

文官制度季刊

Journal of Civil Service

第二卷第二期・中華民國九十九年四月 Apr. 2010 Vol.2, No.2

(原考銓季刊，自民國九十八年一月起更名為文官制度季刊)

發行人：黃雅榜

社長：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：冠順數位有限公司

電話：02-33222236

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

中華民國九十九年四月 第二卷第二期（原考銓季刊）

主編的話.....林水波 / I

政治管理

網絡社會的責任領導.....蕭宏金 / 1

社會行銷的顧客思維.....林博文 / 25

影響政治 vs. 干涉政治：台灣遊說制度的解剖.....石振國 / 55

從地方政府運用約聘僱人員之調查剖析我國契約公務人力之改革
.....蘇偉業 / 77

《文官制度》季刊稿約..... / 111

《文官制度》季刊投稿須知..... / 113

《文官制度》季刊論文審查作業規定..... / 115

《文官制度》季刊論文撰寫體例..... / 117

Journal of Civil Service

Vol.2, No.2

Apr. 2010

CONTENTS

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

Political Management

Responsible Leadership in Networked Society.....Luke Hsiao 1

The Customer Mindset of Social Marketing.....Po-Woun Lin 25

Influencing Politics vs. Intervening Politics:

The Anatomy of Lobbying Institution in Taiwan

.....Chen-Kuo Shih 55

On the Reform of the Government Contract Staff System in Taiwan:

An Investigation of the Practice of Local Governments

.....Bennis Wai-Yip So 77

主編的話

政治管理乃美國喬治華盛頓大學特設的研究領域，並以學院的方式來鑽研探究核心的議題。歷經二十四年的努力耕耘，以及配合世界政治中心的特殊需要，積極養塑倡導政治、選舉動員及政治技能的人才，建構專業又實用的知識，引領政治事務處理的優質化，政策主張的說服力，選舉動員的擴散，公共議題的分析與管理，和災難危機的順時順勢管理。

這個至為特殊的研究領域，類屬於應用政治學的探索範圍，其在台灣雖由政治與公行的學系，對其研究領域有所涉及，但始終並未對之做系統性、全局性及統整性的分析、建構及關注，亟待有識之士，對之投入心血、釐清研究的疆界，創造有用有益的知識，引領台灣政治運作水準的提昇，讓政策衝突的程序降低，政黨對立競爭兩極化演展的緩和。尤有甚者，在傳統政治及公行研究議題日益稀少化之際，提供莘莘學子一條寬廣的研究園地。

政治管理的主要研究領域，或可由六個角度踏入：議題管理、政策倡導、公共領導、政治動員、問責管理及風險管理。每個角度均有多元不同的課程，可供學子進行知識學習之旅。他或她或可經由這趟學習之旅，進行必要的革命，建立政治管理的核心知識結構，彰顯政策形成要遵行的民主價值，提升治理系統的治理能力避免不能治理的現象，打造各項公共事務的處理能力，強化政策選擇的解釋及合理化的依據，進而產出卓越的治理績效，彰顯治理系統的權威形象。

這項整合性知識在重要性、價值性及系絡性的催迫下，業已引起國內學子的關切，冀想帶動新一股的研究熱潮，已在世新大學行管系舉辦一場學術研討會，擴散各項議題到各大學院校，以祈知識的開花。「文官制度季刊」向以引進新知及關切時境性議題為使命，特於第二卷第二期以之為探究主題，祈望藉之鼓勵知識新血的投入，產出對台灣政治氛圍得以轉型的知識，造就公共事務處理的圓融、說理及卓越。歷經評審及篩選的過程，共選出四篇文章供本刊讀者分享，並盼望他們在汲取新知之後，受到啓蒙的影響不僅將其應用到實務的處置上，而且創造出豐盛的知識。茲為盡速導引讀者進入知識饗宴的學習之旅，特簡介各篇文章的主題論述：

第一篇深究：網絡社會的興起，講求彈性、開放及多元利害關係人的平等互動，傳統的領導風格恐已失去發酵的系絡，非改由責任領導的方式，不易帶動網絡社會的發榮滋長。同時在這種新型社會裏，責任領導究竟要扮演那些理想角色，以及角色的各項合宜行爲。

第二篇摘述：治理系統在進行社會行銷時，爲使被行銷的標的得到認同、接受、支持與順服，如何以顧客導向或公民導向的思維，做爲行銷的設計與安排，得以引起共鳴，順利行銷治理系統所寄望的政策主張及公共治理策略，同時掌握行銷與時推移的緊要性，如何由 4P 到 4C，再到 SIVA，以發揮行銷果效。

第三篇解剖：台灣遊說制度的內容、機制及困難，以爲未來調整的標的，希望這項制度向建設性的路徑發展，成爲協助立法優質、免除注意赤字之正常影響政治規範，不至陷入爲政策私利而干涉或阻礙立法的干涉政治，進而提出未來制度改弦更張的要點及方向。

第四篇剖析：台灣契約公務人力的改革之道，使其成爲治理系統第一線服務人員的優質人力，開創與公民優質化的互動治理，產出爲公民激賞的互動績效。這項剖析的基礎，以實証調查的資料，展現地方政府運用約聘僱人員的實際情形，從中發掘問題之所在，以爲改革的標的，進而提升互動治理的績效。

這樣的文章結構配置，雖未能完全反映政治管理所涵蓋的整體全貌，只因外審的外控性，但大體已提出一些研究嚮導，或可供讀者追蹤搜尋更多值得探討的議題。讀者亦可由政治管理的大致輪廓，擇定自己關注的方向，與志同道合者形成學術社群，投入知識生產的必要革命旅程。

這一期的編務在試院同仁及各位編委的協力下得以順利呈現在各界眼前，謹對所有同心出力的人士表達誠摯謝意。更對全力賜稿的學子，對本刊的贊助及行動的支持，心存感激，並希永續共同經營本刊的創新與品質，使其成爲大家肯定，願意合產的知識載體，承擔知識革命責任的夥伴。

文官制度季刊

主編 林水波

2010年5月15日

網絡社會的責任領導

蕭宏金*

《摘要》

責任領導是兩造社會互動過程中，其所發生的關係性與倫理性現象。傳統社會環境穩定，因此，領導統御文獻大部分都著重領導者和追隨者在組織內部關係的探討，追隨者並被定義為基層員工。隨著社會開始變遷，官僚垂直式領導統御受到考驗。系統決定領導統御的效能，現代公共治理由官僚治理轉型為網絡治理。網絡系統講求彈性、開放與多元利害關係人平等互動，與傳統社會系統特徵不同，是傳統領導統御在政策網絡適應重要課題。領導者如未能改變領導統御的模式，將產生治理危機。因此，本文試圖從組織內外為數眾多利害關係人互動之觀點來討論責任領導議題。從關係與倫理的角度出發，重新審思領導統御在利害關係人網絡社會中扮演責任領導的關鍵議題，定義責任領導、歸納出責任領導者的要素與品質。最後，模擬 Mintzberg 管理角色途徑，本文從利害關係人觀點提出責任領導的理想角色與角色內容說明，提供利害關係人網絡社會中一個責任領導者完整多元角色的指引。

[關鍵詞]：責任領導、利害關係人理論、網絡社會、領導統御角色、關係智商

投稿日期：99年3月1日；接受刊登日期：99年4月16日。

* 義守大學公共政策與管理學系兼觀光學系副教授。

壹、前言

今日的領導者必須在變化、複雜、不確定和相互連接的網絡環境下行動，這種網絡社會的來臨對領導者所帶來的主要考驗與需求是替人民減少變化所帶來的複雜性與不確定性，同時提供一個令人嚮往的未來景象。為此，領導者必須有目的感和指引願景，協助個人和組織（Cole, Bruch, & Vogel, 2005）協力，帶領追隨者渡過惡水。但在此過程中，領導者時常遭逢各式各樣正當性和信任的危機（Wheeler & Sillanpää, 1997），例如，天然環境的災難（水災、環保議題）、金融風暴、全球貿易（兩岸經濟協定、牛肉進口議題等）、貪腐醜聞、還有不同領導類型等不道德議題。政策議題的利害關係人期待領導者在這些議題上不僅只在執行法規時負起技術的責任，也期待領導者對經濟、環境和社會的影響負起策略上的責任（Wade, 2006: 227）。由於現代社會演化成網絡本質，社會生存和永續成功必須靠社會本身和它們的領導者有責任地對待社會中所有利害關係人（Freeman, 1984, 2005; Donaldson & Preston, 1995; Wheeler & Sillanpää, 1997; Svendsen, 1998; Philips, 2003, Maak & Pless, 2006）。而創造社會永續經營的努力中，最重要的是領導統御責任部分。其責任在於（重）建造公眾的信任（DiPiazza & Eccles, 2002），取得社會經營的許可證，並贏得和維持社會聲譽與公民精神。

雖然如此，許多領導者仍認為英雄式領導統御（heroic leadership）是網絡社會最效能的領導風格。不過網絡社會的崛起，其系絡改變影響了現有領導者的心態、角色和責任的調整，領導者環境認知必須從組織內部領導統御觀點變成更複雜和多層次的利害關係人觀點。在今日相互依賴和動盪的世界，單靠「偉人」或有魅力領導者來實現願景是會出現治理危機的。事實上在網絡社會裏，贏得領導統御的授權比較需要的是與不同利害關係人相容、協調與合作為基礎的關係性領導統御（Wicks, Gilbert, & Freeman, 1994）。因此，現代領導者應該成為不同利害關係團體的關係協調者與耕耘者。

本文雖然主張現代政策網絡的領導者應注重關係性領導統御，但同時也主張領導統御能永續成功的核心在於關係品質上的創造與維持。一般而言，公共領導者如要成功地取得永續經營社會的授權，智慧常是被認為選擇領導者的最關鍵要素。但

在民主社會中，取得領導統御授權的過程中會受到許多變數的影響。這種選擇領導者過程時常天不從人願，最後贏得領導統御授權者不一定擁有卓越智慧，而道德常常被用來彌補智慧的缺陷。如果領導者能負責任地與政策網絡中的不同利害關係團體互動，也能成功地領導組織或社會，達成永續發展目標。

因此，本文試圖從組織內外為數眾多利害關係人互動之觀點來討論責任領導的議題。從關係與倫理的角度出發，重新審思領導統御在利害關係人網絡社會中扮演責任領導的關鍵議題，例如，定義責任領導、歸納出責任領導者的要素與品質等等。最後，模擬 Mintzberg 管理角色途徑，本文從利害關係人觀點提出責任領導的理想角色（ideal role）與角色內容說明，期待提供利害關係人網絡社會中一個責任領導者完整多元角色的指引。現在本文就先說明網絡社會的特質，再進一步說明責任領導的角色。

貳、網絡社會的特質

自九〇年代初開始，網絡社會崛起，有關網絡觀念的理解，不僅受到社會學熱烈的探討，也受到社會科學中經濟學、政治學、管理學、公共行政等學科的研究與擴散。網絡在經濟上應用不僅產生網路新經濟，在公共領域上也受到歡迎，除了電子化政府新治理模式的出現外，在政策網絡上更有更多的討論。民主社會時代的來臨，治理的模式由官僚式治理轉變為網絡治理模式（劉宜君、陳敦源、蕭乃沂、林昭吟，2005）。傳統公共行政者雖然整合網絡治理模式，但網絡治理所採用類型仍脫離不了以垂直階層所主導的太陽放射式網絡關係，以配合官僚式治理模式。不過隨著民主深化，政策網絡中不論是形成或執行階段，講求平等對待的利害關係人觀念深入人心，多元利害關係人間講求尊重與水平互動關係（柯于璋，2009），如果網絡社會中的領導者，仍堅持注意力與資源的分配以內部垂直觀點為主，排斥環境裏不同利害關係團體間互動關係之影響，領導者認知會因沒有虜獲政策網絡中利害關係人間複雜的互動關係，影響力將會擦身而過，公權力在網絡中之影響會邊陲化或未充分發揮。面對領導者從傳統組織封閉、和諧、控制、線性、可預測性的系統認知，跳躍至現今開放、衝突、紊亂、隨機和不可預測性的系統認知，領導者應學習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，以重新掌舵網絡權力以強化治理能力。

現有政策網絡研究與實務應用主要受到社會網絡理論觀點影響，其研究要素以行動與關係為主，注重人際互動與關係型態。然而一樣地以互動與關係為研究焦點，Neville 與 Menguc (2006) 認為利害關係人理論比 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網絡互動影響力的完整性解釋。利害關係人觀點除了也以工具性角度探討焦點組織對外關係網絡政策影響力之外，尚從規範性角度從外在利害關係人觀點探討對焦點組織關係的經營影響。因此，利害關係人觀點對政策網絡的研究不僅關心公權力的影響與被影響，也考量公權力使用的社會觀感與回應性。換言之，合法性和迫切性也被用來衡量利害關係人互動之相對影響力。簡言之，在今日網絡社會系絡下，講求領導者與多元利害關係人互動，領導者需要改變認知。領導者認知不能拘泥於非黑即白二分法，而應將「公共性」(publicness) 概念由一種特殊的品質轉變為一種多構面產權觀念 (multidimensional property) (Bozeman, 1987)。當然，在此認知的轉換過程中，領導者會面臨不同構面的考驗。一、倫理的考驗：基於不同世界觀與價值，如何認定、評估與處理許多元利害關係人的利益，對抗倫理困境等。二、多元的考驗：如何領導不同層次與跨越不同場域的多元人們，創造一個跨文化 (Cox, 2001) 與包容的環境 (Gilbert & Ivancevich, 2000; Pless & Maak, 2004)，讓人們發掘意義、感受價值與尊重並貢獻最高的潛能。三、社會的考驗：如何贏得經營的執照，如何負責，如何成為好公民。四、利害關係人的考驗：如何與不同利害關係人創造永續與信任的關係，如何從醜聞陰影走出重建信任關係。

從這個背景可以瞭解到關係是領導統御的中心，倫理是領導統御的心臟，而建立與耕耘不同利害關係人倫理般關係是相互連接利害關係人社會中領導者一個最重要的責任。因此，本文將採用利害關係人觀點互補社會網絡觀點，協助領導者理解與掌握現代政策網絡下領導統御的真諦。

參、責任領導的推動

理解網絡社會的本質後，本節主要目的是說明責任領導定義、歸納出責任領導者的要素與品質等重點，以便進一步說明如何扮演責任領導的角色，首先先從說明

利害關係人概念開始。

一、領導與利害關係人理論

利害關係人 (stakeholder) 這個名詞最早始用於 1963 年 Stanford Research Institute 研究之中，開始於企業本質的推理討論。隨著不同學者因研究操作之需要，產生範疇相當廣泛的定義。最客觀與引用最廣的定義係從 Freeman 於 1984 年之《*Strategic Management: A Stakeholder Approach*》著作中所提出的，利害關係人係可以影響組織任務或被組織任務影響的群體及個體 (O'Riordan & Fairbrass, 2008)。不過，此定義如要涵蓋利害關係者文獻中曾經研究的相關變數，仍然空泛。為了符合研究需要，Friedman 與 Miles (2006) 認為利害關係人定義可依策略與規範目的予以分類，以便理解所有研究專注何種變數。Kaler (2003) 對於利害關係人觀念也有類似規範與非規範之區分，前者以 Donaldson 與 Preston (1995) 定義為代表，認為在組織活動之程序或 / 和實質方面個人或團體具有正當性的利益。而後者就以 Freeman 的定義為代表。根據此分類分析，利害關係人文獻中狹義定義會出現重策略要素成分的傾向。相對地，期望規範成份高的定義較會採用廣義定義來探討某一特定策略。解釋上述這種現象的產生原因可能是狹義的定義天生本質上研究就是以組織為主，所以定義涉及選擇與策略目標有連結的特定利害關係人。相反地，規範性的定義因為研究對象比較重視為現有組織所忽略的潛在利害關係人身上，重點不需探討組織與利害關係人關係中組織角色，此發散現象導致傾向廣義定義的偏好。

Friedman 與 Miles (2006) 對所有利害關係人理論歸納分析，將利害關係人理論演化分為三個階段。Freeman (1984) 理論為第二階段主要代表。Freeman 模型對利害關係人理論的貢獻一直至 Donaldson 與 Preston (1995) 兩人論文出現，利害關係人理論才有突破性的發展。Donaldson 與 Preston (1995) 於其論文中提出將利害關係理論分為三種，描述性 (descriptive) 面向、工具性 (instrumental) 面向及規範性 (normative) 面向的利害關係人理論。此理論分類有條理地將利害關係者理論分門別類，以瞭解理論與議題關係發展的方向。規範性利害關係人理論主要研究是為管理者認定道德或哲學的指引，主張利害關係者對組織具有效、有規範宣示。工具性利害關係者理論主要是建立架構檢驗利害關係管理實務與達成不同組織目標

間因果關係。描述性利害關係者理論則被用來敘述特定組織特徵。回溯上述背景，本文在利害關係人理論中選擇使用規範性理論觀點，從外在利害關係人的價值與道德基礎剖析責任領導的目的與要素。

二、網絡社會領導統御的目的

傳統領導統御理論理解領導統御是在階層結構化組織的系絡裏，領導者被比擬為偉人（great man），期待影響下屬達成回應卓越層次之高階效能的組織 / 團體目標（Rost, 1991）。從道德觀點而言，政治科學家（Burns, 1978）認為領導統御和領導者 / 追隨者是一種轉換式關係。透過此關係，一或多人與他人契合而讓領導者與追隨者提昇至更高層次的激勵與倫理。然而，此道德觀點呈現比較不具體與空泛，不一定協助領導者理解領導統御的目的。而且，領導統御關係中追隨者呈現利益多元性與利害關係人間利益與價值的時常衝突，使得領導者更難實現良善社會的主張。

如果我們透過利害關係人系絡理解領導統御的目的與社會責任，似乎就可以瞭解到領導者不再單獨把經濟效率當底線，更應注重保育與改善自然環境狀況並對社會不同世代福祉付出貢獻。在此系絡中，領導統御的目的就是建立與耕耘永續與信任的關係，讓不同利害關係人協調行動達成共同目標、注重永續性與合法性，以實現良善與共享的社會願景。

三、領導者 / 追隨者關係中的行動者

責任式領導統御是一個關係和倫理的現象，它發生在社會互動過程中。參與這些互動過程行動者包括那些影響領導者或被領導者影響的人以及在領導統御關係的目的和願景中有利益的人（Freeman, Martin, Parmar, Cording, & Werhane, 2006）。如同早先本文所敘述的，領導統御的系絡已經改變。在網絡系絡中，領導者有責任去面對不同利害關係團體，當領導者 / 下屬觀點擴展為領導者 / 利害關係人的觀點之際，此變化挑戰了傳統領導統御理論某些基本的假定。主流領導統御理論認為領導者與追隨者之間是一個不平等的關係，領導者主控了關係（Bennis & Nanus, 1985），而追隨者照著領導者的願望奉獻所有（Rost, 1991）。在領導統御職權源自地位與職位權力的假設下，此種理論可以讓我們以階層與二分法觀點（譬如交換理

論，Graen & Uhl-Bien, 1995) 理解領導者與追隨者間關係。然而，傳統領導統御理論無法解釋領導者如何在垂直網絡結構中，成功地動員平等地位與非直接依賴的利害關係人，在共同目的下競爭又合作地追隨領導者。並且能在不需動用正式權力與職權的情況下，實現令人嚮往的與道德的願景。顯然地，這些限制門檻除了增加了領導統御的複雜性外，也讓領導者面臨從不同價值觀、心態與互動風格到因應利益衝突、解決多元文化問題與倫理困境的調和等許多關係上的挑戰。

四、領導在領導者與追隨者互動關係中的功能

從科層到網絡結構、從國內事務至全球操作、從組織內部焦點至利害關係人導向、從社會個別獨立球員的理解到公民精神的發揮等等組織的演化都影響到領導統御意涵與追隨者間差異的理解。在源自科層思考模式的主流領導學統御理論中，領導者被理解為「一個位於科層頂端的人，決定忠誠追隨團體之每一個人的方向、步伐與成果」(Nicoll, 1986)。領導者被理解為主動的 (Bass, 1990)，而追隨者是被動的。領導者擁有高人一等的知識與專業，並以此為基礎創造秩序與控制，讓他人以工具形態執行領導者的目標與利益。不過，真正的領導統御理論家指出領導統御的理解是要平等管理的 (Rost, 1991)，而這對網絡式組織與利害關係人環境的垂直系絡而言，賦予領導統御工作新的意義。領導者再也不是金字塔上與世隔絕的個體，獨力去創造現實，或企圖為他人建構社會世界 (Greenfield, 1984; Rost, 1991)。在網絡系絡裏，領導統御需與不同利害關係人互動才會產生，領導者必須是這個利害關係人關係網之一部分並整合之。領導統御的合法性並不源自職位、地位、獎勵或高壓的權力，合法性只在與透過利害關係人互動關係來贏取利害關係人的追隨，而且只有在共享目標的各方參與共創過程中才能取得。

在此意識下，領導統御的結果與成功端賴領導者與利害關係人（追隨者或協同領導者）兩者的建構與協調行動，而非個人主義式的偉人。如果領導統御是駐足於關係中，而領導統御的目的是達成共同嚮往的願景，那麼領導者主要的焦點必須放在擁有利益的領導統御方案上之關係，化身為關係品質與嚮往價值基礎的耕耘者與關係過程的促進者。

身為關係領導的耕耘者與促進者關懷他人與涉及利害關係人的需求與利益。他們使用不同方式促進關係過程以實現共同分享的願景，例如，利害關係人對話、利

益衝突的調解、協商、解決問題與決策過程、創意與創新工作坊、困境和解等。在這些互動與溝通的過程，他們確保每一個人可以被公平地對待，每一個人自覺平等但渺小。他們感覺到尊重和認同因為他們的意見被聽到且理解，而其他人感覺到與共同創造過程整合在一起，如同灌能般分享經驗、專業、資源、創意與品質，且為了達到共同目標被動員去貢獻其最大的潛能。最後，實現了共同分享與嚮往的願景。

責任領導是建立與維持與所有相關利害關係人良好關係的一種藝術（Maak & Pless, 2006）。責任領導核心工作是編織一張包容的網，讓領導者自己可以均等地鑲嵌在網中。柏拉圖在其《*Stateman*》作品中清楚地表示，人們不是羊群，領導者亦非牧羊人。領導者是編織者，將不同類型的人們一起編織於社會結構之中（Ciulla, 2004: 322）。當領導者促成利害關係人成為追隨者關係的過程視為課責之際，領導者需為這些關係品質負責。這些關係必須包容且以倫理地完美般價值為基礎，讓互動的夥伴尊重與行動，而領導者與追隨者間關係可以為共同與美好的目標服務。

誠如前文所述，領導者有責任去面對不同利害關係人。領導者需要從不同文化中整合人們有效地一起工作，關懷組織不同成員的福祉，理解不同團體的利益、需求與代價並促使對話。同時，動員與協力不同人的精力來達成共同目標與支持一個共同美好願景的實現。顯然地，這需要「社會化」而非「個人化」的領導者（Howell & Aviolo, 1992）。領導者的智能能認知地選取、處理與評估不同利害關係人觀點和多元且多少衝突性目標所產生的情境、問題與發展。領導者依據人性與道德的價值基礎而行動，展現真誠（authenticity）與正直（integrity），並且關懷他人的需要與利益，從而展現良好美德。領導者利用關係智商（relational intelligence, RI）與不同利害關係人互動，且當面臨遙不可及決策與調和倫理困境時，應用情緒與倫理智商對抗浮現的利益衝突。因此當許多領導者具備卓越認知與智商能力時，責任領導之良善（good）與偉大（great）可用道德特徵與關係智商來區分。

事實上，擁有一個良善美德與身為道德人是成為責任領導的核心（Ciulla, 1998; Solomon, 1999; George, 2003）。誠如 Ciulla（1998）所堅稱，「倫理是領導統御的心臟」。但這到底是何意涵呢？這是否意味著領導者在考慮責任時必須高人一等？領導統御倫理需要「道德領導統御」？更進一步來講，我們期待領導是道德英雄

嗎？領導者比他人承當更多責任時，是否應對不同道德標準課責？如果答案是：是的，這意味著領導者可能將自己當成例外。無論如何，這會形成雙線道！領導者可能是良善令人注目的模範，沉醉於自我陶醉的道德領導統御，或者是我們所見證到美國安隆（Enron）案中的邪惡（bad）領導統御行爲（Maccoby, 2000, Kellerman, 2004）。因此，領導者的道德標準應與社會制度一致，以避免類似安隆案失序的可能。不過，領導者的責任是捍衛道德價值、倡導於領導者、追隨者網絡關係之中、並且以一致方式付諸行動。所以不論情況是如何誘人或驚險，領導者能夠真正堅持令人嚮往的價值與原則是很重要的。只有原則與領導統御配適（match），真正堅持、誠實與正直的領導才可能負責。因此，實務的倫理是個人正直的櫥窗。如果追隨者認為領導者的價值與原則與領導者本身行動配適並且能談笑自若，眾人會歸因於領導者之正直，最後獲得正當性，因為利害關係人因信任而追隨。責任領導確實應具有特徵，以一些令人嚮往的美德與原則領導之，例如：尊重、關懷、誠實、課責、謙卑、信任與積極的公民精神，並且時常反省（George, 2003）。

發展緊密與長久關係的能耐是領導者的標記（George, 2003）。誠實的領導者在組織內外、個人生活中與人們建立信任的關係，不管是有形或無形，關係的獎勵是久遠的。大部分網絡社會中領導者所面臨的考驗是從許多利害關係人互動中浮現（Maak & Pless, 2006）。他們需要領導者整合不同風格與文化背景的人成一團隊，包括不同意見轉成對話、從不同觀點瞭解議題、與不同的人解決問題、調和跨文化與人際困境等等。因此，不同價值、利益與需求之利害關係人契合的需求越大，領導者聯結他們、理解不同觀點、平衡衝突的訴求等人際的與倫理的行動要素越發重要。

Maak 與 Pless（2006）認為領導者需要關係智商與多元利害關係人在組織內外，為了不同利益有效地與尊重地互動並建立長久與信任的關係。關係智商是由情緒智商（Salovey & Mayer, 1990）與「倫理智商」（Pless & Maak, 2005）兩者所組成，這表示領導者需要情緒與倫理兩種品質來指引互動中的行動與行爲。情緒智商可以分為四塊（Mayer, Salovey, Caruso, & Sitarenios, 2001）：認知情緒（perceiving emotions）、使用情緒促進思考（using emotions to facilitate thought）、以增強個人成長與社會關係方式理解情緒與管理情緒（understanding emotions and managing emotions in a way that enhances personal growth and social relations）。而倫理智商包

含三個關鍵要素；道德自覺（moral awareness）、道德反省（moral reflection）與道德想像（moral imagination）。道德自覺是認定與理解自我與他人的價值、標準與利益，以便能區分兩者不同。反省技巧與批判思維讓領導者能以批判觀點看待自己、組織或他人（例如利害關係人）的訴求與利益，以產生方向性的觀點與道德理由（Schon, 1983）。而道德想像可協助領導者以新方法且不犧牲正直來解決道德困境。

總而言之，倫理智商扶持道德自覺與反省，並提供想像力與方向性，情緒智商支持情緒自覺、反省和情緒管制。兩者協助領導者帶著關懷、同情與深謀遠慮以一種人際與成熟方式與不同利害關係人有責任地互動。

肆、領導角色的扮演

所謂的領導統御指的是領導者與追隨者間互動的一種社會與規範現象，現今領導統御都深嵌於扁平化的科層結構與網路結構的脈絡中。相對於背景，誠如上文所述，新的領導挑戰已浮現。這些挑戰有一外顯的關係特質，這些源自領導者所需關係智商中的情緒、倫理與關係品質。在利害關係人社會中的領導者需要平衡利益衝突、與利益關係者需求的外部壓力和正直領導的內部緊張。爲了了解領導者有關領導利害關係者的責任，平衡內部與外部的壓力，以及解決領導的挑戰，Maak 與 Pless（2006）介紹一責任領導者統御的「角色模式」，幫助現代人從另一角度接觸領導統御。

現有領導統御的研究多半沒注意到領導統御角色的重要性，更不用提利害關係人環境中的道德性與多元性。相反地，研究著重於特徵與性格特質（Bass, 1990; Black, Morrison, & Gregersen, 1999）、魅力（Conger & Kanungo, 1987）、領導風格（Bass, 1967; Blake & Mouton, 1985; Hersey & Blanchard, 1988）或情境因素（Fiedler, 1967）。交易型和轉換型的領導以及領導成員交換理論（Graen & Uhl-Bien, 1995）廣泛地被研究與擴散，這些研究都聚焦在交換過程和問題的效用性及效能性。如果集中所有的文獻，領導者角色的差異被考量成有關「行動邏輯」的功能（Rooke & Tobert, 2005），從而領導者效能是影響追隨者達成某一結果。因此，我們需要深入其他研究領域，尋求角色模型可行性的支持。

Merton 的角色理論（1957）是一個很棒的開始點，Merton 從社會學的角度來主張社會地位涉及一系列相關的角色。他於角色設定上增加一顯著的特徵，即其結構意義。它是有關安排不同的角色整合成一個角色設定，這不同於個人如何從關係中處理多元角色。Maak 與 Pless（2006）應用此整合角色設定概念來定義設定責任領導統御的「角色模式」，下述角色為整合體之一部分，他們既不是互相隔離，也沒有反映不同的行動邏輯。Mintzberg（1975）曾應用類似方法觀察管理者工作歸納成十個管理者角色及人際、資訊與決策三大類角色，以心理學者的術語而言，這些整合角色形成一個「完形」（gestalts），沒有任何單一角色可以從架構中拉出而工作仍可以完整無缺地運作。

因此，我們所討論的角色並不是反應不同人，而是一個完整的人：領導者。圖 1 顯示領導者鑲嵌於利害人關係網絡中，為了扶植競合、動員和協力利害關係人（不同背景、價值與不時的利益衝突）達成共同共享願景，領導者必須運用某些角色：成為守護者以監護價值與資源、一位具積極的與關懷的社群成員資格的好公民、願為他人服務的公僕、與提供令人嚮往靈感與觀點的願景者。模型核心具有強烈的規範意涵，內圈的角色是責任領導者自我想像與自我理解的關鍵。聯結內圈的角色是操作型的，包容系統、過程與道德基礎建設的建築師，變革代理人與轉換型領導人，支持追隨者的教練，說故事與意義賦予者等等，都是道德經驗的創造者與溝通者兼共享系統的賦予者。

一、服侍者

領航於複雜性、不確定性、變化、利益與價值衝突的世界其實是一個相當具挑戰性的努力，特別是當其職責行為為跨國界與跨文化時。領導者需要從全球的角度來迎戰挑戰（Black, Morrison, & Gregersen, 1999），因此，領導本身應如同一座社會與道德的雷達隨時評估社會、生態及文化環境，以及擁有應付利害關係人間利益衝突與道德困境的能力（De George, 1993; Donaldson, 1996）。在此背景下，象徵著服侍者的領導者扮演著價值的監護者，保護個人與專業操守的重要堡壘，責任地與尊重地帶領社會穿越惡水。服侍者的工作是在信任的狀況下看護某些事物。如果我們連接風險下價值與資源的概念，那麼我們可比擬責任領導者自己是社會、道德、環境價值與資源的守護者。領導者應該保護並盡可能地豐富被賦予的信託內容。但

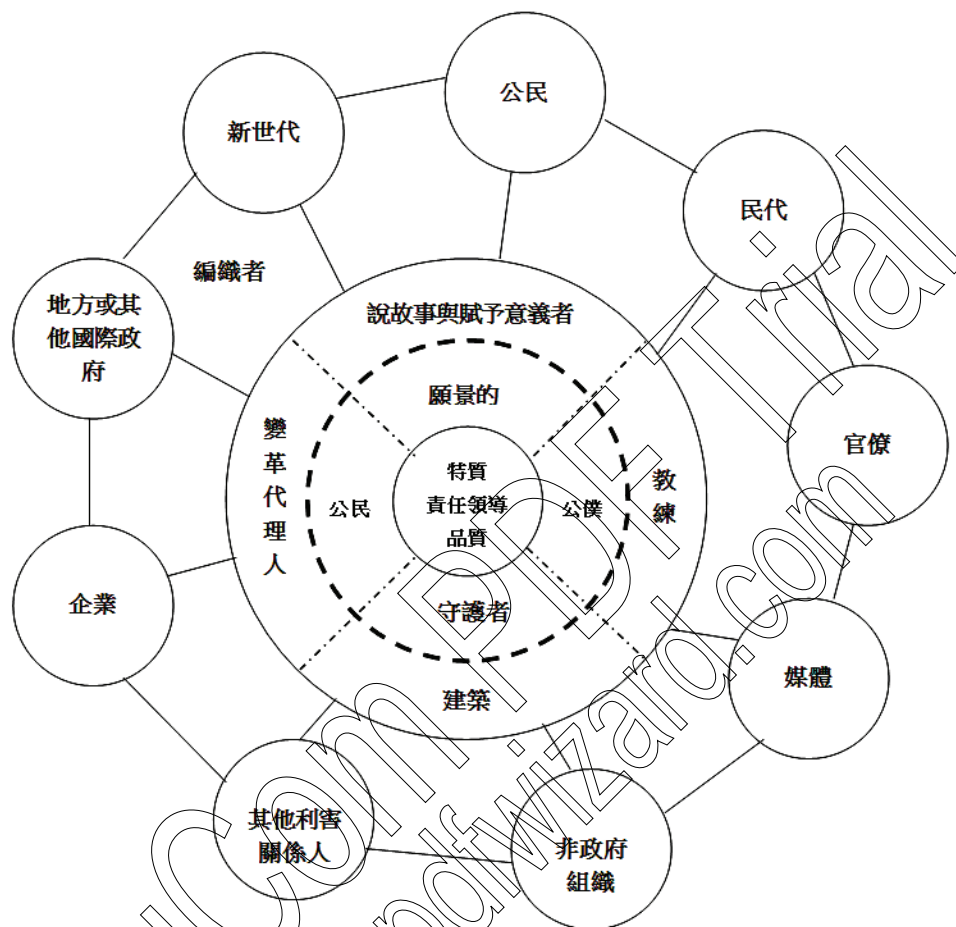


圖1 責任領導的角色模型

來源：修改自 Maak & Pless (2006)

核心問題是有什麼是可以傳承給下一代呢？守護者應考量沉默之利害關係族群（例如：環境與後代子孫）潛在訴求與未來利益。因此，無庸置疑，規範性基礎的守護應強調永續發展的議題和挑戰（Hart, 2005）。正是這種規範性基礎協助領導者對抗模稜兩可與領航於一個不確定、多元文化、與多樣的世界中，一個強而有力的規範價值基礎是領導者一個重要的支柱，幫助領導者及時地改變。例如，評估多少與何種形式的改變是必要的。另一方面而言，它這是一個重要的指南針，協助領導者處理利害關係人間相互衝突的價值觀、需求與利益，並引導他們評估當不同是不同之際時需要被尊重以及何時的不同是錯誤的（Donaldson, 1996）。

二、公民

領導者如何調和效率、驅動組織構想、與繁榮社群和良善社會的構想呢？答案在於成爲一個積極、反省的公民且讓積極的公民充斥於組織內外。一個具反省的公民精神可以協助利害關係人社會中的領導者克服公私領域二分法產生的問題，身爲公民角色的領導者會意識到兩者都是不可分離地彼此相連。一個繁榮的社群需要繁榮的經濟，但從長遠來看，繁榮經濟要建立在一個健康的社群與顧客群上。因此，身爲公民的領導者關注公民的健康（Schudson, 1998）正如同對商業事務的關懷，因此，領導者會投入共同財與參與未來政治社群福祉的活動。

此外，公民精神意味著每個行業都有一個外顯的專業主義（Donaldson, 2000; Sullivan, 2004）。公共領導者不只是「擁有好工具的人」，其義務的履行不僅限於法律利益關係者。相反地，如同其他行業般，領導者受限於不同的利害關係者與人類社群。一個專業主義的標誌乃爲可以平衡各方責任的能力，整合企業與民間的責任。領導者必須了解自己是社群的整合成員，儘管他們不能完全地被社群所吸收。公民珍惜政治、經濟與學術上自由以及他們自己的自由空間、道德等等（Donaldson & Dunfee, 1999）。然而，二者是有條件的被一個健康的社群擔保，並在社群中耕耘著有價值的公民美德，像互相尊重、認同、寬容、公正和包容等（Dagger, 1997）。此種文明是建築於共和自由主義（Dagger, 1997; Ulrich, 1997）或自由共和主義之上的，它不僅在道義上是可取的，而且也非常適合領導者連接多元利害相關人。領導者也是一個公民社會的一員，因此勿需把利害相關人視爲「外星人」，應與（政治）社群成員一樣平等對待。事實上，輕鬆地擁有文明共性、深思熟慮、包容性、傾聽、學習與發展的特徵（Barber, 1999），協助多元利益關係人的參與和對話，對領導統御而言也是同樣重要和有益的。

三、願景設定者

對於負責任的領導統御而言，能假想一個令人嚮往的未來是一個很重要的部分，願景是可以提供追隨者或者由追隨者演化而成的利害關係者的一個方向。在利害關係人的社會中，一個有責任的願景是建立在一個理想的道德價值平衡上，它保

證經濟的成功和幸福社會兩者，並導致促成永續發展。一般而言，大多數定義暗示願景可被認為是一套人們應該如何行動和互動，以達到某種理想化未來狀態的信仰（Strange & Mumford, 2002）。在領導統御的研究裏，這通常涉及到領導者一個單獨的行動，是領導者想要組織（和人民）實現特定理想的目標（Conger, 1999）。因此，無庸置疑的，領導者有遠景的想法是先入為主地連接魅力（charisma）或者意識形態（ideological）領導統御的念頭（Conger, 1999; Strange & Mumford, 2002, 2005）。魅力型領導統御引起許多倫理的討論，它可以成為最好或最差的領導統御取決於所使用的論點為甘地或者希特勒（Ciulla, 2004）。Solomon（1998）曾說：「魅力是一個一般性的方法，點出與空洞地描繪一個容易讓人著迷特性的情感關係，因為作為一個概念，它並不具有任何道德價值」。因此，Solomon 認為應該把重點放在信任。魅力並不是重要的，也不是值得嚮往的讓追隨者情盲地受到領導者吸引（藉著魅力）。但是，重要的是他們可以信任領導者價值觀、行動與正直的優點。更何況，追隨者可能認為一個具魅力的高階領導，他的風格和績效可能會得罪其他利害關係者。因此在某系絡中具有魅力並不意味著你是倫理的，特別是在較大的系絡中受到道德觀念來審判時（Ciulla, 2004）。雖然組織的內部系絡可能受惑於領導人魅力，而外部的系絡卻不見得是如此的（Pettigrew, 1987）。因此，從利害關係人社會系絡與倫理角度而言，魅力型領導者可能是高度有問題的。

但是這會影響領導者應有魅力的念頭嗎？只有遠景與魅力糾纏時會如此的。雖然大多數研究認為遠景應是魅力型領導的關鍵要素（Conger, 1999），但至今沒有證據證明遠景是魅力的前提。因此，我們可以主張跳脫魅力，只發展擁有一個令人嚮往的未來遠見、方法與工具去達成目標，做為一個負責領導統御的重要元素。同樣地，除了此限制之外，這需要經由一個創造影響雙方遠景的過程引導領導者與利害關係者交往。領導者本身有責任促成想像的過程，從而連接人民與議題，制定一個即時與可行的共同良好遠景而合作。

四、公僕

在現有幾個外顯領導統御的規範性概念，公僕式的領導統御可說是最具影響力的想法。公僕領導的思想受到許多學者與許多實務者的呼應（Spears, 1998; Spears & Lawrence, 2004; Hunter, 2004），最引人注目的想法是領導統御並非只是宏偉的領

導者，而是領導者的服務。如果為他人服務是領導的核心的話，那對領導統御的動態與責任具有深遠的影響。服務他人一方面而言要求專注、謙遜和禮貌。另一方面要求意願與慾望去支持他人並關心他人的利益與需求。我們發現公僕領導統御中兩個強而有力的要素：倫理認同（ethics of recognition）與倫理關懷（ethics of care）（Honneth, 1996）。關懷被理解為一個相互依存的原則，針對所關心的關係之剝削和傷害之譴責會轉化成為普世性的心理。於此，我們找到對倫理認同的聯繫，這意味著對公僕領導認同和尊重他人的脆弱和平等（Pless & Maak, 2004）。倫理關懷意味著自我與他人的日益分化，與越來越多對社會互動作用動態的瞭解。事實上，公僕領導需要高度的關係智商去與不同利害關係者相處，以因應互動的動態關係並動員眾人為共同目標一起努力。事實上，他必須意識到並有能力去控制自己的情緒、情感，價值與利益，以及必須能認同他們的追隨者，以便採取行動、連結與情緒的智能和追隨者相處。

最後，公僕的領導理念不僅限於員工或者內部利害關係者。因為它帶來強烈的社群知覺，從而更廣泛地關注其他利害關係者（包含環境與下一代）。一個公僕領導所奉行的願景與目標如果是所有利害關係者所追求的，追隨者的需求與利益皆可相容的，與共同的追隨者是可以共處的。公僕領導者善於與利害相關人建立關係，在發起和參與利害關係人對話之際，對其操作的社會和環境系統有深厚的興趣與充分的了解，並試圖理解、尊重和認同利害相關人的需要，整合多個觀點為一平衡和道德水準的決策途徑。相對於聽眾與主持人形態，公僕型領導者喜歡繁榮社群甚於個別明星。事實上，一個服務型領導者真正優點並非顯而易見。不過，倘若社會的利害關係者沒有接受它，事情將四分五裂。

五、教練

不斷改變的時代裏，教練型的領導不能被低估。事實上，這是一個連結追隨者關鍵角色。如同關懷與認同，關係技巧也進入我們的生活。一般來說，它涉及發展促進、學習強化與個人和團隊的支持以實現目標，特別重要的是整合和激勵多種背景人們共同努力以實現共同理想。身為教練的領導者，從支持關係過程到扶植競合互動，須開啓溝通和建設性地解決問題（Kets de Vries & Florent-Treacy, 1999）並確保互動過程的公平與包容。如此一來能讓來自不同背景的人們感受到被尊重與認

同，並鼓勵他們貢獻最大的潛能。爲了做到這一點，領導人必須意識到並能控制自己和他人的情緒（Wills & Barham, 1994），理解與處理文化上的差異，表現出尊重的態度，應用跨文化的同理心 empathy（Kets de Vries & Florent-Treacy, 1999），提供跨文化上適時的回饋和及時的方式，以促進追隨者的人際關係和道德行爲。

在一個多元文化的利害關係者環境中，面臨多元價值觀與多方面利益之時，領導人還需要提供支持給面臨利益衝突與道德模糊領域的追隨者（Donaldson, 1996; Donaldson & Dunfee, 1999）。例如，提供持續培訓去提升關係與道德的能力，或當倫理議題與困境發生時，扮演著討論的夥伴。這需要有倫理智商的領導人以道德價值基礎作爲榜樣，應用強烈反省的技能並使用先進的道德推理（Dalton, 1998）與道德想像，以顯示倫理和誠信的重要（Trevino, Butterfield, & McCabe, 1998; Weaver, Trevino, & Cochran, 1999）。領導者對追隨者應隨時提供指導，協助他們發展平衡自己和合作夥伴間情緒、情感、價值觀、需要和利益相互衝突的互動關係品質。

六、建築師

建築師比喻的領導人指的是建立一個包容、正直文化之挑戰（Pless & Maak, 2004）。領導者需要創造和耕耘一個讓多元人們發掘意義、感受到尊重、認可與包容的工作環境（無歧視或仇視）。無論在職責上或者道德意識中，追隨者如感到有趣，從而動員並且貢獻最大能力。建築師型領導也應確保管理系統和程序的設計方式會支持效能與倫理的達成，且監督共同目標的實現。例如，他們實施和積極地支持道德基礎（政策、指示或原則）並確信人力資源管理系統（招募、銓敘）是基於道德價值觀，如尊重、誠實、寬容、公正等形成。他們還確保系統是共享理想和共同目標的整合和協力。關於外部利害關係者，所有相關利害關切者爲維持一個相互福利與信任的基礎，他們制度化與培養一個持續的對話。

七、說故事和意義賦予者

Smircich 與 Morgan（1982）曾說，領導者是共享系統的意義創作者。透過常識和對話，領導內部和外部利害相關人成爲永續的夥伴關係。一個非常有用的工具去支持意義和常識的建立便是使用故事（Armstrong, 1999; Boje, 1991）。作爲道德經驗與意義共享系統的創造者和傳播者，領導者有任務將生命活化注入個人與組織二

者的責任。直接訴諸文字說明核心價值觀可能是提醒人們價值觀是什麼的最有效的方法，但更重要的是人們要知道什麼是利害關係，例如有關人權。因此，象徵意義人權的故事可以作為一個重要手段，使我們的生活得到保障。一個最有效的溝通手段是講故事。故事成分的發現帶來意義，基本上產品並不具有意義，而故事結合將可以長久保存歷史和共同的目標感。故事闡述與傳遞核心價值觀念以啟動我們的道德憧憬，故事更是搜索意義一個重要因素。在意義搜索過程中，使每一個人和團體瞭解本身的責任。

八、變革代理人

最後，藉由轉換型領導的討論，可以得知領袖也是一個變革領導者，在利害關係人社會中有責任去發動或支持價值自覺與永續發展。不論在討論 Burns (1978) 或 Bass 與 Steidlmeier (1999) 的轉換型領導觀念時，責任變動的概念是本文所強調的。領導人必然經常面對變化，因此有兩點需要注意。一、開始變化本身並不是目標，二、變化需要以關懷與負責的方式被重視並引導。身為改革代理人，領導人有責任動員利害關係人，藉由持續有意義的行動，建立並維持追隨者永續忠誠度，降低其複雜與焦慮感。最終即使造成不安與迷惑，變化本身仍能持續進行。

角色模式試圖引導領導者的心態與焦點從傳統封閉式系統的組織內部操作中轉換為開發式系統的組織外部環境，特別是利害關係網絡的鑲嵌。對民主社會的領導統御效能而言，其主要的意義在於為了扶植競合、動員和協力利害關係人以達成共同共享願景，領導者不能只直線式地運用組織內的角色，組織內角色只會產生有限且爭議的效果。為了充分發揮領導統御效能，現代的領導者必須善用系絡內不同角色，並充分運用非直線式「行動邏輯」，才能發揮角色間的契合能耐。

伍、結論與建議

本文的目的是討論政策網絡系絡下的責任領導統御。責任領導者是一種發生在領導者 / 追隨者互動過程中關係性與倫理性的現象。追隨者實際上是領導者的利害關係人，他們不是受到領導者行動的影響，就是在領導統御方案中擁有利益，但他們常常都擁有平等地位。本文主張在網絡利害關係人系絡裏，領導者身為高高在金

字塔的偉人，是社會與經濟主要創造者，追隨者只照領導者希望去付出的狀況不再有效。領導者只是跟大眾一樣的平凡人，試圖贏得眾人的允許以經營社會。領導者是共享道德願景之不同人的編織者，是達成共同目標合創關係過程的促進者。更進一步，本文同時也主張領導統御能永續成功的核心在於道德特徵與關係品質上的創造與維持，而變化、複雜、不確定和相互連接的網絡環境是現代領導者所面臨的考驗。最後，本文介紹責任領導的理想角色模式，以「完形」(gestalts)觀點敘述內不同的角色。

角色模式的引介只是網絡社會之責任領導統御的第一步。如果要更佳瞭解責任領導統御的現象，未來的研究必須針對這些角色間關係進一步瞭解。這些角色未必獨立存在於網絡社會中，因此，研究角色如何互賴與互賴程度是非常重要的。事實上，某些角色存有對立的緊張。例如服侍者價值保存角色與變革代理者轉型現狀角色便是一例。如果能檢驗責任領導統御如何認知、接觸與解決角色對立的緊張，成果是很豐碩的。

未來研究也可企圖理解特徵與關係智商在個人層次的互動，並研究如何轉成責任領導統御行為與上述討論角色。因此，文獻式與心理分析研究可以被應用來觀察責任領導統御角色與行為之績效與價值、經驗的連結。雖然規範性觀點非領導統御研究主流，但隨著社會系絡的變化，期待未來研究能多注重網絡應用意涵，讓公共管理者能成功發揮現代領導統御效能。

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。
- Armstrong, D. M. (1999). *Managing by Storying Around*. Three River, MI: Armstrong Intl.
- Barber, B. R. (1999). The Discourse of Civility. In S. L. Elkin, & K. E. Soltan (Eds.), *Citi-*

- zen Competence and Democratic Institutions* (pp. 39-47). University Park, PA: Penn State University Press.
- Bass, B. M. (1967). Some Effects on a Group of Whether and When the Head Reveals His Opinion. *Organizational Behavior and Human Performance*, 2(4): 375-382.
- Bass, B. M. (1990). *Bass & Stogdill's Handbook of Leadership* (3rd Ed.). New York: The Free Press.
- Bass, B. M., & P. Steidlmeier (1999). Ethics, Character, and Authentic Transformational Leadership Behavior. *Leadership Quarterly*, 10(2):181-217.
- Bennis, W., & B. Nanus (1985). *Leaders: The Strategies for Taking Charge*. New York: Harper & Row.
- Black, J. S., A. J. Morrison, & H. B. Gregersen (1999). *Global Explorers: The Next Generation of Leaders*. New York: Routledge.
- Blake, R. R., & J. S. Mouton (1985). *The Managerial Grid III*. Houston, TX: Gulf.
- Boje, D. M. (1991). The Storytelling Organization: A Study of Story Performance in an Office-Supply Firm. *Administrative Science Quarterly*, 36(1): 106-126.
- Bozeman, B. (1987). *All Organizations Are Public: Bridging Public and Private Organizational Theories*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Burns, J. M. (1978). *Leadership*. New York: Perennial.
- Ciulla, J. (1998). *Ethics, The Heart of Leadership*. Westport, CT: Praeger.
- Ciulla, J. (2004). Ethics and Leadership Effectiveness. In J. Antonakis, A. T. Cianciolo, & R. J. Sternberg (Eds.), *The Nature of Leadership* (pp. 302-327). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Cole, M., H. Bruch, & B. Vogel (2005). Development and Validation of a Measure of Organizational Energy. In K. M. Weaver (Ed.), *Proceedings of the Sixty-fifth Annual Meeting of the Academy of Management*. Honolulu, HI.
- Conger, J. A., & R. N. Kanungo (1987). Towards a Behavioral Theory of Charismatic Leadership in Organizational Setting. *Academy of Management Review*, 12(4): 637-647.
- Conger, J. A. (1999). Charismatic and Transformational Leadership in Organizations: An Insider's Perspective on These Developing Streams of Research. *The Leadership Quarterly*, 10(2): 145-179.
- Cox, T., Jr. (2001). *Creating the Multicultural Organization*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Dagger, R. (1997). *Civic Virtues: Rights, Citizenship, and Republican Liberalism*. New

- York: Oxford University Press.
- Dalton, M. A. (1998). Developing Leaders for Global Roles. In C. D. McCauley, R. S. Moxley, & E. Van Velsor (Eds.), *The Center for Creative Leadership Handbook of Leadership Development* (pp. 379-402). San Francisco: Jossey-Bass.
- De George, R. T. (1993). *Competing with Integrity in International Business*. New York: Oxford University Press.
- DiPiazza, S. A., Jr., & R. G. Eccles (2002). *Building Public Trust: The Future of Corporate Reporting*. New York: John Wiley & Sons.
- Donaldson, T. (1996). Values in Tension: Ethics Away from Home. *Harvard Business Review*, 74(5): 48-56.
- Donaldson, T. (2000). Are Business Managers “Professionals”. *Business Ethics Quarterly*, 10(1): 83-94.
- Donaldson, T., & T. Dunfee (1999). *Ties That Bind*. Boston: Harvard Business School Press.
- Donaldson, T., & L. E. Preston (1995). The Stakeholder Theory of the Corporation: Concepts, Evidence, and Implications. *Academy of Management Review*, 20(1): 65-91.
- Fiedler, F. E. (1967). *A Theory of Leadership Effectiveness*. New York: McGraw-Hill.
- Freeman, R. E. (1984). *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Boston: Pitman.
- Freeman, R. E. (2005). The Stakeholder Approach Revisited. *Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik*, 5(3): 228-241.
- Freeman, R. E., K. Martin, B. Parmar, M. P. Cording, & P. H. Werhane (2006). Leading through Values and Ethical Principles. In R. Burke, & C. Cooper (Eds.), *Inspiring Leaders* (pp. 149-174). London: Routledge.
- Fridman, A. L., & S. Miles (2006). *Stakeholders: Theory and Practice*. Oxford: Oxford University Press.
- George, B. (2003). *Authentic Leadership: Rediscovering the Secrets to Creating Lasting Value*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Gilbert, J. A., & J. M. Ivancevich (2000). Valuing Diversity: A Tale of Two Organizations. *Academy of Management Executive*, 14(1): 93-105.
- Graen, G. B., & M. Uhl-Bien (1995). Relationship Based Approach to Leadership: Development of Leader-Member Exchange (LMX) Theory of Leadership over 25 Years:

- Applying a Multi-Level Multi-Domain Perspective. *Leadership Quarterly*, 6(2): 219-247.
- Greenfield, T. B. (1984). Leaders and Schools: Wilfullness and Nonnatural Order in Organizations. In T. F. Sergiovanni, & J. E. Corbally (Eds.), *Leadership and Organizational Culture* (pp. 142-169). Urbana, IL: University of Illinois Press.
- Hart, S. L. (2005). *Capitalism at the Crossroads*. Upper Saddle River, NJ: Wharton School Publishing.
- Hersey, P., & K. Blanchard (1988). *Management of Organizational Behavior: Utilizing Human Resources* (5th Ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Honneth, A. (1996). *The Struggle for Recognition: The Moral Grammar of Social Conflicts*. Cambridge, MA: MIT.
- Howell, J. M., & B. J. Aviolo (1992). The Ethics of Charismatic Leadership: Submission or Liberation. *Academy of Management Executive*, 6(2): 43-54.
- Hunter, J. C. (2004). *The World's Most Powerful Leadership Principle: How to Become a Servant Leader*. New York: Crown Business.
- Kaler, J. (2003). Differentiating Stakeholder Theories. *Journal of Business Ethics*, 46(1): 71-83.
- Kellerman, B. (2004). *Bad Leadership: What it is, How it Happens, Why it Matters*. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Kets de Vries, M. F. R., & E. Florent-Treacy (1999). *The New Global Leaders*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Maak, T., & N. M. Pless (2006). Responsible Leadership: A Relational Approach. In Th. Maak, & N. M. Pless (Eds.), *Responsible Leadership* (pp. 33-53). London: Routledge.
- Maccoby, M. (2000). Narcissistic Leaders: The Incredible Pros, The Incredible Cons. *Harvard Business Review*, 78(1): 69-77.
- Mayer, J. D., P. Salovey, D. R. Caruso, & G. Sitarenios (2001). Emotional Intelligence as a Standard Intelligence. *Emotion*, 1(3): 232-242.
- Merton, R. K. (1957). The Role-Set: Problems in Sociological Theory. *The British Journal of Sociology*, 8(2): 106-120.
- Mintzberg, H. (1975). The Manager's Job: Folklore and Fact. *Harvard Business Review*, 53(4): 49-61.
- Neville, B. A., & B. Menguc (2006). Stakeholder Multiplicity: Toward an Understanding

- of the Interactions between Stakeholders. *Journal of Business Ethics*, 66(4): 377-391.
- Nicoll, D. (1986). Leadership and Followership: Fresh Views on an Old Subject. In J. A. Adams (Ed.), *Transforming Leadership* (pp. 29-38). Alexandria, VA: Miles River Press.
- O’Riordan, L., & J. Fairbrass (2008). Corporate Social Responsibility (CSR): Models and Theories in Stakeholder Dialogue. *Journal of Business Ethics*, 83(4): 745-758.
- Pettigrew, A. M. (1987). Context and Action in the Transformation of the Firm. *Journal of Management Studies*, 24(6): 649-670.
- Phillips, R. (2003). *Stakeholder Theory and Organizational Ethics*. San Francisco: Berrett-Koehler.
- Pless, N. M., & T. Maak (2004). Building an Inclusive Diversity Culture: Principles, Processes and Practice. *Journal of Business Ethics*, 54(2): 129-147.
- Pless, N. M., & T. Maak (2005). Relational Intelligence for Leading Responsibly in a Connected World. In K. M. Weaver (Ed.), *Proceedings of the Sixty-fifth Annual Meeting of the Academy of Management*. Honolulu, HI.
- Rooke, D., & W. Torbert (2005). 7 Transformations of Leadership. *Harvard Business Review*, 83(4): 67-76.
- Rost, J. C. (1991). *Leadership for the 21st Century*. Westport, CT: Quorum.
- Rowley, T. J. (1997). Moving beyond Dyadic Ties: A Network Theory of Stakeholder Influences. *Academy of Management Review*, 22(4): 887-911.
- Salovey, P., & J. D. Mayer (1990). Emotional Intelligence. *Imagination, Cognition and Personality*, 9(3): 185-211.
- Schudson, M. (1998). *The Good Citizen*. New York: The Free Press.
- Smircich, L., & G. Morgan (1982). Leadership: The Management of Meaning. *Journal of Applied Behavioral Science*, 18(3): 257-273.
- Schön, D. A. (1983). *The Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action*. New York: Basic Books.
- Solomon, R. C. (1998). Ethical Leadership, Emotions, and Trust: Beyond ‘Charisma’. In J. Ciulla (Ed.), *Ethics, the Heart of Leadership* (pp. 87-107). Westport, CT: Praeger.
- Solomon, R. C. (1999). *A Better Way to Think about Business*. New York: Oxford University Press.

- Spears, L. C. (1998). *Insights on Leadership: Service, Stewardship, Spirit, and Servant Leadership*. New York: John Wiley & Sons.
- Spears, L. C., & M. Lawrence (2004). *Practicing Servant Leadership*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Strange, J. M., & M. D. Mumford (2002). The Origins of Vision: Charismatic Versus Ideological Leadership. *Leadership Quarterly*, 13(4): 343-377.
- Strange, J. M., & M. D. Mumford (2005). The Origins of Vision: Effects of Reflection, Models, and Analysis. *Leadership Quarterly*, 16(1): 121-148.
- Sullivan, W. M. (2004). *Work and Integrity: The Crisis and Promise of Professionalism in America*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Svendsen, A. (1998). *The Stakeholder Strategy*. San Francisco: Berrett-Koehler.
- Trevino, L. K., K. B. Butterfield, & D. L. McCabe (1998). The Ethical Context in Organizations: Influences on Employee Attitudes and Behaviours. *Business Ethics Quarterly*, 8(3): 447-476.
- Ulrich, P. (1997). *Integrative Wirtschaftsethik*. Bern: Haupt.
- Wade, M. (2006). Developing Leaders for Sustainable Business. In T. Maak, & N. M. Pless (Eds.), *Responsible Leadership* (pp. 227-244). London: Routledge.
- Weaver, G., L. K. Trevino, & P. Cochran (1999). Corporate Ethics Programs as Control Systems: Influences of Executive Commitment and Environmental Factors. *Academy of Management Journal*, 42(1): 41-57.
- Wheeler, D., & M. Sillanpää (1997). *The Stakeholder Corporation*. London: Pitman Publishing.
- Wicks, A. C., D. R. Gilbert, Jr., & R. E. Freeman (1994). A Feminist Reinterpretation of the Stakeholder Concept. *Business Ethics Quarterly*, 4(4): 475-497.
- Wills, S., & K. Barham (1994). Being an International Manager. *European Management Journal*, 12(1): 49-58.

Responsible Leadership in Networked Society

Luke Hsiao *

Abstract

Responsible leadership is a social-relational and ethical phenomenon which occurs in the processes of social interaction. The environment of traditional society is very stable, while the prevailing leadership literature has for the most part focused on the relationship between leaders and followers in the organization and defined followers as subordinates. As society changes, hierarchical style of leadership is confronted with challenges. The context determines the effectiveness of leadership. Modern public management governance is transformed from bureaucratic governance into network governance. The characteristics of network context are its flexibility, openness as well as interaction with multi-stakeholders. If leadership style didn't change to meet the needs of networked society, governance crisis will likely occur. This article demonstrates a perspective that leadership takes place in the interaction with a multitude of followers as stakeholders inside and outside the corporation. Using an ethical lens, we discuss leadership responsibilities in a stakeholder society with a model of the leadership role. A "roles model" of responsible leadership is adopted, which gives a gestalt to a responsible leader and describes the different roles he or she takes in leading stakeholders and businesses in society.

Keywords: responsible leadership, stakeholder theory, networked society, leadership role, relationship intelligence

* Associate Professor, Department of Public Policy & Management, Department of Tourism, I-Shou University.

社會行銷的顧客思維*

林博文**

《摘要》

本文基於三項論點來探討顧客導向的社會行銷思維。第一個論點是社會行銷的顧客思維導源於消費者主義與全面品質管理的觀念。第二個論點從社會行銷性質的剖析，論述產品導向與生產導向的組織中心思維，無法有效改變標的團體行為的謬思所在。第三個論點為基於所有社會行銷的決定都必須從顧客的思維來考量，引證 Jerome E. McCarthy (1968) 的「4P」到 Don E. Schultz、Stanley I. Tannenbaum 與 Robert F. Lauterborn (1992) 「4C」，以及跨越世紀後 C. Dev 與 D. Schultz (2005) 的「SIVA」，說明社會行銷的顧客思維的轉變與實質內涵，做為進一步形塑具市場導向 (market driven)、傾聽顧客心聲，竭盡所能尋找可能的方法，協助標的團體，排除競爭行為的壓力，改變行為，改變社會的有效途徑。

[關鍵詞]：顧客導向、組織中心導向、消費者運動、4C、SIVA

投稿日期：98年6月7日；接受刊登日期：99年4月20日。

* 本文曾發表於2009年5月24日，台灣公共事務學會聯合會在中山大學所舉辦之「全球化下新公共管理趨勢與挑戰—理論與實踐」學術研討會。感謝論文評論人劉祥得教授的評論意見。

** 玄奘大學副校長。

壹、前言

社會行銷 (social marketing) 概念的形成，源於企業 (corporate) 對社會責任 (social responsibility) 的反省思考 (Patterson, 1966; Lipson, Kelley, & Marshak, 1973; Lazer, 1969; 林博文, 2009)，且社會行銷也是行銷觀念擴大化運動下的具體成果 (Kotler, 2005; Levy, 2002)。其目的在於促成社會的改變，以追求公共利益的實現，不管是企業自律行為的結果，或者是政府運用管制政策的約束，還是消費者發起的草根性的自救抗爭，其結果都歸結於社會公益的展現。

在 Philip Kotler 與 Gary Zaltman 提出的社會行銷概念中，定義社會行銷是一種透過設計、執行與控制方案的過程，運用行銷的組合 (產品、價格、通路、溝通) 與行銷研究，使目標團體接受社會的某些觀念、理想與措施 (Kotler & Zaltman, 1971: 5)。考其當初原義，社會行銷的目的僅在於觀念的改變，時至一九八九年，Kotler 與 Roberto (1989) 則將社會行銷的發展定向，進一步推向改變民眾行為。換言之，社會行銷強調在行為的改變，而不只在理念與認知的接受。例如 Andreasen 認為「社會行銷是一種採用商業行銷技術，以分析、計畫、執行與評估的方法來設計方案，以便於喚起目標團體的自願性行為，達成改善自身並促進整體社會的福祉。」 (Andreasen, 1995: 7)。¹ Jeff French 與 Clive Blair-Stvens (2005) 認為社會行銷是「有系統的運用行銷的觀念與技術來達成與社會公益有關的行為改變。

基於社會行銷在於強調行為的改變，以促成公益的產生，因此「所有社會行銷的決定都必須從顧客的思維來考量」 (Andreasen, 1995: 37)。此乃相較於商業環境

¹ 摘引原文對照如下：“Social marketing is the application of commercial marketing technologies to the analysis, planning, execution, and evaluation of programs designed to influence the voluntary behavior of target audiences in order to improve their personal welfare and of their society.” 本段定義與 Andreasen 在 1994 年的界定增加了分析、計畫、執行與評估的方法，以強化行銷商業技術的實質概念說明。茲將 1994 年的定義原文對照如下：“Social marketing is the adaptation of commercial marketing technologies to programs designed to influence the voluntary behavior of target audiences to improve their personal welfare and that of the society of which they are a part.” (Andreasen, 1994: 110)

的消費行爲，社會行銷的顧客的行爲改變，絕大多數的情況是處於「高涉入」（high-involvement）情境，如果單憑創意的廣告或者折價優惠等促銷的手法，是無法取得有效的行爲改變結果。

雖然顧客導向（customer orientation）是行銷管理的核心價值，顧客價值（customer values）是驅動企業組織各類資源配置與運作程序的原初起點。透過顧客思維的開展，確立目標顧客的所在，進而區隔市場的範圍，定位產品的訴求，以及發展 4P 行銷組合的策略與設定評核監控的回饋修正機制，做為調整行銷目標的依據。但 Alan Andreasen 根據多年的企業行銷諮商經驗，發現大多數的業主都說自己是從顧客導向來思考產品的設計與定位等等，不過若仔細對照實際的做法，發現多數的行銷主管都「只知其然，不知其所以然！」（Andreasen, 1995: 38）。² 換言之，顧客導向所牽引的議題，應從市場的區隔到產品的定位，從服務的流程到人員的訓練，都必須一氣呵成地成為組織運作與管理的核心。否則極容易流於一種行銷的皮相。

試以醫院的管理為例，每個醫院對於病人都強調視病猶親，以客為尊。但當碰到醫療專業時，對於診治流程的設計卻是以醫生為主。在癌症的診治上，不管是何種癌症，一個病人必須要掛三個科別才能完成。例如膀胱癌，就要會診泌尿科、腫瘤科以及放射科。結果是病人在身體負荷極重的治療過程中，還要以過關的方式來獨力完成每一次的療程。國內首富的大企業家之一，郭台銘先生便對於這種診治的流程深不以為然。在其捐助與台大醫院成立的癌症醫院中，便要求必須以病人的癌症類型為組織結構分化與流程設計的依據。反向由各種不同科別的醫生，來依病人癌症的症狀提供整合性的醫療服務。

這種現象，在公部門更為常見，多數的政府機關是「顧客盲」（customer-blind），因為這些單位的預算並不是由民眾直接來決定，而是透過選出的行政首長與議會議員來代理（Osborne & Gaebler, 1992: 167）。因此在政府的公共服務品質上，永遠是說的比做的多，「時下很多中央或縣市政府機關廣開大門（包括市長信箱）邀請大批外部顧客入座，頓時卻發現內部顧客（政府員工）尚未作好接客與待

² 茲摘引原文對照如下：“They have learned the words of a customer orientation but they haven’t learned the music!” 筆者取其原意，說明大部分的人對於顧客導向是一知半解。

客的心理準備，也不知道實質接待方式與接待場域」（李宗勳，2002：22）。而且許多學者對於顧客這個觀念能否等同於公民，也不表認同（Stewart & Ranson, 1988; Pollitt, 1990; Swiss, 1992; Frederickson, 1992; Patterson, 1998），「今天的顧客導向與過去的為民服務有什麼不同？」「如果過去為民服務流失在口號當中，那我們拿什麼來保證今天所流行的顧客導向不是另一波等待煙消雲散的政治修辭？（political rhetoric）」（陳敦源，1999）這一切的現象，筆者認為都導源於對「顧客導向」思維的認識不足所致。

早於社會行銷途徑之前，對於影響人們行為改變向善的力量，Andreason（1995：9-13）認為有教育的途徑（education approach）、說服的途徑（persuasion approach）、行為修正途徑（behavioral modification approach）、社會影響途徑（social influence approach）。Kotler、Robreto 與 Lee（2002）除了教育途徑相同外，認為還有經濟途徑（economic approach）、科技途徑（technology approach）以及政策與法律途徑（public policy and law）。但社會行銷與上述這些途徑最大的不同點在於，行銷具有結合「自願改變」與「整合運用」上述途徑的優勢。因為社會行銷是以顧客的行為作為出發基礎，強調計畫方案的成本效益，並且透過行銷 4P 的策略組合，針對市場區隔的標的團體特質，在競爭的機制下，爭取行為改變的目標達成。再者二〇〇七年，美國《社會行銷期刊》（Social Marketing Quarterly）的年度學術會議，以「攏是為了顧客」（It's All About the Customer）為題，再度彰顯「顧客」對從事社會公益的服務計畫，有著不可憾動的指引作用。

然而筆者檢視國內相關文獻的研究，在期刊論文的討論中，除了早期張重昭（1985）、洪英正（1992）、鄭麗嬌（1995）、耿筠與黃俊英（1996）、林東泰（1996），以及到最近的林娟宇（2007）是屬於社會行銷概念內容的探討外其餘大都將社會行銷的一些理念原則，套用在環保（吳嘉玲，2000）、醫療（陳鴻義，1999）、健康促進（戈依莉，2002）、宗教（羅文坤，1997）、成人教育（洪凱莉，2006）與非營利組織管理（王順民，2006）等個案分析。但筆者發現上述這些文獻的內容，大致有個共通的現象，那就是對於社會行銷的概念內涵，較缺乏系統性的界定與分析，並且對於涉及行為改變的理論模式大都未能有完整的交代論述，特別是對於行為改變的主體（顧客）這個概念的討論。相較於國外目前在社會行銷領域上的發展，不但在理論的論述上，已逐漸成熟，並且在應用的領域上，也都能

條理的交代其研究途徑與理論基礎（Kotler & Lee, 2008: 12；林博文，2009）。基於前述的討論，社會行銷所要改變的對象是人們的舊有行爲，而且這是屬於高涉入情境的行爲改變，顧客的思維更顯重要。

是以本文研究之目的，擬藉由社會行銷為何需要顧客導向的問題源起，探討消費者主權意識與全面品質管理對社會行銷中顧客思維的影響，並就社會行銷的特質，論述產品導向思維對社會行銷的謬思。從中導引顧客導向的內涵與特性，申論社會行銷在轉化以製造爲主的行銷 4P 策略組合時，如何運用顧客導向的思維，從市場機制的角度，以 4C 與 SIVA 來奠定標的團體行爲改變的基礎，呈現系統性的論述。

貳、消費者社會的來臨與影響

「顧客導向」不是一個憑空創造出來的名詞與概念。在行銷歷史的系絡中，它與「消費者運動」（Consumer Movement）與「全面品質管理」（Total Quality Management）有密切不可分的關係。

在企業界，廠商希望生產的產品或所提供的服務，能夠得到消費者的青睞並產生購買的行爲。在政府部門希望所制定的政策以及執行的成果，能夠得到民眾的支持，進而以投票反映在民選官員的連任。驅動這些行爲改變的實際力量，來自於何處？答案是使用者（user）的需求與滿意的程度。儘管在企業與政府對於使用者（user）有著不同的稱謂，例如顧客（customer）、消費者（consumer）、客戶（client），或是利害關係人（stakeholder）、公民（citizen）、納稅人（taxpayer），與大眾（public），這些在不同場合使用的概念，隨然都存有差異與使用時的爭論（Alford, 2002: 337），但都有同樣的一個特徵，就是他們的需求必須得到滿足。

由於這種趨力促使產品生產的改變，服務流程的調整，乃至整個管理策略的轉移。當一九六二年美國總統甘迺迪在其「保護消費者權益致國會特別咨文」（Special Message to the Congress on Protecting the Consumer Interest）中明白揭示消費者的四大基本權利：求安全的權利（the right to safety）、明瞭事實真相的權利（the right to be informed）、選擇的權利（the right to choose）、及意見受尊重的權

利 (the right to be heard)；並強調政府應推動更多的立法與行政措施，以善盡保護消費者四大權力之職責 (Weiss, 1968: 45)。這標誌著消費者社會的來臨，以及必然對提供生產與服務之各種類型組織產生深遠的影響。

以美國為例，有關消費者意識的發展，概略分為三個階段。第一波的運動導源於價格的調整，鄂普頓·辛克萊 (1878-1968) 報導 (Upton Sinclair's writings)，³ 以及黑心藥品等事件，進而讓政府警覺必須採取保護消費者健康與安全的措施，因此在一九〇六年分別通過了「安全食品與藥物法」 (Pure Food and Drug Act) 與肉品檢驗法 (Meat Inspection Act)，並且在一九一四年成立聯邦貿易委員會 (Federal Trade Commission) 之獨立機關。第二波的消費者運動是發生在一九三〇年經濟大蕭條年代，廠商哄抬物價，肺炎用藥醜聞，以及底特律市的家庭主婦罷工事件之影響，除了強化「安全食品與藥物法」的內容之外，更擴大「聯邦貿易委員會」的職權與功能。到了第三階段的消費者意識不再只限於廠商與消費者之間的關係，更觸及了消費者的主觀感覺，諸如詹森 (Lyndon Johnson) 總統提出的「消費者利益的訊息」 (Consumer Interests Message) (Kotler, 1972: 49)。

反觀我國政府在消費者保護法通過之前，對於商品行銷行為與消費者保護的措施，基本上是散見在各個法規當中，如一九七二年的化妝品管理條例、一九七三年的農藥管理法、一九七五年的食品衛生管理法、一九八二年的商品標示法、一九九一年的公平交易法以及一九九三年的藥事法等。但為順應消費者基本權利保障的國際趨勢，於一九九四年經立法院三讀通過消費者保護法，在行政院組織中下設行政院消費者保護委員會。並依該法第三條規定，政府應實施下列措施、制定相關法律，定期檢討、協調、改進有關之法規及其執行情形：

- 一、維護商品或服務之品質與安全衛生，及防止商品或服務損害消費者之生命、身體、健康、財產或其他權益。

³ Upton Sinclair, Jr., 生於一八七八年，卒於一九六八年，得年九十歲。是美國著名的社會觀察作家，曾獲得普利茲獎 (Pulitzer Prize)，出版近九十本的報導小說作品，可謂著作等身，其中最膾炙人口的是在一九〇六年的一本揭發美國肉品加工包裝產業醜聞的《叢林》 (The Jungle)，出版後震驚社會各界，迫使國會與行政當局通過食品與藥物法 (Pure Food and Drug Act) 與肉品檢驗法 (Meat Inspection Act) 兩項與保護消費者的重要法案。

- 二、確保商品或服務之標示、廣告、度量衡符合法令規定。
- 三、促進商品或服務維持合理價格，合理包裝及公平交易。
- 四、扶植及獎助消費者保護團體、協調處理消費爭議、推行消費者教育、辦理消費者諮詢服務，以及其他依消費生活之發展所必要之消費者保護措施。

比較美國與我國對於消費者保護運動的發展，都有共通的消費者意識特質。換言之，消費者主義（consumerism）所指涉在於建構「消費者主權」（consumer sovereignty）的核心概念。何謂消費者主義，用最簡單的話說就是讓「消費者覺醒」（Let the buyer beware）（Knauer, 1969）。⁴ Kotler（1972: 50）認為「消費者主義是一種增加買方對賣方要求權利的社會運動」。Richard H. Buskirk 與 James T. Rothe（1970: 62）認為「消費者主義是消費者有權對於不符合生活需求標準的消費結果，要求賠償、修補與回復的權利。」Kotler（1972）並歸納消費者主義具有五種特質：

- 一、消費者主義是一種無可逆轉的趨勢。
- 二、消費者主義將會持續發展。
- 三、消費者主義會使大家互蒙其利。
- 四、消費者主義將使行銷具有社會公益性。
- 五、消費者主義創造新的商機。

因此有關消費者主義的論述，其實不外乎在於掌握生產資源優勢的廠商與掌握購買與選擇權利的消費者之間一種權力的動態平衡關係。這個關係會隨著當時的社會氣氛與政治支持之程度，相互的影響並形成一種消費權利的共識。例如 Christopher Pollitt 便指出「消費主義已成為一種官方認可的時尚趨勢。所有的公共服務管理者，包括醫院、學校、住宅規劃，都必須要謹記滿足消費者的期望，提供充足的選擇機會，並竭盡所能達到消費者的特殊需求。」（Pollitt, 1987: 43）

影響所及，Jenny Potter（1988）指出將消費主義應用於公共領域，應有五個重要原則可資遵循：

- 一、消費者必須要有接近的途徑（access），可以享受到生產者所提供的利益。

⁴ 此一概念是由時任美國總統消費者事務特別助理 Viginia H. Knauer 女士，提出與其讓賣方覺醒（Let the seller beware），不如讓買方覺醒（Let the buyer beware）更能觸動市場改革的動力。

二、消費者必須對於產品能夠擁有多項選擇 (choice) 的機會。

三、消費者可以接收到許多不同的資訊 (information) 。

四、消費者權益受損時，必須擁有各種不同的補救 (redress) 措施。

五、消費者的利益在生產者決策過程中應具有代表性 (representation) 。

基此原則，考其正向結果，必然促使廠商必須自覺善盡社會責任，生產優質的產品與服務，同時也激發消費者對於自身購買商品的權益有所警醒，產生監督市場商品的力量。對於政府而言，積極的透過法規與機構的設置，以管制、檢驗與輔導的方式，協助廠商生產，並提供民眾充分的產品選擇資訊，以及在民眾消費權益受損時，提供必要的保護與求償的救濟管道。綜合上述消費者運動與消費者主義的發展，消費者的社會已然來臨，無分企業與政府，無分產品與服務，而且必然是會呈現一種「顧客導向」與「獨斷性競爭」的場面 (丘昌泰, 2007: 120-121)。是以消費者主權的發展，已迫使任何提供產品與服務的組織，必須將「顧客導向」的思維納入其營運管理的策略與生產程序之中，以因應同業之間更激烈的市場競爭環境。

除了消費者運動的影響之外，「顧客導向」 (customer orientation) 觀念落實，源自盛行於一九八〇年代的全面品質管理 (Total Quality Management)，⁵ 其組織管理的目標就是以「滿足顧客的需求。」 (Oakland, 1993: 3; Price, 1991: 3)。因此全面品質管理是以「運用量化方法與人力資源的整合，改進組織所提供的財貨與勞務、生產的程序，乃至擴及於顧客目前與未來的需求 (Mossard, 1991: 223)。」丘昌泰 (2000: 241) 認為，全面品質管理的重要觀念之一，便是以滿足顧客潛在需求為焦點的品質觀念。如何滿足顧客，在一九五〇年代的標準是透過標準化與檢查制度，來控制品質的完整。但是到一九六〇年代，符合規格的产品，消費者未必滿意，因此必須採用市場調查或跨部門的合作，以創造符合消費者需求的产品。到一九八〇年代，由於出現許多新興的工業化國家，透過產品的競爭，必須走向滿足顧客的潛在需求時代，而發展出品質功能部署 (quality function deployment) 或品質管理七法 (seven management tools) (Ross, 1999: 189-194)。

⁵ 全面品質管理是一種廣博的哲學觀，以及具有「典範完整性」的理念。這組理念發軔於一九五〇年代，最早由戴明 (W. E. Deming) 所發展出來，其他的倡導者包括 P. Crosby、J. Juran 等人；管理論者視其為「新右派市場哲學」或「後現代組織理論」的基礎，象徵對官僚體制負面功能的批判 (江岷欽、林鍾沂, 1999: 417)。

簡單地來說，顧客導向就是假設如果顧客不斷提出「這對我有什麼好處？」(What's in it for me?)，只要管理者不斷反問自己這個問題，自然就能了解顧客的願望與需求，然後儘可能去滿足他們的需求。除此之外，顧客導向之所以有效，乃是消費者認為他所付出的成本小於他所得到的效益，爲了達到這個目的，管理者必須要了解「顧客對於交換成本的認知」，然後藉此創造顧客的滿意與行政品質績效的提升。因此，「了解目標顧客購買的背後因素，顧客導向的策略同時可以幫助行銷人員在不同階段購買的決策過程，以及行銷在其過程中應扮演的角色。」(Kotler & Lee, 2008: 25-27) 因爲全面品質管理是爲了創造忠實的顧客，而顧客決定了產品或服務的品質。而品質不外是由信賴性、回應性、保證性、同理心與實質性所構成，其內涵都必須由顧客來界定 (Zeithaml, Parasuraman, & Berry, 1990: 27)。

顧客導向的理念透過全面品質管理的方法取得確保落實的途徑，丘昌泰(2000)認爲全面品質管理具有四項特質：第一、全面品質管理是一種強調工作與人性整合的管理哲學。第二、全面品質管理將不斷持續改進做爲組織發展的目標。第三、全面品質管理是以工作團隊的型態推動全面參與。而上述這三項特質的核心特質均以如何滿足顧客爲焦點，換言之，第四就是全面品質管理是以顧客滿意爲出發。如圖 1 所示。

就社會行銷而言，採取顧客導向「方爲正辦」。因爲很多的社會行銷方案或計畫，充其量只能算是溝通的方案，強調單方面的告訴標的團體行爲改變的好處，並且鼓勵他們朝這樣的方向去實踐。但這樣所推動的方案並不是根據標的團體需要出發，而只是推動單位想要達到的目標。真正的「顧客驅動」(customer driven) 必須從顧客的需求途徑，了解顧客的期待與願意改變的因素，以及改變所需付出的成本等，來決定行銷者所應扮演的角色與功能，才能真正的驅動顧客 (truly customer driven) (Whitely, 1991; Albrecht, 1992)。

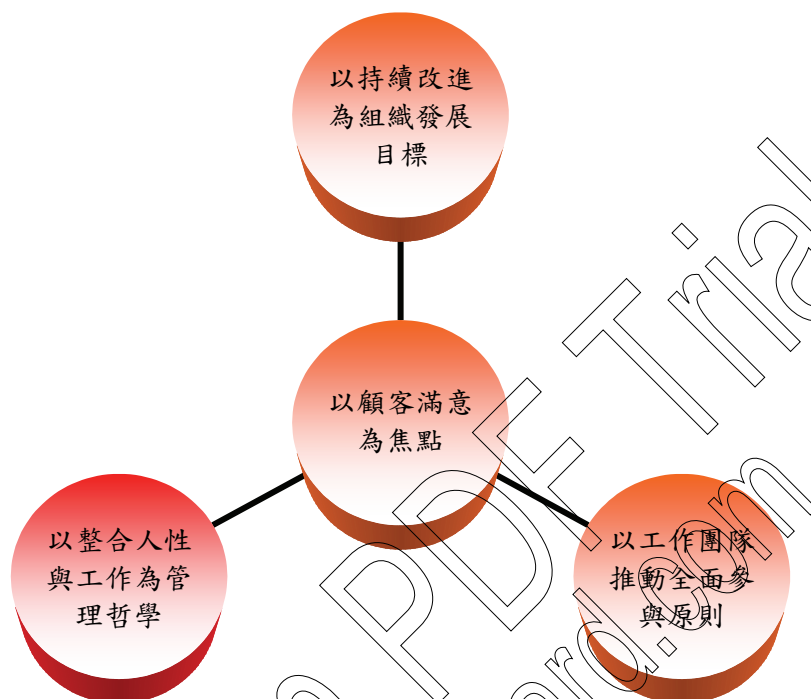


圖1 顧客導向為焦點的全面品質管理

資料來源：筆者修改自丘昌泰（2000：247）。

參、社會行銷的謬思

Kotler 與 Levy 當初提出行銷觀念擴大化 (broaden the concept of marketing) 的初衷是想，一來可以幫助非商業性的組織的實務界人士，更有效的達到他們的任務目標。二來可以吸引更多對行銷知識有興趣的人，研究行銷並將其發展應用到更多的領域之中 (Kotler & Levy, 1969)。而這種想法雖然受到少數意見的反對 (Luck, 1969)，但仍受到學界與實務界的普遍認同，並支持行銷觀念應該可以進一步擴大到其他領域。根據 William G. Nichols 在一九七四年的調查研究顯示，95% 的行銷學者認為行銷的領域應該可以擴及非商業性的組織，93% 認為行銷的產品型態並不必侷限在經濟學上所定義的財貨與勞務，83% 認為行銷的活動型態不侷限在市場的交易方式 (Nichols, 1974: 142)。

因此依照時間發展的次序，有關行銷觀念擴大運用的領域，依次為社會行銷（Social Marketing）、教育行銷（Educational Marketing）、健康行銷（Health Marketing）、節慶行銷（Celebrity Marketing）、文化行銷（如博物館或藝術館）（Culture Marketing）、教會行銷（Church Marketing），以及地方行銷（城市）（Place Marketing）（Kotler, 2005: 114）。而社會行銷是最早發展且最具學術規模的一個領域，⁶ 但就顧客概念系絡的發展而言，Andreasen（1995）認為社會行銷仍存有許多不正確的行銷思維（mindset），而且這與社會行銷的特質有密切的關係。因此吾人有必要先從此途徑剖析這其中的繆思。

一、社會行銷的特質

當行銷運用在其它領域時，自然會因其環境與組織特性的不同，而必須適時的轉化其概念內涵，以便於管理與運用（Kotler & Andreasen, 1991; Bloom & Novelli, 1981; Rothchild, 1979）。社會行銷的管理者在運用時，自不能免於此一趨勢。Andreasen（1995: 59-63）認為社會行銷的特性有：

（一）排斥性（negative demand）：社會行銷所面對的情境，通常是要求標的團體（顧客）改變他原有的生活習慣或者行為。此與商業行銷的「合則來，不合則去」的不勉強，是大異其趣的。例如為求行車安全，希望駕駛人與前座乘客要繫安全帶；騎機車要戴安全帽。為求安全性行為與降低意外懷孕，造成更多的個人與社會問題，希望民眾使用保險套等。這些行為改變的不方便性與不舒適性，促使社會行銷者不能忽略標的團體這些行為特性的潛在影響。

（二）敏感性（highly sensitive issues）：社會行銷者所要解決的問題絕大部分都涉及到個人或家庭極為敏感性的高涉入（high involvement）議題，諸如家庭暴

⁶ 社會行銷的相關學術系統於九〇年代開始快速發展，如英國格拉斯哥（Glasgow）的 Strathclyde 大學設立首座「社會行銷中心」（Center for Social Marketing），美國南佛羅里達大學「社區與家庭健康學系」（Department of Community and Family Health）開設相關的課程，並舉辦第一屆「社會行銷與公眾健康」（Social marketing and Public Health）的國際學術研討會，每年一次，迄今已辦理十八屆。

⁷ 以下之文字內容係筆者以意譯的方式，夾雜以個人觀點的論述，但為能完整呈現原作者對於社會行銷特性的觀點，因此採其完整原文整理而成。

力下的夫妻與親子關係，愛滋感染的性行為對象與用藥注射的習性等。標的團體對於這一類的問題要不是拒絕回答，要不就是會迎合調查者的意向，對於能夠坦誠以對，通常是障礙重重。這與問消費者對於某種飲料或食品的涉入行為，其感受與困難度是大相逕庭的。

(三) 無形性 (invisible benefits)：社會行銷所期待顧客行為改變的好處，通常無法馬上令人有感受，甚至會有「只聞樓梯響，不見人下來」的失落之感。例如對於高血壓患者改變飲食習慣與增加運動次數，並不會讓他感受血壓有顯著的改善；鼓勵大眾節能省電，對於地球暖化的現象並無立即減緩的效果；抽菸成癮的人對於戒菸的好處，非但無法感受，可能還要忍受敬菸的誘惑。換言之，由於社會行銷的效益在結果的激勵性上，充滿無形性與不確定，此舉大大提升社會行銷對於行為改變目標達成的難度。

(四) 利他性 (benefits to third parties)：社會行銷相當強調個人行為的改變會促成公共利益的實現。這種利他性會以「犧牲小我，完成大我」的型態，激勵標的團體改變想法與做法。例如在夏天不到 30°C 不開冷氣空調，或者室內溫度控制在 28°C，雖然舒適程度稍有影響，但卻可節能減碳。但是這樣的期待往往不容易達成，理由在於人的本性通常會先為自己或與自己有關的人著想，「利他」不會是行為改變的最原始動機。

(五) 抽象性 (intangibles that are difficult to portray)：由於社會行銷所強調行為改變的好處具有無形性與非立即性，因此如何讓他人感受到「有為者亦若是」，常會面臨有「筆墨難以形容」的困窘。例如「捐血一袋，救人一命」，到底救了誰？這個結果的抽象性與捐血人實際想要知道的，是有一段落差。因此利益與效果的抽象性，會降低影響他人行動的情緒感染力，導致勸募捐血的困難。

(六) 遲延性 (changes that take a long time)：社會行銷對於標的團體行為的改變通常屬於高涉入情境，因此要花比較長的時間才能完成改變的程序或看見結果。原因在於改變行為所需的資訊量多，花費在理解與溝通的時間就會增加，再者由於涉及原先根深蒂固的價值觀念，一時之間無法馬上改變，或者要等候外部專家或意見的統整與共識達成，時間上也無法都能相互配合等。例如禁止捕殺保育類動物，對於生活在國家公園內的民眾或原住民而言，涉

及到他們的風土人情，因此一時之間無法顯現保育的效果，再加上要等生態保育專家經過長期的觀察記錄，才能斷定保育的成果。這些因素交雜結果，造成社會行銷的結果具有遲延性。

(七) 衝突性 (culture conflict)：社會行銷在組織的文化上，常陷於理想與實際的文化衝突。原因在於社會行銷的工作者通常具有強烈的使命感與責任感，透過這種文化的趨使，他們對於達成目標會有不計代價，不惜成本的思維與做法。這看在來自企業觀點的行銷工作者眼中，顯得格格不入。因此兩方人馬常會互相批評，具有「使命派」的會批評「企業派」的見死不救，冷酷無情。「企業派」會反駁「使命派」的人士空有理想，不會落實。假使這兩種看法不能折衷，其來自兩種不同文化背景思考的人，將使社會行銷的目標永無完成之日。

(八) 評議性 (public scrutiny)：由於社會行銷所從事標的團體的行為改變是關係整個社會的公益，因此不論其動機與目的，乃至推動的程序與結果，將會直接或間接的受到政府、輿論、媒體或者是贊助資金的基金會與專家、團體的監督與評價。這無形間對於社會行銷的工作者而言，其所面對的情境，不再侷限於標的團體本身，而必須與社會各界保持良好的公共關係。

(九) 財務性 (limited budgets)：預算資源的有限性是社會行銷者最大的挑戰與夢魘。產品如果銷售的好，廣告與研發的預算便會源源不絕。但社會行銷的財務支持大都來自政府的支持或者是基金會等善心人士的捐助，因此任何一筆計畫的支出都會受到嚴格的檢視與驗證。這樣迫使社會行銷者除了必須更審慎的規劃其有限的預算資金之外，還要積極的整合社會各種管道來贊助廣告的刊登與播放，協助其理念的推廣。

(十) 多元性 (multiple publics)：工作對象的多元化是社會行銷工作者的另一項特性，但也是沉重的負擔。社會行銷不只專注於標的團體的行為改變，對於協助者，或者吾人稱之為利害關係人 (stakeholders)，對於社會行銷工作的成敗都有直接或間接的影響。因此社會行銷必須對於這些利害關係人納入其行銷的工作對象之中。

(十一) 去行銷化 (absence of a marketing mindset)：一般的社會工作組織是沒有行銷觀念的，甚至有排斥行銷思維的傾向。他們通常認為只要這是對標的

團體有益的，或者是對社會好的，這些人到最後一定會知道，並且感謝他們的作為。但是假如他們是這樣想法，那麼就不會有顧客導向的策略，也不需要做市場調查了。所有的教育訓練，都必須從頭來過。

(十二) 修正性 (few opportunities to modify products)：就社會行銷所提供的服務或產品而言，是無法立即的回應顧客的需求改變，而做必要的修正或重新生產。今天消費者不滿意電腦開機的速度太慢，電腦製造商就會提供開機更快速的中央處理器，來滿足市場的需求。但對於開發中國家的公共衛生問題，不管是瘧疾特效藥或者避孕劑的使用，都必須要有更多的時間來研究發展，而且要投資更多的藥物測試開發，因此，對於這類的產品少有修正的機會。

二、產品與銷售導向的謬思

基於上述存在於社會行銷與商業行銷特性之中差異，一般實務工作者如果不明究理就套用行銷的概念與做法，不但會有格格不入之感，並且更會加深未能達成預期目標的挫折感。無獨有偶地，社會行銷雖然與商業行銷有這些本質上差異，但是在行銷哲學的思維上，社會行銷與商業行銷竟也如出一轍，走向產品與銷售導向的謬思。

P. Kotler 與 Kevin L. Keller (2005: 15-23) 將行銷哲學的演進概分為生產觀念 (productions concept)、產品觀念 (product concepts)、銷售觀念 (selling concept)、行銷觀念 (marketing concept)，以及社會行銷 (social marketing) 等五個階段。例如「生產觀念」的行銷思維是主張消費者會趨向大眾化與便宜的產品，因此管理者只要降低製造的成本以及提供方便的取得管道就能夠生存。而「產品觀念」的行銷思維假設消費者會喜歡高品質而且具有特色的產品，通常是大家熟悉的一種「不怕貨比貨，只怕不識貨」，只要產品好，不怕顧客不上門的心態。但是這樣的思維缺乏站在消費者的立場來進行產品的改良與設計，終究會走向產品的衰退末路。第三種「銷售觀念」認定消費者會因強勢的推銷而購買產品，部分行銷達人的經驗都認為行銷一定要帶有「推」(push)的作用，顧客是不會自己送上門來，組織必須要採取積極的作為來銷售與推廣產品。但上述三者的行銷思維，明顯的缺乏顧客導向，重點都放在製作與銷售，而忽略了顧客的感受與回應 (sense and re-

spond orientation) (Kotler & Lee, 2008: 26)。

Andreasen 發現早期從事社會行銷的組織與管理者，也都犯了產品與銷售觀念的同樣謬思。例如在貧窮的地區，對於物資缺乏與醫藥落後，導致生命與健康的危害，只要提供必要的醫療人員與物資配送的管道，張貼足夠的海報，自然就會有人前來領取食物，或接受醫護人員的檢查與醫治。這個時期只要運用產品觀念的思維，即可推動社會行銷的工作。但是當面對菸草商時，如何讓癮君子戒菸，就無法用產品觀念的思維，而改採銷售的觀念。換言之，就是以強勢的勸說與驚悚的警語，希望戰勝菸商的促銷廣告。但是過度的強勢作為，不從吸菸者的角度去思考如何戒除菸癮，一味地強調戒菸的效果，只會引起癮君子更大的反感，這無異於「在撒哈拉沙漠賣皮鞋，向愛斯基摩人賣冰箱。」Andreasen 將這種社會行銷者容易陷入的兩種謬思稱之為「組織中心思維」(organization-centered mindset) (Andreasen, 1995: 40-41)，而這個思維具有如下七項謬思 (Andreasen, 1982: 105-110)：⁸

(一) 使命的正確性 (The organization's mission is seen as inherently good)：這種謬思會讓社會行銷者無法了解，為什麼會有人就是不願意繫安全帶或者戒菸，他們具有宗教般的熱忱，就像紅十字會希望每個人能夠捐出寶貴的鮮血來拯救那些患有疾病的孩童，並且都像他們所期望的規律生活與美好的生活品質。這種呼籲與期待最終都是石沉大海，並且結果令人失望。社會行銷的組織有使命並不是壞事，但是如果過度充滿使命感的正確性，就會導致行銷的近視症 (marketing myopia)，因為漠視社會問題的複雜性與資源的有限性，而空有推動的熱情，並且自以為其所作所為必然會受到感激與肯定，這種忽略標的團體的需求與想法，便是一種使命感的謬思。

(二) 問題在顧客 (customers are the problem)：這種謬思的基本假設是，標的團體不會採取行動的主因在於無知 (ignorance) 與缺乏動機 (lack of motivation)。因此社會行銷者只要強化其訊息的傳播，鋪天蓋地的告知顧客舊有習慣的壞處以及改變行為後的好處，例如美國癌症防治中心花了巨額的

⁸ 以下之文字內容係筆者以意譯的方式，夾雜以個人觀點的論述，但為能完整呈現原作者對於社會行銷特性的觀點，因此採其完整原文整理而成。

廣告，並且詳細的說明抽菸與罹患癌症的關聯性訊息。但結果卻發現，大多數的人都知道抽菸對身體是不好的，大多數的人也想過戒菸，實際上也嘗試過戒菸，不過都失敗了。吾人將這樣的結果歸因於戒菸者缺乏勇氣，意志不夠堅強所致。但其實社會行銷者犯了將顧客一開始就視為是無知的、缺乏動機的錯誤假設，因此將大部分的資源耗用在廣告與訊息的告知上，並沒有針對為什麼不能成功戒菸的障礙加以深入研究，並提供可行的戒菸方法。

(三) 行銷視為溝通 (Marketing is seen as communication)：如果依照前述，問題的重點在於顧客本身的無知與缺乏動機，因此組織中心的導向思維就自然會流於「讓我來告訴你為什麼抽菸對你是不好的」，以及「假使你認同這樣對你最好，那麼我會強力的建議你就去做。」換言之，表現於社會行銷的方向就是以更生動的廣告來呈現，這樣做對你有什麼好與不好。整個行銷的重點就會被放在溝通的方式，而不在於這些訊息是否顧客已經知道，或者這些訊息對於他的戒菸行為有沒有幫助。

(四) 劃地自限的行銷研究 (Marketing research has a limited role)：組織中心的行銷謬思對於行銷研究所強調的重點是有局限性的。例如在形成性的行銷研究會關心顧客對於知識的了解程度。前測的市場調查會關心何種媒體管道與訊息包裝最容易取得顧客的認同，而結果的評估是在於溝通的有效性而不是測量行為改變的程度。因為這種謬思的推演，一開始就假設顧客部行動的原因在於缺乏知識與動機，因此就行銷研究的程序上，不但在形成性的研究或者結果性的評估，都以此為重點，而其結果當然無法呈現顧客為什麼不行動的真正原因，這就是把行銷研究的角色劃地自限。

(五) 顧客無分眾化 (Customers are treated as a mass)：社會行銷者由於主觀的認為大家都應該不抽菸，大家都會捐血，大家都反對家庭暴力，可是卻忽略了在這個「大家」概念之下，「雖有大同，但卻存在小異」。漠視差異性與分眾化的存在，是組織中心導向的另一種謬思。即使以簡單的人口變項，如性別、年齡與城鄉差異等因素，仍顯粗糙，無法反應標的團體的分殊性。這樣的謬思會使行銷陷於大家的需求是沒有差異的，驅動的力量並無分別，其結果就有所落差。

(六) 競爭的忽視 (Competition is ignored)：在銷售觀念的謬思中，社會行銷者會

將其行銷的重點擺在資訊的不足與缺乏動機的顧客，如何讓其了解充分的知識與激發動力的廣告上。但是這卻忽略了要其接受新行爲的背後，支持標的團體舊行爲的合理化藉口，相對於新行爲的接受，便是一種強力的競爭對手。忽視這種競爭力量的存在，會讓社會行銷者將其行銷的心力放錯位置，並且無功而返。

- (七) 選才的盲點 (Staffers are drawn from those with product or communication)：由於以組織爲中心的行銷謬思，因此當其重點放在知識與動機而不是顧客的需求時，就會強調專業與溝通的技巧，所以在推動人才的甄選上，在專業上自然會挑選護理人員或者醫療行政人員負責公共衛生的知識，在溝通上就會甄選善於公關的人才來扮演行銷的角色。這種選才盲點就是受限於銷售觀念的謬思所致。

Theodore Levitt (1960) 早已指出，「產業是一個滿足顧客的過程，而不是製造產品的過程。」「行銷者不能認爲自己只是生產產品，而必須自視爲創造顧客價值、滿足顧客需求的管理者。」(黃俊英, 2005: 44) 上述對於社會行銷的謬思，基於社會行銷的特性，筆者認爲如果不能以顧客導向的行銷思維來驅動高涉入的行爲改變，空談社會行銷的使命，以及自以爲是的做法，都是空中樓閣，不切實際。以國小學童肥胖問題爲例，社會行銷的途徑的解決之道是，確認要影響的標的團體不是國小學童，而是學童家長。其次，對於影響的行爲應設定在四個層次：接受新的行爲（每週至少一次走路上學）、拒絕潛在的新行爲（下課後回家後不提供高熱量、高甜度的點心）、修正現在行爲（鼓勵孩子在速食的配菜中以切片水果取代薯條），以及放棄舊的行爲習慣（料理方式少油煎炸，多用烘烤與清蒸方式）。至於在 4P 的運用上，在產品上可以推廣「路隊巴士」(Walking School Bus)，讓學童走路上學的路線可以一路都有同學加入，好像巴士每站都有人上車的熱絡感覺。當然，最後的實質利益是讓家長得到一個健康頭好壯壯的小孩。這與傳統的教育途徑，透過老師在課堂上知識的傳達與政府部門文宣廣告的正面訊息宣導，更顯其具體與貼近行爲改變的實際結果 (Kotler & Lee, 2008: 9)。

肆、顧客導向的社會行銷思維

顧客導向的社會行銷思維，其重點在於創造顧客價值（customer value）與顧客滿意（customer satisfaction）這兩個途徑（黃俊英，2005：22）。但如何才能深化顧客導向的思維在行銷過程的安排之中？學者們各有解讀。自從 Jerome E. McCarthy（1968）提出運用產品（Product）、價格（Price）、通路（Place）、推廣（Promotion）的不同組合型態，將正確的產品以合理的價格，透過合宜的地點，設計合適的推廣，讓消費者產生購買的行為，這樣的 4P 已經成為所有的行銷計畫中不可或缺的一部分。然而學者認為此一行銷的「4P」策略組合是從製造與銷售的觀點出發，並深受一九八五年美國行銷學會認可的行銷定義所影響（Niblett, 2007: 6-7）。

「行銷乃是一種分析、規劃、執行及控制的一連串過程，藉此程序以制訂創意、產品或服務的觀念化、訂價、促銷與配銷等決策，進而創造能滿足個人和組織目標的交換活動。」（*Marketing is the process of planning and executing the conception, pricing, promotion, and distribution of ideas, goods and services to create exchanges that satisfy individual and organizational objectives.*）（American Marketing Association [AMA], 1985: 1）

但反觀站在消費者的立場，Don E. Schultz、Stanley I. Tannenbaum 與 Robert F. Lauterborn（1992）提出「4C」來轉化顧客價值與顧客滿意的行銷核心概念。四者的轉化關係分別是：對應產品的第一個 C 是「顧客的效益」（Customer benefits）⁹，對應價格因素的第二個 C 是「顧客成本」（Customer Cost），對應通路的第三個 C 是「便利性」（Convenience for the buyer），對應推廣促銷的第四個 C 是溝通（Communication），如表 1 所示。

⁹ 基於行銷的重點在於創造顧客價值與顧客滿意，因此產品的功能在於所提供的「解決方案」（solutions），是否能滿足顧客的需求，有效的解決顧客問題，如此方能符合顧客的利益。例如 IBM 的品牌形象，不再強調伺服器主機的功能，而是針對顧客的問題與需要，替顧客設計一套整合的解決方案（total solutions）。

Robert Lauterborn (1990) 認為代表行銷語彙的 4P 是來自於銷售者，以及促成交易行為產生的表達方式。但是「4C」卻是代表買方，也就是顧客這一端的觀點，顧客的需求代表著問題的產生，產品或服務的提供應是針對顧客的問題，所提出的解決方案，方能讓買方感受到效益。因此就價格而言，所代表的思維，就不是廠商銷售或製造的成本，而是顧客的成本，包括心理成本、風險成本、精力成本，乃至時間成本與貨幣成本等。而通路的意義對顧客而言是以能夠最方便取得產品與服務的方式都是最佳的通路。最後有關推廣的第四個 P，其意非僅限於單方向的促銷刺激消費意願，而是尋找各種有效溝通訊息的方式，來觸動顧客產生購買或品牌忠誠的行為結果。

表 1 從 4P 到 4C 的思維轉換

| 產品與銷售導向思維 | 顧客導向思維 |
|--------------|-----------------------|
| 4P | 4C |
| 產品 Product | 顧客效益 Customer benefit |
| 價格 Price | 顧客成本 Customer cost |
| 通路 Place | 便利性 Convenient |
| 推廣 Promotion | 溝通 Communication |

資料來源：作者自繪

加上近年來網際網路的便利，消費者已經可以不受任何時空上的限制，透過電子商務的平台，搭配行銷運籌的物流系統，彈指之間就可以完成商品資訊的蒐集、比價、購買、付款與配送的程序。消費者已經相當程度的主導廠商生產的產品型態與經營的流程，因為消費者可以透過網際網路的系絡，將各類產品的消費心得與比較的資訊，甚至是材質與價格的差異，都會直接的回應給廠商。這種即時的回饋機制，相較於傳統透過市場行銷人員回饋的線路而言，更為直接而且具有主導的作用，「顧客導向」已更向前邁進為「顧客倡導」(customer advocacy)，換言之，「支持你的顧客，顧客也會支持你。」(Advocate for your customers and they will advocate for you!) (Urban, 2005: 155)

綜合上述的論點，在上一個世紀，對於行銷觀念的討論，雖然充分認知顧客的主導性已日趨重要，但是為什麼到實務運作的層面時，卻會產生「說的比做的多」

的現象？筆者認為從 4P 的行銷工具組合思維當中，答案早已呼之欲出。C. Dev 與 D. Schultz (2005) 對此提出逆轉的思考，賡續 Don E. Schultz、Stanley I. Tannenbaum 與 Robert F. Lauterborn 的「4C」腳步，進一步提出「SIVA」的顧客導向模式，作為深化行銷思維的途徑。C. Dev 與 D. Schultz 認為過去的行銷是供給導向，而現在的行銷應是需求導向，所謂的需求應是來自於消費這一端的感受與價值。因此顧客導向的行銷工具組合應該包含四個元素：解決方案 (solutions)、資訊 (information)、價值 (value)，以及接近 (access)。這四個英文字母組成「SIVA」，在梵文中讀音為“Shiva”，意指印度神祇之一，代表「破壞後的重建與創新」之意。換言之，吾人必須揚棄過往 4P 的框架，才能迎接真正顧客導向思維的來臨 (C. Dev & D. Schultz, 2005: 19)。以下分就四個元素論述之。

一、解決方案 (solutions)：「顧客會問，我如何解決我的問題？」最能代表這種思考的企業當數電腦界的 IBM。十年前，IBM 體認到市場的競爭愈來愈激烈，如果因襲舊有的行銷思維，是無法面對群雄並起的電腦市場。因此他們轉移電腦銷售的思維從「賣電腦」轉移到「賣解決方案」，IBM 希望在顧客的心目中，成為一個解決方案的提供者，而不只是一個電腦機器的製造者。

對於社會行銷而言，要改變舊有行為最大的困難在於並沒有適合於他們的解決方案，來促成改變的誘因。如果從解決方案的產品思維角度，以下的案例將會呈現如何解決酒醉駕車的產品服務。

南非約翰尼斯堡市政府的官方網站上有一篇關於當地一家公司的報導，該公司相信他們的服務可以在不增加納稅人的負擔下，協助減少因為酒醉駕車釀成傷亡的情形。其對顧客的說法是：「你是一個喜歡喝酒的駕駛，而且通常酒後還要自己開車回家，你害怕被取締嗎？放輕鬆，你在不用再擔心酒測，因為萬一你喝醉，將會由本公司所提供的痛飲載送服務，由本公司的司機載你回家。每次只要五十到一百五十南非幣（約新台幣三百元左右）。」¹⁰

這類新穎的服務是讓司機騎乘摺疊式摩托車，將摩托車放在酒客的後車廂，然後載客抵家後，再騎摩托車到下一個服務點。這種解決方案，其實透

¹⁰ 請參閱 Tendai Dhlwyo 之 “Taking you home”，約翰尼斯堡市政府的官方網站，網址為：http://www.joburg.org.za/2003/apr/apr23_home.stm，本文轉引自 Kotler 與 Lee (2008: 203)。

過企業的運作，就是一種商品，只不過這種商品的產生是來自於替顧客思考，他的問題如何解決？有哪些最好的解決方案？

二、資訊（Information）：「顧客會問：我如何知道更多？」網際網路，電子商務改變了行銷溝通與促銷的方式。傳統的產品導向或是銷售導向，迷信於鋪天蓋地的廣告與強勢的促銷折扣活動。但是這種供給式的資訊充斥的結果，不但讓消費者迷失於訊息的叢林之中，對於消費者所要尋求的解答與相關知識的獲取都難以取得。因此，顧客導向的溝通應以資訊為基礎的行銷方式，從過去訊息的傳遞改為以顧客需要的資訊之分殊化、主題化，進一步促成了網路行銷（Internet Marketing）的興起。例如在二〇〇二年，美國有一億一千萬人，日本有四千八百萬人，德國有三千一百萬人，使用網際網路來獲取所需要的健康照護資訊。此外，像是 Google 與 Yahoo 的知識入口網站型態，就是一種以顧客為導向的資訊平台設計。

三、價值（Value）：「顧客會問：我要花多少成本才能獲得解決？」這裡所指的成本不單指金錢性的花費。傳統的行銷觀念，認為價格與促銷的手法是能夠將產品成功售出的不二法門。而這裡的價值也不是產品真正的生產成本或者是他所使用的原料。顧客的價值反映在其主觀對於獲得這個解決方案滿意的程度。因此，顧客的價值是由顧客總利益與顧客總成本之間的差異來決定。所謂顧客總利益是指顧客從產品或服務所得到的各項利益的總和，這裡包括了產品利益、服務利益、人員利益、形象利益等，換言之就是顧客期待解決方案的總利益。顧客總成本為顧客為取得產品或服務所花費的各種成本，包括貨幣成本、時間成本、精力成本與心理成本。成本愈高，則會降低顧客的價值（黃俊英，2005：22-23）。

四、接近（Access）：「顧客會問：哪裡可以找得到？」通路的觀念，就是廠商透過經銷商與盤商的整合，以便於讓各地的消費者取得他所需要的產品或服務。但顧客導向的重點不再只侷限於服務據點的選擇或者商品架位的區段，而是研究如何用更快速、更簡便，以及更便宜的方式，讓消費者取得他所需要的服務或產品。

從 Jerome E. McCarthy（1968）的「4P」到 Don E. Schultz、Stanley I. Tannenbaum 與 Robert F. Lauterborn（1992）「4C」，以及跨越世紀後 C. Dev 與 D.

Schultz (2005) 的「SIVA」，說明了行銷的顧客思維已從 Andresean 所說的組織中心轉變為顧客中心，如圖 2 所示，具有顧客導向思維的社會行銷應具備市場導向 (market driven)、傾聽顧客心聲，竭盡所能尋找可能的方法，協助標的團體，排除競爭行為的壓力，以及設定以行為改變為目標方為正辦 (Andresean, 1995: 64-65)。

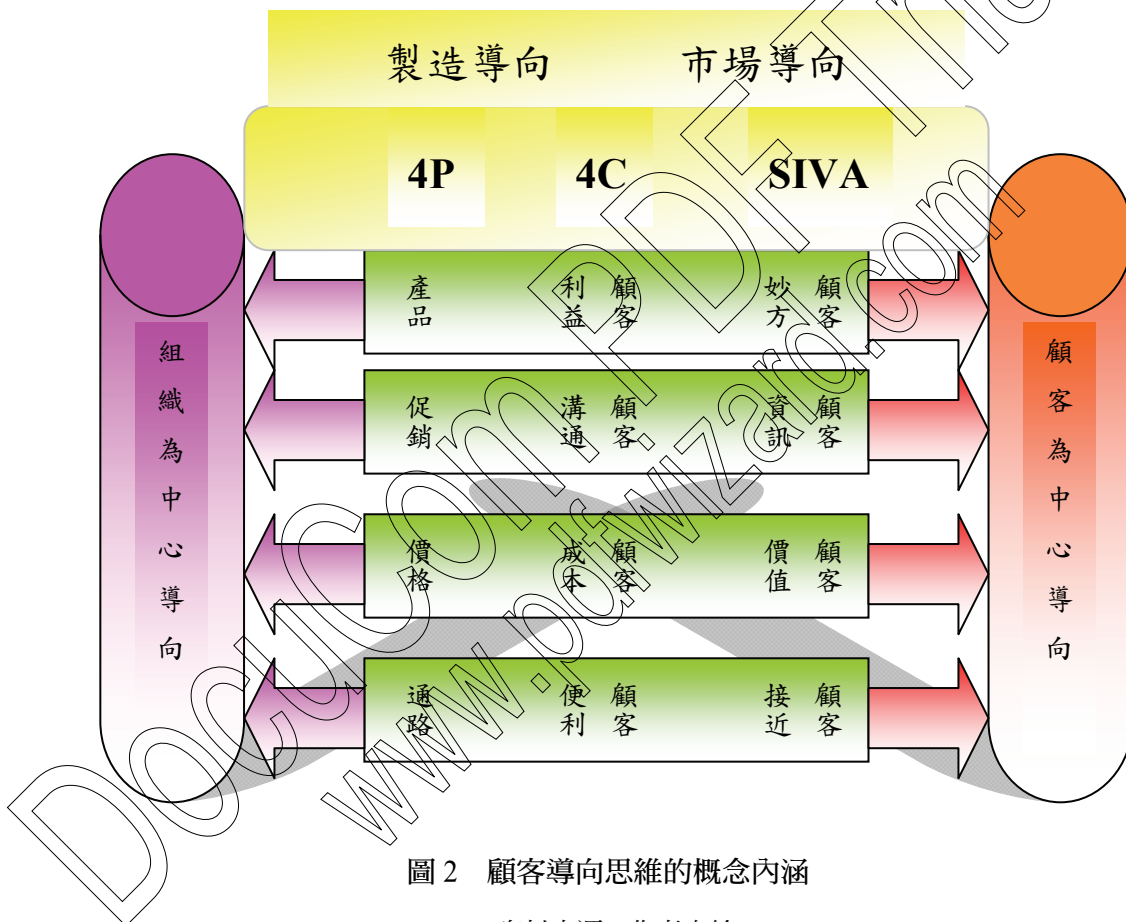


圖 2 顧客導向思維的概念內涵

資料來源：作者自繪

伍、結語

大部份管理者都聽過顧客導向，也宣稱自己的做法是顧客導向，但是他們不是真的這麼想。筆者認為顧客導向是管理者要用顧客的思維來設計提供服務的方

法，你所設計的傳遞服務方式是為了給顧客方便，而不是圖自己方便。這就意味著，公共服務的提供或傳遞模式必須用顧客的眼光，而不是組織本身或管理者的眼光；你賣給客戶的不只是一個有形的產品（product）而已，而是解決方案（solution）。

也有管理者認為只要具備很強的「顧客關係管理」（CRM）軟體系統，就算是顧客導向企業，其實不然。原因有二：第一，「顧客關係管理」軟體是個錯誤的名詞，這種軟體並不是為了顧客關係的管理而設計，而是為了提高業務銷售。對業務銷售有利的，未必是為了顧客。第二，就算是為了顧客關係，軟體系統也只是解決方案之一。顧客導向的企業需要新的商業哲學、新的企業文化與新的企業流程。光有顧客關係管理軟體，是不夠的（蕭富元，2002）。當然這種觀點並不全然可信，因為它過度的突顯了管理者的功利性立場，以及忽略了標的團體的利害關係人對其的影響力，因此重要的是在於如何標定標的團體，並且進而辨識其周遭的關係人，進而發揮顧客關係管理的綜合效果，方為正辦。

《天下雜誌》每五年就做一次新加坡深度採訪發現，過去有點驕傲的新加坡官員，現在的確都變得更有親和力，姿態更柔軟，時時以「顧客為導向」。例如《Challenge》是新加坡政府針對公務員發行的月刊，在二〇〇二年五月的刊期中有一篇探討顧客關係管理的文章上，斗大的文字寫著「你只有一個老闆—那就是顧客！」新加坡的政府對於公共服務的認知已重新定位「從有效率的執行者，躍升為市民、企業的服務提供者。」當新市民的學歷愈來愈高，市民對公務員的要求會更多（李雪莉，2002）。

對於許多從事社會行銷工作者，由於組織目標的使命感，以及一股熱心社會公益的赤誠，很容易將其所面對的標的團體，視為是沒有差異性，一定會欣然同意並改變他們原有的舊觀念或者是習慣的行為。因此很容易流於一廂情願的灌輸對方所謂對他有益的資訊與觀念，期待透過這種方式產生認同與改變。這種以組織為中心的社會行銷思維，如果是屬於低涉入的行為改變，以及行銷情境較單純的環境，或許還有效果。但誠如本文一開始就指出，大部分的社會行銷，都屬於高涉入的行為改變，如果轉換為顧客導向的思維，了解顧客為何要改變？改變的代價為何？當碰到困難或障礙時，如何得到必要的協助與支持？相對於相信顧客終究會改變，只要我們不斷的告訴他正確的訊息，兩者的效果，最後對於行為的改變將會有顯著的不

同。透過了解社會行銷本質上的差異後，運用顧客導向的思維，進而改變行為，改變社會。

參考文獻

- 王順民（2006）。當代臺灣地區非營利組織的社會行銷及其相關議題論述。**社區發展季刊**，第 115 期，頁 53-64。
- 戈依莉（2002）。應用社會行銷概念推廣母乳哺餵。**護理雜誌**，第 49 期第 2 卷，頁 70-74。
- 丘昌泰（2000）。**公共管理**。台北：五南。
- 丘昌泰（2007）。**地方政府管理研究**。台北：韋伯。
- 江岷欽、林鐘沂（1999）。**公共組織理論**。台北：空大。
- 李宗勳（2002）。顧客導向的新服務觀。**研習論壇**，第 19 期，頁 20-28。
- 李雪莉（2002）。公務員成爲行銷高手。**天下雜誌**，第 258 期，頁 142-145。
- 吳嘉玲（2000）。淺談以社會行銷方法推動環保政策。**環境檢驗**，第 28 期，頁 66-68。
- 林東泰（1996）。社會行銷的理論與實務。**社會教育學刊**，第 25 期，頁 49-75。
- 林娟宇（2007）。論社會行銷。**社區發展季刊**，第 120 期，頁 330-348。
- 林博文（2009）。公共部門運用行銷觀念之研究：行銷概念的擴大化與轉化。**行政與政策學報**，第 48 期，頁 63-112。
- 洪英正（1992）。行銷觀念的擴大—社會行銷理論的整理與啓示。**思與言：人文與社會科學雜誌**，第 30 卷第 3 期，頁 87-107。
- 洪凱莉（2006）。臺灣成人教育的展望—終身學習的倡導與行銷。**社區發展季刊**，第 115 期，頁 197-207。
- 耿筠、黃俊英（1996）。社會行銷之起源及發展。**文大商管學報**，第 1 卷第 1 期，頁 1-21。
- 張重昭（1985）。探討社會行銷的意義、內涵及未來發展。**社會科學論叢**，第 33 期，頁 295-310。
- 陳敦源（1999）。顧客導向的省思與再突破：尋找服務的誘因結構。**空大行政學**

- 報，第 9 期，頁 209-235。
- 陳鴻義（1999）。以社會行銷觀點來看一醫藥分業之推動。**藥業市場雜誌**，第 51 期，頁 56-57。
- 黃俊英（2005）。**行銷學的世界**。台北：天下。
- 鄭麗嬌（1995）。社會行銷理論在科技政策之應用—美國太空總署太空梭發射計畫之個案研究。**政治科學論叢**，第 6 期，頁 223-258。
- 蕭富元（2002）。回歸流程，笑傲新微利時代。**天下雜誌**，第 254 期，頁 182-187。
- 羅文坤（1997）。宗教行銷何去何從？**中國廣告學刊**，第 2 期，頁 128-130。
- Albrecht, K. (1992). *The Only Thing That Matters: Bringing the Customer to the Center of Your Business*. New York: Harper Business.
- Alford, J. (2002). Defining the Client in the Public Sector: A Social-Exchange Perspective. *Public Administration Review*, 62(3): 337-346.
- American Marketing Association (1985). AMA Board Approves New Marketing Definition. *Marketing News*, 19(5): 1.
- Andreasen, A. R. (1982). Nonprofits: Check Your Attention to Customers. *Harvard Business Review*, 60(3): 105-110.
- Andreasen, A. R. (1994). Social Marketing: Definition and Domain. *Journal of Public Policy and Marketing*, 13(1): 108-114.
- Andreasen, A. R. (1995). *Marketing Social Change: Changing Behavior to Promote Health, Social Development, and the Environment*. San Francisco: Jossey Bass.
- Bloom, P. N., & W. D. Novelli (1981). Problems and Challenges in Social Marketing. *Journal of Marketing*, 45(2): 79-88.
- Buskirk, R. H., & J. T. Rothe (1970). Consumerism—An Interpretation. *Journal of Marketing*, 34(October): 61-65.
- Dev, C., & D. Schultz (2005). A Customer-Focus Approach Can Bring the Current Marketing Mix into 21 Century. *Marketing Management*, 14(1): 16-22.
- Frederickson, H. G. (1992). Painting Bull's Eyes Around Bullet Holes. *Governing*, 6(1): 13.
- French, J., & C. Blair-Stevens (2005). *Social Marketing Pocket Guide*. London: National Social Marketing Centre of Excellence.

- Kotler, P. (1972). What Consumerism Means for Marketers. *Harvard Business Review*, 50(5): 48-57.
- Kotler, P. (2005). The Role Played by the Broadening of Marketing Movement in the History of Marketing Thought. *Journal of Public Policy and Marketing*, 24(1): 114-116.
- Kotler, P., & A. Andreasen (1991). *Strategic Marketing for Nonprofit Organizations* (4th Ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Kotler, P., & G. Zaltman (1971). Social Marketing: An Approach to Planned Social Change. *Journal of Marketing*, 35(3): 3-12.
- Kotler, P., & K. L. Keller (2005). *Marketing Management* (12th Ed.). Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall. Kotler, P., & N. R. Lee (2008). *Social Marketing: Influencing Behaviors for Good*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Kotler, P., & N. Roberto (1989). *Social Marketing: Strategies for Changing Public Behavior*. New York: Free Press.
- Kotler, P., N. Roberto, & N. Lee (2002). *Social Marketing: Improving the Quality of Life*. Thousand Oaks, California: Sage.
- Kotler, P., & S. J. Levy (1969). Broadening the Concept of Marketing. *Journal of Marketing*, 33(1): 10-15.
- Knauer, Virginia H. (1969). The Consumer Revolution. *U.S. News & World Report*, 67 (August): 43-46.
- Lauterborn, R. (1990). New Marketing Litany: 4Ps Passe; C-Words Take Over. *Advertising Age*, 61(41): 26.
- Lazer, W. (1969). Marketing Changing Social Relationship. *Journal of Marketing*, 33(1): 3-9.
- Levitt, T. (1960). Marketing Myopia. *Harvard Business Review*, 38(4): 45-56.
- Levy, S. J. (2002). Revisiting the Marketing Domain. *European Journal of Marketing*, 36(3): 299-304.
- Lipson, H. A., E. J. Kelley, & S. Marshak (1973). Integrating Social Feedback and Social Audits into Corporate Planning. In W. Lazer, & E. J. Kelley (Eds.), *Social Marketing: Perspectives and Viewpoints* (pp. 174-191). Homewood, IL: Richard D. Irwin.
- Luck, D. J. (1969). Broadening the Concept of Marketing—Too Far. *Journal of Marketing*, 33(3): 53-55.

- McCarthy, J. E. (1968). *Basic Marketing: A Managerial Approach* (3rdEd.). Homewood, IL: Richard D. Irwin.
- Mossard, G. R. (1991). A TQM Technical Skill Framework. *Journal of Management Science and Policy Analysis*, 8: 223-246.
- Niblett, G. R. (2007). It's All About the Customer: Context of the 11th Annual Innovations in Social Marketing Conference. *Social Marketing Quarterly*, 13(3): 6-11.
- Nichols, W. G. (1974). Conceptual Conflicts in Marketing. *Journal of Economics and Business*, 26(Winter): 142.
- Oakland, J. S. (1993). *Total Quality Management* (2ndEd.). Oxford: Butterworth-Heinemann.
- Osborne, D., & T. Gaebler (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison Wesley.
- Patterson, J. M. (1966). What Are the Social and Ethical Responsibilities of Marketing Executives? *Journal of Marketing*, 30(3): 12-15.
- Patterson, P. (1998). Market Metaphors and Political Vocabularies. *Public Productivity and Management Review*, 22(2): 220-231.
- Pollitt, C. (1987). *Performance Management and the Consumer*. London: National Consumer Council.
- Pollitt, C. (1990). *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience*. Oxford: Basil Blackwell.
- Potter, J. (1988). Consumerism and the Public Sector: How Well Does the Coat Fit? *Public Administration*, 66(2): 149-164.
- Price, F. (1991). The Quality Concept and Objectives. In D. Lock, & D. J. Smith (Eds.), *Gower Handbook of Quality Management* (pp. 3-9). Vermont: Gower Publishing.
- Ross, J. E. (1999). *Total Quality Management*. New York: St. Lucie Press.
- Rothschild, M. D. (1979). Marketing Communications in Nonbusiness Situations or Why It's So Hard to Sell Brotherhood Like Soap. *Journal of Marketing*, 43(2): 11-20.
- Schultz, D. E., S. I. Tannenbaum, & R. F. Lauterborn (1992). *Integrated Marketing Communications*. Lincolnwood, IL: NTC Business Books.
- Stewart, J., & S. Ranson (1988). Management in the Public Domain. *Public Money and Management*, 8(1/2): 13-19.
- Swiss, J. (1992). Adapting Total Quality Management (TQM) to Government. *Public Administration Review*, 52(4): 356-362.

Urban, G. L. (2005). Customer Advocacy: A New Era in Marketing? *Journal of Public Policy and Marketing*, 24(1): 155-159.

Weiss, E. B. (1968). Marketers Fiddle While Consumers Burn. *Harvard Business Review*, 46(4): 45-53.

Whitely, R. C. (1991). *The Customer Driven Company*. Reading, MA: Addison-Wesley.

Zeithaml, V., A. Parasuraman, & L. Berry (1990). *Delivering Quality Services*. New York: The Free Press.

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com

The Customer Mindset of Social Marketing

Po-Woun Lin*

Abstract

This paper discusses the customer mindset of social marketing from three points of view. The first is that the customer mindset derives from consumerism and total quality management. The second viewpoint explains the myth that product-oriented and production-oriented organization centered mindset cannot change the behavior of the target group. The third is that the right mindset of social marketing should be an attempt to meet the customer's needs. The conclusion emphasizes the importance that the 4P mix should shift from production orientation to customer orientation, and use the 4C and SIVA to transform the model.

Keywords: customer orientation, organization centered, consumer movement, 4C, SIVA.

* Vice President, Hsuan Chuang University.

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com

影響政治 vs. 干涉政治： 台灣遊說制度的解剖*

石振國**

《摘要》

在多元民主社會中，遊說不但是公民表達意見與反應需求的正當管道，也具有提供立法輔助的功能，但其也衍生出接近管道不平等令人憂心的問題，因之，如何透過建置良善的遊說制度，使其在影響政治與干涉政治之間取得平衡，實為攸關民主有效運作的重要課題。本文應用理論導向評估的架構，分別對我國遊說法的建置內涵、執行環境與結果進行評估，發現遊說法在立法意旨與相關規範，如：遊說者強制登記、遊說紀錄公開、旋轉門的禁止、違法遊說的重罰等規定，均屬進步性的立法，頗值得肯定。惟在遊說者所涉範圍的界定與執行機關的誘因機制設計上仍有所缺漏，極可能成為滋生違法遊說的溫床。再就遊說法的執行環境而言，因現行遊說法採機關分散執行設計，在主管機關缺乏強有力執行監督的情況下，欠缺達致良善治理網絡所需的有效安排，復以強制性的執行模式致使標的團體缺乏主動順服的動機，制度本身又無法引進多元公民團體參與的機制。凡此這些執行環境上的不利因素，均可能導致

投稿日期：99年3月1日；接受刊登日期：99年5月10日。

* 本文初稿發表於二〇一〇年一月二十九日世新大學行政管理學系主辦之「政治管理學術研討會」。作者衷心感謝淡江大學公共行政學系陳志璋助理教授的評論及兩位匿名審查委員的細心指正，惟文責仍由作者自負。

** 中華大學行政管理學系助理教授。

遊說法的美意無法落實。再據結果評估來觀察，主管機關有心無力、資訊公開無法確實到位、遊說者不願配合、執行機關無法移送違法行為、委託遊說又非容易接近等問題，恰說明處置內容雖然完善，然在缺乏有力執行環境的配合下，要達到遊說法所揭櫫的崇高目標恐非易事。針對前述評估結果，本文亦提供部分政策建議，以做為未來修法參考。

[關鍵詞]：遊說、遊說法、理論導向評估

……以自己在美國念書時的經驗為例，金溥聰說，他念書時讀到「遊說制度是美國民主制度的菁華」，一開始他無法接受，因為這等於是台灣的「關說」。但後來他了解到，在民主政治互動中，所謂的「遊說」，就是每一個國會議員角色的功能，當自己的時間精力有限時，必須靠不同的利益團體不斷地說明為何需要支持某些政策（秦憲媛，2009）。

壹、前言

遊說在古今中外似乎都免不了帶有負面的意涵，例如在中國古代，史記蘇秦傳中出現「遊說六國」中的「遊說」一辭，指的是「奔走各處，逞口才貢獻計畫於當政者」¹，是一種透過語言達到遊說者目的的行為；在當代社會中，遊說更與關說脫不了關係。在西方，西元一八八八年出版的《美國政治學辭典》將遊說定義為：「泛稱一群以腐化方式影響立法者，並以此為業的人，他們雖然常以金錢的給付為手段，但若有其他方式可以幫助他們達到目的時，他們也會毫不猶豫的採納，也因此有不少的女性經常介入這個行業，由於他們在立法過程上的影響力，遊說者也因此常被戲稱為第三院」（引自桂宏誠，2002）。篇首引述國民黨金溥聰秘書長的這段話，雖然其重點在於強調溝通協調的必要性，但由其談話內容可以解析出遊說的兩層意思，第一層是由「庶民」的角度來看，遊說等於是關說，是一種以不正當的

¹ 周何主編（1992：1762），「遊說」條。

方式影響政府決策的行為，也就是不當的干涉政治；第二層則是由學術研究的角度來看，遊說是民主制度中的一環，對於民主政治的運作具有一定程度的功能，是一種表達民眾意見以影響政治決策的行為。由於遊說在庶民與專家間的認知截然不同，欲建立起良善的遊說制度，勢必更需要對該制度的內涵進行仔細的評估，方能達到有效引導與規範的目標。我國是繼美國與加拿大之後，第三個針對遊說行為制訂專法加以規範的國家，距開始正式施行亦經歷過一段時間，其實施成效如何，是否正朝向立法目標前進，頗值得進行整體性的制度評估，以做為未來修正的參考，本文則以遊說的制度意涵為出發點，嘗試對我國的遊說制度進行理論性的評估。

美國是利益團體遊說活動高度發達的國家，相關的報導與評論亦頗為常見，但針對遊說活動與制度本身所進行的研究文獻並不豐富，相關理論模式亦相當缺乏（McGrath & Harris, 2009: 407; Hall & Deardorff, 2006: 69; Baumgartner & Leech, 1998: 4-5），且其研究內容常偏向遊說產業發展過程或研究個案的經驗描述（McGrath & Harris, 2009; Andres, 2009; Nownes, 2006），乃至於更接近實務取向的遊說技術之分析與說明（Wolpe & Levine, 1996; Rosenthal, 1993），此種現象或許與美國遲至二次大戰之後方有「聯邦遊說管理法」的制定，對遊說行為限制與資訊公開進行較為強制性的規定，可供研究的相關資訊之公開與累積期間較短所致。在國內，國會研究相關資訊取得困難的問題相較於美國有過之而無不及（劉鳳珍，1997），加上「遊說法」公布實行時間也較晚，可供分析的公開資訊更為不足，因此針對我國遊說法的相關研究仍以法制研究途徑為主（劉淑惠，2000；桂宏誠，2002；曾明發，2005；陳朝建，2008；謝雅玲，2008），到目前仍罕見對遊說法實施成效與內容的評估。本文則嘗試應用理論性評估架構，在理論模式引導下對我國遊說制度進行較為完整的分析，以期能在遊說理論與實務的結合上有所進展。

在分析架構方面，本文採用 Chen Huey-Tsyh（陳惠次）所提出的理論性評估架構作為分析進行的基礎，陳惠次指出，傳統的評估研究往往過度強調方法導向（method-oriented）（Chen, 1990），這樣的研究取向容易出現研究效度不足的問題，無法瞭解所評估的計畫達致目標的有效性，因此他提出了理論導向評估（theory-driven evaluation）的方法作為修正與補充，此方法採用「批判性多元主義下的後實驗主義觀點」（postexperimental perspective of critical multiplism）（Chen, 1990: 31），主張評估者應採用多元的方法論，調查多元的議題，並考慮到多元利

害關係人的觀點。在評估架構方面，他將計畫理論區為兩大類，一類為規範性理論（normative theory），一類為因果理論（causative theory），前者涉及對評估對象價值取向的應用與評價，是屬於處方性（prescriptive）的理論評估，後者則重視執行處置（treatment）、執行過程與執行結果之間內在因果關係的發現，是屬於描述性（descriptive）的理論評估。再以這兩類為基礎進一步細分，規範性理論可分為針對處置內容為主的處置理論、以環境為主的執行環境理論、以產出為主的結果理論三大類，並分別對應到規範性處置評估、規範性執行環境評估與規範性結果評估；因果理論則可分為針對處置所發揮效用的影響理論、效用產生原因的介入機制理論、以及可推廣性的類化理論（generalization evaluation），並分別對應到影響評估、介入機制評估與類化評估（Chen, 1990: 53），整體分析架構如圖 1 所示。

就本文所處理的遊說制度議題而言，由於對遊說行為進行制度性規範所欲達成的資訊揭露與行為規制之目標頗為明確，但所涉及的執行結構、利害關係人、規範行為的類型則較為多元，因此，針對遊說法的內容、執行環境與執行結果進行處方性的理論評估較具妥適性。至於分析架構中的描述性因果理論部分，因其較為側重處置本身與處置結果之間的內在作用機制與中介變項（intervening variables）彼此間關係的描述（Chen, 1990; Trochim & Cook, 1992），在遊說理論模式的缺乏及國內遊說相關資料累積仍極為不足的情況下，欲探求彼此關係的支撐論據恐有不足，亦即目前進行因果理論評估的條件仍不夠完備，因此本文將以規範性理論的架構應用為主。

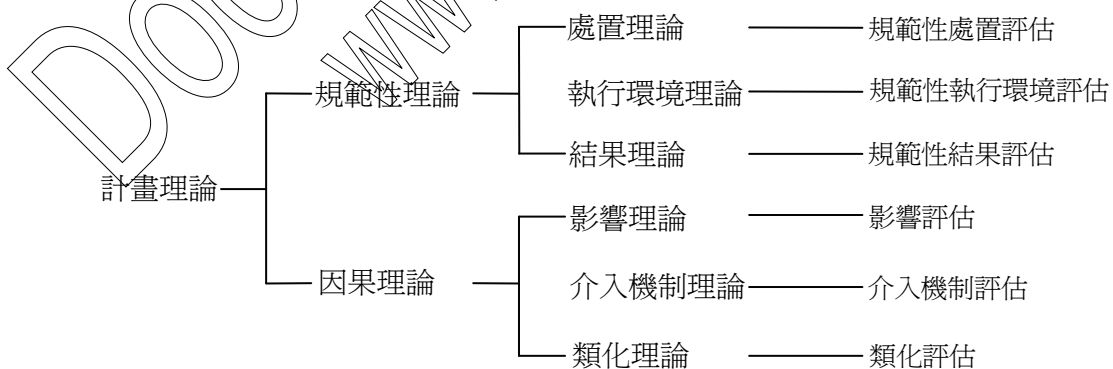


圖 1 理論與基本評估類型關係圖

資料來源：Chen（1990: 53）。

本文以下即在規範性理論評估架構的基礎下，分別對遊說制度的屬性、遊說法的處置評估、遊說法的執行環境評估以及遊說法的結果評估進行探討。

貳、遊說制度的屬性

遊說在美國政治過程裡雖是日常生活中每天均會出現的平常現象，但也因此，每個人對其定義與理解方式也各不相同（Nownes, 2006: 5），就其字源意義而言，遊說（lobby）的英文原義指的是「走廊」或「大廳」，特別是國會或議會的大廳或走廊，遊說的起源則出自於「遊說代理人」（lobby-agent），指稱在紐約州議會中那些經常在議事堂走廊企圖影響議員的遊說者，後來又被美國新聞記者簡化為「遊說者」（lobbyist）。遊說可以說是美國政治運作中一個相當普遍的現象，它是「由人民以各種不同之利益團體組織，向政府傳達他們對問題的關切，並企圖影響政策的一種行為」（謝雅玲，2008：36），也就是利益團體以各種行為方式企圖影響官員或民意代表，以達到影響政策、法案之推動或拖延之目的的行為均可稱之遊說。

關於遊說的定義，最簡潔者當為 Nownes 所提出的：「試圖影響政府作為的努力」（Nownes, 2006: 7），當然，這樣的定義顯然失之籠統，因此他特別指出遊說是個複雜的現象，因為遊說的範圍包括聯邦（中央）、州及地方；也涵蓋了行政、立法及司法三個部門；遊說的主體（發動者）包含個人、企業、非營利組織、各類協會等各種不同類型的組織；遊說的方法除了面對面直接溝通說服外，尚包括從事動員民眾從事草根性遊說（grassroots lobbying）、出席各個層級的聽證會、協助起草相關法案、幫助建立多數聯盟、提供捐款給立場相近的候選人等；就結果而言，有些可以得到遊說者所期待的結果，有些則無法達成目標（Nownes, 2006: 5）。就此而言，美國「遊說公開法」（Lobbying Disclosure Act）對於「遊說活動」的定義為：係指「任何遊說的接觸或支援此類接觸的努力，包括活動的計劃與準備、有意義的研究與資料蒐集、為此活動而與他人聯絡等」。對於「遊說接觸」的定義：「凡是試圖影響國會、國會幕僚以及行政部門的決策官員的活動」（轉引自曾明發，2005），這樣的定義較接近上述的概念。相較之下，我國遊說法中對於遊說的定義指：「遊說者意圖影響被遊說者或其所屬機關對於法令、政策或議案之形成、制定、通過、變更或廢止，而以口頭或書面方式，直接向被遊說者或其指定之人表

達意見之行爲。」² 範圍雖仍屬廣泛，但在方式的界定上則狹窄許多，僅以面對面直接說服溝通爲限。

就法律層面而言，由於遊說所帶有的負面意涵，因此在規範體系建立之際，立法者往往朝著限制利益團體對政治或政策的干預方向思考，並採取較爲嚴格的禁止或管制措施，例如在我國遊說法的立法過程中，主管機關內政部代表即表示：「在多元化的民主國家中，個人或團體基於自身利益，運用其影響力對立法或行政機關進行遊說，以制訂符合其本身利益的法案或政策，乃民主政治的常態。惟爲避免在遊說過程中，部分個人或團體挾其雄厚之財力，壟斷意見表達管道，甚至採取不法手段，進行利益輸送，不當影響法案或公共政策的制定，形成金權政治，對於民主政治發展，將有負面影響。因此，各界咸認爲遊說法之制定，有其必要性」，³ 這段立法說明一方面認爲遊說必定是「基於自身利益」，追求「符合其本身利益」的目的，另一方面也認爲對於遊說不加以規範將會形成「金權政治」，對於「民主政治發展將有負面影響」，而落實在遊說法的制定上，則是遊說法全文三十一條條文中，有超過半數的十六條是限制及禁止的強制性規定。但這樣的思考方式忽略了遊說其實也是民眾意見表達自由權及請願權的行使，亦應受到憲法的保障，美國的「聯邦遊說管理法」即曾在一九五四年被下級法院裁定違反美國憲法第一條所保障的人民基本權利，後來聯邦最高法院雖然推翻了下級法院的判決，認爲此法案符合憲法，但是對其做出了重新界定，將涉及人員和行爲嚴格限制於職業說客和直接遊說（謝雅玲，2008：55），此一訴訟過程即凸顯了對於遊說制度的建立，不能在行爲限制與權利保障兼有所偏廢。

歸納上述對於遊說制度意涵的討論及相關研究論文的觀點，吾人可以進一步將遊說的屬性歸納如下：

一、立法資訊提供：立法機構職司整體政治系統的政策合法化工作，爲求立法品質的提升，必須對所審議的各類議題均有深入的瞭解，然隨著社會日趨多元化與專業化，所需之立法知識亦日益專精，除非該立法者已長期關注該領域，否則勢必仰賴其他資訊來源，而身爲利害關係人的遊說者，爲求影響立法者立場，必然會提

² 遊說法第二條第一項。

³ 立法院第六屆第四會期第 16 次會議議案關係文書，頁：討 286。

供所需的資訊以作為遊說的基礎。在美國的立法研究中，即有國會議員坦承：「資訊是我們這裡最大的問題」，也有國會議員說：「遊說者是我們最主要的資訊來源」（朱志宏，1995：240），這是資訊提供被認為是遊說者最有利的工具之一的理由，為了配合資訊時代的來臨，遊說者更不能忽略網際網路、行動通訊裝置等各種科技管道所能提供資訊的機會（Andres, 2009: 142-149）。而遊說者所提供給立法者的資訊類型包括哪些呢？根據歸納，相關資訊類型包含三類，第一類為政治資訊，也就是有關現行法律規範、所倡議的法案前景，以及政府所可能採取得的決策，第二類為選舉資訊，也就是立法者支持或反對該法案所可能產生的選舉效應，例如所可能增加的支持團體或反對團體為何，第三類為政策資訊，也就是各種嶄新政策觀念的引介，以及所倡議的政策在執行之後所可能產生的各類社會、經濟、環境效果（Nownes, 2006: 26-28）。

值得注意的是，在策略使用上，遊說者也可能透過對於所提供資訊的扭曲，而影響立法者做出偏差的判斷，甚至者可能透過提供相關資訊給行政部門、其他利害關係人或是公眾的方式，以期對立法者產生壓力，進而影響立法者的決定（Nownes, 2006: 28）。

二、溝通說服為要：根據調查，與立法者直接接觸是遊說者最常採用的遊說方式，因此溝通說服的能力與技巧成為遊說者必備的條件，相關遊說的書籍中亦多會提出遊說者在溝通說服過程中應該注意的事項（Nownes, 2006; Wolpe & Levine, 1996; Rosenthal, 1993; Andres, 2009）。以 Wolpe 與 Levine（1996）為例，他們即提出在國會的遊說過程中，應謹記五個溝通的原則：一為真實為上，避免欺瞞；二為切莫過度承諾能力範圍之外的事；三為知道如何傾聽，以確保正確瞭解；四為善於與國會助理共同合作，避免其成為阻礙；五為避免製造過多的驚奇，出現過多無法預期的狀況。這些都是遊說工作者在溝通說服過程中的重要指南。

三、多數聯盟建立：遊說者的遊說對象主要是國會議員，惟國會為多數決的決策機構，國會議員經常為了如何建立多數聯盟而煞費苦心，此時遊說者的重要性即出現，他們能幫助國會議員調查其他國會議員的投票立場與態度，發現哪些是支持者，哪些是反對者，並能協助提供各項政治策略（朱志宏，1995）。也就是遊說者為求目標能順利通過政策合法化過程，勢必要各方奔走，以求多數聯盟的形成，中文「遊說」中的「遊」意指「奔走各處」，頗能傳神地表達出遊說者尋求多數支持

的努力。

四、決策參與管道：就政治系統而言，遊說具有結構功能分析中的利益表達（interest articulation）與利益匯集（interest aggregation）功能，也就是將來自民間社會的需求透過正式或非正式、個人或組織的管道表達出來，並促成政治過程的啓動。遊說同時也是對政治系統產出的回饋，並透過意見及需求的整合與妥協，協助政治權威將來自民間社會的需求轉化為政策選項，並促成政策的合法化，從而發揮利益匯集的功能（Almond & Powell, 1978: 170-199），由此可知，遊說實為公民參與公共政策決定的重要管道。

五、資源影響接近：遊說向來被貼上負面標籤的主要原因，在於個人或團體所擁有的資源稟賦，會對公共權威管道的接近能力（accessibility）產生影響（Hall & Deardorff, 2006），換言之，資源稟賦愈豐富者，愈容易透過動員、遊說等方式取得較大的政策影響力，甚至壟斷意見表達的管道，讓公共權威的決策出現偏頗，最終社會上只聽得到錢的聲音（the sound of money）（West & Loomis, 1999），這是一種對平等權的侵害，也是社會大眾認為缺乏對遊說的規範將導致金權政治的普遍疑慮，如何透過制度的妥切安排，以矯正資源稟賦對於遊說管道與遊說結果的扭曲，實為遊說制度建置的核心精神。

透過對於遊說意涵的闡述與屬性的釐清，吾人可以用比較公正的角度重新審視此一民主制度中的重要現象，遊說不僅是民眾影響政治的重要管道，也具有政治溝通及促成政策合法化的功能，但因遊說進行過程中，容易受到資源稟賦與資訊扭曲的影響，成為社會優勢團體干涉政治的管道，因此透過「遊說法」等法制規範的建置，適度促成其功能的發揮，並避免可能出現的副作用，亦有其必要性，以下即針對我國現行的遊說制度進行處置評估。

參、處置評估

在計畫理論中，所謂「處置」（treatment）指直接傳遞到計畫對象或主體組織化服務、物質或行動（organized services, materials, or activities），且這些服務、物質或行動對於產出計畫所冀欲的變遷是至為重要者（Chen, 1990: 102），例如政府在 H1N1 新流感的防治計畫中，對於防疫人員的配置、疫苗與藥物的採購、疫苗接

種行動的安排等措施的規劃與統合，皆屬於計畫處置內容的構成要素，且處置內容的規劃妥當與否，將對計畫的成效產生重大的影響（Chen, 1990: 105）。因遊說法為我國遊說制度的主體，本文以下即以遊說法為主，分別遊說主體、遊說客體、遊說程序及遊說執行機關分別加以評估。

一、在遊說主體方面，遊說法對於遊說的主體稱之為「遊說者」，依該法規定，遊說者有兩類：第一類為進行遊說之自然人、法人、經許可設立或備案之人民團體或基於特定目的組成並設有代表人之團體（第二條第二項），且該自然人、法人、經許可設立或備案之人民團體或基於特定目的組成並設有代表人之團體，「與欲遊說之政策、議案或法令之形成、制定、通過、變更或廢止無關者，不得遊說」（第四條第一項）。第二類為受委託進行遊說之自然人或營利法人，且「受委託進行遊說者，以經專門職業及技術人員高等考試及格領有證書目前執業中之自然人或章程中載有遊說業務之營利法人，並向主管機關備案者為限」（第四條第二項）。換言之，我國遊說法所規定之遊說主體，一類為受政策直接影響之利害關係人，另一類為經登記之專業受委託進行遊說者。此外，關於遊說主體尚有旋轉門及利益迴避條款的设计，前者指在遊說法第十條規定：被遊說者，「除各級民意代表外，於離職後三年內，不得為其本人或代表其所屬法人、團體向其離職前五年內曾服務機關進行遊說，亦不得委託其他遊說者為之」；後者指遊說法第十二條規定之：「各級民意代表不得為其本人或關係人經營或投資股份總額達百分之十以上之事業進行遊說，⁴亦不得委託其他遊說者為之」，旋轉門及利益迴避條款均是為了避免有權者濫用權勢進行不當的遊說，此為防止遊說往優勢團體進行利益勾結的方向發展所必須，惟遊說法中關於遊說主體的界定方式是否有助於合理遊說制度的落實，則頗有商榷之處。

如前所述，遊說者的資源稟賦對於遊說的進行與結果的獲得具有重要的影響，這是國人對於遊說往往抱持疑懼態度的主要原因，因此透過公開揭露的方式，讓遊說活動攤開在陽光之下，並引進社會上的多元勢力，對於資源稟賦較優勢團體的遊

⁴ 根據遊說法第十二條規定，民意代表之關係人範圍如下：一、民意代表之配偶或共同生活家屬。二、民意代表之二親等以內親屬。三、民意代表之公費助理。四、民意代表或其配偶信託財產之受託人。五、民意代表、第一款及第二款所列人員擔任負責人、董事、監察人或經理人之營利事業。

說活動予以制衡，應為遊說制度建置的主要精神之一，但遊說法所規定的遊說主體卻將「與欲遊說之政策、議案或法令之形成、制定、通過、變更或廢止無關者」排除在外，是否限制公民對於公共事務關心與參與的管道，反而讓遊說活動成為少數利害關係人所主導的領域，遮蔽陽光照耀的空間，這是遊說法在遊說主體上最大的問題。例如在核廢料最終處置場的選址議題上，除了台東縣居民外，依據該法則其他地區居民可能皆被限制不得進行遊說，從而限縮國人對該議題的關懷與參與空間，這樣的規定是否合理，頗值得進一步探究。

尤有甚者，國內學者多將遊說認定為請願權的一種（陳朝建，2008；曾明發，2005；謝雅玲，2008），但遊說法所規定的遊說主體範圍卻遠較請願法所限定的範圍為窄，⁵ 反而較接近訴願法所界定的範圍，這在法理上恐有相互扞格之處。就其立法原意，在於行政機關「為免遊說被濫用致妨礙政府政務之推動，故限制自行進行遊說者倘與欲遊說之標的無關，不得遊說」，⁶ 這樣的立法理由，恐有為行政效率的追求而犧牲人民權益之嫌。

次就受委託遊說者的資格而言，「以經專門職業及技術人員高等考試及格領有證書目前執業中之自然人或章程中載有遊說業務之營利法人，並向主管機關備案者為限」，雖有引導受委託進行遊說者能更專業化的良善理由，⁷ 但專門職業及技術人員之所以必須經國家考試及格，是因為該等人員專業知識或技術較高，且依據法律獨立執業，在其專業領域裡發生法律效果並負其責任，如違反專業或違反法律，將面臨被懲戒的命運。受委託進行遊說者，其專業與技術主要在於公關與人際關係的運用，非但不發生專業的法律關係，遊說失敗也不必負任何責任，顯然與專門職業及技術人員的性質大異其趣，是否因此必須特別辦理一個國家專技人員考試，亦有值得商榷之處（曾明發，2005：189）。以美國經驗而言，有許多專業遊說受託者為公關公司，但若依遊說法規定，除非該公司人員領有相關證書，否則公關公司在我國從事遊說活動皆屬非法，這在無形中亦限縮人民從事遊說的活動空間。

⁵ 請願法第二條規定「人民對國家政策、公共利害或其權益之維護，得向職權所屬之民意機關或主管行政機關請願」，也就是不論是否與該政策或決定利害相關，人民皆得依相關規定進行請願。

⁶ 立法院第六屆第二會期第1次會議議案關係文書，頁：政 312。

⁷ 立法院第六屆第二會期第1次會議議案關係文書，頁：政 312。

二、在遊說客體方面，遊說法對於遊說的客體稱之為「被遊說者」，其範圍包含以下四類：（一）總統、副總統。（二）各級民意代表。（三）直轄市政府、縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所正、副首長。（四）政務人員退職撫卹條例第二條第一項所定之人員。其中第四類指依憲法或依法任命之政務人員以及各機關簡任第十二職等以上之首長。⁸

由前述遊說的屬性觀之，因被遊說者的範圍可涵蓋政府各部門及各級政府，應該將中央及地方、行政首長及各級民意代表含括在內為較完整的規劃，惟就比較及實務觀點觀之，仍有部分規範對象有遺漏之虞，可考慮納入的對象主要有三類：第一類為國會助理，因為國會助理向來被視為民意代表的分身，其不僅協助民代進行選民服務與法案研擬，也具有扮演委員白手套、提供（或過濾）委員關鍵資訊，影響委員判斷的重要功能，這是 Wolpe 與 Levine（1996）特別提出遊說者要善於與國會助理合作，至少避免其成為阻礙的原因，而有經驗的遊說者也都瞭解影響委員必須先從影響委員的助理著手，忽略此類人員等於為民意代表開了一扇後門；第二類為常任文官，由於在公部門中，一般常任文官也扮演提供高階文官或政務人員資訊及研擬政策的重要角色，遊說者也可透過與一般常任文官的接觸進而影響高階文官或政務人員的決定，忽略此類人員亦可能出現提供被遊說者找到代罪羔羊或成為白手套的另一扇窗（謝雅玲，2008）。對照美國遊說公開法第一六〇二條規定，被遊說者的規範範圍在行政部門則包括正副總統、白宮幕僚、部會正副首長、獨立委員會委員及其助理、穿制服者，還有對具有參與機密、政策決定、政策制定、政策辯護特性的特定職位職員也予以囊括在內；⁹ 在立法部門則包括國會議員、國會助理、委員會、小組委員會雇員、幕僚單位領導階層、提供立法服務或其協助的工作小組或黨團的職員等（引自謝雅玲，2008：108），由兩國對遊說客體的規範比較而言，可以看出我國遊說法所規範的範圍明顯少了國會助理與常任文官這兩類人員。

⁸ 依政務人員退職撫卹條例第二條第一項所定之人員含以下四類：一、依憲法規定由總統任命之人員及特任、特派之人員。二、依憲法規定由總統提名，經立法院同意任命之人員。三、依憲法規定由行政院院長提請總統任命之人員。四、其他依法律規定之中央或地方政府比照簡任第十二職等以上職務之人員。

⁹ 原文為：“any officer or employee serving in a position of a confidential, policy-determining, policy-making, or policy-advocating character.”

除此之外，由於我國的國營企業普遍規模龐大且為數不少，也往往成為遊說的對象，因此是否應該將公營事業人員的決策者或高階主管含括在內，亦為可再考量之處，例如在「立法委員行為法」中所界定的對政府遊說為「對政府遊說，指為影響政府機關或公營事業決策或處分之作成、修正、變更或廢止所從事之任何與政府機關或公營事業人員之直接或間接接觸及活動」，¹⁰ 即明顯將公營事業納入被遊說的範圍。

三、在遊說程序方面，綜合遊說法對於遊說程序的規定，可將之區分為幾個階段，第一個階段為受委託遊說者之營利法人進行遊說業務登記，並向主管機關備案，若是一定資格之自然人則無須經過此程序；第二個階段為遊說前向被遊說者所屬機關申請登記，受理遊說登記之單位或人員得依申請內容進行核准或拒絕；第三個階段為遊說之進行，得以口頭或書面方式直接向被遊說者或其指定之人進行意見表達；第四個階段為財務收支報表之申報，指遊說者應將使用於遊說之財務收支情形編列報表，並於每年五月三十一日前及辦理遊說終止登記時，向被遊說者所屬機關申報；第五個階段為登記事項之公開，指被遊說機關應將遊說登記事項及財務收支報表按季公開於電信網路或刊登政府公報或其他出版品。此一遊說程序的規定誠屬完整，唯一美中不足之處在於事後公開的方式是否具即時性的問題，若能透過申請核准後即透過網路公開，或可較符合接近能力公平性的要求。

四、在遊說執行機關方面，綜觀遊說法規定，可將遊說執行機關區分為三大類，第一類為主管機關，根據遊說法第三條規定，遊說法的主管機關為內政部，此乃因遊說屬公民參政事務之一，故由內政部主管，惟就立法紀錄觀之，遊說法之草案係由法務部所代擬，¹¹ 此種法案研擬機關與主管機關不同的現象是否影響法案本身的可執行性，或有值得進一步探討的空間。遊說法的第二類執行機關為裁罰機關，根據遊說法第二十九條規定，「本法所定之罰鍰，由被遊說者所屬機關檢附具體事證，移送下列機關處罰之：一、具有總統、副總統、立法委員或屬於依政務人員退職撫卹條例第二條第一項所定人員身分者，由監察院為之。二、前款情形以外

¹⁰ 「立法委員行為法」第四章為「遊說及政治捐獻」，該法第十五條第一項規定：「立法委員受託對政府遊說或接受人民遊說，在遊說法制定前，依本法之規定。」，但因兩者所規範的對象、範圍皆有所不同，兩者競和問題如何解決，恐仍有待釐清。

¹¹ 立法院第六屆第四會期第 16 次會議議案關係文書，頁：討 289。

者，由主管機關為之。監察院及主管機關為裁處本法之罰鍰，亦得主動調查之。」亦即遊說法之裁罰機關依對象不同，分屬監察院及內政部。第三類執行機關為受理登記及資訊公開機關，屬被遊說者所屬機關所指定之專責單位或人員，因遊說法中並未指定由機關何種性質之單位執行，故各機關所指定之單位或人員各異，由內政部遊說法資訊專區所提供之資料觀之，有由首長幕僚單位主管者、有由政風單位主管者、有由秘書單位主管者，亦有由人事單位主管者。

再由比較觀點而言，在美國，依遊說公開法之規定，受理登記之機關與主管機關同為參眾兩院秘書處，權責相當明確，且因遊說之主要對象為國會議員，由國會秘書處主管較能由源頭掌握遊說的動態。而我國遊說法由內政部主管，惟行政機關又受立法機關之監督，是否有效發揮主管機關的功能，頗值得懷疑。此外，因主管機關與登記及公開之機關互異，主管機關與各機關負責單位或人員的屬上下指揮關係或平行的協商關係，員額或經費如何配置，關係均未釐清（謝雅玲，2008），此種分權式的規範方式，主管機關又缺乏有效的統合工具，都會對遊說法的執行效果產生不利的影響。

肆、執行環境評估

所謂「徒法不足以自行」，計畫或政策也不是在真空的環境中執行，因此執行環境中的若干因素都可能對計畫或政策的執行過程或結果產生影響。所謂執行環境，指「會對政策或計畫執行過程或結果產生影響的環境因素」（Chen, 1990: 117），在進行執行環境評估時，可由幾個面向所形成的分析架構著手，這些面向包括參與者、執行者、傳遞模式、執行組織、組際關係、個體系絡及總體系絡等（Chen, 1990: 119-126），本文即由這些面向中擇其較為相關者進行評估。

就參與者面向而言，進行遊說者為遊說過程中的最重要參與者，也是遊說法所主要規範的對象，亦即其標的團體（target group）。由於在尚未建立遊說制度之前，遊說活動存在已久，參與者早已熟悉運作規則，因此遊說法是否提供足夠的正面或負面誘因，以迫使參與者改變既有的行為模式，成為標的團體是否願意順服的關鍵性因素。就此而言，遊說法透過對違法的遊說者加以重罰的方式以強制參與者順服，此的確為不得不然的方法，例如不得遊說而進行遊說者處新台幣五十萬元以

上二百五十萬元以下罰鍰，這樣的罰鍰金額不可謂不重，然因裁罰機關的分散及缺乏積極移送的動機，迄今尚未有依據遊說法裁罰的案件，¹² 也因此讓遊說者採觀望態度，並未主動配合。參與者缺乏配合意願，制度上又無法落實重罰予以強制，這是遊說制度執行環境的主要困境。

就執行者面向而言，由於現行遊說法的執行機關共有三類，且彼此的關係又未加以釐清，主管機關缺乏有效的資源與工具進行監督與統合，更遑論對國會中的遊說行為進行法案的落實；而申請登記之執行機關也缺乏積極動機對違法遊說者進行移送，甚至可能因負責單位或人員與被遊說者熟稔，彼此為避免影響機關聲譽而有意掩飾；裁罰機關也缺乏積極查核的人力與資源對各機關的申報與漏報情形進行調查。在執行機關缺乏積極落實的意願與誘因的情況下，欲期待其採霹靂手段對於違法者進行重罰恐非易事。

就傳遞模式面向而言，一個能有效運作的遊說管理制度應包含兩個機制，一為透過資訊的透明與公開，引進公民參與的力量，平衡優勢團體的強勢遊說，迫使被遊說者懼於輿論或選票壓力，不願接受不當的遊說，這是部分遊說文獻特別強調公眾意見對於遊說制度運作影響的主要原因（Lowery, 2007: 44）；另一為透過重罰方式嚴懲違法遊說者，使其遊說成本大幅提高，進而不敢進行違法遊說。然因我國遊說法對於遊說主體的規定過於狹隘，無形中阻卻公民參與的機會；另一方面就強制性政策的執行要件而言，標的團體的違法成本雖高，但執行機關的執行成本也高，怯於執行的結果，並無法滿足有效執行的條件，這是遊說者不願順服相關規定的主因（林水波，1999：218）。兩個機制的內在失靈，造成遊說法難以落實。

就執行組織面向而言，由於遊說法對於遊說活動採申請核准制，且核准與否由各機關之專責單位或人員審核，如此恐會形成各執行機關審核標準寬嚴不一的問題

¹² 經訪談主管機關內政部業務相關人員表示，迄民國九十九年四月中旬止，尚未有依據遊說法裁罰且成案的個案出現。另對照民國九十九年四月法務部提出的「各中央機關廉政倫理事件登錄」報告統計，近半年來，政府部門中「受贈財物」、「飲宴應酬」、「請託關說」三類型行為登錄最多者，均為內政部，以「請託關說」類別為例，以內政部的10,664次最多，而包括總統府在內也有二十一個部門連一次也沒有，可見各部會在廉政倫理事件的執行上出現很大的落差。由此或許可以推論，在目前的執行環境中，法規內容本身並非影響政府倫理與透明化等相關政策執行成效的最主要因素（吳明杰，2010）。

（陳朝建，2008）。此外，因申請核准後，對機關尚會衍生財務報表登記與審核、相關資料公開等業務，若對申報不實等事項進行移送與裁罰，又可能衍生被裁罰者的訴願、行政訴訟等後續問題，從而對機關整體聲譽產生不利的影響，在缺乏外部強勢監督機制下，極可能會讓執行組織趨向於從嚴審核，或是對違法遊說睜一隻眼閉一隻眼，以求免生爭議，這些都是對於遊說法執行的不利因素。

就組際關係面向而言，一個政策領域中的理想組際關係，若就治理理論來看，應為彼此之間形成一個治理網絡（governance network）的關係所謂治理網絡，指「相互依賴但又自主運作的行為者之間所形成的穩定關係匯聚（articulation），這些來自國家機關、市場、公民社會的行為者，透過制度化的規則、規範、共享的知識、社會想像等進行彼此互動，化解爭議；在官僚體制陰影下促成自我規制政策的制訂；並有助於公共價值的產生，這些價值是與多數民眾有關的問題界定方式、願景、理念、計畫與具體的規則等」（Sorensen & Torfing, 2009: 236），由此可知相互依賴性、透過協商方式互動以尋求共識、制度化的互動以促成自我管制政策的形成等，為治理網絡的重要特質。就此標準評估，目前遊說執行機關亟待形成一個有效的治理網絡，但因主管機關缺乏足夠的權威、資源與企圖心，積極透過協商、教育訓練、經驗分享交流等方式，以形塑執行機關組際關係的共識與制度化，讓各機關各自為政，這對於遊說法的有效執行亦為一大挑戰。

伍、結果評估

規範性的結果評估是希望能瞭解一項計畫或政策的目標或結果，以有助於後續規劃或管理的程序之進行（Chen, 1990: 54）。就遊說制度的政策目標而言，遊說法第一條規定遊說法的立法目的在於：「為使遊說遵循公開、透明之程序，防止不當利益輸送，確保民主政治之參與」，對照英國的非營利組織「遊說透明聯盟」（The Alliance for Lobbying Transparency, ALT）所揭櫫的的遊說透明化目標，¹³ 可瞭解我國遊說法的制定的確頗能符合當代對遊說活動規範的原則。若再進一步比較

¹³ 可參閱 The Alliance for Lobbying Transparency 的網站（<http://www.lobbyingtransparency.org/>）或參照陳朝建，「部落格化的台灣政治法律學院」（<http://blog.sina.com.tw/macotochen/>）

ALT 所主張的遊說透明化訴求，包括遊說者的強制註冊、遊說者與被遊說者會面記錄的公開、遊說者的強制性倫理規範、禁止特權的接近管道、禁止旋轉門的開放等，這些在我國的遊說法中多數皆已有所規範，顯見就政策目標而言，我國的遊說法確實為一部符合時代趨勢的法律。

在就遊說法的執行結果而言，由於前述執行環境因素的不利影響，以及處置方案本身的內在缺陷，遊說法執行至今雖已逾一年，但在執行結果上仍有許多進一步改善的空間。首先，就透明化而言，配合當代網際網路的蓬勃興起，將相關資訊完全在網路上公開，以供一般民眾參閱，為良善遊說制度建置的首要工作（Andres, 2009），為就我國遊說網站的建置與資訊公開而言，內政部網站中雖設有「遊說法資訊專區」，但除非鍵入正確網址，否則在主管機關內政部的網頁中並無法立即搜尋到該專區，這在網路可近性與公開性的成果上已打了折扣。其次，就遊說案件的登記成效而言，根據內政部遊說法資訊專區所提供之遊說案件登記數而言，截至目前為止，每一季的遊說案件登記數均為一件至二件，且被遊說者均為內政部長，尤有甚者，在財務收支報表中，甚至看不到遊說所支出的金額，明顯與遊說法的規定不符，對照美國華盛頓每個月的遊說金額花費超過億美元（Andres, 2009: 46），內政部這樣的數據可信度令人質疑，如果連主管機關的遊說登記都只能做到這樣的程度，那麼其他機關的遊說登記情況恐難令人樂觀。第三，就受委託遊說的登記狀況而言，目前登記受委託遊說之自然人有十四筆，且所有登記人均為具律師資格，受委託遊說之營利法人，多數為公關公司，共有九筆，再對照美國登記的遊說團體超過 3 萬個，可知在我國要透過委託方式進行遊說，其門檻可能頗高，要達到「確保民主政治之參與」的立法目的可能有相當大的距離。第四，就執行機關的狀況而言，遊說法第十四條雖規定「被遊說者所屬機關應指定專責單位或人員，受理遊說之登記」，但就內政部遊說法資訊專區所公告的各中央與地方機關之遊說受理登記窗口來看，目前並未見到主管遊說登記之專責單位，全數分散在政風、人事、秘書或首長辦公室等單位中，可推論應屬兼辦性質居多，以此要建構有效的治理網絡，難度恐怕不小。

整體而言，我國遊說制度的建置仍未脫「立法從嚴，執法從寬」的痼疾，法案的規劃與其他國家相較毫不遜色，亦能掌握到遊說制度的關鍵精神，唯在執行上面臨較大的困境，致使在成果表現上與立法目的差距頗大，如何縮短兩者間的差距，

應為當前遊說法落實的主要課題。

陸、結語

在多元民主社會中，遊說不但是公民表達意見與反應需求的正當管道，也是提供立法輔助（legislative subsidy）（Hall & Deardorff, 2006），讓立法者得以兼聽兼視，進行做出正確判斷的資訊來源，但不可否認，金錢與權力對於遊說的進行與效果仍有重大的影響力，若未能加以適度的監督與規範，可能會形成社會上優勢團體干涉政治的壟斷性管道，從而對政府的政策產出產生不利的影響，如何透過良善的遊說制度建置，使其在影響政治與干涉政治之間取得平衡，實為攸關民主有效運作的重要課題。

我國是繼美國與加拿大之後，第三個針對遊說行為制訂專法加以規範的國家，遊說法處置內容恰當與否、實施成效如何，不但值得有識者關注，更可能成為其他國家進行類化評估的重要參考對象。本文應用理論導向評估的架構，分別對我國遊說法的處置內涵、執行環境與結果進行評估。發現遊說法在立法意旨與相關規範，如：遊說者強制登記、遊說紀錄公開、旋轉門的制止、違法遊說的重罰等規定，均屬進步性的立法，頗值得肯定，惟在遊說者範圍界定與執行機關的誘因機制設計上仍有所缺漏，可能成為滋生違法遊說的溫床。再就遊說法的執行環境而言，因現行遊說法採機關分散執行設計，在主管機關缺乏強有力執行監督的情況下，欠缺達致良善治理網絡所需的有效安排，復以強制性的執行模式致使標的團體缺乏主動順服的動機，制度本身又無法引進多元公民團體參與的機制。凡此這些執行環境上的不利因素，均可能導致遊說法的美意無法落實。再據結果評估來觀察，主管機關有心無力、資訊公開無法確實到位、遊說者不願配合、執行機關無法移送違法行為、委託遊說又非容易接近等問題，恰說明處置內容雖然完善，然在缺乏有力執行環境的配合下，要達到遊說法所揭櫫的崇高目標恐非易事。

本文建議，應透過修法途徑，將國會助理、常任文官、國營事業等三類被遊說者的缺口補起，適度放寬民間團體進行遊說的管道，並可考慮將主管機關移轉至監察院，配置較充裕的資源與有效的監督工具，使其得以建立較有效的治理網絡，再配合資訊的可近與公開，如此當有助於遊說制度的運作得能更上軌道，保障民眾參

與政治的權利，避免優勢團體的不當干涉，促成行政與立法品質的提升。

參考文獻

- 朱志宏（1995）。**立法論**。台北：三民。
- 吳明杰（2010年4月9日）。受贈關說應酬，內政部三冠王。**中國時報**，A12版。
- 林水波（1999）。**公共政策新論**。台北：智勝。
- 周何主編（1992）。**國語活用辭典**。台北：五南。
- 桂宏誠（2002）。制定「遊說法」之背景分析：以美國「聯邦遊說管理法」及「遊說公開法」為例。**國家政策論壇**，第2卷第4期，頁106-111。
- 秦蕙媛（2009年12月31日）。金：黨政協調須更密切。**中國時報**，A4版。
- 陳朝建（2008）。遊說法適用的十道難題。**月旦法學**，第163期，頁113-120。
- 曾明發（2005）。遊說法草案評析。**考銓季刊**，第43期，頁178-210。
- 劉淑惠（2000）。遊說法的立法重點與評估。**月旦法學**，第63期，頁43-50。
- 劉鳳珍（1997）。國會研究評析。**東吳政治學報**，第7期，頁191-206。
- 謝雅玲（2008）。**我國利益團體遊說活動與遊說法之研究**。國立臺灣大學社會科學院國家發展研究所碩士論文，未出版。台北市。
- Almond, G. A., & G. B. Powell (1978). *Comparative Politics* (2nd Ed.). Boston: Little, Brown and Company.
- Andres, G. J. (2009). *Lobbying Reconsidered: Under the Influence*. New York: Pearson Education.
- Baumgartner, F. R., & B. L. Leech (1998). *Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and in Political Science*. Princeton: Princeton University Press.
- Chen, H.-T. (1990). *Theory-Driven Evaluations*. Newbury Park, CA: Sage.
- Hall, R. L., & A. V. Deardorff (2006). Lobbying as Legislative Subsidy. *American Political Science Review*, 100(1): 69-84.
- Lowery, D. (2007). Why Do Organized Interests Lobby? A Multi-Goal, Multi-Context Theory of Lobbying. *Polity*, 39(1): 29-54.
- McGrath C., & P. Harris (2009). The Creation of the US Lobbying Industry. In D.W. Johnson (Ed.), *Routledge Handbook of Political Management* (pp. 407-419).

- New York: Routledge.
- Nownes, A. J. (2006). *Total Lobbying: What Lobbyists Want (and How They Try to Get It)*. London: Cambridge Univ. Press.
- Rosenthal, A. (1993). *The Third House: Lobbyists and Lobbying in the States*. Washington, DC: Congressional Quarterly.
- Sorensen, E., & J. Torfing (2009). Making Governance Networks Effective and Democracy through Metagovernance. *Public Administration*, 87(2), 234-258.
- Trochim, W. M., & J. A. Cook (1992). Pattern Matching in Theory-Driven Evaluation: A Field Example from Psychiatric Rehabilitation. In H.-T. Chen, & P. Rossi (Eds.), *Using Theory to Improve Program and Policy Evaluations* (pp. 49-70). New York: Greenwood Press.
- West, D. J., & B. A. Loomis (1999). *The Sound of Money: How Political Interests Get What They Want*. New York: W W. Norton & Company.
- Wolpe, B. C., & B. J. Levine (1996). *Lobbying Congress: How the System Works* (2nd Ed.). Washington, DC: CQ Press.

Influencing Politics vs. Intervening Politics: The Anatomy of Lobbying Institution in Taiwan

Chen-Kuo Shih*

Abstract

In a democratic society, lobbying is not only a channel for citizens to express their opinions and demands, but it also has the function of legislative subsidy. However, it has also created the problem of unequal accessibility owing to the unhealthy implementation environment. In order to create a balance between influencing politics and intervening politics, establishing a holistic lobbying system is an important issue of effective operation of democracy. This paper applies theory-driven evaluation to evaluate the content, implementation environment and outcome of the Lobbying Act in Taiwan. Based on this evaluation, the paper finds that legislative goals and relevant rules, such as the enforcement of lobbyist registration, disclosure of lobbying records, prohibition of “revolving-door” governing the relations between lobbyists and former public officials and severe punishment regulations of illegal lobbying, are very progressive and constructive. However, a vague definition of lobbying and a lack of incentives for government institutions to implement relevant regulations may induce illegal lobbying. As regard to the evaluation of implementation environment, target groups did not have the

* Assistant Professor, Department of Public Administration, Chung Hua University, Hsin-Chu City.

willingness to comply with related regulations owing to the fact that diversified government bodies are given the mandate to implement the Act and yet none has the power of oversight; there are no effective arrangements of good network governance. Finally, the goals of information disclosure, compliance of lobbyists and punishment of illegal lobbying were not achieved according to the outcome evaluation. Some policy suggestions were provided against the flaws of the Lobbying Act.

Keywords: lobbying, Lobbying Act, theory-driven evaluation

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com

從地方政府運用約聘僱人員之調查 剖析我國契約公務人力之改革

蘇偉業**

《摘要》

本研究以實證研究的方法，透過調查我國地方政府（主要為高雄市、台中市及花蓮縣）的約聘僱人員運用情況，回應一些對約聘僱人員制度變革的長期疑慮，並提出改革之建議。本研究發現，由於我國的特殊公務人力狀況，約聘僱人員實為機關基層事務的穩定人力，並非簡單的臨時或補充人力。透過對機關主管的深度訪談，及對公務人員與約聘僱人員之問卷調查，本研究發現很多專家學者對約聘僱人員制度改革的普遍疑慮並不合理。本研究認為，新版「聘用人員人事條例草案」之改革建議過度保守；對約聘僱人員制度的改革，理應考慮他們的生涯發展及這類人力跟常任文官間之相對優勢作為規劃重點，有效利用這類契約人力的優勢，提升機關的工作效益。

[關鍵詞]：約聘僱人員、彈性化、聘用人員人事條例、地方政府

投稿日期：98年10月6日；接受刊登日期：98年12月1日。

* 本文是國科會研究計畫成果之一（NSC 97-2410-H-004-167-MY2）。

** 國立政治大學公共行政學系副教授，e-mail: bennisso@nccu.edu.tw。

壹、前言

約僱與聘用人員（以下合稱約聘僱人員）是屬於我國運用多年的契約人力主要種類，其工作性質是執行政府公務的非常任人員，有別於執行勞務工作的臨時人員或工友，其工作也不能以委外方式進行。在政府正式員額的限制但業務的不斷擴充之情況下，各政府機關皆有進用不少約聘僱人員分擔公務人員的工作，但由於進用及管理制度欠缺規範，並出現久任的狀況，引為詬病。適逢近年全球「政府改造」運動，我國政府也提出建立彈性人力制度，考試院便試圖透過整頓現存約聘僱人員制度，建立統一的「聘用人員」制度以回應「政府改造」運動之方針。這制度之建構一方面使我國的契約公務人力更為規範，另一方面使我國政府機關內明確存在除政務人員及常任公務人員外的第三套的公務人力體系。但這第三套的公務人員體系的定位應為如何？是否有回應「彈性化」改革的目的？在現階段的政策討論上仍沒有很多的深入剖析，政策討論多基於規範性及法律視野，欠缺經驗實證分析。而為了達至「彈性化」改革，理應依人力資源的角度作為分析的主要依據，但現階段的討論是明顯欠缺。而這契約人力制度之建立也引起對現行國家考試用人制度衝擊之疑慮，使不少學者及官員對此改革方向有所保留。

雖然新的契約人力制度尚未建立，但現存已運作多年的約聘僱人員制度經驗應該可以提供一些變革之依據。正是因為現存制度欠缺規範，各地作法有一定的差異，故應可從經驗中找出改革的適當可行方向，並實證各政策評論者觀點之恰當性。本文將針對地方政府運用約聘僱人員的現況瞭解這些契約人力與政府機關管理者及其他公務人員的關係，依實然性的調查資料，提出應然性的改革方向。

貳、改革提案及疑慮

本次政府契約人力制度之改革是始於民國九十一年九月政府改造委員會第六次委員會會議提出的「政府人力運用彈性化計畫方案」其中一個子方案。惟其本身是銓敘部於八十六年起針對政府非常任人力管理混亂問題，而進行的改革研究所延伸出來（銓敘部銓審司，2003）。整個政策制定過程經過多番波折。首先，銓敘部於

八十六年籌組專案小組，研擬「約聘人員人事條例草案」，擬將我國行政機關聘用人員、派用人員、機要人員、約僱人員及職務代理人納入單一條例管制。及後於九十一年改以修正現存「聘用人員聘用條例」為目標，只納入聘用及約僱人員於條例規範中。惟適逢當年政府改造委員會通過規劃上述彈性化計畫之子方案—「契約性職位制度」，擬定建立單一契約人力制度，故之後又改納入聘用、派用、機要、約僱及聘任五類人員於「聘用人員人事條例」規範中。

經過多年的研擬爭辯，考試院於九十四年七月二十八日正式通過第一個條例草案，並於同年八月十五日函送立法院審議，但在立法院只作了一次的審議（九十五年四月二十日）後，由於程序上的耽擱加上草案內容仍存在不少爭議地方，故未能於第六屆立法院會期通過。條例草案於九十七年重新起步，並於四月二十九日提出修正版本送考試院。惟各政府機關對提案中整併以上五類人員感到疑慮，認為窒礙難行。故近日銓敘部作出重大政策變更，僅納入聘用及約僱人員於條例草案規範，回復九十一年政府改造委員會決議前的政策，以降低立法的複雜度，並於九十八年十二月十一日制訂出新的草案版本。

按照最新的草案版本之條例內容，改革傾向一種相對過往草案版本保守而漸進式之調整。條例規定機關聘用人員總人數不得超過各該機關及其所屬機關職員預算總人數的百分之十（第三條第四項）。基本上，是比現行百分之五原則略為提高，但比以往提案的百分之十五卻是降低的。而且由於不少機關的約聘僱人員比例早已超過百分之十，故對機關增加人力意義不大，條例起草者也意識到這問題，故額外規定「已高於其職員預算總人數百分之十者，應出缺不補，至符合[百分之十]比率為止」（第三條第五項）。

聘用人員所任工作以辦理臨時性、定期性業務，或發展科學技術、執行專門性業務，技術性研究設計工作等為範圍（第三條第三項）。這與現存對約聘僱人員的任務性質定義基本一致，¹並沒有如最初改革的構想般強調可在主管指導監督下執行涉及低度裁量決定之公權力執行（朱愛群、林鍾沂、侯漢君、余致力、魯俊孟、劉嘉發等，2004：8）。而聘用人員之等級分為第一至十三等，按學歷高低及工作經驗多寡評等，這基本是與現行約聘僱人員十三等酬金級別一致，只是將其法律化

¹ 在現存制度下，聘用人員是負責「科學性」、「專業性」、「技術性」業務，約僱人員是負責「臨時性」、「定期性」、「季節性」業務。

而已。就職務層次方面，新版條例規定聘用人員不得擔任或兼任主管職務（第五條），相對以往的改革方案是有明顯的退卻。九十四及九十七年版本的條例草案皆容許聘用人員於學術研究、科技、社會教育、文化、臨時機關、駐外機關及訓練機關兼任機關首長、副首長或主管職務。

聘用人員進用方面規定必須以公開甄選方式進行，並由機關成立甄審委員會負責，這是一直以來不同改革方案的共同看法，並沒有更動，而近年人事行政局也已下通函，要求各政府機關以公開遴選或甄選方式進用約聘僱人員。

新版條例草案規定需要對聘用人員進行考核，主要作為得否續約之依據，但機關可以參酌考核成績，決定是否給予聘用人員晉薪。而考核方式是援用現存公務人員的年終考績制度。相對地，九十七年版本的條例草案則是另立準則，明定獲優及甲等聘用人員可獲晉薪及獎金。新版條例的考核規定實質上是不少機關已履行的模式，但明顯比九十七年版本保守。

最後，就福利退休部分，九十七年版本條例規定聘用人員應參加公教人員保險，並建立獨立的聘用人員退職撫卹制度。新版則改為參加勞工保險，並準用勞工退休金條例。後者基本上與現行的約聘僱人員離職儲金制度一致，只是將其與勞工退休金制度在法律上接軌。

實際上，新版之條例草案僅將現行「聘用人員聘用條例」、「行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法」及「行政院暨所屬各級機關聘用人員注意事項」及其他現行操作性行政規範整合修正，提升法律位階而已（銓敘部銓審司，2009），並沒有就九十一年政府改造委員會提出「彈性化」改革作進一步的呼應落實。而新條例草案的保守性某程度上是回應了不同評論者對改革之疑慮。在舊的各條例草案版本中，建立新聘用人員之制度實有提升契約人力之地位及權益的效果，這對以國家考試進用公務人員為支柱的我國公務人力制度是一種潛在的挑戰；而縱然改革會相對加強對聘用人員的控管，但不少評論質疑可落實執行之程度。就以上的觀點，以下會根據不同的官方委託研究報告，以及立法院公聽會及評估報告作出闡釋。

對新聘用人員制度一個常見之質疑就是其有「違憲之虞」。聘用人員不用經過國家考試，只經由用人機關公開甄審進用，實違反我國憲法第八十五條「公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度...。非經考試及格者，不得任用」之虞。就此觀點，並非沒有可反駁之餘地，因為聘用人員並非憲法所指的「公務人員」，就算

視聘用人員為廣義的公務人員，而若在甄審過程中加入一些「考試」元素（包括筆試、口試、測驗及實地考試等），這也符合公務人員考試法之規定（柯三吉、劉直君、曹瑞泰、張惠堂、黃榮源、廖婕吟，2008：154，164）。另外，政務官及民意代表都是不經考試的公職人員，契約公務人力不經考試應不構成違憲（朱愛群等，2004：122）。然而這爭議背後的潛議題並非違憲問題與否本身，其實是權益問題。正如立法院公聽會其中一位與會學者批評所指：「新聘制度……在精神上是否違憲並與公務員**永業制度**有所抵觸，其實大家心知肚明……目前是經過考試的公務員才有**永業制**，現在卻連不經國家考試的聘用人員也有類似永業制的精神，享有退休金、月退金等……這些都是比較奇怪之處。」（深色部分為作者添加的）（立法院法制委員會，2007：5）所以這批評背後的真正價值是認為，不經「艱辛」國家考試所進用的聘用人員是不應享有類似公務人員的永業制待遇。

所以違憲的批評進一步延伸是聘用人員制度會衝擊常任文官制度。最正面的衝擊當然是舊版條例中容許機關首長主管由聘用人員擔任，恐這些以契約進用的首長主管會刁難逼離現職公務人員，進用不需經過國家考試之聘用人員，出現政治分贓與恩賜用人之弊端（何善為，2006：7），也妨礙常任文官的晉升機會，打擊士氣，使常任文官職位不再具吸引力（立法院法制委員會，2007：7）。明顯地，新版條例不容許聘用人員擔任主管職位是回應了這項批評（銓敘部銓審司，2009）。就算不涉及主管職位，若以契約人力替代基層公務人員工作或職位（如委任職），會否影響公務人員升遷，打擊公務人員的士氣，無法吸引優秀人才呢（朱愛群等，2004：91）？

而對國家考試進用公務人員制度之信任，也反映對用人機關自行進用人力欠缺信心。其中一位參與立法院公聽會的教授就提出質疑：「所謂公開徵選，實際上都流於內定，沒有所謂真正的公開徵選，也沒有真正做到公平、公正以及功績用人。所以我對於公開徵選……說實話，我一點信心都沒有，將來任用私人，徇私這些毛病，一定是層出不窮。」（立法院法制委員會，2007：8）其他的研究報告也顯示對「公開甄選」制度欠缺信心，認為「審查委員會」必受「恩庇主義」和「偏好主義」影響，難以公正（柯三吉等，2008：170-171）；或認為用人機關欠缺鑑別人才之能力，或過於寬鬆，並發生黑箱作業與賣官鬻爵之弊，故認為由考選部設立甄審委員會統一辦理甄選較為恰當（何善為，2006：16）。

上述的批評以及新版條例草案之修正回應牽涉到幾個關鍵爭論點：（1）契約人力久任化是否必然是問題？（2）如契約人力是常規人力之一，不是純粹的臨時人力，那麼是否應該給予更多的激勵，包括待遇的改善？（3）契約人力常規化是否必然衝擊常任文官制度？（4）契約人力是否不應「沾染」正式公務人員的工作？（5）用人機關是否不適合負責人才進用工作？

就以上爭論點，我們應可從實證調查作回應，而以上提及的契約人力久任化、常規化以及用人機關自行進用約聘僱人員實際已是長久普遍之現象，可透過實證調查研究證明評論者論點之真確性。而契約人力常規化是否會衝擊常任文官制度，也可以從公務人員與約聘僱人員的工作關係作反映分析。

參、研究設計

本研究選擇了三個地方政府作為主要樣本，包括高雄市、台中市及花蓮縣。它們代表了直轄市、市及縣政府，地理分佈上含蓋中部、南部及東部，故本研究所選取的地方政府已包含了數個不同的地理空間特徵。本研究所以集中焦點於地方政府是因為過去的相關政策研究多以中央機關現況作為參考基準，忽略了正式員額不多的地方政府機關才是約聘僱人員最大的需求者。²

本研究設計上分成三個階段。第一階段是針對三地政府的人事處官員進行深度訪問，瞭解三地使用約聘僱人員的概況，並蒐集三地約聘僱人員的統計資料。另外，研究者會要求三地人事處官員推薦聘用較多約聘僱人員的機關接受第二階段的訪問，瞭解這些機關實際使用約聘僱人員的狀況。

依據複雜難易度，本研究首先進行花蓮縣的深度訪談，除訪問了人事處官員外，並由他推薦，訪問三個聘用較多約聘僱人員的機關。繼花蓮縣後，研究者先後訪問了台中市及高雄市的人事處官員，並由他們推薦機關，進行用人機關訪談。由

² 如舊版「聘用人員人事條例草案」中訂定聘用人員之總數不得超過機關職員預算員額數之 15%，就是以中央機關聘任人員、機要人員及聘僱人員合計占職員預算員額 10% 之現況作為政策決定之基準。參閱洪國平（2004：12）；另最近人事行政局委託席代麟教授的契約人力研究案，其深度訪談之對象仍只有少數為地方政府機關，參閱席代麟、蔡志恆、孫本初、邱薇伊與鄧志崙（2007）。

於時間上的限制，故本研究採取排除重複的策略挑選受訪機關，即排除之前已訪問過的相同種類機關，如在訪問了花蓮縣的社會處後，台中市及高雄市就不再訪問當地的社會處（局）。最終，本研究就台中市訪問了五個用人機關，高雄市訪問了四個用人機關。³ 所有深度訪談皆全程錄音，並製作成逐字稿以作分析。三地政府的深度訪談於九十七年九月展開，並於十二月中完成。

第三階段是問卷調查，針對三地政府聘用較多約聘僱人員的機關，進行問卷調查。問卷調查分成兩種，一種是針對公務人員；另一種是針對約聘僱人員。公務人員之問卷主要是瞭解公務人員管理層及基層公務人員對約聘僱人員工作情況之評價及他們對約聘僱人員制度之評價。問卷除基本資料外，分成三部分，分別由三類公務人員回答不同部分。⁴ 約聘僱人員之問卷主要是瞭解他們的工作現況及生涯發展。問卷除基本資料外，分成兩部分。就價值判斷之問題，兩份問卷皆採用李克特（Likert）五點量表方式設計，分「非常同意」、「同意」、「無意見」、「不同意」、「非常不同意」五種同意程度（參看附件）。就兩份問卷中的價值判斷回答，其 Cronbach's Alpha 值皆高於 0.7，屬於高可信度。⁵

所謂聘用較多約聘僱人員的機關是指符合兩個標準之一者：聘用 10 位約聘僱人員以上者；或約聘僱人員人數佔該機關公務人員員額的百分之二十以上者。根據此標準，本研究原挑選了 31 個機關發放問卷，但由於高雄市觀光局是新成立的機關，工作人員之間工作關係尚在形成中，故將該機關排除於本次調查範圍外。最終挑選了 30 個機關發放問卷，其中花蓮縣 8 個、台中市 11 個、高雄市 11 個。由於以隨機抽樣方式調查較為費時及成本太高，故本次調查是以全發放式進行。

此外，有一點必須澄清，由於近年政府對約聘僱人員的進用有員額控制，但政府機關的人力需求卻不斷增加，故不少地方政府會以非經常性的預算（如工程管理

³ 三地接受深度訪談的用人機關包括：花蓮縣政府原民局、社會處、地方稅務局；台中市政府交通處、地政處、文化局、經濟發展處、都發處；高雄市政府秘書處、教育局、建設局、衛生局。

⁴ 三類公務人員是指：（1）有約聘僱人員下屬；（2）有約聘僱人員在同一單位 / 科室共事但非他們的下屬；（3）沒有任何約聘僱人員與他們在同一單位 / 科室共事。

⁵ 四組回答者問卷的 Cronbach's Alpha 值如下：有約聘僱人員下屬的公務人員為 0.885；有約聘僱人員在同一單位 / 科室共事但非他們的下屬的公務人員為 0.749；沒有任何約聘僱人員與他們在同一單位 / 科室共事的公務人員為 0.777；約聘僱人員為 0.709。

費)僱用一些「臨時人員」,有別於以政府公務預算或基金聘用的約聘僱人員。臨時人員也屬於契約人力之一種,而且工作性質不一定與約聘僱人員有區隔,但其僱用條件與約聘僱人員並不一樣,且已明確納入勞基法的管轄範圍。為避免分析上的干擾,針對約聘僱人員的問卷調查會排除這部分的人力,但以下討論仍會觸及這類人力。

本次兩份問卷於九十八年一月初完成設計,並由台中市人事處協助進行測試,兩份問卷各發放 10 份,於一月中完成測試,並由測試結果進行問卷格式內容之修正。由於發放對象數目龐大,故研究者特派研究助理親至機關發放問卷,並要求台中市及花蓮縣的人事處協助回收。而高雄市則由研究助理親至各機關發放及回收。花蓮縣及台中市的問卷發放回收於二月進行;高雄市的則於三月進行。所有問卷於四月中完成回收。回收公務人員問卷 1,184 份,其中有效問卷 1,135 份,占受調查機關公務人員人數的 60.2%;回收約聘僱人員問卷 383 份,其中有效問卷 361 份,占受調查機關約聘僱人員人數的 65%(參看表 1)。其中三類公務人員問卷中,有約聘僱人員下屬的部分,有效問卷為 260 份;有約聘僱人員在同一單位/科室共事但非他們的下屬的部分,有效問卷為 586 份;沒有任何約聘僱人員與他們在同一單位/科室共事的部分,有效問卷為 289 份。

為了使研究更具涵蓋性,於完成回收問卷後,本研究再補充訪問了四個縣市的人事處官員,包括:宜蘭縣、台南市、新竹市及新竹縣。此外,本次調查內容涵蓋面廣泛,而由於篇幅所限,加上為使本文更加聚焦,故下文只針對個別調查面向作分析,以回應以上提出的研究問題。

肆、調查發現

一、高中花三地運用約聘僱人員的實況

本研究所調查的三地政府皆運用一定數量的約聘僱人員,其中高雄市數量最多,直至九十七年底達 899 人;其次是台中市,調查期間人數為 360 人,最少是花蓮縣,調查期間達 126 人。在聘用(地方政府實務上稱為「約聘人員」)與約僱人員比例上,三地皆以約僱人員占大多數:高雄市 756 人、台中市 285 人、花蓮縣 96

人。以總體人力比例而言，三地的約聘僱人員數目占各自公務人員總數約 3%至 5%，比例不算高。但檢視個別機關的使用情況，不少機關使用高比例的約聘僱人員，甚至有約聘僱人員數目超過公務人員數目的機關，包括台中市的地政處及花蓮縣的社會處（參看表 1）。

表 1 接受問卷調查機關的人力情況（問卷調查期間）

| 列號 | 機關名稱 | 公務人員實際人數 | 約聘僱人員實際人數 |
|----|----------|----------|-----------|
| 1 | 社會局（高） | 113 | 43 |
| 2 | 文化局（高） | 71 | 39 |
| 3 | 交通局（高） | 101 | 38 |
| 4 | 地政處（高） | 135 | 36 |
| 5 | 教育局（高） | 107 | 31 |
| 6 | 地政處（中） | 27 | 31 |
| 7 | 經濟發展局（高） | 129 | 30 |
| 8 | 社會處（花） | 25 | 26 |
| 9 | 地稅局（中） | 203 | 24 |
| 10 | 文化局（中） | 33 | 24 |
| 11 | 經濟處（中） | 36 | 23 |
| 12 | 社會處（中） | 28 | 20 |
| 13 | 都發處（中） | 54 | 17 |
| 14 | 衛生局（高） | 161 | 15 |
| 15 | 地稅局（花） | 95 | 13 |
| 16 | 交通處（中） | 41 | 13 |
| 17 | 地政處（花） | 34 | 13 |
| 18 | 原行處（花） | 18 | 12 |
| 19 | 都發局（高） | 131 | 11 |
| 20 | 財政局（高） | 74 | 11 |
| 21 | 勞工局（高） | 51 | 11 |
| 22 | 教育處（花） | 31 | 11 |
| 23 | 城鄉處（花） | 28 | 11 |
| 24 | 文化局（花） | 33 | 9 |
| 25 | 主計處（中） | 30 | 9 |
| 26 | 環保局（花） | 24 | 9 |
| 27 | 勞工處（中） | 20 | 8 |
| 28 | 計畫處（中） | 21 | 7 |
| 29 | 新聞處（中） | 20 | 6 |
| 30 | 客委會（高） | 12 | 4 |
| 總計 | | 1886 | 555 |

資料來源：高中花三地政府人事處或機關人事主任提供。

在調查期間，三地政府共有 24 個機關聘用超過 10 個約聘僱人員。其中三地共同聘用 10 位以上約聘僱人員的機關包括：社會處（局）及地政處。高雄市與台中市共同聘用 10 位以上約聘僱人員的機關包括：文化局、經濟（發展）處（局）、都發處（局）及交通處（局）。高雄市與花蓮縣共同聘用 10 位以上約聘僱人員的機關只有教育處（局）。台中市與花蓮縣共同聘用 10 位以上約聘僱人員的機關只有地稅局。至於聘用人數低於 10 位，但占該機關公務人員員額達百分之二十以上者包括高雄市客委會；台中市主計處、勞工處、計畫處、新聞處；及花蓮縣文化局、環保局（參看表 1）。

在 361 份約聘僱人員有效問卷中，124 份是約聘人員；234 份是約僱人員。就學歷方面，他們的學歷水準並不差，約聘人員中 84.6% 擁有大學學士以上學位，其中有 4 人更有博士學位；約僱人員中也有 49.2% 擁有大學學士以上學位，其中也有 2 人擁有博士學位（參看表 2）。

表 2 受調查約聘僱人員的學歷

| 學歷 | 約聘人員 | % [◇] | 約僱人員 | % |
|------|------|----------------|------|------|
| 博士 | 4 | 3.2 | 2 | 0.9 |
| 碩士 | 47 | 37.9 | 45 | 19.2 |
| 大學學士 | 54 | 43.5 | 68 | 29.1 |
| 專科 | 16 | 12.9 | 82 | 35 |
| 高中高職 | 3 | 2.4 | 33 | 14.1 |
| 國中 | | | 1 | 0.4 |
| 漏填 | | | 3 | 1.3 |
| 總計 | 124 | | 234 | |

誠然正如以上提及，機關除約聘僱人員外，也大量進用臨時人員，實務上其中一種稱為「約用人員」，他們的工作性質與約僱人員並沒有明顯區隔，薪資與約僱人員一樣，唯一差別是他們不能享用國民旅遊卡。很大程度上，地方政府為了回應約聘僱人員員額的凍結，使統計數字上「漂亮」，故另立名目聘用另類「約聘僱人員」。在調查期間，研究者就發現其中一地政府為了繼續僱用某名約僱人員，但由於要刪減相關員額，所以改聘為「約用人員」。基此，若我們只從正式統計去理解三地的約聘僱人員規模，明顯是低估實際數目。而本研究額外訪查的四地政府，情

況就不一樣，它們的約聘僱人員數目占公務人員之比例非常高，由 10% 至 23%。新竹縣政府人事處官員就強調他們不太進用約用人員，這某程度顯示出各地方政府所採用之人事進用策略之差異，導致人力統計上的微妙落差。

二、久任化問題的緣由

約聘僱人員久任化是一直為人所詬病的現象。而就本次調查發現，三地地方政府接受問卷調查的約聘僱人員年資皆頗長。約聘人員中有 60.5% 年資超過 5 年；46% 超過 10 年；最長年資者達 38 年。約僱人員中有 76.9% 年資超過 5 年；65.4% 超過 10 年；最長年資者達 37 年。所以約僱人員的年資普遍比約聘人員長（參看表 3）。本研究嘗試將他們跟接受調查的公務人員於現職機關年資比較，發現約聘僱人員樣本的平均年資達 12.91 年，而他們的公務人員上司的現職機關年資平均只有 10.62 年，非上下屬關係的公務人員同事的現職機關年資平均只有 5.77 年。由此可反映出約聘僱人員平均在機關內的資深程度之高。

表 3 受調查約聘僱人員的現職機關工作年資

| 年資 | 約聘人員 | % | 約僱人員 | % |
|---------|------|------|------|------|
| 少於一年 | 10 | 8 | 10 | 4.3 |
| 1~5 年 | 39 | 31.5 | 44 | 18.8 |
| 6~10 年 | 18 | 14.5 | 27 | 11.5 |
| 11~15 年 | 18 | 14.5 | 45 | 19.2 |
| 16~20 年 | 26 | 21 | 50 | 21.4 |
| 21~25 年 | 9 | 7.3 | 26 | 11.1 |
| 26~30 年 | 2 | 1.6 | 16 | 6.8 |
| 31~35 年 | 1 | 0.8 | 5 | 2.1 |
| 36 年或以上 | 1 | 0.8 | 2 | 0.9 |
| 漏填 | | | 9 | 3.9 |
| 總計 | 124 | | 234 | |

要解釋久任化的問題，根本上就是要問為什麼機關需要約聘僱人員。這人力制度形式上是聘用人員負責「科學性」、「專業性」、「技術性」業務，約僱人員負責「臨時性」、「定期性」、「季節性」業務，但實質運作上並非如此單純。根據

調查發現，三地在 استخدام 約聘僱人員的緣由，可歸類為以下四項：

- (一) 正式員額不足以應付之業務：由於政府自民國八十年代起不斷進行公務人員員額精簡，但經濟發展及人口膨脹卻導致業務之增加，故在凍結或縮減正式員額之限制下，不少機關改以進用約聘僱人員方式承擔一般公務人員之業務。
- (二) 沒有正式員額負責之業務：也是由於公務人員員額凍結，有一些新成立的機關或新增業務從一開始就沒有（足夠的）正式員額，故只能大量進用約聘僱人員。最明顯的例子就是台中市文化局，它是在民國八十七年由文化中心升格為文化局，但由於只添加五個正式員額，而業務職掌卻比以前擴大，所以繼續如以往般依賴大量約聘僱人員。另外就是高雄市建設局，它要處理中央委辦的「公司業務」，但中央只給「錢」不給「人」（即正式員額），所以只能以約聘僱人員充當承辦人員。
- (三) 無法透過國家考試進用的人力：一些專業、技術性或技能性的業務，由於國家考試的考試類科無法滿足用人單位需求，故以約聘僱人員負責。這種情況最普遍是機關內的電腦網絡技術人員，由於正式考試進用人員難以追趕新技術或培養正式人員承擔業務也效果不彰，所以從市場直接網羅更為方便。另外，如高雄市秘書處國際事務科需要翻譯及傳譯的專才，但國家考試並沒有該類科，所以就以約聘人員充任。
- (四) 特殊人士就業安排：本調查發現有兩類個案的約僱人員是就特殊人士就業而安排的情況。第一類是教育局內的「運動教練」。一些有特殊表現之運動員，由體委會安排至學校擔任專職運動教練，算是約僱人員的一種。第二類是在高雄市秘書處發現。為達至政府機關身心障礙人士之用人比例，該機關故意將兩個書記名額遇缺不補，改由身障人士擔任。

以上四項分類中，只有第三項是符合約聘僱人員進用的制度原則。第一及二項情況皆是由於中央政策矛盾所導致：員額精簡或凍結。所以運用約聘僱人員某程度上是一種在員額限制外擴充人力之手段，這與歐洲大陸國家經驗相類似（Ridley, 2000: 28）。除了基於人情考慮外，對這些人員的長期續聘也是為機關保留有經驗的人力。縱然他們沒有接受正式的訓練，但經過長期的工作實踐，他們對機關仍然是一種寶貴的資產。

三、約聘僱人員之進用

約聘僱人員制度常受批評之另一處就是進用方式缺乏規範，常出現政治酬庸或民代關說所進用之人力。根據本次對三地的調查，受訪者反映過往的確有以如上情況進用之人力。但在約聘僱人員員額控制下，三地基本上已嚴格控制新聘約聘僱人員。根據花蓮縣人事官員聲稱，花蓮縣情況是以縣預算聘用者遇缺不補，唯一可新進的是約用人員。但根據問卷調查發現，該縣也有少量短年資的約聘僱人員，這可能是利用非公務預算聘用的，例如社會處的社工就會用中央補助款來進用。

高雄市與台中市的情況看似較有彈性。高雄市近年的約聘僱人員實有稍微增長，高雄市受訪人事官員強調他們不太喜歡用臨時人員，真的有人力需求就用約聘僱人員。只要機關提出需求申請，經員額評審小組審批通過後可補充約聘僱人員。而進用程序則各個機關有所不同，有些會較為嚴格，需要通過一定的甄選程序；有些則為了趕快遞補人員，只要有人推薦就馬上上任。高雄市並沒有強制規定進用人員的程序。

台中市則較為嚴謹。受訪台中市人事官員指出自胡志強市長上任後，曾進行統裁百分之十的約聘僱人力，遇缺不補。而現在如人力真的不足，仍可提出申請，經過專門小組做評鑑通過後再行進用。新進人力都要通過公開甄選，首先透過網上公告徵才，由甄選委員會主持甄選，當中可透過筆試、電腦測驗或面試來決定人選。

對於政治干預約聘僱人員進用的問題，多位受訪機關管理者認為要看主管「抗壓能力」的高低，而遇上需要專業技能的工作，政治干預的可能性則會降低，因為在這情況下，受聘者一般需要一定的資格要求，也會採用一定的客觀測試方式作篩選。另外，其中一位受訪台中市都發處主管指出「民意代表那麼多……我今天只有一個缺，那可能五個[民意代表]來說嘛……我要得罪四個，跟得罪五個其實是沒有什麼差異啦……那為什麼不要就乾脆得罪五個，就選我要的就好啦！」

誠然，並非所有地方政府已轉移至較規範的進用人力制度。如本次額外訪查的新竹市則仍然沒有以公開甄選方式進用約聘僱人力，對各機關新聘約聘僱人員的方式，人事處完全沒有管控，而且市長仍握有很大的人事裁量權。

四、約聘僱人員的工作性質

根據本次調查，三地約聘僱人員的工作範圍十分廣泛，從一般性的基層文書及資料處理工作到專業性社工及工程業務。性質上，約聘僱人員的工作除了負責技術或協辦性之工作外，他們當中不少是需要獨立擔任承辦人員，特別是在人力不足的部門，他們實質上有時是代替正式人員執行業務。正因為嚴控正式員額，本次調查就發現台中市交通處的其中一位約僱人員竟是擔任處長的公務秘書；另一位則是協助處秘書做工作彙整，還要做工作企劃及撰稿。

而根據對約聘僱人員的問卷調查，在 355 個有效回答中，58.6% 的樣本聲稱其工作機關內也有公務人員負責和他們相同的業務；另外，在 358 個有效回答中，70.7% 的樣本聲稱需要獨立擔任業務承辦人。以上兩者之情況在所有 30 個接受調查機關約聘僱人員樣本皆有出現。由此可見，以上從訪談發現的各種因員額控管而需要約聘僱人員擔任公務人員工作並非特殊個案，而是普遍的情況。約聘僱人員的工作在各個機關廣泛地存在對公務人員工作的替代性。

此外，約聘僱人員的工作也會牽涉執法的一部分，如工程及八大行業的稽查工作。衛生局也會派約聘僱人員去調查無照密醫的工作。名義上，稽查工作不會牽涉民眾權益的公權力運用，但實際上他們會在前線獨自做裁決工作，如需要開罰單時，則由坐在辦公室的正式公務人員作最後審核裁罰。而依「道路交通管理處罰條例」，約僱的交通助理員更是可因停車違規事由直接開罰單。因此，實質上，不少約聘僱人員是在行使公權力。高雄市建設局受訪官員就直截了當認為：「[約聘僱人員]要行使公權力啊！不然，不行使公權力的話，沒有用處啊！……假如不行公權力的話，那就可以全部委外來做了，我是認為約聘僱人員也是要有公權力。」

根據對約聘僱人員上級的問卷調查，就約聘僱人員與公務人員工作與責任的區隔問題上，超過一半回應者皆認為是有的。在 168 個有效回答中，67.9% 指其機關或他們對約聘僱人員給予的工作與公務人員有明顯區隔；在 162 個有效回答中，65.4% 指其機關或他們約聘僱人員給予的責任與公務人員有明顯區隔。但根據訪談的發現，大部分的機關主管都會強調約聘僱人員與公務人員工作是有區隔，但所謂區隔是指原則性的區隔，特別是責任輕重上，會強調公務人員要負上較重的責任，但這不能說明他們之間工作是有重疊性。而針對人力缺乏的機關，受訪主管則傾

向強調兩者工作不可能有區隔。⁶

五、基層公務人員與約聘僱人員的工作關係

約聘僱人員制度常規化會否對公務人員制度衝擊之論點可從現存制度運作中的公務人員與約聘僱人員的工作關係作一定的回應。本問卷調查收集了與約聘僱人員共事的非上級基層公務人員之意見。這類公務人員的有效樣本總數有 586 個，占所有公務人員有效樣本的 51.6%。就與約聘僱人員的工作性質、工作責任及工作量的比較，大部分受調查的公務人員都表示其工作性質與約聘僱人員是有所差異（79%），其所負工作責任（82.2%）及量（73.9%）都較重（參看表 4 第 1~3 題）。其實這也是合理的情況，因為相對於有保障及有升遷機會的公務人員，約聘僱是一份待遇較差，也沒有職業前途的工作，所以機關主管也不會給他們較重的工作壓力。正如高雄市政府建設局受訪主管指出：「其實我們有時候也會比較偏心說，[約聘僱人員]是比較沒有保障的，所以不敢加諸太多工作給他們。」

但進一步瞭解兩方面的工作關係時，就有一些值得玩味的地方。就「約聘僱人員是你的工作助手」的陳述，有 44.1% 樣本表示非常同意或同意；29% 樣本表示非常不同意或不同意。就「約聘僱人員是你的工作合作夥伴」的陳述，非常同意或同意的樣本比例就上升至 79.7%；只有 6% 表示非常不同意或不同意（參看表 4 第 4~5 題）。由此可見，縱然大部分公務人員認為自己的工作負擔和責任較重，但正如以上提及，現實上，很多公務人員與約聘僱人員是處理類似的工作，工作地位也是平等的，所以較被理解大家是合作夥伴多於助手。而受訪的高雄市建設局主管也強調一般科員是沒有指揮約聘僱人員的權力。但由於約聘僱人員無法完全獨立處理一些牽涉公權力的工作（特別是裁罰的工作），需要正式公務人員涉入承擔正式責任，所以部分約聘僱人員仍會變成一種助手的角色。

縱然如此，由於約聘僱人員年資深，是機關裡面的「老鳥」，相對於本類公務人員樣本的「菜鳥」，他們的機關工作經驗十分豐富。台中市政府經濟發展處的受

⁶ 在最近人事行政局的相關委託研究也有雷同的發現，其接受深度訪談的機關絕大部分都回應說，其契約人力與正式人員之間實際工作並沒有明確區隔。參看席代麟等（2007）。

訪官員就這樣比較約聘僱人員與正式公務人員：

[約聘僱人員]一做做十幾年了，你新進的正式人員進來，常常一直在流動，可能這個約僱一直沒有動，你新進的進來，你的業務可能沒有他的熟，他在這邊待了十幾年，他業務就比正式的熟，所以他很多事情反而是要去教正式人員，因為正式人員可能一直升遷的關係，或是他會尋找比較好的位子，或者他去考試，可能人員一直在異動，或者退休的，這些約僱的因為他長期在這邊，他也沒有到外面，所以他工作經驗實務經驗就比正式人員……反而是約僱的要去教正式人員。

故就「約聘僱人員有一些工作經驗值得你學習」的陳述，有 81.4% 樣本表示非常同意或同意；只有 3.2% 樣本表示非常不同意或不同意（參看表 4 第 6 題）。

表 4 非上級而與約聘僱人員共事的公務人員對約聘僱人員的評價

| 問卷題項 | 非常同意 | 同意 | 無意見 | 不同意 | 非常不同意 | 漏填 |
|----------------------|------|------|------|------|-------|-----|
| 1.你與約聘僱人員的工作性質是有差異的。 | 152 | 311 | 77 | 40 | 4 | 2 |
| % | 25.9 | 53.1 | 13.1 | 6.8 | 0.7 | 0.3 |
| 2.你的工作責任比約聘僱人員較重。 | 203 | 279 | 76 | 25 | 2 | 1 |
| % | 34.6 | 47.6 | 13 | 4.3 | 0.3 | 0.2 |
| 3.你的工作量比約聘僱人員較重。 | 188 | 245 | 108 | 35 | 2 | 8 |
| % | 32.1 | 41.8 | 18.4 | 6 | 0.3 | 1.4 |
| 4.約聘僱人員是你的工作助手。 | 49 | 209 | 152 | 127 | 43 | 6 |
| % | 8.4 | 35.7 | 25.9 | 21.7 | 7.3 | 1 |
| 5.約聘僱人員是你的工作合作夥伴。 | 89 | 378 | 78 | 27 | 8 | 6 |
| % | 15.2 | 64.5 | 13.3 | 4.6 | 1.4 | 1 |
| 6.約聘僱人員有一些工作經驗值得你學習。 | 110 | 367 | 86 | 13 | 6 | 4 |
| % | 18.8 | 62.6 | 14.7 | 2.2 | 1 | 0.7 |

六、公務人員對約聘僱人員制度之意見

在現行制度下，由於約聘僱人員並非國家考試進用的人力，加上制度設計它為「臨時性」或「非常任」的人力，故縱然約聘僱人員負責很多正式人員的工作，但他們的待遇卻與公務人員相差甚遠。縱然被批評長期續約，有欠任的問題，但約聘僱人員始終沒有公務人員身分，約僱人員不適用俸給法、考績法、退休法及撫卹法；聘用人員也不適用俸給法、退休法及撫卹法。兩者皆不能參加公教人員保險。很多機關皆會對約聘僱人員進行年度考核以定續約與否，但他們並不能享有考績獎金。他們不會享有升遷機會，薪資也傾向長期固定不變（特別是約僱人員），他們也不能轉任公務人員或直接轉到其他機關工作。

對如此不平等的制度，與其利益最直接衝突的公務人員會如何評價呢？他們的看法應有助我們評估制度的變革。以下將分析就三類接受問卷調查的公務人員對約聘僱人員制度看法。

就「應改善約聘僱人員的薪資待遇」的陳述，有 37.6% 的樣本表示同意或非常同意；有 10.3% 樣本表示不同意或非常不同意。所以有超過一半的樣本是表示無意見或無立場，但同意的是比不同意的意見強。而其中約聘僱人員上級之同意強度又比其他兩類公務人員高：約聘僱人員上級 42.4%；約聘僱人員的非上級共事者 36.1%；沒有約聘僱人員共事者 36.3%。而表示不同意及非常不同意的比例分別為：約聘僱人員上級 10.4%；約聘僱人員的非上級共事者 8.2%；沒有約聘僱人員共事者 14.5%（參看表 5 第 1 題）。

就「應改善約聘僱人員的福利待遇」的陳述，有 40.5% 的樣本表示同意或非常同意；有 11.1% 樣本表示不同意或非常不同意。所以仍然有接近一半的樣本是表示無意見或無立場，但同意的也是比不同意的意見強。而其中約聘僱人員上級之同意強度也是又比其他兩類公務人員高：約聘僱人員上級 45%；約聘僱人員的非上級共事者 38.7%；沒有約聘僱人員共事者 40.1%。而表示不同意及非常不同意的比例分別為：約聘僱人員上級 11.9%；約聘僱人員的非上級共事者 8.4%；沒有約聘僱人員共事者 15.9%（參看表 5 第 2 題）。

就「應給予約聘僱人員升遷機會」的陳述，有 43.4% 的樣本表示同意或非常同意；有 14.6% 樣本表示不同意或非常不同意。所以就本問題，受調查的公務人員

立場較為鮮明，但仍有四成多的樣本表示無意見或無立場，但同意的還是比不同意的意見強。而其中約聘僱人員上級之同意強度也是比其他兩類公務人員高：約聘僱人員上級 53.1%；約聘僱人員的非上級共事者 39.9%；沒有約聘僱人員共事者 41.8%。而表示不同意及非常不同意的比例分別為：約聘僱人員上級 14.7%；約聘僱人員的非上級共事者 11.3%；沒有約聘僱人員共事者 21.4%（參看表 5 第 3 題）。

就「應給予約聘僱人員更多生涯發展的空間」的陳述，有 62.8% 的樣本表示同意或非常同意；只有 4.3% 樣本表示不同意或非常不同意。相對於前一題用具體的「升遷」字眼，公務人員相對接受為約聘僱人員規劃生涯發展這概念。而其中約聘僱人員上級之同意強度如前三題般仍是比其他兩類公務人員高：約聘僱人員上級 70%；約聘僱人員的非上級共事者 58.5%；沒有約聘僱人員共事者 65.1%。而不同意及非常不同意的比例分別為：約聘僱人員上級 5%；約聘僱人員的非上級共事者 3.3%；沒有約聘僱人員共事者 5.8%（參看表 5 第 4 題）。

就約聘僱人員制度的性質認知，本問卷提出兩項問題陳述：（1）約聘僱人員之功能應是純粹補充正式人力不足的權宜之計；（2）約聘僱人員應是政府機關未來重要人力組成部分。

就第一題，有 48.1% 的樣本表示同意或非常同意；有 21.6% 的樣本表示不同意或非常不同意。所以相對多數的樣本認為約聘僱人員只是一種補充性人力，一種權宜性的方法處理人力不足的問題。就三類公務人員對此認知差異上，就同意及非常同意比例：約聘僱人員上級 53.1%；約聘僱人員的非上級共事者 42.5%；沒有約聘僱人員共事者 55%。不同意及非常不同意比例：約聘僱人員上級 24.2%；約聘僱人員的非上級共事者 20.1%；沒有約聘僱人員共事者 22.1%。就此，三者分歧並不明顯，特別在不同意部分，但有趣地，只有不足一半的非上級共事者對這制度認知是補充性人力（參看表 5 第 5 題）。

第二題的陳述某程度是預設它與第一題是相反的觀念，雖然時空上是設定在「未來」。就本題，有 32.5% 的樣本表示同意或非常同意；有 30.5% 的樣本表示不同意或非常不同意。這反映公務人員對這看法陳述有明顯的分歧，但這意見比例並非跟第一題倒轉。就三類公務人員對此意見差異上，就同意及非常同意比例：約聘僱人員上級 44.6%；約聘僱人員的非上級共事者 28.9%；沒有約聘僱人員共事者

29.4%。不同意及非常不同意比例：約聘僱人員上級 24.2%；約聘僱人員的非上級共事者 27.3%；沒有約聘僱人員共事者 42.9%。同意及非常同意比例模式類似於本節最初討論的四題：約聘僱人員上級較高，而沒有約聘僱人員共事者比例略高於約聘僱人員的非上級共事者（參看表 5 第 6 題）。

爲了進一步剖析受調查公務人員的真實看法，以下會就這兩題進行交叉分析。受調查者中，不同意（包括非常不同意）「約聘僱人員之功能應是純粹補充正式人力不足的權宜之計」而同意（包括非常同意）「約聘僱人員應是政府機關未來重要人力組成部分」，僅占所有樣本的 10.5%。而同意（包括非常同意）「約聘僱人員之功能應是純粹補充正式人力不足的權宜之計」卻又同意（包括非常不同意）「約聘僱人員應是政府機關未來重要人力組成部分」，占所有樣本的 18.1%。所以在同意「約聘僱人員應是政府機關未來重要人力組成部分」的樣本中，有 56.3% 也同意「約聘僱人員之功能應是純粹補充正式人力不足的權宜之計」。就此，本研究的解讀是，有超過一半的同意者縱然認爲約聘僱人員只作爲「補充人力」，非替代公務人員，但它也是未來的重要人力組成部分。

表 5 三類公務人員對約聘僱人員制度的認知及評價

| 問卷題項 | 公務人員種類 | 非常同意 | 同意 | 無意見 | 不同意 | 非常不同意 | 漏填 |
|----------------------|--------------|------|------|------|------|-------|------|
| 1. 你認爲應改善約聘僱人員的薪資待遇。 | 約聘僱人員上級 | 16 | 94 | 110 | 22 | 5 | 13 |
| | % | 6.2 | 36.2 | 42.3 | 8.5 | 1.9 | 5 |
| | 約聘僱人員的非上級共事者 | 19 | 193 | 250 | 39 | 9 | 76 |
| | % | 3.2 | 32.9 | 42.7 | 6.7 | 1.5 | 13 |
| | 沒有約聘僱人員共事者 | 15 | 90 | 142 | 39 | 3 | 0 |
| | % | 5.2 | 31.1 | 49.1 | 13.5 | 1 | 0 |
| 2. 你認爲應改善約聘僱人員的福利待遇。 | 約聘僱人員上級 | 18 | 99 | 99 | 27 | 4 | 13 |
| | % | 6.9 | 38.1 | 38.1 | 10.4 | 1.5 | 5 |
| | 約聘僱人員的非上級共事者 | 17 | 210 | 235 | 44 | 5 | 75 |
| | % | 2.9 | 35.8 | 40.1 | 7.5 | 0.9 | 12.8 |
| | 沒有約聘僱人員共事者 | 16 | 100 | 127 | 43 | 3 | 0 |
| | % | 5.5 | 34.6 | 43.9 | 14.9 | 1 | 0 |

| 問卷題項 | 公務人員種類 | 非常同意 | 同意 | 無意見 | 不同意 | 非常不同意 | 漏填 |
|----------------------------------|--------------|------|------|------|------|-------|-----|
| 3. 你認為應給予約聘僱人員升遷機會。 | 約聘僱人員上級 | 18 | 120 | 70 | 35 | 3 | 14 |
| | % | 6.9 | 46.2 | 26.9 | 13.5 | 1.2 | 5.4 |
| | 約聘僱人員的非上級共事者 | 26 | 208 | 208 | 55 | 11 | 78 |
| % | 4.4 | 35.5 | 35.5 | 9.4 | 1.9 | 13.3 | |
| | 沒有約聘僱人員共事者 | 14 | 107 | 106 | 59 | 3 | 0 |
| % | 4.8 | 37 | 36.7 | 20.4 | 1 | 0 | |
| 4. 你認為應給予約聘僱人員更多生涯發展的空間。 | 約聘僱人員上級 | 26 | 156 | 49 | 10 | 3 | 16 |
| | % | 10 | 60 | 18.8 | 3.8 | 1.2 | 6.2 |
| | 約聘僱人員的非上級共事者 | 38 | 305 | 145 | 15 | 4 | 79 |
| % | 6.5 | 52 | 24.7 | 2.6 | 0.7 | 13.5 | |
| | 沒有約聘僱人員共事者 | 17 | 171 | 83 | 16 | 1 | 1 |
| % | 5.9 | 59.2 | 28.7 | 5.5 | 0.3 | 0.3 | |
| 5. 你認為約聘僱人員之功能應是純粹補充正式人力不足的權宜之計。 | 約聘僱人員上級 | 33 | 105 | 42 | 59 | 4 | 17 |
| | % | 12.7 | 40.4 | 16.2 | 22.7 | 1.5 | 6.5 |
| | 約聘僱人員的非上級共事者 | 42 | 207 | 141 | 102 | 16 | 78 |
| % | 7.2 | 35.3 | 24.1 | 17.4 | 2.7 | 13.3 | |
| | 沒有約聘僱人員共事者 | 27 | 132 | 65 | 55 | 9 | 1 |
| % | 9.3 | 45.7 | 22.5 | 19 | 3.1 | 0.3 | |
| 6. 你認為約聘僱人員應是政府機關未來重要人力組成部分。 | 約聘僱人員上級 | 30 | 86 | 68 | 44 | 19 | 13 |
| | % | 11.5 | 33.1 | 26.2 | 16.9 | 7.3 | 5 |
| | 約聘僱人員的非上級共事者 | 21 | 148 | 176 | 121 | 39 | 81 |
| % | 3.6 | 25.3 | 30 | 20.6 | 6.7 | 13.8 | |
| | 沒有約聘僱人員共事者 | 6 | 79 | 79 | 96 | 28 | 1 |
| % | 2.1 | 27.3 | 27.3 | 33.2 | 9.7 | 0.3 | |

就以上的調查結果，反映出作為管理者與非管理者，以及共事者與非共事者在意見上之落差。顯然地，管理者較為認同要改善約聘僱人員的待遇及提昇他們之地位，這是有助於他們的管理。因為在現行制度下，管理者缺欠工具對約聘僱人員作激勵，而且有不少受訪的機關主管認為約聘僱人員表現不差於正式公務人員，所以就管理者之立場而言，對約聘僱人員作出一定的激勵措施是合理的。

當然，以上調查結果顯示，對不同激勵措施的意見強度是有差異的。就薪資及福利待遇之改善，贊同之意見較為弱。這或許反映了不少深度訪談的意見認為在現在經濟不景氣之下，約聘僱人員之待遇還算是不錯，管理者也認為要聘請約聘僱人員並不困難。但就升遷機會的提供，公務人員上級的贊同意見則相對較強，達至一半以上的同意度。這明顯與管理者的立場相關，特別不少長期為機關工作，表現不錯的約聘僱人員，一直沒有給予晉升機會，明顯會打擊他們的士氣，影響管理。

然而，必須要注意到，就以上三題，越往後者，意見立場也越為鮮明，三類公務人員的反對意見比例也較高。而就提供約聘僱人員升遷機會，反對聲浪就更大，這可能與這「升遷」是否隱含著直接衝擊到正式公務人員的升遷機會的聯想有關。

但當接下來問應否「給予約聘僱人員更多生涯發展的空間」時，「生涯發展」這字眼似乎就沒有衝擊了他們的既得利益，所以意見立刻大幅扭轉，三類公務人員都超過一半至七成表示同意或非常同意，不同意或非常不同意的亦超過 6%。

而比較共事者與非共事者之間，非共事者對改善約聘僱待遇的四項問題是相對沒有立場—有較大比例的回應者表示無意見，這可能牽涉到因沒有約聘僱人員同事，而使其無法作出判斷。但另一方面，非共事者就第一至三項問題回應「不同意」的比例明顯高於非上級共事者回應「不同意及非常不同意」的比例，這可能反映出共事者由於較瞭解約聘僱人員工作實況，明白他們的實際工作負擔，反而相對同情他們，縱然他們不一定同意要改善對他們的待遇（參看表 5 第 1~4 題）。

就對約聘僱人員制度之認知，也有一些有趣而值得注意的部分。當政府政策很明確地指出約聘僱人員制度是一種補充性人力，但仍有不少填答問卷者沒有認同這官方路線，而且共事者的認同比例是比非共事者為低，非上級的共事者就更低（不足一半），這明顯反映了這些相對人力不足的受調查機關部門的實際狀況。

而就未來將約聘僱人員定位為重要人力組成部分的觀點，縱然是總體意見分歧，但可看到作為管理者的約聘僱人員上級是抱有較正面的立場，而非上級的共事者則處於立場不定的狀況，有 43.8% 樣本是填答無意見或漏答。而非共事者的反對者比例明顯比較高。

伍、分析及結論

約聘僱人員制度原設計為一個短期性、臨時性的人力，因此制度不用考慮這類人力的生涯發展，也沒有提供正規的訓練，但這實與現實脫節。在常任人力不足及國家考試制度之缺陷下，約聘僱人員實已變成一種「常規」人力。縱然是違反原制度設計的理念，但這是問題嗎？這實可爭辯。

本研究認為多年來的約聘僱人員制度實踐也是一種寶貴經驗給予我們重新檢討這類「定期契約人員」的定位。在這超過十年針對約聘僱人員制度的政策變革的反覆研討中，除了就其工作內容性質調整之建議外，少就其在機關人力資源的功能上之定位作重新檢討，直至現在仍設定它跟原設計理念一致的功能—補充性、臨時性及技術性。但依人力資源理念之分析，首要問題是如何依不同種類人力的特性來有效利用他們。國內也有相關的學術討論，並以國外理論為基礎，⁷嘗試為這類契約人力於我國政府機關中的角色定位（施能傑、蔡秀涓，2003；曾冠球，2004；蔡良文，2008），但這仍不能脫離規範性的討論層次，欠缺就我國的制度系絡及實際現狀作為政策主張之基礎。而近年國內外已出現一些對政府非常任人力的工作行為調查研究，可作為評估改革的重要參考（Virtanen, 2000; Coyle-Shapiro & Kessler, 2002；葉穎蓉，2004），而本實證研究也是其中一項嘗試。

從台灣的特殊系絡中所發現，實際上約聘僱人員並非是補充性的臨時人力，而是機關基層事務的穩定人力，這是台灣特殊而吊詭之現象。作為機關自行進用的人員，約聘僱人員基本上是完全從屬於用人機關，不能調遷，相對於可調遷（甚至在某些機關是頻繁調遷）的正式公務人員，他們可說是幫助機關維持日常穩定運作的重要人力，在正式員額不足的機關（如文化局及社會處【局】），他們甚至是機關運作的支柱之一。所以將約聘僱人員定位為補充性臨時人力是值得商榷的。就本文提出的五項關鍵爭論點，以下會依以上之研究發現逐一回應。

⁷ 國內相關討論常引用 David Lepak 及 Scott Snell 的人力運用策略的理論。參看 Lepak & Snell (1999)。

一、約聘僱人員久任化是問題嗎？

首先，針對約聘僱人員久任之抨擊，批評者認為除了透過考核淘汰外，更主張在一定條件下（如專案結束）應不再續聘這些人力。但從人力資源角度看，這些人力也是由機關培養出來的，機關也是付出了成本的，而且這些人力的學歷也不低（如本次受調查的約聘僱人員學歷）。如果機關在訓練他們熟悉業務不久就解聘他們，這不是浪費資源嗎？契約人力之定位是在於他們要定期續約，要依表現績效決定續約與否，這並不同短期或臨時。從人力資源運用的角度看，他們與經國家考試進用的常任人力之不同，是在於約聘僱人員面臨不同的激勵機制，約聘僱人員傾向受短期性的物質激勵所影響，傾向工具理性（Coyle-Shapiro & Kessler, 2002）。由於他們受制於每年的續聘問題，所以他們會較順從於用人機關的長官，機關長官也由此可更有效地運用激勵工具來引導他們的行為。由於他們不能調遷，所以除了辭職外，便不能像公務人員般可透過申請調遷來迴避一些「厭惡性」職務。相對地，公務人員是較忠誠於整體政府，甚至國家，由於是職涯性（career）的人力，他們是較受長期性的激勵所影響（包括官職晉升或工作生涯的歷練或最終尋找安逸的職務等待退休）。由於正面的升遷或負面的迴避「厭惡性」職務，公務人員在機關的基層人力反而不及約聘僱人員穩定，這可從上述問卷調查中約聘僱人員與公務人員的現職機關年資差距反映出來。所以除非公務人員的管理體制有所更動，否則約聘僱人員的定位實可作為機關基層執行職務的忠實隊伍。

二、要建立約聘僱人員制度激勵措施嗎？

所以評價約聘僱人員久任化是一個問題，本研究並不以為然。那麼如果約聘僱人員常規化後，我們應否給予更多的激勵？就這第二項爭論點，本研究認為，約聘僱人員制度的原設計是臨時性的，所以沒有輔以激勵機制，這是合理的。但如果定位他們是常規人力，激勵機制之建立就必須了，因為沒有這機制，長期而言會影響他們的工作績效及士氣。而更重要的是，正如以上提及，這類契約人力易傾向受短期性的物質刺激，所以透過激勵機制實可進一步發揮他們的工作潛能。

三、對約聘僱人員待遇之改善會衝擊常任文官制度嗎？

當然，建立約聘僱人員的激勵機制常會產生衝擊公務人員制度的疑慮。雖說有論者提出改善約聘僱人員待遇（激勵機制改革之一）是有違憲之虞，但以上的討論已指出，追根究柢，這是利益衝突的問題，本質上跟違憲與否並沒有直接關係，批評者是惟恐約聘僱人員待遇的改善會衝擊國家考試制度及公務人員的地位。但根據本次調查發現，公務人員對改善約聘僱人員待遇上並未持有很激烈的反對態度，管理者更相對抱有較正面的立場。就算是反對聲浪最大的「升遷」，也只有非共事者才有百分之二十左右的不同意立場。如這「升遷」是一條獨立的階梯管道，不影響公務人員升遷管道的話，本研究相信公務人員的反對聲浪會很弱，因為只有不足6%的受調查公務人員不同意給予約聘僱人員更多的生涯發展空間。除了升遷及待遇改善外，如約聘僱人員是常規人力的話，理應給予一定的正規訓練，這也是給予他們生涯發展空間之一部分，也對機關之長期運作有利。

在本次額外訪查中，發現新竹縣政府及台南市政府就自行作出了一些激勵措施。新竹縣政府透過考核，對表現良好的約聘僱的資訊人員進行薪資晉級，甚至將約僱資訊人員改聘為約聘資訊人員。而台南市的社會處也會提升約聘僱社工做小組隊長，擔任社工督導，縱然沒有授予實質的官職，或加薪加給，但也是一種榮譽。所以這種變相的晉升在實務上已經被試驗，值得借鏡，即可在正式官職以外，建立這類契約人力的晉升制度，包括薪資及職位級別。過去的條例草案雖然對聘用人員定有職級，但只以學經歷來定職級，並沒有因應績效表現作為晉升階梯。

四、約聘僱人員不應沾染正式公務人員的工作嗎？

就分擔正式公務人員工作的問題，根據本調查發現，約聘僱人員擔任公務人員相同工作之情況是相當普遍，特別在正式員額不足的機關內。對此問題可以有兩個相反的結論：第一、有一些工作職務，公務人員可完全退出，全由約聘僱人員擔任；第二、機關使用約聘僱人員負責公務人員的工作是不正當的，理應糾正，特別是關於行使公權力的部分，約聘僱人員完全不應沾染。而根據本次調查台中市交通處就發現，其約僱交通助理員常因交通違規停車執法而時常與民眾衝突，因而人力

流動性特別高。那麼這是否代表應該由受更好訓練及有較正當身分的正式公務人員來執法為宜呢？誠然，現存約聘僱人員與公務人員工作之重疊性也並非全然是壞事，這也是彈性化管理之其中一環，而且公務人員始終在工作量及責任上比約聘僱人員重，所以仍不算同工不同酬。此外，由於實際上我們無法確定約聘僱人員與公務人員工作之界線，我們必須透過實務試驗，比較研究兩者之在特定崗位上之表現來定出適當的界線。

五、用人機關不適合自行進用人力嗎？

就機關自行進用約聘僱人員之問題，本調查發現，並不如某些論者所認為那麼悲觀，實際有一些縣市已落實公開甄選制度，所有新聘人員都要透過公開的選拔機制進用，當中也有一定的客觀篩選程序，包括筆試及面試。這說明制度是可行的，問題是制度之設計及執行者如何落實。如透過正式的法規將制度進一步落實，這更會強化人事人員執行政策之力量，地方民選首長的人事權便不能隨意擴展到事務性質的職位。

誠然，相對於考試分發人員，約聘僱人員由機關自行進用本身就是一個優勢，因為最瞭解機關所需之人力理應是用人機關本身，非考試院。正如高雄市人事處的受訪官員指出：「大部分的約聘僱來講其實 OK，我們有時候甚至會覺得約聘僱比正式考試的好用。」「好用」的價值並非簡單地指約聘僱人員會比考試進用的優秀，而是約聘僱人員可能比正式人員更適合做某些職務，及更易於管理，這也對機關作業效益有所幫助。

此外，恩庇主義弊端的根源並不是機關的常務管理者，他們不會自找麻煩，找一些不稱職的人來辦事。問題的根源是民選官員 / 政務官及民意代表，我們不應因為這些人的不當行為而犧牲用人機關的正當用人權力。我們應該堵塞漏洞之源頭，而不是迴避問題的根源，甚至倒果為因。

總體而言，現行改革試圖建立第三套公務人員體系的方針是正確的，但定位必須進一步明確，而本調查研究認為，未來的「聘用人員」可作為機關基層事務的穩定人力。而作為常規人力，現在考試院提出的「聘用人員人事條例」是過度保守，欠缺考慮這類契約人力的生涯發展，也稍欠建立積極激勵機制來更有效利用這類人力。就改善約聘僱人員待遇及提升他們地位會衝擊公務人員制度之疑慮方面，本研

究認為，約聘僱人員「久任化」，並不等同公務人員之「永業化」，縱然改善他們之待遇，這類契約人力跟公務人員之保障及事業前途仍差距甚遠。

參考文獻

立法院法制委員會（2007）。「聘用人員人事條例」草案公聽會報告。12月13日。

朱愛群、林鍾沂、侯漢君、余致力、魯俊孟、劉嘉發等（2004）。**契約進用公務人力之範圍、甄選、權利及義務之研究**。考銓研究報告，未出版。

何善為（2006）。「聘用人員人事條例草案」評估報告。立法院法制局法案評估報告，編號493。

洪國平（2004）。建構聘用人事制度相關問題之探討。**公務人員月刊**，第102期，頁7-14。

柯三吉、劉宜君、曹瑞泰、張惠堂、黃榮源、廖婕吟（2008）。**考試院擬定之「聘用人員人事條例」草案對現行公務人員體制影響之研究**一期中報告。考試院委託案報告，未出版。

施能傑、蔡秀涓（2003）。契約性人力運用之理論與現實。**公務人員月刊**，第81期，頁15-26。

席代麟、蔡志恆、孫本初、邱薇伊、鄧志崙（2007）。政府契約性用人制度之研究。**行政院人事行政局委託研究報告**。台北：行政院人事行政局。

曾冠球（2004）。公務人力彈性的理論與實務。**空大行政學報**，第14期，頁107-128。

葉穎蓉（2004）。由心理契約檢視員工工作身份對工作態度與行為的影響—以公部門的約聘人員為例。**人力資源管理學報**，第4卷第4期，頁105-129。

銓敘部銓審司（2003）。我國臨時人員法制修法三部曲。**公務人員月刊**，第81期，頁4-14。

銓敘部銓審司（2009）。聘用人員人事條例之研議過程簡介。**公務人員月刊**，第159期，頁5-12。

蔡良文（2008）。政府契約用人制度變革之研析。**考銓季刊**，第53期，頁63-94。

- Coyle-Shapiro, J., & I. Kessler (2002). Contingent and Non-contingent Working in Local Government: Contrasting Psychological Contracts. *Public Administration*, 80(1): 77-101.
- Lepak, D., & S. Snell (1999). The Human Resource Architecture: Toward a Theory of Human Capital Allocation and Development. *Academy of Management Review*, 24(1): 31-48.
- Ridley, F. F. (2000). Public Service Flexibility in Comparative Perspective. In D. Farnham, & S. Horton (Eds.), *Human Resources Flexibilities in the Public Services International Perspectives* (pp. 23-38). Hampshire: Macmillan Press.
- Virtanen, T. (2000). Flexibility, Commitment and Performance. In D. Farnham, & S. Horton (Eds.), *Human Resources Flexibilities in the Public Services International Perspectives* (pp. 39-58). Hampshire: Macmillan Press.

附件

公務人員問卷

甲部：

身分選擇—請勾選以下其中一個身分，然後依指示跳答相關問題

(註：這裡所指的約聘僱人員是不包括約用或臨時人員)

- A. 你有約聘僱人員的下屬 (請回答第 1~15 及 22~27 題)
- B. 與你同一單位 / 科室共事的約聘僱人員非你的下屬 (請回答第 16~27 題)
- C. 沒有任何約聘僱人員與你在同一單位 / 科室共事 (請回答第 22~27 題)

以下第 1~15 題為身分 **A** 者回答之問題

| 1. 機關 / 你對約聘僱人員所給予的工作與公務人員有明顯區隔？ | 有 | 沒有 | | | |
|----------------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 2. 機關 / 你對約聘僱人員所給予的責任與公務人員有明顯區隔？ | 有 | 沒有 | | | |
| | 非常同意 | 同意 | 無意見 | 不同意 | 非常不同意 |
| 3. 公務人員的工作量比約聘僱人員重。 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 4. 公務人員的工作責任比約聘僱人員重。 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 5. 公務人員的專業水準較約聘僱人員高。 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 6. 公務人員對業務的熟悉度比約聘僱人員高。 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 7. 公務人員的工作責任感比約聘僱人員高。 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 8. 公務人員比約聘僱人員工作更具動力。 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 9. 公務人員比約聘僱人員工作較為主動。 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 10. 公務人員在工作上比約聘僱人員較會提供建議。 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 11. 公務人員比約聘僱人員更勇於承擔責任。 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 12. 公務人員比約聘僱人員對工作較為熱忱。 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 13. 約聘僱人員比公務人員對工作機關更具忠誠度。 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 14. 約聘僱人員比公務人員對長官較為順從。 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 15. 約聘僱人員可勝任你下屬公務人員的工作。 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

請跳答第 22 題。

以下第 16~21 題為身分 **B** 者回答之問題

| | 非常同意 | 同意 | 無意見 | 不同意 | 非常不同意 |
|-----------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 16.你與約聘僱人員的工作性質是有差異的。 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 17.你的工作責任比約聘僱人員較重。 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 18.你的工作量比約聘僱人員較重。 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 19.約聘僱人員是你的工作助手。 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 20.約聘僱人員是你的工作合作夥伴。 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 21.約聘僱人員有一些工作經驗值得你學習。 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

以下第 22~27 題為身分 **A、B、C** 者皆要回答之問題

| | 非常同意 | 同意 | 無意見 | 不同意 | 非常不同意 |
|----------------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 22.你認為應改善約聘僱人員的薪資待遇。 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 23.你認為應改善約聘僱人員的福利待遇。 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 24.你認為應給予約聘僱人員升遷機會。 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 25.你認為應給予約聘僱人員更多生涯發展的空間。 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 26.你認為約聘僱人員之功能應是純粹補充正式人力不足的權宜之計。 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 27.你認為約聘僱人員應是政府機關未來重要人力組成部分。 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

乙部：基本個人資料（請勾選適當空格及填上適當的資料）

性別：男；女

職務性質：主管；非主管

職等：_____

最高學歷：博士；碩士；大學學士；專科；高中高職；國中；

小學或以下

現職務工作年資：_____年（不足一年之餘數可不計算）；少於一年

現職機關工作年資：_____年（不足一年之餘數可不計算）；少於一年

公務人員年資：同上□； _____年（不足一年之餘數可不計算）

約聘僱人員問卷

甲部、請就以下的陳述依自己感受及現況作出回應（勾選最適當的空格）。

| | 非常同意 | 同意 | 無意見 | 不同意 | 非常不同意 |
|------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 1. 我是為個人經濟生活而工作。 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 2. 我是為供養家庭而工作。 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 3. 我是為興趣而工作。 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 4. 我是為學習而工作。 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 5. 我認為在政府機關工作是一種身分的象徵。 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 6. 我認為在政府機關工作是有安全感的。 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 7. 我的工作具有挑戰性。 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 8. 我每天都是處理例行性的工作。 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 9. 我對現在的工作感到壓力。 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 10. 我對現在的工作感到輕鬆。 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 11. 我會因怕不被續聘而努力工作。 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 12. 我只做份內的事情。 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 13. 我會就工作向長官提出個人之意見。 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 14. 我的工作需要獨立判斷能力。 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 15. 我的工作需要專業判斷能力。 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 16. 我的工作表現被受長官認同。 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 17. 我的工作表現被受其他同仁認同。 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 18. 我在工作單位內建立良好的同儕關係。 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 19. 我對現在薪資待遇感到滿意。 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 20. 我對現在的工作環境感到滿意。 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 21. 我對現在的工作保障感到滿意。 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 22. 我對現在的工作總體感到滿意。 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 23. 我想繼續在本職工作。 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 24. 我想繼續在政府機關工作。 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

乙部、請就你的情況回答以下問題（勾選適當的空格）。

1. 在你機關內也有公務人員負責和你相同的業務？ 是 否
2. 你需要獨立擔任業務承辦人？ 是 否
3. 你需要接受定期工作考核？ 是 否
4. 你過去是否投考過國家公務人員考試？ 是 否
5. 在擔任約聘僱人員後，你是否尋找過其他工作
（不包括公務人員）？ 是 否
6. 你是否正在準備國家公務人員考試？ 是 否
7. 你是否正在尋找其他工作？ 是 否

丙部、基本資料

性別：男；女

年齡：_____

婚姻狀況：已婚；未婚；離婚

子女數目：1人；2人；3人；4人以上；無

契約人力種類：約聘人員；約僱人員；其他（請註明）：_____

最高學歷：博士；碩士；大學學士；專科；高中高職；國中；
小學或以下

現職工作年資：_____年（不足一年之餘數可不計算）；少於一年

薪點：_____

On the Reform of the Government Contract Staff System in Taiwan: An Investigation of the Practice of Local Governments^{*}

Bennis Wai-Yip So^{**}

Abstract

This study attempts to respond to some lasting concern about the reform of government contract staff system and to propose some policy suggestions through an empirical research on the management of contract staff in three local governments in Taiwan (Kaohsiung City, Taichung City and Hualian County). The research finds that the contract staff plays the role of a stable workforce in the frontline of government agencies. They are not simply a temporary and supplementary workforce. In accordance with the in-depth interviews with the officers-in-charges in the government agencies as well as a questionnaire survey with civil servants and contract staff, it is found that the popular concern among specialists and scholars is not justifiable. This study argues that the reforms proposed by the new version of the draft ordinance for regulating contract personnel are too conservative; and that the reforms should take account of the career development of the work-

* This paper is derived from a research project sponsored by the National Science Council (NSC 97-2410-H-004-167-MY2).

** Associate Professor, Department of Public Administration, National Chengchi University.

force as well as its comparative advantage against the career civil servants, making better use of this kind of contract workforce to enhance the performance of government agencies.

Keywords: contract staff, flexibilization, personnel ordinance for regulating contract staff, local government

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com

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 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）。
- (二) 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，稿件一式 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、瀏覽等行爲;並得爲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,視爲未曾發表,歡迎修改後投稿。
- (六)投稿經刊登後,除依行政院規定致贈稿酬外,另奉贈該期季刊2本。

四、稿件交寄

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

《文官制度》季刊論文審查作業規定

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

《文官制度》季刊論文審查綜合意見對照表

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

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

四、「修改後再審」之處理方式：

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

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

五、「第三人審查」之處理方式：

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

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

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

《文官制度》季刊論文撰寫體例

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

壹、來稿需包括下列要項

一、首頁

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

二、第二頁

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

三、第三頁

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

四、參考文獻：請列出正文中所引用文獻之完整資料。

貳、正文格式

一、分節標題方式

(一) 中文標題以「壹、一、(一) 1. (1) a. (a)」為序。

(二) 英文標題以「I. A. (A) 1. (1) a. (a)」為序。

二、引語用例

(一) 直接引語，用冒號(：)時

【格式】中文加單引號「」，英文加雙引號“ ”

(二) 直接引語，不用冒號(：)時

【格式】中文用單引號「」，英文用雙引號“ ”

(三) 直接引語，但另起一段

【格式】不用引號，字體改為標楷體，左右縮排

(四) 引語中復有引語，或特殊引用時

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

三、附加原文專有名詞用例

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

(一) 一般用語

【格式】括弧、小寫、正體

(二) 專有名詞

【格式】括弧、首字大寫、正體

四、註釋用例

(一) 文中註明出處的註釋

【格式】(作者，年代：頁數)

(二) 文中已有作者姓名時

【格式】作者(年代：頁數)

(三) 若有必要以附註說明行文涵義時，請用腳註

【格式】於標點符號後，以插入註腳方式自動產生於右上角

五、圖表用例

(一) 圖號碼與名稱應置於圖下方，表號碼與名稱應置於表上方。

(二) 標題之說明需清楚，所使用之文字、數字須與文中引用之敘述一致。

(三) 若引用他人之圖表需註明清楚資料來源，方式同內文註釋。

(四) 圖的寫法

【格式】圖編號 標題

(五) 表的寫法

【格式】表編號 標題

六、數字用例

(一) 統計數字請以阿拉伯數字表示。

(二) 非統計數字，如年代、表述性數字，則以中文表示。

七、引用書名、刊名及篇名用例

(一) 書名

【範例】《行政學》

《正義論》(A Theory of Justice, 1971)

(二) 刊名

【範例】《公共行政學報》

Public Administration Review

(三) 篇名

【範例】〈社會資本、政策資源與政府績效〉

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

“Social Problems and the Quality of Life”

參、參考文獻用例

一、專書

【格式】作者（年代）。書名（版別）。出版地點：出版商。

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

二、期刊論文

【格式】作者（年代）。文章名稱。期刊名稱，卷期，頁別。

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

三、專書論文

【格式】作者（年代）。篇名。載於編者（編），書名（頁碼）。地點：出版商。

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

四、研討會論文

【格式】作者（年代）。論文名稱。發表於研討會名稱，主辦單位，舉行地點。

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

五、研究計畫

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

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

六、學位論文

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

七、譯著

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

八、報紙

原則上，報紙不列入參考文獻（除非有確實作者姓名），放在正文敘述即可。

【格式】記者或作者（年月日）。文章名稱。報紙名稱，版別。

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

九、網路等電子化資料

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

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

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

十、其他注意事項

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

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com

著作授權同意書

論文名稱：_____（以下稱「本論文」）

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

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

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

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

此致 《文官制度》季刊社

立同意書人(作者)簽名：

身分證字號：

電話號碼：

電子郵件信箱：

戶籍地址：

中 華 民 國 年 月 日