

# 文官制度季刊

## Journal of Civil Service

第三卷第二期・中華民國一〇〇年四月 Apr. 2011 Vol.3, No.2

(原考銓季刊，自民國九十八年一月起更名為文官制度季刊)

發行人：黃雅榜

社長：李繼玄

主編：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

中華民國一〇〇年四月 第三卷第二期（原考銓季刊）

主編的話.....	陳金貴 /	I
整合性行銷溝通—強化政策宣導與溝通的利器.....	黃俊英 /	1
政府高階策略層次人力跨業間交流的變革與議程管理.....	施能傑 /	25
公務人力資源管理之性別議題與對策：組織建築模式之分析 .....	黃煥榮、方凱弘、蔡志恒 /	49
我國基層消防隊員考選方式對工作認知與效能之影響分析 .....	胡至沛、陳建淳 /	81
《文官制度》季刊稿約.....		/ 123
《文官制度》季刊投稿須知.....		/ 125
《文官制度》季刊論文審查作業規定.....		/ 127
《文官制度》季刊論文撰寫體例.....		/ 129

# *Journal of Civil Service*

Vol.3, No.2

Apr. 2011

## **CONTENTS**

---

<b>Editor's Note</b> .....	Chin-Kuei Chen	I
<b>Integrated Marketing Communications - A Useful Tool for Improving Policy Communications</b> .....	Jun-Ying Huang	1
<b>A New Initiative for Executives Exchange Program between Public and Private Sectors and Its Agenda-Setting Management</b> .....	Jay N. Shih	25
<b>Gender Issues and Suggestions for Public Personnel Administration: An Analysis of Organizational Architecture Model</b> .....	Huan-Jung Huang, Kai-Hung Fang, Chih-Heng Tsai	49
<b>An Analysis of the Effects of the Methods of Recruiting Street Level Firefighters on Their Work Cognition and Performance</b> .....	Chih-Pei Hu, Chien-Chun Chen	81

---

## 主編的話

根據瑞士洛桑國際管理學院二〇一一年公布的國際競爭力評比結果，台灣競爭力排名全球第六名，亞洲第三名，表現相當亮眼，顯示在強大的國際競爭情勢中，我國的總體競爭力具有強大的韌性，不斷的往前爬升，這是政府和人民共同努力的成果，值得國人自我肯定。然而在國際競爭力的四大指標中，經濟表現、企業效能與基礎建設的排名均有微幅進步或維持不變，惟有政府效能的排名倒退，從去年的第六名，退居到今年的第十名，這現象雖然與多數先進國家的情況相似，政府效能都落後企業效能，不過這也是對政府施政的一項警訊，應有積極的檢討和改進作為。再進一步了解政府效能的指標中，包含財政情勢、財政政策、法規體制、企業法規及社會架構，而我國的問題出現在財政惡化及基礎建設只重視硬體等，雖然未呈現直接涉及公務人員的效率及效能問題，但也表示由於公務人員在若干作為上，未能有效控制財政情況，未能在政策的規劃上多所用心，造成浪費和品質不佳的局面，這才是問題的核心。

我國公務人員近八成具有大專以上學歷，素質甚高，平均年齡在四十三歲左右，屬於成熟穩定的年齡層，政府也安排或要求各項訓練與教育計畫，在公務人力資本的角度，屬於優質的程度，就是企業界，也未必有此經過激烈競爭才能勝出的人員的水平，但為何在效率與效能的要求中，公務人員似乎都輸給企業人員？固然政府法規限制、體制運作方式、傳統組織文化及保守性的主管風格均有密切關係，但基本上應是公務人員是否願意在工作中，勇敢的嘗試不同的工作方式，冒險去從事新的工作方向，以創新的觀念，對自身和組織的工作，賦予新的價值，也就是以「公共企業家」的精神，面對新環境的挑戰，勇於針對問題、解決問題。這種對公務人員的期待，其實也同時需要政府本身的體制中，能夠提供其可以有運作機會的環境，這也是當代政府在從事政府創新的行動時，必須要同時配合的步驟，冀望此種觀點能夠受到政府有關單位的重視，以此方面的思考來配合原有的施政作為，才能提昇政府效能的競爭力。

本期的四篇論文，經過多位審稿委員的評審通過及編輯委員的再度確認，才得

順利刊出。第一篇論文介紹整合性行銷溝通，以其作為強化政策宣導與溝通的利器。由於政府的許多政策和作為，經常在政策宣導和溝通方面不夠清楚明快，也常未掌握民眾的心理，以致造成民眾的誤解和疑慮，使立意甚佳的政策，反而造成政府失能的現象，如何避免這種問題，使政府部門能運用合宜的整合性行銷工具，來增進政策宣導與溝通的能力和成效，擺脫傳統由上而下的僵化淪令宣導方式，這篇從觀念開啓到工具運作的介紹，對許多公務人員而言，提供創新的思維，協助其在規劃政府方案時，同時納入行銷溝通的宣導方式，使政府作為能更完整、清楚的讓民眾了解。

第二篇論文為政府高階策略層次人力跨業間交流的變革與議程管理，此論文主要探討政府如何建立直接開放外界人士跨業進入政府部門的人事制度。由於政府政策形成和有效執行，屬於策略層次的人力，需要具備能回應快速變遷環境治理能力的人員，但是在台灣目前中高階人事採取封閉型人力陞遷制度的情況下，無法讓民間具有特定能力者跨業進入政府體制，發揮其長才，協助政府的政策推動，因此本文提出如進行跨業人力交流的構想，再進而提出因此項人事政策變革會造成重大影響，其議程管理必須有完善的規劃。本論文係針對多年來政府努力推動公私部門人才交流，未能有效執行的另一層次的看法，意見甚為可貴。

第三篇論文探討公務人力資源管理的性別議題與對策，根據目前女性主義思潮的發展，針對性別議題在組織運作和人力資源管理中的影響，分別從甄選任用、培育訓練、升遷發展及職場生活等四個面向，討論我國公部門人力資源管理對女性事業生涯發展的呈現方式及相應對策，並建議應透過更積極的作為，促使組織結構改變，才能移除女性在公部門組織中生涯發展的障礙。此篇論文對公部門女性人員的組織角色有綜合性的討論和分析，對當前性別平等法的實施很有參考價值。

第四篇論文探討我國基層消防隊員的考選方式，其主題雖然是從基層消防人力的不足和人員素質為研究方向，但主要是比較從傳統警專和中央警大消防科系培育的正期生和透過特考方式進入消防行列的特考生，二者在工作認知與效能的影響分析，經由實證調查分析，提出其對未來消防人力在考選及教育訓練方面的建議。此項主題的探討，也是目前警察人員招考的相關議題，可供對照參考。

本期的四篇論文在方向上各有不同，但基本上都是與活化及彈性化公務人員有關，不論是從事公部門的學術探討或實務工作人員，都能藉這些文章的觀點，打開

更寬的思路，使公務工作更有創意和活力，也可提供公務人員有成爲公共企業家的可能性，使政府效能有更好的表現，希望本刊讀者在閱讀後，能有豐碩的收穫。

文官制度季刊

主編 陳金貴

2011年5月24日

DocuCom PDF T  
www.pdfwizard.com

DocuCom PDF Trial  
www.pdfwizard.com

# 整合性行銷溝通

## —強化政策宣導與溝通的利器

黃俊英\*

### 《摘要》

政府的政策宣導和溝通常不夠清楚明快，甚至老是慢半拍，容易造成民眾的誤解和疑慮，讓政策的美意打折，影響政策的推動和績效至鉅。本文主要在介紹整合性行銷溝通的重要概念和做法，並從政府部門的角度說明如何運用這些工具來增進政策宣導與溝通的能力和成效。

整合性行銷溝通的工具很多，主要有廣告、促銷、公關、人員銷售、直接行銷和口碑行銷等六種，這些工具都必須小心地加以協調和整合，使成為一個協同一致的溝通組合。本文分別檢視各種工具的特性和內容，並以「二〇一一客家桐花祭」的溝通活動為例說明各種行銷溝通工具的整合運用。

政策溝通的流程雖然是由政府部門開始，把訊息經由溝通通路傳遞給閱聽者（民眾或其他群體），但在發展整合性行銷溝通時，則要先從確認閱聽者開始。發展整合性行銷溝通的步驟依序是確認目標閱聽者、決定溝通目標、設計溝通內容、選擇溝通通路、設定

---

投稿日期：100年3月11日；接受刊登日期：100年5月2日。

\* 作者為考試院考試委員。作者誠摯感謝兩位匿名審查委員提供的寶貴意見和建議，也要感謝李展臺先生協助蒐集相關文獻資料。



預算、決定溝通組合、衡量溝通效果等七個步驟。由於溝通內容的設計及溝通通路的選擇這兩個步驟的內容較為繁雜，本文除了簡要介紹各個步驟的內容外，也特別針對溝通內容及溝通通路這兩個部分做了較詳細的探討。

整合性行銷溝通是強化政策宣導與溝通的一項利器，公務人員應充分了解它的功能與內容，並善用這一利器來爭取民眾或其他公眾群體對政策的認同和支持，有效達成政策目標。

[關鍵詞]：政令宣導、政策溝通、整合性行銷溝通、置入性行銷、客家桐花祭

近些年來政府部門在規劃和推動公共政策時，已愈來愈重視政策行銷的重要功能，了解到要站在民眾的立場或角度，藉由情境分析、目標行銷（target marketing）及各種行銷組合（marketing mix）工具的運用來有效滿足民眾需要，達成政策目標。行銷組合包括產品、價格、通路和溝通等決策，本文聚焦在探討政策溝通這個領域。由於新型式的溝通媒體不斷出現，媒體日益多元和普及，行銷溝通工具的類別和型式也愈來愈複雜，這些多元而複雜的溝通工具必須做有效的整合運用，亦即要執行整合性行銷溝通（integrated marketing communications; IMC），用不同組合的溝通工具來對不同的閱聽者（audience）進行溝通，才能有效達成政策溝通的目標。本文介紹各種行銷溝通工具的內容及特性，探討發展整合性行銷溝通的步驟，俾政府部門能適時整合運用各種溝通工具來強化政府的政策宣導和溝通效果。

## 壹、從政令宣導到政策溝通

溝通（communication）是一項重要的管理功能。對私部門的管理而言，溝通是傳遞產品訊息、提升企業形象和爭取顧客認同的重要手段；對公部門而言，溝通是

凝聚內部共識、提升組織形象和爭取民眾認同的重要工具。

在民智提高、民意高漲、社會多元的今天，公共政策需要有效的政策溝通。私營企業在推出產品或服務時，既使產品或服務本身不錯，但常會因未做好有效的溝通而未能贏得顧客芳心。公部門也一樣，政府的許多公共政策，雖然立意良好，可增進民眾的福祉，帶動社會的進步，但在推出時也常因溝通不良或溝通不力而橫生枝節，波折不斷，甚至以失敗收場。因此，公部門對公共政策的溝通是絕不能掉以輕心的，必須做好政策溝通，才能順利推動政策，達成政策目標，造福民眾。

過去政府部門為推動政策，經常進行政令宣導，要讓民眾知道政策內容並要求民眾配合和支持政策。但政令宣導和政策溝通是不同的，二者的目的雖都是要傳遞有關政策或措施的訊息給民眾，希望獲得民眾的認同和支持，但二者的思維則有很大的不同。

政令宣導的思維是政府本位的，由政府對民眾做單向的訊息發佈和宣導。「民可使由之，不可使知之」（論語）就是一種典型的政令宣導的思維，凡事多站在政府本身的立場，直接要求民眾配合政府的措施或政策。許多立意良善、利國利民的公共政策，常因與相關群體的溝通不良，採行政令宣導的溝通模式，因而橫生枝節，未能順利推動。行政院在二〇〇八年推出的「農村再生計畫」就是一個例子。

行政院農業委員會為統合原本分散於經濟部、內政部、教育部、文建會、客委會、勞委會、青輔會、環保署及地方政府的各項農村建設計畫，有效整合相關資源，於二〇〇八年提出總經費達新台幣 1,500 億元的「農村再生計畫」，並研訂「農村再生條例（草案）」，送立法院審議。農村再生計畫係為改善日益惡化的農村景觀及農地利用問題而推出的重大政策，目標明確；而為爭取農民及社會各界對此政策的支持，除馬總統及部會首長下鄉強力宣導外，政府部門也透過平面媒體、電視廣播媒體、官方網站、網際網路等進行大量的廣告、新聞報導和節目專訪，印發大量宣導文宣，也在立法院舉行公聽會，到農村社區、產銷班、改良場等對農民進行宣導。這項計畫雖有總統、部會首長、執政黨民代和地方民選首長的力挺，也針對不同的行銷對象規劃不同的傳播訊息，但因政策宣導活動多屬由上而下的單向灌輸願景和愛台建設的宣示，未能回應不同群體對此計畫的疑慮，因此除受到反對黨民代的抨擊外，也受到不少農村意見領袖、農村居民、農家子弟、社區營造工作者、環保團體、學者和理念型抗爭者的強烈質疑和反對，他們甚至指控「農委會是

滅農劊子手，勾結財團、破壞環境的殺手」，導致「農村再生條例（草案）」未能依預定時程完成立法，影響此一計畫之預算編列與執行（朱韻雯、黃秀美、陳振源、江文宏、黃怡仁、周曉梅，2009）。（「農村再生條例」已於二〇一〇年七月十四日經立法院完成三讀，八月四日公布施行）。

政策溝通的思維則是民眾本位的，是一種互動的雙向溝通。政策溝通主張政府要運用各種可用且適合的行銷溝通工具和民眾進行雙向溝通，重視雙方的互動，不只要讓民眾知曉政策或措施的內容，還要說明採行的原因和預期的效益，爭取民眾的認同和支持。在現代民主社會中，政令宣導的做法是不夠的，必須從政府本位的政令宣導轉向民眾導向的政策溝通，才能獲得民眾的認同，讓民眾真心支持政府的政策。

## 貳、政策溝通的流程

政策溝通的流程，如圖 1 所示，首先是由溝通者（即政府部門）將所要傳遞或表達的政策內涵，經由編碼（encoding）將之變成訊息（message），然後透過適當通路（channel）將訊息傳遞給閱聽者（即特定民眾或公眾群體），閱聽者接到訊息之後經由解碼（decoding）來理解訊息的意義。

從圖 1 中，可看出政策溝通包括有發訊者、編碼、溝通通路、解碼、閱聽者、回應、回饋和噪音等八個要素。噪音（noise）是造成溝通不良的干擾因素，每一個要素都可能干擾溝通的效果，其中編碼和解碼是溝通流程中最容易造成噪音的要素，許多溝通工作常因編碼和解碼不當而造成噪音，從而影響政策溝通的成效。

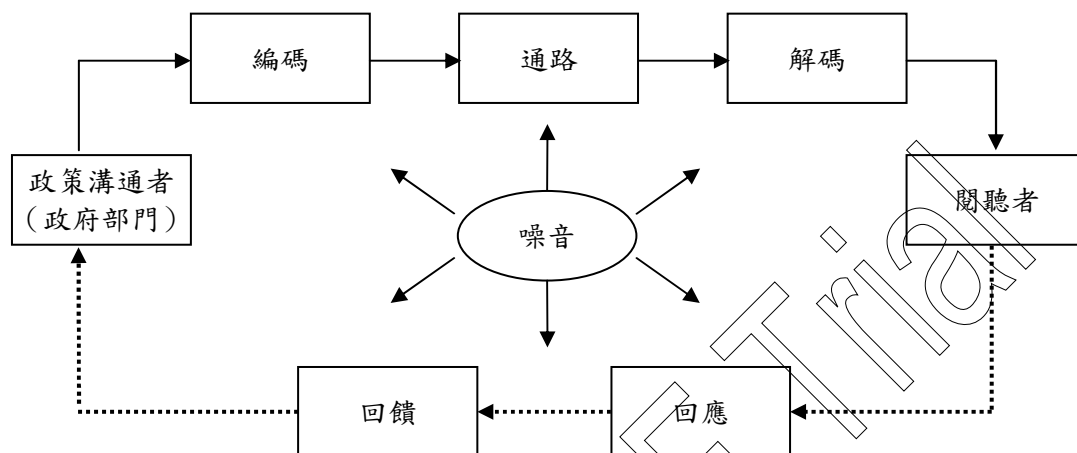


圖 1 政策溝通的流程

### 參、整合性行銷溝通的工具

整合性行銷溝通的工具不一而足，主要有廣告（advertising）、促銷（sales promotion）、公共關係（public relations）、人員銷售（personal selling）、直效行銷（direct marketing）和口碑行銷（word-of-mouth marketing）等六種，每一種工具都有其獨特的特性與成本。爲了要提供給閱聽者一致、清楚且有力的政策訊息，應將各種溝通工具做整合性的規劃與運用，以發揮政策溝通的最大效用。

#### 一、廣告

廣告是指由身分確認的贊助者以付費方式在廣告媒體上對產品、服務、理念、政策等做非人員的陳述和推廣。

#### （一）廣告的特性與型式

廣告具有可多次重複某一訊息、可生動地做誇張的表達和非人員性（不是與閱聽者的對話）等特性（Kotler & Keller, 2009）。可用的廣告媒體很多，包括報紙、雜誌、海報、電視、電話、收音機、手機、戶外看板、手冊、網際網路及各種資訊平台等。

廣告的型式很多，用途也很廣。政府部門經常利用廣告來宣導公共政策。譬如，在二〇〇九至二〇一〇年間，經濟部、陸委會、新聞局等機關曾付費在許多平面和電子媒體上刊登宣導與中國大陸簽訂 ECFA（兩岸經濟合作協議）的政策，增進農漁民、工商業界及社會大眾了解此一協議的內容及預期效益，爭取各界的支持；台北市政府為推動二〇〇八年訂定的「台北市推動節能減碳政策方案」，也在報紙、雜誌、海報、看板、傳單、標誌、電視、廣播、手機簡訊、電子郵件和網路等各種平面和電子媒體上刊登節能減碳的廣告和播放節能減碳的宣導短片（黃榮源、謝耀霆，2009）。

## （二）置入性行銷

置入性行銷，一般指「產品置入」（product placement）或品牌置入（brand placement），也是一種常見的廣告型式。置入性行銷是指溝通者有意地將其產品（如組織、城市、品牌、理念、政策等）置入大眾溝通媒體（如電視、廣播、電影、報紙、雜誌、網路等）之新聞報導、戲劇節目、綜藝節目或談話性節目中，希望不著痕跡地影響目標閱聽人的認知、態度或行為。置入性行銷已被私營企業廣泛採用，如在好萊塢和中國大陸的電影中常會不經意地出現許許多多由廠商付費贊助的產品、服務和品牌。事實上，政府部門也可善用置入性行銷來擴大政策宣導與溝通的成效。譬如，台北市和高雄市政府為推展地方觀光，近些年曾提供誘因鼓勵影劇業者到當地取景拍攝（如電視劇「痞子英雄」在高雄市拍攝，電影「艋舺」在台北市拍攝），讓地方景點很自然地成為電視或電影劇中的場景，就是成功的置入性行銷。

從政策行銷的觀點而言，置入性行銷具有以下特色（翁興利，2004）：

1. 置入性行銷的目的在於有效行銷公共政策的施行，以提升民眾生活品質。
2. 置入性行銷將政策資訊置入電視或電影畫面或劇情中，期待觀眾在不經意、低涉入的情形下，累積對政策的正面印象。
3. 置入性行銷並非將政治廣告直接置入節目，亦非由政府首長或政治人物出現在節目中宣導政令。
4. 置入性行銷通常以戲劇、綜藝、談話類型節目進行軟式宣導，如經由適當的設計將政令融入節目中的人物對話，以宣導政策。

政府部門的置入性行銷型式不一而足，常見的型式包括 1. 以新聞報導誇大或美化施政成果；2. 購買平面媒體版面刊登特定廣告內容；3. 購買電子媒體時段報導特定廣告內容；4. 以新聞報導型式宣導首長施政成績；5. 採購政策宣傳時要求業配新聞報導。對於政府部門利用置入性行銷方式進行政令宣導的行為，我國相關法規（廣播電視法、衛星廣播電視法等）並無禁止之規定，但行政院已在二〇一一年初明令禁止這些型式的置入性行銷。

政府部門雖可善用置入性行銷來宣導公共政策，但不可濫用置入性行銷，以符合政黨公平競爭的原則。置入性行銷應遵守下列的各項規範，包括 1. 應以公共利益為考量，而非以某黨派或某政治人物之利益為出發點；2. 不得置入有關政黨政策、政黨辯護、統獨意識型態、或有利某特殊政治團體之訊息；3. 政府託播置入性行銷時不得要求在播出前審查節目之內容或劇情，以避免有檢審（*copyright*）之嫌；4. 需要有監督機制，如由社會公正人士或團體成立超然之審查委員會，觀察與監督所有政令宣導節目之播出；5. 政府託播置入性行銷時應避免傳媒廣告市場的集中化，媒體通路應力求多元組合，以縮小政治上可操作的空間（翁興利，2004）。

## 二、促銷

促銷是指鼓勵或誘導閱聽者去購買某一產品或服務或接受某一理念或政策的短期誘因。促銷具有可引起注意、提供誘因以及可請人立即行動等特性（Kotler & Keller, 2009）。抽獎活動、優惠價和競賽是政府部門常用的促銷工具。譬如，前述「台北市推動節能減碳政策方案」中，台北市政府與台電公司合作於二〇〇九年舉辦「獎金百萬家戶節能大作戰省電抽獎活動」（黃榮源、謝耀霆，2009）；台北市政府以優惠價（促銷價）鼓勵民眾要在某一期限內儘早購買二〇一〇至二〇一一年台北國際花卉博覽會的入場券，都是公部門運用促銷工具進行政策溝通的實例。

## 三、公共關係

公關是指用來宣揚或保護組織形象及其產品（含政策、城市、國家、理念、組織等）所設計的方案，用以建立和強化與公眾（*publics*）的良好關係。公關具有高可信度、能找到不想碰到銷售人員或廣告的人以及可做戲劇化的表現等特性

(Kotler & Keller, 2009)。出版品、簡報、記者會、公共報導 (publicity)、週年慶、演講會、研討會、贊助活動、遊說、機關標誌等都是政府部門進行政策溝通時常用的公關工具。

#### 四、人員銷售

人員銷售是指爲了陳述政策、回答問題和爭取支持的目的而與閱聽者做面對面的互動。人員銷售具有可與人立即互動、可培養人際關係以及會讓人覺得有義務去做回應等特性 (Kotler & Keller, 2009)。

爲宣導重大公共政策，政府首長和高階主管常直接和民眾做面對面的說明。譬如，馬英九總統經常在總統府或下鄉到各地與青年學生、農漁民、工商業者、公務人員和其他民眾群體做面對面的政策說明與溝通；行政院吳敦義院長於二〇一〇年十一月初親赴花蓮縣當面向縣民說明政府改善蘇花公路的決心，並在行政院接見北上抗爭的花蓮鄉親，做面對面的溝通。

#### 五、直效行銷

直效行銷是指使用直接郵件 (DM)、型錄、傳真、電話、電視、電子郵件、語音訊息、部落格 (blogs) 或網站等直效行銷管道直接和特定閱聽者進行溝通以引發特定閱聽者群體的回應或對話。直效行銷具有客製化、訊息可快速更新以及可與人互動等特性 (Kotler & Keller, 2009)。

#### 六、口碑行銷

口碑行銷是指由獲得政策好處或有實際體驗的人向閱聽者所做的人對人的口頭、書面或電子溝通，包括傳統口碑和網路口碑。口碑行銷具有高的可信性、可與人做親密的個人對話以及可在人們想要和最感興趣時去做等特性 (Kotler & Keller, 2009)。

由於網際網路的蓬勃發展，網路平台日益普及，網路人口快速增加，網路口碑的角色愈來愈重要。網路口碑的形式不一而足，主要有一對一電子郵件 (personal email)、分散式電子郵件 (listserves)、即時訊息 (instant messaging)、網頁

(homepages)、部落格、討論區 (discussion forums)、聊天室 (chatrooms)、線上社群 (online communities) 等 (Goldsmith & Horowitz, 2006)。網路口碑具多元性和隱密性，且在網路上閱聽者沒有時間或空間的限制，能夠隨時隨地利用網路發表意見或搜尋資訊，因此受到許多民眾（特別是年輕族群）的歡迎，政府部門應善加運用。

整合性行銷溝通是一種確保訊息是否一致、清楚且有效的作法，需要細心地加以統整和協調，所有溝通通路和工具出現的主要訊息都需具有一致性；有的組織會指定一位高階主管專門負責組織對外的所有溝通工作，讓組織可對外傳遞一致的訊息，發揮最大的效用（郭思好譯，2007；Kotler & Lee, 2007）。

#### 肆、溝通工具的整合運用：客家桐花祭的實例

各種行銷溝通工具均各有其特性與成本，也各有其適用的場合，政策溝通者（政府部門）應針對不同閱聽者群體的特性和媒體習慣分別採用不同組合的行銷溝通工具，在可支用的預算範圍內做整合性的規劃和運用，如圖 2 所示，才能傳遞一致、清楚、有力且有效的政策訊息。

以下以行政院客家委員會主辦的「二〇一一年客家桐花祭」的溝通活動為例，說明行銷溝通工具的整合運用：



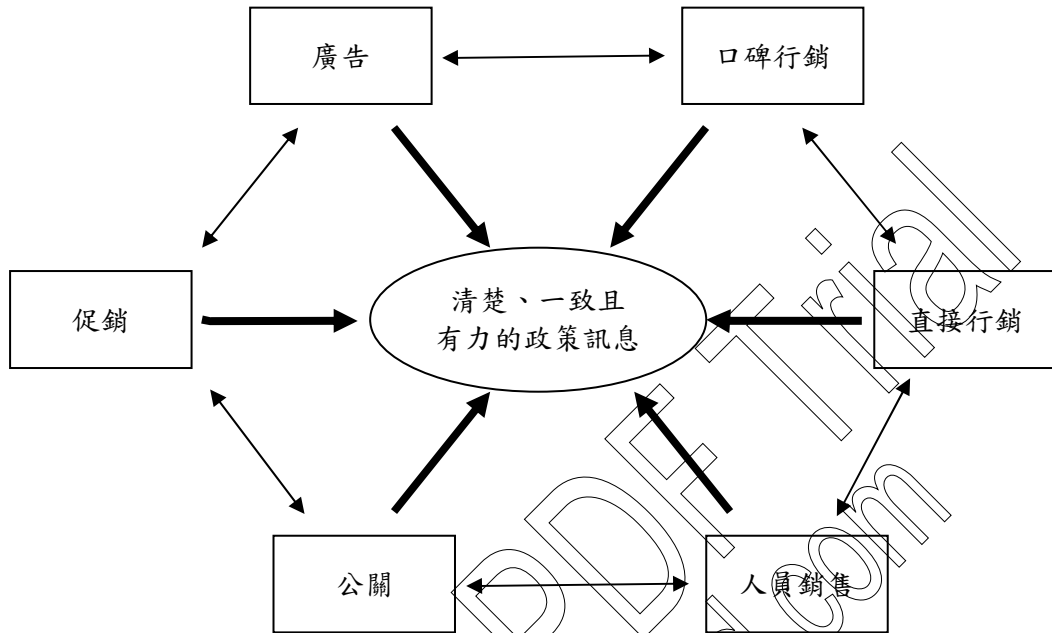


圖 2 各種溝通工具的整合運用

一般人對客家文化的瞭解，通常只侷限於客家人的勤儉和硬頸精神，對許多傳統客家文化和文物的瞭解並不多。客家委員會為行銷客家文化，自二〇〇三年起於每年桐花盛開的四、五月間舉辦「客家桐花祭」，近年來已成為台灣的年度盛事之一。二〇一一年適逢中華民國建國百年，特別以「桐慶 100 花舞客庄」為主軸，從三月二十七日到五月二十二日間擴大辦理此項一年一度的「客家桐花祭」，希望超越二〇一〇年的 648 萬參觀人次，能突破一千萬參觀人次，而且不只要吸引國人，也要吸引海外遊客參與。客委會整合運用了廣告、促銷、公關、人員銷售、直效行銷和口碑行銷等各種不同的行銷溝通工具來與不同的民眾群體進行溝通（行政院客家委員會，2011；周美惠，2011）。

## 一、廣告的運用

客委會利用許多廣告媒體來散播客家桐花祭的活動訊息，包括：

(一) 海報：客委會及各項活動主辦、承辦機構印製「二〇一一客家桐花祭」的活

動海報在各公共場所張貼。

- (二) 手冊：客委會免費發送 26 萬份桐花祭導覽手冊，供民眾到全家便利商店、全聯社、台鐵火車站、台北捷運、各主要客運、台塑加油站等許多據點去索取。
- (三) 主題網站：「客家桐花祭」主題網站除快速提供桐花祭相關活動訊息外，還邀請劉克襄、吳晟、艾瑪等多位作家及部落格版主撰寫專文，推介桐花祭活動。
- (四) 智慧型手機：客委會首創「客家桐花祭」智慧型手機下載軟體 APP 應用程式，提供即時開花時點、景點特搜、優惠折扣等多項服務訊息。
- (五) 新的資訊平台：在臉書 (facebook)、噗浪 (plurk)、推特 (twitter)、youtube 等新的資訊平台上設立專頁，告知民眾有關活動和景點的訊息。
- (六) 文宣掛旗：為吸引海外遊客來台參與客家桐花祭，客委會在日本成田機場、上海浦東機場和香港機場懸掛了巨幅文宣掛旗。

## 二、促銷的運用

桐花祭活動運用的主要促銷工具有優惠券、競賽、主場活動和贈品：

- (一) 商品優惠券：憑客委會的「桐花祭手冊」或「好客卡」在台中市東勢桂花小舖和新竹福泰酒店粵式等商店或餐廳購物或消費時，可享九折優惠。
- (二) 競賽活動：客委會分別主辦「愛戀桐花 100 風情」桐花攝影作品徵選活動（總獎金新台幣 31 萬元）、「桐花文學獎」徵文活動（總獎金 89 萬元）和「二〇一〇桐花歌曲舞蹈創作大賽」等競賽活動。
- (三) 主場活動及贈品：客委會共安排有 34 場中大型藝文演出，其中客委會主辦四場的主場活動，分別是「桐花風神榜」（現場贈送限量的多功能萬用墊）、「桐慶歡樂頌」（現場贈送盥洗包）、「親子森林派對」（現場贈送紀念公仔）及「繽紛花漾嘉年華」（現場贈送桐花 T 恤）。

## 三、公關的運用

桐花祭的公共關係活動很多，包括：

- (一) 公共報導：有許多平面和電子媒體以新聞報導、專訪或其他型式報導桐花祭活動。
- (二) 音樂會：客委會結合民間藝文團體或贊助民間藝文團體舉辦多場音樂會，包括「戀戀桐花祭音樂會」、「桐花客家音樂會」、「客家桐花祭客家音樂世界風」、「桐享爵士音樂會」、「尋音入客鄉」、「客語唐詩音樂會」、「樂亮舞桐花」等。
- (三) 記者會：如客委會黃主委及主管於二〇一一年四月七日召開「桐慶 100 花舞客庄」記者會宣布「二〇一一客家桐花祭」正式起跑。

#### 四、人員銷售的運用

在人員銷售部分，主要有三方面：

- (一) 客委會官員：客委會首長、主管及同仁利用記者會、開幕式、閉幕式、頒獎活動或其他正式與非正式活動場合，與民眾做面對面的溝通或互動，讓民眾瞭解桐花祭的活動內容及效益，爭取民眾對此一盛會的好感和支持。
- (二) 主辦及承辦機構人員：桐花祭各項活動的主辦及承辦機構人員也利用各種正式及非正式活動場合向民眾宣導二〇一一桐花祭活動。
- (三) 代言人：「二〇一一客家桐花祭」邀請小胖（林育群）擔任代言人，小胖在開幕式和其他正式活動場合以其美聲天籟吸引參觀人潮，爭取民眾對此一盛會的喜愛和支持。

#### 五、直效行銷的運用

客委會也利用直接郵件（DM）、傳真、電話和網路等溝通管道直接與特定閱聽者或民眾群體做互動式的溝通。

#### 六、口碑行銷的運用

客委會主要運用網路口碑來行銷桐花祭，以「二〇一一客家桐花祭」身分上噗浪、在臉書設立個人頁面及粉絲團、或上推特，也使用 youtube 上傳桐花舞教學影片。

另外，客委會也透過「客家桐花祭」主題網站首頁連結部落格與民眾分享，並邀請多位知名作家及部落格版主在主題網站上專文推介桐花祭活動。

依往例，在「客家桐花祭」舉辦期間和閉幕後，客委會都會針對當年的「客家桐花祭」活動進行一項總體效益的評估。譬如，針對二〇一〇年的客家桐花祭，客委會曾委請專業公司在二〇一〇年四月三日五月二十三日之間對參與各項桐花祭活動及桐花景點之遊客進行一項調查，發現受訪遊客對二〇一〇年桐花祭的整體滿意度達 97.98%，對活動地點各項設施的滿意度也都達九成以上（行政院客家委員會，2010）。

整體而言，客委會似已能針對不同的閱聽者或民眾群體的特性整合運用各種政策溝通工具來推廣「二〇一一客家桐花祭」，清楚而有力地傳達了這項盛會的各项訊息。不過，政策行銷組合包括產品、價格、通路和溝通四者，行銷溝通只是政策行銷組合中的重要一環，除良好的溝通外，尚須要針對不同閱聽者或民眾群體的需要和特性制定有效的產品、價格和通路決策，才能確保政策行銷的成功，達成客家桐花祭的政策目標。

## 伍、發展整合性行銷溝通的步驟

政策溝通的流程，如圖 1 所示，是從政府部門起動的，經過編碼變成訊息，再經由溝通通路傳遞給閱聽者（特定民眾或公眾群體）。而在發展或規劃整合性的行銷溝通時，則要先從確認和分析閱聽者開始。發展整合性行銷溝通的步驟，如圖 3 所示，依序是確認目標閱聽者（target audience）、決定溝通目標、設計溝通內容、選擇溝通通路、設定預算、決定溝通組合、衡量溝通效果等七個步驟。

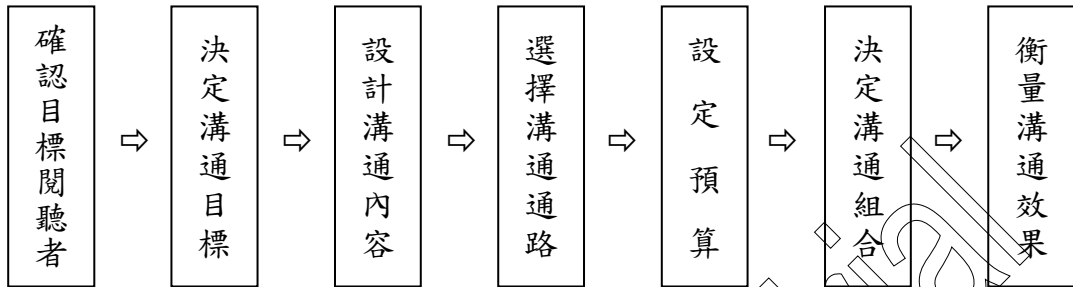


圖 3 發展整合性行銷溝通的步驟

## 一、確認目標閱聽者

不同的閱聽者群體對某一政策往往有不同的認知、態度和行為，彼此的媒體習慣也常有不同。台灣的城鄉發展差異頗鉅，在進行溝通時，要小心一體適用的溝通內容，教育程度、工作經驗與生活型態的差異，會讓民眾在溝通過程中產生誤導或誤解（余日新，2010）。因此，針對不同的閱聽者群體往往要採用不同的溝通方案。有效的行銷溝通要從確認目標閱聽者開始，目標閱聽者一旦確認，才能決定要對誰說（whom）、說什麼（what）、如何說（how）、何時說（when）及何處說（where）等五個 W 的問題。

在確認了所要溝通的目標閱聽者之後，要進一步去了解這群目標閱聽者。譬如，政府部門要向民眾宣導某一擬議中或執行中之政策時，要去分析民眾對此一政策的認知程度如何？對此政策之態度是正面、負面或中立？是否已採取實際行動認同和支持此政策？此外，對他（她）們的人口統計、地理分布等背景資料及媒體習慣等，也要有所了解。

## 二、決定溝通目標

溝通的目標可能是認知性的（cognitive）、情感性的（affective）或行為性的（behavioral）目標。對政府部門的政策宣導和溝通而言，認知性的目標著重於要讓目標閱聽者知道有關政策的內容，情感性的目標著重於要讓目標閱聽者喜歡政策的內容或相信政策可提供的好處，行為性的目標則著重於要讓目標閱聽者採取實際行

動支持政策。要達成不同的溝通目標需要有不同的溝通方案，因此在設計溝通方案之前應先決定溝通的目標主要是要引起或促成目標閱聽者的哪種反應－認知反應、情感反應或行為反應？

### 三、設計溝通內容

接著就要著手設計溝通的內容以達成溝通的目標。設計溝通內容需要處理三個問題，即說什麼（訊息策略）、如何說（創意策略）和應由誰去說（訊息來源）（Kotler & Keller, 2009）。

### 四、選擇溝通通路

溝通的訊息必須經由有效的通路或管道散佈出去，讓目標閱聽者接觸到，才能去影響目標閱聽者。溝通通路可大致分為人員溝通通路和非人員溝通通路兩部分，人員通路可允許人與人做面對面、或經由電話或 email，或透過網路進行溝通；非人員通路則包括媒體、促銷、事件（events）、公關（氛圍（atmosphere））等溝通管道。

### 五、決定溝通預算

溝通工作的規劃和執行須有預算的支持。有時，可視可用預算的多寡來決定溝通預算，有多少預算可用就花多少錢來做溝通，此即「量力而為法」（affordable method）；這是比較簡單和務實的做法；比較理想的方法是依溝通目標來決定溝通預算，先估計要達成預定的溝通目標需要做多少廣告、多少促銷、多少其他溝通活動，然後估算需要多少預算，此即「目標任務法」（objective-and-task method），這是比較複雜和積極的做法。

### 六、決定溝通組合

在決定了可用的溝通預算之後，接著要進一步決定如何把這筆溝通預算分配到廣告、促銷、公關、人員銷售、直效行銷和口碑行銷等各種不同的溝通工具或活動。

## 七、衡量溝通效果

最後要衡量或評估溝通計畫執行期間和執行後對目標閱聽者的影響。溝通效果的衡量要和原訂的溝通目標做比較才有意義。譬如，要評估某一政策溝通方案的效果，可做以下衡量：

- 目標閱聽者對「政策」的知曉、認識程度有多高？有否提高？提高多少？
- 目標閱聽者對「政策」的認同或滿意程度有多高？有否提高？提高多少？
- 目標閱聽者群體中接受並支持「政策」的人數有多少？有否增加？增加多少？

## 陸、溝通內容的設計

溝通內容包括訊息策略、創意策略和訊息來源等三部分，已如前述。

### 一、訊息策略

在發展訊息時，首先要思索在溝通之後我們希望目標閱聽者知道什麼和相信什麼，並採取什麼樣的行為（郭思好譯，2007；Kotler & Lee, 2007）。訊息策略主要在決定溝通的訴求（appeal）、主題（theme）或理念（idea）。以訴求來說，溝通者應決定要採用何種訴求來吸引或感動目標閱聽者。溝通的訴求大致可分為理性、感性和道德訴求等三類。

#### （一）理性訴求

理性訴求強調可為個人、群體、社會、國家或人類帶來的利益。許多政策溝通都著重在理性訴求，如二〇〇九年行政院為「觀光拔尖領航方案」所推出的文宣強調可帶來發展國際觀光、提升國內旅遊品質、增加外匯收入、帶動就業機會等利益。

#### （二）感性訴求

感性訴求訴諸目標閱聽者的情感，有正面的情感（如友情、愛情、驕傲、喜悅、幽默等）和負面的情感（如恐懼、罪惡感、羞辱等）。以中國大陸計畫生育的

感性訴求為例，以前在一胎化政策下，採取血腥恐怖的負面訴求，如當年的計畫生育標語：

「一胎生、二胎紮、三胎四胎刮刮刮！」

「一人超生、全村結紮」

「誰不實行計畫生育，就叫他家破人亡。」

「寧可血流成河，不準超生一人。」

二〇〇七年八月二日國家人口計畫生育委員會網站通知各政府部門要改走溫馨、溫情路線，採正面的感性訴求，如：

「讓自己更輕鬆，使社會更和諧。」

「控制人口數量，關愛地球母親。」

「出生性別源於自然，人為選擇有害社會。」

「一樣的藍天下，一樣溫暖的家。」

「感謝您實行計畫生育，祝福您家庭事業興旺。」（林克倫，2007）

### （三）道德訴求

道德訴求訴諸閱聽者的正義感、愛國愛鄉情操等。譬如，以前在推廣素食時多採用吃素可促進健康的理性訴求，近年來由於民眾的環境意識日益高漲，有人強調吃素可減少二氧化碳排放，可救地球暖化的道德訴求。

## 二、創意策略

在決定了溝通的訊息之後，還要把訊息轉化成一特定的溝通，用文字、畫面、聲音、或情境等加以呈現出來，這就是創意策略的工作。根據訊息訴求的不同，有時可著墨在公共政策提供的利益，有時可著墨在非政策相關的利益或形象。

## 三、訊息來源

訊息來源是指訊息傳遞者，亦即要由什麼人去向目標閱聽者傳遞訊息的訴求或內容。訊息來源主要有組織本身、組織成員、名人代言和虛擬的人物角色或吉祥物（黃俊英，2009）。譬如，政府機關在宣導公共政策時有時也會找知名人士或當紅藝人擔任代言人：如行政院衛生署在二〇〇一年找綜藝天王吳宗憲擔任當年防治愛



滋活動的代言人；二〇〇九年高雄世運會找職棒名人王建民擔任代言人；二〇〇九年台北聽障奧運找知名演員成龍擔任代言人。

訊息來源應具有可信性。影響訊息來源可信性的因素很多，其中專業（*expertise*）、信賴（*trustworthiness*）、令人喜愛（*likability*）是三個最常被提及的因素。專業是指訊息來源擁有的相關專門知識；信賴是指來源被認為有多客觀和誠實；令人喜愛是指來源的吸引力，直率、幽默和不矯情做作等品質會使訊息來源更令人喜愛（Kotler & Keller, 2009）。

## 柒、溝通通路的選擇

溝通的通路可分為人員溝通通路和非人員溝通通路兩類。

### 一、人員溝通通路

人員溝通通路包括倡導者通路（*advocate channels*）、專家通路（*expert channels*）和社會通路（*social channels*）等三種（Kotler & Keller, 2009）。

- （一）倡導者通路：組織成員是很重要的人員溝通通路。譬如，政府部門的首長和主管常透過記者會、演講會、座談會、媒體專訪、或網站等管道與民眾溝通，進行政策宣導與溝通。
- （二）專家通路：即借助外部的獨立專家向閱聽者做溝通。政府部門常借重獨立的專家來與民眾溝通，化解民眾疑慮，為政策背書。
- （三）社會通路：社會通路包括鄰居、朋友、家人、同事、社會人士等。在某些情況下透過社會通路來進行政策溝通是非常有效的。譬如，台北市立性病防治所為推廣愛滋防治工作，把老流鶯變宣導尖兵，徵求 10 位資深性工作者（月薪新台幣 16,000 元），經訓練後，深入各大聲色場所，協助姊妹淘們遠離愛滋威脅，成為愛滋衛教宣導尖兵，每人平均輔導 20 多名性工作者，實施後成效不錯，被輔導的性工作者保險套的使用率從六成提高到八成，性病感染率平均降低了兩成（李樹人，2004）。

## 二、非人員溝通通路

非人員溝通通路有媒體、促銷、公關和氛圍等。

- (一) 媒體：各種傳播媒體是溝通者最常用的非人員通路。
- (二) 促銷：可透過促銷活動來與閱聽者溝通。
- (三) 公關：可舉辦公關活動（如週年慶、贊助公益、體育、慈善活動等）來改善組織形象或進行宣導溝通。
- (四) 氛圍：氛圍，如建物、員工制服、身材等，常可微妙地用來傳播某些訊息或改善組織的形象。譬如，中國大陸和香港的公安警察於二〇〇〇年換穿新裝，將和解放軍相同的草綠色制服改換成深藍色的制服，用以降低窮兵黷武的形象；台鐵幾十年不變的深藍色制服於二〇〇九年初換成較活潑的灰藍色，希望一掃「LKK」形象（蔡惠萍，2008）；內政部警政署為增進員警體能、改善形象，於二〇〇八年一月試辦為期三個月的「員警精壯減重計畫」，鼓勵 BMI 值大於或等於 27 的「胖負警」參加，全台共有 33,329 位員警參加，透過運動、飲食控制、健康諮詢等方法，共減掉 45,280 公斤，平均每人減重 1.36 公斤（楊沖，2008）。

## 捌、政府應強化政策宣導與溝通能力

有感於政府部門對政策的說明常不夠清楚，對媒體和民眾的誤解或疑慮，政府的反應常不夠明快，甚至老是慢半拍，馬總統曾多次要求政府部門要加強對外界的政策溝通，如於二〇〇九年十二月二十三日在「全國人事行政暨主管會議」上曾指出公務員的溝通與宣導能力較弱，要求公務員要加強政策溝通能力，不能「只說不做」，也不能「只做不說」，而是要「會說也會做」，同時還要「邊做邊說」，不能在做的時候不讓民眾瞭解要怎麼做，有時甚至要「先說再做」，如過去台北市為促進垃圾減量採取垃圾費改隨袋徵收的政策是在 3 個月前就不斷與民眾溝通與宣導，才減少該政策推動的阻力（銓敘部，2010）。政府部門應不斷強化政策宣導與溝通能力，才能消除或減少民眾對政策的誤解和疑慮，有效達成政策目標。

在現代民主社會中，整合性行銷溝通是強化政策宣導與溝通的利器。政府部門似可在各類及各級公務人員的培訓計畫中設計有關整合性行銷溝通的課程和案例，延聘理論與實務兼備的講師來授課，讓公務人員能體認到強化政策宣導與溝通的重要性與急迫性，了解整合性行銷溝通的角色及各種溝通工具的特性和適用場合，熟習發展整合性行銷溝通的做法，逐步提升政府部門的政策宣導和溝通能力。政策溝通者要能有效整合運用各種溝通工具，進行整合性的政策溝通，以確保民眾了解政府政策的內容，認同政策提供的利益，並願意採取實際行動支持政府的政策，有效達成政策溝通的目標。

## 參考文獻

- 行政院客家委員會（2010）。**2010 客家桐花祭總體效益與影響評估**。台北：行政院客家委員會。
- 行政院客家委員會（2011）。「2011 客家桐花祭」主題網站，2011年4月10日取自行政院客家委員會，網址：<http://tung.hakka.gov.tw/cht/main.aspx>。
- 朱韻雯、黃秀美、陳振源、江文宏、黃怡仁、周曉梅（2009）。提升政府機關政策行銷技巧與能力之探討—以農村再生政策為例。載於國家文官培訓所（編），**行政管理個案精選**（第六輯）（頁 305-338）。台北：國家文官培訓所。
- 余日新（2010）。創新管理與創意行銷。**研習論壇月刊**，第 113 期，頁 1-4。
- 李樹人（2004年7月19日）。另類防愛滋 老流鶯變宣導尖兵。**聯合晚報**，5版。
- 林克倫（2007年8月3日）。大陸計畫生育標語捨血腥改溫情。**中國時報**，A13版。
- 周美惠（2011年4月8日）。客家桐花祭 宣傳到國外。**聯合報**，A8版。
- 翁興利（2004）。**政策規劃與行銷**。台北：華泰。
- 郭思好譯（2007）。**科特勒談政府如何做行銷**（Philip Kotler & Nancy Lee 原著）。台北：台灣培生教育。
- 黃俊英（2009）。政府行銷的理念與實踐。**文官制度季刊**，第 1 卷第 4 期，頁 1-24。

黃榮源、謝耀霆（2009）。台北市節能減碳政策之研究：以政策行銷角度分析。文  
官制度季刊，第1卷第4期，頁79-110。

楊冲（2008年4月28日）。精壯減重 全國員警減掉45280公斤。少年中國農報，  
1版。

銓敘部（2010）。全國人事行政暨主管會議會議實錄。台北：銓敘部。

蔡惠萍（2008年12月31日）。台鐵換制服 不再LKK。聯合報，A8版。

Goldsmith, R., & D. Horowitz (2006). Measuring Motivations for Online Opinion Seek-  
ing. *Journal of Interactive Advertising*, 6(2):1-16.

Kotler, P., & K. Keller (2009). *Marketing Management* (13<sup>th</sup> Ed.). Upper Saddle River,  
NJ: Pearson Education.

Kotler, P., & N. Lee (2007). *Marketing in the Public Sector: A Roadmap for Improved  
Performance*. Upper Saddle River, NJ: Pearson Education.

# Integrated Marketing Communications – A Useful Tool for Improving Policy Communications

Jun-Ying Huang\*

## Abstract

Policy communications are usually not done clearly and quickly enough to clarify public misunderstandings and doubts in time, impairing implementation of the policy and its performance. This article aims to introduce the concept and practices of integrated marketing communications (IMC) and explore how IMC can be applied to improving the effectiveness and performance of policy communications.

IMC involves a variety of tools, including advertising, sales promotion, public relations, personal selling, direct marketing and word-of-mouth marketing. Each tool has its unique characteristics and costs. Policy communicators must blend or integrate these tools carefully into a coordinated communications mix.

Seven steps must be taken by the communicators when developing an effective IMC program: identifying the target audience, determining the communications objectives, designing the communications, selecting communications channels, setting the communications budget, deciding the communications mix, and measuring communications campaigns.

IMC is a useful tool for improving policy communications. It is a ne-

---

\* Minister without Portfolio, Examination Yuan.

cessity for government officials in charge of policy communications to fully understand the important role IMC plays. They must also be able to make the best use of IMC so as to elicit the desired responses from the target audience and to achieve policy goals and objectives.

**Keywords:** policy propaganda, policy communications, integrated marketing communications, product placement, Hakka Tung Blossom Festival

DocuCom PDF Trial  
www.pdfwizard.com

DocuCom PDF Trial  
www.pdfwizard.com

# 政府高階策略層次人力跨業間交流的 變革與議程管理

施能傑\*

## 《摘要》

為期參與和影響政府政策形成方向和有效執行的策略層次人力，更具備處理國內和國際快速變化環境的治理能力，許多國家朝向增加直接開放外界人士跨業的人事制度，而非完全依賴長期培育現職人員逐步陞遷的制度。台灣中高階文官的人事制度基本上採取封閉型內部人力陞遷制度，擔心直接外補制度會產生許多負面效果。本文主旨是討論，如何在不影響及原有制度的基礎下，又可借用跨業人力交流機制的變革作法—包括來自民間營利企業、專業服務機構、非營利組織和甚至自然人的交流。文中第一部分提出如何進行跨業人力交流的構想，第二部分再以此為個案討論人事政策變革所涉及的議程管理。

[關鍵詞]：政府高階主管、跨業人力交流、議程管理

---

投稿日期：100年3月31日；接受刊登日期：100年5月12日。

\* 政治大學公共行政學系教授。



政府部門需要持續展現民眾認可的服務績效和競爭力，否則也會像民間組織一樣遭到淘汰，即政黨會因之更替執政，同時一般文官也得不到信任感和尊榮感。政府競爭力必然來源於政府人力資源的能力，特別是影響政策形成方向和有效執行的策略層次人力，更須具備好的治理能力以處理國內和國際快速變化環境的挑戰（施能傑，2006）。如何持續維持高能力的策略層次人力，經常與該國高階人力甄補制度有關，許多國家愈來愈朝向增加直接開放外界人士跨業的人事制度（OECD, 2008），這多少意味著，完全建基於現職人員培育陞遷的制度，未必是可以維持高能力的最佳選項。

和其他國家相較，台灣政府高階人力恰好完全是採封閉型的內部人力陞遷制度，因此，在不變動這個基礎結構下，借用跨業人力交流機制是值得討論的變革課題—包括來自民間營利企業、專業服務機構、非營利組織和甚至自然人的交流。本文第一部分提出如何進行跨業人力交流的構想，第二部分再以此為個案討論人事政策變革所涉及的議程管理。

## 壹、跨業人力交流機制的現況背景

台灣政府人力資源甄補模式主體是採取封閉式模式，在所有 14 個職等中僅容許幾個中低層次職等採用直接甄補不具公務人員任用資格者擔任，其他職等的人力都必須由現職人員升遷遴用。目前近似開放型模式的人力遴用機制是聘用、僱用制度，以及少部分的派用和機要制度，其可擔任的工作層次主要約是相當於薦任官等以下工作（少數研究員可能跨至簡任），同時不可以擔任主管性職務。整體而言，這套制度遴用的人力約佔政府總人力比例相當低。此外，現行法制上容許具備取得專門或技術職業證照者得以轉任公務人員，提供開放甄補模式，不過，實務上，考試院並不積極採用此一模式，設定許多門檻條件，甚至認為這是「走後門」，因此，這套法制實際上並未產生效果。最後，幾年前行政院人事行政局又開始允許各機關經過核准程序後，可以遴用具任用資格的非現職公務人員。

跨業人力交流的呼籲確一直存在，目前確實也有部分制度提供某種程度的跨業交流機會，主要是讓大專教師和科技業、民間企業間進行產學人力交流，包括：

- 「公務人員留職停薪辦法」中允許公務人員可以用留職停薪方式借調到配合國

家重點科技、推展重要政策或重大建設之企業部門和政府主導的財團法人，提供單向的跨業交流。

- 「大專院校教師與企業界專門人才交流與合作實施要點」讓教師和業界間可有產學交流機會。
- 「教師借調處理原則」讓公立學校與政府機關間有跨業交流機會。
- 科學技術基本法第十七條規定，應立法放寬科學技術人員擔任公務人員之限制；強化跨業領域科學技術人員間的交流。
- 「政府機關及公民營事業機構科技人才相互支援要點」提供科技人才有一定年間的跨業交流機會。
- 「行政院暨所屬機關與民營企業人員雙向研習實施計畫」讓雙方都可以進行短期性的研習討論。

一九九六年底「國家發展會議」結論之一建議要促進政府與民間機構間人才交流，考試院銓敘部乃開始研究可行方式（相關文獻特別如潘麗雲，1999；洪國平，2001，2006；張美娟、邱怡璋，2008）和委託專案研究（詹中原，2004），研訂「政府機關與民間機構人才交流實施辦法」草案，並於二〇〇〇年底送考試院審議，考試院院會決議增訂公務人員任用法第二十八條之二作為法源依據，惟立法院在二〇〇六年底的審查會議刪除該修正條文。考試院銓敘部目前仍針對這方面的課題繼續處理中，目前重新研擬 12 條條文的「政府機關與績優民間機構人才交流辦法」草案，草案的重要方向引述如下（銓敘部，2008）：

- 一、交流條件為政府機關得派遣現職人員至績優民間機構參與研發工作；政府機關得自績優民間機構借調實（試）驗研究、科技、專業訓練、醫療之人員。
- 二、從事實（試）驗研究、科技、專業訓練、醫療等業務之中央及地方機關為「政府機關」；明定在主管機關登記有案，其實收資本額在新台幣 6 億元以上，且 2 年內無涉及刑事案件及無逃漏稅紀錄者。或在衛生主管機關登記有案，其病床在一百床以上，並經衛生主管機關評鑑為區域級以上醫院且具有教學功能者為「績優民間機構」；明定從事實（試）驗研究、科技、專業訓練、醫療等業務相關之部、會層級機關、直轄市政府、縣（市）政府為「主管機關」。
- 三、主管機關應建立人才交流資料庫、組設審查委員會遴選交流人才、考核所屬辦理人才交流情形，並酌予獎、懲；政府機關派遣或借調人員，應先徵得當事人

或績優民間機構同意，並檢具交流計畫書報經主管機關核准。

- 四、政府機關派遣或借調人員，均以帶職帶薪方式處理。但有關福利或其他金錢給與等權益事項，在不重領兼領前提下，由派遣或借調機關與民間機構協議之；政府機關與績優民間機構因交流所獲得之權益收入，以促進研究發展，增進社會福祉，在不違反法律之原則下，研究成果分配比率為研究人員不得高於40%，交流政府機關、績優民間機構各20%，其餘歸屬國庫。
- 五、政府機關派遣人員至績優民間機構服務者，以參與研發工作為限，不得從事商業行為；績優民間機構人員借調至政府機關服務者，以從事研究發展指導及執行研究計畫為限，不得行使公權力。
- 六、政府機關派遣人員於派遣期限屆滿回職後，自回職日起2年內，不得執行與前派遣績優民間機構直接或間接相關之業務；績優民間機構借調人員於借調期限屆滿回職後，自回職日起2年內，不得執行與前借調政府機關直接或間接相關之業務；違反者，該機構不得再列為交流之對象。
- 七、政府機關派遣或借調人員人數以不超過本機關職員預算員額百分之2為限，且不超過5人。但借調績優民間機構人員，不占政府機關編制職缺。
- 八、政府機關與績優民間機構派遣或借調人員之期間，除其他法令另有規定外，不得超過2年，必要時，得延長1年。
- 九、明定政府機關派遣或借調人員時，應與績優民間機構訂立契約，其內容包括交流職稱、交流期間、工作項目、福利、服勤及責任等事項。

根據以上背景說明可知，政府和民間跨業人力交流的措施上相對是保守的，因為擔心造成和企業界人士過多互動而影響應有的利益衝突迴避，或者破壞封閉式模式下考試用人的核心價值等。然而，面對政府治理實際上又需要更多元且瞭解企業或非營利部門產業等相關知識和能力，如何處理跨業人力交流是值得重視的課題。

## 貳、中央政府機關首長和高階主管職務接受跨業人力交流的方案設計

中央政府行政機關工作層次除政務層次外，文官體系可再分為策略層次、計畫

管理層次和一般服務傳輸層次（施能傑，2001）。策略層次約指各院常務副秘書長、各部會常務次長、司處長、高階參事和所屬三級機關首長等職務，大致上至少約是十二職等以上。業務計畫管理層次則泛指各二、三級機關內負責業務草擬和執行的其他單位主管等職務。不同層次都可進行跨業人力交流，但各應有其交流目的、定位、機制和方式等等，本文僅選定策略層次人力為個案討論的對象。跨業間人力交流包括政府人力接受民間部門人力交流和派遣人力至民間部門交流兩類型態，本節先說明前者。<sup>1</sup>

政府部門策略層次職務接受民間部門人力交流時，必須先清楚定位交流目的，整套方案則需處理遴選、任職、薪資、退休保險和服務倫理等課題，茲分別說明如下。

## 一、政策定位

策略層次職務承政務人員指揮領導所屬文官負責政策設計，單位領導與計畫領導，對政府政策和運作能否有顯著變革扮演著最具影響力的角色。在原有封閉型制度下，可以想見推動策略層次職位跨業交流的阻力一定很大，因此務必要很清楚地設定政策目的，即：藉由與民間部門間的人力交流，能遴選具備新觀念和新作法的變革領導與管理能力者，帶動特定政策和業務領域能提供更符合產業和社會發展需求，並瞭解如何與國際發展接軌和增進國際競爭力。簡言之，就人力資源管理的政策目的而言，策略層次跨業人才交流的主要目的，不是要吸引來自產業界、社會與學界的資深高階人力最後轉任為公務人員，而是在特定時間內借用其知能，促成政府機關與政策領域的改變。

## 二、遴選程序課題

進行民間部門人員跨業交流的遴選過程，為期遴選過程能否具備周延性和機關首長需求性，最重要是籌組遴選委員會。常務次長以下的交流職位，由部會自行設置委員會，該部會首長擔任召集人，政務副首長、常務次長和邀請適當數量外界人士及第十二職等以上高階主管或所屬機關首長組成，決定遴選標準、甄補途徑、甄

<sup>1</sup> 本小節參酌施能傑（2009）之部分內容重新改寫，該項報告完全不代表委託機關的觀點。

選程序與其他甄補相關事項。如果交流職位是常務次長，遴選委員會應改由行政院副院長擔任主席，成員包括交流部會首長、幾位其他部會首長、適當數量外界人士與現職常務次長，主要是因為常務次長經常需要進行跨部會間的溝通協調角色，因此需要納入行政院和跨部會政治領導者的觀點。

遴選途徑可採公開甄選與遴選特定人員（俗稱獵人頭）兩種方式，許多民間企業會採取獵人頭方式，主要是能夠更基於非正式、保密但深入瞭解的方式找到適當人力，這種方式對於如常務次長和三級機關首長等重要職位，更為適合採取。此外，是否應該設定申請者需有雇主和現職公司規模應多大？策略層次是應該設定現職為受雇者或雇主者方得參加遴選，不過，不宜完全採用資本額作為標準，因其缺點是經常無法完全反應民間社會機構諸多性質差異很大的狀況，包括無法將非營利組織等納入，本文認為比較適合改為：限於和擬交流職務業務領域屬性的前百大相對應民間社會機構高階主管。

### 三、任職課題

任職課題主要包括兩個：交流者任職後的身份定位和交流期間。首先，依法策略層次職務屬於需具備公務人員任用資格方得擔任，那麼就必須盡可能利用現制度上或實務上相關的例外途徑，做必要修改後作為遴選任職的機制，但在未修法下，無論如何皆無法取得任用資格。具體作法可有幾項管道：

（一）採用機關編制表設定任用和聘任雙軌途徑，讓公立學校教師可以直接跨業交流，並可以擔任法定主管職位。同時，讓聘任制者可以擴大至凡所有聘任者具有該方面專業和經驗的業務皆可，不限於教育文教領域。

（二）修改九十一年考試院訂定之「各機關機要人員進用辦法」，讓公立學校教師和民間社會工作者都可以採機要人員進用，核心修訂重點是第四條第一項機要人員職務範圍改為「襄助機關長官實際從事政策及機要事務……並得擔任各部會所屬簡任第十二職等以上各項職務」。

（三）採用聘用人員聘用條例方式讓民間人士擔任相當第十二職等以上非主管性職位，並另循更適合的職務名稱即可，這些職務特性皆可符合聘用人員聘用條例施行細則第二條所稱：「發展科學技術，或執行專門性之業務，或專司技術性研究設計工作」。

(四) 另外，如能修改聘用人員聘用條例第七條第二項（聘用人員不得擔任法定主管職位），將之刪除或做更大幅度的放寬，將可以有更大空間使民間社會工作者或公立學校教師等進入政府部門服務。

其次，由於民間交流至政府者皆屬補充性質人力，而非著眼於吸引這些人長期轉任，因此任職期間原則不宜過長但又應有足夠時間讓其發揮影響性。考量政府機關施政計畫期程與總統任期長度相關，所以可以二至三年為限，機關視業務推動所需自行與交流者約定，必要時得延長一年，但最多以四年為限。

相對地，政府希望吸引人力的兩個主要來源：公立學校教師和政府主導的財團法人，也都應該盡量提供成員參與交流的彈性機制。就公立大學校院而言，除了目前已有借調管道外，應鼓勵採用兼職、休假制度和國科會的研究進修制度等管道，讓教師申請休假（一學期或全年，並應擴及助理教授以上）或國科會研究進修理由，都可增列至政府機關從事全職交流。同時，為更進一步提高教師個人參與交流意願，應由學校和借調的政府機關雙方簽訂契約書，政府機關應按月另行支付學校一定金額（如同產學合作提供學校學術贊助金或回饋金等），學校利用這筆經費提供當事人服務系所可另行聘請兼任教師進行教學，讓交流者每學期無須一定需要授課方能繼續計算入其教學年資或休假年資等。

#### 四、薪資課題

政府引進民間人士擔任高階主管職務，所面臨的最大障礙之一，在於政府高階職等的薪資對於吸引資深專業民間人力有時會有所不足。表 1 提供目前公務人員第十一職等以上的月薪和年所得（含各類獎金）。公務人員現行年所得是否足以吸引民間企業高階主管、公立大學教師、非營利部門工作者、民間專業工作者及一般社會工作者？這仍須對照各行業的一般狀況和具體人選而定，不能一概而論。例如，公立大學教授年薪資獎金所得約 150 萬元（月薪最高約 11 萬，加上 1.5 個月年終獎金），副教授約為 110 萬元（學校教師如尚有其他所得，都需另外付出工作和時間，但個別差異性相當大，未必每人皆有薪資外之所得）。表 2 顯示民間服務業最高薪資職務的主管和監督人員，平均月薪資約在 9-10 萬元間（究竟有多少變動性獎金和其他紅利等，也因個人而異，每年的變動性也高）。對照之下，因此，目前政府部門待遇水準不是完全沒有吸引力。

不過，由於政府引進外部人員任職期間有一定限制，尚有許多服務倫理規範的不便，因此，基於增加誘因考量和個別考量，應該讓提出交流需求的政府機關和每個交流者個別商訂薪資獎金給付方式，訂定於任職契約中，但是基本原則如下：

- (一) 如係機要人員途徑任職者，月薪資仍以擬任職務所對照的公務人員職等薪俸本俸最高級給付之。如果用人機關提出具體事證認為無從吸引特定個案人力時，經人事行政局之同意後，得增加不超過該職等原支薪資 10% 的留才津貼（也不宜和原有文官月薪差距過大）。<sup>2</sup> 主管加給依公務人員對應之職等發給。
- (二) 如係聘用人員途徑任職者，月薪資的支付薪點由用人機關與交流者任職機構或交流者本人（如無雇主）就比照第十三職等內之俸點（670-790）商訂之。每一薪點之折算金額原則上和一般聘用人員相同，但如果用人機關提出具體事證認為無法吸引特定個案人力時，經人事行政局之同意後，得採用最高薪點支薪，或將十三職等內各俸點折算金額提高，但總月薪金額不超過最高薪點原折算薪資 30%。<sup>3</sup> 另外，依其所擔任職務對照的公務人員職等發給主管津貼。
- (三) 兩種途徑任職者都給予年終工作獎金，月數與一般公務人員相同。
- (四) 兩種途徑任職者都可發給工作考績獎金，由部會首長依其工作績效達成原定目標的狀況，核給最高支領 3 個月獎金。每年薪資本身增加額度，依其工作績效決定之，最高不超過 10%。

政府部門應該在上述架構下提供薪資獎金的彈性作法。如果交流者是由民間機構所借調者，倘其民間原任職時仍超過上述計算出來之年總所得，但該民間機構願意補其差額而同意借調時，政府部門不應反對。

<sup>2</sup> 如不願採用任何津貼制度，則可將此金額改用提高俸點折算金額方式處理。

<sup>3</sup> 現行「聘用人員比照分類職位公務人員俸點支給報酬標準表」，第十三職等為最高職等，內分五個俸階，每一俸點折算金額是 117.6 元，因此最高俸點 790 月薪為 92,904（增加 30% 約是 120,775 元，與機要人員途徑者最高職等相當），最低俸點 670 月薪是 78,792 元（約是副教授薪資）。

表 1 公務人員中高職等月薪資和年所得

單位：元

職等	十一	十二	十三	十四
月薪(1)	99,185	112,800	116,720	126,120
月薪(2)	87,555	103,110	110,905	126,120
年所得(1)	1,586,960	1,804,800	1,867,520	2,017,920
年所得(2)	1,313,325	1,546,650	1,663,575	2,017,920

說明：

1. 月薪為本俸（年功俸）、專業加給和主管加給之總和（第九職等以上）。月薪(1) 是以本俸最低級計算，月薪(2) 是為年功俸最高級。
2. 年所得(2) 為 12 個月薪資、1.5 個月年終工作獎金、1 個月甲等考績獎金和 0.5 個月不休假補助之總和，年所得(1) 的甲等考績獎金則改為 2 個月（因年功俸最高級）。

資料來源：本研究根據現行待遇資料自行計算。

表 2 二〇〇八年服務業主管及監督人員平均月薪資

單位：元

	調查人數	總薪資	經常薪資
服務業	659,768	67,159	57,819
資訊及通訊傳播業	39,427	78,626	68,206
金融、保險業	67,759	96,007	79,866
銀行業	31,335	110,810	97,585
其它金融中介業	7,427	110,108	85,682
其他保險及退休基金輔助業	96	295,343	110,382
證券期貨及其他金融業	7,665	124,166	90,663
專業、科學及技術服務業	44,960	92,989	69,010
法律服務業	498	73,050	61,746
會計服務業	4,687	96,790	56,542
企業總管理機構及管理顧問業	18,316	102,853	68,534
建築、工程、技術檢測、分析服務業	4,689	96,625	80,938
廣告業及市場研究業	7,851	80,874	78,585

資料來源：行政院勞工委員會網站資料彙整。



此外，政府薪資給付對象應為借調之民間機構或個人較為適當？本文認為：

- (一) 若屬自民間機構借調者，則基於雇用關係明確化原則，政府薪資給付對象應為該民間機構，再由該機構給付給借調者。
- (二) 若擬任者係以獨立民間人士身份任職，而非借調自民間機構者，則政府薪資給付對象則為任職個人。
- (三) 不過，屬於變動的獎金部分，建議由政府機關直接支付給借調交流者，避免原任職機構有不同見解。

## 五、退休與保險課題

由於我國目前職業退休年金和保險體系並非屬於單軌制，分屬公務人員和勞工不同體系，因此，基於換軌與接軌之複雜性，以及避免體系轉換損及任職者的權益，本文認為不論是來自大學或民間機構借調至政府部門之人員，交流借調期間仍繼續適用原有的退休和保險體系。不換軌的制度可以讓所有交流期滿者回任時，不論是否回原機構或另找新職，均僅需依原職業年金體系相關規定計算年資即可。

## 六、服務倫理規範課題

政府與民間進行人才交流時，影響民間人士至政府服務的重要考量之一，就是政府對於公職人員的倫理規範。本文認為應採其他各國類似作法，即是凡擔任公職期間，來自民間部門交流者均必須遵守與該職務常任文官相同的倫理規範，包括財產申報與信託、任職期間利益衝突迴避、離職後就業規範、政治活動限制等倫理規範。當然，目前在相關服務倫理規範法制上確實尚有不合宜者應即刻修改，例如，公務員服務法關於離職後就業限制，應改採禁止特定行為，而非禁止擔任特定職務。同樣地，政府部門要求公務員任職期間和離職後遵守保密，這部分也應該適用於跨業交流人力。

## 七、優先推動之適用對象

為期策略層次跨業人力交流對政府整體能產生更大效益，適用範圍就應擴及影響民眾權益各個施政領域，當然，具體執行推動時則可以優先考量更急迫需要者，

如表 3 所列職務。

表 3 可供優先跨業交流的高階主管職位

領 域	部 會	職 位
經濟產業發展 與管理	經建會	經濟研究、部門計畫處長、法協中心主任
	經濟部	常務次長、國貿局局長、工業局局長、中小企業處處長、 加工出口區管理處處長、商業司司長、投資業務處處長
	交通部	常務次長、各工程局局長、各港務局局長、觀光局局長
	國科會	3 個科學園區管理局局長
	勞委會	常務副主委、職訓局局長
	金管會	國際業務處、法律事務處處長、4 個局局長
	通傳會	業務處處長
	財政部	國有財產局局長、賦稅署署長
國土規劃與建設	內政部	營建署署長、地政司司長
	經濟部	水利署署長
	農委會	林務局局長、水保局局長
	經建會	都市及住宅發展處處長
	環保署	常務副署長
社會與人口發展	經建會	人力處處長
	研考會	綜合計畫處處長
	衛生署	常務副署長、醫管會執行長
	內政部	社會司司長
公共治理	研考會	資訊管理處處長
	主計處	第三局局長 (統計)
	人事局	人力發展中心主任
	保訓會	國家文官學院副院長
基礎科學與 應用科技研究	教育部	高教司司長
	經濟部	技術處處長
	交通部	運輸研究所所長
	內政部	建築研究所所長
	國科會	各業務處處長
	原能會	核能研究所所長
	農委會	各試驗所所長、各農業改良場場長
勞委會	勞工安全衛生研究所所長	
文化社會 設施經營	教育部	各館所首長、教育研究院 (籌設中)
	文建會	常務副主委、各業務處處長、各文化館所首長
	故 宮	常務副院長、文化行銷處處長、教育推廣處處長、展示服 務處處長

## 八、法源規劃

雖然策略性跨業人力交流的任職方式，大體上可以循現有法源處理，不過，為期執行上能更具穩定性，並且將某些規範納入，可以採取在公務人員任用法上增訂跨業人力交流制度的授權法源，但無法另訂專法。

## 參、政府派遣策略層次人力至民間部門交流的方案設計

政府行政機關高階主管職務至民間進行跨業交流，實務上相對是複雜不易的。因此，依舊須先定位交流目的，再設計具體的交流方案。

### 一、跨業交流的政策目的

政府高階主管人員與民間進行雙向人才交流，或是至民間機構進行跨域學習，此種人力交流政策主要目的，在於以政府行政機關的利益為出發點的考量，透過交流期能增進政府高階常務主管處理公共事務的知能和職能競爭力，包括政策專業和經營管理兩大面向，期最終能有助於處理各類公共事務過程的績效提昇。經營管理意指增進效率和彈性活力的一般性經營管理理念和手法；政策專業則是強調對於特定業務或技能的學習活動，透過交流獲取這方面的新知識，學習新作法或合作提出產品（包括政策形成）。此外，藉由政府與民間人才雙向交流，亦可建立跨業的人際網絡，有助於政府政策獲得民間相關部門之支持與順利執行。

具體而言，此交流政策主要目的約有以下幾項：

- (一) 增進公私部門於政策專業和經營管理兩大面向之跨業與跨領域相互瞭解及學習。
- (二) 透過公私部門人員交流，發展對一般政策領域，以及對特定政策發展方向與內容之相互理解與共識。
- (三) 透過高層人員互動，建立政策與人脈網絡，以利政府相關政策之推動與執行。
- (四) 同時，透過高階主管和跨業間採用團體交流機會，分屬不同機關的高階主管

們之間也有機會相互溝通交流。

## 二、跨業交流所需處理議題

此種交流政策所需處理的議題，就必須依照常任主管職位性質與政策交流目的，考量交流時間、交流方案負責主體、交流學習對象、交流方式與應否修法等議題。

- (一) 交流時間：以現實的機關運作與業務推動而言，要讓高階人員以跨域人才交流與學習新知的理由，離開工作崗位過久，基本上並不容易。換言之，派遣高階主管到民間部門去做期限性的人力交流是可行之舉。因此，為讓此階層的主管人員，透過公私部門雙向人才交流，於組織經營管理或與政策專業，達到一定程度的學習、相互理解，與政策形成，一次可以從半天到不超過二星期，完全依活動性質而做不同設計，但每年可以規劃辦理多次，例如英國政府的 Top 200 領導力計畫，就每年辦理兩次約一週的聚會交流。
- (二) 交流方案負責單位：可採集權與分權雙軌並行。集權式負責主體由行政院人事行政局負責應屬適當，因為高階常務職位者絕大多數均為行政院所屬部會與三級機關。分權式負責主體則是指除了由行政院人事行政局負責整體的交流方案規劃與執行外，各機關可依業務所需，自行規劃辦理交流方案。人事局辦理的型態可以非常多樣化，不過用團隊方式辦理應該是會更有效果。基本的概念是，一方面先尋找願意參與交流的民間企業、專業技術公司和非營利組織（包括國內事務和參與國際事務的非政府組織等）等建立名冊，一方面分梯次邀請來自不同機關（或根據相近業務領域）的高階主管們參加和民間交流的活動，每次根據雙方狀況規劃適當的交流活動。事實上，人事局目前對於高階主管人員已經有不同的訓練活動，應該統整這些活動，並將跨業交流納入活動的內容規劃，更可以收到效益，也不必一定另行規劃純跨業交流的發展學習活動。
- (三) 交流對象：政府高階主管所欲交流學習的對象，應由主管機關與各機關依業務性質與交流目的，從相關領域挑選適合之機構與機構相當職務人員進行交流即可。原則上，以企業界交流對象而言，可從我國產業前百大（含外商）進行挑選，應可符合標竿學習之所需。如果機關因業務所需，交流與學習對

象為非營利組織，則只要符合業務相關領域與交流目的之機構即可。

(四) 交流活動形式：高階主管人員擔任的角色，除了一般組織的管理經營之外，亦涉及各特定政策之發展與決策，因此，交流的形式，就必須能兼容此兩項目的，以下幾種交流形式均值得考慮：至民間機構進行較深度的參訪或駐點交流，工作坊或迷你課程的交流，特定議題或觀念討論會，新產品或政策形成跨域團隊或政策網絡團隊建立等等。事實上，過去和目前人事行政局都已有不同型態的研習活動，邀請高階主管參與，應該繼續這些經驗和機制，進一步更精緻化和更有目標導向，將許多活動和跨業人力交流的理念結合—包括部分強制性和部分自願性的活動，避免反而造成高階主管們需要經常參與過多的活動。

## 肆、高階人力跨業交流變革個案的議程管理

制度變遷從來不是簡易之舉，許多政策或計畫變遷文獻已曾論述其可能原因或提出解釋變遷模式，諸如政策機會窗理論、政策倡議聯盟理論、歷史制度理論或政策學習理論等等。更廣為引述的理論是來自組織變革理論，包括最早期心理學提出的「解凍—改變—定型」三階段理論、不變將燒身理論、撤換抗拒變革者理論和催化點火理論（參見 Kelman, 2005），John P. Kotter（1995, 2002）倡議企業變革八項流程理論就是近年間的代表性觀點，包括：建立危機意識、成立領導團隊、提出願景、溝通變革願景、授權員工參與、創造近程戰果、鞏固戰果再接再厲和新作法深植企業文化中。這些解釋成功變革的可能觀點，對於如何成功贏得變革過程中倡議議題的首步曲，都提供了有用啟發。本小節先簡要討論這個議題管理架構，再利用本文上述跨業人力交流變革構想為說明個案。

### 一、進入正式議程的策略

政府部門中變革過程的第一個步驟是政府部門願意將該變革構想納入正式議程中。由於每個政府組織經常需同時處理和因應許多社會問題，限於資源和政治等考量，多數的社會議題或許會被列為政府宣示欲處理的公共議題，但在眾多公共議題中會真正進入政府實際短期議程而規劃行動方案者是更少的。因此，成功的變革過

程管理必須先處理這些關鍵的變革議程管理階段，特別是如從過多公共議題清單中被選為有限議程空間中的議題，才有機會進入變革行動階段。當一項已具粗略但模糊輪廓的制度變革語詞已進入政府的公共議題清單，為促成列入正式討論議程，本文認為應該特別重視三項議題管理策略：凸顯迫切性、方案完整與論述性和進入原有價值體系中找出路。

首先，建立立即行動迫切性的共識。變革八項流程理論強調的第一個步驟是讓組織成員瞭解和認同組織經營正面臨著致命危機，不進行變革組織勢遭被淘汰，覆巢無完卵下，所有組織成員也都將可能喪失工作或減薪等，透過不變革將燒身的個人利害危機意識，建立推動變革的急迫性。然而，政府部門組織或成員因具持久的政治保護性，不會因組織變革與否影響其最重視的工作權等，因此，要用不變革燒身這套觀點作為建立危機的迫切感並不容易。面對著變革本質就是更動原有處事方式，與政府官僚體系重視穩定的行為價值極不契合，有兩個方式可能比較容易建立行動迫切性，一是訴諸為是政治首長的個人議程，一是依賴充分的說理論述，兩者間會相互影響。政治首長或許基於政治衡量、個人歷史偉業（legacy）或公共利益等原因推動變革，不同原因是可能影響後續變革之進行，不過，對科層體系成員而言，一旦是政治首長親自要求且盯緊時程，高階主管們必然會配合推動。有效的說理論述則至少應該包括幾個元素：誘人的願景、理論與證據的論述基礎、符合國際潮流作法。現代化程度愈高的政府科層體系，成員們愈是以知識工作體自詡，對於愈具備專業知識元素的論述內容—願景、證據和潮流風尚等三者，會因視其具備高理性成分、專業知識和公共利益性而增加認同和對話意願。總之，只要建立起迫切性，即使無法迅速進入變革執行階段，但可以確保該變革議題日後不容易因各種藉口理由遭受排除（agenda denial）。

變革內容涉及愈多跨政府和跨組織間的集體行動時，建立迫切性共識愈難。各個組織或政府或許不反對應該有所變革，但因各自受到變革衝擊的效益和成本分佈狀況不一，因此該項變革對組織的重要性未必相同。同一政府行政體系內跨組織間尚可尋求更高階的共同政治首長之介入，儘量齊一迫切性。不相隸屬的政府間，或同一政府不同憲法權力機關間，如行政、司法和立法機關間，欲建立變革迫切性就需更費時溝通。台灣尚有合議制的考試權分割治理人事政策與制度，更增加這方面制度變革的難度，如果考試權無法支持行政權或司法權的構想，議程被拒絕的可能

性將大增，有時反而要依賴立法權介入扮演變革者。

其次，變革方案本身完整性和相對優越性是必要的產品。欲說服有權決定者或團體同意讓變革進入規劃和執行階段，所提的變革方案就不能僅是願景和粗略構想，一定需要是較為完整的內容，包括目標陳述、預期效益、主要手段、資源需求和配置、相關重要配套等。議程管理階段的方案當然不必然是變革最終版本，但完整性卻是增加決策者對未來發展具有信心和信賴感的重要工具，降低對變革所產生不確定的疑慮。對決策者而言，變革方案內容中的各項要素，如果充滿著嚴謹論述、科學證據、成本效益或成本效能的大體分析、專業社群支持意見、民眾支持等等，接受度和信任度一定會增加。

變革方案內容除了應有上述特性外，另外更要提供兩項分析。（一項是政治風險評估，變革一定會產生不同層面的影響，政府決策者最關心的是政治影響狀況，究竟變革前後對哪些團體或個人會產生怎樣的效益或增加成本，即使整體面是正面的，但是否有特定團體遭受嚴重的負面影響？方案內是否已預先規劃因應的方式？政治風險一定存在，重點是方案中有無預先評估和提出降低風險的對策。另一項是凸顯變革方案是優於其他備選方案，一方面讓決策者感受到方案已考量許多可能作法的完整性，但又塑造所擬方案的最優越性（未必產生最大效益，但綜合評估後會是最優越）。

第三，變革內容要和有權決定者原有價值體系對話，最好是契合。有權決策者和許多組織成員對於變革的最大疑慮是，究竟變革是更動原有所持的根本觀點、立場和價值信仰，抑或僅是推動作法、技術和政治影響面成本與效益分佈的改變。如果屬於後者，可以盡量採用前述說理論述和政治風險控制等策略爭取支持，但如果屬於挑戰原有價值信仰等根本性問題時，就務必很清楚的進行價值比較和分析。一方面要先清楚交代變革方案所持基本價值和原有價值的差異所在，然後嘗試讓兩個價值間仍有一定相容的規劃，並且充分說明已經採取最小背離原有價值體系的作法，在尊重原有價值體系和架構下尋找出路，而非採用完全對立的途徑。透過價值對話和對照，並且做適當的調整修正，最佳狀況是不僅建立迫切感共識，也說服決策者支持新的構想。當然，變革推動者是不應該完全放棄所持的價值信仰，否則就變成有名無實的變革。

## 二、跨業人力交流個案的應用分析

政府與民間人才交流此一變革構想，目前已經列入有權決策體系考試院院會通過的「文官制度興革規劃方案」，該方案將跨業人力交流定位為應研議的事項，變革的機會窗已存在；據此，跨業人力交流已經進入考試院願意討論的公共議題清單中。本文第二部分提出如何進行機關首長和高階主管跨業交流的方案，該方案和考試院銓敘部目前規劃的「政府機關與績優民間機構人才交流辦法」草案有諸多不同之處，下面扼要討論如何運用前述議程管理策略，促使這個變革方案有機會進入政府正式議程且被接受。

第一個須強調的是高階主管人力資本枯竭問題所產生的危機性，由此建立「不變革會燒身」的急迫性。面對全球化競爭和不斷創新的經濟環境，以及國內各項快速變動的環境，政府策略層次人力資源一定需具備和已往非常不同的能力。施能傑（2006）認為有三類具備競爭力導向的能力：全球化治理觀念的政策規劃能力、有效執行與管理政策的能力和展現高度廉潔的服務倫理行爲，每一類都包括具體的幾項關鍵能力（參見表 4）。問題是，目前整個中高階以上文官仍多欠缺這些方面的競爭力能力，因為初任公務人員多沒有企業或非營利部門工作經驗，更少有主管或領導性工作經驗，因此，依賴內升的高階主管人力中曾有在非政府部門工作經驗者的比例應該很低。更需要重視的是，高階人力的年齡老化和多數符合退休資格的狀況，施能傑（2009）研究指出，第十職等以上平均年齡皆超過 50 歲，高階主管和機關首長平均則為 54.4 歲；同時，50 歲以上者 58% 即具備退休資格。觀察這樣的高階主管人力特性，應難具有表 3 所列許多關鍵能力指標，繼續不做必要變革，政府施政品質競爭力和掌握民意需求等當然會受到嚴重影響。



表 4 競爭力導向的文官能力圖像

文官能力	關鍵能力指標	可處理的政府競爭力 衡量指標	文官人力資源管理制度
具備全球化治理觀念的政策 規劃能力	政策創新與規劃能力	有利於企業競爭力的新法律 能迅速因應環境變遷的經濟政策 有利於經濟競爭力的法律體系 合乎經濟競爭力需要的法律	<ul style="list-style-type: none"> <li>重建政務人力體系，並形塑政務與事務人力間的公共服務專業夥伴工作關係</li> <li>能力導向的高階主管人力內部培育與遴選制度</li> <li>特別的高階主管人力之外部遴選制度</li> <li>離職後特定行為限制的旋轉門制度</li> <li>政府與非政府部門可攜帶流動的退休制度（國民年金和個人帳戶）</li> </ul>
	跨部門管理能力	政策方向的共識	<ul style="list-style-type: none"> <li>高階主管跨政府部門工作經驗的培育</li> <li>高階主管跨政府與非政府部門工作經驗的人力交流派遣制度</li> </ul>
	掌握全球治理環境能力	無礙於經濟活動的官僚體系	<ul style="list-style-type: none"> <li>國際觀與全球化的中高階人力訓練發展</li> <li>具備全球化基本知識的中低階人力甄補考選制度</li> </ul>
具備有效執行與管理政策的能力	瞭解產業與服務對象需求的能力	能有助於貨物迅速通關的海關 無礙於經濟活動的官僚體系	<ul style="list-style-type: none"> <li>具有產業工作經驗的人力交流制度與學習制度</li> <li>專業取向的中低階人力資源考選與管理制度</li> <li>政府與非政府部門可攜帶流動的退休制度（國民年金和個人帳戶）</li> </ul>
	知識管理與計畫擬定能力	有效執行政府決定 無礙於經濟活動的官僚體系	<ul style="list-style-type: none"> <li>改善資料蒐集分析與知識管理能力的全員學習計畫</li> </ul>
	政策行銷溝通的能力	有效執行政府決定	<ul style="list-style-type: none"> <li>能夠引進創新活力人力的考選制度和用人制度</li> <li>具備產業招商和政策行銷知識與技能（溝通、語文、資訊）的人力訓練發展制度</li> </ul>
	績效管理能力	有效執行政府決定 不受政治力影響的公共服務	<ul style="list-style-type: none"> <li>引進企業經營理念的人力資源管理制度</li> <li>授權創新空間但為績效結果負責的績效獎勵制度</li> </ul>
展現高度廉潔的服務倫理行爲	零貪瀆行爲	少賄賂與貪污 政策透明化	<ul style="list-style-type: none"> <li>全面性貪污預防與嚇阻的廉潔制度</li> <li>離職後特定行為限制的旋轉門制度</li> <li>行政程序透明化的公共服務制度</li> </ul>
	工作效率與活力的行爲	繁文縟節的程序 能有助於貨物迅速通關的海關 無礙於經濟活動的官僚體系	<ul style="list-style-type: none"> <li>減少工作效率低落與無活力的人力淘汰制度</li> <li>禁止文官積極性參與政治活動的制度</li> <li>要求顧客服務與管理導向的公共服務制度</li> </ul>

資料來源：施能傑（2006）。

競爭力導向的能力是可藉由長期計畫性人力培育方式養成，只是培育需要耗時，其成效也未必完全可以掌握，因此，運用適當的跨業人力交流制度當作是補充性和短期性的人力購買管道，是非常值得投資的方式，也符合人力資本理論所倡議的策略性組合模式（Lepak & Snell, 1999）。該理論指稱，究竟組織人力運用採外部化或內部化應視兩組變項而定（如圖 1）：人力資本（資源）對組織的價值性程度（人力對顧客產生的效益與組織雇用成本間之比值），以及人力資本對組織的獨特性（所具知能的特殊、難以學習模仿的程度）。理論上，高階主管人力的價值性和獨特性均高，應採長期雇用的內部培育發展模式，但如果有必要採取外部購買模式時，由於跨業交流方式是某種型態的策略結盟模式，由政府部門尋求和其他組織共同合作獲致與留住此種人力，讓雙方組織都獲致獨特性的貢獻，應該是可以考量的作法。

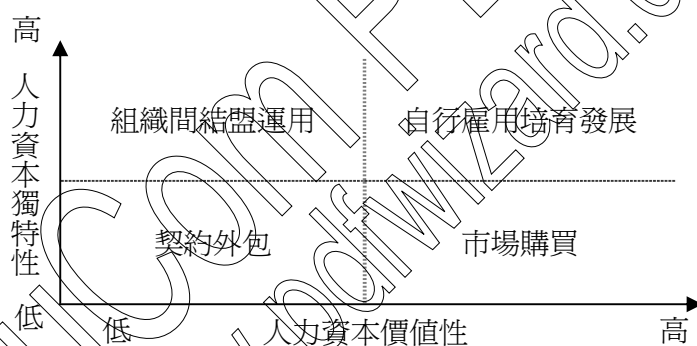


圖 1 人力運用的組合模式

資料來源：根據 Lepak 與 Snell (1999: 37) 繪製。

第二項策略是凸顯採用跨業人力交流作法為解決方案的相對優越性和完整性。既然機關首長和高階主管的人力資本存在普遍性的枯竭問題，而且需有立即性的改善行動，在諸多可能的對策方案中，採用跨業人力交流作法相對上是衝擊小但立即性效益大的方案。例如，許多國家的做法是採用建立完全獨立的高級文官制度或在許多人事制度上給予例外處理（OECD, 2008），這些制度內容本質上就是降低原有的封閉性和保障性，改要求課責性和多樣性等相當不同的特質，包括如：這些高階主管的選用採取申請競爭並容許直接外補，所有主管採用定期任用的績效契約制度，以及實施更大幅度的績效獎勵制等等。再如，更積極的提供高階主管個人發展

計畫，現職高階主管有機會參與同儕間的互動學習。相對地，政府接受跨業有經驗優秀高階人力的定期性交流作法，一則無須更動原有的封閉型人事制度架構，以及不必等待人力培育過程的時間差和成效不確定性，另一方面有機會直接找到具有特定領域專業知能和領導能力，更重要的是瞭解產業發展和趨勢的人力資源，擔任關鍵性高階管理職務，直接產生增進政策規劃和治理能力的重要效益。

此外，本文所規劃的高階主管人力交流方案，從遴選、任職、薪資、退休保險、服務倫理到法源等核心課題都已有考量，除了具有實際可行性外，更重要的是包括對於最重要的可能政治風險均先行規劃因應方式，此將有利於處理立法院或社會會憂慮任用私人或利益輸送等負面問題。

第三個策略是強調跨業人力交流作法是在原有公務人員化價值體系中的補充性措施，建立起「變革不動本」的價值契合性。任何跨業人力交流均涉及人事制度變革，此屬憲法權力機關考試院職掌，而非行政院可單獨決定，變革需要通過不同權力機關間的共識過程，困難度自然更高。考試院對於文官體系的核心價值是考試用人的公務人員體制，長期以來雖容許其他管道的用人法制，包括聘用、僱用、聘任、派用、機要等等，但總是定位為是補充性和例外性，任何變革方案離此核心價值信仰愈遠時，即使通過制度迫切性的考驗，也難以因方案完整幸而獲極力支持。

本文所提出的高階主管跨業人力交流作法，就是在考試院原有價值體系中找出路，強調只是短期的補充性人力，交流時間屆期就離開政府，任何交流者不會取得公務人員任用資格，不用增訂新的制度而是將原有聘任、聘用和機要制度適度的擴大，不必另設計薪資制度而是更彈性採行原有薪點折算率，退休制度不換軌減少運作成本，以及和原有公務人員一樣須遵行原有服務倫理法制等等。最後，這套制度可僅先優先適用於部分特定重要職務，俟其成效再決定是否推廣至所有高階主管和機關首長的職務，減少對現有高階文官陞遷為機關首長和高階主管機會的過度衝擊，也提供現有高階主管工作的對照組機會。

## 伍、結語

機關首長和高階主管是各部會及所屬機關的最關鍵領導人力，在封閉型人事制度架構下，由文官循序陞遷，雖然可以累積許多政府運作經驗，對法令規章也高度

嫻熟，但容易缺乏創新力和政策策略規劃能力等更重要的高階人力資本特質。面對全球化下產業發展變動快速，以及國內社會政治環境快速變遷，如果繼續僅依賴自行培養人力中遴選優秀人力出任高階領導與管理職務，未必可以產生適任高階主管，影響政府治理能力甚巨。

本文提出的高階主管跨業人力交流方案是在不更動封閉型人事法制架構下，企圖引進定期性的補充人力，以及在原有培育計畫中強制加入跨業交流活動等。同時，這套構想也考量制度變革過程中議程管理策略的課題，特別是盡量不背離考試院長期以來的價值信仰，在現有人事各項制度中尋求彈性機制，而非重新建立一套新制，期能不僅讓考試院和行政院都能認同跨業人力交流制度的急迫需要性，並且接受方案的可行性。

## 參考文獻

- 施能傑（2001）。彈性化職位設計與政府人力運用。《人事月刊》，第 32 卷第 5 期，頁 33-46。
- 施能傑（2006）。文官體系能力與政府競爭力：策略性人力資源管理觀點。《東吳政治學報》，第 22 期，頁 1-46。
- 施能傑（2009）。活化跨業人力交流管道。行政院經濟建設委員會委託研究報告，未出版。
- 洪國平（2001）。韓、日政府與民間人才交流制度。《公務人員月刊》，第 65 期，頁 15-21。
- 洪國平（2006）。建構公私人才交流機制之芻議。《國家菁英》，第 2 期第 4 卷，頁 81-102。
- 張美娟、邱怡璋（2007）。韓國及日本政府機關與民間機構人才交流出國考察報告。行政院及所屬各機關出國報告，未出版。
- 詹中原（2004）。建構政府機關及民間機構人才交流機制。銓敘部專案委託研究報告，未出版。
- 銓敘部（2008）。政府機關與績優民間機構人才交流實施辦法草案之芻議。《公務人員月刊》，第 140 期，頁 5-15。

潘麗雲 (1999)。日本官民人才交流制度。公務人員月刊，第 37 期，頁 33-36。

Kelman, S. (2005). *Unleashing Change: A Study of Organizational Renewal in Government*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

Kotter, J. P. (1996). *Leading Change*. Boston: Harvard Business Press.

Kotter, J. P. (2002). *The Heart of Change: Real-Life Stories of How People Change Their Organizations*. Boston: Harvard Business Press.

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

OECD (2008). *The Senior Civil Service in National Governments of OECD Countries*. Paris: OECD working paper, GOV/PGC/PEM (2008)2.

# A New Initiative for Executives Exchange Program between Public and Private Sectors and Its Agenda-Setting Management

Jay N. Shih\*

## Abstract

Executives and managers at the leading positions in the government play a very important role in leading the administrative team in the right direction and making sure that policies are implemented effectively. It's increasingly necessary for these senior-ranking civil servants to have strategic and creative thinking as well as enthusiasm which may not be offered sufficiently from the internal promotion and succession planning programs. Many OECD nations try to deal with this critical task through secondment or exchange programs by establishing a fixed-term mobility among government officials, private and non-profit organizations' executives. This paper first presents the idea and designs the alternative, taking care not to radically affect the basic personnel system that has been institutionalized in Taiwan for decades. By adopting the theory of organizational change, this paper then offers suggestions regarding how to make this new idea prevail the difficult process of agenda-setting.

---

\* Distinguished Professor and Chair, Department of Public Administration, National Cheng-Chi University.

**Keywords:** public executives, personnel exchanges among organizational sectors, agenda-setting management

DocuCom PDF Trial  
www.pdfwizard.com

# 公務人力資源管理之性別議題與對策： 組織建築模式之分析

黃煥榮、方凱弘、蔡志恒\*

## 《摘要》

隨著女性主義的思潮發展，性別議題也在組織研究與人力資源管理的領域中逐漸獲得重視。學者 Mary Guy 曾將阻礙女性在組織中發展的困境歸納為玻璃天花板、玻璃牆、黏糊地板與地板暗門等四種現象，而本文也試圖從甄選任用、培育訓練、升遷發展及職場生活等四個面向，討論在我國公部門人力資源管理的系絡中，這些阻礙女性事業生涯發展的現象是以何種形式呈現，並提出處理的對策。本文發現，包括玻璃天花板、玻璃牆、黏糊地板與地板暗門等四種女性職場發展的障礙都存在於我國公部門組織中，而筆者也建議應透過更積極的作為促使組織結構之改變，有效地移除妨礙女性在公部門組織中生涯發展之障礙。

[關鍵詞]：性別議題、組織建築、玻璃天花板、性別歧視、性別主流化

---

投稿日期：100年3月30日；接受刊登日期：100年5月3日。

\* 黃煥榮，台北市立教育大學社會暨公共事務學系專任副教授；方凱弘，銘傳大學公共事務學系助理教授；蔡志恒，銘傳大學公共事務學系助理教授。



## 壹、前言

女性管理研究的進展，其緩慢的程度就如同女性企業家成長的現象一樣。……女性管理研究的正當性尚未被建立起來。(Doyle, 1990: 243)。

從生命週期的角度來看，女性管理的研究還處於嬰兒期的階段 (Sekaran, 1990: 247)。

如果我們注意一下女性在辦公室中的維持角色，我們就會發現到女性的地位和角色要求……，特殊的結構環境和貢獻都被低估了，在組織理論的文獻中，不難看到這類問題和現象 (Kanter, 1977: 405)。

在廿世紀八〇年代之前，組織研究或人力資源管理的文獻中，對於性別差異的問題，多被有意或無意的忽略。例如，組織學者 Stewart (1978: 337) 檢視許多組織相關的文獻發現，過去的組織研究充滿著男性為主的觀點，其特色為：1. 多數組織理論和經驗研究者，對於許多女性工作者的職位研究欠缺興趣；2. 在研究設計上，處理性別關係時，常常從研究樣本中剔除女性工作者的樣本，或研究母體之組成忽略了性別因素，而以男性偏差模式來評估女性工作者的特性；3. 在哲學上、理論上，及方法論上的客觀性、同質性和共識性的假定，完全排除了性別的焦點；4. 對組織本身之組織結構與過程，均假定已做出相當完整的解釋。由以上的論述可以窺知，由於女性過去在公、私組織中的人數比例偏低，使得組織中性別相關的議題，在管理的文獻中所占據的比例仍相當有限，造成女性不管在管理的實務上或學術的研究上，皆未受到應有的關注和重視。

然而，女性主義思潮的發展，提供了女性研究的重要論證基礎；其次，西方先進國家開始對女權的重視，尤其是歐美國家一系列的平等就業政策和立法，使得兩性平等的議題在實務上有更寬廣的檢驗機會 (參見蔡志恆、方凱弘、黃煥榮，2007)；再者，管理學者將許多女性主義的想法，落實於組織和管理當中男女差異之討論，更直接地使性別管理議題從邊緣的地位，逐漸地變成受到關注的議題 (Fagenson & Jackson, 1993)。在充滿競爭與挑戰的二十一世紀，人才培育與知識

的不斷學習與更新，已愈顯重要，目前世界各國均已將人力資源視為知識經濟最主要的基礎，而欲將知識不斷創新、累積、擴散及應用，則有賴於人力資源的充分發揮。尤其，為了順應知識經濟時代的發展趨勢，人力資源之開發和運用必須超越傳統性別刻板的界限，並朝向多元化（diversity）的管理趨向（黃煥榮，2006）。另一方面，近年來「性別主流化」（gender mainstreaming）的觀點日益受到重視，其內涵是對政策過程的（重新）組織、改善、發展和檢討，使性別平等的觀點能被參與政策制定過程的人士，納入所有層次及所有階段的所有政策之中，而成為國際社會推動性別平等實現的主要策略；性別主流化強調對結構層次的關注，將女性在發展中面臨到的不平等、不利益的處境，放到一個更寬廣的「性別關係」的議題架構中來審視與行動，女性／性別議題的核心主軸從以往的「婦女發展」，進入到「性別發展」的境界，為性別平等的推動立下了新的里程碑（林芳玫、蔡佩珍，2003）。

從結構論的觀點，任何組織都會隱含某種特定的偏差，而此種偏差便會嵌鑲於組織結構、組織文化、或組織的競賽規則之中，使得女性在組織中所遭受的不平長期受到漠視。進一步來說，此種組織偏差是與父權體制（patriarchy）息息相關的，女性在組織中處於不利的地位，主要是因為在政策面或實際運作上，組織權力和控制結構都有利於男性支配（domination）的地位。而男性之所以能夠取得此支配地位，是源於父權體制下長期社會化過程所形成的結果。所謂父權體制，在《父權體制之創造》（*The Creation of Patriarchy*, 1986）一書中，作者 Lerner 界定為（轉引自 Hull & Umansky, 1997）：

……男性在家庭裏對女性和小孩支配的明示化和制度化，並且普遍地將此種男性支配延伸到社會當中。其隱含男性掌握了所有重要社會機構的權力，而女性被剝奪了接近此種權力的管道。這不僅隱含女性喪失了所有的權力，而且也意謂女性的權利、影響力和資源完全地被剝奪。

而在公務人力資源管理上女性會面臨那些組織結構上的困境呢？美國學者 Mary Guy 的分析甚為精闢，Guy（1994）用組織建築（organizational architecture）的隱喻（metaphor）來解釋正式和非正式結構的性別特質，並藉此分析解釋為何有許多的障礙會影響女性之生涯發展。她指出（Guy, 1994: 78）：

所謂組織建築是指一個組織的所有體制、管理過程、科技及策略等所構成之運作模式 (modus operandi)，而此建築包括正式結構、職位分類體制、工作設計、非正式組織對運作型態之效應、人員甄選過程，及人員的培育和發展等。因而，此概念同時涵蓋抽象的文化層面及工作中人員的具體層面。

Guy (1994) 認為組織建築的四項要素：男性主導的權威 (male-based authority)、性別刻板印象 (gender stereotypes)、女性擔任助手角色 (women as helpmates) 以及性別特質 (gender ethos)，分別造成玻璃天花板 (glass ceiling)、玻璃牆 (glass wall)、黏糊地板 (sticky floors) 及地板暗門 (traps doors) 等現象，而阻礙女性的升遷和發展，表 1 說明兩者之間的關係。

表 1 組織建築的要素對女性事業生涯的影響

組織建築的要素	對女性事業生涯的影響
男性主導的權威	玻璃天花板
性別刻板印象	玻璃牆
女性擔任助手角色	黏糊地板
性別特質	地板暗門

資料來源：Guy (1994: 79)。

所謂玻璃天花板根據美國勞工部的界定，「基於一些態度偏差或組織偏差所造成的人為障礙，使得具備資格的個人無法在其組織中升遷至管理階層的職位」(U.S. Department of Labor, 1997: 7)。此人為障礙包括雇用的標準，或做為升遷和專業發展機會的甄選標準；此種障礙最後會使得女性在組織擔任管理階層職位的機會降低 (U.S. Department of Labor, 1997: 7)。若說玻璃天花板是指垂直的性別隔離 (vertical sex segregation)，那麼玻璃牆就是指水平的性別隔離 (horizontal sex segregation)。此種工作隔離使女性通常被安排於幕僚或支援性的部門，如人力資源、公共關係、法制事務，及會計等部門。玻璃牆使得女性通常集中在結構上較為弱勢的單位裏，而無法獲得晉升高層主管職位所需的關鍵性經驗；因之，女性在組織職位的頭銜雖然好聽，但其實離組織高層權力核心已愈來愈遠 (Guy, 1994: 78-

84)。至於黏糊地板則是指女性（或少部分男性）的生涯被限制在組織的底層而無法掙脫（Laabs, 1993: 35）。換言之，黏糊地板意指組織中女性多被分派於支援性的角色，而非指揮性的角色。此種黏糊地板工作通常是那些組織所必要的工作，但是這些黏糊地板工作大部分都不是顯著而有吸引力的工作，且多是低薪、低聲望、升遷機會有限的職位，例如櫃台、打字員、收費員、遞送公文等工作。最後，「腳下的地板暗門」是指女性所必須面對及威脅其成功的危險，此種危險常造成女性在行為方面的兩難困境（behavioral dilemmas）。例如，性騷擾則是女性事業生涯過程中最常面臨的困擾之一；性騷擾的議題往往顯示出男性和女性的權力差異。

上述的隱喻，使吾人了解到組織中性別議題的多樣性。對於上述女性所面臨的四項障礙在我國公務體系所呈現的情況為何？其性別偏差的情形究竟有多嚴重？又如何建立適合我國文化、體制特色之改進策略？都是我國在公務人力資源管理追求性別主流化過程中所值得深切思考的問題。據此，本文嘗試進一步延伸 Mary Guy 的分析，討論這些對於女性事業生涯發展所造成的影響，是否也可以在我國公務人力資源管理的實務中被觀察到，而造成這些影響的組織建築要素，在我國的人力資源管理實務系絡中，又是以何種形式呈現。本文基於公私部門人力資源管理求才、育才、用才與留才等四大功能（蔡良文，2008：9-10；蔡祈賢，2008：22；張瑋良，2003：22），分別探討公部門組織在「甄選任用」、「培育訓練」、「升遷發展」及「職場生活」等四個面向在性別層面可能引發的重要議題，並提出相關之建言，以做為我國未來規劃公務人力資源管理策略的參考。

## 貳、甄選任用的性別議題和對策

### 一、甄選任用的性別議題

從人力資源管理的程序來看，是由組織中人力資源的徵募、發展、激勵和維持所組成的過程，這些過程彼此息息相關。我國目前官僚體系所呈現的性別不平等現象，實應從人力資源管理的源頭，即人事甄補任用的過程，加以探討，如此方能真正瞭解問題之所在。造成文官甄補的性別偏差，主要有以下幾項因素：

## （一）過去女性進入官僚體系的比率偏低

根據「輸送帶定理」(pipeline theory)的看法，一個高層主管的養成需要經歷一段相當長的時間，大約 15-20 年左右的經驗累積；故當吾人意識到女性面臨玻璃天花板的障礙，並無法用矯正政策立竿見影扭轉現況，須等待時間慢慢去化解 (U.S. Glass Ceiling Commission, 1995)。由於過去官僚體系中女性的人數偏低，因而造成這種「男高女低」的不平衡情況。換言之，此種現象是過去歷史所積累下來的，並非目前才發生。

我國從民國三十九年至民國五十四年這段期間，女性公務人員高考及格的比率從未超過 4%，一直到了民國六十年才首度超過 10%，隨後男性及格的人數逐年降低，女性的比例逐年的提高；至民國八十一年女性及格的人數首度超越男性，至八十五年甚至超過 6 成。自八十六年以來，高考女性錄取率大致維持在 48-56% 之間，男女及格的比率，也趨於相近維持在 50% 上下振盪 (考選部，2010)。

根據銓敘部的統計資料計算，簡任官平均的年資大約為 24 年左右，若將其回溯 24 年，以民國七十五年其前後幾年的平均數來計算，當時女性在高考及格者中所占的超過 3 成，相較於目前女性在全體簡任官中的比例約占 2 成多的情況來看，其實女性的比例仍舊偏低 (銓敘部，2011)。所以輸送帶理論雖然可以解釋我國女性公務人員職等偏低的一部分原因，但絕非全部，其實仍有其他的原因必須考量，以下進一步探討。

## （二）特種考試之性別限制

就公務人力進用的角度來說，除了每年固定舉辦的高普考試以外，絕不能忽視及格人數及及格率都較高的特種考試。究竟歷年來特考及格的人數有多少呢？我們從表 2 可以看出，就及格人數來比較，特考是高考人數的 6.8 倍，是普考的 6 倍。而特考的錄取率也比高考、普考及初考，高出甚多。從表 2 的統計可以看出，特種考試在人力甄補的影響力實已遠遠超過高普考試，其反而是構成整個文官體系組成的真正主力，故觀察我國公務人員組成，絕不能忽略此種結構的特性。

事實上，表 2 所比較的僅只是初任考試的部分，尚未包括退除役軍人轉任考試，及上校以上軍人的檢覈考，若加上這部分的數據將會更顯現其間的偏差 (見本文後續之說明)。特種考試本係高等考試、普通考試、初等考試外，為因應特殊性

質機關需要而舉辦之考試；依公務人員考試法施行細則第三條第六項之規定，用人機關申請舉辦特種考試時，考選部應就機關性質及業務需要加以認定，其合於公務人員考試法第三條第二項舉辦特種考試之規定者，報請考試院核定之。

表 2 民國三十九年至九十八年公務人員考試報考、到考、及格人數累計表

考試名稱	報考總人數	到考總人數	及格總人數	及格率
高等考試	1,353,162	991,341	72,240	7.29%
普通考試	2,015,674	1,462,283	81,361	5.56%
初等考試	745,637	523,901	6,212	1.19%
特種考試	5,324,048	3,699,950	489,652	13.23%
總計	9,438,521	6,677,475	649,465	9.73%

資料來源：作者整理自考選部（2005，2010）。

早期特種考試，則有若干考試之部分類科，用人機關依職缺之性質及業務需要，而在名額中設有男女性別限制。然而在婦運團體的推動及立法院配合下，民國九十年十二月通過考選部所研擬的公務人員考試法修正案，增列第五條第二項規定：「考試院得依用人機關請求及任用之實際需要，規定公務人員特種考試應考人之兵役狀況及性別條件。」將特考必要時採行性別設限，予以法制化。

在此條文通過之前，包括司法人員特考、國安情報人員特考、調查人員特考、關務人員特考、鐵路人員特考、公務人員特考、郵政人員特考之部分類科需用名額中則設有男女性別限制（考選部，1999）。然隨著日後兩性工作平等法通過實施，兩性平權團體督促的力量，以及考試和用人機關共同努力下，考選部於九十四年所公布的「國家考試性別平等白皮書」中，則僅有國家安全情報人員特考、司法人員特考、調查人員特考、海巡人員特考、原任民族特考、基層行政警察人員及基層消防警察人員特考等 6 項考試部分類科，定有性別限制。<sup>1</sup> 而民國九十五年考試院進一步通過調查人員特考考試規則修正，將調查人員特考取消分列男女錄取名額的限制。<sup>2</sup>

<sup>1</sup> 對於這些特種考試，考試規則有關性別限制之規定，用人機關為何採取性別限制的理由，以及是否屬於被認可的辯護理由，請參見吳嘉麗（2005）及熊忠勇（2005）。

<sup>2</sup> 另外，關於海岸巡防人員特種考試，其考試規則雖然仍保留「實際任用需要，分定男女錄取名額」，但實際上九十五及九十六年度所舉行的考試，已取消性別的限制。

對於某些特考在甄補用人部分限制應考人性別的作法，政府的考選機關和用人的機關有其支持的理由和主張（參見考選部，1999；吳嘉麗，2005；熊忠勇，2005）。女性團體則認為特考的性別設限，欠缺女性的觀點；更具體的說，這些的規定是建立在父權體制下男性的設計和思考方向上，以及潛藏的性別刻板認知。故婦女團體對於這些政府部門以女性不宜值夜、女性無法從事體力勞動為由，剝奪女性的平等就業機會感到相當不以為然。惟近年來，基於婦女相關團體的推動和要求，考選部近年來亦不斷檢討各類公務人員特種考試的考試規則，將分定男女錄取名額或限制報考性別的規定刪除。相信在未來女性報考特種考試的限制和障礙，將能逐步的突破。

### （三）退役軍人特考所隱含之性別偏差

特考最主要的爭議性是其違反了功績制所標榜之公開競爭的原則，使應考人的資格受到限制，如前面所討論的對應考人資格的限制。除此之外某些特考雖然對於性別並沒有直接加以限制，但是其間接所隱含的結構性偏差，對女性進入文官體制的比例是具有相當大的影響。尤其是對軍人（軍隊中女性人數比例極低）的優惠措施，顯然稀釋了女性在行政機關考選和升遷之機會。其中包括「退除役軍人轉任公務人員考試」及「國軍上校以上軍官外職停役轉任公務人員檢覈」。由於軍職人員大量轉進文官系統，對文官的性別比例所產生不利的影響，而此種額外甄補的管道也相對壓抑女性進入文官體系以及日後升遷相對的機會。

雖然考試機關在民國八十五年新修訂之公務人員考試法，對於此制度的不合理規定已做出較為嚴格的規範，並陸續針對過去不合時宜的法規做出新的修正，其中影響較大者，如立法院民國九十一年於修正通過之「軍人轉任公職考試比敘條例」，刪除國軍上校軍官外職停役轉任公務人員檢覈規定，行政部門遴任上校以上軍官轉任文職將以先經考試及格者始得派任，而高階軍官對公務人員資格之取得，亦須回歸公開競爭考試方式，無法再循封閉方式檢覈轉任修改。是故此項考試所造成的結構性偏差應有改善的機會，對未來文官升遷體系運作會造成何種影響？成效為何？仍有待未來時間的檢驗，畢竟如前述輸送帶原理所述，目前的改革仍無法立即反應於女性在升遷的表現上，仍待時間做進一步的觀察。

## 二、處理甄選任用性別議題的對策

基於以上所述，我國由於過去女性通過高等考試的比率偏低、特種考試之性別限制以及退役軍人特考所隱含之性別偏差，都可以觀察到女性進入我國公務體系之障礙，使得我國女性在整體公務員中所占的比例，無法及時反應我國社會轉型、女性積極投入職場後之現況，同時也在某些特定工作出現女性難以突破的玻璃牆。更有甚者，過去以男性為主體之軍職人員大量轉任中、高階文官的結果，在我國傳統重視年齡、年資的官僚體系中，更進一步使得在我國官僚體系中所隱含的玻璃牆，轉化為玻璃天花板，壓抑通過高、普考試之女性公務人員獲得升遷之機會。

也因此，雖然近年來就高、普考試來看，女性無論在報考率或錄取率都有增加，甚至有超越男性的趨勢，因此可以想見未來女性公務人員在文官體系應佔有愈來愈高的比例，然而，我國公務人員考選制度自始設計，雖以高、普考試為主流，但實施的結果，卻發生每年高、普考試之舉辦次數及錄取人數均比不上特種考試的現象，也因此，要徹底解決我國公務體系之甄選與任用上之性別問題，也必須將特種考試一併納入考量。用人機關偏好利用特種考試甄補人才之原因，主要在於高、普考試無性別、年齡、體格等特別限制，特考則可依業務需要為由而加以設限，故用人機關多樂於申請舉辦特考。但這常常也是引發學術及社會各界非議之癥結所在（許濱松，1992；蔡良文，1994）。然而，過去大家比較注意的焦點在於，有部分的特考並非「公開競爭」的考試，有違背功績原則的疑慮；或對應考資格不當限制所引發的不公平現象（江明修、蔡金火，1999；葉淑芬，1999）。關於國家考試性別的限制的問題也是近年來才獲得社會各界較多的關注。雖然，政府考選機關公然地對性別設限，對民間社會產生了很不好的示範作用，但畢竟其名額及影響的層面仍屬有限；而真正實質影響女性公務人員陞遷最大的障礙，可能是來自於因為各種特考所形成之隱性組織結構性偏差，因此，吾人對未來公務人力性別趨勢的比較，絕不能忽略類似這些特考對整體公務人力結構所造成的影響。

為維護兩性平等，各用人機關舉辦考試時，應儘量採取開放態度，除非絕對必要，否則對性別不應作任何限制；若確有性別限制之必要，則應要求用人機關詳細說明工作特性，證明某特定性別無法完成該項工作，以紓解社會對考試性別偏差之疑慮。如果上項建議經過一段時間之後評估，發現並未能有效提昇女性人員在特種



考試錄取之機會。則建議長期而言，相關主管機關就應該會同女性相關團體與主管機關（例如考選部國家考試性別平等諮詢委員會），訂定相關措施，以強制各機關必須更積極方式解決此項議題。例如，各用人機關日後提出用人計畫若仍有性別條件限制之需求時，須詳細說明限制之理由，或可於研擬考試計畫時，先徵詢兩性專家、婦女團體代表意見，或諮詢所在地之兩性工作平等法主管機關表示意見之後，再經由主管機關作最後之定奪。故未來考選機關應該堅持原則，儘量引導各機關將需求名額納入高普考體系之中，則多年來特考反客為主的現象才能改觀，女性公務人力的數量才能夠進一步的提昇。

## 參、培育訓練的性別議題和對策

### 一、培育訓練的性別議題

培育與訓練對於政府組織的重要性，比起私部門更為重要。因為目前各國公務人員最主要的人力甄補管道主要仍是以考試為主，而且對公務人員設有諸多保障法律。因此，一旦進入公部門之後，鮮少有中途離職者，即便是對於績效不佳者，亦是很難有效處理（蔡秀涓，2005）。所以，透過有效地培育與訓練機制，以維持及提昇公務人力素質，對於提昇政府組織的生產力與績效，就顯得非常重要。我國女性公務人員在培育訓練上居於劣勢的原因，主要可以歸納為兩點，包括在爭取培訓機會的弱勢以及缺乏職場師父的帶領。

#### （一）爭取培訓機會的弱勢

近年來，由於對女性工作者的關心，因而有些研究開始探討為何女性工作者在升遷、薪資等方面的處境均不及男性。部分相關研究發現，之所以如此，主要與女性在培育和訓練等方面的處境較男性工作者不利有關。因為參加培育和訓練方案，有助於工作者在人力資本（例如專業的知識、技能）提昇，因而有利於其在組織的升遷，以及薪資提昇（Smithey & Lewis, 1998; Cavanaugh, 1999; Regner, 2002; 溫金豐、陳文，2002; 翟筱梅，2003）。

討論女性員工在組織培育與訓練方的相關研究顯示，女性員工無論在受訓機會或參訓種類的品質方面，與其男性同事相較，都較為偏低。在公部門女性公務員的

受訓機會遠低於男性公務員，主要原因在於其管理者並不偏好推薦女性人員參加正式的在職訓練課程，尤其是在與升遷有關的專業訓練更是如此（蔡秀涓、黃煥榮，2005）。過去學者研究發現，我國行政組織在培育和訓練方面，對於男性公務人員的助益，要高於對女性公務人員；而女性公務人員之所以能獲得參訓的機會，更多憑藉的是其個人優秀的人力資本條件，例如較高的教育程度與較高的職等；但男性之所以獲得參訓機會，卻是由於組織層級和年資等非關其個人條件之因素。換言之，如果在相同的個人與組織條件之下，女性公務人員在培育和訓練的處境仍不及男性公務人員（張笠雲，1989）。

## （二）缺乏職場師父的帶領

事實上，公務人力的培育訓練過程，絕不可忽略的一項非正式的重要機制，即是師徒制（mentoring systems）對新進人員所扮演輔導和協助的功能。許多人力資源學者或具有實務經驗的資深管理者認為，在任何組織中，尋找一位適當的師父（mentor）是事業晉升的重要捷徑（Goyal, 1995）；組織中由資深與資淺同事間共同的事業發展關係，便稱之為師徒關係（mentoring relationship）或贊助者關係（sponsor relationships）（Noe, 1988; Dreher & Ash, 1990）。師徒關係所形成的師徒制，能夠對組織人員在事業發展上有所幫助，根據 Dreher 和 Ash（1990）的看法有二個原因：

第一，師徒制提供了一個進入組織中重要社會網絡的機會，經由此一網絡，被視為親信的員工可以獲得珍貴的資訊，而這些資訊並不是正式溝通管道所能獲得，建立聯盟就必須依賴此種非正式網絡，有機會在高層決策者展現其才幹和勝任能力，並且容易獲得重要資訊，當然較容易獲致成功。

第二，造成師徒制與事業成功具有關聯的因素乃是模仿與替代性增強（vicarious reinforcement），從社會學習理論的觀點，徒弟可藉由觀察高層管理者，來學習重要的管理技能，經由此種學習的過程的影響，徒弟便有較大成功的機會。

然而，女性若要建立正式或非正式的師徒關係時必須面臨較多困難和阻礙。因為師父的職位也幾乎由男性所佔據，所以師徒制變成為男性支配體制背書的一種非正式過程；所以，Guy（1990: 218）稱此種情境是一種細胞繁殖的效應（cloning

effect)。而且即便有女性的師父，她也不一定願意拔擢女性同胞；Nieva 和 Gutek (1981) 認為許多師父並不願意收女性為徒，造成女性未能夠被整合進入師徒體系當中，有二項理由：其一是因為這些師父認為女性缺少對長期專業生涯所需的承諾和企圖心。其次，則是女性對於組織生活之真實面觀察的敏銳度不如男性；女性通常相信努力工作、毅力堅定、及技術能力是獲致成功的不二法門，因而很少注意與有影響力的高層長官保持密切之關係。

前面提到師父不喜歡輔導女徒弟，而另一方面女性師父的比例也是偏低的。其可能受到兩項因素的影響，首先，女性在主管職位所佔的比例偏低，自然有資格成為師父的人數就偏低。其次，則是男性在組織中掌握了較多的權力和資源，能夠比女性師父提供較多的協助和升遷的機會，自然男師父比女師父受徒弟歡迎 (Noe, 1988)。從主管的角度來看，其不願意拔擢女性，也是因為他對女性產生不確定感和偏見，以 Kanter (1977) 的觀點，對某位女性拔擢所隱含的不僅是一個人而已，而是一個「範疇」(category)。因此，從 Kanter 的理論觀點，對女性而言重要的是其人數而不是性別。她認為「人多勢眾」是改變女性在組織中權力關係的關鍵要素。任何一個成功的工作生涯中，網路被視為重要的要素之一。一般而言，男性與女性的網路是相同的規模，但二者傾向於性別一隔離網路 (gender-segregated networks) 內互動。長久以來，男人即被教導發展支持的網路，男性瞭解要達到目標必須透過間接的方式，運用非正式的組織，因此男性下班之後有聚會、交際應酬，以期擴展自己的影響範圍；相對地，由於女性很難受到男性接納，而進入這種圈子，故她們在組織中的影響力便降低許多，再加上資訊來源的缺乏，因而更難以進入權力核心。是以常反映出男性的文化，女性常因性別或經驗的差異，被排除於此一體系之外，以致無法建立網路及發展非正式權力所需的資源 (黃煥榮, 2007b)。

## 二、處理培育訓練性別議題的策略

根據過去的研究發現，在多數男性主管的認知上，存在性別刻板印象，認為生理因素和家庭責任會影響女性的事業發展，女性適合靜態、輔助性的工作，以兼顧家庭角色，因此若只考慮性別因素，男性比女性有希望獲得任用與拔擢；女性主管表示，她們所感受到的限制並非本身的調適問題，而是性別角色刻板印象所導致的

外界壓力，以及上司非意圖的差別待遇，使她們缺乏進修訓練的機會（高淑貴，1984；劉麗雯，1989），而這樣的刻板印象，也同時使得女性較不容易與職場師父建立師徒關係，取得職場升遷所需要的訓練與資源，進而在我國官僚體系中形成阻礙女性升遷的玻璃天花板。

因此，男性上司、同僚對女性主管或部屬的認知，有必要重新調整，放棄刻板的性別角色態度，建立平權的工作觀，避免採取雙重標準或非意圖的差別待遇，將女性設定在行政機關中層或基層的範圍當中，壓抑女性公務人員的表現和進修訓練的機會。擁有良師引薦（mentoring）、網絡關係對生涯發展有顯著的幫助。因此如何藉由這方面提昇女性的專業知識和技能是項重要的策略。良師提供了一個進入組織中重要社會網絡的機會，經由此一網絡，個人可以獲得珍貴的資訊，而這些資訊並不是正式溝通管道所能獲得，建立聯盟就必須依賴此種非正式網絡，有機會在高層決策者展現其才幹和勝任能力，並且容易獲得重要資訊，當然較容易獲致成功。尤其對於女性而言，師徒關係又顯得特別重要，因為好的師父能夠幫助她們克服許多的生涯發展的障礙，特別是若能夠獲得女性師父做為她們角色楷模，將使得她們工作上的性別困擾能夠減至最低，對生涯發展發展也將更有助益（黃煥榮，2002）。

由過去的調查資料顯示，我國行政機關中高階女性公務人員對於訓練需求明顯較男性人員殷切（蔡秀涓、黃煥榮，2005）；故為使中高階女性公務人員在管理與領導相關訓練獲得與男性人員相關機會，滿足其訓練需求，必須提昇中高階女性公務人員在各種訓練的參訓機會和人數；至於課程內容，可以增加舉辦更多符合中高階女性需求的女性成長相關課程，以進一步營造對中高階女性公務人員友好的培育發展制度。另外，值得一提的是，訓練的方式除了正式課程講授之外，可以運用更多元和彈性的方式，例如工作輪調、特別工作指派、實習訓練、職前訓練、學徒制訓練、工作代理等，這些方式都能夠進一步增進受訓者實務歷練與親身體驗之機會。

## 肆、升遷發展的性別議題和對策

### 一、升遷發展的性別議題：缺乏較積極的促進措施

對於政府部門人力資源管理的性別的議題，升遷與發展的障礙，即所謂玻璃天花板效應，無疑是近十幾年最受重視，也引來最多討論的現象（Baldwin & Rothwell, 1993; Bullard & Wright, 1993; Naff, 1994; Carroll, Patton, & Alm, 1995; Daley, 1996; Mani, 1997; Woo, 2000；黃煥榮，2000；黃煥榮，2007a，2007b，2007c）。<sup>3</sup> 管理學者們就曾預期「創造廣博的途徑，來消除性別因素所形成的玻璃天花板，無疑地會成為管理上的一種挑戰，而此將延續到二十一世紀」（Snyder, Verderber, Langmeyer, & Myers, 1992: 275）。

所謂玻璃天花板根據美國勞工部的界定，是「基於一些態度偏差或組織偏差所造成的人為障礙，使得具備資格的個人無法在其組織中升遷至管理階層的職位」（U.S. Department of Labor, 1997: 7）。玻璃天花板的隱喻是認為，女性無法晉升至高層的管理職位並非由於其資歷不夠或不想要獲得這些職位，也不是公然的歧視所造成的；而是一些針對女性事業生涯發展所設下非常巧妙（subtle）障礙，甚至幾乎看不到它的存在（invisible）。然而，若組織中女性順著組織生涯的階梯不斷地往上爬，當快接近頂端時，就會去碰撞到這面隱形的玻璃天花板障礙（Naff, 1997: 93）。Dana Friedman 描述此種現象：

當女性正循著組織階梯往上爬，卻同時碰到了隱形的障礙，一層玻璃天花板阻絕其到高層管理職位。而且，當女性試圖打破此障礙時，通常又會面臨另一層阻礙：一面由傳統與刻板印象所構築的圍牆，使其無法進入高層管理的內部殿堂（Friedman, 1988: 33）。

<sup>3</sup> 一般認為最早使用「玻璃天花板」一詞是出現在一九八六年三月二十四日的《華爾街日報》（*Wall Street Journal*）的「企業女性」的專欄當中，用來描繪女性試圖晉升至公司高層所面臨的障礙。後來此概念不僅用來解釋私人企業高層中女性人數稀少的現象，也擴展到公部門中，指涉阻擋女性和少數族裔（minorities）升遷的障礙（參見 Naff, 1997: 91; Zachariasiewicz, 1993: 21; U.S. Department of Labor, 1997: 7）。

從公務人力統計資料發現，民國七十六年全國女性公務人員的比例是 32.09%，民國八十六年為 33.04%，民國九十五年為 36.95%，到了民國九十九年則為 38.77%。相對而言，男性公務人員所占的比例則由民國七十六年的 67.91%，民國八十六年的 66.96%，民國九十五年的 63.05%，到了民國九十九年則下降至 61.23%，男女的差距逐漸在縮小。另一方面，女性公務人員的增加亦是各階層皆呈上升的趨勢，這從不同官等的性別比例，更可以明顯地看出女性行政菁英的流動趨勢。民國七十六年女性委任（派）的比例為 42.13%，薦任（派）的比例是 12.94%，簡任（派）則僅有 4.81%；而八十六年行政機關委任（派）以下女性提高 53.50%，薦任（派）提高至 40.71%，簡任（派）由 12.89%；至民國九十五年，委任（派）女性比例是 53.97%，薦任（派）提高至 43.64%，簡任（派）則提高 19.98%；到了民國九十九年的資料則顯示，委任（派）女性提高 55.22%，薦任（派）提高至 47.53%，簡任（派）則增加至 25.44%（銓敘部，2011）。從性別比例成長的角度，這 25 年來女性薦任（派）人員的比例，成長了超過 3 倍，簡任（派）人員則更是超過 6 倍，成長幅度不可謂不大。然而，從另一個角度來看，目前女性在簡（派）任人員的人數仍未越過 3 成；故實際情況是女性在行政機關高層的比例仍然有再向上提昇的空間。

雖然女性公務員在公務機關高層的比例仍然偏低，但法規上對女性公務人員的升遷並無任何限制條款，故純粹就我國現行法規制度來看，並未發現有對女性明顯的歧視或不公的情形；然另一方面，女性中途離職比例較高、女性任職條件較佳卻對升遷與考績不滿等現象又時有所聞，究其原因，與本文前述存在於我國官僚體系甄選任用以及培育訓練上的性別問題，及其所形成之組織結構性偏差有關。換句話說，如何有效處理女性於升遷與發展所面臨之障礙和困境，可能無法僅單純地依賴排除甄選任用以及培育訓練上的性別問題，而是必須透過更積極的矯正措施，直接改善隱含於組織中的結構性偏差。然而我國目前並沒有相關的制度性設計，矯正女性於升遷發展上居於弱勢的措施。

## 二、處理升遷發展性別議題的對策

從先進國家的經驗顯示，在每一項政策環節中，皆有適當比例的男性與女性共同參與使任何一性別均有表達發言權，應是朝向兩性平等的一個重要的起點；故性

別比例原則是女性團體所積極主張的一項政策（黃長玲，2001）。是以對於女性高階文官是否可以仿照優惠措施行動（affirmative action）的作法，保障女性在高階文官體系中能達到一定的比例？是常被提及和討論的一項論題。

然而，政治上之考量並不等於文官體系亦須如此，畢竟長久以來文官體制是以功績制度原則（merit principle）為最重要的價值衡量標準。由過去的經驗顯示，代表型的甄補（包括考選、任用及陞遷等）作法，並沒有辦法獲得社會上普遍性的信任和支持（施能傑，1996）。相關的經驗性研究，不論從學術界或實務界所訪談的意見亦是如此；他（她）們將功績的精神視為最高的指導原則，任何違背此種原則的作法，多少會受到質疑並發生許多的爭議（參見黃煥榮，2000；蔡秀涓、黃煥榮，2005；黃煥榮、蔡志恆、方凱弘，2007）。西方國家推動優惠方案，經過實際運作一段時期之後，在政治、法律、經濟、社會及倫理等各方面，皆引發相當多的爭議（Taylor, 1991; Moseley-Braun, 1994; Kandel, 1995; Bacchi, 1996; Crum & Naff, 1997; DuPont-Morales, 1997; Heilman, 1997）。故對此政府必須認真考慮的是，人事制度或政策基本上是一種價值引導的過程（Elliott, 1985；施能傑，1993），而且眾多價值之間常充滿相互對立的情況：例如，強調能力表現的功績制與代表性價值之間的對立；換言之，是效率（efficiency）與公正（equity）之間價值取捨。

這種對立是因為功績制最終目的是要選拔優秀人才以提昇行政績效，而代表性的強調，則是為了保障弱勢團體的地位與發言權，其主張是社會公正的價值。是故在眾多人事政策所欲追求的價值理念中，功績絕非文官制度唯一的考量判準，過去許多特種考試（例如原住民特考、身心障礙人員特考）就反應不同價值理念的考量。文官體系應不是內部效率的作用而已，其應還負有引導社會，服務人群的功能，因為代表性文官，更反映社會不同族群和階層的利益，是故若為了維護代表性文官的價值，對兩性中弱勢一方的優惠激勵措施，以促進兩性間的實質平等及均衡發展，應是值得考慮的作法。

其次，即便政府以功績做為最重要的圖騰，甚至唯一的價值判準，能否有效的落實仍是一項難以克服的難題。前面所提玻璃天花板多是以更細緻、不易察覺的方式所形成的不公平現象。那麼如何將影響女性公平權益的結構性障礙排除，便成為政府首要面對的課題。從美國及許多先進國家試的經驗顯示，政府若不採取積極政策，而是消極地用等待的方式，期待時間慢慢化解這層障礙，那麼玻璃天花板

終將難有突破的一天（Naff, 1997）。職是之故，政府的決心和價值取向應是決定能否打破玻璃天花板的重要關鍵。

但由於對於女性的積極優惠措施在推動上，仍有相當的爭議，故避開這些爭議，組織應往較長期的規劃，目前人事主管機關可以發函各機關，積極地以性別比例作為決定各項訓練名額分配的基礎，並要求將訓練結果與升遷決定相結合。同時，為了對於積極配合的機關提供獎勵，可建議仿照類似「行政院暨所屬機關促進女性參與決策績效優良獎勵計畫」之作法，使行政機關更有意願營造女性友好的組織環境。

## 伍、職場生活的性別議題和對策

### 一、職場生活的性別議題

女性跳脫了傳統的社會角色投入職場，使得職場的人際互動關係與家庭生活模式都產生了質變，前者讓職場性別管理的重要性受到重視，而後者則是在女性走出家庭進入職場後，試圖找到填補傳統女性家庭職能的方式，讓女性能無後顧之憂地留在職場上奮鬥。以下分別就職場性騷擾與工作家庭兼顧等兩項議題進一步討論。

#### （一）職場性騷擾的負面影響

隨著女性大量進入職場，除了對於過去職場以男性為主的人際交往模式產生衝擊之外，也不斷地衍生出新的職場性別管理的問題，而其中又以性騷擾最為受到關注，也已經被認為是女性在職場中最常面對的地板暗門，除了對於女性在職場的發展上產生很嚴重的威脅之外，一旦不幸發生，也會對於女性產生無可挽回的創傷。

對於性騷擾的研究大概從一九八〇年代開始，大量的學者和實務界人士，紛紛對於性騷擾的概念界定、理論模式、影響後果等各方面進行探討（Whaley & Tucker, 1998）。一般而言，工作場所性騷擾是指不受歡迎或違反其意願之性方面示好之舉，要求性方面的好處，或其他具有性本質之言語、身體之明示或暗示行為（Fitzgerald, et al., 1998; U.S. Equal Employment Opportunity Commission, 1993）。換言之，職場性騷擾是指在職場中對於異性施加不受歡迎、強制性、脅迫性及違反意願之言語或行為。職場性騷擾主要可以分為兩大類：交換（或回報）性騷擾（quid



pro quo sexual harassment) 與敵意環境性騷擾 (hostile environment sexual harassment)，我國性別工作平等法對於性騷擾的定義，亦是反映這兩種性騷擾的類型。<sup>4</sup> 職場性騷擾影響的範圍不僅限於騷擾者與受騷擾者，也會對於其他同事、工作團隊甚至是整體組織產生負面的影響 (Anderson & Hunsaker, 1985; Powell & Foley, 1998)，例如降低工作生產力、增加組織成員的心理壓力、緊張及離職率等 (Gutek, 1985; Terpstra & Baker, 1992)。

## (二) 工作與家庭難以兼顧

組織工作者常面臨的工作與家庭衝突的問題，特別是對女性工作者而言，婚姻與家庭是項難以兼顧的沈重負擔。多數女性工作者常處於工作與家務兩兼「蠟燭兩頭燒」的困境中 (Lewis, 1999)。工作與家庭間的衝突，除了可能讓女性也只好選擇負擔與責任較輕之低階、支援性工作，以挪出時間兼顧家務，而處於黏糊地板的情境中，也可能是單位首長受到傳統男女性別分工的影響，善意地透過工作分配讓女性擔任工作量較少、不需加班之工作，以便較有能力投入家庭生活，而這樣的善意，也一樣使得女性陷入黏糊地板的效應中。

尤其，自古以來「男主外、女主內」的性別角色分工，總將「相夫教子」視為女性之天職，女性的生活重心往往只能侷限於「家庭」之內；因此，女性在處理家務、照顧家人生活起居的角色便無可推諉，而「君子遠庖廚」也成為丈夫拒絕協助家事的藉口之一，這種性別分工模式在國內外經驗中似乎都難以避免。

首先就美國的情況來說，此種「丈夫在外工作打拚賺錢，太太留在家裡照顧小孩和料理家務」的家庭模式從一九四〇年代接近 70%，到了一九九〇年代則降到約 20% (U.S. Merit Systems Protection Board, 1991)。隨著社會的變遷，此種家庭型態

<sup>4</sup> 根據我國性別工作平等法第十二條之規定，對工作場所性騷擾的定義，則是指下列二款情形之一：

- 一、受僱者於執行職務時，任何人以性要求、具有性意味或性別歧視之言詞或行為，對其造成敵意性、脅迫性或冒犯性之工作環境，致侵犯或干擾其人格尊嚴、人身自由或影響其工作表現（此即敵意工作環境性騷擾）。
- 二、雇主對受僱者或求職者為明示或暗示之性要求、具有性意味或性別歧視之言詞或行為，作為勞務契約成立、存續、變更或分發、配置、報酬、考績、陞遷、降調、獎懲等之交換條件（此即交換式性騷擾）。

已有改變，但是此種意象仍然持續地影響許多組織的文化和期望。其中一項最重要的轉變在於婦女大量進入勞動市場。然而，女性進入勞動市場通常仍須負擔重大的家庭照顧責任，除了照顧小孩的責任之外，部分職業婦女仍須照顧年老的家人。因此部分職業婦女便形成所謂「三明治世代」（sandwich generation）的成員—即身負家庭上上下下的照顧責任，故職業婦女仍被假定應負擔起照顧小孩、家庭及其他家庭成員的責任（Halle, 1998）。

故在「男主外，女主內」的思惟運作模式下，職業女性通常須面臨來自工作與家庭照顧不周的雙重壓力。當家庭成員遭遇醫療或其他緊急情況發生時，無異加劇了彼等的生活壓力，許多雙薪家庭中的一位（通常是女性）被迫要辭去工作。此種意象持續存在可以說明：為何已婚和已有小孩的女性，比未婚和未有小孩的女性，升遷的機會較低；相反地，有小孩對男性可能沒有影響甚有正面地幫助（U.S. Merit Systems Protection Board, 1992; Guy, 1993; Mainiero, 1994）。其中主要原因之一，高級主管人員被期望有較長的工作時數。工作時數係指每周正常工作時間以外，所願意加班或延長工作的時數；工作時數愈長，被認為對工作動機和承諾也愈強，因而被主管拔擢升遷的機會也較高（U.S. Merit Systems Protection Board, 1992; Bullard & Wright, 1993; Naff & Thomas, 1995）。

對於那些期望部屬能夠時常加班工作的主管來說，不願意拔擢女性，也是基於以下兩個理由（Naff, 1997）：第一，女性必須肩負養兒育女及料理家務的責任，或因交通、安全等顧慮，對延長工作時間，往往無法配合；特別是升任主管以後，因工作性質迥異，常需義務性延時工作，對女性而言將更為困難。第二，即便有些女性可以挪得出時間，但她們可能仍不願意加班（主觀上不願意或認為沒有必要）；因而，許多生涯發展的機會就與她們擦肩而過。

雖然，主管總是希望部屬有更長的工作時間，來顯現出其對組織和工作的承諾感。然而，並沒有證據能夠顯示員工工作時數較長、工作績效及組織承諾感之間有直接的關聯。但諷刺的是，同樣是已婚和有了小孩，對男性則是一項利多，可獲得人們特別的對待，認為他們能對家庭負責，一定會致力於工作事業上。美國有許多研究就顯示，有太太在家帶小孩的先生，比太太出外工作的先生，所得收入更高（Naff, 1997: 100）。

Mainiero（1994）對財星 500 大企業的女性主管研究發現，這些女性主管為了

升遷與發展，做了相當程度的犧牲和妥協。其中大約只有 30% 能夠維繫原有的婚姻，32% 離婚或離婚後再婚，12% 仍是小姑獨處，另外 26% 則不願提供個人的資訊。但無論是何種類型的女性，如何在個人生活和工作生活取得平衡，都是最令她們感到煩擾的一項問題。Rowney 和 Cahoon (1990) 的研究也發現，女性主管比男性主管容易生病，且女性主管所擁有子女數目比其他職位的女性來得少，所以健康狀況及家庭狀況對女性主管的影響並不小，由此可知女性在扮演家庭與事業等雙重角色時所承受之壓力。

其次就國內的情形來說明，過去曾有學者對婦女角色意識與就業態度進行調查研究，發現被訪問的婦女大多秉持多重角色的看法，雖然她們肯定自我才能獲得發展的重要性，對社會參與機會及作決定之權利表現積極的意願，卻也仍保留著傳統家庭觀念，當面臨家庭與事業抉擇時，多會以家庭為優先考量（呂玉瑕，1981）。事實上，女性欲綜合婚姻、母道與事業以建立「家庭—事業雙軌模型」的態度傾向相當明顯，但由於社會和文化的規範，使已婚婦女存在於家庭和勞動市場的性別角色產生矛盾的現象（戴瑞婷，1978：30-35）。

除了上述的因素以外，組織的高層管理者通常被認為必須對工作、事業與組織要有高度的承諾感。相反地，女性工作者在社會化的過程中，是被期待要分擔大部分家務的責任，因而她被迫於家庭、事業、工作及組織之間尋求調合。除了一般人所熟知的婚姻、生產、小孩托育、配偶調遷等問題之外，年老親長病患的照顧責任多落於婦女肩上的傳統責任也沒有太多改變（胡幼慧，1995）。故女性在各種衝突的因素權衡之下（通常為了與社會化過程的經驗相一致），被迫選擇將大部分的時間和精力投入於照顧家庭，而這樣的選擇不是造成女性離開職場，就是使得女性職場的升遷與發展受到限制，出現黏糊地板的現象。

## 二、處理職場生活性別議題的對策

不論是國外的先進國家或是在國內，對於工作場所性騷擾問題之因應與防制，目前都已逐漸受到重視，而且政策措施上也日趨於完備。事實上，除了中央的立法規範之外，有些地方政府在性騷擾防制政策和作法上亦顯得相當積極和努力（焦興鎧，2003：311-353）。也因此，職場生活性別議題之因應方式的討論焦點，將放在促進職場與工作兼顧的可能對策。

針對工作與家庭衝突的困境，許多組織開始重視員工的工作及生活之間的協調，以留住具競爭優勢的員工。因此，幫助員工處理工作與家庭間問題的政策—友善家庭政策（family friendly policy），如托兒中心服務、彈性工時等便應運而生。然而，對組織而言，要提供這樣的政策需要花費大量的成本。因此，要如何實施友善家庭政策，以及在何種情況下才能夠使友善家庭政策發揮最大之效用，成為組織實施友善家庭政策時所考量之重點。正如 Christensen 和 Staines（1990）指出，企業若願意提供家庭支持方案協助員工在工作與家庭間取得平衡，員工的生產力會獲得提升並可以增進組織效率，一方面避免員工面臨在工作與家庭間抉擇的兩難，一方面對雇主也有很大的幫助，實為一種「雙贏」的結果。

根據歐美先進國家推動的經驗，友善政策主要包括工作彈性（flexible work）、受撫養者的照顧服務（dependent care service）、家庭事故休假（leave program）等三大部分（黃煥榮，2009），至於我國對於友善家庭的政策，主要表現在「性別工作平等法」中，該法對兩性在工作與家庭責任的兼顧提供更多的協助，對於促進工作平等措施之規範，根據該法的規定，工作家庭政策範圍甚廣，涉及員工對受撫養者的照顧服務、彈性工作及休假等三大歸類。雖然該法在執行成效上頗多爭議，但此法不啻提供員工在工作家庭政策上一個最基本的法律保障，既然為最基本的保障即代表其還有修正改進的空間。例如申請育嬰休假有近 95% 為女性，男性的比例極為偏低。顯示男主外、女主內的社會文化仍根深蒂固。其實從美國與北歐國家的經驗給我們重要的啟示，美國由於在休假期間不支薪，所以申請的人數同樣偏低（鄭麗嬌，1999）；而有一半以上育嬰休假者十分擔憂請假期間無收入，恐入不敷出，致使許多休假員工基於此一憂慮，常縮短育嬰休假期間（鄭麗嬌，2006：85-86）。因此，建立合理的育嬰留職停薪津貼制度，應是未來可以考慮的方向。再者，年輕的已婚公務人員對於小孩的托育照護有很大的需求，政府應主動尋覓合適場所作為員工托育中心，或多設置公立托育中心以解決坊間托兒設施不足的窘境；並設置專責機構或委託民間具公信力機構負責評鑑各托育中心，作為公務人員選擇托育中心之依據。

另外，值得提出來的是所謂電子通勤（telecommuting）的作法。由於隨著通訊與資訊科技的發展，網際網路（Internet）科技已經在組織內被廣泛地使用。此一變革使得員工必須在固定時間集中在辦公室上班的傳統工作型態逐漸改變，代之而起

的是一種彈性的工作模式，例如電子通勤、行動辦公室（mobile office）、旅館化辦公室（hoteling）、衛星辦公室（satellite office）、電子工作中心（telework center）等工作型態逐漸興起（Hilbrecht, Johnson, & Andrey, 2008）。當組織型態透過網路而虛擬化之後，因資訊與通訊科技的配置，傳統的業務流程及組織管理模式亦隨之調整。其中，電子通勤利用資訊及行動通訊科技使員工的工作型態不受時空環境的限制，這創造了一個跨越時間、地點，使工作更為彈性化的組織環境。員工並可自行規劃本身的工作流程、工作內容，只需在期限內將工作成果傳回公司，不再受限於傳統的上班時間與地點；解決必須耗費大量通勤時間的問題，同時也能有效改善目前日益受到全球關注的能源和環境保護問題（減少車輛使用）。更重要的是，如此將大大提升了員工的自主性與工作生活品質。故對於電子通勤的作法及利弊因素，未來人事主管機關可以進一步研擬可行的方案和推動，相信對於解決大部分公務人員於工作與家庭往返的壓力。

## 陸、結語

本文從「甄選任用」、「培育訓練」、「升遷發展」及「職場生活」等四個面向出發，檢視可能出現在我國公務人力資源管理中之性別議題，相關討論歸納如下表3：

表3 我國公務人力資源管理個面向之性別議題分析

人力資源管理面向	公務職場之性別議題	對女性事業生涯之影響
甄選任用	<ul style="list-style-type: none"><li>● 過去女性進入或官僚體系的比率偏低</li><li>● 特種考試之性別限制</li><li>● 退役軍人特考所隱含之性別偏差</li></ul>	玻璃牆 玻璃天花板
培育訓練	<ul style="list-style-type: none"><li>● 爭取培訓機會的弱勢</li><li>● 缺乏職場師父的帶領</li></ul>	玻璃天花板 黏糊地板
升遷發展	<ul style="list-style-type: none"><li>● 缺乏較積極的矯正措施</li></ul>	玻璃天花板
職場生活	<ul style="list-style-type: none"><li>● 工作場所戀情</li><li>● 降低工作負擔以兼顧家庭</li></ul>	地板暗門 黏糊地板

資料來源：作者自行整理。

從以上的討論可以瞭解影響女性在人力資源管理的議題相當的複雜，除了行政機關內部的因素以外，尚包括政府相關政策、家庭、社會對女性的偏見及個人之因素。因此，吾人不能期性別的議題會隨著時間流逝就自然地消失，而且必然需透過各方面有意識地努力才能打破人為或制度上的限制。例如，在工作職場上女性所遭受到的最大阻力是來自於性別刻板印象和態度。而此性別印象乃來自社會建構，此社會建構的過程中，發展出許多的性別歧視和刻板印象，並藉由各種社會化過程及教育的方式，包括家庭、學校及社會教育等等，一代一代地傳承下去。我國過去普遍存有「重男輕女」的觀念，近年來隨著女性受教育的機會提高，及兩性平權的觀念受到倡導的影響，「重男輕女」的觀念應有改善，不過社會上仍存有一些性別歧視或刻板印象的觀念存在，有待進一步地改善，特別是傳統的「男主外，女主內」的性別角色分工，已不再適用於已婚在職的母親家庭，這種性別分工複製了傳統性別的刻板印象，進而造成家務分工與職業隔離，更在惡性循環中強化了男女的分際與能力，並倒果為因地訴諸男女生理上的先天差異。

隨著女性在職場上扮演愈來愈重要的角色，雙生涯家庭的趨勢日益增多之時，我們必須對父母的角色重新界定。如何提供一個能接受夫妻在家庭和工作角色上都是彼此公平分擔沒有性別歧視的社會環境，將會有助於促進家庭和社會的調適。另一方面，應透過賦能（empowerment）學習，來增進女性競爭能力。賦能的概念是婦女釋放運動最根本、最核心也是最強而有力的口號；也是當前全球國家推動性別主流化政策主要運用的策略。賦能是在觀念和行動上增強當事人能力的一個過程。在觀念上，賦能藉著「意識提昇」和「個人即是政治的」之理解，幫助身處於弱勢的女性明白自己的處境和壓迫者的特性、社會父權體制的運作，及改變的可能性與重要性。在行動方面透過賦能的訓練和學習，可以使想要改變的女性能夠得到相關的工具和技術，以及有能力負擔起改變者的角色；更進一步由自己衡量情況，選擇自己覺得最恰當的方式去引發改變（王雅各，1999：290）。賦能除了上述社會的意義以外，就組織層面而言，賦能的作用，是希望透過對組織個人層面的賦能，增加個人的能力、活力、創造力，進而實現組織層面的高績效的追求（林芳玫、蔡佩珍，2003）。是故如何同時結合社會和組織的力量，提昇女性賦能學習，應有助於降低兩性在社會生活及組織領域中的差距，使兩性平權能在組織、政治及社會各層面皆能落實。

從上述人力資源管理性別議題論述，說明了組織中性別不平等的多樣性，及女性面臨的困境所在，但一方面也顯示這些議題是彼此關連而環環相扣。對於上述女性所面對的各種障礙，吾人認為性別平衡應是組織必須努力達成的目標，但這種目標不能只透過時間來解決，而應有更積極的作為促使組織結構的改變。我們必須承認當前組織結構對男性有利而對女性不利的情況，並思考如何提昇女性在公共行政的地位，及有效地解決其遭遇之困境。是以吾人必須瞭解性別管理不再只是平等或倫理的問題而已，尤其在面對全球化的競爭環境下，如何有效地甄選、進用及升遷具有專業才能的人員（不論是女性或男性），使人力資源都能充分運用，將是組織提昇其競爭力的關鍵所在。特別是，當組織從以男性為主導的結構，趨向多元化的結構，行政組織必須運用不同人力資源管理的技術，以因應這樣的變化。由於傳統公共行政典範是官僚組織，也就是以男性霸權為主導的典範；未來應可朝向女性主義為主的另類組織結構。在一個平等的工作環境裡，使組織成員彼此相互尊重與合作，發揮其自我潛能，共同為組織目標而努力。尤其，隨著知識經濟時代的來臨，高階人力資源的開發與運用也應值得大家的關注。因為在充滿競爭與挑戰的二十一世紀，人才培育與知識的不斷學習與更新，已愈發重要，而知識不斷創新、累積、擴散及應用，則有賴於高素質人力資源的充分發揮。因此，如何建構一套合適的組織建築，並能有效地移除妨礙女性在各部門組織中生涯發展之障礙，應是國家未來競爭力良窳的關鍵所在。

## 參考文獻

- 王雅各（1999）。**臺灣婦女解放運動史**。台北：巨流。
- 江明修、蔡金火（1999）。公務人員考試應考資格之研究。**考銓季刊**，第 18 期，頁 122-149。
- 呂玉瑕（1981）。社會變遷中臺灣婦女之事業觀：婦女角色意識與就業態度的探討。**中央研究院民族學研究所集刊**，第 50 期，頁 25-66。
- 考選部（1999）。**公務人員考試女性錄取名額限制及身心障礙人員特考問題一向立法院法制委員會報告**。台北：立法院法制委員會。
- 考選部（2005）。**國家考試性別平等白皮書**。台北：考選部。

- 考選部（2010）。**中華民國 98 年考選統計**。台北：考選部。
- 林芳玫、蔡佩珍（2003）。性別主流化—促進婦女權益的新思維。**社區發展季刊**，第 101 期，頁 29-41。
- 吳嘉麗（2005）。從限制性別的特考談人才考選的困境。**考銓季刊**，第 44 期，頁 30-53。
- 胡幼慧（1995）。**三代同堂：迷思與陷阱**。台北：巨流。
- 施能傑（1993）。公務人事政策的改革課題：中立與民主、能力與分權。**理論與政策**，第 8 卷第 1 期，頁 33-48。
- 施能傑（1996）。我國文官甄補政策的回顧與檢討。**國立政治大學學報**，第 73 期，頁 111-144。
- 高淑貴（1984）。男女兩性職業選擇之比較研究。載於國立台灣大學人口研究中心（編），**婦女在國家發展過程中的角色研討會論文集（下冊）**（頁 357-387）。台北：台灣大學人口研究中心。
- 許濱松（1992）。**中華民國公務人員考試制度**。台北：五南。
- 張荳雲（1989）。行政組織內的個人事業生涯發展。**中央研究院民族研究所集刊**，第 66 期，頁 1-30。
- 張瑋良（2003）。**人力資源管理**。台北：雙葉。
- 黃長玲（2001）。從婦女保障名額到性別比例原則：兩性共治的理論與實踐。**問題與研究**，第 40 卷第 3 期，頁 69-82。
- 黃煥榮（2000）。**組織中玻璃天花板效應之研究：行政院部會機關女性陞遷之實證分析**。國立政治大學公共行政學系博士論文，未出版，台北。
- 黃煥榮（2002）。**師徒關係對組織升遷的影響**。發表於二〇〇二年公共事務學學術研討會，銘傳大學公共事務學研究所主辦，台北。
- 黃煥榮（2006）。知識經濟時代高階女性人力資源之開發與運用。**競爭力評論**，第 8 期，頁 34-61。
- 黃煥榮（2007a）。突破玻璃天花板—女性行政菁英事業生涯發展的問題與展望。**國家菁英季刊**，第 3 卷第 4 期，頁 85-108。
- 黃煥榮（2007b）。組織權力與網絡關係對公務人員升遷之影響：性別之比較分析。**人事月刊**，第 45 卷第 6 期，頁 2-16。



- 黃煥榮 (2007c)。我國公務人員升遷的衡量模式：性別差異之比較分析。考銓季刊，第 50 期，頁 216-237。
- 黃煥榮 (2009)。運用友善家庭政策平衡工作與家庭—制度與經驗的探討。人事月刊，第 48 卷第 1 期，頁 2-18。
- 黃煥榮、蔡志恆、方凱弘 (2007)。性別議題在政府人力資源管理之理論與實務—兼論性別指標之建立與運用。行政院人事行政局委託研究報告，未出版。
- 焦興鎧 (2003)。性騷擾爭議新論。台北：元照。
- 溫金峰、陳文 (2002)。女性公務人員性別角色態度、成功恐懼及前程發展關係之研究—以高雄市政府為例。中國行政評論，第 11 卷第 4 期，頁 93-126。
- 翟筱梅 (2003)。女性公務員終身學習需求之研究。國立臺灣師範大學社會教育研究所碩士論文，未出版。
- 熊忠勇 (2005)。從美國經驗探討國家考試性別限制問題。考銓季刊，第 44 期，頁 151-168。
- 銓敘部 (2011)。中華民國 99 年銓敘統計年報。台北市：銓敘部。
- 鄭麗嬌 (1999)。美國「家庭與醫療假法」(FMLA) 政策形成過程之研究。政治科學論叢，第 11 期，頁 265-294。
- 鄭麗嬌 (2006)。美國育嬰休假政策之探討。政大勞動學報，第 20 期，頁 49-96。
- 蔡志恆、方凱弘、黃煥榮 (2007)。先進國家的性別平等法制與推動策略—以美、英、加、澳四國性別主流化政策為例。發表於當代社會與國家發展學術研討會，台北市立教育大學社會暨公共事務學系主辦，台北。
- 蔡良文 (1994)。文官考選功能之調整與執行方向。載於蕭全政等 (編)，重建文官體制 (頁 67-122)。台北：業強。
- 蔡良文 (2008)。人事行政學：論現行考銓制度。台北：五南。
- 蔡秀涓 (2005)。績效不佳員工之處理：政府管理者觀點。台北：雙葉。
- 蔡秀涓、黃煥榮 (2005)。政府機關中高階女性公務人員培育升遷問題研究。行政院人事行政局委託研究報告，未出版。
- 蔡祈賢 (2008)。公務人力資源管理。台北：商鼎。
- 葉淑芬 (1999)。我國公務人員應考資格之探討—從行政法制之公平原則角度省觀。人事管理，第 36 卷第 11 期，頁 40-62。

- 劉麗雯 (1989)。臺灣省政府女性主管事業生涯發展之研究。東海大學公共行政研究所碩士論文，未出版，台中。
- 戴瑞婷 (1978)。台北市古亭區、松山區已婚婦女就業者之研究。國立台灣大學社會學研究所碩士論文，未出版，台北。
- Anderson, C. I., & P. L. Hunsaker (1985). Why There's Romancing at the Office and Why It's Everyone's Problem. *Personnel*, 62(2): 57-63.
- Bacchi, C. L. (1996). *The Politics of Affirmative Action: 'Women', Equality & Category Politics*. London: SAGE.
- Baldwin, J. N., & B. A. Rothwell (1993). Glass Ceilings in the Military. *Review of Public Personnel Administration*, 13(4): 5-26.
- Bullard, A. M., & D. S. Wright (1993). Circumventing the Glass Ceiling: Women Executives in American State Governments. *Public Administration Review*, 533: 189-202.
- Caroll, F. O., W. D. Patton, & L. R. Alm (1995). The Glass Ceiling in the USDA Forest Service: Willing to Conform, Demanding Change. *Public Administration Quarterly*, 18(4): 457-477.
- Cavanaugh, B. (1999). Diversity at Work: Women. *Nation's Restaurant News*, 3321: 240-241.
- Christensen, K. E., & G. L. Staines (1990). Flextime: A Viable Solution to Work/Family Conflict? *The Journal of Family Issues*, 11(4): 455-476.
- Crum, J., & K. C. Naff (1997). Looking Like America: The Continuing Importance of Affirmative Action in Federal Employment. *Public Productivity & Management Review*, 203: 272-287.
- Daley, D. M. (1996). Paths of Glory and the Glass Ceiling: Differing Patterns of Career Advancement among Women and Minority Federal Employees. *Public Administration Quarterly*, 202: 143-162.
- Doyle, W. (1990). Introduction: Perspectives on Women in Management Research. *Journal of Business Ethics*, 94(5): 243-246.
- Dreher, G., & R. A. Ash (1990). A Comparative Study of Mentoring among Men and Women in Managerial, Professional, and Technical Positions. *Journal of Applied Psychology*, 755: 539-546.
- DuPont-Morales, M. A. (1997). Government Reinvention and Affirmative Action: Impli-

- cations for Women and Minorities. *Public Productivity & Management Review*, 20(3): 288-294.
- Elliott, R. H. (1985). *Public Personnel Administration: A Value Perspective*. Reston, VA: Reston.
- Fagenson, E. A., & J. J. Jackson (1993). The Status of Women Managers in the United States. *International Studies of Management & Organization*, 23(2): 3-112.
- Fitzgerald, L. F., S. L. Shullman, N. Bailey, M. Richards, J. Swecker, Y. Gold, M. Ormerod, & J. Weitzman (1988). The Incidence and Dimensions of Sexual Harassment in Academia and the Workplace. *Journal of Vocational Behavior*, 32: 152-175.
- Friedman, D. E. (1988). Why the Glass Ceiling? *Across the Board*, 25(7-8): 32-37.
- Goyal, A. (1995). Mentoring Resources and Programs for Women. *Communications of the ACM*, 38(1): 66-67.
- Gutek, B. A. (1985). *Sex and the Workplace: The Impact of Sexual Behavior and Harassment on Women, Men, and Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Guy, M. E. (1990). Women in Management. In S. W. Hayes, & R. C. Kearney (Eds.), *Public Personnel Administration: Problem and Prospects* (2<sup>nd</sup> Ed.) (pp. 215-227). Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Guy, M. E. (1993). Workplace Productivity and Gender Issues. *Public Administration Review*, 53(3): 279-282.
- Guy, M. E. (1994). Organizational Architecture, Gender, and Women's Careers. *Review of Public Personnel Administration*, 14(2): 77-90.
- Halle, T. (1998). What Policymakers Need to Know about Fathers. *Policy and Practice of Public Human Service*, 53(3): 21-35.
- Heilman, M. E. (1997). Sex Discrimination and the Affirmative Action Remedy: The Role of Sex Stereotypes. *Journal of Business Ethics*, 16: 877-889.
- Hilbrecht, M., L. C. Johnson, & J. Andrey (2008). 'I'm Home for the Kids': Contradictory Implications for Work-Life Balance of Teleworking Mothers. *Gender, Work and Organization*, 15(5): 454-476.
- Hull, R. P., & P. H. Umansky (1997). An Examination of Gender Stereotyping as an Explanation for Vertical Job Segregation in Public Accounting. *Accounting Organizations and Society*, 22(6): 507-528.
- Kandel, W. L. (1995). Affirmative Action and the Glass Ceiling: Contract Compliance

- and Litigation Avoidance. *Employee Relations Law Journal*, 21(2): 109-126.
- Kanter, R. M. (1977). *Men and Women of the Corporation*. New York: Basic Books.
- Laabs, J. J. (1993). The Sticky Floor Beneath the Glass Ceiling. *Personnel Journal*, 72(5): 35-39.
- Lewis, G. B. (1999). Burning the Midnight Oil: Causes and Consequences of Gender Differences in Overtime in the Federal Service. *American Review of Public Administration*, 29(1): 44-60.
- Mainiero, L. A. (1994). On Breaking the Glass Ceiling: The Political Reasoning of Powerful Women Executives. *Organizational Dynamics*, 22(4): 5-20.
- Mani, B. G. (1997). Gender and the Federal Senior Executive Service: Where is the Glass Ceiling? *Public Personnel Management*, 26(4): 545-558.
- Moseley-Braun, C. (1994). Affirmative Action and the Glass Ceiling. *The Black Scholar*, 25: 7-15.
- Naff, K. C. (1994). A Glass Ceiling Found. *Public Manager*, 22(1): 39-42.
- Naff, K. C. (1997). Colliding with a Glass Ceiling: Barriers to the Advancement of Women and Minorities. In Carolyn Ban, & Norma M. Riccucci (Eds.), *Public Personnel Management: Current Concerns Future Challenges* (2<sup>nd</sup> Ed.) (pp. 91-108). New York: Longman.
- Naff, K. C., & S. Thomas (1995). The Glass Ceiling Revisited: Determinants of Federal Job Advancement. *Policy Studies Review*, 13: 249-272.
- Nieva, V. F., & B. A. Gutek (1981). *Women and Work*. New York: Praeger.
- Noe, R. A. (1988). Women and Mentoring: A Review and Research Agenda. *Academy of Management Review*, 13(1): 65-78.
- Powell, G. N., & S. Foley (1998). Something to Talk about: Romantic Relationships in Organizational Settings. *Journal of Management*, 24: 421-448.
- Regner, H. (2002). The Effects of on-the Job Training on Wages in Sweden. *International Journal of Manpower*, 23(4): 382.
- Rowney, J. I. A., & A. R. Cahoon (1990). Individual and Organizational Characteristics of Women in Managerial Leadership. *Journal of Business Ethics*, 9(4-5): 293-316.
- Sekaran, U. (1990). Frontiers and New Vistas in Women in Management Research. *Journal of Business Ethics*, 9(4-5): 247-256.
- Smithey, P. N., & G. B. Lewis (1998). Gender, Race, and Training in the Federal Civil Service. *Public Administration Quarterly*, 22(2): 204-228.

- Snyder, R. A., K. S. Verderber, L. Langmeyer, & M. Myers (1992). A Reconsideration of Self and Organization Referent Attitudes as 'Causes' of the Glass Ceiling Effect. *Group & Organization Management*, 17(3): 260-278.
- Stewart, J. (1978). Understanding Women in Organizations: Toward a Reconstruction of Organizational Theory. *Administrative Science Quarterly*, 23(2): 336-350.
- Taylor, B. R. (1991). *Affirmative Action at Work: Law, Politics and Ethics*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Terpstra, D. E., & D. D. Baker (1992). Outcomes of Federal Court Decisions on Sexual Harassment. *Academy of Management Journal*, 35: 181-190.
- U.S. Department of Labor (1997). *The Glass Ceiling Initiative: Are There Cracks in the Ceiling?* Washington, DC: U.S. Department of Labor Employment Standards Administration Office of Federal Contract Compliance Programs.
- U.S. Equal Employment Opportunity Commission. (1993). Proposed Guidelines on Harassment Based on Race, Color, Religion, Gender, National Origin, Age or Disability. *Federal Register*, 58: 5126-5129.
- U.S. Glass Ceiling Commission (1995). *Good for Business: Making Full Use of the Nation's Human Capital*. Washington, DC: Recommendation of Federal Glass Ceiling Commission.
- U.S. Merit System Protection Board (1991). *Balancing Work Responsibilities and Family Needs: The Federal Civil Service Response*. Washington, DC: U.S. Merit System Protection Board.
- U.S. Merit System Protection Board (1992). *A Question of Equity: Women and the Glass Ceiling*. Washington, DC: U.S. Merit System Protection Board.
- Whaley, G. L., & S. H. Tucker (1998). A Theoretical Integration of Sexual Harassment Model. *Equal Opportunities International*, 17(1): 21-29.
- Woo, D. (2000). *Glass Ceilings and Asian Americans*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.
- Zachariasiewicz, R. (1993). Breaking the Glass Ceiling: A Review of U. S. Department of Labor Efforts. *Credit World*, 3: 21-23.

# Gender Issues and Suggestions for Public Personnel Administration: An Analysis of Organizational Architecture Model

Huan-Jung Huang, Kai-Hung Fang, Chih-Heng Tsai\*

## Abstract

With the development of feminism, researchers have been paying more and more attention to gender issues in organizational studies and human resources management. Mary Guy used metaphors such as glass ceilings, glass walls, sticky floors, and trap doors to describe the barriers on the way of woman's career advancement. Based on the dimensions such as recruiting, training, promotion, and retaining, this paper intends to see whether barriers identified by Guy exist in Taiwan's public personnel management, and how these barriers could be removed. It is found that barriers including glass ceilings, glass walls, sticky floors, and trap doors can all be found in Taiwan's public organizations. As a result, this paper recommends that more proactive measures be applied to restructuring the organizations in order to remove the barriers that prevent woman's career advancement in public institutions.

---

\* Huan-Jung Huang, Associate Professor, Department of Social Public Affairs, Taipei Municipal University of Education. Kai-Hung Fang, Assistant Professor, Department of Public Affairs, Ming Chuan University. Chih-Heng Tsai, Assistant Professor, Department of Public Affairs, Ming Chuan University.

**Keywords:** gender issues, organizational architecture, glass ceiling, sexual discrimination, gender mainstreaming

DocuCom PDF Trial  
www.pdfwizard.com

# 我國基層消防隊員考選方式 對工作認知與效能之影響分析

胡至沛、陳建淳\*

## 《摘要》

隨著社會與氣候環境的變遷，災害的形式和種類日益複雜，這個現象更突顯了災害防救的重要性，然而基層消防人力的不足和人員素質問題，也是目前消防人力規劃上所面臨之重大隱憂。本研究以工作認知、工作效能和教育訓練等面向為基礎，探討不同考選方式下，消防人員之工作認知與效能是否有差異？經過深度訪談和問卷調查方式的比對分析，主要的發現有：首先，正期生消防隊員所表現的工作認知與效能，較特考生為佳；其次，正期生消防隊員對於第一線救災救護表現較佳，特考生對於文書企畫能力之工作表現較佳；第三，特考生教育訓練時間明顯不足，對於其工作認知與效能的展現，有顯著的影響；最後，目前消防警察特考方式著重筆試，未納入術科和體能測驗，如此篩選之人員，未必符合實際工作需求。

本研究經由實證調查分析與發現，希望有助於未來消防人力政策發展上，推動更充足的教育訓練措施，以及規劃更為符合實際需

---

投稿日期：100年1月24日；接受刊登日期：100年3月16日。

\* 胡至沛，中華大學行政管理學系助理教授。

陳建淳，新竹縣政府消防局人事室科員、中華大學行政管理學系碩士。



求之考選方式，促進基層消防隊員發揮更好的工作效能。

[關鍵詞]：基層消防人員、工作認知與效能、考選方式

## 壹、前言

我國消防人員之招募與培訓，長久以來係由臺灣警察專科學校及中央警察大學兩校負責，前者培養基層人員，後者培養管理幹部，兩校學生畢業後經由警察特考三等或四等考試及格後，始分發進用，在此模式下，所有消防人員均來自警校之單一培訓管道。然而綜觀世界各國，舉凡消防、警察、軍事等人員，亦多以設置專門學校或學院機構之單一培養為主，其立論基礎係以上述人員之職務性質具有危險性質，並且必須具備高度服從及團隊合作之特色，所以與一般政府部門之行政職務性質有很大差異。

我國內政部消防署自一九九五年三月一日成立之後，消防人員自警察機構中分隸，由於社會型態的轉變，民眾對於消防各項工作及服務之需求日益殷切，台灣省各縣市消防局也於一九九八年至一九九九年間陸續成立，在加上一九八五年消防法之修正公布，以及二〇〇〇年災害防救法之訂定，全國消防組織體系業已建構完備。依據消防法規定，消防工作以「預防火災、搶救災害及緊急救護」為主要三大任務，以達成「維護公共安全、確保人民生命財產」之目的，這也揭示了隨著環境的變遷，民眾觀念的轉變，消防工作已由過去的被動搶救，轉而成為主動積極的為民服務及預防作為，也使得工作範圍也由單純的火災搶救，擴大至各種天然災害及人為災害之防救。如此工作內容上的變革，促使消防人力產生不足的現象，為了因應大環境之變遷及消防警力之不足，行政院第二九二七次會議中提示：「規劃增補」，並提議針對當時近 10 萬名「流浪教師」與「超額教師」之問題提出「流浪教師從警」之構想，建議修訂警察（消防）人力之考選政策，以甄補基層消防及警力之不足，此一計畫雖引發社會各界正反兩種不同意見，卻也反應我國消防人力來源朝向多元化之發展趨勢。

目前我國消防人員來源，包含從傳統的警察專科學校消防安全科或中央警察大學消防學系，所培育基層消防基層隊員及幹部（本研究稱為正期生），同時也有以特考方式招考人員，並經過專業訓練合格後加入消防行列（本研究稱為特考生），採取雙軌併行方式辦理，此種情況與行政警察特考之情形雷同。然而，近年來發現部分多元化模式考選之警察人員，無法適應警察工作，而造成個人角色衝突，進而導致影響警察組織效能（林明波，2006）。消防警察特考對外開放以來，雖然已經有許多非具警察學歷者考取，並且經訓練合格後分發至消防機關以隊員進用，但是迄今此類錄取者之工作表現是否稱職？另外，各地方消防機關，紛紛不願意接納特考生人員進入機關服務，為何特考生較不受部分消防機關之歡迎？其與正期生之工作表現是否有差異？抑或是用人機關先入為主之觀念？為了解答上述的疑惑，本研究採用深度訪談與問卷訪談兩種方式，希望透過實證的調查發現，瞭解我國目前所採用基層消防人員的考選方式，在實務上究竟在工作認知與效能上產生何種影響，希望能對於用人機關（內政部消防署、各地方消防機關）及考試機關（考試院），在未來消防人員的增充以及育才計畫上有所助益。

## 貳、相關概念探討

### 一、人力資源與考選制度

人力是組織的重要資產，亦是組織競爭力之重要指標，黃英忠（2003）認為人力資源管理係將組織內所有人力資源，作最適當的確保（acquisition）、開發（development）、維持（maintenance）、活用（utilization），為此所規劃、執行與統治的過程稱之。黃廷合與呂日新（2002）亦指出，人力資源管理是指企業內所有人力資源的開發、領導、激勵、溝通、績效評估、訓練發展，以及維持與管理過程和活動。換言之，人力資源管理乃是透過各種技術與方法，有效的運用人力資源達成組織目標的活動（Mondy, Noe, & Premeaux, 1993）。然而，人力來源的招募，對組織具有相當的影響，若沒有經過審慎的規劃，組織即會出現用人不當或人才無法適才適所，如此不但影響組織的發展及競爭能力，人力亦會因為工作狀態未臻理想而漸漸產生消極之心態。人力甄選的具體意義如同吳復新（2003）所述，為組織居

於雇主的地位，遴選所欲進用的人才加入組織，以便達成組織之目標，亦是人力本著受雇人的角度，選擇所欲加入的組織，以便獲致個人的目標及實現抱負。

另外，從政府結構功能與文官制度的變化關係而言，公務人員制度的演變大致可分為：恩給制時期、個人瞻徇時期、政黨分贓時期、文官功績制等四個時期（陳德禹，1990）。我國公務人員從通才取向演變成專才與專職的專業化取向，在面對知識經濟時代，公務人力發展專業化的目標下，「教、考、訓、用」即成為重要的發展脈絡（沈昆興，2006）。目前我國消防（含警察）人員之考選是採雙制度並行的方式：一是自訓政時期即沿用至今之「教、考、用」方式，以中央警察大學與台灣警察專科學校等兩所學校，先行培育未來之消防（警察）人員及消防（警察）幹部，完成教育後參加國家考試及格錄取後分發進用；二是依據考試法參加國家考試錄取後，接受實務訓練，訓練期滿分發進用之「考、訓、用」模式。兩者共通點是皆須經過國家考試，依據考選的理論，此乃基於憲法第八十五條規定「公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度，……非經考試及格者，不得任用。」之法源。

總之，現行我國基層消防隊員之人力來源，分為兩種招募方式，其中一種方式是由學校教育的機制，藉由學校教育先行培養人力，俟完成學業後再進入機關服務，因此人力來源單一，優點是人力皆經過專業教育訓練且較能團結和認同組織，缺點是意見過於一致而缺乏創新的想法。另一方式係藉由考試的方式招募人員，人員經過考試錄取後接受短期之專業訓練，分發機關進用，優點是人員來自不同學、經歷背景，能替組織引進不同的新想法和價值，缺點是訓練時間耗時且不易篩選對組織是否認同及承諾之人員。更重要的是，我國公務人員之考選方式，主要是通過國家考試人員，並且無公務人員任用法規定消極不得任用之情形，經過實務訓練後，進用為國家公務人員。

## 二、角色認知與實踐

從符號互動理論（symbolic interactionism）的觀點而言，強調自我（self）與社會是不能分開的，個人的經驗必須從社會的觀點來瞭解，並且將自我分為二面：天性的我（I）與社會化的我（me）；天性的我，是個人對外界最自然的反應，而社會化的我，則是受他人態度影響的我。因此符號互動理論對於角色認知，包含了符號、自我、角色與情境四項（Mead, 1962）：1. 自我是具有發展性的，可以藉由社

會經驗和學習活動歷程中產生經驗；2. 符號的概念則是代表著人與人交流往來、學習模仿等所有工具，它不僅僅是有形的文字、標記，甚至包含了握手、擁抱、眼神交流等等，自我須藉由符號的交流來理解他人以及大環境互動傳達的意義，進而推演出個人的認知反應；3. 角色可以解釋為個人在社會系統中被賦予的身分及該身分應發揮之功能；4. 情境因素是一種外在的環境變項，它會隨著社會風氣、結構、環境之改變而使自我對於符號產生不同的解讀，進而影響角色的認知與發展。

依據符號互動理論的理論觀點來看，本研究探討消防警察人員的角色認知與實踐可以歸納以下看法：

第一、消防警察人員是社會結構體系的一部分，係受到社會化的歷程及選擇，並與其他系統交互影響，因此消防警察人員之角色認知與實踐發展，是透過相互的學習與社會期望下，學習到如何成為消防人員行為類型的歷程；

第二、消防警察人員與其他次級社會體系一樣，彼此各司其職、各盡本分，扮演自己的角色，使社會之結構功能得以發揮，因此角色的本身必需經過符號的互動及一連串的學習和專業訓練，以期使角色符合社會期待；

最後，消防警察人員對於社會整體是具有幫助和貢獻，然而社會風氣與環境結構的變化，也會使消防警察人員對於角色的認知產生變動。

### 三、教育訓練之概念

教育（education）與訓練（training）二者雖常合併使用，然實有不同（邱華君，2000；楊基成，1998；李宗勳，2007；李淑華，2009），所謂「教育」，是指對個人一般知識及能力之培養，當然包括專門知識、技能及生活環境之適應能力的培養。然而，教育的目的，在於幫助個人奠定其日後發展的自我基礎，並充實其自身發展之潛能；教育的本質具廣泛性、長期性、一般性、基礎性及啟發性，因此可以將之視為一種「面」的鋪陳，著重於原理與觀念的灌輸以及思維能力的啟發，以發展通才（黃英忠、吳復新、趙必孝，2001）。

然而，所謂「訓練」，則是指組織為为了提高員工在執行某些特定職務所必要之知識、技能及態度，或為了培養其解決問題之能力的一切活動。所以，訓練的目的是基於工作上或業務上的需要，而培養個人知識或技能；訓練的本質是特定性的塑造，是「線」的提升，係著重於技能與方法上的鍛鍊，以培養專才（黃英忠、吳復

新、趙必孝，2001）。

從上述觀點而言，我國基層消防隊員於警察專科學校消防安全科之兩年學程是主要之養成教育，其時間長是為了培養消防警察之氣質，對消防工作所應具備之核心價值和基礎知識；而基層消防隊員之訓練，時間較具彈性，通常較短，其功能在培養消防工作之專業知識及技能，依此推論特考班之專業訓練，應屬訓練之概念。消防隊員之教育素質高低，是影響消防隊員未來發揮其功能的一大指標，因此能否發揮消防隊員教育的最大功能，可以從教育訓練的課程之安排及執行來實踐。

#### 四、工作效能之意義

管理學將效能解釋為，做對的事（do right things）及把事情做對（do things right），依據管理大師 Johnson 的看法，認為效能的意涵包括：目標的達成、組織成員間維繫良好的工作關係、順應環境變化而自我調整（任凱譯，2006）。依照目標管理（management by objective）理論，工作的效能可以解釋為組織目標的實現，然而目標的實現必需透過管理與控制的程序和方法（吳瓊恩、李允傑、陳銘薰，2005）。管理學者認為，一套完整的目標管理過程必然包含目標設定、參與與回饋等三個要素（Tosi & Carrol, 1997），並且所謂工作效能具有三種特色：第一、成員的績效會因組織目標明確、富有挑戰性而有不同之影響，所以協助成員確定目標，並激發其工作動機，有助於工作效能之提升；第二、成員參與組織目標之訂定，可以協助成員自發性的追求目標及績效成果，可以激勵成員工作效能；第三、對於成員達成目標進度及成果給予回饋，協助成員對目標有控制感，增進員工提升解決問題之能力。

綜合以上所述，本研究認為目標管理的觀點應用在消防人員的工作效能上，則是具有以下的啟示：

第一、消防人員對工作的效能會隨著組織目標是否明確而有所影響，消防人員之目標就是救災救難及為民服務，若此項目標能夠激發消防人員工作動機，那麼工作效能較能明確顯現，反之若從事消防人員之動機在於牟取一個穩定的公職工作，那麼可能影響其工作效能；

第二、消防人員若能積極參與預防及其他災害防救的業務規劃，可以激發消防人員主動的追求目標之達成（例如：主動查緝危險物品或非法爆竹煙火等），提升

消防人員之成就感，有助於工作效能之達成；

最後，針對積極任事之人員給予獎勵及回饋，提升消防人員對於自身工作的榮譽感，並體認自身工作是挽救人命、排除災難的神聖使命而勇往直前，有助於提升人員之工作效能。

## 參、當前基層消防人力問題

### 一、消防機關人力編制不足

我國現行各消防機關組織編制，主要是在二〇〇〇年「災害防救法」實施前建所建置的，但是隨著近年來社會經濟快速發展，以及全球氣候變遷與異常，消防救災型態亦趨於複雜，導致消防人員勤務量及危勞程度偏高，惟囿於地方政府財政困難，消防人力未能即時補充，普遍超時服勤，對消防人員身心健康造成嚴重威脅。

其次，一九九九年九月二十一日台灣地區所發生的百年來最大之天然災害事件（集集大地震），共造成 2,415 餘人不幸死亡之嚴重慘劇，災害發生後，中央各部會檢討臺灣地區防、救災之能量及組織人力配置，為了建立完善之災害防救體制，我國政府於二〇〇〇年公佈「災害防救法」，賦予消防工作新的任務，也就是除了傳統火災、救護及為民服務外，更要負責各種天然與人為災害（包括化學災害及核生化恐怖攻擊）的防救工作，從此消防工作亦面臨全新的蛻變與挑戰，使消防工作除了執行上開任務外，更包含了天然與人為災害的領域，也提供法治基礎，並成功建構出台灣地區平時與災時、縱向與橫向的災害防救體系，使得消防工作已由傳統的平面救災型態，轉變為跨領域性的整合救災任務。

再者，臺灣因位於太平洋季風盛行區和歐亞大陸板塊交接處，因地形、氣候、地質及地理位置等特性影響，氣候變遷使洪水、走山、土石流及地震等災變時有頻傳，另因近年來隨著都市化、國際化、資訊化、高齡化等社會結構的變遷，意外事故亦逐年驟增，皆使消防工作充滿了艱鉅及挑戰性，此時也出現基層消防人力不足之窘境。

對此，二〇〇三年四月內政部依地方行政機關組織準則第三十條規定，訂定了「直轄市縣市消防機關員額設置基準」，以車輛裝備、勤務、勤休、人口面積、特

殊建築及離島等因素計算消防機關合理員額，惟目前各縣（市）消防機關編制（預算）平均員額僅達設置基準低限 62.55%，除新北市政府因配合改制，參照上開設置基準，以高於員額設置基準低限標準，修訂所屬消防機關編制員額外（預算員額亦僅達 64.42%），其餘縣（市）消防機關編制（預算）規模與設置基準低限，仍有很大的差距（如表 1 所示）。

表 1 各縣市消防機關設置員額資料

機關	人數	依員額設置 基準高限， 勤一休一計 算之總員額 單位(人)	依員額設置 基準低限， 勤一休一計 算之總員額 單位(人)	二〇一〇年度		備註		
				編制員額 單位(人)	目前編制達 員額設置基 準低限以勤 一休一方式 計算%		預算員額 單位(人)	目前預算員 額達設置基 準低限以勤 一休一方式 計算%
臺北市		3,099	2,667	1,761	66.06%	1,597	59.88%	表內員額設置高限及低限係依「直轄市縣市消防機關員額設置基準」規定，以九十八年十二月底各消防機關車輛裝備、勤務、勤休，人口面積、特殊建築及離島等因素設算，並以勤一休一方式計算之總員額。
高雄市		1,595	1,360	764	56.17%	737	54.19%	
新北市		3,727	3,272	3,500	107%	2,108	64.42%	
基隆市		531	467	269	57.59%	240	51.38%	
新竹市		495	430	262	60.99%	237	55.17%	
臺中市		880	773	553	71.50%	553	71.50%	
嘉義市		421	363	220	60.67%	216	59.56%	
臺南市		811	709	468	66.03%	367	51.78%	
桃園縣		1,993	1,741	1,044	59.96%	1,044	59.96%	
新竹縣		762	663	327	49.36%	327	49.36%	
苗栗縣		750	659	289	59.01%	356	54.00%	
臺中縣		1,520	1,325	619	46.70%	578	43.61%	
彰化縣		1,370	1,197	506	42.26%	506	42.26%	
南投縣		1,046	912	420	46.06%	405	44.41%	
雲林縣		805	708	387	54.65%	377	53.24%	
嘉義縣		743	657	417	63.51%	412	62.75%	
臺南縣		1,288	1,134	548	48.35%	533	47.02%	
高雄縣		1,407	1,233	550	44.61%	550	44.61%	
屏東縣		1,055	923	610	66.08%	544	58.93%	
宜蘭縣		660	580	220	37.91%	220	37.91%	
花蓮縣		622	548	251	45.82%	251	45.82%	
臺東縣		587	517	310	59.91%	208	40.20%	
澎湖縣		384	341	214	62.67%	162	47.44%	
金門縣		253	220	76	34.61%	76	34.61%	
連江縣		145	128	32	25.04%	30	23.47%	
合計		26,949	23,527	14,717	62.55%	12,634	53.70%	

資料來源：內政部消防署統計資料年報。

有鑑於基層消防人力嚴重不足，內政部於二〇〇四年起迅速補足基層消防人力缺口，於隔年研訂「地方消防人力補充五年中程計畫」，並且於警察大學及警察專科學校畢業生為主要報考對象之外，另外專案辦理對一般高中以上學歷之社會人士報考的基層警察特考，以達到多元取才及快速甄補人力之目標（李震洲、王成基、劉約蘭，2007）。此外，行政院第二九二七次會議中提示：警察及消防人力應規劃增補，並針對當時近 10 萬名「流浪教師」與「超額教師」之問題，提議「流浪教師從警」之構想，並建議修訂警察及消防人力之考選政策，以甄補基層消防及警力之不足，二〇〇六年二月警察人員特考規則配合修正，並且大量釋出名額，至此基層消防人力來源已達完全開放而多元。

總之，現階段我國基層消防人力來源係採「雙軌制」，其一係傳統之「教、考、用」由警察專科學校招考 25 歲以下高中職以上程度之畢業生，進行兩年之養成教育，畢業後授予副學士學位，畢業後仍須通國家考試取得進用資格始得分發進用；其二為基層特考班，採「考、訓、用」之方式，依據考試院修訂之警察人員特考規則：年滿 18 歲以上，37 歲以下，專科以上學歷，男性須役畢，考試及格後，至警專接受近 11 個月之訓練（含實習）後分發進用。

## 二、多元進用消防人力後在用人機關所產生的問題

隨著警察特考應考資格大幅開放，特考一般生之人數也逐年激增，如此雖然達到快速增補人力之需求，以及多元化取才政策方針，然而快速增補人才是否真能符合消防機關之用人需求，尚有多方不同意見及質疑。首先產生的是特考人員之適任性問題，若從組織認同及內化之觀點來看，相較於警專畢業生的年輕、可塑性高、對工作之責任感、忠誠度和組織承諾較易潛移默化，且體能狀況較佳。特考生年齡上限過高（37 歲），人格已定不易轉化和改變，因養成教育不同，對組織較缺乏認同感和團隊精神，此外特考生因為普遍學歷高，素質不錯，因此較會有騎驢找馬心態，不安於消防工作。

其次，消防工作有別於一般公務人員，需要有更強健之體能和責任感，始能因應工作環境所帶來之挑戰，惟近年來警察考試政策推動大幅度開放及招考，同時為了因應各縣市未來之設置員額增充規劃，估計二〇一三年還要拉高特考生名額，以配合消防警力之需求。多元人力雖然有活化組織，提升組織成員素質之功能，然而



專業訓練及體能戰技不足，以及對不適任人員缺乏有效之退場機制，不僅使基層消防機關面臨進用人員素質良莠不齊之困擾，對於廣大民眾之需求救助及服務來說亦是一大風險。

最後，直轄市及各縣市消防局，其人事預算權責係歸屬各縣市或直轄市政府所決定，內政部消防署對於特考生分發進用部分，僅能以勸說及協調方式鼓勵各縣市政府配合進用，並無強制權力，這點係落實地方制度法而並無爭議。然而，特考實施以來，各縣市消防局進用特考生之後，無論是服從性、認同感不足或體能之問題，皆造成機關領導統馭或戰技要求上之困擾，部分縣市（如新竹縣）尚編列預算為新進人員辦理長達三個月之專業救助訓練，然而並非所有縣市消防局都有此經費及教官人力，因此並非各縣市皆願意開缺進用特考生，如此便形成大量招考、大量錄取，分發安排卻日益困難，內政部消防署之人力單位每年所面臨之窘境，恐怕是考試機關始料未及之處。

### 三、人力供需嚴重的失衡

穩定及高起薪待遇，錄取率又比一般高普特考高出許多，讓不少社會新鮮人報考基層警察特考，經過近一年訓練，再分發各單位服務，此種考選方式之警察人員，實際對警察組織之認同感不足，因此衍生許多表現脫序之情形（林明波，2009），基層消防人員目前雖較無此情形，然而各用人機關在填報人力需求時，仍較傾向集中於警大、警專畢業的正期生。

從表 2 可以得知，地方消防機關進用名額的配置，原則上係以地方用人機關前一年度之需求調查，於次年度特考後分發進用，當中所顯示之現象，雖不能完全解釋為各用人單位，對不同考選管道之人員，反應出需求上之區別，但也可以觀察到一些微妙之差異，例如二〇〇六年多元考選政策實施後，各地方消防機關亦配合政策之推動開放需求，除了在二〇〇八年為了配合當時用人政策之指示，要求地方消防機關必須大量接納特考生，致各用人機關在特考生名額配置上，必須接受原提需求之兩倍左右之人員之外，可以發現各機關仍傾向申請警專畢業正期生，而有些機關甚至完全不接納特考生。有此現象的出現，主要是因為各地消防機關之人員進用權限為各地方政府，因此對於不願接納特考生之機關來說，內政部消防署除了大力協調以及列入年度人事考核成績之外，亦無強制力可使地方消防機關釋出名額。然

而大環境之改變，多元化的人力考選之趨勢，勢不可擋，考試院亦曾積極推動，希望增加特考生名額之比例，如此一來將形成名額多但實際需求少的矛盾現象。

表 2 二〇〇六年至二〇〇九年消防機關用人需求

機關人員需求	二〇〇六年		二〇〇七年 第 1 次		二〇〇七年 第 2 次		二〇〇八年		二〇〇九年		備註欄
	正期生	特考生	正期生	特考生	正期生	特考生	正期生	特考生	正期生	特考生	
內政部消防署	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	*本員額人數皆以用人單位前一年之需求調查為原則，惟九十七年之特考生人員較多，因此各機關對於正期生之名額要求需減少比例，並大幅提昇特考生名額。
基隆港務消防隊	3	0	0	0	1	0	1	0	1	0	
臺中港務消防隊	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	
高雄港務消防隊	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	
花蓮港務消防隊	2	0	0	0	1	0	1	0	2	0	
臺北市政府消防局	81	3	21	13	49	7	53	28	47	0	
高雄市政府消防局	10	0	0	0	2	0	0	5	3	0	
新北市政府消防局	134	9	22	22	58	86	85	125	63	0	
基隆市消防局	7	1	6	2	8	14	5	15	5	0	
新竹市消防局	15	0	0	3	18	0	10	0	9	0	
臺中市消防局	49	2	3	6	45	6	24	23	22	0	
嘉義市政府消防局	0	0	3	0	0	0	0	5	0	0	
臺南市消防局	1	1	6	0	1	0	0	10	0	0	
桃園縣政府消防局	112	0	40	13	83	33	49	41	73	0	
新竹縣政府消防局	26	2	11	3	25	0	11	7	10	0	
苗栗縣政府消防局	9	2	5	1	6	25	8	59	16	0	
臺中縣消防局	12	8	13	7	21	20	26	31	17	0	
彰化縣消防局	9	3	7	5	23	7	21	26	4	0	
南投縣政府消防局	15	10	4	2	5	0	7	8	18	0	
雲林縣消防局	5	0	0	1	0	5	0	10	1	0	
嘉義縣消防局	5	0	0	0	0	0	6	0	0	0	
臺南縣消防局	2	3	9	2	6	4	6	12	1	0	
高雄縣政府消防局	1	14	6	0	13	2	2	20	7	0	
屏東縣政府消防局	1	8	11	1	1	10	2	60	4	0	
宜蘭縣政府消防局	24	1	4	1	17	2	4	0	2	0	
花蓮縣消防局	5	3	8	4	37	10	15	5	2	0	
臺東縣消防局	2	0	4	0	2	0	4	0	2	0	

資料來源：本研究自行整理自內政部消防署。

## 肆、實證調查設計

本研究以消防警察人力考選來源差異做為主軸，分析在兩種不同考選制度下反映出養成教育訓練差異，對基層消防警察個人之「工作認知」以及對消防機關來說其「工作效能」有何影響，並且探討開放消防人員的多元考選政策，對於基層消防機關之影響。本研究實際進行調查時間為二〇一〇年九月到十二月，總共為期三個月，當中共計訪談 23 位受訪者，以及發放 600 份調查問卷。據此，本研究的架構如圖 1 所示，在此分述如下：

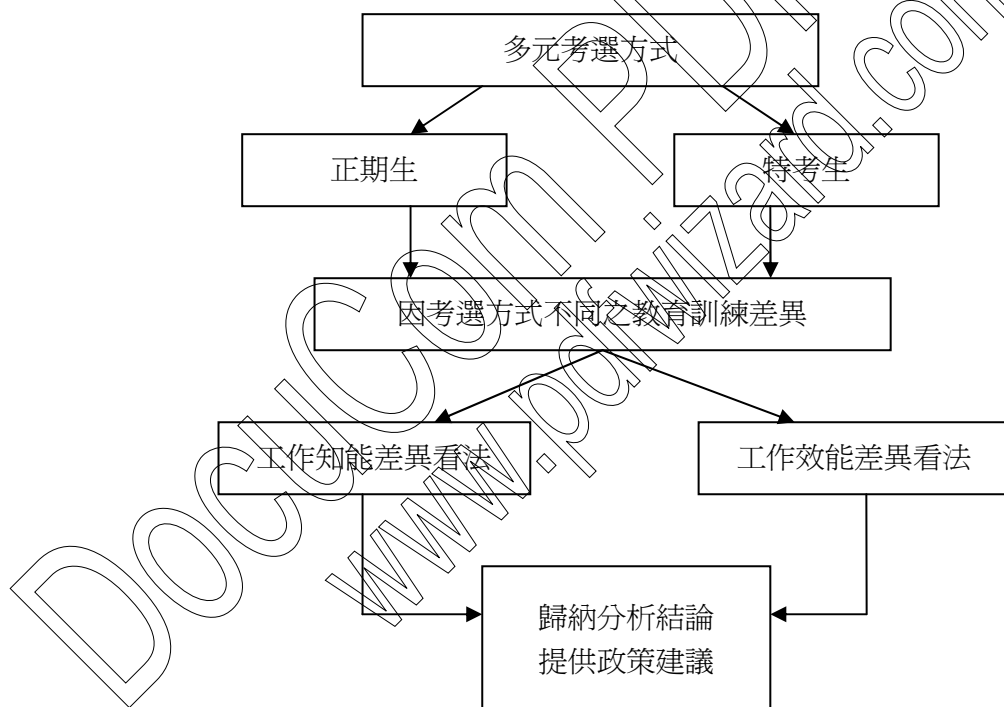


圖 1 本研究架構

資料來源：本研究自行整理。

## 一、深度訪談設計與實施

本研究訪談對象包括地方消防機關任職一年以上之二年制警察專科學校消防安全全科畢業消防隊員、基層消防警察特考生結業消防隊員各 3 位、基層單位主管（小隊長層級 3 位、分隊長層級 3 位、大隊長層級 3 位、科長層級 3 位）、督察人員、及人事人員等類型各 2 位；訓練教官 1 位共計 23 位為訪談對象。訪談對象的選擇，主要是以縣市消防機關的相關人員為主，採用立意抽樣方式，選擇對本議題有足夠概念的人員，進行訪談蒐集資料，探求真實之觀點，深度訪談對象如表 3 所示。

表 3 深度訪談對象

訪談對象	單位	編號	選擇理由	備註
消防隊員				
正期生隊員	新竹縣政府消防局	A1	此類人員多數為高中（職）畢業後即報考警專，經過為期 2 年的警察養成教育及消防專業訓練，再通過消防警察特考而投入消防工作。	九十七年之前自警專消防安全科正期班畢業之現職消防隊員
正期生隊員	臺中市政府消防局	A2		
正期生隊員	高雄縣政府消防局	A3		
特考生隊員	新北市政府消防局	B1	此類人員多數具備大學以上學歷，亦多有其他工作經驗，透過參加警察特考之方式投入消防工作，而接受消防人員養成教育的時間亦較為短暫，大約 11 個月（含 2 個月實習）即投入消防工作。	九十五年至九十七年間自年度消防警察特考班結訓之現職消防隊員
特考生隊員	臺中縣政府消防局	B2		
特考生隊員	高雄縣政府消防局	B3		
基層單位主管				
小隊長	新竹縣政府消防局	C1	基層單位主管負責綜理單位整體勤務及業務之督導，並負責考核、監督單位屬員的工作績效及表現，因為長期與基層消防隊員共同執行勤務與生活，因此能深	
小隊長	南投縣政府消防局	C2		
小隊長	台南縣政府消防局	C3		
分隊長	新竹縣政府消防局	D1		
分隊長	南投縣政府消防局	D2		

訪談對象	單位	編號	選擇理由	備註
分隊長	高雄縣政府消防局	D3	入並且貼切地瞭解基層消防隊員之想法與表現，對於兩種不同管道養成之消防人員，其工作表現及對消防機關之影響，能提供具體之反應意見，期以幫助發現真實。	
大隊長	新北市政府消防局	E1		
大隊長	南投縣政府消防局	E2		
大隊長	高雄縣政府消防局	E3		
科長	新竹縣政府消防局	F1		
科長	臺中縣政府消防局	F2		
科長	高雄縣政府消防局	F3		
其他相關人員				
督察人員	南區消防機關	G1	督察人員職司消防警察勤務督導及風紀之管理，常以隨查、督勤、探訪等方式深入考察基層消防分隊之人員勤惰、缺失、優點及問題，對於不同學歷及正期生與特考生之消防人員工作表現及對消防機關組織之影響，能提供不同角度之看法。	
督察人員	北區消防機關	G2		
人事人員	中區消防機關	H1	消防機關人事人員係辦理人力規劃、任免遷調之業務承辦人，職司基層消防隊員之各項人事相關問題，及員工心理協助等，對於消防人員之多元考選所造成的人力影響，可提供專業之見解。	
人事人員	南區消防機關	H2		
訓練教官	北區消防機關	I1	消防人員必須經過專業之教育訓練及體能訓練，方足以應付未來在工作上，所必須面臨之各項勤務及挑戰，訓練教官職司消防人員之各項專業訓練，如游泳、救生訓練、火災搶救、救護技術、搜救訓練等，對於不同管道考選及養成之消防人員，其訓練之方式、要求、素質等差異，能提供寶貴之意見及看法。	

資料來源：本研究自行整理。

## 二、問卷發放實施<sup>1</sup>

本研究的問卷調查母體對象為二〇〇六年至二〇〇八年之間所分發消防隊員，統計共有 2,358 名（正期生 1,496 名；特考生 862 名），取樣的方式主要是依照任職滿一年以上之正期生與特考生防隊員各 300 名，進行問卷填答，兩者共計發放 600 份問卷。另外為了顧及某些地區這三年間僅進用少數，甚至沒有進用基層消防人員，因此挑選歷年有進用十名以上人員的機關進行調查，所涵蓋的範圍包含全國九縣市。<sup>2</sup> 此外，調查樣本亦鎖定任職滿一年以上警專正期生以及特考生，兩種不同考選方式之基層消防隊員，並且以二〇〇六年至今特考生分發總人數較多之縣市消防機關為施測地區，依其特考生人數之多寡比例，設定發放份數，同地區正期生之發放比例亦比照特考生，問卷發放與回收情況如表 4 所示。

表 4 問卷調查發放及回收統計表

發放縣市機關	正期生		特考生	
	發放份數	回收有效份數	發放份數	回收有效份數
新北市	100	75	100	67
基隆市	20	17	20	15
桃園縣	60	41	60	39
新竹縣	10	10	10	6
臺中縣	20	18	20	13
南投縣	20	20	20	14
臺南縣	20	17	20	13
高雄縣	30	24	30	19
花蓮縣	20	14	20	11
	計 300	計 236	計 300	計 197

資料來源：本研究自行整理。

<sup>1</sup> 本研究之問卷設計包括「工作認知」、「工作效能」、「教育訓練」、「考選方式」、「基本資料」等五部分，所有量表以 Likert 五點量表方式進行計分，填答選擇方式勾選「非常同意」、「同意」、「無意見」、「不同意」、「非常不同意」等五種答案，並依次給予 5 分、4 分、3 分、2 分、1 分。

<sup>2</sup> 縣市選擇主要是參考表 2 作為抽樣的根據，當中屏東縣與苗栗縣所進用特考生人數，雖然人數眾多，但是大量集中於二〇〇八年間，並且兩縣在二〇〇六到二〇〇七年之間，進用正期或特考生的人數過少，常出現 1 人或 2 人的情況，故未進行施測。

本研究問卷回收方面，共回收 457 份，扣除無效問卷後共得到 433 份的有效問卷，有效樣本回收率為 72.2%。此外，問卷回收則是以受測者填寫完成後，由發放問卷者個別回收，問卷不經由機關主管回收，如此可以減輕受測者填答問卷時，表達其反應之壓力。最後當回收問卷後，會將問卷以對象類型及區域縣市編碼，問卷中若有不完整之填答，則此問卷即算無效。

### 三、問卷調查基本資料概述

本研究所採取的問卷調查分析共分為工作認知、工作效能、教育訓練，以及考選方式等四大構面，其信度與效度當中僅有考選方式構面的信度欠佳，<sup>3</sup> 其餘尚稱良好（請參見表 5）。此外，為了有助於簡化與分析調查問卷所涵蓋的概念與要素，以利用因素分析（factor analysis），採取主要成分分析法（principle component analysis），並且過透最大變異（varimax）進行轉軸，針對上述四構面共萃取出十三個因素。<sup>4</sup>

<sup>3</sup> 效度部分則是採用因素分析的取樣適切性量數（KMO, Kaiser-Meyer-Olkin measure of sampling adequacy），取該值做為建構效度。

<sup>4</sup> 有鑑於國內對於考選方式、教育訓練、行為認知、角色知能所做之研究及探討，大多集中於警察人員，例如李淑華（2009）、陳光亮（2009）等，關於消防人員之部分則偏重於教育訓練課程之探討、消防設備士、師之考試制度、消防人員考選制度、加強工作倫理，例如唐雲明（2008）、江龍昇（2009）等，對於因考選方式所造成養成教育訓練差異，是否影響基層消防隊員之工作知能及工作效能之差異，則無相關之研究文獻及分析。據此，本研究的問卷設計主要是參考上述相關研究，當中與本研究相近的問卷調查題目，並且依照人力資源與進用制度、工作角色與認知、教育訓練與工作效能等概念共分成四個構面，以 SPSS 統計軟體進行因素分析（因素負荷量在 0.5 以上），並且依照軟體所歸納的題目，依照其指涉意涵命名。據此各構面所包含的因素內涵如下：第一、工作認知構面：當中萃取出五個因素，包含消防工作的特性以及展現的精神；工作上必須團隊合作與互助；消防工作是否為自我認定的理想工作與實現的目標；對於消防工作所給予得條件與經濟誘因，以及工作本身的待遇與公職保障的看法；第二、工作效能構面：則是有三個因素，包含：專業能力的實際表現；是否認同消防工作與配合他人，以及本身是否具有犧牲奉獻與服務熱誠；第三、教育訓練構面：轉軸後出現兩個因素，分別為：任職前的專業訓練是否充分，以及訓練與實際工作所需的配合程度；第四、考選方式構面：轉軸後出現三個因素，包括：對於當前特考制度的設計所出現的問題看法；如何改善特考的意見，以及是否同意增列相關退場設計的態度。

表 5 問卷調查的信度與效度

構面	題次	信度 Conbach $\alpha$	效度 KMO
工作認知	1-19	0.662	0.854
工作效能	20-37	0.937	0.923
教育訓練	38-48	0.790	0.909
考選方式	49-57	0.590	0.708
整體		0.918	0.928

資料來源：本研究自行整理。

本研究爲了瞭解整體樣本的結構，將不同考選方式的基層消防人員分爲兩類，進行樣本資料之敘述性統計分析，其次數分配情形如表 6 所示。從表中可以發現年齡部分：正期生初任消防隊員的年齡以 22 歲爲主，擔任隊員工作的年齡層多以 22 歲至 30 歲之間爲多；特考生擔任消防隊員之年齡則以 31 至 35 歲爲最多，此研究數據與考試院九十五至九十八年考選統計年報，所統計之特考生年齡結構報表非常符合，也說明了特考生在初任消防隊員職務的平均年齡，比正期生初任消防隊員職務平均年齡高約近 10 歲。此外教育程度之部分可以發現特考生有 71.1% 爲大學學歷，碩士以上學歷亦佔 28.9%，此部分與考試院九十五至九十八年考選統計年報，所統計之特考生學歷結構報表亦非常符合，比起警專畢業生來說，教育程度是較高的。

此外在經驗背景部分，正期生有 82.2% 在從事消防工作前未有從事其他工作之經驗，相較之下特考生則大多數在從事消防工作之前，已經有從事其他工作的經驗（81.7%），由此可以瞭解特考生相較於正期生來說，是比較具備社會工作經驗的。而在調查除了打工性質、臨時工作之外，消防工作是否爲第一份正式的工作，此部分對於正期生來說幾乎是無庸置疑的（91.5%），然而對特考生來說僅有 28.9% 的比例是第一份正式工作，此數據說明了正期生大多是高中畢業之後即報考警察專科學校，畢業後直接任職消防工作，而特考生普遍都已經有其他任職的工作經驗。



表 6 問卷調查基本資料

背景變項	組別	正期生人數	正期生 累積百分比	特考生人數	特考生 累積百分比
性 別	男性	220	93.2	154	78.2
	女性	16	6.8	43	21.8
年 齡	21 歲以下	3	1.3	0	0
	22 至 25 歲	62	26.3	6	0
	26 至 30 歲	81	34.3	57	28.9
	31 至 35 歲	61	25.8	136	69.0
	36 歲以上	29	12.3	4	2.0
教育程度	專科	206	87.3	0	0
	大學	28	11.9	140	71.1
	碩士(含以上)	2	0.8	57	28.9
經驗背景	從事消防警察前有從事其他工作	42	17.8	161	81.7
	從事消防警察前未從事其他工作	194	82.2	36	18.3
任職年資	1 至 2 年	27	11.4	36	18.3
	3 至 4 年	50	21.2	78	39.6
	5 至 6 年	59	25.0	76	38.6
	7 年以上	100	42.4	7	3.6
婚姻狀況	未婚	120	50.8	91	46.2
	已婚	116	49.2	104	52.8
	離婚	0	0	2	1.0
養育子女狀況	尚未有小孩	152	64.4	127	64.5
	已經有小孩	84	35.6	70	35.5
消防工作是我的第一份正式工作	是	216	91.5	57	28.9
	否	20	8.5	140	71.1
每日服勤時間 (含超時服勤)大約	8 至 10 小時	10	4.2	10	5.1
	10 至 12 小時	14	5.9	37	18.8
	12 至 15 小時	46	19.5	88	44.7
	超過 15 小時	166	70.3	62	31.5

資料來源：本研究自行整理。

## 伍、調查結果與分析

爲了呈現當前第一線實務的消防工作者的意見與感受，透過利害關係人的角度，以深度訪談與問卷調查兩種方式，期望能說明與釐清實際的現況，在此分述如下：<sup>5</sup>

### 一、工作認知的差異分析

依據本研究所進行的深度訪談設計，主要訪談對象爲基層隊員與單位主管，並且鎖定角色職責、工作壓力、工作態度與適應組織文化等議題，搭配問卷調查分析，在此將所呈現的結果分述如下（請參見表 7）：

第一、面對消防工作的賦予之危險性及不確定性，以及所承受社會高度期待及工作壓力：正期生比較較能接受，並且認爲是職責所在責無旁貸，此外正期生受訪者亦提到在警專時，對於未來工作所要扮演的角色及職分，已經透過師長或學長之教導而有充分之認知，面對工作壓力時傾向較能以民衆的角色爲出發，用將心比心之角度接受社會高度期待並學習內在適應，在訪談中受訪者提到在警察專科學校受

<sup>5</sup> 問卷調查部分將所設計的四個構面和受訪者的考選方式，本研究在問卷調查上，利用統計分析軟體 SPSS for Windows 18.0 之統計套裝軟體進行統計資料分析，並採用下列統計技術：（一）描述性統計分析（descriptive statistics analysis）：利用次數分配、比例、差等作受測者基本背景資料之影響因素的描述，以做爲進行相關推論統計的基礎，目的即是簡化資料分析時的複雜性，用以瞭解回收樣本對構面之一般意見（平均值），以及在各種議題意見程度上之樣本比例（次數分配），以便瞭解受測者在工作知能、工作效能、教育訓練及考選方式等 4 個構面之集中趨勢與分散情形。（二）差異性分析：爲驗證多項研究假設，本研究採用單因子變異數分析（one-way ANOVA）與獨立樣本 T 檢定，用以比較及檢定不同類型進用人員之個人屬性（性別、年齡、教育程度、進用方式、經驗背景、任職年資、婚姻狀況、養育子女、工作經歷、每日服勤時間）之對消防工作的角色及工作知能認知、工作效能的反應與對消防工作養成教育訓練部分之意見和考選方式之間有無顯著差異情形，然而受限於篇幅，僅針對受訪者的考選方式差異進行獨立樣本 T 檢定的差異性分析。此外，深度訪談結果的呈現與分析，將訪談對象、議題與意見做簡化處理，無法把所有受訪者的回應與說明逐一列出，受訪意見的採納則是基於實務上對此方面有直接相關與感受的人員。

過消防倫理課程之薰陶，有助於學習調適對角色所伴隨之壓力；相對的，特考生則是傾向以過去社會經驗，以及自我調適的方式來調整角色定位與工作壓力；

第二、消防機關之組織文化的認同：正期生受訪者認為在警察學校接受教育時，對於警察體系有深切之認識，因此任職之後對於消防機關注重紀律、服從、層級及團隊合作之組織文化，能快速接納組織文化並融入組織環境中；相對的，消防工作所講求之紀律和團隊精神，對於多數特考生來說，無論認不認同，其適應文化和學習融入組織是一門功課；

第三、實際所展現的工作態度：正期生對於自己所扮演之角色較具熱忱，將消防工作視為「興趣」，因此對於自己角色的認同度和工作認知的思考方式，會以積極的態度來面對，同時生年齡層因為較低，對於冒險犯難等工作較有憧憬；相對的，特考生則普遍學經歷程度佳，但會將消防工作視為「職業」，表現循規蹈矩但較缺乏憧憬，對於危險和冒險犯難的工作較為保留；

最後，問卷調查結果部分：除了在特性與精神因素上沒有顯著差異，其餘四個因素皆呈現出明顯不同，正期生在互動與角色扮演 ( $p=0.000$ )，以及理想與自我實現 ( $p=0.000$ ) 兩個因素上，比特考生表現出同意與認同的看法；相對的，特考生所看重的是工作條件與誘因 ( $p=0.001$ )，以及待遇與保障 ( $p=0.004$ ) 等現實面的考量。

表 7 工作認知構面的實證調查結果

		深度訪談	問卷調查	
受訪者身分	議題	意見	因素	顯著性
基層隊員	角色與職責	警專 2 年期間，區隊長（負責照顧輔導學生）會告訴我們，職責所在，既然是自己職責就要適應。(A1) 工作上也是膽戰心驚，我常要救護那種精神病患或路倒遊民，什麼時候會被攻擊？只能自求多福。(B1)	整體工作認知	0.062
	工作壓力	對我們當然會有壓力，調適方式就是放假的時候到外面走走，不然就是運動，我們在學校上過消防倫理，珍惜和尊重生命，我想我還是會盡力協助民眾。(A1) 以前我看新聞，看到某某消防救災不力或延遲到達等等，我都會覺得這些公務員應該好好處分，現在自己做消防隊員才知道那壓力有多大，要怎麼調適囉，就自求多福。(B2)	特性與精神	0.126
	適應組織文化	消防機關比較重視服從和團體，也非常注重期別，這和一般的工作就是那種只要做好自己個人的本分（顧自己）的那種不太一樣，限制也很多，但是就要去適應，像我們在學校的時候，其實也算已經接觸了到這種文化了。(A2) 衝擊很大，跟以前工作的文化真的差很多，這裡凡事都要講倫理、階級，對於階級很明顯，走路看到階級比自己高的人，無論認不認識都要說（學長好），跟當兵的時候一樣。(B1)	互動與角色扮演	0.000
單位主管	工作態度	正期生比較認分，知道作一個消防隊員就是不能怕苦、怕累和不能嫌髒，這點特考生有比較嬌貴一點。工作認知上，我是覺得正期生比較傻，傻傻的做，服從性比較高，較不會鑽營；特考生對工作分配疑問比較多，他們會算自己有沒有吃虧，會拿其他機關來比較。(C1) 角色認同，特考生來自不同的職業會比較辛苦，不過也是看情形，像有些醫護相關科系轉任的就相當稱職，也是很不錯。(H2)	理想與自我實現	0.000
			條件與誘因	0.001
			待遇與保障	0.004

資料來源：本研究自行整理。

## 二、工作效能的差異分析

依據本研究所進行的深度訪談設計，主要訪談對象為基層隊員與單位主管，並且鎖定超時服勤、內外勤的偏好、體能與團隊合作與組織承諾等議題，搭配問卷調查分析，在此將所呈現的結果分述如下（請參見表8）：

第一、工作經常面臨停止輪休或超時服勤：正期生受訪者認為只要體力沒問題對救災救護工作有認同感，都可以勝任；相對的，特考生就必須面臨身體不堪負荷的情況和家人的壓力，或是傾向是被動接受和適應此種工作型態，甚至要求停止輪休和超時服勤；

第二、工作內容屬性偏好的方面：正期生受訪者較傾向第一線工作，在學校或工作中，接受嚴密的訓練，對於救災或救護工作都有相當好的實務技術和經驗，如果任職於內勤文書工作，會使所學之戰技和救護技術無用武之地，甚至生疏，此外因本身對消防工作之興趣，而選擇就讀警專，要實現理想就必須從事第一線工作，才能得到發揮；相對的，特考生較傾向希望能轉調內勤工作，主要是為了兼顧家庭和體能健康因素，長期擔任外勤工作較無法照顧家人，此外本身過去多數有工作經驗，也有其他專長，因此較希望嘗試其他領域方面的職務，特考生學歷程度多數較高，為數不少的特考生過去曾經擔任教職，因此對於文職工作部分較能勝任；

第三、體能狀況、專業知識與團隊合作部分：正期生文書和企畫能力相較特考生略顯不足，然而正期生體力和戰技較優；相對的，特考生對於難度較高的勤務較無法勝任，初期因為特考生專業訓練時間較短，對於救災救護實務及為民服務方面專業知識較差，同時面對比自己較為年輕的學長或幹部時，部分特考生表現較為倨傲，需要一段時間心理調適；

第四、組織承諾部分：此部分正期生與特考生的評價並無太大之關聯性，只是特考生多數是希望長期任職的，因為有過往求職不順遂的經驗及家庭經濟壓力，且消防隊員是屬於國家公務員，工作有保障，不過受訪者同時亦提出特考生一旦屆滿6年，不受調動行政職系限制時，會不會有一波調動潮是值得關注的；

最後，問卷調查結果部分：顯示整體的工作效能正期生比特考生表示同意（ $p=0.024$ ），而且在工作上的犧牲奉獻與熱誠上亦高於特考生（ $p=0.002$ ），此與深度訪談的結果大致是符合。

表 8 工作效能構面的實證調查結果

深度訪談			問卷調查	
受訪者身分	議題	意見	因素	顯著性
基層隊員	超時服勤	<p>很重視體能訓練，所以體力上算 ok，如果對工作有興趣的話，應該可以適應。(A1)</p> <p>是還能負荷，並不是一直有勤務來，但會影響家庭，像我老婆就一直抱怨，她說連她去做產檢，都要配合我的休假時間，一直希望我調內勤，但是這種事又不是說調就能調的。(B2)</p>	整體工作效能	0.024
	內外勤的偏好	<p>我內外勤都輪調過，內勤雖然上下班制，比較有彈性，不過如果要發揮專業的話，還是要外勤才有機會，我從去年就被借調進內勤擔任救護教育，我希望能回外勤，外勤工作比較有挑戰，看的多也學的多。(A3)</p> <p>對電機之類是算還蠻專業的，我對消防通訊的部分應該使得上力，不過這是屬於內勤的工作，不是說調就能調。(B3)</p>	專業表現	0.553
單位主管	體能、專業與團體合作	<p>特考生有些是比較有想法，如果在內勤辦行政和文書應該也很不錯，而且他們體能狀況比起正期生，有些還是有差，可能年紀比較大。(C2)</p> <p>救護或救災勤務的部分特考生的救護專業素養跟戰技體力方面要加強，工作態度也可以再積極一點。(D2)</p> <p>我認為學習態度和那種願不願意彎下腰來的那種勇氣比較重要，我認為特考生經過社會風浪應該更能體會這句話，你有聰明你有才智，但是你把聰明才智用在不對的地方，那程度再好也沒用。(E2)</p>	認同與配合	0.968
	組織承諾	<p>我自己單位有特考生，他的能力很好，曾是老師的他整天都在讀語文，英檢和托福成績都很好，不過工作交給他都做不好，不然他就說他不太懂，我知道他好像有想考外事警察，但是因為未滿 3 年，同單位另一個正期生則是一個可以抵 2 個用。(G1)</p> <p>外面景氣不好，公家機關待遇至少穩定，除非有更好的出路，不然都會長期留任的比較多，但是留任也不代表會付出高度的努力。(C2)</p>	奉獻與熱誠	0.002

資料來源：本研究自行整理。

### 三、教育訓練的差異分析

依據本研究所進行的深度訪談設計，主要訪談對象為基層隊員、單位主管與訓練教官，並且鎖定訓練內容、指導方式、學習態度與訓練表現等議題，搭配問卷調查分析，在此將所呈現的結果分述如下（請參見表9）：

第一、專業訓練內容與指導方式：認為正期生兩年的專業訓練仍有不足之處，尤其是戰技及實務上，亦提出特考生專業訓練不足有加強之必要的看法，不過也有對此制度抱持無意見或不予置評的看法；

第二、學習態度部分：部分受訪者認為在學習程度上，專業和體能部分正期生較佳，而文書業務能力則以特考生程度較佳，同時部分受訪者認為特考生之學習態度有待加強；

第三、訓練表現部分：特考生已先接受國家考試之洗禮，因此在專業知識範疇內相較於正期生表現毫不遜色，體能訓練及術科訓練部分則多數較不如正期生之體能表現，並且在難度較高的訓練中表現較正期生放不開，由於又與訓練教官年齡較為相近，因此比起正期生將教官視為學校老師而較為戰戰兢兢來說，多數特考生對訓練教官之尊重度較不如正期生；

第四、體能表現部分：多數特考生相較於多數的正期生來說，體能狀況較差，然而訓練教官認為此種比較並不公允，因為兩類人員在考選方式規定不同，即已造成兩者之差異；

最後，問卷調查的結果，正期生比特考生同意所接受的教育訓練是足夠專業（ $p=0.000$ ），但是並且沒有受訪者表示本身所接受的是訓練不夠，不足以應付工作上所需，此部分亦與深度訪談的結果則是相異。

表 9 教育訓練構面的實證調查結果

		深度訪談	問卷調查	
受訪者身分	議題	意見	因素	顯著性
基層隊員	訓練內容	<p>要嚴格來看當然不夠，兩年的時間好像學很多，其實到單位實際工作就會知道不夠，還是要一直學習，不然根本無法應付很多狀況。我個人覺得還是要有在職訓練。(A1)</p> <p>其實訓練的時候真的沒想到實際從事會那麼累，工作量跟複雜度都很高。當初訓練的課程都是一些很基本的而已。(B1)</p>	整體教育訓練	0.075
	師徒制指導	<p>有人教總比自己摸索的好，不過有時候是看人啦，像我就跟學長相處的不錯，有向梯的因為一些問題，跟學長相處的不好。(B1)</p>	專業要求	0.000
單位主管	學習態度	<p>問題不在程度的差異，我覺得比較值得注意的是「態度」的問題，特考生如果能加強態度的部分，一定可以表現很優秀。(C3)</p>	訓練不足	0.430
訓練教官	訓練表現	<p>專業訓練部分，我覺得特考生因為經過考試的洗禮，不會遜色，不過也沒有普遍優於正期生，而且他們因時間緊迫，實務訓練上特考生會比較弱，他們最大的差異不是在專業而是服從，正期生對教育比較尊重，就是比較怕啦！他們的觀念是你是老師，特考生含蓄的很含蓄，活潑的就和你稱兄道弟的，不過還是感覺特考生比較有身段。(1)</p>		
	體能展現	<p>正期生那麼年輕，20 歲左右體能正是好，又不知道累的年紀，特考生很多都超過 30 歲了，有的還有肝功能不好等等問題，不能太操，不然你看特搜隊都是正期生為主，特種搜救訓練是很嚴很苦的，不是開玩笑，連 20 來歲的正期生被操了一天，一躺在床上連澡也不必洗就呼呼大睡，那 30 多歲的要怎麼受得了？何況特考生當時考試也沒有考體能這項，不像正期生在學校訓練了 2 年，所以這樣比立足點並不平衡。(1)</p>		

資料來源：本研究自行整理。



## 四、考選方式的差異分析

依據本研究所進行的深度訪談設計，主要訪談對象為基層隊員、單位主管與訓練教官，並且鎖定考選政策、公費歸還、考選方式評價與延長訓練等議題，搭配問卷調查分析，在此將所呈現的結果分述如下（請參見表 10）：

第一、對當前考選政策的看法：正期生受訪者都抱持樂觀其成之看法，此部分特考生受訪者亦皆一致認為，開放多元有助於外界欲投入消防工作之人才，能有機會進入消防機關工作；

第二、公費返還問題：目前正期生未達服務年限離職，為避免浪費國家資源而應公費歸還，特考生卻無此限制和負擔之議題部分，正期生受訪者認為受到國家栽培，未屆服務年限即離職，確實應歸還國家所付出之生活津貼，同時認為特考生同受國家之訓練栽培，卻無此限制，相較之下實為不太公允；相對的，特考生受訪者認為國家公務員考試考選制度中，並無任何法規規定公務員離職必須歸還費用之相關規定，特考生認為考選方式與正期生不同，因為特考人員係先經過國家考試及格，享有準公務員之身分，與正期生之先教後考再進用之制度不同，並且指出當前考試法及公務人員任用法或服務法等相關法規，皆未限制公務人員取得考試後不得於一定時間內參加其他考試，即便人員於實務訓練當中或進用之後，考上其他考試而離職，亦無相關限制，因此普遍不贊成比照正期生；

第三、現行機制的評價：多元取才能使機關注入活力，有助於提升組織競爭力，機關之成員單一容易使組織封閉，因此開放多元不但可以使各類有志投身消防工作之專才人員，有機會進入消防領域工作，更能解決消防警力不足之問題。但是受訪者亦提出，開放多元之政策配套措施不夠周延，多數認為消防工作需要良好之體能狀況和吃苦耐勞及高抗壓性等特質，現行考試政策只需考筆試之方式不符合實際需求，此外多元取才並未針對個人性向及心理層面進行評估，造成人員進入機關之後，對角色責任認知不同，或對於團隊紀律及合作的不重視，但礙於經濟及就業壓力，久之易造成組織中管理之問題。

第四、延長特考專業訓練期程：正期生與特考生受訪者意見趨向一致，認同特考班專業訓練有延長訓練期程之必要，訓練教官亦認為特考生延長訓練期程，有助於加強專業技術並且對於團隊合作及角色認同上，容易提升人員內化之功能。

最後，問卷調查的結果：整體而言，正期生比特考生表示認同此構面所詢問的問題（ $p=0.000$ ），並且同意當前的考選方式存在著許多問題（ $p=0.000$ ），唯獨在退場設計因素上的問題，特考生反而比正期生表達贊同（ $p=0.005$ ），此種現象或許與本身的所處的立場有關。事實，上我國公務人員一經進用後，除刑法判決確定或違反公務人員考績法、懲戒法等相關法規外，對於並未違法犯紀僅工作態度消極之人員，並無退場機制。固然，專業訓練期間雖有規定訓練成績不及格之人員不予進用，然而因不想承擔害人失去工作機會之心理負擔，多數主管人員或教官會降低標準網開一面，因此公務人員以實務訓練成績作為進用前專業能力之篩選方式，多半未獲落實。

表 10 考選方式構面的實證調查結果

		深度訪談	問卷調查	
受訪者身分	議題	意見	因素	顯著性
基層隊員	考選政策	多元取才也不錯，有的人雖然沒讀警專但是對消防有興趣，多元開放讓他們有機會，不過我也擔心他們如果離開要賠償，國家花了那麼多錢，如果只是當成跳板，那真的對不起納稅人。(A1)	整體考選方式	0.000
	公費歸還	多元取才是好現象，沒有開放就沒有機會，我覺得賠償問題我不同意，不能這樣比，你看哪一個公務員離職要賠償，人在高處爬，如果有好的機會都會爭取，我們考上就是公務員，而警專還是學生身分並非公務員身分，我覺得不同。(B1)	當前問題	0.000
單位主管	機制評價	多元化人力是可以招募來自四面八方不同的學歷或經歷的人，他們有時候也有一些不同的看法，這樣對一個封閉的文化來說，也是有幫助，反面來說，這些不同的人進來以後，因為比較沒有服從觀念，如果用管理觀念來看，也是一個問題。(C1)	補強方式	0.878
訓練教官	延長訓練	延長期程的話，體能訓練很重要宜加強，還有急流救生，山難搜救，特搜訓練還有為民服務的一些實務，此外我建議加強消防倫理課程，這個課程在警專是必定上的，這個課對他們有很大的默化作用，我覺的特考班若時間充足也應該要上。(I)	退場設計	0.005

資料來源：本研究自行整理。

## 陸、結論與建議

本研究經由比較兩種不同考選方式的基層消防隊員問卷調查分析，以及實務界消防機關各級單位主管、督察人員、人事人員、訓練教官之深度訪談等多面向研究，歸納以下幾點發現：

首先，消防隊員因教育訓練的差異對人員工作知能有所影響：歸納研究之問卷資料及訪談資料分析，基層消防隊員因考選方式不同，因此消防人員養成教育分為正期生二年制、特考生十個月等兩種不同的訓練時間差異，此外在專業課程安排上，正期生之課程是由基礎理論至實務進階，較循序漸進，此外正期生入學之年齡，多數於青年前期，此階段之人員學習精神旺盛，因此二年制的教育訓練對於警專學生人格之塑造，對消防工作的角色認知及內化，同儕間團隊合作精神之培養都具有相當大的影響。

反之特考生在考試及格後，接受十個月之專業訓練，在此期間除了必須將消防工作領域中火災搶救、緊急救護、危險物品管理、化學災變課程，還必須安排一定時數之體能訓練及實習，短短的十個月當中，專業課程皆只能安排實務部分為講授，而無法詳盡深入探究原理原則，雖說特考生經過國家考試及格，具有一定之專業基礎知識，然而依據本研究發現，特考生多數參加坊間公職補習班短短數月之課程，和密集之閉門苦讀，雖然能以高分錄取考試，但是對於團隊合作及實務戰技之培養皆算不足。據此可以瞭解兩者人員所表現之工作知能，與其所接受之消防專業養成訓練，有緊密之相關性，此部分是未來消防人力資源發展政策必須注意和值得加強之處。

其次，消防隊員因教育訓練的差異對人員工作效能亦有所影響：根據本研究問卷調查基本資料統計，特考生平均初任年齡為 30 歲左右，比起平均初任年齡 22 歲左右為年長許多，因此體能狀況難免有部分之差異，接受專業訓練期間，體能訓練課程安排又不夠充足，如此造成彼此在任職後體技能狀況之差異，在深度訪談部分，主管人員受訪者表示：正期生在從事第一線救災救護之意願較高且體技能狀況較好，特考生則在文書行政部分較為優秀。然而消防機關係以為民服務、消防搶救、緊急救護為主，文書行政之工作畢竟是佔少數，因此教育訓練的差異連帶影響

兩類不同人員，在考選時工作效能上之發揮，亦造成消防機關人力調度上之困擾。

再者，現行消防隊員之多元考選方式尚有改進的空間：現行消防人員之考選方，主要分為警察專科學校消防安全科之畢業生，通過國家警察人員四等或三等考試及格，分發消防機關進用；另一來源為中華民國之國民，具備大專以上學歷，男性需役畢，年齡為 18 至 37 歲，並符合男、女性之身高體重標準即可報考。現行考試方式是筆試，並以筆試成績高低為錄取之依據，此部分與正期生參加之考試機制相同，然而這看似公平一致的政策，卻藏著相當大之隱憂。

綜合現行基層消防警察人員考試制度的觀察以及訪談資料分析，可以清楚瞭解消防隊員之工作性質，可以說是出生入死，消防人員無論性別皆必須具備強健之體魄、訓練精實之技能、堅忍奉獻之精神，本研究不認為上述所需消防人員條件特質，是單以筆試成績高低足以顯現或篩選的。因此認為現行之特考班考試方式實有待改善之空間。

最後，現行多元考選方式對於不適任人員淘汰機制未能落實：如果說考選方式之考試方式，只著重筆試而未注意人員體能術科等問題，是喪失第一道篩選之功能，那麼專業訓練當中未能有效淘汰不適任之人員，等於是喪失第二道篩選之功能。對照鄰近之新加坡或日本，對於消防隊員專業訓練及體技能之嚴格要求和層層篩選措施，務求每一位進用之人員都能達到一定水準之體技能，並對於消防工作能投入最大的熱誠，這是我國現行消防人力考選制度上值得師法學習之處。而未能積極有效的執行對於不適任人員之退場機制原因，根據訪談分析可以歸納出幾點原因：1. 政策不支持及處理程序繁瑣，2. 現行法規和專業訓練辦法並未明確規範，3. 不願面對扮黑臉的壓力，不想承擔害人失去工作機會之心理負擔，4. 一旦人員藉助媒體不當炒作或請託相關人士施壓，恐對機關造成負面影響。因此多數主管人員或教官會降低標準網開一面，所以消防人員以實務訓練成績作為進用前專業能力之篩選方式，多半未獲落實。

據此，考試院於二〇一〇年九月二十一日修正發布全文「公務人員特種考試警察人員考試規則」，以及「公務人員特種考試一般警察人員考試規則」，警察人員初任考試制度，原則同意考選部所擬意見採中央警察大學、臺灣警察專科學校畢業生及一般大學、專科、高中畢業生雙軌制實施的方式，並自二〇一一年開始施行。新的考選制度主要的變革表現在：一考試資格的明確區隔，警大與警專體系畢業的考生應試特種警察考試，一般大專院校與高中畢業生應試一般警察考試；二為針對

一般警察考試增加體能測驗的要求，<sup>6</sup> 並且具有具體的規範：三為通過考試及格者需經警察大學或專科學校進行為期一年六個月到兩年的訓練，合格者才取得任用資格。然而，本研究根據實證的調查發現，針對上述改革的方向，提出下列建議以供相關單位作為參考：

第一、統一消防警察考試項目與機制：本研究建議不論是新制的特種消防警察或是一般消防警察考試除了筆試之外，都應增加第二試體能測驗，並且依照各考試組別設定不同程度的體能要求，並且加重於在總成績比重，並且依照任用後與實務工作有關之體能要求或術科項目，例如：負重、登梯、懸垂等，以符合實際要求，<sup>7</sup> 避免使得考選方式之改革流於形式；另外兩種考試都有三、四等的設計，其考試的科目與試題內容都應統一與一致；

第二、統一專業訓練期程並充實訓練項目：目前參加特種消防考試的考生當中，規定警專與警大畢業生不需要再經過訓練，而相對的應試一般警察考試考生則需經過為期一年六個月到兩年的訓練，<sup>8</sup> 主要希望針對加強消防戰技、體能訓練等

<sup>6</sup> 男性應考人：仰臥起坐 1 分鐘 38 次以上、引體向上 2 次以上、跑走 1,600 公尺 494 秒以內；女性應考人：仰臥起坐 1 分鐘 30 次以上、屈臂懸垂 10 秒以上、跑走 800 公尺 280 秒以內。

<sup>7</sup> 此次修訂雖較過去有相當程度之改變，然消防與警察均一體適用此項體能測驗標準，不盡適當且與消防實際工作所需體能表現尚有落差。依據法規體能測驗之項目為：1. 仰臥起坐 2. 引體向上 3. 跑走等，此項測驗針對警察人員或許尚稱適用，然基層消防乃著重救災救護，偏重負重（抬傷患擔架，或背負傷患）及登高（高樓或高空救火或救生）、泳技（水上救生），泳技或許可以進入訓練中心再予以教育及訓練，然目前有部分消防人員以懼高及無法負重而不願擔任救助勤務，因此若能於體能測驗項目中即納入測驗，未來該員無論係在訓練中心或分發機關，皆無理由可推卻。或是使無法負重或懼高之考生轉考其他類科，如此才能避免部分基層消防人員無法配合勤務之情形。此外消防人員與警察之任務範圍不同，其筆試之專業科目亦完全不同，因此建議消防人員之體能考試，不宜全然比照目前警察人員之項目，應針對消防勤務之特性另研定要項，例如：原測驗項目跑走改為負重跑走、或加入負重登梯（登高）等測驗。

<sup>8</sup> 至於延長訓練時間及期程方面，在修正規則中並無明確說明，僅於第九條中敘明：二〇一一年一月一日起，考試錄取人員須經中央警察大學訓練或警察專科學校訓練，然期程是否比照警大或警專（二、三等考試 4 年；四等考試 2 年），並無明訂，僅於考試簡章中載以訓練期程為 1 年半至 2 年，修正規則中說明訓練課程內容及期程由保訓會辦理。然而基層消防機關人事單位截至二〇一一年三月一日，於保訓會洽詢相關新定訓練期程及訓練課程增修項目等，保訓會之答覆為尚未明確定論，須再與警政署及消防署研議。

專業課程時數，以及訓練應加強消防倫理課程和人格培養。然而本研究認為建議相關單位，應該朝向將訓練時程與項目等規劃，讓雙軌制下的錄取者在立足點平等的基礎上，最後再舉行統一性的訓練測驗取得任用資格；

第三、訓練應明訂各項專業訓練通過之測驗標準：消防教育訓練是培養優秀消防隊員之根本，具有優秀之消防人力，才能提升消防機關之戰力及素質，並確保民眾能得到優質之服務和即時的救助，本研究建議現行訓練各項測驗分數之呈現，應更具明確性，例如：屈膝仰臥起坐 1 分鐘 42 次為及格標準，未達次數為測驗不合格，排除其他非責因素後參加補測，補測仍未通過即屬訓練不合格。如此訓練教官即能依據各項課程之標準，對於專業技術或體能訓練無法適應之人員，有明確之測驗成績做後續人員輔導或退訓依據；

第四、應明訂強制不適任人員之退訓機制避免浪費訓練資源：隨著環境之變遷，災害類型日益複雜，救災救護之消防人員不但要執行搶救民眾生命安全之職責，此外消防人員自身安全也是不能輕忽，如何提昇執行救災救護消防人員專業技術及能力，並降低救災救護時自身安全的危險，順利完成任務，其人員之素質要求即顯得特別重要；

最後，基於平等就業的原則不應設定錄取比例：當前實施雙軌制之後，考選部目前正研議自二〇一三年起，各用人機關都需提錄取比例，<sup>9</sup> 對此，本研究則是認為我國憲法當中明確保障國人的就業機會，亦有相關法令規範平等就業的權益，若在公平與合理的考試機制與訓練要求的基礎上，實不應該特別給予特定組別合格者有保障的名額。因此建議相關單位繼續在考選與訓練機制上，朝公平合理的方向努力，過去所謂正期生與特考生誰優誰劣的刻板印象將會不攻自破。

<sup>9</sup> 有關錄取比例問題，若以新修訂之比例來看（警專生 86%，一般生 14%），那麼仍然會造成特考生是機關少數或被邊緣化之人員。此外二〇一三年起消防警察依規先提報比例錄取名額，若以目前消防機關對於特考生用人之情形及反應，除非特考生於二〇一一年開始能有更精實之教育及工作表現成果，否則屆時是否又會出現機關不提特考一般生之名額，一面倒向申請警專、警大生之情況。

## 參考文獻

- 任凱譯 (2006)。**團體動力：理論與技巧** (David W. Johnson & Frank P. Johnson 原著)。臺北：學富文化。
- 江龍昇 (2009)。現階段消防倫理之重要性。**警專學報**，第 4 卷第 6 期，頁 101-110。
- 吳復新 (2003)。**人力資源管理：理論分析與實務應用**。臺北：華泰。
- 吳瓊恩、李允傑、陳銘薰 (2005)。**公共管理**。臺北：智勝。
- 李宗勳 (2007)。執法人員考試兵役及年齡限制研究：以警察人員、調查人員、海岸巡防人員、國家安全人員特考為例。**國家菁英**，第 3 卷第 3 期，頁 133-145。
- 李淑華 (2009)。**我國基層警察人員教育訓練課程設計之研究**。世新大學行政管理研究所碩士論文，未出版，臺北。
- 李震洲、王成基、劉約蘭 (2007)。**警察人員相關考試建制、發展及其未來改進之研究**。**國家菁英**，第 3 卷第 1 期，頁 127-151。
- 沈昆興 (2006)。**公務人員教考訓用配合制度之析探**。**國家菁英**，第 2 卷第 4 期，頁 1-23。
- 林明波 (2006)。**多元化人力來源對我國警察組織影響之研究**。中央警察大學行政管理研究所碩士論文，未出版，桃園。
- 邱華君 (2000)。**各國警察制度概論**。桃園：中央警察大學。
- 唐雲明 (2008)。**消防專業人員教考訓用制度之探討**。**國家菁英**，第 4 卷第 4 期，頁 159-183。
- 陳光亮 (2009)。**屏東縣警察人員角色知覺角色實踐與工作效能關係之研究**。國立屏東教育大學教育行政研究所碩士論文，未出版，屏東。
- 陳德禹 (1990)。**行政管理**。臺北：三民。
- 黃廷合、呂日新 (2002)。**人力資源管理：理論與實務**。臺北：全華。
- 黃英忠 (2003)。**人力資源管理**。臺北：三民。
- 黃英忠、吳復新、趙必孝 (2001)。**人力資源管理**。臺北：國立空中大學。

楊基成（1998）。我國警察人員升職教育訓練之調查研究。中央警察大學行政警察研究所碩士論文，未出版，桃園。

Mead, G. H. (1962). *The Social Self*. Indianapolis: Bobbs-Merrill.

Mondy, R. W., R. M. Noe, & S. R. Premeaux (1993). *Human Resource Management*. Singapore: Allyn and Bacon.

Tosi, H. L., & S. J. Carroll (1997). *Management*. New York: Wiley.

DocuCom PDF Trial  
www.pdfwizard.com



## 附錄一 調查問卷

### 第一部分：工作知能

填答說明：請依自己對問題的實際感受，在適當的選項內圈選。

- |   | 非<br>常<br>同<br>意         | 同<br>意                              | 無<br>意<br>見              | 不<br>同<br>意              | 非<br>常<br>不<br>同<br>意    |
|---|--------------------------|-------------------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 1. 我選擇從事消防工作，因為可以培養犧牲奉獻的精神……………                       | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 2. 我選擇從事消防工作，因為可以執行各項救災任務，克服困難                        | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 3. 我選擇從事消防工作，因為可以培養愛心、耐心及助人之情操                        | <input type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 4. 我選擇從事消防工作，因為有良好的薪資待遇……………                          | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 5. 我會選擇從事消防工作，是因為家中經濟因素……………                          | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 6. 我會選擇從事消防工作，是因為家人的支持鼓勵……………                         | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 7. 我會選擇從事消防工作，是因為家族有人從事消防工作……………                      | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 8. 我會選擇從事消防工作，是因為我的志願是成爲一個消防隊員                        | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 9. 我會選擇從事消防工作，是因為我希望擔任公職工作……………                       | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 10. 我會選擇從事消防工作，是因為跟其他公職相比相對容易考取                       | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 11. 我會選擇從事消防工作，是因為待遇薪資跟其他行政職之公職<br>人員待遇相比，相對較爲優厚…………… | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 12. 如果有其他的機會或選擇發展，我不一定會繼續擔任消防工作                       | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 13. 我認爲我能在消防工作中，實現自己的人生理想及目標……………                     | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 14. 我希望經由擔任消防隊員工作，能使自己獲得自我肯定……………                     | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 15. 我瞭解消防隊員肩負社會大眾期待，因此必須隨著環境因素調<br>整，並增進自我提升……………     | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 16. 我認同消防機關是講求紀律與服從，並願意遵循團隊紀律及服<br>從長官之領導……………        | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 17. 我認同並投入組織情感與同儕間的互動及溝通良好，並能相處<br>融洽……………            | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 18. 我認同消防機關像一個大家庭，彼此互相關心，休戚與共……………                    | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 19. 從事消防工作時間越長，越能激發自我的價值觀與自信心……………                    | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

## 第二部分：工作效能

填答說明：請依自己對問題的實際感受，在適當的選項內圈選。

- |  | 非<br>常                   | 同<br>意                   | 無<br>意<br>見              | 不<br>同<br>意              | 非<br>常<br>不<br>同<br>意    |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 1. 我非常重視勤務前教育，並且會自我規劃工作的目標……………                      | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 2. 對於上級交辦的任務，我會限期內落實完成並將情形回報……                       | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 3. 我認同組織目標，並願意為達成任務盡最大努力……………                        | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 4. 我對組織有高度之忠誠，因此對於各項勤務執行遇到阻礙時，<br>我能成為溝通的橋樑……………     | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 5. 我會針對可能遇到的勤務狀況預先加以模擬，以增強自我救災<br>救護能力及臨場判斷力……………    | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 6. 對於組織各項專案（如一氧化碳中毒之預防）之措施，我會訂<br>立目標之達成進度並積極達成…………… | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 7. 無論每日面對的勤務狀況如何，我都會全力以赴……………                        | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 8. 對於突如其來的緊急狀況，我會保持冷靜並想辦法解決……………                     | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 9. 我會主動宣導防災、防火知識，並提供必要服務……………                        | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 10. 為民服務的項目繁雜瑣碎，為了提升消防服務品質我仍然能夠<br>盡力協助配合民眾需求……………   | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 11. 我認同消防警力不足時，自願放棄休假而協助勤務……………                      | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 12. 我非常期待每一個救災救護幫助民眾的機會……………                         | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 13. 我認同職務代理制度，也確信雖然代理他人工作，也能全力以<br>赴……………            | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 14. 我認同每一次出勤任務都代表機關及團隊之榮譽因而全力以赴                      | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 15. 我認同消防工作是分秒必爭，因此我願意以任務優先……………                     | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 16. 我認同有些任務特殊（例如山難搜救）必須停止輪休，我也樂<br>意配合……………          | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 17. 下班時間正好有勤務，我都會主動留下來協助……………                        | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 18. 我很滿意目前的工作，我希望能一直在消防隊服務……………                      | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |



第四部分：考選方式

填答說明：請依自己對問題的實際感受，在適當的選項內圈選。

- |  | 非<br>常                   | 同<br>意                   | 無<br>意<br>見              | 不<br>同<br>意              | 非<br>常                   |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 1. 我認爲目前多元進用的制度對消防機關的未來發展是有幫助的   | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 2. 我認同公費接受國家之教育，若未來離職，應該歸還學費及生活津貼，特考生亦應比照此規定辦理，以免浪費國家資源……                  | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 3. 目前特考班的訓練時間不太足夠，對消防專業會有很大的影響   | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 4. 目前消防警察特考，只考筆試沒有施行體能測驗考試，對實際任用後，人員的適任性會是很大的隱憂……                          | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 5. 我認爲特考班的專業訓練時間太短……   | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 6. 消防人員需要有好的體能和冒險犯難之精神，因此在訓練中，對於不能適應之人員應該有強制淘汰的機制……                        | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 7. 我認爲目前的訓練措施已經很嚴謹，足以淘汰不適任之人員……  | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 8. 消防工作是講求團隊合作，不是個人英雄主義，且稍一不慎可能危及全體團隊，因此除了專業知識及體能訓練之外，對於不能融入團隊之人員應列入任用評估…… | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 9. 您認爲現行公務人員考績法及相關獎懲辦法，對於消極之消防人員，具有有效的導正的作用……                              | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

第五部分：基本資料（請在適當的□處打✓）

- 性別：男 女
- 年齡： (1) 21歲以下  (2) 22至25歲  (3) 26-30歲  
 (4) 31-35歲  (5) 36歲以上
- 教育程度： (1) 高(中)職  (2) 專科  (3) 大學  
 (4) 碩士(含以上)
- 進用方式： (1) 警專消防安全科(系)  (2) 基層消防警察特考一般生
- 經驗背景： (1) 從事消防警察前有從事其他工作  
 (2) 從事消防警察前未從事其他工作
- 任職年資： (1) 警專人員： 1至2年  3至4年  5至6年  7年以上

(2) 特考人員：1年 2年 3年 4年以上

(本項填答請依進用方式不同，分開勾選，謝謝～)

7. 婚姻狀況： 未婚  已婚  離婚

8. 養育子女： 尚未有小孩  已經有小孩

9. 工作經歷：消防工作是我的第一份正式工作 是 否

10. 服勤時間：每日服勤時間（含超時服勤）大約：

8至10小時； 10至12小時； 12至15小時； 超過15小時。

～感謝您的填答～

## 附錄二 訪談大綱

現職消防隊員深度訪談大綱	
工作知能	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 請您介紹您個人從事消防工作之前的學歷背景？有無工作經驗？為何投入消防工作？</li> <li>2. 消防單位有別於一般行政機關，工作內容具有危險性及不確定性，常需超時服勤或停止輪休，請問您的看法如何？</li> <li>3. 請問您有長期任職於消防機構之規劃嗎？</li> <li>4. 請問您從事消防工作後，認為消防機關之組織文化，與您任職前所認知的組織文化有何異同？對您是否造成衝擊與不適應？</li> </ol>
工作效能	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 您一天的工作時數約多少小時？能負荷嗎？勤務輪班制度較影響生活作息，您能認同與適應嗎？</li> <li>2. 從事消防工作救災救護時，常需要面對社會輿論與家屬的感受，對您來說會不會造成壓力？如何調適？</li> <li>3. 如果有機會調整工作時，您最想調整什麼樣的工作或環境？</li> </ol>
教育訓練	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 您認為消防人員就職前之教育訓練及專業課程足夠應用在工作上嗎？</li> <li>2. 消防專業工作之在職學習最常見的為師徒制（學長制），由師傅教導新進人員，您覺得這個制度如何？對工作經驗提昇有無幫助？</li> </ol>
任用機制	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 您對於目前消防人員多元取才有什麼看法？警專生未達年限離職需賠償公費，特考生則無此限制，您的看法是？</li> <li>2. 您認為如果未來特考班一般生之訓練時間要延長，您覺得如何？您會建議加強哪一方面的訓練？</li> </ol>

基層單位主管、督察人員深度訪談大綱	
工作知能	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 就您的管理經驗貴單位內警專畢業生和特考一般生之消防隊員相較，對自己角色認同度？工作認知和思考方式有何差異？何者較能與機關組織文化融合？</li> <li>2. 就您的管理經驗，貴單位內警專畢業生和特考一般生之消防隊員相較，對單位的任務目標，內部規章及勤務規劃作為之程度有無差異？</li> <li>3. 貴單位內警校畢業與特考班一般生結業的消防人員相較，何者較願意為組織付出高度努力並願意長期留任消防機關服務？</li> </ol>
工作效能	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 就您的管理經驗，貴單位警專畢業生和特考一般生的消防隊員相較之下在工作績效表現上有無差異？</li> <li>2. 就您的管理經驗，貴單位警專生和特考一般生相較，工作屬性上的選擇偏好（內/外勤；救災/文書行政）有無差異？</li> </ol>

教育訓練	1. 消防專業工作之在職學習最常見的為師徒制（學長制），由師傅教導新進人員，您覺得貴單位內警專畢業生和特考生在此制度中，學習程度及學習態度上，有無差異？
任用機制	1. 您認為消防警察人力多元化任用制度，對傳統的消防警察組織文化有何影響？正反面影響？ 2. 您認為任用制度上，對於不適任人員的退場機制健全不健全？您有沒有一些建議？ 3. 您認為如果未來特考班一般生之訓練時間要延長，您覺得如何？您會建議加強哪一方面的訓練？

#### 訓練教官深度訪談大綱

1. 您在從事基礎消防專業課程訓練部分，警專生與特考生兩者不同的人才，在接受訓練的過程中，有何差異？並詳述差異性為何？
2. 體能訓練是一項辛苦吃力的挑戰，在您訓練的經驗中，警專生與特考生兩者不同的人才，在體能訓練中，體能狀況有無差異？
3. 消防專業知識的訓練上，特考生的學經歷普遍高於警專生，在筆試（資格考試）中也有領先警專生之趨勢，因此在接受消防專業知識的訓練時，是否有優於警專生的情形？
4. 您認為無論是警專生或特考生，他們的職前專業訓練足夠嗎？
5. 養成教育訓練期間，有不適任情形之火員，您認為現行的作法有無強制該人員退訓之機制？成效如何？
6. 如果未來有可能增加特考生的專業訓練的時數，您建議增加何種課程？

#### 人事人員深度訪談大綱

1. 消防人員多元取才之後，機關內有警專生與特考生兩種消防人員，您就人事的角度來看，兩種不同進用管道之人員在角色認同與投入效能之看法？
2. 就您所知，機關中不適任之人員，有無強制力，輔導該人員使其改善？或有無法規使不適任人員有退場機制？
3. 目前尚有消防機關填報人員需求時，盡量不要特考生分發，您就機關人事的角度來看，您如何解讀這個現象？
4. 若未來有可能延長特考生受訓時間您認為如何？
5. 多元進用的取才政策有無改進的空間？您個人的建議？

# An Analysis of the Effects of the Methods of Recruiting Street Level Firefighters on Their Work Cognition and Performance

Chih-Pei Hu, Chien-Chun Chen\*

## Abstract

This analysis compares two approaches of recruiting street-level firefighters and takes a look at how these two approaches have affected their work cognition and performance. By interviewing the stakeholders through questionnaires, this analysis has found the following results: First, firefighters who have graduated from police academy have relatively good work cognition and work performance; Second, firefighters who have graduated from the police academy perform better in disaster rescue missions, and non-police academy graduates are good at project planning and paper work; Third, firefighters who are non-police academy graduates do not receive enough professional education and training, a drawback that has a great influence on job performance; Fourth, the fire fighting entry examination focuses only on writing tests, without making physical and technical requirements, resulting in a gap between the students' knowledge and needed skills.

---

\* Chih-Pei Hu, Assistant Professor, Department of Public Administration, Chung-Hua University. Chien-Chun Chen, Section Assistant, Personnel Office, Fire Bureau, Hsinchu County Government; Master of Public Administration, Department of Public Administration, Chung-Hua University.



Based on the empirical findings, this analysis expects to be of help in the development of firefighting human resources by proposing more adequate measurements for education and training, and designing a better recruiting mechanism – which hopefully will help street level firefighters achieve their best performance.

**Keywords:** street level firefighter, work cognition and performance, recruiting approach

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 3 期出版日期：100 年 7 月；截稿日期：100 年 5 月 30 日。
- (二) 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。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退撫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