

文官制度季刊

Journal of Civil Service

第一卷第三期・中華民國九十八年七月 Jul. 2009 Vol.1, No.3

(原考銓季刊，自民國九十八年一月起更名為文官制度季刊)

發行人：林水吉

社長：李繼玄

主編：林水波

副主編：黃東益

社務顧問：李宗勳（中央警察大學）

李惠宗（國立中興大學）

邱志淳（世新大學）

邱瑞忠（東海大學）

施能傑（國立政治大學）

柯三吉（開南大學）

紀俊臣（銘傳大學）

翁興利（國立臺北大學）

黃炳煌（政治大學）

張世賢（中國文化大學）

張瑞濱（世新大學）

陳德禹（國立臺灣大學）

廖達琪（國立中山大學）

劉宗德（國立政治大學）

鄭善印（開南大學）（按姓名筆劃排列）

編輯委員：吳瓊恩（國立政治大學）

林水波（國立臺灣大學）

周志宏（國立臺北教育大學）

陳金真（國立臺北大學）

陳恒鈞（淡江大學）

黃東益（國立政治大學）

黃一城（臺灣師範大學）

黃榮護（世新大學）

楊永年（國立成功大學）

廖俊松（國立暨南國際大學）

（按姓名筆劃排列）

執行編輯：林麗明

助理編輯：劉淑娟、汪純怡

出版者：考試院

地址：11601 台北市文山區試院路 1 號

電話：02-82366245

傳真：02-82366246

印刷：昆毅彩色製版股份有限公司

電話：02-29718809

美工編輯：士淇打字行

電話：02-29391179

國內零售：新台幣 120 元，全年 480 元

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

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com

文官制度季刊

目次

中華民國九十八年七月 第一卷第三期（原考銓季刊）

主編的話	林水波 / I
新公共服務	
公務人力年齡結構分析及對人力資源管理的意涵	施能傑 / 1
電子化政府的影響評估：內部顧客的觀點	黃東益 / 25
協力理論在跨界人力資源管理的應用： 以「政府機關與績優民間機構人才交流實施辦法草案」為例	許耿銘 / 55
建成圓環再生計畫失敗因素之探討：參與治理觀點	陳恒鈞、梁瑋倩 / 81
政策企業家於政策行銷過程的角色扮演	魯炳炎 / 125
《文官制度》季刊稿約	/ 159
《文官制度》季刊投稿須知	/ 161
《文官制度》季刊論文審查作業規定	/ 163
《文官制度》季刊論文撰寫體例	/ 165

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com

Journal of Civil Service

Vol.1, No.3

Jul. 2009

CONTENTS

Editor's Note.....Shoei-Po Lin 1

New Public Service

The Changing Age of Civil Servants in the Administrative Service Branch in Taiwan and Its Implications for Public Personnel Policies.....Jay N. Shih 1

Exploring the Impact of E-Government: Perspective from Internal Customers.....Tong-Yi Huang 25

Theory of Public-Private Partnership and Its Implications for Human Resource Management: A Case Study of the Draft of the "Mechanism for Exchange of Personnel between the Public and Private Sectors".....Keng-Ming Hsu 55

Identifying Factors of the Fiasco of the Jian-Chen Roundabout Regeneration Project: Participatory Governance Perspective.....Hen-Chin Chen, Wei-Chien Luang 81

The Roles of Policy Entrepreneurs in the Policy Marketing Process.....Bing-Yan Lu 125

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com

主編的話

新公共服務是行政學研究晚近發展的主軸，其乃不斷省思傳統行政學及新公共管理的討論課題，並針對政治體制體系內外環境的演化，所形成的新議題，所產出的新觀念，以及新「公民」的要求，而建構七項新公共服務所要致力講究的時代精神：認識公務體系的服務對象為公民，並非如企業界的顧客；全神關注公共利益的追求，以平衡經濟個人主義的凌駕；重視公民意識的喚起，遠過於企業創新精神的倡導；強調公務體系一方面要有策略性思維，另一方面在行動上要有民主的理念；認知到利害關係人對公務體系的問責，並不是一項容易的作為，而要講究理據的支撐；改變公務體系的核心職責，要偏重於服務，而非在導航；重視人文精神，強調民主行政、協力文化及團隊動態。這些或許是台灣在建構新行政運作時，其必須面對與精緻的任務標竿。

這項新公共服務的精神標竿，既是時代演化下的產物，更是全球所企圖追求的準繩，以提升民主行政的作為，誘引公民的向心力，鞏固政治體系治理的正當性。不過，新公共服務精神的養塑，除了新公民要認清自己的重要角色扮演，提高協力成事的意願與能力，並肯隨時關心服務的進展與指出業已出現的落差，提醒職司當局的彌補外，還要有公務體系本身省覺自身任務的所在方向，深對新公共服務精神的體認，並在這項發展的關鍵時刻，準備足堪勝任的素養、心智與取向。基於此項行政課題的發展，《文官制度季刊》第一卷第三期，特以「新公共服務」為主題，吸引學子有了標的以生產這方面的知識，從中辛苦地評審出五篇可讀性及參考性高的論文以供讀者咀嚼，並寄望有心人以之作為基礎，一則應用於公務的運營，二則延續知識生產的工程，三則激盪出有益於經驗與知識異花授粉的果效。茲為方便讀者，特簡介各篇文章的內容及特色，提早引領讀者進入知識突破的旅程。

第一篇認定：公務體系在面對新公共服務時代挑戰的歷史時刻，其在人力結構上所出現的高齡化問題，提醒有關當局注意在民主治理的要求下，如何設計相關的人事管理政策，用以應對挑戰及提升公共服務的品質。

第二篇分析：在電子化政府操作的當下，主其事者受到那些影響，對其工作的

幫助，對民眾服務的回應，及對工作受監督而感受到的壓力，會有那些變化，並藉之以規劃未來科技能力的強化，促成政府的優質化，民主的強建化及公民的有力化。

第三篇討論：公私協力的有效運用之道，並以兩界人才交流的草案作為評估，指出草案未盡符應協理理論之處，進而建構可資實際交流的新興模式，並由交流的過程，提供公務體系的思維更加策略化，創新化及接軌化。

第四篇探究：公民參與再生計劃之所以失敗的因素，從中發現在民主治理盛行的潮流下，參與的落差，抑或形式的參與，並不能滿足公民的治理需求，也未能注入不同的視框，反省先前計畫的盲點，每易導致計畫的失靈，用以提醒職司當局，今天所服務的對象已不是顧客，而是有主權者地位的公民，並於往後更加落實民主行政的營為。

第五篇解剖：行政政策企業家在政策行銷過程上所要扮演的角色，其不只要具備企業家精神，並要與服務對象、相關利害關係人進行互動性對話，以合理的論證說服主權者，再以兼收並蓄的風格進行不同視框的整合，方可打造公務體系推出正當性鞏固的政策。

這樣的文章鋪排因受限於審查的把關過濾，而未能盡力反映新公共服務的七大精神，但已點出其精萃與關鍵的所在（或可供讀者作為思維啟發及行動的標竿。尤其在講究電子化政府及民主治理的時代，身肩新公共服務的推動者，或可由中尋找突破及發展的渠道。

這一期的編務在相關人員的協力管理下，並受制稿源稀少的窘境影響，而得以順利出刊，謹對出力之士表達謝悃。當然試院的同仁在背後的謀劃與安排，盡心盡力地協助，才能將本期至為緊要又具實用價值的內容，呈現給各社群的人士，希望能引起共鳴，並期盼成為本刊的主力消費者、協力者及生產者，使其邁向美國（公共行政評論）的境界。

文官制度季刊

主編 林水波

2009年8月6日

公務人力年齡結構分析及 對人力資源管理的意涵

施能傑*

《摘要》

人力資源管理研究領域近年來積極倡議重視人力資本的影響性，此與組織人口學有其諸多近似性，認為組織內部人力資源眾多個人特性與背景所構成的整體性圖像，對員工行為或態度可能更具影響力。現有文獻上鮮少對政府部門狀況進行系統性和長期變化性的分析，本文聚焦於年齡結構，分析二〇〇一至二〇〇八年間全國行政機關和衛生醫療機關非醫事人力的公務人員變化狀況，細分為全國、一般行政部門簡薦委公務人力、警察官人力和各級政府行政部門等四類說明之。最後部分根據前述的事實發現，討論其對幾個人事政策與管理，以及民主治理面向上的重大意涵，供有興趣研究者或主管機關進一步思考因應對策。

[關鍵詞]：組織人口學、年齡結構、行政人員、警察人員

邀稿論文。

* 國立政治大學公共行政學系教授兼系主任。

人力資源管理研究領域近年來積極倡議重視人力資本的影響性，認為組織內人力資源是否具備某些知識、能力、技能和經驗，甚至包括人格、聲譽、證明等等，是會影響其工作行為和績效（Davenport, 1999; Lepark & Snell, 1999；蔡秀涓，2004）。人力資本理論和受到忽略的組織人口學（organizational demography）其實有其諸多近似性，早在一九八〇年初 Jeffrey Pfeffer（1983, 1985）即首先倡議要重視組織人口學對組織人力資源管理的效用，他稱（1983: 303）：「（組織）人口學指涉根據年齡、性別、教育程度、服務年資或居住地、種族和相關社會特質等基本特性，所形成的人力組成方式」。組織人口學是瞭解和分析組織內部人力資源眾多個人特性與背景所構成的整體性圖像，他認為這些人口結構特性既是客觀可直接衡量的資料，和許多組織行為理論所依賴的主觀察覺性概念相較，對員工行為或態度可能更具影響力。

然而，即使是國外的研究文獻，對組織人力結構特性的研究依舊相對不多，台灣人力資源管理或組織行為研究文獻上也同樣極少（例外如蘇國賢、陳心田、葉匡時，1999），部分原因與研究者難以取得個別組織內部人口基礎資料有關。對照而言，台灣政府部門許多部會出版的年度業務統計中雖然包括其人力資源狀況，各政府組織人事部門也都有詳細的內部人力資源特性資料，但卻鮮少有系統性和長期變化性的研究分析，施能傑（1998）早先曾對各級政府內許多人力結構的長期變化進行初步分析，是少數的文獻。

本文首度運用政府組織人口學的研究觀點，但僅聚焦於「年齡」此一重要組織人口學或人力資本理論所提的概念，分析二〇〇一至二〇〇八年間全國行政機關和衛生醫療機關非醫事人力的公務人員變化狀況。選定年齡此一人口特性，主要是其與人力資源管理和政府治理的重大課題關係密切（詳本文最後部分的討論），年齡也幾乎是國內外政府部門各種人力統計最常出現的變項，因此，人力資本和人口學研究可以先以此為出發，再擴及如性別等其他的人口特性概念。選定行政機關和非醫事人力分析，不包括公營事業機構和學校，乃因為行政機關和衛生行政機關是政府與民眾間互動的主體場域，是民眾形成政府印象的主要來源。

本文主要使用的統計資料是考試院銓敘部出版的年度「銓敘統計」，該年報將行政機關公務人員中分為簡薦委任人員和警察人員兩類，約聘雇和技工友等人力不在分析之列（本文所稱簡薦委公務人員也排除年報包括的雇員）。最後，統計年報

內的細部分類資料，二〇〇一年起有相當變化，為求資料一致性，本文僅分析二〇〇一年至二〇〇八年的資料。另外，當分析更細部的各縣市政府資料時，尚使用行政院人事行政局網站上提供的地方公務人力統計資料。

本文以下的分析分為兩大部分，第一部分是平均年齡變化與現況的事實陳述，細分為全國、一般行政部門簡薦委公務人力、警察官人力和各級政府行政部門等四類說明之。第二部分是根據前述的事實發現，討論其對幾個人事政策與管理面向上的重大意涵，供有興趣研究者或主管機關進一步思考因應對策，本文主旨不包括提出作者的具體主張。

壹、全國公務人員平均年齡

表 1 顯示 8 年期間全國平均年齡狀況變化的幾個現象：

- 一、目前全國 338,305 位公務人員的平均年齡為 43.19 歲，增加 1.1 歲，年增率約是 0.37%。
- 二、公營事業目前約有 7.3 萬公務人員，平均年齡是 48.02 歲，遠超過全國，其變化幅度也大，年增率約是 0.77%；如果和二〇〇〇年前趨勢相同，生產事業平均年齡最高。
- 三、公立學校職員目前有 24,702 人，幾年來的平均年齡一直都在 43 歲區間內，變化並不顯著。
- 四、衛生醫療機關公務人員（含醫事人員）目前有約 2.1 萬人，平均年齡是 41.09 歲，雖低於全國，但增加速度最快，年增率是 1.37%。
- 五、行政機關公務人員（含簡薦委、雇員和警察人員）目前約有 22 萬人，其平均年齡是 41.72 歲，年增率約是 0.41%。一九六八年後行政機關平均年齡持續下降至一九九五年的最低值（37.03 歲），此後開始持續增高迄今。

進一步就本文關切的行政機關而言，有幾點說明：

- 一、一般行政機關內簡薦委官職等人員的平均年齡，目前是 43.12 歲，長期以來，一直都略高或相當於全國平均值，和十年前相比較，增加 2.1 歲，年成長率 0.51% 也高於全國數值。

二、一般行政機關內警察人員的平均年齡一向是最低，目前是 38.78 歲，但是和一九九五年比較，卻快速增加了 6.7 歲，不過最近四年間的變化相對緩慢。

三、衛生醫療機構如僅計算簡薦委人員，目前約有 3,600 人，平均年齡則高至 46.05 歲，對照二〇〇一年時 8,111 人的平均 40.34 歲而言，增加速度非常快速。

表 1 全國公務人員平均年齡

	全國	行政機關			衛生醫療機構	公營			公立學校
			簡薦委人員	警察人員		生產事業	交通事業	金融事業	
1978	39.7	41.92					40.27		37.32
1984	39.32	39.26				43.05	39.33	36.9	39.03
1988	39.72	38.51				43.92	41.01	38.4	39.81
1994	39.33	38.54	40.96	33.39		45.8	42.8	39.86	42.13
1995	39.16	37.03	39.57	32.04		45.99	41.93	39.26	39.35
1996	39.66	37.59	39.96	32.4		46.31	42.36	39.63	39.86
1997	39.94	38.01	40.31	32.94		46.79	43.06	39.84	39.94
1998	40.76	38.89	41.02	34.14		47.86	44.25	40.43	40.6
1999	40.99	39.33	41.29	34.98		48.35	44.74	41.56	40.34
2000	41.2	39.87	41.56	35.99		48.73	45.32	41.87	40.07
2001	42.09	40.54	42.69	36.35	37.49	45.56			43.26
2002	42.02	40.51	42.48	36.5	37.78	45.56			43.27
2003	42.16	40.75	42.58	37.04	38.13	45.9			43.02
2004	42.52	40.98	42.6	37.64	38.6	46.71			43.07
2005	42.59	41.33	42.84	38.21	39.41	47.25			42.5
2006	42.88	41.51	43.03	38.44	39.99	47.78			42.9
2007	43.1	41.66	43.1	38.68	40.55	48.14			43.33
2008	43.19	41.72	43.12	38.78	41.09	48.02			43.71

說明：二〇〇〇年前公立學校包括含教師，公營事業機構區分為三類分別計算，行政機關包括衛生醫療機構。

資料來源：彙整自相關年度銓敘統計之表 3。

貳、一般行政機關各官職等平均年齡

表 2-1 及 2-2 顯示，一般行政機關過去多年來，各官等和各職等公務人員的平均年齡狀況，¹ 茲說明如下：

表 2-1 行政機關簡薦委公務人力年齡結構（一）

職等	年齡 (歲)	2001	2003	2005	2007	2008	2008 人數	2001		2008	
								男性	女性	男性	女性
1		36.81	36.87	36.86	35.95	34.54	3,367	36.05	37.12	35.56	34.10
2		37.87	39.48	39.86	40.68	41.26	2,468	37.46	38.06	41.04	41.35
3		35.24	35.23	36.37	36.61	35.88	11,299	35.16	35.31	34.79	36.82
4		37.75	38.08	38.5	39.83	40.18	7,791	38.60	37.12	39.25	40.72
5		43.58	43.07	43.24	43.61	43.92	28,953	44.59	42.25	44.71	43.09
6		40.28	39.13	38.01	37.89	37.72	19,438	41.92	38.62	38.60	36.94
7		42.3	42.8	43.01	43.16	43.26	30,468	44.19	39.74	44.21	42.34
8		46.16	45.66	45.62	45.66	45.81	17,353	47.35	42.42	46.97	43.63
9		48.04	47.63	47.67	47.95	48	14,178	49.36	44.20	49.41	45.42
10		50.95	50.41	50.47	50.97	50.99	3,372	51.87	46.34	51.96	47.90
11		52	52.02	52.12	52.28	52.19	2,753	52.78	48.08	53.17	49.14
12		53.27	53.5	54.32	54.67	54.44	1,311	53.95	48.68	55.14	51.09
13		52.75	52.29	53.16	54.21	53.78	511	53.38	47.76	54.67	50.88
14		55.77	56.14	56.85	57.83	57.19	869	56.39	51.85	57.86	53.81
簡任		52.15	51.97	52.31	52.81	52.65		52.98	47.66	53.61	49.3
薦任		43.49	43.21	43.22	43.29	43.31		45.51	40.18	44.83	41.46
委任		40.45	40.12	40.54	40.93	40.98		41.65	39.28	41.48	40.56
三類		42.66			42.99	43.01					

資料來源：彙整自各年期銓敘統計之表 15。

¹ 作者自己整理的資料庫內有二〇〇一年至二〇〇八年每年度的資料，但本文各表中僅提供部分年度，不過，並不影響讀者對長期變化的觀察。

表 2-2 行政機關簡薦委公務人力年齡結構 (二)

年齡組 (歲)	簡薦委		簡任		薦任		委任	
	2001	2008	2001	2008	2001	2008	2001	2008
40 以下	40.4	36.5	2.9	2.1	35.5	34.8	51.2	44.6
40-50	38.2	37.9	36.7	29.7	41	39.5	35	36.8
50 以上	21.4	25.6	60.4	68.2	23.5	25.7	13.8	18.6
55 以上	9.1	10.6	32.3	40.1	9.2	9.7	5.9	7

說明：各欄數字為該年齡組人力佔全部和各官等人力之比例。

資料來源：根據銓敘統計 (2001, 2008) 表 17 所列資料重新歸類計算。

- 一、各官等人員平均年齡在觀察期間的變化並不顯著，簡任和委任官等各都增加約 0.5 歲，薦任官等則約降低 0.18 歲。不過，如對照更早的一九九五年時三個官等的平均年齡 (36.56 歲、42.79 歲、51.83 歲)，各官等成長幅度就較略多，特別是委任官等增加超過 4 歲。
- 二、簡任和薦任官等的平均年齡差距目前是 9.34 歲，較二〇〇一年時略增加；薦任和委任官等的差距目前則只有 2.33 歲，較二〇〇一年時減少。
- 三、目前各官等內最高和最低職等間的差距，簡任官等約為 5 歲 (不計十四職等)，薦任官等約是 11 歲，委任官等約是 9 歲。比二〇〇一年時的差距都更大。
- 四、第十四職等平均年齡是 57.19 歲，與平均年齡最低的第一職等差距約有 22.6 歲。
- 五、第一、三、六職等分別是三個平均年齡最低組，分別是 34.54 歲、35.88 歲和 37.72 歲，其他各職等平均年齡都超過 40 歲，第十職等以上都超過 50 歲，第十二職等 (真正的主要主管職) 最高有 54.44 歲。
- 六、第二和第四職等在 7 年間的變化最大，分別持續增加 3.4 和 2.4 歲，第一職等則相當不穩定的先增又迅速大幅降低。第六職等持續降低了 2.56 歲，第八和第九職等變化不大，其他各職等都略有增長，第十二職等以上則都增加了 1 歲以上。
- 七、各職等間平均年齡差距的狀況顯得不一。第七職等以下，接連兩個職等的差距顯得較大，第八職等以上的差距明顯縮小。例如，第二職等比第一和第三職等

相對年長 5 歲以上，第六職等比第五職等和第七職等皆年輕約 6 歲，其他職等間差距多約在 3 歲以下。二〇〇一年時則有相當不同的狀況，當時，第五職等平均年齡較高，和其高低職等間的差距最為明顯，第八職等以上各職等間所增加的幅度約略是 1 歲。

表 2-1 及 2-2 的資料尚呈現其他的現象。第一，平均年齡除了已呈現增長外，未來可能成長會更快，此可以從相關年齡組別內人數比例窺見。就簡薦委全部人員而言，二〇〇八年和二〇〇一年相比較，超過 50 歲以上所佔比例呈現成長，40 歲以下比例明顯減少，40 至 50 歲的比例也略微下降。這樣的模式，簡任官等的人更為明顯，目前有 68.2% 超過 50 歲和 40% 超過 55 歲，比 7 年前增加 8%，反之，40 至 50 歲比例減少 7%。薦任官等者也是 50 歲以上的比例增加，委任官等者 40 歲以上比例都增加，反而 40 歲以下比例下降了 6.5%。

第二，平均年齡在性別上也有差別。目前各職等女性平均年齡幾乎都低於男性（第二至四職等除外），而且職等愈高，同一職等的女性幾乎都低於男性 4 歲。和二〇〇一年相比較，女性平均年齡較低的現象是縮小的。委任官等平均而言差距最小。

附帶說明的是，全國衛生醫療機構內的簡薦委公務人員，這些人力基本上是服務於各級政府衛生行政部門，其總數呈現逐年快速下降，目前簡任官等（55 人）平均年齡是 53.65 歲，薦任官等（1,763 人）是 46.88 歲，委任官等（1620 人）則是 44.29 歲。和二〇〇一年的 52.09 歲、39.88 歲、40.84 歲對照，衛生行政人力的年齡增加甚快，也比一般行政機關內同官等人力的平均年齡為高。

參、警察官等階平均年齡

目前警察人員中各官等階的平均年齡狀況如表 3-1 及 3-2（不是所有警察官都在警政部門服務，目前總數 72,718 人中，服務於海巡部門中約有 1,700 人，服務於消防部門中約有 9,400 人），進一步說明如下：

- 一、各官等人員平均年齡在觀察期間的變化，除警監維持在 55 歲區間外，警正和警佐有相當的變動，警正平均年齡增加了 3.5 歲，而警佐則降低約 1.6 歲。
- 二、警監和警正官等的平均年齡差距目前達 14.2 歲（55.54 歲 vs. 41.37 歲），較二

○○一年時降低 4 歲；警正和警佐官等的差距目前則有 7.7 歲（41.37 歲 vs. 33.69 歲），較二○○一年時大幅增加。

三、目前各官等內最高和最低等階間的差距，警監官等約為 4.5 歲，警正官等約是 10 歲，警佐官等約是 15 歲。

四、平均年齡最高的警監一階是 59.57 歲，與平均年齡最低的警佐四階差距約有 34.4 歲。

五、平均年齡和官等階高低完全成正比（除了警監特階的署長外），警正四階以上各官等階平均年齡都超過 40 歲，警正一階以上各官等階即超過 50 歲，警監四階以上都超過 55 歲。

六、警正四階 7 年間平均年齡增加最多有 5.59 歲，相對地，警佐三階減少了 3.58 歲，警監二階也降低 2.2 歲。警佐二階狀況很特殊，前六年都持續增加，但今年反而大幅降低 5 歲。

七、各官等階間平均年齡差距的狀況顯得不一。警監各階間的差距不大，警正一、二階和其上下階的差別都超過 4 歲，而警佐一階和二階間差距最為明顯達 7.69 歲。

此外，表 3-1 及 3-2 資料也顯示，未來平均年齡可能會增加得更快，從相關年齡組別內人數比例可知，二○○八年和二○○一年相比較，35 歲以下比例大幅減少近一半，移轉至更高的年齡組，35 至 45 歲比例增長 16%，超過 45 歲以上所佔比例也大幅成長。警監官等的平均年齡會顯得更大，55 歲以上比例增加了 15%，年輕組比例大幅降低。警監官等 35 至 45 歲和 45 歲以上的比例皆大幅成長，警佐官等中 35 至 45 歲組的比例也增加更多（由於警察中女性人數比例尚不及 5%，因此性別的比較意義不明顯，表 3-1 及 3-2 未列示）。

表 3-1 警察官人力年齡結構（一）

等階	2001	2003	2005	2007	2008	2008 人數
佐四	23.33	24.10	22.78	25.71	25.13	1,633
佐三	29.58	27.64	26.52	25.42	26.00	6,493
佐二	32.63	34.78	35.71	35.14	30.50	1,569
佐一	36.22	35.15	36.31	37.68	38.19	15,293
正四	35.22	38.01	38.86	40.13	40.81	35,475
正三	40.78	40.66	40.68	41.11	41.36	8,614
正二	47.08	46.45	45.59	45.65	45.81	2,357
正一	49.92	49.30	49.69	50.29	50.61	1,050
監四	54.28	52.74	53.38	55.21	55.03	119
監三	55.89	54.48	53.99	54.32	55.21	84
監二	60.33	57.05	58.00	58.65	58.09	23
監一	58.93	56.71	57.00	56.25	59.57	7
特階					57.00	1
警監	55.89	53.86	54.20	55.23	55.54	
警正	37.86	39.21	39.74	40.81	41.37	
警佐	35.35	34.57	35.36	34.52	33.69	
警察	36.35	37.04	38.21	38.68	38.78	

資料來源：彙整自各年期銓敘統計之表 15

表 3-2 警察官人力年齡結構（二）

年齡組 (歲)	警察官		警監		警正		警佐	
	2001	2008	2001	2008	2001	2008	2001	2008
35 以下	51.4	26.3	0	0	42.3	13.4	57.1	51.1
35-45	33.8	49.8	36.7	29.7	38.8	55.1	31	40.2
45 以上	14.8	23.9	97.6	98.3	19	31.6	11.9	8.7
55 以上	2.2	2.1	47.6	62.8	3.3	2.8	1.4	0.2

說明：各欄數字為該年齡組人力佔全部和各官等人力之比例。

資料來源：根據銓敘統計（2001，2008）之表 17 所列資料重新歸類計算。

肆、各級政府行政機關平均年齡

表 4-1、4-2 及 4-3 是各級政府行政機關的平均年齡狀況，此處所指行政機關包括簡薦委人員與警察人員，主要的現象包括：

- 一、中央政府平均年齡目前最高是 43.08 歲，台北市政府最低，兩者相差 2.8 歲。此一現象在過去 7 年期間並無變化，只是二〇〇一年時高雄市政府平均年齡最高。
- 二、中央政府過去期間，平均年齡增加 2.6 歲，成長率最高。縣市政府和台北市政府約增加 1 歲，高雄市政府沒有明顯變化。對照一九九一年時的資料，中央政府約為 36.16 歲，高雄市政府約 37.36 歲，兩者持續增加的現象更為明顯。
- 三、就年齡組的比例觀之，各級政府未來都有持續增長的傾向，和二〇〇一年相對照，40 至 50 歲組和 50 歲以上的比例都有明顯或相當的增加（中央政府和縣市政府尤其明顯），35 歲以下比例都大幅降低，40 歲以下的比例也多減少約 10%。

當將縣市政府行政部門的公務人員分為縣府行政人員（不含學校和公營事業）、警察人員和衛生醫療機構人員，可有下列進一步的現象：

- 一、就縣市府行政領域而言，目前台北縣平均年齡最低（39.74 歲），屏東縣最高（44.32 歲），兩者差距 4.6 歲。多數縣市介於 43 至 44 歲之間，依序是雲林、苗栗、澎湖、台東、花蓮、南投、嘉義市、基隆市、台南縣、台中縣、彰化和宜蘭。這樣的模式在二〇〇三年也大致相同。觀察期間，澎湖縣平均年齡增加 2.52 歲居冠，彰化、台東和新竹市也有較明顯的增加，台中市相對略微減少了 0.31 歲。
- 二、就縣市警察領域而言，目前台北縣平均年齡也是最低（36.14 歲），台東縣最高（42.82 歲），兩者差距 6.7 歲。超過 42 歲的地方依序尚有台南市、屏東、嘉義縣和雲林，相對地，新竹縣、台中縣、宜蘭、台中市和桃園則依序低於 40 歲。這樣的模式在二〇〇三年則有些變化，觀察期間內，澎湖縣平均年齡增加 3.95 歲居冠，台東和嘉義也明顯增加，除了台北、桃園和台中市外，每個縣市平均年齡幾乎都增長超過 2 歲。

三、就縣市衛生醫療領域而言，目前台北縣平均年齡是最低（39.20 歲），新竹市和嘉義市最高（45.35 歲），兩者差距 6.1 歲。其他都市政府和台南縣、高雄縣、屏東與彰化也都是相對較高的地方。

四、就三類公務人員相比較而言，衛生醫療領域公務人員的平均年齡明顯較高，警察最低。

五、就縣市政府整體（包括行政機關、學校和公營事業）而言，台北縣明顯地最年輕（37.91 歲），併同桃園和台中市是三個平均年齡低於 40 歲的地方。屏東則是最年長的地方（43.09 歲），尚有不少縣市也緊跟其後。

表 4-1 各級政府行政機關（含警察）平均年齡（一）

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	人數	成長率
中央	41.46	41.67	42.17	42.36	42.69	42.97	43.06	43.08	89,052	3.91
縣市	39.82	39.73	39.74	40.02	42.39	40.45	40.62	40.71	98,869	2.24
北市	39.13	38.75	39.06	39.26	39.78	40.14	40.27	40.29	20,601	2.96
高市	42.11	41.30	41.53	41.68	41.78	41.93	42.13	42.31	9,918	0.47
金馬	40.47	40.90	41.14	41.50	42.11	42.35	42.90	43.06	1,175	6.40

資料來源：彙整自各年期銓敘統計之表 3。

表 4-2 各級政府行政機關（含警察）平均年齡（二）

年齡組	中央		縣市		北市		高市		金馬	
	2001	2008	2001	2008	2001	2008	2001	2008	2001	2008
35 以下	29.7	18.5	34.5	22.9	38.5	29.9	20.8	17.5	36.0	24.2
40 以下	47.1	37.3	55.3	45.0	55.1	48.6	43.2	36.8	48.8	40.6
40-50	32.9	37.1	30.9	39.1	30.9	32.8	38.7	43.8	32.6	26.4
50 以上	19.9	25.5	13.9	15.9	14.0	18.6	18.1	19.3	18.6	33.0
55 以上	8.8	11.4	5.5	5.5	4.7	6.7	6.3	6.3	9.1	13.5

說明：各欄數字為該年齡組人力佔各級政府人力之比例。

資料來源：根據銓敘統計（2001，2008）之表 3 所列資料重新歸類計算。

表 4-3 各級政府行政機關（含警察）平均年齡（三）

	縣市政府整體				行政單位		警察局		衛生醫療	
	2003	2005	2007	2008	2003	2008	2003	2008	2003	2008
台北縣	37.71	38.46	38.05	37.91	39.76	39.74	35.58	36.14	39.57	39.2
宜蘭縣	39.90	40.59	41.17	41.58	41.73	43.00	37.82	39.31	41.39	41.51
桃園縣	38.51	39.03	38.52	38.46	40.03	40.28	36.06	36.41	40.34	40.14
新竹縣	40.35	40.54	40.91	40.97	41.79	41.87	37.14	39.63	42.39	42.38
苗栗縣	41.03	41.53	42.14	42.17	42.94	43.55	38.42	41.16	41.75	42.34
臺中縣	39.71	40.48	41.03	41.32	41.77	43.07	37.04	39.61	41.22	42.34
彰化縣	40.01	40.65	41.43	41.53	41.43	43.06	38.00	40.36	43.61	43.28
南投縣	40.91	41.32	42.06	42.45	42.24	43.36	39.46	41.88	41.23	41.9
雲林縣	41.77	42.01	42.51	42.54	43.07	43.88	39.95	42.46	41.78	41.39
嘉義縣	40.97	41.19	41.68	41.92	41.99	42.55	39.72	42.50	40.40	40.25
臺南縣	40.69	41.24	41.92	42.12	42.32	43.19	38.31	41.48	43.02	44.60
高雄縣	40.39	41.03	41.69	41.94	41.45	42.95	39.07	41.61	42.11	43.34
屏東縣	42.26	42.57	42.97	43.09	44.09	44.32	40.25	42.52	42.10	42.71
臺東縣	40.33	41.02	42.24	42.5	41.82	43.47	39.34	42.82	40.65	41.88
花蓮縣	41.01	41.65	42.25	42.49	42.58	43.4	39.64	41.87	41.48	42.33
澎湖縣	39.27	40.11	41.49	42.02	41.01	43.53	37.94	41.89	37.87	40.13
基隆市	40.55	41.21	41.85	42.24	42.36	43.20	38.59	41.33	40.96	42.03
新竹市	39.16	39.92	40.70	40.81	40.43	41.89	37.4	40.19	43.79	45.35
臺中市	40.05	40.18	39.54	39.77	42.15	41.84	38.28	38.62	42.52	43.37
嘉義市	40.97	41.36	41.91	42.22	42.38	43.30	39.02	41.65	44.37	45.23
臺南市	41.20	41.43	42.04	42.28	42.84	42.76	39.73	42.52	42.41	42.96
臺北市	39.63	40.24	40.82	40.93	42.38					
高雄市	41.89	42.09	42.48	42.65	42.84					
金門縣	42.39	42.80	43.25	43.37	42.38					
連江縣	40.56	41.12	42.65	43.15	42.84					

說明：縣市政府整體的統計對象包括行政機關、公營事業、衛生醫療和公立學校職員。各地方政府人數仍以行政機關為主體，北高兩市則有較多的衛生醫療人力。

資料來源：縣市政府整體彙整自各年期銓敘統計之表 10；行政、警察局和衛生醫療機構根據人事行政局網站上地方統計資料，自行重新歸類計算。

最後觀察的是，平均年齡和機關別之間的差異分析。二〇〇二年起銓敘統計年報中資料顯示，目前外交僑務機關內工作者的平均年齡最高（45.44 歲），交通行政和社會福利機關則緊隨在後，皆超過 44 歲，較行政機關的平均值都高。司法行政機關（42.15 歲）相對是警察行政以外最年輕者。相對於幾年前，各類機關平均年齡都增加了。

伍、人力資源政策與管理的重要課題

上述行政機關平均年齡相關變化狀況的事實分析，不同研究者或實務界或許會導出不同解釋和觀點，這正是本文希望引發更多後續研究討論的重要預期目的之一。本文僅提出幾個需要面對的重要課題：究竟有沒有年齡老化（ageing）的現象？如果確實有老化的趨勢，有兩個面向又值得重視，即對於政府人事政策和政府治理能力兩個層面有無重大意涵？

一、有邁向高齡化的現象嗎？

一般行政機關簡薦委人員平均年齡過去幾年來緩步增至目前的 43 歲，警察人員平均年齡則以較快速度增加至 38.78 歲，前者 45 歲以上年齡組別和後者 40 歲以上年齡組別的比例都有明顯增加，簡任官等和警監 55 歲以上組別所佔比例的增加幅度更為明顯（各年齡組人力比例變化，如附圖）。衛生醫療機構內行政人員平均年齡更是快速增加至目前的 46 歲。此外，一般行政部門的新進人力平均年齡也呈現增長趨勢，包括高等各級考試、普通考試、初等考試和地方政府公務人員特考等及格者的平均年齡都持續增至二〇〇八年約 29 歲（考選部，2009）。因此，可以預見未來幾年，如果退離比例沒有太大變動，而且新近人力比例也無明顯增加時，兩類人員平均年齡會比目前增加更快，兩類的高階主管平均年齡目前也必然只繼續增加，不會下降。

這樣的年齡現象是否已達到 OECD 已經注意也開始討論的老化程度呢？根據該組織最近所提報告顯示，一九九五至二〇〇五年期間所調查國家已有老化現象，即雖然 40 至 50 歲人力比例是眾數組，但 50 歲以上比例並不少，而且增加甚大，同時公部門年輕工作者比例是低於私部門（OECD, 2007: 19）。再者，二〇〇五年

時，中央政府所屬工作者（不僅是公務人員）超過 50 歲以上所佔比例超過 30% 的包括瑞典、美國、挪威芬蘭和法國，超過 25% 者增加英國、荷蘭和日本，奧大利和葡萄牙是超過 20%，只有韓國和愛爾蘭最低（OECD, 2007: 20）。

台灣中央政府目前純公務人員超過 50 歲以上的比例約剛好超過 25%，所以，用該報告的標準，臺灣算是平均年齡不低的國家，也進入高齡化的行列，尤其高階主管群的年齡更是高齡化。此外，根據行政院勞工委員會統計資料換算（行政院勞工委員會，2009），二〇〇八年民間就業者中超過 50 歲以上是 21%，有 51% 在 40 歲以下，平均是 33.9 歲，一九九八年的平均年齡為 32.57 歲，政府公務人員平均年齡明顯高於民間就業者人口。如果再換一個角度，將高齡化泛指距離可申請退休的年數愈短時，台灣可能比 OECD 國家更邁向高齡老化的公務人力體系，因為國內公務人員可支領退休金的退休條件比起其他國家是更為寬鬆的，即同樣 50 歲的狀況下，有更多比例已符合可支領退休金（詳下）。

如果高齡化是趨勢，人力資源管理上經常引起關切的課題是：整體工作績效是否會下降？常見的觀點稱年齡和工作績效間關係是倒 U 型關係，即隨著年齡增長到某個門檻後，由於知識和技能未必能更新或體能下降，甚至因已進入工作生涯後段而降低工作意願等，個人的工作績效可能會降低；相對地，年齡較低的人力，亦可能因為尚未學習到成熟的工作技能、經驗，或者尚未充分被組織社會化等，其工作表現也未必會因有活力而必然較為優越。這是個尚無定論的爭議，也因此美國等許多國家訂有禁止年齡歧視法，不得純粹以年齡為強制退休或其他人事措施之唯一考量。

不過，衡諸臺灣社會和政府治理環境變動狀況是既快又多樣化的狀況，以及優厚的退休制度下，本文認為一般性行政部門公務人力年齡持續老化對於工作績效而言會有不利的影響。這樣的臆測又與中高階公務人員平均工作年資相當久有關，目前一般行政機關公務人員的工作年資平均約有 15 年，雖較二〇〇一年呈現略微下降趨勢（第十二和十四職等例外），但第九職等以上皆已工作超過 20 年，第十二職等有 26.5 年，簡任官等近 25 年。警察官中除了基層警佐外，警正和警監工作年資是增加的，警正增加更明顯（特別是四階），整體警察官工作年資約 17 年，其中，警監平均已工作有 32.5 年，警正則近 20 年，警正最高階亦有 28 年。工作年資理論上雖然代表著可以累積更豐富的工作經驗，然而在台灣變動快速的環境下，過

多過往的工作經驗反而未必是有助於在質量皆大不相同的環境時代可有產生更好的工作績效。

二、人事政策與管理上的挑戰

據上，面對高齡化時代，人事政策上確實至少應及早討論三個嚴肅課題。其一，是否會有大量退休潮發生。其二，如何做好各重要階層的人力規劃與終身學習。其三，管理者如何看待代間差異的人力資源管理。

首先，行政機關公務人力是否會有退休潮的壓力？這個課題與退休資格制度設計有關，考量目前 50 歲加上 25 年年資即可申請自願退休、55 歲加發基數和最多採計 35 年年資等退休誘因機制，本文認為不能低估潛在退休潮的可能性。

前述年齡統計顯示：簡薦委公務人力中 50 歲以上人力全體持續增加至 25%，簡任官等約近七成，第十職等以上平均年齡皆超過 50 歲，第九職等為 48 歲；警察官中 50 歲以上人力比例雖約 8%，但中高階的警正二階以上皆超過 50 歲。再者，以二〇〇八年為例，超過 50 歲的每一年齡者工作年資超過 25 年以上的比例最低是 40%（年資超過 20 年以上的比例最低是 72%），到 55 歲以上各年齡最低就達 63%。² 因此，整體而言，已具有符合退休資格者的人力比例是持續增加的，推估佔一般行政機關人力的一成以上。

表 5 進一步顯示，具有符合退休資格的行政機關簡薦委人員和警察官兩者每年合計都超過 2 萬人以上，總人數也呈現增長趨勢，選擇辦理退休的比例最低是二〇〇八年的 18%（相對地，退休人數佔實際行政機關總人數的退休率是 2.56%，簡任官等有 6.26%，薦任是 2.91%，委任 1.43%；警察官為 1.11%，警監有 8.97%），最高是二〇〇五年的 26%。二〇〇八年的退休者中，84.8% 簡薦委人員和 92.3% 警察官人員選擇自願退休；就全國自願退休人數而言，50 歲者佔 23.9%，55 歲佔 28.6%，這 6 歲的總比例則有 74.9%（較二〇〇二年 64.5% 增加）。³ 同時，只要達 50 歲，58% 即具備退休資格。由上分析可知，雖然每年母體退休率並不高，但高階人力的退休率卻不容忽視，而且一旦符合退休資格後，絕大多數的人會選擇短

² 根據銓敘統計年報（2008）表 22 的數據重新計算。

³ 根據銓敘統計年報（2008）表 65 和表 66 的數據重新計算。

期幾年內辦理退休，通常是 55 歲以前。這種現象是否構成「退休潮壓力」，雖屬判斷性問題，不過，作者建議人事主管機關必須視之為重大壓力，包括對於退撫基金財務中短期調度的壓力。

表 5 行政機關退休人數

	符合退休資格人數 (1)	實際總退休人數 (2)	總人數 (3)	實際退休率 (2)/(1)	50歲以上具退休資格比例	具退休資格者比例 (1)/(3)
2002	23607	4314	218958	18.3 %	61.5 %	10.8 %
2003	22978	5006	218775	21.8 %	59.3 %	10.5 %
2004	21787	5211	217418	23.9 %	56.7 %	10.0 %
2005	22868	5908	215783	25.8 %	57.3 %	10.6 %
2006	24177	5401	216422	22.3 %	58.4 %	11.2 %
2007	25273	4998	218793	19.8 %	58.5 %	11.6 %
2008	25779	4645	219615	18.0 %	57.8 %	11.7 %

資料來源：第 1 欄根據各年期銓敘統計之表 22（50 歲以上且年資滿 25 年以上）重行計算，第 2 欄引自表 65，第 3 欄引自表 22，第 5 欄根據表 22 重新計算。

根據本文所分析的年齡狀況，第二個需要被重視的人事政策課題是終身學習。簡薦委人力七成以上超過 43 歲（第七職等以上皆是），四分之一超過 45 歲，第九職等以上幾乎都超過 50 歲，其工作年資也超過 20 年，換言之，這群行政部門高階人力或預備進入簡任官等的人力，約為一九六〇年出生，一九八〇年初前完成大學教育，一九八五年前開始進入政府部門。可以理解的是，其知識學習與工作經驗養成過程的臺灣國內社會，不論是政治、社會、經濟、法治等等面向，和近十年的發展是有本質上的差異，更遑論對全球化發展衝擊和國際競爭化的體驗，這些政策與業務挑戰在未來只會有更大的變化。例如，資訊社會的深化和資訊科技的應用，民間社會部門參與合產治理過程提供公共服務，更多本質複雜棘手的新興社會問題如人口變遷、氣候變遷、藥物濫用、AIDS、智慧權、科技應用影響．．．等，或者是政府間或政府內跨部門間的協力合作。這些挑戰都需要有更更新的觀點、知識、專業技術和更有效的溝通行銷，方足以因應之，絕非依賴久遠前所習取的知識、技術和能力。

作者以為中高階公務人力確實有迫切性需要，更積極和更普及參與一般性和專業領域的終身學習活動和職能（competency）發展。有用的職能學習發展方式應該是多樣性的，除了教室內學習外，更應包括機關內不同部門的工作經驗、不同領域的學習經驗、小型個案研習、專業知識再進修、國外接觸學習等等，重點就是聚焦在如何因應治理環境變化所需要新職能體系的發展學習。職能發展的終身學習，必須是各部會主管機關和各級政府的核心人力資源管理工作，自行規劃最適合機關需要的模式，包括委託給外部組織協助的作法，但絕非因之需要設立統一性的高階文官學院或學習中心，集權式的統一辦理。

第三個實務的挑戰是代間差異的人力資源管理。簡薦委公務人力中的高階主管們平均年齡和低階與基層人力差距超過 15 年，工作年資也差距一倍；高階警官平均年齡更比基層警員超過 20 歲，工作年資則高出二倍以上。由此可見，整個行政體系內人力的年齡間差距甚大，主要管理階層的年齡和年資都遠大於其部屬超過一個世代以上，這在警察部門尤其更為顯著。

年齡的世代差距代表著不同世代的成長教育經驗、生活富裕經驗、工作價值或工作技能偏好等等間之差異，部分經驗研究（蔡秀涓，2003）顯示不同年齡層的確存有工作觀點或價值差異。對於僅約四十年期間即完成社會巨變的台灣環境而言，世代差異的真正差異尤其可能遠比許多社會更明顯，在工作職場上各世代間差異較不明顯化或許尚須等待二十年後，因為，一九八〇年代中葉後台灣社會在許多方面上已逐漸穩定變化，不是質變，此後出生成長受教育的人口，一旦進入政府部門後其差異會逐漸縮小，但這些人大體上是目前剛進入政府部門不久者，需要更久的時間才會擔任主管職務。

管理文獻和實務上不乏許多好的領導理論（Van Wart, 2008），包括常討論的轉換型領導等，但是這些理論對於代間差異甚大情境下的有效領導與管理，究竟有多大的助益，這正是目前提供給中高階主管們學習領導管理課程時可以更重視的內容。必須更強調的是，警察部門年齡世代差異的現象更為明顯，對於長期信仰層級節制與服從的高階警官主管們，如何更瞭解年輕警察的工作觀點和生活態度，應該是準軍事組織文化的重大領導挑戰。

第四個課題是人力升遷政策的影響。以目前制度而言，原則上第九職等（部分第八職等）簡薦委公務人力才有機會擔任重要的中階主管職務，第十一職等以上才

可能進入準高階主管職務，目前平均分別是 48 歲和 52 歲的狀況距離符合退休資格的年限已不長，基本上這是政府主管人力培育規劃上值得再深思的課題，換言之，當這些人力有機會被選拔進入到主管職位後，卻可能不是很久後就選擇退休離開。再從另一個角度分析，就作者的部分接觸經驗發現，不少國家的中高階主管年齡層相對年輕化，與台灣有很大不同，這是人事主管機關必須思考的制度課題，即：縱使台灣不想引進英國等國家的快速升遷制度，但目前統一性的升遷法令所建構的僵化評比因素，以及升官等訓練制度不斷增加要求的學習門檻，究竟能否真正選拔優質年輕化的中高階主管有實際助益？或者反而是引導主管高齡化但未必優質化的制度性機制？是否應該完全鬆綁，僅要求各主管機關必須遵守哪些功績程序和禁止歧視措施，然後交由各機關自行決定如何進行其主管人力培育規劃的制度？

三、民主治理的挑戰

從政府良善治理的角度而言，目前公務人力年齡結構對民主治理能力是值得關注的另一個領域。臺灣政府治理效能更日趨受到國內民主化和國際全球化的挑戰，需要運用更不同的民主化治理和新治理工具。其中，民主化終將衝擊行政體系習慣的封閉性運作，加入更多民主行政要求的開放性和課責性（Rosenbloom, 2000；施能傑、謝宗學，1996），例如，施政的人權意識與行動、公民參與行政服務或甚至預算配置方向、審議式民主、去除貪腐、責任多樣性等等。再者，為體現政府運作效率和尊重民眾，新治理模式不僅使用層級權威式工具，必需重視更多網路、夥伴、誘因、資訊公開、教育訓練、民間參與、顧客為尊、服務滿意度等概念，愈能夠接受行政體系不再是解決和傳送公共服務的唯一機制，行政治理效能也會愈高。

這樣的民主行政和新治理工具是否會被目前的中高階主管與公務人力積極擁抱呢？如本文前述，目前的年齡結構顯示，目前的文官菁英主要是在威權政治體制（一九四九至二〇〇〇年）和戒嚴時期（一九四九至一九八七年中）接受教育與進入行政部門服務，可以假定其工作經驗過程是鮮少需要重視民主價值、民主政治、責任政治和人權等。再者，政府治理過程依舊常使用的語詞包括如政府要大有為、政府是社會最好的菁英、政府能夠替百姓解決問題、民眾要相信政府等等，都反映以行政部門為中心的價值思考。總之，中高階文官菁英生涯所經歷的臺灣政治、經濟、社會、科技等面向環境，都是不利於他們積極擁抱民主行政和新治理工具。警

察部門中高階主管更是高齡化，其學位教育、工作環境和內部常年教育訓練等學習過程，比起簡薦委高階主管們更少受民主治理的衝擊，這對於警察部門面對民主社會的有效執法能力更具挑戰性。

因此，階段性上，即使改變成人工作行為和認知等是艱鉅工程（Werner & De-Simone, 2008），但仍然需要運用更多計畫性學習活動，讓中高階主管們充分體會和討論民主行政和新治理工具對公共服務的重要意涵，更積極地努力改變中高階文官的行政價值信念，方能因應民主社會對政府服務和信任感的挑戰。⁴

陸、結語

本文主旨在於分析台灣行政部門公務人員的年齡狀況與變化，包括簡薦委人力和警察人力，除了一方面引用官方提供的次級資料外，更進一步擷取不同次級資料重新整理後提供許多加值性分析。這樣的分析方式，雖然受限於官方統計中具有一致性的資料僅及於最近八年，就時間系列上仍顯短期，但應該是國內文獻上首見有系統性的事實分析。本文的核心主旨就僅是希望補足這方面的貢獻，因此，對於分析發現的更細緻討論和因應對策建議，作者雖然略微觸及，但仍希望留供有興趣研究者和人事主管機關參考，並提出自己的思考解釋和後續研究。

作者認為人力資源管理研究界不應僅止於強調人力資本概念，以及主張其重要性，應該可以如本文一般，運用現有官方統計資料和組織人口學理論與概念，進行更基礎性的分析工作，分析和追蹤行政體系公務人力的許多人口特性之實際變化，相信研究結果對於增進實務政策與管理的變革方案規劃，可提供最佳的證據基礎（evidence-based）。此外，人事主管機關更應該訓練和要求所屬各機關人事部門主管的核心職能內容，需要包括進行本機關人力結構和人力資本調查分析的能力，其分析結果和相關對策建議定期提供給服務機關首長，增進人事部門在機關管理過程的附加價值性，國外紐西蘭政府國家公共服務委員會的人力資源能力調查表是可供

⁴ 即使如美國，高階行政主管人員（SES）的核心資格能力中依舊強調民主社會和全球化的意涵（<http://www.opm.gov/ses/recruitment/ecq.asp/>），聯邦高階主管學院（Federal Executive Institute）據以設計的高階主管發展計畫就稱為「民主社會的領導力（Leadership for a Democratic Society）」（<http://www.leadership.opm.gov/Locations/FEI/index.aspx/>）。

參考作法之一 (State Service Commission, 2008)。最後，銓敘部的官方統計資料可以再多調查以主管職務為中心的相關人口特性分析，或者仿照美國人事管理局作法，讓研究者申請使用原始資料庫，相信會有更多補充目前因年報篇幅限制而未能提供的有用加值性分析。

參考書目

考選部 (2009)。中華民國 97 年考選統計。台北：考選部。

行政院勞工委員會 (2009)。行政院勞工委員會統計資料庫 (人力資源狀況—就業者)，2009 年 7 月 4 日取自行政院勞工委員會，網址：<http://statdb.cla.gov.tw/status/webproxy.aspx?sys=100&kind=10&type=1&funid=q0204&rdm=%204vRSbg57>。

施能傑 (1998)。各級政府公務人力資源分析：數量、類型與特性。載於曹俊漢主編，*中美資源分配政策評估* (頁 351-412)。台北：中研院歐美所。

施能傑、謝宗學 (1996)。台灣公共行政的挑戰：體系開放性觀點。載於陳文俊主編，*台灣民主化* (頁 331-366)。高雄：中山大學研究所。

蔡秀涓 (2003)。世代因素對公務人員工作價值觀影響之實證分析：以考試院暨所屬機關為例。*東吳政治學報*，第 18 期，頁 41-67。

蔡秀涓 (2004)。公務人力資本之理論與政策原則。*人事月刊*，第 38 卷第 1 期，頁 13-24。

蘇國賢、陳心田、葉匡時 (1999)。人口結構與組織績效：台灣企業之分析。*台大管理論叢*，第 10 卷第 1 期，頁 1-38。

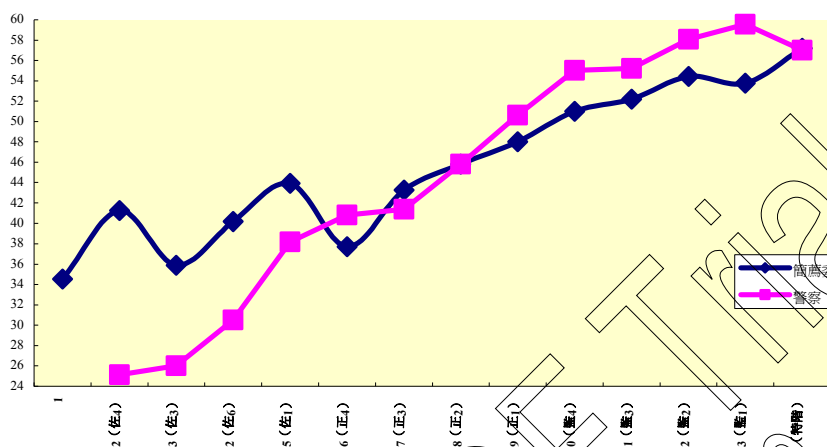
Davenport, T. O. (1999). *Human Capital*. San Francisco: Josey-Bass.

Lepak, D. P., & S. A. Snell (1999). The Human Resource Architecture: Toward a Theory of Human Capital Allocation and Development. *Academy of Management Review*, 24(1): 31-48.

OECD (2007). *Ageing and the Public Service: Human Resource Challenges*. Paris: OECD.

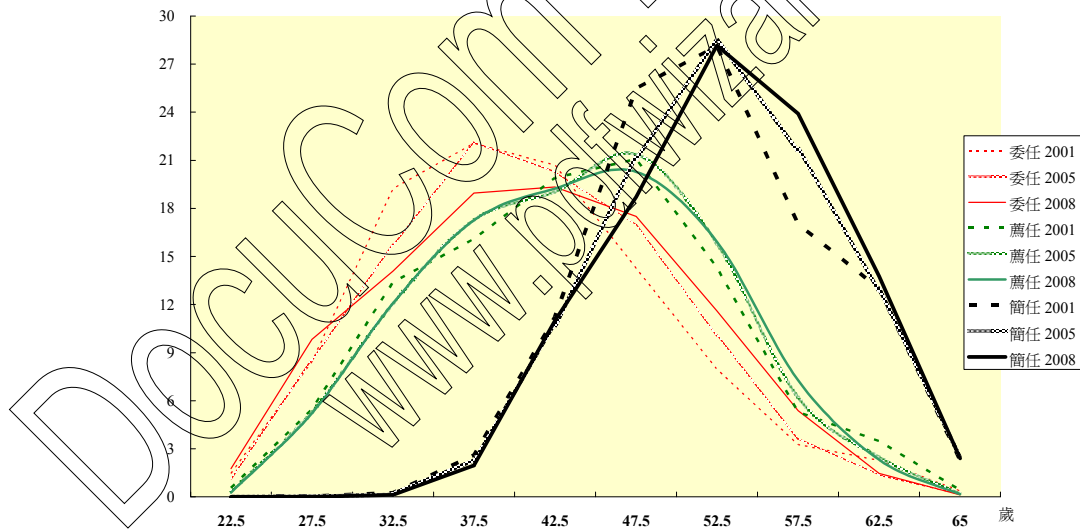
Pfeffer, J. (1983). Organizational Demography. In L. L. Cummings, & B. M. Staw (Eds.) *Research in Organizational Behavior*, 5: 299-357.

- Pfeffer, J. (1985). Organizational Demography: Implications for Management. *California Management Review*, 28(1): 67-81.
- Rosenbloom, D. H. (2000). *Building a Legislative-Centered Public Administration: Congress and the Administrative State, 1949-1999*. Tuscaloosa, AL: The University of Alabama Press.
- State Service Commission (2008). Human Resource Capability Survey of Public Service Departments. Retrieved May 2, 2009, from: <http://www.ssc.govt.nz/hrc-survey-2008>.
- Van Wart, M. (2008). *Leadership in Public Organizations: An Introduction*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Werner, J. M., & R. L. DeSimone (2008). *Human Resource Management* (5th Ed.). Mason, OH: South-West College.



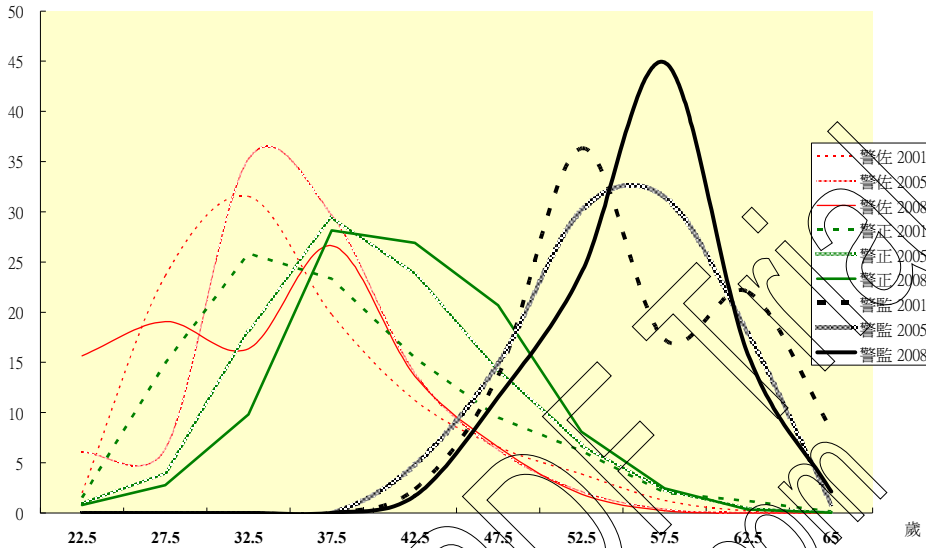
附圖 1 行政機關公務人力各職等平均年齡

資料來源：根據銓敘統計（表 15）製作。



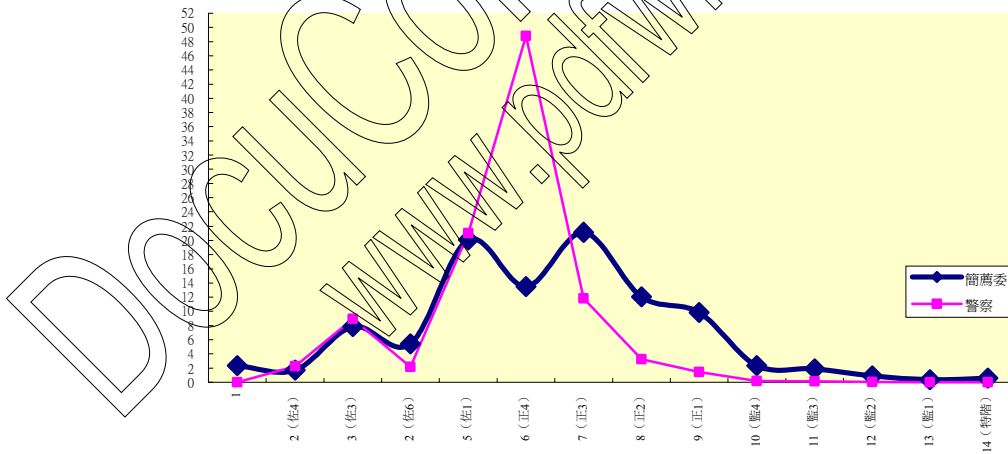
附圖 2 行政機關簡薦委各官等年齡組人數比例變化

資料來源：根據銓敘統計（表 17）製作。



附圖 3 警察各官等年齡組人數比例變化

資料來源：根據銓敘統計（表 17）重新計算後製作。



附圖 4 行政機關兩類人力的職等人數比例

資料來源：根據銓敘統計（表 15）重新計算後製作。

The Changing Age of Civil Servants in the Administrative Service Branch in Taiwan and Its Implications for Public Personnel Policies

Jay N. Shih*

Abstract

The impact of human capital on organizational performance has been increasingly advocated by the human resource management research community. The similar argument can be also found in the theory of organizational demography which suggests many important employees' characteristics, such as age, education, experience etc., collectively will provide more explanatory power for employee behaviors than other organizational factors. The literature however has not included many efforts for investigating the demographic trend in the public sector. This paper focuses on the age dimension of civil servants in the administrative service in Taiwan. It analyzes the current status and the trend from 2001 to 2008 by four categories. Based upon the result, this paper finally raises several important issues related to public personnel policies and democratic governance for further discussions.

Keywords: organizational demography, age, civil servants, policemen

* Distinguished Professor and Chair, Department of Public Administration, National Cheng-chi University, Taiwan.

電子化政府的影響評估： 內部顧客的觀點*

黃東益**

《摘要》

本文嘗試透過文獻檢閱及理論的耙梳，找出解釋電子化政府對內部顧客影響的諸種因素，建立初步的分析架構。進一步以我國中央及地方政府公務人員的網路問卷資料，以因素分析的方法探索電子化政府對公務人員的影響構面。最後則以統計迴歸分析使用者特性、電子化政府的有用認知、電子化政府與工作的相容程度、IT 能力及 IT 在工作的需求度等自變項，找出其對電子化政府影響面向的可能解釋力。本研究取得變項資料的分析顯示，電子化政府對於公務人員的影響分成「工作幫助度」、「對民眾服務回應力」以及「工作受監督壓力」等面向。受訪者對電子化政府工作幫助度以及

投稿日期：98年6月28日；接受刊登日期：98年7月24日。

* 本文發表於二〇〇九年五月二十三至二十四日「2009 TASPAA『全球化下新公共管理趨勢與挑戰—理論與實踐』」學術研討會。作者特別感謝行政院研考會電子治理研究中心「電子治理調查與評估報告」研究計畫（2008）提供相關分析資料，該計畫由台北大學公共行政暨政策學系黃朝盟教授主持，作者與政大公行系朱斌好教授為協同主持人，感謝兩位同仁在資料蒐集過程中的支持，以及慷慨應允作者單獨使用資料。初稿承蒙兩位匿名評審人細心指正，使本文更臻嚴謹。對於寫作過程中，政大公行系博士班研究生李仲彬以及碩士班黃筠容同學在資料處理過程的協助，作者一併在此致謝，文責由作者自負。

** 電子治理中心研究員，國立政治大學公共行政學系副教授。電子信箱：tyhuang@nccu.edu.tw。

電子化政府對民眾服務回應力，普遍有正面的評價，同時也認為電子化政府造成工作上受監督的壓力。迴歸結果顯示年齡、委任相對於薦任人員、工作外的使用電腦時數及電腦能力、電子化政府與工作相容程度、對電子化政府的有用認知等變項，是解釋電子化政府對公務人員影響構面的各個顯著因素。此結果顯示科技接受模型及計畫行為理論的重要變項，是解釋電子化政府對內部顧客的影響的顯著因素。研究也顯示電子化政府造成年齡較小者以及工作 IT 需求高的公務人員工作受監督壓力。根據以上發現，本研究提出實務建議以及未來研究方向。

[關鍵詞]：公務員、電子化政府、影響評估、內部顧客

壹、前言

自從美國在一九九三年提出「經由資訊科技再造政府」(Reengineering through Information Technology) 報告開始，利用資訊科技革新政府的電子化政府(e-government 或 E 政府) 概念就逐漸在世界各國政府間形成一股風潮，並成為國家發展與提升競爭力的重要指標。因應資訊及通信科技(information and communication technologies, ICTs) 的普及以及廣泛運用於政府治理過程，我國政府過去十餘年來，對於電子化政府的追求也不餘遺力。¹ 從國際比較的角度來看，政府在過去十餘年來所建構的台灣電子化政府及資訊化社會的努力，已經獲得可觀的成果，在美

¹ 行政院早在一九九八年即成立國家資訊基礎建設(National Information Infrastructure, NII) 推動小組，以推廣網際網路普及應用，並建立我國資訊化、網路化的國家行政。為使政府能充分運用網際網路的功能，行政院研考會更分別於一九九八到二〇〇〇年以及二〇〇一到二〇〇四年，實施兩階段的「電子化/網路化政府中程計畫」，前一階段主要在建構政府的網路骨幹、資訊安全及電子閘門等基礎設施，第二階段的電子化政府目標在構成一個整合性電子化政府服務體系。從二〇〇八到二〇一一年，又持續另一波的「優質網路政府」續階計劃。(行政院研考會，2009a)

國布朗大學二〇〇二、二〇〇四、二〇〇五年全球 198 個國家電子化政府的評鑑中，我國排名第一，二〇〇八年也名列第二（行政院研考會，2009b），這些成果可以說是對於我國政府過去努力的高度肯定。

除了在實務上所獲得的成就，政府運用資訊與通訊科技於施政過程所獲致的效益及產生的問題，也引起學界的重視與熱烈討論。學界過去研究的重點主要從宏觀的角度去探討電子化政府是否促進政府的透明、課責、及回應等民主價值（Kudo, 2008; Justice, Melitski, & Smith 2006; Welch & Hinnant, 2003），以及是否提升人民對於政府的信任及滿意度等（West, 2004; Welch, Hinnant, & Moon, 2005），這些評估研究主要從整體制度的角度去探討電子化政府對組織層面的影響；或從一般民眾的角度（外部顧客），了解民眾對於電子化政府的主觀感受，或電子化政府對於民眾個人的態度或行為的影響。然而，電子化政府的內涵，除了服務外部顧客外，很重要的一部分是促進政府內部運作的效率，及跨機關間的協調聯繫（Moon, 2002），因此內部顧客對電子化政府種種措施的滿意與否，以及其對工作和其他層面的影響，也是評估電子化政府的一個重要指標。另外，過去服務品質的研究中，有關降低成本以及提升品質的探討，指出內部顧客的滿意與否是影響外部顧客滿意的前提（Farner, Luthans, & Sommer, 2004）。從另一方面來看，政府對於科技的引進，如果沒有內部顧客的配合與支持，也將無法成功。因此 Garson（1995）指出，過去經驗顯示政府大規模引進資訊通訊科技的失敗，主要在於忽略組織內部個人的因素。

雖然政府內部顧客對於科技的引進以及電子化政府的成效有關鍵性的影響，但過去相關的系統性研究是嚴重不足的。首先，在電子化政府的績效評估上，過去的文獻大多集中由上至下的電子化政府評估（例如布朗大學及聯合國的電子化政府評比），雖然近年來開始注意到以使用者為核心（user-centric）電子化政府評比與設計的重要性（例如 Van Velsen, Van der Geest, Ter Hedde, & Derks, 2009; Kolsaker & Lee-Kelley, 2006），但卻很少文獻進一步去探測政府 e 化所造成的影響（impact），當政府的 e 化系統通過了一系列的系統與使用者評比，究竟這些系統為使用者帶來哪些改變，則是目前文獻亟待開發的一個重要領域。其次，所謂電子化政府所造成的影響，依據電子化服務所提供的對象，大體上分成 G2C、G2B、G2G 以及 G2E 等部分（蕭乃沂，2003；項靖，2004）。過去的文獻，主要都是以

G2C 或 G2B 為主，也就是針對外部顧客的需求與改變進行分析，內部顧客因為政府電子化而產生哪些改變？受到哪些影響？則很少有文獻探討，僅有的少數文獻也大多是以私人企業內部運作電腦化為研究背景，並且是從系統的角度出發（例如資訊系統的品質、資訊系統的品質），分析這些系統因素對使用者所造成的效果，（例如 DeLone & McLean, 1992），對於資訊化對公務人員產生哪些影響？公務人員本身因素所造成的影響為何？文獻中則付諸闕如。

基於內部顧客在整體電子化政府成敗的重要性，本文將以我國公務人員為對象，找出電子化政府對內部顧客所產生的影響面向，透過文獻的整理，提出一個影響因素的解釋模型，並透過政府內部網路問卷，初步確認顯著的影響因素及其影響程度。本文嘗試梳理電子化政府影響的相關文獻，初步探索電子化政府對於公務人員影響的不同面向，作為未來更細緻分析以及理論建構的基礎，從內部顧客觀點評估電子化政府的成果。也希冀基於以上發現，提出政策建議。更具體而言，本文將談探討電子化政府對於政府內部顧客（公務人員）的主要影響面向為何？針對以上這些不同面向，探討其影響的方向及程度如何？有哪些因素解釋不同面向的影響？

貳、文獻回顧與分析架構

由於有關電子化政府對於公務人員影響的相關文獻頗為稀少，本研究回顧電子化政府評估的相關研究，藉以呈現研究現況，並為本研究定位。本文更進一步引用科技接受模型、計畫行為理論以及其它相關文獻，建構解釋電子化政府影響公務人員的初步模型。

一、電子化政府影響評估

政府業務電子化的議題在公共行政領域的討論與應用已經超過十年以上的時間，學術研究與技術報告，不僅數量可觀，其議題分布也相當多元，舉凡電子化政府應該如何發展的理論模型（Layne & Lee, 2001; Reddick, 2004）、電子化政府的評估（West, 2005）、到近年來所提倡之以使用者為核心的設計理念（Van Velsen, et al., 2009）、以及電子化政府對使用者甚至社會所產生的影響（例如何全德，2006；Bhatnagar, 2007），都包含在電子化政府的研究範疇。而這些文獻背後所依

據的共通理念在於藉由資訊科技的優勢，提供更具效率與效能的公共服務。

上述目標如果結合 Heeks (2006) 的電子化政府價值模型 (圖 1)，則可以清楚顯現電子化政府從最剛開始的資源投入，到最後結果產出的過程，因此，若要完整建立電子化政府研究主題，或要讓電子化政府研究公共行政研究當中佔有一席之地，勢必需要整合連結所有相關理論與實證資料的建構，強化價值模型當中每個元素 (如前導因素、輸入、輸出、影響…等)，或是個別研究彼此之間的因果連結，讓資源的輸入與輸出之間出現清楚的脈絡連結，這是公共政策研究基本的概念與要求。

可惜的是，過去的電子化政府研究，大多集中在價值模型當中的前半部，也就是從系統與管理者的角度分析 e 化系統的品質，以及從使用者的角度測量使用情形，甚少文獻從最後「價值」產生的位置，分析電子化政府對使用者所產生的影響，以及最後對社會所造成的改變，正如 Bhatnagar (2007) 指出，當政府對於 ICTs 的投資數量越來越多，這些投資對於公部門到底有何影響，卻一直是個問號。

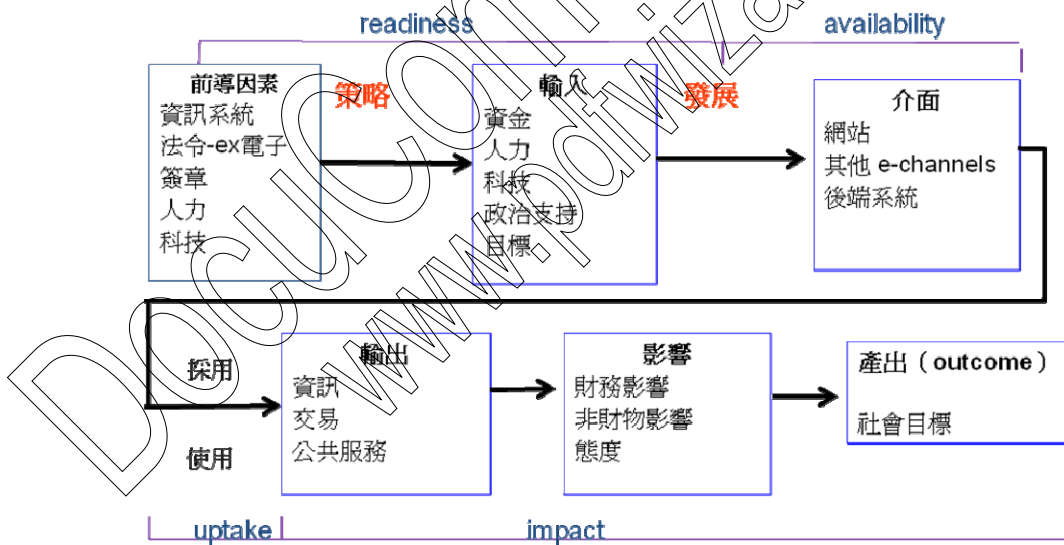


圖 1 電子化政府的價值模型 E-Government Value Chain

資料來源：Heeks (2006: 14)。

同樣的問題在私部門的資訊管理當中也曾經出現，一九八〇年第一屆國際資訊管理研討會召開時，學者 Peter Keen (1980) 就指出，資訊系統管理領域若要更加

精進，勢必要盡快解決不知如何評估資訊系統成效（也就是 What is the dependent variable?）的問題（DeLone & McLean, 1992）。爲了填補這個文獻上的缺口，DeLone 與 McLean（1992）蒐集了一九八一至一九八七年間所發表的關於資訊系統成效評估，總共 180 篇的研究論文報告，然後將所有文章中曾經用過的資訊系統成效評鑑指標與方式，整合歸納出六個互有關連且相互依賴的變數：系統品質、資訊品質、服務品質、服務使用、滿意度、效益（benefit），其中包含著對個人影響（individual impact）與對組織影響（organizational impact）的「效益」，即爲資訊系統研究當中，一直未被清楚概念化與研究的「依變數」。

總之，如果政府 e 化的成果，未能在最後的產出當中被測量與驗證出來，則電子化政府投資所帶來的意義將會大打折扣，本研究的主要目的，就是要以電子化政府價值產生模型當中的後半段爲主要核心，探討政府 e 化之後，對於使用者所產生的影響爲何。

二、電子化政府對內部顧客的影響：依變數的概念化

目前對於電子化政府所產出效果的討論，大致上可以區分成兩大類。首先針對成本效益評估方法，著重在支出與獲得的比較，這個方法過去在公共政策的影響評估工作中，一直扮演著相當重要的角色（OECD, 2006a）。更具體的說，電子化政府所造成的影響，如果以成本與利益的角度來看，是將使用者與政府在電子化政府措施中所得到的利益加總，減去使用者與政府在電子化政府相關措施中所必須付出的成本，所得即爲電子化政府對社會的整體影響。

如果僅針對使用者的影響來說，電子化政府服務過程所產生的成本將包含「直接成本」（包含軟硬體的支出、網路連線費支出、電腦技能學習）以及「時間相關成本」（網頁搜尋與閱讀時間增加）。在效益方面，如「財務上的利益」（減低公共服務的收費、減少公共資訊傳遞過程的成本、減少交通成本）、「時間上的利益」（減少交通時間、使用時間）、以及「其他價值上的利益」（包含資訊品質提升、個人化的服務、政府服務整合度提高等）等，都是評估的重要項目（OECD, 2006a）。除了上述針對使用著的成本與效益進行列舉之外，OECD 的另一份報告（2006b）則是以直接財務效益、直接非財務效益、以及間接效益來區分使用者在電子化政府服務的過程中所得到的利益。

第二類的文獻則是比較偏重理論性的討論，從電子化的預期效果來做為使用者所獲得的影響。依據 UN (2008) 的報告書，政府業務的電子化所產生的成效可分為對內 (internal) 與對外 (external) 兩個面向 (請參見圖 2)，對外所達到的成效，也就是因為政府業務電腦化對民眾 (G2C)、企業 (G2B) 等所產生的影響，其中包括更快的服務傳遞、更佳的效力、增加使用服務的彈性、服務傳遞的革新、更高的參與性、更高的公民授能、公民參與性。對內的部分，就是一般所稱的 G2E 以及 G2G，其成效包括：減少浪費、降低交易成本、簡化官僚程序、增加效率、更好的協調與溝通、行政機構間資料共享、資料管理的安全 (UNESCAP, 2008: 7-8)。

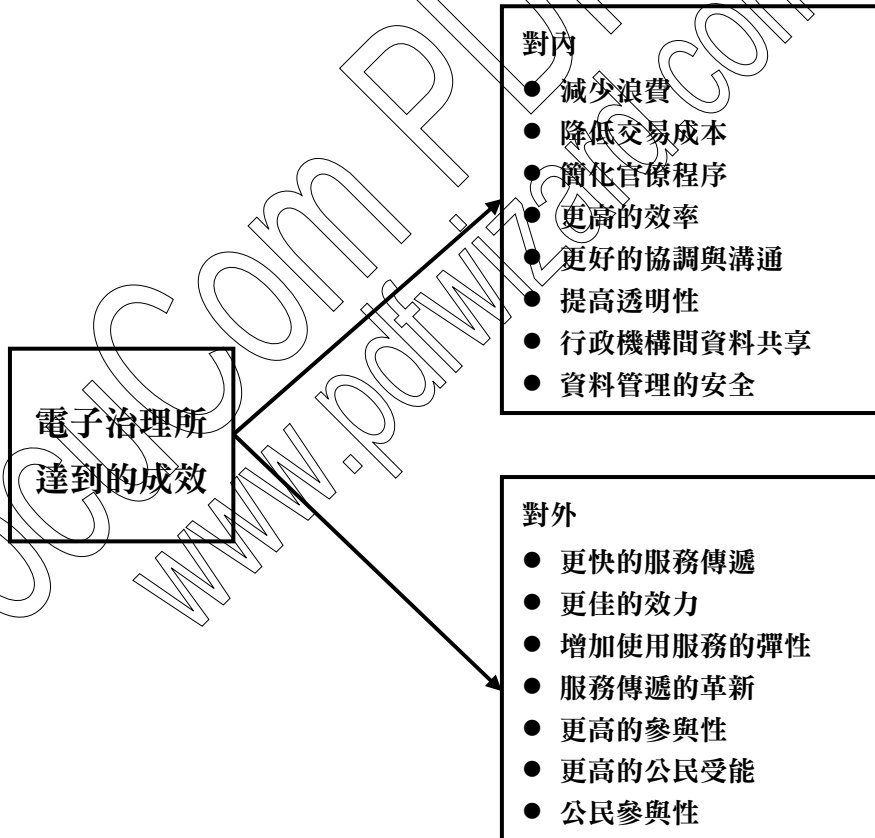


圖 2 電子治理所欲達到的成效

資料來源：UNESCAP (2008: 7)。

整理歸納上述文獻，本研究將電子化政府的成效，整合在六個指標當中：效率、效能、透明與課責、整合合作、參與、創新，其運作化將於下節中說明。這六個指標也是本研究對於 G2E 影響評估研究的概念來源，不過由於資料所限，本研究僅針對內部顧客（G2E）的部份進行探討，其分析單位為個人，對於單位整體的影響（G2G）的分析單位為組織，不在本研究範圍。

三、解釋電子化政府影響的模型：初探性架構的建立

過去對於電子化政府所產生影響的研究，一則大多著重在價值模型前端，忽略了實際效果（effects and impacts）的測量與分析，另外，更很少以內部顧客的角度為核心。因此，本文將透過以上文獻的整理與分析，嘗試找出公務人員受到電子化政府影響的解釋因素（自變數）。

根據 Heeks（2006）的電子化政府價值產生模型，「影響」的產生是在使用者「實際使用」（uptake）過系統之後才出現，而影響使用者是否使用的因素，則是跟系統品質有關的因素（例如系統介面的 availability），這個概念類似 DeLone 與 McLean（1992）在討論資訊系統成效因素時，將「使用」與「滿意度」放為中介變數，而資訊系統對使用者所產生的「影響」為依變數。因此，本文認為，「影響」的解釋因素，將與資訊系統「使用」來自同一個因果概念模型，換句話說，影響系統「使用（意願）」的因素，長期而言也將是資訊系統成效影響的解釋變數。

至於這個因果邏輯的前端包含了哪些變數？首先，在使用者本身的特質方面，一般皆認為女性對於電腦的態度較為負面，對電腦的喜好程度較低，同時害怕使用電腦且在使用上不具有信心，產生「電腦焦慮」的情形，害怕自己的工作會被電腦所取代；相反地，男性對電腦抱持比較正面的態度，較有自信使用電腦，較有可能持續使用電腦，產生「電腦上癮」的情形也比較頻繁。因此，跟女性相比，男性往往較正面的電腦使用經驗與知識，較常利用電腦來執行主要的任務，且有較高意願學習 ICTs 的技能（許文楷、黃秀慧、陳榮方，2006；林宇玲，2003；Tijdens & Steijn, 2005; Dyck & Smither, 1996；朱斌好、王昭嵐，2000）。在年齡方面，年齡越高的人，對電腦抱持較負面的態度，較容易害怕使用電腦，電腦焦慮的程度高，且認為自己無法利用電腦完成工作上的任務，在電腦使用上不具有信心，但年齡越大，也越會專精於資訊設備與軟體的使用；相反的，年齡越輕，電腦知能越強，對

於電腦的認識越深入，越能接受電腦化的趨勢（許文楷、黃秀慧、陳榮方，2006；林宇玲，2003；Tijdens & Steijn, 2005; Laguna & Babcock, 1997；朱斌好、王昭嵐，2000）。在教育程度方面，一般皆認為教育程度越高，電腦知識程度越高，資訊素養也較佳，對於電腦與網路的使用與瞭解也就越深（許文楷等人，2006；朱斌好、王昭嵐，2000）。最後，在官職等方面，Kraemer 和 Danziger（1984）研究發現，電腦化之後，管理者與基層官僚在處理業務上會減少時間上的壓力，不同的是基層官僚因為電腦化反而會受到更多的監督，而管理者則增加對他人的監督；Millman 和 Hartwick（1987）的研究則發現中層管理者認為電腦化帶來的影響，使工作上更自由且更有自主性，因而更能對工作結果負責。

其次，一般而言，當電子化政府使用者主觀地認為使用某一資訊系統有助於工作的表現並能促進工作能力的話，則其愈能接受在工作上運用電子化政府。例如 Davis、Bagozzi 和 Warshaw（1989）的科技接受模型即認為對資訊系統的「知覺有用的程度（perceived usefulness）」是影響採用該行為的重要變數；Ajzen（1985, 1991）的計劃行為理論亦認為個人從事某項行為的態度用來預測個人行為是最有效的指標，表示個人對於某項行為的評價將影響其行為的意圖與未來續用的可能；Bailey 和 Pearson（1983）研究影響電腦使用者滿意度的主要因素，發現使用者對系統是否具有信心（confidence in system）是重要因素之一。

第三，與工作的相容程度，例如電子化政府系統的使用者的價值觀、使用習慣以及是否符合其使用需要亦是影響其使用資訊系統意願的重要變數之一。例如；莊文忠和張鏡文（2008）在行政人員對線上公民參與機制的認知與行為一文中，將相容性定義為機關所採行的 IT 系統能否符合官僚潛在的價值觀、過去的經驗與現在的需要，並將其視為影響公民線上參與的重要影響變數；蕭乃沂、盧志山、趙文彬和賴怡君（2002）將「與工作相容程度」定義為使用該系統或軟體與使用者的工作習慣相容的程度，認為資訊系統與使用者的工作習慣是否相容是影響網路報稅網站使用滿意度的重要因素之一；Goodhue（1995, 1998）亦認為理性的使用者會衡量系統所能產生的效益、功能及其特徵是否能符合和支援使用者的任務需求。

第四，IT 能力，公務員是否具備使用資訊系統的能力亦是影響其對該資訊系統的接受程度與採用意願，例如莊文忠和張鏡文（2008）將自我技術評估能力定義為個人所認知到的自身所具備的電腦能力，認為其是影響公民線上參與意願的重要變

數；Compeau 和 Higgins (1995) 則認為個人認知自己能否有效使用並操作電腦系統的能力是決定使用電腦與否的重要變數。

最後，對 IT 的需求度，公務員所處理的公務本身是否需要使用到資訊及通訊科技亦是影響其使用意願與行為的重要變數之一，例如蕭乃沂等人 (2002) 將「工作須使用電腦」定義為工作上須運用到電腦與網際網路的需求程度，並將其視為網路報稅續用可能性的重要影響變數之一。整合上述，本研究所提出的初步架構圖如下：

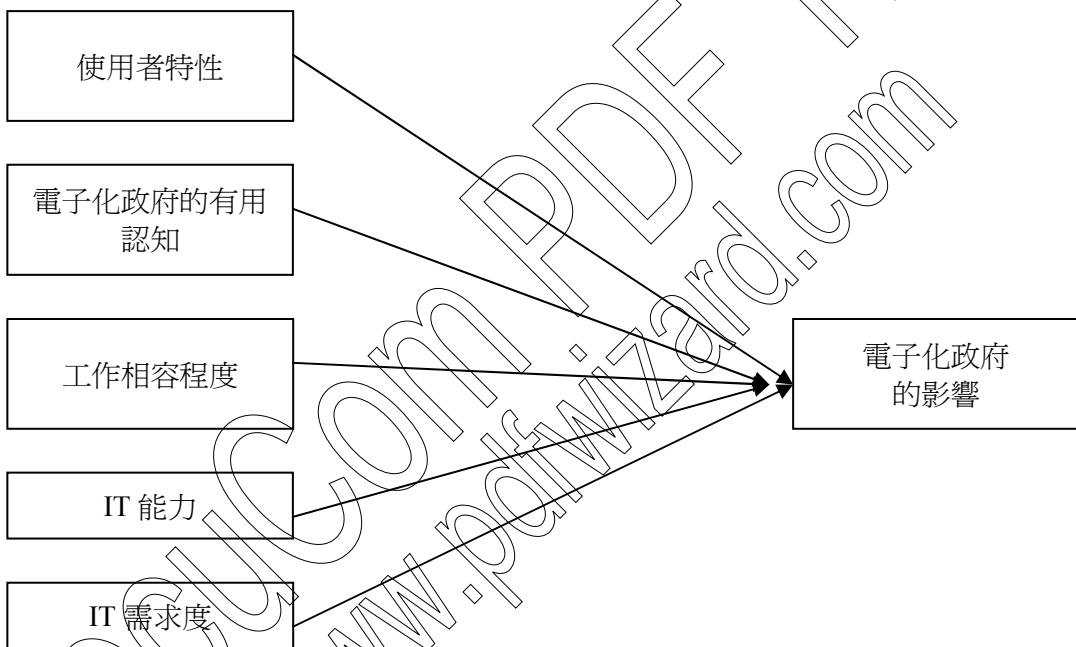


圖 3 本研究架構圖

參、資料來源與變項測量

本研究的資料主要來自行政院研考會委託電子治理中心所執行的「電子治理調查與評估報告」研究計畫 (黃朝盟、朱斌妤、黃東益, 2008)，該計畫有關 G2E 部分主要是以網路問卷的方式蒐集資料。首先，利用行政院人事行政局的人事服務網 (eCPA)，從公務人員資料庫中抽出 9,000 人，扣除兩位測試帳號，共有 8,998 個樣本，然後通知被選定的受訪者，邀請上線連到人事服務網填寫問卷。通知的方式

是先以電子郵件個別通知受訪者，同時由行政院研考會以及政治大學發送電子公文給受訪者的所屬機關單位，再由機關單位轉為通知受訪者上網至人事服務網填答問卷。問卷填寫日期從二〇〇八年八月八日（星期五）起至八月二十七日（星期三）截止，共計完成 4,737 份有效問卷，有效樣本回收率約為 52.6%。

表 1 依變項之操作化

影響概念	操作化題目
效率	2-1 工作上運用資訊及通訊科技，讓您可以更快做出決定。 2-2 資訊及通訊科技對於提升公務處理的效率有幫助。 2-13 工作上運用資訊及通訊科技，使您更能夠有效回應民眾的需求。 2-14 工作上運用資訊及通訊科技，使您可以快速處理民眾的需求。
效能	2-4 工作上運用資訊及通訊科技，讓您做出正確的判斷。 2-5 工作上運用資訊及通訊科技，提昇了您工作成果的品質。
透明與課責	2-10 政府部門運用資訊及通訊科技，方便提供更多的資訊給民眾。 2-11 我覺得機關提供的線上申辦服務，方便提供服務給民眾。 2-12 公務員工作上運用資訊及通訊科技，方便政府直接與民眾溝通。 1-12 工作上運用資訊及通訊科技，使得長官對您工作進度的要求更緊迫。 3-7 工作上運用資訊科技，使您受到更多長官的監督。
整合合作	2-9 工作上運用資訊及通訊科技，使您容易與其他機關的同事溝通協調更方便。
參與	2-8 工作上運用資訊及通訊科技，方便您與同事共同討論業務。 2-7 工作上運用資訊及通訊科技，使您在短時間內可以收集到更多的意見。
精進	2-6 工作上運用資訊及通訊科技，使您更容易利用數據資料參與公務的討論。

本研究主要的依變數為電子化政府對公務人員所產生的影響，依據文獻所整理出來的六項影響類別選取該網路問卷所使用的題目，詳細题目的操作化如表 1 所示。在自變項部分，本文則以使用者特性（如性別、年齡、官職等、教育程度、是否為資訊人員）、電子化政府的有用性認知、與工作相容程度、電腦學習管道、IT 能力（網路特性、工作外的電腦能力、工作外使用電腦的時數）、IT 需求度等，為主要的解釋因素。表 2 為自變項的操作化，有關各變項的建構及編碼則請參見附錄一。

表 2 自變項操作化

變數	構面		題目 (操作化)
自變數	使用者 特 性	性別	1. 您的性別是
		年齡	2. 你的出生年是
		教育程度	3. 你的教育程度
		官職等分組	4. 你的官職等是
		是否為資訊人員	5. 您目前是否屬於資訊人員
	對電子化政府的有用認知		1-3 資訊及通訊科技在業務上的運用，會強化您在業務上的專業知識。
			1-4 資訊及通訊科技在業務上的運用，會強化您的行政能力。
			1-5 資訊及通訊科技在業務上的運用，會強化您的資訊技能。
	與工作相容程度		1-1 結合資訊及通訊科技來工作，會增加您工作的成就感。
			1-6 工作上運用資訊及通訊科技，會增加您工作的份量。
			1-8 未來的工作有被電腦取代的可能。
			1-10 工作上運用資訊及通訊科技，會增加您工作的壓力。
			1-11 工作上運用資訊及通訊科技，會讓您產生逃避工作的念頭。
電腦學習管道		9. 你的電腦技能主要是來自何種學習管道?	
IT 能力	工作外使用電腦時數	6. 您每天除「工作外」還使用電腦相關資訊設備的時間約幾小時	
	網路特性	7. 您會從事的上網相關活動 (複選)	
	工作外的電腦能力	8. 除了工作需要的電腦技能之外，您是否還具備下列電腦的知識和運用的能力(複選)	
IT 需求度		10. 您的工作有多大部分需要連上內部網路來完成	
		11. 您的工作有多大部分需要連上全球資訊網路 (外部網路) 來完成	

肆、資料分析

資料分析主要分成三個部份，首先檢測樣本的基本資料分布，同時進行樣本與母體一致性的檢定。其次，在第二個部分，本文將透過因素分析，從依變數的操作化題目中，找出幾個顯著的因素（factors），並以此作為第三階段迴歸分析的依變數。之所以進行因素分析，主要在於過去文獻對於電子化業務所產生的影響，並沒有一致的說法，實證的研究更相當缺乏，因此本文將這個部分定位為探索性的分析，先以理論探索為基礎來架構題目，然後透過因素分析來精鍊題目。最後，本文將透過迴歸分析，找出影響這些面向的解釋變數。

一、受訪者基本背景分析

在資料分析之前，本研究檢測母體與成功樣本的分佈一致性後發現，兩者在性別、官職等與服務年資有不一致的現象。為避免資料分析時造成推論的偏差，本研究決定針對每一樣本，施以「多變數反覆加權（raking）」的方式進行成功樣本統計加權。經過加權處理後，顯示成功樣本在性別、官職等以及服務年資的分佈上，均與母體分佈無差異。

表 3 的資料顯示，此次調查對象所屬單位的分佈比例，在性別方面，受訪公務人員的男女性別比例分別為 44.7% 與 55.6%。年齡分佈的狀況「40-49 歲」佔最多為 39.6%，其次是「30-39 歲」佔 30.1%，再其次是「50-59 歲」佔 20.4%。在教育程度方面「專科學士」就佔了 70.9%，其次是「碩士」佔 17.5%。服務年資以「15-19 年」，佔 21.34%，其次是「25 年以上」，佔 18.25%，再其次是「0-4 年」與「10-14 年」者分佔 17.29% 與 18.25%。在官職方面，「薦任」和「委任」各佔 49.7% 與 34.4%，「簡任」佔 4.5%，「約聘僱」則佔 11.4%。「中央政府機關」和「地方政府機關」各佔 37.4% 與 47.9%，其他如「國營事業單位」佔 0.9%，「學校單位」佔 13.3%。有 19.1% 的受訪公務人員擔任「主管職」，而「資訊人員」僅佔 4.5%。

表 3 受訪者基本資料

項目	選項	人數 (%)
性別	男	2,105 (44.7%)
	女	2,606 (55.3%)
年齡	20-29 歲	366 (7.8%)
	30-39 歲	1,417 (30.1%)
	40-49 歲	1,866 (39.6%)
	50-59 歲	962 (20.4%)
	60 歲以上	100 (2.1%)
教育程度	高中職 (含) 以下	508 (10.7%)
	專科大學	3,341 (70.9%)
	碩士	824 (17.5%)
	博士	43 (0.9%)
官職	簡任	197 (4.2%)
	薦任	2,342 (49.7%)
	委任	1,618 (34.4%)
	約聘僱	553 (11.7%)
資訊人員	是	210 (4.5%)
	否	4,501 (95.5%)

二、依變數的因素分析

為進一步探求變數間的潛在變項，針對依變數「電子化政府的影響」進行因素分析，表 4 為刪去共同性與信度值過低之問項後的結果呈現，根據衡量取樣適當性和是否適合進行因素分析的 KMO & Bartlett 檢定結果 (KMO=0.942; Bartlett=39791.698***) 可知，此筆資料適合進行因素分析，母群體的相關矩陣間有共同因素存在。

本研究最後抽取出 3 個特徵值大於 1 的因素，其累積解釋變異量為 50.729%，原來 15 題的信度值為 0.903，經過因素萃取後前二個因素的信度值分別為 0.907 與 0.913，第三個因素的相關為 0.360 (因為此因素只有兩個題項，因此沒有做信度分

析)，整體而言，因素萃取後使得每個因素所包含的變數一致性增加，故前二個因素的信度值比整體信度值來得高，最後一個因素的解釋百分比已很低，故相關性也跟著降低。根據因素轉軸與萃取出來的結果，本研究將第一個因素命名為「工作幫助度」；第二個因素命名為「對民眾回應性」；第三個因素命名「受監督壓力」。

進一步將這三個因素與前面文獻探討時，六個電子化政府影響類別進行比較，大致上包含了效率、效能、責任與課責、整合合作、參與和精進等部分，惟在概念的區別上，因素分析的結果無法對應到概念架構上的不同變數，其中主要的原因，可能是在題目操作化時，問項的概念效度不足，亦有可能是在理論建構時，電子化政府所產生的六個影響面向，還需要進一步的釐清與區分，而這些都是本研究未來需要進一步探討之處。

表 4 因素分析結果

	成份			共同性
	1	2	3	
2-1_工作上運用資訊及通訊科技，讓您可以更快做出決定。	.756			.623
2-2_資訊及通訊科技對於提升公務處理的效率有幫助。	.739			.624
2-4_工作上運用資訊及通訊科技，幫助您做出正確的判斷。	.761			.645
2-5_工作上運用資訊及通訊科技，提昇了您工作成果的品質。	.766			.692
2-6_工作上運用資訊及通訊科技，使您更容易利用數據資料參與公務的討論。	.729			.659
2-7_工作上運用資訊及通訊科技，使您在短時間內可以收集到更多的意見。	.630			.542
2-8_工作上運用資訊及通訊科技，方便您與同事共同討論業務。	.618			.599
2-9_工作上運用資訊及通訊科技，使您與其他機關的同事溝通協調更方便。	.579			.570

	成份			共同性
	1	2	3	
2-10_工作上運用資訊及通訊科技，使您方便提供資訊給民眾。		.700		.650
2-11_機關提供的線上申辦服務，使您方便提供服務給民眾。		.788		.711
2-12_工作上運用資訊及通訊科技，使您方便直接與民眾溝通。		.828		.777
2-13_工作上運用資訊及通訊科技，使您更能夠有效回應民眾的需求。		.834		.812
2-14_工作上運用資訊及通訊科技，使您可以快速處理民眾的需求。		.776		.764
1-12_工作上運用資訊及通訊科技，使得長官對您工作進度的要求更緊迫。			.829	.695
3-7_工作上運用資訊及通訊科技，使您受到更多長官的監督。			.819	.689
特徵值	7.609	1.364	1.077	
解釋變異量(%)	50.729	9.096	7.182	
累積解釋變異量(%)	50.729	59.825	67.007	
信度值	0.907	0.913	--	
KMO檢定		0.942		
Bartlett球形檢定		39791.698***		

註：*p<.05; **p<.01; ***p<.001

為了呈現初步的描述統計，表 5 是三個依變項與自變項交叉分析所得的資料。如表所示，工作幫助度、民眾回應性，在 1-6 的尺度中，其總平均都超過 3.5，由此可見，整體而言，電子化政府的影響是正面的。雖然如此，在 1-6 的壓力指數中，所有受訪者總平均也略高於 3 分，可見整體而言，電子化政府對於部分公務人員，仍會帶來上級監督以及催促工作的壓力。

表 5 依變項與背景變項之交叉表

項目	選項	工作幫助度	民眾回應性	受監督壓力
性別	男	3.88	3.85	3.22
	女	3.82	3.80	3.21
年齡	20-29 歲	3.81	3.79	3.27
	30-39 歲	3.81	3.78	3.24
	40-49 歲	3.88	3.84	3.19
	50-59 歲	3.87	3.85	3.18
	60 歲以上	3.89	3.84	3.27
教育程度	高中職（含）以下	3.81	3.77	3.14
	專科大學	3.84	3.82	3.24
	碩士	3.90	3.87	3.16
	博士	3.82	3.83	3.00
官職	簡任	3.93	3.96	3.04
	薦任	3.84	3.81	3.23
	委任	3.85	3.82	3.20
	約聘僱	3.84	3.80	3.23
資訊人員	是	3.91	3.93	3.33
	否	3.85	3.82	3.21
	總平均	3.86	3.83	3.20

三、迴歸分析

表 6 為本研究進行三次多元迴歸所得到的標準化 Beta 係數與其顯著水準、調整後的 R 平方以及 F 檢定與其顯著水準，從表中可知，電子化政府對工作幫助度能夠被有效的解釋變異量有 30.6%，電子化政府對民眾回應性能夠被有效的解釋變異量有 19.3%，電子化政府造成受監督壓力能夠被有效的解釋變異量有 22.4%。各迴歸結果說明如下：

（一）電子化政府對工作幫助程度的解釋因素

根據表 6 的結果可知，對公務處理的有用性認知是電子化政府對工作幫助程度最重要的影響變數（ $\beta=0.533$ ），可知，公務員認為電子化政府的實際有用或幫助

程度越大，則其越能贊同電子化政府在工作上的有用性。另外，工作相容程度也對電子化政府對工作的幫助度產生一定的影響，其 β 值為 0.062。其次，在 IT 能力方面，工作外使用電腦時數與工作外的電腦能力其 β 值各為 0.065 與 0.063，皆達顯著水準。顯示若公務員在工作外使用電腦時數越高，工作外的電腦能力越佳，則其越認同電子化政府對工作幫助度。在使用者屬性部分，年齡對電子化政府對工作的幫助度也有一定的解釋力，其 β 值為 0.083，表示越年長的公務員對電子化政府在工作幫助度的評價越佳。官職等對電子化政府在工作上的有用程度的影響也達顯著水準 ($\beta=0.047$)，相對於薦任的公務員，委任公務員對於電子化政府在工作上的幫助度多出 0.047 個單位。使用者屬性的其他變項如性別、教育程度及是否為資訊人員對於工作幫助度則沒有顯著的影響。可見電子化政府越能符合使用者的工作習慣、需要與價值觀，則其越同意電子化政府在工作上的幫助度。

(二) 電子化政府對民眾回應性的解釋因素

表 6 的結果顯示，對公務處理的有用認知是解釋電子化政府民眾回應性的顯著影響變數 ($\beta=0.414$)，公務員對於電子化政府在公務處理的有用認知越高，則其越認同電子化政府的民眾回應性。其次，在 IT 技術能力對於依變數的影響方面，工作外使用電腦時數與工作外的電腦能力皆達顯著， β 值分別為 0.061 與 0.051，可知，工作外使用電腦的時數越長，電腦能力越佳的公務員，其也越認同電子化政府能強化受訪者的民眾回應性。使用者特性構面中的年齡與官職等也達顯著水準， β 值各為 0.073 與 0.043，顯示出越年長的公務員，越傾向認同運用電子化政府對民眾回應性的效果，且相對於薦任公務員，委任公務員認為運用電子化政府強化民眾回應性高出 0.043 個單位。

(三) 電子化政府造成監督壓力的解釋因素

有關電子化政府造成監督壓力的解釋因素，從表 6 可知，工作相容程度是影響電子化政府造成監督壓力的顯著變數 ($\beta=-0.473$)，這結果顯示電子化政府越能符合公務員使用上的工作習慣、需要與價值觀，則電子化政府對其所產生監督壓力越小。其次電子化政府幫助公務處理的有用認知對於依變數的影響也達顯著 ($\beta=-0.051$)，顯示愈認同電子化政府在公務上的有用程度，則電子化政府對其所產生的監督壓力越少。有關 IT 需求度在影響電子化政府對監督壓力方面， β 值為

0.085，代表工作越常用到電腦與網際網路的公務員，電子化政府對其所產生的監督壓力越大。另外，在使用者特性方面，年齡與官職等在電子化政府造成監督壓力影響達顯著水準，beta 值各為 -0.039 與 -0.041，可知越年長的公務員對於電子化政府造成監督壓力越小，且相對於薦任公務員，委任公務員在電子化政府產生監督壓力少 0.041 個單位。最後，工作外使用電腦時數愈長的公務員對於電子化政府所產生的監督壓力也越小，其 beta 值為-0.040，達顯著水準。

表 6 迴歸分析表

研究變項 自變數	工作幫助度	民眾回應性	受監督壓力
使用者屬性			
性別	.002	.000	.028
年齡	.083***	.073***	-.039*
教育程度	.020	.026	.005
官職等（簡任）	-.002	.021	-.026
官職等（委任）	.047**	.043**	-.041**
官職等（約聘僱）	-.022	.010	-.005
資訊人員	-.001	.017	.016
電子化政府有用認知	.533***	.414***	-.051***
工作相容程度	.062***	.027	-.473***
IT 能力			
工作外使用電腦時數	.065***	.061***	-.040**
網路使用特性	.001	-.003	.002
工作外電腦能力	.063***	.051**	.003
電腦學習管道	.010	.006	.000
IT 需求度	.021	.025	.085***
Adj- R ²	.306	.193	.224
F	136.463***	75.454***	92.568***

註：*p < .05; **p < .01; ***p < .001

伍、研究討論

本文嘗試透過文獻檢閱及理論的耙梳，首先找出解釋電子化政府對內部顧客影響的諸種因素，建立初步的理論架構。進一步以我國中央及地方公務人員的網路問卷資料，以因素分析探索電子化政府對公務人員的影響構面。最後則分析使用者特性、電子化政府有用認知、電子化政府與工作的相容程度、IT 能力及 IT 需求度等對電子化政府影響面向的可能解釋。

因素分析的結果顯示，就問卷所包含的項目而言，公務人員對電子化政府在工作上的影響大致上可分為三個構面：工作幫助度、民眾回應性、受監督壓力。由此結果可見，受訪者大致可區別電子化政府對於其內部業務與對於民眾互動與回應等相關業務影響的不同，此結果與 Moon (2002) 對電子化政府的應用範圍的說法大致相符。整體而言，從這兩個面向的影響程度來看，政府過去所推動的電子化政府工作，除了受到國際的讚揚以及外部顧客（民眾）的肯定外（黃朝盟、黃東益、劉宜君，2007），大體上也受到內部顧客高度的支持，這個正面的結果對公務人員內外部工作的幫助度是偏向正面的。不過，值得注意的是，電子化政府也有負面的影響，受訪者也可能因為電子化政府而感到受上級的工作要求及壓力。

就迴歸分析而言，年齡、委任相對於薦任人員，工作外的使用電腦時數及電腦能力，與工作相容程度、對電子化政府的有用認知等變項，是解釋電子化政府對公務人員各個影響構面的顯著因素。此結果某種程度印證科技接受模型 (Davis et al., 1989) 或計畫行為理論 (Ajzen, 1985, 1991) 中有關 IT 的有用性認知，也適用於解釋電子化政府。具體而言，本研究結果支持以上理論不僅可以解釋組織中人員對科技或計畫的使用或使用意願，也可以用來解釋其受到電子化政府的影響程度。這個結果除了得以實證資料回答本研究的研究問題外，更為學界未來建立相關解釋模型奠定初步基礎。

除了主觀態度的影響，工作外的電腦能力以及工作外的使用電腦時數等 IT 使用能力變項也是影響顯著的解釋變項。如結果顯示，工作外使用電腦的時數與能力對受訪者都有正面的影響，工作外使用電腦時數與電子化政府造成監督壓力的影響呈現負相關，也就是工作外使用電腦時數愈多，其感受到的工作壓力就愈小。另一

方面，工作上需要使用電腦愈多的人，相對於工作上較少依賴電腦的受訪者，其對電子化政府的工作幫助度，及其與民眾回應性都沒有顯著的影響。弔詭的是，工作需使用電腦的程度，與電子化政府增加其監督壓力成正向相關。由此可見，對電腦使用的能力與興趣是公務人員對電子化政府正面評價與減少壓力的重要因素。工作上對電腦的依賴程度反而增加工作人員的監督壓力。

就電子化政府使用者特性而言，性別與教育程度、官職等中的簡任相對於薦任，約聘人員相對於薦任，以及是否為資訊人員都不是顯著的影響因素。此結果與過去相關的研究有所差別，可見公部門對於電子化政府的感受，並沒有性別及教育程度的落差，此結果可能是我國教育制度、考試制度以及公務人員訓練制度對於可能產生的數位落差所發揮的弭平效果，此現象也是政府過去推動電子化政府的成果之一。在使用者的各項特性中，最值得一提的，就年齡因素而言，與一般理論預期相反的是，年齡愈大對電子化政府的工作幫助度及對電子化政府民眾回應性皆相對高於年齡較低者，同時對監督壓力的感受也較低於年齡較小者。以上有關年齡的影響或許可以解釋為年齡較輕者，由於早已習慣使用電腦，對於電子化政府的期待較高，也並不特別感覺電子化政府對其協助，而年齡較大者經歷在職場上學習新科技的過程，其從焦慮、排拒、接觸到接受及運用於業務的轉折過程，此其能深刻感受到電子化政府對其工作的幫助，並感受工作監督的壓力也來得少。另一可能的解釋是較年長者在業務上使用電腦的必要性比較年輕者來得低，而且居比較高的職位，所以並未強烈地感受到上級監督的壓力，不過，這些可能的解釋仍有待更進一步的驗證。

陸、結論

本文是電子化政府對於內部顧客影響的初探性研究，研究結果顯示，公務人員對電子化政府工作幫助度以及電子化政府對民眾服務回應性，普遍有正面的評價。迴歸結果顯示年齡、委任相對於薦任人員、工作外的使用電腦時數及電腦能力、電子化政府與工作相容程度、對電子化政府的有用認知等變項，是解釋電子化政府對公務人員影響構面的各個顯著因素。此結果顯示科技接受模型及計畫行為理論的重要變項，是解釋電子化政府對內部顧客的影響的顯著因素，此結果對於未來模型的

建立有重要的意義。研究也顯示電子化政府造成年齡較小者以及工作 IT 需求高的公務人員工作上以及受長官監督的壓力。

基於以上研究發現，隨著科技的不斷演進與普及，本文建議電子化政府應該仍是未來政府持續推動的重點，不過政府在花費大量資源持續推動電子化政府的同時，應該要考量其對不同內部顧客群的影響，並發揮電子化政府的正面影響，如強化年齡較輕者、薦任級公務人員資訊通訊科技的有用性認知；在電子化政府技術的設計上，也盡量能夠容易使用並搭配工作上的需要，避免過高的門檻。此外，政府未來對於高度依賴電子化政府工作的公務人員應透過種種內外部訓練機制，強化其使用電腦的能力，除了工作本身所需的能力外，也可訓練其工作外使用電腦及資訊科技功能，提高其使用電腦的興趣，並使其對於電腦的運用能夠更為精進與多元，藉此發揮電子化政府正面的影響，並減低電子化政府可能帶來的壓力。

本文為有關電子化政府對內部顧客影響的初探性研究，具有理論的意涵以及實務上的有趣發現。不過由於過去相關研究的欠缺，以及本文所使用次級資料上測量工具的限制，使得本研究在模式建構以及測量等，都是在試探的階段，為了更進一步測量電子化政府對於公務人員的影響，未來的研究有三個值得努力的方向：首先，除了持續建構理論以及有系統的蒐集量化資料外，可以質化的方式（如實驗法、參與觀察、深度訪談或焦點團體）檢驗電子化政府除了在工作以外可能的影響面向（如政治、社會等面向），並探索其影響的路徑與過程，據此作為量化研究設計的基礎。其次，在資料蒐集方面，也可以小樣本連續調查（panel）的方式進行，以比較不同階段的影響差異。最後，未來可以透過電子化政府特定計畫的實施過程，以個案的方式配合質化及量化的資料蒐集方法，研究該電子化政府計畫對於公務人員的影響。

參考書目

- 朱斌好、王昭嵐（2000）。大學學務行政電腦化推行概況與問題實證研究：行政人員電腦知能與態度分析。**中華管理評論**，第3卷第2期，頁135-150。
- 行政院研究發展考核委員會（2009a）。優質網路政府計畫，2009年7月13日取自行政院研究發展考核委員會，網址：<http://www.rdec.gov.tw/ct.asp?xItem=>

[4160385 &CtNode=12901&mp=100](http://www.rdec.gov.tw/ct.asp?xItem=4087125&CtNode=12375&mp=100)。

行政院研究發展考核委員會（2009b）。行政院研究發展考核委員會－國際評比，2009年7月13日取自行政院研究發展考核委員會，網址：<http://www.rdec.gov.tw/ct.asp?xItem=4087125&CtNode=12375&mp=100>。

何全德（2006）。電子化政府對社會發展的影響。*國家菁英*，第2卷第3期，頁97-114。

林宇玲（2003）。電腦恐懼的理論探究。*資訊社會研究*，第5期，頁327-358。

莊文忠、張鏡文（2008）。行政人員對線上公民參與機制的認知與行為：計劃行為理論觀點的應用。發表於 TASPAA 夥伴關係與永續發展國際學術研討會，東海大學主辦，台中市。

許文楷、黃秀慧、陳榮方（2006）。企業員工對新導入資訊科技之學習態度研究－以 ERP 系統之使用者為例。*教育心理學報*，第38卷第1期，頁19-36。

黃朝盟、黃東益、劉宜君（2007）。我國電子化政府之影響評估。行政院研究考核發展委員會委託研究結案報告，台北市：行政院研究考核發展委員會。

黃朝盟、朱斌妤、黃東益（2008）。電子治理成效調查評估與分析報告：G2G, G2E。行政院研究考核發展委員會委託研究結案報告，台北市，行政院研究考核發展委員會。

項靖（2004）。推動數位化民主之基礎條件。*研考雙月刊*，第28卷第4期，頁52-66。

蕭乃沂（2003）。政府採購電子化的成效指標。*空大行政學報*，第13期，頁161-184。

蕭乃沂、盧志山、趙文彬、賴怡君（2002）。民眾使用網路報稅的評估：計劃行為理論觀點的初探。*公共行政學報*，第6期，頁67-86。

Ajzen, I. (1985). From Intentions to Actions: A Theory of Planned Behavior. In J. Kuhl, & J. Beckman (Eds.), *Action-Control: From Cognition to Behavior* (pp. 11-39). New York: Springer-Verlag.

Ajzen, I. (1991). The Theory of Planned Behavior. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 50(2): 179-211.

Bailey, J. E., & S. W. Pearson (1983). Development of a Tool for Measuring and Analyzing Computer User Satisfaction. *Management Science*, 29(5): 530-545.

- Bhatnagar, S. (2007). *Impact Assessment Study of Computerized Services Delivery Projects from India and Chile*. IT@WEB Staff working Papers. Retrieved April 28, 2009, from: <http://www.iimahd.ernet.in/egov/documents/impact-assessment-study-wbr.pdf>.
- Compeau, D., & C. A. Higgins (1995). Computer Self Efficacy: Development of a Measure and Initial Test. *MIS Quarterly*, 19(2): 189-211.
- Davis, F. D., R. P. Bagozzi, & P. R. Warshaw (1989). User Acceptance of Computer Technology: A Comparison of Two Theoretical Models. *Management Science*, 35(8): 982-1003.
- DeLone, W. H., & E. R. McLean (1992). Information Systems Success: The Quest for the Dependent Variable. *Information Systems Research*, 3(1): 60-95.
- Dyck, J. L., & J. A.-A. Smither (1996). Older Adults' Acquisition of Word Processing: The Contribution of Cognitive Abilities and Computer Anxiety. *Computers in Human Behavior*, 12(1): 107-119.
- Farner, S., F. Luthans, & S. Sommer (2001). An Empirical Assessment of Internal Customer Service. *Managing Service Quality*, 11(5): 350-358.
- Garson, G. D. (1995). *Computer Technology and Social Issues*. Hershey, PA: Idea Group Press.
- Goodhue, D. L. (1995). Understanding User Evaluation of Information Systems. *Management Science*, 41(12): 1827-1844.
- Goodhue, D. L. (1998). Development and Measurement Validity of a Task-Technology Fit Instrument for User Evaluation of Information Systems. *Decision Sciences*, 29(1): 105-138.
- Heeks, R. (2006). *Understanding and Measuring E-Government: International Benchmarking Studies*. Paper prepared for UNDESA workshop, E-Participation and E-Government: Understanding the Present and Creating the Future, Budapest.
- Justice, J. B., J. Melitski, & D. L. Smith (2006). Government as an Instrument of Fiscal Accountability and Responsiveness Do the Best Practitioners Employ the Best Practices? *The American Review of Public Administration*, 36(3): 301-322.
- Keen, P. G. W. (1980). MIS Research: Reference Disciplines and a Cumulative Tradition. In E. R. McLean (Ed.), *Proceedings of the First International Conference on Information System* (pp. 9-18). Philadelphia, PA: ACM Press.
- Kolsaker, A., & L. Lee-Kelley (2006). Citizen-Centric E-Government: A Critique of the

- UK Model. *Electronic Government: An International Journal*, 3(2): 127-138.
- Kraemer, K. L., & J. N. Danziger (1984). Computers and Control in the Work Environment. *Public Administration Review*, 44(1), 32-42.
- Kudo, H. (2008). Does E-government Guarantee Accountability in Public Sector? Experiences in Italy and Japan. *Southern Review of Public Administration*, 32(1): 93.
- Laguna, K., & R. L. Babcock (1997). Computer Anxiety in Young and Older Adults: Implications for Human-computer Interactions in Older Populations. *Computers in Human Behavior*, 13(3): 317-326.
- Layne, K., & J. Lee (2001). Developing Fully Functional E-Government: A Four Stage Model. *Government Information Quarterly*, 18(2): 122-136.
- Millman, Z., & J. Hartwick (1987). The Impact of Automated Office Systems on Middle Managers and Their Work. *MIS Quarterly*, 11(4): 479-491.
- Moon, J. M. (2002). The Evolution of E-Government among Municipalities: Rhetoric or Reality? *Public Administration Review*, 62(4): 424-433.
- OECD. (2006a). Proposal for Work on an Inventory of E-Government Business Case Indicators. Retrieved July 14, 2009, from: http://www.imamu.edu.sa/DContent/IT_Topics/Proposal%20for%20Work%20on%20an%20Inventory.doc.
- OECD. (2006b). Proposed Outline for Assessing E-Government Benefits. Retrieved February 18, 2009, from: [http://webdomino1.oecd.org/COMNET/PUM/egovproweb.nsf/viewHtml/index/\\$FILE/GOV.PGC/EGOV.2006.1.doc](http://webdomino1.oecd.org/COMNET/PUM/egovproweb.nsf/viewHtml/index/$FILE/GOV.PGC/EGOV.2006.1.doc).
- Reddick, C. G. (2004). Empirical Models of E-Government Growth in Local Governments. *E-Service Journal*, 3(2): 59-84.
- Tijdens, K., & B. Steijn (2005). The Determinants of ICT Competencies among Employees. *New Technology, Work and Employment*, 20(1): 60-73.
- UNESCAP (2008). *United Nations E-Government Survey 2008*. Poverty and Development Section, United Nations Economic and Social Affairs, New York.
- Van Velsen, L., T. Van der Geest, M. Ter Hedde, & W. Derks (2009). Requirements Engineering for E-Government Services: A Citizen-centric Approach and Case Study. *Government Information Quarterly*, 26(3): 477-486.
- Welch, E. W., C. C. Hinnant, & J. Moon (2005). Linking Citizen Satisfaction with E-Government and Trust in Government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(3): 371-91.
- Welch, E. W., & C. C. Hinnant (2003). *Internet Use, Transparency and Interactivity*

Effects on Trust in Government. Paper presented at the 36th Annual Hawaii International Conference on System Sciences, Hawaii.

West, D. M. (2004). E-Government and the Transformation of Service Delivery and Citizen Attitudes. *Public Administration Review*, 64(1): 15-27.

West, D. M. (2005). *Digital Government*. Princeton: Princeton University Press.

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com

附錄一 變項建構與編碼

變數	構面	指標整合與分析方式	
自變數	使用者特性	性別	轉換成 0(=女)與 1(=男)的虛擬變數
		年齡	直接視為連續變數進行分析
		教育程度	直接視為等距尺度進行分析
		官職等分組	重新編碼產生三個虛擬化的新變項
		是否為資訊人員	轉換成 0(=否)與 1(=是)的虛擬變數
	IT 能力	工作外使用電腦時數	直接視為等距尺度分析
		網路特性	重新編碼成二分名目變數，使用網誌與 blog 的受訪者視為第一類，其他視為第二類
		工作外的電腦能力	「不大接觸其他的電腦知識和運用」視為 0 分，其他答案皆視為一分之後進行加總，最低分為 0 分，最高分為 4 分，並視為等距尺度分析
	電腦學習管道	分成兩類，第一類為自修與自費學習的受訪者，第二類為其他的學習管道	
	IT 需求度	確定相同方向後，兩題相加平均成新變數，並視為等距尺度分析	
與工作相容程度	確定相同方向後，五題相加平均成新變數，並視為等距尺度分析		
對電子化政府的有用認知	確定相同方向後，三題相加平均成新變數，並視為等距尺度分析		
依變數	電子化政府的內部顧客滿意度	確定相同方向後，兩題相加平均成新變數，並視為等距尺度分析	
	電子化政府對公務員的影響	直接視為等距尺度分析，並於後續進行因素分析，以進一步探索資料潛在的結構	

Exploring the Impact of E-Government: Perspective from Internal Customers

Tong-Yi Huang^{*}

Abstract

Through literature review, this article first constructs an analytical framework by identifying and incorporating the factors explaining e-government's impact on civil servants. Based on the Internet survey data collected from public officials in Taiwan's central and local governments, this study uses factor analysis to explore the dimensions of e-government's impact on public officials. Regression analysis is further conducted to detect the explanatory power of demographic variables, perceived usefulness of e-government, work compatibility, IT capability, and need for IT on work. The findings suggest that e-government impact on civil servants based on the items we use in this study could be divided into three categories: helpfulness in work, usefulness in responding to citizens and pressure of being supervised. Our respondents are in general positive toward e-government in terms of its helpfulness in work and its usefulness in responding to citizens. The results of regression analysis indicate that age, lower rank vs. middle rank, computer usage outside work, IT capability, work compatibility, perceived usefulness are explanatory variables of e-government impact on civil servants. These findings suggest that variables in technology usage theory and planned behavior model could be extended to explaining e-government impact. Despite positive impact of e-government on civil servants, this study

* Associate professor, Department of Public Administration, National Cheng-chi University.

also finds that e-government increases our respondents' pressure of being supervised. Based on the above findings and the methodological constraint of this study, this article proposes suggestions for practitioners and further research agenda.

Keywords: civil servant, e-government, impact evaluation, internal customer

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com

協力理論在跨界人力資源管理的應用： 以「政府機關與績優民間機構人才交流 實施辦法草案」為例*

許耿銘**

《摘要》

人力資源是組織的重要資產，而公務人力資源之良窳，與政府施政的績效息息相關。不過，政府機關文官制度的特色與優點，迥異於民間機構在高科技與專業領域的彈性化與競爭力。

近年來逐漸受到重視的公私協力理論，其目的即為透過公私部門各自的優點，彌補彼此的差距。本文即以公私協力理論為基礎，選定「政府機關與績優民間機構人才交流實施辦法」作為個案，探討公私部門之間在人力資源上相互協力的新興模式，最後提出建構我國公私部門人才交流機制的策略建議。

[關鍵詞]：人力資源管理、公私協力、協力理論、人才交流

投稿日期：98年6月1日；接受刊登日期：98年7月17日。

* 本文較早版本發表於二〇〇九年五月十三日由國立臺南大學行政管理學系所主辦的「公民社會與人權發展」學術研討會，感謝成功大學人文與社會科學研究中心蕭元哲副教授的評論，政治大學公共行政系詹中原教授於寫作過程中所提供的指導及協助，以及兩位匿名審稿者的指正；然而，本文文責仍由作者自負。

** 國立臺南大學行政管理學系助理教授。

壹、前言

行政機關原先設計許多防弊制度以維長治久安，但也正因這些制度，使得行政機關動輒得咎，成為提升政府效能的絆腳石。而政府中無所不在的層級節制、法令規章，經過一定時間的運作，常淪為僵化與缺乏效率的象徵，以致於出現政府失靈的現象。

為改正效率及效能不彰的缺點，行政機關已逐步推行政府再造計畫，試圖將有關彈性、鬆綁等組織運作理念引入政府，其中一項重要思維，即為「公私協力」。公私協力強調政府應結合民間團體，共同參與公共事務，並形成政府與非政府組織之間的「公共服務社群」。

面對日益精進之高科技、高專業領域，政府若囿於現有體制，常無法及時取得具有專業技能人才。因此，為求整體政府機關之發展，宜建立不同取才管道，形成公私協力關係；並透過不同部門間專業人士的交流，加強彼此的互補功能，協力提供公共服務，方能達成「共同治理」之效。

故而，本文將首先探究公私部門協力關係；其次，從公私協力的角度，檢視銓敘部規劃之「政府機關與績優民間機構人才交流實施辦法（草案）」；最後，提供此實施辦法可進一步思考的相關議題。

貳、公私協力關係

由於當代社會的複雜性、動態性與多元性，政府機關無法單獨治理，如要有效解決治理問題，必須由政府與非政府行為者形成綿密互動、相互依賴的治理網絡（Kooiman, 2003）。因此，治理網絡可視為利害關係人與政府機關或是府際間的互動關係。治理網絡若要能發揮功效，必須建構出協力關係。以下將針對協力的內涵、網絡與協力的連結、公私部門的協力關係等議題，分別予以說明。

一、何謂協力？

從網絡觀點分析，政策的產出乃是諸多行為者間複雜互動關係所產生的結果，

更重要的是能連結行為者的制度性或非制度性關係。其中相互依賴（interdependency）是網絡形成與維持的關鍵因素，亦即行為者的生存與發展，往往必須依賴其他行為者所擁有的資源，透過行為者之間的資源交換與協調機制，確保獲得所需的資源（Hanf & Scharpf, 1977）。因此網絡是在一個穩定關係中，由相互依賴的行為者所共同建構出的集合體。網絡的發展不能從議題或政策的場域中分離出來，但其可提供一個制度性的安排，以促進不同行為者間的互動、合作與學習（Klijn, 1997）。

為了能夠形塑出網絡關係中各行為者之間的協力關係，其所需具備的先決條件，是各行為者面臨共同的問題，必須互動與合作方能從中獲益，而此利益得以相互交換，甚且各行為者對於利益能夠有效地加以討論與協調，再者各行為者之間需存在解決共同問題的物質或非物質資源，更重要的是對於協力的結果皆須分擔責任。簡言之，「協力」的主要精神，在於合作者間彼此的信任並發揮團隊精神，最終目的在於提高產品或服務的品質。而公私協力則是政府與民間社會共同合作，以致力於更佳公共服務產出的政府治理行為。

二、公私部門的協力關係

由於公私協力已經成為解決政府失靈的方式之一，以下將分別說明公私部門管理方式的差異，並討論公私部門協力關係的內涵。

（一）公私部門的異同

早期的國家社會，只有公、私部門分野的概念，因此在傳統政府管理的概念中，常認為其管理方式與私部門有著極大的差異，包括（張潤書，2001：37-40）：
1.目的與動機，2.一貫與權變，3.獨佔與競爭，4.政治考量與管理因素，5.對外在環境因應的程度，6.所有權，7.管理重點，8.組織目標的評估，9.決策程式，10.受公眾監督程度。因此，得以適用於公共組織的策略管理方法，未必能全數運用到私人部門。

相對地，部分論者認為公私部門實有其共通之處（Knott, 1993），包括：1.管理的對象與方法相似，2.治事組織及其運用相同，3.效率與服務品質提高相同（張潤書，2001：35-36），所以不易也不宜對公私部門與管理，做出涇渭分明的區隔（Bozeman, 1987）。

有關公私部門異同的爭論雖持續不斷，然而在全球化的發展現狀中，許多影響國家的問題，政府已無法單獨因應，實需尋求企業與第三部門的資源，建構彼此之間最適合的治理網絡關係，以「合作與參與」代替「競爭與控制」，此種關係即是以公私協力夥伴（public-private partnership）所構築的政府附加價值而建立的角色（李宗勳，2007：3）。

故而，雖然傳統公共行政所強調的是層級節制，但隨著社會的日趨多元以及政府所面對的公共事務愈趨複雜，政府角色及職能必將有所調整，並需採取跨部門的合作協力機制，共同解決所面臨的困境。

（二）公私部門的協力關係

公私部門的協力合作，是一九八〇年代以降因應各國實務發展之需所致，進而促使公私部門由過去的相互競爭轉趨於彼此合作。公私部門協力合作的模式，也逐漸出現多元化的發展，其中之一即為人力資源。以下，將分別說明公私協力的內涵、特徵與重要原則。

1. 公私協力的內涵

過去都是由政府部門提供公共財貨和服務，整個過程受到行政部門的管理與立法部門的監督。雖然有部分的公共財貨和服務，是由私部門協助提供，但公部門對於前開行為雖不排斥，卻也不積極鼓勵。

然而，隨著時空環境演變，各國對於公共管理概念有所更迭，公部門已經不再是公共服務的主要供給者。此現象的主要立論基礎，乃是源自於以下幾點：

- (1) 市場失靈理論；
- (2) 政府失靈理論；
- (3) 公民參與理論；
- (4) 資源依賴理論。

由於政府與市場失靈、公民參與和資源依賴等因素，造成公共服務的提供者已經有所改變。但是公私部門並無法全然取代對方，也不易代替另一造提供其原先之財貨和服務。故而，彼此間具有相輔相成的協力互補關係。

公私協力的概念，意謂著政府與民間部門共同合作，提供公共服務或生產公共財貨，以提昇國家整體行政效能與政策品質的一種治理模式。此種公私協力的治理

觀念，象徵著一種倡導公私部門資源結合、專業引導、多元合作工具使用、網絡協調的治理模式之興起，而迥異於傳統官僚層級節制、強調權威、命令控制式的行政治理型態（Peters & Pierre, 1998）。

Kouwenhoven（1993: 120-121）認為公私協力，最主要乃是由公部門與私部門兩關係主體組成，就組織型態來看，公私協力可看作公部門與私部門個別網絡的聯合體。根據 Brinkerhoff（2002）的主張，公私協力關係是一種基於相互認同的目標，而建立在彼此之間的動態關係，包括相對自主、公平、參與、課責、透明、相互「鑲嵌」（embed）與「認同允諾」（commit）的關係。

因此公私協力的核心概念，乃是在維持各方完整的個別權力與責任之下，藉由各個不同部門的優勢資源，經過有效的整合，秉持共同參與、責任分擔及平等互惠的原則，增加資源使用的效益，並希望透過彼此良性互動，以達到任務分工、效率追求與問題解決，最終能獲致各自資源整合後之綜效。

2. 公私協力的特徵

公私協力指涉的是政府與非政府行為者之間的一種關係模式，在資本主義政策的制定過程中，政府將成為彈性化的機制，會尋求非政府行為者的協助，以建立一種相互依賴、協助的穩定關係。藉由此種關係的建立，除了能與其他行動者或組織進行良好溝通之外，亦具有學習能力，藉由資訊的收集及過去經驗上的累積，對於外在環境的威脅，能動員適當的互動關係及資源，使得多重協力關係得以建立，合作解決彼此所共同面臨的困境，並可使政策規劃與執行的過程更加順利（Katzenstein, 1978: 19）。

在 Lake（1999）的研究中，發現影響組織間建立共同規範或合作關係意願的變數，包括：聯合生產經濟（joint production economies）、機會主義的預期成本（expected costs of opportunism），以及治理成本（governance costs）等三項。Lake 認為倘若治理網絡中各行為者的協力關係，所以獲致之規模經濟愈高、預期投機行為所產生的成本愈高，或是治理成本愈低時，各行為者間比較容易建構出緊密的協力關係。

故而，在資源有限的環境下，利益是協力關係中行動的驅使力量。在擁有相同利益的行為者間，會基於擴張資源系統汲取的需要而進行互動，並形成一穩定的網絡關係。因此，網絡關係是一種資源依賴（resource dependence）的型態與資源動

員 (resource mobilization) 的過程 (王光旭, 2005: 88)。正因為這些資源與利益的考量, 致使各行為者願意發展出合作的協力關係, 做為參與治理網絡、提供公共服務的基礎 (Pollitt, 2003)。

此外, Hardy、Lawrence 與 Grant 等學者 (2005) 指出, 若要能建構協力關係的基礎, 則必須關注治理網絡中各行為者間持續的論述、溝通與對話過程。藉由持續的論述、溝通與對話過程, 將得以形成行為者之間的集體認同。集體認同再經由進一步的論述與對談, 將得以對於產生協力關係的行動方案, 產生個別體認, 並知悉達成目標所需的技能技術、時程表、以及應該動員的網絡行為者。

甚且, 前述的正式對話要持續且定期地進行, 而網絡中各行為者間的對話與互動頻率, 將會對於彼此之間的協力關係具有重要影響。一個行為者如果願意與網絡中其他行為者進行更為密切的互動與對話, 無論是對於網絡緊密程度以及自身的效能等, 都將具有正面積極的意義。因此, 一個行為者應該設計正式與非正式的聯繫溝通管道, 促成網絡內行為者間的相互了解與認識 (Juenke, 2005)。

公私協力關係的營造, 是透過參與者共創多贏的賽局, 並借由協力關係的建立, 以強化公私部門間資源的整合與運用。而公私部門協力合作的實質效益與特徵, 大致可整理為下列三點 (Singleton, 1994)：

(1) 資源的分享與整合

公私合作可以集結政府、私人企業、社區組織、甚至個人的專才、技術、資金與經驗, 不但有效整合社會資源, 亦可避免不必要的資源浪費。因此, 公私協力提供新經濟發展的可能性, 以分享與整合社區、政府、私部門的資源。

(2) 達到民主化決策和民間參與的效果

公私部門協力的精神, 不只是單純的指涉策略聯盟 (strategic alliance) 或契約化的協議 (contractual agreement), 而是一種委外 (outsourcing) 的觀念, 亦即政府得對外建立資源或支援網絡, 以符合民主、效率、專業性的考量。

(3) 改善現行政府缺失

公私部門協力關係的建立, 可協助傳統公共行政改善諸多缺點, 並將具有企業性的公共管理精神納入行政體系, 以促使公部門更具市場性和競爭力。

由此可知, 無論是政府或是市場失靈、公民參與或資源依賴的結果, 都顯示若

只單方依賴政府或市場機制，未必能夠增強社會公共財的供給；相對地，透過公私協力建構出社會上不同部門行為者之間的合作模式，得以藉此降低生產與風險之成本，強化組織間分工網絡，提升財貨與服務之品質，維持公共組織的正當性地位與競爭優勢（Chereet, 1994），進而形塑「公共管理社會化」的問題解決導向。

3. 公私協力的重要原則

公私協力關係之推動，使得公私部門之間的互動，不再侷限於傳統的統治權威關係。雖然公私部門之間的界線不再明顯，但在發展協力關係的過程中，若要予以妥善維持，必須遵循下列原則（Erickson, 1994）：

（1）公平性原則

在公私協力關係體系中，凡所涉及的當事者，應盡可能納入協力關係體系之中。

（2）民主原則

公私部門的互動需在公開、公正、透明的情況下進行，一切互動和參與行為，皆需以合法與正當性為後盾，方能合乎民主程序的檢驗。因此，公私協力所強調的是參與的程序與本質，而非嚴密的監督。

（3）合法性原則

合法性問題，是決定協力關係能否順利建構的要素之一。公私協力關係必須奠基於合法性的基礎上，如此參與協力合作之公私部門的法律關係，方能經由法定程序取得保障及合法地位。

（4）責任確認原則

公私協力關係的發展，必須明訂各造之權利與義務範圍，以確認彼此的責任，進而確保公共利益的維護。

（5）倫理原則

公私部門的互動，必須受到內部與外部規範的制約。內在規範是指發揮卓越、品質、責任等倫理原則；外部規範則包括相關法規、契約規定以及社會大眾的監督與參與。內部與外部規範將形成協力關係的控制條件，以確保公私協力關係能達成預期的結果與品質。

（6）公共利益原則

公私協力關係所欲追求的目標，並非是取得最大利潤，而是在於追求最大公共利益的實現。因此，公私協力關係的推動，必須確實把握此原則，方能使得整體社會皆能受惠。

參、公私部門人力資源協力關係

本文關注之重點，在於公私部門人力資源協力關係之內涵，以及透過此觀點檢視「政府機關與績優民間機構人才交流實施辦法（草案）」，因此以下將針對這兩部分加以析探。

一、公私部門人力資源協力關係之緣起與內涵

一九七〇年代晚期和一九八〇年代英國的柴契爾政府和美國的雷根政府，為解決經濟衰退問題，強烈主張「新右派」，並要求「政府退出來」（rolling back of the state），因此「自由放任」、「自由市場」以及「最小政府」等思維，即瀰漫在當時環境中，並進而導致各國政府與企業在人力資源改革策略上，逐步相互對話與學習。

例如 Shim (2001: 325-333) 就曾分析各國當時所採取的改革策略，並試圖歸納出共同趨勢。其中一項研究發現，即為如何減少公私部門人力資源管理的差距，顯見此一議題已經受到國際關注。而後起之公私部門協力關係的建構，更是促成彼此間在人力資源管理的部分議題上，出現合作的機制與平臺。

對於人力資源管理範疇而言，引進公私協力的概念，代表著政府機關在治理過程中，願意採用新的管理思維。由於公私協力的治理概念，意謂著公部門在工具的選擇上將更具彈性，因此對於管理工具的創新與選擇的多樣性，將成為公私部門間一種普遍存在的狀態。特別是因為政府機關無論在考試、任用、銓敘、考績、級俸、訓練、升遷、褒獎、撫卹、退休、養老等事項，皆有詳細的法令規章與作業程序。相對地，由於私部門對於人事管理的法令較少，甚且也只適用於該組織內部，因此管理者對於人事的任用、調任與免職，皆有較大的權限與彈性空間，可對人力資源進行較佳的利用。

整體而言，政府部門的人力甄補，若交由用人組織以外的機關辦理，雖能獲致

事權統一與作業一致之效，但流程與時間勢必增加；相對地，若由用人組織自行辦理，從人力需求提出到招募和考選的整個流程，都將可以迅速完成。由於我國公務人員的考選業務，統由考試院考選部負責。不論是針對一般性組織或特殊性組織的用人需要，考選部通常每年多以辦理一次為原則。在此制度下，儘管用人機關需提早申報員額需求，但是等到考選部辦理考試、公布筆試錄取名單、完成訓練程序，到最後人員分發至機關之後，實已經歷漫長時間。若人力需求急迫，恐將難以因應。因此，政府擬訂定「政府機關與績優民間機構人才交流實施辦法（草案）」，以為人力資源取得另闢蹊徑。

甚且，政府機關與民間機構人才交流涉及任用、俸給、考績等層面甚廣，但兩者的人員進用制度卻有所不同，其人員管理方式亦涇渭分明。如何達到有效交流、合理之待遇，以及保障其原有權益等問題，實有必要審慎考量。又為利政府機關與民間機構人才交流機制之運作執行，亟須建立固定之運作模式，以為遵循。特別是應如何一方面派遣公務人員至民間機構學習歷練，以培育人才，一方面又借重民間機構相關領域的特殊專業性、科技性人才，同時又能保障雙方交流對象之權益、工作紀律與工作內容規範，以求雙向交流能夠發揮興利和防弊的效果等（詹中原，2008：2），都是必需予以確認與解決的問題。

二、公私部門人力資源協力關係之個案--「政府機關與績優民間機構人才交流實施辦法（草案）」簡介

本部分將針對「政府機關與績優民間機構人才交流實施辦法（草案）」之研訂背景與過程，以及相關內容和條文等，予以詳細說明。

（一）「政府機關與績優民間機構人才交流實施辦法（草案）」之研訂背景與過程

我國於一九九六年十二月間召開「國家發展會議」¹，並討論多項屬於政府體

¹ 二〇〇一年二月二十五、二十六日召開「全國行政革新會議」，將政府再造分為 8 大議題，其中之一即為訂定政府與民間機構人才交流辦法。

制與文官制度再造之議題。² 考試院因應會中所提有關人事考銓業務相關之結論，針對「人才甄選與人才培育」之「人才交流」部分，建議擬定「促進政府與民間機構間之人才交流」機制，並交由銓敘部研究辦理。而我國現行政府機關、學校與民間機構人才交流相關規定，如表 1 所示：

表 1 現行政府機關、學校與民間機構人才交流相關規定

類別	法規名稱	規定重點	備註
政府流向民間	公務人員留職停薪辦法	公務人員配合公務借調至其他公務機關任職，且占該機關職缺並支薪，經核准者；及配合國家重點科技、推展重要政策或重大建設借調至公民營事業機構、政府捐助經費達設立登記之財產總額百分之五十以上之財團法人服務，經核准者，應予留職停薪。	限政府機關公務人員適用
民間流向政府	科學技術基本法	依該法第十七條規定，為健全科學技術人員之進用管道，得訂定公開、公平之資格審查方式，由政府機關或政府研究機構，依其需要進用，並應制定法律適度放寬公務人員任用之限制。另為充分運用科學技術人力，對於公務員、大專校院教師與研究機構及企業之科學技術人員，得採取必要措施，以加強人才交流；為延攬境外優秀科學技術人才，應採取必要措施，於相當期間內保障其生活與工作條件；其子女就學之要件、權益保障及其他相關事項之辦法，由教育部定之。	限科學技術人員適用
學校與政府機關間交流	教師借調處理原則	為使教育人員之借調有所依循，教育部訂有「教師借調處理原則」；目前學校教師借調至行政機關擔任政務人員或高階常務人員，係依該規定辦理。	限學校教師適用

² 二〇〇〇年之「第六次全國科學技術會議」及二〇〇一年之「全國行政革新會議」，均曾達成加強政府與民間機構間人才交流之結論。

類別	法規名稱	規定重點	備註
學校與民間企業間交流	大專院校教師與企業界專門人才交流與合作實施要點	大專院校教師為校內教學或國內企業界之實際需要，得以專題研究計畫之方式，由任教院校檢附計畫專案及學校企業機構雙方同意書，專案報請主管教育行政機關核准，至國內公、民營企業機構，兼任與其專長有關之研究或專業指導職務。大專院校為學校教學、研究或實驗（習）之需要，亦得檢附雙方同意書及有關資料報經主管教育行政機關同意，聘請企業界專門人才至學校擔任「特約科技教席」。	限大專院校教師適用
政府機關（構）間交流	行政院限制所屬公務人員借調及兼職要點	該要點所稱之「借調」，係指各機關因業務特殊需要，商借其他機關現職人員，以全部時間至本機關擔任特定之職務或工作；教育人員及公營事業人員之借調，得由有關主管機關另訂規定實施。	限行政院所屬公務人員適用
	政府機關暨公民營事業機構科技人才相互支援要點	依該要點規定，政府機關與公、民營事業機構之間，得於徵商同意並報經行政院核准後相互借調科技人員；科技人員之類科，以行政院核定之重點科技項目為限。	限科技人員適用
政府與民間企業雙向交流	行政院暨所屬機關與民營企業人員雙向研習實施計畫	在參加人員方面，政府機關由行政院所屬各主管機關推薦薦任第九職等以上人員參加，民營企業則由該企業推薦相當層級人員參加；實施方式則由政府機關與民營企業推薦人員至對方部門實地參與工作執行、研討、會議等實質相關業務內容，實地研習後並進行心得撰寫；另可由政府機關與民營企業共同規劃合辦研習訓練課程，由政府機關首長、民營企業主管及相關學者講授課程，互相瞭解研習單位之組織運作、業務特性、人員需求；參加人員接受訓練後，再分赴對方研	適用雙方人員之研習交流

類別	法規名稱	規定重點	備註
		習部門實地參與工作執行、研討、會議等實質相關業務內容，實地研習後並進行心得撰寫，其目的在使政府機關與民間企業之交流學習，產生相互學習效果，並加強政府機關企業經營理念，提升行政效能。	

資料來源：洪國平（2006：89-90）

根據上表可知，我國現行之法令規定，對於政府機關與民間機構人才交流並無建構完整之機制，主要散見於相關法令規定，且除「政府機關暨公民營事業機構科技人才相互支援要點」性質上較屬雙向交流外，其餘大多為民間機構單向交流至政府機關（張美娟、邱怡璋，2008：28），且僅適用於部分特殊專業人員。因此，銓敘部研訂「政府機關與民間機構人才交流實施辦法」草案，並於二〇〇〇年十二月十三日函陳考試院審議。案經考試院二〇〇一年七月五日第九屆第 239 次會議決議，增訂公務人員任用法第二十八條之二，以作為其法源依據。考試院於二〇〇二年八月十九日將任用法部分條文修正草案函送立法院審查，然部分立法委員就任用法修正草案有關內容提出異議，未能順利於立法院第五屆委員任內完成立法程序。案經銓敘部於二〇〇五年二月廿五日，再函送考試院審議，並經該院於二〇〇五年八月十五日函送立法院審查。惟立法院在二〇〇六年十二月廿一日第六屆第六會期第 16 次審查會議中，刪除任用法第二十八條之二的修正條文，致使「政府機關與民間機構人才交流實施辦法」欠缺法源依據（銓敘部銓審司，2008：10）。銓敘部亦邀請行政院人事行政局等 16 個政府機關及台灣 IBM 公司等 7 家績優民間機構共同研商，重新研修「政府機關與績優民間機構人才交流辦法」草案（洪國平，2006：94）。此後，因二〇〇八年政黨輪替，考試院與銓敘部至今尚未針對法源依據及實施辦法草案內容，再次函送立法院審議。

（二）「政府機關與績優民間機構人才交流實施辦法（草案）」之要點

近年來，公私部門積極建構協力關係，試圖提供各自不同的資源，以期創造兩者合作能為整體社會獲致之最大化利益。在此前提下，銓敘部為使公務部門的人力

素質能夠提升，積極規劃研擬「政府機關與民間機構人才交流實施辦法」草案，並經審慎研議之過程，希冀能訂定較為周詳之規範條文。此實施辦法之重要內容，茲條列如下（銓敘部銓審司，2008：12-13）：³

1. 交流條件為政府機關得派遣現職人員至績優民間機構參與研發工作，政府機關得自績優民間機構借調實（試）驗研究、科技、專業訓練、醫療之人員。
2. 從事實（試）驗研究、科技、專業訓練、醫療等業務之中央及地方機關為「政府機關」；明定在主管機關登記有案，其實收資本額在新台幣六億元以上，且二年內無涉及刑事案件及無逃漏稅記錄者。或在衛生主管機關登記有案，其病床在一百床以上，並經衛生主管機關評鑑為區域級以上醫院且具有教學功能者為「績優民間機構」；明定從事實（試）驗研究、科技、專業訓練、醫療等業務相關之部、會層級機關、直轄市政府、縣（市）政府為「主管機關」。
3. 主管機關應建立人才交流資料庫、組設審查委員會遴選交流人才、考核所屬辦理人才交流情形，並酌予獎、懲；政府機關派遣或借調人員，應先徵得當事人或績優民間機構同意，並檢具交流計畫書報經主管機關核准。
4. 政府機關派遣或借調人員，均以帶職帶薪方式處理。但有關福利或其他金錢給與等權益事項，在不重領兼領前提下，由派遣或借調機關與民間機構協議之；政府機關與績優民間機構因交流所獲得之權益收入，以促進研究發展，增進社會福祉，在不違反法律之原則下，研究成果分配比率為研究人員不得高於 40%，交流政府機關、績優民間機構各 20%，其餘歸屬國庫。
5. 政府機關派遣人員至績優民間機構服務者，以參與研發工作為限，不得從事商業行為；績優民間機構人員借調至政府機關服務者，以從事研究發展指導及執行研究計畫為限，不得行使公權力。
6. 政府機關派遣人員於派遣期限屆滿回職後，自回職日起二年內，不得執行與前派遣績優民間機構直接或間接相關之業務；績優民間機構借調人員於借調期限屆滿

³ 筆者曾於二〇〇九年三月三十日向銓敘部承辦單位詢問「政府機關與績優民間機構人才交流實施辦法（草案）」近期是否有任何增訂之處，承辦人員表示筆者目前所搜尋到之文獻，已為最新之版本，然礙於此草案尚在銓敘部研議中，且未經立法院之合法化程序，因此恕難提供完整之條文。因此本文只能根據銓審司於公開文件中所呈現之草案要義，進一步予以討論。

回職後，自回職日起二年內，不得執行與前借調政府機關直接或間接相關之業務；違反者，該機構不得再列為交流之對象。

7. 政府機關派遣或借調人員人數以不超過本機關職員預算員額百分之二為限，且不超過五人。但借調績優民間機構人員，不占政府機關編制職缺。
8. 政府機關與績優民間機構派遣或借調人員之期間，除其他法令有規定外，不得超過二年，必要時，得延長一年。
9. 明訂政府機關派遣或借調人員時，應與績優民間機構訂立契約，其內容包括交流職稱、交流期間、工作項目、福利、服勤及責任等事項。

上述九項重點，實為考試院銓敘部經由向考試委員、立法委員、專家學者、銓敘部政策小組諮詢，以及舉辦座談會所獲致之建議，將各方意見予以彙整後之版本。此後，在二〇〇八年新政府上台之後，考試院與銓敘部尚在全盤思考人才交流之法源依據及實施辦法草案內容，因此至今尚未將此案重新函送立法院審議。

肆、由公私協力原則檢視「政府機關與績優民間機構人才交流實施辦法（草案）」

銓敘部研擬「政府機關與績優民間機構人才交流實施辦法（草案）」之重要目的，即為學習企業經營理念、方法及借重民間專業人才，以加強政府機關與民間機構人才交流，提升政府機關行政效能。期間業經考試委員、立法委員、專家學者（詹中原，2004），與銓敘部等提出寶貴的修正意見。

以下本文依據 Erickson 所主張之公私協力重要原則，檢視與討論「政府機關與績優民間機構人才交流實施辦法（草案）」的重要規定。

一、公平性原則

依照「政府機關與績優民間機構人才交流實施辦法（草案）」規定：「政府機關派遣或借調人員，均以帶職帶薪方式處理」，其立法目的之一，主要是由於政府機關派遣或借調人員為維持其公務人員之身份，故由政府機關提供薪資，可避免民間機構以較高之薪資作為誘因，在交流期間結束之後，而將交流人員留置於民間機

構，或是促使交流人員不願回到政府機關，以防公務人才流失。

其次，在「政府機關及公民營機構科技人才相互支援實施要點」與「公務人員留職停薪辦法」等法令中，⁴ 規範政府機關與公營機構間科技人才相互之借調，除依規定辦理留職停薪者外，其薪資以在原服務機關（構）支領為原則，其考績（核）或晉敘，仍依原機關（構）之規定辦理。另依原草案規定，借調期間人員差假之管理及平時考核，由服務機關（構）負責辦理。而公務人員考績法第五條亦規定，年終考績應以平時考核為依據。平時考核就其工作、操行、學識、才能行之。由此可知，交流人才之考績或福利，將由原任機關負責，接受交流之機關或機構不得干預，以免混淆各自獨立保險或撫卹等相關制度（蔡良文，2001：14），可維持公私部門各自人事制度的完整性與一致性。

因此以「帶職帶薪」原則進行人才交流，將能維持政府機關與績優民間機構各自之人事制度與規範，實有其立論基礎。不過，若從公平性原則觀之，則有以下幾點值得注意：

1. 現行公務機關中高階以上人員待遇，無法與民間企業相比較。正由於民間企業中高階人員之待遇，普遍高於政府機關中高階人員，交流期間之待遇，若採取「帶職帶薪」的方式，恐將造成參與交流之中高階公務人員，出現不公平的心理。
2. 草案只規範政府機關派遣或借調人員至民間機構的薪資給付，而未說明民間機構借調至政府部門之人員的薪資問題。倘若後續之研擬方向，仍朝向採取「帶職帶薪」的方式，則基於雙方交流必須平等互惠的原則，建議應同時規定民間機構人員亦需帶職帶薪至政府機關，否則恐有圖利民間機構之顧慮。

二、民主原則

銓敘部於實施辦法研擬期間，邀請行政院人事行政局等 16 個政府機關及台灣 IBM 公司等 7 家績優民間機構共同研商草案內容，認為我國大多為中小企業，倘申請資格、程序多種限制且繁複，將使廠商、交流人員裹足不前；然交流對象如太過寬濫，恐將影響交流成果。是以，參與交流之績優民間機構的實收資本額需在新台

⁴ 行政院修正「政府機關暨公民營事業機構科技人才相互支援實施要點」，名稱並修正為「政府機關及公民營機構科技人才相互支援實施要點」，自九十七年十月七日生效。

幣六億元以上，且二年內無涉及刑事案件及無逃漏稅記錄者，或資本額雖未達一定標準，然其研發能力受外國肯定之中小企業，應可納入交流對象（洪國平，2006：100-101）。

民主性是必須重視相關政策利害關係人的意見，並使其具有參與感。如果政府的改革措施，能夠注意到民意，將會有助於革新政策的推動。因此銓敘部邀集相關政府機關與民間機構共同研商草案內容，實值得予以肯定。不過，針對討論的內容，特別是對於「績優」之內涵，⁵ 以下提出可再斟酌之處：

（一）資本額

人才交流機制原意之一，是政府機關得自民間機構借調具有專業性、科技性或特殊性知能之人員。為求交流機制能具有一定基礎，對於參與交流之民間機構設定資格條件實屬必要。因為如果對於申請資格與程序多所限制，將降低民間機構與交流人員參與意願；但皆無規範，反倒可能成為圖利私人的管道。

依照「臺灣證券交易所股份有限公司有價證券上市審查準則」第四條之規定，申請股票上市之發行公司，申請上市時之實收資本額需達新台幣六億元以上。不過，若從「財團法人中華民國證券櫃檯買賣中心證券商營業處所買賣有價證券審查準則」第三條觀之，申請股票在櫃檯買賣之公開發行公司，實收資本額需在新台幣五千萬元以上。

上櫃公司在市場上具有一定之穩定性與公開性，因此「政府機關與績優民間機構人才交流實施辦法（草案）」中對於「績優」民間機構之認定，建議可以參考公司申請股票在櫃檯買賣之新台幣五千萬元的資本額要求，再輔以其他監督機制，應可增加民間機構參與交流的機會與意願。

（二）設立年限

若參照「臺灣證券交易所股份有限公司有價證券上市審查準則」第四條之規定，申請上市時，需已依公司法設立登記屆滿三年以上；而依據「財團法人中華民國

⁵ 以現有已知的文獻觀之，銓敘部起初擬定之草案名稱為「政府機關與民間機構人才交流實施辦法（草案）」，但至銓敘部邀請行政院人事行政局等 16 個機關及台灣 IBM 公司等 7 家績優民間機構商討之後，草案名稱則改為「政府機關與『績優』民間機構人才交流實施辦法（草案）」。

國證券櫃檯買賣中心證券商營業處所買賣有價證券審查準則」第三條，申請上櫃時需依公司法設立登記滿二個完整會計年度。

在「政府機關與績優民間機構人才交流實施辦法（草案）」中，只規範民間機構之資本額，另要求二年內無涉及刑事案件及無逃漏稅記錄者，但並未針對其設立年限有所限制。若為求交流機制之穩定性，參與交流之民間機構，應已設立一定時間，以能兼顧其組織經營和資源等方面的專業能力。因此建議上述對於民間機構設立年限之規範，實應納入實施辦法條文擬定之考量。

（三）大者恆大？

整體而言，對於資本額或設立年限之限制，雖是為維持交流機制之穩定性與持續性，但是這些限制條件，將會造成原本已具規模與歷史之民間機構，更有其參與之競爭優勢。若此，「績優」民間機構將挾其優勢，獲得更多交流機會，進而汲取更多利益，恐將出現「大者恆大」或是「量身訂做」的疑慮。故而，政府部門在研擬與此相關法律規範時，必須謹慎為之。

三、合法性原則

公私部門協力關係得以順利建構的重要因素之一，即為公私部門協力的合法性問題。一個有效及良好的公私部門協力關係，必須建立在具有合法性的基礎上，如此參與其中的公私部門及其人員之權利、義務與責任，均能透過協議和正當法律程序，取得保障與合法地位。

在「政府機關與績優民間機構人才交流實施辦法（草案）」中即明訂，政府機關與績優民間機構派遣或借調人員時，應與另一造訂立契約，其內容包括交流職稱、期間、工作項目、福利、服勤及責任等事項。就其中的工作項目而言，政府機關派遣人員至績優民間機構服務者，以參與研發工作為限，不得從事商業行為；績優民間機構人員借調至政府機關服務者，以從事研究發展指導及執行研究計畫為限，不得行使公權力。

不過，由於政府機關人員交流至民間機構，仍保有公務人員身份，其在民間機構所從事之行爲，如何排除執行公務、行使公權力之疑慮；而民間機構人員交流至政府部門，身份上雖不屬於公職人員，然其所從事之行爲，是否涉及公務範圍、行

使公權力，實應嚴加規定。

然而值得注意的是，何謂公權力？一般而言，公權力的本質為干預行政，並將對於相對人之自由權利有所限制或剝奪。若依照草案內容，民間機構人才交流至政府機關，雖名義上規範不得行使公權力，其工作內容主要係以從事研究發展指導及執行研究計畫，但如何能確保在此過程中，不涉及公權力。即使不是直接行使公權力，而是間接對於相對人之自由權利有所限制或剝奪，可否將其視為公權力的展現？此其問題之一也。

問題二者，乃是由於政府機關派遣至績優民間機構服務之交流人員，仍保有公務人員身份，其在民間機構所從事之行爲，雖以參與研發工作爲限，但如何與執行公務之間做出明顯區隔？觀諸日本「官民人事交流法」中的交流派遣，規範公務人員在民間機構內被僱用期間，雖保留其國家公務員身分，但不可從事有關政府職務之工作，只能專心從事於民間企業之業務。其主要限制包括：1.不可從事與原派遣前任職的省廳申請許可等之業務；2.禁止利用國家公務員地位等影響力之行爲。

針對上述兩項問題，吾人可參考日本與韓國對於交流人員在職權行使的規範，以作為我國後續研訂實施辦法時，有關於交流人員權利、義務與責任等法律規範之參考。

四、責任確認原則

公私部門在建構協力關係時，應訂定相關法規或契約，明定兩造的權利義務範圍，並確認其責任內容。如此，除了能夠避免公務人員被懷疑有圖利他人或官商勾結之外，還可減低任一造因不履行權利義務之責任承諾所造成的損失。

交流機制之本意，即為希望交流人員能將學習經驗，回饋原服務機關（構），並進而提升該機關（構）之整體競爭力。但在實施辦法中，並未要求政府機關交流人員於交流期限屆滿，應立即返回原服務機關（構）服務，以及並未規範是否應繼續服務與交流時間相當之期限，更不見有任何處罰機制。

此一實施辦法的缺陷，將可能造成交流人員，透過交流機制到另一造參與研究發展指導及執行研究計畫等工作之後，於交流期間將屆之際隨即辦理離職，而另尋至第三造的機關（構）中。如此一來，原本交流的兩造反而成爲輸家，最大贏家則爲獲得兼具公私部門工作經驗人才的第三造。

因此，本文建議在實施辦法研擬過程中，增列交流人員需立即回任原服務機關（構），且需服務一定時間之義務，違者需償還交流期間應負擔之成本等條件，如此將能減少因回任原服務機關之責任問題。

五、倫理原則

倫理乃是指於服務機關（構）中，人員在角色扮演時所應掌握的分際，以及應遵守的行為規範。在日本「官民人事交流法」中，對於交流期間（或離職後）之利益迴避的義務，都有所規範。而「政府機關與績優民間機構人才交流實施辦法（草案）」規範政府機關派遣人員於派遣期限屆滿回職後，自回職日起二年內，不得執行與前派遣績優民間機構直接或間接相關之業務；績優民間機構借調人員於借調期限屆滿回職後，自回職日起二年內，不得執行與前借調政府機關直接或間接相關之業務；違反者，該機構不得再列為交流之對象。

以我國的「公務員服務法」而言，內容多屬公務員應盡之義務以及應遵守之行為規範，性質與西方國家所定之行政倫理法規相近。若依照公務員服務法第十四之一條規定，公務員於其離職後三年內，不得擔任與其離職前五年內之職務直接相關之營利事業董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問。其立法目的是使公務員於執行職務時，避免不當的利益輸送、貪賍、關說等情事發生，亦即公務員不得作為之倫理事項。

有部分論者主張，對於離職公務員就業之限制，是有需要的，但必須符合比例原則。為達到公益的目的，所使用的手段，也就是對公務員離職後就業所作之限制，應以影響最小為標的，否則違反比例原則，就有違憲之虞；另外，在立法技術上也需符合明確性及周延性的原則，在執行上始可減少疑慮（陳克允，2003：29）。

然而，近來台灣政府內部弊案頻傳，無論是政治獻金、賄賂、任用私人、買官等負面消息時有所聞，政府體制與官箴已受到嚴重破壞。因此，本文建議人才交流機制，應該比照公務員服務法十四之一條，提高離職後利益迴避條款之年限規範為三年。此一作法，雖有可能降低與限制人才相互交流的管道，使國家人力資源無法充分有效運用，但亦能避免公私交流可能會重蹈官商勾結的覆轍。若能調整相關規定，將不妨礙人才交流之興利目的，亦可達到防制不當利益之除弊功效。

六、公共利益原則

隨著社會變遷，公私部門間的角色已不再是過去截然區分的兩界，應藉由溝通協調等過程，建立一套雙贏的共存規範，作為雙方互動的準則。而所謂雙贏原則是減少本位主義思考等障礙，以確實呈現公共利益。

承上所述，公私協力關係希望追求社會最大公共利益的實現，而有關於「政府機關與績優民間機構人才交流實施辦法（草案）」相關公共利益原則之考量，茲區分為「監督考核」與「研究成果分配」等項目予以闡述之。

（一）監督考核

在人才交流機制設計與執行過程中，應從政府機關的角度，檢視如何有效監督考核整個制度運作，以維護公共利益，而其中一個監督考核的重點對象，即為參與交流之人員。特別因為人是有限理性的，當機關（構）長官監督考核交流人員時，由於資訊不對稱（asymmetric information）和利益衝突的緣故，使得交流人員會透過可能不被發現的「卸責」（shirking）行為，而獲得額外的利益（陳敦源，2002：83）。

值得注意的是，原服務機關（構）之直屬長官，因為不可能時常處於借調機構（關）中，無法監督該交流人員在借調機構（關）之表現，因此原服務機關（構）必須仰賴借調機構（關）提供平時考核之資料。如果該交流人員為求能在借調機構（關）獲致較佳之平時考核，可以利用資訊不對稱的漏洞，以借調機構（關）的思維與利益，從事交流之業務與工作，但其結果卻可能相對不利於原服務機關（構）。

故而，原服務機關（構）與借調機構（關）對於平時考核或是年終考績，應抱持平等互惠原則，且服務機關（構）之主管，應在時間與資源允許的情況下，至借調機構（關）觀察交流人員之工作狀況，始能對於考核或考績，進行較為公正之評判，如此將能有助於原服務機關（構）、借調機構（關）與交流人員間之利益極大化。

（二）研究成果分配

目前實施辦法草案中，交流時間以二年為限，必要時得以延長一年，亦即最長

總計三年。然以目前交流之項目，多係屬於實（試）驗研究、科技、專業訓練、醫療等工作。然而，實（試）驗研究、科技、專業訓練、醫療的部分工作，恐非一朝一夕得以完成，倘若交流的二年時限已到，該民間機構人員歸建，另聘請其他民間機構人員接續研究。由於研發工作具有積累性，假設在前一位交流人員的基礎之上，新的交流人員得以順利研發出成果，則其專利、智慧財產權，以及相關之利潤該如何計算與分配？

其次，民間機構人員交流至政府機關，可能並無法保證其於交流期間必然產出預期之工作成果。若民間機構人員以資訊不對稱的漏洞，採取「道德危機」（moral hazard）的行為，亦即在交流期間，運用政府部門的資源，表面上認真工作，實則不然；或是已經獲得重要工作成果，卻隱匿不報，俟回原服務機構再行公布，即可以專利權或智慧財產權的販售行為，為自己謀求較大的利益。如此一來，不但交流機制之美意大打折扣，更遑論政府對於專利權及智慧財產權等研究成果的分配。

故而，如果政府站在提升國家整體利益與競爭力的角度來看，應該提供該交流人才更多的誘因機制。以目前草案中「研究成果分配比率，研究人員不得高於40%」的規定，建議需要再予以提高，並可以仿照所得稅法中的概念，按淨研發成果權益收入之金額高低，設定出不同級距，再依級距提供不同比例的金額給交流人員，使其願意在交流期間竭盡所能地貢獻才能，而其餘部分再行設定比例，分配給原服務機關（構）、借調機構（關）與國庫。如此方能鼓勵交流人員勇於任事，俾於交流期間內獲致研究成果，使得政府機關、民間機構與交流人才利益均霑，共構多贏的結果。

伍、結論

社會發展態樣與民眾要求服務項目的多元化，公私部門已經無法再單獨承擔責任，其彼此間相互依存的程度，會因社會多元化的程度而逐漸增強。未來公共事務的管理方式，將超越以公部門或私部門的傳統疆界，朝向以公私協力關係做為重要的發展模式。

⁶ 扣除必要研發成本、行政費用之後的研發成果權益。

「政府機關與績優民間機構人才交流實施辦法（草案）」即為公私部門人力資源協力關係中，一項即為重要的合作個案。其建構之良法美意，實需有完善的實施辦法配合方能盡其功。然盱衡現有的實施辦法草案，恐容有進一步討論空間。本文所提供之建議，若能於爾後研訂之際納入參考，應能有助於此項人才交流機制未來更臻完善。

參考文獻

- 王光旭（2005）。政策網絡研究在公共行政領域中的核心地位與方法錯位。**政策研究學報**，第5期，頁61-102。
- 李宗勳（2007）。**政府業務委外經營：理論、策略與經驗**。臺北：智勝。
- 洪國平（2006）。建構公私人才交流機制之芻議。**國家菁英季刊**，第2卷第4期，頁81-102。
- 張美娟、邱怡璋（2008）。從韓國及日本政府機關與民間機構人才交流利益迴避規範淺論我國相關制度。**公務人員月刊**，第140期，頁28-32。
- 張潤書（2001）。**行政學**。臺北：三民。
- 陳克允（2003）。**公務員離職後就業限制—公務員服務法旋轉門條款**。世新大學行政管理研究所碩士論文，未出版，臺北。
- 陳敦源（2002）。**民主與官僚：新制度論的觀點**。臺北：韋伯。
- 詹中原（2004）。「**建構政府機關及民間機構人才交流機制**」研究成果報告。銓敘部委託專題研究成果報告，未出版。
- 詹中原（2008）。建構政府機關及民間機構人才交流機制。**公務人員月刊**，第140期，頁2-4。
- 銓敘部銓審司（2008）。政府機關與績優民間機構人才交流實施辦法草案之芻議。**公務人員月刊**，第140期，頁5-15。
- 蔡良文（2001）。政府與民間人才交流法制建立過程之分析（上）。**公務人員月刊**，第65期，頁7-14。
- Bozeman, B. (1987). *All Organizations Are Public: Bridging Public and Private Organizational Theories*. San Francisco: Jossey- Bass.

- Brinkerhoff, J. M. (2002). Government-Nonprofit Partnership: A Defining Framework. *Public Administration and Development*, 22(1): 19-30.
- Cherrett, K. (1994). Gaining Competitive Advantage through Partnering. *Australian Journal of Public Administration*, 53(1): 6-13.
- Erickson, K. C. (1994). Partnership and Total Cost Management: Integral to Enhanced Profitability. *Australian Journal of Public Administration*, 53(1): 24-35.
- Hanf, K., & F. W. Scharpf (1977). *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*. London: Sage.
- Hardy, C., T. B. Lawrence, & D. Grant (2005). Discourse and Collaboration: The Role of Conversation and Collective Identity. *Academy of Management Review*, 30(1): 58-77.
- Juenke, E. G. (2005). Management Tenure and Network Time: How Experience Affects Bureaucratic Dynamics. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(1): 113-131.
- Katzenstein, P. J. (1978). Conclusion: Domestic Structures and Strategies of Foreign Economic Policy. In P. J. Katzenstein (Ed.), *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States* (pp. 295-336). Madison, WI: University of Wisconsin Press.
- Klijn, E. H. (1997). Policy Networks: An Overview. In W. J. M. Kickert, E.-H. Klijn, & J. F. M. Koppenjan (Eds.), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector* (pp. 14-34). Thousand Oaks, CA.: Sage Publications.
- Knott, J. H. (1993). Comparing Public and Private Management: Cooperative Effort and Principal-Agent Relationships. *Journal of Public Administration: Research and Theory*, 3(1): 93-119.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. London: Sage Publications.
- Kouwenhoven, V. (1993). The Rise of the Public Private Partnership: A Model for the Management of Public-Private Cooperation. In J. Kooiman (Ed.), *Modern Governance: New Government-Society Interactions* (pp. 119-130). London: Sage Publications.
- Lake, D. (1999). Global Governance: A Relational Contracting Approach. In A. Prakash, & J. A. Hart (Eds.), *Globalization and Governance* (pp. 31-53). London: Routledge.
- Peters, B. G., & J. Pierre (1998). Governance without Government? Rethinking Public

- Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2): 223-243.
- Pollitt, C. (2003). Joint-Up Government: A Survey. *Political Studies Review*, 1(1): 34-49.
- Shim, D.-S. (2001). Recent Human Resources Developments in OECD Member Countries. *Public Personnel Management*, 30(3): 323-347.
- Singleton, G. (1994). Partnering for the Public Sector: Guest Editor's Introduction. *Australian Journal of Public Administration*, 53(1): 2-5.

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com

Theory of Public-Private Partnership and Its Implications for Human Resource Management: A Case Study of the Draft of the “Mechanism for Exchange of Personnel between the Public and Private Sectors”

Keng-Ming Hsu^{*}

Abstract

Human resource is a crucial resource for all organizations. The quality of civil service manpower resources is closely tied to the effectiveness of government. However, the characteristics and advantages of national civil service system are different from the flexibility and competitiveness of high technology and other professional enterprises.

Recently, the theory of “public-private partnership” is an important idea to narrow the gap between public and private sectors. The paper is based on the theory of public-private partnership and the draft rule on the “Mechanism for Exchange of Personnel between the Public and Private Sectors” was selected as a study case. Finally, this paper summarizes its suggestions for developing mechanisms for the exchange of personnel between the public and the private sectors.

Keywords: human resource management, public-private partnership, theory of public-private partnership, personnel exchange

^{*} Assistant Professor, Department of Public Administration and Management, National University of Tainan.

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com

建成圓環再生計畫失敗因素之探討： 參與治理觀點

陳恒鈞*、梁瑋倩**

《摘要》

本文主要運用參與治理觀點，剖析建成圓環再生計畫失敗的原因。在計畫推動過程中，政府皆依法舉行說明會，並與業者、當地居民進行意見交換，冀望藉由公私部門相互合作，產生綜效。豈料，開幕不久，便因商家生意不佳，而結束營業。

據此，本文將由參與落差角度，探討該項計畫何以未能達成預期目標？首先說明參與治理的意涵與影響因素的重要性，其次，經由建成圓環的文獻分析與前測訪談，初步得知產生政策落差的四大主因：政府自主性與商議能力、建築商所持的理念、公民參與能力與心態以及說明會制度的功能，並以此作為研究架構的影響因素，同時設計訪談提綱與八位政策利害關係人進行訪談。最後，運用質化分析套裝軟體，針對訪談結果進行分析，提出結論。

研究結果顯示：（1）依法行政侷限政府的自主性與商議能力，雖然符合程序精神，卻無法發揮政府的實質效能；（2）說明會僅發

投稿日期：98年6月1日；接受刊登日期：98年7月22日。

作者衷心感謝匿名審查人的細心斧正以及所提供的寶貴意見，惟文責由作者自負。

* 淡江大學公共行政學系專任教授。

** 淡江大學公共行政學系公共政策碩士。

揮告知與徵詢民意的片面功能，無法具體回應民眾的需求；(3) 政府與建築團隊所持理念主導改建計畫，以致疏忽最終使用者的需求；(4) 公民參與政策因欠缺專業知識，無法提升治理能力，又往往淪為民粹，一味反對專家的意見。由於上述四項主因交互影響，導致建成圓環再生計畫失敗。

[關鍵詞]：建成圓環、參與治理、參與落差、公民參與

壹、前言

大抵上，建成圓環的興起，可追溯自日據時代。西元一八九九年日本人提出「市區改正」計畫，在重慶北路、南京西路、寧夏路與天水路等四條路所匯集的空地上畫了圓圈，周圍栽種七里香，中間種植榕樹，設置座椅，成為民眾休憩的「圓公園」。隨著地區發展，附近攤販逐漸聚集，圓環夜市於焉成型。五十年代是圓環的黃金時期，小吃風味聲名遠播。但是，在一九九三年，黃大洲市長任內，卻慘遭祝融，使得原本已老舊不堪的建成圓環更顯沒落。此種情形，直到馬英九市長上任後才獲致具體改善。為落實「東西軸線翻轉」的政策，建成圓環的再造更新才有機會獲得重生，繼而在二〇〇三年十月，建成圓環美食館以嶄新面貌重新開幕。可是，開幕後不久，商家生意持續下滑，以致在二〇〇六年七月熄燈落幕。

這項原本立意良善的政策，最終以失敗收場，這難道是大環境變遷所造成？論者或謂「圓環已完成歷史任務，不適合再生」，或是「地方太小，妨害交通所致」。其實不然，建成圓環是大同區的地標，具有指標性意義，而該項再生計畫也是當地居民期盼已久。既然如此，為何發展結果卻是以「建成圓環換新裝，換了一件破衣裳」作為結局（劉開元，2003）。箇中原因，引發本文進一步探討，核心問題包括，建成圓環再造一案的推動涉及台北市政府、建築專家學者、業者與當地居民等，在協商過程中，公民（包括業者與附近居民）的參與能力和心態為何？建築專家學者的理念是否有影響力？政府是否具有充分的自主性與商議能力，整合相關意見？以及既有的參與管道，能否發揮實質效果？

國內針對大同區建成圓環所做的研究，僅有少數幾篇，而研究面向主要有下列兩種：（1）都市空間規劃，焦點著重於都市活動機能、實質空間和交通面向與都市生活的人文層面之探討，研究都市空間應如何設計與安排，才能符合市民生活的需要；（2）從都市更新論政策制定的過程，研究面向著重於比較國外更新經驗與國內更新視野，從中探究建成圓環的決策過程，發現國內更新操作手法受到更新制度的限制，以致建成圓環再生案最終宣告失敗。

回顧建成圓環相關研究後，本文發現既有文獻，並未由公民參與理論探討整個建成圓環再生案的決策過程是如何進行。基於與過去研究相連結，本文將以公民參與理論作為立論依據，以探究在圓環再生案中，公民係如何與行政人員、專家學者產生互動、公民的意見是否充分地表達，以及行政人員與專家學者是否重視接受公民的意見，彼此間是否產生認知上的落差，再從中思考參與落差對建成圓環的改建政策的影響。

眾人皆知，公民參與乃是民主的基石，一旦公民大量涉入政府決策過程，象徵民主社會朝向分權與相互依賴的多元發展（Roberts, 2004: 315）。進言之，政府施政績效是公民政治取向的重要參考依據，如果整體觀感達到相當水平，公民將高度認同政策，並以行動支持配合，社會穩定得以維持；反之，公民會透過各種管道，表達自身訴求以影響政策運作，兩造之間遂產生緊張關係，甚至衝突。顯見公民參與和政府政策回應力緊密相關。

傳統公共行政與新公共管理卻視公民參與對政策績效提升並無實質助益，且為不實際想法，因而將公民視為被動接受政策結果的角色，忽略其對於民主發展與公共事務處理的貢獻。時至今日，社會日趨複雜、多樣與動態性，著實無法依賴政府單獨承擔公共服務的責任，必須與私部門或第三部門共同承擔推動政策責任。然而，本文認為在採行一項新理念，或是治理機制之前，應以全觀性觀點，審慎思考其可行性，避免東施效顰效果。

依據上述，基於連結現有文獻的罅隙以及公民參與的重要性日趨顯著，本文擬由參與治理（participatory governance）觀點，針對上述問題進行討論。¹ 就本質而

¹ 部分學者認為參與治理與互動治理皆屬於社會政治觀點，兩者皆強調制度安排，期能解決社會問題與創造社會機會（social-political perspective）（Kooiman, 2000: 73）。

言，參與治理是公民參與的體現，也是一項「治理安排」（governance arrangement），意指「受政策影響的代表，藉由參與例行化的磋商、處理衝突問題、制定與其休戚相關的政策，進而在執行政策時能相互合作」（Schmitter, 2002: 53）。P. C. Schmitter 以「持有者」（holder）泛指這些與政策休戚相關、擁有政策資源的政策利害關係人。姑且不論這群持有者所持的態度為何，一旦渠等積極參與折衝，將可提高解決問題以及降低衝突的機會。因此，參與治理需要一套互動平台，俾利政策利害關係人充分表達意見、討論商議（Schmitter, 2002: 23）。由此可知，參與治理十分關注：（1）參與權利以及（2）決策制定規則；前者聚焦於誰有權利參與，端賴其擁有與政策問題相關的資源，並與該政策息息相關的公民、團體等；而後者則是探討何種規則能夠有效地應用於商議的過程中，冀能形成共識，諸如諮詢、協商等機制。

再者，Schmitter（2002: 57-58）認為一個品質較佳的決策制定過程具有以下特色：（1）增進各種意見、論述交流的機會；（2）強化參與者彼此的信任感；（3）提供參與者充分時間，針對議題進行討論，深思熟慮後，方能對政策產生認同。反之，極易產生「參與落差」（participatory gap）。之所以產生此一情形，可就兩方面加以說明：就量的層面而言，意指公民在政策制訂過程中的代表性不足，主要是政府僅開放少部分的名額讓公民參與，因而影響公民參與的權益；另一方面，就質的層面而言，意指公民在參與的過程當中，其所表達的期待與建議，並未獲得政府適度的回應與採納，導致參與流於形式化。就本文所探討的個案而言，較偏重質的落差。²

在釐清「參與治理」與「參與落差」概念後，本文將依次先進行理論探討，闡述參與治理的意涵。其次，說明建成圓環的改建歷程，且根據立意抽樣法與五位重要參與者進行初步訪談，由前測得知建成圓環產生參與落差的主因，並以此作為研究架構的影響因素，同時針對參與治理能否發揮作用的重要影響因素予以說明；復

² 就個案而言，政府依法召開地區與業者說明會，並會同建築團隊向業者、當地居民針對改造計畫進行說明，而業者也組成建成圓環業者自治會期能與政府、建築者一同推動圓環的改建。然而，在協商過程中，業者與當地居民雖針對圓環的改建方向與相關配套措施提出建議與需求，但政府與建築團隊仍趨向專業因素考量，無法適當回應業者與當地居民的期待。

其次，針對八位曾參與圓環再生計畫的政策關係人進行深度訪談，並嘗試應用質化分析軟體（MAXQDA）進行訪談內容分析；最後，則提出本文的研究發現與建議，希冀對圓環的改建有所助益。³

貳、參與治理理論探討

政策推動是一項複雜的聯合行動，而獲致參與者的合作是達成目標要件。然而，來自不同部門的參與者，難免因為見解相左而產生衝突，因此亟需透過制度安排，在公私部門間建立一個「治理機制」（governance mechanism）。為體現民主行政真諦，政府應提供政策利害關係人參與管道和充分資訊，以利其瞭解政策內容。⁴為突破參與瓶頸，期使專業知識不足的公民，擁有參與政策討論的機會，學界相繼提出各種公私合作理論，例如：參與治理、網絡治理、協力治理、合產等，冀能提升公共服務的品質（McGuire, 2006）。

儘管如此，學界對公民參與政策過程能否發揮實質影響力，至今仍未取得共識（Kettle, 2006: 17），例如：N. C. Roberts（2004: 315）認為政策終將影響公民生活，積極參與有其必要性。一旦開放參與，政府可藉此瞭解公民的真正動機，亦能促進雙方訊息交流，提升可治理性（Lindblom, 1965）。但是，J. A. Riedel（1972）則持不同觀點，認為公民參與充其量只是一種形式上的運作，無法確實回應公民需求，徒然加深兩造間的不信任感。連帶影響的是，多數研究結果無法將公民參與以及參與之後所需進行的協商、衝突、與共識建立等觀點加以連結（Bingham & O'Leary, 2006: 165），致使參與落差屢見不鮮。底下，針對參與治理意涵略加說

³ 本文共進行兩次訪談，第一次係前測性質，主要目的是釐清建成圓環再生計畫何以未能達目標之主要因素，經歸納整理，不僅作為本文研究架構之影響因素，也是正式訪談題綱的依據。第二次訪談，係正式訪談，主要依據訪談題綱，針對政策利害關係人進行深度訪談。經由兩階段訪談所得到結果，除了能進一步說明研究架構中，影響因素的產生方式，更能掌握政策利害關係人對政策失敗因素的內容闡述，減少過度化約情形。

⁴ 民主行政（democratic administration）主要針對傳統公共行政的本質與價值觀進行反思後所提出的一種新觀念，強調公共行政的本質，並不是只在追求管理效率的達成，更應考慮政治民主、經濟平等與社會公平正義的實現。在民主行政思潮下，公民參與被視為是矯正行政弊端的一種極佳方式（Osborne & Gaebler, 1992）。

明。

一、參與治理之本質

至今，學界對治理的意涵，雖然尚無定論，但是吾人仍能從中歸納治理之核心概念：(1)治理包括政府與非政府部門的行動者；(2)在處理議題時，責任與界線並不是非常清楚；(3)行動者彼此間存有權力互賴的關係；(4)治理係一個行動者擁有自主性且自行管理的網絡；(5)治理強調行政機關運用新的政策工具或技術以成就目標，並非一味依賴權威或命令 (Stoker, 1998: 19-26)。

進言之，治理在本質上與統治並不全然相同，茲就四個面向加以說明：(1)統治意涵的改變：治理強調過程，統治重視結果，相較之下，治理涵蓋範圍比統治更廣；(2)形塑新的統治過程：治理強調互動，統治則依賴政府權威與強制；(3)既有管理規則面對一個變遷的情境：治理是政策相關部門的自願性合作，而統治具有強制性；(4)新的統治社會方法：強調治理雖然需要權威，但這項權威並非政府機關專屬，而統治的權威屬於政府。由此可知，單獨依賴政府能力，並不能確保提升施政績效，仍須公民社會積極支持與投入資源，在相輔相成情況下，方能順利達成預期目標。

基於上述探討，可知在不同的治理機制中，政府與公民的互動關係並不相同，進而影響兩造對於政策目標的擬定以及政策工具的選擇。概略而分，主要的合作方式有：(1)由政府制定明確目標，公民團體爭取政府的財政補助；(2)政府主動提供相關資源，由公民團體自行管理，承擔所有風險；(3)由政府與公民團體形成夥伴關係，政府主要扮演協調者角色 (Weiss, 1998: 73-79)。

本文所探討的「參與治理」屬於第三類，亦即政府推動政策時，將政策利害相關人予以納入，雙方透過協商與合作，共同解決問題或衝突，獲致滿意結果的常設性機制 (Schmitter, 2002: 53)。申言之，參與治理的核心概念是，一旦產生衝突目標時，所出現的一種水平互動，其方式包括告知訊息、諮商、建立夥伴關係、授權以及透過公投，直接影響政策推行等。因此，參與治理具備衝突求解的意涵。

二、參與治理之優勢

政府失靈與市場失靈的相繼出現，使得參與治理顯得格外重要。事實上，隨著民主意識提升，公民基於主體性的認知，透過參與管道，主動參與公共事務，多數國家因而面臨程度不等的不可治理與治理不當問題，遂採行各項因應措施：一方面設法提高國家機關能力，另一方面則提供開放參與管道，由利害關係人與政府共同參與。如同 G. Stoker 所言：「治理的概念較統治為廣，不僅考量政府機關本身，更應考慮如何藉由制度，與公民社會互動」（1998: 36）。新治理即強調國家與公民社會間，若能經由制度安排，將可創造對雙方有利的結果（Evans, 1997）。

為有效治理，政府必需與公民協力合作，傳統強調少數菁英重要性的統治觀點，隨之轉而重視涵蓋公、私部門與志願性組織的廣義治理（Rhodes 1997; Stoker, 1998），強調社會政治體系的治理需求功能，同時也重視政府本身的治理能力。政府若能結合民間社會豐沛的資源，維持治理需求與治理能力之間的動態平衡，將可有效解決治理危機問題（Kooiman, 1993）。

由上述分析，顯示參與治理具有相對優勢，惟學界對於是否開放公民直接參與公共事務處理，至今尚未存有共識。推究其因，在於行政效能與開放公民參與之間的兩難困境（Dahl, 1989）。詳言之，深怕民主開放至某種程度，公民開始希望參與政治，政治菁英雖然最終賦予公民參與政治的權利，惟公民參與政治形成制度後，行政效率無疑遭受影響。

在此種氛圍下，間接參與模式可用圖 1 所示，圖中顯示與議題密切相關的公民，並無直接參與管道，而是由行政人員扮演代理人。依據傳統參與模式的思維，一旦議題被建構完成，政策將相繼產生，公民參與反而破壞既定的政策。由於行政人員的不正確心態，誤認公民參與並無效率，相當抗拒分享資訊（King, Feltey, & Susel, 1998: 320），行政人員對自身的專業知識與技能十分有把握，儼然成為專家，而公民無法運用擁有的能力與知識，向專業權威與技術，進行提問、課責（White & McSwain, 1993）。易言之，行政結構由行政人員全權負責，公民意見以及參與決策只是表象，無法發揮實質效果。

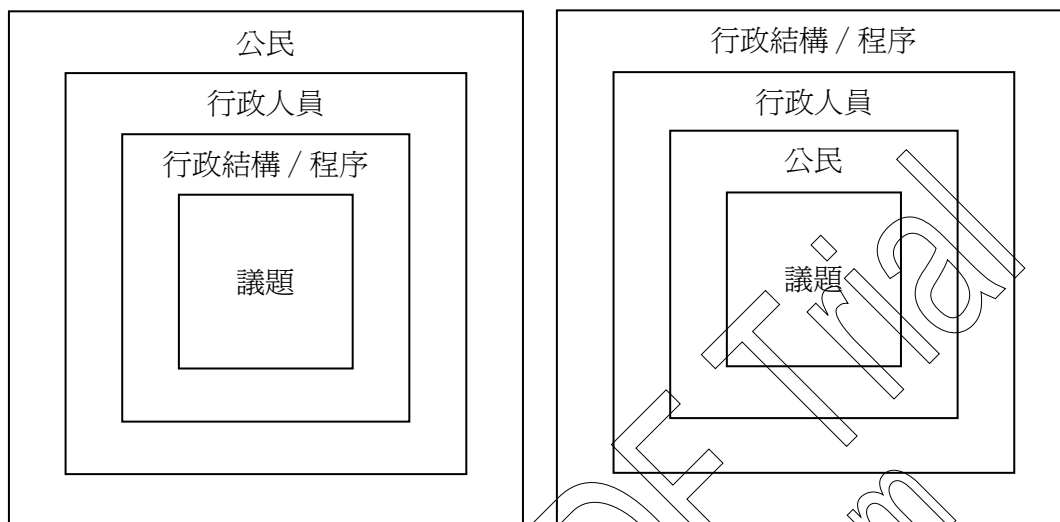


圖 1 間接參與模式

圖 2 直接參與模式

資料來源：King, et al. (1998: 320- 321)。

資料來源：King, et al. (1998: 320- 321)。

然而，隨著時空轉移，行政人員也意識到參與的必要性，是以在決策過程中，凡是與公民息息相關的議題，不再單向依賴主政者意見，轉而重視公民聲音。畢竟，公民是受政策影響最深者，傾聽其意見，不僅能夠彰顯問題，也使決策更符合民眾的期待（Eversole & Martin, 2005: 1-2）。此一重視實質效果的參與治理，關切參與者的權利與政策制定規則；前者聚焦於誰有權利能夠參與，且依賴其擁有的相關資源；後者則是探討何種規則能有效應用於協商過程中，以利形成共識（Schmitter, 2002）。因此，支持公民直接參與的學者，泰半認為參與治理具有下列優點（Irvin & Stansbury, 2004: 55-65）：

(1)發展性：公民透過參與治理，可意識到自身的潛能，藉以提升參與行動能力，養塑公共精神（King, et al., 1998）；

(2)教育性：公民參與協商過程，將隨著時間累積經驗，提升判斷能力，不會全盤接受專家學者的論點（Pateman, 1970）；

(3)治療性：行動者藉由參與，可獲得心靈上滿足，例如政治效能感的提升，故公民參與被視為具有治療異化的效果（King, et al., 1998）；

(4)正當性：當公民參與政策事務，賦予決策資格時，所做的相關決定將可獲得公民支持與認同，避免「囚犯矛盾」（prisoners' dilemma）現象（Salisbury,

1975)；

(5)保護性：參與能夠賦予公民權利，所陳述的意見可被充分保障，免於他人侵犯 (Pateman, 1970)；

(6)工具性：公民參與賦予行動者一個發聲的管道，可視為是一項挑戰權勢者的工具，主要透過意見表達，改善生活品質 (Arnstein, 1969)；

(7)可行性：現代社會日趨複雜，公民如果參與政策過程，可發揮眾人智慧，有效分配資源，成為創新途徑的來源 (Pateman, 1970)。

儘管學界對何種公民參與方式能夠產生較佳結果，仍是爭議不斷，但針對代表性（是否代表政策利害關係人）、傳達性（能否將意見傳達到決策者），以及準確性（訊息內容在傳達過程中是否遭致扭曲）進行判斷，直接參與方式所產生的效果相對較佳。

其實，政府在推動政策過程中，已陸續將許多業務交由民間經營，或採合作方式，而在推動政策過程中，也日益擴大徵詢與採納公民意見。凡此種種，顯示政府的角色已逐漸由「重視回應性」轉向「參與治理」 (Vigoda, 2002)，反應在現實生活中，便是政府機關將公民參與明文規定，成為推動政務要件。因此，公民直接參與公共事務，已不再是假定性問題，而是政治運作常態 (Roberts, 2004: 316)。這是每位行政人員遲早要面對的問題（當前要務便是建立一套健全的參與機制，冀能有效運用公民參與力量）。

由於傳統の間接參與模式似乎無法滿足現今充滿複雜、多樣與動態性社會的需求，故必須解構、再建構 (Bovaird, 2007: 846)。完善的參與治理是一持續性過程，只要行動者具備能力與機會，即可持續直接參與影響政策推動。圖 2 顯示，與議題相關的公民處於核心地位，擁有直接參與討論的機會，乃至影響政策制定過程與結果。一旦公民在議題討論階段，即積極投入參與，並與政府進行資訊交流、相互協商，透過論述過程，將可延伸議題的深度與廣度 (Fischer, 1993: 183)，果如此，公民可瞭解政策相關資訊。

三、實踐參與治理之要素

依據上述，吾人不應將開放參與和行政效能之間的關係視為對比關係，更具體的說，開放參與是提升行政效能的要件。因此，若能貫徹直接參與治理，有助於提

升公共利益，⁵ 實踐民主行政真諦：政策正當性、社會正義以及權能感。

為達成國家與公民社會資源整合的目標，多數民主國家已重新調整角色：由威權行政轉向民主行政，重視公共利益。現實生活中，公民日益感覺到專家決策已無法滿足需求，對技術官僚的決策能力抱持懷疑。相伴而生的是，公民逐漸意識到先前所忽略或委由專家處理的政策，其實與其生活密切相關，於是各種倡議性行動逐漸展開，目的就是能與專家進行對話（Naisbitt, 1982）。

一旦公民自覺相關議題對其生活造成影響時，其參與力量將不可小覷，衝擊最大的將是決策過程面臨更多民主程序的檢視。當公民具有主觀與客觀能力，分享其認知與價值時，專家所研議的政策應更具公共精神，以貼近民眾的需求。為提升專家及公民社會的契合度，決策過程除了專家與官員參與外，應同時涵蓋政策利害相關人，共同承擔政策推動責任。如此，方能減少政府、專家與民眾三者之間的認知衝突。

無法落實公共精神，不但欠缺政策正當性，專業理性也難以發揮，執行效果不易彰顯。然而，正當性的取得並非只受官員、專家的影響，公民社會的合作也不容忽視。專家、官員與政策利害關係人三者決策過程中，有其各自扮演的角色：專家參與決策所關注的焦點在於提供專業知識，制定完善的政策。然而，完善的政策並不意謂政策結果同樣令人滿意。解決之道是廣徵民意、傾聽利害關係人的意見；對政策利害關係人而言，所需要的是分享資訊，反應政策偏好；行政官員則給予行政支援，充當專家與公民之間的溝通橋樑。要之，欲達成理想目標，決策方式應秉持社會正義，讓所有參與者立足於平等地位，藉由互動對話方式，以達交換資訊之目的。

進言之，專家決策往往採取由上而下的決策模式，並不符合民主行政精神；一個強調民主政治的政府，在政策推動時，應結合民意，而公民是政策執行標的對象，對政策結果有深刻體認，正是一個重要的協商管道。因此，藉由參與治理，除可提升政策回應性，亦能發揮公民監督功能。專家、官員與政策利害關係人三者所組成的決策體系，若能互信互賴、相互學習及影響，更能符合民主思維與實踐社會

⁵ 公共利益泛指國家的集體善（collective good）凌駕於個人或特別利益團體的善，因此利益應由多數人所共享，實踐公共政策應促進每一個人福利的理念（吳定，2005：94）。

正義。參與治理的重要性，在於著重公民主體性的認知與實踐，經由公共事務相關的知識與資訊的收集，透過平等、公開的參與管道，直接貢獻自己的情感與意志於公共事務處理（林水波，1999：286-287）。而一個有效的公民參與，至少包括三項相互影響要素：

(1)公民主體性：依據「主權在民」及「人民同意」兩項概念，認為民主政體中，統治權主要來自於民眾的授予，其正當性更需獲得民眾同意，而公民直接涉入公共事務，正是公民主體性的體現（Fung, 2006）。事實上，在一個不具公民主體性的政體中，公民參與將流於形式，其偏好全憑權威當局決定，是以公民主體性的取得乃是有效公民參與的第一要件；

(2)知情公民：意指公民參與公共事務處理的能力。參與公共事務處理的公民，需具備與公共事務相關知識與訊息，方能貢獻一己之力於公共事務處理，行政機關應保障人民知的權利，將行政行為公開化及透明化，讓每一位具有能力與參與意願的公民取得相關政策的資訊，具備基本的參與能力；

(3)直接平等參與管道：政治平等乃民主政治建立的先決條件。因此，在民主制度中，必須具備直接、平等的參與管道。「直接」意指公民是親自參與公共事務的處理，不必假手於其他中介機制，避免意見遭受扭曲。而「平等」則是指每一個公民都有平等的參與機會，相關意見受到同等重視。

經由上述可知，公民積極參與對有效治理是不可或缺的要素，尤其是處理與其生活息息相關問題時，公民涉入顯得相對重要（Roberts, 2004）。因此，政府推動政策時，尚須擁有商議能力，方能與社會團體相互協調，並整合其意見，再行提出較具共識的策略。蓋政策制定過程中，由於問題本身具有高度複雜性，或對社會構成的衝擊面甚廣，往往促使眾多人民與團體涉入，無形中增加國家機關處理問題的困難度，嚴重者將削弱機關的執行決心與能力，致使政策目標無法落實。

關於此一問題，本文認為可從兩方面謀求解決：一是加強政府解決問題的能力；另一則是透過各種策略的運用，爭取政策參與者的支持。就前者而言，主要強化政府事先防範與隨機應變的能力（林水波，1999：84-85）；後者乃指政府在政策執行之後，應擴大參與範圍，涵蓋政策相關的公民，以期能針對問題，進行對話、交換意見，並在相互信任與尊重的氛圍中，釐清問題本質與形成共識。具體而言，參與治理要素對政策推動的重要性，可由下述四點說明：

(1)教育公民：公民參與是實現公民權利最直接途徑，唯有透過參與，才能落實憲法所保障的權利。參與治理具體實施後，以往扮演知情與涉入角色之公民，因參與經驗的累積，養成以全觀性視野探討問題、瞭解如何克服技術困難，因此參與治理對教育公民有實質意義（Pateman, 1970）；

(2)政治說服：透過參與治理，就消極面而言，可防止公權力濫用，損害公民合法權益；就積極面而言，則是較易接受政策目標，瞭解政府用意，對政策推動十分助益（Thomas, 1995）；

(3)充分授能：參與治理直接結果就是促使決策者傾聽民意，以利即時更正錯誤的政策，讓政策能更符合公共利益，而兩造互動一旦例行化，即能建立信任關係，政府可授權公民，共同處理問題；

(4)突破僵局：政策制定即是進行利益重分配過程，一旦產生偏差，不但折損政策正當性，連帶影響公共秩序。藉由參與治理，行政機關能有效介入協調，即便出現政策僵局，由於信任關係的建立，相對較易獲得支持（Weeks, 2000）。

設若具備上述特質，參與者將可建立權能感，自發性地針對執行結果進行反思，並依據環境需要，自行調整行為方式。

參、建成圓環改建過程之說明

凡事有興衰，建成圓環自不例外。在繁榮近五十年之後，建成圓環不免步上凋落之途。接踵而至的問題，便是建成圓環的存廢。針對該項問題，可謂眾說紛紜。建成圓環改建問題始自黃大洲擔任市長，歷經三位市長，因此甚難明確逐一詳述。由於本文主要檢視政府、建築者與公民（包括業者及當地居民）在建成圓環再造過程中，如何產生參與落差，本節將聚焦於此，約略說明過程所引發的爭議以及最後結局。

一、建成圓環之改建歷程

(1) 黃大洲任期（1990. 12. 25~1994. 12. 25）

在一九九三年二月一日，也就是在黃大洲擔任市長任期內，建成圓環遭到祝融

之災，也燒出存廢問題。事後，對於建成圓環的善後處理方式，爭執不斷。專家學者與民意代表曾在一九九三年六月二十九日，參加由空間雜誌社舉辦的「台北圓環的未來發展」座談會，陳述相關意見（如表 1 所示）。

表 1 建成圓環存廢意見整理表

態度	理由
存	1. 建成圓環具人文歷史意義 日據時代至六〇年代的圓環風華與小吃特色風靡全台，至今仍為大家所津津樂道。
	2. 建成圓環具都市意象 建成圓環是台北僅有的六條放射狀道路幅軸，而且是偏心的設計。
廢	1. 環境問題 建成圓環內及其週邊環境髒亂，影響市容美觀。
	2. 交通問題 圓環調節交通的功能隨著交通流量變大，已無太大的作用。
	3. 都市意象 應保留歷史意象而非實體現狀。
中立	1. 對於建成圓環應從更廣泛的意義討論 一個地區的保存價值要看從哪個水平面來看，站在該地區或跨地區看，可能會產生不同的價值判斷。建成圓環是「大眾文化」，其發展應與周邊地區開發更新一起考慮。
	2. 交通面向 建成圓環並非是解決該地區交通問題的關鍵，圓環雖在六條道路的交叉點上，因偏心設計，所以並不阻礙重慶北路之南北巷交通；此外南邊有東西向快速道路可調節圓環附近的交通流量；再者台北捷運系統的發達，圓環的交通功能逐漸被其他的交通設施所取代。

資料來源：修改自王紀鯤等（1993：34-45）。

由表 1 可知，參與者對圓環的存廢並未取得共識。市府原本裁示拆除圓環，另闢為公園綠地，並將攤商遷移安置，惟業者對於市府計畫將他們安置到鄭州路地下街有不同意見。此外，議員林晉章等人認為市府動用預備金方式不符預算法規，且圓環具有地方特色，貿然拆除太可惜，市府因而暫緩拆除（楊金嚴，1993）。

(2) 陳水扁任期 (1994. 12. 25~1998. 12. 25)

搖擺不定的建成圓環案，讓出生在建成圓環附近的台北市建築師公會常務監事李建次感觸良多，遂針對圓環再生方案提出規劃構想，也獲得圓環業者代表、附近居民及民意代表的認同與支持。在各方熱烈討論下，建成圓環案於陳水扁市長任內，再度出現一線生機；台北市政府於一九九七年七月十二日針對建成圓環再生案舉行期末簡報，由市長主持，會中決定將大同區建成圓環依「原貌」整建，期許能成為代表台北特色的小吃城（詹三源，1997）。

正當建成圓環如火如荼的進行，當地的居民及業者卻持有不同意見。市議員陳玉梅邀請建設局、都市發展局及建成圓環與寧夏路居民、業者，舉行「從建成圓環再生方案看寧夏路問題」座談會，相關意見如表 2 所示。可是，建設局對都市變更計畫，仍持有不同意見而退回。⁶ 而都委會同時針對當地的交通提出質疑，建議仍應就當地的人行、車行動線，和周邊停車需求進行實質規劃與說明（馬驥傑，1998），美食文化廣場計劃因而延宕。

表 2 「從建成圓環再生方案看寧夏路問題」座談會之意見陳述

時間	一九九七年七月十九日
參與者	陳玉梅議員、市府建設局、都市發展局、建成圓環及寧夏路當地居民、業者代表
意見內容	1. 就住戶而言：寧夏路的攤販存在已久，希望未來圓環改建完成後，攤販能集中管理；此外針對新設攤位須經當地居民同意方能設攤。 2. 就業者而言：雖支持市府的美食街計畫，但對於未來的美食評鑑甄選方式表示疑慮，希望市府能優先保障現有業者的權益。
回應及措施	建設局表示建成圓環未來計畫闢為台灣最具特色的美食廣場，也希望藉此成為台北市另一處的新地標，因此對於美食評鑑委員的組成亦會考慮各方面的需求與審核標準，以求公正評審。而現有業者如果未來無法進入圓環內營業，市府也會安置其至其它地點營業。

資料來源：整理自詹三源（1997）。

⁶ 建設局代表認為美食中心與一般市場用地所提供批發、零售的使用不符。

(3) 馬英九第一任時期 (1998. 12. 25~2002. 12. 25)

歷經黃大洲與陳水扁市長任內，圓環的未來發展方向仍不明確；而自馬英九市長上任後，推動「東西軸線翻轉」政策，冀望重新活絡西區的發展，以落實東、西區之平衡發展，而這項政策包括大同區建成圓環的改造與再生。

為符合興建美食中心的土地使用，市都發局辦理都市計畫變更程序，將公園用地變更為紀念性市場用地，但台北市都市計畫委員會第 439 次委員會議決議：「本案暫不討論，俟市府內部達成共識後，再提會討論」。此外，台北市市場管理處針對美食開發方式進行研究，認為建成圓環土地成本很高，可興建面積有限，且圓環附近交通複雜，商機沒落不易經營，預期民間投資興趣不高。因此，都市計畫變更案經台北市都委會第 442 次委員會審決：「要求都發局再會同相關單位，對未來的交通動線、建蔽率、容積率等作更詳細規劃，再提會討論」。而台北市都發局長陳威仁認為全案茲事體大且仍有許多討論空間，在一九九九年二月一日簽請市長自都委會撤案，馬英九市長於二月二十日批示同意。不料，馬市長甫同意撤回該案，建成圓環於二月二十二日再遭祝融之災（王超群，1999）。

針對慘遭兩次大火，已滿目瘡痍的建成圓環，市府都發局副局長許志堅於一九九九年四月二十三日邀集相關單位（交通局、工務局、公園處、建設局、市場管理處等）研商，會中達成基於保留圓環歷史記憶，仍要興建美食中心，而量體以低強度使用為原則的共識。至於解決當地交通衝擊問題，周邊停車位建議利用公共設施多目標使用開發，可考慮在附近公園、學校興建地下停車場，或更新地區建物以停車獎勵方式提供一部分停車位，以紓解停車需求。此外，都發局為保留圓環歷史活動型態之多樣性及集體記憶，並維持重慶北路、南京西路為主軸的道路功能，圓環用地究竟採取平面、地下、挑高或偏心等重建方式，將進一步協商。

建成圓環再生案在一九九九年六月底出爐，新圓環將由現址向南移動兩個車道且為低密度開發的兩層樓美食中心，每個攤位平均 4.5 坪，共有 66 個攤位，而經營模式則參考一般百貨公司美食街的作法，有主食區及共食區。配合圓環再生案，警政署外事警察局將遷往建成區公所舊址，原址則由市府興建為大稻埕文化中心，圓環南移之後，則是「文化通廊」步道（陳家傑，1999）。

建成圓環規劃為美食文化廣場計劃，在馬英九市長任內終於獲得突破。研議許久的建成圓環再生案，台北市都委會於二〇〇〇年三月十三日審議通過，並送交內

政部都委會繼續審查。但是，內政部都委會專案小組在審議時，認為改建後的圓環公園量體太大，與公園興建只許有 10% 建蔽率衝突，為突破這瓶頸，最後仿效台北車站都市計畫變更案，變更為特定專區，由市府進行開發。最後，內政部於二〇〇〇年十月二十四日通過建成圓環再生案。受委託的李祖原建築師事務所向外界說明「生命之環」的緣起、設計策略，並舉辦多次的座談會，希冀藉此了解當地居民及業者對於建成圓環再生案的想法，以期能符合民意與大同區的特色（參見表 3）。

表 3 當地居民對建成圓環再生案的相關意見

時間	二〇〇〇年十二月二十二日
參與者	陳裕璋秘書長、都發局代表、李祖原建築師事務所代表、當地居民
民眾意見	<ol style="list-style-type: none"> 1. 民眾表示永樂市場、建成國中等多處停車場，距離圓環太遠且開關時程不確定，請規劃單位考量開車者至圓環之便利性。此外至圓環者多為騎乘摩托車，故摩托車停放方式亦請納入考量。 2. 圓環南移後交通動線複雜，尤其南側街廓出入更為困難，請交通單位慎重規劃動線，並注意與寧夏路的連接方式。另建議圓環與南側街廓間之廣場劃設二車道，以提供車輛出入。 3. 建議圓環周邊重要路口多設計地標物，以廣為宣傳圓環並帶動附近地區繁榮。 4. 圓環南移將產生大量交通問題，且多次說明會民眾均表示希望原地重建，請都發局考慮圓環南移之適切性。 5. 建議圓環採現代化方式設計，以帶動附近地區商機，不一定要規劃為傳統美食館。
回應及措施	<ol style="list-style-type: none"> 1. 圓環與南側街廓間廣場目前已調整放寬規劃為二車道，業間八時後以全時向管制人行方式亦會納入考量。 2. 寧夏路出入交通動線，因牽涉較為複雜，將由本府進一步評估。 3. 圓環南移後對地區交通及圓環再生有正面效益，圓環與寧夏路也將由燈柱等街道家俱加以聯繫。

資料來源：整理自喬慧玲（2001）；曾至賢（2001）。

為順利推動建成圓環再生，台北市公園路燈管理處於二〇〇一年三月二十九日進行第一階段現有圓環建物的拆除，並在簡易綠化後，交由都市發展局接手辦理。豈料，因設計工程經費超過預算額度及地下層施工困難等問題，圓環拆除工作必須暫時延擱。此段期間，台北市市場管理處辦理兩次招標，但無廠商參加導致流標。之後，經過都發局函請委託設計之建築師變更設計，將工程原規劃設計地上兩層、地下兩層之建築物，變更為地上兩層、地下一層局部開挖，變更設計後攤位數計規劃 29 個攤位，並將施工費控制於預算總工程費內辦理發包。都發局表示將加速推動腳步，獎勵優良營建廠商參與競標，最後本案於二〇〇二年一月三日決標（喬慧玲，2001；曾至賢，2001）。

（4）馬英九時期第二任時期（2002.12.25~2006.12.25）

二〇〇三年一月，建成圓環的主體工程大致完工，為一棟地下一層、地上兩層之建物，共規劃 25 個攤位。然而，議員及業者代表於四月一同視察時，卻對總工程費達 7390 萬元的改建工程相當失望（參見表 4）。⁷究其原因，主要是對設計工程持有不同看法。業者表示美食館的規劃並未採納業者的意見，以致整個設計未考慮到小吃店的需求，館內沒有無障礙空間、未設置中庭，飲食區的空間也過於狹小，自治會長陳震盛認為如此設計的美食館，很難吸引消費者上門。針對以上缺失，議員要求市場管理處等單位，應立即改善，並要求預定五月開幕的承諾，不得再次跳票（劉開元，2003；鍾年晃，2003；董孟郎，2003）。

面對議員與業者的批評，規劃美食館的李祖原建築師事務所設計師李宏順則表示，美食館位於交通要道，為避免造成視覺上的障礙，外圍採取玻璃帷幕，以開放方式表現，該設計成品已獲得國內一致好評。至於空間配置問題，則是受到容積率、建蔽率的影響，所以攤位格局顯得過於狹窄。因此，要必須同時兼顧都市景觀和業者的需求，難免會有衝突（鍾年晃，2003）。

爭執歧見未獲解決，建成圓環美食館開幕時程因而一延再延。市場管理處表示延後是為了配合業者要求，業者則認為是廣告招商，瓦斯內管裝接並未完成，再加上改善工程尚未竣工，環保署補貼洗碗機也未定案，所以要求延期。建成圓環美食

⁷ 建成圓環經歷兩次火災後，於二〇〇〇年三月二十九日拆除重建，並由李祖原建築師設計，其間經過三次變更設計，從原本 97 個攤位經整合後減少為 25 個攤位。

表 4 圓環改建之實地勘查內容

時間	二〇〇三年四月十日
參與者	陳玉梅議員、文化局、都市發展局、市場管理處、業者代表等
勘查缺失	<p>一、硬體缺失</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 美食館尚未啓用，一樓的玻璃帷幕已有兩片破損且塑膠地板也有多處破損。 2. 由於外牆是透明的玻璃帷幕，加上樓梯設計在外側，憂心女性的隱私遭曝光。 3. 飲食區沒有設計排水孔。 <p>二、空間設計缺失</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 攤位空間不足導致業者的工作環境嚴重被限縮。 2. 攤位設計不當導致有些攤位被樑柱擋住因而影響門面，有些攤位則是隱身在角落處，而二樓則是有兩個攤位被隔間分隔成獨立空間。 3. 由於內部空間設計不當，導致銜接樓層的動線不明。 4. 廁所設置在地下室，憂心成為治安的死角。
相關回應	<p>一、市場管理處表示，內部部分設施將再辦理變更設計，重新施工並改善相關缺失。</p> <p>二、建築師事務所表示，建成圓環美食館位於交通要道，爲了避免造成視覺上的障礙，是在外圍採取玻璃帷幕的設計；至於空間配置因受到容積率、建蔽率的影響，無法規劃更多的攤位，且設計時必須兼顧都市景觀和業者需求，難免會有衝突。</p>

資料來源：整理自劉開元（2003）；鍾年晃（2003）；董孟郎（2003）。

館自治會長陳震盛說，業者的確是因爲進駐不及，才與市府商量改成十月四日開幕，目前市場處的改善工程與業者的進駐都在同時進行。建成圓環美食館遲遲未開幕，市場處承受極大的壓力，表示：「這是最後一次的延後，業者如果再不進駐，市場處將收回建成圓環經營權」（范凌嘉，2003）。在強大壓力下，嶄新的建成圓環終於在二〇〇三年十月四日正式開幕，然而，好景不常，甫開幕兩個月的美食館，因再生案的設計與小吃文化無法如預期般，彼此相容，導致在硬體設備上，出現多項缺失（參見表 5）。經過各方的努力，仍無法吸引民眾，因此在二〇〇六年七月二日熄燈落幕。

表 5 美食館營運不佳之原因

<p>爭議問題</p>	<p>一、交通問題 機車停車格不足：由於消費者多屬機車騎士或當地上班族，但因圓環周邊禁停機車，導致消費者無意願至圓環內用餐。</p> <p>二、空間設計問題 1. 飲食區空間不夠：由於飲食位置不足，導致業者常入不敷出。 2. 動線規劃不良，導致樓層銜接不明---客人由一樓至二樓需迂迴而上，故有「圓環美食館像迷宮」一說。 3. 二樓空間狹小：營業面積不足原來的三分之一。</p> <p>三、玻璃帷幕設計問題 原構想因圓環地處交通要道並結合現代意向以形塑開放性觀感，故採不反射的省能清光玻璃，但因不符合「小吃」文化，加上西曬問題導致美食館內過熱，無法塑造優質的用餐環境。</p>
<p>回應及措施</p>	<p>1. 為解決機車停車格不足的問題，台北市停車管理處二〇〇四年一月十五日行文台北市議會表示，將在附近路段增設汽車停車位 50 個，機車停車位 148 個，希望能紓緩當地的交通停車問題。</p> <p>2. 為解決飲食區位置不夠問題，將在中庭廣場增列高台及咖啡傘座，以擴大共食區。</p>

資料來源：整理自陳盈珊（2003）；龔招健（2003）。

(5) 郝龍斌時期 (2006.12.25~迄今)

建成圓環熄燈後，現任郝龍斌前往視察，強調以尊重在地意見、活絡地方經濟及保存圓環歷史記憶三大原則，市府為使建成圓環未來的經營更貼近民意，符合周圍居民期望，邀集地方代表、專家學者和業者代表組成「三三三委員會」，並於二〇〇七年三月二十二日舉辦「建成圓環經營管理大會談」，針對華旭圖文科技公司所提的建成圓環再造經營管理計畫，進行內容討論與意見交流（參見表 6）。

表 6 華旭公司對建成圓環經營管理計畫之理念

時間	二〇〇七年三月二十二日
經營管理計畫	<p>一、計畫結合文化創意與行銷，推廣台灣美食文化，活化建成圓環，引進觀光資源，帶動商圈商機。</p> <p>二、基本構想</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 呼應社會的期待 動線改善、空間運用、綠化與美化、營運空間的開發、無效空間的活動。 2. 改善經營空間 <ol style="list-style-type: none"> (1) 營業空間--一樓傳統小吃區、圓心活動區、露天休憩及用餐區、外帶區；二樓主題美食區；頂樓用餐區。 (2) 圓環美食博物館--圓環時光走廊、防空蓄水池古蹟區。 (3) 行政地區--辦公空間及網站設置。 (4) 功能區--廚房及廚餘處理區。 (5) 服務區--五星級公共廁所。 (6) 廣告牆面--顧及上層女性客戶隱私及下層陽光直射，一、二樓間的玻璃牆面以廣告招牌加以美化。 3. 改善硬體 玻璃外牆以奈米塗料及噴水（霧）方式降溫、除污，以解決日曬問題；以照明效果使圓環成燈籠的形狀；將廁所整修為五星級公共廁所；外牆玻璃整修；內部空間整修；機電設備維修；園藝植栽。 4. 改善周邊環境與條件。 5. 整合餐飲資源。 6. 引進文化及軟體力量：結合社會與文化創意資源強化行銷，並結合出版與活動推廣美食文化理想。 <p>三、理念目標</p> <p>不只是復活圓環，還要創造新鮮的台灣美食文化經驗，以空間改造、圓環歷史與台灣小吃歷史經驗、書寫與出版、辦理各式各樣的活動等方式創造豐富附加經驗，吸引民眾進入圓環。</p>

資料來源：整理自台北市政府都市更新處相關資料。

歷經多次的討論，台北市都市設計審議委員會於二〇〇七年九月十三日通過建成圓環的最新設計案，對於重振建成圓環商機的決心不容小覷，但未來建成圓環是否能再重起爐灶，各界皆拭目以待。

二、影響因素之確認

本文主要闡述公民參與政策制定過程，若欲發揮真正作用，政府與公民社會應如何扮演角色。據此，本文根據立意抽樣法與政策利害人進行初步訪談（名單參見表 7），以瞭解其對建成圓環再生政策失敗之看法，俾利建構本文的研究架構以及後續的正式訪談題綱。

表 7 前測訪談名單

訪談對象	任職單位	編號
民意代表	台北市大同區市議員	A
專家學者	台北大學民俗藝術學系教授	B
	文化大學景觀學系教授	C
公部門	前台北市大同區建功里里幹事	D
業者	日月號老闆	E

資料來源：本文整理。

底下，根據初步訪談結果，歸納出影響個案發展之重要因素，大致可分為五大類，茲分述如下：

（一）政府自主性與商議能力：依據受訪者之訪談結果，可明瞭由於政府因受建築團隊改建理念之影響，以致無法展現其自主性，清楚掌握圓環再造的目標，進而無法將業者、當地居民的需求做有效的整合。除此之外，政府因欠缺足夠的商議能力，以致無法在溝通過程中扮演稱職的居中協調角色，導致參與落差。

首先，受訪者 C 提到建成圓環改建的定位問題：

我講氛圍不見了，那氛圍不見了，大家就不想去吃了嘛，那大家去是懷舊的心去嘛，不是期待去精緻的店嘛，那當然當初如果定位在懷舊，那可能就不是做一個帷幕啊，我可以做一個很棒的有樹屋的、那空氣啊…那這是

另外一種做法，那我覺得這裡面，怎麼講…有些微的錯誤，最後就變成一個大錯誤。(C1-1)

另外，C 受訪者提出政府改建圓環常以空間的概念來思考，卻忽略建成圓環除了具有空間、車流的問題之外，其實建成圓環內涵的人文精神也是相當重要的：

我覺得餐飲是非常明確、細膩的問題，因為從流程、從前面到後面都要想清楚，我們少了這一塊，我們是從空間設計，而不是從管理跟營運來看，那是絕對要接軌的。(C1-3)

而業者 E 也談到建成圓環的改建，主要朝向現代化的趨勢，但內部動線與小吃特色卻無法融合在一起：

設計師設計出來的比較現代化，有什麼徒步區啦，…結果有的人去，轉來轉去找不到，年紀大一點的，走進去，覺得不好找，進去裡面好像在走迷宮一樣…就是他設計的好意是…很新潮，可是跟我做吃的就差很多。(E1-2)

訪談結果顯示，政府與建築團隊在討論圓環再造的方向時，因欠缺自主性，導致其無法將圓環的改建方向與業者的需求、當地居民的期待做有效的整合。建成圓環過去就是一種「市井小吃」的文化印象，但是在改建過程中，建築團隊將其定位為頗具新時代的地標，無法與傳統的精神融合為一體，以致在設計面與經營層面有很大的差別。除了無法發揮自主性之外，政府明顯缺乏商議能力，無法有效溝通協調。

(二) 說明會制度：一位大同區選出的市議員 A，認為政府應扮演良好的溝通協調者的角色，才能讓參與者的意見與資訊，透過說明會機制，獲得清楚共識：

可是我覺得攤商們都有意見的陳述了，在這個過程其實意見應該都有所交流，過去也有辦過許多的公聽會、協調會都辦啦，辦了很多，為什麼還會設計出這樣的東西…最大的責任源頭就是市政府，你有監督管理和協調溝通的能力，你有要求他要做成怎樣，你市政府要預期效果啊！(A2-1)

我覺得每個單位都是分開的，市府、建築師還有另一個就是攤商使用者這部分，他們其實都是很獨立的，雖然有開協調會、說明會，但其實是沒有

整合的，就像你講的該走的程序，就是法律上該走的程序你把它走完。

(A2-3)

你要攤商對於專業表達意見，真的很困難嘛，市政府這邊也覺得攤商們七嘴八舌的，很難協調意見啊，所以我覺得將責任推給攤商是不公平的啦，因為攤商只會講一些個人的意見，沒辦法串起來，而且他們對於設計本身也沒什麼專業。(A2-4)

而一位前里幹事 D 表示，政府對於公共工程的建設都會依法舉辦說明會，並與當地的民眾進行意見交流。然而，不可否認的是政府的確具有絕對優勢：

你說政府沒有找他談…那是不可能的，因為我們都有照程序走，說明會也辦過很多次啊。但是你想要這麼做，他想那麼做，每個人的意見本來就不一樣嘛。當然，執行公務的人具有絕對的優勢嘛。(D2-2)

學者 C 也談到說明會是民主國家的重要程序，但是溝通協調並不代表能夠有效解決問題。因此，政府能否真實的面對問題，真誠的進行面對面的溝通，將是關鍵所在：

也許我溝通過了，但這並不代表問題真的解決了，因為這裡面有很多不是他們能力能夠解決的，但是大家 ok 了，被說服了，不代表真的解決問題，我覺得這是關鍵。(C2-5)

業者 E 也談到說明會並無法釐清彼此的問題所在，且所表達的意見未獲得適當

回應：

其實開會開了好幾次，意見都不合，我們講的，他們也沒有採納，像我們每一攤都會有代表去開會，講來講去，後來發現意見不合，後來就沒去了，結果就匆匆的決定。(E2-5)

從上述訪談結果，顯示建成圓環的再造過程中，涉及甚多建築專業知識，而真正的使用者，就是日後進駐經營的業者不知如何與建築專家進行對話。此時，政府將扮演協調溝通的橋樑，從旁協助業者與當地居民瞭解設計內容，避免讓說明會的參與平台流於形式。但因政府缺乏充分的商議能力，使得參與者的意見無法取得共識。

(三) 建築者理念：依據訪談結果，本文發現建築者的理念，對於建成圓環改建政策具有相當影響，然而該項理念若無法與業者使用需求相連結，也可能產生參與落差。市議員 A 談到，許多商場皆有傳統美食街的設置，而建成圓環卻無法落實現代與傳統兩者並存的精神：

你看 SOGO 地下室，為什麼它可以保留傳統的小吃原味，然後在使用者方面也可以很現代，所以這是可以互相融合，因為有這麼多明顯的例子，所以我真的覺得…這樣來設計建成圓環，就是不夠用心啊。(A3-4)

另一位學者 B 也提出建築者的玻璃帷幕理念，雖具有視覺穿透的效果，但仍需考量是否與小吃文化以及中央空調的設計做一適度的整合：

再來是設計上要檢討啦，因為要做玻璃，使外面的人看到，喔二樓也可以吃，那問題是你去到哪裡，也不太會去二樓，因為他現在要做空調，可是古時候的圓環，大部分是沒有空調的，那現在是一個大樓的概念，它是中央空調，所以建築師沒有去想出一個兩全其美的辦法，因為你要空調，你就要封閉，那你封閉的話，你就要包起來，你用玻璃包起來，你用玻璃包起來，那在這種日子也不太需要冷氣，那太陽出來大概又會熱，因為太陽就直接射進去，所以這裡頭就會有這種問題。(B3-6)

學者 C 也談到建築者的理念欲與傳統小吃文化鑲嵌時，應有更寬廣的思維，不應僅是侷限於外觀造型，對於內部的功能面應多加著墨：

typically night-market 應該是用所謂的綠建築的概念去做，那為什麼要用帷幕，那其實用帷幕，那能不能有一些空氣對流…那這絕對是建築專業要負責任的地方，這絕對是應該是這樣子的…花了不少錢，也許有點錯誤是建築的東西花了很多 effort、很多造型，但是在功能面沒有去做研發，我覺得這是最大的問題。(C3-4)

而業者 E 也提到建築者的理念無法與小吃文化結合：

因為當初設計的跟我們想的不一樣，他做的那個玻璃，然後我們做吃的，都有瓦斯啊、有油煙。你密閉式的，其實空氣真的不好…那個玻璃那陽光照進來，有的人打雨傘在吃東西，因為太陽太大了。(E3-1)

綜合上述，得知建築團隊本身的理念深深影響日後設計的走向，而這些專業建築團隊能否真切瞭解市井小吃文化的需求，抑或是為了成就自身的設計而忽略民眾、業者的聲音均影響參與效果。

（四）公民能力與心態：在前測訪談中，得知公民本身的能力與心態也是影響參與能否發揮實質作用的重要因素，果若其能力與心態無法適時提升，同樣導致參與落差。市議員 A 提及公民未必能夠清楚地表達其需求，對於建築專業也無法瞭解並提出建議：

在專業設計上面，我覺得攤商或當地的居民，他們沒有辦法介入，他們不可能去要求…，因為建築師他才有辦法去做專業上的規劃嘛，所以我覺得像居民或攤商，他們只是表達某些的意見，整體的意見還是由市政府在主導啊。（A4-5）

而學者 C 也談到公民本身必須調整價值觀，並非事事依賴政府的協助，同時應朝向公共利益的精神。唯有如此，才能建立對話平台，共同推行政策：

那我們的現代化傳統通常就不能存在，我覺得這是那些業者也應該檢討，而不是只是說政府，因為你的經營方式要改嘛，那些方式諸如設備那是技術性的問題，而是那個 attitude，價值觀的問題，如果價值觀沒有改變，那我覺得很多東西不太可能存在…攤商也要隨著環境改變去修正…就是說你自己要不要進步，不完全是環境不好啊。（C4-2）

這位學者同時談到公民能否清晰地表達訴求，或是對於政府或建築者的意見，提出更寬廣的思維建議，才能增進彼此的互動關係：

也許攤商要求，可是他們不知道要怎麼解決，比如說我就是這樣、要那樣，可是他們可能沒有 sense 到說要那樣子，那背後可能會衍生出新的 know-how 要去解決，那最後會變得政府花了很多努力，但又不討好，那我覺得這是一個很重要的學習過程啦。（C4-6）

由受訪者意見，大抵瞭解公民所需要的只是一個乾淨的環境，因此對專業的建築術語，或設計圖，未必能夠完全瞭解；此外，業者的經營心態是否改變，具有自我治理能力，或是依舊期待政府全力配合、給予補助等，也是影響圓環改造成功與

否的關鍵要素。儘管政府依法召開地區說明會與業者說明會，由於上述因素影響，導致建成圓環再造過程，不如預期的順利。

(五) 政策形象：由於參與落差導致參與者對於圓環改建的政策，其實是抱持著失望的觀感，對於圓環的未來抑或是其他商場的改建也都相當質疑政府的能力，由於參與者在圓環再造的討論過程中，無法藉由說明會的參與平台達到溝通互惠的精神，使得公民所陳述的意見無法獲得適度的回應，因而降低公民的政治效能感；再者，政府無法在協商的過程裡，扮演稱職的中介者角色，協助公民與設計團隊進行對話，以致彼此的認知差異無法釐清，影響民眾對於政府政策的觀感。

受訪者 A 談到圓環改建政策中，由於呈現的內容不如預期，而在溝通的過程中，也無法讓參與者感到滿意，而影響民眾對政府的印象：

但是免不了大家對圓環的改建，甚至不只是圓環，包括其他商場的改建，因為呈現出來的結果是不好的…所以如果談到這個點…當然印象就是不太好。(A5-2)

一位在地里長 D 談到政府應多傾聽民眾的聲音，如此才能順利地與民一同推行政策，若政府無法善用公民所持的價值文化，將導致政策失敗，連帶影響民眾對於政府的信心：

就是我剛剛講的很失望也很可惜…不只是圓環很多商場的改建都失敗，我覺得政府一定要好好檢討，畢竟用不是你們在用，一定要聽真正使用者的聲音。(D5-3)

業者 E 談到，由於政府與建築團隊並沒有確實理解他們的需求、文化，不僅導致圓環結束營業，也使得他們相當質疑政府的能力：

感覺大家的距離很遙遠，我們講的他們不見得會接受，他們說的我們也未必聽的懂…那現在放在那邊…大家都覺得很可惜啦，也會質疑政府的能力，他們不懂我們的需求，可是也不太願意去聽，也不知道為什麼會這樣，現在不是說要重新再開幕嗎…說我們可以優先進去…其實大家也沒信心了…很怕進去…會不會又失敗。(E5-1)

業者 E 又談到經過圓環的改建後，他期許政府未來應重視民眾的意見，以促進

彼此交流互動，否則未來政府的商場改建政策將很難獲得民心支持：

其實大家都覺得挺失望的，一開始大家都滿心期待，可是在討論的過程中，我們也有講我們的意見什麼的…可是沒辦法…大家沒有共識…所以我覺得啦…這種商場的改建真的需要大家一起好好的溝通，不能說只聽誰的意見，專家也不見得懂我們實際的操作啊，總之真的很可惜，客人也覺得很可惜啊。（E5-2）

依據訪談結果顯示，本文發現圓環改建政策，由於政策目標不明確、建築者理念與政府商議能力受限等因素之影響，使得業者、居民所提出的建議不被政府、建築團隊所接受，因而無法在協商的過程中進行實質對話，導致參與者確實產生參與的落差，進而影響圓環政策的結果以及民眾對於政府的觀感。

歸結而言，在建成圓環的改建中涉及眾多單位、人員的參與，環環相扣的因素造成圓環再生計畫失敗；該案雖由政府定調為「美食中心」，但政府大半著重於技術性層面的問題，對於建成圓環內部構造、外觀設計仍委由建築師事務所承辦，經與建築者代表訪談後發現，建成圓環的改造也是經過各家競圖，並由政府與專家評選，換言之，其理念為政府單位所認同的，因此需探究的是政府與建築者之間的關係，建築者對於圓環的改造提出相當多的理念與看法，其提出生命之環的理念，將圓環打造一處現代與歷史記憶的結合地標，這故然是建築者理念，然而政府是否能夠秉持客觀、專業及審慎的觀點來評估建築者的理念是否可行，經與受訪者訪談後不難發現政府僅定位圓環「美食中心」，但美食中心與圓環之間關係，以及民眾對於圓環美食的記憶、期待似乎無法全盤考量。

另一方面，在改建過程中雖然曾舉辦多次的說明會，但公民因受限於能力不足與心態問題，仍造成參與落差。因此，政府在舉行說明會過程中扮演相當重要的角色；不僅是政策規劃、執行者，其更是該政策的溝通協調者。而由受訪者的回答中，可發現政府、建築者秉持專業至上的態度，無形中限縮了政府商議的空間與能力，而都發局都市更新處的受訪者談到，涉入圓環的參與者甚多，每個人都有自己的想法，確實產生溝通困難。此時，主事者理應努力溝通協商，謹慎評估業者的需求、圓環的價值表現以及建築者理念能否相互結合，倘若政府在此環節無法審慎的思考，進而將其明確定位，容易造成政策無所遵循。由此觀之，政府的自主性與商

議力也會影響政策推動。

依據上述五類影響因素，建構出本文的研究架構（如圖 3 所示）。圖中顯示，參與治理過程中能否產生預期綜效，端視政策利害關係人於參與過程中，強化自身的角色扮演。

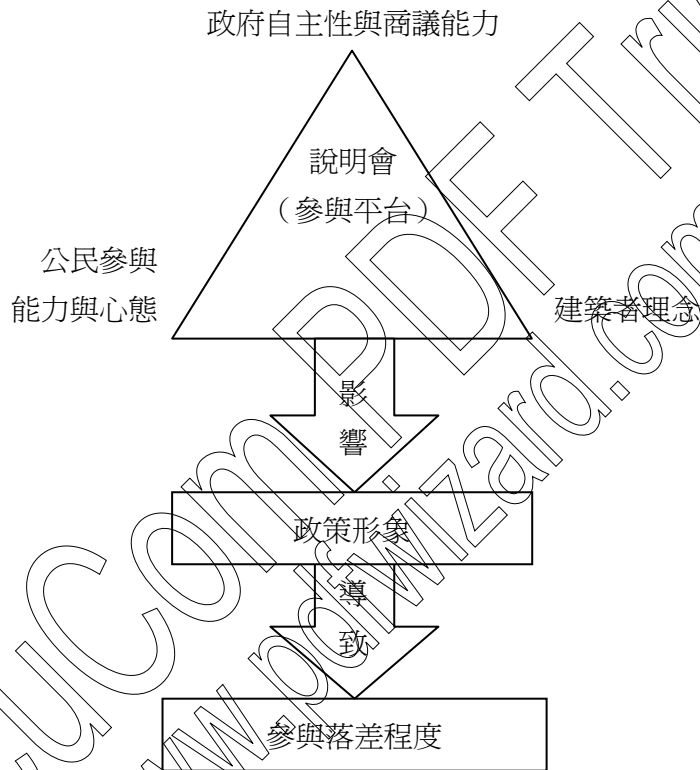


圖 3 研究架構圖

資料來源：本文整理。

肆、正式訪談結果分析

一、質化軟體分析結果

為進一步釐清受訪者的訪談內容與影響因素間的關係，本文嘗試運用 MAXQDA 套裝軟體進行分析。⁸ 首先，針對政策利害人進行正式訪談（訪談名單參見表 8），採用的方法是半結構式的訪談法。正式訪談題綱的形成與內容，主要係依據第一次前測訪談，亦即建成圓環再生計畫何以未能達目標相關因素結果，加以歸納而成（正式訪談題綱參見表 9）。

表 8 正式訪談名單

訪談對象	任職單位	編號
公部門	台北市政府都發局都市更新處更新工程科	A
民意代表	台北市大同區市議員	B
地區代表	台北市大同區建功里里長	C
	台北市大同區星明里里長	D
業者代表	建成圓環業者自治會會長	E
	萬福號老闆	F
	吉星號老闆	G
建築商	李祖原建築事務所	H

資料來源：本文整理。

其次，參考 A. Strauss & J. Cobin (1998) 所提出的分析策略，本文逐一採取下列步驟：（1）錄音與資料騰稿，（2）編碼、命名與形成類別，此一程序經由開放登錄（open coding）、成軸登錄（axial coding）、選擇登錄（selective coding）等步

⁸ 本文在譯碼分析上，使用 MAXQDA 質性分析電腦軟體，除了該軟體可配合紮根理論質性研究方法外，尚包括：可直接在視窗中整理、修改逐字稿；可同時處理大量逐字稿；可進行開放性譯碼；可直接在視窗中進行譯碼合併、增刪，並進行主軸譯碼；可在視窗直接撰寫譯碼札記，並加以管理；可直接將視窗中的譯碼內容，複製到本文中；具有協助分析與搜尋資料等功能。

驟完成。至於分析方式（參見圖 4），本文採取準統計式分析，本質上屬於內容分析法。

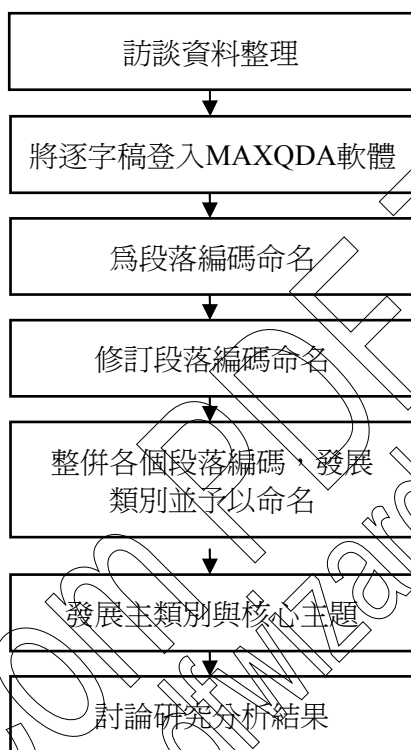


圖 4 MAXQDA 之實施步驟

由於紮根理論的進行方式是不斷的就資料進行對照比較，不斷檢核修正的過程，並非等到全部受訪者的訪談結束後，才開始進行資料的分析，而是資料收集一部分，就進行初步的分析。因此，分析的結果將影響到下一次訪談內容，資料收集與分析是一個相互影響的過程。此外，本文也採用紮根理論的建議，在分析一開始就使用備註（memos）和繪製圖表，且持續到研究結束，備註和繪製圖表可以有助於資料的分析，維持研究的紮根性質。底下為分析結果：⁹

⁹ MAXQDA 之介面雖是英文，但是可分析多種語言，其中包括中文（張奕華、許正妹，2008：171-228）。另，本文之所以採用 MAXQDA 進行分析，主要避免分析時的主觀詮釋，惟基於完整性，亦在「綜合討論」一節時將圓環建置歷史與訪談結果一併進行分析。

表 9 正式訪談題綱

<p>政府自主性 與商議能力</p>	<p>1. 請問您，在改建過程中，市府不斷強調建成圓環的歷史意義，但如何將此種理念具體落實在「市井小吃」文化呢？</p> <p>2. 請問您，對於改建圓環的政策，市府與當地居民、攤商之間是否具有一定的共識？</p> <p>3. 請問您，對於市府針對建成圓環改建所召開的攤商說明會、地區說明會，此種舉辦說明會的方式能否有效解決彼此歧見？</p> <p>4. 請問您，對於市府所召開的建成圓環改建說明會，市府本身是如何看待此種說明會？攤商以及當地居民們對於參加此種說明會的心態又為何？</p>
<p>建築商理念</p>	<p>5. 請問您，在改建過程中，設計該案的團隊有無針對當地的周邊環境與顧客型態提出看法？又如何取得相關人支持？</p>
<p>說明會制度</p>	<p>6. 請問您，在推動改建圓環的過程中，市府方面是否納入當地居民、攤商們的意見？採取何種方式？</p>
<p>公民能力與心態</p>	<p>7. 請問您，建成圓環改建案雖歷經多次的設計變更，攤商、當地居民對於設計內容如何表達意見？</p> <p>8. 請問您，攤商彼此間對於建成圓環的改建，是否具有共識？若彼此意見不同，市府如何協調？</p>
<p>政策形象</p>	<p>9. 請問您，對於台北市政府所推動的建成圓環改建政策之整體看法為何？以及建成圓環之落幕，主要癥結為何？</p>

資料來源：本文整理。

(1) 就譯碼矩陣圖 (code matrix) 而言，由圖 5 方塊之大小，可知每位受訪者對於五項影響因素提及之次數。對照圖 6，可明確瞭解政府職能與自主性被討論的次數最多，其次為建築者的理念。然而，受訪者 A (市府公務員) 和 E (攤商自治會會長) 對於公民的能力與態度亦有所討論。

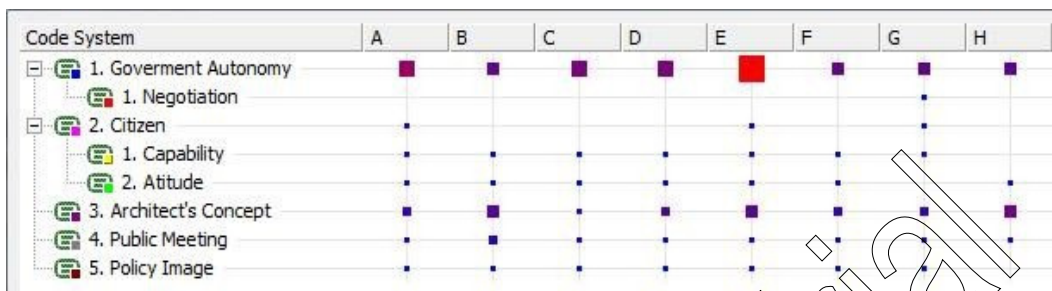


圖 5 譯碼矩陣圖

Code \ Text	A	B	C	D	E	F	G	H
1. Government Autonomy	22	15	18	18	35	15	15	13
1-1. Negotiation	0	0	0	0	0	0	1	0
2. Citizen	4	0	0	0	2	0	1	0
2-1. Capability	3	1	1	2	5	2	5	0
2-2. Attitude	3	1	2	1	4	2	0	2
3. Architect's Concept	8	13	6	12	14	8	8	17
4. Public Meeting	4	7	4	3	4	3	3	3
5. Policy Image	1	1	1	1	2	1	1	0

圖 6 譯碼次數圖

(2) 就譯碼關係圖 (code relation) 而言, 圖 7 顯示「政府自主性與職能」和「建築者理念」常被一起討論 (重疊)。其次, 為「政府自主性與職能」和「說明會制度」。圖 8 顯示在受訪者的認知與態度上, 「政府自主性與職能」和「建築者理念」以及「政府自主性與職能」和「說明會制度」為兩組較具相關的概念。



圖 7 譯碼關係圖

Code	Code	GA	Neg	Cit	Cap	Ati	AC	PM	PI
1. Government Autonomy (GA)		—	1	0	1	0	40	24	1
1-1. Negotiation (Neg)		1	—	0	0	0	1	0	0
2. Citizen (Cit)		0	0	—	0	0	0	0	0
2-1. Capability (Cap)		1	0	0	—	0	1	0	0
2-2. Attitude (Ati)		0	0	0	0	—	0	0	0
3. Architect's Concept (AC)		40	1	0	1	0	—	4	0
4. Public Meeting (PM)		24	0	0	0	0	4	—	0
5. Policy Image (PI)		1	0	0	0	0	0	0	—

圖 8 譯碼關係次數圖

二、綜合討論

雖然 MAXQDA 質性分析電腦軟體的功能較早期的質性分析軟體要精緻、有效，但是質性分析軟體還是無法取代分析者的角色，尤其是在主軸與選擇性譯碼部分，電腦軟體的助力並不大。據此，本文依據上述圓環建置歷史與訪談結果，進一步分析如下。

(一) 依法行政限縮政府的自主性與商議能力

依法行政是公部門的最高指導原則，然而，不可否認的是依法的確限縮政府的自主性與商議能力。根據訪談結果顯示，受訪者認為政府的確依照法定程序，但是，建成圓環代表著台北早期蓬勃發展的指標，具有特別的歷史意義及人文色彩，因此它的改建具有象徵性的意義，雖然業者或當地民眾對於圓環的改建相當熱衷，可惜的是，在協商過程中，無法產生共識。換言之，民眾在參與的過程中，由於政府依法行政的心態，導致無法督促行政人員進一步體察業者、居民的心聲，導致公民的意見無法在參與平台，透過政府的居中協調，與建築團隊進行對話與溝通，彼此的認知仍然無法獲得澄清，隨之產生參與落差。

(二) 說明會之無法體現公民參與之精神

在建成圓環改建政策中，說明會的舉辦是業者、當地居民唯一的制度性參與管道。公民理當善用該參與機會來與政府、設計團隊進行意見交流，但是說明會因受

限於許多限制，無法發揮應有功能，更加突顯此一制度的不足。由於說明會的參與管道是政府依法召開的，惟行政人員抱持依法行政的態度，確實限縮政府的作為，對其他參與者而言，說明會的舉辦似乎無法將彼此的論述做一釐清。

根據都市計畫法第十九條之規定：「主要計畫擬定後，送該管政府都市計畫委員會審議前，應於各該直轄市、縣（市）（局）政府及鄉、鎮、縣轄市公所公開展覽三十天及舉行說明會，並應將公開展覽及說明會之日期及地點登報周知；任何公民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向該管政府提出意見」。因此，說明會的舉辦，除了促進政府的資訊透明化之外，更重要的是，傾聽公民更多元的聲音，使政策能夠更貼近民眾的期待。但是，依據訪談分析結果，顯示說明會的舉辦無法確實達成上述目標，導致說明會流於形式。

（三）專家決策無法體認公民意見之重要性

在建成圓環的改建過程中，政府與建築團隊的理念主導整個改建政策的方向，可是其所制定的決策，無法滿足民眾的需求、期待。根據訪談結果顯示，政府為保留圓環的歷史記憶，在改建時仍以興建美食館為主，但是其所訂立的目標卻無法與美食文化相連結。換言之，政府未能體認美食文化的需求為何以及業者的需求。再者，建築團隊的理念也不能與當地的文化民情、飲食特色結合。探究其因，主要是參與者在參與平台，無法進行充分溝通，導致參與落差的發生。

（四）公民參與治理能力亟待提升

根據第二節建成圓環發展歷程得知，公民（包括業者）參與的時間點為圓環再生案經內政部十月二十四日都市計畫委員會正式通過之後，惟此時建成圓環的設計已委託李祖原建築事務所承辦，雖然皆依法召開相關的說明會，以釐清業者與當地居民（包括業者）的需求與期待，但就參與方式而言，應屬於間接參與（參見圖1），亦即與該項議題密切相關的公民，無法直接參與管道，而是由行政人員扮演代理人。另一方面，亦可歸因於公民本身因專業能力的欠缺以及心態問題，導致無法有效提升參與的品質。

依據參與治理論點，公民與政府是平等的夥伴關係；換言之，公民也必須具有足夠的治理能力，方能與政府、專家進行溝通與互動。設若公民無法正視自身角色的重要性，仍然依賴政府，此種公民參與並不具意義。所以，公民應主動且積極地

了解設計的內容，同時提升專業知識。一旦具備知識、資訊，方能與政府、建築團隊針對設計面向與實際的需求進行討論。反之，果若公民無法有效提升自我治理的能力，極易造成參與流於形式，協商結果也無法凝聚共識。

伍、結論

隨著時代的進步，公民逐漸涉入決策過程，儼然成為生活中不可或缺的活動，這是多數政府或管理者皆會面臨的情況。進言之，當公民逐漸體認到參與是必要時，政府的角色勢將有所轉換。雖然政府與專家所制定的政策，有其準確性與效率，卻無法貼近民眾的需求與期待，因此亟待公民提升自我治理的能力，而政府也應改變角色扮演，並與公民成為夥伴關係，引導公民進入政策討論，理性提出建議，以利雙方釐正問題的認知差異。本文嘗試以建成圓環的改建為例，探究參與落差發生之情形，同時藉由深度訪談，從中瞭解該項政策的來龍去脈，以及參與落差是如何產生及其對政策造成之影響。底下，分別提出研究發現與建議。

一、研究發現

總的來說，在建成圓環改建政策過程中，參與者是透過說明會之參與制度，進行溝通、互動，但由於政府、建築團隊無法體認公民參與的重要性，此外因公民因專業知識的缺乏以及心態問題，導致溝通無法順利進行。本文發現，就公民（業者、當地居民）而言，其所需要的建成圓環是充滿懷舊風味，且能突顯人文的特色，同時期盼圓環的空間設計能與美食館的需求相互結合，將建成圓環打造成一棟具有人文、懷舊風味且乾淨、舒適的美食館；但是對建築者而言，建成圓環不只是美食館，其更應是一新時代的地標，因而對於公民的需求、意見無法具體回應及採納，最後仍以玻璃帷幕的理念做為建成圓環的主體，導致日後所衍生之西曬、通風不良等問題。除此之外，政府基於交通、空間設計面向思考圓環的再生，對於公民所關切的行人動線與美食館之連結、人潮的引導路線，同樣無提出具體的相關配套措施，未能充分回應民眾的期待。茲將建成圓環產生參與落差的因素，整理如表 10 所示：

表 10 建成圓環產生參與落差之因素分析

政策目標	<ol style="list-style-type: none"> 1. 為解決當地的交通問題，並考量周邊交通動線順暢性，將公園基地向南移動，使南京西路與重慶北路形成「十字路型」，避免行車動線過於複雜。 2. 為落實都市更新，將破舊建築物改建成現代化建築。 3. 為保存圓環歷史記憶，兼具休憩及發揚傳統美食文化的機能，並讓建成圓環恢復往日商機，以興建美食館作為再造的訴求，期重新塑造大同區之新地標。
政策內容	<ol style="list-style-type: none"> 1. 圓環基地南移，以紓解交通問題。 2. 以「生命之環」為主題，並透過清光玻璃與磚牆之相融，以連結傳統與現代。 3. 重塑巴洛克都市圓環融合大稻埕拱廊式商業空間，並以地下一層地面兩層，安置 50 攤美食攤，其上並有空中花園的配置，在現代燈光、通風、遮陽、隔熱、避難等設備條件之下，期望建構的是立體夜市的形式。
業者與居民之意見	<ol style="list-style-type: none"> 1. 圓環南移後交通動線複雜，期能慎重規劃動線，並注意與寧夏路的連接方式。另建議圓環與南側街廓間之廣場劃設二車道，以提供車輛出入。 2. 圓環南移將產生大量交通問題，請都發局考慮圓環南移之適切性。 3. 考量開車者與騎車者至圓環之便利性，希望能夠興建停車場。 4. 期能打造舒適、乾淨的美食環境，並保留圓環的懷舊風味。
政策結果	<ol style="list-style-type: none"> 1. 政府表示圓環南移後對地區交通及圓環再生有正面效益，但是對於民眾所提出的行人動線規劃，政府並沒有提出相關的配套措施，進而造成日後行人至美食館用餐不便。 2. 對於民眾所提出之停車場之興建，政府以預算限制為由不予興建，造成日後停車之不便。 3. 採用清光玻璃的設計理念，欲將建成圓環打造為一明亮的地標，但卻忽略其設計與小吃文化並不相符，無法營造民眾所期待的懷舊之感。

資料來源：本文整理。

二、研究建議

根據個案研究結果，本文提出下列數項建議，以供政府未來在進行相關再生計畫時之參考：

（一）賦予說明會制度性參與管道實質意義

本文發現政府依法召開地區說明會、業者說明會，卻無法發揮說明會的實質意義，反而流於形式主義，因此政府宜檢討說明會的本質。具體而言，說明會的舉辦，主要是讓公民有表達自身意見的機會，隨著民主時代的變遷，社會逐漸朝向相互依賴的多元化發展，公民參與政策制定的機會因而日益增加。當政府面對大量公民涉入時，其角色不僅需要有所改變，制度性的參與管道也應同時賦予更實質的意義。換言之，說明會的舉辦應更加縝密，根據本文研究發現，說明會常流於形式，主因在於民眾參與說明會，充其量只是單方面的意見陳述，無法從中獲得政府及相關單位的適當回應。¹⁰

針對上述情形，可由 S. R. Arnstein (1969) 所提出的觀點進一步說明，其依據影響力，將公民參與區分為八個階梯，繼而將其區分為三個參與狀態，由下而上權力漸增，依次是：1. 非參與，意指民眾大半為被動、非真實的參與，包括（1）操控（manipulation）以及（2）治療式（therapy）；2. 象徵式參與，包括（1）告知（informing）、（2）諮詢（consultation）以及（3）安撫式（placation）參與；3. 行使公民權，這才是真正的公民參與，包括（1）夥伴（partnership）、（2）授權（delegated Power）以及（3）公民控制（citizen control）。本文所探討的說明會制度，依據 Arnstein 的解釋應屬於象徵式參與，並不具有實質影響力，因此如何擺脫象徵形式，引領公民真正進入行使公民權階梯，扮演政府推動公共事務時的夥伴，享有充分的授權，亟需政府與公民共同設法解決。

申言之，專家決策或知識有其侷限，無法宰制任何政策的形成，果若一意孤行，即是對民主體制的誤解與扭曲，卻不知後實證主義的政策形成，既著重科學知

¹⁰ 我國現行的參與大半屬於安撫性，由於參與程度不夠深入，這種參與顯得非常膚淺。真正的參與是全程參與，包括規劃、目標訂定以及執行，並非現行登報通知、政府公告。

識與在地知識的接軌，同時也強調民主程序的功能（Fischer, 2000）。¹¹ 因此，說明會的舉辦應具備下述功能：（1）清楚陳述政策的相關資訊以及政策目標；（2）民眾接收政策訊息，並與其他參與行動者進行資訊、意見交流；（3）政府應教育並賦權於公民，使公民認知到其參與是具有影響力的，同時教育公民以充實其專業知識與專業術語，以期溝通能夠順暢；（4）政府應從中協助公民與專家進行對話，以釐清彼此的認知差異以及問題的本質，此時政府、專家應針對公民的意見給予適當的回應；（5）溝通協調後，期能獲得共識，並協力合作完成政策目標。

（二）政府應與公民建立夥伴關係，並以參與治理為導向，共同推動政策

在參與治理的論述中，相當重視公民的投入，惟政府或專家未能適切感受到公民的期待與需求，因而所制定出來的政策無法讓公民感到滿意。有鑑於此，政府應與公民建立夥伴關係，在參與治理安排下，進行商議互動，期能從討論與對話的過程中，釐清問題的本質。

由於公民參與政策制定仍是在政府的行政體系下，政府如何看待公民的參與便成為一項相當重要的關鍵因素。質言之，政府應負起教育公民的職責，以促進公民能夠發揮公共參與的精神。倘若政府無法正視公民參與的重要性，僅是透過參與的平台通知公民決策的相關事項，調解衝突與整合意見，如此的參與無疑將會流於形式，無法給予公民適度的回應。相反地，政府若能夠體認到公民參與的真義，並且在協商、溝通的過程中，扮演促進者的角色引導與教育公民，協助公民與專家對話，此種方式相對容易促使公民與政府建立夥伴關係。¹²

¹¹ 如何確保實質參與，學者分別提出不同看法，例如陳敦源（2004）曾就程序性（procedural）民主與認識性（epistemic）民主，提出下列五項原則：平等參與、對話學習、商議判斷、效率平衡以及透明課責。另，李宗勳（2009：145）亦提出在自助、共助及公助之互惠性網絡與互動關係將能實踐實質參與。

¹² 本文認為政府現行處理民眾參與的方式與程序，仍有改善的空間，國外的經驗是讓支持與反對雙方先進行對話，政府再依據對話結果推動政策，並非政府代表某一方進行協商，如此可減少民粹干擾或推翻專家意見情形，繼而縮小公共利益與私人利益之間的模糊地帶。

（三）參與治理需考量環境系絡因素

就學理而言，理念會影響政策的發展，而一項新理念的產生，往往是既有的理念無法充分解決問題。但是，在建構新理念時，除考量其理論的完整性，更要考慮在現實環境侷限下，新理念能否具體實現；一旦無法為環境系絡所接受，例如：制度或政治文化，那麼該項理念將不具任何意義。質言之，在採納新理念之前，應先診斷既有理念能否有效解決問題；若無法解決問題，必須採用新理念時，應先評估該理念是否符應現實環境系絡。

不諱言，公民參與是民主的基石，但政治文化與制定決策思維方式的差異，使得各國的參與治理情形不盡相同。西方文化重視公民參與的權益，公民本身也相當重視參與的機會，清楚地提出訴求，所以公民參與政策制定情形較為常見；反觀我國隨著民主化的發展，日益重視公民聲音，政府也逐漸開放參與管道，提供人民表達意見。然而，我國仍處於臣屬型政治文化轉型過程中，在由上而下決策模式的環境系絡，參與治理實施效果尚無法與西方國家相提並論。但是，民主素養並非一蹴可幾，政府當與公民共同學習，以在互信基礎上，相互協商互動，澄清責任歸屬、互換訊息與資源，冀望對政策目標產生承諾。

綜上所述，參與治理標榜的是公民透過參與管道，將其意見反映在政策制定過程中，冀使決策者能夠針對民意，制定更具代表性與回應性的政策。因此，無論是支持或質疑公民參與的功能，皆應重視公民參與的力量，深思如何設計一套有助於公民參與的制度安排，以及防範可能面臨的困境。¹³

參考書目

- 王紀錕等（1993）。台北圓環的未來發展座談會。**空間**，第 48 期，頁 34-45。
- 王超群（1999 年 2 月 24 日）。建成圓環規劃案 都發局撤回。**中國時報**，19 版。
- 吳定（2005）。**公共政策辭典**。台北：五南。
- 李宗勳（2009）。公民社會與社區參與：從心態期待到空間讓渡。**公共行政學報**，

¹³ 參與治理的精神並不是爲了要參與或治理，而由政府另行制定管制規則或制度，結果反而形成制度本身增加參與治理的困難，最顯著的是交易成本的增加。

第30期，頁131-148。

林水波（1999）。**公共政策新論**。台北：智勝。

范凌嘉（2003年9月2日）。圓環美食館 延至下月開幕。**聯合報**，B1版。

馬驥傑（1998年7月13日）。建成圓環變更案遭退回。**中央日報**，20版。

張奕華、許正妹（2008）。**研究方法與軟體運用**。台北：心理。

陳家傑（1999年6月25日）。建成圓環南移 規劃美食中心。**聯合晚報**，12版。

陳敦源（2004）。人民、專家與公共政策：民主理論下的「參與式知識管理」。 **國
家政策季刊**，第3卷第1期，頁102-133。

陳盈珊（2002年4月13日）。歷史巧合 圓形磚造水池 游移美術磚牆 相互輝映。
中國時報，19版。

喬慧玲（2001年8月24日）。圓環美食館 重建有困難。**中國時報**，18版。

曾至賢（2001年8月27日）。建成圓環更新 工程二度流標。**中國時報**，18版。

楊金巖（1993年7月5日）。未見善後方案，建成圓環殘破。**聯合報**，15版。

董孟郎（2003年4月11日）。圓環美食館 小裏小氣。**中國時報**，18版。

詹三源（1997年7月20日）。建成圓環轉型美食街，議者爭權益。**聯合晚報**，14
版。

劉開元（2003年4月10日）。圓環改建 議員：變破衣。**聯合晚報**，19版。

鍾年晃（2003年4月11日）。建成圓環設計不當 業者不想遷入。**聯合報**，B1
版。

龔招健（2003年10月5日）。美食館開賣 強強滾。**中國時報**，C1版。

Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4): 216-224.

Bingham, L. B., & R. O'Leary (2006). Conclusion: Parallel Play, Not Collaboration: Missing Questions, Missing Connections. *Public Administration Review*, 66(s1): 161-167.

Bovaird, T. (2007). Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services. *Public Administration Review*, 67(5): 846-860.

Dahl, R. A. (1989). *Democracy and Its Critics*. New Haven, CT: Yale University Press.

Evans, P. B. (1997). Introduction: Development Strategies across the Public-Private Divide. In P. Evans (Ed.), *State-Society Synergy: Government and Social Capital in*

- Development* (pp. 1-10). Berkeley, CA: University of California.
- Eversole, R., & J. Martin (2005). *Participation and Governance in Regional Development*. Burlington, VT: Ashgate.
- Fischer, F. (1993). Citizen Participation and the Democratization of Policy Expertise: From Theoretical Inquiry to Practical Cases. *Policy Sciences*, 26(3): 165-187.
- Fischer, F. (2000). *Citizens, Experts and the Environment: The Politics of Local Knowledge*. Durham: Duke University Press.
- Fung, A. (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, 66(s1): 66-75.
- Irvin, R. A. & John Stansbury (2004). Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort. *Public Administration Review*, 64(1): 55-65.
- Kettle, D. F. (2006). Managing Boundaries in American Administration: The Collaboration Imperative. *Public Administration Review*, 66(s1): 10-19.
- King, S. K., K. M. Feltey, & B. O. Susel (1998). The Question of Participation: Toward Authentic Participation in Public Administration. *Public Administration Review*, 58(4): 317-326.
- Kooiman, J. (1993). Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity. In J. Kooiman (Ed.), *Modern Governance: New Governance: New Government-Society Interactions* (pp. 35-48). Newbury Park, CA: Sage.
- Kooiman, J. (2000). *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Lindblom, C. E. (1965). *The Intelligence of Democracy: Decision Making through Mutual Adjustment*. New York: Cambridge University Press.
- McGuire, M. (2006). Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It. *Public Administration Review*, 66(s1): 33-43.
- Naisbitt, J. (1982). *Megatrends*. New York: Warner Books.
- Osborne, D., & T. Gaebler (1992). *Reinventing Government*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham, UK: Open University.
- Riedel, J. A. (1972). Citizen Participation: Myths and Realities. *Public Administration Review*, 32(3): 211-20.

- Roberts, N. C. (2004). Public Deliberation in an Age of Direct Citizen Participation. *American Review of Public Administration*, 34(4): 315-353.
- Salisbury, R. H. (1975). Research on Political Participation. *American Journal of Political Science*, 29(2): 323-341.
- Schmitter, P. C. (2002). Participation in Governance Arrangements: Is There Any Reason to Expect It Will Achieve Sustainable and Innovative Policies in a Multi-Level Context? In J. R. Grote, & B. Gbikpi (Eds.), *Participatory Governance: Political and Societal Implications* (pp. 51-69). Opladen: Leske+Budrich.
- Stoker, G. (1998). Public-Private Partnerships and Urban Governance. In J. Pierre (Ed.), *Partnerships in Urban Governance: European and American Experiences* (pp. 34-51). New York: Palgrave.
- Stoker, R. P. (1998). Governance as Theory: Five Propositions. *International Social Science Journal*, 115(1): 17-28.
- Strauss, A., & J. Corbin (1998). *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Thomas, J. C. (1995). *Public Participation in Public Decisions*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Vigoda, E. (2002). From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration. *Public Administration Review*, 62(5): 527-540.
- Weeks, E. C. (2000). The Practice of Deliberative Democracy: Results from Four Large-Scale Trials. *Public Administration Review*, 60(4): 360-371.
- Weiss, L. (1998). *The Myth of Powerless State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- White, O. F., & C. J. McSwain (1993). The Semiotic Way of Knowing and Public Administration. *Administrative Theory and Praxis*, 15(1): 18-35.

Identifying Factors of the Fiasco of the Jian-Chen Roundabout Regeneration Project: Participatory Governance Perspective

Hen-Chin Chen* Wei-Chien Luang**

Abstract

The main purpose of this paper is to apply the perspective of participatory governance to explore the fiasco of Jian-Chen Roundabout regeneration project. During the process of regeneration, Taipei City Government convenes the public meetings in accordance with the law. However, the policy still failed. Therefore, this paper plans to analyze the gap between policy intention and policy outcomes.

This paper first of all explores the theory of participatory governance. Secondary, using documentary analysis and interviews with the main stakeholders, the results point out four causes for participation gap and its significant factors. Besides, it also applies the core concepts to design the outline of the interview. Finally, the paper uses the software of MAXQDA to explain the results of in-depth interviews.

The findings in terms of participatory gap can be summarized as follows: (1) the rule of law limits the autonomy and the ability of government

* Professor, Department of Public Administration, TamKang University.

** Master, Department of Public Administration, TamKang University.

negotiation; (2) the institution of public meetings cannot promote the substance of participatory governance; (3) experts and technocrats cannot appreciate the importance of citizen participation; and (4) the capacity of participatory governance of citizens needs to be upgraded.

Keywords: Jian-Chen Roundabout, participatory governance, participatory gap, citizen participation

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com

政策企業家於政策行銷過程的角色扮演

魯炳炎*

《摘要》

本文基於公共政策行銷與政策企業家的理論概念和研究文獻，探討政策企業家是否一定要來自公共部門體制內做為討論的起點，並將政策企業家界定為行政部門的政策企業家，包括行政首長、政務官、以及事務官，據以提出他們是「擁有特殊人格特質，具備企業家精神，並且能夠促成創新思維與作為」的定義。而在複雜政策環境的限制之下，公共組織有可能成為創新的障礙，因此政策企業家必須善於溝通協調，才會具備分配資源的能力，而富有持續學習省思的責任感和企圖心，也才會有能力促成創新的思維與作為，將願景轉化成為實際的政策成果。本文最後提出公共部門政策企業家的應有作為，而且強調新聞媒體對於公共部門政策企業家在推展政策行銷時的重要性，並以其基於公共利益，瞭解並學習政策行銷的專業，加強「對上（國會監督）」、「對外（政策行銷）」、「對內（部際協調）」、以及「對下（府際溝通）」四個層面整合性行銷傳播技能做為最後的總結。

【關鍵詞】：公共政策行銷、政策企業家、創新、整合性行銷傳播

投稿日期：98年5月11日；接受刊登日期：98年6月8日。

* 國立東華大學公共行政研究所副教授。

壹、前言

早在一九六九年的時候，Kotler 和 Levy (1969: 15) 就曾經指出，企業組織以外的管理者所面對的不是要不要行銷的問題，而是任何一個組織都無法避免面對行銷。¹ 儘管公共行政的學術界和實務界在一九九〇年代掀起新公共管理 (New Public Management) 的風潮 (Kettl, 2005)，公共部門在倡導以顧客為導向的同時，並沒有同步引進政策行銷的專業配合 (陳敦源，2008：260-261)，然而這並不表示在公共行政和政策管理的實務上就沒有這樣的需求。或許這就是為什麼國外學者多半討論公共部門行銷 (public sector marketing 或是 marketing in the public sector)，而不是公共政策行銷 (public policy marketing)，因為他們將公共部門的行銷視之為「組織運作改革」 (蘇偉業，2007：2)，而沒有將相關概念延伸到政策管理的層面 (林博文，2008：31-32)。

做為公共管理者的政務官與事務官，缺乏大眾傳播媒體對於政策執行有重大影響的認知，他們也欠缺藉由政策內涵的設計、包裝、宣傳、散播於民意市場的政策行銷技能 (丘昌泰，2008：373)，而新聞傳播媒體卻正是一般社會大眾獲得公共事務訊息、以及政府部門認定民眾需求和強化民眾對政策接受度最重要的管道來源。Esmark (2007: 288-289) 就認為，所謂的“public”在現代政治裡面，主要是指“in the media”的意思，他認為新聞媒體傾向於報導負面新聞 (focus on problems and things going wrong)，在政府部門和行政人員的能力持續強化，而民眾對於政府的評價卻越來越負面的時刻 (孫同文，2003：241)，公共部門和行政官僚專業能力的提昇，伴隨的是社會大眾對於政治體系支持度的降低 (Gargan, 1997: 238)，這無異也進而影響到民意對於政策議程的看法 (Frederickson & Smith, 2003: 91-92)。

有鑒於無論是民選地方行政首長、或是位居廟堂之上的政務官、高階事務官、還是一般行政官員，他們在鏡頭前的退縮，得到的往往不是社會大眾的同情，而是

¹ 該文原文如下：“The choice facing those who manage nonbusiness organizations is not whether to market or not to market, for no organization can avoid marketing.”

「加深了民眾眼中政府『無能』的印象」（陳敦源、魯炳炎，2008：3）。本文希望探討的主題有二，首先，所謂政策企業家（policy entrepreneur）的定義為何，公共部門的政策企業家所應該具備的特質為何，是否只有行政部門的各級官員才能夠被稱為政策企業家。其次，公共部門的政策企業家在政策行銷過程當中所面對的政策環境限制對於其角色扮演造成何種影響，其應有的作為有那些，如何面對新聞媒體，轉化其成為設定議程的助力，而不是阻力。

貳、初探與省思理論概念

一、初探

檢視一九八〇年代以來國外學者的相關研究文獻可以發現，所謂「公共政策行銷」的名詞，並不是學術界經常使用的名詞，主要只有 Snavelly（1991: 311-326）及 Buurma（2001: 1287-1302）使用「公共政策行銷」（public policy marketing）的稱謂。² 其他像是 Mokwa 和 Permut（1981）合編、或 Mokwa（1981: 17-35）所稱的「政府行銷」（government marketing），³ 或是更多學者使用的所謂「公共部門行銷」（public sector marketing 或 marketing in the public sector），⁴ 歐美學界人士並沒有針對政府行銷或是公共部門行銷進行理論上的區分界定。但值得一提的則是，

² Snavelly 在一九九一年的著作之後，並沒有後續相關的著作產出，而 Buurma 在二〇〇一年所發表的期刊論文則是奠基於以荷蘭文撰寫的博士論文。後者在提出發人深省的定義之餘，並未進行政策個案的理論分析。前者在該文提出公共政策行銷的模式，其對於政策環境因素及政策行銷組合要素的論述，都是國內學者在提出政策行銷模式時非常重視的課題，此外，Snavelly 還以美國的國稅局為例進行驗證，但卻很可惜的並未提出具體的公共政策行銷定義。

³ 對於政府行銷的由來，Yarwood 和 Enis（1982: 37）認為可能是源自於一七九二年美國的法令規定，「在契約被核准之前，郵件寄送的路線必須要在一家或以上的報紙廣告六週以上」（轉引自 Fine, 1992: 2）。

⁴ 像是 Crompton 和 Lamb（1986）、Coffman（1986）、Altman 和 Petkus（1994: 37-51）、以及 Burton（1999: 373-385）等學者所提出的理論概念、模式應用，還是 Fine（1992）編著、Titman（1995）、Chapman 和 Cowdell（1998）、Proctor（2007）、Kotler 和 Lee（2007）等著作，都是將市場行銷的相關理論概念應用於政府機構所處的公共部門領域。

Buurma (2001: 1288) 將公共政策行銷定義為：透過可接受的政策工具要求社會行動者做出特定的社會行為，並由政府運用行銷交易的作為和社會行動者共同達成目標的整個配套之規劃和執行過程。Buurma 定義所強調，政策工具的使用、政府與利害關係行動者共同達成目標、以及配套的政策規劃和執行過程，深深影響到國內學術界人士對於公共政策行銷理論意涵的界定，以及政策行銷模式的建構。

早期政府行銷的最主要著作，當屬 Mokwa 和 Permut (1981) 合編《政府行銷：理論與實務》(Government Marketing: Theory and Practice) 的論文集，⁵ 該書是美國第一本有系統整理政府行銷和公共部門行銷相關論述的學術專書論著。以其中 Mokwa (1981: 17-35) 討論政府行銷理論、過程、以及觀點的專書論文為例，在其〈公共部門行銷之演進〉的小節，⁶ 有討論到政府行銷有別於行銷學界對特定公共政策議題的研究 (Mokwa, 1981: 19)，政府行銷是將公共部門領域和組織 (jurisdictions and organizations) 視為必須溝通、評估、傳送利益給複雜的公民和消費者市場之行銷者或銷售者。⁷ 但是，Mokwa (1981: 17-35) 卻並沒有更進一步釐清政府行銷和公共部門行銷的理論概念，這或許是因為公共部門在一九七〇年末期的發展還沒有到 Stevens (2006: 65) 所說，在公共事務的領域內愈來愈重要，因為公共部門「很龐大、成長快速，而且其產出很特殊」(big, getting bigger, and its outputs are special)。

⁵ 該論文集分為四個部份，第一部份「行銷觀點與實務」(Developing Perspective and Marketing Practice)，探討行銷概念是否適用於公部門，應用政府行銷時可能產生的問題何在；第二部份「政府方案探討」(Exploring Government Programs) 檢討了當時美國政府行銷的政策方案，例如：志願役軍事人員方案、全國性的食物券方案、以及能源方案等等；第三部份「行銷研究應用」(Using Marketing Research) 則嘗試總結政府行銷知識的傳播與應用；而第四部份「行銷實務推廣與成果調查」(Extending Marketing Practice and Investigating the Consequences)，顧名思義，企圖聯結政府行銷的觀念與其評估，並就社會福利政策方案的個案，闡釋理論和策略形成以及方案執行和評估之實證研究，此外，政府行銷的涉入程度與對於政府行銷的可能規範，以及所牽涉到的倫理道德問題，也都有所討論。

⁶ 該專書論文的篇名如下：“Government Marketing: An Inquiry into Theory, Process, and Perspective.” 該文內的小節名稱如下：Public Sector Marketing—An Evolution。

⁷ 其原文如下：“Government marketing views public sector jurisdictions and organizations as marketers or ‘sellers’ —developers of benefits who must communicate, value, and deliver those benefits to complex citizen/consumers.”

國內學術界對於前述的相關討論，主要是以政策行銷為主，少有針對政府行銷進行論述。對於所謂的政府行銷，黃榮護（2000：528）提出的定義強調，在政策擬定之前就應該進行政府行銷；他認為，「政府行銷」的內涵除了在政策形成之後，消極的運用行銷方法傳遞訊息，化解反彈聲浪，進而改變內、外部顧客想法達到預期行為之外，更應該在政策擬定之前，就積極擔任邊界偵測角色，收集內、外部顧客的期待與願望，建立大眾參與公共事務的管道。該項定義如果從所謂「政策企業家」（policy entrepreneur）的角度觀察，則對於本文所欲探討政策企業家在政策行銷過程的角色扮演，以及外部行銷（external marketing）和內部行銷（internal marketing）的具體作為，都提供重要的理論概念基礎。

國內學界人士在政策行銷方面的研究文獻，主要是以期刊論文⁸、專書專章、教科書專章或專節為主，⁹ 而以學術專書論述公共政策行銷的則有魯炳炎（2007b）。其實，自從二〇〇〇年以來，¹⁰ 國內學術研究者對於公共政策行銷的理論研究，儘管有提出公共政策行銷定義者，¹¹ 或是建構出本土的政策行銷模式者，¹² 但是將其應用於在地本土的實際案例之系統性詳細論述，¹³ 則仍並不多見。

⁸ 以期刊論文加以論述的學者有黃建銘（2000：29-38）、林博文（2002：115-158）、張世賢（2002）、陳敦源（2002a 和 2003）、朱鎮明（2004：49-58）、魯炳炎（2007a：31-53）、蘇偉業（2007：1-34）、陳敦源、魯炳炎（2008：3-15）。

⁹ 以專書專章、教科書專章或是專節加以論述的學者很多，像是余致力、丘昌泰、羅清俊、張四明、李允傑（2001：307-332）、朱鎮明（2003：125-142）、吳定（2003a：307-308、2003b）和 2003c）、翁興利（2004：197-250）、張世賢（2005：309-356）、鈕則勳（2005：91-118）、丘昌泰（2007：119-132；2008：369-384）、余致力、毛壽龍、陳敦源、郭昱瑩（2008：259-291）、吳定（2008：307-310）以及魯炳炎（2009：161-192）。

¹⁰ 此處只整理出二〇〇〇年以來的相關文獻，吳定（1999）「公共行政論叢」專書專章的「公共組織行銷的策略性規劃」、黃榮護（1998：520-580）「公共管理」專書專章的「政府公關與行銷」之內容均未列入。

¹¹ 例如像是余致力等（2001：317）、張世賢（2002：1）、翁興利（2004：216）、張世賢（2005：311-312）、蘇偉業（2007：14）、余致力等（2008：270）。

¹² 例如像是吳定、林潔瑜（1998：14-22）、蘇偉業、蔡岳展（2004）、林佳慧（2005）、魯炳炎（2006a 及 2006b）、蘇偉業（2007：17）。

¹³ 例如像是魯炳炎（2006a，2006b，2007b）、蘇偉業（2007：18-24）、陳敦源、魯炳炎（2008：9-12）。

事實上，國內學者對於所謂政策企業家的研究文獻並不多見，而且多半是界定在中央或地方的行政首長，例如，蕭全政（1998：364-365）就是引用「『政治』企業家」和「『公共』企業家」為名，探討新政府運動和我國在一九九〇年代末期的政府改造。還有像是環保署署長之於限塑政策（蘇偉業，2007）、或是花蓮縣縣長之於蘇花高速公路的興建（魯炳炎，2008），現有研究文獻少數有將環保團體和新聞媒體視之為政策企業家進行政策個案的探討（魯炳炎，2008）。¹⁴此外，雖然定義並沒有什麼不同，但比較特殊的名稱則是林水波、莊順博（2009）的所謂「政策中人」，他們運用 Kingdon（1984, 2003）的政策三流及其對 policy entrepreneur 的定義，針對台中縣市與台北縣市合併的政策個案進行分析，認為台中縣市合併的「政策中人」是內政部長廖了以（前台中縣長）（2009：18），而台北縣市合併案例在當前則缺乏這穿針引線、從中協調的「中人」角色（2009：33）。

對於政策企業家研究文獻並不多見的原因是，學術界人士對於行銷理論概念能否轉化適用於公共部門，以及政策企業家能否存在於公共部門仍有諸多的質疑。對此前者，林博文（2008：16）指出，行銷目的的轉換、行銷機構的轉換、以及行銷成果的轉換，已經間接促成社會公共利益的滿足，以及個人或組織的認知和行為的改變。然而，由於公共組織內部普遍缺乏被 Morris 和 Jones（1999：71-91）定義為「將公私部門資源整合，並為公民創造價值之過程」的所謂公共企業家精神（public entrepreneurship），因此儘管政策企業家可能、甚至已經存在於公私部門的組織內部，但因為政策環境的特殊性與複雜性（Kotler, 1988：76；Snively, 1991：320；Chapman & Cowdell, 1998：306；丘昌泰，1995：14；詹中原，2003：16），以致於政府組織內部產生政策企業家的可能性讓人感到懷疑。¹⁵

¹⁴ 該文所設定的三個時期內，該文作者選取花蓮地方性報紙更生日報，以及聯合報和自由時報，據以做為內容分析法（content analysis）的分析素材，但分析結果顯示，環保團體強力參與蘇花高速公路的興建決策的同時，做為花蓮地方報的更生日報，無論是其新聞報導或甚至以社論的方式，採取極其鮮明的贊成立場，然而在政治光譜位於兩端的聯合報和自由時報，對於蘇花高興建與否的報導則都維持中立的立場。

¹⁵ 其原文如下：“...the process of creating value for citizens by bringing together unique combinations of public and/or private resources to exploit social opportunities.”

二、省思

對於政策企業家能否存在於公共部門的質疑，蘇偉業（2007：25）指出，「這是一個十分棘手的問題」，他提出以下四個政策企業家必須要面對的問題：首先，其所創造出來的社會集體福利，並不一定會為他帶來相對應的金錢報酬；其次，其利他傾向的動機，時常受到質疑；再者，保守的官僚組織強調程序的正當性，並對改革採取抵制的態度，而政策企業家經常缺乏充分的授權行使人事或組織變革的權力；最後，公共部門的管理者多以不犯錯為工作目標，而且在缺少民主監督的情況下，許多公部門的管理者可以不斷創造社會風險，卻不必承擔風險或後果。

這樣的質疑使得吾人有必要針對政策企業家是否一定要是來自公共部門的體制之內，進行更深入的探討。

在一九九〇年代，Roberts 和 King（1991：152）曾經界定出政府部門被指派政務官的行政（executive）企業家、政府部門文官的官僚（bureaucratic）企業家、政府部門民選領導統御的政治（political）企業家，以及從政府體系外部援引創新理念進入公共部門的政策（policy）企業家，此種定義的界定也符合 Kingdon（1995：179-180）的看法，就是政策企業家可以存在於政治體系（political system）內的很多位置。Roberts 和 King（1996）後來還以美國明尼蘇達州公立學校的選擇為例，說明政策企業家如何形塑能促成激烈政策變遷的原創性構想，逐步經過具體化的設計、執行和制度化的過程，將原創性構想付諸實現（轉引自蕭全政，1998：365）。Schneider、Teske 和 Mintrom 等人（1995）則依據 Roberts 和 King（1991：152）的定義，分析美國地方政府的政治企業家和官僚企業家，如何善用當地的政經環境與網絡，推動政策的創新以及其所帶來的變遷過程。

國內學者的研究文獻，雖然缺乏與地方政府相關的政策個案分析，但卻不乏對於所謂政策企業家存在價值的基本論述。蘇偉業（2009：8）就認為，政策企業家的價值是在於他們的行動及理念的本質，而不必是正式職位／崗位所賦予的權力及責任，因此政策企業家並不必然就一定是公共部門的管理者；而且他還指出，「並不排除政府官員以外人士可作為政策企業家」的可能性（2009：8-9），但他同時也強調，「但要小心注意，我們不能簡單將政策倡導過程之官方或民間倡導者視為政策企業家之一員」（2009：9）。

事實上在民主治理的公共決策過程當中，政策企業家是否一定是來自公共部門的行政官僚或公共管理者，國內外學界人士探討的雖然並不多，但卻相當廣義。美國學術界在一九七〇年代對於公共部門裡面（政策）企業家的研究文獻包括市長（Dahl, 1961）、參議員（Walker, 1974, 1977）、參議院委員會的幕僚（Price, 1971）、地區的檢察官（Brintnall, 1979）、以及行政官員（Murphy, 1971）等等。Kimberly（1981: 84）甚至還認為，政策企業家他們可以是哲學家、新聞記者、政客、私部門企業家（industrialists）、或是社會改革者（social reformers）。值得一提的是 Kingdon（1984, 1995, 2003）所界定政策企業家最為廣義的定義，包括民選行政首長、政府官員、企業界人士、學者專家、或甚至是政策遊說者和新聞記者。

根據 Kingdon 的觀點，公共政策過程當中的決策者並不必然會是所謂的政策企業家，政策企業家指的是那些願意投入資源以意圖獲取未來有利政策的人，這些可能橫跨公私部門的政策企業家們，影響公共決策過程的動機也並不相同。Kingdon（2003: 204-205）就認為可能的多元動機包括：¹⁶ 對於特定問題的高度關切；追求自我利益，以擴增或保障科層官僚的預算或是政績；政策價值的提昇；乃至於只是尋求參與決策過程的樂趣等等。Kingdon（1995, 2003）認為，這樣的政策企業家會積極推動特定的問題進入政府的正式議程，或是尋求特定政策方案能夠脫穎而出，在政治系統內得到採納；而且一旦政策視窗（policy window）開啓，一個成功而有魄力、有技巧的政策企業家就會借力使力，在各方角力競逐、議程設定的過程當中，促成既有政策方案的出線被採納。

參、文獻探討：政策企業家的名稱、特質與定義

早期在 Downs（1976）《官僚、創新與公共政策》（*Bureaucracy, Innovation, and Public Policy*）以及 Lewis（1980）《公共企業家精神：邁向官僚政治權力之路》（*Public Entrepreneurship: Toward a Theory of Bureaucratic Political Power*）專

¹⁶ 在談論政策社群（policy communities）時，Kingdon（2003: 122-125）還將政策企業家的動機分為「物質性—目的性—共同利益性」三個類型（material-purposive-solidary typology），此處所陳述的多元動機也不出其所界定的範疇。

書著作的問世，行政官僚的創新思維與作為、公共企業家和企業家精神相關研究文獻並沒有得到學術界應有的重視，一直到 Doig 和 Hargrove (1987) 合撰《領導統御與創新：政府部門的企業家》(Leadership and Innovation: Entrepreneurs in Government) 之後，才逐漸開啓學術界和實務界的關注。然而，由於名稱的用字遣詞與定義的界定內容之眾說紛紜，莫衷一是，也造成進行理論文獻回顧時的困擾 (Hederer, 2007: 3)。

在所使用的名稱方面，西方學術界人士對於本文所使用的所謂「『政策』企業家」(policy entrepreneur) (Kingdon, 1984: 179; Roberts and King, 1991: 147)，通常是將 political entrepreneur、policy entrepreneur、以及 public entrepreneur (Lewis, 1980; Polsby, 1984: 171; Roberts and King, 1991: 148) 當做同義詞交互使用。其他類似理論概念的相關名稱還包括：「『公共部門』企業家」(public sector entrepreneur) (Boyett, 1997; Kearney, Hisrich, & Roche, 2008)，或是「『政治』企業家」(political entrepreneur) (Folsom, 1991; Zerbinati & Souitaris, 2005; Shome, 2006; Tobin & Sun, 2007; McClough, 2008)。然而，必須一提的是特別將 political entrepreneur 和 policy entrepreneur 進行區分的學者是 Roberts 和 King (1991: 152-153)，他們認為「政治」企業家是指政府部門內部擔任民選的行政首長，而「政策」企業家指的則是從政府體系外部援引創新理念進入公共部門者。

在所定義的內容方面，有些學者將「『政治』企業家」界定為政府的民選官員 (Roberts & King, 1991)、國會議員 (Lopez, 2002)、或是競選公職的個人 (individuals running for political office) (Francois, 2003; Wohlgemuth, 2000)。而將「『政策』企業家」界定為執行新政策的政治行動者之學者則有 Kingdon (1984)、Mintrom (1997)、Schnellenbach (2007)，Roberts 和 King (1991) 的定義如前所述，則是指政府正式體系外將創新理念帶進公共部門之內的其他政策參與者。

其實，回顧過去的研究文獻可以發現，政策企業家做為政策創新過程變革代言人 (agents of change in the policy innovation process) 的基本理論概念，在一九九〇年代已經得到 Polsby (1984)、Baumgartner 和 Jones (1993)、Schneider et al. (1995)、Mintrom (1997, 2000)、以及 Sherraden (2000) 等許多學者的認同。而 King 和 Roberts (1987)、Mintrom (2000)、Schneider, et al. (1995) 等學者則是指，政策企業家的三種功能可以促成政策創新的形成：確認未實現的需求；發

展出應對的策略；以及積極參與政治的場域。¹⁷ 探討政策企業家的理論文獻，無論是 Riker (1982, 1986)、Kingdon (1984, 1995)、Baumgartner 和 Jones (1993, 2002)、還是 MacLeod (2002) 和 Feeley (2002) 的觀點都未盡一致，但不同學者所指陳的定義，雖然面向各有不同，但仍然具備可以互容的特性。

例如，Riker (1982) 在《自由主義與大眾主義的對抗》(《*Liberatism Against Populism*》) 的著作當中就認為，並不是每一位政策企業家都能夠達成其所預期的目標，此時的政策企業家並不會輕言放棄，「在這種情況下，即使無法改變決策的政策偏好，策略性的政策企業家也能夠操縱投票結果，以達成政策目標。更重要的是，政治行動者在任何時候都能引入不同層面的衝突，他們能夠讓穩定的政策環境為之傾覆」。¹⁸ Kingdon (1984: 179) 透過美國聯邦政府政策議程設定過程的實證研究則曾經提出如下的定義：¹⁹「願意投入包括時間、精神、聲譽、以及金錢在內的資源，以倡導促成在可預見未來形諸於物質、意圖、以及凝聚利益地位的人士」；Kingdon 認為，政策企業家需要機會之窗的開啓，將政策理念推上政府的議程，並付諸於施行。

在《美國政治的議程與不穩定》(《*Agendas and Instability in American Politics*》) 的著作當中，Baumgartner 和 Jones (1993: 42) 認為政策企業家是「嘗試改變他人對於其所處理議題的瞭解」；²⁰ 在後來他們所編纂《政策動態學》(《*Policy Dynamics*》) 的著作當中，他們則提出更為精確的定義如下：²¹ 政治行動者願意投入資源在

¹⁷ 這一種功能的英文原文如下：recognize unfulfilled needs; strategize and develop strategies and tactics; activism to engage the political marketplace.

¹⁸ 本段轉引自 Baumgartner & Jones (1993: 13-14)，原文如下：“In such a situation, strategic entrepreneurs can manipulate the voting situation to achieve their objectives, even if they cannot change the preferences of those making the decisions. Most importantly, any time political actors can introduce new dimensions of conflict, they can destabilize a previously stable situation.”

¹⁹ 其原文如下：“...advocates who are willing to invest their resources – time, energy, reputation, money – to promote a position in return for anticipated future gain in the form of material, purposive, or solidarity benefits...”

²⁰ 其原文如下：“...attempting to alter other people’s understanding of the issues in which they deal.”

²¹ 其原文如下：“...the willingness of a political actor to invest resources in a given lobbying struggle is likely to be related to two things: The probability of success (which is related to expected behaviors of other actors involved), and the expected benefits.”

遊說以下兩方面的意願—成功的可能性以及預期的效益 (Baumgartner & Jones, 2002: 22)。同樣在《政策動態學》的著作當中, MacLeod (2002) 和 Feeley (2002) 也提出類似的觀點。MacLeod (2002: 58-59) 強調的是, 政策企業家是策略性的行動者, 而且不希望浪費資源在會被當局所忽視的無謂挑戰; 政府機關挑戰現況的決策, 可以視為行動者政策偏好和期望成功認知的函數。²² 而 Feeley (2002: 126) 則更進一步指出, 一位成功的政策企業家能夠正確評鑑什麼樣的政策目標對於選民團體有吸引力, 而且可據以調整策略將成功的可能性極大化。

對於以上不同面向的定義, 國外學者更進一步將政策企業家依據不同政府體制的型態進行區分 (Bernier & Hafsi, 2007), 但同中求異者則針對其共同特質和技巧 (trait and skill) 提出有系統的論述 (Stone, 1981; Flanders & Utterback, 1985; Daley & Naff, 1998; Van Wart & Dicke, 2008)。

就前者而論, Bernier 和 Hafsi (2007: 495; 497-498) 更進而針對不同的政策環境, 將公共部門內的政策企業家分為強健政府 (strong government) 的英雄型企業家 (heroic entrepreneurs), 以及弱勢政府 (weak government) 的系統型企業家 (systemic entrepreneurs); 他們認為, 在極其穩定而無效率的活動環境, 並不會有公部門企業家的存在, 對於新創建的公共組織, 就必須要強有力的政策企業家才有能力處理問題, 而對於科層建構的複雜組織, 需要的則是系統型的政策企業家。

然而對於異中求同的後者來說, Van Wart 和 Dicke (2008: 172-173) 則是提出公共部門領導統御者應該具備合計十六項的特質和技巧,²³ 前者包括: 自信心、決斷力、活力、責任感、企圖心 (need for achievement)、靈活性 (flexibility)、顧客導向、正直 (integrity)、成熟的情緒控制 (emotional maturity) 等, 而後者則是指溝通能力、社會技能、協調能力、分析技術、以及非常重要的持續學習之能力。

Van Wart 和 Dicke (2008: 172-173) 還比較 American Management Association (AMA) 的十七項特質與技巧, 以及 Sussman (詳見於 Stone, 1981) 的十一項特質

²² 原文如下: "...Decisions by groups or members of government institutions to challenge the status quo can be thought of as a function of preferences and expectations of success: "Probability (decision to challenge the status quo = (actor preferences) * (perception of chances of success) + E"."

²³ 原文詳見 Van Wart 和 Dicke (2008: 173) 的 Table P4. 1-A Comparison of Trait and Skill Taxonomies。

與技巧。其中比較特殊的是 Sussman 所提出創造力 (creativity) 的技巧。此外，Daley 和 Naff (1998, 2008: 285) 轉引自 Flanders 和 Utterback (1985: 405) 則是提出「效能 (effectiveness) 特性」的九項特質，包括：寬廣的視野、策略性眼光、環境敏感度 (environmental sensitivity)、領導統御能力、靈活性、行動取向、重視成果 (results focus)、溝通、人際敏感度 (interpersonal sensitivity)。

基於本文前述的分析，無論西方研究文獻所指陳的政策企業家或是公共企業家精神的特質如何 (Roberts, 1992: 55-74)，其推動政策執行與政策行銷過程當中的樞紐角色都不容輕忽。筆者認為，雖然政策企業家的決策作為會影響到組織的實際運作，公共組織的政策行銷作為和過程是否符合公共組織既有文化和政策環境的特殊氛圍，也會影響到政策企業家在政策行銷過程當中所扮演的角色。更重要的是，從具有企業家精神的個人 (entrepreneurial individual) 開始，想要發展到具有企業家精神的決策環境氛圍，進而營造出有利於政策企業家促成政策行銷管理的環境，並非一蹴可幾，因為還必須仰賴政策企業家的強烈企圖心。筆者認為，在複雜不確定的政策環境裡，掌握時機，協調資源，運用整合性行銷傳播 (integrated marketing communications) 和政策行銷策略工具組合，有效解決問題與衝突，並回應不同的需求；就這點而言，筆者同意黃榮護 (1998) 對於政府公關與行銷定義的看法，亦即公共管理者為因應日益變動的政治與任務環境的挑戰，以「顧客導向」為中心思想，運用各種公共資訊的傳播技術，協助組織界定並生產公共價值、塑造有利形象，以爭取公眾最大的支持。

對於政策企業家的定義，國內外學者曾經提出不同層面的意涵界定。吳定 (2003b: 186) 公共政策辭典採用 Kingdon (1995) 的定義，強調三種主要角色：透過指標、焦點事件、回饋等方式凸顯問題，並將此等問題搬上議程；透過與民眾互動的管道，推出所偏好的理念或政策建議；運用匯流時機，推動偏好的建議案與長年關切的問題，以試圖將問題、建議案、以及政治力三者結合。蘇偉業 (2009: 8) 則是延續其對政策行銷的觀點將政策企業家定義如下：政策行銷代理中負責發現及提出政策問題；促進政策問題進入政策議程；主持政策調查研究；組織不同力量去關注、參與處理政策問題及與不同利害關係者進行溝通；促成政策方案之形成及維護政策之推動及執行之人物。

兩位國內學者定義的主要差異在於，前者採用 Kingdon (1995) 的廣義理論概

念，而後者則將其視之為存在於公共部門之內相對狹義的理論概念，而兩者定義的共同點則在於強調，政策企業家認定政策問題與設定政策議程的重要性。兩者的定義基本符合 Polsby (1984: 171) 強調政策企業家「擅長於確認問題和尋求解決案」(specialize in identifying problems and finding solutions)，同時符合 Roberts 和 King (1991: 148) 所提出對於政策企業家在決策過程當中活動的觀察結果，這些活動包括：²⁴ 倡導理念與研擬方案、界定與重新界定問題、針對政策替選方案進行抉擇、在不同的政策行動者之間進行理念的媒合 (broker the ideas)、動員民意的力量、以及設定決策的議程。

然而，筆者認為，兩者的定義雖然具備引介創新理念的內容，但卻在解決問題導向的定義裡面忽略運用創新理念、以尋求政策問題解決方案的過程，此種過程的重要因素包括 (Alberti & Bertucci, 2006: 12)：²⁵ 認定系絡環境內的問題、建立策略計畫的架構、同意和採用指導原則、拆解最後的結果、監測政策的執行、協調整合政策的架構、創新的永續發展、以及兼顧回顧與前瞻的創新視野。

綜合以上所言，本文所界定的政策企業家是「擁有特殊人格特質，具備企業家精神，並且能夠促成創新思維與作為」，該定義著重兩個層面：分配資源的能力，以及人格的基本特質。首先是 Lewis (1980: 233) 所強調，政策企業家之有別於公共管理者和政治人物，是在於他們能夠以最根本的方式進行資源配置的改變。²⁶ 其次，無論是否來自公共部門的政策企業家所應該具備的特質，也是 Huefner 和 Hunt (1994: 55) 所指陳擁有特殊人格特質，具備企業家精神，並且能夠促成公共創新 (public innovation) 的人，才能夠被稱之為政策企業家。

²⁴ 該文原文如下：“advocate new ideas and develop proposals; define and reframe problems; specify policy alternatives; broker the ideas among the many policy actors; mobilize public opinion; help set the decision-making agenda.”

²⁵ 該過程的原文如下：“Definition of the problem (as fundamentals, characteristics, principles, values, key features) relative to context; Establishment of a strategic plan framework; Agreement upon and adoption of guidelines; Documentation (circumstances, characteristics, results) in broad and diverse forms (e.g., video cameras to document case studies); Dissemination of results; Monitoring of implementation; Coordination and Integration into the policy framework; Sustainability of the innovation (institutionalized rather than linked with a particular person); and Innovation can be prospective (rational and intentional) or retrospective (‘muddling through’).”

²⁶ 原文如下：“their ability to alter the existing allocation of scarce resources in fundamental ways.”

這裡所謂的人格特質包括：專業知識、領導魅力或是權威，因而有人願意聽取主張；擁有良好的政治關係或是協商技巧；還有最重要的是，堅持不懈的精神（Kingdon, 1984: 189-190；陳恆鈞、劉邵祥，2007：7；林水波、莊順博，2009：4）。而對於所謂的創新思維，Van de Ven（1988: 105）指出，創新的思維和作為是一件好事，因為創新思維是「有益的、建設性的、或是能夠解決問題」（useful-profitable, constructive, or solve a problem）。Drucker（1985: 27）還認為，²⁷推動創新想法和做法是私部門裡面的企業家所必須具備的重要特質，因為創新是企業家精神據以產出資源的特殊工具（specific instrument of entrepreneurship）（Drucker, 1985: 27）。公共部門的創新經常是源自推動全方位的部際整合（integration of across-agency）（Bardach, 1998; Borins, 1998a; Kanter, 1988; Sadler, 2000, 2001），而且公共部門的創新有時候並不是政治人物或組織領導人，而很可能是永業的文官（career public servants）（Borins, 1998a, 1998b）。因此，本文以下所討論的所謂政策企業家，指的是公共部門，特別是行政部門的政策企業家。

肆、角色扮演的政策環境限制

在吾人討論公部門政策企業家角色扮演的問題時，就必須先針對政策環境的複雜性所形成政策企業家所面臨的外在限制，以及公共部門組織的基本特性對其思維與作為所可能形成的障礙進行論述。

面對複雜、動態而且多元參與的政策環境，國內學者對於政策環境強調的是因時因地之權宜觀點。詹中原（2003：16）認為，許多公共政策的制定雖然有其共同的決策過程，但卻可能因時、因地、特別是因人制宜，究其原因就在於公共決策有其特定的主體、標的、乃至於所處環境的不同，而形成個別具體的政策系絡。丘昌泰（1995：14）將這種政策（系絡）環境更具體的分為三種類型，分別是「時間與空間的系絡」（政策問題發生的時空背景為何，何時發生，何地發生）；「內部與

²⁷ Drucker（1985: 31-32）還進一步提出，企業家精神過程（entrepreneurial process）能夠營造出創新機會的七種時機，包括沒有預期到的成功，失敗或是其他事件；應然面與實然面的不一致；植基於需求的創新；沒有引起眾所矚目的市場或產業結構的變化；人口統計方面的改變；觀念與認知的改變；以及新知識的產生等等。

外部的系絡」(內部系絡是指政策制定體系內部的政策行動者彼此互動所形成的網絡關係,外部系絡則是指政策制定體系以外的政治、經濟、還有社會環境);以及「制度、經濟、人口、乃至於意識型態和文化的系絡」。

這樣的政策環境對於西方學者來說,則可以分為個體環境與總體環境兩個方面。在個體環境方面,Sadler(2000: 35-36)就指出,企業家精神在公共部門的孕育必定會受到政策環境複雜性的限制,因此富有企業家精神的公共部門組織就有五項特性:面臨變動不居的環境;擁有更高的自主性;更著重於產出的型塑(output focused);在決策過程當中運用更少的整合設計(integrating devices)與統合措施(public consolidation);以及透過參與性、分權化的決策過程,以提供支持創新的次級聯盟(innovation-supporting sub-coalitions)。而在總體環境方面,英美學者所強調者則是大同小異。像是英國學者Chapman和Cowdell(1998: 306)在論述公共部門行銷時強調的是政治、經濟、社會的大環境,而美國學者Snively(1991: 314)的政策行銷模式則是根據Kotler(1988: 76)市場行銷的模式所設計出來,包括:政治/法令(political/legal)環境;人口/經濟(demographic)環境;社會/文化(socio-cultural)環境;以及科技/實際(technological/physical)環境。

除了政策環境的複雜性之外,公共部門組織的基本特性對政策企業家角色扮演所形成的障礙,更是不容忽視的限制因素。美國學者Laws等人(2001: 4)在討論組織變革與永續發展時,曾經提出「公共企業家精神的網絡」(public entrepreneurship network),或許可以用來解釋為什麼具備公共企業家精神的政策過程,對於政策企業家進行政策行銷管理或推動政策行銷作為時的重要性。Laws等人所提出的網絡主要特性包括:跨越公私部門和公民領域(civic spheres)的跨組織合作模式;問題核心網絡的互動(problem centered networks);特定的組織角色;以及有利於促成長遠發展的制度生態(institutional ecology),而這樣具備網絡和公共企業家精神概念的政策過程,也更凸顯出公私部門組織間關係的複雜互動之政策環境,對於政策企業家的產生與政策行銷作為所形成的限制。

在前述公共組織與政策環境的制約之下,國外學者Laws等人(2001)、Patel(2006)、Kearney等人(2008)針對政策企業家必須要扮演的角色,提出不同的理論類型和觀點。Laws等人(2001: 5)認為有五種角色的扮演,包括pioneers、public venture capitalists、superintendents、mediators、以及stewards of the common

good，分別是：能夠確認時機、掌握議題、提出承諾並催化行動（catalyze action by making commitments）的先驅者；為了滿足政策需求而必須瞭解並無懼於面對財務、社會、人力資本等風險的公共風險資本家；透過正式、非正式網絡以提供有利於創新環境孕育培養的監督者；基於問題解決、衝突化解取向從而建立各方共識的協調者；以及重視課責、公共利益、並促成民主內聚能力的經理人。Patel（2006: 33）將政策企業家視之為公共部門的創新者（innovators），其五種角色類型分別是：因為政治體系選舉過程而產生；來自公共組織內外部領導統御者的更迭；因應現有或可預期危機處理所形成；為了處理變遷環境之適應、無法企及標的人口、無法協調政策或達到政策方案和資源限制的要求；以及掌握新的機會應運而生。而Kearney 等人（2008: 309）則是更進一步具體的指出，政策企業家的作為聚焦於結合公私部門資源，以創造公民價值，並透過外部的力量以啟動並達成內部的改變；他們在風險承擔上，組織的風險遠大於其個人的風險；而且就其性格特質來說，不但要有良好的政治技巧，而且還必須可以高度容忍政策目標的模糊性（ambiguity），因為他們必須克服阻礙創新思維的政治障礙（political obstacles）。

對於來自政府部門內的政策企業家來說，由於政策環境的制約是基於公共部門組織的特性，這並不利於政策企業家進行政策行銷管理，或是推動政策行銷的作為，他們可能是職業政治人物、公共管理者、有政治企圖心的行政官員、或是一般永業的文官。在這樣的政策環境下，為了促成公共部門政策企業家的創新思維和作為，Osborne 和 Brown（2005: 179-180）提出三項要點：個別機構的角色、組織文化的影響，以及將組織取向引進特定的政策環境（the import of the organizational orientation to its environment）；而 Borins（1998a: 48-49; 2001b）則更具體的指出，政治人物較容易為了因應危機而有創新的思維或作為，機關首長則因為對於機構領導統御，而中階的公共管理者則可能因為要處理內部問題和掌握新的機會，而對於創新思維或作為更能夠心領神會。

如果這樣的政策企業家真的存在於公共部門，則具有創新意涵的政策思維和作為就有可能應運而生（Roberts & King, 1996: 158）。特別是，如果此等政策企業家創新思維和作為以及因此所形成政策方案施行之後確實有具體成果，或甚至是被評估後證實確實有其成效，則就有可能進而被仿效複製（Borins, 1998a: 117）。然而在不同的政策環境之下，公共部門內政策企業家的思維與作為，以及因而據以產出

的政策成果，未必然是可以放諸四海而皆準。依據本文所定義「擁有特殊人格特質，具備企業家精神，並且能夠促成創新思維與作為」的政策企業家，必須透過分配資源的能力和實際的政策作為，才能夠扮演好公共部門創新者的角色。Peled (2001: 189) 認為其原因在於，²⁸ 公共創新 (public innovation) 必須要依賴政策企業家在公共組織內啟動改變規則、角色、程序、結構的政治過程，這和訊息的交換與溝通、公共組織之間與週邊環境的互動都息息相關。

筆者認為，該定義正足以詮釋出 policy entrepreneurs as innovators 的政治過程當中，政策企業家必須善於溝通協調，才具備分配資源的能力，而富有持續學習省思的責任感和企圖心，也才會有能力促成創新的思維與作為。然而面對複雜的政策環境因素 (Osborne & Brown, 2005: 171)，公共組織有可能成為創新的障礙 (an impediment to innovation) (Kearney, et al., 2008: 6)。這時候的公共部門政策企業家，尤其必須要建立發展和管理具有回應性公共組織的能力，將願景轉化成為實際的政策成果 (convert their visions into reality) (Roberts & King, 1996: 145)，而此種具備企業家精神的政策過程 (entrepreneurial process)，正可以呼應 Drucker (1985: 27) 所言，創新是企業家精神的特殊工具，同時也符合 Robert 和 Weiss (1988: 8) 所說「創新是企業家的工具」 (the tool of entrepreneurs) 之觀點，同時也和 Borins (2001a, 2001b, 2001c) 所討論到政策管理和公共創新的看法，不謀而合。

伍、公部門政策企業家的角色扮演

根據前述所言，擁有特殊人格特質，具備企業家精神，並且能夠促成創新思維與作為的政策企業家，並不必然是來自公共部門之內。但是誠如前節所敘述，存在於公共部門內的政策企業家，必須透過分配資源的能力和實際的政策作為，才能夠扮演好公共部門創新者的角色，從而促成具有創新意涵的政策思維和作為，也正因

²⁸ Peled (2001: 189) 對於 “public innovation” 定義的原文如下：“a political process that propels organizations to launch a significant new public project that alters rules, roles, procedures, and structures that are related to the communication and exchange of information within the organization and between the organization and its surrounding environment.”

為受到公共組織與政策環境的制約，以及複雜公共決策過程的影響，成功的政策企業家更顯得難能可貴。而這也可以呼應到 Kingdon (1984: 189-190) 在專業知識、領導魅力或是權威之外，還特別強調，政策企業家必須擁有良好的政治關係或是協商技巧，做到有人願意聽取他（們）的主張，同時富有堅持到底的精神。

政策企業家在決策過程當中，究竟應該扮演什麼樣的角色，Stevenson (1997) 和 Zerbinati 和 Souitaris (2005)、以及 Morris 與 Jones (1999) 就曾經提出雖然不同，但卻可以相容的五個階段過程步驟。如表所示，從 Stevenson (1997)、以及 Zerbinati 和 Souitaris (2005) 的觀點來看，政策企業家在不同階段所應該扮演的角色是：策略取向、對時機的承諾、對資源的承諾、對資源的控制、以及回報制度與管理結構；Morris 與 Jones (1999) 所強調的則是：確認時機、發展概念、評量所需要的資源、取得必要的資源、管理與風險管控。

表 1 公部門政策企業家角色扮演對照表

Stevenson (1997) Zerbinati & Souitaris (2005)	Morris & Jones (1999)	政策企業家的角色扮演
1. 策略取向 (strategic orientation)	1. 確認時機 (identify an opportunity)	面對變動不居的政策環境 / 掌握時機 / 因勢利導 / 設定議程
2. 對時機的承諾 (commitment to opportunity)	2. 發展概念 (develop the concept)	發展方案措施/型塑產出 / 催化政策方案 / 爭取各方認同
3. 對資源的承諾 (commitment to resources)	3. 評量所需要的資源 (assess the required resources)	評量公私部門企業家需求 / 化解潛在衝突 / 協調共識產生
4. 對資源的控制 (control of resources)	4. 取得必要的資源 (acquire the necessary resources)	跨組織合作 / 運用行銷專業和政治技巧/建立夥伴合作關係
5. 回報制度與管理結構 (management structure and reward philosophy)	5. 管理與風險管控 (manage and harvest the venture)	群策群力以竟事功 / 建立課責管理制度 / 對所說所做承諾、對特定對象回報、解釋、負責

基於 Stevenson (1997) 與 Zerbinati 和 Souitaris (2005)、Morris 與 Jones (1999) 所提出的不同觀點，在第一個階段裡面，由於公共部門政策企業家所面對的是，變動不居的政策環境與不斷改變的政策優先順序，甚至是持續演變的政策問題本質，因此必須要能夠掌握時機，因勢利導，並進而嘗試主導設定政府議程。在

議題擴張 (issue expansion) 之後，要發揮動員能量以支持所偏好的政策方案措施，爭取更多民眾與輿論的關切注目，才可能在未來取得更多資源，並在議題進入 (agenda access) 政府議程之前，還要能夠得到群眾的普遍重視，特別是關切大眾 (attentive public) 與廣泛大眾 (mass public) 等不同層次群眾 (the publics) 的支持。²⁹ 在此種被 Cook (1998: 12-13) 稱之為「新聞價值協商」(negotiation of newsworthiness) 的過程當中，一方面政治人物有製造新聞事件的能力，另一方面新聞媒體則可以接觸到閱聽人或是選民，最後的產出就會是當時最受矚目的公共議程。「媒體在民主政治的過程中所扮演的角色，是公私部門行銷最重要的差異所在」(陳敦源，2008：278)；換言之，一個政策議題如果得到媒體較多篇幅的報導，就比較容易被社會大眾認定是比較重要的政策議題(陳敦源，2008：274)。

在第二個階段裡，透過更為具體的產出型塑和方案發展，公共部門內不同的政策企業家要能夠嘗試催化政策行動方案，爭取願意投入資源以意圖獲取未來有利政策的公私部門參與者之認同。由於政策企業家可能是民選首長、政府官員、企業界人士、學者專家、甚至是政策遊說者或是新聞記者，因此橫跨公私部門的這些政策企業家影響公共決策過程的動機並不相同。此外在爭取各方認同，以催化出政策方案措施的同時，政策的模糊性 (ambiguity) 與不確定性、以及公私部門政策企業家鬆散的媒合 (loose coupling)，都是公共部門的政策企業家必須要以政治技巧和專業能力克服之重要課題。換言之，「擁有特殊人格特質，具備企業家精神，並且能夠促成創新思維與作為」的政策企業家，在這個階段裡就必須挺身而出，為所當為。

在第三個階段裡，政策企業家必須要評量公私部門企業家各自不同的需求，除了化解潛在的衝突之外，還必須協調出彼此未必一致的意見，建立以問題解決為核心的溝通網絡，進而促成共識的產生，以便於下一階段共同爭取所需要的資源。政策企業家在此階段可能面對來自公私不同部門、或是公共部門內部的部際 (inter-

²⁹ Cobb 和 Elder (1972) 將議程設定的過程區分為三個步驟：議題創造 (issue creation)；議題擴張 (issue expansion)；以及議題進入 (agenda access)。Cobb 和 Elder (1983: 152-157) 認為，在議題進入的階段，要取得議程地位的議題就必須要能夠得到群眾 (the publics) 的認同與關切，包括從小眾的確認群體 (identification groups)、關切群體 (attention groups)、關切大眾 (attentive public)、乃至於廣泛大眾 (mass public)。

agency) 和府際 (inter-government) 等不同的需求, 要如何發揮公共企業家精神, 整合各自現有的有限資源, 以建立能夠發揮最大能量的政治支持網絡。但由於資訊未必對稱、不同政策企業家在議題發展過程內矚目 (attention) 程度的不同 (Jones & Baumgartner, 2005: 18-19)、乃至於所可能的風險承擔 (risk taking) 也不一致, 公共部門的政策企業家有必要透過內部行銷 (internal marketing) 和外部行銷 (external marketing), 完成此階段的任務。

在第四個階段裡, 相關政策行動者彼此間跨越公私部門協力合作和夥伴關係的建立, 此種協力關係的政治過程因為很難形諸於明文的规定, 因此仍有賴於政策企業家運用專業的政策行銷策略和成熟的政治技能。強勢的政策企業家, 像是公部門政策企業家, 雖然擁有比較正式的權威或是可以運用比較多的資源, 但是基於政策目標的達成還有賴跨組織的合作, 涉入協力程度較高、來自於私部門政策企業家的認同與支持, 也是公部門政策企業家在爭取資源、分享資源時所無法忽視的重要因素。當面對政治系統內部不同的參與機構和政策行動者, 以及外部利害相關的個人、組織、與團體的時候, 隨著公共決策過程的漸次發展, 政策結果有可能因為行動者持續的策略互動而有所不同, 而這也增加政策企業家處理能力和取得資源的難度。

最後在第五個階段裡, 爲了要群策群力, 以竟事功, 爲了要使得不同部門政策企業家願意貢獻智能力量以達成共同設定的政策目標, 就必須要建立課責管理的制度 (managing by accountability), 對於所說過的、所做過的承諾, 要能針對特定的對象, 提供明確的回報和解釋, 以示負責。特別是對公共部門的政策企業家而言, 尤其要建立從「負責」 (responsibility) 到「課責」 (accountability) 的企業家精神, 不僅僅只是 for what 的責任內容, 還要包括 to whom 的對象問題 (許士軍, 2008: 14-15), 其觀點也符合 Dealy 和 Thomas (2006: 2) 所詮釋, 課責的核心在於它是「行動的責任」 (the responsibility to act)。Ferejohn (1999: 131) 曾經指出, 回應性 (responsiveness) 是制度結構所允許範圍內, 用來衡量課責的程度 (a measure of how much accountability an institutional structure permits), 也因此, 基於回應性與課責性, 政策企業家在這個階段對於回報制度和風險管控, 當有助於資源的合理分配和課責管理機制的建立。

陸、新聞媒體的運用與政策行銷的作為

本文將「擁有特殊人格特質，具備企業家精神，並且能夠促成創新思維與作為」的政策企業家，界定為行政部門的政策企業家，主要是指身為行政部門公共管理者的政務官與事務官，雖然也可能是地方行政首長（Dahl, 1961），但還是有別於他們可以是哲學家、新聞記者、私部門企業家（industrialists）、或是社會改革者（Kimberly, 1981: 84），或是企業界人士、學者專家、或政策遊說者（Kingdon, 1984, 1995）等等廣義的界定。本文針對不同範圍的界定將其聚焦於公共部門，採用較狹義的界定，特別是行政部門的政策企業家，亦即是 Roberts 和 King（1991: 152）所認定民選行政首長的「政治」（political）企業家、政務官的「行政」（executive）企業家、以及事務官的「官僚」（bureaucratic）企業家，而不包括其所謂從政府體系外部援引創新理念進入公共部門的所謂「政策」（policy）企業家。

值得一提的是，Roberts 和 King（1991: 172）所強調創新過程的「不可管理性」（could not be managed），因為政策創新並不必然是來自行政部門的政策企業家，而且公共部門涉及到眾多的政策行動者，並沒有任何一方可以完全主導整個過程。這些政策行動者就如同 Chapman 和 Lupton（1994: 18）所言，有必要瞭解政策議題應該如何被賦予新的方式（reframed），以爭取主導社會大眾的支持，而這正是 Baumgartner 和 Jones（1993: 29）所說政策企業家的「技倆」（trick）就是，一旦特定政策問題浮現於公共議程，就要確保自己所偏好的解決方案被採納。從媒體大幅的報導、公共議題的浮現、乃至於政策措施的具體成型，政策企業家必須體認到，新聞媒體已經是社會大眾對於議題認知的主要來源。

因此，「從辦法的提出、付諸行動，到冒實際風險…必須注重實踐」（蕭全政，1998：368），行政部門的政策企業家爲了要促成創新的思維和政策作為，就必須正視新聞媒體的重要性，因為「政策行銷能力養成的開始，是從瞭解媒體的本質開始」（陳敦源，2008：271）。對此，Strang 和 Soule（1998: 270）曾經指出，新聞媒體的關鍵地位在於其放大與編纂集體行動的擴散（amplifying and editing the diffusion of collective action），而他們所謂的「公共性」（public），指的其實就是

「在媒體報導當中」(in the media) (Esmark, 2007: 288-289)。其實早在 1970 年代, Downs (1972: 38-50) 就認為, 民眾對於政治議題的矚目呈現循環的型態, 通常是從不受重視 (low attention) 開始, 隨著議題被新聞媒體擴大報導, 社會輿論的形成與民意機關的關切, 就會對政府議程的設定和施政的優先順序構成沈重的政治壓力。因此, 無論是「(政府) 更多瞭解人民的需求」或是「希望人民能夠更多瞭解 (政府施政績效)」(陳敦源, 2008: 262), 政策企業家都應該基於公共利益, 瞭解並學習政策行銷的專業, 透過政策行銷的過程提供民主溝通參與的平台 (蘇偉業, 2009: 11), 加強「對上 (國會監督)」、「對外 (政策行銷)」、「對內 (部際協調)」以及「對下 (府際溝通)」等以下四個層面的技能。

首先, 在對上 (國會監督) 方面, 面對立法院國會議員的強勢問政和強力監督, 要如何有效回應立委諸公, 除了政黨關係之外, 仍有待專業能力和溝通技巧的進一步提昇。行銷概念所蘊含促銷 (promotion) 理論概念內的所謂「公共關係」(public relations), 特別是要重視「媒體公關」、「學術公關」、「民代公關」(丘昌泰, 2008: 381), 更是政策企業家必須強化的技能。

其次, 在對外 (政策行銷) 方面, 行政機關必須要瞭解新聞媒體的運作和需求, 加強政府公共關係與政策行銷的作為 (黃榮護, 1998), 以及對於「民眾需求學」的研究 (丘昌泰, 2008: 380), 以掌握民眾心理, 同時並努力處理好和其他利益團體、政策利害關的個人或組織, 乃至於社會大眾的互動關係, 推動「合作行銷」(partnership marketing) (丘昌泰, 2008: 380-381)。行銷概念所蘊含促銷 (promotion) 理論概念內的所謂「廣告」(advertising), 尤其是整合行銷傳播 (integrated marketing communications) (Schultz & Schultz, 2003; Kitchen & De Pelsmacker, 2004; Schultz, 2005: 10-40) 策略工具的運用技術, 仍然有待加強。

再者, 在對內 (部際協調) 方面, 公共部門的政策企業家面臨的可能是「分工, 但不合作」的部際關係 (interagency), 做為公部門政策企業家的政務官與事務官、甚至是民選的地方行政首長, 必須更加強化彼此之間的協調、聯繫、溝通、以及衝突疏導。或許是因為對於政策問題認定的不同, 或許是因為對於管轄權限的認知差異, 或是彼此本位主義所導致, 部際之間有必要針對政策或服務的「產品」(product) 和所分享資源的「價格」(price), 不同的政策企業家必須有能力共同型塑出政策的共識。目前政府正在推動的行政組織改造和職能分工調整, 剛好合乎

政策企業家應該具備的企業家精神（蕭全政，1998：379），而分權、授權、以及增加民間的參與，也可以促成官僚體系展現活力、彈性和創新的企業家精神。

最後，在對下（府際溝通）方面，由上而下（top-down）政策執行研究途徑所強調的權威中心，已經因為政策次級系統（policy sub-system）為共同政策目標而努力的現實而轉變，府際關係（inter-government）必須因為公共利益的追求而要有所改變。此時，公部門政策企業家要努力的是，經由政策施行所必要的「通路」（place）協力合作，都是不同層級、甚至不同黨籍中央與地方的公共部門政策企業家，所不能忽視的重要成功關鍵因素。

柒、代結論--政策企業家：公共政策行銷的新課題

由於公共資源的有限性，使得政策資源的有效運用變得更為重要，就這個角度而言，Lewis（1980: 233）所強調，公部門政策企業家有意願、而且有能力去改變現有的資源配置，無疑是其所應該具備的特質之一。而隨著民主政治的發展，民眾對於政府所提供公共服務的需求愈來愈多元化，對於公共服務的品質要求也愈來愈高，這使得政策企業家在面對政策環境的侷限性時，再也無法延用過去「上令下行」的政策宣導，政府對於公眾的態度也有必要調整成為「民可使知之，方可使樂而為之」，從政治統治者變成服務提供者，從地方父母官變成政策好夥伴。此外，為了因應消費者社會的出現，以及市民主義的抬頭，政策企業家的施政態度也必要轉化成為「做多少說多少」，將政府公共服務與政策內容視之為準商品，以促成民眾的瞭解與認同，而政策行銷概念的落實，也使得政策企業家更有必要仰賴新聞傳媒運用的整合性行銷傳播。

本文藉由公共政策行銷與政策企業家相關理論文獻的觀點，提出以下的結論。

第一，政策企業家並不一定要來自公共部門，雖然他們可以是民選行政首長或政府行政官員、國會議員或幕僚，他們也可以是私部門的企業家、社會改革者、學者專家或甚至是政策遊說者和新聞記者。第二，基於較為狹義的定義，本文所界定行政部門的政策企業家是指行政首長、政務官以及事務官，他們擁有特殊人格特質，具備企業家精神，並且能夠促成創新思維與作為。第三，本文也指出，在面對公共組織可能成為創新障礙的時刻，政策企業家必須要具備建立富有回應性公共組織的能

力，運用政策創新的工具，將願景轉化成爲實際的政策成果。第四，政策企業家能夠在正確的時機和達成政策目標的前提下，評量所需要的資源，同時針對標的群體，以最少的權威手段，運用政策行銷工具組合，並且在事後評估效果。第五，本文還指出運用新聞傳播媒體的重要性，行政部門的政策企業家應該透過政策行銷的過程，加強針對國會監督與社會各界的外部行銷（external marketing），以及針對部際協調與府際溝通的內部行銷（internal marketing）之整合性行銷傳播技能，做爲政策行動者在溝通參與和策略互動時的共同平台。

參考書目

- 丘昌泰（1995）。**公共政策：當代政策科學理論之研究**。台北：巨流。
- 丘昌泰（2007）。**地方政府管理研究**。台北：韋伯。
- 丘昌泰（2008）。**公共政策：基礎篇（第三版）**。台北：巨流。
- 朱鎮明（2003）。**政治管理**。台北：聯經。
- 朱鎮明（2004）。政策行銷過程中政府與媒體互動之道。**立法院院聞**，第 23 卷第 10 期，頁 49-58。
- 余致力、丘昌泰、羅清俊、張四明、李允傑合著（2001）。**政策分析**，第十二章。台北：國立空中大學。
- 余致力、毛壽龍、陳敦源、郭昱瑩合著（2008）。**公共政策**。台北：智勝。
- 吳定（1999）。**公共行政論叢**。台北：天一。
- 吳定（2003a）。**政策管理**。台北：聯經。
- 吳定（2003b）。**公共政策辭典**。台北：五南。
- 吳定（2003c）。**公共政策**。台北：國立空中大學。
- 吳定（2008）。**公共政策**。台北：五南。
- 吳定、林潔瑜（1998）。公共組織行銷的策略性規劃。**公訓報導**，第 80 期，頁 14-22。
- 林水波、莊順博（2009）。**政策利基—以台中縣市合併、台北縣市合併為例**。發表於 2009 年台灣公共行政與事務系所聯合會（TASPAA）年會暨「全球化下新公共管理趨勢與挑戰—理論與實踐」國際研討會，國立中山大學公共事務

- 管理研究所主辦，高雄。
- 林佳慧（2005）。公部門政策行銷策略之研究。**T&D 飛訊**，第 39 期，頁 1-20。
- 林博文（2002）。地方政府之行銷研究。**法政學報**，第 15 期，頁 115-158。
- 林博文（2008）。公共部門運用行銷概念之研究：行銷概念的擴大化與轉化。發表於 2008 年第三屆「全球化與行政治理」學術研討會，關南大學公共事務管理學系主辦，桃園。
- 孫同文（2003）。從威權政府到民主治理：台灣公共行政理論與實務之變遷。台北：元照。
- 許士軍（2008）。推薦專文：探究『當責式管理』的思維與脈絡。載於張文隆（譯）**當責式管理**（David Dealy & Andrew Thomas 原著）。台北：中國生產力中心。
- 翁興利（2004）。政策規劃與行銷。台北：華泰。
- 陳敦源（2002a）。民主與官僚：新制度論的觀點。台北：羣信。
- 陳敦源（2002b）。公部門政策行銷五問。**公訓報導**，第 102 期，頁 54-55。
- 陳敦源（2003）。從防治愛滋談政策行銷。2007 年 12 月 25 日取自**鮮活管理電子報**，第 18 期，網址：[http://211.79.164.14/電子報全文/第 18 期/政策行銷.htm](http://211.79.164.14/電子報全文/第18期/政策行銷.htm)。
- 陳敦源（2008）。公共政策行銷。載於余致力、毛壽龍、陳敦源、郭昱瑩合著，**公共政策**（頁 259-291）。台北：智勝。
- 陳敦源、魯炳炎（2008）。創造共識：民主治理中的政策行銷管理。**研考雙月刊**，第 264 期，頁 3-15。
- 陳恆鈞、劉邵祥（2007）。由政策選擇觀點談政策變遷。**T&D 飛訊**，第 56 期，頁 1-18。
- 張世賢（編）（2002）。**電子化政府的政策行銷**。國政研究報告，台北市：財團法人國家政策研究基金會。
- 張世賢（2005）。**公共政策分析**。台北：五南。
- 鈕則勳（2005）。**政治廣告：理論與實務**。台北：揚智。
- 詹中原（2003）。**新公共政策：史、哲學、全球化**。台北：華泰。
- 黃建銘（2000）。公部門行銷模式與策略之探討。**人力發展月刊**，第 75 期，頁 29-38。

- 黃榮護 (1998)。政府公關與行銷。載於黃榮護編著，**公共管理** (頁 520-580)。台北：商鼎文化。
- 黃榮護 (2000)。公共管理。台北：商鼎。
- 魯炳炎 (2006a)。政策行銷之研究：以國道五號蘇花高速公路為例。發表於第五屆地方發展策略研討會，佛光大學公共事務學系主辦，宜蘭。
- 魯炳炎 (2006b)。高雄港自由貿易港區政策行銷之研究。發表於 2006 年台灣公共行政與事務系所聯合會 (TASPAA) 年會暨學術研討會，國立台灣大學政治學系主辦，台北。
- 魯炳炎 (2007a) 政策行銷理論意涵之研究。**中國行政**，第 78 期，頁 31-53。
- 魯炳炎 (2007b)。公共政策行銷理論之研究：應然面與實然面的對話。台北：韋伯。
- 魯炳炎 (2008)。環保團體與地方行政首長的政策企業家角色分析：以蘇花高興建決策為例。發表於 2008 年台灣政治學會年會暨「全球競爭，民主鞏固，與治理再造—2008 台灣新課題」學術研討會，國立暨南國際大學公共行政與政策學系主辦，南投。
- 魯炳炎 (2009)。政策企業家在政策中的重要性：蘇花高速公路興建個案探討。載於王漢國主編，**地方治理與發展** (頁 161-192)。台北：韋伯。
- 蘇偉業 (2007)。政策行銷：理論重構與實踐。**中國行政評論**，第 16 卷第 1 期，頁 1-34。
- 蘇偉業 (2009)。再論政策行銷：陷阱、民主政治與政府再造工程。發表於第六屆地方治理與城鄉發展學術研討會，玄奘大學公共事務管理學系主辦，新竹。
- 蘇偉業、蔡岳展 (2004)。政策行銷之研究：以限制使用購物用塑膠袋及塑膠類免洗餐具政策為例。中山管理論壇—知識經濟、新公共管理與傳播學術研討會，國立中山大學公共事務管理研究所，高雄。
- 蕭全政 (1998)。企業家精神與新政府運動。**政治科學論叢**，第 9 期，頁 363-384。
- Alberti, A., & G. Bertucci (2006). Replicating Innovations in Governance: An Overview. In United Nations (Ed.), *Innovations in Governance and Public Administration: Replicating What Works*. New York: Department of Economic and Social Affairs

of United Nations.

- Altman, J. A., & E. Petkus (1994). Toward a Stakeholder-Based Policy Process: An Application of the Social Marketing Perspective to Environmental Policy Development. *Policy Sciences*, 27(1): 37-51.
- Bardach, E. (1998). *Managerial Craftsmanship: Getting Agencies to Work Together*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Baumgartner, F. R., & B. D. Jones (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Baumgartner, F. R., & B. D. Jones (2002). *Policy Dynamics*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Bernier, L., & T. Hafsi (2007). The Changing Nature of Public Entrepreneurship. *Public Administrative Review*, 67(3): 488-503.
- Borins, S. (1998a). *Innovating with Integrity: How Local Heroes are Transforming American Government*. Washington DC: Georgetown University Press.
- Borins, S. (1998b). *What Border: Public Management Innovation in the United States and Canada*. Paper presented at the 1998 International Public Management Network Conference, Salem, OR.
- Borins, S. (2001a). Innovation, Success and Failure in Public Management Research: Some Methodological Reflections. *Public Management Review*, 3(1): 3-17.
- Borins, S. (2001b). Public Management Innovation: Towards to Global Perspective. *American Review of Public Administration*, 31(1): 5-21.
- Borins, S. (2001c). *The Challenge of Innovating in Government*. Arlington, VA: Price-waterhouseCoopers.
- Boyett, I. (1997). The Public Sector Entrepreneur: A Definition. *International Journal of Entrepreneurial Behavior & Research*, 3(2): 77-92.
- Brintnall, M. A. (1979). Federal Influence and Urban Policy Entrepreneurship in the Local Prosecution of Crime. *Policy Studies Journal*, 7(3): 577-592.
- Burton, S. (1999). Marketing for Public Organizations: New Ways, New Methods. *Public Management*, 1(3): 373-385.
- Buurma, H. (2001). Public Policy Marketing: Marketing Exchange in the Public Sector. *European Journal of Marketing*, 35(11/12): 1287-1302.
- Chapman, D., & T. Cowdell (1998). *New Public Sector Marketing*. London: Financial Times/Pitman Publishing.

- Chapman, S., & D. Lupton (1994). *The Fight for Public Health: Principles and Practice of Media Advocacy*. London: BMJ Publishing Group.
- Cobb, R. W., & C. D. Elder (1972). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. Boston: Allyn & Bacon.
- Cobb, R. W., & C. D. Elder (1983). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building* (2nd Ed.). Baltimore, PA: The Johns Hopkins University Press.
- Coffman, L. L. (1986). *Public-Sector Marketing: A Guide for Practitioners*. New York: John Wiley & Sons.
- Cook, T. E. (1998). *Governing with the News: The News Media as a Political Institution*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Crompton, J. L., & C. W. Jr. Lamb (1986). *Marketing Government and Social Services*. New York: John Wiley & Sons.
- Dahl, R. A. (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Daley, D. M., & K. C. Naff (1998). Gender Differences and Managerial Competencies. *Review of Public Personnel Administration*, 18(2): 41-56.
- Daley, D. M., & K. C. Naff (2008). Gender Differences and Managerial Competencies. In M. Van Wart, & L. A. Dicke (Eds.), *Administrative Leadership in the Public Service* (pp. 281-294). Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Daley, D. M., & C. Katherine (2008). Gender Differences and Managerial Competencies. In M. Van Wart, & L. A. Dicke (Eds.), *Administrative Leadership in the Public Service* (pp. 281-294). Armonk, NY: M.E. Sharpe, Inc.
- Dealy, M. D., & A. R. Thomas (2006). *Managing by Accountability: What Every Leader Needs to Know about Responsibility, Integrity-and Results*. Westport, CT: Greenwood Publishing Group.
- Doig, J., & E. Hargrove (1987). *Leadership and Innovation: Entrepreneurs in Government*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Downs, G. W. (1972). Up and Down with Ecology: The Issue Attention Cycle. *The Public Interest*, 28(2): 38-50.
- Downs, G. W. (1976). *Bureaucracy, Innovation, and Public Policy*. Lexington, MA: Lexington Books.
- Drucker, P. F. (1985). *Innovation and Entrepreneurship*. London: Heinemann.
- Esmark, A. (2007). Democratic Accountability and Network Governance: Problems and

- Potentials. In E. Sorensen, & J. Torfing (Eds.), *Theories of Democratic Governance* (pp. 274-296). New York: Palgrave MacMillan.
- Feeley, T. J. (2002). The Multiple Goals of Science and Technology Policy. In F.R. Baumgartner, & B.D. Jones (Eds.), *Policy Dynamics* (pp. 125-154). Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Ferejohn, J. (1999). Accountability and Authority: Toward a Theory of Political Accountability. In A. Przeworski, S. C. Stokes, & B. Manin (Eds.), *Democracy, Accountability, and Representation* (pp. 131-153). Cambridge: Cambridge University Press.
- Fine, S. (Ed.) (1992). *Marketing the Public Sector: Promoting the Causes of Public and Nonprofit Agencies*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Flanders, L. R., & D. Utterback (1985). The Management Excellence Inventory: A Tool for Management. *Public Administration Review*, 45(3): 403-410.
- Folsom, B. W., Jr. (1991). *The Myth of the Robber Barons: A New Look at the Rise of Big Business in America*. Herndon, VA: Young America's Foundation.
- Francois, A. (2003). The Political Entrepreneur and the Coordination of the Political Process: A Market Process Perspective of the Political Market. *Review of Austrian Economics*, 16(2-3): 153-168.
- Frederickson, H. G., & K. B. Smith (2003). *The Public Administration Theory Primer*. Boulder, CO: Westview Press.
- Gargan, J. J. (1997). Re-inventing Government and Reformulating Public Administration. *International Journal of Public Administration*, 20(1): 221-247.
- Hederer, C. (2007). *Political Entrepreneurship and Institutional Change: An Evolutionary Approach*. MPRA Paper No. 8249. Vienna, Austria: Federal Ministry of Economics and Labour.
- Huefner, J. C., & H. K. Hunt (1994). Broadening the Concept of Entrepreneur: The Entrepreneurial Consumer. In G. E. Hills (Ed.), *Marketing and Entrepreneurship: Research Ideas and Opportunities* (pp. 55-60). Westport, CT: Quorum Books.
- Jones, B. D., & F. R. Baumgartner (2005). *The Politics of Attention: on Government Prioritizes Problems*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Kanter, R.M. (1988). When a Thousand Flowers Bloom: Structural, Collective, and Social Conditions for Innovation in Organization. *Research in Organizational Behavior*, 10: 169-211

- Kearney, C., R. Hisrich, & F. Roche (2008). A Conceptual Model of Public Sector Corporate Entrepreneurship. *International Entrepreneurship Management Journal*, 4(3): 295-313.
- Kettl, D. F. (2005). *The Global Public Management Revolution* (2nd Ed.). Washington, DC: Brookings Institutions Press.
- Kimberly, J. (1981). Managerial Innovation, In P. Nystrom, & W. Starbuck (Eds.), *Handbook of Organizational Design* (pp. 84-104). Oxford: Oxford University Press.
- King, P. J., & N. C. Roberts (1987). Policy Entrepreneurs: Catalysts for Policy Innovation. *The Journal of State Government*, 60: 172-178.
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown.
- Kingdon, J. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2nd Ed.). New York: Harper Collins.
- Kingdon, J. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policy* (2nd Ed.). New York: Addison-Wesley Educational Publishers Inc.
- Kitchen, P., J., & P. De Pelsmacker (2004). *Integrated Marketing Communications: A Primer*. Oxfordshire, England: Routledge.
- Kotler, P. (1988). *Marketing Management* (6th Ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Kotler, P., & N. Lee (2007). *Marketing in the Public Sector: A Roadmap for Improved Performance*. Upper Saddle River, NJ: Pearson Education.
- Kotler, P., & S. J. Levy (1969). Broadening the Concept of Marketing. *Journal of Marketing*, 33(1): 10-15.
- Laws, D., L. Susskind, J. Abrams, J. Anderson, G. Chapman, E. Rubenstein, & J. Vadgama (2001). *Public Entrepreneurship Networks*. Massachusetts Institute of Technology, MA: Environmental Technology and Public Policy Program, Department of Urban Studies and Planning.
- Lewis, E. (1980). *Public Entrepreneurship: Toward a Theory of Bureaucratic Power*. Bloomington, IN: Indiana University Press.
- Lopez, E. (2002). The Legislators as Political Entrepreneur: Investment in Political Capital. *Review of Austrian Economics*, 15(2-3): 211-228.
- MacLeod, M. C. (2002). The Logic of Policy Feedback: Telecommunications Policy Trough the Creation, Maintenance, and Destruction of a Regulated Monopoly. In F. R. Baumgartner, & B. D. Jones (Eds.), *Policy Dynamics* (pp. 51-72). Chicago, IL: University of Chicago Press.

- McClough, D. (2008). Public Sector Entrepreneurship: Evidence from Trade Policy. *Politics & Policy*, 36(2): 250-267.
- Mintrom, M. (1997). Policy Entrepreneurs and the Diffusion of Innovation. *American Journal of Political Science*, 41(3): 738-770.
- Mintrom, M. (2000). *Policy Entrepreneurs and School Choice*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Mokwa, M. (1981). Government Marketing: An Inquiry into Theory, Process, and Perspective. In M. Mokwa, & S. Permut (Eds.), *Government Marketing: Theory and Practice* (pp. 17-35). New York: Praeger Publishers.
- Mokwa, M. P., & S. E. Permut (Eds.) (1981). *Government Marketing: Theory and Practice*. New York: Praeger Publishers.
- Morris, M., & F. Jones (1999). Entrepreneurship in Established Organizations: The Case of the Public Sector. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 24(1): 71-91.
- Murphy, R. D. (1971). *Political Entrepreneurs and Urban Poverty*. Lexington, MA: Lexington Books.
- Osborne, S. P., & K. Brown (2005). *Managing Change and Innovation in Public Service Organizations*. London: Routledge.
- Patel, I. (2006). Understanding Innovations and Best Practices. In United Nations (Ed.). *Innovations in Governance and Public Administration: Replicating What Works* (pp. 25-39). New York: Department of Economic and Social Affairs of United Nations
- Peled, A. (2001). Network, Coalition and Institution: The Politics of Technological Innovation in the Public Sector. *Information, Technology and People*, 14(2): 184-205.
- Polsby, N. W. (1984). *Political Innovation in America: The Politics of Policy Initiation*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Price, D. (1971). Professionals and 'Entrepreneurs': Staff Orientations and Policy Making on Three Senate Committees. *Journal of Politics*, 33(2): 316-336.
- Proctor, T. (2007). *Public Sector Marketing*. Essex, England: Pearson Education Limited.
- Riker, W. H. (1982). *Liberalism Against Populism: A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*. San Francisco, CA: W.H. Freeman and Company.
- Riker, W. H. (1986). *The Art of Political Manipulation*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Robert, M., & A. Weiss (1988). *The Innovation Formula*. Cambridge, MA: Ballinger.

- Roberts, N. C. (1992). Public Entrepreneurship and Innovation. *Policy Studies Review*, 11(1): 55-74.
- Roberts, N. C., & P. J. King (1991). Policy Entrepreneurs: Their Activity Structure and Function in the Policy Process. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1(2): 147-175.
- Roberts, N. C., & P. J. King (1996). *Transforming Public Policy: Dynamics of Policy Entrepreneurship and Innovation*. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.
- Sadler, R. J. (2000). Corporate Entrepreneurship in the Public Sector: The Dance of the Chameleon. *Australian Journal of Public Administration*, 59(2): 25-43.
- Sadler, R. J. (2001). A Framework for the Emergence of Entrepreneurship and Innovation in Education. Retrieved May 31, 2009, from: <http://www.edu.monash.edu.au/centres/ceet/docs/conferencepapers/2001confpapersadler.pdf>
- Schneider, M., P. Teske, & M. Mintrom (1995). *Public Entrepreneurs: Agents for Change in American Government*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Schnellenbach, J. (2007). Public Entrepreneurship and the Economics of Reform. *Journal of Institutional Economics*, 3(2): 183-202.
- Schultz, D. E. (2005). From Advertising to Integrated Marketing Communications. In P. Kitchen, P. de Pelsmacker, L. Eagle, & D. Schultz (Eds.), *A Reader in Market Communications* (pp. 10-40). Oxon, England: Routledge.
- Schultz, D. E., & H. Schultz (2003). *IMC, the Next Generation: Five Steps for Delivering Value and Measuring Financial Returns*. New York: McGraw-Hill.
- Sherraden, M. (2000). From Research to Policy: Lessons from Individual Development Accounts. *Journal of Consumer Affairs*, 34(2): 159-181.
- Shome, T. (2006). *State-Guided Entrepreneurship: A Case Study*. Research Working Paper Series 2006/04. Auckland, New Zealand: Massey University, Department of Management and International Business.
- Snavely, K. (1991). Marketing in the Government Sector: A Public Policy Model. *American Review of Public Administration*, 21(4): 311-326.
- Stevens, P. (2006). Public Sector Performance: Introduction, *National Institute of Economic Review*, 197: 65-66.
- Stevenson, H. H. (1997). The Six Dimensions of Entrepreneurship. In S. Birley, & D.F. Muzyka (Eds.), *Mastering Enterprises* (pp. 9-14). London: Financial Times Pitman Publishing.

- Stone, D. C. (1981). Innovative Organizations Require Innovative Managers. *Public Administration Review*, 41(5): 507-513.
- Strang, D., & S. Soule (1998). Diffusion in Organizations and Social Movements: From Hybrid Corn to Power Pills. *Annual Review of Sociology*, 24: 265-290.
- Titman, L. (1995). *Marketing in the New Public Sector*. London: Pitman Publishing.
- Tobin, D., & L. Sun (2007). *Inducement Mechanisms for Entrepreneurship in the State Sector: China's Telecommunication Industry as an Illustrative Case*. Workshop on Entrepreneurship at ISC Paris on the 11th June 2007. London: The Centre for Financial and Management Studies, SOAS, University of London.
- Van de Ven, A. (1988). Central Problems in the Management of Innovation. In M. Tushman, & W. Moore (Eds.), *Readings in the Management of Innovation* (pp. 103-122). New York: Harper Business.
- Van Wart, M., & L. A. Dicke (2008). What are the Best Traits and Skills for Leaders in the Public Service. *Administrative Leadership in the Public Sector* (pp. 169-175). Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Walker, J. L. (1974). Performance Gaps, Policy Research, and Political Entrepreneurs. *Policy Studies Journal*, 3(1): 112-116.
- Walker, J. L. (1977). Setting the Agenda in the U.S. Senate: A Theory of Problem Selection. *British Journal of Political Science*, 7(4): 423-445.
- Wohlgemuth, M. (2000). Political Entrepreneurship and Bidding for Political Monopoly. *Journal of Evolutionary Economics*, 10: 273-295.
- Yarwood, D., & B. Emis (1982). Advertising and Publicity Programs in the Executive Branch of National Government: Hustling or Helping the People. *Public Administration Review*, 42(1): 37-44.
- Zerbinati, S., & V. Souitaris (2005). Entrepreneurship in the Public Sector: A Framework of Analysis in European Local Government. *Entrepreneurship & Regional Development*, 17(1): 43-64.

The Roles of Policy Entrepreneurs in the Policy Marketing Process

Bing-Yan Lu*

Abstract

Based on theoretical concepts and literature review of public policy marketing and policy entrepreneurs, the policy entrepreneurs in this study acknowledge their limits in the complex policy contexts. Beginning with the discussion of whether policy entrepreneurs come from the public sector only, the author defines policy entrepreneurs of the public sector, including political, executive, and bureaucratic entrepreneurs, as those with particular personality characteristics and public entrepreneurship who initiate and facilitate innovative thinking and behavior. While surrounded by a network of policy actors involved in the innovation process, they are good at coordination and communications. More important, they are able to allocate scarce resources and capable of continual learning, which enables them to turn vision into reality. The study puts forth suggestions for policy entrepreneurs to improve their innovative behavior and emphasizes the pivotal importance of the mass media to policy marketing. In the final part, the author presents skills of integrated marketing communications for policy entrepreneurs, on behalf of public interests, such as parliamentary surveillance, policy marketing, interagency coordination, and inter-governmental communications.

Keywords: innovation, integrated marketing communications, public policy marketing, policy entrepreneur

* Associate Professor, Graduate Institute of Public Administration, National Dong Hwa University.

《文官制度》季刊稿約

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

為強化季刊內容及提昇學術品質，《文官制度》季刊事先規劃出版主題，以利各界投稿。98 及 99 年度預定出版主題如下：

- (一) 第 1 卷第 4 期主題為「**政府行銷**」（截稿日期：98 年 9 月 15 日；出版日期：98 年 10 月）。
- (二) 慶祝考試院成立 80 週年特刊主題為「**試院發展與卓越管理**」（截稿日期：98 年 9 月 30 日；出版日期：98 年 12 月）。
- (三) 第 2 卷第 1 期主題為「**行政民主**」（截稿日期：98 年 11 月 30 日；出版日期：99 年 1 月）。
- (四) 第 2 卷第 2 期主題為「**政治管理**」（截稿日期：99 年 2 月 28 日；出版日期：99 年 4 月）。
- (五) 第 2 卷第 3 期主題為「**契約型政府**」（截稿日期：99 年 5 月 30 日；出版日期：99 年 7 月）。
- (六) 第 2 卷第 4 期主題為「**政策變遷**」（截稿日期：99 年 8 月 30 日；出版日期：99 年 10 月）。

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

歡迎各界踴躍投稿，稿件 1 式 2 份並附電子檔，請以掛號郵寄「台北市文山區

11601 試院路 1 號，考試院《文官制度》季刊編輯委員會」，或逕寄電子郵件信箱：jcs@exam.gov.tw。本刊聯絡電話：(02)82366245，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。

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com

《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撫卹行政法制等相關論文，均歡迎賜稿。

一、論文格式

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

二、審查程序

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

三、版權事宜

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

式)即讓予本刊,但作者仍保有本著作未來自行集結出版、教學等個人使用之權利。

(三)凡本刊刊登之論文,將同時刊登於考試院全球資訊網,並收錄於考試院相關出版品,除另有約定外,出版權及發行權專屬授權予本刊,未經本刊同意,請勿轉載。

(四)著作人投稿本刊經收錄後,同意授權本刊得再授權國家圖書館「遠距圖書服務系統」或其他資料庫業者,將本論文納入資料庫進行重製、透過網路提供服務、授權用戶下載、列印、瀏覽等行為,並得為符合各資料庫之系統需求,酌作格式之修改。

(五)依照國際學術慣例,曾在國內外學術會議上宣讀的論文,視為未曾發表,歡迎修改後投稿。

(六)投稿經刊登後,除依行政院規定致贈稿酬外,另奉贈該期季刊2本。

四、稿件交寄

(一)本刊隨時接受稿件,除符合當期主題之稿件外,按通過採用先後順序刊登。

(二)來稿一式二份請寄「台北市文山區試院路一號考試院編纂室《文官制度》季刊編輯委員會」收,或以電子郵件寄至:jcs@exam.gov.tw。

《文官制度》季刊論文審查作業規定

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

《文官制度》季刊論文審查綜合意見對照表

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

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

四、「修改後再審」之處理方式：

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

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

五、「第三人審查」之處理方式：

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

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

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

《文官制度》季刊論文撰寫體例

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

壹、來稿需包括下列要項

一、首頁

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

二、第二頁

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

三、第三頁

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

四、參考文獻：請列出正文中所引用文獻之完整資料。

貳、正文格式

一、分節標題方式

(一) 中文標題以「壹、一、(一) 1. (1) a. (a)」為序。

(二) 英文標題以「I. A. (A) 1. (1) a. (a)」為序。

二、引語用例

(一) 直接引語，用冒號(：)時

【格式】中文加單引號「」，英文加雙引號“ ”

(二) 直接引語，不用冒號(：)時

【格式】中文用單引號「」，英文用雙引號“ ”

(三) 直接引語，但另起一段

【格式】不用引號，字體改為標楷體，左右縮排

(四) 引語中復有引語，或特殊引用時

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

三、附加原文專有名詞用例

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

(一) 一般用語

【格式】括弧、小寫、正體

(二) 專有名詞

【格式】括弧、首字大寫、正體

四、註釋用例

(一) 文中註明出處的註釋

【格式】(作者，年代：頁數)

(二) 文中已有作者姓名時

【格式】作者(年代：頁數)

(三) 若有必要以附註說明行文涵義時，請用腳註

【格式】於標點符號後，以插入註腳方式自動產生於右上角

五、圖表用例

(一) 圖號碼與名稱應置於圖下方，表號碼與名稱應置於表上方。

(二) 標題之說明需清楚，所使用之文字、數字須與文中引用之敘述一致。

(三) 若引用他人之圖表需註明清楚資料來源，方式同內文註釋。

(四) 圖的寫法

【格式】圖編號 標題

(五) 表的寫法

【格式】表編號 標題

六、數字用例

(一) 統計數字請以阿拉伯數字表示。

(二) 非統計數字，如年代、表述性數字，則以中文表示。

七、引用書名、刊名及篇名用例

(一) 書名

【範例】《行政學》

《正義論》(A Theory of Justice, 1971)

(二) 刊名

【範例】《公共行政學報》

Public Administration Review

(三) 篇名

【範例】〈社會資本、政策資源與政府績效〉

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

“Social Problems and the Quality of Life”

參、參考文獻用例

一、專書

【格式】作者（年代）。書名（版別）。出版地點：出版商。

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

二、期刊論文

【格式】作者（年代）。文章名稱。期刊名稱，卷期，頁別。

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

三、專書論文

【格式】作者（年代）。篇名。載於編者（編），書名（頁碼）。地點：出版商。

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

四、研討會論文

【格式】作者（年代）。論文名稱。發表於研討會名稱，主辦單位，舉行地點。

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

五、研究計畫

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

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

六、學位論文

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

七、譯著

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

八、報紙

原則上，報紙不列入參考文獻（除非有確實作者姓名），放在正文敘述即可。

【格式】記者或作者（年月日）。文章名稱。報紙名稱，版別。

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

九、網路等電子化資料

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

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

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

十、其他注意事項

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

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com

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

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com