神與道德。

既然陞遷為人力資源管理中最重要之工具，則若能有效的運用績效評估，不僅能夠提升組織本身的績效，而且可以提高公務人員的士氣，亦可以達成組織的經營目標（洪國平、呂秋慧、陳榮坤，2005）。唯有正規的績效評估，才能適切衡量出組織及員工的工作表現，並將結果用來激勵員工及修正組織的策略方向，進而對組織人員以及整體組織帶來助益（*Drucker, 1995*）。

機關在實施績效評估時，有時可以發現若干人事問題，並可隨之改進，諸如工作分配的勞逸不均、工作人員的專長不符、工作方法不合要求、工作人員有怠工現象、工作進度落後和管理上有缺失等，均隨時加以改進。另外也可從績效評估中拔擢人才，因績效評估不僅是對於工作人員已有的工作績效，加以肯定，更重要的是對人員的人格和發展潛能予以評估，從而拔擢人才（趙其文，2002：246-247）。在

人事陞遷制度上績效評估的目的是做為人員工作表現時，評分的依據，而依其表現優劣而決定其人員陞遷，是屬較公平合理的方式。

績效評估的結果與薪資的增加、職務的陞遷、訓練的實施、工作指派的調整，乃至於紀律的維持等，都有著密切的關係；因此，績效評估所獲得的結果，可否為機關組織所參考及使用，關係著績效評估的結果是否公平合理；然而其結果對一個組織的生存與長久發展，也是具有相當的影響力。從具體的作用來觀察，績效評估為整個人事組織中的各種重要措施之依據，提供組織必要的參考，亦為人事管理的中心環節。

在人事陞遷上，其人員在晉用之後，必須以陞遷做為人事靈活運用的樞紐；如果在陞遷時，無客觀標準的依據，往往會引起組織內人員的反作用，不但不能提升士氣，反而會影響整體工作情緒，降低組織工作效率；此客觀標準，即為工作績效，而依績效評估訂成績優劣，由成績優劣而訂其遷調，則獲得陞遷的人員，自無不公平之感。所以，公務機關如能有效運用績效評估，不僅能夠提升組織本身的績效，而且可以提高員工的工作士氣。

二、陞遷制度與組織績效的關聯

Willoughby (1927: 298) 認為，陞遷制度實為重要，適當的提拔人才制度，足以吸引最有能力之人才至政府機關工作，且足以鼓勵公務人員努力服務之精神，若無此種因素，則根本不足以言人事效率。若由此觀之，則陞遷制度與組織績效間，乃應存有如下之關聯性（蔡秀涓、施能傑，1996；程本清，1998；王居鄉，2001；呂育誠，2005；蔡良文，2010；張瓊玲，2009，2013）；而能從公務人員的認知切入，了解其滿意程度，並探討陞遷制度在設計與執行上的實質問題，也有助於提出切合我國公務人員陞遷制度的改進建議（古聖姿，2003；林起潛，2004）。

（一）陞遷制度的適當性

陞遷即是促進員工工作效率、獎勵績優員工上進的重要原動力之一，更是員工希望之所寄託；有能力、才幹者如都能獲得適當的陞遷，表示對過去工作的肯定及未來發展的希望。是故，在陞遷制度的目標中，要能適當地運用組織內所有員工，進而同時極大化組織績效與個人滿足感，而這些目標的達成，均有賴政府部門設計

陞遷政策時，以公平性、策略性與陞遷制度的審慎考量（蔡秀涓、施能傑，1996：40）。

陞遷制度在人力資源管理的功能上扮演重要之角色，良善的陞遷制度實具有重要的意涵，例如代表某一高職位求得人才，若陞遷得當，表示用對人，因此該組織將能有效發揮被陞遷者的潛力，而且個人經過不同職位的磨練，乃是個人發展潛能的有效方法之一；再者，完善的陞遷制度代表公平與公正，此將會提升組織員工之工作士氣與滿足感而留住人才，由此可知，完善且適當的陞遷制度實包括人力資源中之求才、用才、育才、留才四項才能，顯見其重要性（王居鄉，2001：90）。

（二）陞遷制度的公平性

公務人員陞遷的方法有考試、考績、訓練或調任陞遷等。陞遷應依照工作研究與分析，事先確定制度後，使每個人都知曉才會有工作滿足感，向上圖進（Hoppock, 1935）。其工作成績優良，合於預先規定之標準者，如遇有陞遷之機會，應優先予以陞遷，一般常見的陞遷方法有競爭考試、長官決定、成績考核等三種。

所謂競爭考試是合於晉升條件之現職人員所參加之考試，藉由其考試取才，故在人事行政上稱為「限制競爭考試」。凡經考試及格，即能轉較高級的職位；以競爭考試作為陞遷之方法，因其公平性較高，所以有其必要性。然而，由於考試結果有時會造成無經驗的新進人員，反而取得有利的優越地位，因此，長官決定亦成為另一種職務提陞的做法。

所謂長官決定陞遷，其係憑藉長官的個人判斷及觀察以提升其屬員工。雖能表現行政長官的負責，保證拔擢人才的品質，但其問題亦十分顯著，一般而言常有負責長官，時常不能擺脫人情包袱及政治力介入關說的影響與壓力，易為黨派利益、民意代表或私人情感所左右，而失其公平性；或者負責長官的主觀意見與判斷，常各有不同的立場與基礎，不易建立整齊劃一的晉升標準；或者負責長官個人的知識及觀察有限，未必能與客觀事實完全相符合等等情形（蔡良文，2010：225-226）。

長官決定之方式較容易受到長官的個人偏見所影響，致使一般人員普遍認為較不公平，所以必須有客觀公正的能力與績效考核制度。就此言之，機關首長應重視考核，充分運用平時考核，落實年終考績，發揮獎勵功能，辦理考績時注意程序的

公平性，使其符合考績理論中的正義論，使受考核者認為考績達到分配正義與程序正義，分配正義為組織成員等第分布狀況，對照個人的考評結果，使得以在組織中確實反映出真正應有之地位（張瓊玲，2009：181，2013）。

（三）陞遷制度的正當性

陞遷要與績效表現相結合，健全的陞遷制度，可以使公務人員依照自己的工作表現與貢獻而獲得晉升，以充分發揮才能，提振工作士氣，進而使政府機關獲致行政效率與施政效能的提升。對陞遷者而言，陞遷實包含心理上、精神上和地位上的報酬，且是工作責任和法津地位的改變，非僅僅是物質報償可以取代的。因此，若陞遷不當，員工將喪失信心，甚至整個組織效率陷於崩潰（程本清，1998：44）。故績效評估的良窳將影響組織的整體表現，然而將績效評估融入陞遷制度的最重要原因，乃在於提供一個「客觀」的鑑別或比較標準，從而排除黨派、恩寵等政治力介入的干預或機關首長的主觀偏見。

然而，績效評估在人事行政中的作用，可藉由績效評估來增進人員在組織中的價值，例如以績效評估結果作為制定人力資源管理策略的參考，另外績效評估也可作為後續行使指揮、獎懲、控制等人事措施的依據，主要思考途徑是人員報酬應與工作表現成正比，藉由績效評量結果區分出應獎或應懲的對象；若將其績效評估與陞遷制度相結合，則顯然是期望其能發揮人事陞遷制度公平及合理性。

陞遷法雖然具備法律應有地位與效力，但實際運作過程若存有模糊空間，則仍難以取信公務人員並具備正當性。所以，績效評估與陞遷制度相結合就是要作為一個公平客觀的標準或依據，使陞遷法施行時在消極面能排除不當干預力量（呂育誠，2005：12-13）。對制度整體而言需確保每位適用陞遷法的公務人員，都能在不同機關、不同時空環境下，採用同樣一套明確的施行方法，以在合理的績效評估程序下，獲得一致性的對待，進而促成陞遷制度的正當性生成。

三、陞遷制度之因素與構面

公務人員陞遷究竟應以何因素為依據，是陞遷制度上的一個重要問題。依張金鑑（1979：114）之研討認為，陞遷之依據或對象普遍不外三種：一為個人品格、二為服務年限、三為工作效率。而邱華君（1996：56）認為除了上列因素應予考慮

外，尚應注意個人才識與身體健康情況等因素，此項因素在選任行政主管人員時，尤其重要。除上列五種因素外，公務人員陞遷尚有年齡、性別、訓練、地區、人際關係等相關因素，依其性質來分，可分抽象因素與具體因素二種，屬於抽象因素者，如個人品格、學識、經驗、領導才能、家庭背景、人群關係等；屬於具體因素者，如服務年資、學歷、考績、獎懲、訓練、年齡、性別、地區、體格等（邱華君，1996：58）。

政府機關在實施陞遷作業時，並非上列因素全部均予考慮，有時僅考慮其中一部分或大部分，這完全須視該機關或該職位之需要而定，陞遷的依據除了工作表現、績效、成果（資料條件）外，還有個人品格內涵、服務年限、工作效率、個人才識等重要因素（Skinner, 1971; Alderfer, 1972; Adams, 1975; Jucius, 1976）。

公務人員在公共服務中，必須面對個人價值的道德認知、公共服務專業倫理的政治支持及公共服務績效的能量之要求與挑戰（陳建寧，馬群傑，2010：1-18）。因此，良好的公務人員除了應具有其職務之知識與技能外，高尚品格的具備亦同樣重要。所謂品格，包括廉潔自持、公正無私、依法行政等（顧慕晴，2007：92），而個人品格是否優良，不但與其自身工作效率有密切之關係，即對人或全盤事物，亦有直接及間接之影響。基此言之，公務人員如若品格欠缺，發生違法失職情事，將可能對人民權益構成極大之危害，而此等危害將隨公務人員職位之晉升而遞增。是故，品格實應視為陞遷重要的基礎（Jucius, 1976；張金鑑，1979；邱華君，1996：58）。

服務年限是指公務人員服務滿規定之年限而成績優良者，應予以升職，已成為今日普遍的陞遷基礎之一；按其服務年資而不論其才能及有無效率，凡達一定年限，即可照例晉升，但對有特殊才智者，自然不願意盡其全力以為競進，組織也難收人盡其才；而按年陞遷制雖不足以拔擢優秀，但其以平穩有序，不致引發同儕間的勾心鬥角等現象，堪稱足以防止鑽營奔競，亦可消除政治因素之影響，使機關首長無法憑其個人之喜惡，做為陞遷的判斷；但任職久者之資深人員也亦產生保守穩固之心理，機關內部缺乏競爭力及挑戰性，有時可能會造成公務上萎靡不振之現象。

對業務之瞭解性及專業知識可從個人才識中遴選，因個人才識應包括領導能力、學識、經驗、人群關係等；而領導能力、人群關係及經驗在遴選主管人員時，

尤為重要不可或缺；至於若欲瞭解其才識大小與否，則必須在人事機構或教育機構之訓練、分類、考核與職務活動中，予以協調。綜言之，對於每一職位之遴陞，除先注意其優良品格外，應以才識最優者遞補，否則將無法拔擢機關所需要的人才，亦無法適才適所（賴富源，2002：78）。

人有成就需求，而陞遷可視為成就感的一部分，所以當事人感受陞遷公平與否，會影響到該當事人的工作士氣或工作滿意度（Maslow, 1943）。基此，如若人事陞遷能明確列示具體的標準，而且程序公開，讓有資格的人員，都能有公平的機會被推薦，陞遷的結果應該可以有鼓舞士氣，甚至可以提升員工工作表現的作用。近年來，國內對於公務人員陞遷制度之研究漸增，乃可區分實況調查、檢討與改進、陞遷公平性，尤以陞遷公平性的議題分析，更是受重視。有鑑於此，本研究乃對其關者進行梳理，期能由陞遷的不同角度和領域探討其優缺點及問題所在。

由近年國內針對陞遷議題的回顧中發現（參閱表 1），相關研究主要分析現行陞遷制度運作情形、遭遇之問題，從而提出建言以作為未來陞遷法修正的參考方向。在這些論點中，多數乃以員工角度出發以針對陞遷制度與目標進行探究，觀其中論點可見，目前多數政策接受者對於現行陞遷制度普遍不滿意，然而陞遷制度的運作應有公平、公正、公開的機制，減少政治力介入，以提振工作士氣，進而提高組織工作績效等。鑑此可知，職場表現（考績、敘獎、訓練進修、各項證照、工作能力）與外在因素（政治因素、背景、人脈）等兩種構面因素在探究陞遷制度過程中所具有之不可忽略性。

陞遷因素涵括公務人員的工作效率，故若以其效率作陞遷依據，應有其合理性；然而，在工作績效的衡量過程中，亦須建立客觀而具體的標準，才足以進行更切近實務的評量。由以往的研究中可見，公務人員的陞遷過程中，個人特質（如學歷、經歷、年齡、年資與服務單位等）因素乃具有其關鍵影響性；再由近年來研究亦可見，職場表現與外在因素也已逐漸發展為實務上檢視陞遷制度的滿意度及相關看法的核心要項。綜上相關討論而言，在公務人員的陞遷過程中，依據因素即可區別為個人特質、職場表現、外在因素等三種不同構面（Skinner, 1971; Alderfer, 1972; Adams, 1975; Jucius, 1976；張金鑑，1979：114；邱華君，1996；賴富源，2002；陳建寧、馬群傑，2010），其亦應兼顧並重，使足以對陞遷作業進行更合理與切實的評量。（參閱圖 1）

表 1 近年國內公務人員陞遷制度相關研究

作者	年度	論文題目	內容大要	研究方法
賴富源	2002	我國公務人員陞遷制度之研究	對實施後的陞遷法作全盤性的檢討與分析，受訪者普遍對現行陞遷制度無法做到公平、公開及公正的程度而不滿意。	文獻分析 問卷調查
黎文明	2002	我國警察人員陞遷制度之研究	主要探討我國警察機關陞遷制度存在員警就公務人員陞遷法實施後對陞職之態度，實證調查發現職位結構不均，人員培訓及職務歷練制度不完整，對陞遷法不瞭解，多數人不贊同重要警職應迴避眷居地；大部分受訪認為警察陞職請託關說有效、重要警職人事任免權，不宜下放縣市長。	文獻分析 實證調查
古聖姿	2003	陞遷公平認知對工作滿意、組織承諾影響之研究-以臺北市各區公所公務人員為例	探討臺北市各區公所公務人員之陞遷公平認知、工作滿意度與組織承諾感。並希並希瞭解陞遷公平認知對公務人員工作滿意、組織承諾之影響，以提供公務部門從事人力資源管理發展之參考。	文獻分析 問卷調查
邱建輝	2004	我國公務人員升遷制度之研究	以公務人員陞遷法為核心主軸，以全國公務人員為研究對象，其影響機關的組織運作層面極為廣大，實務執行上仍存有許多困難，針對法制的缺失及實務運作的盲點為作為學術上探討，並依據問卷調查結果而研擬相關措施等建議，以期許未來改進。	文獻分析 問卷調查
林起潛	2004	行政機關公務人員陞遷認知與行為之關聯性研究	從公務人員的認知切入，探討此一陞遷制度在設計與執行上的公平性為何？是否給政治介入很大的空間？以及對公務人員態度與行為產生何等影響？並進而找出較一致性的判斷，藉以提出公務人員陞遷制度的改進建議。	文獻分析 問卷調查
吳家業	2005	我國地方機關公務人員陞遷制度之研究	參考外國經驗之後，發現當前行政機關公務人員陞遷制度之設計與運作，確存在若干不盡公平合理之缺失，爰透過歸納分析就政策面、制度面、行政面提出改革建議。	文獻分析 問卷調查
林祐仲	2008	公務人員陞遷法制之研究-以基層警察人員為例	由公務人員與警察人員的人事制度之研析，來探討基層警察人員的陞遷制度之現況，並透過量化問卷方式，提供以實務之調查與評析，研究發現有若干缺失，爰透過檢討分析，就政策價值面、法律制度面、執行技術面提出改革建議。	文獻分析 問卷調查
林家銘	2011	地方機關公務人員陞遷法制之研究-以彰化縣政府及所屬機關學校為研究對象	以日本、新加坡等國家之公務人員陞遷制度，作利弊得失分析，並與我國公務人員陞遷制度之得失作比較，此外，就公務人員陞遷法實施現況檢討，並從地方機關薦任職級以上公務人員訪談，從實證方面分析探討，並從法制層面及實務運作提供建議。	文獻分析 比較研究 案例研究 深入訪談

資料來源：本研究整理。

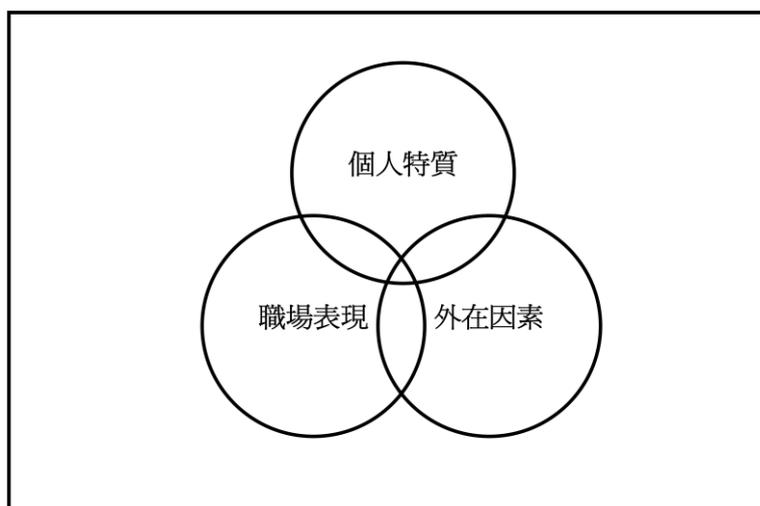


圖 1 公務人員陞遷因素分析構面

資料來源：本研究。

除制度因素與構面的討論外，由上述研究中亦可發現，近年來國內研究者對陞遷制度之議題多僅採用問卷調查進行量化研究，以致部份質性研究未具完整呈現；而研究的對象亦多集中於一般公務人員，警察人員為其次，至針對消防人員的探究則甚為有限。鑑此，故本文即思考以消防人員為探討焦點，並採用質性之訪談方式進行探究，期彌補國內對於消防人員陞遷等相關研究不足的缺憾。

叁、臺南市政府消防局組織架構與員額編制

民國九十九年十二月二十五日臺南縣市合併升格為直轄市。合併後的臺南市政府消防局在本部方面設有火災預防科、災害搶救科、災害管理科、緊急救護科、民力運用科、火災調查科、救災救護指揮中心、秘書室、人事室、會計室與政風室等科室（臺南市政府消防局，2013）。此其中，人事室、會計室、政風室為臺南市政府的人事、政風、會計等單位派出在外的一條鞭系統，其人員皆為一般公務人員，適用的陞遷制度為一條鞭制度與其消防人員截然不同之。消防局本部除了人事室、會計室、政風室一條鞭系統的單位，其餘的 8 個科室皆為消防局管轄的單位，除了救災救護指揮中心外，其餘 7 個科室之工作內容主要為負責規劃並控制行政業務的

推動。至於在消防局外勤方面，原臺南縣設有 5 個救災救護大隊與原臺南市設有 2 個救災救護大隊，合併後共設置 7 個救災救護大隊，下轄共有 53 個分隊、1 個特搜分隊。主要工作內容為第一線的救災救護工作，因此其業務與民眾習習相關。

在組織員額編制方面，臺南市政府消防局編制員額為 1,220 人，其中包含人事 13 人、會計 12 人、政風 4 人，相關職等及員額，前述之人事室、會計室、政風室為一條鞭編制，不為本論文所研究之對象。各級消防機關成立僅十餘年，外勤人員以救災、救護為主要任務，消防工作具有高度危險性、工作時間長、需要有強健的體魄，所以消防人員依據「警察人員人事條例」規定，擔任具有危險及勞力等特殊性質職務者，其退休年齡得依照「公務人員退休法」之規定酌予降低。外勤隊員、小隊長命令退休年齡為五十九歲，大隊長、中隊長、分隊長為六十歲，比一般公務人員之六十五歲屆齡退休提早。

惟囿於地方政府財政困難等相關問題，各縣市政府消防機關之人力仍是普遍不足。目前臺南市政府消防局實際進用的消防人員，連最基本之預算編制的 975 人之員額均尚未能補足；也就是由於消防人力未能即時補充，故常導致消防人員均普遍超時服勤。就此而言，一名臺南市政府消防隊員需服務 2,000 位市民，人力配置比率為 1：2006，整體而言遠低於美、日等先進國家，¹ 其亦顯示出消防人力較諸先進國家城市相對嚴重不足的窘境。²

¹ 如洛杉磯 1：1055、香港 1：735、東京 1：731、芝加哥 1：547、紐約市 1：519、新加坡 1：925。

² 依據消防署針對臺南地區勤務量所做的消防人力配備評估，依員額設立基準高標應有 2,388 人，低標應有 2,074 人。而至民國一〇二年五月為止，臺南市政府消防局現有消防人員僅 874 人，不到低標的一半；在勤二休一的上班情況下，目前臺南市政府消防局外勤人員每月上班與備勤總時數高達 480 小時，與一般公務人員每月上班 160 小時其時數差距甚大，除一般勤務，每天多次的為民服務，讓消防人力趕不上暴增的勤務量，嚴重影響消防員的身體健康，更威脅了救災救護的品質。

肆、研究架構與設計

一、研究架構

陞遷制度實為重要，適當的提拔人才制度，足以吸引最有能力之人才至政府機關工作。人有成就需求，而陞遷可視為成就感的一部分，所以當事人感受陞遷公平與否，會影響到該當事人的工作士氣或工作滿意度（Maslow, 1943）。此外，也因適切的陞遷制度始足以鼓勵公務人員努力服務之精神，若無此種因素，則根本不足以言人事效率（Willoughby, 1927: 298）。由本研究文獻與理論探究，陞遷制度的適當性、公平性與正當性，對陞遷制度與組織績效的關聯影響，其將影響到對接受陞遷作業的公務人員之滿意程度（蔡秀涓、施能傑，1996；程本清，1998；王居鄉，2001；呂育誠，2005；蔡良文，2010；張瓊玲，2009，2013）。再者，從上述之文獻探討及相關理論中亦可得知，影響消防人員陞遷的因素眾多，然經彙整後可歸納為個人特質、職場表現、外在因素等三種構面概念（Skinner, 1971; Alderfer, 1972; Adams, 1975; Jucius, 1976；張金鑑，1979；邱華君，1996；賴富源，2002；陳建寧，馬群傑，2010）。綜此，研究者即期在此相關理論基礎上，建構起作為訪談綱要的研究架構，俾針對影響消防人員陞遷的三種構面進行當事人訪談，並彙整起消防人員對陞遷制度的滿意度及相關看法，進而研議出切合我國國情需求之消防人員陞遷制度。（參閱圖 2）

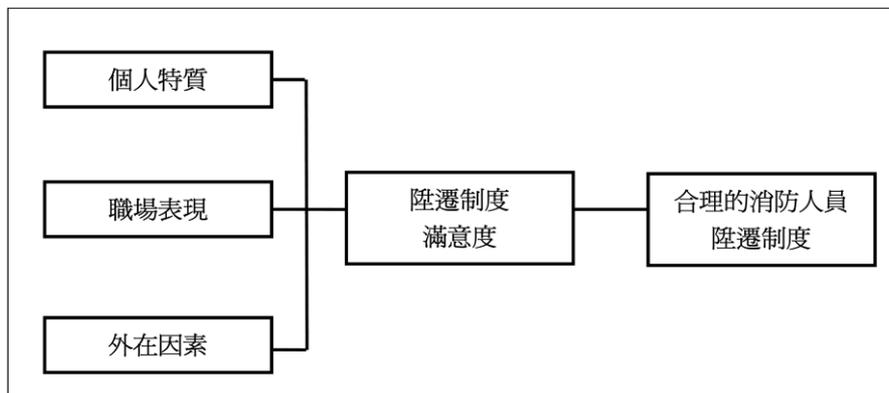


圖 2 研究架構

二、研究設計

依據本文研究目的，為了解消防人員陞遷政策是否發揮其應有的成效，除了就相關文獻探討分析之外，本研究亦針對臺南市政府消防局消防人員進行深度訪談，期以消防者的角度了解他們的理念與想法。訪談法是由研究者預先設計的題目，與受訪者以深入訪談的分式，以獲取必要的資料，經記錄整理、分析、比較之後，以達研究之成果。本研究採半結構性訪談方式，並允許受訪者積極參與，在訪談之初，先提出一些結構性問題並預先設定幾個重要的問題，依照問題順序受訪者回答，再提出開放性問題，與適時的追問其對於相關議題之建議與看法；因本研究涉及受訪者主觀的感受與認知，以深度訪談所獲得的資料較量化研究為豐富與真實，期盼經由訪談過程中雙方持續的互動關係，讓受訪者暢所欲言，並以較真實的面貌呈現出其本身的認知與意見。

除上述外，由於質化研究係由母體群中抽取一部分的個體成為樣本，作為探討與分析之基礎，因此樣本的選擇，必須具備有代表性，才能獲得研究目的所需之資訊。主文主要研究對象設定為臺南市政府消防人員，採「立意取樣」³的方式，針對不同職務分別篩選出受訪者進行訪談，俾切合樣本代表性之要求。（詳參表2）

基層的消防隊員及小隊長約佔 75.5%，所以訪談隊員有 4 人代號為 A1~A4，另有外勤基層幹部小隊長有 2 人代號為 B1~B2，內勤的科員、組員或者技士共有 2 人代號為 C1~C2，外勤主管分隊長 1 人代號為 D1，股長或組長 1 人代號為 E1，專員或技正或秘書 1 人代號為 F1，科長或大隊長 1 人代號為 G1。

最基層的消防隊員（代號 A）晉升分隊長最快速陞遷管道，為參加中央警察大學二年制消防技術系考試，畢業後取得學士學位亦取得升職資格；或者以資績計分先晉升小隊長（代號 B）後，再以小隊長服務滿三年的資格，參加消佐班考錄取後，再到中央警察大學受訓四個月及格後，晉升為分隊長或同等職位之科員或組員

³ 本研究以「立意抽樣」之方式選取相當代表性的受訪者，易偏向主觀採樣；受訪者的學歷背景、年資、性別並未加以考慮，僅以職稱之官職及職位等高低來分類，難免有不夠客觀；然而各階層的受訪者及其受訪的人數，係針對官職等及其人員的編制多寡而定，例如基層的消防隊員這個職等人數較多，所以受訪者的人數就較其他職等所選出的人數的多，以符合比例原則。謹此敘明。

(代號 C 或代號 D)。所以，小隊員如要再晉升更高一層為分隊長或科員或組員時，必須參加考試，因法令的限制造成陞遷上的重大瓶頸。

此外，隊員以資績分晉升為小隊長需等待時間過久，而且本次資績分高如未晉升小隊長職務時，下次資績分須再重新起算，所以下次資績分未必比上次高，須視當年度的表現及資績分數而定，及競爭對手的實力及分數；所以常常有上一年度分數與本年度分數相同，但是在評比上的名次卻不同之狀況，有時差距甚大，導致每位消防隊員都非常在意評比名次，以避免落選，無法陞任小隊長。

表 2 受訪對象

訪談對象	官職等或等階	勤務別	人數	代號
各分隊隊員 (臺南市政府消防局共有 53 個分隊，7 個大隊)	警佐三階至一階	外勤	4	A 1
				A 2
				A 3
				A 4
小隊長	警佐二階至警正四階	外勤	2	B 1 ~ B 2
科員或技士或組員	警佐一階或警正四階至三階 委任第五職等或薦任六職等 至第七職等	內勤 外勤	2	C 1 ~ C 2
分隊長	警佐一階或警正四階	外勤	1	D 1
股長或組長	警正二階 薦任第八職等	內勤	1	E 1
專員或技正或秘書	警正二階至一階 薦任等八職等至第九職等	內勤	1	F 1
科長、大隊長	薦任第九職等 警正一階	內勤 外勤	1	G 1
合計			12 人	

資料來源：本研究。

伍、訪談結果分析

本研究係將訪談資料整理成逐字稿後，依不同受訪者之歸納編號、受訪日期，本研究編碼其首碼為受訪者之分類有 A 到 G，第二碼為受訪者編號以 1、2、3 依序

表示，後碼為題號以 1、2、3 依序表示。⁴

一、個人條件與陞遷的關係

(一) 年齡與陞遷的關係

在消防這種特殊的單位年齡還是會影響陞遷，因為已至退休的年齡，其體力、身體健康狀況等都在走下坡，無法像中壯年人有其體力長期作戰，長官有時會考慮如果待在外勤，再等幾年就要退休，有時會調往內勤，但是內勤的薪資又比外勤更少，一般人大都不願意往內勤調動，所以大多數的消防人員都願意在其單位待到至退休。

一般首長都會考量中階層年齡的人當外勤主管，其有體力至各種災害現場坐鎮指揮，其應變能力等思惟都能達到頂峰，所以目前外勤的主管一般都是處於中階層四十歲以上的居多。「中階級的年齡較吃香，如果太年輕也會讓人認為經驗不夠，年齡太大讓人覺得體力無法與年輕人比較，都準備辦退休的階段；所以外勤隊員、小隊長命令退休年齡為五十九歲，大隊長、中隊長、分隊長為六十歲，比一般公務人員之六十五歲屆齡退休提早了五、六年。」(A4-4)

如果年老者陞任為大隊長，長官正要栽培時又達到退休年齡，因外勤主管屆齡退休年齡比一般公務人員提早，外勤大隊長退休年齡為六十歲比一般公務人員的六十五還早到來，所以會遇到剛陞任沒有多久又要辦退休的窘境，又要重新找人接任其缺，如果常常更換大隊長，又會引起下面的部屬重新適應新的主管及新的領導風格，對人力資源之運作也非妥善。

另外年齡稍為年長者可能會考慮是否有栽培的潛力及退休的可能性，所以首長難免會有主觀因素存在。(E1-4)

⁴ 本研究分別針對消防人員進行半結構性訪談，將其訪談分析之結果，藉以瞭解臺南市政府消防局人員在陞遷上的看法，現職人員礙於職場前途考量，有些人不太多言而以簡答方式簡約回答，而且謹慎小心的回答方式，對於某些評論都採取保留態度。消防人員的上班時間是輪班制，有時輪休，有時值夜班，所以時間上較難與其配合。外勤各分隊的人員因值班的關係長時間待於各分隊待命，而消防機關為較封閉的環境生態，其人員流動性無法像一般公務人員順暢，較不易調動至其他機關，無法瞭解其他機關的陞遷制度。

受訪者還是有人認為年齡也會影響陞遷，但是也有大部份的人無意見，但是年齡是否影響陞遷，還是視首長主觀考量，以目前臺南市政府消防局各大隊長的平均年齡而言，中階層年齡的消防人員其陞遷機會比年老者或年輕者更多，因為其經驗、經歷又比年輕者更豐富，其體力又比年老者更強壯，所以中階層年齡在陞遷上是佔有其優勢存在的。

（二）服務單位與陞遷的關係

消防單位有分內勤及外勤人員，內勤人員有消防局本部人員及大隊之部分人員等，按照一般公務人員之上下班時間及國定例假日等作息，其工作內容主要為負責規劃並控制行政業務的推動。外勤人員有消防局本部救災救護指揮中心（勤務中心119 勤班人員）、消防各分隊、特搜隊等人員，其勤務方式係二十四小時輪替制，並依照消防勤務分配表排定之勤務運作與輪休，其工作內容皆為與民眾息息相關的救災及救護工作。

以內、外勤人員而言其工作性質完全不同，勤務量不同，有時在敘獎方面也會不同，外勤人員救災救護及特殊案件較多，比較容易獲得敘獎，因為陞遷評比是以資績分高低，所以導致內勤人員認為外勤人員的獎勵多。

服務單位會因工作性質不同及內外勤，對陞遷有所影響，因為外勤的人救災救護工作量多，在任何搶救上都有機會獲得敘獎，內勤的人一般陞遷機會不太大。

（C1-4）

因臺南市幅員遼闊有都會型、有鄉村型，又可分為山上及海邊等不同類型的服務單位，其人員的工作量及工作性質亦不同，例如山上地區或偏遠地區可能要常常抓補蜂巢或補抓蛇等，而都會型的人口較多常常有各式各樣的救護案件，然而通常都會型的人口數多，所以消防人員配置人力相對多；而鄉下地方人口少，消防人員配置的人力也相對少；因消防人員所服務的單位有分都會及鄉下型，或者是服務地區的人口數多及人口數少等不同類型，其出勤的工作量及內容也相對有所不同。

對服務單位而言分為市區或鄉村二種不同型，如在都市或勤務繁量的單位服務比在鄉下、海邊、山上等單位服務的出勤及業務量是有比較多的，相對的出勤量及業務量多所得到敘獎機會多及能見度也會較高，較能引起長官注意，所以學歷和服務單位對陞遷都是有影響的。（A1-4）

另外消防人員以相同的期別被分發到不同單位上班而言，陞遷速度在都市服務的消防人員比鄉下者陞遷速度還要快。

服務單位也會影響到陞遷，例如同一期的人員在不同單位工作，經歷十年後每個人的陞遷會所有不同，因為如果在都市的話人口密集，有身經百戰的機會，如在鄉下的下較單純，區域性不同地理環境不同而導致的，所以都市的功獎及考績機會相對較多，陞遷速度較快。（B2-4）

以消防局局內單位的科室而言，有些科室常常接受挑戰而言，或者常要接受考評的單位，因為全國性的考評成績會影響首長的施政能力，另外業務困難度越高的單位，越能吸引長官的注意。

待的服務單位有會有差別，如果是比較有挑戰性的單位，其陞遷機會較多；而待在業務比較單純無挑戰性相對機會就減少，因為越有挑戰性的工作其功獎就越多能見度高。（G2-4）

受訪者均普遍認為消防人員在服務單位不同，也會影響到其陞遷機會或陞遷速度的，如外勤人員比內勤人員陞遷速度較快，都會型的單位比鄉下型的單位陞遷更容易，科室的業務具有挑戰性、能見度高者，比較能受到長官的青睞的業務，陞遷機會較多。

（三）學歷與陞遷的關係

學歷有分為中央警察大學畢業的學歷或者一般大學的學歷等，對基層的隊員及小隊長而言，有一般俗稱「警大條款」的限制存在，也就是一定要從中央警察大學畢業或經其受訓者，才能陞任分隊長或其同職序職務；而一般大學的學歷是無法陞任的，只有在陞任小隊長時在陞任評分標準表的學歷分數有加分的作用而已，所以如欲陞遷至分隊長或同職序任官資格需擁有警大二技畢業或者至警大消佐班進修等門檻。

只要不是警大畢業的就無法往上陞，在國外如日本、美國比較注意實務作戰經驗，達到一定的經歷、累積一定的經驗後，就會被派去受訓深造而晉級，其工作經驗較為豐富；與臺灣的筆試考試相較起來，較能傳承經驗，尤其是火場最需要的是經驗。（B1-4）

但是對隊員陞任小隊長的各候選人，或者是一般參加陞遷的各候選人都有資績

分的評比，除了小隊長晉升分隊長需至警大消佐班受訓外，其餘的陞遷依據臺南市消防局所訂定的陞任評分評準表，學歷在評比上的分數是有差距的，當然是每個人想要去爭取的，所以才會有進修取得較高的文憑。

自從民國九十五年開放一般生特考後，其經由特考而考上的一般生其學歷大都為大學或研究所畢業，與我們由警專畢業的在陞遷上其學歷的分數是有所差距，導致我們警專畢業的科班生在學歷分數的評比上往往輸給一般生。（A1-4）

超過一半的人認為學歷還是很重要，不管要競爭任何職位，在其陞任評分標準表上最容易顯示出來的。

學歷對陞遷影響很大，在陞任評分標準表上碩士及博士佔了評比很高的分數，對警專畢業的人影響很大。（C1-4）

有時學歷還是會吸引長官注目及主觀的認知。

會有影響如學歷高者及經歷豐富者陞遷較速度較容易吸引長官的注目。（E1-4）

然而學歷越高其工作能力不一定較好，學歷與工作能力不是成正比的，像外勤的隊員一般學歷都為警專畢業，但其救災救護的工作能力不一定比其他大學或碩士生差，要視所學的及所進修的科目是否與工作業務習習相關，如果進修一些對業務無幫助的，無法應用在工作上，只是為了文憑而進修的；然而對消防單位而言，反而造成人力運用不足，所以為控管機關內人員自行申請在職進修之人數，依「公務人員訓練進修法施行細則」規定自行申請進修總人數，以不超過編制內預算員額之十分之一為限。

學經歷等是會影響主管的主觀判斷，一般主管都會認為學歷越高表示越優，但是學歷高的人其業務能力不見得會好，學歷與能力不一定是成正比，尤其是外勤的工作，是需要長時間的磨練與經驗豐富的累積。（A4-4）

綜上受訪者的意見，在陞任評分標準上學歷這個項目的分數是有差距的，例如有許多隊員要陞任小隊長，每位參加資績分評比的各候選人其學歷不一，有些隊員只有警專畢業，也有些隊員警專畢業後再自行到其他公私立大學進修大學或碩士的文憑，在評比時有進修的人員，當然在學歷這個項目評分上的分數會比沒有進修的人其分數較高，有時會因學歷低而無法獲得陞遷。

二、職場表現與陞遷的關係

(一) 考績對陞遷的影響

考績之等第，攸關消防人員的升官、職等晉升及考績獎金等，其利害關係影響甚大，考績也是在升官時與其他候選人競爭的評比項目之一，而獎金誠然是激勵作用的工具之一，關係到額度的多寡，長期以來公務人員亦將之視為福利的一部分，然而獎金是伴隨考績而來最直接的獎賞。

考績則攸關個人福利給予，所以同仁於工作表現當然會加強，以利爭取考績。

(F1-6)

另外人員的陞遷在陞任評分標準表上在考績評比項目上有舉足輕重的分數，有時參加陞遷的候選人會在該項分數上落差，導致無法獲得陞遷。

考績對陞遷才是最重要的，再與別人評比時如果有一年考列乙等與別人相較時分數就會相差好幾分落差較大。(D1-6)

考績有比例限制存在，甲等上限不得超 75%，單位主管於考評時無不有壓力；然而因比例的關係，如果有人乙等被更改為甲等，就需有人改列為乙等，完全無彈性可言。

考績影響陞遷較大，在陞遷評比上所佔的分數較多，有時還會拜託長官管考列甲等或者請人關說，這都是不公平的，對於考列乙等人，不是表現不好，因為甲等有比例限制，請人關說的考績由乙等改成甲等，那麼就要有人犧牲，誰願意自己甲等因為他人關說而變成乙等。(A3-6)

有些單位會有輪流打乙等的默契及內規存在，且為眾所公認的規則，而輪流考列的原因，為有些機關首長或主管不願意當壞人，往往選擇鄉愿式的做法，然而輪流考列甲乙等，對主管在管理上及同事相處的情感上，是否有和諧的氣氛，也是見人見智，有時主管必須事先安撫被考評為乙等者。

以輪替方式評定考績等次，會使考核者之考評行為不具客觀性，輪流打考績會有優者不優，劣者不劣，使考績功能不彰，獎優汰劣不易，無法發揮考績法中的獎優汰劣之功能，對認真的人員會有不公平的認知，因為表現的再好也是要被輪流被考列乙等，但對於工作表現不佳的人會有優勢存在，且無法改進及檢討自己的過

失，對組織長期的發展是不利的。

目前有些考績輪流打乙等，但是這種情形對工作量多的人、認為真的人，心情是會受影響的。（C2-6）

考績除了每年的年終考績升等外，在各項陞遷評比中亦佔一席之地，依考績法第十一條規定連續二年甲等或連續三年內有一年甲等二年乙等，就可取得同官等高一職等之任用資格；另外如欲參加陞遷時的評比分數，考績甲等在陞任評分標準表上的分數與乙等的分數是有差距存在的。

所以對於想陞遷的人，都會極力爭取，導致有些人會利用各種管道，影響主管的判斷，如人情因素、關說、政治力的介入等，然而這些都是會使得考績結果不能很客觀、公正的衡量；長期會導致人員有怠惰的心理或減少對工作的投入，造成組織績效停滯，考績應本綜覈名實、信賞必罰之旨，作準確客觀之考核，以達公平與正義原則。

但是考績就相對重要了，除了陞遷上的分數還有考績獎金；所以很多人在業務上準備很多資料以利討好長官所派的工作，都是會為了考績而努力，或者順從長官的意思以利爭取考績甲，有時還會擔心如果不順從長官會變黑，所以變得敢怒不敢言。（A1-6）

考績對每個人的影響較大，因為在陞遷的評分標準表上分數會有差距；資深的人長久以來對考績甲較無欲望，而有些年資較淺的人考績乙等心情上會受影響。所以建議主管應告知考列甲、乙等的優缺點，並個別聽取意見，這樣對資深或資淺的人，才不會造成心情上太大的影響。（A2-6）

如果機關首長充分運用平時考核，落實年終考績，發揮獎勵功能，在陞遷過程以績效評估為依據，對工作認真的人給予考列甲等，則其人員在心理上會有公平的知覺，因為其努力被長官肯定，在工作上的態度就會更努力的為組織付出；所以藉由考績制度提升工作績效，並且獎勵績優公務人員，以提供陞遷的機會。

如果考績獲得甲等就表示長官肯定我，那麼就會努力工作，所以考績甲等獲得陞遷機會較多，如有獲得賞識而升官其平日的表現也相對會更努力，一個主管應該不會任用考績很差或者被處分的人來陞遷。（G1-6）。

受訪者均普遍認為考績是影響陞遷的重要因素，考績考列甲等或乙等在和別人評比上是有分數差距存在的，當然考績此項分數也是眾所爭之處；再者參加陞遷的

各候選人如果年年考列乙等，給人的第一印象及觀感會比別人差，所以考績在陞遷過程佔有舉足輕重的關鍵存在；考績的制度本為獎優汰劣之功能，大家都希望藉由考績來陞遷晉級、獲得考績獎金等獎賞，所以機關首長應客觀謹慎考評，以符合考績的公平正義原則。

（二）獎懲對陞遷的影響

獎懲係指獎勵與懲處之總稱，兩者都是管理上的重要手段，獎懲在消防機關是很普遍的，係鼓勵善盡法定職責、嚴明紀律，因為消防工作攸關民眾生命財產安全，不可有任何差池，對於執行公務時如涉及違法或失職之情事，應給予妥適的懲罰，而改進其工作方法與態度，才能使機關保持永久的正常運作。

在陞任評分標準中，獎懲的分數一般消防人員都認為獎勵在評比中是最好得分的部份，只有出勤救災救護達一次比例，或者參加各項考評時成績優異都可以敘獎，所以較不會去爭論敘獎；而懲處是負面的在陞遷評比時是會被扣分的，只要不出差錯，上班時執行勤務時不違法失職，是很少會被記過處分的；再者敘獎和懲處的分數在評分時其分數是可以相抵的，獎是加分而懲是減分，所以大都比較不在乎獎懲在陞遷上的重要性，除非是記過這類嚴重的懲處，而一般的申誡只要有嘉獎就可以很快的相抵了，所以在陞遷上其獎懲的基本分數本來就容易得分，當然獎懲的分數也是想升官的人，最基本應有的分數。

獎懲較不重要因為幾乎每個人在評分標準上的分數都是得到滿分，而且敘獎的分數是有總額限制的，當然這也是最基本的陞遷競爭分數。（A1-6）

敘獎對每個人想要陞遷的人都會有相同的分數，都會得到自己理想中的分數，因為敘獎是基本陞遷資格的參賽權，也是想要陞遷的人應該具備的基本條件。

（A2-6）

所以消防人員認為在評分標準的獎懲項目分數很容易得到，一般而言只要有參與救災救護工作，每個人都有機會獲得敘獎，所以在陞遷評比上無法顯示出分數的高低分，因為大家在獎懲這項評比的分數都一樣且可以得到一定應有的分數，不分軒輊，所以更顯出消防人員認為獎懲在陞遷上是不重要的因素。

我個人認為獎懲似乎較無關緊要，因為在陞遷上基本的獎懲早已遠遠多於陞遷的最低標準，在這方面就較無鑑別度，一般而言每個人都會拿到最基本的分數所以

陞遷影響較少，再者獎懲在陞遷上採計的分數及標準比考績還低，但是若反方面來考量，有些業務較易記到功獎，有些不容易。（D1-6）

受訪者均認為獎懲不是影響陞遷的重要因素，因為消防人員的功過額度、獎懲人數都比一般公務人員多；因消防機關業務性質特殊，攸關人民生命財產安全，不可有些許差池，須重獎重懲，所以其獎勵與懲處較頻繁，不同於一般機關獎懲較少；再者消防機關對於平時服勤認真績效優良或違反勤務紀律之消防人員，或者參加中央舉辦之業務評比成績優良者等，均依表現給予一定額度的獎懲。

消防工作的目的在於維護社會安全與確保人民生命財產，係屬於政府公共服務重要的一環，然而消防人員的工作是講求整體性之團隊合作作戰的工作性質，如有發生重大災難時如火災、水災、地震等，需停止輪休共同至災害現場參與救災救護之工作，其可依參與程度或搶救所付出之辛勞，依功論賞，並依照臺南市政府消防局消防專業人員獎懲標準表，給予表現優良之人員或表現差異之人員，給予合適的獎懲額度；所以導致消防人員認為在陞任評分標準中，獎懲的分數是每個參與陞遷者，應有的基本分數，無法凸出獎懲這一評比項目的重要性。

（三）工作能力對陞遷的影響

在一個公開、公平、公正的陞遷環境中，能使每一位消防人員在明確的遊戲規則下，經由工作表現，取得陞遷機會而獲得拔擢；在消防系統中的獎勵及各種訓練，旨在提振工作士氣，然而制度設計失當，如陞任評分標準表之評分項目無法適用於其人員時，會影響其陞遷公平性，但是機關首長個人偏頗或者主觀認定陞遷之人選時，是會打擊機關員工之士氣。

其實職場表現平平的就好，只要能吸引長官的注意，如果長官認為你是人才，就會獲得陞遷。（A1-2）

在工作過程中，表現良好者，也許有較多個人的曝光率，才能增加陞遷的可能性，但是受訪者認為工作表現良好的人不見得會獲得陞遷，陞遷與否是決定於首長，不一定和工作能力有關；然而理想的陞遷應考量工作表現及能力，不過還是有人認為陞遷還是需要一些人背景與人脈的襯托，會比較容易陞遷。

沒有絕對以職場表現為優先考量，如果有二個人工作職場表現相同，其中有一人有「主管緣」與主管長官較親近，或者與主管有利害關係，或者主管有人情壓力

存在，就會獲得陞遷。（A3-2）

由訪談得知，資績條件良好者，比較能夠獲得陞遷機會，但又認為背景及人脈相較容易獲得陞遷機會及加速陞遷速度。

以人脈為主要考量因素，職場表現是其次的，所以與局本部的關係或外面的人際關係或與政黨關係良好都會先獲得陞遷。（B2-2）

陞遷應以工作表現及績效為基礎，才能鼓舞機關人員之士氣，從受訪者得知認為工作表現只是其中一項陞遷的因素，還是有受訪者認為非必要的條件，因為其人際關係也很重要，主管不可任用一個常得罪人，處事不圓融之人為幹部，所以認為只要平時工作表現不出差錯，加上人際關係良好，都會有陞遷的機會。

工作上的表現不一定是優先考量陞遷，有時候人際關係更重要，例如各項業務評比為第一名的人，但是地方上的事務處理的不好，常常得罪人就算職場表現在優也是沒有用。（B1-2）

職場上的工作表現是否對陞遷有所影響反應不一，消防人員的工作表現與其能力及對工作的態度，是決定陞遷應該重視的因素，但是受訪人員都認為如果再加其他外在因素，陞遷速度會更快，也更容易獲得陞遷；所以努力工作的結果，若不能獲得應有肯定，儘管有滿腔熱血，也會隨著陞遷的不公平而消磨殆盡；然而消防人員的人事陞遷，如能夠建立一套公開、公平、公正的辦法，令大家心悅誠服，大家共同遵守，則全體同仁才能在同一遊戲規則上公平競爭，其機關的員工士氣才能提升。

在職場表現上普遍的受訪者認為考績會影響到個人陞遷，而獎懲和工作表現是較其次的；當然考績是在評比中佔有很重要的分數，一般陞遷評比考績項目的計分採計為最近五年的成績，如果每年的考績都在公平、公正、客觀的原則下考核出的，那麼在其陞遷評分上的分數將足以採信；如果每年的考績是由輪流打出乙等，或者關說而得到甲等，其可信度低，以此為陞遷的評分標準實有欠缺公平性；然而所有參與陞遷的候選人如有考績為乙等時，其分數與他人相較下自有高低分之區別，故受訪者才均認為此項分數的重要性。

然而獎懲也是依平時工作表現，所給予的獎勵或懲處，在陞遷評分標準上佔有一席之地，因消防人員普遍都可以得到獎勵，為鼓勵消防人員勇於冒險犯難，所以出勤務達一定次數或參與重大救災救護時或參加業務評比優者，均給予敘獎以資鼓

勵；所以在評比中獎懲項目，是每個參與陞遷的候選人，都應該有的基本分數，因容易獲得敘獎；而機關首長對考績委員報審核的獎勵或懲處之額度，均尊重考績委員會的決議，也較無刪減的意見，所以普遍的受訪都認為較不重要。

三、外在因素與陞遷的關係

在陞遷上最大的問題是政治現象，使得原本作為激勵的機制失去功能，而且還衍生多負面的影響，如私下抱怨、謠言滿天飛、檢舉信函等，都是造機關形象受損、員工士氣低落等主因。所以當一個人如果無法獲得陞遷，則心理上的不平除了口頭抱怨，減少工作投入，對陞遷之期望有失落感及不信任，進而對工作失去正向預期效果，不符合增強理論的正增強。

由於陞遷涉及到「人」的因素，不可避免的政治或人脈的關係就會參雜在其中，而且自古皆然，尤其又是民選的時代，政治與選票、政治獻金……皆有相當大關聯性。所以當政治力或關係的因素無法排除時，如何在拔擢優秀人才與政治現實面上作調適，就考驗單位首長的用人智慧與領導風格。（F1-3）

當一個機關有人以政治方法達到陞遷目的之後，就會引起部份人起而效尤，增加在政治上的投入，尤其是找議員民意代表關說最為普遍，大部分受訪者均認為透過民代的關切與交辦，機關首長在決定陞遷時會有壓力，但此為最常見也是最有效的方法；大家有樣學樣，最後惡性循環的結果，會使得陞遷受政治力介入的現象更為嚴重，機關更難以才取人；為避免這種關說惡質文化，除機關要勇敢拒絕外力介入陞遷，民意代表更應節愛自持，避免介入機關陞遷職務的關說，破壞事務官之文官體制的陞遷。

外在因素其實很重要，因首長是最後決定者，如有民代介入關說時，會有加分的成份，因選舉制所以還是有民代的壓力存在，所以有時評比分數贏不見得是最後勝出的人，民代的關說是最後影響的關鍵因素，往往後面翻盤，所以評分在前面的人不見會陞任；而靠政治力影響陞遷，對機關長久發展是不利的，大家都會有樣學樣，動用很多人來關說，對日後業務的推動及執行會受阻。（A1-3）

然而，公務機關有時陞遷與否，和工作表現沒有直接關係，反而有政治人脈者，多獲得優先陞遷的機會，所以政府應訂定關說的相關禁止法規，以防範或扼止此風氣盛行。

最常見的是地方上有力人士關說，將嚴重影響陞遷的公平性，如果一個人工作能力不好與同事相處不和諧，但是靠著關說來爭取陞遷的機會因而獲得升官時，別人會用異樣的眼光來看待他，所以政府訂定陞遷相關制度時，應該要有限制關說的相關法規或預防的因素存在；但是目前社會上比比皆是，好像任何機關或多或少都有民代關說而升官的人存在。（B1-3）

一般而言，消防局大都是依據職務層級的差異而不同的作法，基層的消防隊員陞遷作業主要依資績計分成績辦理，中高階幹部則機關首長因有其用人之考量；所以中高階的消防人員之陞任，機關首長有很大的用人權限，有時會偏好政治回應價值；一般而言職等越低外在因素介入的越少，官職等越高外在因素介入的越多。

在消防系統中的獎勵及各種訓練，旨在提振工作士氣，促成人員追求卓越，然制度設計失當如陞任評分標準表，及機關首長主觀的偏頗或個人因素之影響陞遷，反而成了打擊士氣的利刃；所以，努力工作的結果，若不能獲得應有肯定，儘管有滿腔熱血，也會隨著陞遷的不公平而消磨殆盡。

若是因民代關說等外在因素而影響陞遷是最不公平的，對辛苦付出與認真努力的人是種嚴重的打擊，一個人的努力就是為了陞遷，但是若因為有關說的影響，會導致大家不願意去努力，都會想說努力也沒有用處，那又何必再去那麼認真，整個消防局會開始向下沉淪。最後整體氣氛都會改變，只有等著退休的氣氛。（D1-3）

不是依能力陞遷，而是依長官的主觀決定，所以就會形成一個小團體或派系，這種不公平的制度，影響整個組織的向心力及團隊精神。（C1-8）

理想的陞遷應以能力、績效、學經歷等一般客觀因素為考量，而在陞遷制度上有法制規範及標準，惟實務上仍有相當程度的機關首長之主觀因素及外在政治力介入，然而大多數受訪人員認為陞遷有政治現象存在，其原因為機關首長決定陞遷時與公務人員所認為之合理陞遷標準有嚴重誤差，此一現象為文官陞遷體制的功績原則未被重視與落實。

有時可能產生成績最優者，並不一定獲得陞遷，還有 20% 的綜合考評項目是機關首長的權限，此權限是否因機關首長的私人因素而影響，導致在評分上不夠客觀。

首長有時會參考政治力量等外在因素，尤其是有民代關說時，首長會在陞任評分標準表的綜合考評 20% 的分數，給予每位陞遷候選人有不同的分數，有時甚至

差距很大，往往一決勝負是在首長所給予的這 20% 的評分上，所以決定權在首長的主觀評分上。（C1-3）

綜上受訪者的意見認為民意代表關說，是最能影響機關首長決定陞遷人選的主要因素，而個人工作能力及表現反而比不上關說；所以外在因素介入時，多數人會感覺到不公平，進而影響工作士氣；政府機關應共同努力阻止民意代表關說陞遷案，並使其關說案件逐年下降，才能使陞遷制度更合理化；唯有透過公開、公平、公正的陞遷制度，才能促使公務人員在明確遊戲規則下公平競爭，經由工作表現，取得陞遷的機會而獲得拔擢。此才得以符合陞遷公平性。

四、陞遷制度與組織績效的滿意度看法

工作滿意度是對於工作所具有之感覺或情感反應，而這種感覺是取決於特定工作環境中，實際獲得的價值與預期應獲得的價值之差距；如果大家對於在工作中所得的滿意度高，其工作表現就會越佳，相反的在工作中無法獲得滿意度，其工作表現就會下降，組織士氣也會隨之下降。

有些人會利用不好的陞遷管道，讓實際可獲得陞遷的人有卡住無法往上陞，所以不管表現及如何努力也無用，對組織的滿意度就會下降。（C2-5）

陞遷是激勵組織成員，提振工作士氣的重要方法，可以增加個人在組織中的重要性，也可以提高工作滿足感，只要陞遷機會公平暢通，肯努力就會有陞遷的機會，自然願意為工作付出，工作滿足自然提升。

而組織績效如提高工作滿意度及工作表現會提高，如果用對了人達到舉才舉賢、專才專用對組織才有提升之效果。（G1-5）

影響陞遷的因素頗為複雜，且公正性受質疑，有人認為影響陞遷的決定因素為個人能力操守等內在因素，又有人認為是政治力及人際關係的外在因素；但站在公務人員立場時，唯有嚴謹及公平的程序與細密之規定，方能確保其權益不受侵害；以工作績效表現來決定陞遷之人員，讓績效佳者有才華能力者在陞遷上晉級，進而提高公平、合理的陞遷制度，降低政治力的介入，排除機關首長偏好、政黨派系、民意代表等因素的影響，對機關的組織績效一定會提升，進而影響其人員對工作的滿意度。

一個好的陞遷制度當然組織績效就會提升，如果每個績效建立在公平的制度，

而且各項評比是公平、公正、公開的，陞遷制度透明化，績效就會好；當然績效評比的公信力也很重要，大家才會去信服，陞遷制度透明化大家的付出相對才會達到自己想要的，才不會厭倦，如果在職位表現上獲得長官的肯定，那麼工作表現就會有所表現，如對工作不滿意，表現無法提升。（B2-5）

消防人員的陞遷管道系屬較封閉的陞遷系統，所以會較少陞遷及調動的機會，受訪人員認為目前陞遷制定尚不完善如陞任評分標準表，而陞遷制度如同一個「遊戲規則」，其不僅具體訂出了公務人員應如何努力才能獲得晉升的途徑，更賦予每位公務人員公平的競爭機會。

所以消防人員都非常在意機關內陞遷的公平性，亦是影響組織成員的工作士氣最重要的因素，陞遷公平性符合激勵保健理論所強調，陞遷可促使員工作獲得內在的滿足感，進而影響工作績效；所以適當的陞遷，足以激勵機關人員努力的工作，使其態度由消極轉為積極，間接亦可促使機關顯現出朝氣蓬勃的組織氛圍，提升組織績效及士氣。

目前陞遷制度沒有提升組織績效功能，陞任制度訂定的不完善，缺乏專業性，制度不公平，只是內鬥，分派系，缺乏向心力，內部士氣低弱。因而對陞遷不抱任何希望，因為沒有機會陞遷，工作上無目標，沒有鬥志做事不積極，有時會有負面情形；如果大家都有公平的陞遷機會，公平的制度時，有陞遷的目標可以追求，才會去求表現，有衝勁，積極的完成每一件，其工作心情才會愉快，工作表現才能提升，才能留住人才。（C1-5）

在對其陞遷制度的滿意度下，受訪者認為陞遷的公平性，會直接影響到其對組織的滿意程度，越有制度的陞遷其滿意度相度越高，如果多數人對首長所任用陞遷之人無意見，相對其陞遷滿意度較高；然而所陞遷之人是跌破眼鏡為眾人所無法接受之人，對其陞遷制度的滿意度就會下降；最常見的外在因素介入，而影響長官對陞遷人員之客觀的判斷，惟有修法明示禁止人員關說等政治介入，使其人員之陞遷制度回到透明化的運作程序下，有合理的競爭才能提升其人員的工作滿意度（Hoppock, 1935; Maslow, 1943）。

綜上所述，由於消防人員待在隊上時間長久，同事之間互相影響力大，故一般人員都會將自己與同事或同學互相比較，將自己的條件與對職務上的付出和他人進行互相比較。如果別人付出較少而獲得陞遷，或者付出相同卻有不同的陞遷時，那

麼對陞遷制度的滿意度將下降，或者發現不相當時會試著去謀求平衡。然而，在衡量自己於職場上的總體陞遷情況是否滿意，由於陞遷制度的滿意度涉及個人主觀的感覺，陞遷機會有限，其結果終究無法讓每個人都滿意；惟有將工作績效與考績制度相連結，才能落實陞遷與工作績效的結合，將機關的陞遷建立在工作表現的基礎上，才能提升消防人員對陞遷制度的滿意度（程本清，1998）。

陸、討論與建議

一、研究討論

（一）基層消防人員陞遷受限於警大條款

經由研究訪談可知，基層消防人員陞遷有其困難之處。就體制上而言，消防人員的身份係屬公務人員；而就實務上而言，升職的規劃卻比一般公務人員更加嚴格。進言之，基層消防人員欲進行陞遷乃為透過升職教育之消佐班，訓練期間四個月，結業後取得分隊長或同職序任官資格；基層隊員教育由臺灣警察專科學校辦理，幹部教育由中央警察大學辦理，所以如欲陞任幹部，需考上消防佐，而未經中央警察大學四個月以上教育或訓練合格者，無法升任至警正三階以上職務，教育體系明顯劃分為兩階段。另外基層消防人員可參加警察大學二年制技術系，雖名為養成教育，畢業後取得學士學位，亦取得升職資格。因此，無論消佐班或二技，都是由中央警察大學統一辦理，始取得升職資格，且皆為對內招考。

然而，基層消防人員只有報考消佐班或警察大學二年制技術系等二種晉升分隊長或同職序職務的途徑，對於資深的基層消防人員極為辛苦，因每年的消佐班及二技招生人數都非常少，所以相對錄取率低，對於報考消佐班及二技的基層消防人員無異是一種打擊，終其一生努力，最後仍無陞遷機會；然而消防系統自成一封閉組織，警大畢業的對其陞遷才有保障，警專畢業最多只陞至小隊長，導致許多人都對陞任分隊長或同職序職務不抱任何希望，最後只有以隊員或小隊長等職位等待退休或提早退休。由上述可知，現行陞遷制度造成基層的消防隊員和小隊長對陞遷不抱希望，實肇因於限縮基層消防人員陞遷的警大條款，從而導致基層人員陞遷瓶頸無法突破。故為避免陞遷制度自成一格，暢通陞遷管道實有必要做通盤考量。

（二）資績條件優異者且人際關係等外在因素良好者可加速陞遷

陞遷是基於功績原則的考量下，如資績分評分良好的人，為具備資歷及工作表現優良，如果再加上個人的人際關係良好或有政治力介入其陞遷速度更快，或者常與長官常接觸並瞭解長官做事態度與方法，增加曝光率，容易獲得長官的信賴，也較能增加陞遷的可能性。由訪談結果分析，受訪者多認為資績條件固然重要，但是再加上外在條件良好者其陞遷更容易也更快速，例如人際關係及背景、人脈良好的人，將可在陞遷上如虎添翼；因其在陞遷時機關首長會有先入為主的主觀因素存在，造成在陞任評分標準表的綜合考評項目上會有加分的作用，當然人際關係良好的在處理各項事較圓滑，而且與地方民代關係較融洽，較容易獲得長官的賞識。

由於消防業務多涉及地方行政工作，在地方上要辦防火防災宣傳活動、清查轄內違法囤積爆竹等地方性事務，與警察人員的工作性質相近，所以有時需了解地方生態，依照地方特性及關係才能深入到在地化，唯有如此才能才解地方實際危險的場所，有利查核公共危險之責，如有良好人際關係與地方上互動良好，推動任何業務才能順利。由上可見，資績條件優異者且人際關係等外在因素良好之消防人員，在處理各項事務確實有助於迅速且完滿地達成機關首長交辦的任務。

（三）陞任評分標準表不可因人而改

各縣市消防機關的陞任評分標準表未能齊一，消防機關從中央到地方無統一的標準，各縣市政府消防局依據「公務人員陞遷法」第七條及其施行細則第五條、第九條規定訂定之；建議訂正或修改評分標準表時應結合實際工作面向，以工作績效為主的評分標準表，並應秉持公平與公正的原則，訂定實際可行具有量化的評鑑之項目，並建立一套量化的評分機制，以維繫消防人員的基本素養；應避免為特定人員去修改陞任評分標準表等遊戲規則，可免除陞遷不公平性的質疑，以免引起反彈或造成機關人員士氣低落不良後果。

在辦理陞遷作業過程及在辦理陞遷程序時不宜修改陞任評分標準表，如需修改時應俟陞遷案完成後或告一段落再予修改，才不會有為某人量身訂做或修改評分標準表，以符合某人陞遷的條款；然而每次修改其評分標準表的理由不同，會讓人聯想有因人而異，以免引起不公平的批評；再則修改陞任評分標準表時，係由幾位代表人員參與討論，最後採折衷的版本，其代表性略有不足，其所修改的評分標準表

無法為大多數同仁接受，可調查多數人的意見或網路票選出合宜的項目及配分基準，共同訂定大家所認同的評分標準表，以符合實務所需。

（四）機關首長具有相當陞遷決定權，應以公平、公正、客觀原則處理人事陞遷

就目前陞遷法的規定而言，辦理陞遷時的甄審會，其指定非票選的甄審委員及其主席，也是機關首長的權限所在。雖然在公務人員陞遷法中規定，人員陞遷過程中，機關首長尚可彈性發揮一定的裁量權利，即機關首長對甄審委員會報請圈定陞遷之人選有不同意見，亦可退回依其他甄選方式辦理陞遷。此固可解釋為首長裁量權的行使，然更導致陞遷作業中，首長與甄審委員會間時常產生認知歧異，結果是陞遷的最終人選多由機關首長決定。觀此可知，機關首長乃成為陞遷案中最具有權限的人。

從訪談內容發現，受訪者多認為消防局長及縣市長，是重要人事陞遷案中的最終決定者。在消防局中較高層級職務，例如副局長、主任秘書、專門委員或主管職務例如科長、主任、大隊長之一級主管未納入陞遷序列表中，陞遷管道受阻，易招致未獲晉升人員不滿，影響機關士氣，避免機關首長提拔親信；然而在陞遷中機關首長是決定陞遷的關鍵因素，需以超然客觀的立場處理每件陞遷案；而且應以陞遷候選人的工作表現績效及其品德、操行等因素，做為參考之依據，不應以個人觀感或其他外在因素介入而影響其陞遷，機關首長需以公平、公正、客觀為主要原則。

（五）辦理小隊長職缺資績評分之分數均應公布，不宜只公布獲得陞遷人員的名單

行為科學講究量化，數字似乎是最可靠的，而以資績計分（年資、獎懲、經歷、訓練及工作績效等）之分數高低為評比，對每位參加評比的候選人之資績分數應即時公布；然而公布資績評比的分數比公布人員的名單，較能獲得落選人的體諒，因有參加陞遷而落選之人，才知自己的資績分數與獲得陞遷人員的資績分數差距為何？然而，目前辦理小隊長職缺之陞遷，對於獲得陞遷的人員及落選人的分數不公告，只公告陞遷人員的名單，無法得知自己的評比分數和獲得陞遷人員的評比分數為何，建議應公布資績高低分數，以免讓人質疑是否有內定人員，因為大家互

相得知每個人的資績評比分數及排列名次，不易發生舞弊之情事。

資績分數高低依序造冊，並於公告之，如有疑義者，得於公告期間申請複查，及早公布資績分高低，以昭公信，萬一發現仍有誤繕，能及時更正補救，以達公平、公正、公開之陞遷制度，使同仁了解自己本身的弱項，作為充實努力的方向，祛除黑箱作業或內定陞遷人員的疑慮；再者陞遷過程的公開，包括評比分數結果、排序名次結果，讓可以參加陞遷的各候選人得知相關陞遷資訊，透明化的資訊有安撫人心的作用，肯為組織繼續賣力。

二、研究建議

（一）採行輪調制度

定期輪調可以讓員工增加歷練、危機處理、解決事情的多元能力。由於內外勤員工的工作性質差異大，所以消防人員內外勤輪調的機制不易實施。然而，如果一個組織能落實輪調制度，每個人將可以到不同的工作場域中學習新的事務，亦可以親自體驗每個工作的實務內容，是避免久任之人彈性疲乏的一項方法。是以，若能採行內外勤輪調，應有助於促使消防人員經過不同職位的磨練，並促成個人潛能的有效發展（王居鄉，2001：90）。

成功的輪調須考慮員工的適應環境，重視員工輪調意願之高低外，也需謹慎考量其輪調的間隔時間，並視員工的個人背景、學習狀況以及對工作之熟悉程度，尤其是外勤人員的輪調，其非僅可以考量實施地區互相調任制度，以加強職務歷練，培育通才，俾能適應將來的工作挑戰；而其輪調的間隔時間亦不可過短，需顧及大家的適應性，才能提升整體工作輪調機制。

（二）制定消防人事條例，保障權益

消防人員人事任免因屬地方權責為地方縣市首長的人事權，如改採一般公務人員任用法任用，其消防職系調任限制放寬，將造成消防人員轉任為一般公務人員，易造成消防機關優秀人才流失。經由訪談得知，現職消防人員均普遍認為應有專屬的人事法規，以利消防機關未來長久的發展，畢竟消防已脫離警察單位，業務性質完全不同於警察機關，不宜在適用警察人員人事條例，另外更不宜適合公務人員的任用制度，如適用公務人員任用法，其俸給、福利、待遇均按一般公務員支領，將

缺乏誘因吸引優秀人才，故消防人員仍以研擬專屬人事法令為宜。因為消防人員與一般公務人員之上班方式不同，危險性及工作量都不同，為避免打擊基層消防人員工作士氣，所以惟有制定出適合消防組織的人事法規才能保障其工作權，並進而鼓勵消防人員冒險犯難、勇於任事，使其無後顧之憂。

因此，本研究建議，日後若欲進行消防人事法制之律定或改革，應針對消防救災特性，設計一套求才、育才、用才、留才之機制，使消防人員之甄試培育，任用功能，得與政府設官辦事原則符合，以避免外行人領導內行人，並促成公平合理的陞遷制度生成。此外，亦祈政府通盤檢討消防機關之人事相關制度，俾建立起合理的消防勤務制度及保障其工作權及人事權，以吸引更多人才投入消防工作，防杜優秀人才流失。

（三）陞遷資訊公開透明化

機關辦理陞遷作業時，使符合陞遷的各候選人能對各階段的資訊能有所瞭解，並公布陞遷作業結果，以使受考核者認為考績達到分配正義與程序正義，分配正義為組織成員等第分布狀況，對照個人的考評結果，使得以在組織中確實反映出真正應有之地位（張瓊玲，2009，2013）。基於上述，故研究建議，為真正提拔優秀人才，宜將陞遷相關訊息公開，使更多優秀且符合條件的人員都能參與甄審，另外也能達成陞遷法所說公開、公平、公正的精神；而資訊越公開就能招募更多符合資格條件的候選人來參加甄選，機關自然就能從中擇出最優秀及合適的人才。

（四）甄選委員之立場公正客觀，不因私人恩怨有所影響

依據公務人員陞遷法辦理陞遷時，機關須成立人事甄審委員會，而人事甄審委員會成員中因指定委員人數多於票選人數，且基層人員參與程序實極有限，且甄選過程候選人並未參與人事甄審制度，所以甄審委員會的甄審過程乃為人質疑。由此，在消防組織未訂定其專屬陞遷辦法之前，不僅須強化其組織功能，並須確實依公務人員陞遷法及其相關辦法辦理；此外，在辦理陞遷過程時，應確實依據機關所訂定的「評分標準表」、「陞遷序列表」辦理相關作業；陞遷作業更要切合客觀公正的執程序，以符合舉辦陞遷作業的預期結果。即在執行過程中理應依據資績分的排序實施陞遷作業，使其過程更公平合理，並排除不當干預力量（呂育誠，2005：12-13），俾得循客觀事實與績效，選出表現最佳者的人選，促使其獲得陞遷

(蔡良文, 2010)。

此外,亦鑑於當前消防人員陞遷過程中,機關首長指定委員人數比例偏高之問題,本研究建議應降低委員會中指定委員的比例,提高票選委員,以避免人事甄審案件時,被機關首長指定的甄審委員迎合上意,難落實公正評審功能;建議委員會應以公平性、策略性與陞遷制度的審慎考量(蔡秀涓、施能傑, 1996: 40),酌予提高非主管人員比例,以增進基層消防人員之參與感,並使甄審會之評核更臻健全。

(五) 建立中央至地方統一的人事權

自警消分立後,消防機關係屬一般行政機關,因無專屬之人事法規,地方消防人員之任免權責為縣市首長,消防人員之任免係屬地方政府首長權責,然而各縣市消防局之人事權互相獨立,而其陞遷所採用之評分標準分也不盡相同,各自為政。內政部消防署無權介入各縣市政府消防局之人事權,所以縣市長掌有消防局長及其人員之調動陞遷等人事任免權,其人員調動任用需通過協商無法暢通,導致陞遷與任用受到外力與政治因素之影響甚大。

此外,又鑑於中央與地方消防機關缺乏人才交流及交流的管道,致使各地方消防機關難以網羅人才,無法活絡機關的發展,亦間接造成中央的消防政策無法落實推行。故研究亦建議,若能採行中央到地方一條鞭的陞遷制度設計,不僅能在各種災難管理行動中利於統一調度與危機因應時效性的掌握,亦有益於消防人員的陞遷順暢,並利於人才的交流和職務歷練。此才足以拔擢出消防體系所需要的人才,促成消防人員適才適所的發展(賴富源, 2002: 78)。

參考文獻

- 王居鄉(2001)。組織特性與升遷制度關係之實證研究。淡江人文社會學刊,第7期,頁89-107。
- 王德馨(1985)。現代人事管理。臺北:三民。
- 古聖姿(2003)。陞遷公平認知對工作滿意、組織承諾影響之研究—以臺北市各區公所公務人員為例。銘傳大學公共管理與社區發展研究所碩士在職專班碩士

- 論文，未出版，臺北。
- 呂育誠（2005）。公務人員績效評量結果融入陞遷制度之研究（上）。**公務人員月刊**，第 114 期，頁 10-17。
- 李梅金（2013）。消防局小隊長缺很大，陞遷作業傳黑箱作業。2013 年 7 月 15 日取自**華視新聞**，網址：
<http://news.cts.com.tw/nownews/society/201008/201008050533588.html>。
- 林宜君（2002）。**臺灣消防人力系統中消防分隊長之代謝現象**。國立交通大學經營管理研究所博士論文，未出版，新竹。
- 林起潛（2004）。**行政機關公務人員陞遷認知與行為之關聯性研究**。南華大學管理科學研究所碩士論文，未出版，嘉義。
- 林寶玉（2013）。**消防人員陞遷制度之研究**。成功大學政治經濟學系碩士在職專班論文，未出版，臺南。
- 邱華君（1996）。公務人員陞遷意義與依據。**公務人員月刊**，第 2 期，頁 56-58。
- 洪國平、呂秋慧、陳榮坤（2005）。**強化績效導向之公務人員陞遷制度可行性研究**。臺北：銓敘部。
- 張金鑑（1979）。**人事行政學**。臺北：三民。
- 張潤書（2003）。**行政學**。臺北：三民書局。
- 張瓊玲（2009）。改進公務人員考績制度的議題探討：公平原則觀點。**文官制度季刊**，第 1 卷第 2 期，頁 171-197。
- 張瓊玲（2013）。我國公部門人力激勵政策與法制規範之研究。**競爭力評論**，第 16 期，頁 83-110。
- 許文傑（1999）。建立策略性的升遷制度。**人力發展月刊**，第 60 期，頁 51-66。
- 陳建寧、馬群傑（2010）。公務人員核心價值認知行為與廉能政府之研究分析。載於郭耀昌（編），**公共治理與地方事務IV**（頁 1-18）。新竹：玄奘大學。
- 程本清（1998）。從激勵理論探討我國公務人員之陞遷制度。**人事月刊**，第 27 卷第 4 期，頁 44-51。
- 楊永年（2005）。**組織行為**。桃園：中央警察大學。
- 臺南市政府消防局（2013）。臺南市政府消防局簡介。2013 年 2 月 21 日取自**臺南市政府消防局**，網址：<http://www.tcf.gov.tw/tcf/default.asp>。

- 趙沛森 (2013)。升遷打結，消防局派系林立主因。2013年7月2日取自今日新聞網，網址：<http://www.nownews.com/2006/11/30/124-2021986.htm>。
- 趙其文 (2002)。人力資源管理。臺北：華泰文化。
- 蔡秀涓、施能傑 (1996)。政府部門升遷政策設計之思考架構：公平性與策略性觀點之整合。公務人員月刊，第1期，頁36-45。
- 蔡良文 (2010)。人事行政學-論現行考銓制度。臺北：五南。
- 賴富源 (2002)。我國公務人員陞遷制度。中國文化大學政治學研究所碩士論文，未出版，臺北。
- 顧慕晴 (2007)。轉換型領導與廉潔組織文化之建立。考銓季刊，第52期，頁92-107。
- Adams, J. S. (1975). Inequity in Social Exchange. In R. M. Steers, & L. W. Porter (Eds.), *Motivation and Work Behavior* (pp. 135-154). New York: McGraw-Hill.
- Alderfer, C. P. (1972). Existence, Relatedness and Growth: Human Needs in Organizational Settings. New York: The Free.
- Bolman, L., & T. Deal (1991). *Reframing Organizations: Artistry, Choice, and Leadership*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Drucker, P. F. (1995). The Information Executives Truly Need. In Harvard Business School (Ed.), *Harvard Business Review on Measuring Corporate Performance* (pp. 55-62). Boston, Mass: Harvard Business School.
- Hoppock, R. (1935). *Job Satisfaction*. New York: Harper and Row.
- Jucius, M. J. (1976). *Personnel Management* (8th Ed). Illinois: Richard D. Irwin.
- Maslow, A. H. (1943). A Theory of Human Motivation. *Psychological Review*, Vol. 50 (No. 4): 370-396.
- Skinner, B. F. (1971). *Beyond Freedom and Dignity*. New York: Fred A. Knopf, Inc.
- Willoughby, W. F. (1927). *Principle of Public Administration*. Baltimore: John Hopkins.

Taiwan's Promotion System for Firefighters: The Case of Fire Bureau of Tainan City Government

Chun-Chieh Ma^{*}, Jenn-Jaw Soong^{**}, Pao-Yu Lin^{***}

Abstract

The “Promotion Appraisal Scoring Form” is one of the important game rules in the operation procedures. However, the personnel appointment and removal of the firefighting bureaus are controlled by the head of a city or county government. Therefore, several critical issues arise. Relevant scientific literatures cited in this study include the articles regarding promotion system as well as performance appraisal. Furthermore, the semi-structured interview of firefighters at the Fire Bureau of Tainan City Government are conducted to collect the opinions of their own basic conditions, working performance, external factors and promotion satisfaction. Collected data are summarized and analyzed.

The research findings are summarized and concluded as follows: 1.The promotion of the grass-root firefighters is actually confined by the Clauses of the Central Police University. 2.Anyone with both excellent working

* Professor, Department of Public Administration and Management, National University of Tainan.

** Professor, Department of Political Science, National Cheng Kung University.

*** Master, Department of Political Science, National Cheng Kung University.

performance and interpersonal skills is more likely to be promoted. 3.The rules for the “Promotion Appraisal Scoring Form” should not be changed for the sake of any specific individual. 4.The organizational chief with promotion discretions shall deal with the personnel promotion in a fair and objective way. And 5.The scoring results to promote and fill the vacancy of a team chief shall be publicized; the current practice of publicizing name lists only is inappropriate. Based on aforesaid research findings, some suggestions have been put forth.

Keywords: firefighters, promotion system, performance appraisal, fire bureau of Tainan city government

幼托整合政策對國小附幼教保員管理 之影響：新竹市的經驗與啟示

胡至沛*、吳筱苹**

《摘要》

本文主要在探討《幼兒教育及照顧法》通過後，當中對於國小附幼增置之行政教保員與教學教保員規範，對於實際上幼兒園的運作與管理的影響，特別針對人員的進用方式、人事與行政業務管理，以及在工作職掌等內容。對此，本文以全國率先實施幼托整合的新竹市為例，透過問卷調查與深度訪談，以說明分析：首先、教保服務人員對於不同法令進用不同身分別人員的看法及認同程度，其次、增置教保員（行政教保員）之工作職掌與管理現況，最後教保服務人員對於班級一師一保配班機制的意見及看法。

根據實證調查分析結果，本文的主要發現與建議有：第一、政策說明不夠清楚，導致增置教保員之目的眾說紛紜，第二、教保相同職務進用法令應相，第三、工作職掌規畫清楚，第四、新竹市政府同時實施一師一保的配班制度，毀壞了增置教保員政策的美意，第五、建議其他縣市維持二師制度，第六提供介聘的機會。本文經由實證調查分析與發現，希望有助於發掘現場的問題及衝擊，以提供各界參考，使能共創優質的幼教品質。

[關鍵詞]：幼托整合、幼兒教育及照顧法、教保員

投稿日期：102年9月19日；接受刊登日期：102年10月30日。

* 中華大學行政管理學系助理教授。

** 新竹市東園國小教師、中華大學行政管理學系碩士。

壹、緒論

二〇一二年一月一日開始實施《幼兒教育及照顧法》（簡稱《幼照法》），二~六歲幼童受教機構統稱為「幼兒園」，自此「托兒所」及「幼稚園」走入歷史，二者名稱皆不再使用，並稱此法通過視為一種「幼托整合」政策。此項政策歷經 14 年的規劃，隨著《幼照法》的公布，正式將「幼稚園」及「托兒所」兩種不同法源的學前教育整合為「幼兒園」，並且歸教育部主管，這是我國幼兒教育的重大變革。《幼照法》本身涵蓋幼兒園設立及其教保服務、幼兒園組織與人員資格及權益、幼兒權益保障、家長之權利及義務、幼兒園管理、輔導及獎助等範圍。當中有關教保服務人員方面，除幼稚教育法的園長及教師之外，還納入托兒所《兒童及少年福利機構設置標準》的教保員¹及助理教保員。

此外，新竹市政府於《幼照法》尚處於立法討論階段時，率先在二〇〇七年實施幼托整合，將新竹市公立托兒所（以下簡稱「公托」）整併入鄰近的國民小學附設幼稚園（以下簡稱「國小附幼」），當時最大的考量是原公托 16 個分班之園舍，有些借用廟宇、祭祀公會、民宅、社區活動中心、學校場所等，多數場所之安全性堪慮；且其中的 8 個分班每班皆僅有 1 名教保人員，超額收托以致超過教保人員的負擔能力甚多。新竹市政府遂於二〇〇七年八月一日率先執行「幼托整合」政

¹ 係指公立幼兒園中的教保服務人員之一，其中分類為「行政教保員」及「教學教保員」：1.行政教保員：係指依《幼照法》第十八條第九項規定，公立學校附設幼兒園除依第二項及第三項規定配置教保服務人員以外，每園應再增置教保服務人員一人。於二〇一二年八月一日以聯合甄選且簽訂勞動契約晉用之教保員，此教保員非導師，依《勞動基準法》契約晉用。部分增置教保員領有幼兒教育教師合格證，但職稱為『教保員』。2.教學教保員：又分為「約聘僱教保員」及「契約晉用教保員」(1)公務員之教保員：「幼托整合」後至《幼照法》施行之前，公立托兒所併入國小附設幼稚園之教保員，依《公務人員任用條例（含僱員管理規則及醫事人員人事條例等）》任用。(2)約聘僱教保員：「幼托整合」後至《幼照法》施行之前，公立托兒所併入國小附設幼稚園之教保員，依《行政院聘雇人員條例》晉用。(3)契約晉用教保員：經由甄選錄取依《勞動基準法》契約晉用之教保員，在新竹市公立幼兒園中與教師搭配進行教保活動之教保員，屬班級導師之一，然每月領取教保費 900 元（職稱為教師者，每月領取導師費 3000 元）。部分教保員領有幼兒教育教師合格證，但職稱為『教保員』。3.助理教保員：「幼托整合」後，原服務於公立托兒所併入國小附設幼兒園之助理教保員。

策，將安全堪虞的公立托兒所整併入公立幼稚園，解決場所安全性的問題，剩下需克服的是教保人員安置與融合的問題（劉興振，2010）。

新竹市執行「幼托整合」政策以不減少幼兒收托名額，以及保障原服務於公托之保育員與助理保育員之工作權益為前提，因此將服務於公托人員移轉入國小附幼，使得國小附幼除了「教師」之外增加了「教保員」及「助理教保員」之人員類別，新的類別及職稱對於公立學校附設幼兒園的組織人員管理有否影響，以及教保品質是否得到提升，是值得探究的議題。根據《幼照法》第十八條第九項「公立學校附設幼兒園每園應再增置教保服務人員一人」的美意，但是因各幼兒園如何調配增置人力之職務，已經引發公幼教保員的爭議；新竹市又因為以契約進用教學教保員形成一師一保、同工不同酬的配班機制，更增添人事的複雜。

據此，本文為瞭解新竹市國小附幼增置之行政教保員，以及教學教保員對於幼兒園的運作可能受到的衝擊，因此透過新竹市的個案分析說明：首先、教保服務人員對於不同法令進用不同身分別人員的看法及認同程度，其次、增置教保員（行政教保員）之工作職掌與管理現況，最後教保服務人員對於班級一師一保配班機制的意見及看法。希望透過本文之分析，發掘現場的問題及衝擊，以提供各界參考，使能共創優質的幼教品質。

貳、文獻檢閱

本文欲探討《幼兒教育及照顧法》通過後，教保員在國小附設幼兒園的職場狀況，特別是當中對於國小附幼增置之行政教保員與教學教保員規範，對於實際上幼兒園的運作與管理的影響。據此，針對本文鎖定的三個重點：人員的進用方式、人事與行政業務管理，以及在工作職掌等相關文獻加以分析說明，藉以瞭解在國小附設幼兒園配合幼托整合政策，在進用與管理教保員之所面臨的現況。

一、人力彈性政策：多元的人事進用途徑

行政院於二〇〇二年成立「行政院組織改造推動委員會」，其基本理念在於機關業務朝「去任務化、地方化、法人化、委外化」等四化辦理；精簡公務組織與人力、簡化作業程序、行政機關法人化、公共事務民營化、e 化等，使得公務人力資

源已不能像過去一樣的充沛，「人手不足」乃成為政府部門的常態，如何改變員工的學習及工作行為，以產生較高的工作績效，強化公務人力資源管理，則成為提升行政效能的基礎工程（楊翠華，2004）。

政府對於環境狀態之本質、環境變遷之效應以及政策回應能力，均面臨不確定性，故有需要在組織結構與行政過程等方面，採取彈性化策略，以蒐集各種可能資訊、各方資源，並提升溝通協調能力，協助解決各項複雜且深具動態性的政策問題，以降低不確定環境之衝擊，引導制度或組織變遷的走向（林水波、陳志瑋，2000：240）。彈性化就是要打破政府文官管理體制過度僵化和過度一體化的作法，彈性化觀點就是策略性人力資源管理的觀點，亦即讓人力資源管理變成是機關本身的核心職能，而非別人強加的管理措施（施能傑，2006）。為了尋求組織之生存利基（niche），政府逐步轉向靈活彈性、快速應變的彈性政府。反映在公部門上的便是開始出現一連串關於「彈性」的政策，不論是在各政府單位的組織結構或是人事上皆是如此。「彈性」政策反映在人事上的便是「契約性人力」的運用，從政府將部分業務委託外包、臨時人員之僱用，及人力派遣業的使用，皆可看到政府在人事政策上所作之彈性化、策略性的調整（陳攸偉，2009）。

事實上，現有行政體系早已具備人力彈性的概念與實務。例如，目前行政機關已日益重視行政業務委託或外包民間辦理的趨勢，如改以保全人員取代駐衛警的職缺，而清潔工作也採用外包方式，來取代原有技工、工友的任務。此外，機關也普遍運用約僱人員，負責臨時性、季節性，或定期性簡易工作所需的人員；基本上，人力彈性化本身只是一種管理工具，其目的乃在獲得某些效益。組織本身可能因此每年省下大筆的人力投資成本，或可觀的退休金支出等有形效益。不過，人力彈性化也可能因服務提供者不熟悉服務對象的策略與文化，遂導致無效率的情況發生（曾冠球，2004）。

若以政策可行性的角度而言，有關公部門彈性人力的運用，施能傑（1999）認為傳統的「終身雇用制」可能有適度限縮的必要。終身雇用制除了提高成員對組織的忠誠，以及吸引人才久任、強化社會化，降低交易成本等優點外，亦有助於維持組織內部技能與能力存量的穩定性與可預測性。就人力資本理論的角度，由於其所關注的是發展員工技能與知識的預期報酬率，故終身雇用制下對員工的一切投資成本，若未能高於員工生產力之情形下，則組織便應嚴肅地考量是否宜改由勞力市場

的供給面，來獲取機關所需的技能（施能傑，1999：51）。

（一）彈性用人制度

政府採取「擴大契約進用人力制度」之彈性用人措施，此即 Condrey 與 Battaglio 所稱之「激進公務員制度改革」（radical civil service reform）之主張：採用績效薪資（pay-for-performance）和「合意雇用關係」（at-will employment）制度（詹中原，2012）。其目標是使政府各階層的人力運用，更具彈性化的管道，並改採多元化的進用方式，以吸引非公部門之優秀人才到政府機關來服務，藉以強化政策領導與專業能力，進而提升政府的行政效能。

考試院基於人事法制最高主管機關權責，為提升文官素質與效能，建立健全的文官制度，於二〇〇九年六月十八日第十一屆第三十九次會議審議通過考試院文官制度興革規劃方案，其第二案：「統整文官法制、活化管理體系」中程目標之一為「健全政府契約用人制度」，並交由銓敘部規劃，期能針對目前政府契約性人力運作所衍生之相關問題進行通盤規劃與整建，俾建置完善的政府契約用人制度。目前政府契約進用人力包括聘用人員、約僱人員，乃依據聘用人員人事條例。

（二）幼兒園彈性用人依據

幼托整合後，國小附設幼兒園依《幼兒教育及照顧法》（以下稱「本法」）第二十五條第五項規定訂定《公立幼兒園契約進用人員之進用考核及待遇辦法》，²本法所稱契約進用人員，指直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）立幼兒園（以下簡稱幼兒園）及公立學校（以下簡稱學校）附設幼兒園，於本法施行後依勞動基準法規定進用之教保員、助理教保員及其他人員。

關於各國小附設幼兒園增置契約進用教保員之管理與工作職掌，根據教育部函文³各縣市解釋內容如下：

1. 《幼兒教育及照顧法》第十八條及二十五條之立法旨意，係考量公立學校附設

² 《公立幼兒園契約進用人員之進用考核及待遇辦法》於民國一〇一年四月二十七日發布，共 22 條，該辦法中同時制定了公立幼兒園契約進用人員薪資支給基準表。

³ 發文日期：二〇一二年六月六日，發文字號：臺國（三）字第一〇一〇〇九四二八六號。

幼兒園如屬小型規模其主任非屬專任，由教師或教保員兼任，於辦理園務行政工作時所帶班級教保服務工作無法中斷，為免影響教保服務品質，並符合幼照法人力配置規定且能專心兼辦行政，需有教保員入班支援教保工作；另為符應社會期待，以因應調整公立幼兒園教保服務時間，依實際需求有必要進用人力進行教保工作，本部（教育部）業與各直轄市、縣（市）政府達成共識以契約進用增置教保員為原則，增置員額之目的係在活絡公立學校附設幼兒園教保服務人力、增加用人彈性及符合社會調整教保服務時間之期待。

2. 契約進用增置之教保員，因具備幼兒教育及照顧法所規定之教保員資格，爰入班進行教保服務工作或協助園務行政工作均可，得視園務需要而彈性調整，不應限縮於教保服務或園務行政工作之單一功能，始符嬰幼兒教育及照顧法之立法精神。此外，公立學校附設幼兒園之主任除達一定規模者為專任外，均係為兼任，其本職仍為教學及教保服務工作，不應因額外配置教保員而免除其本職，如因增置教保員全心投注行政工作，亦有違幼照法之立法意旨。
3. 又有關幼兒園教師、教保員因公或法定休假所遺之課務得否由增置教保員代理（課）一節，事涉教保服務人員請假問題，將於公立幼兒園教保服務人員請假辦法中律訂，以為未來幼兒園教保服務人員請假、代理（課）之依據；為審酌幼兒園現場實務，園內教師、教保員因公或法定休假係屬合理情形，其所遺課務自當由幼兒園依園內人力分布情形彈性調配，惟仍應符合幼兒教育及照顧法所規定之員額配置，以賦予幼兒園調整彈性。
4. 至本園教保員至他園支援辦理課後留園照顧服務一節，依公立幼兒園契約進用人員之進用考核及待遇辦法第十一條規定，契約進用人員係與各幼兒園（或學校）簽訂契約，並於契約中明定渠等人員於該幼兒園之權利義務，簽約主體既為該幼兒園，尚難要求渠等人員至他園支援辦理課後留園照顧服務，因與簽約主體不符，不宜列入勞動契約中。

從上述教育部的解釋函詮釋，公立學校附設幼兒園增置教保員近似於曾冠球（2004）所提之邊陲性業務而非主要教學者，為了降低政府的人事成本以契約方式進用，又為了顧及人才久任以增強對幼兒園環境與園務熟悉及順暢，採取不定期契約制，只要通過考核即能續聘。然而有部分縣市除了增置一名教保員之外，也以契約方式進用教保員擔任班級導師，和教師共同承擔一個班級的教學及班務，形成同

工不同酬的現況。公立幼兒園因提早施行幼托整合，因此現場教保員進用方式多元，除契約進用之外另依「行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法」及「公務人員任用條例（含僱員管理規則及醫事人員人事條例等）」進用，顯示彈性用人制度類型之複雜、法令之分歧及權益保障不周等等缺失。

二、契約人力制度：人事與行政管理的新設計

（一）發展背景

行政院在一九七二年首次頒布的「行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法」所進用的約僱人員，其相當於公務人員第五職等以下辦理臨時性、定期性及季節性之工作人員。另外，聘用人員不適用公務人員俸給法、退休法及撫卹法等規定；而約僱人員則不適用俸給、考績、退休、撫卹及公務人員保險法等規定。所以在地位待遇上，聘用人員一般比約僱人員高。

政府改造委員會於二〇〇二年第六次委員會議通過「政府人力運用彈性化計畫」，強調人力資源變革之核心，應使各階層人力之運用更具有彈性活化之管道，改行多元化之進用管道，不完全強調終身僱用模式，計畫其中一個子方案就是「契約進用人力制度」，擬在政府機關建構契約性職位制度。在施教授的理念上，契約人力並非等同臨時或短期人力，只是這些人力之續聘與否是依績效表現而定。銓敘部再於二〇〇九年底提出新的「聘用人員人事條例草案」，僅納入聘用及約僱人員於條例草案規範範圍，而條例內容基本上就是將現行一些欠缺約束力的行政規範法條化，包括要求聘用人員進用必須以公開甄選方式進行，並由機關成立甄審委員會負責（第十六條）；必須對聘用人員進行考核，作為得否續約之依據（第二十九條）；將現行約聘僱人員的十三等酬金級別列為聘用人員之等級（第四條）。比較重要的新元素是明確限制機關的聘用人員總人數不得超過各該機關及其所屬機關職員預算總人數的 10%（第三條第四項）（施能傑、蔡秀涓，2004：22）。

考試院在二〇〇九年六月通過提出「文官制度興革規劃方案」，確立我國以公務人力為「政務、常務人員及契約用人」的三元體制，並規劃於二〇一一年中期健全政府契約用人制度。其政策目的是「為活化政府人力資源，增加彈性用人管道，應以現行聘用及約僱人員為適用對象，在常任文官制度之外建構一套完整之契約用

人制度，以應臨時性、季節性、特殊性之用人需求」（考試院，2009：15）。

（二）公立學校附設幼兒園契約進用教保員之權益

《幼兒教育及照顧法》第二十五條第五項規定：公立幼兒園第一項、第三項及第四項以外之教保員、助理教保員及其他人員，依《勞動基準法》相關規定，以契約進用；其權利義務於契約明定；其進用程序、考核及待遇等相關事項之辦法，由中央主管機關定之，故而教育部訂定了《公立幼兒園契約進用人員之進用考核及待遇辦法》。⁴

表 1 契約進用教保員與教師之權利義務比較表

種類	契約進用教保員	教師
考試 (甄審)	各縣市政府或各鄉(鎮、市)	各學校自辦甄選或委託縣市政府聯合公開甄選
任用 (進用)	以簽訂契約書方式進用	長期性任用(固定、通案性)
	無職等區分	職等分為：簡任(第十職等至第十四職等)、薦任(第六職等至第九職等)、委任(第一職等至第五職等)
	依「勞動基準法」	依「教師法」
俸給 (薪給)	依「公立幼兒園契約進用人員薪資支給基準表」	依「公立學校教職員敘薪辦法」
	固定性(單一)薪給，不適用俸給法	俸給包括本俸(年功俸)、加給(專業、技術、地域加給)
	得依考績表現逐年晉其俸級，最高第十五級	得依考績表現逐年晉其俸級 每月導師費 3,000 元
	學士起薪(第一級) 34,155 碩士起薪(第一級) 36,155	學士起薪(第二十六級 190 元) 碩士起薪(第二十一級 245 元) 25,435
	學士最高薪(第十五級) 48,155 碩士最高薪(第十五級) 50,155	學士最高薪(年功薪五級至 625 元) 45,665+學術研究費 30,560 元 碩士最高薪(年功薪五級至 650 元) 46,960+學術研究費 30,560 元

⁴ 《公立幼兒園契約進用人員之進用考核及待遇辦法》於二〇一二年四月二十七日發布。

種類	契約進用教保員	教師
考績與獎懲 (考核)	考核時機：分為平時考核、年終考核及專案考核	考核時機：年終整體評定其考績
	考核限制：考核為甲者，不得逾受考核總人數之 75%。	考核為甲者，無最高限制
	甲等：80 分以上。其次學年薪資得提高一級。 乙等：未滿 80 分。其次學年薪資留原薪級。	
	無考績獎金	考核「符合四條一款」，晉薪一級、獎金 1 個月（事病假併計在 14 日以下，並依規補課或請人代課。） 考核符合「四條二款」，晉薪 1 級、獎金半個月（事病假併計超過 14 日，未逾 28 日，或因重病住院致病假連續超過 28 日而未達延長病假，並依規補課或請人代課。）
升遷 (升等)	無法升等、調職、轉任	得調職、轉任，但不得轉任為契約進用人員，轉任其他學校年資得累計。
退休與撫卹	僱用期滿，無條件解僱	有退休年齡之保障（限制）
	無退休法之適用。可領取聘僱人員離職儲金。	適用學校教職員退休條例，得支領退休金
	無撫卹法之適用，但在約聘僱期間死亡者，得酌給撫慰金	適用學校教職員撫卹條例，得支領撫恤金
保障	約聘期間不得免職，期滿應即解職	非依法不得免職
	亦受保障法之保障，得為申訴或復審之救濟	受保障法之保障，得為申訴或復審之救濟
	幾無任何保障	各項權利福利保障較多

資料來源：本文自行整理。

綜合而言，契約進用教保員係各縣市（或鄉鎮）主管機關甄選以簽訂契約書方式進用，無職等之分。契約進用教保員不得擔任或兼任主管職位、機關首長，也不具備在各公立學校相互遷調的權力。

三、公立幼兒園工作內涵：行政與教育兼具的工作職掌

幼稚園教師本身的職責是身負重任的，而繁雜的行政事務落在幼稚園教師身上時，更是力不從心且深具壓力的（孫立葳，2000）。除了為教學活動設計及引導者之外，一般行政業務還包括教務方面：招生事宜策劃、擬編統整教學及學期行事曆；活動方面：園內外各項活動之策劃及推行（如畢結業典禮、戶外教學、親子活動、家長座談會等）；文書方面：公文、簽呈收發管理、檔案整理歸檔、評鑑資料管理、家長手冊等；保育方面：設計餐點、衛生保健（包括視力、牙齒、健康檢查等）；總務方面：財產及教學設備之管理、帳冊核對等（王立傑、田玉芬、段慧瑩，2001）。這些行政工作不但不能置之不理，也無法像國小有教務處、總務處、輔導處、學務處可協助辦理，必須由幼稚園教師親自處理（李菁菁，2002）。

幼兒教師所教育的對象是年齡尚小之幼兒，幼兒教師不僅要負責幼兒教育之工作，尚且負責幼兒保育方面的工作。以現今公立幼稚園教師的兼職工作而言，除了帶班教學以外，幾乎所有的園務工作皆由幼稚園教師負責，公立幼稚園班級數少，人力資源不足；感受到幼稚園教師除了負責班務處理以外，還得兼任冗雜的行政工作，常使人感到力不從心（吳依宸，2006）。以下就幼兒園教師工作及行政工作分別描述：

（一）教師工作內涵

朱敬先（1986）認為稟承園長或所長辦理全園訓教工作、負責幼兒訓教工作，並注重幼兒生活教育、編製教材、紀錄個案、填寫表冊、分編幼兒學籍及編造幼兒學籍表以及協助幼兒專家完成各項實驗工作等皆是幼稚園教師須負擔職責。

依幼稚園行政簿冊彙編（臺灣省政府教育廳，1986），幼稚園教師的平日工作可以歸納以下幾點：

1. 教學相關事項：自行設計課程或是選購符合使用的坊間教材、教學情境的佈置、製作幼兒學習檔案、評量幼兒學習成果、幼兒個案紀錄、幼兒活動觀察紀錄等。
2. 學校行政事項：召開教學研究會及園務會議、處理教育處交辦公文、辦理戶外教學或各種教學活動、辦理各項申請及補助款的發放、採購教材教具及所需用

品、設計及採買幼兒餐點、規劃園務發展、行事曆的安排、撰寫園務紀錄、製作各種活動成果、各項幼兒資料填寫等。

3. 幼兒行為事項：協助幼兒適應團體生活及遵守團體的規範、幼兒間爭執的排解、幼兒安全及生活上的照顧、訓練幼兒生活自理能力、指導幼兒適當正確的言行舉止等。
4. 親師溝通事項：平日與家長間的溝通聯繫，電話追蹤幼兒的健康情況、定期舉辦親職座談會、提供親職教育資訊、協助弱勢家庭申請各項補助等。
5. 雜務事項：協助家長餵幼兒服藥、準備餐點、清潔教室及園區環境、維護和清洗玩具清潔衛生、遊樂器材的安全維護、提醒幼兒更換汗濕衣物等。

Gordon 和 Browne (1989) 認為可以從教師的工作場所來描述教師應盡的職責，他認為幼兒教師在教室內：要能和幼兒互動、經營一個班級（如照顧安全的環境、觀察幼兒、傾聽幼兒說話、督導實習教師、父母的傾聽者，與親師溝通等等）並掌握班級的節奏與氣氛和對課程進行計畫與評鑑；在教室外，幼兒教師要負責紙筆作業（如學生個案紀錄、教師教學檔案、課程設計、學習活動紀錄表…等）、進行會議（如與教師的教學會議、親師座談會、親職教育會議、專業對談、師生間的討論會議和家庭訪問等）及其他相關的職責（如蒐集組織班級所需的材料、將不需要用的材料歸位、電話訪問、參加專業座談或工作室，到其他幼稚園觀摩參加訓練，或有關幼兒教育更高學位的進修）。

根據「臺灣幼兒教育百科辭典」對幼兒教師的定義中教師職責包括：1.班級整體規劃與教學；2.教材編製、整理與保管；3.訂定課程計畫；4.個案紀錄與表格填寫；5.家長聯繫、溝通與協調；6.協助特殊教育活動；7.協助行政事務推行等皆為幼兒教師負責之工作（邱志鵬，2001）。

（二）行政工作分析

幼稚園的行政任務在幼稚園行政是屬於教育性的工作，必須由熱心幼稚教育的專業人才，以「辦教育」而非「辦行政」的理念來推行，才能達成目標。是以，「幼稚園行政」可說是依據教育原理與經濟原則，按一定的計劃和方法，對於幼稚園內一切組織上、設施上、工作上的所有問題，做最適當的處理，藉以增進幼稚園行政的功能，達成幼稚園教育的使命。賴俞姘（2011）針對新竹市幼托園進行「幼

兒教師工作分析」，研究結果發現，幼兒教師認為教學花費工作時間較長，平均數每星期超過將近一半的時間在執行幼兒教學工作項目，保育次之，行政事務是花費時間比例最少的類別；雖然花費教學時間最多，但幼兒教師認為在幼兒保育比起教學或是行政都來的必要。原因是幼兒教師所教導的幼兒年齡為二-六歲，是極需照顧與看護的時期。這個時期的幼兒需要心理、生理上的健康呵護，幼兒時期除了健康的照顧外，還需要教育以助成長。

王立傑、田育芬、段慧瑩（2001）對幼稚園行政的範圍論述如下：

1. 教保行政工作：是指教保活動以外之行政工作，包含：(1)幼兒資料建立與保管；(2)班級之編排，如採用年齡編班或混齡編班；(3)教保活動行事曆之擬定；(4)招生及註冊事宜；(5)親職教育之實施；(6)餐點設計與管理；(7)幼兒安全管理。
2. 總務工作：在幼稚園行政工作中屬較繁瑣，例如：(1)文書管理：公文之收發、簽辦、歸檔等工作；(2)經費管理：編列歲入（出）預算、決算及會計報告等工作；(3)財產管理：財物購置、登錄、報銷等工作；(4)房舍修建：建築物的維修或新建等工作；(5)遊戲器材維修或增購；(6)校車管理：校車的購買及維護、派車；(7)工友管理：工友的資格審查、聘任、解聘及考核等工作。
3. 人事管理：指幼稚園中工作人員的管理，包括：(1)任用：審查具備何種資格，才能擔任幼稚園園長及教師；(2)待遇、敘薪：是指工作人員給薪標準或薪資多寡；(3)退休、撫卹、資遣：是指工作人員退休條件或撫卹金的問題；(4)保險、福利：是指工作人員應加入何種保險應有哪些福利措施；(5)請假問題：是指工作人員應有何種假別、每種假別的條件等等問題；(6)進修：是指工作人員應參加何種進修、如何鼓勵進修等問題。

幼稚園良好的行政運作是園所長期發展的動力，也是園所推展各項教學措施與輔導階段的基礎。幼稚園的行政任務是在提供幼兒良好的學習情境，使教師專心教學，建立與社區間的和諧關係，使家庭瞭解幼稚園的教保活動，願意支持幼稚園，與幼稚園共同努力，讓幼兒獲得健全發展的快樂童年。

（三）幼托整合後公立幼兒園增置人力的工作內容

教師兼辦行政有優點也有缺點，優點如吳依宸（2006）研究指出，教師持續行

政專業成長，增加實務工作經驗；與社區建立良好互動關係，善用社區資源；可透過重要會議建議或表達幼稚園運作實況，使小學教師及行政人員亦瞭解幼稚園運作情形；尋求家長、實習教師人力資源，協助處理簡易事務；有效安排時間處理行政事務，利用非教學時間進行，使教學運作順暢。缺點如臺北市政府教育局（1991）在評鑑報告中指出，許多幼稚園、園長需負責教學兼行政的情形下，必須做好對內、對外的行政管理工作，也需要花費許多的時間和精力準備教學，易造成在這兩方面執行上的缺失，也易造成另一位與園長協同教學的教師的負擔。黃淑嫻（2004）亦指出，幼稚園行政或雜務工作影響教學運作；幼稚園各種評鑑及比賽相當多，工作無法在上班時間內完成，要加班或帶回家做；主管單位指示舉行的表演活動或觀摩會，造成教師的負擔。

幼托整合制定幼兒教育及照顧法過程中，為符應社會對調整公立幼兒園教保服務時間之期待，公立幼兒園除依法配置教保服務人員（第十八條第三項）外，每園均應再增置教保服務人員一人（第十八條第九項），該教保服務人員得為教師或以契約進用之教保員或助理教保員。在行政設組方面，《幼兒教育及照顧法》子法《幼兒園行政組織及員額編制標準總說明》（第六條）：幼兒園所設各組，分別掌理下列事項：

1. 教務組：招生、註冊、教學活動之安排及教學設備之規劃、管理與運用調配及其他教務相關事項。
2. 保育組：幼兒保育、衛生保健、疾病預防、親職教育、幼兒身體活動、社工與特殊幼兒輔導及其他保育相關事項。
3. 行政組：會計、出納、人事、廚工、幼兒經費補助、招生及其他一般行政業務事項。
4. 總務組：文書、公文收發、採購、財產管理、事務管理及其他庶務相關事項。

幼兒園設教保組者，掌理前項第一款及第二款事項；僅設行政組或總務組者，掌理前項第三款及第四款事項。第一項各組掌理事項，幼兒園得依實際業務需要調整之。

根據教育部函文各縣市解釋內容如下：各國小附設幼兒園增置契約進用教保員係考量公立學校附設幼兒園如屬小型規模其主任非屬專任，由教師或教保員兼任，於辦理園務行政工作時所帶班級教保服務工作無法中斷，為免影響教保服務品質，

並符合幼照法人力配置規定且能專心兼辦行政，需有教保員入班支援教保工作；爰入班進行教保服務工作或協助園務行政工作均可，得視園務需要而彈性調整，不應限縮於教保服務或園務行政工作之單一功能，始符嬰幼兒教育及照顧法之立法精神。此外，公立學校附設幼兒園之主任除達一定規模者為專任外，均係為兼任，其本職仍為教學及教保服務工作，不應因額外配置教保員而免除其本職，如因增置教保員全心投注行政工作，亦有違幼照法之立法意旨。據此，增置教保員應屬邊陲人員，以支援園主任或其他教師相關工作為主，而支援的工作內容或時間長短涉及各校規模大小而有所異同。

參、幼托整合政策分析

自一九八一年十一月六日《幼稚教育法》公布施行以來，我國即正式成立「幼稚園」，提供四歲至入國民小學前之兒童教育課程與活動，屬幼兒教育機構；班級編制按年齡分班，每班三十名幼兒，教師兩名，必須具有幼教教師合格證。托兒所則依《兒童福利法》⁵ 規定，招收二足歲至六足歲之幼兒，屬兒童福利機構；人員編制依比例規定設置護理人員、教保人員，人員資格依兒童及少年福利機構專業人員資格及訓練辦法分為教保人員、助理教保人員。從法規得知，幼稚園與托兒所在招收對象的年齡上有所重疊；為避免同年齡的幼兒接受不同品質的教保服務，行政院於二〇〇五年六月二十日決議幼托整合。

幼托整合後之幼兒園主管機關為教育部門，教育部於是研擬《兒童教育及照顧法》草案，並於二〇〇九年三月三日將草案送立法院審議，該草案最終於二〇一一年六月十日以《幼兒教育及照顧法》由立法院三讀通過，公立學校附設幼兒園因應《幼照法》也改變了原有的組織生態。

一、公幼教保服務人員之相關規範

幼托整合之前，公立學校附設幼稚園每班置教師二名，園長⁶由教師兼任，既得

⁵ 一九七三年二月八日公布全文三十條，一九九三年二月五日修正公布全文五十四條。

⁶ 公立學校附設幼兒園園長一職各縣市做法不一，分別有「校長兼任園長」、「教師兼任園長」二種類型。

教學又得兼辦行政。幼托整合之後，依《幼照法》第十八條第八項、第九項規定：「公立學校附設幼兒園置主任，由校長就專任幼兒園教師中聘兼之，其達一定規模者，應為專任；幼兒園達一定規模，得分組辦事，置組長，並由教師或教保員兼任之（第八項）。幼兒園分班置組長，並由教師、教保員兼任之。公立學校附設幼兒園除依第二項及第三項規定配置教保服務人員外，每園應再增置教保服務人員一人（第九項）」。

因為學年制的關係，教育部規定全國公立幼兒園在一〇一學年度開始前完成改制幼兒園作業，亦即二〇一二年八月一日必須進用增置教保員。依《公立幼兒園契約進用人員之進用考核及待遇辦法》第二條，「本辦法所稱契約進用人員，指直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）立幼兒園（以下簡稱幼兒園）及公立學校（以下簡稱學校）附設幼兒園，於本法施行後依勞動基準法規定進用之教保員、助理教保員及其他人員」。第三條「契約進用人員應由所在地直轄市、縣（市）主管機關辦理聯合公開甄選作業，每學期至少辦理一次。但幼兒園或學校未有開缺或第一學期以聯合公開甄選方式作業，並有備取名單足供當學年使用者，不在此限」。

《公立幼兒園契約進用人員之進用考核及待遇辦法》規範契約進用人員之進用方式由所在地直轄市、縣（市）主管機關辦理聯合公開甄選作業，為了公平性以及減少考生各縣市的奔波應試，各縣市建請教育部委託國家教育研究院統一命題、全國同日（二〇一二年七月一日）舉行甄選筆試，隨後陸續進行複試，⁷如期以契約方式進用教保員，新竹市 24 所市立國民小學附設幼兒園，亦於此時增置一名行政教保員。

二、來自各界的擔憂和質疑

新竹市在政策通過前率先執行幼托整合策略，主要是因為當地學校環境優於托兒所環境，進而相對容易突顯現其成效，幼托整合的國小附幼也因為教保員依照公務員上班時間，而得以辦理課後托育到下午六時，以及增加暑期托育一個月，並且能確實回應家長延長托育時間的需求。然而，新竹市推動幼托整合後的行政管理與

⁷ 各縣市複試內容不同，分別有口試、口試與教學演示，新竹市因為部分教保員需要進行教學，因此複試內容有口試、教學演示與教案撰寫等三項。

組織認同、團隊凝聚力方面，教師及保育員之間有明顯的落差，以致於影響園內各班的教學品質（新竹市政府，2007）。對此，鄭青青（2013）並指出，為緩解歷來國小附設幼稚園園主任需身兼教學與行政分身乏術的窘境，一〇一學年度起由教育部提供經費給予國小附幼每校增聘一名契約進用教保員協助教學工作，但在教育現場屢屢出現如教保員與教師工作職掌不清、分工問題層出不窮，甚至教保員在各班級間流動，近似臨時救火隊的狀況。另外，教保員抱怨同工不同酬，抗議薪資待遇與休假福利的差距；而幼兒園的主管，對於教保員的工作規劃與管理問題，同樣感到困擾（鄭青青，2013）。

（一）降低教學品質

《幼稚教育法》自一九八一年實施以來，公立幼稚園即以每班兩位教師編制執行教保服務，二〇一一年立法院通過《幼稚教育法》修正案，將幼稚園幼生 15-30 人的班級改為雙導師制（二名教師）。然甫通過實施的《幼兒教育與照顧法》規定，年齡三歲以上至入小學前幼兒之班級，16-30 人置二名教保員；年齡五歲至入小學前幼兒之班級每班至少置一名以上之教師，亦即可容許一名教師和一名教保員之配班方式，潘慶輝（2011）曾指出，此編制導致目前以雙教師為主的公立幼兒園，將來出現一教師一教保員的組合，恐難以兼顧教學理想的需求）。陳淑琴（2012）早於《幼照法》討論階段即提出相同疑慮，擔憂大班只規定配備一名教師，部分缺乏幼教專業理念的縣市政府，是否會因經費考量而降低國小附幼教師比例，改以教保員甚至助理教保員擔任中、小班的教保服務人員？公幼教師普遍認為公立幼兒園經費來自公部門，師資會朝向資格最優化來聘任（宋明君，2012）。然而，實施幼托整合第一學年（一〇一學年）果然已經有部分縣市為了降低人事費用，以一師一保取代兩位教師的編制。對此，全國教師會呼籲政府：提升幼教品質不能說一套做一套，對不起還願意生育的父母，更不該故意低估幼教人員的勞動價值（全國教師會，2012）。

（二）同工不同酬

各界除了擔心降低教保服務人員資格外，立法委員管碧玲（2012）質詢：公立幼兒園教師與教保員薪資差距大，引發同工不同酬、階級待遇之疑慮，此二種薪資

結構存在著極大的差距，在同一工作場合存在著不平等階級的隱憂。立法委員陳學聖（2012）也曾質詢教育部長：不管是幼教師、教保員、助理教保員做的事情是一模一樣，但是卻面臨同工不同酬，老師情何以堪！教保員會覺得自己比較不如人，本來對孩子所有的事情會全攬，現在會說這些不是他的事情，因為薪水領得比較少，所以覺得很多事情不要做，就因為這個法令的通過，馬上就在幼兒園中產生了同工不同酬與階級對立，實務的第一面就產生了階級對立。同時，公幼一向採雙主教，由兩名教師共同執行教學任務，如今實施一師一保，教保員與教師職掌，具高度重疊性，教保員與教師難以順利分工合作（鄭青青，2013）。「教師」與「教保員」薪資福利的兩級制差別待遇，同工不同酬恐失去幼托整合的深意（顏土程，2011）。

（三）教保服務人員之職掌及管理

幼托整合了一個「幼兒園」的名稱，但有「兩個制度」的人員，分別為具國家考試通過的教師「證照」者，以及因學位系所專長取得教保人員「資格」者。當中包含「三級化」的教師、教保員、助理教保員的職務等級，其中包含前者教師的證照資格（certification）與後二者文憑資格（credential），此舉卻產生教師與同班的教保人員兩者的「法定」地位不等的情況（段慧瑩，2007）。

對公幼的主管人員而言，教保員係新制度產生之職缺，所應負擔的工作內容與分工方式，管理的法規制度，皆為全新挑戰。以往公幼已具多年運作基礎，其內部生態與分工狀況早有一定模式，現今突然加入過往從未有過的制度與人員，其衝擊可以想見。特別是在此項措施草創階段，首次面對園內專業人員職位與身分別不同的合作狀況，感到困擾也是必然現象。對教育主管單位而言，公幼多年來不斷提出人力需求，期望能解決園內教學人力短缺問題。如今在現有人力之外，為各園再增聘一位人力，一方面因應公幼人力需求，一方面也能活絡幼教人員的就業市場，應為美事一樁。然而在招募過程中，教保員的待遇薪資也已清楚公告，教育主管單位已盡到應有的責任，但是事後卻反而受到各園主管在管理問題上的抱怨，以及教保人員在待遇福利與管理上的質疑，情何以堪（鄭青青，2013）。

學校附設幼兒園因進用不同法令的服務人員，卻也造成不同身分人員的權利與義務的衝突。依《教師法》進用的教師享有寒暑假，依《勞基法》進用的教保員、助理教保員則另有休假的規定；在同一個班級服務卻有不同的服務工時，造成同工

不同酬的爭議。如果政策下達需寒暑假服務幼兒，又衍生學校必須尋找合格代理人員等總總困擾。過去學校附設幼稚園對於幼兒的照顧，比照小學的上課時程，具有寒暑假的長假期，未來由於政策傾向照顧家長的需求，寒暑假繼續照顧幼兒勢在必行（潘慶輝，2011）。事實上，班級經營及教學應本著互相協調、彼此合作的觀念共同照顧幼兒。就教保服務人員而言，教師及教保員雖有職稱上的差異，然幼兒的保育與教育工作卻無法分割。不少公幼教師擔心教保員進入公立附幼後，因為教師、教保員的職務缺乏明確規範及工作職責的區分，不因增加教保員的編制，反而降低幼兒教育品質（李明堂，2012）。

二、新竹市幼托整合發展

新竹市政府為保障幼兒接受適當之教育與照顧之權利，建立幼兒教保體系，以促進其身心健全發展，並提升所屬公立幼托教保機構之教育品質，將新竹市立托兒所與鄰近新竹市立國民小學附設幼稚園予以整併，特制定《新竹市公立幼稚園及托兒所整合暫行自治條例》，自二〇〇七年八月一日開始實施。

新竹市在中央未完成幼托整合作業前搶先施行市立托兒所整併入市立幼稚園之目的，除了落實照顧新竹市學前教育幼兒並且因應教育部政策之外，還有為方便學童家長，開放寒暑假托兒服務（新竹市政府，2006）；並且延長托育業務，增加競爭力，⁸以及幼兒可享有安全的受教環境。⁹劉興振（2010）指出，一個城市中的公立幼托機構不應該有不同的教保差別服務，新竹市市立托兒所因收托場所多不合法有安全之虞；教保人員獨立負責分班過多，有相當大的風險；超額收托超過教保人員的負擔能力過多；教保人力素質不一等諸多不利因素。此外，因為新竹市區域較小，交通因素可克服接送問題，幼托整合後增加許多班級數可招收幾乎同額的幼生。因此，新竹市選擇將有安全之虞之公立托兒所整併入公立幼稚園，解決場所安全性的問題，剩下需克服的是教保人員安置與融合的問題（劉興振，2010）。

⁸ 新竹市教育局局長蔣偉民說：未來執行合併後的幼兒園可招收二至四歲幼兒，師生比 1 比 12，每班不超過 24 人；四至六歲幼童，師生比 1 比 15，每班不超過 30 人，並將可兼辦延長托育業務，增加競爭力。

⁹ 教育局特前科科長說明：原有公立托兒所多在社區活動中心、集會所或廟宇，幼托整合把原有市立托兒所併入市立國小附設幼稚園，幼兒可享有安全的受教環境。

歸納上述說明，新竹市搶先施行市立幼托整合的目的有：幼兒同享安全的受教環境、幼兒獲得相同的教保服務及延長托育業務、開放寒暑假托兒服務，說明如下：

（一）幼兒同享安全的受教環境

原新竹市立托兒所整合前設有 16 個分班，有 4 個分班借用廟宇、1 個分班借用民宅有、5 個分班借用社區活動中心、4 個分班借用學校場所。其中 3 個土地為私人所有，另 5 個不合格場所為向廟宇、私人或祭祀公業借用，皆涉及建築物無法變更改建；場所僅有二處合乎立案法規要求，表示場所有相當的不安全性。

設置在國民小學的市立幼稚園場地空間較為寬敞、有戶外遊樂設施設備可供幼兒進行大肌肉活動，且定期請技師檢驗建築物設施設備是否符合安全標準，托育環境安全較無疑慮。為了提供幼兒安全的受教環境，市立幼托整合時選擇把托兒所師生遷出原來教保活動之場地，轉入鄰近市立國小附幼。

（二）幼兒獲得相同的教保服務

新竹市國小附設幼稚園依據《幼稚教育法》當中 2：30 的師生比規定，也就是說，一個班級配置二名教師得以進行協同教保服務。市立托兒所依據《兒童及少年福利機構設置標準（2004 年）》第十一條規定師生比為 1：15，同時市立托兒所 16 個分班中，有八個分班僅配置一名教保人員，整個分班內只由一名教保員獨立負責所有的教保服務，沒有其他人員可以協同，這潛藏著相當大的風險。幼托整合既然把場所遷移入國小附幼，市立托兒所之教保人員當然整併至國小附幼，然而，公立幼稚園及公立托兒所教保服務人員因培育制度不同、養成過程不同，自然產生各自不同的文化。幼教教師多由師範教育院校所培育，有教師之文化；教保員由不同背景人員通過教保人員普通考試取得公務員資格，有公務員科層文化，二者文化必須融合才能有效果，對幼兒才有實質幫助（劉興振，2010）。

（三）延長托育業務、開放寒暑假托兒服務。

許多家長都認同公立幼稚園的教學具有創造力和啟發性，卻因屬雙薪及小家庭，無法在規定時間內接送孩子而無法就讀公立幼稚園。新竹市公立幼稚園每日教保活動時間原則為上午八時至下午四時，但是國小學童放學時間約下午三時四十

分，大部份的附幼為了避免讓家長等待或得多跑一趟，通常配合國小在下午三時三十分放學，而且寒暑假亦和國小同步放假。這樣的教保服務時間使得雙薪小家庭的家長無法配合，引起市民抱怨。反觀，公立托兒所每日收托時間為上午八時至下午四時，暑假時七月份要上班，只放八月份日數，寒假沒有放假。為了增加教保服務時間，新竹市政府鼓勵公立幼稚園辦理課後托育，視家長需求每日托育服務自下午四時至六時延長二小時，以及幼托整併之國小附幼增加暑假七月份一個月的托育服務，這些托育服務就由教保員擔任。

教保員服務於托兒所時，因為有代理人制度而得以申請休假，休假自由度較高，整併至國小附幼之後，行政單位支援人力有限，故其原有休假之自由度已經受到限制。至於暑假期間，非行政人員之幼稚園教師無須上班上課，教保員依公務人員規定仍需上班上課，因此暑期課後照顧之教保工作遂落在教保員身上。

三、幼照法施行後公立幼兒園之教保服務人員

新竹市公立幼稚園及托兒所整合前，服務於托兒所人員的職稱分別有教保員、助理教保員，係以公務人員任用條例任用。於二〇〇七年整併至國小附幼後，部分教保員無法適應幼稚園的組織文化暨課程與教學，而陸續申請調職，所遺空缺依行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法聘用及僱用之人員進用。據此，教保員遂分成公務員身分及約聘僱人員身分之二種身分別，國小附幼從事教學之職稱有教師、代理代課教師、公務員身分的教保員、約聘僱教保員、助理教保員等五種身分別。

二〇一二年幼托整合為幼兒園之後，各國小附幼增置一名契約進用教保員辦理行政業務兼部分時間代理課務。由於市政府控管實缺名額，部分國小附幼的部分班級也以契約進用教保員擔任導師，除了前述五種身分別的教保服務人員之外，又增加了契約進用行政教保員以及契約進用教學教保員，合計七種身分別。

針對幼兒園教保服務人員權利、福利之規定，《幼照法》第二十五條（第三項）公立幼兒園編制內有給職專任之教師，其考核、聘任、解聘、停聘或不續聘、遷調、介聘、待遇、退休、撫卹、保險、福利及救濟事項，準用公立國民小學教師之規定。（第四項）公立托兒所改制為公立幼兒園後，原公立托兒所依公務人員任用法任用之人員及依僱員管理規則僱用之人員，於改制後繼續於原機構任用，其服務、懲戒、考績、訓練、進修、俸給、保險、保障、結社、退休、資遣、撫卹、福

利及其他權益事項，依其原適用之相關法令辦理；並得依改制前原適用之組織法規，依規定辦理陞遷及銓敘審定；人事、會計人員之管理，與其他公務人員同。（第五項）公立幼兒園第一項、第三項及第四項以外之教保員、助理教保員及其他人員，依勞動基準法相關規定，以契約進用；其權利義務於契約明定；其進用程序、考核及待遇等相關事項之辦法，由中央主管機關定之。最後，（第六項）公立幼稚園、公立托兒所依本法改制為公立幼兒園，原依聘用人員聘用條例、行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法聘用及僱用之人員，及現有工友（含技工、駕駛），依其原適用之相關法令規定辦理。

肆、新竹市實施現況與成效

新竹市市立托兒所 16 個分班僅 2 個分班場所合法，在幼兒安全的第一考量下，將托兒所整併入學校附設幼兒園是符合普遍性公共利益原則（劉興振，2010）。對全市幼兒收托數而言，整合前公立幼稚園托兒所可收托 2,720 名幼兒、整合後幼兒園可收托 2,700 名幼兒，僅少 20 名幼兒的收托，佔總收托幼兒數為 0.7%，不具明顯差異性。這是因為幼兒園非義務教育，以家長選擇權為優先。

家長選擇讓孩子唸公立幼兒園有諸多不同原因的考量，家長將「讀公立幼稚園」視為市民的權利，因為學費便宜、師資不錯，認為在這樣的前提下，孩子在學校的學習有一定的水準（劉慈惠，2006）。除了學費便宜之外，其他的原因尚有雙薪家庭、離家近、環境不錯等等；但並非每個家庭都以公立幼兒園為優先選擇，有些家長風聞的傳言之一：「聽說公立幼稚園什麼都不教，孩子上了小學會跟不上。」，而這裡所謂「什麼都不教」指的是傳統認知中的讀、寫、算，為了怕孩子“輸在起跑點”，再辛苦也要把孩子送到私立幼稚園（劉慈惠，2006）。雖然如此，但公立幼兒園仍受到許多家長的青睞，報名人數往往超過招生名額，每年都需抽籤決定；家長總覺得能夠中籤是一件很幸運的事，因為並不是想要唸就可以唸（近五學年度名額參見表 2）。

表 2 新竹市公立幼兒園招生人數（九十六學年-一〇一學年）

幼兒園名稱	九十六年	九十七年	九十八年	九十九年	一〇〇年	一〇一年
香山國小附幼	102	93	112	112	111	113
東門國小附幼	72	83	81	83	77	87
西門國小附幼	96	94	98	103	★ 94	106
水源國小附幼	72	82	81	82	80	84
北門國小附幼	120	121	120	117	122	★ 103
新竹國小附幼	86	79	87	88	88	77
東園國小附幼	112	118	120	117	115	116
竹蓮國小附幼	85	86	88	86	86	82
民富國小附幼	150	150	146	143	141	131
三民國小附幼	83	79	80	87	85	84
載熙國小附幼	74	73	69	69	★ 65	65
新竹市立幼兒園	215	209	207	214	★ 197	191
龍山國小附幼	28	27	28	28	25	※ 54
南寮國小附幼	106	110	109	102	103	111
大庄國小附幼	54	54	57	59	60	54
虎林國小附幼	82	79	83	78	81	87
頂埔國小附幼	82	83	81	81	81	82
建功國小附幼	78	81	80	87	81	79
關東國小附幼	24	30	24	※ 44	38	47
舊社國小附幼	52	53	53	52	58	54
內湖國小附幼	27	29	29	27	30	30
茄苳國小附幼	29	29	26	28	28	27
朝山國小附幼	29	29	28	28	24	24
南隘國小附幼	27	28	30	29	26	30
港南國小附幼	28	30	26	21	18	26
總計	2,003	2,015	2,027	2,050	1,914	1,944

資料來源：本文自行整理。

1. 招生總數會受到鑑輔會安置特幼兒人數而增減（班級內安置 1 名特幼兒可減收 3 名一般幼兒）。
2. ★～當年度總人數未計入特教班幼生數。※～當年度增設 1 班（30 名幼兒）。

劉慈惠（2006）發現另一個頗值得深思與玩味的現象：學者所呼籲、強調的「合格教師具備幼教專業能力」之優勢並不在家長重要的考量之列。研究對象私立幼兒園的家長在選擇幼稚園時，教師合格與否幾乎未曾是他們關切的重點，這意味著「合格教師之於園所專業品質」完全不存在這些家長的認知模式中，對這類型的家長來說，老師的合格性遠不及老師對幼兒實際看得見的愛心與耐心來得重要。

事實上，幼托整合了「一個幼兒園」的名稱，但是卻有「兩個制度」的人員，分別為具國家考試通過的教師「證照」者，以及因學位系所專長取得教保人員「資格」者。從實際層面而言，教保員與助理教保員有學歷上的差異，自然薪資也有所差別。然而，教師與教保員同為大學學歷，傳統上「教師」優於「教保員」的觀念又不易打破，加上五歲班級至少一名教師的規定，教師主要職責在於幼小銜接課程活動執行，但是卻產生教師與同班的教保人員兩者的「法定」地位不等的情況。對於大學畢業服務於幼兒園有若干年經驗的教保員，因為當前師資培育政策下，已經縮緊關閉在職進修取得幼兒教師資格的管道，僅能停滯於教保員階段。這些有經驗的人卻不能單獨執行五歲幼兒大班教學的工作，必須配合具教師資格者協同教學，為了其教保生涯規劃不被阻斷，必須審慎全盤考量（段慧瑩，2007）。

新竹市公立幼托機構整合模式下，整併了公立托兒所，將公托之教保人員配置在學校附幼，預期達成幼托文化融合之目標，進行文化整合一定要遵循以人為本的方針，無論通過何種方式進行文化整合，一定要堅持關心人、愛護人的人性化之考量。若二方面存在文化上根本理念有所不同導致溝通有所差距，以及理念上之差距會造成磨合期的拉長。幼托整合原先應是對幼兒有利的規劃，若因文化衝突的摩擦，可能讓美意被淹沒（劉興振，2010）。

教師專業素質和穩定度是決定學校課程和教學品質的關鍵因素，學齡前幼兒正處於身心理的基礎發展階段，更是需要優質而穩定的學前教保服務，以及有遠見行政主管的支持（陳淑琴，2012）。《幼照法》讓公立學校幼兒園教保服務人員產生了七種身分別及四種進用法規，增添幼教現場教保服務人員的複雜及管理上的困擾，既然講求教保合一，就應該降低服務人員的人事複雜度，讓幼教品質一致性地往最好的方向提升。

伍、研究設計

一、研究範圍

本文對象係指服務於新竹市市立國小附設幼兒園之教保服務人員（含園主任、幼兒園教師、教保員、助理教保員及一年（含）以上長期代理代課教師）。本文主要探討新竹市國民小學附設幼兒園所屬教保員的工作現況、面臨問題與成功的關鍵因素。由於財政困窘的新竹市政府凍結幼教老師員額，改採『教學教保員』以延續一師一保的教保服務人員配置政策，以導致造成部分國小附幼呈現多種類別的教保服務人員。本文即以新竹市 24 所國民小學附設幼兒園之教保服務人員為母群體範圍：

表 3 新竹市國民小學附設幼兒園教保服務人員現況

國小附設幼兒園基本資料					
行政區		東區	北區	香山區	合計
學校總數		9	6	9	24
班級總數		24	23	17	64
教保服務人員現況					
進用類別	職別	東區	北區	香山區	合計
契約進用 適用「勞基法」	行政教保員（契約進用）	9人	6人	9人	24
	教學教保員（契約進用）	4人	5人	9人	18
適用「公務人員任用條例（含僱員管理規則及醫事人員人事條例等）」	教學教保員（約聘僱）	2人	5人	6人	13
	教保員（公務員）	1人	0人	0人	1
	助理教保員（公務員）	1人	0人	2人	3
適用「教師法」	教師（實缺代課）	6人	7人	4人	17
	教師（編制內）	37人	28人	15人	80
合計		60人	51人	45人	156

資料來源：本文自行整理。

二、研究方法

- (一) 文獻分析法：蒐集學術著作、政府公報與研究論文等相關文獻，作為理論依據及目前執行現況。
- (二) 問卷調查法：本文自編調查問卷；針對新竹市 24 所國民小學附設幼兒園之所有 156 位教保服務人員進行問卷調查，以瞭解身處第一線的教保服務人員對於相關政策規劃的執行情形、並進行實證之分析與探究。
- (三) 深度訪談法：本文採用半結構式訪談法 (semi-structured interview)，根據不同類型的訪談對象之特性設計訪談題目，以獲得符合研究主題之觀點；最後針對訪談所得之資料，詮釋受訪者對於問題之看法並分析、歸納，以期獲得研究之核心價值。

三、問卷設計¹⁰與實施

主要架構包括個人變項（自變項）與結果變項（依變項），結果變項包括進用政策認同、人事管理及工作職掌三個構面。首先、「進用政策認同」構面，主要是

-
- ¹⁰ (一) 調查問卷之編製：本文根據研究目的與內容，參考相關文獻、期刊、書籍與論文資料，進行問卷題目編擬。經提供修正建議後確定預試問卷內容，預試對象為從事幼兒教育資深教師 13 人。綜合預試教師意見，彙整修正語意清晰度不足部分；隨後發放問卷正式施測。
- (二) 調查問卷內容：1. 基本資料：包括年齡、服務年資、現職身份別、晉用法規、有無教師證照、最高學歷、兼任行政職、搭班教師身分別、任教經歷、幼兒園班級數以及兼辦之行政工作等十一大項。除「兼辦之行政工作」採自行填寫之外，其餘皆採勾選方式填答。因研究母群體中的對象皆為女性，故未列入「性別」項目。
2. 「公務機關契約晉用政策認同表」12 題。此部分問卷旨在瞭解新竹市國小附幼教保服務人員對於「政府採用契約晉用人力政策」的認同程度。
3. 第三部分「幼兒園教保員人事管理相關看法」10 題，此部分問卷旨在瞭解新竹市國小附幼教保服務人員對於「增置教保員」暨「教學教保員」之行政管理方面的看法。
4. 「幼兒園教師及教保員工作職掌相關看法」12 題，此部分問卷旨在瞭解新竹市國小附幼教保服務人員對於「教師」、「增置教保員」及「教學教保員」之工作項目的看法。本問卷採 Likert-type 四點量表方式填答，由受試者在每一題的四個選項「非常同意」、「同意」、「不同意」、「非常不同意」中，選擇一個最符合自己想法的選項。

因為幼托整合後教保員的來源，是據照《幼照法》讓公立學校幼兒園教保服務人員，產生了七種身分別及四種進用法規，希望透過此構面的設計瞭解受訪者是否認同此項措施，特別是增設的契約進用途徑，其次「人事管理」構面的設計主要是據照《幼照法》的規定可「增置教保員」暨「教學教保員」，並輔以新竹市目前所實施的每班「一師一保」作法，是否會增加人事與行政管理上的困擾，最後「工作職掌」構面，主是探尋《照幼法》所不同身分別的教保人員，對於彼此的工作內容是否清楚。由於幼托整合政策為目前剛實施的法令，本文除了參考相關的學術著作所設計問卷外，亦增加部分屬於政策執行過程中所出現的問題與疑慮。根據上述目的，建立本文之研究架構。如以下圖 1 所示：

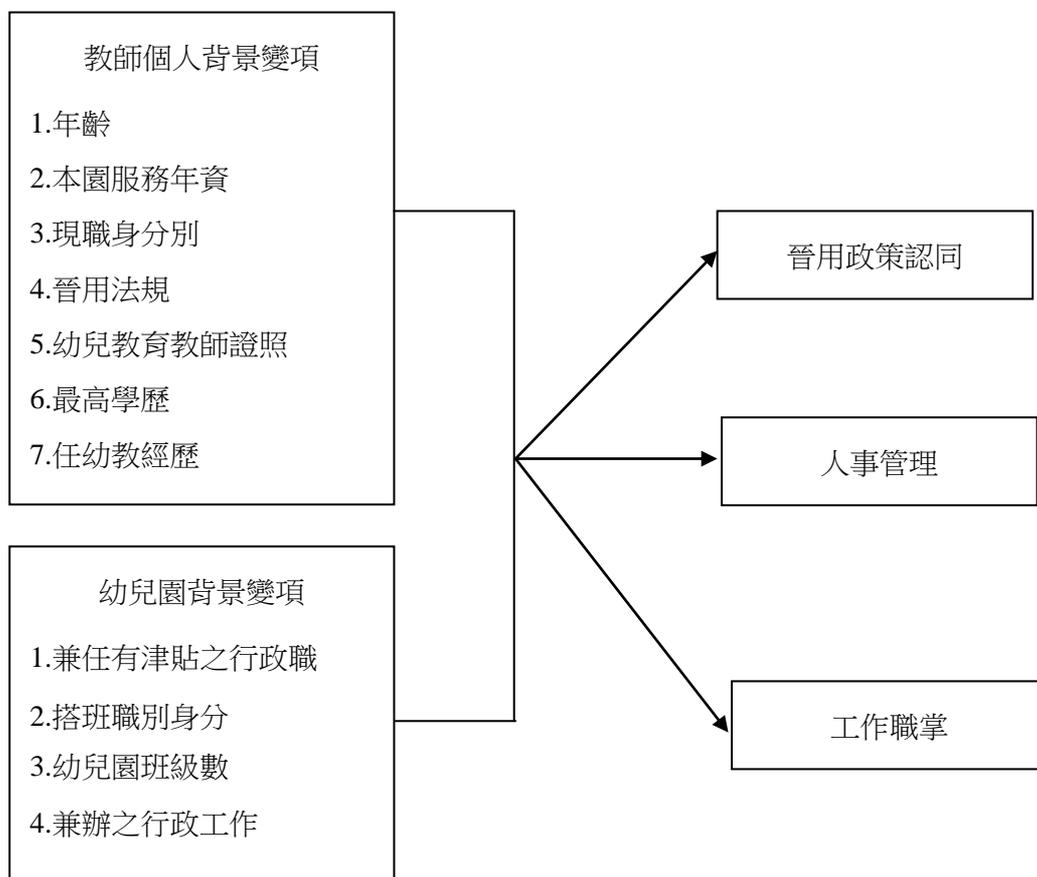


圖 1 問卷架構圖

資料來源：本文自行整理。

此外，本文係以一〇一學年度新竹市市立國民小學附設幼兒園教保服務人員為調查母群體。根據一〇一學年度的統計，幼兒教師 97 人，教保員 56 人，助理教保員 3 人，母群體總數共計 156 人。問卷於二〇一二年五月發出 156 份，回收 137 份，剔除無效及填答不全樣本 2 份，合計有效樣本共 135 份，回收率 87%，隨後進行相關編碼 (coding) 工作，並以 SPSS for Windows 20 統計套裝軟體進行統計分析，¹¹ 而本文針對有效回收 135 份之樣本資料，整理其「背景資料」各選項之次數及百分比，並將資料分布情形列於表 5。

表 5 調查對象基本資料分析

調查對象	選 項	次 數	百分比
年 齡	30 歲以下	28	20.4
	31-40 歲	53	38.7
	41-50 歲	36	26.3
	51 歲以上	20	14.6
在本園服務年資	1 年	42	30.7
	2~5 年	16	11.7
	6~10 年	22	16.1
	10 年以上	56	40.9
現職身分別	幼兒教師	66	48.2
	助理與行政教保員 (增置人力)	22	16.1
	教學教保員	27	19.7
	代課教師	20	14.6
進用法規	教師法	78	56.9
	行政院聘雇人員條例	11	8

¹¹ 並採用下列統計技術：1.描述性統計分析 (descriptive statistics analysis)：利用次數分配、比例、差等作受測者基本背景資料之影響因素的描述，以做為進行相關推論統計的基礎，目的即是簡化資料分析時的複雜性，用以瞭解回收樣本對構面之一般意見 (平均值)，以及在，各種議題意見程度上之樣本比例 (次數分配)，2.差異性分析：為驗證多項研究假設，本文採用單因子變異數分析 (one-way ANOVA) 與獨立樣本 T 檢定，用以比較及檢定不同類個人屬性之間有無顯著差異情形。

調查對象	選 項	次 數	百分比	
	勞動基準法	34	24.8	
	公務人員任用條例	8	5.8	
幼兒教育教師證照	有	111	81	
	無	16	11.7	
最高學歷	師範專科學校畢業（二專、五專、幼進班）	13	9.5	
	大學（嬰）幼兒保育系畢業（含二技、四技）	92	67.2	
	研究所（含四十學分班）	31	22.6	
是否兼任領有津貼之行政職	否	108	78.8	
	兼任園主任	21	15.3	
	兼任教保組長	5	3.6	
目前搭班教保人員職別身分	教保員	42	30.7	
	教師	47	34.3	
	園主任	33	24.1	
	代理教師	14	10.2	
進入本園前幼兒教育之任教經歷	公立幼稚園代課	勾選	51	37.2
		未選	86	62.8
	私立幼稚園	勾選	72	52.6
		未選	65	47.4
	私立托兒所	勾選	16	11.7
		未選	121	88.3
	公立托兒所	勾選	11	8
		未選	126	92
目前服務之幼兒園班級數	1 班	16	11.7	
	2 班	26	19	
	3 班	45	32.8	
	4 班	39	28.5	
	5 班	11	8	

資料來源：本文自行整理。

四、深度訪談與問題設計

本文共計訪談 5 位兼任行政之教保服務人員（4 位園主任以及 1 位教保組長），7 位行政教保員，7 位教學教保員，2 名幼兒園家長等共 21 位相關人員進行深度訪談，為了顧及受訪者隱私及權益，21 受訪者均以代號標示（參見表 6）。

訪談問題依對象屬性設計，訪談對象分別為「行政教保員」、「教學教保員」及「園主任及教保組長」等三種不同身分別。訪談目的有三：首先、瞭解行政教保員的定位、工作職掌、管理現況以及穩定性，其次，瞭解教學教保員對班級一師一保之配班機制、班級經營、協同教學的意見及看法，最後，瞭解幼托整合後對於契約進用教保員政策有何困境與因應措施。

表 6 深度訪談對象

編碼	幼兒園班級數	職別	編碼	幼兒園班級數	職別
A1	4	幼兒園家長	A2	2	幼兒園家長
B1	2	幼兒園主任	B 2	2	幼兒園主任
B3	4	幼兒園教保組長	B 4	4	幼兒園主任
B5	2	幼兒園主任			
C 1	2	幼兒園行政教保員	C 2	4	幼兒園行政教保員
C 3	4	幼兒園行政教保員	C 4	2	幼兒園行政教保員
C 5	2	幼兒園行政教保員	C 6	3	幼兒園行政教保員
C 7	3	幼兒園行政教保員			
D1	2	幼兒園教學教保員	D 2	4	幼兒園教學教保員
D 3	4	幼兒園教學教保員	D 4	2	幼兒園教學教保員
D 5	3	幼兒園教學教保員	D 6	3	幼兒園教學教保員
D 7	3	幼兒園教學教保員			

資料來源：本文自行整理。

陸、實證分析

根據本文所進行的問卷調查¹²與深度訪談結果，¹³呈現受訪者的意見與看法，在此分述如下：

一、人員進用途徑

第一、任用方式看法平分秋色：針對公務機關在人事上採取「公務人員任用條例」、「契約聘用」、「契約任用」等多元方式任用人員的題項，同意及不同意的看法平分秋色，各佔 37.2%。但是非常不同意佔 17.5%，高過非常同意 5.1% 的三倍，而且年齡以 51 歲以上受訪族群為最同意，這有可能是行政院在一九七二年頒布「行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法，加上現有行政體系早已具備人力彈性的概念與實務。例如，行政機關日益重視行政業務委託或外包民間辦理的趨勢，如改以保全人員取代駐衛警的職缺，清潔工作也採用外包方式，來取代原有技工、工友的任務。此外，機關也普遍運用約僱人員，負責臨時性、季節性，或定期性簡易工作所需的人員。同時，因為行之多年，理念上，契約人力並非等同臨時或短期人力，只是這些人力之續聘與否是依績效表現而定，並且多元方式任用對於需要工作者而言，也不失為好政策。

第二、期望穩定的人事及行政效能：根據問卷結果顯示受訪者不贊成「勞動基準法」進用契約人力之政策，認為以「不定期契約進用」易造成機關人力的不穩定。雖然大多數認同國小附幼增置一名教保員之政策，但卻希望純以「公務人員任用條例」任用人員。

二、人事與行政管理

第一、不利增置人力的考核制度：班級數 1 班的幼兒園認為契約進用教保員的

¹² 此部份分析表格請參閱附錄 1~附錄 3。

¹³ 深度訪談結果的呈現與分析，將訪談對象、議題與意見做簡化處理，無法把所有受訪者的回應與說明逐一列出，受訪意見的採納則是基於實務上對此方面有直接相關與感受的人員。

考核制度合理，係因為 1 個班級的幼兒園通常僅有 1 名增置人力，不受限於「考核為甲者，不得逾受考核總人數之百分之七十五」。依《行政院聘雇人員條例》進用者在幼托整合前即適用於甲等考核人數不得逾 75% 之考核辦法，所以此進用別的教保員最認同該項考核辦法。但是相對的，在班級數多的幼兒園，契約進用教保員的考核容易被犧牲。

第二、不明確的休息時間與人力調度：多數受訪者認為教學現場是無法明確切割「教學」與「保育」時間的。雖然契約進用人員受《勞基法》保障工作四小時得休息三十分鐘，但是《幼照法》卻也規定三歲~六歲的班級師生比為 1：15。倘若教保員抽離教室至他處休息，則教室內師生比為 1：30，明顯違反《幼照法》之規定，因此高達 83% 受訪者反對此一條文。

第三、有爭議的一師一保政策：依《行政院聘雇人員條例》進用者最同意此政策，可能因為其身分別是教保員。雖然 58.4% 的受訪者認為一師一保不影響教保服務品質，但是仍然有 70.8% 的受訪者反對一師一保的配班政策。

第四、以契約進用限制特定群體：贊同的受訪者以曾任公立幼稚園代課教師、依《勞動基準法》契約進用者，以及行政教保員（增置人力）等之受訪者最同意，此係因為與他們有著切身關係，依公立幼兒園契約進用人員之進用考核及待遇辦法第十一條規定，契約進用人員係與各幼兒園（或學校）簽訂契約，並於契約中明定渠等人員於該幼兒園之權利義務，簽約主體既為該幼兒園，就無法比照幼教教師每年可以介聘調動。

三、工作職掌認同

第一、內容充滿機動性質：有 68.6% 受訪者認同「行政教保員」的工作屬機動性質。機動性質另一面意味著制度及職掌尚未建立，因為依照《幼照法》所增設的行政教保員，主要是依照勞動契約進用，然而就目前的情況而言，契約內容並未有明定工作項目與內容，使得在實際教保場域上，成為臨時性質的補充人力，工作性質為核心或是邊陲性端視幼兒園長的指派。另外，本文亦認為政府制訂增置人力行政教保員，並且採契約進用政策，在大環境少子化的情況下，多少亦有減少正式人員人事費支出，減少流浪教師員額進入幼兒園的考量在內。

第二、確實負擔減輕行政業務：有高達 84.7% 的受訪者認同增置一名人力能

減輕教師的行政業務負擔。增置一名人力之原意係考量公立學校附設幼兒園如屬小型規模其主任非屬專任，由教師或教保員兼任，於辦理園務行政工作時所帶班級教保服務工作無法中斷，為免影響教保服務品質，並符合《幼照法》人力配置規定且能專心兼辦行政，需有教保員入班支援教保工作，根據問卷結果確實達到當初期望之目標。

第三、教保工作應該合一：本文受訪者皆為幼兒園現職教保服務人員，研究結果反應了絕大多數教保現場的經驗，有 73.7% 受訪者反對教師負責課程與教學工作，教保員負責保育工作之分工做法，並且認為教學工作和保育工作不可分離的受訪者高達 95.6%。教學與保育的工作和時段無法切割，多數受訪者認為一師一保的配班政策，是不符合現場實務需求的。

四、深度訪談釋疑

（一）增置教保員（行政教保員）之工作內容

在校工作內容主要是協助主任的工作。在教學工作上，如主任為主教老師，而主任行政事務繁忙時會任主教的工作，做主教老師該做的事務。平時則擔任助教的工作，協助另一主教老師。在行政業務上兼辦保險業務、衛生保健等工作，其餘行政工作則是主任交付，如記帳等工作。（C4）

誠如受訪者 C7 所言：「我工作的地點是處於園長的班級，工作上我覺得無法分離行政與教學，因為孩子整日都與我相處」。行政教保員的工作內容涵括所有幼兒園行政，甚至還跨越至小學的事務。

（二）增置教保員的工作安排

工作安排合理，能依照教學及行政所需之相關工作進行分配（C3）。

對於學校安排我的工作業務，個人覺得很合理。因當初學校要招考的是增置人員，工作內容已經規劃好，就是協助主任工作事項；而主任也會交付適當的工作給我，覺得工作內容是合宜的（C4）。

一開始看到增置教保員的工作內容，覺得很不合理，因為園內所有行政、

教學、總務工作皆須要負責。自己深怕事情做不完，但還是努力完成主任交付的工作。後來主任發現工作太多，因此將五大議題教育課程，分給園內所有教師輪流上（包含我）。有此更動自己已很感恩了（C1）！

在本文進行調查之前，¹⁴多數行政教保員認為園方安排的工作是合理的。雖有部分在開始實施增置教保員制度時，不甚清楚或工作負擔重之情況，經過協商及討論度過磨合期之後，增置人力的行政教保員認為工作安排合理。

（三）園內在調配增置人力（行政教保員）上的運作

我們園所的增置人力安排於園主任所任教的班級（B2）。協助主任班級上的部分課務（B3）。

幫忙帶領一些課程活動（B2）。週二、四上午上體能課（B1）。

因本身工作是協助主任，如支援園內老師工作則擔任助教的部分，支援時間則看園內老師是否有請事、病假的狀況，才會支援（C4）。

剛開學的時候，乙班 B 老師因下班途中車禍，所以公費病假長達兩個多月，主任向教育處尋求人力資源，但教育處認為應由園內新增置的教保員來代課。乙班的老師曾有一次也是因為下班途中車禍病假，大概請了將近三四天的病假，因為是公費病假（好像在法規上可以是公費病假的樣子），所以學校同意再請一位代課老師來協助處理班務，費用的部分應該是由校方支付（C5）。

平時增置教保員編入園主任班級，因為薪資內領有教保費 900 元，也須負責教學事務，平時並不會隨易調度增置教保員工作，當其他教師產檢假、公假或補休時，增置教保員才需要前去支援。但是會因為班級數的不同而進班代理課務的天數也不同，例如 5 個班級有 10 名教保服務人員，一次班親會的補休有 10 個半天需增置教保員進班代課，5 個班級的幼童數也比 1 個班級的幼童數多出許多。基本上，不同班級數的增置教保員，進班代課的次數有別，行政上的工作承載量也不相同。

¹⁴ 二〇一二年八月至二〇一三年四月期間。

(四) 行政教保員工作時間及待遇

看顧課後留園的幼兒到六點甚至超過六點結束，會讓自己的教學準備時間縮減或導致更晚下班，長期來說也會造成身心疲累。何況，下班回家還需要照顧自己的家庭（C5）。

政府為了讓雙薪家庭的父母安心工作，因而推動課後留園照顧。每位受訪者對於課後留園的工作時間及報酬皆認為合理，只是對課後留園制度的考量角度稍有不同，有人重視翌日的教學準備，有人因過去服務於私立幼兒園已習慣延後下班。

(五) 增置教保員角色與定位

目前在園內之工作內容與職掌十分確認，但常會因政府政策之改變而須調整。如：有關公立幼兒園教師比照市立中小學於一〇一學年度第二學期繼續試辦「每一學期教師請病假1日1次由學校排代並核支鐘點費」方案，同意自一〇二年三月二十八日起實施，惟「由學校排代並核支鐘點費」部分，改由各園增置人力調配代理，以節省公帑。政府在擬定此政策時，未考量增置人力本身每天也有應盡之工作職務（C3）。

多數國小附幼增置教保員的工作內容由「主任」決定，而非由全園教師與教保員本身一同決議，所以教保員的工作內容和幼兒園主任有很大的關係，這有可能因為主任輪替，增置教保員的工作內容就會不斷的改變。這樣的定位不明、工作職掌不清讓增置教保員產生不安全感，恐亦將造成公立幼兒園裡增置教保人員的流失與異動。

(六) 對服務機關的承諾

不滿意目前的工作內容。可能自己在幼教界工作了十幾年，覺得增置教保員的工作很不適合我。有機會一定會參加教師甄試，因為教師與教保員同工不同酬（C1）。

多數教保人員雖然滿意，或是尚可接受目前的工作內容和工作環境，但是為了追求「更好」的層次，準備參加教師甄試，這也將形成教保員流動極不穩定性。

（七）增設人力政策的看法

增設教保員政策對幼兒園本屬一項利多，讓公立幼兒園有更多的人力去進行行政的改革或轉變，園方也有更多的人力進行活動的規畫或教學的轉型，增設人力的這部分我是十分給予肯定的（B3）。

我不贊成原本一班兩位教師的配置變成一師一保，幼托整合後幼照法之規定似乎將標準降低，我建議維持一班兩位教師帶班的配置（B2）。

教保人員表達他們對於契約進用增置教保員政策的許多期望，也反應他們希望上級能夠瞭解園方和教保員雙方面的角色和感受，期待修法以讓增置教保員的定位清晰、明朗，工作制度化。誠如教保員所提，政府需「思考當初招考新增置的教保員存在的目的為何？減輕幼兒園主任行政工作的負擔，還是變相的工作轉移（C5）？」。

（八）新竹市國小附幼一師一保配班機制

「很好，教保員保育方面強，教師課程方面強，和教師相輔相成（B4）」。

「不贊成，我認為會降低教學與幼兒照顧品質（B2）。

很不好、不贊成，最好是一班二名教師（B1）。

我不贊成原本一班兩位教師的配置變成一師一保，幼托整合後幼照法之規定似乎將標準降低，我建議維持一班兩位教師帶班之配置（B2）」。

多數受訪者持反對一師一保的配班機制，在實際班務之教保工作，教學教保員的工作質量與搭班教師完全沒有差異，並且在備有休息之作息表，但無休息之事實。另外，教保員在薪資、退休金來源與教師不同，確有同工不同酬的現象；但多數教保員沒有感覺有階級層，家長不瞭解幼兒園教保員的職稱，也不在意孩子的老師是教師或是教保員

（九）幼托整合對行政作業上的影響

國小附設幼兒園在一〇一學年度起實施每校增聘一位契約進用教保員協助教學

工作至今已近一年，在教育現場屢屢出現教保員對於工作職掌不清的抱怨。而幼兒園主任除了對於教保員的工作規劃與管理問題感到困擾以外，對不曾經手的業務，如教保員適用的勞動基準法也叫苦連天，一方面為了不違反勞基法的規定，另一方面為了教保員的權益，也都左右為難。

1. 困擾的事務

契約進用人力進用後增加許多行政作業，例如：該人力的薪資申請，每年必須打三次考核，出勤管理等等，除了原本的行政業務外，還必須多花費一些時間來做這些事情（B2）。

2. 對於契約進用人力適用之勞基法的瞭解

了解勞基法，正因為契約進用人力適用勞基法，與一般教師所適用的教師法不同，因此在工作規範上也出現許多不同標準，例如：勞基法第三十五條規定：「勞工繼續工作四小時，至少應有三十分鐘之休息。」但教師法對這方面並無明確規定，乃責任制，因此教師通常工作一整天皆待在教室，除了教學外更需照顧幼兒們食用午餐、餐後盥洗及午休。然而，契約進用人力若是進班與教師搭配帶班（即一師一保），勞基法規定其工作四小時後必須休息三十分鐘，因而抽離班級只剩教師一人照顧幼兒，必定降低幼兒照顧品質，這方面是較為不合理之處（B2）。

五、綜合討論與分析

透過問卷調查及訪談內容綜合分析，統整歸納如下：首先、契約進用教保員政策在行政作業方面：薪資計算與教師不同，需假以時日的熟悉，上班日數及請假規定也不同於教師，不熟悉的情況下處理難免費時費力，以及對於契約進用人力適用之勞基法採做中學，但多數學校相關處室人員不甚懂得勞基法，因此園主任居於把關角色、責任重大。

其次，關於增置教保員（行政教保員）之工作：有經驗的園主任對於教保員的工作安排較有規則，然大部分的幼兒園對於行政教保員採取的是機動性質，教保員契約工作條款之一「其他臨時交辦事項」，讓行政教保員工作範圍無限到可能包山包海。增置人力（行政教保員）大多與園主任同班參與教保工作，該班級有三名教

保服務人員，然而在實際進行教學：有二種現象，一是固定編制在園主任班級，和園主任交替行政工作；一是安排固定類型的教學時間和教學內容，如：本土語言教學、體能教學等。但是當幼兒園同事公假或補休時，需代理同事班級的教保活動，幼兒園的課後留園工作不一定能全靠教保員擔任，多數增置教保員都覺得自己的定位不明、工作職掌不清而感到困擾。

最後，新竹市實施的「一師一保」的配班機制：多數持反對一師一保的配班機制，在班務之教保工作上教學教保員的工作質量與搭班教師完全沒有差異，雖然有休息之作息表，但無休息之事實。此外，教保員在薪資、退休金來源與教師不同，確有同工不同酬的現象，但多數教保員沒有感覺有此差異，並且家長不瞭解幼兒園教保員的職稱，也不在意孩子的老師是教師或是教保員。同時，多數教保員滿意現在的工作內容和工作環境，然絕大多數表達準備參加教師甄試，以追求和幼教教師同等級的福利待遇。

柒、結論與建議

本文旨在瞭解幼托整合後公立學校附設幼兒園以契約進用教保員做為行政教保員，以及教學教保員工作職掌及管理之現況與困境。當中以契約途徑進用教保員之產生來自於《幼照法》之規定，以推動幼托整合制度。舉此，本文根據新竹市的實證調查結果提出以下四項結論與兩項建議，首先在結論部分：

第一、政策說明不夠清楚，導致增置教保員之目的眾說紛紜：對於幼托整合下公立學校增設一名教保員之目的有不同的說法：1.為了緩解歷來國小附設幼稚園園主任需身兼教學與行政分身乏術的窘境，因而增設一名教保員。2.因為一〇一一年度起國中小及幼稚園教師取消免稅措施，政府係將教師課稅的部分額度回饋教師，以減輕教師的工作負擔。此一說法引發私立幼兒園教保服務人員的抱怨，因為政府沒有回饋給私立幼兒園增置一名人力。3.教育部因應幼托整合，公立學校附設幼兒園未來將往下收托至二歲幼兒，因而增置教保員。

以上說法，若以教育部公文解釋，則以第一項為正確，但是顯然教育部未將

政策說明清楚引發各界自行解讀，美意遭到質疑及誤解。¹⁵

第二、教保相同職務進用法令應相同：同屬班級導師其進用法令宜相同，既是擔任導師且工作性質與協同教師完全相同，建議幼兒教師分級採證照制度，取得合格證照者稱教師，尚未取得證照者稱教保員，避免相同資格之同工不同酬衍生的爭議以減少階級化或對立。

第三、工作職掌規畫應更加清楚：《幼兒教育及照顧法》第十八條及二十五條之立法旨意，係考量公立學校附設幼兒園如屬小型規模其主任非屬專任，由教師或教保員兼任，於辦理園務行政工作時所帶班級教保服務工作無法中斷，為免影響教保服務品質，並符合幼照法人力配置規定且能專心兼辦行政，需有教保員入班支援教保工作；此外，公立學校附設幼兒園之主任除達一定規模者為專任外，均係為兼任，其本職仍為教學及教保服務工作，不應因額外配置教保員而免除其本職，因此學校要明確定位行政教保員，其工作細則須規畫清楚以避免無明確職責規範。

第四、新竹市政府同時實施一師一保的配班制度，毀壞了增置教保員政策的美意：幼照法規定公立學校增置一名人力，其目的在於彈性用人而非擔任班級導師，工作性質偏向於機動，故採取勞動基準法之契約方式進用。工作性質既然不同於導師，則不會要求與當導師的教師相同之薪資福利，亦不會衍生同工不同酬的情況。但是地方政府在相同的時間點實施一師一保的配班制度，導致教保員與教師的工作負擔、職務、責任完全相同，卻因體制的關係致其待遇薪資、福利均與幼教教師有很大的差距，難免心生抱怨。再者，若一所學校僅有一名增置教保員，那麼年終考核就不會受限於甲等只容許 75% 的人數，當年考核成績非甲等者，次學年薪資留原薪級而無法晉級，此考核辦

¹⁵ 教育部二〇一二年六月六日臺國（三）字第一〇一〇〇九四二八六號函第二項內容：「揆諸幼兒教育及照顧法第十八條及二十五條之立法旨意，係考量公立學校附設幼兒園如屬小型規模主任非屬專任，由教師或教保員兼任，於辦理園務行政工作時所帶班級教保服務工作無法中斷，為免影響教保服務品質，並符合幼照法人力配置規定且能專心兼辦行政，需有教保人員入班支援教保工作；另為符應社會期待，以因應調整公立幼兒園教保服務時間，依實際需求有必要晉用人力進行教保工作，……，增置員額之目的係在活絡公立學校附設幼兒園教保服務人力、增加用人彈性及符合社會調整教保服務時間之期待。」

法更引發公立學校附設幼兒園之教保員心裡的不平衡而毀壞了政府增置教保員政策的美意。

據此，本文認為唯有明確認知幼照法所增設之教保員的角色與功能，並配合相對應的人員進用法規加以管理，才能有效減少工作內容混淆不清，避免同工不同酬，以及身分權益保障不一的爭議。最後，本文亦根據分析結果提出以下建議：

第一、建議其他縣市採取大班二師制度，貫徹教育與行政分流：幼稚教育法施行時期，公立學校附設幼稚園教育的是四-六歲幼兒，每班級師生比是 2：30，每個班級需配置二名合格教師。《幼兒教育及照顧法》第十八條規定，幼兒園有五歲至入國民小學前幼兒之班級，其配置之教保服務人員，每班應有一人以上為幼兒園教師。這樣的規定，比幼托整合前幼稚園的教師員額標準低，未來大班有二分之一的幼教師即可，此項規定當初是遷就幼教市場幼教教師供給不足，而替私立幼稚園及托兒所解套的現實面，但被誤解為鼓勵施行「一師一保」而衍生爭議。建議公立幼兒園維持以往的合格教師的「二師」制度，以利教師協同教學、共同發展課程；如此亦可以解開契約進用的教學教保員，被勞基法工時套牢的框架，發生實際執行難以符合契約條款的狀況。

第二、建議地方主管機關提供介聘的機會：政策推動執行應有縝密的規劃，許多政策有其理想性，但若執行面上未能周全、發現問題、產生困難，則應有修改或退場的機制。此外依照勞基法規定工作四小時需休息三十分鐘，在執行面發現教保員雖有午休時間的安排，實際面卻無法抽離教室真正休息三十分鐘；若要抽離教室，則教室形成 1：30 的師生比，顯然不符合幼照法 1：15 師生比的規定，應讓契約進用教學教保員有退場機制。因此建議當遇有增置人力行政教保員離職時，提供介聘機會讓契約增置教學教保員調入該職缺且年資得以累計，讓此類人員逐年減少，空出的缺額則甄選教師填補，以取代同工不同酬的弔詭機制。

參考文獻

- 王立傑、田育芬、段慧瑩（2001）。**托育機構行政管理與實務**。臺北：永大。
- 全國教師會（2012）。**幼托整合省錢至上：新竹市率先降級**。2012年11月25日取自**全國教師會**，網址：<http://forum.nta.org.tw/v362/attachment.php?attachmentid=9890&d=1340098116>。
- 朱敬先（1986）。**幼兒教育**。臺北：五南。
- 考試院（2009）。**考試院文官制度興革規劃方案**。臺北，考試院。
- 吳依宸（2006）。**公立幼稚園教師兼職行政工作合理性之研究**。國立嘉義大學幼兒教育研究所碩士論文，未出版，嘉義。
- 宋明君（2012）。誰才是幼兒所需的師資：對幼兒教育及照顧法的反思。**臺灣教育評論月刊**，第1卷第3期，頁46-51。
- 李明堂（2012）。迎接新的「幼兒園」公立附幼機構面臨的挑戰與因應。**教育行政論壇**，第4卷第1期，頁113-132。
- 李菁菁（2002）。**公立國小附設幼稚園兼行政職務教師工作壓力之研究—以臺北縣為例**。國立花蓮師範學院幼兒教育研究所碩士論文，未出版，花蓮。
- 林水波、陳志瑋（2000）。彈性化政府的設計與評估。**人文及社會科學期刊**，第12卷第2期，頁248-250。
- 邱志鵬（2001）。**臺灣幼兒教育百科辭典**。臺北：五南。
- 施能傑（1999）。**美國政府人事管理**（初版）。臺北：商鼎。
- 施能傑（2006）。文官體系能力與政府競爭力：策略性人力資源管理觀點。**東吳政治學報**，第22期，頁1-46。
- 施能傑、蔡秀涓（2004）。契約性人力制度之規劃作法。**公務人員月刊**，第102期，頁15-34。
- 段慧瑩（2007）。幼托整合政策對教保人員資格與證照影響之探討。**研習資訊**，第24卷第3期，頁23-29。
- 孫立藏（2000）。幼兒教師工作壓力之研究。**新竹師院學報**，第13期，頁265-279。

- 陳攸璋（2009）。我國公部門契約性人力運作之探討—以中央部會為例。臺北大學公共行政暨政策學系碩士論文，未出版，新北。
- 陳淑琴（2012）。「幼托整合」之後的人員問題。臺灣教育評論月刊，第 1 卷第 3 期，頁 52-52。
- 陳學聖（2012）。幼托整合。2012 年 11 月 25 日取自立法院公報第 101 卷第 17 期委員會紀錄，網址：<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/igttsimgpdf.txt?d0cecfced0cfcec8d0cfcdc4cfcdc8cdc4cfcecaca>。
- 曾冠球（2004）。公務人力彈性的理論與實務。空大行政學報，第 14 期，頁 107-128。
- 黃淑嫻（2004）。幼稚園教師工作壓力及其因應策略之研究。臺南師範學院幼兒教育學系碩士論文，未出版，臺南。
- 新竹市政府（2006）。新竹市將於九十六學年度率先全國首辦幼托整合。2012 年 10 月 16 日取自新竹市政府，網址：<http://www.hccg.gov.tw/web/Press?command=showDetail&postId=187378>。
- 新竹市政府（2007）。新竹市實施幼托整合成效之研究。新竹：新竹市政府。
- 楊翠華（2004）。能力導向的人力資源管理—政府組織職能調整後應有的理念。考銓季刊，第 39 期，頁 98-113。
- 詹中原（2012）。台灣公務人員聘用（任）制度現況及發展。提昇公共管治能力—2012 年兩岸四地學術研討會，澳門特別行政區政府行政公職局，澳門。
- 管碧玲（2012）。5 歲幼兒免學費計畫，幼托機構管理不力，卻懲罰幼兒，2012 年 11 月 25 日取自立法院公報第 101 卷第 48 期委員會紀錄，網址：<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lypdf.txt?10104801;0250;0253>。
- 臺北市政府教育局（1991）。台北市八十學年度公私立幼稚園教育評鑑報告。臺北：臺北市政府。
- 臺灣省政府教育廳（1986）。幼稚園行政簿冊彙編。南投：臺灣省政府。
- 劉慈惠（2006）。學前幼兒被期待學些什麼？—以兩所幼稚園家長為例。師大學報，第 51 卷第 1 期，頁 131-158。
- 劉興振（2010）。新竹市實施公立幼托機構整合歷程之研究。國立新竹教育大學教育學系教育行政碩士在職進修專班學位論文，未出版，新竹。

潘慶輝（2011）。校長的小革命：幼兒園明年上路 2 歲童也收，問題一籬筐。2012 年 11 月 25 日取自**台灣立報**，網址：

<http://www.lihpao.com/?action-viewnews-itemid-113174>。

鄭青青（2013）。國小附設幼兒園教保員制度的爭議。臺灣教育評論月刊，第 2 卷第 1 期，頁 82-84。

賴俞姘（2011）。**幼兒教師工作分析**。國立交通大學管理學院管理科學學程碩士班碩士論文，未出版，新竹。

顏士程（2011）。法制政策--幼兒教育及照顧法評析。學校行政雙月刊，第 76 期，頁 205-219。

Gordon, A. M., & K. W. Browne (1989). *Beginnings and Beyond* (2nd Ed.). New York: Delmar.

附錄 1：進用途徑認同分析

題 項 內 容	選 項	次數	百分比	差異檢定結果		
1. 我贊同公務機關在人事上採取「公務人員任用條例」、「契約聘用」、「契約任用」等多元方式任用人員	非常不同意	24	17.5	年齡	0.043	51 歲以上最同意
	不同意	51	37.2	進用	0.032	依《行政院聘雇人員條例》進用最同意
	同意	51	37.2			
	非常同意	7	5.1			
2. 我贊同公務機關佐以「勞動基準法」進用契約人力之政策	非常不同意	30	21.9	進用	0.010	依《公務人員任用條例》進用最同意
	不同意	52	38	經歷	0.092	未選公立幼稚園代課比較同意
	同意	49	35.8			
	非常同意	4	2.9			
3. 我贊同公務機關純以「公務人員任用條例」任用人員	非常不同意	6	4.4	年齡	0.033	31-40 歲最同意
	不同意	23	16.8			
	同意	83	60.6			
	非常同意	21	15.3			
4. 我贊同「公務機關採取多元彈性任用方式可節省營運成本」的說法	非常不同意	35	25.5	身分	0.010	代課教師最同意
	不同意	36	26.3	經歷	0.092	未選公立幼稚園代課比較同意
	同意	54	39.4			
	非常同意	10	7.3			
5. 我贊同「公務機關採取多元彈性認用方式可提高工作績效」的說法	非常不同意	32	23.4	進用	0.010	依《公務人員任用條例》進用最同意
	不同意	55	40.1			
	同意	41	29.9			
	非常同意	6	4.4			

題 項 內 容	選 項	次數	百分比	差異檢定結果		
6. 我贊同「以契約方式進用人員易造成機關人力的不穩定」的說法	非常不同意	8	5.8	年齡	0.007	30歲以下最同意
	不同意	22	16.1	經歷	0.094	勾選公立幼稚園代課比較同意
	同意	70	51.1			
	非常同意	33	24.1			
7. 我贊同「契約進用人力的績效表現不遜於正式員工」的說法	非常不同意	6	4.4	年齡	0.006	30歲以下最同意
	不同意	14	10.2	身分	0.017	教學教保員最同意
	同意	68	49.6	進用	0.023	依《勞動基準法》進用最同意
	非常同意	47	34.3	班級數	0.002	1班最同意
8. 我贊同「契約進用人力對組織的感情承諾低於正式員工」的說法	非常不同意	20	14.6			
	不同意	57	41.6			
	同意	43	31.4			
	非常同意	14	10.2			
9. 我贊同「契約進用人力的自我成長動機高於正式員工」的說法	非常不同意	11	8.0	身分	0.004	教學教保員最同意
	不同意	58	42.3	進用	0.009	依《行政院聘雇人員條例》進用最同意
	同意	49	35.8			
	非常同意	16	11.7			
10. 我贊同「不定期契約進用」的工作是一項穩定的工作	非常不同意	46	33.6	搭班人員	0.020	教師最同意 代理教師最不同意
	不同意	58	42.3			
	同意	30	21.9			
	非常同意	1	0.7			
11. 我認同國小附幼增置一名教保員之政策	非常不同意	11	8.0	身分	0.002	幼兒教師最同意
	不同意	19	13.9	進用	0.035	依《行政院聘雇人員條例》進用最同意
	同意	70	51.1	經歷	0.071	未選私立托兒所比較同意
	非常同意	36	26.3			

題 項 內 容	選 項	次 數	百 分 比	差 異 檢 定 結 果		
12. 我認同國小附幼「增置教保員」以「契約方式」進用	非常不同意	42	30.7	年齡	0.001	51 歲以上最同意
	不同意	53	38.7	身分	0.002	幼兒教師最同意
	同意	35	25.5	搭班人員	0.010	教師最同意 園主任最不同意
	非常同意	4	2.9	進用	0.001	依《公務人員任用條例》進用最同意
				經歷	0.122	勾選公立托兒所 比較同意

附錄 2：幼兒園教保員人事管理認同分析

題 項 內 容	選 項	次數	百分比	差異檢定結果		
1. 我認為國小附幼「行政教保員」增添幼兒園行政管理上的困難	非常不同意	35	25.5	經歷	0.115	未選私立幼稚園 比較同意
	不同意	56	40.9			
	同意	33	24.1			
	非常同意	8	5.8			
2. 我認為國小附幼教保員之考核制度合理	非常不同意	46	33.6	身分	0.009	代課教師最同意
	不同意	52	38.0	進用	0.005	依《公務人員任用條例》進用最同意
	同意	31	22.6	學歷	0.020	師範最同意 研究所最不同意
	非常同意	1	0.7	經歷	0.133	勾選公立托兒所 比較同意
				經歷	0.100	勾選私立幼稚園 比較同意
			班級數	0.045	1 班最同意 2 班最不同意	
3. 我認為一師一保之配班增添幼兒園行政管理上的困難	非常不同意	15	10.9	身分	0.010	幼兒教師最同意
	不同意	37	27	進用	0.001	依《教師法》進用最 同意
	同意	51	37.2	班級數	0.045	1 班最同意 4 班最不同意
	非常同意	27	19.7			
4. 我認同國小附幼「行政教保員」可以提昇幼兒園教保服務品質	非常不同意	11	8.0	經歷	0.072	未選私立托兒所 比較同意
	不同意	16	11.7			
	同意	76	55.5			
	非常同意	29	21.2			
5. 我認同「行政教保員」是一項穩定的工作	非常不同意	33	24.1	身分	0.021	幼兒教師最同意
	不同意	40	29.2	進用	0.004	依《行政院聘雇人員 條例》進用最同意

題項內容	選項	次數	百分比	差異檢定結果		
	同意	49	35.8			
	非常同意	7	5.1			
6. 我認同教學教保員在上班中途抽離教室，休息30分鐘的法規	非常不同意	74	54	身分	0.026	代課教師最同意
	不同意	40	29.2			
	同意	10	7.3			
	非常同意	4	2.9			
7. 本園「行政教保員」的工作以園務行政為主，進班代課為輔	非常不同意	27	19.7			
	不同意	36	26.3			
	同意	51	37.2			
	非常同意	13	9.5			
8. 我贊同幼兒園班級內一師一保之配班政策	非常不同意	58	42.3	進用	0.012	依《行政院聘雇人員條例》進用最同意
	不同意	39	28.5	班級數	0.001	4班最同意 3班最不同意
	同意	29	21.2			
	非常同意	2	1.5			
9. 我認為一師一保之配班不影響教保服務品質	非常不同意	41	29.9	身分	0.023	教學教保員最同意
	不同意	39	28.5	進用	0.002	依《行政院聘雇人員條例》進用最同意
	同意	41	29.9	班級數	0.006	4班最同意 3班最不同意
	非常同意	8	5.8			
非常不同意	2	1.5	身分			
10. 我建議修改契約進用辦法，讓教保員得有縣（市）內介聘機會，且年資得以累計	不同意	11	8.0	進用	0.001	依《勞動基準法》進用最同意
	同意	49	35.8	經歷	0.084	勾選公立幼稚園代課比較同意
	非常同意	68	49.6			

附錄 3：幼兒園教保員工作職掌認同分析

題 項 內 容	選 項	次數	百分比	差異檢定結果		
1. 我認同國小附幼「行政教保員」的工作屬於機動性質	非常不同意	10	7.3			
	不同意	31	22.6			
	同意	87	63.5			
	非常同意	7	5.1			
2. 我認同本園「行政教保員」的工作以代理園主任之教學工作為主，讓園主任可以專心辦理園務行政工作	非常不同意	19	13.9			
	不同意	41	29.9			
	同意	64	46.7			
	非常同意	11	8.0			
3. 我認同本園「行政教保員」的工作以辦理園務行政工作為主，讓園主任可以專心教學工作	非常不同意	14	10.2	經歷	0.077	未選公立托兒所 比較同意
	不同意	39	28.5			
	同意	63	46			
	非常同意	14	10.2			
4. 我認同國小附幼「行政教保員」能減輕教師的行政業務負擔	非常不同意	5	3.6			
	不同意	14	10.2			
	同意	90	65.7			
	非常同意	26	19			
5. 我認同教師負責課程及教學之工作，教保員負責保育工作之分工做法	非常不同意	47	34.3	年齡	0.038	51歲以上最同意
	不同意	54	39.4	進用	0.017	依《公務人員任用條例》進用最同意
	同意	28	20.4			
	非常同意	8	5.8			
6. 我認同教學工作和保育工作是不可分離的	非常不同意	1	0.7	年齡	0.007	30歲以下最同意
	不同意	4	2.9	進用	0.001	依《勞動基準法》契約進用最同意

題 項 內 容	選 項	次數	百分比	差異檢定結果		
	同意	54	39.4	經歷	0.067	勾選公立幼稚園代課比較同意
	非常同意	77	56.2			
7. 本園教師除擔任導師之外，仍須負擔園務行政工作	非常不同意	12	8.8	年齡	0.001	30歲以下最同意
	不同意	34	24.8	身分	0.003	代課教師最同意
	同意	60	43.8	搭班人員	0.012	園主任最同意 教師最不同意
	非常同意	28	20.4	進用	0.025	依《勞動基準法》 契約進用最同意
				證照	0.170	無比較同意
				學歷	0.029	大學最同意 師範最不同意
8. 本園之園務行政工作全數由園主任負責處理	非常不同意	31	22.6	身分	0.036	教學教保員最同意
	不同意	68	49.6	搭班人員	0.010	教師最同意 園主任最不同意
	同意	28	20.4	兼行政職	0.024	兼任園主任最同意 兼任教保組長最不同意
	非常同意	7	5.1			
9. 我認同本園「行政教保員」進班代課之安排機制	非常不同意	5	3.6	證照	0.059	有比較同意
	不同意	23	16.8	經歷	0.094	未選公立幼稚園代課比較同意
	同意	93	67.9			
	非常同意	15	10.9			
10. 本園課後托育工作全數由「行政教保員」擔負	非常不同意	47	34.3	年齡	0.005	51歲以上最同意
	不同意	67	48.9	搭班人員	0.010	教師最同意 園主任最不同意
	同意	15	10.9			
	非常同意	3	2.2			

題 項 內 容	選 項	次 數	百 分 比	差 異 檢 定 結 果		
11. 我認為一師一保增添班級經營的困擾	非常不同意	13	9.5	年齡	0.038	40-50 歲最同意
	不同意	42	30.7	身分	0.006	幼兒教師最同意
	同意	52	38	班級數	0.014	5 班最同意 4 班最不同意
	非常同意	29	21.2			
12. 我認為一師一保之配班對於教保員是不合理的制度	非常不同意	8	5.8	身分	0.044	助理與行政教保員 (增置) 最同意
	不同意	20	14.6	班級數	0.006	5 班最同意 4 班最不同意
	同意	52	38			
	非常同意	54	39.4			

The Influences of Integrated Preschool Policy on the Management of the Education Protection Officer in the Nursery Affiliated with Elementary Schools: The Experience and Implication in Hsinchu City

Jhih-Pei Hu,^{*} Siao-Ping Wu^{**}

Abstract

This study focuses on the “The Act of Early Childhood Education and Care,” which states that “Each nursery affiliated with elementary school should hire one more education protection officer.” The purpose of this study is to understand whether the additional education protection officer has influenced the operation and function of nursery schools. This study takes Hsinchu city as an example, because it is the first city to implement this policy in Taiwan. The main points of the research include investigating the opinions and viewpoints of education protection officers with regard to the new law; understanding the duties of the additional education protection officer and how these positions are managed by the nursery affiliated with

* Assistant Professor, Department of Public Administration, Chung-Hua University.

** Teacher, Dongyuan Elementary School Hsinchu City; Master of Public Administration, Department of Public Administration, Chung-Hua University.

elementary schools; and investigating the viewpoints and opinions of the additional education protection officer with regard to each nursery school teacher.

After analyzing the empirical data from the questionnaire survey and in-depth interviews, this study summarizes six findings and suggestions: First, the explanation of the integrated preschool policy is not clear enough, as many different definitions have been given. Second, the same job should be defined by a corresponding recruiting act. Third, clear job responsibilities and planning are called for. Fourth, Hsinchu city assigns one teacher and nursery in the class – a practice that has side effects. Fifth, other country governments should maintain two teachers in one classroom. Six, education protection officer should be given equal work opportunities.

Keywords: integration of preschool, the act of early childhood education and care, education protection officer

我國地方政府創新治理研究初探^{*}

韓保中^{**}

《摘要》

一九七〇年末臺灣以中央集權形式，在新竹地區規劃與整合科技產業發展，建立龐大的科技產業聚落，形成官、學、研、產緊密合作的網絡關係，竹科經驗被視為臺灣「國家創新系統」的代表，此後更向中南部新設園區，加上個別地區的特色產業，逐漸發展出新的「區域創新系統」。隨著臺灣地方政府自治意識強化，創新已非中央政府專營獨占事務，地方首長為了增加地方競爭力與稅收來源，無不強化相關投資與發展，將創新成果視為重要政績，而地方政府的角色，也有配合執行、參與創新及主動創新三類。臺灣的創新系統研究，多關注在國家與區域創新系統發展，或強調產業、群聚與經營面向，公共行政與政策、地方政府及治理策略等研究相對較少。本文為研究初探，將梳理我國創新系統研究的類型與方向，並指出地方政府創新治理研究的必要性與可供研究省思之處。

[關鍵詞]：國家創新系統、區域創新系統、地方政府、地方治理

投稿日期：102年7月6日；接受刊登日期：102年10月30日。

^{*} 感謝兩位審查委員對本文的細心斧正，寫作過程中，孫煒教授、陳定銘教授及王文岳教授給予指正與建議，筆者銘感在心，本文獲得國科會「地方政府創新治理之研究：以桃園縣為例（I）」之研究補助（編號：NSC-102-2410-H-008-033-）。

^{**} 國立中央大學通識教育中心副教授，E-mail: bjhan@ms59.hinet.net; bjhan61@yahoo.com.tw。

壹、前言

馬英九總統提及要將臺灣打造成為全球創新中心，外國公司在臺灣已有完整的產業鏈，與臺灣許多學府簽訂研發備忘錄，為我國下一代競爭力做好準備，我國新的國家發展目標，便是建立臺灣成為全球創新中心（王鼎鈞，2013）。二〇一二年年底召開的「第九次全國科技會議」，與會人士指出臺灣正值科技轉型之際，必須提出充實國家與產業的創新動能方向（行政院國家科學委員會，2012；胡正明，2012）。台積電董事長張忠謀指出，產業興衰和創業想法、創新與價值密切相關，創新已經是個發燒詞，強調用新的方法做事情，若能價值創造並與其他創新結合，便能創造更大的經濟價值（徐睦鈞、盧沛樺，2013）。

近年來地方政府也投入科技及產業創新事務，如臺南市的台灣蘭花生技園區促成產、官、學、研的資源整合，進行國際行銷與品牌建立，未來外銷訂單將成長至92.6 億台幣（台灣蘭花生物科技園區，2013；陳惠珍，2013）。高雄市政府規劃三大產業競爭力軸線，分別是「科技創新走廊」、「文創經貿特區」及「自由貿易運籌中心」，有助於強化產業的創新能力（廖賢龍，2011）。臺中市的精密機械科技創新園區，與中部科學工業園區形成相輔相成的分工體系，善用境內大學組成的育成聯盟，作為產業創新的動能來源（臺中市政府，2013）。臺北市政府將內湖輕工業區轉型為科技園區，許多科技大廠、研發中心及營運總部進駐，成為臺北市新科技商業重鎮。新升格的桃園縣，將受惠於航空城計畫 4,630 億台幣的挹注，成為縣內產業轉型的新動力。

創新（innovation）原是指運用心智活動創造新事物，增加財富與提升生活福祉，現今則是指科技、經濟及產業活動的發展與改進，尤其工業革命後，創新已非個別企業的問題，而是國家的事業，其涉及產業界、大學、研究機構與政府部門的協力，以及相關法令措施的配合，形成一套良善運行的系統，以提升企業與國家整體的競爭力，是現今經濟發展的要素，是國家競爭力重要的一環，政府於其中扮演重要角色。

臺灣早期經濟發展過程中，產業選擇、科技資源配置與運行方式，由中央政府決定，地方政府是「配合執行」的角色，一九九〇年代開啟地方政府「參與創新」

的機會，參與產業園區規劃、推行與擴大地方產業發展，二〇一〇年頒行的「產業創新條例」第五條規定「直轄市、縣（市）政府得訂定地方產業發展策略；訂定時，應會商各中央目的事業主管機關。各中央目的事業主管機關得獎勵或補助直轄市、縣（市）政府，以推動地方產業發展。」地方政府擔負起「主動創新」的角色，仍須依靠中央目的事業主管機關的獎勵及補助計畫來支持運行，這考驗著地方政府的創新治理能力，亦即地方政如何經由縝密規劃與評估，積極創造、爭取與善用各種政策工具，連結不同的部門及利害關係人網絡，藉由多樣的途徑與策略促成彼此合作協力，以提升縣市內產業競爭力。

在探究我國各地方政府創新治理型態、權限與能力之前，實有必要先掌握我國的地方創新治理研究概況，本文將對我國地方政府創新治理研究進行初探性討論。本文先闡釋創新系統的意義與類型，並梳理我國創新系統發展過程中的中央與地方關係，說明地方創新治理作為新趨勢的重要性，再藉由回顧與分析我國國家、區域與地方創新系統研究的成果，並提出反思之處。

貳、創新的意義、國家與區域 / 地方創新系統

創新是事務進步的重要動力，但創新的環境與成效絕非個人或個別企業所能達成，屬於國家事業的範圍，其必須結合國內外諸要素及條件，建立成良善運行的系統。創新系統的發展又可分為國家及區域層級，本節將對創新的意義、國家及區域 / 地方創新系統進行闡釋。

一、創新的意義

牛津辭典對於創新的定義為「對已建立的事物做些改變，特別是引進新的方法、理念與產品（Oxford Dictionaries, 2013）」，當創新與工業及資本主義發展結合後有了不同意涵。Joseph Alois Schumpeter 提出創新是將各種生產要素加以「新的組合」，其包含五種方式，分別為新物品的提出或作某種改進、新生產方法的提出、新市場的開發、新原料或半製成品來源的發現、新產業組織的形成，創新是資本主義發展的動力（轉引自吳惠林，2009）。

創新已經是個跨領域與多重意涵的概念，研究指出創新至少有六十種定義，含

括的領域有商業與管理、經濟學、組織研究、企業家精神、技術科學與工程、知識管理與行銷等，創新的歷程涉及階段（創造、衍生、執行、發展與採用）、組織（公司、消費者、社會系統、員工與發展者）、工具（技術、理念、發明、創意與市場）、本質（新穎、改進與變革）、類型（產品、服務、過程與技術）與目標（成功、區別與競爭）等事務（Baregheh, Rowley, & Sambrook, 2009: 1326-1327, 1333）。

創新現今已成為國家競爭力的重要指標，世界經濟論壇（World Economic Forum）的「全球競爭力報告」（The Global Competitiveness Report）中，創新是第十二項國家競爭力指標。¹ 創新的評量項目包括 12.01.創新能力（capacity for innovation）、12.02.科學研究機構品質（quality of scientific research institutions）、12.03.企業研發費用（company spending on R&D）、12.04.產學研發合作（university-industry collaboration in R&D）、12.05.政府對於先進科技產品採購（gov' t procurement of advanced tech products）、12.06.科學家及工程師提供度（availability of scientists and engineers）、12.07.每百萬人專利合作條約及專利申請數量（PCT patents, applications/ million pop.）。² 歐盟對其成員製作的創新積分表（Innovation Scoreboard）分為三大類、七分項與二十八小項，三大類及七分項的內容為啟動類（enablers）的人力資源、財物與支持，公司活動類（firm activities）的公司投資、連結與企業家精神、生產能力，結果類（output）的創新者與經濟效果（European Commission, 2010: 59-60）。

指標及積分表是觀察創新發展結果的項目，其無法個別運行產生效果，必須依靠相關組織與制度連結，進而形成順暢運行的系統。創新系統研究集中在三個途

¹ 十二項國家競爭力指標包括制度（iInstitutions）、基礎建設（iInfrastructure）、宏觀經濟環境（macroeconomic environment）、衛生及基礎教育（health and primary education）、高等教育及訓練（higher education and training）、貨品市場效率（goods market efficiency）、勞動市場效率（labor market efficiency）、金融市場發展（financial market development）、技術完備度（technological readiness）、市場規模（mMarket size）、商業成熟度（business sophistication）及創新。

² 二〇一二年以前「全球競爭力報告」的 12.07 項目為「每百萬人認可的專利數量」（Utility patents granted/million pop.），過去臺灣在這個項目幾乎都排名世界第一，但二〇一二年改成「每百萬人專利合作條約及專利申請數量」後，臺灣在這個項目呈現不適用（n/a）的結果（World Economic Forum, 2012: 339）。

徑，分別是國家途徑、技術／部門途徑、區域／地方途徑，本研究以政府為分析焦點，以下對國家途徑及區域／地方途徑進行闡釋（Chang & Chen, 2004: 18）。

二、國家創新系統

國家創新系統（National System of Innovation）是創立新技術、持續發展與擴散的一套制度，由中央政府形塑、施行政策與建立制度推動創新進程，這些制度彼此相互連結，能創造、儲存與轉化新技術的知識、技巧與製品，行為者於其中善用制度、建立及使用知識以創造經濟利益（Sharif, 2006: 745）。

國家創新系統概念出現與大量運用始於一九八〇年代，但起源可溯及十八世紀的英國，當時英國有知名的科學家社群、機器與技術產品、追求實用效益與理性思維、強大的行會組織與海外貿易，讓英國成為第一次工業革命的發源地，並且成為叱吒兩世紀的霸權國家，讓當時許多歐洲國家學習仿效。十九世紀德國學者 Friedrich List 的「政治經濟的國家系統」（The National System of Political Economy）學說，與今日國家創新系統概念相近，他強調科學與技藝在製造業國家中的重要性，體現知識與教育體系對國家產業研發與生產力的直接貢獻（Freeman, 1995: 5-6; 1998: 7-8, 11）。

之後的經濟成長學說以市場、企業組織與公司營運為研究主體，研發並不是最受關注的課題，直至第二次世界戰後科技快速發展，研發創新作為生產與經濟提升動力的觀點開始受到重視，許多國家的經驗成為研究標的，如美國、前蘇聯、西歐、北歐、日本、東亞與拉美等。這也產生許多研究取向，如 Chris Freeman 以日本為研究範本，強調社會與經濟的調適力，關注政府財經部門所採取的措施、公司的研發技術能力與教育訓練制度等。Bengt-Åke Lundvall 以斯堪地納地區國家作為研究脈絡，以丹麥為主要研究國家，著重使用者與製造者間互動式學習關係，強調公部門的角色、教育、研發、訓練制度、生產與行銷系統、財務金融體系支持的重要性。Richard Nelson 則是對十五個已開發與開發中國家進行研究，重視技術與公司競爭力共同演進的關係，分析的重點包括研發活動資源的配置、資金來源、公司的特性、指標性產業、大學的角色與政府的政策（Chang & Chen, 2004: 25; Sharif, 2006: 750-751）。

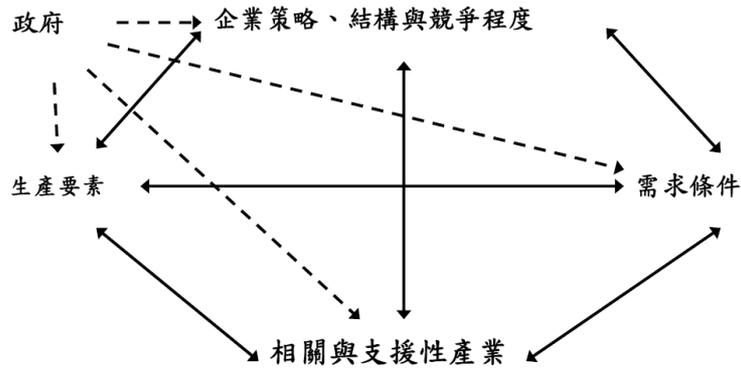


圖 1 Porter 的鑽石模型

資料來源：Valuebasedmanagement.net, 2012。

國家創新系統最為人所熟知的，便是 Michael Porter 的國家競爭優勢鑽石模型（the Diamond Model for the Competitive Advantage of Nations），如圖 1 所示，其架構包括企業端的公司策略、結構與同業競爭，生產端的技術勞力、資本與基礎建設，顧客需求端指顧客對產品的品質要求與購買支持度，相關與支持的產業能從上游或下游加速資訊的交換以持續精進創新理念，政府是催化者的角色，鼓勵與協助企業提升競爭力的動力與能力，甚至提供基礎建設、法令規範、資訊流通與政府採購，政府的角色可以是直接與積極的，也可以是間接與消極的，端視該國政府對於產業競爭力提升的態度（Valuebasedmanagement.net, 2012）。

圖 2 的「國家創新能量因素研究架構」則是融入 Porter 所稱的相關因素，其分為五個部分，創新的基礎建設（common innovation infrastructure），其包括工程師與科學家的數量等；累積知識的儲存（cumulative knowledge stock），則是創新的機會來源，其要素包括平均每人的 GDP 以及專利數量；資源的支持與政策選擇（resource commitments and policy choices），是政府影響或創造創新的環境，其包括公部門的研發預算投入、開放性、高等教育支出、反托拉斯與保護智慧財產權等；產業群聚的創新環境（environment for innovation in industrial clusters），其包括私人企業的研發資金投入與技術的集中；創新基礎建設與產業群聚間的連結（linkages between innovative infrastructure and cluster specific innovation），其包括大學的研發預算投入以及創投資本的助力（胡美智、Mathews, J. A., 2006：1161-1162）。

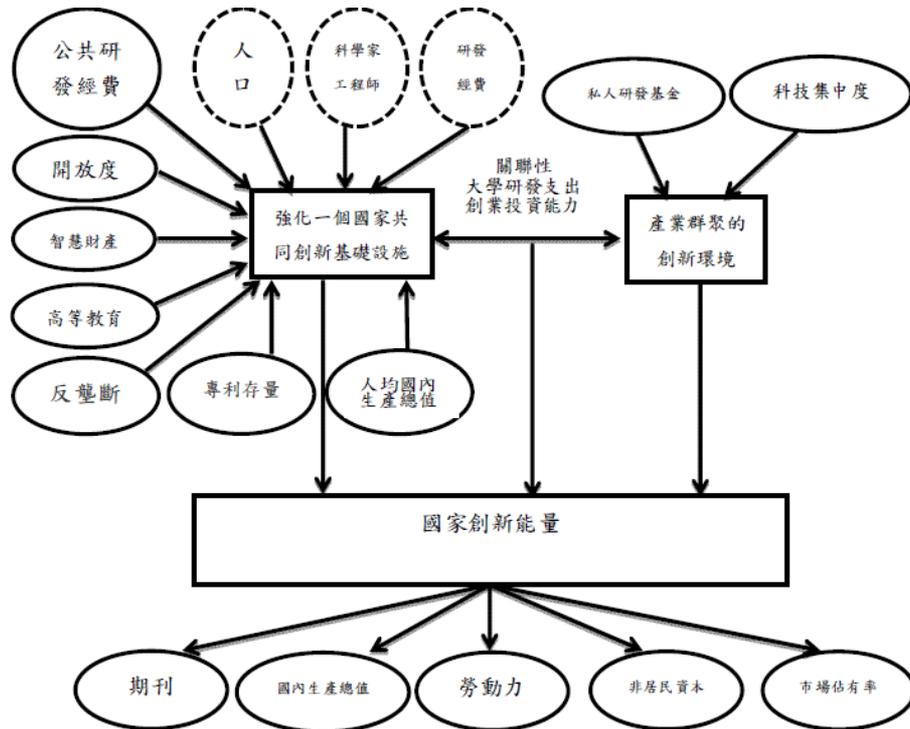


圖 2 國家創新能量因素研究架構

資料來源：胡美智、Mathews, J. A., 2006：1161。

知名手機大廠 Nokia 的故鄉—芬蘭，便是國家創新系統發展成功國家之一，芬蘭的創新系統於一九六〇-七〇年代建立基礎架構，其包括設立科技政策委員會（STPC）、芬蘭金融服務業聯盟（FFI）、調整大學補助機制與建立高等教育制度。一九八〇年代從事科技導向發展，成立芬蘭科技創新基金官署（Tekes）從事研發補助的工作，透過國家級計畫執行科技政策，於各地設立科學園區與創業中心，並且讓產業走向多角化與國際化。一九九〇年代的建立「知識社會」與「國家創新系統」階段，這個階段提出國家創新系統與「知識 Know-How」觀點，讓知識與研發體系扮有重要角色，讓科技發展對經濟與社會發生影響力，並且強化國際合作。二〇〇〇年後是透過創新系統進行國家級知識管理階段，強調知識經濟下重視資本市場的知識經濟，以及能與產業發展緊密連結，並適時彈性回應快速的變動環境（吳思華，溫肇東，2007：6-8）。

三、區域 / 地方創新系統

一九九〇年代因應全球化興起的創新學說，不以國家扮演的角色為探討主體，而是關注在資本、技術與人才快速流動的時代，跨國與跨區域的競爭下，地方與區域政府如何建立創新系統以建構區域競爭力，區域創新系統（Regional System of Innovation）學說因此產生（Cooke, Boekholt, & Tödtling, 2000: 8-9）。因為國家的創新能力不能單靠中央政府的制度設計與引導，而是建基於強盛的地方與區域創新能力，每個地區的區位、資源與優勢有所不同，讓不同區域呈現競爭的關係，地方與區域如何創造創新優勢，成為全球化下的發展趨勢（Cooke, Uranga, & Etxebarrai, 1997: 475-476）。眾多的區域創新系統理論中，以 Philip Cooke 的學說具代表性，Cooke 指出區域創新系統，是次於國家之地理區位上，相互連結與分工的企業、研究與高等教育機構等構成區域的組織系統，並支持與產生創新能力，Cooke 以美國波士頓及英國劍橋為例，比較兩個世界級的科學重鎮，與在地企業的連結所產生的創新能力。

區域創新系統由五個概念組成，聚集經濟（agglomeration economies）是指製造者的集中化支持與提供特別的輸入，有助於產生外部經濟的規模效益，讓在地生產的技術匯聚，有利於公司與工人的市場機會，並形成訊息外溢的效果，有助於專業人員交換隱性知識及減少交易成本；制度學習（institutional learning）是指規範、常規與遊戲規則的建立，有助於不同公司組織間產生信任，並且形成相互學習的關係，刺激公司間的持續成長；聯合式治理（associative governance）是指由區域治理機制或行政機關創造網絡，讓不同的公司與組織形成互動與包容的關係，公部門在這過程中，並不強勢主導以形塑共識，而是讓這些組織自然發展和運行；鄰近資本（proximity capital）指過去投資的成本與基礎建設，能產生聚集的效益，如公路、鐵路、機場、電子通訊、鄰近的大學與研究機構等，都有助於產業的聚集及減少成本；互動式創新（interactive innovation）是指區域內不同行為者在豐富的基礎建設完成後，便能藉由互動學習產生創新的成果，創造知識經濟的效益（Cooke, 2002: 134-137）。

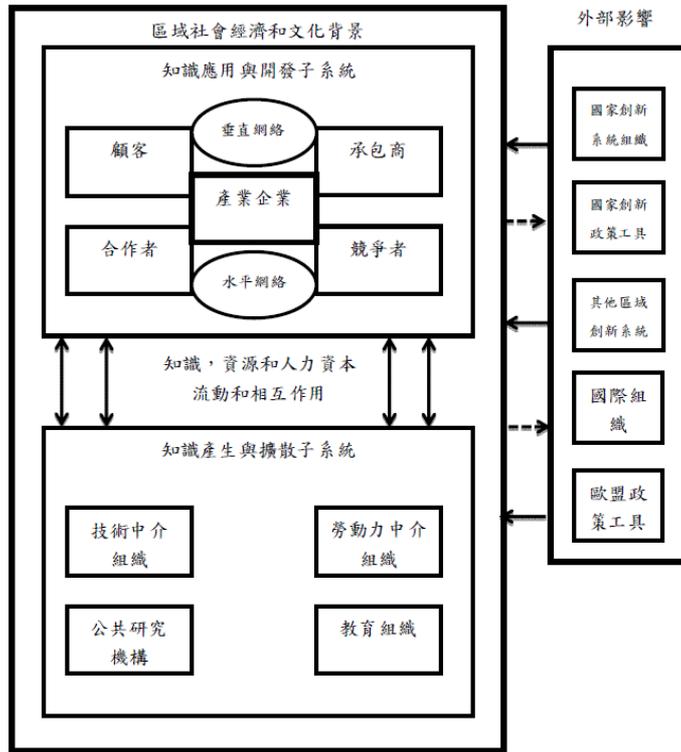


圖 3 區域創新系統架構圖

資料來源：Cooke, 2002: 137。

圖 3 中可以看出區域創新系統的相關架構，除了地方區域外的相關影響，如國家創新系統組織與政策工具、其他區域創新系統、國際組織及政策工具，尚需注意區域內的社會經濟與文化脈絡，在知識產生與擴散子系統方面，參與者包括技術中介性組織、人力中介性組織、公設研究組織與教育組織，在知識應用與開發子系統中，以廠商為中心藉由水平與垂直網絡，連結客戶、供應商、協力廠商與競爭者，兩個子系統進行知識、資源與人力資本的流通與互動（Cooke, 2002: 137）。關於區域創新系統較為知名的案例，如歐盟國家、OECD 國家、加拿大、北歐、斯堪地納半島、日本、中國、南韓、臺灣的竹科與南科等（Doloreux & Parto, 2005: 139-140）。

雖然上述的區域創新系統中並未細述地方政府的角色，實際上地方政府可扮演積極的角色，以日本九州半導體是日本的矽島為例，一九六〇年代北九州便有廠商進駐，至一九九〇年代起由地方政府提出創新措施，其包括「北九州學術研究都市

南部土地區畫整備事業」動工、建立以公私立大學為基礎的知識群聚、早稻田大學及九州工業大學與北九州市立大學逐漸投入北九州知識群聚、設立「財團法人北九州市產業學術推進機構」成為「北九州學術研究都市」的專責機構等。隨著中央政府將創新能力、資源與決策權力下放，地方政府有更多的政策工具與措施，其科技創新、育成與產官學合作方向，以建構類似科學園區的知識密集經濟區為目標，由地方政府邀請與園區產業相關的大學專業系所全面進駐園區，將教學、研究與研發融於園區之中，以九州的半導體與積體電路發展為例，便有 14 所大學的系所及 330 家廠商進駐，如此方能產生規模性、技術提升與輔導廠商之效益，而地方政府更協助設立法人及公司輔導廠商創新與擴展市場，是區域創新系統的推手（王文岳，2010：8-11）。

從上述理論與他國經驗的探討可以確知，創新事務的項目、領域與層次甚為繁複，不是簡單的工作，而是龐大的事業，中央及地方政府是否具有足夠的創新治理能力，成為事業能否成功的關鍵。以下便闡釋我國創新系統發展經驗中，中央及地方政府關係的類型，以及地方政府所扮演的角色。

參、我國創新系統發展經驗的「中央 / 地方關係」

我國創新決策與資源多在中央政府手中，地方政府所擁有的權限與資源有限，隨著地方自治意識的增強，中央與地方政府在創新事務上的關係也開始轉變，地方政府日益強化創新治理的意識與能力。我國創新系統發展的中央 / 地方關係，從歷次的產業發展條例中觀察，可分為三種類型，分別是中央主導創新地方配合執行、中央主導創新地方參與創新、地方主動創新中央協助執行，以下闡釋其發展方式與運行經驗。

一、我國創新系統發展的「中央 / 地方關係」：產業發展條例的觀察

我國創新系統發展的中央 / 地方關係，可觀察的面向是從一九六〇年至今的產業發展條例，其涉及產業創新發展所需的動能，包含土地、硬體設施、資金、技術、人才、科研能量、租稅優惠與公共服務等，是發展創新系統的藍圖與方針，可從其中看出中央與地方政府的角色與權責關係。

一九六〇年施行的「獎勵投資條例」（以下簡稱為「獎投條例」）由中央政府規劃與推行，希望以獎勵投資方式加速我國經濟發展，提高本國及外國人投資我國生產事業的意願，其內容包括稅捐減免、工業用地之取得、公營事業之配合發展等，在第三章「工業用地之取得」中，關於工業用地資料的提供、土地變更的取締、土地徵收清冊的核定及調查和公告、違反規定工業用土地之代拆等，才提及地方政府的功能，其中攸關創新研發的第二章第四節「獎勵研究發展之稅捐減免」及第四章「公營事業之配合發展」無提及地方政府的角色，地方政府實為配合執行的角色。

一九九一年「獎投條例」落日，由「促進產業升級條例」（以下簡稱為「促產條例」）接手，其規範租稅減免、開發基金之設置與運用、技術輔導、工業區之設置、創業投資及營運總部，「促產條例」將直轄市及縣市政府納入主管機關，但租稅減免、開發基金之設置與運用、技術輔導、創業投資及營運總部的規範與運行，仍是以中央政府為主，在工業區之設置與開發部分納入地方政府的參與。

「促產條例」於二〇一〇年落日，現今由「產業創新條例」（以下簡稱為「產創條例」）接手運行，「產創條例」規範基本方針、創新活動之補助或輔導、無形資產流通及運用、產業人才資源發展、促進產業投資、產業永續發展環境、資金協助、產業園區之設置管理、工業專用港及工業專用碼頭之設置管理、擴廠之輔導、罰則等。「產創條例」第五條規定「直轄市、縣（市）政府得訂定地方產業發展策略；訂定時，應會商各中央目的事業主管機關。各中央目的事業主管機關得獎勵或補助直轄市、縣（市）政府，以推動地方產業發展。」始賦予地方政府主動創新的權力，但創新活動相關資源的規範與運行仍在中央政府相關機關手中，地方政府較多的事務及權限，在產業園區之設置管理、工業專用港及工業專用碼頭之設置管理、擴廠之輔導，但地方政府主動創新的運行，有可能超越現有法令之規範。

我國中央與地方政府在創新事務上的關係，從「獎投條例」到「促產條例」，我國中央政府在創新事務上是主導創新的角色，至「產創條例」時，除了仍具備主導創新的色彩，增加協助地方政府執行創新策略的角色；地方政府的角色方面，「獎投條例」是配合執行，「促產條例」時納入參與創新的機會，「產創條例」時期賦予主動創新的權力。三個產業發展條例時期，體現三種創新系統發展的中央／地方關係，分別是中央主導創新地方配合執行、中央主導創新地方參與創新、地方

主動創新中央協助執行，以下闡釋這三種型態。³

二、中央主導創新地方配合執行

中央主導創新地方配合執行的案例是新竹科學工業園區創立時期的經驗，臺灣於一九七〇年代在勞動成本上升、國際原油價格上漲與西方國家經濟停滯膨脹等壓力下，過去賴以維繫的勞力密集產業以及加工出口區獲利模式遇到瓶頸，必須尋找新的工業發展方向。在政府當局的集思之下，希望發展高級與精密工業，民國六十五年決定設立科學工業園區，委請李國鼎先生考察美國科學園區發展模式，之後選擇加州矽谷模式。民國六十六年將設立科學工業園區列為國科會的工作重點，選擇鄰近清華、交通大學及工研院的新竹為基地，民國六十七年底在新竹開始動土，民國六十八年成立籌備處並頒佈「科學工業園區設置管理條例」，民國六十九年頒佈「科學工業園區管理局組織條例」、管理局正式成立與第一期廠商進入（新竹科學園區，2011）。

國科會主導推動的竹科發展，以圖 4 為基礎進行說明。科學家及工程師部分，清大及交大是人才的供應來源，現今新竹縣、苗栗縣及桃園縣的大學眾多，提供穩定的人才來源。依據圖 5 所示，協力的研發機構以工研院為主，加上現有專業服務機構，如國家實驗研究院的奈米實驗室、晶片設計中心、高速網路中心與儀器中心等，提供新穎的研發技術。周邊大學的育成中心，將校內研發成果與產業結合，也提供穩定的技術來源，現今工研院也建構專利銀行，希望能為園區內外廠商提供專利服務。園區管理局依據「科學工業園區設置管理條例」管理，廠商欲進入園區必須有科學研發能量，並經過審核後進入，園區內土地只租不賣，進入的廠商可以獲得營所稅等減免，免徵進口稅與貨物稅等優惠，園區內有國稅局、金融機構與實驗中小學等設施，採取公部門單一窗口服務的管理模式。創投資金部分，政府於一九八三年頒佈「創業投資事業管理規則」，一九八七年竹科的 80 家廠商中有 43 家靠創投資金成立（陳厚銘、孔憲法、吳學良、劉正田、劉孟俊、解鴻年、李傳楷、林欣美，2007：40-41；游森楨，2006：51-52；董良生，2011：6）。

³ 本文並不對臺灣與各縣市的創新系統進行窮盡式的發展史論述，而是以具有代表性的例子說明創新系統發展的中央 / 地方關係。

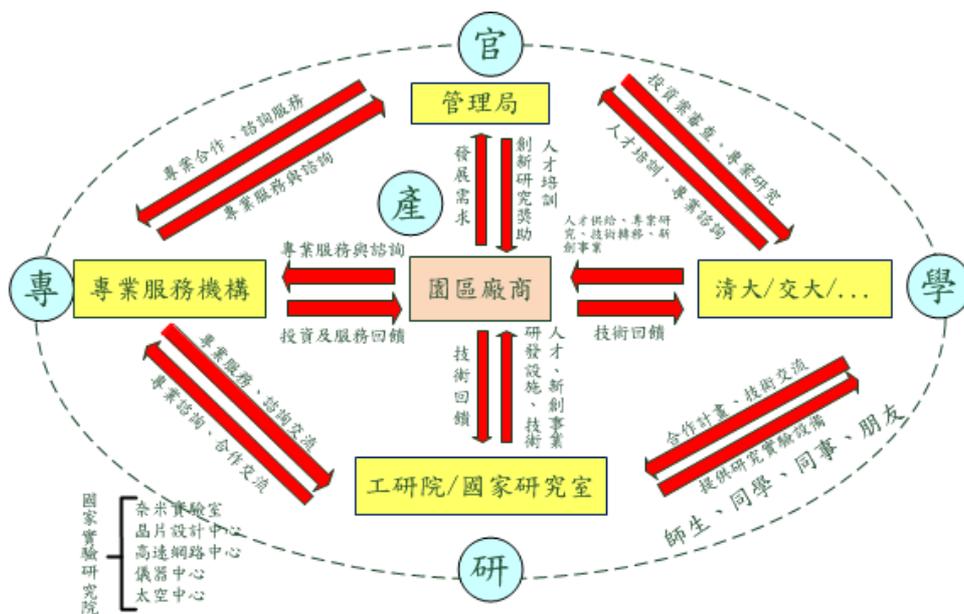


圖 4 竹科創新系統

資料來源：董良生，2011：6；筆者自行整理。

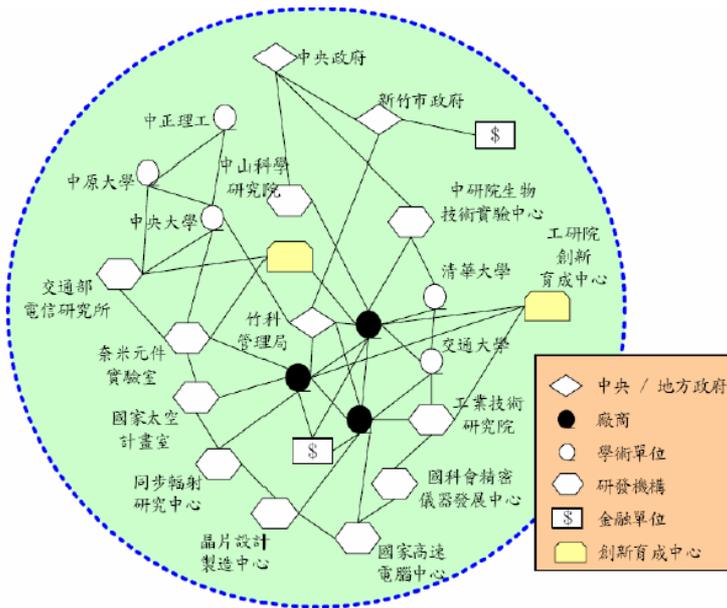


圖 5 新竹科學園區網絡

資料來源：許世英，2004：11；陳厚銘、孔憲法、吳學良、劉正田、劉孟俊、解鴻年、李傳楷、林欣美，2007：74。

至於地方政府的角色方面，竹科創立時期的新竹縣長林保仁指出，他在任內有兩件要事，分別是積極爭取交通大學留在新竹與協助科學園區進行土地徵收事宜，對於協助竹科土地徵收，他希望能當中央政府與人民間的橋樑，讓大家都賺錢，形成多贏的局面（新竹科學園區，2011）。但二十年後的新竹市長蔡仁堅，認為竹科是科技獨大的租界，園區內外景況落差甚大，竹科脫離地方政府掌控，園區的污染留在本地。雖然園區每年產值高達四千多億，但營利事業所得稅歸屬中央，地方政府只能收到幾千萬的房屋稅與地價稅，有限的稅收無法解決園區帶給地方的負荷，前新竹市長蔡仁堅任內許多對於園區內廠商的舉措，亦可視為對中央強勢主導地方配合執行角色的反彈（林育賢：2006：32；謝淑芬，1999）。

三、中央主導創新地方參與創新

中央主導創新地方參與創新的案例以臺南市的地方創新系統為例，由過去的臺南縣及臺南市組成的臺南市，整體的工業發展及其產值有不錯的成果，臺南市政府善用中央政府的資源，並參與創新及爭取相關計畫，以此擴充臺南市的創新能量與規模。在臺南市政府經濟發展局的《臺南產經發展趨勢》報告中指出，臺南市有六十九處工業區，有「臺南－永康－新市－善化－麻豆發展廊帶」、「臺南－七股－佳里發展廊帶」、「臺南－仁德－歸仁發展廊帶」及「新營－鹽水－白河發展廊帶」，形成多樣的產業型態，並依靠完整的產官學研支援體系。臺南市的創新系統如圖 6「南部科學園區創新系統」，這個創新系統科研協力單位以國科會下轄的南部科學園區為中心，第二、三圈是以國科會、經濟部、教育部、農委會下轄單位與民間機構所組成的學研團隊（臺南市政府經濟發展局，2011：3-6）。

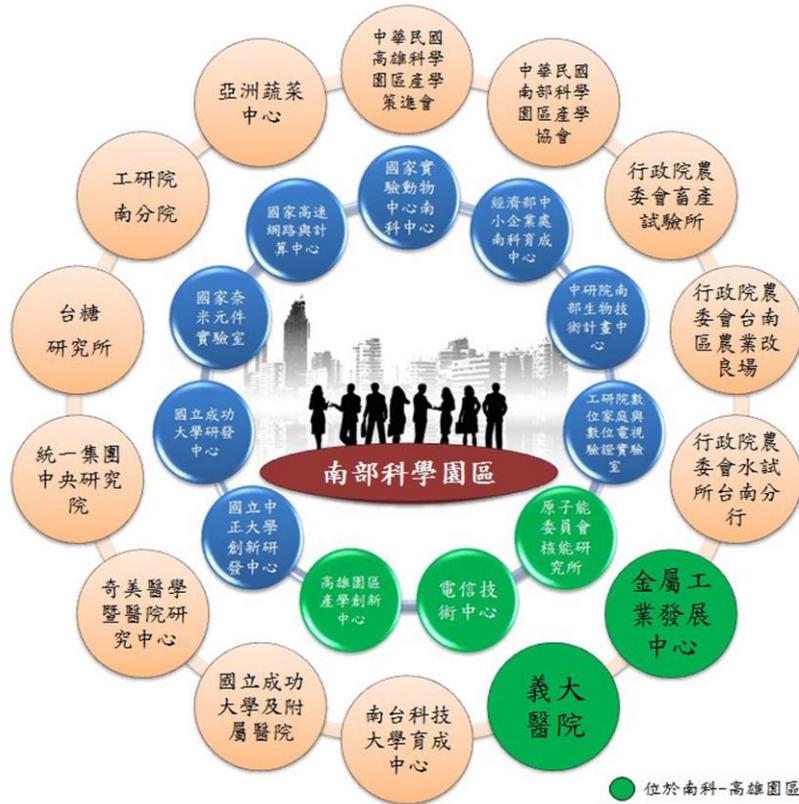


圖 6 南部科學園區創新系統

資料來源：臺南市政府經濟發展局，2011：6；筆者自行整理。

除了以科學園區為主軸所形成的創新系統，臺南市政府建構創新系統與產業聯盟（圖 7），以及在經濟部南部產業發展推動辦公室的協助下，圖 8 所示，臺南市政府尚有以中小企業對象的服務團，以科技大學及技術學院為班底進行任務分派，輔導中小企業進行創新與發展。臺南市地方政府的中小企業輔導資源多數來自於中央政府，圖 9 中多數的計畫來自於中央政府不同部會單位，臺南市政府則是協助者的角色，多數的創新資源及能量仍是在中央部會中。

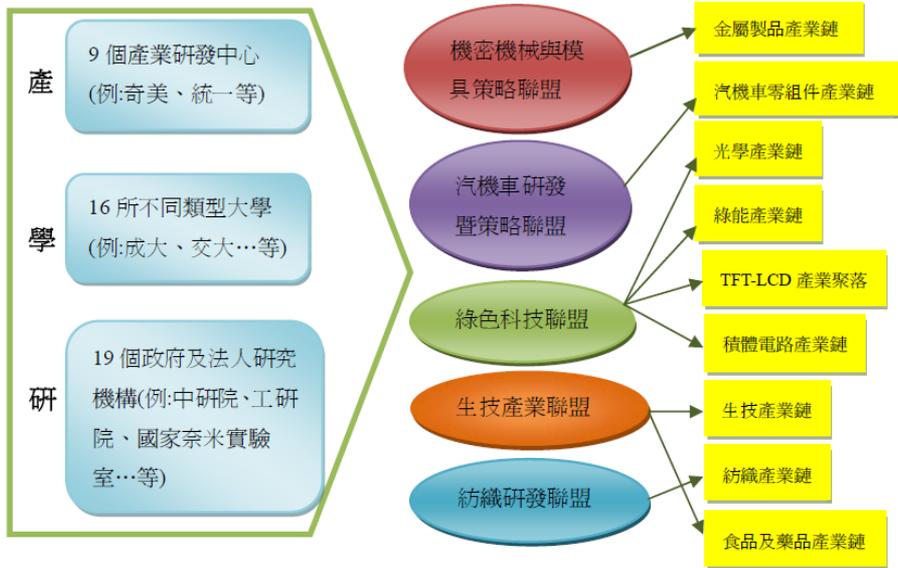


圖 7 臺南市創新系統與產業聯盟

資料來源：臺南市政府經濟發展局，2011：7。

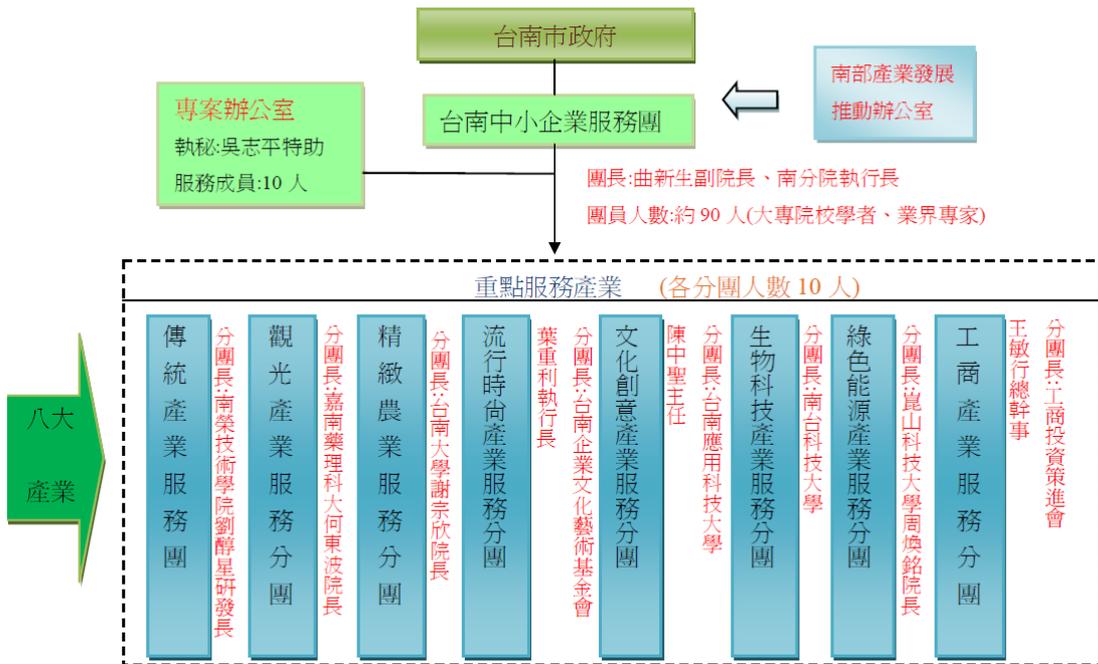


圖 8 臺南市政府中小企業服務團分工

資料來源：臺南市政府經濟發展局，2011：25。

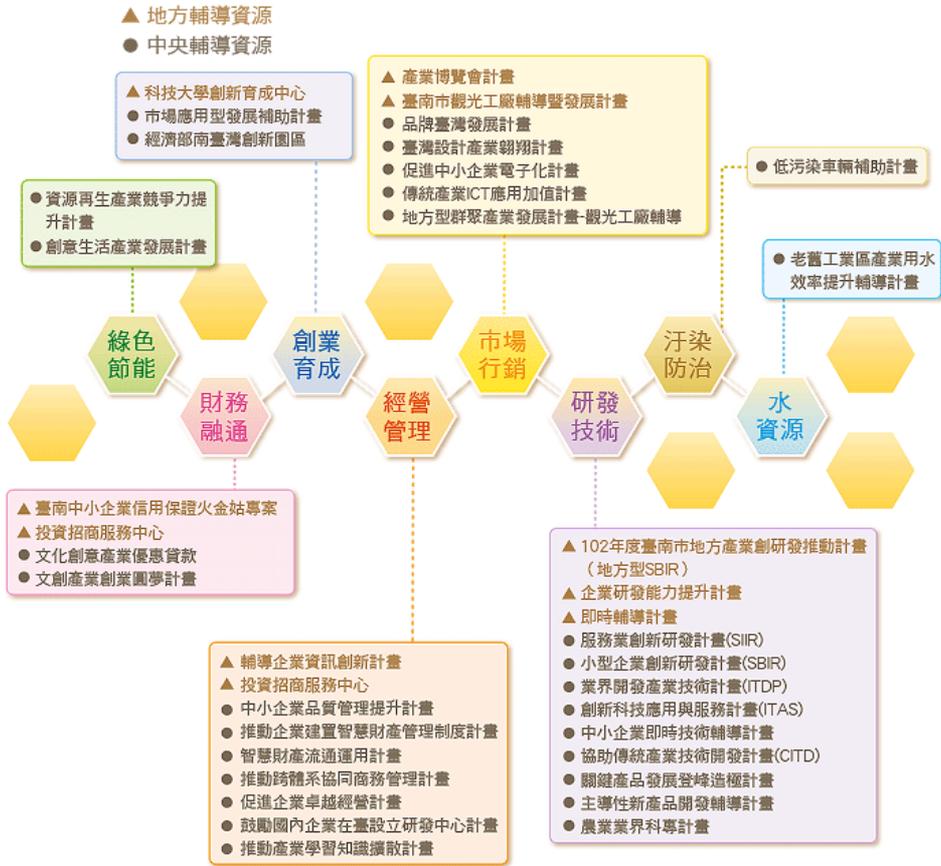


圖 9 臺南市中小企業輔導資源

資料來源：臺南中小企業服務團，2012。

四、地方主動創新中央協助執行

地方主動創新中央協助執行的例子以桃園航空城為代表，桃園航空城現在是國家重點經建計畫，行政院規劃 4,630 億台幣投入開發，而航空城的概念並非近些年才有，前桃園縣立委黃主文於一九九五年出版《亞太航空城》一書，可說是桃園航空城概念較早的緣起。二〇〇一年行政院經建會通過「桃園航空城整體發展綱要計畫」，並提出機場核心型產業圈、機場附屬型產業圈及機場關聯型產業圈的規劃，為桃園航空城的初步規劃方向，後來因諸多因素影響呈現停擺狀態（台灣新經濟簡訊，2001）。

之後在前桃園縣長朱立倫奔走遊說，以及桃園縣立委的協助下，獲得當時跨黨

派所有立委的連署支持，二〇〇九年三讀通過「國際機場園區發展條例」，確立桃園航空城的法源基礎。之後航空城的開發些許停頓，後來納入馬英九總統候選人的「愛台十二項建設」的旗艦計畫，並於二〇一二年底獲得行政院的重視，成為現今政府的重要經建計畫。桃園縣政府設定桃園航空城的目標有建設桃園國際機場、發展機場捷運線、促進產業群聚發展、抒解大臺北發展壓力及促進雙港整合發展（桃園縣政府城鄉發展局，2013）。

桃園航空城是個建案、開發案與產業提升案，其所涉及的事務絕非單一地方政府所能完成，必須尋求中央政府跨部會的協助，行政院便組成專案小組，依據都市計畫及用地取得、開發建設、產業規劃及招商項目，尋求相關部會的正副首長擔任個別功能組別的召集人，圖 10 的架構圖顯示中央與地方政府的分工項目。桃園航空城的產業群聚方面，將發展航空、醫療、精緻農業、生技、物流、雲端及電動車等產業，這些產業該如何發展並形成創新系統，目前仍在發展中。

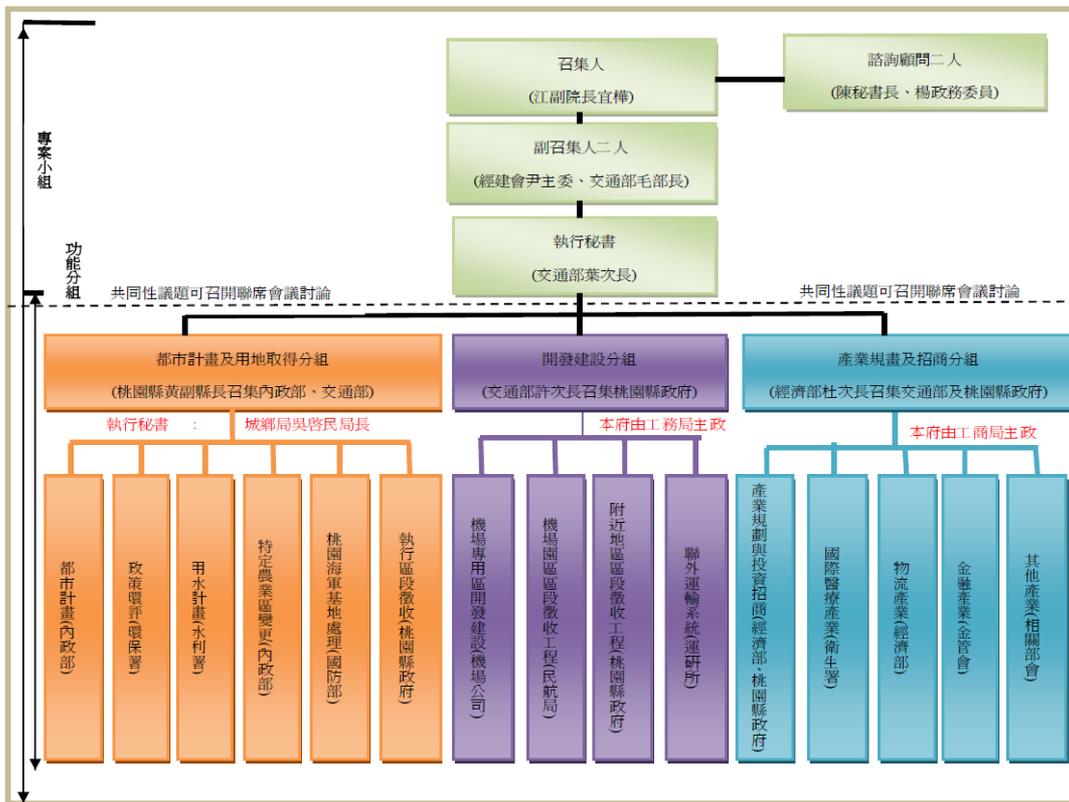


圖 10 桃園航空城行政院專案小組架構圖

資料來源：桃園航空城公司，2013。

五、面對地方政府主動創新治理的趨勢

從法制面及現存的創新系統來看，中央政府掌握創新發展的資源與動力，本文援引分析的創新經驗中，竹科於一九八〇年由中央主導建立，新竹市政府配合執行；臺南市的創新系統以中央政府規劃的南科為中心，配合公部門的科技研發機構及大學，市政府積極建立中小企業服務團與產業聯盟，形成地方創新系統；桃園縣善用地理區位優勢，提出在地創新系統計畫，卻也必須仰賴中央政府的支持。「產創條例」賦予地方政府主動創新的權力與機會，地方政府如何從事創新治理活動會是重要的課題，創新治理不是簡單的工作，而是繁複的事業，需要多元的治理途徑與策略。⁴

肆、地方政府創新治理研究的重要性

創新系統的發展不只是中央政府的事務，更與地方政府密切相關，因為創新系統的優劣影響地方產業的興衰、環境品質的優劣、經濟發展的成果、居民的構成與地方稅收的多寡等，當地方政府被賦予主動創新的角色，基於「有權有能，權能相符」的原則，健全地方政府的創新治理能力是必要的工作，而地方政府創新治理能力的強化是個重要議題，原因為：

一、全球在地化下的地方競爭力

全球化時代中的行動者除了國家與企業，地方政府也加入行列，「全球性思考，在地化行動」的全球在地化（glocalization），也成為地方政府發展的指導綱領。全球在地化始於科技及商業思維，是指「創造全球市場的產品或服務，並融入在地文化的需求」，但此一概念出現與社會科學結合後，便有了豐富與多樣的發展（Khondker, 2004: 14-15）。今日國際資本及移民快速流動，在國家中空化

⁴ 治理（governance）是一種新的統治形式與途徑，其迥異於政府科層制由上而下的節制與市場的自由競爭，其強調社會組織間的相互依存性，相互交換資源和協商共同目的之需要，讓互動網絡成員間持續互動，成員間以信任為基礎，進行如同遊戲般的互動，治理的網絡與過程具有相當的自主性（陳金貴，2013：27）。

(hollowing out the state) 的趨勢下，地方政府不只是國家下轄的自治單位，已逐步確立主體性及自主意識，無不努力提升城市的競爭力，希望吸引世界頂級優質產業、企業、人才與資金到該城市落腳，取得在全球格局中的優勢位置。

攸關城市地位的城市競爭力排名，其研究可分為經濟取向、宜居取向、特色取向與綜合取向，眾多競爭指標中，經濟能力是普遍重視的項目（江大樹、廖俊松等，2011：40-43）。在《開發中國家都市地區的城市競爭力評估：前進之路》（Urban Competitiveness Assessment in Developing Country Urban Regions: the Road Forward）一文中，將地方競爭力分為四類，包括經濟結構（economic structure）、地理優勢（territorial endowments）、人力資源（human resources）與制度環境（institutional milieu）。制度環境項目中又有四個子項目，包括地方治理（local governance）、優越的制度與個人（champion institutions & individuals）、網絡與連結性（networks & interconnectivity）、規範與常規（norms & conventions），這四個子項目指涉的便是地方政府的創新治理能力，其運行良善將影響其他三類競爭力（Webster & Muller, 2000: 43）。⁵

二、創新治理能力與地方產業的關係

地方政府在產業及經濟發展中的影響，以產業園區的設置與管理及招商為預期的角色，「產創條例」中，產業創新的提出、訂定、審核與補助者多是中央目的事業主管機關，第九章的「產業園區之設置管理」及第十一章的「擴廠之輔導」，才將地方政府納入相關主管機關。就鼓勵開發園區與招商來說，地方政府以減免或降低稅賦做為工具，縱然能招到眾多廠商，但是今日產業朝向知識、技術與資金密集方向發展，臺灣的勞力及租稅成本已非世界最優勢地區，以有限的租稅減免，甚難成為優質具競爭力企業進駐園區考量的依據，廠商會以進駐後能否持續成長、技術

⁵ 地方治理項目包括地方稅與商業收費表、執照與核可及許可程序的簡化、經濟發展計畫與經驗、地方公部門的能力；優越的制度與個人項目包括領袖特質的市長、有效率的技術開發／推廣單位、城市擁護者、高知名度的公司；網絡與連結性項目包括產官學的連結、結社連結能力、擁有不同組織身份重疊的比例、產業支持計畫、跨權限機關間的合作；規範與常規項目包括企業家身份、研發支出費用、地方競爭、貪腐模式與機率、地方-外國的關係、調解仲裁的形式與審判地點（Webster & Muller, 2000: 43）。

精進與永續發展作為考量前提。⁶ 也因此，開發園區及招商是地方政府吸引廠商的起點，但是優質的創新環境與地方政府的強大創新治理能力，才是優質廠商進駐、持續投入與永續發展的關鍵。

三、地方政府間的競爭

面對地方產業發展所需的創新能量，地方政府不一定有足夠的資源與人力，許多地方政府便善用科學園區擴散化的過程，爭取科學園區至該縣市設立，希望藉由科學園區帶來創新能量。

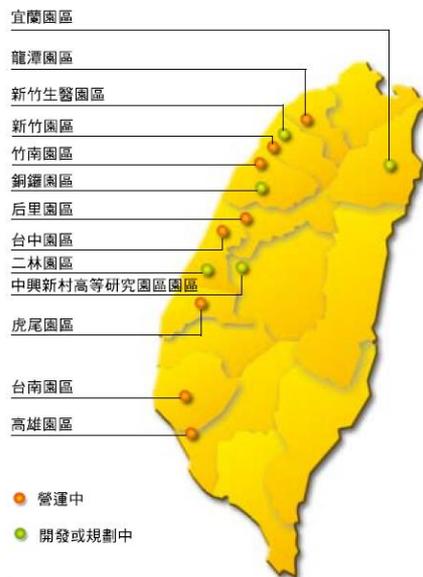


圖 11 臺灣科學園區分佈

資料來源：行政院國家科學委員會，2011：5。

⁶ 二〇一〇年經濟部頒佈「獎勵地方政府招商辦法」，將我國的縣市政府分為以直轄市為主的甲組及一般縣市的乙組，其評鑑分為績效指標（40%）與行政效率指標（60%）兩類，績效指標的項目有營利事業登記家數成長率、公司實收資本總額成長率、建照總樓地板面積成長率及工程造價金額成長率（二者之平均值）、營業銷售申報金額成長率及勞保人數成長率；行政效率指標的項目有招商環境整備、辦理相關證照之效率、廠商投資障礙排除之協助作為、重大投資個案、招商特色、配合中央政府促進投資重大政策之推動及其他事項。

圖 11 所示，現今有三大園區十三個基地，擴散速度與幅度甚大，但各地方創新系統中相關要素建構的速度是否能跟上，則是另一個問題；此外，在爭取科學園區廠商進駐過程中產生許多爭議，體現地方政府對於創新系統發展的需求度。⁷除了爭取科學園區進駐與重大建設外，地方政府也意識到創新的重要性，進而投入資源在創新事務上，如一〇二年度臺北市政府總預算書中，產業發展局明列產業創新與發展經費 15,592,874 元，高雄市政府經濟發展局編列辦理地方產業創新研發推動計畫經費 16,000,000 元，創新成為重要的預算編列項目（臺北市政府主計處，2013；高雄市政府主計處，2013：196）。⁸

四、創新決策與資源在中央政府不同單位

我國科技發展的主管機關是國科會，決定科技政策、科技資源的整合與分配、重大科技計畫與法規等，由主委、副主委、研究機關首長、中央政府相關機關首長及專家學者（8-14 人）組成委員會會議（行政院國家科學委員會，2010）。行政院科技會報為統籌科技發展政策、整合跨部會科技發展事務、協調推動全國整體科技發展，由 15-20 位委員組成，分別是科技政委、中央研究院院長、中央相關機關首長、研究機構首長及學者專家（行政院科技會報，2013）。兩大科技決策機構與會議都是由部會官員及學者專家組成，其中並無地方政府官員。本文圖 9「臺南市中小企業輔導資源」可以看出，公部門的創新研發事務多數歸屬中央政府不同事務主管機關，或以專案經建計畫來執行，由地方不同屬性之單位組織向中央部會機關申

⁷ 「大埔農地事件」是苗栗縣政府為爭取竹科竹南基地時引發的爭議，苗栗縣政府徵收用地的過程，造成居民的強大反彈（蘋果日報，2012）。地方政府希望藉由園區科技廠商進駐，以此帶動就業率與增加稅收，帶動其他廠商進駐縣內其他工業區，雖然立意甚佳，但園區開發過程中違法與瑕疵，必須審思與權衡其必要性與執行手段。更甚者，僅開發園區未將創新系統中的相關要素建構完成，創新的意義與效果是否能延續，則是地方政府所要思考的。

⁸ 雖然北高兩市列舉創新的預算項目，但與產業創新研發相關之經費，定有其他項目做為推動支持之用，不單只是創新項目之預算金額。筆者檢索國內直轄市及部分縣市主計處網站，對於預算書中創新事務經費的編列，許多縣市僅給預算總表，未給予機關別與事物別細目預算表，部分縣市的機關別與事物別預算表則未獨立列出「創新」的預算項目，這不代表其他地方政府不重視創新事務，可能是將創新經費納入經濟建設與產業發展的其他項目中，至於金額多少、如何操作與成效如何，得另有專文探討。

請，地方政府多居於委辦或協助申請的角色。

「產創條例」規定各中央目的事業主管機關，得獎勵或補助地方產業發展，經濟部技術處長期支持科技專案研發補助，已推行的「地方產業創新研發推動計畫」（地方型 SBIR），對於地方政府創新治理能力的發展有直接助益；技術處近期提出「傳統產業技術創新推動作法」，包括傳統產業加值轉型推動計畫、學界協助中小企業科技關懷計畫、地方產業創新引擎計畫、東部產業技術服務中心，協助地方產業創新發展；工業局提出「產業園區廠商升級轉型再造計畫」，希望一產業園區有一大學協助創新與產業升級（經濟部，2012，2013；經濟部技術處，2013）。經濟部中小企業處近年推展「地方產業發展基金」，以及長期投入龐大中小企業輔導體系、財物融通資源、地方產業補助計畫、創業育成網絡等資源，挹注地方產業創新能力。此外，農委會及其他中央部會及下轄法人機構尚有其他補助計畫。⁹

我國創新研發資源多由中央政府不同部會單位擁有，要求中央政府不同部會單位針對個別縣市發展提出整合計畫，實屬不易。地方政府理應培育治理能力，積極創造、爭取與善用各種政策工具，連結不同的部門及利害關係人網絡，藉由多樣的途徑與策略促成彼此合作協力，以提升縣市內產業競爭力，進而能主動向中央政府提出創新計畫，始能讓地方政府具備從參與創新邁向主動創新發展的能力。

五、權能相符與培育創新治理能力

具備主動創新權力的地方政府，欲如同桃園縣藉由航空城計畫，以大型經濟建設再創地方創新系統很難再現，多數地方政府必須向創新資源所在的經濟部、農委會及環保署等單位，提出申請以爭取資源從事建設，對此，地方政府應該抱持積極態度，對外爭取及對內整合創新資源。每個縣市都藏有強大的產研創新能量（以目前我國大學院校數量與分佈情形而論），可對縣市內的眾多產－學－研機構，進行創新規劃、協調與整合的工作，甚至連結與培養相關組織，是地方政府可以努力之

⁹ 國科會近期提出「產學大聯盟」與「產學小聯盟」計畫，主動進行大學與產業界合作的計畫，藉由聯盟媒和形式擴大創新研發的機會與能量，雖然這兩個計畫以全國各大學及企業作為邀請對象，但地方政府亦可從中尋求合作協力之處，藉此強化地方產業創新能量。因為篇幅因素，本文無法完全羅列中央目的事業主管機關所有的創新研發補助計畫，僅能列舉幾個計畫做為代表。

處。

地方政府可對弱勢或能力不足的組織給予培力，使其具備內部團結與學習、對外提出創新主張與尋求合作的能力，並且對創新發展相關組織進行網絡連結，如企業、教育機構、研發機構、產業協會、育成中心與勞工組織等，藉由密切互動以提升創新的機會與能量。地方政府亦可嘗試建立平台，將中央政府各部會研發規劃與創新資源、企業創新走向與需求、教育機構研發現況、法人機構研發現況、國內外創投資源、地方政府創新政策、智財與專利資料庫、國內外產業前瞻趨勢等，進行公布與連結，甚至提供英文網頁，以此創造合作的契機。地方政府必須藉由提出創新規劃，善用各方面創新資源，以直接或間接方式建構與強化區域 / 地方創新系統。

伍、我國創新系統研究之分析

地方政府創新治理是重要的地方與公共治理研究議題，欲進一步認識與發展，必須探討我國現有國家及區域 / 地方創新系統研究成果及取向，從中審視地方政府創新治理研究的方向。

一、我國的國家創新系統研究

以二〇〇五-二〇一二年間的專書、期刊、博碩士論文與研究報告為基礎進行分類，以下為我國國家創新系統研究的類型：¹⁰

1. 國家創新系統理論：探討國家創新系統的由來、歷史淵源、學說流派、生成的地域與國家特色、創新指標的類型與意義，研究代表包括：吳雅琪（2008），陳暉淵（2012），羅於陵、張書豪（2011）。
2. 國家創新政策：這類的研究著重科技與創新政策的決策歷程、政策工具與法律架構，研究代表有承立平、吳惠林（2011），資策會（2011），曾詠清（2012），賴沅暉（2008）。

¹⁰ 本文初版的文獻回顧從二〇〇〇至二〇一二年，參考資料甚多佔有不少版面，在本刊編輯群建議下，減少參考資料的數量，列舉二〇〇五-二〇一二年間的國家創新系統及區域 / 地方創新系統研究資料。

3. 國家創新系統績效：這類研究著重國家創新系統運行成效的分析，包括指標設定、測量方式與結果分析的意義，研究代表為王明妤（2012），江雪嬌（2008），何真鳳（2008），洪秀婉、張珈進、何真鳳（2011），林祐生（2011），徐怡、陳立功、朱雲鵬、謝邦昌（2006），張書豪（2011），楊和利（2008），黃家樑（2010）。
4. 研發機構、大學與產業關係：這部分是著重大學及研發機構對產業發展的助益方式與效果，研究代表有王憲壕（2010），李聖賢（2009），張雅婷（2008），黃秋芳（2008）。
5. 外國經驗與跨國比較：國內有不少的研究是針對國內外的國家創新系統與產業進行介紹與比較，研究代表包括 Frederic（2007），王惟貞（2006），王淑苓（2009），江雪嬌（2006，2009），余碧幼（2008），林宛靚（2007），林周熙（2006），吳亦泰（2010），吳悅、葉乃菁（2006），班哲明（2007），徐聯思、樊學良、林建江（2007），陳俊中（2005），陳柔蓁（2008），黃藍逸（2007），康美鳳（2006），趙文璋（2005），潘金谷、高佑嘉（2010），蔡耀丞（2008），藍泰蕙（2009），蘇柏鈞（2008）。
6. 國家創新系統的案例分析：這部分是國家創新系統研究，在不同產業實踐上的分析，研究的代表有孔德靜（2005），李玉麟（2008），林枚君（2009），林佩蓉（2008），唐世欣（2008），張哲源（2009），黃俊傑（2009），葉乃菁（2006），鄭浩竹（2011），劉韋宏（2008），賴俊秀（2009），簡宏誼（2005），蕭學謙（2006），謝凌頤（2009）。

從上述我國國家創新系統研究分類的說明中，發現我國研究多著重在實務案例、外國與跨國經驗比較，國家創新系統績效分析、學-研-產關係及政策研究次之。

二、我國的區域 / 地方創新系統研究

以二〇〇五-二〇一二年間專書、期刊、博碩士論文與研究報告為基礎進行分類，其類型有：¹¹

¹¹ 本文將國內國家創新系統研究分為六類，區域 / 地方創新系統研究分為八類，兩者分類

1. 區域 / 地方創新系統理論：以探討區域 / 地方創新系統的相關理論為主，研究代表為江昇飛（2005），李嘉華（2008），高煜翔（2009）。
2. 區域 / 地方創新系統績效：討論區域 / 地方創新系統執行績效測量的標準與方式，國內的研究代表為宋淑娟（2011），唐健榮（2011），黃沁柔（2012），莊啟旺（2009），廖育慈（2012），蔡中林（2010），龔欣平（2008）。
3. 區域 / 地方創新政策與治理：闡述政府政策、治理方式與途徑，研究代表有江大樹、曾士瑋（2011），林育賢（2006），林欽榮（2010），吳連賞、陳永森（2011），陳麗瑛、余國瑋（2012），溫蓓章（2009）。
4. 學—研—產合作與育成：周麗芳（2011），陳玉鈴（2008）。
5. 區域 / 地方創新的區位、網絡與群聚：探討區域 / 地方創新系統的地理與內部系統，包括區位、網絡與群聚，研究代表有王冠斐（2011），王思婷（2011），王柏欽（2010），李亭林（2008），吳濟華（2012），許明揚（2009），蔡宗霖（2009）。
6. 我國區域 / 地方創新發展：探討我國知名的區域 / 地方創新系統，如新竹、中部、臺南與高雄的發展，研究代表為李耀光（2012），吳連賞、陳永森（2011），陳振杰、蔡漢生、黃茱琿、吳連賞、陳永森（2012），詹鈞賢（2012），謝佳真（2011）。
7. 外國區域 / 地方創新發展：介紹外國區域 / 地方創新系統的經驗，研究代表有王秉軒（2011），杜依芳（2008），李家銘（2010），林紫、韓志翔（2011），胡雲華（2008），洪博煜（2011）。
8. 區域 / 地方創新系統與產業發展：以產業作為探討區域 / 地方創新系統的主題，研究代表為林亭汝、虞孝成（2008），周榮裕（2010），陳仲萌（2011），鄭英棋（2007），蔣碧霞（2010）。

我國的區域 / 地方創新系統研究的焦點以地方的區域發展、區域創新系統績效、產業發展、區位、網絡與群聚為主，區域創新政策與治理、學-研-產合作與育成研究成果次之。我國區域 / 地方創新系統研究中，與地方政府創新治理相關的研

並非全然對應，實因其研究取向有所差別，尤其是區域 / 地方創新系統研究強調在地特性、區位與網絡連結關係，致使國家及區域 / 地方創新系統研究的分類有所不同。

究有五都發展、地方政府發展策略、創新治理、區域治理與地方創新系統實務之研究。

五都發展的研究包括從文化創意與永續發展的角度，探討五都創新發展的途徑（林欽榮，2010），或從產業型態與群聚優勢剖析五都各自的創新優勢，並藉由產業類型及創新能量分析，指出可採行的治理策略（陳麗瑛、余國璋，2012），以及從城市競爭趨勢力模型、指標建立與五都的優勢，指出五都發展定位及創新策略（江大樹、曾士璋，2011）。地方政府發展策略研究方面，有研究指出在全球化與在地化的雙重動力下，必須重視以核心都市為主體的區域治理趨勢，以及地方政府的創新體系及其行銷策略，可以將創意策略與創業深廣度相結合、加強成立創新服務中介組織、設置區域創新治理基金、強化區域首長會議及設置區域經理人、建議縣府設置知識長或策略長等，以提升縣內的創新治理能力（陳暉淵，2009）。這些研究以地方政府為主軸提出創新治理指標、策略及發展類型，在研究途徑與前瞻規劃上實有洞見，可供五都及其他縣市研究參考。

創新治理研究方面，從治理的定義及大架構著手提出創新治理的企圖，並與聯合國及 OECD 的主張相呼應，指出政策行動的重要性，並以整合性的觀點，從高級文官的執行力、民意導向下的策略行銷、公私協力下的資源整合平台、跨域互動的服務傳輸等面向闡述公部門可以發揮的方向，並介紹愛爾蘭及芬蘭的創新治理經驗（陳暉淵，2012）。從創新治理的角度闡釋創新發展的意義甚為重要，配合外國家經驗的說明，對創新治理過程中公部門的革新方向，提供良好的概念與他國經驗。

區域治理研究方面，有研究主張區域創新系統發展理應與地方政府間的區域治理結合，竹科所帶動的新竹區域創新系統橫跨新竹縣市與苗栗縣，藉由新竹縣市及苗栗縣緊密合作建構區域治理，朝向「園縣市合一」方向發展，其作法可分為短程、中程及長程。短程目標是透過行政契約或協定使縣市三首長會議法制化並成立新竹區域發展委員會；中程是透過地方公共服務協議針對環保、垃圾處理、能源、交通建設等公共項目，並納入區域發展基金開始運作組織；長程則是透過區域性聯盟或行政區合併等手段針對建設、投資、都計、科技政策等項目，結合區域內公 / 私部門及非營利組織共同維繫創新系統動能（林育賢，2006）。從區域創新系統連結到地方政府間的區域治理，實為重要的方向，這對於現今中科所在的臺中市與彰化縣、南科所在的臺南市與高雄市，尋求更緊密合作，提供不錯的啟發。

地方政府創新系統實務研究方面，有學者從創新系統理論演進的歷程，指出從國家創新系統向地方創新系統發展的趨勢，在全球化與強調地方競爭力的時代，治理結構的重點開始轉移，從國家至轉向地方，並且重視整合、競爭與培力的重要性，以南韓的大德地區、芬蘭的奧魯地區、德國的整體策略與日本的多摩地區為例，對應至我國地方產業聚落的創新政策進行檢視（溫蓓章，2009）。從宏觀及產業發展的角度闡述區域創新系統並介紹外國經驗，對於尋求發展契機的地方政府來說，是重要的參考方向。

此外，亦有針對大高雄區域創新系統發展策略進行探討，蒐集國內外城市的區域創新系統案例與推動策略的相關文獻，檢視及界定適合大高雄區域創新系統的內涵定義與分析模式，探討大高雄發展區域創新系統的利基與優劣勢條件，並分析大高雄推動區域創新系統、中央推動國家創新系統競合與協力整合機制及建構大高雄區域創新系統的評估指標，研擬大高雄發展區域創新系統的短、中、長期策略及配套獎勵措施。該研究更對臺北市、新北市、臺中市、臺南市與高雄市的創新系統的指標進行評比，並且找出大高雄地區的創新系統優勢，以及可供協助的政策工具，這份研究是具代表性的地方政府創新治理研究（吳連賞、陳永森，2011）。

三、我國區域 / 地方創新系統研究中地方政府與治理的相關問題

從前述區域 / 地方創新系統研究分析中，筆者認為地方政府及治理研究的數量相對較少，應該對地方政府的角色給予更多重視，相關的問題包括：

1. 管理與產業面向研究較多：我國區域 / 地方創新系統研究中，群聚與網絡、竹科與南科、不同產業別的群聚是研究焦點，或從經濟效益、績效評估與管理途徑為出發點，產業與企業為自變項，政府與公部門為依變項，中央政府有較多的討論，地方政府常被忽略，應該對地方政府的角色給予更多關注。
2. 區域 / 地方創新系統與地方政府概念的釐清：部分研究對於新竹科園區的探討，將新竹縣與新竹市視為同一個地方政府，但兩個地方政府層級與權限實有不同。此外，區域創新系統可能是跨縣市，治理權限無法完全指涉至單一縣市，而單一縣市也無法為區域創新系統的發展負全責，區域創新與地方政府間的關連性必須加以釐清。
3. 加強地方政府法制、規劃與決策歷程的研究：我國區域 / 地方創新系統研究

中，涉及地方政府角色與作為之探討，以區域創新趨勢、縣市政府發展願景與施行策略為主，關於地方政府法規、動態立法過程與決策歷程分析較少，應該給予更多關注。

4. 強化地方政府與中央政府相關機關互動關係的研究：關於地方政府在爭取經濟建設與創新資源時，如何與中央政府相關部會機關互動，在地的立法委員、議員如何對中央部會官員遊說與影響決策，政黨政治扮演的角色為何，其推行與考量的依據為何，對國家整體發展、區域平衡、學—研—產關係與產業競爭力有何影響，都是重要的觀察面向。
5. 關注地方政府對於創新資源與網絡的連結與管理：雖然地方政府具有主動創新的權限，但相關資源多在中央政府相關機關，地方政府如何創造、整合與管理相關資源，組織、連結與扶植相關單位團體及其網絡，並且形成有效支持與長久運行的系統，是地方政府創新治理能力的關鍵部分。

陸、結論

創新是個人、組織、企業與國家進步的動力，當科技及產業創新與國家競爭力產生關係時，建立穩定與永續的創新系統成為政府的事業。本文指出從產業條例發展歷程來看，我國創新系統發展過程中的中央／地方政府關係，有中央主導創新地方配合執行、中央主導創新地方參與創新、地方主動創新中央協助執行，現今的「產創條例」賦予地方政府主動創新的權力。基於「有權有能，權能相符」原則，地方政府應該具備同等的創新治理能力，本文依此原則從事探討及文獻回顧，梳理相關研究成果的類型與取向，發現地方政府創新治理研究有研究先驅，分析觀點甚佳且具研究價值，但相對於其他類型研究的豐碩成果，仍有努力的空間。

地方政府創新治理研究是重要的課題，其攸關臺灣地方自治的發展，現今部分縣市面臨預算及資源不足的難題，部分地方政府便盡力開發產業園區與使用優惠方式，吸引廠商進駐以發展經濟及充實地方稅收，或者堅信「產業園區＝創新＝財富」的定律，恣意圈畫縣市內土地為產業園區，吸引科技大廠進駐。但是缺乏強大創新能力的支撐，僅能相互仿效建立類似的園區，無法招到優質廠商或放任園區荒蕪。地方政府需要強化創新治理能力，以此規劃符合縣市特質並善用縣市內部的創

新資源，進而發揮各縣市的官-學-研-產競爭力，若非如此，縣市貧困的難題依然無法改善，園區徵地的爭議仍會不斷發生。

參考文獻

- 孔德靜（2005）。國家創新體系對新技術擴散之影響—以 IPv6 政策規劃為例。元智大學資訊社會學研究所碩士論文，未出版，桃園。
- 王文岳（2010）。地區創新系統的制度基礎：日本九州知識密集產業與在地關係的發展與轉型。發表於第一屆全國大專院校日本研究中心聯合年會暨 2010 年東亞區域發展國際學術研討會，國立臺灣師範大學日本研究中心，臺北。
- 王明好（2012）。基於專利資料檢視我國國家創新系統的成果。科技管理學刊，第 17 卷第 2 期，頁 49-78。
- 王秉軒（2011）。區域創新觀點下的產業發展：以環渤海地區為例。國立東華大學公共行政研究所碩士論文，未出版，花蓮。
- 王冠斐（2011）。企業集團投資母國與地主國區位之研究。土地經濟年刊，第 22 期，頁 39-76。
- 王思婷（2011）。區域創新系統、產業群聚與文化創意產業發展之研究。大業大學企管研究所碩士論文，未出版，彰化。
- 王柏欽（2010）。社會網絡與區域創新。大業大學企管研究所碩士論文，未出版，彰化。
- 王惟貞（2006）。科技領先群創新政策工具之比較(1)：美國、英國、德國。科技發展政策報導，2006 年 11 月，頁 1332-1358。
- 王淑苓（2009）。追趕中經濟國家創新績效之研究。國立彰化師範大學工業教育與技術學系碩士論文，未出版，彰化。
- 王鼎鈞（2013）。馬英九總統揭示施政目標：全球創新重心、亞太經貿樞紐，2013 年 3 月 21 日取自 NOWnews，網址：
<http://www.nownews.com/n/2013/03/21/306590>。
- 王憲壕（2010）。工研院與 IC 設計產業關係探討。國立清華大學科技管理研究所碩士論文，未出版，新竹。

- 台灣新經濟簡訊（2001）。桃園航空城發展綱要計畫出爐，2013年4月18日取自
行政院經建會，網址：<http://www.cepd.gov.tw/m1.aspx?sNo=0007629>。
- 台灣蘭花生物科技園區（2013）。設立緣由，2013年3月24日取自**農業生技產業
資訊網**，網址：http://agbio.coa.gov.tw/theme/agro_intro.aspx?dno=112。
- 江大樹、曾士瑋（2011）。城市競爭力與都會創新治理。**研考雙月刊**，第35卷第6
期，頁27-43。
- 江大樹、廖俊松、盧建旭、許耿銘（2011）。**建構我國城市國際競爭力指標體系**。
行政院研考會委託研究報告，未出版。
- 江昇飛（2005）。**區域產業創新系統關鍵發展因素之研究**。國立中山大學公共事務
管理研究所碩士論文，未出版，高雄。
- 江雪嬌（2006）。從知識產業化之觀點探討大學研發成果之移轉--以美、日及我國
大學技術移轉中心為例。**經濟情勢暨評論**，第12卷第2期，頁42-67。
- 江雪嬌（2008）。**從國家創新系統的觀點探討大學智慧資本與成果擴散效益之關
聯**。國立政治大學科技管理研究所博士論文，未出版，臺北。
- 江雪嬌（2009）。從國家創新系統探討大學技術移轉之發展--美國、日本與臺灣技
術轉中心之比較。**中山管理評論**，第17卷第4期，頁971-1000。
- 行政院科技會報（2013）。設置要點，2013年3月24日取自**行政院科技會報**，網
址：<http://www.bost.ey.gov.tw/cp.aspx?n=A67F74D29EC2883C>。
- 行政院國家科學委員會（2010）。推動全國整體科技發展，2013年3月24日取自
行政院國家科學委員會，網址：
<http://web1.nsc.gov.tw/public/Data/113111584271.pdf>。
- 行政院國家科學委員會（2011）。**探索科學園區**。臺北：行政院國家科技委員會。
- 行政院國家科學委員會（2012）。第九次全國科技會議閉幕，2013年3月24日取
自**行政院國家科學委員會**，網址：
<http://web1.nsc.gov.tw/ct.aspx?xItem=16102&ctNode=1637&mp=1>。
- 何真鳳（2008）。**國家創新系統之相對效率分析**。國立中央大學企業管理研究所碩
士論文，未出版，桃園。
- 余碧幼（2008）。**日本石英元件產業之競爭力研究—以產官學合作之技術創新模式
為例**。淡江大學日本研究所碩士在職專班碩士論文，未出版，新北。

- 吳亦泰（2010）。**國家創新政策與績效之比較：以台灣和新加坡為例**。國立交通大學科技管理研究所碩士論文，未出版，新竹。
- 吳思華、溫肇東（2007）。**科學技術與創新政策研究—以芬蘭、瑞典、荷蘭、愛爾蘭、丹麥、比利時為例**。行政院國家科技委員會研究成果報告，未出版。
- 吳悅、葉乃菁（2006）。**競爭中亞洲國家體創新政策工具之比較：南韓、以色列、臺灣**。**科技發展政策報導**，民 95.12，頁 1437-1459。
- 吳連賞、陳永森（2011）。**大高雄區域創新系統發展策略之研究**。高雄：高雄市研究發展考核委員會。
- 吳惠林（2009）。序 / 導讀《經濟發展理論》，2013 年 4 月 1 日取自金石堂網路書店，網址：
http://www.kingstone.com.tw/book/book_page.asp?kmcode=2015500097793。
- 吳雅琪（2008）。**以網絡自我相關模型探討國家創新能力**。國立暨南國際大學國際企業學系碩士論文，未出版，南投。
- 吳濟華（2012）。**產業群聚與區域創新：聚集經濟理論與實證**。新北：前程。
- 宋淑娟（2011）。**台灣縣市創新指標建構之研究**。逢甲大學都市計畫所碩士論文，未出版，臺中。
- 李玉麟（2008）。**以國家創新系統觀點探討台灣太陽能產業之發展**。國立臺南大學科技管理研究所碩士論文，未出版，臺南。
- 李亭林（2008）。**區域創新系統下談社會網絡的學習與能力建構**。**公共行政學報**，第 26 期，頁 141-157。
- 李家銘（2010）。**中國區域經濟研究之三篇論文集**。國立中央大學產業經濟研究所博士論文，未出版，桃園。
- 李聖賢（2009）。**產學關係持續性之研究**。國立暨南國際大學國際企業學系博士論文，未出版，南投。
- 李嘉華（2008）。**推動區域創新的趨勢與實踐方向**。**台灣經濟研究月刊**，第 31 卷第 7 期，頁 13-20。
- 李耀光（2012）。**知識密集服務業與科技廠商之互動關係—以新竹、台南地區為例**。中華大學建築與都市計畫學系碩士論文，未出版，新竹。
- 杜依芳（2008）。**亞洲主要國家各具特色之區域創新體系**。**台灣經濟研究月刊**，第

9 卷第 31 期，頁 60-67。

周榮裕（2010）。**區域創新下南部精密模具產業之研究**。義守大學管理學院碩士論文，未出版，高雄。

周麗芳（2011）。大學驅動的區域創新系統--以奧地利 Guessing 再生能源城為例。**能源報導**，民 100.11，頁 17-19。

承立平、吳惠林（2011）。論我國科技政策評估機制與決策支援體系之建構。**科技管理學刊**，第 16 卷第 3 期，頁 77-107。

林育賢（2006）。**新竹區域創新系統與區域治理之研究**。中華大學科技管理研究所碩士論文，未出版，新竹。

林佩蓉（2008）。**以專利技術與國家創新能力觀點探討台灣與印度製藥產業之發展**。國立中興大學科技管理研究所碩士論文，未出版，臺中。

林周熙（2006）。**新加坡國家創新體系之分析：資訊暨通訊科技產業的發展與挑戰**。國立暨南國際大學東南亞研究所碩士論文，未出版，南投。

林宛靚（2007）。**從國家創新系統觀點比較台韓數位遊戲產業之研究**。國立交通大學科技管理研究所碩士論文，未出版，新竹。

林枚君（2009）。**從國家創新系統探討美國生質柴油發展**。逢甲大學科技管理研究所碩士論文，未出版，臺中。

林亭汝、虞孝成（2008）。發展臺灣生技產業區域創新系統之要因研究。**創業管理研究**，第 3 卷第 2 期，頁 89-123。

林祐生（2011）。**國家創新成效模式**。國立虎尾科技大學經營管理研究所碩士論文，未出版，雲林。

林欽榮（2010）。創新區域與創意城市：產業創新與文化創意做為城市再生的動能。**研考雙月刊**，第 34 卷第 6 期，頁 64-74。

林紫、韓志翔（2011）。從英國經驗探討文化創意產業促進城市與區域創新之發展策略與應用。**產業管理評論**，第 4 卷第 2 期，頁 47-59。

洪秀婉、張珈進、何真鳳（2011）。國家創新系統再審視：二階段效率分析。**科技管理學刊**，第 16 卷第 1 期，頁 19-44。

洪博煜（2011）。**東亞各國之區域創新系統對大高雄地區創新系統借鏡之研究**。國立中山大學高階公共政策碩士班碩士論文，未出版，高雄。

- 胡正明（2012）。如何提升臺灣科技（資通訊）產業創新動能。2013年3月24日取自行政院國家科技委員會，網址：
http://www.nsc.gov.tw/9th2012/pdf/meeting_session06.pdf。
- 胡美智、Mathews, J. A.（2006）。國家創新能量建立因素之比較：東亞後進國家與OECD國家。**科技發展政策報導**，2006年10月，頁1154-1170。
- 胡雲華（2008）。技術創新與長三角區域經濟發展。**台灣經濟研究月刊**，第31卷第9期，頁68-71。
- 唐世欣（2008）。台灣農業生物科技之國家創新系統分析。國立交通大學科技管理研究所碩士論文，未出版，新竹。
- 唐健榮（2011）。科技創新模式及創新績效：夥伴關係、創新文化與社會資本之中介效果。中興大學科技管理研究所碩士論文，未出版，臺中。
- 徐怡、陳立功、朱雲鵬、謝邦昌（2006）。國家創新效率評比分析。**中小企業發展季刊**，第2期，頁111-130。
- 徐睦鈞、盧沛樺（2013年3月22日）。張忠謀：創新已是發燒詞 讓人才能發揮價值。**聯合晚報**，A3。
- 徐聯思、樊學良、林建江（2007）。國家創新能耐與國家競爭力：以歐盟創新計分板為例。**科技發展政策報導**，2007年1月，頁1-14。
- 桃園縣政府城鄉發展局（2013）。桃園航空城計畫目標，2013年4月18日取自桃園縣政府，網址：
<http://www.tycg.gov.tw/aerotropolis/home.jsp?id=9&parentpath=0,8>。
- 桃園航空城公司（2013）。中央與地方分工，2013年4月18日取自桃園縣政府，網址：<http://www.tycg.gov.tw/aerotropolis/home.jsp?id=30&parentpath=0,29>。
- 班哲明（2007）。國家創新政策比較：以紐西蘭與台灣之生物科技業為例。國立交通大學科技管理研究所碩士論文，未出版，新竹。
- 高雄市政府主計處（2013）。高雄市地方總預算案：歲出機關別預算表，2013年4月22日取自高雄市政府主計處，網址：http://dbaskmg.kcg.gov.tw/budget/102b_report2/102_UploadFile/20130304022025.pdf。
- 高煜翔（2009）。區域創新及創業之研究—以台灣科學園區為例。中興大學科技管理研究所碩士班，未出版，臺中。

- 康美鳳（2006）。成功小型經濟體創新政策工具之比較(2)：瑞士、瑞典、挪威。科技發展政策報導，2006年12月，頁1460-1485。
- 張哲源（2009）。臺灣太陽能光電產業創新發展與競爭優勢。國立政治大學國家發展研究所碩士論文，未出版，臺北。
- 張書豪（2011）。國家創新能耐與績效之實證研究。多國籍企業管理評論，第5卷第2期，頁45-58。
- 張雅婷（2008）。以多樣性觀點探討研究機構在國家創新系統的角色—以工研院為例。靜宜大學國際企業系研究所碩士論文，未出版，臺中。
- 莊啟旺（2009）。政府產業政策對區域創新、產業群聚及經營績效影響之研究—以高雄軟體科技園區為例。國立高雄應用科技大學商務經營研究所碩士論文，未出版，高雄。
- 許世英（2004）。以社會資本觀點探討知識流通對創新績效之影響—以科學園區廠商為實證研究。國立成功大學高階管理碩士在職專班論文，未出版，臺南。
- 許明揚（2009）。區域創新系統之中小企業技術創新網絡—以台南區域為例。立德大學城鄉與資產計畫學系碩士論文，未出版，臺南。
- 陳玉鈴（2008）。創新系統中產官—學模式對產業群聚績效影響之探討—以Eindhoven 區域為例。國立中央大學產業經濟研究所碩士論文，未出版，桃園。
- 陳仲萌（2011）。台灣生物技術廠商社會資本與區域創新氛圍之研究。國立政治大學地政研究所碩士論文，未出版，臺北。
- 陳金貴（2013）。治理之理論與發展。公共治理季刊，第1卷第1期，頁25-36。
- 陳俊中（2005）。台、中、日、韓國家創新體系之探討。國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文，未出版，高雄。
- 陳厚銘、孔憲法、吳學良、劉正田、劉孟俊、解鴻年、李傳楷、林欣美（2007）。科學工業園區發展策略規劃研究計畫。行政院國家科學委員會，未出版。
- 陳柔蓁（2008）。國家競爭力與產學合作：以芬蘭、瑞典、丹麥為例。國立交通大學教育研究所碩士論文，未出版，新竹。
- 陳振杰、蔡漢生、黃榮琄、吳連賞、陳永森（2012）。區域創新系統觀點探討大高雄產業再發展之研究。環境與世界，第24/25期，頁59-92。

- 陳惠珍（2013年3月21日）。台南蘭展閉幕 創造訂單 92.6 億元。工商時報，A11。
- 陳暉淵（2009）。地方政府行銷：區域主義下的創新競爭策略。文官制度季刊，第1卷第4期，頁57-78。
- 陳暉淵（2012）。創新治理：概念、構面與個案。臺北：時英。
- 陳麗瑛、余國璋（2012）。台灣新五都未來產業群聚創新願景，2012年12月12日取自台灣經濟學會，網址：
<http://tea.econ.sinica.edu.tw/images/stories/file/WP0121.pdf>。
- 曾詠清（2012）。國家創新系統下的科技政策形成之路—以籌備第九次全國科學技術會議為例。國立清華大學科技管理研究所碩士論文，未出版，新竹。
- 游森楨（2006）。台灣晶圓代工產業國際競爭力之研究。國立政治大學企業管理研究所碩士論文，未出版，臺北。
- 黃沁柔（2012）。交換記憶系統對區域創新系統產學研合作績效之影響。東海大學企管所碩士論文，未出版，臺中。
- 黃俊傑（2009）。台灣太陽能光電產業創新系統運作之研究—以利害關係人的觀點。國立彰化師範大學工業教育與技術學系碩士論文，未出版，彰化。
- 黃秋芳（2008）。以可維生系統觀點探討研究機構在國家創新系統的角色—以工研院為例。靜宜大學國際企業系研究所碩士論文，未出版，臺中。
- 黃家樑（2010）。國家創新系統績效與智慧資本關聯性之研究。國防大學管理學院財務管理學系碩士論文，未出版，桃園。
- 黃藍逸（2007）。看似追趕中經濟體之國家創新性比較—以台灣與南韓為例。國立交通大學教育研究所碩士論文，未出版，新竹。
- 新竹科學園區（2011）。壹、科學園區的推手。二十週年專刊，2013年4月15日取自新竹科學園區，網址：http://www.sipa.gov.tw/home.jsp?serno=201001210118&mserno=201001210113&menudata=ChineseMenu&contlink=content/20years_10.jsp&level3=Y&serno3=201002250007。
- 楊和利（2008）。國家創新系統觀點下之二階段研發效率評比與系統實證。中華大學科技管理研究所碩士論文，未出版，新竹。
- 溫蓓章（2009）。國家創新政策的演進：由國家創新系統邁向地方創新系統的政策

設計。中華經濟研究院研究報告，未出版。

經濟部（2012）。101 年度經濟部配合協助直轄市、縣（市）政府辦理「地方產業創新研發推動計畫」（地方型 SBIR），2013 年 4 月 26 日取自經濟部，網址：<http://www.sbir.org.tw/SBIR/WebPage/CMSURLDocs/c184af5a-650d-428e-ba4e-aa25060939dd.DOC>。

經濟部（2013）。101 年「產業園區廠商轉型再造升級計畫」續推產業聚落輔導、提升廠商競爭力，2013 年 10 月 6 日取自經濟部，網址：http://www.moea.gov.tw/Mns/populace/news/News.aspx?kind=1&menu_id=40&news_id=24521。

經濟部技術處（2013）。傳統產業技術創新推動作法，2013 年 10 月 6 日取自經濟部技術處，網址：http://www.moea.gov.tw/Mns/doi/content/Content.aspx?menu_id=5330。

葉乃菁（2006）。成功小型經濟體創新政策工具之比較(1)：芬蘭、丹麥、荷蘭。科技發展政策報導，2006 年 11 月，頁 1308-1331。

董良生（2011）。2.4 科學園區創新趨勢策略，2013 年 4 月 15 日取自行政院國家科學委員會，網址：<http://www.bost.ey.gov.tw/Upload/UserFiles/%E8%AD%B0%E9%A1%8C%E4%BA%8C%EF%BC%9A2.4%E7%A7%91%E5%AD%B8%E5%9C%92%E5%8D%80%E5%89%B5%E6%96%B0%E8%B6%A8%E5%8B%A2%E7%AD%96%E7%95%A5.pdf>。

詹鈞賢（2012）。區域創新系統中介平台之要因研究：中台灣產業群落為例。東海大學企管所碩士論文，未出版，臺中。

資策會（2011）。科技創新與全球布局：9 個國家創新表現背後的法律觀察。臺北：資訊工業策進會科技法律研究所。

廖育慈（2012）。社會資本對區域創新系統產學研合作績效之影響—合約之調節效果。東海大學企管所碩士論文，未出版，臺中。

廖賢龍（2011）。陳菊：創新高雄將充實三大競爭軸線，2013 年 3 月 24 日取自 MyGoNews，網址：http://www.mygonews.com/news/detail/news_id/7555/%E9%99%B3%E8%8F%8A%EF%BC%9A%E5%89%B5%E6%96%B0%E9%AB%98%E9%9B%84%E5%B0%87%E5%85%85%E5%AF%A6%E4%B8%89%E5%A4%A7%E7%AB%B6%E7%88%AD%E8%BB%B8%E7%B7%9A。

- 臺中市政府（2013）。臺中市精密機械科技創新園區。2013年3月24日取自臺中市政府，網址：
<http://www.taichung.gov.tw/ct.asp?xItem=59458&ctNode=755&mp=100010>。
- 臺北市政府主計處（2013）。臺北市地方總預算案：歲出機關別預算表，2013年4月22日取自臺北市政府主計處，網址：
<http://w2.dbas.taipei.gov.tw/budget/ofbudget/102budget/BUDGET/bfbud/index.htm>。
- 臺南中小企業服務團（2012）。輔導資源，2013年4月17日取自臺南中小企業服務團，網址：<http://is.airp.org.tw/188/cht/resources.php>。
- 臺南市政府經濟發展局（2011）。臺南產經發展趨勢，2013年4月17日取自臺南市政府經濟發展局，網址：
<http://twbusiness.nat.gov.tw/files/20111116/1001116-3.pdf>。
- 趙文璋（2005）。主要國家創新政策及策略性產業技術領域之比較。今日合庫，第31卷第7期，頁36-73。
- 劉韋宏（2008）。以國家創新系統觀點探討台灣發光二極體（LED）產業之發展。國立臺南大學科技管理研究所碩士論文，未出版，臺南。
- 潘金谷、高佑嘉（2010）。亞太國家創新與科技應用指標研究報告。臺北：經濟部技術處。
- 蔣碧霞（2010）。南科台南園區光電產業群聚與創新網絡之研究。國立高雄師範大學地理學系碩士論文，未出版，高雄。
- 蔡中林（2010）。學習導向及創新能力對經營績效影響之研究—以組織創新氛圍、區域創新系統成效及產業群聚網絡為干擾變項。國立成功大學企業管理研究所博士論文，未出版，臺南。
- 蔡宗霖（2009）。高雄學園創新區域網絡建構之探討。國立高雄大學都市發展與建築研究所碩士論文，未出版，高雄。
- 蔡耀丞（2008）。從人力資本觀點探討中國國家創新系統下區域經濟之發展。逢甲大學科技管理研究所碩士論文，未出版，臺中。
- 鄭英棋（2007）。以區域創新系統觀點探討台灣生技產業之發展與成效。國立交通大學科技管理研究所碩士論文，未出版，新竹。
- 鄭浩竹（2011）。台灣傳染病防治的國家創新體系？以疫苗發展為例。國立成功大

- 學公共衛生研究所，未出版，臺南。
- 蕭學謙（2006）。**國家創新系統觀點下的台灣文化產業策略—以數位休閒娛樂產業為例**。佛光人文社會學院社會學系碩士論文，未出版，宜蘭。
- 賴沅暉（2008）。多層次創新體系的形成與國家創新體系的重構--科技政策制訂中的系統失靈議題。**競爭力評論**，第 12 期，頁 1-37。
- 賴俊秀（2009）。**台灣太陽能產業創新政策之評估**。國立交通大學管理學院碩士在職專班科技管理組碩士論文，未出版，新竹。
- 謝佳真（2011）。**港埠城市競爭力之探討—區域創新系統的觀點**。國立臺灣海洋大學航運管理學系碩士論文，未出版，基隆。
- 謝凌頤（2009）。**台灣 IC 設計專利商標之研究：國家創新系統之觀點**。大葉大學事業經營研究所碩士論文，未出版，彰化。
- 謝淑芬（1999）。科技與人文共舞—風城再造，2013 年 4 月 15 日取自**台灣光華雜誌**，網址：http://www.taiwan-panorama.com/show_issue.php?id=199998809032C.TXT&table=0。
- 簡宏誼（2005）。**台灣無線射頻識別系統產業創新政策之研究**。國立交通大學教育研究所碩士論文，未出版，新竹。
- 藍泰蕙（2009）。**國家創新系統理論之應用—以芬蘭為例**。國立中央大學產業經濟研究所碩士論文，未出版，桃園。
- 羅於陵、張書豪（2011）。我國導入開放式國家創新系統之策略規劃與配套措施。**研考雙月刊**，第 35 卷第 5 期，頁 93-109。
- 蘋果日報（2012）。大埔案發回重審 32 農民討地有譜，2013 年 4 月 22 日取自**蘋果日報**，網址：<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20121118/34649319/>。
- 蘇柏鈞（2008）。**荷蘭、比利時創新政策之比較研究**。國立政治大學科技管理研究所碩士論文，未出版，臺北。
- 龔欣平（2008）。**地方創新環境與創新成效之研究**。國立政治大學地政研究所碩士論文，未出版，臺北。
- Baregheh, A., J. Rowley, & S. Sambrook (2009). Towards a multidisciplinary definition of innovation. *Management and Decision*, Vol. 47 (No. 8): 1323-1339.

- Chang, Y. C., & M. H. Chen (2004). Comparing approaches to systems of innovation: the knowledge perspective. *Technology in Society*, Vol. 26: 17-37.
- Cooke, P., M. G. Uranga, & G. Etxebarrai (1997). Regional Innovation System: Institutional and Organisational Dimensions. *Research Policy*, Vol. 26: 475-491.
- Cooke, P., P. Boekholt, & F. Tödtling (2000). The Governance of Innovation in Europe: Regional Perspectives on Global Competitiveness. New York: Pinter.
- Cooke, P. (2002). Regional Innovation System: General Findings and Some New Evidence from Biotechnology Clusters. *Journal of Technology Transfer*, Vol. 27: 133-145.
- Doloreux, D., & S. Parto (2005). Regional innovation systems: Current discourse and unsolved issues. *Technology in Society*, Vol. 27: 133-153.
- European Commission (2010). European Innovation Scoreboard (EIS) 2009. Retrieved April 2, 2013, from:
http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/proinno/eis-2009_en.pdf.
- Frederic(2007). *A Transnational Study on Efficiency of National Innovations*. Unpublished doctoral dissertation, National Chiao Tung University, Hsinchu.
- Freeman, C. (1995). The 'National System of Innovation' in historical perspective. *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 19: 5-24.
- Freeman, C. (1998). Innovation Systems: City-State, National, Continental and Sub-National. Retrieved November 14, 2012, from:
<http://www.ie.ufrj.br/redesist/P1/texto/NT02.PDF>.
- Khondker, H. H. (2004). Glocalization as Globalization: Evolution of a Sociological Concept. *Bangladesh e-Journal of Sociology*, Vol. 1 (No. 2): 12-20.
- Oxford Dictionaries (2013). Innovate. Retrieved April 1, 2013, from:
<http://oxforddictionaries.com/definition/english/innovate>.
- Sharif, N. (2006). Emergence and Development of the National Innovation Systems Concept. *Research Policy*, Vol. 35: 745-766.
- Valuebasedmanagement.net (2012). Diamond model-Porter on Nations. Retrieved November 14, 2012, from:
http://www.valuebasedmanagement.net/methods_porter_diamond_model.html.
- Webster, D., & L. Muller (2000). Urban Competitiveness Assessment in Developing Country Urban Regions: the Road Forward. Retrieved April 20, 2013, from:

<http://siteresources.worldbank.org/INTLED/Resources/competitiveness.pdf>.

World Economic Forum (2012). The Global Competitiveness Report 2012-2013.

Retrieved April 2, 2013, from:

http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2012-13.pdf.

A Preliminary Study of Innovation Governance of Local Governments in Taiwan

Bao-Chung Han^{*}

Abstract

In the 1970s, Taiwan's central government started to develop high-tech industries through a centralized approach. It created large-scale high-tech clusters which highlighted strong networks among the state, academia, labs and industries. The centralized way of developing the high-tech sector in Hsinchu area was lauded as the cornerstone of Taiwan's national innovation system. The HsinChu experience was later imitated when Taiwan established similar technological parks in central and southern Taiwan. Now, many counties and cities in Taiwan have set up their local science and industrial parks, nurturing many distinctive industries and gradually developing them into regional innovation systems. As local government agencies were strengthened, innovation was no longer monopolized by the central government. Many local governments invest heavily in innovation for the sake of increasing competitiveness and tax revenue. The fruitful results of innovation would be regarded as an achievement of the local government, which plays three roles in innovation sphere in Taiwan -- reactive accommodation, active participation and proactive innovation. The academic studies of innovation systems in Taiwan mainly concentrate on

* Associate Professor, the Center for General Education, National Central University.

national and regional levels, the industrial perspectives, cluster effects, and innovation management and little attention has been paid to the innovation governance and policies of local governments. This article, as a preliminary study, reviews innovation studies in Taiwan and demonstrate the importance of innovation initiatives of local governments. This paper concludes with some reflections on the research related to innovation and governance.

Keywords: national system of innovation, regional system of innovation, local government, local governance

《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 6 卷第 1 期出版日期：103 年 1 月；截稿日期：102 年 11 月 30 日。

(二) 第 6 卷第 2 期出版日期：103 年 4 月；截稿日期：103 年 2 月 28 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。本刊聯絡電話：(02)82366326，傳真：(02)82366246，有關撰寫注意事項，請參考《文官制度》季刊投稿須知及《文官制度》季刊論文撰寫體例。

《文官制度》季刊投稿須知

《文官制度》季刊由考試院出版，於每年 1 月、4 月、7 月及 10 月出刊，凡國內外有關公共行政、公共治理、公共服務、政府體制、公務人力資源管理、知識管理及考銓保訓退撫行政法制等相關論文及書評，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) 列名文稿作者皆應同意經本刊刊登後，其著作權（含實體與電子 Word 檔格式）即讓予本刊，但作者仍保有本著作未來自行集結出版、教學等個人使用之權利。
- (三) 凡本刊刊登之論文及書評，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。
- (四) 著作人投稿本刊經收錄後，同意授權本刊得再授權國家圖書館或其他資料庫業者，將本論文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。
- (五) 依照國際學術慣例，曾在國內外學術會議上宣讀的論文，視為未曾發表，歡迎修改後投稿。
- (六) 投稿經刊登後，除依行政院規定致贈稿酬外，另奉贈該期季刊 2 本。

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。

《文官制度》季刊論文審查作業規定

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

《文官制度》季刊論文審查綜合意見對照表

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

- 三、論文刊登的基本原則是獲得二審查人推薦刊登。二審查人之綜合意見為「修改後推薦刊登」者，視為同意推薦刊登。
- 四、「修改後再審」之處理方式：
- (一) 審查人之綜合意見為「修改後再審」時，論文先送交作者修改，俟修改完畢送原審查人再審；原審查人必須就修改情形決定「推薦刊登」或「不同意推薦刊登」。
- (二) 若有審查結果不一致的情形（如甲審查人原先勾選「修改後推薦刊登」，而乙審查人再審後決定「不同意推薦刊登」，或者甲、乙兩人再審的結果分別為「推薦刊登」與「不同意推薦刊登」），則仍須再送第三人審查（比照第五點辦理）。
- 五、「第三人審查」之處理方式：

- (一) 審查人審查結果差距過大，例如甲審查人勾選「不同意推薦刊登」，乙審查人勾選「推薦刊登」或「修改後推薦刊登」，則須送第三人丙審查。
 - (二) 第三審查人應就第一點所定四項情形選擇其一，勾選「推薦刊登」或「修改後推薦刊登」時，該論文即視同獲得二審查人（乙及丙）評選通過，同意推薦刊登；若勾選「修改後再審」，則依第四點規定辦理；勾選「不同意推薦刊登」，該論文視同被二審查人（甲及丙）拒絕，本刊不予刊登，退回原作者。
- 六、每一審查人（包括第三審查人）就同一篇論文只有兩次審查機會。再審結果只有「推薦刊登」或「不同意推薦刊登」兩種選擇，是否另送第三人審查以及第三人審查結果之處理，均比照第四點、第五點規定辦理。審查過程至多到第三審查人審查時終止。

《文官制度》季刊論文撰寫體例

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

壹、來稿需包括下列要項

一、首頁

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

二、第二頁

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

三、第三頁

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

四、參考文獻：請列出正文中所引用文獻之完整資料。

貳、正文格式

一、分節標題方式

(一) 中文標題以「壹、一、(一) 1. (1) a. (a)」為序。

(二) 英文標題以「I. A. (A) 1. (1) a. (a)」為序。

二、引語用例

(一) 直接引語，用冒號（：）時

【格式】中文加單引號「 》，英文加雙引號“ ”

(二) 直接引語，不用冒號（：）時

【格式】中文用單引號「 》，英文用雙引號“ ”

(三) 直接引語，但另起一段

【格式】不用引號，字體改為標楷體，左右縮排

(四) 引語中復有引語，或特殊引用時

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

三、附加原文專有名詞用例

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

(一) 一般用語

【格式】括弧、小寫、正體

(二) 專有名詞

【格式】括弧、首字大寫、正體

四、註釋用例

(一) 文中註明出處的註釋

【格式】（作者，年代：頁數）

(二) 文中已有作者姓名時

【格式】作者（年代：頁數）

(三) 若有必要以附註說明行文涵義時，請用腳註

【格式】於標點符號後，以插入註腳方式自動產生於右上角

五、圖表用例

(一) 圖號碼與名稱應置於圖下方，表號碼與名稱應置於表上方。

(二) 標題之說明需清楚，所使用之文字、數字須與文中引用之敘述一致。

(三) 若引用他人之圖表需註明清楚資料來源，方式同內文註釋。

(四) 圖的寫法

【格式】圖編號 標題

(五) 表的寫法

【格式】表編號 標題

六、數字用例

(一) 統計數字請以阿拉伯數字表示。

(二) 非統計數字，如年代、表述性數字，則以中文表示。

七、引用書名、刊名及篇名用例

(一) 書名

【範例】《行政學》

《正義論》(*A Theory of Justice*, 1971)

(二) 刊名

【範例】《公共行政學報》

Public Administration Review

(三) 篇名

【範例】〈社會資本、政策資源與政府績效〉

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

“Social Problems and the Quality of Life”

參、參考文獻用例

一、專書

【格式】作者（年代）。書名（版別）。出版地點：出版商。

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

二、期刊論文

【格式】作者（年代）。文章名稱。期刊名稱，卷期，頁別。

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

三、專書論文

【格式】作者（年代）。篇名。載於編者（編），書名（頁碼）。地點：出版商。

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

四、研討會論文

【格式】作者（年代）。論文名稱。發表於研討會名稱，主辦單位，舉行地點。

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

五、研究計畫

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

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

六、學位論文

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

七、譯著

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

八、報紙

原則上，報紙不列入參考文獻（除非有確實作者姓名），放在正文敘述即可。

【格式】記者或作者（年月日）。文章名稱。報紙名稱，版別。

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

九、網路等電子化資料

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

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

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

十、其他注意事項

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

著作授權同意書

論文名稱：_____（以下稱「本論文」）

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

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

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

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

此致 《文官制度》季刊社

立同意書人(作者)簽名：

身分證字號：

電話號碼：

電子郵件信箱：

戶籍地址：

中 華 民 國 年 月 日