

文官制度季刊

Journal of Civil Service

第五卷第三期・中華民國一〇二年七月 Jul. 2013 Vol.5, No.3

(原考銓季刊，自民國九十八年一月起更名為文官制度季刊)

發行人：黃雅榜

社長：袁自玉

主編：陳金貴

副主編：黃朝盟

社務顧問：余致力（世新大學）

張四明（國立臺北大學）

黃城（臺灣師範大學）

顏良恭（國立政治大學）

編輯委員：仇桂美（開南大學）

朱斌妤（國立政治大學）

李宗勳（中央警察大學）

張瓊玲（臺灣警察專科學校）

陳金貴（國立臺北大學）

陳啟清（開南大學）

彭錦鵬（國立臺灣大學）

黃朝盟（國立臺北大學）

蘇彩足（國立臺灣大學）

邱志淳（世新大學）

黃一峯（淡江大學）

蔡秀涓（東吳大學）

（按姓名筆劃排列）

史美強（東海大學）

江明修（國立政治大學）

林淑馨（國立臺北大學）

郭昱瑩（世新大學）

陳恆鈞（國立臺北大學）

陳敦源（國立政治大學）

黃東益（國立政治大學）

黃榮護（世新大學）

（按姓名筆劃排列）

執行編輯：張紫雲

助理編輯：翁淑慧

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 7 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

中華民國一〇二年七月 第五卷第三期（原考銓季刊）

主編的話	陳金貴 / I
臺北市政府人事人員情緒勞務初探	黃一峯、吳斯茜、陳衍宏 / 1
基層公務員的情緒壓力與工作滿足感關係之研究 ——以交通部公路總局新竹區監理所人員為例	謝俊義、張毓琪、黃于恬 / 27
政府部門機關委外的迷思與挑戰	曾冠球、方凱弘 / 59
杜絕不當的政商利益輸送——重構公務員旋轉門條款	范宜愷、林志潔 / 87
《文官制度》季刊稿約	/ 133
《文官制度》季刊投稿須知	/ 135
《文官制度》季刊論文審查作業規定	/ 137
《文官制度》季刊論文撰寫體例	/ 139

Journal of Civil Service

Vol.5, No.3

Jul. 2013

CONTENTS

Editor's Note	Chin-Kuei Chen	I
A Study of Emotional Labor of HR Staff in Taipei City Government	Irving Yi-Feng Huang, Szu-Chien Wu, Yen-Hung Chen	1
A Study of the Casual Relationships of Emotional Press and Job Satisfaction- The Employees in Hsinchu Motor Vehicle Office, Directorate General of High Ways, Ministry of Transportation and Communications as the Example	Jun-Yi Hsieh, Yu-Chi Chang, Yu-Tien Huang	27
The Myths and Challenges of Government Agency outsourcing	Kuan-Chiu Tseng, Kai-Hung Fang	59
Fending Off Interest Peddling by Reestablishing the Revolving Door Clause	Yi-Kai Fan, Chih-Chieh Lin	87

主編的話

傳統人事行政的論文，大多從人事制度的規定著手，針對特定的人事議題，蒐集國內外相關著作，加以整理分析，再從中歸納出相同或不同的意見，進而提出研究者個人的見解。在此途徑中，許多論文只達到歸納分析的結果，較少表達個人的看法，其原因有幾種可能：可能不知道要有自己的意見，可能缺乏推論的能力，也可能怕被質疑意見的來源，這種缺少推論與解釋的論文，易於呈現資料的推砌，而成為教科書式的寫法，缺乏研究的價值。另外有些作者實務經驗豐富，將其工作體認去歸納整理成資料，以其多年來對工作的瞭解，去詮釋特定的議題，有其實務的價值，但往往又被認為缺乏學術依據，未能獲得學術界之認可。而有些兼具理論研究和實務經驗的資深學者，以其多年研究的體認，擺脫外國理論和文獻的拘束，撰寫出具有獨特見解的論文，卻又被認為缺乏相關理論根據，而未能通過論文刊登的審查，使得人事行政的研究論文，難以有較充沛的成果。

近年來，由於大學系所重視社會科學研究方法的教學，引進不同學科的研究方法，加入定質和定量的研究途徑，擴大了人事行政的研究方法與研究對象。採取定質研究途徑的研究者，除了蒐集相關研究文獻外，加入了配合理論和研究目的所建構的研究架構和訪談大綱，去訪談研究議題相關人士，或是採取聚焦於特定議題的焦點團體討論法，取得專業人士的意見，以歸納的方式，來找出問題及解決方式或證明理論的相容性，這種透過實證方式的探討，增強研究成果的支持性，減少傳統理論與實務脫節的爭議，但是由於訪談資料的呈現，會影響受訪者表達內容和範圍，但若受訪者的背景和認知不夠，可能會使訪談看法在原地打轉，無法導引出有價值的意見，得不到較好的結論。採用定量研究途徑的研究者基本上有三個大方向：第一種方向是特定理論的檢定，以編製好的問卷進行調查，從理論的架構中，證實現有情況可以用特定理論去解釋或呈現，屬於較學術性的研究；第二種方向是運用調查的統計數字，來檢定不同變項的相互關係，透過假設的驗證，從其相關差異的顯著性與否，推論假設的成立或推翻，有些研究者以假設的成立與否，做為結論，其研究過程可接受，但若能配合理論和其他相關文獻進一步推論和解釋其發

現，且有合理的建議，就有更好的研究價值；第三種方向是運用調查的方法，去發現議題的運作反應及問題所在，以受訪者的意見呈現，來找出議題的實際情況，做為議題的發現、解釋或預測，提出具體的改進意見或建議，這種研究可以經由統計數據，推論實際情況和可能的發展狀況，有助於研究論點的支持，但也有研究者基於本身研究需求去設計問卷，缺乏理論或是相關文獻的加入，或是缺乏信度和效度的考驗，使調查結果成為意見反應，缺少學術意義。總之，研究者可依其研究主題，採用適合的研究途徑，但其研究設計的考量會影響其研究結果的意義，也會造成其轉成學術論文的價值，這是研究者應注意的研究考量。

本期共刊出四篇論文，第一篇探討人事人員的情緒勞務，以臺北市政府所屬各局處人事人員為研究對象，情緒勞務是指從事第一線接觸顧客的人員，需要努力管理情緒，以表現出促進顧客滿意的臉部表情、肢體行為或聲音，但長期克制個人的內在情緒，可能影響情緒的改變，導致情緒耗竭及工作倦怠。人事人員負責組織內部員工的直接服務，會有發生情緒勞務的現象，因而該文以臺北市政府人事人員為調查對象，探討其對「情緒勞務」、「工作倦怠」及「工作滿意度」的認知程度，將情緒勞務分為「基本情緒表達」、「內心戲碼」及「表面功夫」三個向度，統計結果顯示不同學歷、不同年齡、不同職務的人事人員對「情緒勞務」有顯現差異；而「表面功夫」與「基本情緒表達」愈高，「工作滿意度」愈高，「基本情緒表達」也愈高，且「內心戲碼」與「表面功夫」愈高，則「工作倦怠」愈高。

第二篇探討基層公務員的情緒壓力與工作滿足感之關係，政府機關的基層人員在面對民眾時的情緒表達與良好的服務態度，已成為工作績效的表現，但是壓抑或過度的情緒表達，可能會有增加工作壓力或產生工作倦怠感的影響，該論文透過問卷調查的方法，以瞭解公路監理機關編制及非編制內人員在組織因素、情緒勞務及工作滿足感之現況與因果關係。研究結果顯示真實表達工作行為有利於提升工作滿足感，其它如服務氣候、顧客導向、人員與組織契合，對情緒勞務與工作滿足皆有正方或負向的顯著影響。

第三篇探討政府部門機關委外的迷思與挑戰，機關委外不同於傳統的部分業務（如服務或勞務）委外，專指公部門將土地或建物交由民間機構負責興建或負責營運，其法源依據為「促進民間參與公共建設法」，這類促參業務的理論，該論文認為可置於公私夥伴關係的概念底下，以市場條件與組織管理層面，來分析這類政策

工具執行上存在理論與實務上的落差。該研究透過臺北市政府局處代表進行焦點座談，按照機關委外的事前、事中及事後程序，開放自由討論，仿照紮根理論研究法進行文本分析與資料呈現，並聚焦於如何排除機關委外過程中，公共利益可能受到潛在傷害的來源。

第四篇主題為杜絕不當的政商利益輸送，聚焦於重構公務員旋轉門條款，由於廉能治理為我國政府的重要施政目標，要求公務員要具備清廉的態度，不僅要打擊貪污，也包含公務員在職時與離職後之利益衝突迴避，並以高道德標準來看待公務員。近年來相繼爆發離職公務員貪瀆醜聞，使公務員離職後的就業限制問題受到注意，而此領域的研究多集中在歷次修法提案、工作權之探討或國外立法例之研究。該論文認為公務員服務法第十四條之一（旋轉門條款）的現行規定不夠周延，造成認事用法之困難與各界之抨擊，修法在所難免，因此該研究除整理歷次修法建議之內容外，另蒐集國內違反旋轉門條款之判決 9 案，比較分析院檢或不同案例中司法見解矛盾之處，進而提供修法建議。

本期的前兩篇論文都是以公務員的情緒勞務為主軸，顯示研究者對問題的關注，也呈現出公務員在此方面的現象，兩篇論文皆採取問卷調查的方式，以不同的對象和自行設計的分析面向找出相關因素，其研究結果有相似性，值得做為政府改進管理方式的參考，讀者可自行比較；第三篇針對目前政府推動的機關委外的積極作法，從理論和實務的角度來找出其中的問題，提供政府持續推動相關措施時，在每個階段所應注意的事項；第四篇探討現行公務員旋轉門條款的不周延性，其立論從國內外案例的實際運作中加以比較分析，有其不同一般討論的見解，也是有助於政府檢討相關法規的參考。

為充實本刊內容，並提供更多公共行政領域的研究資訊，本刊從下期開始增設書評項目（詳見投稿須知），歡迎學術界和實務界的投稿和支持，最後仍要感謝編輯委員們及考試院編輯同仁的用心，使本刊能順利出刊。

文官制度季刊

主編 陳金貴

2013 年 7 月 31 日

臺北市政府人事人員情緒勞務初探^{*}

黃一峯、吳斯茜、陳衍宏^{**}

《摘要》

在顧客導向的要求下，第一線接觸顧客的人員常要承擔情緒勞務，其努力管理情緒以表現出促進顧客滿意的臉部表情、肢體行為或聲音，但長期克制個人內在真正情緒，則可能導致工作倦怠，使情緒耗竭。人事人員一向被視為「公僕的公僕」，必須對「內部顧客」提供相關的人事服務，本文以臺北市政府人事人員為調查對象，探究其對情緒勞務、工作倦怠、工作滿意度的認知程度。經因素分析將情緒勞務分為「基本情緒表達」、「內心戲碼」及「表面功夫」三個向度，統計結果顯示不同學歷、不同年齡、不同職務的人事人員對於情緒勞務有顯現差異；另迴歸分析則顯示，「表面功夫」與「基本情緒表達」愈高，「工作滿意度」愈高；「基本情緒表達」愈高，「工作倦怠」愈低，而「內心戲碼」與「表面功夫」愈高，則「工作倦怠」愈高。本文屬初探研究，未來仍需考慮擴大調查範圍，並增加樣本的多樣性。

[關鍵詞]：情緒勞務、人事人員、顧客導向

投稿日期：101年10月26日；接受刊登日期：102年7月31日。

^{*} 作者感謝匿名審查人的指正與建議，也非常感謝臺北市政府人事人員協助填寫問卷。

^{**} 黃一峯為淡江大學公共行政學系副教授兼系主任；吳斯茜為中央警察大學行政管理學系助理教授；陳衍宏為佛光大學公共事務學系助理教授。

壹、前言

人是情緒的動物，會有情緒反應，多數的情緒透過臉部表情展現，這也是社交技巧的一部分，如果這些情緒反應是被老闆所期望的呢？換言之，員工臉部表情也正在工作，徵才時這個條件通常不會明列，但如果去應徵空服員或迪士尼樂園，應徵者心理有準備，在上班時微笑的時間會很長。

這是「情緒勞務」(Emotional labor)的簡單概念，此議題的萌芽最早是一九八三年 Hochschild 出版《情緒管理的探索》一書討論職場與個人情緒管理，Hochschild 第一個研究個案是達美航空的空服員（大多是女性），另延伸研究男性帳務催收員，有關工作時情緒的表達，前者需要熱情友善、後者則需要威脅；其論點主張女性比男性做更多情緒勞務（洪慧芳譯，2012），自此情緒勞務開始受到關注。我們可以理解情緒勞務的工作者，在工作時必須某種程度的偽裝，在情緒面符合工作要求，使顧客快樂或使顧客就範。

如同電影「怪獸大學」，驚嚇是怪獸電力公司第一線員工的工作，當工作完成（蒐集了能源），就可退場把表情收回；主角大眼仔雖然在怪獸大學裡努力向學，但他的驚嚇能力不厲害而屢屢受挫，因為這是怪獸電力公司員工的核心職能；即使後來第二代怪獸電力公司蒐集能源方式轉換為讓顧客（兒童）歡樂（詳第一集電影「怪獸電力公司」），但裡頭第一線的怪獸員工仍是最典型的情緒勞務工作者。

情緒勞務主要由第一線接觸顧客的人員承擔，民主社會強調公務人員是「公僕」，近十年來推動政府再造運動，更強化了「顧客導向」的政策思維，為民服務要求符合「親和、便民」。顧客導向倡議學者 Osborne 與 Plastrik 認為：「當公共組織成為對顧客（民眾）負責的組織，公部門內員工的行為將會改變；這是強有力的改變槓桿。」（陳敦源，1999）。依據顧客的定義可區分為外在顧客（external client）與內在顧客（internal client），上述政府再造之顧客係指民眾，亦即外在顧客，但在公部門裡存在著內在顧客，由誰提供服務呢？正是人事人員，也因此被視為「公僕的公僕」。

我國人事人員管理採行「一條鞭」制度，人事人員一向必須對「內部顧客」提供相關的人事服務，包括法令諮詢及各項人事作業；公務人員在面臨升等落選、考

績乙等、同仁糾紛、家庭問題等事項，人事人員常成為首要諮詢對象，偶爾可能成為同仁抒發情緒的「出氣筒」，他們也在顧客導向的價值下被期望要追求顧客滿意。

情緒勞務一般的研究以服務業為大宗，因為組織人力結構中包括許多第一線接觸顧客的人員，職類包括：空服員、護理人員、銀行行員、餐旅業人員、客服人員……；在公部門，國內研究目前針對有機會接觸顧客（民眾）的人員為主，例如區公所人員（曹瓊文，2012）、警察（歐庭邵，2012）、消防人員（洪聖儀、盧志榮、傅世昌，2011）等，目前未有針對人事人員這種第一線服務內部顧客的族群所進行的研究。因此，本研究旨在從情緒勞務觀點，瞭解人事人員對於情緒勞務的看法，以及探究情緒勞務對工作倦怠、工作滿意度的影響，希望能擴展此議題在公部門應用的視野，以及提供未來相關制度規劃的參考。

貳、相關概念闡述

一、情緒勞務

情緒勞務，國內亦有翻譯為「情緒勞動」或「情緒勞務負擔」，最早由 Hochschild（1983）所提出，歷來的研究大致可歸納幾種論點：分別是情緒管理說（Wharton, 1993）、人際交易說（Morris & Feldman, 1996）以及情緒調整說（Grandey, 2000），但均為 Hochschild 論點之延伸。

Hochschild 對情緒勞務的定義是，員工如為了獲得酬勞而管理個人情感，以偽裝情緒方式表現出其服務對象可見到的臉部表情或與肢體行為；但情緒勞務不只存在於同時、同地面對面情況，Wharton（1993）認為同時、不同地的用聲音與顧客互動也屬之；所以，電話客服部門會要求員工具備「微笑的聲音（smiling voice）。」此外，Wharton（1993）從員工的情緒管理的角度指出，組織可以要求員工符合其要求的情緒狀態，亦即，員工與顧客互動時必須符合組織所規範的情緒狀態，同時，組織對工作者所顯現出的情緒具某種控管能力。為理解情緒勞務的內涵，可由下列的三個敘述來界定（吳宗祐、鄭伯壘，2003）：

1. 我真實的感受為何（How do I really feel）？指個人內在真實的感受；

2. 我應該如何感受 (How do I should fell) ? 指的是情感規則;
3. 我嘗試如何感受 (What I try to feel) ? 指的是個人為遵循情感規則, 所做的情緒勞務。

後續另有其他研究者詮釋情緒勞務, Morris 與 Feldman (1996) 則認為, 人際間的互動如同一種交易, 在過程中所付出的代價為迎合組織要求的情緒規範之努力與控制, 而這樣的負擔就是一種情緒勞務。此外, Grandey (2000) 則從「情緒調節 (Emotional regulation)」觀點指出, 為了達到組織的目標及其相關的情緒規範, 調整內在情緒感受與外在的情緒表現的歷程, 此即情緒勞務。Brotheridge 與 Grandey (2002) 就將情緒勞務的內涵定義成: 「員工調整情緒感受及表達方式, 以達成組織目標的歷程。」

「工作就是劇場。當員工在顧客面前開始工作時, 一場戲劇表演就開始了。」這是 Pine 和 Gilmore 提出, 在體驗經濟下 (experience economy) 的工作模型 (夏業良、魯煒、江麗美譯, 2013: 199); 同樣的 Hochschild 也以戲劇來類比, 筆者認為, 揣摩演員的心境, 在情緒上的管理與調節可以分為表面功夫 (surface acting) 與內心戲碼 (deep acting)¹ 二個構面。前者指來自組織要求的表現, 工作者僅以偽裝的方式展現出其外在的情緒, 但並沒有改變其內在真實的感受。後者則是指工作者深刻認同或有實際經驗進而嘗試改變內在的感受, 使其內在感受與組織要求的情緒表達呈現一致 (鄔佩君、陳彰儀、吳宗祐, 2005)。無論是表面功夫或內心戲碼, 此兩種行為皆都要求員工運用自己的感覺, 克服工作情緒與內心情感的衝突。

在國內的實證研究上, 分析情緒勞務的內涵以林尚平 (2000) 發展出的量表相對完整, 其分為五個構面:

1. 基本情緒表達: 工作者所需具備的基本特徵, 如展現合宜的情緒狀態;
2. 表層情緒控制: 工作者對自己的情緒進行較低程度的控制, 比較不會對自己

¹ surface acting 在國內翻譯上有人譯為「表層偽裝」、「表層演出」等, deep acting 則譯為「深層偽裝」、「深層演出」等。在情緒管理與應對上, 思及 Hochschild 描述情緒勞務的原意即從「表演」與「戲劇」的意象闡述, 故本文譯為「表面功夫」與「內心戲碼」, 試圖與「偽裝」、「演戲」與「情緒轉換」等意象融合, 使更貼近情緒的勞務概念。

內在的真實感情造成衝擊；

3. 深層的情緒偽裝：員工依照組織的規範執行對內心產生衝突且與真實感情相違背的情緒任務；
4. 情緒的多樣性：工作者依不同的情境表現不同的情緒狀態，或工作中表現一種以上的情緒狀態；
5. 顧客互動程度：即工作者與顧客互動的頻率及存續的時間等。

重視情緒勞務的組織必須訂定規則來規範或指引員工如何及何時表達情緒，以說明組織對「服務人員應該表現出合宜情緒的行為」的要求與期望，係指「情緒規則」，例如郵輪招聘人員的條件是性格開朗活潑、待人熱情；美國西南航空公司招考空服員和行李搬運員時，偏好錄取老師、服務生或警察，因為這些人積極的顧客導向，他們能夠理解航空業的情緒規則（林茂昌譯，2008）。情緒勞務的表達的頻率頻繁與否就會影響情緒勞務負荷的多寡，當偽裝程度頻繁時，將逐漸造成負荷。

當員工認知到情緒勞務是工作內容的一部分，為求勝任工作也會控制個人情緒，情緒勞務出現負荷的情況時，就會產生情緒和諧（emotional harmony）、情緒失調（emotional dissonance）、情緒偏離（emotional deviance）等三種影響後果（Hochschild, 1983）。最負面的結果是導致「情緒耗竭（倦怠）」，造成負面情緒、思維，甚至對外在行為產生變化，以致無法達到組織的要求。

有鑑於情緒勞務的負荷結果，員工可能因長期克制個人內在真正情緒，而產生「自我異化」，因此情緒耗竭下的工作倦怠是進一步關注的議題。高佳玲（2000）的研究顯示情緒勞務負荷與情緒耗竭間有顯著正相關；Brotheridge 與 Grandey（2002）研究發現，表層行為與情緒耗竭有顯著的相關存在，即個體採用表層行為較容易感到情緒上的枯竭。Grandey（2000）預測情緒耗竭程度的研究，顯示表層行為與情緒耗竭有正相關，而深層行為與情緒耗竭則無顯著的相關。鄔佩君（2002）針對銀行人員進行探討發現，表層行為與情緒耗竭無顯著相關；但深層行為與情緒耗竭則具有負相關存在，換言之，當個體採用深層情緒時，愈不容易產生情緒耗竭的現象。賴英娟、巫博瀚、張盈霏（2008）針對教師的研究發現，若教師的情緒深層行為會降低工作倦怠感；教師的表層行為則會增加情緒勞務負荷。林尚平、吳建明、湯大緯（2006）建議應在招募階段讓應徵者有情緒勞務的認知，減少對工作的誤解或迷思，有助於改善情緒耗竭。

除上述憂心的見解外，亦不乏樂觀的見解，Guy 等人（2008）的研究則指出情緒勞務行為未必導致直接服務提供者的倦怠，也不必然對工作滿意度有負面的影響。Pine 和 Gilmore 也相信，當工作者成為工作舞台的演員，一旦演員入戲了，將會為工作注入意圖，而不只是把它作完，會對組織產生良性的影響（夏業良、魯煒、江麗美譯，2013）。Pink 在《未來在等待的人才》一書提出未來職場趨勢，他認為我們正從一個講求邏輯、循序性與計算機效能的資訊時代，轉化為一個重視創新、同理心與整合力的感性時代，甚至會留在美國、加拿大的職缺，都比以往更需要人際互動的能力，其他工作則可移到海外（查修傑譯，2006）。換言之，亦可以試著從動機或心理因素切入探討情緒勞務對於員工在激勵上的相互影響關係。

二、人事人員與情緒勞務

檢視人事機構的定位，由傳統監督角色轉變為機關首長的策略夥伴，業務演變由早期「人事行政」擴展至「人力資源管理」，甚至「策略性人力資源管理」，因此，人事人員的角色亦隨之更多元化，如今人事人員被期待提供顧客導向的人事服務。根據行政院人事行政局於二〇〇二年針對約二萬名公務同仁進行應具備核心職能的問卷調查，調查對象分為一般人員與人事人員二個族群，換言之，這份調查呈現的是內部顧客本身和提供顧客服務的人事人員之核心能力比較，在全部 23 項能力中，調查結果平均數最高的前 5 項是一致，皆包含顧客服務、溝通協調、人事法規、建立信任及員工協助，但優先次序略有差異，本研究摘錄前 10 項統計結果，如表 1 所示（黃一峰，2006）。

表 1 人事人員應具備能力認知比較表

一般公務人員 (n = 16811)		人事人員 (n = 4062)	
項目	平均值	項目	平均值
1.顧客服務	0.631848	1.人事法規	0.805268
2.溝通協調	0.615133	2.溝通協調	0.753323
3.人事法規	0.606508	3.顧客服務	0.692516
4.建立信任	0.523348	4.建立信任	0.536435
5.員工協助	0.446315	5.員工協助	0.369769
6.人力資源規劃	0.326631	6.資訊技術	0.357706
7.建立團隊	0.324609	7.建立團隊	0.284589
8.瞭解機關業務	0.286063	8.瞭解機關業務	0.277942
9.資訊技術	0.261912	9.人力資源規劃	0.274988
10.績效管理	0.227827	10.創新變革	0.217134

資料來源：黃一峰（2006）。

而後行政院人事行政局參考上述，訂定「人事法規」、「顧客服務」、「溝通協調」、「建立信任」、「創新變革」、「人力資源規劃」等 6 項能力為人事人員專業核心能力，並搭配「行政院所屬人事人員專業核心能力評鑑量表」進行考核，有關「顧客服務」的評鑑項目有以下 4 項：

1. 受評鑑人重視機關同仁的需求及意見，並有效迅速的回應；
2. 受評鑑人力求行政程序簡化，以便利服務機關同仁；
3. 受評鑑人常站在機關同仁的角度思考及處理案件；
4. 受評鑑人採行有效策略，真誠主動提供滿意之服務。

二〇一〇年更訂定《人事人員服務守則》，要求人事人員除共同遵守「廉正、忠誠、專業、效能、關懷」五項文官核心價值；其中又以「關懷」這個核心價值是當前人事總處要求人事人員加強的項目，此亦與情緒勞務最相關。

銓敘部為瞭解《人事人員服務守則》頒布二年後，目前之人事服務品質水準，由人事制度改進專案小組於二〇一二年進行「人事人員服務品質之調查研究」，依據該份研究報告（銓敘部，2012），就「廉正、忠誠、專業、效能、關懷」五個構

面，比較一般公務人員與人事人員對於人事服務品質的意見。有關滿意度比較結果顯示，人事人員對人事服務滿意度高於他們的顧客（一般公務人員）；但是，一般公務人員對於人事服務滿意度最低的是「關懷」構面，如下表 2 所示：

表 2 人事服務滿意度比較

一般公務人員 (n = 766)		人事人員 (n = 755)	
項目	平均值	項目	平均值
忠誠	4.10	忠誠	4.56
廉正	4.07	廉正	4.53
專業	3.85	關懷	4.11
效能	3.81	專業	4.08
關懷	3.79	效能	4.00

資料來源：銓敘部（2012）。

情緒勞務對人事人員的重要性，從上述人事服務滿意度調查結果得知，人事人員要提升人事服務品質，未來要更加強關懷的面向，尤其，公務同仁面臨民眾需求日益提高的環境，其所需要人事員提供的「顧客服務」也隨之增加；也就是說，公務同仁受到的工作壓力，會在尋求人事服務時加諸在人事人員身上。

擴大來看，情緒勞務對公務人員（含人事人員）的重要性，應理解到情緒也是工作準備的一部分，情緒展現大致有正向情緒、中立情緒與負向情緒，「情緒正確性」是情緒勞務能否勝任的重點，對於會接觸到民眾的公務人員而言，視場合準備適當情緒，可以和準備業務相關資料或問題解決的重要性不相上下。例如陳祥、黃伸閔（2009）對於民眾陳情研究指出，民眾會對承辦人員態度作主觀評價，以服務態度不周之名向首長信箱投訴時有所聞；反之，民眾即使結果未如預期獲得解決，但也可能因為承辦人員親切有禮而釋懷許多。另以派出所基層警察為例，取締酒駕時需態度專業嚴正（中立情緒）、面對歹徒則是要震懾對方展現強制力（負面情緒）、接受民眾諮詢時要和藹可親（正面情緒），可見警察屬於「情緒多樣性」的職業，警政署每年編輯的《案例教育》，即收錄許多服務態度不佳而遭受懲處的案例提醒同仁。從上述情緒勞務的觀點，在當前政策重視顧客導向的情境下，無論人事人員或公務人員，情緒管理是值得用心學習的重要課題。

參、研究方法

本文試圖透過實證研究，探討人事人員在情緒勞務的差異情形及相關影響因素。研究工具分別參採 Sharon H. Mastracci, Mary E. Guy, & Meredith A. Newman (2011) 的工作倦怠、工作滿足量表；情緒勞務量表則參考 Chih-Wei Hsieh (2012) 設計的題本編譯。

問卷採五點量表，由受訪者就各題勾選重要程度。由於本研究之研究對象為臺北市政府所屬各局處之人事人員，因其業務性質之故，面對的大都是組織內部的工作同仁，故於問卷設計時，已剔除有關「情緒多樣性」及「與顧客互動」等相關題目；在進行問卷分析後，則以因素分析後之構面，依題意重新命名該相關構面。

一、研究對象

本研究以臺北市政府所屬各局處之人事人員為調查對象，因臺北市身為首都，人事人員業務繁重且遍布各局處，故選擇進行情緒勞務之初探性研究。問卷透過人事單位的協助轉發，於二〇一二年五月十日至五月二十五日期間，進行問卷調查，計回收有效問卷 254 份。

有關為受訪者基本資料統計結果，受訪人事人員女性佔 68.5%、學歷以大學的 63.8% 居多、年齡在四十歲以下的佔 55.1%、有 50.8% 受訪者未婚、服務年資在十年以下的佔 53.9%（如表 3）。

表 3 受訪者基本資料統計表

基本資料	項目	次數	百分比	總數
1.性別	女性	174	68.5	254
	男性	79	31.1	
	未註明	1	.4	
2.學歷	高中	6	2.4	254
	專科	34	13.4	
	大學	162	63.8	
	碩士	52	20.5	
3.年齡	29 歲及以下	43	16.9	254
	30-39 歲	97	38.2	
	40-49 歲	97	38.2	
	50-59 歲	14	5.5	
	60 歲及以上	3	1.2	
4.職務	主管	87	34.3	254
	幕僚	166	65.4	
	未註明	1	.4	
5.婚姻	未婚	129	50.8	254
	已婚	123	48.4	
	離婚	1	.4	
	未註明	1	.4	
6.公職年資	10 年以下	137	53.9	254
	11-20 年	62	24.4	
	21 年以上	50	19.7	
	未註明	5	2.0	

資料來源：本研究自行整理。

二、研究工具

本研究問卷就「情緒勞務」進行因素分析，KMO 值為 0.829，Bartlett 球型檢

定值為 0.000，計有基本情緒表達、內心戲碼及表面功夫等三個向度，其中一題因素負荷量不純淨，予以刪除，各向度如下表 4 所示。信度的 Cronbach's Alpha 值分別為 0.856、0.859 及 0.850，總體解釋變異量為 73.323%。

表 4 情緒勞務因素分析摘要表

題項	因素		
	表面功夫	基本情緒表達	內心戲碼
1. 我們單位要求我在工作時，能對同仁表現出積極正面的心情		.757	
2. 我的工作需要我以熱情或憐憫心與同仁互動		.883	
3. 我的工作需要對同仁展現友善		.847	
4. 我被要求必須在同仁面前克制負面的情緒			.795
5. 我的工作要求我不得對同仁生氣或顯露恐懼			.840
6. 我們單位要求我在工作時，不可顯現心煩或苦惱的情緒			.862
8. 在同仁面前，我會視情況表現應展現的心情	.781		
9. 與同仁接洽時，我會偽裝（隱藏）我的情緒	.576		
10. 我努力感受所需對同仁顯露出來的情緒	.778		
11. 我試著實際體驗我必須對同仁展現的情緒	.885		
12. 我必須在同仁面前展現某些情緒，也訓練自己培養出相同的感受	.855		

萃取方法：主成分分析。 旋轉方法：旋轉方法：含 Kaiser 常態化的 Varimax 法。

a 轉軸收斂於 6 個疊代。

資料來源：本研究自行整理。

就「工作倦怠」進行因素分析，KMO 值為 0.786，Bartlett 球型檢定值為 0.000，可獲得「工作倦怠」一個向度，因素負荷量如下表 5 所示。Cronbach's Alpha 值分別為 0.890，總體解釋變異量為 76.229%。

表 5 工作倦怠因素分析摘要表

題項	成份
	1
1.我擔心這項工作會讓我在情緒上變得麻木不仁	.648
2.我在下班後會覺得很累、很傷神	.915
3.我在下班後會覺得在情緒上精疲力竭	.959
4.每天下班時，我會覺得精疲力竭	.933

資料來源：本研究自行整理。

就「工作滿意度」進行因素分析，KMO 值為 0.764，Bartlett 球型檢定值為 0.000，可獲得「工作滿意度」一個向度，因素負荷量如下表 6 所示。Cronbach's Alpha 值分別為 0.787，總體解釋變異量為 56.766%。

表 6 工作滿意因素分析摘要表

題項	成份
	1
1.我的考績可以正確反應出我的工作成效	.540
2.我對工作感到滿意	.852
3.我的工作能提供生涯發展的機會	.860
4.我的工作具有多樣性	.804
5.我不斷學習工作所需的新知能	.658

資料來源：本研究自行整理。

肆、統計分析

以下先說明人口統計變項對情緒勞務的影響，以 One-way ANOVA 探討不同團體間的差異；而後進一步運用迴歸分析方式，分別探討情緒勞務對工作倦怠及工作滿意度的影響。

一、差異分析

就受訪者基本屬性對基本情緒表達、內心戲碼及表面功夫的影響進行差異分

析，分析結果顯示，不同性別在基本情緒表達、內心戲碼及表面功夫等並未呈現顯著差異，如表 7 所示。但就標準差來看，顯示男性對基本情緒表達、內心戲碼及表面功夫的重視程度，其不一致性的程度略高於女性。

表 7 情緒勞務面向依不同性別之差異性分析表

情緒勞務向度	性別	個數	平均數	標準差	p值
基本情緒表達	女	174	4.0824	.49297	.099
	男	79	3.9620	.62014	
內心戲碼	女	174	3.5383	.58079	.627
	男	79	3.4895	.80035	
表面功夫	女	173	3.7561	.50015	.216
	男	79	3.6430	.73287	

資料來源：本研究自行整理。

就不同學歷在內心戲碼及表面功夫的統計結果呈現顯著差異，如表 8 所示。依平均數來看，顯示學歷越高者平均數愈高，顯示學歷越高者對內心戲碼及表面功夫的重視程度會越高。

表 8 各面向依不同學歷之差異性分析表

向度	學歷	個數	平均數	標準差	F值	顯著性
基本情緒表達	高中	6	3.5000	1.88267	2.430	.066
	專科	34	3.9902	.50242		
	大學	162	4.0617	.42069		
	碩士	52	4.0962	.56529		
內心戲碼	高中	6	2.6667	1.68655	4.988	.002
	專科	34	3.3431	.72235		
	大學	162	3.5658	.58635		
	碩士	52	3.6026	.55243		
表面功夫	高中	6	2.8333	1.43898	5.455	.001
	專科	34	3.6765	.63631		
	大學	162	3.7753	.47327		
	碩士	51	3.6941	.64789		

資料來源：本研究自行整理。

就不同年齡在情緒勞務的統計結果呈現顯著差異，如表 9 所示。依平均數來看，表面功夫以 40-49 歲最高，30-39 歲者次之。大致上而言，推測受訪者隨著年齡增長，對表面功夫的重視程度會提高。

表 9 各面向依不同年齡之差異性分析表

向度	年齡	個數	平均數	標準差	F值	顯著性
基本情緒表達	29 歲及以下	43	4.0388	.39980	1.807	.128
	30-39 歲	97	4.0309	.47649		
	40-49 歲	97	4.1031	.50544		
	50-59 歲	14	3.9286	.83899		
	60 歲及以上	3	3.3333	2.08167		
內心戲碼	29 歲及以下	43	3.4496	.61241	.965	.427
	30-39 歲	97	3.5258	.58499		
	40-49 歲	97	3.5704	.64363		
	50-59 歲	14	3.5238	.89361		
	60 歲及以上	3	2.8889	2.00924		
表面功夫	29 歲及以下	43	3.5628	.38112	3.724	.006
	30-39 歲	96	3.7646	.52475		
	40-49 歲	97	3.7979	.61339		
	50-59 歲	14	3.6286	.79945		
	60 歲及以上	3	2.7333	1.50111		

資料來源：本研究自行整理。

不同職務的受訪者在基本情緒表達、內心戲碼的統計結果並無呈現顯著差異，而在表面功夫方面，統計結果則呈現顯著差異，如表 10 所示。依平均數來看，主管對表面功夫的重視程度較幕僚為高。

表 10 各面向依不同職務之差異性分析表

情緒勞務向度	性別	個數	平均數	標準差	p值
基本情緒表達	主管	87	4.1264	.48289	.086
	幕僚	166	4.0040	.56137	
內心戲碼	主管	87	3.5977	.64126	.198
	幕僚	166	3.4859	.66119	
表面功夫	主管	87	3.8529	.57826	.011
	幕僚	165	3.6570	.57924	

資料來源：本研究自行整理。

就受訪者的婚姻狀況對基本情緒表達、內心戲碼及表面功夫的影響進行差異分析。結果顯示，基本情緒表達、內心戲碼及表面功夫並無隨著婚姻狀況的不同而有所差異，如表 11 所示。

表 11 各面向依不同婚姻狀況之差異性分析表

情緒勞務向度	性別	個數	平均數	標準差	p值
基本情緒表達	未婚	129	4.0233	.51063	.286
	已婚	123	4.0921	.51090	
內心戲碼	未婚	129	3.4832	.64947	.229
	已婚	123	3.5799	.62264	
表面功夫	未婚	129	3.6713	.50794	.073
	已婚	122	3.7984	.60657	

資料來源：本研究自行整理。

就不同服務年資在基本情緒表達、內心戲碼及表面功夫的統計結果亦無呈現顯著差異，如表 12 所示。但在表面功夫方面，有隨著服務年資越久者重視程度愈高之趨勢，表示服務年資越久、越資深的員工，對表面功夫會較為重視。

表 12 各面向依不同公職服務年資之差異性分析表

向度	公職服務年資	個數	平均數	標準差	F值	顯著性
基本情緒表達	10 年以下	137	4.0000	.50971	.989	.373
	11-20 年	62	4.0753	.47302		
	21 年以上	50	4.1133	.65849		
表面功夫	10 年以下	137	3.4331	.60278	2.492	.373
	11-20 年	62	3.6398	.55087		
	21 年以上	50	3.5800	.85133		
內心戲碼	10 年以下	136	3.6397	.50233	2.731	.067
	11-20 年	62	3.7871	.48838		
	21 年以上	50	3.8360	.82382		

資料來源：本研究自行整理。

二、迴歸分析

本研究將分別以「工作滿意度」與「工作倦怠」為依變數，利用多元迴歸程序檢驗自變數間關係與相對比較，以及對於依變數的影響。

首先，以「工作滿意度」為依變數，以「基本情緒表達」、「內心戲碼」、「表面功夫」及基本資料作為自變數，透過多元迴歸分析找出影響工作滿意的因素，為瞭解所有自變數在迴歸模型中的解釋力皆被考慮與呈現，採用同時進入法進行迴歸模型的建立。

結果顯示如表 13，整體的 R^2 為 .299，表示所有自變數可以解釋工作滿意度 29.9% 的變異量。模式檢定的結果指出迴歸效果達顯著水準 ($p < 0.001$)，具有統計上的意義。自變數之間的共線性問題並不嚴重，所有的允差值 (tolerance) 皆大於 .3，而 VIF 也小於 3。進一步對於個別自變數進行事後檢定，係數估計的結果指出「表面功夫」與「基本情緒表達」具有最佳解釋力，Beta 係數分別為 .260 與 .252，顯示「表面功夫」與「基本情緒表達」愈高，「工作滿意度」愈高。在基本資料部分，t 檢定結果指出「性別」與「職務」的 Beta 係數雖較高，但不具備統計意義 (p 值皆大於 0.05)，「婚姻」的 Beta 係數則具有統計意義 ($p = .002 < 0.05$)。

表 13 工作滿意度迴歸模型

模式	係數		T	顯著性	共線性統計量	
	B	標準誤			允差	VIF
(常數)	1.360**	.398	3.415	.001		
基本情緒表達	.252***	.069	3.677	.000	.711	1.407
內心戲碼	.010	.054	.186	.853	.758	1.320
表面功夫	.260***	.060	4.312	.000	.779	1.283
性別	-.260	.068	-.478	.633	.931	1.074
學歷	.154	.049	.804	.422	.913	1.095
年齡	-.046	.050	-1.615	.108	.502	1.990
職務	.274	.073	-1.059	.291	.805	1.242
婚姻	.103*	.074	3.120	.002	.669	1.494
公職服務年資	.113	.059	1.693	.092	.446	2.241

$R^2=.299$; adjusted $R^2=.272$; $F=11.067$, $p<0.001$; $n= 243$
 *表示 $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.001$

資料來源：本研究自行整理。

另外，以「工作倦怠」為依變數的多元迴歸分析結果顯示如表 14，整體的 R^2 為.161，表示所有自變數可以解釋工作滿意度 16.1%的變異量。模式檢定的結果指出迴歸效果達顯著水準 ($p<0.001$)，具有統計上的意義。觀察所有自變數的允差值 (tolerance) 與 VIF，顯示自變數之間的共線性問題並不嚴重。進一步檢視各個自變數的解釋效果，係數估計的結果指出「基本情緒表達」、「內心戲碼」與「表面功夫」三者皆具有最佳解釋力，Beta 係數分別為-.402、.355 以及.314，顯示「基本情緒表達」愈高，「工作倦怠」愈低，而「內心戲碼」與「表面功夫」愈高，則「工作倦怠」愈高。在基本資料部分，t 檢定結果指出「性別」的 Beta 係數則具有統計意義 ($p=.010<0.05$)。其次「職務」與「公職服務年資」的 Beta 係數則不具備統計意義 (p 值皆大於 0.05)。

表 14 工作倦怠迴歸模型

模式	係數		T	顯著性	共線性統計量	
	B	標準誤			允差	VIF
(常數)	2.661***	.631	4.218	.000		
情緒表現	-.402***	.109	-3.675	.000	.707	1.414
情緒克制	.355***	.087	4.084	.000	.748	1.336
情緒勞務	.314**	.095	3.291	.001	.774	1.292
性別	-.281*	.108	-2.599	.010	.936	1.069
學歷	-.003	.078	-.032	.974	.913	1.095
年齡	-.034	.079	-.429	.668	.503	1.989
職務	.100	.115	.867	.387	.795	1.258
婚姻	-.047	.118	-.394	.694	.666	1.502
公職服務年資	.105	.092	1.137	.257	.442	2.261

R²=.161 ; adjusted R²=.129 ; F=4.971, p<0.001; n= 243
 *表示 p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

資料來源：本研究自行整理。

伍、討論與建議

一、研究發現

所有工作都可能隱含情緒勞務的成分（林尚平、吳建明、湯大緯，2006），本研究試圖從情緒勞務的觀點探討被視為「公僕的公僕」的人事人員，由銓敍部二〇一二年「人事人員服務品質之調查研究」結果可知，提升人事服務品質的方式之一，是要讓一般公務人員對人事人員的「關懷」更有感，如此一來，人事人員工作上情緒勞務的成分勢必更多。

本研究以臺北市政府所屬人事人員為例，調查其對情緒勞務、工作倦怠、工作滿意度的認知程度，其中，就情緒勞務而言，依因素分析結果再分成「基本情緒表達」、「表面功夫」與「內心戲碼」等子構面加以討論。

在此次的研究中，由統計上的發現，不同專業的受訪者確實存在差異，而學歷在「內心戲碼」與「表面功夫」上存在差異。換言之，學歷愈高，似愈有「演戲」或「偽裝」的傾向或意願，如果這是為達組織目的的抉擇，則或許值得正面視之，但在心理調適上所造成的衝擊卻是另一個隱憂，頗值得深入探討。

其次，不同年齡的人事人員在「表面功夫」顯現差異；隨著年齡增長，表面功夫作的卻也越徹底，這是社會化的過程所造成的現象，實務上或可謂之人際關係的熟稔練達，從組織管理的角度卻可能是缺乏創新、導致組織惰性的因素之一，而且在組織變革上便可能缺少施力之處。

再者，主管與一般同仁則在「表面功夫」有顯著差異，主管的情緒勞務中，以表面功夫高於一般同仁，顯見領導的議題有必要在情緒勞務與工作績效間再深入探究。

最後，由迴歸分析則顯示，「表面功夫」與「基本情緒表達」愈高，「工作滿意度」愈高；「基本情緒表達」愈高，「工作倦怠」愈低，而「內心戲碼」與「表面功夫」愈高，則「工作倦怠」愈高。綜合這樣的研究趨勢顯見，內心戲碼的情緒勞務對員工有較高的身心壓力是不容置疑與忽視的，在公務環境中，尤其是人事人員大都面對的是自己的同仁下，似不必有太多類型的情緒表達（即本研究未施測的「情緒多樣性」），適切地情緒表達有助於工作滿意，反之過多的「內心煎熬」卻是工作倦怠的隱憂，提出這樣的論點主要在於內心深層的情緒反應，在管理上的操作難度是相當高的。

二、情緒勞務的意義與運用相關建議

就情緒勞務的意義與運用，以下針對後續公部門實務研究、人事人員訓練及顧客導向政策等面向提出相關建議：

（一）後續公部門實務研究

因本研究僅係初步性的探索研究，部份受訪者在答題上有相當一致的傾向，或許是「符合社會期望」的現象；而量表的因素分析結構雖屬穩定，在後續研究方面，未來可以考慮擴大調查範圍以增加樣本的多樣性，如職類或不同的工作性質，以及增加情緒勞務的不同構面，以檢視公、私部門實務上情緒勞務的差異。

由於近年來各國公共管理改革議題，以提升公共服務為首要目標；主要手段則希冀在公務人事制度改革上落實，例如朝向精簡、縮編與分權化發展。然而，改革過程中公務人員如何看待這些措施？其抱持態度為何？從推動變革觀點而言，若未能深切瞭解公務人員的情緒狀態，則不易化解推動變革時產生的阻力。就本個案言，當公務人員的不滿或抱怨的情緒在接洽人事單位時，極可能隨之移轉給人事人員，又形成人事人員的情緒負擔。因此人事人員的情緒勞務為當前人事行政重要的研究課題。而未來公務體系的情緒勞務的研究也值得累積研究成果供決策參考，畢竟在公共管理的改革之下，已有諸多文獻與實務均在反省公務員的心態與公民的內涵（Denhardt & Denhardt, 2007；陳衍宏，2011），如能從情緒勞務的研究探索公務人員的內心運作，想必對組織推動再造與變革能提出不同角度的建議，使公共組織管理的研究更為全面。

（二）人事人員訓練

人事人員身為服務內部顧客的第一線，要正視情緒的影響力，以及體認到情緒也是工作準備的一部分，未來人事人員訓練（含新進人員訓練）可強化情緒管理課程比重，內容規劃可參酌艾克曼（Paul Ekman）的表情研究、高曼（Daniel Goleman）最新提出的「社會智能」（Social intelligence）概念。此外，因為情緒深具感染性，可利用角色扮演或案例研討的訓練方式，思索情緒管理能力佳的人，如何不受對方負面情緒的牽連，甚至能安撫上門火氣很大的人，最後願意雲淡風輕而去。

（三）顧客導向政策

從情緒勞務的啟示，情緒有多樣性，不同的職類有不同的情緒勞務需求；然而，目前情緒導向政策的假設較適用於正向情緒的工作，亦即讓顧客微笑、讓顧客滿意，若以此作為績效評量指標，可能對於需展現中立或負向情緒的工作較為不利，例如：警察開罰單被民眾投訴，造成警察工作士氣的打擊，建議可再深入探討顧客導向政策的適用及評鑑方式。

參考文獻

- 吳宗祐、鄭伯壘（2003）。組織情緒研究的回顧與前瞻。**應用心理學研究**，第 19 期，頁 137-174。
- 林尚平（2000）。組織情緒勞務負擔量表之發展。**中山管理評論**，第 23 卷第 5 期，頁 422-447。
- 林尚平、吳建明、湯大緯（2006）。情緒勞務者人力資源管理措施對改善負面情緒效應之配適研究。**中華管理評論**，第 9 卷第 3 期，頁 1-42。
- 林茂昌譯（2008）。**發明未來的企業**（W. C. Taylor & P. LaBarre）。臺北：大塊文化。
- 查修傑譯（2006）。**未來在等待的人才**（D. H. Pink）。臺北：大塊文化。
- 洪聖儀、盧志榮、傅世昌（2011）。消防人員的情緒勞務、情緒耗竭與工作滿意度之研究。**執法新知論衡**，第 7 卷第 2 期，頁 123-154。
- 洪慧芳譯（2012）。**姿本力：從會議室到臥室都適用的強大力量**（C. Hakim）。臺北：財信。
- 夏業良、魯煒、江麗美譯（2013）。**體驗經濟時代：人們正在追尋更多意義，更多感受**（十週年修訂版）（B. J. Pine II & J. H. Gilmore）。臺北：經濟新潮社。
- 高佳伶（2000）。**銀行行員情緒勞務負荷、影響因素與結果之研究**。中正大學勞工研究所碩士論文，未出版，嘉義。
- 曹瓊文（2012）。**行政機關員工公共服務動機與情緒勞務之研究：以新北市中和區公所為例**。淡江大學公共政策碩士在職專班碩士論文，未出版，新北。
- 陳衍宏（2011）。迎向「新公共服務（NPS）」的具體實踐。**研習論壇**，第 125 期，頁 23-33。
- 陳祥、黃伸閔（2009）。民眾不同陳情管道相對效能之比較。**公共行政學報**，第 33 期，頁 83-120。
- 陳敦源（1999）。顧客導向的省思與再突破：尋找服務的誘因結構。**空大行政學報**，第 9 期，頁 209-235。

- 黃一峰 (2006)。人事人員角色與能力之探討。《公務人員月刊》，第 126 期，頁 23-32。
- 鄔佩君 (2002)。第一線服務人員之情緒勞動的影響因素與其結果之關係：以銀行行員為例。國立政治大學心理學系碩士論文，未出版，臺北。
- 鄔佩君、陳彰儀、吳宗祐 (2005)。華人企業服務人員情緒勞動方式的前置因素與其結果之關係：以銀行行員為例。《教育與心理研究》，第 28 卷第 4 期，頁 693-719。
- 銓敘部 (2012)。人事人員服務品質之調查研究，2012 年 11 月 1 日取自銓敘部，網址：<http://www.mocs.gov.tw/FileUpload/687-3252/Documents/人事人員服務品質之調查研究.pdf2>。
- 歐庭邵 (2012)。警察人員情緒勞務負荷對工作滿足感影響之研究：以新北市政府警察局為例。淡江大學公共政策碩士在職專班碩士論文，未出版，新北。
- 賴英娟、巫博瀚、張盈霏 (2008)。教師情緒勞務的概念分析與理論應用。《研習資訊》，第 25 卷第 4 期，頁 123-130。
- Brotheridge, C. M., & A. A. Grandey (2002). Emotional Labor and Burnout: Comparing Two Perspectives of “People Work”. *Journal of Vocational Behavior*, Vol. 60: 17-39.
- Denhardt, R. B., & J. V. Denhardt (2007). *The New Public Service: Serving, not Steering*. New York: M. E. Sharpe.
- Grandey, A. A. (2000). Emotional Regulation in the Workplace: A New Way to Conceptualize Emotional Labor. *Journal of Occupational Health Psychology*, Vol. 5 (No. 1): 95-110.
- Guy, M. E., M. A. Newman, & S. H. Mastracci (2008). *Emotional Labor: Putting the Service in Public Service*. N.Y.: M. E. Sharpe.
- Hochschild, A. R. (1983). *The Managed Heart: Commercialization of Human Feeling*. Berkeley: University of California.
- Hsieh, C. W. (2012). Burnout Among Public Service Workers: The Role of Emotional Labor Requirements and Job Resources. *Review of Public Personnel Administration*, Vol. 32 (No. 3): 41-57.
- Mastracci, S. H., M. E. Guy, & M. A. Newman (2011). *Emotional Labor and Crisis Response: Working on the Razor's Edge*. N.Y.: M. E. Sharpe.

- Morris, M. J., & D. C. Feldman (1996). The Dimensions, Antecedents, and Consequences of Emotional Labor. *Academy of Management Review*, Vol. 21: 986-1010.
- Wharton, A. S. (1993). The Affective Consequences of Service Work: Managing Emotions on the Job. *Work and Occupation*, Vol. 21 (No. 2): 205-232.

A Study of Emotional Labor of HR Staff in Taipei City Government

Irving Yi-Feng Huang, Szu-Chien Wu, Yen-Hung Chen *

Abstract

Required to offer customer-oriented services, organizational employees need to employ proper emotional labor -- which refers to efforts at managing emotions including facial expression, body language, and voices -- to satisfy clients. Research literature indicates that burnout will be caused when employees are required to restrain emotions too much.

It's a common rule in democratic society that government employees are public servants who are supposed to provide kind, fast and convenient services to citizens. In Taiwan, HR staff are required to act as 'servants to the civil servants' by providing HR services to government employees, i.e. internal customers. A survey questionnaire was distributed to the HR staff in Taipei City Government in 2012 to explore their perceptions about emotional labor, burnout, and job satisfaction. After factor analysis, emotional labor can be categorized into three factors -- primary emotion, surface-acting, and deep-acting. The statistics indicate that there are significant differences among education, age, and position of subjects. The regression analysis indicates that the more an HR staff member gets at surface-acting and expressing primary emotion, the higher his or her job

* Irving Yi-Feng Huang, Associate Professor and Chair, Dept. of Public Administration, Tamkang University.

Szu-Chien Wu, Assistant Professor, Dept. of Administration management, Central Police University.

Yen-Hung Chen, Assistant Professor, Dept. of Public Affairs, Fo Guang University.

satisfaction will be. The more his primary emotion gets expressed, the less will be his chances of burnout. And the more one gets at deep-acting and surface-acting, the more will be one's chances of burnout.

This paper, as a pilot study, explores some meaningful results which can encourage further research based on a larger sample size.

Keywords: emotional labor, government HR staff, customer orientation

基層公務員的情緒壓力與工作滿足感 關係之研究—以交通部公路總局 新竹區監理所人員為例

謝俊義、張毓琪、黃于恬*

《摘要》

在現在充滿競爭的環境中，公家單位也如同服務業一樣，將服務品質及民眾需求視為工作中重要的一部分。基層人員在工作時不僅要付出勞力與腦力，在面對民眾時的情緒表達與良好的服務態度已經成為工作中重要的一環。但是壓抑或過度情緒表達可能會增加工作壓力、產生工作倦怠感等影響，甚至導致身心俱疲、影響身體健康等負面效果。本研究旨在瞭解公路監理機關人員組織因素、情緒勞務及工作滿足感之現況與因果關係。本研究採用問卷調查法，以交通部公路總局新竹區監理所各轄站編制及非編制內人員為研究對象，並透過結構方程模式進行資料分析及驗證假說。研究結果顯示真實表達工作行為有利於提升工作滿足感，而虛假掩飾工作行為不利於工作滿足感的提升。其它如服務氣候、顧客導向，以及人員

投稿日期：102年5月20日；接受刊登日期：102年7月31日。

* 謝俊義為臺北市立大學公共事務學系副教授，e-mail: strategic60@hotmail.com；

張毓琪為臺北市立大學人文藝術學院國民小學教師及在職進修公民與社會教學碩士學位班研究生，e-mail: sbluefire@hotmail.com；

黃于恬為環球科技大學公共事務管理研究所助理教授，e-mail: yutienh@gmail.com。

與組織契合度對情緒勞務（包含真實表達工作行為與虛假掩飾工作行為）與工作滿足皆有正向或負向顯著影響。本研究建議公路監理主管機關暨各相關業務單位，正視公路監理人員的情緒勞務程度問題，改善工作環境品質等，降低公路監理人員工作壓力或工作倦怠感等不利因素。

[關鍵詞]：情緒勞務、工作滿足感、服務氣候、顧客導向、員工與組織契合度

壹、前言

對於公司或企業來說，有良好的服務才能留住顧客。但對於政府機關來說，民眾就是顧客。在政府部門中，公務人員與民眾互動時如果能表現出良好的服務態度，就能獲得民眾良好及正向的回應，並且可以提升民眾對該單位的整體形象及滿足感。因此，如何展現機關單位所期望的情緒表現與服務態度，成為現在公務人員在工作中的一個重要部分。Rafaeli 與 Sutton（1987）就指出，最有價值的情緒勞務研究是在最需要展現或體驗情緒勞務的職業。而服務於公路監理單位中的公路監理人員正為此職業類型，公路監理機關與生活中「行」的安全息息相關，負責維護道路交通秩序及確保用路人的安全，而公路監理業務包含車輛管理及異動、違規裁罰、考領駕照、檢驗車輛及運輸業管理等多項業務，在業務量大、項目繁雜與民眾接觸次數頻繁下，公路監理同仁仍秉持者「服務至上」的態度，誠摯地為民眾服務。另外，為追求提升服務品質與行政效能，公路監理機關提出多項簡政便民措施；例如，「下鄉考照」、「中午不休息」、「免下車換照」、「超商代收違規罰鍰」…等，為民眾提供更多元的服務。對於公路監理人員而言，在業務上時常與民眾有接觸。因此，在服務態度與情感表達上都必須有適當的方式，以達到「顧客滿足」及「服務至上」的目標。「服務禮貌」已成為各公家單位在服務民眾最重要也最基本的一節，而公路監理人員在服務民眾與執行業務時，面對組織所要求的目

標，以及在工作上所承受的壓力是否會影響工作情緒的內外行為表現，以及工作滿足感？這的確需要更多的研究來填補這個缺口。

在最近亦有若干對情緒勞務的前導因素與結果因素的研究（Diefendorff, & Richard, 2003; Grandey, 2000; Morris, & Feldman, 1997）。而公共行政在這個領域則正在起步，但是過去研究僅侷限於美國資料，如服務品質（Guy, & Newman, 2004; Mastracci, Newman, & Guy, 2006）、顧客滿意（Hsieh & Guy, 2009）、組織績效（Meier, Mastracci, & Wilson, 2006）、工作自尊感、工作滿意與工作倦怠（Jin, & Guy, 2009）；其他研究則試圖探索公共服務動機（Public Service Motivation）影響情緒勞務（Hsieh, & Yang, 2009）。在國內僅有少數相關在教育領域、管理與警察行政領域。在研究議題包括情緒勞務與教師效能（甘瓊瑤、魏涓堂，2009）、組織承諾（田育昆，2009）、工作滿意（林邦傑、林宜旻、蔣佳良，2009；張學善、蔡馨慧，2010）、工作倦怠（李昱憲，2009；顏國樑、李昱憲，2008；李新民、陳蜜桃，2006）、顧客導向（林木泉、張桂彬、梁淑娟、張嘉齡、彭渝珍，2008）、工作壓力（劉雅惠、劉偉文，2009）工作滿意度與組織承諾（李力昌、Howat、Gary、吳煜皓，2008）、工作滿意度與教學效能（鄭嘉琪，2009）等。在警察行政領域，則有黃新福與盧志榮（2008）針對離島地區警察人員，以及楊惠真與盧偉斯（2009）以鐵路警察人員的情緒勞務負荷做相關研究。

在本研究則希望從組織因素如何影響情緒勞務與工作滿足感之情形，來瞭解情緒勞務在臺灣基層公務人員的情況，以促進這個領域在非西方公共行政實務與學術研究的知識。在組織因素，本研究選擇服務氣候、顧客導向，以及人員與組織契合度等三個變數，這三個變數尤其深刻描述基層公務人員如何面對顧客的日常行政實務狀況，尤其公路局監理所直接面對服務民眾。因此，重視服務氣候與顧客導向為其組織的重要特徵。而過去研究的研究單位大都為基層人員如護理人員、國中小教師、警察等。在本研究則以新竹區監理所的監理人員為研究樣本，並根據之前既有的問卷題目進行前測與調查，並以結構方程式以驗證理論架構與研究假設，並進行研究發現與理論的討論，最後，並提出結論、研究建議、研究限制，以及未來研究方向。

貳、研究背景

一、基層人員

本研究選擇以「基層人員」(street-level bureaucracy)作為觀察單位，以基層人員觀點所發展出來的理論現今已成為公共行政的「知識上不可缺割的一部份」(intellectual furniture) (Frederickson & Smith, 2003: 28)。學者普遍認為應授與基層人員較大的自主性與裁量權，以回應民眾的需求 (Lipsky, 1980)。Frederickson 與 Smith (2003: 27) 為這樣的通論下了以下的註解：“基層人員為「民眾」服務，甚於為「市長」或「市議會」工作，也就是說基層人員為他們所服務民眾所役使了”。“民眾至上”的論述也是傳統公共行政強調機關效能與績效、經濟與公平等工具性價值的必要判准 (Frederickson, 1997)，「民眾至上」也是近來公共治理所尋求的績效之一。

有關「基層官員」文獻所提供的論述亦是本研究的基礎，其中最著名的是以 Michael Lipsky 的觀點與觀察最為著名。Lipsky (1980) 以警察與社會服務員工行使行政裁量權為例，指出因為在複雜情境工作的基層官員，在特定個案所做得行政裁量，必須超脫於例行程序做判斷，亦可能會產生不同的結果；例如，不可能建立一套巷弄行車的客觀標準，因為這套標準將可能適用在颶風下雨的夜晚，或者車輛發生意外緣故，或者駕駛人酒醉，在這些情境所做成的行政裁量，並無法完全符合政府所預先建立例規的規範之下。而某些情境也需要基層官員針對不同民眾的需求做判斷。官員對於如何處理這樣的處境，並沒有公式可循。很多官員在處理類似問題上經常是受到不同壓力，甚且難以掌握事情的發展。此外，民眾也瞭解到某種程度他們需求依賴官員的選擇。某些政府官員在執行工作大部分是受到來自機關外部的直接監督；例如，公路局監理所承辦人員必須針對不同個案申請狀況，給予否決或核定，他們的工作經常面對顧客的要求，依法行政的壓力，上級長官要求。但畢竟法規無法規範大多數情況，而且上級長官無法事必躬親，監理所人員就個案情境選擇判斷。因此，他們是掌握問題最多訊息與專業知識的關鍵者，而他們的工作行為態度，組織因素如服務氣候、顧客導向價值，以及人員與組織的調適都勢必影響他

們的工作情緒與工作滿足感。

二、交通部公路總局新竹區監理所的現況

交通部公路總局新竹區監理所目前下轄新竹市監理站、桃園監理站、苗栗監理站，以及中壢監理站等四個地區的監理站。監理所的主要業務包含車輛牌照、車輛檢驗、駕照管理、通信服務、燃料使用費、使用牌照稅、證照及監理規費、交通違規、汽車運輸業、大自客貨牌照。公路監理業務不論車輛、駕駛人、汽車運輸業管理、稅費管理及交通違規裁罰等業務，均與民眾日常生活息息相關。因此，該監理所及其所屬監理站，在秉持公路總局「親民、便民、簡政、安全、防弊」等 5 大施政理念，融入上級政府所要求的「廉政、專業、效能、關懷」之核心價值。採取不同的政策與管理創新，以達成他們的服務目標，並以「提昇服務品質」及「促進交通安全」為工作主軸。而在講求效率、服務速度與資訊科技的時代。監理所也要求監理人員能夠與日俱進，自我充實，加強學習訓練，導入企業界之服務態度與觀念，致力於各項便民利民工作的研發創新，營造新思維、新行動、新價值的和諧團隊，發揮高度執行力，提供全方位服務，滿足民眾之需求，提升服務品質、顧客滿意度（交通部公路總局新竹區監理所，2013a）。

因為監理所業務性質，所以為民服務的創新與服務品質是該所最重要的任務，新竹區監理所包含簡政便民措施、通信作業服務、郵局及超商繳納罰款、下鄉考照服務、免下車服務（新竹區監理所專屬）、超商代收汽機車定期換駕照影像掃描服務、駕照筆試電腦化作業、桃竹苗區假日門市，以及車輛定期檢驗通知服務。而在這些為民服務項目中，其中簡政便民措施包含超商代收換照費用、建立無障礙環境、汽車檢驗電腦作業、下鄉考照服務、電話語音繳納違規罰鍰、全國連線作業、通信作業服務、駕駛人筆試電腦化作業、電話語音轉帳汽車燃料使用費、公路監理業務住居所、就業處所地址申辦作業等項目。另一個為民眾便利著想的為加強公路監理便民服務，桃竹苗區監理所（站）持續推出「假日門市」，服務時間為每周六上午 8 時至中午 12 時，假日門市主要辦理機車考照，輔以駕照換發，車、駕籍住居所，就業處所地址申請、繳納違規及各項監理業務諮詢等業務，不受戶籍限制，民眾可以就近利用（交通部公路總局新竹區監理所，2013b）。

參、理論架構

一、工作滿足感

工作滿足感 (job satisfaction) 的概念最早由 Hoppock (1935) 提出，他認為工作滿足感是工作者在其工作中得到的結果或回饋所產生的一種自我感受。Locke (1976) 將工作滿足感定義為「個人在評量自己的工作或工作經驗後所產生的一種愉悅或正向的情緒狀態」。Smith, Kandall, 與 Hulin (1969) 則認為工作滿足感係指個人對工作本身、上司督導、薪水、升遷與同事相處等五個不同方面的感受，當員工在實際工作環境中所獲得的感受與預期的期待差距愈小時，工作滿足程度愈高；反之，工作滿足程度愈低。

在監理所服務人員由於大都是考試及格進入，在各方面均有穩定的保障。因此，如何讓其投入工作，以產生工作上有滿足感，進而提升監理業務的績效是管理者重要課題之一。而工作滿足感可能受到工作者的背景變項、工作環境、組織政策…等影響，而有不同的關係。誠如前述，組織環境的各項因素是對推動業務的關鍵。因此，本研究將探討組織因素與情緒勞務對工作滿足感之影響。

二、情緒勞務

Hochschild (1983) 將情緒勞務 (Emotional labor) 定義為「個人將內外在的情緒進行表現與管理以符合組織的規範與要求，並使組織達到營利的目的」。Morris 與 Feldman (1996) 認為情緒勞務係指組織中有一套標準，來要求員工在工作中的情緒展現，也就是表現出組織所要求與期待的情緒。Grandey (2003) 則認為情緒勞務係員工為達成組織目標，而調整自己的感受與情緒表現的過程。Hochschild (1983) 認為工作者進行情緒勞務有「虛假掩飾工作行為」(surface acting) 與「真實表達工作行為」(deep acting) 兩種方式。工作者在進行「虛假掩飾工作行為」時，通常只改變外在的情緒表現以符合組織要求的情緒表現及服務態度，但未進一步改變其內心的真實感受，而通常工作者的內心感受會與外在表現不一致。「真實表達工作行為」指工作者試著改變自己內在的感受，使其與組織要求的情緒

表達一致，此時，工作者有使自己的內在感覺與外在表現達到一致的意圖，此種演出方式，工作者致力於改變內在的感受並由衷地表現組織所要求的情緒。

Grandey (2003) 認為工作者透過虛假掩飾工作行為或真實表達工作行為的方式來做情緒勞動時，就是一種情緒調節的歷程，而此歷程可能因為個人因素（例如：性別、情緒表達…）或組織因素（例如：工作自主、組織規範…）而產生不同的變化。當工作者對所屬的組織與工作有較高的認同感時，比較會展現出真實表達工作行為的情緒勞務方式，並且獲得他人正向回應的頻率高，對工作者的工作滿足感也會有正向的影響 (Ashforth & Humphrey, 1993)。在張希言 (2008) 的研究發現指出，虛假掩飾工作行為對於工作滿足感具有負向之影響，而真實表達工作行為則對於工作滿足感有正向之影響性。

在公路監理人員由於服務項目眾多，同時也要面對來自民眾的情緒與要求。由於他們需要依法行政處理不同個案狀況，所以也要面對民眾在申辦業務的情緒。如果他們真誠表現對待民眾，我們自然期待在這樣的服務過程，他們可以享受與滿足工作。但是如果公路監理人員，面對業務要求與民眾需求時，內心感受與實際工作行為不一致時，在工作上可以預期的無法獲得滿足。因此，我們亦期待監理所人員的真實或虛偽的工作行為表達，對其工作滿足感呈現不同方向的影響，根據上面的論述，本研究提出以下假設：

假設 H1a：公路監理所人員虛假掩飾工作行為的程度愈高，工作滿足感就愈低。

假設 H1b：監理所人員真實表達工作行為的程度愈高，工作滿足感就愈高。

三、服務氣候

服務氣候 (service climate) 的概念來自組織氣候 (organizational climate)，在組織氣候中有關服務方面重視與認知就是服務氣候。顧客通常藉由基層員工的服務及互動來感受到該組織的服務氣候，當組織重視服務氣候時，員工也會思考如何對顧客提供更好的服務，當顧客對於服務感到滿足時，會給予員工正向的回應，此回應將使員工在未來服務顧客時會有更好的表現 (Schneider, 1980; Katz & Kahn, 1978)。另有研究指出，若組織盡力為員工提供設備、增進生涯機會、諮詢等正面作為時，員工會更有彈性地服務民眾。因此，組織在提升服務作為時，員工同時感

受到組織的服務氣候，便會提供正向的服務，此行為如同展現對組織的忠誠（Schneider & Bowen, 1995）。在嚴秀茹、林育理、戴淑賢（2004）研究指出，組織的服務氣候不但影響組織的服務品質，也會影響員工的行為，當服務氣候越強時，員工越願意從事服務顧客的工作或是主動改善服務方式。以上研究指出當組織服務氣候高時，組織中的人員會對顧客表現出正向的服務態度。

公路監理人員屬於公務單位的基層人員，與民眾接觸的頻率高，為使民眾感受到良好的服務態度並達到機關所要求的服務目標，公路監理人員首先要認同機關的服務目標，才能表現出符合機關的情緒表現。因此，若組織的服務氣候愈高時，人員與組織契合度可能會相對提高；而為了要提高服務顧客的服務品質，員工在情緒勞務方面的程度可能會增加，則虛假掩飾工作行為與真實表達工作行為程度可能也會提高；當民眾一旦感受到良好的服務態度時，也會給予服務人員正向的回應、對公路監理所業務的形象會提升，可能會因此提高公路監理人員的工作滿足感。綜上所述，提出以下假設：

假設 H2a：公路監理所正向服務氣候的程度愈高，員工的虛假掩飾工作行為的程度就愈高。

假設 H2b：公路監理所正向服務氣候的程度愈高，員工的真實表達工作行為的程度就愈高。

假設 H2c：公路監理所正向服務氣候的程度愈高，員工的工作滿足感的程度就愈高。

假設 H2d：公路監理所正向服務氣候的程度愈高，員工的人員與組織的契合度就愈高。

四、顧客導向

顧客導向最早是將行銷概念實行於銷售人員及顧客的互動中。依據 Dubinsky 與 Staples（1981）研究，成功的銷售人員了解顧客所關心的重點，並且能夠隨時為顧客提供良好的服務及解決顧客的問題。Schneider 與 Bowen（1995）認為顧客導向是指組織在各種不同層面或作為上所表現出對於滿足顧客在服務品質上的要求或期望的重視程度。李俊賢（2002）認為顧客導向就是組織要了解顧客群的需求，且提

供超越顧客所期待的產品與服務。

Scott 與 Kelly (1992) 的研究指出，顧客導向與員工所認知組織服務文化及對組織的認同感有高度正相關。此研究顯示顧客導向與人員與組織契合度有正向影響。在 Donovan, Brown, 與 Mowen (2004) 所提出的研究中指出，具有顧客導向的員工將會使他們獲得工作滿足，也比較適合於服務的工作；簡竹屏 (2004) 的研究發現，員工有較高的顧客導向行為時，其員工也會產生較高的工作滿足。在與顧客互動時，組織多半期待員工能夠表現出正向的情緒 (吳宗祐, 1995)。

由於公路監理所的核心目標在於滿足民眾需求，誠如前述，大部分各項業務創新皆以能夠便民與提升服務品質為主要目標。因此，顧客導向的組織文化建立，對強化監理所各項業務會產生不同程度影響，同時也會影響公路監理所人員的工作行為與態度。公路監理人員為了提高服務顧客的服務品質，並滿足顧客的需求與期待，在情緒勞務的方式中的虛假掩飾工作行為會降低，但是真實表達工作行為程度可能會提高。而顧客導向的程度越高，亦會提升員工的人員與組織契合度，以及工作滿足感。基於上述的討論，本研究提出以下的假設：

假設 H3a：監理所顧客導向的程度愈高，員工虛假掩飾工作行為的程度就愈低。

假設 H3b：監理所顧客導向的程度愈高，員工真實表達工作行為的程度就愈高。

假設 H3c：監理所顧客導向的程度愈高，員工的人員與組織契合度就愈高。

假設 H3d：監理所顧客導向的程度愈高，員工的工作滿足感就愈高。

五、人員與組織契合度

人員與組織契合度 (person-organization fit) 係指組織內個人與組織在某些面向上的共識程度，將其與個人的表現做比較後，在員工期望的價值觀與組織實際價值觀上所產生的差距。而員工的行為表現可能因為員工個人的人格、信仰、目標或價值觀而與組織的策略、目標、規範…等產生的差距 (Vancouver & Schmitt, 1991; Richard, James, Daryl & Robert, 1997)。

Kristof (1996, 2000) 的研究認為個人與組織契合度的概念包括補充性契合 (supplementary fit) 與互補性契合 (complementary fit) 二項獨立的研究構念。補充性契合係指個人特質與組織特質相似的程度，組織特質包括組織文化、組織氣

氛、組織目標及規範等；而個人特質包括個人價值觀、個人目標及態度等。互補性契合係指個人與組織間存在著一種需求－供給關係，當組織提供的事項內容能滿足員工的「需求」時，就達到供給－需求的互補性契合，如組織方面提供有關薪資及升遷機會等，能滿足員工的工作需求則產生供給－需求的互補性契合。

工作滿足感是有關人員與組織契合度最常見的研究主題；例如，Vancouver 與 Schmitt (1991) 指出人員與組織契合度與工作滿足感呈現正向關係。O'Reilly, Chatman, 與 Caldwell (1991) 指出員工與組織契合度愈高，則個人的工作滿足感及留職意願亦愈高。Schneider (1987) 認為員工個人目標與組織目標相似程度愈高時，則個人與組織的契合度愈高。研究者認為員工個人目標與組織目標相似程度高時，較容易認同組織目標。因此，在虛假掩飾工作行為程度可能會降低，真實表達工作行為部份會提高。

公路監理所人員如果自身的目標與價值跟組織的目標與價值更為融合，也就愈能融入自己的業務工作，尤其他們的業務繁雜，工作負擔也不小。因此，他們的人員與組織的契合度越高的話，越能夠正向影響真實表達工作行為，減少虛假掩飾工作行為，以及提升工作滿足感。綜上所述，本研究提出以下假設：

假設 H4a：員工的人員與組織契合度愈高，虛假掩飾工作行為的程度就愈低。

假設 H4b：員工的人員與組織契合度愈高，真實表達工作行為的程度就愈高。

假設 H4c：員工的人員與組織契合度愈高，工作滿足感就愈高。

肆、研究設計

一、研究樣本與問卷實施之時程（含發放與回收）

目前交通部公路總局共有臺北市區監理所、臺北區監理所、新竹區監理所、臺中區監理所、嘉義區監理所、高雄市區監理所，以及高雄區監理所。而本研究以服務於公路總局新竹區監理所及其所屬各轄站（包括桃園監理站、中壢監理站、新竹市監理站及苗栗監理站）執行公路監理業務之編制內及非編制內人員為研究母群。在新竹區監理人員，相對與其他地區監理所需要面對的民眾屬於客家族群比較多，而且相對於南部民眾而言，北部民眾在歷次選舉多以投國民黨較多，普遍也被認為

較為理性。這或許可能會影響民眾申辦監理業務的行為，但沒有太多的實證研究證實。因此，仍待未來更多研究釐清這樣的關係。但可以預期的在面對同樣的法規、交通部公路總局類似的業務要求，以及人民需求下，在新竹區監理所的人員與其他監理所（站）的人員的工作行為與態度會有類似的模式。

表 1 樣本性別、服務年資及資位分佈表

變項	組別	樣本數	樣本百分比
性別	男生	69	32.1%
	女生	146	67.9%
服務年資	5 年以下	87	40.5%
	6 年~10 年	23	10.7%
	11 年~15 年	37	17.2%
	16 年~20 年	21	9.8%
	21 年~25 年	19	8.8%
	26 年~30 年	22	10.2%
	31 年以上	6	2.8%
資位	業務長	0	0%
	副業務長	0	0%
	高級業務員	22	10.2%
	業務員	64	29.8%
	業務佐	36	16.7%
	業務士	2	0.9%
	技術長	0	0%
	副技術長	0	0%
	高級技術員	7	3.3%
	技術員	9	4.2%
	技術佐	2	0.9%
	技術士	0	0%
	約聘僱人員	41	19.1%
	契約服務員	32	14.9%
	總計		215

資料來源：本研究。

在問卷實施之時程（含發放與回收）上，本研究以便利抽樣之方式進行研究。共發出 300 份問卷，回收 225 份問卷，剔除漏答過多及規律性作答之無效問卷後，有效問卷共 215 份，回收率為 71.667%。從表 1 得知，樣本中女性人數約為男性的兩倍，女性佔 67.9%，男性佔 32.1%；服務年資以 5 年以下的員工最多，佔 40.5%，其次為服務 11 年至 15 年，佔 17.2%；資位以業務員為最多，其次依順序為約聘僱人員、業務佐、契約服務員、高級業務員，分別佔 29.8%、19.1%、16.7%、14.9% 及 10.2%。以下將樣本的性別、服務年資及資位等資料呈現如表 1 所示。

有些研究者認為，在選取研究對象時，應選取需要高度情緒勞動工作者作受測對象，但另一些研究者認為，組織成員不論其職務角色為何，都需進行情緒勞動（Ashforth & Humphrey, 1993; Morris & Feldman, 1996；吳宗祐與鄭伯壘，2006），本研究採取後者的論點。因此，在選擇受試者時，不侷限在與民眾接觸頻率高之窗口承辦人員，而盡量涵蓋各種不同資位的公路監理人員。

二、變數測量

本研究依據研究架構及參考相關文獻設計「組織因素、情緒勞務及工作滿足感關係之研究—以新竹區監理所人員為例」之問卷，在內容部分邀請相關領域之專家協助指導外，也請於公路監理單位服務的五位同仁進行問卷內容的修改與指正，研究者再依據專家們的建議與回饋進行問卷的修訂，完成預試問卷，之後再經過信度分析，編製成正式問卷。

除了受試者的個人基本資料外，主要問卷量表共有三個部分構成（如附錄 1 所示）：1. 為「工作滿足感量表」，在調查受試者對於工作滿足之感受。2. 為「情緒勞務量表」，在瞭解受試者在工作中情緒勞務中虛假掩飾工作行為，以及真實表達工作行為之情形。3. 為「組織因素量表」，在瞭解受試者對於服務氣候、顧客導向及人員與組織契合度之感受。

（一）工作滿足感

此部分量表係參考美國聯邦人力資本（USA Federal Human Capital Survey, 2010）問卷內容翻譯而成，量表內容共有 9 個題項（如附錄 1 所示），量表記分方

式採李克特 (Likert) 七點量表方式填答，受試者依據工作中所經歷過的情形與對每一題的想法或感受，在「非常不同意」、「不同意」、「不太同意」、「無意見」、「部分同意」、「同意」、「非常同意」七點量表中勾選與自己看法最接近的選項，分別給予 1~7 分，來評估受試者在工作方面的滿足程度。本量表的信度檢驗，求得本量表內部一致性係數 Cronbach's α 為 .930，具有良好的內部一致性。在建構效度方面，Bartlett's 球形檢定卡方值為 1970.683，達 .000 顯著水準，顯示適合進行因素分析。因素特徵值為 5.714，解釋變異量為 63.493%，表示這個量表有很好的建構效度。

(二) 情緒勞務

本研究情緒勞動量表，係參酌 Diefendorff, Croyle, 與 Gosserand (2005) 的情緒勞務量表問卷，量表內容翻譯自原文，共分為「虛假掩飾工作行為」(surface acting) 與「真實表達工作行為」(deep acting) 兩個向度，第 1 題至第 5 題為「虛假掩飾工作行為」層面，第 6 題至第 9 題為「真實表達工作行為」層面，共計 9 題 (如附錄 1 所示)。量表記分方式採李克特 (Likert) 七點量表方式填答，受試者依據工作中所經歷過的情形與對每一題的想法或感受，在「非常不同意」、「不同意」、「不太同意」、「無意見」、「部分同意」、「同意」、「非常同意」七點量表中勾選與自己看法最接近的選項，分別給予 1~7 分，題項皆為正向題，受試者得分越高，表示在情緒勞務程度的程度越高；反之，則情緒勞務程度的程度越低。

在建構效度方面，Bartlett's 球形檢定卡方值各為 855.613 (真實表達工作行為) 與 910.211 (虛假掩飾工作行為)，達 .000 顯著水準，顯示適合進行因素分析。因素特徵值為 3.062 (真實表達工作行為)、3.518 (虛假掩飾工作行為)，解釋變異量為 76.556% (真實表達工作行為)、70.361% (虛假掩飾工作行為)。「虛假掩飾工作行為」子量表之內部一致性信度 Cronbach's α 為 .888；「真實表達工作行為」子量表之內部一致性信度 Cronbach's α 為 .895。

(三) 組織因素

本研究組織因素量表共包括三部分：服務氣候、顧客導向及員工與組織適配性。測量此概念之量表是翻譯自 Schneider, White, 與 Paul (1998) 所發展出的量

表，第 1 題至第 7 題為「服務氣候」層面，第 8 題至第 11 題為「顧客導向」層面，第 12 題至第 15 題為「人員與組織適配性」層面，共計 15 題。量表計分方式採李克特 (Likert) 七點量表方式填答，在「非常不同意」、「不同意」、「不太同意」、「無意見」、「部分同意」、「同意」、「非常同意」七點量表中勾選與自己看法最接近的選項，分別給予 1~7 分，依據受試者對每一題的想法或感受，來選擇符合現狀的分數。本量表經過內部一致性信度，求得本量表信度 Cronbach's α 為 .860，達理想信度水準。三個子量表「服務氣候」、「顧客導向」和「人員-組織適配性」之內部一致性信度數 Cronbach's α 為 .657、.814 和 .927。

在建構效度方面，Bartlett's 球形檢定卡方值分別為 828.807 (服務氣候)、378.903 (顧客導向)、826.514 (人員與組織適配性)，均達到 .000 顯著水準，顯示適合進行因素分析。構成這三個因素的题目的因素負荷量均在 0.4 以上，特徵值為 3.599 (服務氣候)、2.284 (顧客導向)、3.106 (人員與組織適配性)，解釋百分比為 51.417% (服務氣候)、57.09% (顧客導向)、77.653 (人員與組織適配性)。

三、研究方法

本研究透過內部一致性信度和因素分析，來檢驗測量每個變數的問卷题目的穩定性與正確性。並且以描述性統計與相關係數，檢驗變數的分布與變數之間相關性的初步證據。因為在運用結構方程式在分析各個因素如果處理太多指標，可能產生計算的限制，所以本研究透過結構方程式的路徑分析來驗證假設是否成立。再者，誠如在第一個部分所分析，結果變數與解釋變數在統計上都滿足內部一致性與建構效度的要求。因此，本研究應用問卷「題目包裹法」(item parcels)，按照理論架構的因素與概念，將衡量個別因素的所有題目分數加總或加總後平均，以減少指標的數目 (Hui, Law, & Chen, 1999; Ilies, Scott, & Judge, 2006)。因此，我們將衡量每個變數的题目加總，透過結構方程模式 (SEM) 之統計軟體 AMOS 7.0 版，來驗證研究者所提出的理論架構與假設的合理性與適切性，以及服務氣候、顧客導向、人員與組織契合度、虛假掩飾工作行為及真實表達工作行為、工作滿足感六個變數間之因果關係。由於資料已經剔除無效與遺漏值，資料型態是連續變數亦呈現常態分配 (如表 2 所示)，所以我們採用最大可能性估計法 (maximum likelihood

estimation, MLE) (Schumacker & Lomax, 2010)。

伍、研究發現

一、描述性統計與相關係數

從表 2 得知總和後各個變數的描述性統計與相關係數，工作滿足感、虛假掩飾、真實表達、服務氣候、顧客導向，以及人員與組織的調適等六個變數符合常態分配的假設。而從相關係數得知，虛假掩飾分別與工作滿足感 ($\gamma=-.237$, $P<.001$)、服務氣候 ($\gamma=-.144$, $P<.001$)、顧客導向 ($\gamma=-.134$, $P<.05$)，以及人員與組織的調適 ($\gamma=-.259$, $P<.001$) 呈現負向顯著相關。而工作滿足感除了虛假掩飾之外，與其他變數都呈現正向顯著相關。相似的，中介變數—人員與組織的調適除了虛假掩飾外，跟其他變數亦呈現正向顯著相關。雖然有這些初步證據，但更進一步假設檢驗則在下一節結構方程式的分析。

表 2 描述性統計與相關係數

	題數	平均數	標準差	偏態	峰度	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
工作滿足感(1)	9	35.670	9.182	-.559	.014	(.930)					
虛假掩飾(2)	5	19.302	7.017	-.025	-.881	-.237***	(.888)				
真實表達(3)	4	21.025	4.293	-.504	.887	.287***	.037	(.895)			
服務氣候(4)	7	37.419	7.930	.799	.711	.537***	-.144*	.275**	(.657)		
顧客導向(5)	4	18.594	4.293	-.488	.092	.388***	-.134*	.064	.482**	(.814)	
人員與組織的調適(6)	4	18.292	5.195	-.738	.191	.696***	-.259**	.279**	.579**	.422**	(.927)

* $p<.05$, ** $p<.01$, *** $p<.001$ ；括號內為 Cronbach's α

資料來源：本研究。

二、路徑分析

(一) 模型適配度

模型適配度 (model fit) 主要描述統計模型適合觀察值的好壞程度。模型適配度的各個指標通常總結觀察值與理論模型中的期望值之間的差距。在這個研究的模

型適配度的自由度為 0，卡方值亦為 0，這表示樣本共變異數矩陣（sample covariance matrix, S），和理論架構所產生得再製映製共變異數矩陣（reproduced implied covariance matrix, Σ ）呈現完全適配狀況（Schumacker & Lomax, 2010）。

（二）統計結果

由表 3 可得知組織氣候與顧客導向兩個變數解釋人員與組織契合度變數約 36.2% 的變異量（ $R^2=.362$ ）。服務氣候、人員與組織契合度與顧客導向對虛假掩飾工作行為有 6.8% 的解釋變異量（ $R^2=.068$ ）。服務氣候、人員與組織契合度與顧客導向對真實表達工作行為有 10.9% 的解釋變異量（ $R^2=.109$ ）。而服務氣候、人員與組織契合度、顧客導向、表層與真實表達工作行為解釋工作滿足感約有 52.6% 的變異量（ $R^2=.526$ ）。

表 3 結構模式變項參數估計表

變項關係		非標準化 估計值	標準化 估計值	T 分數	P 值
人員與組織契合度 ($R^2=.362$)	←服務氣候(H2d)	.321	.490	9.519	.001***
	←顧客導向(H3c)	.224	.186	3.606	.001***
虛假掩飾工作行為 ($R^2=.068$)	←服務氣候(H2a)	.019	.021	.298	.766
	←人員與組織契合度(H4a)	-3.46	-.256	-3.754	.001***
	←顧客導向(H3a)	-.058	-.036	-.563	.573
真實表達工作行為 ($R^2=.109$)	←服務氣候(H2b)	.117	.215	3.120	.002**
	←人員與組織契合度(H4b)	.172	.208	3.123	.002**
	←顧客導向(H3b)	-.127	-.127	-2.052	.040*
工作滿足感 ($R^2=.526$)	←虛假掩飾工作行為(H1a)	-.092	-.071	-1.963	.046*
	←服務氣候(H2c)	.185	.160	3.125	.002**
	←人員與組織契合度(H4c)	.934	.529	10.424	.001***
	←顧客導向(H3d)	.155	.072	1.590	.112
	←真實表達工作行為(H1b)	.201	.094	2.261	.024*

* $p<.050$, ** $p<.010$, *** $p<.001$

資料來源：本研究。

進一步從表 3 得知，服務氣候對虛假掩飾工作行為之間無顯著影響（H2a）；顧客導向對虛假掩飾工作行為之間無顯著影響（H3a）；而顧客導向對工作滿足感之間亦無顯著影響顧客導向（H3d）。服務氣候（H2d）與顧客導向（H3c）對人員與組織契合度有正向顯著影響（標準化估計值分別為 .490、.186； $p<.001$ ）。人員與組織契合度越好，虛假掩飾工作行為為就越少（H4a）（標準化估計值為 -.256； $p<.001$ ）。而服務氣候（H2b）、人員與組織契合度（H4b）對真實表達工作行為有正向顯著影響（標準化估計值分別為 .215、.208； $p<.010$ ）。但是令人意外的，顧客導向負向影響真實表達工作行為（H3b）（標準化估計值為 -.127； $p<.010$ ）。而服務氣候（H2c）、人員與組織契合度（H4c）與真實表達工作行為（H1b）對工作滿足感有顯著正相關（標準化估計值為 .160、.529、.094； $p<.010$ 、 $p<.001$ 、 $p<.050$ ），但是虛假掩飾工作行為（H1a）對工作滿足感產生負向影響（標準化估計值為 -.071； $p<.05$ ）。

陸、研究討論

圖 1 顯示理論架構假設驗證結果，並標示在統計上顯著驗證研究的假設。以下針對本研究的結果，提出五點討論。

一、顧客導向與虛假掩飾工作行為與工作滿足感沒有顯著影響，但卻負向影響真實表達工作行為

在研究中，假設 H3a、H3d 沒有獲得支持。其中，顧客導向負向影響真實表達工作行為（H3d），可能原因是公路監理人員業務量大，每天面對民眾的頻率高，因而產生不喜歡面對民眾的心理。另外的原因可能是面對民眾表現良好的服務態度時，卻不會得到正面的回應或是得到主管的嘉許，所以無法顯著影響虛假掩飾工作行為及工作滿足感，並且顯著不利於員工真實表達工作行為。再者，顧客導向對人員與組織契合度還是有正面顯著貢獻，假設 H2c 獲得支持，也就是監理所注重顧客導向文化，對促進人員與組織契合度是有幫助的。從這些研究發現可以得到，雖然監理所（站）的主管與業務要求顧客導向至上，這對新竹區的公路監理人員反而無

法顯著提升工作滿足感；令人驚訝的是，更顯著不利於影響真實表達工作行為。因此，主管在推動顧客導向業務時，可能需要與公路監理所人員溝通，並適時讓員工參與類似決策。

二、服務氣候對虛假掩飾工作行為無顯著的影響

假設 H2a 並沒有獲得支持，但是服務氣候與人員與組織契合度、真實表達工作行為、工作滿足感有顯著的正向關聯性存在，假設 H2d、H2b、H2c 獲得支持。此結果顯示，建構良好的服務氣候可以獲得公路監理人員的認同，也對組織的政策或目標表示認同，對待民眾的表現是發自內心的，也因此得到民眾的良好評價或回應，進而使公路監理人員提高在工作上的滿足感。因此，相對於目前新竹區公路監理所偏重於建立顧客導向的機制，公路監理所主管似乎要更致力建立正向的監理所服務氣候，才更有助於公路監理所人員的人員與組織契合度、真實表達工作行為，以及工作滿足感。

三、在人員與組織契合度與虛假掩飾工作行為有顯著的負向相關；另外，人員與組織契合度與真實表達工作行為、工作滿足感有顯著的正向關聯性存在

假設 H4a、H4b、H4c 獲得支持，也就說公路監理所人員越能夠契合組織的目標與價值時，也就越能夠提升工作滿足感與真實工作行為，也就越不可能表現虛假掩飾工作行為。從研究結果顯示，當公路監理人員已經認同組織的政策或目標時，在面對民眾的情緒表現上已轉為真實表達工作行為的方式。因此，在虛假掩飾工作行為方面的程度降低，所表達出的情緒表現是發自於內心的，也較容易獲得工作中的滿足感。因此，公路監理主管需要協助這些人員瞭解組織的政策與目標，使他們能夠儘早融入公路監理業務，有助於改善其工作行為與態度。

四、情緒勞務影響工作滿足感

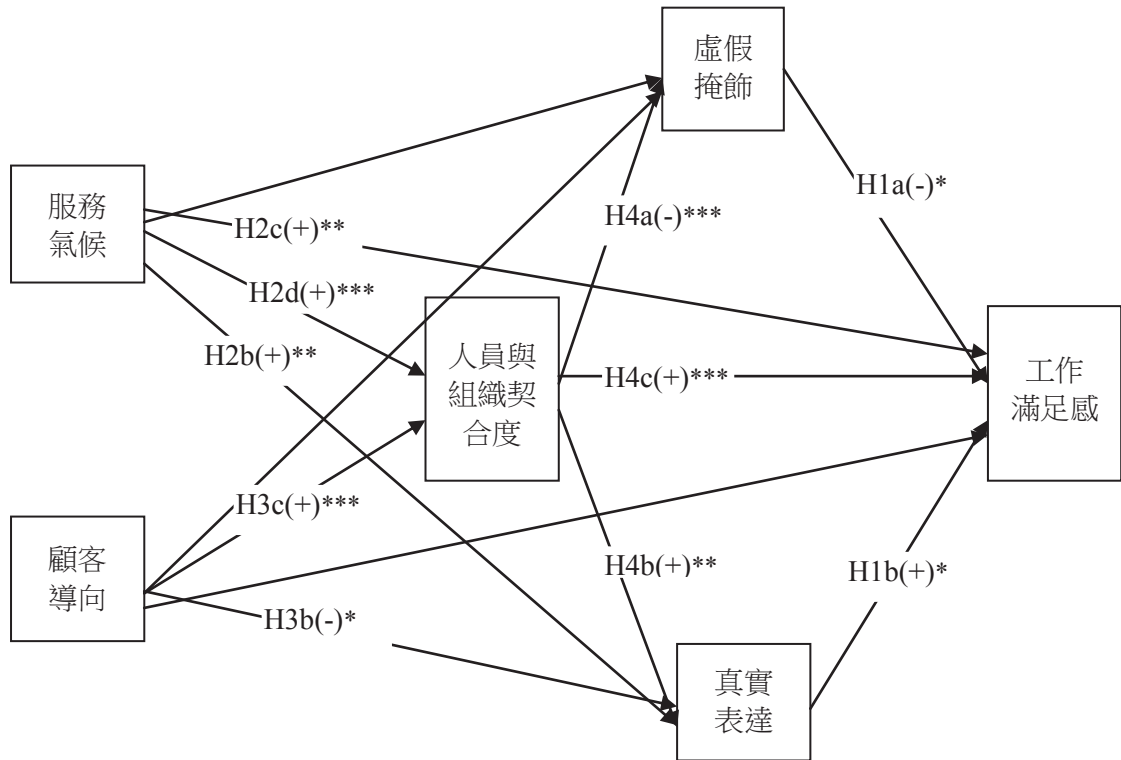
假設 H1a 獲得證明。而真實表達工作行為則正向顯著影響工作滿足感，而假設 H1b 亦獲得支持。以上研究結果可知，當公路監理人員在真實表達工作行為時得到

較高的工作滿足，可能是因為真實表達工作行為時外表的情緒展現與內心的感受較為一致，不容易產生情感上的矛盾，因而提高了工作滿足感。相反的，監理所人員虛假掩飾工作行為程度越高，在工作上就越不容易獲得滿足。

在吳宗祐（2003）研究指出，當基層人員採用情緒勞務中的真實表達工作行為程度愈高時，則愈會表現出內外一致的情緒感受，並且進一步的願意去了解民眾的需求。換言之，公路監理人員身為監理業務的基層工作者，應該採用真實表達工作行為的方式以達到外表與內在的情感一致性，避免產生內外的情感矛盾，以增進民眾與公路監理人員間良好的互動。Grandey（2003）亦指出用真實表達工作行為的方式來展現情緒表達，將會提高個人的成就感，原因是因為工作者表現出表裏一致的情緒會讓顧客感到誠懇，並給與工作者正向的回饋，並且進而提升工作者的成就感。此部分與本研究結果相符。因此，公路監理人員在工作中應多表現真實表達工作行為，才能提高工作滿足感；反之，如果他們工作上表現較多的虛假掩飾工作行為，並無助於提高工作滿足感。

五、人員與組織契合度合適度為重要關鍵

在研究發現人員與組織契合度在組織因素與虛假掩飾工作行為（H4a）、真實表達工作行為（H4b）、工作滿足感（H4c）扮演顯著重要中介關鍵。在過去研究極少探索此一中介變數的功用。而從研究中指出人員與組織契合度在服務氣候（H2d）與工作滿足感（H4c），以及顧客導向（H3c）與工作滿足感（H4c）呈現顯著中介作用。在過去研究比較少發現這樣的結果，尤其在公路監理所（站）屬於基層機關直接面對民眾的需求。因此，服務氣候與顧客導向需要經由人員與組織契合度的中介，才能正向影響工作滿足感。尤其從前面發現顧客導向無法單獨對工作滿足感有顯著效果（H3d），顧客導向需要公路監理人員與組織契合度的中介才可以顯著提升公路監理人員的工作滿足感。因此，人員與組織契合度良好與否，會影響其工作情緒與工作滿足感，如果調適不佳，亦會影響其工作表現行為。公路局監理人員直接面對顧客需求，亦要面臨長官對業務的要求，如何調適自己和組織環境和氣候的要求殊屬關鍵。



1. * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

2. H3b 原來假設方向為正的，但研究結果的方向則為負的。

圖 1 假設驗證結果

資料來源：本研究。

柒、結論、研究建議與研究限制

一、結論

本研究所研究的幾個概念如兩個情緒勞務的類型（例如、真實表達、虛假掩飾）、服務氣候、顧客導向，以及工作滿足等關係。這幾個概念彼此間的關係可能被大家所認知或視為理所當然，或者過去研究與文獻已獲得支持。但是在公共行政領域缺乏實證資料支持；甚且在亞洲國家的政府部門實證研究缺乏完整的研究，本

研究的理論貢獻即在於透過有系統研究蒐集新竹區監理人員的資料，以證明本研究的理論架構。再者，本研究以新竹區監理所的基層人員為研究對象，發現這些人員認為顧客導向的文化並無助於提升他們的工作滿足感，反而可能增加他們的負擔。另外，研究也指出人員與組織調適良好與否是監理所人員在工作行為與態度，以及工作滿足感扮演重要的中介變數。而本研究也印證之前西方研究，真實對待顧客需求是有助於提升其工作滿足感；反之，虛假掩飾不是出自於內心的，不利於滿足他們的工作。

二、研究建議

這些研究發現，對政府實務部門有重大的意義，也有助於政府在營造組織文化與服務態度，以及在職訓練的重要參考。以下僅提供我們的研究建議：

（一）給公路監理主管機關暨各相關業務主管

各公務單位現在都以服務品質為重要的績效考量；然而，監理業務繁雜及龐大，每天面對的民眾眾多、業務繁雜，容易造成公路監理人員情緒上與工作上的莫大壓力，各主管單位應正視公路監理人員的情緒勞務程度問題，本研究提出以下幾種方案參考：

1. 運用情緒勞務概念，強化人員教育訓練

由於真實表達工作行為比較不容易形成負面的身心健康，所以可以藉由訓練與教育課程教導公路監理人員如何有效的與民眾應對，另可提供情緒管理相關課程，讓員工可以了解情緒管理方式，以減低情緒上的負面影響。而監理所主管可以鼓勵同仁參與相關業務的教育訓練；例如，瞭解或簡化監理所（站）的相關作業流程，瞭解申辦民眾的需求與抱怨，並以灌輸基層人員在面對這些需求與抱怨，如何適當舒緩情緒壓力。

2. 強化正向服務氣候與顧客導向，使人員更能調適和組織關係，進而達至工作滿足感

從研究發現得知，公路監理所的服務氣候以能夠有效提升人員的工作滿足感。

因此，對於正向提升服務氣候的作法應該持續維持。但是顧客導向必須透過人員與組織契合度提升才能有效影響工作滿足感。雖然公路監理所（站）主管在建立機關的顧客導向文化有很多做法，但這些措施在實施之前，應該建立與員工互相溝通的管道，以使得這些措施更能夠員工所接受。

3. 改善工作環境與價值，使得員工更能融入組織之中

研究顯示從新竹區公路監理所人員的認知中，人員與組織的契合程度在組織環境與工作滿足感扮演重要的中介角色。因此，公路監理所主管需要有積極性作為改善組織與員工的互動；例如，舉辦員工座談、新進人員輔導訓練等，並建立組織與員工溝通管道，以及定期召開業務討論會，讓員工參與討論組織與服務民眾的案例討論。公路監理所人員的主管亦可以定期以問卷調查瞭解員工的情緒管理、服務氣候、顧客導向、工作滿足感等需求與問題。

4. 重視提升員工的工作滿足感

公路監理所主管應該重視員工的滿足感，採取若干措施來以減低公路監理人員在同一工作中的倦怠感改善；例如，定期的對員工做工作輪調，進行工作擴大化或工作豐富化。提供良好的工作環境，使員工喜歡監理所的工作環境，並感覺到舒適。

（二）給公路監理人員的建議

1. 紓解工作壓力，做好情緒管理

公路監理所員工在工作以外的時間也要學習紓解壓力的方法，例如：去戶外踏青、學習其他才藝…等。並做好情緒與壓力管理，適時的舒展壓力、掌握個人情緒及身體上的健康，不要因為過度的情緒壓力而反映到自己的業務上，如此才能以良好的服務品質提供於民眾。

2. 瞭解組織環境需求，以滿足民眾需求

由於公路監理所的工作環境重視建立一個服務取向氣候，以及顧客導向至上的服務環境。因此，員工需要體認到組織環境的需求，調整自己的角色，服務民眾需求。他們也需要參加若干融入組織環境、人際關係與顧客導向的訓練課程，以培養

這方面的知識與基本能力。

3. 提升人員與組織契合度，改善情緒勞務，增加工作滿足感

公路監理所人員應融合公路監理所的組織價值與目標之中，以有效改善服務民眾的情緒勞務工作表現，這有賴他們能夠瞭解業務與角色的要求，並找尋適當控制情緒壓力的方式，才有助於提升其工作滿足感。

三、研究限制與未來研究

本研究研究樣本為新竹區公路監理所的基層人員，透過調查方法與量化分析，我們瞭解在公路監理所重視民眾需求、顧客導向與的組織環境，這些公路監理人員在情緒調適與工作滿足如何做回應。研究發現也驗證了理論架構的大部分研究假設，也有不同的研究發現如顧客導向需要人員與組織契合的中介，才能影響工作滿足感。而同時透過結構方程式的路徑分析，也可以更穩定與正確獲得研究發現。因此，在檢驗理論架構與研究方法都可以提供往後類似研究的借鏡。

然而，本研究也有若干研究限制，首先，未來研究可以增加其他個人層次變數如自我效能、個人背景因素來預測模型的結果；或者採取不同的結果變項測試對工作績效或組織承諾。再者，如同 Grandey (2000) 指出，虛假掩飾工作行為可能出自於對某事件一時的情緒反應，而真實表達工作行為則是長時間的狀態。本研究係採橫斷面研究，以問卷調查法來蒐集資料，只能瞭解各個變項在某一個時間點上的相關，公路監理人員可能受到施測期間工作上所發生事件，影響作答的客觀程度。因此，未來有關情緒勞務方面的研究可以對施測對象採長時間的觀察，以彌補量化研究與橫斷面研究之缺失。除此之外，本研究主要來自於主觀認知的調查資料，缺乏客觀資料佐證，但是各個因素的信度與效度都具有一定程度的一致性、穩定性與正確性。而國內有關情緒勞務的研究中，大多針對服務業人員（如：美容業、餐廳服務業、保險員、銀行的行員…等），進行研究探討，比較少針對公家單位的員工或其他行業進行研究，若能對更多不同職業類型的人員進行有關情緒勞務的研究，將會讓研究者對於此議題有更多的瞭解。雖說有上述研究限制，但本研究對促進這個領域的知識有重大貢獻。

附錄 1：問卷量表與來源

· 工作滿足感 (USA Federal Human Capital Survey, 2010)

1. 我對能參與影響我工作的決策感到滿意。
2. 我對能從管理部門得到關於工作單位發生什麼事情的消息感到滿意。
3. 我對能因為做好工作而得到表揚感到滿意。
4. 我對高階主管的政策和做法感到滿意。
5. 我對能在我的服務單位得到更好的工作機會感到滿意。
6. 我對為現在的工作所受到的訓練感到滿意。
7. 就一切而論，我對我的工作感到滿意。
8. 就一切而論，我對我的薪水感到滿意。
9. 就一切而論，我對我的服務單位感到滿意。

· 情緒勞務 (Diefendorff, Croyle, & Gosserand, 2005)

*虛假偽裝

1. 我帶著「面具」使自己能用一種合適的方式與民眾相處。
2. 當與民眾互動時，我會假裝在演戲或表演。
3. 我假裝去感覺到我需要為工作展現的情感。
4. 當面對民眾時，我所表現的情緒不同於我內心的感受。
5. 當與民眾相處時，我偽裝我所展現的情緒。

*真實表現

6. 我試著實際去經驗我必須對民眾顯露的情緒。
7. 我努力去真正感受到我需要對其他人展示的情緒。
8. 我努力工作是為了實際感受到我需要對民眾表現的情緒。
9. 我努力建立我需要對民眾顯示的內心感受。

• **服務氣候** (Schneider, White, & Paul, 1998)

1. 我的工作單位很強調員工在服務方面所具備的知識與技能。
2. 我的工作單位很支持員工為改善服務態度所做的努力。
3. 當員工對顧客表現良好的服務態度時，主管會給予肯定與正面的評價。
4. 我的工作單位很重視員工的整體服務態度。
5. 我的工作單位主管很努力地改善服務品質。
6. 我的工作單位很強調對員工與對顧客的溝通。
7. 我的工作單位會提供足夠的資源，協助員工改善工作品質與顧客服務。

• **顧客導向** (Schneider, White, & Paul, 1998)

1. 我的工作單位能夠讓民眾充份了解影響其權益的改變。
2. 我工作單位的高層有計畫改善我們工作與服務。
3. 我的工作單位要求民眾評估工作與服務的品質。
4. 我的工作單位讓民眾瞭解服務品質評估的結果。

• **人員和組織的適配性** (Schneider, White, & Paul, 1998)

1. 我的價值與目標跟我的工作單位的價值與目標相似。
2. 我很適應我工作單位的組織文化。
3. 我對於我工作單位有強烈的歸屬感。
4. 我工作單位的績效的好壞對我很重要。

參考文獻

- 甘瓊瑤、魏渭堂（2009）。教師情緒勞務負荷與教師效能感關係之研究—以新竹縣市高中職教師為例。**文教論壇**，第1期，頁169-200。
- 田育昆（2009）。國民小學教師情緒勞務與組織承諾關係之研究—以桃竹苗四縣市為例。**新竹教育大學教育學系碩士班論文集**，第13期，頁535-561。
- 交通部公路總局新竹區監理所（2013a）。所長介紹及願景，2013年6月21日取自**交通部公路總局新竹區監理所**，網址：
http://hmv.thb.gov.tw/SCH_M.aspx?id=L_M_003_001。
- 交通部公路總局新竹區監理所（2013b）。為民服務，2013年6月21日取自**交通部公路總局新竹區監理所**，網址：http://hmv.thb.gov.tw/SCH_m_s1.aspx?id=4。
- 吳宗祐（1995）。**組織中的情緒規則及其社會化**。國立臺灣大學心理學研究所碩士論文，未出版，臺北。
- 吳宗祐（2003）。**工作中的情緒勞動：概念發展、相關變項分析、心理歷程議題探討**。國立臺灣大學心理學研究所博士論文，未出版，臺北。
- 吳宗祐、鄭伯壘（2006）。工作投入、調節他人、情緒能力與情緒勞動之交互作用對情緒耗竭的預測效果。**中華心理學刊**，第48期，頁69-87。
- 李力昌、Howat、Gary、吳煜皓（2008）。情緒勞務與工作滿意度與組織承諾之影響的個人差異：內外控與角色認同的調節效果。**東海管理評論**，第10卷第1期，頁47-87。
- 李俊賢（2002）。**創造高品質的服務技巧**。臺北：經濟部工業局91年度工業技術人才培訓講義—高雄市成功推動顧客關係管理培訓班。
- 李昱憲（2009）。臺中市國民小學行政人員情緒勞務與工作倦怠相關之研究。**新竹教育大學教育學系碩士班論文集**，第14期，頁42-64。
- 李新民、陳蜜桃（2006）。幼兒教師的情緒勞務因素結構及其對工作倦怠之影響。**高雄師大學報**，第20期，頁67-89。
- 林木泉、張桂彬、梁淑娟、張嘉齡、彭淪珍（2008）。情緒勞務對顧客導向行為之影響。**醫務管理期刊**，第9卷第2期，頁98-113。

- 林邦傑、林宜旻、蔣佳良（2009）。國民中學組織文化對行政人員情緒勞務和工作滿意度影響之路徑分析。**教育研究與發展期刊**，第5卷第3期，頁1-35。
- 張希言（2008）。同理心、展現規則、情緒勞務與工作滿足關係之研究—以護理人員為樣本。臺灣大學商學研究所碩士論文，未出版，臺北。
- 張學善、蔡馨慧（2010）。情緒勞務負荷、情緒智力與工作滿意度之相關研究—以臺中市幼兒園所教師為例。**靜宜人文社會學報**，第4卷第2期，頁39-88。
- 黃新福、盧志榮（2008）。離島地區警察人員「情緒勞務負荷」影響之研究。**警學叢刊**，第39卷第2期，頁55-74。
- 楊惠真、盧偉斯（2009）。鐵路警察人員情緒勞務負荷之研究。**中央警察大學警察行政管理學報**，第5期，頁171-191。
- 劉雅惠、劉偉文（2009）。護理人員情緒勞務、工作壓力與因應行為之相關性研究。**醫護科技期刊**，第11卷第2期，頁98-115。
- 鄭嘉琪（2009）。桃竹苗四縣市國民小學教師情緒勞務、工作滿意度與教學效能之相關研究。**新竹教育大學教育學系碩士班論文集**，第14期，頁124-152。
- 簡竹屏（2004）。內部行銷、顧客導向、工作滿足關係之研究—公、民營企業之比較。朝陽科技大學企業管理研究所碩士論文，未出版，臺中。
- 顏國樑、李昱憲（2008）。情緒勞務與工作倦怠內涵與相關研究分析及其對國民小學行政的啟示。**學校行政**，第57期，頁1-37。
- 嚴秀茹、林育理、戴淑賢（2004）。服務氣候對服務導向公民行為之影響歷程探討—心裡授權角色界定之中界模式。**管理評論**，第23卷第1期，頁25-48。
- Ashforth, B., & R, Humphrey (1993). Emotional labor in service roles: The influence of identity. *Academy of Management Review*. No. 18: 88-115.
- Diefendorff, J. M., & E. M. Richard (2003). Antecedents and consequences of emotional display rule perceptions. *Journal of Applied Psychology*, Vol. 88 (No. 2): 284-294.
- Diefendorff, J. M., M. H., Croyle, & R. H. Gosserand (2005). The dimensionality and antecedents of emotional labor strategies. *Journal of Vocational Behavior*, No. 66: 339-357.
- Donavan, D. T., T. J. Brown, & J. C. Mowen (2004). Internal Benefits of Service-Worker Customer Orientation: Job Satisfaction, Commitment, and Organizational

- Citizenship Behaviors. *Journal of Marketing*, Vol. 68 (No. 1): 128.
- Dubinsky, A. J., & W. H. Staples (1981). Are Industries Salespeople Buyer Oriented. *Journal of Purchasing and Material Management*, No. 17: 12-19.
- Frederickson, H. G. (1997). *The Spirit of Public Administration*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Frederickson, H. G., & K. B. Smith (2003). *The Public Administration Theory Primer*. Gumnor Hill, Oxford: Westview.
- Grandey, A. A. (2000). Emotion regulation in the workplace: A new way to conceptualize emotional labor. *Journal of Occupational Health Psychology*, Vol. 5 (No. 1): 95-110.
- Grandey, A. A. (2003). When “the show must go on”: Surface acting and deep acting as determinants of emotional exhaustions and peer-rated service delivery. *Academy of Management Journal*, Vol. 46 (No. 1): 86-96.
- Guy, M. E., & M. A. Newman (2004). Women’s jobs, men’s jobs: Sex segregation and emotional labor. *Public Administration Review*, Vol. 64 (No. 3): 289-298.
- Hochschild, A. R. (1983). *The Managed Heart*. Berkely: University of California.
- Hoppock, R. (1935). Job Satisfaction. *Academy of Management Journal*, No. 46: 86-96.
- Hsieh, C., & K. Yang, (2009). *Linking Public Service Motivation with Emotional Labor in Government: An Empirical Assessment*. Paper presented at the International Public Service Motivation Conference. Bloomington.
- Hsieh, C., & M. E. Guy (2009). Performance outcomes: The relationship between managing the heart and managing client satisfaction. *Review of Public Personal Administration*, No. 29: 41-57.
- Hui, C., K. S. Law, & Z. X. Chen (1999). A structural equation model of the effects of negative affectivity, leader-member exchange, and perceived job mobility on in-role and extra-role performance: A Chinese case. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, No. 77: 3-21.
- Ilies, R., B. A. Scott, & T. A. Judge (2006). A multilevel analysis of the effects of positive personal traits, positive experienced states and their interactions on intraindividual patterns of citizenship behavior at work. *Academy of Management Journal*, No. 49: 561-575.
- Jin, M. H., & M. E. Guy (2009). How Emotional Labor Influences Worker Pride, Job Satisfaction, and Burnout: An Examination of Consumer Complaint Worker.

- Public Performance & Management Review*, Vol. 33 (No. 1): 88-105.
- Katz, D., & R. L. Kahn (1978). *The Social Psychology of Organizations* (2nd Ed.). New York: John Wiley & Sons.
- Kristof, A. L. (1996). Person-organization fit: An integrative review of its conceptualizations, measurement, and implications. *Personnel Psychology*, Vol. 49 (No. 1): 1-49.
- Kristof, A. L. (2000). Perceived applicant fit: Distinguishing between recruiters “perceptions of person-job and person-organization fit.” *Personnel Psychology*, Vol. 53 (No. 3): 643-671.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy*. New York: Russell Sage Foundation.
- Locke, E. A. (1976). The Nature and Causes of Job Satisfaction. In M. D. Dunnette (Ed.), *Handbook of industrial and organizational psychology* (pp. 1297-1349). Chicago: Rand McNally.
- Mastracci, S. H., M. A. Newman, & M. E. Guy (2006). Appraising emotional work: Determining whether emotional labor is valued in government jobs. *American Review of Public Administration*, Vol. 36 (No. 2): 123-138.
- Meier, K. J., S. H. Mastracci, & K. Wilson (2006). Gender and emotional labor in public organization: An empirical examination of the link to performance. *Public Administration Review*, Vol. 66 (No. 6): 899-909.
- Morris, J. A., & D. C. Feldman (1996). The dimensions, antecedents, and consequences of emotional labor. *Academy of Management Review*, No. 21: 986-1010.
- Morris, J. A. & D. C. Feldman (1997). Managing emotions in the workplace. *Journal of Managerial Issues*, No. 9: 257-274.
- O’Reilly, C. A., J. Chatman, & D. F. Caldwell (1991). People and organizational culture: A profile comparison approach to assessing person-organizational fit. *Academy of Management Journal*, No. 34: 487-516.
- Rafaeli, A., & R. I. Sutton (1987). Expression of Emotion as Part of the Work Role. *Academy of Management Review*, Vol. 12 (No. 1): 23-37.
- Richard, G. N., S. B. James, O. M. Daryl, & M. Robert (1997). An investigation into the antecedents of organizational citizenship behaviors in a personal selling context. *Journal of Marketing*, Vol. 61 (No. 7): 85-98.
- Schneider, B. (1980). The service organization: Climate is crucial. *Organizational*

- Dynamics*, Vol. 9 (No. 3): 52-56.
- Schneider, B. (1987). The people make the place. *Personnel Psychology*, No.40: 437-453.
- Schneider, B., S. S. White, & M. C. Paul (1998). Linking Service Climate and Customer Perceptions of Service Quality: Test of a Causal Model. *Journal of Applied Psychology*, Vol. 83 (No. 2): 150-163.
- Schneider, B., & D. E. Bowen (1995). *Winning the Service Game*, Boston, MA: Harvard Business School.
- Schumacker, R. E., & R. G. Lomax (2010). *A Beginner's Guide to Structural. Equation Modeling* (3rd Ed.). Mahwah: Erlbaum and Associates.
- Scott, W. K. (1992). Developing customer orientation among service employees. *Journal of the Academy of Marketing Science*, Vol. 20 (No. 1): 27-36.
- Smith, P. C., L. M. Kandall, & C. L. Hulin (1969). *The Measurement of Satisfaction in Work and Retirement*. Chicago: Roud Mcually.
- Vancouver, J. B., & N. W. Schmitt (1991). An exploratory examination of person-organization fit: Organizational goal congruence. *Personnel Psychology*, No. 44: 333-352.
- USA Federal Human Capital Survey (2010). Retrieved June 21st, 2013, from: source http://transition.usaid.gov/careers/fhcs_2010.html.

A Study of the Casual Relationships of Emotional Press and Job Satisfaction- The Employees in Hsinchu Motor Vehicle Office, Directorate General of High Ways, Ministry of Transportation and Communications as the Example

Jun-Yi Hsieh,^{*} Yu-Chi Chang,^{**} Yu-Tien Huang^{***}

Abstract

In the present competitive environment, the government is likened to the service industry which regards service quality and consumer needs as an important part of their work. Street-level bureaucrats not only work hard physically and mentally, but also try hard to show good service attitude and appropriate mood when facing clients. However, constraining or exceeding the mood expression will probably increase work pressure and chances of burnout, and even cause serious physical and mental fatigue, and have negative effects on health. This research aims to understand the status and

^{*} Associate Professor, Department of Public Affairs, University of Taipei.
Email: strategic60@hotmail.com.

^{**} Graduate Student, Teaching Master Program for Civil Society of In-service; Elementary School Teacher, College of Humanities and Arts, University of Taipei. Email: sbluefire@hotmail.com.

^{***} Assistant Professor, Graduate Institute of Public Affairs Management, Transworld University.
Email: yutienh@gmail.com.

casual relationships of organizational factors, emotional labor and job satisfaction for personnel in a local Motor Vehicle Office. This research surveyed the street-level bureaucrats in Hsinchu Motor Vehicle Office, Directorate General of Highways, Ministry of Transportation and Communications. It then analyzes the data and verifies the hypotheses through structural equation modeling (SEM).

The findings demonstrate that deep acting is advantageous to the promotion of job satisfaction, while surface acting the work is disadvantageous to job satisfaction. Other factors such as service climate, customer-oriented policy, as well as employee-and-organization fit have significant positive or negative influences on job satisfaction. This research suggests that the Motor Vehicle Office pay attention to the problems of emotional labor and improve the quality of work environment. These steps can reduce work pressure, work burnout, and other adverse factors.

Keywords: emotional labor, job satisfaction, service climate, customer-oriented, employee and organization fit

政府部門機關委外的迷思與挑戰^{*}

曾冠球、方凱弘^{**}

《摘要》

機關委外不同於傳統的部分業務（如服務或勞務）委外，專指公部門將土地或建物交由民間機構負責興（重）建，進一步（或單純）委由這類機構負責營運。實務上，由於是機關整體委外，因此這類建物或館舍大多早已存在，只是比較老舊或不合時宜，策略上政府當局乃轉而思考委由民間機構負責重建——期望透過民間資金、創意及管理技術的挹注，提升公共建設或服務的品質，其中 ROT 或 OT 是實務上常見模式。儘管這類「促參」（Private Participation in Infrastructure Projects）業務看似非常實務取向，但理論上，我們仍可將其置於「公私夥伴關係」（Public Private Partnerships, PPPs）的概念底下，並聚焦於公共行政與管理學者比較關心的市場條件與組織管理層面，分析這類政策工具執行上存在的理論與實務落差。本研究透過一場由臺北市政府重點局處代表所組成的焦點座談，按照機關委外的事前、事中、事後程序，開放與會者自由討論，並仿照紮根理論研究法進行文本分析與資料呈現，文末討論則是聚焦於：如何排除機關委外過程中公共利益可能受到潛

投稿日期：102年6月4日；接受刊登日期：102年7月31日。

^{*} 感謝兩位匿名審查人提供的寶貴意見，儘管作者已試圖加以修正，但研究發現的處理仍有不盡理想之處，這方面文責必須由作者完全自負。此外，作者也非常感謝政治大學公共行政學系施能傑教授對於研究討論所提供的部分建議。

^{**} 曾冠球為淡江大學公共行政學系副教授；方凱弘為世新大學行政管理學系助理教授。

在傷害的來源。

[關鍵詞]：機關委外、促參、公私夥伴關係、重建-營運-移轉、營運-移轉

壹、問題背景

機關委外（或名為整體業務委外）不同於傳統的部分業務（如服務或勞務）委外，專指公部門將土地或建物交由民間機構負責興（重）建，進一步（或單純）委由這類機構負責營運。按照「行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點」第四條規定，機關委外是指「各機關得將屬公共服務或執行性質之整體業務委外，或將現有土地、建物、設施及設備，委託民間經營管理」。若以文化領域為例，中央文化部的「華山文化創意產業園區」或臺北市政府文化局的「臺北當代藝術館」就是家喻戶曉的例子。由於是機關整體委外，因此這類建物或館舍大多早已存在，只是比較老舊或不合時宜，策略上政府當局乃轉而思考委由民間機構負責重建——期望透過民間資金、創意及管理技術的挹注，提升公共建設或服務的品質。機關委外可以促進公私部門的合作，更重要的是，因民間機構具有組織彈性和創意無限的特性，將更能提供貼近使用者需求的公共建設或服務，進而創造出公部門、私部門與一般民眾三贏的局面。以上屬於一般比較理論性（Vigoda, 2003; Klijn & Teisman, 2003）的說法，至於實務上，機關委外策略還同時被賦予公務人力與預算精簡的目標，蓋按照「行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點」第一條、第八條與第十條規定來看，機關委外除了「善用民間資源與活力」、「提升公共服務效率及品質」之外，也有「活化公務人力運用，降低政府財政負擔」的重要考量；因此，相關督導機關應該「確實檢討委外前後人力消長情形，督導所屬各機關人力合理配置與運用」、「評估委外前後經費運用狀況，督導所屬各機關提升財務運用效能」；此外，相關督導機關亦「應將檢討委外後之節餘人力，配置至其他新增業務或…調配至其他有業務需要之所屬機關（單位）」。顯然地，公務人力與預

算精簡若非是機關委外最重要的至少也是附帶的預期效益。

「促進民間參與公共建設法」是機關辦理這類業務的重要法源依據，其中 ROT 或 OT 是實務上常見模式。就前者而言，ROT (Reconstruction, Operation, Transfer) 指政府舊建築物，由政府委託民間機構或由民間機構向政府租賃，予以擴建、整建、重建後並營運，營運期滿，營運權歸還政府；就後者而言，OT (Operation, Transfer) 指政府投資興建完成，委由民間機構營運，營運期滿，營運權歸還政府。近年來，公共建設之經費因受到排擠而相對減少，藉由「促參」(Private Participation in Infrastructure Projects) 可在稅收有限的前提下，繼續推動各項重大公共建設。中央主管機關財政部表示：「促參除了可節省政府公共建設興建階段經費的支出外，因營運階段亦已交由民間負責，故可節省政府在營運階段的業務費和人事費支出，有助於紓解政府的財政壓力。」公共建設若是交給民間來營運，因為經費是由民間支出，其將妥慎慮興建後的營運事宜，避免蓋好的公共建設淪為所謂的「蚊子館」情形。財政部進一步宣稱：「政府與民間各有所長，透過促參建立兩者夥伴關係，將設計、施工、運量及法律變更等風險合理分攤，並運用民間之資金、經營效率及管理專才，其成果將較傳統政府自辦方式來得有效。」同時，財政部也意識到：「在採用促參之前，應該先行辦理詳細的評估及規劃，在確定公共建設之目的、市場、技術、財務、法律、土地取得及環境影響評估等方面皆具有可行性，且政府能有效落實監督管理時，方可採用促參方式來辦理。」然而，不可否認的是，促參案件本質上往往較為複雜，且有別於傳統採購模式，屬於新興業務，公部門相對缺乏辦理經驗可供依循；且契約期間往往長達二、三十年，執行上有一定難度(財政部推動促參司，2013)，後文對此會進一步從學理角度深入分析。

儘管這類「促參」業務看似非常的實務取向，但理論上，我們仍可將其置於「公私夥伴關係」(Public Private Partnerships, PPPs) 的概念底下，併同前述相關政策目標與宣示，來分析概念特徵與實務操作的鴻溝。申言之，透過公共行政與管理學者比較關心的市場條件與組織管理層面，將有助於引導我們分析這類政策工具執行上存在的理論與實務落差。在資料蒐集與分析策略方面，本研究透過一場由臺北市府重點局處代表所組成的焦點座談，按照機關委外的事前、事中、事後程序，設定相關議題，以供與會者自由討論，其後並仿照紮根理論研究法進行文本分析與資料呈現，文末則是就上述發現進行討論並提出政策建議。整體而言，本研究

主要寫作宗旨在於：「如何排除機關委外過程中公共利益可能受到傷害的來源」，而這也是典型相關文獻（諸如 Cohen & Eimicke, 2008; Girth, Hefetz, Johnston, & Warner, 2012; Bloomfield, 2006）的研究問題焦點。

貳、公私夥伴關係的概念、挑戰與分析模式

本研究主題是機關委外，並選擇公私夥伴關係作為理論背景，在檢閱國家圖書館相關主題（如公設民營、OT、委外）期刊文獻後，發現諸多偏重在福利服務改革領域，且殊少從政府部門立場或公共利益角度出發，並以「公私夥伴關係」作為理論基礎與研究問題意識的開端，針對夥伴關係的管理困境進行經驗性探究，但站在公共行政學科立場，這類檢視工作無論是概念（如 Cohen & Eimicke, 2008）或經驗上（如 Girth, Hefetz, Johnston, & Warner, 2012: 896; Bloomfield, 2006: 409），其重要性皆為無庸置疑的。以下本研究優先介紹公私夥伴關係的基本概念，其次則是歸納現有相關文獻對於這套組織安排所提出的質疑，主要目的除了闡述機關委外實務背後的理論基礎外，更重要的是透過相關研究的爭辯，嘗試論證機關委外這項主題的研究價值，並進一步作為後文經驗研究發現的討論依據。

一、基本概念

自一九九〇年代初期以降，包含 OECD 在內許多國家開始運用「公私夥伴關係」（Public Private Partnerships, PPPs）的公共服務提供模式，背後理由或基於達成公共服務提供計畫中財政支出價值（value for money）的目標，或因為公私夥伴關係具有將私人財務導入公共服務提供的潛在作用（OECD, 2008）。根據「美國國家公私合夥委員會」（The National Council for Public-Private Partnerships）的界定，公私夥伴關係泛指公共機構（聯邦、州或地方）與私部門組織之間的契約協定，透過此一協定，每一部門（公共與私人）之技能與資產，得以在輸送服務或提供公眾使用的設備方面彼此分享。除了資源分享之外，在服務與設備輸送上，各造也要分擔潛在的風險與報酬（NCPPP, 2009）。相似地，Vigoda（2003: 64）指出，公私夥伴關係是指角色或關係的一種安排，其中二或多個公共與私人組織協調／結合互補

資源，透過一或多個共同目標的共同追求，以分頭達成目標。總的來說，公私夥伴關係強調政府部門與協力廠商之間具有共同願景與目標，並且分享資源與利潤，同時分擔風險與責任的一種制度安排，目的在於創造更大的公共利益與價值，這不是政府單方獨立運作所能夠達到的。

公私夥伴關係可以被視為公、私部門行動者之間相互合作提供服務可能關係的光譜。申言之，公私夥伴關係並無單一模式，隨法律地位、治理、管理、政策制定特權、貢獻與作業角色的不同，大致上可以區分為多元安排方式（Jamali, 2004: 416），包括：BOT（Build-Own-Transfer）/ BOO（Build-Own-Operate）安排、合資（joint ventures）、租賃（leasing）、簽約外包、管理合約（management contracts）等形式（Grimsey & Lewis, 2004: 10）。此外，英國著名的「民間融資提案制度」（Private Finance Initiative, PFI）亦為公私夥伴關係家族之一（Hodge & Greve, 2007: 547），¹ 這套制度近期亦深受臺灣政府當局所重視並積極引介中。

至於傳統「簽約外包」（contracting out）與公私夥伴關係有何差異？Roy（2003: 395-396）的看法認為，兩者差異主要反映在複雜性或不確定性、風險、成本分擔、信任、承諾，以及協調性之遞增。申言之，公私夥伴關係偏向一種「水平關係」，相較於傳統外包模式而言，政府與廠商之間則是維持一種「垂直關係」，也就是說某一方權力可以凌駕於另一方，且是透過他人而非自己直接參與行動（Wettenhall, 2003: 90）。不僅如此，在傳統外包模式下，不論該計畫成功與否，廠商買方皆可獲得固定報償，但在夥伴關係世界裡，廠商則超越了外包角色，其不僅可以從以成功計畫中獲利，亦須承擔相當的商業風險。總而言之，根據公共事業或服務提供的投入與產出模式不同，政府部門對待「合作夥伴」或「外包廠商」的方式也將隨之而異。

¹ PFI 作為一種公私夥伴關係形式，其試圖結合競爭性招標、彈性協商，以及將風險從公部門移轉出去等利益（Bing, Akintoye, Edwards, & Hardcastle, 2005）。政府根據產出來界定服務需求，並邀請廠商競標者提出滿足這類服務需求的方式，這將促使廠商竭盡所能地運用其經驗與技能提供另類的創新的公共服務（Nisar, 2007: 4）。參考我國主管機關財政部推動促參的定義，PFI 指「由民間籌資興建營運，政府於營運期間依其服務成果對價購買其公共服務」。有關 PFI 與傳統較為熟知的 BOT 模式差異，請參見黃明聖（2010）。

二、爭辯與挑戰

夥伴關係安排有助於減低廠商的投機行為，特別是透過良好的激勵制度，將可達到「風險移轉」的效果，政府減少成本支出，人民則可享有「財政支出價值」的公共建設或服務。儘管這項理論聲稱頗為完美，但實務上成果卻未必能反映這樣的理想。舉例而言，站在民間合作夥伴立場，非營利組織（或社會福利組織）往往擔心與政府部門合作，將面臨招標流程繁複、規範過多的問題（許庭涵、陳政智、陳桂英，2010：326）。倘若政府的合作夥伴是營利組織，由於利潤導向的關係，欲吸引其投資公共建設專案，公部門則須設法使其深信可以擁有良好的投資報酬率，但這背後可能牽涉到私部門著重短期經濟利益與公部門捍衛長期公共價值的難題（Koppenjan & Enserink, 2009）。站在政府部門立場，機關委外往往契約期限較長，有學者便警示：長期契約需要具備管理契約相關資源的長期承諾，地方政府如果無法作出這樣承諾，最好不要有這類念頭產生（Bloomfield, 2006: 410）。

也許因為這樣的關係，不少學者對於公私夥伴關係的概念內涵充滿質疑，直指這類組織安排運作上充滿弔詭（陳敦源、張世杰，2010），若以實務上「公設民營」為例，有研究譏諷政府與民間組織的互動關係，究竟是「夥伴關係」？抑是「房東與房客關係」（黃琢嵩、吳淑芬、劉寶娟，2005：148）？也有學者批判性地指出，機關委外本身的目標未必是追求效率，有時反而是基於政治上合理性與正當性之考量（陳重安，2011）。一項針對國內醫療院所委外經營的案例研究即指出，契約委外策略往往屬於政治過程的一環，且其決策過程深受領導人因素所影響（陳金哲，2012）。

不僅如此，持悲觀論者更多環繞在「市場不完美」（Kettl, 1993；林淑馨，2012：21-23）、「政府契約設計與管理能力不足」等議題之探討（Bloomfield, 2006: 408; Cooper, 2003；邵建民，2009：233），及其可能進一步引發夥伴關係失靈或公共利益遭受傷害之分析（Bult-Spiering & Dewulf, 2006: 23-24）。就政府立場而言，低度契約供給或低度競爭市場將對夥伴關係的經營構成一大挑戰。以國內社會福利「公設民營」實務為例，有研究指出「在鄉村地區社福團體較少，一般當地縣市政府沒有太多的選擇性，往往造成一旦有社福團體願意承接，該公設民營場地就「永遠」是此家社福團體所承辦，甚至有政府單位私下『拜託』社福團體承接的

狀況」(黃琢嵩、吳淑芬、劉寶娟, 2005: 148)。市場競爭固然重要, 但並無法就此保證契約運作就會成功, 這意指公共管理者的契約管理能力亦不容忽略 (Girth, Hefetz, Johnston, & Warner, 2012: 888)。當財政困窘日漸成為一種常態, 機關委外成為各級政府政策上解套工具, 政府部門的契約管理者很可能因為這項制度環境的轉變, 而面臨專業才能不足的壓力(黃源協、蕭文高, 2006)。

公私夥伴關係這項制度安排原先企圖引進合作夥伴的資金、技術與創意等競爭優勢, 但有時卻可能使政府部門得不償失。Parker 和 Hartley (2003) 表示, 在國防採購中運用公私夥伴關係未必可以改善經濟效率。Vining 和 Boardman (2008) 進一步指出, 由於公、私部門行動者目標衝突而產生的投機主義, 公私夥伴關係高昂的簽約成本(交易成本)經常超過其潛在效益。其他國外案例研究亦顯示: 「公私夥伴關係的效益被過度誇大、專案風險移轉不全或不切實際, 以及契約設計上無法掌握所有風險和不確定性(Siddiquee, 2011)。」某種角度而言, 上述觀點根本性地挑戰了公私夥伴關係支持者最終企圖創造的「財政支出價值」, 而這背後往往牽涉到機關委外專案的本質、政府的專案與契約管理長才, 以及風險配置是否清楚而有效等因素的干擾(Murphy, 2008: 117)。

對於公私夥伴關係的質疑, 學者所持的分析觀點似乎頗為相近, 例如: Teisman 和 Klijn (2002: 197) 主張, 夥伴關係安排這套新治理制度仍然謹守其所鑲嵌的既有程序, 政府尤其沒有針對治理安排作好調適的準備。Vigoda (2003) 則是從角色轉換提出以下評論:

儘管私部門管理者對於市場導向的管理駕輕就熟, 公部門管理者和地方政府管理者則需要歷經比較激進的心智轉變。他們必須放棄與傳統官僚組織有關的八股知識與實務, 以支持新的管理風格…。根據這樣的新風格, 公共管理者扮演不同的角色, 包括: 企業家、促進者、老師與教練、夥伴, 以及把關者(Vigoda, 2003: 68)。

Bult-Spiering 和 Dewulf (2006: 38) 也提出類似看法並表示: 「夥伴關係作為一種新興的組織安排, 各造無可避免地會將自身業已建立的『社會遺緒』(social legacy) 與『組織邏輯』帶入公私夥伴關係的情境, 互動過程難免引發某種緊張關係。」若以個人作為分析單位, 在公私夥伴關係的世界裡, 公共管理者既扮演高高

在上的管制者或權威性分配者角色，但同時又是市場或契約關係的參與者，公共管理者匯聚兩種衝突角色於一身，Cooper（2003: 13）認為是理解公私夥伴關係挑戰關鍵之所在。

Forrer 等人（2010: 478、482）從公共課責的角度，指出「公私夥伴關係行動者被定位在早已存在的一套複雜且經常衝突的權威鏈之中」；由於公共管理者得面對各種獨立運作的課責來源（accountability holders），因此，「管理公私夥伴關係的課責，涉及到平衡無數的公共需求，諸如成本效益、風險分擔、創新、可靠、及時、利害關係人參與、透明，以及安全」。Cooper（2003: 48-49）也曾指出價值（如經濟、效率、效能、平等、回應、責任）衝突管理是公共契約管理者的規範性任務。對多數公共管理者而言，採取價值平衡策略是必要也是明智的，至少使其得以成功擺脫某種課責壓力（如貪腐），但上述策略不無可能遭致另一方（或更多方）的質疑與撻伐，蓋後者多站在特定價值（如經濟、利潤）極大化的立場提出其偏好或主張。基此，在某些個案上，公共管理者多少得承受「豬八戒照鏡子、裡外不是人」之苦楚。

綜合來說，借用「新制度論」（new institutionalism）的語彙（Friedland & Alford, 1991），公私夥伴關係的研究者也許應該多關注官僚組織的邏輯，抑或是更高層次的民主治理（如選舉周期、五權分立、公共監督等）制度設計本身，能否成功銜接公私夥伴關係或公共契約管理背後，期待公、私部門能夠「相互規劃」、「持續溝通」、「相互調適」、「協力解決問題」等操作技巧與邏輯（Joaquin & Greitens, 2012: 814），否則，實務運作結果很可能淪為換湯不換藥的外包關係延伸，而與真正的夥伴關係安排仍有一段相當差距，這將影響公、私部門雙方「共同附加價值」的實踐（Klijn & Teisman, 2003）。換言之，上述理論聲稱忽略夥伴關係作為一種新的組織體，至少公共官僚組織本身必須在既有的制度慣性上有所調整。總結來說，公私夥伴關係是充滿爭辯的，這類組織安排很可能是一種「修辭」（Siddiquee, 2011; Teisman & Klijn, 2002; Wettenhall, 2003），即理論宣稱內涵與實質運作結果很可能相去甚遠。

三、分析模式

文獻檢閱結果顯示，機關委外工作的推展往往是一系列過程，因此，若要剖析機關整體委外理論與實務的差距與挑戰，我們有必要對上述過程有大致了解。Cooper (2003) 提出「整合—運作—分離」(Integration-Operation-Separation) 的契約管理模式，大體上，整合重點在於關係建立與規則訂定，運作重點在於契約設計與管理，分離重點在於是否應該終止契約及其潛在後果；而 Lowndes 與 Skelcher (1998) 則提出「前夥伴關係協力、夥伴關係建立與鞏固、夥伴關係方案提供、夥伴關係終結與延續」的生命週期階段。雖然沒有明確提出具體的分析模式，但觀諸 Cohen 與 Eimicke (2008) 的專書章節安排仍有類似意涵，如渠等表示契約管理應該包含以下要件，諸如：何時應該簽約？找誰簽約？怎麼管理外包商？如何從事績效管理？這些都隱含某種「時序性」或「階段性」的分析概念，也十分吻合實務操作邏輯。本研究基於這樣的初步認識，後續的研究發現與討論將以此作為出發點，並將機關整體委外視為一系列操作過程加以分析。

參、研究發現

過去以來，行政院以推動「去任務化」、「地方化」、「法人化」和「委外化」等四化作為政府改造目標。尤其在公務人力有限，新增業務無限的前提下，為了提升政府處理業務的經濟、效率與效能，政府當局轉而思考「機關委外」作為公共服務提供的策略工具。在分析策略上，本研究參酌前述 Cooper (2003)、Lowndes 與 Skelcher (1998)、Cohen 與 Eimicke (2008) 等學者階段性分析模式與議題設定，據以草擬座談提綱，² 鎖定近年來臺北市政府推動機關整體委外之經驗，並於二〇一二年底透過舉辦焦點座談會方式，蒐集重點局處代表所提供之意

² 本研究座談提綱如下：臺北市政府推動機關「委外」之主要動機 / 壓力為何？過去幾年來，臺北市政府推動機關「委外」的過程經常面臨哪些執行挑戰？這些挑戰是否有超出原先預想的範圍？能否舉例說明？過去幾年來的努力，臺北市政府推動機關「委外」是否達到了預期成果？如何證明？

見，³ 同時以機關整體委外之「事前」（機關委外的驅力）、「事中」（機關委外的關係管理）、「事後」（機關委外的績效）三大階段，仿照紮根理論研究法進行相關資料的歸類與編碼分析。⁴

一、機關委外前因

過去以來臺北市政府推行機關委外的原因，主要基於人力不足、員額有限的考量，希望機關能夠透過委外的方式，與公、民營企業合作。例如，以小巨蛋委外為例，受託的捷運公司進駐小巨蛋約達 60、70 名人力，而委託單位財政局人員總共不過 200 人，若不透過機關委外途徑處理，顯然無法以現有公務體系人力去經營此場館，換言之，機關委外相當程度解決公務人力負荷的問題。

傳統以來，公務人員本身來自於國家考試，但實務上局處所掌管的可能是多樣化的館所，局處本身往往難以兼備多元化的專業人才。公務機關體系人力受限於國家考試類科與方式，導致專業人才有任用資格的限制，進而限縮了政府機關的專業發展。為便於發展多元化的人力，市府必須透過委外途徑來達成。簡言之，考量各

³ 這場焦點座談會於二〇一二年十一月十三日進行，與會者包含研考會、人事處、文化局（2 人）、主計處、財政局（3 人）、社會局、體育局，以上合計 10 人。組織理論文獻經常將影響組織效能的因素，區分為「組織環境」與「內部管理」兩大層面分析。同理，從本研究相關主題文獻上進行歸納分析，可得出機關委外成效似乎深受「市場條件」（如市場供給）與「內部管理」（如契約管理能力）兩大因素所影響（Kettl, 1993; Bloomfield, 2006; Cooper, 2003; Girth, Hefetz, Johnston, & Warner, 2012; Cohen & Eimicke, 2008）。然而，礙於機關「契約管理能力」難以事前預判，本研究主要是以標的物的「市場供給」作為理論抽樣依據。基此，挑選局處主要依據市府機關整體委外經驗中，從「有利可圖」與「無利可圖」光譜中，依序邀請體育局（運動中心）、財政局（小巨蛋）、文化局（藝文場館）、社會局（社福機構）等業務機關與會，至於研考會、人事處、主計處等幕僚機關則分別提供這類委外的執行成效、人力、預算方面的補充性意見。此外，與會者多為承辦人員陪同股長與會。

⁴ 本研究仿照紮根理論研究法，係指從事第一、二層次的編碼，但並未向上從事第三層次的選擇性編碼，或意圖發現所謂的「核心類別」（a central category）。換言之，本研究僅作到「描述」、「概念性排序」層次的知識產出。由於紮根理論研究法強調「發現的邏輯」，本研究除了預設階段性分析模式並提供大致的座談提綱外，資料蒐集與分析相當程度尊重與會者的發言與觀點。換言之，讀者不太適合以典型量化研究中剛性的分析架構或概念的高度對應來理解前後文。

機關的多元專業人力需求（如藝術展演管理、場館機電維護等），若能藉由委託民間專業人員加以經營的話，或許相對更有成效。以文化局文化事務與財政局小巨蛋委外案件為例，文化局與財政局的代表分別指出：

因文化局每個館所都有它的專業性，那其實人力的專業性也是文化局的考量的重點，因為文化局的館所很多元，不管是表演藝術、視覺藝術、文學、音樂就是像電影、類博物館等，若希望能夠發揮在跟文化革命，就必須要借助專業的人力來去執行，就是說會有一個團隊是特別專門去執行某一個領域。

小巨蛋後來就指定由捷運公司經營，指定捷運公司經營最主要的原因是因有機電維護的專業性人員，因為機電維護、一個場館在營運的時候，機電的維護，要有專業的人力來進行維護工作，這也導致可能引起爭執在於說機電維護外包是否能夠完全委外，但公部門還是需要去查核外包的廠商，本身機關內部還是要有懂機電的人員，不能讓無機電相關人員去執行機電維護的外包的合約，所以最主要是有專業性人員這一部分。人力精簡的部分，捷運公司現在他還在小巨蛋的人大概有 60 到 70 人，財政局一個局處大約兩百人左右，若是交給捷運公司能節省很多人力，而且機電維修重要，若機電維護不好，場館耐用年限耐用度將會縮短，所以在機電較容易損壞問題，可能是市政府機電維護考量的重點。

綜合上述，臺北市政府配合行政院組織再造的委外化原則，同時面對市政建設新增業務不斷攀升的趨勢，考量自身員額有限與不同政策領域多元化專業人力之需求，必須策略性地透過委外途徑來滿足市民公共服務的質量。

二、機關委外過程

（一）執行（委外）機關與監督機關的認知落差

政府在決定委外的促參模式（如 OT 與 ROT 的模式選擇）的性質，經常遭受外界質疑經費運用部分是否完善，以及在招標過程中是否有獨厚某些廠商之嫌。以體育局為例，全市 12 間的運動中心，有 6 間是由救國團所標下營運，即被質疑是

圖利特定廠商，這背後牽涉到委外模式造成的影響。例如，ROT 因為廠商門檻很高，有能力投標的廠商數目變少，導致招商困難，將演變成少數委外廠商獨占局面。換言之，倘若府方持續選擇 ROT 的營運方式，勢必塑造出獨占、寡占市場的局面。以體育局經驗為例：

中山運動中心重新整修後臨到一些困難點。有關是 OT 跟 ROT 的爭議，當初政府委外沒有選 ROT 引起議會議員關切表是市府花這些經費是不是有圖利廠商之嫌。另外一點是有關運動中心總共 12 間,現在有 6 間是被救國團標下，外部也質疑是不是有也是圖利特定的廠商。那在未來委外的時候特定的標準，如果再繼續一直往 ROT 的方向勢必會造成更有獨占跟寡占的這個趨勢。所以這部分局處裡面再來做討論之後的，像明年的北投，要用 ROT 還是 OT 的方式，這是目前面臨到最第一件的困難點，也會影響未來選擇委外的方式。沒有選擇 ROT 的原因在於，在權利金的部分廠商的門檻可能會變得很高，投標的廠商可能只剩下一兩家，的確是有困難性。所已經過財務試算後，退而求其次來選擇 OT 方案。

ROT 以中正為例的話，它可能會權利金部分會算到一億左右，那這部分的話會造成我們剛剛提到的廠商的門檻會變得很高，等於能投標的廠商家數可能會剩下一兩家，可能會導致運動中心會只剩下某一家或某兩家在經營，那這部分的確有相關的困難性，我們其實很希望可以走 ROT 啦，因為這個第一個切得很乾淨，你們要來標的話就把它修好，我們政府也不用出經費給，社會觀感也好，那這也是一個優先的方案，可是經過財務試算之後，會造成招商困難。

另外，議員對於預算編列也有不同認知，這背後與促參模式也不無關聯。同樣以體育局為例，對於政府投入中山運動中心整建花費，外界質疑府方既然是採用 OT 的委外方式，那契約上是否可以請得標的廠商去做維修，但這部分存在模糊地帶，蓋府方認為自身扮演房東的角色，應將設備整修完善再將其租出（廠商），但議會方面卻認為 OT 的營運方式，便應在契約上要求由得標廠商對場域直接進行整修，不應由政府出資。

（二）執行（委外）機關與協力廠商的認知落差

儘管是公辦民營，但廠商卻仍常受限於政府，這表示市府推動機關委外經常面臨到權力釋放密度的爭議。某些委外廠商向市府主張，既然採取公辦民營，市府的監督控制力道應該鬆手，但市府往往有其他考量而不得不如此。另外，委外是為了促進民間參與，不應該是一種上下監督的關係；委外過程中公部門與廠商之間的角色，理應相互協力以完成契約內容，⁵ 但事實上，廠商有時感覺是上級與下級的命令執行關係。無論如何，府方對委外的介入程度，仍有待進一步調適與拿捏。

（三）執行（委外）機關與一般民眾的認知落差

有關政府委託民間辦理過程中，民眾的認知是公共服務就是要以低廉的價格提供優質的服務。儘管市府在收費標準上都有經過議會審議，透過委外契約要求廠商確實履約，但仍有可能因特殊事件（如促銷優惠調整或減少）而引發民怨，由於廠商並未違約，但委外機關仍必須針對這類質疑聲浪有效回應。以體育局經驗為例：

有時候會有一個認知差距的問題，委外機關可能要顧及到現在促進民眾參與公共建設這一塊，那廠商這邊我們要平衡去思考，前一陣子消基會有一個新聞，指出台灣運動場館門票最貴，對照其他運動中心好像貴上好幾倍，那後來據了解這其實有點斷章取義，因為我們運動中心十二座，議會規定是不能超過一百一十塊，單次進去，只有一間收費運動中心，因為他有深水游泳池，所以他是一百五十塊，他平均抓這兩個除以二，所以變成一百三十塊，實際上實際進去都跟你說是一百一十塊，早場甚至是九十塊錢，那我們其實在做月票套票的話，每一個月買月票平均，一次才不到五十塊。民眾覺得公辦的應以最低廉的收費來提供我們五星級的享受，實際上我們運動中心的相關設備，大家應該是有目共睹，讓我們覺得品質上應

⁵ 以場館硬體需求為例，有時由公務部門設計的建物，由廠商接手建造時，由於廠商有市場考量或其他營運需求，也許與政府最初設計有所出入，廠商在建造時便會多少做一些調整。體育局表示：「廠商的確是會面臨到意見落差這一部份的困境，但這就是委外的作用，需要他來幫我們經營管理，沒辦法做到百分之百的，就是照未來得標廠商的意識去完成這個建築，所以這部分可能是需要與廠商再重新再協調。」

該還不錯，在這邊可能跟民眾的認知是有落差，加上議會跟媒體的壓力，因為我們中山整個翻修之後，廠商部分它有它的監控的設施、投入的經費，市府這邊也有，那原本我們議會規定的是一百一十元，以中山游泳池為例，那我們其實跟運動中心都有促銷的月票，所以等於是大家一次五十塊，那現在就是面臨到運動中心覺得它的促銷不要這麼低廉，可能會有成本的考量、試算，它提到七十塊，那這時候就被批評：就說漲價，沒有苦民所苦，實際上站在法規上契約上，我們規定說一百一十塊以下，所以這個部份我們會面臨到很大的壓力，那廠商給我們很大的爭議，我們與法並沒有不合的地方，在這個部份公辦民營可能會面臨到的地方，未來各機關也可能面臨，尤其運動中心與民眾接觸到那麼密切的一個地方。在事情發生之後，上級長官是有跟我們討論契約合約的部份，促銷部份調漲，可能要經過我們同意，那契約上是沒有規範這些，只有規範議會上通過的那些標準表，就一百一十塊以下，就通過單位試算，爾後是不是要在納入這個契約規範，這個有再進一步討論。

（四）執行（委外）機關輔助協力廠商之能力建立

成功的委外案必須兼顧行政與專業性層次，委外機關有時必須協助廠商建立能力，特別是在其原本專業能力以外較不擅長的行政能力層面。以文化事務為例，府方藉重團隊專長，但也須解決團隊行政弱勢，蓋政府對於館所營運上有諸多限制，例如法規、行政程序，以及績效評估，導致營運團隊也必須兼顧這些政府期待與規則。文化局必須在行政輔導，以及溝通協調上須付出更多的精力 包括成立專案辦公室、舉辦館所交流會。換言之，市府借重委外廠商專長之餘，也必須設法補強其行政弱勢。以文化局經驗為例：

我們比較多可能會遇到的問題是，我們的營運團隊很多大部份是他的專欄的藝術領域，所以在管制、經營管理上，會有些在硬體維修上，或者是財務的處理上，會有某些地方會比較弱勢，再來就是政府對於管所的限制，其實有蠻多的限制，有法規、行政程序等等去限制，或是一些必要的機要評估在，所以它在營運的時候，覺得說廠商很認真的在朝它的營運目標邁進，在進行計畫，但是市府規定說他要完成很多落實的部份，也許廠商並

沒有那麼做到，所以我們在行政導向就要多花一些工夫，和一些溝通協調上也是要去做一些做加強的。

（五）執行（委外）機關的監督能量

契約無法在事前規劃詳盡周延，市府透過評鑑機制以監督廠商。機關委外過程必須處理很多細微末節的問題，但契約訂定初始往往無法考慮周詳，有時則出於後來情勢演變太快。對此，評鑑機制使市府在確保履約品質上站在有利的一方，蓋透過評鑑機制來考核委外廠商，可以提升廠商配合度，尤其是續約評鑑機制，優先續約權更可提升委外廠商的配合誘因。以體育局經驗為例：

有時候公共服務品質跟管理效能是真的，要抓到平衡點不太容易，契約上面規範的確不太可能全部細節都規範到，所以希望落實到評鑑這一部份，廠商其實是很在意評鑑機制這一塊，那如果我們做得好的話，我們每年都會定期的評鑑，到時候如果要續約的話還有續約評鑑，這個機制如果落實，廠商為了再次拿到下一次預約的資格，那勢必這一段時期內就必須要戰戰兢兢，且希望我們局裡面市府團隊跟廠商不要站在對抗，而站在協力的角色，而不是站在我說你做的角色，盡量運用溝通的方式，維持評鑑這一塊。

機關委外後，政府必須維持公共服務品質而提供民眾申訴的管道，但市政府一方面要處理客訴問題，一方面又要對委外廠商做督導，但某些部門與民眾接觸較多，客訴的案件也相對較多，加以市府各局處人力本已不足，這影響公務員在督導廠商方面的時間配置與能力。以體育局經驗為例：

像現在就運動產業科的人不夠，人事股長要兼承辦人，客訴案件真的很多，平均一個月會有 2、30 件，那尤其最近中山剛剛重新營運它常常有很多的問題，光花掉這部份的時間大概就會占據三分之二的時間了，因為有時候客訴還必須去現場了解，不能一直全部丟給廠商，那這樣會不太客觀。基本上我們站在督導管理方面，因為有時候其實調查還是會影響在督導方面，因為我們等於把所有的時間精力花費在處理客訴的話，各個運動中心其實距離都不算太近，那光這樣子處理一件就要花半天，督導管理方

面就會降低，甚至如何讓整個廠管的營運更順暢跟廠商的協調，這部份就會就會影響。

總的來說，無論是前述協助委外廠商行政能力建力，抑或處理機關委外後產生的客訴問題，對公部門都是一種人力成本的支付，原因無他，政府部門必須承擔起機關委外的最終責任。

三、機關委外結果

(一) 機關委外未必能精簡公務人力與預算

政府推動機關委外，議員往往會質疑，委外結果是否真有助於精簡人力與預算。有關委外與人力、預算的相關性，初步的看法是這取決於委外類型而定，亦即，如果是新增業務委外，人力並不會精簡；如果是既有業務委外，照理來說人力應該要比較少，但這部分必須一段時間後觀察才有意義，因為牽涉到既有人力的移撥或自然離退。同樣地，如果是新增場館，則經費無法縮減；如果是既有場館，理論上應該要減少預算，但實務上，既有機關實行委外時，預算並沒有減少，因為牽涉到後端支援，行政費用的支出。無論如何，這部分後續或可進一步調查、了解真相，特別是區分委外類型對於人力、預算造成之影響。

(二) 機關委外面臨的績效衡量挑戰

機關委外的績效衡量，必須兼顧可以量化的經營績效與不可量化的公共服務需求。許多機關委外具有營利空間，這時候容易透過量化展現其營運績效，但以文化事務為例，文化人往往較不重視利益，反而較傾向於理念、夢想的達成，不乏有營運單位自行投入資源的情形發生，這類場館經營顯然地是以文化傳承為主要價值。換言之，基於業務與服務領域不同，可能造成委外廠商的參與動機（市場吸引力）以至於後續績效衡量之差異。

肆、意涵與討論

在機關整體委外管理實務上，本研究按照「事前」、「事中」，與「事後」三

大階段與程序，針對前述研究發現的意涵加以深入討論，並嘗試推導出一些政策建議，期望透過這樣的論述，而有助於日後機關整體委外工作的推動。

一、機關委外：事前

（一）執行（委外）機關宜關注公共服務的「市場供給」動向

理論上，「市場供給」狀況會影響機關委外的成效（Kettl, 1993）。在機關委外過程中，如果市場先天上「只此一家、別無分號」，在資訊不對稱的前提下，市府可能得承受一些來自缺乏競爭的經濟風險，以及來自於議員對招標結果產生質疑的政治風險。然而，有些時候市場缺乏供給則可能來自於機關委外標的與需求、權利金額，以及促參模式選擇等後天因素，有意或無意地製造一些投標廠商的門檻，機關必須在事前作好影響評估。

機關委外前宜探知市場風向球——委外標的（包括機關委外與業務委外）是否具有某種吸引力，並作好相關需求評估、契約設計、招商說明，以及招標程序安排等事宜，這些環節多少會影響後續機關委外的成效。從政府角度而言，針對有利可圖的標案，促參模式（如 OT、ROT）的選擇與權利金數額設定可能會影響廠商門檻，進而影響潛在競爭廠商的質量（如投標廠商家數）。

換言之，機關必須綜合評估其策略需求與社會期待，針對那些較為無利可圖的標案，機關可能得多花時間召開說明會，主動爭取廠商參與投標。從廠商角度而言，儘管「利潤」是多數委外廠商參與投標的主要考量，但也有特定領域的委外標的（如文化事務、社會福利），協力廠商本身是基於「熱心」或「理念」而投入設施經營或服務提供之行列。與此相關者，機關委外績效評估宜考量上述「業別」或「領域」上之差異性，亦即，當某些場館委外本身肩負了某種公共服務使命的達成，其便難以用世俗金錢上的投資報酬率來加以衡量。

機關委外可以透過顧問廠商、市府幕僚單位（如法制、採購）的事前評估，充分考量市場供給因素的重要性，確保一定數量且真正有意願的投標廠商家數，這樣可能比較有助於保障機關委外的公共利益。實務操作上也許會面臨困難，但既有研究成果仍提供我們一些省思與檢討空間。申言之，儘管「市場供給」或「市場競爭程度」是一客觀條件，但政府機關委外的決定不得不考量這項因素。近期國外實證

研究開始關注競爭與簽約之間關係，這類研究聚焦於「服務類型」、「競爭程度」對於「契約決定」、「包商類型選擇」所產生之影響。以 Girth 等人（2012: 887、897）研究美國地方政府作法為例，他們發現「在壟斷性服務市場中，管理者比較可能運用『府際契約』（Intergovernmental Contracting），但若是『營利契約』則常見諸一些競爭性服務市場」。上述學者進一步建議：「當市場條件對政府而言不是那麼的有利，公共管理者或許要提供資源來管理市場，以及嘗試各種策略來吸引和留住廠商」。

因此操作上，本研究的整體性建議是：公部門若欲設法吸引一定數量且名聲良好的廠商參與投標，策略上可先行安排「顧問標」，藉由遠比公部門瞭解市場動向的顧問廠商協助草擬相關規範，將可避免招標條件（如權利金、回饋金、違約金等）與市場期望脫節的情形發生。其次，針對重要標案，公部門事前宜召開「招商說明會」，以其作為市場風向球，除了公開招標資訊外，更重要是瞭解市場上聲譽良好廠商的投標意向，甚至進一步反饋作為招標說明書的修正參考，如此才能在公、私部門需求之間，求取一個務實的平衡點。最後，針對一些真正「無利可圖」的公共服務（特別是在社會福利領域），必要時機關不排除自行辦理、主動編列公共預算補助，或改採國內實務上甫引介的 PFI 模式，以解決公共建設低自償率的困境（黃明聖，2010：34）。總之，機關宜在公共價值、市場條件與自身管理能力上，靈活決定這類標案本身，公部門應該分擔責任以至於讓利之程度。

此外，目前實務上鮮見地方政府之間相互簽訂（行政／府際）契約，以提供公共服務的作法，俾使現有公共服務可以多一種制度選擇的途徑。確切而言，倘若特定公共服務需求夠大、規模經濟足夠、地方財政也充裕的話，五都政府（特別是臺北市政府）或可設立專屬機構（如事業單位、基金會等），比照市場採購模式，提供跨縣市政府特定公共服務。基於契約雙方都是公部門，組織使命與宗旨相近，如此將有助於減少買方管理上交易成本，另一方面，亦可解決公共服務市場供給不足的困境。當然，這部分可行性究竟如何，仍須進一步加以評估，特別是在財務試算方面。

（二）執行（委外）機關宜評估「專業互補與強化」的可能性

針對委外的推動，研究團隊建議應以業務性質與需求為是否進行機關委外之主

要評估標準，而非希望減少人力與預算之需求而推動委外。申言之，機關委外往往有許多初衷，但前已述及，人力精簡與預算擷節並不適合作為這類政策發動的主要理由，因為初步座談結果顯示：機關委外的結果往往達不到上述兩項目標。從組織資源交換的觀點來看，機關委外比較適合從願景／任務需求的角度出發，著眼於專業行政人力的互補與強化，特別是當既有國家考試類科未能招募到特定機關或機構所需之行政人力，或受限於既有國家考試方式未能招募到合適的專業人才，機關委外的策略選擇將更具備管理上正當性，這點在過去臺北市政府機關委外實務上亦可見其成效。換言之，未來如果擴大機關委外政策的推動，宜回歸理論面思考夥伴關係的「共同附加價值」（Klijn & Teisman, 2003）如何獲致的根本性議題，在此脈絡下，優先從專業人力互補與強化的角度，盤點哪些局處所屬機關或機構，得以因為民間專業人力的大量投入，從而改善公共服務提供的績效。與此同時，既有機關人力則必須轉型為二線專案管理或輔導之角色。換言之，原有政府的角色只是轉型、升級，並未因此退縮。

二、機關委外：事中

（一）執行（委外）機關原有業務人力退居二線專案管理之角色

機關委外後，大抵上公務人力配置在專案或契約管理任務上，公務人力必須與委外廠商進行密集的溝通、協商及磨合，包括針對：機關營運目標（特別是某種公共使命）、委外廠商營運需求（如硬體設施修改）、委外廠商（特別是社福團體）能力建立（如行政輔導、教育訓練）、客訴案件處理，以及評鑑機制（定期/續約）等，此等任務乃機關委外後隱身於幕後、不為人知的公務人力成本，但其工作績效卻牽動機關委外的整體成效。

（二）執行（委外）機關得適時衡平多元利害關係人的期待

機關委外過程中，時常出現執行機關與多元利害關係人之間「認知落差」現象，甚至進一步衍生「多元課責」的壓力（Forrer, Newcomer, & Boyer, 2010; Cooper, 2003），諸如：「議員」對於委外需求與招標程序安排（程序公平如圖利廠商）、實際得標結果（分配公平如獨占或寡占市場），以及機關委外過程中（如

OT 案)額外編列公務預算支應合理性的質疑(互動公平);「民眾」作為使用者對於公共服務品質與成本(如收費標準)的存疑;「委外廠商」在促參過程中對於公部門授權不足(如代理關係 VS 夥伴關係)的抱怨。雖然這的確不是一件容易處理的事情,政府部門必須耐心地針對多元利害關係人期待,作好充分溝通與調適的工作,特別是水平認知/利益衝突的問題處理。

(三)執行(委外)機關宜與委外廠商建立「互信機制」

站在法源角度,機關委外可以從政府促進民間參與(如 OT、ROT)的角度來理解,亦即政府與民間透過夥伴關係的建立,提供民眾具有附加價值的公共服務,這部分公、私部門「相互調適」能力尤其重要(Joaquin & Greitens, 2012)。承上,在機關委外過程中,難免因為公、私部門面臨的制度環境壓力(如民代質詢、民眾抱怨、政策/法令修正)之差異,致使雙方在互動上存在某種認知歧異,因而引發後續管理上交易成本的遞增,而這往往是正式契約建立初始所難以預料的,必須透過軟性的協商建立共識。針對潛在的緊張關係,承辦單位的科、室主管固然是第一線的管理者,但受限於其工作經驗與任務角色,有時未必能夠順利化解衝突,此時,上級長官宜介入這類衝突的調解並確保公、私部門信任關係的維繫。本研究建議各局處的最高常任文官(如副首長),宜認清正式契約的限制及「契約權變性」的需求,勇於扮演這類專案的協調者,⁶適時巧妙地排除營運過程的障礙(無論是制度環境、組織管理或人際互動層面)。換言之,唯有透過定期協商與互信機制的建立,方能確保機關委外專案的長期成功。

⁶ 這項建議係由政治大學公共行政學系施能傑教授所提出,在此表達感謝。有關「副首長」宜勇於扮演這類專案的協調者之建議,理論上之依據是:地方政府機關副首長多半是最高常任文官,其對這類委外專案的來龍去脈往往知悉甚深,相較於政治任命的機關首長任期不確定而言,再也沒有比久任(tenure)的機關副首長,更有能力扮演機關整體委外專案公共利益守護者的關鍵角色。綜合來說,從「組織權威鏈」、「組織記憶」,以及緩和政府部門「領導流動性」(Leadership Turnover)的負面效果(如政策不確定性)來看,副首長宜積極主動扮演專案協調者之角色。

三、機關委外：事後

（一）人力精簡與預算摺節幅度多取決於「委外類型」而定

市府推動機關委外的原因，主要是基於公務人力有限、市政業務無限的行政壓力，其次則是冀望透過民間專業人力資源（如機電人力、藝文管理人才），以彌補現行政府在特定領域、國家考試人才欠缺的現實考量。按照「行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點」之相關規定，公務人力與預算精簡若非是機關委外最重要的至少也是附帶的預期效益，不過透過本研究發現，機關委外是否有助於達成一般預期的人力及預算減少之目標，實際上取決於機關委外本身是何種類型而定。初步的實務觀察顯示，設若是「新增業務」（如館場新建、荒廢館場活化）的話，其難以在人力精簡或預算（如後端資源、行政費用）摺節方面獲得成效。相對地，設若是「既有業務」的委外型態，理論上比較有機會產生效益，但公務人力必須經歷一段時間消化後，才有機會窺知其精簡成效。後續研究若要驗證機關委外的效益，可能有必要針對機關委外實務事先加以類型化，這樣的分析結果才會比較細緻。

（二）機關委外宜以「使用者服務滿意度」作為其成效評估依據

一如前述，並非所有機關委外都有助於預算與人力精簡，因此，設若是以組織精簡作為機關委外的初衷，則多數情況下管理當局可能面臨失望局面。「既有業務」類型透過機關委外後，受限於現行人事體制，公務人力（包括考試及格、約聘僱人力）往往需要很長一段時間自我消化（包括移撥、自然離退），或調整為後勤管理者（如專案管理、協助廠商行政能力建立、督導委外廠商）的角色，這是公務人力無法獲得有效精簡的最主要理由。至於「新增業務」類型的機關委外，因屬無中生有，其人力與預算肯定也只會增無減。基於我國人事制度的保障、政府承擔委外最終責任等因素，機關委外並不適合僅圍繞在預算與人力精簡之目標上打轉。比較務實的目標或許是維持現有公務人力與預算水平下，透過機關委外、公私合夥等途徑，以達成更高品質的公共服務，並透過民眾作為使用者對公共服務滿意度與信任感的提升作為佐證依據。

伍、結語

綜合來說，本研究發現各局處對於機關委外的前因、過程、產出與結果的看法並不盡相同，造成這樣差異的原因可能是：各局處提供的服務類型市場差異（如有利可圖程度）頗大、機關委外類型（如 OT 與 ROT）有別，以及機關委外經驗與管理職能差異等因素，因而塑造出市政服務不同的市場競爭條件、委外執行與挑戰，以及最終成效。

站在政府部門立場，本研究發現機關整體委外最大挑戰之一，在於不同利害關係人對於特定決策往往有不同看法，這點在「相對有利可圖」的公共服務（如運動中心）方面，最容易遭致外界質疑，包括：編列公共預算整修硬體以協助招商、促參模式影響廠商競標資格（門檻），都有可能橫生圖利廠商之疑雲。某種角度而言，公共事務管理的本質其實即為「衝突管理」，但機關委外或公私夥伴關係有點不同之處在於：從「成事」角度而言，沒有民間合作夥伴專業支持，公共管理者單方絕無法達到任何協力綜效。很自然地，公共管理者必須適當回應民間合作夥伴的訴求，但在此同時，其回應內容又要能夠獲得其他利害關係人的認可與諒解，反之亦然，否則就容易走上合作關係不穩定或破裂之局面，這或許是管理機關委外或公私夥伴關係最具挑戰的環節。

至於在一些「相對無利可圖」的公共服務（如區位不佳的藝文展館、社福機構）方面，政府部門在招標過程就得更為積極主動。儘管這部分比較不會遭致上述圖利廠商的質疑，但政府部門卻有「民間參與不足」或「參與者體質不夠健全」的困擾。對前者而言，政府部門得提供更多資源（如補助）誘發民間夥伴參與；對後者而言，政府部門也許得設置所謂的專案辦公室，以彌補或培訓民間合作夥伴專業以外的能力（如行政流程、深耕社區），使之符合政府部門的法令規範與肩負相關公共使命的期待。

然而，不管是「有利可圖」或「無利可圖」的公共服務類型，政府部門都必須投注資源從事專案或契約管理的工作，諸如：確保廠商符合政府利益的契約誘因設計、受理客訴與調查、績效評鑑制度等，這部分耗費不少政府人力資源，公共管理者的職能要求（如執行者 vs. 管理者）也與過去有很大不同。機關委外的契約設計

能力，現行實務上大部分得仰賴跨機關協力，有時候則必須仰賴顧問廠商的專業建議。只不過我們也擔心，對於那些相對無利可圖的公共服務而言，由於面臨市場低度供給，縱使有評鑑制度存在，其意義為何或所能發揮的作用有多大，也許日後值得再作細部了解。對政府部門而言，有關公共服務品質是否有效提升，以及公共使命是否有效達成，應該是機關整體委外的終極目標，至於機關人力或預算樽節幅度，以及廠商提供權利金或回饋金之多寡，理論上應該併同上述目標綜合研判，而不應該被孤立評價，似乎比較合理。但一如前述，從多元課責的觀點，機關委外專案背後多元利害關係人是否充分認同上述觀點，則會影響政府部門的委外管理行為與實務，以及夥伴關係協力綜效的達成。

最後，透過本研究引發我們關注到一些與機關委外或公私夥伴關係相關的研究議題，而這些似乎是過往研究所忽略的問題，例如：機關委外如何細部分類討論，使之契合特定研究目的（如對於公務人力、預算的影響），並忠實反映機關委外實務運作的多樣性與個殊性？環境因素（如市場競爭程度）如何影響機關委外的成效？機關如何因應市場競爭不足帶來的委外困擾？政府體制因素（如議會與媒體監督、行政流動性）如何影響機關委外過程與結果？什麼樣的機關業務/服務屬性比較適合採取整體委外？以及，機關委外成效如何提出一套比較客觀的評估架構？這些議題或問題都值得未來有興趣的研究者進一步加以釐清。

參考文獻

- 邵建民（2009）。完全委外型政府之績效評量。**公共行政學報**，第 31 期，頁 227-233。
- 林淑馨（2012）。日本矯正機構民營化之現況、課題與啟示。**公共行政學報**，第 43 期，頁 1-33。
- 財政部推動促參司（2013）。財政部推動促參司民間參與公共建設資訊一常見問答，2013 年 7 月 22 日取自**財政部推動促參司**，網址：
<http://ppp.pcc.gov.tw/PPP.Website/Question/View.aspx>。
- 許庭涵、陳政智、陳桂英（2010）。公設民營、委外辦理是最好的出路嗎？—高雄市社會局無障礙之家住宿型生活照顧服務委外辦理初探。**社區發展季刊**，第

130 期，頁 139-333。

陳金哲 (2012)。契約委外與都是政治：台南市立醫院第三期委外經營為例。**政治科學論叢**，第 53 期，頁 121-162。

陳重安 (2011)。政府契約委外的再檢視：目標、理論應用、績效衡量、與知識論基礎。**公共行政學報**，第 40 期，頁 111-143。

陳敦源、張世杰 (2010)。公私協力夥伴關係的弔詭。**文官制度季刊**，第 2 卷第 3 期，頁 17-71。

黃明聖 (2010)。英國與日本 PFI 制度比較之研究，**臺灣經濟論衡**，第 8 卷第 12 期，頁 33-51。

黃琢嵩、吳淑芬、劉寶娟 (2005)。社會福利團體承接政府公設民營服務之省思，**社區發展季刊**，第 108 期，頁 147-154。

黃源協、蕭文高 (2006)。社會服務契約管理：台灣中部四縣市社會行政人員觀點之分析，**臺大社會工作學刊**，第 13 期，頁 173-217。

Bing, L., A. Akintoye, P. J. Edwards, & C. Hardcastle (2005). The allocation of risk in PPP/PFI construction projects in the UK. *International Journal of Project Management*, Vol. 23: 25-35.

Bloomfield, P. (2006). The Challenging Business of Long-Term Public-Private Partnerships: Reflections on Local Experience. *Public Administration Review*, Vol. 66 (No. 3): 400-411.

Bult-Spiering, M., & G. Dewulf (2006). *Strategic Issues in Public-Private Partnerships: An International Perspective*. Malden, Mass: Blackwell Pub.

Cohen, S., & W. Eimicke (2008). *The Responsible Contract Manager: Protecting the Public Interest in an Outsourced World*. Washington: Georgetown University.

Cooper, P. J. (2003). *Governing by contract: Challenges and opportunities for public managers*. Washington: CQ.

Forrer J., J. E. Kee, K. E. Newcomer, & E. Boyer (2010). Public-Private Partnerships and the Public Accountability Question. *Public Administration Review*, Vol. 70 (No. 3): 475-484.

Friedland, R., & R. R. Alford (1991). Bringing Society Back In: Symbols, Practices, and Institutional Contradictions. In W. W. Powell, & P. J. DiMaggio (Eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (pp. 232-63). Chicago: The

- University of Chicago.
- Girth, A. M., A. Hefetz, J. M. Johnston, & M. E. Warner (2012). Outsourcing Public Service Delivery: Management Responses in Noncompetitive Markets. *Public Administration Review*, Vol. 72 (No. 6): 887-900.
- Grimsey, D., & M. K. Lewis (2004). *Public private partnerships: The worldwide revolution in infrastructure provision and project finance*. Northampton, Mass: Edward Elgar.
- Hodge, G. A., & C. Greve (2007). Public-Private Partnerships: An International Performance Review. *Public Administration Review*, Vol. 67 (No. 3): 545-558.
- Jamali, D. (2004). Success and failure mechanisms of Public Private Partnerships (PPPs) in developing countries: Insights from the Lebanese context. *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 17 (No. 5): 414-430.
- Joaquin, M. E., & T. J. Greitens (2012). Contract Management Capacity Breakdown? An Analysis of Local Governments from 1997 to 2007. *Public Administration Review*, Vol. 72 (No. 6): 807-816.
- Kettl, D. F. (1993). *Sharing power: Public governance and private markets*. Washington: The Brookings Institution.
- Koppenjan, J. F., & B. Enserink (2009). Public-private partnerships in urban infrastructures: Reconciling private sector participation and sustainability. *Public Administration Review*, Vol. 69 (No. 2): 284-296.
- Klijn, E. H., & G. R. Teisman (2003). Institutional and Strategic Barriers to Public-Private Partnership: An Analysis of Dutch Cases. *Public Money & Management*, Vol. 23 (No. 3): 137-146.
- Lowndes, V., & C. Skelcher (1998). The Dynamics of Multi-organizational Partnerships: An Analysis of Changing Modes of Governance, *Public Administration*, Vol. 76: 313-333.
- Murphy, T. J. (2008). The case for public-private partnerships in infrastructure. *Canadian Public Administration*, Vol. 51 (No. 1): 99-126.
- NCPPP (2009). How Partnerships Work. Retrieved February 6th, 2009, from: <http://ncppp.org/howpart/index.shtml>.
- Nisar, T. M. (2007). Risk management in public-private partnership contracts. *Public Organization Review*, Vol. 7: 1-19.
- OECD (2008). *Public Private Partnerships: In pursuit of Risk Sharing and Value for*

Money. Paris: OECD.

- Parker, D., & K. Hartley (2003). Transaction costs, relational contracting and public private partnerships: A case study of UK defence. *Journal of Purchasing & Supply Management*, Vol. 9: 97-108.
- Roy, J. (2003). The relational dynamics of e-governance: A case study of the City of Ottawa. *Public Performance & Management Review*, Vol. 26 (No. 4): 391-403.
- Siddiquee, N. A. (2011). Rhetoric and Reality of Public-Private Partnerships: Learning Points from the Australian Experience. *Asian Journal of Political Science*, Vol. 19 (No. 2): 129-148.
- Teisman, G. R., & E. H. Klijn (2002). Partnership Arrangements: Governmental Rhetoric or Governance Scheme? *Public Administration Review*, Vol. 62 (No. 2): 197-205.
- Vigoda, E. (2003). *Managing Collaboration in Public Administration: The Promise of Alliance among Governance, Citizens, and Businesses*. Conn.: Praeger.
- Vining, A. R., & A. E. Boardman (2008). Public-private partnerships in Canada: theory and evidence. *Canadian Public Administration*, Vol. 51 (No. 1): 9-44.
- Wettenhall, R. (2003). The Rhetoric and Reality of Public-Private Partnerships. *Public Organization Review*, Vol. 3 (No. 1): 77-107.

The Myths and Challenges of Government Agency outsourcing

Kuan-Chiu Tseng, Kai-Hung Fang*

Abstract

With the increasing popularity of “private participation in infrastructure projects,” more and more government agencies are (re)constructed and/ or operated by private-sector organization -- so-called ROT or OT in practice. In this way, government authorities exchange distinctive resources with private corporations and vice versa in order to reap the benefits of collaborative synergy. In this article, the authors explore the critical myths and challenges that practitioners may face while utilizing this emergent policy tool in terms of market condition and internal managerial capacity, especially under the theoretical framework of “public-private partnerships.” Methodologically, a focus group interview of 10 key agency representatives from Taipei City Government is our data collecting strategy, and the data are analyzed via the grounded theory method. To prevent public interest from being damaged, discussions and implications are also provided based on the different stages of implementation of agency outsourcing.

Keywords: agency outsourcing, private participation in infrastructure projects, public-private partnerships, ROT, OT

* Kuan-Chiu Tseng, Associate Professor, Dept. of Public Administration, Tamkang University.
Kai-Hung Fang, Assistant professor, Dept. of Public Policy and Management, Shih Hsin University.

杜絕不當的政商利益輸送 ——重構公務員旋轉門條款*

范宜愷、林志潔**

《摘要》

廉能治理已成為全球各國政府的施政目標，公務員除了通過國家考試證明自己有能力外，更須具備清廉的態度，清廉除了打擊貪污，更包含公務員在職時與離職後之利益衝突迴避，在要求清廉的同時，須以更高的道德標準看待公務員。公務員離職後之就業限制（利益衝突）問題特別值得注意，係因近年來國內外均相繼爆發離職公務員的貪瀆醜聞，而其不法之利益輸送與勾結不易為外人所知，但對公共利益與國家威信之傷害往往難以估計。

目前國內此領域之文獻相對較少，多集中於歷次修法提案、工作權之探討或外國立法例之研究。公務員服務法第十四條之一（旋轉門條款）之立法目的良善，卻因現行規定不夠周延，造成認事用法之困難與各界之抨擊，修法應係在所難免，大法官釋字第六三七號解釋亦表示應修法。故本文除整理歷次修法建議之內容外，另蒐集國內違反旋轉門條款之判決 9 案，歸納各案例之事實、爭點與理由，找出院檢或不同案例中司法見解矛盾之處；又因上述判決未能

投稿日期：102年5月31日；接受刊登日期：102年7月31日。

* 本文感謝兩位匿名審查委員提供之寶貴意見。

** 范宜愷為法務部廉政署廉政官，e-mail: lovekai0712@yahoo.com.tw。

林志潔為交通大學科技法律研究所副教授，e-mail: ccl@mail.nctu.edu.tw。

完全反映現行規定之不足，許多案例或疑似個案僅停留於媒體報導或不（緩）起訴處分階段，事實未見公開與明確，故本文補充外國立法例，以完整研析現行法之不足，進而提供修法建議，期能在我國廉政向前邁進的過程中貢獻一己之力。

[關鍵詞]：公務員離職後之就業限制、利益衝突迴避、旋轉門條款

壹、前言—廉政治理與旋轉門條款

反貪倡廉已成為普世價值，廉能治理更是所有已開發及發展中國家共同追求的目標，公務員代表國家行使公權力，負責公共資源的分配、管理及輸送，當其決定或裁量可能牽涉自身或親友之利益時，應將個人利益置於公共利益之下，否則一旦未能迴避利益衝突，將使民眾質疑其行事之公正與合理性，降低對政府的信任，故利益衝突迴避是所有公共服務者必要的服務倫理規範，亦是政府推動廉政政策的重要項目之一。

公務員利益衝突之類型與相關法令甚多，其中貪污治罪條例之圖利罪規範之利益為不法利益，行為人之行為係違背法令之不法行為；而公職人員利益衝突迴避法則規範公職人員在職時之利益衝突行為，該利益包含合法利益，且公職人員之行為不以違背法令為限。另公務員離職後再就業的限制亦為利益衝突迴避之一種型態，其規範公務員離職後之就業行為，不論適用範圍或構成要件均不相同，且無法為前述二者所涵蓋，又因離職後之利益容易以合法手段掩飾，外人往往難以察覺，因此特別重要而有加以規範限制及討論之必要。

公務員離職後之就業限制規範即所謂之「旋轉門條款（Revolving Door）」，是指公務員在離職後，必須相隔一段規定的時間，才可以進入與其擔任公職時性質相同或相近的私人機構就業（特定職務禁止）或進行交易、代理等特定活動、行為（特定行為禁止），其不僅止於對公務員卸任再就業的時間作出限制，亦就特定職

務或特定行為禁止，並包括公務員結束其與政府間的特別法律關係後，必須對其在擔任公職的機會中所知悉的事實及文件保守秘密（銓敘部，2008：1；蘇靜怡，2010：1）。

公務員之旋轉門條款日漸受到各國重視，惟仍處於剛起步之階段，本文在研究過程中，對文獻進行回顧，發現在社會科學領域裡，不論是政治學、社會學或法學，有關離職後利益衝突迴避問題的文獻，與其他課題相比，數量較少，亦缺乏實務或判決的個案研究。我國雖已制定旋轉門條款的相關規定，但實務上爭議不斷，實務個案雖有部分經司法程序，部分只有媒體報導，必亦有部分潛在個案為黑數，而未被揭發。本文為法律學門中第一篇，對旋轉門條款有系統並有判決加以實證分析佐證的文獻，希望能拋磚引玉，引發未來更多法律學者對此議題之重視。

本文研究方法採判決個案研究與比較法研究方法，其中判決研究資料之蒐集方式係透過司法院法學資料檢索系統之裁判書查詢功能，以「公務員服務法第十四條之一」為關鍵字、「八十五年一月一日至一〇一年十二月三十一日」為期間，搜尋結果得 15 筆資料（計 10 案判決）。本文選擇其中 9 案為研析重點（另一案林達○案為簡易判決），一方面這些案件突顯我國立法和構成要件的問題，亦因這些案件或曾為媒體所報導的眾所矚目案件，或於政府機構（如考試院）的委託研究案中曾被引以為經典案例而討論研究者，故本文認為具有代表性。至於比較法研究部分，先進國家（或地區）美國、英國、德國、日本、香港、新加坡等國之制度均值我國借鏡，因本文比較法研究係輔助判決研究以分析旋轉門條款之規定，故選擇介紹制度設計較具差異性及代表性之美國、英國及日本等 3 國立法例以供參考。

爰此，本文先介紹我國旋轉門條款之立法沿革及歷次修法建議版本，再就進入法院審理程序的 9 個判決加以整理其事實與理由，歸納相關爭點，另加入比較法的觀點，討論現行旋轉門條款規定之不足與問題，重新省思並提出修法建議，期能對我國利益衝突迴避制度有所助益，使產官人才之交流不受到旋轉門條款之侷限，專業及精英人士均能勇於任事並發揮所長的同時，亦能杜絕不當的政商利益輸送，達到廉能施政的目標，提高國家競爭力。¹

¹ 僅以旋轉門條款確實無法完全杜絕不當政商利益輸送，須顧及產生公務員利益衝突之各種情形，配合刑法瀆職罪等及相關配套措施加以防範，始能完全杜絕；而目前有關公務員利益衝突之貪污治罪條例之圖利罪與公職人員利益衝突迴避法，已有較多文獻討論，

貳、我國旋轉門條款概說

一、立法源起

我國曾發生多起違反旋轉門條款之司法個案或疑似案例，民國（以下同）八十二年曾有菸酒公賣局高層官員轉任美國菸酒公司、交通部電信總局局長退休後轉任美國 AT&T 在臺分公司，及尹清楓命案所引發官商勾結弊端等，公務員離職或退休後轉任民營事業所生利益輸送的爭議，導致國家利益蒙受重大損失，社會輿論譁然。有鑒於此，前立法委員程建人、林濁水等乃主動提案修正公務員服務法，於八十五年初，增訂公務員服務法第十四條之一規定「公務員於其離職後三年內，不得擔任與其離職前五年內之職務直接相關之營利事業董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問」；並增訂該法第二十二條之一的刑事罰規定「離職公務員違反本法第十四條之一者，處兩年以下有期徒刑，得併科新臺幣一百萬元以下罰金。犯前項之罪者，所得之利益沒收之。如全部或一部不能沒收時，追徵其價額」。此項立法旨在防止公務員與營利事業間形成利益輸送網絡，強化我國公務員之行政倫理與服務規範（柯三吉、劉宜君、曹瑞泰、張惠堂，2009：27-50）。

然而，除考試院曾分別於二〇〇七年七月三十日、三十一日和八月三日舉辦三場座談會，邀集相關領域的學者、專家等共同與會討論外（柯三吉、劉宜君、曹瑞泰、張惠堂，2009：44-47），立法院及行政機關亦曾多次提案修法。顯見增訂「旋轉門條款」實施迄今，學者、專家、產業界、輿論以及公務員等，對此議論甚多，褒貶不一，認為該規定除影響公務員權益外，亦阻礙公私部門間人才的流動，也產生規避法條之情形，更造成法官認事用法之困難等問題，未能完全達到防堵政商間不當利益輸送之目的，整體而言負面評價大於正面。

實務上主管機關已著手研議修訂上述二法，近期並已針對圖利罪修法必要性召開公聽會；反觀旋轉門條款之研究文獻與案例較少，針對旋轉門條款深入分析者尚屬少數，考試院雖曾召開研討會，相關單位亦曾研議修法，近年卻未見進展，再者，囿於本文篇幅，故僅以旋轉門條款之討論為主。

二、歷次修法提案情形分析—修法的緩慢與立法的懈怠

社會各界雖認為公務員服務法（下稱本法）第十四條之一的規定有其必要性，但亦紛紛主張應修正，以符合時代環境發展之需要。除有相關修法建議外，立法委員及考試院亦曾分別多次提案修正，惟均未能完成立法程序；其爭議之處主要為限制期（二年或三年）；禁止之方式（職務禁止或特定行為活動禁止或事前審查許可制）；合憲性（利益衝突或公益原則或比例原則）；處罰的方式（行政罰或刑事罰）或主張刪除該條款等。²

公務員離職後就業限制之規定，影響離職公務員之工作權甚鉅，卻又有其欲維護之利益迴避精神，從歷次修法提案情形可看出法條文字在不同利益之間拉扯平衡的過程，如何能達成本條立法目的又不過度侵害公務員權益，實屬難題，茲將歷次修法提案整理歸納如下：

- （一）立法委員提案修正計 9 次，主要意見為：1、放寬對於政務人員及政府指派公股代表之限制，認為政務人員任期短、職務未受保障，應適度鬆綁；而公股代表部分則為使政府有效進用專業經營人員擔任公股代表，以提升經營績效。2、擴大任職範圍之限制，分別有擴張於所有事業團體、轉投資及捐贈之基金會、其他法人或團體等主張，而不僅限於營利事業，防杜公務員接受酬庸之情形。3、提出「職務直接相關」之認定與「顧問」職稱易於規避之問題。4、兼採特定職務禁止與特定行為禁止方式。5、擴大公務員之範圍。6、提出事前預審制度。
- （二）考試院及銓敘部依權責提案修正計 2 次，均建議將限制方式由特定職務禁止，修正為特定行為禁止方式，以兼顧憲法保障人民工作權，及公務員離職後得至民間企業貢獻所長，且國家得延攬學有專精人才進入政府機關服務之多重效能。然而，該修正草案於立法院相關委員會審查時，部分立法委員認為改以特定行為禁止方式之修正條文過於抽象，無法達成原條文所欲規範之目的，並未獲支持，且認為特定行為禁止與原條文所能規範保障之國家法益並不相同，幾乎無替代性可言，而未完成立法程序。

² 詳閱附錄 1：歷次修法提案版本彙整表。

(三) 其他 3 次分別為：1、銓敍部提供朝野協商版本，除將財團法人納入限制範圍外，另增列所限制之職務名稱。2、行政院函送考試院建議修正版本，建議將限制方式由職務禁止修正為行為禁止，限制業務之接洽而非限制個人離職後所任職務，使產官交流，對公務員工作權之侵害較小；另建議將三年、五年之限制，修正為二年、五年之限制。3、法務部函送考試院建議修正版本，將修正範圍擴大於法人或團體，而不僅限於營利事業，更及於公益性之財團法人及相關人民團體。有關行政院建議版本，經考試院認為二年之轉調限制年限過短，而未予採納；而法務部版本，考試院認為除未經行政院核轉外，其未解決「職務直接相關」之定義問題，更增加其他不確定法律概念，亦不宜參採。

自歷次修法提案版本及上述分析，可見社會各界均認為旋轉門條款之修正實屬不可避免之趨勢，惟進入立法院程序的幾次提案結果，從文獻中僅看到立法院法制委員會決議保留並送院會處理、交司法及法制委員會審查，或決議交付黨團協商等字眼，均未完成立法程序，雖無法探知實際原因為何，但經過十幾年仍毫無進展，謂之立法怠惰應不為過。

參、現行旋轉門條款之不足

公務員旋轉門條款自增訂實施以來已十七年，歷經立法院、主管機關、學界及產業界多方爭議與提案修正，均未能完成修法程序，可見其所欲維護之法益與所侵害之權益糾葛甚深，無法輕易在其中取得平衡點；惟法律規定必須與時俱進，須符合時空環境之變遷重行檢視或調整方可謂良法，故本文蒐集自本法第十四條之一增訂實施以來進入司法審判程序之案例 9 案，整理並分析其反映出之問題；另因案例數量不多，未能完全顯示現行規定之不足，本文將另提出外國立法例之設計，俾利重新省思我國之旋轉門條款。

一、從判決實證觀察

我國實務上雖發生許多違反旋轉門條款之案例或疑似個案，但許多僅為簡易判

決、不（緩）起訴處分、媒體報導或尚未被揭露，其個案事實未公開或較不明確，在此僅就進入司法審判程序事實較明確之案例進行討論，分別為：殷○○案、黃○○案、林○○案、謝○○案、梁○○案、古○○案、周○○案、顏○○案與張○○案等 9 案。經整理各案之事實、爭點、起訴及判決理由後，³ 主要爭點集中於「是否與職務直接相關」、「離職時點之認定」、「職稱之認定」、「是否違憲」、「主觀是否有故意」等，以下分述之。

（一）與「職務直接相關」之問題

依銓敘部函釋所定義之「職務直接相關」，⁴ 係指：1、離職前服務機關為各該營利事業之目的事業主管機關，且其職務對各該營利事業具有監督或管理之權責人員，亦即各該營利事業之目的事業主管機關內各級直接承辦相關業務單位之承辦人員、副主管及主管，暨該機關之幕僚長、副首長及首長；各級地方政府亦同。2、離職前服務機關與營利事業有營建（承辦本機關或所屬機關之工程）或採購業務關係（包括研訂規格、提出用料申請及實際採買）之承辦人員及其各級主管人員（所稱各級主管人員係指各級直接承辦相關業務單位之副主管及主管，暨該機關幕僚長、副首長及首長）。

張○○案（第一種定義）中，一、二審法院均認為其前後二次擔任行政院衛生署（下稱衛生署）副署長，前者期間，負責督導業務分工情形的資料因為時間久遠資料佚失，無相關資料可佐；後者期間，其督導之業務範圍不含藥政處，並未有監督、管理藥商之相關業務；從而認為其前後二次擔任副署長期間，對世基生物醫學股份有限公司（下稱世基公司）（從事藥品檢驗、醫療器材製造及生物技術等營利事業）並無監督或管理之權責。可思考之處在於副署長應有二人以上，其雖各有督導之業務範圍，惟彼此相互代理職務乃屬常態，如當另一副署長請假時應係由張○○代理批閱公文並綜理業務，並非全然無業務督導之情形。本案判決逕以其第一次擔任副署長期間督導業務分工的資料佚失，及第二次擔任副署長期間之業務督導範圍不包含藥政處，論斷張○○未監督、管理藥商之相關業務，而認為未與職務直接

³ 請參閱附錄 2：旋轉門條款相關案例彙整表。

⁴ 銓敘部八十五年七月二十日（八十五）臺中法二字第一三三二四八三號函釋說明第二項第（二）款。

相關，似乎不甚周延。

另本案中銓敍部未進一步說明公務員離職前服務之機關，是否須於公務員離職前即已成為系爭營利事業之目的事業主管機關。雖然衛生署於張○○辭任副署長職務（九十三年十一月間）後才成為世基公司之主管機關（九十六年一月二十六日），一、二審法院仍肯定衛生署為世基公司之主管機關，可見法院並未區分公務員離職前服務機關究竟何時成為系爭營利事業之主管機關。

然而，在顏○○案（第一種定義）中，臺北地院曾於判決引述該案偵查中，檢察官函詢銓敍部之結果，該部認為復華金融控股股份有限公司（下稱復華金控公司）於九十一年二月四日成立，已在顏○○卸任財政部部長之後，故其擔任財政部部長任內，對復華金控公司無監督、管理之權責，亦無營建、採購之業務關係，而逕認定復華金控公司與顏○○擔任財政部部長職務無直接相關。在此似乎又認為若服務機關於公務員離職後才成為營利事業之目的事業主管機關，則無監督、管理權責，而未與職務直接相關，與前述張○○案院方之見解矛盾。

法院逕以銓敍部函覆結果，認定復華金控公司在顏○○自財政部部長卸任後始成立而認為與其部長職務無直接相關，此見解似乎稍嫌率斷。依「議題網絡（Issue Network）觀點」，⁵ 參與者在公私部門間的網絡進出（move in and out of the networks），其雖不一定能控制某方案，但可藉由工作轉換交換資訊。換言之，政府官員在政府工作多年後，帶著其所熟知的技術知識（know-how）轉至私部門工作，在新的工作環境中可協助私部門去應付其在政府部門任職期間的法令規章和貢獻技術（柯三吉、劉宜君、曹瑞泰、張惠堂，2007：9-10）。同樣地，旋轉門條款的立法意旨在避免公務員離職後憑恃其與原任職機關之關係，不當往來巧取私利，或利用所知公務資訊助其任職之營利事業從事不正競爭，並藉以防範公務員於在職期間預為己私謀離職後之出路，而與營利事業掛鉤結為緊密私人關係，產生利益衝

⁵ H. Hecló (1978) 是最早運用議題網絡的概念與美國行政的鐵三角相比較的政治學者。Hecló 基於維護多元主義的立場，雖承認某些議題上確實存在鐵三角網絡，但多數公共議題並不存在這種封閉性的控制圈（closed circles of control），而是在政黨系統、國會、行政系統等正式組織結構之外，形成一種非正式的、複雜的議題網絡型態，這是開放性的，隨時不斷有新的行動者加入，但又有退出者，乃至於形成一個議題網絡（丘昌泰，2000：221）。

突或利益輸送等情形。因此，上述銓敍部函覆結果，只能說明因復華金控公司在顏○○卸任財政部部長後才成立，故其任內對復華金控公司並無監管之權責，並不能完全否定其離職後未憑藉原職務關係或所知資訊為不當行為謀利。再者，檢察官起訴理由中提及復華金控公司係於其財政部部長任內（卸任前夕）以財政部九十年十二月三十一日（九〇）臺財證（四）字第一七五八四七號函核准設立，故該公司實際成立日期雖在其卸任財政部部長之後，亦難謂其於任內對於該公司之核准設立無任何監管權責。

古○○案（第二種定義）中，其原任聯合勤務總司令部（下稱聯勤總部，現已降編為聯合後勤司令部）營產工程署（下稱營工署）第一組上校副組長，負責督辦營工署工程之行政、後勤、訂約、履約業務，退伍後於翌日進入泰一公司等集團擔任副總經理，實際負責與營工署承辦訂約、對保及撥預付款業務之職務，法院認為其先後二項業務內容明顯直接相關而違反旋轉門條款。本案較無爭議，判決中對於何謂「與職務職直接相關」提出可供參考之說明，除重申上述銓敍部函釋之定義外，亦說明旋轉門條款之立法目的，主要在於避免公務員利用其服務於公職之機會，累積日後轉業之資產，於任職營利事業後，循原任公職時之管道或機會，謀取不當利益或取得其他競爭者無法享有之便利，是此規定在於防弊，雖在某程度上限制公務員之工作權，然該條規定並非毫無設限、全面性地禁止離、退職公務員第二次就業，僅係就其就業業務內容、一定期間內離退職之人員為限制，若其就業業務內容與離、退職前之公職業務無直接相關；或係在離、退職五年後從事與離、退職前所服務之公職業務直接相關之事務者，均非法所不許；又倘公務員離退職後所擔任之職位並非董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問，則其業務內容縱與服公職時之業務直接相關，且在離、退職後五年內，亦未構成不法。

梁○○案（同時涉及上開二種定義）中，一、二審法院均認為其退伍前擔任空軍後勤司令部武獲室後勤支援組組長、副執行長，主要工作為新戰機接收前負責空軍新一代戰機換裝部隊成軍整備規劃、審查及考核，並未包含採購業務；且其退伍前五年內所任職之單位，並非邦佑實業有限公司（下稱邦佑公司）所營事業（以陸、海、空三軍之航空材料、戰車材料及真空管武器之零附件銷售為主要營業項目）之目的事業主管機關，二者亦無何營建（承辦本機關或所屬機關之工程）或採購業務關係，難認其離職後所擔任之工作，與其退伍離職前五年內之職務有何「直

接相關」。

謝○○案（第二種定義）雖歷經多次上訴與發回，主要係針對其違反公務員服務法與違背職務之行賄罪，二者間是否具有牽連關係而應否分論併罰之問題，至於是否與職務直接相關，則一致認為其自軍方退伍離職前五年既從事與軍品採購相關主管業務，卻於離職後未及三年即擔任與該項職務直接相關之邦佑公司（業務範圍如前所述）顧問，有違反公務員服務法之情事。

黃○○案（第一種定義）中，一、二審法院對是否與職務直接相關見解不同，一審法院認為立法緣由就何謂職務直接相關未見明確具體之說明，參酌各國比較法制與憲法保障工作權之精神，須平衡保障公務員離職後之工作權及遵循罪刑法定原則，採嚴格限縮解釋，即應從利益衝突迴避之旨趣出發，就具體個案實質審查認定：行為人離職前所承辦接觸之職務，有無監督、許可、管理該營利事業之責而形成之應保密、維持公正之「國家利益」；離職後就任之營利事業於行為人離職前後是否實際從事其所監督許可管理職務之相關業務而取得或可能取得之「私人利益」；再就上開二利益交互觀察，衡量審酌「有無利益衝突」之可能，進而決定是否應予迴避。因此一審依大法官釋字第一三七號解釋，未採銓敘部見解，認為應就具體個案實質審查有無公眾國家利益與私人利益存在，二者有無衝突，而認黃○○擔任營建署署長職務與國揚實業股份有限公司（下稱國揚公司）營利事業之營業項目無直接相關。然二審則認為國揚公司營業項目既有部分為營建署法定職掌事項，該署自屬國揚公司目的事業主管機關，而認為原審以國揚公司未實際經營上開登記營業項目，認營建署非該公司之目的事業主管機關，黃○○擔任署長職務自與國揚公司營利事業之營業項目無直接相關，此部分法律見解，尚有未洽，故認為應與職務有直接相關（惟二審法院以黃○○主觀上並無犯罪故意諭知無罪）。

殷○○案，判決重申與職務直接相關之定義並說明立法目的，本案較難判斷是何種定義之職務直接相關，惟認為殷○○原任交通部民用航空局（下稱民航局）飛航標準組器材檢定科科長，職司業務具有監督及管理航空公司之權責，渠於退休後轉任中華航空公司（下稱華航公司）擔任顧問一職，負責飛機「修護專業」指導，協助「修護品保法規」之規範與編撰，並指導「修護品保制度之執行」等業務，先後二項業務內容明顯直接相關。

（二）「離職」時點的問題

銓敘部歷來對「離職」所為之函釋有三，⁶ 其中八十五年函釋認為離職包括退休（職）、辭職、資遣、免職、停職及休職等離開原職者；八十九年函釋認為公務員離職後，擔任公營事業機構中仍具有公務員身分之職務，與擔任私營事業之董事、監察人等職務究屬有別，且與該條文立法意旨無違，尚非其所限制範圍；而九十七年令則認為離職係指退休（職）、辭職、資遣、免職、調職、停職及休職等原因離開其職務，而離開前之職務與營利事業有直接相關者而言。

顏○○案歷經多次上訴甚至非常上訴，主要係檢方認為離職應以「離卸最後公務員職務之日起算」，院方則一致認為「調職」亦應屬之。詳言之，檢方認為離職應以「離卸最後公務員職務之日起算」不應包含調職，甚至認為銓敘部九十七年召開之座談會結論自行增列「調職」係企圖干預司法；依此見解，顏○○離職時點應係九十四年三月二十四日退休時，其於退休後三年內之同年六月二十九日擔任復華金控公司董事長，該公司之成立與其擔任財政部部長之職務有密切相關，係違反本法第十四條之一規定。然而，院方則舉上述三則函釋與座談會內容，表示銓敘部並未明示，須不具公務員身分始符合本法第十四條之一的「離職」，認為調職對公務員所任職務所生之密切關係，與立法者原先設計情形相同，且本案因內閣總辭而另行出任新職，雖與調職未盡相符，然其公務員身分並未中斷，依舉輕以明重之法理，認為本案符合銓敘部九十七年函釋對離職之定義；依此見解，顏○○離職時點應自其九十一年一月三十一日自財政部部長卸任（翌日出任中華民國駐世界貿易組織（下稱 WTO）代表團常任代表）之時起算，至其擔任復華金控公司董事長已逾三年，故未違反旋轉門條款。

本文不討論離職時點之範圍，純以判決內容分析，院方以銓敘部九十七年令，認為既然調職屬離職時點，且顏○○自財政部部長卸任後又出任中華民國駐 WTO 代表團常任代表之情形亦屬之，而以該時點起算至其擔任復華金控公司董事長之時已逾三年，未違反旋轉門條款。本文認為即便如此，亦未改變其於退休後三年內擔

⁶ 有關「離職時點」之重要函釋包含八十五年七月二十日（八十五）臺中法二字第一三三二四八三號函、八十九年五月十五日（八十九）法五字第一八九四一七六號函、九十七年五月十九日日部法一字第○九七二九一七七○○號令。

任復華金控公司董事長，與其離職前五年內擔任財政部部長期間的職務有直接相關之事實。換言之，銓敘部擴張離職時點之範圍，應係加重公務員離職後就業之限制，使公務員不僅於離卸最後公務員職務之情形受到就業限制，即使未失去公務員身分之調職等亦受到就業限制；院方採此見解並擴張至本案情形，應更不利於行為人，卻反而推論出行為人無罪之結果，應係因院方僅以顏○○前端卸任財政部部長而出任中華民國駐 WTO 代表團常任代表之時點判斷本案，而忽略末端退休時點亦屬限制之列，甚不合理。

整體而言，認定離職時點也是為了判定是否與職務直接相關，衍生離職時點之爭議，究應僅限於公務員失去公務員身分之時，或者包含調職之時？甚至讓主管機關銓敘部多次作出未盡統一之解釋，癥結點即在於職務直接相關不確定法律概念，有待行政機關解釋，又因為涉及刑責而不拘束司法見解，造成法官認事用法時常單純以文義解釋，或產生自說自話之情形，造成與人民法感情之落差。

（三）「職稱」的問題

周○○案爭點係其自高雄市政府捷運工程局（下稱高雄捷運局）退休後是否擔任營利事業高雄市捷運股份有限公司（以下簡稱高捷公司）之顧問？其客觀上並未擔任高捷公司之顧問，惟檢方認為其以撰寫有關高捷公司 BOT 始末報告為由，收受財團法人福康文教基金會（以下簡稱福康文教基金會，董事長陳敏賢）支付新臺幣（下同）六十萬元（扣稅後為五十六萬四千元）票款，並從其他客觀事實認定周○○實際應係擔任該公司顧問，違反旋轉門條款；院方則認為無從證明周○○自福康文教基金會所支領之款項係其擔任高捷公司顧問一職之報酬，亦不得以其退休後，仍主動前往高雄捷運工地關心施工安全及進度，即認其係為高捷公司從事顧問職務之工作內容，並認為高捷公司董事長陳振榮、副董事長陳敏賢前往高雄榮民醫院探視周○○時，分別致贈之十萬元慰問金，尚難謂與一般人探視重症病患之社會常情有悖，無證據顯示上開慰問金與周○○擔任高捷公司顧問有何關聯。

謝○○案與殷○○案中也有此爭點，惟渠等辯稱之事由均經法院認定係擔任營利事業之顧問，而違反旋轉門條款。

旋轉門條款的立法目的，係避免公務員在職時心繫離職後可能任職私人企業，而無法公平公正地執行公務，及避免公務員離職後任職與離職前職務有密切相關之

業務，而引發公務機密洩漏，造成競爭不公之情事。另，本條立法方式係抽象犯，即不問是否有實害結果發生，只要符合條文所訂情事即以法相繩，反之，若行為人離開公職後所任之職務非本條所訂「董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問」任何一種，而以其他名目為之，是否即使所從事之職務確實引發本條所訂不公平情事（如：在職時處理不公或者離職後洩漏公務機密），仍未違反本條之規定？其問題在於，行為人若以條文規定以外之職稱或情形規避，但實際上出現實害，可能無法以本條相繩；另一方面，行為人只要符合條文之規定（如確實為顧問），但實際上未有實害發生，僅因本條為抽象犯，即違反旋轉門條款。不過在周○○案中，一、二審判決之最後一點均提及「無證據足認周○○自高雄市政府捷運局長退休後，有何利用其原任公職時之管道或機會，謀取不當利益，或取得其他競爭者無法享有之便利之犯行」，足見其仍考慮立法目的與精神，並非完全以文義論斷，本文亦認為不應單純以條文文義套用職稱的框架，而應兼顧立法意旨綜合判斷，避免以其他職稱或契約類型規避本條規定之情形發生。

（四）是否「違憲」的問題

林○○案中，地院法官認為本法第十四條之一有牴觸憲法之疑義，而聲請大法官解釋。本案突顯旋轉門條款在憲法上的問題，即限制公務員離職後的就業選擇，是否侵害憲法所保障之人民工作權而違憲？大法官釋字第637號解釋，認為本規定並未違憲，惟理由書中表示「攸關離職公務員權益甚鉅，宜由立法機關依上開法律規定之實際執行情形，審酌維護公務員公正廉明之重要公益與人民選擇職業自由之均衡，妥善設計，檢討修正」。可見大法官亦認為本條應予修正，本條是否應修正確實在學術界與實務界經過多次討論，在此不討論違憲問題。

另李震山大法官於釋字第637號解釋部分協同意見書中指出，此種解釋宣告模式尚且不足，⁷ 若能在尚屬合憲的意旨下，揭示怎樣方符合憲法意旨的見解，將更能發揮大法官以憲法解釋法律之警示與闡明功能，蓋若立法者怠於作為，大法官解釋之內容又不足以提供法院審判標準，甚至對現存歧異見解之解決幫助不大，針對法官聲請而作成解釋之意義與功用就失色不少，對此見解甚表贊同。

⁷ 解釋宣告模式，即宣示法規與憲法「尚無牴觸」之意旨，但同時諭示立法者「應從速檢討修正」、「應檢討修正」、「宜予（應）通盤檢討修正」或「宜檢討改進」者。

（五）主觀故意

林○○案另一爭點為其誤認只要其所任職之營造公司不在臺中市政府轄內承攬工程，且不與之有業務往來，即非屬與職務直接相關而無故意，僅係過失。本爭點係事實認定問題，法院以林○○不負責臺中市政府發包之公共工程及至臺中市政府交涉事項，此僅係其任職於義峰營造股份有限公司（下稱義峰公司）後，有無負責親自與該市政府接洽工程承包，與其所任職總經理之義峰公司營業項目有無與臺中市政府工務局局長職掌有直接相關，核屬二事，自不能混為一談等理由，認定林○○有主觀故意，在此不多贅述。

顏○○案中院檢對於行為人主觀故意各持己見者，檢方認為其出任復華金控公司董事長前詳研銓敘部函釋且函詢該部有關「離職」之解釋，明知其離職之起算點應自退休時起算，非自出任中華民國駐 WTO 代表團常任代表時起算，應受本法第十四條之一規範，但仍執意出任之，其主觀犯意至為明顯。院方則認為顏○○針對本條之解釋方式，應非全然逸脫主管機關函示所示、立法目的或文意解釋範疇，不能以其明知有此疑問，且主動查詢，即認有違反本法之故意。如前所述，縱依法院見解認為調職亦屬本法所定情事之一，以其調職時點起算至擔任復華金控公司董事長時已逾三年，亦未抹煞其於退休後三年內擔任與其離職前五年內財政部部長職務直接相關之營利事業董事長之事實，顏○○對上述事情均有所認識，主觀上難謂無故意可言。

（六）小結

以上歸納 9 個案例的爭點，其中除主觀故意屬事實認定，較不涉及本條規定之問題外，其餘爭點均反映出現行本法第十四條之一之不周延而衍生之爭議，如：「職務直接相關」係不確定法律概念，且未明確表示公務員服務機關是否須於公務員離職前即已成為係爭營利事業之主管機關；是否僅限於目的事業主管機關；「離職」時點的認定；職稱之規避等問題。以上均因構成要件不明確，又未以其他條文或細則補充解釋，行政機關雖有權解釋，惟因涉及刑責，法院得不受拘束，僅能留待司法就個案認定，爭論不休。

二、從比較法觀察

旋轉門條款之司法案例不多，未能完全顯現現行規定之其他（如：限制方式、年限或罰則等）問題，故補充比較法之觀點，方能完整討論於肆。世界各國對於離職公務員之利益迴避制度多數採取「原則禁止，例外許可」制，但限制方式不一，或採取特定行為的禁止，如美國；或採取審查方式，如英國；或是採取職務及行為之限制，如法國、加拿大；或是以職務禁止為原則，但以特許為例外，如日本。以下簡單介紹美國、英國、日本之制度。（柯三吉、劉宜君、曹瑞泰、張惠堂，2007：35-63）

（一）美國

美國聯邦法典第十八編第二百零七、第二百零八條及倫理改革法，採特定行為禁止。禁止行政部門官員離職後，代表私人機構與聯邦政府進行與該官員任職期間所承辦業務相關事項之個案溝通；亦適用在離職後一年內之國會議員或其助理。其就行政部門和國會部門，根據事情本質和原任職位高低作不同限制，終身限制者為涉及美國政府直接重大利益和為外國政府、政黨工作者；五年限制者為高階政務人員遊說、影響行為和貿易談判人員的協助、影響行為等；一年或二年限制者為國會議員、職員、國會各部門人員和高級文官（上述兩項限制以外）等。違反者處一年以下徒刑或最高五萬美元罰款，或兩者兼處。但故意違反者，處五年以下徒刑或最高五萬美元罰款，或兩者兼處。

美國相關立法條文十分詳盡，較少有不確定的法律概念。這些複雜的規定反映了一個利益權衡過程，即政府利益、公信力的維持與離職公務員人格、工作權的保障，在旋轉門現象上出現一個積極競合的情況，美國國會藉由冗長的條文，希望在兩項利益中取得平衡。這種整合考量離職公務員工作權之保障及政府利益的立法模式可作為參考。

惟美國的立法亦存在一定問題。首先，該規定雖在理論上並未剝奪公務員任職特定私人企業之機會，但實務運作之結果，私人企業往往不敢輕易聘用離職公務員（至少在相關法令規定的「禁制期間」內），故實際上造成離職公務員在尋求新工作上的困擾。此外，相關規定是否違反美國憲法增修條文第一條有關言論自由集結

社自由之保障，也一直存有爭議。再者，聯邦法典第十八章第二百零七條規定中「親身且實質的參與」等文字是否合乎明確性的要求也受到質疑。綜合言之，美國公務員離職後利益迴避的規定經過五十餘年不斷的修正，仍具有立法的參考價值。

（二）英國

英國文官管理法典、部長守則、企業任職規則，採事前接受審查或事先取得政府之承認。其中卸任部長須於離職二年內向獨立顧問委員會，提出任職民間企業之申請，但無拘束力；高級公務員離職後二年以內初次就任於企業，都必須依企業任職規則接受審查，須獲得獨立顧問委員會准許才可任職。並針對卸任部長與離職高級公務員之獨立顧問委員會設定審查標準和注意事項。除因違反公務秘密保證法、貪污防止法和公司法將被處以刑責外，上述部長守則對於卸任首相和部長雖須接受該委員會建議，但皆無法定拘束力，該獨立委員會也無權監測卸任首相和部長的再任職行為；企業任職規則規定其他離職公務員必須獲得該獨立委員會准許後才能再任職民間企業機構，而該獨立委員會亦無法定拘束力，以監測卸任公務員的再任職行為。在以上這兩項守則和規則中，並無罰則規定。

（三）日本

日本國家公務員法第一百零三條第二、三、九項及二〇〇七年新修正案，採職務禁止，審查許可為例外。離職後就任營利事業等地位的退職職員，於其離職後二年內，對一定的國家機關現職職員所進行的相關作為，為與該營利事業或其子法人有關之契約、處分，為其離職前五年內（課長級以上者則為就任該職期間）所擔任職務的所屬業務等者，加以規定與限制；曾任管理職職員者，就任營利事業等地位的場合，於其離職後二年內，須向內閣總理大臣申報一定的事項。違反者處一年有期徒刑或三萬元以下罰金，係唯一將罰則訂於公務員法之國家。

（四）小結

世界先進國家多設有旋轉門制度，目的在保護並增進公共利益、防止利益輸送，防範各類與執行職務之公務員有密切關係之人進行不當利益輸送，避免當事人藉由原來之關係網路，兜售其影響力（the sale of influence），影響政府人員之決定，但為免剝奪或限制離職公務員之工作選擇自由，又設下關於職務或年限之限

制，可見在利益權衡之立法過程中，各國依國情與文化不同差異頗大。其中美國採特定行為禁止，限制對象係按身分及職務性質作不同的規範，限制年限視涉及利益是否重大而作區隔，條文敘述較細膩周詳，少有抽象不確定的概念；英國採事前審查，可防範於未然，至於相關規範包括文官管理法典、卸任部長任職民間企業守則和離職公務員任職民間企業規則；日本國家公務員服務法與人事院規則雖有相關規定與限制，原則採職務禁止，例外採事前審查許可，可避免一律禁止一體適用的缺失，也可兼顧當事人工作權，但其範圍僅限於與營利事業有關的再就職，且對退職再就職的規範期限只有二年。

此外，各國對於違反之罰則寬嚴不一，最重者處五年以下徒刑，最輕者處一年以下徒刑或罰鍰。美國、英國、法國及日本等先進國家對於公務員離職後違反利益迴避者雖採刑罰的處罰規定，但除日本於人事法規規範外，其餘美國、英國及法國則規範於刑法或非人事法規規範；且美國、法國及日本對離職公務員之就業限制均採取審查許可制的配套措施，其中日本的離職公務員對人事院否准的許可更可以行使救濟的權力。上述先進國家的制度，諸如美國、英國嚴密之規範；英國、日本事前審查制度或事先報備之規定，均值得借鏡。

肆、我國旋轉門條款之重新省思

本法第十四條之一自八十五年增訂並實施以來，爭議不斷，實務上雖發生許多個案，但進入司法審理階段者並不多，卻已反映出不少問題；本章節將依歷次修法提案、前述判決之爭點及外國立法例，重新省思現行旋轉門條款之問題，並提出修法建議。

一、旋轉門條款之存在確實有其必要性

旋轉門條款雖一直出現爭議，惟為維持對公務員高度道德標準及公正執行職務之要求，預防並遏阻不當行為之發生，實有必要建立一套完整之公務倫理規範。旋轉門條款係公務倫理之一環，目的在避免離職公務員於在職時心繫離職後可能任職於私人企業，而無法公平公正地執行公務，及避免公務員於離職後任職與離職前職務有密切相關之業務，或憑藉其在職時之公務員身分與對業務之瞭解，而引發公務

機密洩漏或形成利益輸送，造成競爭不公之情事。簡言之，旋轉門條款可以切斷利益輸送的臍帶，達到維護公益的目的，所以其存在是有必要的。

二、立法密度不足、立法技術欠佳

現行旋轉門條款係由立委於八十二年底主動提案，迨至八十五年初始公布施行，其立法背景是因中美菸酒貿易談判、尹清楓命案等特殊案件，暴露利益輸送的缺口，爰訂定該規定以阻絕類似情事發生。立法目的甚佳，但因立法技術欠周延合理，構成要件不明確，再加上以刑事罰制裁，一方面主管機關鑒於罪刑法定主義，對適用範圍不得不做限縮解釋，導致掌有決策權的政務官不受該條款管制，發生防堵漏洞；另一方面因刑罰太重，且限制年限不短，造成許多產業界有心為政府貢獻之菁英裹足畏懼，而擁有專業知能與經驗之優秀離職公務員，雖無利益衝突，但囿於限制而不敢轉任企業界，影響產官人才交流，浪費人力資源。整體而言，現行規定難以落實立法目的，各界交相責難，不符社會期望。以下整理現行規定之相關問題與省思。

（一）與職務直接相關之認定

我國往往以「言簡意賅」的方式立法，造成執法的困擾。現行旋轉門條款明確性不夠，周延性也不足，如「職務直接相關」為不確定法律概念，在公法上應由行政機關來判斷作解釋，但因牽涉刑責問題，須基於審判上之必要個案判斷；因此，縱使主管機關銓敘部已補充規定，但依大法官釋字第四〇七、五四八號解釋，銓敘部之補充規定，屬於解釋性的行政規則，不具備「法的約束力」，法官依釋字第一三七號解釋，如認行政機關行政規則有瑕疵，可以排斥不用。⁸

另現行規定以擔任營利事業董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問為禁

⁸ 釋字第一三七號解釋：法官於審判案件時，對於各機關就其職掌所作有關法規釋示之行政命令，固未可逕行排斥而不用，但仍得依據法律表示其合法適當之見解。

釋字第四〇七號解釋：主管機關基於職權因執行特定法律之規定，得為必要之釋示……法官於審判時應就具體案情，依其獨立確信之判斷，認定事實，適用法律，不受行政機關函釋之拘束……。

釋字第五四八號解釋：主管機關基於職權因執行特定法律之規定，得為必要之釋示……業經本院釋字第四〇七號解釋在案。

止對象，則離職後擔任營利事業之執行長、特別助理、代表、主任等，即可輕率規避本法之適用，顯見以「禁止擔任一定職位」為法條用語造成適用上之限制。

有關「與職務直接相關」部分，未來若能以公務員離職前親自參與之程度，及離職後掌握其服務機關公務資訊之程度等綜合考量，甚至建立事前審查機制，較能符合實際狀況。而關於「擔任一定職位」部分，似乎不應作廣泛性、概括性之規定，亦不應僅以職銜、職位等為限制，而應予刪除以免徒增適用上之困擾。

（二）限制方式與年限

上述「禁止擔任一定職位」的問題與限制方式有關。公務員離職後就業限制方式分為四種：特定職務禁止、特定活動或行為禁止、事前審查或許可報備制、組合或兼採。

「特定職務禁止」，係禁止公務員離職後擔任與其離職前之職務直接相關之營利事業之特定職務，我國現行旋轉門條款即採此制度。

「特定活動或行為禁止」，係禁止公務員離職後與原任機關或其所屬機關為一定之政治或商業活動。如前所述美國針對行政部門與國會作不同之規定，且限制方式並非禁止離職後不得從事任何特定的工作職業種類，而是禁止其從事特定的活動，特別是指遊說或接觸等活動。美國政府歷經數十年，為了權衡國家利益和離職公務員工作權保障，而制定了冗長條文，仍無法完全防堵官商間不當的利益輸送情況及不法行為，但舉世皆稱尚屬完備之政府倫理規範典範，因其具有明確可行、立法目的（公共利益）與當事人就業權益（人民基本權）調和衡平之優點。

「事前審查或許可報備制」，係公務員就業限制之配套措施。英國旋轉門限制年限為二年，必要時可縮短，並以「部長守則」和「企業任職規則」分類，採寬鬆鼓勵政策，尊重離職公務員的工作權，但也無法防堵官商間的不當利益輸送，尤其是國防官員和軍火商；但因採事前審查制，且設定許多準則，無論卸任部長或高級公務員皆須接受獨立顧問委員會審查，仍可達到一定程度的倫理規範，惟皆無法定拘束力，僅高級公務員須獲准才可任職。

「組合或兼採方式」，即對全體公務員採特定行為禁止，重要職務兼採特定職務禁止，並對特定職務禁止採事前審查許可制。如加拿大兼採特定職務禁止、行為禁止及事前審查制方式，且區分高級官員及一般員工，年限較各國為短，僅有一

年。

目前我國除公務員服務法採特定職務禁止，及國家通訊傳播委員會組織法兼採特定職務及特定行為禁止外，其餘各法均採特定活動或行為禁止方式（蔡敏廣，2008：18）。本法採特定職務禁止，造成離職公務員只要以條文規定以外之名義或方式任職私人企業，即使為自己或他人之不當利益，與其原任職之機關進行不正當交易或接觸，反而不為法所禁止；且迴避年限之規定過長，對公務員離職後之就業限制過於嚴苛，影響產官交流，又一體適用於所有規範對象，過於僵化，似非妥適。

本法第十四條之一固經大法官釋字第六三七號解釋，與憲法保障人民工作權之意旨尚無違背；惟基於擴大公私人才交流，提升國家整體經濟力之考量，旋轉門條款之限制方式，仍宜從唯一防弊之觀點，調整為興利與防弊兼顧之方向。因此，考試院於九十一年七月五日及同年十月三日兩次函請立法院審議之修正草案，將限制方式由特定職務禁止，修正為特定行為禁止方式；且銓敘部及考試院歷次研究報告之結論，均認限制方式宜改採特定行為禁止。然該修正草案於立法院相關委員會審查，部分立法委員認為改以特定行為禁止方式之修正條文過於抽象，無法達成原條文所欲規範之目的，並未獲支持，且認為特定行為禁止與原條文所能規範保障之國家法益並不相同，幾乎無替代性可言；復以當前政府刻正如火如荼地推動「改造廉能新政府」等一系列之施政方向，單純之限制設計恐將產生顧此失彼之情形，且不能適應改造廉能新政府之需要（銓敘部，2008：14-15）。

綜上所述，組合式之限制方式不失為現行多方因素考慮折衷下之解決途徑。具體而言，就是對全體公務員採行限制就業自由權較小的「特定行為禁止方式」（即維持考試院一貫的修法政策），並對在職時擔任重要職務、職掌較高權力的公務員兼採「特定職務禁止方式」。或參酌外國立法例，針對不同層級之公務員設定不同之迴避年限，以求彈性與公平。或設立事前申請審查制度，以前述原則建立審查標準，俾能不影響公私人才交流政策之推動。又如離職公務員經指派擔任民營營利事業代表公股股權之職務時，以其係受國家委任，代表國家對該營利事業之經營進行監督，與旋轉門條款之立法意旨，並無違背，爰經政府指派代表公股股權者，自宜排除限制範圍。

另考量公職人員財產申報法及旋轉門條款均以促進廉能政治為立法目的，前開

所謂重要職務之範圍，可參酌公職人員財產申報法規定，將須向監察院申報財產之公務員認定為擔任重要職務者。至於審查會之組成，因涉及離職公務員職務態樣，及目的事業主管機關之認定，宜由考試院會同離職公務員原服務機關、擬任職民營營利事業之目的事業主管機關，與相關學者專家等組成審查會，並授權由考試院會同行政院另定辦法作為執行依據。

（三）罰則問題

現行旋轉門條款對違反者採行政刑罰手段，罰則太重造成檢察與司法機關負擔，亦讓學有專精之人才對於離職後進入私部門產生卻步，影響產官人才交流。

依釋字第五一七號解釋，於本法第二十二條之一增訂行政刑罰，係立法委員之立法裁量權限。就比例原則而言，對離職公務員違反旋轉門條款者處以刑責，用意顯然在威嚇離職公務員，使其感到後果之嚴重性，並藉此達到立法理由所稱「防止利益輸送」之目的，就「威嚇」之效果而言，對違反者「處以罰鍰」顯然與「處以刑責」不具有「相同有效性」。惟處以罰鍰與處以刑責相較，處以罰鍰對人民之基本權造成之侵害程度顯然較小，尤以在目的達成原則之下，一個較強烈的侵害並不比另一個較溫和的手段更有效時（可能只是相同有效或效果更差），立法者自有義務選擇較溫和的手段，此即「最小侵害原則」。另手段與目的是否成比例，須針對手段所侵害之法益及手段所增進之利益加以衡量，本法對違反者處以刑責，係對人身自由之限制，但公務員離職後三年內，縱違反旋轉門條款，卻無利益輸送實害發生之情形，實難謂即屬具有「可罰性」之刑事犯。

綜上，對違反旋轉門條款者處以行政刑罰，就刑法之謙抑思想及最後手段性要求，確有予以除罪化並改以行政罰制裁之檢討呼籲。惟適值政府已將「改造廉能新政府」列為施政方向，為使公務員廉潔自持，並避免其離職後產生利益衝突或利益輸送等情形，及維持旋轉門條款之嚇阻效果，對違反者處以行政刑罰仍有其必要性，而不宜遽然予以全面除罪化。再者，若能將限制方式改為組合方式，即採「特定行為禁止」方式外，尚採「特定職務禁止」之限制方式，輔以事前審查許可機制先行審查，並針對不同身分層級者分別規定不同限制年限，甚至建立合理補償機制等，爰予維持現行處以行政刑罰之規定，始屬衡平；否則在條文尚未周全與衡平前，似應取消行政刑罰，改處以高額罰鍰，並建立離職公務員再任職民間營利事業

申報財產制度，較為合理。

（四）離職之定義

就旋轉門條款之意義而言，限制者應係離職公務員之就業自由，故離職應指除去公務員資格之時；惟如前所述，銓敘部多次函釋似乎均認為離職不僅限於公務員因卸任或退休而不具公務員身份之情況，可見主管機關認為公務員即使未喪失公務員資格，僅因停職、休職或調職等原因離開原職，亦屬應當利益迴避之範圍，在顏○○案中法院更擴張解釋認為除調職外，該案之轉任亦屬離職範圍，此見解難謂不當，亦未牴觸主管機關之認定。然而，院方後續推論有點失焦，結果反而讓顏○○無罪，因銓敘部函釋擴張離職的定義，讓未失去公務員身分僅離開原職者，亦受到拘束，係擴大公務員之就業限制，法院之見解似乎與銓敘部加重離職公務員就業限制之本意矛盾（原因可能係忽略了顏○○在其退休後三年內，擔任與其離職前五年內所任財政部部長職務相關之復華金控公司董事長，這部分確屬違反旋轉門條款之事實，已於參、一、（二）討論）。

離職範圍並非本文討論重點，惟基本道理相同，即其限制範圍愈廣，對離職公務員之工作權限制愈大，在法未針對對象或職位作不同規定，且無其他配套措施之考量下，對公務員課予如此多限制是否合理，不無疑問。

（五）補償制度

私人企業多在勞動契約中明文約定，或另行簽訂協議書、同意書，約定員工離職後，於一定或不定期間內，在一定或不特定區域內，禁止從事競爭性之同類工作或類似工作。實務上最早出現在信託業、金融保險業、電腦資訊業等行業，且多係針對專門才能或技術之員工，或針對擔任較高級職位之員工所為之約定，蓋雇主對此等員工有保護本身營業秘密與經營運作順暢（如避免顧客流失等）的需求，同時亦可防止員工跳槽或同業挖角。若是一般無技術員工，則無必要與之約定離職後之競業禁止。近年來則逐漸擴及各個行業而非僅限於高科技行業始，且一般多不問員工目前之職位高低，均被雇主要求簽訂離職後競業禁止約款。在競業禁止約定下，勞工為企業利益而造成生活不便或謀生困難，雇主應給予必要的經濟協助。

參考大法官釋字第四○○號解釋意旨，憲法第十五條關於人民財產權應予保障

之規定，旨在確保個人依財產權之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由發展人格及維護尊嚴。如因公用或其他公益目的之必要，國家機關雖得依法徵收人民之財產，但應給予相當之補償，方符憲法保障財產權之意旨。此乃闡明人民因公益而特別犧牲其財產上之利益，國家機關自應依法律之規定辦理徵收給予補償。由此可知，離職後公務員因憲法第二十三條有關於增進公共利益之因素，而遭受到財產上的特別犧牲，理應可向國家機關請求特別補償，至於補償數額及範圍，可參考德國法上決定補償額度高低時所應考慮之因素，如該類工作族群的流動率、年齡、避免違反競業禁止約款所可能增加通勤、甚至是遷居等因素。至於公務員另謀他職的困難度，亦應予考量，其替代措施時之通例規則—退休無工作者其生活花費所需，約為其退休前所得之六成；故建議規定，離職後就業限制期間內，服務機關應支付補償，其數額應不得低於公務員離職時依約所能取得報酬之六成。惟領有退休金者，因其生活已有照護，可考慮不予以補償（蘇靜怡，2010：107-109）。

（六）法規範之整合度

我國針對公務員離職後就業限制之法規散見於各種法規，如公務員服務法第十四條之一、政府採購法第十五條第一項、律師法第三十七條之一、會計師法第四十五條及遊說法第十條等。其他如公職人員利益衝突迴避法、公職人員財產申報法、貪污治罪條例、公務人員行政中立法、刑法等，係利益迴避之程序法；此外，雖有公務員廉政倫理規範、法官倫理規範、政務人員法草案、公務人員基準法草案等較為上位的原則性倫理規範，亦未見其對公職人員離職後就業限制之重視。

學者對於旋轉門條款之立法模式有不同看法，湯德宗教授認為應散置於各個行政作用法，針對不同情況設限制規定，不宜在公務員服務法設一般性的限制規定，蓋特定的法律，有其轄區範圍與時間上的限制，這種利益衝突是比較容易認定的，如：會計師法、律師法、政府採購法、土壤及地下水污染整治法。許濱松教授認為現行法應全面檢討修正，目前旋轉門條款訂在公務員服務法內，而該法又無施行細則，因此該法於修正時，應授權訂定子法，子法條文要周延詳盡才能落實可行；訂定子法時，應根據這幾年實施的經驗，依職務性質與情況作不同的限制，予以周延細膩的規定，一方面可達到禁止利益輸送的立法目的，另一方面也可兼顧公務員離

職後的工作權。吳泰成委員及郭介恆教授則認為應統整立法，旋轉門條款重點應切入在利益衝突的迴避上，要防止在職與離職之公務員利益輸送，與公職人員利益衝突迴避法之性質及立法旨趣相近，為使兩者法理和諧相通、規範周延合理、寬嚴一致、罰則標準齊一，似可研究將其統攝整合，並於專法中以專章規範旋轉門有關事項，務求明確周延（陳克允，2002：159-160）。

上述三說各有其道理，現行規定即散見於不同法規中，缺點是過於龐雜，且多屬因事而設或針對特別對象而訂定；若採專法統整一體適用，甚或與公職人員利益衝突迴避法合併，卻又有未區分對象與職務性質之缺點。因此，全面性檢討現行法規，以本法第十四條之一或者另設一高位階之統合性法典作為規範依據，且授權訂定子法，於子法中依職務性質、情況設立不同的限制，並充分周延詳盡地撰寫條文用語，似乎為較好之方式。

三、本文對於修正旋轉門條款之具體修法建議

綜整上述分析及對旋轉門條款之重新省思，爰提出旋轉門條款之修法建議。

（一）建議一：兼採組合方式

第十四條之一

公務員於離職後三年內，不得就與離職前五年內原掌理之業務有監督或管理之事項，為自己或他人獲得財產上或非財產上利益、由自己或他人與原任職機關或其所屬機關商談、交涉、安排或辦理與其在職時所承辦具有監督或管理有關之業務。

公務員依法須向監察院申報財產者，於離職後三年內，不得擔任與其離職前五年內之職務直接相關之民營營利事業董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問。但由政府或公營事業機構指派代表公股，或經考試院許可者，不在此限。

考試院辦理前項之許可，應會同相關機關及遴聘專家學者，組成審查會審核之；其組織、申請與審查程序、許可條件及其他有關事項之辦法，由考試院會同行政院定之。

第一項、第二項之公務員於離職後二年內，國家應支付補償，就業限制期間

內每一年之補償，其數額應不得低於其離職時依約所能取得之報酬之六成。
但領有退休金者，得不予以補償。

第二十二條之一

違反第十四條之一第一項規定者，處新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰；所得財產上利益，應予追繳。

違反第十四條之一第二項規定者，處二年以下有期徒刑，得併科新臺幣一百萬元以下罰金。

犯前項之罪者，所得之利益沒收之。如全部或一部不能沒收時，追徵其價額。

(二) 建議二：獨立審查會或許可報備制

第十四條之一

離職政務人員、離職簡任第十二職等以上人員與離職第十二職等以下人員任職民間企業辦法，由考試院定之。

前項公務員於離職後二年內，國家應支付補償，就業限制期間內每一年之補償，其數額應不得低於其離職時依約所能取得之報酬之六成。但領有退休金者，得不予以補償。

考試院應設置「離職公務人員任職民間企業審查委員會」，該委員會組織及審查許可辦法，由考試院定之（考試院應將該委員會組織納入考試院組織法，並為保障人民權益，審查許可辦法應立法為宜）。

第二十二條之二

離職公務員故意隱匿工作內容為不實之申報者，處新臺幣二十萬元以上四百萬元以下罰鍰。

受理申報機關（構）應定一個月以上期間通知離職公務員提出說明，無正當理由未為說明、無法提出合理說明或說明不實者，處新臺幣十五萬元以上三百萬元以下罰鍰。

離職公務員無正當理由未依規定期限申報或故意申報不實者，處新臺幣六萬元以上一百二十萬元以下罰鍰。

離職公務員受前項處罰後，經受理申報機關（構）通知限期辭職，無正當理

由不辭職者，處二年以下有期徒刑，得併科新台幣一百萬元罰金。

犯前項之罪者，所得之利益沒收之。如全部或一部不能沒收時，追徵其價額。

至於「離職政務人員」、「離職簡任第十二職等以上（含）人員」與「離職第十二職等以下人員」任職民間企業辦法之審查許可標準，可參英國對於「卸任部長」、「離職高級公務員」的審查標準和注意事項。惟如政策上確定我國要設置離職公務人員任職民間企業審查委員會，則建議考試院應派員赴英國和日本考察其審查委員會設置辦法和審查標準，以臻周延。

伍、結論

法律良善與否在是否符合時空環境之變遷，旋轉門條款自八十五年施行以來爭議不斷，各界時有不同意見，加以大法官釋字第637號解釋責成立法機關應檢討修正，可見修法已係不容置喙之共識，而其設計關乎公務員公正廉明規範，以及人民對政府信賴，卻也牽制離職公務員之工作權；本文綜覽歷次修法提案內容、司法案例、外國立法例及國內文獻，提出兩種版本之修法建議，第一種版本採組合方式，針對一般公務員採特定行為禁止，重要職務者則採特定職務禁止，由政府或公營事業指派代表公股者則採審查許可；第二種版本採獨立審查會或許可報備制；另均輔以補償及申報制度，並以情節輕重規範不同之罰則標準。在法條明文規定周延，限制範圍具體明確，且罰則合理之情形下，才能兼顧離職公務員工作權，及有利國家延攬優秀人才，與菁英進入私人企業服務之多重效能，如此寬嚴適中之旋轉門條款，才能有效防止不當利益輸送之弊端，此外，政府部門平時應加強公務員之品德教育，使公務員明白其代表國家執行公權力所應承擔之責任，並以此自許，方能符合當前廉能施政之目標，提升國家競爭力。

附錄 1：歷次修法提案版本彙整表

時間	提案（建議） 機關/立委	修正草案條文	修正重點 （立法說明）	備註
八十六 年十月	立委謝聰敏等 24 人	公務員於其離職後三年內，不得在與其離職前五年內之職務直接相關之事業或團體，擔任執行業務股東、經理、董事、理事、監事以上之職務、顧問或相關於顧問之職務。	原條文無法有效規範公務員兼任非以營利為目的之事業或團體亦有利益輸送情事，故將兼職範圍擴大至所有事業及團體。	法制委員會審查照案通過。 （立法說明寫「兼任」應係誤認）
八十七 年五月	銓敍部提供朝 野協商	公務員於其離職後三年內，不得擔任與其離職前五年內之職務直接相關之財團法人董事長或營利事業執行業務股東、經理、董事、監察人、理事、監事以上之職務、顧問或相當於顧問之職務。	將財團法人納入限制轉調範圍，並將限制之職務增列「財團法人董事長或營利事業執行業務股東、經理、董事、監察人、理事、監事以上之職務、顧問或相當於顧問之職務」。	法制委員會附帶決議以，有關第十四條之一至第十四條之三修正案在送二讀會之前，請主管機關提出具體條文供朝野協商辦理。
八十九 年四月	立委許添財等 37 人	（增列第二項）公務員因總統大選產生政權轉移，致使政務官因而去職者，得不受前項之限制。	總統大選後政黨輪替使大批政務官等人員卸職，相關法案已規範該等人員之行為，且未來政黨輪替勢將形成常態，本條未適當修正恐不利政府與民間優秀人才交流。	院會決議退回程序委員會重新提出。未完成立法程序。
九十年 五月	行政院函送考 試院建議修正 版本	公務員於離職後二年內，不得就與離職前五年內原承辦之業務有直接利益關係之事項，為自己或他人利益，與原任職機關接洽或處理相關業務。	一、現行條文採「職務禁止」。如不擔任禁止之職務名稱，而以其其他名義或方式，與其原任職機關進行不正當交易或接觸，反不為法律禁止，無法確實達成禁止不當利益輸送之目的。	1. 行政院考量公務人員基準法草案之立法期程難以預期，爰由行政院秘書長函送本修正草案總說明及條文對照表，建請考試院

時間	提案(建議)機關/立委	修正草案條文	修正重點(立法說明)	備註
			二、為確切落實憲法保障人民工作權、自由權之意旨，修正採「行為禁止」，即限制業務接洽或處理，而非限制其個人於離職後所轉任之職務，使離職公務人員能以個人專長就業，且利於國家延攬學有專精人員進入政府機關服務。	配合修法。 2. 經考試院審查會審查，認為二年之限制轉調年限過短，爰不予採納。
九十年六月	法務部函送考試院建議修正版本	公務員於其離職後三年內，不得擔任與其離職前五年內職務直接相關之法人或團體，負有業務主要決策責任人員、業務決策執行人員及顧問或相當於顧問之職務。但聯誼性社團不在此限。	現行條文僅限制與職務相關「營利事業」，其範圍過狹，為使公益性之財團法人及相關人民團體包括在內，爰修正為「法人或團體」。	考試院審議結果，認該部未經行政院核轉，且建議修正條文仍未能解決「職務直接相關」之定義，又增加「負有業務主要決策責任人員…」等不確定法律概念，恐將治絲益棼，不宜參採。
九十一年七月	考試院	公務員於離職後三年內，不得就與離職前五年內原掌理之業務有直接利益關係之事項，為自己或他人利益直接或間接與原任職機關或其所屬機關接洽或處理相關業務。	修訂採特定行為禁止，限制公務員離職後直接或間接與原任職機關及所屬機關接洽或處理相關業務。	1. 法制委員會審查時之協商版本：「公務員於其離職後三年內，不得擔任與其離職前五年內之職務直接或間接相關之營利事業負責人、董事、監察人、經理、執行業務

時間	提案(建議)機關/立委	修正草案條文	修正重點(立法說明)	備註
				之股東、顧問或其他相當職務。」 2. 主席裁示保留協商版本與現行條文再行協商。
九十四年十月	考試院	公務員於離職後三年內，不得就與離職前五年內原掌理之業務有直接利益關係之事項，為自己或他人利益直接或間接與原任職機關或其所屬機關接洽或處理相關業務。	立法院第五屆未完成立法程序，爰原案重提。	法制委員會於決議該條文保留，送院會處理。
九十六年三月	立委鄭運鵬等37人	公務員除政務人員退職撫卹條例第二條第一項第二款、第六款規定之政務人員外於其離職後三年內，不得擔任與其離職前五年內之職務直接相關之營利事業董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問。 前項政務人員如曾任軍、公、教人員、其他公職人員或公營事業人員者，其離職後三年內，亦不得擔任與其離職前五年內之職務直接相關之營利事業董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問。	政務官任期短且人數較少，又為社會注意焦點，如有利益輸送或圖利情形，易被發覺。故將其排除適用。又為落實政務官與事務官用人管道分流，不鼓勵事務官轉任政務官，故由常任文官轉任之政務官，仍受旋轉門條款限制。	院會決議交法制委員會審查，惟未經法制委員會審查。
九十七年五月	立委孫大千等23人	公務員於其離職後三年內，不得擔任與其離職前五年內之職務直接相關之營利事業董事、監察人、經	為使政府有效進用專業經營人員擔任公股代表，以提升公股股權之經營績效，增進政府效能；另建議	司法及法制委員會審查修正通過條文：「公務員於其離職後三年

時間	提案(建議)機關/立委	修正草案條文	修正重點(立法說明)	備註
		理、執行業務之股東或顧問。但由政府指派代表官股者，不在此限。	「與業務之相關性」應從寬認定，同時擴大適用範圍，不以金融業務為限。	內，不得擔任與其離職前五年內之職務相關之營利事業及其轉投資公司、捐助之基金會董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問。但由政府或公營事業機構指派代表官股者，不在此限。前項人員在本法於中華民國○年○月○日修正施行前離職並擔任前項之限制職務者，應於三個月內解任之。」嗣經院會決議交付黨團協商。
九十七年六月	立委徐中雄等人，於九十七年六月五日立法院司法及法制委員會審查立委孫大千等23人擬具本條修正草案時，所提修正復議	公務員於其離職後三年，金融管理、監督、檢查業務相關人員於其離職後五年，不得擔任與其離職前五年內之職務直接相關之營利事業及其子公司、基金會董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問。但由政府或公營機構指派代表官股者，不在此限。 前項人員在本法於中華民國○年○月○日修正施行開始前離職者，適用前項規定。第一項人員如違反規定者，應於三個月內解任之。	擴大限制任職營利事業範圍，及於轉投資公司及捐贈之基金會。	
九十七年六月	立委蔡錦隆等22人	公務員於其離職後三年內，不得就與離職前五年內之原掌理之業務有直接利益關係事項，為自己或他人利益，直接或間接與原任職機關或其所屬機關接洽或處理相關業務。	為使公益與私益取得平衡，現行規定之「職務直接相關」是不確定法律概念，公法上應由行政機關判斷解釋。但因牽涉刑責問題，須基於審判上之必要作個案判斷，另目前「顧問」職稱亦易於規避。	院會決議交司法及法制委員會審查，惟尚未經司法及法制委員會審查。
九十九年六月	立委蕭景田等19人	(增訂第二項)公務員於離職後三年內，擔任前項以外職位者，不得就與離職前五年內之職務有直接利益關係之事項，為自己或他人利益，直接或間接	增列特定行為活動禁止，採職務禁止兼行為禁止，可兼顧離職公務員之利益迴避行為與工作權保障之平衡。	(查無資料)

時間	提案(建議)機關/立委	修正草案條文	修正重點(立法說明)	備註
		與原任職機關或其所屬機關接洽或處理相關業務。		
一〇一年四月	立委孫大千等19人	公務員於其離職後三年內，不得擔任與其離職前五年內之職務相關之營利事業及其轉投資公司捐助之基金會董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問。但由政府或公營事業機構指派代表官股者，不在此限。(後略)	公務員離職後經指派為公股股權代表者代表政府針對該營利事業之經營進行監督，似無利益迴避之疑慮。即便有不適任之情形，政府得隨時撤換之。為使政府能有效進用專業經營人才擔任公股代表，爰增訂但書。	交司法及法制委員會審查。
一〇一年十月	立委李應元等27人	於第一項後增訂「受國家、地方自治團體所屬機關依法委託，從事與委託機關全縣有關之公共事務者亦同」。	金管會所屬周邊單位依法執行公權力，屢有高階主管離職後轉任受監督相關營利事業之情形，違反利益迴避原則；受委託行使公權力者已納入刑法第十條公務員犯為，本法應配合修正。	同上
一〇一年十月	親民黨黨團	第十四條之一：公務員於其離職後三年內，不得擔任與其離職前五年內之職務直接相關之工作，或為自己、他人利益，直接、間接與原任職機關或其所屬機關處理相關業務。 前項所稱之公務員，除本法有規定外，適用國家賠償法及刑法有關公務員之規定。 第一項離職政務人員、簡任十二職等以上人員與離職十二職等以下人員任職民間企業及非營利組織辦法，由考試院分別定之。	特定職務禁止修正為特定行為禁止，兼顧公務員離職後利益迴避限制與其離職後工作權的保障。明確規範適用對象。採事前預審制度。主管機關考試院應訂定審查許可相關辦法。違反之刑罰改為行政罰。	同上

時間	提案(建議) 機關/立委	修正草案條文	修正重點 (立法說明)	備註
		<p>考試案應設置「離職公務人員任職民間企業或非營利組織審查會」該委員會組織及審查許可辦法，由考試院定之。</p> <p>第二十二條之一：離職公務員違反本法第十四條之一者，處新臺幣二百五十萬元以上三百萬元以下罰鍰，由考試院移送監察院處罰之。(後略)</p>		

資料來源：銓敘部，2008：24-29；立法院國會圖書館 <http://npl.ly.gov.tw/do/www/homePage>；筆者自行整理。

附錄 2：旋轉門條款相關案例彙整表*

編號	案例事實	檢方認定	院方認定
		媒體報導	
1	<p>殷○○原任民航局飛航標準組器材檢定科科长，八十七年一月十五日退休後翌日擔任華航公司顧問。同年四月十五日立法院交通委員會審查民航局八十八年度預算時，立委陳其邁執殷○○任職於華航公司之簡歷資料質詢民航局局長張家祝，始查獲上情。殷○○隨即辭退華航公司顧問工作，並於翌日退還所領取之三個月份車馬費計十五萬元。</p>	<p>【臺北地檢署 88 偵 18621 起訴書】</p> <p>◆殷○○於民航局任職時，職司航空器及航空器材標準之研訂、適航檢定給證、航空器修造場標準之研訂給證、機務查核、航空器之試飛與航空器特種適航證書申請給證等事項，具有監督及管理航空公司之權責，竟於任職民航局期間內，與其業務上所監督之營利事業對象（華航公司）洽談離職後至該公司擔任顧問職位情事。</p> <p>◆其轉任華航公司顧問後，負責飛機「修護專業」指導、協助「修護品保法規」之規範與編撰，並指導「修護品保制度之執行」等與離職前五年內業務有直接相關之工作，每月並領取該公司給付之車馬費五萬元。</p> <p>◆明知公務員旋轉門條款之規範而違反之。</p>	<p>【臺北地院 88 訴 1698 判決：有期徒刑三個月。緩刑二年】</p> <p>◆採檢察官犯罪事實之認定（退休後五年內至與其原公職業務有直接關係之華航公司擔任有給職顧問一職，且兩項業務內容明顯直接相關）。</p>
2	<p>黃○○原任內政部營建署署長，八十八年一月十六日退休後，於同年四月十四日代表法人董</p>	<p>【臺北地檢署 89 偵 2880 起訴書】</p> <p>◆『職務』，「直接相關」，自包括行為人離職前之「職責事項」與行為時擔任營利事業之「</p>	<p>【臺北地院 89 易 2492 判決：無罪】</p> <p>◆「與職務直接相關」構成要件抽象、不確定，且無考量特殊情形之例外規定，相關配套規</p>

* 本附錄僅包含內文討論之 9 個案例，作者尚有蒐集各文獻、媒體報導、經檢察官不起訴或緩起訴處分或經簡易判決之案例 11 案，囿於篇幅未呈現於此。

編號	案例事實	檢方認定	院方認定
		媒體報導	
	事股東三功投資股份有限公司，出任營利事業國揚公司之監察人，嗣於同年十月十一日辭去監察人職務。	<p><u>營業事項</u>」其『<u>職務性質</u>』<u>相同者而言</u>。內政部營建署「<u>職掌事項</u>」既與國揚公司「<u>營業事項</u>」其「<u>職務性質</u>」上有諸多「<u>相同</u>」之處，營建署署長既綜理署務，其職務自與其所擔任國揚公司營利事業之營業項目具有直接「<u>相關</u>」之性質。</p> <p>◆其退休後未滿三年即出任與其離職前五年內之營建職務直接相關之營利事業國揚實業公司之監察人。</p> <p>◆違反旋轉門條款規定。</p>	<p>定不甚完備，因此，對該構成要件之解釋，須平衡保障公務員離職後之工作權及遵循罪刑法定原則，<u>採行嚴格限縮解釋</u>。</p> <p>◆黃○○就是否有職務直接相關曾徵詢多方意見後始行出任，辯稱並非故意洩為信而有徵。</p> <p>◆「<u>職務直接相關</u>」應就具體個案實質審查有無國家利益與私人利益存在，二者有無衝突，俾能符合旋轉門條款揭示利益迴避之規範本旨。</p> <p>◆黃○○任國揚公司監察人，客觀上無利益衝突之存在，主觀上欠缺違反之積極故意，所為尚與構成要件有違。</p> <p>=====</p> <p>【高院 90 年上易字第 2531 號判決：<u>上訴駁回（無罪）</u>】</p> <p>◆一審認為營建署非國揚公司之目的事業主管機關之見解，尚有未洽。</p> <p>◆黃○○<u>主觀上無違反旋轉門條款之故意</u>。</p> <p>=====</p>
3	林○○原任臺中市政府工務局局長，八十七年六月十八日資遣離職後，於同年十一月十日起至九十年六月十八日止，受僱於義峰公司擔任總經理，每月領取該公司支付之薪資二十萬元	<p>【臺中地檢署 90 偵 11667 起訴書】</p> <p>◆林○○任職工務局局長期間負責臺中市都市計畫、交通工程、土木工程、水利工程、建築管理、及公共設施等項目並包含建築許可，其明知公務員於離職後三年內，不得擔任與離職前五年內職務直接相關的營利事業董事、經理、執行業務</p>	<p>◆臺中地院審理時，認為旋轉門條款有抵觸憲法等情，即該規定對公務員工作權之限制已違反憲法比例原則，爰聲請大法官釋憲。</p> <p>=====</p> <p>【釋字第 637 號解釋：<u>無違憲</u>】</p> <p>◆本法第十四條之一旨在維護公務員公正廉明之重要公益，而對離職公務員選擇職業自由予以限制，其目的洵屬正當；該</p>

編號	案例事實	檢方認定	院方認定
		媒體報導	
	。 <ul style="list-style-type: none"> 股東或顧問；竟仍於資遣離職後受僱於經營土木建築、橋樑、水力工程承包業務之義峰公司，擔任總經理，並每月領取薪資。 ◆違反旋轉門條款規定。 	<p>規定對離職公務員職業自由之限制，僅及於特定職務之型態，尚非全面禁止其於與職務直接相關之營利事業中任職，亦未禁止其自由選擇與職務不直接相關之職業，而公務員對此限制並非無法預見而不能預作準備，據此對其所受憲法保障之<u>選擇職業自由所為主觀條件之限制尚非過當</u>，其所採取之限制手段與目的達成間具實質關聯性，乃為保護重要公益所必要，並未牴觸憲法第二十三條之規定，與憲法保障人民工作權之意旨尚無違背。</p> <p>◆惟第十四條之一係採職務禁止之立法方式，且違反者依同法第二十二條之一第一項規定，處二年以下有期徒刑，得併科新臺幣一百萬元以下罰金，攸關離職公務員權益甚鉅，宜由立法機關依上開法律規定之實際執行情形，審酌維護公務員公正廉明之重要公益與人民選擇職業自由之均衡，妥善設計，檢討修正。</p> <p>=====</p> <p>【臺中地院 90 訴 2020 判決：有期徒刑八個月，減刑為四個月，並沒收所得利益五四五萬六〇七三元】</p> <p>◆林○○擔任臺中市政府工務局長期間負責業務，與其離職後三年內擔任義峰營造公司總經理所負責業務有直接相關，顯然觸犯旋轉門條款。</p>	

編號	案例事實	檢方認定	院方認定
		媒體報導	
4	<p>謝○○原任聯勤總部中將副總司令，八十八年八月一日退伍離職，仍於九十年十一月一日至九十一年七月三十一日，擔任邦佑公司之顧問，每月領取該公司代表人張明輔支付之顧問費三萬元。</p>	<p>臺北地檢署認為：</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆謝○○先後擔任陸軍後勤司令部中將副司令、中將司令，執行陸軍財物、勞務採購案金額五千萬元以下，一百萬元以上採購案之「計畫評核」、「商情管理」、「招標訂約」及「交貨驗收」作業，又於八十八年一月一日起陞任聯勤總部中將副總司令，負責國軍光電（學）等傳統武器之軍品補給等聯合後勤業務，掌理關於三軍通用補給業務之規劃及督導事項。 ◆其明知邦佑公司之主要營業項目為陸、海、空三軍的航空材料、戰車材料及真空管之銷售，為與其離職前五年內之職務直接相關之營利事業。 ◆明知旋轉門條款之規定仍違反之。 	<p>【臺北地院 94 重訴 67 判決：有期徒刑六個月，所得利益二十七萬元沒收】</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆採檢察官犯罪事實之認定。 <p>=====</p> <p>【高院 96 上訴 2137 判決：有期徒刑二年，褫奪公權二年；減為有期徒刑一年，褫奪公權一年。所得利益二十七萬元沒收。（併行賄罪論罪科刑）】</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆謝○○除犯公務員服務法之罪外，尚犯刑法修正前之貪污治罪條例關於違背職務之行為行賄罪。原判決就其所犯具牽連關係之上開二罪，誤認應分論併罰，有所未洽，自屬無可維持，將原判決關於謝○○有罪部分撤銷改判有期徒刑二年，褫奪公權二年。 ◆又犯罪係在九十六年四月二十四日以前，且合於減刑條件，爰依九十六年減刑條例第二條第一項第三款之規定，所處有期徒刑均減其刑期二分之一，所宣告之褫奪公權併依減刑條例第十四條規定減其期間二分之一。 <p>=====</p> <p>【最高法院 97 臺上 4079 判決：行賄部分撤銷，發回台灣高等法院】</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆違反公務員服務法部分無疑義；惟是否即與張明輔有關於違背職務之行為交付賄賂及不正利益之概括犯意聯絡？與牽連關係？原判決就此部分並未詳

編號	案例事實	檢方認定	院方認定
		媒體報導	
			<p>為說明，自有理由欠備之違法。</p> <p>=====</p> <p>【高院 97 上重更(一)49 判決：原判決撤銷，改判有期徒刑四月，減為有期徒刑二月，所得利益二十七萬元沒收。（併行賄罪）應執行有期徒刑一年，褫奪公權一年，所得利益二十七萬元沒收】</p> <p>◆ 邦佑公司主要業務為三軍航空材料、戰車材料及真空管之銷售業務。</p> <p>◆ 謝○○離職前掌理國軍裝備委商保修政策制度及法規擬定與審核；國軍裝備修護、生產政策、法規擬定、計畫審核督導，年度修護預算之審定、督導及建案生產、修護生產、性能提昇之審定、督導等，對於系爭採購案自有督導之責。</p> <p>◆ 其所犯公務員服務法之罪與其另犯之行賄罪，犯意各別、行為互殊，應予分論併罰。</p> <p>=====</p> <p>【最高法院 99 台上 4909 判決（不公開判決）：聲請人違反公務員服務法罪屬不得上訴第三審之案件，駁回此部分上訴】</p> <p>◆ 違反公務人服務法罪因而確定，而就行賄罪部分則撤銷發回。</p>
5	梁○○原任空軍後勤司令部武獲室副執行長，八十九年四月十六日退休，	<p>臺北地檢署認為：</p> <p>◆ 梁○○軍職期間負責有關空軍所有飛機（涵蓋武器、彈藥及零附件）之採購規劃業務；邦</p>	<p>【臺北地院 94 重訴 67 判決：無罪】</p> <p>◆ 武獲室主要職掌為綜理空軍武器系統獲得管理室已核定之各</p>

編號	案例事實	檢方認定	院方認定
		媒體報導	
	並於九十一年三月起擔任邦佑公司顧問，按月支領三萬元顧問費，並從九十二年四月間起擔任該公司經理而按月支薪六萬元。	<p>佑公司係以陸、海、空三軍之航空材料、戰車材料及真空管武器之零附件銷售為主要營業項目，其所營項目與<u>梁○○退役前之職務直接相關</u>。</p> <p>◆明知旋轉門條款規定違反之。</p>	<p>項專案計畫之策訂，而副執行長之主要工作為新戰機接收前負責空軍新一代戰機換裝部隊成軍整備規劃、審查及考核，並未包含採購業務。</p> <p>◆其退伍前五年內所任職之單位，並非係邦佑公司所營事業之目的事業主管機關，二者亦無何營建（承辦本機關或所屬機關之工程）或採購業務關係。</p> <p>◆難認其離職後所擔任之工作，與其退伍離職前五年內之職務有何「<u>直接相關</u>」。</p> <p>=====</p> <p>【高院 97 上重訴 38 判決：上訴無理由，駁回（無罪）】</p> <p>◆理由與地院同。</p> <p>◆補充認為檢察官對於武獲室之業務包含空軍武器零件採購方向與需求，及副執行長有管理、監督採購武器零件業務等，並未舉證證明。</p> <p>◆<u>武獲室後勤支援組組長主要負責實施計劃之策劃，且副執行長係負責計畫之審查與考核，並不負責空軍之採購計畫</u>，已如前述。</p> <p>◆不足以認定有違反本法犯行。</p>
6	<u>古○○</u> 原任聯勤總部營工署第一組上校副組長，八十八年三月一日退伍後翌日進入泰一等集團擔任副總經理。	<p>士林地檢署認為：</p> <p>◆<u>古○○原任聯勤總部時負責督辦營工署工程之行政、後勤、訂約、履約業務</u>。</p> <p>◆明知旋轉門條款之規定，仍於退伍後之翌日進入泰一等集團擔任副總經理，<u>主要負責</u></p>	<p>【士林地院 90 訴 268 判決：有期徒刑一年八月，所得一三二萬四八○○元沒收】</p> <p>◆重申旋轉門條款之立法目的與職務直接相關之定義。</p> <p>◆採檢察官犯罪事實之認定，先後二項業務內容明顯直接相關</p>

編號	案例事實	檢方認定	院方認定
		媒體報導	
		<p><u>聯繫聯勤總部營工署之工程簽約及請款等相關業務。</u></p> <p>◆違反旋轉門條款規定。</p>	<p>)。</p>
7	<p><u>周○○</u>原任高雄捷運局局長，九十三年九月十六日退休離職，曾自福康文教基金會支領五十六萬四千元票款，而其罹患癌症住院期間，高捷公司董事長陳振榮、副董事長陳敏賢於九十三年十二月二十日前往醫院探視其病情，分別致贈慰問金十萬元。</p>	<p>【高雄地檢署 94 偵 26467 起訴書】</p> <p>◆<u>周○○原任高雄捷運局局長，其職責包括監督、管理高捷公司，對於大眾捷運系統之經營、維護、施工，並負責辦理捷運系統整合測試初勘，及於初勘通過後報請中央主管機關辦理履勘事項。</u></p> <p>◆明知旋轉門條款規定。</p> <p>◆<u>高捷公司係其任職捷運局局長期間所監督之營利事業。</u></p> <p>◆<u>仍於捷運局退休後轉任高捷公司擔任顧問，負責監督、指導高雄市捷運公司工程施工工法、工程進度、相關捷運工程作業事務，而擔任與其離職前五年內業務有直接相關之工作。</u></p> <p>依下列事實認為<u>周○○</u>擔任高捷公司之顧問：（1）該公司提供座車供其使用；（2）任職翌日即由高捷公司副董事長指示與捷運工程業務毫無關係之福康文教基金會會計鐘淑芳製作該基金會臨時薪資表，以<u>周○○</u>為該基金會之臨時員工，開立五十六萬四千元之支票，交予<u>周○○</u>收受，此一款項名義上雖係福康文教基金會發放之薪資，然實為<u>周○○</u>擔任高捷公司顧問之薪資；（3）其擔任高捷公司顧問期間因病</p>	<p>【高雄法院年 94 矚易 1 判決：無罪】</p> <p>◆<u>周○○自福康文教基金會收受五十六萬四千元票款一節，不足以認定係其擔任高捷公司顧問之報酬。</u></p> <p>◆曾接受高捷公司派車接送，並前往高雄捷運工地巡視乙情，亦不足認定其確有從事與該公司顧問職務內容相關之工作。</p> <p>◆不得以其退休後，仍主動前往捷運工地關心施工安全及進度，即遽認其係為高捷公司從事顧問職務之工作內容，其談話內容則與施工工法指導或工程進度監督完全無涉，故自難憑此作為對其不利之認定。</p> <p>◆高捷公司董事長與副董事長前往探病時，分別致贈十萬元慰問金，不足以認定係<u>周○○</u>擔任該公司顧問之報酬，尚難謂與一般人探視重症病患之社會常情有悖。</p> <p>◆<u>無證據證明周○○擔任高捷公司顧問。</u></p> <p>=====</p> <p>【高雄高分院 95 矚上易 1 判決：上訴無理由，駁回（無罪）】</p> <p>◆持與地院相同理由，補充該筆款項係該基金會贊助<u>周○○</u>進行專案研究之費用。</p> <p>◆公訴人無從證明<u>周○○</u>有何實</p>

編號	案例事實	檢方認定	院方認定
		媒體報導	
		<p>住院，該公司董事長與副董事長前往探視，並以高捷公司名義，各交付十萬元予周○○。周○○明知上開款項與一般慰問金之金額顯不相當，應屬顧問費性質。</p> <p>◆違反旋轉門條款規定。</p>	<p><u>際擔任高捷公司顧問職務，或有何行使高捷公司顧問職務之犯行。僅能證明其退休後，確有前往各該捷運工地關心工程進度與工程安全問題之情事，然並無證據足認有何利用其原任公職時之管道或機會，謀取不當利益，或取得其他競爭者無法享有之便利之犯行。</u></p>
8	<p>顏○○於八十九年十月六日至九十一年一月三十一日擔任財政部部長，繼於九十一年二月一日至九十四年三月二十三日擔任中華民國駐 WTO 代表團常任代表，九十四年三月二十四日退休後，於同年六月二十九日擔任復華金控公司董事長。</p>	<p>【臺北地檢署 95 偵 21172 起訴書】</p> <p>◆財政部部長與中華民國駐 WTO 代表團常任代表，均屬公務員服務法所規範之公務員。</p> <p>◆原「復華證券金融股份有限公司」及「復華綜合證券股份有限公司」於九十年十二月十一日向財政部提出以股份轉換方式共同設立「復華金控公司」之申請，係顏○○於財政部部長任內，以九十年十二月三十一日（九〇）臺財證（四）字第 175847 號函核准設立。</p> <p>◆明知旋轉門條款之規定仍違反之。</p> <p>=====</p> <p>【最高檢察署非常上訴】</p> <p>◆維持上訴理由認為「離職」應以離卸最後公務員職務之日起算。且是否包含「調職」之法</p>	<p>【臺北地院 97 年 1142 判決：無罪】</p> <p>◆引用銓敘部座談會結果與函釋，補充解釋有關「離職」之定義，認為銓敘部對於公務員因職務調動，致使離開其職務之情況，亦認符合本法所稱之「離職」之定義。[*]</p> <p>◆銓敘部九十七年所為解釋性函令，應認本有相當之裁量權限，因涉及立法目的之形成，且透過上開座談會公開程序形成結論，除該解釋性函令有評價明顯錯誤外，若已符合最低限度之合法性，自不宜以違法評價擅加指摘。</p> <p>◆本案情況與公務員調職狀況未盡相符，然係因內閣總辭後另行出任新職，則依舉輕以明重之法理解釋，應認其自財政部部長卸任之情形，與上開函令所為補充解釋所謂「離職」之</p>

* 有關「離職時點」之重要函釋包含八十五年七月二十日（八十五）臺中法二字第一三三二四八三號函、八十九年五月十五日（八十九）法五字第一八九四一七六號函、九十七年五月十九日日部法一字第〇九七二九一七七〇〇號令。

編號	案例事實	檢方認定	院方認定
		媒體報導	
		<p>律見解，連主管機關之見解前後亦非一致，確有爭議，其非但影響廣大公務員避免利用其服務於公職之機會，累積日後轉業之資產，於日後任職於營利事業後，循原任公職時之管道或機會，謀取不當利益或取得其他競爭者無法享有便利之起算點，更足以左右法官對顏○○主觀犯意之認定，動搖判決之結果，所涉法律問題意義重大而有加以闡釋之必要，對於法之續造顯有重要意義，自應認具有原則上之重要性，提起非常上訴。</p>	<p>情形相符，是其擔任復華金控公司董事長之職，相距自財政部部長卸任期間已達三年之久，應認與旋轉門條款無違。</p> <p>◆擔任復華金控公司董事長之前曾請求釋示，主觀難認有故意。</p> <p>=====</p> <p>【高院 97 上易 2494 判決：上訴駁回（無罪）】理由與一審判決同</p> <p>=====</p> <p>【最高 99 台非 365 判決：非常上訴駁回（無罪）】維持一審無罪之理由。</p>
9	<p>張○○於八十八年五月二十八日至九十年二月十五日擔任衛生署副署長，經免職後行於九十年二月二十五日至九十三年六月二十一日擔任中央健康保險局（下稱健保局）總經理，再於九十三年六月二十一日回任衛生署副署長。</p> <p>九十三年十一月十二日自衛生署副署長辭職後，於九十四年五月二十三日擔任上智生技創業投資股份有限公司（下稱上智公司）</p>	<p>【士林地檢署 99 偵 14968 起訴書】</p> <p>◆張○○以上智公司法人代表身份，擔任與其離職前五年內之衛生署副署長、健保局總經理等職務直接相關從事藥品檢驗、醫療器材製造及生物技術等營利事業之世基公司董事職務。</p> <p>◆違反旋轉門條款規定。</p>	<p>【士林地院 100 易 151 判決：無罪】</p> <p>◆衛生署至遲於九十六年一月二十六日始為世基公司之目的事業主管機關，而張○○於九十五年六月二十一日即以上智公司法人代表身分擔任世基公司董事，兩者均未逾其九十三年十一月間辭任衛生署副署長職務三年內之事實。</p> <p>◆衛生署副署長之職責在於輔助署長處理署務，均不能證明張○○二次擔任副署長期間，其所督導負責之職務對於世基公司有監督或管理之權責。</p> <p>◆健保局總經理並非公務員服務法所規範之公務員。</p> <p>◆健保局亦非世基公司之目的事業主管機關。</p> <p>◆不符合旋轉門條款之構成要</p>

編號	案例事實	檢方認定	院方認定
		媒體報導	
	<p>總經理，又於九十五年六月十二日擔任上騰生技顧問股份有限公司總經理並兼任該公司董事長。</p> <p>上智公司九十五年六月二十一日指派張○○以法人代表身份，擔任世基公司董事職務，嗣於九十九年七月二十五日辭去該職務。</p>		<p>件。</p> <p>=====</p> <p>【高院 101 上易 742 判決：上訴無理由，駁回（無罪）】理由與一審同。</p>

資料來源：司法院法學資料檢索系統 <http://jirs.judicial.gov.tw/FJUD/>；柯三吉、劉宜君、曹瑞泰、張惠堂，2007：26-29；蘇靜怡，2010：64；闕建丞，2010：101-104；媒體報導；網路資料；筆者自行整理。

參考文獻

- 丘昌泰（2000）。**公共政策：基礎篇**。臺北：巨流圖書公司。
- 柯三吉、劉宜君、曹瑞泰、張惠堂（2007）。**公務員服務法「旋轉門條款」規範內容之研究**。考試院委託研究計畫報告，未出版。
- 柯三吉、劉宜君、曹瑞泰、張惠堂（2009）。公務員服務法「旋轉門條款」規範內容之研究。**文官制度季刊**，第 1 期，頁 27-50。
- 陳克允（2002）。**公務員離職後就業限制—公務員服務法旋轉門條款之研究**。世新大學行政管理學系研究所碩士學位論文，未出版，臺北。
- 銓敘部（2008）。公務員服務法旋轉門條款相關問題之研究，2012 年 2 月 29 日取自銓敘部，網址：<http://www.mocs.gov.tw/FileUpload/687-3252/Documents/公務員服務法旋轉門條款相關規定修正之研究.pdf>。
- 蔡敏廣（2008）。從司法院釋字第 637 號解釋談旋轉門條款之修正。**人事行政**，第 164 期，頁 18。
- 關建丞（2010）。**離職後就業限制規範比較研究：美國、加拿大、英國和香港**。國立政治大學公共行政學系碩士學位論文，未出版，臺北。
- 蘇靜怡（2010）。**國家公務員「旋轉門條款」之研究—以我國公務員服務法為研究核心**。國立雲林科技大學科技法律研究所碩士論文，未出版，雲林。
- Hecko, H. (1978). Issue Networks and the Executive Establishment. In A. King (Ed.), *The New American Political System* (pp. 87-124). Washington, DC: American Enterprise Institute.

Fending Off Interest Peddling by Reestablishing the Revolving Door Clause^{*}

Yi-Kai Fan,^{**} Chih-Chieh Lin^{***}

Abstract

Good governance is the most important political goal in many countries around the world. In addition to passing the national exam to prove their knowledge and ability, civil servants shall uphold the integrity principle. Integrity means fighting corruption and avoiding conflicts of interests. Greater attention shall be paid to conflicts of interests after the resignation of civil servants, because it usually involves corruption and improper funneling. Illegal funneling is difficult to discover but its damage to public interests and national prestige is enormous. Therefore, we need to evaluate civil servants with a higher ethics standard.

Currently there are few literatures regarding funneling and the revolving door policy. These rare articles usually focus on the history of law-making, the right of work, or the introduction to other countries' laws. Compared to traditional data on the subject, this paper tries to make a new and comprehensive analysis of the issue.

The author of this paper believes that the legislative purpose of the Article 14-1 of "*Civil Servant Work Act*" (Revolving Door Clause) is good;

* Thanks for the valuable suggestions of the two distinguished reviewers.

** Agent, Agency Against Corruption, Ministry of Justice.

*** Associate Professor, Institute of Technology Law, National Chiao Tung University.

however, it is difficult for prosecutors and the justice system to enforce the law. Such legislation has triggered criticism. To amend this outdated law is therefore necessary. In fact, the Judicial Yuan Interpretation No.637 has indicated that the Act should be amended. Besides analyzing previous proposals for amendment, this article collects 9 cases which involve violations of the revolving door clause. This article summarizes the facts, issues, reasons, and contradictory opinions, and offers the author's arguments. This article also compares foreign legislation and proposes a new legal model to handle the issue of funneling and to combat corruption and related crimes in Taiwan.

Keywords: employment restrictions after resignation of civil servants, conflicts of interests, revolving door

《文官制度》季刊稿約

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

近期出刊及截稿日如下：

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

(二) 第 6 卷第 1 期出版日期：103 年 1 月；截稿日期：102 年 11 月 30 日。

為提升《文官制度》季刊學術品質，每篇論文先由編輯委員會初審，通過初審後，論文送請相關學者專家二人匿名審查，依審查結果送請編輯委員會決定，有關審查作業規定，請參考《文官制度》季刊論文審查作業規定；書評則由內部審稿流程審閱，經編輯委員會決定後刊登。

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

《文官制度》季刊投稿須知

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

一、論文格式

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

二、書評格式

- (一) 以近 3 年國內外新著作為主，字數 3,000 字至 5,000 字，請以電腦 Microsoft Word 格式繕打，中文請用「細明體」12 號字體，英文請用“Times New Roman”12 號字體，並附電子檔。
- (二) 文稿首頁請註明評論著作名稱、著作作者姓名、著作出版年、作者姓名與身分證字號、服務機關與職稱、聯絡地址與電話、電子郵件等相關資料；另為處理稿費相關事宜，並請提供本人金融機構帳號名稱及代碼。

三、審查程序

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

四、版權事宜

- (一) 文稿以未曾在其他刊物或書籍發表者為限，其內容並不得違反著作權法及其他相關法令；違反者由作者自行負責。
- (二) 列名文稿作者皆應同意經本刊刊登後，其著作權（含實體與電子 Word 檔格式）即讓予本刊，但作者仍保有本著作未來自行集結出版、教學等個人使用之權利。
- (三) 凡本刊刊登之論文及書評，將同時刊登於考試院全球資訊網，並收錄於考試院相關出版品，除另有約定外，出版權及發行權專屬授權予本刊，未經本刊同意，請勿轉載。
- (四) 著作人投稿本刊經收錄後，同意授權本刊得再授權國家圖書館或其他資料庫業者，將本論文及書評納入資料庫進行重製、透過網路提供服務、授權用戶下載、列印、瀏覽等行為；並得為符合各資料庫之系統需求，酌作格式之修改。
- (五) 依照國際學術慣例，曾在國內外學術會議上宣讀的論文，視為未曾發表，歡迎修改後投稿。
- (六) 投稿經刊登後，除依行政院規定致贈稿酬外，另奉贈該期季刊 2 本。

五、稿件交寄

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

《文官制度》季刊論文審查作業規定

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

《文官制度》季刊論文審查綜合意見對照表

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

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

四、「修改後再審」之處理方式：

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

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

五、「第三人審查」之處理方式：

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

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

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

《文官制度》季刊論文撰寫體例

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

壹、來稿需包括下列要項

一、首頁

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

二、第二頁

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

三、第三頁

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

四、參考文獻：請列出正文中所引用文獻之完整資料。

貳、正文格式

一、分節標題方式

(一) 中文標題以「壹、一、(一) 1. (1) a. (a)」為序。

(二) 英文標題以「I. A. (A) 1. (1) a. (a)」為序。

二、引語用例

(一) 直接引語，用冒號（：）時

【格式】中文加單引號「」，英文加雙引號“ ”

(二) 直接引語，不用冒號（：）時

【格式】中文用單引號「」，英文用雙引號“ ”

(三) 直接引語，但另起一段

【格式】不用引號，字體改為標楷體，左右縮排

(四) 引語中復有引語，或特殊引用時

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

三、附加原文專有名詞用例

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

(一) 一般用語

【格式】括弧、小寫、正體

(二) 專有名詞

【格式】括弧、首字大寫、正體

四、註釋用例

(一) 文中註明出處的註釋

【格式】（作者，年代：頁數）

(二) 文中已有作者姓名時

【格式】作者（年代：頁數）

(三) 若有必要以附註說明行文涵義時，請用腳註

【格式】於標點符號後，以插入註腳方式自動產生於右上角

五、圖表用例

(一) 圖號碼與名稱應置於圖下方，表號碼與名稱應置於表上方。

(二) 標題之說明需清楚，所使用之文字、數字須與文中引用之敘述一致。

(三) 若引用他人之圖表需註明清楚資料來源，方式同內文註釋。

(四) 圖的寫法

【格式】圖編號 標題

(五) 表的寫法

【格式】表編號 標題

六、數字用例

(一) 統計數字請以阿拉伯數字表示。

(二) 非統計數字，如年代、表述性數字，則以中文表示。

七、引用書名、刊名及篇名用例

(一) 書名

【範例】《行政學》

《正義論》(*A Theory of Justice*, 1971)

(二) 刊名

【範例】《公共行政學報》

Public Administration Review

(三) 篇名

【範例】〈社會資本、政策資源與政府績效〉

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

“Social Problems and the Quality of Life”

參、參考文獻用例

一、專書

【格式】作者（年代）。書名（版別）。出版地點：出版商。

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

二、期刊論文

【格式】作者（年代）。文章名稱。期刊名稱，卷期，頁別。

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

三、專書論文

【格式】作者（年代）。篇名。載於編者（編），書名（頁碼）。地點：出版商。

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

四、研討會論文

【格式】作者（年代）。論文名稱。發表於研討會名稱，主辦單位，舉行地點。

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

五、研究計畫

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

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

六、學位論文

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

七、譯著

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

八、報紙

原則上，報紙不列入參考文獻（除非有確實作者姓名），放在正文敘述即可。

【格式】記者或作者（年月日）。文章名稱。報紙名稱，版別。

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

九、網路等電子化資料

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

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

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

十、其他注意事項

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

著作授權同意書

論文名稱：_____（以下稱「本論文」）

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

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

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

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

此致 《文官制度》季刊社

立同意書人(作者)簽名：

身分證字號：

電話號碼：

電子郵件信箱：

戶籍地址：

中 華 民 國 年 月 日

