

# 文官制度季刊

## Journal of Civil Service

考試院八十周年慶特刊・中華民國九十八年十二月 Dec. 2009 Special Issue

(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（國立臺北大學）

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

# 文官制度季刊

## 目次

中華民國九十八年十二月 考試院八十周年慶特刊

主編的話	林水波 /	I
<b>試院發展與卓越管理</b>		
文官體制變革之論證	蔡良文 /	1
國家文官學院的成立與核心任務的設定	邱志淳、黃榮護 /	25
公務倫理：整合公共治理的概念	盧建旭 /	39
中央與地方政府對地方人事制度的視框衝突	李衍儒 /	55
個體績效問責	林水波 /	93
參與治理是趨勢？或是迷思？	陳恒鈞 /	113
利害關係人對互動管理的瞭解與應用	蕭元哲 /	145
公民導向的政策績效與公民信任：意見領袖對台北縣政府 十大施政主軸成果之看法	蔡志恒、鄭錫鍇 /	159
貪腐防制處方：政策工具觀	邱靖鈺 /	179
《文官制度》季刊稿約		/ 209
《文官制度》季刊投稿須知		/ 211
《文官制度》季刊論文審查作業規定		/ 213
《文官制度》季刊論文撰寫體例		/ 215

# *Journal of Civil Service*

Special Issue

Dec. 2009

## CONTENTS

---

Editor's Note..... Shoeh-Po Lin I

### **Development of Examination Yuan and Excellence Management**

Argument on Civil Service System Reform..... Liang-Wen Tsai 1

Founding and Core Task of National Civil Service Institute  
..... Chih-Chun Chiu, Jong-Huh Huang 25

Administrative Ethics: A Concept of Integrated Public Governance  
..... Lancelot Lu 39

Frame Conflict on Local Personnel Systems between Central  
and Local Government..... Yen-Ju Lee 55

Accountability by Micro-Performance..... Shoeh-Po Lin 93

What Is Participatory Governance? A Trend or a Myth..... Hen-Chin Chen 113

Understanding and Application of Interaction Management  
among Stakeholders..... Luke Yuan-Che Hisao 145

Policy Performance and Civic Trust from Citizen Perspective:  
Evaluating Taipei County's "Ten Mainstream Policies" from  
Opinion Leaders..... Chih-Heng Tsai, His-Kai Chen 159

The Prescription for Corruption Control: Policy Instrument Perspective  
..... Jing-Hung Chiu 179

---

## 主編的話

考試院自建置以來，業已在用心經營、隨勢發展、鞏固制度、增強公務人力品質與奠定國家競爭力所需的人力資源管理上，歷經八十年的歲月，其所展現的績效，可由多元的證據循線發掘。在這回顧與展望的歷史時刻，「文官制度季刊」的負責同仁，亦共同參與這項深具意義的慶祝活動，並用心編了一集紀念特刊，一方面期許考試院由過往迄今的發展，寄望它能在全球化及共同治理的時代，永續發展所肩負的歷史使命，懷抱優質人力資源管理的願景，建構與內外環境遞移契合的制度設計，增強各級行政機關的績效產出；另一方面盼望在強健制度的基礎結構下，由各機關的主事者發揮卓越管理的作為，並透過所有員工的參與協力，締結令人驚豔的組織績效，俾以回應主權者的問責。

這項以「試院發展與卓越管理」作為主題的特刊，中心旨趣在於引領關注的學子，共同耕耘行政、政策與管理三大研究領域，生產台灣在地化的知識，繼而將其輸出而成為他國經驗學習之用。尤有甚者，這項知識生產的工程，更期待有更多人的參與，成為有影響力的知識社群，一則扮演思維啓蒙的角色，二則扮演影響公務品質改進的角色。基於這兩項重大角色的認知，在「試院發展」方面，特刊精選出四篇文章，而在「卓越管理」方面，則組構五篇文章，以供學子分享，並祈望有更多的人加入知識創造的必要學習之旅。茲為引領讀者順利進入「品茗」的氛圍，特舉述各篇的論述焦點。

第一篇剖析：文官體制變革的必要性理由，以為職司當局思考斟酌改制的方向，同時舉出文官體制現行運作的問題所在，以為處方追尋對應的標的。

第二篇鋪陳：因應時境演展的必要性，體認文官在國家競爭力發展的重要性，而成立高階文官的培訓機構，並設定主軸的核心任務，用以達及善治的理想境界。

第三篇評估：「建基公務倫理，形塑優質文化」興草案的優勢、劣勢、機會及威脅，進而針對劣勢及威脅部分提出針對性與對應文化傳統的改革方案，俾以興革得能發揮原本冀欲的果效。

第四篇檢視：中央與地方政府對地方人事制度之建立，在視框上出現那些衝

突，這項衝突化解的機會窗有無存在，能否透由國外經驗的學習，注入啓發性的交流，進而有機會孕育出兩造相互協力的人事制度。

第五篇強調：績效問責的時代使命，分析其核心功能的類型，必須射準的標的，並在問責之後，職司者如何在提升員工工作績效的三項前提下，構思策略以鋪設績效勝出的路徑，即員工有意願、有機會及有能力來表現各自的才華，共同完成組織的使命。

第六篇區辨：參與治理究竟是一項趨勢，抑是一種現代人的迷思，提醒相關當局在運用這項治理之際，務必要審慎思考其可發揮效應的系絡，不宜貿然移植使用的情境，並點出唯有在環境的鑲嵌才能收到彰明較著的想望。

第七篇提醒：利害關係人要對互動管理的要質具有深刻的瞭解，深悉其運作的精粹，再善加以應用，用以得到政府、公民與員工三類團體三贏的境界，彼此相互吸納有建設性的觀點，孕育出追求價值均衡的決定。

第八篇推導：政府如何以公民導向的政策績效，形塑公民信任，並以意見領袖的看法作為分析的基礎，而得出相當具有價值的發現，足供臺北縣政府施政方向的參據。

第九篇設計：防制貪腐的多元處方，並由政策工具這個透視角度進行研發各項可行的方案，可供職司者採納；而這項設計是以貪污成因及瀆職類型的分析為基礎而得出的。

這樣慶祝考試院成立八十周年的文章安排，類皆在陳述考試院未來發展的方向，使其做好組織形象管理，並以實際的作為引領利害關係人的信任。尤有甚者，考試院更要契合時趨，運用當下的治理策略，展現卓越的績效。而這項知識的產出或可提供關注者思維啓蒙及行動指引的依據。

這樣的知識結集本是艱辛的旅程，在作者及考試院同仁的充分協力下，才有如斯的成果，希望相關的利害關係人，對之加以咀嚼，細細的品味其內涵，進而加以應用，產出更具創意的文本，領航較為建設性的實踐。

文官制度季刊

主編 林水波

2009年12月21日

## 文官體制變革之論證\*

蔡良文\*\*

### 《摘要》

文官體制變革是一個無止盡的永續過程，我國晚進文官體制運作的缺失主要為抑制公務人員的創造力、限制創新思維空間，以及未能建立文官長制度。至於當前我國文官制度應先釐清公法或公共管理思潮，以配合國家發展需要。惟以變革之策略上，筆者以為政治性理念思維可借鏡外國，但有關行政性之文官制度與運作技術等，應由本土化開展。易言之，文官體制變革必須在憲法精神下，進行抉擇與建構。爰配合其功能面向，分就國家考選體制、政府用人體制、績效俸給與福利制度、績效考核與淘汰機制、行政中立法制發展、退撫體制變革等六項工程面向，予以逐項論證後，方能釐正導引未來的發展方向。

[關鍵詞]：文官體制、考選體制、績效考核、行政中立、退撫制度

---

\* 考試院八十周年慶，象徵考試權的隆替過程中，將邁入新世紀的紀元，爰就新世紀文官體制變革中，謹就其重要議題加以論證研析，藉以探究其新展方向，並請方家指正。

\*\* 考試院考試委員。

## 壹、前言

文官體制改革是一個無止盡的永續過程。就我國近年文官體制的發展觀之，此一過程受公法及公共管理思潮、先進民主國家文官體制發展、國內政府再造（reinventing government）的影響，值得關注。倘就 OECD 國家在一九八〇年代末到一九九〇年代初所進行的文官體制改革觀之，被採為改革之事項依其比重排序，分別是：精簡員額、人力資源管理的分權與下放、改變管理辦法、改進平權措施、改革職位分類、彈性工作時間、採用營運成本措施、改善績效評估制度、大幅改革考選、陞遷措施、改革薪資體系等（OECD, 1996: 18；彭錦鵬, 2005: 91）。上述種種事項均涉及整體的文官體制變革議題。

我國晚進文官體制運作的缺失可歸納如次（繆全吉, 1978: 129-138；蔡良文, 1998: 39-40）：一、官僚結構充滿繁文縟節，易於造成人員縛手束腳，抑制公務人員的創造力；二、法令僵化繁雜，缺乏彈性，限制公務人員創新思維空間；三、對除去人員因循的惰性傾向，缺乏激勵向前之具體機制；四、公務人員考試方式未能更多元化、彈性化，難期擴大吸收、儲備高級文官或科技人才；五、人事法規未能適度鬆綁，以致政府機關間、政府與民間機構間之人才交流機制不足；六、未能建立文官長制度，亦未明確劃分常務人員與政務人員職責，以致難以落實責任政治；七、未能強化行政機關之用人彈性，即由於各機關組織法非僅規定部會之權責，且訂定其員額、職稱及內部組織等，如須修法，則頗費時日，難以因應各部會配合主客觀情勢變化、機動調整內部組織及人員晉用之需要。至於當前我國文官制度的主要缺失要為：一、文官體系的相對封閉與僵化；二、公務人力激勵與發展性的功能不足；三、行政中立文化有待建立（關中, 2008: 5-12），如何診斷其專業力、執行力與忠誠品德，並提出解決之道，確為要務所在也。所以，為求釐清公法或公共管理思潮，暨政府再造與業務推展方面的需要，爰必要配合其功能面向予以逐項論證，方能正確導引未來發展方向。

## 貳、文官體制變革論證之面向淺析

民主國家之文官體系扮演多重的角色，如：憲法價值的保障者（Rohr, 1986），此有別於司法院為憲法之維護者（翁岳生，1985：475-480）；是社會正義的執行者（Frederickson, 1990: 228-237）；亦是公共利益的促進者（Hart, 1984: 111-119）；所以，在民主政治體制中，公務人員不僅被要求應有專業知能、效率、效能外，更須因應民主政治，保有倫理道德（Kettl, 1990: 411-419）；又政務人員與常任公務人員（事務官）扮演之角色應予釐清，其相關法制亦應分別制定，分軌而行。甚至有所謂的契約人力進用一途，而形成所謂三元人事管理的文官體制。

政府事務得區分為政治性與行政性，當然其中有難分割之處。行政性包括政府任務、人事……，且必須本土化地展開，外國經驗固可充當參考，但不宜單純抄襲外國（黃錦堂，2002：1-19）。易言之，舉凡政治性理念思維可借鏡外國，但有關於行政性之文官制度與運作技術等，應由本土開展也。同時，文官體制變革必須在憲法精神下（翁岳生，2008：11、117-133），進行抉擇與建構。

再者，在文官體制變革中，文官制度入憲，將考試權從行政權抽離，是世上獨有的制度。所以，任何可行的改革方案，必需在憲法及憲法精神規範下推展之，茲檢視憲法上之有關規定如下：一、有關考選方面：（一）公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度。非經考試及格，不得任用（憲法第八十五條）；（二）公務人員任用資格與專門職業及技術人員執業資格應經考試院依法考選銓定之（憲法第八十六條）；（三）人民有應考試服公職之權（憲法第十八條）。二、有關銓敘任用方面：（一）公務人員之銓敘、退休、撫卹事項（憲法增修條文第六條）；（二）公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項（憲法增修條文第六

<sup>1</sup> 欲使國家機關遵守憲法，則憲法應具規範效力（憲法優位），互為表裡；二則繫於確保憲法優位性的機制，在我國憲法的發展、釋憲制度的發展與人權保障，受到政治環境影響頗深。儘管大環境變遷，釋憲制度與政府制度及實際憲政之間相互動的關係，依然存在。又憲法的重要性不僅是憲法的規範（法條）本身，更重要的是憲法現實面向（Verfassungsrealität）。而「憲政」存在之前提在於憲法被具體落實，是一部「活憲法」或「有實際作用的憲法」。本研究名之曰憲法精神的導引功能，即是活憲法。



條)。三、有關保障方面：(一)公務人員保障事項(憲法增修條文第六條)；(二)中央及地方官吏之銓敘、任用、糾察及保障事項，由中央立法並執行之，或交由省縣執行之(憲法第一〇八條)；以往有關文官制度人事行政之研究，多以考銓制度、法規為主要內容，次輔以人力資源管理理論(傅肅良，1995；徐有守，1997；趙其文，1997；蔡良文，1992，2006)。

最後，由於各國國情不同，且政治文化與體制迥異，如何找出我國現有制度之各種問題，並漸進改革與整頓，茲為瞭解本國之特殊體制與國情，先對其文官體制之功能予以分析，爰歸納為：一、經由多元考選制度與政策規劃之調整，暨政府彈性用人政策與法制之變革，以落實引進與甄補性功能；二、經由績效管理與考核，配合修訂考績法制，落實發展性功能；三、推動績效俸給及彈性福利之法制與措施，展現激勵性功能；四、以行政中立法制之建構，以及退撫制度之改革，賡續實現維持與保障性功能；並進一步讓公務人員勇於任事，免除後顧之憂。所以，本文之論證議題以上述四大功能六項相關變革面向予以淺析之，希望能在面對全球化與各國政府再造浪潮下，配合公法思潮與政府治理環境的「變」而掌握「時」，以求其「通」，是筆者關心的，此即所謂「趣(趨)時是也」，以達求「變」、求「通」，讓文官體制之變革，既能提昇文官行政效率與效能，又有因應內外環境需要的迫切感與執行時機制，方可達到可長可久之境域也。

### 參、國家考選體制變革之論證

在憲法考試用人精神下，若將考選制度與策略人力管理與核心能力運用整合，可得出政府考選政策的評估架構，包括文官考選之分權化 vs. 集中化；功績制原則 vs. 代表性原則；考試成本 vs. 長期用人成本；組織業務需求 vs. 核心職能與取才效度等。再者，有關考試機關在考選人力的技術方法上，是否配合調整？或者，在應考人應考資格適切規範其基本專業能力後，並加強人文科目之測驗與評量，以提升新進公務人力之人文素養能力，此涉及考選政策之價值選擇的問題，<sup>2</sup>爰條析其

<sup>2</sup> 因為在功績行政價值與民主政治價值的鐘擺中，無疑的，無論在組織改造、考政與試務方面，都應著重在功績行政價值的提升。此因選賢與能蔚為國用為考試權獨立的基本目

價值選擇相關議題之論證如下。

## 一、文官考選試務委外化的論證

在公法及公共管理思潮的潮流中，考選政策轉型為漸進授能與分權化之施政作為，而考選人才之集中化或分權化考量，主要立基於專業化、公平性與公信力。以前述觀點檢視，整體而言，我國目前無任何政府機關或民間機構優於考選部。而在試務經濟與效率的訴求下，考選部亦在精益求精，配合政府再造，擴大機關之參與，授能地方政府，漸進推動各類公務人員、專門職業及技術人員考試的分權化政策，今後宜綜合考量各牽涉層次，並循修正考選部組織法途徑，成立試題研究單位；其次，在討論考試委外化或試務工作委託辦理之同時，亦應重視以積極作為提高考試之信度與效度，而以「中立才能」及「適才適所」原則進用人員，以及改進公務人力評估技術，強化「用考配合」，更為考政機關應重視的課題。

## 二、文官考選的價值抉擇的論證

有關人權或個人權利價值的體現，主要涉及實質公平面向，而有關人權價值與功績制價值的選擇，則須在社會公平與公開競爭中求取制度之衡平，除針對特殊弱勢族群，以特考方式進行甄選外，其餘均不宜因其不同身分而有特別之規定，以確保社會多元族群都能在公平、公開原則下進行考試競爭，以體現落實人權與功績制之價值衡平。再就公務人員與專技人員的屬性不同，所以，對功績性價值或人權價值的抉擇應有所不同，前者，為公共服務者且與官僚體系中特有的人事管理制度，應重視功績性價值；而後者，為社會服務者，可偏重人權性價值，例如體格標準，除特殊傳染性疾病以外，似可寬鬆規定。

標與價值，並非屬政治任命之分贓，無論任何政治變遷，在憲法規定下，由公正、公平之考試機制或機關以司其事，則能達成為國舉才，提升行政效能之目的；而考試之試政與試務也只有遠離政治操控，才有提升行政價值之可能。所以，如何在憲政體制及憲法精神下，對考選政策之漸進授能與分權予以探討並作調整規劃，確有實益與必要，然各種取才如捨考試之信度與效度等行政價值於不顧，只為達成某種政治意象而作授能與分權，終將戕害考選制度的健全發展。

### 三、任用考試演變之論證

公務人力選拔早期有所謂「資格考試」與「任用考試」之論辯，經討論考量國情因素後採「任用考試」制度，但事實上考試極難準確依任用需要人數錄取，亦由於考試院與行政院人事行政局對錄取人數之認知差異，以致原「考用配合」或「考用合一」已變質為以任用為優先標準之「用考配合」。在考選方法與技術上，考選部宜配合環境進行法制改革，期以精進符合時需。目前高普考與特種考試為符公務人力進用的本義，其相關考選政策有待漸進調整，又公務人力中之技術類各職系人員，似宜優先變革因應之；至於公務人力中之行政類各職系人員應於配合用人機關需要人數外，加成錄取名額，以因應用人彈性需求。未來則基於任用需求，考選策略設計上，必須因應環境需要，將原始的政治性目標轉向行政性、管理性目標發展。

### 四、多元化管理在公平取才間的論證

通常公務人力資源之甄補，首重以立足點平等之方式取才，據此設計一套公平、公正、公開的考選方法，致代表性價值較被忽視。又策略性人力資源管理在人才引進與甄補決策中，須以彈性、公平、信度與效度做為選才之出發點，從人權角度檢視考選制度，進一步導入多元化管理觀念，調合社會弱勢、少數族群與國家之利益，並積極推動性別主流化與參考相關國家之反歧視規範，檢討各項職務所需之知識技能、選擇客觀之人力篩選標準以確保公平，同時採行多元考試方式，即視其考試性質而有多元可行的評量方式，以提昇其信效度與達到預測效度（predictive validation）之要求（Rosenbloom & Kravchuk, 2005: 224-226）；並調整工作環境及管理制度以落實多元管理與參與；另按工作性質簡併與調整考試類科、強化訓練淘汰機制等各個層面改進，使所有公務職位均得考量忠誠（忠於憲法及法律）與才德並重下，期客觀多元知識與技能，獲致最優秀的公務人力。

## 肆、政府用人體制變革之論證

在世界潮流與內外環境變遷中，我國政府用人應於憲法精神下，強化政務領導職務，型塑高級文官民主素養，並配合政府再造落實各機關策略性人力資源管理。其成功之關鍵因素，在避免政府再 / 改造流於只有政府行政部門單方積極回應，而未得國會之政治支持或滋生合憲性之疑慮，落入推動改革績效不彰之政策窘境。

再者，探討政府用人政策規劃與運作，除考量現行憲法規定及精神外，似可再參照 Lepak 和 Snell (1999: 37) 所提人力運用模式，配合政府再造政策，提供建構彈性用人政策之思維與策略。<sup>3</sup> 至公務人力體系作為，在落實民主政治和增進治理能力作為上，主要依賴幾個次級系統層級（政務層次、策略層次、行政管理層次，以及技術執行層次等）及其相互間之配合。通常政務層次的功能主要係決定政府政策和公共資源分配的方向，並能體恤民情，認識與回應熱情的能力，且政務人員必須為政策決定負起政治責任；而策略層次、行政管理層次及執行技術層次則是維持政府持續運作之三個層次，這三個層次包括常務文官與契約人力，均必須依政務層次所制定的方向運作，不能背離政策方向。其中高級文官群則介乎政務層次及策略層次，扮演關鍵角色（彭錦鵬，2005：61-100）。高級文官群之培養，可分為政府強力培育高級精英及政府扮演市場型態（market type）的協調角色（施能傑，2005：5-7）。當然每一層次均有其應負之職能設計，每一層次系統的主要職能定位清楚，扮演不同之政策角色，政府運作之良窳，端賴上述四個層次是否密切結合，亦即考試院文官制度興革規劃方案，所提確立政務、常務人員及契約用人三元管理法制體系（考試院，2009：15-19）。<sup>4</sup> 更必須思考各層次所需人力本質上之差異，

<sup>3</sup> 有關 Lepak 和 Snell 所述橫縱座標所示之人力資源的價值性，係指人力資源對組織的價值程度，亦即人力對顧客產生的效益與組織雇傭成本間之比值；人力資源對組織的獨特性，即所具知能的特殊性、難以學習模仿之程度。

<sup>4</sup> 確立政務、常務人員及契約用人三元管理法制體系：(1)健全政務人員人事法制，並審慎擴大政務職務範圍；(2)整建常務人員法制：依據我國憲法以公開考試用人的常務人員體系，乃係文官之中堅主幹，其員額最多，相關法制自應完整建構。(3)健全政府契約用人制度：在常任文官制度之外建構一套完整之契約用人制度，以應臨時性、季節性、特殊性之用人需求。其主要內容包括：是類人員與國家之關係係採公法上之契約關係，其身

制定完善之人事管理制度，始能維持、激勵或吸引具有各項職能之人才，方可建構政府人力完整內涵與架構。茲就其議題論證之。

## 一、政府骨幹文官與輔助人力運用間的論證

我國政府用人政策規劃與運作，須先考量現行憲法規定及精神（參照王作榮，2008：303-315），再進一步引進推動策略性人力資源管理，妥善進行人力資本規劃，發展有效之人力運用策略，以因應高度專業人才與一般行政人才之需求；且以中央與地方人才進用標準是否一致，其交流管道如何，釐正規劃似應併同考量；而有關平等就業機會（Equal Opportunity）精神與人權，反歧視相關規定的參考亦有其必要。再從 Lepak 和 Snell 所提出的四種人力運用模式，輔以 OECD 國家之公務人力雇傭關係發展觀察來看，我國政府之人力進用策略，即除固守核心或骨幹文官依考試進用及長期培育養成外，如何以發展人力資本雇傭部分人力，從契約人力與購買人力資本進行彈性人力之進用，為我國未來公務人力進用應予重視的議題。

## 二、進用人才方式差異與其間權益保障之論證

公務人力進用略分選舉政治相關政務人員，考試專才相關之常任人員，以及臨時性專業性相關之契約性用人等方式，目前除常任人員進用法制外，政務人員法制僅退職撫卹部分已立法，其餘考政機關雖研擬相關草案，惟均尚未完成立法程序，而契約性用人法制並不健全，仍待統整研議（朱愛群等，2004：92-95）。上開種種，仍須在憲法原則及精神下進行規劃。政府對不同進用人才方式應與各該類人員之權益配合規劃，在政務職位制度方案上，應於各機關組織法規明定適度增加其總數與比例，並謹慎設置政策襄贊職位，並對待遇及去留問題深入研究；在高級行政主管職位制度方案上（考試院，2009：33-35），<sup>5</sup> 為避免形成任用私人之情形，或

---

分及權利義務依契約為之，明定所占之員額比例上限，與常任文官有明顯區隔，另對其退職等權益，亦應合理規劃，至少應具勞工相關法案之水準。

<sup>5</sup> 高階主管至少扮演三種角色：(1)高階主管人員是機關內的真正專家；(2)高階主管是公司經理人，是組織中的 CEO（Chief Executive Officer）；(3)高階主管是政務官與常任文官的政策連結者和潤滑劑。高階主管的職責：(1)高階主管要為績效、成果承擔最大的責任；(2)高階主管是領導而不是管理；(3)高階主管的核心能力：執行力、高度廉潔而有效

因「旋轉門條款」阻礙一流人才進用，除應組成公正公開之甄選委員會，審慎評選適用對象及人數比例，並明確訂定績效考核標準，而渠等離職之保障規定應適切完備之；在契約進用人力制度方案上，宜循序漸進推動，確保甄選程序公正公開，避免任用私人，並與永業性職位之薪資福利、退休等制度明顯區別，才能達到減少人事費用之目的。又因涉及權益問題，其相關規定應以法律規範之，其以法規命令定之者，應有法律授權。

### 三、契約性進用人員有關忠誠度與歸屬感的論證

契約性進用或彈性用人，若僅以行政命令、行政規則來規範，一則似不符中央法規標準法規定，二則保障與維持相對不足。再者，關於契約進用人力的忠誠感與歸屬感的問題，在國內面臨 SARS 侵襲期間，契約性人力離職率相當高，顯示其不足之處，唯有透過長期培育發展，建立組織與自我關係之平衡價值，才能落實歸屬承諾；而在面對公私利益衝突時，應以法令為依歸，貫徹依法行政之原則。就整體而言，人才的進用與甄補政策之改變應該是漸進的，故在公部門用人政策思維漸導向與私部門交流取才之發展時，亦應在我國憲法規定之考試用人前提下，有關人才進用離退時之權益保障，應在彈性取才專業倫理與忠誠承諾價值間取得平衡。

### 四、策略性人力資源管理實務運作的論證

政府人力之進用政策及法制變革中，無論是內外環境變遷或政府用人需求，均應本於憲法精神，設計考試用人與彈性用人政策之衡平方案，並從策略性人力資源管理觀點出發，落實彈性、公平的人力運作策略，發展效率與廉能的政府。當人事法制與管理上，在面臨策略人力資源管理的衝擊，如何使其具有統一調控亦兼具彈

率的行為、系統思考等。事實上，以高階管理能力而言，概念化的管理能力比具體化的專業能力還重要，高階主管的「跨領域流動」(cross-sector mobility)應成為人事改革的重要課題。另對於如何建構高階主管特別管理制度之實際作為：明確訂定高階主管職務之範圍為簡任第十職等(含)以上正副主管職務，將其拔擢、陞遷、考核、俸給等事項制定特別法律，建立有別於現行一般公務人員之特別管理制度，其建制重點如次：(1)嚴謹選拔；(2)進入文官學院專業訓練；(3)建立國家高階主管人才庫；(4)成立跨部會之甄選培育委員會；(5)建構專屬俸給制度；(6)建構嚴格考核及退場機制。

性運用的機制，是必要漸進改革的課題。申言之，落實憲法用人及策略性人力資源管理之下，政府人事行政與管理運作乃是在組織結構與人力資源範疇，進行策略（strategic）與權變（contingent）調適的過程，並對國家政務、公共政策推動之人力運用問題，作出回應與提升公務產能也（關中，2009）。

## 伍、績效俸給與福利制度變革之論證

人事行政任務之一，在於調和社會公眾的期望，就擲節預算與兼顧公務人員俸給待遇權益，提出兩全其美的均衡政策，當能贏得民意機關的支持。所以，如何設計適當的俸給、待遇政策及俸給水平，以節省用人費用，並吸收優質人力進入公務體系，為人民提供良善周全服務，是一項重要的議題（蔡良文，2007：10-28）。良善合理的福利互助措施，確能鼓舞成員之感激心理與高昂士氣，具有激勵之功能，因此，機關首長或單位主管應予適切的激勵管理工具（Snell & Bohlander, 2007: 382），如遷調（建議）權或獎金福利措施等，又現行法制有何更彈性運用空間，且能落實各該領導管理者的權責？另對績效獎金制度之建立有否良策？茲簡述其相關論證如次。

### 一、書面績效與實質績效如何鑑別之論證

即績效俸給制度，主要植基於績效的衡量，但如何縮小書面績效與實質績效的落差，且就實質衡量？如何區隔或考量其是否僅為當前短期之表面績效而長期是「利空」？或影響長遠之績效而短期未能察覺？因為書面績效與實質績效的落差主要起因於機關環境、年資與人情因素，致使考列評等流於形式，解決之道在於依規定切實做到以「同官等」為考評之比較範圍，必要時進行主管與部屬之互動面談，以功績制原則落實績效考評，強調專業加給的公平性、「只加不減」的俸給政策、避免有福同享、甲等過多的考績制度，才能建立個人權益與福利、彈性俸給待遇與功績褒獎等績效導向的俸給制度。再者，亦須調和俸給公平與業務需求未能及時因應之困境；復且，績效俸給非僅重視形式或「短利長空」的績效，必須重視績效考核的「發展性」功能並強化兼具「激勵與發展」價值機制，方能區隔釐正或考量績效短期效益的可能後果評估，或辯證短期利益之表徵績效，其潛在影響在長遠利

益。或許公正無私的考核衡鑑機制及開明學驗俱豐的領導階層是重要的前提要件與基石也。

## 二、多元績效獎金相關問題的論證

公務人員依法申報所得稅，以及會計單位清楚交代預算支出方式及流向，乃依法行政之一環，更為公務人員當為之義務，而績效獎金制度通常依私部門經驗以秘密效果較好，但亦無法獨立於預決算制度之外。又績效獎金發給之目的係為激勵組織中績效表現良好之成員，然績效獎金制度之秘密效果僅為眾多功能性工具選擇之一，對於其激勵效果不可以偏概全，機關首長或單位主管應考量單位屬性與合理情況，進行適切的激勵管理，調和行政性與發展性之績效評量機制，方能建立相對客觀與公平且多元評核的績效獎金制度。

## 三、獎金福利措施在激勵管理運用的論證

目前廣義之俸給待遇涉及公務人員權利義務事項而未以法律定之者，為公務人員福利部分，尚待法制化。故為強化文官體制之激勵性功能，其中以建議機關首長或單位主管將遷調（建議）權或獎金福利措施做為激勵管理工具，在公平且客觀的立場下，或可進一步考量將俸給內容調整為以現行俸給待遇為主之基本薪俸、合理的職務加給以及依工作績效而發給個人或單位之績效薪俸，以彈性活化激勵管理工具。再者，除可適切考慮多元進用人員激勵差異性機制外，可增加便民服務獎金制度，以激勵同仁士氣，強化為民服務機制以提昇公務效率，甚至考量在該機關總俸給待遇中提撥一定比例，作為首長依成員工作成果與績效服務，予以額外薪資或獎金，亦不失為激發士氣、增進公務生產力的可行辦法，且能同時落實領導管理者的監督權責。所以，無論是落實 360 度考核機制或實施平衡計分卡制度（吳品清譯，2006：307-320）均是必要的！<sup>6</sup>

<sup>6</sup> 平衡計分卡為組織提供了透過策略目標、評量因素與目標來傳達組織願景與策略的架構，平衡計分卡之實行成功關鍵要素包括：支援與參與、優先順序、專案團隊的組成、專案範圍、以組織策略為基礎的計分卡、定義明確的評量因素、評量因素之間與因果關係、訂定目標、與現有控制制度的關係、確保評量因素與評量的可行性、以資訊科技為



## 四、彈性設計的福利制度之論證

在考量政治價值與行政價值的衡平下，政府強調效率、彈性與兼及公平、代表性價值，造成俸給體制之變革中，有對於來自俸給法制、俸給政策與俸給管理的改進，甚至包括考試院與行政院共同研訂各機關之彈性俸給制度設計的可行性研究；而關於全國統一之福利及各機關自行規定之福利措施，由於涉及政府財政與中央地方機關間之情形不同，希冀在短期內建置全國合理化福利制度，似有其困難。且因彈性福利制度設計，尚需考量國家經濟、社會發展，財政情形等因素，不可貿然為之。但如何配合績效管理及政府施政的福利制度，求得彈性多元，並與公務人員貢獻度相稱，仍為重點所在。

## 陸、績效考核與淘汰機制變革之論證

公務人員績效考核和淘汰機制與文官法制之健全、公務人員士氣之激勵等有極密切的關係，如何透過績效考核公務人力加強管理，<sup>7</sup>並強化獎優汰劣與人力成本意識觀念？如何運用績效考核，達到人力專業化與通才化之合理配置，以強化文官課責機制之建立？公共事務涉及機關目標達成與機關間之協調溝通，更關涉文官的價值感、使命感，能否用績效管理與評估來衡量（Rosenbloom & Kravchuk, 2005: 226-231）？為提昇整體組織績效，如何建立績效考核與獎優汰劣之退場機制（林明

---

基礎的簡報與支援系統、訓練與資訊、學習與資訊、學習型組織的發展、追蹤概念等在決定專案前必須考量的議題。

<sup>7</sup> 績效考核可分為對政府治理績效之評量（Performance Measurement）及對行政體系組織成員各別績效之評定，民主課責亦是民主文官體制發展過程中必需重視的課題。如美國之績效與成果法（Government Performance and Results Act, GPRA），以績效與成果法的內涵觀之，其係經由國會等非行政部門的外部干預與介入，要求組織提出策略規劃，並進行預算控管，同時加上財務長法（Chief Financial Officers Act, CFO Act）搭配的財政控制，來共同發揮外部監督制衡的功能。事實上，美國績效與成果法的實施，其最大的意義，在於促成政府機構的改革典範從「官僚驅力」（bureaucracy driven）朝「公民驅力」（citizen driven）方向發展，而使得行政模式能與當代的治理結構（governance structure）結合。

鏘，2007：16-17）？<sup>8</sup> 均為值得研議的課題。謹提相關論證如下。

## 一、績效考核在激勵發展價值機制的論證

現代人力資源管理的績效考核有別於傳統的人事管理，強調個人為核心，重視公正、發展、參與以及整合與支持等面向，但在實際考核中，上述要件又往往有其現實之困難與謬誤，現實環境與理論的落差，乃落實績效考核須克服的關鍵問題。績效考核須分為「行政性」與「發展性」的功能，才能加強政府績效管理，同時須導入策略性人力資源管理理論，以強化其「激勵與發展」價值機制，朝向考核工作績效重於全人格的評斷、診斷性重於獎懲性、考績資訊正確性與程序正義之結合等方向，進一步強化獎優汰劣機制與人力成本意識觀念。

## 二、績效管理在團體績效與個人績效間的論證

公務人員之價值感與使命感，係由行為理論探討個人內在需求與價值，亦為馬斯洛（Abraham H. Maslow）所提出之成就感或自我實現或靈性審美之需求表徵，而績效管理與考核不宜僅由數量或書面及文字績效表達，對於內在抽象要素之衡量，宜從發展性的功能出發，將考績（核）結果用以協助人員瞭解本身之工作能力，並藉由適當的計畫提昇、改善其工作智能，進一步建立個人未來目標，配合組織未來發展策略，方可衡鑑或凸顯績效考核之抽象概念的影響力；而關於行政性價值需求以考績結果作為調薪、獎金、陞遷、汰劣的憑據，因衡量標的不同，故無法於此精理衡鑑之，因此，建立團體績效評比機制，清楚設定組織與個人目標及策略，是用績效考核來衡鑑價值感與使命感的影響程度之重點所在。

<sup>8</sup> 至於政務人員之退場機制，在退職規定上，依政務人員退職撫卹條例第四條第二項已就「免職」及「任職屆滿未續任」加以規定，至於有任期保障之政務人員，為確保其獨立行使職權之「公益價值」，目前似不宜增列其強迫免職規定。另績效考核可分為對政府治理績效之評量（Performance Measurement）及對行政體系組織成員個別績效之評定，其關涉民主課責，亦是民主文官體制發展過程中必需重視的課題。

### 三、績效考核人力合理配置之論證

績效考核除應達獎優汰劣之功能，並得按績效差別考列等次外，且可強化公務人員淘汰機制，在積極面具有降低績效不佳員工比例的功能，而在消極面具有汰劣的作用，而透過此留優汰劣或培訓的途徑，可落實政府部門人事政策的功績原則，顯現政府對績效改革的決心，進一步就機關各單位性質特性分業務類與行政類作適切分類考核，達到人力專業化與通才化之合理配置，以利塑造公平、合理的工作環境、提升組織績效和有效運用公務人力資源；再者，透過績效考核所建立之淘汰制度亦能強化對文官的課責機制，其績效稍差者可先予培養觀察強化其能力，使其從事行政行為與行政決定時，在行為態度上能恪守相關法規與符合組織所設定之績效標準。又此包括強化常務人員之考核懲處及淘汰的機制，暨政務人員之退場機制之建立。

### 四、績效考核在鑑別不同官等與實質績效上的論證

政府人力資源管理各項決策最重要的議題之一就是公平，其亦為績效考核的核心要素。依理而論，考評因素的設計，應考慮職務性質與職位高低，對於不同機關與職位應規劃不同的考評因素，並宜以多元可行的「平時考核」，做為考列評等之具體依據，必要時可進行主管與主管間、主管與部屬之面談，以增加互動，而非僅就書面績效進行評核。除特殊事件外，須依規定儘可能做到以「同官等」為考績之比較範圍，且不以考列甲等作為酬庸之手段，使機關內不論職位高低，均立於平等地位，依考核項目逐一評比。如使考績能依法衡平、客觀辦理，必須減少政治干預，與降低年資及人情因素對於升遷之影響，進而強化功績、專業與倫理、品質兼具之衡平原則。

### 五、績效考核在知識管理與人力發展的論證

凡良好且有效的績效考核制度，能客觀衡量並檢驗績效是否符合組織預設標準，同時從中修正個人與組織目標的偏差，以符合組織需求。且以，未來的考績制度應從現行之行政目的，朝向發展性目的方向變革，使考績結果運用在人力訓練與

發展上（關中，2008：7-9）。因此，有效的績效考核可帶動員工進行學習以改正偏差，進而整合資訊，發揮組織成員之顯性與隱性知識傳承功能，並凝聚組織成員的向心力，以落實推動知識管理，引導文官體制賡續學習創造生產力，觸發學習型的政府組織產生，實踐服務型政府之運作。申言之，有關績效考評因素的設計、考績之比較範圍與客觀性之潛取，都是影響良好績效考核體制之關鍵，若能強化其正面功能，於員工之學習與知識管理定有助益。

## 柒、行政中立法制發展之論證

公務人員行政中立事項，採單獨立法規範，創世界先例，除突顯我國特有的政治環境與民主轉型之特色外，亦可充分表明我國政府為因應政治發展之需要，推動行政中立制度之決心。行政中立法制之建構已歷經十餘年，其間也經歷過兩次政黨輪替，文官體制內化行政中立的文化，是政府長期關注的課題，在型觀過程中，不外：1. 常任文官的行政中立應屬「有政黨傾向的中立」；2. 常任文官要成為政治偏好及政策觀點上的「隱形人」；以及 3. 各機關最高常任文官成為防範「政治駭客」入侵的「防火牆」等，易言之，政務人員應尊重常務文官，而常任文官亦須保有上開「去政治化」的認知與自覺（關中，2008：9-12）。

### 一、行政中立在價值抉擇上的論證

就行政中立的價值範疇而言，筆者認為可分為個人、組織及憲政體制面向，其中文官乃代表社會價值的保障者、社會正義的執行者以及公共利益的代行者角色，關鍵在於文官體制具有實踐行政中立之意願與價值取向，具體落實行政倫理規範，調和公共行政與民主行政價值，進而提升公共服務之品質。再者，由於民主政治的運行逐漸穩定，人民對於政府的服務效率與要求日益提高，在政治價值上，反應其代表性、政治回應性與政治課責性；在行政價值上，則有其理性、公正、經濟、效率、效能與行政課責性等核心要素；兩者在民主憲政下所追求之行政中立模式，即為創造公共人事行政管理的平衡，同時帶動人事政策、人事管理與組織設計的妥善規劃，亦達到政府再造所欲建立之廉能政府目標，強化善治之理念，以提昇國家競爭力。

## 二、行政中立法案應否直接規定救濟規範的論證

由於公務人員應與人民同受國家法律之制約，秉諸憲法價值與精神，共同建立廉能、公正的政府，其中公務人員應本於誠信原則與良知良能的作為，營造良好的誠正信實管理組織系統與環境，並將行政裁量中的「物化」動機、觀念，強化成尊重人性尊嚴與實踐社會正義的德行裁量，同時重視法治素養，兼及德行，以強化執行公正之倫理意涵，確保政治中立與行政中立、文官中立，其行政作為不受不當政治干預，活化政府部門的功能。而檢視公務人員行政中立法，即先前立法院委員會通過之版本，考試院歷次所送立法院之各版本均就依法行政、執行公正予以規範以及合理政治活動限制規範，與該法第十五條有關救濟程序雖有所規範等，但在考量信賴保護原則暨有權利、有義務亦宜有救濟規定下，未來似應包括保障懲處及救濟實體相關規定，且非僅在該法案間接規範適用其他相關規定，似較為妥適周延。

## 三、行政中立法制主政機關應否改隸的論證

公務人員行政中立法草案之合法化過程，若考量政治性之高低程度，或可由公務人員保障暨培訓委員會主政，因該會政治性較低，又該會為主管公務人員訓練進修法制機關，並與國家文官培訓所，負責行政中立、政治中立訓練，基於由組織文化之型塑到相關法制建構，非僅有助於強化行政效能，且應當是理路與脈絡一貫無疑。所以，此建議在組織系絡與學理方面，有其高度可行性，值得進一步研議。

## 四、行政中立法制之緣起與內涵變動的論證

考試院自一九九四年即致力於公務人員行政中立法草案的研訂工作，期間或因朝野各黨派意見不同，或因政黨輪替朝野政黨主客易位，而造成立法進度的嚴重落後，但終於在二〇〇九年六月十日經總統公布施行，使得我國正式邁入民主鞏固時期與境域。筆者研究，就學術思潮發展及先進國家之實踐，可知文官中立乃時代潮流所趨，也是確保公務人員依法行為，不介入政爭亦不受政黨不當干預，<sup>9</sup> 能本其

<sup>9</sup> 有關行政中立法草案之研擬，送立法院審議通過，公布以來，筆者曾先後於考試院第 9、

專業職能全力推動公務，公平、公正履行職責，維護公共利益的必要手段。故整體而言，在行政中立法制與憲法衡平價值之間兩者不可偏廢，方能有助於體制系統之聯結，以收事半功倍之效。當然，倘未來公務人員能完全落實依法行政，不因個人或黨派或團體有差別待遇，且能在善治理念下，以公共利益為依歸執法公正；而人民守法觀念已深根落實，良善法治的文化已型塑，則行政中立法之內涵，或可考量僅以合理的政治活動規範為核心範圍。

## 捌、退撫體制變革之相關議題論證

公務人員的退撫制度變革，關涉守法盡職之公務人員，退離時，予以適時保障與照顧，俾其保有尊嚴與無後顧之憂，如此可再引進年輕才俊之士，使人事新陳代謝，提高行政效能。有關公務人員退離照顧制度，不但關係公務人員的生涯規劃，也影響到公務人力供給素質之優劣，其改革不可不慎重。有關公務人員退撫制度尚存有許多問題（考試院，2009：44-45），<sup>10</sup>且以近些年來，備受國人高度關注的18% 優惠存款退休所得合理改革方案，考量其立基背景與改革過程及未來發展，是

17、27、36 及 43 次會議發言，除表示我國正式步入民主鞏固時期，並期望銓敘部多加宣導，以及行政中立法施行細則研訂應多考量其規範密度，縝密可行，及部分公立學術機構研究人員準用本法疑義之澄清說明。另關中院長在第 36 次院會指出略以，這部法律的制定，只是建立我國文官中立政治文化的起步，接下來要積極宣導這部新法律的內容，讓政務人員、民選首長、民意代表及文官體系的所有成員，都能夠了解這部法律的立法精神、旨意及規範內容。同時，考試院基於主管機關的立場，也要對這部法律的實施結果，做好評估的工作，並適時向社會提出報告。更於第 45 次院會中再次重申本法重要性，並認為有關公務人員行政中立法部分：(1)本法名稱用「行政中立法」不是「政治中立」，即表即表示負有行政責任者，始有本法之適用。(2)「準用」並非「適用」，僅身分或行為在與公務人員的性質不相抵觸之範圍內，違反相關禁制規定時，始須依本法準用之規定辦理。行政中立法並無限制言論自由，與講學自由亦無涉，係外界誤解或別有用心者之曲解。惟若中研院研究人員不論是否兼任行政職務，均排除「行政中立法」的準用，宜請該院先行訂定相關內部行政規則，合理規範行政中立事宜，以免自外國家法律規範。

<sup>10</sup> 退撫制度尚存之問題略以，多制併行易因有混淆而產生困擾、退撫基金經營發展仍有瓶頸、退休給與尚未建構完成三層年金、退休給與及運作已有財務隱憂、退休年資採計不符高齡化趨勢、公教保險權義財務已漸失平衡、退休人員缺乏多元化照護措施。

否須為必要調整？其次，有關維持及保障決策功能的退撫改革方案法制化過程等，都有其值得論證之處。

## 一、公私人力資源之分合在退撫設計上的論證

公務人員服務年資與擔任職級，與其擔任公職之貢獻與職責程度是成正比的，因此公務人員退休金、撫卹金給付之計算基準，應以年資與等級為主，並按照貢獻程度不同而有所區隔，以鼓勵在職時之貢獻。如公務人員在職亡故，亦應按照撫卹之原因，區別其給付標準，對於不畏危險犯難，因執行公務而亡故者，亦應有特別加發之規定，以鼓勵公務人員勇於任事。惟在公務人員與國家之特別權力關係轉為公法上平權（職務）關係後，除基於信賴保護原則，妥善調整處理外，在公私部門人力資源有效運用之合流思維下，公務部門退撫年資之採計，涉及層面極廣，未來必須以多面向之功能角度，配合主客觀環境變遷，落實退休撫卹與人力新陳代謝的理想目標。

## 二、契約性之彈性用人涉之退撫制度限制之論證

我國公務人員與國家之關係及其相關之權益規範，均異於歐美國家，在引介國外退撫制度時，應作全盤考量與周全的配套措施，尤其是憲法未修或不可修的情形下，尤應審慎變革。早年恩給制有退撫經費籌措方式不當，影響預算平衡、月退休金給付比例，有悖制度常規以及退撫實質所得仍難安老卹孤等問題，因而改採「共同提撥制」以改善恩給制之缺失。退撫現制之設計，不僅注重退休人員生活保障，更強化自助精神與公平理念，建立公務人員在職負擔部分退休準備之觀念與責任；再者，55歲加發5個基數之規定將予以刪除以及「八五制」之改革，都係為配合法律思潮、主客觀環境變遷、政府財政狀況等因素，所為適時適當的改革。<sup>11</sup> 未來在

<sup>11</sup> 考試院文官制度興革規劃小組指出，健全公平合理的退撫保險制度應包括：完成現階段退休法制改革；建構新一代退休制度（除現行「確定給付制」之外，另附加採行「確定提撥儲金制」；新制由實施後之新進人員開始適用，現職人員有條件地選擇新、舊制）；取消公務人員退休年資採計上限規定；多元化經營管理退撫基金；建立具公平性之公教保險制度；建立社會安全之退休照護體系（包括研究設立公教退休人員養生村之可行性、建置退休人力志願服務平台、建立公務人員退休團體輔導機制、整建完整之退休公務人員福利措施）。

憲法精神下，因應彈性人力管理與契約化人力之引進，仍需以漸進改革方式，健全公務人員退休撫卹制度。

### 三、公保養老給付優惠存款改革上的論證

公務人員退休所得合理化改革方案宜審慎周延且漸進行，由於其涉及層面及因素繁多，單一公保養老給付的優存措施，一般立法體系不易申算設計，且由於朝野立法委員溝通不足，立法系統與行政系統溝通有待強化，致改革之迫切性及美意失焦，反徒增改革之阻礙。未來其改革方向應從人力資源策略管理觀點出發，以公平正義、合理合宜、貢獻與報償衡平為原則，在涉及公務人員權益與公法上財產請求權事項，基於信賴保護原則，應慎重處理，以免影響公務人員對政府之信心。先前考量退休合理所得與財政負擔以及社會觀感等要因的改革案，以及二〇〇九年的退撫制度新修正的改革方案，主管機關均應密切留意立法院審議動態情形及慎重處理。

### 四、政黨介入退撫制度改革上的論證

退撫制度之變革，原應就純文官體制整體角度考量之，但在朝野政黨為求選舉勝選之下，遂具相當之政治性，以致改革美意失焦，間接造成立法與行政部門之溝通失調；而文官體制在恪守行政中立原則下，須以全民利益為依歸，忠誠履踐憲法所賦予之職責，但自二〇〇〇年政黨輪替後，我國正式進入民主鞏固時期，值此政務人員與常務人員磨合過程，兩者在決策與執行中互為調配，落實「專家權威」與「政治回應」的平衡，當能使相關制度變革順利推行。同樣地，在退撫制度及改革上，常務人員研提退撫改革方案，不可有過多的「自利」思維與作法，而政務人員考量公民社會之觀感與政務推動順利之衡平，對退撫制度之決定應有公正的抉擇，當然爭取立法部門之支持更是必要的。

## 玖、結語

從文官體制相關理論及政策、實務之分析，可以得知：文官體制之發展有其延



續性及深耕性，即使政黨輪替亦難以大幅變革，但基於政府治理之變遷，落實責任政治與民主課責的要求，推動文官體制改造，經常是新政府展現新人新政的政治操作手段，更有其急迫性，其改革幅度、深度及格局或有不同，然基本上文官體制之變革是一種永續的過程。

考試院文官制度興革規劃小組業已針對考選、培訓、考核、退撫等現行制度提出興革建議，並提出建立以「廉正、忠誠、專業、效能、關懷」為核心價值的新公務倫理，期望全體文官據以強化心理建設，進而實踐於日常工作中；並建議建構政務、常務及契約人員之三元管理體系，將使各類人員依其特性適用不同的法制，對於選拔政府所需人才，將更具彈性，並特別重視專屬之高階文官體制建構，希冀帶動提昇全體文官之效能。同時亦可參酌本文所提六項論證與面向，分別融入其近、中、長程規劃方案之推動進程中，當然如何落實相關法制之研修及妥訂配套措施，均有賴考政機關及其他各機關之通力合作，方可致之。

綜之，文官是國家政務的推動者，也是公共服務的提供者，必須建立彼此間之聯結機制。所以，國家應建立一個集全國菁英於政府的文官體制，培養公務人員具有卓越優質的服務熱忱、對民眾需求有預測力、回應力，以及能準確預測環境變遷方向的能力。整個文官體制必須是能因應任何政治變遷影響，為一超穩定的結構體，同時也是一個具有高效率、效能與執行力的動能體制，以能達成提昇人民福祉與國家競爭力的目標。

## 參考文獻

王作榮（2008）。**走上現代化之路**。台北：天下雜誌。

朱愛群、林鍾沂、侯漢君、余致力、魯俊孟、劉嘉發、楊文振、呂秋慧、張念中、吳進財、洪哲男（2004）。**契約進用公務人力之範圍、甄選、權利及義務之研究**。考試院研究發展委員會研究報告，未出版。

考試院（2009）。**考試院文官制度興革規劃方案**。台北，考試院。

吳品清譯（2006）。**平衡計分卡**。台北：麗勤管理顧問。

林明鏘主持（2007）。**政務人員退職制度及相關問題之研究**。考試院研究發展委員會委託研究報告，未出版。

- 施能傑（2005）。政府卓越運作的功能與人力組合要素。載於彭錦鵬、陳德禹、蘇秋足、黃錦堂、陳淳文、陳金貴、黃朝盟、施能傑、蔡秀涓、蔡銘宗、潘麗雲、周秋玲、范祥偉、黃振榮、李展臺，**高級文官考選與晉用制度之研究**（頁 5-7）。考試院研究發展委員會委託研究報告，未出版。
- 徐有守（1997）。**考銓制度**。台北：台灣商務印書館。
- 翁岳生（1985）。**行政法與現代法治國家**。台北：台灣大學法學叢書編委會。
- 翁岳生（2008）。憲法之維護者—省思與期許。載於**第六屆憲法解釋之理論與實務暨釋憲六十週年學術研討會會議手冊與論文集(I)**（頁 11、117-133），台北，中央研究院法律研究所籌備處。
- 傅肅良（1995）。**人事行政**。台北：三民。
- 彭錦鵬（2005）。全觀型治理—理論與制度化策略。**政治科學論叢**，第 23 期，頁 61-100。
- 黃錦堂（2002）。政府再造的憲法原則。**法學講座**，第 7 期，頁 1-19。
- 趙其文（1997）。**中國現行人事制度**。台北：五南。
- 蔡良文（1992）。憲政改革中考試權定位之評析與建議。**人事管理**，第 337 期，頁 4-24。
- 蔡良文（1998）。論文官再造與強化政府職能。**考銓季刊**，第 16 期，頁 39-40。
- 蔡良文（2006）。**人事行政學—論現行考銓制度**（增訂三版）。台北：五南。
- 蔡良文（2007）。我國公務人員俸給與福利制度相關議題分析。**考銓季刊**，第 51 期，頁 10-28。
- 繆全吉（1978）。**行政革新研究專集**。台北：聯經。
- 關中（2008）。**文官制度和考試院—我們需要什麼樣的文官制度以及考試院應扮演的角色**。台北，考試院。
- 關中（2009）。**文官制度改革的兩個重點：培訓體制的強化與高階文官養成**。發表於公務人員發展趨勢與展望研討會，公務人員保障暨培訓委員會、國立政治大學公共行政學系主辦，台北。
- Frederickson, H. G. (1990). Public Administration and Social Equity. *Public Administration Review*, 50(2): 228-237.
- Hart, D. K. (1984). The Virtuous Citizen, the Honorable Bureaucrat, and “Public” Ad-

- ministration. *Public Administration Review*, 44(2): 111-119.
- Kettl, D. F. (1990). The Perils-and-Prospects of Public Administration. *Public Administration Review*, 50(4): 411-419.
- Lepak, D. P., & S. A. Snell (1999). The Human Resource Architecture: Toward a Theory of Human Capital Allocation and Development. *The Academy of Management Review*, 24(1): 37.
- OECD (1996). *Integrating People Management into Public Service Reform*. Paris: OECD.
- Rohr, J. A. (1986). *To Run a Constitution: The Legitimacy of the Administrative State*. KA: University Press of Kansas.
- Rosenbloom, D. H., & R. S. Kravchuk (2005). *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector* (6<sup>th</sup> Ed.). New York: McGraw-Hill.
- Snell, S. A., & G. W. Bohlander (2007). *Human Resource Management*. New York: Thomson.

# Argument on Civil Service System Reform

Liang-Wen Tsai<sup>\*</sup>

## Abstract

Civil service system reform is an on-going and long-lasting process without end. The main defects of our lately-implemented civil service system are suppression of civil servants' creativity, restraint of innovative thoughts, and failure to establish a civil service commanding system. At present, the priority work for our civil service system is to distinguish between the ideological trends of public law and public management so as to cater to the need of national development. However, in terms of reform strategy, I believe we can learn from and refer to the experiences of other countries in respect of political ideology and thinking and, on the other hand, we should take the initiative in localizing the administrative system as well as the implementing techniques. In other words, choices must be made and institutions built in order to reform the civil service system in the spirit of the Constitution. As a result, this article tries to provide an argument on the reform from six perspectives, i.e. the national examination system, the civil servants recruitment system, the performance-based remuneration and welfare system, the performance evaluation and elimination mechanism, development of legal system for administrative neutrality, and pension fund system, in line with the functions of civil service system so that the future direction of

---

<sup>\*</sup> Member of Examination Yuan.

development can be clarified and recommended.

**Keywords:** civil service system, examination system, performance rating, administrative neutrality, retirement and indemnity system.

DocuCom PDF Trial  
www.pdfwizard.com

## 國家文官學院的成立與核心任務的設定

邱志淳\*、黃榮護\*\*

### 《摘要》

立法院已三讀通過將國家文官培訓所改為國家文官學院，未來國家文官學院將負責高階公務人員中長期培訓之研究及執行工作。此項進展印證我國公務人員訓練進修體制，從分治、共治到善治的演變，也是政府各部門的運作，從分工制衡、協調到合作的過程。

國家文官學院發展願景，在於「整合國家訓練資源、打造優秀文官團隊、發揮綜效以達成善治」，結合文官核心價值—廉正、忠誠、專業、效能、關懷。彰顯其使命，衡諸其願景、使命與核心價值，以及高階文官培訓與國際交流之任務，國家文官學院應定位為國家級公務訓練機關。

展望國家文官學院未來發展，雖有近、中、長程工作重點，但應皆以培養高階文官之核心職能為中心，尤其是培養其倫理與政治管理能力，並落實全球化培育思維，努力朝向「國際級」的訓練機關邁進。

[關鍵詞]：文官改革、高階文官培訓制度、核心能力

\* 世新大學行政管理學系副教授。

\*\* 世新大學行政管理學系副教授。

立法院於今（二〇〇九）年十月二十三日三讀通過將國家文官培訓所改制為國家文官學院，未來國家文官學院將負責高階公務人員中長期培訓之研究及執行工作。

環顧世界各國為因應全球化所帶來的衝擊，確保國家競爭優勢，加速提昇國家整體競爭力，競將「政府再造」作為國家發展的策略及方針。其中打造高效能的文官體系乃為最重要的政府改革議題，而如何改革甄補方式、培訓模式與建立高階文官制度更成為各國關注焦點（黃一峯、陳衍宏，2006）。

各國文官培訓制度基本上都受到其國情生態與官僚文化的影響，因而發展出不同的制度設計，有些國家政府扮演強力介入培訓的主導角色，有些國家則傾向採取市場導向的培訓機制。美國自一九七八年根據文官改革法建立高級文官制度（Senior Executive Service, SES）以來，過去三十年中，已有其他許多國家也建立相仿的高階文官培訓制度，如一九九六年英國梅傑（John Major）政府所建立的高級文官制度（Senior Civil Service），與一九九五年荷蘭所建立的高級文官制度（Senior Public Service, SPS）等（轉引自黃萬益，1999）。

當前歐美及其他國家亦多有建置負責全國性文官培訓之最高統籌機關，例如英國「國家政府學院」、美國「聯邦行政主管研究院」、法國「國家行政學院」、德國「聯邦公共行政學院」、韓國「中央公務員教育院」、加拿大「文官學院」，以及中國大陸「國家行政學院」等，都有值得參考的發展經驗。

綜觀世界各國文官培訓制度之設計，其目的乃在於即時反應社會時代變遷，配合政府改造計畫，整合訓練資源，集中規劃與辦理公務人員訓練，同時與學術及專業機構通力合作，輔以證照或學位來長期養成公務人員之能力，此對於國家競爭力之提升，具有相當的成效（轉引自詹中原，2004），考試院成立國家文官學院之初衷，亦復如是。本文核心旨趣在於論述：國家文官學院的成立背景、發展願景、屬性定位、核心任務與未來展望。

## 壹、國家文官學院的成立背景

根據瑞士洛桑管理學院（IMD）「二〇〇八世界競爭力年報」指出，在台灣的總體競爭力當中，政府效率排在第 16 名，企業效率則排名第 10 名；換句話說，如

何使得政府效率能與台灣總體競爭力並行，並且高於其他國家的表現，儼然成爲我國政府改革的重要議題；同時政府績效表現多反映在各部會司、處長級（含）以上的高階文官之角色扮演，因此，如何建立完善的高階文官制度以養成、培育其能力，從而提升其施政績效，當爲政府改造文官制度改革中最重要的課題。

雖然各界對於高階文官培訓職責之歸屬迭有爭議，但經考試院與行政院協商結果，在維持原有人事行政局高階文官培訓前提下，考試院國家文官學院承擔規劃辦理高階文官之中長期培訓的責任。誠然，我國目前的高階文官培訓制度尚有許多亟待改善之處，揆諸考試院成立國家文官學院，即在對文官培訓做整體性規劃，一方面希望有效整合目前分散的訓練資源，一方面響應行政及政治中立旨趣，期能經由培訓督促高階文官不受政治勢力干擾而能奮勉從公、戮力政事，這個看法可以從考試院院長於今（二〇〇九）年六月五日在「二〇〇九民主治理理論與實務」研討會開幕演講中充分表達。

關院長指出，目前公務人員的培訓在發展性訓練方面仍嫌不足，亟應與時俱進，未來國家文官學院的主要任務就是培訓高階文官，這是基於「人民需要什麼樣的政府，國家需要什麼樣的文官」的思考，藉以提升文官執行力與國家競爭力。增加「關於培訓機關（構）之資源共享、整合及協調事項」之職掌，「這是考試院對於政府再造的回應，將努力整合現行的分裂式組織，並集中分散式資源，發揮綜合成效，以達善治的目標」（公務人員保障暨培訓委員會，2009）。

關院長進一步解釋，我國公務人員訓練進修體制，從分治、共治到善治的演變，是政府各部門的運作，從分工制衡、協調到合作的過程。民國五十六年行政院人事行政局成立之後，政府訓練機構最多曾多達 60 餘所，彼此並無隸屬關係，不利分工及協調；民國八十五年，考試院成立公務人員保障暨培訓委員會，公務人員訓練進修體制才由分治階段進入共治階段。及至立法院審查考試院九十二年預算時，曾決議請考試院儘速整併各訓練機構，並加強各訓練機構間之合作協調，九十三、九十五及九十六年也都有類似決議（公務人員保障暨培訓委員會，2009）。

關院長特別指出，善治階段目前尚未達成，但這是考試院成立國家文官學院的目標。到今（二〇〇九）年二月爲止，國內公務人員訓練機構，已減併至 16 所，分屬四院及總統府；馬總統在今（二〇〇九）年的元旦談話中提到，考試院計畫成立的國家文官學院，有利於人才培訓資源的整合。而立法院十月二十三日三讀通過



「公務人員保障暨培訓委員會組織法」和「國家文官培訓所組織條例」修正案，賦予「文官培訓所」升格改制成立「國家文官學院」的法源，亦落實未來高階文官的中長期培訓計畫，將交由國家文官學院規劃與執行的理想。

## 貳、國家文官學院的發展願景

考試院積極修法規劃成立國家文官學院，期以「國家級」訓練機關作為國家文官學院的發展願景及使命；綜合考試院關中院長在多次有關我國「高階文官的角色與培育」及「文官培訓體制的強化與高階文官的養成」公開講話當中，「整合國家訓練資源、打造優秀文官團隊、發揮綜效達成善治」可以清晰地勾繪國家文官學院的願景。在此願景下，其使命可以由文官五個「核心價值」（廉正、忠誠、專業、效能、關懷）表述如下：

一、廉正—公務人員要廉潔公正，具有高尚品格，要清廉自持、潔身自好；以誠信、公平態度執行公務，以均衡並兼顧各方利益之考量，營造利及全民之良善治理。

二、忠誠—盡忠其職掌並熱衷其職務，亦即係指對於個人所服務之對象抱著忠心不貳，積極面則是熱衷於所擔任的職務，善盡其責，一秉初衷地對民眾提供優質的公共服務。

三、專業—熟悉主管之相關法令及政策措施，以謙虛的態度，參與終身學習，積極充實職務所需之知識技能，提供全民第一流的公共服務。

四、效能—研修相關法令措施使其符合成本效益及與時俱進要求；運用有效方法，簡化行政程序；發揮執行力，以提高行政效率及工作績效，達成政策目標。

五、關懷—以民眾福祉為念，親切提供服務及必要之協助與照護；對民眾之需求及所遭遇困難與問題，能以同理心設身處地著想，以增進其利益。

要之，在核心價值方面，係責成公務人員應具備廉正性格，成為一個行事公正的公務員，時時關懷民眾福祉，忠誠於服務的職責，扮演稱職的公僕角色，以專業但不失謙虛的態度，提升工作效能，提供民眾最優質的公共服務，透過這樣的培訓價值與目標，期能打造出最優質的現代化政府。

## 參、國家文官學院的屬性定位

立法院在三讀通過將國家文官培訓所改制為國家文官學院的同時，為配合政府組織再造，也要求國家文官學院在成立一年內，完成「行政法人化」的可行性評估。為求符合世界潮流與借鏡他國之例，本文簡單整理美國、英國、法國、加拿大以及中國大陸等五個國家的文官培訓機關發展概況，並針對適合我國國情發展之處，進行探討（如表 1）：

表 1：各國文官培訓機關概況

	美國	英國	法國	加拿大	中國大陸
機關名稱	聯邦行政主管研究院 (Federal Executive Institute, FEI)	國家政府學院 (The National School of Government, NSG)	國家行政學院 (Ecole Nationale d'Administration, ENA)	加拿大文官學院 (Canada School of Public Service, CSPS)	國家行政學院 (China National School of Administration, CNSA)
性質	政府機關	政府機關	機關型學校	政府機關	事業單位
層級	三級機關	二級獨立機關	等同二級機關	二級機關	隸屬國務院
職掌	公務人員培訓業務、培訓政策制定及管理。	文官培訓業務、專業證照、國際合作、諮詢服務。	培育高階文官。	文官管理與語文訓練。	文官訓練業務、國際合作。
學位授與	無	無	有	無	有
訓練對象	中央及地方公務人員	中央政府文官	中央政府文官、外國公務員、外國大學生	中央及地方公務人員	高級公務員、高階管理人員及政策研究人員
高階文官課程設計	領導發展訓練、自我評估與發展、管理與監督技巧、政策議題等。	核心能力、合作服務、營運管理、個人生涯發展、政策與政府、策略領導。	國家改革與現代化、公部門人力資源管理、優質公共服務計畫、公共政策管理與評估、變革領導、歐洲與國際事務、法律與立法諮詢、優質治理、預算規劃。	提升領導能力計畫、合作領導計畫、全球觀點與因應策略、卓越管理。	領導科學 (如領導基本理論與實踐、領導者與領導群體、組織行為與領導心理) 以及國情與發展戰略研究。

資料來源：本文根據邱志淳（2000）、黃一峯（2004）以及各國官方網站整理而成。<sup>1</sup>

經由以上對五個國家訓練機關（構）組織性質與型態的整理，並考量我國國情，以及考試院成立國家文官學院之願景—「整合國家訓練資源、打造優秀文官團隊、發揮綜效達成善治」，國家文官學院之屬性定位應為「國家級」的「公務機關」，較為允當。

再從行政法人法草案第二條規定觀之，所謂行政法人係指「國家及地方自治團體以外，由中央目的事業主管機關，為執行特定公共任務，以法律設置之公法人」。而所指之特定公共任務須符合三大條件：第一，具有專業需求或強化成本效益及經營效能者；第二，不適合由政府機關推動，亦不宜交由民間辦理者；第三，所涉公權力較低者（鄭錫錯，2006）。換句話說，行政法人通常為藝文性、研究性或經營性機構，所涉公權力程度較低，而經營效率要求較高，且人事與預算自主性要求也較高，這些條件及特殊需求，的確與國家文官學院成立之宗旨頗有差異。

國家文官學院辦理文官培訓業務，其職掌具有高度公權力性質，實不宜將其與民間以營利為導向之一般訓練等同視之，以避免過度商業化。加上國家文官係國家推動政務的資產，高階文官更為政府政策規劃的主力，各國無不競相投入大量資源致力於高階文官之養成與培育，因此不宜純就利潤或成本效益觀點進行我國國家文官學院屬性定位之考量。再者，由我國現階段國情缺乏相關法令基準與配套措施，難以依法要求受訓人員付費受訓，更難依法強制各送訓機關編列預算支應相關訓練經費，因此，若貿然採用行政法人制度，在實務上有一定困難度，況且「行政法人法」尚在立法草案階段，法律尚未臻完備。

以英國經驗來說，過去英國曾將其國家文官學院改制而以行政法人方式運作，但因過度強調商業化導致訓練品質降低，已於二〇〇一年後改制回復行政機關性質辦理，目前則為獨立之非部會機關；至於以行政法人成功經營辦理公務人員訓練如

<sup>1</sup> 美國聯邦行政主管研究院網址：<http://www.leadership.opm.gov/>；英國國家政府學院網址：<http://www.nationalschool.gov.uk>；公務人員保障暨培訓委員會網址：<http://www.csptc.gov.tw>；國家文官培訓所網址：<http://www.ncsi.gov.tw>；法國國家行政學院網址：<http://www.ena.fr/accueil.php>；加拿大公共服務學院網址：[http://www.myschool-monecole.gc.ca/main\\_e.html](http://www.myschool-monecole.gc.ca/main_e.html)；中國國家行政學院網址：<http://www.nsa.gov.cn>。檢閱日期二〇〇九年十月一日。

新加坡者，其強制規定訓練收費，具有法律強制力，因此經費來源不虞匱乏，然而此一做法與我國國情不盡相同，似不宜硬性移植。若以我國類似的案例如「國立中正文化中心」來看，其改制為行政法人後，雖人事與財政鬆綁，但內部組織與人事爭議不斷，並未能達成預期目標（轉引自黃臺生，1994）。

綜上，吾人認為國家文官學院基於整合國家訓練資源與培訓高階文官之要求，以及學院未來功能將擴及代表國家與其他國家進行國際交流事宜，其任務重大、性質特殊，實不宜採用行政法人組織型態，而由考試院成立行政機關型態之國家文官學院統籌辦理公務人員培訓，允為恰當。

## 肆、核心任務的設定

上述對國家文官學院發展願景以及屬性定位的說明，吾人認為國家文官學院的核心任務應當強調培訓高階文官之高度「卓越」能力、深度「前瞻」能力與廣度「民主」能力，並在各訓練發展上追求正確的態度、良好的風度以及恢宏的氣度。學者 David Schultz 藉由英國發展經驗認為，英國國家政府學院主要功能包括「研究」、「教學」與「服務」。其認為國家高階文官的培訓設計不只是急功近利的表現於國家績效的短暫提升，還要進行師資培育養成，落實永續發展理念，以避免在人力資源上出現斷軌的情形，同時還要配合世界發展趨勢，以研究提升文官訓練機關具備前瞻性視野，優化政府服務績效及公共服務品質（Schultz, 2002: 635）。

Schultz 進一步闡明，所謂培訓乃是泛指公務人員在業務職掌與公共作為上的專業技術及道德倫理訓練。「研究」則是一種自我能力提升的積極態度，必須以身體力行的方式去思考與發現新的專業知能與技術，至於「教學」的主要目的便是藉由互動成長、相互學習的過程中，持續性地培育新的人才，而「服務」就是基於公務人員乃是為民服務的公僕，在服務上應當以民為主，以負責任的態度做好公共服務；此一論述可循序漸進、按部就班地納入考試院規劃高階文官培訓作設計當中（包括培訓需求、目標及需求、教學方式）逐一落實。

因此，如何有效規劃及進行高階文官培訓將會成為國家文官學院的核心任務。觀乎各國發展其文官培訓制度時，莫不以形塑其核心能力為主。西方國家晚進興起了「管理人才架構」及「核心能力培訓」概念，認為公務人員要能勝任其職務，應

具備某種「核心能力」(core competence)；尤其是高階公務人員擔負著決策權責，面對二十一世紀新時代變革的挑戰，更應具備足夠的管理及領導能力方足以應付變局。此所謂核心能力乃是在強調職務設計與任職人員之間的適格性(fitness)。

經濟合作發展組織(OECD)在一九九七年的研究報告中指出，自一九八五年至一九九五年間高階文官能力的轉變，已經從以往所重視的專業技能外，轉而更強調管理的技能與能力，該報告歸納了各國高階文官所應具備的重要管理技能，如：變革領導、策略性願景、採取主動和管理變革的能力、一般管理技能、管理人群和人際技巧、團隊領導、溝通、資訊科技的技巧等。同時，有些國家也強調傳統能力及技能的優點和價值，如正直、廉正、不徇私等，此與我國強調公務人員之核心價值不謀而合(轉引自黃榮護，2008)。

Stewart 和 Walsh (1992: 499-518) 認為，組織的中、高階管理者應具備「策略性領導」、「對持續進步的承諾」與「生活技能」等能力，才能成爲一個高效的 관리자。面對此一趨勢，高階文官在政府部門一方面要洞燭環境的變化，瞭解國家及政府機關政策方向以研擬施政計畫，另一方面要指導所屬落實貫徹施政計畫，扮演承上啓下的角色。

美國著名的公共行政學者 Starling (2008) 認為，有效的公共管理應該包含三個部分，亦即資源管理、方案管理與政治管理(如圖 1 所示)，高階文官在過去公務生涯養成過程中，比較嫻熟資源與方案管理，因此，在高階文官的培訓的過程中，應該要特別強化其政治管理的能力。尤其衡諸我國的社會現況與人民對政府的期待，高階文官必須瞭解政治知識與技能，以便分析、解讀政治及政策形成的運作與發展趨勢、評估行政作為的結果，應用論證以說服他人，達成共識以推展公共行政的目標。因此，政治管理知識在政策民主化及講究公共問責的時代，不僅成爲西方主流學科領域，台灣在扣緊民主與行政腳步的過程中，如何展現 Wilson (1984) 對政治管理透過「代議暨民主程序」以及「政府的有效管理」兩種途徑，使得公共價值的真知得以透由政策形成而付諸實踐，乃成爲高階文官培訓的重點。

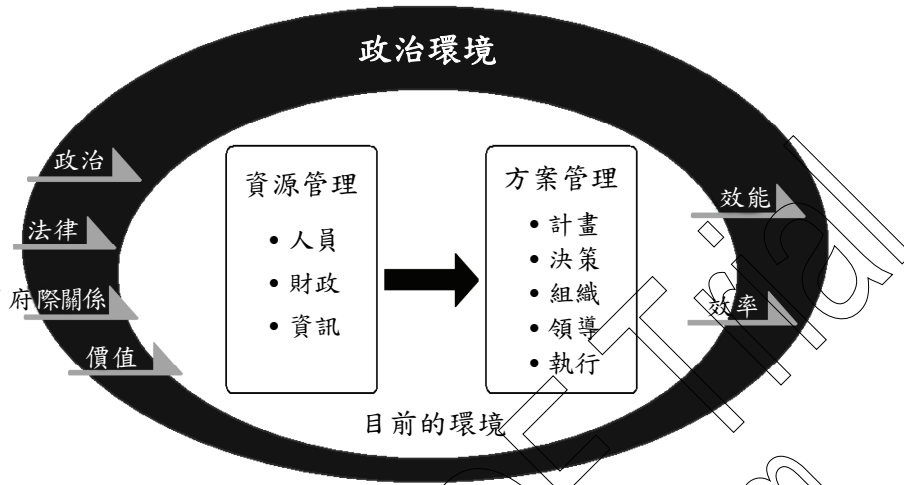


圖 1：公共行政的過程

資料來源：Starling (2008: 16)。

綜合言之，經由各國政府部門重視公務人員（尤其是高階文官）核心能力培訓的情形不難發現，各國文官制度的改革正緊跟著整個政府再造的潮流，而其主要重點則彰顯在培育政府高階文官的核心能力。從 Starling 政治管理角度來看，我國高階文官需要有議題分析與政策溝通的能力，以及關中院長所指出的「執行力、高度廉潔而有效率的行為以及系統思考能力」三種核心能力。

## 伍、結論與未來展望的構想

國家文官學院的成立，是我國文官培訓制度的劃時代創舉，亦將成為我國培養優秀高階文官的搖籃。鑑於優質的人才已是二十一世紀公、私部門維持競爭力的關鍵，而優質的人力資源則有賴組織計畫性的培育、發展與訓練，方能將其由為組織所用之「人力資源」，轉變成為組織提供價值的「人力資本」（human capital）（胡龍騰，2006：89）。

爰此，考試院成立國家文官學院的背景，乃參酌世界潮流、輿論民情及國家發展需要等因素，本著宏觀、前瞻與務實原則，配合政府組織再造而調整；其願景在於「整合國家訓練資源、打造優秀文官團隊、發揮綜效達成善治」，加諸其核心任

務設定為培訓兼具卓越、前瞻與民主等能力之高階文官，其屬性應定位為國家級公務機關，殆無疑義。

然而，由於目前行政院與考試院之訓練資源整合工作，實務上非一蹴可幾，藉由此次修法成立國家文官學院，將可視為初步資源整合與開創機關合作契機，並進一步建立未來訓練資源整併之合作基礎。

此外，自廢除「甲等特考」後，我國高階文官的來源採取封閉式的內陞途徑，亦即需經由「薦任升簡任官等訓練」或「薦任升簡任官等考試」合格或及格後，始能取得高階文官任用資格。然而此種重視以年資遞升做為前提之作法，與「功績制」(merit system)之做法與精神未必符合，因此，目前升任高階文官之才德是否與升任後之職務相稱，或者是否具備擔任高階文官所需之核心能力，頗令人質疑。是故，經由成立國家文官學院以辦理高階文官訓練事宜，實為國家重大政策之一，也攸關馬總統於今(2009)年元旦祝詞所提及之「為國家打造一支優秀的文官團隊」的政策宣示(考試院，2009：2)。

因此，展望未來，吾人謹提出一些近中長程的構想，以供參酌。在「近程」上，有關考試院和行政院對於文官培訓機關地位和功能，憲法及相關法律雖有規定，然的確仍存有許多模糊空間，因此在培訓權責與培訓對象釐清上，兩院必須持續進行溝通協調，而考試院基本立場乃是秉持著行政與政治中立的理念為國育才，如此方能明確劃分二院培訓對象與訓練權責；此外，辦理高階文官帶狀培訓必然牽動許多人事法規之配合修訂，因此公務人員保障暨培訓委員會應即規劃完善國家文官學院高階文官帶狀培訓計畫(如訓練需求與目標、核心能力、教學與訓練方式)，並密切與銓敘部聯繫協商，完成相關配套人事法規之研訂。

在「中程」上，考試院辦理高階文官培訓之需求，在與行政院協商討論以後，規劃完善的高階文官培訓制度，進一步結合高階主管特別管理制度，精進高階文官訓練；建立國家高階主管人才庫；成立跨部會甄選培育委員會；進一步落實高階主管之「訓與用」之連結性，並與行政院、各大專院校甚至企業組織進行合作。因此，課程設計與培訓策略必須先確立高階文官所需具備之核心能力，本文認為較全面性的文官核心能力包括五種，首先是一般工作能力、專業技術能力、行政管理能力、倫理與政治管理能力，而高階文官培訓則是在已經包含前面三種能力之餘，將後二種能力適時反映在不同培訓發展方向(例如管理發展訓練、領導發展訓練、政

策民主訓練等），也就是說，國家文官學院必須在釐清訓練職責與對象後，進一步積極規劃與其他部門或學校、企業合作，抱持著培育接班人心態，擴大高階文官訓練成效。

最後在「長程」上，國家文官學院應被視為我國高階文官培訓之黃金招牌，打造國家文官學院成為名符其實的國家級培訓機關，鑒於考試院成立國家文官學院除了有歷史情懷考量之外，就上述各國經驗來看，率多係以「學院」為名，而且其所指學院之意涵不只有訓練，更以培養全方位人才（或稱「全人」）為主。因此，在組織功能設計上當具備涵蓋教學、研究與服務三個方面，如此可以透過學位授予方式刺激公務人員的學習動力，落實公務人員個人生涯發展規劃，並定期以海外合作方式與世界各國訓練機構進行交流，以提升我國文官國際視野與國際競爭力，同時與他國文官訓練機構合作，進行策略聯盟並伸展國際交流平台以達經驗交流，藉以落實全球化培育思維，努力朝向成為「國際級」（與國際同步、接軌）的訓練機關。

至於培訓策略方面，應當跳脫以往的傳統教學方式，採行更具彈性、豐富而生動之教育訓練方式，甚至可以學位認證做為誘因，參照法國將培訓時間拉長，以及中國大陸開放國外公務人員接受其培訓之作法，或是進行其他方式之海外合作，實際到其他國家參加培訓，以擴大培訓成效。上述構想，若能與時俱進，逐步落實，國家文官學院成立的初衷必現，國家競爭力也必然上揚。

## 參考書目

- 公務人員保障暨培訓委員會（2009）。**公務人力發展趨勢與展望研討會會議實錄**。台北，公務人員保障暨培訓委員會。
- 考試院（2009）。**考試院文官制度興革規劃方案**。台北，考試院。
- 邱志淳（2000）。**中國大陸公務員培訓制度研究**。台北：風雲論壇。
- 胡龍騰（2006）。**各國中高階公務人員培訓策略蒐集編譯報告**。台北，行政院人事行政局。
- 黃一峯（2004）。訓練機關職能與定位之探討。**考銓季刊**，第39期，頁57-68。
- 黃一峯、陳衍宏（2006）。高級文官管理才能發展制度之研究—人力資本觀點。**法**



政學報，第 20 期，頁 76-97。

黃萬益（1999）。美國公務員培訓制度。人力發展月刊，第 67 期，頁 13-21。

黃臺生（1994）。英國三次重大文官改革。人事行政，第 110 期，頁 9-21。

黃榮護（2008）。中高級公務員管理能力之需求與培訓策略之研究。台北，行政院人事行政局地方研習中心委託研究報告。

詹中原（2004）。政府再造新藍圖。台北：國家政策研究基金會。

鄭錫鏞（2006）。當代公務訓練機構面臨的衝擊與功能角色的調整。人事月刊，第 43 卷第 4 期，頁 3-12。

Schultz, D. (2002). Civil Service Reform. *Public Administration Review*, 62(5): 635.

Starling G. (2008). *Managing the Public Sector* (8<sup>th</sup> Ed.). MA: Thomson Wadsworth.

Stewart, J., & K. Walsh (1992). Change in the Management of Public Services. *Public Administration*, 70(4): 499-518.

Wilson, H. T. (1984). *Political Management: Redefining the Public Sphere*. Berlin: Walter de Gruyter.

# Founding and Core Task of National Civil Service Institute

Chih-Chun Chiu\* Jong-Huh Huang\*\*

## Abstract

With the ROC Legislative Yuan passing the third reading of a revised bill mandating its status upgrading, the National Civil Service Institute (NCSI) is legally trusted with the ultimate responsibility of cultivating high-ranking civil servants in the mid- and long-term along with relevant research and execution work. This legal milestone has doubtlessly witnessed the progressive evolution of our civil service training system from divided governance, shared governance, to good governance, a process corresponding to the working logic of governmental agencies based on the division of labor, coordination and eventually collaboration.

In a nutshell, the NCSI has a mission of achieving good governance by means of “integrating national training resources, cultivating a distinguished civil service team, and maximizing the combined effects.” The five core values – integrity, loyalty, professionalism, efficacy, and care – manifest NCSI’s mission. Judging from its vision, mission and core values, NCSI is rightfully seen as a national institute.

As its near-, mid- and long-term goals are clearly delineated, NCSI should, regarding its outlook for future development, still center on its core competency of cultivating ranking officials, with greater emphasis on devel-

---

\* Associate Professor, Department of Public Policy and Management, Shih Hsin University.

\*\* Associate Professor, Department of Public Policy and Management, Shih Hsin University.

oping their ethics, political management competence as well as global thinking ability. It is hoped that NCSI will some day be recognized as a training institute of international capacity and reputation.

**Keywords:** civil service reform, ranking civil servant cultivation system, core competency

DocuCom PDF Trial  
www.pdfwizard.com

## 公務倫理：整合公共治理的概念

盧建旭\*

### 《摘要》

考試院對於文官制度的興革首要，在於建立公務倫理，形塑優質組織文化。惟其在於訂出公務倫理的核心價值，並統整公務倫理法制體系時，須要體認公務倫理研究仍處於失焦狀況。雖然公務倫理的法制化是必然的發展，這次改革提議卻未論及我國傳統人際關係的差序格局，且過度重視原則性的要求與控制，更損及公務人員的自我倫理行為選擇。不管是法治思考，或者回應民眾需求，公務人員身為公務倫理的行為主體，面對不同關係的多元價值環境，不能侷限於國家機關、市場顧客，或者公民社會的單一觀點。本文期望考試院在建立公務倫理時，有二項改進建議，第一除建立法制及訂立核心價值之外，在教育訓練層面上，仍須要以個案方式提供公務人員認知多元價值及差別關係時，如何適當地表現出倫理行為與決策。第二是提供一個整合型的公共治理模式，提供公務人員以協力觀點處理不同利害關係者的多元倫理價值。

[關鍵詞]：行政倫理、整合型公共治理、社會關係

---

\* 明道大學產業創新與經營學系專任副教授、暨南國際大學公共行政及政策學系兼任副教授。

## 壹、文官制度興革規劃方案之「建基公務倫理、型塑優質文化」

二〇〇九年考試院爲了提昇施政能力及文官素質與效能，組成考試院文官制度興革規劃小組，提出具體的政策方向，其方案目標爲再造國家新文官（考試院，2009）。該興革小組規劃方案共分六項建議案：

- 第一案：建基公務倫理 型塑優質文化
- 第二案：統整文官法制 活化管理體系
- 第三案：精進考選功能 積極爲國舉才
- 第四案：健全培訓體制 強化高階文官
- 第五案：落實績效管理 提昇文官效能
- 第六案：改善俸給退撫 發揮給養功能

對於此六項建議案，均分就：現況說明、具體興革建議、推動步驟與分工等三部分闡述，興革小組並歸納現存公務倫理問題如下六個：

- 一、文官之核心價值亟待建構
- 二、各類人員服務守則有待具體建制與執行
- 三、公務倫理課程教材及宣導培訓體系未臻完整
- 四、行政中立法尚未落實
- 五、公務倫理之考核有待落實
- 六、現行公務倫理法制亟待整建

表 1 是興革小組針對公務倫理六個缺失所提出的七項具體興革建議：

表 1：考試院文官制度興革小組對公務倫理缺失具體興革建議

一、確定並公布文官之核心價值	以「廉正、忠誠、專業、效能、關懷」為核心價值。
二、建制各類公務人員服務守則	依文官之核心價值訂頒各類公務人員服務守則，以強化組織文化與加強個人信念，並作為人員行為準則，守則中亦應建立適當之課責機制，以期貫徹。
三、加強公務倫理宣導	設計完備的課程及教材，透過職前訓練、在職訓練等多元途徑，深化公務倫理為公務人員內在的價值觀。
四、落實公務人員行政中立法之施行	儘速研訂行政中立法施行細則，並積極強化各階層行政中立訓練課程及相關宣導，日後並應對執行情況加以定期評估與檢討改進。
五、加強公務倫理考核	建構完善之公務倫理考核機制，從平時考核、年終考績、政風查核等多途徑進行，尤要力求務實有效，且應要求主管人員以身作則。
六、統整公務倫理法制體系	配合目前考試院擬以公務人員基準法取代公務員服務法之立法政策，宜將文官倫理規範於公務人員基準法草案中予以涵蓋，使其成為公務人員基準性之共同義務規定，並將公務倫理及核心價值於法人員基準法中加以宣示，積極推動該草案早日完成立法，以期統整符合當前文官所需之公務倫理法制。
七、型塑文官優質組織文化	應依文官之核心價值，透過法制建立、宣導訓練、組織學習、參與建議等多種途徑，祛除官場負面文化，強化公民性政府的治理結構，型塑政府機關優質之組織文化。其主要步驟如次： 1. 完成「型塑文官優質組織文化推動方案」：由考試院研訂，交各主管機關執行。 2. 完成型塑文官優質組織文化：由各主管機關進行推動、驗收與相互觀摩。

資料來源：考試院（2009）。

可見興革重點在於透過法制的建立整合，訂定文官應有之核心價值，這種訂出核心價值與預期整頓法制的建立，必須有三個基本假定：

- 一、這些核心價值與預期整合的法制，有共通的基本規範來源。
- 二、這些核心價值與預期整合的法制，必然可以提供文官的倫理行為與決策的依據。
- 三、這些核心價值與預期整合的法制，必然透過多元教育訓練途徑，可深化公務倫理為公務人員內在的價值觀。

## 貳、失焦且多元的公務倫理研究

可惜的是，讓專門研究公務倫理的學者，如 Cooper (2004) 針對公務倫理的研究來加以判斷前述七項建議的三項基本假定，則答案是：正如預期的研究與探討範圍都太過廣泛，以致失去焦點，更無法集中協力的界定研究範圍。綜觀現在公務倫理缺乏專業本體認知狀況，不管美國與我國文官都受到組織政治的強制控制，問題是要採用誰說的倫理說法呢？這種多元並存的價值與基本規範，就從 Cooper (2004: 396-399) 歸類，看出公共倫理規範基礎就有五種：

- 一、政權價值、憲法理論與立國思想；
- 二、公民理論；
- 三、社會正義；
- 四、美德、特質性的倫理價值；
- 五、公共利益與公共性。

那考試院的第一項假定，是否有著共通的基本規範？答案已經是：不確定。再者，Cooper (2004) 提出四個問題點出現在公務倫理的領域確實有定位危機，如不試圖找出以下四個問題的答案，確實很難建立一個公務倫理學術領域：

- 一、公共行政倫理的規範性基礎是什麼？
- 二、美國的行政倫理規範如何應用到全球化系絡？
- 三、如何設計出更能支持倫理行為的組織？
- 四、我們何時知道要如何公平對待他人？

難就難在於連 Cooper (2004) 都不能找出明確的答案，為何我們核心價值就容易地限定在「廉正、忠誠、專業、效能、關懷」範圍內？這些價值世界是公共價值，還是服務性價值？又是如何落實這前述的三項基本假定呢？

再者，如考試院的第六項建議「統整公務倫理法制體系」，以及第七項建議「型塑文官優質組織文化」，確實符合 Cooper (2004) 的期望，仍需要公共倫理學者與組織發展學者共同合作，找出協助鼓勵倫理行為的組織結構與組織文化。種種不確定，又如何有信心深化倫理價值與教育訓練文官呢？

或許考試院興革小組執著於核心價值有無，或者要實現公共價值（如 Moulton, 2009），如果有機會參閱 Van Der Wal、Huberts、Van Den Heuvel 和 Kólthoff (2006) 的研究，他們發現，過去對公共組織與私人組織的中心價值實務性比較，並非是絕對不相同的極端；比較公共組織與私人組織的核心價值，形成如圖 1 的一種價值週視圖光譜性對比，價值雖有所不同，但也有共通性，差別在於公共組織要求的是一種差別於私人組織的連續概念。



圖 1：公共組織與私人組織的價值週視圖

資料來源：Van Der Wal, *et al.* (2006: 348)。



更且 Jos 和 Tompkins (2009) 指出這個所謂重視「顧客服務」的世代，並非完全是公共行政要滿足的唯一價值，另外的價值組合：比如專業者 / 客戶、保護者 / 被保護者、促進者 / 公民、管制者 / 屬民不同的互動關係，都一再證明公共角色與目標是多元性存在，致以首要績效期望、禁止的不恰當市場行為以及對照首要價值 (ASPA 倫理守則)，均顯示出對公共價值的看法歧異。Jos 和 Tompkins (2009) 更呼籲，必須認知到公共行政常與多元選民互動，因為行為與選擇都必須在特定法律與制度脈絡下情境考量，這些是公共價值的策略性選擇，而非侷限於倫理法條與原則硬性規範。

### 參、人情與關係的社會交換模式檢視倫理行動的選擇

倫理法制的存在，在制度化控制上，是有其必要性。但 O'Kelly 和 Dubnick (2005) 批判當代公務倫理文獻過度強調裁量，他們批判 Thompson (1985) 所提出當代公務倫理的一項錯誤基本假定：認為組織內官僚的行為可以用道德原則來規範與應用。其實 O'Kelly 和 Dubnick (2005) 認為這種假定是一種人為規範性、道德理性，並未能提供官僚在組織嚴密控制下，所有行為準則與選擇的依據。

同樣地，Margalit (2002) 因為官僚感受到超然的道德與正義感，這是在公共領域與他人相處之道，反之倫理與善意感知，卻聚焦在個人關切的社會關係內。道德是淺薄的社會關係，倫理則可以歸類厚重的社會關係。圖 2 說明，O'Kelly 和 Dubnick (2005) 認為道德兩難的分際與解決，則可從官僚與他人之間的社會關係厚或薄程度，選擇在行政環境中所面對的兩難如何處理，這種動態的理性對照本體的認知，尤其是道德原動力的生活面與社會關係的界定，才是理解公務倫理的答案。

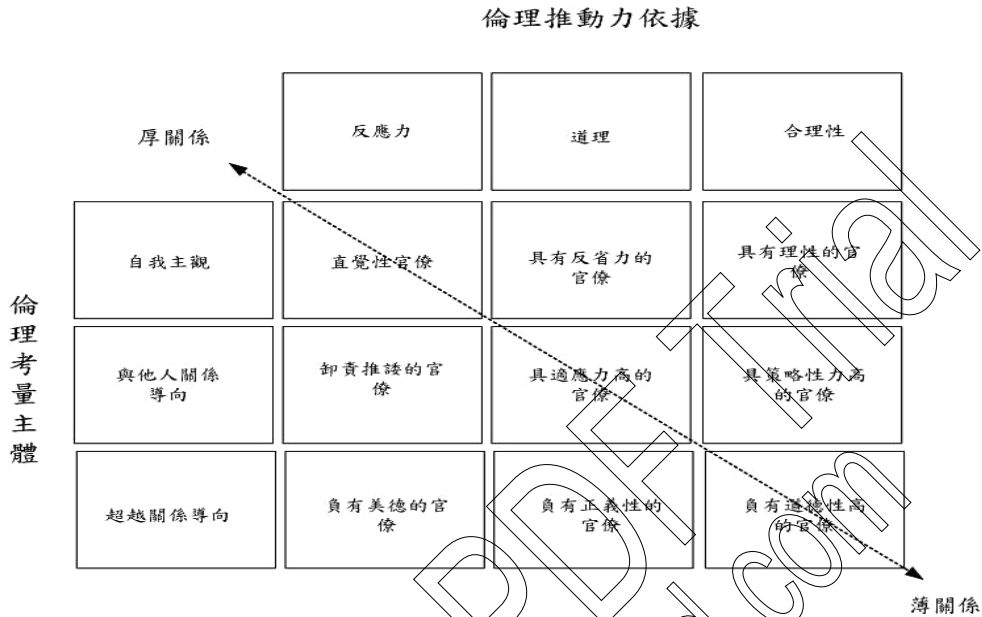


圖 2：官僚對於倫理兩難的回應

資料來源：O’Kelly & Dubnick (2005: 399)。

O’Kelly 和 Dubnick (2005) 認為，如果倫理法制僅是用一套制度化控制，或者要求官僚不要去計算利害得失，或者以道德理性來判斷關係的親疏遠近，根本就不會有倫理決定 (Thompson, 1985)。是以，再來考量 Cooper (2004) 的第二個問題：美國的行政倫理規範如何應用到全球化系絡？我們也同樣地問：公務人員會不會受到中國人關係親疏遠近的差序格局？Walzer (1994) 亦同意在道德與倫理上關係的遠近可以影響到道德行為與判斷。人情與面子的理論模式的建構，有依相互依賴及親密度劃分的社會關係及其規範標準 (Greenberg & Cohen, 1982: 444) 及對不同關係與資源類型符合正義的交往法則 (Schwinger, 1986)。

我國社會心理學者黃光國 (2001) 就曾從儒家關係主義的理論體系，建構出儒家庶人倫理中的「仁—義—禮」倫理體系 (如圖 3)，以及關係差距上所應對的「人情與面子」的理論模型 (如圖 4) (黃光國, 1988)。「人情與面子」的理論模式和儒家文化傳統的深層結構都是研究者所建構的「微世界」，旨在描述華人社會中的行動者如何與「不同關係的其他人」進行互動。當行動者在其生活世界中依此而與他人進行互動時，他所知覺到的社會世界是有關係差距的，是以當公務人員

和多元對象產生衝突時，他必須採用各種不同的衝突化解模式，來恢復其社會心理均衡（黃曬莉，1999，2005）。

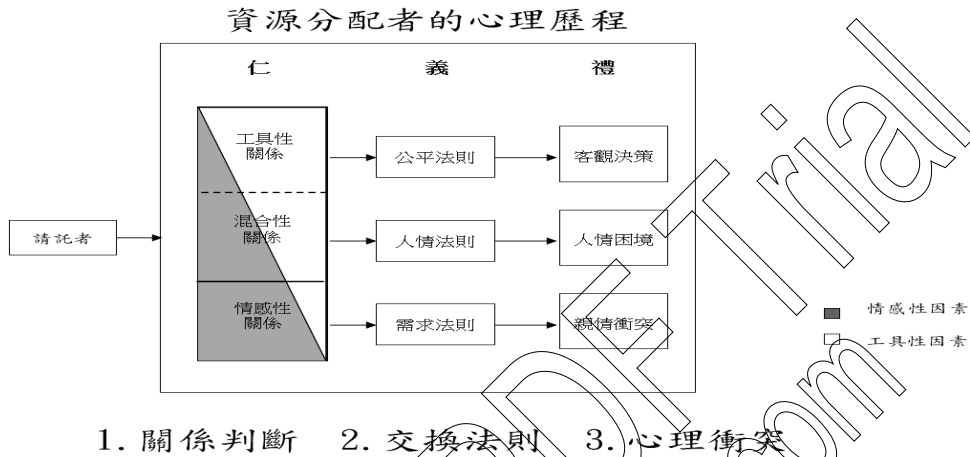


圖 3：儒家庶人倫理中的「仁—義—禮」倫理體系

資料來源：黃光國（2001）。

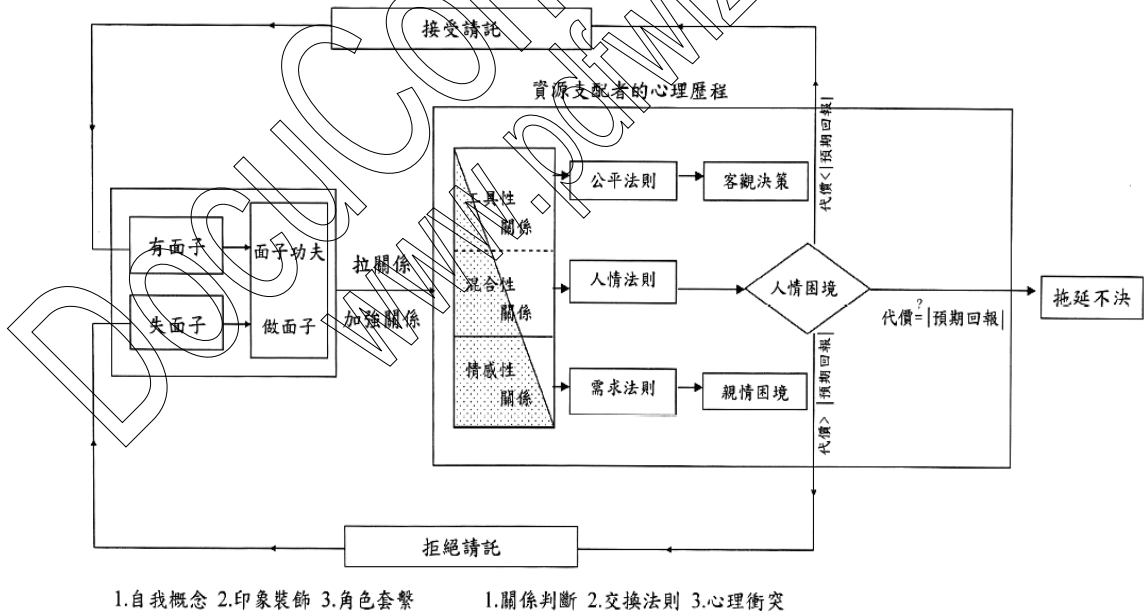


圖 4：「人情與面子」理論模式的建構

資料來源：黃光國（1998）。

而這些確實又回答了 Cooper (2004) 想要知道的第四個問題「我們何時知道要如何公平對待他人？」更挑戰考試院興革小組的第二項假定：這些核心價值與預期整合的法制，必然可以提供文官的倫理行為與決策的依據。以及反駁了第三項假定：這些核心價值與預期整合的法制，必然透過多元教育訓練途徑，可深化公務倫理為公務人員內在的價值觀。

如果我們深深體會公務人員面這些關係時的困境，我們會更接受一個以倫理個案，以教導公務人員面對不同情境、多元對象的時的倫理選擇與行為之必要性。

## 肆、整合型的公共治理與協力互動

當然我們也會懷疑，是否當我們放棄一個整合性概念，會無法整合以後的倫理法制與核心價值，此時就可參考 Goodsell (2006) 引用人類的視線比喻（如表 2），以檢視三種外人對公共行政的不同看法。首先 Goodsell (2006) 評斷這三種層觀都不適合民主政治。不能完全滿足國家政治需求，亦不能滿足市場顧客 (Jos & Tompkins, 2009)，亦不可能完全滿足某一些族群的公民權，卻犧牲其他族群的利益。因此 Goodsell (2006) 提出有第四種形象可以整合這三種形象，圖 5 顯示整合網路關係、權威互動、以及兼顧法治與回應，以形成一種整合型公共治理的政府機制，這種機制才會積極做事，符合所有公共信任的最高目的（如圖 6）。

表 2：三種公共行政的平常看法

	國家	市場	公民社會
選擇視線方向	受嚴密控制的行政機關	仿效所有私人部門價值	官僚須要有直接公共參與
所預期的治理特色	統一標準的行政部門與公共部門	顯現商業文化的外包機制	保護不管貧富都可介入的機制
所預見的後果	一位權威性行政首長扮演著強有力領導角色	改革過、縮小過、有效率的系統	潛在性，具有所有人都可以參與的機制

資料來源：Goodsell (2006: 624)。

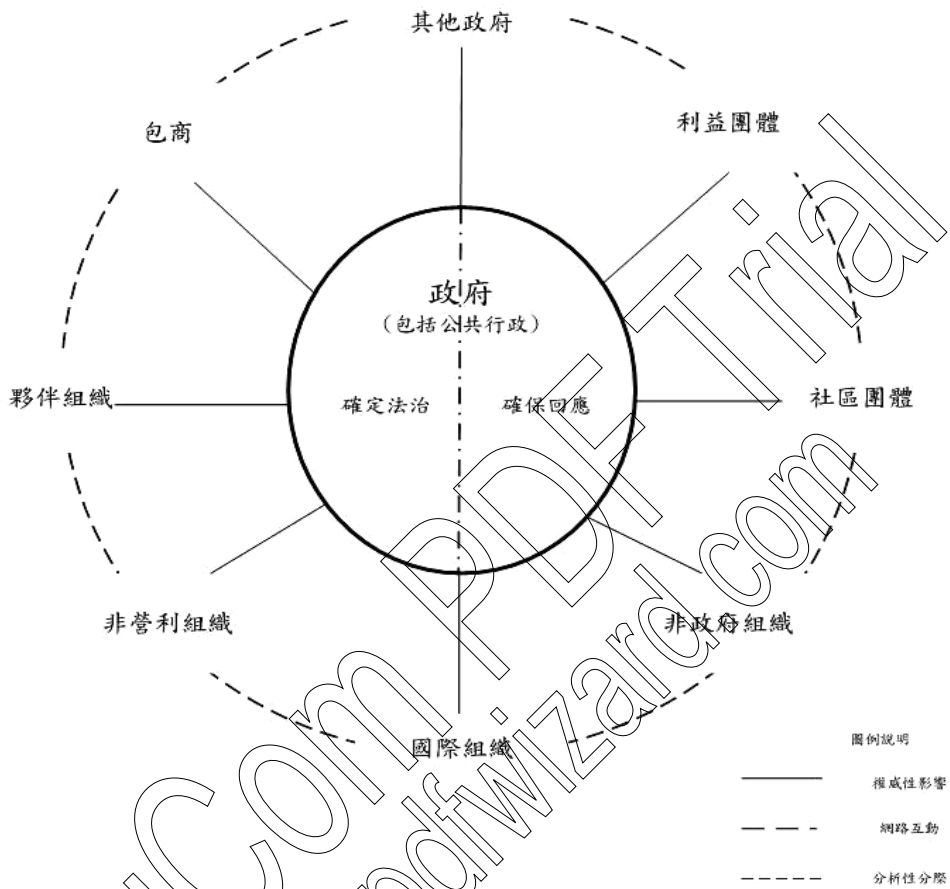


圖 5：整合型的公共治理

資料來源：Goodsett (2006: 629)。

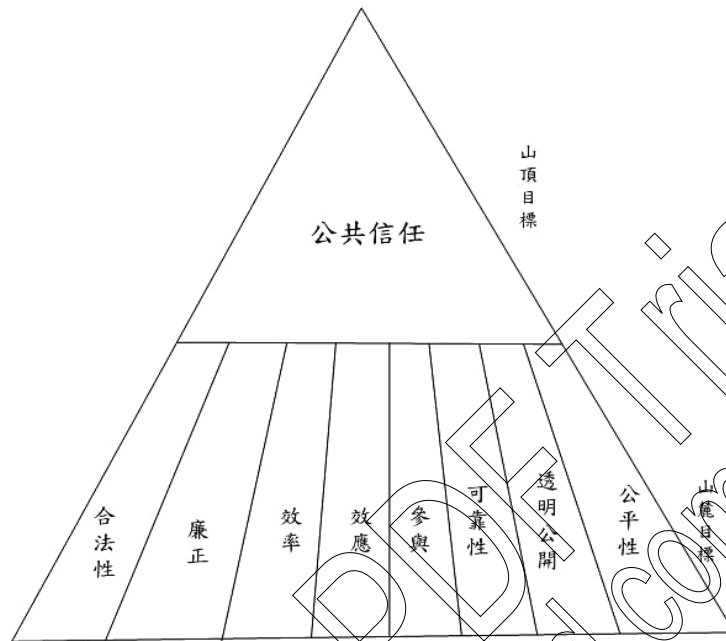


圖 6：公共行政的山形目標

資料來源：Goodsell (2006: 633)。

Vigoda (2002) 引用圖 7 說明過去的時間內，公共行政與公民互動是循著一種關係演化連續改變，現在應該省思密切結合公共行政、公民與其他社會參與者，以協力和夥伴關係，整理出一個倫理性互動關係。如此更呼應 Goodsell (2006) 的整合型的公共治理概念。

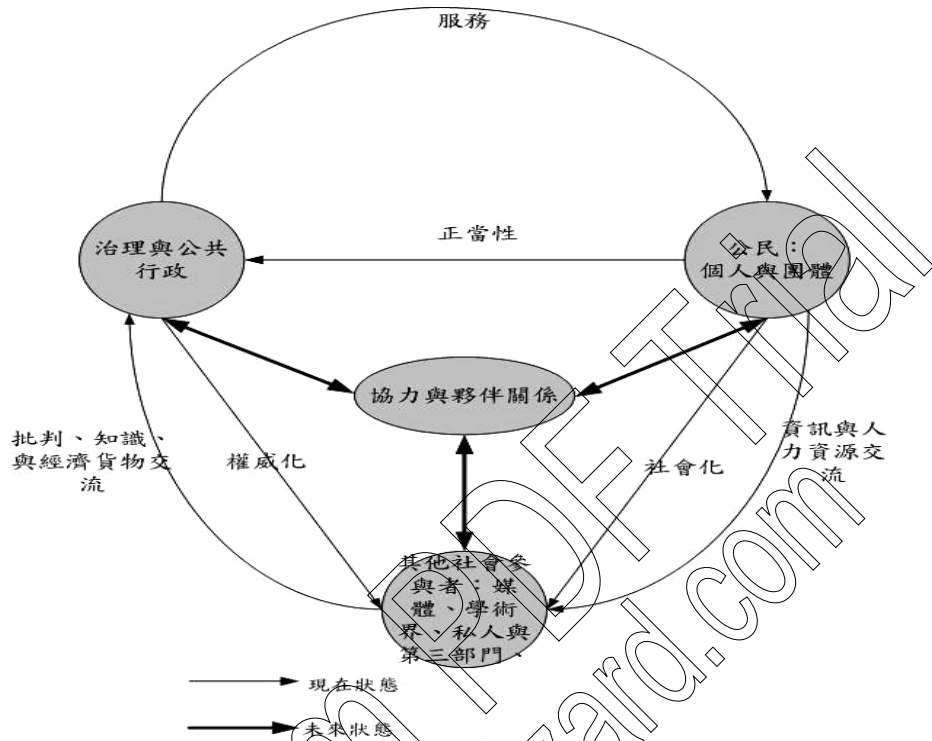


圖 7：社會參與者的協力：下世代的省思

資料來源：Vigoda (2002:534)。

## 伍、結論與建議

本文指出，考試院興革小組針對公務倫理的建議，重點在於透過法制的建立整合，訂定文官應有之核心價值，惟其三個基本假定確有值得斟酌之處：

- 一、這些核心價值與預期整合的法制，是有共通的基本規範來源。
- 二、這些核心價值與預期整合的法制，必然可以提供文官的倫理行為與決策的依據。
- 三、這些核心價值與預期整合的法制，必然透過多元教育訓練途徑，可深化公務倫理為公務人員內在的價值觀。

本文提出不同學者的說明，建議其再審酌及檢視，雖然不至於全盤推翻其原定核心價值，但對於公共價值的訂定於法典以及要以服務守則要求公務人員服從時，

就要審慎地處理公務人員所面對的多元價值環境，以及面對中國人關係差距格局，種種因素都會影響到倫理行為與決策。

是以，本文對於考試院在建立公務倫理時，有二項改進建議，第一，考試院在建立法制及訂立核心價值之外，本期望藉由設計完備的課程及教材，透過職前訓練、在職訓練等多元途徑，將公務倫理深化為公務人員內在的價值觀。本文建議在此教育訓練層面上，再增加以個案方式，提供公務人員認知到多元價值及差別關係時，如何適當地表現出倫理行為與決策。第二則是建議在整頓法制與提供服務守則時，可適時提供一個整合型的公共治理模式，以協助公務人員能以協力觀點處理不同利害關係者的多元倫理價值。

## 參考書目

- 考試院（2009）。**考試院文官制度興革規劃方案**。台北，考試院
- 黃光國（1988）。人情與面子：中國人的權力遊戲。載於黃光國（主編），**中國人的權力遊戲**，頁 7-55。台北：巨流。
- 黃光國（2001）。儒家關係主義的理論建構及其方法論基礎。**教育與社會研究**，第 2 期，頁 1-33。
- 黃曬莉（1999）。**人際和諧與衝突：本土化的理論與研究**。台北：桂冠。
- 黃曬莉（2003）。人際和諧與人際衝突。載於楊國樞、黃光國、楊中芳（主編），**華人本土心理學**，頁 521-566。台北：遠流。
- Cooper, T. L. (2004). Big Questions in Administrative Ethics: A Need for Focused, Collaborative Effort. *Public Administrative Review*, 64(4): 395-407.
- Goodsell, C. (2006). A New Vision for Public Administration. *Public Administration Review*, 66(4): 623-635.
- Greenberg, J., & R. L. Cohen, (1982). Why Justice? Normative and Instrumental Interpretations, In J. Greenberg, & R. L. Cohen (Eds.), *Equity and Justice in Social Behavior* (pp. 437-469). New York: Academic.
- Jos, P., & M. Tompkins (2009). Keeping It Public: Defending Public Service Values in a Customer Service Age. *Public Administration Review*, 69(6): 1077-1086.
- Margalit, A. (2002). *The Ethics of Memory*. Cambridge, MA: Harvard University.



- Moulton, S. (2009). Putting Together the Publicness Puzzle: A Framework for Realized Publicness. *Public Administration Review*, 69(5): 889-900.
- O'Kelly, C., & M. J. Dubnick, (2005). Taking Tough Choices Seriously: Public Administration and Individual Moral Agency. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3): 393-415.
- Schwinger, T. (1986). The Need Principle of Distributive Justice. In H. W. Bierhoff, R. L. Cohen, & J. Greenberg (Eds.), *Justice In Social Relations* (pp. 211-255), New York: Plenum.
- Thompson, D. F. (1985). The Possibility of Administrative Ethics. *Public Administration Review*, 45(5): 555-561.
- Van Der Wal, Z., L. Huberts, H. Van Den Heuvel, & E. Kolthoff (2006). Central Values of Government and Business: Differences, Similarities and Conflicts. *Public Administration Quarterly*, 30(3): 314-364.
- Vigoda, E. (2002). From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration. *Public Administration Review*, 62(5): 537-540.
- Walzer, M. (1994). *Thick and Thin: Moral Argument at Home and Abroad*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame.

# Administrative Ethics: A Concept of Integrated Public Governance

Lancelot Lu\*

## Abstract

The primary goal of civic service reform proposed by the Examination Yuan is the establishment of administrative ethic system with supportive organizational culture. The paper is to argue, while attempting to integrate core values into an administrative ethic system, lacking of focus in the field of administrative ethic is an undeniable truth, either in the United State or in Taiwan. The argument is to challenge the three fundamental assumptions for the reform proposal. Being a rational actor, civic servants need a prudent guidance to direct their ethical behavior as well as decision in a web of diverse social relationships. This requirement for situational consideration in ethic dilemma is certainly not sufficient for an ethic code or lawful system. Two suggestions are made to solve those problems. First, case studies for guidance are recommended for teaching multiple perspectives of civic servants on administrative ethics. Secondly, there is a need for an integrated model of public governance for civic servants as a collaborative mechanism with diverse social players.

**Keywords:** administrative ethic, integrated public governance, social Relationship.

---

\* Full-time Associate Professor, Department of Business Innovation & Development, Mingdao University, Taiwan.

DocuCom PDF Trial  
www.pdfwizard.com

# 中央與地方政府對地方人事制度 的視框衝突

李衍儒\*

## 《摘要》

地方制度法自一九九九年一月二十五日公布施行至今已逾十年，開啟我國地方自治的新局面。惟就人事制度而言，我國自威權轉型以來，中央政府對於地方人事制度仍持威權體制時期一條鞭式的管制心態；地方政府則基於民選地方行政首長實踐政策承諾之必要性、人事制度之因地制宜、地方首長人事權之完整性、地方機關職務列等偏低等理由為立論基礎，一方面希冀另訂地方公務員法以為解決之道；另一方面，又希望中央與地方公務人員能夠適度交流，其間所生矛盾弔詭的情形等，均導致中央與地方政府對地方人事制度產生嚴重的視框衝突。因此，本文試圖就問題現況、歷史系絡及國外相關制度加以分析，歸納我國中央及地方政府對地方人事制度之視框衝突，並試圖參酌治理與民主行政等相關理論進行視框批判，以探究我國是否有另訂地方公務員法制之必要，提供後續可行方向。

[關鍵詞]：視框衝突、一條鞭、治理、民主行政

\* 國立台灣大學政治學系博士生。

## 壹、前言

地方制度法自一九九九年一月二十五日公布施行迄今已逾十年，開啓我國地方自治的新局面，大幅提昇地方的自治權能。近年來隨著全球化與憲政民主的進展，我國府際關係呈現前所未有的激烈變遷；而地方自治意識的抬頭，逐漸改變中央與地方政府的互動關係，也發生若干中央與地方一些事權爭議與衝突事件。不可否認落實地方自治為我國憲政制度之一環，地方政府與中央政府，同負有服務與管理之機能，皆須共同負起提供公共服務的責任。

我國的人事體制隨者歷史系絡下政經發展的進程，於威權、轉型到邁向民主鞏固的當口，在治理理念及民主行政的勃興、公民社會建構逐步完熟的情形下，識者時有要求另訂地方公務人員人事體制的政策議題不斷反響，然而當地方政府蘊積一定程度的力量，政策窗（policy window）逐漸打開時，中央人事主管機關總會為回應此一議題，或邀學者專家開會研商，或委託學界進行各類研究報告，抑或研提相關研究檢討報告等，惟每在預設立場下，各自為政策找理由，其後隨著議題熱度消散，於一陣正反交鋒後，就如同船過水無痕一般，回歸平靜，再等待另一波政治流勢，重新翻攪一番，而形成政治議題的反響現象（林水波，2007：59）。

若從政府改造的變革途徑來看，人事體制持續分權化與更加彈性化，乃是三種可行途徑之一；其他二種可行途徑，則分別為私有化（或民營化），以及傳統文官制度的分解（Rosenbloom & Kravchuk, 2005: 253-254）。基於政府乃是一個勞力密集的產業，行政機關所有活動皆賴公務人員推展，故公務人力資源如能有效管理，則政府各項使命或可順利達成；反之，倘若無法有效管理公務人力資源，不僅將導致行政生產力的低落，同時也展現對社會大眾不太負責任的表現（Dresang, 1999: 3）。而人事制度的分權化與彈性化，更是當今政府改造工程的重要興革理念所在（施能傑，2002）。Donald E. Klingner 與 John Nalbandian（2003: 3-5）亦曾指出，公共人事管理原先所要具有的四項傳統文官價值：回應性、效率性、權利保障與社會公平性，因遭遇一九八〇年代新公共管理思潮的激烈衝擊，早已受到另外三項「限縮政府」新價值的嚴峻挑戰：課責性、權限限制與分權政府、地方社群職責。因此，B. Guy Peters 乃將「參與型政府」、「彈性化政府」、「解制型政府」與

「市場型政府」併列為政府未來治理四項重要變革模式（許道然等譯，2000；江大樹，2005）。

再就人事制度而言，長期以來地方政府基於人事制度之因地制宜、地方首長人事權完整性、地方機關職務列等偏低、組織編制及員額的彈性化，以及保障地方公務人員權益等問題，為不同視框建構或立論之基礎，希冀另訂地方公務員法以為解決之道。另一方面，又希望中央與地方公務人員能夠適度交流，其間矛盾弔詭的情形，<sup>1</sup> 實足令人玩味。蓋如以日本公務人員人事制度為例，中央與地方分屬不同制度、互不交流，但目前我國並未訂定地方公務人員法制，尚可依公務人員陞遷法相關規定於中央及地方機關間調動。如另訂地方公務員法制，應作如何區隔，猶未可知。而考試院及銓敘部歷來相關研究報告則大抵以維持現行制度之視框，並為合理化政策找理由。中央人事主管機關與地方政府兩者間所持不同視框，係各自的政策自戀？抑或有促進視框反思、交流、轉化，找尋和諧感通的共識，而得以圓滿解決的機會？綜此，均為引起吾人就此議題再予深入探討之動機。故本文首先就問題現況及歷史系絡加以分析；此外，為瞭解世界上採行中央與地方人事分立制國家之實施情形，並蒐集美國、德國、日本及韓國相關文獻加以參照，復就我國中央與地方政府對人事權爭議之主要政策視框衝突問題深入探討，期藉由橫向參酌各國相關制度的研究，以及縱向歷史分析新近制度變革及其影響，最後參酌治理與民主行政的相關學術理論進行視框批判，期以發揮理論領導實務之功，釐清我國地方人事制度未來發展的趨勢，俾提昇國家整體職能。

## 貳、現況說明

在進入實質議題之論述前，有必要事先說明我國中央與地方人事制度之概況，以我國公務人員法制之現況（實存現況）及地方自治發展與地方政府人事權之演變

<sup>1</sup> 按：二〇〇六年七月二十四日「台灣經濟永續發展會議」政府效能組第八次會議共同意見參之五之（四）配合地方制度法之修法，儘速研究建立地方公務人員制度，以及參之五之（五）加強公務人員中央與地方輪調機制等，也同樣發生邏輯上不甚相容之情形。上開共同意見並經同年月二十六日政府效能組第九次會議確認，且於二十八日全體會議作成共識。

(歷史系絡) 為說明重點。

## 一、我國公務人員法制之現況

我國現行公務人員法制並未區分中央公務人員與地方公務人員，均適用相同人事法規，亦即舉凡公務人員之任用、俸給、考績、懲戒、保險、退休、撫卹、保障等事項，原則均適用同一法規。其若有不同之人事管理制度者，係因該公務員職務或業務性質不同之故，原則上與其是否為中央或地方公務人員無關。換言之，現行公務人員法制，其規範體系係因公務人員職務或業務性質不同，而適用不同人事管理法規。此外，就適用法規面而言，例如司法人員、審計人員、警察人員等，亦分別制定個別法規或另有特別規定，而不同於一般常任文官所適用之人事管理法規。因此，我國公務人員人事制度可謂相當複雜，其中不乏有待探究之處，<sup>2</sup> 本文所探討地方人事制度未來發展的趨勢，其所涉及是否區分中央公務人員與地方公務人員，而另訂地方公務員法制等事項，即為當前公務人員法制值得深入探究之課題。

## 二、我國地方自治發展與地方政府人事權之演變

我國自一九五〇年四月起施行「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」等行政命令，開啓地方自治之時代，惟當時基於國家安全考量，並尋求整體國力之提昇，政府乃採中央完全掌握，以管控地方之手段，以致於地方自治權長期遭受中央之限縮。迨至一九九四年七月，立法院三讀通過「省縣自治法」、「直轄市自治法」（以下簡稱兩自治法），且於同年十二月五日舉行我國首次省長、直轄市市長的選舉，使得省、市長取得更高與直接的民意支持，嗣一九九九年一月二十五日地方制度法公布施行，爰開啓我國地方自治的新紀元，以下將各時期中央與地方人事權之

<sup>2</sup> 參據銓敘部一九九七年委託研究「制訂地方公務員法之可行性研究」，該研究認為我國公務員人事制度有待商榷檢討事項包括：(1)憲法關於考試院之職掌與考試院實際之職掌是否相符；(2)現行各種人事管理制度及其相關法令，是否仍有存在必要，各該制度間之關係如何，應如何調整，以符合政府用人需求並達考選公平之要求；(3)如何就公務人員之考試、任用、服務、宣誓、權利、俸給、休假、考績、退休、撫卹等共通適用之基本事項，予以歸納、整理，以健全現行公務人員人事制度；(4)是否區分中央公務員與地方公務員，而另行制定地方公務員法等事項（劉宗德，1997：52-56）。

演變，說明如下：

### （一）地方自治綱要時期

依據「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」規定縣（市）長民選，縣（市）政府之組織依臺灣省政府訂定之「臺灣省各縣市政府組織規程準則」訂定，報請臺灣省政府核備。依上開準則及各縣（市）政府訂定之組織規程，並未賦予縣（市）長對較高層級主管之人事任免權，僅賦予地方首長對於機要職人員的任免權。依公務人員任用法施行細則第九條規定：機要人員指擔任機要秘書及監印等非主管且非技術性職務之人員。且由於機要人員限於非主管職務，故除機關幕僚長之外，一級單位主管尚不得以機要人員方式進用，又因縣（市）政府一級單位主管均為常任文官，縣（市）長僅能就有任用資格者加以選任，對於所屬一級機關首長或一級單位主管等薦任第九職等主管職務以上及人事、政風、主計、警察各級主管職務之任免、遷調只有參與權而少有決定權。至於以機要人員方式進用之主任秘書一職，必須經由臺灣省政府同意後方可任命，是以，在地方自治綱要時期，縣市長之人事權受到中央極大的控管，其任免權與遷調權未得到應有之授權。<sup>3</sup>（江昭瑩，2004：8-9；蔡良文，2001：3-4）

<sup>3</sup> 民國一九八一年二月一日，臺灣省政府為貫徹行政院所頒「積極推動人事革新改善政治風氣方案」，對各縣（市）政府人事業務擴大授權，將下列人事案件授權縣（市）政府自行核定辦理（臺灣省政府公報民國七十年春字第 24 期）：(1)七職等或相當薦任人員（含主管）之遷調（不含任免）。(2)六職等或相當薦任以下人員之任免、遷調案件。

一九九〇年六月二十八日，臺灣省政府再修正人事業務權責劃分，放寬縣（市）政府職務列薦任第八職等以下暨附屬機關正、副首長以外人員之任免、遷調，得由縣市政府核定。惟縣（市）政府教育局局長、財政局局長及人事、主計、警政主管等除外。

一九九五年一月以前財稅主管之遴派由財政廳辦理；教育主管之遴派，如教育局長、主任督學、督學由教育廳就其具備資格者，遴報省政府任用；主計主管之遴派遷調等，由一級主管主計機關層報行政院主計處核定或授權核定；人事主管之遴派，如人事處長，薦任第九職等以上人事主任，由行政院人事行政局遴定發布，必要時得由主管人事機構遴提人選，報請人事行政局核派；警察局長之遴派，則授權省市府（吳堯峰，1995：68-69）。除此之外，縣（市）立國中及國小校長之任用程序係依教育人員任用條例第二十三條及第二十四條之規定辦理，國小校長係由縣政府遴選合格人員，報請省政府核准後任用之；國中校長則由省教育廳遴選合格人員，報請省政府核准後任用之。可見國中及國小校長的任用權，在法律（形式）上都是由省政府作最後決定（黃錦堂，1995：241）。



## (二) 兩自治法時期

本時期兩自治法中有關地方人事制度之規定，僅於省縣自治法第四十二條第五項及直轄市自治法第三十一條第三項規定：「各級政府、公所之組織規程及準則，其有關考銓業務事項，不得牴觸中央考銓法規，各權責機關於核定後，應函送考試院備查。」其中「考銓業務事項」的範疇，在我國五院體制下，係屬於考試院職掌，考試院所制頒之法規即為中央考銓法規，既然地方政府之人事制度不得牴觸中央考銓法規，足見兩自治法對於地方政府之人事制度仍維持一元化、中央集中管理的精神（紀俊臣，1995a：67）。

省縣自治法未規定縣（市）長之人事任免權，而「台灣省縣政府組織準則」亦未完成訂定，是以，縣市長之人事任免權與兩自治法施行前相同。至於人事遷調權亦未予規定，大抵而言，在兩自治法時期縣（市）長之人事權仍與兩自治法施行前相同。直到一九九六年臺灣省政府為落實地方自治之基本精神，提昇基層行政效率，擴大授權縣（市）長對所屬人員之任免遷調權責，才將薦任第九職等以上職務由原須經縣（市）政府遴報省政府核定之規定，改由縣（市）政府核定，報省政府備查。<sup>4</sup>此一授權大幅增加縣（市）長的人事權，使縣（市）長得以掌握多數一級單位主管的遷調權，有助其公務人力之運用（汪昭瑩，2004：9）。兩自治法施行期間，地方首長的人事權主要係省市長之權限最大，幾可操控完整的自治行政權，即報章所稱之籌組「小內閣」；至於其他層級之人事權雖有提昇，仍嫌不足，尤其是縣（市）以下政府，除了人事遷調權外，人事任免權似未見提昇，整體而言，學者普遍認定本階段之特色為：重省（市）、輕縣（市）、忽視鄉（鎮、市）（許宗力，1995：16-22；薄慶政，1995：7-10；紀俊臣，1996：105）。

<sup>4</sup> 臺灣省政府一九九六年三月七日八五府人二字第 146240 號函略以：臺灣省政府為落實省縣自治法之基本精神，提昇基層行政效率，自即日起擴大授權縣市長、縣市議會議長、鄉鎮市長、鄉鎮市民代表會主席對所屬人員之人事任免遷調權責。具體內容如下：(1)縣市政府職務列薦任第九職等以上者（含主任秘書、局科室主管、秘書、專員、技正及室副主任），由縣市政府遴報省政府核定，改為由縣市政府核定，報省政府備查。(2)縣市政府教育局局長：仍維持由省政府教育廳遴報省政府核定。(3)縣市政府財政局局長：由省政府財政廳遴報省政府核定，改為由縣市政府核定，報省政府備查。(4)人事、主計、警政及政風主管：仍依專屬人事管理法律規定辦理。

### （三）地方制度法時期

立法院於一九九九年一月十三日完成地方制度法三讀，並經總統同年月二十五日公布施行。整體上觀察，由於「精省」之故，省政府成爲行政院之派出機關，非地方自治團體。兩直轄市首長的人事權，在地方制度法制定後，變動有限；縣（市）長則大幅增加。至於鄉（鎮、市）長部分，除了人口在 30 萬人以上之縣轄市，得置副市長一人外，並無太大改變。有關首長的遷調權方面，直轄市未予變更，縣（市）及鄉（鎮、市）則大幅提高，對於縣（市）與鄉（鎮、市）等地方首長的施政推動及責任政治的落實，有明顯的進步（蔡良文，2001：7）。

其中縣（市）長之人事權，依地方制度法第五十六條規定，與省縣自治法時代相較，除增加 1 至 2 名副首長外，另增加 3 至 5 名得以機要人員方式進用之一級單位主管任命權，但原來准予機要人員方式進用之主任秘書職位，則改爲具有公務人員任用資格之常任文官擔任，除主計、人事、警察、稅捐及政風之主管或首長之任免，必須依專屬人事管理法律規定由上級主管機關派免外，縣、市一級單位主管或首長之遷調權，已由中央或省政府以行政命令掌控回歸於縣（市）長，使縣（市）長的人事權責有所擴增（其後二〇〇五年十二月十四日修正公布之地方制度法第五十六條，增加縣（市）政府一級單位主管與一級機關首長以機要職進用的人數（從原本 3 至 5 人，修正爲一級機關（單位）總數二分之一），繼於二〇〇七年七月十一日再次修正公布之地方制度法第五十六條，除將主任秘書改爲秘書長、並將一級單位主管與一級機關首長改爲總數二分之一得列政務職，職務比照簡任第十二職等。是以，在地方制度法施行後，地方政府人事權已有提昇之趨勢。

以下謹就我國地方政府人事管理法制之演變及各階段縣（市）長在人事任免權之比較，綜整如下表 1 及表 2：

表 1：我國地方政府人事管理法制之演變

各階段 項目	地方自治綱要時期	兩自治法時期	地方制度法時期
期 間	1950年4月～1994年7月	1994年7月～1999年1月	1999年1月迄今
適用法令 名 稱	臺灣省各縣（市）實施 地方自治綱要、臺灣省 合署辦公施行細則、臺 北市（高雄市）各級組 織及實施地方自治綱要	省縣自治法、直轄市自 治法	地方制度法
法令位階	行政命令	法律	法律
所屬機關 單位名稱	統一規定	統一規定	依組織準則自行決定
所屬機關 單位數額	依人口數調整	依人口數調整	依「縣（市）政府依人 口、面積、自有財源比 率」等調整
人員編制	依行政院或省府訂頒之 員額設置基準訂定，並 須報請上級政府核備	依行政院或省府訂頒之 員額設置基準訂定，並 須報請上級政府核備	依行政院核定之準則訂 定；經議會同意後送上 級政府備查
首長彈性 用人權	依法任免	省政府及直轄市有限度 開放副首長及一級單位 主管	直轄市、縣（市）副首 長開放、一級單位主管 多數開放

資料來源：整理自呂育誠（1999：42）。

表 2：各階段縣（市）長在人事任免權之比較

任免權	省縣自治法制定前	省縣自治法制定後	地方制度法制定後
縣市政府職務列等在薦任第九職等以上職務（含主任秘書、局科長、室主管、秘書、專員、技正及室副主任）	縣市政府遴報省政府核定。	縣市政府核定，報省政府備查。	縣市長任免
縣市政府教育局局長	由省政府教育廳遴報省政府核定。（含局長、主任秘書、督學）	由省政府教育廳遴報省政府核定。（只有局長）	縣市長任免
縣市政府財政局局長	由省政府財政廳遴報省政府核定。	縣市政府核定，報省政府備查。	縣市長任免
縣市稅捐稽徵處人員	依「臺灣省各縣市稅捐處組織規程」規定，由省財政廳遴報省政府核定。	依「臺灣省各縣市稅捐處組織規程」規定，由省財政廳遴報省政府核定。	縣市長任免
人事、主計、警政、政風	依專屬人事管理法令辦理。	依專屬人事管理法令辦理。	依專屬人事管理法令辦理。

資料來源：整理自江明修、李術儒（2007）。

由上觀之，我國現行公務人員法制，其規範體系係因公務人員職務或業務性質不同，而適用不同人事管理法規，原則上與其是否為中央或地方公務人員無關，係屬中央統合地方之一元體系。至於地方政府人事權隨著地方自治發展雖有逐漸鬆綁之趨勢，惟因地方人事制度法制未備，以及人事管理一條鞭體系仍續予存在，使組織高權及人事高權仍由中央政府掌握，因而導致中央與地方政府對此議題產生視框衝突。

## 參、他國制度的比較分析

本節旨在說明各國中央與地方人事制度關係之態樣，以及美國、德國、日本、及韓國之地方人事制度，以作為我國相關實務分析之參考。

### 一、各國中央與地方人事制度關係之態樣

人事制度，指用以處理人員事務之一套完整體系。通常亦稱為「公務人員制度」、或「文官制度」（civil service）。事實上，就政府所任用的人員稱為公務人員，則對於公務人員所施行的一套選拔、任用與管理的制度，可稱之為「公務人員制度」。人事制度的內容包括人事分類、人才培育、考選、儲備、任用、俸給、福利、遷調、銓敘、考核（績）、保險、訓練、進修、資遣、退休、養老、撫卹等有關之管理工作。因此，舉凡人員考選前之培訓、教育，以迄於任用後之退離、養老及死亡撫卹之全部過程均屬之。就公部門而言，包括：人事行政（personnel administration）、人事管理（personnel management）、文官制度（civil service）等各種人事課題。以下就中央與地方人事制度關係之分類態樣，說明如下：

（一）以「中央與地方人事制度適用之法令規章統一與否」區分，可區分為：國家與地方統合制（integrated and local service）、中央與地方人事分立制（separate system for each local authority）、雙軌制或稱為地方政府人事統一制（unified government personal system）。<sup>5</sup> 茲就其內涵分述如下：

#### 1. 國家與地方統合制

所謂國家與地方統合的人事制度，是指中央與地方的人事，適用一個統合的人事法令，由中央人事機構統合運作，統合招募，統合任免，中央與地方的各級人員，以及地方與地方之間的人員，均可以互調，中央與地方的年資同樣被承認，全國的薪俸採用一個標準，接受相同服務規定的規範，我國目前即是實行這個制度。

<sup>5</sup> 轉引自省諮議會專案研究報告「日本的地方公務人員制度」，省諮議員陳福來主持（2002）；以及張永昌（1997）。

## 2. 中央與地方人事任用分立制

此一制度又可稱獨立的人事任用制（independent employment），實行此一制度的國家，佔世界上絕大多數，主要有美、日及一般歐陸國家。所謂獨立的人事制度，是指中央與地方人事分立，每個地方政府的人事都是獨立的，由地方政府自行立法、自行管理，中央政府不加干涉。也就是說，每一地方政府可依自己地方環境之需要，建立適合地方自己的人事制度，地方政府與地方政府間或中央與地方政府間，人員無法互調與流用，每個地方政府有屬於他們自己的任用資格、薪俸制度、選拔標準與任用方法。地方自治團體擁有人事自主權，國家公務員與地方公務員應分別有適用的法規，國家與地方的人事各自管理，此一制度可說是符合地方自治的理念。惟此一制度在人事自主任用權上，仍可再區分為三類型：

### (1) 第一類型（亦即自主立法與完整執行權之類型）

地方對人事有自主立法權，得自定標準，自行任免考銓。理論上此種類型最為合乎地方自治之精神，然而就實際而言，完全地任由自治團體自成體系，對於地方行政之效能，未必具有完全的正面作用，例如由於服務條件的顯著差別，將會使貧困地區更難延攬人才，故人才分布不均，影響地方發展；抑或會產生公務員保障制度不夠客觀等流弊，此皆難謂是地方自治制度原所樂見的現象。因此，例如日本等國家即針對地方人事制度的原則，透過立法程序，由中央政府制頒一個規範地方人事制度的地方公務員基準法律，藉以保障地方自治團體行政之民主與效能，且因該法僅屬於一種原則性立法，因此各地方自治團體仍保有細部之自主立法空間，尤其，人事任用及管理的執行權完整地保留予各地方團體，可謂符合地方自治之本旨。

### (2) 第二類型（亦即完整執行權之類型）

由中央立法統一規定標準，再由地方依該標準自行任免考銓。此類型乃是將人事制度的立法權分配予中央，而將執行權完整歸屬予地方。

### (3) 第三類型（亦即最終任用權之類型）

地方人事立法權仍屬中央，且其任用資格之考試亦由中央為之，

檢定合格人員名冊後，再供地方自行從中挑選任用者。與前二者相較，這是自主範圍最狹窄的法制類型，不過，人事任用的最終決定權仍保留予地方。

表 3：中央與地方人事任用分立制之類型

類型 權限	中央與地方人事分立制		
	第一類型 (自主立法與完整執行權)	第二類型 (完整執行權)	第三類型 (最終任用權)
人事立法權	地方	中央	中央
人事執行權	地方	地方	中央 (地方僅保留挑選權)

資料來源：本文整理。

### 3. 雙軌制或地方政府人事統一制

所謂雙軌制就是把統合制與分立制加以採合，此制主要的特徵，係中央政府與地方政府的人事，基本上還是分開管理，而且也適用不同的基本法規，但為了彌補獨立人事制度的瑕疵，由中央政府設立一個全國性地方人事機構，統一辦理地方公務人員的考試、選拔、任用、陞遷、調職、薪俸以及撫卹、退休等事宜。此外，並准許較高層次的行政人員及技術人員，可以在地方政府彼此之間互調與流用。

(二) 以「如何達到人才主義或功績制度，完成政府機關之任務與使命」加以區分，可分為下列三種類型（黃錦堂，1995：212）：

1. 由中央訂定基準並預留空間給地方作彈性設計。
2. 地方政府、議會聯合作成決策。
3. 由地方政府與議會作成決策，但必須送交上級核可，上級持有很寬鬆的審查標準。

(三) 以「地方公務員選任自主權力的強弱」來區分，可區分為下列五種類型（許宗力，1996；張永昌，1997；蔡良文，2001；蔡碧真，1993；朱真慧，2004）：

1. 由「地方自訂標準，並自行選任，中央只保留司法監督權」的自治準則

- 型。
2. 由「地方自訂標準，經中央核定或核備後，再自行依此標準選任」的附條件準則型。
  3. 由「中央設定原則性標準，地方在不違背該原則的前提下，再自訂標準，自行選任」的大綱準則型。
  4. 由「中央設定標準，地方再循此標準自行選任」的準則選任型。
  5. 由「中央設定標準，自行檢定合格人員名冊，供地方從中選任」的檢定選任型。

## 二、美國、德國、日本及韓國地方人事制度之概況

本節旨就美國、德國、日本及韓國之地方人事制度加以說明，其中，美國與德國係屬於聯邦制國家，日本及韓國則與我國相同，均同屬單一制國家。

### （一）美國

關於地方政府自主人事權之設計與歸屬，美國係以人事管理局（Office of Personnel Management）為最高人事主管機關，局長由總統提名，經參議院同意後任命，為總統的人事行政幕僚長，下設人力調查、考選與退休、保險等處，所司業務與我國考試院多有類似之處。美國文官制度精神之所在為「功績制度」，並成立「功績制保護委員會」（Merit Systems Protection Board）來維護及保護其文官權益。此外，美國採聯邦制，重視地方分權，對於市與郡等地方政府之人事制度以個別適用人事法規為主，雖與聯邦文官制有相類似之處，惟其仍有不同而自成一格之地方文官制度。對於州政府人事系統之變革主要在強調開放人事過程及去中央集權化，並使人事僱用過程流線化及增加各管理者的管理權限。

至於美國各地方政府之人事管理制度，則與聯邦文官制度完全無關，各自建立考試及格候用名冊，其待遇等管理事項則由地方政府與地方議會決定，工作亦扮演重要角色。以洛杉磯市政府為例，屬於政治性任命人員（指市長辦公室約 150 名職員及一級機關首長），於市長換人時，新市長有權進行人員異動，惟對於一級機關首長之任命須經議會同意；至於其他非政治性任命之人員，則採公開考試競爭之方式進用，受有保障（朱真慧，2004：144）。



## (二) 德國

德國地方公務員之人事員額屬於地方權限，須經議會同意，上級無置喙空間，雇員佔有相當之比例。德國雇員與我國的非正式人員，有相當大不同。德國將公務員分為三大類，一是經由國家考試而加以任用，擁有編制上職位的公務員，二是雇員，三是工人。雇員一詞，並非專屬於公務人員系統，民間企業亦可有雇員，基本職能為簿記、抄寫、或一般業務專長。至於工人，係指身體性、勞動性的工作者。

德國鄉鎮市、縣的體制，是由各邦議會以法律規定，各邦議會均頒有鄉鎮市自治法與縣自治法，以巴登符騰堡邦與巴伐利亞邦為例：依巴伐利亞邦鄉鎮市自治法第四十二條，鄉鎮市必須僱用專業而且合格的行政人員以便能夠確保其業務之執行。邦轄市（類似我國省轄市）及較大的鄉鎮市必須至少有一個人員須擁有「較高職等」的任用資格或法官的任用資格，所稱「較高職等」事實上是類似我國的簡任官，德國區分為四個職等，與我國簡、薦、委三個官等不同。同條並規定其他之鄉鎮市必須有一個人員係具有高等行政官員的任用資格。以上條就自治事項而作之規定，委辦事項領域則有不同。同條規定，凡經邦政府規定須由公務員承辦之業務，鄉鎮市只能以公務員出任，而不能委由雇員。就縣級而言，巴伐利亞邦縣自治法第三十七條規定縣至少須由邦配置一名類似我國簡任公務員，其受縣長之指揮監督，但有權以法律專責出席縣議會之委員會以及下屬小組；至於其他之公務員、雇員、工人之任用，則由縣議會行使同意權。

依巴登符騰堡邦鄉鎮市自治法第五十七條以及巴伐利亞邦縣自治法第三十九條等規定，鄉鎮市、縣必須於年度預算提出職位表，近似於我國的員額配置表，送交議會同意，議會同意後，除非有類似追加預算等的方式，否則地方機關行政首長不得任意加以變更。由上開規定可知，德國就員額的多寡是由地方行政首長提交地方議會同意，上級沒有置喙的空間。其次，德國對委辦事項領域及對鄉鎮市、縣全體，大致都要求必須任用一定數目具有一定資格之公務人員，但也僅止於此。縣、鄉鎮市就人員之組成有很大之自由。實務上，公務員、雇員、工人之比例約為 1：4：2（轉引自黃錦堂，1996）。

德國地方政府一級單位主管之任命，係以委辦事項與自治事項來區分。德國與台灣相同，並沒有將一個局室區分為自治部門與非自治部門，亦即一局室內主管及人員同時兼辦自治與非自治事項，在此範圍內其任命與邦及縣均有關聯。某些領域

委辦事項的成分重，從而規定就該領域內的人員必須是公務員（不得以雇員充之），且一級單位主管以及課、股長以上人員，須由邦政府任命。就縣政府所承辦業務中屬於委辦事項的部分所必要的公務員須由邦政府來任命，反之，其他的公務員、雇員、工人則由縣政府來任命。德國鄉鎮一般而言並不承擔邦所委辦之事項，從而其一級單位主管都是由鄉鎮任命，但縣則不同。縣大量承辦委辦事項，邦以委託人身分自然有較大之置喙空間。

德國職等等官制官規事項，由聯邦統一規定，但聯邦預留很多彈性，此外，地方政府之人員中有不少雇員，則大大減低了聯邦公務員法之適用範圍與影響程度，同時地方公務員之任命以及員額決定權均歸於地方。是以，德國雖未另明定「地方公務員法」之法律，但除國家公務員法外，巴登符騰堡邦、巴伐利亞邦、柏林邦、漢堡邦等各邦均得自訂其公務員法，中央與地方人事制度實質上已然分立，殆無疑義。

### （三）日本

日本近代公務員制度之萌芽係於明治十八年制定「有關各省事務整理五綱領」，明定「仕進須經考試」，其後併同明治三十年之「文官考試、試用、見習規則」、「官吏服務規律」，始有公務員制度之輪廓。第二次世界大戰戰敗後第二年制定「日本憲法」（一九四六年）與「地方自治法」（一九四七年），同時先後制定「國家公務員法」與「地方公務員法」使日本公務人員人事制度有劃時代改革，日本針對地方人事制度的原則，透過立法程序，由中央政府制頒有關地方人事制度的地方公務員法，該法係基準法之性質，屬於一種原則性立法，相當具有分權色彩，對於地方人事制度，日本於中央之自治省設有行政局，內分行政課、振興課及公務員部、選舉部等，掌理有關地方機關組織管理制度及公務員制度、福利互助等之企劃、立案等事項。

地方人事政策單位，於地方都、道、府、縣及人口 50 萬以上之指示都市設人事委員會，其餘之市人口 15 萬以上者應設人事委員會或公平委員會，而人口未滿 15 萬之市、町、村亦得設人事委員會或公平委員會，並依議會議決通過之規約，得與其他設置公平委員會之地方自治團體，聯合設置公平委員會，或委託其他地方自治團體之人事委員會處理地方公務員法所規定公平委員會之事務。其均為地方人事行政政策之獨立機關。日本各地方機關於總務部門內設人事課，為各該地方機關人

事業務執行單位。

日本公務員考試分為國家公務員及地方公務員兩種，地方公務員考試舉辦之法律依據為地方公務員法。至於辦理該考試之機關於都、道、府、縣及指定都市之公務員考試，由各該人事委員會辦理。於市、町、村公務員考試，有併都、道、府、縣辦理，或請都、道、府、縣人事委員會技術指導，由市、町、村自行辦理或聯合數單位辦理。地方公務員考試及格後僅具有各該地方自治團體職員之任用資格，並不具有國家公務員或其他地方自治團體之任用資格，因此及格後絕大多數均能久任至退職，未有人才短缺之現象發生。地方公務員之任用，以「成績主義」為原則，任用之種類包括：進用及陞遷，惟僅初次進用，以考試方式行之，陞遷則依規定由低官職之現職人員以其工作成績甄選辦理。日本地方公務員法第四十八條等規定，任命權者應就職員的職務定期進行考績的評鑑，並採取與評鑑結果相應的措施。至於人事委員會對於考績評鑑有關計劃之擬訂以及其他有關考績評鑑所必要之事項，得對任命權者提出建議。

大抵而言，日本地方人事制度的特色為：終身僱用制度、年功序列制度、獎勵退職、以團體為中心之行為型態、強烈「犧牲小我，完成大我」之團隊精神（吳聰成等，1994）。

#### （四）韓國

韓國的文官系統於一九四九年制定公務人員法時正式建立，嗣為實行地方自治，一九六三年公務人員法一分為二，分成國家公務人員法及地方公務人員法，公務人員是由其所服務之政府機關個別任命，同時受國家及地方法令之規範。地方公務人員制度，遵循主要的國家公務人員制度。整體文官體系主要係依據民主制度、功績原則及永業制度三個原則來加以運作。韓國公務員總數為 86 萬餘人，其中國家公務員 54 萬餘人（含一般公務員 8 萬餘人，教育人員 29 萬餘人等），及地方公務員 30 萬餘人（含地方政府 24 萬餘人，地方教育人員 5 萬 9 千餘人等）。<sup>6</sup> 國家公務員之範圍甚廣，除中央機關之全體公務員外，地方政府之重要或主管職位，亦由國家公務員充任。其國家公務員係中央政府派任並支薪，地方公務員則由地方政府派任並支薪，因此，除非透過轉任考試，彼此間並無法相互轉任。

<sup>6</sup> 外交部二〇〇三年五月六日外人三字第 09240026100 號函有關韓國人事制度資料。

中央人事制度部分，自一九六三年起至一九八八年，韓國之政府行政部（Ministry of Government Administration, MOGA）為中央人事主管機關，其功能類似美國的人事管理局或日本的人事院。一九九八年韓國將政府行政部和內政部（Ministry of Home Affairs, MOHA）合併為行政自治部（Ministry of Government Administration and Home Affairs, MOGAHA）。嗣為推動文官改革，一九九九年五月二十四日中央人事機關又一分為二：中央人事委員會（Civil Service Commission）及行政自治部（MOGAHA）。中央人事委員會主要負責基本人事管理政策和薪資制度的制定和發展、人事相關法制及有關總統命令的制定和修正、高級文官的任命和陞遷事宜（三級以上人員）、<sup>7</sup>文官改革、監督人事執行工作以及行政機關的人事管理業務等事宜。行政自治部之人事局則負責中、基層公務人員之徵選、福利和訓練等事宜。一般而言，中央人事委員會負責政策的擬定，行政自治部負責政策的執行（考試院研究發展委員會編譯，2004）。

地方人事制度部分，韓國於一九六三年將其公務員分為國家公務員與地方公務員兩大類，分別適用中央及地方公務人員法，於一九九二年十月三十日在內務部下設地方公務員科，分人事制度、教育訓練、考試及給與福利四課辦事，掌理地方公務員人事制度研究規劃和運作指導、教育訓練制度之研究改善、五級以上地方公務員任用考選，以及福利、報酬和津貼制度之研究等事項。<sup>8</sup> 韓國並非以服務之機關組織來劃定公務員之身分，其國家公務員之範圍甚廣，除中央機關之公務員外，各地方政府之委員或主管職位，亦屬國家公務員，即大多第五級以上之地方機關公務員為國家公務員。此外，韓國國家與地方公務員兩者之俸給結構幾屬一致、法令、評定規劃等亦大多相同，為該國特色。

謹就美國、德國、日本及韓國與我國地方政府體制之比較，綜整如表 4：

<sup>7</sup> 韓國公務人員普通職中，一級為最高職等，九級為最低職等。

<sup>8</sup> 按：一九八八年朴正熙時代增訂地方自治法之附則第五條規定：地方自治團體首長如為市、道知事者，應由內政部部長之提請，經國務總理核定，由總統任命之；市長、郡守與自治區之區廳長者，則應由市、道知事之推薦，內政部部長之提請，經國務總理核定，由總統任命之。但漢城特別市市長則由國務總理之提請，總統任命之；自治區之區廳長則由市長之推薦、國務總理之提請、總統任命之。另市、郡、道知事由政務職國家公務員擔任、市長、郡守與自治區之區廳長依總統令之規定，由二級至四級之一般職國家公務員擔任。

表 4：美國、德國、日本及韓國與我國地方政府體制之比較

國別 項目	美國	德國	日本	韓國	臺灣
國家體制	聯邦國	聯邦國	單一國	單一國	單一國
地方組織 自主性	高	高	高	中	中
集權或分權	分權	分權	分權	集權 <sup>9</sup>	集權
地方公務員 考試	地方自辦	中央統一 辦理 <sup>10</sup>	地方自辦	依中央規定 辦理	中央統一 辦理 <sup>11</sup>
地方人事權 之自主性	高	高	高	中	中
有無地方 公務員法	無	無 <sup>12</sup>	有	有	無
地方公務員 之任用	地方自行任 用	地方自行任用	地方自行任用	高階中央任 用，低階地 方任用	少數職務中 央任用，多 數地方任用

資料來源：整理修正自銓敘部（2007）。

## 肆、我國中央與地方政府對地方人事制度的視框衝突

本節旨在說明實務面之政策視框，包括中央與地方政府就地方人事制度問題各別所持的政策視框，以及彼此的視框衝突。

<sup>9</sup> 韓國並非以服務之機關組織來劃定公務員之身分，其國家公務員之範圍甚廣，除中央機關之公務員外，各地方政府之委員或主管職位，亦屬國家公務員，即大多第五級以上之地方機關公務員為國家公務員。

<sup>10</sup> 德國地方公務員考試中央統一辦理，惟人事員額屬於地方權限，須經議會同意。

<sup>11</sup> 臺灣特種考試地方政府公務人員考試係由考選部特種考試司承辦。

<sup>12</sup> 德國雖未另明定「地方公務員法」之法律，但除國家公務員法外，巴登符騰堡邦、巴伐利亞邦、柏林邦、漢堡邦等各邦均得自訂其公務員法，中央與地方人事制度實質上已然分立。

## 一、實務面之政策視框

### (一) 中央政府對地方人事制度之政策視框

中央政府就地方人事制度之政策視框，茲以考試院為我國最高人事主管院，銓敘部則為我國最高人事主管部，因此，中央政府就地方人事制度之政策視框，當可從考試院及銓敘部之政策立場加以了解，茲分別說明如下：

#### 1. 考試院部分

考試院（1994）「我國公務人員人事制度宜否採中央及地方分別立法—是否另行制定地方公務員法問題研究報告」，曾針對 (1) 人事制度之因地制宜、(2) 地方首長人事權、(3) 調整地方機關職務列等、(4) 編制員額彈性、(5) 保障地方公務人員權益等問題，就其所持人事政策之立場加以說明，以該報告明確點出地方政府希冀另訂地方公務員法制之論點，惟該報告係於一九九五年作成，考試院當時之政策立場及其相關論述，於時空環境遞移之情況下，是否依然公適，將不無疑問，但因該研究報告係官方研究報告中，直接探討本題者，且考試院為全國最高人事主管院，爰僅就該報告所持立場說明如次：

##### (1) 在人事制度之因地制宜問題方面

因地制宜之基本原則，在於事權宜屬於中央者，歸諸中央，事權宜屬於地方者，歸諸地方，不偏於中央集權，亦不偏於地方分權，我國憲法對於人事行政權的歸屬，依據憲法第一百零八條及增修條文規定，雖非不得劃歸地方，但在立法定制時，仍應作因地制宜為必要之考量，準此，在現階段，基於下列因素，似無訂定地方公務員法之必要與條件：

- a. 台閩地區幅員有限，社會、經濟、教育、人文差異不大，在人事制度方面，尚無一國兩制之必要。
- b. 人事制度一旦二元化，必然產生權益差異及相互要求比照等問題，紛爭在所難免。
- c. 如必欲制定地方公務員法，為使地方與中央公務員保持平衡，預料其內容將與全國性之人事制度，絕大雷同，形同贅文，地方及中央公務員法區隔空間有限。

- d. 如制定地方公務員法，須配合修正之人事法規繁多，且恐治絲益棼，事倍功半。
- e. 實施地方自治與制定地方公務員法並無必要關係，上開待決問題，並非制定地方公務員法才能解決。

(2) 在地方首長人事權問題方面

- a. 在地方首長人事權方面，現行公務人員任用法規定，係屬各機關首長職權，故目前地方機關用人權問題之癥結所在，並非人事任用法制上的限制問題，純屬省與縣市，或縣市與鄉鎮之間，人事任免權之分配問題。
- b. 人事任免權如不能要適分配，將助長地方選舉惡質化及派系傾軋，對行政中立的推動，恐有負面影響。
- c. 為保障公務人員權益，有關考試用人、任用資格及銓敘標準等事項，應不在地方首長用人範圍。亦即地方首長人事權的運用，仍應受公開公平原則之規範。

(3) 在調整地方機關職務列等問題方面

職務列等問題，依法為考試院主管，職務列等之調整，考試院可依法逕行辦理，既無須修法，更無另訂地方公務員法以調整地方機關職務列等之必要，此由職務列等表自發布以來，曾應地方機關職務列等調整之需要，已作二度修正，即可明瞭，而且事實上，目前銓敘部已在另作通盤研究調整職務列等之中。

(4) 在編制員額彈性問題方面

編制員額係合理性問題而非合法性問題，如冀望從制定「地方公務員法」來解決地方政府編制員額問題，誠不可思議，員額多寡應從組織結構及業務需要考量，可由上級機關訂定員額設置基準，按年機動調整。地方政府編制員額如無適當的限制，民選首長為酬庸選舉功臣，必致增胖容易減肥難，而使組織膨脹，冗員充斥，造成地方政府財政沉重負擔，後果堪慮。

(5) 在保障地方公務人員權益問題方面

- a. 我國是一個五權國家，考試權係五權之一，「人事制度」不僅各院相通，中央與地方亦均相通，在單一的人事制度之下，人員的交流相當靈活。假定另訂地方公務員法，不論國家公務人員或地方公務人員於轉任時均可能

滋生困擾，並使公務人員的發展空間受到限制。

- b. 現行地方與中央行政機關公務員待遇，係採同一標準，即使同為市或鄉鎮層級，其公務員實際待遇所得並無太大差距，如制定「地方公務員法」，容許依地方財政狀況為不同之給與，窮鄉僻壤職務可能乏人問津，影響國家建設整體發展。
- c. 公務人員保險、退休、撫卹制度由中央立法建制多年，基礎穩固，如由地方辦理，不但難以超越，恐亦難期周全。

## 2. 銓敘部部分

銓敘部於一九九四年間亦曾擬具相關分析意見及解決對策，陳報考試院同年十二月二十九日第八屆第 205 次會議，同意不宜另行制定地方公務員法。惟其後就此命題，則均秉持前開考試院研究報告及院會決議，作為政策基調，於地方制度法公布施行後，亦未再予研議。嗣銓敘部為因應二〇〇六年七月二十八日「台灣經濟永續發展會議」政府效能組共同意見參之五之（四）配合地方制度法之修法，儘速研究建立地方公務人員制度，以及五之（五）加強公務人員中央與地方輪調機制等，與考量地方制度法自一九九九年施行以來業歷經數次修法，地方人事制度相關法令迭遭挑戰質疑，爰由該部法規司研議「建立地方公務人員制度可行性之研究—並兼論人事爭議問題之解決方案」研究報告，提該部二〇〇七年十二月二十八日人事制度改進專案小組討論竣事。該研究報告所持政策視框，對於是否另訂地方公務人員制度之可行性評估結論，仍未脫前舉考試院一九九四年研究報告所持政策立場，茲摘述如下：

綜合本文之檢討分析結果，茲將制定地方公務人員制度之優、缺點，扼要摘陳如下：

- (1) 優點：解決中央與地方人事權限爭議、<sup>13</sup> 促進地方自治，加強責任

<sup>13</sup> 行政院人事行政局前局長陳庚金於一九九四年二月二十一日在總統府國父紀念月會，提出「人事行政努力的新方向」專題報告時，曾建議研究能否制訂「地方公務員法」，並冀望透過地方公務員法之制定，解決或改善下列問題：(1)人事制度之因地制宜問題；(2)地方首長人事權問題；(3)調整地方機關職務列等問題；(4)編制員額彈性問題；(5)保障地方公務人員權益問題。



政治、延攬地方才俊，培養地方人才。

(2) 缺點：

- a. 中央與地方公務人員人事法制如分別訂定，將耗費立法資源（包括時間、財力、人力等）甚鉅，效果亦待評估。
- b. 恐因地方財源不足反致無法羅致優秀人才，並損害公務人員權益。
- c. 不利中央與地方之人才交流。
- d. 中央與地方人員將互相要求援引比照，人事法規更為紊亂，且恐增訟源。

此外，建立地方公務人員制度所欲達成之目的，並非只有制定地方公務員法一途可以解決，且另訂地方公務人員制度所需配合之修法工程，須付出有形與無形之成本相當大，是否具有經濟效益並能達預期目標，仍待商榷；復以中央與地方人事權之配置爭議不應僅從是否制定地方公務人員制度面向思考，如前所述，在台灣幅員不大的地域範圍內，建立二套人事制度，是否符經濟成本效益，又是否可收因地制宜之效，仍有疑義，故應係在現制下朝向建立府際間的協調機制較為適宜，而非另行制定一套獨立的地方公務人員制度，且目前地方政府冀望建立地方專屬公務人員制度，最主要之訴求重點係為解決留才困難、首長無用人實權、列等待遇偏低等人事權問題，至於建制公保、退撫等事項則非其關注焦點，因此，建議可從中央與地方人事權爭議問題去個別處理解決，較為經濟，且變動幅度最小。

## (二) 地方政府對地方人事制度之政策視框

就地方政府而言，為求地方政府能順利運作與貫徹地方首長之施政理念，往往要求中央政府應賦予地方政府相當之人事權力，俾地方政府首長推行地方政務，故地方政府首長多期望擁有一定之人事自主權，以遂行地方自治，並認為如能制定地方公務人員制度，相關人事權限爭議問題即可獲得解決。因此，地方政府所持政策視框多認為制定地方公務人員制度之主要目的與功能，可歸納如下：

1. 解決中央與地方人事權限爭議。

2. 促進地方自治，加強責任政治。
3. 延攬地方才俊，培養地方人才。

亦即地方政府認為，如其能因地制宜自行制定地方公務人事制度，即可具有較大之人事權，例如：藉此擁有較為彈性的任用權、可應業務需要彈性調整地方機構的自主組織權、提高地方公務人員的官職等、設立若干調節性職位的權限、明確規定人事權之歸屬、避免中央政府與地方政府在一條鞭人員部分之人事權限爭議，並可使地方政府得任使賢才，有效地推展地方事務，地方自治與責任政治之精神方能予以實踐與貫徹（趙永茂，1998；周賢策，1999；丘昌泰，1988）。此外，臺灣經濟永續發展會議二〇〇六年七月二十七日及二十八日全體會議中共同結論之一為：「為配合地方制度法之修法，應儘速研究建立地方公務人員制度，其目的之一亦係為解決中央與地方權限爭議問題（臺灣經濟永續發展會議，2006）」。

## 二、中央與地方政府就地方人事制度之視框衝突

中央政府與地方縣（市）政府之間在人事權之爭議，主要問題焦點包括：主計、人事、警政與政風等四首長任免權的歸屬、地方常任文官的職務列等以及縣（市）政府能否增設政務職位等問題，意即中央與地方政府在上述問題所存在的視框衝突。

### （一）主計、人事、警政與政風首長之任免權限爭議

在我國的人事體制之中，一直以來存在著所謂「一條鞭制」；<sup>14</sup>我國公務人員體系中，屬於一條鞭制之管理與任用者，為主計、人事、警察及政風四類人員，其任用與管理均由中央主管機關統籌管理。該制度之設計主要著眼於業務的專業性及領導統御之考量，雖有助於官吏之選任、官箴之維護與效率之提高，惟卻難以因應不同地方人事管理的彈性需求（蔡良文，2001）。

依地方制度法第五十六條第二項規定，縣（市）政府之主計、人事、警察、稅捐及政風等主管或機關首長仍應依專屬人事管理法律任免。此一規定其實仍維持原

<sup>14</sup> 一條鞭制乃係指對於特定公務人員，有其專屬之人事與管理法律規範，公務人員所服務之機關首長僅為公務人員之兼管長官，在中央政府中則另有主管機關長官對其行使指揮、監督及管理，而形成一種中央集權式的人事管理制度（蔡良文，2001）。

一條鞭制之人事管理架構。由於在各專屬獨立的人事系統運作下，主計、人事、警察及政風四類人員之任免、遷調、考核、獎懲等權責仍屬上級機關，而非地方機關首長權責，從而衍生雙重隸屬、雙重指揮監督體系，而引發爭議。尤其在精省及地方制度法施行後，地方政府首長權力大增，地方自主意識亦相對提昇，民選地方首長有來自於選區及政見兌現的壓力，並且挾地方民意之基礎，為有效強化其施政之自主與主導權，遂有向中央極力爭取一條鞭人員之任免權，爰與中央主管機關產生衝突。中央主管機關認為，主計、人事、警察、政風等主管或機關首長之任免問題，應繼續依各項人事法令之規範，由中央主管機關負責統籌派免、調派等事宜；但就地方政府之立場而言，組織自主權及人事自主權是地方自治的重要內容，兩者爰生爭議（銓敘部，2007：21）。

## （二）縣（市）政府公務人員職務列等之爭議

地方政府所持視框以為，長期以來縣（市）政府公務人員職等較中央部會為低，精省後，其與直轄市同為一級地方政府，但職等上仍有差距。地方制度法施行以來縣（市）政府高職等之員額比例固有增加，但普遍而言，仍不符縣（市）長建立執政團隊，提昇施政品質的期望。此外，縣（市）政府自精省之後，其業務量加重，一般基層文官職等，並未隨之適度提昇，為求陞遷，以致於地方不易留住優秀人才，大多往中央或直轄市政府流動。

中央政府則以，職務列等源自職位分類制，而某一職務所以應該列為某職等，是因該職務工作之繁簡程度，與所需具備的學識能力為列等之依據。故依公務人員任用法第六條規定，中央與地方機關職務，因職責程度、業務性質及機關層次之不同，其職務列等原即有別。近年來，常有部分機關希冀透過修正其機關組織法律，藉以提高職務列等，然而，維持常務職務官等職等之穩定與衡平，為文官制度得以正常運作之基礎，貿然調整地方列等幅度，將影響官制官規之穩定與職務列等之衡平，亦可能牽連各級行政機關及立法機關列等之衡平，更可能因列等與職務設計、職責程度之原則不符，而影響機關內部列等之整體衡平、陞遷序列之處理及全盤職務列等架構之穩定。

其次，職務列等亦涉及行政層級區劃問題，地方政府機關須受中央政府機關之指揮監督，如僅一味提高地方公務人員職等，如造成中央政府機關公務人員職等低

於地方政府機關公務人員之情形，將不利指揮監督關係之運作。再者，提昇地方公務員職務列等，將大幅增加人事經費，且因職等提昇以及員額配置擴大所生之人事費用，均應由地方政府自行籌措。以目前現況而言，地方政府人事經費普遍偏高，甚至有些縣（市）政府人事經費高於自有財源比率，在此情形下，將可能加重地方財政負擔，並可能導致地方政府因人事經費負擔沉重，而影響地方公務人員權益保障，反致無法留住人才。

實際上，考試院自一九九五年一月二十六日起迄今，共進行六次職務列等調整，<sup>15</sup> 其中五次均係調整地方機關人員之職務列等，其後中央與地方公務人員列等始稍見衡平，惟地方政府仍不斷有提高列等之要求，目前銓敘部為配合地方制度法及行政院組織法等之修正，刻正通盤檢討中央與地方公務人員職務列等問題。就職務列等問題，因考試院（及銓敘部）與地方政府間顯現一定程度上之視框交流，因此，列等問題於中央與地方政府間之視框衝突情形漸有緩和之趨勢。

### （三）擴大縣（市）政府政務人員範圍之爭議

就促進地方自治，加強責任政治而言，對於縣（市）長人事政治任命權責，即擴大縣（市）政府政務人員之範圍問題，地方政府所持視框為，縣（市）長隨著政治愈趨向於民主化，其愈需要擁有政治任命權的空間，故需要任命其所信賴的人來

<sup>15</sup> 自一九九五年起歷次職務列等調整情形，簡述如下：

- (1) 一九九五年一月二十六日：調整重點為與中央機關列等明顯不平衡之地方機關薦任第七職等以下職務。
- (2) 一九九六年一月二十七日：調整重點為前次未調整之地方機關其他職務，例如課（股）長、專員等職務。
- (3) 一九九六年十一月二十五日：調整重點為中央機關課（股）長、科員職務列表之修正。
- (4) 一九九八年四月八日：此次調整之職務主要為林務局各林區管理處處長、環保局衛生稽查大隊隊長。
- (5) 一九九九年九月十三日：此次調整原則為不以縣（市）人口數分級列等，各縣（市）政府主任秘書、一級單位主管及其附屬機關首長之職務列等均予調高。中央機關、省及直轄市暫不調整，薦任第八職等以下職務不調整。
- (6) 二〇〇〇年十二月三十日：調整重點包括直轄市議會行政人員職務列等調整、金馬地區職務列表併入台灣省各縣（市）政府所適用之丁表、以及調整縣（市）政府所屬機關部分列等顯不合理職務。

擔任從事政策與行政領導工作，增加政治回應的能力，以實現其政治理念及施政抱負。我國由於長久受到中央集權觀念之影響，對地方政府組織架構多採取統一標準的劃分方式，對於行政首長任命副首長、幕僚，以及單位主管的權力也有所限制。依二〇〇七年七月十一日修正施行前之地方制度法第五十六條規定，除副縣（市）長外，縣（市）政府首長並無政務人員任免權；此種情形對於今日經過激烈選戰產生之首長而言，不僅成為其與中央爭權的重要籌碼，亦不利於其實踐競選承諾，或是回應選民需求，甚至於當地方政府或單位運作產生弊端時，首長更可藉權力遭限制的理由迴避應負責任（呂育誠，1999：47-48）。因此，縣（市）政府為期擁有完整的人事自主權，爭取地方政府得有設政務職人員的權力，爰不斷有將縣（市）一級單位主管或機關首長改為政務職之建議，以達到責任政治之要求。

中央政府所持反面視框則認為，縣（市）一級單位主管或機關首長職務如全面改為政務職，恐會造成縣（市）長利用人事政治任命權提供類如「恩寵」、「分贓」、「回報」之情事，而「破壞文官制度」，並直接影響到常任文官陞遷發展的機會（邱華君、張瓊玲，2002）。惟縣（市）長係民選首長，在現今重視政治回應力之環境下，充分的人事權影響民選首長能否在其執政期間對於行政領導及政治回應能力的有效發揮，故不應僅從「會破壞文官制度」或「政治分贓」來否定其人事政治任命的必要性。此外，機關首長政務官化雖可能衝擊常任文官，使其文官晉陞管道受到阻塞，但相對的，常任文官保障較多，所負政治責任相對較輕，各有利弊（紀俊臣，1995b）。

謹就中央與地方政府就地方人事制度之視框衝突議題及各自所持政策視框之比較，綜整如表 5：

表 5：中央與地方政府視框衝突議題與所持政策視框比較表

政府別 視框衝突議題	中央政府政策視框	地方政府政策視框
主計、人事、警政與政風首長之任免權限	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 著眼於業務的專業性及領導統御之考量，有助於官吏之選任、官箴之維護與效率之提高。</li> <li>2. 一條鞭首長之任免，應依各項人事法令之規範，由中央主管機關負責統籌派免、調派等事宜。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 難以因應不同地方人事管理的彈性需求。</li> <li>2. 組織自主權及人事自主權是地方自治的重要內容。</li> <li>3. 為滿足來自於選區及政見兌現的壓力，民選地方行政首長地方自主意識提昇。</li> </ol>
縣（市）政府公務人員職務列等	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 維持常務職務官等職等之穩定與衡平，為文官制度得以正常運作之基礎，冒然調整地方列等幅度，將影響官制官規之穩定與職務列等之衡平。</li> <li>2. 職務列等涉及行政層級問題，地方政府機關須受中央政府機關之指揮監督，如造成中央政府機關公務人員職等低於地方政府機關公務人員之情形，將不利指揮監督關係之運作。</li> <li>3. 提昇地方公務員職務列等，將大幅增加地方財政負擔，並可能因此影響地方公務人員權益保障，反而無法留住人才。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 長期以來縣（市）政府公務人員職等較中央部會為低。</li> <li>2. 地方制度法施行以來縣（市）政府高職等之員額比例固有增加，但普遍而言，仍不符縣（市）長建立執政團隊，提昇施政品質的期望。</li> <li>3. 精省後，縣（市）政府業務量加重，一般基層文官職等，未隨之適度提昇，為求陞遷，以致於地方不易留住優秀人才。</li> </ol>
縣（市）政府政務人員範圍	縣（市）一級單位主管或機關首長職務如全面改為政務職，恐會造成縣（市）長利用人事政治任命權提供類如「恩寵」、「分贓」、「回報」之情事，而「破壞文官制度」，並直接影響到常任文官陞遷發展的機會。	縣（市）長隨著政治愈趨向於民主化，其愈需要擁有政治任命權的空間，故需要任命其所信賴的人來擔任從事政策與行政領導工作，增加政治回應的能力，以實現其政治理念及施政抱負。

資料來源：本文整理。

## 伍、從理論對是否另訂地方公務員法制的分析

以往建構地方公務員制度之立論基礎，多係奠基於職務列等、權力劃分、陞遷機制等實務面或政治性考量，相對缺乏理論上正當性與合理性之論辯。而且就問題界定與處理方式，似均未有正確之認定。緣此，本文嘗試從相關理論釐清論如次：

### 一、政府人事政策不應是憲法層次的權利

地方自治權於學理上的探討，大抵有：固有權說、授權說、制度性保障說以及人民主權說，依我國憲法所揭示的均權原則，中央與地方之權限劃分係以有無「區域一致性」為標準，因此在出發點上乃是採取「下降分配」的方式，就憲法考試權之本旨而言，依施能傑的看法，國父孫中山先生原初的發明其實並不複雜，就是認為應該將政府初任人力的考選獨立成為「考試權」，不屬於「行政權」的影響範圍，讓考試權成為憲法層次上的另一項權力。但是，四分之三個世紀的發展結果，考試權早已變成等同於人力資源管理或人事管理的全部，與孫先生的原意並不一致，更無法符合政府卓越經營服務績效的需要，也不符合民主原則，因為政府人事政策不需要是憲法層次的權利。<sup>16</sup> 是以，就中央與地方人事權的分野而言，本文以人民主權說為立論基礎，因為國家與一切地方自治團體的存在，均以保障人權為終極目的，而從人權保障的觀點來看，地方自治團體因為其所處理者，均為與居民切近相關的事務，又因組織上與居民最為接近而適於以最民主的方式營運，因此在人權保障上越是狹域的地方自治團體越具有重要性。

再者，二次大戰後，居民受到日益嚴重的都市問題、公害問題、社會問題等的影響，故認為為了保障人權，實現人民的主體性，地方自治係不可或缺的制度（李惠宗，1999：83）。人民主權以個人為中心，藉同心圓說明個人與家庭、地方自治團體與國家的主客、親疏關係，而導出「地方優越」的原則，愈在同心圓外側，愈

<sup>16</sup> 二〇〇四年考試院憲政改革與文官體制專題研討會「憲政改革與我國中央政府未來人事組織制度之發展：各國經驗的比較、分析與借鏡」施能傑評論。

具有功能上的「補充性」，僅得於位於內側者無法達成照顧、保障任務時介入。換言之，依此見解，在「住民自治」的層次，地方公民參與乃至直接民主制度的導入即為當然的要求；在「團體自治」的層次，地方自治權既為人權保障上所不可或缺，則凡是地方能自行處理的事務中央不得任意干涉，狹域地方自治團體能處理的事務，廣域地方自治團體亦不宜介入，亦即在權限的分配上宜採地方優先的「上昇分配」方式為原則。

又從治理的觀點中之層級原則來看，強調公共決策的作成與政策的執行，應當以結合相關的民眾為原則，允許民眾直接參與，兼採自我治理的方式，也是一種「由下而上」的決策方式。因此就中央與地方人事權的分野，地方組織與人事權，允宜保留給地方。另就政府人事政策成為憲法層次的權利，如同上述施能傑的看法，或可說一種歷史偶然的產物，因為會形成今日的狀況，除有違孫中山先生的本意，更無法符合政府卓越經營服務績效的需要，也不符合民主原則。

## 二、地方爭取人事高權與組織高權應以民主行政為理論基礎

從地方政府運作實務來看，地方人力資源管理體系較不完備是不爭的事實，也影響了地方政府運作的能力。當一個學理正當、論理正當的地方人事制度建構行動，如果將視野聚焦於職務列等、陞遷機會等實務問題，則在當前中央仍掌握權力，且基於維護被動防弊的人力資源管理與制度設計，自然會向地方政府表示，一切實務問題均能獲得解決，並合理化其權力基礎，然而我們要思考的是這權力歸屬應該為何？而不是在地方一次次的衝撞中央權威之後，由中央逐步逐次地釋放權力。

從地方爭取人事高權與組織高權的理論基礎來看，就民主行政的觀點，民主行政理論的基本共識，依 Thomas (1999) 的看法包括：公民參與的比例正逐漸增加；公私合產的課題仍被抑制；不但應該鼓勵公民參與，更應該將公民視為行政過程的核心；行政人員應當了解公民的需要，辨別真正的民意。民主的公共行政（即民主行政），誠如在《我們即政府》（*Government Is US: Public Administration in an Anti-Government Era*）這本書當中，提及兩個不可或缺概念，亦即「主動積極的公民資格」及「主動積極的行政人員」；前者意指公民必須關心並分享政府機構的權力，而非單單只是投票、納稅，或使用政府提供的服務；後者意指主動積極運用職



權，加速與公民的合作，並創造有利於公民的行政系絡，其核心意識包括「視公民為公民、分享權力、減少個人及組織的控制、信任合作的效能、追求科學、專業知識及經驗的平衡」等（King & Stivers, 1998: 195-200）。復從社群治理的觀點來看，誠如 Box（1998）所倡議，以公民為基礎的政府，其強調地方層級的重要性，並以公民作為治理者主體，而非顧客，乃是基於歷史、政治知識，與政治哲學及地方社群經濟，建立的社群治理模式（a model of community governance）。換言之，社群治理乃是以公民為基礎，強調公民的自我治理，公民成為政策設定，執行社群計畫及提供服務的主體。此外，新公共行政亦一反強調行政過程管理控制的行政習慣，並倡導民主的公共行政（即民主行政）。

綜此，就民主行政以及治理的觀點來看，如欲實踐公民與顧客優先的民主行政服務行為，地方人事制度的建構有其正當性與必要性，也是有效解決中央與地方公務人員法制分合的重要理論基礎。

### 三、另訂地方公務員法制的問題本質不在於面向多寡及內容深度

從法律的觀點來看，地方公務員法制的問題之本質，有學者以為，牽涉到規範面向多少以及每一面向之深度（黃錦堂，1996）。申言之，人事制度，包括考選、考績、退撫、薪俸、保險、訓練等等，在每一面向中均可能產生鄉鎮市、縣與上級之間之權限爭執；就立法技術而言，待規範的客體愈多而且內容愈有所差別，則愈有另成立一部法律之必要，蓋必也如此，才能確保規範內容之清楚、明晰以及合於邏輯之安排。

然而本文以為，就立法經濟的觀點而言，於中央或省府法規中酌量訂下適當基準，並加上足夠的調整空間雖無不可。以分權鬆綁的人力資源管理政策新思維，或許基礎性、原則性法律仍可求其一致，人事政策主管機關和各機關及地方機關人事單位亦可重新作合理定位。然而人事制度與措施一條鞭化和防弊化，影響分權活化之變革係不爭的事實。此外，以中央與地方人事制度關係之態樣來看，如本文第參節所述，除我國目前所採用的「國家與地方統合制」，即中央與地方的人事，適用一個統合的人事法令，由中央人事機構統合運作，統合招募，統合任免，中央與地方的各級人員，以及地方與地方之間的人員，均可以互調，中央與地方的年資同樣被承認，全國的薪俸採用一個標準，接受相同服務規定的規範的方式以外。尚有

「中央與地方人事分立制」，中央與地方人事分立，每個地方政府的人事都是獨立的，由地方政府自行立法、自行管理，中央政府不加干涉。以及「雙軌制」（或稱為地方政府人事統一制）可作為制度選擇之選項。更重要的是，應否另訂地方人事制度問題之重點不在於是否另訂一部法律，而應在於正確的權力分配與立論基礎。

#### 四、落實地方治理人事制度允宜因地制宜

因地制宜為我國憲法層次均權制之精髓，均權制之理論係孫中山先生所獨創，乃折衷中央集權與地方分權之制度，即凡事務有全國一致之性質者劃歸中央，有因地制宜之性質者劃歸地方，不偏於中央集權或地方分權（建國大綱第十七條）。要之，研究權力之分配，不當挾一中央或地方之成見，而惟以其本身之性質為依歸，事之非舉國一致者，以其權屬之中央；事之應因地制宜者，以其權屬之地方（孫中山先生講稿，中華民國建設之基礎）。準此，有關地方人事制度宜否二元化，考量的應該是中央與地方之權責劃分、府際關係，乃至地方治理的妥適性。不可諱言的，地方政府層級貼近公民，「地方治理」在府際系統中，涉及政府、非政府等眾多實體，透過網絡進行策略經營、計畫執行與資源交換等活動。因此，以事權性質、功能角色及協力合作等作為區分人事制度是否二分的考量，應屬妥適。此外，如人事制度二元化，另行建立之地方公務員人事制度，其權利義務不必然，也不必須與中央雷同，亦無涉及立法經濟與否之疑慮。

#### 五、基於課責的觀點，地方人事制度似有建構之必要

“Who guards the guardians?” 是課責（accountability）的基本意涵，課責狹義的解釋指涉向高層權威（higher authority）負責，要求向某種權威來源「解釋說明」（account）個人或組織行動的過程，處理的是有關監督和報告之機制。廣義的解釋則包括個人道德（個人內在品格）、專業倫理（專業所公布和實施的守則）、回應性（追求公民期望或需求的程度）、組織績效（各項計畫與行動的效率與品質）、組織能力（管理與運作的普遍效能）等。

就地方施政良窳的課責問題而言，在未賦予地方首長組織與人事自主權的情況之下，地方首長如何能有效服務人民，實現對選民的承諾，展現施政成效。除不符

政治常理，無法明確地方首長的政治責任外。以目前由中央主導的人事一條鞭與地方機關組織編制核議等規定，如因中央公務人員之誤失，導致地方施政成效不彰；或因遵守中央政策與規定而衍生之無效率，均可能產生無法課責的困窘。是以，基於政治責任明確，以及明確課責的要求，地方人事制度的建構似有其必要。

綜此，從相關理論析論是否另訂地方公務人員人事法制之問題可以發現：政府人事政策不應是憲法層次的權利；地方爭取人事高權與組織高權應以民主行政為理論基礎；另訂地方公務員法制的問題本質不在於面向多寡及內容深度；落實地方治理人事制度允宜因地制宜；以及基於課責的觀點，地方人事制度似有建構之必要。

## 陸、結論

有關地方人事制度未來發展的趨勢，以及是否建立地方公務人員人事制度的論爭，涉及中央與地方政府功能權限的「權責再思」、人事體制的「體制再思」、組織編制整併的「組織再思」，本文經由觀察實務面上中央與地方政府就此命題之政策視框、視框衝突，發現此一政策僵局目前仍持續存在，暫無化解的政策窗開啓，而前述中央與地方政府實務上之多元視框衝突，亦無其中之一可以勝出。因此，各該視框如何彼此聽見他方想法，了悟他方想法內容，吸納合理想法，進而使相互想法共趨一致，達成建設性的視框交流，應係地方人事制度未來發展，能否打破政策僵局的重要關鍵。爰本文參酌治理與民主行政的相關學術，進行理論上之視框反省，重新思考中央與地方政府的組織定位、角色及使命，審思在民主行政、公民社會主流價值的追求下，地方人事體制未來較為理性的制度走向，並希冀本文成果能作為實務視框衝突解決之參考，以提昇國家整體職能。

人事制度的設計本應射準世界潮流發展，以及相關理論的內涵，透過係爭的主體進行視框反省的學習旅程，以設身處地的方式，同理傾聽的情懷，理性對話的作為，展現交流反省的魔術功能，而對視框衝突的轉化，進入合作且共同創造雙方皆可接受的制度改革。因為一個負責任的治理，決無任令重大議題持續存在的權利，而要以負責任的態度對議題從事對話、討論及商議的作為，鬆綁衝突的戈旬環結。

## 參考文獻

- 丘昌泰（1988）。再造地方政府：修憲後地方政府組織架構的調整方向。**中國地方自治**，第 51 卷第 5 期，頁 20。
- 江明修、李衍儒（2007）。地方人事制度未來發展的趨勢。國立政治大學社會科學學院地方政府研究中心專案研究報告，未出版。
- 江大樹（2005）。地方文官甄補制度之分權化與彈性化—兼論地方公務人員特考之改進方向。**國家菁英季刊**，第 1 卷第 3 期，頁 63-82。
- 江昭瑩（2004）。地方縣市政府人事權之探討—兼論台北縣政府實施人事主計集中辦公現況。國立臺灣大學國家發展研究所地方自治與國家發展專題報告，未出版。
- 朱真慧（2004）。縣（市）政府組織權及人事任用之研究。國立政治大學公共行政研究所碩士論文，未出版，台北市。
- 呂育誠（1999）。地方制度法施行後地方人事管理的發展途徑。**考銓季刊**，第 20 期，頁 36-51。
- 邱華君、張瓊玲（2002）。政務職位設置之研究。國政研究報告，台北市：財團法人國家政策研究基金會，內政（研）091-084 號。
- 吳堯峰（1993）。地方自治實施後地方政府人事制度應有之變革。**考銓季刊**，創刊號，頁 66-73。
- 吳聰成等（1994）。中央與地方公務員法制分合考察報告。台北市：銓敘部。
- 考試院（1994）。考試院文官制度研究發展專案小組研究報告彙編：壹、研究報告—八、我國公務人員人事制度宜否採中央及地方分別立法—是否另行制定地方公務員法問題之研究。台北市：考試院研究發展委員會。
- 考試院研究發展委員會編譯（2004）。大韓民國人事制度簡介。台北市：考試院研究發展委員會。
- 李惠宗（1999）。權力分立與基本權保障。台北：韋伯。
- 林水波（2007）。公共政策析論。台北：五南。
- 周賢策（1999）。因應我國地方公務員法制定面臨困境之策略研究。中國文化大學

- 政治研究所碩士論文，未出版，台北市。
- 施能傑（2002）。彈性化職位設計與政府人力運用。**人事月刊**，第 32 卷第 5 期，頁 33-45。
- 紀俊臣（1995a）。地方自治實施後地方政府人事制度應有之變革。**考銓季刊**，創刊號，頁 66-73。
- 紀俊臣（1995b）。自治法制化後地方人事行政權之運作。**考銓季刊**，第 2 期，頁 48-55。
- 紀俊臣（1996）。臺灣地方政治轉型與自治法制設計之析論——以都市法制為個案。台北：時英。
- 許宗力（1995）。地方自治之研究。台北市：業強。
- 許宗力（1996）。中央與地方人事權的分際。**月旦法學雜誌**，第 1 期，頁 16-23。
- 許道然等譯（2000）。政府未來的治理模式。台北市：智勝。
- 陳福來主持（2002）。日本的地方公務人員制度。省諮議會專案研究報告，未出版。
- 黃錦堂（1995）。地方自治法制化問題之研究。台北市：月旦。
- 黃錦堂（1996）。地方文官體制之研究。載於彭錦鵬主編，**文官體制之比較研究**（頁 173-222）。台北：中央研究院歐美研究所。
- 張永昌（1997）。地方自治人事權之研究。輔仁大學法律學研究所碩士論文，未出版，台北縣。
- 臺灣經濟永續發展會議（2006）。臺灣經濟永續發展會議政府效能組 7 月 7 日（第 5 次）會議資料及 26 日（第 9 次）會議確認之 24 日（第 8 次）會議共同意見，2009 年 5 月 25 日取自行政院經濟建設委員會，網址：[http://theme.cepd.gov.tw/tesg/TESG3\\_f4.htm](http://theme.cepd.gov.tw/tesg/TESG3_f4.htm)。
- 銓敘部（2007）。建立地方公務人員制度可行性之研究——並兼論人事爭議問題之解決方案。銓敘部人事制度改進專案小組研究報告，未出版，台北市。
- 趙永茂（1998）。臺灣地方政府組織調整的理論與政策方向。**中國地方自治**，第 51 卷第 1 期，頁 20。
- 蔡良文（2001）。我國地方政府人事權之演變與發展。發表於中央與地方關係學術研討會，政治大學中山人文社會科學研究所主辦，台北市。

- 蔡碧真（1993）。地方自治監督之研究。輔仁大學法律研究所碩士論文，未出版，台北縣。
- 劉宗德（1997）。制定地方公務員法之可行性研究。銓敘部委託研究報告，未出版。
- 薄慶玖（1995）。論中央與地方人事權組織權之爭議。《人事管理》，第32卷第3期，頁4-10。
- Box, R. C. (1998). *Citizen Governance: Leading American Communities into the 21<sup>st</sup> Century*. Thousand Oaks: Sage.
- Dresang, D. L. (1999). *Public Personnel Management and Public Policy* (3<sup>rd</sup> Ed.). New York: Addison Wesley Longman.
- King, C. S., & C. Stivers (Eds.) (1998). *Government Is Us: Public Administration in an Anti-Government Era*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Klingner, D. E., & J. Nalbandian (2003). *Public Personnel Management: Contexts and Strategies* (5<sup>th</sup> Ed.). NJ: Prentice-Hall.
- Rosenbloom, D. H., & R. S. Kravchuk (2005). *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector* (6<sup>th</sup> Ed.). New York: The McGraw-Hill Companies.
- Thomas, J. C. (1999). Bringing the Public into Public Administration: The Struggle Continues. *Public Administration Review*, 59(1): 83-88.

# Frame Conflict on Local Personnel Systems between Central and Local Government

Yen-Ju Lee\*

## Abstract

Promulgated on January 25, 1999, Taiwan's Local Government Act has been enforced for more than a decade, ushering local self-government into a new era. After authoritarian transformation of our country, the central government still holds an authoritative attitude, coming from "one-whip" control system toward the local personnel system. The local government, staffed by the elected officials, however argued for its independence of personnel system based on the need to fulfill its policy promises, flexibility of local personnel system, comprehensive power of appointment and employing, and the low ranking of personnel system in local government. The local government therefore calls for the legislation of the Local Civil Service Act on one hand, while on the other hoping that the public employees of central and local governments can be rotated or transferred to a moderate degree. This paradox leads to a serious frame conflict between the central and local government personnel systems. This article attempts to analyze the current situation, the historical context and the related institutions of other countries so as to summarize the reasons for frame conflict between the central and local au-

---

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

thorities. In addition, based on governance and the democratic administration theories, the author offers a critical point of view on frame conflict to explore whether our country has to pass the Local Civil Service Act while at the same time providing some clues for further research.

**Keywords:** frame conflict, “one-whip” system, governance, democratic administration



DocuCom PDF Trial  
www.pdfwizard.com

## 個體績效問責

林水波\*

### 《摘要》

公共組織的設置向皆在追求執掌業務的績效，以達成組織的願景及標的對象的想望。而這項願景及想望之達成，有賴組織成員以個體或參與總體的努力來完成。本文射準個體這個層面的績效問責探討，首先剖析這項問責的功能所在，用以證成正當性的基礎。再來建構必須問責的標的，用以引領從事問責者在推動問責的準據。最後根據績效產出的三項定素：意願提升、能力養塑及機會提供，設計策略以排設績效勝出的源頭，強化對利害關係人的問責度。

[關鍵詞]：績效問責、表現意願、表現機會、表現能力

---

\* 臺大政治系教授。

在民主治理的時代，主權者每於一定的期間內，向負責政治體系運營的代理人，質問、訴追及評估其施政的績效，抑或針對其所推出的焦點政策，究竟在執行之後，有無達成冀望的目標，所花費的成本又如何，原本認定的問題是否經由政策診治而得到疏解，進而決定願否再度授與治理之權，引發不同政黨輪替的政治現象。換言之，主權者會以績效作為治理授權的依據之一，凡代理人無法對被代理人繳交亮麗的施政績效成績單，就有無法延續治理的風險，以致講究績效的質地，乃是前項政治風險管理的主軸課題。

而政治體系運營績效的勝出，就端賴職司推動公共事務的政務職及事務職人員，其對法定承擔的業務，抑或對內外環境變遷所出現的問題作出正確的決策，並成功地加以執行，順勢闢建績效勝出的流程與管道。是以，統籌政治體系有效運營者，每要責成各級機關，共同協力完成主權者想望的事功。尤有甚者，政治體系總體績效的高低，每要對公務體系的運作人員進行績效問責的工程，從個體績效累積為人肯定的總體績效。

個體績效的問責本是防止出現劣質績效的手段，由績效管理人與所屬員工，共同致力於績效的改善與突破，認定妨礙績效滋生的因素，以及設法排除之道，持續進行雙向溝通，以發覺任務遲滯，打開遲滯的機會窗，本是兩造不斷地進行任務、問題及策略的對話及傾聽，以求共識的凝聚，行動步調的一致與對組織使命的共鳴，更是兩造相互學習及有點突破的機制，以改進績效的品質（Bacal, 1999）。由是觀之，個體績效問責是組織同工之間的互動作爲，並針對績效的課題，共同研商突破之道，且以協力、合作及視框交流的方式進行，共創員工、管理人員及組織三贏的局面，並使三造均受益，且於不得已的情況下，才要求員工負績效標竿不及的責任。

這項問責在全球化的時代，講究競爭力提升以擴大生存空間的當下，就更顯示出它的重要性及價值性，是以究竟它的功能何在，意義有何所指，問責的標的或評量的對象，要如何射準或標定，方足以鋪排績效的產出；組織要如何運用契合的策略，以提升績效，進而滿足問責者的期待，消弭組織內部的績效偏離。這三項議題乃構成本文分析的重心，論述的焦點及解剖的標的。

## 壹、功能

關注組織及個體員工的績效，在當今的歷史時刻，似乎已成一項重要的行政運動，蓋主權者雅不願盲目地接受各政府機關所運作的績效，更不希望稀少資源的任意浪費，所以一直試圖運用各種機制，設定評量標竿，衡量與其存有利害關係的組織績效（Radin, 2006），以決定支持的幅度。在這樣外在政治力量的驅使下，各類政府機關為了增強自身存在的正當性，乃想方設法對員工進行績效問責，以符應外在的環境壓力。不過，個體績效問責究竟可以展現那些功能，或創造那些價值，用以作為問責的動力，吾人或可由六個向度觀察之：

一、回應負責對象：問責的內涵有時亦指涉行政機關對相關對象的回應，其所作所為正在滿足民選人員和一般大眾的需求，並非只在貫徹自己的意志。換言之，優質的公務人員乃是願意採取由上而下的行事方針，試圖竭盡所能服務公眾，對他們提供其所想望的標的（Peters, 2007）。蓋組織全體員工的日常工作績效，統整成整體組織的績效，並以其向負責的對象，說明在一段期間內的作為，以及由作為所產出的成果，以證明因作為而花費的成本是值得的，不但創造不少的公共價值，而且解決人民認為荊棘難理的問題（Moore, 1995）。

這種回應性的問責，本是行政機關為了建立公共信任，而與其所服務的大眾進行績效的溝通，期望獲得他或她的支持，以維持大眾對該組織的善治形象，鞏固存在的正當性（Harty, 1999）。蓋一個行政機關如未能以卓越的績效，取得被代理人的信任，則其要或將要推動的作為或不作為的行為，就不易說服受行為影響者的信服，而化解推動的障礙。何況，組織作為的取得支持，不能得到標的對象的認同，本要應用循證管理的策略，以有效的理由，以及妥當的理據作為說服的啟動器（Granger, 2008），是以已現的績效，或未來承諾要履現的將來績效，均是表示實質的回應性問責，以鞏固未來政策行動的基礎。

二、評估績效程度：組織員工在一定時間內，到底對自己所分派指定的任務或目標，已完成的程度如何，如任務依時限或提前完成，並展露優質的作為，推動協力的優勢，得出合超效應的成果，組織的負責人乃於適當時機對優質的績效啟動對稱的回饋，一則以公開表揚的方式肯認他或她的績效成就，激勵其延續這樣的表

現，滿足其內滋的動機；二則以獎勵升遷的作為，鼓舞其向來的行事作風，發揮協力能力，進行知識的創造，以有效的方法處置組織回應外在環境所滋生的問題（Behn, 2003）。

當然，要評估一個行政機關或所屬員工的工作績效，職司者本要洞悉：該機關或個人所要完成的標的。是以，為使績效評估扮演有效問責的角色，最重要的前置工程為：職司者以全局的視觀，建構一套清晰、連貫的使命，策略與目標架構，以為設定評量的指標，並依據指標評定出績效的幅度（Kraychuk & Schack, 1996），斷不可但憑主觀的論斷作出效度、信度歸零的績效評估。蓋主觀的作為，因缺乏客觀的事實作為基礎，乃距離考績正義的境界甚遠，難以取信被評估的人，進而斷裂其與組織之間的連結因素，導致成為極為勉強的組織行事合夥人，甚至帶走才華轉至其他機關服務，為原本組織帶來不可逆轉性的損失。

組織為創造經營所需的人才優勢，吸引和留下尖端優秀人才，或可經由正義性的績效評估著手，一方面注重評定與實質績效之間的對稱性；另一方面關注過程的參與性、對話性及代表性，以達及程序正義的境界。蓋這兩項正義的兼顧，才不致引發績效評估的後遺症。是以，在電子治理的時代，任何公務的處理均留下相關的憑據，以之作為評量優劣的根據，方可排除評估爭議而引起的組織斷裂問題。

三、進行員工導航：組織主管為了確保部屬在推動指派或安排的任務與使命時，是否作了正確的決定，並按照一定的時程加以完成，於是應用績效問責的機制，藉機與部屬進行雙向的溝通，認定是否要再對部屬進行授權灌能的作為，使其擁有足夠的權力面對使命的完成；發現員工在踐履工作之際是否遭遇瓶頸有待突破的問題，進而相互研擬突破之道，順時順勢加以扭轉過來，以滿足績效的要求；提供必要的績效資訊，據以協助員工從事改進或增加投入的承諾，盡力扮演協力完成組織任務的合夥人。

員工在執行計畫任務時，有時會產生執行脫軌的情勢，抑或超越自由裁量的範圍，並未必採取指示的行動，或未依照指定的方式使用原定的預算，主管可經由績效的評估，設法找到這些問題或現象的存在，並由對話的過程中探索潛在的根源，再與對應之策連結，適時適刻地加以導航，以維護組織的正面形象及已擁有的信譽。

尤有甚者，立法機關為了導航行政機關的作為，亦創設績效評量系統，要求行

政機關的員工所要採取的行動，以及設定特殊使用預算的方式，並於問責的平台質詢行政部門是否依定為之，以導航行政的運作方向，督導其達成既定的使命。不過，這項導航功能的發揮，監督機關非要確實扮演績效評估的角色不可，否則任令行政機關的員工過度裁量行為，難免會出現裁量未達正義門檻的行為，而有礙優質績效的勝出。

四、爭取預算依據：績效導向的預算向為行政機關配置預算或經費的理想，為了成就這項理想，績效評估本是不可或缺的前提。如若一個行政機關無法執行年度所編預算，其所要完成的作為，猶冀欲要求原本的預算水平，或增加新預算以支撐新擬定的計畫，其正當性顯然不足，極可能不能說服預算審議機關的認同，因為爭取支持的理由顯然通不過合理性的檢證。

行政機關基於合理的預算規模，本是成就組織任務的關鍵前提，乃有必要督促所屬員工生產高度的績效，並由卓越的績效來證明自己的處事能力，擁有人才優勢，足以攻克組織運營所可能遭遇的諸項難題。是以，組織主事者勢必要督促所屬，展現自己的才華，並充分發揮協力的能力，勝出令人激賞的績效，既講究效率的要求，又展現正面的效應，足以說服權責機關再度賦予足夠的預算規模，一則持續不能中斷的業務或計畫，一則供應嶄新推出的政策設計，其所要攻克問題的經費，進而增強組織的影響力，抑或擴大組織的疆界。

何況，組織主事者得以應用績效的資料，說明資源配置的各项決定，以杜絕部際之間的紛爭。蓋其可以績效的水平作為配置稀少資源的準據，貫徹循證管理的精神，進而激勵組織各部門的員工，勇於勝出合理化爭取預算的績效。是以，組織主事者在進行各項預算的選擇安排之際，就可發現績效的評定資訊，本是至為有助益的，既有激勵作用，又有衝突預防的功效。

五、用以學習改進：績效問責如由主事者成功而有效的執行，則可以藉之指出：員工在勝出績效的過程上，猶有那些尚待學習及改進之處，得由策略與協力的培養，關係資本的積累，問題診斷的操作，以及方案設計的訓練，來增強績效勝出的準備力，養塑攻克組織問題的才能。

績效問責本就要關注一項員工發展的議題，即由績效的妥當並以循證為基礎的評量，作為發掘員工所遭遇問題的機制，進而診斷出問題的根本緣由，再以學習之旅的方式，祛除阻礙績效產出的因素，訓練對應時境的才華，致使原本的績效水平

找到提升的策略。尤有甚者，績效問責可以提供那些作為足以產生效應，而促使績效達及滿意的水平，那些作為對績效並無任何的作用力，有必要適時加以調整過來，以免形成員工的行為慣性，導致雖盡力為之，但總未能打開勝出之門。換言之，績效問責所承擔的另一項要務，在於決定績效未能順時順勢產生的原因，再針對原因的所在，學習克服之道。不過，相關的績效資訊，定要由富感知力者進行解讀與析譯，將抽象的資料轉化成有意義的資訊，並針對績效的落差學習彌縫的作為。

尤有甚者，組織主事者亦利用績效評量的資訊，找到那些作為實在對組織績效並無任何助益，就要劍及履及地加以停止，並重新配置經費與人員的組合，排除欠缺績效的作為，踏進更為有效的任務經營，設法成就既定的目標。反之，他們亦可藉績效問責學習到那些作為確實有助於卓越績效的勝出，進而轉移現行的資源，或已可資運用的新資源，從事這項已被證明有效的作為，藉以提升績效的水平，鞏固組織的利基（Behn, 2003）。

六、作為升遷依據：卓越的績效指標，一則可向民選官員、公民及媒體行銷政府機關的成就，爭取其廣泛性的支持，願意授權從事更多的議題處理；二則可據以升遷職司實踐任務的員工，以激發其持續展現優質績效的動力，誠願留在組織內打拼，造就競爭力超強的組織，爭取更多的預算資源，投入組織創新的作為（Callahan, 2007）。而在表揚員工的績效之餘，另一方面亦在指出失靈之處，發掘尚待改善的標的，以彌補原先績效的落差，進而發展員工的忠誠感，強化其對組織的支持度。

升遷與績效指標的連結，本是提升員工內滋動機的重大工具，更是人才管理的利器。蓋深具才華，又富前瞻性思維的員工，每是各機關試圖延攬的對象。是以，強健的績效導向升遷制度，以及對之確實的執行，而非紙老虎式的敷衍，向來是誘引外在優質人員的加入，以及強力留下人才，以保持人才優勢，有利於經營有形或無形的組織產出。於是，為了協助組織發展新的領域，維持一致性地創新，組織本有必要瞭解最佳人才的所在，更以績效為導向的升遷制度，作為誘引的工具，並由實際的作為滋潤這項連結工程（Weiss & Mackay, 2009）。

不過，為了激勵員工展現更佳的工作績效，除了講究上述的策略連結之外，設定可以評量及可以實現的目標，以聚焦員工貫徹的標的，亦相當有助於組織績效的

提升。因之，組織於目標設定時，或可以參與管理的方式，納入員工的見解，設定出得以展現其才華而又可成就的目標，並由員工彼此協力加以實現。何況，員工個人或組織愈有機會達及設定的目標，則二者有更強的動機，要竭盡所能加以推動，以彰顯卓越的績效。

績效問責大抵在展現前述六項核心的功能，不過為使各項功能得以出現，每項功能就要慎選評量的標準，以評定其是否歷經問責的過程而徹底的展現，是以標準的選定與對稱，乃是緊要的工程，亦是組織所要進行策略契合的標的，努力安排的對象。

績效問責更要著重在學習與改進突破的焦矩，蓋組織無法規避內外環境變遷的挑戰，每要經由績效問責的機制，找出績效突圍的標的，必須改進的面向，並盡速加以彌縫以強化組織的競爭力，提高組織服務對象的滿足感，願意協力投入組織課題的共同經營。

## 貳、標的

績效問責本要有所聚焦，抑或設定問責的標的，建立評估的標竿，方能致使問責者有了方向檢定被問責者在一定期間的作為，以及這些作為究竟為組織，為體系帶來怎樣的結果，足以向問責者交待，並得到肯認與讚賞，而再注入強烈的動機，為另一個工作週期投入心力、知識與經驗。根據 Keehley 和 Abercrombie (2008) 的見解，為使組織和個人績效的突破，在公部門及非營利部門，每要合理設定績效的標竿，以為攻頂的標靶，引領員工追求的軸心。從其論著的架構，績效問責的標的或可由五個向度分析之：

一、投入：組織員工在從事職司範圍的任務或使命時，組織及相關法令每設定一些行為的規範，以供他或她的信守，進而掌控他們的妥適行為，不致使其逾越範圍。為了達成這項投入的評定，相關人員就要評量員工及組織的相關作為，並與必要規範對照比較，而發現其順服的程度。比如，「為確保公務人員依法行政、執行公正、政治中立，並適度規範公務人員參與政治活動」，政府乃制定「公務人員行政中立法」。不過，公務人員在日常推展公共事務時，是否投入這項要求的關注，並未有注意赤字的發生，即在執行職務時，依法「忠實推行政府政策，服務人



民」；也不「對任何團體或個人予以差別待遇」。蓋這樣一來，方能讓主權者深信公務人員遵守行政中立的原則，並認知到實質及程序正義的感受。而公務人員如若違反本法，管轄機關就可按「情節輕重，依公務員懲戒法、公務人員考績法或其他相關法規予以懲戒或懲處；其涉及其他法律責任者，依有關法律處理之」。這本反映 Peters (2007) 對問責所指涉的責任 (responsibility) 這個內涵。

再者，公務機關的職司者在推動或倡導嶄新政策時，為避免利害關係人對於政策所追求的價值，產生嚴重的衝突，本要充分進行衝突管理，以為共識的凝聚。這其中互動性的對話，並由他人的視框來檢視政策衝擊的情形，盡可能避免以自己的視框宰制整體的政策內容，方能縮短政策作成的期程，減少引起紛爭的政治臆測，演化成政策遲延，損及政治體系的競爭力。是以，職司政策形成者，定要投入周詳的互動性對話，提供溝通及參與機會，而讓對話成為合作的基礎，促使利害關係人對在這種系絡內達成的協議擁有向心力。換言之，主事者或可以互動對話的投入，建立共同的思維架構，協助發展政策執行仰賴的協力承諾，致使政策效應找到勝出的渠道。這是講究回應性的問責內涵。

二、過程：過程本身乃指涉：各項投入的資源，其所進行的一系列工作步驟，抑或必要的一些活動，以完成一項服務的提供，或一項產品的生產 (Keehley & Abercrombie, 2008)。而針對過程這一標的評估標準，一為生產力，即產出與投入之間的比例；二為單位成本，即投入與產出之間的比例；三為品質，即在完成一項產品，抑或提供一項服務所發生的錯誤率，抑或服務對象的滿意度；四為服務提供及產品生產的時宜性，抑或所需的時間幅度。

四項評估標準中，品質的講究最受關注，其或可由八項指標衡定之：1. 便利性，即政府所提供服務的易近度及可得度；2. 安全性，即人民對政府所提供服務的安全感知，並有信心加以使用；3. 準確性，即政府所提供的服務，正確而準時地送到服務對象；4. 關注性，即服務提供者對標的對象提供相關資訊，並與其互動滿足其需求；5. 攻克性，即政府運用合適政策工具，攻克已發生的問題情境；6. 公平性，即政府以公平的方式提供服務的幅度；7. 負責性，即服務對象相信提供服務者，在使用經費上以負責的態度為之，不致浪費的情形；8. 影響性，即服務對象認為：其可以影響，其接受政府服務的品質 (Denhardt & Denhardt, 2007)。根據這八項標準，得以評量公部門運用資源所從事各項行動或採取系列步驟的品質。

三、產出：產出本身乃指涉：相關職司在運用可用資源，以及完成推動過程所涉及的各項步驟及行動後，究竟完成多少單位的工作量。向來各類的組織均假定：在一段時間之內，負責提供服務的人員，如能完成一定量的服務量或產品量的產出，組織將可成就其冀欲的多元結果，其甚至期望的每日為基礎的作為，即核心產品的生產及主軸服務的提供，就具備完成長期結果的前提，足以順時順勢成就之，以向主權者述職（Keehley & Abercrombie, 2008）。

陸委會開放陸客來臺旅遊觀光以來，每日、每月或每年到底有多少人次來台，每人每次平均的花費多少，本是開放政策在產出上得以射準的評估指標，而在得出客觀的數據後，評量者更要注意與時境相關的因素，究竟台灣的旅遊服務品質、中國以政令推動、經濟的榮枯、兩岸的互動穩定情形，以解析訪台人士高低變化的成因。換言之，政策執行的內外環境演化，可能深深影響政策產出的額度，也唯有掌握這些情境因素，才能以對應之策來因應情境變遷。不過，陸客來台的產出，中國因素恐居於關鍵的影響力，本是台灣政府及旅遊業界無法完全掌控的變數，所以是一種他賴程度頗高的政策推動。

尤有甚者，公部門及非營利組織，每在決定產出水準時，總要經過一番的掙扎，因為究竟產出要到何種程度，才會創造出冀望的結果，向來是晦暗不明，抑或無法事先測準的。比如逮捕罪犯是一項卓越的產出，但其能否改善公民的安全？有時吾人並不能進行一廂情願的推論。蓋當經濟金融風暴嚴重，人民失業率極高時，沒有犯罪記錄的公民也可能鋌而走險，但對之逮捕並不影響公民整體的安全。又如治療心臟病發作的病人，本是公立醫院的一項產出，但是急診室就一般而言，其對心臟病的持續預防或治療所能做的事寥寥無幾（Keehley & Abercrombie, 2008）。

四、結果：當一個組織的主事者，若能回答，其所追求的主要目標，抑或生存的理由；試圖成就的標的；所設定的策略目標，就能認定出組織想望的結果。大部分的組織，至少有一個刻意追求的結果，大多數的組織甚至同時追求好幾個。比如，公立醫院在急診室恢復病人的健康，但同時也對社區提供醫療保健的諮詢服務，甚至設有自殺協談中心，透過適時的協談，解放苦主自殺的念頭，維護家庭的整全性。一般而言，組織追求的結果通常在其策略規劃上加以表明，述說在某一段期間組織所要追求的廣泛目標，以為其鎖定追求的方向。具體而言，結果乃是過程及產出兩項評量標的遠到程度的長期影響，而結果更是組織運用預算在投入上，完

成任務過程上，及產出產品及服務上的最終理由。

交通部觀光局以設定優質觀光景點，吸引的旅遊路線，並要求旅行業者提供滿意的旅遊服務，以延攬更多的遊客到台觀光，俾能振興旅遊的相關產業，降低失業人口，減輕家庭瓦解的壓力，減少社福或失業救濟的負擔，增加其他產業的失業人口得以配置到的分享資源。由上觀之，政策的結果可能在不同領域上產生連鎖效應，唯這項合超效應的出現，就有賴於各部門之間的協力，憑藉協力優勢創造出不可勝數的有形或無形結果。

再者，國稅局對於個人逃漏稅案的查驗，或許有助於誠實的申報率。不過，恐懼個人被查稅的心理，以及憂心被查到的後果，僅是影響納稅人順服各種稅法的因素之一，唯有認定出多元不同的動機，並安排對應的防治策略，方可提升對稅法的順服率，增加國庫的收入，以支援其他領域的作為，擴大廣泛支持社會穩定的各項施為。

五、連結：產出與結果之間是否具有經驗性的因果關係；抑或只是邏輯上的推理，或是主事者個人直覺性的論斷，就有待證據來加以驗證，用以證明投入，過程與產出確實帶來可觀的結果，進而作為政策行動的維持與持續。反之，如果它們之間並無任何的連結性，則相關職司就必須進行政策廢續，或對之進行巨幅的政策變遷，調整經費的水準；變更執行的過程，包括系列的步驟及各項生產線式的行動；改變生產定期的產品或提供週期性的服務。換言之，一旦連結在一段時間內，未能得到理據的證明或支持，組織就必要重新考量前面的各項環節。原本安排的經費勢必重新導向，俾能投注在可以或就不同產出的過程。

連結的評量旨在認定產出與結果之間確有因果關聯性，進而證明政策存在的正當性。兩岸經濟合作架構協定是否如經濟部所言，對台灣只是利多於弊，對 GDP 的成長亦有所貢獻，增加相關產業的競爭力，凡此結果均有待考驗其所立基的假定：台灣在簽署該項協定後，得能與其他國家簽訂自由貿易協定，去除關稅貿易障礙，提升相關產業的生存空間，可能亦有諸多挑戰的地方。是以，主事者絕不可以一廂情願的想望，進行政策的說服，而要對照港澳的模式，省思台灣是否步入不可逆轉的政治陷阱。

總之，連結的評量旨在：協助合理化所花費的預算，確實投入在產品生產及服務提供的過程上，因為納稅人的衷心期望，本是期待其所繳交的稅金，可以支助那

些足以引領冀欲成果的產出上，不希望浪費公帑於無效的政策投入上。因之，公部門應竭盡所能連結產出與結果，並以之作為問責的標的，以為政策變遷的憑據。

績效問責有所要達到的功能，而每項功能的達成也要選擇對應的評量標準或標的。投入、過程、產出、結果與連結為可資選用的標的，但視主持評量者計畫達成何種功能來決定。不過，投入與過程本為解釋產出及結果的前導因素，是以為了實現理想的問責，前導因素的衝突不能省略，才能藉之找到提升產出與結果的根本定素。

而產出與結果之間的因果關係，更要徹底地釐清，以為政策行動變遷的基礎。蓋有時候產出並未與結果發生連結，可能需由不同的行動安排，抑或另外不同的產出同時輻輳之際，才能勝出令人讚賞的結果。是以，組織之主事者斷不可以未必出現的情況，視為一定形成的情勢，而導出冀欲的結果，以免因事前的思慮不及，而為決定帶來組織未能承擔的結果，失去組織的自主性，而轉換成外控他賴的組織，失去主導的地位。

## 參、策略

績效問責的另一面核心旨趣在於：發現可能的績效落差，並找出導致落差的因素，再以契合的策略加以彌縫。蓋組織績效一旦出現未如預期，抑或突然的下滑，乃構成組織變遷的主導力量，因為組織不能經常固守產生績效的行動方向，而要以改變來反映績效的失靈（Greenberg & Baron, 1993）。而主導組織績效勝出的關鍵，根據 Shermenhorn、Hunt 和 Osborn（1991）的看法，可由三方面影響之，一為員工有意願推動績效的勝出，二為員工擁有能力貢獻於績效的產出，三為組織提出機會，以供員工展現才能與激發意願，與組織共同推展績效的創造。此處就以這三個角度來研擬契合，或得以績效連結的策略。

### 一、意願提升

組織的主事者或領導人，為使組織建構成一個關係資本雄厚的工作社群，發揮協力的合超效應，提升績效的勝出，以鞏固組織存在的正當性。然而，他或她在關係的建立上，由於初始的疏忽，隨後互動對活動的社會闕如，致至不滿心中生，疏

離鄙視情緒的埋伏，導致會員式的組織理想無由而生，並於員工身上產生不良的影響，比如貢獻的無心，動機的隱伏，決策的不與，關係的淡化，啓蒙的抵制，責任的規避與擁護的無趣（Seiling, 1997），形成極為勉強的協力合夥人，不易創造優質的績效。蓋這時的組織幾乎已喪失追求高度績效的一個重要支柱，即人力資源與組織追求的使命，失去連結（alignment）的黏合劑（Light, 2005）。斯時組織就為進行意願提升的工程。

（一）厲行互動對話：員工參與組織本懷有動機，試圖運用組織的場域來遂行動機的滿足，所以組織領導應建立開誠布公的對話平台，從對話中形塑雙方的需求所在，並透由績效的勝出，相互滿足兩造各自的需求，進而築造協力性策略夥伴關係。

（二）診斷問題根由：組織績效未能勝出的原因本是至為多元，並不一定源自於單獨的員工，所以主事者不得任意咎責於單一個人，而要洞穿俾益於績效勝出的系絡有無問題，執行的生產線在連結上有無困難，外在因素是否影響到績效的生產，再行必要的變革管理，以維護員工的尊嚴。

（三）提供合理裁量：組織過度使用規範，嚴格約束員工的行為，可能傷害到組織對內外環境的適應力，進而危及到績效的勝出。這樣的規範恐要加以鬆綁，甚至加以廢除，以賦予員工締造優質績效所需的裁量權或自主性。蓋在競爭激烈的時代，組織本要隨時配合環境的變遷，而快速調整因應策略與施為。不過，適度的規範，用以引領員工進行事實專案規劃的過程，正確認定專案的工作範圍；選擇適格的專案代理人，以完成專案；執行兩造互利、清晰及合法的協議；進行兩造之間充分及正確的資訊流通，以瞭解專案完成的進度；推動兩造所簽的妥當協議，組織還是要加以安排，以免出現裁量欠缺正義的情勢（Karsel, 2008）。

員工擁有意願推動組織績效的勝出工程，乃是啓動績效運轉的引擎，主事者斷不可加以忽視，並天真地假定：任何員工均有意願促成績效，而必須刻意留心員工的動機、需求或想望，抑或重視的行事風格，由組織盡量加以配合，既提供溝通參與的機會；又確切找到績效落差的根源，不任意咎責；也提供適度裁量的範圍，以因應內外環境的變化，讓員工擁有調整的機會，鞏固高度績效的支柱，不為規範所綁死。

## 二、能力養塑

在組織所面對的競爭壓力愈大，爭取生存空間愈艱難的歷史時刻，組織在解決績效落差，抑或改善績效品質，每要對職司的員工養塑應對績效的能力，以創造一個永續發展的組織。至於，組織之負責人所要對員工養塑的能力，可由三個類屬強化之。

(一) 同理傾聽：員工之間本位主義，抑或領導者的獨斷作風，堅持自己的視框，每易滋生衝突的現象，導致協調成本的支出，有限時間的浪費，作成劣質的工作決定，人力資源的流失，不必要的結構重組，降低工作士氣，出現破壞的行為，增加請假的時間及增加醫療成本 (Dana, 2001)。是以，組織爲了預防衝突病症所滋生的代價，應培養同理性傾聽的能力，得能設身處地思索問題、設計方案，進而以他人的視框來反省自身的視框，逐步建立共識，設計出引起共鳴的方案，作爲團隊奮鬥的標竿。

(二) 協力能力：P. Senge 帶領一個團隊鑽研出，組織在工業時代走向泡沫化之際，嶄新時代即將來臨之時，組織必須進行一種必要的革命，即思索如何開創個人與組織之間的協力關係，冀能工作在一起，突破解決組織所面臨的永續生存問題 (Senge, Smith, Kruschwitz, Laur, & Schley, 2008)。換言之，組織的有效運作是一項團隊運營的工程，要在協力領導的催化下，才能開創出與其他組織不同的績效。是以，組織主事者要透明化運作的過程，致使歷經該過程的決定產生可信性；提供廣泛的參與投入機會，養成內控的人格素質；克服或說服任何質疑的情勢；培塑協力的文化與資訊的民主化，以克服秘密化及內部競爭的挑戰 (Chrislip & Larson, 1994; Rosen, 2007)。

(三) 延續管理：組織的員工總會有所流動，姑不論是退休、轉職，其均會帶走專業及經驗的知識，引發不少的再訓練成本，是以組織爲了在員工離職之後避免知識用盡的慢性的威脅，抑或毀滅性知識流失的急性威脅，保持組織知識及生產力，本要作好延續管理的工程，將知識視爲一種資本資產，得以貯存在組織的記憶中，抑或各項軟體的裝備，甚至不斷維持與離轉職者的聯繫與諮商，進行新管理功能的施爲，目標在保持知識的延續，以供組織規劃及決策之用 (Beazley, Boenisch & Harden, 2002)。於是，組織的負責人，爲了防止效率的降低，生產力的滑落，

挫折與壓力的增加及收入的減少，恐要訓練員工做好知識延續管理的能力，保護組織效益的新來源：知識。

組織績效的能力觸媒劑至為多元，同理傾聽、協力治理及延續管理乃當今資訊時代至為重要的能力，為了預防破壞性的衝突，各自為政的組織解構現象，以及失去知識的危機，主事者就要安排對應性的訓練與發展，進行各項能力的汲取，及經驗的社會化，以深度濡染這三項組織賴以成功的能力。

### 三、機會提供

組織員工每擁有自我實現的需求，希望藉著組織場域的資源、設備及知識的異花授粉，展現自己的才華，協助組織產出令人重視的績效，進而連帶影響自己在組織的地位與權威。換言之，每位員工均想顯露自身的才華，贏得價值等同的回饋。於是，知人善任的組織主事者，若能配合員工這樣的想望，兩者就協力得相得益彰。至於具體的作為，可由三個核心層面為之：

(一) 積極投入承諾：員工在成就卓越績效之際，主事者同時投入關懷之情，參與提出有益於任務進展的見解，認定員工並未關注到的盲點，設法協力排除過程上的障礙，授與員工權變性的決策權。換言之，他或她在事功追求上的支持，增加完成事功的可靠性與機率性。

(二) 分擔員工責任：組織績效的勝出，不僅只是職司者的責任而已，身為任務或專案的領導者，亦應責無旁貸地承擔完成任務的共同責任，其要分擔調節意見歧異，匯聚全體力量以解決組織所面對的問題，並以說服、鼓勵、充權及典範的方式來領導績效的成就，但絕不意在控制員工的作為。這種分擔責任的作為，旨在以共同的力量產生組織轉型的能力，突破種種抵阻績效的關卡，形塑出攻堅的團隊力量，以築造勝出績效的渠道 (Denhardt & Denhardt, 2007)。

(三) 提供支援資源：組織在產出績效之際，支援資源的充裕，快速徵募部署各類專才，並進行適才適所的安排，要求他們於正確的時間採取必要行為，完成任務所需要的作為。換言之，人力、物力及科技資源的合理配置，使其並無匱乏之憂，而耽延績效的成就。這其中人力資本的發掘、投資與管理，才是主事者首要特別關注的焦點，蓋在知識經濟的時代，發掘使用科技的專才，促成 E 化治理的早日普及，導使公共組織產出更佳的績效，民主的運轉更佳強健且得隨時注入主權者的

看法，公民在決策上更具有影響力（Noveck, 2009）。

組織對員工提供推動績效的機會，本是其無法跳脫的責任，蓋組織那能在欠缺支援資源的情況下，完成一段時間內所要承擔的政策使命。是以，主事者並無空閒的時間，一則要積極投入成就使命的承諾；二則要分擔同工的責任，使其感到有後援在支撐任務的完成，不必擔心承擔過重的責任而退縮；三則備妥支援系統，適時提供充要的資源，部署專業的人才，使其發揮解決問題，催生知識及築造協力關係的能力，而創造可觀的績效，鞏固組織存在的正當性，進行優質形象的管理，取得利害關係人的全力支持，不必憂慮組織終結的情勢。

## 肆、結論

全球在講求善治的時代，推動有效反腐的際會，相關職司有必要由更廣泛地公共管理系絡來加以想方設法，並由治理、問責，以及法律制度架構反腐的策略。本文乃以績效問責為論述的切入點，充分分析這項問責所企圖達到的功能，說明何以要評量績效的根本緣由；進而建構針對不同的功能追求，其所必要射準的評量標的，以認定績效落差的所在，至需快速彌縫之處，作為設計策略契合的前提；再根據績效勝出的因素，提出三方面的著力點與相關配合的策略，冀以成就績效問責的極致。經由這三方面的剖析，吾人或可得到六項知識啟蒙：

一、問責的必要性：民主的社會，主權者每有權要求主政者對其負責，並責成代理人適時完成各項職責承擔的任務。於是主事者就要督導所屬盡力完成主權者的想望。尤有甚者，績效落差現象的發現，競爭力滑落因素的認定，本可藉由問責過程加以確實地呈現，以便提出契合的因應策略。

二、知識的功能性：績效問責的忠實執行，可以為組織生產不少的知識，但知識的啟動行動功能就有賴於主事者的敏知性，從中體會出組織成員在推動使命及任務之際，出現那些障礙關卡，影響到連鎖效應的不易產出，導致績效未能找出口的渠道。尤有甚者，他或她更要基於這項知識作出反應，方能致使知識產生對組織有益的功能。

三、標的的導航性：績效問責要由何處下手，標竿的設定，方可提供問責者有了策略圖案可資依循，其可由投入、過程、產出、結果乃連結五個向度，進行對稱



性的評量，以發掘員工在各個向度上的表現幅度。然而，產出與結果之間是否具有一定程度的連結，用以支持員工工作對的事，發現一些與結果無關的作為，乃可作為調整的準據，而使有限的預算，真正用到對應組織績效的刀口上。

四、意願的關鍵性：績效勝出的關鍵因素，乃任職員工有了堅強的工作動機，不僅在績效評量過程上組織主事者展現互動正義的作為，得能接受員工的績效表述，而且在後續的作為上，組織對其表現的績效，也作出回饋性的因應，促使員工感受受組織肯認、對組織有價值的體會，激發其內滋動機，強化為組織效力的動力與意願。

五、能力的影響性：組織內外環境的變遷快速，這在科技網路盛行的時代更是如此，所以負責勝出組織績效者的能力翻新，就具有高度的影響。是以，組織有必要投入訓練的資源，幫助員工踏入學習的旅程，養塑因應 E 化政府所需的能力，並藉由科技的佐助，引進民間智慧以提升決策及執行的品質，達成效能最佳的政府，更強健的民主，與培養更有力的公民。

六、機會的誘引性：員工在組織內每有強烈的自我實現動機，極想運用組織場域展現自己的專業，並在同仁協力的氛圍下，完成組織所賦予的任務，提升組織的形象。不過，組織提供員工表現的機會，給予任何必要的支援，事先排除任務推動的路障，誘引員工積極投入績效的勝出工程。是以，組織或可提供員工管理專案的機會，支持員工的創新構想，授與推動任務的權能，供應學習的管道，使其極度認同組織，願為組織的協力合夥人。

組織員工向來要接受雙元的績效問責，一來要對組織的主事者呈現績效的表現，完成一段時間內的任務，以促成組織生存空間的擴大，組織關係資本的厚植；二來要對組織的外部顧客，即公民負責，以展現需求回應的冀望。不過，這項問責的充分履現，組織除了要針對不同功能的達成，設定評量的標的，更要進行策略契合的作為，致使員工有能力、有機會與有意願勝出績效，以符應問責的要求。由是觀之，績效問責是組織本身、員工及公民三者共同為之的作業管理，目的在追求三贏的終極關懷。

而公部門的優質運營，一則提供高品質的公共服務，二則對應公民的偏好，三則鞏固組織的正當性，這三者想望相當有賴於績效問責的落實，進而成就回應性、負責性及問責性的公共治理。不過，員工的角色扮演，以及任務範圍的體認，與組

織的配合，並由兩者的互動性對話，共同攻克組織內部調適及外部因應的問題，才能鋪排高度績效的支柱。

## 參考文獻

- Bacal, R. (1999). *Performance Management*. NY: McGraw-Hill.
- Beazley, H., J. Boenisch, & D. Harden (2002). *Continuity Management*. NY: John Wiley & Sons.
- Behn, R. D. (2003). Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. *Public Administration Review*, 63(3): 586-606.
- Callahan, K. (2007). *Elements of Effective Governance*. Boca Raton: Taylor & Francis.
- Chrislip, D. O., & C. E. Larson (1994). *Collaborative Leadership*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Dana, D. (2001). *Conflict Resolution*. NY: McGraw-Hill.
- Denhardt, J.V., & R. B. Denhardt (2007). *The New Public Service*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Granger, R. H. (2008). *The 7 Triggers to Yes*. NY: McGraw-Hill.
- Greenberg, J., & R. A. Baron (1993). *Behavior in Organizations*. Boston: Alln & Bacon.
- Harty, H. P. (1999). *Performance Measurement: Getting Results*. Washington, DC: Urban Institute.
- Karsel, D. S. (2008). Performance, Accountability and the Debate over Rules. *Public Administration Review*, 68(2): 241-252.
- Keehley, P., & N. N. Abercrombie (2008). *Benchmarking in the Public and Nonprofit Sectors*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Kravchuk, R. S & R. W. Schack (1996). Designing Effective Performance Measurement Systems under the Government Performance and Results Act of 1993. *Public Administration Review*, 56(4): 348-358.
- Light, P. C. (2005). *The Four Pillars of High Performance*. NY: McGraw-Hill.
- Moore, M. (1995). *Creating Public Value*. Cambridge, MA: Harvard University.
- Noveck, B. S. (2009). *WIKI Government*. Washington, DC: Brooking Institution.
- Peters, B. G. (2007). Performance-Based Accountability. In A. Shah (Ed.), *Performance Accountability and Combating Corruption* (pp.15-32). Washington, DC: The

World Bank.

Radin, B. A. (2006). *Challenging the Performance Movement*. Washington, DC: Georgetown University.

Rosen, E. (2007). *The Culture of Collaboration*. San Francisco: Red Ape.

Seiling, J. G. (1997). *The Membership Organization*. Palo Alto: Davis-Black.

Senge, P., B. Smith, N. Kruschwitz, J. Laur, & S. Schley (2008). *The Necessary Revolution*. NY: Doubleday.

Schermerhorn, J. R, J. G. Hunt, & R. N. Osborn (1991). *Managing Organizational Behavior*. NY: John Wiley & Sons.

Weiss, A., & N. Mackay (2009). *The Talent Advantage*. NY: John Wiley & Sons.

DocuCom PDF Wizard  
www.pdfwizard.com

# Accountability by Micro-Performance

Shoei-Po Lin\*

## Abstract

The purpose of establishing public organization is to maximize its performance and then to achieve organization's vision and the hope of target groups. The achievement of this vision and hope heavily depends on employee's efforts through individual and collective behaviors. The paper takes aim at micro aspect and attempts to explore this type of accountability by performance. First, it anatomizes functions of accountability by micro-performance in order to justify its basis of legitimacy. Second, it constructs targets or criteria of accountability to be used by the responsible person or agency. Third, it addresses three preconditions of performance and designs its promotion strategies respectively through the willingness to performance, the capability to perform, and the opportunity to perform. Finally, this paper advocates that effective implementation of these promotion strategies is to create origins of performance and strengthen organization's accountability for its stakeholders.

**Keywords:** accountability by performance, willingness to perform, opportunity to perform, capability to perform

---

\* Professor, Department of Political Science, National Taiwan University.

DocuCom PDF Trial  
www.pdfwizard.com

## 參與治理是趨勢？或是迷思？

陳恒鈞\*

### 《摘要》

政府隨著民眾需求的增加，在公共服務提供的角色扮演日益擴大。行政官僚在提供服務時，擁有相當程度的自主性，以致政策透明度與開放性不足，公民卻無法對其予以課責。近來，此種作法遭受挑戰，尤其是來自不滿政府服務的公民，其主要訴求是直接參與政府的服務提供。

傳統公共行政與新公共管理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，眾多學者認為社會日趨複雜、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，這是一項必然趨勢？抑或只是迷思？基此，本文所探討的問題將聚焦於公民參與決策的利弊分析。

本文主旨並非說明參與治理是一項迷思，而是以務實觀點進行反思，強調在採行一項新理念之前，應以全觀性觀點，審慎思考其可行性，避免產生東施效顰效果。事實上，我國在既有的政治文化以及決策方式下，實施參與的治理情形，尚無法像西方國家普遍。即使如此，本文仍建議政府應開放管道，俾利公民參與決策。果如

---

\* 臺北大學公共行政暨政策學系專任教授。

此，兩造在互信基礎上，相互協商、學習，取得政策共識，將可提升政策的信賴度與正當性。

[關鍵詞]：參與治理、民主行政、治理結構、官僚體制、市場競爭

## 壹、前言

相關研究顯示，國家整體力量的強弱，著實與政府本身是否具備足夠的能力，以及政府能否與公民社會協力合作密切相關。一旦政府與公民關係能由相互對立，轉變為相互依賴，將可發揮綜效（synergy）。此種觀念對開發中國家格外重要，蓋這些國家正同時推動經濟發展與政治改革；在提升經濟發展時，政府必須擁有能力，方能超越社會團體短視近利的需求，持續追求長期發展；另一方面，政府在進行政治改革時，需要公民社會的積極支持，鞏固改革成果。面對此一「雙元轉型困境」（dilemma of dual transition），國家是否擁有充分治理能力，攸關於改革成果（Centeno, 1994）。

政策推動是一項複雜的聯合行動，獲致參與者的合作是達成目標要件之一。惟不同部門的參與者，難免因為見解相左而產生衝突，亟需透過制度安排，在公私部門之間建立一個「治理機制」（governance mechanism）。為體現民主行政真諦，<sup>1</sup>政府應提供政策利害關係人或團體參與管道和充分資訊，以利其瞭解政策內容。為突破參與瓶頸，讓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：網絡治理、協力治理、合產等，俾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，迄今仍未取得共識（Kettle, 2006: 17），例如：N. Roberts 認為政策將影響公民生活，因此參與有其必

<sup>1</sup> 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）。

要性（2004: 315）。如果開放參與，政府可藉此瞭解公民的真正動機，亦可促進雙方訊息交流，提升可治理性（Lindblom, 1965）。另一方面，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。上述歧見連帶造成研究落差，無法將公民參與和參與後所需進行的協商、衝突、與共識建立等相關研究加以連結（Bingham & O’Leary, 2006: 165），致使參與落差屢見不鮮，無法實現民主行政精神。

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，除了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，在採行新理念之前，應先診斷既有理念能否有效解決問題；若無法解決問題，採行新理念時，應先評估該理念是否符應現實環境系絡。

據此，本文嘗試在既有的環境系絡下，探討公民參與治理之利弊，所採取的研究方法，以文獻分析法為主。探討參與治理文獻甚多，且蓋層面甚廣，即便持相同理念的學者，所持主張仍有差異，因而無法窮盡各種主張，僅就理論基礎進行分析。全文共分六節，除前言與結論外，第二節先釐清參與治理之意涵，繼而在第三節，詳述政府與公民在三種不同機制中的互動關係，藉以闡明參與治理的相對優勢。公民參與公共事務日益受到重視，第四節將討論學界對公民參與方式的爭議，第五節則進一步說明參與治理對民主行政之重要性，以及在現今政治環境系絡下，參與治理將遭遇何種困境以及補強方式。

## 貳、參與治理意涵

治理一詞源自於拉丁文與古希臘文，意指控制、引導與操縱（Kickert, 1993），專門用來處理與公務執行相關的憲法或法律問題，或是管理利益衝突的機關（Jessop, 1998: 30）。日後，西方學者不斷的賦於治理新的意涵，致使其涵蓋範圍已超出原有範圍，成爲一項無所不包的時尚名詞，例如：J. Kooiman 就明確指出：治理是從統治（governing）過程中所發展出來的一種模式，主要是充當指導與駕馭社會的一種手段（1993: 58）。而 A. Gamble 所持的觀點則與 Kooiman 相似，



認為治理為一個過程，代表政治系統的駕馭能力（2000: 110）。相對於 Kooiman 與 Gamble 的見解，M. C. Smouts 提出不同的定義，認為治理具有四項特質：一、它不是政治系統，也不是活動，而是一種過程；二、強調相互調適，而非宰制關係；三、同時包括公私部門；四、強調持續的互動（1998: 84）。之後，Kooiman 繼而提出一個較為貼切的定義，認為治理為一制度安排，不僅有助於解決日趨複雜的社會問題，更可透過行動者的密切互動，創造一個有利於治理活動的社會制度環境（2000: 138-139）。

由上述可知學界對治理的意涵尚無定論。儘管如此，仍能從中歸納治理之核心概念：一、治理包括政府與非政府部門的行動者；二、在處理議題時，責任與界線並不是非常清楚；三、行動者彼此間存有權力互賴的關係；四、治理係一個行動者擁有自主性且自行管理的網絡；五、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, 1998b: 19-26）。進言之，治理本質與統治並不相同：一、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；二、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；三、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；四、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。

由治理特質，可知單獨依賴政府能力，並未能確保提升施政績效，仍須公民社會積極支持與投入資源，方能順利達成預期目標。準此，本文將「治理」界定為「一群具有相依關係的行動者，所組成的執行機制，經由交換資訊、共享資源、改變行動等過程，建構共識，並藉由共同承擔風險與責任，提升達成目標的能力」。而「治理機制」則是重視制度安排（the institutional arrangement），<sup>2</sup> 以利政策順利推動（Hult & Walcott, 1990: 9）。

至於治理功能，R. A. W. Rhodes 曾提出七種用法（2000: 55-63），本文嘗試進一步歸納整理，有下列幾種用法：

一、最小化國家（minimal state）：重新界定公部門干預的範圍與形式（Gray,

<sup>2</sup> 具體而言，制度安排主要涉及：(1) 哪些人需要參與；(2) 參與行動者如何互動；(3) 確定有利政策推動之要素（Hult & Walcott, 1990: 9）。

1994; Rhodes, 1994) ；

二、公司治理 (corporate governance)：採用企業或公司的引導與控制方式 (Charkham, 1994) ；

三、新公共管理 (new public management)：擷取管理主義與新制度經濟學的精華，達到治理目的 (Osborne & Gabler, 1992) ；

四、善治 (good governance)：由世界銀行所提出，供作第三世界國家擬定政策參考 (World Bank, 1989) ；

五、社會操縱系統 (socio-cybernetic system)：認為社會並無單一的權威者，而是由不同的行動者共同參與和採取行動 (Kooiman, 1993) ；

六、自行組織網絡 (self-organizing networks)：基於權力依賴與理性選擇理論，強調網絡是公私部門或政府部門間互動，所形成的制度性組合 (Rhodes, 1997) ；

七、國際秩序 (international order)：國際關係日趨全球化，多層次治理相形重要 (Rosenau, 1995) ；

八、新政治經濟 (the new political economy)：在經濟發展迅速變遷下，政府藉由策略，對經濟部門予以調控與權力分配之運作 (Hollingworth, 1994) ；

九、政治控制 (steuerung)：探討政府控制社會部門的有效性與失靈問題 (Kooiman, 1993; Kickert, 1993) ；

十、統治心態 (governmentality)：依據 Michel Foucault 理論而成，主要批判「善治」所持的意識型態中立性 (ideological neutrality) (Hay & Jessop, 1995) ；

十一、參與治理 (participatory governance) 或互動式治理 (interactive governance)：強調政策相關部門，經由制度安排，建立信任，以協力合作方式解決問題 (Kooiman, 2002; Lovan, Murray, & Shaffer, 2004) 。

基於上述，可知在不同治理機制中，政府與公民的互動方式並不相同，因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，主要合作方式有：一、由政府制定明確目標，公民團體爭取政府的財政補助；二、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；三、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: 73-9)。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，<sup>3</sup> 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，可知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，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（Bishop & Davis, 2002: 21）。<sup>4</sup>

## 參、參與治理相對優勢

眾所周知，公民或團體透過各種管道，影響政策推動，惟所運用的策略能否發揮預期作用，其實與治理機制的特質有關。底下，將探討三種治理機制下，政府與公民關係的演變，藉以闡述參與治理的相對優勢。

學者依據公私部門互動方式，將治理機制分成不同類型（Lowndes & Skelcher, 1998; Thomson, France, Levačić, & Mitchell, 1991; Peters, 2001）。本文依據 G. Thomas 等人（1991）的分類，以官僚體制、市場競爭以及參與治理等三種機制為主。詳言之，第一種類型主要是以公部門作為調解為中心，強調具有垂直、層級節制以及正式協調機制等特質；第二種類型稱之為是以市場作為調解中心，具有水平、自願性與非正式協調等特質；第三種類型則是強調參與互動，其特質則是居於上述類型之間，主要透過公民參與，並與政府協商互動，共同解決問題。

### 一、官僚體制

一九八〇年代以降，多數國家均面臨程度不一的競爭壓力、財政赤字以及人民

<sup>3</sup> Schmitter 以「持有者」（holder）指稱政策利害關係人。持有者擁有與政策相關的資源，因此必須藉由他們的參與，解決政策問題與衝突。

<sup>4</sup> 必須澄清的是，部分學者將參與治理和政治參與視為一體兩面，惟本文認為兩者雖然同樣重視實質的參與，但是兩者在本質上並不完全相同。嚴格地說，參與治理的涵蓋範圍較廣，除了政治生活，尚包括經濟與社會生活等。更顯著的差異在於，參與治理過程中，由於行動者皆有自主性，任何一方無法訴之強制方式，要求對方接受。另一方面，由於休戚與共，一旦無法取得共識，將造成雙輸局面，是以參與治理必須進行協商。由於雙方對於癥結問題無法一次充分解決，必須不定期協商、交換意見，以期產生所欲的結果。

信任度日益下滑等問題，昔日大有為政府終究遭致結構性調整的命運。由於這項改革直指傳統官僚組織的弊端，有必要先行瞭解被改革的對象，方能認清改革重點所在。

就管理形式與方法而言，M. Weber 的理想型官僚組織，<sup>5</sup> 幾乎等同於傳統公共行政的理論（Ostrom, 1974: 9），主要將組織視為一個封閉的系統，只要管理者能理性安排，有效管理組織內部問題，便可達成預期目標。本質上，傳統官僚組織強調整個運作過程皆有明文法令規定，並依此控制與指揮。由於組織習於採用功能性分工，組織可獨立運作，不需與其他機關，甚至外界溝通協調與合作。但是，組織不斷擴張職能，強調功能性分工，本位主義心態導致缺乏合作誘因，逐漸形成「超載國家」（overloaded state）（Skelcher, 2000）。

在 Weber 的理念中，機關組織如具備上述特性，即可有效運作。然而，R. K. Merton（1968）認為，著重正式關係與要求組織成員墨守成規的結果，將產生許多非預期副作用。其中，最為熟悉者乃是目標錯置（displacement of goals）。畢竟，每個組織均存有非正式關係，所表現出來的行為不一定和組織圖一致（Bozeman & Straussman, 1990: 139）。此外，官僚體制過於重視輸入導向的過程；為了掌控所有事務，幾乎將心力專注於事情該如何完成，以致忽略執行結果和輸出項的控制。在一個變動較少的社會情境中，此種管理方式或許可以維持行政效率。不過，在複雜多變的環境，官僚體制勢必逐漸喪失適應環境的變遷能力，產生組織熵（entropy）（Argyris, 1970）。

在官僚體制運作下，重視依法而治，因此政府與公民社會之間的互動，猶如機關對其內部組織成員支配方法一樣：透過官僚體制的控制機制。公民因未能感受到行政機關提供服務的熱誠，對其運作方式日漸不滿。然而，在官僚體制下，公民形同勢單力薄的參與者，縱使對政策不滿只能以發聲（voice）方式抗議（Vigoda, 2003: 105）。在缺乏充分的政策回應性下，造成公民對政府達成政策目標的能力，抱持懷疑態度，政策正當性因而不足，終至產生政府失靈（Goodsell, 1983: 143-

<sup>5</sup> 所謂理想型官僚組織具有下述特徵：(1)有一套完整的法規制度，用以規約人際之間的關係和人的工作行為；(2)整個行政官僚體制係一嚴密的層級節制體制；(3)機關組織是高度的專業分工；(4)體制內人際關係是無人情味的；(5)體制內人員的選用必須依循法規；(6)人員的工作報酬與獎懲必須依法規的規定辦理（Weber, 1968: 328）。

5)。正如 J. S. Migdal 所強調的，政治權力分佈於許多領域中，不只存在於行政部門的頂層（2002: 3）。言下之意，國家與公民社會並非對立關係，即便兩造之間難免存有不同的政策價值觀，思維方式自然出現差距。解決之道，應是透過溝通，化解雙方歧見，尋求公民的政策承諾與行動支持。

## 二、市場競爭

根據傳統官僚體制理念而建構的大有為式政府，無論在理論或實務方面，存有甚多矛盾處，以致運作結果功能不彰。自八〇年代開始，新公共管理理論主張政府必須改革傳統運作模式，將政府部分職能交於私部門經營。

在這一波的改革浪潮中，實施政府再造的國家，大半皆以建立「小而能」政府，積極追求效率為主要目標。眾多學者嘗試運用各種理論加以論述，舉如：管理主義（managerialism）（Pollitt, 1990）、市場導向的公共行政（market-based public administration）（Lan & Rosenbloom, 1992）、後官僚體制典範（post-bureaucratic paradigm）（Barzelay, 1992）或者企業精神政府（entrepreneurial government）（Osborne & Gaebler, 1992）。上述名稱雖然不同，但基本內涵與觀點大抵相同，主張政府若欲增進行政效率，應以彈性的市場治理機制，取代官僚體制，核心觀點包括，組織精簡、分權化、去官僚化以及私有化等。

不過，欲達成上述目標，端賴五項前提：（一）政府與私部門在本質上需極為類似；（二）政府各部門在競爭環境下，可適宜的運作；（三）所有顧客皆能取得相關資訊；（四）提供服務者之間相互競爭；（五）顧客擁有裁量權，願意承擔各項選擇的風險（Moe, 1994）。

仔細探究，不難發現上述前提很難成立，癥結在於公私部門在本質上就存有差異：前者具有壟斷性質，所提供的服務並不具備競爭性質；後者則是以營利為目的，彼此之間存有競爭關係；其次，本質一旦不同，兩者在推動政策時，所考慮的面向便有所不同：前者以達成目標及提高公共利益為優先考量；後者除了達成任務，尚須考量成本效益；再者，對象並不相同：政府服務的對象是所有人民，所提供的服務具有一致性；而企業所服務的對象是顧客，因此會依顧客提出的需求，提供不同的服務；最後，對服務結果的反映方式也不相同：人民不滿意政府所提供的服務時，最多僅能依循行政訴訟方式尋求救濟，無法退貨；反之，顧客可要求退

貨，一旦爭議發生，更可透過民事訴訟要求賠償。

一味要求公部門效法私部門的管理技術，而不思索兩者在本質上的差異，難免產生非預期問題，舉其犖犖大者有：忽略政治責任、引發合法化危機、缺少政策一致性、忽略主流社會價值、執行人員士氣低落、以及政治適應不良等。上述問題，引起學界針對新公共管理相關理論進行反思，認為其所提倡之「小而能政府」的觀點是不切實際的。申言之，這些論點大半認為非預期問題的出現，在於改革核心僅注重體制外部的制度改變，未能同時進行思維模式的調整。儘管新公共管理採用市場取向觀點，將以往傳統行政所重視的輸入項控制，轉而強調結果和輸出項的控制。然而，主張限縮政府涉入範圍，以擴大私部門角色的思維，極易導致組織功能割裂化，無法適時回應環境需要，形成職能日益萎縮的空洞化國家（Milward & Provan, 1993）。

此外，政府與公民社會的關係已實質改變，可是新公共管理強調公部門應師法企業組織，將公民視為被動接受服務的顧客，認為公民參與決策過程，只徒然增加交易成本，延誤問題處理的最佳時機。這種心態顯然忽視公民自發性參與對政府而言，是一項寶貴資產（Etzioni, 1995）：既能提供公共服務，又能監督政策的執行。然而，市場競爭機制思維，導致兩造心存隔閡，遑論進一步合作，極易出現市場失靈。<sup>6</sup>

### 三、參與治理

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。<sup>7</sup>

新治理（New Governance）因而成為公共行政高度重視的課題。隨著社會政治

<sup>6</sup> 新政府運動強調顧客導向，這是政府為民眾做計畫（planning for the people），這與本文強調夥伴關係（planning with the people）在本質上是有所差異。

<sup>7</sup> 民主行政十分重視參與，強調以專業服務人民，並透過資訊公開化、透明化，使人民有參與公共事務的機會，進而促進公共利益的實現（Jun, 1986: 17-21）。

的高度複雜性、動態性以及多樣性，J. Kooiman（1993）認為在政策執行過程中，任何一個行動者擁有足夠知識與能力來處理日益複雜的問題。鑑於此，新治理主張公私部門合作、共同分擔責任且相互授能，以達政策預期目標。

由於公民對財貨與服務需求日增，使得政府能力左支右絀。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」（1998a: 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, 1998a），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）。<sup>8</sup> 在參與治理機制中，著重公私部門行動者在信任與合作基礎上，以協商方式訂定目標，共同推動政策。爰此，政府應與政策利害關係人建立夥伴關係，共同承擔責任，提高政策結果與期望間的吻合度。對照先前所述的官僚體制與市場競爭治理機制，參與治理具有如下優勢：

（一）跳脫次佳陷阱：參與治理特質之一是追求綜效。決策者常因誤判問題，以致落入決策陷阱，諸如過分依賴以往的知識與經驗、對問題持有偏見、以決策者偏好取捨問題、未評估即決定方案等。這些陷阱不但未能有效解決問題，反而製造更多問題（Ridley, 1996: 16）。此一治絲益棼的情形，在公私部門協力合作下，將可集思廣益而獲得明顯改善。質言之，每位成員在集體行動中皆享有自主性，能夠暢所欲言、抒發己見；而問題的解決，更可透過諮詢協商方式完成。是以，所提出的方法較為周全，跳脫次佳化決策的陷阱；

（二）強調夥伴關係：治理能力的提升並非單靠政府之力便一蹴可幾，必須透過公私部門集體努力，在全觀性治理思維下，透過議題討論，共同推動政策。換言之，政府如能與公民建立夥伴關係，經由對話機制，不但較易化解雙方歧見，更能提高公民對政策的承諾與行動支持。正如 C. Huxham 所言：「愈複雜的問題，愈需要參與行動者進行自行反思」（1993: 25）。由於參與者具

<sup>8</sup> 夥伴關係的概念具有化解衝突的意涵，若以經濟學關於外部性內分化的觀點解釋，就是政府政策所造成的外部性影響，就應該將其納入決策之中。

有不同專長，透過協力合作，產生增強與互補功能，有助於解決棘手複雜的議題（wicked issues）（Rittel & Webber, 1973）；

- (三) 互補能力不足：政府與公民在互動過程中，同時具有合作與競爭的特性。這種特性會隨著問題的性質而變，並無一定的形式。大抵上，在良好參與治理氛圍下，兩造較易相信：1. 彼此持有的共同期望；2. 對方具有能力採取達成期望所必要的行動；3. 對方具有意願為共同期望努力（Aldrich, 1995: 97），進而經由積極的措施，互通所需的資源；甚至將完成任務的權力與能力賦予對方，使其具備達成任務所需的條件；
- (四) 強化互動密度：最後一項特質乃是有利於兩造的互動關係。參與治理在本質上具有類似社會契約（social contracts）的特質，引導參與者共同行動的功能（Donaldson & Kozoll, 1999: 9）。與法律契約不同的是，社會契約具有動態性，隨著頻繁的互動，參與者相互調適而日益互賴。F. Fukuyama（1995）指出，信任是促使任何團體運作順暢的潤滑劑，兩造如能建立信任，形成夥伴關係，將可領略「合則兩利，分則兩害」的真諦，建立休戚與共的意識，增強雙方的凝聚力，進而以同理心及負責任的態度，承擔各自的角色與義務。綜上所述，可歸納整理三種治理機制的特質差異，如表 1 所示。

表 1：三種治理機制特質之比較

比較項目	類型 官僚體制	市場競爭	參與治理
治理方式	命令	契約	合作
國家扮演角色	統治者	公共經理人	授能者
公民扮演角色	被統治者	顧客	夥伴
互動特徵	強制性	回應性	互惠性
偏好選擇方式	公民依賴政府決定	公民自主決定	公民與政府 相互協商決定
政策執行方式	由政府負責 規劃與執行	政府提供誘因 吸引民間參與	政府與自發性民間 組織協力經營
裁量權授與	授與有限裁量權	授與大量裁量權	授與必要裁量權
主要課責方式	政治課責	契約課責	協議課責
國家意象	超載國家	空洞化國家	壅塞國家

資料來源：本文整理。



茲進一步運用組織行為的相關理論，例如 C. I. Barnard 的貢獻與滿足之平衡論點（1938）、T. Parsons 的行動理論（1951）以及 A. Etzioni 所提出的順服理論（1961），可深一層瞭解：何以上述三種治理結構會採取不同的治理方法，以及公民參與動機之所以存有差異（參見表 2）。根據 Parsons 說法，所謂參與，即為個人之情感與評價之趨向。趨向的方向，不僅有肯定與否定之分，同時亦有強弱之別。而個人之所以願意向組織貢獻心力，主要緣由在於該組織可以提供個人最大的滿足，滿足的誘因包括物質與精神上的獎勵（Barnard, 1938）。當施行權力者所提供的誘因，與權力承受者的參與動機呈現互相一致時，順服行為將會呈現出來（Etzioni, 1961）。

表 2：治理方式與順從類型

參與動機 提供誘因	疏離	計算	道德
強制	命令	—	—
報酬	—	契約	—
規範	—	—	協力

資料來源：修改自 Peters（1998: 29）。

參照表 2，吾人發現科層體制治理結構所提供的誘因，性質上較強調消極的懲罰措施，諸如法律制裁，而個人參與的動機大半是基於避免遭受懲罰，趨向否定的疏離態度。此種情況下，組織欲提高順服行為，往往以命令作為治理方法。同樣地，以市場競爭為治理結構，組織所提供的誘因屬於物質上的報酬，個人則基於成本利益的考量決定參與與否，因此呈現中性的取向，可能是肯定，也可能是否定，此時組織會運用契約所提供的誘因，來增強人民順服的意願。最後，參與治理結構所提供的誘因大半屬於規範性，例如象徵性獎勵，人民參與動機則是理性考量或是道德意識，因此呈現強烈的肯定趨向，組織則以同心協力為由，運用道德勸說方式，試圖將組織目標內化為個人的目標，提高順服行為。

由於本文所探討的三種治理結構，部分是依據理論基礎發展而成，部分是由實務經驗逐漸歸納而成，對政策執行的解釋效力恐仍然有所侷限。本文提出六項衡量指標，包括合作、效率、管理、創新、職能以及控制，藉以比較三種治理結構的優勢與劣勢：

## （一）合作

1. 擴大參與能力：組織目標能否開放參與，並共同承擔責任。
2. 具社會凝聚力：組織理念能否贏得他人信任，促進與鞏固社會團結。
3. 促進社會公益：組織目標是否令人產生同理心與承諾感。

## （二）效率

1. 產生資本能力：組織不僅具備節流能力，且能經由投資案或發展產業，產生利潤為組織廣闊財源，創造財富。
2. 承擔風險意願：組織面臨外在環境威脅時，能否接受挑戰承擔風險。
3. 維護經濟水平：組織是否具備管理能力，以維護組織運用充分資源。

## （三）管理

1. 發展專業知識：組織成員的專業知識與技術是否充分發展並具有權威性。
2. 全觀考量問題：組織能否針對問題脈絡通盤思考，並提出全局治理方案。

## （四）創新

1. 政策回應能力：組織能否針對迅速變遷的環境，提出適當的方案加以回應。
2. 彈性革新能力：組織是否具備充分彈性，拋棄不合時宜與績效不彰的方案。

## （五）職能

1. 服務範圍普及：組織能否深入社會，將標的人口涵蓋在服務範圍之內。
2. 政策學習能力：組織能否透過思想與行動的互動，複製以往成功的經驗。

## （六）控制

1. 維持組織穩定：組織能否維持穩定的狀態。
2. 處理相關議題：組織是否有充分職能執行核心任務。
3. 講究公正廉明：組織能否避免假公濟私、徇私任人的情形發生。

依據上述六項衡量指標，本文針對三種不同結構進行比較，藉此彰顯每種結構的優勢與劣勢（參見表 3）。大體而言，科層體制的核心概念植基於依法行事，並運用層級節制方式貫徹法令，提供服務。因此，治理的正當性取決於相關行動是否符合法定程序。該項治理結構著重控制與課責，所以最大優勢在於「控制」；劣勢

則起因於機關的僵化、法規森嚴與保守的行事作風，未必能因應環境變遷適度改變，以致出現「訓練有素的無能」之組織病象（Merton, 1968）。

表 3：三種治理結構優劣勢之比較

	科層體制	市場競爭	參與治理
<b>科層體制的優勢：</b>			
維持組織穩定	高	低	中
處理相關議題	高	低	中
講究公正廉明	高	中	低
<b>市場競爭的優勢：</b>			
政策回應能力	低	高	中
革新彈性能力	中	高	中
政策學習能力	低	高	中
承擔風險意願	低	高	中
產生資本能力	中	高	低
發展專業知識	中	高	中
維護經濟水平	中	高	低
<b>協力網絡的優勢：</b>			
服務範圍普及	低	中	高
促進社會公益	中	低	高
擴大參與能力	中	低	高
全觀考量問題	低	低	高
具社會凝聚力	中	低	高

資料來源：修改自 Osborne & Gaebler (1992: 347)。

市場競爭治理結構的核心概念是依據誘因與貢獻之間的交換，一旦兩者之間取得平衡，便可藉由簽約方式進行活動，因此治理的正當性取決於所採取的行動是否符合契約內容。該項治理結構強調透過誘因的提供，以激勵參與行動者採取符合契約預期的行為，所以組織層級化的程度並不大。優勢之處在於「效率」、「創新」以及部分的「管理」與「職能」。這些優勢，正好與新公共管理觀點認為公部門運作方式不佳有關，例如（一）公部門規模過大，耗費過多有限資源；（二）公部門

干預範圍過廣，必須加以限制；（三）公部門行事方式保守，不講求效率（Hughes, 1998: 94-96）。

由表 3 大略可知，市場競爭治理結構的優勢正是科層體制模式的劣勢。劣勢則是將契約過分化約，只要符合契約特定要求就是有績效。然而，一味將政府予以企業化或私部門化，未能考慮政府本質所具有的公共性或政治衝突性，將影響其可行性。另一方面，參與治理結構在本質上，就與上述兩種治理結構有所不同。詳言之，參與治理和市場競爭模式所主張的自由市場和國家最小干預的消極功能最大不同點，在於其將國家的角色重新檢討，並予以重視；再者，參與治理與科層體制模式最大差異，在於其將國家和社會的利益等量齊觀、相提並論。由此可知，參與治理結構的核心概念是具有共同的價值與信念，參與者之間權力觀念非常淡薄。因此，治理的正當性取決於所採取的行動是否符合協議內容以及共同的參考架構。該項治理結構本質上符合多元主義理念，參與行動者具有自主性，不受權力干預。其最大優勢在於「合作」，亦即在擴大參與能力、具社會凝聚力以及促進社會公益等三個面向上，相對較易得到公民社會的共鳴。劣勢在於該項治理結構通常是基於特殊目的而結合，著重經由協商取得共識，因此組織結構相當脆弱，並且事後難以課責。

## 肆、何種參與方式較佳？

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。

支持代議制民主的學者多半質疑民眾並不具備充分能力，認為公民參與終究是不實際，無法發揮實質功能（Stivers, 1990）。大抵上，反對理由可歸納成五點：

- 一、虛構性：人性是有瑕疵的，例如：冷漠、非理性、存有偏見，不可能積極參與公共事務（Hart, 1984）；
- 二、無效率：政府是相當龐大複雜的體系，公民參與耗費相當大的成本，同時導致整個決策過程變的相當冗長，是以無法完全依賴參與式民主（Fishkin, 1991;

Stivers, 1990) ；

三、不實際：欲實施直接參與治理，必須付出相當的代價，不論是資訊、知識、技術、資源、金錢和時間皆相當昂貴，現今社會無法完全承擔（Grant, 1994; King, Feltey, & Susel, 1998。因此，寡頭政治是無可避免的現象（Michels, 1949) ；

四、破壞性：過多的公民意見納入決策過程，決策者勢必無法充分回應，而一旦需求無法獲得滿足，公民對政府能力與政策正當性產生質疑（King, Feltey, & Susel, 1998) ；

五、危險性：參與治理可能產生極端現象，特別是處於社經地位較低的團體，往往具有反民主、反社會以及價值不確定的傾向（Pateman, 1970)。

基於上述原因，傳統間接參與模式之特質之一是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，認為公民參與是無效率地，相當抗拒分享資訊（King, Feltey, & Susel, 1998: 320），在此種環境系絡下，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，公民意見以及參與權力只是表象，無法發揮實質效果。

即使如此，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, 2006: 55-65) ：

一、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, Feltey, & Susel, 1998) ；

二、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）；<sup>9</sup>

- 三、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, Feltey, & Susel, 1998）；
- 四、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（Salisbury, 1975）；
- 五、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）；
- 六、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）；
- 七、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產生較佳結果，仍爭議不斷，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，或採共同合作方式，行政人員在推動政策過程中，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，成為推動政務要件之一。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，以冀有效運用公民參與力量。

由於傳統的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。易言之，凡是與議題相關的公民處於核心地位，有直接參與討論的機會，乃至影響政策制定過程

---

<sup>9</sup>將政策利害關係人納入決策過程以求得共識，只是一個必要條件，並非是充分條件（Buss Redbyrn, & Guo, 2006: 11）。

與結果。在此系絡下，一旦公民在議題討論階段，即積極投入參與，與政府進行資訊交流、相互協商，透過公民涉入的辨證過程，將可延伸議題的深度與廣度（Fischer, 1993: 183）。果能如此，公民可了解政策相關資訊，行政人員則是扮演協調者，協助公民參與協商。

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之一。因此，若能貫徹直接參與治理，有助於提升公共利益，<sup>10</sup> 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）。

一旦公民自覺到相關議題對其生活造成相當影響時，其參與力量將不容小覷，衝擊最大的無疑是決策過程將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，專家所研擬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，方能減少政府機關、專家與民眾三者之間的認知衝突（Sirrianni, 2009）。

若無法落實公共精神，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。解決之道應是廣徵民意、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

<sup>10</sup> 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，因此主張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）。

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，1999：286-7）。而一個有效的公民參與，至少含括三項相互影響要素：

- 一、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；
- 二、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；
- 三、直接平等參與管道：政治平等乃民主政治建立的先決條件（Fishkin, 1991）。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，意見受到同等重視與衡量。

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，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，俾利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，參與治理對政策推動的重要性，可由下述四點說明：



- 一、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）；
- 二、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）；
- 三、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，即可建立互信關係，政府將授權公民，共同處理問題；
- 四、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）。<sup>11</sup> 在具備上述特質下，參與者將建立權能感，能自發地針對執行結果進行反思，並進一步依據環境需要，自行調整行為。

## 伍、實施困境與強化方式

參與治理的真諦是公民與政府共同選擇目標以及達成目標的工具，而不是單向回應政府的諮商。然而，政府與公民社會之間難免因為政策認知、評價以及情感取向上的差異，導致兩造對價值的取捨出現矛盾或衝突，繼而影響所採取的行動，無法發揮互補功能，形成參與失靈。茲列舉主要困境如下（Roberts, 2004: 326-7）：

- 一、規模困境：行政運作相當複雜，在政策過程中容納更多團體與個人的意見，正是公民參與重要精神，惟公民參與的形式常採取小型的面對面會議，討論的公共空間相當有限，因此參與治理應設法克服規模上的限制；
- 二、專業知識困境：參與者來自不同的專業團體，所使用的專業術語與知識，造成一般公民很難與其進行溝通。參與者若未能相互尊重、包容差異，無疑將

<sup>11</sup> 由於參與對話方能避免囚犯矛盾現象，否則社會將普遍存在此一現象而無法克服。

耗費更多的時間與成本進行溝通協調；

三、時間困境：處於一個快速變遷的時代，追求在最短時間內形成決策，以致無法有充分時間，進行協商與溝通；而公民本身在謀生之餘，未必有足夠心力與時間，投入整個政策過程，因此參與治理應將時間侷限性列入考量；

四、公共利益困境：參與治理最終目的是增進公共利益，而公共利益必須經由參與者共同協商，不是單憑法律保障，或是透過調查所能達成，因此，協商過程應以互信、互惠為原則。參與者所關切的若只是個人利益，輕忽公共利益，勢必無法實現共同願景，遑論共享資源與承擔風險（Hayton & Gray, 1996: 87）；

五、分歧價值困境：參與治理的精神是參與者能夠深切體認，共同打拚的結果將比孤軍作戰為佳，否則甚難產生有效的集體行動（Huxham, 1991: 1041）。然而，前提是參與者願意貢獻所長。事實上，由於參與行動者所持的動機並不單純，試圖以協商方式擬定一項可被共同接受的目標，恐非易事；

六、弱勢團體參與困境：共同決定政策目標是參與治理特質之一。但是，權力不對稱常造成協商過程可能被具有影響力的一方所掌控，處於不利地位的個人或團體，則長期被排除在外。在黨同伐異情形下，不免出現集體盲思，或維護既得利益而反對改變現狀（O'Looney, 1992: 18）。

為強化參與治理的可行性，就政府而言，必須進行管理結構變革，形塑健全的參與制度與程序，以及積極扮演促進者與協調者角色。就公民而言，應體認參與既是權力，也是一種義務。要言之，具體作法有如下三項（King, Feltey, & Susel, 1998: 322-5）：

一、授能與教育公民：授能意指設計一個過程，使公民具有充分能力進行自我管理、監督以成就目標（Evans, 1997）。具體而言，使公民易於明瞭專業知識與術語、接收相關訊息，進而理解透過親身參與，對政策執行構成無形潛在壓力。對於沈默公民，除了立法保障其權益外，應進一步透過教育，使其瞭解參與是美德的體現，一個具有意識的公民，可感覺到個體與群體的不分割性，因而願意從整體角度思考公共利益（King, Feltey, & Susel, 1998: 324）；

二、行政人員再教育：以往，行政人員所接受的訓練較偏重於管理，對於公民參

與的態度抱持「民可使由之，不可使知之」的消極心態，而回答其所質疑的問題，若非過於簡化，就是無實質意義；如今，因應環境變遷需要，宜轉向以治理為導向的訓練，抱持「民可使由之，更可使知之」心態，尊重社會的多元性、容忍社會分歧的意見以及接受公民的善意批評（Fox & Miller, 1995）；

三、提升行政系統能力：參與治理是一聯合行動，難免涵蓋公私領域，為取得參與者政策承諾與行動支持，行政管理應設法釐清行動目標、安排資源分配、提供技術能力、劃分責任歸屬與建立課責制度。唯有從微觀的實務面做起，方能循著由下而上的步驟，達到整個行政結構與程序的改革目標（Giddens, 1984）。<sup>12</sup>

## 陸、結 論

本文主要探討在既有的環境系絡，能否具體實現參與治理。由前述說明，可知治理機制為一項制度安排，攸關政府處理複雜政策議題的能力。對照於官僚體制將公民視為被統治者，以及新公共管理將公民視為顧客，參與治理將公民視為夥伴，逐步將私部門與第三部門納入公共服務提供之中，顯然較符合時代精神，成為主流趨勢。以往由政府獨自承擔的責任，逐漸由公私部門共同分擔，並藉由協商討論，達成集體行動目的。政府在集體行動中，主要扮演塑能者以及協調者角色；除動員政策利害關係人或團體積極參與政策推動，並由說服方式以取得其政策承諾，進而建立夥伴關係。是故，政府與公民在治理機制中的關係逐漸產生質變。申言之，兩造之間的生產投入項目具有互補性，較易在提供服務時，產生綜效。

事實上，就歷史演進觀點而言，本文所探討的三種治理機制，在理論發展上具有正反合演進的趨勢。具體而言，三種治理機制皆是試圖解決一些既存於官僚體制之下的問題，惟提出的新的治理機制又誘發一些新的問題，繼而引發後續的改革。

---

<sup>12</sup> 具體步驟包括重新界定權力結構、強化可信度與正當性、建立處理衝突與共識的機制、提升回饋與諮商、加強政策課責與透明度，如此才能使民主行政趨向現代化發展（Buss, Redbyrn, & Guo, 2006: 9）。

從辯證的角度而言，整個理論發展趨勢，呈現正反合的演變（吳瓊恩，2002：211）。<sup>13</sup> 針對傳統公共行政與市場競爭機制的缺點，強調公民主體性、知情公民以及直接平等參與管道重要性的參與治理機制，遂將先前獨立運作的行動者，納入一個對共同任務具有承諾的執行結構中，強調參與者彼此之間係屬合作夥伴關係，而這項關係能否維持則端賴計畫完整性以及溝通管道順暢與否。再者，參與者對相關業務的處理方式可以自我管理，並經由反思理性進行自行監督與評估，同時調整執行方式，俾使政策目標得以達成，最重要的是這項營運所產生的風險與結果皆由參與者共同承擔。

隨著時代進步，公民涉入公共事務的處理已成為常態現象。一旦公民社會逐漸體認到參與的重要性，政府終將面臨極大考驗。就現實而言，公民社會影響力愈強時，政府應設法將其納入決策過程，藉以強化本身的治理能力，而治理能力的高低，除了端視政府與公民社會的協力合作，尚繫於治理機制如何因應政策環境的變遷。易言之，本文所強調的是這三種治理機制會同時並存在現實運作中，並非是過渡現象，而是逐漸成為常態。主要原因是每種機制都存有「罩門」（Achilles' heel）（Falkenrath, 1998），有其不能克服的問題，例如：官僚組織不具彈性，所提供的服務成本相對市場為高；而市場機制所提供的服務雖然能滿足個人選擇需求，但過於講求利潤取向，以致喪失公共性。同樣地，參與機制雖然被譽為新公共精神的體現，既沒有官僚氣息，也不以追求私利為旨趣，但在缺乏公共精神前提下，預期目標的實踐將淪為口號。因此，政策運作系絡本質上具有複雜性、變動性，甚至衝突性，任何一種機制因而未能有效發揮分配政治社會資源，因此必須轉而尋求多元的制度設計，將非傳統的機制，例如市場機制、準市場機制以及社區組織等，納入傳統官僚體制專責的傳遞服務途徑，各途徑之間應互補同時運用，以共同治理的精神相互合作。

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。

<sup>13</sup> 這三類機制在本質上只是政府介入的差異，就廣義參與治理而言，三者具有延續性，在真實世界中甚難絕對劃分。

然而，我國仍是臣屬形政治文化，以及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。<sup>14</sup> 由於民主素養並非短暫時日即可養成，政府當與公民共同學習，以利雙方在互信基礎上，相互協商互動，釐清責任歸屬、互換訊息與資源，對政策目標產生承諾，進而實踐課責（林水波，2009）。

總而言之，參與治理所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。詳言之，就政府而言，應尋求改善參與過程，將以往靜態回應式，朝動態互動式方向發展；另一方面，公民應體認參與公共事務是一種美德，對提升決策品質有顯著影響，一旦兩造能夠體認合作共榮的真諦，方能確實改善關係，減少認知差距，發揮實質參與效果。

## 參考文獻

- 吳定（2005）。*公共政策辭典*。台北：五南。
- 林水波（1999）。*公共政策新論*。台北：智勝。
- 林水波、邱靖鈺（2006）。*公民投票 VS. 公民投票*。台北：五南。
- 林水波（2009）。協力文化。*飛訊*，第87期，頁1-28。
- 吳瓊恩（2002）。公共行政學發展趨勢的探究：三種治理模式的互補關係及其政治理論的基礎。*公共行政學報*，第3卷第7期，頁173-220。
- Aldrich, H. E. (1995). Entrepreneurial Strategies in New Organizational Populations. In I. Bull, H. Thomas, & G. Willard (Eds.), *Entrepreneurship: Perspectives on Theory Building* (pp. 91-108). Tarrytown, NY: Pergamon.
- Argyris, E. (1970). *Intervention Theory and Method Reading*. MA: Addison-Wesley.
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35: 216-224.
- Barnard, C. I. (1938). *The Functions of the Executive*. Cambridge, MA: Harvard University.

<sup>14</sup> 公民參與情形的增加就是增加開放性、透明度以及回應性，事實上就是一種權力的重分配（Cortner, 1993）。

- Barzelay, M. (1992). *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*. Berkeley, CA: University of California.
- Bingham, L. B., & R. O’Leary (2006). Conclusion: Parallel Play, Not Collaboration: Missing Questions, Missing Connections. *Public Administration Review*, 66 (special issue): 161-167.
- Bishop, P., & G. Davis (2002). Mapping Public Participation in Public Choices. *Journal of Public Administration*, 61(1): 14-29.
- Bovaird, T. (2007). Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services. *Public Administration Review*, 67(5): 846-860.
- Bozeman, B., & J. D. Straussman (1990). *Public Management Strategies*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Buss, T. F., F. S. Redbyrn, & K. Guo (2006). *Modernizing Democracy: Innovations in Citizen Participation*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Centeno, M. A. (1994). Between Rocky Democracies and Hard Markets: Dilemmas of the Double Transition. *Annual Review of Sociology*, 20:125-47.
- Charkham, J. (1994). *Keeping Good Company: A Study of Corporate Governance in Five Countries*. Oxford: Oxford University.
- Cortner, H. (1993). *Public Involvement*. Alexandria, VA: Institute for Water Resources, U. S. Corps of Army Engineers.
- Dahl, R. A. (1989). *Democracy and Its Critics*. New Haven, CT: Yale University.
- Donaldson, J. E., & C. E. Kozoll (1999). *Collaborative Program Planning: Principles, Practices, and Strategies*. Malabar, FL: Krieger.
- Etzioni, A. (1961). *A Comparative Analysis of Complex Organizations*. New York: Free Press.
- Etzioni, A. (1995). *New Communitarian Thinking: Persons, Virtues, Institutions, and Communities*. Charlottesville, VA: University of Virginia.
- 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.
- Falkenrath, R. A. (1998). *America’s Achilles’ Heel: Nuclear, Biological and Chemical Terrorism and Covert Attack*. Cambridge, MA: MIT.

- Fischer, F. (1993). Citizen Participation and the Democratization of Policy Expertise: From Theoretical Inquiry to Practical Cases. *Policy Sciences*, 26(3): 165-87.
- Fishkin, J. S. (1991). *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*. New Haven, CT: Yale University.
- Fox, C. J., & H. T. Miller (1995). *Postmodern Public Administration: Toward Discourse*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Fukuyama, F. (1995). *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press of Glencoe.
- Fung, A. (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, 66 (Special Issue): 66-75.
- Gamble, A. (2000). Economic Governance. In J. Pierre (Ed.), *Debating Governance* (pp. 110-137). Oxford: Oxford University.
- Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Berkeley: University of California.
- Goodsell, C. (1983). *The Cases for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*. Chatham, NJ: Chatham House.
- Grant, J. (1994). *The Drama of Democracy: Contention and Dispute in Community Planning*. Canada: University of Toronto.
- Gray, J. (1994). Limited Government. In D. McKeivitt, & A. Lawton (Eds.), *Public Sector Management* (pp. 25-36). London: Sage.
- Hart, D. K. (1984). Theories of Government Related to Citizen Participation. *Public Administration Review*, 32 (Special Issue): 603-621.
- Hay, C., & B. Jessop (1995). Local Political Economy, Regulation and Governance. *Economy and Society*, 24: 303-306.
- Hayton, K., & J. Gray (1996). Developing Partnerships: Public Involvement, Private Control? *Town and Country Planning*, 65(3): 85-87.
- Hollingworth, J. R. (1994). *Governing Capitalist Economics*. New York: Oxford University.
- Hughes, O. E. (1998). *Public Management and Administration*. New York: St. Martin's.
- Hult, K. M., & C. Walcott (1990). *Governing Public Organizations: Politics, Structures, and Institutional Design*. Pacific Grove, CA: Brooks/Cole.
- Huxham, C. (1991). Facilitating Collaboration: Issues in Multi-Organizational Group Decision Support in Voluntary, Informal Collaborative Settings. *Journal of Opera-*

- tional Research Society*, 42(12): 1037-1045.
- Huxham, C. (1993). Collaborative Capacity: An Intra Organizational Perspective on Collaborative Advantage. *Public Money and Management*, 13(3): 21-29.
- Irvin, R. A., & J. Stansbury (2004). Citizen Participation in Decision Making: Is it Worth the Effort. *Public Administration Review*, 64(1): 55-65.
- Jessop, B. (1998). The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development. *International Social Science Journal*, 41(1): 17-38.
- Jun, Jong S. (1986). *Public Administration: Design and Problem Solving*. New York: Macmillan.
- Kettle, D. F. (2006). Managing Boundaries in American Administration: The Collaboration Imperative. *Public Administration Review*, 66(Special Issue): 10-19.
- Kickert, W. J. M. (1993). Autopolesis and the Science of Public Administration. *Organization Studies*, 4: 261-278.
- 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. 35-58). Newbury Park, CA: Sage.
- Kooiman, J. (2000). *Debating Governance*. Oxford: Oxford University.
- Kooiman, J. (2002). Governance: A Social Political Perspective. In J. R. Grote, & B. Gbikpi (Eds.), *Participatory Governance: Political and Societal Implications* (pp. 51-69). Opladen: Leske+Budrich.
- Lan, Z., & D. H. Rosenbloom (1992). Editorial. *Public Administration Review*, 52(6): 535-537.
- Lindblom, C. E. (1965). *The Intelligence of Democracy: Decision Making through Mutual Adjustment*. New York: Cambridge University.
- Lovan W. R., M. Murray, & R. Shaffer (Eds.) (2004). *Participatory Governance: Planning, Conflict Mediation and Public Decision Making in Civil Society*. Burlington, VT: Ashgae.
- Lowndes, V., & C. Skelcher (1998). The Dynamics of Multi-Organizational Partnerships: An Analysis of Changing Modes of Governance. *Public Administration*, 76: 313-333.



- McGuire, M. (2006). Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It. *Public Administration Review*, 66 (Special Issue): 33-43.
- Merton, R. K. (1968). *Social Theory and Social Structure*. New York: Free Press.
- Michels, R. (1949). *Political Parties*. New York: Free Press.
- Migdal, J. S. (2002). *State in Society*. New York: Cambridge University.
- Milward, H. B., & K. G. Provan (1993). The Hollow State: Private Provision of Public Services. In H. Ingram, & S. R. Smith (Eds.), *Public Policy for Democracy* (pp. 222-237). Washington, DC: Brookings Institution.
- Moe, R. C. (1994). The "Reinventing Government" Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences. *Public Administration Review*, 54(2): 111-122.
- Naisbitt, J (1982). *Megatrends*. New York: Warner Books.
- O'Looney, J. (1992). Public-Private Partnerships in Economic Development: Negotiating the Trade-Off between Flexibility and Accountability *Economic Development Review*, 14(22): 14-22.
- Osborne, D., & T. Gaebler (1992). *Reinventing Government*. Reading, MA: Addison-Weseley.
- Ostrom V. (1974). *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. Alabama: University of Alabama.
- Parsons, T., & A. S. Edward (1951). *Toward A General Theory of Action*. Cambridge, Mass.: Harvard University.
- Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Peters, B. G (1998). With a Little Help from Our Friends': Public-Private Partnerships as Institutions and Instruments. In J. Pierre (Ed.), *Partnerships in Urban Governance: European and American Experiences* (pp. 11-33). New York: Palgrave Macmillan.
- Peters, B. G (2001). *The Future of Governing*(2<sup>nd</sup> Ed.). Lawrence, KS.: University Press of Kansas.
- Pollitt, C. (1990). *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience*. Oxford: Basil Blackwell.
- Rhodes, R. A. W. (1994). The Hollowing Out of the State. *Political Quarterly*, 65: 138-51.

- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham, UK: Open University.
- Rhodes, R. A. W. (2000). Governance and Public Administration. In J. Pierre (Ed.), *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy* (pp. 54-90). NY: Oxford.
- Ridley, F. F. (1996). The New Public Management in Europe: Comparative Perspectives. *Public Policy and Administration*, 11(1): 16-29.
- Riedel, J. A. (1972). Citizen Participation: Myths and Realities. *Public Administration Review*, 32(3): 211-220.
- Rittel, H. W., & M. M. Webber (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Science*, 4: 155-169.
- Roberts, N. C. (2004). Public Deliberation in an Age of Direct Citizen Participation. *American Review of Public Administration*, 34(4): 315-353.
- Rosenau, J. N. (1995). Governance in the Twenty-First Century. *Global Governance*, 1: 13-43.
- 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. Ghikpi (Eds.), *Participatory Governance: Political and Societal Implications* (pp. 51-69). Opladen: Leske+Budrich.
- Siriaani, C. (2009). *Investing in Democracy: Engaging Citizens in Collaborative Governance*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Skelcher, C. (2000). Changing Image of the State: Overloaded, Hollowed Out, Congested. *Public Policy and Administration*, 15(3): 3-19.
- Smout, M. -C. (1998). The Proper Use of Governance in International Relations. *International Social Science Journal*, 50(115): 81-89.
- Stivers, C. (1990). The Public Agency as Polis: Active Citizenship in the Administrative State. *Administration & Society*, 22(1): 86-105.
- Stoker, G. (1998a). 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, G. (1998b). Governance as Theory: Five Propositions. *International Social Sci-*

- ence Journal*, 155(1): 17-28.
- Thomas, J. C. (1995). *Public Participation in Public Decisions*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Thomson, G., J. France, R. Levačić, & J. Mitchell (1991). *Markets, Hierarchies and Networks: The Coordination of Social Life*. London: Sage Publications.
- Vigoda, E. (2002). From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration. *Public Administration Review*, 62(5): 527-540.
- Vigoda, E. (2003). *Managing Collaboration in Public Administration: The Promise of Alliance among Governance, Citizens, and Business*. Westport: CT: Praeger.
- Weber, M. (1968). *Economy and Society*. Berkeley, CA: University of California.
- Weeks, E. C. (2000). The Practice of Deliberative Democracy: Results from Four Large-Scale Trials. *Public Administration Review*, 60(4): 360-71.
- 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.
- World Bank (1989). *Framework for Capacity Building in Policy Analysis and Economic Management in Sub-Saharan Africa*. Washington DC: World Bank.

# What Is Participatory Governance? A Trend or a Myth

Hen-Chin Chen\*

## Abstract

The role of government has expanded dramatically over the past few years in providing essential services to the general public. Seen in greater details, these services were made by government bureaucrats who possessed a high degree of autonomy but who were not directly accountable to the affected citizens. Recently, these trends have been challenged as many citizens are dissatisfied with the outcomes of services. The main method to improve this is through the direct inclusion of members of the public in state agencies.

A range of drivers has been identified to explain the popularity of participatory governance. However, are we witnessing a fundamental transformation or just the latest fad of public service? The purpose of this paper is to analyze the benefits and detriments of having citizens directly involved in decision-making regarding public affairs.

The argument here is not to suggest that participatory governance is a myth; rather, this paper intends to engage in a more realistic discussion, especially under the circumstances of political culture and the method of decision-making. Finally, this paper suggests that successfully engaging citizens in the policy-making process will enhance credibility and legitimacy.

---

\* Professor, Dept. of Public Administration and Policy, National Taipei University, Taiwan.

**Key Terms:** participatory governance, democratic administration, governance structure, bureaucratic system, market competition

DocuCom PDF Trial  
www.pdfwizard.com

## 利害關係人對互動管理的瞭解與應用

蕭元哲\*

### 《摘要》

傳統組織與環境裏利害關係人的互動關係是各自獨立且一對一的。現代學者認為組織事實上是生存於一個複雜且關係交錯的網絡中。本文使用契合觀念瞭解組織競爭、互補與合作本質中利害關係人的互動關係與管理，並以三種契合形式瞭解利害關係人多元屬性之互動方向、強度與綜效。再以 Mitchell、Agle 和 Wood (1997) 之利害關係人特性理論，嘗試透過政府、公民與員工三類利害關係人團體，闡明其各自在自然環境保護議題上的多元屬性與影響力。

[關鍵詞]：利害關係人網絡、利害關係人多元屬性、利害關係人特性、策略性契合

---

\* 義守大學公共政策與管理學系副教授，現借調國立成功大學人文與社會科學中心擔任副研究員。

## 壹、前言

民主社會時代的來臨，讓每一個行政組織面臨治理環境轉變的挑戰，而治理的模式已由官僚式治理移向網絡治理模式（劉宜君、陳敦源、蕭乃沂、林昭吟，2005）。傳統公共行政者雖然講求網絡治理模式，但網絡治理所採用類型是以行政者為中心所建構之太陽式放射式網絡關係。隨著民主深化，各式各類的利害關係人紛紛興起，且不同利害關係人間相互產生互動關係（柯于璋，2009），但公共管理者注意力與資源的分配，甚少考量其他利害關係人間互動關係之影響。換言之，傳統網絡關係認知並沒有捕捉住網絡中組織與利害關係人間複雜的互動關係，導致公共管理者在網絡中影響力邊陲化或未充分發揮。面對公共管理者傳統組織封閉、和諧、控制、線性、可預測性的系統認知，移轉至現今開放、衝突、紊亂、隨機和不可預測性的系統認知，公共管理者應具備分析與管理不同利害關係人間複雜互動多元屬性能力，瞭解與認定利害關係人間衝突、互補或合作本質，重新掌舵網絡權力以強化治理能力。因此，此本文專注於利害關係人間互動關係對組織與其他利害關係人影響。

在討論利害關係人互動關係的過程中，需要考量兩個或多個利害關係人間一致性（congruence）的強度。因此，契合（fit）觀念非常適合來操作利害關係人的多樣。在本文裡，三種契合形式被使用來理解利害關係人多元屬性之影響力。第一種配適型（matching）契合被用來鑑定與不同利害關係人間關係是競爭或互補本質的工具。第二種中介型（moderation）契合被用來鑑定不同利害關係人間競爭或互補強度的工具。此外，藉著每一個利害關係人特定角色的認定，中介型契合更可以成為鑑定利害關係人在互動影響科層中之工具。最後，完形（gestalts）契合提供鑑定兩個或多個利害關係人間合作程度的工具。對利害關係人影響力而言，Neville 與 Menguc（2006）認為利害關係人特點理論（Mitchell, Agle, & Wood, 1997）比 Rowley（1997）社會網路分析中之密度（density）與中心度（centrality）變數更能提供另一種利害關係人互動影響力的完整性解釋。Mitchell、Agle 和 Wood（1997）之利害關係人認定與特點理論認為管理者應根據利害關係人間相對之權力，合法性和迫切性來衡量利害關係人之相對影響力。以一個組織受自然環境保護相關議題的影響為例，在考量到關心議題之相關利害關係人時，本文以自然環境政府法規強

度，公民／消費者環境敏感性，和企業內部員工影響企圖做為議題發展影響之主要利害關係人團體，以說明利害關係人互動關係。

為了達到上述目的，本文內容將分為數段闡明。首先、介紹 Mitchell、Agle 和 Wood（1997）之利害關係人特點理論，說明管理者對利害關係人權力的、合法性和迫切性認知之影響因素，同時說明利害關係人之多元屬性。其次，介紹契合觀念並說明如何衡量與展現利害關係人互動效果。最後，提供結論與建議。

## 貳、Mitchell、Agle 和 Wood 利害關係人文獻回顧

Mitchell、Agle 和 Wood（1997）之利害關係人的分類模式主要針對「利害關係人界定」以及「管理者對於利害關係人特性的認知」兩個核心問題。透過利害關係人相關文獻與理論整理，歸納出利害關係人所具備的三種特點並進一步界定類別，它們分別為權力（Power）、合法性（Legitimacy）及迫切性（Urgency）（請見表 1）。

權力（Power）：即利害關係人是否擁有影響組織或計畫決策方向和行動之手段，利害關係人之權力可由資源依賴理論（resource dependence theory, RDT）、代理者理論（agency theory）、與交易成本理論（transaction cost theory）延伸成組織與利害關係人間不同權力。從資源依賴理論觀點而言，角色 A 依賴角色 B 去做一些事情，角色 B 對角色 A 擁有權力。關鍵性資源的需要使得組織置於一個相當依賴的位置上，讓管理者不得不注視這個議題。其次，代理者理論與交易成本理論的重點在於投機行為，投機行為會導致監督、研究與談判需求增加，交易成本會因而上升，是管理者業務重點。

合法性（Legitimacy）：即利害關係人在社會規範中與組織或計畫互動是否適宜。合法性與權力性雖是不同的屬性，卻是相輔相成。一個團體在社會中可能擁有合法地位，或在組織或計畫中執行合法的要求，但他們同時亦須要擁有權力，才能執行本身或組織的目的或期望。合法性分散於多層次分析的社會系統中，最常見的是個人、組織與社會層次。這定義意味著合法性在社會組織或計畫中的不同層級裡，需要獲得明確的界定與協商。

迫切性（Urgency）：即利害關係人的需求或利益是否能立即引起組織或計畫



的關注。迫切性存在於兩種狀況：當訴求本身具有時間特質，以及當訴求對利害關係人是重要的或是急迫的，而兩種狀況是可以同時並存的。

表 1：Mitchell 分類模式的三種屬性比較

屬性	定義	特點
權力 (Power)	利害關係人是否擁有影響組織或計畫決策的方向和行動的手段	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 強制力 (Coercive)：建立在外部資源上的控制</li> <li>• 功利主義 (Utilitarian)：建立在內部或是財政資源上</li> <li>• 具有規範的權力 (Normative)：建立在象徵性的資源上</li> </ul>
合法性 (Legitimacy)	利害關係人在社會規範中與組織或計畫互動是否是適宜	• 多層次分析的社會系統：個人、組織或社會
迫切性 (Urgency)	利害關係人的需求或利益是否能立即引起組織或計畫的關注	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 時間敏感性：管理方面延誤回應利害關係人的訴求</li> <li>• 臨界點：重要訴求與利害關係人的關聯</li> </ul>

資料來源：Mitchell, Agle, & Wood (1997)。

上述三種特性會影響管理者對利害關係人訴求的認知選擇性與強度。側重權力層面的管理者會選擇注重何種人會因依賴而受結果影響，側重合法性層面的管理者原則上對社會系絡較敏感，而側重迫切性層面的管理者會以新奇的經驗為題，注重對利害關係人之啓發或激勵效果。

對組織實務而言，與利害關係人的互動不會是一對一的狀況，而是與整個多樣利害關係人網絡影響產生互動。利害關係人可能會直接影響組織，或與其他利害關係人形成聯盟然後間接地影響組織，不管是何種互動關係，本文都視為利害關係人多元屬性的呈現。Rowley (1997) 使用社會網絡分析敘述組織如何鑲嵌於利害關係人的關係網絡中，當網絡密度增加，組織在不同利害關係人間缺乏足夠權力去影響組織時，可與另一有權力之利害關係人聯盟去影響組織。另一方面，缺乏足夠特點之利害關係人亦可與足夠特點之利害關係人合作並影響組織焦點。在抗議運動個案裏，抗議團體時常企圖影響更有權力與更具合法性的利害關係人團體例如消費者

（鼓勵消費者杯葛）或政府（遊說修法）去影響組織。換言之，對管理者而言，利害關係人多元屬性本質可界定為利害關係人對組織衝突、互補或合作訴求多元的強度。

## 參、利害關係人互動操作模式發展

爲了捕捉利害關係人網絡中（不管是衝突或互補本質）不同利害關係人訴求的直接效果，契合觀念是非常適當應用於認定與回應利害關係人多元屬性的操作。Venkatraman 歸納了六種不同的契合概念，分別爲：「互動關係」（interaction）、「中介效果」（mediation）、「配適度」（matching）、「完形」（gestalts）、「輪廓偏離型」（profile deviation）、「共變異」（covariation）。此契合觀點理論化係由兩個主要構面建構而成，一構面是有無標準設定、另一構面是變數的多寡。根據兩個主要構面特質演繹，每一類契合觀念所發揮的功能便有所不同。本節只應用其中配適型（matching）契合、中介型（moderation）契合與完形（gestalts）契合，以下就先針對每一種契合功能簡單說明。接著介紹三個獨立利害關係人，進一步以三種契合形式演繹三個利害關係人互動模式。

表2：契合的形式

	特定標準	無特定標準
變數多寡	理想型偏離	完形
	干預效果	共變異
	互動關係	配適度

資料來源：Venkatraman (1989)。

### 一、配適契合

配適度強調兩相關變項間的相互配合程度，基本的主張是自變項間的配合程度愈佳，則因變項的值就愈大。配適度觀點之假設在於針對任一特定自變項的解釋，而另一自變項僅有唯一值可使因變項達到極大化。而此自變項任一方向的偏離以此

為唯一值，對於因變項均有負面影響。如果以利害關係人間之減碳共識為例，政府與公民如被設定為不同兩類利害關係人，如果雙方在權力、合法性與迫害性等構面組合趨於一致，利害關係人網絡會啟動以影響組織，保證引起管理者注意。相反地，政府與公民不同兩類利害關係人如果在權力、合法性與迫害性等構面組合趨於不一致，或偏離強度越大，管理者就越忽略此環保議題。

## 二、干預契合

干預契合觀點認為在自變項與因變項間存在有重要的干預機制。干預契合效果認為自變項與應變項之間存在重要之中介變數，即認為自變項對應變項之影響乃是透過干預（權變）變項而產生的。以利害關係人多元屬性觀點而言，管理者對某一特定利害關係人特點之方向與強度會被另一利害關係人訴求團體特點之方向與強度所干擾。換言之，干預契合可用來鑑別特定利害關係人對其他利害關係人相對影響力。譬如在比較政府與企業對人民訴求之特點影響力時，我們比較傾向期待政府比企業更有影響力，因為政府具有立法與執法的威權，所以在社會環境中，利害關係人團體間的科層關係便會形成。

## 三、完形契合

「完形」之觀點與理想型觀點一樣，同樣是以全型（Configuration）理論為基礎，認為應該納入完整之變項來探討變項間之組合型態，注重利害關係人間內部一致性的探討。照此觀念操作，利害關係人間的策略合作會產生比個別利害關係人單獨運作加總更大的綜合效果。例如政府與員工兩類利害關係人的合作便可以找出企業對自然環境負面影響之面向，而可進一步要求企業負起環保責任。

表 3：不同契合觀念之比較

特質	互動關係 interaction	中介效果 mediation	配適度 matching	完形 gestalts	輪廓偏離型 profile deviation	共變異 covariation
契合內在觀念	互動關係 interaction	干預 intervention	配適 matching	內部一致 internal congruence	堅守特定輪廓 adherence to a specified profile	內部符合 internal consistency
涉及變數數目	兩個	二至多	兩個	多個	多個	四至多個

資料來源：Venkatraman (1989)。

#### 四、利害關係人獨立效果

為了充分展現利害關係人互動關係，在討論利害關係人互動式之前，首先本文先討論利害關係人個別獨立效果。因此，本文假設在對自然環境保護責任議題上，政府法規強度、公民／消費者環境敏感性和企業內部員工企圖為影響組織自然環境保護責任是三個主要利害關係人。

依據 Mitchell、Agle 和 Wood (1997) 架構，我們可以觀察政府環境法規之強度如何影響組織。首先，資源依賴理論主張組織必須處理環境裏提供組織生存必要且重要的資源 (Pfeffer & Salancik, 1978)。政府有權力確定並且實施法規，並且處罰不遵守這些法規之相關者。因此，政府決定不僅影響組織資源分配決策且支配管理者認知。而嚴格法規、環境保護署／局預算，或者違反法規罰款的增加，都會增加政府對抗污染組織的權力。第二、合法性被用於鑑定社會規範、價值、與信仰系統評價之相對性。依照制度理論 (DiMaggio & Powell, 1983; Meyer & Rowan, 1977)，不被社會認為合法的組織將會被淘汰或被邊緣化。環境法規強度的增加在民主國家被視為是大多數人支持的象徵，因此值得管理者的注意。最後，迫切性包括利害關係人時間敏感性與訴求的關鍵性，環境法規強度的增加可被視為對時間敏感性和關鍵性回應的認同。簡言之，政府環境法規增強會增進企業履行更多環保責任。

同樣利用 Mitchell、Agle 和 Wood (1997) 架構，我們也可以觀察公民／消費者環境敏感性層次如何影響組織。根據資源依賴理論主張，企業依賴公民／消費者

資源為收入來源，公民／消費者有權力影響企業。公民／消費者環境敏感性增加將透過較不污染環境產品和服務之購買行為來主張。因為廣大的社會是從公民／消費者組成，他們購買習慣的強度可作為社會合法性的代表（即用鈔票來投票）。依照制度理論（DiMaggio & Powell, 1983; Meyer & Rowan, 1977），不提供社會認為合法的、或公民／消費者所需要的產品或服務，組織將面臨淘汰或被邊緣化。公民／消費者環境敏感性的增加也可被視為組織環境行為或策略改變對公民／消費者時間敏感性和關鍵性回應的認同。簡言之，公民／消費者環境敏感性增強亦會增進企業履行更多環保責任。

同樣利用 Mitchell 等（1997）架構，我們也可以觀察企業內部員工如何影響組織。根據資源依賴理論主張，企業依賴員工為組織重要人力資源來進行生產活動，員工有權力影響企業，但影響與否端視員工偏好。而企業員工企圖本身並不一定具有社會合法性，大部分時候都仰賴社會提供社會的合法性。員工企圖的提升也可被視為組織環境責任對時間敏感性和關鍵性回應的認同。簡言之，員工企圖的提升亦會增進企業履行更多環保責任。

## 五、利害關係人互動效果

在先前小節部分，本文呈現獨立利害關係人對組織影響的論點。以下將從契合架構延伸（Venkatraman, 1989），討論兩個或更多利害關係人間之互動關係。我們仍假設政府法規強度、公民／消費者環境敏感性和內部員工的影響企圖會互動以影響企業履行環保責任方向與強度。

### （一）利害關係人的配適互動效果

為了開始探索利害關係人網路內之利害關係人之間的互動關係，我們應該從方向的效應開始，因為這是最基本的。不同利害關係人對焦點組織之關係可能是衝突或互補訴求，依據 Mitchell、Agle 和 Wood（1997）利害關係人特性觀念，兩者或更多利害關係人的組合會有配適契合的互動發生，以影響焦點組織。配適契合的互動測量兩位或更多當事人間一致性或者同意（Venkatraman, 1989），在本個案中，三個主要利害關係人之兩者或更多利害關係人配適，主要是考量他們對企業組織環保責任之影響。譬如公民／消費者環境敏感性會被政府環境法規之強度所影響，當

他們的訴求方向越來越配適，他們所組合的特點增加，並且增強對組織影響力。

## （二）利害關係人的干預互動效果

互動效果有時會以干預互動效果來呈現不同的利害關係人對其他利害關係人的不同影響強度。在這個互動形式中，特定利害關係人特性的方向與強度將對其他利害關係人之方向與強度有不同的影響。換言之，利害關係人擁有三個屬性最大的累積程度會比三個屬性低度累積程度之利害關係人擁有者更有影響力。譬如，政府法規強度的增加對公民／消費者環境敏感性影響力的強化比企業員工企圖之影響力提升來的大。決定對其它利害關係人影響力不僅對管理者有利害關係人網絡地圖化的意涵，同時對尋求聯盟之利害關係人也有意涵。例如公民／消費者如果想要為其訴求達成更大的特點，最好與政府而非企業員工策略聯盟。

此外，當我們考量某特定利害關係人角色之本質時，可使用干預互動形式來建構利害關係人角色間的科層。利害關係人理論概念化管理者位在網路的中心，受到各式各樣的利害關係人遊說，包括政府與讓組織吻合他們的訴求之尋求者。實際上，是污染組織本身和他們的利害關係人經常遊說政府改變在網絡內治理組織的行為和影響的法令規章。根據社會網絡分析（Rowley, 1997）敘述，位在社群網絡中心位置的好處是透過多重關係涉入而達到更大的權力。這種權力允予政府比公民／消費者或者企業員工有更多的互動影響。或者，利用資源依賴理論（Pfeffer & Salancik, 1978）推理，政府可能由於作為網絡的法規立法者和實施者的角色而被認為為最有權力的。從制度理論角度而言（DiMaggio & Powell, 1983; Meyer & Rowan, 1977），政府可能由於它的民主制度化而被認為為最合法的，這與缺乏民主的消費者和員工之互動關係形成反比。同時掌控權力和合法性的屬性自然地會建構出高階屬性之威權、或權力之合法性使用（Mitchell, Agle, & Wood, 1997），同樣地，政府也有顯著資源來強調其訴求的迫切性層次。因此，在不同利害關係人角色間科層中，我們發現政府是最有影響力的利害關係人。公民／消費者相對於企業內部員工握有企業組織主要收入重要資源提供者，特別是顯著競爭強度的情況下，他們對資源之分配會有更強的審視。相反地，企業內部員工受限制於組織提供收入與滿意的工作生活，裁量權便受到傷害。因此，在利害關係人角色間科層中，公民／消費者是次於政府最有影響力的利害關係人，隨後才是企業內部員工。

### (三) 利害關係人的完形互動效果

當兩個或更多利害關係人策略上合作時，完形為契合觀念引介了綜效關係發生的可能性。換言之，他們總合訴求特點（權力，合法性和迫切性）可能比他們個別訴求特點之加總數更多。例如，當利害關係人團體合作時，他們透過其個別特點的組合獲得某些優勢。在策略管理文獻裏，合作能因消除重複而達成效率。Rowley (1997) 也曾表示當利害關係人網絡密度增加時，利害關係人間溝通變得更有效率。因為資訊協調分享的規模效果讓使監控努力和異質同形效應中的綜效增加，使其能回應對組織活動上要求綜效增加之利害關係人壓力。譬如，政府與企業內部員工之戰略性合作可能透過資訊的分享而有效率的取得。根據 Mitchell、Agle 和 Wood (1997) 架構分析，當政府受到企業內部員工「內神通外鬼」(whistle-blowing) 協助時，政府與企業內部員工訴求的權力才會增加。與此類似，他們訴求的合法性亦會增加，因為合作所導致辯論過程中的一致性，支持了他們的訴求。因此，由於有效率的合作，兩個利害關係人訴求之加總可能會比他們個人訴求特點總數大，這代表了一個完形 (Venkatraman, 1989)。

### 肆、結論與管理意涵

透過利害關係人管理中 Mitchell、Agle 和 Wood (1997) 之利害關係人特點理論與利害關係人網絡理論 (Rowley, 1997) 之瞭解，本文期待協助公共管理者能在利害關係人互動管理能力上有所強化。雖然利害關係人特點理論基於利害關係人訴求之權力，合法性和迫切性特點，概念化了利害關係人特點的認定。不過只考量組織個別利害關係人獨立效應，而非複雜利害關係人網絡所引起的互動關係。Rowley (1997) 進一步考量複雜利害關係人網絡中互動關係，並透過 Frooman (1999) 檢驗。Rowley (1997) 強調利害關係人網絡結構，特別考量網絡的密度和組織的中心性 (centrality)。而本文進一步採用利害關係人網絡特點來解釋利害關係人互動關係的本質與效應。為了展示利害關係人操作互動關係效應，本文使用三種契合形式 (配適型、干預型與全形型) 作為個案演練。本文認為操作第一步驟是考慮到利害關係人之間方向性的一致性。管理者必須自覺到那個利害關係人是支持

組織活動、而哪一個是不支持的，以及在議題上可能形成的潛在盟友，而配適型之契合觀念適用於潛在盟友的認定。考慮到利害關係人互動關係過程中的第二步驟是互動中利害關係人影響力強度。正如管理者在察覺到潛在的盟友外，必須進一步瞭解其影響力或潛在強度，而中介型契合是測試利害關係人互動關係之潛在強度最恰當工具。此外，當考慮到特定的利害關係人角色時，鑑定利害關係人強度之影響力會創造出一個科層。此影響力排列由最具影響力的政府起頭，依序是公民/消費者與企業內部員工。利害關係人互動關係考量第三步驟是利害關係人策略合作所產生之潛在綜效。這延長管理者瞭解利害關係人聯盟之潛在強度至影響力總體強度大過於個別影響力加總強度之情況。當互動中利害關係人之內部一致性導致所訴求的效率時，綜效就會發生，而全形型契合觀念是測試利害關係人互動關係中所產生之潛在綜效最合適的工具。

此文對公共管理實務者而言有三個重要意涵。首先，利害關係理論提供用以了解關鍵利害關係人對組織活動影響之一有效的工具。然而，管理者必須先了解利害關係人網路中多元屬性利害關係人之互動關係，這些利害關係者的訴求，有時候是衝突的，有時候卻是互補或合作的。本文架構可協助管理者瞭解與衡量複雜利害關係網路中之利害關係者間的方向、強度與綜效。方向提供管理者利害關係人是否支持組織活動之相關資訊，與潛在聯盟將引起的可能議題。而強度強化了對這些聯盟可能造成的潛在影響的管理察覺能力。而綜效則增強了方向與強度兩因子於利害關係者間戰略性合作所造成額外影響之瞭解。

第二個意涵為利害關係人間聯盟之形成目的，是為獲得足夠的特點去影響整個組織。對管理者而言，這是最重要的議題！其架構所提供的解釋力更勝於 Rowley (1997) 的網絡觀點。利用特點架構 (Mitchell, Agle, & Wood, 1997) 考量利害關係者的訴求允許管理者達到下列目的：一、鑑定與組織有相關關係之利害關係者權力、合法性與急迫性。二、鑑定每一個訴求團體所擁有的籌碼與重要性。三、裁定組織如何準確地符合利害關係者的要求。考量利害關係者多樣屬性的核心是管理者必須了解多元利害關係人間的互動關係，單一利害關係者的特點或許不足以對組織產生有效的影響，然而與另一利害關係者結盟，其總額特點即可能影響組織。因此，管理者不應該僅僅觀察利害關係人之獨立特點與其一對一關係，而更須留意其與其他利害關係者間的潛在互動關係。



本文將討論的著眼點置於特定利害關係者特點的互動關係，並以自然環境議題為背景探討政府、公民 / 消費者、與企業內部員工的角色。舉例來說，管理者應該考慮政府法規聲援其他利害關係團體之支持度與強度，像公民 / 消費者和企業內部員工。事實上，鑑別利害關係者角色之認同會導致科層多元屬性影響力變化之考量。簡言之，政府法規強度會比公民 / 消費者、與企業內部員工有更強的互動影響力，而公民 / 消費者的互動影響力更甚於與企業內部員工之互動影響力。因此，管理者應該考量政府法規行動，根據訴求方向加強或減弱較不具特點之利害關係者要求程度。倘若，政府認可其他利害關係者的訴求，這些利害關係者相對於未被認可的利害關係者，會更有影響力。此三個利害關係團體展現對於利害關係人分類標準而言，可能過於簡易！未來架構可考量非政府組織、媒體等異質團體的加入。甚至在全球層次上，應進一步考量各國的差異性。

## 參考文獻

- 柯于璋 (2009)。災後遷村計畫之政治可行性分析：以高雄縣藤枝新舊部落為例。  
*臺灣政治學刊*，第 13 卷第 1 期，頁 107-159。
- 劉宜君、陳敦源、蕭乃沂、林昭吟 (2005)。網絡分析在利害關係人概念之應用：  
以我國全民健保政策改革為例。*臺灣社會福利學刊*，第 4 卷第 1 期，頁 95-130。
- DiMaggio, P. J., & W. W. Powell (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48: 147-160.
- Frooman, J. (1999). Stakeholder Influence Strategies. *Academy of Management Review*, 24(2): 191-205.
- Mitchell, R. K., B. R. Agle, & D. J. Wood (1997). Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts. *Academy of Management Review*, 22(4): 853-886.
- Meyer, J. W., & B. Rowan (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2): 340-363.
- Nevill B. A., & B. Menguc (2006). Stakeholder Multiplicity: Toward an Understanding of

- the Interactions between Stakeholders. *Journal of Business Ethics*, 66: 377-391.
- Pfeffer, J., & G. R. Salancik (1978). *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. NY: Harper & Row.
- Rowley, T. J. (1997). Moving Beyond Dyadic Ties: A Network Theory of Stakeholder Influences. *Academy of Management Review*, 22(4): 887-910.
- Venkatraman, N. (1989). The Concept of Fit in Strategy Research: Toward Verbal and Statistical Correspondence. *Academy of Management Review*, 14(3): 423-444.

DocuCom PDF Tools  
www.pdfwizard.com

# Understanding and Application of Interaction Management among Stakeholders

Luke Yuan-Che Hisao\*

## Abstract

While stakeholder relationship has traditionally considered an organization's interactions with stakeholders in terms of independent and dyadic relationships, recent scholarship has pointed to the fact that organizations exist within a complex network of intertwining relationships. This paper adopted the concept of "fit" for understanding the stakeholder's effects upon the organization of competing, complementary and cooperative stakeholder interactions. Three forms of fit are used to understand stakeholder multiplicity based upon the direction, strength, and synergies of the interacting claims. Additionally, the stakeholder identification and salience of Mitchell, Agle, and Wood (1997) provides a relevant and significant explanation of the nature and effects of stakeholder interaction. Three stakeholder groups (governments, citizens and employees) and the stakeholder issue of concern for the natural environment illustrate a hierarchy of the multiplicity strength of influence of these three stakeholder groups.

**Keywords:** stakeholder networks, stakeholder multiplicity, stakeholder salience, strategic fit

---

\* Associate Professor, Department of Public Policy and Management, I-Shou University.

# 公民導向的政策績效與公民信任： 意見領袖對台北縣政府十大施政主軸成果之看法

蔡志恒\*、鄭錫鍙\*\*

## 《摘要》

台北縣政府於兩年前提出十大施政主軸做為整體縣政之發展策略，相關的政策包括：（一）縣市合作—大哉北縣、（二）文化教育—人文北縣、（三）廉能政府—創新北縣、（四）城鄉發展—優質北縣、（五）交通運輸—便捷北縣、（六）產經觀光—發展北縣、（七）環境永續—潔淨北縣、（八）防洪治水—河都北縣、（九）社福醫療—福利北縣及（十）公共七安—安心北縣等。就微觀績效理論而言，公民的信任可以經由執行和行銷政府政策的過程，藉著「認知—滿意—信任」的因果模式提昇其程度，因此，本研究使用調查及量化統計方法，以瞭解台北縣基層意見領袖對十大施政主軸之認知、滿意及信任度，並檢測此一理論模式之個別因果路徑。整體而言，本研究發現前述「認知—滿意—信任」的因果模式確實存在，更有助於預測整體政策之公民信任，更重要者，意見領袖最為關注其中之「公共七安」政策，認知度較低，值得台北縣政府加強改進。

[關鍵詞]：十大施政主軸、微觀績效、公民信任、績效評估

\* 銘傳大學公共事務學系助理教授。

\*\* 聖約翰科技大學企管系副教授。

## 壹、研究背景與目的

爲因應臺北縣改制成爲準直轄市，縣府的功能和執掌也必須轉型成爲高度獨立機關的組織運作型態，面對全球化的挑戰，地方政府亦應該建立有效且具回應性的施政成果評估機制。台北縣政府在升格後是以「幸福美麗大台北」作爲其施政願景；並且以「創新」、「繁榮」、「健康」作爲施政策略的基礎；並且訂定出十大施政主軸，其分別爲：（一）縣市合作—大哉北縣、（二）文化教育—人文北縣、（三）廉能政府—創新北縣、（四）城鄉發展—優質北縣、（五）交通運輸—便捷北縣、（六）產經觀光—發展北縣、（七）環境永續—潔淨北縣、（八）防洪治水—河都北縣、（九）社福醫療—福利北縣及（十）公共七安—安心北縣。本研究將結合外部顧客及微觀成果的分析方式，針對台北縣政府近年來「十大施政主軸」的施政成果，對外部之基層意見領袖（村里長、鄉鎮市長、鄉鎮市民代表）的認知程度、滿意度及信任度進行全面之普查，因限於篇幅，各施政主軸之細項計畫將不羅列。

## 貳、理論回顧—公民信任的來源

一九九〇年代來管理主義的主張使新公共管理有了實踐的機會，各國政府再造運動莫不遵循新公共管理的主張，致力於建造「花費較少，但效果更好」（works better and costs less）的績效政府；就政府管理的效果來說，許多新公共管理的學者認爲過去政府行政過於強調政治要素和內部效率，忽略官僚體制達成人民需求的外部效能（Vigoda & Yuval, 2003: 12）。部分學者認定傳統公共行政的主要問題在於政治與行政領導者對傳統官僚式行政機構「效用極大化」（utility maximization）之價值認定，導致權力、收入及特權在此效用極大化的過程中扮演極重要的角色，忽略組織外在的公民需求，及公民對於機關組織程序效率、外部效能和服務品質的期待。此一以公部門爲主的決策和管理機制弱化了市場的機能，無法適應變遷的環境，使公共機構失去了競爭力和創新的能力，造成政府的失敗與人民的不信任。Newcomer（1997）認爲要達到新的行政典範及內部效率與外部關係平衡的中心，

便是建立一個成果導向（result-oriented）、績效基礎（performance-based）的政府，以便在劇烈變遷的現今社會，建構具有更大的管理彈性、回應性和符合治理原則的體制。

## 一、有效治理（effective governance）模式

檢視新公共管理的績效理論，Epstein、Wray、Marshall 和 Grifel（2002）提出了績效政府的有效治理（effective governance）模式，說明新公共管理中政府政策與公民、績效發展的關係，其認為如能有效連結政府政策與執行成果、績效衡量、公民參與三者之間，有助於治理的發展。此一模式的三個組成成份包括：（一）政府的政策成果與執行：政府的政策成果與執行係指與政府強調的議題達成、規劃的策略成功、承諾的資源供給、付諸實現的行動等相關的公共政策與決策之發展。（二）績效衡量：績效是服務改進或達成目標的程度，而績效衡量是指對績效指標的發展，蒐集資料的描述、報告等等，以及分析績效。績效衡量適用於政府服務與社群的情況。（三）公民參與：較廣義的公民除了個人以外，尚包括團體、非營利組織、企業和法人、公民等等。私人組織不僅只是狹隘地保護私人利益，也會參與而追求公共的利益。當社群具有來自外在廣泛的、包容的、代表公民和群體利益的特質時，公民參與是最佳的選擇。而 Epstein、Wray、Marshall 和 Grifel（2002）更認為效能治理強調幾個先後順序的連結：第一個連結是政府績效的管理；第二個連結是公民參與的績效衡量。第三個連結是公民參與政府政策及執行；第四個連結是公民參與政府的績效管理，形成公民—政府策略的結盟（alignment）或夥伴關係。

## 二、施政成果與公民信任

### （一）公民基礎的績效

許多研究均顯示：政府的良好績效與服務品質有助於公民信任的形成（Van de Walle & Bouckaert, 2001, 2003a, 2003b; Vigoda, 2003; Garnevale, 1995）。從政府信任的角度來看，公民基礎的成果與績效可能提供了重要的公民信任來源。根據學者的看法，公民基礎的績效的假設包括幾個公民主觀認知的命題（Van de Walle & Bouckaert, 2003a, 2003b）：1. 當公民提及政府時，是可能將政治與行政區分開，或

了解行政服務的區別，公民對政府的認知並不是整體的、無差異的龐大政府，多數公民界定政府概念的主要依據係各機關政策與服務的功能；2. 政府績效與服務品質的提高，對公民而言是評估政府良窳的重要根據；3. 公民對政府的滿意與政府信任之間向來有其因果的關聯，公民對政府的信任程度固然會受到過去對政府信任認知的影響，或依當時政府的一般形象來評估信任；但主要還是以政府服務品質的認知為主；4. 政府改革的滿意度係由人民決定，要求政府改革的驅力亦來自公民；5. 公民基礎的行政係指打破政府層級節制的官僚體系，而以平行的回應方式提供公民需求的政策與服務，公民基礎的績效則指超脫部會局處本位，而以使用者為出發點的整體績效之衡量；6. 公民基礎的績效係指以公民調查、服務滿意度、接受服務的意願與取向、網路參與和調查等多樣化方法了解公民對政府施政成果與績效的看法，並作為政府改善的基準；7. 公民基礎的績效是在確保與公民直接相關的事務能夠獲得滿意的服務，並避免政府機關以扭曲的手段呈現令人稱讚的成果。

## （二）政府機關內部與外部成果績效的辯證

外部的績效（external results and performance）係指組織外部使用者的實際使用狀況，或其對組織成果與績效的認知（Straub, Limayem, & Karahanna-Evaristo, 1995）。傳統績效管理往往強調內部的（internal）成就與績效控制，和公經理人由上而下的管理觀點。例如 Devaraj 和 Kohli（2003）的研究即顯示，傳統公部門組織績效的衡量太過重視內部的績效，如財務及其他非財務的績效衡量觀點，但公經理人往往不甚了解服務實際使用的情況及人民的需求，常是組織績效與目標落差的主因。傳統組織變革的力量係以組織理論為基礎，發展出組織本體的官僚驅力（bureaucracy driven），強調組織激勵成員和組織內控的自發性改革；而當代管理主義所強調的政府改革途徑則強調由外部的公民驅力（citizen driven）（Van de Walle & Bouckaert, 2003a: 893）注入改革的動力。官僚驅力和公民驅力的區別如下：

### 1. 官僚驅力的組織信任

官僚驅力理論來自於傳統組織理論與組織行為的研究，相關學者認為公私組織沒有信任無法運作，舉凡激勵、領導、學習、組織信任程度的指標無非用以衡量組織是否發揮高度運作的體系力量（Garnevale, 1995）。官僚驅力模式的運作主張政

府有內部自發性的改革力量，並由機構本身建立內部信任開始，以發展上下一體由組織成員共同承諾的目標，或是考慮建立組織內部平等（equity）價值或程序，而發揮其對組織績效的影響（Mano- Negrin, 2003）。官僚驅力模式藉由形成內部成員的信任，以增強組織成果與績效的因果關係。組織如經由承諾（commitment）與建立信任的管道，可以由利他或互利行為增進組織的成果與績效。傳統組織理論強調的信任往往以達成客觀或內在的成果與績效為目標，在效標設定上，亦從多目標、多期程的客觀品質、效率、效能做為衡量的重要準則，並數據指標作為財務、服務功能調整或分配之依據。傳統內部觀點往往代表政府組織內部結構功能的反應，固然由於其以某個別組織或功能作為衡量的單位，必然相當程度地反應了內部單位或功能的管理效能和進步狀況。然而，官僚驅力模式並未有效解決官僚體系內部動力的來源和外部合法性與正當性的要求。其無法偵知外部使用者對政府的看法，而無從達到課責的目的，此種官僚驅力的模式可能產生官僚自主性（bureaucratic autonomy）的問題（陳敦源，2004），或理性架構之缺失（Jain, 2004），導致抗拒變遷（Gouldner, 1954）或易使官僚體系陷入複雜的政經判斷背景當中，而缺乏改革的動力（Herring, 1936）。

## 2. 公民驅力模式的政府信任

公民驅力的政府信任係從民主政府課責的要求而衍生，根據 Behn（2001）的看法，過去課責一語往往強調政府人員的懲罰（punishment），近來發展出的新意義是「可以課予責任的、可以依賴的和可負責的服務狀態」（Behn, 2001: 4），包括：可回覆的（answerable）和可解釋的（explainable）雙重意涵；Shafritz（1988: 4）認為課責是「由於某人的社會行動規模和其所處特定組織的地位，必須回應更高地位者」，或「維持財產、文件與資金的敏銳記錄」，政府課責則是指政府向公民提供服務，保持內部管理和對外績效的良好狀態。Behn（2001）認為如果比較政府課責的觀點，早期政府課責內容往往強調內部財務、公正性（fairness）等流程的控制和保留紀錄，以證明行政程序的廉潔性（integrity），因而失去了即成果與績效的外部敏感性（sensitiveness）的課責課題，甚至產生二者間的衝突，故經常形成了內部與外部課責方向不同的困境，故最佳的方法便是從外部的成果與績效認知，如 Wilson 早期所言—「政府當局應重視公共意見的有效抒發，作為贏得公民信任



的設定參考目標」(Behn, 2001: 119)。

公民驅力模式的「成果與績效－信任」連結，將政府施政成果與績效視為政府負責和追求信任的對象，其認為政府最終的負責對象是廣大的公民，因此藉著提高成果和績效、回應性 (responsiveness) 和滿意度使公民肯定政府的施政成績，並提供政府體系發展更高成績的動力。重視外部的成果與績效觀點可以改進傳統公部門行政觀點的缺失，傳統的成果與績效衡量途徑往往以公部門的標準自我麻醉，甚至對衡量工具反感。例如 Broom 和 McGuire (1995) 指出美國各州的立法人員並不喜歡以成果和績效達成的衡量進行決策，而習慣以自我經驗和成功法則進行決策。此外，Kettl (2000) 從英國、紐西蘭的西敏寺 (Westminster) 改革模式、美國的國家成果與績效評估改革模式、北歐 (芬蘭、瑞士、丹麥) 的中間改革模式中說明：北美以迄歐洲各國政府均重組外部的衡量與內部的管理共同作為當代政府的改革重心。而美國總統以五大管理議題形成政府績效管理的核心，其中更提出公民中心的服務概念作為政府改革的方針。

綜合前述，外部的成果與績效觀點，其實指的便是爭取公民驅力和對政府課責，從保持公民對行政服務的信任、信心來灌注政府服務的活化力量。公民驅力的績效指標包括客觀的指標 (如使用率) 和主觀的指標，如服務品質便是其中一個衡量的指標。

### (三) 公民基礎的成果與績效理論

公民概念事實上仍具有公部門顧客的特質，許多研究主張公民的本質有異於顧客，更適用於公共管理。例如 Van de Walle 和 Bouckaert (2001) 認為：公民的實質權利 (substantial rights) 是顧客的程序權利 (procedural rights) 所無法比較的；Epstein、Wray、Marshall 和 Grifel (2002) 主張公民具有顧客、所有者 / 共享者 (shareholders)、議題建構者 (issue framers)、協力生產者 (co-producers)、服務品質評估者、獨立的成果關注者 (independent outcome trackers) 等多重特質；Vigoda (2003) 亦認為公民途徑可以視為未來合作的政府－公民夥伴關係的新形式，因此公民是政府的夥伴，而非僅是顧客。

由於公民的民主價值廣受行政學者的肯定；加上公共服務的壟斷性，使顧客選擇的可替代性降低，不如市場機制的彈性和有效率；且公民的定義也較顧客更為廣

泛，故公民在新公共管理研究上也逐漸取代了顧客的用語，也形成公民基礎（citizen-based）的成果與績效研究途徑。相較上，顧客係指主動的使用者、過去的使用者，及希望或需要使用的人；而公民指的是有某種廣義的社群成員身份，而對服務品質投以興趣的人，公民較顧客中心的定義更具有包容性，也避免品質的由上而下（top-down）決策（Van de Walle & Bouckaert, 2001: 22）。例如當公民不使用相關的服務時，仍然對該服務可以提出相關的意見，也有實質的權力要求公部門改善；而企業的顧客概念，係指產品的特定或潛在使用者，是經由市場參考團體（reference group）調查與區隔而成的，因此，顧客有特定的範圍。

本研究認為，公民與顧客的差別，在現代政府要求回應性（responsiveness）和界定政府課責能力（accountability）時更清楚地突顯出來，官僚體系等層級節制的金字塔特性時常無法符合公民的參與需求；而競爭的市場機制型模也不能完全反應政府、第三部門、公民、私人企業等現代的合作夥伴之關係。廣泛公民的意見不容易形成共識，除非政府組織更趨向於平行化，並增強與公民溝通與互動的認知。而且在廣泛且多元的公民中，每個公民對政府的接近性及政策效能感是不同的，故會影響政府政策規劃的民意為何即值得探討，有時意見領袖、民意代表或基層民選公職人員對政策的反應有時更能對政府造成影響。

#### （四）微觀的成果與績效理論

部分比利時學者所強調的微觀績效（micro-result and performance）理論，有助解釋成果績效與信任、個別機關與整體政府的關係。績效內涵的發展亦如同經濟學理論的發展一般，可分為鉅觀的成果與績效（macro-result and performance）和微觀的成果與績效兩個層面。鉅觀的成果與績效是從宏觀經濟面向討論失業、經濟成長、國家退離、通貨膨脹等問題，而尋求以金融、財政或經貿政策解決問題的途徑（Brown & Coulter, 1983; Anderson, 1995; Newton & Norris, 1999），其係憑藉宏觀的指標解釋成果與績效發展和公民信任。但近來鉅觀途徑的發展也受到經濟發展與公民信任趨勢並不一致的影響，而考慮加入人民的認知（perception）或期望（expectation）作為指標解釋的中介變項。微觀的成果與績效理論引介企業管理的服務品質、滿意度和顧客忠誠度觀念，其認為公民對成果的認同、績效的知覺水準和滿意度有關，而滿意度也會影響公民信任，因此，就單一機關而言，三者之間並

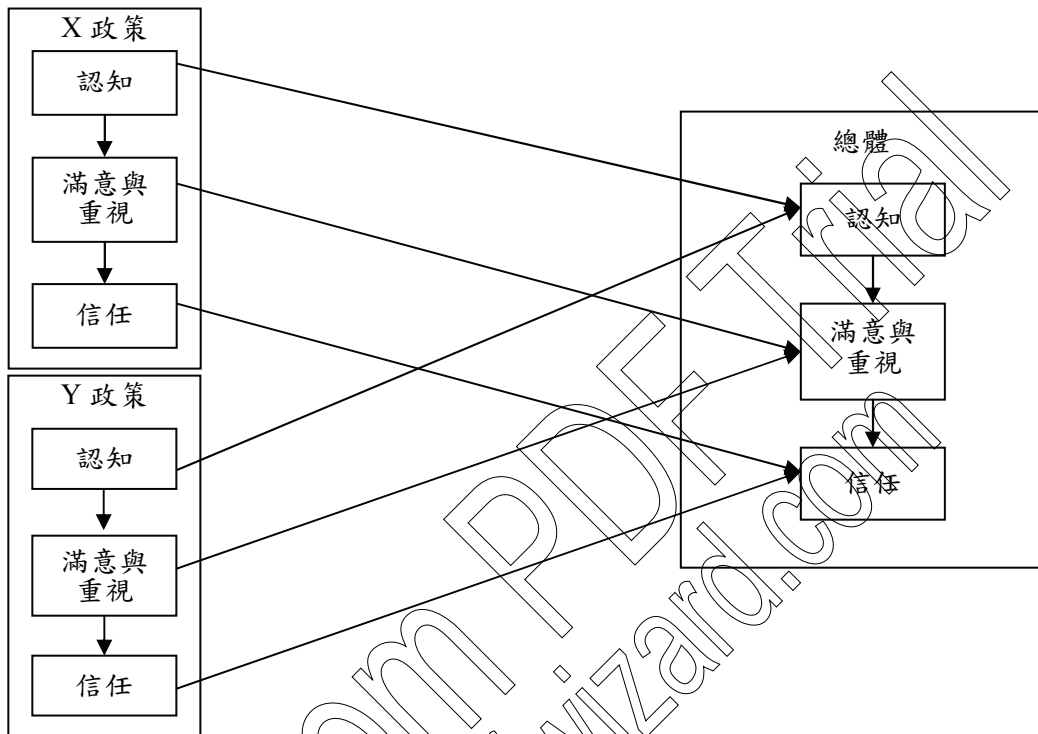
非不確定的概念。倘若將整體政府視為所有行政機關的加總，則政府的整體公民信任將可以經由個別行政機關的「成果與績效－信任」關係而解釋其因果關係。微觀的成果與績效理論之假設植基於公民理性分析與認知的能力（Rose & Pettersen, 2000; Glaser & Hildreth, 2000），其認為政府施政成果與績效的判別應該來自於公民的細部認知。亦即，公民有能力區分不同行政機構之績效表現，更有能力針對不同機構的實際表現進行評比。

有關微觀成果與績效的假設包括：1. 公民對政府成果與績效的認知是可以分離的，大型行政機構的成果與績效表現對公民認知的影響可能較大；2. 政府對政策目標與績效的設定和公民對政策目標與績效的認知有所不同，公民需求和公民參與往往決定其對成果與績效的認知；3. 多數公民對政府成果與績效的認知（例如服務品質）會影響其滿意度或信任，滿意度是其對政府成果與績效認知的期待落差，滿意度會受到績效認知的影響。因此，有時不滿意的形成則是與公民的期待過高等因素有關；4. 某個制度的成果、績效、滿意、信任可以使用分離的指標對相關機構個別衡量，也可以使用各機關累積後的指標進行總體的公民認知加以評估，簡言之，各指標均具有可累積性，例如：所有行政機關的「服務品質－滿意度－信任」是個別機關「服務品質－滿意度－信任」累積後的平均數值。

綜合學者的觀點，相較於鉅視的成果與績效觀點，微觀的成果與績效則是使焦點集中於政策成果與行政績效，主張信任的主要來源是政府的施政成果和績效。由於行政機關可以分離，因此個別行政機關的政策成果、行政效率和效能將對人民的認知產生影響（Van de Walle & Bouckaert, 2001），進而產生心理上的個別認知、滿意、重視、信任等概念，而經由對個別行政機構認知的影響，會形成對整體政府的認知、滿意、重視、信任等概念。OECD（1997）的研究認為，當代政府的治理、宏觀策略的發展和微觀績效的檢討是並行不悖的議題，也均是政策績效管理考量的重要環節。故政府則應該注意從公民滿意與信任的認知基礎中，了解各行政機關的缺失，進而調整宏觀的策略，而形成動態的機制。

微觀績效理論認為：政府信任不外立基於二層的因果關聯模式：政府的成果與績效和人民期待的程度構成了第一層的滿意度（滿意度為認知與期待的差距）；第一層的滿意度則又影響了第二層公民對政府信任的程度。Van de Walle 和 Bouckaert（2001）提出微觀成果與績效的模型來解釋由各機關以迄政府的「成果－信任」解

釋模型 (Van de Walle & Bouckaert, 2001, 2003a: 893-894) :



績效與信任關聯模式圖

資料來源：Van de Walle & Bouckaert (2003a: 893)。

此一模型區分個體的認知與信任（左方）路徑，和總體的認知與信任（右方）路徑，並使二者關聯起來。其強調政府任一機構或政策都會影響總體認知、滿意與重視程度與信任的過程。由於人民對於各機構或政策均會有所期待，因此，各機構或政策的認知會形成個別的滿意和重視程度，也會形個別的公民信任，而各機構與政策成果和績效的認知、滿意和重視程度、信任的總和便形成了政府的總體成果與績效認知、滿意和重視程度、公民信任等。

## 參、研究問題與設計

依據前述成果與信任之關聯模式，本研究利用描述性統計方法、多元迴歸方法

中的逐步迴歸分析和因徑分析，就台北縣政府的十大施政主軸進行檢視，了解民意領袖對下列問題的看法及其變項之關聯性：一、對各施政主軸之認知、滿意與信任的程度為何？二、各施政主軸的認知效果是否可預測整體施政的認知效果？三、各施政主軸的滿意效果是否可預測整體施政的滿意效果？四、各施政主軸的信任效果是否可預測整體施政的信任效果？五、整體施政的認知效果是否可影響整體施政的滿意效果，進而影響其信任效果？

在分析各變項之次數與分佈情形，並確認變項之間不具有共線性的危險後，本研究針對現階段微觀績效研究之焦點，進行多元逐步迴歸（stepwise multiple regression）的檢驗，以了解滿意度對公民信任是否具有預測力（影響力）。多元迴歸分析係在探討數個預測變項與一個效標變項間的關係，其預測變項的組合與線性方程式有許多種；而逐步迴歸分析則先挑選顯著的預測變項，並依其相對重要性（解釋變異量的多寡）依序構成變項的組合，最終形成最具預測力的組合，及找出較佳的線性方程式（Huberty, 1989）。亦即，在線性關係（linear relationship）基礎上，逐步迴歸分析可以檢驗滿意度構面中那幾個變項對公民信任具預測力，並依據線性方程式的決定係數檢定那一個變項的影響力最大，那一個次之。路徑分析（path analysis）也是多元逐步迴歸的進階應用，其亦可依據探索性的統計分析方式，依據理論可能建立的因果關係項進行路徑檢證，並就路徑關係說明模式中各變項之影響關係，本研究亦採用路徑分析檢驗理論架構的因果關係。

本研究於二〇〇九年二月期間針對台北縣基層意見領袖（鄉鎮市長 29 人、鄉鎮市民代表 456 人、村里長 1,013 人）進行普查，經二次跟催，於三月五日完成回收問卷，總計發出 1,498 份問卷，回收 278 份問卷，扣除無效問卷 6 份，計回收 272 份，有效回收率為 18.2%。根據 Bell 和 Schleifer Jr. (1995) 的觀察，因社會快速變遷等外在環境因素，一般郵寄問卷填答率大約僅在 20% 左右，本研究跟催後之回收率亦接近 20%。問卷各連續尺度變項依 Likert 五點計分法給分，填答「非常瞭解」、「非常滿意」、「非常正確」者給 5 分；「瞭解」、「滿意」、「正確」者給 4 分；「無意見」者給 3 分；「不瞭解」、「不滿意」、「不正確」給分 2 分；「非常不瞭解」、「非常不滿意」、「非常不正確」給分 1 分。

## 肆、研究發現

### 一、台北縣十大施政主軸的認知程度

在十大施政主軸中，意見領袖認知良好（即認知程度超過 50% 者）的政策計有 5 項，依次為：1.「環境永續—潔淨北縣」政策，（64.50% 之受訪者表示了解政策內容），為所有政策最佳；2.「交通運輸—便捷北縣」政策（60.00% 之受訪者表示了解政策內容）；3.「城鄉發展—優質北縣」政策（57.8% 之受訪者表示了解政策內容）；4.「防洪治水—河都北縣」政策（54.40% 之受訪者表示了解政策內容）；5.「社福醫療—福利北縣」（52.20% 之受訪者表示了解政策內容）。

### 二、台北縣十大施政主軸的滿意程度

在十大施政主軸中，意見領袖表示滿意（即滿意程度超過 50% 者）的政策計有 3 項，依次為：1.「環境永續—潔淨北縣」政策（59.80% 之受訪者表示滿意施政），為所有政策最佳；2.「防洪治水—河都北縣」政策（51.50% 之受訪者表示滿意施政）居次；3.「交通運輸—便捷北縣」政策（50.80% 之受訪者表示了解政策內容）。其餘如「城鄉發展—優質北縣」（43.20%）、「產經觀光—發展北縣」（41.70%）、「社福醫療—福利北縣」（40.90%），受訪者持正向態度者尚在 40% 以上；而「廉能政府—創新北縣」（39.70%）、「文化教育—人文北縣」（39.40%）、「縣市合作，大哉北縣」（34.80%）、「公共七安—安心北縣」（31.80%）受訪者持正向態度者均不到 40%。

### 三、台北縣十大施政主軸的信任程度

而在十大施政主軸中，所有政策均獲意見領袖表示信任（即信任程度超過 50% 者），顯見台北縣政府此十大施政主軸規劃方向適切，最佳前 5 名依次為：1.「環境永續—潔淨北縣」政策（74.20% 之受訪者表示信任政策規劃），為所有政策最佳；2.「交通運輸—便捷北縣」政策（72.90% 之受訪者表示信任政策規劃）；3.

「防洪治水－河都北縣」政策（70.00% 之受訪者表示信任政策規劃）；4. 「城鄉發展－優質北縣」政策（66.90% 之受訪者表示信任政策規劃）；5. 「社福醫療－福利北縣」（66.90% 之受訪者表示信任政策規劃）。

#### 四、十大施政主軸的個別描述性統分析

研究結果發現出在十大施政主軸中，除「公共七安－安心北縣」政策乙項外，其餘九項，在受訪者之認知程度、滿意程度和信任程度平均數值均在 3 以上，表示其受訪者的態度較持正向看法，但只有「公共七安－安心北縣」政策乙項，在認知態度平均數值僅 2.98，顯示受訪者的態度較持負向看法。

而民意領袖對升格一年來各項施政的信任程度高於認知程度，而認知程度復高於滿意程度，顯示民意領袖對台北縣政府施政規劃抱以肯定，但宣傳與執行銷仍與民眾之期望有所差距；特別是執行縣政的能力上，仍有改善空間。在十大施政主軸中，意見領袖表示滿意（滿意程度超過 50% 者）的政策僅有「環境永續－潔淨北縣」、「防洪治水－河都北縣」及「交通運輸－便捷北縣」政策。其餘如「城鄉發展－優質北縣」（43.20%）、「產經觀光－發展北縣」（41.70%）、「社福醫療－福利北縣」（40.90%），受訪者持正向態度者尚在 40% 以上；而「廉能政府－創新北縣」（39.70%）、「文化教育－人文北縣」（39.40%）、「縣市合作，大哉北縣」（34.80%）、「公共七安－安心北縣」（31.80%），受訪者持正向態度者均不到 40%，且與上述三項滿意的施政平均值差距過大。

#### 五、逐步迴歸分析

本研究將逐步迴歸分析的選入機率設定為 0.5，刪除的機率設定為 0.1，且由於認知、滿意、信任中十大施政主軸與整體政策兩兩相關之相關係數均小於 0.8，故並無自變項會因共線性而使得逐步迴歸分析失真的危險，因此，本研究選取十大施政主軸與整體政策進行認知、滿意和信任程度的逐步迴歸分析，並由相對最重要的變項逐步優先選入，由分析結果發現：

##### （一）認知程度

認知程度的最適模式選入五個施政主軸，分別為「公共七安－安心北縣」、

「縣市合作—大哉北縣」、「環境永續—潔淨北縣」、「社福醫療—福利北縣」、「廉能政府—創新北縣」等五項，調整過的  $R^2$  值達 0.613，顯示其可以解釋的總變異量達 61.3%。其迴歸方程式為：

$$\text{整體政策之認知程度} = -0.099 + 0.494 \text{ 公共七安} + 0.110 \text{ 縣市合作} + 0.124 \text{ 環境永續} + 0.143 \text{ 社福醫療} + 0.136 \text{ 廉能政府}$$

## (二) 滿意程度

滿意程度的最適模式亦選入五個施政主軸，分別為「公共七安—安心北縣」、「產經觀光—發展北縣」、「廉能政府—創新北縣」、「環境永續—潔淨北縣」、「城鄉發展—優質北縣」等五項，調整過的  $R^2$  值達 0.618，顯示其可以解釋的總變異量達 61.8%，其迴歸方程式為：

$$\text{整體政策之滿意程度} = -0.206 + 0.298 \text{ 公共七安} + 0.256 \text{ 產經觀光} + 0.244 \text{ 廉能政府} + 0.131 \text{ 環境永續} + 0.131 \text{ 城鄉發展}$$

## (三) 信任程度

信任程度的最適模式選入七個施政主軸，分別為「公共七安—安心北縣」、「城鄉發展—優質北縣」、「廉能政府—創新北縣」、「縣市合作—大哉北縣」、「環境永續—潔淨北縣」、「交通運輸—便捷北縣」、「產經觀光—發展北縣」等七項，調整過的  $R^2$  值達 0.637，顯示其可以解釋的總變異量達 63.7%，其迴歸方程式為：

$$\text{整體政策之信任程度} = -0.093 + 0.385 \text{ 公共七安} + 0.230 \text{ 城鄉發展} + 0.207 \text{ 廉能政府} + 0.118 \text{ 縣市合作} + 0.144 \text{ 環境永續} + 0.209 \text{ 交通運輸} + 0.138 \text{ 產經觀光}$$

## 六、路徑分析

本研究對理論架構的因果模型進行路徑分析：首先以強迫選入法選取重要的預測變項進入迴歸模式；其次則依理論架構中時間發生先後順序的不同，對各個變數進行影響的因果模式檢測；最後則依各個模式的顯著性和路徑關聯迴歸係數，判斷各變項間之預測力和因果影響路徑。由於 SPSS 的路徑分析均以單一方向的因果路



徑進行分析，因此本研究根據理論架構建立函數關係為如：

1. 滿意程度 =  $\beta_1$  認知程度 +  $\varepsilon$
2. 信任程度 =  $\beta_2$  認知程度 +  $\beta_3$  滿意程度 +  $\varepsilon$

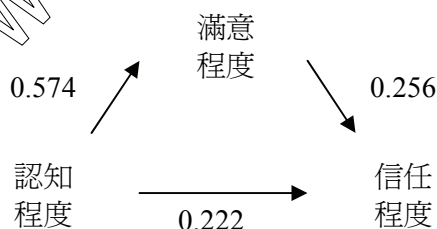
### (一) 以認知程度為自變項，滿意程度為依變項

依據 SPSS 分析數據，認知程度與滿意程度之間的相關係數  $R$  為 0.605，多元相關係數的平方值即決定係數  $R^2$  值為 0.366，表示整體品質的認知能解釋回應性認知 36.6% 之變異量。觀察表 5-3-7：模式（一）的徑路  $t$  值為 9.620， $P=0.000 < 0.05$ ，表示達到顯著水準。而迴歸係數為 0.574，表示二者之間有因果關係存在，而常數之  $\beta$  估計值為 1.442，故該路徑的關係函數可以下列方程式表示之：**滿意程度 = 1.442 + 0.574 認知程度**，就此而言，認知程度確為影響滿意程度的重要成因。

### (二) 以滿意程度和認知程度為自變項，信任程度為依變項

經得多元相關係數  $R$  值為 0.480，決定係數為 0.231，故模式二可以解釋滿意度 23.1% 的變異量。認知程度與滿意程度的路徑係數  $t$  值分別為 3.551 和 3.846， $P$  值均為 0.000，而達到 0.05 之顯著水準，因此，可以確認原模式的因果關係函數與實際資料相配適。而常數之  $\beta$  估計值為 2.086，認知程度與滿意程度的迴歸係數則分別為 0.222 及 0.256，故自變項與依變項之關係函數可以用下列之方程式表示之：**信任程度 = 2.086 + 0.222 認知程度 + 0.256 滿意程度**。

根據前述限制模型之路徑分析，原建立之「成果—信任」模型中之各變項及係數可以下列模型表示之。



以上可說明各變項對縣民信任程度的影響程度：首先，認知程度對信任程度的直接效果為 0.222（標準化的  $\beta$  係數），經由滿意程度的間接效果則為 0.147（該路徑兩個直接效果的乘積，即  $0.574 \times 0.256 = 0.147$ ），間接效果亦頗彰顯，可見滿意

程度確為一重要的中介變項，具有催化認知效果的功能。其次，以信任程度為依變項，由直接路徑和間接路徑所產生對縣民信任的影響，可由前述效果總和，即「直接效果+間接效果」而求得： $0.222+0.147=0.370$ ，亦即，縣民信任經由各變項所得之直接與間接效果為 0.370。

## 伍、研究結論

在十大施政主軸描述性統計分析部分，普遍而言，除「公共七安—安心北縣」的認知程度（平均值為 2.98）以外，各項平均態度均為正向，顯示民意領袖對各項施政成果尚抱持肯定。而民意領袖對升格一年來各項施政的信任程度高於認知程度，而認知程度復高於滿意程度，顯示民意領袖對台北縣政府施政規劃抱以肯定，但宣傳與執行銷仍與民眾之期望有所差距；特別是執行縣政的能力上，仍有改善空間：

特別是在十大施政主軸中，意見領袖表示滿意的政策僅有三項，依次為：「環境永續—潔淨北縣」政策、「防洪治水—河都北縣」政策及「交通運輸—便捷北縣」政策，則有 50.80% 之受訪者表示了解政策內容。其餘如「城鄉發展—優質北縣」、「產經觀光—發展北縣」、「社福醫療—福利北縣」，受訪者持正向態度者尚在 40% 以上；而「廉能政府—創新北縣」、「文化教育—人文北縣」、「縣市合作，大哉北縣」、「公共七安—安心北縣」，受訪者持正向態度者均不到 40%，且與上述三項滿意的施政平均值差距過大，實有待改善。

而在推論性統計分析部份，由於公民「成果—信任」途徑及微觀的成果與績效理論已獲確證，因此，個別造成認知、滿意和信任程度差異之政策，實有高度重視的必要，其中尤以「公共七安—安心北縣」之相關政策，影響整體政策認知、滿意和信任程度頗高，且其描述性統計之數據亦過於低落，應該重新診斷相關問題，並提出規劃方向與對策。雖然台北縣即將要升格為直轄市，但從本次的調查中，可以瞭解台北縣的意見領袖對於公共安全仍有相當的期許，值得台北縣政府在規劃「蛻變式」的政策願景時，亦能兼顧「公共安全」之基本人性與社會生活需求。

## 參考文獻

- 陳敦源 (2004)。行政中立與政黨輪替：台灣官僚自主性變遷的空間理論分析。發表於第二屆 TASPAA 年會暨「多元環境下公共治理的重新定位」研討會，政治大學公共學系主辦，台北市。
- Anderson, C. (1995). *Blaming the Government: Citizens and the Economy in Five European Democracies*. Armonk: M.E. Sharpe.
- Behn, R. D. (2001). *Rethinking Democratic Accountability*, Washington DC: Brookings Institution.
- Bell, D, & A. Schleifer Jr. (1995). *Data Analysis, Regression and Forecasting*. Cambridge, MA: Course Technology.
- Broom, C. A., & L. A. Mcguire (1995). Performance-Based Government Models: Building a Track Record. *Public Budgeting and Finance*, 51(4): 3-17.
- Brown, K., & P. B. Coulter (1983). Subjective and Objective Measures of Police Service Delivery. *Public Administration Review*, 43(1): 50-58.
- Devaraj, S., & R. Kohli (2003). Performance Impacts of Information Technology: Is Actual Usage the Missing Link? *Management Science*, 49(3): 273-289.
- Epstein, P., L. Wray, M. Marshall, & S. Grifel (2002). Twenty-First Century Governance: Better Results by Linking Citizens, Government and Performance Measurement. In K. E. Newcomer, et al. (Eds.), *Performance-Oriented Government* (pp. 125-160). Washington, DC: ASPA/Center for Accountability and Performance.
- Garnevale, D. G. (1995). *Trustworthy Government*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Glaser, M. A., & B. W. Hildreth (2000). Service Delivery Satisfaction and Willingness to Pay Taxes. *Public Productivity and Management Review*, 23(1): 48-67.
- Gouldner, A. W. (1954). *Patterns of Industrial Bureaucracy*. New York: Free Press of Glencoe.
- Herring, P. (1936). *Public Administration and the Public Interest*. New York: Russell and Russell.
- Huberty, C. J. (1989). Problems with Stepwise Methods-Better Alternatives. In B. Thompson (Ed.), *Advances in Social Science Methodology* (vol. 1, pp. 43-70). Greenwich: JAI Press.

- Jain, A. (2004). *Using the Lens of Max Weber's Theory of Bureaucracy to Examine E-Government Research*. Paper presented at the 37<sup>th</sup> Hawaii International Conference on System Sciences, Hawaii.
- Kettl, D. F. (2000). *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Mano-Negrin, R. (2003). Performance and Equality in Public Sector Wages. *International Journal of Public Administration*, 26(8 and 9): 965-983.
- Newcomer, K. E. (1997). Using Performance Measurement to Improve Programs. In K. E. Newcomer (Ed.), *Using Performance Measurement to Improve Public and Non-profit Programs* (pp. 5-14). San Francisco: Jossey-Bass.
- Newton, K., & P. Norris (1999). *Confidence in Public Institutions: Faith, Culture or Performance*. Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Atlanta.
- OECD (1997). *Issues and Developments in Public Management: Survey 1996-1997: II. Governing within Limits*. Paris: OECD.
- Rose, L. E., & P. A. Pettersen (2000). The Legitimacy of Local Government: What Makes a Difference? Evidence from Norway. In K. Hoggart, & T. N. Clark (Eds.), *Citizen Responsive Government* (pp. 25-66). Amsterdam: Elsevier Science.
- Shafritz, J. M. (1988). *The Dorsey Dictionary of American Government and Politics*. Chicago: Dorsey Press.
- Straub, D., M. Limayem, & E. Karahanna-Evaristo. (1995). Measuring System Usage: Implications for IS Theory Testing. *Management Science*, 41(8): 1328-1342.
- Van de Walle, S., & G. Bouckaert (2001). *Government Performance and Trust in Government*. Paper presented at the Permanent Study Group on Productivity and Quality in the Public Sector at the EGPA Annual Conference, "Trust Building Networks-How the Government Meet Citizen in the Post-bureaucratic Era: Citizen Directed Government through Quality, Satisfaction and Trust in Government", Vaasa, Finland.
- Van de Walle, S., & G. Bouckaert (2003a). Public Service Performance and Trust in Government: The Problem of Causality. *International Journal of Public Administration*, 26 (8 and 9): 891-913.
- Van de Walle, S., & G. Bouckaert (2003b). Quality of Public Service Delivery and Trust in Government. In A. Salminen (Ed.), *Governing Networks: EGPA Yearbook*

(pp.299-318). Amsterdam: IOS Press.

Vigoda, E. (2003). Performance and Democracy in the Public Sector: Exploring Some Missing Links in the Study of Administration and Society (part A-Administrative Performance, Trust in Governance, and Social Equality). *International Journal of Public Administration*, 26 (8 and 9): 883-890.

Vigoda, E., & F. Yuval (2003). Managerial Quality, Administrative Performance, and Trust in Governance: Can We Point to Causality? *Australian Journal of Public Administration*, 62(3): 12-25.

DocuCom PDF Wizard  
www.pdfwizard.com

# Policy Performance and Civic Trust from Citizen Perspective: Evaluating Taipei County's "Ten Mainstream Policies" from Opinion Leaders

Chih-Heng Tsai\* His-Kai Chen\*\*

## Abstract

The Government of Taipei County has claimed "Ten Mainstream Policies" to be its holistic strategies for two years. The subjects of this series of policies included: 1. cooperating with Taipei City, 2. shaping high-quality culture and education, 3. being a clean government, 4. balancing the development between cities and counties, 5. constructing a convenient transportation system, 6. promoting county tourism, 7. ensuring environmental sustainability, 8. controlling flood, 9. improving health and social welfare, 10. ensuring the safety of the public. From the view points of micro-performance theorists, civic trust could come from the casual mode of "recognition-satisfaction-trust" by executing and marketing government policy. The whole trust might accumulate by the trust of every single policy. Thus, we used the quantified method to measure civic trust of "Ten Mainstream Policies" of Taipei County and test the related paths of this causal model. Finally, we found that the path of "recognition-satisfaction-trust" existed and it

---

\* Assistant Professor, Department of Public Affairs, Ming Chuan University

\*\* Chairman of Department of Business Administration, St. John's University.

could help predict the whole trust. Importantly, the main concern of opinion leaders is the public safety policy, which is still marked by a lackluster performance.

**Keywords:** Ten Mainstream Policies, micro-performance, civil trust, performance evaluation

DocuCom PDF Trial  
www.pdfwizard.com

## 貪腐防制處方：政策工具觀

邱靖鈺\*

### 《摘要》

反貪腐是二十一世紀最重要的全球性政治運動，清廉更是衡量國家發展的重要指標之一。因此，如何建構一個「有廉」與「有能」的政府，是政府主事者所必須嚴肅面對的重大課題。而要達至廉能治理的境界，必須有一套完整的貪腐防制處方，方可以達至目標。本文以政策工具的觀點，提出六種政策工具的類型：權威型、誘因型、授能型、系統變遷型、符號象徵型、學習型，作為思考貪腐防制的工具，用這項觀點可以使得主事者在擬定相關政策時，可以更全局與全面的「套案」架構思維，不斷研擬與修正相關的作為，並用以評估與省視現今貪腐防制工具的優劣勢，擇用最適當的政策工具，冀以達至貪腐防制之目的。

[關鍵詞]：貪腐、反貪腐、政策工具、民主治理

---

\* 國立臺灣大學政治學研究所博士生，研究興趣包括民主治理、公共政策、行政法。



## 壹、前言

隨著時代的演展，政府的職能與角色不斷地調整與轉變，政府再造的風潮席捲九〇年代，政府整體的效率與效能相較於過去雖都有極大的進展，但是人民對政府治理的信任度卻不高，加上公部門貪腐醜聞時有所聞，更加深人民與政府之間的信任間隙（trust gap）。據相關實證研究與調查報告亦指出：人民對於行政官員及代議士普遍存在與充斥著懷疑與不信任，這將釀成治理危機。有愈來愈多的國家體認與意識到：倫理（ethics）不但是一項重要的議題，更是達成廉能政府必經的門階（doorstep），透過倫理法制的塑造，再加上公正與透明的運作程序，或可確保個人或組織對貪污與腐化免疫（Davis, 2009: 312）。何況，在現今全球化的風潮下，衡量一個民主政治的發展，除了針對政府治理職能的表現外，更加重視廉能與施政透明的程度。而國際第三部門組織（如國際透明組織、世界銀行）每年均會針對全球各國的貪腐情況進行評比，透過貪腐情況的公佈，喚醒世人對於貪腐問題的重視。何況，貪腐對於政府治理的正當性最具有威脅性，並會對經濟成長與良善治理造成阻礙的力量（Sharman & Chaikin, 2009: 27），<sup>1</sup> 且政治體系運作的正當性莫不以取得民眾的政治支持為核心要素，而政府運作若能效率與效能兼顧，並確保過程的公開與透明化，建制完整的貪腐防制工具，將可能影響治理的負面因素降至最低，俾以取得民眾對於政府的信任與治理的正當性與合法性（Hindess, 2009: 25-28）。

台灣透明組織在二〇〇八年公布由國際透明組織調查的二〇〇八年全球貪腐印象指數（Corruption Perception Index），<sup>2</sup> 在全球 180 個納入評比的國家中，台灣排名第 39 名，與二〇〇七年排名第 34 名相比，名次下降五名，下滑幅度為歷年之最

<sup>1</sup> 創新是經濟成長的重要助力，但是貪腐會對於經濟體系中創新活動有不利的影響，而擁有創新機會的企業或個人往往是最需要政府所提供的商品與服務，可知政府貪腐對於經濟影響極大（林向愷，2008：171）。

<sup>2</sup> 貪腐印象指數（Corruption Perception Index，簡稱 CPI）是根據各國商人、學者與國情分析師，對各國公務人員與政治人物貪腐程度的評價，以滿分 10 分代表最清廉，資料來源包含自由之家（Freedom House）、瑞士洛桑國際管理學院（IMD）等 10 個國際組織（台灣透明組織，2009a）。

（余致力、胡龍騰，2008：158）；而在二〇〇九年台灣透明組織公布由國際透明組織調查的二〇〇九年全球「貪腐印象指數」，全球 180 個納入評比國家中，台灣廉潔度排名第 37，比去年上升 2 名，仍屬中度廉潔國家（台灣透明組織，2009b），這表示出台灣在貪腐問題仍有改善空間。尤有甚者，貪腐防制向是古今中外所有國家為了防止公共資源浪費，以提升行政效率，激發吏官士氣及促進政治穩定的利器之一（顧慕晴，2009：140）。吾人觀察國內外在野黨在競逐執政權時，常會以改革及驅除貪腐為主軸，作為號召及爭取選民的支持，但弔詭的是上次因反對貪腐並以改革清廉為號召而上台執政者，上台後卻又成為下一次反貪腐被改革的對象，可知相信人不如相信制度。

本文試圖從政策工具的觀點思考與研擬防制貪腐的處方，並從民主政治的角度透析貪腐對民主的影響，檢視現今貪腐防制的策略與工具，提出如何透過制度改革與工具選用的方式，以達到改變既有的反貪邏輯，建構新的反貪邏輯，形構與塑造：一個可長久並能夠和世界反貪腐聯盟，相接軌與對應貪腐防制的環境系絡。

## 貳、貪腐的意涵與成因分析

貪腐的意義從各個學理、層面與面向分析，其意涵極存殊異。貪腐層級大致可分為三個：國家、組織及個人，而由各層級意涵所衍生的行為者殊異，<sup>3</sup> 本文著重在組織貪腐的面向，一方面因單從個人面向論述貪腐的範圍略顯狹隘，而從國家層級來分析，又顯得所涉範圍太大；另一方面，組織貪腐的成型對於往後國家組織性貪腐的演進，具有重大的關聯與連結度，如何在組織貪腐形成面進行管控，以抑制往後組織性及大規模範圍的貪腐現象，而透過組織貪腐的防制管控，亦可以對於個人貪腐的現象進行抑制。以下將先對貪腐的定義及成因作一剖析，基於學理及國際組織，對其定義與指涉內涵予以耙梳與整理，以為之後擬定防制貪腐政策的思考論據，透由政策工具（手段）的應用，達成所欲的政策目標（貪腐防制），進而促成反貪腐環境邏輯與制度變遷，提升治理的廉潔與效能。

<sup>3</sup> 包括國家政治統治權力擁有者、行政官僚、權力依附者及週遭利益範圍影響所及者……等。

## 一、貪腐意涵

貪腐 (corruption) 這個詞彙在學術上及實務上具有多樣與多重性的意涵。牛津英語辭典 (The Oxford English Dictionary) 將貪腐定義為：為攫取利益或好處而做出對公共責任的公正與忠誠的墮落與摧毀性的行為。<sup>4</sup> 一般而論，貪腐乃針對公共領域上負有公共職責與任務之被委託人，例如行政官員、代議士及政治人物之違法失職行為 (Martinez-Vazquez, Arze del Granado, & Boex, 2007: 5)。而為人所廣泛知悉與引用的貪腐定義是世界銀行 (World Bank) 所下的：「為了攫取私人利益而濫用公共職位」 (the abuse of public power for private gain) (World Bank, 1997: 8)；<sup>5</sup> 而國際透明組織對貪腐所下定義：「為了獲取私人利益而濫用被委託的權力」 (the abuse of entrusted power for private gain) (台灣透明組織, 2009a)。尤有甚者，貪腐包含更為廣泛的行為態樣，包括洗錢議題，而洗錢意謂透過非法手段與管道隱匿貪腐或犯罪所獲得金錢，因為洗錢對於貪腐提供了犯罪的動機與誘因，國際組織對於洗錢犯罪問題極為重視，並建構出防範洗錢的防堵機制 (Sharman & Chaikin, 2009: 29-30)。

至於學者對於貪腐的定義、概念以及衡量的標準，只對貪污行為的界定各有殊異的切入點，有的從「道德和操守」的觀點，認為貪腐構成道德上之瑕疵 (Davis, 2009)。有的學者則以是否「侵害公共利益」，而判定公務人員的行為是否為貪污行為，例如公務人員或政治人物為其個人利益而不當出售或處分政府所擁有的資產 (包括有形資產與無形資產) 亦是 (林向愷, 2008: 168)。此外，在「政府再造」 (Reinventing Government) 風潮的影響下，公權力的行使不僅限於國家公務員，亦包括受委託的民間團體或個人，因此貪腐的主體亦可能是受政府委託的民間團體或個人，所以貪腐對象的防範必須擴及於後者。簡而言之，貪腐就是公務員、政府首長、公營企業負責人或受託執行公務違反其職守，失信於人民者 (余致力、陳敦源、黃東益, 2003: 39)。

<sup>4</sup> 原文是 “the perversion or destruction of integrity or fidelity in the discharge of public duties by bribery or favor.”

<sup>5</sup> 公務人員將其公共職位視為一種「生意」，以牟取個人最大利益；其所能獲取的利益乃是依據市場的情勢，及其自身所能找到公共需求的最大獲利點。

Warren (2004: 335-341) 更從民主政治的角度對貪腐做出定義，其就民主政治領域的六大部分，即為行政部門、司法部門、立法部門、公共領域（媒體及其他公眾商議場域）、公民社會（社團組織）及商業市場的作為，而定位貪腐的本質，茲將各類貪腐定義分別如後：第一、行政的決策背離正當性與公眾信託，目的在獲取個人利益而濫用職位權力；第二、司法審判運作為了獲得其他利益，而非透過公正程序的辯論過程；第三、立法過程透明化不足，任何決定並非透過公開與透明的政策辯論與商議，因而所產出的回應僅是金錢與權力；第四、公共領域中，職司者在金錢與權力的影響下反映出虛偽、欺瞞與掩飾的情形；第五、公民社會中特定的信任與互惠（私益）排擠普遍的信任與互惠關係（公益）；第六、市場上出現不公平的獨占與不公正的交易規則。以上乃從民主政治的觀點來解析貪腐意涵，並從六大面向描繪出貪腐的圖像，以供吾人在擬定貪腐防制工具中作更有全局性的思維。

綜觀學者與國際間針對貪腐的論述與定義，吾人可以歸結出貪腐具有以下特性（如圖 1）：第一、背離性；第二、欺瞞性；第三、私益性；第四、掩藏性；第五、滲透性；第六、擴散性。而由上述六種特性所衍生的貪腐瀆職行為，包括以職權牟取個人利益或組織利益，因而背離公眾信託，例如收受賄賂或是不當使用（出賣、洩漏）行政機關所掌有的資訊優勢，進而損及國家利益。尤有甚者，以合法掩護非法，用法律（機密理由）來保護貪腐行為不被追訴，從個人至組織（結構）性貪腐，甚而影響擴散至國家社會普遍的貪腐文化，這些都是由於貪腐特性所呈現出的行為模式。

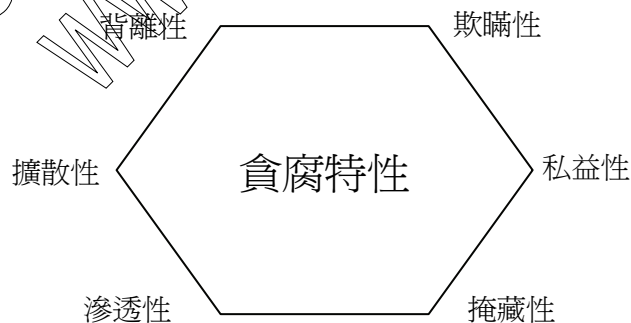


圖 1：貪腐特性

資料來源：本文整理。

## 二、成因分析

貪腐成因為何，從各種學術與實務角度與面向探討每有不同的論述，茲分從政治學、經濟學、心理學、社會學、犯罪學或是文化學等學術觀點的切入，並使用各種理論觀點，如代理人理論、社會網絡、決策制定倫理的架構及公司犯罪模型等進行解釋（Pinto, Leana, & Frits, 2008: 686），都提供吾人更全面地瞭解或探究貪腐各個層面的發生原因，從而補足單一理論與觀點的片面性。

貪腐的形成皆有原因與條件，先就其條件而論有三：一有貪腐的機會-即具有資源分配與管制的壟斷權力，且組織干預或管制的權力愈大，貪腐的情況將愈嚴重；二為貪腐的動機，在代理人有了貪腐的機會後，本身必須有貪腐的動機，例如待遇水準低、相對剝奪感高、社會組織順從度高、<sup>6</sup> 缺乏健全法治文化等條件配合下，才會滋生貪腐慾望；三為風險評估-如本身認為貪腐是低風險高報酬，則貪腐就會容易發生（彭立忠、張裕衢，2007：114-121）。另外，內外民主化發展的過程亦會造成貪腐的滋生機會，誠如 Huntington（1968：59-70）所指出：貪腐與現代化（modernization）具有密切關係，因為現代化帶動社會基本價值的轉變，促成新的財富與權力結構的變遷，並為求適應新制度與其建立新的政治關係，於是政治變革恐提供貪腐滋生的空間。

再從經濟、文化兩個層面解析貪腐的原因，經濟面向貪腐的動機是源自於代理人想從公共財獲取利益；<sup>7</sup> 文化面向上則認為貪腐在不同社會與組織中各有分歧的意義，更在特定的文化情境中形成不同的貪腐原因，例如在東南亞政府官員的貪腐情形常見，這除與政治經濟結構有關外，更與文化有關，因為政府官員在服務民眾時收取賄賂、紅包、費用及其他利益，一方面可以彌補收入的不足，更可以促使行政程序更為順暢；再者因貪腐被揭發、起訴、與判罪的機率極低，更形成了貪腐的

<sup>6</sup> 此為團體壓力下會產生貪腐的趨力，也就是當組織貪腐的人數愈多，對於未貪腐的人壓力愈大，愈會形塑貪腐的同儕壓力。

<sup>7</sup> 從經濟學家的觀點，解決貪腐問題的處方是經濟開放、公營事業民營化或是以委外經營的模式，由民間企業提供原先由政府所提供的服務等經濟競爭機制，其認為只要政府所提供的服務或商品供給管道多元化，就可以減輕貪腐發生的可能程度與空間（林向愷，2008：171）。

有利氛圍；政治面向每由於公私部門基本結構的不同，貪腐的態樣與規模也有差異（Rose-Ackerman, 1999）。綜觀各派學者研究貪腐的成因，大致可將其原因歸納為兩大類：經濟及文化制度因素（王政，2009：55-59），這有助於吾人從兩方面的角度去詮釋探究與解析貪腐的發生，並可作為解釋、分析與預測可能的貪腐行為具有重大助益。

### 三、對民主治理的影響

反貪腐已是普世價值，原因在於貪腐對於民主發展與經濟成長每有極大的傷害，因為貪腐會侵蝕、淘空民主的根基及弱化經濟成長的誘因，阻礙社會各面向的均衡與強健發展的動能，因此世界各國莫不以反貪腐作為施政的主軸。反貪腐的內涵：講究廉潔與透明，不只是一種表現個人道德高尚的美德與值得堅持的公共價值，更是正視人類的有限性而建構防貪腐的制度設計與公民文化（吳英明，2006：181）。以下將從國家層面與社會兩大層面解析貪腐對於民主的影響，以瞭解為何反貪腐對於民主的發展具有重大的意義。

#### （一）國家層面（State）

在國家影響層面有三面向值得關注：第一、行政面向（Executive）：行政機關基於人民的委託而處理公共事務，行政官員本應以集體民眾的最大利益作為施政的依歸，行政行為應具回應性與課責性。不過，貪腐使得行政機關會因為利益或收賄，而對特定人或團體作出政策決定，並以此作為衡量施政優先順序，這對於其他大多數的利益本會產生排擠現象，導致施政的不公義、無效率。尤有甚者，貪腐將使行政機關矇上眼耳，聽不見人民的聲音及看不到公眾的需求，人民與政府之間的信任就可能受損。第二、司法面向（Judicial）：司法是正義的最後一道防線，所有的爭議都要透過司法進行裁決。貪腐會使司法公平與正義的過程受到戕害，真相無法發覺，正義無法伸張，而司法職司者在收受賄賂，或是受到政治力量及意識形態的介入，乃在追求真相上失去動力，甚至做出與法治精神違背的作為，如此法律變成特殊人士的保護傘，法治文化及民主的運作將遭受重大衝擊，令其失去存在的正當性與合法性，導致人民恐不再信任司法，何況所有的爭端若無法經由司法公正裁決，將造成私力救濟的盛行，國家社會恐處於極大的衝突與動盪。第三、立法面向

(Legislative)：人民透過選舉的制度，選出可以代表其利益的代議士，並藉由代議士監督執政者的作為，此為民主的重要制度之一。然貪腐的立法如呈現在代議士因為尋求連任而不擇手段，進行各種利益結盟，並以買票賄選的方式從競爭激烈的競選中脫穎而出，這就嚴重破壞民主的秩序，對公共利益造成無可彌補的傷害。蓋如透過貪腐方式進入立法殿堂，其極可能為回收選舉所付出的成本，而做出與角色期待相違背的事情，這不但使得立法過程在不斷商議、協商討論、折衝妥協的過程中失去應有的功能，更使得立法審議通過的法案失去民眾的信賴。貪腐表現在立法面，乃代議士顯示出虛偽，而其公開對人民表現出的訴求也顯得並不真誠，難以說服人民支持。貪腐將嚴重破壞代議士與民意的連結，並使應透過立法商議及公開討論的過程所產生的政策，成為黑箱與密室政治，失去其為折衝議價衝突的場域 (Warren, 2004: 335-338)。

## (二) 社會層面 (Society)

在社會影響層面亦有三面向：第一、公共領域面 (Public Sphere)：媒體與公眾言談對民主政治的順暢運行扮演關鍵的角色。因透過媒體及言談的過程中，民意在相互地論辯與商議中，形成公眾對於政策的觀點與立場，用以監督主政者的施政作為，並提供給政策職司者作為決策參考，以取得民意支持政策的後盾。若媒體抑或是公眾言談受到權力壓迫或是金錢的操控，並為維護政客或是特定人士的利益，所呈現出來的盡是掩藏政治貪腐或是為保護企業利益而扭曲事實真相，製造虛假新聞及塑造民意的假象，失去公眾商議與判斷形成的功能，將造成民主無可彌補的傷害。第二、公民社會面 (Civil Societies)：公民社會中多元且具有活力的團體，本為社會及國家有效運作的重要礎石之一。公民社會具有政治社會化的功效，養塑公民政治能力、提升個人權能意識及知識，且透過這類過程，一方面傳遞彼此之間共享的價值及文化信念，另一方面建構了溝通的橋樑與渠道，使不同族群及弱勢團體的聲音可以被聽見，建立一個信任與和諧的社會。貪腐的社會將嚴重破壞公民社會的功能，每個團體或個人若只關注個人的利益追求，以虛偽及取巧手段破壞協調與團體商議的過程，恐造成相互間的不信任、猜忌與壓迫，這將削弱公民社會的力量，失去監督與引導國家發展的力量，導致主政者肆無忌憚任意而為的可能空間。第三、市場面 (Markets)：在民主社會中，市場是個充滿競爭與開放透明的場域，它可以促使公部門在競爭的良性壓力下，消弭可能貪腐的空間。此外，企業與

市場經營的原則莫不以利潤追求為出發點，但在過程上不可不擇手段，置企業的信譽而不顧，藉著本身的經濟優勢，買通官員或是做出背離股東信託的行為，致使政府失去健全市場與公平競爭的環境，這將嚴重傷害民主社會的秩序（Warren, 2004: 338-341）。

以上就貪腐對於民主在國家與社會六大面的影響而作的剖析，可以知道反貪腐為何是古今中外的普世價值。因為其對民主價值與人類文明的發展有很大的斷傷。因之，吾人若要提出貪腐防制處方，或可從這六大面向作一個全局性的思考。以下將從政策工具的觀點，試圖提出相關的政策工具，俾供防制可能的貪腐問題。

## 參、政策工具觀的處方設計

政策工具的應用可處理政府所面臨複雜的政策問題，以有助於作出適合的決策選擇，並可隨時因應與配合外在環境的需求。因此，此處試圖從政策工具的觀點思索貪腐防制的處方，並透過工具間相互應用，達成貪腐防制之目的。由此，政策工具的應用並非僅能單獨個別視之，而是可以將不同屬性的政策工具交互使用，使各個工具的效應可以發揮至最大。以下對政策工具的意涵、類型及政策工具設計論析，冀以分析與瞭解現今貪腐防制政策的應用情況，並以整合性政策工具應用觀點，提出改善現今貪腐防制的處方。

### 一、政策工具意涵

政策工具（policy instrument）的設計本是公共政策的一個環節，而「政策工具」又與「行政工具」兩者概念有所不同，例如行政工具是機關內部為了輔助行政行為的作法，諸如管理規則、行政處理守則皆屬之，其為政府所使用，透過公權力以利推動公共政策，目的在於使該機關順利完成任務；而政策工具則是施用於標的團體與執行機關，希冀對社會產生效果的手段（林水波，1999）。易言之，就是將政策目標轉化成具體政策行動所使用的工具或機制，藉由最適的工具或手段的提供，有效達成預期目標。因此，政策工具是實現政策目標不可或缺的手段，政策執行人員透過政策工具的使用，取得標的人口的順服，從而達成政策目標（吳定，2005：210）。綜結言之，政策工具是指政府機關為執行政策達成目標，可以自由



選擇運用之多種技術的總稱。

## 二、政策工具的類型

本文將貪腐防制之政策工具分為六大類（Bardach, 1977; Peters & van Nispen, 1999; Schneider & Ingram, 1990；林水波，1999；張文蘭，1990；謝宇程，2009），即權威性工具、誘因型工具、授能型工具、系統變遷型工具、符號象徵型工具、學習型工具。

### （一）權威型（authorities）

應用政府的權威是最為普遍的一項政策工具，其是以合法權威為基礎，所發表的一些法律、規章、聲明等，詳述只在特定的情境下許可、要求或禁止某些行為表現。此種權威主要應用在政府之層級結構中，但也經常擴張於標的人口，其強制性在程度上不同。懲罰是管控貪腐的一種權威性工具，建構的基礎在於受管控的標的對象知悉行為後果，一方面具有行為塑造的作用，另一方面亦是組織領導者用為管理的工具。因之，組織領導者可以透過該工具即時診斷、積極建構行為與後果間的連結強度。透過懲罰可以增強行為規範的效力，並使成員產生非貪腐的替代行為。依據權威型政策工具的原則，可以提出五個步驟去管控貪腐並促成組織行為變遷的方式（Lange, 2008: 717）：第一，組織領導者先要定義標的貪腐行為；第二，組織領導者為了掌握成功有效的變動能力，事先會衡量貪腐行為發生的頻率；第三，對組織成員設立一個明確清晰的行為目標；第四，組織管理者會設計出一套方法監控成員行為；第五，組織領導者會依據觀察所屬外在行為而為懲罰依據。不過，由於懲罰工具著重於外顯可觀察與可測量的行為，向有其侷限與不足的地方，故在所有的管控工具中，是最受限及較難發揮功能的工具。

### （二）誘因型（incentives）

本型係指實質的報償，不論是正面或是負面的，效果仍在要求順服或鼓勵某些行為。該工具假定人是最大效用的追求者，除非有金錢、自由、生命的誘因而來強制或鼓勵，否則不可能參與那些政策希冀人們從事的活動。誘因型政策工具，意指提供各種形式的報酬，鼓勵某些人採取特定的某些行動，抑或加重某些成本，以減少某些行動的發生。本類型強調：成員本應確認達成組織所設定的目標或期待，對其

本身是否具有利益，組織領導者試圖將組織的利益和組織成員個人的利益作妥適地連結，將員工入股於組織之中，形塑彼此之間是利益共享，成員是組織的資產，組織的成果與個人息息相關。如此一來，組織成員就會有誘因去避免做出濫用組織資源，致使組織的運作如常，而達至組織所欲的結果。

### （三）授能型（capacities）

能力本身有益於目標的達成，而標的團體本非不願意配合政策要求，而是缺乏知識、資訊、技術或其他資源所致。因此，設立養塑能力的機制必須投入相當的資源，並透過教育與宣導等方式，喚醒民眾注意自己的權益，拒絕接受貪腐。

### （四）系統變遷型（system change）

公部門的官僚控制功能如不彰，乃是組織系統的各种規範架構設計不良所致。若能將機關組織的運作機制進行合理的調整規劃，藉以顯著改變運作成果，例如：組織功能、決策品質、執行速度等。此類型的標準係以標準作業程序來做檢視，而這些作業程序包括一般的法規、慣例及政策。因為，官僚管控是針對權力集中特色的層級式組織，以及具有特殊及專業化的工作及任務屬性而為（Lange, 2008: 716）。總之，透過官僚管控的工具運用，可以使組織成員行為具有可預測性，並表現出應有的行為，這樣一來或可確保組織成員的行為和組織目標趨於一致。

### （五）象徵與勸說型（symbolism and hortation）

基於人們決定作為或不作為之際，通常是依據超越具體或經濟的因素，例如自我價值或信仰體系，故透過該工具的應用改變人們的價值觀與信念，使其認為某些行為是不良善、違反道德、不應該，都可能讓人自發性的調整行為。而當政策標的對象認為政策目標與其價值或信仰一致時，不待外界監視、懲罰以及酬賞，自然就會順服，其重點在於論述方式、宣傳管道、時機與強度；例如為了節省反貪腐的成本及增加自身的優勢，當有貪腐的情形出現之際，藉著賦與成員自主與鼓勵成員對於堅持反貪目標的契合，轉化為弊端揭發者的角色，組織成員由內而外發出聲音，並表現出對組織不服從的態度。對於組織成員的角色期待不僅是法律與規制環境中的一部分，且是影響組織成員行為表現的重要因素之一。社會的規範在人們生活中，在人與人之間產生了人際形塑的過程，包括思想、行為模式、價值取向等；而在與社會互動中，人亦受了經濟理性的個人思考及環境的期待與約制下，產生制約

人們的行為。因此，社會對於人們行為的形塑具有重大的牽引力量，社會的發展亦會透過規範傳達重要的價值，例如倫理、公正、誠實及倫理，這些價值在社會的制度系絡中，誘引受規範者不同的角色期待，對於行為的表現具有絕對的影響。

### （六）學習型（learning）

人們可能認知到問題的存在，但缺乏瞭解，或是缺乏應該如何解決的共識。此時，政府可開放公眾討論，並在討論的過程中，公眾以及涉及到的機關團體得以多方了解問題本質，產生可能相應的調整方案或對應策略。例如，舉辦公民會議、公共論壇、公聽會或其他商議民主的機制，本類型的重點在於：開放公眾討論之管道並納入討論之個人及群體之選擇，將討論結果納入政策制定之程序；這項工具的可能劣勢，在於某些具有急迫性的政策問題，難以立即提出因應方案加以回應。

要減少貪腐情事，政府可資採用的政策工具套案，即包括權威型、誘因型、授能型、系統變遷型、象徵與勸說型、學習型此六類（如圖 2）。因此，吾人在思考一項複雜政策問題的解決處方時，透過六種政策工具作為思考的方向，並依此內涵與應用情況，則可以構思出一套完整的政策解決套案，成就政策目標之事功。

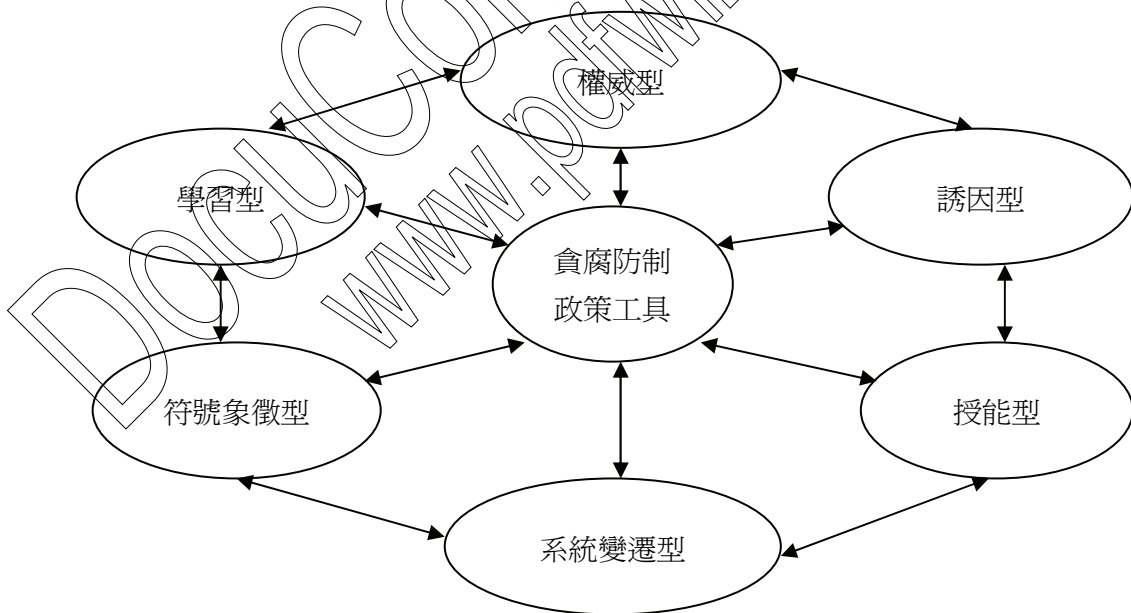


圖 2：貪腐防制政策工具

資料來源：本文整理。

## 肆、台灣現行貪腐防制省思

前述以各種理論與實務上探討貪腐形成的原因，本節將以之作爲解釋與分析的基礎，經由台灣本土貪腐形成與發展的檢視，瞭解其背後的原因。唯有瞭解本土貪腐的形成病因，及其發展與衍生出的瀆職類型，方可構思因應防制與解決貪腐情事之方。

### 一、台灣貪腐的成因分析

貪腐的成因和情況各國不盡相同，係因歷史文化與政經情勢發展背景的不同，而衍生的貪腐問題也互異。以下將對台灣貪腐的成因與瀆職的類型略作分析，瞭解其病因的發展歷史及政經系絡，從而思索可能的防制處方。

#### （一）民主轉型與政商網絡

台灣民主發展的過程上，不難發現執政者爲了尋求對政權的支持，恐有「權錢交換過程」的嫌疑。隨著政治與經濟發展的不同階段，錢權交換的對象與方式或有改變，實際上變換的只是政商聯盟的組成而已，甚至有些「有辦法」的財團，即使政黨輪替，仍然與執政者保持密切關係，以爭取在新的金融、財政規則中保有既有利益（簡錫堉，2008：186）。如果政策與國家資源分配掌握在少數人或團體，往往透過金權的資助，產生所謂的競租（rent-seeking）行爲，<sup>8</sup> 取得對政治人物的影響力，進而影響決策，形成對其有利的政治環境（吳宗憲，2008：180）。因之，金權影響背後的利益鉅大，過程隱密，自然形成私下利益分配的「垂直」及「水平」的共棲團體，各取所需，形成長久合作分工與利益分配的機制，而台灣地方政治的貪腐行爲時有所聞，很多都是因爲金權利益鉅大而產生的官商共犯結構。

#### （二）鞏固執政權

台灣的族群認同及過去威權體制的歷史，常會合理化政治人物的金權運作，如

<sup>8</sup> 在實際的運作上，因爲廣大的民眾很難有效監督政府，於是就會有人運用各種策略以影響政策過程，企圖從中牟利，便產生「競租」的狀況（吳定，2005：290）。

政黨爲了穩固執政權，有時會提名爭議但勝算高的候選人；而本土政黨在前第一家庭涉及貪腐，亦顯示出與其創黨價值－清廉政治－的矛盾（吳宗憲，2008：181）。主政者爲了執政的延續與發展，戮力於執政的維持，本是政黨政治運行的常態，但是相關的作爲需要在服膺民主憲政與民意政治的精神與原則下操作。然現實上任何政黨並不能永續保持執政優勢，若有形或無形的與地方黑道或派系力量做結合，此時政治權力、暴力、金錢便會滲透到選舉，導致賄選及選舉暴力的情事，嚴重戕害民主政治的發展。尤有甚者，透過賄選而當選的民意首長或代議士，對於日後政治文化及廉能政府的運作造成制度性的摧毀。而每逢選舉時金錢、暴力便很難與之切割，實乃爲了鞏固政權而付出民主的代價，對於公眾利益及未來子孫優質環境的營造更是禍害無窮。

### （三）法治精神淡薄與傳統人情關係

貪腐的動機與成因，有很大的原因是對於法律的輕忽、不尊重而產生的。而公、私部門的代理人對於公私領域分際的混淆，常會出現以私情而害公義的情形，凡此在在顯示出對於法治精神觀念的欠缺。何況，台灣傳統上講究人情義理，所有的政治運作講究「關係」導向，不像西方處理人際關係講究「對事不對人」，東方社會則是會「因人而論事」的特殊取向（彭立忠、張裕衢，2007：119）。而公權力有時被用來當作私人交際與施恩惠的工具，何況掌握公權力者本身是許多利害關係人極欲接近的管道，而擁有者若無法自制與自律，容易陷入行賄者的陷阱當中，因欲與權力者建構關係孔道者，會運用豐厚的禮物、提供款待或是免費的服務等，取得權力者的信任與利益依靠，而在利害關係人面臨利益交關時，就是權力者需要提供回饋之時。

## 二、瀆職類型分析

經由前面剖析台灣貪腐形成的根本原因後，本節將原因所呈現出的瀆職型態，再進一步作論述。茲將台灣瀆職類型分爲五大類，分別爲政治、行政、司法、立法及企業瀆職，並以台灣在這五方面所顯示出瀆職的狀況分別析論之。

## （一）政治瀆職

政治人物特別是民選首長（不論是中央或地方），在掌握執政機會時，權力慾望若超越個人對民主的信念及民主囑託時，恐會做出背離民眾信託的瀆職情事。因之，權力慾望會使得人迷失自我，以為可以一手遮天，無人或制度可以充分監督與制衡，貪腐情事便順勢而生。在過去政治獻金法尚未法制化時，政治人物以爭取支持為由，向企業及民間募集競選資金為名，恐有行積斂財富與吸金之實。而這些政治瀆職情事的發生一方面由於選舉制度的缺陷，另一方面乃因為相關制度建構尚未完全，再加上政治文化也未能臻於成熟。例如二〇〇八年前第一家庭因涉及洗錢貪腐情事正遭受司法調查，而部份地方首長也有涉及與廠商重大採購工程利益輸送的嫌疑。

## （二）行政瀆職

本類型係指政府官員擔任決策或行政管理者的作為而發生的貪污，其包括兩種可能性，一是符合法令規定作為，但仍有貪污行為之舉，例如完全依法行政卻藉機違法收受利益；另一個則是根本違反法令作為之貪腐（施能傑，2004：118）。而具有特定性質或任務的行政機關，<sup>9</sup> 較易接觸到利益錯綜複雜的人事物，通常較易有瀆職的情事發生。例如警察機關因身處犯罪防制的第一線，面對的盡是金錢與利益的誘惑，常因個人法治及倫理觀念的薄弱致有瀆職包庇情事發生。行政瀆職是最容易有集體或組織性貪腐的情事發生，因為行政組織是具有官僚結構層級制約的特色，若長官或同儕皆接受業者的賄賂及收受不當利益，個人若不同流合污，成為貪腐結構共犯的一份子，恐會招致組織集體的排斥，因此為了生存而產生從眾行為。例如一九九五年爆發電玩業者周人參賄賂警界案、二〇〇一年臺北市員警集體擄妓勒索案等，皆是行政瀆職中的集體組織貪腐。

## （三）司法瀆職

司法為正義的最後一道防線，依據法律獨立審判，更為憲政體制中的三權之一。司法一旦瀆職，公民就沒有平等訴訟的民主權利，也無法在法庭上獲得公平對

<sup>9</sup> 此如建管、營業執照發給、都市計畫、警政、採購……等。

待。若在司法有了瀆職的行為，案件判決的關鍵恐不在是非對錯及法律適用，而在於當事人的地位，以及司法人員能從判決中獲取多少利益。公民的政治地位、經濟能力及社會背景對於審判過程都有決定性的影響。在司法瀆職的情況下，有權力、金錢及有關係孔道的人訴訟勝過一般平民百姓。就此而言，政府機關、企業訴訟也會比一般公民占上風（法務部摘譯，2007）。因此，司法若不能維持自身尊嚴而畏懼於政治權力，將造成自身權力的退縮（陳長文，2006）；而執法人員自身不持或不律，受到金錢或權力的壓迫，就對自身憲法所賦與職責的忽視，更是形成司法瀆職的重要原因。此外，為人所詬病的，乃對貪腐案件的偵察與起訴的過程不夠嚴謹，常有濫權不起訴及證據不齊全的情形，以致貪腐無法透過司法進行制裁。司法的瀆職會造成制度間罅隙（gap），即貪腐防制制度間的有效連動缺了一塊，致使制度協力無法有效運行，造成反貪腐系絡環境的潰散。

#### （四）立法瀆職

代議士為人民投票選出，代表民眾利益為民喉舌，並監督政府施政。然民意代表不能若只代表少數人利益，還應代表公共利益與以代議士民主倫理為審議依據。如若在代議上收賄、關說，顯然背離選民職務付託。立法的瀆職除了前述所提賄選的問題與利益團體代言人的瀆職現象外，更重要的是，立法權若過於集中某一政黨，恐會造成立法權的失靈現象，甚至行政權完全架空立法權而產生立法失靈的四化現象：即起草提案的被動化、政策同意權的虛擬化、參與權的被奪化及自主權的被控化。

#### （五）企業瀆職

二〇〇九年金融海嘯過後，對於各國的政治、經濟、社會的情勢造成巨大的影響與衝擊，更使企業誠信與倫理的問題引起有識者投以更大的關注。是以，企業瀆職乃是腐蝕國家社會的穩定根基，危害不下於政府的貪腐。而企業瀆職造成企業掏空、背信、詐欺，甚至為達目的不擇手段行賄政府官員，俾利取得企業繼續經營的立基。根據國際透明組織二〇〇九年統計，十年來我國各級公務員貪腐遭到起訴的金額，大約是三百二十多億元，佔政府年度總預算的七分之一。不過，更嚴重的問題在民間，企業負責人涉及背信和掏空弊案，這十年來造成一千四百多億元的損失，足足有四倍以上（李雅媛，2009）。是以，全球各地皆有貪腐問題，除了有損

國家利益，也讓全民買單。

### 三、現行貪腐防制情形與工具運用與分析

本文將貪腐防制工具類型分為六大類，即權威型、誘因型、授能型、系統變遷型、象徵與符號型及學習型政策工具。以下就這六種類型解析台灣現行貪腐防制工具的運用情形，並對之作為評估與探究其應用情況，以作為後續分析其優勢與劣勢的依據，並對之提出因應與對策的制度變遷處方。

#### （一）權威型與象徵符號工具不彰

目前雖已經訂定了一系列貪腐防制的法案，亦是所稱的「陽光法案」（sunshine law）。然而，目前這一系列法案，是否有明確的貪腐防制作用，仍難以證實，但其規範限制，卻已造成了相當顯著的成本。不少政治人物與學者認為香港肅貪成效斐然的重要原因之一，就是法律訂有「財產來源不明罪」，但香港成功的肅貪經驗不只是因為相關法令的制訂，更重要的是歸功於廉政公署的嚴厲執法與鐵腕作為，能將貪腐防制的制度與法令嚴正落實，而「財產來源不明罪」是否可以發揮功能仍有待觀察（林向愷，2008：193）。至於「遊說法」意欲讓遊說行為透明化，然而遊說行為要迴避監督實在太過容易，任何團體若要進行不利公共利益的遊說，都可以在檯面下（under table）解決，反而可能成為政治人物阻卻弱勢團體與之接觸溝通之工具；又如「政治獻金法」未對選舉期間外的獻金加以明確規範，也甚難阻卻地下化，以現金往來的捐輸行動；復如「利益迴避法」上路至今，受到裁罰者多是「小學校長任用親戚擔任工友」一類較輕微事件；而「公職人員財產申報法」規範，全國每年應申報公務員耗費大量時間心力申報財產，監察院等受理機關亦耗費大量人力及資源接受申報，然是否嚇阻了貪腐行為，其實並不明顯，但已投入可觀成本，並與「政治獻金法」運行狀況相同的是，兩法至目前為止，雖有不少裁罰申報疏失之案例，但仍少見因為申報獻金、申報財產，而查獲貪污罪行的案例（趙永茂、謝宇程，2009）。以上的現象可顯示現今權威型工具，有效性似有不彰與令人質疑，立法相互間配套整合措施不足，造成權威立法虛擬化情況嚴重，無法發揮其功效。

控制社會價值觀，以及符號設定權的主動者極多，政府長期以來並不被認定是



設定道德標準的重要機構，政府用勸說方式影響行為常被視為下策；而道德勸說及符號方法的技術本身不具備科學化條件，政府作為通常較保守且無創意，對帶動社會風潮之操作方式也較不熟悉，政府首長無法確實擅用媒體聚光燈效應，帶動風氣及促成社會討論，反貪腐功效便大打折扣。

## （二）誘因型與學習型工具不足

現行貪腐檢舉保護的相關法制化尚未完整確立，許多都是宣示性大於實質意義，對於弊端舉發者的身份及權益的保護不足，檢舉者常會面臨身心巨大壓力，使得貪腐舉報制度無法顯現功效。現今學習型政策似乎給與執行單位裁量權空間有限，無法透過長時間學習所得的經驗，有效增進對問題及解決方案的瞭解；此外，其考量重點應在開放公眾討論之管道，並納入討論之個人及群體之選擇，能夠將討論結果納入政策設定之程序中，所以不論就貪腐防制的相關執行單位裁量權及對問題的瞭解，和公民充分參與的角度而言，均有不足與不夠完整的地方。

## （三）系統變遷與授能型工具不行

台灣過去在貪腐防制採取的是「肅貪、防貪」之二元傳統思維模式，其成效未能彰顯，許多制度並無法發揮應有的功能。例如我國肅貪機構除了法務部調查局外，<sup>10</sup> 另有政風司針對貪腐防制亦有其法定職掌，<sup>11</sup> 但兩機關間長久以來的本位主義及功能有部分重疊與競合的情形嚴重，彼此間的整合與協調不彰，在在都顯示出制度的設計尚有改進的空間。尤有甚者，我國各機關雖都設有政風單位，但組織與會計、人事、審計制度一樣，皆具有人事一條鞭的特性，及一方面其隸屬於機關組織，另一面又須聽從業務上級機關的指揮，常面臨內外環境角色衝突，因此顯得獨立性不足及常有二元權威衝突的情況（顧慕晴，2009：143-145）。<sup>12</sup>

<sup>10</sup> 法務部調查局主要兩大任務為維護國家安全與偵辦重大犯罪，而重大犯罪包括貪污犯罪的偵辦，另依其組織法第三條下設有廉政處。

<sup>11</sup> 法務部政風司下轄全國政風機構，政風單位依其政風人員設置條例成立，其與貪腐防制功能直接相關為員工貪瀆不法之預防、發掘及處理檢舉事項等（政風人員設置條例第五條第三款）。

<sup>12</sup> 所謂二元權威衝突係指一方面受機關首長之指揮，另一方面又須受上級政風主管的業務監督，以致使兩個上級的指揮權力經常處於競合的狀態，當其兩個長官所下達命令不一時甚或相反，將使矛盾滋生衝突不斷（顧慕晴，2009：144）。

另外，政府在提供貪腐防制的資訊、訓練資源配給團體或個人明顯不足，有許多團體有心從事貪腐防制的行動，但由於相關資源無法有效注入，或因為資訊的匱乏，導致沒有能力去進行。

## 伍、制度變遷的方向

貪腐防制機制一般而言可分為兩種，即控制導向<sup>13</sup>和預防導向<sup>14</sup>的機制，各種面向皆可以發展出不同的貪腐防制作法。以下將從套案（package）運用在政策工具觀點，提出貪腐防制的工具處方，藉之帶動整個貪腐防制體制的變遷。

### 一、主政者反貪腐意志的堅定

主政者反貪腐的政治意志（political will for anti-corruption）是成功的重要關鍵因素，因其關係了反貪腐政策的制定與官僚行政後續是否能夠對政策有效的執行（Martinez-Vazquez, Arze del Granado, & Boex, 2007: 138）。而主政者反貪的政治意志或可從三方面作觀察與評估（Brinkerhoff, 2000: 239-252）：第一、反貪腐發動的決心：係指主政者能夠積極且主動的提出反貪腐的行動策略及方針，對於反貪腐的鄭重宣示；第二、持續與積極推動：例如動員相關反貪腐資源（人力、物力、技術與資源）的注入，並透過結合國內外公私部門、公民團體及第三部門等，建立與設計反貪腐的執行與專責機構，形構反貪腐倡導聯盟力量；第三、反貪腐具體成效的展現：大規模地投入並嚴格落實反貪腐的法令，從中央至地方的各個組織，將反貪腐文化深入於組織文化中，轉化各個組織腐化的貪腐誘因，並將貪腐的個人或組織予以制裁後，從而成功轉化組織特性，並影響及擴大反貪腐效應，持續地產生效

<sup>13</sup> 例如制定防貪腐法規來規制所有可能貪腐的行為，並給予制裁。在 OECD 國家在防制貪腐的管控導向的機制就是透過獨立的財務及法律監督，而這就是 OECD 國家被認為能成功管控貪腐就是有一套保護弊端揭發人的法律，並鼓勵貪腐組織內的成員勇於向外界揭露貪腐的訊息（Davis, 2009: 319-321）。

<sup>14</sup> 類型有三：第一、鼓勵執行利益衝突迴避；第二、支持外在弱勢道德與倫理團體亦有接觸管理職位的機會，協助其提升數位能力並能適應資訊化的社會；第三、透過公共教育計畫喚醒與提升公民對於非倫理行為的意識（Davis, 2009: 319-320）。

果。主政者在這三個面向的作為，可以得知其是否擁有反貪腐的意志，如只是敷衍虛應故事，或只是爭取選票的政治策略，皆可以從這三個面向評斷出。

## 二、公共倫理法制與規範整合

參考歐美各國對於公務員都有一套完整的公務倫理規範，OECD 國家認為建制政府公務員服務倫理法制規範，是提升民眾信任的必要門徑（陳清秀，2009：120）。因之，除了要建構一套為人民所信任的運作制度外，制度的核心必須包含誠實與公正的機制與體系，而這套制度邏輯就是公務員倫理法制。我國現行公務員倫理法制分散在各個子法，諸如公務員服務法、公務員廉政倫理規範、行政中立法、利益衝突迴避法……等，並無一套整合性的母法，所以應該全面檢視我國現今公務員倫理法制的情況，將一些不合時宜的規範進行調整，並參考與融入歐美先進國家對於公務倫理的核心概念與價值，諸如公正、誠實、廉潔、負責無私……等，再制定統整完善規範公務員的倫理法制，使其成為所有公務員行事的準則與依歸，形塑政府運作的符號與象徵，提升民眾對政府施政的信賴與信心。

## 三、貪腐防制獨立機關的確立

現行的貪腐防制機構屬於分散化，吾人觀察歐美先進國家貪腐防制有的建構獨立的防貪腐機關或職務，有的則無。對於是否設置專責貪腐防制機構並無一定見解。吾人可將眼光投注在鄰近東方國家，在貪腐防制組織建置情形，例如香港及新加坡，可作為經驗汲取與學習的標竿。在歷年國際透明組織所做的貪腐印象指數，香港與新加坡廉潔的表現令人印象深刻，<sup>15</sup> 探究其成功原因，不乏具有專責的貪腐防制機構，而專責與獨立的肅貪機構的設置是成功的反貪腐邏輯。香港廣為周知的廉政公署（Independent Commission Against Corruption），除具有反貪腐的符號與象徵意義外，本身亦具有強健的防貪腐功能與執行力，深獲民眾的信任。我國反貪腐邏輯總侷限在現行機制內改造，不斷地進行任務編組、整併及調整，功能相對是分散化與碎裂化，造成每個單位都有貪腐防制的部份轄域，但是最後還是功能無法互

<sup>15</sup> 依據國際透明組織於二〇〇九年公佈的貪腐印象指數，新加坡與香港排名分別為第 3、12 名，台灣排名為第 37 名，仍有極大差距（台灣透明組織，2009b）。

補，甚至有相互箝制的情況。<sup>16</sup>專責肅貪機構要發揮貪腐防制的功能，獨立性相當重要，其本必須獨立於受偵查單位之外。雖然這樣會增加交易成本的支出，但這卻是能將貪腐徹底移除的方式。因為若當整個組織充滿貪腐，首長為貪腐結構的一份子，如果貪腐獨立性不足，必受阻礙與牽制（彭立忠、張裕衢，2007：122）。於是，專責肅貪機構本要服膺權力分立的原則，必須有獨立的權限、人事與預算，才能發揮反貪腐的功能。

#### 四、公費選舉制度的建立

現行選舉制度是十分耗費金錢，候選人必須依靠政黨與地方派系的政治資源，及財團的金援與政治獻金才有當選的機會，因而提供了資本家運作的空間，地方派系必須掌控生財的工具，層層利益交換的網路於焉形成（簡錫培，2008：190）。因此，若欲打破此種恩庇政治體系，根本的方法就是降低公民參政的門檻，給予欲參選人不因本身資力限制的真正機會均等，藉由政府所編制的預算給予平等的參政權。「公費選舉」是國人較陌生的概念，但卻是德國、瑞典、芬蘭、挪威、丹麥等國行之有年的先進民主制度，其係指由政府提供資金，或直接提供相關資源，而使候選人在投入選舉時不必擔心選舉經費問題，此是北歐國家維持政治清明的良方。而在公費選舉之中，宣傳政見的管道都由國家供給，而且通常限制候選人使用私人財源，甚至加以禁止（趙永茂、謝宇程，2009）。台灣若要落實公費選舉制度，還需設計合適制度，對候選人參與公費選舉之資格可加以合理限制，以免參選爆炸及浪費公眾資源。此外，政黨法應儘速予以合法化，建立政黨公平的競爭環境，並強化對政治獻金法的監督，促使政治環境得以邁向更為公平與正義。

#### 五、貪腐檢舉保護與誘因強化

貪腐檢舉即揭發政府中危害民眾或其他行政人員安全與自由的貪腐、濫權或浪費的行為，而貪腐檢舉對於組織而言亦可以產生早期預警的效用（顧慕晴，2009：

<sup>16</sup> 例如對於公務員的貪腐情事，由監察院移送至司法院的公務員懲戒委員會，卻發生不處分的矛盾情況。再如法務部廉政處與法務部政風司所屬政風機構，歷來都有功能相似與轄域重疊情形，形成資源無法有效運用。

140)。「貪腐舉報者之鼓勵保護」相關制度在台灣相關規定十分有限，但是在歐美先進民主國家在貪腐防制的功能上發揮很大的作用。例如數個菸草公司的違法、FBI 濫權等重大事件之所以得以水落石出，就是因為設有內部弊端揭發者（whistle-blowing）對其任職機構不當行為的挺身檢舉。然而，內部弊端揭發往往要面對任職機構之報復，以及受到同儕的群體壓力，而且舉報行為往往完全沒有帶來任何實質補償。茲為鼓勵及保護舉報者，美國訂定了「舉報者保護法」（Whistleblower Protection Act of 2007），並且成立「國家舉報者中心」（National Whistleblower Center）負責相關事務。我國亦可仿設此機制，建立對舉報者心理、社會、經濟、安全上的保護及補償制度，鼓勵公務人員，對政府機關中不當作為，挺身加以指正（趙永茂、謝宇程，2009）。而我國現行貪腐檢舉保護的相關法制化尚未完整確立，許多都是宣示性大於實質意義，對於弊端舉報者的身份及權利的保護不足，導致弊端揭發的誘因不強，再有正義感願意挺身舉發內部貪腐事件的人，最後在作成本利益評估考量後，<sup>17</sup>選擇不揭發舉報。因此，除在制度上對物質誘因（金錢、權益）的提高與保障外，相關舉發舉報倫理觀念應儘速普及在社會公民中，促使貪腐檢舉制度成為國民的義務。

## 六、資訊公開透明持續推動

我國雖然在二〇〇五年制定了「政府資訊公開法」，但其中牽涉到公共利益的部份反而不敢、不願、甚至忘記公開，就算主動公開資訊也通常是過了時效性的資訊，而在公共財的運用與支配，更是資訊公開的死角，人民無從進行監督與課責，以致給了政商網絡交換的空間（簡錫堦，2008：190）。至今政府在透明化實現的程度仍然有限，而且進展太過緩慢。因之，今日政府公文系統已經全盤電子化，「電子簽章法」亦已施行，只要透過法律修正之後，我國政府所有公文書、報告、檔案資料，都可以開放民眾（尤其學術界、媒體等）索取電子檔案（趙永茂、謝宇程，2009）。由是觀之，若能進行更開放的革新，則在野黨及民間各界，可以對政府各種人事升遷、工程採購、政策制定…等發揮更多監督力量，此將有助於減低政

<sup>17</sup> 舉辦所要面臨的後果，包括正面的獎勵、獎金與正義的體現，以及負面遭到報復及組織排斥等。

治與行政過程的營私舞弊。國外對於資訊公開十分地重視，例如政黨經費的運用及政治獻金接受捐贈的情況、政府會計與審計資料、具有高度利益爭執性的政府業務、公司內部有關公眾利益的財務會計資料等，透過制度化的公開機制，並持續擴大資訊公開的項目，引進公眾參與監督，使貪腐黑箱作業的情事可以逐漸消弭。

## 七、企業反貪腐法制的健全

公部門的貪腐固然是吾人應予以重視與消弭，過去許多報告與研究都著重在公部門貪腐的防制這部份，然而現今國際間愈來愈多的研究指出，企業貪腐的問題更是政府良善治理的一大課題。如果政府只關注在邁向廉能上，而忽略與放任外在私部門與公民社會的貪腐情事，這在反貪上是不易有任何成效。在二〇〇八、二〇〇九年國際透明組織亦將企業貪腐的治理列為主要的工作重點項目，以因應企業反貪的潮流趨勢，我國政府除了建構更為完善的企業反貪法律外，應該更積極結合國際組織、國內私部門、第三部門，建構反貪腐的夥伴關係，協助企業建立經營倫理規範及強化企業社會責任，強健其公司治理能力。

貪腐防制的有效達成，非僅靠一項政策工具即可達成，而是要靠多種與多類型政策工具的相互搭配，彼此雖特性不同但可以相輔相成，共同為完成原先預期的政策目標協力合作。易言之，貪腐防制不能只有單一制度或政策即可改善，應以系統性與全局思考，環環相扣，層層相連來進行防制貪腐的邏輯思維。因之，若是以單面向「頭痛醫頭」、「腳痛醫腳」等防制思維，並不能成就貪腐防制之事功。防制貪腐本身亦有一套邏輯，為了維護此一邏輯，必須對既存的利益或權利擁有者進行重塑與建構，尤其對反貪腐具象徵性或符號進行意義建構，再灌入組織或個人之中，並將反貪腐邏輯實際運作在具體事務上，漸漸使其具有正當化與合法化的地位（Misangyi, Weaver, & Elms, 2008: 758）。過去的反貪腐邏輯多是在貪腐發生過後才透過修法，或制定嚴格的規定來防制，這似乎治標不治本之法。因之，貪腐之所以形成固然是因為法律規範存有罅隙與不周全，更重要的是貪腐成因的掌握不足，如前述貪腐類型各有其產生條件，又如何透過資源的投入，諸如政治面、經濟面、文化面及社會面的資源動員與投注，改變與引導現存的運作實務。與此同時，並藉

由政策企業家的倡導與推動，<sup>18</sup> 將現存的貪腐結構進行轉化，注入新的運作思維與模式，建制新的反貪運作邏輯，形塑新的反貪象徵與符號，並以之作爲角色與反貪圖象的依據，結合在具體的行動實務當中，持續運作形成常態，將可以導使過去反貪邏輯的制度環境進行變遷，帶入至新的反貪腐環境系絡，突破過去反貪的困境與邏輯偏誤（如圖3）。

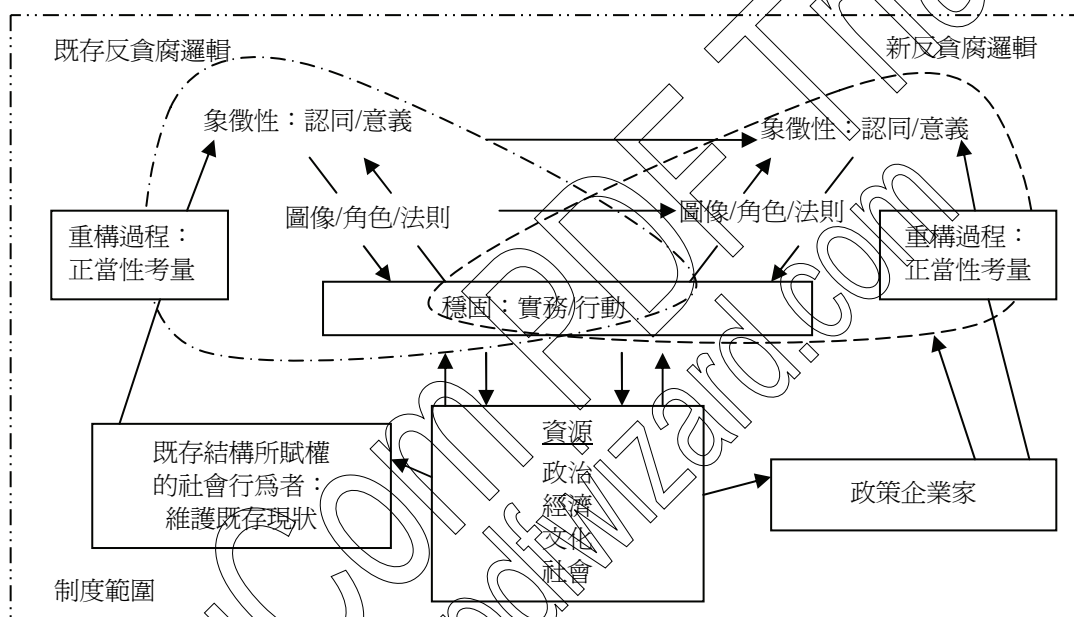


圖3：貪腐改革：認同與實踐的改變

資料來源：修改自 Misangyi, Weaver 和 Elms (2008: 759)。

<sup>18</sup> 在反貪邏輯的制度系絡中，政策企業家扮演有八大角色，即反貪議題生產者、反貪議題中介者、反貪機會覺察者、反貪論證應用者、反貪形象管理者、反貪共識締造者、反貪策略應用者、反貪政策移植者等，可知政策企業家對於變遷既有的貪腐邏輯，進而建構新反貪邏輯成功與否，具有關鍵性地位（Misangyi, Weaver, & Elms, 2008: 758）。

## 陸、結論

以政策工具的觀點研擬貪腐防制的處方，目的不在創造更多的工具，而在於提供一個思考的基礎架構（framework），並以「配套措施」的觀點來思索較為完整與妥適的方案，認知到社會並無一個最佳與最好的政策工具可以用來解決貪腐的問題。誠如本文所分析，貪腐的成因與類型各異，唯有以套案的政策工具觀點輔以全局性的系統思維，方可較為妥適地應對與解決貪腐的問題。若就環境的脈絡複雜與多元化而論，即使有完美的執行體系，再對照人類動機的複雜性，確無任何一種政策工具的效用會臻於完美。因此，研擬與應用任何一種類型的工具，就要隨時因應制度環境與問題情境的變遷，以建構一套有效的政策套案。貪腐防制處方的提出，以政策工具觀點為視框，應用多元與彈性的各項政策工具，並由整合與套案的思維進行工具設計與評估，導使六種政策工具得以相互協力，發揮合超效應，以成就貪腐防制之事功。換言之，政治領導人應有堅決反貪腐的政治決心，公開呼籲民眾合作建構反貪腐的公、私部門關係（象徵或勸說型），開放民眾、產、官、學及第三部門共同研議與探討貪腐問題的發生情況與因應方案（學習型），擴大防制貪腐機關之編制與設置專責獨立的貪腐防制機構，以及改變處理貪腐案件之思維與流程（系統變遷型政策），透過學校與社區提供人民較充實的貪腐防制教育（授能型），鼓勵民眾踴躍檢舉與通報貪腐案件，以及公費選舉（誘因型），對貪腐的人、事施予以嚴厲的處罰（權威型）。吾人在思考一項複雜的政策問題時，透過政策工具的分類與組合，則權責機關易於按圖索驥設計較完備的政策方針。

## 參考文獻

- 王 政（2009）。如何消除貪污—四種途徑之分析。《文官制度季刊》，第 1 卷第 1 期，頁 51-76。
- 台灣透明組織（2009a）。反貪研究，2009 年 11 月 17 日取自台灣透明組織，網址：[http://www.tict.org.tw/c\\_Research\\_whatCPI.html](http://www.tict.org.tw/c_Research_whatCPI.html)。



- 台灣透明組織 (2009b)。台灣透明組織公佈 2009 年世界各國「貪腐印象指數」台灣得分 5.6，全球排名第 37 名，2009 年 11 月 17 日取自台灣透明組織新聞稿，網址：[http://www.tict.org.tw/News/091117\\_2009cpi\\_News.pdf](http://www.tict.org.tw/News/091117_2009cpi_News.pdf)。
- 李雅媛 (2009 年 10 月 17 日)。台灣企業貪腐嚴重金額比公務員多 4 倍以上，2009 年 11 月 20 日取自中廣新聞網，網址：<http://www.bcc.com.tw/news/newsHistoryview.asp?cde=426292>。
- 余致力、胡龍騰 (2008)。拒絕貪污腐蝕台灣民主成果。**臺灣民主季刊**，第 5 卷第 3 期，頁 157-166。
- 余致力、陳敦源、黃東益 (2003)。非政府組織與反貪腐運動：國際透明組織與台灣透明組織簡介。**國家政策論壇**，夏季號，頁 39-62。
- 法務部摘譯 (2007)。國際透明組織 2007 年發布「2007 年全球反貪腐報告」之「司法領域的貪腐：成因與對策」(Mary Noel Pepys 原著)，2009 年 11 月 17 日取自全民反貪資訊網，網址：<http://www.moj.gov.tw/public/Attachment/712411361671.doc>。
- 林水波 (1999)。公共政策論衡。台北：智勝。
- 林向愷 (2008)。貪腐與民主。**臺灣民主季刊**，第 5 卷第 3 期，頁 167-175。
- 吳定 (2005)。公共政策辭典。台北：五南。
- 吳宗憲 (2008)。台灣民主轉型與金權政治。**臺灣民主季刊**，第 5 卷第 3 期，頁 177-184。
- 吳英明 (2006)。廉政不廉價。**臺灣民主季刊**，第 3 卷第 3 期，頁 177-184。
- 施能傑 (2004)。公共服務倫理的理論架構與規範作法。**政治科學論叢**，第 20 期，頁 103-140。
- 陳長文 (2006 年 9 月 9 日)。制貪腐先除司法三病。**聯合電子報**。
- 陳清秀 (2009)。廉能政府與公務倫理之探討。**文官制度季刊**，第 1 卷第 1 期，頁 115-137。
- 張文蘭 (1990)。政策工具類型化與評估之研究。國立臺灣大學政治學研究所碩士論文，未出版，台北。
- 彭立忠、張裕衢 (2007)。華人四地貪腐程度之比較—以「貪腐成因」為分析途徑。**公共行政學報**，第 5 卷第 24 期，頁 103-135。

- 趙永茂、謝宇程（2009）。清廉政治的期待與落實。2009年6月9日取自財團法人國家政策研究基金會，網址：<http://www.npf.org.tw/post/1/5985>。
- 簡錫堉（2008）。解構金權 鞏固民主。臺灣民主季刊，第5卷第3期，頁185-192。
- 謝宇程（2009）。政策工具種類及適用策略淺析。2009年3月4日取自財團法人國家政策研究基金會，網址：<http://www.npf.org.tw/post/3/5523>。
- 顧慕晴（2009）。我國公務人員貪污檢舉制度之研究—增強途徑之分析。文官制度季刊，第1卷第1期，頁139-159。
- Bardach, E. (1977). *The Implementation Game*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Brinkerhoff, D. W. (2000). Assessing Political Will for Anti-Corruption Efforts: An Analytic Framework. *Public Administration and Development*, 20(4): 239-252.
- Davis, H. (2009). Ethics and Standards of Conduct. In T. Bovaird, & E. Löffler (Eds.) *Public Management and Governance* (pp. 311-325). NY: Routledge..
- Hindess, B. (2009). International Anti-Corruption as a Programme of Normalization. In L. de Sousa, P. Larmour, & B. Hindess, (Eds.) *Governments, NGOs and Anti-Corruption: The New Integrity Warriors* (pp. 19-32). NY: Routledge.
- Huntington, S. P. (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University.
- Lange, D. (2008). A Multidimensional Conceptualization of Organization Corruption. *Academy of Management Review*, 33(3): 710-729.
- Martinez-Vazquez, J., J. Arze del Granado, & J. Boex (2007). *Fighting Corruption in the Public Sector*. Boston: Elsevier.
- Misangyi, V. F., G. R. Weaver, & H. Elms (2008). Ending Corruption: The Interplay among Institutional Logics, Resources, and Institutional Entrepreneurs. *Academy of Management Review*, 33(3): 750-770.
- Peters, B. G., & F. K. M. van Nispen (1999). *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*. UK.: Edward Elgar.
- Pinto, J., C. R. Leana, & K. P. Frits (2008). Corrupt Organization or Organizations of Corrupt Individuals? Two Types of Organization-Level Corruption. *Academy of Management Review*, 33(3): 685-709.
- Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. New York: Cambridge University.

- Schneider, A., & H. Ingram (1990). Behavioral Assumptions of Policy Tools. *The Journal of Politics*, 52(2): 510-529.
- Sharman, J. C., & D. Chaikin (2009). Corruption and Anti-Money-Laundering Systems: Putting a Luxury Good to Work. *Governance*, 22(1): 27-45.
- Warren, M. E. (2004). What Does Corruption Mean in a Democracy? *American Journal of Political Science*, 48(2): 328-343.
- World Bank (1997). *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank*. Washington, DC: the World Bank.

DocuCom PDF Trial  
www.pdfwizard.com

# The Prescription for Corruption Control: Policy Instrument Perspective

Jing-Hung Chiu\*

## Abstract

Fighting corruption has become a global political movement in recent years. Integrity is the most important measurement index of national development. Therefore, political leaders should consider it seriously to construct a government of integrity and competence. In order to reach the goal of clean governance, it has to have complete prescription of corruption control. This article, from the viewpoint of policy instrument, raises six types of policy instruments: authorities, incentives, capacities, system change, symbolism, and exhortation and learning. We could deliberate corruption control instrument through these six types and policymakers may design a “complete set of policies” so they can operate in a holistic framework while examining the strength and weakness of corruption control instruments. Proper policy instruments arrangement will accomplish the mission of corruption control.

**Keywords:** corruption, anti-corruption, policy instrument, democratic governance

---

\* Ph. D. Student, Department of Political Science, National Taiwan University  
His research interests include democratic governance, public policy, and administrative law.

DocuCom PDF Trial  
www.pdfwizard.com

## 《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。99 年度預定出版主題如下：

- (一) 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）。
- (二) 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）。
- (三) 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）。
- (四) 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* (2<sup>nd</sup> 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