

文官制度季刊

Journal of Civil Service

第六卷第一期・中華民國一〇三年一月 Jan. 2014 Vol.6, No.1

(原考銓季刊，自民國九十八年一月起更名為文官制度季刊)

發行人：黃雅榜

社長：袁自玉

主編：陳金貴

副主編：黃朝盟

社務顧問：余致力（世新大學）

張四明（國立臺北大學）

黃城（臺灣師範大學）

顏良恭（國立政治大學）

編輯委員：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）

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：群彩印刷科技股份有限公司

電話：02-87511997

美工編輯：士淇打字行

電話：02-29391179

出版日期：民國 103 年 1 月 29 日

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

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

戶名：文官制度季刊社

網址：<http://www.examin.gov.tw>

GPN：2009800389 ISSN:2073-9214

版權所有，非經同意不得轉載

本刊所載言論不代表任何機關

文官制度季刊

目次

中華民國一〇三年一月 第六卷第一期（原考銓季刊）

主編的話·····	陳金貴 /	I
是誰告訴人民政府表現如何？政府績效、公共資訊、 與外電新聞的守門人之研究·····	陳敦源、呂季蓉、孫玟秀 /	1
員額評鑑對政府人事管理與人力運用影響之研究·····	呂育誠 /	55
國家考試多元評量之實踐：以警察特考情境測驗為例·····	吳斯茜 /	81
公務人員休假制度之法理與實務探討：以勞工特別休假為對照···	馮惠平 /	99
考試院文官制度季刊論壇實錄·····		135
《文官制度》季刊稿約·····		149
《文官制度》季刊投稿須知·····		151
《文官制度》季刊論文審查作業規定·····		153
《文官制度》季刊論文撰寫體例·····		155

Journal of Civil Service

Vol.6, No.1

Jan. 2014

CONTENTS

Editor's Note	Chin-Kuei Chen	I
Who Tells People How a Government Is Doing? -- Government Performance, Public Information and Imported News "Gate Keepers"	Don-Yun Chen, Chi-Jung Lu, Wen-Show Sun	1
Personnel Headcounts Evaluation: Its Influences on Civil Service Management and Deployment	Yue-Chang Lue	55
The Practice of Multiple Assessments for National Examination: The Case of the Situational Test of Police Examination	Szu-Chien Wu	81
Jurisprudence & Legal Practice on Civil Servants' Vacation System: Compared with Labors' Special Vacation	Hui-Ping Feng	99

主編的話

近年來，新聞媒體常報導公共事務的重大問題，例如食品安全、環境保護、都市更新、交通收費、戶役政電子系統等，這些問題的發生對政府的形象和民眾的信心，都有不良的影響，也引起媒體的批評。雖然問題的發生有時是無法掌控的，但無論如何，相關機關一定要負起責任，並有效處理事務，以挽救傷害或減低損失，同時要有公務人員負責提出檢討報告、承擔過失或是受到懲處；有些議題可能就此消失，有些議題卻不斷被新聞報導、炒作，擴大問題的爭議，成為全民公敵，使得政府要花費更多的時間和代價去回應新聞媒體和民眾。

公共事務的爭議有各種原因，有的是出於制度的改變或法規的修正所引起的適用問題，有的是來自於社會人士對環保、生態及弱勢權利等的堅持立場，也有的是源自於政府政策本身的爭議，亦有源於公務人員態度和能力的問題。發生在政府體制外的問題較不易控制，而政策的決定有其政治的考量，惟有公務人員本身所產生的問題，有其明確的工作負責對象，可以提出直接具體的改善方式，加上公務的推動也是依靠公務人員，因此公務人員的能力及素質的高低，或是工作態度和方法，就成為改善公務問題的核心。然而政府面對社會變遷的挑戰時，常採取政府再造及行政革新的方式，針對組織內部進行改革，重視組織重整及工作方法的改進，卻忽視了公務人員才是最需要注意的對象，若公務人員的問題未能多加思考或規劃，如何產生優質的公務人才，又怎能有效推動公務及解決公共問題？

公務人員制度在政府多年的改革及修正下，已有周延的制度設計，使公務人員能夠得到生活和工作的合理保障，當然，時代的變遷會影響制度的適用，成為民間評議的議題，政府也需適時提出改進制度辦法。固然制度的調整可以安定公務人員的情緒，但是實際工作中公務人員的感受卻未能受到關注，例如：新生公共議題不斷增加，政治使命性工作隨時產生等等，加上原本工作就很繁重，使得許多單位工作負荷量大，但因受到組織精簡、人員縮編的限制，不能增加員額，機關首長及單位主管雖然也能體會到工作量的問題，但其認為公務人員就是要能承受國家無定量的責任，努力完成任務，再辛苦些也是應該，同時也真的很難去爭取到員額，造成

公務人員在高度工作壓力下，許多人員尋求調職，產生組織人員的高度流動率，使工作經驗無法傳承，新人亦無法得到前輩的引導。因而在承辦人員缺乏足夠的職務認知中，影響業務的推展或監督；即使人員流動量小，但因工作量大，使其無法有效規劃、指導或督導相關的業務，以致對業務產生麻痺感，為避免發生問題，工作態度變成消極的得過且過，缺乏進取心和責任感，使公務更易出錯。這些現象的發生，不只是人事制度的問題，也是人員管理和職務安排的問題，但卻常被歸為是公務體制所產生的公務人員官僚化現象，也是學界研究和民間批評的公務人員刻板印象。其實大多數公務人員都很盡責，也願意把公務處理好，但是一旦有人出錯，便是整個公務人員的錯，各種醜化和污名便會加在公務人員身上，使公務人員士氣低落，也影響工作績效。

公務人員的問題會直接影響公務的執行效能，政府也對此有所關切，但是否能真正找到有效的方式，單從人事制度著手是不夠的，也要注意人力資源管理，針對公務人員的需求、激勵、士氣、工作負荷、人力結構及員額編制等著手，將公務人員視為公務人力資本，加以投資培訓，使其成為組織最有價值的資產，才能有效處理公務問題。因此呼籲政府和學界，要增加對公務人員的研究，瞭解公務人員的普遍價值和內心想法，才能找到問題，協助公務人員發揮最大的職能，使政府能達到為民服務，提升人民福祉的目的。

本期審查通過四篇稿件，其主要內容分別說明如下：

第一篇探討公民能力的議題，試圖從公共管理者民主治理的需要出發，設定「是誰告訴人民政府表現如何？」的主題，針對世界經濟論壇發表「全球競爭力報告」的公共資訊傳播過程中，分析國內新聞媒體報導的新聞，以瞭解由媒體「守門人」所傳遞的訊息，對民眾了解政府表現具有什麼影響，以及該影響對公共管理者的啟示為何？是有利還是有害於民主治理的運作？經由加入不同變項的分析，發現行政部門並沒有壟斷新聞報導內容的能力，該文也提出四點實務建議。

第二篇探討員額評鑑對人事管理與人力運用的影響，由於「行政院組織改造」的啟動，並以精簡行政院所屬機關組織與員額為基本原則，員額評鑑會連帶改變各機關業務、編制、以及人員任職的權利義務，因此該論文主張員額評鑑的關切重點，不只是機關人員數目增減而已，更應將評鑑作為組織績效管理，以及人員知能與職能表現的整合機制，並將評鑑結果作為機關進行人事管理與人力運用的基本依

據，不僅促使機關各項運作與政策目標更緊密結合，也提供人員創新與自我提升的動力。

第三篇探討國家考試多元評量之實踐，並以雙軌分流之警察特考辦理的情境測驗為分析個案，先說明情境測驗的概念及其在人事甄選的運用，繼而回顧警察特考設置情境測驗的政策背景，理解命題大綱的設計思維，分析情境測驗對警察教育的影響，並由此經驗模式提出可供國家考試精進筆試制度的建議。

第四篇以公務人員休假制之法理與實務為探討主題，並以勞工特別休假為對照，休假可使公務人員脫離工作壓力，從而恢復原有能力並激發內在潛能，但休假是否為公務人員的權利？按服務年資計算休假日數是否合理？未休假加班費是否有存在的必要？該文經由文獻研究法，對照勞工特別休假相關規範與法理，探討休假的意義、功能及法律性質，並介紹先進國家相關休假制度及我國公務人員休假制度沿革，從而提出相關檢討及修法建議。

本期除了上述四篇文稿外，另外增刊一篇「考試院文官制度季刊論壇實錄」，本實錄源自於本刊編輯委員及社務顧問的建議，在一〇二年十二月二日下午舉行「文官制度季刊論壇」，以檢視本刊未來的展望，並提升未來文官制度論述的深度與廣度。本論壇分二階段進行，第一階段為主題報告，邀請考試院所屬部會及行政院人事行政總處四位司處長分就其相關業務加以說明，此部分詳細資料，請上「考試院全球資訊網」之「圖書資訊」的「文官制度季刊論壇」查閱；第二階段分由本刊主編報告「文官制度季刊之發展與展望」，再由四位教授主持及報告「文官制度季刊論文撰寫方向」，並與在場的四十四位學者與博士生進行意見交流，其過程詳見本期所載內容。由於本論壇在事後獲得極佳之回應，未來本刊將不定期選訂主題，舉辦學術論文研討會，以鼓勵深入研究文官制度，並藉此增加本刊的投稿源。

最後要感謝本刊的編輯委員、本期的審稿委員及考試院的編輯同仁，由於大家的用心和協助，才使本期順利出刊，同時也要感謝投稿者對本刊的信任和支持，使本刊能有好的作品，並能維持學術界肯定的水平。

文官制度季刊

主編 陳金貴

2014年1月29日

是誰告訴人民政府表現如何？ 政府績效、公共資訊、與外電新聞的 守門人之研究*

陳敦源、呂季蓉、孫玟秀**

《摘要》

[研究目的與動機] 民主政治能否發生作用，基於一個關鍵環節：「人民具有應用公共資訊判斷政府表現的能力」；這是一個公民能力（citizen competence）的議題。更是一個大眾傳播媒體的「議題設定」（agenda-setting）的問題，本研究從公共管理者民主治理的需要出發，試圖回答「是誰告訴人民政府表現如何？」的問題；作者以世界經濟論壇（The World Economic Forum, WEF）發表「全球競爭力報告」（global competitiveness report）的公共資訊傳播過程為例，討論這個由媒體等「守門人」（gate keepers）所串聯起來的過程，對民眾了解政府表現具有什麼影響？以及該影響對公

投稿日期：102年10月03日；接受刊登日期：103年01月23日。

* 論文發表於二〇〇六年TASPPA年會。感謝台北大學陳金貴教授、警察大學李宗勳教授在研討會場的指正、以及兩位匿名審查人的修改意見。然而，本文文責仍由作者自負。

** 陳敦源為論文聯絡人。國立政治大學公共行政學系教授兼系主任，
E-mail: donc@nccu.edu.tw。

呂季蓉，國立政治大學公共行政碩士，目前任職於考試院國家文官學院。

孫玟秀，世新大學傳播研究所碩士。

共管理者的啟示為何？

[研究方法與資料] 本文以二〇〇三到二〇〇五年為研究年限，蒐集 WEF 發布全球競爭力報告的過程中，國內新聞媒體報導等三個階段的新聞文件分析為主、輔以訪談資料，回答下列問題：一，WEF 年度競爭力評比資訊進入臺灣的路徑為何？有哪些新聞守門員？二，臺灣媒體如何獲得國家競爭力評比資訊？如何解讀之？三，政府單位在其中扮演什麼角色？是否能影響臺灣媒體解讀這類資訊？這種影響是利還是有害於民主治理的運作？

[結論與建議] 研究結論：首先，在 WEF 的個案中，主要的守門人是政府（不同部門、政黨）、媒體、與研究機構；再者，媒體對於 WEF 公佈指標的報導除了加入臺灣相關的資訊之外，並加入媒體的黨派立場；最後，由於民主憲政制衡與政黨競爭的關係，行政部門並沒有壟斷新聞報導內容的能力，這也是媒體自由化的結果。本文提出下面四點實務建議：一、公共管理者「媒體識讀」能力的需要，可以從了解新聞守門員在影響輿情的關鍵角色開始；二、多元社會與制衡制度中，政府機關更需要敏感與回應，才能維繫與形塑政府的形象與政策立場；三、公共管理者新聞價值的創造，可能面臨專業性與回應性的倫理衝突問題；四、網路（包括社會網絡媒體）的發達，非新聞專業的新聞守門員可能更多元，是公共行政下一波媒體識讀研究，應該注意的焦點。

[關鍵字]：民主治理、政府績效、公共資訊、大眾傳播、守門人、新聞媒體

真實的世界往往過於龐大、複雜、及瞬間即逝，直接理解它有其困難，因為我們並不具備處理大量內容、繁瑣樣態、以及諸多排列組合的能力，然而，我們無可避免要在這樣的環境中做決策，為了處理這龐雜的世界，人們需要一個簡化的模型重建之，因此，在真實的世界中穿梭，人們需要意義的地圖。

- Walter Lippmann¹

壹、前言

八十多年前，美國公共哲學家 Walter Lippmann 從個人資訊處理能力的角度，對民主治理（democratic governance; March & Olsen, 1995; Bevir, 2010；陳敦源，2009）的公共資訊困境作了坦率的描述，自此揭開研究民眾意見形成過程的序幕。他著名的民意理論—「外在世界 vs. 腦中圖像」（the world outside vs. pictures in your head），提醒學界討論民主治理的關鍵，應該聚焦民眾政策偏好的形成過程；當然，對當代政府的公共管理者而言，英國傳播學者 Charles Curran 就說：「大眾傳播工作者，具有提供民眾平衡及理性新聞服務的責任，如此讓社會上負責投票的公民，有能力對基本公共政策作出判斷」²，由於民主社會中，媒體是民眾政策判斷資訊的主要來源，媒體最重要的社會責任，就是提供民眾理解公共事務的認知地圖。

然而，公共行政學者 H. George Frederickson（1982: 501）認為，媒體對政府負面新聞的高分貝報導，往往引起民眾注意並帶來普遍的失望情緒（alarm and despair），公共管理者不能不注意，當然，美國的政治學者 William H. Riker 更認

¹ 節錄自 Walter Lippmann 的「民意」一書的第一章，原文如下：“For the real environment is altogether too big, too complex, and too fleeting for direct acquaintance. We are not equipped to deal with so much subtlety, so much variety, so many permutations and combinations. And although we have to act in that environment, we have to reconstruct it on a simpler model before we can manage it.”(Lippmann, 1992:29-32)

² 轉引自 Negrine (1996:1)，原文如下：“Broadcasters have a responsibility, therefore, to provide a rationally based and balanced service of news which will enable people to make basic judgments about public policy in their capacity as voting citizens of a democracy. (Curran, 1979: 114-115)”

為，政治人物是這個政策認知地圖製造過程中的關鍵使用者，為政的技藝就是藉由語言上操控遊說的技巧，在競爭的環境中獲得政治上的勝利，他說：「決定討論什麼政治議題的本身就是一個政治議題。政治人物通常喜歡激情地說：『那不是個議題』，事實上他真正想說的是：『那不是我可以討到便宜的議題』」。³

從這些學者的眼界中，我們看見民主治理研究一直被忽略的面向—「公共資訊傳播」，民主治理研究無法忽略民眾意見形成過程中的「資訊問題」(problem of information; Ferejohn & Kuklinski, 1990)。缺乏了這個部分的理解，我們無法窺知公共政策過程的全貌，更可能對民主治理正當性基礎的理解過於簡化，當然就更無法對於如何確保民主治理下民眾知的權利，提出建設性的制度建議；事實上，民主治理品質提升的關鍵，是在於如何從制度上有效解決民主治理的「資訊問題」，當然，對於公共管理者而言，對這個過程的理解越貼近真實，就越能知道如何處理目前重要的政府公關與行銷工作(卜正珉，2003；黃俊英，2009；魯炳炎，2012)。

本文最主要的研究問題就是：「是誰告訴人民政府表現如何？」民主政治的定期選舉，人民對於執政者產生績效表現的壓力，然而，政府運作是一個龐雜的過程，一般人民難以自主地對政府績效進行整體客觀的評估，過去公共行政學界對於政府績效管理以及建立績效指標的研究，大多是「內部課責」(internal accountability)的使用為主，較少觸及「外部課責」(external accountability)機制建立的範疇，因此，民眾對於政府績效評估的偏好形成，存在龐大的評比資訊需求以及操控的空間；近年來，不論是國內如天下雜誌所做的縣市「施政滿意度」評比、或是遠見雜誌所做的「城市總競爭力評比」，國外如瑞士洛桑管理學院(IMD)所做的國家經濟競爭力排名、世界經濟論壇(WEF)所公布的全球競爭力評比(the global competitiveness report)、世界銀行(The World Bank)所製作的「政府治理指標」(governance indicators)、或是「國際透明組織」(The Transparency International)的「貪腐印象指數」(corruption perception index)等，經過政府以及相關利害關係團體經過媒體的傳遞，成為民眾形成政府績效判斷的重要來源。本文選擇世界經濟論壇自二〇〇三年起至二〇〇五年之間所公布的全球競

³ 引自 Riker (1993: 3)，原文如下：‘Just what is a political issue is itself a political issue. Often, political disputants say with fervor: “That’s not an issue.” What they usually mean is, “That’s not an issue on which I have a winning position.”’

爭力評比為例，觀察這種足以影響民眾對於政府績效印象的國外評比資訊，是如何從國外的機構經過一層又一層的新聞產製的過程，呈現在臺灣民眾的面前。這個過程中本文將討論下面三個主要的問題：

其一，WEF 年度競爭力評比資訊進入臺灣的路徑為何？有哪些新聞守門員？

其二，臺灣媒體如何獲得國家競爭力評比資訊？如何解讀之？

其三，政府單位在其中扮演什麼角色？是否能影響臺灣媒體解讀這類資訊？

為了回答前述的問題，本文以文獻檢閱以及深度訪談的方法，⁴蒐集過去三年相關的新聞報導進行資料分析，並輔以訪談資料，據此一方面呈現國外評比資訊進入國內的產製流程，另一方面從其中了解媒體以及政府所扮演的角色，作為未來討論民主治理動態結構的基礎。本文接下來將分四個段落來討論，第二節當中，本文將從資訊與民主治理、傳播與民主治理以及課責與民主治理等三個方面，討論本文的理論基礎，並從上歸納出一個分析公共資訊傳遞路徑的概念圖，作為本文理論的地圖；第三節當中，本文將針對研究方法進行論述，並對問題一進行初步地回答；接著在第四節中，本文將綜合新聞分析與訪談，回答問題二與三，並在最後討論這些答案的對於研究民主治理以及實務工作的意涵；最後在結論一節中，本文除了提出簡短的結論以外，將針對本研究限制以及未來可以更進一步研究的問題，進行討論，以為結束。

貳、文獻回顧

在過去，政府行政追隨民眾的集體偏好而行，就是民主行政的實現，這種看法基本上已經是學界的一個「口頭禪」（cliche）。而民主行政的意義，從 Dwight Waldo 的理解來看，在於「取得人們對民主渴望以及對權威需求間的平衡」（to reconcile the desire for democracy with the demand of authorities），這種平衡的本質，就是在民眾無法自主獲取形成政策偏好資訊的前提下，行政權威的運作要如何才能不踰越成為民主的「監護者」（guardianship; Dahl, 1989: 52-82）的困境，這是政治哲學的大問題，也是民主制度設計的關鍵目標；然而，過去學界對民主治理中民意

⁴ 訪談對象採立意抽樣，作者訪談經建會專門負責 WEF 競爭力報告的承辦人員，以及三大報記者，來補充次級資料之不足。

形成、公共論述、以及政策過程等動態性的議題，缺乏等量的理解，這些議題不是被放置在公共行政研究的「政治層面問題」來討論，就是從左派的「溝通行動」、「審議式民主」、或是「公共對話」等規範性的名詞，討論民主社會的本質，尚未發展出一套公共行政的「傳播理論」，本文認為，公共行政如果從目前的理論基礎上，意圖發展其自身的公共傳播理論，應該有下面三個重點。

一、課責與民主：是誰告訴人民政府表現如何？

公共行政學界對民主治理的理解（Box, 1997; Meier, 1997），有兩個方面，其一，從公共行政的角度，基本上是以維護民眾偏好加總過程中，個人的自由與平等的權益為主（Waldo, 1981: 85-86），官僚體系必須負有實現課責（accountability）以及回應性（responsiveness）等價值的目的，並藉此來成就民主治理的終極目的；其二，從公共政策的角度，近年來對於公共政策民主化的相關研究（DeLeon, 1995; Dryzek, 1989），以及推動公共政策的「利害關係人參與」的程序（stakeholder participation; Bryson, Cunningham, & Lokkesmoe, 2002; Koontz, 2005），將政策從成本效益分析的專業當中解放出來，倡言「將更多公眾帶入政策分析」（Walters, Aydelotte, and Miller, 2000），當然，這些研究趨勢的背後，就是要在民主治理的過程中，注入更具有制度性保障的課責意義。

根據民主理論家 Robert A. Dahl 對於民主政治的定義，政府「回應」（responsive）民眾的「偏好」（preference）是民主最主要的內涵，為了確保民主政治的回應性，掌權者必須在定期的選舉當中，接受選民的檢驗，而必須至少有兩個有實力的政黨參與這樣的選舉，才能算有意義（Powell, 1986: 3）；這種看法繼承了 Joseph A. Schumpeter（1942: 269）對民主的看法，將之視為一種政治決策的方法，這種方法的核心是「（民主政治是想要權力的人）爭取民眾投票支持的一種競逐的爭鬥（a competitive struggle for the people's vote）」，而學者 William H. Riker 更直言，民主政治嚴格來說並不是「人民統治」（popular rule），而是一種「定時地、隨機地行使人民否決權（popular veto）」，當權者才會真正產生回應人民需求的動機，「去腐但未必興利」是民主政治最底線的運作模式，或許也是目前唯一真正被實施的民主政治（Riker, 1982: 244-246）。

過去的十年來，學界進一步轉向對民主品質的關注，事實上也是一種對於民主

課責機制運作效能的關注。學界朝向審議民主的方向前進（Dryzek, 2000; Gastil & Levine, 2006; Miller, 2006; Weeks, 2000; Nabatchi, 2010），開始注意圖 1 中實線 B 關於「偏好形成」的部分，審議民主研究關注的焦點，是放在如何藉由強化公民在政策過程中的知情參與（informed participation），強化公民社會中的公民接觸，以提升民主治理的品質（civic engagement; Cooper, 2005; Bingham, Nabatchi, & O’Leary, 2005; Skocpol and Fiorina, 1999）；總結起來，這一波的審議式民主研究，認為「知情民意」在公民社會中的成形（informed opinion; Fishkin, 1991），是提升民主治理品質的關鍵，事實上，人民知情的關鍵，除了對於政策選項的知識以外，就屬對政府運作績效評估資訊的知情，主要是可以作為下一次公共決策意見表達的參考，有了這樣的資訊，民主治理中制度性的「去腐功能」，才能生效，學者 Leon V. Sigal（1973: 193）就曾說：「媒體在民主政體散播資訊的角色扮演，讓反對黨可以有效運作」。⁵當然，審議民主的推動，一方面必須面對代表性不足以及成本太高的質疑，另一方面並未觸及「民眾處理公共事務資訊及社會判斷」的可能性問題，並且只將公共資訊的種類聚焦在政策選項而非績效資訊上。無論如何，如果民眾在審議民主的過程中，仍然缺乏從制度上協助確立資訊處理的自主能力，再多樣態的公民參與可能都是精英操控的另類形式而已。基於這樣的認知，公共行政學界也必須從民眾政策資訊獲取的路徑上，尋找切入研究的面向，以期能夠確實落實民主治理的精神。

二、資訊與民主：績效資訊的不對稱

從「資訊不對稱」（information asymmetry）的角度來觀察民主治理，民眾是理論上的委託人，政治菁英是代理人，然而，由於民眾政策偏好形成能力及自主性的不足，政治精英可以從專業以及程序上進行操控，不論操控的形式是什麼，都足以摧毀民主治理最基本的精神—「民眾自己統治自己」，反過來說，民主治理資訊問題的處理，就是處理制度經濟學上的代理人問題，而這種代理問題一但得到解決，「民主課責」（democratic accountability; Behn, 2001）才能更真正實現。

⁵ 原文如下：“The press, by circulating information, plays a major role in rendering opposition effective.”

「政府績效」(government performance)是臺灣政府再造的核心議題，其主要原因有二，其一是導因於世界性的「新公共管理」風潮，該風潮凸顯政府資源的有限性，迫使政府必須將公共資源運用回歸成本效益考量；其二，臺灣政治民主化之後，政府運作的「誘因結構」產生巨大變化，「民主課責」機制因選舉輸贏不確定而真正開始運轉(Przeworski, Stokes & Manin, 1999: 9-10)，執政者(黨)為下一次選舉累積施政績效成為必要，二〇〇〇年政黨輪替之後，這種趨勢更加明顯。當然，這種趨勢的結果，就是以總統為首的政務系統，熱衷於藉由強化政府績效的管理作為，從事官僚產出的品質控制工作，以達到對內掌控官僚體系、統領各級政府，⁶對外提高民眾對新政府的信任與滿意度之目的。從政務人員的角度來看，任何內部績效要求的作為，都有滿足外部績效表現的目的在其中，這樣思維的本身，就已經讓過去看似專業的績效管理工作，置入了政府公關與行銷的動機。因此，討論公共行政的績效管理的議題，必須注意政務系統的公關動機，而這種公關動機的本質，就是績效資訊的公共傳播問題，本文所選擇的 WEF 全球競爭力指標，就是傳播政府績效資訊的工具之一。

相對於政府準備各式指標來表現績效，民眾接受這些績效訊息的關鍵是什麼？一九七八年諾貝爾經濟學獎得主 Herbert H. Simon 從決策的資訊角度討論個人或集體決策「有限理性」(bounded rationality)的議題，以及政治學者 Anthony Downs (1957)曾提出選民因為成本效益考量選擇在某些公共事務上保持無知的「理性無知」(rational ignorance)理論，都與 Lippmann 的論述相互呼應，指出民主社會必須處理公共決策的「資訊問題」，也就是存在民眾與政府之間，關於治理績效的資訊不對稱的問題(Gormley & Weimer, 1999: 23-27)；民眾參與公共事務的前提，是一套可以有效處理公共資訊的機制，讓民眾能夠獲取廉價易懂的公共資訊，以協助提升民眾參與公共決策的品質；據此而論，近年不斷討論的「公民能力」(citizen competence)議題，與其去計較民眾到底能不能夠自我統治(民眾都是五歲小孩?)，還不如討論民主治理應該提供怎樣的公共資訊機制，能夠有效地提供相關資訊，讓民眾得以真正地自己統治自己；相反的，如果沒有適當地處理公共資

⁶ 行政院於民國八十九年九月間，頒布「中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法」，特別於第十一至十三條訂立績效管理的標準，明定中央政府對於地方政府特定工作事項產生績效顯著或不彰時，所可以賦予的獎懲動作，可為一例(全國法規資料庫，2000)。

訊的困境，從盧梭以降「人民主權」的理想可能只是空殼子而已。

最後，民主國家當中民眾公共資訊的來源，絕大多數是來自 Lippmann 所描繪，存在人們腦中圖像與外在真實世界之間的傳播媒體（media），傳播媒體從經濟上解決了部分民主治理的代理人問題，讓公共資訊可以廉價地傳播到公民的腦海當中；但是另一方面，媒體本身也是有意識的自利行動者，它自己也變成參與產製民主共識的統治者，因此，稱媒體是第四權的說法，一方面是表彰媒體在民主治理過程中的重要性，但另一方面也隱含媒體可能成為無人制衡「無冕王」的危機。

三、傳播與民主：從「守門員」（gate keepers）到「拗術」（spin）

媒體作為處理民主治理資訊問題的關鍵機制，不論它本身願不願意，已經成為民主治理過程中的一種「政治制度」（political institutions; Cook, 1998）；從大眾傳播理論來看，這種政治制度的地位，主要來自於媒體常常扮演公共「議程設定者」（agenda setter）以及新聞「守門人」（gate keepers）的角色。

傳播學者中最早提出議程設定理論的是 McCombs 與 Shaw（1972），他們應用一九六八年總統選舉的機會，在北卡羅萊那州教堂山（Chapel Hill, NC）地區，以訪談與媒體觀察等方式，指出媒體報導的議題與民眾關注的議題間，存在統計上的關連性，他們就因而提出媒體具有所謂「議題設定」功能的理論；學界接下來的相關研究，試圖從人口特性、對政治的興趣、與人際間溝通等因素解釋議程設定效果的機制。比方說，學者 Hill（1985）就發現，學歷越高的人，越容易受媒體議程設定效果的影響；而研究也發現（Wanta, 1997: 29-33），對政治越有興趣的人，受媒體議程設定效果的影響越大，而這類人通常也會成為社群中的意見領袖，更進一步強化媒體議程設定效果在社群中的影響力，但是這種人際溝通的行為到底能否強化媒體的議程設定效果，學界還有爭議（贊成：McLeod, Becker, Byrnes, 1974；反對：Lasorsa & Wanta, 1990），新近的研究逐漸將問題焦點挪回媒體的內部，試圖回答「是什麼因素決定媒體議程？」部分研究發現，政治人物（尤其是焦點政治人物如總統、首相等）對於媒體議程的影響是顯著的（Iyengar & Kinder, 1987）。總括來說，媒體議題設定功能意指大眾傳播媒體對於公共議題的報導，會直接影響社會大眾了解公共議題間的相對重要性，進而形成公共議程；換句話說，一個議題如果在媒體得到較多的報導，則該議題將較容易被大眾認為現今社會上較重要的議題。

在報社的新聞產業流程中，資訊透過層層守門人的選擇、過濾與整理，使得最終產品：「新聞」(news)，得以呈現在閱聽眾面前，因此，新聞產製流程是經由一連串守門的過程完成的。在傳播過程研究中，最早的傳播模式，首推美國政治學家 Lasswell (1948) 所提出的：誰、說什麼、透過什麼管道、向誰、產生什麼效果 (who says what in which channel to whom with what effect?)。在這基本傳播模式中，清楚的點出 who：傳播者在傳播過程中所扮演的角色。但傳播者研究在傳播領域中始終沒有受到重視，一直到 David White (1951) 提出的「守門人」(gate keepers) 的概念，對新聞組織進行「守門人」研究之後，才開啟了針對「傳播者」研究的先河。White 將具有過濾媒介內容權力的電訊編輯稱為「守門先生」(Mr. Gate)，後來將這種握有影響媒介內容權力者稱為守門人。守門行為是社會中的基本與重要機制，因為守門人控制了新聞媒體訊息散佈的方式、內容、以及時機，他們藉此繪製公眾腦中對公共事務的意義地圖。近年來全球化的風潮改變了新聞工作者的環境 (Morley & Robins, 1995)，新聞的傳播已經跨過國界與語言的藩籬，外國新聞對於國內民眾判斷政局的影響日益明顯，「韓國能，我們為何不能？」的思維，就是建構在國際新聞的基礎之上，在這樣的過程中，國內媒體的守門人角色往往也會肩負選擇國際新聞的任務，本文所選擇 WEF 的個案，臺灣媒體就是扮演國際新聞守門人的角色。

當然，從媒體「拗術」(spin) 的角度來看，媒體人並非是單獨的守門人，政治傳播學者 Timothy Cook 認為，媒體人與政治人物之間存在一種「新聞性協商」關係 (negotiation of newsworthiness; Cook, 1998)，也就是說，媒體需要政治人物製造新聞，政治人物需要媒體傳播資訊，事實上，有政治意圖的政治人物，與媒體都會維持這樣的關係，通常來說，政治人物與媒體都必須具備執行「拗術」的能力，比方說，政治人物必須學習媒體人需要新聞以「簡單」、「個人」、以及「象徵性」(simple, personal and symbolic) 等原則呈現的要求，讓媒體可以為己所用 (Behn, 1994)，而媒體也必須從民眾認知事件的角度，提供民眾可以消化的新聞資訊。當然，前述這種新聞性協商的關係也被學者 Leon V. Sigal (1973: 2) 稱為一種「新聞製造的政治」(politics of newsmaking)，他認為在美國新聞是由許多人而非少數人決定的結果，少數的報老闆與政治領導人幕後操控新聞的印象並不精確，真實新聞產製過程，是一群記者、編輯、消息來源、以及閱聽人所集體決定的結果，而新聞工作在民主時代是一個事業體，受到社會價值以及組織結構的制約，

所有進行新聞性磋商以及共識成形的過程，都是存在於一個既有的制度環境當中（institutional context），好似 March 與 Olsen（1995: 29）從新制度理論所描繪的民主治理環境，任何選擇的理性是依附在政治規範、認同以及制度的框架之上，他們說：「當政治行動者作出政策決定，他們的行動是受限在選項、結果、以及偏好（利益）的定義當中，而所謂選擇策略的成分，他們將會發現只是在制度框架中的行動而已。」

綜括來看，民主治理過程中的資訊問題，是以大眾傳播媒體為基礎，各類利害關係人釋放篩選過的資訊，試圖影響民眾偏好形成的一個複雜的過程，圖 1 實線 A 當中，政府被動地接受民意的指揮的情景，對照前面文獻回顧所描繪民主治理的資訊困境，以及有意圖的政治人物藉由媒體與大眾溝通的現象中，讓我們不得不承認民主政治也有其「易受操控」（manipulability）的一面，這也是一種充實 Michael 「寡頭政治鐵律」內在機制的一個途徑。因此，本文將圖 1 作進一步的修正，圖 1 中是考量到解決資訊問題的民主治理結構，也是目前在臺灣真正在實施的民主治理完整模型。

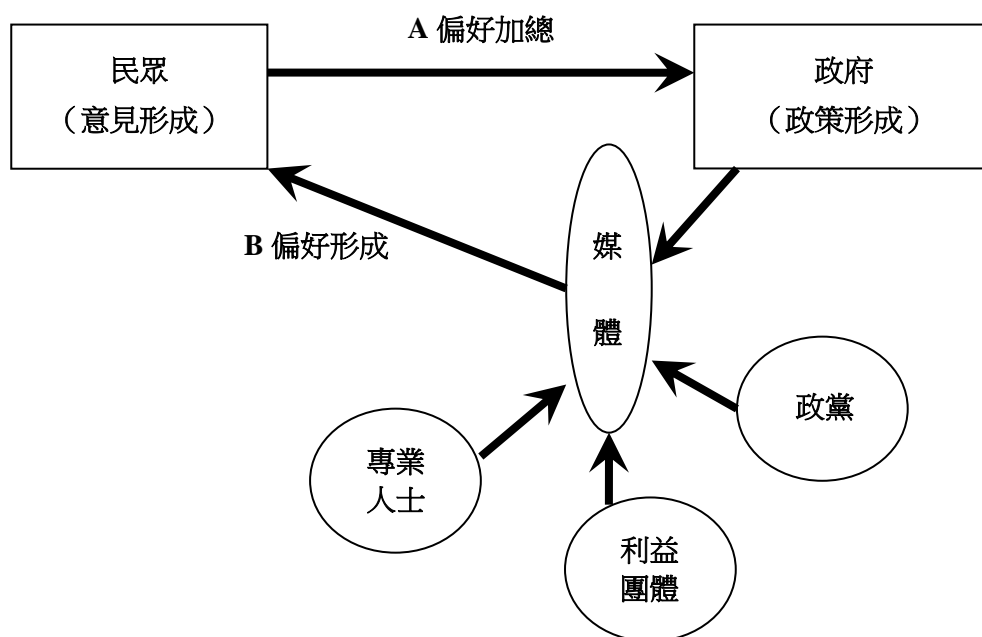


圖 1：民主治理的互動模型

資料來源：本研究。

圖 1 民主治理的完整模型，可以從三方面來討論，其一，媒體是民眾獲取公共事務資訊最主要的來源，所有政府、政黨、利益團體、以及專業人士對民眾的溝通，都必須經過媒體，符合大眾傳播理論中媒體是守門人以及議程設定者的定義，然而，在民主社會中，媒體是一個競爭的市場環境，傳遞給民眾的資訊不論從媒體工具的選擇以及內容都是多元的；其二，政黨、利益團體、以及專業人士與政府之間，對於媒體來說都是消息來源，但是媒體對他們來說，都是傳播工具，這些意圖與民眾溝通的團體之間，也是一個多元的環境，提供給媒體的訊息可能因為政黨立場、政策立場而有所不同；其三，政府機關在圖一中並非是一個單一的新聞來源，事實上，行政與立法部門之間，可能就會對特定政策議題提供不同觀點的資訊，政務人員與官僚體系之間，也可能提供不同的資訊，由於行政部門是以首長制統治，通常都有統一的新聞聯絡人或是單位，但是，這並不表示官僚體系意見不同的人不能向媒體洩露（leak）上級所不准發佈的新聞，這也是政務與事務關係的一環。

在前述的理論基礎上，本文選擇世界經濟論壇為例，討論民主治理環境中績效資訊傳遞的過程，本文接下來，要花一點篇幅來介紹這個個案。

四、世界經濟論壇與國家競爭力排名簡介

世界經濟論壇（The World Economic Forum, WEF）為一個中立且獨立的調查組織，自一九八〇年代起開始進行調查，至今已成立三十三年。組織經費來自於包括全球前一千大企業之會員，合作夥伴包括：學術界、政府單位、國際組織、勞工領袖、媒介、非政府組織及宗教領袖。我國新聞媒體自一九九一年開始報導該組織的競爭力資訊，係因當時的行政院長連戰獲悉臺灣在 WEF 的國家競爭力排名上有不錯的成績，而開始要求經建會發佈相關新聞稿。

WEF 的國家競爭力報告，主要分作兩大項排名，一則為「成長競爭力」排名，另一項為「企業競爭力」。雖然自二〇〇〇年起每年的全球競爭力評比指標內容均有重大變化，但整體大方向不變，大致而言，成長競爭力指標象徵未來五年經濟成長前景，商業競爭力指標象徵當前個體經濟環境。以二〇〇五年為例，成長競爭力部分總共包含三項指標，分別為「總體經濟環境」、「公共制度」以及「技術」，其中「總體經濟環境」又可細分出「總體經濟穩定」、「政府浪費」、以及「國家信任率」，「公共制度」可以細分為「契約與法律」及「腐敗」，「技術」

則可分為「創新」與「ICT」，總計三大類目、七中項及三十餘項來衡量一國的成長競爭力；另一項排名為「企業競爭力」，當中包含「企業運作與策略」以及「國家企業環境品質」。

表 1：WEF 全球競爭力指標

類別	評比指標	評比指數	評比細項
成長競爭力	一、總體經濟環境 二、公共政策 三、技術	總體經濟穩定度 政府浪費 國家信用評等 合約與法律 貪污 創新 資訊通訊技術	約三十餘細項
企業競爭力	一、公司營運與策略的成熟度 二、國家商業環境品質		顧客導向的程度、公司在研發上的花費、公司出口商品到國際市場之廣泛程度等 行動電話數、訂定工資是否有彈性、薪資與生產力的相關性、產業群聚的普遍性、訂定工資是否有彈性、行政命令是否造成負擔等等

資料來源：筆者自行整理。

除了有這些排名指標外，WEF 也會同時指出在該國經營企業所會遭遇到的最大困難如表 2 所示。

表 2：二〇〇三年到二〇〇五年臺灣經營企業所會遭遇到的困難

二〇〇三	二〇〇四	二〇〇五
政策不連續 (25%)	政策不連續 (21%)	政策不連續 (23%)
政府不穩定 (15%)	無效率的官僚 (16%)	無效率的官僚 (14%)
嚴格的勞工管制 (10%)	政府不穩定 (11%)	政府不穩定 (11%)
無效率的官僚 (10%)	稅的管制	稅的管制 (11%)
不適當的訓練中心	嚴格的勞工管制	嚴格的勞工管制
金融管道	不適當的訓練中心	不適當的訓練中心
稅的管制	金融管道	金融管道
稅率	稅率	外匯流通管制
不適當的工作教育	外匯流通管制	稅率
腐敗	腐敗	通貨膨脹
犯罪與竊盜	不良工作道德	不適當的工作教育
外匯流通管制	不適當的工作教育	不良外籍勞工工作道德
通貨膨脹	犯罪與竊盜	犯罪與竊盜
	通貨膨脹	腐敗

註：排列順序即依照所佔百分比排列，百分比越高代表越多企業經理人認為會遭遇到的困難，本表僅列出前三名的百分比。

資料來源：整理自 WEF (2003, 2004, 2005)。

WEF 的調查方式，係分為「調查資料」和「統計資料」。「調查資料」在每年一、二月時，針對各國各行業的高階企業經理人進行問卷調查，故當年調查指標的評比結果，是企業經理人對當年第一季度或前一年自己國家或是其他國家競爭力表現的主觀看法。至於「統計資料」部分，WEF 為求資料定義的一致，是由國際資料庫取得各國資料，並以各受評國家前一年的資料或依資料性質採取過去數年平均值的資料來作評比。如：二〇〇〇年的排名是以一九九九年及以前年份的統計資料，以及二〇〇〇年第一季的問卷調查資料為基礎。

本文的研究年限為二〇〇三年到二〇〇五年的國家競爭力報告，主要係作者欲探究媒體報導是否存有既定的政治框架，特別是在二〇〇四年為二〇〇〇年政黨輪替後的總統大選，雙方陣營都致力於透過媒體來告訴民眾政府表現如何，以替各自政黨贏取最多選票的激烈競爭下，同樣的報告、相同的排名表現，會出現何種不同

解讀，著實發人好奇，因此將研究對象限定在二〇〇三年到二〇〇五年，整理這三年的排名以及細項成績如表 3。

表 3：二〇〇三-二〇〇五年臺灣國家競爭力排名

指標大項	指標名稱	二〇〇三	二〇〇四	二〇〇五
成長競爭力		5	4	5
總體經濟環境	macroeconomic environment	18	9	17
	總體經濟穩定 macroeconomic stability	9	6	17
	政府浪費 government waste	20	13	12
	國家信任率 country credit rating	24	25	24
公共制度	Public institutions	21	27	26
	契約與法律 contract and law	24	31	33
	腐敗 corruption	19	24	24
技術	Technology	3	2	3
	創新 innovation	2	2	3
	ICT	7	9	6
企業競爭力	Corporate Competitiveness	16	17	14
	企業運作與策略 sophistication of company operations and strategy	16	12	13
	國家企業環境品質 quality of national business environment	16	20	15

資料來源：整理自 WEF（2003, 2004, 2005）。

五、研究架構：媒體守門員的關鍵影響

根據 Lippmann 的看法，民意的形成是人民藉由理解外在真實世界開始，這個理解的過程形成個人的偏好；接著，個人的偏好經過既定的公共決策制度（選舉、公投），成為民眾集體意見來影響政府作為。在圖 2 中，傳統以來論者對民主治理的理解就是將個人的偏好加總（preference aggregation），以至於形成民意來影響政府政策的過程（實線 A）；然而，人民政策偏好的形成，不論是對政府施政的滿意度、對於特定政策的偏好、或是對於政治人物的支持度，皆非憑空產生。事實上，

從大眾傳播與政治溝通的相關研究中，民意的形成是一個受到各方勢力影響的開放系統（open system），也就是說，民意並非是個人自主產生的，許多時候是可操控的；因此，傳統以來研究民意與公共政策試圖回答「民意能否影響政府政策決策？」的問題背後，似乎錯誤地假定民眾意見可以獨立形成；根據本文一開頭引述 Lippmann、Curran 與 Riker 對民主治理的觀察，學界應當同樣重視「是誰告訴人民他要什麼？」的問題，並且在過程中據此建立相關的制度規範，保持民眾意見平衡與理性的形成，這個問題就是研究圖 2 中實線 B 部分當中的媒體功能，這就是前述研究民主治理的「資訊問題」。公共管理者對這部分的理解，將有助於過去積極建構「公共決策制度」以獲取民眾偏好加總的結果外，亦能夠對於民眾偏好形成過程中，「資訊獲取制度」的建構知識，投注以對等的關注；為了處理民主治理的資訊問題，研究者在討論民眾偏好加總之外，必須還要探索圖 2 實線 B 的部分。更重要的，這個過程中新聞的產製過程，總共有三種守門員：(1)政府部門、(2)媒體組織、以及(3)媒體使用者，包括學者、社運、政黨、企業以及其他需要大眾傳播媒體的社會組織。

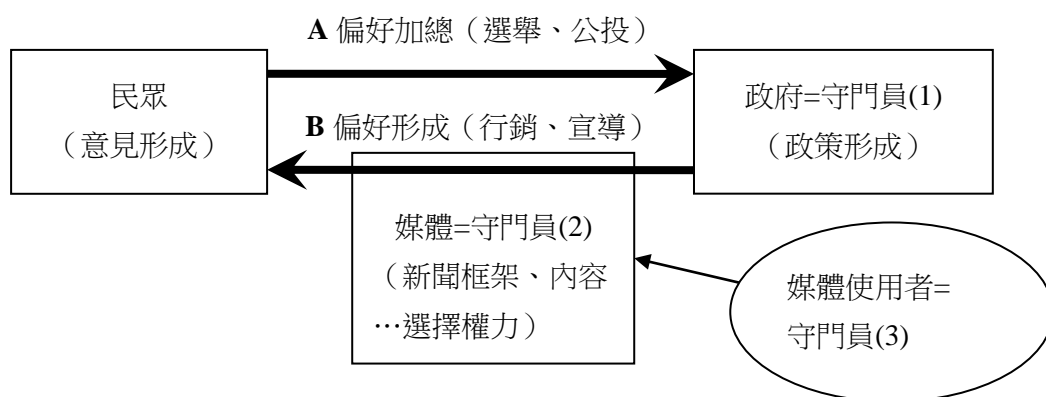


圖 2：公共資訊傳播的基本研究架構

資料來源：本研究。

近半世紀來，西方民主社會的研究漸次討論「公關國家興起」（the public relations state, Deacon & Golding, 1994: 4-7; Boorstin, 1992）的議題，由於民眾對龐雜的公共事務存在資訊上的先天劣勢，公共部門對於「知情公民」（an informed citizenry; Negrine, 1996）的產製過程，有越來越關鍵的影響力，也就是說，越來越多的政府資源，被投注在幫助主政者確定傳遞給民眾的資訊中，具備有利於執政者

凝聚正當性的訊息，雖然政府所投注的資源不一定能夠成功的隨己意形塑民意；但是，政府與媒體講求「曝光」（publicity）、「拗術」（spin; Kurtz, 1998）的趨勢，影響民眾理解公共事務的意義地圖，卻是越來越明顯。以臺灣為例，從民國九十二年行政院開始推動的「媒體通路集中採購」作業，就嗅到公關國家興起的味道，這個作法雖然有助於提升政府媒體採購效益，但是也因「置入性行銷」媒體宣導手段的曝光，引起偌大的爭議。⁷

因此，探索民主治理的精髓並非只是了解個人偏好加總的過程而已，還必須了解民眾偏好形成的過程中，政府、媒體或是其他利害關係人所扮演的角色，以及這些公共傳播行動對公共利益的維繫或是公共決策的運作，有何正面或是負面的影響；更重要的是，學界對於這個複雜的公共資訊過程的了解，有理論發展與實用應用的雙重意義，一方面，研究民主治理的資訊問題，可以讓公共行政研究民主行政以及公共政策的民主理論基礎更為完整，另一方面，就實務的角度來說，近年政府機關對於政府公關與行銷的專業需求越來越殷切，但是一直缺乏以公共行政與公共政策理論的發展基礎，大多是從商業公關或是社會行銷等領域，商借某些概念與手法的即時操作而已，本研究是建構公部門公關與行銷專業基礎知識的一種開始，圖二就是本文研究公共傳播基本架構。接下來，本文將從研究方法的討論開始，分析搜集到的資料，回答三個主要的研究問題。

參、研究方法與資料分析

本研究採新聞資料分析以及少量的深度訪談，回答三個主要研究問題，延續社會科學界「質、量混合」（mixed methodology; Lee, 1991）的方法，這也是傳播學門一直在追求「融合觀點」（convergence of perspectives; Gunter, 2000: 9）的努力；基本上，本文順著圖 2 基本研究架構中 B 部分政府與媒體互動關係為主要標地，分

⁷ 幾乎同時在二〇〇五年的美國，小布希總統意圖推動一項名為「沒有孩子被放棄」（no child left behind law）的教育改革法案，過程中以政府資源挹注一位著名的媒體評論家 Armstrong Williams 為該法案宣傳，消息曝光後引起喧然大波，國會並為此一事件立法規範政府出資的政策行銷作為，避免政府機關以人民的稅金宣傳自己、並強化自己的重要性，對於媒體人願意為特定買主出賣專業評論地位，也同樣引起爭議。（Williams, 2005）

析二〇〇三、二〇〇四、二〇〇五共三年，三大報有關世界經濟論壇（WEF）所發布國家競爭力排名之相關報導，這三大報紙分別為：中國時報、自由時報及聯合報。其挑選標準在於選取閱報率高的前三大報紙。根據二〇〇五年七月到九月間 AC Nielsen 媒體調查，⁸自由時報的閱報率以 17.8% 為全國第一，其次，蘋果日報閱報率為 16.4%，聯合報為 13%，中國時報為 9.9%，分列第二、三、四名。其中雖然蘋果日報擁有相當高的閱報率，但因為無法取得完整紙本以利分析，故而割捨僅採用中國時報、自由時報與聯合報三大報紙（綜合性報紙，不包含該報系內其他專業性報紙）進行新聞資料分析。⁹

本研究以每一則新聞為一分析單位。作者利用三大報紙線上資料庫（知識贏家、自由時報新聞檢索區及聯合知識庫）進行資料收集，以「世界經濟論壇」或「WEF」作為關鍵字搜尋。而本研究所稱的「二〇〇三年度」國家競爭力係根據 WEF 所指的二〇〇三年到二〇〇四年間時間序列，故選取研究的報紙時間也訂在每次發布國家競爭力報告的時間點之間，二〇〇三年度發布的時間為二〇〇三年十月三十日，二〇〇四年發布的時間為二〇〇四年十月十三日，故二〇〇三年度的研究時間序列就在於二〇〇三年十月三十日到二〇〇四年十月十二日之間，依序如表 4。然而，第三次 WEF 的發佈時間為二〇〇五年九月二十八日，但由於報社記者取得資訊後，未依照世界經濟論壇要求的時間同步報導，而搶先在九月二十三日先行公布，因此新聞資料分析的研究時間提前，如表 4：¹⁰

⁸ 該資料調查對象為臺灣地區十二歲至六十歲民眾，調查樣本數有 1,888 份，加權人口數為 16,326 人，樣本誤差值在正負 2.3% 之內。

⁹ 本研究之新聞資料分析中的樣本數不多，主觀的資料更少（只有新聞立場部分）因此，coding 的工作由第二作者初步分析後，經過第一作者（理論界）與第三作者（實務界）檢查之後完成，少量資訊加上重覆檢查機制，應可替代用多編碼員的編碼方法，故本研究並無計算「編碼員間信度」（inter-coder reliability），這個部分不能稱為是「內容分析」。感謝審查人的意見，這也是本研究的主要限制所在，今後可以強化內容分析方法的應用，讓公共行政學界可以更了解行政管理與新聞媒體的關係。

¹⁰ 為了方便起見，本研究後續所稱的二〇〇三年，其時間序列為二〇〇三年十月三十日至二〇〇四年十月十二日，依序類推。

表 4：本研究選取報導之研究時間序列

年度競爭力	WEF 發佈時間	研究時間
二〇〇三	二〇〇三年十月三十日	二〇〇三年十月三十日至二〇〇四年十月十二日
二〇〇四	二〇〇四年十月十三日	二〇〇四年十月十三日至二〇〇五年九月二十二日
二〇〇五	二〇〇五年九月二十八日	二〇〇五年九月二十三日至二〇〇六年三月三十一日 (臺灣報紙搶先報導)

資料來源：本研究。

分別在中國時報獲得 79 筆、自由時報 67 筆及聯合報 86 筆。經由標準篩選之後，挑選與本研究聚焦的政府績效之新聞報導，剩下中國時報 20 筆、自由時報 33 筆、以及聯合報 33 筆，作為本研究新聞資料分析的單位，共計 86 篇。

表 5：本研究選取報導數量

	中國時報		自由時報		聯合報	
	原始	篩選	原始	篩選	原始	篩選
二〇〇三	29	11	14	8	40	20
二〇〇四	38	4	25	7	34	6
二〇〇五	12	5	28	18	12	7
總計	79	20	67	33	86	33

資料來源：本研究。

搜尋出所有有關「世界經濟論壇」或「WEF」報導後，作者將每一篇文本仔細瀏覽，並依照下列標準篩選：

- (1) 跟「臺灣」有關的報導：陳述其他國家而隻字未提及臺灣的報導予以刪除。
- (2) 有提及 WEF 所發布「調查報告」中的「排名」：單純的世界經濟論壇組織成員活動、出席會議等，而沒有提到調查排名者予以刪除。
- (3) 針對「國家競爭力」、「成長競爭力」而來有關「政府績效」的報導：內容在討論政府績效在世界評比的排名，如果僅是城市競爭力（如：臺北）予以刪除；其他如資訊科技報告或網路整備度等相關報導，只有針對「企業」進行的報導而隻字未提及「政府」之表現亦予以刪除；或者是單純只有「環境永續指標」而無關「國家競爭力」者刪除。

一、新聞資料分析

篩選完新聞資料分析的對象後，針對媒體報導的數量、版次、版面位置及大小、報導有利與否，以及消息來源等五大面向依序分析論述如下：

(一) 新聞量的分析

三大報紙的報導數量如表 6，就年度來區分，其中二〇〇三年度與二〇〇五年度報導數量明顯高於二〇〇四年的報導數量，可能係因為這兩年度皆為選舉年，二〇〇四年三月十八日為總統大選，而二〇〇五年十二月一日為地方三合一選舉，所以數量明顯高於另一個年度；此外名次的變動對於報導量也沒有明顯的影響。

表 6：各年度報導數量之比較

	二〇〇三	二〇〇四	二〇〇五	加總	平均值
中國時報	11	4	5	20	7*
自由時報	8	7	18	33	11
聯合報	20	6	7	33	11
加總	39	17	30	86	29
平均值	13	6*	10	29*	

註：平均值為四捨五入的值。

資料來源：本研究。

(二) 新聞版次（重要性）變動分析¹¹

本文將新聞依其版次編碼的方式如下：頭版為 3，二版為 2，三版之後皆為 1，計算出平均值如表 7，在此我們可以發現三家報紙有關 WEF 的新聞報導多在三版之後，各年之間也沒有太大的差異。其中只有自由時報在二〇〇四年度發布國家競爭力報告的當天報導登上頭版頭條，當時臺灣的名次向前進步，此外，自由時報有三則、聯合報有兩則是在二版。從表 4 來看，自由時報平均起來比較重視該新聞，

¹¹ 由於地方新聞未能查得紙本，缺乏版次、版面位置及版面大小資訊，故在計算平均值時，地方新聞去除，所得之平均值分別為中國時報的 16 則，自由時報的 32 則，以及聯合報的 29 則。

聯合報的重視程度平均，中國時報殿後，但是其間的差異都不大。

表 7：各家報紙版次平均值

	版次 (平均值)
中國時報	1
自由時報	1.15
聯合報	1.1
總平均值	1.1

資料來源：本研究。

(三) 版面位置及版面大小與字數分析

版面位置的編碼方式分為頭條為 5，上中為 4，上左為 3，中為 2，下為 1；版面大小則依照實際在報紙上所佔的面積計算；字數則是整篇報導的字數統計。相較於聯合報，中國時報及自由時報將 WEF 相關新聞放置頭條的機會較多，中國時報出現在頭條的百分比為 30%（6 則），自由時報出現頭條的百分比為 27%（9 則），而聯合報只有 9%。另外就版面大小及字數而言，聯合報也是明顯低於中國時報與自由時報，相對值得注意的是中國時報，其報導數量雖然少於自由時報或聯合報，然而其版面位置、大小及字數都是最高的，顯見該報最重視這個新聞。另外，如果就跨年的重要性來看，二〇〇三年到二〇〇五年的版面位置平均值（所有報紙），分別是 2.2、2.9 與 2.6，二〇〇四年被報導的重要性比另外兩年高出一些，其他版面大小以及字數也有相同的趨勢。

表 8：版面位置、版面大小及字數分析

	版面位置 (平均值)	版面大小 (平均值)	字數 (平均值)
中國時報	2.87	338	1,109.6
自由時報	2.78	267.28	823.48
聯合報	1.86	220.66	718.61
平均值	2.45	264.42	849.78

資料來源：本研究。

(四) 新聞有利程度分析

1. 依報別而分：

如果將三大報紙依照報別作新聞資料分析，報導中表示臺灣國家競爭力表現可圈可點者為有利報導，如果是批評政府績效表現不佳者則歸為不利報導，若是平衡報導、或純就國家競爭力報告做客觀陳述者則歸為中立報導，統計之後如表 9 所示。總括來看，有利的報導佔所有新聞的一半多，不利的呈現方式約佔 35%，中立的呈現只佔 12%；以報別來看，自由時報的報導超過半數有高達 70% 的報導都是有利的報導，比其他兩報的立場都來的高。而中國時報跟聯合報雖然正面與負面報導似乎都接近一半一半，聯合報在不利報導上還是超過了半數佔 54%，而中國時報則只有 40% 的比例。如果以此排列，同樣的新聞，報紙的政黨框架十分明顯，自由時報是偏綠的報紙，聯合報是偏藍的報紙，中國時報大約是在中間。

表 9：新聞報導依報別之有利程度分析

	有利		中立		不利	
	則數	百分比 ¹²	則數	百分比	則數	百分比
中國時報	10	50%	2	10%	8	40%
自由時報	23	70%	3	9%	7	21%
聯合報	13	40%	2	6%	18	54%
總計(n=86)	46	53%	11	12%	29	34%
平均值	15		9		4	

資料來源：本研究。

從內容來看（請參表 10），聯合報在二〇〇三年的 20 篇報導中，超過半數有 13 篇都是批評政府的績效，論述的方式多半是「政府拖垮國家競爭力」、「反覆不定的公共政策嚇跑廠商」、或是「政府財政赤字全球倒數第二」等，攻訐民進黨政府的表現不佳，想要藉此在總統選戰中批評對手，其引用消息來源超過半數亦是來自泛藍的支持者，由此也可看出聯合報因政治立場所採取的框架。尤其在選前的 17 篇報導中，11 篇都是朝野為了總統大選的攻防戰，泛藍指責執政黨政府的績效，而民進黨政府則是拿出競爭力報告作為回應。

¹² 此處計算的百分比為各家報紙有利報導除以該報所有報導。

相對而言，自由時報在二〇〇五年度的 18 篇報導中也是過半數 11 篇讚揚民進黨政府的績效表現，一再強調臺灣的表現為「全球第五、亞洲第一」，希望藉由此績效來贏得十二月的地方選舉，其引用消息來源多為泛綠的執政者，如陳水扁總統、謝長廷閣揆等。

表 10：新聞報導正反意見陳述一覽表

	正面意見	反面意見
中國時報	<ul style="list-style-type: none"> ● 評比排名優於政黨輪替前 ● 臺灣居全球第五 ● 優於舊政府兩千年第十名 ● 排名進步到全球第五、連續兩年亞洲第一 ● 獲得國際普遍的肯定 ● 全球第五、亞洲表現最佳的經濟體 	<ul style="list-style-type: none"> ● 選擇性公部排名 ● 臺灣成長競爭力都是由於公部門的拖累 ● 陳水扁主政已經倒退十年 ● 政府效能成絆腳石 ● 民進黨執政之後倒退二、三名，現在又恢復到國民黨執政時代的第四名
自由時報	<ul style="list-style-type: none"> ● 二〇〇三排名進步到第五名 ● 臺灣升中國降；團隊打拼年年進步 ● 從二〇〇〇年第十名到二〇〇四年進步到第四名，連續三年亞洲第一 ● 全球第四亞洲第一 ● 競爭力第五，連續三年第一 ● 臺灣國家競爭力優於南韓 	<ul style="list-style-type: none"> ● 政府財政拖累我國經濟競爭力 ● 總體經濟退步拖累，政府努力還不夠 ● 政治內鬥經濟內傷 ● 財政惡化影響競爭力
聯合報	<ul style="list-style-type: none"> ● 亞洲第一，排名由去年第六進步到第五 ● 連續兩年亞洲第一 ● 二〇〇〇年第十名，五年來進步到全球第四 ● 名列前茅，展望非常好 	<ul style="list-style-type: none"> ● 多項指標退步，政府成為國家競爭力拖油瓶 ● 政府政策反覆不訂，對臺灣經濟造成難以估計傷害 ● 比輪替前落後一名 ● 表現最差政府的赤字 ● 總體經濟環境拖累臺灣成長競爭力 ● 行政效率不彰拖累臺灣競爭力

資料來源：本研究整理。

2. 依年別而分：

從表 11 當中，我們也可以看到正面或負面的報導，有利報導是呈現逐年成長的趨勢，不利的報導則遵循名次上升就減少，退步就增加的原則，但是仍然在減少當中；而不利的報導在二〇〇四年相較其他兩年較少，推估除了因為選舉過後的緣故，在野黨不需要透過媒體批評政府爭取選票外，另一個直接的因素在於二〇〇四年臺灣的競爭力是進步一名的好成績，故不利報導所佔的比例較低。

表 11：新聞報導依年別之有利程度分析

	有利		中立		不利	
	則數	百分比	則數	百分比	則數	百分比
二〇〇三 (n=39)	19	49%	2	5%	18	46%
二〇〇四 (n=17)	9	53%	3	18%	5	29%
二〇〇五 (n=30)	18	60%	2	6%	10	33%
總計	46		7		33	

資料來源：本研究。

(五) 引用消息來源分析

一則新聞的消息來源可能有多個，本研究選取的對象上所判斷出的消息來源共計有 92 個，其中執政黨的消息來源又佔絕大多數（42%），多半都為總統或行政院長所表達的意見，特別是在選舉年輔選期間，WEF 的國家競爭力報告是執政黨拿出來向選民展示的政績，也正是所有有利報導的消息來源；相反地，那些不利報導的消息來源則全都出自於反對的在野黨。另外一點是，聯合報在引用 WEF 的報告上少於另外兩報，在其他的消息來源中又明顯高於另外兩報，代表聯合報的新聞消息來源較多元，且不限定在政治人物；而自由時報最主要的消息來源就是執政黨。

表 12：新聞消息來源表

消息來源	中國時報	自由時報	聯合報	總計	百分比
WEF 報告	6	6	2	14	15%
執政黨 (總統、行政院)	7	20	12	39	42%
立委	0	2 (皆泛藍)	6 (泛藍 5, 泛綠 2)	8	9%
在野黨 (連戰、國民黨時代政務官、國民黨員)	4	9	3	16	17%
學者	5	0	2	7	8%
其他	1 (宏碁集團 施振榮)	0	7 (施振榮、無黨籍立委 蘇盈貴、民眾、六大工 商團體、大陸青年報、 亞東關係協會)	8	9%

資料來源：本研究。

(六) 小結

由以上三大報紙的新聞資料分析，我們可以獲得以下幾點作為小結。

1. 報導數量依選舉年而變動，但不依國家競爭力排名變動：

有關世界經濟論壇所發布的國家競爭力報告在報紙上的報導數量，並不會因為該年度的評比進步就獲得大幅報導，甚而，當二〇〇四年臺灣評比前進一名，但報導數量卻低於排名退步的年度；而二〇〇五年臺灣排名又後退一名，但報導數量卻增加，原因在於選舉年的時候，政治人物用此評比資訊作為選舉的攻防工具，用以召喚選票的支持。

2. 版面位置、版面大小及字數之分析：

聯合報明顯低於平均值，自由時報居中、中國時報最高：如果我們依照一報的版次、字數、版面位置與大小來判斷報紙對該新聞的重視度，在聯合報上我們是可

以適用此觀點，因為目前的執政黨民進黨政府在國家競爭力的評比上獲得國際的肯定，所以聯合報沒有太多的著力點，故而降低該新聞在報紙版面上的重要度。然而，明顯為泛綠支持者的自由時報雖然有大幅報導，但是版面位置、大小及字數平均值仍低於中國時報。

3. 有利報導連年增加，不利報導會依競爭力排名變動：

近年來執政黨發現臺灣在國家競爭力報告裡面排名相當優秀，是一項可以贏取民心的資訊工具，故總統、行政院長、政府部門等都相當重視國家競爭力報告，在各種場合或是選舉期間輔選都會拿此評比作為政績，故有利程度連年增加。另一方面，不利的程度會因為該年度排名進步而減少，這是因為排名進步自然沒有太多餘地置喙。

4. 新聞報紙存在既定政治色彩框架：

從以上各項分析中，我們也可以看出報紙存在一定的框架，自由時報的有利報導偏多，甚至有次還登上頭版頭條，可以看出支持執政黨的報導框架；而聯合報則較多不利報導，且由版面位置大小偏低也可看出不重視國家競爭力報告，足見其支持在野黨的報導框架。

5. 政治人物重新包裝事實：

政治人物在與民眾溝通時，都會選取有利自己的資訊，故而在競爭力評比報告上，執政黨政府只會再三強調我國競爭力是連續三年亞洲第一，卻從來不會平衡指出政府拖累國家競爭力的事實。特別是在二〇〇五年臺灣排名實際是退步一名，然而執政黨故意忽略不談退步的檢討，反而大肆宣傳臺灣的排名是「全球第五」，由此就可以看出政治人物重新包裝事實來與民眾溝通的技巧。

二、新聞守門人流程分析

為了展現 WEF 新聞產製過程中，各新聞守門員的互動關係，本文特別挑選二〇〇三年為基準，以時間序列的方式，配合以訪談資料，展現外電新聞進入臺灣的整個過程，以讓我們了解新聞守門員在其中的選擇與互動作為。

(一) 新聞流程分析

從表 13 WEF 發布的新聞事件來看，自 WEF 於二〇〇三年十月三十日發布新聞稿後，中央社三十日立即有 5 則新聞，其中 3 則來自駐當地日內瓦記者的撰文，直接大量引用了 WEF 的資料，同時，特別提出臺灣與中國大陸的比較，此則新聞當天同時與中央社駐華盛頓與臺北記者分別訪問了 WEF 首席經濟顧問和臺灣經建會的意見，形成一個小專題。中時晚報及聯合晚報三十日同時引用了中央社日內瓦的新聞稿。但聯合晚報多作一則要聞。

表 13：WEF 發布的國家競爭力指標新聞事件

編號	媒體名稱	版次	日期	消息來源
1	WEF		九十二年十月三十日	
2	中央社/日內瓦		九十二年十月三十日	WEF
3	中央社/日內瓦		九十二年十月三十日	WEF
4	中央社/日內瓦		九十二年十月三十日	WEF
5	中央社/華盛頓		九十二年十月三十日	WEF 全球競爭力報告記者會
6	中央社/		九十二年十月三十日	經建會經研處處長邱秀錦
7	聯合晚報	綜合新聞	九十二年十月三十日	中央社/日內瓦
8	聯合晚報	要聞	九十二年十月三十日	綜合報導
9	中時晚報	財經產業	九十二年十月三十日	中央社/日內瓦
10	經建會經研處新聞稿		九十二年十月三十一日	WEF
11	中國時報	焦點新聞	九十二年十月三十一日	主軸：行政院發言人林佳龍 副軸：中央大學朱雲鵬
12	中國時報	焦點新聞	九十二年十月三十一日	經建會新聞稿 IMD 教授來台演講
13	聯合報	焦點	九十二年十月三十一日	綜合外電

資料來源：本研究。

在臺灣，三十一日經建會發布新聞稿，就時間點而言，報社不太可能引用經建會的新聞稿，從中國時報的兩則新聞論述上來看，應該來自於 WEF 新聞稿、同時另外採訪其他消息來源。聯合晚報及聯合報則皆以綜合外電報導為名發布新聞，但這兩報則較難看出資料的引用是直接來自 WEF 還是中央社、或是本身報系的譯稿。

根據表 14 新聞論述綜合整理來看，在標題部分，幾乎都以臺灣為核心，標題意義呈現正面，多論述臺灣競爭力全球排名第五、排名上升、科技指數世界第三、成績亮眼等這類正面的字眼。不同的是，中央社引用 WEF 首席經濟專家羅培茲卡洛斯的談話；中央社、中國時報又分別專訪專家意見，尤其只有中國時報做出 WEF 和 IMD（洛桑管理學院）兩者報告的不同。

就新聞本身的論述方式而言，第一段多先敘臺灣的排名，再點出排名在前的原因，有的新聞會搭配與新加坡或中國大陸或亞洲其他國家的排名作說明。原則上，新聞本身不論消息來源來自於誰，都是以敘述各個國家總排名或指標、指數的排名為新聞內容。

不同的是，註明消息來源者為 WEF 只有中央社。中央社 5 則新聞中，三十日當天中央社派駐當地的記者立即發了三篇稿件，從臺灣在亞洲排名、臺灣科技指標排名第三及與中國大陸比較。派駐在華盛頓的記者從在美國召開的記者會中，訪問 WEF 首席經濟專家羅培茲卡洛斯中國競爭力下滑因素，並與臺北記者專訪經建會經研處處長邱秀錦形成一個小專題。中時晚報、聯合晚報消息來源註明為中央社日內瓦，中央社本身陳述的論述有限，在轉論述的過程中，兩晚報都使用了亞洲地區國家的排名及升降原因，和簡述 WEF 評比的總國家數。其中，中時晚報「全球競爭力、臺灣第五」在新聞內容的編排順序上，與中央社的「世界競爭力報告臺灣領先亞洲地區居全球第五」，內容鋪陳順序同質性很高；而聯合晚報另外還有一篇新聞為綜合報導，因其內容與中央社日內瓦相去不遠，可能內容也來自中央社，只是拆成兩篇新聞形式處理。

綜合外電報導的有聯合報，綜合外電有可能直接來自 WEF 或中央社或其他，從新聞中看不出來。但因外電消息來源可能包括 WEF 網站所提供的豐富資料，因此，可論述的範圍較大。

表 14：國家競爭力新聞事件論述羅列表

編號	名稱	標題	論述	消息來源
1	WEF	United States in Second Place Behind Finland in Global Competitiveness Report	<ul style="list-style-type: none"> · The United States is in second position in the rankings, followed by Sweden, Denmark and Taiwan respectively. · If there is one lesson to be drawn from our exercise, it is that the strength and coherence of government policies have an enormous bearing on a country's ranking.said Dr Augusto Lopez-Claros, Chief Economist of the World Economic Forum. <p>Highlights</p> <ul style="list-style-type: none"> · Finland is the most competitive economy · Six European economies are ranked among the top ten · United Kingdom and Canada drop to 15th and 16th · Germany (13th) and France (26th) show slight overall improvement · Taiwan and Singapore, ranked 5th and 6th respectively · Japan's move up in the rankings · China falls in the rankings <p>.....</p>	WEF 組織內部的分析資料
2	中央社/日內瓦	世界競爭力報告 臺灣領先亞洲地區居全球第五	<ol style="list-style-type: none"> 1. 臺灣在亞洲、全球的排名 2. 分析全球前十名國家，多在北歐 3. 針對芬蘭、日本、韓國、中國解釋成長或衰退原因 4. 介紹 WEF 組織與調查方式 	WEF

編號	名稱	標題	論述	消息來源
3	中央社/日內瓦	全球競爭力科技指標台灣位居第三	1. 描述臺灣在兩類的評比指標與公共制度、貪污、總體經濟之評比指數的排名及與二〇〇二年排名比較 2. 描述日本、韓國、中國的公共制度、貪污、總體經濟評比指數與二〇〇二年排名比較及升降原因 3. 引用 WEF 首席經濟專家羅培茲卡洛斯的話，公共制度及政策在評比中佔相當比重	WEF
4	中央社/日內瓦	台海兩岸競爭力存在相當差距	針對臺灣和中國在每一個評比指數的排名做比較	WEF
5	中央社/華盛頓	中國競爭力排名因政府機構品質等因素滑落	1. WEF 首席經濟專家羅培茲卡洛斯指出：中國大陸排名下滑的原因 2. 外國投資者在中國大陸經商應注意的問題	WEF 全球競爭力報告發布記者會
6	中央社/	WEF 警訊大陸競爭力下滑 經建會：應分散風險	專訪經建會經研處處長邱秀錦：根據 WEF 發布中國大陸排名下滑，對台商的影響	經建會官員
7	聯合晚報	世界競爭力 科技研發創新 執行台灣第一	1. 臺灣、日本、韓國排名進步原因 2. 中國大陸退步原因 3. WEF 評比的國家有一〇二國	中央社/日內瓦
8	聯合晚報	我成長競爭力第五 世界經濟論壇公佈 芬蘭第一 台灣冠亞洲	1. 臺灣今年與去年的排名 2. 芬蘭今年與全年一樣擊敗美國為第一 3. 臺灣、新加坡、大陸排名升降原因 4. 全球十大排名以北歐為多	綜合報導
9	中時晚報	全球競爭力台灣第五	1. 簡述日本、韓國、中國盤排名升降原因 2. 簡介 WEF 組織與評比國家數	中央社/日內瓦

編號	名稱	標題	論述	消息來源
10	經建會經研處新聞稿	我國競爭力連年進步，居全球第五、亞洲第一	<ol style="list-style-type: none"> 1. 臺灣在全球成長競爭力的世界排行第五 2. 臺灣在亞洲競爭力的亞洲排名第一，與韓國、日本、泰國、中國大陸的排名 3. 臺灣的商業競爭力及評比指標與去年排名比較 4. 臺灣的成長競爭力及評比指標與去年排名比較 5. 加強我國政策措施有助提升臺灣競爭力 	WEF
11	中國時報	WEF：台灣成長競爭力 亞洲第一	<ol style="list-style-type: none"> 1. 臺灣成長競爭力指標全球第五亞洲第一 2. 臺灣和新加坡排名在前的原因 3. 商業競爭力全球排行 4. 說明成長競爭力今年的指標與去年的不同，臺灣何以名列第五 5. 全球十名國家，多在北歐 6. 亞洲國家排行順序 7. 中國大陸的名次和衰退原因 8. 行政院發言人林佳龍：政黨輪替後，臺灣評比排名優於輪替前 9. 朱雲鵬：臺灣目前的科技成就，仍需產學合作 	行政院發言人以及中央大學朱雲鵬教授
12	中國時報	兩項國際排名我成績均亮眼	<ol style="list-style-type: none"> 1. 比較 WEF 和 IMD 臺灣的排名 2. 比較中國大陸 WEF 和 IMD 的排名 3. WEF 和 IMD 兩者調查方式的差異 	IMD 教授來臺演講
13	聯合報	全球競爭力台灣上升至第五	簡述臺灣、新加坡、荷蘭、美國、日本及北歐國家的排名。	綜合外電

資料來源：本研究。

(二) 立委新聞分析

因立委具備有專業的財經背景，所以被認為其論述具備一定程度的可信度，當他針對某一論點進行論述，報紙援引之時，就容易讓閱聽人相信其論述。

二〇〇三年的 WEF 新聞中，值得注意的是兩位當時的財經立委李桐豪與劉憶如成為其中一個消息來源，本身也製造了新聞，與經建會之間產生了指標解讀的爭論，由於報導涉及更深入的指標分析，經濟日報與工商時報較專業的財經報紙才有出現更深入的報導。根據表 15 知道，並非每個報社都有報導這兩位立委所召開的記者會，聯合報和經濟日報是同時都有報導，中央社只報導了李桐豪立委的新聞，工商時報只報導了劉憶如立委的新聞，中國時報和兩大晚報皆無報導。

值得一提的是，經建會還特別對經濟日報十一月一日第四版「亞洲金融痛苦指數」進行說明，經濟日報十一月六日的社論標題為「正確面對全球競爭力排名之道」，回應了經建會的說明，事實上，這份說明稿也同時提供給立委做參考。

表 15：立委以 WEF 發布之內容召開記者會

資訊來源	新聞內容	版面	日期	備註
李桐豪立委辦公室	進步的國家競爭力 何必沾沾自喜	新聞稿	九十二年十月三十一日	
中央社	李桐豪從 WEF 報告質疑政府拖累國家競爭力		九十二年十月三十一日	李三十一日記者會
聯合報	立委：政府是競爭力的拖油瓶	綜合	九十二年十一月一日	李三十一日記者會
經濟日報	李桐豪 政府拖累台灣競爭力	經濟要聞	九十二年十一月一日	李三十一日記者會
劉憶如立委辦公室	民進黨製造話題快半拍 解決問題慢十拍	新聞稿	九十二年十一月三日	
聯合報	立委：金融痛苦指數 台灣亞洲之最	綜合	九十二年十一月四日	劉三日記者會
經濟日報	劉憶如：亞洲金融痛苦指數 台灣最痛	綜合新聞	九十二年十一月四日	劉三日記者會
工商時報	三年來金融痛苦指數等三項指標敬陪末座 劉憶如：政府施政 亞洲最差	焦點新聞	九十二年十一月四日	劉三日記者會
經建會說明稿	有關九十二年十一月四日經濟日報第四版「亞洲金融痛苦指數」說明		九十二年十一月五日	

圖表來源：本研究。

根據表 16，親民黨立委李桐豪三十一日召開記者會，列出民間部門多項排名往前的指數與細項，指出民間部門的競爭力進步，列出政府部門多項排名往後的指數與細項，指出政府部門的競爭力退步，並指出台商經商最頭痛的前五項問題中，多是政府部門的缺失。中央社、聯合報及經濟日報援引了李桐豪發布新聞稿的數字部分，並點出李桐豪個人的看法。這種從點出新的框架看事件，很多立委都有願意這樣做，也許李桐豪是搶在第一時間三十一日開記者會的立委。

在這裡有個很有趣的地方，經濟日報援引劉憶如立委記者會的新聞稿，經建會的說明稿直接針對經濟日報的報導回應，立委的解讀經過媒體報導之後，政府主管機關針對立委的意見，發新聞稿回應。

經建會的說明，簡單說，金融痛苦指數排名首位，主要因為貶值幅度大，如以股價跌幅而論，臺灣的跌幅仍低於日本。平均美人國民所得變動率亦因匯率的關係，若與一九九九年相較，減少幅度已縮小至 3.4%。失業率方面，經建會指出，近三年除韓國因持續推動公共服務計畫致使失業率改善外，其他三國失業率均有惡化現象。在政府債務方面，除列出與其他國家的比較外，也說明近三年債務增加原因為配合精省政策、九二一賑災、裁撤糧食平準基金、各項交通建設經費所致。經建會的這番說明稿，據悉是提供了立委和新聞媒體作為參考，但可惜的是政府單位的說明，新聞媒體並沒有作後續報導處理。

表 16：立委、報社、經建會之論述

名稱	標題	論述	消息來源
李桐豪立委辦公室	進步的國家競爭力何必沾沾自喜	1. 以多項排名往前的指數與細項指出民間部門的競爭力進步 2. 以多項排名往後的指數與細項指出政府部門的競爭力退步 3. 台商經商最頭痛的前五項問題 4. 指出整體競爭力排名往前，是民間企業的功勞，政府應有所警覺	三十一日記者會
中央社	李桐豪從 WEF 報告質疑政府拖垮國家競爭力	1. 指出民間部門排名在前的指數與細項 2. 指出政府部門排名在後的指數與細項 3. 李桐豪質疑政府能力	李三十一日記者會

名稱	標題	論述	消息來源
聯合報	立委：政府是競爭力的拖油瓶	1. 私部門指標表現亮眼 2. 公部門指標表現令人不敢恭維 3. 李桐豪說政府是拖累臺灣競爭力的最大力量	李三十一日記者會
經濟日報	李桐豪 政府拖累臺灣競爭力	1. 民進黨李正中，民進黨執政後，臺灣經濟有進步 2. 李桐豪開記者會反駁，政府部門評比指標比起民間部門相對遜色	李正中立委 李三十一日記者會
劉憶如立委辦公室	民進黨製造話題快半拍 解決問題慢十拍		
聯合報	立委：金融痛苦指數 臺灣亞洲之最	1. 劉以經濟學者專業知識指出一個客觀的比較數字 2. 金融痛苦指數：股市報酬、平均每人國民所得成長率都是負數字、債務餘額增加 3. 劉引用 WEF 政府赤字、銀行健全、經濟衰退預期排名皆在後 4. 籲扁跳脫幕僚提供數字的迷思，將精力放在解決問題上	劉三日記者會
經濟日報	劉憶如：亞洲金融痛苦指數 臺灣最痛	1. 過去三年，股市報酬是亞洲十國中倒數第二。 2. 過去三年，平均每人國民所得成長率也是亞洲十國中倒數第二，債務餘額增加是十國最多，失業率惡化是亞洲四小龍第一。 3. 政府效能在二〇〇三評比中，被馬來西亞與泰國趕上。 4. 劉呼籲扁不要被專業幕僚提供的數字騙了 5. 有關政策正確，劉舉兩兆雙星例子，就算尖端中的尖端政策成果，還是會造成高失業率	劉三日記者會

名稱	標題	論述	消息來源
工商時報	三年來金融痛苦指數等三項指標敬陪末座 劉憶如：政府施政 亞洲最差	1. 劉指出臺灣在金融痛苦指數、債務餘額、失業率都敬陪末座股市報酬、平均每人國民所得也只比日本好好數第二 2. 仔細分析 WEF 評比，主因是民間力量活潑，並非政府效能提昇	劉三日記者會
經建會說明稿	有關民國九十二年十一月四日經濟日報第四版「亞洲金融痛苦指數」說明	說明內容包括 1. 金融痛苦指數說明及與亞洲國家比較表 2. 平均每人國民所得變動率說明及與亞洲國家比較表 3. 失業率惡化之說明及與亞洲日小龍比較表 4. 政府債務說明及我國過去三年債務佔 GDP 比率變動表	

資料來源：本研究。

(三) 社論新聞分析

社論與論壇往往代表報紙的立場，從表 17 的時間點來看，工商時報十月三十一日社論和中國時報十一月一日及三日的論壇分別以「喜中帶憂看台灣總體競爭力全球第五」、「競爭力排名的迷思」、「總統選舉與國家競爭力評比」為標題，沈思排名背後所代表的意義。

針對這些喜中帶憂的社論，經建會在十一月十日主動發表一份由經建會副主委何美玥署名之「關於 WEF 競爭力排名」的說明稿，說明 WEF 對於國家競爭力調查所使用的方法，及每一年的評比指標的不同，試圖對輿論中負面的解讀進行控制。從表 18 中可以看出，工商時報、中國時報、經濟日報的社論或論壇，幾乎都是指出，臺灣在排名在前，雖值得欣慰，但是科技都以代工為主，對全球經濟產生的影響力很小，而中國大陸也正急起直追，應思考科技未來要朝向產學合作、自創品牌方式努力。也都指出，臺灣的競爭力排名往前都在民間部門，政府部門排名不高，政府部分不能選擇性公布數字，應正視數字帶來的警訊。

經建會何副主委的稿子中，列出我國成長競爭力的評比指標進步的名次，同時，也寫出 WEF 列出的我國弱勢項目，並說明我國政府卻有改進之處，但已改善部分，多發生在第二季及第三季，無法展現在二〇〇三年的績效當中。

另外，在 WEF 認為在台經商最令人頭疼的五個問題的前兩點，政策搖擺、政府不穩定，何副主委的說明稿也提出說明，「這項調查，是由企業經理人由 14 個問題中勾選，政策不穩定雖排名第一，但是是有 25% 的企業經理人對政策不穩定有疑慮，反觀之，有 75% 的企業經理人不認為如此」。

此外，經濟日報特別評論行政院發言人的談話：政黨輪替後，臺灣評比排名優於輪替前。該報指出，二〇〇〇年是政黨輪替，WEF 二〇〇〇年的資料「是引用前一年各國統計，但這只是少數項目，一是 WEF 當年向全球 7,000 多位專業人士問卷調查的結果，就引用項目而言，前者不到 22%，後者則高佔 78% 以上。…不能驟認二〇〇〇年之排名是政黨輪替前一九九九年的排名。」以上問題，何副主委的稿子中也說明了 WEF 的競爭力評比方式，更精確指出，二〇〇〇年的排名是以一九九九年及以前年份的統計資料，以及二〇〇〇年第一季的問卷調查資料為基礎。同樣，經濟日報指出，WEF 雖兩度調整評比項目和排名，但臺灣一九九九年排名第四，迄今未見修正，二〇〇三排名第五，發言人怎麼能說「政黨輪替後優於輪替前」。關於這點，經建會說明稿也解釋同一年為何有新舊排名。

表 17：社論、論壇、及經建會說明稿

媒體名稱	標題	消息性質	時間
工商時報	喜中帶憂看台灣總體競爭力全球第五	社論	民國九十二年十月三十一日
中國時報	競爭力排名的迷思	論壇	民國九十二年十一月一日
工商時報	總統選舉與國家競爭力評比	論壇	民國九十二年十一月三日
經濟日報	正確面對全球競爭力排名之道	社論	民國九十二年十一月六日
經建會說明稿	關於 WEF 競爭力排名	說明稿	民國九十二年十一月十日

資料來源：本研究。

表 18：社論或論壇或經建會說明稿之論述

媒體名稱	標題	內容
工商時報	喜中帶憂看台灣總體競爭力全球第五	<ol style="list-style-type: none"> 1. 臺灣能以科技指數領先令人振奮 2. 但科技業仍以代工為主，仍有許多地方仍必須改進 3. 中國大陸科技發展急起直追，其潛力不可低估 4. 政府單位表現需切實改進
中國時報	競爭力排名的迷思	<ol style="list-style-type: none"> 1. 行政院選擇性公布數字 2. 臺灣強項大都在民間科技部門 3. 臺灣弱項都在公共部門 4. 臺灣以外貿為導向，排名只有十六，不算太好
工商時報	總統選舉與國家競爭力評比	<ol style="list-style-type: none"> 1. 以 IMD 和 WEF 排名比較，指出排名只是參考，不需斤斤計較。 2. 提出國家競爭力取決於五大關鍵因素：總體競爭表現，經濟體質，成長潛力特別在科技方面，政府效能，政治風險。
經建會說明稿	有關民國九十二年十一月四日經濟日報第四版「亞洲金融痛苦指數」說明	<p>說明內容包括</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 金融痛苦指數說明及與亞洲國家比較表 2. 平均每人國民所得變動率說明及與亞洲國家比較表 3. 失業率惡化之說明及與亞洲日小龍比較表 4. 政府債務說明及我國過去三年債務佔 GDP 比率變動表
經濟日報	正確面對全球競爭力排名之道	<ol style="list-style-type: none"> 1. WEF 公布的排名值得欣慰但也有兩種聲音要質疑 2. 第一種政府官員聲音，以行政院發言人林佳龍說：政黨輪替後，臺灣評比排名優於輪替前。 3. 發言人所言，與實際 WEF 公布的時間與方式，不相符合。不能驟下此論點。 4. 第二種臺灣競爭力排名在前，為何外國直接投資不如韓、港、新。

媒體名稱	標題	內容
		5. 從 WEF 公布的出口競爭力相關排名都低，政府部門競爭力排名滑落，影響外商來台投資。 6. 排名在前高低只能做為參考，但評比指數必須作為檢討改進的指標。
經建會說明稿	關於 WEF 競爭力排名	分從五點說明 1. 競爭力評比方法 2. 同一年有新舊排名解釋 3. 我國競爭力的表現 4. 對「國內企業經營之困難」的解讀 5. 政府未來努力方向

資料來源：本研究。

(四) 經建會 WEF 新聞稿發稿流程

行政院經濟建設委員會，簡稱經建會，為我國重要的經濟政策及經濟分析智庫，也是世界經濟論壇組織在臺灣的對口單位。針對國外新聞稿或報告進入我國的流程，根據負責的研究人員表示，經研處每個研究員負責觀察的方向不一樣，因此，每個研究員會針對自己負責的方向進行分析解讀，以其負責觀察國家競爭力整體評比，他會先針對臺灣在今年整體國家競爭力的排名先做總覽，然後比較臺灣今年和去年、甚至近三年的排名，接著看今年和歷年的評比指標有何不同，再看亞洲和全球其他國家。基本上，仍是以臺灣為主軸。所以，受訪者認為研究員撰寫的新聞稿的原則應都是如此。訪談中也了解到經建會的新聞流程如圖 3：

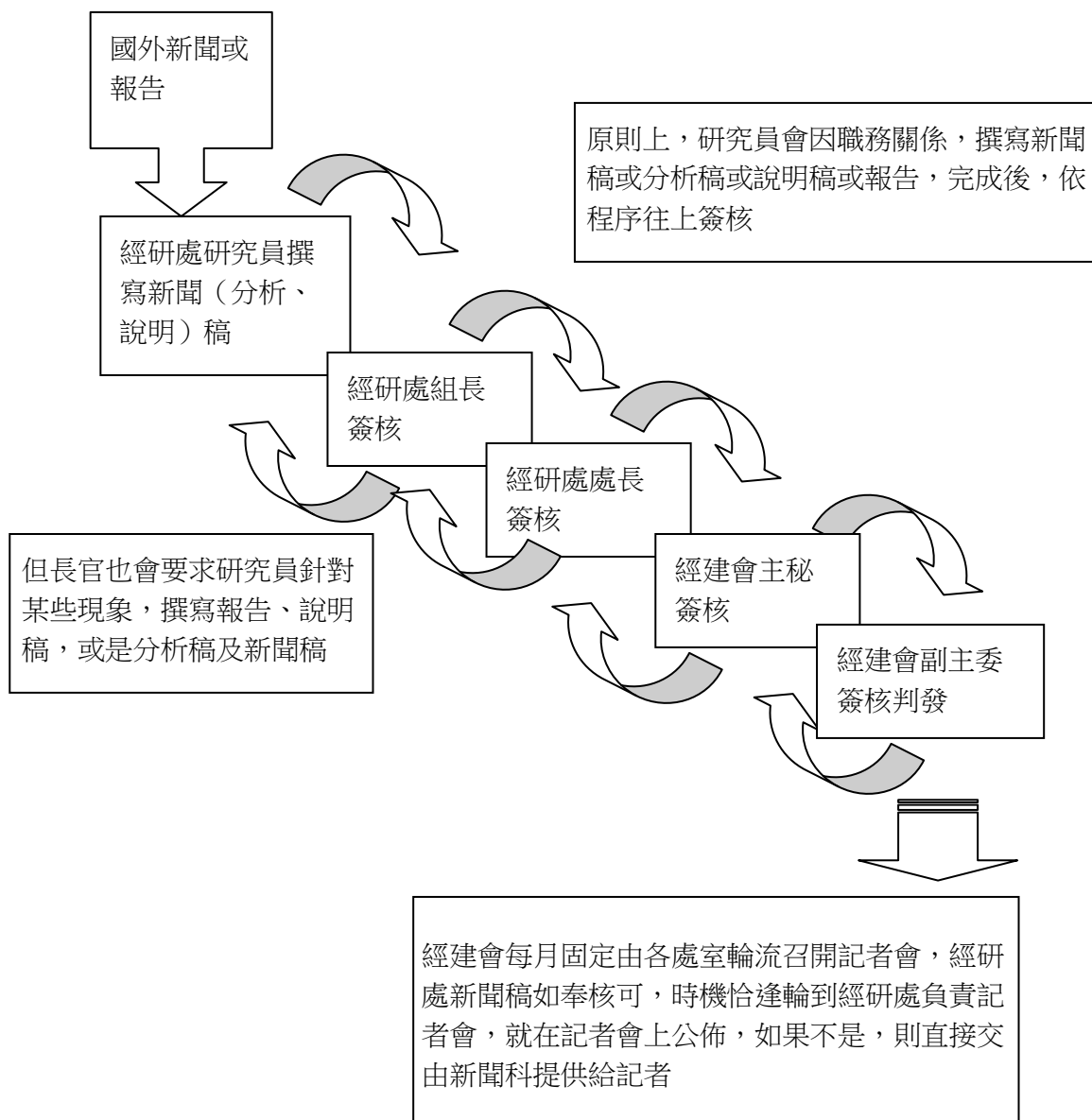


圖 3：經建會 WEF 新聞稿發稿流程

資料來源：本研究。

(五) 技術官僚、立法委員、以及政治人物使用 WEF 評比資訊的比較 (以二〇〇三年為例)

1. 技術官僚：

當時的經建會副主委何美玥特別撰寫了一篇新聞稿來說明 WEF 的評比資訊，「近日來媒體上不斷有質疑競爭力及政府表現的討論，造成政府行政部門的困擾與挫折」，故而提到「公共政策雖然是我國相對弱勢的項目，卻已經進步六名到今年的二十一名」因而特別強調政府的績效表現雖然不如企業，但是單純就政府部門的表現來說，政府的表現其實是進步的。另外，關於國內企業經營之困難，排在第一位「政策不穩定」，就調查所顯示的是有 25% 的企業經理人對政策不穩定有疑慮，但相對來說，「就是有 75% 的企業經理人不認為政策有不穩定的情形」。從這兩點看來，技術官僚除了盡量客觀中立使用 WEF 資訊外，也只能在事後替政府部門解釋，一位受訪者就如此說：

媒體要如何去使用評比資訊，經建會這邊完全不能控制，有時候媒體的報導、詮釋的方向會讓你大為吃驚。¹³

2. 立法委員：

親民黨立委李桐豪在 WEF 發佈成長競爭力報告後旋即召開記者會，指出在各項評比指標中，「民間表現亮眼，是向上提升的主要推力，…政府的無能反而成為國家競爭力的拖油瓶」，來強調臺灣的成長競爭力在全球雖然排名第五，可是政府部門評比指標相較於民間部門而言遜色許多，故我國成長競爭力受國際的肯定皆來自於民間的努力，所以如果政府的績效表現能夠提升，我國的國家競爭力絕對不僅於此，因此要求政府以此作為警惕、進而改善績效。

3. 政治人物：

就執政黨而言，在引用國家競爭力報告時，因為面對的是廣大的群眾，如果使用過細微的副指標，民眾也無法仔細瞭解體會，加上整體的成長競爭力指標名次耀眼，所以執政黨在宣傳施政績效時，只會使用成長競爭力該大項指標，「臺灣居全

¹³ 電話訪談取得資料。訪談對象：政府部門人員。訪問時間：二〇〇六年四月二十四日。

球第五」、「優於舊政府兩千年的第十名成績」、「連續兩年亞洲第一」等等；而反對黨同樣使用成長競爭力該大項指標批評政府，但在說明臺灣排名全球第五的解釋上，是「因為民間競爭力提高，反而是政府部門表現不佳」，並用不同時間的比較「與政黨輪替前的第四名比較，還是落後一名」來說明政府報喜不報憂地粉飾太平。

由上述三個消息來源的比較，我們可以發現即便事實數據只有一個，但是卻可以因為不同的詮釋，形塑不同樣貌的新聞稿，執政黨的政績表現可以運用「成長競爭力」在國際上排名名列前茅的佳績來宣揚，在野黨同樣也可以因為該「成長競爭力」的指標，以政府拖累民間作為批評的工具；民進黨可以因為排名優於政府兩千年的第十名成績來作為政績的表現，國民黨同樣也可以用比政黨輪替前的第四名落後一名來批評施政。但是，總括而言，這些論述還是圍繞著「成長競爭力」的單一指標而已。然技術官僚與立法委員則會進一步運用細部指標來評估，並用不同的詮釋方式來抓住閱聽人的注意力，技術官僚表明政府的競爭力雖然落後企業，但實際上仍是進步的；立法委員的質詢稿則強調政府的競爭力雖然是進步的，但仍落後企業很多。同樣一個事實或指標，經過不同的詮釋在民眾的腦海中就會浮現不同的形象，但總不會指鹿為馬扭曲事實，畢竟數據是無法改變的，這樣的資訊是無法被操控的。

（六）綜合討論

國家績效的新聞報導是可以操控的嗎？是誰告訴人民政府績效如何？透過不同媒體的詮釋進行交叉比對，我們最後藉由比較二〇〇三年到二〇〇五年經建會所發佈的新聞稿，以及三大報紙針對 WEF 所作的先驅報導（leading article）進行比較，可以有以下的討論。

1. 經建會新聞稿與三大報紙連續三年報導的比較

WEF 所發布的國家競爭力報告主要是客觀評比，以數據呈現不做任何的評論，更不會進一步對任何國家做特別的評估，一切評比資訊都是進入國內後加工再製，所以我們藉由比較經建會的新聞稿與三大報紙的先驅報導，來檢視媒體作為新聞守門員所應用的報導框架。

（1）二〇〇三年報導：

因為二〇〇三年評比指標的變更，所以將去年公布我國排名第三名變更為第六名，而今年則是進步到第五名。在經建會的新聞稿方面，經建會表示『我國的「成長競爭力」為世界第五，較去年排名進步一名。……以影響「成長競爭力」的三大指標觀察，公共政策雖是我們相對弱勢的項目，但已自去年二十七名進步到二十一名。』不僅讚揚我國的表現，同時亦檢討不足之處，是較為中立的新聞稿。

在中國時報的報導方面，當天所發布的新聞大致呈現了 WEF 的原始報告，提及世界各國的排名趨勢，包含芬蘭、美國、瑞典、丹麥等國家的排名，也提到亞洲地區各國的評比，而特別針對臺灣的部分，只提到了「臺灣在競爭力表現排名第五，領先新加坡及日、韓等國家，在亞洲獨占鰲頭」，並沒有提到臺灣競爭力表現不佳的指標，但在引用消息來源方面，除了有行政院發言人林佳龍表示「臺灣的評比排名遠優於輪替前」，也有學者朱雲鵬指出「臺灣目前的成就是早年耕耘的結果」，並非是執政黨的政績，可說是平衡的報導。

在自由時報方面，除了一如中國時報對 WEF 報告的呈現，提到世界各國的排名外，同樣也沒有特別提到臺灣政府績效不佳之處，但只有引用林佳龍的言論：「這證明政府拼經濟的成效逐步展現，民眾要對政府有信心」。

但聯合報則在當天完全沒有 WEF 的評比報告，直接用學者的評論取代了 WEF 的報告，質疑「競爭力第五，投資怎麼不來？」來強調臺灣在國際上的名列前茅，是因為「民間向上的力量，化解了政府向下沈淪的表現」。

(2) 二〇〇四年報導：

二〇〇四年臺灣的成長競爭力排名全球第四，較去年進步一名。經建會的新聞稿中就特別強調政府近年來的努力已受到國際的肯定。「技術是我國最具優勢的項目」，同樣也坦承「公共政策是我國相對弱勢的項目」，而進一步研擬改善的措施。

中國時報方面，一如去年的報導風格，忠實呈現 WEF 對各國排名的報告；自由時報則以頭版頭條的方式，大肆宣傳報導執政黨的政績，來證明臺灣是非常具有發展前景與競爭力，要那些在野黨「不要唱衰臺灣」；而聯合報則在二〇〇四年有了較完整性的 WEF 報告，但仍舊以「臺灣的公共部門相形較弱，特別是政策穩定性被視為臺灣商業的最大隱憂」來批評執政黨的政績。

(3) 二〇〇五年報導：

二〇〇五年臺灣的國家競爭力下滑一名，在經建會的新聞稿中發布我國今年的排名為世界第五，並指出「總體經濟環境指標退步八名係造成我國成長競爭力總排名滑落的主因」，並特別引用 WEF 首席經濟學家 Augusto Lopez-Claros 博士的評語，強調政府必須一直保持警醒，特別是公部門品質必須進一步改進。

針對排名落後的新聞報導，中國時報跟自由時報同樣都減少幅度與版面來報導 WEF 所發布的國家競爭力報告，中國時報指出經建會去年希望進步到世界第三的施政願景遭受挫折，自由時報更是有別去年的頭版頭條，落到三版以後中間的版面位置，以極少的篇幅來說明臺灣今年的競爭力為全球第五，對於退步的事實不加以贅述；聯合報則依舊以「政府表現拖累臺灣成長競爭力的表現」作為報導核心。

2. 根據以上三年的比較分析，我們可以發現下面三個現象：

- (1) 報紙只報導「成長競爭力」而忽視「企業競爭力」，政治人物引用該評比資訊時亦同：

在三大報紙上，不僅是先驅報導、連後續所有 WEF 的相關報導，都僅是觸及「成長競爭力」的指標，事實上 WEF 所發布的國家競爭力報告分做兩大部分，一部分為「成長競爭力」，另一大部分則是「企業競爭力」，但報紙媒體完全略而不談，政治人物不管是宣揚政績或是批評政府，在引用 WEF 報告時也都只談到「成長競爭力」，原因可能有二。第一，是為了要符合閱聽人的角度，『因為這三大報紙是綜合性的報紙，而非專業性報紙，所以要以讀者的角度出發，選擇性報導一般社會大眾可以理解的』，¹⁴只有在如工商時報、經濟日報等專業性報紙，是特別給企業人士閱讀的，才會提到他們所關心的「企業競爭力」，一般社會大眾在看綜合性報紙時，根本不需要、也不會去重視企業的競爭力。第二，『打政府比打企業容易』，¹⁵談到成長競爭力時有個具體可見的政府可以評論比較，而企業卻找不到實體對象可以抨擊，自然而然沒有人會去使用「企業競爭力」的指標。

- (2) 經建會的新聞稿較為完整，但是未考慮新聞性的表達：

我們在產製新聞的過程，所有的東西都盡量客觀中立，但是如果每年的新聞稿都是 WEF 公佈台灣排名第幾名，這樣的標題沒有變化，無法吸引觀

¹⁴ 訪談對象：媒體人。訪問時間：二〇〇六年四月二十四日。

¹⁵ 同註 14。

眾，這逼得政府必須選擇性發佈資訊，但是絕對不會放不好的資訊在標題，但內文還是會提起做到中肯的報導。¹⁶

經建會所發布的新聞稿若相較於三大報紙的報導，是較為完整的，除了針對各國的排名有通盤性瞭解，也會針對臺灣的「成長競爭力」與「企業競爭力」各項指標一一檢討，一方面說明我國的競爭優勢，同時也會虛心檢討最為弱勢的公共制度如何改進。若檢視三年經建會發布的新聞稿標題，分別為「我國競爭力連年進步，居全球第五、亞洲第一（二〇〇三）」、「我國成長競爭力再創高峰，排名全球第四（二〇〇四）」、「我國成長競爭力排名全球第五（二〇〇五）」，也可以驗證承辦人員產製新聞的過程，二〇〇五年雖然競爭力退步下滑，仍然不會放在標題當中，如此中規中矩的新聞稿，對於媒體的受用程度當然降低。

(3) 三大報紙有其新聞報導框架：

聯合報不管競爭力排名的進步或退步，始終緊抓住政府拖累成長競爭力作為批評政府的議題，來抨擊執政黨政府的績效表現不佳。相對的，自由時報也是不管排名的上升或下滑，用 WEF 的亮眼數據作為施政績效的依據，在進步時，就用頭版頭條大加讚揚，退步後，就轉為較小篇幅的報導，但始終不提起退步的事實。中國時報則是因為政治色彩趨中，雖然有時會因為當下的政治立場不同，使得報導框架有所轉變，但基本上還是採取較為中立的觀點。

肆、研究發現與結論

本文最主要的研究問題有三：一、WEF 年度競爭力評比資訊進入臺灣的路徑為何？有哪些新聞守門員？二、臺灣媒體如何獲得國家競爭力評比資訊？如何解讀之？三、政府單位在其中扮演什麼角色？是否能影響臺灣媒體解讀這類資訊？從上面的新聞分析當中，我們可以一一回答之。

¹⁶ 同註 14。

一、WEF 年度競爭力評比資訊進入臺灣的路徑為何？有哪些新聞守門員？

從圖四當中，我們可以看見 WEF 新聞產製的過程以及守門員的關係圖，新聞主要的消息來源是 WEF 總部，國內第一線接觸資訊的有三種守門人，經建會、研究機構以及媒體，其中立委本身一方面接受新聞，另一方面也可以成為新聞記者的消息來源，如果對照圖 2 的民主治理完整模型，我們可以發現基本架構是大同小異的，主要是看出政府機關並非單一的參與者，行政立法互動關係、政黨競爭的關係，都可能成為新聞媒體不同的消息來源。

二、臺灣媒體如何獲得國家競爭力評比資訊？如何解讀之？

從二〇〇三年到二〇〇五年資料當中，我們可以發現報紙報導有項特點，其一，報導數量依選舉年而增加，但是卻沒有依排名變動而變動；其二，中國時報最重視 WEF 的相關新聞，自由時報次之，聯合報最不重視；其三，有利的報導連年增加，但是不利報導會隨排名反向變動；其四，報紙媒體存在既有的政治色彩框架，自由時報傾向為執政者辯護，聯合報傾向對執政者質疑，中國時報色彩較不明顯；其五，政治人物重新包裝事實。

綜合而論，在援引 WEF 的評比指標排名時，報社新聞稿多引用兩大類及評比指數，少部分引用到細項，立委新聞稿及報社社論則討論到細項問題。這與新聞只是單純陳述事實，且必須在事實發生會立即報導，所以，援引只能綱要式報導，與最原始的 WEF 的新聞稿也是提綱挈領的表達各國排名內容，大致相符。立委與社論需要更詳細的細目，以觀察排名背後所代表的意義，所以，召開記者會或刊登時間都較晚，這可能是因為需要上網查看更細目的資料。

另外，解讀國外調查報告就像解讀民調一樣，每個立場的守門人解讀方式不同。單從新聞論述中來看，報社的守門人，會從消息來源的資料以及報社的屬性來選擇擬報導的內容。但不論消息來源來自於誰，第一段多先敘臺灣的排名，再點出排名在前的原因，而有的新聞會搭配與新加坡或中國大陸或亞洲其他國家的排名作說明。原則上，新聞本身都是以敘述各個國家總排名或指標、指數的排名為新聞內

容。這與新聞臨近性有關，閱聽人比較關心與自己週遭相關的新聞。綜觀來看，新聞的論述，除與臺灣有關外，多數內容不脫 WEF 的新聞稿範疇。

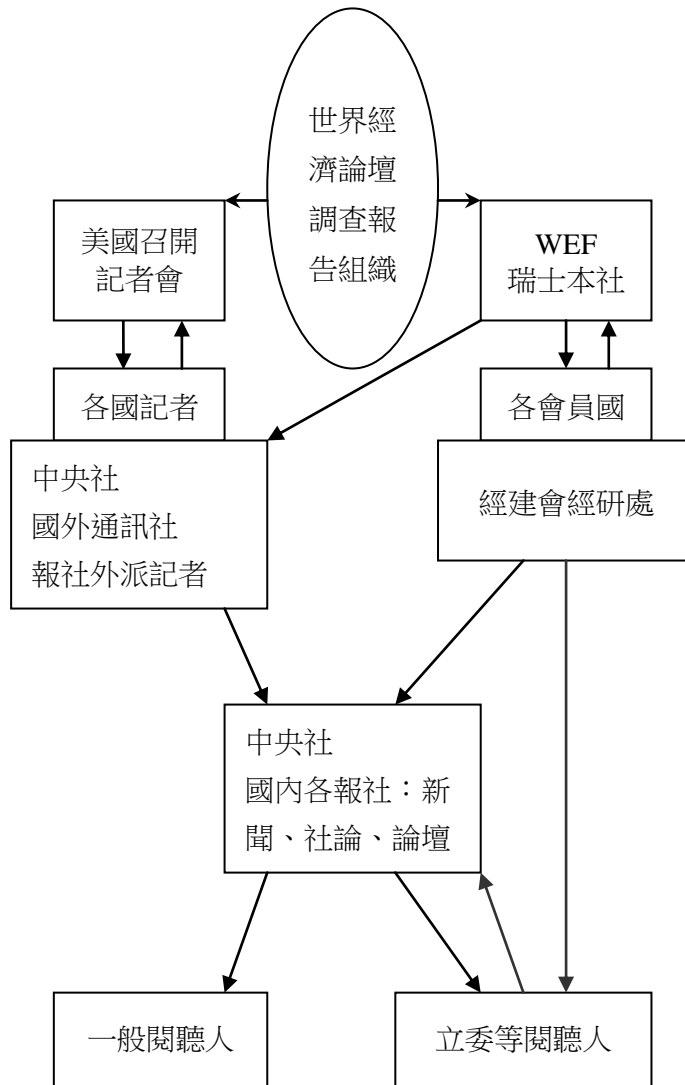


圖 4：WEF 新聞流程與守門人關係圖

資料來源：本研究。

三、政府單位在其中扮演什麼角色？是否能影響臺灣媒體解讀這類資訊？

基本而言，由於臺灣民主體制健全運作，政府行政部門壟斷 WEF 指標解讀權的現象並不存在，從圖 4 中我們可以知道，這樣的多元新聞價值是建構在兩個關鍵的機制上，一是憲政體制中的行政立法制衡，讓立法委員也能夠成為獨立的新聞守門人，透過媒體提供一般閱聽人，不同於行政部門的資訊，這過程中，行政立法部門在大眾傳播媒體上對話，同時提供一般閱聽人更多的資訊；另一方面，臺灣的媒體自由化及市場化的架構下，持有不同黨派的意見閱聽人都可以找到自己屬意的媒體，在 WEF 指標的新聞上，雖然它是確定的指標，就似其它大多數公共事務新聞，臺灣的三家主要報紙中的自由時報與聯合報有著十分鮮明的立場，中國時報則黨派立場不明顯，但是，不同黨派立場的人也都知道，有不同於自己立場的意見存在，這樣的架構下，一方面讓政府的相關資訊能夠得到不同的解讀，另一方面，媒體對於新聞內容的消息來源也不只政府一端，甚至國外新聞的部分，媒體工作者也有許多不同的消息來源，政府壟斷資訊的情況確實不存在。在上面這兩個機制的保護之下，臺灣公共事務的治理資訊，除非閱聽人選擇自己封閉且偏聽的人，不然，政府是難以完全壟斷消息的發佈與解讀的。

最後，如果站在公共管理者的立場，本文可以提供什麼樣的政府公關於行銷的實務建議？依照本研究文獻與資料分析的結果，作者願意提出下面四點實務建議：其一，民主治理的大環境中，行政部門無法壟斷資訊的前提下，公共管理者必須更多地學習以媒體重視公共事件新聞性的角度來進行對話，不只是站在專業的角度提供訊息而已，更重要的，公共管理者「媒體識讀」能力的培養，可以從引導公共管理者了解新聞守門員影響輿情的關鍵角色開始；其二，行政部門對於媒體報導內容的二度回應，常得不到媒體引用的原因，主要是因為該新聞的時效已過，新聞價值降低，主要就是行政部門的回應，缺乏足以創造第二輪新聞價值的內容，因此，民主多元社會中，行政機關需要更加敏感與即時回應，才能維繫與形塑政府的形象與政策立場；其三，當政治人物（部會政治首長或立法委員）使用政治衝突價值篩選的事件資訊，博上新聞版面的同時，公共管理者理性專業的新聞稿，相對起來就沒

有政治價值可言，當然，這也會被政務人員視為宣導績效不佳的證據。但是，這一點牽涉到公共管理者達成公共任務過程中，必須注意「專業責任」（responsibility）與「聽上級命令」（accountability）之間矛盾的倫理問題；其四、網路（包括社會網絡媒體）的發達，非新聞專業的新聞守門員可能更多元，更難以控制，這應該是公共行政下一波媒體識讀研究的焦點。

參考文獻

- 卜正珉（2003）。**公共關係：政府公共議題決策管理**，臺北：揚智。
- 全國法規資料庫（2000）。中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法，2002年5月25日取自**全國法規資料庫**，網址：
<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawHistory.aspx?PCode=G0320018>。
- 魯炳炎（2012）。**公益的價格：非營利行銷的理論與實務**，新北：韋伯。
- 黃俊英（2009）。政府行銷的理念與實踐。**文官制度季刊**，第1卷第4期，頁1-24。
- 陳敦源（2009）。**民主治理：公共行政與民主政治的制度性調和**，臺北：五南。
- Behn, R. D. (1994). How Public Managers Can Exploit the Biases of the Press. *Governing*, June: 80.
- Behn, R. D. (2001). *Rethinking Democratic Accountability*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Bevir, M. (2010). *Democratic Governance*. Princeton, NJ: Princeton University.
- Bingham, L B., T. Nabatchi, & R. O'Leary (2005). The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government. *Public Administration Review*, Vol.65 (No.5): 547-558.
- Boorstin, D. J. (1992). *The Image: A Guide to Pseudo-Events in America*. New York: Vintage Books.
- Box, R. (1997). *Citizen Governance: Leading American Communities into the 21st Century*. Thousand Oaks, CA: Sage Publication.
- Bryson, J. M., G. L. Cunningham, & K. J. Lokkesmoe. (2002). What to Do When Stakeholders Matter: The Case of Problem Formulation for the African American Men Project of Hennepin County, Minnesota. *Public Administration Review*,

Vol.62 (No.5): 568-584.

- Cook, T. E. (1998). *Governing With the News: The News Media as a Political Institution*. Chicago, IL: University of Chicago.
- Cooper, T. L. (2005). Civic Engagement in the Twenty-First Century: Toward a Scholarly and Practical Agenda. *Public Administration Review*, Vol.65 (No.5): 534-535.
- Curran, C. (1979). *A Seamless Robe: Broadcasting: Philosophy and Practice*. London: Collins.
- Dahl, R. A. (1989). *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University.
- Deacon, D., & P. Golding. (1994). *Taxation and Representation*. London: John Libbey.
- DeLeon, P. (1995). Democratic Values and the Policy Sciences. *American Journal of Political Science*, Vol.39 (No.4): 886-905.
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.
- Dryzek, J. S. (1989). Policy Sciences of Democracy. *Polity*, Vol.12 (No.1): 97-118.
- Dryzek, J. S. (2000). *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University.
- Ferejohn, J. A., & J. H. Kuklinski (1990). *Information and Democratic Processes*. Urbana, IL: University of Illinois.
- Frederickson, H. G. (1982). The Recovery of Civism in Public Administration. *Public Administration Review*, Vol.42 (No.6): 501-508.
- Fishkin, J. S. (1991). *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*. New Haven: Yale University.
- Gastil, J., & P. Levine. (2006). *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the 21st Century*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Gormley, W. T. Jr., & D. L. Weimer. (1999). *Organizational Report Cards*. Cambridge: Harvard University.
- Gunter, B. (2000). *Media Research Methods: Measuring Audiences, Reactions and Impact*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Hill, D. B. (1985). Viewer Characteristics and Agenda Setting by Television News. *Public Opinion Quarterly*, Vol.5: 340-350.
- Iyengar, S., & D. R. Kinder. (1987). *News That Matters: Television and American Opinion*. Chicago: University of Chicago.
- Koontz, T. M. (2005). We Finished the Plan, So Now What? Impacts of Collaborative Stakeholder Participation on Land Use Policy. *The Policy Studies Journal*, Vol.33

- (No.3): 459-481.
- Kurtz, H. (1998). *Spin Cycle: How the White House and Media Manipulate the News*. New York: Simon & Schuster.
- Lasorsa, D. L., & W. Wanta (1990). Effects of Personal, Interpersonal and Media Experiences on Issue Salience. *Journalism Quarterly*, Vol.67: 804-813.
- Lasswell, H.D. (1948). The Structure and function of Communication in Societ. In L. Bryson (Ed.), *The Communication of Ideas* (pp. 37-51). New York: Harper.
- Lee, A. S. (1991). Integrating Positivist and Interpretive Approaches to Organizational Research. *Organization Science*, Vol.2 (No.4): 342-365.
- Lippmann, W. (1992). *Public Opinion*. New York: Harcourt, Brace.
- March, J. G., & J. P. Olsen (1995). *Democratic Governance*. New York: Free.
- McCombs, M. E., & D. L. Shaw (1972). The Agenda-setting Function of Mass Media. *Public Opinion Quarterly*, Vol.36: 176-187.
- McLeod, J. M., L. B. Becker, & J. E. Byrnes (1974). Another Look at the Agenda-setting Function of the Press. *Communication Research*, Vol.12: 3-33.
- Meier, K. (1997). Bureaucracy and Democracy: The Case for More Bureaucracy and Less Democracy. *Public Administration Review*, Vol.57 (No.4): 193-199.
- Miller, H. T. (2006). Deliberative Public Administration. In G. Gjelstrup, & E. Sørensen (Eds.), *Public Administration in Transition*. Copenhagen, DK: DJØ F Publishing and McGill-Queens University.
- Morley, D., & K. Robins (1995). *Spaces of Identity: Global Media, Electronic Landscapes and Cultural Boundaries*. London: Routledge.
- Nabatchi, T. (2010). Addressing the Citizenship and Democratic Deficits: The Potential of Deliberative Democracy for Public Administration. *American Review of Public Administration*, Vol.40: 376-99.
- Negrine, R. (1996). *The Communication of Politics*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Powell, G. B. Jr. (1986). *Contemporary Democracies: Participation, Stability, and Violence*. Harvard University.
- Przeworski, A., S. C. Stokes, & B. Manin (1999). *Democracy, Accountability, and Representation*. New York: Cambridge University.
- Riker, W. H. (1982). *Liberalism against Populism: A Confrontation between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*. Prospect Heights: Wave-land.
- Riker, W. H. (1993). *Agenda Formation*. Ann Arbor, MI: The University of Michigan.

- Schumpeter, J. A. (1942). *Capitalism, Socialism and Democracy*. Harper Torchbooks.
- Sigal, L. V. (1973). *Reporters and Officials: The Organization and Politics of Newsmaking*. Lexington, Massachusetts: D. C. Heath and Company.
- Skocpol, T., & M. Fiorina (1999). *Civic Engagement in American Democracy*. Washington, DC: Brookings Institute.
- Waldo, D. (1981). *The Enterprise of Public Administration*. Chandler & Sharp Publishers, Inc.
- Walters, L., J. Aydelotte, & J. Miller (2000). Putting more public in policy analysis. *Public Administration Review*, Vol.60 (Issue 4): 349-359.
- Wanta, W. (1997). *The Public and The National Agenda*. Hillsdale, NJ: LEA.
- Weeks, E. C. (2000). The Practice of Deliberative Democracy: Results form Four Large-Scale Trials. *Public Administration Review*, Vol.60 (No.4): 360-372.
- World Economic Forum (2003). *The Global Competitiveness Report 2002-2003*. USA: Oxford University.
- World Economic Forum (2004). *The Global Competitiveness Report 2003-2004*. USA: Oxford University.
- World Economic Forum (2005). *The Global Competitiveness Report 2004-2005*. England: Palgrave Macmillan.
- White, D. M. (1951). The Gatekeeper: A Case Study in the Selection of News. *Journalism Quarterly*, Vol.7 (No.4): 383-390.
- Williams, A. (2005). Controversy: Media and the Administration. Retrieved Oct, 10, 2012, from:
<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A57268-2005Jan7.html>.

Who Tells People How a Government Is Doing? -- Government Performance, Public Information and Imported News “Gate Keepers”*

Chen, Don-Yun** Lu, Chi-Jung*** Sun, Wen-Show****

Abstract

The effectiveness of democratic governance depends on citizens' ability to utilize public information to discern the performance of their government. The problem is not only related to citizen competence but also to the communicative capacity of the media in a democracy. In this research, we utilized WEF's annual Global Competitiveness Report to reveal the process of international news communication to examine how various so-called new media “gate keepers” influence the outcome of news reports in the newsmaking process. Our research looks into three questions: 1, What is the path of WEF news being formed in Taiwan and who are the major “gate keepers”? 2, How do the local media acquire the WEF news and how do they reproduce it? 3, What role are governments playing in the process? Do their

* Earlier version of this paper was presented at the annual meeting of TASPPA 2006. We thank for different reviewers' revision suggestions.

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

*** Master, Department of Public Administration, National Chengchi University.

**** Master, Graduate Institute of Communications, Shih Hsin University.

involvements alter the content of the news? Do their activities reinforce or undermine the democratic process in Taiwan? Results show that major gatekeepers are the government, media, and research institutes. Media will add information about Taiwan to the news and, at the same time, use their partisan preferences in reproducing the news. Government actors do not have the dominant role in the process but will always be at the center of the news. Practical suggestions from this study are: (1) Media literacy is one of the critical competences for contemporary public managers; (2) More sensitive and real-time media response is needed in government public relations efforts; (3) There might be an ethical dilemma when professionalism and responsiveness clash with each other; (4) The rise of the Internet and social media should be on the top of academic exploration into the area of media and public administration in the future.

Keywords: democratic governance, government performance, public information, mass communication, gate-keeper, news media

員額評鑑對政府人事管理與 人力運用影響之研究

呂育誠*

《摘要》

隨著「行政院組織改造」啟動，並以精簡行政院所屬機關組織與員額為基本原則，使得員額評鑑不僅是重要配套作為，更會連帶改變各機關業務、編制，以及人員任職的權利義務，基於此，執行評鑑除了應考量技術層面的變動外，更應注意其對機關人事管理與人力運用的影響。本文主張員額評鑑的關切重點不只是機關人員數目增減而已，更重要的，是應將評鑑作為組織績效管理，以及人員知能與職能表現的整合機制，並且藉此發揮評鑑的積極效益，亦即將評鑑結果作為機關進行人事管理與人力運用的基本依據：一方面促使機關各項運作與政策目標更密切結合；另一方面也提供人員創新與自我提升的動力。

[關鍵字]：員額評鑑、人事管理、組織變革

投稿日期：102年12月06日；接受刊登日期：103年01月07日。

* 臺北大學公共行政暨政策學系教授。

壹、前言

民國九十九年二月三日，總統於本日同時公布中央行政機關組織基準法部分修正案、行政院組織法、行政院功能業務與組織調整暫行條例、中央政府機關總員額法（以下簡稱總員額法），接續在民國一〇〇年四月二十七日公布施行行政法人法，於是在法制到位後，攸關未來中央政府組織架構變革的「行政院組織改造」工程乃正式啟動。

本次組織改造雖然以精簡行政院所屬機關為重點，然而另一項相關且影響範圍更大的工作則是員額評鑑，因為不僅總員額法及相關法制規定機關需定期施行，且評鑑結果除了影響組織員額數之外，也會連帶改變機關業務、編制，以及人員任職權利義務。簡言之，員額評鑑將結合組織改造，成為未來各機關組織與人員管理變革的重要變數。

儘管如此，由於員額評鑑工作自民國一〇〇年才開始逐步推動，加上我國人事法制及運作方式均與其他國家不同，故不論實務界或學術界對其意涵認知仍未盡瞭解，若出現此情形，不僅可能使機關低估評鑑的重要性，更將使機關錯失評鑑可能對機關管理與人力運用帶來的改革契機。

本文主要內容有三：首先從法制面分析員額評鑑的意涵與執行特性；其次從近年績效評量轉化為績效管理的趨勢，探討評鑑與績效的關連性；最後則提出以績效為導向的評鑑策略思考。筆者認為員額評鑑不只是字面上人員數目的增減，更重要的，是藉此連結組織管理與人力運用的策略思維，從而發揮更積極而建設性的功能。

貳、員額評鑑法制與執行特性分析

我國政府機關辦理員額評鑑起始甚早，自民國六十八年起，行政院即要求所屬各機關注意員額編制與人力運用問題，並據以訂頒相關行政命令，如行政院暨所屬各機關組織員額評鑑實施要點（民國七十一年一月七日，已廢止）、健全機關組織功能合理管制員額作業要點（民國八十五年九月十七日，已廢止）、行政院及所屬

中央各級機關員額管理要點（民國九十八年八月二十一日，已廢止），並於民國八十九年起由當時人事行政局邀集行政院秘書處、行政院主計處、行政院研考會，以及外部學者專家成立「行政院人力評鑑服務團」，對人力或員額有較大變動的機關進行實地訪查。然而因為相關措施位階不高，且涉及問題繁複，故僅能選擇性的施行。此情形一直到民國九十九年二月三日，總員額法公布施行後，始進入全面推動的階段。以下本文將歸納現行相關法制，以及值得注意的問題焦點。

一、現行員額評鑑相關法制

（一）總員額法

總員額法第一條規定：「為管理中央政府機關員額，增進員額調配彈性，提升用人效能，特制定本法」。同時，本法所指中央政府機關員額，涵蓋總統府、五院在內的中央各級機關，以及五類不同任用方式的人員¹（第二條、第三條），於是除民選人員、政務官、軍職人員、公立學校教職員等中央機關人員，便都在本法影響範圍中。至於本法關於員額評鑑的內容，歸納如下：

1. 各機關應定期評鑑所屬人力之工作狀況，並依相關法令對於不適任人力採取考核淘汰、資遣、不續約、訓練、工作重新指派等管理措施。（第八條第一項）
2. 機關新增業務時，應先就所掌理業務實際需要及消長情形，調整現有人力之配置；有下列情形之一者，其員額應予裁減或移撥其他機關：(1)機關或內部單位裁撤或簡併者；(2)業務及功能萎縮者；(3)現有業務由民間或地方辦理較有效率或便利者；(4)完成國家重大建設、專案業務或計畫等階段性任務者；(5)實施組織及員額評鑑所為裁減或調整移撥員額之決議者；(6)實施分層負責、逐級授權，或推動業務資訊化、委任、委託、外包及運用社會資源節餘之人力者；(7)其他因政策或業務需要須為裁減或調整移撥之情事者。（第八條第二項）

¹ 本法涵蓋人員除了公務人員外，尚包括醫事人員、聘任人員、聘僱人員、駐衛警察、工友（含技工、駕駛）、司法院及所屬機關職員（含法警）、法務部所屬檢察機關職員（含法警）、警察、消防及海岸巡防機關職（警）員等。

3. 一級機關每兩年應評鑑所屬二級機關員額總數之合理性；二級機關每兩年應評鑑所屬三級機關員額總數之合理性。員額合理性之檢討，應特別著重機關策略和業務狀況配合程度。（第八條第三項）

上述條文不僅規定各機關應定期施行員額評鑑，更具體列出評鑑結果的後續作為，因而使評鑑的輪廓更為清晰，此外，更由於本法明文規定機關員額總數最高限為 173,000 人（第四條），²因而員額評鑑的影響力不言可喻。

（二）中央政府機關員額管理辦法（以下簡稱管理辦法）

本辦法係依總員額法第九條第一項規定所訂定，作為中央各機關（司法院、國營事業機構除外）員額控管的執行標準與依據。其中與員額評鑑有關規定如下：

1. 各機關因業務推動所需之預算員額，應本撙節原則，考量施政優先順序、實際業務消長、組織設置情形及機關人事費或用人費可支應程度，核實配置。
2. 有符合下列情形之一者，報請該管一級機關核定後，實施跨機關員額總量管理：(1)職掌業務或管轄事務屬性相同或相近；(2)管轄事務不同，而轄區相同，且人力性質可相互調任運用；(3)業務具有高度協調聯繫關係，或基於業務共同目的之達成，在業務上得分工辦理；(4)配合政策或組織調整需要，跨機關統籌運用人力較具效益。（第八條）
3. 各機關所需預算員額，經檢討該機關現有業務優先緩急調整、資訊化、行政程序簡化、去任務化、地方化、法人化或委外化等方式，可由原配置人力調整運用，不得增加年度預算員額（第九條第一項第二款）
4. 各一級機關、二級機關對所屬機關之員額評鑑，依下列方式辦理：(1)一級機關每兩年應評鑑所屬二級機關人力之工作狀況及員額總數合理性，並應著重機關整體策略與未來業務發展狀況之配合程度；(2)二級機關每兩年應評鑑所屬機關人力之工作狀況及員額總數合理性，並應著重機關整體策略與未來業務發展狀況之配合程度。（第十五條）
5. 本辦法自中華民國九十九年四月一日施行。（第二十六條）

管理辦法除了進一步規範了員額評鑑的原則與標準外，也同時詮釋了評鑑的施行重點：第一，員額不僅與個別職務、工作內容相關，也要與施政方針、業務消

² 立法院通過本法時尚附帶決議要求機關員額未來應於五年內降為 160,000 人。

長，乃至人事預算等整體因素合併考量；第二，員額評鑑是跨機關、跨層級，同時兼顧過去與未來的綜合評量；第三，員額評鑑已經開始施行。

（三）其他法制

總員額法與員額管理辦法固然具體規範了評鑑內容，但下列法制則更增加了員額評鑑影響力，具體有下：

1. 中央行政機關組織基準法（以下簡稱基準法）。本法提供了中央行政機設置與變革的基本原則，其中第十三條規定：「一級機關應定期辦理組織評鑑，作為機關設立、調整或裁撤之依據」。組織進行評鑑，員額編制勢必是重要考量項目。
2. 行政院組織法。民國九十九年二月三日公布施行的行政院組織法，將行政院所屬各部會（中央二級機關）由 37 個精簡為 29 個，組織變革除了要符合前述基準法規定而進行組織評鑑外，自然也會牽動員額配置。
3. 行政院人事行政總處組織法。行政院人事行政局改制為行政院人事行政總處（以下簡稱總處）後，職能內容也進行調整，其中第二條第一項第四款賦予總處「機關員額管理之研析、規劃、監督、評鑑與有關法令之研擬及解釋」。
4. 地方行政機關組織準則。本準則雖然並非前述政府組織改造內容，然而卻已明定「地方行政機關應定期辦理組織及員額評鑑，作為機關組織之設立、調整或裁撤及員額調整之依據」（第二十七條）。簡言之，員額評鑑範圍除了中央機關，也涵蓋地方機關。

上述法制除了使員額評鑑有法定主管機關外，更擴大了評鑑的影響範圍：其一，員額評鑑不僅與人員任用與人事管理有關，也會連帶影響組織編制的調整；其二，基於我國中央與地方人事行政體系一體的特性，當員額評鑑機制具體化且實際執行之後，地方行政機關也自然會有員額評鑑的壓力。³

³ 特別是改制後的「五都」，其組織編制與人力結構均有大幅變動，故更需進行員額評鑑。

二、員額評鑑執行方式

除了具有法制依據外，員額評鑑在執行方式上也有相當獨特性，⁴以下根據總處於二〇一二（民國一〇一年）二月二十日所公布之「修正員額評鑑各類書面資料參考格式」中之「行政院辦理（二級主管機關名稱）實地員額評鑑計畫參考格式」，以及中央政府機關辦理員額評鑑作業注意事項（行政院人事行政局一〇〇年十月二十八日局力字第一〇〇〇〇五六五〇六一號函訂定），分別從程序面與內容面分析本次員額評鑑的特性。

（一）程序面

依據總員額法第八條規定，本次評鑑在程序上是採「由上而下」方式，即一級（院）機關評鑑二級（部、會）機關；而二級機關接受評鑑前則需先評鑑所屬機關。其中要點摘述如下：

1. 辦理所屬二級機關之員額評鑑作業，以實地評鑑為原則，書面評鑑為例外。
2. 評鑑實際執行工作係由評鑑小組執行。本小組成員是由評鑑機關、相關機關代表及相關專業領域學者專家等組成的任務編組。
3. 受評機關（二級機關）應於評鑑開始前完成對所屬機關之評鑑，並將辦理所屬機關之評鑑情形及員額配置合理性檢討，納入受評書面報告，並於評鑑十日前提出受評書面報告送評鑑機關分送評鑑小組先行審閱。
4. 評鑑小組應依評鑑計畫內容進行評鑑；評鑑結束後評鑑小組成員應填具評鑑意見表送交評鑑機關。
5. 評鑑機關應依評鑑小組所提出之發現與建議，撰擬評鑑結論初稿，並邀集評鑑小組成員、受評機關、評鑑結論初稿內容所涉及之其他機關進行會商後，提出評鑑結論，經行政院核定後，函送受評機關執行。
6. 受評機關應依評鑑結論所列各項建議事項確實改進，每半年將執行情形函送評鑑機關管考；評鑑機關得視受評機關填報之執行情形，邀集原評鑑小組成員進行追蹤評鑑。

⁴ 相關作法請見行政院人事行政總處（2010）「員額評鑑服務專區」內容。

上述評鑑執行情序值得注意的特性有下：

- 第一，除了評鑑機關與受評機關外，外部學者專家也是重要參與者，並可發揮一定影響力。
- 第二，評鑑結論提出前，受評機關除了要提出書面受評資料，也要藉由實地訪查、會商等方式，向評鑑機關與評鑑小組說明並溝通本身意見。
- 第三，評鑑結論提出後，受評機關除了要確實執行外，也要接受評鑑機關與評鑑小組的追蹤管考。

（二）內容面

由於本次員額評鑑以實地評鑑為主，故評鑑對象自然是決定評鑑結果的關鍵。筆者歸納其中要點有下：

1. 評鑑機關得要求受評機關提供員額評鑑相關資訊，受評機關提供之員額評鑑資訊，以最近三年為原則。
2. 評鑑小組應參考員額評鑑計畫之評鑑重點，選擇受評機關人員進行面對面訪談；受評機關人員於受訪人員接受訪談時，應行迴避，並不得有其他影響訪談之行為。
3. 評鑑機關應將評鑑結論分別納入員額評鑑結論分析情形統計表。本表對於員額處理方式包括裁減員額、移撥員額、調整員額、簡併組織、調整業務功能、改進流程、四化（含去任務化、地方化、行政法人化及委外化）、運用志工、處理不適任人員及其他等項目。
4. 評鑑蒐集資訊主要分為八大面向，即組織、業務、人力、財務、工作方法與流程、業務委託民間辦理、非典型人力進（運）用及管理，以及其他。每一面向再包括若干項目，如表 1 所示：

表 1：員額評鑑蒐集資訊範圍

	主 要 評 鑑 資 訊 項 目
組織面	1. 機關現況分析 2. 一級業務單位（含地方分支機關或派出單位、經行政院核定視同業務單位之輔助單位）設置情形 3. 一級輔助單位設置情形 4. 任務編組設置情形 5. 內部單位層級區分情形 6. 配合行政院組織調整情形
業務面	1. 機關業務重點 2. 各單位業務消長情形 3. 與其他機關業務之相互關係 4. 業務辦理方式之檢討 5. 配合行政院組織調整之業務移入或移出情形 6. 其他擬瞭解之機關業務推動情形
人力面	1. 機關員額整體情形 2. 機關員額配置情形 3. 機關員額運用情形 4. 機關人力結構 5. 聘僱人員進用情形（不含職務代理之聘僱人員） 6. 配合行政院組織改造，機關員額及人力變動、調整情形 7. 其他涉及機關人力配置及運用之重要問題檢討
財務面	1. 近三年度機關預算編列數及執行數 2. 人事費編列情形 3. 人事費運用情形 4. 用人成本
工作方法 及流程面	1. 行政流程及工作簡化 2. 資訊化及其他人力替代措施
業務委託 民間辦理	1. 近三年檢討委外辦理情形 2. 業務委外前後，其公共任務執行情形、人力配置消長情形及經費編列情形 3. 業務委外後之效益 4. 機關於業務委外過程中，其履約管理及內部控制辦理情形。
非典型人力 進（運）用 及管理	1. 非典型人力進（運）用情形 2. 非典型人力管理情形 3. 非典型人力（包含臨時人員、勞動派遣、勞務承攬）之效益評估 4. 其他擬瞭解機關運用非典型人力之情形。
其他	由受評機關就對機關人力配置及運用具有重要影響之因素及事項自行檢討提出，並以三項為限。

資料來源：行政院辦理（二級主管機關名稱）實地員額評鑑計畫（參考格式）（行政院人事行政總處，2010）。

上述評鑑內容值得注意的重點有下：

第一，員額評鑑不只是評鑑「人員數」或「人員編制」而是包括了與員額有關的組織與工作等層面。

第二，受評機關應將過去三年資訊一併提供參考，而非只提供當前資訊。

第三，評鑑結果會立即影響員額配置與相關人力運用。

三、從個人到組織的綜合評量

若從字義觀之，員額評鑑應該只是「數人頭」的工作而已，即評估機關現有人員數額是否應予增加或減少，但是從上述法制與執行方式的歸納，本次評鑑似乎是對組織與人員進行全面性的檢視，以下分別從評鑑範圍、執程序，以及結果運用三層面分析之。

（一）評鑑範圍——擴及組織運作各因素

儘管員額數是評鑑主體，但是決定員額數的因素卻涵蓋了機關組織、業務、人力、財務、工作流程與方法，以及其他有關組織運作表現（表 1）。換言之，評鑑小組所蒐集的資訊，不僅包括個別人員的工作內容，也及於過去三年來組織整體業務推動狀況，甚至於未來可能會採行的人力運用方針，例如是否採行「委外化」、電子化，或業務可能的消長…等，亦即任何可能影響員額的因素，都可能納入評鑑範圍。

（二）執程序——兼具由上而下與由下而上

整個評鑑程序乃是「由上而下」的，即一級機關評鑑二級機關、二級機關評鑑所屬機關，最後再由一級機關作成決定；另外，各評鑑指標內容呈現則是「由下而上」的，即各受評機關都要根據八項資訊蒐集範圍（表 1），以爭取評鑑小組的認可，然而這種雙向執程序卻使評鑑工作變成「普遍性」與「特殊性」兩對立因素的權衡：一方面，各機關必須盡量將各項條件轉換成表 1 的普遍性內容，以期能與其他機關相互比較；另一方面，各機關也要根據表 1 項目盡量呈現出特殊性，以能爭取最多員額。

(三) 結果運用——以員額精簡為原則

儘管評鑑結果應當會包括增加與減少兩類結果，但是由於總員額法已經設定了員額上限，故除非能提出極重要的理由，否則難以增加員額；不僅如此，即便不想增加員額，也可能面臨在總額管制下，其他機關提出請增員額要求後，對本機關員額所可能產生的排擠效應。亦即機關要證明現有組織、業務、人力、財務、工作流程等運作狀況是適當且必要的，才可以維持現有員額，否則，就要依員額評鑑結論分析情形統計表內容，採行精簡措施。

基於上述三層面，員額評鑑對於各機關公務人員的意義，就不只是消極的配合上級指示提供相關資訊，或是協助評鑑工作順利執行而已。相對地，是其既有工作方式、步調，以及成果等各層面，都要接受檢視評比，同時評鑑結果也將回饋至機關與個人，以作為改進其職務內容與執行方式的管理依據。簡言之，員額評鑑除了技術層次的「業務」之外，更具有改變組織既有管理方式，以及人員權利與責任內容的策略意涵。

參、納入績效管理意涵的評鑑策略

從前文分析可知，今日員額評鑑內涵事實上是員額控管，甚至是精簡為目標，故其對機關人力運用而言，自然不應只是執行一項人事作業或規定而已。事實上，近年學界對公務人力績效評量（performance appraisal）的界定與運用，也不再視為是個別議題，而是納入整體組織績效管理（performance management）策略中。本部分便將歸納分析此概念意涵，並將其與我國員額評鑑相結合。

一、績效評量的再定位

由於評價組織運作最直接的標準，就是運作過程的「3E」，即效率（Efficiency）、效能（Effectiveness），以及經濟（Economy），故早期公部門人員的績效評量也是以此為基礎來執行，也就是觀察組織運作各階段中，3E 因素的表現情形，再與原先政策方針或要求相比較來決定結果，如圖 1 所示：

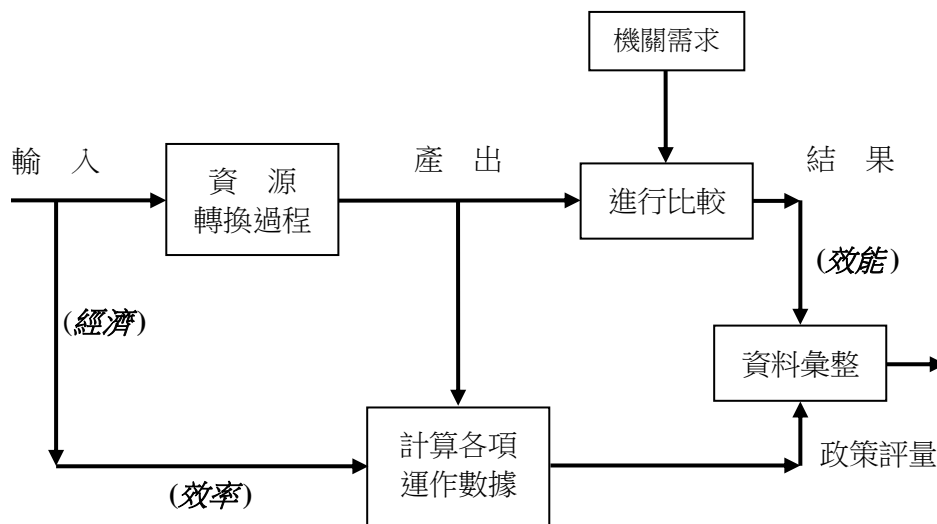


圖 1：傳統績效評量流程與重點

資料來源：Boland & Fowler, 2000: 426.

圖 1 顯示人員若能在組織運作過程中符合 3E 的標準，就是具有績效的表現。然而隨著政府事務日益複雜，以及人員重要性的肯定，前述純粹考量運作程序的績效觀點乃需要納入更多的考量因素，包括組織運作各環節間的互動關係，以及政策結果與影響…等（Boland & Fowler, 2000: 431-435）。

當評量範圍擴大，且更重視各因素間的動態關係時，績效不確定性與變動性自然相當增加，因為機關政策目標固然會決定績效評量重點，但人員本身能力、意願等因素的影響力也不應忽視，因此組織與人員兩因素乃成為今日績效評量的兩大重點：

（一）組織面

組織是績效評量的基本範圍，而圖 1 的運作流程也仍是評量的重點，所不同者，今日更強調因素的差異性，以及運作結果的影響。就前者而言，因為組織運作不同階段的因素各不相同，故評量時應進一步思考下列（Shafritz, Rosenbloom, Riccucci, Naff, & Hyde, 2001: 277-281）：

1. 每一運作階段所賦予人員工作的內容，包括工作性質、目標…等。
2. 每一階段均應區隔彼此的重要性與優先次序。

3. 前述各項考量都應轉化為多元的績效指標。

就後者而言，組織運作的 3E 常取決於最後結果表現，因此自然也應納入績效評量，具體範圍如下（Holzer & Yang: 2004: 17）：

1. 機關確實履行任務程度。
2. 組織運作過程產生考慮不周或非預期影響情形。
3. 回應外界民意程度。
4. 與外界民間團體互動情形。
5. 機關適當遵守法令規範程度。
6. 機關生產力。

筆者認為上述因素差異性與結果因素的考量，意味著績效評量應不僅只呈現客觀數據，也要能反映組織實際情形與政策需求。

（二）人員面

人員不只是產生績效資訊的單元，其個別差異更會影響評量結果。值得注意的是，個人接受績效評量時，不論是從過程面或結果面觀察，雖然都是工作有關的行為或表現，但影響此行為或表現的原因，卻可能來自於內在因素（如個人原有條件）與外在因素（如外在的要求）。例如某員工績效表現差，可能是因為個人條件不足以勝任工作，但也可能是機關給予不當要求或資源不夠所致。對此現象，Teodorescu（2006）以「職能」（competence）與「知能」（competency）來區隔：職能指人員從事工作所需具備的知識、技能（skill），或是能力（ability）；而知能則指人員原先具備的生理與心理條件，兩者運用於績效評量的考量差異如表 2 所示：

表 2：績效評量與知能及職能的關係

基於知能的績效評量	基於職能的績效評量
<p>探討個人知能所涵蓋的行為、技能、知識、特質（attributes）等因素所形成的整合架構及關係。</p> <p>上述架構中的各因素也要進行分類，並區隔出個別因素的重要性與優先次序。</p> <p>探討個人知能表現與訓練、任用，以及所從事計畫與工作流程間的關連性。</p>	<p>探討個人在組織、部門、團隊，以及個人擔任職務時，是否合乎要求，並且能一致性地達成目標。</p> <p>個人從事工作所運用的技能與知識與產出結果間的關連性；並要考慮所處環境是否提供必要且穩定的支持。</p> <p>探討職能表現的重點在於：1.人員是否瞭解外界對其工作期望；2.外界是否提供人員具體評量指標；3.人員是否自組織獲得足夠資源以達成目標；4.組織人事管理制度是否提供足夠的引導，使人員可以達成目標或要求。</p>

資料來源：Teodorescu, 2006: 29.

區隔知能與職能概念，使人員面的績效評量更能釐清問題的根源：人員特定績效表現可能取決於原先人員資格設定的正確性（知能），也可能與組織提供人員履行職責所需資源充分程度（職能），具有密切關係。

綜合組織面與人員面的觀念轉變，筆者認為今日績效評量雖然仍是蒐集或測量人員的行為表現，但考量的廣度與深度則更重視組織與人員特性：就組織而言，應該基於不同權重、次序、以及目標需求來調整評量焦點，使其兼顧整體性與個別性；就個人而言，則是要區隔績效是內在或外在因素所導致，以期採取適當的因應或調整行動。

二、績效評量的詮釋與運用

當評量範圍擴大，不僅蒐集資料變多。各個資料也更無法單獨評量或運用，因為在組織整體系統下，資料間都是相互影響甚至形成助力或阻力，例如職能與知能在概念上雖然可以區隔，但特定績效表現卻不易區分何者發揮較大影響力（Teodorescu, 2006: 28-29），基於此，績效評量乃需結合管理作為，即一方面超越

個人層次，而擴大至關切機關各層次的績效表現；另一方面則是將績效評量融入管理作為中。以下分述之。

（一）擴大績效評量關切範圍

雖然績效評量的基本觀察單位仍然是個人，但是在評量資訊擴大後就可依需要進行組合，以因應管理需求。例如 Townley、Cooper 與 Oakes（2003）等人主張績效評量目標應在於追求整體組織管理的「合理化」（rationalization），亦即運用績效評量與管理，來帶動組織對本身核心業務（core government business）、使命（mission）、目的（goals）、結果（outcomes）、策略（strategies）等的定位：一方面，核心業務可經由層層區分，最後轉化為績效評量與管理的指標；另一方面，藉由各層次績效評量與管理來調整政府核心業務。此間關係如表 3 所示：

表 3：進行績效評量的配套考量

類別	觀察焦點
政府核心業務	政府運作或成立的基本業務為何？
使命	1.業務主管機關的整體意圖（purpose）為何？ 2.顧客對象為何？
目的	機關須達成或實踐的使命內容為何？
結果	機關應期望獲致什麼工作成果？
策略	機關應採行何種途徑以確保能達成目標？
績效評量	對於預期成果，機關應達成何種程度？
績效管理	機關人員期望的成果為何？支持人員達成的力量為何？應達到何種程度？

資料來源：Townley, Cooper, & Oakes, 2003: 1052.

除了組織內部運用外，績效評量甚至可以延伸至跨部門（組織），甚至於組織外部，均可納入並作為設定組織與外界利害關係人互動合作的考量依據，例如針對組織績效表現較弱勢部分尋求外界協助、或是將組織對外行銷溝通的內容中，也就是績效表現較佳的項目作為行銷素材（Melkers, 2006: 74-78; Herranz, 2009: 448）。換言之，擴大評量範圍將使績效評量成為績效管理，並成為組織運作的考量項目。

(二) 賦予積極管理意涵

若可以將績效評量關切範圍擴大並成為組織運作的指引，則其作用自然也不僅是消極的測量行為，更可以成為管理的項目。此觀點可以從組織流程角度說明之：以前文圖 1 為例，原先績效評量的作用，主要是測量組織運作過程各階段的 3E 表現，但是當評量範圍擴大，則管理者除了可將其納入組織運作考量，也可以用來整合不同因素的平台，例如政府機關運作除了要設定本身目標外，尚要回應來自政府體系內部的法制、政策…等，以及政府外部的民意、利益團體…等的要求，這些不同性質因素若能轉化成不同績效評量指標，並據以制定各項監測與改進作為，則有利於管理者進行通盤考量，以及同仁的行動配合（Saltmarshe, Ireland, & McGregor, 2003: 448- 451）。簡言之，績效評量可作為促使同仁隨時調整本身認知與行動，以符合組織目標或整體需求的助力（或壓力）。

上述觀點可再用圖 2 來具體呈現：

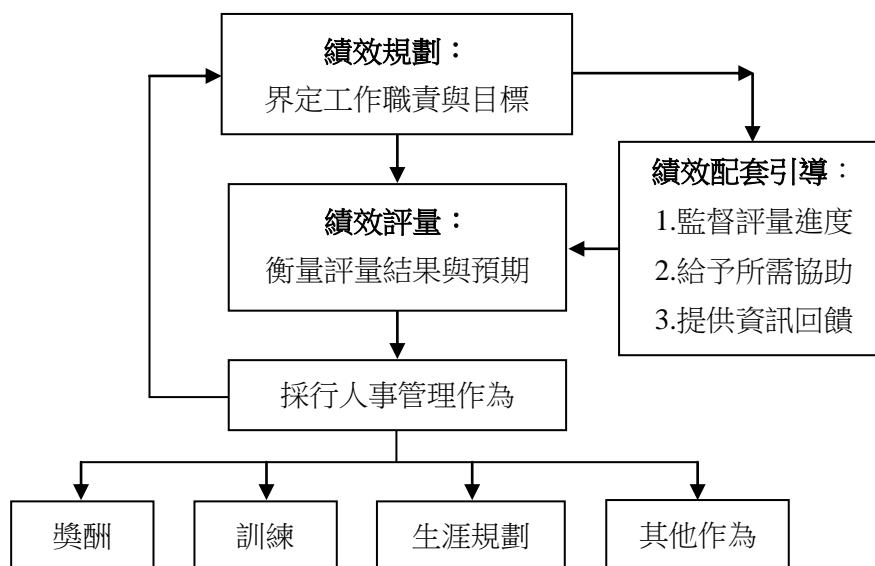


圖 2：績效評量與績效管理的關係架構

資料來源：Bilgin, 2007: 98.

圖 2 顯示績效評量在機關運作流程中具有雙重管理意涵：
第一，藉由績效評量促使組織不斷改進。

進行績效評量所搭配的績效規劃與配套引導等因素，都是組織管理作為的一部分，因而藉由進行評量，管理者便能瞭解原先計畫與實際執行的落差，進而採行必要變革而成為不斷自我調整的循環。

第二，藉由績效評量採行各項人事管理作為。

除了建立改進機制，評量結果自然也可以作為後續人事管理依據，包括獎勵、訓練、生涯規劃…等，使人員各項作為更符合機關需求。

綜合前述歸納，今日績效評量已轉化為組織整體績效管理的環節之一，亦即評量只是工具或手段，組織進行績效評量是藉以整合單位間的本位思考或層級間的地位落差，進而促使所有人共同合作以達成整體目標。

三、員額評鑑與績效管理的整合

在重視資訊流通與回應外界需求的環境下，重視並提升績效不只是今日政府運作的基本原則，更是各項人力管理與運用的趨力（driver），其具體表現有下（Ingraham, Selden, & Moynihan, 2000: 58）：

第一，績效是規劃人員各類報酬或工作激勵措施時，需符合的條件。

第二，個人、團體，或組織有不同的績效表現，就要輔以不同的回饋或處置作為。

第三，績效是功績用人及各種人員管理措施的核心考量。

第四，民選首長或政務官在界定各類組織使命或工作架構時，均應以績效評量結果為決定基礎。

第五，組織不同人事管理措施或獎酬系統，均應以績效作為共同標準。

另一方面，一個具有廣博性且能對組織能產生建設性意義的績效管理，也不應只是涵蓋「由上而下」或「由下而上」等技術問題的評量作業而已，而是應以組織整體期望結果、運作特性，以及各因素間互動關係等實際現況為基本考量（Kendrick, 2011: 63- 67）。基於此，今日組織人力運用與管理除了應藉由評量作業來呈現績效外，也應發展出更宏觀的績效管理策略。此論點可舉「經濟合作暨發展組織」（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）的研究成果來說明：其主張各會員國推動績效評量工作時，應將個人工作表現與組織績效管理合併考量，同時，評量除了控制與監測的作用外，也要納入引導與協調，以及策

略性與操作性的管理與規劃作為，如此評量才能對人員管理產生解決問題或不斷提升等建設性的作用，此主張內容如表 4 所示（Reichard, 2002: 6）：

表 4：OECD 會員國政府績效評量的基本內容與重點

績效管理 執行階段	表現組織層次績效的管理作為	表現個人層次績效的管理作為
策略性與操作性 規劃階段	1. 策略性的績效表現規劃： (1) 界定使命（mission） (2) 決定各績效表現之優先次序 (3) 規劃績效方案 2. 操作性的績效表現規劃： (1) 目標設定 (2) 產出與預算編列 (3) 設定績效指標	1. 進行溝通以瞭解使命內容，並對組織產生認同感 2. 全員參與規劃內容 3. 尋求內在激勵（intrinsic motivation），如工作豐富化 4. 接受訓練與發展 5. 工作界定與專業化 6. 同仁彼此協助 7. 對績效內容建立共識 8. 運用外在激勵（extrinsic motivation），如物質誘因 9. 配合上級領導
引導與協調階段	1. 評量與解讀各項績效指標內容 2. 成本計算	1. 評量個人績效表現成果 2. 評量個人績效表現過程（如時間、工作差異性）
控制與改善階段	1. 績效成果監測與評估 2. 比較不同績效表現並設定學習標竿（benchmarking） 3. 評估各項投入與產出 4. 彙整績效成果	1. 上級對個人表現提供回饋 2. 上級認可績效評量結果 3. 進行獎懲 4. 同仁參與提出意見

資料來源：Reichard, 2002: 6；呂育誠，2012: 38。

根據上述邏輯，今日各級政府進行員額評鑑時，或也應整合績效評量與管理觀念，使其如前文圖 2 所示，一方面成為機關持續改善並提升績效的循環動力；另一方面則作為採行各項人事管理作為的依據，此觀點具體表現有下：

第一，對受評機關整體而言，藉由評鑑來建立核心績效願景與目標。

第二，對受評機關所屬機關及單位而言，則是藉由評鑑以區隔不同業務的重要性或優先次序；並檢視現行作法的必要性（例如是否維持、修正或廢止）與可替代性（例如是否可以採委外方式由民間辦理）。

第三，對個別人員而言，則是經由準備評鑑資料與接受考評，釐清目前職責內容的適當性，以及未來發展或轉型的可能性。

上述三項功能雖然分屬不同層次，但卻是彼此相扣、交互影響，且需上下層級共同合作方能達成：對高層決策或規劃者而言，設定績效目標固然是基於施政承諾或個人理念，但也要考慮組織條件及部屬實踐的能力；對基層人員而言，依法行政當然是基本要求，但也要盡力發揮能力才能展現績效並通過評鑑。而員額評鑑在整合績效管理理念後，亦可在監測、矯正等消極功能外，更注入改進、互利等積極效益。

肆、邁向績效導向的員額評鑑與人力運用

員額評鑑導入績效評量與績效管理概念，不僅可避免目標與手段的錯置，更將使評鑑提供組織轉型與功能提升的契機。基此觀點，本部分將提出未來員額評鑑在機關人力運用上可採行的策略途徑。

一、納入績效觀點的員額評鑑內涵

本文於「貳」的小結曾提及：今日員額評鑑不只是「數人頭」的工作，而是對組織與人員進行全面性的檢視。因此儘管前文所引述的績效評量概念，與我國員額評鑑制度定義或作法不盡相同，但從其概念的轉變與作法上的運用，筆者認為卻相當適合用來闡釋員額評鑑的目標與內涵，以下分述之。

（一）評鑑目標的再定位

員額評鑑的主要目標固然是依總員額法規定進行員額精簡，然而顯而易見的，即便整個政府組織員額數降低，各機關也會因為業務互有消長，而在員額配置有不同增減考量；另外，員額評鑑與組織評鑑雖然概念不同，但在實務上則是密不可分

的，亦即員額增減不僅會影響組織規模，也會連帶牽動目標設定與業務調整，故前述績效管理概念對員額評鑑的首要意涵，就是提供評鑑目標再定位的思考：

1. 員額增減 vs. 人力合理配置

員額評鑑最明顯的作用固然是作為員額增減的依據，但是若從績效評量與組織各因素結合的宏觀角度論之，其定位應是作為機關人力配置合理化工作的起點，亦即因應時空環境改變與業務消長，二級機關藉由評鑑進行三級機關與所屬機關人力的「重分配」。

2. 員額數量導向 vs. 人力素質導向

人員編制數增減向來是各機關對員額評鑑的關切焦點，但是在政府資源不足的限制下，期望大幅增加數量不僅不可行，且不必然是良好的選擇，因為數量愈多將更增加管理複雜度；故藉由評鑑對組織、業務、工作流程等面向的綜合考量，或可促使機關正視提升人力素質的必要性，例如採行不同工作方法使機關能以最少的人數，來滿足各項業務需求。

3. 員額編制 vs. 人力功能發揮

傳統機關運作由於組織編制表與職責配置的規定，人員的工作較傾向採「指派」方式決定，亦即上級基於法令或政策目標，將工作層層向下分配至基層，而人員只要完成上級指定工作就算是履行責任或「績效良好」。然而員額評鑑採「由下而上」的績效呈現方式後，前述作法勢須改變，亦即人員必需更主動且積極發揮能力，才能凸顯自己在機關的存在價值。此情形正如同前述績效評量是作為績效管理的動力與基礎的觀點。

筆者認為上述三項評鑑目標的再定位，與前述績效管理的發展趨勢是相同的，亦即評鑑的根本意義，在於促使機關合理轉變，以期更密切整合機關整體目標與個人工作，並產生更積極效益。

（二）賦予評鑑積極內涵

從相關法制內容觀之，員額評鑑的主要工作就是評鑑小組考察各機關對評鑑指標項目表現情形，並經討論形成結論後，進行員額控管與精簡。但是從前述績效管

理與組織管理相結合的概念可知，未來執行員額評鑑應可賦予更積極的管理意涵，具體有下：

1. 調整機關目標

員額評鑑由於配合行政院組織改造，以及總員額法訂定員額上限，故普受公務人員關注，然而從績效管理角度而言，評鑑也正是通盤審視機關既有目標的契機。由於許多機關設置已有長久歷史，在時空轉變與科技進步下，組織目標不一定能與時俱進，或是符合現有員額能力負擔，故藉由評鑑瞭解人力運用情形，正可作為調整機關總目標的最佳依據。

2. 檢討管理策略

今日政府事務經緯萬端，且常需跨單位、跨專業的合作，故管理者即使事必躬親也不一定符合各界期望。因而藉由評鑑與管理的交互運用，應可以協助發掘各單位與人員工作上的強項與弱勢，同時協助管理者檢討現行策略，包括汰弱扶強及設定工作重點、優先次序等，進而達成「事半功倍」效果。

3. 改變工作內容

如前所述，「由下而上」的指標內容呈現方式，將可促使人員發揮積極功能，而對組織管理而言，則是工作的重分配與再設計。在人力有限的情形下，「一個蘿蔔一個坑」、「做一天和尚撞一天鐘」的思維將不再適用，取而代之的，將是藉由評鑑的整體考量，使人員必須界定本身工作步調與重點，以及與其他職務相互配合的可行性，以期具體呈現該職務的重要性及績效。

若員額評鑑只是「為評鑑而評鑑」，甚或「為裁員而評鑑」，則不僅窄化其功能，更可能引起受評機關與人員不必要的疑慮與抗拒；相反地，若能參考前述績效管理進行觀念轉變，並結合組織人力運用目標定位與人力管理，則不只可擴大評鑑綜效（synergy），更應是受評機關與人員較可以接受的可行政策。

二、策略建議：提升人員職能與知能的績效潛力

儘管員額評鑑項目包括組織、業務…等層面，但各類資料產生的基本單位都是組織中的個人，故組織管理與人力運用的實踐重點，就是使人員在組織中的各項表

現都是有績效的（呂育誠，2012）。此外，員額評鑑並非是「為評鑑而評鑑」，而是要結合組織特性與人員原有被指派的工作權責（Gabris & Ihrke, 2001: 159），故執行時當然也要能反映人員工作實況。

基上理由，未來員額評鑑的關切焦點就有下列二類：

第一，人員面的知能與職能。如前文表 2 所述，特定工作表現可能是基於原有知能，也可能是基於組織所賦予的職能，故區隔此二因素後方能採行適當的因應作為。

第二，工作上的消極與積極表現。由於每位公務人員的職務內容均是依法授予，因此能在職務上尋求突破、不斷精進固然是績效良好的積極表現，但是謹守本份、符合法定規範並達成任務，雖然看似消極，但也應是合格的表現而不能視為是績效不佳。

若將上述二類考量進行整合，則可形成下列四項員額評鑑的關切焦點：

（一）知能的消極表現

此焦點主要是評量人員在個人知能上，是否符合職務的基本要求，簡言之，就是評量人員是否「夠資格」擔任目前職務。此類焦點對高層決策者或規劃者可能指「自我要求」，例如是否具備相當的專業知能？是否瞭解組織全盤狀況？…等；而對基層執行者而言，由於其多屬依法進用，故關切重點可能是「符合標準」，例如是否具備從事職務所需的本職學能。

（二）知能的積極表現

此焦點主要是評量人員在個人知能上，是否可產生積極的貢獻與成就，也就是能自我提升或超越。對高層決策者或規劃者而言，此項可能指「激發引導」，即除了履行法定職責外，更能積極啟發同仁意願或潛能；而對基層執行者而言，則可能指「發揮綜效」，也就是更充分發揮個人能力，產生職務以外的不同優良表現或成果。

（三）職能的消極表現

不同於前二項，此焦點是以工作為中心的職能表現，並以滿足法定職責為基本評鑑重點。對高層決策者或規劃者而言，可能指「指揮監督」，即是否落實職務賦

予的權責；同樣的，對基層執行人員而言，可能指「依法行政」，即各項作為均能符合法定標準或要求。

(四) 職能的積極表現

此焦點重視在工作上能發揮積極功能，或是超越工作原有要求。就高層管理者或規劃者而言，可能指「實踐承諾」，即是否能達成其任職的施政理念或願景；對基層執行者而言，則可能指「主動創新」，即積極賦予工作更豐富或更具品質的內涵。

上述四項員額評鑑關切焦點用圖 3 表示如下：

		消極 (基本的或合格的績效表現)	積極 (理想的或合乎預期的績效表現)
知能 (個人條件)	決策者或規劃者：	自我要求	決策者或規劃者： 激發引導
	基層執行者：	符合標準	基層執行者： 發揮綜效
職能 (個人工作方式)	決策者或規劃者：	指揮監督	決策者或規劃者： 實踐承諾
	基層執行者：	依法行政	基層執行者： 主動創新

圖 3：員額評鑑的關切焦點

資料來源：筆者自行歸納。

筆者認為圖 3 除了是員額評鑑過程中的關切或評量焦點，也可指出了受評機關組織管理與人力運用應有的發展趨向，亦即在消極面藉由評鑑督促人員符合知能上與職能上的基本規範；在積極面則鼓勵人員不斷超越或提升，如此員額評鑑與組織管理與人力運作，將可形成持續「向上提升」的正向循環，使組織與人員同樣受益。

伍、結語

配合行政院組織改造與總員額管制等相關法制相繼施行，員額評鑑勢將成為各級政府機關組織變革的重大影響因素。本文認為若只是從狹義的人數增減來視之，則評鑑不僅會淪為機關間爭奪人力的「零和」賽局，更可能變成「為評鑑而評鑑」、「為精簡而評鑑」，從而妨害機關正常運作。

從績評量整合績效管理的概念轉變可知，評量除了要考慮蒐集資訊與測量的正確性之外，更可以藉以作為績效管理的動力，即藉由評量呈現人員與組織運作表現上的優劣，再據以進行相對的管理或改進作為，如此組織運作方可形成「修正／改善」的正向循環。

基此理念，員額評鑑對未來政府組織管理與人力運用的意義，就是注入績效概念，並從人員的職能與知能、消極面與積極面兩類別，一方面發掘機關運作可能的不足或優勢；另一方面則指引未來調整方向。筆者認為藉由此概念再定位與內涵再詮釋的轉化，不僅更能確立員額評鑑的正當性與必要性，更能有助於提升整體政府運作績效。

參考文獻

- 行政院人事行政總處（2010）。「員額評鑑服務專區」，2013年12月5日取自行政院人事行政總處，網址：<http://www.dgpa.gov.tw/mp.asp?mp=38>。
- 呂育誠（2012）。政府組織改造過程公務人員應慎思的三件事：界定績效、提升績效、表現績效。*人事月刊*，第323期，頁31-42。
- Bilgin, K. U. (2007). Performance Management for Public Personnel: Multi-Analysis Approach Tword Personnel. *Public Personnel Management*, Vol.36 (No2): 93-113.
- Boland T., & A. Fowler (2000). A Systems Perspective of Performance Management in Public Sector Organizations. *International Journal of Public Sector Management*, Vol.13 (No.5): 417-446.

- Gabris, G. T., & D. M. Ihrke (2001). Does Performance Appraisal Contribute to Heightened Levels of Employee Burnout?: The Results of One Study. *Public Personnel Management*, Vol.30 (No.2): 157-171.
- Herranz, Jr. J. (2009). Multilevel Performance Indicators for Multisectoral Networks and Management. *The American Review of Public Administration*, Vol.40 (No.4): 445-460.
- Holzer, M., & K. Yang (2004). Performance Measurement and Improvement: an Assessment of the State of the Art. *International Review of Administrative Sciences*, Vol.70 (No.1): 15-31.
- Ingraham, P. W., S. C. Selden, & D. P. Moynihan (2000). People and Performance: Challenges for the future Public Service — the Report from the Wye River Conference, *Public Administration Review*, Vol.60 (No.1): 54- 60.
- Kendrick, K. (2011). Keys to Successful Performance Measurement. *The Public Manager*, Vol.40 (No.1): 62-67.
- Melkers, J. (2006). On the Road to Improved Performance: Changing Organizational Communication through Performance Management. *Public Performance & Management Review*, Vol.30 (No.1): 73-95.
- Reichard, C. (2002). *Assessing Performance-Oriented HRM Activities in Selected OECD Countries*. PUMA/HRM (2002)9. Paris, French: OECD.
- Saltmarsh, D., M. Ireland, & A. McGregor (2003). The Performance Framework: A Systems Approach to Understanding Performance Management. *Public Administration and Development*, Vol.23 (No.3): 445-456.
- Shafritz, J. M., D. H. Rosenbloom, N. M. Riccucci, K. C. Naff, & A. C. Hyde (2001). *Personnel Management in Government: Politics and Process* (5ndEd.). New York: Marcel Dekker.
- Teodorescu, T. (2006). Competence versus Competency: what is the Difference? *Performance Improvement*, Vol.45 (No.10): 27-48.
- Townley, B., D. J. Cooper, & L. Oakes (2003). Performance Measures and Rationalization of Organization. *Organization Studies*, Vol.24 (No.7): 1045-1071.

Personnel Headcounts Evaluation: Its Influences on Civil Service Management and Deployment

Yue-Chang Lue*

Abstract

In connection with the organization reform of the Executive Yuan whose main point is staff reduction, Personnel Headcounts Evaluation (PHE) serves not only as a technical procedure but also as a change agent that will influence the work, size, and even sense of duty of government employees. PHE plays a more important role in influencing personnel management and deployment than just a technical change. This paper argues that PHE can be developed as an integration mechanism to motivate performance and improve the competence of civil service. Besides, PHS can bring positive effects -- by integrating different actions and goals of a government agency, as well as by motivating self innovation and development of civil service.

Keywords: Personnel Headcounts Evaluation (PHE), civil service management, organization reform.

* Professor, Department of Public Administration and Public Policy, NTPU.

國家考試多元評量之實踐： 以警察特考情境測驗為例*

吳斯茜**

《摘要》

多元評量是精進國家考試的重點策略之一，但目前使用最廣的筆試應如何突破以拉近考、用之間的距離，亦至關重要。本文以雙軌分流新制之警察特考辦理的情境測驗作回應，此為國家考試首例，亦有三年的實施經驗。首先說明情境測驗的概念及在人事甄選的運用，繼而回顧警察特考設置情境測驗的政策背景，理解命題大綱的設計思維，以及分析情境測驗對於警察教育的影響，並由此經驗模式提出可供國家考試精進筆試制度的具體建議。

[關鍵詞]：多元評量、警察特考、情境測驗、學習遷移、工作知識

投稿日期：102年11月08日；接受刊登日期：103年01月29日。

* 本論文初稿曾發表於2013年10月19日中華國家競爭力研究學會舉辦之「公共服務與災害治理研討會」（臺北市：政大公企中心）；作者感謝審查委員的激勵並提供具體修正建議，增益論文品質及實務操作的可行性。

** 中央警察大學行政管理學系助理教授，E-mail: sofia@mail.cpu.edu.tw。

壹、前言

讓學生能夠舉一反三、觸類旁通、學以致用是教師最期待的成果，教學理論稱此為「學習遷移」(learning transfer)，Byrnes (1996)的定義是：「能將所學從一個情境延伸到另一個情境的能力」；國內學者張春興(1989)定義為：「學習遷移是學習結果擴展或類化的現象」。

學習的遷移程度又有遠近之分，「近遷移」(near transfer)是指學生能夠解決與原本所學知識的性質、情境類似的問題，「遠遷移」(far transfer)則是在差異更大的條件下，若學生能夠通過測試則表示精熟所學(Perkins & Salomon,1992)。例如上完數學的除法概念，能答對類似習題或考試，這是近遷移；若能夠在日常生活以除法計算來解決分配問題，就是遠遷移。更卓越的遠遷移則是發明家的洞見，例如航太工業的英雄伯特·魯坦(Burt Rutan)，他深知要打造有效率的飛行器，關鍵在於材料工程，他的靈感來自一九六〇年代衝浪板以玻璃纖維覆蓋泡沫材料替代原先的木板製造，所以他嘗試把此技術構想用於飛機上，一九八〇年他設計並建造了「旅行者號」(Voyager)，一九八六年由他哥哥駕駛旅行者號，創下史無前例的紀錄—不著陸也不加油、環遊世界九天，目前他正為人類的太空旅行夢想努力(張水金譯，2013：208-210)。

專家能力很重要的特質之一是展現在學習遷移上，他們瞭解如何及何時將知識運用出來。由於在多重情境之下被接受的知識，比在單一情境下學習，更能夠支持有彈性的遷移，否則知識的應用會受限於特定情境。鑑此，為增進學生對所學遷移的能力，教學在傳遞知識時不僅需情境化，且愈多樣情境愈好。此外，教學技巧上可加點「提示」，協助學生從舊經驗抽取普遍法則來解決所面對的新問題情境(鄭谷苑、郭俊賢譯，2004)。

學校教育不可能教導學生未來生活可能遇到的所有問題，所以教育的目的其實是希望學生未來能藉由遠遷移的能力解決問題，或透過遠遷移來終身學習；但就一般學科成就測驗的「隔離式問題解決測驗」，並非判別學生遷移程度的好方法。目前學習遷移新的研究典範是測驗內容與先前學習知識相關，但為全新的問題，以此來考驗學生是否具有學習遷移的能力(蔡福興、游光昭、蕭顯勝，2010)。通常被稱為很「活」的題目，意涵指的是這個題目不直接從書本出，但的確有學過，重點

是在考驗受測者較遠的遷移能力。

近來企業徵才紛紛尋求「T型人才」(T-shaped professionals)，T字裡的橫劃象徵著跨領域廣度、直豎代表知識技能深度，取其T字造型表示這種專業人才不只具備領域專精知識又能跨界；此概念最早是一九九〇年代，全球知名設計公司IDEO和麥肯錫企管顧問公司(McKinsey & Company)開始對跨領域整合型的人才廣發英雄帖，以因應無預期的問題情境，許多公司也以此概念來建立團隊(Brooks, 2012)。IDEO公司的團隊以「設計思考」(design thinking)聞名，他們認為的T型設計師是身懷某項絕技，可以對成果做出實質貢獻，但這可能只能成為熟練精湛的技術人員、工匠或研究者，所以直豎之上的那一橫，是具有跨領域合作能力和性格的人(吳莉君譯，2010：62-63)。如從學習遷移的觀點，換言之，這些現代的千里馬以遠遷移的能力勝出，那負責甄選工作的伯樂們該如何慧眼視英雄，這其實需要篩選工具的配合。

簡單回顧人力資源選才的歷史，早期是以智力測驗作為主要工具，通常組織中高階的保留席是給顯赫家世背景、名校學歷者；之後，職能觀點開始抬頭，點出諸多智商高不一定是優秀人才的例證，選才工具箱開始出現智力測驗以外的工具，目前的選才講求多元評量；通常職務愈關鍵的人才，經歷的甄選關卡會愈多，也就是搭配的評量方式愈多樣。

然而多樣不代表精準，如何提高選才的鑑別力，在評量設計的挑戰是，如何將實際工作情境的元素放進評量裡，甚至是依組織文化量身訂作，也就是要確認錄取的人才過去所學能順利的遷移到未來職場工作中，同時行為表現還能契合組織文化。

事實上，多元評量的概念也獲得國家考試的重視，考試院二〇一〇年提出「文官制度興革規劃方案」，其中在「精進考選功能」的議題，現況檢討主要癥結為下列二點：(考試院，2012：21)

1. 考試方式，亟待多元化：目前公務人員考試所採考試方式多為筆試或筆試併採口試，未能全依工作所需核心職能，採行多元評量途徑，以衡鑑應考人於專業知能、技能、性向、人格等方面的能力與特質，亦難有效預測應考人在實際工作情境之表現。
2. 應試科目，與職務核心工作知能尚有差距：現行職務核心工作知能未依職能

指標標準確實明定，應試科目難以全符機關業務需求，對於文官核心價值之融入，亦顯欠缺。

長期以來學者專家對於精進國家考選策略的提議中，多元評量始終是入選的項目之一，因為這是拉近考、用落差距離不可或缺的手段；因為評量方法多元化、提高考選效度（預測效度）、考試內容與職務結合（內容效度），正是提升關院長所提「實質的公平」的關鍵因素（黃一峯，2009）。但這個理想仍要面對為數眾多應考人的試務工作效率取捨，在目前愈來愈多人對於從事公職的嚮往，筆試還是最符合實務運作的工具。

不過，即使是筆試，仍可從學習遷移的觀點來提高考選工具的信效度。警察人員考選制度在 2011 年有重大的政策變革，變革之一是評量方式設置「情境測驗」，這是國家考試首創，以獨立考科來呈現工作情境，打破了完全學科式考科的限制（吳斯茜，2010），研究者相信這是多元評量和試務工作量兩難下，最可行的解決方案；此外，情境測驗已在警察特考三等和四等考試實施三年，故警察特考情境測驗的實踐經驗值得分享檢視。

本文首先將概要說明情境測驗在人事甄選的運用；其次，呈現警察特考情境測驗的設置背景，尤其是測驗設計階段的前置作業如何展現這種評量工具的效能，另輔以質化分析方式，觀察情境測驗對於警察教育的影響；最後探討警察特考情境測驗的模式對於其他國家考試有何參考作用，以及評估警察特考情境測驗本身所面臨的制度面和技术面的挑戰為何。

貳、情境測驗在人事甄選的運用

人事甄選用途的測驗工具，需要在有限的資訊下預測受試者日後的工作表現，情境模擬相關的測驗工具之所以愈來愈受關注，可歸功於二個推手（Weekley & Ployhart, 2006）：一是 Sternberg、Wagner 與 Okagaki 倡議內隱知識（tacit knowledge）對成功智能（successful intelligence）的影響，並發展充滿情境脈絡的內隱知識測驗（Tacit Knowledge Inventory for Managers, TKIM）以評估專業經理人（Wagner & Sternberg, 1985; Wagner & Sternberg, 1991; Sternberg & Horvath, 1999）；二是 Motowidlo、Dunnette 與 Carter（1990）以擬真程度（degree of fidelity）觀點探討情境模擬在測驗題目呈現與作答反應部分與實際情況的落差，並

設計一份低擬真的模擬（low fidelity simulation）作為甄選經理人測驗，這些測驗型式展現出工作情境的關鍵成份。

情境測驗的特徵是試題呈現出與工作情境相關的模擬，至於測驗實施方式非常彈性，可採用筆試、口試、實作等方式。以筆試的選擇題而言，測驗上的正式名稱為「情境判斷測驗」（Situational Judgment Tests, SJTs），追溯更早的情境判斷測驗雛型是一九二〇年喬治華盛頓社會智能測驗（George Washington Social Intelligence Test），但該測驗並未置入與工作績效的連結（McDaniel, Morgeson, Finnegan, Campion, & Braverman, 2001）。申論題型部分，可參考的模式是「評鑑中心」（assessment center, AC）的籃中演練（in-basket exercise）、個案/問題分析（case/problem analysis）等工具。

情境測驗若採用口試方式，則以情境式口試（situational interview）為代表，依據胡悅倫、陳皎眉、洪光宗（2009）分析國家考試的口試問題，形式可歸納為六種：「情境式問題」、「過去行為問題」、「背景式問題」、「與工作知識相關的問題」、「真實工作的模擬」、「心理特質問題」等，其中以「情境式問題」及「過去行為式問題」的口試效度最佳。

由於情境測驗的試題形式是直接鑲嵌在工作情境裡，經多項研究認可它對工作績效表現有不錯的預測成效，尤其選擇題型的情境判斷測驗，具有大規模施測的優勢，可作為初步、篩選大規模參與對象之用，能替代高成本的情境式口試與評鑑中心，深得人力資源界的重視（Motowidlo, Hanson, & Crafts, 1997）。情境判斷測驗所謂的正确選項或是最高分選項（因計分可以採個別計分），應該是指「期望」選項，也就是愈接近組織期望者是愈適配的錄取者；反之，淘汰者則是透過測驗結果，表現的可能行為與組織期望落差太大。所以，情境判斷測驗的合理品質不是要求行為的正确或錯誤，而是能否在組織客製化的條件下，篩選最符合期望行為的受測者，這種篩選是要去預測而不是驗證，記憶題的考試是檢核式的，檢核受測者不知道、很難作預測。

警察人員考選的成效係藉由應考資格、考試類別、評量方法、成績計算、錄取人員訓練等多面向的實踐而成，然而，在考試制度的變革中，評量方法可謂「問題中的問題」（李宗勳、吳斯茜，2010b）。2011年，警察特考首開先例於三等考試設置「警察情境實務」、四等設置「警察情境實務概要」考科，讓情境測驗在國家

考試從討論階段邁入了實踐階段。

警察特考情境測驗採取的是筆試，題型包括 20 題選擇題（每題二分）、3 題申論題（每題二十分），以下呈現二則試題，即可具體看出情境測驗有別於一般專業科目的特色：

選擇題例：

你是偵查隊分隊長，率隊依法搜索竊盜通緝犯藏匿處所，搜索過程中你發現天花板有一上鎖之鐵門，疑似可通向天花板之密室，屋主表示該門久未使用，鑰匙已遺失無法開啟，此時你應如何處理？

- A. 請來鎖匠，開啟鐵門，執行搜索
- B. 請示檢察官並經同意後，請鎖匠開門，執行搜索
- C. 請示法官並經同意後，請鎖匠開門，執行搜索
- D. 繼續搜索其他房間，不搜索天花板上之密室

三等考試「警察情境實務」第十四題（考選部，2012）

申論題例：

忠孝大樓 6 樓的經理辦公室遭人侵入，竊走辦公桌抽屜內 3 萬元現金以及 1 台 MP3 隨身聽；經調閱現場監視器，失竊當晚 9 點鐘左右，該大樓清潔工甲曾出現在 6 樓，但該時段他並未被安排到該樓層打掃；此外，案發隔天有證人曾看到甲帶著與失竊外形相似的 MP3 隨身聽。試問：

- 1. 你如何通知清潔工甲前來接受詢問？
- 2. 你在詢問甲之前，準備階段的工作為何？
- 3. 在詢問一開始，你應先詢問那些事項？
- 4. 詢問時你應告知那些事項？

三等考試「警察情境實務」第三題（考選部，2012）

剖析上述題型的結構，選擇題的部分，情境為搜索竊盜通緝犯藏匿處所，作答指示（response instructions）為「此時你應如何處理？」，選項則是後續處理的行為；可以看出情境在題幹裡是上集，題項裡是下集，整個是連貫的，如圖 1 所示。

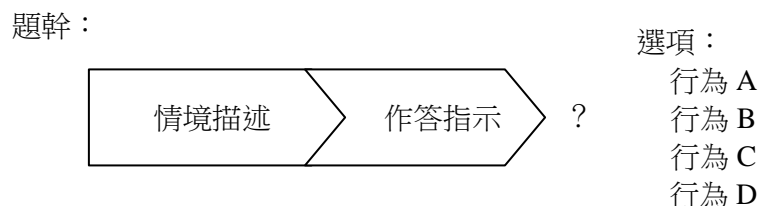


圖 1：情境測驗之選擇題結構分析

資料來源：本研究。

至於申論題，技術上係由連續幾個作答指示來切割情境，不提供行為選項，但也是連貫的，對命題技術而言，申論題情境的切割是關鍵；亦即，同一個竊案的情境可以搭配不同的作答指示，就成為另一個題目了。

Swander（2000）認為，雖然情境判斷測驗並未看到受試者實際現場的作為，但卻關切於行為發生更前端的心智決策；此外，相關研究亦指出情境判斷測驗雖然屬於低真實度模擬，但並不致減損測驗本身與工作績效的相關度。換言之，以上述舉例的試題，無需實際到刑案現場執行搜索或偵訊室詢問竊案嫌疑人，仍可測得應考人對於工作知識的理解與應用。

由於數位科技的蓬勃，國外出現愈來愈多電子化的情境判斷測驗；警察特考情境測驗的其實亦曾考慮過電腦化測驗，但鑑於國家考試未有相關類科採情境測驗，實施初期配套尚未齊備，故決定先以紙筆測驗的方式辦理。國家考試之電腦化測驗自 2004 年起陸續辦理，現推動已邁入第十年，電腦應試之配套措施益臻完備，然現況只是將紙筆測驗的試題利用電腦界面呈現出來，未利用電腦化測驗的優勢，例如以多媒體技術將試題表現成較為真實的情境（郭伯臣、王暄博，2012）；可能是這些導入電腦化測驗的考試類科，係由筆試跳躍至電腦環境，偏重媒體技術轉換所致；反觀警察特考評量方式的演進，雖仍是採用紙筆測驗，看似不夠先進，但階段上先導入了情境測驗，也就能確保工作情境是試題的必要元素，未來國家考試在電腦化測驗可以參考情境測驗的命題技術。

參、警察特考情境測驗的設置及影響分析

一、警察特考採用情境測驗的背景

舊制警察人員考試最大的挑戰，乃是藉齊一式的筆試測驗（除外事警察人員有

口試外），要同時篩選多年養成與日後具培育潛力的人才，考試鑑別度有限；然而，以筆試分數為主要錄取依據並非警察人員考試獨有的現象，長期以來，我國只有極少數的國家考試採用多元評量方式，筆試作為主要選才工具不免侷限，以致於常引發考試及格者是否真正符合用人機關需求的疑慮；換言之，就目前的國家考試普遍使用的筆試工具考選人才，可能存在著發生考用不合一的高風險（李宗勳、吳斯茜，2010a）。

警察人員考試改革評量方法的主要構想，是使用不同的考科與評量方法，讓不同應考族群的篩選重點有所區隔。警察雙軌分流考試新制最後決定警察特考評量方式為筆試、情境測驗；一般警察特考評量方式為筆試、體能測驗，不僅符合多元評量的原則，亦符合雙軌考試的定位。然上述評量方式中，情境測驗前所未見，警察特考主要應考人來源為警大警專養成教育畢業生與現職員警，考試係以專業成就測驗為定位，考選部於二〇一一年三月七日發布之新聞稿指出：「因考量未來警察特考應考人已接受完整之警察專業養成教育，除學科導向之科目外，宜加考問題解決導向之情境測驗，以增進其實務應用能力」。由政策走向得知，國家考試不僅重視應考人如何知（how to know），也開始重視如何作（how to do）；同時代表著情境測驗要擔負起發揮雙軌分流的重要功能。

二、命題大綱設計

警察教育、用人與考試機關三方皆認同工作情境納入雙軌分流新制考試的合理性，命題作業也決定採用題庫模式而非臨時命題，但當時其實不太清楚如何建置；考選部指示，所有考科皆需完成命題大綱的設計，因此，邀集用人機關與警察教育機關共同商訂情境測驗的命題大綱。

命題大綱揭示的是命題的範圍，既然是在要考實務，是否該有範圍？這是當時面臨的第一個難題，但考量為了協助應考人準備，所以要有範圍才有準備的方向，只不過警察工作範圍非常廣，勢必要有所取捨；討論結果決定選擇警察最主要的行政、刑事、交通、保安四類工作，以及搭配幾項共通的能力，來組成考試的範圍。其次，當第一層的大項目決定後，下面的子項目也不容易產生，因為無法像其他專業科目一樣，採取知識單元的結構，討論結果以有代表性的任務的型式才適切，並採用警政署公布之標準作業程序為答案的依據。

最後出爐的命題大綱，雖然只有短短一頁，背後的思考歷程卻很關鍵，透過命題大綱也讓所有參與人員理解到情境測驗如何擔負起雙軌分流功能的重任；警察特考三等考試「警察情境實務」的命題大綱如下表 1 所示：

表 1：警察特考三等考試「警察情境實務」命題大綱

適用考試名稱	適用考試類科
公務人員特種考試 警察人員考試三等考試	行政警察人員、外事警察人員、刑事警察人員、公共安全人員、犯罪防治人員（預防組）、交通警察人員（交通組、電訊組）、警察資訊管理人員、刑事鑑識人員、國境警察人員、警察法制人員、行政管理人員
命 題 大 綱	
一、警察勤業務幹部共通性能力 （一）執法倫理 （二）人權保障與正當法律程序 （三）為民服務 （四）領導與管理	
二、警察勤業務行政類規劃與執行能力 （一）值班巡邏 （二）勤區查察 （三）臨檢盤查 （四）違警處理	
三、警察勤業務刑事類規劃與執行能力 （一）現場勘察 （二）偵查技巧 （三）偵訊筆錄 （四）逮捕移送	
四、警察勤業務交通類規劃與執行能力 （一）事故處理 （二）違規取締 （三）攔停稽查 （四）交通整理	
五、警察勤業務保安類規劃與執行能力 （一）聚眾處理 （二）保安警衛 （三）槍械管制 （四）警備民力	

資料來源：考選部（2010）。

命題大綱訂妥後，就趕快召集命題人員開始建置題庫，因為需在二〇一一年六月雙軌分流新制考試上路前完成題庫的建置；然而，命題人員已習慣傳統去情境式的題型，也未曾接受過情境測驗的命題技術培訓，對於情境題的要件與標準不一，加上作業時程很短，被徵召參與情境測驗的人員，主要基於考試改革的使命感，才接受此艱鉅的挑戰，但過程非常辛苦。當時考選部提供一些國外警察甄選的例題讓命題人員參考，並於二〇一〇年十二月辦理一場情境測驗預試，藉此讓應考人理解情境測驗的態樣，亦讓命題人員得以作中學。

三、影響分析：警察教育觀點

警察人員考試的啟動程序與一般公務人員考試最大的差異，乃是用人機關的計畫性人力培育策略，預估缺額作業較一般公務機關提前，幹部人力提前四年以上、基層人力提前二年以上，並分別交付警大、警專辦理公開招生後，以養成教育方式進行職前人力的培育，學生畢業後參加國家考試通過後任用。但這二種制度之間的連動方式，雖然從時間觀點是教育在前、考試在後，但不表示考試制度對警察養成教育影響是被動的，而是相互影響的，甚至考試更會牽動警察教育的軸度（蘇志強、吳斯茜，2011）。警察人員考選的變革會牽動教育、考試與任用三個環節，就導入情境測驗而言，主要受到的影響除了實施該評量方式的警察特考三等與四等考試類科外，另一個影響的便是警察教育體系的警大、警專兩校，以下乃從警察教育的觀點作簡要分析。

「考試領導教學」尤其在情境測驗非常明顯，一般筆試科目由各系相關授課教師負責強化，但情境測驗在警大、警專卻是校級的資源在因應。警大、警專二校辦理警察養成教育，學生畢業分別授予學士、專科學位，課程設計皆以專業學科為主，實務工作的內容只有實習時才有機會深入，因此面對新制加考「情境測驗」，學生普遍反應壓力很大。警大的因應作法是將實習更結構化，包括強化各學系對於實習內容的規劃，請求實務機關讓同學多參與，要求同學撰寫實習工作日誌與心得，並辦理測驗，也將暑假實習由一個月延長為一個半月。實習機關普遍反應，學生的學習態度更積極了。

警專則強化硬體建設，闢建了「情境教學中心」，設有模擬警局派出所、模擬商店街與模擬街道，進行包括婦幼案件處理、派出所值班、備勤、守望、臨檢、巡

邏、家戶訪查與交通執法等情境教學。學生可以在中心模擬報案受理，以較複雜的婦幼案件處理案件，演練流程如下：被害人報案後，陪同家屬留在等待室，被害人被引到溫馨會談室。如需採證驗傷，帶至醫療蒐證室辦理，再請其到化妝室盥洗換裝；需要安撫情緒時，則在沙發式會談區進行；需要製作筆錄時，改在圓桌式會談區實施。如需指認加害人，則到指認室為之。完成法定程序後，被害人避開記者與加害人，由獨立的通道離開。至於被通知、拘提或逮捕到案的犯罪嫌疑人，則帶到偵詢室進行詢問與筆錄製作、或透過單面鏡或視訊設備被指認（莊忠進，2011）。

警專近年來在徵聘師資，強調具實務經驗的條件，以擔負情境教學工作；警大則由教務處主導開設「警察情境實務」的跨系課程，並由校內師資與實務機關師資共同授課，以期兼顧理論與實務的視野。二校教師在教學上除要更貼近實務、熟悉實務上的標準作業程序外，也要注意新聞時事，蒐集補充案例，因此自然會更常使用案例教學法；其他大學是刻意推廣案例教學法，不過警大、警專的教師卻是受到了警察特考情境測驗的驅策，這可能是政策的意外效益。此外，教師亦開始鑽研情境題的命題技術，在專業學科的考試也開始出現若干情境題；換言之，情境題已滲入其他學科，不只是情境測驗使用而已。

肆、警察特考情境測驗經驗對國家考試評量方式的啟示 及後續挑戰

當生活或工作的情境本身就是個題材豐富的試題庫，而人們必須根據當下的情境脈絡條件進行抉擇時，可以發現我們行為總不斷上演著情境的判斷（歐宗霖、邱皓政、孫國勛，2013）。從這三年的試題初步分析，警察特考情境測驗達成了二項重要的成果：一、考試內容取材已從學科知識移轉到工作知識（job knowledge）；二、題幹從去情境化或具情境比例極微的一般筆試，到各題富含職場情境元素。本文針對上述的經驗，有幾點啟示或可提供其他國家考試參酌，分別說明如下：

1、從遠遷移觀點檢視試題的測量層次

依據國家考試命題規則第五條第三項「試題之擬定，應注重知識、理解、應用、分析、綜合、評鑑等能力之測量」，本文建議國家考試宜納入「學習遷移」這

個觀點來檢視試題品質；亦即，試題不宜停留在知識的記憶、理解層次，在這樣條件下的錄取者只是測驗其近遷移能力，若要篩選出能夠遠遷移的應考人，讓試題富含工作情境，可望將試題提升至應用、分析、綜合、評鑑等層次。

2、命題大綱採用任務式表述

國家考試所有命題皆仰賴於底層結構的命題大綱作支撐，就警察情境測驗的命題大綱設計經驗，警察情境測驗所設定的範圍是警察勤、業務，命題大綱的呈現方式有別於其他專業科目，採用任務式（task-based）的表述方式才能展現情境測驗的特徵，這也可看出命題取材要由學科單元轉移到工作任務來思考，也才能協助命題聚焦在知識如何被應用的情境。

3、提高用人機關的參與命題比重

若依過去國家考試命題由大專院校教師主導的模式，很難跳脫學校教育考試及傳統的試題樣態。為供應命題所需之大量的案例情境，就警察情境測驗的命題經驗，用人機關在測驗規劃各階段的參與程度很高，且逐題答案經由學者與實務專家共同決議的程序，雙方需相互理解、學習、折衝與尋求最適的「解決」，藉由理論與實務兩界的合作，能夠讓試題更豐富地呈現實際工作情境，也透過理論和實務的交流，確保試題的品質。

4、運用情境化命題技術擴充題庫

國家考試有考畢公布試題的作法，等於試題在短期內無法重複使用，每道試題僅有一次性效益，造成優質試題無法累積；目前考選部研議的解決方法之一，係採取衍生試題的方式，亦即將原試題的測量概念加以改寫題幹或選項（題庫管理處，2012）；就警察情境測驗的命題經驗，衍生試題的加工不妨運用情境化的技術，讓試題加入工作情境元素，試題品質不只升級、亦可擴充題庫的存量。

除此之外，警察特考情境測驗並非從此一路坦途，如何精進試題品質，本文提出二個方向的挑戰，制度面上有試題疑義的問題，技術面上有命題技術待克服，未來值得關注：

1、試題疑義的挑戰

一般國家考試命題出處主要由現成出版的教科書或法規，但情境測驗的取材是

工作職場，這些實務知識並未完全收錄於教科書裡，更多只是隱性知識，然而解決應考人試題疑義的方式經常是要求命題人員解釋「這題答案從哪本書出的？」（或者在命題時就被要求出處了）。未來可能被迫打安全牌，命題侷限於有出現在某本書的內容，考量實務知識會被整理出版，時間可能很長，以致於考試內容很難與時俱進；嚴重的話，甚至有可能退縮回徒具情境、實為記憶題的狀況。

2、命題技術的挑戰

情境測驗命題技術有別於傳統測驗，例如傳統選擇題對於題目的字數原則不宜過多，但情境測驗需要鋪陳情境，亦即將相關資訊嵌入在情境裡，甚至出現不相干的資訊作為陷阱，這在實務上經常發生讓當事人作判斷，對此，字數要求就不太合理；此外，作答指示的設計也會影響建構效度（McDaniel, Hartman, Whetzel & Grubb, 2007）。誠如歐宗霖、邱皓政、孫國勛（2013）所言：「究竟，情境遇到測驗是麻煩還是創新？也許這樣的議題在學界不會出現共識，但可以確定的是，若仍以傳統量表的觀念來進行情境判斷測驗的量表發展，肯定會吃不少苦頭。」如何提高情境測驗命題速度，判別試題良窳與穩定品質，未來有必要更深入鑽研命題技術。

至於如何因應這兩項的挑戰，本文提出初步的建議。就第一項試題疑義的挑戰，有研究建議採不公布答案的方式，但國內應考人已習慣公布答案的作法，接受度恐怕不高；故建議對於情境測驗的考科，不宜硬性要求命題解釋出處，才能讓內隱知識的題目有存活空間，然後信任審題小組（成員包括實務界與學界）對於答案的共識見解。另就第二項命題技術的挑戰，建議考選部可辦理命題人員培訓講習，利用優質試題的標竿學習來說明情境例題的格式，或編製命題手冊來協助參與命題人員，促使情境題比重增加；亦可在試題形式審查階段，由相關命題技術的專家協助，調整試題融入職場的情境元素。

伍、結語

警察特考情境測驗雖然採用紙筆測驗的方式，但試題品質已有大幅突破，相關技術可移轉至口試、實地測驗、電腦化測驗等。此外，邱皓政、歐宗霖（2013）提出情境（判斷）測驗作為評估文官人格特質與態度素養的議題，但提醒國家考試要

面對的複雜度，比傳統自陳式量表僅須自我心境的表態要高出許多；這一類討論的前提乃是將情境測驗視為心理測驗的工具，所以要擔憂應考人造假的疑慮，以及篩選標準的適切性。然而，國家考試之筆試為專業知識的評量，而專業知識的評量即為一種認知測驗（胡悅倫、陳皎眉，2013），就目前警察特考情境測驗的作法，則是針對工作知識，基本上還是認知能力的測驗，尚不涉及人格特質的評估；同時，考試內容與職務結合的內容效度是可確保的。

警察特考情境測驗是採取單獨設置考科的方式辦理，其他國家考試專業科目筆試已經很多，可能無法比照警察特考加設科目來處理；因此，較可行的策略是讓筆試的專業科目局部發揮情境測驗的功能。建議可優先從專技人員考試的筆試來實施，因工作情境較具體，短期不妨設定試卷裡情境題的比例至少百分之二十，長期目標以過半數的題目皆含工作情境實屬合理，透過富含職場情境元素的試題來鑑別出懂得活用知識的應考人。

參考文獻

- 考試院（2012）。**考試院文官制度興革規劃方案**（修正版）。臺北：考試院。
- 考選部（2010）。公務人員特種考試警察人員考試：三等考試警察法制人員，2013年9月1日取自**考選部**，網址：
http://wwwc.moex.gov.tw/main/content/wfrmContentLink4.aspx?inc_url=1&menu_id=154。
- 考選部（2012）。警察情境實務（包括警察法規、實務操作標準作業程序、人權保障與正當法律程序），2013年9月1日取自**考選部**，網址：
[http://wwwc.moex.gov.tw/ExamQuesFiles/Question/101/101080_50130\(3501\).pdf](http://wwwc.moex.gov.tw/ExamQuesFiles/Question/101/101080_50130(3501).pdf)。
- 吳莉君譯（2010）。**設計思考改造世界**（T. Brown）。臺北：聯經。
- 吳斯茜（2010）。情境判斷測驗意涵及國外警察甄選之應用。**警察行政管理學報**，第6期，頁131-140。
- 李宗勳、吳斯茜（2010a）。警察人員考試問題與雙軌分流考試新制之分析。**人事行政季刊**，第172期，頁61-67。
- 李宗勳、吳斯茜（2010b）。新制警察人員評量方法之研究。**人事行政季刊**，第173期，頁20-25。

- 邱皓政、歐宗霖（2013）。從心境邁向情境：情境判斷測驗在人事甄選與心理特質評量上的發展與應用。**國家菁英季刊**，第9卷第2期，頁109-127。
- 胡悅倫、陳皎眉（2013）。廉貞量表對國家考試之啟示。**國家菁英季刊**，第9卷第2期，頁23-43。
- 胡悅倫、陳皎眉、洪光宗（2009）。國家考試口試之命題與評分。**國家菁英季刊**，第5卷第4期，頁35-56。
- 張水金譯（2013）。**偶像破壞者：不同凡想的成功法則**（G. Berns）。臺北：遠流。
- 張春興（1989）。**張氏心理學辭典**。臺北：東華。
- 莊忠進（2011）。情境教學，實務接軌—本校創建「情境教學中心」紀要。**警專論壇**，創刊號，頁33-39。
- 郭伯臣、王暄博（2012）。國家考試電腦化測驗的精進與轉型。**國家菁英季刊**，第8卷第1期，頁67-85。
- 黃一峯（2009）。國家考試考選方法電子化之策略：以「籃中演練」為例。**國家菁英季刊**，第5卷第3期，頁85-97。
- 歐宗霖、邱皓政、孫國勛（2013）。當測驗碰上情境：情境判斷測驗與自陳式量表在量表發展上之比較。**測驗學刊**，第6卷第2期，頁239-262。
- 蔡福興、游光昭、蕭顯勝（2010）。影響數位遊戲式學習行為與學習遷移成效之因素探討。**教育科學研究期刊**，第55卷第2期，頁167-206。
- 鄭谷苑、郭俊賢譯（2004）。**學習原理：心智、經驗與學校**（J. Bransford, A.L. Brown, & R.R. Cocking）。臺北：遠流。
- 題庫管理處（2012）。衍生優質試題 提升評量效能。載於考選部（編），**個案選輯**（31-46頁）。臺北，考選部。
- 蘇志強、吳斯茜（2011）。警察人員考試雙軌分流新制之探討—從警察教育觀點論之。**國家菁英季刊**，第7卷第3期，頁63-86。
- Brooks, K. (2012). Career Success Starts With a “T”. Retrieved February, 12, 2014 from: <http://www.psychologytoday.com/blog/career-transitions/201204/career-success-starts-t>.
- Byrnes, J. P. (1996). **Cognitive Development and Learning in Instructional Contexts**.

Boston: Allyn and Bacon.

- McDaniel, M. A., N. S. Hartman, D. L. Whetzel, & W. L. Grubb (2007). Situational judgment tests, response instructions, and validity: A meta-analysis. *Personnel Psychology*, Vol. 60: 63-91.
- McDaniel, M. A., F. P. Morgeson, E. B. Finnegan, M. A. Campion, & E. P. Braverman (2001). Use of situational judgment tests to predict job performance: A clarification of the literature. *Journal of Applied Psychology*, Vol. 86: 730-740.
- Motowidlo, S. J., M. D. Dunnette, & G. W. Carter (1990). An alternative selection procedure: The low-fidelity simulation. *Journal of Applied Psychology*, Vol. 75: 640-647.
- Motowidlo, S. J., M. A. Hanson, & G. W. Crafts (1997). Low-fidelity simulations. In D. L. Whetzel & G. R. Wheaton (Eds.), *Applied measurement methods in industrialpsychology* (pp. 241-259). Palo Alto, CA: Davies-Black.
- Perkins, D. N., & G. Salomon (1992). The science and art of transfer. In A. L. Costa, J. Bellanca, & R. Forgarty (Eds.), *If minds matter: A foreword to the future* (pp. 201-210). Palatine, IL: Skylight.
- Sternberg, R. J., & J. A. Horvath (1999). *Tacit knowledge in professional practice*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Swander, C. J. (2000). Video-based situational judgment test characteristics: Multidimensionality at the item level and impact of situational variables. Retrieved October, 01, 2013 from: <http://scholar.lib.vt.edu/theses/available/etd-05152001-125408/unrestricted/etd.pdf>.
- Wagner, R. K., & R. J. Sternberg (1985). Practical intelligence in real-world pursuits: the role of tacit knowledge. *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol. 49: 436-458.
- Wagner, R. K., & R. J. Sternberg (1991). *Tacit knowledge inventory for managers: User manual*. San Antonio, TX: The Psychological Corporation.
- Weekley, J., A. & R. E. Ployhart (2006). An introduction to situational judgment testing. In J. A. Weekley & R. E. Ployhart (Eds.), *Situational judgment tests* (pp. 1-10). Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.

The Practice of Multiple Assessments for National Examination: The Case of the Situational Test of Police Examination

Szu-Chien Wu *

Abstract

The use of multiple assessments is one of the key strategies to improve national examination. It is important to narrow the gap between examination and employment with the most popular assessment tool - pencil and paper test. The purpose of this article is to share experiences of the situational test of police examination. The situational test was initiated for new two-track police examination and has been implemented since 3 years ago. This article introduces the concept of situational test and its application for personnel selection. The article then reviews its policy background, the process of establishing test outline and the impact on police education system. Finally, based-on this practice example, several concrete suggestions for improving national examination are proposed.

Keywords: multiple assessment, police examination, situational test, learning transfer, job knowledge

* Assistant Professor, Dept. of Administration management, Central Police University.

公務人員休假制度之法理與實務探討： 以勞工特別休假為對照*

馮惠平**

《摘要》

中國古時農業社會生活步調緩慢，工作與休閒並非涇渭分明，似乎並無特別規範官吏休假之必要。時至今日，社會已進入高度分工的科技時代，型態與結構迥異過往，安逸平穩景況不再，代之而起是社會環境快速變遷，以效率、競爭及緊張為發展象徵。就公務人員而言，藉由「休假」使其脫離工作壓力，從中不僅恢復既有能力，更進一步激發內在潛能，當是一重要課題。「休假」，究竟是否係公務人員的權利？按服務年資計算休假日數是否合理？有給休假是否需要再補助？未休假加班費是否有存在的必要？凡此，皆有值得探究之處。本文欲藉由文獻研究法，對照勞工特別休假相關規範與法理，從探討休假的意義、功能及法律性質談起，繼而簡介先進國家相關休假制度，復進一步論述我國公務人員休假制度沿革，最後，做出相關檢討及修法建議，俾供有司參考。

[關鍵詞]：有給休假、未休假加班費、休假補助、請求權、形成權

投稿日期：102年12月16日；接受刊登日期：103年01月27日。

* 本論文衷心感謝三位匿名審查委員之寶貴意見與指正，本文文責由作者自負。

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

壹、前言

聖經在創世紀第二章第二節說道：「到第七日，神造作的工已經完畢，就在第七日歇了祂一切造作的工，安息了。」豫表人於第六日被造後，並不是立即加入神的工作，乃是人與神一同享受安息。此一「先休息後工作」的情形，不僅與一般人「先工作後休息」的觀念不同，或許也是西方基督教國家特別重視休息、休假的源由。吾人常見歐美等先進國家元首攜家帶眷甚至夥同幕僚，一起前往渡假勝地從事各樣的休閒活動，視休假為生活不可或缺的一部分，同時也藉著渡假舒緩之前日理萬機的緊張壓力，重新充電應付要來的挑戰。¹反觀中國、日本及韓國等東方國家受儒家思想薰陶，在過於強調工作的美德下，雖亦覺得休息、休假有其重要性及必要性，但唯恐宣揚休假、肯定休息，會被誤認是獎勵怠惰，故認為休假可做不可說，不必特別強調休息的事情（上運天英光，2003：5）。相沿至今，為經濟成長的全面追求，不論施政績效好壞，「夙夜匪懈、全年無休」，更已成為我國總統及高官們給民眾的刻板印象，似乎不如此，即不足以表現其公忠體國、勤政愛民的情操。在風行草偃、上行下效的作用之下，不無造成我國公務人員休假制度執行上的偏差。職是以言，現代東方與西方國家對於休息、休假觀念，尚存在著相當的落差，或可謂仍受傳統文化及上位者典範的影響。

中國古時農業社會生活步調緩慢，工作與休閒並非涇渭分明，官吏於公務閒暇時，²除了讀書以外，經常是悠遊於詩詞吟唱、琴棋書畫及蒔花弄草等文人雅事之中。從這種悠閒生活方式來看，古代官吏似乎並無特別規範休假之必要。現今，進入高度分工的科技時代，社會型態與結構迥異過往，安逸平穩景況不再，代之而起是社會環境快速變遷，以效率、競爭及緊張為發展象徵。就公務人員而言，藉由

¹ 哥倫比亞廣播公司（CBS）統計，歐巴馬任總統至今共度假 14 次，總計 92 天。布希當年任期到歐巴馬此刻時，回德州農場度假 50 次，共計 323 天，另外還在緬因州的家族產業度假 26 天，且這些度假日還沒算進總統在大衛營的休息時間（歐新社，2013）。

² 我國古代官吏上班時間，大抵較諸現今公務人員上班時間為短。例如唐朝官吏除休假日外，每日應到公事視，其辦公時間，原則上自日出至中午，約為半日（邱創煥，1993：554）。此可參《唐會要八十二直條》：「…凡內外官，日出事視，午而退，有事則直官省之。務繁者不在此限。」（楊樹藩，1976：284）。

「休假」使其脫離工作壓力，從中不僅恢復既有能力，更進一步激發內在潛能，當是一重要課題。「休假」，究竟是否係公務人員的權利？按服務年資計算休假日數是否合理？有給休假是否需要再補助？未休假加班費是否有存在的必要？凡此，皆有值得探究之處。本文欲藉由文獻研究法，對照³勞工特別休假相關規範與法理，從探討休假的意義、功能及法律性質談起，繼而簡介先進國家相關休假制度，復進一步論述我國公務人員休假制度沿革，最後，做出相關檢討及修法建議，俾供有司參考。

貳、休假的意義、功能及法律性質

「休假」二字從字義觀之，休者，息也；⁴假者，暇也，⁵寓有工作者在特定時間，停止工作以歇息之意。本文所欲探討的休假內涵及範圍，並非廣義的停工休息，而是聚焦於具有慰勞性質的狹義休假，亦即公務人員繼續工作一段期間後，由服務機關所給予之有給假期，尚不包括因一定事實的發生（例如因事、病、婚、喪及生產等）之給假。姑且不論公務人員對於國家的忠誠義務，以及由該義務所衍生之特別權力關係，⁶倘將國家視為最大的企業公司，公務人員亦可謂此一大企業公司

³ 本文「對照」一詞之使用，並非係逐一比較公務人員與勞工年休的差異性，而是期盼藉由勞工特別休假的相關規範（包括國際公約、各國勞工法令等）與法理探討，獲得公務人員休假制度改革之啟示，以深化本文議題領域。

⁴ 《說文解字》：「休，息止也。从人依木。」；《爾雅·釋詁》：「休，息也。」；《左傳·襄公二十八年》：「吾乃休吾民矣。」注：「休，息也。」；《穆天子傳·卷二》：「休羣玉之山。」注：「休，遊息也。」。

⁵ 清、朱駿聲《說文通訓定聲》：「假，假借為暇。」；《集韻》：「假，休告也。」；明、張自烈《正字通》：「假，休沐也。」；《詩經·大雅·皇矣》箋：「天須假此二國。」釋文：「假，本又作暇。」；《詩經·商頌·長發》：「昭假遲遲。」箋：「假，暇也。」；《晉書·王尼傳》：「護軍與尼長假。」。

⁶ 特別權力關係之特徵，依學者通說，則有下列五項：1.當事人地位不對等。2.義務不確定：隸屬於特別權力之相對人，其義務無確定分量，係包括的權力服從關係。3.有特別規則：行政主體或營造物得訂定特別規則拘束相對人，且無須法律授權。4.有懲戒罰：對於違反義務者，得加以懲罰。5.不得爭訟：有特別權力關係事項，既不得提起民事訴訟，亦不能以行政爭訟為救濟手段。（吳庚，2010：204）。有關上述第3點與第5點較為人所詬病，其他點似仍為人所接受，第3點我國仍有部分適用，第5點已有所突破。

所長期僱用的勞工。就此而言，公務人員之休假，相當於勞動者的有給年假或年休（holiday with pay or vocation with pay），亦即我國勞動基準法所稱之特別休假。⁷ 以下分就休假的意義、功能及其法律性質析述之：

一、意義與功能

十九世紀工業革命以後，機械大量使用，人力被取代，勞工的主導權也隨著被奪取了，勞工被動地隨著機械運轉，機械不停，勞動也難以停止。但人非機械，自然需要休息，藉由休息從工作中獲得解放，消除疲累，以保健康。因此，逐漸產生了每週及每日工時之限制，以及週休例假制度。隨著產業技術革新及管理的精緻化，政府或民間企業分工逐步趨向高度複雜化與精密化，不論勞心者或勞力者、勞工或公務人員，因工作所產生的疲累，其質與量均非昔比。對於渠等而言，除固定的星期例假休息以外，賦予一定期間之休假，非但有助於消除身心疲累，亦可重新充電、積蓄活力。此外，可利用此一長期休假經營精神文化生活，例如：平日無法進行的學習、進修、旅行，或其他有益身心的休閒活動。

公務人員請假規則第十條第一項規定，休假並得酌予發給休假補助。據此，為鼓勵公務人員利用休假從事正當休閒旅遊及藝文活動，行政院訂頒有「行政院與所屬中央及地方機關公務人員休假改進措施」一種，規定公務人員休假期間符合一定條件，各機關應核發一定金額的休假補助。此固為我國公務人員休假制度之規定，但對於休假功能的論述，國內學者文獻並不多見。參考勞工特別休假制度之趣旨，日本法學界有多種看法，當中較為重要者有二：其一，主張「勞動力維持培養說」者，認為特別休假制度不僅在使勞工消除身心疲勞，亦有勞動力維持培養之作用，因此特別休假是有利於勞資雙方之制度。其二，主張「休息權說」者，認為特別休假是落實憲法中保障勞工權益、增進勞工福祉之具體化，為使勞工得藉特別休假，來滿足其實現生活之勞動基準法保障之權利（邱駿彥，2006：31）。上述勞工特別休假之見解，對於公務人員休假制度或有參考價值：休假，不只對公務人員本人有

⁷ 在勞動者繼續工作一定期間後，由雇主所給之有給休假，其英文為「Holiday with Pay」中文譯為「帶薪年假」；日文為「年次有給休假」，意為「每年度付與的帶薪休假」（盧俊宏，2003：12）。

利，亦對機關維持、培養所屬公務人員工作能量，提振行政效能有所助益。觀諸先進國家公務人員多有長期休假的風尚，同時公務人員休假期間，機關亦給付薪資，以資鼓勵。是以，前述「勞動力維持培養說」具有互利雙贏的功能，似較符合公務人員休假制度設計之目的。而這樣的功能中，存在著公務人員與機關間互動關係的相關規範，於是有必要進一步探究公務人員休假的法律性質。

二、法律性質

我國公務人員之休假條件及日數，公務人員請假規則⁸雖已有明定，然而休假是否已成為公務人員權利的一種，實務上仍有存疑。⁹在探討公務人員休假是否為一種權利之前，不妨回顧勞工特別休假的源起，特別休假濫觴於國際勞工組織（**International Labour Organization**，簡稱 **ILO**）一九三六年通過第五十二號公約，同年通過第四十七號建議書，要求各會員國應立法給與勞工法定特別休假。復於一九五四年通過「有關休假之建議」（第九十八號），建議採用二個勞動週的有給休假，更於一九七〇年通過「帶薪假期公約」（第一三二號），該公約第三條第三項規定：「服務每滿一年則至少應有三個工作週以上之帶薪年假。」（行政院勞工委員會，2010：511）。至此，休假可謂已成為勞工的一項權利。

公務人員固非上述 **ILO** 定義的勞工，惟人人有享受休息和閒暇的權利，包括工作時間有合理限制和定期給薪休假的權利，為聯合國大會一九四八年十二月十日第 217A(III)號決議通過並宣佈之世界人權宣言第二四條所明載。又一九七六年一月三日生效之「經濟社會文化權利國際公約（**International Covenant on Economic Social and Cultural Rights**）」第七條約定：「本公約締約國確認人人有權享受公平與良好

⁸ 有關公務人員請假規則究為法規命令，抑或法律授權之行政規則？學者見解甚為分歧，有認為公務員請假為行政內部事項，有關之法規範，屬行政規則性質，惟公務員服務法第十二條第二項，授權以命令定之（陳敏，2012：538），學者林明鏘對此亦持相同見解；或有認為公務員服務法第十二條授權訂定之公務人員請假規則，非傳統意義之法規命令（吳庚，2012：276）；此外，亦有學者陳清秀等認為請公務人員假規則屬法規命令。

⁹ 參見一〇一年三月二十七日考試院會同行政院函送立法院審議之公務人員基準法草案第十九條規定立法說明二：「我國公務人員之休假條件及日數，公務人員請假規則雖已有明定，惟是否為權利，則尚無定論……。」

之工作條件，尤須確保：…四、休息、閒暇、工作時間之合理限制與照給薪資之定期休假，公共假日亦須給酬。」另一九八一年九月三日生效之「消除對婦女一切歧視公約（Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, 簡稱 CEDAW）」第十一條約定：「1. 締約各國應採取一切適當措施，消除在就業方面對婦女的歧視，以保證她們在男女平等的基礎上享有相同權利，特別是：…(e)…享有帶薪度假的權利；…。」各該二公約之施行法，已分別於九十八年四月二十二日及一〇〇年六月八日公布，並分別於九十八年十二月十日及一〇一年一月一日施行。準此以言，上述「照給薪資之定期休假」或「享有帶薪度假的權利」之規定，不但具有內國法律的位階，適用於勞工，亦適用於公務人員，以及一切受僱的工作者。從而，休假不但可謂我國勞工的權利，同時亦屬於我國公務人員的權利，當無疑問。

休假既然從早期雇主恩給或功獎，發展成為受僱者的基本人權，¹⁰其中休假制度最令人關心者，莫過於受僱者能否在其感到需要休假時，取得休假。這樣的問題，在法律層面的探討是：休假的法律性質為何？受僱者是否有指定休假期日的權利？就此，日本學界及實務多有探討，摘述如下（邱駿彥，2006：48-52）：

（一）請求權說

此說認為勞工提出特別休假請求時，必須得到雇主之同意後，始能免除特別休假日之勞務給付義務。日本實務見解或有認為，雖然勞工依勞動基準法規定向雇主請求特別休假時，雇主必須受到法律拘束給予特別休假之點，與一般請求權之性質稍有不同，但觀諸法律規定雇主必須給予特別休假之意旨，仍須雇主同意後，勞工之特別休假權始告生效。

（二）形成權說

此說認為法律明文規定勞工繼續工作，滿足一定要件後，即取得特別休假之權

¹⁰ 從人權的角度觀之，基於休假權與工作權保障同等重要，休假權似不應只歸入我國憲法第二十二條所定概括權利的範疇，就公務人員休假權利，宜納入憲法第十八條服公職權所衍生權利的一種；而一般勞工之休假權，甚至或可之視為憲法第十五條所定生存權的衍生權利，以表彰休息為維持生存不可或缺的重要權利。

利。在勞工對雇主以意思表示特定開始與終了之時點後即告成立，發生勞務給付免除之效果，毋待雇主之同意，故其性質上為勞工單方意思表示發生特別休假權之效果，為形成權之一種。司法實務上也有認為，即使雇主不同意勞工特別休假期日之指定，其不同意者，實乃為行使法定期日變更之權限而已，與勞工休假權利行使無關。

（三）二分說

日本學界嗣後修正形成權說見解，認為應將勞工休假權與勞工期日指定權予以明確區分。換言之，只要勞工滿足在同一雇主下繼續工作一定時間之要件後，特別休假權當然自動發生，即使勞工未具體表明特別休假之意思，其與雇主間有關特別休假之權利義務關係仍有效存在。此說因特別休假權與日期指定權兩者間彼此定位關係之不同，又發展出以下三種不同看法：

1. 期日指定權說：

特別休假權是勞工繼續工作滿足勞動基準法所定要件時自動發生的權利，但於此階段時特別休假權尚未特定，必須勞工向雇主提出請求，亦即向雇主指定特別休假期日時始告特定，指定期間內之勞動義務始得免除。此時之所謂勞工向雇主提出請求，單純只是特別休假期日之指定意義而已。

2. 種類債權說：

特別休假權與日期指定權應予區分，當勞工持續工作滿足勞動基準法之要件後，勞工於翌年度內即取得一定日數勞動義務免除之種類債權，因此勞工之特別休假期日指定應解為係債權內容之特定行為。

3. 選擇債權說：

勞工針對特別休假所應擁有的期日指定，應該僅在指定之期日對雇主企業正常營運有所妨礙時，雇主方得以行使期日變更權之一種附解除條件之選擇債權。而此選擇債權基於特別休假應該在勞工最感需要時賦予之法制度趣旨下，選擇權應屬於勞工之一方。勞工行使選擇債權之選擇時，依其意思表示而發生勞務給付義務免除與請求休假期間工資之法律效果。換言之，將特別休假權視為一種選擇債權，而期

日指定權即為選擇債權之選擇權，其本質屬於形成權。

以上各說，其中二分說大致上已形成現行日本勞工特別休假法律性質之通說。我國勞動基準法雖未有類似日本法針對勞工指定休假權利之明文規範，但依法理勞動者之年休需指定其希望時段，以便雇主能就其生產秩序與生產組織予以調整，俾免造成生產秩序的混亂。因此，勞動者固可行使年休時段指定權，經雇主承認，其權利即屬有效成立，雇主亦得以該時段對事業之正常營運有妨礙之虞為理由，予以變更。不過行使此項變更權，必需有確切事證，不能單純以業務繁忙為理由，對勞動者所指定之時段任意予以變更（黃越欽，2012：338）。

基本上，公務人員休假權與勞工休假權兩者之法律性質類似，惟公務人員與國家間，非如勞工與雇主處於地位對等的契約關係，而係具有上命下從之隸屬關係。公務人員向機關長官提出休假申請，亦如同勞工行使特別休假期日指定權。惟於目前公務人員保障事件實務上，公務人員保障暨培訓委員會認為，機關長官對該休假申請之准駁因欠缺外部法效性，乃機關內部之管理措施，而非行政處分，故該會一向主張除涉及休假補助或未休假加班費以外，其他休假爭議之救濟依法僅得提起申訴，而非復審。但此一實務作法忽略休假之本質，已成為公務人員工作基本權利保障之內涵事實，為公務人員恢復工作動能之重要方法。從權利的角度觀之，休假之准駁，涉及公務人員權利之得喪變更，屬法律人格間的關係，此時，公務人員係立於與人民同等之地位，並非僅單純為機關與其所屬間之內部管理事項。職是以言，為真正落實公務人員權利的保障，吾人毋寧應認為機關長官對於公務人員提出休假之准駁具有外部效力，係行政機關就公法上具體事件所為之決定，而對外直接發生法律效果之單方行政行為，¹¹且休假通常需公務人員一方主動提出申請，其性質屬須協力行政處分（*mitwirkungsbedürftiger verwaltungsakt*）。¹²至於機關長官對所屬公務人員休假之准駁，究為羈束處分抑或裁量處分？¹³從上述二分說觀之，當屬羈

¹¹ 參見行政程序法第九十二條第一項規定：「本法所稱之行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。」

¹² 須協力行政處分係指依法律之規定，或依事件之性質，須相對人同意或申請，始能合法作成之行政處分（陳敏，2012：350）。

¹³ 依行政受法律拘束的程度，則可區分為羈束處分與裁量處分。前者指構成要件的具備，行政機關即有義務作成處分；後者只是否作成，或如何作成，行政機關仍擁有一定程度自由選擇空間的行政處分（翁岳生，2006：510）。

束處分為妥。換言之，公務人員符合規定之休假期日指定，除非有確切急迫之重要公務待辦等特殊狀況以外，原則上機關即應照准，並無裁量空間。惟現行公務人員請假規則對此並未明確規範，亦即對於機關長官是否准假無任何限制，似傾向裁量處分。職是，間有學者建議，對於長官的准駁權責，應該明確的加以規範，以免長官濫用職權，做出「雖不違法，但顯然不當」的不准假決定（劉昊洲，2008：153）。

參、各國休假制度概況

前已述及，世界人權宣言第二四條曰：「人人有享受休息和閒暇的權利，包括工作時間有合理限制和定期給薪休假的權利。」此一抽象化的休假權利，有賴一國訂定制度加以具體化。茲以我國屬大陸法系國家，不論勞工或公務人員相關法制皆較傾向日、德等國，而與英美海洋法系國家差距較大。¹⁴故此，有必要明瞭大陸法系各國休假制度之實施情形，以利我國公務人員休假制度之後續檢討，以下分別簡介我國與日、韓、德、法等國勞工及公務人員特別休假日數概況：

一、我國公務人員休假與勞工特別休假

現行公務人員請假規則第七條規定：「公務人員至年終連續服務滿一年者，第二年起，每年應給休假七日；服務滿三年者，第四年起，每年應給休假十四日；滿六年者，第七年起，每年應给休假二十一日；滿九年者，第十年起，每年應給休假二十八日；滿十四年者，第十五年起，每年應給休假三十日……。」而勞動基準法第三十八條規定：「勞工在同一僱主或事業單位，繼續工作滿一定期間者，每年應依左列規定給予特別休假：一、一年以上三年未滿者七日。二、三年以上五年未滿者十日。三、五年以上十年未滿者十四日。四、十年以上者，每一年加給一日，加至

¹⁴ 美國強調勞動的對價觀念，所以該國的事業單位多採未工作無報酬原則（No Work No Pay），因而美國的休假通常是無給休假，另外由團體協約約定有給休假之要件與原則。此與保護色彩濃厚的德國勞動法大相逕庭，往往勞動者給付勞務不能時，國家社會必須要盡到照顧的義務，其所呈現的是未工作而享有給付（No Work with Pay）（盧俊宏，2003：78）。或因於此，美國並未批准 ILO 第一百三十二號公約，聯邦法及州法亦無有關特別休假之規定，而係透過團體協約由勞資雙方議定。

三十日為止。」

依上述公務人員及勞工之給假規定，我國公務人員休假與勞工特別休假之最高日數上限相同，均為三十日，且兩者每年所給（特別）休假亦均按服務年資累進核給，只是其中計算年資給假之標準不同而已。又我國公務人員休假年資之採計，基於政府一體，採計服務於政府機關（構）及公立學校服務年資，而非以本機關連續服務年資採計，與勞工及其他國家公務人員給假規定有別，從而造成我國公務人員休假核給較為複雜（銓敘部法規司，2007：21）。另假設公務人員與勞工服務年資相同，公務人員所享有的休假日數明顯較多（例如公務人員服務滿六年，第七年起得休假二十一天，同一情形勞工僅得休十四天，詳見表 1）。綜上，公務人員所享整體休假權利較勞工為優渥，惟勞動基準法係規定勞工特別休假之最低基準日數，雇主或事業單位基於企業經營理念，另訂高於勞動基準法或公務人員休假日數之規定，亦不無可能。

表 1：我國公務人員休假與勞工特別休假日數對照表

服務年資	一	二	三	四	五	六	七	八	九	十	十一	十二	十三	十四	十五	十六	十七	十八	十九	二十	二十一	二十二	二十三	二十四	二十五
公務員休假日數	七	七	七	十四	十四	十四	二十一	二十一	二十一	二十八	二十八	二十八	二十八	二十八	三十	三十	三十	三十	三十	三十	三十	三十	三十	三十	三十
勞工特別休假日數	七	七	十	十	十四	十四	十四	十四	十四	十五	十六	十七	十八	十九	二十	二十一	二十二	二十三	二十四	二十五	二十六	二十七	二十八	二十九	三十

資料來源：作者自行整理。

二、各國勞工特別休假

早期 ILO 公約及建議書，的確是希望依國家法令規定，使勞動者每年之特別休假日數，應隨服務時間而增加，但一九七〇年的 ILO 第一百三十二號公約基於尊重休息及休假為人類基本人權，已揚棄此種觀念（盧俊宏，2003：25），而認為應於「勞動者服務每滿一年時，給予三個工作週（例如一週工作五日者，三個工作週則為十五日）的特別休假」（該公約第三條第三項）。對此，東方國家與西方國家間有顯著差異（詳見表 2）。

表 2：各國勞工法定特別休假日數對照表

給假日數 國別	工作滿一年	工作滿五年	工作滿十年	最高	法令依據
日本	十	十六	二十	二十	勞動基準法第三十九條
韓國	十	十四	十九	無上限	勞動基準法第四十八條
德國	十八	十八	十八	十八	聯邦休假法第三條
法國	三十	三十	三十	三十	勞工法典第三二三條之二

資料來源：作者自行整理。

由表 2 可知，我國勞動基準法規定之勞工最高特別休假日數，與先進國家相比有過之而無不及。惟我國勞動基準法第三十八條有關勞工特別休假日數隨服務時間而增加之規範，未能配合最新 ILO 公約之要求修正，仍停留在早期 ILO 公約及建議書有關給予勞工有給休假的階段，不符最新 ILO 公約要求勞工服務滿一年即給予三個工作週的特別休假之國際水準；距離德、法等歐陸國家重視勞工休假權的進步立法，亦尚有一段落差。

三、各國公務人員休假

綜觀各國公務人員所享有之休假（詳見表 3），大部分均較各該國勞工來得優渥，僅法國公務人員與勞工休假日數及計算標準相同，均為三十日；日本規定公務人員與勞工給假最高日數雖同為二十日，惟該國勞工必須工作滿十年，始可享有與公務人員服務滿一年之同等休假日數待遇；而德國公務人員原規定每年一律給休假二十六日，於公務人員年滿三十歲或四十歲時，每年再酌增三日或四日，並以每年最高休假三十日為限，惟自二〇一二年修正為全職公務人員在五十八歲以前，每年一律給休假二十九日，之後為三十日，原則上已傾向非年資取向之固定給假；至於韓國公務人員休假係按服務年資累進核給，其計算標準與我國類似，其最高休假日數上限二十一日較我國三十日為低，但該國公務人員只須在職滿六年以上，即可取得年休最高上限資格，而我國公務人員卻須連續服務滿十四年，第十五年起始達年休高限，是我國公務人員休假較諸韓國似更重視年資取向。倘以上述一九七〇年的 ILO 第一百三十二號公約勞工給假之要求觀之，法國、德國及日本均符合國際水準，只有我國及韓國有待檢討改善。

表 3：各國公務人員休假日數比較表

核給標準、 給假日數 國別	計算標準	給假日數	法令依據
日本	服務滿一定期間即核給相同日數之休假	服務達一年以上者，每年均核給二十日；至於未滿一年者，按在職月數比例核計。	一般職職員勤務時間、休假法第十七條
韓國	按服務年資累進核給	按在職期間三個月以上至六年以上，每年分別核給三日、六日、九日、十二日、十四日、十七日、二十日及二十一日。	大統領令〈國家公務員服務規定第十五條第一項〉（二〇一四年修正施行） ¹⁵
法國	服務滿一定期間即核給相同日數之休假	服務達一年以上者，每年均核給三十日。	關於公務員年度休假命令（一九八四年十月二十六日命令八六-九七二號）
德國	原則上服務滿一定期間即核給相同日數之休假	全職公務人員在五十八歲以前，每年一律給休假二十九日，五十八歲以後每年均核給三十日。	德國聯邦公務員法第八十九條授權訂定之公務員、法官休假規則第四條（二〇一二年修正施行）

資料來源：作者自行整理。

四、各國公務人員休假或不休假衍生之給付

有關先進國家公務人員休假補助的立法，並不多見，其中法國及韓國皆無相關規範。日本則有部分機關公務人員組成休假觀光團前往各地觀光旅行，由該機關負責供給各休假人員及家屬一切費用，並依年度資助公務人員往外國參觀旅行（有時規定考察項目），惟此一公務人員休假補助僅限於部分機關內部規定，並未見諸立法一體適用。然而德國與日本不同，對於公教人員、法官及軍人等不同身分人員，

¹⁵ 作者在此特別感謝行政院人事行政總處范參事祥偉提供有關韓國最新公務人員休假相關規範資料。

均以法律一體規範予以休假補助，該國公務人員年度休假補助金法（Urlaubsgeldgesetz，簡稱 UrlGG）第二條、第四條及第五條規定，針對具有休假資格者，不論有無休假事實，其年度休假補助除一般公務人員（俸表 A1 至 A8）支給 332 歐元以外，其餘高階公務人員等支給 255 歐元，並於每年七月第一個工作天（會計年度開始時）併同薪資一併發給。

至於未休假加班費亦僅韓國有所謂的「年假補償金」，其餘日本、德國及法國皆無類似規定。依據韓國大統領令〈國家公務員服務規定〉第十六條第五款規定，未實施年假（相當於我國公務人員休假）之公務人員，得於預算內依日數申請年假補償金，並視同抵銷年假。但年假補償金支付日數不得超過當年度休假日數的二分之一。又其年假補償金數額之計算，係依據公務人員不同的級職而有不同之給付，與我國規範公務人員未休假加班費之給付方式類似（各國公務人員休假或不休假衍生之給付一覽表如下表）。

表 4：各國公務人員休假或不休假衍生之給付一覽表

國別	休假補助、未休假加班費	休假補助	未休假加班費	法令依據
日本		無	無	
韓國		無	無取得公務上年假或未實施年假之公務人員，得於預算內依日數申請年假補償金，並視同抵銷年假。但年假補償金支付日數不得超過當年度休假日數的二分之一。	大統領令〈國家公務員服務規定第十六條第五款〉（二〇一四年施行）
法國		無	無	
德國		具有休假資格之全職公務人員，其年度休假補助支給 255.65 歐元；一般全職公務人員（俸表 A1 至 A8）支給 332.34 歐元。並於每年七月第一個工作天（會計年度開始時）併同薪資一併發給。	無	公務人員年度休假補助金法（簡稱 UrlGG）第二條、第四條及第五條規定

資料來源：作者自行整理。

肆、我國公務人員休假制度沿革

我國官吏休假制度溯自漢代，漢代官吏多以休沐日歸家謁雙親，不聽政事。又因功或因病休假，漢律中均稱為「告」，即所謂之「告假」（嚴如蕙，2010：63）另有因父母喪而請假，此種請假曰「寧」。其後晉代官吏除有例假（即漢代的休沐）之外，尚有定假及喪假，所謂定假就是定期的休假。及至唐代休假制度有具體規定，遠比前代詳細，其內容除病假、事假及喪假之外，尚包括旬假（每旬休假一日）、年假（每年元旦前後三日）等假（邱創煥，1993：558），大抵以「假寧令」為官員放假和請假的主要規範。此後，宋、元、明、清各朝對於休假亦有相關制度規範。歸結各朝各代對於官吏給假的長短、假別名稱及請假事由等，或有變動。然官吏能否休假，皆出於君主一人的恩給，乃封建專制下之產物。君權體制不但控制著官吏休假，亦掌控了官吏個人活動自由與時間分配。其與現今休假乃民主國家公務人員權利，兩者規範意義、功能及性質相去甚遠。本文限於篇幅，只針對民國以後之公務人員休假（含相關給付措施）相關規定沿革，簡介如下：

一、休假規定

民國以後，公務人員休假之規定，首見於十四年十一月由國民政府公布之「政府職員給假條例」，全文計十五條，除休假外，尚包括事、病、遇婚喪大事之程假，及曠職按日扣薪等規定，內容簡單。迨至三十六年六月八日公務員服務法修正公布，該法第十二條明定：「公務員請假規則以命令定之。」國民政府爰依據此一規定，於同年八月二日發布「公務員請假規則」，計有十四條。其中第十二條所定休假，服務滿三年准休假三個月；服務滿五年准休假六個月；服務滿十年准休假十二個月，假期甚長。時值反共抗俄非常時期，考試院特呈請總統核准於三十九年七月停止該條規定之適用。復為因應各方呼籲，建立休假制度，同時公務員請假規則亦有尚需修正補充之處，考試院爰擬具「公務員請假規則」修正草案，於四十五年五月十一日由考試、行政兩院會同發布施行（吳玲芳，1998：12-13）。嗣再配合客觀環境及事實需要，分別於五十五年五月十七日、七十六年三月二十三日、八十三年八月五日、八十七年十二月三十一日、八十九年十二月二十一日及一〇一年八月

二十八日，數度修正休假相關條文。

二、不休假獎金

早年公務人員待遇微薄，為增加收入減輕負擔，上述公務人員請假規則於四十五年五月訂定時，其中第十四條但書即規定，公務人員如確係基於公務上需要，而又無人代理不能休假者，應比照休假日數所得之俸給改發獎金。依此規定，公務人員多有因不休假而領取不休假獎金，以貼補家用，致屢遭各界批評，未能澈底落實休假制度。¹⁶為回應上述批評，考試院遂於五十五年七月修正公務人員請假規則，規定公務人員應行休假者，一律休假，因公不能休假時，亦不發給獎金，酌予嘉獎或記功之獎勵。惟又恐引發公務人員反彈，並未自次年（五十六年）立即實施，而係過渡至第三年（五十八年）一月一日起，始正式取消不休假獎金。行不及數月，旋經各機關反映，確實有部分公務人員公務繁忙無法休假，如一律不發給獎金，恐不符公平原則。為兼顧事實需要，行政院遂於翌年（五十九年）五月又以院令¹⁷開方便之門，規定少數確實因公不能休假人員，授權機關得改發不休假加班費。同時規定公務人員應於年初先行預排全年休假，¹⁸如排定之休假期間確實因公不能休假，經關長官否准，並取得證明者，始得請領加班費。當時確實亦有部分機關公務人員年度因公未休假或全年未休假者，以嘉獎或記功之獎勵辦理，而未發給加班費。惟多數機關礙於人情壓力及公平性難以認定，於實際執行上漸趨寬濫，終至演變為「只要不休假，即發給加班費」，致大多數公務人員為請領加班費，不論應休能休與否，均儘量不休假，造成國庫財政龐大負擔，在機關執行偏差下，檢討休假制度的聲浪，又隨之而起。因此，以強制公務人員部分休假日數並發給休假補助之

¹⁶ 參考銓敘部（五一）台典二字第〇〇〇九一號函釋。

¹⁷ 參見行政院五十九年五月十六日台五九人政參一一二四二號令。另參考七十六年七月二十九日日台華典三字第一〇〇六〇六號函解釋：「查依民國五十九年八月一日總統府暨五院秘書長會談結論（2）：『各機關每一職員之休假期間，應於每年初先行排定，如在預定休假期間內臨時有重要工作必須處理，經長官核准取消時，得按實際工作日數發給加班費』之規定，所稱不能休假乃包括全部及部分休假日數不能休假者；又現行對確因公務需要不能休假者，發給不休假加班費，即屬獎勵之一種。」

¹⁸ 參見行政院（七八）台人政參字第四五一〇〇號函以，年初先行預排全年休假規定，自七十九年一月起取消，准由各主管機關視業務需要依權責核處或另訂規定實施。

政策作法，乃應運而生，藉由支付金額較低之休假補助取代金額較高的不休假獎金，¹⁹以減輕國庫財政負擔。

三、休假補助

八十年起公務人員休假旅遊風氣尚不普及，行政院一方面為落實公務人員休假制度，另一方面為減輕因發給加班費，產生的龐大財政負擔，參考臺灣省政府補助員工國內休假旅遊實施要點，採取漸進和緩之作法，規定公務人員每年應強制休畢一定天數，並從事休假旅遊者，始給予一定金額之休假補助費。²⁰其餘強制休假以外之天數，如確實因公未能休假者，仍得核給未休假加班費。²¹並於八十七年十二月三十一日訂定「行政院暨所屬各機關公務人員休假改進措施」（以下簡稱休假改進措施），規定公務人員未休假加班費及休假補助等相關請領要件，同時亦協調銓敘部配合修正公務人員請假規則，增訂第十條第一項休假並得酌予發給休假補助之規定。自此，有關休假獎勵及補助之規定，由早年發給不休假獎金（按現為未休假加班費）改發休假補助。並將強制休畢日數從七日增至目前十四日，休假補助費金額由最高補助八千元增至一萬六千元。自九十二年配合使用國民旅遊卡以來，迭有各界反映規定過於複雜，限制過多，不便休假、亦不便假日與家人共遊等意見。

¹⁹ 按行政院與所屬中央及地方各機關公務人員休假改進措施第五點規定，公務人員休假補助費之核發分為二部分，1.應休畢日數（十四日以內）之休假部分：公務人員每人全年合計補助總額最高以新臺幣（下同）一萬六千元為限。但未具休假十四日資格者，其全年最高補助總額按所具休假日數依比例核發，以每日一千一百四十三元計算。2.應休畢日數以外之休假部分：按日支給休假補助費六百元；未達一日者，按日折半支給，於年終一併結算。又公務人員未休假加班費係依各機關加班費支給要點第二點規定，非主管按月支薪俸、專業加給二項，主管人員及簡任（派）非主管人員比照主管職務核給職務加給有案者，另加主管職務加給或比照主管職務核給之職務加給三項之總和，除以二四〇為每小時支給標準。未休假加班半日以四小時計；一日以八小時計。準此，公務人員每月俸給數額如高過三萬四千二百九十元者（ $1,143 \times 30 = 34,290$ 元），其支領未休假加班費數額即超出休假補助數額。故此，發給公務人員休假補助取代未休假加班費，有利於國庫財政負擔之減輕。

²⁰ 參見原行政院人事行政局九十四年六月三十日赴立法院法制委員會專案報告。

²¹ 按八十五年七月一日原行政院人事行政局訂頒之休假改進措施，將「不休假加班費」修正為「未休假加班費」。

遂經相關機關檢討，逐步放寬相關規定，自九十八年一月一日起，全面取消隔夜及異地，在天數上僅需休假半天即可領取補助，但仍維持於國民旅遊卡特約商店刷卡等規定。

為使讀者更清楚明瞭上述相關公務人員休假沿革，有關歷次公務人員請假規則休假及休假補助相關規定修正，分別整理如表 4 及表 5：

表 4：公務人員請假規則歷次修正休假規定對照表

修正日期	條號	規定內容
三十六年八月二日發布	十二	(第一項) 公務員平時請假未超過第二條期限者：服務滿三年，准休假三個月；滿五年時，准休假六個月；滿十年時，准休假十二個月。(第二項) 前項服務期間，以在同一機關服務為限。
四十五年五月十一日 (「公務員請假規則」名稱修正為「公務人員請假規則」)	十四	(第一項) 公務人員至年終時，在同一機關服務滿三年者第四年起每年應准一次休假二星期，滿六年者第七年起每年應准一次休假三星期，滿九年者第十年起每年應准一次休假四星期；其在休假前一年考績列特等者，得增加休假一星期。(第二項) 前項休假人員其年資之計算，以民國卅六年八月二日本規則公佈之日起算，休假不止一人時，得由機關長官按年資長短考績等第酌情輪流休假。但確係基於公務上需要，而又無人代理者應比照休假日數所得之俸給改發獎金。
	十五	公務人員在休假期間，如服務機關遇有緊急事故，得隨時令其銷假工作並保留假期。
	十六	公務人員在休假之前一年，有左列各款情事之一者，不予休假： (一) 年考列三等以下者。(二) 曾受懲戒處分者。(三) 曾依考績法受記大過之懲處。
五十五年五月十七日	九	公務人員在同一機關服繼續務滿三年者，第四年起每年應准一次休假兩星期，滿六年者第七年起每年應准一次休假三星期，滿九年者第十年起，每年應准一次休假四星期。
	十	公務人員非因辭職退休退職撤職休職或受免職懲處，轉調其他機關繼續服務者，其休假年資得前後併計。
	十一	各機關應休假者不止一人時，得依各該員年資長短考績等第及職務緩急酌定輪流休假。
	十二	應休假人員確因公務需要不能休假時，酌予嘉獎或記功。
	十三	公務人員在休假之前一年有左列各款情事之一者不予休假：一、年考列三等以下者。二、曾依公務人員懲戒法予以懲戒處分者。(三) 曾依考績法受記大過之處分者。

修正日期	條號	規定內容
七十六年三月二十三日	八	公務人員在同一機關，繼續服務滿一年者，第二年起，每年應准休假七日；服務滿三年者，第四年起，每年應准休假十四日；滿六年者，第七年起，每年應准休假廿一日；滿九年者，第十年起，每年應准休假廿八日。
	九	(第一項)公務人員非因撤職、休職或受免職懲處，轉調及辭職再任年資銜接者，其休假期年資得前後併計。(第二項)因退休、退職或資遣再任及辭職再任年資未銜接者，須服務滿一年後，始准將其再任前之任職年資併計休假。
	十	各機關應休假者不止一人時，得依各該員年資長短、考績等第及職務緩急，酌定輪流休假。
	十一	休假人員每次休假，應至少半日；確因公務需要不能休假時，酌予獎勵。
	十二	公務人員在休假之前一年，有左列各款情事之一者，不予休假： 一、年終考績列丙等以下者。二、曾依公務員懲戒法予以懲戒處分者。三、曾依公務人員考績法予以記大過之處分者。四、因留職停薪未辦年終考績者。
八十三年八月五日	七	公務人員在同一機關，繼續服務滿一年者，第二年起，每年應准休假七日；服務滿三年者，第四年起，每年應准休假十四日；滿六年者，第七年起，每年應准休假二十一日；滿九年者，第十年起，每年應准休假二十八日。
	八	(第一項)公務人員因撤職、休職或受免職懲處，再任或復職時，其休假期年資應重新起算。轉調及辭職再任年資銜接者，其休假期年資得前後併計。(第二項)因辭職再任年資未銜接或因退休、退職或資遣再任者，須服務滿一年後，始准將其再任前之任職年資併計休假。
	九	各機關應休假者不止一人時，得依各該員年資長短、考績等第及職務緩急，酌定輪流休假。
	十	休假人員每次休假，應至少半日；確因公務需要不能休假時，酌予獎勵。當年未休假且未予獎勵者，得保留至次年實施，但於次年仍未休假者，視為放棄，並不得請求任何獎勵。
八十七年十二月三十一日	七	(第一項)公務人員至年終連續服務滿一年者，第二年起，每年應給休假七日；服務滿三年者，第四年起，每年應給休假十四日；滿六年者，第七年起，每年應給休假二十一日；滿九年者，第十年起，每年應給休假二十八日；滿十四年者，第十五年起，

修正日期	條號	規定內容
		<p>每年應給休假三十日。</p> <p>(第二項) 初任人員於二月以後到職者，於連續服務滿十二個月後，得按當月至年終之在職月數比例核給休假；其計算方式依第三條第二項規定。第三年一月起，依前項規定給假。</p>
	八	<p>(第一項) 公務人員因轉調(任)或因退休、退職、資遣、辭職再任年資銜接者，其休假年資得前後併計。(第二項) 因辭職、退休、退職、資遣、留職停薪、停職、撤職、休職或受免職懲處，再任或復職年資未銜接者，其休假年資之計算依前條第二項規定。(第三項) 退伍前後任公務人員者，其軍職年資之併計，依前二項規定。</p>
	九	<p>同一機關或單位同時具有休假資格人員在二人以上時，應依年資長短、績等第或職務性質，酌定順序輪流休假。</p>
	十	<p>(第一項) 公務人員符合第七條休假規定者，除業務性質特殊之機關外，每年至少應休假七日以上(按在職月數比例核給休假未滿七日者，應全部休畢)，並得酌予發給休假補助。確因公務或業務需要經機關長官核准無法休假時，酌予獎勵。每次休假，應至少半日。(第二項) 前項應休假日數以外之休假，當年未休假且未予獎勵者，得累積保留至第三年實施，但於第三年仍未休畢者，視為放棄。</p>
	十一	<p>(第一項) 公務人員至年終連續服務滿一年者，第二年起，每年應給休假七日；服務滿三年者，第四年起，每年應給休假十四日；滿六年者，第七年起，每年應給休假二十一日；滿九年者，第十年起，每年應給休假二十八日；滿十四年者，第十五年起，每年應給休假三十日。(第二項) 初任人員於二月以後到職者，得按當月至年終之在職月數比例於次年一月起核給休假；其計算方式依第三條第二項規定。第三年一月起，依前項規定給假。</p>
八十九年十二月二十一日	十	<p>(第一項) 公務人員符合第七條休假規定者，除業務性質特殊之機關外，每年至少應休假七日以上，按在職月數比例核給休假未滿七日者，應全部休畢，並均得酌予發給休假補助。確因公務或業務需要經機關長官核准無法休假時，酌予獎勵。每次休假，應至少半日。(第二項) 前項應休假日數以外之休假，當年未休假且未予獎勵者，得累積保留至第三年實施。但於第三年仍未休畢者，視為放棄。(第三項) 政務人員及民選地方行政機關首長未具休假七日資格者，每年應給休假七日。但任職前在同一年度內已核給休假者應予扣除。其未休畢者，視為放棄。</p>

修正日期	條號	規定內容
	十一	<p>(第一項) 公務人員符合第七條休假規定者，除業務性質特殊之機關外，每年至少應休假十四日，未達休假十四日資格者，應全部休畢。休假並得酌予發給休假補助。確因公務或業務需要經機關長官核准無法休假時，酌予獎勵。每次休假，應至少半日。</p> <p>(第二項) 前項應休假日數以外之休假，當年未休假且未予獎勵者，得累積保留至第三年實施。但於第三年仍未休畢者，視為放棄。</p> <p>(第三項) 政務人員及民選地方行政機關首長未具休假七日資格者，每年應給休假七日。但任職前在同一年度內已核給休假者應予扣除。其未休畢者，視為放棄。</p> <p>(第四項) 第一項休假補助之最高標準，由行政院人事行政局會商銓敘部定之。</p>
九十年十二月三十日	十	<p>(第一項) 公務人員符合第七條休假規定者，除業務性質特殊之機關外，每年至少應休假十四日，未達休假十四日資格者，應全部休畢。休假並得酌予發給休假補助。確因公務或業務需要經機關長官核准無法休假時，酌予獎勵。每次休假，應至少半日。</p> <p>(第二項) 前項應休假日數以外之休假，當年未休假且未予獎勵者，得累積保留至第三年實施。但於第三年仍未休畢者，視為放棄。</p> <p>(第三項) 政務人員及民選地方行政機關首長未具休假七日資格者，每年應給休假七日。但任職前在同一年度內已核給休假者應予扣除。其未休畢者，視為放棄。</p> <p>(第四項) 第一項休假補助之最高標準，由行政院人事行政局會商銓敘部定之。</p>
一〇一年八月二十八日	十	<p>(第一項) 公務人員符合第七條休假規定者，除業務性質特殊之機關外，每年至少應休假十四日，未達休假十四日資格者，應全部休畢。休假並得酌予發給休假補助。確因公務或業務需要經機關長官核准無法休假時，酌予獎勵。每次休假，應至少半日。</p> <p>(第二項) 前項應休假日數以外之休假，當年未休假且未予獎勵者，得累積保留至第三年實施。但於第三年仍未休畢者，視為放棄。</p> <p>(第三項) 政務人員及民選地方行政機關首長未具休假十四日資格者，每年應給休假十四日。但任職前在同一年度內已核給休假者應予扣除。其未休畢者，視為放棄。</p> <p>(第四項) 第一項休假補助之最高標準，由行政院人事行政總處會商銓敘部定之。</p>

資料來源：作者自行整理。

表 5：各階段期間公務人員休假補助主要規定一覽表

階段方式	實施期間	規定內容
試行辦理	八十五年七月一日至八十七年十二月三十一日	1. 八十五年七月一日起，規定公務人員當年具有七日以下休假資格者，應全部休畢，具有八日以上休假資格者，應至少休假七日，連續休假達三日以上者，國外休假旅遊補助每年以一次為限，補助新臺幣（以下同）一萬元，國內休假旅遊補助每年以二次為限，每次三千元，二次合計六千元。在同一年度內，就國內或國外休假旅遊補助擇一請領。
		2. 八十六年一月一日起，基於公平性考量暨配合發展國內觀光政策，調整為國外休假旅遊補助每年以一次為限，補助八千元；國內休假旅遊補助每年以二次為限，每次四千元，二次合計八千元，在同一年度內就國外、國內休假旅遊補助擇一申請辦理。
		3. 八十七年一月一日復修正為休假旅遊補助不分國內外，每年最高以補助八千元為限，其連續請休三日以上未滿六日者，補助四千元，每年補助二次共計八千元；連續六日以上者，一次補助八千元。嗣為配合休假制度採曆年制，上述規定試辦至八十七年十二月三十一日止。
正式實施	八十八年一月一日至九十年五月三十一日	規定公務人員請休假日數累積達三日半者，核發四千元，每年最高補助八千元，休假超過七日者，超過部分每日補助六百元。
檢據核銷	九十年六月一日起至九十一年十二月三十一日	九十年六月一日起，為鼓勵公務人員利用休假從事正當休閒活動，並刺激國內消費，提振景氣，規定公務人員每年休假應休畢十四日，檢附週一至週五休假期間交通工具、住宿、餐飲或採購物品之單據核銷，休假補助費則按檢附上開單據之金額，核實加倍補助，全年最高以補助一萬六千元為限。
刷卡核銷	九十二年一月一日迄今	1. 九十一年行政院永續促進就業小組（作業機關為行政院經濟建設委員會），為振興觀光旅遊產業，並落實公務人員休假補助之宗旨，研訂推動「國民旅遊卡」措施（草案），經行政院於九十一年六月五日第二七八九次行政院會議決議通過，並責由公務人員率先實施。嗣配合修正「行政院及所屬各機關公務人員休假改進措施」規定，自九十二年一月一日起，公務人員須在「國內休假」，持國民旅遊卡刷卡，並符合「異地」、「隔夜」及在「特約商店消費」，透過檢核系統作業之合格交易，始得核發休假補助費。

階段方式	實施期間	規定內容
		2. 九十六年七月一日起，放寬公務人員如於休假期間，具「旅行業」或「旅宿業」國民旅遊卡特約商店之消費者，不限隔夜及異地消費，且該休假期間前後連續假日於任何國民旅遊卡特約商店之刷卡消費，均得一併補助。
		3. 九十八年一月一日起，全面取消隔夜及異地消費，公務人員於休假期間，具國民旅遊卡特約商店之消費者，即得請領休假補助。又該休假期間如具「旅行業」、「旅宿業」或「觀光遊樂業」之刷卡消費，除加倍補助外，該期間前後連續假日於任何國民旅遊卡特約商店之刷卡消費，均得一併補助。
		4. 一〇三年一月一日起，放寬於休假期間及其相連例假日之連續假期間至「旅行業」、「旅宿業」、「觀光遊樂業」等三行業刷卡均可納入補助。

資料來源：作者自行整理。

小結：

綜觀我國公務人員請假規則歷次之修正，其中休假部分著重於休假年資如何銜接、給假日數之修正，以及刪除不予給假之要件，以避免違反不當聯結禁止原則等。至於按年資累進核給休假的基本原則，均保持不變，即：年資短者，每年給休假日數少，年資長者，則給假多。這樣的原則主要是為鼓勵公務人員久任，箇中「福利恩給」的色彩濃烈，著重於內部管理的便利，而未將「休假」視為公務人員之基本人權。又早年因公務人員待遇微薄，為增加收入減輕負擔，遂有不休假獎金規定之設置，准許公務人員在一定條件下，以金錢作為換取不休假之對價。此一方便之門大開後，多有公務人員寧可上班做其他事情，也儘量不休假，藉以領取獎金或加班費貼補家用，不但造成國庫財政龐大負擔，亦與休假是用來調劑身心的本旨有違。嗣主管機關採漸進方式，將部分休假日數（七日及十四日）改為強制休假，藉由金額較低之休假補助，取代金額較高的未休假加班費，以減輕財政負擔，惟大多數公務人員只請休強制休假部分，一方面領取休假補助；另一方面又領取未休假加班費，變相鼓勵其不休假，形成「休假給錢，不休假也給錢」的奇特現象，致政府財政負擔減輕有限，休假制度之良法美意亦未真正落實。

伍、檢討與建議

隨著社會的快速變遷，公務人員休假，不再是政府的福利恩給，也不僅止於機關內部管理措施，更不應將之與「偷懶卸責」劃上等號。休假，乃是公務人員的權利，從憲法基本權層次言之，可謂憲法第十八條服公職權所衍生之公務人員權利；或可謂與憲法第十五條工作權保障同等重要的基本權利；更可謂維持生存所必要的重要人權。從而，吾人就權利的角度檢視現行公務人員休假制度，確實有許多值得商榷之處，以下提出五點檢討建議，供有關機關參考：

一、不分年資久暫，固定給假日數

休假、休息是人類的基本需求，是所有受僱者的基本權利。而工作年資的差距通常應當反映在薪資結構上，而非反映在雇主所給休假日數之上。從功能論而言，對照前述「勞力維持培養說」之立論，公務人員休假制度的設計應側重於：藉由較長期間的休假調劑身心，消除公務人員身心的疲累，此外，宜鼓勵公務人員從事正當休閒，經營精神文化活動，或交友聯誼、或闔家出遊、或從事藝文、或學習進修，俾增廣見聞，提升能力、儲備活力及能量，以應付要來的工作壓力，達到公務人員與機關互利雙贏的功能。理論上，一般正常人於繼續工作一定期間後，所產生的身心疲累程度，固因人而異，但一般而言，工作疲累並不一定會因服務年資而改變。簡言之，工作年資久暫與工作疲累程度，並非正相關。以年資作為給假計算標準，有不當連結之虞，此所以 ILO 公約及先進國家揚棄工作年資作為給年休日數基準的主要原因。是休假不應與年資作連結，每一個公務人員工作一段時間後，均應享有等同的休假權利，方為事理之平。

按目的論來說，休假採年資累進核給之機制，主要在於鼓勵員工久任，以安定人事。就我國公務人員而言，此一說法，在早期或許言之成理，然而近十餘年來，國內經濟不景氣、民間薪資不增反減，公職一途已成為令人稱羨的行業，實不必擔心公務人員轉換跑道、另謀他就。因之，藉休假日數增加來鼓勵久任，對公務人員已無任何實益。況且近來我國少子化問題嚴重，已引發國安危機，主要原因當在於：多數年輕人因工作環境差、經濟能力低，感到心情鬱卒苦悶，故不想婚又不敢

生。據新加坡《聯合早報》一則有關新加坡學習北歐國家休假制度，鼓勵年輕人婚育的報導提及：新加坡政府將探討如何讓該國的休假制度更靈活，尤其是允許夫婦擁有更多的選擇權，以鼓勵國人結婚生育（代紅玉，2013）。就我國公務體系而言，年輕資淺公務人員多處於適婚年齡或照顧家庭的生涯階段，不只有職場工作壓力，尚須背負家庭及社會的沉重負擔。故從政策面考量，更應給予其與資深人員同等日數之休假，鼓勵其藉較長期間的休假，從事正當休閒旅遊活動，擴大增進其交友活動範圍，培養維持夫妻及家庭親子關係，或可收和緩少子化之效。

採上述固定給假之計算標準，另一個好處是簡單明確可行，又可省卻不同身分者相互年資銜接轉換之繁複計算，²²有效節省人事成本，避免當事人休假權益因誤算而受損。然或有論者認為，我國勞動基準法尚未一併修正勞工特別休假方式，而僅公務人員單方修法，恐造成公務人員與勞工休假權益失衡，似不可行。就此，參考同為東方國家的日本，即採公務人員與勞工給假分別規範之模式，其原因不外勞動基準法本為規範勞動條件的最低基準，公務人員之相關工作權益本得優於勞動基準法所定之最低基準。何況我國公務人員與勞工兩者休假雖均採按工作年資累進核給，惟其實際計算標準仍有不同，兩相比較，公務人員仍較勞工提早享有相同日數的休假。又從人民權益保障的角度觀之，倘先修正公務人員休假規定，正可以起帶頭示範作用，藉此凸顯勞工以年資計算休假日數的不合理性，迫使政府回頭檢視勞動基準法修正的必要性。至於如何將非年資取向的休假理念一體適用於私營企業，則涉及我國勞資法律關係、企業組織文化及結構型態等，是另一有待檢討、處理的複雜問題。²³

²² 涉及軍、公、教、約聘、工友及臨時人員等各類身分相互轉換者，其休假年資如何銜接及計算的函釋，多如牛毛，令人眼花撩亂，相關規定不但一般員工不易明瞭，就連人事單位承辦人亦會誤解，因而常造成當事人休假權益受損。

²³ 特別休假屬勞動者所享有之最低勞動條件，是否給予更多之特別休假，自得放任雇主或事業單位自由裁量。準此，我國勞動基準法僅須設定一最低日數之特別休假作為門檻，因為既言特別休假最低基準，似不必照現行條文規定高達三十日之多，建議得參考德國法或日本法規定降為十八日或二十日，以免陳義過高，致雇主因負擔過重，反讓勞工看得到吃不到，徒然辜負立法美意。然此一問題並非本文研究標的，並限於篇幅，於茲不贅。

二、明確給假要件，尊重權利行使

按權利之設定，不在於標榜，乃重在行使。就休假制度之設計而言，當使當事人感到需要休假，以消除疲勞，恢復健康時賦予之，纔有意義。參考前述日本二分說之見解，有關休假之權利在公務人員連續服務符合法定期間後自動發生，其法性質應為形成權的一種。此見解與公務人員請假規則第七條第一項所稱：「公務人員至年終連續服務滿一年者，應給休假七日…。」之規定，亦屬吻合。至於公務人員在符合法定資格要件後，依法即獲得休假權，但此時休假日或期間尚未特定，必須在公務人員感到需要時，向機關長官提出申請，此時方因行使休假指定權而特定，機關長官在無特別情事下，即應准假，而不應擅自動用休假期日變更權。惟對此休假申請之准駁，法無明文規範，導致部分機關長官濫權否准所屬公務人員休假之申請，致常造成公務人員「想休不敢休、想休不能休」的現象發生，未能真正落實休假之本旨。故為使公務人員能於工作疲累需要休假時，應休、能休並敢休，於制度上有必要明確化休假核給之要件。

據一份有關公務人員無法將休假休畢原因的問卷調查顯示（林靖、蔡翠旭，2002：69），九十年代約有近六成的公務人員未能休完規定之休假日數，而其中竟然有七成左右的公務人員，因公務繁忙或擔心休假期間工作無人代理，而未能休畢。姑不論此一數據是否過於誇張，然部分公務人員未能休完年度法定休假，肇因於公務人員職務代理制度未能落實執行，確是實情。現行職務代理雖有相關規定可資遵循，²⁴惟實務上休假代理人多為名義代理，而非實質代理，休假期間業務因無人代辦的後果，常常造成當事人假休得越長，業務量累積得越多，致常常發生「想休假不敢休」或「休完假更痛苦」的情形。故所以，徒法不足以自行，仍須機關長官及單位同仁發揮互助、自助之精神，切實執行實質職務代理，當事人始得在「長官不為難」與「公事不堆積」的心理準備下，放膽安心地去休假，達到藉休假消除疲勞、重新得力的目的。

此外，休假之如何利用，當由休假當事人自由決定，休假申請依規定亦毋須於

²⁴ 各機關職務代理應行注意事項第三點規定：「各機關應依各職務之職責及工作性質，預為排定現職人員代理順序及行使權責之特殊限制…。」

假單上附具理由，機關長官自不得以當事人使用休假之理由，決定是否給予休假。不過部分公務人員或未能充分瞭解休假之用意，或害怕請事、病假影響年度考績，導致渠等在遲到、早退或有事、病假之必要時，即以請休假之方式抵充，此種「休假病假化」、「休假事假化」之錯誤觀念，欠缺對於休假權行使的尊重，亟待再教育予以導正。

三、取消未休獎勵，貫徹休假本旨

有關公務人員得領取未休假加班費（前身為不休假加班費、不休假獎金）的相關規定如下：

1. 公務人員保障法第二十三條規定：「公務人員經指派於上班時間以外執行職務者，服務機關應給予加班費、補休假、獎勵或其他相當之補償。」
2. 公務人員請假規則第十條第一項規定：「公務人員…每年至少應休假十四日，未達休假十四日資格者，應全部休畢。休假並得酌予發給休假補助。確因公務或業務需要經機關長官核准無法休假時，酌予獎勵…。」
3. 行政院與所屬中央及地方各機關公務人員休假改進措施第一點規定：「…應休假日數以外之休假，如確因機關公務需要未能休假者，得依規定核發未休假加班費…。」
4. 行政院五十九年六月二十四日函釋略以，所稱應休假人員如因公務上之需要，致不能休假而自動按時出勤，並未請求休假者，既非長官命令其停止休假，為免寬濫，不得計發加班費。
5. 銓敘部七十八年十二月十五日書函規定略以，不休假加班費之發給，必須在工作崗位上執行職務因公停止休假，並按時出勤人員，始得核實按到公日數計發。

由上述規定可知，公務人員未休假加班費屬加班費的一種，其計支內涵與一般加班費相同，仍應受公務人員保障法第二十三條規範，亦即必須接受長官指派，在原應休假期間停止休假並執行職務，始得請領未休假加班費，其未請求休假者，既非長官命令其停止休假，尚不得計發加班費。以此對照勞動基準法施行細則第二十四條第三款，有關特別休假因年度終結或終止契約而未休者，其應休未休之日數，

雇主應發給工資之規定，可知公務人員與勞工請領規定要件頗為相似，似乎可藉由前述選擇債權說來解釋公務人員未休假加班費之給付。公務人員休假權若認為屬於一種選擇之債，亦即，公務人員於取得休假權之次年度中，於年度所有日數中，每一日皆為公務人員可特定休假日之數宗給付。然此數宗給付中如有不能之情事者，只要係不可歸責於服務機關而致者，公務人員休假權之債，即存在於餘存之給付（年度中餘存之日數）。如餘存之可能給付僅剩一宗時，則該選擇之債（即休假日之特定）即因之而特定。若年度終了而公務人員無從再選擇，亦即數宗給付均告不能時，其效果參考我國民法第二二五條「因不可歸責於債務人之事由，致給付不能者，債務人免給付義務」之規定，服務機關即無須發給未休完休假日數之加班費。惟實務上除極少數機關限於預算，不發或發給部分未休假日數加班費外，均不問當事人是否有請求休假的事實，是否因公、自願放棄或故意不休假，人事單位於年終計算休假天數時，只要應休假天數以外有未休假天數，一律核發未休假加班費。是以，類此公務人員不休假即發給加班費之實務運作狀況，不但為絕大多數先進國家所無，且與現行規定及相關法理不符，是否違反 ILO 公約不得以價金買特別休假之精神，²⁵亦不無疑問。

又針對公務人員規定之休假未能完全休畢的原因，前述問卷調查顯示約有一成四的公務人員回答：因為可請領未休假加班費（林靖、蔡翠旭，2002：69）。以個人身為公務人員的經驗觀察，此一數據顯然過於保守。真實的情況應是：大多數公務人員已將未休假加班費視為實際薪俸所得的一部分，寧願放棄應休畢十四日以外的休假，換取最高半個月多一天俸給的加班費，並已形成機關與員工間牢不可破的「心理契約」，²⁶致造成政府財政的龐大負擔，此為當初修法將部分公務人員休假日數改為強制休假之主要原因之一。

綜上所述，休假乃公務人員之權利，而未休假加班費只是因未休假所衍生的一種補償性質的給付措施，並非權利。依公務人員保障法第二十三條之規定，公務人

²⁵ 參見 ILO 第一三二號公約第十二條約定：「凡是協議以補償金或其他方式要求有關勞工放棄其應有本公約第三條第三項規定之最低帶薪年假權利或妨害此一假期之施行皆屬無效，或應予禁止。」（行政院勞工委員會，2010：512）。

²⁶ 心理契約和商業契約不同，心理契約不以文字呈現，而且也沒有經過具體的協商。它純粹是一種心理狀態，尤其是指員工的期望和信念（許道然，2006：9）。

員加班，本得以行政獎勵等補償措施替代加班費之給與。另參考目前先進國家除韓國以外，亦多無類此未休假補償規定。故從制度面而言，吾人以為非改以全面強制休假，取消公務人員未休假加班費，實不能真正鼓勵公務人員休假；從經濟面而言，取消公務人員未休假加班費，不但立即可減輕國家財政負擔，²⁷亦得藉合理削減公務人員福利預算，俾順應民意要求。職是以言，主政者似不應擔憂改革遭致公務人員反彈而卻步，而應嚴肅看待此一休假制度的修法課題。²⁸

四、逐降休假補助，從事正當休閒

從休假制度之設計來看，取消公務人員未休假加班費，無異是鼓勵公務人員休假的最大誘因，屆時未休完年度法定休假者，勢必大幅減少，況休假既為公務人員的權利，權利本得拋棄，似無必要再用金錢引誘渠等休假。參考前述休假制度沿革可知，對於請休假之公務人員核發休假補助，表面上係為鼓勵公務人員利用休假從事正當休閒活動及藝文活動，振興觀光休閒旅遊及藝文產業，帶動就業風潮。²⁹但實際上公務人員休假之所以補助，其最主要的理由是：藉由金額較低之休假補助，取代金額較高的未休假加班費。此一漸進式的改革，一方面可減輕財政負擔，另一方面亦可降低公務人員反彈，自有其必要。惟面對國內經濟不景氣及社會對立氣氛瀰漫的今日，有無取消金額較高的未休假加班費後，再轉換為金額較低的休假補助之必要，似應多方審慎考量。況如修法採不分年資，於公務人員服務滿一年後，一律固定給休假三十日的作法後，屆時休假補助之預算費用總數，勢必隨著休假人數及日數的增加而增加，此一預算的增加，恐又抵銷取消未休假加班費致預算刪減的效益，是否符合社會觀感與期待，亦值商榷。

前已述及，德國對於公教人員、法官及軍人等不同身分人員，均以法律一體規

²⁷ 假設具有三十日休假資格之中央及地方公務人員，以二十萬人每人平均薪俸六萬元計（半俸三萬元），倘改以全面強制休假，取消公務人員未休假加班費，則每年至少可省下人事經費六十億元。

²⁸ 韓國中央人事委員會曾於二〇一〇年要求公務人員繳交當年度十六天之休假計畫，惟遭公務人員抗議政府剝奪其不休假換取加班費的權利。可見取消未休假補償金之困難度，考驗主政者改革的決心與魄力。

²⁹ 參見行政院與所屬中央及地方各機關公務人員休假改進措施第五點序文規定。

範予以休假補助，該國 UrlGG 規定針對具有休假資格之全職公務人員，不論有無休假事實，其年度休假補助均於每年七月第一個工作天（會計年度開始時）併同薪資一併發給。由是可知該法補助之目的係單純為鼓勵公務人員休假，其中低階公務人員的年度休假補助金額尚高過高階公務人員約七十七歐元，揆其規範意旨應在於：藉助額外的金錢補助提升公務人員休假生活的品質。此與我國將公務人員休假補助做為振興國內觀光的政策工具，規定必須於休假期間及其相連例假日之連續假期期間至「旅行業」、「旅宿業」、「觀光遊樂業」等三行業刷卡，始得請領補助，兩者政策目的並不相同。

又，關於給付行政措施，其受法律規範之密度，自較限制人民權益者寬鬆，有司法院釋字第四四三號解釋理由書可資參照。有關公務人員申請休假補助費，係屬公務人員福利事項³⁰之給付行政範疇，通常情形給付行政只須有國會通過之預算為依據，其措施之合法性即無疑義。依公務人員請假規則第十條第一項規定，休假補助並非強制必須之給與，係得由政府衡酌業務需要、財源、經費等狀況決定是否發給補助及如何予以補助（陳清秀，2010：181）。故從福利政策的觀點來看，縱使藉休假補助來鼓勵公務人員休假的功能有限，然藉刷國民旅遊卡方式強迫公務人員休假消費，倘能產生類似消費券帶動並刺激國內經濟景氣之效果，則亦不妨繼續維持此一福利給付措施。不過，如公務人員服務滿一年後，一律具有三十日的法定休假，以現行規定補助每日一千一百四十三元計算，³¹則每人須補助三萬四千二百九十元，似嫌過高。建議得參採現行規定有關應休畢以外之休假補助額度，按日支給休假補助費六百元，³²則每人每年以休假三十日計，得補助高限為一萬八千元，較諸現行休假補助最高金額一萬六千元略高出二千元，一般社會觀感或可接受。另依上述 UrlGG 相關規定，若以一歐元兌換新臺幣四十元概算，德國公務人員休假補助金額三百三十二歐元約莫相當新臺幣一萬三千二百八十元（中低階全職公務人員）

³⁰ 學理上將具有對價關係之「待遇」以外的給付，概括稱為「福利」事項。公務人員休假補助費因不具有對價關係，亦即公務人員一方針對此等給付並未提供國家一方相對之服務，且其亦與公務人員俸給或退休金不同，並非公務人員或退休人員維持生存所必要，故屬公務人員福利事項之範疇。

³¹ 參見行政院與所屬中央及地方各機關公務人員休假改進措施第五點第一款第二目規定。

³² 參見行政院與所屬中央及地方各機關公務人員休假改進措施第五點第二款規定。

或一萬零二百元（其他全職人員），我國公務人員休假補助仍較德國休假補助金額高出數千元，並無不及反而猶有過之。此外，於未來政策認定無需藉助休假刷卡消費提振國內經濟時，是項休假補助給付措施自亦得停辦，因該停辦規定係向後生效，並不生信賴保護等問題，自不待言。

五、提升法制位階，彰顯休假權利

觀諸公務員服務法第十二條第一項規定：「公務員除因婚、喪、疾病、分娩或其他正當事由外，不得請假。」此一除外規定的立法意旨，乃在約束與管理公務人員，訓斥意味甚濃，所謂權利云者，實乃附隨而至者，並非其本旨（劉昊洲，2008：153）。或因於此，間有學者認為現行公務人員請假規則，僅在於規範公務人員請假等行政內部管理事項，雖有法律授權，但仍屬行政規則性質，而非法規命令性質。³³為期提升公務人員休假規範之法制位階，彰顯休假的權利地位，有必要參採勞動基準法規定勞工休假之立法體例，清楚的切割公務人員休假事項與公務人員請假規則所規範的其他請假事項，亦即將公務人員休假事項抽離公務人員請假規則，單獨規定於法律中。

參考一〇一年三月二十七日考試院會同行政院函送立法院審議之公務人員基準法草案第十九條規定：「（第一項）公務人員服務滿一定年資，並符合規定條件者，有休假之權利。（第二項）前項服務年資、條件及休假日數等有關事項，於公務人員請假規則定之。」第四十二條第五項規定：「公務人員除因婚、喪、疾病、分娩或其他正當事由外，不得請假；公務人員請假規則，由考試院會同行政院定之。」³⁴分別列於第二章權利與保障及第三章義務與服勤中。茲以上開公務人員基準法草案第十九條固明文公務人員有休假的權利，惟或立法考量有關休假按年資核給等條文內容過於龐雜，不適合鉅細靡遺地由公務人員基準法自行規定，而不得不於授權由公務人員請假規則定之。但就上述公務人員基準法之立法體系而言，公務人員休假權規定於權利章節，其休假條件等又另以命令規範於服勤章節，不免令人

³³ 參見前揭註 8。

³⁴ 此項規定係原封不動將公務員服務法第十二條第一項規定予以移列，對於公務人員之請假仍維持「家父長制」的表述方式，顯屬落伍，似有必要檢討將此一除外規定，修正為正面表例，以增進公務人員權益的維護。

有體系紊亂、邏輯不合之質疑。

在前述建議取消按年資休假、不休假加班費及明確給休假要件等前提下，公務人員休假規範已變得相對簡單，以二個條文直接規定於公務人員基準法草案似已足用，試擬草案法文如次：第十九條規定：「（第一項）公務人員服務滿一定年資，有休假之權利。（第二項）前項休假之申請，非確因重大急迫公務之需要，服務機關不得拒絕之。」另增列第二十條規定：「公務人員休假，依下列規定：一、任職屆滿一年者，每年應給假三十日。二、任職未滿一年者，按前項給假日數及在職月數比例計算核給。計算尾數不滿半日者，以半日計；超過半日未滿一日者，以一日計。」其中草案第二十條所擬有關公務人員任職屆滿一年，每年一律給休假三十日，若再加上加班補休日數是否過多？是否會造成公務人員無法休畢而放棄該項休假權利？或因年度休假太多反而影響機關業務運作等若干問題，尚須進一步討論。³⁵至於第十九條所稱「重大急迫公務之需要」要屬不確定法律概念，宜儘量於修法說明中具體例示，並於實務運作後，藉由相關行政函釋加以補充，俾明確規定機關行使休假期日變更權之要件內涵，落實休假之本旨。又現行公務人員請假規則第九條有關輪流休假順序，應依休假人員年資長短、考績等第或職務性質酌定之規定，係屬訓示規定，並無法律效果，且不符休假權應於公務人員最感需要時行使之立法趣旨，自毋須另以法律規定。另公務人員休假補助屬給付行政措施，前已說明其受法律規範之密度較為寬鬆，似亦無一定必要以法律或其明確授權的法規命令明定之。

此外，實務上尚有公務人員各種請假之競合等問題，例如：公務人員以全年公假帶職帶薪赴國外進修期間，服務機關得否再給休假以請領休假補助？類此休假及其他請假之細節性、技術性規範，則不妨於公務人員請假規則增訂類似機關核假權於一定條件下得予移轉之明文，或相關變更假別之程序性規定，以為解決。又，特

³⁵ 倘參採日韓公務人員規定酌減年度休假日數，似亦可行，惟應併同酌減勞動基準法有關勞工休假日數之規定審慎修法。又為顧及公務倫理，或許可以在訓練養成過程中賦予新進見習者吃苦耐勞的精神，參採德奧公務人員休假制度，略採年資取向，於年滿一定年齡或年資，酌增休假日數（按德國係全職公務人員於年滿五十八歲後由每年休假二十九日增為三十日；奧國係任職未滿二十五年者每年休假三十天，滿二十五年者每年休假三十六天）。

殊性質機關人員，例如國安局或法務部調查局等情治人員，渠等對國家之忠誠及服從義務較一般公務人員為高，其工作環境、勤務性質及紀律要求等與一般公務人員亦不相同。類此人員休假之權益似宜做出部分退讓犧牲，而有加重機關內部管理之必要，並得由法律授權另為特殊因應規範（參照現行公務人員請假規則第十六條）。至於公務人員於休假期間，倘有涉足不當場所或活動等不正行為，因其於該休假期間並未失去公務人員身分，機關或上級機關自得按情節輕重，依據公務員服務法、公務員懲戒法或其他相關法規，予以懲處或移付懲戒，另觸犯刑事法律者亦應移送司法機關訴追。³⁶凡此保持公務人員品位義務的違反或涉及犯罪嫌疑之情事，已有相關法規足資因應，尚非休假法令規範之範疇，自不待言。

陸、結論

「『休息』是為了走更長遠的路」，是人們常掛在嘴邊的一句話，人沒有休息、休假，就如同機械沒有維修、保養，無法繼續工作、運轉。「公務人員」是國家組織的內部構成員，如果將國家比喻為一部不能停止運轉的機械，公務人員就是此一國家機械零件的一部，零件需要定期維修、保養，機械纔能順利運轉。是以，建立優質的工作環境與制度，使公務人員獲得適當的休息、休假，不但可以恢復公務人員身心健康、保障其人格自主及提升生活品質，亦影響政府機關施政的推動與服務品質的良窳，至為重要。

綜觀我國當前公務人員休假制度，側重於機關內部管理的便利，公務人員請休假尚非具體、受保障的法定權利，不脫封建、恩給色彩，距離國際公約與民主先進國家的要求水準，尚有一段不小的差距。本文從休假權的法理與實務層面出發，針對現行公務人員休假制度加以探討，提出建議：一、不分年資久暫，固定給假日數，使每一個公務人員在工作一段時間後，均能享有等同的休假權利；二、明確給假要件，尊重權利行使，俾公務人員得藉休假達到消除身心疲勞、重新得力的目的；三、取消未休獎勵，貫徹休假本旨，以真正鼓勵公務人員休假，減輕國庫財政負擔；四、逐降休假補助，從事正當休閒，在普及公務人員休假風氣的同時，兼顧振興國內經濟；五、將公務人員休假事項與公務人員請假規則所規範的其他請假事

³⁶ 參見刑事訴訟法第二四一條規定：「公務員因執行職務知有犯罪嫌疑者，應為告發。」

項分離，單獨規定於法律中，藉提升其法制位階，彰顯休假的權利屬性。

上述公務人員制度之建議，回到現實脈絡來檢視：就勞工方面而言，有關公務人員不分年資久暫，予以同樣日數休假的法制變更，將牽動勞工特別休假制度的改革，進而引發整體社會對公平正義的質疑與挑戰。設若主政者處理不當，則反而強化原本已存在於公務及非公務體系間的鴻溝。³⁷另就公務人員方面而言，人事制度與一般制度改革兩者有一最大不同之處，即人事制度的改革者同時亦是改革者之一，公務人員年金制度改革，如是，公務人員休假之給付制度改革，亦如是。取消未休假加班費或調降休假補助額度的相關研議，形同期待公務人員自行減薪，其困難度不言可喻，亦考驗主政者改革的決心與魄力。

最後，法固應與時俱進、與時俱轉，然徒法不足以自行，就公務人員休假制度改革而言，在配合修法的同時，主政者亦應破除工作至上的迷思，率先休假，做全體公務人員的榜樣。據媒體報導，行政院江院長曾在一〇二年六月二十七日行政院會上，對全體閣員下達「休假令」，希望閣員把握時間、有假休就要休，並培養運動習慣，「讓民眾看到堅定冷靜、氣定神閒，而非疲憊不堪的政務官」（楊湘鈞，2013），這是一個好的開始。個人也覺得政務官藉休假轉換心情，或許能為國家做出更好的政策思考及決定。期待本文的探討能夠喚醒國人對於休息、休假的重視，也盼望從上到下每一個公務人員「該休假的就好好休假」，並珍惜身體健康，為國珍重，養足精神再上路，有助於工作效率的提升及國家各項施政的推動。

參考文獻

上運天英光（2003）。**北宋官員休假之研究—以文官公假為中心**。臺灣大學歷史學研究所碩士論文，未出版，臺北。

代紅玉（2013）。新加坡學習北歐國家休假制度鼓勵年輕人婚育，2013年10月10日取自新華網，網址：

http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2013-10/11/c_125511086.htm。

行政院勞工委員會（2010）。**國際勞工公約**。行政院勞工委員會最新重要勞動情勢

³⁷ 此部分感謝匿名審查委員所提寶貴意見。

研究，未出版。

邱創煥（1993）。**文官制度論叢**（初版）。臺北，中華民國國家發展策進會。

邱駿彥（2006）。勞動基準法中勞工特別休假權之法律性質探討。**臺灣勞動法學會學報**，第4期，頁27-59。

林靖、蔡翠旭（2002）。**公務人員休假制度之研究**。行政院人事行政局委託研究計劃報告成果，台北：台灣管理學會。

吳庚（2012）。**行政法之理論與實用**（十二版）。臺北：三民。

吳玲芳（1998）。公務人員請假規定及實務。**公務人員月刊**，第20期，頁12-13。

陳敏（2012）。**行政法總論**（七版）。臺北：新學林。

陳清秀（2010）。公務員休假補助費問題之探討—最高行政法院九八年度判字第一一四〇號判決之評。**台灣法學雜誌**，第149期，頁181。

許道然（2006）。**軍公教員工邊際性福利措施合理性之研究**。行政院人事行政局委託研究報告，臺北：行政院人事行政局。

黃越欽（2012）。**勞動法新論**（四版）。臺北：翰蘆。

楊樹藩（1976）。**中國文官制度史**（初版）。臺北：三民。

楊湘鈞（2013）。江揆下達休假令「要有氣定神閒的政務官」，2013年6月28日取自**華視新聞網**，網址：

<http://news.cts.com.tw/udn/politics/201306/201306281268355.html>。

翁岳生（2006）。**行政法（上）**（三版）。臺北：元照。

劉昊洲（2008）。**公務人員人事論叢**（初版）。臺北：商鼎。

盧俊宏（2003）。**我國勞工休假制度之研究**。國立政治大學勞工研究所碩士論文，未出版，臺北。

嚴如蕙（2010）。**唐日令中所見節假生活初探**。中興大學歷史學系所碩士論文，未出版，臺北，頁63。

銓敘部法規司（2007）。公務人員請假制度之給假及實施方式現況分析。**公務人員月刊**，第138期，頁11-24。

歐新社（2013）。歐巴馬奢豪度假住2億莊園，2013年08月12日取自**蘋果日報**，網址：

<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/international/20130812/35215402/>。

Jurisprudence & Legal Practice on Civil Servants' Vacation System: Compared with Labors' Special Vacation

Hui-Ping Feng^{*}

Abstract

In an agricultural society, the pace of life was slow and there was no clear borderline between work and rest. So there was no need to regulate vacation affairs for government agencies. But things changed as we entered a new era of rapid scientific and technological development marked by an increasingly delicate division of labor. The social environment has become highly competitive and efficient, prompted by rapid changes. For those who work under such circumstances, it's necessary to release their work pressures through vacation. In other words, they want to be recharged for a while, and then come back to work with renewed energy. It is also believed that their potentials can be well instigated through moderate relaxation. Therefore the vacation system planning has become an important subject for us. While some questions are left for further consideration, such as whether the vacation designed for civil servants could be seen as a right, whether it is reasonable to calculate the days of vacation based on their seniorities, whether it is necessary to provide allowance when they have already got permission for vacation, or whether we should keep the overtime pay for not

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

taking vacation.

This article explores the true meaning, functions and legal features of our vacation system designed for government employees by going through relevant literatures and comparing it with the relevant rules and legal principles of our laborers' special vacation system. The paper then looks at some examples of vacation systems of other advanced countries and the history of ours own system. In conclusion, the author puts forth a consolidated legal suggestion for our government policy making.

Keywords: vacation with pay, overtime pay for no vacation, vacation allowance, the right to claim, the right to form

考試院文官制度季刊論壇實錄

Journal of Civil Service Forum

時 間：民國 102 年 12 月 2 日（星期一）下午 2 時

地 點：本院傳賢樓 10 樓會議室

主 席：黃發行人雅榜

出 席 者：（敬稱恕略）

發 行 人：黃雅榜

社 長：袁自玉

主 持 人：陳金貴 蘇彩足

與 談 人：張四明 彭錦鵬 施能傑

報 告 人：黃慶章 呂明泰 彭富源 懷 敘

與會貴賓：仇桂美 李宗勳 邱志淳 高明見 陳啟清 陳德禹 張世賢

黃榮護 蔡良文（依姓名筆劃排列）

與會人員：方元良 王 賢 王千文 王光旭 田玉珉 呂佩安 李天申

李俊達 李衍儒 林全發 林柏州 胡至沛 胡龍騰 徐寶珠

馬群傑 郭晃男 郭銘峰 陳文學 彭安麗 馮佩君 黃于恬

黃建銘 黃煥榮 黃榮源 楊和縉 詹靜芬 趙達瑜 劉坤億

蔡明華 鄭敏惠 賴怡樺 謝杏慧 謝俊義 蘇孔志 蘇偉業

（依姓名筆劃排列）

列 席 者：張紫雲 游惠君 翁淑慧 常家毓 伍容嫻

甲、文官制度季刊之主題說明

發行人黃秘書長雅榜致詞：

袁社長白玉、
陳主持人金貴、蘇
主持人彩足，三位
與談人張教授四
明、彭教授錦鵬、
施教授能傑，四位
報告人黃司長慶
章、呂司長明泰、
彭處長富源、懷處



長敘及各位貴賓，大家午安：

非常感謝各位蒞臨參加文官制度季刊論壇，現在 70 年代及 80 年代的老同學們對於五權分立的考試院組織與其職掌可能不甚了解，所以考試院在各方面宣導均非常積極。在民國 19 年 1 月 6 日考試院成立之際，僅有考選委員會與銓敘部 2 個所屬機關，考選委員會在民國 37 年改制為考選部，民國 84 年及 85 年考試院增設公務人員退休撫卹基金監理委員會及公務人員保障暨培訓委員會 2 個機關。考試院歷經了多次的遷徙，終於在木柵落腳，職掌也多所變更，考試院現行職掌主要可分為國家考試與文官制度兩部分，在五院中，考試院是員額人數較少的院級機關，預算金額僅有 261 億元，其中包含退撫給與 243 億元，所以 7 個機關實際預算金額約僅有 17 億元，雖然人力少經費不多，惟為使社會各界瞭解考試院的職掌，考試院每年出版許多出版品，包括考試院公報、報告書等等，其中非常重要的就是「文官制度季刊」，它是在民國 98 年由「考銓季刊」轉型而來，因為考銓二字未涵蓋保障培訓及退撫基金部分，爰更名為「文官制度季刊」，希望以該季刊作為實務經驗與學術理論融合交流之平台。

考試院及所屬機關為推動文官制度興革，非常重視與學界的合作，並多所請

益。例如考選部建立典試人力資料庫，與學界建立非常密切的關係，而考試委員亦有近四分之三來自學界，因此整體可說與學術界關係非常緊密。今年年初，季刊邀集編輯委員及社務顧問共同研商之後，均認為季刊應舉辦文官制度論壇，廣邀學術界菁英一起檢視文官制度季刊未來的展望，並提昇未來文官制度論述的深度與廣度。今天的論壇分兩階段進行，包含主題說明及未來發展。第一階段主題說明，邀請部會總處 4 位司處長，分就「視考試性質，研議採行多元評量方式、分試或分階段考試，以利考用合一」、「重建符合世代正義的公務人員退撫制度」、「健全公務人員考試錄取人員實務訓練制度」及「配合組織改造落實政府人力合理配置與精實管理」加以說明；第二階段未來發展則由陳主編金貴教授主持「文官制度季刊之發展與展望」，臺灣大學蘇教授彩足主持「文官制度季刊論文撰寫方向」，並邀請臺北大學張教授四明、臺灣大學彭教授錦鵬及政治大學施教教授能傑與談。希望透過今天論壇的舉辦，能夠提升學術界對於文官制度的了解，並增進文官制度相關研究，還請各位不吝給予指教與建議。

考選部黃司長慶章：

視考試性質，研議採行多元評量方式、分試或分階段考試，以利考用合一（簡報檔請參網址：<http://www.exam.gov.tw/lp.asp?ctNode=1161&ctUnit=414&baseDSD=7&mp=1>）



銓敘部呂司長明泰：

重建符合世代正義的公務人員退撫制度（簡報檔請參網址：<http://www.exam.gov.tw/lp.asp?ctNode=1161&ctUnit=414&baseDSD=7&mp=1>）



公務人保障暨培訓委員會彭處長富源：

健全公務人員考試錄取人員實務訓練制度
(簡報檔請參網址：<http://www.exam.gov.tw/lp.asp?ctNode=1161&ctUnit=414&baseDSD=7&mp=1>)



行政院人事行政總處懷處長敘：

配合組織改造落實政府人力合理配置與精
實管理(簡報檔請參網址：<http://www.exam.gov.tw/lp.asp?ctNode=1161&ctUnit=414&baseDSD=7&mp=1>)



乙、文官制度季刊之未來發展

一、文官制度季刊之發展與展望

主持人陳教授金貴：

首先感謝黃秘書長的支持，今天是一個很難得的機會，讓與會的學者可以聽取文官制度業務，同時與考試院及所屬部會交流，我們希望透過今天的論壇，讓更多的學者參與文官制度季刊。要如何進一步了解文官制度，我們除了邀請實務界來報告實務的運作，另外也邀請資深的學者來共同與談如何進行文官制度之研究，希望藉此充裕文官制度季刊稿源，並提升未來文官制度論述的深度與廣度。

剛剛幾位司處長所做的業務報告內容，其實與我們在學校所學習到的內容是完全不一樣的，我們很憂心在這種狀況下出現學術界教學與實務界實際業務不一致，甚至學術領導實務的情況，所以希望透過論壇的舉辦，能夠增進學術界對文官制度

的了解。

文官制度季刊的前身是 1995 年所創設的考銓季刊，在 2009 年轉型為具學術特性的文官制度季刊，於每年 1、4、7、10 月出版，首屆主編是臺灣大學林水波教授，在林主編及編輯委員們的規劃下，現在的文官制度季刊有很嚴謹的匿名雙審稿制度，並有數個大學認可季刊審查通過的論文可以作為該校升等的論文。

季刊登稿件的主題種類，依篇數多寡順序為人事行政、協力治理、公共管理、文官制度及廉能政府等；依作者分類依序則為教授、副教授、行政人員、助理教授、博士生等。能否刊登最主要還是以文章品質決定，並不依作者的職稱來取捨。

很多學者投稿以 TSSCI 期刊為第一優先，但如果希望能以較快的速度發表論文，也歡迎投稿到文官制度季刊，季刊也提供非常專業的審查意見。

關於文官制度季刊的未來發展方向，考試院所屬部會均有各類政策型刊物，院則有一個學術型的刊物-文官制度季刊。我們希望繼續維持季刊一定的學術水平，為保持季刊特色，徵求主題仍以文官制度為主，公共行政、公共治理、公共服務、政府體制、公

務人力資源管理、知識管理等相關論文及書評也都歡迎賜稿，希望未來大家能夠繼續給我們支持與鼓勵。



二、文官制度季刊論文撰寫方向

主持人蘇教授彩足：



我們今天舉辦文官制度季刊論壇，是希望培養更多學者人才來進行文官制度之研究。例如，現行學術界研究選舉的學者很多，可是從事人事行政、文官制度研究的學者相對較少，人數失衡。所以我們希望提供這樣的平台，讓大家多接觸到文官制度相關議題，讓

學術真正可以與實務連結，並鼓勵大家多多投稿。此外，據我的瞭解是國科會並未強求論文一定要登在 TSSCI 期刊上，而是只要登載在經過匿名嚴謹審查的期刊都會獲得肯定。文官制度季刊從考銓季刊轉型為學術型期刊的過程可說是相當成功的，所以我們非常鼓勵大家一起來灌溉這個園地。

今天很榮幸邀請到三位對文官制度領域相當有研究的學者，接下來就請他們來為我們與談文官制度季刊論文發展和的撰稿方向。

與談人張教授四明：



如何進行文官制度之研究，首先，選擇一個吸引人的研究主題是很關鍵的步驟，研究主題的來源可以從考試院文官制度興革規劃方案及強化文官培訓功能規劃方案去尋找，相關網站也提供非常多的研究資訊來源。文官制度興革規劃方案分為

近程中程遠程等六大主題，其中可作為大家優先研究的熱門議題包括：

- 1、確立政務、常務人員及契約用人三元管理法制體系。
- 2、視考試性質採行多元評量方式、分試或分階段考試，研議筆試併採其他考試方式。
- 3、高考一級考試方式及應考資格之變革。
- 4、建構高階主管特別管理制度。
- 5、公務人員考績與機關或單位團體績效有效結合之設計機制。
- 6、研議建構符合世代正義之退撫制度。

至於如何選定具體的研究或撰寫主題，可以從以下幾方面進行：

- 1、首先是研究文獻檢視（研究現況回顧），這是一個「理論」與「事實」交互檢視的過程。以政府績效管理研究為例，理論上的啟發可以提供一定的方向，但學術社群最缺乏的就是實務面運作實況的瞭解，文官制度研究提供一個做中學的機會，不過切記要先建構關鍵的研究問題意識，而不是重複在既有的文獻上打轉。
- 2、其次，就建構關鍵的研究問題意識而言，**be critical!** 誠如哲學家杜威所言：「界定出一個好的問題，等於是解決了一半的問題」。譬如，臺灣採行人事、政風、主計等一條鞭制，對於政府治理運行究竟是正面或負數？人事主任相對於企業的人資長，主計或會計主任相對於企業應該是財務長，不過人事主任在政府人力資源管理或主計主任在財務規劃與管理的角色扮演距離我們的期待依舊遙遠，或許應該積極探討一條鞭制對於政府的治理運行，究竟是正面或是負面？
- 3、此外，當前的考績制度改革是以勵行獎優汰劣（汰弱），或者優先強化個人考績與單位團體績效有效結合？對於考績制度的改革，考試院近年來一直力行推動獎優汰劣（弱）的制度，考績法第 6 條之 2 第 11 款即屬於汰弱條款，未來作為單位間考績差異化的參考，這項改革的核心價值也是要強化個人考績與單位團體績效的有效聯結。

最後是個人對於進行文官制度研究、論文寫作與投稿之建議：

- 1、「做中學」，從參與考試院或人事總處委託研究，或者申請國科會專題計畫，逐步累積研究經驗與能量。

- 2、三人行必有我師，尋求學術導師的協助，常進行同儕的對話交流。
- 3、掌握論文撰寫要領：主題明確、理論相關、結構與邏輯嚴謹、學術貢獻顯著、文筆流暢、文獻與體例格式適切。
- 4、與期刊編輯助理、審查人及主編進行溝通與對話。

與談人彭教授錦鵬：

個人曾任「理論與政策」的總編輯，那是政黨所發行的刊物，但也得到國科會優良刊物的肯定。文官制度季刊有考試院的大力支持，刊物品質不斷提升，普受肯定。我們季刊發行人黃秘書長雅榜非常努力，這是首次邀請到這麼多專家學者來談文官制度，也請到司處長來提供實務的經驗。政府想做的是有效的研究，希望作為推動政策制定法案的重要參考，而不是只僅止於學術上的研究。我國的文官體制很少



少有成本觀念，例如增加一個公務員職缺的一個決策，可能就是終身五千萬元以上的投資。今天司處長們的報告都很棒，而現在文官政策最大的問題，就是公務人員的考選效度。我們一直都很關心的考選效度，在法國、日本、中國大陸文官考試的考選綜合趨勢，可以分為下列四點：

- 1、以「職位」為核心的國家考試制度，由各部會分權彈性管理。
- 2、「口試」是必要的考試流程。
- 3、大規模的考試需要有「高度篩選」和篩選「階段」。
- 4、「專業能力」在考選層級的比重因為考試的類別而不同，但是「專業能力」並非考選用人的最重要依據。

第 1 點現在考選部都在改進中，第 2 點跟第 3 點速度上好像稍慢，第 4 點專業能力，就比較弱了點。目前我們僅將國家考試定位在筆試科目，我們應該分試或分階段先來考應考人腦筋是否清楚，而不是讓只靠死背的應考人就能夠通過考試。如果考試錄取後實務訓練做得好，訓練完可以直接投入工作，是否有必要區分那麼多職系？以財經跟統計為例，其實該 2 職系應考人的背景是差不多的。而口試也是一

個考選效度很重要的因素，這也是非常值得加入改革的研究主題。

第二部分非常值得大家研究的是退撫制度改革的課題，建議可以從下列主題來著手研究：

- 1、潛藏負債的真相。
- 2、已退人員待遇和現職人員的生活條件比較。
- 3、各種退撫改革的財務改革目標推估。
- 4、公務人員待遇制度的整體性分析。
- 5、公務人員人事成本的整體性分析。
- 6、公部門的人事成本的整體性分析。
- 7、公部門退撫支出的長期推估及勞動人口負擔。

現階段真的有許多問題，希望我們大家一起來努力。

與談人施教授能傑：



我個人定義文官制度季刊是一個政策研究型的期刊，並不需要太過學術化，任何的題材都是好題材。我自己做過一個小分析，國科會及行政機關的委託研究案很多，但是很少投稿到季刊。我們建議研究的主題不需要太大，政府許多管理績效都牽涉到人力的問題，例

如我們有很多的 Ph.D.，但是政府卻不要這 Ph.D.，但是其實政府很需要這些人來做政策研究，這涉及到人事制度的問題，這是一個政策型的期刊，所以我們很鼓勵大家來做這方面的研究。

有關研究議題的部分，任何人力資源管理領域的個別課題，都是好的題材，影響政府經營績效特別重要的人力資源管理主題尤佳，核心領域且有新觀點的題材更佳，減少複製很多文獻已曾討論過的主題，避免反覆研究舊有的議題，如有新觀點

也非常值得鼓勵。

進行研究時，不要僅介紹條文，制度設計的背後意涵與邏輯也應一併納入，季刊應該多鼓勵官方寫作與投稿，這樣才有助於學術界做評估研究。

有關研究題材的類型可分為下列 6 種：

- 1、特定制度的設計邏輯介紹與分析。
- 2、比較特定制度的分析（設計與執行）。
- 3、特定制度實施效果的評估。
- 4、新特定制度的倡議分析。
- 5、管理與組織行為知識的討論。
- 6、管理與組織行為的經驗分析。

比較研究人事制度是個很危險的事情，經常會出問題，人事制度背後的邏輯可能不易為人所知，許多人可能蒐集到二手資料來做比較制度研究，必須使用第一手的資料才是安全的研究。

特定制度實施成效的評估，學界反而很少人在做這方面的研究，新制度的倡議分析則是完全沒有相關研究。

有關政府人事機關可以提供研究界的部分，個人提供下列建議：

- 1、鼓勵特定制度的規劃單位，撰寫文章，詳述制度設計邏輯。
- 2、願意接受研究界的諮詢訪談。
- 3、開放現有人事資料庫，供提出申請進行加值分析。
- 4、開始進行年度公務人力資源管理評價調查，並將資料開放供長期追蹤分析。

另提供研究界有關進行人事機關研究的要點：

- 1、分析任何研究題材前，務必多瞭解台灣的事實現況和沿革，可以進行長期資料的調查。
- 2、清楚地提出具體見解和建議。
- 3、基於清晰邏輯論述下，勇於提出和現狀不同的制度變革觀點。
- 4、論述不要動輒扯上全球化。
- 5、即使是政策型期刊文章，寫作結構和文字也要力求學術研究性的精準風格。

三、意見交流

張教授世賢：

- 1、建議可以在下一次文官制度季刊把與談人的意見刊登出來，將會很有挑戰性與進步性。
- 2、扭轉期刊的編輯政策。季刊有其政策導向，是要解決目前文官制度的問題，朝政策導向，問題導向，解決問題導向。
- 3、部分季刊審查人員是以自己的觀點來審查，這可能產生許多遺珠之憾，希望能提供給編者與投稿者一個可以被接受的投稿標準與共識。



李教授宗勳：

非常同意張世賢教授的建議，希望將今日的與談內容摘錄下來，這樣的對話內容，尤其是透過幾位高品質期刊主編來分享，可以達到提攜後進的效果。我們的主持人蘇教授彩足，也是國科會的召集人，剛剛也跟各位提到，TSSCI 很重要但不是唯一，最主要還是期刊的審查品質，我認為季刊的審查水準已近趨均衡，是可以提攜後進的。



陳教授德禹：



對於如何發揮人力資源的最大效用，是一個很值得研究的項目。制度與人力是國家、社會穩定與發展之兩大友糧，缺一不可。若投入文官制度之研究，其發展性可大可久，頗具延展性，不必擔心研究之路短窄問題。另外在研究方向上，可以利用現有理論來進行實務檢討，例如評鑑或批判現有的制度或實務，從中發現問題，提出研究者的論點與改進建議等等，如此研究才有價值，才可以引領文官制度的成長。另一方面也可從現有人力資源理論進行研究，來建構新的理論架構或觀點，這樣可以進一步再領導理論跟實務。最後建議研究者要嘗試用新的研究途徑與方法，不要動不動就趕流行扣上治理、全球化，流行的研究途徑與方法不一定就是好。

台北大學李俊達先生：



個人認為政策型研究的季刊不見得無法進入 TSSCI。就個人經驗而言，期刊進入 TSSCI 有兩個最重要的因素，一個是專業性的部分，另一個則是格式的部分。如果在格式的方面很完備，必須編制很強的編輯校稿團隊會更有機會。以中研院歐美所出版的《歐美研究》季刊為例，過去在國科會經常排名第一，其中一個很大的因素便是編制完善的編校助理團隊。相對而言，我們《文官制度》季刊在這方面，顯得人力單薄，助理編輯的工作負擔很重，很難要求格式的品質毫無差錯。至於專業的部分，若能更進一步提升期刊品質，相信獲得 TSSCI 收錄是指日可待的。

主持人蘇教授彩足：

今年文官制度季刊有申請成為 TSSCI 收錄期刊，據我的瞭解，在格式的部分已經完全符合要求，以季刊如此單薄的編輯人力，在格式這方面的表現其實已經很

好。而在學術專業方面也得到不錯的評價，所以距離成為 TSSCI 期刊只差一點點。季刊已經進步許多。

陳主編金貴教授：

對於今天各方所提出來建議我們都會紀錄下來，對於是否刊登會再提編輯委員會決定，另有關審稿的部分其實難以評估，根據我個人擔任許多期刊編委及主編的經驗，碰過最多 21 個人不審查，我們相信審查者都有其學術良心，將來我們在這方面會再改進，日後季刊將針對專題的部分再來召開研討會，並邀請現場各位撰寫文官制度論述。



在此預告季刊將會舉辦一個文官制度的 WORKSHOP，以提升文官制度論述的質與量。最後再次感謝三位與談人。

主持人蘇教授彩足：

在此預告季刊將會舉辦一個文官制度的 WORKSHOP，以提升文官制度論述的質與量。最後再次感謝三位與談人。

丙、發行人結語

黃秘書長雅榜：

今天非常的榮幸，邀請到這麼多熟諳文官制度領域的專家學者，以及有志於研究文官制度的博碩士生與會。

林前秘書長水吉與林前主編水波合力轉型文官制度季刊，建立了非常嚴謹的標準，政策導向仍是我們季刊最主要的方向，不強求一定要成為 TSSCI 收錄期刊，而希望成為理論與實務並重的政策型期刊。今天是第一次舉辦季刊論壇，往後還會舉辦文官政策的 WORKSHOP 或專題研討會。透過此次論壇，希望讓學術界更了解文

官制度，並從事文官制度相關研究，讓文官制度能夠更臻周延完備，謝謝各位熱烈參與。



散會：下午 5 時 10 分

主 席 黃 雅 榜

《文官制度》季刊稿約

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

近期出刊及截稿日如下：

(一) 第 6 卷第 2 期出版日期：103 年 4 月；截稿日期：103 年 2 月 28 日。

(二) 第 6 卷第 3 期出版日期：103 年 7 月；截稿日期：103 年 5 月 31 日。

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

歡迎各界踴躍投稿，稿件 1 式 2 份並附電子檔，請以掛號郵寄「台北市文山區 11601 試院路 1 號，考試院《文官制度》季刊編輯委員會」，或逕寄電子郵件信箱：jcs@exam.gov.tw。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

