

# 文官制度季刊

## Journal of Civil Service

第三卷第一期・中華民國一〇〇年一月 Jan. 2011 Vol.3, No.1

(原考銓季刊，自民國九十八年一月起更名為文官制度季刊)

發行人：黃雅榜

社長：李繼玄

主編：陳金貴

副主編：黃朝盟

社務顧問：余致力（世新大學）

邱志淳（世新大學）

彭錦鵬（國立臺灣大學）

黃城（臺灣師範大學）

顏良恭（國立政治大學）

編輯委員：史美強（東海大學）

陳金貴（國立臺北大學）

陳啟清（開南大學）

黃東益（國立政治大學）

黃榮護（世新大學）

蔡昌言（國立臺灣師範大學）

（按姓名筆劃排列）

李宗勳（中央警察大學）

張四明（國立臺北大學）

黃一峯（淡江大學）

蔡秀涓（東吳大學）

（按姓名筆劃排列）

吳瓊恩（文化大學）

陳恒鈞（國立臺北大學）

陳敦源（國立政治大學）

黃朝盟（國立臺北大學）

廖俊松（國立暨南國際大學）

蘇彩足（國立臺灣大學）

執行編輯：張紫雲

助理編輯：李展臺、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：彩霖股份有限公司

電話：02-23140386

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

中華民國一〇〇年一月 第三卷第一期（原考銓季刊）

主編的話.....	陳金貴 /	I
長期照顧體系組織改造策略分析：全觀型治理觀點.....	江大樹、梁鎧麟 /	1
協力治理觀點下公共管理者的挑戰與能力建立.....	曾冠球 /	27
論資排輩還是工作表現？年資因素對於我國公務人員績效考評影響之研究 .....	陳敦源、蘇孔志、簡鈺璋、陳序廷 /	53
公務人員人格發展與公共服務.....	蔡明華 /	93
《文官制度》季刊稿約.....		/ 117
《文官制度》季刊投稿須知.....		/ 119
《文官制度》季刊論文審查作業規定.....		/ 121
《文官制度》季刊論文撰寫體例.....		/ 123

# *Journal of Civil Service*

Vol.3, No.1

Jan. 2011

## **CONTENTS**

---

**Editor's Note**.....Chin-Kuei Chen 1

**Holistic Governance Strategies for Long-Term Care System  
in Taiwan Government's Organizational Reform**  
.....Ta-Shu Chiang, Kai-Lin Liang 1

**The Challenges Confronting Public Managers and Their  
Capacity-Building: The Perspective of Collaborative Governance**  
.....Kuan-Chiu Tseng 25

**Norm of Seniority or Performance Appraisal? An Analysis of the  
Performance Appraisal System (PAS) in Taiwanese Public Sector**  
...Don-Yun Chen, Kung-Chih Su, Yu-Chin Chien, Shiu-Ting Chen 53

**Personality Development of Civil Servants and Public Service**  
.....Ming-Hua Tsai 93

---

## 主編的話

在近代公共行政的發展中，政府改造的用語替代了傳統的行政改革，主要的原因來自於「新公共管理」的出現，其影響擴及亞、非、歐、美洲的許多國家，不僅是學術上受到衝擊，更帶動各國政府實務上的改革。新公共管理的名詞有兩個來源，其一是來自於英國柴契爾政府運用大量企業觀念，進行政府機關的改革，將政府視為企業體，以進入市場競爭的理念來運作政府，要求服務品質，強調績效管理，追求效率、效能和經濟性，精簡政府組織，採取視民眾為顧客的導向，朝向契約外包和解除管制的民營化途徑，這些措施因相對於舊式的公共行政，而有新公共管理的稱謂。

其二是源自於美國奧斯朋和蓋博樂所著「新政府運動」一書，倡導企業型政府，認為公部門人員應具有企業家精神，秉持創新、冒險和勇敢的態度，以公共管理者的角色，服務公職，因其觀念亦突破傳統公共行政的規範導向，且受到克林頓總統的重視，做為副總統高爾推動「政府績效評估」的重要參考依據，亦稱為「新公共管理」。英美兩國的新公共管理雖然成因不同，但二者的概念相近，使得一般人常將二者視為同一名詞，未加區分，混合使用已久，由於其大量納入管理主義，過於強調市場取向及顧客導向，引起甚多的爭議。

我國在行政院蕭萬長和江丙坤主政時，推動的政府改造，係受到「新政府運動」一書的影響，與新公共管理有密切關係，其關聯可見於往後的許多政府作為，例如單一窗口作業、服務品質運動、推動顧客導向服務、強調績效管理、進行業務外包以及行政院的組織改造等。由於政府經常從事新的改革，其範圍可以從組織、制度、方案或是人事的任一角度進行，因此較易引發相關探討，促成研究者可針對實務進行學術的探討，同時研究者也藉由國內外新理論或新實務發展的介紹，帶動學術研究和實務運作的新途徑，這些理論與實務相互牽動的情況，使得政府改造的相關研究可以持續進行，不受時空約束，易於當作撰寫論文的主題，本期刊因此較常收到相關的稿件，成為刊登文章的重要來源。

本期的稿件在學術要求的審查中，共有四篇文章適合刊出，其主要內容分別說明如下：第一篇為長期照顧體系的組織改造策略分析，係探討行政院組織改造中，整合衛政、社政兩個體系而新設的衛生福利部，視其是否會因專業功能的不同，在

分工的協調中難以整合，並以長期照顧體系為例，採取全觀型治理所強調的組織協調、服務整合等理念，分析其問題與缺失，進而提出衛生福利部成立後，應有的興革策略。

第二篇是從協力治理觀點下，析論公共管理者的挑戰與能力建立，屬於理論性的論述，以協力治理的新概念，提供民眾及私人機構，透過開放、深度與平衡的溝通與對話途徑，參與公共事務，而公共管理者應如何面對此挑戰，並以個體動能者觀點，關注公共管理者協力能力建立的根本問題。

第三篇是探討近年來人事制度改革的熱門主題，針對考績制度運作的問題加以討論，不同於一般關注在考績過程、公平性或考核指標的設定，本文從年資因素的角度來分析對於我國公務人員績效考評的影響，檢視論資排輩或是工作表現決定公務人員績效考評的因素，經由訪談法和統計分析法的實證研究，證實年資確為影響考績的重要因素，並依此提出改進意見。

第四篇的主題係探討公務人員人格發展與公共服務，本文認為透過公務人員人格的潛移默化，可以發展出公務人員的不同能力與行為，進而影響公共服務的效果和公共利益的實現，因此本文從政府機關中與公務人員及公共服務有關的內外因素，進行分析，發現二者有正向相關，據此提出建議事項。

本期四篇論文不管是針對舊制度、新改革或新發展的探討，都採取新觀念或新角度的途徑，甚具創新的價值，對學術及實務的發展均有貢獻，特別感謝各文作者對本刊的支持，使本期刊能夠藉由這些論文的刊出，成為學術與實務對話的重要平台，由於本刊物讀者除了學術人員外，更有許多的政府人員，論文內容會具有實質上的影響力，因此為使本刊能有更豐富的內容，需要得到各界支持，持續投稿本刊物。

最後要感謝編輯委員及考試院編輯同仁們的用心和辛苦，才使本期能順利出刊，同時對前任主編林水波教授、副主編黃東益副教授及編輯委員們致上最高敬意，因為你們奠下的良好基礎和學術風範，才使本刊能得到各界的肯定，新任的編輯群會接續你們的努力，使本刊卓越成長！

文官制度季刊

主編 陳金貴

2011年2月21日

# 長期照顧體系組織改造策略分析： 全觀型治理觀點

江大樹、梁鎧麟\*

## 《摘要》

打造一個精實、彈性、高效能的政府組織，提升國家競爭力，乃當前行政院組織改造的願景目標。二〇一〇年一月十二日，立法院三讀通過行政院組改配套法案，將原本 37 個部會精簡為 29 個，正式開啟這一波政府組織改造工程。其中，整合衛政、社政兩個體系而新設的衛生福利部，也是一項眾所矚目的組織整併方案。隨著台灣高齡人口快速成長，對長期照顧體系的需求日益殷切，以往分屬衛生、社福兩個不同部門的政策規劃與執行，難免存在因專業分工所導致的本位主義，造成各項服務輸送屢見扞格不入現象。因此，衛生福利部未來是否及如何能有效整合長期照顧體系，徹底解決現行組織運作的碎裂化問題，特別值得關注。

本文藉由全觀型治理所強調的組織協調、服務整合等興革理念，嘗試分析當前長期照顧體系的問題與缺失，進而提出衛生福利部成立後應有的興革策略。筆者提出兩個主要論述：（一）各種協調策略並行：在整合成為單一部會組織前，應先透過全觀型協調策

---

投稿日期：99 年 11 月 30 日；接受刊登日期：100 年 2 月 14 日。

\* 江大樹，國立暨南國際大學公共行政與政策學系教授。

梁鎧麟，國立暨南國際大學公共行政與政策學系博士生。

略，進行組織間相互資訊流通；中央與地方政府的衛政及社政部門彼此互動，應採容忍性制度協調型態；至於，政府部門與外部行為者間應採取分立或權變協調型態。（二）建構五項全觀型整合策略：規劃一套長照資訊系統、研發長照體系跨域服務方案、中央與地方政府定期舉行長照會報、領導者應具備創造符號與衝突管理的技巧、提供組織學習機會。

[關鍵詞]：長期照顧體系、組織改造、衛生福利部、全觀型治理

## 壹、前言

在全球化驅動下，政府組織運作遭遇許多激烈挑戰，包括：地理空間、時間、公共政策議題複雜性、行動者面對合法性和負責任的嚴峻考驗（Benner, Wolfgang, & Martin, 2003: 18）。然而，我國行政院組織架構自中央政府遷台後，僅歷經小幅度調整，並未因應社會環境系絡變遷，進行整體政府組織改造工程（江大樹，2003：40）。二〇一〇年一月十二日，立法院三讀通過行政院組織改造配套法案，原有 37 個部會將從二〇一一年起精簡為 29 個，並宣告其願景目標在打造一個精實、彈性、高效能的行政組織，藉以積極提升國家競爭力（行政院研究發展考核委員會，2010）。

我國政府組織長期存在諸多的運作缺失，包括：政府組織及員額不斷擴張，導致財政負擔增加；行政組織調整過於僵化，難以適應環境變遷；機關業務分工過細，協調界面過多，造成民眾洽公成本增加（宋餘俠、謝偉智，2009：67-69）。而行政院組織架構也有下列問題：水平部會太多、統合機制薄弱、未能適切對應政府核心職能的轉變、合議制組織過多而混淆部與會功能分際、獨立機關的設計原則不彰（葉俊榮，2002：6）。再者，現行政府組織的體制運作問題尚有：機關組織法規體系繁亂、組織規範調整缺乏彈性、機關與單位的名稱混用、輔助單位人員比例偏高（江大樹，1999：32-34）。因此，未來行政院的組織運作勢必要做大幅度的重

新調整，蕭全政、管碧玲及江大樹（2001：195-201）曾提出政府組織改造的基本原則，應有：一、落實主權在民理念；二、凝聚生命共同體意識；三、強化國家競爭力；四、機能一致且權責相符；五、企業管理精神與流程變革；六、強化並整合幕僚功能，期能有效因應社會環境變遷。

在行政院組織改造諸多議題中，衛政與社政兩個體系的整合，是被討論最多的組改課題之一（林萬億，2005，2006；吳玉琴，2006；蕭丕煌，2006；蘇麗瓊、鄭文義，2006）。主要原因在於，隨著台灣高齡人口的快速增長，未來老年福利服務需求也勢必成為政府施政重點之一，這個趨勢可從近年來政府著重長期照顧政策的推動，略見端倪。長照政策是政府因應高齡化社會所推出的政策方案，其核心理念在於「在地老化、尊嚴與自主」。然而，在政策規劃與執行過程中，因業務涉及衛政與社政兩個部門的職掌，難免因部門的分立，導致許多方案無法有效落實（吳淑瓊等，2004；吳淑瓊，2005）。要之，現行衛政與社政兩個體系的運作，長久以來存在無法有效整合的現象。陳世堅（1996）、黃源協（2000）、賴兩陽（2002）、陳靜敏（2008）及陳燕禎（2009）皆一致指出：衛政與社政服務無法有效整合，是長照政策執行過程的重要課題，民眾對於政府所提供的公共服務已產生跨部門整合的嶄新需求。而衛生福利部的設立，即成為回應此一複雜問題的重要手段之一。

政府機關長期因功能專業分化，造成政策目標與手段的衝突，這不只是組織「內」的問題，也是一種組織「間」的問題，其主要來自於政府機關組織運作的碎裂化發展，亦即「碎裂化政府」現象。所謂碎裂化，指不同功能及專業機關間，缺乏協調而無法溝通、合作與團結，導致各自為政，無法有效處理共同的難題，造成政府機關個別或整體政策目標執行時的失敗（6 Perri, Leat, Seltzer, & Stoker, 2002: 2-53；韓保中，2009：13-14）。現行長照體系分屬衛政與社政兩個部門、6個單位（衛政的護理及健康照護處、醫院管理委員會；社政的老人福利科、身心障礙福利科、老人福利機構輔導科、身心障礙福利機構輔導科），分別擔負服務輸送，而在分屬不同部門的本位主義下，往往造成部門間協力關係不足，社政與衛政兩個體系的整合尚未看到一套具體的措施（黃源協，2003；辛榕芝，2005）。長照體系所面臨的碎裂化問題，又可分為兩類：一為無心的（benign）碎裂化，意指碎裂化的發展並非出自本意，屬於非預期性的結果，其主要成因為：管理及預算控制焦點放在政策輸入面上、廉潔度的要求、消費者導向政府、功能性組織策略決定，及民主要



求下的公共服務；另一為有意 (malign) 的碎裂化，即碎裂化來自於自我利益的行為所產生，其主要成因為：政治人物對機關人員及組織的控制、專業獨佔的問題，及控制範圍的極大化 (6 Perri et al., 2002: 39-43；韓保中，2009：14-16)。

長期照顧體系中社政與衛政兩部門間的難分難解，一直是頗受矚目但卻也是不易突破的困境，論者曾以失形河川 (shapeless river) 或柏林圍牆 (Berlin wall) 形容兩者間的模糊及隔閡。這種疆界間的混淆關係，對整個長期照護品質產生相當大的挑戰。就參與長照政策的衛政及社政部門而言，若非政策上明確且強制要求，部門主義及專業主義作祟對治理網絡的建構，經常是難以跨越的障礙，這些現象普遍存在於福利服務輸送的各領域，若未能採取排除障礙的具體行動，資源網絡的建構將永遠只是一個形容詞 (黃源協，2003：105-111)。

綜上所述，本文認為我國現行長期照顧體系面臨部門主義與專業主義，進而產生本位主義，導致政策執行成效不彰；而且，這些本位主義乃「有意的碎裂化」，諸多功能性政府的碎裂化治理已產生嚴重負面結果，唯有讓政策、顧客、組織、官署的目標與機制有效整合，方能有效解決統合性問題 (轉引自韓保中，2009：6-7)。至於，要解決碎裂化問題，根據全觀型治理途徑，必須透過部門間的協調及整合，方能有效解決。鑒於長照政策乃未來高齡化社會重要治理課題，並涉及衛政與社政兩部門間之組織分立，本文將以長期照顧政策為主軸，探討在長照政策體系下，如何建構衛政與社政兩部門於未來組織改造的全觀型治理策略。

要之，筆者擬援引全觀型治理的理論途徑，剖析在長照政策中，衛政與社政兩部門於組織改造前後，針對政策方案的規劃與執行，應如何解決因部門分立所導致長久以來體系運作之組織碎裂化問題。本文以下首先針對全觀型治理的概念略加闡述，釐清組織改造所應周延思考的策略架構；其次，整理衛政與社政兩個部門歷年組織變革過程，並且針對長照體系的治理網絡進行現況分析，藉以勾勒兩部門分立下整個長照體系的運作圖像；再者筆者強調，兩部門組織改造因未來成立衛生福利部之後，理應建構長照體系的全觀型治理策略，有效解決長照體系長久以來的組織碎裂化課題；最後則是結論與建議，歸納本文主要觀點並且提出若干政策興革建議。

## 貳、全觀型治理的組織改造策略

全觀型治理（holistic governance）是一九九〇年代後期以來，新治理研究中對行政組織運作最具創新性與前瞻性的理論之一，其核心關鍵乃鑒於全球政經情勢大幅變動，全球化、區域化風潮日趨滲入政府治理機制，快速變遷已成為常態，政府治理的理念也必須採取全新觀點以求適應（彭錦鵬，2005：64）。此一概念是由希克斯（Perri 6）所建構，主要關注問題在於政府機關組織功能的零散化（fragmentation），這種行政組織結構導致成本提升、眼光短淺、重治療輕預防、欠缺協調、課責無法落實等諸多弊端，這也正是政府歷經各項組織改革努力後，依然無法解決跨越功能邊界此一重大問題之主要原因所在（6 Perri, 1997: 16-26；彭錦鵬，2005：64）。全觀型治理與傳統官僚和新公共管理典範最大不同點在於，把重心擺在解決人民的問題而非政府的問題，並以政府整合運作為其實踐方針，參見表 1。

表 1 公共行政三種典範比較

	傳統官僚體制	新公共管理	全觀型治理
流行時期	一九八〇年代以前	一九八〇～二〇〇〇年	二〇〇〇年以後
管理理念	公部門型態管理	私部門型態管理	公私合夥／中央地方結合
運作原則	政府採功能性分工	政府功能部分整合	政府整合型運作
組織型態	層級節制	直接專業管理	網絡式服務
核心關懷	依法行政	作業標準與績效指標	解決人民生活的問題
成果驗證	注重輸入	產出控制	注重結果
權力運作	集中權力	單位分權	擴大授權
財務運用	公務預算	競爭	整合型預算
文官規範	法律規範	紀律與節約	公務倫理與價值
運作資源	大量運用人力	大量運用資訊科技	線上治理
服務項目	政府提供各種服務	強化中央政府掌舵能力	政策整合解決人民生活事件
體制特性	政府運作逐步摸索改進	政府引入競爭機制	政府制度與人民需求、科技、資源的高度整合

資料來源：彭錦鵬（2005：75）。

## 一、全觀型治理

官僚組織強調專業分工，導致組織內部過度分化，產生許多碎裂化的問題。全觀型治理主張各機關應跨越功能過度區分及部門本位問題，藉由對話與合作，讓機關間的目標及資源充分整合，利用有限經費創造更大效能，並與電子化治理和服務型政府等改革助力結合，更能有效解決人民真實需求（韓保中，2009：2）。席克斯認為過去政府堅守功能劃分，長期關注部會「內」之爭論，產生不可治理的宿命論，但政府過度破裂化才是問題關鍵，而著重協調與整合的全觀型政府，即是新一波政府組織改造的核心議程（6 Perri, 1997: 70-71；韓保中，2009：6）。從全觀型治理的理論觀點出發，能夠有效處理因過度專業化而導致政府內組織間的碎裂化問題。至於，政府整合運作包含三個面向，詳如（圖 1）所示：其一為治理階層的整合，將地方、國家、區域及國際治理體制的組織、法律規範及運作程序予以有效整合；其二為政府內部機關的整合，促進機關之間主動協調與密切合作，藉以改善、甚至突破傳統行政組織的功能分化結構；其三為公私部門整合，即以法律制度、文官體制與行政作業程序的調整與彈性化，藉以符合不同形式的合作所需，使公私部門的協力行為能順利推動（彭錦鵬，2005：76-77）。要之，全觀型治理提供一個全面性的理論架構，有助瞭解並解決組織碎裂化的問題。

其實，全觀型治理或網絡治理所涉及的範圍相當廣泛，舉凡各不同政府層級的互動、民間企業組織、非營利組織及各種地方社團等，都已融入整體組織網絡的運作範疇中，隨之而來的是，公共服務提供與問題解決變得更具複雜性，而此複雜性已非單一政府組織或專業部門所能單獨承擔解決。因此，透過不同部門間的協力（collaboration）、協調（coordination）和整合（integration），方能創造出所謂的「全觀型政府」（holistic government）。

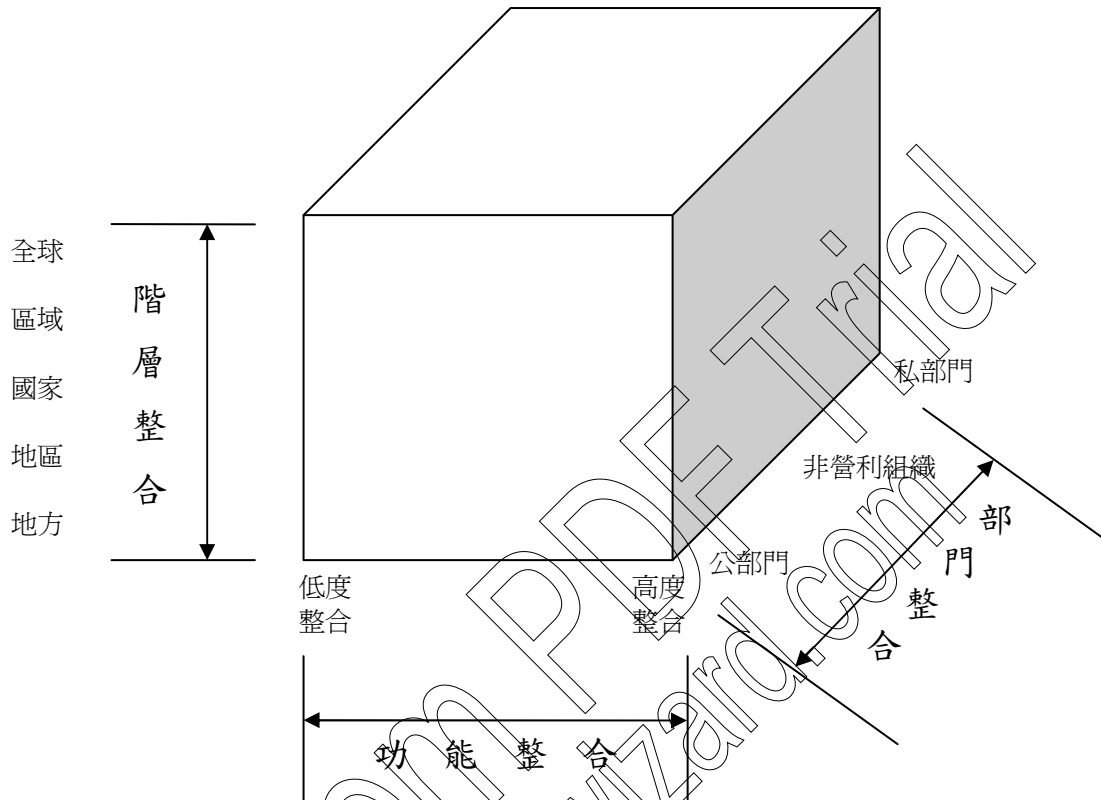


圖1 全觀型治理的三個整合面向

資料來源：6 Perri et al. (2002: 29)；彭錦鵬 (2005: 77)。

## 二、組織改造策略

全觀型政府強調的是各部門必須有全觀的視野，進行部門間的協調與合作，進而增進政策執行成效。而全觀型治理強調的不僅只是政府內部部門間的協調與整合，更強調涵蓋政策體系中相關行為者間的協調與整合，相關行為者則包含：中央各部會、地方政府、NPO 及企業等多元行為者。然而，無論全觀型政府或全觀型治理，皆強調相關行為者間的協調與整合，整合活動進一步區分，所採取的階段包含協調與整合兩部分，因為組織間存在著部門本位主義，所以需要透過協調來進一步化解（許南雄，2007）。協調著重相關組織對全觀型治理所應具備的資訊、認知與決定，並將兩個以上分立領域中的個體相互連結，使其認知彼此連結的事實，並朝

向簽訂協定或相互同意的方向發展，藉以避免過度的碎裂化或造成負面外部問題（6 Perri et al., 2002: 34；韓保中，2009：18）。

上述兩項概念主要是在增進不同行為者間的親近性，並增進相互間之包容，但這兩項概念在行為者間的關係緊密程度上略有不同，參見表 2 所示。協調的緊密程度並不如整合的緊密程度來的高，其主要著重在於資訊的相互交換，讓行為者能夠瞭解相互間之資訊，並透過討論的方式交換資訊，進而以暫時的方式加入方案當中。整合的緊密程度較協調高，但又不如相互包容的嚴格，整合主要從短暫合作開始，進而讓行為者能夠在一個主要方案目標下來進行工作，最後則是能夠創造出一個服務整合的體系。最後，透過先前的協調與整合的演化，相關行為者進而創造出一個策略聯盟，能夠在同一議題下，轉為長期參與政策方案，進而走向合併，創造單一的認知新架構。因此，衛政與社政未來將從兩部門分立的現狀，走向二〇一二年組織合併為衛生福利部，在這合併過程中，兩個專業部門要從本位主義走向整合，勢必要歷經前述的協調、整合到相互包容的階段。本文將從全觀型治理的協調與整合兩項策略，嘗試提出長期照顧體系組織改造方案。

表 2 協調、整合關係型態分類表

關係類別	個體之間關係型態	定 義
協調	考慮	策略發展，考慮到對其他人的衝擊
	討論	資訊交換
	參與方案	暫時加入方案或工作
整合	參與工作	短暫合作
	參與冒險	在一個主要方案目標下參與工作
	附屬	分開的個體，自己參與，創造一個服務整合的機器
增加親近性 與相互包容	策略聯盟	在一個議題範圍內，長期參與方案
	聯盟	正式行政聯合，維持一些不同認知
	合併	溶解去創造單一認知的新結構

資料來源：6 Perri (2004: 108)；Vernon (2005: 50)；韓保中 (2009：19)。

## 參、長期照顧體系組織改造歷程與治理網絡

長期照顧體系涉及衛政與社政兩部門，這兩者的專業並不相同，衛政關注的重點在於個案的生理照護，而社政所強調的是全人照顧，除個案的生理照顧外，也要兼顧個案的心理與社會健康。在強調網絡治理的當代社會中，公共政策不再僅由政府本身擔任服務提供者的角色，應是公私協力，由政府與民間及第三部門共同擔任福利服務的提供者角色，逐漸形成政策網絡執行模式。長照體系在治理的概念下，也發展出由衛政、社政兩種專業的第一、第二及第三部門，共同構成現行服務輸送體系。本節將先針對長照體系所涉及衛政與社政兩部門的組改歷程進行簡述，然後透過網絡治理概念，描繪現行長期照顧體系的政策網絡，以掌握相關行為者於政策體系運作中所扮演之角色。

### 一、衛生福利部組織改造歷程

根據行政院衛生署與內政部合編的「衛生福利部組織調整規劃」報告初稿，衛政與社政兩部門合併的理由在於：近年來由於未婚人口增加、總生育率下降、新移民增加等，我國人口結構逐漸改變，相對應之社會政策，特別是中老年醫療保健及長期照護服務、身心障礙者復健、婦女權益、兒童養育、國民年金、社會保險等業務之規劃，均需及早預為規劃因應，故整合醫療衛生與社會福利業務，將有助於社會政策與資源整合規劃調配，建構完善的社會福利、社會照顧及醫療保健體制（行政院衛生署與內政部，2010：6-7）。然而，因每一個時期所面臨的社會環境系絡不同，衛政與社政組織皆會因應環境需求而進行組織結構的調整。

在大陸的國民政府時期，衛政組織歷經多次調整。最早於一九一一年建國之初，賑恤、救濟、慈善、感化、衛生等屬於社會福利相關的業務乃隸屬內務部主管。一九一八年因感於革命後欲提升國民健康，乃成立衛生部。然而，衛政的組織型態因內戰、外患與政局不穩等因素，組織位階歷經多次升降，於一九三一年廢衛生部，改為內政部衛生署，一九三六年升格行政院衛生署，2年後又再降為內政部衛生署，一九四〇年重新改回行政院衛生署。行憲之後，一九四七年再升格為衛生部，隨即又於一九四九年八月改回內政部衛生司，並且於中央政府遷台後繼續採

用。另一方面，國民政府在大陸時期，曾於一九四〇～一九四九年間在行政院之下設有社會部，其餘時期社政部門皆隸屬於內政部之下（林萬億，2005：111）。

嗣後，直到一九七〇年代，中央政府考量當時社會經濟繁榮且人口日益增加，新的衛生問題不斷產生，而有提升衛生行政組織位階之意，並於一九七一年三月在行政院下設衛生署，作為專責單位。另外，因應環境快速變遷，衛生立法通過，並且陸續開辦新的社會福利措施，衛生署及社會司各有業務增長。而勞工行政也於一九八七年八月一日設立行政院勞工委員會，專責辦理勞工政策、勞工行政計畫方案及勞工法規等事項（林萬億，2005：111-114）。

一九八七年行政院組織法研究修正專案小組成立，討論是否籌設「勞動部」及「社會福利與衛生醫療」整併等議題，一九八八年九月行政院通過「行政院組織法修正草案」，決議增設「衛生福利部」，同年十月立法院法制委員會審查該法案將「衛生福利部」分成「衛生部」及「社會福利部」，一九九〇年一月立法院二讀時改為「社會福利暨衛生部」（蕭玉煌，2006）。然因當時面臨終止動員戡亂時期、國會全面改選、修憲工程等政治改革，且研議過程過度由行政院主導改革方向，導致相關組織調整方案未能順利通過（王明倫，2000：78；余至美，2002：3）。

衛政與社政體系的組織整合，雖然面臨諸多阻礙，但於一九九八年七月召開的全國社會福利會議認為：未來中央主管機關應採社會福利與醫療衛生整合、社會福利與勞動部整合、內政部社會司提高層級為社會福利總署或社會福利部等三種組織型態（蕭玉煌，2006）。從組織調整歷程中得以瞭解，衛政與社政兩部門的合併是頗受矚目的重要組改課題，但一直到二〇〇八年國民黨重新執政後，終於在二〇一〇年一月，立法院將攸關政府再造的「行政院組織法」、「中央行政機關組織基準法」、「中央政府機關總員額法」，及「行政院功能業務與組織調整暫行條例」等四項法案三讀立法通過。其中，正式確立衛政與社政兩體系未來將重新整併為「衛生福利部」，並從二〇一二年開始施行。

對於當前整個社會環境系絡而言，衛生福利部的設置，不僅符合社會需求，同時也能減少過去因衛政、社政分立而產生跨部會協調的行政成本，或因而導致政策無法有效落實。根據衛生署與內政部初步規劃，衛生福利部未來內部單位，包括：綜合規劃司、社會保險司、福利服務司、社會照顧與發展司、保護服務司、醫事司、心理健康司、傳統醫藥司、統計資訊處、法制處、秘書處、人事處、政風處、

會計處等 14 單位。其中，社會照顧與發展司職掌長期照顧政策相關業務，如此劃分方式主要係以業務性質進行分類。至於，衛生福利部所轄三級機關有：國民年金局、中央健康保險局、疾病預防管制署、食品藥物管理署、國民健康署，四級機關為原中央健康保險局下轄之 6 個行政派出單位。另外，附屬機構則有：衛生福利調查研究暨人員訓練中心（三級）；台北醫院等 6 家三級醫院、基隆醫院與樂生療養院等 22 家四級醫院及療養院；及北區老人之家等 13 家附屬機構，共計 42 個附屬機構。最後，另於食品藥物管理署下設行政法人醫藥物評估中心（行政院衛生署與內政部，2010：5-6）。

然而，衛政與社政兩個組織歷來所呈現之專業、分立與本位主義，未來合併為單一組織後，能否順利調和兩項不同專業，有效化解長期照顧體系長久存在的功能碎裂化之行政結構問題？本文稍後筆者將援引全觀型治理的研究途徑，嘗試提出若干政策興革建議，期能有助改善碎裂化政府之組織運作缺失。在此之前，本文將先扼要勾勒長照體系治理網絡，藉以瞭解現行政策體系的服務輸送模式。

## 二、長期照顧體系現行治理網絡

面對複雜多變的社會環境變遷，公共政策執行已由過去政府為單一行為者的傳統官僚模式，轉變為牽涉多元行為者參與，組織結構也應進行變革（林天印等譯，2005）。在政策執行過程中，涉及公私部門之間的夥伴關係，彼此之間進行資源分享，共擬目標，分工實踐。Kooiman（2000）將這樣的新興治理模式，視為是一種複雜的網絡結構；Rhodes（1997）則稱其為網絡治理（Network Governance），Peters（1996）也將這種模式視為政府未來四種治理模式之一。在網絡治理中，網絡之間的關係能夠藉由找出網絡的密集程度、網絡的中心在哪裡、什麼是網絡中對等的結構，及有多少派系在網絡中，來評估網絡間之關係（Peter, 1998: 81）。透過網絡治理分析，能夠將長照體系的參與者做清楚之定位，並瞭解相關行為者於長照體系中所扮演之角色。經由網絡治理研究途徑，一方面能釐清政策過程中涉及哪些相關行為者，另一方面也可勾勒出相關行為者之間的互動關係，及其所扮演的角色與功能。是以，本文在對長照體系及政策過程進行了解時，援引網絡治理作為研究途徑，針對現行的長期照顧政策進行網絡圖像的建構，據以釐清在長期照顧政策中相關的服務項目，又有哪些行為者參與涉入其中。



我國長期照顧政策從一九九六年開始推行，迄今已有將近 20 年的發展歷程。在整個政策體系中，依據民眾需求程度不同，可區分出機構式照顧、社區式照顧及居家式照顧等三種不同運作模式。而在行政院二〇〇六年推動的「建構長期照顧體系 10 年計劃」之中，主要係以「在地老化、自主與尊嚴」作為政策核心目標。申言之，社區式照顧與居家式照顧也成為推動長照的政策方針與運作模式之一。然而，囿於現行衛政與社政體制分立，長期照顧政策相關服務內容也分屬內政部社會司、行政院衛生署兩個部會同時主管並各自推動。二〇〇九年衛生署及內政部分別提出《長期照顧十年計畫執行概況專案報告》，在兩份專案報告中，衛生署及內政部在長期照顧政策的推動上，大多著重於社區式與居家式的照顧項目上，其中衛生署推動項目包含：居家護理、居家復健、喘息服務；內政部社會司則是推動：居家服務、托老服務、交通服務接送、輔具購買及無障礙空間改善、餐食服務等。

然而，除專案報告所列服務項目外，尚有若干服務項目並未加以呈現，主要因為上述項目皆羅列於長照十年計劃的服務項目中，但另有許多服務項目雖屬長照體系，且地方政府或民間機構也長期進行服務之提供，惟並未羅列於長照十年計劃之中。其中，屬衛政部門服務項目有：醫療保健諮詢服務、看護申請；屬社政部門服務項目有：文康休閒、問安關懷、老人保護網、退休生涯規劃（整理自賴兩陽，2002：202-203；陳燕禎，2007：309-338）。筆者發現：上述服務中有些是由地方政府自行增列入縣市長期照顧管理中心，或是主要服務提供者乃為非營利組織，並非直接由中央政府所委辦，因此未羅列於專案報告之中。不過，就整體資源有效運用與服務整合的觀點而言，本文除將長照十年計劃中所羅列的服務項目納入長照體系，也將該計畫並未羅列的服務項目納入整個長照體系中，期能對長照體系運作現況有更完整的理解與掌握。

首先，在衛政部門的長照服務體系中，機構式照顧乃是主要服務提供型態。此一運作模式主要由民間及公部門所辦理的護理機構或安養中心提供服務，並由衛生署直接管轄辦理，其所涉及業務主要在於機構設立核准與中低收入戶的床位補助，這部分由衛生署的護理及健康照護處掌管；另外，醫院組織也屬衛政主管的機構式照顧之主要行為者，其設立核准則由衛生署醫院管理委員會掌理。上述三類機構所組成的機構式照顧模式，其與民眾間之關係主要建立在交易行為上，亦即民眾可向這三類機構購買長照服務。

其次，在社區與居家式照顧上，主要由衛生署的護理及健康照護處將業務下放至地方政府的長期照顧管理中心（以下簡稱長照管理中心）。長照管理中心擔任各縣市長期照顧業務運作的資源平台（但各市長照管理中心資源整合程度並不相同），承接衛生署所下放之業務（部分市長照管理中心也有將社會司所下放之業務整合進來，端視各縣市對此政策重視程度而定），再與各縣市的醫院進行契約外包之協力夥伴運作模式，共同執行衛生署所推動的長照政策。這部分的推動模式主要有兩種：其一為醫院先對民眾進行生理評估，確認民眾不需進入機構式照顧、回社區生活仍需專業醫療照顧時，乃由醫院轉介至長照管理中心，再由長照管理中心派員進行個案評估，並設定每一個案所需服務時數，再轉交由承包業務組織提供服務；另一種服務模式則是，民眾認為本身有社區照顧需求，但經專業人員判定並不符合資格時，可由民眾直接向承包業務之組織購買服務。衛政部門所提供的社區式照顧，除上述服務模式外，尚有衛星診所的服務模式，此模式較屬於機構照顧社區化的運作模式，亦即民眾有生理病痛，可自行到社區內的衛星診所就醫，此種服務模式也由民眾自行購買。綜上可知，衛政部門推動的長照方案中，偏向運用機構式照顧模式，主因應是衛政部門及主管民眾生理的高度專業主管機關，其所提供服務主要在於生理層面的照顧。

相對衛政部門大多著重生理照顧模式，社政部門在長照體系服務提供上，主要偏向心理層面及部分（輕微）生理層面的照顧模式。其中，機構式照顧主要著重生理層面，係以養護中心為主要服務提供者，目前由內政部社會司老人福利機構輔導科與身心障礙福利機構輔導科分別掌理，在服務提供上，如同衛政部門的機構式照顧模式，是由民眾自行購買服務，遇有中低收入者需要此服務，則由政府直接補助各機構辦理。至於社區式照顧，主要係由內政部社會司老人福利科及身心障礙者福利科將業務下放至地方政府，而地方政府除居家服務（屬生理之照顧服務）交由縣市政府長照管理中心辦理外，僅有少數地方政府（如：高雄市、嘉義市）將大部分社政服務項目整合至衛政所屬長照管理中心辦理；其餘大部分地方政府仍將相關業務交由社會局（處）掌理。但不論是交由長照管理中心或是社會局（處）辦理，相關業務也都委由各縣市的非營利組織（包括：社福類 NPO、社區大學、社區組織）辦理，亦即由非營利組織承包相關業務進行服務之提供。社政部門此類服務提供模式，主要由長照管理中心或社會局（處）派員進行個案評估，然後委由非營利組織

提供服務；若民眾經評估未符資格，也可自行向機構購買服務。要之，社政部門在長照體系中的服務項目，除養護中心及居家照護屬基礎生理照顧（如：照料被照顧者的基本生理需求、家事、擦澡等服務）之外，其餘服務項目大多屬於心理層面上的照顧，這是與衛政部門較大的不同之處。

綜觀上述現行長期照顧政策體系運作概況可知，目前長照體系的政策網絡是一個相當複雜的治理網絡，參見圖 2 所示。其中所牽涉的相關行為者眾多，僅中央政府業務部門就有 6 個不同的行為者，而且社政與衛政的相關方案執行，因政策目標互有差異而產生各種運作模式，導致長照體系的整個服務流程既多元且複雜，並延伸出諸多的運作扞格。未來面對高齡化社會的來臨，對於長照體系的服務需求勢必將快速增加，衛政與社政運作模式的整合之迫切性也逐漸升高。因此，二〇一二年衛生福利部成立後，兩部門間服務體系的整合乃是重要政策課題。針對長照體系各項組織碎裂化問題之調解，筆者下節將援引全觀型治理的概念，闡述衛政與社政從專業分立走向部門合併的組織改造策略。

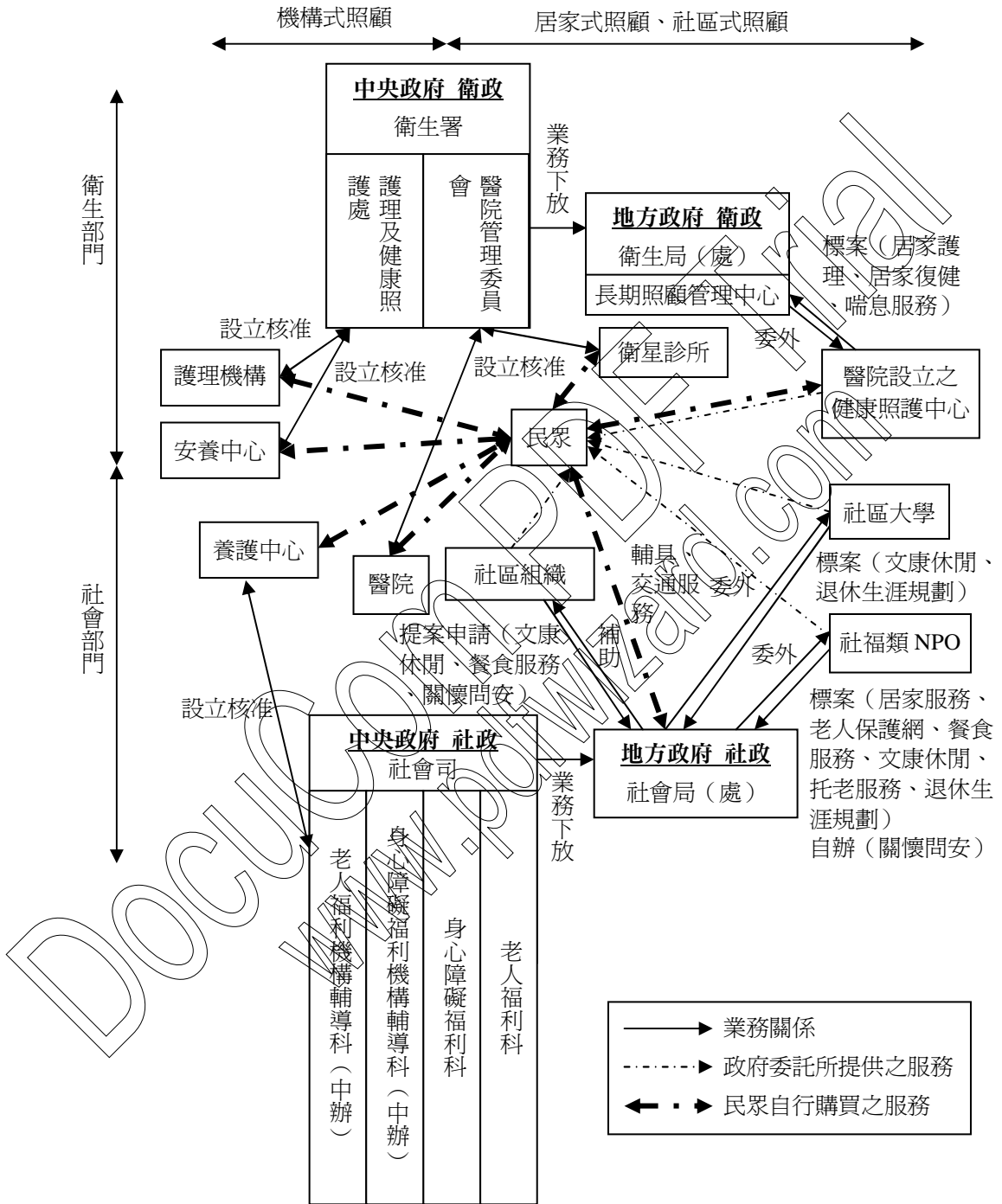


圖 2 衛政、社政分立下長期照顧體系政策執行網絡圖

資料來源：本研究繪製。

## 肆、長期照顧體系的全觀型治理策略

全觀型治理的核心策略在於「協調」與「整合」。「協調」策略乃著重於增進原本專業分立的兩個部門間進行資訊流通，目的在促使彼此能夠開啓溝通管道，因溝通、協調能化解組織內部的本位主義，唯有透過協調，各部門才能夠進一步邁向整合。至於「整合」策略，重點則在部門間相互包容，期能在同一議題之下，轉為長期參與政策方案當中，進而走向合併之途，並創造出單一的認知新架構。本節以下援引全觀型治理的協調與整合兩項策略，嘗試分別從協調與整合途徑，建構我國長照體系組織改造策略。

### 一、長照體系的全觀型「協調」策略

協調的功能重大，主要涉及兩個面向：一為過程面向，作為整合策略之基礎，協調的失敗將導致後續整合的破局；二為關係面向，協調所面對的是組織文化、理念的差異，及彼此潛在的衝突，亦即組織破碎化的來源（韓保中，2009：21）。協調策略依據破裂化狀態又可依序分為：容忍性制度、分立或權變、交易或互賴，及妥協或混合，參見表 3 所示。筆者認為，依不同行為者協調方式將會產生不同的組織運作型態。首先，在政府內部（包含中央與地方政府）的衛政與社政部門，二者間的協調型態應屬容忍性制度，因兩者的專業不同，對於本身在服務輸送上的觀念亦不相同，例如：在個案評估上，衛政的評估指標著重於個案本身的生理機能評估，而社政的評估指標除個案的生理機能評估外，也會著重個案的社會資源評估，屬較全面性的評估模式。同樣在長照體系之下，但兩個不同專業對個案的評估指標並不相同，因此，兩部門協調上應採容忍性制度，先將兩部門對相同政策目標、但有不同評估指標的部分，先進行「化異」再「求同」。針對此項課題，政府本身即可扮演協調的發動者，並且是一個維和者與制裁者角色，協調出一套長照體系內不同專業皆適用的個案評估指標。

表 3 四種解決之道的協調方式

解決之道	容忍性的制度	分立或權變	交易或互賴	妥協或混合
破裂化之狀態	衝突	冷漠、猜疑	突發、混沌	爭執
協調程序	先化異再求同	未化異而求同	未化異也未求同	僅化異而未求同
協調結果	個人團體皆無否決權且絕對遵守規定	有限度的忍讓霸權	僅能依靠誠信來互動	彼此讓步
協調發動者	政府	民間組織或政府	民間組織	民間組織或政府
政府之角色	維和者與制裁者	觸媒與搭橋者	資訊傳播者	調停者

資料來源：韓保中（2009：32）。

其次，政府與外部各行為者（包括：NPO、民間企業）之間，相互協調方式應採分立或權變策略。在長照體系中，政府將業務委由 NPO 或企業進行服務之提供，而 NPO 與企業因專業背景不同而成立各種型態之組織，在整個長照體系網絡中，不同的 NPO 與企業即扮演著不同的服務輸送角色。例如：如長照體系要求社福組織提供護理專業的服務，對社福組織來說乃是一大困難，反之亦然。因此，不同參與組織僅需維持其本身專業，投入長照體系中進行服務輸送即可。而在協調過程之中，並不需要刻意將組織間的專業差異全部化解，僅需將不同的行為者投入長照體系之目標求同即可。此時，政府應扮演觸媒者與搭橋者角色，結合不同專業組織間的各種相關資訊，形成一個協力運作平台，讓不同組織皆可進行資訊交流或資源轉介。如此一來，即可透過各種專業組織都投入長照體系，形成一個具相同的政策目標，但有不同專業，並可有效運轉的長照體系網絡。

總之，協調策略是要讓相關行為者間彼此瞭解各種資訊，透過資訊交流可讓行為者能有初步接觸與相互合作的機會。協調因不同的碎裂化狀態而有不同運作型態，本文認為長照體系牽涉多元行為者參與其中，故在協調方式上應針對不同行為者而採取不同的行動策略。尤其是，在協調策略的建構上，中央與地方政府衛政及社政部門應以容忍性制度協調型態為主；至於，政府與外部相關行為者間則應以分立或權變協調型態為主。未來，在衛政與社政組織合併過程中，初期應先以協調策略為主要合作方式，先將各自間的差異化解，並建構相同的評估指標及運作方式，如此方有助於衛生福利部成立後，長期照顧政策的整合與推展。

## 二、長照體系的全觀型「整合」策略

整合階段主要著重執行、完成及採取實際行動，將政策規劃中的目標與手段折衝結果加以實踐，建構所謂無縫隙計畫（6 Perri et al., 2002: 34；韓保中，2009：18）。政策執行在面對多元行為者的現實情況之下，將遭遇如何有效整合多元行為者的運作難題。Perri 6 在全觀型政府的架構中，曾提出幾個整合的步驟：（一）合作上的涵蓋，包含追求互相合作的機構間應確定清晰的合作階段、彼此瞭解達成這些合作目標所需要的政策背景；（二）整合上的涵蓋，包含界定整合所需要的條件、界定實現整合所需的權利工具和資源；（三）行動上的涵蓋，包含界定潛在風險、界定用來克服障礙和控制風險的工作和策略；（四）評估上的涵蓋，包括界定機制或具體整合行動的達成策略、設計和執行評估體系來監控並評價整合策略結果、工作再設計策略（李長晏，1999：80；高毓喬，2007：68）。

為達到全觀型整合的目標，Perri 6 等（2002: 128-139）提出 11 項策略技巧，分別為：（一）發展新的資訊基礎、範疇和系統；（二）經由跨域任務獲得更多整合的空間；（三）獲得機關間對話的機會，打開新的溝通管道和影響；（四）得到相互瞭解與信任；（五）創造新的領導者和英雄；（六）建立彼此合作的可能性；（七）加強管理無法控制的部分，例如：意願衝突或跨域衝突；（八）創造委託的任務，授予權力；（九）管理專業者和第一線行政人員；（十）職業、地位和薪資；（十一）訓練。在二〇一二年衛生福利部成立之後，將面臨到組織內因合併帶來許多的整合問題，除採取上述於合併前透過協調的方式，增進相互之間相關資訊交流，避免在沒有經過協調程序，即直接走到合併的步驟，導致組織於整合初期有更多衝突產生。如能經過各項協調過程，衛生福利部於組織合併上，再藉由上述各項整合技巧，應可充分且有效化解原本就存在嚴重本位主義的兩部門間所可能產生的衝突。

參考 Perri 6 所提 11 項全觀型治理技巧，筆者歸納長照體系組織改造的 5 項全觀型「整合」策略。首先，在整合前應對兩部門的照顧資訊系統各項指標進行協調，於整合後發展出長期照顧管理資訊系統。目前長照管理系統共分為 3 套，衛政所屬 1 套，社政所屬 2 套，未來應整合為一套長照管理資訊系統，並且採用較廣泛的指標體系，將個案本身及其所有社會資源皆納入管理系統中，讓資源能更有效的

運用。其次，組織整合前或合併之初，應發展一些多年期、需跨域整合的服務方案，增加相互合作的可能性，讓組織成員擁有更多權限執行相關事務，有助組織內部運作逐步、順利進入整合狀態。

再者，未來衛生福利部，應由部長定期召開長照會報，讓兩個專業能有固定溝通管道，並在長照會報中賦予地方政府長照管理中心扮演更多整合服務角色，提供參與長照的相關行為者（包含：地方政府、提供服務的 NPO 與企業）能有固定溝通管道，藉此增加行為者間的互動，促進彼此間的相互瞭解與信任。另外，在組織合併後，領導者將扮演重要的關鍵角色，筆者認為部長應由衛政專業人士出任，因衛政所牽涉的專業程度較高；然而，部長於整合初期應扮演協調的角色，其要能夠兼具分析家、設計家、觸媒、服務員、提倡者、協調者等多元的角色，並積極創造組織內部相互融合的組織文化符號（林天印等譯，2006：331），如此才能有效帶領衛生福利部，管理組織內部成員；同時，未來組織領導者也要具備衝突管理能力，要能有效協商、調解、仲裁並激發各方的合作（徐仁輝、楊永年、張昕，2004），期能有效建構組織成員的信任與認同，避免因衝突而消耗政策運作的社會資本。最後，則是提供組織學習機會，長照體系領導者應鼓勵組織成員進行各項學習，一方面讓成員廣泛認識組織整體目標，精確認知個人工作對組織貢獻為何，並且增進組織成員彼此之間對相互工作內容的充分瞭解（吳瓊恩，2006：369）。

綜上所述，衛政與社政兩個部門整併為衛生福利部，在組織改造的過程中，應具備全觀型治理的整合技巧，本文歸納衛生福利部於整合前後，針對長照體系運作應該具備 5 項整合策略：整合一套長照資訊系統、發展長照跨域服務方案、定期舉行長照會報、領導者必須具備創造符號與衝突管理的技巧、提供組織學習的機會。筆者期望透過上述各項全觀型協調與整合的組織改造策略，能有效解決長照體系長久以來所存在的專業分立問題，藉由改善體系內組織碎裂化之缺失，建構一個能永續發展且有效整合的長期照顧體系。

## 伍、結論

因應社會環境系絡變遷，政府組織架構進行適當合併調整，乃是必然趨勢。「行政院組織法」於二〇一〇年修正通過之後，我國行政院組織架構從二〇一二年



開始，即將有嶄新的面貌。在諸多部會組織改造方案中，增設衛生福利部為眾所關注的重要興革課題之一。隨著台灣高齡人口快速增加，對長期照顧體系的服務需求，也正日益殷切。未來的衛生福利部，面對這項新趨勢的嚴峻挑戰，勢必應從原先衛政、社政體系的分立，積極邁向跨專業領域的組織職能整合。然而，原本分屬兩個不同專業的行政部門，在現行長照體系下，存在著因本位主義過深所導致的組織碎裂化問題與缺失，值得特別關注。

全觀型治理，是 21 世紀公共行政理論中，一項理論體系完整，並具有完備政策工具與運行經驗的新興研究途徑。全觀型治理強調「協調」與「整合」策略，能有效解決長照體系所面臨的組織碎裂化之運作困境。本文援引此一理論觀點，試圖建構衛政、社政從分立，歷經協調，走向合併的全觀型治理策略。筆者提出兩個主要論述：一、各種協調策略並行：在整合成為單一部會組織之前，必須先透過全觀型協調策略，進行組織間的相互資訊流通。而中央與地方政府的衛政與社政部門，應採取容忍性制度協調型態；至於，政府部門與外部相關行為者之間，應採取分立或權變協調型態。二、建構五項全觀型整合策略：規劃一套長照資訊系統、研發長照體系跨域服務方案、中央與地方政府定期舉行長照會報、領導者應具備創造符號與衝突管理技巧、提供組織學習機會。筆者期望透過全觀型治理的各項協調與整合策略，能夠有效整合長期照顧體系既存的組織分立問題，進而建構一個邁向永續治理的衛生福利部。

## 參考文獻

- 王明倫（2000）。戰後臺灣行政革新與政府再造之政治經濟學分析。國立暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文，未出版，南投。
- 江大樹（1999）。中央政府機關組織體制之調整。空大行政學報，第 9 期，頁 27-51。
- 江大樹（2003）。台灣政黨輪替後的政府再造工程：續階改革或第二波寧靜革命。東吳政治學報，第 16 期，頁 27-48。
- 行政院內政部與衛生署（2010）。衛生福利部組織改造規劃報告書。台北市：行政院。

- 行政院研究考核委員會（2010）。組織改造主題網，2010年4月16日取自行政院研究考核委員會，網址：<http://www.rdec.gov.tw/mp14.htm>。
- 李長晏（1999）。我國中央與地方府際關係之分析：英國經驗之政策學習。政治大學公共行政學系博士論文，未出版，台北市。
- 余至美（2002）。威權轉型後臺灣地區政府在造之政治經濟分析。國立暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文，未出版，南投。
- 吳玉琴（2006）。要求一個平衡發展的「衛生及社會安全部」。社區發展季刊，第113期，頁94-101。
- 吳淑瓊（2005）。人口老化與長期照護政策。國家政策季刊，第4卷第4期，頁5-24。
- 吳淑瓊、戴玉慈、莊昆洋、張媚、呂寶靜、曹愛蘭等（2004）。建構長期照護先導計畫—理念與實踐。台灣衛誌，第23卷第3期，頁249-258。
- 吳瓊恩（2006）。行政學（3版）。台北：三民。
- 宋餘俠、謝偉智（2009）。行政組織改造設計原則與實務，研考雙月刊，第33卷第3期，頁58-71。
- 辛榕芝（2005）。老人社區照顧支持網絡之探討—以台南縣佳里鎮嘉福村里關懷中心為例。國立中正大學社會福利學系碩士論文，未出版，嘉義。
- 林天印、陳琦瑋、張瑞菊、蔡孟翰、陳炳男、莊逸萍等譯（2006）。組織重構：藝術、選擇與領導（Lee G. Bolman & Terrence E. Deal 原著）。台北市：五南。
- 林萬億（2005）。我國社會行政組織調整方向之研究。載於行政院研考會（編），政府改造（頁109-142）。台北市：行政院研究考核委員會。
- 林萬億（2006）。論我國衛生及社會安全部的組織設計，社區發展季刊，第113期，頁12-24。
- 徐仁輝、楊永年、張昕（2004）。公共組織行為。台北：智勝。
- 高毓喬（2007）。從全觀型治理論政府組織再造策略—以經濟部工業局工業區服務中心為例。國立暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文，未出版，南投。
- 許南雄（2007）。組織理論與管理。台北：滄海。

- 陳世堅（1996）。社福與衛生體系平行整合的長期照顧系統模式建構之研究。東海大學社會工作學系博士論文，未出版，台中。
- 陳燕禎（2007）。老人福利理論與實務：本土的觀點。台北：雙葉書廊。
- 陳燕禎（2009）。老人服務與社區照顧：多元服務的觀點。台北：威仕曼。
- 陳靜敏（2008）。長期照顧管理中心運作現況與未來發展。研考雙月刊，第 32 卷第 6 期，頁 44-52。
- 彭錦鵬（2005）。全觀型治理：理論與制度化策略。政治科學論叢，第 23 期，頁 61-100。
- 黃源協（2000）。社區照顧—台灣與英國經驗的檢視。台北市：揚智。
- 黃源協（2003）。從「單一窗口」到「網絡建構」—社區化老人長期照護模式。長期照護雜誌，第 7 卷第 2 期，頁 103-111。
- 葉俊榮（2002）。行政院組織改造的目標、原則及推動機制。國家政策季刊，第 1 卷第 1 期，頁 1-22。
- 蕭玉煌（2006）。變革中的社會福利行政組織發展方向。社區發展季刊，第 113 期，頁 34-43。
- 蕭全政、管碧玲、江大樹（2001）。行政院組織調整芻議。政治科學論叢，第 15 期，頁 191-208。
- 賴兩陽（2002）。社區工作與社會福利社區化。台北：洪葉。
- 韓保中（2009）。全觀型治理之研究。公共行政學報，第 31 期，頁 1-48。
- 蘇麗瓊、鄭文義（2006）。中央政府組織改造與內政部社政組織的因應。社區發展季刊，第 113 期，頁 44-54。
- 6, Perri (1997). *Holistic Government*. London: Demos.
- 6, Perri (2004). Joined-up Government in the Western World in Comparative Perspective: a Preliminary Literature Review and Exploration, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14 (1): 103-138.
- 6, Perri, D. Leat, K. Seltzer, & G. Stoker (2002). *Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda*. New York: Palgrave.
- Benner, T., H. R. Wolfgang, & J. W. Martin (2003). Global Public Policy Networks: Lessons Learned and Challenges Ahead. *Brooking Review*, 21 (2): 18-21.
- Kooiman, J. (Ed.) (2000). *Governing as Governance*. London: Sage.

Peter, J. (1998). *Analysing Public Policy*. London: Pinter.

Peters, B. G. (1996). *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Kansas: The University of Kansas.

Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.

Vernon, B. (2005). *Joined-up Government*. New York: Oxford University Press.

DocuCom PDF Trial  
www.pdfwizard.com

# Holistic Governance Strategies for Long-Term Care System in Taiwan Government's Organizational Reform

Ta-Shu Chiang, Kai-Lin Liang\*

## Abstract

'Reinventing the government' is an important governance issue in Taiwan. The Executive Yuan will be restructured in 2012 with three main goals: downsizing the government, enhancing organizational adaptability, and boosting governance effectiveness. Taiwan is a fast aging society. Its government has proposed many social welfare policies for the elderly. A well-known one is the 'long-term care system' that has been implemented by the Executive Yuan. However, departmentalism has been a major problem for the long-term care system in the past two decades. "Fragmented government" and "wicked problems" have become main issues in this system. The proposed Department of Health and Social Welfare is a crucial government ministry that is expected to solve existing problems and offer better services to the elderly.

Holistic governance is a new theory in contemporary public administration that offers a critical perspective in this study. "Coordination" and "integration" are core concepts of this theory. By holistic governance, we emphasize strategies of coordination, including toleration of a specific set of insti-

---

\* Ta-Shu Chiang, professor at the Department of Public Policy and Administration, National Chi Nan University.

Kai-Lin Liang, Ph. D. student at the Department of Public Policy and Administration, National Chi Nan University.

tutions, separation and contingency. Finally, we propose five strategies of integration, such as integrating information systems, developing cross-boundary projects, holding regular conferences among central and local governments, changing organizational culture and managing conflicts, and offering opportunities for learning.

**Keywords:** long-term care system, organization reform, department of health and social welfare, holistic governance

DocuCom PDF Trial  
www.pdfwizard.com

# 協力治理觀點下公共管理者的挑戰 與能力建立\*

曾冠球\*\*

## 《摘要》

「協力治理」是一個新概念，泛指一般民眾或公共及私人機構等多元利害關係人，透過開放、深度與平衡的溝通與對話之途徑，參與公共事務以建立某種程度之共識，或提供公共服務。顯然地，從公共政策角度而言，協力治理的優點是可以獲致政策正當性、回應性，以至於效能性，但無可避免地得犧牲某些行政效率，至少從制度與結構觀點來看可以得到這樣結論。由於新治理工具日益普遍使用，我們有必要了解什麼是公私協力與夥伴關係，為何產生這樣的詞彙，特別是公共管理者如何面對此概念底下相關挑戰。本文作者汲取「個體能動者觀點」(individual agency perspective)的知識傳統，以合理化上述問題之延伸討論，並建議日後應多關注公共管理者協力能力建立的根本問題。

[關鍵詞]：協力治理、公私夥伴關係、個體能動者觀點、協力能力建立、跨域管理者

投稿日期：98年7月3日；接受刊登日期：100年1月8日。

\* 本研究部分成果受惠於國家科學委員會專題計畫補助 (NSC 97-2410-H-032-017) 而完成。此外，作者感謝本刊兩位匿名審查人給予的寶貴修正意見。

\*\* 淡江大學公共行政學系助理教授。



## 壹、前言

無論就政府或企業部門而言，邁向組織間合作（如策略聯盟、夥伴關係等）明顯是一股重要趨勢。以公部門而言，近來各種組織參與聯合決策深受關注，所有社會決策領域中不難發現這類尋求合作的軌跡，包括政府組織間、政府與公民間，以及較近期的政府組織與私部門組織之間（Teisman & Klijn, 2002: 197）。各國政府日益透過私人企業和非營利組織而非政府雇員方式提供服務和實現政策目標，有學者因此認為，第三者政府（third-party government）乃促成公部門運作形態改變與網絡治理模式盛行的重要推手（Goldsmith & Eggers, 2004: 10-14）。

在過去一段很長時間裡，傳統公共行政的象徵性和運作性實體，都能契合核心的層級節制途徑。二十世紀後期以降，層級節制愈來愈少是滿意的解方，公共行動者被迫創造出有別於傳統公共行政色彩下組織與官僚模型之公共行動新模式。隨著組織間工具的興起，層級節制把垂直解方應用到水平安排，惟層級節制在服務協調指令上，卻提供一個薄弱的指引，這隨之產生政府績效、公民回應性，以及對民選官員課責的棘手議題（Kettl, 2006: 17）。近年來，各國政府經常被呼籲擴充其在國家社經生活的角色，但這些角色往往超越其自身能力、資源與正當性（Posner, 2009: 233-235）；當政府組織必須在網絡陰影下尋找達成目標的方式，傳統政府層級組織在達成使命的能力上正遭受考驗。

事實上，有愈來愈多公共問題的緩解，皆須透過多元利害關係人投入與參與，但哪些因素影響協力綜效（collaborative synergy），迄今所知仍十分有限（Daley, 2008）。協力參與實務應用範圍相當廣泛，舉凡河川流域管理（李長晏、林煥筌，2009）、公共設施興建（杜文苓、陳致中，2007；范玫芳，2008），以至於公共服務提供等，都必須有利害關係人參與，才能使計畫推動建立正當性並提高後續執行的可行性。當協力需求與頻率愈來愈高，協力結果勢必直接影響政府的治理績效，尤其，不同層級政府官員若欠缺協力認知、意願與能力，或既有制度並沒有進行配套變革（李長晏、林煥筌，2009），就有可能引發治理危機，特別是民眾對政府施政滿意度與信任度衰退。簡言之，處在一個變遷中公共治理環境，我們有必要關注「協力治理」（collaborative governance）概念的時代背景、理論與實務意涵，以至

於兩者之間相關性問題，特別是新概念與舊制度之間落差與橋接（bridge）問題。

設計新的策略使公共行政能夠調和當今政府多元組織、多元部門的運作環境需要一個協力導向的途徑，「協力治理」於是成為近年來公共行政研究領域的顯學，論者看法甚至認為，透過該模式將可補足傳統「層級治理」與「市場治理」模式的不足（陳恆鈞，2008），從而緩解公共問題的複雜性並強化政策回應性。儘管如此，對於公共行政與管理研究者而言，協力治理卻也同時製造出新的管理問題；最糟糕情況之一，協力治理只是一個舊酒裝新瓶的詞彙而已，因為公共管理實務的內涵—公共管理者個人認知、能力與制度誘因方面，迄今為止改變幅度可能十分有限，或遠不如西方概念的引介速度；這尚須進一步調查，以探究協力治理是否發生以及公共管理者的認知與行為改變程度（Considine & Lewis, 2003）。站在實務驅動的問題意識角度，公共管理者面對的肯定是一個「舊制度趕不上新環境、新需求」的嚴肅課題，因而引發本研究公部門協力挑戰的討論。不過，這並非天真地認為單獨仰賴管理者個人的力量終將可以克服所有協力困境（Jung, Mazmanian, & Tang, 2009），只是強調這類問題若未能加以正視並尋求緩解之道，運作上困難只會持續有增無減。更重要的是，宏觀層次的制度矛盾似乎是無可避免的，甚至是根深蒂固的（Bovaird, 2004; Johnston & Gudergan, 2007），然而，這並不意味著協力夥伴關係必然無法有效運作，成功的治理個案應該試圖加以挖掘，這必須仰賴理論觀點的引導。

遺憾的是，公共組織及管理者個人能否勝任新的治理模式要求，殊少受到深入討論（例外者如陳志瑋，2009），但政策環境與公民對此要求或需求卻有與日俱增之跡象，如不善加面對與處理，將容易導致公共管理實務在傳統「政府失靈」與「市場失靈」之外，又將衍生出「協力網絡失靈」或「協力治理能力落差」等現象產生。至少在個體層次上，相較於傳統官僚組織運作模式，成功的協力夥伴關係往往期待跨部門行動者之間能夠有效溝通、建立共識，以及維繫社會與心理契約關係（Grimsey & Lewis, 2004; Trafford & Proctor, 2006），某種程度這必須透過微觀層次「跨域管理者」（boundary spanner）居間穿梭、成功的角色扮演方能加以實踐，特別是就公部門方面而言。在此背景脈絡下，藉由所謂「個體能動者理論」（the theories of individual agency）之建議（Joyner, 2007），本研究進一步主張：有關協力公共管理者的「能力建立」或「職能架構」，應該納入未來相關研究議程，否則

協力治理可能淪為一種口號。

綜合來說，本研究針對「組織間關係」、「公私夥伴關係」、「網絡管理」、「協力公共管理」、「跨域管理」等主題文獻廣泛蒐集，並聚焦於協力夥伴關係的宏觀結構（限制）與微觀行動（變通）之間轉換可能性，特別是個體層次公共管理者能力建立之議題進行論述，期能對未來協力治理研究方向與行政實務產生啓示。在論述架構方面，本研究開頭指出公私夥伴關係是一種協力治理模式。其次，針對協力夥伴關係可能面臨的制度矛盾與管理困局加以闡述。再者，儘管制度論者隱含悲觀、宿命臆測，但從另一角度來看，公共管理者未必完全受制於既有社會結構與組織限制，這尤其涉及到關鍵行動者的動機與能力建立。最後，本研究將藉由制度論與能動者理論的辯證討論中，提供未來的研究與實務建議，特別是應該多關注一些成功個案中，前瞻的跨域管理者個人究竟如何突破制度重圍，成功平衡多元組織利益。

## 貳、公私協力與夥伴關係的治理模式

### 一、協力治理是一種統治模式

協力治理概念相對新穎，但協力作為一種過程可以追溯到美國兩種競爭性政治傳統，此即「古典自由主義」（classic liberalism）與「公民共和主義」（civic republicanism）（Thomson & Perry, 2006: 20）。基本上，前者認為協力不過是個別行動者的競爭性利益，經由自利性交易的集體選擇，後者則認為協力可以化解個別差異並促成相互理解的整合過程。很多公共協力文獻的討論，都跳脫不出上述觀點，但無論信奉何者，協力過程都難以避免利害衝突的現實問題，只不過彼此對於協力本質抱持不同預設與期待，而本研究則是關注於公共組織及其特定管理者本身能否和如何有效因應協力挑戰的根本問題。

事實上，協力治理是近二十年來發展出來的統治策略，早期「府際關係」與「政策執行」的相關文獻，豐富這個概念之發展。前者聚焦於美國聯邦政府、州政府、地方政府，以及各類非營利組織之間關係，後者強調多元行動者互動關係影響政策結果甚巨，故執行本身就是一種分享、協力管理（O'Leary, Gazley, McGuire, &

Bingham, 2009: 3-4)。Ansell 與 Gash (2008: 544) 兩位學者指出，協力治理是一種統治安排，由一或多個公共機關與非國家的利害關係人 (non-state stakeholders) 共同參與集體決策過程，該過程是正式的、共識取向的與深思熟慮的，旨在制定或執行公共政策或管理公共方案或資產。

協力治理的興起是為了回應下游執行失靈，以及管制的高成本與政治化。協力治理也發展成為利益團體多元主義敵視主義 (adversarialism) 的一種選案，以及管理主義課責失靈 (特別是專家權威被挑戰)。更積極地說，邁向協力也來自於知識成長 (專業性) 與制度能力 (複雜化與互依性) 有關 (Ansell & Gash, 2008: 544)。然而，也有學者認為，協力在不同政策過程時點的角色都很重要；協立在政策過程上游、中游與下游可能分別採取不同形式並產生不同結果，例如，上游是用來指認政策問題與可能解決途徑，中游是用來指認政策偏好、途徑與執行政策，下游用來落實政策 (Bingham & O'Leary, 2006: 166; O'Leary & Bingham, 2009: 267-269)。

在系統性研究方面，有學者探究促進協力因素，<sup>1</sup> 或協力產生結果與影響，<sup>2</sup> 不少學者則關注於協力機制與過程，這與本研究關係較為密切，例如，Thomson 與 Perry (2006) 建議應該關注治理、行政、組織自主性、相互性 (mutuality)，以及信任與互惠規範等面向。Bryson、Crosby 與 Stone (2006) 指出初步協定、建立領導力、建立正當性、建立信任、管理衝突，以及規畫等過程要素很重要，此外，成員資格、結構與統治機制也應重視。Ansell 與 Gash (2008) 則認為制度設計、輔助性領導 (facilitative leadership)，以及面對面對話、團隊建立、過程承諾、共同理

<sup>1</sup> 如 Thomson 與 Perry (2006) 建議互依性程度、資源需求與風險分擔、資源稀少、先前協力經驗、資源交換，以及複雜議題等值得關注。Bryson、Crosby 與 Stone (2006) 指出，環境因素、部門失靈、召集者 (convener)、對問題達成初步協定，以及先前關係或網絡等很重要。Fleishmen (2009) 發現，影響組織參與的重要動機可能是資源、結網與共同目標。Graddy 與 Chen (2009) 發現，資源 / 方案需求、組織正當性，以及交易成本等涉及夥伴篩選之因素多少影響協力效能。Ansell 與 Gash (2008) 認為資源或權力、參與誘因、以及先前衝突或合作史很重要。

<sup>2</sup> 如 Thomson 與 Perry (2006) 建議目標達成度、組織間工具性交易轉變成社會鑲嵌關係、善用資源能力，以及自我治理的集體行動等面向。Bryson、Crosby 與 Stone (2006) 則是關注公共價值與課責性等因素。Graddy 與 Chen (2009) 認為協力結果可以分為案主目標達成度、改善組織間關係，以及擴大組織觀點等層次。

解，以及中介結果都是關鍵變數。歸結來說，此等成果可以作為本研究宏觀問題分析與連結微觀行動的論證基礎。

## 二、公私夥伴關係是一種協力治理模式

協力治理可以粗略分為兩種類型，一是公民參與治理的管道，另一是組織間協力（O'Leary & Bingham, 2009: 267）。就前者而言，有學者就建議公共政策共識建立（consensus building）、社區願景化（community visioning）、共識規則建立（consensus rule making），以及協力網絡結構（collaborative network structures）等，都是西方國家協力治理的新興實務（Booher, 2004: 34）。就後者而言，可以指涉無法或不易由單一組織解決的問題，必須在多元組織安排下的促進與運作過程（O'Leary, Gazley, et al., 2009: 3）。無疑地，一位公共管理者可能同時涉足跨越政府界線、跨越組織與部門界限，以及透過正式契約義務，要區分這些不同環境之間界限並不容易。某些情況下，管理發生在高度正式化與持續性安排下，其他情況下，正式協力關係是在特定政策領域形成。此外，協力治理也可能是非正式的、即興的，以及短期的協調（McGuire, 2006: 35），本研究偏重在正式的組織間關係作為討論依據。

整體而言，本研究主要聚焦在「組織間協力」層面，亦可泛稱為「公私協力與夥伴關係」，基本上，其有別於傳統外包模式下單純的契約買賣、交易關係。若以連續體角度視之，「協力治理安排」不同於傳統政府層級節制或外包的「權威導向安排」（authority-based arrangements），而是介於「權威導向安排」與講求自利、競爭與私人產權的「市場導向安排」之間的制度形式（Jung, Mazmanian, & Tang, 2009: 3）。有學者進一步強調，公私協力與夥伴關係是從新公共管理轉化到新治理過程中一個重要概念，背後意味著治理焦點從「市場競爭機制」轉變為「合作協調機制」，以及治理機制從「市場—層級」二元選擇，過渡到「市場—層級—網絡」的三元選擇（陳敦源、張世杰，2008：83）。

協力安排鮮少需要一個正式的以及明確放棄政府權威，但協力安排的確包含某種程度的權力分享，這來自於共同決策、資源分享，以及共同責任，俾使過程中所有參與者對於最終結果都能滿意（Jung, Mazmanian, & Tang, 2009: 6），這樣精神當然適用於公私協力與夥伴關係的治理上。Roy（2003: 395-396）明白表示，傳統契

約與夥伴關係的運作差異，主要反映在複雜性或不確定性、風險、成本分擔、信任、承諾、協調性之遞增。儘管如此，學者也不忘指出包含協力治理在內的三種模式皆有其「罩門」，本質上皆有難以克服問題（陳恆鈞，2008：51），如當協力治理在缺乏信任與社會資本前提下，推展效果可能不佳。爰此，本研究將進一步探討協力夥伴關係治理面臨的潛在挑戰，及其對公共管理者協力能力建立之啓示。

### 參、協力夥伴關係的制度矛盾與管理挑戰

「協力夥伴」一詞難免給人一種參與者間維持平等主義關係與決策和諧的美好印象（Schaeffer & Loveridge, 2002: 185），惟這種帶有情緒色彩字眼終究必須接受現實考驗。其中，「制度挑戰」（institutional challenge）就是協力治理值得關注的面向（Booher, 2004），<sup>3</sup> 其泛指既有的制度系統與集體決策途徑格格不入，因而阻礙協力實務的推動。申言之，協力很可能與政治和官僚風格產生衝突，蓋後者界定諸多公共政策實務。許多公共官員與公民代表未必熟悉協力治理實務的方法，也缺乏參與的技能。在此情形下，協力治理實務本身對於許多傳統公共管理者而言，其實是充滿風險與挑戰的，畢竟，這項實務打亂了長久建立的安排，更可能產生許多未知的結果。反過來說，這也是理論應該關注的議題。

在行政官員與公民互動關係上，有些個案爭議歸咎其原因，主要是政策方案以及特定制度（如環評）本身，未能廣泛地涵蓋公眾價值與知識，以及文化與社會層面的多元關懷與複雜性（范致芳，2008）。相關研究也呼應表示，行政人員對於公共參與抱持反感猜忌態度，此可由制度化參與過程中行政人員消極被動回應方式窺知。何以如此呢？學者認為，公部門文化多少阻礙了行政人員設計增進公民參與機制的可能，公部門因此有必要調整與民眾的溝通模式，特別是強化公共管理者人際溝通與整理論述的能力，而非固著於傳統管理者的角色扮演（杜文苓、陳致中，2007），以上問題凸顯出新興治理實務與傳統行政實務之間具有潛在的不相容性，換言之，制度改革遠遠落後於政策倡議與實務運作的需求。

<sup>3</sup> 其餘還包括：多元主義挑戰（pluralism challenge）、積極主義挑戰（activism challenge）、交易成本挑戰（transaction cost challenge），參見 Booher（2004: 41-43）。

同樣地，在組織間協力問題上，有研究指出公私協力與夥伴關係運作結果，似乎與傳統「簽約外包」制度相差無幾。照理來說，兩者差異應反映在是否成功跳脫傳統政府的框架；治理安排尤其強調「組織間過程」的重要性，特別是行動者間資訊交換與共謀問題解決的意願，而非一如往常般地由政治性決策主導一切，以及奉行自己內部程序等作為（Teisman & Klijn, 2002）。就此而言，有關夥伴關係的理念落實與否，顯然牽動到政策制定過程重組與既有制度結構的調整。此外，類似觀點也認為，公私部門組織在多數情形下有如此不同的權力與能力，實難以將兩者視為平等的關係。隨著公私夥伴關係的發展，合作者經常落入被吸納或權威淪喪感覺之陷阱（Schaeffer & Loveridge, 2002: 185），這象徵著公私夥伴關係即將終結。綜合上述，本研究將針對協力夥伴關係運作的兩項核心問題——關係建立與利益平衡——稍加闡述，從變革管理角度來看，兩者是傳統治理模式下公部門不易感受的嚴肅挑戰，而此一討論將可作為後文建構協力公共管理者能力建立之參考。

## 一、正式與非正式契約關係

某些公私協力與夥伴關係是建立在正式契約關係基礎上，但由於協力夥伴關係是一種複雜而動態的關係，不論富有經驗或技巧的法律團隊如何訂定協力夥伴關係契約，其勢必難以涵蓋兩造關係生命存續期間所有大小突發事件。例如，協力夥伴關係專案管理者本身，可能經常面臨到高層管理與政治人物施壓要求這類專案能依原定時間和預算完工。此等壓力決定法律契約在協力夥伴關係建造與營運階段期間如何被運用（Noble, 2006）。尤有甚者，正式契約內部往往存在某種技術理性缺陷，無法單憑正式契約來主導這類夥伴關係的運作（Johnston & Gudergan, 2007）。

成功的協力夥伴關係往往有一些共同要素，例如，Grimsey 與 Lewis（2004: 244）認為，成功的夥伴關係是建基在承諾、致力於共同目標、信任、團隊建立、共擔風險，以及透過公開與問題解決方式消弭衝突，亦即，各方關係必然是「關係式」（relational）而非「交易式」（transactional）。Trafford 與 Proctor（2006）也表示，成功的公私合作關係取決於以下特徵：良好溝通、開放性、有效規畫、信條（ethos）與方向感（direction）。歸納而言，公私協力與夥伴關係的契約成功，很大程度取決於契約彈性和處理非預期事件之軟性能力，以及關鍵參與者的個人關係本質（Noble, 2006），這正是本研究聚焦問題之所在。

基此，學者建議管理者最好能在正式契約之外另覓衝突解決的治理機制，而最普遍的另類機制是運用所謂的「社會與心理契約」（social and psychological contracts）。<sup>4</sup>基本上，合作的組織間關係除了仰賴正式的協定外，社會心理過程也有助於關係的維持。參與組織之間的彼此信任，很大程度係源自於先前的公平對待（fair dealing）結果，其超越了經濟理性的算計，故「非正式的心理契約」可以取代「正式的法律契約」之不足，成為組織間協力甚為重要的爭端解決機制（Ring & Van De Ven, 1994: 92-96）。如果這種說法成立，這也意味著公私協力與夥伴關係的跨域管理者本身，或許要改變其過往層級結構下權威導向的管理風格與心智，取而代之的是對不斷型塑心理契約的過程抱持開放態度（Jones & Noble, 2008: 113-114），渠等必須更加理解跨部門行動者的需求，在守舊與創新之間求取平衡，以及建立互信關係，如此方能應付公私協力與夥伴關係的獨特環境。

## 二、組織間利益衝突

在協力精神與相互信任下，公私部門固然進入長期夥伴關係，但雙方分歧利益與保護其利益的正當作為卻可能衍生緊張關係與爭端，進而導致契約生變情形發生（Bloomfield, 2006: 407），Johnston 與 Gudergan（2007）形容這是「合作夥伴無可避免地將各自社會遺緒（social legacies）與組織邏輯（organizational logics）帶入已建立的公私夥伴關係的環境中」，<sup>5</sup>而 Bovaird（2004: 237）則直言「公私合夥的關鍵議題是能否克服夥伴之間天生利益衝突」。公私協力與夥伴關係的獨特性多起源於管理挑戰的本質，諸如：夥伴關係對於機關自主性構成的傷害、公私組織文化落差、協力效益與風險，以及分裂忠誠等挑戰（Noble & Jones, 2006: 898-911），<sup>6</sup>這

<sup>4</sup> 當個人關係被允許在公私夥伴關係先前生命階段建立，就會表現出高度互信、尊敬與承諾的強烈個人連結，這時候只有夥伴組織嚴重損失議題才會透過契約解決。在此情況下，個人之間非正式將常被用以解決臨時多數衝突。相反地，當個人連結很薄弱，縱使非常輕微的議題也會訴諸契約。

<sup>5</sup> Johnston 與 Gudergan（2007）的研究結果建議，有關公私合夥的潛在改善議題有二，其一，包含風險評估在內的技術理性過程如何加以改善；其二，包含潛在不同制度邏輯在內的社會組織環境動態性可以進行更好的調和。

<sup>6</sup> Noble 與 Jones（2006）分別以：「自主性距離」（autonomy distances）、「文化距離」（cultural distances），以及「戒慎距離」（cautionary distances）來形容三者。



些挑戰早於公私夥伴關係運作階段便已存續，而其背後明顯受到公私部門社會化因素所影響（Noble & Jones, 2006: 914）。

換言之，就制度論觀點而言，組織乃受到公開的正式規則與隱晦的非正式行為規範所結構與管理，這些不同的規則與實務也隱含不同的價值基礎，不僅容易造成協力行動者彼此之間衝突，同時也阻礙組織間協力的推展（Sullivan & Skelcher, 2002: 99-112）。由於不同制度規範與文化對於公、私部門管理者構成一定程度之挑戰，故有學者悲觀地表示，協力過程比起傳統由上而下與單方政府行動為佳，但這類途徑充其量提供了解決政治與政策爭端與衝突的必要而非充分條件（Jung, Mazmanian, & Tang, 2009: 12, 19），顯然地，這背後涉及到前述「古典自由主義」與「公民共和主義」不同觀點下，對於協力過程與結果抱持不同的假定使然（Thomson & Perry, 2006: 20）。如果站在前者立場，協力治理途徑不應該被視為萬靈丹，即協力治理作為衝突解決工具有其潛力與侷限，而後者看法恰巧相反。

政府與公共行政的主要責任，在於界定能夠強化與公民之間夥伴關係的策略性目標，同時夥伴關係也要結合私人與第三部門擁有的資源（Vigoda, 2002）。公共行政的合作理念將會受到較高階的協力與夥伴關係所支配，其超越了簡單的交易關係與本質。儘管如此，不同國家協力治理的盛行度，多少與其歷史、文化與制度系絡等因素有關（Jung, Mazmanian, & Tang, 2009: 1, 20），學者建議宜多關注公共機構是否有助於協力發展，抑或公共機構根本就不利於有效參與。為了有效回應公民參與的需求，這些制度可能參與未來結構與文化變革，並廣泛運用「培力」工具以發展協力（Vigoda, 2002: 535）。儘管如此，按照前述制度論與個人主義觀點，協力過程肯定充滿多元挑戰，且協力結果也充滿高度不可預測性；但講求協力畢竟是當前公共管理的主流趨勢，且在每日許多行政實務中自主或被迫地運作，在更完善的政策架構與制度樹立前，很大責任可能必須寄託在跨域管理者個人身上。**公部門跨域管理者是公私協力與夥伴關係的靈魂人物，弔詭的是，渠等行動猶如「穿著西裝改西裝」**一前瞻的管理者必須在既有結構制約下突破重圍，以便成功達成協力目標與創造更大公共價值（Moore, 1995），從這個角度來看，跨域管理者與協力能力建立應該是一個值得深入分析討論的議題。

## 肆、穿著西裝改西裝？跨域管理者的角色與能力

### 一、為什麼跨域管理者角色重要

事實上，對於協力公共治理過程中所有參與者而言，協力行動的能力建立是極其必要的，這當然包括公部門行動者在內。基本上，這類行動者主要是公私協力與夥伴關係的專案負責人（如中階主管、資深官員），雖其並未掌握機關最高決策權，但卻扮演承上啓下的關鍵角色（如協力資訊過濾與傳遞、專案規劃與執行、廠商代表對口溝通，以至於微觀管理與決策），甚至握有實質的決定權，本研究稱之為「跨域管理者」。基本上，跨域管理者本身就是協力的公共管理者，其意圖、認知與能力很大程度主導了協力夥伴關係的發展動向。

何以言之呢？陳敦源、張世杰（2008: 105-109）指出，公私協力與夥伴關係的弔詭有四項：（1）參與者間合作與競爭衝突所產生的「協力夥伴的弔詭」（collaborator's paradox）；（2）合作場域開放性與封閉性所產生的「自我指涉弔詭」（self-referential paradox）；（3）追求彈性與可治理性之間矛盾所產生的「沒有管理者的管理弔詭」（the paradox of managing without manager）；以及（4）存在合作關係中課責與效率的價值衝突之間所產生的「課責弔詭」（accountability paradox）。從個體角度出發，Connelly（轉引自 O'Leary & Bingham, 2009: 264-265）進一步指出，協力與跨域管理者面臨種種無法解決的弔詭，只能接受擁抱與超越，此等挑戰包含如下：（1）協力與跨域管理者必須與同時與自主性與互依性一起工作；（2）協力與跨域管理者及其網絡同時有共同與分歧目標；（3）協力與跨域管理者必須同時與少數與大量日益分歧的團體一同工作；（4）協力與跨域管理者必須同時是參與性與權威性；（5）協力與跨域管理者必須同時見樹又見林；（6）協力與跨域管理者需要平衡倡議與探究。

上述弔詭凸顯協力夥伴關係運作上是充滿挑戰的。有學者指出，諸如使命、資源、能力、責任，以及課責等界線（boundary），長期以來在公共行政領域扮演一個重要角色，新勢力迫使這些界限的管理日益困難：惡化行政回應的政治過程、間接行政的策略，以及棘手問題在欠缺解方時產生了可觀的成本；有效處理這些界線

實有賴公共管理者發展出新的協力策略和新的技能，否則將惡化行政系統的績效（Kettl, 2006）。事實上，在前述「協力治理權變模型」中，Ansell 與 Gash（2008）指出若干因素影響協力治理，而渠等也同時提問：所有利害關係人都具備有意義的參與能力嗎？無疑地，這背後進一步暗指「協力管理能力」與「協力網絡成功運作」之間關係甚為密切，特別是就公部門角度而言（Agranoff & McGuire, 1999）。

多數文獻若非聚焦在為何協力夥伴關係在政府部門如此盛行，協力夥伴關係專案的結果，否則即致力於檢視這類成功專案的判準。對此，有學者建議應該多關注組織間關係的微觀管理，這背後理由是：現有文獻多停留在廣泛的社會或組織層次檢視公私協力與夥伴關係，故難以針對這類關係的持續性管理生活提供洞見（Noble & Jones, 2006）。事實上，合作的組織間關係是一種宏觀層次現象，但這種關係卻是長時間下個體活動產生的結果，故跨域管理者個人行動勢必對組織間協力造成影響。儘管角色關係與人際關係並非等同，前者個人是組織的代理人，而典型的代理人理論便是關切委託人和代理人之間目標或利益衝突而產生的調校問題，後者很大程度是社會化過程造成的結果，然而，協力承諾的執行其實是「角色互動」與「個人互動」交互影響下產物（Ring & Van De Ven, 1994: 92-96），換言之，我們不能忽略人際關係的影響。

更重要的是，公私協力與夥伴關係研究向來孕育在強烈的結構主義傳統下，但暫時跳脫這類傳統將有助於誘發新的研究視角產生。公私協力與夥伴關係研究或可強化思考關鍵行動者如何解讀這類關係內部複雜的社會系絡，亦即，跨域管理者個人究竟如何形塑社會結構以及在組織限制與強化因素下行動，這涉及到個別能動者的動機、屬性以及參與的個別流程。為擴充先前研究偏重在結構與經濟觀點的敘述，有學者建議個人能力與行動可以影響此等安排的成功與效能，此乃所謂的「個體能動論」，其有別於經濟學上「代理人理論」主張，並認定那些富有知識的組織行動者（knowledgeable organizational actor）擁有發起、型塑和引導源自於變遷中調適環境的力量，強調行動者有能力擺脫環境限制的束縛，或轉換行動所處的情境系絡之能力（Joyner, 2007: 206-209; Child, 1997; Reed, 1988）。

綜合來說，儘管結構與經濟思考提供大量研究知識，但也支配了實務（Joyner, 2007），同時也可能產生一些研究盲點，特別是容易忽略若干成功個案中，公共管

理者個人究竟運用何種「手腕」以跨越前述制度困境，這對當前國內公私協力與夥伴關係的運作實務應可產生一定程度的管理啓示。倘若個別能動者思考被鼓勵，有關成功公私夥伴關係的定向，包含結構與調適，也許與個別能動者的素質與能力息息相關，這將引導我們以不一樣方式思考有關公私協力與夥伴關係的能力要素及其發展之相關問題，換言之，聚焦在跨域管理者之角色與行為進行研究是有意義的。本研究將歸納相關研究成果，大致包括：「組織間關係」、「公私夥伴關係」、「網絡管理」、「協力公共管理」、「跨域管理」等類型文獻，進以綜述跨域管理者之關鍵能力要素。

## 二、跨域管理者如何重要：能力建立

### （一）協力領導

協力領導是指跨域管理者如何運用管理策略，有效激勵成員朝向協力目標邁進。Ruuska 與 Teigland (2009) 提出「集體職能」(collective competence) 概念，其泛指如何群策群力、創造單獨成員本身所無法實現的結果。Huxham 與 Vangen (2000: 1168-1171) 指出，爲了推進協力議程，跨域管理者所從事的領導活動，至少涉及三種類型，即：管理權力並控制議程、代表和動員成員組織，以及鼓舞和培力那些可以提供協力目標之人士。Bardach (1998) 建議管理者宜審視情勢需要，伺機推展「聰明實務」(smart practice) (如彈性化措施、激勵團隊合作、發放績效獎金等) 化解協力困境 (特別是官僚文化的阻礙)，提昇參與者貢獻資源 (如地盤、自主性、預算、人力、資訊等) 的意願，促進協力過程得以良性發展 (如建立共識、信任關係、營造成功氣勢等)，在此之餘，也要思患預防、減低罩門 (如流動率問題) 威脅。<sup>7</sup> 換言之，如何激發他人協力行動的領導力可謂是建立「協力能力」(collaborative capacity) 的一環，對發展成功的夥伴關係深具重要性 (Sullivan & Skelcher, 2002: 103-104)。因此，優秀的跨域管理者應該「促進組織行動者之間有目的互動」(Agranoff & McGuire, 1999: 28-31)，有時候這類管理者亦須「建立

<sup>7</sup> 這是 Bardach (1998) 所謂的「工匠精神的理論」(craftsmanship theory)，意指「工匠的技能與企圖和擁有素材 (materials) 品質之間互動，以及工匠力抗潛在破壞性環境力量如人員流動率與政治聯盟瓦解之函數」(p. 49)。

與影響協力網絡的規則、價值與規範，甚至改變協力網絡參與者的理解」，此乃是 Agranoff 與 McGuire (2001: 298-301) 所指稱的「型塑」(framing)——協力網絡管理的重要任務。

## (二) 心智管理與創新

基本上，跨域管理者應該採取一種不同於以往的管理心智模式，特別是清楚認知「種族中心傾向」(ethnocentric tendencies) 對於建立成功的公私協力與夥伴關係可能構成某種負面影響 (Noble & Jones, 2006: 915)。Joyner (2007: 211-215) 提醒協力夥伴關係的人力安排，應確保由具有高度反思能力的行動者來出任，例如，關鍵行動者(專案管理者或主管)要有能力在制度與政治動態內部進行工作和詮釋；此外，這類管理者要具備「解讀能力」(a capability to make sense) 以補強技術職能的不足。尤有甚者，跨域管理者尚應具備某種承諾——承諾於依規則進行統治，但搭配創意思考，亦即，夥伴關係的複雜性意味著預期的規則導向行動必然是不適當的，這項承諾暗指這類管理者必須在「守護者」(conservator; Terry, 1995) 與「企業家」(entrepreneur; Moore, 1995) 之間求取平衡 (Weber & Khademian, 2008: 342)。Williamson (2002: 121) 也強調，跨域管理者應該扮演好尋找問題解方、動員資源，以及努力尋求成功結果的政策企業家角色。

## (三) 關係經營

基本上，協力網絡管理不同於層級節制管理，蓋「協力網絡情境並沒有單一的權威，不受單一的組織目標所引導」(Agranoff & McGuire, 1999: 21)。Keast、Mandell、Brown 與 Woolcock (2004) 也表示，在協力網絡體系中，至少正式權力並不能被單方地運用，故而，人際關係為基礎的非正式權力，可能遠比正式權力更為重要。就此而言，公部門的協力網絡管理並不是一件易事，其遠比私部門富有挑戰性。有學者批判性質疑，公共服務組織本身即欠缺契約管理的能力，遑論協力網絡管理其他更為精進之要求 (Goldsmith & Eggers, 2004: 158)，這當然包括此處關係經營在內。

然而，強勢的公私協力與夥伴關係體制需要管理者精於建立夥伴關係與管理不同夥伴的網絡 (UNECE, 2008: 9)，這意味著跨域管理者必須具備某種程度的人際溝通、信任建立，以及團隊建立等能力 (Goldsmith & Eggers, 2004: 157-158; Sulli-

van & Skelcher, 2002: 100-105; Agranoff & McGuire, 1999: 28-31)。某些複雜情況下，這類管理者必須設法「干預既有關係模式」（Kickert & Koppenjan, 1997: 43），或「誘導參與者遵守承諾（動員）」，以至於「創造參與者間良性互動的環境與條件（整合）」（Agranoff & McGuire, 2001: 298-301）。整體而言，這些技能大致包括：溝通以創造共同意義、理解、同理心、以「結網」（networking）發展人際關係與社會資本、培力，以及建立信任以扮演「潤滑劑」（lubricant）角色（Williams, 2002: 114-121）。

無疑地，關係經營背後同時蘊含著公部門行動者資源搜尋與整合能力，也就是說，跨域管理者必須清點所需的知識甚至動員相關資源（Agranoff & McGuire, 2001: 298-301; Agranoff & McGuire, 1999: 28-31; Williams, 2002）；此外，這類管理者還應具備跨學科的知識與認知能力，或藉由參與跨學科的實務經驗，方能具備管理複雜性與互依性的能力（Agranoff & McGuire, 1999: 28-31; Williams, 2002: 115-121）。某種角度而言，由於公共協力網絡建立與維繫本身，其實就是在從事特定知識管理工作（Agranoff, 2006: 57-63），故有學者認為，跨域管理者也應該適度展現「知識中介者」（knowledge broker）的技能（Ruuska & Teigland, 2009: 330）。

#### （四）衝突管理

在協力網絡結構安排下，行動者之間必須要積極地共治以克服共同關切的議題或問題。協力作為中存在着互利精神與和解氛圍，但協力網絡並非沒有衝突與權力議題（Agranoff, 2006: 57-63）。Keast 等人（2004: 363-365）便表示，行動者可能保留對各自組織或團體目標的承諾，總體目標承諾與個體目標承諾之間的扞格，亦即所謂的「二元忠誠」（dual loyalty）問題，此將導致協力風險升高。對此，有論者（O'Leary & Bingham, 2009: 259）直言表示，「衝突管理」是協力治理的主要挑戰；而跨域管理者其實就是衝突管理者與衝突解決者。<sup>8</sup> 換言之，多元社會下衝突

<sup>8</sup> 在協力的公共管理、公民接觸（civic engagement）與公民參與和協商、衝突解決、爭端系統設計，以及共識建立之間存在失落的整合（missing synthesis）（Bingham & O'Leary, 2006）。如果這樣說法成立，協力治理便可將一些衝突管理的指導原則派上用場（O'Leary & Bingham, 2009: 266），例如：（1）把衝突重新界定為共同解決的相互問題；（2）教育彼此以便充分理解問題；（3）發展衝突管理計畫以處理程序、實質與關係；（4）網絡成員共同參與流程設計與對策研擬；（5）平衡代表者的勢力；（5）堅持網絡成員直接、完全與忠實的參與；（6）維持透明性與及時性；（7）協定的可執行性。

應該被視為協力的正常部分，所有人都應該發展衝突解決與共識建立技巧（Cooper, 2009: 249）；強勢的公私協力與夥伴關係體制需要管理者善於協商（UNECE, 2008: 9）或致力於尋求「共識建立」途徑（Kickert & Koppenjan, 1997: 43）。確切而言，這包括 Williamsons（2002: 115-121）指出的「透過協商與居間穿梭管理非層級決策環境之能力」與「管理多元課責之能力」（如組織代表 vs. 協力夥伴的衝突）；此外，Joyner（2007）也提醒，跨域管理者要能認可公私夥伴關係是相互依賴的實體，故要能成功處理利益多元性問題。

### （五）契約管理

在協力夥伴關係世界裡，儘管心理契約很重要，但並不代表法律契約可以忽略，兩者理應一體兩面的關係（Ring & Van De Ven, 1994）。況且，協力夥伴關係作為一種組織結構，事實上包含了各種不同的社會協調形式，如網絡、層級節制與市場，且各自分別採取互惠性、行政命令與討價還價作為爭端解決方式。Lowndes 與 Skelcher（1998）就指出，多元組織夥伴關係世界裡，不會只有忠誠、信任與互惠性等典型協力網絡治理模式的特徵，故而合作策略的中心挑戰，在於管理不同治理模式的互動。從這個角度來看，在一個網絡化政府環境中，跨域管理者須要具備多元技能，當然也包含契約管理與風險分析能力在內（Goldsmith & Eggers, 2004: 158），這樣才能滿足公私協力與夥伴關係體制之需要（UNECE, 2008: 9）。遺憾的是，公共組織經常被詬病欠缺這類契約管理能力（Cooper, 2003: 113-114; Kettl, 1993），以致於實務上，政府當局往往無法有效克服契約管理的挑戰，諸如：高估或低估簽約者執行任務所需資源、利潤不足或超額、不當或過時的績效衡量以及溝通績效數據的系統不足、稽核績效報告的方法不完全、將績效數據納入政府與簽約者決策的方法不當，以及契約誘因的條款不佳或不當等問題（Cohen & Eimicke, 2008: 134-139）。

### （六）小結

從利害關係人與策略管理角度思考（Freeman, 1984: Ch.2），跨域管理者至少得同時面對政治上司、輿論壓力、私人機構代表，或其他潛在非官方代表等多元利害關係人，在協力夥伴關係推動過程中，公共管理者背後所代表的專業文官立場可能與政治上司不同調、可能動輒與其他專業 / 監督機關立場衝突、可能隨時得面臨

社會各界拿放大鏡檢視個案的壓力，也可能在堅守公共利益的同時不得不損及協力夥伴利益，跨域管理者在折衝處理過程中難免有「順姑情、逆嫂意」現象發生，本質上這是極難處理的制度價值衝突問題。在過去層級治理或市場治理的年代，公共管理者大可好官自我為之一不論是順服或暗中杯葛政治上司需求，抑或要求參與組織配合官方立場行事，但如今則顯著不同了！

跨域管理者服務的是「公家」機關，並被人民視為「公僕」，在講求協力治理的年代，徒有官威與僵化地依法行政風格，卻缺乏整合利害關係人歧見的意願與能力，勢必無法彰顯協力夥伴關係的運作成效，這正是作者指稱的「協力治理能力落差」。倘若公民、非營利組織與私部門角色不是單純地被吸附於政府參與過程，則官僚組織與民選官員的變革就有必要，以便對新興協力過程與實務能夠加以調適（Cooper, 2009: 248）。**傳統官僚組織偏好訴諸權威方式運作，當前公私協力與夥伴關係治理模式，雖不能揚棄公共權威工具與相關職能（如專案規劃、時間管理、預算配置、人力安排等），但實務上卻必須大力仰賴信任建立、溝通、遊說、協商與談判等方式處理協力事務，遑論有時還涉及到動員與整合資源、策略管理，以及強化集體行動等公共領導力來實現，這應該是新、舊治理模式之最大歧異，也是影響協力成效的關鍵，至少在個體層次應是如此，公共管理者對此宜有充分認知。**

多數傳統行政官員鮮能遭遇上述挑戰，尤有甚者，渠等教育、訓練、行政經驗與背景，並不容易因應處理這類協力挑戰，或有系統地培養應有的協力能力，但如今公共管理實務發展趨勢卻是如此，這當然可能衍生出「協力網絡失靈」的新問題，也是本研究刻意凸顯的問題焦點。公共管理者可能長久依循僵化的層級節制、依法行政運作模式，而使其故步自封，畏懼或不熟悉如何與重要利害關係人打交道，更可能憂心協商成本（如耗時）與代價（如行政責任、政治祭品、違法圖利等）甚高，因而對其持保留、抵制態度。長此以往，位居政治領導者與廠商或公民代表之間樞紐的公部門協力專案管理者，勢必無法成功勝任跨域管理應有的角色規範，公私協力與夥伴關係的精神也自然難有落實空間。

上述問題有些來自於先天組織衝突，一時未必有解決之道（Bovaird, 2004: 237），有些可以透過系統性政策與法律架構、績效評估制度變革等途徑達成（UNECE, 2008: 87），有些則可以藉由能力建立方式來緩和問題，當然，人力資源發展面向是本研究論述重點。對此，日後公共行政相關課程內容應該多讓學生了



解不同部門在主要公共政策領域所扮演的角色，包括非營利、營利企業、夥伴關係、政府資助的企業，以及其他參與新興公共服務領域的各種組織。另外，對諸如網絡、公私夥伴關係、績效夥伴關係，以及其他在多元情境促成公共目標的合作性制度安排等非官僚模型亦應有所認識（Posner, 2009: 247-248）。畢竟，對那些具有前瞻型、創新型，以及企業家型的公共管理者而言，渠等必須擁有更多權變知識與能力，方足以因應當前與未來充滿複雜性、不確定性、曖昧與弔詭，以至於衝突的協力挑戰。

## 伍、意涵與建議

傳統官僚體制運作無法有效緩解公共問題，因而出現仰賴市場機制與協力網絡提供公共服務的呼聲，前者是由新公共管理信奉者所倡導，後者是由新公共服務支持者所呼籲，兩者點燃公共行政與管理的變革希望。協力夥伴關係屬於一種治理模式，囿於公共問題日益複雜，超出政府部門可以獨立解決範圍，這類協力治理模式普遍被認為可以彌補傳統治理模式之不足，但對內卻衍生出另一種挑戰與風險，一直以來卻較少受到關注，也就是「公共管理者如何在時勢所趨下有效因應協力治理模式運作」這樣一個非常根本的問題。

換言之，無論是理論或實務議題上，重點已不在於肯定協力治理模式的價值，而是協力治理模式是否與如何被執行以及未來改革議程等問題。協力治理是否真的發生？公共權威是否被有意義、有節制地分享？協力治理結果是否比過去政府單方行動更好、創造更大公共價值？和傳統模式比較起來，兩者最大差異是什麼？公共管理者如何認知這類新興治理實務？他們是否能夠成功、自在地勝任這類任務？哪些制度與結構因素系統性抑制協力治理被充分實踐？能力落差表現在什麼地方？為什麼有些公共管理者可以突破萬難、完成任務？如何培養協力網絡導向的公共管理者與政策企業家？他們應該具備什麼樣的性格特徵、個人屬性與專業能力？公共行政與管理課程應該如何強化以滿足時代需求？無疑地，這些問題都有待進一步解答，本研究僅回答了部分提問。

如果公共管理者錯認自己純粹只是政治或行政上司的代理人，忽略官僚體系在民主政治底下的公共利益守護者之角色，則其將無意願面對複雜之公民參與和組

織間協力的惱人問題，畢竟，協力未必總是政治上司優先關注之課題。其次，如果政府施政績效評估或公務人員考績制度本身，並未將跨部門協力成果以及協調能力考慮在內，也很難期待組織成員在協力方面有相當的努力與付出。再者，大力推展公私協力與夥伴關係實務，若背後欠缺支持性的社會共識與正當性氛圍，多數公共管理者亦自然保守、冷漠以對。從這個角度來看，協力治理成效很大程度源自於結構與制度不相容所構成之挑戰，這當然包括公私領域之間利益衝突的問題。站在結構主義與規範論觀點，從傳統層級模式過渡到協力夥伴模式，公部門宜在組織與個人層次績效管理制度上作好充分調校，否則公共管理者行為改變的幅度預期將十分有限，這可能進一步影響到跨部門治理成效。

儘管主流結構主義研究傳統呈現這類悲觀論調，公共組織世界卻未曾有完美的行政制度出現，但相關實務還是不斷演化中，很大原因其實必須仰賴公共管理者自我反思、調適、變革與創新意願與能力。協力夥伴關係研究普遍指出若干軟性因素之重要，無疑地，此等因素相當程度必須仰賴特定行動者（如公部門協力專案管理者）的知識、技能與能力，方能加以實踐。根據「能動者理論」的樂觀洞見與建議，行動者本身其實有稟賦擺脫潛在結構束縛，這對處在制度轉型階段的公共管理實務而言，是值得深入觀察分析的課題，但在結構主義傳統下則容易被忽視。結構固然影響行為，但行動者也有潛力超越結構制約；制度限制不必然是絕對的，反而提供那些意圖積極變革的公共管理者展現績效的空間。事實上，許多創新的公共管理實務來自於回應問題解決的實際需要（Borins, 2001: 314），這多少涉及行動本身與既有結構之間的辯證關係，也是企業型公共管理者具有之行為特徵，更是值得未來學界深入開發的知識寶庫，特別在個體層次上探究有關影響協力治理行為及其成果之前因。

換言之，如何跨越既有結構與制度障礙是當前政府當局成功推動跨部門、跨組織協力實務所無法迴避的課題，作者建議欲落實這樣的理念，或可從人力資源變革管理角度加以思考，這背後自然涉及到協力能力建立的核心議題。簡言之，公共管理者本身的素質與能力將影響協力治理實務的運作結果，特別是當前公共行政與管理實務正值新、舊制度交融、共同演化時期。本研究除了合理化公私夥伴關係中跨域管理者的角色定位與特殊意涵外，也試圖針對在公部門既有結構與制度限制下，跨域管理者所應具備的能力要件進行歸納與闡述，冀以在「宏觀結構」（限制）與

「微觀行動」（變通）之間緊張關係，以及「協力成果」三者之間尋求有機連結。整體而言，本研究初步回答了協力治理的兩項主要挑戰——關係建立與組織利益平衡，以及五大協力能力構面——協力領導、心智管理與創新、關係經營、衝突管理、契約管理。

對學術領域而言，本研究建議日後可進一步驗證或探究跨域管理能力建立的面向與要素，或夥伴關係不同時期或階段所應具備的能力要件，以至於大規模調查跨域管理能力現況與需求的落差，抑或不同協力能力構面與協力網絡成效之間的關聯性。對行政實務而言，倘若未來協力的公共管理實務只會有增無減、大規模的制度變革並無法一次到位的話，公部門自應更加重視公私協力或夥伴關係跨域管理者人才的挑選和培訓，甚至進一步建構完整的職能模型，以系統性強化協力公共管理者相關實務課程訓練為主要目標。

## 參考文獻

- 杜文苓、陳致中（2007）。民眾參與公共決策的反思：以竹科宜蘭基地設置為例。  
**臺灣民主季刊**，第4卷第3期，頁33-62。
- 李長晏、林煥筌（2009）。中央與地方協力夥伴關係之分析：以臺中縣潭子段旱溪整治工程為例。**公共行政學報**，第31期，頁49-100。
- 范玫芳（2008）。科技、民主與公民身份：安坑灰渣掩埋場設置爭議之個案研究。  
**台灣政治學刊**，第12卷第1期，頁185-228。
- 陳志璋（2009）。公務員協力能力的建立及策略契合。**文官制度季刊**，第1卷第4期，頁137-164。
- 陳恆鈞（2008）。協力網絡治理之優點與罩門。**研習論壇**，第92期，頁40-54。
- 陳敦源、張世杰（2008）。公私協力夥伴關係的弔詭。發表於公共治理學術研討會，國立中興大學國家政策與公共事務研究所主辦，台中。
- Agranoff, R. (2006). Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers. *Public Administration Review*, 66 (1): 56-65.
- Agranoff, R., & M. McGuire (1999). Managing in Network Settings. *Policy Studies Review*, 16 (1): 18-41.

- Agranoff, R., & M. McGuire (2001). Big Questions in Public Network Management Research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11 (3): 295-326.
- Ansell, C., & A. Gash (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (4): 543-571.
- Bardach, E. (1998). *Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Bingham, L. B., & R. O'Leary (2006). Conclusion: Parallel Play, Not Collaboration: Missing Questions, Missing Connections. *Public Administration Review*, 66 (1): 161-167.
- Bloomfield, P. (2006). The Challenging Business of Long-Term Public-Private Partnerships: Reflections on Local Experience. *Public Administration Review*, 66 (3): 400-411.
- Booher D. E. (2004). Collaborative Governance Practices and Democracy. *National Civic Review*, 93 (4): 32-46.
- Borins, S. (2001). Encouraging Innovation in the Public Sector. *Journal of Intellectual Capital*, 2 (3): 310-319
- Bovaird, T. (2004). Public-Private Partnerships in Western Europe and the US: New Growths from Old Roots. In A. Ghobadin, D. Gallea, N. O'Regan, & H. Viney (Eds.), *Public-Private Partnerships* (pp. 221-250). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bryson, J. M., B. C. Crosby, & M. M. Stone (2006). The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature. *Public Administration Review*, 66 (1): 44-55.
- Child, J. (1997). Strategic Choice in the Analysis of Action, Structure, Organizations and Environment: Retrospect and Prospect. *Organization Studies*, 18 (1): 43-76.
- Cohen, S., & W. Eimicke (2008). *The Responsible Contract Manager: Protecting the Public Interest in an Outsourced World*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Considine, M., & J. M. Lewis (2003). Bureaucracy, Network, or Enterprise ? Comparing Models of Governance in Australia, Britain, The Netherlands, and New Zealand. *Public Administration Review*, 63 (2): 131-140.
- Cooper, T. L. (2009). Collaborative Public Governance: Implementation for Civic Engagement. In Y. D. Jung, D. A. Mazmanian, & S. Y. Tang (Eds.), *Collaborative*

- Governance in the United States and Korea* (pp. 223-249). Seoul: Seoul National University Press.
- Cooper, P. J. (2003). *Governing by Contract: Challenges and Opportunities for Public Managers*. Washington, DC: CQ Press.
- Daley, D. M. (2008). Interdisciplinary Problems and Agency Boundaries: Exploring Effective Cross-Agency Collaboration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19: 477-493.
- Fleishmen, R. (2009). To Participate or Not to Participate? Incentives and Obstacles for Collaboration. In R. O'Leary, & L. B. Bingham (Eds.), *The Collaborative Public Manager: New Ideas for the Twenty-First Century* (pp. 31-52). Washington, DC: Georgetown University Press.
- Freeman, R. E. (1984). *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Goldsmith, S., & W. D. Eggers (2004). *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Graddy, E. A., & B. Chen (2009). Partner Selection and Effectiveness of International Collaborations. In R. O'Leary, & L. B. Bingham (Eds.), *The Collaborative Public Manager: New Ideas for the Twenty-First Century* (pp. 53-69). Washington, DC: Georgetown University Press.
- Grimsey, D., & M. K. Lewis (2004). *Public-Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*. Northampton, MA: Edward Elgar.
- Huxham, C., & S. Vangen (2000). Leadership in the Shaping and Implementation of Collaboration Agendas: How Things Happen in a (Not Quite) Joined-up World. *The Academy of Management Journal*, 43 (6): 1159-1175.
- Johnston, J., & S. P. Gudergan (2007). Governance of Public-Private Partnerships: Lessons Learnt from an Australian Case? *International Review of Administrative Sciences*, 73 (4): 569-582.
- Jones, R., & G. Noble (2008). Managing the Implementation of Public-Private Partnerships. *Public Money & Management*, 28 (2): 109-114.
- Joyner, K. (2007). Dynamic Evolution in Public-private Partnerships: The Role of Key Actors in Managing Multiple Stakeholders. *Managerial Law*, 49 (5/6): 206-217.
- Jung, Y. D., D. A. Mazmanian, & S. Y. Tang (2009). Introduction. In Y. D. Jung, D. A.

- Mazmanian, & S. Y. Tang (Eds.), *Collaborative Governance in the United States and Korea* (pp. 1-20). Seoul: Seoul National University Press.
- Keast, R., M. P. Mandell, K. Brown, & G. Woolcock (2004). Network Structures: Working Differently and Changing Expectations. *Public Administration Review*, 64 (3): 363-371.
- Kettl, D. F. (1993). *Sharing Power: Public Governance and Private Markets*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Kettl, D. F. (2006). Managing Boundaries in American Administration: The Collaboration Imperative. *Public Administration Review*, 66 (S.1): 10-19.
- Kickert, W. J. M., & J. F. M. Koppenjan (1997). Public Management and Network Management: An Overview. In W. J. M. Kickert, E. H. Klijn, & J. F. M. Koppenjan (Eds.), *Managing Complex Network: Strategies for the Public Sector* (pp. 35-61). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Lowndes, V., & C. Skelcher (1998). The Dynamics of Multi-Organizational Partnerships: An Analysis of Changing Modes of Governance. *Public Administration*, 76: 313-333.
- McGuire, M. (2006). Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It. *Public Administration Review*, 66 (S.1): 33-43.
- Moore, M. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Noble, G. (2006). The Role of Contracts in Public Private Partnerships. Retrieved June 29, 2010, from: <http://ro.uow.edu.au/commpapers/559>.
- Noble, G., & R. Jones (2006). The Role of Boundary-Spanning Managers in the Establishment of Public-Private Partnerships. *Public Administration*, 84 (4): 891-917.
- O'Leary, R., B. Gazley, M. McGuire, & L. B. Bingham (2009). Public Manager in Collaboration. In R. O'Leary, & L. B. Bingham (Eds.), *The Collaborative Public Manager: New Ideas for the Twenty-First Century* (pp. 1-14). Washington, DC: Georgetown University Press.
- O'Leary, R., & L. B. Bingham (2009). Surprising Findings, Paradoxes, and Thought on the Future of Collaborative Public Management Research. In R. O'Leary, & L. B. Bingham (Eds.), *The Collaborative Public Manager: New Ideas for the Twenty-First Century* (pp. 255-269). Washington, DC: Georgetown University Press.
- Posner, P. L. (2009). A Public Administration Education for the Third-Party Governance

- Era: Reclaiming Leadership of the Field. In R. O'Leary, & L. B. Bingham (Eds.), *The Collaborative Public Manager: New Ideas for the Twenty-First Century* (pp. 233-253). Washington, DC: Georgetown University Press.
- Reed, M. (1988). The Problem of Human Agency in Organizational Analysis. *Organization Studies*, 9: 33-46.
- Ring, P. S., & A. H. Van De Ven (1994). Developmental Processes of Cooperative Inter-organizational Relationships. *Academy of Management Review*, 19 (1): 90-118.
- Roy, J. (2003). The Relational Dynamics of E-Governance: A Case Study of the City of Ottawa. *Public Performance & Management Review*, 26 (4): 391-403.
- Ruuska, I., & R. Teigland (2009). Ensuring Project Success through Collective Competence and Creative Conflict in Public-Private Partnerships—A Case Study of Bygga Villa, a Swedish Triple Helix E-government Initiative. *International Journal of Project Management*, 27: 323-334.
- Schaeffer, P. V., & S. Loveridge (2002). Toward an Understanding of Types of Public-Private Cooperation. *Public Performance & Management Review*, 26 (2): 169-189.
- Sullivan, H., & C. Skelcher (2002). *Working across Boundaries: Collaboration in Public Services*. New York: Palgrave.
- Teisman, G. R., & E. H. Klijn (2002). Partnerships Arrangement: Governmental Rhetoric or Government Scheme. *Public Administration Review*, 62 (2): 197-205.
- Terry, L. (1995). *Leadership of Public Bureaucracies: The Administrator as Conservator*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Thomson, A. M., & J. E. Perry (2006). Collaboration Processes: Inside the Black Box. *Public Administration Review*, 66: 20-32.
- Trafford, S., & T. Proctor (2006). Successful Joint Venture Partnerships: Public-Private Partnerships. *International Journal of Public Sector*, 19 (2): 117-129.
- UNECE (2008). Guidebook on Promoting Governance in Public-Private Partnerships. Retrieved Dec 1, 2009, from: <http://www.unece.org/ceci/publications/ppp.pdf>.
- Vigoda, E. (2002). From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration. *Public Administration Review*, 62: 527-540.
- Weber, E. P., & A. M. Khademian (2008). Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings. *Public Administration Re-*

*view*, 68 (2): 334-349.

Williams, P. (2002). The Competent Boundary Spanner. *Public Administration*, 80 (1): 103-124.

DocuCom PDF Trial  
www.pdfwizard.com



# The Challenges Confronting Public Managers and Their Capacity-Building: The Perspective of Collaborative Governance

Kuan-Chiu Tseng\*

## Abstract

“Collaborative governance” is a new concept which broadly refers to multiple stakeholders, the general public and private bodies engaging in public affairs via open, in-depth and balanced communication and dialogue to reach – to some extent – a consensus or deliver certain kinds of public services. Apparently, the advantages of collaborative governance are to gain policy legitimacy, responsiveness and even effectiveness in terms of public policy but, inevitably, at the expense of certain administrative efficiency from the institutional and structural standpoints. With the increasing pervasiveness and utilization of new governance tools, it is crucial to grasp what public-private collaboration or partnerships means and why the term generates new challenges and, in particular, how public managers face these challenges. In this study, drawing upon the perspectives of individual agencies, the author tries to explicate and address the problems above, and goes on to suggest that the issue of capacity-building for collaborative public managers should be seriously taken into consideration.

**Keywords:** collaborative governance, public-private partnership, individual agency perspective, collaborative capacity-building, boundary spanner

---

\* Assistant Professor, Dept. of Public Administration, Tamkang University.

# 論資排輩還是工作表現？年資因素對於我國公務人員績效考評影響之研究<sup>\*</sup>

陳敦源、蘇孔志、簡鈺璋、陳序廷<sup>\*\*</sup>

## 《摘要》

考績制度的運作困境和改革方向，近年來引起實務界和學術界熱烈的討論與爭辯。其中最為人所訾議的，就是考績制度的運作根本與績效管理精神相違，反而「論資排輩」才是公務人員績效考評的決定因素。然而卻沒有相關研究同時處理考績制度運作的實證面與規範面問題。有鑑於此，本文將要回答以下幾個核心的問題，包括年資因素（norm of seniority）是否為影響考評的重要因素？年資因素是否應該作為考評指標？以及年資因素為何會演變為考評的替代標準（proxy standard）。

在實證面上，本研究主要運用訪談法和統計分析法，探討過去八十四年至九十七年間中央政府公務人員的考績等次與年資相關因素（包括新進與否、服務年資、官等及職等）的關連性，研究證實

投稿日期：99年11月25日；接受刊登日期：100年1月14日。

<sup>\*</sup> 本文感謝考試院九十八年十二月研究案「我國考績制度之檢視：從循證理論、正義觀點及參與管理之角度」的經費補助，資料方面感謝銓敘部資訊單位的協助，最後，兩位審稿人的忠實建議，也讓本文增色不少；然而，一切文責仍由作者自負。

<sup>\*\*</sup> 陳敦源，國立政治大學公共行政學系教授；蘇孔志，國立政治大學公共行政學系博士生；簡鈺璋，國立政治大學公共行政學系博士生；陳序廷，國立政治大學公共行政學系碩士生。

年資確為影響考績的重要變數。接著，本研究從政府績效環境的本質、考核者有限理性的決策能力以及受考核者存有代際正義觀點等三面向，探討長官和部屬之間在考績互動上，存在不完全契約（incomplete contract）的問題，使得兩者皆依賴年資這類非正式規則（informal rules）作為公正考評的替代標準，於是造成公部門考績制度運作的困境。

至於如何建構更加公平客觀的考績制度？本研究認為，唯有透過扭轉當前考績制度所形塑的誘因結構，也就是在未來制度設計上強化考績資訊的「分辨」機制、建立「誘因相容」（incentive compatibility）且能自我執行（self-enforcing）的機制，以及建構使考核者將代理成本內部化的制度環境，才能回應實務界亟待提升的政府效能。

[關鍵詞]：考績制度、年資倫理、循證途徑、非正式規則

## 壹、前言

依據瑞士「國際管理發展學院（International Institute for Management Development, IMD）」二〇一〇年「世界競爭力年報」，在全球 58 個受評比國家中，台灣排名第 8 名，較二〇〇九年進步 15 名，其中與政府部門有直接相關的「政府效能」、「基礎建設」，分別由二〇〇九年的 18、23 名，進步到 6、17 名。<sup>1</sup> 但另依

<sup>1</sup> 「國際管理發展學院」之「世界競爭力排名報告」係由四大評比項目所構成：經濟表現、政府效能、企業效能、基礎建設。其底下各有不同的次項，包含：一、經濟表現（16）：國內經濟（17）、國際經濟（10）、國際投資（39）、就業（25）、價格（12）。二、政府效能（6）：財政情勢（13）、財政政策（3）、法規及政府體制（14）、企業法規（24）、社會架構（19）。三、企業效能（3）：生產力及效率

據「世界經濟論壇（World Economic Forum, WEF）」所公佈之二〇一〇年「全球競爭力排名報告」，台灣在 133 個受評比國家中，排名第 13 名，較二〇〇九年退步 1 名，與政府有直接相關之「政府體制」排名 35 名，雖較二〇〇九年進步 3 名，但仍是台灣受評比項目之倒數第一名。<sup>2</sup> 並且如同二〇〇九年的評比報告，企業最感「頭大」（problematic）前兩名因素，依舊是「政策不穩定」及「政府部門無效率」。比較二〇〇九、二〇一〇年之評比結果，政府效能仍舊是台灣在全球化過程國家競爭優勢的主要弱點，如果政府部門之競爭力能獲得有效提升，必然有助於台灣整體競爭力的成長。

Becker、Huselid 與 Ulrich（2001）認為人力資源管理是提升組織競爭力的核心關鍵，有良好的人力資源，才有好的目標、願景執行能力。為提昇施政能力及文官素質與效能，考試院於二〇〇九年一月組成「文官制度興革規劃小組」，廣徵實務界及學術界之意見，以「再造國家新文官」為目標，提出「文官制度興革規劃方案」（考試院，2009）。該規劃方案由六大建議案所構成，分別為「建基公務倫理，型塑優質文化」、「統整文官法制，活化管理體系」、「精進考選功能，積極為國學才」、「健全培訓體制，強化高階文官」、「落實績效管理，提昇文官效能」、「改善俸給退撫，發揮給養功能」。近來引發各界關注之考績制度改革，即為「落實績效管理，提昇文官效能」建議案之具體興革事項。

考證我國歷史，自古伏官制即有考績之設計。首見於典籍者，為尚書舜典所載：「三載考績，三考黜陟幽明，庶績咸熙」（吳泰成，1996：9），可知文官系統之獎優汰劣，決定去留，皆依考績為依據。民國之後，於十八年十一月四日正式

（5）、勞動市場（11）、金融（7）、經營管理（4）、行為態度與價值觀（5）。四、基礎建設（17）：基本建設（21）、技術建設（5）、科學建設（5）、醫療與環境（24）、教育（23）。以上括弧內之數字為台灣之排名。資料來源為「國際管理發展學院」網站（International Institute for Management Development, 2010）。

<sup>2</sup> 「世界經濟論壇」之「全球競爭力排名報告」係由三大評比項目所構成：基本需要、效率增強、創新因素。其底下各有不同的次項，包含：一、基本需要（19）：政府體制（35）、基礎建設（16）、總體經濟穩定（20）、健康與初等教育（11）。二、效率增強（16）：高等教育與訓練（11）、商品市場效率（15）、勞動市場效率（34）、金融市場成熟度（35）、技術準備度（20）、市場規模（17）。三、創新因素（7）：企業成熟度（13）、創新（7）。而「政府體制」項下共有 19 個評比指標。以上括弧內之數字為台灣之排名。資料來源為世界經濟論壇網站（World Economic Forum, 2010）。

公布「考績法」，因當時公務員之任用制度尚未確立，故並未施行。至二十二年三月「公務人員任用法」公布後，於二十四年七月十六日公布「公務員考績法」，將考績項目分為工作、學識、操行三項。現行「公務人員考績法」係為七十五年七月十一日為因應新人事制度所制定公布，之後也歷經了數次修正，九十九年考試院再次啟動公務人員考績法的修正，因應外在環境之變遷。制度修正本為民主國家運作之常，細究此次考績制度變革之所以引發各界關注，主要在於考試院所提出之修正案明訂各考績等次之比例限制，並增訂累積三次丙等即須被資遣或退休之退場機制（考試院，2010）。

就組織層面而言，考績制度具有導引員工行為之作用，透過評估及獎勵的過程，使員工回應組織所期待的行為，並依此決定組織獎勵資源的配置。因此，無論是獎懲或是訓練，其著眼點皆在於「未來」。如果考績結果無法詳實反映員工的實際表現，組織所損失的不僅僅是獎懲成本，更嚴重的將造成組織長期運作的失衡。因此西方績效管理理論，均強調考績制度發展性功能對於組織運作的重要。就受考核者層面而言，考核者若缺乏客觀資訊收集能力，僅憑藉著主觀認定，必然容易產生偏誤，不僅無助於提升士氣，甚而容易衍生受考核者間的勾心鬥角、小團體林立的情形（林水波，1989）。受考核者對於考績制度的觀感亦影響著考績制度是否能夠發揮效用，觀感的形成如同組織文化一般，為長期累積的過程，其取決於受考核者對於考績制度的熟悉情形、考績過程的參與，及考績結果是否反映其實際工作表現及是否有助於受考核者未來的成長（Dipboye & de Pontbriand, 1981; Greenberg, 1986; Robert, 1995）。

制度變革並非是萬靈丹，除非能證明制度改革之後，解決了原先制度所無法解決的問題，並且必須將所處情境因素考量在內，而不是貿然引用外國的經驗（Meyer & Rowan, 1997）。「功績制」與「永業制」為構成文官制度之兩大主要支柱：功績制之核心精神在於人事管理均以才能與成就取向為主，永業制則是透過給予文官身分、福利之保障，確保其能依循功績制等專業精神之要求，執行職務，免受政治力量之干預（許南雄，2009：17）。據此，任何人事制度的推動與執行，均受到功績制與永業制價值之影響。

考試院推動考績法修正草案的核心思維在於「落實績效管理、提昇文官效能」，然而檢視外界對於考績法修正草案的質疑，多為新制度通過後恐將導致新進

人員成爲丙等的「儲備人選」，也將造成公務員不敢隨便調動單位，公務部門結構更加僵化，亦即永業制下所產生的「負作用」。因此，當考試院基於提升國家競爭力之需要，採取「前瞻性」的績效管理思維，提出「公務人員考績法」修正草案之際，亦須採取「回顧式」思維，探討年資因素是否對考績過程造成影響，以檢視外界質疑「年資倫理」究爲普遍現象，抑或只是個案而已。爲避免陷入過於規範式、理論式之探討，本研究透過「循證途徑」（evidence-based approach；陳敦源、呂佳螢，2009），藉由檢視銓敘部八十四年至九十七年之人事統計資料，分析「年資倫理」對於我國考績制度運作的實證影響。

本研究首先將從理論和法規層面探討公部門爲何採用年資倫理因素作爲獎勵分配的依據，其次，在實證分析上使用銓敘部的人事資料，驗證年資倫理是否對考績評定具有影響；第三，從實證分析進入規範面的討論，亦即年資倫理是否應該作爲打考績的一項重要指標？最後，則是針對考績制度的誘因結構進行分析，提出具有循證基礎的政策建議。

## 貳、年資倫理作爲獎勵分配依據的理論與法規探討

年資或是其他攸關年紀、任期之個人特質，經常是社會系統用以區別成員的重要因素（Montepare & Zebrowitz, 1998），組織也經常使用年資規則以進行獎賞之配置（Rusbult, Insko, & Lin, 1995）。一般而言，薪資經常都是隨著年紀與任期而增加，相對而言，資深員工較容易得到更多的職位（Nathan, Lubin, & Matarazzo, 1981; Green & Potepan, 1988）。然而觀察此次考試院推動考績法的修法過程，可以發現基層或新進公務員出現了「資深欺負資淺」的批評，這些反彈的背後均暴露出公務員對當前考績制度執行過程的不信任，也就是公務員考績是依循年資層級進行差異分配的質疑。以下將進一步從「組織理論」及「法規制度」之面向分別探討，組織爲何採用「年資倫理」作爲分配獎勵資源的依據。

### 一、組織理論

#### （一）符合社會演化的過程

Insko 等（1980）從社會演化的過程，針對何以會有「資深制」之形成提出六

個理由：首先，資深制的形成是很自然、順理成章的，乃是父權與子女關係的延續；其次，透過資深制的形成，確保最有經驗者將會成為團體的領導；第三，為團體發展過程中，必然存在之傳承關係的具體顯現；第四，反映了團體對於社會規則熟悉度的重視；第五，對於所有成員相對公平，因為只要沒有離開這個團體，所有的人都可以取得好處；第六，規則明顯且不容易混淆。不過他們也指出，假使對於團體所面臨的問題，資深領導者無法提出具體有用的解決之道，其領導權威也會遭遇到組織成員的質疑。

## （二）反映區域文化特質

Rusbult 等（1995）認為就美國所秉持的文化價值為個人主義及重視自利，這樣的特質使得美國人民雖然會在日常生活給予尊重資深者，但卻不會以此做為決策依據。因此，績效管理制度容易為美國人民所普遍接受。但是東方之文化特質，會因為資深者因為年資所累積之智慧，而在資源配置上給了優待。經由對美國與台灣學生之比較研究，即便國家文化之不同，都存在著將「年資」作為資源配置依據的情形，不過台灣學生採用年資作為資源配置依據的現象，的確比美國學生更為明顯。

## （三）反映了組織文化對於「平等」的訴求

Schein（1992）指出可以從組織文化中得知組織目標及其排序，例如組織是否強調公平，對於員工角色的設定以及對權力分配方式的認知等等，都可以從組織文化中窺知。Martin 和 Harder（1994）則認為「年資」同時具備平等與區別性之特質，之所以具有區別性（differential），乃是在於個人所具備的特性並非是人人相同的，而之所以符合平等主義（egalitarian）的假定，乃是因個人可以自由決定是否願意久任於同一個組織，藉此累積年資獲取資深員工所能享有的權益。Fischer（2008）透過實證調查驗證了在強調平等主義文化特質的組織，的確容易會衍生出「年資倫理」的制度。Klingner、Nalbandian 和 Llorens（2010: 3）也指出，在強調團體協商之人事管理政策價值系絡下，容易產生「資深制」之情形。

## （四）維繫組織之穩定

Schein（1992）認為管理者可以透過資源、獎賞機制的分配，以告知員工哪些

行為是被期待的。為什麼組織要使用「年資倫理」作為獎賞資源配置的依據？Katz 和 Kahn（1978）、Insko 等（1982）認為維繫資深人力對於組織有下列的幫助：首先，維繫既有成員，有助於降低利益分配的衝突；其次，組織希望藉由對資深員工的鼓勵，以繼續保有他們的智慧與經驗；第三，因為資淺人員對於事務的熟悉度不足，仍然處於不斷嘗試的過程，基於組織穩定性及規避風險的考量，因而形成獎勵或偏好資深人員的文化，以反映組織對「穩定性」的需求。

Tyler 和 Lind（1992）則認為，透過獎勵制度可以讓組織成員清楚地瞭解組織的期待，藉由對資深人員的獎勵，可以換取員工對於組織的承諾與忠誠，亦即只要員工願意長時間留下來為組織貢獻他們的知識、經驗與技能，組織就會給予一定程度的獎勵。Montepare 和 Zebrowitz（1998）也指出，資深員工對於組織運作流程、法規、職掌及專業知識知之甚深，有助於組織在推動業務之際，減少相關培訓成本的支出。因此，對組織而言，形同「家有一老，如有一寶」，資深人員可謂組織的可貴資產。

Fischer（2008）調查英國、美國、紐西蘭及德國如何使用「年資」（seniority）作為其獎勵員工的依據，並以訪談不同組織員工的方式，瞭解其所屬組織是否常常使用年資作為加薪、升遷及解雇的依據。該研究結果顯示，為避免不確定之風險，組織往往採用「年資倫理」作為決策依據，以助於維繫或控制組織位處開放體系可能面臨的潛在衝突。

## 二、制度法規

公部門與私部門不論在組織目標、優先次序或組織文化，均有所不同。許多公部門，例如大學，其薪資配置係以任期與年齡作為標準（Fischer, 2008）。

### （一）相關法律對於永業制保障之影響

「永業制」和「功績制」乃是當前文官體制的兩大主要支柱，透過這兩種制度的運作，使文官得於執行職務之際，既能秉持專業精神、沒有後顧之憂，又能免受政治力之脅迫、干預。永業制除了保障公務員之身分外，也有助於維繫組織穩定，輔以福利及俸給之保障，避免公部門運作不至於受到人員快速流動之影響（許南雄，2009）。



就我國而言，由於「服公職」之權利為憲法所規範，因此透過「公務人員保障法」的規定，對於公務人員之身分、官職等、俸給、工作條件、管理措施均予明確保障，除有法律之理由，不得任意剝奪。其次，「公務人員退休法」給予退休金之保障，更加強化了我國公部門永業化的特色。再者，依據「公務人員陞遷法」的規定，公務人員之陞遷，採「資」「績」並重、內陞與外補兼顧原則，以公開、公平、公正方式，擇優陞任。因此，除了績效表現外，「年資」也是公務人員陞遷的主要依據。另依據「獎章條例」規定，公教人員任職滿十年、二十年、三十年、四十年，各可以頒給三等、二等、一等、特等之服務獎章，以表彰對於具相當服務年資之公教人員的敬意。

## （二）受到考績獎金額度之影響

Rothe (1949) 和 Harris、Smith 和 Champagne (1995) 認為，當考核結果係用於行政性的目的，諸如加薪、陞遷，假使考核者無法確定自己是否掌握足夠的資訊時，會傾向採取「仁慈」的態度，並且以爭議相對較小的年資標準作為考核的標準，以避免對受考核者造成太大的衝擊。相對地，當考核者以勇於任事的態度進行績效考核時，反而可能使自己身處不確定的風險當中，尤其是當考績結果與薪資報償相連結時，管理者會試圖扭曲考績結果以規避風險，或將風險降到最低 (Berman, Bowman, West, & Van Wart, 2009: 311-317)。

施能傑 (1991) 認為我國考績制度最大的問題，就是將考績結果與考績獎金連結在一起，雖然凸顯了考績制度的行政性目的，卻大大削弱了考績制度的發展性目的，亦即單位主管寧可當個「聖誕老人」分送禮物，也不願意扮演一個真正的「裁判」。由於現行考績獎金的發給方式，係以受考核者的俸給為基數，即使考績結果同樣是乙等，但因受考核者官職等的差別，其實際損失卻有極大的差距。<sup>3</sup> 因此，儘管考績制度雖有明文要求落實「同官等比較」，然而卻無法有效落實，除主要原因在於因為年資、官職等之差異之外，以薪俸為基礎的考績獎金制度，考績乙等對

<sup>3</sup> 舉例來說，領有主管加級之簡任十職等四級的專門委員，其薪俸為 82,270 元 (41,790 + 29,080 + 11,400)，對照剛考上高考二級第二年之科員，其薪俸為 48,650 元 (27,580 + 21,070)。當兩人同為考績乙等，專門委員損失了 41,135 元，科員則是損失了 24,325 元。如果官職等差距越大，其間數額差距也就越大。

於官等高、職等高或資深人員所造成的損失，遠比官等低、職等低或資淺人員的損失來得大。

### 三、年資倫理對於組織之影響

在外在環境變動小的情況下，組織爲了減少導因於內部變遷所造成的不確定性，會傾向採取獎勵資深人員來減低流動率所造成的風險。但對於外部環境變遷快速，組織被期待應該具有快速回應、創新能力之情況下，獎勵資深人員可能就無法達到此種效果。不過即便如此，處於不穩定之環境下，維繫有能力的資深人員也能夠協助組織之運作流程更爲順暢。Fischer（2008）認爲資深員工較具備著組織不同運作領域及模式之經驗；對於組織的認同感較高；具有實質領導力；可以清楚地說明工作績效之議題。因此假使將組織區分爲兩塊，技術面與管理層面，技術面講究創新，管理面可能即強調穩定性，而資深員工可以從管理面發揮對於組織之協助。

「年資倫理」（norm of seniority）雖有助於維繫組織穩定、強化向心力、避免流動性過大，然而當面臨變遷快速的外在環境，在人事管理層面過於重視「年資倫理」，將會成爲減緩組織競爭力及適應外部環境的阻力。以鄰近之日本爲例，日本早期也是極爲重視「年資倫理」，但在後續的人事管理及薪資結構變革上，逐漸走向以「績效」爲導向（Shibata, 2000; Neo & Chen, 2007）。這種情形不只出現在亞洲國家，就美國而言也是如此。美國在一九七八年通過了「文官改革法」（Civil Service Reform Act, CSRA）要求行政機關設計客觀的績效考核制度，並且將薪俸與績效結合在一起。Nigro（1982）比較人事管理局在一九七九年及一九八一年兩次調查，指出仍有許多公務員對於 CSRA 處於觀望的情形，反映了許多行政機關仍未貫徹績效考核制度及績效薪俸制，該研究更發現，有超過七成的「資深文官」（SES）對績效津貼制度的落實情形感到不滿，甚而萌生退意。因此，如果人事管理局及各行政機關無法提出具體可行且客觀的績效考核制度，並切實貫徹績效薪俸，將使文官對於 CSRA 失去信心。由此可見，美國早期在推動「績效管理制度」之時，也並不順遂，而後來在 Near 和 Greenberger（1991）所做之研究中，顯示採用績效薪資制度的確有助於提升員工對於薪資的滿意度。

透過上述從「組織理論」、「法規制度」層面之分析，探討年資因素對於組織獎賞決策之影響，可以發現即便「功績制」與「永業制」同爲文官制度的兩大範

疇，「年資倫理」仍是自有人類社會以來，即最常被用與區辨組織成員特質的依據，因此自然會容易採用「年資」作為獎勵決策之依據。

## 參、年資因素對於考績評定的實證分析

### 一、研究方法

#### (一) 研究資料的範圍與篩選

本研究所使用的考績資料，係取自銓敘部自行建置之公務人員銓審資料庫；研究時間的範圍係自八十四年至九十七年，為期 14 個年度；研究對象則是中央政府的一般簡薦委人員，不包括地方政府人員及相關事業單位人員。研究對象的總數在 13 萬人至 15 萬人不等（如表 1）。

表 1 研究對象人數統計

年度	人數
84 年	136,942
85 年	142,458
86 年	145,182
87 年	152,053
88 年	155,909
89 年	136,855
90 年	139,856
91 年	141,709
92 年	142,481
93 年	140,764
94 年	142,425
95 年	142,835
96 年	142,749
97 年	138,405

資料來源：本研究。

## （二）研究變數的定義

Rothe (1949) 認為在不同的情境下，績效評比與服務年資之間均可能存在著正向、負向或是沒有具體的關連，因此相關議題之探討必須視不同的情境而定。一般而言，「年資」係為特定機關服務的時間 (Rothe, 1949)，在日本企業部門，甚至可以延伸到組織成員的年紀 (Shibata, 2000)。依據我國公務人員考績法及公務人員陞遷法之規定，考績等次乙等以上即可晉級，連續兩年甲等或一年甲等兩年乙等以上，即可取得同官等高一職等之任用資格。由於考績丙等和丁等的比例幾乎不超過 3%，相對而言，每年幾乎有超過 97% 以上的公務人員可以依法晉級。本研究參考施能傑 (2009) 年針對我國公部門人力結構的分析，並依據銓敘部統計年報資料表 15 之資料，整理出行政機關簡薦委公務人力結構，發現官等、職等均與年齡呈現著正相關 (見表 2)。因此，本研究所欲探討的年資因素，除了服務年資之外，公務人員的官等及職等亦應屬之。此外，本研究亦透過重新編碼的方式，當年度考上公職之人員 (亦即去年度沒有考績) 編碼為新進人員，以與現職人員有所比較。

本研究之考績相關資料係參考公務人員考績通知書所記載之內容而來，在獲取銓敘部提供之公務人員銓審資料檔案之後，本研究先將檔案進行轉檔，主要之資料欄位包括服務年資、官等、職等及考績等次等，為利於使用 SPSS 統計軟體進行分析，其後再依照研究的目的，將原始編碼進行重新編碼，主要的統計分析方法包括次數統計、平均數、標準差及卡方檢定等。<sup>4</sup>

<sup>4</sup> 原始檔案為 Excel 之 csv 格式。

表 2 行政機關簡薦委公務人力結構

職等	平均年齡				平均年資			
	2003	2005	2007	2009	2003	2005	2007	2009
1	36.87	35.86	35.95	33.15	6.48	6.25	5.88	2.85
2	39.48	39.86	40.68	41.54	9.37	9.53	10.17	11.31
3	35.23	36.37	36.61	35.45	6.07	6.67	6.42	5.55
4	38.08	38.50	39.83	40.37	9.80	9.36	10.25	10.44
5	43.07	43.24	43.61	44.20	15.11	15.09	15.20	15.41
6	39.13	38.01	37.89	37.22	11.98	10.82	10.25	9.19
7	42.80	43.01	43.16	43.50	15.93	16.05	16.20	16.36
8	45.66	45.62	45.66	45.95	18.46	18.34	18.32	18.50
9	47.63	47.67	47.95	48.01	20.46	20.46	20.83	20.87
10	50.41	50.47	50.97	51.20	22.83	23.09	23.61	23.86
11	52.02	52.12	52.28	52.17	24.65	24.66	24.77	24.49
12	53.50	54.32	54.67	54.34	25.58	26.72	26.76	26.34
13	52.29	53.16	54.21	53.96	24.44	24.87	25.96	24.90
14	56.14	56.85	57.83	57.15	27.10	28.14	29.38	28.33
簡任	51.97	52.31	52.81	52.72	24.25	24.69	25.16	24.92
薦任	43.21	43.22	43.29	43.29	16.14	16.06	16.05	15.86
委任	40.12	40.54	40.93	41.02	11.52	11.64	11.84	11.69

資料來源：彙整銓敘部統計年報之表 15。

## 二、研究假設

為瞭解年資因素對於考績結果之影響，本研究引用考試院委託辦理「我國考績制度之檢視：從循證理論、正義觀點及參與管理角度檢視」研究計畫之訪談資料。為瞭解各機關之單位主管在既有甲等比例設限之情況下，可能依循何種原則決定受考核者之考績等次，遂針對以下人員進行訪談：行政機關之單位主管、銓敘部之單位主管、人事行政局人員、行政機關人事主管人員、曾任考績委員會委員之非單位主管人員。經由訪談結果得知，除了工作表現外，新進與否、服務年資、官等及職等，均為影響公務員考績評定的因素，依此提出本研究之待驗假設：

H1：新進人員相較於現職人員，考列乙等的比例最高。

H2：服務年資越短，考列乙等的比例越高。

H3：官等越低，考列乙等的比例越高。

H4：職等越低，考列乙等的比例越高。

### 三、統計分析

#### (一) 歷年考績等次之分析

八十九年銓敘部與行政院人事行政局函令，將考績甲等比例調降為最高不得超過 75%，其政策成效為何？根據表 3 的研究發現，考績甲等比例從八十九年最高點的 88.5% 驟降至九十年的 75.4%，降幅達 13.1%；考績乙等比例從八十九年最低點的 11.4% 驟升至九十年的 24.5%，升幅亦達 13.1%，考績乙等之趨勢正好與考績甲等之趨勢相反（如表 3 及圖 1）。至於考績丙等之人數歷年來都在百人上下，每年比例大約僅有 0.1%，而考績丁等更是極為少見。本研究發現透過行政命令限縮甲等比例的政策執行情形，確有相當成效。

表 3 歷年公務人員考績等次之變化

	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97
甲	87.1	87.2	87.9	88.2	88.4	88.5	75.4	75.6	75.7	76.0	75.7	76.2	76.7	77.2
乙	12.8	12.8	12.1	11.8	11.5	11.4	24.5	24.3	24.2	24.0	24.3	23.8	23.2	22.7
丙	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
丁	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
總數	136,942	142,458	145,182	152,053	155,909	136,855	139,586	141,709	142,481	140,764	142,425	142,835	142,749	138,405

資料來源：本研究。

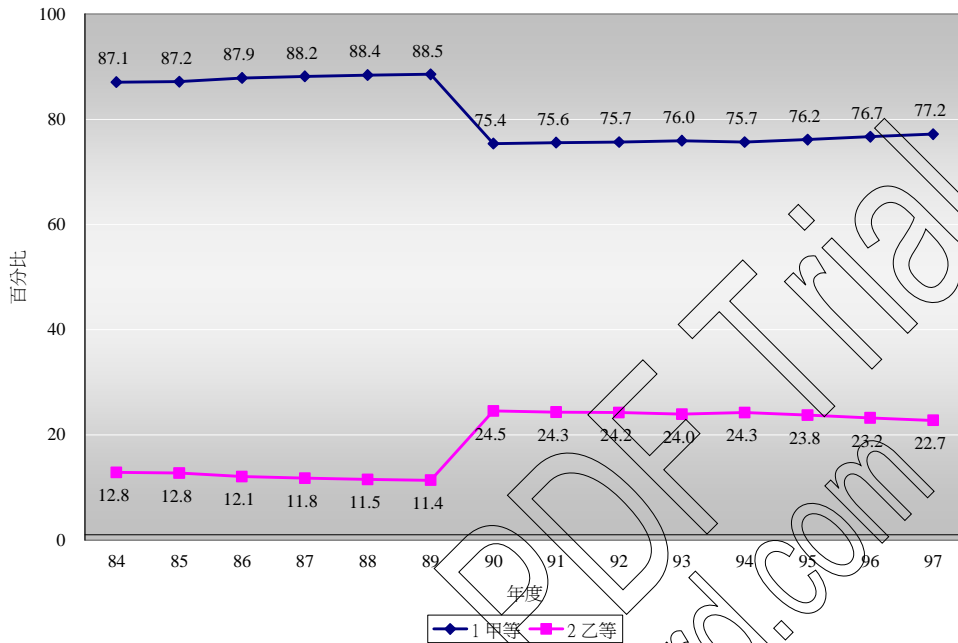


圖 1 歷年公務人員考績甲等及乙等之分析

資料來源：本研究。

## (二) 新進人員與考績等次分析

關於新進人員與考績等次之關係為何？公務人員如屬當年度新進人員，亦即甫經國家考試進入政府服務之人員，其年終考績是否受此一身分所影響？從表 4 可知，新進人員與現職人員在當年度所獲考績甲乙等次上，確有差異，且達統計上之顯著性，此證諸八十五年至九十七年皆然。

從圖 2 所示，整體而言，現職人員與整體人員之考績乙等比例幾乎重疊，且新進人員之考績乙等比例明顯高於現職人員。至於八十九年考績甲等比例限縮政策施行前後，新進人員與現職人員之考績乙等比例差距，八十五至八十九年間，大約在 9.6% 至 12.9% 之間；至於九十年至九十七年間，則升高自 13.9% 至 27.0% 之間。顯示甲等比例限縮政策，對於新進人員和現職人員的差異化效果顯著。

表 4 歷年新進人員與考績甲等乙等次百分比及卡方檢定

		次數			百分比			
		甲等	乙等	總數	甲等	乙等	總數	
85	現職人員	120,296	16,863	137,159	87.7	12.3	100.0	$X^2=740.388$ df=1 p<.001
	新進人員	3,871	1,301	5,172	74.8	25.2	100.0	
	總數	124,167	18,164	142,331	87.2	12.8	100.0	
86	現職人員	124,498	16,543	141,041	88.3	11.7	100.0	$X^2=571.068$ df=1 p<.001
	新進人員	3,047	972	4,019	75.8	24.2	100.0	
	總數	127,545	17,515	145,060	87.9	12.1	100.0	
87	現職人員	130,496	16,816	147,312	88.6	11.4	100.0	$X^2=571.452$ df=1 p<.001
	新進人員	3,556	1,058	4,614	77.1	22.9	100.0	
	總數	134,052	17,874	151,926	88.2	11.8	100.0	
88	現職人員	134,695	17,095	151,790	88.7	11.3	100.0	$X^2=384.358$ df=1 p<.001
	新進人員	3,161	854	4,015	78.7	21.3	100.0	
	總數	137,856	17,949	155,805	88.5	11.5	100.0	
89	現職人員	116,907	14,477	131,384	89.0	11.0	100.0	$X^2=466.946$ df=1 p<.001
	新進人員	4,270	1,106	5,376	79.4	20.6	100.0	
	總數	121,177	15,583	136,760	88.6	11.4	100.0	
90	現職人員	103,518	32,839	136,357	75.9	24.1	100.0	$X^2=674.684$ df=1 p<.001
	新進人員	1,910	1,473	3,383	56.5	43.5	100.0	
	總數	105,428	34,312	139,740	75.4	24.6	100.0	
91	現職人員	103,883	32,160	136,043	76.4	23.6	100.0	$X^2=942.290$ df=1 p<.001
	新進人員	3,220	2,305	5,525	58.3	41.7	100.0	
	總數	107,103	34,465	141,568	75.7	24.3	100.0	
92	現職人員	105,566	32,745	138,311	76.3	23.7	100.0	$X^2=861.748$ df=1 p<.001
	新進人員	2,269	1,766	4,035	56.2	43.8	100.0	
	總數	107,835	34,511	142,346	75.8	24.2	100.0	
93	現職人員	105,220	32,152	137,372	76.6	23.4	100.0	$X^2=1,085.928$ df=1 p<.001
	新進人員	1,702	1,586	3,288	51.8	48.2	100.0	
	總數	106,922	33,738	140,660	76.0	24.0	100.0	
94	現職人員	105,644	32,367	138,011	76.5	23.5	100.0	$X^2=1,652.434$ df=1 p<.001
	新進人員	2,138	2,173	4,311	49.6	50.4	100.0	
	總數	107,782	34,540	142,322	75.7	24.3	100.0	
95	現職人員	105,870	31,854	137,724	76.9	23.1	100.0	$X^2=925.942$ df=1 p<.001
	新進人員	2,911	2,089	5,000	58.2	41.8	100.0	
	總數	108,781	33,943	142,724	76.2	23.8	100.0	
96	現職人員	107,364	31,915	139,279	77.1	22.9	100.0	$X^2=354.159$ df=1 p<.001
	新進人員	2,128	1,238	3,366	63.2	36.8	100.0	
	總數	109,492	33,153	142,645	76.8	23.2	100.0	
97	現職人員	105,792	30,601	136,393	77.6	22.4	100.0	$X^2=570.755$ df=1 p<.001
	新進人員	1,042	870	1,912	54.5	45.5	100.0	
	總數	106,834	31,471	138,305	77.2	22.8	100.0	

資料來源：本研究。



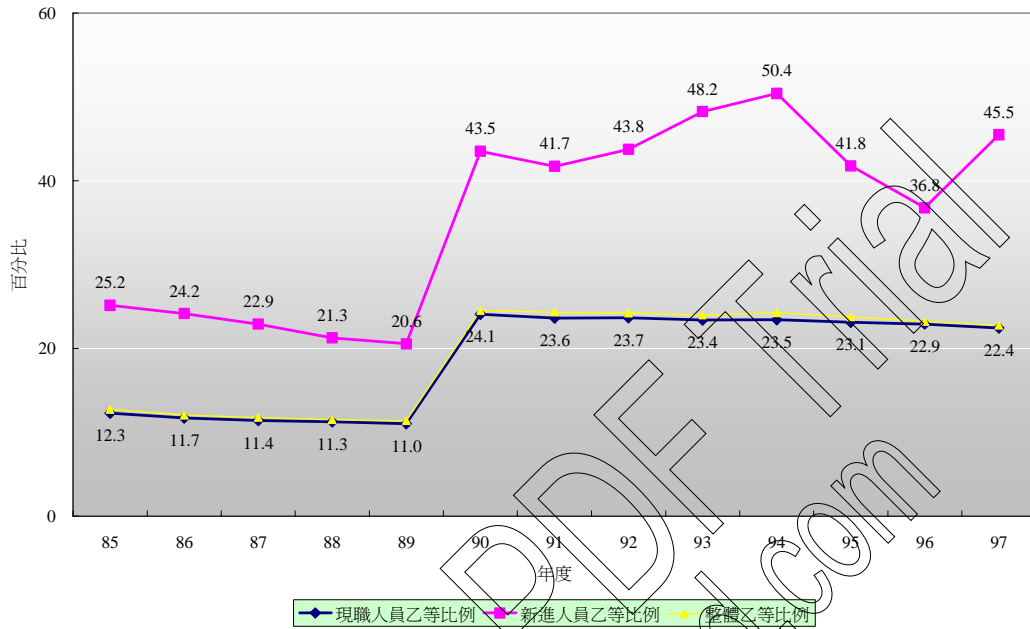


圖 2 歷年新進人員與現職人員考績乙等分析

資料來源：本研究。

### (三) 服務期間與年終考績之分析

公務人員的服務期間，是否會影響其年終考績？從圖 3 及圖 4 可知，整體而言，年資與考績等次的關係，年資第 0 至 3 年的人員相對於其他資深人員，年終考績被評定為乙等的機率較高；年資 4 年至 35 年間，考績乙等比例則隨著年資漸次遞減。

至於考績甲等比例限縮政策對服務期間因素的影響如何？主要也是反映在年資第 0 至 3 年之間，比較八十四年至八十九年及九十年至九十七年兩個期間，大體上可以發現，九十年至九十七年之間考績乙等比例從 20% 跳升到 40%，也就表示新進人員相對於現職人員，受到考績甲等比例限縮政策的衝擊較大。

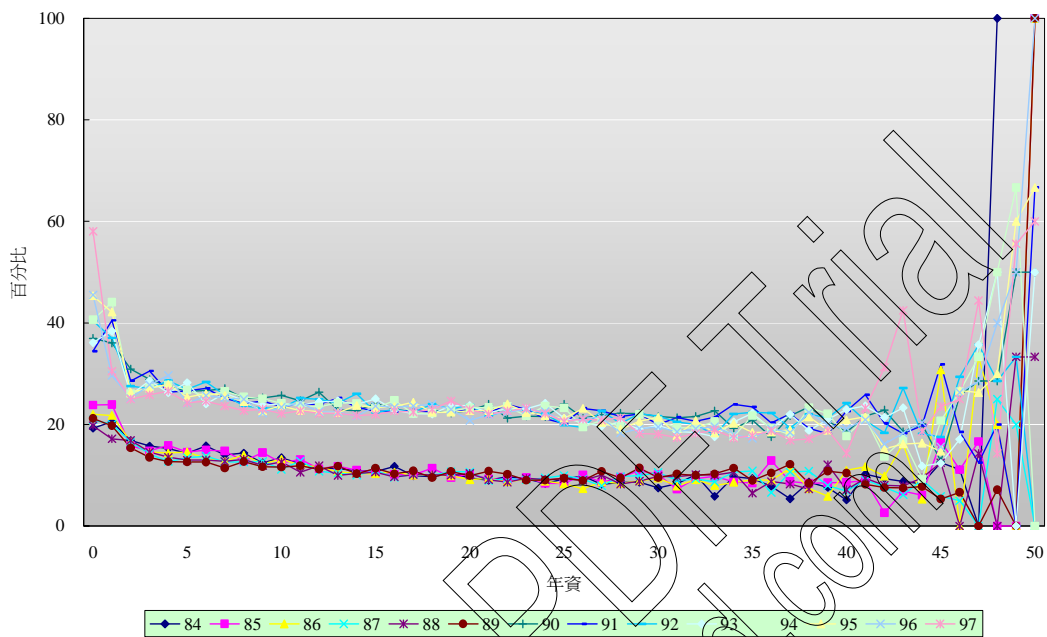


圖 3 歷年公務人員服務期間與考績乙等分析

資料來源：本研究。

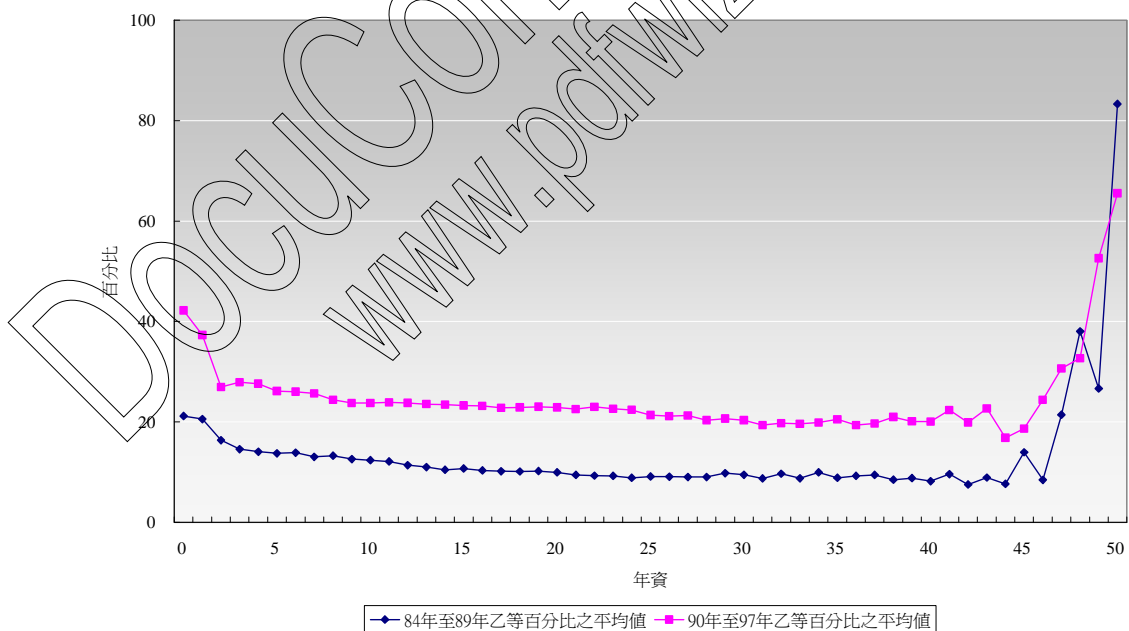


圖 4 歷年公務人員服務期間與考績乙等百分比之趨勢分析

資料來源：本研究。

#### (四) 官等與年終考績之分析

公務人員的官等，是否會影響其年終考績？從圖 5 可知，整體而言，考績乙等比例，委任人員最高、薦任人員次之、簡任人員最低；委任人員考績乙等比例在平均值之上，薦任和簡任則在平均值以下。公務人員之官等對其年終考績等次之影響，是否達統計上之顯著水準？經以卡方檢定，p 值均小於 .001，在統計上已達顯著水準，此觀諸八十四年至九十七年皆然，亦即驗證了公務人員官等對年終考績等次具有顯著之影響。

至於考績甲等比例限縮政策對不同官等人員的影響如何？從圖 5 可知，經比較該項政策施行前後（八十九年與九十年），各官等人員考績乙等比例的變化如下：委任人員從 14.1% 驟升為 30.0%，升幅達 15.9%；薦任人員從 9.4% 升至 21.4%，升幅亦有 12%；然而，簡任人員則從 3.8% 升至 9.6%，升幅僅有 6.3%。以上分析發現，該項政策對於委任人員衝擊最大，薦任次之，簡任衝擊最小，此種現象使考績制度改革招致「肥大官，瘦小吏」的質疑，弱化制度改革的正當性，未來考試院研議將甲等比例從 75% 調降至 65% 之際，如未能針對各官等另設考績甲等上限門檻，將難以獲得基層公務人員對於考績制度改革的支持。

表 5 歷年公務人員各官等之考績等次百分比

年度	官等	甲等	乙等	丙等	丁等	總數	卡方檢定
84 年	委任	84.6	15.3	0.1	@	100.0	n=136,942
	薦任	89.7	10.2	0.1	@	100.0	X <sup>2</sup> =1,588.7
	簡任	93.1	6.8	0.0	0.0	100.0	df=6
	總體	87.2	12.8	0.1	@	100.0	p<.001
85 年	委任	85.7	14.2	0.1	@	100.0	n=142,458
	薦任	89.4	10.5	0.1	0.0	100.0	X <sup>2</sup> =1,775.6
	簡任	96.7	3.2	0.0	0.0	100.0	df=6
	總體	87.9	12.1	0.1	@	100.0	p<.001
86 年	委任	85.7	14.2	0.1	@	100.0	n=145,182
	薦任	89.4	10.5	0.1	0.0	100.0	X <sup>2</sup> =1,721.1
	簡任	96.7	3.2	0.0	0.0	100.0	df=6
	總體	87.9	12.1	0.1	@	100.0	p<.001
87 年	委任	85.6	14.3	0.1	@	100.0	n=152,053
	薦任	90.1	9.9	0.1	0.0	100.0	X <sup>2</sup> (3)=1,855.2
	簡任	96.5	3.5	0.1	0.0	100.0	df=6
	總體	88.2	11.8	0.1	@	100.0	p<.001

年度	官等	甲等	乙等	丙等	丁等	總數	卡方檢定
88年	委任	85.7	14.2	0.1	@	100.0	n=155,909
	薦任	90.4	9.6	0.0	0.0	100.0	X <sup>2</sup> =1,797.8
	簡任	96.9	3.1	0.0	0.0	100.0	df=6
	總體	88.4	11.5	0.1	@	100.0	p<.001
89年	委任	85.8	14.1	0.1	0.0	100.0	n=136,855
	薦任	90.5	9.4	0.0	0.0	100.0	X <sup>2</sup> =1,567.8
	簡任	96.2	3.8	0.0	0.0	100.0	df=6
	總體	88.5	11.4	0.1	0.0	100.0	p<.001
90年	委任	69.9	30.0	0.1	0.0	100.0	n=139,856
	薦任	78.6	21.4	0.1	@	100.0	X <sup>2</sup> =3,358.9
	簡任	90.4	9.6	0.0	0.0	100.0	df=6
	總體	75.4	24.5	0.1	@	100.0	p<.001
91年	委任	70.1	29.8	0.2	0.0	100.0	n=141,709
	薦任	78.5	21.4	0.1	@	100.0	X <sup>2</sup> =3,598.3
	簡任	91.2	8.7	0.1	0.0	100.0	df=6
	總體	75.6	24.3	0.1	@	100.0	p<.001
92年	委任	70.1	29.8	0.2	@	100.0	n=142,481
	薦任	78.5	21.5	0.0	0.0	100.0	X <sup>2</sup> =3,496.6
	簡任	90.9	9.0	0.0	0.0	100.0	df=6
	總體	75.7	24.2	0.1	@	100.0	p<.001
93年	委任	70.2	29.7	0.1	@	100.0	n=140,764
	薦任	78.6	21.3	0.0	0.0	100.0	X <sup>2</sup> =3,538.2
	簡任	91.9	8.1	0.1	0.0	100.0	df=6
	總體	76.0	24.0	0.1	@	100.0	p<.0011
94年	委任	69.6	30.3	0.1	@	100.0	n=142,425
	薦任	78.6	21.4	0.1	0.0	100.0	X <sup>2</sup> =3,891.7
	簡任	91.3	8.6	0.1	0.0	100.0	df=6
	總體	75.7	24.3	0.1	@	100.0	p<.001
95年	委任	70.4	29.5	0.1	0.0	100.0	n=14,283
	薦任	78.5	21.4	0.1	0.0	100.0	X <sup>2</sup> =2,364.8
	簡任	92.3	7.7	0.1	0.0	100.0	df=6
	總體	76.2	23.8	0.1	0.0	100.0	p<.001
96年	委任	70.5	29.4	0.1	@	100.0	n=142,749
	薦任	79.3	20.7	0.1	0.0	100.0	X <sup>2</sup> =2,503.0
	簡任	92.0	8.0	0.0	0.0	100.0	df=6
	總體	76.7	23.2	0.1	@	100.0	p<.001
97年	委任	71.0	28.8	0.1	0.0	100.0	n=138,405
	薦任	79.5	20.5	0.0	@	100.0	X <sup>2</sup> =2,360.2
	簡任	92.4	7.6	0.1	0.0	100.0	df=6
	總體	77.2	22.7	0.1	@	100.0	p<.001

註：@<.1

資料來源：本研究。

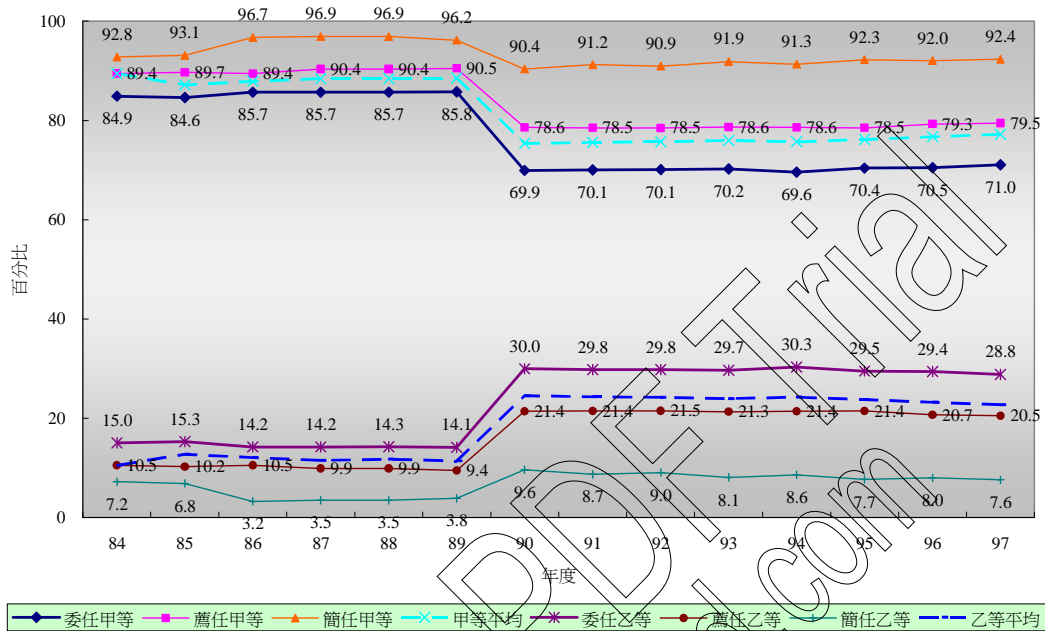


圖 5 歷年公務人員各官等之考績甲等及乙等百分比分析

資料來源：本研究。

### (五) 職等與年終考績之分析

承上關於公務人員官等與考績之間的分析，本研究進一步探討，同官等不同職等，對於年終考績等次是否造成影響？

關於委任人員的部分，整體來看，從表 6 及圖 6 可知，委任第一職等及第三職等，在委任乙等比例平均值以上，而委任第四職等和第五職等都在委任乙等平均值以下，至於委任第二職等則因較不具穩定性而難以觀察出變動趨勢。不過一般而言，委任人員的職等越低，考績乙等比例也就越高。

至於考績甲等比例限縮政策對委任不同職等人員的影響如何？第一、該項政策施行後，委任各職等之間乙等比例的差異變大，此可由標準差的比較得知（如表 6）；第二、於九十四年以後（含九十四年），委任乙等比例，從高至低，依序為第一職等、第三職等、第二職等、第五職等、第四職等，如此職等排序與考績乙等之間的關係，其中蘊含的意義為何？值得深究。

根據施能傑（2009）針對我國公部門人力結構的研究結果，委任第一職等、第

三職等，因有新進公務人員的進用，在趨勢上相對年齡較低，對照相關人員的考績評定，每年乙等比例亦有呈現偏高的趨勢；至於第五職等的乙等比例高於第四職等，可能因委任第五職等已有職等天花板效應，因之主管可能認為將第五職等人員評定為乙等，亦不至於影響升遷，抑或是因受考評人升遷無望而表現消極，因此主管評定為考績乙等的機率亦相對提高，而呈現出第四職等的乙等比例低於第五職等的情形。

表 6 歷年委任人員之考績乙等百分比

	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97
第一職等	18.9	20.5	17.0	18.5	16.3	17.3	31.1	33.6	33.0	34.4	35.4	35.0	35.2	34.3
第二職等	17.6	16.9	14.9	15.2	16.3	13.3	27.2	26.0	27.1	29.4	30.0	31.1	31.4	30.6
第三職等	18.0	18.7	18.7	17.8	17.2	17.3	34.3	34.4	31.4	32.7	33.3	32.6	31.8	31.1
第四職等	16.4	15.7	13.9	13.6	14.6	13.3	29.2	27.7	28.9	27.8	27.1	27.6	28.3	26.5
第五職等	13.5	14.0	13.2	13.2	13.3	13.3	29.5	29.1	29.5	28.7	29.8	28.4	28.5	28.4
平均數	15.0	15.3	14.2	14.2	14.3	14.1	30.0	29.8	29.8	29.7	30.3	29.5	29.4	28.8
標準差	0.36	0.36	0.35	0.35	0.35	0.35	0.46	0.46	0.46	0.46	0.46	0.46	0.46	0.45

資料來源：本研究。

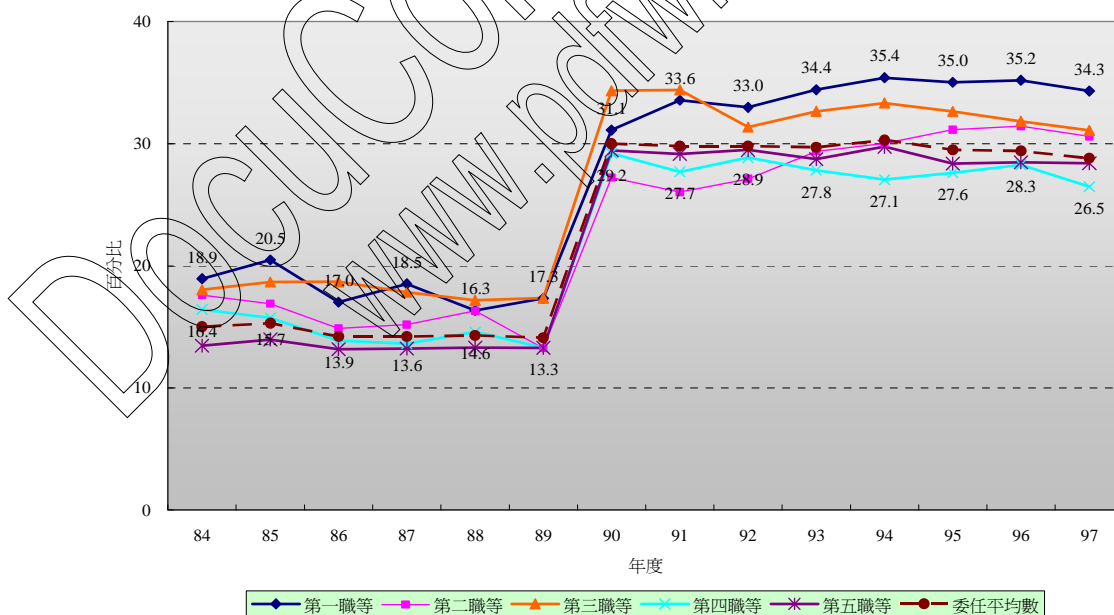


圖 6 歷年委任人員之考績乙等百分比分析

資料來源：本研究。

薦任人員的部分，整體來看，從圖 7 可知，薦任第六職等及第七職等考績乙等的比例，在薦任乙等比例平均值以上，而薦任第八職等和第九職等都在薦任乙等平均值以下。一般而言，職等越低，考績乙等比例也就越高。

至於考績甲等比例限縮政策對薦任不同職等人員的影響如何？第一、該項政策施行後，薦任各職等之間乙等比例的差異變大，此可由表 7 中標準差的比較得知。第二、如果以薦任乙等平均值為分野，九十年之後，薦任第六、七職等與薦任第八、九職等的乙等比例的差距拉大，並且薦任第六、七職等的乙等比例較貼近薦任乙等平均值，而薦任第八、九職等的乙等比例則是較遠離平均值，因此對於薦任第八、九職等的衝擊，遠不如對薦任第六、七職等的衝擊來得強烈。第三、考績甲等比例限縮政策之執行成效，從數量上來看，確實對於薦任不同職等人員的乙等比例均造成影響；但是從結構上來看，並未改變薦任人員不同職等的乙等考績分配模式，甚至薦任不同職等的乙等考績分配係呈現一種穩定的、固化的模式。

表 7 歷年薦任人員之考績乙等百分比

	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97
第六職等	13.9	12.9	14.3	13.8	12.4	11.4	26.9	26.6	26.9	26.3	27.2	26.6	24.9	25.1
第七職等	10.5	10.7	11.0	10.1	10.5	10.9	24.1	24.6	24.2	24.4	24.5	24.6	24.0	24.0
第八職等	8.3	8.1	7.7	7.5	7.1	7.1	15.8	15.6	16.2	16.2	15.9	16.3	16.3	15.8
第九職等	6.8	6.9	6.1	6.0	6.1	6.5	13.9	14.1	13.9	13.9	13.6	13.8	13.3	12.8
平均數	10.5	10.2	10.5	9.9	9.9	9.4	21.4	21.4	21.5	21.3	21.4	21.4	20.7	20.5
標準差	0.31	0.30	0.31	0.30	0.29	0.29	0.41	0.41	0.41	0.41	0.41	0.41	0.40	0.40

資料來源：本研究。

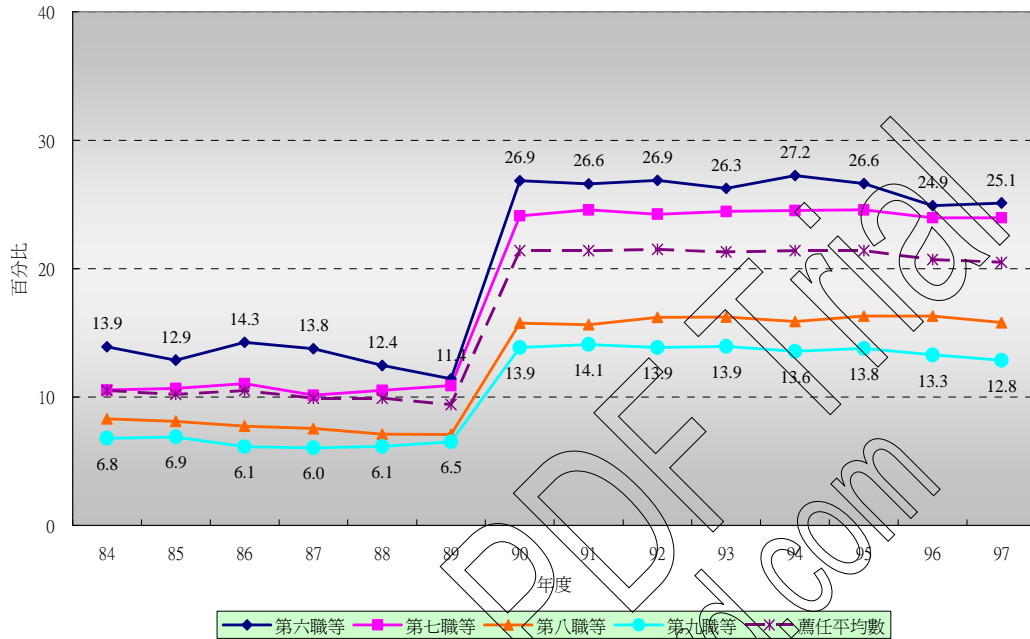


圖 7 歷年薦任人員之考績乙等百分比分析

資料來源：本研究。

簡任人員的部分，首先本研究要指出，整體來看，簡任人員不若薦任人員，形成有規則性的階序。（如圖 8）大體而言，簡任第十職等及第十四職等的乙等比例最高，其次依序為第十一職等及第十二職等，乙等比例最低的則為簡任第十三職等。

至於自九十年起考績甲等比例限縮之後，考績甲等乙等次的分配有何改變？從表 8 可知，簡任各職等之間乙等比例的差異，八十四、八十五年因為簡任十四職等乙等比例異常的高，因而標準差大約介於 0.25~0.26 之間，由於此類人員乃文官最高職階，其考績乃直接由政務官決定，考績乙等是否純由工作績效決定，不無疑問。八十六年至八十九年簡任人員乙等比例則差異不大，標準差大約介於 0.17~0.19 之間；直至考績甲等比例限縮，九十年以後（含九十年），標準差大約介於 0.26~0.30 之間，衝擊最大者，則是簡任第十職等及第十四職等，較不受衝擊的仍為簡任第十二職等及第十三職等。



表 8 歷年簡任人員之考績乙等百分比

	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97
第十職等	6.0	5.2	4.0	3.7	3.4	4.6	10.8	9.6	10.3	9.2	10.3	7.9	8.0	7.4
第十一職等	5.0	5.2	2.1	3.8	2.4	3.3	9.6	7.8	7.6	7.2	7.4	7.1	8.0	7.3
第十二職等	4.1	3.3	2.6	2.9	3.5	2.4	6.6	7.7	8.4	7.1	7.4	7.7	8.0	7.3
第十三職等	5.6	5.5	4.1	1.5	2.2	4.0	8.1	7.3	8.0	5.2	6.2	5.5	5.0	6.9
第十四職等	32.2	33.5	4.2	2.7	3.9	5.1	10.3	10.3	10.4	9.7	8.8	10.0	8.8	10.5
平均數	7.2	6.8	3.2	3.5	3.5	3.8	9.6	8.7	9.0	8.1	8.6	7.7	8.0	7.6
標準差	0.26	0.25	0.18	0.18	0.17	0.19	0.30	0.28	0.29	0.27	0.28	0.27	0.27	0.26

資料來源：本研究。

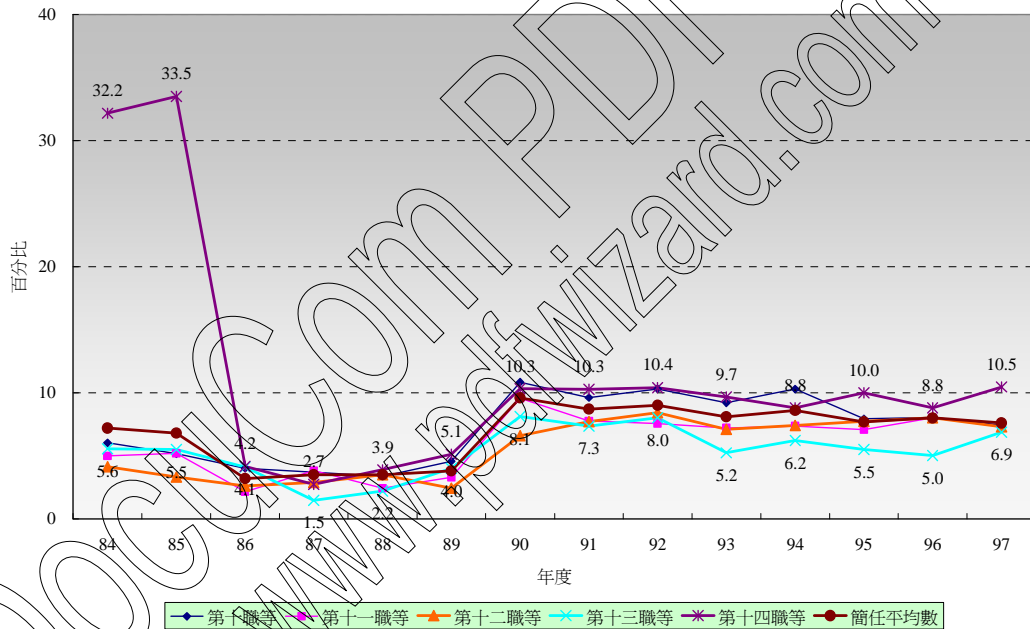


圖 8 歷年簡任人員之考績乙等比例分析

資料來源：本研究。

### (五) 小結

針對年資因素之探討，本研究除了從受考核者之新進與否、服務期間進行分析外，亦檢視我國公務人員考績法及公務人員陞遷法之運作特質，增加與年資因素相關之「官等」、「職等」等研究變數。透過考試院所提供的人事資料庫，本研究經

以統計分析，結果發現如下：

1. 新進人員相較於現職人員，年終考績被評定為乙等的機率較高。
2. 就服務期間而言，年資低的人員相較於年資高的人員，年終考績被評定為乙等的機率較高。但此部分最明顯的差別係在第 0 年至第 3 年間；至於服務期間在第 3 年至第 35 年之間，年資對考績評定之影響雖並不明顯，但考績乙等有隨年資增加而逐年遞減的趨勢。
3. 就官等而言，官等較低的人員相對於官等較高的人員，年終考績被評定為乙等的機率較高。此即薦任人員相對於簡任人員，年終考績被評定為乙等的機率較高；委任人員相對於薦任人員及簡任人員，年終考績被評定為乙等的機率較高。
4. 就同官等不同職等而言，職等較低的人相對於職等較高的人，年終考績被評定為乙等的機率較高。本項假設在委任和薦任部分獲得證實。在委任人員部分，因有職等天花板效應，使得委任第四職等相較於第五職等，年終考績被評定為乙等的機率更低；至於在簡任人員部分，簡任第十四職等年終考績被評定為乙等的機率最高，且簡任第十三職等年終考績被評定為乙等的機率最低。

由上述驗證結果可以得知，即使我國考績制度係以受考核者之工作績效、操行、學識、才能為考核項目，但經由統計分析卻發現新進與否、服務期間、官等、職等等與工作績效無直接關連之因素，對於考績結果的確具有顯著影響。

## 肆、議題討論與實務建議

### 一、公部門考績制度運作之困境

公務人員考績法修正草案第二條明定：「公務人員之考績，應綜覈名實、公正公平，作準確客觀之考核，充分發揮考績獎勵、培育、拔擢、輔導及懲處之功能，以落實績效管理，提高行政效能及服務品質。」為達到此立法意旨，近年來政府推動修法以使考績結果能確實反應受考評者的實際工作表現。然而，透過增列考績等次、強化考績過程參與等制度變革真的能夠達到所預期的結果嗎？

Meyer 和 Rowan (1997) 指出，當組織面臨問題時，總會採取制度變革的方式來回應外部壓力，但這樣的作為多只是一種「儀式」。該研究認為，近年來積極推

動考績制度之改革，其關鍵原因在於績效考核誤差之存在。Saal、Downey 和 Lahey (1980) 建議應該避免採取單一的考核方式，透過多種的考核方式，可以從中得到較為完整的資訊。施能傑 (1992) 則認為考績謬誤之所以產生，除了考核方式之外，考評者的能力、動機及受考者的特質，也是造成考績謬誤的可能原因。Daley (2008) 也提到，對於主管而言，有明確的考核標準雖然有助於績效考核的進行，但更重要的是需要得到上級主管的支持。Berman 等 (2009: 311-317) 認為，績效考核之所以無法確實反映員工之實際工作表現，不全然是制度設計不良，也可能是執行績效考核者的問題，致使無法確實貫徹制度設計者的要求。

由上述歸納可知，若要解決考績結果何以無法確實反映受考核者實際工作表現之問題，除了進行法令修正外，更須從考績制度的結構 (structure) 和行動者 (actors) 層次進行分析，如此方有助於釐清考績問題的全貌。以下將從「政府績效環境的本質」及「考核者個人能力的限制」及「受考核者存有代際正義 (generational justice) 觀點」三個面向，探討我國公部門考績制度運作之困境，以解釋年資因素何以作為客觀公正考評的替代標準。

### (一) 政府績效環境的本質

政治學者 Lupia (2001) 認為，從資訊的角度來看，制度的功能是協助個人「資訊處理輔助器」(informational crutches)，制度的效用就是改變人際之間溝通行為的某些面向，讓資訊的接受者會是傳送者，達到通過制度結構互換相關決策資訊，達到控制環境產生利於自己決策結果的目的。陳敦源 (2009: 368-374) 認為，績效管理的作為也隱含這樣的一種目的。但是由於公部門之政策環境存在著資訊不對等，受測者的策略回應與價格系統之不存在三個原因，導致即使有許多資訊收集的方式，考核者卻仍舊無法有效收集足夠且正確的資訊針對受考核者進行績效考評。

#### 1. 資訊的不對稱

「委託人—代理人理論」認為，不論在公或私部門中，管理者與被管理者之間的關係，都可以某種合約關係來界定與理解。雖然大多數的時刻，兩造之間並沒有真正簽下白紙黑字的合約，但是管理關係當中的許多互動行為，都具有「資訊不對稱」(information asymmetry) 的性質。若從績效資訊的角度來看，公部門任何績

效資訊的蒐集作為，管理者必須同時面對隱藏資訊與隱藏行動的問題。即便管理者能夠分辨其中的差異，比起私部門的裁員動作，公部門因單純工作績效原因而離職的賞罰效果仍然有限，使得公部門建構「誘因合約」績效制度的可行性大為降低，績效指標的操作就很容易被架空，成為沒有牙的老虎。

## 2. 受測者的策略回應

透過「霍桑效應」可以得知，任何「社會工程」的活動本身，都不能自外於實驗結果的影響因素之一，尤其是受測者的行為改變方面（Gillespie, 1993）。雖然公部門在設定績效目標時，希望透過此過程導引受考評者產生組織期待的行為，但是也必須考量到，針對人為績效管理指標的設計，除了指標本身必須滿足數量分析之特性外，受考核者是否有足夠的意願釋放充分的訊息給考核者，也就是受考核者因為效用極大化的動機，策略性地改變其行為模式，這種現象導致績效管理指標所測得的數字無法有效反映受考評者的實際工作表現。

## 3. 價格系統之不存在

新公共管理以師法企業各項管理技術為核心，試圖藉由建構企業型政府的作為，提升政府績效（Osborne & Gaebler, 1992: 146-155）。然而，公部門並不存在著如市場般的價格系統，以致於公部門的績效管理機制存在著嚴重的「協調問題」（coordination problem; Milgrom & Roberts, 1992: 25-28）。比方說，私部門的顧客關係管理主要目的在於保持公司產品在價格系統的價值，以維持最高獲利可能，該項工作的績效必須透過價格系統去理解。對照之下，公部門顧客導向的改革卻缺乏類似價格系統的機制協助管理者理解其價值所在，導致政務人員或單位主管無法從「民眾滿意度」客觀地推論政府績效。由於缺乏價格系統的引導，公部門在資訊處理上就會顯出標準不一的狀態，使得公部門的績效管理制度設計比私部門更為複雜。

### （二）考核者有限理性的決策能力

Simon（1983）認為人們在作決策之時，並非是處在全知、全能之「廣博理性」，而是受到個人能力及所掌握資訊之「有限理性」（bounded rationality）狀態。有限理性是對人的一種現實認知，人不是上帝，並非全知、全能，管理者自己

知道，他（她）的下屬也知道，因此考績制度的首要禁忌就是別期待考核者扮演起上帝的角色。Migrom 和 Roberts（1992: 129）就曾如此說過：

真實的人不是全知全能，也不能預知未來。他們無法在精確、無成本、以及立即反映的狀態下，絲毫不差地處理複雜的問題，他們也無法完全地與自由地和其他人溝通，他們的理性是有限的，他們自己也知道。

如果套用在績效管理制度上，考核者之所以不願「嚴格」執行考績法之實質精神，卻寧可當「聖誕老人」分送禮物，主要肇因於制度之下個人有限理性的問題。考核者因為資訊成本太高以及認知心理學上發生判斷謬誤的可能，無法真正作到公正、公平的可能，因此尋求「非正式規則」（潛規則）的人事管理行為。舉例來說，當主管知道自己無法確實獲得部屬努力程度的績效資訊，難以作到真正的賞罰公平，更重要的，考核者也知道受考評者也知道這一點，最好就是採取「均賞少罰」的管理策略，讓懲罰只限於使用那些「明顯且不具爭議性」的評估項目，在降低考核者打考績成本的前提下，維繫一個相對公平的工作環境。

由於考核者無法扮演全知全能的上帝，為了達到個人利益極大化，亦即用最小的成本完成考績評定的工作，考核者將發展出因應策略。考核者最仰賴的就是「明顯而不具爭議的」訊號，對主管而言，部屬是不是新進人員、部屬的服務期間、官等及職等等，對考核者而言，都是成本相對低廉且清晰的訊號（signals），使得年資因素淪為公部門考核時應用最廣的「替代標準」（proxy standard）。

### （三）受考核者存有「媳婦熬成婆」的代際正義（generational justice）觀點

至於受考核者又是如何看待以年資因素作為考績評定的替代標準？首先，如果考核者依循文官體系既有職階的差異進行考績乙等分配，這樣的分配結果往往也最能取得部屬的「順服」（compliance），假使部屬非議此種分配模式，將有得罪長官而不利於個人職涯發展的風險，甚或必須承受組織內部的同儕壓力。其次，年資因素對於資淺者存在「媳婦熬成婆」所稱代際正義（generational justice）的誘因，由於在制度上對公務人員形成永業制的保障，使得資淺者比較願意以現在的犧牲換取未來的利益，亦即將考績評定從「一次性賽局」轉換成「重複性賽局」（iterated game），以回應對組織或主管的承諾（credible commitment）。因此，主管和部屬

互動的結果，就逐漸發展成依賴非正式規則（如年資因素）作為考績評定的替代標準。

綜合上述分析，依照 Simon（1983）所提出的「有限理性」觀點，考績制度的實務運作，長官與部屬之間「不確定的互動與相依」（uncertain interaction and interdependence）所主導的關係，存在組織經濟學所提及的「不完全契約」（incomplete contract）的問題（如圖 9），使得考績無法透過客觀、單一的指標建立，而是必須由考核者與受考核者共同決定。考核者往往運用較不會引起爭議的「非正式規則」（如論資排輩）來打考績，而受考核者基於個人長遠利益的考量，也會接受這樣的考績評定替代標準。

然而非正式規則（潛規則）之應用，雖然避免了組織內部的爭議，卻使得現有考績制度規定淪為形式，最後的考績結果也無法有效反映受考核者之實際表現。這種組織慣例一旦形成，除非主管與部屬之間的認知基礎有所改變，否則沒有一方會願意單獨離開這個已經存在著默契，也沒有一方會樂意見到對方強行離開這個默契，導致現有公部門考績運作的困境。

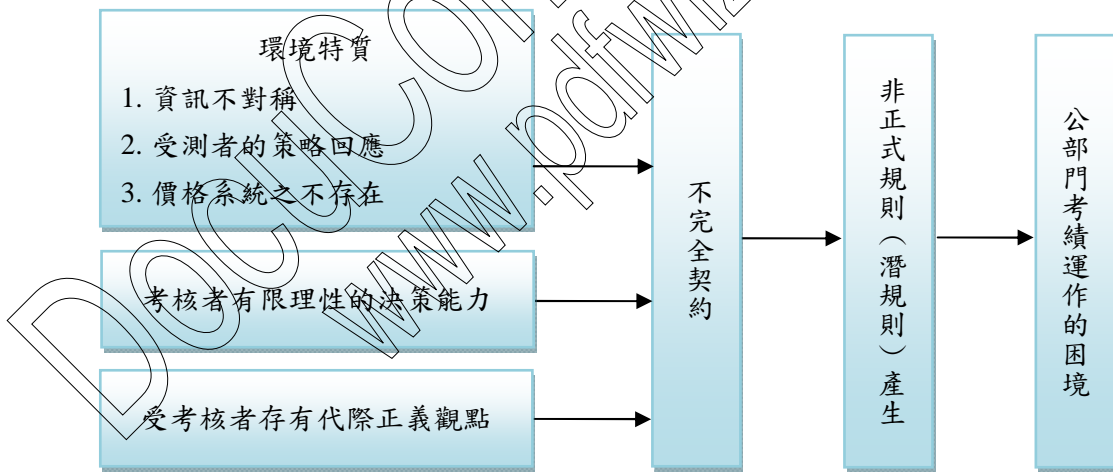


圖 9 考績制度潛規則使用之分析架構

資料來源：本研究。

## 二、年資因素應該作為考績評定的標準嗎？

考績制度關係到組織正義下內部管理的正當性問題，其正義形象在績效管理的風潮下，主要在於打考績的過程中組織能夠真正植基於客觀績效的呈現。然而現行考績制度的運作仍有相當多的批評，也就是是否符合績效管理精神或具有公平正義？

傳統以來，資深倫理對於組織穩定具有一定的正面功能，透過先前理論文獻可以發現，組織之所以採取「年資倫理」做為獎勵分配依據，最大目的在於維繫組織的穩定與和諧、避免成員快速流動，以及減少組織人員的甄選及培訓成本。Fisher（2008）研究認為，在相對具有平等主義精神（egalitarianism）的組織環境中，年資因素比較有可能作為獎勵分配的依據，而年資因素在組織中也是產生正面的功能，並與績效表現呈現正向但強度不強的關連性。根據這樣的研究結果顯示，現況將年資因素作為考績分配的參考標準，似乎合理，然而，因為年資和績效表現僅有微弱的正向關係，因此如果過度強調年資亦將產生負面效果，長久下來資深倫理反而可能演變成考績制度正義形象的重要干擾因素，包括造成組織僵化、人力流動不易的情形，使組織無法有效因應外在環境的變化，並伴隨相對高額的人事成本而成為公部門財政支出上的一大負擔。

當資深倫理變成取代客觀公正的考核基準，短期內將使考核者和受考核者依賴此種非正式的互動規則，然而長遠來說，將會形成抑制組織內部競爭的文化，對於組織發展而言，將會產生組織老化、對外在環境回應不足等負面效果。何以造成組織老化的影響？舉例而言，目前基層國小教師因為出生率的急遽下降產生師資超額的問題，許多學校希望以績效優劣來討論誰應該先離開，儘管教育部也三令五申不得歧視新人，但是如果以民主方式決定，絕大多數的學校還是可能運用「後進先出」的資深倫理來處理這棘手的問題，造成我國基層教師年齡急遽老化的後果。何以會有對外在環境回應不足的疑慮？事實上，以年資倫理作為資源分配的依據，其背後的基本假定是外在環境沒有太大的變化，也就是組織依循既有的運作模式即可生存，因此就會形成獎勵資深、維護既定的運作模式與組織生存的因果模式，然而如果外在環境並非穩定不變，那麼獎勵資深、維護既定運作模式和組織生存之間，就不是必然的關係（Nevis, DiBella, & Gould, 1995）。因此，如果外在環境並非穩

定不變，獎勵資深對於組織生存不見得有正面功能，反而是相對不適當的作法。

Hirschman (1970) 認為當組織成員對組織運作有所不滿時，通常會有三個行動選項：離開 (exit)、發聲 (voice)、忠誠 (loyalty)。Farrell (1983) 透過實證檢視 Hirschman 的論點，除了前三者之外，又再加上了「冷漠」(neglect) 選項，意指組織成員從心理層面徹底地背離了組織目標，但仍選擇留在某一組織，其具體行為包括缺席、蓄意阻撓或表現出不在乎的態度。應用到考績運作的問題探討時，假使受考核者選擇「忠誠」或「冷漠」，等於接受此一非正式規則；縱使選擇「發聲」或「離開」，也需要視非正式規則的運用是不是一個普遍的現象？如果答案是肯定的，那麼採取此一行動所獲得的效益不大，被選擇的機會也會大大降低。這個現象值得注意的是，考績制度是在公部門應用廣泛的管理工具，如果管理工具失靈而個人已難以扭轉此一結構惰性 (structure inertia)，那麼考績制度運作失靈的矯正者僅有主管機關了。

### 三、考績制度的修正建議

任何的變革都不能避免改革的侷限性，因此如果過度信任制度變革的正面效應而疏於檢視其執行情形，往往難以偵測出「上有政策，下有對策」之情形。本研究檢視了八十四年至九十七年之考績運作，發現考績制度的變革雖然改變了人人考績甲等這種吃太鍋飯的問題，由於考績運作具有不完全契約的環境特質，使得考核者有更強的動機尋找非正式的規則，作為替代需要耗費大量時間、精力的考核工作。針對考績運作具有不完全契約的環境特質，陳敦源 (2002) 藉由討論績效制度的資訊問題，提出績效制度設計應該考慮的面向：第一，在資訊不對稱的環境中「分辨」機制的重要性；第二，在策略互動環境中的「誘因相容」(incentive compatibility) 機制的需要，以使績效制度能夠「自我執行」(self-enforcing)；第三，在價格系統不存在環境中「內化」(internalizing) 代理成本機制。運用在考績制度的修正上，本研究提出以下的看法：

#### 其一，考績資訊「分辨」機制的建立：

本次考試院再次推動公務人員考績法的修法，一再強調之所以進行文官制度改革及引入績效管理的概念，主要用意在於提昇政府的施政能力及永業文官的素質，



以因應政府外在全球化、資訊化的劇烈變化及知識經濟時代的快速發展。因此年資因素之所以成為打考績之重要指標，乃是因資深人員所具備的經驗、社會處事能力及網絡關係確實可以協助組織降低風險成本，而不是年資因素本身。因此，對於受考核者工作表現的評定基準，也就是測量指標的建構，就必須與績效管理的概念相連結，現行指標「工作、學識和操行」，似乎與此概念相去甚遠。除了以個人為中心的一般性衡量指標之外，與機關特性相關連的指標，也有因地制宜、個別制訂的需要，具體來說，考量各機關施政優先次序及業務特性各異，未來修法宜將考評標準的細目授權由各機關自行訂定，以使個人績效表現可以與機關績效目標相結合。此外，關於調降甲等比例所引發「肥大官，瘦小吏」的質疑，除了明訂以同官等作為考績評定相互比較的範圍之外，亦應針對簡薦委不同官等人員訂定適當的考績甲等比例上限。

### 其二，關於「誘因相容」機制的建立：

有鑑於現行考績制度由於授權給單位主管考核權限，雖然在制度上尚須經過考績委員會初核和機關長官的覆核，但是程序上的監督往往流於形式，使得單位主管在執行考績評定時具有「權威獨佔」的優勢地位。然而，從考核者的角度而言，面對此空白授權的權力，對部分主管而言，提供了權力運作和組織管理的空間，但對部分主管而言，則是年度工作中的最沈重的負荷，不論如何，考核者最終必須概括承受隨之而來的批評。因此，在誘因相容的制度設計上，除了授權主管考核權力，也應對主管進行如何考核的相關訓練，提供多元考核資訊管道，以及降低主管獲取客觀資訊的成本，以強化考核者公正考核的能力。此外，為了避免單次考核的誤判風險過高，目前在考績評核實務上已經採取多次定期考核，並透過公開與部屬面談檢討的機制，幫助部屬在工作職能上的發展，同時化解考績評定過程不公開、不公平的疑慮，應是值得肯定的作為。

### 其三，關於「代理成本」內部化的處理：

上述研究發現，考核者與受考核者共同接受以資深倫理作為績效考核的替代標準，那麼可能付出的就是整體公務體系績效不彰的代價，因此有必要思考在價格系統不存在的公部門考績環境中，如何將考核者代理成本內部化的問題。換言之，考核者在此誘因結構中，雖然是考績制度的代理人，然而基於個人利益極大化的考

量，考核者也會有隱藏資訊和隱藏行動的動機，使得單位主管在執行考績評定時具有「權威獨佔」的優勢地位，遂衍生「誰監督考核者」的問題，因此，代理成本內部化最需要處理的，即是如何使考核者將其監督成本內部化的設計。本研究建議未來制度設計上，有必要將主管的考核工作列為對該主管績效評比的指標之一，同時在主管濫用考核權力之際，亦應有相對的課責機制。而在此機制下，受考核者不僅是考績制度中被監控和評估的對象，也同時也扮演了考績制度能否公正運作的把關角色，因此，周延對受考核者提出異議的制度保障，事實上等於強化了考績制度自我矯正的功能。

## 伍、結論

銓敘部及行政院人事行政局以行政命令的方式，要求各機關自九十年起考列甲等的比例不得超過 75%，改變了既有考績等次的分配情形，本研究發現，該項制度變革的確對於考績制度具有一定程度的影響。關於如何健全考績制度之運作，根據考試院所提出之公務人員考績法修正草案，可以發現落實「績效管理」已經成為普遍之共識，但真正關鍵的則是如何執行（implement）的問題。

本研究運用「循證途徑」基礎，檢視過去八十四年至九十七年之間年資因素與考績結果的關係，發現公務人員新進與否、服務年資和官等、職等等年資相關因素，是影響考績評定的重要變數。審視公部門考績制度運作的環境特質，由於公部門績效環境特性、考核者有限理性的決策能力及受考核者存有代際正義的觀點，使得考績制度運作具有不完全契約之特性，在此環境特質下，考核者可以運用非正式規則（如講究論資排輩的資深倫理）作為客觀考績評定的替代標準，於是造成公部門考績運作的困境。

未來如何修正考績法規以扭轉不完全契約特質的誘因結構，本研究認為，在考績制度設計上需要考量的因素包括：強化考績資訊的「分辨」機制、建立「誘因相容」且能自我執行的機制，以及在價格系統不存在的環境中創設代理成本內部化機制等。本研究不僅檢視過去政策執行所面臨的實證問題，也對考績制度背後的誘因機制進行理論探討，進而提出結合理論與實務對話的政策建議，期能對於現行考績制度的修正，帶來回應制度管理者需求的改革方向。

## 參考文獻

- 考試院 (2009)。文官制度興革規劃方案，2011 年 1 月 14 日取自文官資訊服務網，網址：<http://csinfo.exam.gov.tw/public/Attachment/042218451093.pdf>。
- 考試院 (2010)。公務人員考績法修正草案說帖，2011 年 1 月 14 日取自文官資訊服務網，網址：<http://csinfo.exam.gov.tw/public/Attachment/04221434881.pdf>。
- 林水波 (1989)。考績制度：理論研析與經驗印證。台北：五南。
- 吳泰成 (1996)。公務人員考績制度改進芻議。考銓季刊，第 5 期，頁 9-17。
- 施能傑 (1991)。「富者愈富、貧者愈貧」的考績法修正方向。人事月刊，第 13 卷第 3 期，頁 99-103。
- 施能傑 (1992)。考績謬誤的類型與原因：理論闡述與經驗分析 (上)。人事月刊，第 14 卷第 3 期，4-12。
- 施能傑 (2009)。公務人力年齡結構分析及對人力資源管理之意涵。文官制度季刊，第 1 卷第 3 期，頁 1-46。
- 許南雄 (2009)。各國人事制度一兼論比較人事制度。台北：商鼎。
- 陳敦源 (2002)。績效制度設計的資訊問題：訊號、機制設計與代理成本。行政暨政策學報，第 35 期，頁 45-69。
- 陳敦源 (2009)。民主治理：公共行政與民主政治的制度性調和。台北：五南。
- 陳敦源、呂佳螢 (2009)。循證公共行政下的文官調查：第一次台灣經驗的觀點、方法，與實務意義。公共行政學報，第 31 期，頁 187-225。
- Becker, B., M. A. Huselid, & D. Ulrich (2001). *The HR Scorecard: Linking People, Strategy and Performance*. Boston: Harvard Business School Press.
- Berman, E., J. Bowman, J. West, & M. Van Wart (2009). *Human Resource Management in Public Service: Paradoxes, Problems and Processes*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Daley, D. M. (2008). The Burden of Dealing with Poor Performers: Wear and Tear on Supervisory Organizational Engagement. *Review of Public Personnel Administration*, 28 (1): 44-59.
- Dipboye, R. L., & R. de Pontbriand (1981). Correlates of Employee Reactions to Per-

- formance Appraisals and Appraisal System. *Journal of Applied Psychology*, 66 (2): 248-251.
- Farrel, D. (1983). Exit, Voice, Loyalty, and Neglect as Responses to Job Dissatisfaction: A Multidimensional Scaling Study. *Academy of Management Journal*, 26 (4): 596-607.
- Fischer, R. (2008). Rewarding Seniority: Exploring Cultural and Organizational Predictors of Seniority Allocation. *The Journal of Social Psychology*, 148 (2): 167-186.
- Gillespie, R. (1993). *Manufacturing Knowledge: A History of the Hawthorne Experiments*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Green, F., & M. J. Potepan (1988). Vacation Time and Unionism in the US and Europe. *Industrial Relations*, 27 (2): 180-194.
- Greenberg, J. (1986). Determinants of Perceived Fairness of Performance Evaluations. *Journal of Applied Psychology*, 71 (2): 340-342.
- Harris, M. M., D. E. Smith, & D. Champagne (1995). A Field Study of Performance Appraisal Purpose: Research-Versus Administrative-Based Ratings. *Personnel Psychology*, 48 (1): 151-160.
- Hirschman, A. (1970). *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Cambridge, MA: Harvard University.
- Insko, C. A., J. W. Thibaut, D. Moehle, M. Wilson, W. D. Diamond, R. Gilmore, et al. (1980). Social Evolution and the Emergence of Leadership. *Journal of Personality and Social Psychology*, 39 (3): 431-448.
- International Institute for Management Development (2010). World Competitiveness Yearbook 2009. Retrieved April 22, 2010, from: <http://www.worldcompetitiveness.com/>.
- Katz, D., & R. L. Khan (1978). *The Social Psychology of Organizations*. New York: Wiley.
- Klingner, D. E., J. Nalbandian, & J. Llorens (2010). *Manufacturing Knowledge: A History of the Hawthorne Experiments*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Lupia, A. (2001). Institutions as Informational Crutches? Using Rational Choice Theory to Improve Civic Competence. In I. Morris, J. A. Oppenheimer, & K. Soltan (Eds.), *Politics from Anarchy to Democracy*. Retrieved May 25, 2002, from: <http://www-personal.umich.edu/~lupia/>.

- Martin, J., & J. W. Harder (1994). Breads and Roses: Justice and the Distribution of Financial and Socio-emotional Rewards in Organizations. *Social Justice Research*, 7 (3): 241-264.
- Meyer, J. W., & B. Rowan (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. In J. M. Shafritz, J. S. Ott, & Y. S. Jang (Eds.), *Classics of Organization Theory* (pp. 505-520). Belmont, CA: Thomson Wadworth.
- Milgrom, P. & J. Roberts (1992). *Economics, Organization and Management*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Montepare, J. M., & L. A. Zebrowitz (1998). Person Perceptions Comes of Age: The Salience and Significance of Age in Social Judgments. In M P. Zanna (Ed.), *Advances in Experimental Social Psychology*, Vol. 30, (pp. 93-161). San Diego, CA: Academic Press.
- Nathan, R. G., B. Lubin, & J. D. Matarazzo (1981). Salaries and Satisfaction of Medical School Psychologists. *Professional Psychology*, 12: 420-425.
- Near, J. P., & D. B. Greenberger (1991). Predictors and Outcomes of Reaction to Pay-for-Performance Plans. *Journal of Applied Psychology*, 76 (4): 508-521.
- Neo, B. S., & G. Chen (2007). *Dynamic Governance: Embedding Culture, Capabilities and Change in Singapore*. Singapore: World Scientific.
- Nevis, E. C., A. J. DiBella, & J. M. Gould. (1995). Understanding Organizations As Learning Systems. *Sloan Management Review*, 36: 73-85.
- Nigro, L. D. (1982). CSRA Performance Appraisals and Merit Pay: Growing Uncertainty in the Federal Work Force. *Public Administration Review*, July/August: 371-375.
- Osborne, D., & T. Gaebler (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. New York: Plume.
- Robert, G. E. (1995). Municipal Government Performance Appraisal System Practices: Is the Whole less than the Sum of Its Parts. *Public Personnel Management*, 24 (2): 197-222.
- Rothe, H. (1949). The Relation of Merit Ratings to Length of Service. *Personnel Psychology*, 2 (2): 237-242.
- Rusbult, C. E., C. A. Insko, & Y. W. Lin (1995). Seniority-Based Reward Allocation in the United States and Taiwan. *Social Psychology Quarterly*, 58 (1): 13-30.
- Saal, F. E., R. G. Downey, & M. A. Lahey (1980). Rating the Ratings: Assessing the Psychometric Quality. *Psychological Bulletin*, 88 (2): 248-251.

- Schein, E. H. (1992). *Organizational Culture and Leadership*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Shibata, H. (2000). The Transformation of the Wage and Performance Appraisal System in a Japanese Firm. *The International Journal Human Resource Management*, 11 (2): 294-313.
- Simon, H. A. (1983). *Reason in Human Affairs*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Tyler, T. R., & E. A. Lind (1992). A Relational Model of Authority in Groups. In M P. Zanna (Ed.), *Advances in Experimental Social Psychology*, Vol. 25, (pp. 115-191). San Diego, CA: Academic Press.
- World Economic Forum (2010). The Global Competitiveness Report 2009-2010. Retrieved April 22, 2010, from: <http://www.weforum.org/documents/GCR09/index.html>.

# Norm of Seniority or Performance Appraisal? An Analysis of the Performance Appraisal System (PAS) in Taiwanese Public Sector

Don-Yun Chen, Kung-Chih Su, Yu-Chin Chien, Shiu-Ting Chen\*

## Abstract

How to reform the Performance Appraisal System (PAS) in Taiwan's civil service has been hotly debated in recent years. One of the reasons is that the current PAS is not based on objective indicators but rather on informal norms, such as the norm of seniority. In this paper, the authors will use evidence-based approach to answer the following two questions: Is seniority a critical factor for the PAS that has diminished other factors? What role should the norm of seniority play in the PAS?

In this paper, the authors will use two principle research methods. One is to analyze a dataset from the Examination Yuan to answer the first question of the influence of seniority on the practice of the PAS in Taiwan. Also, face-to-face interviews were utilized to answer the second question of what kind of a role of the norm of seniority should play in the PAS.

Lastly, this paper will inform those who are concerned with the reform

---

\* Don-Yun Chen, Professor, Department of Public Administration, National Chengchi University. Kung-Chih Su, Ph.D. student, Department of Public Administration, National Chengchi University. Yu-Chin Chien, Ph.D. student, Department of Public Administration, National Chengchi University. Shiu-Ting Chen, Master student, Department of Public Administration, National Chengchi University.

of Taiwan's PAS in three ways. First this paper presents an evidence-based argument on how the seniority norm is influencing the PAS. Second, the information provided by this paper will have various practical implications for the future reform of the PAS. Lastly, the result of this research can be as a base for further research on the function of informal rules in the PAS in particular, and on the effectiveness of the PAS in general.

**Keywords:** Performance Appraisal System (PAS), norm of seniority, evidence-based public administration, informal rules



DocuCom PDF Trial  
www.pdfwizard.com

# 公務人員人格發展與公共服務

蔡明華\*

## 《摘要》

當今的公共服務強調政府的角色是「服務」而非「領航」。若回歸到人的本質，居服務核心之公務人員的人格特質及其人格發展實居關鍵地位。透過人格的潛移默化，可以發展出公務人員的不同能力與行為，進而影響公共服務的效果並促使公共利益的實現。

有鑑於公務人員人格發展在公共服務上極具重要性，本文分別從政府機關中與公務人員及公共服務有關的內、外在因素，進行剖析並釐清公務人員人格發展與公共服務的關係。內在因素係指政府機關的組織文化、公務人員制度、行為規範、裁量行為；外在因素係指公民導向及外部環境。

本文透過內、外在因素的分析中發現，一般而言，公共服務與公務人員人格發展彼此關係密切，並呈現正向相關。即當提昇公務人員人格發展時，公共服務效果跟著提高；當公共服務效果提高時，公務人員人格發展亦隨之提昇。反之亦然。因此，為提高公共服務的效果，改善公共服務並提昇公務人員人格發展應是政府施政的重要課題。

[關鍵詞]：公共服務、公務人員人格發展、組織文化、公民導向、公共利益

---

投稿日期：99年10月27日；接受刊登日期：100年2月17日。

\* 國立中山大學中國與亞太區域研究所（原中山學術研究所政治組）博士候選人。

## 壹、前言

從西元二〇〇〇年八掌溪悲劇奪走 4 條人命、西元二〇〇三年「官僚殺人，外島居民死不了」、西元二〇〇九年莫拉克颱風造成的災情、西元二〇一〇年凡那比颱風造成災情，<sup>1</sup> 而且西元二〇〇八年新政府以清廉政治為首要目標，並於西元二〇〇九年訂定公務員倫理守則等，皆顯示公務人員與政府組織機制的重要性。若從組織的生命週期來看，當政府機關含有越多保守老成或只為自己著想之人格特質的公務人員時，越會阻礙機關的進步發展，機關也越易趨向老化與衰退。反之，亦然。是故組織是由人所組成，卻因成員人格上的差異，造成各人在組織中的行為不同，形成各人在組織中的表現也不同，而人類社會的互動行為如合作、衝突、順應等，皆與個人人格有密切關係（林安弘，1987：225-227），因此，組織中成員人格因素會對組織的表現造成重要的影響。

福利國家的公共行政特質是公共服務，而公共服務最終的目的是為實現公共利益。為確保公共利益超然獨立於個人利益之上，需要實踐的機制，即公務機關的行政權與被賦予行政權替國家執行公權力的公務人員，來實踐國家意志，以確保公共利益的實現，這也是公務人員最重要的責任與價值。由於公務人員代表國家（許育典，2010：73），身負執行國家公權力的重任，是推動政府機關政策、提升公共服務水準最主要的原動力，甚至國家要富強、政府運作能成功，公務人員皆是最重要的角色。換言之，公務人員本身能力與行為的良窳，對國家與政府機關的影響，實居最重要、最關鍵的地位，而公務人員能力與行為良窳的根本在於其人格特質。基於每位公務人員人格特質不同，透過學習與人格的潛移默化，使其發展出不同的能力與行為，不僅對政府機關的發展產生重大的影響，<sup>2</sup> 並對公共服務品質與效果的提昇亦產生關鍵性的影響。

目前新公共服務整合了傳統公共行政、新公共行政及新公共管理的核心內容，

<sup>1</sup> 中央日報二〇〇〇年七月二十五日、二〇〇三年五月二十九日、自由時報電子報二〇〇九年八月八日、二〇一〇年九月二十日報導。

<sup>2</sup> 政府機關中公務人員人格特質會影響公務人員的行為，但公務人員的行為並非完全由公務人員的人格特質來決定，因可能是公務人員依據法規而產生的行為。

羅伯·丹哈特（Robert B. Denhardt）與珍妮·丹哈特（Janet Vinzant. Denhardt）二位學者更進一步提出新公共服務的理念，強調政府的角色「是服務不是導航」的論述（Denhardt & Denhardt, 2007: 42）。該論述除強調公共利益、公平正義、公民參與、公眾服務等外，尤其注重公務人員內在的認知、價值（蕭武桐，2006：69），及為公眾服務的動機與熱誠，提昇其人格發展，<sup>3</sup> 並進而提高公共服務的品質與效果。換言之，公務人員因內在動機、信念、態度及外在環境等不同，產生個自不同的人格特質，進而發展出不同的外在行為（張潤書，1998：265）。一般而言，激勵、訓練公務人員，使其產生內在價值認知等，並透過人格的學習與潛移默化，會激發且產生公務人員工作投入的熱忱、信念與態度，致提昇公務人員人格發展，發揮公務人員核心價值，更進而提高公共服務的品質與效果。相反地，提高公共服務品質與效果，可使公務人員內心認知公共服務的成果，並對所執行的公共服務產生信心，發揮公務人員核心價值，進而增加公共服務投入的動機與熱忱，終至提昇公務人員人格發展狀況。總之，公共服務與公務人員人格發展，彼此關係密切，兩者呈現正向相關。

準此，公務人員個人所表現出的人格特質與其發展，發揮公務人員核心價值，對於公共服務品質與效果的提高之重要性，不言可喻。不僅公務人員個人乃至全體公務人員的人格及其發展皆是如此。因而，為了體現政府的功能並提高公共服務的效果，如何監督並促成公務人員人格的良好發展，進而發揮公務人員核心價值，應是政府施政的重要課題。因此，有關公務人員人格與公共服務的相關問題意識頗值吾人深入研究，然因受限於篇幅，在此難以一一詳盡論述。在此本文試著先由公務人員人格談起，剖析並釐清公務人員人格發展與公共服務之間的密切關係。至於有關本文的鋪陳，除開始的前言與最後的結語外，首先是人格發展的理論基礎與公共服務的內涵，緊接著是論述公務人員人格發展與公共服務的關係。

<sup>3</sup> 人格特質雖有很多種型式，但本文是探討人格發展與公共服務的關係，著重在兩者的關係，並不著重分析人格的正向或負向特質，而不論是從正向人格提升，或由負向人格再提升，皆屬提升人格狀況，皆是本文所指「人格發展」，故本文只從「人格發展」的觀點去探討與公共服務的關係。至於正向人格特質，係指有義務感、負責任、有進取心等人格特質，而負向人格特質，係指衝突、憎恨、退縮等人格特質。

## 貳、人格發展的理論基礎與公共服務的內涵

### 一、人格發展的理論基礎

「人格 (Personality)」是心理學上、醫學上，甚至哲學上，研究人類心理、行為等最重要的內容之一，為瞭解人類行為的根本原理 (Hodgetts, 1991: 56)，亦為社會輔導工作最重視的一個問題。它是個體行為反應的基礎，不僅對個人行為影響很大，且與人類許多行為有密切關係 (李長貴，1998: 71-73)。雖然每個人的性格特質的差異很大，但行為卻隨環境而改變 (林安弘，1987: 211)。

何謂「人格」？這是一個非常複雜的問題。「人格」從字義言，意指人的道德品格 (邱德修，2003: 40)，是每個人為適應環境所形成的獨特個性，包括人的氣質、儀表、社會性及依其所為而受到的社會客觀評價。這些特質皆可構成人格之要素。「人格」在心理學上的意涵，則有各家不同的說法，其主要是探討人類整體與個別的差異，特別關心人們因何彼此互異，何以有人會成功，有人會失敗？它亦是個人對情境作反應時，自身所表現出來的結構性質和動態性質。換言之，「人格」代表一種有別於他人的持久特性，這個意義包含下面幾個觀點：第一，它指出人格包含結構和動態兩方面——人格的特徵可以其成份及各成份之間的關係來表示，人格可視為一個系統。第二，不論這系統的功能有何特性，人格終究以行為來定義，且這行為必須是經過研究者觀察和測量後共同認定的。第三，人格必須具備人與人之間，團體與團體之間的一致性，或甚至在個人身上的一致性。即人格會表現出一致性和規則性。第四，人不能在真空中行為，而是對情境作出反應。同時，人格的成因包含文化、社會階層、家庭、遺傳和體型等。這些與個人本身的基因和環境有關 (洪光遠、鄭慧玲，1998: 2-5)。霍奇斯 (Richard M. Hodgetts) 更進一步以組織行為的觀點去解釋人格：一個人為調適環境而將個人特質和行為加以組合的一種方式 (Hodgetts, 1991: 56)。詳言之，人格包含下面五個觀念，即第一，人格是由體態結構層面、生理層面、心理層面及社會和文化層面形成的一個有組合性整體。第二，由某一特定人格所顯現的行為必具有某種有規律的形態，它是可以觀察和測量的。第三，人格以生理為基礎，人自呱呱落地，在生理或體態結構上並無太大差

異，但經後天社會和文化環境的薰陶而發展後，卻彼此迥異。第四，人格可從外表與內在情感兩方面觀察，外表可觀察，但內在情感不易察覺。第五，人格有其普遍性，亦有其獨特性（姜占魁，1991：94-95）。因而，構成人格的因素很多，簡言之，係指個人內在真正的自我，包括個人的動機、思想和習慣，人格也是一種生活型態，表現於個人行為上（張潤書，1998：263）。一般而言，個人的人格屬性，包含個人內在對外界的認知、信念、態度，而有他自己外在的反應與行為傾向。例如，有的人較激進，藉由攻擊別人去達到目標；有的人較保守，藉由服從領袖去達到目標，這種激進與保守的性格就是人格特質。

雖然心理學家對人格的界說有不同看法，但大多承認人格的形成固然受先天因素的影響，但絕大部分是後天學習而來。至於影響人格發展究竟有那些的因素？多年來一直是心理學家爭論不休的問題。綜合言之，影響人格發展因素包括：遺傳因素、環境因素、文化和社會因素、個體處境因素（Hodgetts, 1991: 57、68）。簡言之，決定人格發展的因素，一方面是個體內在的生理組織與動機，另一方面是外在環境的影響，人格是依賴學習而成長，個體任何外在行為的反應，無不受個體內在認知、態度的影響（張潤書，1998：263）。

## 二、公共服務的內涵

羅伯·丹哈特（Robert B. Denhardt）與珍妮·丹哈特（Janet V. Denhardt）於所發表的《公共服務：是服務而非導航》（*The New Public Service: Serving not Steering*, 2007）一書中，提出新公共服務的七項內涵，包括：（Denhardt & Denhardt, 2007: 42）

- （一）公民服務而非顧客服務—公共利益是透過公民不斷地對話、價值討論及分享而形成，而非個人自我利益的總和。因此，公務人員不僅要回應顧客的需求，更要著重於建立與公民之間的互信和合作關係。
- （二）尋找公共利益—行政人員要建立一個集體共享的公共利益，這不是透過個人的選擇可以快速達成的，而是要經由利益和責任的共享來創造。
- （三）重視公民精神超過企業家精神—公共利益是藉由公務人員和公民對於社會的承諾而作出的有意義貢獻。
- （四）策略性思考和民主行動—政策和計畫要符合公共利益，而且必須透過集體努

力及合作的過程才能有效達成。

- (五) 課責並不是單純簡單的事—公務人員不只要回應市場的需求，還要遵守憲法、法律、命令、社會價值、政治規範、專業標準及公民利益，涉及到許多利害關係人的利益。
- (六) 服務而不是導航—公務人員要應用以共享價值為基礎的領導，來幫助公民參與實現其共享的利益，而不是控制及引領社會到新方向。
- (七) 重視人而不是生產力—公共組織的成功端賴尊重人及透過合作共享的領導，而不是單純的生產力評估。

總之，新公共服務主要包括重視公民服務、重視公民精神、公共利益、人及透過合作共享的領導、公務人員守法、社群及公平正義的社會等。新公共服務的核心價值是為民服務而非政府領航，其基本假定是透過人的自我覺醒，找到自己清淨的本性，再建立起主動、積極、進取、利他的公民，逐步形成社群機制，追求社會平等與正義的實現。其強調兩個主題：（一）促進公共服務的尊嚴與價值；（二）將民主、公民權和公共利益的價值觀重新肯定為公共行政的最高價值觀（Denhardt & Denhardt, 2007；林水吉，2004：98）。

### 三、人格發展概念與公共服務的連結

由於人格的形成一部分受先天因素影響，而絕大部分是後天學習得到，人格是靠學習而成長，個體任何外在行為反應，無不受過去經驗所形成的內在認知、態度的影響。因而，公務人員可透過核心價值的學習，使其人格獲得成長，進而提高公共服務的效果。相反地，政府機關由於圓滿達成公共服務成果，更能激勵公務人員工作投入的動機與熱忱，藉由人格潛移默化，產生公務人員內在的價值認知、信念與態度，進而提昇公務人員的人格發展。

另外，著名的學者黨斯（A. Downs）在西元一九六七年出版的《官僚制度的內幕》（*Inside Bureaucracy*, 1967）一書中所分析的，他從行政人員居於自私或公益的面向，將官僚人格區分成爬升者、保守者、熱心者、倡導者及政治家等五種。其中爬升者、保守者兩種人，是以自利自居，看重個人權力；而熱心者、倡導者及政治家三種人，是以公益自居，易使組織朝氣蓬勃、欣欣向榮，有利於組織向上發展，並能發揮組織的功能（A. Downs 1967: 88-89；轉引自江岷欽、林鍾沂 1999：

301-302)，對政府機關而言，即較易發揮公共服務的功能。基於人格發展有賴於後天環境影響與學習，政府機關可透過激勵或訓練等方式，提昇公務人員人格發展，增加更多熱心者、倡導者及政治家等類公務人員，加強政府機關的為民服務績效，及至提高公共服務的品質與效果。

### 參、公務人員人格發展與公共服務的關係

台灣地區戒嚴時期，公務人員與國家是特別權力關係，國家及政府官僚組織對公務人員有特殊嚴苛規範，許多為人民該享有的權利，公務人員大多受到限制，對公務人員精神壓抑很大，影響其人格發展，當時公務人員的權利保障不足，且相關福利等政策法規亦少設置，公務人員雖享有薪資等物質條件，但精神方面仍屬匱乏。解嚴後，人權、公益問題日漸浮現，政府對公務人員之相關保障、福利措施越來越完備，皆正面增益公務人員精神與物質所得，且國家與公務人員關係變成公法上的職務關係，為利公共事務之推行，相關政策與法規之執行亦陸續配合修改與實行，例如行政程序法、陽光法案、行政訴訟法等相關法規大幅修改公布，使公務人員提高精神層次的獲得，俟公務人員精神層次所得高過物質所得時，不僅公務人員本身會追求物質待遇的提高，相關單位也會配合思考增加公務人員物質所得，如此相互循環不已。同時，隨著人民爭取自己權利保障，公務人員也是人民，隨之比照人民，增加其本身權利保障，從而公務人員執行公務時具自主性，無需樣樣依照上級不合理或不合法的命令指示，因而人民接受其服務時，亦可得到公平、合法及完整之服務，至此公務人員精神與物質兩方面皆可完整獲得，更增加公務人員工作動機與熱忱，從而其人格獲得完整發展，且亦能貫徹公共利益的超然性（張道義譯注，2008：xxxviii），當然公共服務隨著達到最高峰，國家公共利益亦隨著普遍公平實行（Mengelberg, 1964: 52-53）。

另外，美國社會學大師帕深思（T. Parsons）認為，任何一個組織本身就是一個社會系統，政府組織亦是如此。其認為任何社會系統均具有適應、達成目標、模式維持、整合等四項功能，但有賴於社會系統的三個次級階層來完成，即策略階層、管理階層及技術階層（亦稱操作階層）（張潤書，1998：98-99），而此三階層在政府機關中係指機關首長、管理階層的主管人員及基層操作人員，包含政務官與事務



官。由於在政府機關中與公務人員及公共服務相關的內、外在因素，包括組織文化、公務人員制度、行為規範、裁量行為、公民導向、外部環境，皆與公務人員人格發展及公共服務的品質與效果有關。因而，下面依照美國學者帕深思大師社會系統的三個次級管理階層，分別從有關的內、外在因素，即組織文化、公務人員制度、行為規範、裁量行為、公民導向、外部環境等方向，進行剖析並釐清公務人員人格發展與公共服務的關係於后：

## 一、內在因素

### (一) 組織文化

文化是一社會中的成員所習得與共有的，並對其成員的行為有很大的影響，如果社會須維持生存，文化提供解決問題之道，而組織是社會中的一部分，因而，組織須維持生存，組織文化亦提供其解決問題之道。關於組織文化的意義，學者霍奇斯 (Richard M. Hodgetts) 認為，組織文化是組織內的成員被預期的行為、價值等，在這組織內以這種文化方式去做事。組織文化對組織是很重要的，因它可使組織仍有價值 (Hodgetts, 1991: 432)。學者席恩 (Edgar Schein) 認為，組織文化是組織成員所共同持有較深層的基本假定與信念，而為組織對自我及其環境認為理所當然的基本方式，並在潛意識的狀態下運作。它是指可以觀察到的人員行為規律、工作的團體規律、組織信奉的主要價值、指導組織決策的哲學觀念、人際相處的遊戲規則、組織中彌漫的感覺或氣候。簡而言之，它是以組織為範圍，所表現出來特定的風格。是以，組織文化的內容包括：1. 器物—指可以明顯觀察到的成員行為，組織的結構、程序、制度、規則，及各種硬體設施。2. 信念—指組織的理念、知識、迷思，及名言、傳說等。3. 規範—指文化約束成員行為的準則。4. 價值—組織成員所持有的特定信念。5. 前提—關於世界的許多前提，它們是無法用語言文字表達的，外面的觀察者或可以其分析的研究或直觀的思想來理解，此為組織的潛意識 (吳瓊恩，1998：342-344)。

政府機關的官僚體制組織，亦形成一種特殊的組織文化，該種組織主要源於德國學者韋伯 (M. Weber) 的闡釋與啟發，具備分工、層級節制、講求作業程序、非人情化取向、永業保障、注重地位年資等特色，而這種組織依理性設計，透過法規的規範，藉以確保並提升組織運作效率，但在政府機關中的各組織的這些特色仍有

程度的問題，且各組織所呈現的組織文化特色並非完全呈現單一類型。目前，官僚組織結構在日趨專業化的社會中漸漸從機械式的官僚組織走向專業的官僚組織，甚至再走向由影響力說服而非權力制服的後官僚組織型模（吳瓊恩，1998：237，247）。在日益龐大的政府組織中，專業分工很容易形成本位主義而導致協調困難。於是專業化的行政人員，須維持溝通路線的暢通，並透過層級節制系統，使上位者能直、間接地影響所屬人員，以達組織目標，且非人情化的取向，亦可離間層級體制下的成員，而永業的工作保障可減輕這種狀況，增加人員對組織的忠誠（張潤書，1998：767）。因而政府官僚體制日益龐大，績效卻相對低落，並非公部門機關成員素質不佳，究其原因卻是僵化的政府官僚體系所造成的結果，因其中官僚組織結構及其運作程序是造成公部門效率低落的主因。因此，如何政府再造，改變政府體制，使政府機關組織更有利於政府運作，政府官僚更能發揮其能力，在政府方面曾提出企業型官僚體制及企業型官僚，使居於領導地位的企業型官僚運用如「領袖魅力」和「行銷技術」等方法，來激勵公務人員（范美慧，1998：56-57）。總之，政府機關的官僚組織對於公務人員個人行為的限制，究其原因，公務人員人格及其發展的限制，應是一個不可忽視的重要因素。

例如，在學者伊根（Jennifer L. Eagan）所著 *Is Authority in Public Administration Separable From Authoritarianism? Personalities, Institutions, and Resistance* 中指出，各種不同能力的公共行政人員被賦予職權，以執行人民事務時，他可能錯失人民想要的和人民的看法或見解，並可能做出有害人民權益的事。很明顯地，是由於政府將公共行政人員置於與其所服務的人民有明顯差別階級地位而非與人民對等的合作關係，即該行政人員再無同理心去對待其所服務的人民，而當行政人員被賦予職權後，可以變成偏重於個人自利心態或受組織制度所束縛，以致出現了對人民無禮或傷害的行為。如此地掉入雙重的繩索限制中（Eagan, 2007: 86-87）。可知，政府組織框架對公務人員行為的影響與限制何其大，究其原因，對公務人員人格及其發展的影響與限制，亦不言而喻，何況 Eagan 在該文章中亦分析出影響奧威爾式極權政治模式的因素為領導者人格或組織結構（Eagan, 2007: 87）。另外，學者吳庚分析韋伯官僚制度時亦提及，<sup>4</sup> 官僚組織本質上具有平均化功能，卻又形成一種反民族

<sup>4</sup> 學者韋伯到海德堡大學結識一批屬於新康德主義西南德意志學派人士如 Windelband, Georg Jellinek, Ernst Troeltsch 等，並曾給予有力支援，其本身雖拒絕稱為哲學家，但他在討論各種問題時所包含的哲學觀點與新康德主義（西南德意志學派）相同之處多於相異之處。

特權化的結果，即為服從與自主的矛盾，及每天工作如機器般僵化的精神，且人在政治活動中，莫不追求權力，而官僚組織中官僚尤為自己爭取權力。在這種合理統治組織下，雖然抽象規範乃合法權威的來源，但官僚仍須受具體上級的指示限制。如此，官僚在作為權威傳達者之際，尚有可能做出不適當「加工」趨向，擴張官僚權力，最後官僚權威傳達的收受者是社會民眾。因而在這一連串政治活動的過程中產生「個人自由與自主」為官僚制度壓制的情況，包括在下位官僚及民眾皆可能受到壓抑（吳庚，1993：88-97）。是以，官僚組織中，在上位的策略階層官僚可因本身的權力而對在下位的官僚施壓以達其政績等，這種方式在過程中，在下位的公務人員，可能包括基層公務人員和中間管理階層人員，其人格皆會受到壓抑，但如因最後公共服務品質與效果的提高，會再反過來刺激、影響公務人員，增加投入工作的動機，最後終至提昇其人格發展。

## （二）公務人員制度—係指與公務人員相關的制度，如身分、薪給、考核、獎懲、退休、福利等制度。

晚近，世界各國在人事行政的發展史上，公務人員制度均逐步走向功績制及永業制，公務人員之身分基於身分的請求權，非依法定原因及法定程序，不得剝奪，已是吾人共同接受的發展趨勢，而永業制可使公務人員安心工作，全心全力替國家賣力，且其他相關的薪給、福利、管理、申訴制度等亦皆逐漸完備。一般而言，目前公務人員整個制度規範，皆已使其權益受到較以前更完整的保障，皆有助於提昇公務人員本身精神與物質條件，無形中皆有助於公務人員的人格發展，進而影響公務人員外在優良行為表現，乃至增加公共服務的效果（張潤書，1998：265）。

由於目前整個政府組織中的公務人員，包含政務人員與事務人員。政務人員是隨執政黨進退而進退，其是依執政黨政策而執行，通常為政府組織中決策人員，其下的事務人員包括中間管理人員及基層操作人員。由於各種人員有不同的執行公務的行為與目的。因而，目前公務人員的制度雖已大部分接近完備，但因政府機關執政黨派的不同，必然產生不同的政策，且在執行過程中，因執政黨派的不同，致發生公務人員影響權益的職務調整或降低職等的情事，由於過程、原因複雜，或原因、過程被隱匿，權益受影響的公務人員申請復審時，除非證據明確，讓參與審判的第三者足以認定，否則當事人員欲申訴成功的機率微乎其微。發生這種降調時，在上位的策略階層人員，因其是因應本身政黨排除不同黨派員工，基於其內在認

知、態度，而發生外在對不同黨派員工排除的降調行爲，他的行爲是政務人員該有的行爲，一般言，對其人格並無影響，而受到降調的公務人員，不論其是否爲中間主管人員或是基層的操作人員，其內在認知、信念即受到很大影響，由上述人格意涵可知，其榮譽或自尊受到打擊，人格發展亦受到很大影響，由於相關權益受損，減少投入工作的熱忱與動機，在執行公務的過程中，如再無其他激勵因素，機關如何再期盼其提高公共服務效果。又如大法官釋字第 483 號解釋，當事人謝某某於民國七十九年升任薦任第八職等，並於民國八十二年當事人在無過失的情形下，被結合地方派系勢力，由具備薦任資格的彰化縣政府人事室主任，降調爲只具備委任資格的彰化市戶政事務所人事管理員，至此當事人不僅人格權受到侵害，且實際的薪資所得、升遷資格等權益亦受很大影響，並可推得其工作動機、熱忱受到很大打擊，不僅人格發展受到壓抑，其執行公務的效果亦受到影響。本案受到降調的公務人員雖原爲中間主管人員，由於受到降調，直接影響其公務人員權益，其人格亦受到侵害，最後亦間接影響公共服務。<sup>5</sup> 再如，趙達瑜在〈從保訓會受理之保障事件研析我國公務員降調制度〉一文中指出，機關決定對公務人員個人降調的理由有五項，其中品操欠佳、工作出現嚴重缺失（趙達瑜，2005：49），純屬公務人員本身因素，但爲有害公務人員個人權益情事的降調，由於降調原因正當，雖有害公務人員本身權益，但因爲公務人員本身應得，雖或對該公務人員人格發展有害，機關本身處分是對的，只是事後，機關可採激勵等措施，俾提昇公務人員人格發展。

總之，影響當事的公務人員權益的降調等事宜，不論原因爲何，<sup>6</sup> 當事人的信心與榮譽心皆會受打擊，藉由人格潛移默化，人格發展會受到影響，由於人格影響行爲，甚而其執行公務的行爲亦會受到影響，此時機關可採各種激勵或輔導措施，予以事後補救；或是增加制定降調等事前詳細程序規定（趙達瑜，2005：49），俾事先減少降調案例的發生，減少影響人格發展的情事發生。

公務人員績效考核與升遷，爲人事行政中不可忽視的一環，學者林水波

<sup>5</sup> 該當事人原爲人事主任，服務的對象大部分爲機關內的員工，但員工屬內部顧客，且若員工亦因此遭到侵害權益問題，故該人事主任的執行公務行爲，雖也屬公共服務，且也可能間接侵害機關外人民的公共服務。

<sup>6</sup> 其他相關的降調原因如揭發機關內部弊端遭報復、疑與機關首長不合或長官濫權恣意等政治因素等。

(1989: 7-10) 提出三大項功能，即第一，行政性功能：作為調薪、升遷、獎懲、工作調整、解雇等依據。第二，發展性功能：增進員工工作潛能與滿足感，協助員工職涯規劃、人事諮詢、訓練需求規劃。第三，綜合性功能：設定員工工作目標、促進組織與員工共同對責任之瞭解、確認管理者責任履行程度。而張瓊玲依此三大功能再細分出：發揮人力運用功能、激勵與肯定的功能、獎酬與福利的功能、晉級與升遷的功能、淘汰與懲處的功能（張瓊玲，2009：179-180）。因而考績制度不僅為考評公務人員的適任性，搭起一道標準線，且可發揮激勵、肯定、升遷、福利等功能，其對公務人員的重要性不言而喻。適用考績制度的到底有那些人員？公務人員只有事務官才有考績的評定，包括中間的管理人員及基層操作人員，至於最上層的策略階層人員，屬政務官性質，是隨政府首長而進退，是對單一的政府首長負責，只要政府首長認為其績效很好即可，並無考績評定事宜。關於考績的功能，如若公平執行，應可達到其該有的功能，而致提昇公務人員的精神面與物質面，有助於公務人員人格學習，且藉由人格潛移默化，產生公務人員內在的價值認知、信念與態度，並提昇公務人員人格發展，且間接有助於提高公務人員直接執行公務的品質與效果；如若考核不實、不公平，雖有申復途徑，但需精力、時間、金錢等的支出，包含物質、精神層面的減少，對公務人員士氣打擊很大，直接影響公務人員人格發展狀況，並間接影響公務人員執行公務的品質與效果。同時，考績在考核時所該踐行之行政程序如不妥適等，仍會產生許多缺失，如打擊公務人員士氣，影響公務人員權益等（黃榮護、林建宏，2009：146-147），亦會影響其人格發展與執行公務的效果。由於公務人員稱職與否、績效彰顯與否，皆影響總體組織目標之達成與政府施政品質之良窳，是以，政府公共服務之成敗，掌握於廣大第一線基層操作公務人員服務成效，及中間管理階層公務人員的指揮效力，尤其更顯示最上位決策者重視人民的程度，及其政策的執行力與魄力。

公務人員能力的建立與強化，是各國人事行政運作的重要課題，而訓練便成為強化建立公務人員能力的主要途徑與工具（鄭錫鏊、陳定銘、牛萱萍，2003：12）。至於如何強化公務人員能力，除訓練外，公務人員的教育進修亦是重要的一環。目前提昇公務人員教育、訓練水準方面政策，包含多種途徑，大致可分為兩種方式，一為公務人員本身可自由申請利用公餘或一些辦公時間到各大專院校進修，以提昇本身知識；另為各政府機關聘請各學有專精之學者專家，或設置各種 E 化課

程，增加公務人員各方面之學識。然目前增進公務人員能力的訓練進修法規已相當完備，如此可透過訓練、學習，增益公務人員本身精神、物質的獲得，提昇公務人員人格發展，乃至提高公共服務的品質與效果。

### （三）行為規範

依法行政與服從長官命令是公務人員應有的責任及義務，然當公務人員所依循之相關法規如規範得不合法，或公務人員執行公務時，因最上位的策略階層人員的政策指示，而使其無法依法行政時，受害的是接受服務的民眾與執法的公務人員本身，在此接受服務的民眾，由於得不到公平、合法、合理的服務，會反過來向國家、政府抱不平，尋求平衡對待，致依照政策指示的執法公務人員包含中間管理階層人員與基層公務人員，皆會受到指責，甚至處罰，尤其是第一線的基層公務人員更是如此，不僅該等公務人員的精神會受到壓抑，內在工作動機與熱忱亦會減少，減少學習的意願，並降低公務人員執行公權力的自主性，導致降低公務人員本身的人格發展，及影響其外在執行公務的行為，即影響公共服務的品質與效果。例如，違反上述行政中立、行政程序法、陽光法案等法規，必然違反平等原則，而發生執行不公正情事，此時接受服務之民眾必然受到傷害，公務人員也因而受到處罰，不僅其精神受到傷害，影響公務人員工作動機與熱忱，直接影響公務人員本身人格發展，減低其執行公權力之自主性，此時由於影響公務人員本身行為，導致接受其服務之民眾得到不平等或不完整服務，甚至受到傷害，公共服務的效果亦會大打折扣。又如，每當選舉活動期間，常常發生民選地方首長，即策略階層人員，要求所屬公務人員，或為中間管理人員，或為基層操作人員，為其助選、站台或為選舉經費募款，對不服從者，往往以調職或考績劣等的不利干涉行為。該等公務人員為免受不利對待，難免介入選舉活動，或介入其他偏頗公務之執行，大多無法確守行政中立，無法正確有效堅持平等原則。然而，公務人員，包括策略階層人員、管理階層人員、基層階層人員，即包含事務官與政務官，皆是國家依法任命且賦予行使公權力之重要人員，在執行公權力時，應以中立立場，嚴守黨政分際，尤其不得利用行政資源，包括公務設備、長官部屬關係等來從事政黨活動（陳清秀，2009：128），並應正確有效堅持平等原則（蔡明華，2010：62）。很明顯地，上述公務人員由於無法確守行政中立，無法堅持平等原則，並減低其執行公權力時之自主

性，當然接受其服務之民眾必然受到不平等待遇，乃至公務人員亦會受到制裁，此時公務人員的精神受到影響，公務人員本身人格亦得不到完整發展，由於接受其服務之民眾受到不平等待遇，公共服務的品質與效果亦跟著降低。不可否認地，行政中立制度會限制公務人員在政治、宗教、文化等具有意識型態的言論，在國家研究機構任職的研究人員的學術自由，甚至是公務人員的行為等（許育典，2010：88-100），而言論自由、學術自由等自由權利保護，攸關人民內在精神活動及自主決定權，乃人格自由完整發展所不可或缺，由於公務人員行政中立制度會限制公務人員言論自由及學術自由等，因而該行政中立制度亦會限制公務人員人格發展（司法院大法官釋字第 656 號解釋理由書參照），及公務人員執行公務的品質與效果，因人格影響行為之故。

再如公務員服務法第二條規定：「長官就其監督範圍內，所發命令，屬官有服從之義務。但屬官對於長官所發命令，如有意見，得隨時陳述。」（與公務人員保障法第十七條第一項意思相同）本條文看似合理，但實際上，當長官命令違法，或是長官命令具急迫性，乃至執行上有困難者，由於依公務員服務法第二條有規定，在下位者應服從在上位者的指導，「服從長官所發命令」本是一件理所當然事，然而，長官的命令本身已屬違法，或是時間上無法完成，在下位的公務人員，包含管理階層人員與基層操作人員，如若照長官的命令去執行，無非助紂為虐、胡作非為，與公務人員應「依法行政」的本意相違背，然依本條文，「屬官如有意見，得隨時陳述意見」，但屬官由於長官權勢之壓迫，不得不服從，或致同流合污，或只好敷衍了事。最後結果，屬官往往會觸犯法律，變成法律制裁對象，或無效果、浪費公帑等，直接或間接影響公共服務的品質與效果。例如，前總統扁案相關犯法的公務人員，有的因此觸犯法律規定（蕭白雪，2009：126-140）。因此，公務員服務法第二條或公務人員保障法第十七條第一項，如因公務人員須遵從長官的違法的命令，使其心情受到壓抑，嚴重影響公務人員人格發展，乃至影響公共服務品質與效果，有時甚至使服務對象受到無法彌補的傷害。是故，公務人員保障法第十七條第二項規定，當該管長官非以書面下達命令時，公務人員可請求長官以書面為之，該管長官拒絕時，視為撤回命令，從而保障公務人員，避免公務人員發生與本身意志不同而受到精神壓抑，影響公務人員人格發展。此時，長官違法，執行公務的公務人員精神受到壓抑，其人格發展受到影響，也影響公共服務的品質與效果。

#### (四) 裁量行為

行政裁量權為何是必須的？係因源自於權力行使需要「授權」。由於個人時間及精力有限，權力的弔詭是一個愈有權力的人，愈需要別人為他行使權力，而權力經過「授權」才能被彰顯。越大的權力是必需經過完整而有效率的授權機制才能獲得。這種運作使得不論是民主或非民主的統治機制，其權力運作內涵都以「授權」關係為核心，而政權對於官僚體系這種工具性的需求，是沒有民主或非民主之差異。

法治原則規範公務人員依法行政，但它有忽略主權運作當中必定存在「行政裁量權」的事實，此係因行政業務內容廣泛龐雜，加上外在環境的不確定因素，法律規定很難顧到所有細節。因此，公務人員在處理問題時除適法性外，必然存在諸多必須由執行者自身合理判斷才能作成決定的情況。這也是公務人員在執行公務時存在「行政裁量權」事實的理由。從結構與策略的角度看，官僚控制機制如設計太嚴，公務人員可能犯下「做不該做的事」及「不做該做的事」（陳敦源，2002：104-107），若進一步仔細分析此時公務人員本身精神狀況，應可發現該公務人員本身變得患得患失，影響在執行公務時亦患得患失，不僅影響其學習與人格發展，亦影響公共服務的品質與效果。因此，公務人員的裁量行為，不僅對公共服務品質與效果影響很大，亦會影響公務人員本身的人格發展。

再進一步觀察公務人員行使裁量行為時，可發現三種內在認知的衝突問題，即權威的衝突、角色的衝突、利益的衝突，發生在公務人員身上（蕭武桐，2001：270-273），這些問題皆會嚴重影響公務人員內在認知，進而限制其人格發展，並影響其外在執行公務的行為，乃至降低公共服務的品質與效果。

##### 1. 權威的衝突

一般係指執行公務的公務人員，包含中間管理階層人員與基層操作人員，其內在認知的責任與客觀環境上，如法律規範、組織的層級節制（如組織內最上位的策略階層人員要求的政策）責任不同而產生的衝突。此時執行公務的公務人員，包含中間管理階層人員與基層操作人員，其內在的認知，皆覺得有義務做某事，此即其內在的認知責任，或與法律規範的責任不同，或與最上位的策略階層人員要求的政策責任不同。這種內外責任權威的衝突，最常見的例子是與組織層級節制有衝突



時，如若該等公務人員為求自利而忽視應有的義務責任，如忽略公共利益、違反公務人員本身誠信、正直等，許多負面影響跟著而來，對公務人員人格發展與人民利益亦會產生負面作用，公共服務的品質與效果亦會受到不良影響；如若該等公務人員堅持該有的義務責任，致違反組織政策要求，此時該等公務人員也會受到指責、壓抑，甚至處罰，或影響其工作投入意願與熱忱等，這些皆會降低其人格發展，進而影響其執行公務的公共服務的品質與效果。至於組織最上位的策略階層人員，亦因忽視公共利益而尚失人民的愛戴，終至減低整體公共服務的品質與效果，致減低其投入公共服務的動機與熱忱，乃至減低其人格發展。

## 2. 角色的衝突

由於同一公務人員扮演兩種或以上角色不同時，該公務人員執行公務涉及其所扮演的角色時，往往結果會產生偏向一方的不公平現象，這時該公務人員會生角色的衝突，對該公務人員本身與接受其服務的對象都會有不良影響，即對該公務人員內在認知、價值等及其人格與外在的行為一如公共服務，皆有不良影響。例如，某公務人員（或為中間管理階層人員，或為基層操作人員）本身是地方政府的採購稽核委員會的委員，其在執行地方政府採購審核時，是完全按照採購相關規定去執行，但在其所在政府機關組織內，當自己所承辦的採購案，如依採購法相關規定去執行是不可行的，但該採購案卻需依組織層級節制的指示，是一定要採購，這時該公務人員內心會常產生角色衝突，如其依組織政策要求去執行該採購案，但又怕其他單位發現將來其去執行他單位的採購稽核時會受到質疑，因而其內心會常生不安，影響去執行該採購案或採購稽核的工作投入熱忱或動機，藉由人格潛移默化，產生公務人員內在的價值認知、信念與態度，致影響其人格發展，甚而影響公共服務的品質與效果。

## 3. 利益的衝突

當公務人員，包括策略階層人員、中間管理階層人員、基層操作人員等所有公務人員，甚至是委託行使公權力的人員，當執行公務時涉及公益與其本身私利相衝突時，在該公務人員的內心會產生公益與私益的折衝。最常見且易引起私益與公益的衝突的情形包含：賄賂、濫用影響力、濫用資訊、財務交易、送禮與招待、在外兼職、替未來做準備與任用親戚等。當公務人員，包含所有種類的公務人員，執行

公務如遇到上述這些情形時，即會在其內心產生私益與公益的折衝，當該公務人員屈服於私益的誘惑而犧牲公益時，其所服務的對象會受到傷害，事後該公務人員或產生內疚而生患得患失，或受到所服務對象的向上級告發而受到處罰，而致影響其人格發展，或日久影響其公共服務效果，而致影響其人格發展。不僅此，何況當公務人員執行公務時，若有公、私益不平衡時會造成衝突，會對公共服務品質與效果造成很大傷害，乃至影響公務人員的人格發展。

## 二、外在因素

### （一）公民導向

現今公共服務是注重公民參與、公平正義、公共利益等的服務，尤其應對那些易被忽視與弱勢的民眾和群體，在既有的政治型態中創造更民主、公平正義的過程（蔡允棟，2001：102）。而平衡公民個人與群體、政府機關、公民社會間的權力與責任，這是一種公民導向的公共服務，亦是公務人員核心價值中「同理心」、「關懷情」的體現。因而，政府機關中居最上位的策略階層人員通常是隨政黨進退的政務人員，負責執行政黨政策，更由於公共服務須有公民參與執行，更應以「同理心、人文關懷」對待所服務的對象，至於其下的管理階層人員及基層操作人員，皆為事務人員，依公務員服務法第二條規定：「長官就其監督範圍內，所發命令，屬官有服從之義務。」，從而，對於其上位者所要求的公民服務，同樣地，亦應以「同理心、人文關懷」對待所服務的對象，俾提高公共服務的品質與效果。果能如此，公務人員必會產生榮譽心與信心，以當公務人員為榮，無形中亦會增加工作投入動機與熱忱，藉由人格潛移默化，產生公務人員內在的價值認知、信念與態度，進而提昇公務人員的人格狀況及人格發展。然而，仍有部分面對民眾的第一線基層操作人員，在公共服務當中，或由於組織層級節制的組織文化因素等影響，或會生如上述官僚人格的作風，如做事有官樣文章、行事遲緩、推拖拉等，以致民眾對這種公民服務會常生不滿意，導致影響公共服務的品質與效果，及公務人員執行公務的信心，與減少公共服務投入的動機與熱忱，終至影響公務人員人格發展。相反地，公務人員—包含管理階層人員或基層操作人員，因其上位者要求重視公民服務，但如公共服務的內涵與該等公務人員內心的義務責任不同時，或有違法，或有

不當等，且該等公務人員亦受到上級長官的壓迫，從而該等公務人員的內心會發生主、客觀責任不同的衝突，如上述裁量行為所述，進而影響該等公務人員的人格發展，除非最後證實，該公共服務對公民確實是有益的，才會再轉而使該公共服務的品質與效果提高，增加公務人員的榮譽心與信心，乃至提昇該等公務人員的人格發展。

再者，公民導向的公共服務注重社會公平問題，對待公民應一視同仁。目前台灣社會，日益嚴重的失業問題、貧窮、疾病、冷漠等便成為經濟成長時期最為諷刺的寫照，對於政治體系的生存無疑構成威脅（曾冠球、許世雨譯，2007：8-9）。因而，對於社會公平的政策，應放首位。公共服務時如無法公平服務人民，接受其服務的人民必生不滿，甚或到處投書，以致影響公共服務的品質與效果，及公務人員對公共服務的信心，與減少公共服務投入的動機與熱忱，藉由人格潛移默化，產生公務人員內在的價值認知、信念與態度，終至影響公務人員人格發展。

政府為要得到人民的支持與擁護，必須加強與人民間的溝通，不僅可促進政府與民眾之間的了解，亦可改進施政缺失，使政府能真正成為受到人民熱烈擁護的有為政府。而當公務人員執行公務時，如若公務人員與民眾雙方皆獲得滿意，亦有助於雙方精神狀況提昇，最後呈現雙方雙贏局面。至於政府與民眾溝通的具體作法有多種方式：如舉辦「施政座談會」、進行各項民意調查、政府首長多與民接觸、強化里民（社區）大會功能、普設意見箱或溝通信箱、舉行記者招待會等，這些方法皆有助於政府與民眾之間的溝通，亦有助於提昇雙方的滿足感與信心（張潤書，1998：491-495），由於提高人格發展的因素包含環境因素、社會因素等，透過這些因素影響，不僅可提昇公務人員本身人格發展，且為端正公務人員的正確服務理念，亦可達到公共服務最大的效果。

另外，加強社區營造、加強市區美化、社區安全等建設，可增加公民參與，達到公民導向的服務，只要對公民有益的事項，讓人民感覺政府的用心，這些都可增加人民的向心力，使公務人員，包含所有類型公務人員，在推動公共服務時較順利，且人民得到的滿足感與對政府的向心力亦能達到最大，於是執行公務的公務人員亦會獲得成就感，增加服務的信心及投入熱忱，藉由人格潛移默化，產生公務人員內在的價值認知、信念與態度，並提昇其精神上的滿足與其人格發展，最後公共服務的品質與效果亦隨之提高。因而不論是政府、公務人員（所有類型的公務人

員)、人民三方都有益處,大家都是贏家。

## (二) 外部環境

相對於英美而言,我國官僚體系在民國建國以前就已經完備,只不過過去都是在帝皇集權的環境下運作,民國以後雖有分權體制的憲法設計,但威權政治仍是治理核心。在過去,我國行政權運作很大,立法院只是行政院的橡皮圖章,民主化後,民選的立法部門開始介入官僚體系的運作,對許多技術官僚而言,民主化後的政策過程,加入一個國會是很麻煩的事,若從策略互動角度言,每一次行政機關與立法機關對於特定策略領域互動,都是立法機關學習並考慮收回授權的時刻。換言之,我國立法權是立法機關一點一滴從行政機關手中收回的。因而,對於行政機關官僚體系而言,維持現狀且不引起媒體注意是權力極大化的最佳策略。加以根據中央機關九至十二職等主管的問卷調查顯示,我國中央公務人員普遍對於民意機關或民主過程持有負面看法。如當他們被問到「我國維持公共政策產出滿意是來自民選政治人物而非高級文官時」,約有七成五的公務人員不同意(陳敦源,2002:87)。總之,政府機關的公務人員,對於民意代表持負面看法,對媒體是不引起注意,而對於公共政策產出獲得人民滿意,主要是高級文官的貢獻等。

與公共服務有關的非民眾因素,即政府機關的外部環境因素,不含民眾因素,包括媒體、議員、立法委員、利益團體、國內外局勢等,這些因素皆能影響公共服務的品質與成果。因而,民選政治人物或政府機關中居最上位的策略階層人員,對於媒體、民意代表、利益團體等,由於預算、政策等須要他們的支持,雖表面上儘量討好,但他們給予策略階層人員的壓力也最大,而管理階層人員、基層操作人員,由於負責執行公務,對於媒體、民意代表、利益團體等,態度儘量維持現狀且不引起注意,在政府機關中,職位越低階層的人員,所受到媒體、民意代表、利益團體等的壓力越小,而且職位越低對於國內外局勢也較不關心,因對其較無影響。因而,當公務人員執行公共服務時,如果有這些外在環境因素牽涉公務人員在執行時常常變得較複雜、難執行,甚至出現無法執行的情況。同時,公務人員在執行公務時,如果有這些外在環境因素涉及,機關內各階層人員皆會小心翼翼地處理,且會依其受到的壓力大小及與其關係程度而有不同的處理方式(如上述)及影響,當處理不當時,公務人員會受到很大的負面影響,不僅人格發展受到影響,甚至公共

服務效果也大打折扣，此時亦有害於雙方。相反地，這些外在環境因素如能加強公共服務的品質與效果，當然政府、公務人員、民眾等皆可受益，大家都是贏家，從而提高公務人員的信心與投入工作的動機與熱忱，藉由人格潛移默化，產生公務人員內在的價值認知、信念與態度，進而提昇公務人員的人格發展，結果亦可促進公共服務的品質與效果。

## 肆、結論

綜合言之，公務人員人格發展與公共服務兩者之間會成正向相關，彼此相互影響且關係密切，因此，如何藉由各種激勵、訓練等方法，並藉由人格潛移默化，產生公務人員內在的價值認知、信念與態度，俾提昇公務人員人格發展，使公務人員對自身及工作的肯定，增加信心與榮譽心，以增進公共服務品質與效果，此為政府施政時不可輕忽的重要課題。

至於要如何提昇公務人員人格發展，吾人以為應從尊重公務人員人格尊嚴做起，給予適當的自由與自主，培養其自尊心、自信心，激發其以當公務人員為榮，並鼓勵以「為民服務」為己任的胸襟，使其增加對公共服務投入的動機與熱忱等（Brown, 1996: 251），產生公務人員內在的價值認知、信念與態度，並對外達到公共服務效果的最高目標，而與其相關的公務人員權利保障亦不可忽略。另一方面，由於公務人員個人及全體公務人員均代表國家（許育典，2010：73），因而國家的公共利益是由公務人員個人及全體公務人員來執行，不僅公務人員個人行為，乃至全體公務人員行為，皆與公共服務的品質及效果密切相關，審究其因，公務人員人格要素，尤其其人格發展實居關鍵因素。

本文試著探討公務人員人格發展與公共服務的關係，由此亦瞭解導致各種公務人員行為，尤其是執行公務的行為，即公共服務，公務人員的人格及其人格發展實居關鍵的重要性，及如何藉由人格發展提昇公共服務效果。未來或可再深入研究，如何培養優良公務人員人格特質與傑出領導公務人員人格特質，如何防止易貪污公務人員人格特質，及如何從公務人員倫理道德去提昇公務人員人格發展等議題。

## 參考文獻

- 江岷欽、林鍾沂（1999）。**公共組織理論**。台北：國立空中大學。
- 吳庚（1993）。**韋伯的政治理論及其哲學基礎**（初版）。台北：聯經。
- 吳瓊恩（1998）。**行政學**（再版）。台北：三民。
- 李長貴（1998）。**組織行為**（初版）。台北：華泰。
- 林水波（1989）。**考績制度—理論研析與經驗驗證**。台北：五南。
- 林安弘（1987）。**行為管理論**（初版）。台北：劉振強。
- 林水吉（2004）。新公共服務的七個向度分析：由理論基礎邁向政策倫理的論述。  
**理論與政策**，第 18 卷第 1 期，頁 97-128。
- 邱德修（2003）。**小學生活用辭典**。台北：五南。
- 姜占魁（1991）。**組織行為與行政管理**。台北：于聰玲。
- 范美慧（1998）。**政府再造之研究—以美英日經驗及我國實施方式分析**。台大商學  
碩士論文，未出版，台北。
- 洪光遠、鄭慧玲（1998）。**人格心理學**（初版）（Lawrence A. Pervin 原著）。台  
北：桂冠。
- 許育典（2010）。以憲法架構檢討公務人員行政中立法。**台大法學論叢**，第 36 卷  
第 4 期，頁 73-115。
- 張潤書（1998）。**行政學**（修訂初版）。台北：三民。
- 張道義譯注（2008）。**國家學體系：社會理論**（初版）（Lorenz von Stein 原著）。  
台北：聯經。
- 張瓊玲（2009）。改進公務人員考績制度的議題探討：公平原則觀點。**文官制度季  
刊**，第 1 卷第 2 期，頁 171-197。
- 陳清秀（2009）。廉能政府與公務倫理之探討。**文官制度季刊**，第 1 卷第 1 期，頁  
115-137。
- 陳敦源（2002）。**民主與官僚—新制度論的觀點**。台北：韋伯。
- 曾冠球、許世雨譯（2007）。**新公共行政學**（初版）（H. George Frederickson 原  
著）。台北：智勝。

- 黃榮護、林建宏（2009）。考績丙等制度設計評估：以適法性與妥適性為分析焦點。**文官制度季刊**，第1卷第2期，頁145-170。
- 鄭錫鏞、陳定銘、牛萱萍（2003）。政策性公務人員訓練需求分析及訓練規劃之研究。台北：公務人力發展中心。
- 蔡明華（2010）。平等原則對公務員執行公務的意義。**文官制度季刊**，第2卷第1期，頁45-71。
- 蔡允棟（2001）。官僚組織回應的概念建構評析—新治理的觀點。**中國行政評論**，第10卷第2期，頁89-134。
- 蕭武桐（2001）。**公務倫理**。台北：智勝。
- 蕭武桐（2006）。新公共服務與公務員的品德修養。**國家菁英季刊**，第2卷第1期，頁57-70。
- 蕭白雪（2009）。**特偵組驚爆扁案 120 天：資深司法記者追蹤扁案偵查全紀錄**。台北：財信。
- 趙達瑜（2005）。從保訓會受理之保障事件研析我國公務員降調制度。**公共行政學報**，第17期，頁37-82。
- Brown, S. P. (1996). A Meta-Analysis and Review of Organizational Research on Job Involvement. *Psychological Bulletin*, 120 (2): 235-255.
- Denhart, J. V., & R. B. Denhart (2007). *The New Public Service: Service not Steering*. New York: M. E. Sharpe.
- Downs, A. (1967). *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown and Company.
- Eagan, J. L. (2007). Is Authority in Public Administration Separable from Authoritarianism? Personalities, Institutions, And Resistance. *Administrative Theory & Praxis*, 29 (1): 83-101.
- Hodgetts, R. M. (1991). *Organizational Behavior: Theory and Practice*. New York: Macmillan.
- Mengelberg, K (1964). *The History of the Social Movement in France, 1789-1850*. Toronto: the Bedminster Press.

# Personality Development of Civil Servants and Public Service

Ming-Hua Tsai \*

## Abstract

“Service” rather than “steering” is the catchword for government role in public service nowadays. From what we know about human nature, a civil servant’s personality and its development are critical to government service. The ability and behavior of civil servants would also be improved by developing their personality and that, in return, would better serve public interests.

In view of the importance of personality development of civil servants, this article is devoted to analyzing the relationship between personality development and public service from several standpoints before coming to several important conclusions.

Normally the personality of civil servants will positively interact with public service. That is to say, the better civil servants develop their personality, the better they will serve the public. On the other way round, the better public service is, the better public servants will develop their personality, and vice versa. Therefore, in order to maximize public interests, improving public service and developing the personality of civil servants are two key issues on which the government should focus.

**Keywords:** public service, the personality development of civil servants, organizational culture, citizen guidance, public interests

---

\* PhD. Candidate, National Sun Yat-sen University Institute of China and Asia-Pacific Studies (Formerly Institute of Interdisciplinary Studies for Political Science).



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退撫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》季刊另行規劃出版主題，以利各界投稿。100 年預定出版主題為「民國百年之文官制度」，子題為：

- (一) 人事管理制度革新與再造
- (二) 行政倫理與廉正提升
- (三) 人才培育與服務績效

各期出刊及截稿日如下：

- (一) 第 3 卷第 2 期出版日期：100 年 4 月；截稿日期：100 年 2 月 28 日。
- (二) 第 3 卷第 3 期出版日期：100 年 7 月；截稿日期：100 年 5 月 30 日。
- (三) 第 3 卷第 4 期出版日期：100 年 10 月；截稿日期：100 年 8 月 30 日。

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

歡迎各界踴躍投稿，稿件 1 式 2 份並附電子檔，請以掛號郵寄「台北市文山區 11601 試院路 1 號，考試院《文官制度》季刊編輯委員會」，或逕寄電子郵件信箱：[jcs@exam.gov.tw](mailto: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* (2<sup>nd</sup> Ed.). Location: Publisher.

### 二、期刊論文

【格式】作者（年代）。文章名稱。期刊名稱，卷期，頁別。

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

### 三、專書論文

【格式】作者（年代）。篇名。載於編者（編），書名（頁碼）。地點：出版商。

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

### 四、研討會論文

【格式】作者（年代）。論文名稱。發表於研討會名稱，主辦單位，舉行地點。

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

### 五、研究計畫

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

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

### 六、學位論文

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

## 七、譯著

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

## 八、報紙

原則上，報紙不列入參考文獻（除非有確實作者姓名），放在正文敘述即可。

【格式】記者或作者（年月日）。文章名稱。報紙名稱，版別。

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

## 九、網路等電子化資料

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

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

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

## 十、其他注意事項

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

DocuCom PDF Trial  
www.pdfwizard.com

# 著作授權同意書

論文名稱：\_\_\_\_\_（以下稱「本論文」）

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

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

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

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

此致 《文官制度》季刊社

立同意書人(作者)簽名：

身分證字號：

電話號碼：

電子郵件信箱：

戶籍地址：

中 華 民 國                      年                      月                      日