

文官制度季刊

Journal of Civil Service

第十卷第三期・中華民國一〇七年七月 Vol.10, No.3 Jul. 2018

(原考銓季刊，自民國九十八年一月起更名為文官制度季刊)

發行人：李繼玄

社長：袁白玉

主編：陳金貴

副主編：黃一峯

社務顧問：江明修（國立政治大學）

邱志淳（世新大學）

張四明（國立臺北大學）

（按姓名筆劃排列）

李長晏（國立中興大學）

徐斯勤（國立臺灣大學）

陳敦源（國立政治大學）

編輯委員：朱斌妤（國立政治大學）

李宗勳（中央警察大學）

林淑馨（國立臺北大學）

郭昱瑩（世新大學）

彭錦鵬（國立臺灣大學）

黃東益（國立政治大學）

蘇彩足（國立臺灣大學）

余致力（世新大學）

呂育誠（國立臺北大學）

張瓊玲（臺灣警察專科學校）

陳金貴（國立臺北大學）

黃一峯（淡江大學）

黃榮護（世新大學）

（按姓名筆劃排列）

出版者：考試院

地址：11601 臺北市文山區試院路 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 107 年 7 月 31 日

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

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

戶名：文官制度季刊社

網址：<http://www.exam.gov.tw>

GPN：2009800389 ISSN:2073-9214

版權所有，非經同意不得轉載
本刊所載言論不代表任何機關

文官制度季刊

目次

中華民國一〇七年七月 第十卷第三期（原考銓季刊）

主編的話	陳金貴 / I
特邀專論——日本介護保險制度之初探：經驗與啟示	林淑馨 / 1
公務人員考選制度關鍵技術之國際啟示	彭錦鵬、李俊達 / 29
公共行政教育是否造就出更好的公務人員？	
準公務人員的工作信心與公共服務動機	黃朝盟、嚴秀娟 / 55
客家基本法之制定與發展：兼論 2018 年修法重點	王保鍵 / 85
書評——世界的地方創生：邊陲的啟動者們	王皓平 / 115
《文官制度》季刊稿約	/ 123
《文官制度》季刊投稿須知	/ 125
《文官制度》季刊論文審查作業規定	/ 127
《文官制度》季刊論文撰寫體例	/ 129

Journal of Civil Service

Vol.10, No.3

Jul. 2018

CONTENTS

Editor's Note	Chin-Kuei Chen	I
Invited Essay—A Preliminary Study of the Japanese Long-term Care Insurance Act: Lessons for Taiwan.....	Shu-Hsin Lin	1
Critical Methods of Civil Service Selection System: An International Experience Comparison	Thomas C.-P. Peng, Chunta Lee	29
Does Public Administration Education Make a Difference? A Study on Job Confidence and Public Service Motivation of New Functionaries	Chaomeng J. Huang, Hsiu-Chuan Yen	55
Legislation and Development of Hakka Basic Act: An Analysis of Act's Amendments in 2018.....	Pao-Chien Wang	85
Book Review	Hao-Ping Wang	115

主編的話

近幾年來，「社會企業」的名詞快速成為臺灣學術社群熱門研究的主題，也是實務界極欲發展的領域，由於社會企業的定義會隨運作者的需要而改變，以致於無法給其一個明確又放諸四海皆可的定義。因為在學術領域中，它成為公共行政、企業管理、社會及社會工作、經濟等不同學系的新興議題；在實務運作中，它可施行在政府部門、企業（經濟）部門及非營利組織。在不同的領域中，有其不同的認知和運作方式，使各領域的學者或實體工作者可以有較寬的差異空間，允許以自己的認知，去詮釋社會企業的情境，使得社會企業成為相關領域各說各話的議題，以致於可能出現以社會企業為主題的學術研討會，吸引社會工作人員的參與，但卻無法去吸收其以企經為主的論文內容；或是用社會企業為題目的論文，投稿到公共行政相關的學術期刊，卻以主題不合期刊以公部門研究為對象的主旨，被退稿；或是誤將企業社會責任當作是社會企業，未去區分二者的不同。這種各自表述的現象，因為社會企業的特質就是可以有較大的差異性，因此很難將社會企業的不同認知，整合成較易理解，且具代表性的定義或特徵，以助社會各界人士都能用相近的認知，去認識或運作社會企業。

雖然社會企業不易以定於一的傘狀定義，去解釋其內容，但若將較多定義呈現的特質加以歸納，會有助於建立社會企業的認知概念，社會企業的特質分述如下：

1. 它是一種特別的組織，可以出現在公、私部門及非營利組織；
2. 它要有助於解決社會、財政及環境問題；
3. 它要以企業經營的方式，賺取收入；
4. 它要將收入的大部分回投在執行其社會使命；
5. 它能結合私部門的企業家的技能、公部門的公共服務精神及非營利組織的社會照顧使命；
6. 它是推展社會影響力的有效途徑。

從這些特質來看，社會企業混合不同部門的特色，打破原有組織功能的限制，組成一種混合式組織，以迎合其生存與發展所需，例如屬性為非營利的組織，應該不能營利，但若以社會企業的經營方式，它可運用商業買賣以賺取利潤，用來維持組織執行社會公益的運作，例如喜憨兒基金會；又例如以企業形態經營的《大誌雜誌》（The

Big Issue))，僱用街友去販賣雜誌，提供街友自力更生機會，減少社會問題。總之，社會企業的出現，是對現有組織類型運作功能的不足，所提出更具彈性的一種社會創新的機制，其發展引發政府的重視，而民間社會雖有許多積極的參與者，但對社會企業認識仍然有限，需要再加推廣，使其更能發揮其社會影響力。

本期特邀專論之探討主題為日本介護保險制度的經驗與啟示，由於我國人口結構的改變，老化及失能人口快速增加，需要長期照護的老人人口有快速成長的趨勢。雖然我國長照十年計畫始於 2008 年，但相關討論多圍繞於制度設計，而長照保險也尚停留在規範階段，顯示我國的長照制度仍有相當改進檢討的空間。反觀日本的介護保險制度自 2000 年實施以來，標榜維護老人自立與尊嚴，有照護負擔公平化、服務提供市場化、長期照護社會化、服務選擇自由化等特色，屬於「有選擇的福利」。本研究經由日本經驗所獲得的啟示，分別是將公私協力概念融入長期照護政策、長期照護制度推行與地方自治的落實密切相關、資訊公開對於政策執行的必要性、服務內容力求簡明化與區域化、以及實物給付為積極性社會福利的表現。

本期共刊出 3 篇論文，第一篇論文探討的是公務人員考選制度關鍵技術之國際啟示。由於我國公務人員考選制度，為了維護國家考試的公平價值，過度依賴專業科目的筆試方法，缺乏針對篩選人才所需的效度測驗，例如多元的通識測驗、人格特質審查等，從學理或國際經驗來看，考選方法都不理想。本文從為國選取最適人才的觀點，進行學理與歐美及亞洲國家的國際經驗重點分析，以供比對參考，並進而列舉我國考選制度改革的障礙及其解決之道。

第二篇論文是從準公務人員的工作信心與公共服務動機的面向，探討公共行政教育是否造就出更好的公務人員。由於公共行政教育的主要宗旨在於培育專業行政管理人才，然而我國對於行政人員的考選，並未將畢業系所或相關訓練納入應考資格之內，而僅以共同的筆試科目做為唯一篩選人才的機制。這種考選方式隱含著行政職工作並不需要專業教育的邏輯。本文針對準公務人員，評估正式的公共行政教育對其面對公務工作的信心，以及公共服務動機的影響。本研究顯示，公共行政教育的確與準公務人員的考試能力與工作信心有重大的正面關係，然而除了提高對公部門的關注度外，卻未如預期對於準公務人員的公共服務動機產生明顯的影響。

第三篇論文探討客家基本法之制定與發展，本文以文獻分析法，運用公共政策理論及行政法學概念，探討客家基本法在 2010 年之制定與 2018 年之修正，研究所得結果分列為：1. 客家基本法之制定與修正，與政策窗開啟，密切相關。2. 2010 年

客家基本法以客家族群「集體權」保障為主，2018 年客家基本法，將「個人權利」保障機制入法，並實施客語為國家語言。3. 2018 年客家基本法建構出多元的客家政策工具，並以「客語」的保存及推廣為法制建設重心。

本期書評的書名是《世界的地方創生：邊陲的啟動者們》，它是一本日文書（已有中文翻譯版，書名為地方創生最前線）。日本會有「地方創生」的政策，是因為近 20 年來日本社會出現嚴重少子高齡化的現象，鄉村地區人口不斷萎縮，年輕人口大量往大都市移動，造成都市人口集中、鄉村地區無人而有地方消滅的情形。所以日本推動地方創生就是要創造地方的「生計」（工作機會）與「生命」（新生兒），讓年輕人有就業的機會而且願意留在地方打拚。安倍晉三於 2012 年年底就任內閣總理大臣後，力推一系列刺激景氣的三支箭全國總體政策，沒有地方針對性，安倍晉三內閣遂於 2014 年創設「城鎮、人與工作創生本部」，設置交付金補助制度，規劃給予補助的單位為地方公共團體，在日本廣域地方公共團體為都道府縣、基礎自治體為市町村；作法上是以市町村為單位，基於地方現有條件，整合資源，組設營利機構，研提地方創生方案，並向中央申請經費。由內閣府地方創生推進事務局收件，再審議來自全國各地的創生提案，決定是否給予補助金。為促使創生提案能獲取更多的經驗和更好的創意，本書取材自日本國外 8 個地方創生的個案進行分析與說明，這本書也介紹臺灣地方創生的個案，包括臺北華山藝文特區的老屋改造、臺中市舊都市地區的再生活化。書評者認為日本的地方創生實務，地方的公務員往往擔任催生的角色，他們會蒐集資料，研提這個地方的優勢，並且結合地方上必要的「利害關係人」，如商家、在地企業、土地持有人、特殊技藝人士與政府單位進行研討，商議地方發展的對策，並且共同提案向上級政府或中央政府申請經費。因此我國政府也可參考日本的「地方創生」的理念，以中央政策帶動地方政府，推動青年服務自己家鄉的工作，振興逐漸老化的鄉村。

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

文官制度季刊
主編 陳金貴
2018 年 7 月 31 日

日本介護保險制度^{*}之初探：經驗與啟示

林淑馨^{**}

《摘要》

隨著我國人口結構的改變，老化及失能人口快速增加，長期照護需求有快速成長的趨勢。我國長照十年計畫雖始於 2008 年，但相關討論多圍繞於制度設計，如資金籌措與分配等，加上主管機關散見不同單位，造成服務提供較為完善的縣市多在都會地區，而長照保險也尚停留在規範階段，顯示我國的長照制度仍有相當改進檢討的空間。

反觀日本的介護保險制度自 2000 年實施至今以來，每隔三年進行一次檢討修正。日本的介護保險是社會保險制度改革的第一步，標榜維護老人自立與尊嚴，有照護負擔公平化、服務提供市場化、長期照護社會化、服務選擇自由化等特色，屬於「有選擇的福利」。

研究結果發現，藉由日本經驗所獲得的啟示有五：1. 將公私協力概念融入長期照護政策；2. 長期照護制度的推行與地方自治的落實密切相關；3. 資訊公開對於政策執行的必要性；4. 服務內容應力求簡明化與區域化；5. 實物給付為積極性社會福利的表現。

[關鍵詞]：長期照護、長照保險、日本、公私協力、市場化

投稿日期：107 年 6 月 21 日。

* 日文的「介護」兩字，中文之意即為「照護」，故日本介護保險相當於我國的長期照護保險。為尊重日本法制原意，本文在提及該國相關制度時，皆以「介護保險」稱之。

** 國立臺北大學公共行政暨政策學系教授，e-mail: susin@mail.ntpu.edu.tw。

壹、前言

隨著我國人口結構的改變，老化及失能人口快速增加，長期照護（以下簡稱長照）需求有快速成長的趨勢。據推估自 2012 年到 2018 年，我國人口自然增加之 65 歲以上失能老人總數，從 42.7 萬增加到 55.5 萬，成長率高達 30%。因此，長照已成為近期歷任政府積極投入的政策領域。為因應高齡化所產生的照顧需求，我國自 2008 年起分階段建立長照制度：第一階段長照十年計畫，奠定基礎服務模式；第二階段長照服務網計畫及長照服務法，建置普及式服務網路，充實量能，發展在地資源（衛生福利部，2016：41），行政部門首長也公開宣示要推動成立長照專責行政機構，顯示政府整體也已體認到此議題之迫切性與重要性。

然回顧我國長照十年計畫自 2008 年正式推動至今發現，目前長照政策的討論多圍繞於制度設計，例如資金籌措與分配方式、實際服務如何輸送等。加上相關法令與主管機關分散於不同單位，造成服務提供較為完善的縣市多集中在都會地區，而我國的長照保險也尚停留在規範階段，未有具體服務內容與方式（方敬綸、劉淑娟，2013：11-12）。

相較於我國，1970 年代末期，日本在中曾根政權的領導下，打出「不增稅的財政再造」口號，實現「日本型福利社會論」，著手改變社會福利與社會保障制度。具體而言，在 1986 年召開的全國社會福利協議會中所揭示的「社會福利改革基本構想」，主張社會福利自由化，企圖藉由彈性化路線，導入民間活力，最後完成「福利相關八法」¹ 的修正。爾後以此為基礎，陸續於 1994 年描繪出「21 世紀福利願景」，指出福利社會藍圖應由公私部門各自分擔責任，以建構「自助、共助、公助」的重疊福利體系。到了 1998 年，更推動「社會保障結構改革」，創設介護保險制度，改革方向有「確立使用者與服務供給者的對等關係、對多樣需要者進行綜合性支援、重視品質與效率、經由多樣主體促進服務供給」等，並進而於 2000 年將兒童、介護、身障者福利等領域服務的供給體制予以重整，同時實施介護保險制度。有別於社會福利制度是強調政府基於「公平」之責，負有保障與照顧人民的

¹ 「福利相關八法」是指老人福利法、身體障礙者福利法、精神薄弱者福利法、老人保健法、社會福利事業法、兒童福利法、母子及寡婦福利法、社會福利暨醫療事業團體法。

義務，經費來源以政府稅收為主，介護保險乃是社會保險理念下的產物，著重風險分攤和需求原則，制度設計上較符合使用者付費與責任分攤概念，是一種社會互助的責任分配。

有鑑於此，作者認為由於日本介護保險制度規劃與實施都較我國早，推行經驗也較我國豐富，或許藉由日本經驗，可以提供目前長照制度才剛起步的我國參考與借鏡。也因之，在本文中作者首先整理日本介護保險的制度沿革，了解該法制的立法背景；其次，從被保險人、保險人、財源結構、認定標準和給付程序等面向來介紹該國的介護保險制度與運作，以及修正後的介護保險制度內容；再者，分析日本介護保險制度的特色，並探討該制度所代表的意義，以及該制度所面臨的課題；最後則論述該國實施經驗對我國帶來之啟示。

貳、日本介護保險制度的立法背景

一、制度沿革

二次世界大戰結束以後，日本因年輕者在戰爭過程中多赴戰場為國捐軀，導致戰後人口結構劇變，迅速邁向「老人國」之列。該國政府為了照顧老人與滿足其需求，在不同階段規劃差異性照護老人作法，此乃日本介護制度的前身。以下簡述之（蔡啟源，2008：433-434）：

（一）「家族介護」階段（1945～1962年）

除了對生活困苦之老人施以經濟協助外，扶養、介護等事宜全由家族自行負責。

（二）「機構介護」階段（1963～1973年）

隨著經濟的快速復甦，年輕人口陸續湧入都會地區求職，獨居的高齡夫妻比例增加，子女扶養年老、孤立父母的意識低落，故運用機構介護體制與設施來代為照護老人，老人福利法（1963年）則是此階段所制定之法案。

（三）「回歸家族介護」階段（1974～1980年）

在此階段中，由於爆發石油危機而影響日本經濟的發展，故喚起民眾「家族共

同體制」的意識，因此照顧家中老人之責任再次被轉回到家庭中輩分較低的女性身上。

(四) 「民間介護」施行階段 (1981~1985 年)

受到少子化與婦女進入職場機會增加之影響，核心家庭難以照顧自家老人，迫使政府部門介入以解決該問題。另一方面，活用民間力量來「共興介護服務」遂成為趨勢。在此階段，著名的是 1982 年制定，1983 年實施的老人保健法。

(五) 「在宅介護」階段 (1986 年~現在)

日本政府為加強應用社會資源，以補充家族成員介護之不足與限制，實施「在宅介護服務」。一時間，在宅介護服務乃成為區域福祉的主要施行目標，同時還以「輔導改善介護機構與設施」為輔，強化機構設備與培訓照護人才，來策劃、推行「黃金計畫」系列服務措施。整體而言，此階段可以說是日本介護保險制度發展最蓬勃的階段，各項法規與計畫皆在此時頒布施行，較為著名與重要的法案和做法如下：1990 年的「高齡者保健福利推進十年策略」（又稱「黃金計畫」，Gold Plan），² 1991 年將相關福利法修正，通稱「福利相關八法」，1993 年修正醫療法，1994 年討論「黃金計畫」的施行結果，並將其修正改稱為「新黃金計畫」（New Gold Plan）並予以執行；1997 年通過介護保險法，2000 年 4 月開始實施「介護保險制度」，更進而在 2005 年修正介護保險法。

綜上所述得知，1990 年代以前，日本僅藉由 1963 年制定的老人福利法保障低收入或獨居老人，除對低收入老人免費提供照護服務外，其餘皆需經由資產調查。之後雖也針對其他人口群陸續制定生活保護法、兒童福利法、身體障礙者福利法等，但 1980 年代以前，整體政策仍以健康服務的發展為主。直到 1980 年代以後，因意識到少子高齡化的危機，才開始重視功能障礙老人的福利措施，如改革年金制度、推動老人照護住宅方案、開辦照護工作者訓練證照制度等，強化 40 歲以上 70 歲以下中高齡者的綜合性保健服務。由此觀之，這時期的政策發展已有從「選擇性福利」（資產調查之低收入老人）轉為「普遍性福利」（一般老人）的跡象。

² 該計畫為日本實施高齡者保健福利施政之依據，預計所需總費用超過 6 兆日圓。

二、介護保險法的制定

（一）社會背景

日本介護保險制度的立法，除了受到 1994 年德國聯邦照護保險法的影響外，國內急速的社會變遷也是重要因素。試整理分述如下：

1. 高齡化社會導致需要長期照護人數增加

日本於 1995 年成為高齡社會，需要照顧的老人急速增加，達到 200 萬人。根據厚生勞動省估計，臥床或認知障礙等需要照顧的老人，在 2000 年約有 280 萬人，2010 年約增加到 390 萬人，到了 2025 年時更將擴增為 520 萬人，其成長率為 160%，需要長期照護的人數大幅增加。在需要長期臥床的老人中，臥床時間達 3 年以上者，占 53%，1 年以上者更高達四分之三（川村匡由，2000：182；林藍萍、劉美芳，2005：82），顯示老人照護有長期化、重度化的趨勢。

2. 對老後生活的不安

根據一項有關老人長期照護的日本國民意識調查顯示，有 89.3% 的民眾對於老後感到不安。至於感到不安的內容則以「自己或配偶長期臥床或癡呆而需要長期照護」和「自己或配偶虛弱而容易生病」，各占 49.4% 為最多，其次是「擔憂老後的生活資金」，占 35.5%（李光廷，2001：72-84；林藍萍、劉美芳，2005：82）。而老人害怕生病後無人照護與被社會淘汰的孤獨感、無助感，也是催生這項制度的重要原因。另外，隨著高齡者與子女同住的比例持續下降，高齡夫婦家庭顯著增加，導致老人照顧者的年齡逐漸高齡化，形成「高齡者照顧高齡者」的情形，這也是促使老人感到不安的因素（佐藤信人，1999：22）。

3. 醫療保險財務發生危機

醫療保險財務困窘是另一項難題。1956 年，日本第一版的《厚生白皮書》中即揭示日本的社會保障架構是以年金制度確保國民經濟安全，以醫療制度守護國民健康。此後陸續於 1961 年實現「全民保險，全民年金」政策，並於 1973 年修訂醫療保險與年金制度。整體而言，日本社會保險費用中將近 9 成都是由醫療與年金系統

支付。然而，大幅增加的老人醫療費用中，卻有高達 13% 是不當的運用。據估計，不當運用的老人醫療費用，一年約浪費醫療保險經費中的 1 兆日圓（渡辺俊介，1997：12-22）。

此外，如參考 1994 年版的《厚生白皮書》得知，日本導入「介護保險制度」的近因可以歸納為下列四項（川村匡由，2000；李光廷，2001：74-82、2003：155）：

（1）隨著高齡化的發展，失智、失能與虛弱等需要照顧的老人日增，以現有的財力物力規模估計，未來所能提供的長期照護服務將大量不足。

（2）獨居老人、獨立老夫婦家庭不斷增加，女性進入社會的機率增大，老人喜歡居住家中，但期待家人照護的困難度卻增高。

（3）過去國民保險及福利服務等靠行政處分執行，使用者無選擇服務的自主性。

（4）老人醫療費支出持續擴大，嚴重影響社會保障給付支出，年老世代與年輕世代的費用負擔不公平等。

事實上，在未有介護保險之前，日本的介護服務是根據「措置制度」（即行政處分）提供，收費方式採量能負擔，不足者由政府補助。過去對於收容並照護老人及身心障礙等事業，由地方政府（包括地方公共團體、社會保險相關團體等市町村的準公共機關）自營或委託非營利的福利事業團體（社會福利法人）經營，一般營利事業不得加入營運，營利事業只能經營和居家照護有關的業務，以及老人安養之家。長期以來，社會福利法人得此特權而能以較高的薪資，聘用經驗豐富且擁有年資資格的職員提供服務，民眾對於這些非營利團體也抱持相當大的信任。然而機構照護一般以收容低收入戶的老人為優先，隨著高齡化的發展，床位早已供不應求，一般老人如想住進公立醫療機構，其困難度很高，除非選擇偏遠地區（李光廷，2003：146-147）。

然而實施介護保險之後則有所改變。機構照護領域雖仍以非營利的福利事業團體為主，但進住條件取消「低收入者優先」的限制，而改以「需照護程度」為收容標準，以便擴大福利對象。居家照護事業更是大量引進民間投資，以解決照護服務供需不平衡問題。同時導入使用者（消費者）為本位的契約型給付方式，收費時採量益負擔，使用者可以依個人需要而選擇服務，且依服務內容合理付費，一方面可

提高使用者的自主權，另一方面可以藉由市場競爭機制來提高服務水準。故在介護保險實施後，政府乃退居監督地位，國家財政赤字還可以因而獲得紓解（參考表 1）。

表 1 介護保險制度下組織型態別服務提供領域

組織型態	居家照護服務	機構照護服務	擬定長期照護計畫表
社會福利法人 (公設民營)	○	○	○
公益法人 (民間非營利)	○	×	○
醫療法人等 (民間非營利)	○	○	○
民間企業 (民間營利)	○	×	○
農協、NPO 等 (民間非營利)	○	×	○
地方自治公共團體 (公營)	○	○	○

資料來源：李光廷（2003：147）。

（二）立法過程

日本介護保險制度是由厚生省（2001 年改為厚生勞動省）、厚生大臣諮詢機構、總理府（2001 年改為內閣府）諮詢機構經過多次的研討與商議所制定而成，其立法過程約可以簡單整理如下（川村匡由，2014：42；增田雅暢，2016：33）：

1. 構想的提出

厚生省於 1994 年 4 月設置「高齡者介護對策本部」，7 月舉辦「高齡者介護、自立支援體系研討會」，同年 12 月發表「新介護體系構想報告書」，建議以自立支援體系為基本理念，指出高齡者的照護不僅是照護癱瘓老人，更必須積極建立老人的資源體系，重視老人的選擇，並採用社會保險方式創立長期照護體系。同年 3 月，厚生大臣諮詢機構之「高齡社會福利展望懇談會」擬定「二十一世紀福利展

望」報告書，將傳統高齡福利的施政重點從「設施福利」轉換為「居家福利」，指出應以社會保險方式來制訂高齡者照護制度。該報告書中建構介護保險意圖具體明確，同時介紹介護保險的概念、保險的主體、財源與保險制度等內容。

2. 社會保障體系的重建

1995年7月，審議會向村山內閣提出「社會保障體系重建—迎向能安全生活的二十一世紀社會」案，有3項建議，包括：（1）社會福利的財政分擔應依「社會連帶」原理，以維持公費和保險費負擔之平衡；（2）制定介護保險制度；（3）社會保障制度改革應以自立自助、抑制公共福利、運用民間活力為方向。同一時期，厚生省亦由「老人保健福祉審議會」提出「確立新的高齡者介護體系」方案，建議政府開辦介護保險制度。

3. 介護保險關連三法的審議與通過

1996年4月開始，厚生省在短期審議修正該法案後，於同年11月向國會提出「介護保險關連三法案」，從而於1997年12月通過介護保險法、介護保險法施行令與醫療法（部分條文修正）等相關法案。

參、介護保險制度的概要

日本介護保險制度是根據介護保險法所設定的強制性社會保險制度（坂口正之、岡田忠克編，2009：132）。該制度由中央、都道府縣及市町村各級政府共同負擔長期照護制度經營，委託營利與非營利機構提供照護服務之強制性社會保險制度（40歲以上的國民強制加保）。主要內容如下：

一、被保險人

日本介護保險制度以年滿40歲以上的國民為強制保險對象，由於40歲以上罹患腦中風與初老期癡呆症等慢性疾病的可能性較高，而且家中父母親成為受照護者的可能性也較強，故以40歲作為保險年齡的界限。

根據介護保險法第9條的規定，該制度的適用對象可以分為兩大類：一類稱為第1號被保險者：為65歲以上，身體虛弱、臥床、失智程度，需要介護服務與生

活協助者，需負擔自付保險固定額；另一類則稱為第 2 號被保險者，是指 40 歲以上未滿 65 歲，為醫療保險加入者，且有初期認知症、腦血管障害等引發老化之特定病狀，需要介護服務、生活協助者，保險費負擔是來自健康保險（含雇主依標準酬勞、介護保險課賦率所付之保險費）、國家保險（依個人收入所得、國家分擔之比例原則支付）等（井村圭壯、相澤讓治，2004：88；村川浩一、矢部正治、宮武剛、村田美由紀編，2009：12；岡本祐三，2000：44-45）。

表 2 被保險者的分類與費用負擔

	第 1 號被保險者	第 2 號被保險者
對象	65 歲以上	40 歲以上未滿 65 歲的醫療保險加入者
受給資格	身體虛弱、臥床、失智程度，需要介護服務與生活協助者	有初期認知症、腦血管障害等引發老化之特定病狀，需要介護服務、生活協助者
保險費負擔	由市町村依所定標準計算加以徵收	依被保險人所加入的醫療保險及國民健康保險所定徵收不同金額的保險費
徵收方法	需負擔自付保險固定額	健康保險（含雇主依標準酬勞、介護保險課賦率所付之保險費） 國家保險（依個人收入所得、國家分擔之比例原則支付）

資料來源：村川浩一等人編（2009：15）。

二、保險人

介護保險法第 3 條規定，介護保險的法定保險人由市區町村與特別區（東京 23 區）擔任，其任務有負責管理保險收入（保險費、統籌分配款）及支出（給付費、審查費）、提供需照護程度、給付額度等資訊，並將統計資料向管轄的都道府縣報告，以及監督各相關機關。原則上，各市區町村獨立成為保險人，但對於轄區較小且受財政、環境限制的市區町村，可聯合其他轄區共同營運。而介護保險法第 5 條和第 6 條也規定，中央政府、都道府縣、醫療保險單位、年金保險單位等需支援介護保險的保險人來經營介護保險事業（村川浩一等人編，2009：12）。

三、財源結構

關於實施介護保險中所需要的財源部分，在介護保險法第 7 章「費用」中有明確的規定。如圖 1 所示，介護保險財源的 50% 來自保險費收入，其中 17% 由第 1 號被保險人負擔，第 2 號被保險人負擔 33%，其餘的 50% 由國庫負擔，分別是中央政府負擔 25%，都道府縣負擔 12.5%，市町村也是 12.5%。到了 2006 年，日本調整有關保險費用的負擔，亦即所得額度在一定水準之上的第 1 號被保險人，地方政府僅負擔府八成的費用。³ 至於機構入住者的介護部分，中央政府負責 20%，都道府縣則是 17.5%。

第 1 號保險金 + 調整交付金 (所得差距調整)	第 1 號保險金 17.0%	
第 2 號保險金	第 2 號保險金 33.0%	
租稅負擔	中央 25.0%	都道府縣 12.5%
		市町村 12.5%

圖 1 日本介護保險的財源調整結構

資料來源：岡本祐三（2000：49）。

該制度最特殊之處在於，被保險人所繳納的保費是終身的，即使高齡者是由家屬或自費請人照護而連一次都沒利用保險給付者也不例外。至於低收入者則由政府補助以減輕負擔。第 1 號被保險人的保險費原則上由年金中扣繳，稱之為特別徵

³ 為了達到世代公平，使該制度能持續實施，自 2018 年 8 月起，年金收入等未滿 280 萬日圓者，地方政府負擔九成費用，年金收入等超過 280 萬日圓未達 340 萬日圓者，地方政府負擔八成費用，但年金收入超過 340 萬日圓者，自費額度則從兩成提高到三成，亦即地方政府僅負擔七成（厚生労働省老健局〈介護制度改革関連法案の概要〉，取自：<http://www.mhlw.go.jp/topics/kaigo/houritu/dl/gaiyo.pdf#search=%27%E4%BB%8B%E8%AD%B7%E5%88%B6%E5%BA%A6%E6%94%B9%E9%9D%A9%E9%96%A2%E9%80%A3%E6%B3%95%E6%A1%88%E3%81%AE%E6%A6%82%E8%A6%81%27>；參閱日期：2018 年 6 月 5 日）。

收，全國年金受給者約八成由年金特別徵收，年金給付不足以負擔保險費者，個別向市町村繳納，通常與國民健康保險費一併繳納，稱之為普通徵收。至於市町村徵收的保險費額，其標準由各地區保險主體（市町村及議會）依當地服務量需求自行訂定，因此有居住地的落差。市町村的保險給付財源，利用者的量益負擔約占 10%，其餘費用一半來自市民繳納的保險費，另一半由租稅負擔。簡言之，自付額以外的介護保險財源中，第 1 號、第 2 號與政府三者間的比例大約是第 1 號：第 2 號：政府=1：2：3。

第 1 號被保險人的保險費性質近似專款專用的地方稅，第 2 號被保險人的保險費由中央基金集結後，和租稅一同交付給市町村。老人人數多的地區，中央交付的統籌分配款相對較多，而老人人數較少的地區，中央所交付的統籌分配款相對較少。換言之，高齡化較高的市町村所獲得之補助金較多，高齡化低於全國平均數的市町村，其第 2 號被保險人繳納的保險費透過全國集結後，則轉移至高齡化較高的地區。另外，為了安定市町村的介護保險財政，都道府縣設置有財政安定基金，其財源負擔比例為中央的三分之一，都道府縣三分之一，第 1 號被保險人保險費三分之一。對於經濟條件較差而保險費徵收不足的市町村，其不足額的二分之一由保險財政安定基金補助（岡本祐三，2000：51-52）。另外，保險保健服務費由第 1 號被保險者的保險費支付，而保險事務費，也就是照護需求認定及支援需求認定所需的保險事務費則由國庫負擔 50%。據估計，總照護經費約 4.2 兆日圓，其中機構照護 3 兆日圓，居家照護 1.2 兆日圓。

四、認定標準

介護保險法第 14 條規定，市町村必須設置介護認定審查會，稱為「認定審查會」。該會的委員由市町村長任命，由保健、醫療、福利等相關學識經驗的照護專家組成（第 15 條），該認定審查會為一獨立單位，以確保審查的公平公正。

此外，介護保險法第 7 條規定，第 1 號被保險者及第 2 號被保險者的介護需求認定標準有如下的差異（村川浩一等人編，2009：18-19）：

第 1 號被保險者的介護需求認定可以分為兩種：一種是需要介護狀態（介護保險法第 7 條第 1 項）：亦即法律上所規定需要介護的狀態係指身體上或精神上的障礙，致使被保險人的入浴、排泄、飲食等日常生活的基本動作一部或全部受到限制

而無法改善，並在厚生省所規定的期間內持續需要長期介護，且其需要介護的程度符合厚生省所訂定的需要介護狀態項目；另一種是有需要介護之虞狀態（需要支援者）（介護保險法第 7 條第 2 項）：是指法律上所定需要支援者的情形係指身體上或精神上的障礙，在厚生省所規定的期間內持續產生生活不便之虞，但不屬於厚生省所訂定的需要介護項目。

至於第 2 號被保險者，根據介護保險法第 7 條第 4 項及介護保險法施行令第 2 條規定，是指因腦中風、初期老年痴呆症等特定疾病（即老化併發症）所導致需要長期照護的狀態；或是需罹患筋萎縮性側索硬化症（amyotrophic lateral sclerosis，簡稱 ALS）、骨質疏鬆症所引發的骨折、腦血管疾病、脊髓小腦變性症、慢性關節炎、痛風、慢性閉塞性肺病等 15 種特定疾病需要介護或有介護之虞，才可提出申請。

五、介護保險給付

（一）給付種類與型態

介護保險法第 18 條規定，介護保險的給付種類有兩種：一是介護給付，給付對象為需要介護者；另一種為預防給付，給付對象為需要支援者。又，同法第 42 條也規定，介護保險的給付方式以實物給付（服務給付）為原則，遇到特別情況才給予現金給付。現金受益者以給付本人為原則，並且限制需要照護程度 4 級或 5 級之重度需要照護者，且需一整年未利用保險給付。同時，家庭照護者本身擁有居家照護員資格才得以給付。由於條件嚴苛，申請現金給付者寥寥無幾。

（二）給付要件與限制

介護保險依據照顧需要提供服務，不考慮其財務狀況與家庭結構情形。一般而言，依其照護的需求程度分為居家服務和機構服務兩類，前者的服務內容包括訪問介護、訪問入浴介護、訪問看護、居家復健、門診復健等，後者則涵蓋老人照護福利機構、老人照護保健機構以及照護療養型醫療機構。居家照護服務根據需要照護的程度設定保險給付金額，而針對進駐機構的需要照護者，也根據入住機構的照護差異設定給付金額。照護費用基準由「醫療保險福利審議會」另行規定。除了最輕微的照顧需要者外，在擬定照顧計畫後，符合受益的個案除可在居家服務和機構服

務中自由選擇外，也可以以受益者的自主意願為優先，於給付額度內，自由選擇服務提供單位，以及自由組合服務項目，只要在給付限度範圍內皆可互通，並合計總給付點數計費。自 2002 年 1 月起，用不完的給付額度更可轉移選擇短期住宿照顧服務。若當事人擁有其他的社會福利服務資格（如身障等），則以社會福利服務為優先。同一對象介護保險不重複給付，即照護所需的費用總額先由社會福利部分的給付抵扣，剩餘的費用則由介護保險給付（王增勇等人，2005）。

（三）給付項目

介護保險的法定給付項目包括「照護給付」和「預防給付」，以及各市町村依條例設置的「特別給付」三項。「特別給付」即各市町村可依當地居民之需要而成立老人福利保健福利事業，提供保險給付以外的服務，但其財源及給付對象規定必須透明公開。而保險給付則依需照護程度的輕重限定給付額度，使用者使用各種服務時，原則上必須負擔該項服務報酬費的 10%，超過使用上限額度者，自行負擔全額。而入居機構或利用日間照護服務者，除需負擔部分膳食費用外，日常生活費用需自行負擔。另外，若需求者每月部分負擔超過一定額度時，依照身分別，經過市町村核定後，則可申請「高額照護服務費」，其超過部分由保險全額給付。

六、介護保險的給付程序

當被保險人有照護服務需求時，必須接受照護需求認定機構之審查，如保險單位、市町村及照護認定審查會，其具體程序如下：被保險人向所在地的市町村提出申請，然後市町村開始展開審查，照護認定審查會根據訪視調查結果與主治醫師意見進行審查、判定，市町村決定是否支付保險給付，通知被保險人認定結果。被保險人可委託指定在宅照護服務支援機構代理提出申請。調查部分由市町村的職員直接進行或將該服務委託給在宅照護服務支援機構與介護保險機構的照護管理師進行。

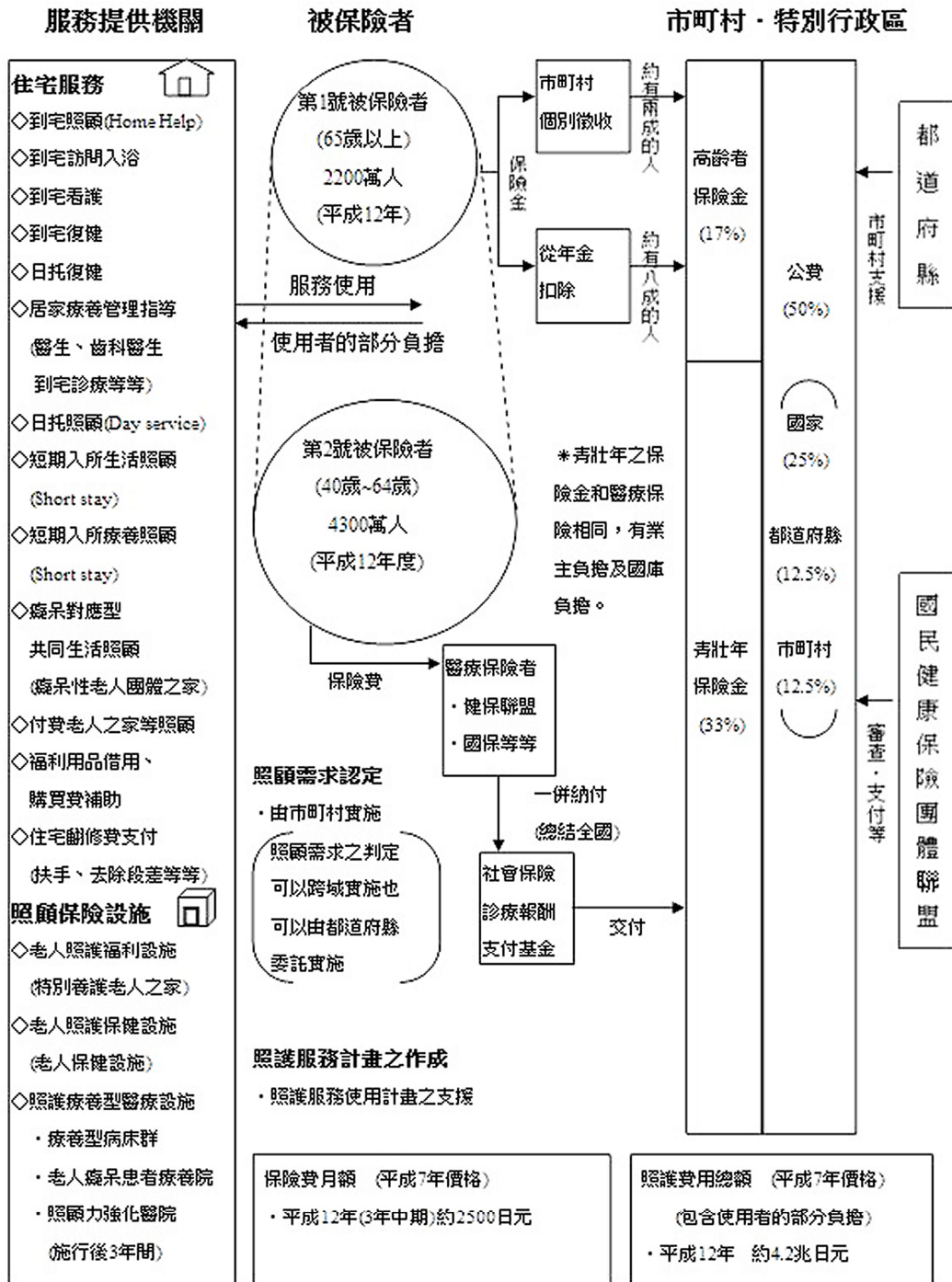


圖 2 日本介護保險制度概要

資料來源：村川浩一等人編 (2009：16)。

七、介護保險制度的修正

日本政府考量老人人口增加的速度遠超過預期，罹患失智症老人人數正以倍數不斷增加，以及老人單人家戶持續增加等趨勢，在制定介護保險法時於附則第 2 條規定，該法實施後 5 年內需進行全面性檢討，之後每隔 3 年修正一次。故介護保險制度首次 2005 年進行修正，並於隔年 4 月施行，重要修正方向與內容如下（二木立，2007：233-251）：

（一）建立預防性服務體系

由於考量輕度患者人數大幅增加，且先前對輕度失能者所提供的服務無法改善其狀況，因而提出兩項修正策略：一是建立預防給付之體系，二是建立區域型支援體系。前者為預防惡化及減輕照護程度，建立以輕度失能者為對象之預防給付制度，而管理方面由「社區整體支援中心」負責；後者是將有可能接受與支持和有介護需要的老人列為介護預防的服務對象，並將預防照顧納為介護保險制度的一環。

（二）重新評估機構給付標準

有鑑於居家與機構服務使用者的公平性有待商榷，且介護保險與年金給付部分有明顯重疊，因此重新評估住宿費及伙食費給付標準，刪除介護保險給付中對於機構式服務住宿費、伙食費的給付。另外，為減輕低收入者使用服務的經濟障礙，重新檢討低收入者的補助標準。

（三）建立新型服務模式

因考量獨居老人和失智症老人持續增加，為強化居家支持服務體系，研擬預防老人受虐之對策，加強醫療與介護體系的互動，特建立新型服務設施，如建立區域密集型服務模式、區域整體支援中心，以及充實居家型服務模式。

（四）提升服務品質

由於考慮被取消特約資格的服務單位陸續增加，品質的保證乃成為新興議題。故透過建立資訊公開的標準化程序、重新檢討服務提供單位的評估標準，以及重新評估照顧管理制度等 3 項策略進行以保障和提升服務品質。

（五）重新評估負擔方式及營運制度

新法因考量低收入戶的可負擔性、提升使用者的便利性、減輕鄉鎮市的事務負擔，以及建立更具主體性的保險經營方式，特別重新評估保險費設定標準與收費方式，強化鄉鎮市長對服務提供單位的調查權限，並設定鄉鎮市事務之委外相關規定。

爾後，介護保險制度又陸續在 2008 年、2011 年和 2014 年進行 3 次修正。若歸納這幾次的修正內容，主要有下列兩項重點（增田雅暢，2016：59-61）：

一是修正後的介護保險制度擴大了市町村的功能。介護保險制度剛引進時，由於民間業者參與熱烈，原本提供訪問介護服務的市町村大多取消該項服務。故在介護保險制度實施後，市町村並非服務供給主體，而是成為介護保險財政或管理被保險者、實施需要支援或介護認定、規畫介護保險事業計畫的相關業務的中心。然而在 2005 年的修正中，導入由市町村監督指導區域貼身型服務、介護預防事業或區域支援中心營運，亦即市町村成為上述事業實施中心的區域支援事業。至於在 2011 年和 2014 年的修正中，將市町村定位成需負起建構區域照護體系的責任者。甚至在 2014 年的修訂中更是賦予所有市町村實施介護預防、日常生活支援總合事業的義務。如此一來，市町村的業務量大增，也產生區域落差，此不僅攸關財政狀況，也因職員數或行政能力而有相當差異。故今後從減輕市町村業務負擔的觀點來看，持續修正該制度是有其必要。

二是多數修正的觀點是基於抑制介護保險財政負擔的增加為出發點。例如 2005 年修正設施服務的餐費、居住費用需自行負擔；2014 年則修正一定所得以上的使用者負擔增加等。然而，修正後的制度所帶來之財政效果實遠不及 2014 年介護保險給付額超過 9 兆日圓。換言之，隨著高齡化的進展所帶來的需介護者的增加，以及保險給付額的擴大，公費負擔的增加或提高保險費用是可以預期的。因此，今後持續抑制財政負擔或為了財政效率化而進行改革是有必要的。

肆、日本介護保險的特色與意義

一、特色

日本的介護保險和醫療保險一樣，民眾在參加保險後，就可要求照護服務，不必再等候行政（市町村）的「措置（行政處分）」。因此，日本一方面宣稱介護保險是社會保障制度改革的第一步，有維護老人自立與尊嚴的劃時代需要，另一方面也標榜介護保險是實現地方分權化的先驅，是「有選擇的福利」（李光廷，2001：73）。關於日本介護保險的特色，綜觀學者的論述約可以整理歸納如下（川村匡由，2014：178-181；佐橋克彥，2002：144-146；村川浩一等人編，2009：2-4；李光廷，2001：73-74；莊秀美，2005：110-112）：

（一）醫療福利一貫化、專門化

日本介護保險試圖整合老人福利及老人醫療兩個體系，以避免負擔不公平的弊端。原來由老人健保所支付的照護服務費用，可隨介護保險制度的開辦而吸收。將醫療保險與照護保險分開，使一般的國民醫療保險體系，不致因過多照護費用而產生財務困境，也可落實社會保障改革的基本方向。另一方面，該制度提供使用者充分資訊，由支援長期照護專門人員負責設計支援老人及家屬的長期照護計畫表，並由受過專門訓練的「長期照護福利士」（care worker）及「居家照護服務員」從事照護服務的工作。

（二）照護負擔公平化

介護保險的構想乃基於國民共同連帶之理念，建構明確的給付與負擔關係，以社會保險方式，由社會全體共同分擔照護責任，明確規範保險費負擔與保險給付，以達負擔的透明性與公平性。換言之，照護負擔不受服務場所的限制，對於服務的種類、內容，不會有使用手續、使用者負擔等不合理的差別待遇。

（三）服務提供市場化

介護保險制度開放私部門加入長期照護服務的提供，只要取得在宅服務的法人資格，原則上民營社會福利機構亦可加入照護事業的經營之列，且其營運經費非來

自政府的補助金，提供照護所收取的費用即成為機構的主要財源，長期照護轉換為自由市場主義的服務提供體系。除了充分運用民間活力擴大服務的供給之外，介護保險制度的實施改變過去一貫由行政主導的照護服務提供，行政機關喪失福利裁量權，福利事業團體成為服務提供主體，並依契約提供使用者各種照護服務。

（四）長期照護社會化、社區化

介護保險制度規定只提供服務給付，除特殊情況不提供現金給付，目的在於推動長期照護社會化，避免女性受限於照護工作，形成照護家庭化。其次，由家庭單獨長期照護工作，不但照護者身心負擔過重，難以確保服務品質，也給無心投入照護政策計畫的市町村推卸責任之藉口，並將造成原本就發展遲緩的社會福利停滯不前。另外，基於在地老化原則，盡量讓老人留在原來的社區內安養，介護保險的目標乃是建構以居家照護為主，機構照護為輔的長期照護服務體系。由於企業及 NPO 法人的加入，老人取得居家照護的容易度及選擇多樣化服務的可能性大為提高。

（五）服務選擇自由化

過去依「措置制度」規定，照護服務內容及服務提供機構，如「特別養護老人院」的入住資格及機構決定等，非基於使用者立場來選擇，而是由社會福利行政機關自行認定並決定服務內容。換言之，服務的選取並非依老人的意願，而是在行政權的裁量下決定老人是否能夠入住機構。而介護保險制度乃根據市場主義，提供服務的福利機構與服務使用者基於「自由契約制」，由使用者（或家屬）與機構直接簽訂契約，賦予使用者享有福利選擇權，可以自由選取服務，綜合利用保健、醫療、福利之綜合照護福利服務等，機構也必須與照護者明確交涉，簽定明文契約並落實服務內容等。

二、意義

關於日本介護保險的制度設計，作者整理相關學者專家（川村匡由，2014：178-181；村川浩一等人編，2009：2-4）之論述，提出下列幾項意義：

（一）充實介護服務的質與量

介護保險制度實施的最主要意義，是對老人介護服務質與量的充實。如前所述，根據厚生勞動省的資料統計，市町村老人需求的調查顯示，未來需要介護的老人人數，可能會從 1993 年的 200 萬人次增加到 2025 年的 530 萬人次。由此可知，介護保險制度的實施可視為是確保介護服務總量的一項策略。

（二）建構明確的服務供給體制

實施介護保險制度的第二項意義，乃是建立老人介護服務量的充實供給服務體制，亦即介護服務基盤整備的明確化。在中央方面被要求實現「黃金計畫 21」等政策責任，而都道府縣、市町村則被具體賦予達成老人保健福祉計畫與實施責任；亦即各級政府需根據其職能提供福利服務且承擔責任。

（三）培養使用者本位服務與權利意識

介護保險制度是以實現使用者本位服務為前提，介護保險費的繳交和其關係，培養國民的權利意識。1994 年所制定的「新黃金計畫」的理念之一，在於使用者本位、自立支援。基本而言，乃是尊重高齡者本身的意願，決定其所需接受的服務項目，同時也讓使用服務的高齡者可以清楚瞭解介護保險制度所具有的支援意義與內容，使其可以透過活用高品質的介護服務，盡可能地保障其自立的生活狀態。

另外，介護保險制度導入社會保險方式，要求 40 歲以上的國民負擔介護保險費用，除了降低公費負擔比率外，也意味使用者負擔新制的實施。相較於以國民稅收來支付保險費的方式，由被保險人自行支付容易讓使用者意識到有關保健福祉服務的權利義務。

（四）對「選擇、契約」的重視

介護保險制度的實施在於廢除傳統的「措置制度」，將其改為自由選擇的「契約方式」。過去的「措置制度」是直接由行政當局主導、計畫、實行、管理各項服務，無「市場」與「競爭」概念。因此，廢除「措置制度」並改為基於市場原理的「契約方式」，乃是尊重市場與競爭機制的結果，同時賦予使用者自由選擇權。也因之，介護保險制度的實施可視為是政府觀念從「措置」制度轉變為重視「選擇、契約」的一項結果。

（五）財源負擔明確化

如前所述，介護保險制度實施前，提供長期照護服務被視為是行政處分，一切由市町村決定，被處分者所需的照護經費大部分由公費負擔，少部分於進住機構時以量能負擔方式綜合收費。由於負擔極低，一般民眾多無成本概念，又因為是行政處分，故民眾即使對服務的內感受不到不滿意，也無選擇的餘地。但介護保險實施後，負擔與給付關係明確化，使用者對於給付內容雖有足夠的選擇權，卻也同時必須負擔一定的自付額，不但在財源負擔明確，可採租稅或社會保險方式籌措，也間接賦予民眾成本概念。

伍、日本介護保險制度的課題

日本介護保險制度實施至今已超過 18 年了，雖然歷經多次修正，但制度本身仍未臻完善，依然有改善空間。作者整理該制度所面臨的幾項重要課題如下（莊秀美，2000：238-239；牛越博文，2005：157-162；鈴木亘，2017：8-12）：

一、被保險人年齡與保險給付範圍

在介護保險制度中規定第 2 類被保險人（40 歲以上國民）必須繳納保險費，看來似乎符合社會扶養與世代連帶之社會保險理念，但對於第 2 類被保險人的保險給付卻只限於「老化併發疾病」所導致的需要照護者，暗示 64 歲以下的身心障礙者並非保險對象，保險給付與保險負擔之間差距甚大。照護保險制度理應統合身心障礙者福利與老人福利兩大領域，否則將招致身心障礙者的不滿。另外，被保險人的年齡是否以 40 歲為界限也應該詳加檢討，如有學者就指出，若從負擔平準化的觀點來看，或許應下修被保人的年齡至 20 歲，以擴大被保險人的範圍，從而延長保險費的徵收。

二、需照護認定的執行問題

日本介護保險制度中的照護認定，雖然是由中央訂定認定基準，不過由於執行單位為市町村，在執行過程中可能發生因執行認定差異而導致不公平，或因人情的負擔而放水，甚至因地方政治人物的施壓而妥協等情形。雖然制度有規定統一的認

定標準，然因執行者的不同，可能會產生些許的差異，衍生出執行時的公平性問題。

三、現金給付問題

根據日本介護保險法的規定，除了特殊情況以外，如被保險人居住在離島、山地等照護人力設備十分缺乏的地區，才會給予現金給付，否則基本上是不提供選擇居家照護者現金給付。主要理由，乃是因現金給付容易造成照護居家化，導致女性受到居家照護的牽制；其次，乃是擔心阻礙老人自立，而且由家庭獨立負擔照護工作，不但身心負荷過重，也無法確保照護品質；第三，給無心投入照護政策計畫的市町村推卸責任的藉口；第四，恐造成社會福利服務停滯不前。但從老人及其家人的立場與服務的公平性來看，限制現金給付的規定除了過於嚴苛外，在執行上也較為困難。再加上目前大多數老人都是由家庭負擔照護的狀況來看，因照護而產生的家計困難等現實問題也不容忽視。

四、保險費用問題

在照護服務輸送方面，民間部門福利機構的參與可以解決突增的照護需求。但介護保險法實施以後，政府不再補助民間部門福利機構的營運經費，提供照護所收取的費用就成為機構主要的財源。機構為了維持經營收益，不得不提高照護費用，否則不願意加入照護保險的特約機構。因之，訂定照護費用的基準是實施照護保險法的難題。

另外，介護保險的費用來源共分為「使用者負擔」、「保險費」和「稅收」三項。徵收的標準和方法在介護保險制度中皆有明確的規定，萬一被保險人的適用範圍從 40 歲擴大到 20 歲，該保險費應如何計算則成為另一個課題。

陸、結語：日本經驗之啟示

雖然臺灣已於 2017 年 1 月正式實施長照政策，但因制度才剛實施，照顧多元化及產業發展都尚未達到日本目前的發展階段，因此借鏡日本的實施經驗應可以作為今後我國在推行該制度的重要參考。茲說明分析如下：

一、將公私協力概念融入長期照護政策

從日本介護保險制度的實施經驗發現，隨著少子高齡化問題日漸嚴重，單倚靠政府部門提供長期照護或是由家人擔負老人照護責任，在現在或未來都已經顯得不可能。因此，引進民間業者的資金與專業技術來補足政府部門的不足，無論在日本或臺灣似乎已經成為一種必要的趨勢。然一般認為，在利潤的考量下，民間業者所提供的長照服務之品質應較政府部門或非營利部門遜色，尤其在人口稀少、偏遠地區，民間業者更無意願加入市場提供服務，因此對於是否得以公私協力方式開放長照市場多持保留態度。

若從「供給主體」來看，根據介護保險法規定，介護服務的供給需獲得知事（縣市長）的指定或許可，才能成為服務供給業者。換言之，公部門為了管制業者的加入，設定進入市場要件，只要滿足該要件，即可進入市場，故可促進多樣供給主體的參與。相關資料顯示，2000年4月在介護保險制度剛實施時，提供服務的業者約有12萬9千多所，到了2012年4月提供服務的業者已經增加到36萬3千多所，足足增加近3倍之多（吉田竜平，2013：148）。武川正吾（2004：124）表示，介護服務由營利或非營利等多樣組織來提供，使用者可以自由選擇供給者，故在介護服務領域中，供給者之間會形成競爭，進而可以擴大介護服務市場。另一方面，由於介護所需費用保險者會確實支付，因此使用者的需求得以受到尊重。

由此可知，隨著少子高齡化的發展，由於民間業者擁有成本較低、服務多樣化、機動性強、使用方便等優勢，開放民間業者進入長照市場似乎已經成為一種趨勢。但如何避免民間業者的「吸脂」效應，亦即僅選擇都會區市場條件較佳，或是有發展潛力的地區提供服務，卻將市場條件低、缺乏發展潛力的區域留給非營利組織或政府機關乃是我國今後需思考的課題。

參酌日本經驗得知，未來我國政府部門如決定開放長照市場，即意味著我國福利政策的思考從傳統「以所得維持為中心」轉換為「以照顧服務為中心」，也就是並非以國家作為福利服務的唯一或直接提供者，而是希望透過政府部門與民間部門的合作，來達到服務品質提升與多元化之目的。政府或許可以考慮建立誘因，對於有信譽的民間業者或非營利組織予以鼓勵，透過「認證制度」的實施，以提高組織的知名度與使用者的消費意願。如此一來，才能發揮公私協力的優點，並達到確保

服務品質並維持其穩定性之目的。

二、長照制度的推行與地方自治的落實密切相關

目前我國政府推動長照業務是採中央訂定政策與編列預算，而地方政府配合執行分工的方式（鄭文輝、鄭清霞，2008：8）。然由日本的介護保險制度內容得知，該制度的營運主體是市町村自治體，而長照事業的發展也由其掌握居民需要而自行設計。此外，市町村還需負擔部分介護保險的財源。換言之，今後我國在執行長照保險制度時也必須重視地方政府所扮演的角色，可以透過地區總額支付制度的設計，責由地方政府因地制宜，開發照顧資源，設計富有特性的服務項目，然而若未能確實落實地方自治，恐影響該制度的施行成效。另外，對於高齡化程度較嚴重的地方自治體，因居民所需承擔的負擔較重，中央政府如何進行財政調整，是否准許各市町村個別制定不同減免補助辦法，這些對於正面臨長照財源困境的我國而言，應該可以提供值得參考之處。

三、資訊公開對於政策執行的必要性

日本政府在政策宣導時，是以「一億人口總動員」的積極態度進行，而政府宣導的前提則是資訊公開，因為唯有資訊公開才足以獲得民眾的理解與合作。由於政府部門妥善運用報紙（全國性和地方性報紙）、媒體與網路，藉由各類管道介紹「介護保險」資訊給民眾，使得無論是東京居民或是偏遠地區的民眾，皆能瞭解「介護保險」制度的內容、必要性與實施概況，並化解老人的孤獨與不安感，這對於我國而言是相當值得參考的作法。我國行政院雖於 2016 年 12 月核定「長照十年計畫 2.0」，並自 2017 年 1 月實施，以因應高齡化社會的照護問題。但因宣導不周、民眾瞭解不清、使用情形不佳而影響執行成效。由於該制度與民眾關係密切，特別是高齡者與經濟弱勢者或資訊的弱勢者，原本就不容易掌握與瞭解制度對本身的影響性。故如能透過各種媒體管道定期播放，甚至鄰里長的宣傳，加強民眾對制度內容和本身權益的瞭解，應有助於制度推動與執行。

四、長照服務內容應力求簡明化與區域化

有研究指出，過去長照業務中慣用「安養、療養、養護、長期照顧」等稱謂，屬性劃分不清，不易理解，常令人感到混淆。故有學者建議，應將其簡化之，方可便民、利民。另外，長照資源之規劃、分配與執行，應以區域需求為考量重心，不能再以行政劃分之社區領域來設限，而是改以區域事態之老人需求實況作為長期照護資源與管理之依據，如此一來才能實際解決長照的需求（蔡啟源，2008：448）。對此，作者認為，政策如欲使民眾能真正瞭解，相關的用詞應予以統一。過去我國在政策的推行上之所以出現困境，除了上述資訊不夠公開、宣導不足外，民眾無法瞭解政策內容，因而造成恐慌或產生不配合的情形也是原因之一。另外，參考日本經驗發現，長照制度的推行雖與地方政府有密切的關聯，但由於各地區老人的需求可能有所不同，如何避免因區域差異而影響其權益，確保服務品質的穩定和多樣化，乃是各地方政府所面臨的重要課題。

五、「實物給付」為積極性社會福利的表現

根據研究指出，一般在社會政策分析上將福利提供分為「現金給付」與「實物給付」兩種方式，前者被認為是強調自由經濟與個人主義的社會價值，後者則是具有社會性集體主義的福利提供方式（傅立葉，2002：7）。如以此作為基礎，再參考日本介護保險制度的內容發現，該法提到除非特殊情況，如被保險人居住在離島、山地等照護人力設備十分缺乏的地區，才會給予現金給付，否則基本上是不提供選擇居家照護者現金給付，而一律給予實施較困難的「實物給付」。換言之，日本的介護保險制度由於強調「實物給付」的服務供給模式，所以制度設計是較符合積極性社會福利政策所強調的普及式照顧服務，而實施「實物給付」的結果，可以減少女性受到家庭的牽制與來自家庭的負擔，促使照護工作公領域化，增進女性的社會參與，這對目前已朝向後工業社會邁進的我國來說是值得參考之處。

參考文獻

- 二木立（2007）。**介護保險制度の総合的研究**。東京：勁草書房。
- 川村匡由（2000）。**新・介護保險総点検**。東京：ミネルヴァ書房。
- 川村匡由（2014）。**介護保險再点検**。東京：ミネルヴァ書房。
- 方敬綸、劉淑娟（2013）。論我國推動長照保險與其可能帶來的挑戰。**源遠護理**，7（2），10-13。
- 王增勇、周月清、林麗蟬、張宏哲、郭登聰、陳武宗（2005）。**我國長期照顧服務輸送規劃研究**。內政部委託規劃報告，未出版。
- 井村圭壯、相澤讓治（2004）。**高齢者福祉基本体系**。東京：勁草書房。
- 牛越博文（2005）。**介護保險のしくみ**。東京：日本經濟新聞社。
- 吉田竜平（2013）。介護サービスと障害者福祉サービス市場の問題と運用のあり方—準市場の視点から—。**北海道医療大学看護福祉学部学会誌**，9（1），147-150。
- 坂口正之、岡田忠克（編）（2009）。**よくわかる社会保障（第3版）**。東京：ミネルヴァ書房。
- 村川浩一、矢部正治、宮武剛、村田美由紀（編）（2009）。**介護保險論**。東京：第一法規。
- 李光廷（2001）。以臺灣的家庭價值觀看日本介護保險制度成立的背景與條件。**人口學刊**，22，71-103。
- 李光廷（2003）。日本實施介護保險與長期照護市場民營化的效果檢驗。**臺灣社會福利學刊**，3，145-197。
- 佐橋克彦（2002）。我が国の介護サービスにおける準市場の形成とその特異性。**社会福祉学**，42（2），139-149。
- 佐藤信人（1999）。**介護保險 制度としくみ**。東京：建綿社。
- 武川正吾（2004）。日本における福祉国家と市場。載於郡司篤晃（編），**医療と福祉における市場の役割と限界（113-129）**。埼玉：聖学院大学出版会。
- 林藍萍、劉美芳（2005）。德、日長期照護保險制度之簡介。**台灣老人保健學刊**，

1 (2) , 72-94 。

岡本祐三 (2000) 。**介護保険の教室** 。東京：PHP 研究所。

莊秀美 (2000) 。日本的長期照護保險制度。**社區發展季刊** , 92 , 233-241 。

莊秀美 (2005) 。日本社會福利服務的民營化：「公共介護保險制度」現況之探討。**臺大社會工作學刊** , 11 , 89-128 。

渡辺俊介 (1997) 。**介護保険の知識** 。東京：日本經濟新聞社。

傅立葉 (2002) 。積極性社會福利政策：面對全球化的新策略。**台灣智庫通訊** , 4 , 5-7 。

鈴木亘 (2017) 。介護保險實施 15 年の經驗と展望：福祉回歸か、市場原理の徹底か。**学習院大学經濟論集** , 54 (3) , 133-184 。

増田雅暢 (2016) 。**介護保険の検証** 。京都：法律文化社。

蔡啟源 (2008) 。建構「老人長期照護制度」之我見：日本「公共介護制度」經驗之參酌。**社區發展季刊** , 121 , 428-457 。

鄭文輝、鄭清霞 (2008) 。長期照顧保險制度之規劃。**研考雙月刊** , 32 (6) , 3-11 。

衛生福利部 (2016) 。長期照顧十年計劃 2.0 (106-115 年核定本) , 取自：
<https://1966.gov.tw/LTC/cp-3636-38462-201.html> 。

A Preliminary Study of the Japanese Long-term Care Insurance Act: Lessons for Taiwan

Shu-Hsin Lin *

Abstract

With the change of population structure, marked by increases in the elderly and the disabled, the need for long-term care grows rapidly. In 2008, Taiwan launched the Ten-year Long-term Care Plan. However, the discussion of the plan centered on the system design, such as funding and distribution. Also, responsible authorities are spread among different government agencies. As a result, metropolitan areas have received better long-term care services than rural areas. It looks the Long-term Care Insurance Act is still at the planning stage. All these indicate that our long-term care system has much room for improvement.

The Japanese Long-term Care Insurance Act was first implemented in 2000, and has since been revised every 3 years. It is the first step to reforming the social insurance system. It is a “welfare system with choices”- a system that respects the elderly and emphasizes fair expenses, marketization of service provision, socialization of long-term care and liberalization of services choices.

This study identifies the following five lessons for Taiwan from the

* Professor, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University, e-mail: susin@mail.ntpu.edu.tw.

Japanese experience in seeking a good long-term care system: 1. Public-private partnership can be applied on the long-term care system; 2. Long-term care system is highly related to local autonomy; 3. Information transparency is essential to policy execution; 4. The services provided must be concise and localized; 5. Actual reimbursement is an act of proactive social welfare.

Keywords: long-term care insurance system, Japan, public-private partnership, marketization

公務人員考選制度關鍵技術之國際啟示*

彭錦鵬、李俊達**

《摘要》

選才之核心在於透過適當篩選工具，考察應考人之心理認知、學習能力、學習成果、人格特質，以便為事擇人，適才適所。國外考選制度會因所要考選人才之層次，訂出不同型態的考選方法，而為達到考選效度的要求，政府必須付出較高的成本，研究比較耗費時間、人力和研究能量的考選方法，包括各種邏輯推理測驗、通識測驗、口試、評量中心考試方法等。

我國公務人員現行考選制度，往往為了滿足國家考試表面上的公平價值，過度仰賴專業科目的筆試方法，而缺乏針對篩選人才所需的效度測驗，包括多元的通識測驗、人格特質審查等。無論從學理或國際經驗來看，皆屬不理想與落後。本文從為國選擇最適人才的角度，進行學理與歐美國家及亞洲相關鄰國的國際經驗進行重點剖析。同時，基於我國公務人員淘汰機制幾乎難以發揮效果之現實，本文並列舉考選制度改革的障礙，提供解決之道。

[關鍵詞]：文官制度、考選、甄募、公部門、公務人員

投稿日期：107年4月9日。

* 本論文部分研究成果綜整自「公務人員採多階段考試可行性研究」、「公務人員考試採心理測驗之可行性」等研究計畫，作者感謝研究團隊黃一峯教授、鄭夙珍教授，以及研究過程中提供協助之專家學者。

** 彭錦鵬，國立臺灣大學政治學系暨公共事務研究所副教授，e-mail: tpeng@sinica.edu.tw。
李俊達，臺北市立大學社會暨公共事務學系助理教授，e-mail: chunda@utapei.edu.tw。

壹、前言

1980 年代以前，傳統文官制度之核心原則是保障常任文官的「永任制」。一旦擔任公務人員，除非有違法的情事，公務人員的地位將受到終身保障。傳統文官制度能夠減少公務人員之間利益的衝突、確保公共服務的持續性和一致性，同時能夠維持整個政府運作的和諧與集體價值。因此，所有公務人員在傳統上都是根據特定的文官規則和管理程序而運作，從而和私部門的勞動法規有明顯區別。

然而，1980 年代的新公共管理運動強調彈性管理、績效管理，其運用在公部門人力資源管理的結果就是，許多國家摒棄全體一致的人事法規，採取個人差別化、績效競爭的人力資源管理制度。OECD 對其會員國政府人力資源管理制度之調查，在 2004 年提出報告，確認大部分會員國文官制度朝向個別化處理的大趨勢。而這種個別化處理的趨勢主要表現在遴選過程、任用期限、終止雇用、績效管理和待遇等各方面。和文官制度個別化處理的趨勢相關的人力資源管理發展是，文官制度逐漸朝向「部會分權化」的方式運作，由各部會各自處理公務人員的人事業務事宜，包括人力的考選、任用、升遷、訓練、考核、待遇等（OECD, 2004）。

在公務人員甄選上，傳統的文官制度比較強調的是全國性公開競爭的考試制度，以維持較為公平的公務用人，是以個人的「職涯」為基礎（career-based）的永任制。然而，1980 年代以後越來越多 OECD 國家採取以「職位」為基礎（position-based）的國家考試制度，而由各部會分權彈性辦理，和私企業作法相類似。這些以職位為核心人事制度，所採用的甄募考選辦法不但是各部會分權的方法，在考試技術的選擇上也充滿彈性。由於各部會分權的結果，可充分考量各自行政和技術方面的人才要求，具有充分的考選方法彈性，也就不一定要求統一、競爭性的筆試，只要找到最適當的人才，考試方法並不需要強制性的規定。

在傳統以「職涯」為基礎的國家中，在甄選公務人員上大致採取以下的甄選辦法：1. 有篩選的機制和階段以適應大規模的競爭性考試需要，對於全國性的考試每每都會有數以萬計的考生參加考試，進行必要的階段性篩選工作，是考選工作合理而務實的作法；2. 考試的「效度」是甄選重點，個人特質及專業能力的測驗，並非依靠很多的科目和測驗時間的長短，重點是考試的效度；3. 專業能力比重非用人主要依據，在快速變遷的全球化環境下，各個專業領域的知識都會被不斷的翻新，專

業能力只要能夠達到相當的水準，並且在思考邏輯推理能力上得到肯定，就足以確保未來在公務生涯中持續不斷的成長；4. 事實上，不論國家文官制度屬於「職涯」制度或「職位」制度，幾乎全部都採用口試來做為最後考選用人的判斷（彭錦鵬，2016）。

中華民國公務人員考選制度半世紀以來，除了 1998-2005 年間及少數類別的特種考試，幾乎完全依賴單一階段的筆試考試取才，無論從學理或國際經驗來看，皆屬不理想與落後。因此本文將從為國選擇最適人才的角度，進行學理與歐美國家及亞洲相關鄰國的國際經驗進行重點剖析。

貳、考選方法與效度之學理分析

一、選才之心理測驗類型

人才是組織的資產，能否有效選才是組織發展盛衰的關鍵。政府機關主掌國家治理，公務人員是否優秀攸關政府治理之品質。選才之核心在於透過適當篩選工具，考察應考人之心理認知、學習能力、學習成果、人格特質，以便為事擇人，適才適所。高品質的心理測驗是瞭解人類心理特質之最佳、最公平、且最經濟得以獲取有用資訊的方式，也是協助用人單位做出合理決策的最佳方法（Murphy & Davidshofer, 2001）。心理測驗涵蓋的範圍極廣，種類繁多。Salgado、Viswesvaran 與 Ones（2001）彙整全球各地應用心理測驗於甄選方法之調查，發現以「工作知識測驗」（job knowledge tests）、「認知測驗」（cognitive tests）及「人格測驗」（personality tests）3 種類型為主（彭錦鵬、鄭夙珍、李俊達，2017）。工作知識測驗類似於目前我國公務人員考試的學科測驗；認知測驗包括智力測驗（或普通能力測驗）及性向測驗（Blank, 2008）；而人格測驗又稱為性格測驗。

（一）成就測驗

成就測驗（achievement test）一般用於學業表現，旨在測量個人在某學科的學習程度。成就測驗涉及認知歷程，Bloom 在 1960 年代提出的認知層級，經學者修訂包括記憶、理解、應用、分析、評鑑及創造等 6 層級（Anderson et al., 2001）。成就測驗之出題常先界定知識範疇（考試範圍），並決定所欲達到之認知層級來出

題。換句話說，單以成就測驗而言，專業科目的考試也可以從最基礎的記憶、理解能力，提升到應用、分析、評鑑及創造等高階能力的檢定。

成就測驗的發展近年來日益跳脫過去單純測驗題型與申論題型的分野，除了測得較低認知層級之知識獲得與理解之外，更發展為測驗出高認知層級之應用、分析、綜合、評鑑、以及創造等能力。出題方向朝向以真實世界為脈絡的擬真取向（authentic）及強調以實作表現為基礎（performance-based）。我國大學入學考試之成就測驗在此趨勢下，亦朝向能力導向的出題與考試目標發展。

（二）認知測驗

智力測驗（intelligent tests）及性向測驗（aptitude tests）均屬認知測驗，旨在測量受測者認知能力。智力測驗與性向測驗經常被視為同義，然而兩者之焦點有所不同，智力測驗測量範圍廣，旨在測量整體智能，又稱一般心理能力（general mental ability, GMA）。性向測驗的目的則在不同智能中（顯然企業較重性向測驗所考評的如語言推理、數字分析、邏輯推理、空間概念等能力），測評個體的強項與弱項，以能與未來發展方向連結。認知測驗考題通常有「標準答案」，屬於「最佳表現測驗」（maximal performance），期望測得個人最佳反應以獲得最高分數。

（三）人格測驗

人格測驗廣義包含態度、動機、興趣、價值觀、自我概念、情緒、人際關係、人格特質等，狹義則聚焦於人格特質組型的探討。人格測驗通常沒有標準答案，屬於「典型表現測驗」（typical performance），亦即在一般情境下，個體通常的表現。

國內外企業使用心理測驗做為選才工具已有長久歷史。Gowing 與 Slivinski（1994）的調查發現，16% 的美國企業使用智力測驗，42% 使用性向測驗。人格測驗的使用數據參差不一，Ryan、McFarland、Baron 與 Page（1999）跨 20 國多達 959 個企業之調查發現，有 21%-50% 的企業視需要（occasionally）使用人格測驗，相對地，歐洲國家有較高使用頻率。國內人力公司的調查亦顯示，在所調查的 300 家企業樣本中，使用心理測驗做為徵選工具之比例約佔 24%，其中人格測驗的使用比例佔其中的 70%（段美玉，2006）。

比較認知測驗與人格測驗在選才之效度，認知測驗效度較佳，爭議也少。認知

測驗不僅對特定工作績效有預測力，更具有跨工作預測的特性（Schmitt, 2014）。認知測驗之效度雖因工作之複雜度（complexity）與所使用的成果指標（outcome measure）有別，但其效度估計值高達.35-.50 的水準，在矯正工作複雜度後（corrected by work complexity），更可達.51-.64 的水準。人格測驗的預測效度則稍遜一籌，一般低於.20，即使矯正工作複雜度，效度估計值也很少高於.25。由實證證據看來，認知測驗較諸人格測驗在選才上有較佳效益（鄭夙珍，2014）。

認知（性向）測驗在選才應用上較諸人格測驗為廣泛、爭議也較少，然而，認知測驗與人格測驗的應用有其前置基礎，包括測驗品質的要求、職務／工作分析的必要性、題庫建置的安全性考量等。對於不具標準答案的人格測驗，因為作假容易，防弊更是重要議題。然而，不論是認知或是人格測驗，對品質的要求是測驗工具能否提升選才效益。

二、多元方法選才之重要性

考試院 2009 年文官制度興革規劃方案中，針對考選制度提出兩項改革要點：1. 考試方式，亟待多元化；2. 應試科目與職務核心工作職能尚有差距（陳皎眉、黃富源、孫旻暉、李睿杰，2011）。就應試科目而言，自 2006 年始，公務人員考試取消 1998 年開始之兩試中第一試所考測的「數的推理」、「地球科學」等綜合性考科，恢復為完全以專業科目考選。專業科目的應試內容相對側重在單一科目專業知識的記憶與理解，在專業知識的融會貫通與評鑑、創造方面等高階成就測驗有所不足。其次，考選過程並未測驗應考人在邏輯推理、數學推理、語文能力推理等方面之高層次認知能力，因而難以判斷應考人是否具有在職場合宜表現的潛能。

而就特定類別職務而言，光靠成就測驗與認知測驗，則仍有不足。以警察人員為例，馬傳鎮與黃富源（2015）綜整過去研究，認為警察工作中普遍需要的特質包含危險性、辛勞性、引誘性、急迫性、機動性、主動性、服務性、強制與威權性、角色衝突性及複雜等，為一高度壓力的工作。壓力若未妥適處理，對於警察的生理、心理健康、家庭及社會生活，以及工作效能均有負面影響。中外研究皆顯示，警察自殺比例皆為所有行業之冠。Violanti（2001）指出美國警察人員之自殺比率與殉職比率高居各行業第一。而國內內政部警政署的統計，近 20 年來警察自殺比率高達 10 萬分之 10.8，為列入比較行業中最高者（軍人為 10 萬分之 7.5，教師為 10

萬分之 2.4)。高自殺率反映出工作與個人間不適配的問題。與其花費大量資源培訓警力後，再篩檢出不適任者，更有效益的作法應是在挑選警員時，即考量其人格之強韌與抗壓性，以能減少任職後因不適任而需離職之比率（鄭夙珍、林邦傑，2009）。

綜上，考選制度的精進，不僅在考試科目的改變，更在於考試方式的多元化（陳皎眉等人，2011），兩者宜合併討論。因考科改變也可能涉及考試方式的改變，如企業常將人格測驗結果做為口試之參考。就考試方式之多元化議題而論，公務人員考試法第 10 條規定：「公務人員考試，得採筆試、口試、心理測驗、體能測驗、實地測驗、審查著作或發明、審查知能有關學歷經歷證明或其他方式行之」。目前我國公務人員考試，除了少數類科採用口試以外，大多以採用筆試做為唯一考試方式（彭錦鵬、劉坤億，2009）。各國公務人員甄選經常採用結構式面試（structure interviews）、心理能力測驗（mental ability tests）、工作樣本測驗（work sample tests）、評量中心法（assessment center method）等多元方式進行選才。而 Schmidt 與 Hunter（1998）研究探討不同方法的甄選效度（也就是因甄選進入後之工作表現是否符合預期），評量中心法在考試效度的光譜上有最佳效度，而知識性的筆試則是效度最低的考選方法。

公務人員選才須注重「最適人才」選拔的另一個原因是，公務人員的低淘汰率。依據我國公務人員保障法第 9 條規定，公務人員非依法律不得剝奪其公務人員之身分。而依公務員懲戒法規定，2007 至 2017 年之間沒有人經司法院公務人員懲戒委員會判免職。依照公務人員考績法遭到丁等免職的公務人員人數，在 2006 至 2015 的 10 年之間，共計僅 24 人（銓敘部，2017），因此公務人員的淘汰制度從實證面觀察，形同虛設。傳統上公職考試由於相對優渥的退休金，爭取者眾，甚至多年寒窗只為進入公務體系，在此情況下，不適任者不會自行離去。當汰劣機制難以彰顯時，只能在考選過程中選擇最適人才，以減少因適配不當，而造成用人不當的長期重大惡果。

三、考選方法的成本和效度

國外考選制度會因所要考選人才之層次，訂出不同型態的考選方法，而為達到考選效度的要求，政府必須付出較高的成本，研究比較耗費時間、人力和研究能量

的考選方法，包括各種邏輯推理測驗、通識測驗、口試、評量中心考試方法等等。

由於我國公務人員考試基本上只採用專業科目的筆試方式，因此除了考選部的固定行政支出以外，考試流程所需要花費的成本集中在考題的製作、監考費用、閱卷委員的費用。而這些費用相較於其他種考試方式是相對較低的。然而，就考選效度而言，「專業科目」的筆試方法也是最堪質疑的考選制度。圖 1 所表達的考選效度和考選成本的分析，正顯示我國考試方法和國外考選制度的重大差異（彭錦鵬，2009: 55-58）。我國傳統考試制度係以專業科目考試的方式取才。目前我國國家考試專業科目的申論題題型考試，答案通常相當冗長，需要投入龐大的命題人員、閱卷人員人力和時間，但是專業科目考試的鑑別力和效度則經常令人質疑。

我國公務人員現行考選制度，往往為了滿足國家考試表面上的公平價值，過度仰賴專業科目的筆試方法，而缺乏針對篩選人才所需的效度測驗，包括多元的通識測驗、人格特質審查等。「一試定終身」的結果是，通過高普考試的人，不一定是會做事的人，其人格特質亦未必適合擔任公務人員。

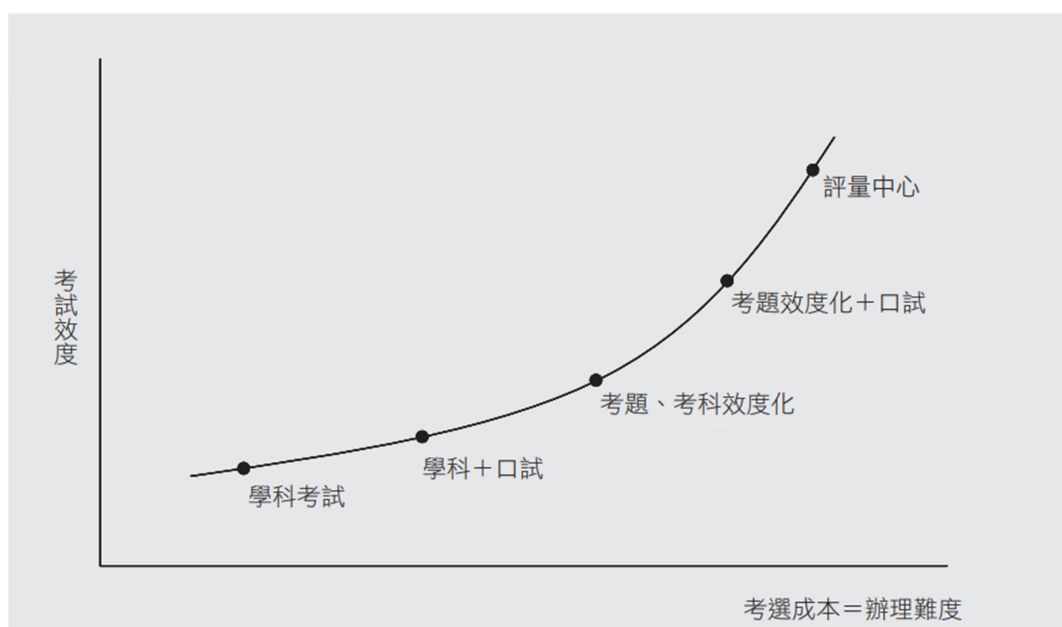


圖 1 考選效度和考選成本分析圖

資料來源：（彭錦鵬，2009：57）。

參、分階段考試之國際經驗

就考試效度而言，公務人員的篩選機制應該以工作「職能」(competence)為核心，設計合理的對應考試方法和考試內容。所謂以核心工作職能(core competency)為取才的關鍵，主要在於強調能夠達成工作目標的能力和潛力，而不是以傳統專業知識記憶為挑選人才的標準。如果要強化對人格特質和工作態度的要求，在考試過程中就必須考慮增加其他非專業科目之筆試科目，以及透過包括口試在內的其他方法來進行篩選。

公務人員考選制度採用分試、分階段(stage)辦理，名稱不同，分試或分階段涵義相同，乃世界各國的通例。¹ 如何在考選成本與考選效度的權衡中，儘量改善公務人員初任考試的方法和考試科目，借鏡其他國家的考選制度是必要的。以下從美國、英國、德國、日本、韓國、中國大陸等國家經驗，綜整提出外國文官多階段考試辦理情形的一致現象(如表1)。

研究指出，在所有歐盟會員 25 國中，公務人員考選的競爭，都有不同的篩選階段(Van-Biesen, 2006)。在有些國家如愛沙尼亞、列支敦士登等，公務人員考選須先經過預選(pre-selection)的階段，預選主要在審查應徵者提供的履歷、自傳、證書、推薦信等。德國的外交官也要經過預選的階段(彭錦鵬、鄭夙珍、李俊達，2017)。

¹ 我國除曾辦理 8 年之分試外，於 2014 年公務人員考試法中增加「分階段」考試，其立法用意旨在增加應考人可先透過第一階段的可保留及格資格與可以在學身分參加的考試。

表 1 各國公務人員多階段考試辦理比較

國家（類型）		第一階段	第二階段	
美國 AWCA		學科能力測驗：語文和數理。	口試	
		個人經歷測驗：針對個人職經歷、技能和學校表現的問卷（選擇題型）。		
		綜合能力測驗：測量應徵者的基本能力，例如問題解決能力和口語溝通能力。		
英國一般文官		語言推理測驗	口試	
		數量推理測驗		
		文官判斷測驗：情境判斷測驗，主要在衡量應徵者能夠展現特定行為的能力。		
		文官初步篩選測驗：工作場所情境的判斷測驗。		
德國終身職公務員		學歷檢定／實務訓練合格	口試或評量中心法	
日本一般 職公務員 考試	研究所 畢業	基礎能力試驗（選擇題型） ◎知能分野：文章理解、判斷、數的推理（含資料解釋）。 ◎知識分野：自然、人文、社會（含時事問題）。 專門試驗（選擇題型）：各專業類科測驗。	專業類科測驗（14 選 3）。 政策課題（討論試驗）：團體討論+個人發表。 人物試驗：面對面口試。	
	大學畢業	基礎能力試驗（選擇題型） ◎知能分野：文章理解、判斷推理、資料解釋。 ◎知識分野：自然、人文、社會（含時事問題）。 專門試驗（選擇題型）：各專業類科測驗。	專門試驗（申論題型） 政策課題（討論試驗）：政策企劃（筆試測驗）。 人物試驗：面對面口試。	
韓國		9 級 （低階）	共同科目：國語、英語、韓國史 選試共同科目：社會、數學、科學 3 科擇一。 選試專業科目：依照不同職務考試有不同專業科目。	口試 5 分鐘演講 假想情境問題
		7 級 （中階）	國語、英語、韓國史、憲法、行政法、刑事訴訟法、會計學、物理學概論	口試 集體討論 個別面試 個人發表
		5 級 （高階）	辯論領域、資料分析領域、情況判斷領域、英文、韓國史	口試 團體深入討論 公職價值與個性評價個人面試
		特定職公務員考試	行政部門主管之國中小教師考試、警察公務員考試、消防公務員考試；立法部門主管之 5、8、9 級立法部門公務員；司法部門主管之 9 級司法考試、審判官考試。	各單位自行安排
中國大陸		行政職能考試：言語理解與表達、數量關係、判斷推理、常識判斷、資料分析。	口試	
		申論測驗：個案分析、命題寫作。		
		專業科目考試（非必考，考試細節由各招錄機關確定）		

資料來源：本研究整理。

一、英國

英國文官的篩選，大致上分成兩個階段，第一個階段是根據申請表件、工作職能證據、線上測驗成績，產生候選的短名單。第二個階段則是根據候選的短名單進行面談（彭錦鵬、黃一峯、李俊達，2017）。

第一階段的篩選過程經常包含線上測驗，以有效、精簡人力的方式，選出最佳的少數應徵者。英國文官考選所使用的心理測驗通常包括 4 種常見的測驗：語言推理測驗、數量推理測驗、文官判斷測驗、文官初步篩選測驗。語言推理測驗和數量推理測驗是心理測驗最常使用的考試內容。以上 4 種線上測驗就算及格，並不保證能進入下一遴選階段。

第二階段的口試長度在 30 分鐘到 60 分鐘。絕大多數的口試都是以工作職能為基礎，測驗應徵者能夠擔任職位要求的適當能力，並且提供應徵者能夠表達自己能力和觀點的機會。一旦通過第二階段的口試，應徵者將會得到工作機會的暫時承諾，以便進行任命前的檢查事項。由以上詳盡的主要兩階段遴選過程，即可知英國公務員選任的各方面考量與思慮之周密。

二、德國

德國終身職公務員分為高級職、中高級職、中級職及簡易職 4 個職等，每個職等之應考資格條件並不相同。基本上，德國終身職公務員考選係採三明治方式，完成各職等所規定基本學歷後，需經過一定期間實務訓練，訓練合格，始取得任用資格，再向出缺政府機關提出申請，並經口試或評估中心考試及格，再經一定期間試用，試用合格，始得轉任各職等終身職公務員。

德國終身職公務員考選歷經三階段（如圖 2）：1. 須完成各職等所規定基本學歷，並經過一定期間實務訓練，訓練合格，始取得任用資格；2. 向出缺政府機關提出申請，並經口試或評量中心考試及格；3. 再經一定期間試用，試用合格，始得轉任各職等終身職公務員（呂育誠等人，2015；陳愛娥，2010）。申請者的遴選工作，需要考慮申請者的性向、資格條件，以及專業成就。符合條件者才能進行徵募程序。審查標準包括學業成績、績效評量分數、專業經驗、測驗申請者性向的評量

工具。

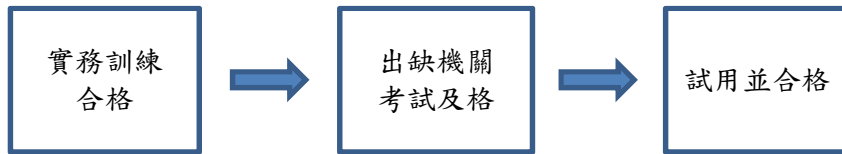


圖 2 德國終身職公務員考選歷程

資料來源：彭錦鵬、鄭夙珍、李俊達（2017：44）。

德國外交官考選過程可以分為兩個階段，第一階段是預選過程，包括自我測試是否適合外交工作，並進行性向測驗。預選過程又分為兩個步驟，線上測驗和現場測驗。第二階段則採用口試和評量中心法篩選。

三、美國

美國聯邦政府用人管道多元，主要的統一考試為 1990 年起採行的「美國行政永業考試」（Administrative Career with America, ACWA）（約占初次用人數兩成多），基本上用人仍由各部會負責。不過 1990 年代中期以來，分權和授權化下的各機關已很少使用 ACWA 為取才管道，ACWA 用於 GS-5 和 GS-7 職等初任公務員的甄選。

ACWA 考試內容可分為筆試和綜合能力測驗（rating schedules）。筆試內容分為兩個部分：學科能力測驗（ACWA ability test）和個人經歷（individual achievement record, IAR）。學科能力測驗測量受試者是否具備一般性和特定職位所需能力。考試科目有二：語文（verbal）和數理（mathematical reasoning）。個人經歷測驗是一份針對個人職經歷、技能、和學校表現的問卷，題型為選擇題。設計目的在於藉由過去經驗反映出性格、態度、興趣，評估應考人在專業工作方面之特質。

綜合能力測驗測量應徵者的基本能力，例如問題解決能力和口語溝通能力。對於應徵人數眾多的職位，這項測驗是低成本又能夠幫助用人單位快速分辨優劣人選的方式。這些應徵者都已經通過最低錄取標準的篩選，因此組別排序僅能使用合格程度分組，沒有不合格的選項。

完成第一階段評分後即進入「錄取」階段，用人機關可以從被歸類到表現最好的一群人中選擇任何人錄取，如果符合資格的人當中有人具有優惠資格（preference eligible）（例如退伍軍人），這些人必須優先錄取。採用結構式訪談（structured interviews），可以做為筆試之外的額外評量方式。

四、中國大陸

依照中國大陸的國家公務員法之規定，公部門人力之甄選任用方式主要有 3 種：考任、選任與委任。非領導職務人力之甄選採取考任方式，公開招考，分別透過筆試與面試予以擇優錄取。而公部門領導者職務人力則由中共各級組織部按照共產黨的幹部任用條例，採取選任與委任方式予以甄選、任用。

現行中國大陸公務人員考試制度分為筆試及口試。經過第一階段筆試及格後，才進行第二階段口試階段。筆試考試科目分為行政能力測驗、申論測驗與專業能力測驗。前述共同科目筆試成績公布後，中央公務員主管部門將根據「招考簡章」公布的面試人選與計畫錄用人數的比例，從通過最低合格分數線的考生中，按照共同科目筆試成績從高到低的順序，確定各職位參加面試專業能力測驗的人員名單。

並非所有職位都要進行專業科目考試。只有「招考簡章」公布需要進行專業考試的部分職位，才進行專業科目考試。專業科目考試的時間、地點、考試大綱及要求等內容由各招錄機關確定。

五、日本

日本原本的國家公務員考試體系為 I 種試驗、II 種試驗、III 種試驗與其他採用試驗（國稅專門官等 12 種類）。在 2012 年時，變革為「總合職試驗」、「一般職試驗」、「專門職試驗」與「經驗者採用試驗」。其中，「總合職試驗」在 2012 年以前為 I 種試驗，係為招考各中央省廳具有政策企劃能力及立案調查研究的係員所辦理的考試。過去僅有大學畢業的考試類別，2012 年之後，增設研究所畢業者的考試類別。

從考試階段來看，日本國家公務員招募係採多試取才，二試最常見，少數採三試（如航空管制官）（許舒翔、蘇秋遠、黃立賢、陳佳瑜，2017）。第一試均包含「基礎能力測驗」，多數類科在第一試亦包含專門測驗（測驗題型）；第二試的測

驗相當多樣化，也是依據其考試種類而有所不同，有申論型式的專門測驗、政策論文測驗或企劃能力測驗、政策課題討論測驗、口試。

2012 年以後的國家公務員第一試筆試均需接受「基礎能力測驗」，不同類別進用考試配合不同的應試資格，共編製 11 套的基礎能力測驗，題數不同，最少 30 題，最多 54 題，應試時間自 1 小時 30 分至 3 小時不等。此類 5 選 1 的測驗式試題，均由人事院專職的考試專門官負責命題，每次命擬一個年度所需的試題數量，並自前一年度 7 月起至隔年 1 月完成命題，未有題庫建置方式；配分比率與計入總成績計算依考試種類各有不同（有工作經驗者應考的職位考試僅設為門檻，不計入總成績）。但以內容性質觀之，分為「知能」與「知識」兩部分，惟著重於知能部分。知能領域包含文章理解（有英文與日文出題等不同形式）、判斷推理、數的推理（含資料解釋）；知識領域包含自然、人文與社會（含時事）。

六、韓國

在公務人員初任任用制度方面，2008 年修正之韓國國家公務員法第 26 條條文規定，公務員任用方式可依據考試成績、實務成績與其以外之能力證明等 3 種方式為任用之。然又依 2011 年修正實施之國家公務員法第 28 條第 1 項規定，韓國公務員初任任用時，以「公開任用考試」方式任用為原則。適用「公開任用考試制度」之公務人員考試分別為：一般職公務人員公開任用考試、特定職公務人員公開任用考試。其中一般職公務員又依不同主管機關區分為行政部門、立法部門、司法部門，又可再依照考試錄取職級由低而高區分為 9 級、7 級、5 級之考試。

以韓國中央（地方）9 級一般職公開任用考試為例，其考試方式分為第一、二次考試。第一次考試形式為筆試，考科可分為必選共同科目、選試共同科目、選試專業科目；必選共同科目皆為國語、英語、韓國史 3 科目，選試共同科目則為社會、數學、科學 3 科擇一考試。選試專業科目則依照不同之職務考試有不同之專業科目，題型皆為選擇題。筆試合格者，則再進行第二次考試，該次考試形式為口試。

七、分階段考試的必要性

綜整各國公務人員考選分階段實施的經驗觀察，分階段實施考選流程能夠達到的目的包括以下各點：

第一，現代國家公職具有職位高度保障的誘因，公職吸引力越形明顯。兩階段以上考選有利於大幅減少不宜進入第二階段的應考人。

第二，透過第一階段測驗題、電腦化的測驗題型，可以快速有效而低成本的進行第一輪淘汰工作，並為第二輪比較複雜、高成本的篩選工作做好準備，從而減輕整體考選成本。

第三，最後進入口試的應考人數目有限，需要先行透過一或兩階段的淘汰，以減少參加口試人數。無論公私部門、採用職涯為基礎或職位為基礎的文官制度，皆採用口試做為最後的選才方法以嚴格把關淘汰不適宜人選，選出最適人選。但口試需要高品質考評人力主持，耗費時間較長，人事費用高昂，在口試效度方面要求比較嚴謹的口試提問和評量，因此使用人、考選機關準備口試的人力、時間、品質等要求相對大幅提高。從而也需要採取應徵職位和有資格進入口試人數的比率，盡量降低到 2 倍到 5 倍的人數。

對於文官制度採用以「職位」為基礎的國家而言，公務人員的考選可以透過資料審查、電腦線上測驗等方式，快速選定能夠進入職位面談的 3 至 5 人短名單，制度彈性較大。但是對於採用以「職涯」為基礎的國家而言，競爭性的統一考試也必須設計高度篩選的機制，採用兩階段或三階段的考試，讓最後能夠進入口試的應考人數，是錄取職位的二到五倍。

以中國大陸公務人員考試為例，在以「職位」為考選目標下，2016 年審核通過的應考者達到 139 萬人，參加考試 93 萬人，實際錄取人員 27,817 人。第一階段採用行政職業能力測驗和申論進行公共科目的考試，進行大幅度篩選，才能快速有效選出最優秀而應進入第二階段口試的少數人。以現行辦法而言，口試比例與計劃錄用人數比例一般有 3：1、4：1、5：1 三種。就算一個職位有 5 個人應口試而言，實際參加口試人數也僅有 14 萬人，換句話說，透過第一階段的考試就篩選掉 80 萬應考者，顯然分階段考試是具有明顯效益的淘汰辦法。

肆、多元考試方法之國際經驗

相較於我國公務人員考選主要採用專業科目的單一考試，多元考試方法才是國際主流。前引 Salgado 等人（2001）彙整全球各地應用心理測驗於甄選方法之調查結果顯示，以成就測驗（工作知識測驗）、認知測驗（尤以性向測驗為大宗），以及人格測驗 3 種類型為主。3 類測驗功能不同，成就測驗（工作知識測驗）測得專業知能，性向測驗測得該職務所需認知能力，人格測驗評核應考者性格上與職務的是否適合程度。3 種測驗並行併用，方能全方位考評應考人與職務之適配性。

英國、德國、美國、日本等國家在心理測驗的使用相對常見，不僅採用性向與人格測驗做為篩檢門檻，進階之情境式量表、職能量表也列為選才工具；尤有甚者，更使用素有 360 度全方位選才法之「評量中心法」（如表 2）。以下分就各國文官考試在 3 種類別心理測驗與評量工具的使用，進行分析。

表 2 各國公務人員多元考試方法比較

	一般公務人員考試			特殊職務公務人員考試		
	英國	德國	日本	美國	英國	德國
考選名稱	一般文官考試	德國終身職公務員考試	國家公務員考試	警察人員考選（常用舉例說明）	警察招募（英格蘭、威爾斯地區）	外交人員招考
成就測驗	情境判斷測驗（以情境評量職位所必須具備的工作能力）	政治、地理、歷史、文化、藝術等知識性題目	知識：自然、人文與社會科學（含時事）	新進警察人員筆試	紙筆演練測驗與互動式演練測驗	政治分析、語言測試、知識為基礎的選擇題測驗
認知（性向測驗）	語言推理測驗、數量推理測驗		知能：文章理解（有英文與日文出題等不同形式）、判斷推理、數的推理（含資料解釋）	能力測驗（書面表達、閱讀理解、問題敏感度、演繹推理、歸納推理、資訊處理）	數字推理測驗、文字邏輯推理測驗	邏輯思維、工作能力、記憶能力

	一般公務人員考試			特殊職務公務人員考試		
	英國	德國	日本	美國	英國	德國
人格測驗			一般人格測驗（口試參考用）	MMPI-2（如疑心病、抑鬱、歇斯底里等） 工作風格問卷（團隊精神，領導傾向，對負面評論的敏感性和決策能力）	人格測驗、興趣量表	
其他評量方式	口試（以工作職能為基礎）	口試、評量中心法（自我介紹、公文處理能力、即席演講、小組討論）	口試	口試、背景調查、體格檢查、生活體驗調查	口試、背景調查、體格檢查、個人自我評估	自我評估、評量中心（口試、5分鐘演講、團體討論、和模擬測驗）

資料來源：本研究整理。

一、成就測驗

成就測驗一般用於學業表現，旨在測量個人在某學科的學習程度。成就測驗之出題常先界定知識範疇（考試範圍），並決定所欲達到之認知層級來出題。英國一般文官考選所使用的心理測驗中包括「文官判斷測驗」，是一種情境判斷測驗，主要在衡量應徵者能夠展現特定行為的能力，屬於成就測驗。而這些能力是根據文官職能架構，招聘職位所必須具備的工作能力。

除文官制度外，英國其他如警察單位等，在人才甄選過程中也運用成就測驗。英國英格蘭與威爾斯地區的警察招募，智力（成就）、性向與人格測驗為常用之心理測驗種類（Job Test Prep, 2016），其中有關成就測驗部分，是採紙筆演練測驗與互動式演練測驗的方式。同樣屬於特殊職務公務人員考試的美國警察人員考選，應試者在完成申請程序之後，也需要通過成就取向的新進警察人員筆試，之後再參加

體適能測驗（馬傳鎮、黃富源，2010）。

德國終身職公務員的考選採評量中心法，進行為期兩天的甄選工作。在第一天所進行之「知識測驗」屬於成就測驗，涵蓋政治、地理、歷史、文化、藝術等知識性題目。在德國外交官考選方面，分為「中級職」、「中上級職」和「高級職」3個層級，針對大學以上學歷始得應考的德國外交部「高級職」文官考試，應試者必須接受成就取向的書面測驗，包括政治分析、語言測試、知識為基礎的選擇題測驗。

日本「人事院規則 8-18」第 2 條與第 6 條，說明決定是否試驗合格的考量標準分列有「標準職務遂行能力」及「關於官職的適性」。承辦日本國家公務員考試的「人事院」（National Personnel Authority, NPA），明訂日本國家公務員考試在 2012 年以後，第一試筆試均需接受「基礎能力測驗」。其中，有關「標準職務遂行能力」的標準，部分係透過「基礎能力測驗」中「知識」領域的考試內容獲得檢證，包含自然、人文與社會科學（含時事）等科目。

二、認知測驗

認知測驗涵蓋智力測驗及性向測驗，旨在測量受測者認知能力。認知測驗考題通常有「標準答案」，屬於「最佳表現測驗」，期望測得個人最佳反應以獲得最高分數。性向測驗如邏輯推理，在各國公職人員選才歷程中，可說是必備之一環。認知測驗所測試的能力是長期的學習和發展過程的結果，基本上是無法在短期間能夠學習到的測驗內容。易言之，在短期間，沒有辦法透過針對性的學習，學到的一般知識、對語言的理解、或對於邏輯思維的判斷。

性向測驗可長可短，邏輯推理為絕大部分職位所共通使用，其他常做為考選之性向測驗包括數字分析及語文推理。以美國警界常用的 LEAB 測驗（Law Enforcement Aptitude Battery）包含認知能力測驗、工作風格問卷及生活經驗調查，其中認知能力測驗包括書面表達、閱讀理解、問題敏感度、演繹推理、歸納推理、資訊處理等向度。英國英格蘭與威爾斯地區的警察招募，亦採用數字推理測驗、文字邏輯推理測驗。德國外交官口試採用預選機制，預選之第二步驟即為性向測驗，針對邏輯思維、工作能力、記憶能力的測驗。

在一般公務人員考試方面，英國一般文官考選在第一階段採用語言推理測驗、

數量推理測驗，考試成績如果符合最低標準，將可以保留 6 個月。至於日本 2012 年以後的國家公務員第一試筆試必須接受的「基礎能力測驗」，其中著重於「知能」部分領域的文章理解（有英文與日文出題等不同形式）、判斷推理、數的推理（含資料解釋）等科目，亦屬性向測驗的內涵。

三、人格測驗

從英國、德國、美國、日本的多元考試方法加以觀察，可發現各國全都採用口試，並且以口試做為最後考選用人的判斷。惟部分國家公務人員考選未在口試階段之前加做特定之人格測驗，而部分國家則在公務人員考選的口試階段前，基於職務特性進行特定之人格測驗，並做為淘汰不適任者的重要依據。

（一）未進行人格測驗之一般口試

英國一般文官考試的應試者在第一階段的 4 種線上測驗及格後，由評審小組進行給分，通過者得參加第二階段口試。第二階段的口試長度在 30 分鐘到 60 分鐘，絕大多數的口試都是以工作職能為基礎，測驗應徵者能夠擔任職位要求的適當能力，並且提供應徵者能夠表達自己能力和觀點的機會。一旦通過第二階段的口試，應徵者將會得到工作機會的暫時承諾，以便進行任命前的檢查事項。

德國終身職公務人員遴選過程中，居於關鍵地位者當屬第二階段由各出缺機關所進行的口試。視應考人人數多寡，發展出兩種口試模式：應考人在 10 人以下，則由各機關人事部門負責；若應考人在 10 人以上，則使用評量中心法，由聯邦政府辦理。口試進行約 20 至 30 分鐘，由各機關人事部門負責，主要是詢問應考人是否具備工作所需專業知能、適任性，以及以往工作績效等問題。為能提升口試甄選效能，德國聯邦政府並有部會（交通、建設和住宅部）建置結構性口試系統協助考選員工；在此一名為「組織和潛能測驗系統」中，不同職位所需具備之潛能及核心能力已在證據支持下有完善整理，在職位所需職能之基礎下，建置結構性口試甄選程序，提高所選人才與職務需求之適配性（黃國材等人，2007）。

韓國於 2003 年起，針對中央行政職 9 級一般職公開任用考試加考個人口試，當時人均口試時間約 7 至 10 分鐘。此後，韓國政府逐漸增加口試之內容與時間，2014 年人均口試時間已達到 30 分鐘，雖仍採取個人口試一問一答方式，口試著重

於應考人對於從事公職之價值感與對於該職務之專業度進行詢問。2015 年，人事革新處更加重口試時間，人均口試時間達到 50 分鐘，並於個人口試前增加「5 分鐘演講」。「5 分鐘演講」操作方式為應考人到達報到處後，給與其一張指定演講主題之紙張，應考人可在紙上打草稿進行約 10 分鐘的準備，但不可以參考其他資料，隨後進行 5 分鐘演講。演講結束後，須將該草稿紙交給口試委員。隨即進入個人口試階段，口試委員可就其草稿與方才演講內容進行詢問，亦可給予應考人特定假想情況或針對事前繳交之個人履歷進行詢問，再由應考人回答。此外，在 2015 年依照規定，韓國 7 級一般職公開任用考試應試者須接受一整天的口試，而 5 級一般職公開任用考試的應試者，其口試時間更長達兩整天。實務上口試時間雖然沒有這麼長，但從韓國政府考選方法演進的軌跡，可觀察到不斷強調口試的重要性。

（二）進行人格測驗之口試

日本國家公務人員考試一般人格測驗的檢測方式，除了書面提問法及根據該參試者自我表述的結果供面試官參考外，也有自編的人格特質測驗量表，確定其人格特質傾向。將呈現的結果供口試階段的面試官參考，但不做為計分所用（許舒翔等人，2017：18）。日本口試通常置於第二試，口試官通常有 3 位，一位為人事院專任考試官，另 2 位為用人機關人員。口試列入總分計算，但經過個別口試後總分達到合格標準者並不代表一定可以獲得任用，在綜合職與一般職大學畢業以上人員的考試均需經過「官廳訪問」的過程，亦即合格後依據應考人申請的機關，在一定時間內接受申請機關的口試，決定最後是否任用。最終合格者之考試錄取資格得保留 3 年，最後被任用比率僅約 5 成至 7 成人數。

值得注意的是，由於特殊職務需要特殊人格組型，因而通常特別採用人格類型測驗做為篩檢依據。以警察為例，無論中外，警察自殺比例皆為所有行業之冠（Violanti, 2001；馬傳鎮、黃富源，2015）。不適任警察對組織造成士氣低落的負面影響不容小覷，更何況容易陷自己於險境。Cochrane、Tett 與 Vandecreek（2003）對於美國全國性 155 個都市警察局的調查顯示，警察考選過程中採用人格相關心理測驗的比率高達 91.6%，其中人口 10 萬人以上的大警察局的採用比率則高達 98.5%；其中，最常使用的量表為明尼蘇達多階個性分析（Minnesota Multiphasic Personality Inventory-2, MMPI-2），為心理病態病徵的檢測。

各國比較中發現，多種心理測驗的方法，包括成就（工作知識）測驗、認知測驗、人格測驗均獲得普遍的採用。專業能力在考選成績的比重不會成為考選用人的主要依據。在快速變遷的全球化環境下，各個專業領域的知識都會被不斷、快速翻新，專業能力只要能夠達到相當的水準，並且在思考邏輯推理能力上得到肯定，就足以確保未來在公務生涯中持續不斷的成長。

整體而言，先進國家（特別是英語系國家）從 1980 年代以來，主要轉向為以職位為基礎的文官制度，強調針對特定職位的競爭，各部會負責以應徵人員的職能為甄選的核心。同時，強調彈性用人、適才適所，因此減少對於全國性公務人員考試的依賴。然而，傳統上以職涯制為基礎的文官制度國家，也在考試用人效度方面，努力尋求改革。

伍、公務人員考選學理、國際經驗與啟示

本文檢討公務人員考選方法的學理基礎和歐美國家、亞洲相關鄰國的考選實務，清楚顯示以下各項共同特徵：

第一、各國均採用兩階段以上之考選流程。透過第一階段的大幅度篩選，以便第二階段考選能夠從少數候選人中，選定最優秀的應考人進入公職。

第二、第一階段之篩選目的在於進行高度篩選，通常主要採用測驗題，進行電腦閱卷，以快速、低成本方式完成考試流程。

第三、性向測驗主要測試邏輯思維與推理能力，通常也包括語文推理、數量推理能力。

第四、專業科目並非公務人員考選過程中之必要測試項目，經常依照特定用人機關之要求而進行，或以應考人之學經歷為第一階段審查遴選之依據。

第五、口試為考選用人之必要與最後決定之依據。

第六、針對業務特殊需要，例如警察、外交官等職位考選，進行人格測驗。有鑑於人格測驗之信度和效度難臻完美，測驗內容製作難度較高而且成本較高，因此在一般公務人員考選中，通常僅做為口試之輔助工具。

中華民國公務人員考選制度，就考試方法而言，早有多元取才的法律基礎，但在實務上，特別是選取初任人員人數最多的高特考三級、普通考試，幾乎全部依賴

單一階段、中英文、法學知識與專業科目的筆試選才。相較於國際實務成例，我國公務人員考選方法呈現以下的缺點：

第一、一試定終身，僅依賴專業科目的筆試選才，並未評量應考人之身心狀態、潛能與性向、邏輯推理能力、是否適合擔任公職。考試方法主要在測驗專業能力，造成考試效度受到較大質疑。專業科目的考試側重在各項單一科目專業知識的記憶理解。

第二、專業科目的考試絕大部分停留在記憶和理解的層次，缺乏對於專業領域之應用、分析、評鑒與創造等高階能力的檢定。相較於我國大學入學考試之成就測驗，公務人員之考選仍有相當大改進的空間。

第三、考選內容缺乏對於應考人有關邏輯推理、數學推理、語文能力推理、一般自然人文社會基礎知識等等，屬於認知能力中基本知識和判斷能力之測驗。而這些測驗深受企業界及外國公務人員考選所重視，主要的用意在於判斷應考人是否具有頭腦清晰、理性判斷、相當聰明智慧的潛力。

第四、國內外公私部門都重視、必定採行的口試，在我國公務人員考選上仍然不受重視，少予採行。口試是重要的考選方法，可以綜合判斷應考人的對答能力和判斷能力，但是我國除少數類科，例如外交人員和司法人員等外，並未將口試列為考試的流程和方法。

針對以上的考選制度缺陷，考選部長董保城曾經在 2012 年組成公務人員考試分階段考試專案小組進行研議，先後召開 7 次會議討論分階段考試的改革事項。專案小組的會議結論是第一階段考試，除了國文、英文外，增加邏輯判斷與資料分析、公務基礎知識。公務基礎知識考科內容包括中華民國憲法與政府、法治與人權及國家現況與發展。邏輯判斷與資料分析考科內容則包括：語文理解及表達、判斷推理，以及資料分析。考選部增加分階段考試法源的努力，也在 2014 年完成立法（彭錦鵬，2016）。

作者長期研究我國公務人員考選制度，兼具研究者與參與者身分，深感考選改革之阻力來自多方面的既有體制限制。基於我國公務人員淘汰機制幾乎難以發揮效果之現實，以下點列考選制度改革的障礙，並提供解決之道。

第一、考試院有權無責，五權憲法下的考試院雖然依照憲法規定，考選政策落後對負責公務人員人事制度之制定，但並未負責實際公務人力之運用，難以真切體

會公務體系人力運用上之重大缺陷。

第二、考試院為合議制，考試委員人數高達 19 人，考選制度的改革只要碰上少數的反對者，尤其是少數一、兩位強力的反對者，改革方案能夠推動的可能性就大幅降低。

第三、我國公務人員考選方法如果依照國際成例改革，將大幅降低各種專業科目考試的必要性，而影響到教科書的販售。直白而言，推動性向測驗科目的政策，其直接效果就是減少應考人對於專業科目教科書的需求。如此一來，改革方案的推動，將直接挑戰目前列為考試科目之教科書作者之利益。

第四、符合國際成例的考選改革，需要投注相當的人力、物力，進行改革項目的投資和準備工作。以考選部專案小組所規劃的性向測驗為例，性向測驗的考選準備工作包括設立組織單位、研究題型題目、建立出題人力團隊等等，都屬於考選部並不熟悉的新領域。然而，作者接受考選部委託計畫之研究，觀察到國內大考中心之運作可做為具體之組織參考，成就測驗的改革及性向測驗的採行，皆非不可克服之難題（彭錦鵬、黃一峯、李俊達，2017）。考選機關的決策及企圖心才是推動改革的關鍵。

第五、國內一般民眾、應考人可能存有對考選改革方案的疑慮。作者在針對分階段考試、心理測驗可行性之研究過程中，感受到專家學者、政府官員普遍「想像」到民眾可能產生的疑慮。我國一般民眾對於考試制度，長久以來所建立的信任，是考試制度的公平、公正、公開，視為最高價值。在這種價值體系下，應考人感覺到最公平的考選方法就是教科書的背誦和理解，對於試題的疑義，幾乎保持只相信教科書內容而排斥模糊空間的態度。我國考選實務上，也不斷加強對於應考人權益之重視，務求達到完美的境界。但是，這一種社會氛圍卻完全未考慮到國家取才用人所必須要有的公共利益之考慮。也就是從考試效度的角度，考選部的政策考慮應該是篩選出最適當、或最佳才能之公務人員，而非自限於「背多分」的傳統思維。

我國考試院獨立行使職權，其優點是建立全國一致性的人事制度，但也因此欠缺了各機關在用人上的差異性與適才性。在各主要國家公務人力甄選的過程中，最受到重視的項目就是口試。目前除了少數性質特殊的考試會有用人機關來參與口試，如司法特考、外交特考等等，其餘則未有實施。有關口試代表性的問題，部分

國家讓各用人機關參與甄選人才的過程，例如美國、英國、日本，係有助於提升我國公務人員考試信效度之作法，值得考選機關加強重視與參採施行。

如果要擴大口試的運用，除了要運用兩階段考試以外，首先需要考慮能夠通過第一階段考試的應考人比率，以及能夠參加第二階段口試的人數，才能決定錄取名額的倍數為何。在修正我國目前考試法規之前，我國考選制度並非採用報考單一職位的考選方式，因此，如果按照目前考選辦法報考同一類科人數很可能上百、上千人報考的情況下，就政治可行性而言，很難在第一階段只錄取各類科 5% 到 10% 的人數（也就是，錄取人數的 1 倍到 2 倍）進入第二階段篩選。在此情形下，有可能要考慮採用三階段考試，例如：第一階段選出思慮清晰及邏輯推理、性格合適者，第二階段進行專業科目考試進一步篩選，第三階段則只有錄取人數的 1 倍至 2 倍人數進行口試。

或者考選機關考慮將第二階段各類科需求人數分組，使其盡量接近職位考試的口試，也可以是將第一階段的錄取率降低到等於適合口試人數的水準。然而，如何決定擴大口試的範圍、考試類科，都需要考選機關就考選的制度和評選機制，通盤考慮政治接受度和行政的可行性，先行規劃政策方向。具體而言，採用國際成例的分階段考試、邏輯推理能力等之性向測驗、口試等改革，均能從考選方法之嚴謹規劃著手，研究出各方均能接受之改革方案，從而逐步推動。考選機關應對考選改革之細節製作翔實詳盡的說帖，以免除民眾疑慮。

參考文獻

- 呂育誠、林淑馨、郝培芝、陳耀祥、林建雄、張佳璇（2015）。**公務人員進用及升遷訓練制度之跨國比較研究**。公務人員保障暨培訓委員會委託研究成果報告，未出版。
- 段美玉（2006）。**臺灣市面販售用於人事甄選之心理測驗的比較研究**。國立中山大學人力資源管理研究所碩士論文，未出版，高雄。
- 馬傳鎮、黃富源（2010）。心理測驗在警察人員甄選上之應用：兼論我國警察人員考選制度之興革 2。**國家菁英**，6（2），133-163。
- 馬傳鎮、黃富源（2015）。心理測驗在警察人員甄選上之應用：兼論我國警察人員考選制度之興革（上）。**人事月刊**，355，1-26。

- 許舒翔、蘇秋遠、黃立賢、陳佳瑜（2017）。日本公務人員考試相關制度考察報告。考選部公務出國考察報告，未出版。
- 陳皎眉、黃富源、孫旻暉、李睿杰（2011）。論心理測驗與國家考試。國家菁英，7（1），15-31。
- 陳愛娥（2010）。德國初任文官甄選制度：由法學角度出發的觀察。國家菁英，6（1），77-91。
- 彭錦鵬（2009）。考選制度的觀念革新：以簡併考試類科及考試及格人員地方歷練為例。國家菁英，5（1），49-67。
- 彭錦鵬（2016）。文官制度的國際變遷趨勢與我國的改革。文官制度季刊，8（2），1-23。
- 彭錦鵬、黃一峯、李俊達（2017）。公務人員採多階段考試可行性研究。考選部委託研究成果報告，未出版。
- 彭錦鵬、劉坤億（2009）。我國公務人力資源改革方向之研究。行政院研究發展考核委員會委託研究成果報告，未出版。
- 彭錦鵬、鄭夙珍、李俊達（2017）。公務人員考試採心理測驗之可行性。考選部委託研究成果報告，未出版。
- 黃國材、葉炳煌、林揚傑、陳月春、陳美志、林建璋、連悅容（2007）。德國公務人力資源發展與管理新趨勢：考選、訓練、任用之實務運作策略。臺北：考選部。
- 銓敘部（2017）。中華民國 105 年銓敘統計年報，取自：
<http://www.mocs.gov.tw/pages/detail.aspx?Node=1202&Page=5290&Index=4>。
- 鄭夙珍（2014）。心理測驗應用於企業徵選之實務探討。研習論壇，168，19-29。
- 鄭夙珍、林邦傑（2009）。心理測驗納入國家考試之可行性探討。國家菁英，5（4），73-84。
- Anderson, L. W., Krathwohl, D. R., Airasian, P. W., Cruikshank, K. A., Mayer, R. E., Pintrich, P. R., Raths, J., & Wittrock, M. C. (2001). *A taxonomy for learning, teaching, and assessing: A revision of Bloom's taxonomy of educational objectives*. Boston, MA: Pearson.
- Blank, I. (2008). Selecting employees based on emotional intelligence competencies:

- Reap the rewards and minimize the risk. *Employee Relations Law Journal*, 34(3), 77-85.
- Cochrane, R. E., Tett, R. P., & Vandecreek, L. (2003). Psychological testing and the selection of police officers: A national survey. *Criminal Justice and Behavior*, 30(5), 511-537.
- Gowing, M. K., & Slivinski, L. W. (1994). A review of North American selection procedures: Canada and the United States of America. *International Journal of Selection and Assessment*, 2(2), 103-114.
- Job Test Prep (2016). Prepare for the NSA assessment test. Retrieved from: <https://www.jobtestprep.com/nsa-assessment-test-prep>.
- Murphy, K. R., & Davidshofer, C. O. (2001). *Psychological testing: Principles and applications* (5th Ed.). Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- OECD (2004). *Trends in human resources management policies in OECD countries: An analysis of the results of the OECD survey on strategic human resources management*. Paris, France: OECD.
- Ryan, A. M., McFarland, L., Baron, H., & Page, R. (1999). An international look at selection practices: Nation and culture as explanations for variability in practice. *Personnel Psychology*, 52(2), 359-391.
- Salgado, J. F., Viswesvaran, C., & Ones, D. S. (2001). Predictors used for personnel selection: An overview of constructs, methods and techniques. In N. Anderson, D. S. Ones, H. K. Sinangil, & C. Viswesvaran (Eds.), *Handbook of industrial, work, and organizational psychology* (pp. 165-199). London, UK: Sage.
- Schmidt, F. L., & Hunter, J. E. (1998). The validity and utility of selection methods in personnel psychology: Practical and theoretical implications of 85 years of research findings. *Psychological Bulletin*, 124(2), 262-274.
- Schmitt, N. (2014). Personality and cognitive ability as predictors of effective performance at work. *Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior*, 1, 45-65.
- Van-Biesen, G. (2006). Overview of civil service selection procedures in EU context. Retrieved from: <https://www.oecd.org/countries/lithuania/36762418.pdf>.
- Violanti, J. M. (2001). Police suicide: Current perspectives and future considerations. In D. C. Sheehan & J. I. Warren (Eds.), *Suicide and law enforcement* (pp. 437-446). Washington, DC: FBI.

Critical Methods of Civil Service Selection System: An International Experience Comparison

Thomas C.-P. Peng, Chunta Lee *

Abstract

The point of public employee selection system is to select the most qualified candidates after testing applicants' psychological cognition, learning capacity, learning results, and personality. After reviewing international trend and the current civil service system in Taiwan, this paper finds that selection process must be differentiated according to the requirement of job levels to achieve test validity. Government needs to put in adequate resources to develop effective selection methods for achievement tests, cognitive tests, and personality tests.

The civil service examination in Taiwan traditionally tests almost exclusively the applicants' professional knowledge but is valued by society as open and fair. However, Taiwan's current civil service selection system fails to meet the standard of test validity and pales in comparison with those of advanced Asian and Western countries. This paper proposes some recommendations to improve the civil service selection system in Taiwan.

Keywords: civil service, recruitment, selection, public sector, public employee

* Thomas C.-P. Peng, Associate Professor of Department of Political Science & Graduate Institute of Public Affairs, National Taiwan University.

Chunta Lee, Assistant Professor of Department of Social and Public Affairs, University of Taipei.

公共行政教育是否造就出更好的公務人員？ 準公務人員的工作信心與公共服務動機*

黃朝盟、嚴秀娟**

《摘要》

公共行政教育的主要宗旨在於為國家與社會培育專業行政管理人才，然而我國目前對於行政人員的考選並未將畢業系所或相關訓練納入應考資格之內，而僅以共同的筆試科目做為唯一篩選人才的機制。這種考選方式隱含著行政職工作並不需要專業教育的邏輯。究竟行政是一項長期培養的專業素養？抑或是不論任何學科背景皆可自修獲得的常識？

本文嘗試針對準公務人員，評估正式的公共行政教育對其面對公務工作的信心，以及公共服務動機的影響。本研究結果顯示，公共行政教育的確與準公務人員的考試能力與工作信心有重大的正面關係；然而在另一方面，除了提高對公部門的關注度，公共行政教育卻未如預期對於準公務人員的公共服務動機產生明顯的影響。本文最後根據以上的發現提出對公共行政教育及相關的政府考訓用人政策之政策建議。

[關鍵詞]：公共行政教育、國家文官考試、公共服務動機、專業信心、工作態度

投稿日期：107年3月27日。

* 作者非常感謝文官制度季刊編輯及匿名審稿人對本文提供的修正意見；此外，國立臺北大學李仲彬教授在修改過程中提供統計分析的協助，使得本文得以順利完成。

** 黃朝盟，國立臺北大學公共行政暨政策學系教授，e-mail: chaomeng@mail.ntpu.edu.tw。
嚴秀娟，公務人員保障暨培訓委員會專員，e-mail: jeen0316@yahoo.com.tw。

壹、前言

自 Woodrow Wilson 於 1887 年發表〈行政的研究〉(The Study of Administration) 一文以來，有心者即開始思考政府究竟應如何在符合民主的原則下，有效地解決公共問題、滿足民眾需求，並平衡各種公共利益。大學公共行政相關系所學程的設立，可說是為解答此一問題應運而生(余致力，1998)。相較於其他學科或專業，公共行政教育的宗旨不僅止於追求管理專業技術的提升，更重要的是促進以服務人民為導向，並追求公平正義的價值。近十餘年來，我國大學院校紛紛成立公共行政相關科系(所)，比較起其他相關科系如政治學系、外交系數目之不加反減，其成長更是明顯，此似乎反應了社會上對公共行政專業的高度需求。依據教育部的統計，目前我國公共行政相關系所每年約有一千七百多人畢業。理論上這些畢業生因為學習過一系列的公共行政知識，並接受過專業倫理精神的培養，相較於其他學科的學生不僅應該更瞭解政府組織的運作，進而在行政事務的處理上能有更佳表現，也應更具備公共服務的精神，更願意努力追求公共利益。然而很可惜地，在我國行政類科之國家考試中，多數有幸錄取者的教育背景與公共行政專業無關，且在進入公部門前皆未曾有過相關的歷練或訓練(彭錦鵬，2010)。

現代的公共行政者不僅要依法行政，持續提升政府的效率與生產力，更須積極促進政治、經濟與社會的整合、轉換與發展(江明修，1993；孫同文，2002)。在另一方面，為了防止為民服務的行政機關變成自肥的官僚組織，公共行政領域也重視塑造具有「公共性」的行政人員，主張公務人員應該具備重視民主價值，以及向公民社會負責的承諾感(江明修，1997；Hart, 1984)。此外，公務人員對於人民的關懷與堅持社會公平、正義等價值的道德心，更將影響日後政府的施政品質(黃朝盟、陳坤發，2002)。然而，我國政府行政人員的進用過程中，考選單位從未將正式的公共行政教育資格(或非正式的學習或歷練)納入用人的條件之中。主事者似乎認為，在政府部門之中擔任任何位階的行政人員，其實並不需要有學校的專業教育背景。換言之，一個人就算具備公共行政相關領域的學士或碩士以上的學位，在行政職務中的工作表現其實與其他人將無甚差異(彭錦鵬，2010)。究竟行政是一項專業技能？抑或是不論任何學科背景皆可自修獲得的常識？公共行政教育為學生所創造出的競爭優勢在哪裡？對於公行學界的人而言，此為一個亟欲尋找的解

答，也是本研究想要探討此問題的主要動機。

本研究的主要研究對象為我國行政類科的準公務人員。研究者針對剛通過國家考試進入公部門體系的準公務人員進行系統化的檢視，以分析其專業信心與公共服務動機兩大構面的表現。更重要的，本研究藉由檢驗研究對象之教育背景的影響，探討正式的公共行政教育對於政府行政人力資源的養成是否產生預期的影響。換言之，公共行政系所是否如預期般培養出比其他科系更「理想」的公務人員？本研究基於研究所得的發現進而提出改善大學公共行政教育及國家考訓政策之建議。

貳、文獻分析

今日世界各國政府所面臨之公共問題相較於上個世紀而言，其廣度與複雜度正加速擴大，同時受到的期待與相對的指責也不斷增強。政府的表現似乎越來越無法滿足民眾的要求，公部門組織及其人員，正面臨有史以來最嚴酷的正當性考驗。學者間甚至以「不可治理性」(ungovernability) (Head & Alford, 2013) 稱呼如此的公共治理環境。相對而言，公共行政人員仍然具有執行國家公共政策的重要角色，其基於職務所擁有的行政裁量權更與民眾的權益息息相關。由於民眾所接受的公共服務皆係透過公共行政人員的傳輸而獲得，因此公共行政人員的知識、技能，以及他們在履行職務時的價值觀與所呈現的專業態度，當然就成為民眾對政府產生正、負面觀感的主要參考標準 (Lipsky, 1980)。

傳統的威權時代中，政府機關的行政人員僅被期望能遵守法規、完全服從上級，並忠實地執行政策。然而，隨著社會逐漸多元化與複雜化，公共行政人員除原有的效率及專業的功能外，更被賦予維護公共利益的積極性角色。社會公眾開始注意到政府對於民意要求的回應性，以及應付環境挑戰時所產出的效能，公共行政不可避免地成為各種價值和利益衝突的中心。換言之，公共行政人員在履行其職務的過程中，僅以原有對承辦法規與相關技術專業的認識，已經不足以因應其所面臨的各式各樣的外在需求與壓力。公共行政者必須建立起內在的價值系統以做為履行職務時的依歸，而此一價值指的是所謂的行政專業倫理或公共服務倫理，也就是要把「做對的事」看得比「把事做對」更加重要，藉由內心的自省，以公共利益做為提供公共服務行為的指引。更明確地說，以上的改變涉及到公共行政者如何看待自己的工作、他們的專業信心及其內心的公共服務價值。這些特質都將影響公共行政者在履行其職

務、處理與民眾的互動關係，以及創造與平衡公共利益時，整體表現的良窳。

一、公共行政教育與公務人員的工作信心

大學係以「研究學術，培育人才，提升文化，服務社會，促進國家發展為宗旨」，¹ 教育程度經常被列為用來解釋個人工作能力的一項變數，研究指出教育程度與個人工作能力之間往往呈現正向關係（Monteiro, Ilmarinen, & Corrêa Filho, 2006）。對於任何一門學科而言，為學生建立應有的專業知能與價值觀自然是其成立時與生俱來的重要任務，而從公共行政相關系所的角度來看，公共行政教育成立的宗旨之一，即在為國家與社會培養專業的「公共行政者」，藉由有系統的課程，建立基礎學識，並結合理論與實務，給予學生強調「公共性」的研究與教學內涵（吳瓊恩，1993；林鍾沂，1992；陳金貴，1992）。

在過去因為國家的任務單純，社會上不認為行政工作具有特別的專業性，公共行政僅被視為是公共制度運作中，政府機關連結政治、社會、文化等環境中的一個例行的過程或功能而已。換言之，行政人員只要遵從上級命令，有效率地執行法律或政治領導的命令即可。然而，隨著公部門的任務與環境日益複雜，舊有的作法已不足以因應實際的變化，公務人員越來越需要更專業性的知識、技能與素養，才能夠因應接踵而來的挑戰。因此 20 世紀以來，各國政府都從人事選拔（考試取才）及加強行政人員的教育與訓練著手，致力於提升公共服務的品質與效能，這也進一步的促成公共行政教育的一連串改革與發展。

我國目前公共行政教育可分為大學的學士教育、研究所的碩士、博士教育，以及以在職人員為招生對象的在職專班。根據公共行政相關系所成立時間及開設班別一覽表之資料（詳附錄一）顯示，截至 2017 年為止，我國至少有 37 個學系、研究所，或學院提供公共行政領域的教育服務，其中 7 個僅提供研究所教育，1 個僅設立碩士在職專班，4 個僅提供大學學士學位，另外的 25 個科系則同時提供學士與研究所層級之教育。由於各公共行政系、所開設的課程係依據該系、所之教育目標所認知的核心能力建構而成，而其必修課之設定，² 更是該系、所認定學生應具備的

¹ 此為大學法第 1 條規定。

² 必修課程的規劃可適度反映出該學程師資的專業學識背景及教學興趣與能力，可說是代表一個學程對外所展示出的集體學識能量（余致力，2000：144）。

基礎學識，因此對於這些必修課程設計的觀察，更能幫助吾人瞭解現行公共行政教育發展的重點。從許多學者（謝俊義、王俊元，2004；詹中原，2005、2012；施能傑，2012）的觀察可得知，我國公共行政相關系、所在必修課程安排上，比較偏重專業技術能力的養成，對於理論價值的課程較少關注。此外，從各校必修課程亦可以看出，各校的課程設計並無統一的規範，顯示公共行政相關系、所對於核心的知識內容並無共識。

龍韋良（2006）透過比較美國和臺灣的公共政策課程後發現，在美國公共事務教育的發展過程中，美國公共行政與公共事務院系所聯合會（National Association for Schools of Public Administration and Affairs, NASPAA）具有相當的影響性。透過NASPAA對於相關系所的認證活動（accreditation）規範，使得美國公共事務系所間建立對於公共政策課程內容和學科內容之共識，進而在規劃公共事務課程時，也自然多會遵守共同的基礎課程綱要（common curriculum component），並進行教育成果導向的教育內容規劃。相對而言，臺灣到目前為止並未具有類似美國NASPAA的認證活動規範，各校間對於課程實際上也缺乏相關共識的基礎，因此不論是課程開設的名稱，或是個別課程內容的設計上都顯得莫衷一是，大多數相關系所之專業課程的選擇與設計還是取決於組成各該系所之教授本身的專業教育背景。不過值得一提，臺灣公共行政學界正開始正視此一課題。各校公共行政及公共事務的相關系所已於十多年前仿效美國，跨校共同組成「臺灣公共行政與公共事務系所聯合會（Taiwan Association for Schools of Public Administration and Affairs, TASPAA）」，積極推動學術專案計畫研究、教學方法開發、課程準則設計，以及系所合作等業務，希望對於臺灣公共行政學界的學術交流與合作產生積極正面的催化效果（TASPAA 官網）。³

成功的公共行政者不僅必須擁有公部門領域的行政知識，同時還必須能有效且具一致性地採取行動來促成公共事務的完成。簡單地說，公共行政者的專業發展是經由對於知識學習能力的提升，以及專業經驗培養出的熟稔相輔相成而來（Balfour & Marini, 1991; Cunningham, 1997; Massie, 1995; Newman, 1996; Robyn, 1998）。理論上，具有公共行政學科背景的公共行政人員因為受過有系統的公共行政專業課程教

³ 參閱 TASPAA 官網（<http://taspaa.org/about02.html>，檢閱日期：2013 年 12 月 20 日）。

育，相較於其他學科者，除了應該擁有較高的公部門運作的技術能力之外，也應更能經由學校所提供的實務經驗接觸（如實習或在職教育）培養出更深度的公部門運作的內隱知識，且更能學以致用而有更高的專業信心。美國國家研究委員會將這樣的專業發展分為認知（cognitive）、人際（interpersonal）與內在（intrapersonal）3 個層次的個人發展，其中 Denhardt（2001: 529）將公共行政教育可造就出的「內在發展」定義為「具有充足的成熟與自信，在公部門之中負責而有效能地運作」（Denhardt, 2001: 529）。換言之，吾人可合理期待，若公共行政教育具有其被期待的影響，則接受過專業公共行政教育的人在工作信心與工作態度上比起其他人應顯示較為正面的傾向。

二、公共服務動機

公共服務動機（public service motivation，簡稱 PSM）一詞，起源於 20 世紀 70 年代美國社會對公共服務倫理的討論，其立意主要是出於對當時主流的公共選擇理論和新公共管理運動將「經濟人」（自利性）的假設及邏輯運用於公部門的反思與批判。公共服務動機的提倡者承襲了「新公共行政」、「黑堡觀點」及「新公共服務」的脈絡，認為公共服務人員應積極擔負起維護「公共性」，也就是實踐公共利益的角色，並主張追求公共利益的動機不僅是存在的，且對於公共服務更是極其重要，論者若僅限於自利（self-interest）的動機來分析公共服務行為，將扭曲公共服務本身所應具備之公共性與尋求公共利益（public interest）的特殊性（吳宗憲，2012）。公共服務動機理論企圖從全新的角度詮釋，相關研究者認為公共服務人員從事公共服務時，具有自利以外之利他性或親社會性的動機，而此一動機對其工作態度、行為及其公共組織皆有重大的影響（Brewer, Selden, & Facer, 2000）。⁴

Rainey（1982）被認為是第一個對公共服務動機進行研究的學者，他在一次針對公、私部門管理人員的調查中，請受試者自評在「參與有意義的公共服務的意願」的選項上，發現公部門管理者自評的分數明顯較私部門管理者高，進而推論出，不同部門可能會在公共服務動機上存有差異，但當時並未獲得重視。直到 1990 年 Perry 與 Wise 正式明確提出「公共服務動機」的概念，並發展出 4 大構面的公共服務動機量

⁴ 公共服務動機之研究並非否定自利動機的存在，也不是主張以利他動機取代自利動機而成為官僚行為的主導動機，而是在承認多種併存的基礎上思考利他動機的影響。

表 (Perry, 1996: 10-11)，公共服務動機才成為公共行政學界的新興研究議題。

Perry 與 Wise (1990: 368) 將公共服務動機定義為「是一種個人傾向，以回應一些主要或獨特的針對公共制度及組織問題所引起的動機」，強調這種個人行動的誘因，只有公共事務才能滿足。Brewer 與 Selden (1998: 417) 將公共服務動機定義為：「誘使個人表現出有意義的公共、社區及社會服務的某種動機性力量」；Rainey 與 Steinbauer (1999: 20) 則將公共服務動機定義為：「一種服務於團體、地方、國家或全人類的一般性、利他性動機」。從上述學者就公共服務動機的定義可知，相較於與其相似的「利他主義」與「親社會動機」而言，「公共服務動機」指涉的客體則較為明確，專指個人透過政府或其他公共部門為民眾提供「公共服務」的願望 (Perry, Hondeghem, & Wise, 2010: 682)。

Perry (1996) 的公共服務動機量表，包括「對公共政策制訂的興趣」(attraction to policy making)、「對公共利益的承諾」(commitment to public interest)、「同情心」(compassion)，以及「自我犧牲」(self-sacrifice) 等 4 個構面，共計 24 個題目。許多學者依此測量公共部門員工的公共服務動機程度並進一步開展公共服務動機與其他變數關係的相關研究 (Bright, 2007; Leisink & Steijn, 2009; Ritz, 2009; Vandenabeele, 2009)。這個量表是截至今日公共服務動機的相關文獻中為研究者公認最為完整，且最具體系性的測量方式，但隨著更多學者應用此一架構陸續投入相關研究，也出現檢討此量表優缺點的相關文獻，我國國內不少學者試圖驗證 Perry (1996) 與 Kim 等人 (2013) 所建構的量表在信度與效度上的基礎是否堅固 (如林玉雯, 2015; 孫同文、許耿銘, 2014; 張其祿, 2015; 潘瑛如、李隆盛, 2014)。舉例而言，有學者認為其量表的 24 道題目數目太多，於測量時操作不易 (Coursey & Pandey, 2007)，亦有學者認為其量表構面中的題目不適合反映該構面，必須加以調整 (Kim, 2009)。最重要的是，論者指出以 Perry (1996) 的測量量表進行不同國家的公共服務動機測量時，必須以文化特性之構面加以補充 (Giauque, Ritz, Varone, Anderfuhren-Biget, & Waldner, 2011; Vandenabeele, 2008a, 2008b)。更明確地說，Vandenabeele (2008a) 認為不同國家系絡下，個人公共價值觀是有差異的，此差異會造成公共服務動機測量構面之變化。Vandenabeele (2008b) 探討公共服務動機對於政府就業吸引力影響之研究中發現，Perry 的量表存在著跨國翻譯的問題，該研究因此指出該量表乃適用於美國環境，不適合對其他

區域的人衡量公共服務動機。有鑑於此，Vandenabeele 將 Perry (1996) 量表題中的「對於公共利益與公民責任的承諾」與「自我犧牲」兩構面加以合併，縮減為 3 構面之 13 題目量表。

儘管公共服務動機的概念至今仍未有統一的定義，但總體而言，公共服務動機的 3 個基本特徵已得到了學界的公認（曾軍榮，2008）。首先，公共服務動機深受文化和制度的影響，因為動機是藉由個人社會化的過程中逐漸形成的；其次，公共服務動機具有超越公部門的普遍性，因為，公共服務動機是個人從事公共服務的動機，它是一種服務取向。換言之，一個人並非只有進入公共部門才能從事公共服務；第三，公共服務動機是一種內在的動機，公共服務動機較高的人更多追求的是內在報酬，而非外在的功利主義的誘因。

三、公共行政教育與公共服務動機

從已發表的相關期刊論文來看，公共服務動機的實證研究多是從影響公共服務動機產生的因素，即前因（*antecedent*），以及公共服務動機對個體工作行為的影響，或可能因此為個體和組織帶來的作用，亦即後果（*consequence*）兩方面加以探測（李小華，2010：51）。我國的公共行政學界也不例外。近年來，國內陸續開始就公共服務動機相關議題進行研究，並以研究公務人員之公共服務動機為大宗。這些公共服務動機之測量的研究中，多數作者是以 Perry (1996) 設計的公共服務動機量表為根據，顯示相關領域研究者已注意到公務人員內在所具有的服務動機是公部門人力資源管理的重要課題。

可想而知，公共行政者所受的教育往往被發現是影響公共服務動機形成的主要前因之一。Houston (2000) 認為，如果一個人有著較高的教育素養，往往更重視的是有意義的工作，而不是僅考量薪資的多寡或工作安全感的問題。Perry (1997) 的研究指出，作為社會歷史背景的一個組成部分，教育對社會的整體公共服務動機產生了很大影響。換言之，教育可能會增強和促進公共服務動機的發展，進而影響從事公共服務後的實際決策與行為。Naff 與 Crum (1999) 的實證調查也發現，受過大學四年教育者的公共服務動機要高於未完成大學學業者。Moynihan 與 Pandey (2007) 的研究也提出類似的結論，他們認為教育在塑造個人的信仰或價值觀方面扮演著非常重要的角色，而教育程度與公共服務動機之間存在強烈的正相關，政府

部門員工所受教育越高、專業化程度越高，公共服務動機相對越強。Lewis 與 Frank（2002）也指出，受過良好教育的人更傾向於政府的工作。此外，Perry（2000）和 Bright（2005）發現，對特定社會實踐工作而言，教育應考慮「專業化」的特性。由於公共性及非營利工作特質常藉由社會科學、健康照護或語言教育而習得，因此 Vandenabeele（2011）認為此 3 個領域的學生具有較高的公共服務動機。

參、研究方法

本研究主要目的係為瞭解正式的大學公共行政教育對準公務人員之影響，⁵ 因此以準公務人員之學科背景作為自變項，而將依變項分為「個人面對公務工作的信心」及「公共服務動機」兩個構面，用以測量不同學系背景之研究對象間的差異（如圖 1）。

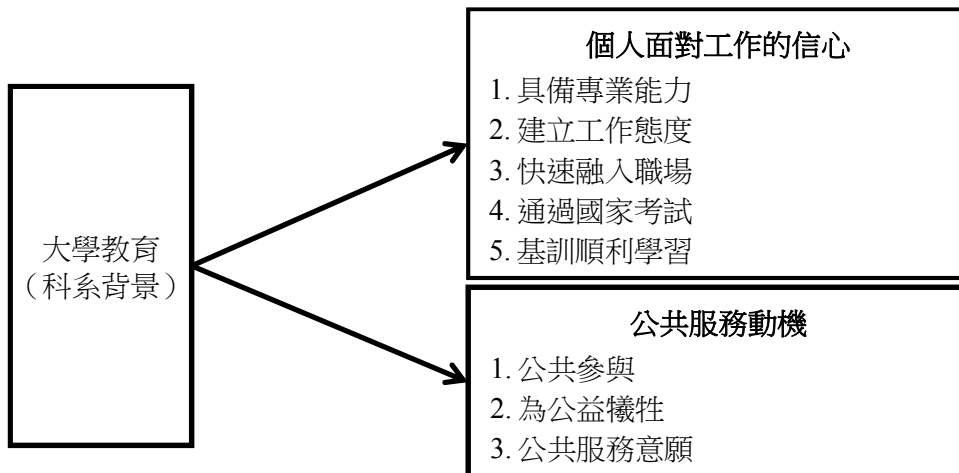


圖 1 本研究架構圖

資料來源：本研究整理。

⁵ 公務人員在法律的界定上有廣義與狹義之區分，本文所指之公務人員係指依公務人員任用法第 9 條第 1 項所指，採狹義公務人員之定義，亦即：公務人員之任用，應具有依法考試及格……之資格。復依公務人員考試法第 20 條規定，公務人員各等級考試正額錄取者，按錄取類科，接受訓練，訓練期滿成績及格者，發給證書，分發任用。由於在訓練期滿時如評定為不及格，則公務人員保障暨培訓委員會將廢止其受訓資格，因此在未完成訓練評定成績為及格前，受訓人員之相關權益（津貼、福利及遺族撫慰）比照公務人員且受行政中立法拘束。爰此本研究所稱準公務人員係指經國家考試及格，尚未完成基礎訓練與實務訓練之考試錄取人員。

一、研究對象

公共行政教育係以培育國家公共事務人才為設立宗旨之一，其課程著重於行政管理知能的傳遞與倫理價值的形塑。西方許多對公共服務動機的相關研究即顯示，進入公部門任職的人傾向有較高的公共服務動機者，本研究因此以我國準公務人員做為研究的對象進一步加以實證。

我國政府進用行政職公務人力主要是藉由每年所舉辦的公務人員高、普、初等考試，而高考三級考試除公職社會工作師應領有社會工作師證書外，其餘行政類科皆以大學畢業得有證書做為考試資格的限制。參考各行政類科之專業科目可知，「一般行政」、「一般民政」及「人事行政」等三類科考試科目與公共行政學科所學最為接近，因此本研究即以參加公務人員高考三級考試「一般行政」、「一般民政」及「人事行政」等三類科之考試錄取人員基礎訓練學員為研究對象進行調查。

國家文官學院為公務人員考試錄取人員基礎訓練之執行機關，訓練原則係採分流方式之編班，亦即將考試錄取人員分為行政類別及技術類別分開調訓。2013 年度高考三級考試「一般行政」、「一般民政」及「人事行政」等三類科考試總共錄取 530 人，實際於文官學院完成基礎訓練者共計 514 人。本研究經洽得文官學院的協助，由輔導本研究對象的該訓練班輔導員協助發放並回收問卷。調查時間自 2013 年 11 月 4 日至 2013 年 4 月 3 日止，總計發出 514 份問卷，成功回收 446 份，總回收率達 86.77%。經剔除填答最高學歷為高中職、專科者 3 份，以及填答選項均相同或遺漏填答題目太多者計 13 份，有效問卷計 430 份，有效回收率 83.66%。

二、研究變數操作化

本研究所設計之問卷內容分為 3 部分，第一部分係就個人面對工作的信心之構面的測量；第二部分係針對公共服務動機各構面的測量；第三部分則為受訪者個人基本背景資料等變項的測量。本問卷除了個人屬性採用名目尺度外，其餘構面原則採取李克特量表 5 點量表（5-point Likert Scale）為評量之尺度，由受測者以不記名方式勾選，依「非常不同意」、「不同意」、「普通」、「同意」、「非常同意」等 5 選項中之個人感受與認知填答：

（一）個人面對工作的信心

工作信心是個人對所從事工作的一種綜合態度。大多數的個人藉由在學校養成的知能初步形成對於自身專業能力的評價，待進入職場後再藉由工作上的印證、歷練與學習以形成不同程度的工作信心。本研究的主題是有關學校教育的影響，因此在此所稱的信心係指受訪者在對自身及專業的認知基礎上，確信個人習得之專業會對自身發展帶來的影響，進而在意識和行為上表現對該專業工作的認同感。綜上，基於認為大學教育會影響其學生在專業能力及工作態度的形成，而學校所學的課程更影響其日後工作時能否學以致用，因此以 5 個題目來衡量受訪者此一構面的態度如表 1：

表 1 學科教育對個人工作信心的影響構面及問卷題目

構面	題目內容
學科教育對個人工作信心的影響	1. 學校教育（大學、研究所）幫助我具備目前工作的專業能力。 2. 學校教育是我建立擔任行政工作態度的重要來源之一。 3. 學校所學的課程幫助我快速融入公務職場。 4. 學校所學的課程對於我通過國家考試有很大的幫助。 5. 學校所學的課程讓我在接受初任公務人員基礎訓練時，可以更順利進行學習。

資料來源：本研究整理。

（二）公共服務動機

關於研究對象的公共服務動機，本研究原基於 Perry 於 1996 年所發展出的原始公共服務動機量表來測量。然而，為回應近年相關文獻對公共服務動機之文化殊異性的呼籲，研究者乃針對受訪者的回答進行確認性的因素分析，⁶ 分析結果（如表 2）發現，我國準公務人員的公共服務動機區分構面與原始理論確實有所不同。因素分析結果顯示，公共服務動機量表可分為 3 大構面。依照各構面題目的內容，本研究將其重新命名為「公共參與」、「為公益犧牲」及「公共服務意願」等 3 個變項（皆通過內在一致性的信度檢定），共 17 道題目，其餘幾個原有同情心構面的題目則多呈現分散而無法歸入上述 3 個構面的狀態，因而必須捨棄。此分析結果與

⁶ KMO 值=0.901；擷取方法為主體元件分析，並以 Kaiser 法進行斜交轉軸。

Liu、Tang 與 Zhu (2008) 等人針對中國公務人員的研究，以及 Leisink 與 Steijn (2009) 對於荷蘭公務人員的調查分析類似。

表 2 公共服務動機構面測量與及問卷題目

本研究所得公共服務動機 3 大構面	問題內容	對應 Perry 原始問卷題次	因數負荷量			信度 ⁷
一、公共參與	「政治」對我來說是個骯髒的詞彙（反向）。	1		.655		.65
	我對參與公共政策的制訂並不感興趣（反向）。	2		.777		
	我不關心政治人物的一舉一動（反向）。	3		.779		
二、為公益犧牲	對我而言，積極投入社區服務是困難的事（反向）。	4	.515			.846
	我能無私的為社會付出貢獻。	5	.737			
	從事公共服務對我來說是非常重要的。	6	.732			
	即便會損害我的利益，我仍樂於看到政府執行對社會最有利的事。	7	.556			
	對我而言，改變社會的意義是勝過於個人成就。	17	.612			
	我會把工作職責擺在個人利益之前。	18	.651			
	大部分我做的事情，都是比個人意義更大的目標。	20	.695			
	我是少數願意犧牲自身利益去幫助別人的人。	23	.608			
三、公共服務意願	從事公共服務是身為一個公民的責任。	8		.531		.716
	即使是完全沒有物質報酬，為民服務仍可以為我帶來快樂。	21		.436		
	我認為人應該多為這個社會付出心力，而不是從社會中汲取利益。	22		.602		
	當我看到人們的悲慘或痛苦時，我會感到難過。	11		.720		
	對我而言，「愛國」包含為他人福利設想。	12		.659		

資料來源：本研究整理。

⁷ DeVellis (1991) 對 Cronbach's α 值提出以下觀點：當 α 係數介於 0.65 至 0.70 間，信度為可接受； α 係數介於 0.70 至 0.80 之間 具有高信度； α 係數大於 0.80 時，則信度最佳。

（三）自變數：大學教育

本研究在衡量受訪者的大學教育背景係以大學入學考試中心將大學院校所分成的 18 個學群為主，再將法政學群分開為法律、政治及公共行政相關系所（行管、公共事務）做為調查單位。值得說明的是，本研究對於受訪者的科系背景是以大學部或研究所的正式教育為準，僅能提供受訪者回答自身是否擁有公共行政（含政治、行管、公共事務）科系的研究所或大學學歷，並未將同時具有公共行政研究所以及大學部學歷者的加權計算納入考慮，當然也無法計入某些具有公共行政雙主修、輔系或曾修習相關學分，但主要非行政科系學歷的受訪者。本研究之所以採取如此衡量自變數的方式，主要是受限於考選部既有的資料格式，此為本研究的限制之一，未來建議在可能的情況下應考慮採取更精確的衡量方式。

肆、研究發現

如表 3 受訪者個人資料統計所示，本研究受訪者年齡主要分布在 25 歲至 29 歲（207 人，48.1%），其次為 30 歲至 34 歲（21.6%），以及 20 歲至 24 歲（18.6%）。教育程度以大學畢業者最多（75.1%），擁有研究所以以上學歷者亦達 24.9%。在性別方面，男性占 26.7%（115 人），女性則高達 73.3%（315 人）。如前所述，2013 年度高考三級考試「一般行政」、「一般民政」及「人事行政」等 3 類科實際訓練人數 514 人，其中女性為 373 人占 72.57%，男性為 141 人占 27.43%，經檢定母體與樣本的性別結構無顯著差異（ $p=0.813$ ）。

從受訪者的畢業科系分布可知，「一般行政」、「一般民政」及「人事行政」等 3 類科考試錄取者，絕大多數受訪者的正式大學教育與公共行政無關。具備公共行政相關大學以上學歷者僅占 18.6%（80 人），其他錄取者包括管理類科（56 人，13%）、⁸ 教育類科（53 人，12.3%）、外語類科（45 人，10.5%）、文史哲類科（43 人，10%）。

⁸ 管理類科包括：企業管理、行銷經營、運輸物流、電子商務、勞工關係、餐旅管理等科系。

表 3 受訪者個人基本資料統計 (N=430)

屬性	類別	人數	百分比
性別	男	115	26.7
	女	315	73.3
年齡	20~24 歲	80	18.6
	25~29 歲	207	48.1
	30~34 歲	93	21.6
	35~39 歲	35	8.1
	40~44 歲	9	2.1
	45~49 歲	5	1.2
教育程度	大學	323	75.1
	研究所以上	107	24.9
畢業科系	社會與心理	21	4.9
	大眾傳播	21	4.9
	外語	45	10.5
	文史哲	43	10.0
	教育	53	12.3
	法律	6	1.4
	管理	56	13.0
	公共行政 (含政治、 行管、公共事務)	80	18.6
	財經	11	2.6
	資訊	18	4.2
	工程	12	2.8
	數理化	8	1.9
	醫藥衛生	22	5.1
	生命科學	7	1.6
	生物資源	6	1.4
	地球與環境	7	1.6
	建築與設計	5	1.2
	藝術	5	1.2
	體育	1	0.2
	其他	3	0.7

註：百分比計算採計至小數點第一位後四捨五入，各項目統計數字總和於容許誤差範圍內。
資料來源：本研究整理。

一、個人面對工作的信心

在學校教育對工作信心影響的構面上，雖然超過六成（63.5%）的受訪者認同學校教育有助於建立工作態度，但大多數人顯然並不認同學校所學對其擔任公職（不論是通過國家考試、融入公務職場或基礎訓練的學習，平均皆低於 3）有所助益，此與實務上大多數準公務人員並非藉由學校教育，而是經由自修或補習才得以考上公職的情況相符（如表 4）。

表 4 專業信心題目次數分配表

題目	次數分配	非常不同意	不同意	沒有意見	同意	非常同意	平均數	標準差
1. 學校教育（大學、研究所）幫助我具備目前工作的專業能力	23 (5.3%)	122 (28.4%)	88 (20.5%)	173 (40.2%)	24 (5.6%)	3.12	1.054	
2. 學校教育是我建立擔任行政工作態度的重要來源之一	11 (2.6%)	72 (16.7%)	74 (17.2%)	237 (55.1%)	36 (8.4%)	3.50	0.958	
3. 學校的課程幫助我更快速融入公務職場	25 (5.8%)	145 (33.7%)	128 (29.8%)	116 (27.0%)	15 (3.5%)	2.89	0.985	
4. 學校所學的課程對於我通過國家考試有很大的幫助	62 (14.4%)	151 (35.1%)	94 (21.9%)	90 (20.9%)	32 (7.4%)	2.72	1.167	
5. 學校所學的課程讓我在接受初任公務人員基礎訓練時，可以更順利進行學習	34 (7.9%)	135 (31.4%)	116 (27.0%)	121 (28.1%)	23 (5.3%)	2.92	1.060	

註：1.百分比計算採計至小數點第一位後四捨五入，各項目統計數字總和於容許誤差範圍內。

2.各項目統計數字總和未達 430，係遺漏值所致。

資料來源：本研究整理。

二、公共服務動機

本研究將準公務人員的公共服務動機分為「公共參與」、「為公益犧牲」及「公共服務意願」等 3 個變項，共計 17 題，各變項之相關問題調查結果如下：

首先，「公共參與」的構面包括 3 個反向題。由表 5 的統計（反向題的答案皆已反向編碼）可知，準公務人員對相關的 3 個問題大多持正面的意見。換言之，大

多數準公務人員並不認為政治是負面的詞彙（反向題－整體不同意占 58.8%），並對參與公共政策感到興趣（反向題－整體不同意占 64%）以及會關心政治人物的舉動（反向題－整體不同意占 51.6%）。

表 5 「公共參與」題目次數分配表

變項/題目	次數分配	非常不同意	不同意	沒有意見	同意	非常同意	平均數	標準差
1. 「政治」對我來說是個骯髒的詞彙*	38 (8.8%)	215 (50.0%)	118 (27.4%)	55 (12.8%)	4 (0.9%)	3.53	0.860	
2. 我對參與公共政策的制定並不感興趣*	49 (11.4%)	226 (52.6%)	114 (26.5%)	38 (8.8%)	2 (0.5%)	3.66	0.813	
3. 我不關心政治人物的一舉一動*	28 (6.5%)	194 (45.1%)	99 (23.0%)	96 (22.3%)	13 (3.0%)	3.30	0.985	

說明：*為反向題目。

註：1.百分比計算採計至小數點第一位後四捨五入，各項目統計數字總和於容許誤差範圍內。

2.各項目統計數字總和未達 430，係遺漏值所致。

資料來源：本研究整理。

第二個變項是「為公益犧牲」，其中包含 9 個問題。準公務人員對於公共利益的重要性大多表示頗高的認同，其中接近七成左右（69.0%）的受訪者認同「積極投入社區服務」並不困難；亦有七成左右（69.3%）的受訪者贊成「從事公共服務對我來說是非常重要的」；甚至超過六成（62.1%）的受訪者認為「即便會損害我的利益，我仍樂於看到政府執行對社會最有利的事」。

相對而言，受訪者在回答實際採取犧牲行動的相關問題時就顯得保留許多。只有大約過半的受訪者（53.9%）認為自己能「無私的為社會付出貢獻」；不到四成（37.0%）的受訪者「願意犧牲自身利益去幫助別人的人」，更只有略高於三成（31.9%）的受訪者「願意犧牲自己來維繫社會整體利益」，以及約同樣比例（32.3%）的受訪者贊同「大部分我做的事情，都是比個人意義更大的目標」，顯然在實際要展現作為時，仍與理想的觀念有一段差距。

表 6 「為公益犧牲」題目次數分配表

變項/題目	次數分配	非常不同意	不同意	沒有意見	同意	非常同意	平均數	標準差
1. 對我而言，積極投入社區服務是困難的事*	53 (12.3%)	244 (56.7%)	80 (18.6%)	49 (11.4%)	4 (0.9%)	3.68	0.865	
2. 我能無私的為社會付出貢獻	5 (1.2%)	41 (9.5%)	152 (35.3%)	204 (47.4%)	28 (6.5%)	3.49	0.801	
3. 從事公共服務對我來說是非常重要的	2 (0.5%)	15 (3.5%)	114 (26.5%)	261 (60.7%)	37 (8.6%)	3.74	0.682	
4. 即便會損害我的利益，我仍樂於看到政府執行對社會最有利的事	4 (0.9%)	37 (8.6%)	122 (28.4%)	228 (53.0%)	39 (9.1%)	3.61	0.806	
5. 對我而言，改變社會的意義是勝過於個人成就	4 (0.9%)	21 (4.9%)	124 (28.8%)	232 (54.0%)	48 (11.2%)	3.70	0.768	
6. 我的信念是將工作責任置於個人之前	3 (0.7%)	30 (7.0%)	138 (32.1%)	230 (53.5%)	28 (6.5%)	3.58	0.746	
7. 大部分我做的事情，都是比個人意義更大的目標	1 (0.2%)	73 (17.0%)	216 (50.2%)	129 (30.0%)	10 (2.3%)	3.17	0.738	
8. 我是願意犧牲自身利益去幫助別人的人	6 (1.4%)	71 (16.5%)	194 (45.1%)	144 (33.5%)	15 (3.5%)	3.21	0.808	
9. 我願意犧牲自己來維繫社會整體利益	19 (4.4%)	109 (25.3%)	165 (38.4%)	123 (28.6%)	14 (3.3%)	3.01	0.921	

說明：*為反向題目。

註：1.百分比計算採計至小數點第一位後四捨五入，各項目統計數字總和於容許誤差範圍內。

2.各項目統計數字總和未達 430，係遺漏值所致。

資料來源：本研究整理。

最後，「公共服務意願」的構面包含 5 個問題，其中第 4 題為反向題。由表 7 的資料可知，準公務人員對於利他的相關問題都呈現相當高的認同，其中高達九成五以上（96.3%）的受訪者「看到人們的悲慘或痛苦時會感到難過」；九成以上（90.2%）的受訪者認同「從事公共服務是身為一個公民的責任」，亦有接近九成（89.9%）的受訪者認為「『愛國』包含為他人福利設想」。其次，接近八成（79.6%）的受訪者不同意「賺大錢比行善事來得更重要」，也有七成以上（73.9%）的受訪者贊成「即使是完全沒有物質報酬，為民服務仍可以為我帶來快樂」。

表 7 「公共服務意願」各題目次數分配表

變項/題目	次數分配	非常不同意	不同意	沒有意見	同意	非常同意	平均數	標準差
1. 從事公共服務是身為一個公民的責任		2 (0.5%)	7 (1.6%)	32 (7.4%)	326 (75.8%)	62 (14.4%)	4.02	0.571
2. 即使是完全沒有物質報酬，為民服務仍可以為我帶來快樂		5 (1.2%)	38 (8.8%)	69 (16.0%)	284 (66.0%)	34 (7.9%)	3.71	0.783
3. 對我而言，賺大錢當然比行善事來得更重要*		97 (22.6%)	245 (57.0%)	70 (16.3%)	15 (3.5%)	3 (0.7%)	3.97	0.769
4. 當我看到人們的悲慘或痛苦時，我會感到難過		4 (0.9%)	1 (0.2%)	10 (2.3%)	279 (64.9%)	135 (31.4%)	4.26	0.604
5. 對我而言，「愛國」包含為他人福利設想		4 (0.9%)	9 (2.1%)	33 (7.7%)	298 (69.3%)	86 (20.0%)	4.05	0.665

說明：*為反向題目。

註：1.百分比計算採計至小數點第一位後四捨五入，各項目統計數字總和於容許誤差範圍內。

2.各項目統計數字總和未達 430，係遺漏值所致。

資料來源：本研究整理。

三、獨立樣本 t 檢定結果⁹

本研究運用獨立樣本 t 檢定，分別以「專業能力形成」、「建立工作態度」、「融入公務職場」、「通過國家考試」、「基礎訓練成效」，以及與公共服務動機有關的「公共參與」、「為公益犧牲」，以及「公共服務意願」為依變項，而將受訪者是否為公共行政（含政治、行管、公共事務）的「科系背景」設為自變項進行分析，結果如表 8：

⁹ 為控制受訪者個人變數對本研究之自變數與依變數間關係的影響，本研究亦曾嘗試運用多元迴歸分析之強迫進入法，加入「性別」、「年齡」，以及「教育程度」等 3 個個人變數做為控制變數而進行分析。迴歸分析的結果顯示，即使在控制個人變數的情況下，公共行政科系背景的影響與獨立樣本 t 檢定之結果一致。

表 8 準公務人員「公共行政教育」對「個人專業信心」及「公共服務動機影響」之 t 檢定分析結果

	平均值		平均值 差異	t 值	自由度	顯著性
	其他非政治 公行畢業	政治公行 科系畢業				
專業能力形成	3.00	3.68	-.68	-5.355	428	.000
建立工作態度	3.41	3.85	-.44	-3.726	428	.000
融入公務職場	2.76	3.43	-.67	-5.618	427	.000
通過國家考試	2.45	3.89	-1.44	-11.318	427	.000
基訓順利學習	2.70	3.84	-1.14	-9.470	427	.000
公共參與	3.43	3.73	-.30	-3.584	428	.000
為公益犧牲	3.45	3.52	-.07	-1.052	428	.293
公共服務意願	4.01	4.01	.00	.063	428	.950

資料來源：本研究整理。

從所得的 t 值與相關的統計差異來看，具備公共行政的科系背景對於受訪者的個人專業信心顯現出一致性的正面影響，對於公共服務動機中的「公共參與」的影響也達統計上的重大顯著性。更明確地說，具備公共行政學科教育背景的受訪者整體面對公務工作的信心（包括「具備專業能力」、「建立工作態度」、「融入公務職場」、「通過國家考試」、「基訓順利學習」），以及公共服務動機中的「公共參與」意向，均較非公共行政學科背景者明顯為高；但相反地，受訪者的公共服務動機其他兩構面的變項，包括為「公益犧牲」及「公共服務意願」則與受訪者是否受過公共行政的教育無顯著的關係。

綜合以上的結果可得知，具公共行政學科背景之準公務人員的確在其自己的專業能力信心上，不論是對於任職後專業能力的建立，或初任公職的助益，均如預期般較其他學科者的回應更為正面積極。可惜的是，在對於有關公務人員公共服務動機的問題方面，公共行政教育卻僅在「公共參與」一項（亦即對政治人物的關注，以及對公共政策制定的興趣）對受訪者產生預期的影響，至於為公益犧牲構面之較為深層的心理問題，公共行政學科的教育卻並未如預期對受訪者的意向產生顯著的影響；同時在有關從事公共服務意願的認知問題上，公共行政相關學系畢業的準公務人員與其他科系者相較，在回答問題時也並未呈現較強的認同感。當然，研究結果雖然顯示具公共行政教育背景者呈現以上的差別，然而這僅是在認知的層次有所

區別。至於這些認知是否影響未來任職期間行為層次的表現，本研究無從探索，亦不能保證未來服務績效優於其他教育背景之公務人員，此為本研究的重要限制。

伍、結論與建議

綜合以上的實證資料，本研究印證了先前許多關心大學教育，尤其是公共行政教育及新進公務員素質者的隱憂。首先，大多數的準公務人員顯然並不認同在正式大學教育中所學對其擔任公職的實質助益。從本研究受訪者的回答可看出，若不分畢業的科系背景，對於這些新進文官，雖然多數人認為學校教育有助於養成其工作的專業能力，但不論在通過國家考試、融入公務職場，或考試錄取後參加文官養成訓練方面，認為有幫助者都低於認為無幫助的人。眾所皆知，長年以來國家考試偏重記憶能力，即使具備正式公共行政學歷者也多須參加公職補習班的訓練才得以考上公職。此一情況與傳統聯考相似，因為考題著重書面知識的複製，而非邏輯分析或實務應用的能力，補習班的填鴨訓練自然更高一籌。

在另一方面，從本研究的比較平均數分析（t 檢定）的結果也可看出，當前大學的公共行政教育對於公共行政專業主義、公共利益認同，以及行政倫理價值等精神層面的形塑也是不盡令人滿意的，而這些層面正是公共行政領域有別於其他相關學科的最重要差異所在。舉例而言，目前我國各大學的公共行政主要系所(含政治學系與行政管理學系)，不論是大學部或研究所的課程設計，幾乎都沒有將公共服務動機，或至少傳統行政倫理等相關課程列為必修的科目（但其中有臺北大學將行政倫理課程列為 9 選 6 共同必選修科目之一）。此外，公共服務動機、行政倫理、公共價值，或公共行政教育與學術發展的正式討論（包括國內的期刊、專書及研討會論文）近年來更有逐漸減少的趨勢。換言之，在一方面所有的人對公共服務的精神性價值都認為無庸置疑，但在實際的教育與學術發展的實踐上卻又不見應有的重視，此一現象不禁令有識者擔憂。良善的政府必須在公共價值的基礎上施政，而維護憲政與社會正義更是公共行政人員與生俱來的重大責任，此乃現代民主國家的常任文官都不受民主選舉結果的影響，而能永續展現中立能力（neutral competence）之設計的根本精神所在。

首先，從本研究得到的結果可知，未來在國家考試的科目、內容與方法的設計上應更精進提升考選的效度，使得同時具有專業能力與公共服務精神者得以進入政

府服務。近年來有關如何提昇考選效度以選拔具有適當工作職能和人格特質的準公務人員，已經成為政府實務界和公共行政學界所共同關心的議題。未來在考選方式上，根據本研究的發現，實應加入人格測評，以選出適合的公務人員。由於個人的公共服務動機多是經由長期社會化的影響而形成，因此對於政府人力資本的培養而言，如果能在招募與考選人才時（而非進入政府任職之後）就找到具有相應內在動機的公務人力，自然會更具事半功倍之效。

此外，在大學公共行政教育方面，由於本研究的問卷調查結果顯示，具公共行政學科背景之準公務人員對於「公共服務意願」與「為公益犧牲」之意願與認知並未明顯高於其他學科畢業者，未來負責養成未來公共行政人才的大學教育者，也應更重視精神教育的價值與學習過程，相關課程亦應結合社會關切的議題，著重個案的討論及思辨能力的提昇。當然，公共服務動機是否能夠透過學習而強化，在實務上仍然還沒有定論，未來還有待更多的研究找出有效的方法。舉例來說，西方基督教文明中，影響公共服務動機的主要因素為宗教（Houston & Cartwright, 2007），但在我國，經由目前僅有的少數實證研究結果來看，卻顯示宗教因素對公共服務動機影響並不明顯（李俊達，2013）。因此，當前許多大學或個別系所開發的服務學習課程可使學生透過社會服務與公益活動之參與，激發出對社會的關懷與服務熱忱，此或為建立準公務人員之公共服務精神價值的可行之道。如此在教育與應用上雙管齊下，國家政府部門人力資源的未來才可能朝向樂觀的方向發展。

參考文獻

- 江明修（1993）。危機與重建：公共行政教育之省思。**政治大學學報**，66，21-45。
- 江明修（1997）。**公共行政學：理論與社會實踐**。臺北：五南。
- 余致力（1998）。公共管理之詮釋。載於黃榮護（編），**公共管理（4-47）**，臺北：商鼎。
- 余致力（2000）。公私管理之異同：美國傑出公共行政與企業管理碩士學程之比較研究。**中國行政評論**，10（1），111-154。
- 吳宗憲（2012）。**公共服務動機是提升文官表現的萬靈丹嗎：臺南市政府公務員之實證研究**。2012 城市國際化論壇（11 月 9-11 日），中國大陸北京。
- 吳瓊恩（1993）。公共行政教育的內涵與方向。**國立政治大學學報**，66，1-19。
- 李俊達（2013）。**臺灣公務人員職場精神力之研究**。國立臺北大學公共行政暨政策學系博士論文，未出版，臺北。
- 李小華（2010）。**公共服務動機研究：對中國 MPA 研究生公共服務動機的實證分析**。中國大陸北京：中國社會科學。
- 林玉雯（2015）。**公共服務動機量表與前導因子之實證研究**。國立暨南國際大學博士論文，未出版，南投。
- 林鍾沂（1992）。**試論公共行政的意義、範圍與研究途徑**。第四屆中華民國管理教育研討會（4 月 25-26 日），臺北。
- 施能傑（2012）。**公共行政學領域發展概況**。政治學的回顧與前瞻學術研討會（8 月 6-7 日），臺北。
- 孫同文（2002）。公共行政理論與實務之發展：一個全球化的觀點。**中國地方自治**，55（3），4-20。
- 孫同文、許耿銘（2014）。橘淮為枳：公共服務動機指標適用性的分析。**民主與治理**，1（1），33-52。
- 陳金貴（1992）。**大學及研究所公共行政教育課程設計之研究**。中華民國管理教育研討會（4 月 25 日），臺北。
- 張其祿（2015）。公共服務動機概念操作與應用之研究紀要。**中國行政評論**，21

- (1) , 1-14。
- 黃朝盟、陳坤發 (2002)。公務人員的行政倫理觀：臺灣縣市政府行政菁英意見調查分析。**政治科學論叢**，16，119-136。
- 曾軍榮 (2008)。公共服務動機：概念、特徵與測量。**中國行政管理**，2，21-24。
- 彭錦鵬 (2010)。公務人員考選制度的變革與未來展望。**國家菁英**，6 (1) ，17-40。
- 詹中原 (2005)。**臺灣公共行政研究的回顧與展望**。我國公共行政的傳承與展望研討論壇 (11月26日)，臺北。
- 詹中原 (2012)。**我國公共行政典範之遞移與建構**。政治學的回顧與前瞻學術研討會 (8月6-7日)，臺北。
- 潘瑛如、李隆盛 (2014)。中文版公共服務動機量表之信效度驗證。**測驗學刊**，61 (1) ，135-158。
- 龍韋良 (2006)。**公共政策教學之研究：美國與臺灣碩士課程分析**，世新大學行政管理學研究所碩士論文，未出版，臺北。
- 謝俊義、王俊元 (2004)。美國與臺灣公共行政博士教育研究品質的對照分析。**中國行政**，74，135-164。
- Balfour, D. L., & Marini, F. (1991). Child and adult, X and Y: Reflections on public administration education. *Public Administration Review*, 51(6), 478-485.
- Brewer, G. A., & Selden, S. C. (1998). Whistle blowers in the federal civil service: New evidence of the public service ethic. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(3), 413-440.
- Brewer, G. A., Selden, S. C., & Facer, R. L. II. (2000). Individual conceptions of public service motivation. *Public Administration Review*, 60(3), 254-264.
- Bright, L. (2005). Public employees with high levels of public service motivation: Who are they, where are they, and what do they want? *Review of Public Personnel Administration*, 25(2), 138-154.
- Bright, L. (2007). Does person-organization fit mediate the relationship between public service motivation and the job performance of public employees? *Review of Public Personnel Administration*, 27(4), 361-379.
- Coursey, D. H., & Pandey, S. K. (2007). Public service motivation measurement: Testing an abridged version of Perry's proposed scale. *Administration & Society*, 39(5),

547-568.

- Cunningham, B. (1997). Experiential learning in public administration. *Journal of Public Administration Education*, 3(2), 219-228.
- Denhardt, R. B. (2001). The big questions of public administration education. *Public Administration Review*, 61(5), 526-534.
- DeVellis, R. F. (1991). *Scale development theory and applications*. London, UK: SAGE.
- Hart, D. K. (1984). The virtuous citizen, the honorable bureaucrat, and 'public' administration. *Public Administration Review*, 44(Special Issue), 111-120.
- Head, B. W., & Alford, J. (2013) Wicked problems: Implications for public policy and management. *Administration & Society*, 47(6), 1-29.
- Houston, D. J. (2000). Public-service motivation: A multivariate test. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(4), 713-727.
- Houston, D. J., & Cartwright, K. E. (2007). Spirituality and public service. *Public Administration Review*, 67(1): 88-102.
- Giauque, D., Ritz, A., Varone, F., Anderfuhren-Biget, S., & Waldner, C. (2011). Putting public service motivation into context: A balance between universalism and particularism. *International Review of Administrative Sciences*, 77(2), 227-253.
- Kim, S. (2009). Testing the structure of public service motivation in Korea: A research note. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(4), 839-851.
- Kim, S., Vandenberg, W., Wright, B. E., Andersen, L. B., Cerase, F. P., Christensen, R. K., ... & De Vivo, P. (2013). Investigating the structure and meaning of public service motivation across populations: Developing an international instrument and addressing issues of measurement invariance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(1), 79-102.
- Leisink, P., & Steijn, B. (2009). Public service motivation and job performance of public sector employees in the Netherlands. *International Review of Administrative Sciences*, 75(1), 35-52.
- Lewis, G. B., & Frank, S. A. (2002). Who wants to work for government? *Public Administration Review*, 62(4), 395-404.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. New York, NY: Russell Sage Foundation.
- Liu, B., Tang, N., & Zhu, X. (2008). Public service motivation and job satisfaction in China: An investigation of generalisability and instrumentality. *International*

- Journal of Manpower*, 29(8) 684-699.
- Massie, C. Z. (1995). Teaching introduction to public administration via the case method. *Journal of Public Administration Education*, 1(2), 102-115.
- Monteiro, M. S., Ilmarinen, J., & Corrêa Filho, H. R. (2006). Work ability of workers in different age groups in a public health institution in Brazil. *International Journal of Occupational Safety and Ergonomics*, 12(4), 417-42.
- Moynihan, D. P., & Pandey, S. K. (2007). The role of organizations in fostering public service motivation. *Public Administration Review*, 67(1), 40-53.
- Naff, K. C., & Crum, J. (1999). Working for America: Does public service motivation make a difference? *Review of Public Personnel Administration*, 19(4), 5-16.
- Newman, M. A. (1996). Practicing what we teach: Beyond the lecture in a public administration class. *Journal of Public Administration Education*, 2(1), 16-29.
- Perry, J. L. (1996). Measuring public service motivation: An assessment of construct reliability and validity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(1), 5-22.
- Perry, J. L. (1997). Antecedents of public service motivation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(2), 181-197.
- Perry, J. L. (2000). Bringing society in: Toward a theory of public-Service motivation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 471-488.
- Perry, J. L., & Wise, L. R. (1990). The motivational bases of public service. *Public Administration Review*, 50(3), 367-373.
- Perry, J. L., Hondeghem, A., & Wise, L. R. (2010). Revisiting the motivational bases of public service: Twenty years of research and an agenda for the future. *Public Administration Review*, 70(5), 681-690.
- Rainey, H. G. (1982). Reward preferences among public and private managers: In search of the service ethic. *American Review of Public Administration*, 16(4), 288-302.
- Rainey, H. G., & Steinbauer, P. (1999). Galloping elephants: Developing elements of a theory of effective government organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9(1), 1-32.
- Ritz, A. (2009). Public service motivation and organizational performance in Swiss federal government. *International Review of Administrative Sciences*, 75(1), 53-78.
- Robyn, D. (1998). Teaching public management: The case for (and against) cases.

International Journal of Public Administration, 21(6-8), 1141-1146.

Vandenabeele, W. (2008a). Government calling: Public service motivation as an element in selecting government as an employer of choice. *Public Administration*, 86(4), 1089-1105.

Vandenabeele, W. (2008b). Development of a public service motivation measurement scale: Corroborating and extending Perry's measurement instrument. *International Public Management Journal*, 11(1), 143-167.

Vandenabeele, W. (2009). The mediating effect of job satisfaction and organizational commitment on self-reported performance: More robust evidence of the PSM-performance relationship. *International Review of Administrative Sciences*, 75(1), 11-34.

Vandenabeele, W. (2011). Who wants to deliver public service? Do institutional antecedents of public service motivation provide an answer? *Review of Public Personnel Administration*, 31(1), 87-107.

附錄一 公共行政相關系所成立時間及開設班別一覽表

(最新資訊請見 TASPPA 網站：

<http://www.taspaa.org/membership01.html>)

編號	公共行政相關系所	成立時間	學士班	碩士班	碩專班	博士班	備註
1	臺灣大學政治學系	1947	v	v	v	v	臺大政治學系碩士班之公共行政組於 2014 年 8 月 1 日轉型獨立為臺大公共事務研究所，隸屬於社會科學院。
2	東吳大學政治學系	1954	v	v		v	
3	中央警察大學行政警察學系	1957	v	v		v	
4	中國文化大學行政管理學系	1963	v				· 大學教育
5	政治大學公共行政學系	1963	v	v		v	
6	淡江大學公共行政學系	1964	v	v	v		
7	臺北大學公共行政暨政策學系	1949	v	v	v	v	前身為國立中興大學法商學院
8	東海大學行政管理暨政策學系	1986	v	v			
9	元智大學社會政策科學學系	1989	v	v			
10	政治大學社科院行政管理碩士學程	1989			v		· 碩專班
11	中央警察大學行政管理學系	1991	v	v			
12	中山大學公共事務管理研究所	1992		v	v	v	
13	中正大學政治學系	1993	v	v	v	v	
14	空中大學公共行政學系	1993	v				· 大學教育
15	中華大學行政管理學系	1996	v	v	v		
16	世新大學行政管理學系	1996	v	v	v	v	
17	暨南大學公共行政與政策學系	1996	v	v	v	v	
18	玄奘大學公共事務管理學系	1998	v	v	v		2011 年起停招
19	東海大學公共事務碩士在職專班	1999			v		· 碩專班

編號	公共行政相關系所	成立時間	學士班	碩士班	碩專班	博士班	備註
20	南華大學國際事務與企業學系 公共政策研究碩士班	1999		v			· 碩士班研究所
21	義守大學公共政策與管理學系	2000	v		v		2017年起碩士班停招
22	中山大學政治經濟學系	2001	v				· 大學教育 · 政治系
23	成功大學政治學系	2001	v				· 大學教育 · 政治系
24	佛光大學公共事務學系	2001	v	v	v		
25	東華大學公共行政研究所	2001	v	v	v		102學年度(2013年8月1日起)招收大學部第一屆新生
26	銘傳大學公共事務學系	2001	v	v	v		
27	逢甲大學公共政策研究所	2002		v	v		· 碩士班研究所
28	開南大學公共事務管理學系	2002	v	v	v		
29	中央大學客家政治經濟研究所	2004		v			2013年併入中央大學客家語文暨社會學系
30	中央大學法律與政府研究所	2006		v			· 碩士班研究所
31	中興大學國家政策與公共事務研究所	2006		v	v		· 碩士班研究所
32	臺北市立大學社會暨公共事務學系	2006	v	v			
33	臺南大學行政管理學系	2006	v	v			· 大學教育
34	國防大學政治作戰學院政治學系	2006	v	v		v	2006年從專科改隸國防大學，更名為「國防大學政治作戰學院」
35	彰化師範大學公共事務與公民教育學系暨政治學研究所	2008	v	v	v		
36	臺東大學公共與文化事務學系	2011	v	v	v		
37	環球科技大學公共事務管理研究所	2012		v	v		2012年設公共事務管理研究所(在職專班)，是全國唯一有設置公共行政類系所的技專校院。

備註：本表係依照成立時間排序。

資料來源：施能傑，2012；本研究再整理。

Does Public Administration Education Make a Difference? A Study on Job Confidence and Public Service Motivation of New Functionaries

Chaomeng J. Huang, Hsiu-Chuan Yen *

Abstract

Public administration education is intended to cultivate professional public functionaries. Nevertheless, neither the recruitment tests nor the selection criteria for government employees in Taiwan have taken into consideration the applicants' background in public administration education. It seems to imply that the administrative work of the government is so simple that it is not deemed necessary to require a formal education in public administration. Is public administration a professional job that takes a long training to do? Or is it just a common sense work of which most people can become fully competent with a minimum level of training?

This study looks at the impacts of public administration education on the professional confidence and public service motivation of a group of government workers in Taiwan who had just passed the civil service entrance examinations and were receiving orientation training during this study. The results of this research confirm the positive influences of public

* Chaomeng J. Huang, Professor, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University, e-mail: chaomeng@mail.ntpu.edu.tw; Hsiu-Chuan Yen, Executive Officer of Civil Service Protection and Training Commission, e-mail: jeen0316@yahoo.com.tw.

administration education on their technical knowledge and job confidence. On the other hand, however, public administration education does not seem to have the predicted effects on their public service motivation, except for raising their interest in the public sector. Finally, this paper provides several policy recommendations on public administration education as well as on the recruitment, training and employment of public servants.

Keywords: public administration education, civil service examination, public service motivation (PSM), professional confidence, job attitude

客家基本法之制定與發展： 兼論 2018 年修法重點

王保鍵*

《摘要》

本文以文獻分析法，運用公共政策理論及行政法學概念，探討客家基本法之制定（2010 年）與修正（2018 年），獲致：1. 客家基本法之制定與修正，與政策窗開啟（政治流的變化），密切相關。2. 2010 年客家基本法以客家族群「集體權」保障為主，2018 年客家基本法，將「個人權利」保障機制入法，並實施客語為國家語言、通行語言、教學語言。3. 2018 年客家基本法建構出多元的客家政策工具，並以「客語」的保存及推廣為法制建設重心。此外，探索客家文化在「精神」、「物質」、「智力」、「情感」等特徵之總和，應為下一階段法制建設的重心。

[關鍵詞]：客家基本法、客家語言、政策窗

投稿日期：107 年 2 月 17 日。

* 國立中央大學客家語文暨社會科學學系助理教授，e-mail: d93341008@ntu.edu.tw。

壹、前言

在 1980 年代民主轉型浪潮下，臺灣社會出現「族群」分類概念，並成為原住民及客家「族群運動」基礎（王甫昌，2008）。1987 年《客家風雲雜誌》發行及 1988 年的「還我母語」大遊行，驅動臺灣客家運動的發展。¹ 臺灣客家運動迄今已有 30 年，相關具體成果為：1. 設立「客家事務專責機關」，即成立行政院客家委員會（2012 年 1 月 1 日改制為客家委員會）；2. 建構「客家知識體系」，包含中央大學客家學院、交通大學客家文化學院、聯合大學客家研究學院、高雄師範大學客家文化研究所、以及屏東科技大學客家文化產業研究所等「三院二所」；3. 建置「客家傳播媒體」，包含 2003 年 7 月 1 日開播的「客家電視頻道」² 及 2017 年 6 月 23 日開播的「講客廣播電臺」；4. 2010 年制定客家基本法。

按「基本法」具有「憲法之補充法」效力，客家基本法為客家發展重要里程碑，並具有：1. 建構客家政策與事務推動之制度化機制，如將「客家人」、「客語」、「客家族群」等定義予以實定法化，或以「客家文化重點發展區」賦予「客庄」法定地位等；2. 將客家委員會成立以來所推行的相關行政措施，提升為「法律」層次，如辦理客語認證與推廣、落實客語無障礙環境、發展客語生活化之學習環境、獎勵客家學術研究等。然而，客家青年人及都會區客家人之客語流失危機日益嚴峻，客家事務更擴及文化產業及生活營造等領域，政府陸續推出新興重大客家政策（如國家級浪漫臺三線、客庄伯公醫療行動網），確實需要更多元的政策工具，俾利提升客家施政量能，故政府於 2018 年 1 月 31 日修正公布客家基本法。

當代客家事務，在制度化及法制化發展下，「國家機器」已成為推動客家政策的引擎，政府的「制度」設計深刻地影響客家族群的「行為」。本文以文獻分析法，以兩個主題為探討重心：1. 運用公共政策理論研究客家基本法為何得以制定與

¹ 關於臺灣客家運動的起點，約略有兩種觀點：1. 1987 年 10 月 25 日，發行《客家風雲雜誌》（邱榮舉，2015；張維安，2015：106）；2. 1988 年 12 月 28 日，臺北「還我母語」大遊行（宋學文、黎寶文，2006）。

² 2003 年 7 月 1 日，客家電視頻道正式開播，剛開始由行政院客家委員會每年依法招標，並先後由臺視、臺視文化與東森電視等商業電視臺承攬；但因一年一標之穩定性與連續性均不足，遂於 2007 年 1 月 1 日，依無線電視公股釋出條例規定，改委託財團法人公共電視文化事業基金會辦理。

修正？2. 運用行政法學理論，解析新修正客家基本法，對客家事務的推動及發展有何影響？

貳、理論分析

本文在公共政策理論面向，將就政策窗理論予以探討；在行政法學理論面向，將討論法律位階理論，俾作為後續討論客家基本法之基礎。

一、政策窗理論

1951 年 H. D. Lasswell 與 Daniel Lerner 出版《政策科學—範疇與方法的最近發展》一書，開啟「政策科學」（Policy Science）研究的新領域。在界定公共政策時，Dye（1998: 3）的政府選擇作為或不作為的過程（whatever governments choose to do or not to do）是較被廣泛使用之定義。意即，公共政策並非僅探討政府的行動（action），也要注意政府的不行動（inaction）。

傳統的公共政策的研究途徑，階段論者（或稱循環論）觀點，將公共政策運作分成問題認定、議程設定、政策規劃、政策合法化、政策執行、政策評估等六個階段（Dye, 1998: 28）。³「階段論」是將政策產出過程劃分為若干階段，就各階段所涉及各項相關要素與活動深入探討，並強調各階段的順序性（吳定，2009；謝雨豆、郭昱瑩，2014），不同的階段的政策活動與政府部門的職能分工相關，如政策合法化與立法部門的職能高度相關。

階段論者將政策過程視為具有順序性的客觀理性分析過程。然而，階段論者無法解釋特定事件對政策產出的關鍵性影響，如 2013 年 7 月陸軍發生某下士不當管教致死，引發「白衫軍運動」，迫使立法院於 2013 年 8 月召開臨時會以「修法一

³ 為避免以正確的方法解決了一個錯誤的問題之「第三類型錯誤」（type III error）（Schwartz & Carpenter, 1999）缺失，Dunn（1994）認為政策分析中「問題建構」有其優先性。Howlett（2009）指出，公共政策的各個階段即是進行問題解決（problem-solving）過程：如議程設定為問題識別（problem recognition）、政策規劃為設計問題解決方案（proposal of solution）、政策合法化為選擇問題解決方案（choice of solution）、政策執行為實施解決方案（putting solution into effect）、政策評估為監測結果（monitoring results）。

次到位、實施分兩階段」火速修正軍事審判法。在政治的真實世界中，決策者的有限理性，或政治事件驅動政策產出等情境，都無法以階段論觀點來解釋，遂有「反階段論」的興起，將政策過程視為非理性分析之政治活動過程。諸如，Paul A. Sabatier 的「倡導聯盟」(advocacy coalition)，或 John W. Kingdon 的「政策窗」(policy window)，或 R. A. W. Rhodes 等人的「政策網路」(policy network) 模式等(吳定，2009：9)，都可歸類於反階段論者。

Kingdon 的「政策窗」模式係以垃圾桶決策模式(garbage can model)為基礎所提出的多元流(multiple-streams)的理論概念(魯炳炎，2009)。基本上，Kingdon 以問題流、政策流、政治流之三流匯集(three streams converge)，為政策窗開啟的時機：1. 問題流(problem stream)：指一個議題具有公共性，並獲得政府重視，納入政府議程，構思解決方案；2. 政策流(policy stream)：指由政府官員、民意代表、學者專家、利益團體等政策社群(policy community)分析政策問題，並提出各種可能的解決方案；3. 政治流(politics stream)：指執政權的更迭、國會政黨席次結構的改變、民意的變化等(Béland & Howlett, 2016; Howlett, McConnell, & Perl, 2014; Kingdon, 1995; Ridde, 2009)。

若將問題流、政策流、政治流之三流匯集，政策窗開啟，進入政策制定程序，將匯流(streams converge)與政策議程設定階段(agenda-setting stage)串接，又可分為：1. 三合一新支流模式(three-into-one tributary model)：三流匯集讓政策窗開啟，轉化為政策制定程序的新支流(policy process stream)；2. 三流兩階段模式(three streams two stages model)：第一階段為 Kingdon 的三流匯集，促使政策窗開啟；第二階段為過程流(process stream)、政策流、政治流(Howlett et al., 2014)。

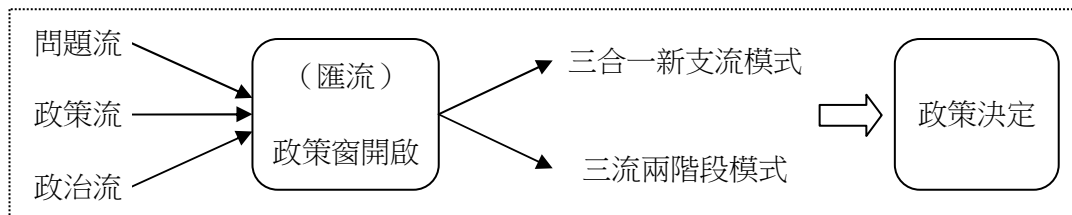


圖 1 政策窗開啟與政策議程設定

資料來源：整理自 Howlett et al. (2014)。

本文將運用政策窗理論模式，探討 2010 年制定客家基本法及 2018 年修正客家基本法。

二、法律位階理論

依中華民國憲法第 171 條第 1 項規定，法律與憲法牴觸者無效；憲法第 172 條規定，命令與憲法或法律牴觸者無效。又中央法規標準法第 11 條規定，法律不得牴觸憲法，命令不得牴觸憲法或法律，下級機關訂定之命令不得牴觸上級機關之命令。上開條文形成「法律位階理論」之基礎。

（一）憲法與基本法

我國為單一國（unitary state）體制，採行成文憲法。許多公共政策的推動，以制定「法律」為執行依據。為確立政府推動特定事務之基本方針與原則，並作為相關下游法律制定之準據，我國法制發展出「基本法」之體例。

「基本法」，具有確立政策方向、政策目標、架構該領域法體系規範之功能。諸如，科學技術基本法、教育基本法、通訊傳播基本法、環境基本法、原住民族基本法、客家基本法等。此外，部分法律雖無基本法之名稱，卻有基本法之實質規範效果，如依據憲法第 118 條及憲法增修條文第 9 條第 1 項制定地方制度法為實施地方自治之準據，具有地方自治之基本法性質。

客家基本法乃推動全國客家事務所建立之制度性規範，為憲法增修條文第 10 條第 11 項前段（國家肯定多元文化）之基本國策理念的具體化，具有連結憲法與一般各別法律關係之作用，舉凡涉及客家事務者，固不得違反客家基本法之規範，更應優先其他法律而適用，以賦予客家基本法來自基本法效力上之特殊位階（客家委員會，2017）。

而客家基本法之特殊位階性，可藉客家基本法及國家語言發展法草案競合，予以闡明。客語為國家語言，客家基本法第 3 條第 1 項定有明文，而實施客語為通行語之規範涉及：1. 客家基本法第 4 條規定，係由客家委員會公告客家文化重點發展區，並實施客語為通行語；2. 依行政院 2018 年 1 月 4 日第 3583 次會議通過國家語言發展法草案第 12 條規定，特定區域通行之國家語言，由直轄市、縣（市）主管機關，經該地方立法機關議決後，指定之。上開兩種法律對客語為通行語規範不一

致，基於客家基本法之特殊位階，及國家語言發展法草案第 1 條第 2 項規定，自應優先適用客家基本法規定，由客家委員會公告客語為通行語之實施區域。

(二) 法規命令與行政規則

行政命令，有兩種分類方式：1. 依中央法規標準法第 7 條規定，可分為「職權命令」及「授權命令」兩類；2. 行政程序法將行政命令分為「法規命令」（第 150 條）及「行政規則」（第 159 條）兩類，並於同法第 174 條之 1 設有「定期失效條款」。⁴ 而若就「授權命令」之性質，可分兩種屬性：一為可對外部發生法律效果的「法規命令」，另一為「無」對外部發生法律效果之命令，如組織規程、辦事細則。

區辨「法規命令」與「行政規則」，有助於理解客家基本法之法制建設進程。按「法規命令」與「行政規則」之差異為：1. 法規命令之位階高於行政規則（行政院法規委員會，2011：445）；2. 限制人民權利或課予人民義務或其他重要事項之規定，必須以法律授權之命令（法規命令），且其授權目的、內容及範圍必須具體明確；而行政規則，不得就法律保留事項為規定，且規定內容不得牴觸法律授權之命令（各機關依行政程序法修訂主管法規之參考原則第 2 點及第 4 點）；3. 法規命令之名稱為「規程」、「規則」、「細則」、「辦法」、「綱要」、「標準」、「準則」等 7 種；至於行政規則之名稱，除避免與法規名稱相同外（中央行政機關法制作業應注意事項第 2 點及第 6 點），應依其性質以「要點」、「注意事項」、「作業程序」、「須知」、「原則」、「基準」、「規範」定名，其性質特殊者，並得以「章程」、「範本」、「方案」、「補充規定」、「表」定名（臺北市法規標準自治條例第 37 條第 2 項）。

此外，依司法院釋字第 707 號解釋理由書指出，「基於憲法上法律保留原則，政府之行政措施雖未限制人民之自由權利，但如涉及公共利益或實現人民基本權利之保障等重大事項者，原則上仍應有法律或法律明確之授權為依據，主管機關始得據以訂定法規命令」。

⁴ 行政程序法第 174 條之 1 規定，本法施行前，行政機關依中央法規標準法第 7 條訂定之命令，須以法律規定或以法律明列其授權依據者，應於本法施行後 2 年內，以法律規定或以法律明列其授權依據後修正或訂定；逾期失效。

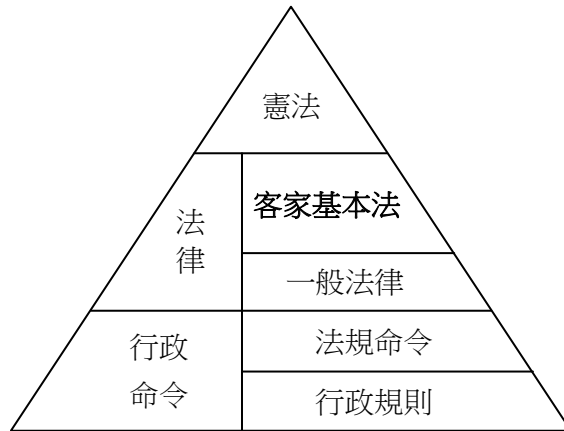


圖 2 法律位階

資料來源：本研究繪製。

客家委員會實務運作上，在 2018 年以前，客家委員會所發布的「法規命令」，並非依據客家基本法（2010 年），而係依據其他法律：如依規費法第 10 條第 1 項規定，訂定客語能力認證考試規費收費標準及客家委員會客家文化發展中心苗栗客家文化園區場地設備使用規費收費標準；或依獎章條例第 9 條第 1 項規定，訂定客家委員會專業獎章頒給辦法。而客家委員會為推動客家基本法（2010 年），並無訂定法規命令，而是大量運用行政規則，如客家委員會獎勵客語績優公教人員作業要點、客家委員會推行公事客語無障礙環境補助作業要點、客家委員會獎助客家學術研究計畫管制考核實施計畫、客家委員會臺三線識別標誌授權非營利使用原則等。⁵

為完善客家事務之法規範體系，2018 年修正之客家基本法，除新增相關執行性規定外，並以「日出條款」規範待立法事項，以及以明文授權行政機關訂定「法規命令」。依修正後客家基本法第 4 條第 3 項、第 11 條第 2 項、第 12 條第 2 項、第 12 條第 3 項、第 16 條第 2 項規定，授權訂定客家文化重點發展區通行語實施辦法、客語能力認證辦法、客語師資培育及聘用辦法、推動客語教學語言獎勵辦法、客家知識體系發展獎勵辦法等 5 種法規命令。上開法規命令訂定，有涉及中央法令

⁵ 客家委員會訂定的部分行政規則，縱使於要點第一點明定客家基本法之依據條文，但因母法並未授權訂定法規命令，故其性質仍是「行政規則」；如客家委員會獎勵客語績優公教人員作業要點。

而須進行跨部會協調工作者，如涉及原住民族語言發展法及師資培育法之協調；亦有涉及地方負擔經費者，依司法院釋字第 550 號解釋意旨，需與地方自治團體進行協商。

參、客家基本法之制定及修改

臺灣客家運動的發展，以還我母語（還我客家話）為訴求，並以客語傳承為核心問題，訴求建構客語公共性、平等性之制度性保障機制。客家基本法之制定與修改，一方面是客家族群保障機制之法制化過程，另一方面也是國家語言傳承、復振及發展之法制化過程。

一、客家基本法之制定

檢視行政院客家委員會組織條例之立法審議過程，可觀察到行政院客家委員會之成立，旨在處理客語傳承問題。立法院於 2001 年 4 月 18 日法制、內政及民族兩委員會聯席會議審查行政院客家委員會組織條例草案，時任行政院客家事務委員會籌備處兼主任徐正光報告時指出，「建立客家語言的存續機制」為行政院客家委員會成立後的第一項施政重點，具體策略包含：1. 成立客語教育委員會，2. 推動語言平等使用法案，3. 獎助幼稚園客語實驗教學，4. 表揚對客家母語教學有貢獻之教師及學校（立法院，2001：6-7）。為研擬語言平等使用法案，行政院客家委員會於 2002 年委託施正鋒及張學謙進行語言政策及制定「語言公平法」之研究，擬議語言公平法草案。

嗣後，因推動客家事務之政策工具不足，⁶ 及受到原住民族基本法（2005 年）公布施行之影響，⁷ 行政院客家委員會於 2006 年 5 月 29 日召開「建構臺灣客家文

⁶ 2001 年 5 月 16 日公布行政院客家委員會組織條例，設立「行政院客家委員會」，但未制定任何其他推動客家事務的相關法律，在「有組織法，無作用法」架構下，推動客家事務之政策工具（policy instruments）選擇，侷限於以預算補助為主的政策工具；相關的政策推動，在法令依據上，也僅能以「非直接對外發生法規範效力」之「行政規則」（行政程序法第 159 條）為規範基礎。

⁷ 2004 年成立的臺灣客家研究學會，向客家委員會提出建言，希望能仿效原住民族基本法，制定客家基本法（施正鋒，2013）。

化發展基礎」座談會，由主任委員親自主持，並邀集徐正光、蕭新煌等學者專家，就建構臺灣客家文化發展基礎，擘劃客家社會藍圖等議題交換意見，並決定成立「客家發展策略小組」，由徐正光擔任召集人。⁸「客家發展策略小組」成立後，隨即進行客家基本法草案研擬工作（施正鋒，2013；曾建元，2016）。

事實上，2000 年總統大選，我國首度政黨輪替，民進黨執政後，關注於族群語言議題：教育部於 2001 年擬具語言平等法草案，2003 年行政院核示將語言平等法草案研議、制定等事項移由文化建設委員會主政，2008 年行政院會議通過國家語言發展法草案並送請立法院審議（行政院新聞傳播處，2018）。⁹

意即，延續還我母語大遊行之基調，公共政策之「問題流」仍為客語傳承問題，在「政策流」已有制定專法以建構客語存續機制之政策構思。但因當時行政權與立法權分屬不同政黨，屬「分立政府」（divided government），「政治流」尚未成形，「時機」（window of opportunity）未到，政策窗（policy window）無法開啟。

2008 年總統大選，國民黨馬英九提出的客家政策主張包含 3 個原則及 3 個重點，並主張：「運用必要的法律和行政途徑，提升客家族群的整體地位，具體措施包括：設置客家文化重點發展區，促進其文化傳承與發展；立法建立公事語言制度，確立客語的平等地位；同時加重各項有力措施，以增進客語的學習與傳揚（國家政策研究基金會，2008）」。¹⁰顯見客語傳承的問題，及制定專法的政策主張，已為國民黨所吸納。

馬英九就任總統後，推動客家基本法之立法，當時立法院多數黨亦為國民黨，形成行政權與立法權同屬一政黨的「一致性政府」（unified government），在政治流的變化下，讓制定客家基本法之政策窗開啟。¹⁰

⁸ 參閱客家委員會全球資訊網大事記網頁（<https://www.hakka.gov.tw/Content/Content?NodeID=445&PageID=34638>）（檢閱日期：2018 年 5 月 15 日）。

⁹ 2004 年 10 月 17 日，文化建設委員會（現已改制為文化部）召開「族群與文化發展會議」，邀請蕭新煌、柏楊、阮銘、廖瓊枝等人，時任總統陳水扁表示，推動「國家語言發展法」已刻不容緩（徐珮君，2004）。至 2008 年 1 月 30 日行政院第 3078 次會議通過國家語言發展法草案總說明，總說明首段指出：「臺灣社會擁有多元族群，為多元語言及文化國家；近年來民間迭有以『還我母語』表達族群平等之訴求……」。

¹⁰ 2010 年 1 月 27 日公布施行客家基本法，促使客家事務產生 3 個主要的變化：1. 客家政策由二主軸，調整為三重心：由原來重視語言及文化傳承二大主軸的政策取向，增加「繁榮客庄」之「經濟」取向，成為以「傳承客家語言」、「發揚客家文化」及「繁榮客庄

按促成政策窗開啟的原因為：1. 問題流的改變，新的問題出現並獲得公眾的注意；2. 政治流的改變，政黨輪替、政府官員更迭、政黨國會席次變化等情勢變遷（陳恆鈞、劉紹祥，2007）；3. 發生重大爭議或危機事件（Howlett et al., 2014）。1988年12月28日的還我母語大遊行，設定客語傳承為客家發展的核心問題，2001年行政院客家委員會設立之際，已有制定語言平等法草案以建構客語存續機制的構思，後受原住民族基本法施行衝擊，2006年行政院客家委員會就已邀請學者專家成立專案小組擬議客家基本法草案，客語傳承問題持續存在。而2008年5月政黨輪替，由「分立政府」轉變為「一致性政府」，¹¹ 政治流改變，促使政策窗開啟，讓客家基本法進入政府議程。

進一步運用 Howlett 等人的政策窗模型（圖 1），檢視客家基本法的立法過程，可以觀察到，行政院 2009 年 10 月 22 日第 3167 次會議通過並送請立法院審議之客家基本法草案，共計 14 條，未有「全國客家日」之規定；係於立法院審議客家基本法草案時，採用立法委員管碧玲等 26 人所擬具客家基本法草案第 15 條。¹²

二、客家基本法之修正

按法律之實施，其法效性及拘束力，須以強制力為後盾。然而，2010 年客家基本法僅為一般性、原則性的規範，無強制力，僅為「訓示」規定性質，致使客家基本法之政策工具，有其侷限性，且缺乏作用法性質之執行性規定，而損及預期政策

文化產業」三重心的客家政策方向。客家委員會也因應基本法之制定，而調整內部組織結構，新設「產業經濟處」。2. 提升既存的政策工具之法規範位階：將客委會已運行的政策工具，由「行政規則」提升至「法律」層次，如行政院客家委員會補助大專校院發展客家學術機構作業要點（2003 年）、行政院客家委員會推動客語生活學校補助作業要點（2003 年）、行政院客家委員會推展海內外客家事務交流合作活動補助要點（2002 年）等已推行業務，提升至客家基本法規範。3. 創設新的政策工具：在法律層次，增加新的政策執行機制，諸如「客家文化重點發展區」、「國家考試設立客家事務相關類科」、「訂定全國客家日」等。

¹¹ 2000 年 5 月 20 日，我國首度政黨輪替，民進黨陳水扁就職總統，立法院多數黨為國民黨，屬「分立政府」。至 2008 年 5 月 20 日，第二次政黨輪替，國民黨馬英九就職總統，立法院多數黨仍為國民黨，轉變為「一致性政府」。

¹² 立法院審議客家基本法草案計有兩案，一案為行政院函請立法院審議者，另一案為立法委員管碧玲等 26 人所擬具者，訂定全國客家日之條文。

目標（傳承客語）之達成。例如，客家委員會依 2010 年客家基本法第 10 條（現為第 15 條）規定，積極結合各級學校，發展客語生活化之學習環境；然而，客家委員會培育並認定的「客語薪傳師」，如欲在學校擔任客語老師（客語教學支援工作人員），就會受到國民教育法及國民中小學教學支援工作人員聘任辦法之限制。

再者，長期以來，一直有將族群語言定位為國家語言，並在法律層次保障各語言的平等地位之政策倡議，如陳水扁總統主政時所提出國家語言發展法草案。2011 年 7 月 3 日，臺灣客家聯盟等團體於《自由時報》發表聲明，呼籲朝野政黨重新提出並充實過去已討論過的國家語言發展法（蕭阿勤，2012：8）。總統候選人蔡英文隨即將客語列為「國家語言」之一的政策主張（ETtoday 政治中心，2011）；然而，2012 年的總統選舉結果，蔡英文敗選，政治流未改變，政策窗無法開啟。

2016 年總統大選，蔡英文再度提出，客語為「國家語言」，應進入公共領域之政策主張（謝幸恩，2015），選舉結果，除蔡英文當選總統外，更重要的是，立法院由民進黨取得多數席次，再度形成完全執政的一致性政府，¹³ 政治流改變，讓修正客家基本法之政策窗開啟。

事實上，早在陳水扁主政時，就已提出國家語言專法之立法草案，惟當時屬「分立政府」，無法完成立法。客家基本法之修正，是國家整體族群語言法制建設工作的一部分；即以制定國家語言發展法草案及原住民族語言發展法，暨修正客家基本法等三部法律為中心，就「國家語言」、「地方通行語言」、「教學語言」三層面，展開族群語言立法工作。而 2016 年 5 月 20 日，我國第三次政黨輪替，政策窗開啟，已完成原住民族語言發展法之制定，客家基本法之修正，國家語言發展法草案已通過立法院教育委員會之審查。

綜上，客語瀕危、客語為國家語言等議題之「問題流」存在已久，亦存有制定（修正）法律之倡議（政策流），惟因「政治流」未有變化，「時機」未至，無法成就。適逢 2008 年及 2016 年兩次政黨輪替，政治流改變，形成行政權及立法權皆由同一政黨所掌握的「一致性政府」，促使政治流與問題流、政策流三流匯集，政策窗開啟，並在政黨政治理念差異下，國民黨選擇單獨制定客家基本法，民進黨選

¹³ 2016 年 1 月 16 日總統副總統選舉與立法委員選舉合併舉行投票，選舉結果，立法院由民進黨取得過半數席位，第 9 屆立法委員於同年 2 月 1 日就職，民進黨為多數黨，總統蔡英文於 5 月 20 日就職，故 2 月 1 日至 5 月 20 日屬「分立政府」。

擇搭配其他法律修正客家基本法。¹⁴

肆、2018 年客家基本法之制度設計

2018 年修正的客家基本法，所建構的制度性機制及其對客家發展的影響，討論如次。

一、個人權利保障之入法

2010 年客家基本法採客家族群「集體權」保障，尚未有「個人權利」保障之建構。2018 年修正客家基本法，將「個人權利」保障機制入法，為一重大進程；然而，在行政院審議法案過程中，個人權利是否應納入基本法規範，曾經遭受法制單位的挑戰。

客家委員會於 2017 年 2 月提報行政院審議客家基本法修正草案第 12 條第 1 項規定：「人民有要求以客語作為學習語言之權利」，以及第 14 條第 1 項規定：「人民有要求以客語接近使用政府服務及公共資源之權利」。案經行政院政務委員林萬億於 2017 年 3 月 9 日召開「審查客家基本法修正草案會議」，¹⁵ 行政院法規委員會援引 2003 年 4 月 17 日行政院法規委員會諮詢會議關於「基本法制定之必要

¹⁴ 按立法院內政委員會審查客家基本法修正草案，客家委員會主任委員李永得報告時指出：2017 年 6 月 14 日公布原住民族語言發展法，已明確揭示原住民族語言為國家語言，國家語言發展法草案對國家語言之定義亦指臺灣各固有族群使用之自然語言；因此，客語也可以是「國家語言」之一，除法制層面肯定客語為國家語言之地位，更揭示國家對少數語言的重視（立法院，2018：161）。

¹⁵ 客家委員會雖形式上設有法規委員會，但因專責法制人員不足，致使法制業務無法深入。依行政院所屬各機關主管法案報院審查應注意事項第 4 點規定，草擬法案後，應與其他相關之機關或地方自治團體協商；然而，因本修正草案未踐行行政院所屬各機關主管法案報院審查應注意事項第 4 點規定之協商程序，3 月 9 日會議僅能就本修正草案進行整體性討論，由客家委員會參酌與會各機關（單位）意見，於會後再邀集各部會等進行協商，並據以修正相關條文後，再由行政院續行審查（行政院秘書長 2017 年 3 月 17 日院臺客字第 1060167193 號函）。因此，「2017 年全國客家會議議題研析報告」，關於「客家基本法與客家法制建設」分組議題指出，客家委員會內部應設置法制專責單位（例如法制處、法制組），或充實法律專業人員，推動客家法制建設，以法律建立永續之客家政策制度（客家委員會，2017：6）。

性、法律位階及規範效力疑義案」結論，¹⁶ 建議客家委員會注意制定基本法應避免有使人民產生實體上請求權之規定。¹⁷

然而，教育基本法第 14 條第 1 項、¹⁸ 環境基本法第 34 條第 1 項，¹⁹ 於立法政策之考量，亦可賦予人民實體上請求權。又原住民族基本法中關於住宅政策（第 16 條）、工作權（第 17 條）、健康照顧權（第 24 條）、社會福利權（第 26 條）、都原政策（第 28 條）、司法權（第 30 條）等規定，皆具有個人權性質（陳張培倫，2015）。且司法院大法官解釋亦肯認司法機關於審查法律之違憲性時，應尊重「立法形成自由」或「立法裁量」之空間（如司法院釋字第 554 號或第 639 號解釋）。

嗣後，經跨部會協商，行政院於 2017 年 5 月 2 日召開「審查客家基本法修正草案第 2 次會議」，維持原條文規定，將「客語作為學習語言、接近使用政府服務及公共資源之權利」入法，並經行政院會通過，送請立法院審議。案經立法院審議後，最後通過的客家基本法第 3 條第 2 項規定：「人民以客語作為學習語言、接近使用公共服務及傳播資源等權利，應予保障」。²⁰

¹⁶ 行政院法規委員會同仁將來參與審查基本法草案時，應表達盡量不須制定及其理由，如仍無法阻止立法，應注意毋庸納入「關於制定基本法應避免之情形部分」：1. 憲法與其他法律已經完備之事項，毋庸重複規定；2. 不應有設組織之規定；3. 不應有中央與地方權責劃分之規定；4. 避免有使人民產生實體上請求權之規定；5. 對於事屬當然之事項，毋庸再予明文規定（行政院法規委員會，2011：453）。

¹⁷ 依行政院秘書長 2017 年 3 月 17 日院臺客字第 1060167193 號函關於林政務委員萬億主持審查客家基本法修正草案會議結論第 2 點後段：就客委會所詢本修正草案是否有「使人民產生實體上請求權」之規定問題，請行政院法規會於會後協助檢視。

¹⁸ 教育基本法第 14 條第 1 項規定：「人民享有請求學力鑑定之權利。」

¹⁹ 環境基本法第 34 條第 1 項規定：「各級政府疏於執行時，人民或公益團體得依法律規定以主管機關為被告，向行政法院提起訴訟。」

²⁰ 2018 年客家基本法第 3 條第 2 項，係將 2010 年舊法第 12 條，與行政院草案第 12 條第 1 項及第 14 條第 1 項，加以整合。按 2010 年客家基本法第 12 條規定：「政府應保障客家族群傳播及媒體近用權，依法扶助規劃設立全國性之客家廣播及電視專屬頻道；對製播客家語言文化節目之廣播電視相關事業，得予獎勵或補助」，本條文立法理由為：鑑於現有客語廣播電臺數量，相對於客家族群之社會人口組成比例明顯不足，且均屬於中小功率電臺；另現行客家電視頻道亦屬委託經營性質，均尚不足以發揮傳承及推廣客家語言、文化之功能，為保障客家族群之傳播及媒體近用權，並有效達成客家語言、文化之傳承及發揚，爰明定政府應扶助相關公共媒體經營機構，規劃設立全國性之客家廣播及

二、「日出條款」之催生立法

按立法技術上的「日出條款」有二類：一為「立法催生條款」，指為使特定事項盡快完成立法程序，於法律中規定完成立法期限；另一為「定時生效條款」，指因應新法施行所需相關配套措施之準備，於法律中明定未來生效時間（羅傳賢，2014：257）。新修正客家基本法第 3 條第 2 項、第 11 條第 1 項、第 17 條第 1 項規定，雖未明定立法完成期限，但仍具有立法催生之效果。

（一）制定客家語言發展法

依客家基本法第 3 條第 2 項規定，客家語言發展事項，另以法律定之。惟實際上，行政院會通過的客家基本法草案中，並無客家語言發展法之設計，係於立法院內政委員會審議法案時，立法委員基於原住民族語言發展法已施行，考量客家族群也應有語言發展法，而納入條文規範。

按客家基本法內容係以客家政策為根本領域，多屬原則性、抽象性之規定，仍賴制訂法律或頒布命令方得具體化，據以實施（客家委員會，2017）；具有作用法之性質的客家語言發展法，俟其完成立法，推動客家事務之政策工具，將更加完善。

（二）建構財團法人型態的客家事務專責機構²¹

電視專屬頻道（客家委員會，2009）。復依司法院釋字第 364 號解釋理由書，學理上所謂「接近使用傳播媒體」之權利（the right of access to the media），乃指一般民眾得依一定條件，要求傳播媒體提供版面或時間，許其行使表達意見之權利而言。就上開立法理由及大法官解釋意旨，2010 年客家基本法第 12 條之立法目的，旨在設立全國性之客家廣播及電視專屬頻道，並非從個人權利保障角度著眼。

²¹ 我國法制關於「機構」的概念：1. 以公部門為主者，如中央行政機關組織基準法第 3 條及第 16 條之附屬機構、公職人員財產申報法第 2 條第 1 項第 5 款之公營事業機構；2. 包含公私立團體者，如醫療法第 2 條之醫療機構、終身學習法第 4 條之終身學習機構、大學法第 2 條之高等教育機構、身心障礙者權益保障法第 35 條之職業訓練機構及就業服務機構、長期照顧服務法第 3 條第 5 款之長照服務機構等。因「財團法人」為私法人性質，本文遂以客家事務專責「機構」稱之。

依客家基本法第 11 條第 1 項規定，政府應捐助設立財團法人客家語言研究發展中心，辦理客語研究發展、認證與推廣，並建立完善客語資料庫等，積極鼓勵客語復育傳承及人才培育；其設置及相關事項，另以法律定之。同法第 17 條第 1 項規定，政府應捐助設立財團法人客家公共傳播基金會，辦理全國性之客家公共廣播及電視等傳播事項；其設置及相關事項，另以法律定之。

按「財團法人」係以獨立財產為基礎，由法律創設人格之權利義務主體，現行關於財團法人之設立及管理，係以民法相關規定及各主管機關所訂定之職權命令或行政規則為主要依據，並未區分「政府捐助之財團法人」與「民間捐助之財團法人」，行政院會已於 2017 年 4 月 6 日通過財團法人法草案，依其性質不同，對政府捐助之財團法人採高密度監督，對民間捐助之財團法人採低密度監督（行政院新聞傳播處，2017a）。²² 客家基本法揭示應設立的「財團法人客家語言研究發展中心」及「財團法人客家公共傳播基金會」為「政府捐助之財團法人」性質。

目前對政府捐助之財團法人監督機制，由行政院發布的一般性規範，略有：政府捐助之財團法人行政監督機制作業要點、政府捐助之財團法人財務監督要點、政府捐助之財團法人績效評估作業原則、政府捐助之財團法人董監事報院遴聘派作業規定等相關規定。而各部會基於主管機關身分，亦可訂定相關監督規範，如原住民族委員會依財團法人原住民族文化事業基金會設置條例設有「政府捐助之財團法人」性質之「財團法人原住民族文化事業基金會」，並訂定財團法人原住民族文化事業基金會監督管理要點、財團法人原住民族文化事業基金會企業工會代表董事候選人選任罷免辦法、捐助財團法人原住民族文化事業基金會獎勵辦法等規範，予以

²² 依立法院 2018 年 6 月 27 日三讀通過財團法人法第 2 條規定，財團法人，指以從事公益為目的，由捐助人捐助一定財產，經主管機關許可，並向法院登記之私法人；而「政府捐助之財團法人」，指財團法人符合下列情形之一者：1. 由政府機關（構）、公法人、公營事業捐助成立，且其捐助財產合計超過該財團法人基金總額百分之五十；2. 由前款之財團法人自行或前款之財團法人與政府機關（構）、公法人、公營事業共同捐助成立，且其捐助財產合計超過該財團法人基金總額百分之五十；3. 由政府機關（構）、公法人、公營事業或前二款財團法人捐助之財產，與接受政府機關（構）、公法人、公營事業或前二款財團法人捐贈並列入基金之財產，合計超過該財團法人基金總額百分之五十；4. 由前三款之財團法人自行或前三款之財團法人與政府機關（構）、公法人、公營事業共同捐助或捐贈，且其捐助財產與捐贈並列入基金之財產合計超過該財團法人基金總額百分之五十。

監督。

客家基本法以立法催生條款方式，制定財團法人客家公共傳播基金會設置條例及財團法人客家語言研究發展中心設置條例兩個專法，透過政府捐助財團法人方式，成立兩個「財團法人」，可讓客家事務的推動更臻彈性與活力：1. 人事用人「彈性化」：引入不具公務員資格，但具音樂、文學、工藝長才的客家專業人士；2. 客家事務推動「活化」：擺脫會計審計法規等僵化之條框限制，得以創新思維及作法推動客家事務；3. 分擔客家專責事務機關的業務承載量：目前各級客家事務專責機關承擔大量的節慶活動，機關內人員工作量大，假日加班為常態，致人才流失嚴重；而透過公設財團法人之設置，將不涉及公權力的業務，委由「政府捐助之財團法人」處理，²³ 有助於育才、留才。

三、客語為通行語

依客家基本法第 4 條規定，²⁴ 客語通行語之實施模式有二：1. 客家人口達三分之一以上之鄉（鎮、市、區），應以客語為「通行語之一」；2. 直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市、區）之客家人口達二分之一以上者，應以客語為「主要通行語」。²⁵ 兩者依客家人口比例，而異其實施強度；具體實施規範，客家基本法第 4

²³ 政府機關將業務委由政府捐助之財團法人執行，約略有「補助」及「委託」兩種模式：1. 補助，如臺北市政府訂有臺北市政府客家事務委員會補助財團法人臺北市客家文化基金會補助款申請須知，以補助財團法人臺北市客家文化基金會經營管理臺北市客家文化主題公園；2. 委託，如原住民族委員會以簽訂行政委託契約書方式，委託財團法人法律扶助基金會（依法律扶助法第 3 條所設立）辦理原住民法律扶助專案。

²⁴ 國家語言發展法草案第 12 條規定，直轄市、縣（市）主管機關得視所轄族群聚集之需求，經該地方立法機關議決後，指定特定區域通行之國家語言及其使用保障事項。惟同法草案第 1 條第 2 項規定，「國家語言之傳承、復振及發展，除其他法律另有規定外，依本法之規定」，將國家語言發展法定位為普通法性質，其他法律對於國家語言之傳承、復振及發展事項另有規定者從其規定。

²⁵ 因客語流失的政策問題依然存在，客家委員會一直試圖建構制度性機制推動客語的復振，並嘗試在客家文化重點發展區（客庄）實施客語為地方通行語，如 2017 年 1 月 20 日訂定客家委員會促進地方客語整體發展作業要點，就將「推動客語成為區域通行語言之法制化及其落實程度」列為地方政府補助經費的關鍵績效指標（KPI），希望運用地方制度法機制，制定客語推行自治法規，實施客語為縣（市）、鄉（鎮、市）通行語言。

條第 3 項，授權客家委員會訂定「法規命令」（客家文化重點發展區通行語實施辦法）。有關客語為地方通行語之實施，討論如次：

第一，實施客語為通行語，可分為「直轄市及縣市」及「鄉鎮市區」兩個層級。在直轄市及縣（市）層級，以全市或全縣為範圍，實施客語為「主要通行語」，目前客家人口比例達二分之一，應以客語為主要通行語者，為新竹縣及苗栗縣。新竹縣客家人口比例為 73.6%、苗栗縣客家人口比例為 64.3%（典通股份有限公司，2017：32），苗栗縣的 18 個鄉（鎮、市）皆為客家文化重點發展區（部分與原住民行政區重疊，形成「客原複合行政區」²⁶）；新竹縣的 13 個鄉（鎮、市）中，有 11 個鄉（鎮、市）為客家文化重點發展區（僅關西鎮為客原複合行政區），新竹縣五峰鄉及尖石鄉為單純原住民行政區，非客家文化重點發展區。為尊重原住民地區依原住民族語言發展法第 14 條至第 16 條實施原住民通行語，新竹縣的非客庄（非客家文化重點發展區）之原住民地區（五峰鄉及尖石鄉），宜以專案處理方式，排除適用客家基本法第 4 條第 2 項，不實施客語為通行語。

第二，在鄉（鎮、市、區）實施客語為通行語，可再細分兩種態樣，一為客家人口比例達二分之一的客家文化重點發展區，客語為「主要通行語」；另一為客家人口比例「未」達二分之一的客家文化重點發展區，客語為「通行語之一」。目前應實施客語為「主要通行語」者，計有新竹縣橫山鄉等 44 個；目前應實施客語為「通行語之一」者，計有臺東縣池上鄉等 26 個。因客語為通行語之實施，以客家人口比例為準據，應注意客家人口調查納入推估比例估計誤差而被公告為客家文化重點發展區，其情節有二：1. 依客家委員會 2016 年度全國客家人口暨語言基礎資料調查研究顯示，臺中市豐原區、桃園市大園區為推估客家人口比例區間估計未達三分之一以上，²⁷ 但屬於 2011 年公告之客家文化重點發展區（典通股份有限公

²⁶ 原住民地區與客家地區競合狀態有兩種：1. 行政區之法定屬性重疊者，即一鄉（鎮、市、區）同時兼具原住民行政區及客家文化重點發展區之「客原複合行政區」，如苗栗縣泰安鄉（客家山原複合行政區），或新竹縣關西鎮（客家平原複合行政區），而此類「客原複合行政區」亦存有通行語複合（客原複合通行語地區）之情況。2. 單純族群通行語實施範圍重疊者，即一鄉（鎮、市、區）同時兼具原住民語及客語通行語之「客原複合通行語地區」，如新竹縣五峰鄉及尖石鄉；此類「客原複合通行語地區」僅「單純」族群通行語實施範圍重疊，未有行政區屬性重疊之情況。

²⁷ 推估客家人口比例，臺中市豐原區為 25.88%，桃園市大園區為 20.78%（典通股份有限公

司，2017：4），因客家委員會於 2017 年 2 月修正客家文化重點發展區鄉（鎮、市、區）公告作業要點第 4 點規定，以「公告新增」客家文化重點發展區方式，採「只進不出」模式，致使臺中市豐原區、桃園市大園區縱使最新客家人口調查，雖未達三分之一比例，仍持續列入客家文化重點發展區，而應納入客語為通行語實施範圍。2. 客家基本法第 2 條第 1 款之客家人定義，兼採「原生論」及「工具論」，不會使用客語的客家人，也納入客家人口的統計數。上開兩類客家文化重點發展區，實際上之客家人口比例偏低，應顧及當地民眾語言使用習慣，而彈性實施客語為地方通行語。

第三，實施通行語之標的，概可分為三種類型，1. 政府機關：具為民服務性質之政府公共服務，包含委託民間行使公權力（如民間車廠驗車），應由具客語能力者為之，或提供口譯服務；2. 公用事業或政府特許行業：諸如自來水、大眾運輸等公用事業，或如銀行等政府特許行業、與民眾日常生活相關，且受政府高度管制，應保障居民使用客語之權利；3. 民間企業：民間企業之客語通行語實施，宜採取鼓勵性之行政措施。

第四，客語為通行語，除客語的口說外，尚有「客語文字書寫」的課題。²⁸ 目前客語文字書寫有三種模式：1. 漢字（華語）轉借；2. 國際音標；²⁹ 3. 注音符號（華語注音）。教育部的「臺灣客家語書寫推薦用字」採上開三種模式併行；但客家委員會的客語能力認證考試，就僅採「漢字轉借」及「國際音標」兩種。因客家

司，2017：38）。此外，縱使納入推估比例估計誤差，客家人口比例仍未達三分之一的客家文化重點發展區，計有花蓮縣花蓮市（區間估計為 24% 至 32%）、苗栗縣後龍鎮（區間估計為 24% 至 32%）、苗栗縣通霄鎮（區間估計為 24% 至 32%）、苗栗縣苑裡鎮（區間估計為 21% 至 29%）等 4 個（典通股份有限公司，2017：附錄一 3），惟客家委員會新增「推估客家人口比例移動平均值」以歷來四次人口推估調查之「推估比例平均值估計誤差」，推估花蓮縣花蓮市等四個市（鎮）客家人口比例可能超過三分之一（典通股份有限公司，2017：37）。

²⁸ 國家語言發展法草案第 8 條第 2 項規定，中央目的事業主管機關應會同中央主管機關，研訂標準化之國家語言書寫系統。

²⁹ 教育部於 2012 年 9 月 12 日臺語字第 1010161610 號函修正公告「臺灣客家語拼音方案」。「臺灣客家語拼音方案」是基於 2003 年公告之「臺灣客語通用拼音方案」及客家委員會為辦理客語能力認證而使用的「客語能力認證通用拼音」整合修訂的成果（教育部，2012）。

基本法第 2 條第 3 款關於「客語」³⁰ 之客家腔調的多樣性，增添客語文字書寫系統建構之複雜性。

第五，推動客語為通行語，客家基本法第 9 條第 2 項之公教人員通過客語認證之「比例」入法，³¹ 亦為重要機制；惟涉及問題有四：1. 未以法律授權訂定「法規命令」，僅以同法第 9 條第 3 項就客原複合行政區部分，由客家委員會會同原住民族委員會「商定實施方式」，採「行政規則」律定相關執行措施；2. 部分機關性質特殊，且未對外提供公共服務者，宜視情況調整其應通過客語認證之比例，如位在桃園市楊梅區的行政院農業委員會茶葉改良場；3. 為協助未通過客語能力認證之公教人員，盡早通過客語認證，應針對未通過客語能力認證者，提供客語課程；4. 部分客家事務專責機關，位於非客家文化重點發展區，如客家委員會位於新北市新莊區（客家人口比例為 17.5%），依客家基本法第 9 條第 4 項，僅需 17.5% 之公教人員通過客語認證，比例實屬偏低；故有必要於客家文化重點發展區通行語實施辦法明定中央或各級地方政府客家專責機關，公務人員通過客語認證比例，以資補救。

四、其他重要政策工具

（一）制定國家客家發展計畫，控管各級政府客家政策之制定及推動

行政院訂有行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點（2008 年）、行政院所屬各機關施政績效管理要點（2009 年），以關鍵績效指標（key performance indicators）管考各機關的施政績效。行政院復於 2015 年 5 月 22 日訂定國家發展計畫編擬要點，以引導及整合行政院所屬各機關相關政策及計畫，2018 年起並納入跨機關與機關別績效指標及目標（行政院新聞傳播處，2017b）。另依科學技術基本法第 10 條第 1 項規定，政府每 4 年訂定國家科學技術發展計畫。

客家委員會因財政型政策工具之侷限性，長期以來，涉及其他部會及其所屬機

³⁰ 客家基本法第 2 條第 3 款規定，客語指臺灣通行之四縣、海陸、大埔、饒平、詔安等客家腔調，及獨立保存於各地區之習慣用語或因加入現代語彙而呈現之各種客家腔調。

³¹ 關於公教人員通過客語認證之「比例」入法，有論者擔憂恐將侵害公務員工作權？參照行政院提升公務人員英語能力改進措施第 3 點明定公務人員通過英語能力測驗檢定人數比例，及行政院人事行政局 2007 年 01 月 25 日局考字第 09600010341 號書函函釋意旨，客家基本法第 9 條第 2 項規定，尚不致侵害公務員之工作權。

關之客家事務推動，迭生施展不易困境。³² 因而，為促使其他部會積極協助客家委員會推動政策，於 2018 年客家基本法第 6 條規定，客家委員會，每 4 年擬訂國家客家發展計畫，經行政院核定，作為各級政府客家相關施政之依據。

（二）建構客家事務跨域合作機制

為使客家傳統聚居地區，得以制度性傳承客家語言文化，應積極鼓勵各級地方政府，共同處理跨域之客家事務，爰運用地方制度法第 24 條之 1 有關跨域治理機制，於客家基本法第 8 條第 1 項規定，鼓勵直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）成立客家文化區域合作組織。

依地方制度法第 24 條之 1 第 1 項修法理由，明定直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）為共同處理跨區域自治事務、促進區域資源之利用或增進區域居民之福祉，得成立區域合作組織、訂定協議、行政契約或以任何其他合作之方式進行跨區域合作；而所謂「成立區域合作組織」之形式，包括會議、會報、聯盟等方式；至「其他方式合作」，包括地方為處理跨區域事務時，得與非營利組織合作之方式。實務上，2016 年由桃園市政府、新竹縣政府、新竹市政府、苗栗縣政府共同成立的「桃竹竹苗區域治理平臺」，於 8 月 16 日召開第一次首長會議並決議四項共同合作事項，其中一項為：針對「浪漫臺三線跨域整合計畫」議題，將與中央協調合作，協商新闢「臺灣好行」路線，合作推動辦理「國際客家文化博覽會」，以及串連「桃園市兩蔣園區與新竹縣張學良園區觀光路線跨域合作計畫」等各項方案（桃園市政府新聞處，2016）。

目前中央政府對於地方自治團體進行跨域合作，雖會優先給予補助或其他必要之協助（地方制度法第 24 條之 1 第 3 項），但實務上，跨域合作機制之執行成效，端視地方政府主政者之意願，此項政策工具，如欲發揮功效，客家委員會應多些巧思。

（三）設立客家文化發展基金

依預算法第 4 條規定，基金指已定用途而已收入或尚未收入之現金或其他財

³² 客家委員會推動客家政策涉及其他部會，迭遇有其他部會消極以對之情事；而 2010 年客家基本法第 3 條（現為第 5 條）即已設有處理機制（報請行政院召開跨部會首長會議）；惟客家委員會未能善用此條文。

產；基金分二類：1. 普通基金，指歲入之供一般用途者；2. 特種基金，指歲入之供特殊用途者；特種基金尚可細分為「營業基金」、「債務基金」、「信託基金」、「作業基金」、「特別收入基金」、「資本計畫基金」等 6 種。³³ 又預算法第 21 條規定，政府設立之特種基金，除其預算編製程序依本法規定辦理外，其收支保管辦法，由行政院定之，並送立法院。

事實上，原住民族事務，很早就以成立「基金」方式推動相關事務，1993 年 7 月 1 日由中央與臺灣省政府共同籌資，設立「臺灣省原住民族經濟事業發展基金」，精省後，基金改隸中央政府，2001 年依行政院所頒原住民族發展方案，更名為「原住民族綜合發展基金」，2002 年度依原住民族工作權保障法第 23 條規定設置之「原住民族就業基金」亦納入並隸屬於「原住民族綜合發展基金」（行政院主計總處，2012）。除了「原住民族綜合發展基金」³⁴ 及「原住民族就業基金」外，政府並依原住民族傳統智慧創作保護條例第 14 條第 1 項規定，成立「原住民族傳統智慧創作保護共同基金」。為管理此 3 個基金，政府分別訂有原住民族綜合發展基金收支保管及運用辦法、原住民族就業基金收支保管及運用辦法、原住民族傳統智慧創作保護共同基金收支保管及運用辦法。

按行政院送請立法院審議客家基本法修正草案，未有設立客家文化發展基金之規定，經立法院內政委員會審查時，增加此條文規定。依客家基本法第 18 條規定，政府應保存、維護與創新客家文化，並得設立客家文化發展基金，積極培育專業人才，輔導客家文化之發展。本條雖採「得」設規範，惟考量新修正客家基本法增加許多業務職能，以「基金」做為推動之政策工具，較具彈性，可審酌基金規模及基金用途，設立客家文化發展基金。

³³ 依中央政府附屬單位預算執行要點規定，中央政府附屬單位預算分為：1. 業權型特種基金，包含營業基金及作業基金；2. 政事型特種基金，包含債務基金、特別收入基金及資本計畫基金。

³⁴ 「原住民族綜合發展基金」屬作業基金之類型。另依中央政府特種基金管理準則第 7 條及第 8 條規定，特種基金之設立於完成預算程序後，主管機關應即擬具收支保管及運用辦法，報請行政院核定發布，並送立法院。收支保管及運用辦法，應載明下列事項：1. 基金設立之目的；2. 基金之性質；3. 管理機關；4. 基金來源；5. 基金用途；6. 預、決算處理程序；7. 財務事務處理程序；8. 會計事務處理程序；9. 其他有關事項。

（四）檢討全國客家日」

在形成族群認同的元素上，集體記憶（collective memory）是重要的成分。Takei（1998）認為集體記憶是形成族群認同的重要成分。Bikmen（2013）指出，集體記憶是群體對過去歷史的共同理解，集體記憶是形成族群認同的元素之一。羅香林於《客家研究導論》（1933）及《客家源流考》（1950）所建構的「客家中原記憶」（引自張維安，2008），一直是客家集體記憶的重要元素，也是臺灣社會較為熟知之論述。為使各族群認識及共享客家文化價值，並使國家各種象徵與資源於規劃設置階段均能評估納入客家族群之文化及記憶，新修正客家基本法第 20 條規定：「政府應訂定全國客家日，以促進各族群認識與共享客家文化價值，彰顯客家族群對臺灣多元文化之貢獻。國家之各種紀念日、地點、地景及其他文化象徵，應納入客家族群之文化與記憶。」

2010 年客家基本法施行，客家委員會以女媧補天之中國神話故事，擇定農曆正月二十日的「天穿日」為「全國客家日」，並非無爭議。³⁵ 因此，立法院內政委員會於客家基本法修正草案審查完竣時，同時做出一項附帶決議：主管機關於基本法通過後六個月內，檢討當前全國客家日推動的爭議，並應將 12 月 28 日還我母語運動日及 6 月 14 日客委會成立日，列入主要討論的選項（立法院，2018：262）。

事實上，維持全國客家日為天穿日，或改變全國客家日為其他日子，實應先定位全國客家日為「紀念日」或「節日」？我國紀念日及節日之實施，依紀念日及節日實施辦法規定，分成「紀念日」、「民俗節日」、「節日」三類。「紀念日」，指有其歷史緣由及社會背景，在國家歷史上占有重要地位或對國家發展具深遠影

³⁵ 客家基本法施行後，為訂定「全國客家日」，行政院客家委員會採取兩階段意見徵詢方式：第一階段以開放式問卷收集立法委員、相關領域學者專家、客家事務地方機關、團體代表、客家大老、客家社團負責人等意見；第二階段再委託專業調查機構，針對全臺 15 歲以上客家民眾進行全面性調查，前 8 名依日期排序分別為，客家基本法三讀通過日（國曆 1 月 5 日）、客家人掃墓祭祖日（農曆 1 月 16 日）、天穿日（農曆 1 月 20 日）、客委會成立日（國曆 6 月 14 日）、義民節（農曆 7 月 20 日）、還福收冬戲（農曆 10 月 15 日）、國父誕辰紀念日（國曆 11 月 12 日）、還我母語運動日（國曆 12 月 28 日），最終基於客家文化獨特性、且無族群排他性，兼具國際視野之考量，擇定「天穿日」為「全國客家日」（客家委員會，2010）。然而，南部六堆地區因無天穿日習俗，致天穿日為全國客家日，產生爭議。

響，足資全國人民紀念者（參見行政院紀念日及節日實施條例草案》第 3 條立法說明），如開國紀念日、國慶日、行憲紀念日等。「節日」，係為彰顯社會文化傳統、習俗、信仰、事跡、職業、和價值觀之特定日（參見立法委員吳玉琴等 19 人擬具紀念日及節日法草案總說明），如婦女節、青年節、兒童節等。至於「民俗節日」，指民間運行已久，民間習於配合慣俗舉行相關活動，蘊藏重要民俗傳統及倫理道德（參見行政院紀念日及節日實施條例草案第 5 條立法說明），如春節、端午節、中秋節等。本文認為全國客家日應定位為「紀念日」，並以客家基本法制定公布（2010 年 1 月 29 日）日及修正公布（2018 年 1 月 31 日）日，將國曆 1 月的第四個周日，訂為全國客家日（Hakka Sunday）。³⁶

伍、結論

清領、日治、國民政府治臺的動員戡亂時期，³⁷ 在戶籍制度之人群分類上，並無「客家」的概念。1987 年臺灣客家運動，促使「客家」成為政治性人群分類，「客家」成為族群的共同想像（imagined community），至 2010 年客家基本法施行，進一步賦予客家人身分之法律定義。

本文運用公共政策理論及行政法學理論，探討客家基本法之制定（2010 年）與修正（2018 年），獲致：1. 客家基本法之制定與修正，與政治流的變化，政黨輪替

³⁶ 王保鍵（2018）指出，全國客家日定位為「紀念日」性質，可採兩種模式：1. 「數日模式」，即客家基本法公布日、行政院客家委員會成立日、還我母語大遊行日等三日，皆定為全國客家日。2. 「單日模式」，基於全球首部客家基本法為臺灣客家運動相關成果之階段性總結，參酌客家基本法制定（2010 年 1 月 29 日）及修正（2018 年 1 月 31 日）公布日，以國曆 1 月的第四個周日，訂為全國客家日（Hakka Sunday）。

³⁷ 依中央研究院人文社會科學研究中心歷史人口研究計畫所建置的「日治時期戶口調查資料庫」指出，臺灣於日治時期分別於 1905 年、1915 年、1920 年、1925 年、1930 年、1935 年、1940 年進行 7 次戶口調查；其中 1905 年、1915 年稱為「臨時臺灣戶口調查」，1920 年以後開始與日本本土同時舉行，並正式定名為「國勢調查」，包括每十年的大調查（1920 年及 1930 年），暨每十年之間的簡易調查（1925 年及 1935 年）；戶口調查人群包括所有居住於臺灣本島及澎湖列島的內地人（日本人）、本島人（日治之前即定居臺灣的漢人、熟番、生番）、外國人（日治時期移入的清國人、韓國人等）；本島漢人又依其祖籍地分為「福」（福建）、「廣」（廣東）、以及「其他」（非福建廣東）等。1945 年戶籍法以省及其所屬之縣為基礎，建構「本籍」之籍別制度。

所形成一致性政府，密切相關；2. 2010年客家基本法以客家族群「集體權」保障為主，2018年客家基本法，將「個人權利」保障機制入法，並賦予客語為國家語言、通行語言、教學語言之地位；3. 2018年客家基本法建構出多元的客家政策工具，並以「客語」的保存及推廣為法制建設重心。

2010年客家基本法第1條揭示，當代客家政策係植基於憲法增修條文第10條第11項國家肯定多元文化之精神，以「客家語言」、「客家文化」、「客家文化產業」為政策主軸。2018年修正客家基本法，受客家委員會主政者長期關心語言權之經驗，修法方向以「客家語言」之復振為重心。修法後，政策主軸為於「客家文化重點發展區」實施客語為通行語（第4條）、客語為教學語言（第12條）、公教人員通過客語認證比例（第9條）等，但恐導致「客家『文化』重點發展區」實質上轉變為「客家『語言』重點發展區」。《聖經》創世紀（Genesis）第11章的巴別塔（tower of Babel）故事嘗試為世上多元的語言使用提出解釋，並說明不同「語言」會形成「區隔」，以分而治之。³⁸ 而除「客語」為客家族群外顯表徵外，「客家文化」亦為客家人形成一個群體的重要特徵。客語的多元腔調，各種客家腔調使用者間未必能溝通，而「客家文化」可作為使用不同客語腔調之客家人，及不會使用客語之客家人，所共存共享的共同文化。

依2001年「聯合國教科文組織世界文化多樣性宣言」（UNESCO Universal Declaration on Cultural Diversity）前言指出，「文化」非僅文學及藝術，亦是特定社會群體（social group）的生活方式、共處的模式、價值體系、傳統、信仰。因此，探索「客家文化」在精神、物質、智力、情感等特徵之總和，並深化其內涵，亦應是客家政策之重點所在，期待政府於致力打造客語傳承的法制工具時，也應建構制度性機制，發揚「客家文化」。

³⁸ 關於政務委員林萬億主持審查客家基本法修正草案會議結論第2點為：本修正草案致力提升客家語言文化之推動保存，立意良善，惟是否可能導致學理上所稱之「區隔」問題，擴大與其他族群文化之差異，甚至導致「純化」及競合，與政府推動「多元文化」之目標有所衝突，請客委會審慎衡酌（行政院秘書長2017年3月17日院臺客字第1060167193號函）。

參考文獻

- ETtoday 政治中心（2011 年 12 月 29 日）。「臺三線客庄浪漫大道」論壇，蔡英文
期創造客家好年代。ETtoday 新聞雲，2018 年 1 月 18 日，取自：
<https://www.ettoday.net/news/20111229/15741.htm>。
- 王甫昌（2008）。族群政治議題在臺灣民主化轉型中的角色。臺灣民主季刊，5
（2），89-140。
- 王保鍵（2018）。論全國客家日政策取向：紀念日或節日。臺灣客家運動三十年與
客家發展學術研討會（6 月 9 日），桃園。
- 立法院（2001）。法制、內政及民族兩委員會聯席會議：併案審查行政院函請審議
「行政院客家事務委員會組織條例草案」、本院委員劉盛良等擬具「行政院
客家事務委員會組織條例草案」、本院親民黨黨團擬具「行政院客家事務委
員會組織條例草案」及委員劉光華等擬具「行政院客家族群事務委員會組織
條例草案」等 4 案。立法院公報，90（26），3-48。
- 立法院（2018）。內政委員會會議：一、邀請中央選舉委員會主任委員陳英鈞列席
報告業務概況（含上會期臨時提案辦理情形），並備質詢；二、審查 107 年
度中央政府總預算案關於中央選舉委員會及所屬收支部分；三、審查中央選
舉委員會及所屬「辦理政策宣導相關廣告執行情形」共 4 案。立法院公報，
106（121），259-386。
- 行政院主計總處（2012）。101 年度預算案－作業基金分析說明：原住民族綜合發
展基金，取自：http://www.google.com.tw/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwiBx7zPmv_YAhWKkJKQKHAGxAsAQFggI1MAA&url=http%3A%2F%2Fwin.dgbas.gov.tw%2Fdgbas02%2Fseg2%2F106%2F%25E9%259D%259E%25E7%2587%259F%25E6%25A5%25AD%2F%25E4%25BD%259C%25E6%25A5%25AD%2F00-%25E5%2588%2586%25E6%259E%2590%25E8%25AA%25AA%25E6%2598%258E%2F0F106ds-28-%25E5%258E%259F%25E4%25BD%258F%25E6%25B0%2591.doc&usg=AOvVaw0lyyOcvDmA0Y5MWUiBFG50。
- 行政院法規委員會（2011）。行政機關法制作業實務。臺北：行政院秘書處。

行政院新聞傳播處 (2017a)。行政院會通過「財團法人法」草案，取自：

https://www.ey.gov.tw/news_Content2.aspx?n=F8BAE9491FC830&s=9D18D200006BA1C8。

行政院新聞傳播處 (2017b)。行政院會通過「107年國家發展計畫」，取自：

https://www.ey.gov.tw/News_Content2.aspx?n=F8BAE9491FC830&s=D3D0BDEB0BF2D0AC。

行政院新聞傳播處 (2018)。行政院會通過「國家語言發展法」草案，取自：

https://www.ey.gov.tw/News_Content2.aspx?n=F8BAE9491FC830&s=70A158413D23C083。

宋學文、黎寶文 (2006)。臺灣客家運動之政策分析。人文及社會科學集刊，18 (3)，501-540。

吳定 (2009)。公共政策。臺北：五南。

邱榮舉 (2015)。從沉潛到發亮：客家文化展翅飛翔。新北好客都，28，10-15。

典通股份有限公司 (2017)。105年度全國客家人口暨語言基礎資料調查研究。客家委員會委託之專題研究成果報告，未出版。

客家委員會 (2009)。客家基本法草案條文內容及總說明，取自：

<https://www.hakka.gov.tw/Content/Content?NodeID=34&PageID=30501>。

客家委員會 (2010)。全國客家日公布「天穿日」脫穎而出，取自：

<https://www.hakka.gov.tw/Content/Content?NodeID=34&PageID=28718>。

客家委員會 (2017)。「106年全國客家會議」議題研析報告：貳、客家基本法與客家法制建設。106年全國客家會議暨客家貢獻獎頒獎典禮 (9月25日)，臺北。

施正鋒 (2013)。民進黨執政八年族群政策回顧與展望，取自：

<http://faculty.ndhu.edu.tw/~cfshih/conference-papers/20130914.pdf>。

桃園市政府新聞處 (2016)。「桃竹竹苗區域治理平臺」成立 誓言打造臺灣下一個世代的新起點，取自：https://www.tycg.gov.tw/ch/home.jsp?id=9&parentpath=0,1&mcustomize=multimessage_view.jsp&dataserno=201608160002&aplistdn=ou=news,ou=chinese,ou=ap_root,o=tycg,c=tw&toolsflag=Y。

徐珮君 (2004年10月17日)。扁倡國家語言發展法。蘋果日報，2018年5月15

- 日，取自：<https://tw.appledaily.com/headline/daily/20041017/21312845>。
- 國家政策研究基金會（2008）。馬蕭客家政策，取自：
<https://www.npf.org.tw/11/4124>。
- 張維安（2008）。以客家為方法：客家運動與臺灣社會的思索。載於張維安、徐正光、羅烈師（編），**多元族群與客家：臺灣客家運動 20 年**（401-418）。新竹：台灣客家研究學會。
- 張維安（2015）。**思索臺灣客家研究**。桃園：中央大學出版中心。
- 教育部（2012）。**客家語拼音方案使用手冊**。臺北：教育部。
- 陳恆鈞、劉紹祥（2007）。由政策選擇觀點談政策變遷。**T&D 飛訊**，56，1-18。
- 陳張培倫（2015）。《原住民族基本法》的前世今生：思想系譜篇，取自：
<http://ihc.apc.gov.tw/Journals.php?pid=629&id=880>。
- 曾建元（2016）。評論：丘昌泰，2011，《臺灣客家》。**全球客家研究**，7，299-322。
- 魯炳炎（2009）。從多元流程觀點談蘇花高興建決策之議程設定與政策選擇。**東吳政治學報**，27（4），171-240。
- 蕭阿勤（2012）。**重構臺灣：當代民族主義的文化政治**。臺北：聯經。
- 謝雨豆、郭昱瑩（2014）。公共政策應試科目之核心能力與政經發展之關聯性分析。**國家菁英**，10（3），63-84。
- 謝幸恩（2015 年 11 月 15 日）。蔡英文客庄拔樁，強推 5 大客家政策。**中時電子報**，2018 年 1 月 16，取自：<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20151115002129-260407>。
- 羅傳賢（2014）。**立法程序與技術**。臺北：五南。
- Béland, D., & Howlett, M. (2016). The role and impact of the multiple-streams approach in comparative policy analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 18(3), 221-227.
- Bikmen, N. (2013). Collective memory as identity content after ethnic conflict: An exploratory study. *Peace and Conflict: Journal of Peace Psychology*, 19(1), 23-33.
- Dunn, W. N. (1994). *Public policy analysis: An introduction*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

- Dye, T. R. (1998). *Understanding public policy* (9th Ed.). New York, NY: Pearson.
- Howlett, M. (2009). Government communication as a policy tool: A framework for analysis. *Canadian Political Science Review*, 3(2), 23-37.
- Howlett, M., McConnell, A., & Perl, A. (2014). Streams and stages: Reconciling Kingdon and policy process theory. *European Journal of Political Research*, (Vol. 54 No. 3). Retrieved from: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1475-6765.12064>.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies* (2nd Ed.). New York, NY: Pearson.
- Ridde, V. (2009). Policy implementation in an African State: An extension of Kingdon's multiple-streams. *Public Administration*, 87(4), 938-954.
- Schwartz, S., & Carpenter, K. M. (1999). The right answer for the wrong question: Consequences of type III error for public health research. *American Journal of Public Health*, 89(8), 1175-1180.
- Takei, M. (1998). Collective memory as the key to national and ethnic identity: The case of Cambodia. *Nationalism and Ethnic Politics*, 4(3), 59-78.

Legislation and Development of Hakka Basic Act: An Analysis of Act's Amendments in 2018

Pao-Chien Wang *

Abstract

The essay employs the literature review method as well as theories on public policy and administrative law to examine the legislation and amendment of the Hakka Basic Act in 2010 and 2018. The main findings include: 1. A policy window was open for legislating and amending the Hakka Basic Act. 2. The Hakka Basic Act 2010 focuses on promoting the collective rights of the Hakka ethnic group; then, the amended Act introduces the personal rights protection mechanism and implements Hakka language as a national language, regional language, and teaching language. 3. The Hakka Basic Act builds various policy instruments to revive the Hakka language, seeking in the next stage to promote a set of distinctive spiritual, material, intellectual and emotional features of Hakka culture.

Keywords: Hakka Basic Act, Hakka language, policy window

* Assistant Professor, Department of Hakka Language and Social Sciences, National Central University, e-mail: d93341008@ntu.edu.tw.

世界的地方創生：邊陲的啟動者們

王皓平*

書名：世界の地方創生: 辺境のスタートアップたち

《世界的地方創生：邊陲的啟動者們》

編著：松永安光（著，編集）、徳田光弘（著，編集）、
漆原弘（著）、鷹野 敦（著）、中橋恵（著）、
鈴木裕一（著）、宮部浩幸（著）

出版年：2017年6月1日

出版社：株式会社学芸出版社（日本京都）



壹、為何日本推動地方創生？

他山之石可以攻錯，日本是臺灣鄰近的大國，兩國在歷史上有剪不斷理還亂的關係，而且該國的公共政策或各項公共制度的發展進程多領先臺灣，加上政策系絡有一定的相似性，使得日本從中央到地方各類的政策實務，有不少受我國相關政府部門所借鏡。這其中，自 2014 年起由安倍晉三內閣所主導推動的「地方創生」，亦受到我國行政院及其相關部會的重視。

日本為何要推動地方創生？該國在 1990 年到 1992 年期間遭逢經濟泡沫化，土地及貨幣資產貶值，各項產業的競爭力高度衰退。雖然前首相「小泉純一郎」在任

* 華夏科技大學兼任講師，e-mail: adhoping@yahoo.com.tw。

內閣總理大臣期間（2001年至2006年），經濟情勢略有改善，但與80年代的經濟榮景仍有不小差距；而自1990年代以來的不景氣與發展停滯有「失落的二十年」之稱。而且，約莫在2007年，日本的總人口達到最高峰，隨後立即演變為人口衰退與人口快速老化。而在亞洲經濟「首強」的競爭上，中國大陸與日本兩強相爭，長期以來為日本領先的態勢，但2009年至2010年間兩國位置互換，中國超越了日本，到了今年（2018年），日本全國的整體GDP總額，僅約達中國大陸的五分之二（約40%），而且呈現差距拉大趨勢，難有縮小局面。

而在人口減少、經濟前景不明的情勢下，日本國土的3大都會區（東京首都都會圈、中部名古屋都會圈與關西大阪都會圈），這3個地方以外，人口流失嚴重，當地居民的平均年齡老化，新生兒也逐年減少，造成地方永續經營發展很大的危機。也因此，安倍晉三所領導的內閣於2014年起大力推動地方創生政策，希望化解人口快速減少的衝擊，並使人口不要過度集中於東京，使偏鄉地區也能有發展的契機。

貳、日本全國總人口逐年遞減；而且偏鄉地區人口稀少，幾近達到地方消滅的境地

預估在2040年的時候，依人口趨勢推估日本的總人口將難以保住1億人的門檻；換言之，人口將會少去二千多萬人，至少國家的發展失去國內消費市場的支撐。為此，安倍內閣為了打造「1億人總活躍社會」，保住經濟發展的生機，遂在刺激人口成長的育兒與社會福利等等的政策費盡苦心。

從地方來看，以秋田縣來說，秋田縣面積遼闊，約達臺灣面積的三分之一，但該縣人口在2012年尚有108萬人，如今已經少於100萬人，而且該縣對於人口減少的窘境束手無策，這個事跡被稱為「秋田震撼」。其因在於該縣就業機會不多，所以青年人口多在外地大城市工作，以致轄區內多為年邁的老人住戶，20歲至40歲具有生育下一代能力的婦女有限；換言之，未來的人口只會更少，國民學校的教室只會一間一間變成空蕩的教室。而一連串的「地方消滅」、「無人町村」的事蹟刊載在新聞報章雜誌上，迫使日本中央到地方各級政府必須著手面對。

在少子高齡化持續嚴重的日本社會，鄉村地區人口持續萎縮，年輕人口大量往

大都市移動，因而造成「東京一極集中」、鄉村地區「無人町村」的情形。所以日本推動地方創生就是要創造地方的「生計」（工作機會）與「生命」（新生兒），讓年輕人有就業的機會而且願意留在地方打拚。尤其，前內閣總務大臣、岩手縣知事「增田寬也」撰寫「地方消滅」一書，他以現在日本 1,718 個市町村的 20 歲到 40 歲的女性（有生育下一代能力的女人），去推估 2040 年的人口減少情形，他以此趨勢來預測，推估將會有 896 個市町村會消滅，此書一出版，震撼東瀛。

日本政府及社會各界經過問題的診斷認為，因為人口流失，使得日本偏鄉地區的經濟衰敗；或者是說，地方的經濟不振，使得年輕的人口流失；兩者之間互為因果，循環之後問題更加沉淪。過去地方商店街的榮景不再，並且形成鐵門深鎖、人去樓空的衰敗景象。也因此，沒有工作以及沒有人變成當前偏鄉地區首要面對的問題。

參、日本的因應對策：地方創生政策的推動

為了打破自近 20 多年來經濟持續低迷的困局，安倍晉三於 2012 年年底就任內閣總理大臣後，力推一系列刺激景氣的政策，如寬鬆貨幣政策、擴大財政支出與結構性經濟改革等政策，新聞輿論將該等政策稱之為「安倍經濟學」（アベノミクス）。但或許是力道不夠，或許是三支箭的政策是全國總體政策、沒有地方針對性；或許照顧到了外銷為主的大企業（如汽車產業），對於市井小民卻無直接受益，所以在東京、大阪、名古屋、福岡等等大都市以外的民眾，難以感受到景氣好轉的跡象。

針對地方的困境，安倍晉三內閣於 2014 年創設「城鎮、人與工作創生本部」，設置交付金補助制度，規劃給予補助的單位為地方公共團體，在日本廣域地方公共團體為都道府縣、基礎自治體為市町村；另外也有針對企業工商團體設計的經費補助措施。設計這樣補助金的制度，其用意在於地方其實本來就有很好的稟賦條件去發展地方產業，但因資訊不足、欠缺資金、無人指引，以及不知能否獲利成功而讓地方卻步。究其用意，若地方產業能夠運轉，就能帶來就業機會；有了就業機會，自然就會帶來青年人口；有了青年人口，若願意留在地方安身立命，在此結婚生子，這個地方就會帶來新生兒，如此正面的循環持續下去，地方的經濟環境自然會隨著日子越來越好。

作法上是以市町村為單位，基於地方現有條件，整合資源，組設營利機構，研提地方創生方案，並向中央申請經費。就目前日本實務運作來說，先由地方自提創生計畫，後由內閣府地方創生推進事務局，每年兩次收件，並審議來自全國各地的創生提案。

而地方創生推進事務局收到來自全國各地的創生案件後，會依照創生政策的內容進行分類，如觀光類的地方創生、土特產行銷的地方創生、產品設計類的地方創生、社會福祉類的創生計畫等。分類之後，除該事務局的公務員外，尚且會聘請實務界人士、專家學者（如文化學者、福祉學者、農業學者、園藝學者、經濟學者），基於各該地方的稟賦條件與資源整備的提案內容，審議各該計畫的合理性，並決定是否給予補助金。

補助的金額基本上視計畫的大小以及所產生的效果決定。例如若依某計畫能夠創造越多的工作機會、能夠吸引越多企業進駐、能夠創造越多的地方獲利，那所獲得的補助相對就會比較高。而政府給予地方資金後，也會依照地方所自提的 KPI 指標來進行事後的績效審查，以決定未來是否再予補助。值得注意的是，除了資金之外，尚有「輔導師」制度，若地方不知如何做起，會請有實務經驗（成功經驗）的人士到地方去進行指導，增加創生成功的機會。而在我國，國家發展委員會於 2017 年 4 月完成一份《設計翻轉地方創生規劃作業指引》的報告書，書中仿照日本地方創生的實務作法，研提未來我國大舉進行地方創生的作法程序。

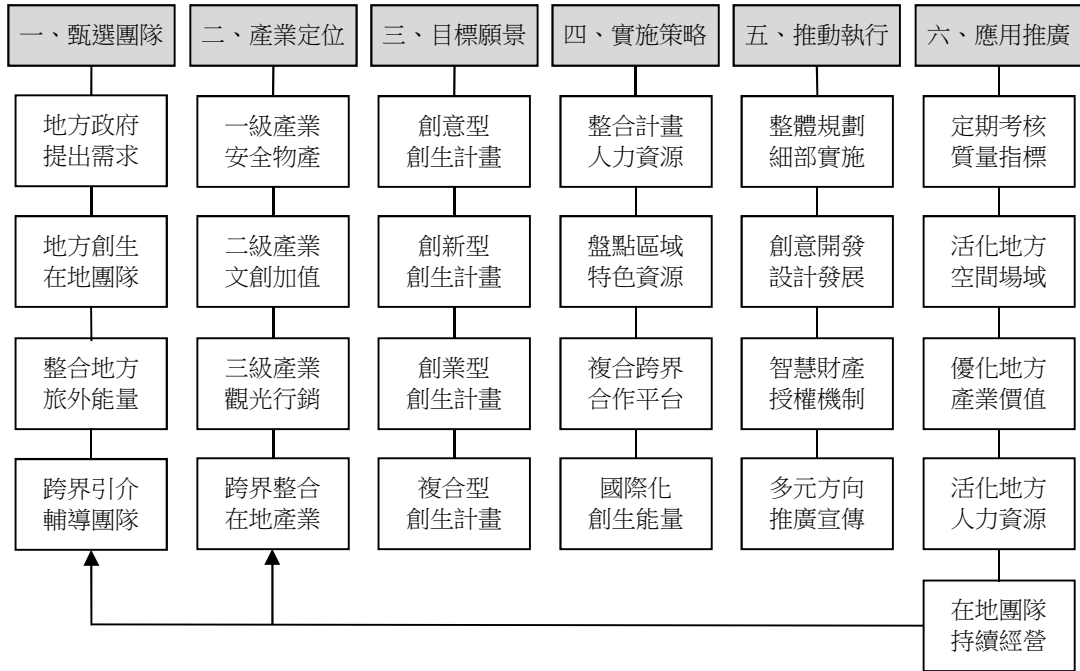


圖 1 我國地方創生案件的作業流程

資料來源：國家發展委員會（2017：46）。

肆、關於《世界的地方創生：邊陲的啟動者們》這本書

就《世界的地方創生：邊陲的啟動者們》這本書而言，它出版於 2017 年，主要取材於日本國外 8 個地方創生的個案進行分析與說明；然而，因為這 8 個國家所面對的問題大不相同，跟日本面對的地方少子化的問題也不一樣，所以地方創生的做法與內涵自然也不會相同。

就這本書認為的地方創生，係建立於「核心 vs 邊陲」的概念，每個國家都有首都，為政治中心，也有經濟發展中心的大城市；但是這些之外，更有人煙稀少的地方。這些偏鄉地區，可能因為產業沒落，可能地處偏遠，可能為少數民族，可能既有良好的天然資源沒有充分利用等。這本書列舉 8 個國外的創生個案，如阿爾卑斯山地區的小鎮，充分利用其豐沛的森林資源，木材不僅作為鎮內辦公行政廳舍或村民聚集（會）場所的建築材料，並利用既有基礎的林業去發展觀光產業，進而使得當地的旅館獲得穩定的客源。

就美食的地方創生案例，書中有介紹西班牙巴斯克地區，這個地方有 4 間三星等級的米其林餐廳，當地的人們設定「永續美食」作為發展主軸，強調綠能、節能、環保與在地食材，以實現人們舒適生活的基本權利；就餐廳的料理材料方面，全部取材於當地的有機農園，採收後立即調理，作為拜訪旅客的餐點佳餚；巴斯克人們認為「世界共通的語言是食物」，有特色的美食自然會吸引外地人士前來觀光。而在本書的第五章也介紹愛爾蘭都柏林某一小區，過去這個地方曾經荒廢，但該地先是吸引到藝術家進駐，後來再搭配海鮮餐廳，室內的裝潢用藝術來創造個性獨特的用餐環境，而海鮮的食材也全部用當地的新鮮漁獲，自 1990 年代成功都市更新後，現已成為都柏林地區重要的觀光景點。

很特別的，這本書也介紹臺灣地方創生的個案，書中介紹臺北華山藝文特區的老屋改造、臺中市舊都市地區的再生活化，諸如中區再生基地計畫，希望能吸引當地的社區居民參與，針對社區內的閒置空間進行規劃，空有的房屋如何吸引諸如甜點店家「宮原眼科」等等的特色商家進駐。

日本人出版國外的個案介紹給日本國人，無非也是希望將國外的經驗給國內各地方當作參考。雖然這些國外個案未必會帶來就業機會與設籍人口，但卻也讓衰敗的地區有了生機，而且運用當地的條件，使當地走向自立、自主，甚至永續經營與發展。

這本書用「核心」與「邊陲」的概念，對應在日本就是超強的東京與人口日漸稀少的地方，尤其在「東京一極集中」越加明顯的今日，地方如何創生？如何創造生計與生命？實為地方最為關鍵的課題。

伍、地方公務員的角色

不論臺灣或是日本的地方，面臨的問題相似，年輕人都到臺北、高雄、東京、大阪了。走在地方的主要街道，還有多少 20 歲到 40 歲的年輕人？這其中又有多少人意識到地方如何再生的問題？就算有，也可能不知道如何做起。

在日本的地方創生實務，地方的公務員往往擔任催生的角色，他們會蒐集資料，研提這個地方的優勢，分析哪一項產業可以予以強化，找尋有無商品化的可能。並且結合地方上必要的「利害關係人」，如商家、在地企業、土地持有人、特殊技藝人士與政府單位進行研討，商議地方發展的對策，並且共同提案向上級政府

或中央政府申請經費。

在我國，行政院長賴清德與國家發展委員會主任委員陳美伶將推動「地方創生」，讓首都減壓、創造地方就業，讓鄉村青年可以回到自己的家鄉工作。相同的，在我國的鄉村地區也是以老年人為主體的人口結構，村內的年輕人多在城市工作，可能無暇於兼顧地方再生的討論。這時候，這個關係地方未來發展的創生議題，地方的政治領導人及地方文官，也將扮演舉足輕重的角色。

參考文獻

國家發展委員會（2017）。設計翻轉、地方創生計畫規劃作業指引，取自：
<https://www.ndc.gov.tw/cp.aspx?n=F5BC16A2AE8C8AB9&s=6D5CD422604E8E53>。

參考網址

內閣地方創生推進事務局，<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/>。

總務省地方行政局，http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/。

《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 10 卷第 4 期出版日期：107 年 10 月；截稿日期：107 年 8 月 31 日。

(二) 第 11 卷第 1 期出版日期：108 年 1 月；截稿日期：107 年 11 月 30 日。

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

歡迎各界踴躍投稿，稿件 1 式 2 份並附電子檔，請以掛號郵寄「臺北市文山區 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) 本刊不接受一稿二投；來稿如欲另投他處，請先撤稿。
- (三) 列名文稿作者皆應同意經本刊刊登後，其著作權（含實體與電子 Word 檔格式）即讓予本刊，但作者仍保有本著作未來自行集結出版、教學等個人使用之權利。
- (四) 凡本刊刊登之論文及書評，將同時刊登於考試院全球資訊網，並收錄於考試院相關出版品，除另有約定外，出版權及發行權專屬授權予本刊，未經本刊同意，請勿轉載。
- (五) 著作人投稿本刊經收錄後，同意授權本刊得再授權國家圖書館或其他資料庫業者，將本論文及書評納入資料庫進行重製、透過網路提供服務、授權用戶下載、列印、瀏覽等行為；並得為符合各資料庫之系統需求，酌作格式之修改。
- (六) 依照國際學術慣例，曾在國內外學術會議上宣讀的論文，視為未曾發表，歡迎修改後投稿。
- (七) 投稿經刊登後，除依行政院規定致贈稿酬外，另奉贈該期季刊 2 本。

五、稿件交寄

- (一) 本刊隨時接受稿件，除符合當期主題之稿件外，按通過採用先後順序刊登。
- (二) 來稿一式二份請寄「臺北市文山區試院路一號，考試院《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

中華民國 107 年 7 月 31 日修正

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	編輯委員會決定
	不同意推薦刊登	送第三人審查	送第三人審查	編輯委員會決定	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、兩位審查人意見分別為「修改後再審」、「不同意推薦刊登」時，由編輯委員

會參考不同意推薦刊登之實質審查意見後，決定不同意推薦刊登或改送其他人且視為第二位審查意見。

六、「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。

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

《文官制度》季刊論文撰寫體例

本刊為統一論文格式，自 2015 年 7 月（本刊第 7 卷第 3 期）起，修訂本刊之撰寫體例，敬請遵循採用。

壹、來稿需包括下列要項

一、首頁

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

二、第二頁

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

三、第三頁

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

四、參考文獻：請列出正文中所引用文獻之完整資料。

貳、正文格式

一、分節標題方式

(一) 中文標題以「壹、一、(一) 1. (1) a. (a)」為序。

(二) 英文標題以「I. A. (A) 1. (1) a. (a)」為序。

二、引語用例

(一) 直接引語，用冒號（：）時

【格式】中文加單引號「」，英文加雙引號“ ”

(二) 直接引語，不用冒號（：）時

【格式】中文用單引號「」，英文用雙引號“ ”

(三) 直接引語，但另起一段

【格式】不用引號，字體改為標楷體，左右縮排

(四) 引語中復有引語，或特殊引用時

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

三、附加原文專有名詞用例

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

(一) 一般用語

【格式】括弧、小寫、正體

(二) 專有名詞

【格式】括弧、首字大寫、正體

四、註釋用例

(一) 文中註明出處的註釋

【格式】（作者，年代：頁數）

【範例】（陳敦源，2009：121）

（蔡秀涓、施能傑，1996：40）

(Hunter, 1947: 96-97)

(Boland & Fowler, 2000: 431-435)

(二) 文中已有作者姓名時

【格式】作者（年代：頁數）

【範例】陳敦源（2009：121）

蔡秀涓與施能傑（1996：40）

Hunter（1947: 96-97）

Boland and Fowler（2000: 431-435）

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

(四) 若有必要以附註說明行文涵義時，請用腳註。

【格式】於標點符號後，以插入註腳方式自動產生於右上角。

五、圖表用例

(一) 圖號碼與名稱應置於圖下方，表號碼與名稱應置於表上方。

(二) 標題之說明需清楚，所使用之文字、數字須與文中引用之敘述一致。

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

(四) 若引用他人之圖表需註明清楚資料來源，方式同內文註釋。

(五) 圖的寫法

【格式】圖編號 標題

(六) 表的寫法

【格式】表編號 標題

六、數字用例

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

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

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

【範例】星期二；幾十萬分之一；三百多人。

七、引用書名、刊名及篇名用例

(一) 書名

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

(二) 刊名

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

(三) 篇名

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

參、參考文獻用例

一、專書

【格式】作者（年代）。書名（版別）。出版地點：出版商。

【範例】江明修（2009）。*公民社會：理論與實踐*。臺北：智勝。

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

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

二、期刊論文

【格式】作者（年代）。文章名稱。期刊名稱，卷（期），頁別。

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

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

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

三、專書論文

【格式】作者（年代）。篇名。載於編者（編），書名（頁碼）。地點：出版商。

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

四、研討會論文

【格式】作者（年代）。論文名稱。研討會名稱（月日），舉行地點。

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

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

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

五、研究計畫

【格式（未出版）】作者（年代）。報告名稱。考試院專題研究成果報告，未出版。

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

六、學位論文

【格式】作者（年代）。論文名稱。○○大學○○研究所碩士（或博士論

文)，未出版，大學地點。

七、譯著

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

八、報紙

原則上，報紙不列入參考文獻（除非有確實作者姓名），放在正文敘述即可。

【格式】記者或作者（年月日）。文章名稱。報紙名稱，版別。

【格式】記者或作者（年月日）。文章名稱。報紙名稱，****年**月**日，取自：網址 xxx。

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

九、網路等電子化資料

【格式】作者（發表年）。篇名，取自：網址 xxx。

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

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

十、其他注意事項

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

著作授權同意書

論文名稱：_____（以下稱「本論文」）

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

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

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

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

此致 《文官制度》季刊社

立同意書人(作者)簽名：

身分證字號：

電話號碼：

電子郵件信箱：

戶籍地址：

中 華 民 國 年 月 日

