

文官制度季刊

Journal of Civil Service

第五卷第一期・中華民國一〇二年一月 Jan. 2013 Vol.5, No.1

(原考銓季刊，自民國九十八年一月起更名為文官制度季刊)

發行人：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：史美強（東海大學）

李宗勳（中央警察大學）

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）

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）

江明修（國立政治大學）

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）

執行編輯：張紫雲

助理編輯：李展臺、翁淑慧

出版者：考試院

地址：11601 台北市文山區試院路 1 號

電話：02-82366326

傳真：02-82366246

印刷：昆毅彩色製版股份有限公司

電話：02-23140386

美工編輯：士淇打字行

電話：02-29391179

出版日期：民國 102 年 1 月 31 日

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

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

戶名：文官制度季刊社

網址：<http://www.exam.gov.tw>

GPN：2009800389 ISSN:2073-9214

版權所有，非經同意不得轉載

本刊所載言論不代表任何機關

文官制度季刊

目次

中華民國一〇二年一月 第五卷第一期（原考銓季刊）

- 主編的話.....陳金貴 / I
- 公務人員福利事項權屬與法制化研究—從刪減年終慰問金談起...馮惠平 / 1
- 我國推動公務人員考績丙等比例的政策衝突分析.....李天申 / 21
- 揭開地方文官回應民意的「信箱」：
 台灣六都 1999 熱線的質化分析.....廖洲棚、陳敦源、廖興中 / 49
- 影響原住民族鄉（鎮、市、區）公所原住民族消極代表性的因素
.....陳文學 / 85
- 《文官制度》季刊稿約..... / 117
- 《文官制度》季刊投稿須知..... / 119
- 《文官制度》季刊論文審查作業規定..... / 121
- 《文官制度》季刊論文撰寫體例..... / 123

Journal of Civil Service

Vol.5, No.1

Jan. 2013

CONTENTS

Editor's Note	Chin-Kuei Chen	I
A Study of the Jurisdiction & Legalization of Civil Service Welfare —The Issue of “Cutting Year-end Consolation Money”	Hui-Ping Feng	1
An Analysis of Policy Conflict in Reforming Taiwan's Civil Service Performance Evaluation System by Setting a Grade C Ratio	Tian-Sheng Li	21
Uncovering the “Secret Box” of Local Civil Servants' Responsiveness: Qualitative Analysis of the 1999 Citizen Hotline in Six Taiwan Cities	Zhou-Peng Liao, Don-Yun Chen, Hsin-Chung Liao	49
The Determinants of Indigenous People's Passive Representation in Taiwan: An Analysis of the Indigenous Township Offices	Wen-hsueh Chen	85

主編的話

政府在推動各項政策或行政措施時，會因為時空的轉換、執政者的想法、社會的反應及民眾的需求，需要有新的作為，因此改革成為政府的一種決心，通常政府的改革可以分成三個面向，第一個面向是組織面，因為原來的組織結構或功能受到組織功能的新發展或縮減，無法有效對應新事務，必須加以調整，所牽涉的部分可以是部會間組織的合併或精簡，例如中央行政組織改造案、或是台灣省政府精簡虛級化，也可以是因組織定位的改變而產生的改變，例如五都升格的組織架構的提昇，也有各行政機關因內部任務或工作需要，而有組織的調整措施，例如地方政府因地方特性，設置原住民或客家委員會等行政部門，這些組織的調整由於有適當的作業時間，同時也能考量受影響員工的情境，雖然有較大的變動，一般而言，在其過程中，較少有不滿的反應。第二個面向是管理面，因為社會反應行政績效不佳，或是政府有新的施政理念，或是受到外國政府改革的影響，需要新的觀念或管理運作方式，因此推動新行動，大的行動如行政革新、政府改造、行政法人、行政中立、民營化等，小的行動如各行政機關推動組織學習、標竿學習、服務品質管理、契約外包、策略管理、政府行銷、電子化政府等，雖然這些新觀念或新措施會帶給公務人員新的壓力或新的挑戰，畢竟是針對行政事務的改變，對公務績效的運作或提升有其實質效應，公務人員只要調整態度即可適應，而且不斷的改革，對他們而言，也已習慣去調適新的要求。

政府改革的第三個面向是人事改革，因為時代的變化，公務人員的人事制度也需要有所改變，使政府在公務人員的取才、用才、育才、留才等方面能有更好的結果，以促使政府的運作更有績效，因此人事改革可以從理論的新發展去進行，例如引進人力資源管理及人力資本的觀念，視公務人員為重要的資源或資本，配合組織目標，採取策略性的管理，使人力能發揮最高的效能，因而組織必須要關切員工的工作和生活，使其能在組織的照顧下，集中心力努力工作；人事改革也可以因為事實的需要，修改人事法規，使人事行政的運作能更有效能，例如考試制度的改進、公務人員訓練方案的改進、考績制度的修改、公務人員退撫制度的調整，公務彈性

用人規定的法制化等，這些改變是針對公務人員而來，因而會影響公務人員的權益問題，自然會有較強的反應，因此人事改革需要更大的用心和耐心，不僅要達到改進的目的，也要考量公務人員的心態，強力的改革可以從制度面的角度達成目標，但忽略員工的心理面，所造成的員工影響，可能會帶來另一方面的負作用，公務人員制度需要改革，但公務人員也需要政府的關懷和尊重，這也是近代人力資源管理會加入關切員工的觀點之故，因而推動人事改革的態度跟其他改革有所不同，這是推動人事改革時，不能忽略之處。

本期共刊出四篇論文，第一篇研究公務人員福利事項權屬與法制化，討論重點為年終慰問金的刪減，此論點曾引起社會輿論的熱門話題，因此該文以此主題加以探討，具有時代意義。該文認為行政院近期在立法部門強烈壓力下，作出大幅刪減退休公務人員年終慰問金之決策，衍生出許多公法上的問題，由此角度，藉由文獻研究及立法學研究等方法，探討公務人員福利事項之分工權屬、項目及適用法令、有否法律保留原則適用等，並提出相關檢討及修法建議，以期作為有關機關政策決定的參考。

第二篇論文為我國推動公務人員考績丙等比例的政策衝突分析，此主題也是近年來公務人員考績制度改革中的最具爭議的議題，該文認為考試院在修改公務人員考績法時，要以明文規定具強制性的考績丙等比例來達到汰劣的目的，但遭遇行政機關、立法現及司法體系的反彈，造成政策衝突的現象，因此該文透過文獻分析法，先回顧我國推動公務人員考績甲等與丙等比例的歷程，再從議題、各政府部門的反應、平面媒體與網路等三個面向，分析推動考績丙等比例的政策衝突，並歸納出利益、權力及選票三項核心的衝突，主張考績制度需要改革，以提升政府績效，但對於是否要設丙等比例，作者提出其個人見解。

第三篇為台灣六都「1999 熱線」的質化分析，用以揭開地方文官回應民意的秘箱，由於傾聽民意、回應民意已成為施政最重要的工作，為改善政府與公民關係，各地方政府加強運用資通訊科技，做為加速傾聽與回應民意的管道，近年來地方政府依循企業客服中心而設立的 1999 市（縣）民熱線，而地方文官的裁量判斷，成為民意是否能被有效回應的關鍵，該論文藉由對台北市、新北市、台中市、台南市、高雄市以及桃園縣等六都處理「1999 熱線」陳情案件之主政文官的深度訪談分析，以及相關理論文獻的對話討論，綜合提出研究結果。

第四篇主題是影響原住民族鄉鎮市區公所原住民族消極代表性的因素，該論文基於代表性官僚理論，以原住民族地區 55 個鄉鎮市區公所為研究對象，並以機關為分析單位，運用多元迴歸分析，探究影響原住民族消極代表性的因素。

在測量原住民族消極性代表方面，採用代表指數法與 Pitts 指數兩種測量方法，另外也採用敏感度分析，確認原住民族消極代表性的最適條件，最後在研究發現中，提出討論與政策意涵，該論文的研究除了彌補國內缺乏消極代表影響的探討之外，對於原住民族公務人員的甄補以及原漢之間的互動，也有重要的啟示意義。

本期的前兩篇論文都是以具有較多爭論的議題探討，本刊基於學術中立，尊重審查委員與作者的互動意見，其論文所提意見不代表本刊的立場，由讀者自行判斷，第三篇針對六都 1999 熱線的民意回應來探討，是不同於相同主題的獨特角度的分析，值得中央及各地方政府參考改進，第四篇更針對原住民族的消極代表性探討，也是一般少有的探討主題，總之，這四篇論文都有其特色，值得用心一讀。

從本期開始，編輯委員稍有變動，新陣容的成員會本著本刊一向嚴謹的態度，更加用心於論文的審查及刊出，同時本刊也在此基礎下，得到許多大學的學術認可，同意本刊為符合教師升等的重要刊物，因此特別要感謝過去的編輯委員、審查委員、作者及編輯人員的辛苦，也希望作者及讀者繼續支持本刊，使本刊能有更好的學術貢獻。

文官制度季刊

主編 陳金貴

2013 年 1 月 30 日

公務人員福利事項權屬與法制化研究 —從刪減年終慰問金談起

馮惠平*

《摘要》

早期公務人員待遇微薄，政府為安定公務人員生活，使其於發生各種急難事故時，能獲得適當之濟助，特採行各種福利措施，以補平時俸給之不足。嗣政府逐步調高公務人員待遇，自民國 80 年代以後，公務人員待遇與民間待遇差距逐漸縮小彌平。近年來，全球經濟不景氣，國內經濟隨之低迷不振，基層勞工薪資不升反降，造成一般民眾相對剝奪感加增。面對此一「不患寡而患不均」之大環境氛圍，行政院近期在立法部門強烈壓力下，作出大幅刪減退休公務人員年終慰問金之決策，由此，衍生出許多公法上值得探討的問題。本文欲藉由文獻研究及立法學研究等方法，探討公務人員福利事項之分工權屬、項目及適用法令、有否法律保留原則適用等，並提出相關檢討及修法建議，以期作為有關機關政策決定的參考。

[關鍵詞]：法制化、法律保留原則、年終慰問金、公務人員福利事項、再授權禁止原則

投稿日期：101 年 11 月 23 日；接受刊登日期：102 年 1 月 31 日。

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

壹、前言

退休軍公教人員年終慰問金刪減的問題，¹ 最近鬧得沸沸揚揚，動輒引發社會某些階層的情緒與對立。年終慰問金，顧名思義，具有慰勞員工的性質，因非勞務的對價，故非屬薪俸的範疇。傳統上，該筆慰問金一向固定於春節前 10 天發放，似較接近民間過年所謂的「壓歲錢」，傾向「生活照顧理論」。² 此一行之多年的給付行政措施，由於國內經濟持續低迷，國庫財政負擔日趨沉重，社會資源有限及分配不均等因素，是否從此走入歷史，有待政策檢討。

上述退休人員年終慰問金，倘將其歸入公務人員之退休事項，則中華民國憲法（下稱憲法）第八十三條及憲法增修條文第六條第一項第二款定有明文，³ 考試院為最高掌理機關。然實務上，考試院從未參與是項退休慰問事務，而係由行政院每年訂定「慰問金發給注意事項」，⁴ 據以發放慰問金，明顯與憲法規定不符，似無

¹ 報載退休軍公教年終慰問金爭議延燒，行政院表示其立場從未改變，只有月退休俸新台幣二萬元以下的退休人員或遺眷，及因作戰或演訓而受傷死亡殘廢的退休人員或其遺族，可以支領年終慰問金（張德厚，2012）。

² 此說認為，公務人員服從與效忠國家的義務，遠較一般人民的義務高，國家自應負特別照顧公務人員的義務，為一種特別關係與特別照顧。因此，公務人員之俸給與私人受僱之報酬不同，私人之報酬可按事務繁簡、工作時間長短、甚至工作多寡而給付，而公務人員之俸給則不僅反應其職位等級及責任之高低，且須提供公務員維持與其身分相當的生活水準，以體現國家應負公務員生活照顧之義務。是以，「生活照顧理論」與「對待給付理論」不同，前者並非全然是後者所謂的勞務與報酬的對價關係。「生活照顧」主張的立論基礎著重於，特殊關係所產生的照顧義務。因公務人員必須全心全力為民服務，不論其服務貢獻大小，國家對其基本生活均須予以適度保障，方能使其安心無後顧之憂（馮惠平，2011：13-15）。

³ 憲法第八十三條規定：「考試院為國家最高考試機關，掌理考試、任用、銓敘、考績、級俸、陞遷、保障、褒獎、撫卹、退休、養老等事項。」憲法增修條文第六條第一項規定：「考試院為國家最高考試機關，掌理左列事項，不適用憲法第八十三條之規定：一、考試。二、公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休。三、公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項。」

⁴ 早年軍公教人員待遇微薄，政府為照顧員工，遂有年終工作獎金及慰問金之發給。行政院自民國六十一年起，每年皆訂有「年度軍公教人員年終工作獎金及慰問金（春節慰問金）」發給注意事項，以為發給之依據。按此一發給注意事項，行政院固以行政規則的

再進一步討論之必要。惟若將年終慰問金歸入廣義的公務人員福利事項，則憲法或憲法增修條文並無明文何屬，衍生出許多公法上值得探討的問題。諸如：就組織分工而言，該福利事項究屬行政院或考試院權責？該等事項種類繁多，其內容及法令依據為何？是否確無法源依據？⁵ 有否法律保留原則的適用？亦即是否有提升其法制化⁶位階之必要？又就立法技術而言，如何提升法制位階？凡此種種，皆有釐清及探討之必要。本文欲藉由文獻研究及立法學研究等方法，探討公務人員福利事項之權責分工、項目及適用法令、有否法律保留原則適用，並作出相關檢討及修法建議，以期作為有關機關政策決定的參考。

貳、兩院權責分工重疊，應予釐清

公務人員福利為文官制度之重要環節，各先進國家莫不積極推動。惟我國公務人員福利事項因憲法並無明文，權責分工似不明確。茲以制度的設計，對於性質相同的事務，應置於同一指揮體系之下，尚不宜割裂運作，俾收事權統一之效。惟我國人事制度並未遵循此一法理原則，人與事分離，大部分（95% 以上）的公務人員在行政院，而大部分的人事行政事項卻歸諸考試院，致兩院管轄分工未臻明確，產生某一程度的積極或消極競合，乃制度最大的問題癥結所在。

按廣義的考試權（即人事行政權）係國家公務人員事務執行及管理，原屬行政

名稱訂定之，惟實際上獎金及慰問金一次發給完畢後，此一規定即不再使用，次年又重新訂定新的發給規定，與法規須「反覆使用」之性質有間，容或有事後補發之情形，然就上開注意事項「一次發給」之性質而言，似仍較接近「行政措施」，而非屬行政程序法第一五九條所稱之行政規則。

- ⁵ 所謂「法源」者，就字面理解，為法之淵源。有多種不同意義。法學所探討之法源為「實定法的認識基礎」。「行政法之法源」，亦即構成行政法之法規範所以成立及表現之形式，兼及外部法及內部法之法源。行政規則為內部法之法源，亦得為外部法之補充法源（陳敏，2012：58）。因此，公務人員福利事項以行政規則定之，並非如外界所說的並無法源依據。較正確的說法應該是，行政規則因屬行政機關自行訂定之內部規定，訂定程序不若立法程序嚴謹，其法源位階較低。
- ⁶ 有學者主張廣義的「法制化」定義分為三種位階，即 1. 法律明定。2. 取得法律授權，訂定法規命令。3. 以行政規則定之。惟為符合民主國原則，防止「他律」規定變質為「自律」規定，此處採狹義的「法制化」定義，僅及於前二種，即法律及法律明確授權之命令，而不及於行政規則。又更精準的說法，似以是否適用法律保留原則為宜。

權的一部，各國均將其劃歸於內閣行政權之下，唯有我國憲法特將是項行政權單獨劃出，歸於考試院職掌。⁷嗣於民國八十一年五月第二次修憲，移除憲法第八十三條賦予考試院所掌理之「養老」⁸事項，並將其原掌理之公務人員「任免」、「考績」、「級俸」、「陞遷」、「任免」事項限縮為「法制」事項。⁹削減考試院職權後，原行政院人事行政局及部分學者認為由於憲法對五院職權部分，其他四院均採例示或列舉方式敘述，唯獨對行政院採概括方式敘述，故舉凡有關其他四院執掌條文中未列舉的事項均屬行政院，包括公務人員訓練、福利、以及憲法原條文和增修條文所未列舉的一切有關考銓方面事項，範圍相當廣泛；而考試院及另一部分學者認為，基於同一性質權力應該集中原則（即事權統一原則），以及五權分立原則，無論憲法條文是否已列舉，凡屬考銓與人事管理性質的事項當屬考試院職掌（徐有守，2007：17-18）。此一人事行政剩餘權之歸屬爭議，因未經司法院大法官解釋，迄無定論。

再查行政院前於民國八十二年一月擬訂「行政院人事行政局組織條例草案」一種，函請考試院表示意見，考試院以該組織條例草案所列公務人員訓練進修等職掌，雖非憲法增修條文第十四條（現為第六條）所定考試院職掌，惟因與公務員之管理有關，該院仍有掌理之權。

另行政院人事行政總處組織法第一條規定：「行政院為辦理人事行政之政策規劃、執行及發展業務，特設行政院人事行政總處（以下簡稱總處）。總處有關考銓¹⁰業務，並受考試院之監督。」第二條規定：「總處掌理下列事項：……八、員工

⁷ 究此一獨特制度基本權力之建構，乃是基於分立制衡的理念，向為人事行政學者研究的對象，有學者稱之為「部外制」、有認為接近「折衷制」、亦有稱「院外制」或「獨立制」（許濱松，2001：30；李華民，1993：721；許南雄，2010：37）。由此可見，考試權獨立於行政權，爭議之大。

⁸ 「養老」事項與內政部職掌重疊，移由該部統籌辦理。

⁹ 此一法制事項究指為何？被排除於法制事項之外者又為何？迄無定論。前大法官許宗力認為：「既言『法制事項』，當知只限於該相關法制的研擬，頂多加上監督，但不包括實際的執行。」（許宗力，1995：18）。又學者高永光等人認為所謂的法制事項指的是政策、制度及法令規章的決定（2002：108）。上開學者對於憲法增修條文第六條第一項第三款所謂的「法制事項」定義，似無太大不同。

¹⁰ 此處「考銓業務」似不單狹義指考試及銓敘審定業務而已，宜採廣義解釋，即包括考試及進用後公務人員一切的人事管理事項。（徐有守，2007：18-19）。

給與¹¹之規劃與執行。九、行政院所屬機關及地方機關公務人員退休、撫卹之核轉、研究建議與保險、資遣、福利之規劃及執行……。」行政院人事行政總處處務規程第九條規定：「給與福利處掌理事項如下：……七、行政院所屬機關及地方機關員工福利之規劃及執行。八、其他有關給與福利事項。」又銓敘部組織法第六條第四款規定：「退撫司掌理左列事項……四、關於公務人員福利事項。」考試院處務規程第十七條規定：「考試院第二組第二科之職掌如下：一、關於公務人員……福利、登記等法令之擬辦、審核事項。」

綜上，有關公務人員福利事項，憲法及憲法增修條文中固未明文列舉，其職權究應歸屬行政院（行政院人事行政總處）或考試院（銓敘部），兩院間原有不同之看法。就各該所屬組織法規看來，涉及福利事項之規劃部分，兩院管轄分工似有灰色重疊部分。實務上，該等事項亦多由行政院以行政規則加以規範並運作。然而提高至憲法層次觀之，全國公務人員福利之法制事項（包含監督與規劃）固未明文。惟在未能修憲¹²或有關機關不願聲請釋憲之前提下，為使憲政運作順暢，基於權力分立制衡及事權統一原則，此一福利法制事項似宜將之劃歸於考試院；而行政院得自我設限於福利實際執行事項。換言之，是項公務人員福利法制事項，應落在「原則上屬考試權，但行政權得以共享」區塊（詳見表 1）。如此分工協調，是項權力方得以彼此共享、相互尊重。

¹¹ 給與一詞為最廣義的概念。「給與」較「俸給」的定義為廣，依法可分為法定給與（俸薪給等）及非法定給與（福利補助等）；依物之性質又可分為實物給與及非實物給與（現金）等（賴維堯、謝連參、林文燦、黃雅榜，2010：96）。

¹² 按現行憲法增修條文第十二條規定：「憲法之修改，須經立法院立法委員四分之一之提議，四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議，提出憲法修正案，並於公告半年後，經中華民國自由地區選舉人投票複決，有效同意票過選舉人總額之半數，即通過之，不適用憲法第一七四條之規定。」又司法院釋字第四九九號解釋文言及，有關權力分立與制衡之原則，具有本質之重要性，亦為憲法整體基本原則之所在。如聽任修改條文予以變更，則憲法整體規範秩序將形同破毀，該修改之條文即失其應有之正當性。是以，各界縱有修憲廢除考試院或將該院虛級化（或可限縮權限於狹義的公務人員考試權及保障權，意即僅保留考選部及公務人員保障暨培訓會有關保障業務之組織）之主張，甚且得到法院立法委員四分之一提案，惟面對後續四分之三及台灣地區選舉總額之半數的高門檻，通過的機會可謂微乎其微。況參酌前揭釋字第四九九號解釋意旨，上述修憲廢除考試院，涉及變更五權分立，似亦逾越修憲界限，致有憲法破毀之虞。

表1 考試院、行政院兩院就公務人員人事行政權限分配區塊簡表

行政權保留	原則屬行政權， 但考試權可以共 享	考試權與行政權 須共享	原則屬考試權， 但行政權可以共 享	考試權保留
例如： 公務人員獎金發 放	例如： 各機關借調其他 機關人員	例如： 公務人員俸（薪 ）給數額之訂定 及調整	例如： 各機關職務代理	例如： 公務人員激勵及 表揚
附註：表內所舉人事業務事例，其權限分配及規範密度，係以民國一〇一年三月二十七日 考試、行政兩院會銜函請立法院審議之公務人員基準法草案規定授權之法規命令為 準。				

資料來源：作者自行整理。

又有關現行公務人員各項福利措施，多由行政院以行政規則加以規範並運作之現象，經有關機關檢討並加以類型化後，倘認其屬涉及公益之重大福利事項，則不宜再維持現狀，而應透過修法手段解決。此一修法屬政策研擬規劃之「法制事項」範疇，允宜以考試院為主，行政院為輔，俾符憲法權力分立及制衡原則之本旨。

附帶值得一提的是，有關憲法未明文之公務人員福利法制事項，即學理上所謂的人事行政剩餘權，倘行政院基於權力自制，認應劃歸考試院掌理之同時，自宜一併審酌是否尚有其他剩餘權？如有，未來似亦應一以貫之，拱手讓人。然此舉恐將相對限縮行政院相關法案之主導權。直言之，實務運作上，類此原屬行政院權限的事項，除非立法者以法律明文授權由行政院主管。否則，行政院恐將失去是類法案之政策決定權，而僅具建議權，對於爾後行政實務運作包括預算之編列與執行等，似不無影響。

參、項目及適用範圍不明確，缺乏統一規定

所謂「公務人員福利」，現行法無明文界定其項目，而一般學理及實務上，係指公務人員所享有由政府統一規範之退休、撫卹、保險以外的各種給付措施。具體言之，包括各項生活津貼、休假補助、急難貸款、優惠儲蓄存款、文康休閒活動及

健康檢查補助等項。¹³ 又退休公務人員照護¹⁴（含三節慰問金、年終慰問金及女教育補助費），固非屬現職公務人員之福利事項，惟公務人員終將退休，將之擴張併入上述福利事項範疇，似亦無不可。茲就主要福利項目、內容及相關適用法令概述如下：

一、生活津貼：

依據全國軍公教員工待遇支給要點第四點（附表八、附表九）規定，包括公務人員結婚補助、生育補助、喪葬補助及子女教育補助等四項津貼，其補助金額如下：

（一）結婚補助：

4 個月薪俸額。

（二）生育補助：

2 個月薪俸額。

（三）喪葬補助：

父母、配偶死亡者，5 個月薪俸額。子女死亡者，3 個月薪俸額。

（四）子女教育補助：

¹³ 學者蔡祈賢將公務人員福利分為下列四大項：1. 經濟性福利：指對員工提供財務上的各種補助，包括：各項生活津貼（結婚補助費、生育補助費、子女教育補助費、喪葬補助費）、輔購住宅貸款、急難貸款、優惠儲蓄存款、旅遊補助（國民旅遊卡）、健康檢查補助。2. 休閒娛樂性福利：主要在提供公務人員精神體力方面的活動，以增進身心健康，培養團隊合作，如：運動會、體能競賽、慶生會、社團及各種藝能活動。3. 設施性福利：為便利員工日常生活需要所提供的服務措施，如：醫務室、特約醫院或醫師、宿舍、餐廳、福利社、法律與經濟事務的諮詢服務、育嬰室、托兒所、美髮室、洗衣部、圖書館、閱覽室、停車場地等。4. 教育性福利：係提供員工或其眷屬教育方面的服務，如：補習進修教育、講習、國內外進修補助等（2003：199-200）。本文此處所界定的福利事項，主要即指上開學理所稱的「經濟性福利」。

¹⁴ 司法院釋字第二八〇號解釋理由書前段提及：「公務人員應盡忠職守，為民服務，國家對於公務人員亦應照顧其生活，於其年老退休時，給予適當之退休年金，以保障其退休後之生活，方符憲法第八十三條設置國家機關掌理公務人員退休、養老等事項之意旨。」準此，政府給付退休公務人員三節慰問金、年終慰問金及教育補助費，於保障其退休後生活之合理範圍內，似得擴張解釋為退休年金之一部。

最低（公私立國小及國中）每學期新臺幣 500 元（下同）至最高（私立大學及獨立院校）35,800 元。

二、休假補助：

依據公務人員請假規則第十條第一項前段規定，公務人員符合第七條休假規定者，除業務性質特殊之機關外，每年至少應休假 14 日，未達休假 14 日資格者，應全部休畢。休假並得酌予發給休假補助。另依行政院與所屬中央及地方各機關公務人員休假改進措施第五點復規定略以：

（一）應休畢日數（14 日以內）之休假部分：

休假期間以國民旅遊卡於特約商店刷卡消費每人全年合計補助總額最高以 16,000 元為限。但未具休假 14 日資格者，其全年最高補助總額按所具休假日數依比例核發，以每日 1,143 元計算。

（二）應休畢日數以外之休假部分：

按日支給休假補助費 600 元；未達 1 日者，按日折半支給，於年終一併結算。

三、退休公務人員年終慰問金：

依據一百年軍公教人員年終工作獎金及慰問金發給注意事項第四點規定略以，退休公務人員支領月退休金，照現職人員俸額發給 1.5 月之年終慰問金。

四、退休人員三節（春節、端午節、及中秋節）慰問金：

依據原行政院人事行政局民國六〇年六月二日函修正退休人員照護事項第二點規定略以，各機關於每年春節、端午及中秋三節，儘可能派員或以函電慰問退休人員，並酌贈禮品或禮券。又行政院人事行政局民國九〇年十二月十一日函復規定略以，每人每年在 6,000 元以內編列退休人員三節慰問金。

五、退休人員子女教育補助費：

依據行政院民國六十五年七月三十日函規定略以，支領月退休金人員，准自六十五年八月份起，比照退休機關之現職人員，支給子女教育補助費。

六、文康休閒活動：

依據於中央各機關學校員工文康活動實施要點第二點及第五點規定略以，文康活動分為藝文活動及康樂活動二類，其所需經費應本撙節開支原則，在各機關年度預算相關科目內列支。

七、健康檢查：

依據於行政院民國八十九年十一月九日函規定略以，中央各機關編制內 40 歲以上之公務人員，以 2 年檢查一次為限。機關補助以 3,500 元為限，所需經費均在各機關原有預算額度內勻支。實際參加健康檢查人員得以公假登記，並以 1 天為限。

八、急難貸款：

依據中央公教人員急難貸款實施要點第二點及第三點規定略以，中央各機關、學校編制內員工發生傷病住院、疾病醫護及重大災害事故時，每人可貸款最高 60 萬元；發生喪葬事故時，每人可貸款最高 50 萬元。

九、優惠儲蓄存款：

依據鼓勵公教人員儲蓄要點第三點及第四點規定略以，每一職員按月定額存入，最高儲蓄額為 1 萬元，最高限額為 70 萬元。

綜上，現行主要公務人員福利項目及適用範圍並不明確，缺乏統一規定。除休假補助一項，公務人員請假規則（法規命令）第十條定有概括規定以外，其餘各項福利措施，不論適用人數或金額之多寡，是否涉及公共利益之重大事項，概由行政

院以內部行政規則（包括函示）訂定之。

肆、提昇法制位階，俾適用法律保留原則

有關給付行政¹⁵是否須有法律上之依據，學理及實務上素有爭議。按司法院釋字第四四三號解釋理由書略謂：「憲法所定人民之自由及權利範圍甚廣，凡不妨害社會秩序公共利益者，均受保障。惟並非一切自由及權利均無分軒輊受憲法毫無差別之保障：關於人民身體之自由，憲法第七條規定即較為詳盡，其中內容屬於憲法保留之事項者，縱令立法機關，亦不得制定法律加以限制，而憲法第七條、第九條至第十八條、第二十一條及第二十二條之各種自由及權利，則於符合憲法第二十三條之條件下，得以法律限制之。至何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異，又關於給付行政措施，其受法律規範之密度，自較限制人民權益者寬鬆，倘涉及公共利益之重大事項者，應有法律或法律授權之命令為依據之必要，乃屬當然。」（詳見表 2）復於釋字第六一四號解釋直言：「給付行政措施如未限制人民之自由權利，固尚難謂與憲法第二十三條規定之限制人民基本權利之法律保留原則有違，惟如涉及公共利益或實現人民基本權利之保障等重大事項者，原則上仍應有法律或法律明確之授權為依據，主管機關始得據以訂定法規命令。」

表 2 層級化法律保留原則（體系）

憲法保留事項	法律直接規範事項（國會保留）	法律得具體明確授權機關以命令予以規定事項	執行法律之細節性、技術性次要事項（主管機關得自行發布命令為必要之範圍，頂多只會對人民產生不便或輕微影響）
	給付行政措施，涉及公共利益之「重大項應有法律或法律授權之命令」（仍援用「重要性理論」）		

資料來源：作者自行整理。

¹⁵ 國家行政措施，依其性質，雖可分為侵害行政與給付行政，但二者之區分有時並非明確。一般行政法上所稱之給付行政，係指國家基於對人民生存照顧義務所採取之行政措施，用以改善人民之生存環境與生活條件，例如社會保險、社會救助、生活必需品之提供與相關經濟補助等而言（吳庚，2012：18-20）。

復按法務部民國八十九年十月三十一日函略以：「……有關獎金、福利及其他給與事項部分，公務人員俸給法並無規定，惟屬給與公務人員獎勵、福利之規定，並非限制或剝奪公務人員之權利，於法律未制定前，以行政規則方式訂之尚無不可，乃法制不備前之權宜措施……。」

綜上，公務人員福利事項屬給付行政措施，殆無疑義。至於是否適用法律保留原則，由上述二號大法官解釋看來，宜視給付之內涵是否涉及公共利益重大事項而定。惟所稱「公共利益重大事項」¹⁶ 屬不確定法律概念，極為抽象（陳敏，2012：7-8），似難一概而論。考量社會經濟環境變遷快速，給付行政之流動（對一者之給付，可能即為對他者之干涉），以及國家財政預算有限（出自人民的納稅）等諸多因素，公務人員福利是否屬重要公益，行政部門並非全然具有自由形成的空間，仍宜兼顧社會一般民眾觀感，並尊重立法部門之相關意見及決定。

準此，現行公務人員各項重大福利事項，包括上述公務人員生活津貼、公務人員休假補助（現已有公務人員請假規則第十條之概括授權）、退休公務人員照護（含三節慰問金、年終慰問金及女教育補助費）等，倘由行政規則位階提昇至以法律位階定之，除於法制上較為完備周延以外，亦符合民主正當合理性，並得以落實公務人員權益保障。

此外，諸如公務人員文康休閒活動、健康檢查、急難貸款及優惠儲蓄存款等福利事項，所需經費不高，甚或不涉及相關經費預算或少數特定對象者，固亦屬給付行政措施，然似非屬公共利益之重大事項。此等所費不貲之福利事項，立法部門應尊重行政部門政策形成及決定，如無確實必要，似仍得維持現行以行政規則訂定之方式辦理。

¹⁶ 公益之概念極為抽象，其內涵為何，則難有定論。依 Wolff、Bachof 與 Stober 之見解，一主體所積極追求之事物，為其「主觀利益」或「事實利益」，但依需要及目的而正確判斷，確有價值者，始為其「客觀利益」或「真實利益」。團體雖由個人結合而成，但團體之利益並非個人利益之總和。個人、團體以及管理團體事務者，其各自之利益，經由複雜之交互影響，形成團體之主觀利益，依該團體之目的，經理性探討，確有價值之利益，則為「團體之真實利益」。因此，「真實之公共利益」為正確認識之團體利益，存在於社會秩序之維持，人性尊嚴及自由、財產之保障，以及教育、文化、經濟及環境之促進等（Wolff, Bachof & Stober, 1994）。

伍、相關檢討建議

承上所述，就憲法層次而言，公務人員福利之法制事項，當屬考試院權責主管為宜。惟現行各項公務人員福利種類頗多，且多由行政院以行政規則定之；有關機關組織法規管轄分工，似亦未臻明確。建議由考試院協商行政院，配合政策考量，制定福利專法或以相關法律明確授權之法規命令規範之，權宜之計，或亦得協商以立法院決議作為法源依據，訂定授權命令。此可分為4種方式，其利弊分析如下：

一、制定公務人員福利專法

以法律統一明定公務人員各項福利，包括適用對象、類別、條件及相關程序等，致全國各機關適用標準一致，自有其正當合理性。惟立法程序曠日廢時，且嗣後修法困難，恐因此失去給付行政之彈性，不易應付社會環境之快速變遷。故倘欲制定專法，建議採「框架式立法」或「大綱式立法」方式行之，意即只就公務人員福利事項之「原則性與重要性事項」作統一立法規定，包括訂定適用對象、項目、範圍、權責及重要程序等即可。至於各項給付細節性要件或技術性規範，不妨授權訂定法規命令為已足，以維持修法彈性，不致過度僵化。

二、訂定法律明確授權之法規命令

按民國一〇一年三月二十七日考試院會同行政院函送立法院審議之公務人員基準法草案第五十七條規定：「為安定公務人員生活，激勵工作士氣，政府應視財政狀況，規劃辦理相關福利措施。」本條建議得增列第二項規定：「前項福利包括各項生活津貼、休假補助、急難貸款、優惠儲蓄存款、文康休閒活動、健康檢查補助、退休公務人員慰問金及子女教育補助費。¹⁷（必要時）¹⁸其適用對象、類別、條

¹⁷ 報載國民黨立委孫大千等表示，將提案保留退休軍公教人員年終慰問預算，同時修改公務人員退休法，將年終慰問金的發放法制化（陳沂庭，2012）。此一退休人員年終慰問金及子女教育補助費，倘為求迅速入法，似亦不妨考慮訂入公務人員基準法草案本條中。倘認該法適用對象並未包含退休公務人員，亦得以準用方式，改列本條第三項：

件及相關程序等有關事項之辦法，由考試院會同行政院定之。」由於上述公務人員基準法草案已送立法院審議，考試院自可透過立法院黨團協商等管道，增列上述法律授權依據，並俟該法草案完成立法程序後，交由兩院協商，據以訂定相關辦法，以利各機關遵循。此一以法律明確授權之法規命令加以規範的方式，固不若制定福利專法，針對各項公務人員福利項目、範圍及程序等，予以明確規範。惟似亦可滿足立法部門法制化之要求，又不失行政效能及彈性，似較快速便捷，並合理可行。

三、法律明定行政院為主管機關或授權該院訂定法規命令

上開兩種立法方式經兩院協商，並參考學理上所謂的「機關功能最適理論」¹⁹（黃舒芃，2006），如認在分工協調上，公務人員福利事項向由行政院主政，其人力資源較充裕，實務經驗亦較多，較能掌握相關資訊，且行政院負人事預算編列及向立法院報告之責。故責由行政院主管公務人員福利事項較為妥適，則似亦得立法授權行政院辦理。²⁰ 此部分就立法技術而言，直接由專法明定行政院為主管機關，或將法規命令委由行政院定之，似均無不可。兩者似以後者訂定法規命令之方式為優。或可參採公務人員基準法有關獎金辦法授權之方式，²¹既保有福利事項之彈性效能，行政院又得以掌握修法之主導權，但此一立法授權仍須獲得考試院首肯。

「退休公務人員慰問金及子女教育補助費準用前二項規定，其辦法由考試院會同行政院另定之」。

¹⁸ 其中有關公務人員文康休閒活動、健康檢查、急難貸款及優惠儲蓄存款，倘認非屬公共利益之重大事項，自得維持現行以行政規則訂定之方式辦理，無須訂入辦法中。故增列「必要時」等文字，以維彈性。

¹⁹ 此即德國發展出來的「功能最適理論」，意即，何種國家事務由何機關負責決定，應依適當功能之機關結構標準劃分之，換言之，國家機關各有不同組成結構與決定程序，該組成結構與決定程序因質之高度差異，自然會賦予所各自作成之決定不同之份量與正當性。

²⁰ 此一以法律授權行政院主管公務人員福利事項，是否完全合乎憲法增修條文第六條意旨？似亦有進一步探討之空間。

²¹ 參見民國一〇一年三月二十七日考試院會同行政院函送立法院審議之公務人員基準法草案第五十六條規定（銓敘部，2012）。

四、以立法院決議作為法源依據，訂定授權命令²²

前已述及，所謂狹義的「法制化」僅止於法律明定及取得法律授權，訂定法規命令兩種位階，²³ 其實介於法規命令與行政規則之間，於現行實務上，尚有依據立法部門授權訂定職權命令，或逕自以職權命令定之等二種位階。依中央法規標準法第七條規定，各機關依其法定職權或基於法律授權訂定之命令，皆須送立法院。故職權命令仍可由立法部門進行事後監控，僅監控的密度較低。意即職權命令「他律」的程度較法律及法規命令為低，而其中「依據立法部門授權訂定職權命令」又較諸「行政部門逕自訂定職權命令」，「他律」的程度為高（詳見如下圖 1）。

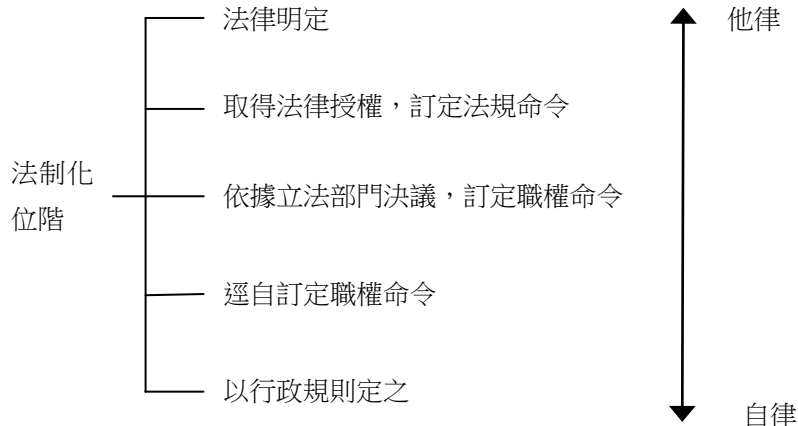


圖 1 行政法法制位階示意圖

資料來源：作者自行整理。

有學者主張於須有法律規定或授權以外的領域，立法機關得以法律以外的方式，授權行政部門實施給付措施。例如立法機關得於通過預算案或制定法律時，以單純決議（主決議或附帶決議）方式指示行政部門實施某給付措施，則該項決議原則上得作為給付行政之法源依據。行政部門若訂定並發布相關辦法，據以實施者，應依中央法規標準法第七條送立法院，立法院得依立法院職權行使法第六十條以下

²² 本段感謝審查委員建議。

²³ 見前揭註 6。

規定進行審查，若審查通過予以查照者，其適法性即獲確認（李建良，2012）。²⁴ 準此以言，行政部門可於立法院審查年度公務人員福利事項預算時，透過政黨協商，請立法院作出要求政府應訂定相關福利給付之辦法。如此，行政部門（視立法者授權考試院或行政院而定）即可據以訂定相關職權命令據以實施。採此一訂定職權命令之方式，優點至少有二，其一，可迴避修法之曠日廢時，迅速回應民意。其二，軍教人員或其他技工工友及公營事業機構員工等之福利事項，因非屬考試院主管權責，²⁵ 本應由各該主管機關基於職權，以準用公務人員福利法規之方式辦理。惟因總體修法工程浩大，牽一髮而動全身，恐造成各該法規制（訂）定之時間落差，致給付標準不一，造成後續執行面的困擾。從而採此一職權命令訂定方式，可將各類身分屬性不同人員之福利規範事項冶於一爐，畢其功於一役。然此一作法之缺點在於，訂定職權命令究屬權宜行事，自從制定行政程序法後，因行政程序法中已無職權命令之相關規定，²⁶ 是否仍有其存在或訂定之空間？是否違反法律保留？學說上其實極有爭議。²⁷ 此一經由立法院決議授權訂定之職權命令，是否可行？雖

²⁴ 例如立法院於民國八十二年一月間修正公務人員退休法第八條規定，刪除第一項有關「其他現金給與」之規定，同時作成附帶決議，要求政府應訂定其他現金給與補償之發放辦法，以補償早期退休公務人員之損失。考試院及行政院爰於民國八十四年十月十七日會同訂定發布「公教人員退休金其他給與補償金發給辦法」，即屬之。嗣司法院釋字第四四七號解釋將此一辦法擴及於政務官，且未就其「欠缺法律依據或法律授權」有所質疑，可見此一辦法之合憲性（李建良，2012：230）。

²⁵ 有關考試院掌理事項，由憲法增修條文第六條第一項觀之，其文字除「考試」一項未冠以「公務人員」以外（表明考試院除掌理公務人員考試外，專門職業及技術人員考試或其他國家考試亦屬其職權範圍），其餘「銓敘」、「保障」以至於「褒獎」之法制事項均冠有「公務人員」。依明示其一排除其他之法理，考試院掌理事項自不及於軍教人員或其他技工工友及公營事業機構員工等之人事管理事項。

²⁶ 行政程序法第一七四條之一規定：「本法施行前，行政機關依中央法規標準法第七條訂定之命令，須以法律規定或以法律明列其授權依據者，應於本法施行後二年內，以法律規定或以法律明列其授權依據後修正或訂定；逾期失效。」本條之立法精神，當係在過渡期間，對原有職權命令採容忍的態度。惟對無須適用法律保留之事項，如認為亦得以職權命令為規定，此等職權命令即無行政程序法第一七四條之一之適用。職權命令之存廢係憲法層次的問題。行政程序法所規定者，為行政機關作成該法所列舉各種行政行為之程序，而非限定行政機關所為行政行為之類別。行政程序法尚不足以論斷職權命令之存廢（陳敏，2012：69-70）。

²⁷ 純就法理而言，應無以人民為相對人之職權命令。惟我國實際久已存在以人民為相對人

有前述「公教人員退休金其他給與補償金發給辦法」之先例，司法院大法官亦未於釋憲文中提出質疑。²⁸ 惟仍須透過立法院、考試院及行政院三方協商，方始有成功之可能性。另倘未經立法院決議授權，而由行政部門逕自以職權命另訂定公務人員或其他人員福利事項之辦法，並送立法院審議，此一作法有開法制作業倒車之嫌，似不足取。

此外，上開福利法律（規）制（訂）定後，自應儘量將各類福利之核給要件逐項予以明定，而不得再將重要程序及實質規定再授權以行政規則訂定，尤其是各類生活津貼、慰問金之實際發給金額標準，乃規範的核心事項，除非法律另定有再授權條款，否則行政機關倘仍輾轉授權以行政規則定之，藉此迴避送立法院審查，導致立法者無從監督，自屬違反再授權禁止原則。²⁹ 另原由行政院訂定之相關行政規則，亦應一併廢止，不得再行沿用。至涉及各該福利事項之細節性、技術性規定或補充解釋，不涉及立法者授權以命令訂定之範圍者，於必要時，始得以行政規則補充之。

陸、結語

早期公務人員待遇微薄，政府為安定公務人員生活，並使其於發生各種急難事故時，能獲得適當之濟助，特採行各種福利措施，以補平時俸給之不足。嗣政府逐步調高公務人員待遇，自民國八〇年代以後，公務人員待遇與民間待遇差距逐漸縮小彌平。近幾年來，全球經濟不景氣，國內經濟隨之成長下滑，基層勞工薪資不升

之職權命令，且為數極多，如一概否定其存在及作用，國家行政事務恐難以推行。職權命令與法規命令二者涇渭分明，固為理論上之理想狀況，法制作業且應以之為努力方向。惟現實之法制狀況係歷史產物，全面之清釐亦非一蹴可及（陳敏，2012：68）。

²⁸ 見前揭註 6。

²⁹ 司法院釋字第五二四號解釋指出：「法律授權主管機關依一定程序訂定法規命令以補充法律規定不足者，該機關即應予以遵守，不得捨法規命令不用，而發布規範行政體系內部事項之行政規則為之替代。倘法律並無轉委任之授權，該機關即不得委由其所屬機關逕行發布相關規章。」本號解釋明白揭示「再授權禁止原則」。由法律授權行政機關制定法規命令，固為因應實際需要，但此種違反權力分立的基本結構，不宜無限制的輾轉授權，而失去原法律保留原則之精神。

反降，造成一般民眾相對剝奪感加增。面對此一「不患寡而患不均」之大環境氛圍，行政院近期在立法部門強烈壓力下，作出大幅刪減退休公務人員年終慰問金之決策。一夕之間，行有數十年之退休福利措施，因未具所謂的「法源依據」，嘎然而止。此舉令人無法預料，引發各方議論，亦突顯出文官制度法制化的重要性與必要性。

參考大法官陳敏在「行政保留」的專論（2012：177）中說：「……在法律秩序內，行政係基於法律之授權而為之執行，並無法律不得介入之行政領域。」目前立法部門已然要求法律介入公務人員福利事項，故行政部門不宜再以「法制不備之權宜措施」或「年度法定預算通過」等託詞，使相關行政規則繼續權宜下去，最後落到預算遭立法部門刪除之下場。反而應主動利用此一改革契機，通盤檢視各項福利措施應興應革之處，例如：國人早期之土葬習俗，已因土地資源有限，逐漸改為火葬或其他方式辦理，因此，公務人員喪葬補助金額宜予降低。又為和緩少子化趨勢，亦不妨考量增加結婚補助及生育補助金額，俾鼓勵公務人員生育。另亦應檢討將現行公務人員休假，有關部分強制休假（應休畢日數 14 日）修正為全部強制休假（應休畢日數 30 日），俾在增加休假補助的同時，停發未休假加班費，以撙節國庫開支，並鼓勵人員休假從事正當休閒活動，提升行政效能。凡此種種，行政院皆應儘速與考試院展開協商檢討，朝向公務人員福利法制化之方向邁進。

參考文獻

- 李華民（1993）。**各國人事制度**（三版）。臺北：五南。
- 李建良（2012）。**行政法基本十講**（三版）。臺北：元照。
- 吳庚（2012）。**行政法之理論與實用**（十二版）。臺北：三民。
- 林子儀、葉俊榮、黃召元、張文貞（2008）。**憲法**（初版）。臺北：新學林。
- 高永光、葛永光、陳新民、吳烟村、蕭武桐、李惠明、王成基、蔡明叡、城忠志、李武育、林秀男、江茂松、劉佩怡、張家麟、郭中玲（2002）。**考試權獨立行使之研究**。臺北：考試院。
- 徐有守（2007）。**考銓制度**（增修三版）。臺北：商務。
- 陳沂庭（2012）。地方不滿慰問金遭砍 藍委提案保留及法制化，2012年11月8日

- 取自中央廣播電台，網址：http://news.rti.org.tw/index_MailFW.aspx?nid=387992。
- 陳敏（2012）。**行政法總論**（七版）。臺北：新學林。
- 張德厚（2012）。政院：慰問金立場未變 不提預算修正案，2012年11月16日取自中央廣播電台，網址：http://news.rti.org.tw/index_MailFW.aspx?nid=389039。
- 黃舒芃（2006）。「功能最適」原則下司法違憲審查權與立法權的區分－德國功能法論述取向（funktionell-rechtlicher Ansatz）之問題與解套。**政大法學評論**，第91期，頁99。
- 許宗力（1995）。中央與地方人事權的分際。**月旦法學雜誌**，第1期，頁18。
- 許濱松（2001）。**各國人事制度**（增修版）。臺北：久福。
- 許南雄（2010）。**各國人事制度－比較人事制度**（增訂十一版）。臺北：商鼎。
- 馮惠平（2011）。**我國公務員俸給制度之法理與實務探討**。世新大學法律學系研究所碩士論文，未出版，臺北。
- 銓敘部（2012）。公務人員基準法草案總說明及逐條說明。101年11月18日取自銓敘部，網址：<http://www.mocs.gov.tw/pages/detail.aspx?Node=732&Page=3626&Index=3>。
- 蔡祈賢（2003）。**公務福利制度**（初版）。臺北：商鼎。
- 賴維堯、謝連參、林文燦、黃雅榜（2010）。**現行考銓制度**（初版）。臺北：國立空中大學。
- Wolff, H. J., O. Bachof & R. Stober (1994). *Verwaltungsrecht (Bd.2)*. Deutsch:Beck Juristischer Verlag.
- .

A Study of the Jurisdiction & Legalization of Civil Service Welfare —The Issue of “Cutting Year-end Consolation Money”

Hui-Ping Feng^{*}

Abstract

This paper tries to explain why and how the consolation money policy, related rules and measures were made, and whether the Principle of Law Reservation can be applied to this policy. The author also tries to look at the issue from legislative points of view in a hope to provide a consolidated legal suggestion for the reference of the government in policy making.

The consolation money was originally designed as a measure to support civil servants' livelihood because their average salary was rather low as compared to other private-sector workers before 1990's, and this gap was gradually narrowed after the government started to raise the average salary for civil servants since the 1990s.

However, this measure for civil servants can no longer be sustained because most of our workers (especially lower-level ones) are facing the fact that their salaries have been shrinking under the threat from the global economic downturn, pushing the government to cut some welfare for civil servants and forcing them to share the economic pain.

^{*} Executive Officer, Legal Affairs Committee, Directorate-General of Personnel Administration, Execution Yuan.

To deal with this problem, the Executive Yuan has decided to cut the 2012 year-end consolation money for retired civil servants under the pressure from the Legislative Yuan, a move that created a big controversy especially over public law.

Keywords: legalization, the principle of legal reservation, the year-end consolation money, civil Service welfare, the principle of prohibiting re-authorization

我國推動公務人員考績丙等比例的政策衝突分析*

李天申**

《摘要》

長年以來，我國公務人員的考績制度未充分彰顯「汰劣」的功能，故考試院試圖修改《公務人員考績法》，明文規定具強制性的考績丙等比例來加以改善。然而，考試院在推動修法的過程中，丙等比例與淘汰條件都有「由嚴轉鬆」的趨勢，顯示來自於行政機關、立法院、司法體系的反彈強烈，發生政策衝突。本文透過文獻分析法，首先回顧我國推動公務人員考績甲等與丙等比例的歷程。繼而從「議題」、「各政府部門的反應」、「平面媒體與網路」等三個面向，探討推動考績丙等比例的政策衝突。之後，本文從關於丙等比例各種不同意見中，歸結出三項核心的衝突，包括：利益、權力、選票。最後，本文主張考績制度需要改革以提升政府績效與公共利益，但對於是否要設定丙等比例，持保留的態度。

[關鍵詞]：政策衝突、公務人員考績法

投稿日期：102年1月7日；接受刊登日期：102年1月31日。

* 本論文初稿曾發表於二〇一二年中國政治學會年會暨「劇變中的危機與轉機：全球治理的發展與困境」學術研討會（二〇一二年十一月十七日，東吳大學政治學系舉辦）。感謝林水波教授、蔡秀涓教授以及兩位匿名審查人之寶貴意見與指正。本文文責仍由作者負責。

** 國立臺灣大學政治學研究所博士候選人，e-mail: LTSN0625@gmail.com。

壹、前言

長年以來，各界普遍認為我國公務人員的職務是打不破的「鐵飯碗」，對此強烈批評，但在經濟不景氣的年代中，許多人卻又對公務人員這項職務趨之若鶩。然而，「鐵飯碗」的說法究竟有何根據呢？在回答這個問題之前，應先檢視我國現行的公務人員淘汰機制。根據人事法律，相關的規定主要有四項，包括：（一）依《公務人員考績法》第七條，年終考績列丁等者，免職；（二）依《公務人員考績法》第十二條，專案考績一次記二大過者，免職；（三）依《公務員懲戒法》第二條、第九條，因違法、廢弛職務或其他失職行為者，撤職；（四）依《公務人員退休法》第六條，因心神喪失或身體殘廢不堪勝任職務者，命令退休。由此可見，除了發生違法、重大失職，或有嚴重的身心障礙，否則要淘汰不適任的公務人員，僅能依據《公務人員考績法》來辦理，而年終考績、專案考績的核定是否落實，便攸關公務人員能否確實汰劣。由於專案考績是在重大功過時才辦理，較無爭議，故本文的討論焦點為年終考績的淘汰比例，也就是各界關注的「考績丙等比例」議題。

政府的考績制度能否有效反映公務人員的工作績效，關係到員工工作士氣、組織氣氛，以及組織資源的配置效率（陳敦源，2010）。申言之，考績乃是考核公務人員的勤惰及適任性，並藉由激勵肯定、獎酬福利、晉級陞遷、淘汰懲處等功能以輔助公務人力運用，其最終目的在於提高行政效能（張瓊玲，2005）。依照《公務人員考績法》第五條，年終考績應以平時考核為依據，而考核是就公務人員的工作、操行、學識、才能等事項。換言之，年終考績是單位主管對於公務人員日常表現的考核機制，分成甲、乙、丙、丁四個等級，以 100 分為滿分，「80 以上」為甲等，「70 分以上、未滿 80 分」為乙等，「60 分以上、未滿 70 分」為丙等，「未滿 60 分」則為丁等。除了丁等者予以免職外，被主管評為甲等或乙等者，均能依照《公務人員考績法》第七條晉本俸（或年功俸）一級，並領取考績獎金；至於考績丙等者，則留原俸級，且無考績獎金。

現行人事法律並無考績列等比例的規定。根據銓敘部的統計，在二〇〇一年至二〇一〇年期間，我國公務人員的年終考績甲等者每年都約占 75%，乙等者約占 25%，兩者相加已接近百分之百；至於丙等者，每年都介於 0.13%~0.22% 之間，而

每年丁等的人數都在 10 人以下，比重不到萬分之一（詳如表 1）。

表 1 公務人員考績一覽表（2001-2010）

年別	公務人員總人數	甲等		乙等		丙等		丁等	
		人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
2001	261,495	195,035	74.58	65,860	25.18	590	0.22	10	0.004
2002	261,723	194,997	74.50	66,190	25.20	534	0.20	2	0.001
2003	263,890	197,216	74.73	66,104	25.04	566	0.21	4	0.002
2004	258,643	193,392	74.77	64,871	25.08	376	0.14	4	0.001
2005	255,519	191,133	74.80	63,942	25.02	441	0.17	3	0.001
2006	257,885	192,806	74.76	64,486	25.00	590	0.22	3	0.001
2007	249,936	187,267	74.92	62,259	24.90	406	0.16	4	0.001
2008	240,033	180,075	75.02	59,632	24.84	323	0.13	3	0.001
2009	267,742	201,158	75.13	66,196	24.72	385	0.14	3	0.001
2010	273,108	205,814	75.36	66,906	24.50	386	0.14	2	0.001

資料來源：銓敘部，2011。

我國公務人員的年終考績幾乎是甲等或乙等，可說是人人有獎。丙等者雖然沒有考績獎金的獎勵，但人數與比例偏低，而且沒有實際的懲罰。被考列丁等而直接免職者，更是屈指可數。目前公務人員的年終考績只要被考列乙等，就「只」能領取 0.5 個月俸給總額的考績獎金，少於甲等的 1 個月，¹ 在某種程度上已常被視為懲罰，但考績評核的結果卻又常受行政機關「潛規則」的影響，無法確實反映工作績效。根據行政學者陳敦源（2010）的實證研究，女性相較於男性、年資低者相較於年資高者、官等較低者相較於官等較高者、職等較低者相較於職等較高者、非主管人員相較於主管人員、新進人員或次年度離職人員相較於現職人員、升官人員相較於未升官人員，其年終考績被考列乙等的機率皆較高。在現行的年終考績制度之下，考績後段者未必是績效差，考績前段者未必表現好，要淘汰真正的不適任者是非常困難的，從而傷害公共利益。是以，考績目前無法發揮其有效的管理功能，這也是考試院推動考績制度改革的背景。

為加強公務人員的汰劣，考試院關中院長於二〇〇九年二月九日新春茶會時，

¹ 依據《公務人員考績法》第七條。

宣示推動修正《公務人員考績法》，建立公務人員的淘汰機制。當時關院長提到：「到底公務員是拿鐵飯碗，怎麼都摔不破，還是瓷飯碗，不小心也會打破，就要看公務員自己的表現與認知。」（李佳霏，2009）。關院長也強調，考績是管理績效的工具，不是公務員的權利（李光儀，2009）。另外，《新新聞》第 1231 期更以〈關中：粉身碎骨，也要改革〉為標題，突顯考試院推動改革的強烈決心（林漢洲，2010）。考試院提出考績制度改革，也獲得馬英九總統的公開支持：「公務員要有競爭力，不能永遠都是鐵飯碗，否則跟企業界的差距會愈來愈大。」（唐佩君，2009）之後，考試院進一步推動制定丙等比例，並分別於二〇一〇年五月、二〇一二年十月，兩度將《公務人員考績法》修正草案送至立法院審查。

然而，自從考試院提出要修正《公務人員考績法》、設定丙等比例之後，便引起各方的反彈。反對者透過媒體投書、網路留言、向民代陳情等方式來表達不滿，而丙等比例從最初版本的 2%~5% 下修至 1%~3%，淘汰條件也逐漸寬鬆（詳見本文第二節）。當銓敍部在辦理考績說明會時，甚至有基層公務人員當場提出抗議，要求考試院先自行試辦、院長下台（林明宏，2010；慶正，2010）。考試院與反對者可說是站在光譜的兩端，而且立場均頗為堅定強硬。總之，考試院在推動《公務人員考績法》的修法過程中，面臨來自於行政部門、司法機關、立法機關的強大的阻力，進而產生政策衝突（policy conflict），而這個衝突是如何演變，以及衝突的內容究竟為何，正是本文所要探討的問題。

本文採用文獻分析法，蒐集二〇〇九年考試院關中院長宣示推動公務人員考績制度改革以來，有關該議題的媒體報導、投書以及網路留言。全文分成五節：第一節為「前言」，說明研究背景、問題與方法；第二節為「歷年推動設定考績列等比例的衝突概況」，除了說明考試院推動設定丙等比例的歷程之外，也會提及更之前討論是否要設定甲等比例上限的情況；第三節為「推動考績丙等比例的意見衝突」，分別從「議題」、「各政府機關的反應與衝突」、「平面媒體與網路」等三個面向來探討；第四節為「綜合歸納與探討」，歸結先前的分析結果，並進一步分析不同意見的核心衝突；最後，第五節為「結語」，提出本文對於推動丙等比例的看法。

貳、歷年推動設定考績列等比例的衝突概況

所謂的衝突（conflict），是指兩個或兩個以上相關的主體，因互動行為所導致不和諧的狀態（汪明生等，1999：4），其具有反對（opposition）、差異（difference）、意見不一致（disagreement）等意涵（Moffett & Sloman, 1994）。由於每個人的種族、政治意識形態、人格屬性、情緒韌性有差異，所以會有不同的政策主張（林水波，2009）；當政府制定政策時，若無法說服利害關係人，或各關係人對問題的認知看法不同、互動不足，不同的政策主張便可能形成政策衝突（林水波、洪若婷，2011）。

有關考績列等的比例是否該在法律中明定，自從《公務人員考績法》於一九八六年公布施行後，便一直存在政策衝突，而非近年才發生。以一九九〇年至二〇〇〇年間為例，當時每年考列甲等的人數皆超過八成，而且比例逐年攀升，到二〇〇〇年甚至高達 86.71%（呂育誠，2003），而甲等比例偏高是否忠實反映公務人員的工作績效，一直頗受質疑。是以，在二〇〇一年之前，考績制度並非以丙等比例為衝突焦點，而是聚焦於是否該設定甲等比例的上限。支持設定甲等比例上限者認為，若不設定比例，考績制度便失去獎優汰劣的功能，無法說服民眾相信公務人員的績效，而公務人員只要不犯錯就很可能拿甲等考績，會使工作態度趨於消極；至於反對設定甲等比例上限者則主張，不同機關難以適用同一比例，而且設限會影響主管的裁量空間、破壞單位氣氛，以及公務人員本身的優秀表現，不應受限於與他人的評比結果（劉文隆，1998；洪國平，1999；許毓甫，2001；王惠珠，2001；余致力、蔡宗珍、陳志瑋，2001；呂育誠，2003）。後來，甲等比例上限並未在《公務人員考績法》中明文規定，但二〇〇一年時，經銓敘部及行政院人事行政局（現為行政院人事總處）之局部會談，該二機關首長以聯名箋函，箋請各主管機關配合依考績考列甲等人數比例以 75% 為上限之原則辦理，而各行政機關也形成「以不超過 75% 為原則」的共識（許峻嘉、呂育誠，2012）。

到二〇〇九年，政策衝突的焦點由過去的甲等比例轉向丙等比例。二〇〇九年二月時，考試院於提出的最初修法方向，由現行考績丁等才免職改為「連續兩年丙等即予以資遣或退休」，但銓敘部部長張哲琛表示，將不會設定丙等比例（李祖

舜，2009；曾慧蘋，2010a；黃以敬、楊久瑩，2009）。然而，同年四月三十日，考試院推出《公務員考核改革試辦方案》時，卻訂出丙等比例 2%~5%，只要「連續兩年考績丙等，或三年內有兩次丙等」，即予以資遣或退休（楊久瑩、劉力仁，2009）。二〇一〇年三月二日，銓敘部公布《公務人員考績法》修正草案，明訂丙等比例不得低於 3%，若「累積三次丙等」即必須資遣或退休，且不限年限（楊久瑩，2010）。同年四月一日，考試院院會正式通過《公務人員考績法》修正草案，保留銓敘部丙等 3% 之下限，但將淘汰條件改為「十年內累積三個丙等、且無後功抵銷丙等」即予以資遣或退休。所謂「後功抵前過」，是指十年內若有一年考績列為優等或連續三年考列甲等時，可抵銷丙等一次（崔慈悌，2010）。五月二十日，第七屆立法院司法及法制委員會初審通過《公務人員考績法》修正草案，將丙等比例改為「不得低於 1%~3%」，但保留「十年內累積三個丙等」予以資遣或退休，以及「後功抵前過」。有關丙等比例「不得低於 1%~3%」的意涵，銓敘部將其解讀為「至少 1%」，但有立委認為應是「最低 1%，最高 3%」，形成各自表述（楊久瑩、項誠鎮，2009）。由於第七屆立法院並未通過該修正草案，基於「屆期不續審」原則，考試院院會於二〇一二年十月十八日再度通過修正草案，並送至第八屆立法院審議。根據草案的最新版本，丙等比例仍訂為 1%~3%，並保留「十年內累積三個丙等」予以資遣或退休、「後功抵前過」等規定（徐子晴、單厚之，2012）。考試院是發動修正《公務人員考績法》制定丙等比例的合議制機關，但因考試院院會以及院內法案審查會的紀錄未完整上網公開，本文無法對考試委員討論法案的過程進行更深入的分析。是以，本文僅能就考試院推動考績丙等比例的歷程進行以上概述，並將其整理為表 2：

表 2 推動考績丙等比例之歷程

日期	事件	丙等比例	淘汰條件
一九八六年六月二十七日	立法院三讀通過《公務人員考績法》	無	無。
二〇〇九年二月九日	考試院宣示改革《公務人員考績法》	不定比例	連續兩年丙等，無後功抵前過。
二〇〇九年四月三十日	考試院推出之《公務員考核改革試辦方案》	2%~5%	連續兩年丙等或三年內有兩次丙等，無後功抵前過。

日期	事件	丙等比例	淘汰條件
二〇一〇年三月二日	銓敘部公布《公務人員考績法》修正草案	3%	累積三次丙等，且不限年限，無後功抵前過。
二〇一〇年四月一日	考試院院會通過《公務人員考績法》修正草案	3%	十年內累積三次丙等，可後功抵前過。
二〇一〇年五月二十日	立法院初審通過《公務人員考績法》修正草案	1%~3%	十年內累積三次丙等，可後功抵前過。
二〇一〇二年十月十八日	考試院院會通過《公務人員考績法》修正草案	1%~3%	十年內累積三次丙等，可後功抵前過。

資料來源：筆者自行整理。

根據表 2，丙等比例及淘汰條件都有「由嚴轉鬆」的趨勢，且部分學者對修法表示疑慮。例如，行政學者張瓊玲（2011）認為，丙等比例入法會造成三種負面的影響，包括：第一，型塑競爭型組織文化，組織氣氛緊張；第二，升遷速度變慢，鼓勵久任；第三，若考評方法不當，修法將失去原意。另外，公法學者林明鏘（2010）主張，設定丙等比例將違反法律明確性原則、比例原則、正當法律程序原則，嚴重違憲。陳清秀（2010）亦認為，強制規定公務員表現不佳的比例，違反經驗法則，恐有違憲之嫌。需特別說明的是，這些觀點並不代表學界的共識，但仍可從他們的說法中看出，考試院推動《公務人員考績法》修法所產生的反彈力道甚大，不只公務人員反對，學界也有不同意見。

參、推動考績丙等比例的意見衝突

學者 Sarah Pralle（2006: 16）於分析政策衝突的擴張與圍堵策略時，分成：議題（issue）、行動者（actors）、制度（institutions）等三個面向來探討。其中，議題又分為：問題形成、連結其它議題、區劃問題界線、問題歸屬權等四個部分；在行動者方面，則有：參與範圍、醜化對方、衝突表象等三個部分；在制度方面，則再分成：管轄權、機關層級、遊戲規則等三個部分。Pralle 所提出的這套分析架構，雖然是以政策論證、政策對話、以及建立倡導聯盟等相關策略為主，並且是以

加拿大卑詩省、美國北加州的森林政策為個案（魯炳炎，2009），但本文認為該架構對於分析政策衝突的來龍去脈，仍有一定的參考價值。是以，本文參酌該政策衝突策略的分析架構，將其重新組合並修改後，採用「議題」、「各政府部門的反應」、「平面媒體與網路」等三個面向來分析考試院推動考績丙等比例的政策衝突。其中，「議題」面向係沿用 Pralle 的分類方式；「各政府部門的反應」面向涵蓋 Pralle 的行動者與制度等二個面向，本文同時將中央與地方不同層級的行政機關納入討論，特別是要凸顯管轄我國超過九成公務人員的行政院、管轄全體法官的司法院，以及審議《公務人員考績法》修正草案的立法院，各方對於該議題有不同的意見。至於「平面媒體與網路」，則是公務人員與關心該議題的民眾表達意見的重要媒介，透過檢閱相關文本，可觀察到行動者製造政策衝突的論述策略，而這也正是 Pralle 在行動者面向中所探討的一部分。本文以下將分別就這三個面向來進行分析。

一、議題

有關考績丙等比例議題的看法差異，本文分成三個部分來討論：（一）跨國比較：考試院認為我國考績為後段的公務人員比率較國外低，故應改革；反對者則認為我國的政府效能國際排名提升，因而質疑考試院的改革動機；（二）問題界定：考績無法汰劣，考試院認為是制度的問題，反對者則認為是人為問題；（三）外部氛圍：推動制度改革，考試院認為有民意支持，但反對者則認為考試院用民粹來壓迫。以下分別討論之。

（一）跨國比較—台灣文官不好嗎？

針對一項指標進行跨國比較，是凸顯政策問題的一種方法（Kingdon, 1997: 197-198）。根據銓敍部的統計，我國每年公務人員的考績，有高達 99.7% 是乙等以上，甲等即占了 75%，至於丙等、丁等的總和，僅約 0.3%。若與美國、新加坡相較，這兩國的公務員考績被列為後段者約占 5%，南韓則為 10%，顯示我國考績為後段的公務人員比例相對偏低。對此，銓敍部張哲琛部長表示：「世界上沒有一個國家的政府績效像台灣這麼『好』，但民眾的感受卻遠非如此。」（彭昱融，2010）由此可見，銓敍部已察覺我國公務人員的考績，與民眾對政府績效的感知有

所落差，並認為這是不合理的情形，所以考績制度必須改革。

不過，反對者顯然並不如此認為。有公務員引用我國總體競爭力的世界排名提升，主張政府績效和我國公務人員考績丙等比例偏低無關。如一位公務員在媒體投書中所說的：

「此案原是要提升政府績效及文官效能，但依據世界競爭力評比，台灣不僅總體競爭力大幅提升，政府效能也自十八名上升到第六名，足以說明考試院長關中認定的政府效能低落與考績法修正案並無直接關係。」（洪泰雄，2010）

簡言之，考試院與公務員均引用跨國比較的數據，來強化己方的立場。考試院參酌美國、新加坡、南韓等國的數據，證明我國被評為丙等和丁等的公務員比例，與這些國家考績後段的公務員比例相比，是明顯偏低的。但公務員也引用政府效能的全球排名，主張我國政府效能已大幅提升，文官的表現並不差，因而質疑考試院推動制度變革的動機。

（二）問題界定—制度或人為？

我國幾乎所有的公務人員，每年都可獲得考績獎金，進而取得升等的機會，所以考試院關中院長認為考績制度已經失靈，無法獎優汰劣，主管形同放棄這項管理工具，公務人員把領取考績獎金視為理所當然，故必須針對制度加以改革，讓主管正確地打考績（李光儀，2009；葉素萍，2009）。

然而，不贊同強制規定丙等比例者多主張，問題並不在於考績制度本身，而是在於「人」。進一步而言，目前已有將公務人員的考績列為丙等的法令依據，考績丁等者也會被免職，只是限於組織文化和執行力等人為問題，才造成公務人員的淘汰比例偏低。如以下這兩位民眾所述：

「真正問題出在文化，不在制度！九六年度考績列丙的公務員只占 0.08%，丁等幾乎 0%，丙等比例如此之低，這是主管依法不能打？還是個人不願打？換句話說，績效不彰的問題，是出自於人，只改制度有用嗎？」（邱思，2010）

「依照目前的考績辦法，主管人員對於績效不佳的員工還是可以處理，這

不是『法令』的問題，而是『執行力』的問題！」（陳家聲，2010）

是以，在改革者的眼中，我國公務人員考績丙等比例偏低，這是「制度」的問題，所以必須經過修法，以強制規定丙等比例的方式來改善。至於不贊成者，則會將問題界定為「非制度」的人為問題，不能靠修法來解決，並且對於訂定丙等比例的實施成效不表樂觀。

（三）外部氛圍—民意或民粹？

在二〇一〇年三月間，旺旺中時民調中心曾針對公務人員考績制度變革的議題進行民調。在有效樣本為 1,080 人、正負誤差為 3% 之下，有高達 87.1% 的民眾支持考績制度改革，其中「支持」為 43.3%，「非常支持」更高達 44.0%（旺旺中時民調中心，2010）。考試院依據該調查結果，主張民意站在改革的一方（曾蕙蘋，2010b）。另外，考試院更在網站上發表〈中國時報民調 87% 支持考績制度改革，肯定嚴謹的淘汰，就是鼓勵認真的公務人員〉乙文，捍衛改革的立場（考試院，2010）。但需特別說明的是，雖然民調結果顯示，考試院推動考績制度改革獲得 87% 的支持，但在問卷當中，該題的原始題目為「請問您支不支持考試院推動公務人員考績制度的改革？」而非「請問您支不支持公務人員考績訂定丙等之比例？」是以，多數民眾是否贊同丙等比例，並無調查結果可供佐證。

再者，基層公務人員對於考試院引用這項民調結果，有截然不同的解讀。有民眾投書指出，考試院一再引用民調來論述改革的正當性，是迫使公務員接受丙等比例的民粹行為，而中國時報也曾以社論表示同樣的看法。有關民眾投書與中時社論的原文分別如下：

「中央相關主管機關尚未在全省對體制內的公務員普及的來辦理宣導說明會之前，就一再引用高民調的支持，似有刻意引述民調支持度讓公務員不得不屈服的意味。」（盧科南，2010）

「我們承認現在公務員中有若干比例的心態、做法甚至人品都有革新的空間，但以民調方式宣稱社會有過半數的人民支持改革那小比例的公務員，那根本就是民粹二分、製造對立。」（中國時報，2010b）

綜上所述，在社會氛圍中，有廣大的民意支持公務人員考績制度的改革，民調

結果也被考試院作為推動改革的後盾，並廣為引用宣傳；然而，對於考試院的這種作法，基層公務人員和媒體卻認為，「民意」已被操作為「民粹」。由此可見，兩造對於外部氛圍的解讀是各自表述，而且有很大的落差。

二、各政府部門的反應

關於中央層級的政府部門，本文主要是分析行政院及各部會、司法體系、立法院對於丙等比例修法的回應。另外，本文也探討地方政府的意見。具體而言，以下的內容安排依序為：（一）中央政府：分析考試院與行政院、司法院之間的意見衝突；（二）地方政府：分析縣市、鄉鎮層級地方首長的態度；（三）國會：探討立法委員的看法。

（一）中央政府

依據《中華民國憲法》第八十五條，考試院為國家最高考試機關，掌理公務人員的銓敘事項。但事實上，全國有超過九成的公務人員，是在行政院體系下的機關服務。換言之，考試院推動公務人員考績丙等比例的修法，一旦三讀通過後，行政院及其所屬或所轄的公務體系，才是受影響的最大宗，所以行政院是否支持考試院，有非常重要的影響。

然而，在二〇〇九、二〇一〇年考試院推動修法時，時任行政院院長的吳敦義不認為有修法必要，而且對於訂定丙等比例可能造成「齊頭式公平」、「剷除異己」，表達高度的疑慮（林如昕、曾蕙蘋、江慧真，2010；曾韋禎、羅碧，2010）。除了吳敦義前院長本人不贊同，時任教育部部長的吳清基、財政部部長李述德，也以修法會打擊公務人員士氣為由，在參加行政院院會時，發言反對考試院推動丙等比例的修法（陳洛薇、李順德、錢震宇，2010）。

另外值得注意的是，考試院推動修法時，因涉及司法官是否適用固定丙等比例的問題，也引起司法人員的反彈。司法院秘書長謝文定在立法院列席時，甚至重話表示，法官只有「適任與否」，不應有等次問題，否則就是「違法違憲」，若法官也適用丙等比例的規定，這將是干預司法獨立（李光儀，2010）。另外，主管檢察官的法務部蔡茂盛次長也在國會呼應司法院，並加碼主張檢察官考績應維持現行「甲等占 90%」的比率（李光儀，2010）。

由於全國超過九成的公務人員以及全體司法官的考核權限，並不在考試院手上，是以，當面對考試院推動丙等比例之修法時，行政院及所屬部會、司法院的抗拒態度明顯。這也反映考試院在推動修法的過程中，對其他二院的溝通是相當不足的。

（二）地方政府

對於設定公務人員的考績丙等比例，多位地方政府的官員持反對立場。時任台北市副市長的李永萍，她在參加行政院院會時，要求吳敦義院長公開宣示反對，並召開記者會主張考試院應提出更好版本的修正案，且可考慮對公務員降職或破格陞遷（陳洛薇、李順德、錢震宇，2010；林佩怡，2010）。台中市蕭家旗副市長認為，現行《公務人員考績法》並非沒有退場機制，對於表現不佳的公務員應列舉具體事實，只要達到要件，年度考績被打丁等即可退場，不需要增加 3% 丙等規定（洪敬宏、謝梅芬、吳淑君，2010）。時任高雄縣縣長的楊秋興則表示，丙等人數需達 3% 太過嚴苛，甚至比民間企業還嚴（中國時報，2010a）。

另外，行政院人事行政局曾於二〇〇九年年底推動試辦「百分之一考績丙等」，經徵詢全國各機關的意願後，原有包括桃園縣政府、龜山鄉公所、彰化市公所、金門縣政府等地方機關同意參加試辦，但最後僅有彰化市公所實施。² 然而，彰化市公所的試辦成果，卻也引發爭議。當時，彰化市公所以擅自發放敬老禮金、在殯儀館服務時遲未讓喪家進塔、市長選舉違反行政中立等理由，將一位里幹事的考績列為丙等，但該位里幹事自認做事勤快，只因他服務的里長與市長理念不合，才拿他祭旗（劉明岩，2012）。彰化市公所試辦的結果，正也反映許多人的疑慮，最後也流於各說各話的局面。

整體來看，地方各級機關對於「3% 丙」普遍不表支持，試辦「1% 丙」也只有彰化市公所實施，顯示來自於縣市與鄉鎮市的阻力極強，改革要在地方政府引起正面回響，是相當困難的。

² 原訂參加試辦的機關，計有桃園縣政府、龜山鄉公所、金門縣政府、彰化市公所、澎湖監獄、法務部法醫研究所、行政院僑務委員會、蒙藏委員會等八個機關。

(三) 國會

立法院是法案修法的最終戰場，是以，立法委員的支持意向，乃是攸關修法成敗關鍵。持平而論，對於考試院提出丙等比例的修法，在國會中願意公開支持者並不多見。

少數支持考試院版本者，如國民黨籍的丁守中委員，他批評行政首長太濫情鄉愿，呼籲首長們不要作爛好人，應著眼於整體行政效率與台灣競爭力的提升，共同力挺改革（施曉光、彭顯鈞、蘇永耀、林恕暉，2010）。另外，在同屬於執政黨的立委中，也有人表示對修法的細節有不同意見。譬如：呂學樟委員建議，丙等人數比例訂上、下限比率，例如 1% 至 3%（陳財官，2010）。林鴻池委員也主張丙等人數比例應明定，但現行丙等比例不到 0.2%，與 3% 差距很大，建議再審酌（陳財官，2010）。陳杰委員擔心修法會打擊士氣，應取消丙等 3% 的限制，或者降為 1%（葉素萍，2010）。江義雄委員則認為修法後會引起勾心鬥角，主張不設比例限制（葉素萍，2010）。另外，鍾紹和委員則主張，只有簡任官適用固定比例丙等的新制，薦任官、委任官則維持現狀，亦即採「折衷制」（鍾紹和，2010）。在野的民進黨立法院黨團於二〇一〇年三月十九日召開記者會，表示支持考試院推動考績制度改革，落實不適任公務人員的退場機制，讓政府效能及整體服務品值得以提升，但對於「3% 丙」並不表支持，認為這是齊頭式的假平等（張振峰，2010）。

整體來看，社會大眾對於公務人員的績效表現有相當高的期許，朝野立委對於考試院推動考績制度的變革多表贊同，但對於訂定丙等比例，卻僅有極少數的委員願意公開肯定，即便是執政的國民黨籍立委也是如此。自從銓敍部公布《公務人員考績法》修正草案以後，基層公務員的抗議聲浪，便排山倒海地湧向立法院，應是立委不敢公開力挺的原因（林如昕，2010）。

三、平面媒體與網路

在輿論與媒體發達的時代，報紙、網路已是人們表達意見、甚至是「打筆仗」的場域。以下分析的內容包括：（一）平面媒體投書：檢視報紙投書的內容，分析支持、反對考績丙等者之論述主張；（二）網路留言：觀察並說明網友對於考績丙等比例的討論情形。

(一) 平面媒體投書

考試院推動考績丙等比例的期間，平面媒體常有公務員、一般民眾投書，表達個人對於該議題的看法。事實上，完全贊成設定淘汰比例的投書並不多見，少數者如以下這二則：

「從長遠來看，推動考績改革對於消弭民怨，淘汰怠忽職守的公務員，仍是正面的好評大於負面的批評。公務員只要不觸犯法律、品性端莊、積極敬業、熱忱服務人民，還怕考績會打丙等嗎？」（伍國安，2010）

「這個規定可謂打到了要害，因為能讓公務人員產生『怕』的感覺，很可能就是有用的制度。畢竟，面對積弊已久的文官文化，還需要下點猛藥。」（洪澄，2010）

至於不贊成訂定丙等比例的投書，最主要是擔心丙等考績會落至非主管、新人、工作認真者的身上，或是成為主管排除異己的工具，將打擊公務員士氣。如以下這三則投書：

「暫不論誰該為單位的整體績效和士氣負最大責任，未來若是單位真的有『三個大餅』，會不分職等的由這些掌握考績大權的人一起分嚐嗎？」（林興寧，2010）

「增訂丙等比例，就是未達比例也要『硬湊數』，其結果就是『即使盡忠職守也有可能被打丙等走人』，這對公務員士氣將造成很大影響。」（許丕忠，2010）

「筆者覺得這個制度，是有問題的，根本就是扼殺新人的機制。上司對於熟人、舊人、有後台者等等得罪不起的，不好意思開刀，只好拿新人開刀，或者當作排除異己、踢除討厭鬼的工具。」（洪聲燦，2010）

另外，部分持反對立場之投書則認為，與其強制規定丙等之人數比例，不如明文訂定應打丙等考績之具體條件，才能發揮效果。如以下二位公務員之投書內容所述：

「個人認為銓敘部應設定考績丙等的具體事項，如賭博、喝花酒、接受商

人招待、蹺班、酒駕、倒會、進修時數……等應詳細羅列，讓考評者有所依循，受考者心服。」（李柏欣，2010）

「公務員考績制度如果真正要改革，應訂定在哪些條件下應打丙等，例如一年遲到十次或曠職十小時應打丙等，服務態度不佳一年被具名檢舉三次經查屬實應打丙等，而非訂定一%至三%丙等。」（楊淑娜，2010）

事實上，相關的報紙投書尚有很多篇。但根據筆者的觀察，贊成訂定丙等比例的投書，在數量上遠不如反對者，而且反對者多是公務人員，透過實際的工作經驗來表達對改革的質疑。

（二）網路留言

有關訂定公務員考績丙等比例的議題，除了在媒體上發酵，網路上亦引起廣泛的討論。以 PTT³ 為例，當考試院在推動修法時，在「公務員版」（Public Servan）上，每日均有大量的貼文與回文，除了公務員之外，也有準備參加公務人員國家考試的考生、關心該議題的網友加入對話。另外，該議題在臉書（Facebook）上亦引起網友討論。

持平而論，網路留言的數量龐大，內容五花八門，並不容易作完整的文本分析。但根據筆者的觀察，網路上關於考績丙等比例的討論，正、反面意見均所在多有，並不像民調結果那般，有 87% 之民意一面倒支持考試院。實施傳統的電話民調，抽樣會面臨限制，調查結果常與實際情況有所出入，而且受訪者的答題也容易受到問卷設計影響。相對而言，網友可以直接對政策表達意見，雖然代表性有待驗證，但仍可參考。

肆、綜合歸納與探討

本文在前一節當中，分別從「議題」、「各政府部門的反應」、「平面媒體與網路」等三個面向，分析考試院推動考績丙等比例的意見衝突。在議題部分，本文從跨國比較、問題界定、外部氛圍等三個層面，比較考試院、公務人員對考績制度

³ PTT 為全國使用者最多之電子布告欄（BBS），註冊帳號者超過一百五十萬人。

改革議題的看法；在「各政府部門的反應」方面，分別從中央部會、地方政府、國會，剖析行政（含中央及地方）、司法、考試、立法機關為了丙等比例修法所產生的衝突；至於平面媒體與網路，本文探討關於丙等比例的報紙投書與網路留言內容。筆者將前一節所分析的意見衝突重點，彙整為表 3：

表 3 推動考績丙等比例之意見衝突一覽表

分析面向		訂定考績丙等比例之衝突
議題	跨國比較	■ 考試院認為，與美國、新加坡、南韓相比，我國公務人員考績後段之比例偏低，但反對者認為我國政府效能的全球排名提升，不能作為改革理由。
	問題界定	■ 考績制度失靈，考試院認為是制度問題，但反對者認為是組織文化、執行力等人為問題。
	外部氛圍	■ 考試院認為有強大民意支持考績改革，但反對者認為考試院操作民粹。
各政府部門的反應	中央政府	■ 行政院長吳敦義認為設定丙等比例可能造成齊頭式公平、剷除異己。
		■ 教育部長吳清基、財政部長李述德認為設定丙等比例會打擊公務人員士氣。
	地方政府	■ 司法院秘書長謝文定認為法官若適用丙等比例，將是干預司法獨立、違憲。
■ 法務部次長蔡茂盛呼應司法院秘書長，並主張檢察官考績應維持現行「甲等占 90%」。		
國會	國會	■ 台北市副市長李永萍主張考試院應提出更有效率的修正案，並可考慮對公務員降職或破格陞遷。
		■ 台中市副市長蕭家旗認為現行的考績法已有退場機制，不需增加 3% 丙等規定。
		■ 高雄縣長楊秋興認為丙等人數需達 3% 太過嚴苛。
		■ 彰化市公所支持考試院改革，試辦「1% 丙」，但被打丙等之公務員不服，引發爭議。
		■ 丁守中委員（國民黨籍）呼籲首長著眼於整體行政效率與台灣競爭力的提升，共同力挺考試院改革。
		■ 呂學樟委員（國民黨籍）建議，丙等人數比例訂上、下限比率，例如 1% 至 3%。

分析面向		訂定考績丙等比例之衝突
各政府部門的反應	國會	<ul style="list-style-type: none"> ■ 林鴻池委員（國民黨籍）主張明定丙等比例，但現行丙等比例不到 0.2%，與 3% 差距很大，應再審酌。 ■ 陳杰委員（國民黨籍）擔心修法會打擊士氣，應取消丙等 3% 的限制，或者降為 1%。 ■ 江義雄委員（國民黨籍）認為修法後會引起勾心鬥角，主張不設比例限制。 ■ 鍾紹和委員（國民黨籍）主張簡任官適用固定比例丙等的新制，薦任官、委任官則維持現狀。 ■ 民進黨立院黨團支持考績制度改革，但認為「3% 丙」是齊頭式的假平等。
平面媒體與網路	報紙投書	<ul style="list-style-type: none"> ■ 力挺改革的投書相對少數，而反對的投書多主張丙等考績不利於非主管、新人、工作認真者，成為主管排除異己的工具，打擊公務員士氣。
	網路留言	<ul style="list-style-type: none"> ■ 意見極分歧，正反意見均相當多。

資料來源：筆者自行整理。

關於議題面向，堅持訂定丙等比例者認為，我國公務人員考績幾乎是非甲即乙，與國外相比，考績後段者比例偏低，與民眾對政府績效的觀感不符，顯示考績制度已經失靈，失去獎優汰劣的功能，而且有 87% 的超高民意支持改革。然而，反對或憂慮訂定丙等比例者則認為，我國政府效能的全球排名向上提升，顯示公務員的表現良好，考績會集中在甲等和乙等，並非制度本身有問題，而是執行力、文化等人為問題造成；至於考試院表示有 87% 的民眾支持改革，是逼迫公務人員接受改革的民粹行為。

在各政府機關的反應與衝突方面，考試院雖然強力推動丙等比例，但未獲主管全國九成以上公務人員的行政院鼎力支持；另外，考試院主張司法官也必須適用丙等比例，立場與司法院相左，因此出現考試院、行政院、司法院等院的態度分歧。在地方機關方面，除了彰化市以試辦「1% 丙」來表達支持改革，其餘縣市與鄉鎮的行政首長們，不是選擇沉默消極以對，就是公開表達反對。至於審查《公務人員考績法》修正案的立法院，僅有極少數的執政黨籍委員公開力挺考試院「3% 丙」版本，多數執政黨、在野黨籍委員則多表示支持考績制度要改革，但對於「3%

丙」則有不同看法。再者，在報紙投書與網路留言方面，贊成與反對修法者皆所在多有，意見分歧。

綜上所述，主張訂定丙等比例者的理由，主要是著眼於現行考績制度已經失靈，無法淘汰不適任的公務人員，若不設定丙等比例，制度將無法產生作用。至於反對的理由，則包括：（一）制定考績打丙等的條件，比制定比例更重要；（二）有違憲之虞；（三）丙等人數暴增，打擊士氣；（四）不利於新人與中低階公務人員，主管也可能藉機剷除異己。這些反對理由，也與本文第二節所提到的行政、公法學者之看法一致（林明鏘，2010；陳清秀，2010；張瓊玲，2011）。若進一步來看，本文認為贊成和反對考績丙等比例的各项主張，背後存在三項核心的衝突：利益、權力、選票，如表 4：

表 4 推動考績丙等比例之核心衝突

核心衝突	衝突方	原因
利益	公共利益、個人利益	強制規定丙等比例，若能確實汰劣，應有助於提升政府施政績效與公共利益。然而，公務人員原本不用擔心免職、年年可領考績獎金，丙等比例一旦制定之後，鐵飯碗有可能會不保，衝擊其個人利益。
權力	外部管制者、機關管理者	1. 考試院（外部管制者）與行政院（機關管理者）之間：全國超過九成的公務人員由行政院所轄，若考試院強制規定丙等比例，從行政機關的觀點來看，這是干涉主管的考核權限。 2. 考試院（外部管制者）與司法院（機關管理者）之間：法官是由司法院所轄，若法官也適用丙等比例之規定，有考試權侵犯司法權之虞。
選票	考試院、民選公職人員（立法委員、地方首長）	公務人員也是民選公職人員的選民，在選票壓力之下，立法委員、地方首長也必須為其喉舌。

資料來源：筆者自行整理。

首先，在利益衝突方面，考績丙等比例制定之後，若能有效發揮汰劣的效果，將有助於提升政府的施政績效，進而促進公共利益。然而，公務人員的年終考績為甲等或乙等，長年以來早已成為慣例，人人不用擔心被免職，並可據此晉俸並領考績獎金，丙等或丁等則是極少數。是以，對於公務人員而言，考績拿甲等或乙等幾乎是理所當然的事，設定丙等淘汰比例將衝擊其個人利益。但需特別說明的是，本文無意將所有的公務人員貼上「既得利益者」的標籤，重點在於公職原為「鐵飯碗」，但丙等比例修法之後，將使公務人員面臨被淘汰的風險，鐵飯碗可能不保，故會反對改革。是故，考績丙等比例的利益衝突，可以理解為「公共利益」、「個人利益」二者之間的衝突。

第二，在權力衝突方面，考試院雖然掌管銓敘事項，但全國有九成以上的公務人員是由行政院主管，法官則由司法院主管。所以，考試院制定丙等比例，並主張規定適用於司法官，從行政院、司法院的角度來看，這是考試權向行政權、司法權擴張。但再從另一個角度來說，多數公務人員、法官的考績評核權力，是在行政院、司法院手上。在這情況下，行政、司法二院亦有足夠的籌碼，向考試院表達不贊同設定丙等比例的意見。簡言之，在推動制定考績丙等比例的過程中，考試院與行政院之間、以及考試院與司法院之間因發生權力衝突而意見不一致，也是相當明顯的。換言之，主管多數公務人員、法官之人員考核的行政院、司法院是「機關管理者」，而考試院則是「外部管制者」，丙等比例的衝突也是這二種角色的權力衝突。

第三，關於選票衝突，立法委員、地方首長等民選公職人員，其身分來自於選票，而公務人員也是其選民。立法院在審查《公務人員考績法》修正草案期間，甚至有公務員表示：「若國會真的敢通過丙等比例 3%，我們就讓國民黨的選票剩下 3%」，以公務員一家四口來計算，選票有百萬之譜，成為民選公職人員難以忽視的力量。是以，在選票考量之下，多數民代、地方首長選擇與公務人員站在同一陣線是可以理解的情況。另外，公務人員向來被視為執政的國民黨大票倉，而修正草案在 2010 年 5 月立法院一讀通過後，直到 2012 年 1 月總統併立委選舉前，就未再積極推動，而是等大選結束後才再度啟動，這也可看出修法對於執政黨造成的選票壓力。

伍、結語

不可諱言，在我國公務體系中，年終考績由「潛規則」支配已是行政文化的一部分。以現況而言，年資低者、官等低者、職等低者、非主管人員較可能拿到考績乙等，但這些人未必是工作績效真的比較差；相對地，工作表現不佳、該被淘汰卻年年考列甲等者，也所在多有。當行政主管評核部屬的考績時流於「和稀泥」而未落實汰劣，不僅不利於政府施政績效，也不符合人民觀感。考績制度的失靈，也意謂公共利益被不肖公務人員的個人利益壓制。

推動考績制度改革，打破公務人員職務的「鐵飯碗」，是我國提升文官競爭力，進而增進政府效能與公共利益的重要一步。對此，考試院以設定考績丙等比例為手段，但在推動修法的過程中，發生嚴重的政策衝突，基層公務員、中央與地方行政機關、國會、司法機關的反對與質疑聲浪四起。這些不同的意見，或出於其自認為利益或權力受到侵犯，或出於選票考量，都使得《公務人員考績法》修正案汰劣門檻不斷下修。可以預期的是，考試院未來繼續推動修法，阻力仍會存在。但如前所述，我國公務人員的年終考績深受「潛規則」支配，一旦考績丙等比例正式入法，或許可淘汰一部分的不適任者，但若「潛規則」無法改善，即便修法的立意良善，首當其衝者仍可能是年資低、官等低、職等低、非主管人員，修法將失去汰劣的原意。從這觀點來看，制定丙等比例的效果，可能還不如設定考績應評為丙等的具體條件。

總之，公務人員這項職務的「鐵飯碗」雖不易破除，但基於提升政府效能與公共利益的考量，還是該將它打破。筆者支持考績制度改革以加強汰劣，但對於是否一定要修改《公務人員考績法》來設定丙等比例，看法較為保留。畢竟，從制定「考績甲等比例之上限為 75%」的經驗來看，甲等比例上限並未入法，但 2001 年經銓敍部與行政院人事行政局會商、各行政機關形成共識之後，甲等比例人數立即減少超過 10%，75% 之上限迄今仍被遵循，可見不將比例入法也能獲得效果。另外，本文認為即使要設定丙等比例，也不宜設太高，且必須明確規範考績丙等的條件。最後，考試院未來應設法破除官場的「潛規則」，考績制度的功能才可能充分彰顯。

參考文獻

- 王惠珠（2001）。公務人員考績制度改革芻議。**考銓季刊**，第 28 期，頁 100-111。
- 中國時報（2010 年 3 月 19 日 a）。支持修法者：公務員確需退場機制，**中國時報**，A4 版。
- 中國時報（2010 年 3 月 23 日 b）。社論—贊成提升效率 反對粗糙的三趴改革，**中國時報**，A15 版。
- 伍國安（2010 年 3 月 22 日）。公務員當自躬反問，**聯合報**，A15 版。
- 余致力、蔡宗珍、陳志瑋（2001）。公務人員考績制度的問題與對策。**人事行政**，第 138 期，頁 11-24。
- 呂育誠（2003）。公務人員考績法明定列等人數比例問題之研究。**公務人員月刊**，第 89 期，頁 31-51。
- 李光儀（2009 年 12 月 24 日）。萬名公務員考績丙恐解聘，**聯合報**，A4 版。
- 李光儀（2010 年 5 月 6 日）。司院法部噙聲，試院腹背受敵，**聯合報**，A8 版。
- 李佳霏（2009）。關中：改革考績制度，不讓文官系統變黑洞，2009 年 2 月 25 日
取自**中央社**，網址：<http://www.epochtimes.com/b5/9/2/25/n2442075.htm>。
- 李柏欣（2010 年 3 月 13 日）。新考績法 誰該吃大丙，**中國時報**，A23 版。
- 李祖舜（2009 年 2 月 10 日）。關中：公務員汰劣，否則一灘死水，**聯合報**，A4 版。
- 汪明生、朱斌好、王萬清、王維賢、邱文彥、葛應欽（1999）。**衝突管理**。臺北：五南。
- 林水波（2009）。衝突領導。**T&D 飛訊**，第 77 期，頁 1-25。
- 林水波、洪若婷（2011）。政策衝突及其管理：以雲林封井政策為例。**國會月刊**，第 39 卷第 10 期，頁 27-53。
- 林如昕（2010 年 3 月 12 日）。修考績法惹反彈，馬邀兩院滅火，**中國時報**，A12 版。
- 林如昕、曾蕙蘋、江慧真（2010 年 3 月 19 日）。修改考績法公務員反彈，關中力戰吳敦義，**中國時報**，A1 版。

- 林興寧（2010年3月19日）。新版考績法 缺乏同理心，**聯合報**，A23版。
- 林漢洲（2010）。關中：粉身碎骨，也要改革，**新新聞**，第1231期，頁42。
- 旺旺中時民調中心（2010年3月4日）。公務員考績制度改革，民調87%支持，**中國時報**，A7版。
- 邱思（2010年3月26日）。問題在人 只改制度沒用，**中國時報**，A24版。
- 汪明生、朱斌妤、王萬清、王維賢、邱文彥、葛應欽（1999）。**衝突管理**。臺北：五南。
- 林明宏（2010年4月3日）。考績法說明會，基層公務員戴口罩抗議，**自由時報**，A6版。
- 林佩怡（2010年3月20日）。李永萍：降職、破格升遷，更有效率，**中國時報**，A4版。
- 林明鏘（2010）。公務人員二〇一〇年考績法修正草案與制度基本問題。**月旦法學**，第184期，頁114-123。
- 考試院（2010）。中國時報民調 87% 支持考績制度改革，肯定嚴謹的淘汰，就是鼓勵認真的公務人員，2010年12月25日取自**考試院**，網址：<http://www.exam.gov.tw/cp.asp?xItem=9535&ctNode=903&mp=1>。
- 徐子晴、單厚之（2012）。考績法捲土重來，公務員10年吃3丙淘汰，2012年10月19日取自**中國時報**，網址：<http://news.chinatimes.com/focus/501012152/112012101900085.html>。
- 施曉光、彭顯鈞、蘇永耀、林恕暉（2010年3月20日）。金挺考試院，綠促政務官也打考績，**自由時報**，A2版。
- 洪澄（2010年3月19日）。文官積弊已久 需要下猛藥，**聯合報**，A28版。
- 洪敬宏、謝梅芬、吳淑君（2010年3月19日）。中市反對訂3丙，**聯合晚報**，A2版。
- 洪國平（1999）。我國公務人員考績制度之研究。**人事行政**，第127期，頁52-69。
- 洪泰雄（2010年5月22日）。沒三丙考丙 政府效能大躍進，**聯合報**，A27版。
- 洪聲燦（2010年3月9日）。請關中走下雲端，**自由時報**，A15版。
- 唐佩君（2009）。馬總統贊成建立公務員退場機制，2009年3月14日取自中央

社，網址：http://www.taiwannews.com.tw/etn/news_content.php?id=892467&lang=tc_news&cate_img=257.jpg&cate_rss=news_PD。

崔慈悌（2010年4月2日）。考績法修正，保留丙等3%提案，**工商時報**，A21版。

黃以敬、楊久瑩（2009年2月10日）。公務員考績比例僵化不合理，**自由時報**，A5版。

許丕忠（2010年3月20日）。熱門話題—大開「整肅異己」之門，**中國時報**，A19版。

陳財官（2010年3月19日）。張哲琛：堅決訂定丙等比例，**台灣時報**，2版。

陳洛薇、李順德、錢震宇（2010年3月19日）。院會激辯3%考丙，李永萍開砲，**聯合報**，A1版。

陳家聲（2010年4月13日）。政府治理—非3%的丙等，是97%的問題，**工商時報**，D4版。

陳清秀（2010）。公務人員考績法修正草案強制考列丙等比例之商榷。**臺灣法學雜誌**，第150期，頁29-32。

陳敦源（2010）。我國考績制度之檢視：從循證理論、正義觀點及參與管理角度檢視。考試院委託研究報告。

曾韋禎、羅碧（2010年3月20日）。3%公僕丙等，吳揆憂成誅除異己工具，**自由時報**，A2版。

曾慧蘋（2010年2月10日 a）。連兩年考績丙，公家飯碗不保，**中國時報**，A5版。

曾慧蘋（2010年3月19日 b）。關中堅決「民意站在我們這邊」，**中國時報**，A4版。

楊久瑩（2010年3月3日）。考績法突破，增同儕評比，**自由時報**，A10版。

楊久瑩、項誠鎮（2009年5月2日）。考績法修法，丙等改1至3%，**自由時報**，A12版。

楊久瑩、劉力仁（2009年5月1日）。獎優汰劣，試院推試辦方案，**自由時報**，A4版。

楊淑娜（2010年5月23日）。強制打丙等，公務員不服，**中國時報**，A19版。

- 張振峰（2010年3月20日）。綠批齊頭式假平等，亂象將起，**台灣時報**，3版。
- 張瓊玲（2005）。公務人員考績制度之功能發揮與檢討展望。**考銓季刊**，第43期，頁122-134。
- 張瓊玲（2011）。研析公務人員考績法修正案對於公部門人事制度之影響。**公務人員月刊**，第182期，頁6-13。
- 許峻嘉、呂育誠（2012）。建國百年文官制度的回顧與前瞻--考績制度意涵的演變與發展。**文官制度季刊**，第4卷第2期，頁1-35。
- 許毓甫（2001）。公務人員考績豈可脫法設限。**人事行政**，第127期，頁52-69。
- 彭昱融（2010）。三%丙等改得了鄉愿文化嗎。**天下雜誌**，第444期。
- 葉素萍（2009）。關中：現行考績制度是失靈的制度，2009年12月23日取自**中央社**，網址：<http://www.epochtimes.com/b5/9/12/23/n2763569.htm>。
- 葉素萍（2010）。考績法訂3%丙等，朝野立委有疑慮，2010年5月5日取自**中央社**，網址：<http://www.epochtimes.com/b5/10/5/5/n2897596.htm>。
- 銓敍部（2011）。公務人員考績（成）案銓敍審定結果，2012年9月2日取自**銓敍部**，網址：[http://www.mocs.gov.tw/FileUpload/1039-3630/Documents/%E4%BA%8C%E3%80%81\(%E4%BA%8C\)%E5%85%AC%E5%8B%99%E4%BA%BA%E5%93%A1%E8%80%83%E7%B8%BE.xls](http://www.mocs.gov.tw/FileUpload/1039-3630/Documents/%E4%BA%8C%E3%80%81(%E4%BA%8C)%E5%85%AC%E5%8B%99%E4%BA%BA%E5%93%A1%E8%80%83%E7%B8%BE.xls)。
- 魯炳炎（2009）。政策企業家於政策行銷過程的角色扮演。**文官制度季刊**，第1卷第3期，頁125-158。
- 劉文隆（1998）。從行政革新論考績制度之整建。**公共行政學報**，第2期，頁101-118。
- 劉明岩（2012年2月7日）。試辦考績新制，里幹事吃大丙，**聯合報**，A8版。
- 盧科南（2010年4月5日）。考績法修正硬性規定3%考丙，南投縣府人事處長：不合理，**民眾日報**，12版。
- 慶正（2010）。關中堅持改革考績制度，王金平籲降低負面效應，2010年4月24日取自**NOWNEWS**，網址：<http://www.nownews.com/2010/04/24/301-2595564.htm>。
- 鍾紹和（2010年5月6日）。考績丙等制應從簡任官著手，**台灣時報**，7版。
- Kingdon, J. (1997). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2nd Ed.). Boston: Addison-Wesley.

Moffett, J. D., & M. S. Sloman (1994). Policy conflict analysis in distributed system management. *Journal of Organizational Computing*, Vol.4(No.1): 1-22.

Pralle, S. (2006). *Branching Out, Digging In*. Washington, D.C.: Georgetown Univ..

An Analysis of Policy Conflict in Reforming Taiwan's Civil Service Performance Evaluation System by Setting a Grade C Ratio

Tian-Sheng Li*

Abstract

Because the civil service performance evaluation system in Taiwan has been dysfunctional, the Examination Yuan is now attempting to amend the Civil Service Performance Evaluation Act by setting a mandatory ratio of Grade C. However, during the legislative process of the amendatory act, the strictness of relevant regulations continually declines, reflecting the emerging policy conflict among Examination Yuan, administrative agencies, the Legislature and the judicial branch of the government. The author uses document analysis to review the process of setting grade A and C quotas in attempts at reforming Taiwan's civil service performance evaluation system. The author then analyzes the policy conflict in the reform on grade C ratio from three dimensions: (a) the issue, (b) response of public sectors, and (c) print media and Internet. Further, from various opinions about grade C, the author summarizes three core conflicts— interest, power and vote. Finally, this paper concludes that civil service performance evaluation system in Taiwan needs to be changed in order to improve government performance

* Ph.D. Student, Dept. of Political Science, National Taiwan University.

and public interest, but it does not strongly recommend setting a mandatory ratio of Grade C.

Keywords: policy conflict, civil Service performance evaluation act

揭開地方文官回應民意的「秘籍」： 台灣六都 1999 熱線的質化分析*

廖洲棚**、陳敦源***、廖興中****

《摘要》

隨著我國民主發展的深化，「傾聽民意、回應民意」已成為政府最重要的工作。政治系統回應公民需求不僅僅是民主理論與實務的核心問題，更是政府與公民關係維繫的關鍵。為改善政府與公民關係，各地方政府紛紛運用資通訊科技（Information and Communication Technologies, ICTs），做為加速傾聽與回應民意的管道，如從早年的市長信箱，到近年各地方政府依循企業客服中心（call center）而設立的 1999 市（縣）民熱線。各地方政府雖設置「1999 熱線」受理民眾陳請，卻無法改變地方文官得依職權裁量回應民意的事實。地方文官的裁量判斷，無可避免地成為民意能否被政府有效回應的關鍵。為瞭解「地方文官究竟是如何回應民意？」

投稿日期：101 年 12 月 27 日；接受刊登日期：102 年 1 月 31 日。

* 本文為行政院研考會委託電子治理研究中心研究成果（研究報告代碼為 RDEC-RES-101002），初稿曾發表於「2012 年台灣政治學會年會暨學術研討會」。作者感謝研討會評論人世新大學楊意菁教授的評論以及兩位匿名審稿人的審查意見，使本文論述更為嚴謹完整，惟所有文責仍需由作者自負。

** 本文通訊作者，國立空中大學公共行政學系助理教授，e-mail: zpliao@mail.nou.edu.tw。

*** 國立政治大學公共行政學系教授。

**** 世新大學行政管理學系助理教授。

的問題，本文藉由對臺北市、新北市、臺中市、臺南市、高雄市以及桃園縣等六都處理「1999 熱線」陳情案件之 12 名在職主政文官的深度訪談分析以及相關理論文獻的對話討論，逐步揭開地方文官回應民意的秘籍（secret box）。

[關鍵詞]：回應性政府、行政裁量權、1999 市民熱線、公民關係管理

壹、緒論

一、研究動機

就我國傳統政治思想的發展觀之，有關政府回應民眾需求的思想，早在古籍尚書周書泰誓上篇就曾提到「天矜于民，民之所欲，天必從之。」的觀念。隨著當代民主社會的建立以及公民意識的覺醒，這個觀念也愈來愈受到重視，因為民眾較以往更期待政府能傾聽人民的聲音、瞭解民眾的需求，以及真正解決民眾的問題。誠如民主理論學者 Robert A. Dahl（1967: 1-3）所強調的，民主的主要性格，在於政府對民眾的偏好（preferences）不斷地予以回應，所以政府有責任讓人民具備自由思考、自由表達以及被平等地對待等三種不可被剝奪的權利，讓公民的偏好有形成、表達以及被公平對待的機會。學者 Grover Starling（1998）也將回應性視為政府履行行政責任所隱含的重要價值之一，¹ 主張回應性並非僅是單純地對個別民眾需求有所回應而已，而是政府應對公共問題提出整體的解決計畫，甚至是定義公共問題時，就需要採取必要的行動方案。由此可知，回應性是民主政府的重要價值基礎，而回應性的落實除了政府應設法滿足民眾的個別需求之外，還需要確保民眾能自由形成需求並公平表達需求的權利，更重要的是對公共問題提出整體的解決方案。

隨著我國民主發展的深化，「傾聽民意、回應民意」已成為各級政府的政治正

¹ Starling 認為行政責任的實踐包含六種公共價值，分別是：回應性（responsiveness）、公正（fairness）、彈性（flexibility）、誠實（honesty）、課責（accountability）以及職能（competence）（Starling, 1998）。

確語彙，但民眾對政府回應性不足的抱怨卻依然時有所聞。不過，若說我國各級政府機關僅是「嘴上回應」，實則無積極作為，卻也不夠公允。因為，各級政府機關不但透過問卷調查、電話民意調查、座談會、公聽會以及說明會等傳統管道蒐集民意，還積極運用資通訊科技（Information and Communication Technologies, ICTs）提供各種便利的蒐集及回應民意管道，² 如線上論壇、首長電子信箱、社群網站（social media），以及電話客服中心（call center）等，來加強行政機關對民意的回應性。其中，尤以近年來各地方政府最熱衷設置電話客服中心---「1999 市（縣）民熱線」（以下簡稱「1999 熱線」），成為民眾陳情量最多且運用資通訊科技程度最深的回應民意管道。³

依據政治學者 Verba 與 Nie（1972）提出之政治參與的類型⁴來看，政府運用資通訊科技接收民眾意見的方式，可歸類為政治參與的第一種類型，亦即公民的主動接觸（citizen-initiated contact）參與。從我國現行的法令規範來看，民眾透過資通訊科技管道向行政機關提出意見的行為，多被視為民眾向政府表達陳情的行為，故適用行政程序法及相關行政規定。⁵ 值得注意的是，地方政府雖設置「1999 熱線」受理民眾陳請，卻無法改變地方文官得依職權裁量回應民意的事實。⁶ 特別是實務

² 這股透過資通訊科技強化民眾參與公共事務的風潮，便逐漸成為我國各級政府機關促進民眾直接參與公共議題的重要途徑（黃東益、蕭乃沂、陳敦源，2003）。

³ 以提供市長信箱及「1999 熱線」服務最早且案件量最多的臺北市政府為例，依據臺北市 1999 市民當家熱線網站（<http://1999.taipei.gov.tw>）及本文通訊作者於臺北市政府服務時取得之業務資訊，臺北市市長信箱每月的案件量約為 6,000 件，但「1999 熱線」的陳情案件量約為 3 萬 6,000 件（含派工 2 萬 1,000 件與申訴 1 萬 5,000 件），顯見兩者案件數量的差距頗大。

⁴ 包括：公民主動接觸（citizen-initiated contact）、合作活動（cooperative activity）、投票（voting）及競選活動（campaign activity）等五種類型（Verba & Nie, 1972；黃東益、蕭乃沂、陳敦源，2003）。

⁵ 前大法官吳庚教授認為陳情僅屬人民發動行政權行使之誘因，並非一種行政作用方式，列於行政程序法適用對象，只不過是遷就行政作業上之現實情況而已（吳庚，2010：550）。惟從人民參與行政的行為及目的的角度觀之，本研究將陳情視為公民主動接觸之政治參與，在邏輯上並無不妥。

⁶ 行政裁量權乃國家為了便利行政業務的推行，對行政機關就其職權範圍內的事項，依法授予藉自身專業判斷作成決定的權力。裁量雖為法律許可行政機關行使職權時，得為之自由判斷，但裁量並非完全之放任，行政機關行使裁量權限仍須遵守法律優越原則，且

上，地方政府面對民眾主動陳情的案件，多是遵行「由下而上」的處理程序，⁷ 無可避免地使地方文官的裁量判斷成為民意能否被政府有效回應的關鍵。因此，地方文官是如何裁量回應民眾主動提出意見的問題，引起了作者的研究興趣。

二、研究問題

政治系統回應公民需求不僅僅是民主理論與實務的核心問題（Dahl, 1967; Hobolt & Klemmensen, 2005; Lijphart, 1984），更是政府與公民關係維繫的關鍵。公民關係管理（citizen relationship management, CiRM）的目的在於讓公民的意見能鑲嵌（embedding）至公共行政中，藉以建立和最適化政府與公民的關係，並取代一個特定機關的程序、特定階層或民選官員對於公共行政的影響（Schellong, 2007）。蕭乃沂（2004：159）認為政府與公民關係，應由同時視民眾為顧客以及視民眾為公民等兩種角色所組成，「民眾不只是購買產品或服務的顧客，也是民主政治機制下公共服務的需求者及監督者…，在此情形下，公民關係管理的內涵至少須包含以抱怨處理為導向、資訊公開與信任培養為導向以及政策問題建構為導向等三個層次的管理內涵。」。其中就抱怨處理為導向而言，政府機關應協助解決民眾反應其生活周遭的問題，以落實政府的回應性，如果民眾問題無法獲得有效解決，則至少要說明無法解決的原因，已達成安撫與告知的義務（蕭乃沂，2004）。這個看法不但是思考政府與公民關係的重要焦點，更涉及民主行政理念下「文官體系如何在兼顧專業與公民需要的情况下做出適當回應？」的問題（廖洲棚，2011）。

行政學者 Kenneth J. Meier 與 Laurence J. O'Toole Jr. 曾一語道破此一問題的主要癥結，渠等說道：「文官體系（bureaucracy）是一種層級節制的制度，其提供生產能力與專業知識來完成複雜的社會任務，卻通常具有非民主，甚至是反民主的特徵……。」（Meier & O'Toole Jr., 2006: 1）。為避免文官體系的專業主義凌駕民主

個別判斷亦須避免違背誠信原則、平等原則、比例原則等一般法的規範，否則將構成裁量瑕疵（吳庚，2010：124）。例如，行政程序法第十條規定：「行政機關行使裁量權，不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的。」

⁷ 此處所謂「由下而上」處理的意思，是指 1999 陳情案多由權責機關收文人員登錄公文系統後，直接送交承辦人處置，並在承辦人完成回覆民眾的文稿後才逐層陳核上級同意發文，這使得承辦人的意見往往就決定了該機關對於陳情案件的回覆立場。

原則，破壞政府與公民的關係，政府必須具體回應公民的政策偏好，但前提是公民必須能透過真誠的（*authentic*）公民參與機制表達政策偏好。然而，當吾人從行政的角度解析文官對民意的回應性時，將不難發現文官的政治回應與專業責任間的緊張關係（陳敦源，2005；陳敦源、黃東益、蕭乃沂、郭思禹，2006）。誠如學者 Levine、Peters 與 Thompson（1990: 189）所述，專業責任與政治回應之所以產生緊張關係，主要是因為「政治回應」要求政府必須滿足人民的需求，「專業責任」則要求文官行事時，必須滿足某些行政與政策作為（明示或是暗示）的適當價值。囿於行政組織無法移除文官的行政裁量權（*administrative discretion*），且在政治決策的落實需仰賴官僚（*burcracts*）執行的情況下，「專業責任」將有可能凌駕「政治回應」，而產生文官價值勝過政治價值之疑慮（Meier & O'Toole Jr., 2006）。⁸ 在此情境下，即便政府運用資通訊科技設立便捷的公民參與管道，也無法改變此一現象。因此，本文的核心問題，就在於釐清「地方文官究竟是如何回應民意？」在我國地方政府為回應民意，大量運用資通訊科技建立「1999 熱線」發展趨勢下，作者選擇以導入「1999 熱線」最為成熟的「台灣六都」為研究個案，並在回答前述核心問題的前提下，進一步回答下列四個相關的子問題，以具體揭開地方文官回應民意的秘書（*secret box*）：

第一、地方文官認知的回應性政府內涵為何？

第二、何種因素會影響地方文官對民意的回應？

第三、地方文官對民意有無回應偏好？其具體內容為何？

第四、資通訊科技可在地方文官回應民意的過程中提供何種幫助？

作者期透過這些問題的探究，找出地方文官願意將民意納入施政過程的關鍵影響因素，以為後續的實證研究提供關鍵的研究變數以及建立變數之間關係的基礎。為此，本文後續在第二節說明研究設計，包括研究方法的說明及研究個案背景的簡述，第三節說明個案分析結果，包括引述受訪者說法以強化概念化過程的合理性，第四節則透過本文研究發現與現有理論的對話，綜合提出一個紮根於訪談資料且富有理論意涵的理論架構，供有心建立本研究議題一般性理論架構的研究者參考。

⁸ 事實上，近期的經驗研究也已經放棄官僚價值中立的觀點，並主張相對於政治因素而言，官僚的價值對於解釋官僚決策、產出與成果等方面有較高的解釋力，這個觀點也同時使得公民參與的研究焦點從政治控制轉向官僚價值（Yang & Callahan, 2007: 250）。

貳、研究設計

一、研究方法

為回答前述研究問題，作者採取混合質化與量化研究途徑的方法論立場。這個立場與 Allen S. Lee (1991: 355) 為組織研究提出的整合式研究架構 (the integrated framework of organizational research) 一致，主張運用混合研究方法 (mixed methods) 可巧妙連結量化與質化的研究方法，且同時確保實證研究途徑 (positivist approach) 與詮釋研究途徑 (interpretive approach) 各自宣稱的方法論正當性 (the methodological legitimacy)。惟受限於論文篇幅，故作者僅將本文的解謎焦點，置於地方文官回應民意現象的「詮釋理解」，以及透過理論對話提出的「實證理解」，亦即建構一個待驗的理論模型，並將模型對地方文官「主觀理解」的解釋力留待後續研究證實。⁹ 在此情形下，本文主要還是仰賴質化研究中的深度訪談法，來深入瞭解研究個案回應民眾需求的細節，以便從中歸納、萃取合於邏輯的理論概念。

在受訪者的選擇上，作者基於我國各地方政府運用資通訊科技建立「1999 熱線」的發展趨勢，特採用立意抽樣方式，選擇台灣五個直轄市以及一個準直轄市，包括臺北市、新北市、臺中市、臺南市、高雄市以及桃園縣等六都之「1999 熱線」主管機關主管或權責同仁，以及受理「1999 熱線」陳情案件數量最多之業務機關主管或權責同仁進行深度訪談。在決定訪談的抽樣原則後，三位作者先於訪談前進行三次行前會議，討論及確定訪談題綱和訪問重點，隨後分別前往六都訪問。有關本文受訪者背景資料及訪問時間，可參閱表 1 所示。

⁹ Lee 的研究架構包含分別來自實證與詮釋研究途徑的三個關鍵概念，分別是：主觀的理解 (the subjective understanding)、詮釋的理解 (the interpretive understanding) 以及實證的理解 (the positivist understanding)，此三個概念構成其所謂理解的三個層次 (three levels of understanding) (Lee, 1991: 351-352)，有興趣深入瞭解的讀者可進一步閱讀該篇文獻的說明。

表 1 受訪者背景資料表

機關名稱	位階	性別	代碼	訪談日期	備註
臺北市政府研究發展考核委員會	主管	女	A1	2012/05/18	1999 市民熱線主管機關。
桃園縣政府研究發展考核委員會	主管	女	A2	2012/05/18	1999 縣民熱線主管機關。
臺中市政府研究發展考核委員會	主管	男	A3	2012/05/29	1999 市民熱線主管機關。
臺南市政府聯合服務中心 (一)	主管	女	A4	2012/05/29	1. 臺南市有兩個聯合服務中心。 2. 1999 市民熱線主管機關。
臺南市政府聯合服務中心 (二)	主管	男	A4-1	2012/05/29	1. 臺南市有兩個聯合服務中心。 2. 主動配合接受訪問，並和另一位主任同時受訪。
高雄市政府聯合服務中心	主管	男	A5	2012/05/15	1999 市民熱線主管機關。
臺北市政府公共運輸處	主管	男	A6	2012/05/28	承辦 1999 陳情案件量較多之業務機關。
新北市政府警察局	承辦員	男	A7	2012/05/21	承辦 1999 陳情案件量較多之業務機關。
桃園縣政府環境保護局	承辦員	女	A8	2012/05/31	承辦 1999 陳情案件量較多之業務機關。
臺中市政府交通局	主管	女	A9	2012/05/29	承辦 1999 陳情案件量較多之業務機關。
臺南市政府工務局	主管	男	A10	2012/05/29	承辦 1999 陳情案件量較多之業務機關。
高雄市政府環境保護局	主管	男	A11	2012/05/15	承辦 1999 陳情案件量較多之業務機關。

註：新北市政府「1999 熱線」主管機關因內部理由，未能接受約訪，故未列入受訪名單中。

資料來源：本研究。

訪談題綱的設計係依據本文的研究問題發展而得，內容涵蓋四個子研究問題關切的重點，包括文官認知的回應性政府內涵、裁量回應原因、裁量回應偏好、以及資通訊科技的功能等，總計訪談七個問題，茲就研究問題與訪談問題之關係，整理如表 2 所示。在資料分析方法上，作者運用 Anselm Strauss 與 Juliet Corbin 等兩位學者建構的紮根理論（grounded theory），故在取得訪談逐字稿（以下簡稱文本）後，即透過理論揭示的開放編碼（open coding）程序，¹⁰ 進行訪談資料的概念化（conceptualizing）工作。

表 2 深度訪談題綱與研究問題關係對照表

研究問題面向	訪談題綱
回應性政府內涵	請問您認知的「回應性政府」須具備何種特質？
裁量回應原因	請您說說看在「回應性政府」中，一個公務員應扮演何種角色與行為，才能達到「回應性政府」的功能？ 請問您認為公務員之所以願意回應民眾需求，主要是受到那些因素的影響？
裁量回應偏好	在您的工作經驗中，民眾的意見要如何才會被納入行政機關的政策規劃內容（請舉例說明）？ 在您的工作經驗中，民眾的意見要如何才會改變或影響貴機關原定的執行方式？
資通訊科技功能	您認為資通訊科技在政府回應民眾的工作上可扮演何種角色？ 您認為市（縣）政府設立「1999 市（縣）民熱線」，對提高市（縣）政府回應民眾的能力有無幫助？您所持的理由為何？

資料來源：本研究。

為此，作者在進行資料分析之前，先將文本交由兩位研究助理¹¹共同協助審視，並依據訪談題次歸類文本資料，以確保資料分類的信度。其次，在進行分析時，作者先反覆閱讀文本，並在閱讀過程多次反思文本與現象的意義後，才進行文

¹⁰ 所謂開放編碼，意指研究者用以界定資料中所發現之概念，及其屬性和面向的分析歷程（吳芝儀、廖梅花譯，2003：105）。

¹¹ 作者感謝政大公行系碩士班莊婷宇和邱苡茜兩位同學，對訪談逐字稿的整理及研究過程的行政協助。

本的開放編碼。作者在完成逐字稿開放編碼後，不但再次閱讀文本與核對編碼後概念間的關係，同時也利用開放編碼後的抽象概念，進行主軸編碼（axial coding），¹² 俾發掘概念與概念間的關係，以及作者從概念關係演繹出的概念結構。作者採取此一繁複編碼程序的目的，在於確保概念的形成能具有適當的理論飽和度（theoretical saturation），¹³ 並滿足將概念紮根於資料的研究方法要求。

二、個案背景簡介

為學習企業導入顧客關係管理的精神，近年來世界各國主要都市政府，皆已提供類似企業的電話客服專線服務（Call center），列舉如美國紐約 311 專線、英國倫敦 101 專線、中國香港 1823 專線、日本札幌 4894 專線、韓國首爾茶山 120 專線等等。同樣地，我國的地方政府也學習此一風潮，於近年陸續成立「1999 熱線」，目前已有基隆市、臺北市、新北市、桃園縣、新竹市、苗栗縣、臺中市、南投縣、嘉義市、臺南市、高雄市、宜蘭縣、花蓮縣、臺東縣、金門縣以及連江縣等 16 個縣市政府設置。有「1999 熱線」之縣市居民只要撥打該專線電話就可以獲得市政資訊的解答、陳情市政問題，甚至是要求市政府提供即時派工服務。「1999 熱線」可視為學習企業顧客導向精神而建立的便民服務系統，透過資通訊科技的應用，整合政府橫向與縱向的作業流程，促使地方政府能站在民眾立場為其解決非緊急的各種地方政府疑難雜症，以加速地方政府回應民眾的能力。作者之所以選擇臺北市、新北市、臺中市、臺南市、高雄市以及桃園縣等六都的「1999 熱線」做為研究個案，係基於下列四項理由：

- （一）城市規模：五個直轄市以及一個準直轄市的人口數皆超過一百八十萬人，除臺北市面積較小之外，其餘的縣市在合併改制成為直轄市後，轄區面積皆達到兩千平方公里，渠等合計之管轄人口數與面積皆佔了臺灣 50% 以上的比

¹² 所謂主軸編碼，意指關連類別與次類別的歷程，也就是沿著概念屬性和面向上的直線，使類別和次類別相互關連的行動（吳芝儀、廖梅花譯，2003：128）。

¹³ 所謂「理論飽和」意指研究者已無法從現有以及再補充的資料中發現新的概念類別、屬性、面向、條件、行動或關係時稱之（吳芝儀、廖梅花譯，2003：149），「飽和」是一個頂點，當頂點產生時研究者再蒐集資料就會產生浪費時間與金錢的反效果（吳芝儀、廖梅花譯，2003：140）。

重。

- (二) 制度體制：依據地方制度法規定，直轄市之區公所為市政府派出機關，區長由市長指派，故當民眾進行陳情案件的反應時，「1999 熱線」可以直接受理並指揮至各區，不必透過鄉鎮市公所傳達民眾需求。雖然縣市合併改制前的鄉鎮市公所業務分配和職責不一，但改制後已統由直轄市政府全權處理，因此對於各直轄市政府而言，「1999 熱線」能協助辦理全市業務整合與分派工作，但非直轄市政府則仍須透過鄉鎮市公所依權責轉辦。值得注意的是，桃園縣目前雖僅為準直轄市地位，但相關人員仍持續進行改制為直轄市的心理及相關工作準備。由於桃園縣已確定即將升格為直轄市，故作者認為相關人員意見也值得納入參考。
- (三) 市政業務相似度：六都「1999 熱線」的業務性質相近，內容皆包含接受民眾市政諮詢、轉接電話、受理陳情案件以及立即派工案件，其設置之目的，主要在於透過類似企業電話客戶中心的親切、效率與方便的服務，改善政府與地方居民的互動關係，並提高政府正面的便民服務形象。
- (四) 話務中心服務模式相似度高：六都「1999 熱線」的服務模式幾乎雷同，各話務中心都是全天候二十四小時服務，派有專責話務人員（多是委外人員）接聽民眾來電，後送案件則交由市政府各機關輪值人員處理相關業務。不過仍有細微的差異，如臺北市、高雄市的 1999 熱線為民眾免付費專線，臺中市、桃園縣則有免費通話時間限制；另外臺北市、新北市以及臺中市還分別提供聽障朋友手語視訊服務。

參、訪談資料分析

一、地方文官認知的回應性政府內涵

從受訪者意見的整理和歸納發現，受訪者對於「回應性政府」的認知可分成兩個概念層次，第一個是政府回應民眾的態度層次，意指政府應該採取何種態度回應民眾需求的認知，受訪者主要陳述的概念依序為同理心和主動；第二個是政府回應民眾的標準，受訪者主要陳述的概念依序為效率、專業與責任，茲就其意涵說明如

下。

（一）政府回應民眾的態度層次

依據受訪者的語意，受訪者所謂的同理心，其實含括了最廣泛的政府與民眾互動態度，內容包括耐心、溝通（包括傾聽、提供資訊）、顧客導向、貼心等概念，事實上同理心的概念與公民關係管理中服務對象導向的論點不謀而合，因為同理心就是從民眾的角度認知問題，並設法以民眾需要的方式解決問題，這恰好就是服務對象導向的核心論述。例如：

我們盡量讓民眾感受到我們有同理心，真的替民眾著想，感受到民眾的感受。政府在服務民眾的需求時，有時候真的能夠苦民所苦啦，會真的看到民眾的需要，而不是一味的盲從。（A2）

第一個最重要的就是「同理心」。因為我們絕對不能站在政府的角度來思考，我們當然是公共的角度，最重要的是，同理心就是站在民眾的角度。（A5）

至於，受訪者提出主動的觀點，則意謂除了被動反應民眾需求之外，還應該從公共利益的角度，事先想到民眾的需求，並在民眾尚未提出之前就積極先行解決。例如：

回應性政府就是我們要主動，採取主動，主動積極就是除了民眾來告訴我，甚至民眾不知道我們還要主動去告訴民眾。（A5）

只要是民眾所提出的問題的話，我認為政府，都應該要積極的去回應問題，包含第一時間的回應，即刻的回應，甚至是主動的幫他想辦法解決這些問題。（A11）

（二）政府回應民眾的標準

受訪者所謂的效率，內容包含便民、電子化以及行政流程整合，其論點多主張政府應選擇以最即時、快速的方式回應民眾的需求。例如：

第一個就是我覺得說時效性的問題，我們必須立即回覆對方；第二個，你收到時效性之後，你變成說，因為一般人家來講陳情，只有兩種，

可以或不可以，要告訴人家原因；第三是要幫人家想怎麼解決。(A4-1)

答覆過程或者是他答覆的時候你怎麼讓他覺得到這個是一個很貼心的一種服務喔，那當然效率是很重要……。(A7)

至於，受訪者提及的專業概念，其內容則包含文官的專業判斷（或裁量）以及危機處理，其論點著重在文官應以其專業知識，協助民眾解決問題。例如：

回覆民眾的時候除了科技的平臺以外，速度或專業都是很重要的，你必須有專業與效率就會提升，如果說大家都不是很了解，或是這個案件怎麼辦理並不知道流程的話，他對案件的時效會拖累，就是說民眾會感受到，怎麼案件需要辦這麼久……。(A7)

我覺得最主要是，必須要專業，這個最重要的最核心的，再來是你必須要有耐性，必須要秉持著負責任的態度，同理心，還有一點就是你必須要有解決問題的誠意，因為常常民眾會覺得說你都是很官僚性的制式性的回覆，沒有辦法解決我的問題……。(A4)

最後，有關受訪者提及的責任概念，則用以指涉政府必須站在更高公共利益的角度回應民眾需求，若個別民眾私益與廣大公共利益不相容時，政府應該告知民眾原因，並要有承擔向民眾說不的責任。例如：

當個人受損，你要看這件事情是不是影響到大眾的利益？如果他是違建影響大眾利益，那真的是要思考，因為是大眾利益，但是如果在違建跟大眾利益取得一個平衡，就是政府機關必須要經過很多程序去探討的一個結果，……，如果只是維護社會少數人的利益的時候，那我覺得政府應該有這個魄力把它拆了，不會因為一方的施力，你就失去施政應該有的原則跟魄力，這個時候我覺得政府就該有公權力要出來。(A2)

政府能夠回應民眾所提出來的問題，即在他的施政綱要裡面能夠有所回應，譬如 1999 市民服務中心來的一些案件，我們答覆他們的時候，能夠針對問題給他一個答覆，就算我們窒礙難行也能夠跟他們說明出我們應該的緣由來，……。(A10)

綜合而言，多數的受訪者表示回應性為地方政府為民服務的重要理念，多數受

訪者也認知回應性政府除了滿足民眾私益需求外，還必須滿足更廣大公共利益的論點，誠如受訪者 A2 所說的：「因為很多民眾的感覺是個人的期待，不是大眾的期待，政府既然是公共財的分配者，必須要有利大眾的而非私利。」。從受訪者的回答中，作者歸納受訪者對回應性政府內涵的認知概念及概念表達次數，並整理如表 3 所示。¹⁴

表 3 受訪者概念綜整表（題綱一）

代碼 概念	A1	A2	A4	A4-1	A5	A6	A7	A8	A9	A10	A11	累計次數
同理心		✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	9
效率	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	8
專業	✓	✓	✓		✓		✓					5
責任		✓	✓		✓				✓	✓		5
主動		✓			✓		✓	✓			✓	5

註：由於受訪者 A3 未回答本項問題，故未列入統計。

資料來源：本研究。

二、地方文官裁量回應原因

有關地方文官裁量回應民眾需求的原因，亦可分為兩個層次，第一個是文官對於扮演回應民意角色的自我認知，以及地方文官感受到民意能進入政策過程的影響因素。

（一）地方文官的回應角色認知

從受訪者意見中，作者歸納出文官於回應民眾的過程，可扮演專業工作者、體察社會需求者、堅守公務價值者以及溝通者等四種角色，其中專業工作者需具備依權責執行工作、學習吸收新的專業知識以及適時教育民眾的能力。例如：

我覺得公務人員應該要常常看時事，看看別人想想自己，看看別人離

¹⁴ 作者製作表 3 至表 9 等表格的用意，在於呈現作者從訪談資料萃取出概念的理論飽和度，以及不同受訪者意見的接近程度，惟依據本文研究方法的要求，累計次數不能做為概念取捨的標準。

譜的狀況；第二部分是自己的態度。第三個是專業度，平常要常常研讀新的法規，不要一味將自己關在以前的法規中。（A4-1）

對系統要夠了解，要以積極的態度去了解系統的架構，電腦的流程或是使用的功能，要多學習多詢問，個人的心態也很重要，願不願意放下來學習？因為時代在改變，一直在堅持過去或以前系統怎麼樣是不夠的，要想辦法增加或建議。（A7）

體察社會需求者應走出辦公室，主動瞭解社會脈動及民眾需求。例如：

公務人員最好要有角色重疊的扮演，不能只有單純的公務員、公部門的角色，若能涉及到其他領域，各個社團或利益團體的其中的一個會員會比較好。還有公務人員不能只坐在辦公室，必須走出去，唯有走出去，去體察民情，你才真正知道和了解社區的需求。（A5）

我覺得公務人員，只是一份工作，他離開這個辦公室他其實也是市民啊，這個就是你將心比心，本來就是應該要具備這樣的特質啦，那再加上體制內有系統地去做。（A4）

堅守公務價值者需站在公共利益角度執行公務，並擁有公平正義的觀念來分配社會資源。例如：

公務人員基本上有他的認知及品格定位，要做對的事要做正確的事，這才是你要的堅持嘛，一味的符合民眾的期待是不是真的適合政府的施政作為？我不容許政府在這方面做無謂的支出，因為我們該堅持自己的原則，因為我們服務的是在地鄉親。（A2）

政府掌握了社會上的公共資源，扮演分配者的角色，因此必須具有公平正義的觀念。（A5）

民眾有一些建議是很理想化的，政府施政要照顧到所有普羅大眾，因此當某一個角度的問題出來時，要去檢視說政策上面是不是有盲點，有忽視到哪些人？立場上應該要比較超然公正，在比較上面的位置去看，要像海一樣廣納百川，在不一樣的意見中異中求同，然後逐步實行，我們要逐步漸進，然後一方面要去教導民眾。（A10）

溝通者需和民眾溝通互動、蒐集民意以及聆聽和包容民眾意見。例如：

所以不管是哪一種政策，我們在推動市政府的任何一個比較重要的政策的話，我們都會根據你說的，來做一個互動，也就是說你規劃出來的東西，因為專家學者規劃出來的東西，到地方去做說明會一定會很多意見，那我們會盡量蒐集民眾的意見，把那個之間的衝突降低…。(A3)

必須要聆聽，聆聽後面代表的就是你要夠謙卑，你要夠包容，然後願意服下來，願意放棄自己的本位主義，放棄自己的一些心思情感意志，自己所堅持的東西，這當然不是很容易。公務人員面對民眾的問題，要積極地盡一切的努力去溝通去協調，主動地回應民眾。(A11)

從受訪者的回答中，作者歸納受訪者對文官回應民意角色的認知及概念表達次數，並整理如表 4 所示。

表 4 受訪者認知概念綜整表（題綱二）

概念	代碼											累計次數	
	A1	A2	A3	A4	A4-1	A5	A6	A7	A8	A9	A10		A11
專業工作者	✓			✓	✓		✓	✓		✓	✓		7
體察社會需求者				✓	✓	✓	✓		✓		✓	✓	7
堅守公務價值者		✓			✓	✓			✓		✓		5
溝通者			✓								✓	✓	3

資料來源：本研究。

（二）影響地方文官裁量回應因素

作者依據受訪者意見，整理出影響文官裁量回應因素，包括法令規章、監督控制、公務價值、專業能力與首長態度等。法令規章意指文官執行職務時，外在的法規制度，包括正式的行政程序與規章及非正式的組織文化、規範。例如：

我覺得大部分應該是制度面，本來設計就是這樣，也有議員和媒體的監督，這都會有影響。(A1)

他一定有一個官僚體制的約制，他一定要回應，另外一個就是他對於

這個機關的一個政策，組織文化的一個政策的認可，認同這個事情他一定會回應。還有一個行政的程序裡面的法規，一定要回應的，這是必定的。

(A3)

監督控制意指民意機關、媒體以及上級主管對於文官行為的監督與管控。例如：

至於「長官」的部分，他也有可能是民意代表，就是說民意機構。民意機構對我們市府提出需求、建議，那我們要做一個回應，做一個評估。當長官把這個指令下來的時候，基本上我覺得要看那件事情的嚴重性。我也會揣摩上意，看看這件事情到底是什麼樣一個狀況，甚至說我們也會再回去追問、了解一下到底說長官的意圖是什麼。(A6)

我覺得現在好像是媒體的一個社會耶，我覺得不管是什麼事情只要媒體…，就算是我們縣府各局處對媒體都是有一個程度的尊重。(A8)

公務倫理意指文官的民主素養、從事公務的理想性、從事公務的責任態度、對民意的關心以及個人的品德操守等倫理價值。例如：

積極面是第一個就是公務人員需要品德教育，品德教育當然就包括說鼓舞士氣，你的道德操守，你的親切態度，消極面就會講到獎懲。(A4-1)

個人擔任這個公職他是有什麼樣的抱負，他的理想性是在哪裡，最重要是他生長背景也有關係，還有偏向個人他們的個性跟特質是不是負責任。(A10)

專業能力意指標準作業流程的建立、專業裁量與評估、有效執行等能力。例如：

第一個就是說，它的可行性，就是說我會先評估他的意見的可行性。如果是一點機會都沒有的話，那我是不可能去做任何作為的。但是如果當我評估之後，這個是有可能的做的，那我會把它簽報給上面。(A6)

我會依照民眾所反應的，然後我有空的時候會去看，看了以後覺得他

們講的真的很有道理，所以我就會想要把他擬定說這個我們科裡可以去修正。（A10）

首長態度意指長官的指示、意見以及主政者的行為表現。例如：

我是覺得像主政者，他如果說也是很關心民意的話，這樣也會無形帶動他的部屬們。（A4）

如果長官有在這方面去強烈的要求，下面的人就比較願意去做，還有一些整個機關他們設立 SOP 標準作業流程。（A10）

綜合而言，受訪者在文官行使回應裁量行為過程中應扮演的角色以及受影響因素的意見一致性頗高，多位受訪者皆不約而同地提到類似的看法。從受訪者的回答中，作者歸納影響文官回應民眾的因素類型及提及該因素的次數，並整理如表 5 所示。

表 5 受訪者認知概念綜整表（題綱三）

代碼 概念	A1	A2	A3	A4	A4-1	A5	A6	A7	A8	A10	A11	累計次數
法令規章	✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓		8
監督控制	✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓		8
公務倫理				✓	✓	✓			✓	✓	✓	6
專業能力		✓					✓	✓		✓		4
首長態度				✓			✓		✓	✓		4

註：由於受訪者 A9 未回答本項問題，故未列入統計。

資料來源：本研究。

三、文官裁量回應偏好

從受訪者的回答可知，民意要進入公共政策的規劃與執行階段，必需符合幾個受訪者共識的條件，包括民意匯集程度、符合決策者偏好、符合文官專業判斷、議題本身的重要性以及政府資源是否足夠等。依據受訪者意見，作者概念化民意匯集程度，意指同一則民意是否由一定數量的不同民眾分別提出，當提出人數愈多時則本項需求愈有可能列為較優先解決的事項。例如：

你民眾反映的意見，他的意見是不是夠好，反映的人是不是夠多，質跟量的問題。再來就是，如果說這些意見是經由一些意見領袖或是社團，或是里長或是一些民意代表來反映，他基本上是具有有一定的民意的基礎，所以也會被重視。(A4)

其實民眾反應的話絕對不是單一次的反應我們就會把它納入，絕對是經過很多次的，而且絕對不是同一個人。當這個量達到一定的程度，我們開始做動作的時候，當然並不是說有「量」，我們就一定會馬上做。只是當反應的數量有了以後，我們再來看我們要修的東西、要調整的東西，要訂定這個政策的時候，我們就會把這個民眾的意見帶進來。(A6)

符合決策者偏好，意指該項民意與首長、民意機關的意見是否相符，若相符則會被認可進入政策過程。例如：

每周二早上都會開市政會議，我們就會把上周民眾的陳情案件提出，讓府級長官看上周民眾意見後，指示相關局處針對這個部分去規劃檢討。(A1)

要有地方首長的意志，施政方向 match，有 match 的話就會，不會 match 的話除非一個是行政首長，另外一個就是民意機關。我們有府會，中央是行政院和立法院，地方一樣也是行政立法，就是市政府和市議會啊。若不是行政首長的施政方向的話，否則就是民意機關。在此規畫之下才有可能被納入政策內容，否則這談何容易啊。(A11)

符合文官專業判斷，意指該項民意是否符合歷史經驗、是否符合法令以及是否具有可行性等，若民意與文官的專業判斷相符，也較有可能被優先處理。例如：

那民意代表站在民眾的角度，他一定希望設，但是我們一定會按照法規告訴他，如果在安全上，評估了之後，公共安全如果沒有問題，就依照法規來做，若真的是法規上不行做的部份，我們會要求業務機關，不管是承辦人員或者是各級主管，一定要跟當事者去回應，而且很婉轉的跟他講說，這個是因為什麼原因所以沒有辦法做，請你諒解。(A3)

但是並不是因為民眾意見量大我們就要優先去處理他，……除了很多

人反應一件事之外，歷史經驗也是我們考慮的因素。(A4-1)

議題本身的重要性，意指民意表達的管道，如民意代表、媒體或公聽會等場合提出，符合機關權責以及符合具體事實等，被認定為重要議題的民意，較有可能被優先處理。例如：

至於說有些機關，他為什麼有些案子會處理的更快，因為已經聽到說，現在媒體已經出來了，……他怕媒體一報出來，他被我們的市長盯，他也會快去處理。但是我說過，這個前提都是必須，是合法可以滿足的。(A5)

因為公務員在社會上是我說一句老實話，是非常不受尊重的一群，所有的報紙只要登這個公務員，他有甚麼樣涉嫌甚麼樣，95% 的人認為那是真的。我們最近有議會把一個公務員，就直接公審他了，就議員直接說，那個公務員怎樣怎樣，就前兩天的新聞，他甚麼跟員工收甚麼公基金甚麼的，不應該甚麼的，議員在議會講是不受責難的嘛對不對，但是他只要一講出來，這公務員馬上就被調職，本來科長就被調非主管。(A9)

政府資源是否足夠，意指政府的預算、人力等資源是否足以回應民眾的需求。例如：

他反映的內容是否可行，還有因為機關在執行業務都有專業的判斷，所以今天民眾反應可行和機關判斷，很重要的就是預算，就是錢，那如果預算不夠，也可以分為短中長期計畫去完成，我覺得應該就可以去做。(A1)

處理 1999 陳情案件機關的考量是，第一個預算額度；第二個，當地的人民受到的威脅，人數的多寡嚴重性。今天能做的，我會盡量滿足市民的要求，不會設你幾個人頭，但前提就是要我有錢。(A5)

值得注意的是，有多位受訪者表示一旦政策納入執行，民眾即使有其他意見也很難調整，就算調整也只有彈性微調空間而已，如受訪者 A8 所言：「一旦一項政策我們下去執行之後，其實很難說中間有什麼改變、變遷，其實還蠻難的，除非這個政策真的是執行上有困難，很明確的窒礙難行才會可能，要不然如果我們已經執

行了，民眾聲音意見要去改變，我覺得基本上已經不太可能了」。此外，多位受訪者也都提及民意匯集後，還需要陳核首長決定後，才會真正進入政策過程，如受訪者 A4 所述：「我覺得現在機關他們都很尊重民意，……我所知道的，幾乎所有機關他們都會呈到局長那邊去做決行。我這樣的回覆到底可不可以給民眾，都是局長他們都有看過……那相對的，局長他們也了解，比如說他們業務上出了甚麼樣的瑕疵必須要修正，他們也會做即時性的處理。」。換言之，民意反映只能視為納入政策過程的充要條件而非必要條件，它是引起有權決策者（包括承辦人及其階層主管）注意的關鍵。綜合多位受訪者的說法，作者歸納受訪者對民眾意見被納入政策規劃的原因及表達次數，並整理如表 6 所示。

表 6 受訪者認知概念綜整表（題綱四）

概念	代碼											累計次數	
	A1	A2	A3	A4	A4-1	A5	A6	A7	A8	A9	A10		A11
民意匯集程度	✓	✓		✓	✓	✓	✓			✓			6
符合文官專業判斷		✓	✓	✓			✓			✓	✓		6
議題本身的重要性				✓	✓	✓		✓	✓	✓			6
符合決策者偏好		✓		✓							✓	✓	4
政府資源是否足夠	✓					✓				✓			3

資料來源：本研究。

至於，受訪者對民眾意見能影響政策執行的原因及表達次數，則整理如表 7 所示：

表 7 受訪者認知概念綜整表（題綱五）

概念	代碼											累計次數	
	A1	A2	A3	A4	A4-1	A5	A6	A7	A8	A9	A10		A11
符合文官專業判斷	✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	10
符合決策者偏好	✓			✓							✓	✓	4
議題本身的重要性	✓					✓		✓					4
民意匯集程度	✓		✓		✓								3

資料來源：本研究。

四、資通訊科技的功能

多數的受訪者認為資通訊科技的主要優點在於提高對民眾回應的效率，其次是增加民意來源、加速內部的協調溝通、提供決策支援以及監督控管。當然，也有極少數的受訪者看到了負面功能，如增加公務員的工作壓力，以及數位落差造成科技僅能服務特定對象的問題。茲就受訪者意見，將資通訊科技扮演的功能分成正面及負面等兩個面向，並分別說明如下：

（一）就資通訊科技扮演正面功能而言

資通訊科技可提高對民眾回應的效率。例如：

科技當然就是說他回應的速度提升，或是說他有一些其他的功能性，基本上取決於這個系統，系統如果說他有這些功能的話基本上會得到不錯的滿意的部分。（A7）

政府在回應民眾上的這個效率也變快了，以前可能早期都要公文書信往返，現在有電子公文嘛，有 e-mail，我就可以直接在電子信箱上就直接回覆了。所以我們現在再回應民眾 1999 這個案件上，我們都是用 e-mail 回覆了。（A11）

資通訊科技可增加民意來源，幫助接收民意。例如：

資通訊建立之後，不管是透過網路進來或是 1999 進來，對民眾直接參與公共事務，是可以直接去面對。就是說他可以提供很多意見，提供很多意見對民眾而言，就有參與感……。（A3）

這些科技發達了以後，變成說反應的量會增加，節省他們時間，他的反應量會增加，反應的內容會更多，然後項目會更複雜，更多元化。（A6）

資通訊科技可加速與民眾的溝通。例如：

現在最常用就是 e-mail，可以讓民眾很清楚說，你是因為什麼原因可以或不可以，回到我最一開始講的，你用 e-mail 告訴他，會很清楚看到文

字的表達……。(A4-1)

他這個平臺你可以做一些行銷，置入行銷也好，或是怎樣的行銷，或是一個形象改變，或說讓人家比較有好的觀感，這也是其中之一。(A8)

資通訊科技可支援決策。例如：

那我們政府機關收到的資訊，他可能就會蒐集很多各方面的意見進來，去做政策上的調整或政策上的參考，做一些調整。(A3)

當然說整個資通訊的科技在我們這邊來講的話，也是對我們有幫助，因為我們可以彙整資料啊，去整理啊，去建立資料庫等等。整體而言，是利大於弊的，幫助我們在行政的一個統計、分析上面，在引導我們去做一些決策。(A6)

資通訊科技可幫助管理者監督管控。例如：

資通設備幫助很大，如果沒有這個設備，電話通報不完，而且電話一直進來，有一個系統使用，對大家都很方便，控管案件也比較容易。(A1)

應該是說可以幫助稽查人員的工作。我們當然會針對一再陳情案件加強稽查，會嚴加控管，一直到他的稽查案件不見消失。(A8)

(二) 就資通訊科技扮演的負面功能而言

資通訊科技可帶來民眾的數位落差，擴大民眾間的不平等。例如：

我們曾經做一個民意調查跟問卷，就是說事實上可能還有 30% 幾左右的人是不用電腦的，並不是 100% 的人都用電腦，那你科技服務畢竟是有特定的對象……。(A2)

資通訊科技造成文官的工作量的增加，成為文官工作的壓力來源。例如：

另外一個面向是造成我們這邊的壓力跟工作量就大增，還有造成查證上的一些困難。(A6)

綜合而言，受訪者主要將資通訊科技視為提高處理人民陳情案件效率的利器，

其次是關注到資通訊科技具有協助公務員分析民意需求的能力，最後才是促進和民眾溝通與決策支援的能力。而且受訪者對資通訊科技功能提及正面看法的次數者，也遠高於提及負面看法的次數。作者歸納受訪者認為資通訊科技在回應民意過程提供的功能及反應次數，並整理如表 8 所示。

表 8 受訪者認知概念綜整表（題綱六）

概念 \ 代碼	A1	A2	A3	A4	A4-1	A5	A6	A7	A8	A10	A11	累計次數
處理效率		✓		✓	✓			✓	✓	✓	✓	7
接收民意			✓	✓		✓	✓				✓	5
與民溝通	✓				✓	✓			✓			4
決策支援			✓				✓			✓		3
監督管控	✓								✓			2
壓力來源							✓					1
數位落差		✓										1

註：由於受訪者 A9 未回答本項問題，故未列入統計。

資料來源：本研究。

（三）「1999 熱線」的功能

受訪者皆認為「1999 熱線」對民眾有正面的幫助，主因是「1999 熱線」可以提高政府回應民眾需求的效率。但也有部分受訪者提醒到「1999 熱線」的能力限制問題，包括可以處理的問題類型、問題數量等都是有限的，如受訪者 A9 表示：

「現在每個人都可以打，所以我們事情變多了，所有原來可以處理的事情現在都是一樣可以處理，不能處理的事情還是不能處理。」。比較有趣的是多數的業務機關受訪者共同反映「1999 熱線」為文官帶來工作壓力，包括增加業務量、被監督的壓力，甚至是成為民眾用來報復他人的工具，例如受訪者 A8 表示：「工作的負荷，其實我覺得任何一個政府機關的人力都是有限的，那像在舉一個例子，局裡面的檢舉達人，那個案件量是暴增，給檢舉達人的獎金是 30%，那案件量是多到爆炸，我們的人力就這麼多……。」；受訪者 A6 則說：「那有一些純粹的是為了報復性的投訴，報復性的投訴，因為我們這邊都有收過嘛，而且還為數不少……。」

值得注意的是，企業的客服中心多將客服專線當作是整合企業跨部門服務資

源、蒐集顧客偏好以及企業決策資訊的重要管道。但多數的受訪者把「1999 熱線」的主要好處放在對民眾需求快速回應以及整合服務資訊的功能上，卻僅有少數人注意到「1999 熱線」有助於政府機關蒐集民意、促進跨機關協調以及協助決策支援的功能。當然也有一位受訪者提醒「1999 熱線」會干擾行政機關原有業務的推動，而主張要限縮其干擾範圍，以避免造成其他行政機關業務的排擠效應。例如，受訪者 A2 表示：「我只要打 1999，他就會幫我聯繫若干人等去處理這樣的問題，但是…，這個東西干擾到行政的作業，所以呢 1999 的設立呢應該考量到某些特定項目，而不是所有的事務通包。」關於這點，作者雖將其劃為「能力有限」的概念，但其本質與單純是 1999 解決能力不足的看法還是有差異，故特別列出以利吾人深思其中的意涵。作者歸納受訪者對於「1999 熱線」功能的看法及意見反應次數，並整理如表 9 所示。

表 9 受訪者認知概念綜整表（題綱七）

概念	代碼											累計次數	
	A1	A2	A3	A4	A4-1	A5	A6	A7	A8	A9	A10		A11
回應速率	✓		✓	✓	✓		✓			✓	✓	✓	8
增加業務量		✓						✓	✓	✓	✓	✓	6
整合服務資訊	✓			✓	✓			✓					4
能力有限		✓	✓							✓			3
回應追蹤	✓					✓						✓	3
接收民意						✓					✓		2
協助聯繫		✓			✓								2
報復他人工具							✓			✓			2

資料來源：本研究。

肆、結論

一、研究發現

從前述的分析顯示，本文已分別萃取出數個不同的抽象概念。作者進一步將本研究關切的四個子研究問題重點，以及質化分析所得之研究構念（作者定義為概念

的群組意義）、主軸定位（亦即構念與概念的直線關連）以及萃取出的概念，整理如表 10 所示。依據表 10 的內容，作者可分別回答本文的四個子研究問題如下：

第一、地方文官認知的回應性政府內涵為何？

地方文官認知的回應性政府內涵包括文官回應態度與回應標準兩個層次，前者包含同理心與主動，後者包含效率、專業與責任等認知概念。

第二、何種因素會影響地方文官對民意的回應？

影響地方文官回應民意的因素包括文官自我的角色認知以及民意進入政策過程之因，前者受到專業能力以及公務倫理影響，塑造出專業工作者、溝通者、堅守公務價值者、體察社會需求者等四種角色，後者受到外在控制以及行政系統與程序影響，形成三種概念，分別是首長態度、監督控制以及法令規章。

第三、地方文官對民意有無回應偏好？其具體內容為何？

地方文官會因公共議題的本質而影響其回應民意的偏好，亦即讓民意進入政策過程而加以回應，這些本質包括民意匯集程度、符合決策者偏好、符合文官專業判斷、議題本身的重要性、政府資源是否足夠等概念。

第四、資通訊科技可在地方文官回應民意的過程中提供何種幫助？

資通訊科技扮演輔助性角色，可以提供輔助公民參與以及行政管理的功能，但資通訊科技亦同時存有正負面功能，前者可提供正面的資訊傳遞、處理效率、接收民意等功能，以及負面的數位落差功能；後者可提供正面的監督管控、協調溝通、決策支援等功能，以及負面的壓力來源功能。在此情形下，「1999 熱線」受到資通訊科技輔助的影響，同時帶有正面及負面的功能，前者包括整合資訊、接收民意、回應速率、回應追蹤、協助聯繫等功能；後者包括干擾例行業務、能力有限、任務重疊浪費、增加業務量、報復他人工具等功能。

然而，上述的研究發現，其實尚無足夠的資訊可以回答「地方文官究竟是如何回應民意？」的核心問題。為進一步拼湊出地方文官回應民意的圖像。作者對照前述研究發現與相關理論文獻後，描繪地方文官回應民意的過程如圖 1 所示。

表 10 研究問題面向與研究構念、認知概念對照表

研究問題面向	研究構念	主軸定位	認知概念	說明
回應性政府 內涵 (研究問題一)	回應性政 府理念	文官回應 的態度	同理心、主動	在地方文官認知觀念裡，回應性政府具有若干價值，惟從後續的訪談中發現，此些價值為一種理想目標或稱為願景，因為實務上存在太多限制而無法達成。
		文官回應 的標準	效率、專業、責任	
裁量回應原因 (研究問題二)	文官角色 認知	專業能力	專業工作者、溝通者	從深度訪談資料與公務員認知概念分析可知，文官內在價值包含兩種面向：專業價值與民主價值，故就文官自我角色認知概念之相關性進行分類。
		公務倫理	堅守公務價值者、體察社會需求者	
	民意進入 政策過程 之因	外在控制	監督控制、首長態度	行政的外在控制主要來自於階層的控制，內容包含監督控制及首長態度兩項概念。
		行政系統 與程序	法令規章	行政系統與程序是文官行使裁量權的正式法令以及非正式制度的組織文化、規範和運作規則，從深度訪談資料可知，法令規章的概念同時包括正式與非正式制度的意涵。
裁量回應偏好 (研究問題三)	公共議題 本質	政策規劃 階段	民意匯集程度、符合決策者偏好、符合文官專業判斷、議題本身的重要性、政府資源是否足夠	公共議題是公民透過主動參與，向政府機關表達的服務需求。就地方文官認知概念而言，公共議題是否有足夠的意見反映人數、反映者身份以及議題重要性等因素，會影響該意見被納入政策過程的機會。
		政策執行 階段	民意匯集程度、符合決策者偏好、符合文官專業判斷、議題本身的重要性	
資通訊科技 功能 (研究問題四)	資通訊科 技	輔助公民 參與功能	正面：資訊傳遞、處理效率、接收民意； 負面：數位落差。	資通訊科技的正功能為一種輔助者的角色，它可以輔助公民參與，亦可輔助行政機關進行管理。值得注意的是，資通訊科技亦帶

研究問題面向	研究構念	主軸定位	認知概念	說明
	1999熱線	輔助行政管理功能	正面：監督管控、協調溝通、決策支援； 負面：壓力來源。	有負面功能，如數位落差造成參與不公平的問題；提供民眾陳情的便利性造成工作壓力來源的問題。
		正功能	整合資訊、接收民意、回應速率、回應追蹤、協助聯繫	多數受訪者認為「1999 熱線」對於市民而言可帶來極大的好處，但卻也因此加重公務員的工作負荷，並影響行政體系的運作。
		負功能	干擾例行業務、能力有限、任務重疊浪費、增加業務量、報復他人工具	

資料來源：本研究。

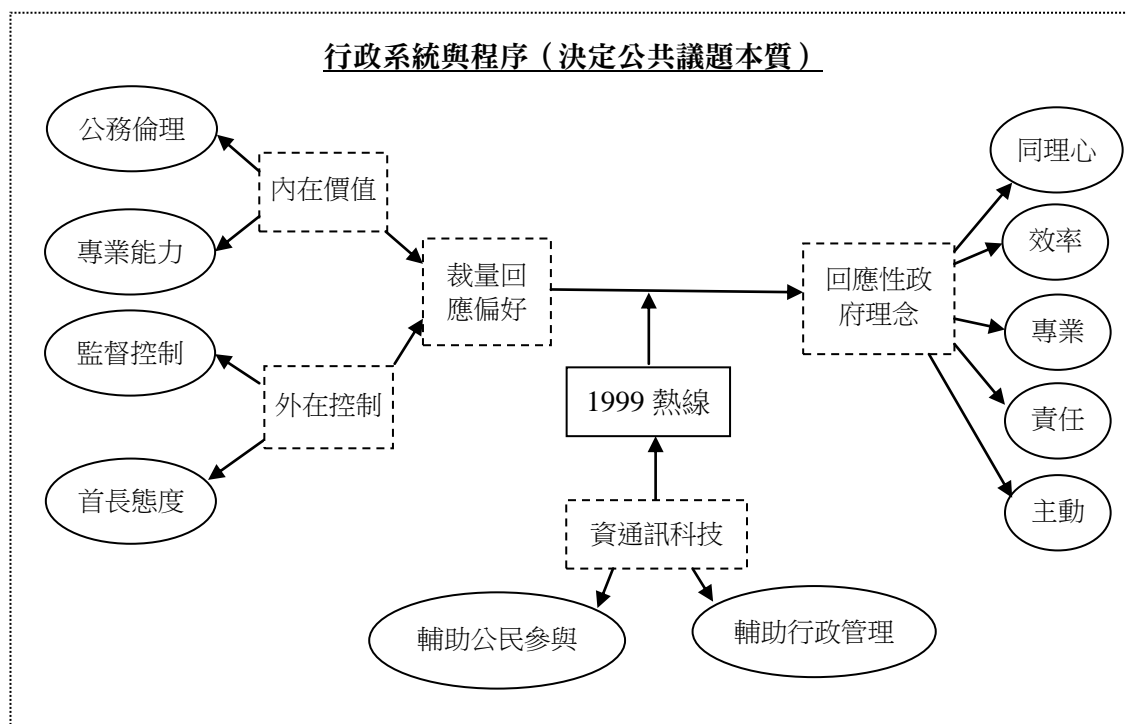


圖 1 地方文官回應民意的過程

資料來源：本研究。

圖 1 呈現出作者假設潛在變項 (latent variables) (虛線長方形表示) 與觀察變項 (observed variables) 間 (實線橢圓形表示) 存有的關係,¹⁵ 茲就圖 1 中呈現的意涵分述如下:

(一) 潛在變項的關係

作者依據表 10 呈現的概念主軸定位以及行政學相關理論的指引, 假設潛在變項呈現如圖 1 所示的關係。首先, 政策執行 (policy implementation) 理論指出文官的裁量權是政策執行成敗的關鍵, 故本文亦假設地方文官的裁量權限對政府回應民意的程度具有關鍵性的影響。其次, 行政學討論文官行政裁量權限的核心問題, 多從文官外部控制或內在價值約束的角度出發, 故本文亦採取同樣的立場假設裁量權、外部控制與內在價值間的關係。最後, 由於受訪者認知「1999 熱線」雖可協助提升政府回應民意的能力, 但亦會干擾原有的行政程序運作, 加上其認知資通訊科技同時具有正面與負面功能, 故作者將其假設為文官回應民意過程的調節變項 (moderator)。

(二) 回應性政府理念

有關政府回應性的探討, 可連結到政府組織績效的概念, 因為政府組織績效的良窳代表著政府對民意具體回應的程度。然而, 要界定政府的組織績效並不是一件容易的工作, 特別是外在客觀的績效資訊往往難以取得。文獻顯示組織成員主觀或認知的組織績效與客觀的組織績效之間存有高度的相關性, 故有學者將組織成員主觀的績效資訊當作客觀績效資訊的替代方案 (Brewer & Selden, 2000: 697; Kim, 2005: 250)。例如, Brewer 與 Selden (2000: 689) 便採用此策略, 依不同研究焦點將政府組織績效區分成內部績效與外部績效兩類, 且皆以三種與績效相關的價值, 包括: 效率 (efficiency)、效能 (effectiveness) 以及公平 (fairness), 當做測量主觀績效資訊的依據。

作者對照文獻與前述受訪者的看法, 發現本文詮釋的文官回應性政府理念, 可歸屬於受訪者主觀認知的績效標準, 且類同於組織績效研究的外部績效面向。就績

¹⁵ 這個關係主要基於觀察變項做為潛在變項之反映性指標 (reflective indicators) 的理論假定。

效標準的內涵而言，文獻與受訪者認知在「效率」呈現出高度的一致性，但在「效能」與「公平」出現歧異。然而，行政學有關「效能」的定義向來是一個有爭論的問題，因為效能牽涉到「效能是來自誰的觀察角度？」的問題（Brewer & Selden, 2000）。由此來看，受訪者表示的「專業」以及「責任」，可視為從文官角度界定的「效能」概念，因為文官認為以專業及負責任態度和方法解決民眾問題，就是回應性政府的具體展現。其次，「公平」涉及行政機關對民眾是否給予公平對待的問題，¹⁶ 但受訪者並未提及本項概念。與文獻不同之處，在於受訪者提出以同理心找出民眾真正的需求以及主動尋找民眾尚未發現或尚未反應的問題。因此，「同理心」與「主動」和「公平」概念之間有何關聯，則是值得進一步探究的課題。

（三）裁量回應偏好

從行政學相關研究可知，文官體系的政治控制理論，是傳統討論文官回應性的主要立論基礎。因為傳統官僚行為的文獻受到民主代議制度理論的影響，多假定文官的決策、產出、以及成果係由外部的政治控制所決定，故強調文官應為價值中立者（value neutral），而文官的回應性僅僅是為了回應外部的政治力量。例如，Frederickson 與 Smith（2003）認為官僚控制理論有兩項基本的假定，其一為假定政治行政二分；其二為假定民主選舉的官員，包含政務官與立法者，必須要能控制常任文官的決策與行動。因此，要改善文官回應性的問題，應從加強對文官的控制著手。值得注意的是，新公共行政及黑堡宣言（Blackburg Manifesto）論者對於文官回應性問題有全然不同的看法。渠等認為文官應主動積極地扮演倡議者的角色，照顧弱勢族群，抑制多元主義的缺失，並以追求社會公平為職志，其中憑藉的就是官僚的專業知識（Denhardt & Denhardt, 2003；余致力，2000）。兩派的說法引起 Herman Finer 與 Carl J. Friedrich 在 1940 年代對行政人員需接受外部控制或透過內部控制才能保障人民權益問題的激烈辯論（轉引自林鍾沂，2003：634-635），並成為行政學討論行政裁量權控制問題的發軔。因此，作者認為文官回應民意的偏好，

¹⁶ 例如 Brewer 與 Seldeny 在其選擇的調查問卷中就有一題為：「我的組織對員工及民眾都提供公平與相同的對待，而不論其政治立場、種族、宗教信仰、國籍、性別、婚姻狀態、年齡或肢體殘障情況。」（Brewer & Seldeny, 2000: 698）即可視為其運作化公平概念的代表。

包含在兩種受訪者未明示的潛在變項之中，分別是文官的外部控制與內在價值，前者包含受訪者提及的「首長態度」與「監督控制」概念；後者則包含受訪者提及的「專業能力」以及「公務倫理」概念。

（四）行政系統與程序

民主國家的公民可因為各種不同的動機及理由而以不同的方式參與公共事務，所以公民參與（citizen participation）¹⁷ 可以有各種形式、理念以及動機，連帶使得不同觀察角度下的公民參與呈現出多元意義，但其共同目標在使政府決策系統能接納公民意見（Arnstein, 1969; Cooper, Bryer, & Meek, 2006; Macedo, & Alex-Assensoh, 2005）。就此而言，King、Feltey 以及 Susel（1998）等人的研究指出公民參與的過程包含四個重要的元件，分別是：1. 議題或情境；2. 參與時的行政結構、系統與程序；3. 行政人員；以及 4. 公民。在傳統的參與系絡中，議題被置於最核心的位置，其次是行政結構、系統與程序，再其次是行政人員，最後才是公民（如圖 2 所示）。由於行政結構、系統與程序是政治與社會建構的架構，位居其中的行政人員必須加以遵守，這意謂只有當議題通過層層的界定，且公民參與的意見與此議題相同時才會被接納。換言之，傳統的公民參與情境，公民是處在最外圍的位置，以致於其意見往往被排除在政策過程之外，公民與行政人員將處在一種權力的對立關係。無獨有偶地，Yang 與 Callahan（2007: 249）的研究也指出，有意義的、真誠的公民參與之所以鮮少出現，其中一部分（通常是最為關鍵的一部分）可歸咎於多數的行政人員因專業或私利的理由而不情願地將公民納入決策制訂之中，或即使他們將民眾意見納入了，他們也僅是在議題已經設定且政策已經完成之後才讓公民參與。

¹⁷ 經查閱文獻後，發現有關公民參與議題的相關英文用法很多，除了「citizen participation」之外，還有「civic engagement」、「civil participation」以及「civic participation」，但不論何種稱呼，其主要討論的焦點都是著重在個人或集體行動對於公共議題的關懷，故本文統一以公民參與稱之。

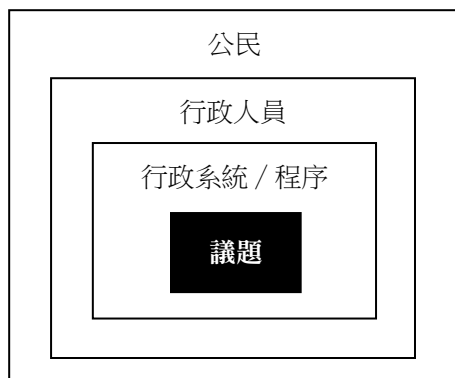


圖 2 傳統的公民參與系絡

資料來源：King, Feltey, & Susel, 1998: 320.

因此，前述學者的研究說明了受訪者在回答何種民意才會被納入政策過程，也合理化為何只有符合文官專業判斷、民意匯集程度、符合決策者偏好、議題本身的重要性以及政府資源是否足夠等特質的民意，才有可能獲得地方文官的具體回應。因此，作者認為這些可被回應的公共議題條件來自「行政系統與程序」對於民意的限制，而「行政系統與程序」就是受訪者所述的「法令規章」概念。

（五）資通訊科技

「1999 熱線」可視為學習企業顧客導向精神而建立的便民服務系統，透過資通訊科技的高度應用，整合政府橫向與縱向的作業流程，促使地方政府能以民眾需求導向來解決各種非緊急的疑難雜症，並加速其回應民眾的能力。因此，作者認為運用資通訊科技建構的「1999 熱線」，在地方文官回應民意的過程中，因同時具有正面與負面功能，故將其假設為調節變項，表示會對文官回應民意過程形成干擾效果。

二、後續研究建議

本文以台灣六都「1999 熱線」主政文官的意見，作為分析地方政府回應公民主動參與行為的研究個案，經作者反覆萃取、歸納多項抽象概念及研究構念後，初步建構一個解釋地方文官回應民意過程的理論模型。雖然將概念紮根於資料之中，是

紮根理論研究方法的主要特徵，但研究者本身的創造性也是這個方法的重要元素（吳芝儀、廖梅花譯，2003：19）。換言之，作者雖依照紮根理論研究方法進行理論的建構，但不可諱言的，本文的發現其實亦奠基在作者對訪談資料的個人洞察之上。惟從本文奉行的混和研究途徑的方法論立場可知，本文的發現代表作者對於六都受訪者「主觀理解」回應民意過程的「詮釋理解」，惟作者透過相關研究的對話與演繹推論，額外提出一個待驗的「實證理解」的作法，或可稍稍舒緩讀者對於本文研究發現的質疑。至於，這個待驗的理論模型，是否足以解釋台灣地方文官回應民意的過程，則留給有心從事此「秘籍」一般化理論建構的讀者，進一步運用適當的量化方法予以驗證了。

參考文獻

- 余致力（2000）。論公共行政在民主治理過程中的正當角色：黑堡宣言的內涵、定位與啟示。**公共行政學報**，第4期，頁1-30。
- 吳庚（2010）。**行政法之理論與實用**（11版）。臺北：三民。
- 吳芝儀、廖梅花譯（2003）。**紮根理論研究方法**（Anselm Strauss & Juliet Corbin 著），臺北：揚智文化。
- 林鍾沂（2003）。**行政學**。臺北：三民書局。
- 陳敦源（2005）。**民主與官僚：新制度論的觀點**。臺北：韋伯文化。
- 陳敦源、黃東益、蕭乃沂、郭思禹（2006）。官僚回應性與內部顧客關係管理：臺北市政府市長信箱個案研究。**行政暨政策學報**，第42期，頁143-182。
- 黃東益、蕭乃沂、陳敦源（2003）。網際網路時代公民直接參與機制的機會與挑戰：臺北市政府「市長信箱」的個案研究。**東吳政治學報**，第17期，頁121-152。
- 廖洲棚（2011）。公民社會中的官僚回應困境：理性選擇的觀點。**空大行政學報**，第22期，頁279-308。
- 蕭乃沂（2004）。公民關係管理與政策問題建構：以民意電子信箱為起點。**國家政策季刊**，第3卷第1期，頁155-174。
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American*

- Planning Association*, Vol.35(No.4): 216-224.
- Brewer, G. A., & S. C. Selden. (2000). Why Elephants Gallop: Assessing and Predicting Organizational Performance in Federal Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.10(No.4): 685-712.
- Cooper, T. L., T. A. Bryer, & J. W. Meek. (2006). Citizen-Centered Collaborative Public Management. *Public Administration Review*, Special Issue, December: 76-88.
- Denhardt, J. V., & R. B. Denhardt. (2003). *The New Public Service*. Armonk, New York: M. E. Sharpe, Inc.
- Dahl, R. A. (1967). *Pluralist Democracy in the United States*. Chicago: Rand MacNally.
- Frederickson, H. G., & K. B. Smith. (2003). *The Public Administration Theory Primer*. Boulder, Colorado: Westview.
- Hobolt, S. B., & R. Klemmensen. (2005). Responsive Government? Public Opinion and Government Policy Preferences in Britain and Denmark. *Political Studies*, No.53: 379-402.
- Kim, S. (2005). Individual-Level Factors and Organizational Performance in Government Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.15(No.2): 245-261.
- King, C. S., K. M. Feltey, & B. O. Susel. (1998). The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration. *Public Administration Review*, Vol.58(No.4): 317-326.
- Lee, A. S. (1991). Integrating Positivist and Interpretive Approaches to Organizational Research. *Organization Science*, Vol.2(No.4): 342-365.
- Levine, C. H., B. G. Peters, & F. J. Thompson. (1990). *Public Administration: Challenges, Choices, Consequences*. Glenview, Illinois: Scott, Foresman and Company.
- Lijphart, A. (1984). *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University.
- Macedo, S., & Y. M. Alex-Assensoh (2005). *Democracy At Risk: How Political Choices Undermine Citizen Participation And What We Can Do About It*. Washington, DC.: Brookings Institution.
- Meier, K. J., & L. J. O'Toole Jr.. (2006). *Bureaucracy in a Democratic State*. Baltimore: The Johns Hopkins University.
- Schellong, A. (2007). Citizen Relationship Management. In A. V. Anttiroiko, & M.

- Mäkiä (Eds.), *Encyclopedia of Digital Government* Vol.I (pp. 174-182). Hershey: Idea Group Reference.
- Starling, G. (1998). *Managing the Public Sector*. Fort Worth: Harcourt Brace College.
- Verba, S., & N. H. Nie. (1972). *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. New York: Harper & Row.
- Yang, K., & K. Callahan. (2007). Citizen Involvement Efforts and Bureaucratic Responsiveness: Participatory Values, Stakeholder Pressures, and Administrative Practically. *Public Administration Review*, Vol.67(No.2): 249-264.

Uncovering the “Secret Box” of Local Civil Servants’ Responsiveness: Qualitative Analysis of the 1999 Citizen Hotline in Six Taiwan Cities

Zhou-Peng Liao^{*}, Don-Yun Chen^{**}, Hsin-Chung Liao^{***}

Abstract

With the democratic consolidation in Taiwan, “listening and responding to people” has become the core value of governments at all levels. In order to improve the government-citizen relationship, many local governments of Taiwan use the Information and Communication Technologies (ICTs) as a means to listen and respond to public opinions, such as the early Mayor’s Mailbox and the recent 1999 Citizen Hotline for city residents. However, even if government uses ICTs, public opinion still needs to be responded by civil service system. Because the civil servants exercise discretion with their professional preference, there may be a gap between civil servants’ response and citizens’ preference. Therefore, it is necessary to pay attention to the “secret box” (bureaucratic responsiveness). In order to understand the “secret box”, this paper uses the 1999 Citizen Hotline of Taipei City, New Taipei City, Taichung City, Tainan City, Kaohsiung City and Taoyuan County as sample cases, to explore “how do

* Corresponding Author, Assistant Professor, Dept. of Public Administration, National Open University, Taiwan.

** Professor, Dept. of Public Administration, National Chengchi University, Taiwan.

*** Assistant Professor, Dept. of Public Policy and Management, Shih Hsin University, Taiwan.

the local civil servants respond to the public?” To answer this question, this study adopts the qualitative grounded theory method. The authors interviewed twelve local civil servants who dealt with the calls of 1999 Citizen Hotline in the six cities and county, and summarize their opinions to explore the theoretical framework of local civil servants’ responsiveness, as well as the key factors which would influence their responsive process.

Keywords: responsive government, administrative discretion, 1999 citizen hotline, citizen relationship management

影響原住民族鄉（鎮、市、區）公所 原住民族消極代表性的因素^{*}

陳文學^{**}

《摘要》

本文基於代表性官僚理論，以原住民族地區 55 個鄉（鎮、市、區）公所為研究對象，機關為分析單位，運用多元迴歸分析，探究影響原住民族消極代表性的因素。在原住民族消極代表的測量上，本文採用代表指數法與 Pitts 指數兩種測量方法。經過統計分析發現，第一，當機關首長具有原住民身分時，機關的原住民族代表指數或 Pitts 指數都會比較高。第二，當機關所在區域的原住民人口百分比愈高，機關的原住民族代表指數與 Pitts 指數反而會愈低。另外，本文也進一步運用敏感度分析，確認原住民族消極代表性的最適條件，譬如當機關首長為原住民並且該機關所在地的原住民人口比例為 77% 時，原住民族消極代表指數為最佳消極代表。最後，基於研究發現，提出討論與政策意涵。透過本研究，除了可以彌補以往國內缺乏消極代表影響因素的探討之外，對於原住民族公務人員

投稿日期：102 年 1 月 8 日；接受刊登日期：102 年 1 月 31 日。

* 作者感謝兩位匿名審查人所提供的寶貴審查意見，惟本文文責仍由作者自負。本文初稿曾發表於二〇一二年十二月八日國立臺北大學公共行政暨政策學系主辦「2012 年研究生論文成果發表會」，作者感謝研討會評論人浦忠成考試委員的評論與指正。

** 真理大學宗教文化與組織管理學系兼任助理教授，國立臺北大學公共行政暨政策學系博士，e-mail: wenhsueh0827@yahoo.com.tw。

的甄補以及原漢之間的互動也有重要的啟示意義。

[關鍵詞]：代表性官僚、民主行政、原住民公務人員、原住民族地區、甄補

壹、前言

如何讓行政蘊含民主價值是當代公共行政理論與實務極為重視的議題之一，而這也是代表性官僚（representative bureaucracy）研究的核心所在。代表性官僚一詞最早來自一九四四年 J. Donald Kingsley 的《代表性官僚：英國文官的詮釋》（*Representative Bureaucracy: An Interpretation of the British Civil Service*）一書，他認為政府要促進民主行政，就必須從官僚本身進行改革，使官僚能匯集不同經驗的群體，並且反映社會人口特質的組成與態度，以塑造一個具有代表性的民主政府（Kingsley, 1944: 185）。

在西方先進國家中，代表性官僚是公共行政或人事行政的次研究領域。該領域的重要學者從一九五〇年代的 David Levitan 與 Norton Long，到一九六〇年代的 Frederick Mosher，到一九七〇年代的 David Rosenbloom、Kenneth Meier、Samuel Krislov、一九九〇年代的 Edward Kellough 與 Sally Selden，乃至於二〇〇〇年以後的 David Pitts，他們的研究不僅有規範性的論辯，也有許多實證性的探討。而這些研究所探詢的問題主要有二：第一，政府機關是否廣泛代表民眾的利益與價值？第二，這些利益與價值是否反映在政府的行動當中？前者即是 Mosher（1982）所指的消極代表研究（passive representation），亦即關心文官人口特質組成與社會人口特質組成之間的關係；¹ 後者則是積極代表（active representation）的研究，也就是關心某一人口特質的文官能否在服務或決策過程中，嘉惠於自己特質相同的民眾。

¹ 例如加拿大 Inuit 原住民族自治政府中，要求領地政府的 Inuit 公務人員比例應該以當地 Inuit 人口比例為進用目標（施正鋒，2012：165）。

在我國，自一九九六年起，陸續有學者開始探討我國政府文官組成的代表性，著重的人口特質包含省籍、性別、原住民族以及身心障礙者等等，並且多屬於消極代表性的研究（賴維堯，1996；施能傑，1996；余致力，2002、2007；黃煥榮，2007；翁興利、陳文學，2008；顧慕晴、盧嫻縵，2008；蔡秀涓、林宗憲，2010；呂育誠、陳文學，2011；陳文學，2012）。² 藉由這些研究，除了讓我們了解整體政府當中，各類人口特質的消極代表結果（如原住民族為不足代表），更重要的是，讓我們得知不同機關的性別或原住民族代表性亦不相同。舉例來說，余致力（2007）發現衛生署、青輔會與公平會的女性代表性較高，而國防部、原能會與海巡署的女性代表性較低；陳文學（2012）發現在行政院一級機關中，除了原民會、內政部與海巡署之外，其餘部會的原住民族代表性偏低，並且各縣市政府的原住民族代表程度也不同，甚至原住民族地區 55 個鄉（鎮、市、區）公所的原住民族代表性也有相當的落差。³

然而，為什麼各機關會有不同的消極代表結果呢？影響因素為何呢？為此，本文以原住民族地區 55 個鄉（鎮、市、區）公所為研究對象，運用多元迴歸分析，探究影響原住民族消極代表性的因素。而本文特別探討原住民族鄉（鎮、市、區）公所的原因有三：第一，基於樣本數多寡的考量。因為若以行政院一級機關或是直轄市與縣（市）政府為研究對象，在進行統計分析時，會面臨樣本數較少的分析與解釋困境；相對地，以 55 個原住民族鄉（鎮、市、區）公所為研究對象，即可適度克服樣本數過少的問題。第二，基於自變數投入的考量。亦即若以行政院一級機關或是各縣市政府為研究對象，進行多元迴歸分析時，將無法觀察部分理論所揭示的

² 根據本文文獻蒐集的成果，顏秋來（1986）的碩士論文應是最早探討我國文官代表性的作品。他運用行政院人事行政局的人事資料庫，發現我國女性公務員的比例有 23.3%。而在所有高級文官之中，女性僅佔 2.7%。另外，高級文官多具有大學以上學歷（77%），並且他們的畢業學校又以台灣大學居多（17%）、政治大學為次（10%）、中興大學再次之（7%）。

³ 依據行政院原住民族委員會民國九十一年一月二十三日臺（九一）原民企第九一〇一四〇二號函，以 30 個山地鄉及 25 個平地鄉（鎮、市）合計 55 個鄉（鎮、市）為原住民族地區的理由包括：第一，符合長久以來之行政習慣，亦延續法規措施，展現施政之一貫性。第二，55 個鄉（鎮、市）為原住民族傳統居住，並具原住民族各族歷史淵源及文化特色之地區。第三，行政可行性較高，並符合地方行政需要。此外，民國九十四年《原住民族基本法》通過後，將「原住民族地區」更名為「原住民族地區」。

重要自變數，譬如機關首長是否具備原住民身分、機關所在地的原住民人口數等等；相對地，以 55 個原住民公所為研究對象，不只可以檢視較多的自變數，並且各公所的原住民族消極代表性也具有變異性（variance），頗適合進行分析。第三，也是最重要的，由於原住民鄉（鎮、市、區）不僅原住民民眾較多，也是原住民族傳統居住且具有歷史淵源的特色區域。因此，相較於其他機關來說，原住民族鄉（鎮、市、區）公所的原住民族消極代表性及其影響因素更具有研究的重要性。

另外，我們也延續西方代表性官僚以常任文官為主要研究範疇的脈絡，本文分析 55 個原住民鄉（鎮、市、區）公所的常任文官。具體而言，也就是《公務人員考試法》第一條以及《公務人員任用法施行細則》第二條第一項規範下，經考試及格且定有簡任、薦任與委任官等的公務人員。而本文所指涉的原住民族則是中央政府認定的 14 個原住民族。⁴

透過本研究，一方面能將以往只描述某人口特質過度代表（overrepresentation）或不足代表（under-representation）的消極代表研究，推向以多變量統計方法探討其影響因素，深化國內消極代表性的研究；另一方面，在實務上，對於原住民族公務人員的甄補以及原漢之間的互動，也有重要的啟示意義。

貳、文獻回顧

一、代表性官僚的意涵與重要性

傳統上，官僚的角色與功能主要依據 Weber 「理想型官僚」（ideal type of bureaucracy）的看法，認為行政人員猶如一個小齒輪，必須摒除個人的意見與情緒，依法行政並接受上級指揮，忠實扮演執行者與輔助者的角色（Rosenbloom and Kravchuk, 2005: 143-147）。不過，就代表性官僚而言，不僅強調行政人員的組成應能反映社會人口特質，並且不同特質的行政人員應該在服務與決策過程中，主動代表民眾，傳達民眾的意見與回應他們的需求。故而，在代表性官僚理論中，行政人員不只是政策執行者，同時也扮演政策問題發掘者、需求確認者、方案規劃者、決

⁴ 14 個原住民族分別為阿美族、泰雅族、排灣族、布農族、卑南族、魯凱族、鄒族、賽夏族、雅美族、邵族、噶瑪蘭族、太魯閣族、撒奇萊雅族、賽德克族。

策協調者等等多元角色。而且在各種角色定位中，應善盡其人口特質所衍生的代表責任。

這種官僚的期待與假設，更受到一九七〇年代「新公共行政學派」（New Public Administration）反對行政人員價值中立，強調行政人員應積極回應公民需求以及促進社會公平的繼承與涵蓋。⁵ 再者，Lipsky（1980）的基層官僚研究（street-level bureaucracy）也支持這種論點的可能性。他認為警察或老師等基層官僚雖然沒有被組織賦予決策權，但是其實每天都在進行決策。譬如法規上，即便有汽車超速的規定，但是實務上是否要攔下來或者開單，仍端視基層交通警察的決定。顯見，個別行政人員具備決策者的角色終是難以避免的（Frederickson, Smith, Larimer, & Licari, 2012: 62）。

當政府具有代表性之後，自然地就承載了基本民主價值的政治角色，而多數法則、少數族群權利以及平等代表等不同的內涵，也將同時容納於政府的決策與服務之中（Frederickson, Smith, Larimer, & Licari, 2012: 60）。其實回顧我國的文官制度史，並非沒有類似的概念。在中國東漢以後，為了維持政權統治的正當性以及塑造人民休戚與共的國家認同感，在官員的察舉與科舉制度中，就會考量錄取者的種族與地域的平衡，讓所有錄取者的特質能涵蓋種族與區域多元性（徐有守，1996：32-37）。⁶

這種將政治意義蘊含於考試制度中，可說是傳統中國考試制度的基本設計原則，而過去我國的考試制度中，也延續了這種思維。《中華民國憲法》第八十五條（於一九九四年第三次修憲後停止適用）規定：「公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度，並應按省區分別規定名額，分區舉行考試。非經考試及格者，不得任用。」這項制度又稱為「分區定額制」或「省區定額制」，目的在促進政治利益的地區分配、擴大政治溝通、普及文化以及各個區域的進步（徐有守，1996：47-48）。這種顧及區域平衡的錄取方式，部分也與代表性官僚概念相似（蔡良文，1994：72）。但是嚴格來說，代表性官僚理論的內涵與研究成果仍舊不是「分區定

⁵ 官僚代表性也是新公共行政所追求的基本價值之一。有關新公共行政的論點，請參閱（曾冠球、許世雨譯，2006）。

⁶ 文官分區定額進用的概念最早始於東漢和帝時，當時規定每郡人口數 20 萬人時，每年應舉孝廉 1 人，每增加 20 萬人再多舉薦 1 人（邱創煥，1993：94）。

額制」所能比擬的，譬如代表性官僚理論揭示民選代表的功能限制、超越政治與行政二分的思維、公平正義與民主行政的具體實踐、反省官僚膨脹與回應力的不足，以及促進行政績效與公平就業等等（Selden, 1997）。

理論上，代表性官僚的推動也有其侷限與問題之處。比方說，一九七〇年代美國政府為了追求社會代表（social representativeness）的價值，透過「弱勢優先方案」（affirmative action plans）增加女性、拉丁裔與黑人的代表性，但是相對地也可能對對白人男性產生「逆向歧視」（reverse discrimination）的不公平現象，進而導致人事行政上的社會代表與公平甄補之間的價值衝突（Elliott, 1985: 7, 15）。

儘管如此，代表性官僚理論仍有其重要的參照意義，特別是以其作為觀察我國原住民族公務人力甄補制度的理論基礎。現行《原住民族工作權保障法》訂有原住民地區機關進用原住民公務人員的比例，原住民族特考的舉行更保障（促進）原住民獲得公務人員資格，進入政府機關服務。其意義除了照顧弱勢族群、提升社會公平以及彰顯我國民主政治的進步之外，也讓原住民族行政的主體性和參與度大幅提昇（關中，2010：6-7；浦忠成，2010：70）。藉由代表性官僚的理論觀點，一方面可以補足我國這些制度的理論正當性，另一方面也能檢視這些制度的執行過程與結果，作為制度評估與制度變遷的工具。

二、影響行政機關消極代表的因素

根據 Mosher（1982: 14）的定義，消極代表性是指：「政府的成員組成能夠反映整體社會民眾的特質，使政府具備民主的象徵價值。」而在實證上，政府的成員組成是否與社會人口組成相符，可以透過某團體文官百分比（Percentage minority）、代表指數（Representative index）、變異評量（Measure of variation）、勞倫斯曲線與吉尼集中指數（Lorenz Curve and Gini index of concentration）、聚合測量法（aggregate measure），以及 Pitts 指數等等方法進行測量（Subramaniam, 1967; Hellriegel and Short, 1972; Nachmias and Rosenbloom, 1973; Meier, 1975; Kellough, 1990; Page, 1994; Riccucci and Saidel, 1997; Pitts, 2005）。比方說，以代表指數測量整體政府的原住民族消極代表性，即是全國原住民族文官佔全國文官總數的比率，除以全國原住民族人口佔全國總人口的比率。該值大於 1，表示原住民族消極代表性呈現過度代表（overrepresentation）；反之，小於 1，則為不足代表

（under-representation）。質言之，消極代表的測量主要在了解某一特質的消極代表程度，以及過度代表或不足代表與否。

在國內，消極代表性的研究已有相當豐碩的研究成果，不論是省籍、性別、原住民族，或者是身心障礙者的代表狀況。例如以原住民族為例，翁興利與陳文學（2008）發現：在全國方面，原住民消極代表性呈現些微不足代表的現象，其中又以阿美與太魯閣兩族的不足代表較為嚴重。另外，在行政院原民會方面，原漢兩個族群的文官人數比例大致呈現 50% 與 50%。

陳文學（2012）分析原住民族不同性別、不同職位層級，以及不同機關別的消極代表情況。他發現整體政府呈現原住民族不足代表的結果，而原住民女性的代表性則略高於原住民男性。此外，隨著職位層級的增加，原住民族消極代表性會逐漸降低。其中，原住民女性簡任人員的代表不足狀況更是嚴重。在各機關方面，除了原民會、內政部與海巡署之外，其餘部會的原住民公務人員比例皆相當低，甚至有多數的部會完全沒有原住民公務人員，而這種代表程度不一致的狀況，同樣也出現在直轄市與縣（市）政府之中。至於原住民地區 55 個鄉（鎮、市、區）公所部分，雖然各公所都能達到《原住民族工作權保障法》所規範的原住民公務人員 2% 的比例，但是如果以消極代表的標準來看，卻有為數不少的公所是不足代表的狀況。

儘管如此，以往國內消極代表性研究卻很少進一步探索為何有些機關的消極代表性比較高？有些則比較低？雖然陳文學（2011）藉由深度訪談法發現政府機關進用原住民公務人員的考量在於：第一，基於「依法行政」達成「進用比例的規定」。第二，基於「原民特考三年不得轉調的特性」有利於「機關人員流動性的降低」。第三，「職缺業務與原住民有關」而期望「業務能順利推動」。第四，由於機關屬於「原住民行政機關」必須「建立原住民行政的象徵意涵」。第五，由於機關屬於「原住民行政機關」必須「肩負原住民人才培育的責任」。然而，該研究並無法確認那些偏好進用原住民公務人員的機關，原住民族消極代表性就一定比較高。更重要的是，也無法回答影響政府機關原住民族消極代表性的因素。因此，本文以原住民地區 55 個鄉（鎮、市、區）公所為例，探究影響政府機關原住民族消極代表性的因素，正可彌補國內研究之不足。

根據國外研究，影響政府機關消極代表性的因素包括機關首長的身分、機關規

模、機關所在區域的人口特質、法制規範、機關性質、機關基層職位數以及新聘率等等 (Garbosky and Rosenbloom, 1975; Lewis, 1989; Kellough, 1990)。第一，在首長身分方面，Lewis (1989) 發現機關首長如果具備少數族群身分，則機關少數族群的消極代表性也會愈高。對照國內相關研究來說，高德義 (2008: 184) 透過訪談發現，平地鄉的鄉長如果是漢人，就比較不會重視原住民權益。此外，范絢雯 (2009: 58) 探討台東縣各鄉 (鎮、市) 公所公務人員陞遷因素發現，因山地鄉長以山地原住民為限，連帶使山地鄉公所的原住民公務人員，在陞遷時會有較大的優勢。基於上述研究，本文建立機關首長與原住民族消極代表性的關聯假設為：

假設 1：機關首長是原住民會比首長是漢人時，機關有較高的原住民族消極代表性。

除了族群別之外，由於女性與少數族群通常被歸為需要保障或促進就業的人口特質，使得這兩個特質的人對於某些議題的態度可能比較相似，甚至會相互支持。譬如 Bradbury 與 Kellough (2007: 710) 發現女性行政人員與黑人民眾對於政府執行黑人政策的看法非常相近。另外，Dolan (2000: 523) 探討影響女性議題支持度的因素時，更發現少數族群的高階文官會比白人的高階文官更支持女性的議題。⁷從這個角度來看，女性的機關首長或許會比男性的機關首長更加支持進用原住民員工。為此，本文也建立不同性別首長與原住民族消極代表性的關聯性假設：

假設 2：機關首長是女性會比首長是男性時，機關會有較高的原住民族消極代表性。

第二，在機關規模方面，Garbosky 與 Rosenbloom (1975) 以及 Kellough (1990) 皆發現當機關員工數愈多時，機關內的少數族群消極代表性反而會愈低，兩者之間呈現負向的關係。Garbosky 與 Rosenbloom (1975: 81) 認為這或許是因為人員規模愈大的機關，所擔負的事務也愈為繁雜，以致於進用少數族群員工的事務就比較不受到重視。按照這些發現，本文建立機關人員總數與原住民族消極代表性的關聯性假設為：

假設 3：機關的人員總數愈多時，機關的原住民族消極代表性會愈低。

⁷ Saidel 與 Loscocco (2005) 的研究則發現少數族群機關首長並沒有特別支持女性政策。

第三，在機關所在區域的人口因素方面，Kellough（1990）發現機關所在地的少數族群人口數是影響機關少數族群消極代表性的因素之一，這除了是因為供給面的少數族群應徵者較多之外，也可能是機關對於少數族群需求回應所使然。誠如Thielemann 與 Stewart（1996）發現民眾多期盼提供他們公共服務的人（政府人員）的人口特質應該與他們相同，如此也可以提昇民眾接受政府服務的意願。在國內，高德義（2008）與陳文學（2011）也不約而同地提到：原住民民眾會期待政府機關的服務人員是具有原住民身分的，因為這可以讓他們更有意願進入政府機關洽公。換言之，當機關所在地的當機關所在地的原住民人口數愈多時，為了回應原住民民眾的需求，理論上它們的原住民族消極代表性應該會比較高。故而本文建立原住民人口數與原住民族消極代表性的關聯性假設為：

假設 4：機關所在地的原住民人口數愈多，機關原住民族消極代表性會愈高。

除了機關所在地的原住民人口數可以進行觀察外，原住民人口比例也值得進行檢證。Lewis（1989）研究美國都會區警察局的黑人代表性發現，當黑人勞動人口比例愈高時，黑人警察人員的代表性反而愈低。換句話說，當機關所在地的少數族群人口比例愈高時，機關未必會進用愈多的少數族群員工，而這個實證結果也成為Lewis 反駁弱勢優先政策就必然對白人產生「逆向歧視」的刻板印象。

然而，在台灣，原住民人口比例較高的地區也會對原住民有較多的負面印象，導致機關會較不偏好進用原住民公務人員，使原住民族消極代表性較低嗎？傅仰止（1994、2001）發現只要居住在原住民人口比例高的地區，不論是原住民或者是漢人，對於原住民的觀感都較為不佳。具體言之，傅仰止（1994）發現：如果漢人居住在原住民比例高的花東地區（原住民人口比例約四分之一）時，通常會比居住在其他地區的漢人更認為原住民政治影響力並不低、生活也並不苦，同時也比較不同情原住民所面臨的社經困境。

那麼住在花東地區的原住民難道就會比較正面看待自己族群嗎？答案也並非如此。傅仰止（2001）發現居住在花東地區的原住民比西部地區的原住民更傾向認為原住民比漢人懶惰，同時也較少贊同原住民所遭遇的困境是因為社會不公平所致。質言之，居住在原住民人口比例愈高地區的民眾，對於原住民的觀感反而會愈不好。基於上述研究，如果機關所在地的原住民人口比例高時，或許機關反而比較沒

有意願進用原住民公務人員，使得機關的原住民族消極代表性較低。為此，本文建立原住民人口比例與原住民族消極代表性的關聯性假設為：

假設 5：機關所在地的原住民人口比例愈高，機關原住民族消極代表性會愈低。

最後，以往研究也發現法制規範、機關性質、機關基層職位數以及新聘率等因素也是影響機關少數族群消極代表性的因素。⁸ 不過，礙於本文以 55 原住民鄉鎮市區公所的研究對象以及資料蒐集的限制下，本研究將不予檢證。首先，在法制規範因素方面，現行《原住民族工作權保障法》第五條第三項規定原住民地區的各級政府機關、公立學校及公營事業機構，進用須具公務人員任用資格者，其進用原住民人數應不得低於現有員額的百分之二。如果我們可以蒐集到《原住民族工作權保障法》施行前，各個原住民鄉（鎮、市）公所的原住民公務人員比例，就能分析《原住民族工作權保障法》對於 55 個鄉（鎮、市）公所原住民族消極代表性的影響。但是可惜的是，本文僅蒐集到二〇一二年二月原住民鄉（鎮、市、區）公所的統計資料，因此無法分析法制規範前後，各公所原住民族消極代表性的差異。其次，在機關性質方面，由於 55 個原住民鄉（鎮、市、區）公所同樣屬於原住民行政性質的機關，而它們的組織執掌幾乎相同，所以機關性質這項因素也無法納入分析範圍中。復次，在機關基層職位數以及新聘率方面，由於政府並未公佈各機關的資料，而且自行蒐集資料的困難度也相當高，是故本文也難以檢證這兩個變數對於原住民族消極代表性的影響。

參、研究設計

一、模型建立與分析方法

基於前述五項研究假設，本文將影響原住民族消極代表性的迴歸模型寫成：

⁸ 譬如 Garbosky 與 Rosenbloom (1975) 發現促進公平或解決不平等為職責的機關，以及基層職位較多的機關，通常會進用比較多的少數族群員工；Kellough (1990) 發現機關職位新增率愈高，則機關的黑人比例也愈高。

$$\text{原住民族消極代表性}_i = \alpha + \beta_1(\text{原住民首長}_i) + \beta_2(\text{女性首長}_i) + \beta_3(\text{機關規模}_i) + \beta_4(\text{原住民人口數}_i) + \beta_5(\text{原住民人口比例}_i) + \varepsilon$$

其中，原住民族消極代表性_{*i*}為第*i*個機關的原住民消極代表程度；原住民首長_{*i*}為第*i*個機關的首長是否具有原住民身分；女性首長_{*i*}為第*i*個機關的首長是否為女性身分；機關規模_{*i*}為第*i*機關的正式公務人員總數；原住民人口數_{*i*}為第*i*個機關所轄區域的原住民人口數；原住民人口比例_{*i*}為第*i*個機關所轄區域的原住民人口比例； ε_i 為誤差項。

在後續的統計分析方面，本文利用 Stata 10.0 統計軟體，先分析各個變數的描述性統計。之後，再利用最小平方迴歸法（Ordinary Least Square, OLS）估計各個自變數對於原住民族消極代表性的影響。在運用小平方迴歸法的同時，本文也檢測迴歸模型的多重共線性（multicollinearity），並且矯正變異數不齊一（heteroscedasticity）的問題。

二、資料蒐集與變數操作化

（一）依變數：原住民族消極代表性

依變數為原住民族消極代表性。誠如前述，國外對於消極代表性的測量方法至少有六種，包括某團體文官百分比、代表指數、變異評量、勞倫斯曲線與吉尼集中指數、聚合測量法，以及 Pitts 指數等等。在這些方法中，本文選擇代表指數與 Pitts 指數作為估算原住民族消極代表性的工具。首先，代表指數法係指某團體的文官佔機關總人數的百分比，除以某團體的人口數佔全國總人數的百分比。計算結果以 1 作為基準值（最完美的代表狀況），但如果該值超過 1 時，表示該團體有過度代表的現象；相對地，若該值小於 1 時，表示該團體有不足代表的現象。代表指數的計算內涵相當符合 Mosher（1982）消極代表性概念，也是最被普遍使用的方法。

其次，Pitts 指數主要關心機關內一個或數個特質（如族群別或性別）員工的整體消極代表性，其計算公式為 $R = 1 - \sqrt{\sum(T_i - P_i)^2}$ ，其中 R 為消極代表程度； T_i 為第 i 類團體的標的人口比例； P_i 為第 i 類團體在某機關的實際代表比例。 R 介於 0 至 1 之間，0 表示消極代表程度最差；1 表示消極代表最佳。這個方法是近年才發

展出來的測量方法，值得加以應用。

1. 原住民族代表指數

原住民族代表指數的計算公式為第 i 個鄉公所的原住民公務人員總數佔該公所公務人員總數的比率，再除以公所區域內的原住民人口數佔人口總數的比率。

$$\text{第 } i \text{ 鄉的原住民族代表指數} = \frac{\text{第 } i \text{ 鄉公所原住民公務人員總數} \div \text{第 } i \text{ 鄉公所公務人員總數}}{\text{第 } i \text{ 鄉原住民人口總數} \div \text{第 } i \text{ 鄉人口總數}}$$

這個變數的資料來源有二：第一，55 個原住民鄉（鎮、市、區）公所的原住民公務人員數與機關人員總數的資料，本文先透過立法院的管道取得二〇一一年八月的資料，而為了提昇資料的可信度，本文於二〇一二年二月六日至九日一致電至各公所人事室進行核對與更新。第二，各個原住民鄉（鎮、市、區）的原住民人口比例則取自行政院原民會的原住民人口統計（行政院原住民族委員會，2012）。

2. Pitts 指數

Pitts 指數的計算公式則為：

$$Pitts_i = 1 - \sqrt{(\text{原住民人口比例}_i - \text{原住民公務人員比例}_i)^2 + (\text{漢人人口比例}_i - \text{漢人公務人員比例}_i)^2}$$

Pitts 指數與原住民族代表指數的資料來源相同，些微不同之處在於 Pitts 指數的漢人人口比例與漢人公務人員比例，分別來自該鄉公所區域內的總人口數減去原住民人口總數以及鄉公所公務人員總數減去原住民公務人員總數所獲得的。

代表指數與 Pitts 指數的差異在於：代表指數僅僅估算原住民族的部分，著重於原住民族這個特質的代表性，而 Pitts 指數則涵蓋原住民與漢人的部分，強調原漢成員組成與所在地原漢人口組成的關係。本文將代表指數為依變數的模型稱為「原住民族代表模型」，將 Pitts 指數為依變數的模型稱為「Pitts 模型」。

（二）自變數

1. 原住民首長

本文利用二分變數（dichotomous variable）來處理機關首長的族群別。將鄉（區）長具有原住民身分者編碼為 1，為漢人身分者編碼為 0。這個變數的資料來源，第一，在 30 個山地鄉（區）方面，《地方制度法》第五十七條第二項規定山

地鄉鄉長以山地原住民為限，另外該法第五十八條第四項也規定直轄市的區公所若由山地鄉改制，其區長依舊以山地原住民為限。因而 30 個山地鄉的鄉長無庸置疑地一定具備原住民身分。第二，在 25 個平地鄉（鎮、市）的首長方面，本文於二〇一二年二月檢閱 25 平地鄉（鎮、市、區）公所網站，蒐集首長名單，再搜尋各首長的相關報導並且經由熟悉原住民地方政治的人士確認之後，編碼而成。

2. 女性首長

本文同樣以二分變數來處理機關首長的性別。將首長具有女性身分者編碼為 1，為男性身分者編碼為 0。這個變數的資料蒐集，本文於二〇一二年二月檢視各鄉（鎮、市、區）公所網站後，編碼而成。

3. 機關規模

本文依循 Garbosky 與 Rosenbloom（1975）以及 Kellough（1990）的作法，以各機關公務人員總數作為機關規模的指標，公務人員總數愈高表示機關規模愈大。這個變數的資料來源與前述原住民族代表指數的來源相同。

4. 原住民人口數

55 個原住民鄉（鎮、市、區）的原住民人口數資料來自行政院原民會網站的統計資料（行政院原住民族委員會，2012）。

5. 原住民人口比例

55 個原住民鄉（鎮、市、區）的原住民人口比例的資料同樣也來自於行政院原民會網站的統計資料（行政院原住民族委員會，2012）。

肆、統計分析

一、敘述統計

表 1 為各變數的敘述統計分析。第一，在原住民族代表指數方面，最小值為 0.22（瑞穗鄉），最大值為 4.17（獅潭鄉），平均數為 0.9182，相當接近 1 的完美代表值，但是標準差高達 0.5730，表示各機關之間的代表指數分散程度並不低。

第二，在 Pitts 指數方面，最小值為 0.50（豐濱鄉）、最大值為 0.99（富里鄉），平均數為 0.8196，表示各機關的原漢成員的比例頗符合與所在地原漢人口組成的比例。而各機關 Pitts 指數的標準差僅 0.1291，代表各機關 Pitts 指數的分散程度並沒有特別高。

第三，原住民首長與女性首長方面，55 個原住民鄉（鎮、市、區）公所中，有 32 個公所的首長具有原住民身分；有 23 個公所的首長則為漢人身分。在女性首長部分，有 6 個公所是由女性主政的公所。（有關 55 個公所首長的族群別與性別的彙整，請參見表 2）

第四，機關規模方面，最小值為 21（那瑪夏區與獅潭鄉）、最大值為 129（花蓮市），平均數為 41.4364，標準差則高達 18.8952，顯示各公所的人員規模有相當程度的落差。

第五，在原住民人口數方面，最小值為 166（獅潭鄉）、最大值為 20782（台東市），平均值 5334，而標準差為 3670，顯示各公所所在地的原住民人口數的分散程度並不低。

第六，在原住民人口百分比方面，最小值為 1.74（關西鎮）、最大值為 97.98（霧台鄉），平均數為 60.42，標準差為 32.27，同樣地各公所之間的原住民人口比例分散程度相當高。

表 1 各變數的敘述統計分析

變數	最小值	最大值	平均數	標準差	眾數	個數
原住民族代表指數	0.22	4.17	0.9088	0.5663	--	55
Pitts 指數	0.50	0.99	0.8220	0.1310	--	55
原住民首長	0	1	--	--	32	55
女性首長	0	1	--	--	6	55
機關規模	21	129	41.8545	19.0267	--	55
原住民人口數	166	20782	5333.9091	3670.1753	--	55
原住民人口百分比	1.74	97.98	60.4238	32.2751	--	55

資料來源：本文繪製。

表 2 二〇一二年 55 個原住民鄉鎮市（區）公所首長的族群別與性別

機關名稱	鄉（鎮、市、區）長	族群別	性別
新北市烏來區公所	周守信	原	男
台中市和平區公所	黃永生	原	男
高雄市茂林區公所	顏國昌	原	男
高雄市桃源區公所	盧進義	原	男
高雄市那瑪夏區公所	白樣·伊斯理鍛	原	男
宜蘭縣大同鄉公所	陳成功	原	男
宜蘭縣南澳鄉公所	江明順	原	男
桃園縣復興鄉公所	林信義	原	男
新竹縣關西鎮公所	吳發仁	漢	男
新竹縣尖石鄉公所	雲天寶	原	男
新竹縣五峰鄉公所	葉賢民	原	男
苗栗縣南庄鄉公所	賴盛為	漢	男
苗栗縣獅潭鄉公所	賴癸章	漢	男
苗栗縣泰安鄉公所	柯武勇	原	男
南投縣魚池鄉公所	陳錦倫	漢	男
南投縣信義鄉公所	史 強	原	男
南投縣仁愛鄉公所	張子孝	原	男
嘉義縣阿里山鄉公所	陳明利	原	男
屏東縣滿州鄉公所	熊師範	漢	男
屏東縣霧台鄉公所	顏金成	原	男
屏東縣瑪家鄉公所	陳生明	原	男
屏東縣泰武鄉公所	孫萬教	原	男
屏東縣來義鄉公所	廖志強	原	男
屏東縣春日鄉公所	陳昭忠	原	男
屏東縣獅子鄉公所	孔 朝	原	男
屏東縣牡丹鄉公所	陳英銘	原	男
屏東縣三地門鄉公所	潘勝富	原	男
花蓮縣花蓮市公所	田智宣	漢	男

機關名稱	鄉（鎮、市、區）長	族群別	性別
花蓮縣鳳林鎮公所	彭宗乾	漢	男
花蓮縣玉里鎮公所	劉德貞	漢	女
花蓮縣新城鄉公所	錢自立	漢	男
花蓮縣吉安鄉公所	黃馨	漢	女
花蓮縣壽豐鄉公所	張懷文	漢	女
花蓮縣光復鄉公所	謝忠淵	漢	男
花蓮縣豐濱鄉公所	劉靜芳	原	女
花蓮縣瑞穗鄉公所	許榮盛	漢	男
花蓮縣富里鄉公所	黃玲蘭	漢	女
花蓮縣秀林鄉公所	許淑銀	原	女
花蓮縣卓溪鄉公所	蘇正清	原	男
花蓮縣萬榮鄉公所	蘇連進	原	男
台東縣台東市公所	陳建閣	漢	男
台東縣成功鎮公所	侯武成	漢	男
台東縣關山鎮公所	黃瑞華	漢	男
台東縣卑南鄉公所	吳信義	漢	男
台東縣大武鄉公所	趙宏翰	漢	男
台東縣太麻里鄉公所	程正俊	漢	男
台東縣東河鄉公所	陳式鴻	漢	男
台東縣長濱鄉公所	陳德成	原	男
台東縣鹿野鄉公所	林金真	漢	男
台東縣池上鄉公所	林文堂	漢	男
台東縣延平鄉公所	胡榮典	原	男
台東縣海端鄉公所	余尚志	原	男
台東縣達仁鄉公所	包世晶	原	男
台東縣金峰鄉公所	章正輝	原	男
台東縣蘭嶼鄉公所	江多利	原	男

資料來源：本文繪製。

二、多元迴歸分析

在執行最小平方迴歸分析之前，統計學上為了避免離群值（outliers）對於分析產生偏誤，通常會建議刪除那些落在平均數正負三個標準差之外的樣本，而這也就是所謂的「三個標準差法則」（Three Standard Deviations Rule）（Weiss, 2005: 114）。⁹ 對此，本文也特別檢視原住民族代表指數與 Pitts 指數兩個依變數是否有離群值的問題。在經過檢視後，我們發現原住民族代表指數的獅潭鄉觀察值高達 4.17，明顯高於平均數正三個標準差的臨界點（2.6372）。因此，本文在執行原住民族代表指數的迴歸分析時，將這筆觀察值予以刪除，所以原住民族代表指數模型僅會有 54 筆樣本。至於 Pitts 指數的各筆觀察值皆符合三個標準差法則的範圍之內，沒有離群值的問題。

（一）原住民族代表模型

表 3 是原住民族消極代表性的迴歸分析結果。首先在原住民族代表模型部分，第一，當機關首長具有原住民身分時，機關的原住民族代表指數也會隨之增加，並且達到統計上的顯著水準（ $p < .01$ ）。換言之，機關首長的族群身分與機關原住民族消極代表程度具有高度的正向關聯性，這項結果與研究假設所預期的相符。

第二，當機關所在區域的原住民人口百分比愈高時，機關的原住民族代表指數會愈低（ $p < .01$ ）。質言之，原住民人口比例愈高的地區，反而會較不利於原住民公務人員的進用。借用 Lewis（1989）以及傅仰止（1994、2001）的說法，這除了可能反映高原住民人口比例地區的原住民鄉（鎮、市、區）公所不會忽略漢人的權益（或觀感）以及產生逆向歧視之外，在某程度上，這些地區的公所在用人時，可能會因為對原住民有負面觀感，進而較不偏好進用原住民公務人員。

第三，在這個模型中，其他的三個自變數（女性首長、機關規模以及原住民人

⁹ 檢測離群值的方法除了「三個標準差法則」之外，也可以運用四分位法來進行檢測（Weiss, 2005: 122）。四分位法的執行的步驟為：第一，先將所有的資料由大至小進行排序。第二，將估算出第 1 個四分位數（Q1）、第 3 個四分位數（Q3）以及 Q1 與 Q3 的差距（IQR）。第三，確定離群值的上下臨界點，下限臨界點為 $Q1 - (1.5 * IQR)$ 、上限臨界點為 $Q3 + (1.5 * IQR)$ 。

口數)並未顯著影響原住民族代表指數。

表 3 原住民族消極代表性迴歸分析

變數名稱	原住民族代表模型		Pitts 模型	
	迴歸係數	(t 值)	迴歸係數	(t 值)
常數	.8866***	(4.30)	.8764***	(15.20)
原住民首長	.7900***	(5.28)	.1755***	(2.34)
女性首長	-.1586	(-1.25)	-.0338	(-.41)
機關規模	.0040	(.78)	.0008	(.60)
原住民人口數(千人)	-.0012	(-.05)	-.0025	(-.31)
原住民人口百分比	-.0106***	(-3.74)	-.0029***	(-2.43)
觀察值(N)	54		55	
調整後 R ²	0.3217		0.0664	

資料來源：本文繪製。

說明：1.兩個模型的自變數 VIF 皆小於 10，並未呈現多重共線性的問題。

2.兩個模型皆採用 robust standard error，以矯正變異數不齊一的問題。

3. *表示 $p < .1$ ；**表示 $p < .05$ ；***表示 $p < .01$ ，採單尾檢定。

(二) Pitts 模型

在 Pitts 模型部分，同樣地原住民首長與原住民人口百分比也都達到統計上的顯著水準 ($p < .01$)。首先，在原住民首長部分，如果機關首長具有原住民身分時，通常機關成員的原漢比例也更能反映機關所在地原漢人口比例。這個結果與理論所預期的相符，而造成這個現象的原因或許是因為原住民首長對於族群的敏感度比漢人首長較高所致。

其次，在原住民人口百分比部分，如果機關所在地的原住民人口百分比愈高時，機關的原漢公務人員比例愈不符合機關所在地的原漢人口比例。按照 Pitts 指數的公式來看，這個結果有兩種可能的情況：第一，機關所在地的原住民人口百分比愈高時，機關的漢人公務人員比例明顯大於機關所在地的漢人口比例（這也就是漢人代表指數呈現過度代表），而機關的原住民公務人員比例小於機關所在地的原住民人口比例（這也就是原住民代表指數呈現不足代表）。第二，機關所在地的原住民人口百分比愈高時，機關的漢人公務人員比例小於機關所在地的漢人人口比例，

而機關的公務人員比例明顯大於機關所在地的原住民人口比例。就本文而言，屬於第一種情況，因為如果進一步擷取 55 筆樣本中（如表 4），原住民人口比例佔 70%、80% 以及 90% 以上的鄉（鎮、市、區），分別估算它們的原住民與漢人代表指數，可以發現這些鄉（鎮、市、區）一致呈現漢人過度代表且原住民為不足代表的狀況。這個結果相當程度也呼應了傅仰止（1994、2001）的看法。因為機關所在地的原住民比例愈高，通常對於原住民較有負面觀感，因而會較偏好進用漢人公務人員，造成漢人代表指數呈現過度代表的結果。

第三，與原住民族代表模型結果相同的是，女性首長、機關規模以及原住民人口數等三個變數皆未顯著影響 Pitts 指數。

表 4 原住民人口百分比比較高的鄉（鎮、市、區）公所的原漢代表指數

高原住民人口百分比的鄉（鎮、市、區）	原住民代表指數 平均值	漢人代表指數 平均值
原住民人口佔 70% 以上的鄉（鎮、市、區）	0.8724	3.0083
原住民人口佔 80% 以上的鄉（鎮、市、區）	0.8544	3.2723
原住民人口佔 90% 以上的鄉（鎮、市、區）	0.8794	3.7135

資料來源：本文繪製。

（三）原住民族消極代表性的敏感度分析

由於前述迴歸分析的結果只有原住民首長與原住民人口比例兩個變數達到統計顯著性，所以本文進一步修正迴歸模型，只放入這兩個達到統計顯著性的變數，並且透過敏感度分析（sensitivity analysis），¹⁰ 探究這兩個變數對於原住民族消極代表性的係數效果。

表 5 為原住民族消極代表性的修正模型，根據這個迴歸分析結果，我們可以將原住民族代表模型與 Pitts 模型的迴歸預測式寫為：

$$\text{原住民族代表指數} = 1.0720 + 0.8212(\text{原住民首長}) - 0.0116(\text{原住民人口百分比})$$

$$\text{Pitt指數} = 0.9003 + 0.1828(\text{原住民首長}) - 0.0031(\text{原住民人口百分比})$$

¹⁰ 敏感度分析主要是固定其他自變數為常數下，觀察某一自變數對於依變數的影響（Gupta, 2001: 376）。

表 5 原住民族消極代表性迴歸分析：修正模型

變數名稱	原住民族代表模型		Pitts 模型	
	迴歸係數	(t 值)	迴歸係數	(t 值)
常數	1.0720***	(6.71)	.9003***	(28.22)
原住民首長	.8212***	(5.10)	.1828***	(2.52)
原住民人口百分比	-.0116***	(-3.54)	-.0031***	(-2.91)
觀察值 (N)	54		55	
調整後 R^2	0.3046		0.1068	

資料來源：本文繪製。

說明：1.兩個模型的自變數 VIF 皆小於 10，並未呈現多重共線性的問題。

2.兩個模型皆採用 robust standard error，以矯正變異數不齊一的問題。

3.*表示 $p < .1$ ；**表示 $p < .05$ ；***表示 $p < .01$ ，採單尾檢定。

圖 1 為各鄉（鎮、市、區）公所的首長族群身分與原住民人口百分比對於原住民族代表指數的敏感度分析。第一，原住民首長主政地區的代表指數落在 2 至 0.7 之間，而代表指數為 1 時的原住民人口百分比約為 77%，為最佳的消極代表點。換言之，在原住民首長主政下，低於原住民人口 77% 的原鄉機關原住民族消極代表性會呈現過度代表的現象；相對地，高於原住民人口 77% 的原鄉機關原住民族消極代表性會呈現不足代表。不過，儘管原住民首長主政的地區會有不足代表的狀況出現，但是代表指數最低也只會到 0.7 左右，不足代表的程度依然輕微。

第二，漢人首長主政地區的代表指數範圍約在 1.1 至 0 之間，而代表指數為 1 時的原住民人口百分比約為 7% 左右。亦即，在漢人首長主政下，低於原住民人口 7% 的原鄉機關原住民族消極代表性會呈現過度代表的現象；相對地，高於原住民人口 7% 的原鄉機關原住民族消極代表性會呈現不足代表，並且如果原住民人口比例高到 50% 以上，原住民代表指數會僅剩下 0.5 左右，不足代表的嚴重性將會愈來愈嚴重。

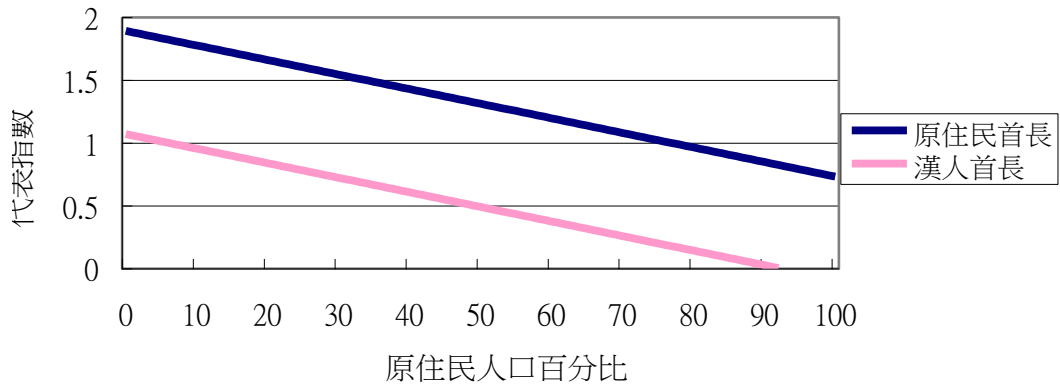


圖 1 首長族群身分與原住民人口百分比對於原住民族代表指數的敏感度分析

資料來源：本文繪製。

圖 2 為各鄉（鎮、市、區）公所的首長族群身分與原住民人口百分比對於 Pitts 指數的敏感度分析。第一，原住民首長主政地區的 Pitts 指數落在 1 至 0.77 之間，其中，Pitts 指數為 1 時的原住民人口百分比約為 25%，為消極代表性的最適點。而最低點的 Pitts 指數仍然達到 0.77 左右，這表示只要是原住民首長主政，Pitts 指數都會維持相當高的水準。

第二，漢人首長主政地區的 Pitts 指數範圍約在 0.9 至 0.59 之間。以原住民主政的 Pitts 指數最低點 0.8 來看，漢人主政地區的原住民百分比僅能有 30%，並且隨著原住民人口百分比的增加，Pitts 指數也隨之遞減。

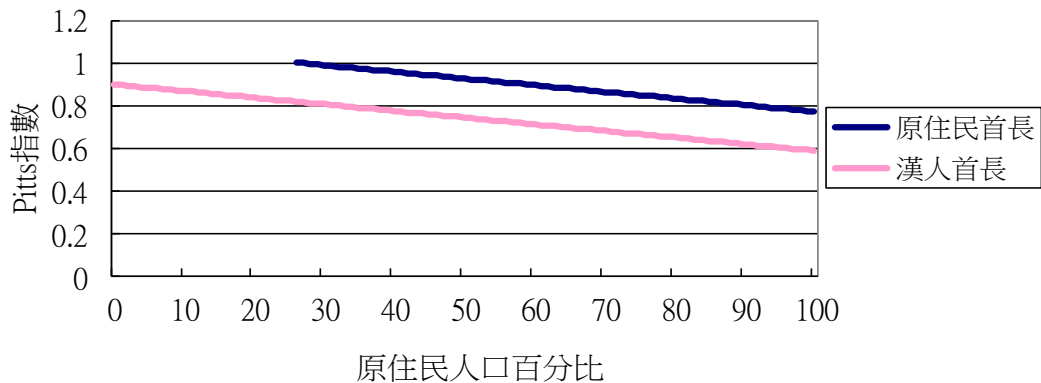


圖 2 首長族群身分與原住民人口百分比對於 Pitts 指數的敏感度分析

資料來源：本文繪製。

伍、結論

一、研究發現

本文以 55 個原住民鄉（鎮、市、區）公所為研究對象，析探影響原住民族消極代表性的因素。經過實證分析後，本文發現如下：

（一）原住民族代表模型

在原住民族代表模型方面，當機關首長具有原住民身分時，機關的原住民族消極代表性愈高。換言之，機關首長可能會因為他的原住民身分而偏好進用更多原住民公務人員，使得機關具有較高的原住民族消極代表性。這個發現不僅與 Lewis（1989）的發現相同，也呼應高德義（2008：184）：「平地鄉的鄉長如果是漢人，就比較不會重視原住民權益」的看法。

另外，本文也發現當機關所在區域的原住民人口百分比愈高時，機關的原住民族代表指數會愈低。也就是說，原住民人口比例愈高的地區，反而會較不利於原住民公務人員的進用。我們對這個研究結果並不訝異，因為 Lewis（1989）的研究結果也是如此。而造成這個現象的原因，本文認為與傅仰止（1994、2001）關於「原住民人口比例愈高的地區，民眾對於原住民的負面觀感也比較深」的發現可能有關。

（二）Pitts 模型

在 Pitts 模型方面，當機關首長為原住民身分時，機關成員的原漢比例也會愈接近當地族群的人口比例。換句話說，原住民首長會比漢人首長更重視機關成員的族群組成。

此外，有趣的是，當機關所在區域的原住民人口百分比愈高時，Pitts 指數也愈低。也就是說，原住民人口比例愈高的地區，機關成員的原漢組成比例與所在地的原漢人口結構差距愈大。本文進而分析樣本後更發現，機關成員的原漢比例與所在地的原漢人口比例差距愈大的機關，多是漢人公務人員比例明顯高過於當地漢人人口比例所致。反方面來說，也就是所在地原住民人口比例愈高的機關，反而較少進

用原住民公務人員，同樣也再次呼應了傅仰止（1994、2001）的發現。

不過，在原住民族代表模型與 Pitt 模型中，女性、機關規模與原住民人口數三個自變數皆未達到統計上的顯著性。

（三）敏感度分析

依據原住民族代表模型與 Pitts 模型的分析結果，本文重新修正迴歸模型，只放入兩個達到統計顯著性的自變數，並藉由敏感度分析得知：當機關首長為原住民並且該機關所在地的原住民人口比例為 77% 時，原住民族消極代表指數為最佳的消極代表結果；而當機關首長為漢人並且該機關所在地的原住民人口比例為 7% 時，原住民族消極代表指數為最佳的消極代表結果。

另外，當機關首長為原住民並且該機關所在地的原住民人口比例為 25% 時，Pitts 指數為最佳的消極代表結果；當機關首長為漢人並且該機關所在地的原住民人口比例為 30% 時，Pitts 指數可以達到 0.8，具有中高程度的消極代表性。

歸納來看，原住民首長主政的機關不僅代表指數至少會有 0.7 的水準，Pitts 指數也都將近 0.8。質言之，只要是原住民首長主政，都能維持一定水準的原住民族消極代表性，並且也會讓機關成員的原漢比例更貼近當地原漢的人口比例。

二、討論

基於上述發現，原住民身分的機關首長以及原住民人口比例兩個變數都顯著影響機關的原住民族消極代表性，並且在方向上，也都與理論所預期的相符。儘管如此，在我國的環境系絡下，這兩個變數可能還有其他意涵存在。此外，由於迴歸模型的調整後 R^2 分別僅有 0.3 與 0.1 左右，顯然可能還有其他影響因素。對此，本文也一併討論。

（一）原住民首長的族群偏好？或者是我國的地方制度運作結果？

本文依循代表性官僚理論所認為的：少數族群首長所主政的機關，通常少數族群消極代表性也會比較高。我們確實發現原住民主政的機關比漢人主政的機關有更高的原住民族消極代表性，印證代表性官僚理論的假定。即便如此，但這真的是因為原住民首長基於自己的族群因素，順而偏好進用原住民員工所造成的結果嗎？老

實說，本文還是不敢百分之百的肯定。如果未來可以進一步蒐集原住民首長對於用人偏好的訪談或調查資料，或許就可以更完整的論證原住民首長、首長用人偏好以及原住民族消極代表性三者之間的關係，從而強化代表性官僚理論中，首長身分與機關消極代表性之間的關聯內涵。

此外，本文也不排除我國的地方制度可能也是影響 55 個原住民鄉（鎮、市、區）原住民族消極代表性的重要因素。但是由於在統計分析上，制度變數會與原住民首長變數呈現多重共線性，故而無法加以探討。具體言之，在制度上，55 個原住民鄉（鎮、市、區）包含 30 個山地鄉（區）與 25 個平地鄉（鎮、市），並且不論是《公職人員選舉罷免法》或是《地方制度法》對於山地鄉（區）與平地（鎮、市）也有不同的規範，尤有進者的是，在具體的政策執行與預算編列上，以往的政策重心也多以山地原住民為主（林淑雅，2000：112）。從這個角度來看，或許我們可以大膽提出制度因素與消極代表性的關聯假設：在長期的制度運作下，30 個山地鄉（區）與 25 個平地鄉（鎮、市）的原住民族消極代表性會有不同，並且山地鄉（區）會高於平地鄉（鎮、市）。只是受限於制度因素會與原住民首長變數呈現多重共線性，本研究無法進行探討。¹¹ 建議未來研究似可多加注意制度因素的影響。

（二）原住民人口比例愈高，原住民族消極代表性愈低？

本文發現當原住民鄉（鎮、市、區）的原住民人口比例愈高時，該地區的鄉（鎮、市、區）公所的原住民族消極代表性會愈低（或漢人消極代表性愈高）。對於這個現象，以原住民族為主體的角度來看，有正反兩面不同的解讀。就正面角度來看，在原住民為人口比例相對多數的區域中，機關反而會傾向進用超額比例的漢人公務人員，讓人口比例較少的漢人代表性能夠達到過度代表，頗有照顧區域內少數漢人的權益以及維持機關內族群和諧的意涵。

然而，就負面角度來看，依循傅仰止（1994、2001）發現的：只要居住在原住民人口比例高的地區，不論是原住民或者是漢人，對於原住民的觀感都較為不佳。

¹¹ 制度變數（山地鄉與平地鄉）會與代表性官僚理論所關心的首長身分變數（原住民首長與漢人首長）呈現高度相關（Phi 值 = 0.929），從而在進行多元迴歸分析時，兩個變數的 VIF 幾乎接近 10，出現多重共線性的問題（VIF 分別為 9.67 與 8.34）。

而這種負面觀感的因素，可能也連帶造成位於原住民人口比例較高地區的鄉（鎮、市、區）公所，在用人時，反而較不偏好原住民公務人員，使得原住民族消極代表性較低的原因之一。

（三）還有其他影響原住民族消極代表性的因素嗎？

從兩組迴歸模型與修正模型的調整後 R^2 來看，皆沒有特別的高。儘管目前對於調整後 R^2 究竟要多少才算具有解釋力，並沒有一定的標準，但是本文依據理論所檢證的各個自變數，在解釋力上確實還有提升的空間。然而，是否還有其他因素影響原住民族消極代表性呢？或許機關基層職位數以及新聘率兩個因素是可能的影響因素。

在基層職位數方面，Garbosky 與 Rosenbloom（1975）發現政府印刷局（Gov't Printing Office）的少數族群消極代表性明顯高於其他機關（除了公平就業委員會外），這可能隱含著機關內如果基層職位或操作員性質工作較多時，則機關少數族群員工數也會較多。在 Kellough（1990）的研究當中，確實也發現機關內藍領或辦事員的員工比例愈高，則少數族群消極代表性愈高。另外，在新聘率方面，依據 Kellough（1990）的研究，機關為了達成進用少數族群的政策目標，當職位出現空缺時，多會進用少數族群員工來填補職位空缺。因此如果機關的新聘率愈高時，機關的少數族群消極代表性通常也愈高，而這樣的論點也獲得 Kellough 的研究支持。不過，本研究礙於資料蒐集的限制，未對這兩個變數進行分析。未來研究若能增加這兩個變數，或許可以提升模型的解釋力。

除了這兩個國外研究所揭櫫的因素外，在國內，陳文學（2011）發現如果機關內的職務與原住民有關時，機關會傾向進用原住民公務人員來負責這個職務。換言之，倘若我們可以確認公所中哪些職位與原住民有關，並且進行職位數的統計，再以其來預測原住民族消極代表性，也許也會提升整體的解釋力。只是，要如何確認哪些職務與原住民有關，是未來研究必須加以突破的。

最後，延續本文發現的原住民首長主政的機關，原住民族消極代表性也比較高。如果未來可以進一步透過問卷或次級資料來測量首長的原住民族認同度，或許當機關首長（不論原或漢）的原住民族認同度愈高時，首長也會更偏好進用原住民公務人員，順而提升機關的原住民族消極代表性。

綜上，「基層職位數」、「新聘率」、「原住民相關職位數」、「首長的原住民族認同度」等等，都可能影響機關的原住民族消極代表性。未來研究如果可以納入這些變數，或許能夠增加原住民族消極代表性影響因素的解釋力。

三、政策意涵

本研究對於釐清《行政院原民會組織條例》的修正爭議也有些許的貢獻。現行《行政院原住民族委員會組織條例》第十五條第二項規定：「前項列有官等、職等人員，得優先進用具有原住民族身分者。」然而，從民國八十五年在立法院審議之初，以至民國一〇一年行政院或立委提案的《原住民族委員會組織法》草案，究竟要「得優先進用」或者是「應優先進用」，一直以來都有爭議。

根據以往立法院審議過程以及提案的條文說明，「應優先進用」的理由主要在保障原住民的優先任用權。但是，如果整個原民會都是原住民公務人員，有可能會限縮多元的政策視野，也會影響部際協調與溝通。這對原民會或是整體原住民的利益而言，可能未必是一件好事。

本研究發現，原住民首長主政的機關會比漢人主政的機關，有較高的原住民族消極代表性。而現行《行政院原住民族委員會組織條例》第 9 條規定主任委員應具備原住民身分，並且相較於其他部會，在實務上，原民會的原住民公務人員比例的確也明顯高於其他部會（陳文學，2012）。換言之，在「首長應為原住民」的規定下，相當程度已經隱含著原民會的用人不會忽略原住民身分的公務人員。

再者，「得優先進用」的規定可以讓原民會因應職務特質，配置合適的族群身分公務人員，進而達成組織目標。如此也可以作為其他部會的用人借鏡，重新檢討機關當中哪一些職務由原住民身分公務人員擔任會更佳。從而在職務出缺時，優先在原住民族特考提列缺額，或是在公開遴選時優先進用原住民的應徵者。因此，本文認為未來行政院原民會組織條例的修正，無須將現行的「得優先進用」原住民公務人員的規定，改為「應優先進用」原住民公務人員。

參考文獻

- 行政院原住民族委員會（2012）。原住民人口數統計資料，2012年2月9日取自行政院原住民族委員會，網址：<http://www.apc.gov.tw/portal/docDetail.html?CID=940F9579765AC6A0&DID=0C3331F0EBD318C26B9F3DB2E66A0901>。
- 呂育誠、陳文學（2011）。從代表性官僚概念論身心障礙人員考試改進。《國家菁英》，第7卷第1期，頁97-119。
- 余致力（2002）。台灣行政學研究的新課題：政黨輪替對文官體系的衝擊與影響，發表於「張金鑑教授百齡誕辰紀念會暨學術研討會」，中國行政學會，臺北。
- 余致力（2007）。性別差異對公共行政管理者任用之影響：代表性文官體系的理論省思與實證探索。《國家菁英》，第3卷第4期，頁61-84。
- 范鈞雯（2009）。地方公務人員陞遷影響因素之研究—以台東縣各鄉鎮市公所為例。國立台東大學區域政策與發展研究所碩士論文，未出版，台東。
- 邱創煥（1993）。《文官制度論叢》。臺北：中華民國國家發展策進會。
- 林淑雅（2000）。《第一民族—台灣原住民族運動的憲法意義》。臺北：前衛。
- 施能傑（1996）。我國文官甄補政策的回顧與檢討。《國立政治大學學報》，第73期，頁111-144。
- 徐有守（1996）。《考銓新論》。臺北：台灣商務印書館。
- 施正鋒（2012）。加拿大 Inuit 原住民族的自治政府。載於施正鋒編，加拿大原住民族自治協定（頁139-180）。臺北：台灣國際研究學會。
- 浦忠成（2010）。瞻前顧後—原住民族考試過去、現在與未來。載於考試院編，變革中的文官治理：考試院80周年慶專刊（頁69-70）。臺北：考試院。
- 翁興利、陳文學（2008）。我國原住民文官之研究：消極代表性官僚的測量。《國家菁英》，第4卷第1期，頁1-18。
- 高德義（2008）。「去政治」的發展—原住民族政治發展政策評估。《台灣原住民族研究季刊》，第1卷第2期，頁165-200。
- 陳文學（2011）。政府機關於原住民族特考提列職缺的探討。《台灣原住民族研究季

- 刊，第4卷第1期，頁117-144。
- 陳文學（2012）。重新檢視台灣原住民族的消極代表性，載於行政院原住民族委員會編，**2012 全國原住民族研究研究優選論文集**（頁1-6-1~1-6-32）。臺北：行政院原住民族委員會。
- 傅仰止（1994）。台灣東部的族群位階特色。**國立台灣大學社會學刊**，第23期，頁143-190。
- 傅仰止（2001）。台灣東部原住民的原漢位階意識。**台灣社會學刊**，第26期，頁105-162。
- 黃煥榮（2007）。突破玻璃天花板--女性行政菁英事業生涯發展的問題與展望。**國家菁英**，第3卷第4期，頁85-107。
- 曾冠球、許世雨譯（2006）。新公共行政學（H. George Frederickson）。臺北：智勝。
- 蔡良文（1994）。文官考選功能之調整與執行方向。載於國家政策研究中心編，**重建文官體制**（頁67-122）。臺北：業強。
- 蔡秀涓、林宗憲（2010）。台灣文官官僚代表性分析：以**2008 台灣政府文官意見調查**為例，發表於《循證調查與文官制度研究：理論與實際學術研討會》，國立政治大學公共行政學系，臺北。
- 賴維堯（1996）。高級文官生涯特徵：我國與歐美日比較研究。載於彭錦鵬編，**文官體制之比較研究**（頁115-149）。臺北：中央研究院歐美研究所。
- 顏秋來（1986）。**我國高級文官甄補之研究**。國立政治大學公共行政研究所碩士論文，未出版，臺北。
- 關中（2010）。文官向上提升，國家邁向卓越。**T&D 飛訊**，第108期，頁1-9。
- 顧慕晴、盧姍緹（2008）。我國公部門原住民工作權保障之研究。**國家菁英**，第4卷第1期，頁19-42。
- Bradbury, M. D., & J. E. Kellough (2007). Representative Bureaucracy: Exploring the Potential for Active Representation in Local Government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.18(No.4): 679-714.
- Dolan, J. (2000). The Senior Executive Service: Gender, Attitudes, and Representative Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*,

- Vol.10(No.3): 513-530.
- Elliott, R. H. (1985). *Public Personnel Administration: A Value Perspective*. Virginia: Reston Publishing Company.
- Frederickson, H. G., K. B. Smith, C. W. Larimer, & M. J. Licari (2012). *The Public Administration Theory Primer*. United States: Westview.
- Garbosky, P. N., & D. H. Rosenbloom (1975). Racial and Ethnic Integration in the Federal Service. *Social Science Quarterly*, Vol.56(No.1): 71-84.
- Gupta, D. K. (2001). *Analyzing Public Policy*. Washington D. C.: A Division of Congressional Quarterly Inc.
- Hellriegel, D., & L. Short. (1972). Equal Employment Opportunity in the Federal Government: A Comparative Analysis. *Public Administration Review*, Vol.32(No.6): 851-858.
- Kellough, J. E. (1990). Integration in the Public Workplace: Determinants of Minority and Female Employment in Federal Agencies. *Public Administration Review*, Vol.50(No.5): 557-566.
- Kingsley, J. D. (1944). *Representative Bureaucracy: An Interpretation of the British Civil Service*. OH: The Antioch.
- Lewis, W. G. (1989). Toward Representative Bureaucracy: Blacks in City Police Organizations, 1975-1985. *Public Administration Review*, Vol.49(No.3): 257-268.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Meier, K. J. (1975). Representative Bureaucracy: An Empirical Analysis. *The American Political Science Review*, Vol. 69(No.2): 526-542.
- Mosher, F. C. (1982). *Democracy and the Public Service (2nd)*. New York: Oxford University.
- Nachmias, D., & D. H. Rosenbloom (1973). Measuring Bureaucracy Representation and Integration. *Public Administration Review*, Vol. 33(No.6): 590-597.
- Page, P. (1994). African-Americans in Executive Branch Agencies. *Review of Public Personnel Administration*, Vol.14(No.1): 24-51.
- Pitts, D.W. (2005). Diversity, Representation, and Performance: Evidence about Race and Ethnicity in Public Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.15(No.4): 615-631.
- Riccucci, N. M., & J. R. Saidel (1997). The Representativeness of State-Level

- Bureaucratic Leaders: A Missing Piece of the Representative Bureaucracy Puzzle. *Public Administration Review*, Vol.57(No.5): 423-430.
- Rosenbloom, D. H., & Robert S. Kravchuk (2005). *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector* (6th Ed.). Boston: McGraw-Hill.
- Saidel, J. R., & K. Loscocco (2005). Agency Leaders, Gendered Institutions, and Representative Bureaucracy. *Public Administration Review*, Vol.65(No.2): 158-170.
- Selden, S. C. (1997). *The Promise of Representative Bureaucracy: Diversity and Responsiveness in A Government Agency*. New York: M.E. Sharpe.
- Subramaniam, V. (1967). Representative Bureaucracy: A Reassessment. *The American Political Science Review*, Vol.61(No.4): 1010-1019.
- Thielemann, G. S., & J. Stewart, Jr. (1996). A Demand-Side Perspective on the Importance of Representative Bureaucracy: AIDS, Ethnicity, Gender, and Sexual Orientation. *Public Administration Review*, Vol.56 (No.2): 168-173.
- Weiss, N. A. (2005). *Introductory statistics* (7th Ed.). Boston: Pearson Addison Wesley.

The Determinants of Indigenous People's Passive Representation in Taiwan: An Analysis of the Indigenous Township Offices^{*}

Wen-hsueh Chen^{**}

Abstract

Based on the theory of representative bureaucracy, this paper uses the data of 55 Indigenous Township Offices to explore the factors affecting the passive representation of the indigenous people in Taiwan. We adopt the Representative Index and Pitts Index to measure the indigenous communities's passive representation of the Indigenous Township Offices. The findings show that the ethnicity of township head and the indigenous proportion of the population both affect the passive representation. Furthermore, the study finds the conditions of perfect passive representation of the indigenous people. In conclusion, we discuss the research implications and propose policy suggestions which might help the recruitment of indigenous civil servants and facilitate interactions between the indigenous minorities and the Han majority.

Keywords: indigenous civil servants, indigenous region, democratic administration, representative bureaucracy, recruitment

* Earlier version of this paper was presented at 2012 Annual Conference of Graduation Dissertation, December 8, 2012, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University.

** Adjunct Assistant Professor, Department of Religion Culture and Organization Management, Aletheia University. Doctor, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University.

《文官制度》季刊稿約

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

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

近期出刊及截稿日如下：

(一) 第 5 卷第 2 期出版日期：102 年 4 月；截稿日期：102 年 2 月 28 日。

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

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

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

《文官制度》季刊投稿須知

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

一、論文格式

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

二、審查程序

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

三、版權事宜

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

式)即讓予本刊,但作者仍保有本著作未來自行集結出版、教學等個人使用之權利。

- (三)凡本刊刊登之論文,將同時刊登於考試院全球資訊網,並收錄於考試院相關出版品,除另有約定外,出版權及發行權專屬授權予本刊,未經本刊同意,請勿轉載。
- (四)著作人投稿本刊經收錄後,同意授權本刊得再授權國家圖書館或其他資料庫業者,將本論文納入資料庫進行重製、透過網路提供服務、授權用戶下載、列印、瀏覽等行為;並得為符合各資料庫之系統需求,酌作格式之修改。
- (五)依照國際學術慣例,曾在國內外學術會議上宣讀的論文,視為未曾發表,歡迎修改後投稿。
- (六)投稿經刊登後,除依行政院規定致贈稿酬外,另奉贈該期季刊2本。

四、稿件交寄

- (一)本刊隨時接受稿件,除符合當期主題之稿件外,按通過採用先後順序刊登。
- (二)來稿一式二份請寄「台北市文山區試院路一號考試院編纂室《文官制度》季刊編輯委員會」收,或以電子郵件寄至:jcs@exam.gov.tw。

《文官制度》季刊論文審查作業規定

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

《文官制度》季刊論文審查綜合意見對照表

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

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

四、「修改後再審」之處理方式：

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

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

五、「第三人審查」之處理方式：

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

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

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

《文官制度》季刊論文撰寫體例

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

壹、來稿需包括下列要項

一、首頁

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

二、第二頁

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

三、第三頁

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

四、參考文獻：請列出正文中所引用文獻之完整資料。

貳、正文格式

一、分節標題方式

(一) 中文標題以「壹、一、(一) 1. (1) a. (a)」為序。

(二) 英文標題以「I. A. (A) 1. (1) a. (a)」為序。

二、引語用例

(一) 直接引語，用冒號（：）時

【格式】中文加單引號「 》，英文加雙引號“ ”

(二) 直接引語，不用冒號（：）時

【格式】中文用單引號「 》，英文用雙引號“ ”

(三) 直接引語，但另起一段

【格式】不用引號，字體改為標楷體，左右縮排

(四) 引語中復有引語，或特殊引用時

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

三、附加原文專有名詞用例

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

(一) 一般用語

【格式】括弧、小寫、正體

(二) 專有名詞

【格式】括弧、首字大寫、正體

四、註釋用例

(一) 文中註明出處的註釋

【格式】（作者，年代：頁數）

(二) 文中已有作者姓名時

【格式】作者（年代：頁數）

(三) 若有必要以附註說明行文涵義時，請用腳註

【格式】於標點符號後，以插入註腳方式自動產生於右上角

五、圖表用例

(一) 圖號碼與名稱應置於圖下方，表號碼與名稱應置於表上方。

(二) 標題之說明需清楚，所使用之文字、數字須與文中引用之敘述一致。

(三) 若引用他人之圖表需註明清楚資料來源，方式同內文註釋。

(四) 圖的寫法

【格式】圖編號 標題

(五) 表的寫法

【格式】表編號 標題

六、數字用例

(一) 統計數字請以阿拉伯數字表示。

(二) 非統計數字，如年代、表述性數字，則以中文表示。

七、引用書名、刊名及篇名用例

(一) 書名

【範例】《行政學》
《正義論》(*A Theory of Justice*, 1971)

(二) 刊名

【範例】《公共行政學報》
Public Administration Review

(三) 篇名

【範例】〈社會資本、政策資源與政府績效〉
〈新公共服務：服務而非導航〉(*The New Public Service: Serving Rather Than Steering*)
“Social Problems and the Quality of Life”

參、參考文獻用例

一、專書

【格式】作者（年代）。書名（版別）。出版地點：出版商。

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

二、期刊論文

【格式】作者（年代）。文章名稱。期刊名稱，卷期，頁別。

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

三、專書論文

【格式】作者（年代）。篇名。載於編者（編），書名（頁碼）。地點：出版商。

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

四、研討會論文

【格式】作者（年代）。論文名稱。發表於研討會名稱，主辦單位，舉行地點。

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

五、研究計畫

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

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

六、學位論文

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

七、譯著

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

八、報紙

原則上，報紙不列入參考文獻（除非有確實作者姓名），放在正文敘述即可。

【格式】記者或作者（年月日）。文章名稱。報紙名稱，版別。

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

九、網路等電子化資料

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

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

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

十、其他注意事項

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

著作授權同意書

論文名稱：_____（以下稱「本論文」）

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

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

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

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

此致 《文官制度》季刊社

立同意書人(作者)簽名：

身分證字號：

電話號碼：

電子郵件信箱：

戶籍地址：

中 華 民 國 年 月 日

