

文官制度季刊

Journal of Civil Service

第三卷第三期・中華民國一〇〇年七月 Jul. 2011 Vol.3, No.3

(原考銓季刊，自民國九十八年一月起更名為文官制度季刊)

發行人：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、翁淑慧

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

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com

文官制度季刊

目次

中華民國一〇〇年七月 第三卷第三期（原考銓季刊）

- 主編的話.....陳金貴 / I
- 全球化下我國公務人員之人權保障初探
——以「公務人員保障法」規定為例.....邱華君 / 1
- 民主治理中之資訊交易關係：以台北市政府府會聯絡機制為例之研究
.....陳敦源、郭政璋 / 37
- 論「知、情、意」的中道文官.....邱志淳 / 89
- 從策略性人力資源與知識管理的觀點探討「知識與政策發展部」組織設計
.....彭安麗、洪崇豪 / 113
- 《文官制度》季刊稿約..... / 167
- 《文官制度》季刊投稿須知..... / 169
- 《文官制度》季刊論文審查作業規定..... / 171
- 《文官制度》季刊論文撰寫體例..... / 173

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com

Journal of Civil Service

Vol.3, No.3

Jul. 2011

CONTENTS

Editor's Note	Chin-Kuei Chen	I
A Study of the Protection of Human Right in Taiwan under the Globalization Trend: Based on the Civil Service Protection Act	Hwa-Jiun Chiou	1
Information Transactions in Democratic Governance: A Case Study on Taipei City Government's Legislative Liaison Mechanism	Don-yun Chen, Cheng-wei Kuo	37
On Being an "Informed", "Affectionate" and "Sentient" Middle-Path Civil Servant	Chiu, Chih-Chun	89
A Study on Organizational Design of the "Ministry of Knowledge and Policy Development": A View of Strategic Human Resource and Knowledge Management	Peng An-Li, Hung Chung-Hao	113

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com

主編的話

傳統的人事行政透過取才、育才、用才及留才的方式，來有效運用人力資源，尤其在公部門以功績制為主導價值的人事制度，更要求在人員的進用升遷和考績上，要以能力及績效為最大考量，以達到公平和效率的目的，然而政府機關為維持龐大的官僚體制運作，諸多的法令規定和程序要求，卻使得人事制度的運用，受到層層的束縛，無法有效的發揮彈性化人事功能，因而政府組織在面對時代變遷時，不能將人員予以適當的調配，影響政府在規劃和執行公共政策的效益，這是公共行政學者和實務者所欲解決的問題。

企業界也曾有相關的困擾，傳統的人事管理方式，限制住組織功能的運作，儘管有各種管理方法針對組織效率改進的提出，但未能見到較大的衝擊，一九八零年代，美國企業界受到日本式管理的影響，重新思考以人性為本的管理，就是回歸管理理論的 Y 理論，美國哈佛大學商學院掌握此項管理上的趨勢，提出人力資源管理的相關課程，帶動企業的學術和實務界重視此項發展趨向，一方面為提升其新名詞的效果，將人事管理部門從幕僚層級提升到副總經理級人員兼任的實作機制，另一方面將人員視為組織的資源，要加以珍惜運用，並將人力資源轉換為組織策略管理的措施，這項重要的管理革命，使人事部門大翻身，給組織有更多的管理變革空間，人力資源管理成為少數管理創新行動中，能夠長期促使企管界活力化的管理作為。

公共行政界引進人力資源管理有很大的阻力，一方面是傳統人事行政的學者堅持其公私不同的人事制度的觀念，將人力資源管理視為有效運作的部分，不接受全盤性的改變，畢竟文官制度包含許多政治和法律的問題；另一方面是人力資源管理的主要作用是使組織人員的管理，能配合組織整體的策略規劃，但需要較大的彈性空間，這種要求對依法辦事的政府體制，是很難達成的。然而在環境的不停變化中，政府機制無法固守本位，新興問題使政府需要不停的增加具有新知識和新能力的人員，可是在既存的制度下卻是無法大量用人，因此各種外包人力，派送人員及臨時人員等作法就產生，這種用人方式的多元化現象，是人力資源管理的觀念，其

他如核心能力、人力資源發展、組織學習、全面品質管理及績效薪資的要求，都超過傳統人事行政的工作範圍，使得公務人員的管理能有更多的變化。也就是說基本上公部門的人力資源管理的概念，雖然不像企業界將其視為策略管理的運作，但將人力資源管理的各項措施拆開使用，也達到人事創新，績效提升的目的。這種經驗提醒學術界和實務界的相關人員，從企業界引進管理創新的新方式時，要對原來的工作方法或制度有相當的瞭解後，從本身的需求或缺失處，來選擇適宜的管理方式，或對原管理方式加以修正，如此不僅被接受度高，更能有效達到其引進的目的，而有助於工作績效的改進。

本期的四篇論文，在多處的徵稿下，經由編輯委員和審稿委員的全力協助，共刊出四篇。第一篇以我國公務人員保障法規定，來探討我國公務人員的人權保障，主要的論點是從立法院通過「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法」後，對我國提昇國際人權形象甚有助益，從而更進一步檢視我國公務人員的人權，從公務人員保障法相關法令之規定及大法官解釋，來分析公務人員之實質與程序的人權保障救濟內容，並介紹美國、德國及日本等國的公務人員人權保障的發展，最後歸納上述的觀點，建議政府應修正相關法令，加強公務人員人權保障觀念，使公務人員除對本身人權得到保障外，並能在執法時，也能尊重及保障人民的人權。

第二篇是從民主治理探討行政立法權分立的關係，以「台北市政府會聯絡機制」為個案，透過行政機關和立法機關兩種實際運作的情形，來瞭解台灣民主治理的實務。此論文運用深度訪談法的質化研究，對台北市政府聯絡機制的各相關人員共三十人，以網絡式的接觸，進行訪談，其主要的結論有三，一是發現資訊交易是行政立法互動的關鍵本質，二是聯絡機制合作建構的理論論述，應以長期重複互動來考量，三是本研究的經驗範疇與方法應用，可以朝向不同對象，同時也能成為各種研究方法的基礎。本論文所採用的研究方法相當嚴謹，值得讀者參考。

第三篇論文比較特別，是以佛家論點--「知、情、意」，來鋪陳中道文官的內涵及修行次第。文中所題中道文官是以佛家觀點結合中道管理與現代文官倫理之謂。而中道文官之「知」代表專業、忠誠及廉政價值；「情」代表效能及關懷價值；「意」則統攝五大價值，由此三個觀點出發，分別加以深入討論，建議文官由中循序漸進，次第修行，以成兼具「知」、「情」、「意」的文官。本論文所撰寫

的文官角度與一般寫法不同，因此也有不同的評議，但其特殊的見解，也可提供讀者瞭解更寬廣的論述觀點和方式。

第四篇是以知識管理與策略式人力資源的觀點，將各部會長期累積之知識資本，藉由設立「知識與政策發展部」，將其保存和利用。本論文先介紹發展國家競爭力的重要，再分析要維持競爭優勢，需運用策略性人力資源管理和知識管理。由於我國公務人力已有各種優秀的人才，使各部會得已建立自己獨特的知識庫，但卻缺乏統一的機制，因此本文建議將原來儲存於各部會的知識庫，加以整併到作者所主張的「知識與政策發展部」，成為各部會行政與政策交流與分享之平台。本論文之主張牽涉到行政院組織改造，而其相關法案也已通過定調，因此在目前已無改變的可能性，但本文用心的分析和推論，在學術上提供獨特的見解，有參考的價值。

本期的四篇論文主題均不同，雖具有各自的觀點和意見，但其理論或是實務上的探討，都能符合學術的要求，因此得以刊出，顯見本刊的學術及多元化取向，希望讀者能支持本刊，對本刊提供改進意見，更歡迎讀者能將寶貴的經驗整合於學術來投稿。

文官制度季刊

主編 陳金貴

2011年8月26日

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com

全球化下我國公務人員之人權保障初探 ——以「公務人員保障法」規定為例

邱華君*

《摘要》

二十一世紀最引人矚目的話題是與「全球化議題」有關者；身處任一角落的國家，以及人民各式各樣的生活層面，很難擺脫全球化的框架而不受其影響。

在人權方面，為落實一九四八年之「世界人權宣言」，聯合國於一九六六年通過「公民與政治權利國際公約」及「經濟社會文化權利國際公約」，兩公約，然因政治環境影響，我國始終未能落實與之有關人權理念。為促進我國人權發展，並迎接全球化的挑戰，於民國九十八年十二月十日公布施行是「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法」（以下簡稱「兩公約施行法」），對於我國提昇國際人權形象，建立與世界接軌的態勢，甚有助益。本文探討的是公務人員人權，針對公務人員保障法相關法令之規定及大法官解釋，審視其是否符合人權保障的理念，並分析公務人員之實質與程序人權保障救濟內涵，建議配合修正相關法令，各級政府機關必須加強公務人員人權保障觀念及落實，以避免

投稿日期：100年5月10日；接受刊登日期：100年8月15日。

* 考試院公務人員保障暨培訓委員會專任委員、世新大學兼任教授。

侵害公務人員人權。

[關鍵詞]：全球化、人權、公務人員保障法、復審程序、申訴、再申訴程序

壹、前言

公務人員與國家之間的關係過去曾強調其特別權力關係，有別於一般人民與國家間之統治權力關係。惟於二次世界大戰後，特別權力關係無論在實務上或理論上，均有大幅修正，當公務人員權利遭受違法侵害時，應賦予法律救濟之途徑，因此，公務人員之保障逐漸為各國所重視。

公務人員之保障係指對依法任用之公務人員，就其生活、工作條件、職務、身分及人事管理等項，予以適度之保障。例如俸給須維持一定之水準；公務人員非因法定理由，非依法定程序，不受免職、停職等處分；如基於工作或行為因素受處分時，應給予申辯之機會；以及對於公務人員之晉用、升遷、獎懲等措施獲得公正處理等。俾使奉公守法之公務人員權益獲得合理保障，以促進人事穩定，達成公務人員永業化之目標。再者，我國當前人事行政工作，主要係依循四個構面來推行，即：一、遵守憲法規定。二、適應時代環境需要。三、配合政府施政目標。四、維護公務人員權益。尤其是第四項構面，公務人員權利保障體系之建立，乃在有效地維護公務人員身分權、經濟權、執行職務之保障、人事處分之公正及其他人事方面之保障等權益。

按世界各主要民主國家，如英國、美國、德國、法國、日本等國雖無單獨立法之公務人員保障法律，惟均已建立健全有效之公務人員保障制度。對公務人員之職位、身分、俸給、結社、言論權益等均有明文保障規定；同時建立公務人員申訴制度、公務員團體之協議與仲裁等制度，使公務人員之法定權益遭受損害時，得循法定程序請求救濟，有效保障公務人員之權利。然而，面對全球化來臨，以及兩公約的施行，我國人權保障已邁向新里程。本文乃以大法官解釋及公務人員保障法與相

關法令檢視人權保障是否周延，提出修法建議，期望能與世界人權保障接軌，展示我國是人權治國的理想與實踐。

貳、全球化與公務人員人權

二十世紀後期及二十一世紀的降臨，其中最受人矚目及引起最多討論的議題，毫無疑問的，「全球化」絕對是獨佔鰲頭。任何與「全球化」相關的事務，都會造成不少討論的議題。「政治全球化」政治學者海伍德（Heywood）認為全球化是爲了因應相互交織的複雜網絡而生，意指我們的生活日益受到週遭所發生的事件影響，但是所做出的決策仍然與我們保持一段距離。所以全球化的特徵是：地理的距離已經逐漸喪失其重要性，領土上的界線（民族國家的邊界），也變的較無意義了（楊日青、李培元、林文斌、劉兆隆 譯，1999）。

學者羅哲瑙（Rosenau）認為全球化意味人類已經告別國際政治（民族國家治理）的時代，如今民族國家的行動者必須和國際組織、跨國集團和跨國社會共享全球的舞台與權力。這樣的論證將全球化視爲一種多中心世界政策，其由國家社會和跨國情境的互動所形成。例如「經濟全球化」、「全球治理」、「環境保護全球化」、「全球暖化」等等，311 發生的日本大地震海嘯，造成嚴重的傷亡，包括臺灣在內的捐款救助及救援隊都前往馳援；好萊塢眾多巨星，亦展開人道捐助，這些的行動及作爲，在在說明「全球化」的力道。相關的「全球化」書籍、研討會、各國領袖級之國際會議等，不計其數。當然，在「全球化」如此盛行之下，有一股力量——「反全球化」，亦對「全球化」所產生的負面效應，發動反擊。惟事實真相或未來的發展如何，孰對孰錯，不便多說；然「反全球化」的蘊釀，也是「全球化」進行結果下所發生之不爭的事實。在與「全球化」接軌的同時，臺灣也在身爲國際體系下的一份子盡其義務而努力。且在全球化之競爭下，公務人員職能提昇、用人之更高彈性與靈活性、高級文官的資格與激勵培訓、薪資整體制度之彈性化、績效化、行政法人化或私營化所造成的人員身分改變、保障條款過渡設計，均以人性人權作考量。

至於人權是從人民作爲一個人的觀點，而被賦予人的權利；人權具有「普遍性」和「根本性」兩個特色，「普遍性」意指屬於全人類而非特定的國家、宗教、

性別、團體和種族；「根本性」意指人權是不可以隨意奪取的。人權和公民權並不相同，人權不需要像公民權必須要依靠公民在特定社會裡的地位與自由，人權可以說是與生俱來擁有的「人的權利」。

「人權」，這個世界各國、地區共同承認，並且是自由寰宇人類最重要的且是無法讓渡（inalienable）、自願放棄（withdrawn）、非可毀損的（nonderogable）基本權利，其基本概念是平等權、讓人有生存、免於奴隸及免於迫害（政治、經濟、種族、宗教……，英美國家的憲法皆有明文）等等的權利，以及國家有進一步保障之義務，早為各國所努力維繫的目標。普世人權（universal human rights）在全球化的腳步下，更顯得其具國際化（internationalized）的力量（Munk, 2007）。臺灣早於一九六七年便已簽署「公民與政治權利國際公約」及「經濟社會文化權利國際公約」兩公約。後因失去聯合國代表權，故迄今尚未完成批准程序。現今全世界已有160個國家批准「公民與政治權利國際公約」；164個國家批准「經濟社會文化權利國際公約」。換言之，兩公約已成為全球的普世價值與規範。為提昇我國國際形象，建立與全球人權接軌，立法院於二〇〇九年三月三十一日三讀通過「公民與政治權利國際公約（International Covenant on Civil and Political Rights）及經濟社會文化權利國際公約（International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights），施行法」，可見政府為彰顯保障人權並落實其內涵的決心。而兩公約施行法已於二〇〇九年十二月十日正式生效。因此，公約的內容已經變成我國國內法的一部分，對於落實人權公約國內化，讓台灣人權治國理想，迎向了關鍵的一步，就人權保障的實質層面而言，台灣人權也邁向了一個新紀元。

人權的定義內涵為，作為一個人所不能缺少的權利，這些權利是作為一個人所必要的條件。作為一個人所必要條件就是人的尊嚴，基於人的尊嚴所擁有的權利就是人權。它的性質是普世性（Universality）、不可分性（indivisibility）及相互依賴性（interdependence），人權是平等的（Chou, C. C., 2002），所有人在尊嚴與權利上是平等的，權利的行使以不侵害或是妨礙他人權利的行使或享有為原則與前提條件，公務人員亦是人民，以兩公約來檢視公務人員人權內涵，自當有助於公務人員人權保障的提昇。

一、實體人權保障

（一）工作權

公務人員在人權表現上最典型是工作權，人人應有機會憑其才能自由選擇和接受的工作安排來謀生的權利，並將採取適當步驟來保障這一權利。工作權能夠提供收入以確保適當生活水準，是個人自由選擇，且可從工作中獲得足夠收入，穩定過著自己的生活。因此，工作權利是個複雜的規範或集合體，而不是一個單獨的法律概念。在整個與工作相關的權利的概念中，有必要將核心位置歸因於與就業相關的權利和自由。同時人人享有公正和良好的工作條件，並享有同工同酬。有適當升遷的同等機會，除資歷和能力的考慮外，不受其他不當的限制。這些都是公務人員與國家之間形成公法上職務關係所衍生，和平對待原則獲得保護的權利。權利的主張，不僅能防止和避免不同形式的干預，同時也強調工作自由的積極面。

公務人員工作權保障，大法官著有釋字第 433 號：國家對於公務員懲戒之行使，係基於公務員與國家間公法上之職務關係，與對犯罪行為科予刑罰之性質未盡相同，對懲戒處分之構成要件及其法律效果，立法機關自有較廣之形成自由。公務員懲戒法第二條及第九條雖就公務員如何之違法、廢弛職務或其他失職行為應受何種類之懲戒處分僅設概括之規定，與憲法尚無抵觸。至同法第十一條、第十二條關於撤職及休職處分期間之規定，旨在授權懲戒機關依同法第十條所定之標準，就具體個案為適當之處分，於憲法亦無違背。惟撤職停止任用期間及休職期間該法均無上限之規定，對公務人員工作權益不無影響，應由有關機關檢討修正，俾其更能符合憲法保障公務人員之意旨。

（二）平等權

平等權為自由與其他權利之基礎，有平等權之保障，自由及其他權利之保障，始能普遍與徹底。所謂平等，非指形式的絕對的機械的平等，而係實質的相對的合理的平等。公務人員平等權保障，大法官著有釋字第 405 號解釋：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，明示考試用人之原則。學校職員之任用資格，自應經學校行政人員考試或經高等、普通考試相當類科考試及格。在七十四年五月一日公布施行之教育人員任用條例規

定，學校職員之任用資格應經國家考試及格，惟在該條例公布施行前遴用之學校職員，依七十九年十二月十九日修正公布該條例第二十一條規定及八十年釋字第 278 號解釋，得在並僅能在原學校繼續任職，以保障此類職員依原有關法令所取得之權益。但上開八十三年七月一日修正公布之教育人員任用條例第二十一條第二項竟規定其得在各學校間調任，即以立法擴張其既有權益保障範圍，使未經考試及格者與取得公務人員任用資格者之法律地位幾近相同，自與憲法規定之平等原則有違。故本解釋明示該違憲法條規定自解釋公布日起失其效力。¹

（三）財產權

其一關於公務人員請領福利互助金：人民之財產權應予保障，憲法第十五條定有明文。此項權利不應因其被任命為公務人員，與國家發生公法上之忠勤服務關係而受影響。公務人員之財產權，不論其係基於公法關係或私法關係而發生，國家均應予以保障，如其遭受損害，自應有法律救濟途徑，以安定公務人員之生活，使其能專心於公務，方符憲法第八十二條保障公務人員之意旨。

大法官在釋字第 312 號解釋理由書認為：行政院發布之中央公教人員福利互助辦法或其他機關自行訂定之福利互助有關規定，係各機關為安定公務人員生活之行政目的而實施之法令，並有提公予以補助者，具有公法性質。現行司法救濟程序，既採民事訴訟與行政爭訟區分之制度，公務人員退休，依據上述法令規定，請領福利互助金，乃屬公法上財產請求權之行使，如遭有關機關拒絕，將影響其憲法所保障之財產權，依上開意旨，自應許其提起訴願或行政訴訟，以資救濟。至行政法院五十三年判字第 229 號判例前段所稱：「公務員以公務員身分受行政處分，純屬行政範圍，非以人民身分因官署處分受損者可比，不能按照訴願程序提起訴願」等語，不問處分內容如何，一律不許提起訴願，與上述意旨不符。²

蓋公務人員亦係人民，其私法上及公法上財產權亦應受憲法第十五條規定之保障。公務人員之財產權，不論其係基於私法關係或公法關係而發生，國家均應予保

¹ 司法院大法官八十五年釋字第 405 號解釋認為，八十三年七月一日修正公布之教育人員任用條例第二十一條第二項規定：「並得在各學校間調任」，違反憲法平等原則之，應自解釋公布日起失其效力。

² 司法院大法官八十二年釋字第 312 號解釋認為，公務人員退休，依據法令規定請領福利互助金，乃為公法上財產請求權，如有爭議，得依訴願或行政訴訟程序請求救濟。

障。公務人員退休，依據法令規定請領福利互助金，乃屬公法上財產請求權之行使，遭有關機關拒絕，自應許其提起訴願或行政訴訟，以資救濟。

其二關於公務人員請領養老給付：釋字第 434 號解釋以，公務人員保險係國家為照顧公務人員生老病死及安養，運用保險原理而設之社會福利制度，凡法定機關編制內之有給人員及公職人員均為被保險人。被保險人應按公務人員保險法第八條第一項及第九條規定繳付保險費，承保機關按同法第三條規定提供、生育、疾病、傷害、殘廢、養老、亡及眷屬喪葬七項給付，前三項給付於全民健康保險法施行後，已列入全民健康保險。公務人員保險法規定之保險費，係由被保險人與政府按一定之比例負擔，以為承保機關保險給付之財務基礎。該項保險費，除為被保險人個人提供保險給付之資金來源外，並用以分擔保險團體中其他成員之危險責任。是保險費經繳付後，該法未規定得予返還，與憲法並無抵觸。惟被保險人所繳付之保險費中，關於養老保險部分，承保機關依財政部核定提存準備辦法規定，應提撥一定比率為養老給付準備，此項準備之本利類似全體被保險人存款之累積。公務人員保險法於第十六條第一項關於養老給付僅規定依法退休人員有請領之權，對於其他離職人員則未規定，與憲法第十五條保障人民財產權之意旨不符，應即檢討修正。³

按公務人員保險，被保險人所繳付之保險費中，關於養老保險部分，類似全體被保險人存款之累積，非承保機關之資產。故被保險人繳足一定年限之保險費後離職時，應皆有請求給付之權。惟前揭法公教人員保險僅規定依法退休人員有請領之權，其他離職人員如資遣、辭職、免職等等人員則未規定，自與憲法保障人民財產權之意旨不符。主管機關嗣於八十八年五月二十九日修改公教人員保險法，原條文乃按照解釋意旨修改規定於第十四條。

(四) 服公職權

公務人員為公職之一種，依憲法第八十五條規定應經考試及格。又公務人員之任用，有積極資格及消極資格之限制，有別於其他基本人權，蓋其執行職務事關公益之故。前者如公務人員任用第九條；後者如公務人員任用法第二十八條之規定。

³ 司法院大法官八十六年釋字第 434 號解釋認為，舊公務人員保險法第十六條第一項關於養老給付，僅規定依法退休人員有請領之權，對於其他離職人員則未規定，與憲法第十五條保障人民財產之意旨不符，應即檢討修正。

釋字第 483 號解釋文稱：公務人員依法銓敘取得之官等俸級，非經公務員懲戒機關依法定程序之審議決定，不得降級或減俸，此乃憲法上服公職權利所受之制度性保障，亦為公務員懲戒法第一條、公務人員保障法第十六條及公務人員俸給法第十六條之所由設。

公務人員任用法第十八條第一項第三款前段規定：「經依委任用人員，除自願者外，不得調任低一官等之職務；在同官等內調任低職等職務者，仍以原職等任用」，有任免權之長官固得據此將高職等之公務人員調任為較低官等或職等之職務；惟一經調任，依公務人員俸給法第十三條第二項及同法施行細則第七條之規定，此等人員其所敘俸級已達調任職等年功俸最高級者，考績時不再晉敘，致高資低用人員縱於調任後如何戮力奉公，成績卓著，又不論其原敘職等是否已達年功俸最高級，亦無晉敘之機會，則調任雖無降級或減俸之名，但實際上則生類似降級或減俸之懲戒效果，與首開憲法保障人民服公職權利之意旨未盡相符，主管機關應對上開公務人員任用法、公務人員俸給法及附屬規從速檢討修正⁴。

公務人員依法銓敘取得之官等俸級，非經公務員懲戒機關依法定程序之審議決定，不得降級或減俸，此乃憲法上服公職所受之制度性保障。公務人員在同官等內調任低職等職務者，如其原敘職等尚未達年功俸最高級，然已達調任職等年功俸最高級者，依上開規定，即無法再晉敘，則調任雖無降級或減俸之名，但實際上則生類似降級或減俸之懲戒效果，自與首開憲法保障人民服公職權利之意旨未盡相符。主管機關嗣於九十一年一月二十九日依大法官解釋意旨修改公務人員任用法第十八條，九十一年六月二十六日、八月二十八日分別修改公務人員俸給法及其施行細則有關規定。

二、程序人權保障

公務人員實體人權之保障，有賴憲法第十六條規定訴願權及訴訟權之程序配

⁴ 司法院大法官八十八年釋字第 483 號解釋認為，原公務人員任用法第十八條第一項第三款前段規定，在同官等內調任低職等職務者，仍以原職等任用，而依舊公務人員俸給法第十三條第二項及同法施行細則第七條規定，此等人員其所敘俸級已達調任職等年功俸最高級者，考績時不再晉敘，此與憲法保障人民服公職權利之意旨未盡相符，應從速檢討修正。

合，才能落實。

昔日人民與國家之關係分為兩大類，第一類稱為一般權力關係（Allgemeine Gewaltverhältnis），即一般人民與國家之關係，第二類稱為特別權力關係（Besonders Gewaltverhältnis），即公務員、軍人、學生等與國家之關係，並認為對於國家之行政處分，前者始有訴願權及訴訟權，後者則否。嗣經賴大法官會議之解釋，修正特別權力關係理論，公務人員實體人權始許提起訴願及訴訟。大法官會議復進而師法美國憲法規定，建立正當法律程序原則，使公務人員實體人權之行政及司法救濟之保障，更加確實完整。

（一）修正演變特別權力關係

特別權力關係，始於德國，日本及我國則相繼從之。該理論之要點為：

1. 特別權力關係為君臣存在關係者，無基本人權。
2. 依特別權力關係發布之命令，無法律保留原則之適用。
3. 依特別權力關係所為之行政處分，不得為行政訴訟之客體。

我國司法實務審理見解，即司法院解釋，早在民初，對於公務員與國家間之關係，係採前述特別權力關係理論，認為公務員受官署之行政處分，不得提起訴願或訴訟，先後有五個解釋：（1）十九年院字第 311 號、（2）十九年院字第 332 號、（3）十九年院字第 339 號、（4）十九年院字第 347 號及（5）二十四年院字第 1285 號。

行政院（現稱最高行政法院）乃據上開解釋，駁回所有公務員請求對其權益遭受損害之救濟，所著判例不勝枚舉，例如 40 判 119、43 裁 7（申請復職及補發俸給）、51 判 398（懲戒處分）、52 判 101（免職處分）、53 判 229（行政處分）、54 裁 19（人事處分）、55 判 225（職務調遷）、59 判 400（任用資格審查）、60 判 357（請求復職）、61 裁 192（請求慰撫金）等等。

第二次世界大戰後，德、日等國捨棄特別權力關係理論，學者紛紛批判特別權力關係理論戕害公務員人權，大法官會議終於在七十三年五月十八日，首著終結公務人員與國家間之特別權力關係之 187 號解釋（請領退休金），鄭重宣示變更以特別權力關係為基礎之上揭解釋（司法院 19 年院字 339、24 年院字 1285），並宣告有關行政院判例（50 判 98）不再援用。惟由於解釋本身之審慎自限及行政與司

法機關之反應遲緩，經過多年，仍見墨守已被宣示變更之舊解釋及援用已被宣告不得再援用之判例，而一再拒絕公務人員請求行政及司法救濟。

於是大法官會議乃陸續著出不許公務人員提起行政與司法救濟係違憲之解釋，並再三宣示舊解釋之變更或補充及有關判例不再援用。諸如七十五年釋字第 201 號（行政處分，53 判 229 不符 73 釋 187 部分失效）、七十八年釋字第 243 號（免職處分，51 判 398、53 判 229、54 裁 19、57 判 414 等不符解釋部分應不再援用）、七十九年釋字第 266 號（依考績請求財產上給付，48 判 11 不符 73 釋 187、75 釋 201、78 釋 266 部分應不再援用）、八十一年釋字第 298 號（改變公務身分及有重大影響之懲戒處分，補充 78 釋 243）、八十二年釋字第 312 號（請求退休福利互助金等公法上財產請求權，補充 73 釋 187、75 釋 201、79 釋 266）、八十二年釋字第 323 號（任用審查不合格或降等，59 判 400 應不再援用）、八十三年釋字第 338 號（級俸之審定，57 判 414、59 判 400 應不再援用，補充 82 釋 323）、八十七年釋字第 466 號（保險給付爭議）、八十七年釋字第 469 號（無公法上請求權不再援用）、八十八年釋字第 472 號（無力繳保費不得逕行拒絕給付）、八十八年釋字第 474 號（保險金請求權時效不予適用）、八十八年釋字第 483 號（調任帶有降級或減俸之懲戒效果）、八十八年釋字第 491 號（免職應踐行正當法律程序）、八十九年釋字第 501 號（銓定職等之本俸最高級為止，有欠一致）、九十一年釋字第 546 號（重複發生之權利或法律上利益此類訴訟應予受理）、九十三年釋字第 583 號（懲處權以十年行使期間與比例原則未盡相符）、九十五年釋字第 610 號（聲請再審議之法定期間補充 87 釋字 446）、九十八年釋字第 658 號（再任公務人員退休年資採計及採計上限二年屆滿失效）等等。例：憲法第十六條規定人民有訴願及訴訟之權。公務人員因主管機關之違法或不當之行政處分，致其憲法所保障之權利遭受損害，得循行政或司法程序尋求救濟。公務人員請領退休金，係法律基於憲法所賦予之權利，應受保障。其請求核發服務年資或未領退休金、退職金之證明，未獲發給者，自得提起訴願或行政訴訟。故謂上開解釋有關部分應予變更，判例不合部分應不再援用。⁵此乃公務人員可提起訴願及訴訟權之開端。

⁵ 司法院大法官七十二年釋字第 187 號解釋認為，公務人員請領退休金為憲法所保障之權利，其請求核發服務年資或未領退休金之證明，未獲發給，得提起訴願或行政訴訟，司

（二）踐行正當法律程序

正當法律程序（due process of law），語出自美國憲法增修條文第五條規定，而我國憲法係於第八條之人民人身自由權保障規定，除現行犯外，人民非經法定機關依法定程序，不得逮捕、拘禁、審問、處罰。⁶

八十五年釋字第 396 號解釋，大法官首度揭示正當法律程序原則，此為針對公務員懲戒方面，另有二件重要解釋，一為八十六年釋字第 436 號，係對於軍事審判方面，一為八十八年釋字第 491 號，係對於公務人員懲處方面。⁷

釋字 491 號解釋理由書認為：憲法第十八條規定人民有服公職之權利，旨在保障人民有依法令從事於公務之權利，其範圍不惟涉及人民之工作權及平等權，國家應制定有關任用、銓敘、紀律、退休及撫卹等保障公務人員權益之法律，用以規範執行公權力及履行國家職責之行為。公務員之懲戒乃國家對其違法、失職行為之制裁，此項懲戒為維持長官監督權所必要，自得視懲戒處分之性質，於合理範圍內，以法律規定由長官為之。中央或地方機關依公務人員考績法或相關法規之規定，對公務人員所為免職之懲處處分，為限制其服公職之權利，實質上屬於懲戒處分。其構成要件應由法律定之，方符憲法第二十三條規定之意旨。關於限制憲法第十八條所定人民服公職之權利，法律固得授權主管機關發布命令為補充規定（參照司法院釋字第 443 號解釋理由書），其授權之目的、範圍及內容則應具體明確而後可。惟公務人員考績法第十二條第十項第二款規定各機關辦理公務人員之專案考績，一次

法院院字第 339 號及第 1285 號解釋有關部分，應予變更，行政法院五十年判字第 98 號判例不合部分，應不再援用。

⁶ 美國實務將「正當程序保障」（Due Process Guarantee）分為「程序上正當程序」（Procedural Due process）與「實質正當程序」（Substantive Due Process）。程序上正當程序又分為憲法之正當程序與法律之正當程序。詳參湯德宗，「論憲法上的正當程序保障」，「憲政時代」，25 卷 4 期，頁 4-5。

⁷ 司法院大法官八十八年釋字第 491 號解釋認為，原公務人員考績法第十二條第二項規定一次記二大過之標準由銓敘部定之，不符法律保留原則。懲處處分之構成要件，法律以抽象概念表示者，其意義須非難以理解，且為一般受規範者所得預見，並可經司法審查加以確認，方符法律明確性原則。對於公務人員之免職處分，應踐行正當法律程序。對於專案考績應予免職人員，應於確定後方得執行。相關法令應依本解釋意旨檢討改進，其與該解釋不符部分，應自解釋公布日起，至遲於屆滿二年時失其效力。

記二大過者免職，同條第二項復規定一次記二大過之標準由銓敘部定之。此項免職處分係對人民服公職權利之重大限制，自應以法律定之。上開法律未就構成公務人員免職之標準，為具體明確之規定，與前述解釋意旨有違。又懲處處分之構成要件，法律以抽象概念表示者，不論其為不確定概念或概括條款，均須符合明確性之要求。其意義須非難以理解，且為一般受規範者所得預見，並得經由司法審查加以確認方可。對於公務人員之免職處分既係限制憲法保障人民服公職之權利，自應踐行正當法律程序，諸如作成處分應經機關內部組成立場公正之委員會決議，委員會之組成由機關首長指定者及由票選產生之人數比例應求相當，處分前應給予受處分人陳述及申辯之機會，處分書應附記理由，並表明救濟方法、期間及受理機關等，設立相關制度為妥善之保障。復依公務人員考績法第十八條規定，服務機關對於專案考績應予免職之人員，在處分確定前得先行停職。受免職處分之公務人員，在處分確定前得先行停職。受免職處分之公務人員既得依法提起行政爭訟，則免職處分自應於確定後方得執行。相關法令應依本解釋意旨檢討改進，其與本解釋不符部分，應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿二年失其效力。

（三）訴願權、訴訟權

1. 訴願權

為人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權或利益時，得請求原處分機關之上級機關或原處分機關審查該處分並為一定決定之行政救濟權。對於確定之訴願決定，尚得向決定機關申請再審。至於公務員權益之行政救濟，懲處部分另適用公務人員考績法之規定，而公務人員保障法施行後，均適用該特別法之規定。

2. 訴訟權（行政訴訟）

係人民對於政府機關之違法行政處分損害其權利或法律上之利益時，得向行政法院提起行政訴訟，惟須先經訴願程序。行政訴訟現採二級二審，對於確定終局判決尚得提起再審。

公務人員保險給付，係公務人員公法上財產請求權，依憲法保障人民訴訟權之規定，其爭議自應許其提起司法救濟，而依法本應提起行政訴訟，惟當時法制下，此種給付訴訟無法達成，為貫徹憲法為保障人民訴訟權，應許向普通法院起訴，謀

求救濟。主管機關爰於八十七年十月二十八日全面修正行政訴訟法。⁸釋字第 653 號解釋指出：「羈押法第六條及同法施行細則第十四條第一項之規定，不許受羈押被告向法院提起訴訟請求救濟之部分，與憲法第十六條保障人民訴訟權之意旨有違，相關機關至遲應於本解釋公布之日起二年內，依本解釋意旨，檢討修正羈押法及相關法規，就受羈押被告及時有效救濟之訴訟制度，訂定適當之規範。」本號解釋肯認受羈押人之行政爭訟權，並未以處分「對相對人權益有重大影響」為前提，似乎已完全排除特別權力關係在受羈押人之適用，繼釋字第 653 號解釋之後，於民國一〇〇年一月十七日再作成釋字第 684 號解釋，肯認大學學生之行政爭訟權，本號解釋文指出：「大學為實現研究學術及培育人才之教育目的或維持學校秩序，對學生所為行政處分或其他公權力措施，如侵害學生受教育權或其他基本權利，即使非屬退學或類此之處分，本於憲法第十六條有權利即有救濟之意旨，仍應許權利受侵害之學生提起行政爭訟，無特別限制之必要。在此範圍內，本院釋字第 382 號解釋應予變更。」就大學生部分，似已完全排除特別權力關係理論的適用，不限於基礎關係（身分關係）或對權益有重大影響之事項，均得提起行政爭訟。

值得注意的是，本號解釋理由書更進一步指出：「人民之訴願權及訴訟權為憲法第十六條所保障。人民於其權利遭受公權力侵害時，得循法定程序提起行政爭訟，俾其權利獲得適當之救濟（本院釋字第 418 號、第 667 號解釋參照），而此項救濟權利，不得僅因身分之不同而予以剝奪。」故如依大法官於本號解釋中的見解，公務人員之救濟權利，亦不得僅因其身分之不同而予剝奪。若然如此，現行復審程序與申訴、再申訴程序以是否「對公務人員之權利有重大影響」作為區分標準，似已有檢討修正空間。

三、美、德、日等國公務人員人權保障發展

我國公務人員保障法制實體保障及程序保障其中「申訴及再申訴」程序嗣後並無向司法機關提起救濟之機會，而實務上之判斷標準有其本身之矛盾與法理上之疑

⁸ 司法院大法官八十七年釋字第 466 號解釋認為，公務人員保險給付之爭議，本應循行政訴訟程序解決，惟現行法制無法達成，有關機關應儘速完成行政訴訟制度之全盤修正，而在相關法制修正前，應許公務人員向普通法院請求救濟。

慮，至於美國、德國及日本等三國公務人員之人權保障內涵趨勢如下：

(一) 美國

美國公務人員保障制度的特色在於，除了法院以外，尚有諸如功績制維護委員會、特別檢察署、公平就業機會委員會及聯邦勞資關係委員會等諸多具有獨立性質的行政委員會作為保障機構，各該機構之功能既有各自獨立，也有互相重疊之處，構成相當複雜的公務人員保障制度。各類不利人事處分中，僅限於較嚴重者始得向司法機關請求救濟，輕微者則無向司法機關提起救濟之機會。另一方面，除正式之程序外，另有由公會組織介入之苦情申訴程序，作為替代程序。

各類不同人事處分之救濟程序如下：

1. 不利人事處分：包含考績處分中較嚴重之降級與免職；以及懲處處分中較嚴重之免職、十四日以上之停職、降級、減俸、三十日以下之休職。其救濟程序有二：
 - (1) 向功績制維護委員會提起復審，如有不服，得續向聯邦巡迴上訴法院請求救濟。
 - (2) 利用公會組織循苦情申訴程序尋求救濟。
2. 懲戒處分（係由特別檢察官發動控訴並由功績制維護委員會所作成之處分，包含免職、降級、五年內不得再任聯邦公務員、停職、申誡、一千元以下之罰鍰）：得向聯邦法院提請司法審查。
3. 涉及禁止之政治活動、機關作出禁止之人事措施、機關對內告發者的報復等：向特別檢察官提出指控，由特別檢察官進行調查。
4. 機關之就業歧視。其救濟程序有二：
 - (1) 向功績制維護委員會提起復審，如有不服得向公平就業機會委員會請求審查，最後可向聯邦上訴法院請求審查。
 - (2) 亦可直接向公平就業機會委員會請求審查，如有不服可向聯邦上訴法院請求審查。
5. 不公平之勞動行為：得向聯邦勞資關係委員會提出苦情申訴。

(二) 德國

德國公務人員保障組織計有：公務員人事代表機關、公務員聯邦人事委員會及

法院等。德國公務人員之救濟程序其特色在於：1. 對職務命令有特殊之命令異議制度。2. 對調職處分有充分之保障。3. 公務員得對機關所有之人事行為提起司法救濟，有差別者僅在訴訟類型之不同。例如：調職處分影響官等者係行政處分，可提起撤銷訴訟。如未影響官等者，並非行政處分，仍可提起一般給付之訴。4. 二〇〇一年修正懲戒法後，已廢除聯邦懲戒法院等。各類不同人事處分之救濟程序如下：

1. 機關基於職務關係所為之任何行為，不以行政處分為限（惟職務命令與懲戒另其他的救濟方式），均可循以下兩種方式救濟：

(1) 訴願（包含撤銷訴願、課予義務訴願、給付訴願、確認訴願等）→行政訴訟（包含撤銷訴訟、課予義務訴訟、給付訴訟、確認訴訟、一般形成訴訟等）。

(2) 亦得向民意代表、上級長官、公務人員人事代表機關、公務員聯邦人事委員會等提起請願、申訴、及異議等非正式的救濟程序。

2. 職務命令之救濟方式為：

(1) 命令異議制度：公務員如認為上級長官之職務命令有違法之疑義時，應立即向其上級長官申告。若上級長官肯認命令之合法性，並令其續為執行時，該公務員必須向其再上級長官為命令違法之異議，若再上級長官亦肯認其命令之合法性時，再上級長官應交付該公務員證實該命令合法之文書，該公務員除應執行其上級長官之命令外，並得要求給予書面證明，而免除其責任。但如該職務行為係刑法上之可罰行為、秩序罰上之可罰行為或侵害人性尊嚴時，該公務員仍不得免責。另如命令雖屬合法，但不含目的時，應履行其諮商義務，但沒有拒絕執行之權利。

(2) 向法院提起確認訴訟：如違法之職務命令侵害公務員個人之法律地位，而不能經由命令異議程序除去該義務者，應得提起確認訴訟或給予暫時權利保護。

3. 由行政機關主管長官所為之懲戒（僅能作成申誡、罰鍰、減俸及減少退休金之懲戒處分）：提起撤銷訴願→向各邦地方行政法院提起撤銷訴訟→向各邦高等行政法院提起事實審上訴（須經高等行政法院許可）→向聯邦最高行政法院提起法律審上訴（須經高等行政法院或最高行政法院許可）。

4. 由地方行政院所為之懲戒（德國於二〇〇一年修正懲戒法前，原設有聯邦懲

戒法院作成懲戒處分，類似我國之公懲會，修法後已廢除聯邦懲戒法院，改由地方行政法院設懲戒專庭為之）：向高等行政法院提起事實審上訴（毋須經許可）→向聯邦行政法院提起法律審上訴（須經高等行政法院或最高行政法院許可）。

（三）日本

日本公務人員保障之組織主要為人事院與法院。日本公務人員救濟程序之特色在於：1. 分為不利益處分、工作條件相關措施及公務災害補償等三種救濟類型，兼顧不同之救濟需求設計救濟程序。2. 除不利益處分之聲明不服，得就法律問題再向法院提起訴訟以外，工作條件與公物災害補償均僅能向人事院提出救濟。各類不同人事處分之救濟程序如下：

1. 不利益處分，包括（1）懲戒：免職、停職、減俸、申誡。（2）分限：免職、休職、降任、減俸。（3）其他違反公務員本意對公務員構成顯著不利益之處分：如轉任、調任等。其救濟程序為「不利益處分之聲明不服」：公務員得於六十日內向人事院聲明不服，由人事院組成公平委員會審理。公務員對於人事院之判定，就法律問題不服時，得提起訴訟。
2. 工作條件相關措施，包含：（1）俸給、待遇。（2）服勤時間、休息及休假日。（3）升任、降任、轉任、免職、休職及懲戒之基準。（4）關於勞工安全、衛生及災害補償事項。（5）關於公務員團體之組成、加入及交涉事項。公務員對於服務機關之工作條件相關措施不服時，得向人事院提起救濟，由人事院自行或組成苦情審查委員會審查。人事院認為無理由時，駁回之；人事院認為有理由時，自行或向有關機關建議採取一定之措施。
3. 公務災害補償，包含：（1）療養補償。（2）休業補償。（3）傷病補償年金。（4）障害補償（殘障補償）。（5）介護補償（照護補償）。（6）遺族補償（遺屬補償）。（7）葬祭補償（喪葬補償）。其救濟程序為：由公務員先向服務機關請求，公務員對服務機關之災害認定、療養方法、補償金額等不服時，得向人事院提出申訴，由人事院組成災害補償委員會審查。

參、我國公務人員保障法之規定

一、公務人員保障法之人權保障分析

公務人員保障法（以下簡稱保障法）係考試院貫徹憲法第八十三條及憲法增修條文第六條有關公務人員權益保障之規定，以健全人事法制所研訂。該法草案經完成立法程序，而於民國八十五年十月十六日公布施行，雖完成了公務人員權益保障之統合性規範，惟該法施行後不久，即遇上有關行政救濟法規之大幅變革，如訴願法修正刪除再訴願程序、行政訴訟法改採二級二審制，加以行政程序法之施行，公務人員保障法原有之三十五條條文，實已不足以應付日漸繁複之保障事件。公務人員保障暨培訓委員會（簡稱保訓會）為能建構完整之公務人員救濟體系，充實其相關實體規定，以確保公務人員權益，激勵公務人員勇於任事，並使機關之公務得以順利推展，經積極研修該法之規定，完成立法程序，並於九十二年五月二十八日經總統明令修正公布施行，對公務人員的保障有進一步的深化。現行公務人員保障法共計 104 條條文，區分為 8 章，而依其內容觀之，我國公務人員保障法的設計，按基礎關係及管理關係的二分法理論架構，予以規範。重要內容分述如下：

（一）實體保障項目

公務人員保障法之實體保障項目，依保障法第二條規定，係以公務人員之「身分」、「官職等級」、「俸給」、「工作條件」、「管理措施」等有關權益為範圍，該 5 種保障項目，於同法第二章第九條至第二十四條列為專章，並有原則性之宣示。上開保障項目中，雖未明列「福利」事項，但依司法院釋字第 312 號解釋：「依據法令請領福利互助金，乃為公法上財產請求權之行使，如有爭執，自得依訴法或行政訴訟程序請求救濟」之意旨，有關「福利」事項之爭議，仍可依保障法所定程序請求救濟。

(二) 程序保障

1. 復審程序

公務人員依保障法第二十五條第一項之規定：「公務人員對於服務機關或人事主管機關（以下均簡稱原處分機關）所為之行政處分，認為違法或顯然不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起復審。非現職公務人員基於其原公務人員身分之請求權遭受侵害時，亦同。」是「復審」係以「行政處分」為標的，亦即公務人員起復審不服之標的應以具備行政處分要件始足當之。

目前實務上對可提起復審之事件，主要係參照行政程序法之規定及司法院歷次有關公務人員受處分得否提起行政爭訟之解釋意旨予以認定，例如對公務人員依法辦理退休請領退休金為拒絕之處分（釋字第 187 號、第 201 號）、依公務人員考績法或相關法規之規定對公務員所為之免職處分（釋字第 243 號）、公務人員基於已確定之考績結果依據法令而為財產上之請求為拒絕處分（釋字第 266 號）、請領福利互助金或其他公法上財產請求權遭受侵害（釋字第 312 號）、人事主管機關任用審查認為不合格或降低原擬任之官等（釋字第 323 號）、對審定之俸級有爭執（釋字第 338 號）、離職公務人員不得請領公保養老給付，影響其財產權（釋字第 434 號）、義務役軍人服役年資併計公務員退休年資（釋字第 455 號）、調任帶有降級或減俸之懲戒效果（釋字第 483 號）、免職應踐行正當法律程序（釋字第 491 號）與比例原則不符（釋字第 583 號）、再審聲請應知悉判例確定之日起算（釋字第 610 號）等事項，故提起復審，係以有足以改變公務身分關係或於公務員權利有重大影響之事件並對外發生效力之行政處分，或基於公務員身分所生之公法上財產請求權遭受侵害等作為復審之標的。另為明確界定非現職公務人員基於其原任公務人員身分所生之請求權遭受侵害時，仍得依本法規定提起復審，爰於保障法第二十五條第一項後段明定之。

另公務人員已亡故者，其遺族就該公務人員身分所生之公法上財產請求權遭受侵害時，以往係依訴願程序處理，為免割裂有關公務人員權益爭執事項之救濟程序，並統一有關公務人員權益爭執事項之救濟，保障法第二十五條第二項，明定公務人員已亡故者，其遺族基於該公務人員身分所生之公法上財產請求權遭受侵害時，亦得依保障法規定提起復審。茲將公務人員復審之標的表列如下：

表一 復審標的表

序號	事件類別	標的內容
1	任用	包括：任用、派任（用）、僱用、轉任、調任（限對權利有重大影響者）、再任等事項。
2	俸給	包括：俸給、薪給、加給、扣薪（降薪、罰薪）、待遇支給、提敘薪級（給）等事項。
3	考績	包括：考績（成）審定、補辦考績、考列丁等、考績（戊）升等、註銷考績、考績晉敘等事項。
4	退休	包括：退休（金）、退職（金）、退休補償金、購買年資、退休年資、退撫基金、撫慰金等事項。
5	資遣	包括：資遣（費）、資遣年資等事項。
6	撫卹	包括：撫卹金、撫卹補償金事項。
7	涉訟輔助事件	包括：涉訟輔助（費）事項。
8	公法上財產	係指：除上述 1 至 7 事件中涉及公法上財產之事項外，其他公法上財產事件而言。例如：各項津貼、各項獎金、福利互助、補助款（費）、訓練進修費用、加班費、差旅費、慰問金、優惠存款、公保給付，及上述各項之賠償、追繳或扣抵費用等事項。
9	停（復）職	包括：停職、復職、留職停薪等事項。
10	辭（離）職	包括：辭職、離職、辭（離）職證明等事項。
11	免職	包括：免職、解聘（僱）、解職等事項。
12	其他	係指：性質上無法歸類上述事件之事項而言。例如：休假期年資、久任年資、服務年資證明、實務訓練、升官等訓練、受訓資格等等。

備註：基於保障事件大都與人事法規有關，故本表內之事件類別係以人事法規之名稱為準據，如無適當法規為準據時，則歸類其他事件。

資料來源：保訓會（2010：124）。

2. 申訴、再申訴程序

公務人員依保障法第七十七條第一項規定：「公務人員對於服務機關所為之管理措施或有關工作條件之處置認為不當，致影響其權益者，得依本法提起申訴、再申訴。」所稱「服務機關所為之管理措施」，係指機關為達行政目的所為之作爲或不作爲，除屬復審範圍之事項以外，包括機關內部生效之表意行爲或事實行爲等，均屬管理措施範圍，如機關長官或主管所為之工作指派、不改變公務人員身分關係之記一大過、記過、申誡懲處、考績評定或機關長官所發之職務命令等均屬之；所稱「服務機關有關工作條件之處置」，如服務機關是否提供執行職務必要之機具設備、良好之工作環境、安全及衛生完善措施之提供等均屬之；是公務人員對上開服務機關所為具體之管理措施或有關工作條件之處置，如認有不當致影響其權益者，始得依申訴程序就具體個案提起救濟。公務人員提起申訴時，仍應依保障法第八十四條準用第七十三條規定，以有具體之事實內容爲限。又服務機關之行政規則，因其係依權限或職權爲規範機關內之秩序及運作，所爲一般、抽象之規定，尙非具體之管理措施，故依法不得據以提起救濟。

公務人員不服申訴函復如擬提起再申訴，依保障法第七十八條第一項後段規定，應遵守三十日之法定不變期間，且再申訴書須於上開期間內送達保訓會（可網路先申請），並非以郵戳爲憑，逾期則該申訴事件即歸於確定，所提之再申訴，將會被以程序不合法不受理。

又依保障法第八十一條第一項規定，服務機關對申訴事件，應於收受申訴書之次日起三十日內，就請求事項詳備理由函復，必要時得延長三十日，並通知申訴人。逾期末爲函復，申訴人得逕提再申訴。故申訴人於該申訴之處理期限經過後，未獲服務機關函復者，自亦得逕向保訓會提起再申訴。

表二 保障事件救濟程序比較表

項目 \ 類型	復審		申訴	再申訴
標的	行政處分		管理措施、工作條件之處置	管理措施、工作條件之處置及申訴函復
法定救濟期間	30 日		30 日	30 日
提起救濟方式	保障法第 43 條		保障法第 80 條	保障法第 80 條
受理機關	由原處分機關轉送保訓會		服務機關	保訓會
調處	無		無	可進行調處
受理機關之處 理期限	3 個月內作成復審決定， 必要時得延長 2 個月		30 日內函復，必要 時得延長 20 日	3 個月內作成再申訴 決定，必要時得延長 1 個月
進一步的救濟 程序	行政訴訟	再審議	再申訴	不得再救濟

資料來源：國家文官學院課程講義（2010：440）。

（三）問題與建議

1. 公務人員與國家是公法上職務關係，公務人員保障法之保障對象、適用對象及準用對象之區分方式是否有必要之檢討修正，期使保障制度更形周全。

保障法係為保障公務人員之權益而制定，依保障法第三條第一項規定，保障法之適用對象，係指法定機關依法任用之有給專任人員及公立學校編制內依法任用之職員。同法第一〇二條則列舉準用對象，均以常務人員為範圍，因國家賦予上開人員應盡的義務較其他「與國家處於公法上職務關係之人員」為重，給予相對的法律保障是必要的，其他人員的相關權益，相關法令亦有規定，考量權利與義務是相對的，應檢視保障範圍時宜性。建議保障法之保障對象第三條第一項及第一〇二條明定之人員可作適時合理修正。

2. 服務機關對公務人員間性騷擾事件之處理，是否應列為保障事項？

保障法所保障者，為公務人員身分、官職等級、俸級、工作條件、管理措施等有關權益。以上公務人員權益，與服務機關之作為或不作為有直接關係。

而性騷擾事件之發生，應屬機關之作爲或不作爲所導致，建議將「服務機關對公務人員間性騷擾事件之處理」列爲保障事項較爲適宜。

3. 有關行政處分或管理措施常有及於第三人效力，有利害關係人存在之情形，是否應建立參加制度，以期權益救濟更形周全。

依「行政訴訟法」第四十一條規定：「訴訟標的對於第三人及當事人一造必須合一確定者，行政法院應以裁定命該第三人參加訴訟」，第四十二條規定：「行政法院認爲撤銷訴訟之結果，第三人之權利或法律上利益將受損害者，得依職權命其獨立參加訴訟，並得因該第三人之聲請，裁定允許其參加」。是以，基於維護第三人或利害關係人權益之考量，引進參加制度應有其必要性。建議行政處分或管理措施如有及於第三人效力，或有利害關係人存在之情形，可參照行政訴訟法第四十一條至第四十八條之規定建立參加制度增列其條文，以期權益救濟更形周全。

4. 對於司法救濟之再議、再審、非常上訴等程序得否給予涉訟輔助，因未有明文致易滋生疑義；另濫用司法救濟者，亦尚乏明文禁止之規定，是否宜增訂對於濫用權利者不予涉訟輔助之限制。

公務人員因涉訟提起再審、非常上訴等程序雖屬罕見，惟實務上律師事務所收費標準仍比照一般審級，於「公務人員因公涉訟輔助辦法」中明訂上開程序得予訴訟補助，可落實保障公務人員權益之立法意旨。建議可對司法之再議、再審、非常上訴等程序予以涉訟輔助費用。

5. 復審程序是否亦應有調處制度之適用？再申訴決定後是否應增加可申請再審議之例外救濟途徑？

調處制度有助早日調和化解公務人員與機關間之爭執，對雙方皆屬有利，建議修法於復審程序中亦應有調處制度之適用。保障法第七十七條規定，公務人員對於服務機關所爲之管理措施或有關工作條件之處置認爲不當，致影響其權益者，得提起申訴、再申訴並可申請調處。考量申訴、再申訴之標的，相較於復審、復審之標的，對公務人員權益之影響雖較大、但爲有效解決爭執，復審亦可調處，再申訴均以保訓會爲終審決定，基於爲充分保障公務人員之權益，建議修法於復審程序亦可有調處制度之適用，再申訴決定後可增加再審議之例外救濟途徑。

二、我國公務人員人權保障發展趨勢

傳統特別權力關係下的公務人員、軍人、學生及受刑人等，基於其與國家間的緊密連結程度與特殊的身分地位，其實體上權利與義務確實應與一般人民作不同之考量，但仍應受法律保留原則之拘束（授權明確性的要求可較為寬鬆，容許使用較多的不確定法律概念）；又其訴訟權與一般人民同受憲法之保障，不能剝奪，惟法院在審理時，得適度尊重機關或學校之判斷餘地及裁量空間。此種特殊關係，今日似宜稱為「特別法律關係」或「公法上的特別連結關係」，傳統特別權力關係的論理，已應予揚棄。

釋字第 684 號解釋與釋字第 653 號解釋相同之處，在於均肯認特別權力關係下之相對人得向法院提起救濟，而不以「處分對權益有重大影響」為前提。換言之，在法治國的思想下，任何侵害權利之舉，均非「無足輕重之事」，人民只要感受到權利遭受侵害，即得向法院提起救濟，而無待「影響重大」。釋字第 653 號解釋理由書即謂：「基於有權利即有救濟之原則，人民權利遭受侵害時，必須給予向法院提起訴訟，請求依正當法律程序公平審判，以獲及時有效救濟之機會，此乃訴訟權保障之核心內容，不得因身分之不同而予以剝奪。」析言之，訴訟權之核心在於保障人民有「向法院提起訴訟之權利」（至於審級制度等則非訴訟權保障之核心），不得「僅因身分之不同而予以剝奪」。現行實務上申訴、再申訴案件沒有提起司法救濟之機會，實已侵犯公務人員訴訟權之核心範圍。

另外值得注意的是，實務上似乎認為「工作條件與管理措施乃機關內部之行為，應循申訴、再申訴程序救濟，僅屬合目的性之審查，不及於合法性之審查，不得對行政法院起訴。」姑不論合法性與合目的性之界線已日趨模糊，違反平等原則、比例原則等情形已屬於違法之範疇，僅已單純違反法令規定而言，人事法令中對於許多管理措施之作成，亦設有一定之實體與程序要件，倘服務機關違反法定之實體與程序要件，實已屬違法之範圍，非僅不當而已。例如：服務機關欲對公務人員作成記一大過之懲處，實體上應符合公務人員考績法施行細則第十三條第一項第二款之規定，程序上依考績委員會組織規程第三條之規定，應經考績委員會組織通過，故行政法院對之並非不能行使合法性審查。

依公務人員保障法第二十五條之規定，復審之程序標的為「行政處分」，而依

保訓會與行政法院之實務見解，此處所指之行政處分除受一般行政法上行政處分概念之拘束外，並應參酌司法院大法官解釋所建立之三項標準：「足以改變公務人員身分、對公務人員權利有重大影響、基於公務人員身分之公法上財產請求權遭受侵害」，如不符此三項標準者，即非行政處分，僅能循申訴、再申訴程序救濟，無提行政訴訟之機會。

然而，姑不論上開標準是否妥適，現行保訓會對於「復審標的」與「申訴、再申訴標的」之區分，亦非與上開見解完全合致，而產生有若干矛盾的情形，茲分述如下：

1. 在「足以改變公務人員身分」方面

人事行政實務上足以改變公務人員身分之處分，計有公務員懲戒法之撤職、公務人員任用法或考績法之免職、試用成績不及格之解職、公務人員退休法之命令退休與資遣，以及對公務人員之辭職所為辭職照准之處分等，依現行實務見解，均得提起復審與行政訴訟救濟。

然而，服務機關對於聘用人員所為之解聘、停聘及不予續聘，同屬「足以改變公務人員身分之處分」，保訓會卻認為僅能提起申訴、再申訴，明顯違反大法官解釋所建立之三項標準。保訓會之理由，係認為聘用人員與服務機關間之關係為行政契約關係，故服務機關所為之解聘、停聘及不予續聘，僅係契約上之意思通知，並非行政處分，不得提起復審。

造成此一矛盾現象的原因在於，依實務見解的脈絡，保障法第二十五條行政處分之概念，除須符合大法官解釋所建立之三項標準外，亦須符合行政法上對於行政處分概念之理解，在此雙重限制之下，導致對公務人員訴訟權利的不當限縮。再者，關於解聘、停聘及不予續聘之法律性質，最高行政法院九十年七月份第一次庭長法官聯席會議已作出決議，認為解聘、停聘及不予續聘屬於行政處分，保訓會似宜重新考量解聘、停聘及不予續聘之救濟途徑，改以適用復審程序為宜。

另外是有關「量變導致質變」的問題。公務人員在遭受平時考核之懲處（申誡、記過、記大過）時，雖得提起申訴、再申訴，但無法向法院請求救濟。而當平時考核獎懲抵銷累積達二大過時，依公務人員考績法第十二條第一項之規定，年終考績應列丁等，此時公務人員固得就丁等之考績提起復審與行

政訴訟，但此時復審與行政訴訟程序僅得就「平時考核獎懲抵銷是否已累積達二大過」作形式上的審查，卻無法就「平時考核之懲處（申誡、記過、記大過）是否合法妥當」作實質上的審查（因懲處已確定）。如此一來，將使法院僅能就「改變公務人員身分」之處分作形式上的審查，無異於架空法院之審查權，違反權力分立，並侵害公務人員之訴訟權。此種情形，在公務人員於試用期間平時考核懲處累積達一大過而應予解職時，亦有相同之問題。

在公務人員就考績丁等之免職處分提起救濟時，基於法安定性之原則與行政處分構成要件效力之法理，法院確實不得再就已確定之各該懲處（申誡、記過、記大過）為實質上審查。故而，在法制上應考量的作法是，在服務機關作成各該懲處處分時，即先給予公務人員提起司法救濟之機會。如此一來，雖在嗣後考績丁等之免職處分中，法院僅能為形式上審查，但因先前已給予公務人員就懲處處分提起司法救濟之機會，公務人員仍享有充分之訴訟權保障。

2. 在「對公務人員之權利有重大影響」方面

所謂「對公務人員之權利有重大影響」乃一不確定法律概念，本身有其判斷上之困難。例如：考績丙等之評定，將使公務人員不能晉敘俸級，沒有考績獎金，沒有年終獎金，影響日後陞遷之權益，並嚴重打擊公務人員之工作士氣，然現行實務見解認為「影響權利並非重大」，僅能循申訴、再申訴程序救濟。又公務人員記一大過懲處者，依公務人員考績法第十三條之規定，年終考績不得列乙等以上（即應列丙等或丁等），同樣在事實上對公務人員之權利有重大影響，卻僅能循申訴、再申訴程序救濟。反之，例如公務人員向服務機關請求陞職遭否准，或對「陞職之處分」不服，或「申請降調遭否准」，或申請縮短實務訓練遭否准等事件，對公務人員權利之影響難謂已達「重大」程度，反而得提起復審，實有矛盾之處。

再者，依保訓會之見解，公務人員向服務機關申請陞職而遭否准，得循復審程序提起救濟，但公務人員參加他機關之公開甄選（甄選之職務較現職為高，實質上係屬陞職），經錄取後他機關來函商調，而服務機關拒絕商調者，該公務人員僅得循申訴、再申訴程序救濟，亦有矛盾之處。

3. 在「基於公務人員身分之公法上財產請求權遭受侵害」方面

舉例而言，曠職註記、記一大過及考績丙等之評定，將使公務人員不能晉

敘俸級，沒有考績獎金，沒有年終獎金，顯已侵害公務人員之公法上財產請求權，何以不能提起復審？

或謂，因考績丙等之評定使得公務人員不能請領考績獎金，是公務人員之公法上財產請求權「間接」受損害，而非「直接」受損害，是先有「考績丙等」之評定，始依公務人員考績法第七條之規定發生「留原俸級」及「沒有考績獎金」之法律效果，故並未「直接侵害」公務人員之公法上財產請求權。

對此一說法，頗受質疑。蓋考績丙等之評定，係在法律上當然發生「留原俸級」及「沒有考績獎金」之法律效果，並無任何例外，應係「直接侵害」而非「間接侵害」公務人員之公法上財產請求權。從另一個角度觀察，如謂考績評定與法律效果為「間接」關係，那麼「考績丁等」與其法律效果「免職」間應亦係「間接」關係，換言之，「考績丁等」僅間接侵公務人員之身分權，那為何現行實務見解容許公務人員就考績丁等提起復審與行政訴訟？實乃自相矛盾。

又實務見解另有重財產權而輕其他權利之問題。如學者林明鏘氏指出：「有關公務員之財產請求權遭受不法損害時，依大法官釋字第 312 號解釋所建立之原則，即不分公法上財產請求權之種類或數額高低或是否有重大影響，皆得依訴願程序及行政訴訟程序請求救濟，與身分保障權利僅限於有重大影響者始得向司法機關請求救濟，有明顯之差異，是否重財產而輕身分？容有商榷之餘地。按司法救濟在實際上凡公務員權益遭受侵害時，應即給予無漏洞之司法救濟，始符合憲法保障人民訴訟權之本旨，按「有權利，即有救濟」，乃現代法治國家的基本要求。

舉例而言：新台幣數百元之差旅費爭議，因侵害公務人員之公法上財產請求權，得提起復審；惟記一大過之懲處處分，除影響公務人員陞遷權益外，亦影響公務人員之名譽權，僅得提起申訴、再申訴，似有重財產權而輕忽其他權利之嫌。

三、兩公約與「公務人員保障法」規定相關部分

「公民與政治權利國際公約」及「經濟社會文化權利國際公約」明確指出人權係自由、正義與和平之基礎，和聯合國的「維護和平」以及「保護人權」兩個目的

接軌：同時確認人權源於天賦人格尊嚴，源於自然法，不是僅產生於國際法的一般原則，聯合國的會員國皆負有對人權普遍尊重和遵行的義務。按照條文內容，可呈現不同的原則，以下就與公務人員保障法及相關法令間之權利義務規定有諸多涉及，謹以重點整理如下（李永然、蘇友辰、周志杰、蘇詔勤，2010）：

（一）《公民與政治權利公約》

1. 基本義務及平等權：在第二條及第三條，有明文規定締約國之義務與男女權利一律平等。

第 3 條規定：「本公約締約國承允確保本公約所載一切公民及政治權利之享受，男女權利，一律平等。」確保男女平等之權利。

「聯合國憲章」前文強調男女權利的平等，從法律面和現實面反對針對女性的歧視是聯合國人權工作的重點。「公民與政治權利國際公約」有許多條文強調性別平等：第二條第一款規定一般性對歧視的附屬性禁止；第四條第一款、第二十四條第一款和第二十五條規定具體性對歧視的禁止；第二十三條第四款規定配偶之間平等的具體要求；第二十六條規定一般性的平等權利以及對歧視的禁止（含性騷擾）。

2. 權利之限制：第四條，國家正式宣布緊急狀態危及國本，所可採取之必要限度及應負之義務；第五條，超越權利限制範圍之限制。

3. 生命權

生命權是首要的人權，因為若此項權利得不到有效保護，則所有其他權利都不再具有意義。因此，即使在社會緊急狀態威脅到國家生存時，生命權仍是不可減免的權利之一。

基本上，第六條第二款明確要求締約國透過法律保護生命權，但生命權的法律保護是相對的，因為國家立法機關在履行此一義務時，具有寬濫的自由裁量權。

4. 人身自由及逮捕程序

人身自由是最古老的基本權利之一，早於一二一五年「大憲章」中，即可發現。人身自由作為基本權利，並不是要完全廢除剝奪自由的國家措施，而是要建立一種程序性保障；並不是反對剝奪自由本身，而是不贊成任意的和非法

的剝奪。

除非依照法律所確定的根據和程序，任何人不得加以任何逮捕或拘禁、任何人不得被剝奪自由。「逮捕」和「拘禁」只有在「依照法律所確定的根據和程序」進行且非出於任意時，才能允許依此剝奪自由。根據法律規定剝奪自由的情況，不能明顯地不成比例、不公正或不可預見；進行逮捕的具體方式不能是歧視性的，且該逮捕的具體情形必須是適當和符合比例原則。

5. 被剝奪自由者及被告之待遇

本條涉及第七條人格完整性的權利與第九條人身自由的權利。傳統上，人身自由的權利只限於保護個人免受任意逮捕，因此並不包含任何有關犯人待遇的義務；另一方面，禁止酷刑一般被理解為一項避免國家干預的個人權利，這意味著國家沒有義務採取積極措施保障人道的待遇。其結果是，傳統的人權往往缺乏在被拘禁條件下獲得最低標準人道待遇的權利。

僅違反第十條，但並不構成第七條的不人道待遇者，其典型例證是「完全與外界隔絕」的拘禁，以至於連最近的親屬都不知道該人在何處。另外，在惡劣環境下的單獨禁閉可能構成第十條規定的不人道待遇，同時也可能違反第七條，對不人道待遇禁止。

第十條包括國家保證採取某些行動的積極義務，所以無論財政狀況如何困難，國家必須確立符合人道待遇的最低標準的拘禁條件。最後，第十條所要求的人道待遇，須達必要的「尊重其固有的人格尊嚴」的程度，此點則超出第七條僅禁止不人道待遇的規定。

6. 接受公平審判之權利

任何被指控犯有刑事罪行的人，都有權享有的最低標準保障，根據「公民與政治權利國際公約」第十四條第一項規定：「在判定對任何人提出的任何刑事指控，或確定他在一件訴訟案中的權利及義務（rights and obligations in a law）時，人人有資格由一個依法設立的合格（competent）、獨立（independent）及公正的審判庭（tribunal）進行公平（fair）及公開（public）的審訊。」此為公正審判之首要制度保障。這意味著所有的人都必須被賦予一項平等地訴諸法庭的權利，而不論種族、宗教、性別、財產等區別。

至於刑事審判中對被告的最低限度保障方面，「無罪推定」是一公正審判

的基本原則。一個人「在未依法證實有罪之前」，即直到最後的上訴之後，定罪判決生效之前，都有此項權利。法官只有在對被告有罪沒有合理的懷疑時，才能判個人有罪。即法官在進行刑事審判時，不能事先有被告有罪或無罪的先入之見。

7. 法前之平等

平等原則與自由原則都影響和激發人權概念。「人人在法律面前平等」的權利，並不導致任何實質性平等的權利要求，而是僅導致有關「現行法律應當以同樣的方式適用於所有受其管轄的人」這一形式上的權利要求。並非任何一種區別對待都是歧視性的。只有當一個差別待遇沒有建立在合理和客觀的標準之上的情況下，才構成歧視。因此，法律面前的平等權不是針對立法，而是專門針對法律的實施。它在實質上指的是法官和行政官員在實施法律的過程中，不得有專斷行爲。

(二) 《經濟社會文化權利國際公約》

1. 工作權

人人應有機會憑其自由選擇和接受的工作來謀生的權利，並將採取適當步驟來保障這一權利。本公約各締約國為充分實現這一權利而採取的步驟，應包括技術的和職業的指導和訓練，以及在保障個人基本政治和經濟自由的條件下達到穩定的經濟、社會和文化的發展，和充分的生產就業計畫、政策和技術。

工作權係指能夠提供收入以確保適當生活水準；工作權也是獨立的基礎，工作是相關個人的自由選擇，且可從工作中獲得足夠收入，此外，工人亦可透過自由工會來保護自己的利益。

就工作權而言，此項權利是個複雜的規範式集合體，而不是一個單獨的法律概念。在整個與工作相關的權利的概念中，有必要將核心位置歸因於與就業相關的權利和自由。

2. 工作條件

本公約各締約國承認，人人有權享受公正和良好的工作條件，特別要保證：最低限度給予所有工人下列報酬：公平的工資和同值工作同酬而沒有任何歧視，特別是保障女性享受不差於男性所享受的工作條件，並享受同工同酬；

保證他們自己和他們的家庭，得有符合本公約規定的過得去的生活；安全和衛生的工作條件；人人在其行業中，有適當升遷的同等機會，除資歷和能力的考慮外，不受其他考慮的限制；休息、閒暇和工作時間的合理限制，定期給薪休假以及公定假日報酬。

3. 勞動基本權

人人有組織工會和參加他所選擇的工會，以促進和保護他的經濟和社會利益；這個權利，只受有關工會的規章的限制。對這一權利的行使，不得加以除法律所規定及在民主社會中，爲了國家安全或公共秩序的利益或爲保護他人的權利和自由所需要的限制以外的任何限制；工會有權建立全國性的協會或聯合會，有權組織或參加國際工會組織；工會有權自由地進行工作，不受除法律所規定及在民主社會中爲了國家安全或公共秩序的利益或爲保護他人的權利和自由所需要的限制以外的任何限制；有權罷工，但應按照各個國家的法律行使此項權利。

本條不應禁止對軍隊或警察或國家行政機關成員的行使這些權利，加以合法的限制。

4. 社會保障

本公約締約各國承認人人有權享受社會保障，包括社會保險。社會保障必不可少，尤其當個人不擁有必要的財產或由於失業、年老或殘障，而不能透過工作獲得適當生活水準時。

5. 對家庭之保護

本公約締約各國承認，對作爲社會的自然和基本的單元之家庭，特別是對於它的建立和當它負責照顧和教育未獨立的兒童時，應給予儘可能廣泛的保護和協助。結婚必須經男女雙方自由同意。對女性，在產前和產後的合理期間，應給予特別保護。在此期間，對有工作的女性，應給予有薪休假或有適當社會保障福利金的休假。

6. 教育之權利

人人有受教育權利。教育權也是經濟和社會權利中的基本要素。教育變得日益重要，旨在最適宜地使用財產，以確保適當生活水準；旨在獲得令人滿意的工作和在工作中發揮出色；旨在得以最理想地使用源自財產、工作或社會保

障的收益，以達到適當生活水準。此外，教育還應有助於創造性參與社會生活、參與全面的文化發展和促進尊重人權以及建立基於法律的世界秩序。其中包括教育自由和學術自由的各個方面的教育權，則構成當代人權法的基本部分。然而，教育權通常是被視為一種文化權利，但它同時也與其他人權密切相關。

「人權無國界」的理念經常受到傳統國籍觀念的不擾牽絆，致使人權因著地域不同而呈現出差異。在全球化的今天，特別應予反思改進。

全球化的特色是什麼？虛擬的網際網路無遠弗屆，固已毋庸多論，即在實體世界，隨著交通運輸的發達，以及社會經濟型態的改變，不論是觀光旅遊、求學就業、嫁娶婚配，還是投資移民，全球人、貨的準點、快速、密集「移動」，可說已達到史上空前全面的程度。

反觀我們的人權觀念，如果質諸台灣本是一個以大陸移民為主的社會，那就更令人擲筆喟嘆了。對於外國人人權保障、新移民的人權議題，全球移工、外籍新娘、大陸配偶等等，我們離「人權無國界」的境界，可說還有漫漫長路要走。

具體來說，要與國際人權接軌，多邊公約要有系統地國內法化；同時，要全面檢討國內法，且持續強化超國界法律思維等等，都是亟待努力的要項。

四、相關案例的檢視與建議

「兩公約」乃屬於具體人權之實踐，我國自應本於人權的精神具體實踐。惟現行公務人員人事法制中，尚有部分法律或者實際之操作不符合「兩公約」之規定。茲以大法官釋第 396 號及第 485 號解釋為例，分析如下：

（一）懲戒無上訴制度？懲戒之程序及機關未有詳細規定

憲法第十六條所定人民之訴訟權，乃人民於其權利遭受侵害時，得訴請救濟之制度性保障，其具體內容，應由立法機關制定法院組織與訴訟程序有關之法律，始得實現，惟人民之訴訟權有其受憲法保障之核心領域，為訴訟權必備之基本內容，對其若有欠缺，即與憲法第十六條保障人民訴訟權之意旨不符。司法院釋字第 243 號解釋所謂有權利即有救濟之法理，即在指明人民訴請法院救濟之權利為訴訟權保

障之核心內容，不容剝奪。保障訴訟權之審級制度，得由立法機關視各種訴訟案件之性質定之。公務員因公法上職務關係而有違法失職之行爲，應受懲戒處分者，憲法明定爲司法權之範圍；公務員懲戒委員會對懲戒案件之議決，公務員懲戒法雖規定爲終局之決定，然尙不得因其未設通常上訴救濟制度，即謂與憲法第十六條有所違背。

憲法所稱之司法機關，就其狹義而言，係指司法院及法院（包括法庭），而行使此項司法權之人員爲大法官與法官。公務員懲戒委員會掌理公務員之懲戒事項，屬於司法權之行使，並由憲法上之法官爲之。惟懲戒處分影響憲法上人民服公職之權利，懲戒機關之成員既屬憲法上之法官，依憲法第八十二條及司法院釋字第 162 號解釋意旨，則其機關應採法院之體制，包括組織與名稱，且懲戒案件之審議，亦應本正當法律程序之原則，對被付懲戒人予以充分之程序保障，例如採取直接審理、言詞辯論、對審及辯護制度，並予以被付懲戒人最後陳述之機會等，以貫徹憲法第十六條保障人民訴訟權之本旨。有關機關應就公務員懲戒機關之組織、名稱與懲戒程序，併予檢討修正。

綜上建議，法治國原則爲憲法之基本原則，首重人民權利之維護，懲戒案件之審議，雖有一定程序。但未分別對懲戒機關之組織、名稱與懲戒程序，明確之規定，爲貫徹憲法上對公務員權益之保障應就整體懲戒制度作合理修正。

（二）眷村改建條例等法規就原眷戶之優惠規定？

憲法第七條平等原則並非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等，立法機關基於憲法之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事物性質之差異而爲合理之區別對待。促進民生福祉乃憲法基本原則之一，此觀憲法前言、第一條、基本國策及憲法增修條文第十條之規定自明。立法者基於社會政策考量，尙非不得制定法律，將福利資源爲限定性之分配。國軍老舊眷村改建條例及其施行細則分別規定，原眷戶享有承購依同條例興建之住宅及領取由政府給與輔助購宅款之優惠，就自備款部分得辦理優惠利率貸款，對有照顧必要之原眷戶提供適當之扶助，其立法意旨與憲法第七條平等原則尙無抵觸。

惟鑒於國家資源有限，有關社會政策之立法，必須考量國家之經濟及財政狀況，依資源有效利用之原則，注意與一般國民間之平等關係，就福利資源爲妥善之

分配，並應斟酌受益人之財力、收入、家計負擔及須照顧之必要性妥為規定，不得僅以受益人之特定職位或身分作為區別對待之唯一依據；關於給付方式及額度之規定，亦應力求與受益人之基本生活需求相當，不得超過達成目的所需必要限度而給予明顯過度之照顧。立法機關就上開條例與本解釋意旨未盡相符之部分，應通盤檢討改進。

綜上建議，眷村改建對社會經濟、福利制度等產生衝擊，且攸關社會資源之分配、國家財政負擔能力等全民之整體利益，憲法平等原則考量，應適時就有關條例適用對象、優惠方式額度作檢討修正。

肆、結語

公務人員保障法是公務人員權益保障行使的依據，而兩公約是人權公約，為放諸四海皆準之國際公約，世界各國在此原則下，更有遵守之理。是以，全球化時代已降臨，世界的距離越縮越短；國家間的關係越趨緊密；人員間的流動增加、資訊交流異常迅速；地球上每個角落發生的事件，很快的就會到達每個人的眼前。臺灣面對此變遷如此快捷的時代下，惟有調整好自己的腳步，設想任何可能的問題，提出各種不同的因應方式，如此一來，才能有足夠的空間與時間，應付橫亙在我們跟前的困境。公務人員人權理念的延伸、實踐保障等，更清楚地是你我無法迴避的 Goodhart M. (2009)，雖然「公務人員人權」保障制度已建立良好基礎，但也面臨全球化人權的挑戰，除建議「公務人員保障法」及相關法令應配合實質程序人權保障修法外，各級政府機關必須要加強人權保障觀念及落實。以避免受到外在政治輿論壓力，如違反法律正當程序或比例原則規定侵害公務人員人權。

因此，公務人員本身人權受保障外，自應建立人權基本觀念，尊重並保障人民的權益。公務人員擔任國家執法重責，應該對於人權有所認識與了解；執法時應尊重人權並依法行政，執法公平、公正，以避免侵害人民權利。

參考書目

李永然、蘇友辰、周志杰、蘇詔勤（2010）。**聯合國人權兩公約與我國人權發展**。
台北：永然。

楊日青、李培元、林文斌、劉兆隆 譯，Adrew H. 著（1999）。**政治學新論**（重譯
本1版），台北：韋柏文化。

Chou, C. C. (2002). *Universal Human Rights in Theory and Practice* (2nd Ed.), Ithaca:
Cornell University.

Goodhart, M. (2009). *Human Rights: Politics and Practice*. New York: Oxford Universi-
ty.

A Study of the Protection of Human Right in Taiwan under the Globalization Trend: Based on the Civil Service Protection Act.

Hwa-Jiun Chiou^{*}

Abstract

The hottest topic in the 21st century is globalization. All life-styles in every corner on earth, every kind of life style is all under the frame of globalization and cannot escape from the effect come together.

In terms of human rights, to carry out the Universal Declaration of Human Rights, the UN had passed the International Covenant on Civil and Political Rights and International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. However, for political reasons, Taiwan is still unable to fulfill the ideas in these two covenants. To promote the idea of human rights, and to face the challenge of globalization, two Rights and Enforcement Acts went into force on December 10, 2009.

To face the challenge of globalization, many governments are making their utmost efforts. The remedial measures for protecting human rights are also being developed in response to the trend. This paper discusses how to protect human rights in the age of globalization, particularly the relevant but

^{*} Commissioner of Civil Service Protection and Training Commission; Professor, Department of Public Policy and Management, Shih Hsin University.

rarely raised problem of public servants' human rights. To understand whether the protection of public service human rights is in agreement with two Rights Covenants, focusing on the Civil Service Protection Act and related regulations, we review the related regulations to figure out whether they are consistent with the idea of human rights. We conclude by proposing a revision of the Civil Service Protection Act while government agencies should try hard to understand completely and then fulfill the idea of human rights protection.

Keywords: Globalization, Human Rights, Civil Service Protection Act. Re-confirmation Procedure, Appeal and Re-appeal Procedure

民主治理中之資訊交易關係： 以臺北市府會聯絡機制為例之研究^{*}

陳敦源^{**}、郭政瑋^{***}

過去台灣對於行政立法關係的研究，多屬於憲政體制選擇或是職權運作公法基礎的政治觀點，一直缺乏公共行政觀點的討論，就如行政學鼻祖 Woodrow Wilson 所言，即便我們能夠建構（frame）一部憲法，如何去運作（run）依然是困難的問題。民主治理的制度設計從不信任（distrust）出發，在立憲時刻建構分權制衡的體制；然而，為了讓政府能有效的運作，365 天的行政立法互動關係，必須在結構衝突當中尋找合作的制度性途徑，而聯絡機制就是引導行政與立法機關合作的重要機制，值得從民主治理的角度進行深入研究。

本研應用以深度訪談法為主的質化研究工具，對臺北市府會聯

投稿日期：100 年 7 月 20 日；接受刊登日期：100 年 8 月 22 日。

^{*} 本文主要訪談資料來源是郭政瑋 2003 年的碩士論文，名為《台北市政府府會聯絡機制之研究：行政立法資訊交易的觀點》。本論文較早曾經發表於 2003 年全國公共行政系所聯合會（TASPAA）年會，另外部分內容曾經發表於在 2004 年台大林水波教授的秋季班課堂與 2006 年東吳大學政治系的邀請演講，感謝黃秀端教授、郭良文教授、林水波教授、李宗勳教授、王輝煌教授、徐振國教授、以及兩位匿名審稿人所提供的寶貴意見，也要感謝研究生郭思禹碩士與王光旭博士的助理協助；然而，本文一切文責仍由作者自負。

^{**} 聯絡作者，國立政治大學公共行政系教授，專長領域，民主治理、官僚政治、政策分析與管理、電子治理、以及健保政策。作者感謝國科會 90 年度研究補助（NSC 90-2414-H-128-001）。

^{***} 世新大學行政管理系碩士。

絡機制進行網絡式的接觸，包括現任、卸任的府會聯絡人、議員及其助理、單位首長、及記者共 30 人接受訪談，最後，作者再藉著「非數值資料分析軟體」—NUD·IST，對訪談文本內容進行現象重構與回饋的工作，最後據此作出結論。

本研究主要結論有三點，其一，從歸納的結果來看，資訊交易是行政立法互動的關鍵本質，我們從府會聯絡人平時主要工作內容清楚地觀察到這項事實，而其工作策略的核心，在於首長授權、業務熟習程度、以及信任關係建立與維繫；其二，聯絡機制合作建構的理論論述，應該放在長期「重複互動」(iterated interaction)的框架中才有意義，並且要注意府會聯絡工作中，調合「課責」與「效率」兩個需要，因此「透明」的概念就產生府會聯絡機制設計上的吊詭性(dilemma)；最後，本研究接下來的經驗範疇與方法應用，可以朝向地方政府比較、工作價值或能力分類、以及個案討論，在方法上則不論是從 Q-methodology、封閉式問卷、或形式理論，都可站在本文所產生的基礎上，更深入研究公共行政與民主政治的關係。

[關鍵字]：民主治理、行政立法關係、府會聯絡機制、資訊交易、
政治管理

壹、前言

「實施一部憲法，比制定一部憲法更加困難。」

- Woodrow Wilson¹

「民主治理」（democratic governance；陳敦源，2009）中行政立法權力分立，有兩項積極的目標，一是分工效率，二是權力制衡。前者讓龐雜的公共事務，藉由行政部門的規劃與執行，與立法部門的合法化與監督，讓兩權各有所統、互補有無，以達到治理效率的目的；而後者則是對絕對權力的不信任，要讓「野心壓制野心」的一種預防性的制度設計，²主要是在兩權競爭的過程中，人民的權益能夠受到保障，政府的行動也能更加透明。

然而，上述兩種權力分立的積極目的，卻也造成了社會學者 Ronald S. Burt（1995）所稱社會網絡的「結構間隙」（structural holes）現象，³也就是說，權力分立從結構面製造出社會網絡的斷層，雖然達成制度性分工與制衡的目的，但是也讓民主治理過程中產生跨行政立法體制的「政治管理」（political management）問題；一方面，這種結構間隙讓政府運作的現實，充滿了跨越間隙的管理需求；另一方面，這種間隙也是一種權力場域，一種社會地表上的「開放空間」（open space），以資訊傳遞及協商為主的「掮客」（broker）工作就應運而生。因此，在不信任權力集中的分權制衡理念下，民主治理還是必須面對 1 年 365 天跨越間隙運作的現實，這些活動的內涵與本質，都具體而微地在一群臺北市政府「府會聯絡人」（legislative liaison）的身上表現了出來。

臺北市政府府會聯絡機制是一個十分有趣的「現象」，首先，它是行政部門所建構的一個沒有單位的「單位」，它沒有正式的法律地位，但是議會每年一定會通過支持這機制的預算；再者，從表面上看來，它雖然有類似科層的組織，比方說，

¹ 原文如下：“It is getting harder to run a constitution than to frame one.” (Wilson, 1887)

² 原文如下：“ambition against ambition”。這句話是美國開國元勳 James Madison 在《聯邦文件》（Federalist Papers）第 51 號所提出政治制衡的原則。

³ 感謝台灣大學政治系的林水波教授提供「結構間隙」論著給作者參考。

「市府總聯絡人」的設計，但是大部份的時刻，府會聯絡人工作都是不相統屬的；最後，它表面上看起來是行政部門進駐議會的「公關人員」，但事實上，任何一位府會聯絡人都知道，市府內的公關常比議會的公關來得更複雜、更重要。

過去台灣對於行政立法關係的研究，多屬於憲政體制選擇或是職權運作公法基礎的政治觀點，一直缺乏公共行政觀點的討論，就如行政學鼻祖 Woodrow Wilson 所言，即便我們能夠建構（frame）一部憲法，如何去運作（run）是個更為困難的問題。民主治理的制度設計從不信任出發，在立憲時刻建構分權制衡的體制；然而，為了讓政府能有效的運作，365 天的行政立法互動關係，必須在結構衝突當中尋找合作的制度性途徑，而聯絡機制就是引導行政與立法機關合作的重要機制。

台灣民主化之後，國民黨淡出國家治理結構，行政立法互動從國民黨內部組織運作，回歸常態憲政制度運作，然而，由於缺乏實際運作的經驗，這種常態互動的不確定性也跟著升高，學界急需投入資源了解這個治理過程，以彌補過去偏重政治觀點的不足。本文針對臺北市府會聯絡機制運作之研究，將有助於我們超越憲政選擇的政治問題，從公共管理者的角度，了解台灣民主治理重要環節的實況，並提供國家作為續階改革之參考，接下來，本文將略述研究問題、方法特色、以及段落安排。

首先，為了達成前述的研究目的，本研究試圖回答下列三個主要問題。其一，臺北市府會聯絡機制的建置與運作實況為何？這問題是理解聯絡機制的基礎；其二，府會聯絡人平日的工作內容與角色為何？主要是從府會聯絡人為核心的概念上，了解這種運作的本質，這問題的答案可以讓我們對行政立法互動關係研究，產生未來理論化的基礎；其三，本研究也希望了解府會聯絡工作的核心策略為何？也就是說，運作良好府會聯絡機制的條件與限制為何？這問題的答案對於公共管理者從「政治管理」（political management; Starling, 2005: 57-216）的角度來看府會聯絡機制，具有實務上的幫助。

再者，本文在方法論上的特色，就是選擇應用扎根理論的質化精神，為下一階段的實證研究打下基礎。由於公共行政學界對於行政立法互動的研究仍屬初階時期，以理論檢證為主的量化研究方式在現階段並不適當，有必要針對問題的本質，進行由觀察事實堆疊起來的質性研究，為往後的理論建構與檢證階段打下基礎。本

研究以發現而非假設檢定為主要的研究邏輯，⁴對於臺北市政府會聯絡機制運作網絡中的相關人士，進行立意與滾雪球並重的質性面訪工作，再以電腦輔助的全文編碼方法，對所蒐集到的資料作整理與回饋的工作。

最後，本文的段落以研究目的與問題開始，接著在第二節當中，將先針對行政立法關係的相關研究進行文獻回顧，找出觀察臺北市政府府會聯絡機制的初階觀點，作為深入訪談發現的基礎；再者，在本文的第三節當中，作者將討論使用質化研究方法研究府會聯絡機制的正當性問題，並針對 NUD•IST 質化軟體的使用作一個簡述；接著，第四節當中，本文將以質化論述的方式回前面三個主要的研究問題，以四個部分來回答，分別為（一）府會聯絡機制概述（研究問題一）；（二）府會聯絡工作內容（研究問題二）；（三）府會聯絡人角色扮演（研究問題三）；（四）府會互動的核心策略等，並同時從理性選擇制度論的觀點，提出補充與反省；最後，在結論當中，本文將討論府會聯絡機制研究的限制與未來研究的方向，作為續階研究的基礎。

貳、文獻回顧

「行政獨大」(executive dominance)是台灣過去數十年來治理結構的實際，因為國民黨長期掌控政權，國家雖有一部揭櫫分權理念的憲法，實際上確是一種組織凌駕制度的治理模式。⁵兩千年總統大選之後，國民黨失去了總統寶座，形成中央政府首次行政立法部門分屬不同政黨的「分立政府」(divided government; Fiorina, 1996)現象，民主治理出現困境。⁶

⁴ 類似 Glaser & Strauss (1967) 所創「扎根理論」(grounded theory; Dey, 1999) 的取向。

⁵ 這時期的行政立法關係 (executive-legislative relations) 的實質內涵包括下列三點：(1) 行政立法關係的黨內組織化：國民黨一黨獨大的實際，行政立法關係被簡化成國民黨內部的組織關係；(2) 向行政權傾斜的治理結構：不論從人才、資源、權力運作等面向，立法院都只是行政部門的「橡皮圖章」；(3) 官僚與政黨在行政權內高度結合：台灣官僚體制政黨化程度高，政策制定與執行的獨立性有限。(陳敦源，2002：175-177; 2000c)。

⁶ 往好的方面思考，政黨輪替之後，不論是立法機關或官僚體系，都從黨國體制中解放出來，獲得了自主性 (autonomy; Carey, Formanek & Karpowicz, 1999)，開始學習扮演其憲法所賦予的角色；然而，憲法所能規定的行政立法互動模式，事實上是一種「不完全契

若從公共管理者的觀點，我國行政立法關係脫離一黨獨大的轄制之後，最重要的任務是在憲法既定的框架中，尋找更有效的運作規範，也就是尋找「善治」（good governance; Williamson, 1996: 3-22）的可能，既然行政立法關係的重建，是台灣民主化之後治理結構重建重要的項目之一，學界有義務進行深入的探索。本研究挑選議會聯絡機制（legislative liaison mechanism）的研究，就是試圖從理論建構與經驗研究並重的角度，開始探索台灣轉型政體重建行政立法關係的內涵，而挑選臺北市政府府會聯絡機制作為研究的對象，主要是從單純到複雜的研究策略選擇，另外，臺北市政府府會聯絡機制的規模，也比較適合在短時間內進行廣泛的質化研究，之後，站在這樣的基礎上，我們才能針對台灣中央政府國會聯絡機制進行後續的研究。

本研究所牽涉到的研究範疇，涵蓋法學、政治學與公共行政學，為了建構質化研究的深度訪談基礎，讓我們一一檢視這個跨學門的研究焦點。

憲法學者對於行政與立法部門的研究，常從憲法法理與大法官釋憲內涵的解釋、應用、與權限爭議的解決為主（許宗力，1996；湯德宗，1998b；蔡文斌，1998），也有從憲法學角度評析各類行政立法制度設計的應用（湯德宗，1998a；黃昭元，1998；黃錦堂，1996）。⁷政治學者在舊制度論時期，著重「法律-正式」（legal-formalism; Easton, 1992: 291-94）制度的比較研究，試圖回答民主制度在不同的憲政體制之下，運作實際內容的異同。⁸在二十世紀九〇年代第三波民主改革以來，制度論的市場又活絡了起來，其中對於憲政體制選擇的爭議（尤其是總統制、內閣制孰優孰劣的問題）最為熱絡有趣（陳敦源，2000b：213-19），行政立法關係的理論與實務受到關注，學界也試圖為台灣的行政立法憲政設計，尋找「最適」方

約」的形式（incomplete contract; Dixit, 1996: 20-22），需要參與者經由長期協商（bargaining; Cooter, 2000: 212-223）建立起正式與非正式的制度規範。

⁷ 比方說，民國九十年一月十五日因為核四爭議由大法官所發布的 520 號解釋文，及其後續所引發的解讀與爭議，都可以說是憲法學者最主要對於行政立法關係的貢獻所在。然而，由於憲法的詮釋（interpretation）並不是獨一的（uniqueness; Ferejohn, 1995; Calvert & Johnson, 1999；陳敦源，2000b），行政立法關係仍然是一種需要各方勢力妥協的「不完全契約」，因此，憲法詮釋事實上是政治動態過程的一環。

⁸ 這部份以學者 Bagehot（1915）與 Wilson（1885）對英美兩國政治體制運作的研究最為有名。

案⁹。

公共行政研究在二十世紀早期，因為受到「封閉系統理論」與「政治與行政二分」的影響，集中於科學管理與效率追求問題的研究，但是，隨著「開放系統理論」（Katz & Kahn, 1966）的開展，與政治行政無法分家的認知逐漸展現，行政部門與立法部門關係研究，逐漸走向討論組織與環境介面的角度（organization - environment interface; Lawrence & Lorsch, 1969），成為公共行政研究的重心之一。

目前研究行政立法關係的發展，大約可以從制度、公共管理者、以及行政與政治關係的角度的相關研究。首先，制度方面，學界從「新制度經濟學」（new institutional economics; Eggertsson, 1990; Furubotn & Richter, 1998）發展出一套解釋國會與行政部門互動的理論，針對預算、管制政策、公共政策、國會監督等議題進行深入的析論（陳敦源，2002a, 2009），其核心概念就是交易成本（transaction costs）的降低，是許多制度選擇背後的主要原因。

再者，從公共管理者的角度，學者也從府會間的協調與管理（Friedman & Podolny, 1992; Peters, 1998; Radin, 1996; Williams, 2002; 陳敦源, 1997; 馬紹章, 1997）、公共行政的政治環境管理（Kobrak, 2002; Brinkerhoff & Crosby, 2002）、公眾關係或政府公關的角度，來處理行政立法關係的問題（Lowndes & Skelcher, 1998; 李瞻, 1992; 林鍾沂, 1988; 黃榮護, 1997, 2000; 陳春榮, 1996; 張妍蕙, 1988），其重點是公共管理者如何妥善處理組織與其外在環境的動態關係，以爭取組織的永續發展。

最後，研究行政立法關係的本質，對公共行政研究的主要價值，是在於它觸及到公共行政研究「政治/行政二分」（Wilson, 1887）的核心議題。研究行政立法關係下的公共行政，涉及到憲政制衡原則的實現與行政角色定位的問題（Nichols, 1998; Rosenbloom, 1983）；對於研究官僚體系的學者而言，行政立法關係是官僚運

⁹ 舉例而言，林繼文（2000）；林佳龍（2000）。然而，隨著地方到中央政黨輪替的實現，府會關係的政治分析也成為學界另一個研究的重點（如黃正雄，1996；陳健志，1990；趙永茂，1996；蔡相廷，1990），美國學者也有針對改善行政立法關係的實務報告（Hunter & Berman, 1985; Neumann, 1977），希望改善行政立法互動的關係。台灣學者近來也針對行政立法部門分屬不同政黨（或是不同屬一個政黨）的「分立政府」現象，引進美國研究的成果應用在台灣（相關文獻請參吳重禮，2000；Chen & Huang, 1999），主要是想了解分立政府的成因與後果，並尋求可能的解決之道。

作最基本的背景，也是研究「民主治理」（democratic governance；陳敦源，2009）最原始的制度框架，當 Woodrow Wilson 論及公共行政應該獨立於政治紛擾之外的時刻，事實上是想為官僚體系尋找憲政框架下的一個獨立的正當性定位（Rohr, 1986），這種獨立性是相對於包括政治任命人員以及民選政治人物（包括首長與議員）而言的，但是，不論這種政治與行政的相對性論述如何發展，官僚獨立性是不可能自外於憲政框架的。從課責的角度來看，官僚體系必須同時對立法機關與行政首長負責，但是，就管理的角度來看，行政首長是官僚真正的頂頭上司，因此，在行政立法關係中，官僚是屬於行政部門這一邊的人，在這樣一個多元決策制度環境之下運作（multi-institutional policy making, Hammond, 1996），官僚體系是如何運作乃至於影響到國家公共政策產出的品質與方向，一直是公共行政研究最重要的問題，這也是一種「行政政治」（administrative politics, Levine, Peters, and Thompson, 1990: 105-134）的問題。

相對於行政立法關係的在上述三個學們的諸多研究，專門針對府會聯絡機制的研究可謂鳳毛麟角。在美國方面，議會聯絡機制的研究，多偏重於總統權力的行使方面，以美國總統國會聯絡辦公室（The Office of Legislative Affairs）為核心的描述性研究最多（Bond & Fleisher, 1990; Bowles, 1987; Collier, 1997; Craswell & Davis, 1994; Conley & Yon, 2007; Davis, 1983; Edwards, 1980; Hess, 1976; Holtzman, 1970, 1975; Jones, 1988; Pika, 1986, 2009; Riley, 2010），但是，以理論建構為目的的基礎研究還不多見。在臺灣方面，情況也類似，但研究的數量更少，學者多從描述性的角度來討論中央與前省府的聯絡機制（何鴻榮，2001；張蔚德，1991；陳偉杰、劉惠美，2010），有一篇引用賽局理論（game theory）來討論國會聯絡機制（蔣安國，1998），也有從公關理論出發的討論（黃懿慧，1999），較偏向公共行政的理論方面，有一篇以國會聯絡人的「核心能力」（core competence）為討論重心（薛復寧，2007）。總括而言，行政立法關係若是從「議會聯絡機制」的角度出發，不論從理論或是實務、或是國內國外的方面來看，都是亟待研究者開發的處女地。

不論從過去憲政、政治與公共行政研究，或是府會聯絡機制本身的研究來看，從了解府會聯絡機制的本質來了解公共行政中的政治管理議題，是個一直被忽略的方向，本文將以臺北市政府的府會聯絡機制為例，從其運作的現況環境、角色功能、以及策略績效等方面的實質運作內涵進行初步的了解，以期能擴大傳統行政與

立法關係研究的視野，並提供公共行政學界討論政治管理議題的一個新的方向。

參、研究方法與資料收集

本研究的研究流程包括下列五個步驟：首先，確認研究問題與目的；再者，經過內容與方法的文獻回顧，決定以質化訪談為最核心的方法，並且設計出初步的訪談大綱，經過預訪之後修改定稿；第三，進行為期 4 個月、30 位府會聯絡工作網絡中的不同角色參與者（包括首長、議會職員、現卸任聯絡人、記者、議員、以及議員助理等）的訪談和參與觀察；第四，將收集到的訪談資料，以 NUD·IST 質化軟體作歸納分析；第五，從資料歸納中整理出研究問題的答案，最後在結論中討論目前研究的限制與未來研究的方向。在方法論的方面，本研究採取現有文獻、深度訪談以及參與觀察等質化的研究方法，主要原因乃是作者從實用的角度，認為行政立法關係研究在公共行政仍處初級階段，目前沒有適當的理論可作為量化研究的基礎，因此，本研究需要運用一種尋找或是發現理論的研究方法，也就是尋找「實質理論」（substantive theory）的做法，來進行累積知識的目的，當然，作者也沒有排出未來累積到一定的理論建構質素之後，能夠發展出「形式理論」（formal theory），再進行資料蒐集與假設檢定的相關活動。

另外，在資料收集的方面，本段將分別說明本研究之研究對象選取以及資料分析的方法等問題。首先，在第一部份說明本研究所運用的研究方法，包括文獻資料的蒐集與分析、深度訪談與參與觀察等研究方法詳加說明；第二部份中說明研究個案及選取研究對象的理由；第三部份資料處理與方法則針對資料蒐集分析的方式進行陳述。

一、研究方法

（一）現有文獻分析法

主要參考中、外文書籍、期刊、論文及報章雜誌等相關文獻的整理，先對聯絡機制與聯絡人的運作內涵有初步的認識後，再進行深度訪談，以補文獻不足之處。由於相關文獻的稀少，作者在初期對於臺北市政府府會聯絡機制的資訊來源，是經

由臺北市議會圖書館內的剪報系統中，利用「府會聯絡人（官）」關鍵字搜尋，找到從 1991 年到 2002 年總共 59 篇報紙報導，事先閱讀這些報導對於研究者未來進行訪談題問內容的充實程度，有一定的幫助，也讓受訪者了解訪談者是有備而來，增加訪談內容的可信度。

（二）深度訪談

本研究主要是以半結構式的訪談大綱，針對府會聯絡機制網絡中的相關人員，進行質性資料收集，以期深入瞭解府會聯絡機制之運作內涵，回答前一節當中所提出的問題。而訪談大綱主要是根據研究目的、文獻回顧所建構，旨在從現況、環境、功能、績效與其他等較為寬廣的角度，讓受訪者一方面能有最簡單的起頭，另一方面也可以暢所欲言，以讓訪問者可以從受訪者最原始的經驗與實務當中，了解府會聯絡機制的真實內涵。本研究擬定訪談題目如下：

1. 現況：目前臺北市政府的府會聯絡機制之組織架構為何？如何運作？貴單位對府會聯絡抱持的基本理念為何？目標為何？市政府如何處理府會聯絡人的分工合作問題？如何面對內部橫向聯繫的問題？
2. 環境：市長民選前後有什麼樣的轉變與差異？兩次政黨輪替後，又有什麼樣的改變？對聯絡人有何影響？
3. 功能：何謂好的聯絡人？其所扮演的角色與主要功能為何？首長與市議員對聯絡人的要求有何異同？對聯絡機制的認知是否有所異？
4. 績效：貴單位對於府會聯絡此工作是否也考核或自我評估？達到哪些效果和目的？有哪些缺失？未來應如何改善？
5. 其他：關於臺北市府會聯絡機制之發展與變遷。

（三）參與觀察

為更深入瞭解府會聯絡人在議會如何與其他人互動且完成任務，研究者採用「完全觀察」（complete observer; Weddington, 1994: 108）的方法，藉由訪談需要在臺北市議會等待受訪人的空檔時間，在臺北市議會七樓中庭、議員辦公室、一樓府會聯絡人室，實地觀察聯絡人與議員、助理互動的情形的紀錄結果（請參附錄一）。

二、研究對象選取

(一) 研究對象

爲進一步了解臺北市府會聯絡機制的運作本質，本研究以 4 個月的時間，¹⁰對臺北市府會聯絡機制相關網絡的人員進行訪談，包括首長、議會職員、府會聯絡人（含現任及卸任）、記者、議員、議員助理等共 30 人，¹¹統計如下表 1。

表 1 受訪者分布表

職稱	人數
首長	1
議會職員	2
現任聯絡人	13
卸任聯絡人	3
記者	3
議員	5
議員助理	3
總計	30

資料來源：本研究整理

(二) 選樣過程

本研究主要採取「立意抽樣法」與「滾雪球抽樣法」並重的受訪者選樣過程，

¹²抽樣母體爲臺北市府會聯絡機制網絡的相關人員。在立意抽樣過程中，主要是以

¹⁰ 本研究時程從九十一年八月～十一月，剛好介於臺北市議會第八屆第八次大會之間（九十一年七月二十九日～九十一年十月十六日），此時正是府會聯絡人最忙碌的時期，所以這時的研究更可深入瞭解府會聯絡機制的重要性及聯絡人的運作過程。

¹¹ 受訪者詳細資料與質化資料字數統計請參附錄二。

¹² 訪談過程滾雪球的過程紀錄請參附錄三。滾雪球抽樣法指先蒐集目標群體的少數成員，同時再向這些成員徵詢資訊，以找出其他的受訪者，亦即是由研究對象建議其他研究對象的累積過程（李美華、孔祥明、林嘉娟、王婷云譯，1998）。所以滾雪球抽樣是一種多階段的技術，剛開始於少數的研究對象，然後根據相關網絡的連結而擴展開來。在本

研究者個人的判斷為主，這些判斷的資訊來源，包括作者在市府內部的朋友、關於北市府會聯絡人的新聞報導、與相關文獻。本研究選取受訪者的標準如下：

1. 業務與民眾互動頻繁的局處：研究者認為與民生相關的局處，其與議會的互動也就更為頻繁，更可以從中得知聯絡人與議會的互動情形，如工務局等。
2. 市府相關的事業單位：研究者尚欲了解市府的事業單位與其他局處單位的運作有何不同，故亦選擇一些事業單位做為訪談對象，如智慧卡公司、台北銀行等。
3. 相關的新聞資訊：蒐集近年內有關聯絡人的相關報導，從報導中選取較特殊的聯絡人，如官派時期唯一具備民進黨黨員身分的聯絡人。

(三) 訪談效度檢測

本研究在訪談過程中，皆在開放空間進行，除了使用錄音輔助，並現場做重點紀錄，以增加資料的真實性；然而，為了更確實地看出資料整理過程中的有效程度，本研究採受訪者自我評估的方式來檢測之，訪談完畢以後，研究者以逐字稿騰出錄音的訪談內容，之後寄發訪談稿及「效度檢核表」給受訪者檢視有無錯誤或語意不合之處，確認資料內容之後，要求受訪者回饋其內容符合當日陳述程度的百分比，以為測量訪談效度的指標。整體受訪者效度檢核表的資料，見附錄二最後一個欄位。

三、資料分析方法

在質性研究上，近來電腦輔助的資料整理變得相當重要。電腦經常被使用在質

研究中，研究者與受訪者訪談結束後，通常會請受訪者建議相關網絡的其他受訪者，特別是針對此議題具有影響力的關鍵對象。雖然這種抽樣方法的代表性會受到質疑，但因本研究為初探性研究，故應可減少這方面的疑慮，附錄三即是滾雪球抽樣的過程，這過程主要是分為幾部份進行，首先是經由黨團副主委介紹 A2 受訪者，在經由 A2 受訪者的建議訪談了三位記者，且由 A4 受訪者處取得臺北市議會大會手冊，此大會手冊亦是本研究與府會聯絡人聯繫的關鍵；而市議員與助理部份是經由人際關係約訪不同黨派的五位議員，再藉由議員介紹三位助理受訪；最後，在偶然的機會下經由研考會的介紹，約訪了三位卸任的府會聯絡人，此為滾雪球抽樣的概略過程，附錄三中虛線表示重複介紹的部分，亦說明此對象在網絡中的關鍵地位。

性研究的每個階段上，從資料的收集、分析到呈現，都可以用電腦達成。而每年有越來越多的質化研究者開始嘗試並使用電腦來處理質化資料。¹³為了分析大量文本資料的目的，質化研究者必需探索使用電腦的可能性，在這種被稱為「文字咀嚼」（word crunching）的電腦軟體質化研究當中，研究者可以將不同主題、種類、類屬的速記筆記分類到概念分類夾中，加以編碼與連結，從事理論建構（theory building）的工作。在這些軟體中，本研究選擇使用 NUD·IST，主要原因是 NUD·IST 擁有易於轉換文件格式、易於重組串聯資料與具備圖形化資料的能力，且具有較強大的操控符碼和凸顯潛藏理論模式和資料間關係的能力（朱柔若譯，2000：962），運用在質化研究上，能在給予研究者一個計畫的架構，以及一個新的研究過程，本研究採用藉 NUD·IST 軟體協助研究者從龐雜的資料中整理出意義，進而為實質內容建構出理論架構。質化軟體主要的好處在於它能夠幫助研究者更清楚他的推論過程，讓分析過程更易於了解，但必須要注意的是研究者不應該侷限於軟體所提供的結果，重要的是研究者自己的想法。軟體只是個輔助而已（May, 2002）。

在資料分析過程中，學者 Strauss & Corbin（1990）認為質化資料分析主要可以分成三個分析手續（徐宗國譯，1997）：開放性編碼、主軸編碼、選擇性編碼，本研究將深度訪談及觀察法獲取的質化資料佐以 NUD·IST，¹⁴依據這三個步驟進行資料處理與分析。

（一）開放性編碼（open coding）

將蒐集到的資料做分解、檢視、比較、概念化和範疇的過程。亦即嘗試找出主題並且指派最初的符碼，把大量的資料縮減成數個類別。在這個階段，首先將受訪者的原始錄音內容及研究者所觀察到的現象，轉換成文（逐）字稿（word 檔），並

¹³ 學者 Richards, L. & Richards, T. J.（1998: 220-245）根據建構的方式及目的將目前的質化軟體分為一般與專業兩大類，其中 NUD·IST 被歸類為專為質性資料分析（qualitative data analysis, QDA）的軟體。

¹⁴ NUDIST 為 Non-numerical Unstructured Data by techniques of Indexing Searching and Theorizing 的簡稱，意指可供非數值、非結構性資料的索引搜尋系統及幫助形塑理論的輔助工具。試用版軟體網路下載網址為：<http://www.qsr.com.au/freedemos/freedemos.html>；相關書籍可參閱 Bazeley & Richards (2000), Gibbs, (2002), Richards (1999)。

向受訪者查證，待檢視後另將確認過的訪談資料轉存為 RTF (Rich Text Format) 文件檔，以方便研究者將資料文件匯入或匯出 NUD · IST 系統。其次將整理過的訪談資料依照訪談大綱所提的問題類目，進行訪談內容的分類、比較與歸納，再依據受訪者的談話內容，把具相同意義的詞句集合在一起而予以命名，此便完成第一步登錄的動作，此為概念化過程，如圖 1 所示：

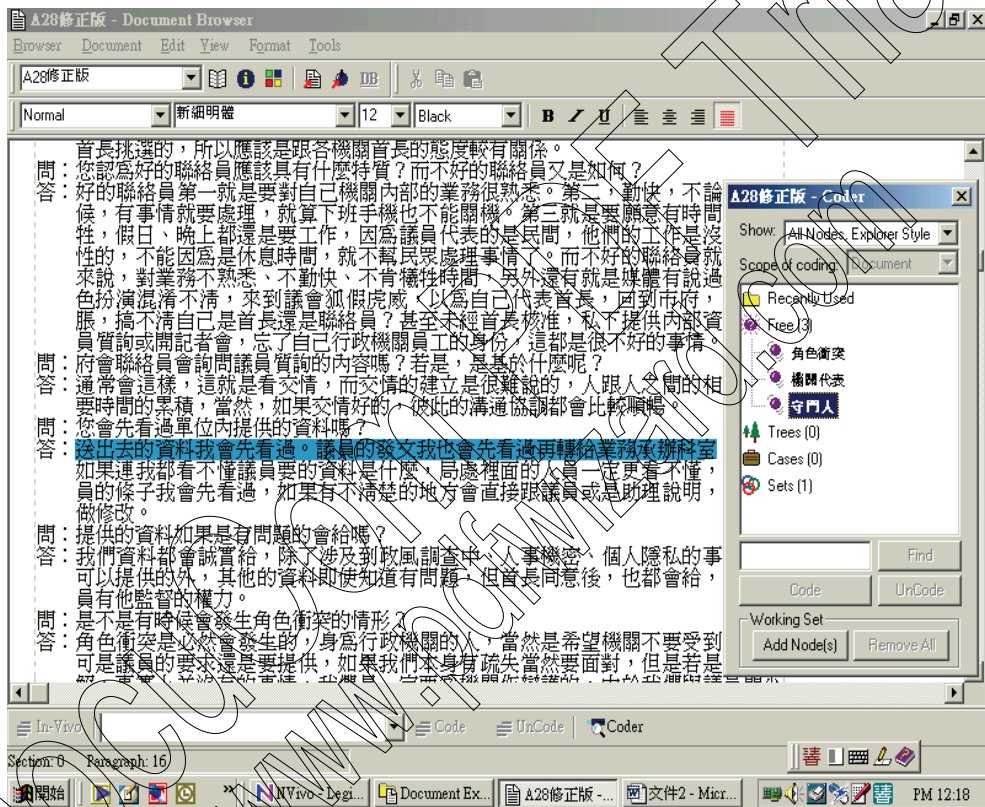


圖 1 概念化的過程

資料來源：本研究整理

(二) 主軸編碼 (axial coding)

研究者詢問有關因果、條件、脈絡、互動策略與過程的問題，並且搜尋具有群聚特性的類別或概念，將各範疇聯繫起來，將資料重新組合在一起的過程。這個階段主要是將上個階段所形成的未經組織的開放編碼尋找因果脈絡，發展出各範疇之間的關係，並將資料做初步的組合，整理建構為有意義的架構 (Tree)，如圖 2 所

示：

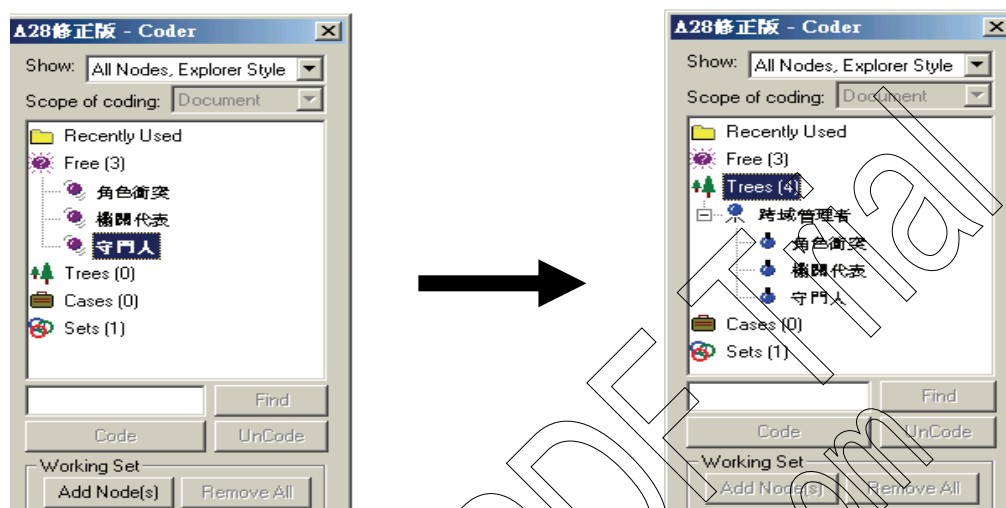


圖 2 主軸編碼的過程

資料來源：本研究整理

(三) 選擇性編碼 (selective coding)

研究者在此時已經辨識出研究計畫的主要主題，且選擇核心範疇，將其有系統地和其他範疇予以聯繫，驗證其之間的關係，並把概念化尚未發展全備的範疇補充整齊的過程。這個階段主要是檢視主軸編碼中的各因果脈絡，尋找核心範疇以發展出其與各範疇間的「故事線」，也就是將所獲得的資料歸納、整理過後，重新以文獻理論的角度去檢視並做聯想，以解釋或建構理論，讓訪談內容呈現出有意義的解釋性結果，此亦即選擇性編碼。上述這三個步驟並非線性的動作，反而是來回交錯的運用，重複地檢驗資料和分析的過程，試著在所形成的概念與研究結果的呈現上，有一個完整且全面的觀點。

本研究屬探索性研究，經由描述性的訪談問題，探索聯絡機制的運作概況，深入瞭解聯絡人的做些什麼 (what)、為何做 (why)、如何做好 (how)。此外，本研究借重 NUD·IST 軟體的協助進行編碼登錄，根據相關的文獻、理論，以及深度訪談內容所得的資料，從資料當中抽離出相關的概念，作出質性研究資料分析的編碼類別。

試舉一例來看前述質化軟體在概念上研究發現的功用。本研究首先從互動的角度，歸納出四項聯絡人的工作內涵，從編碼的文字中發現，這些工作基本上是一種以資訊交換為主的互動行為，而因為聯絡人的互動網絡非常龐雜，他們是屬於跨域管理者的工作類型。之後，研究者又從訪談內容的編碼中發現，所謂好的聯絡人必須具主動勤快、超然中立、開誠佈公、強化專業與充分授權。然而，研究者利用 NUD·IST 處理資料之時，主觀聯想到聯絡人試圖以這些行動來達成一些事情，因此，主動勤快、超然中立、開誠佈公、強化專業與充分授權，就可以用一個更抽象的標題「互動策略」來將他們群組在一起，聯接起來之後，研究者可也問：「這些策略的目的為何？」從文獻中得知這些策略是為了要「建立信任關係」，所以結果就可以說，本研究發現府會聯絡人運用了一些策略來建立信任關係，進而達成資訊交易的目的。¹⁵當然，這些研究結果將在下一節當中有更詳盡的說明。

肆、結果發現與討論

本節將採取編碼整理的呈現方式，針對重要的主題選取具代表性的句子作為例證或以研究者的發現加以描述，這種描述的架構，除了是從前述編碼過程當中「生長」出來的之外，也是應用「概念創新」(in vivo concepts；徐宗國，1996：62-

¹⁵ 本文審查的過程中，有一位審查人感受不到本研究所選取的質化研究路徑，對於本研究所加諸的正當性到底是甚麼，這可能是所有質化研究在歸納上的問題，也是 NUD·IST 軟體運作的問題，事實上，這個軟體與其他所有質化軟體依樣，主要還是受限於訪談問題與架構的引導，研究者必須主觀地以既有的概念或是關鍵字編碼，當然，本研究的第二與第三個問題的部分答案，就是從訪談問題的「功能」與「績效」兩個部份所歸納出來的，雖然這讓審查人感覺是「common sense」，但是，這些歸納主要是從府會聯絡工作網絡中各種角色人的訪談中歸納出來，又經過訪談效度的檢測，即便諸多碩專班的碩士論文在訪談人數較少以及選樣較不嚴謹的前提下，所獲得的某些結論可能與本研究的結果非常相似，但本研究可以說是一種方法論上較為縝密的歸納結果。一方面，本研究的研究者本身並不需是府會聯絡人，就可以找出與許多府會聯絡人相類似的經驗，或許這一點就可以證明這方法是有效的；另一方面，本研究的目的絕對不會只停留在結論與實務經驗的結合而已，主要之目的還是在為了理論化的未來鋪路，因為理論的建構與驗證，與實務經驗分享最不同的地方，就是在其方法論上的嚴謹程度，以及經驗資料本身不間斷的可否認性，如此才可以保障知識累積的進步性以及創新性。

63) 的表達方式，也就是融合研究者經驗與資料綜合所呈現出來的意義，從「命名」的方式，對於所蒐集到與主題相關的內容，進行敘事的論述。每段引用的句子均註明編號，以方便追蹤、檢視逐字稿的內容。¹⁶本文將呈現（一）臺北市政府府會聯絡機制概述、（二）府會聯絡主要工作內容、（三）府會聯絡人的角色扮演、（四）府會互動的核心策略等四方面來討論。

一、臺北市政府府會聯絡機制概述

爲了因應行政與立法部門在權力天秤位置上的改變，行政院於一九八五年訂頒「行政院與立監兩院聯繫注意事項」，規定機關政務副首長應負起與國會聯絡溝通的主要職責，並於一九九〇年成立行政院國會聯絡組織後令頒「行政院暨所屬各機關國會聯絡人業務聯繫實施要點」，除重申前項規定之外，更進一步要求各機關指派專人處理國會聯繫業務。

臺北市政府則早在一九七八年便訂頒「加強府會聯絡工作要項」，規定聯絡人應熱誠地爲市議員辦理委辦事項，另外，爲了因應民主化的潮流且配合中央政策，更於一九九〇年頒布「臺北市政府各單位派兼府會聯絡人員額設置原則及有關規定」行政命令，做爲臺北市政府府會聯絡機制設立的主要法源依據。本研究在針對臺北市政府府會聯絡機制的組織概況進行相關訪談內容整理之後，發現許多值得探究的資訊。以下則概略說明臺北市政府府會聯絡機制的設置原則、建制方式與組織架構等三方面的實質內涵。

（一）設置原則

根據「臺北市政府各單位派兼府會聯絡人員額設置原則及有關規定」及訪談蒐集所得之資料，瞭解到各行政機關單位，包括各局處一級單位與二級單位，至少應

¹⁶ 本研究在每段句子後所呈現的編碼方式共有三碼：第一碼爲受訪者的代號。由於本研究共有 30 位受訪者，因此在受訪者代號的部分分別爲 A01-A30；第二碼代表受訪者的類別。本研究訪談五種不同身份的受訪者，其代號分別以 P、R、C、A、L 表示，P：president（機關首長）、R：reporter（媒體記者）、C：city legislator（市議員）、A：assistant（議員助理）、L：legislative liaison（府會聯絡人）；第三碼呈現的是訪談逐字稿中的頁碼。例如 A01L：01 代表受訪者 A01 爲府會聯絡人，研究者所摘錄的內容出現在訪談稿第一頁。原始訪談稿索取，請洽原作者，電子郵件：donc@nccu.edu.tw。

有一名府會聯絡人；但若是業務比較繁忙的機關單位則可設置兩名聯絡人，例如像工務局、建管處這種業務性質與人民權益最接近的單位，就需要兩個府會聯絡人才得以掌握繁忙的業務工作量。

像我們處裡面在整個市政府內我們的業務是比較複雜的，而且是爭議最多的一個單位，議員需要服務最多的案件也是在這個單位，所以我們處裡面派兩個聯絡人，兩個人就比較不會 loss。(A01L:02)

分組的各單位，包括各局處一級單位、二級單位至少有一人當府會聯絡人，業務比較繁忙的就兩個聯絡人，比如說工務局、建管處業務比較繁忙，所以就兩個聯絡人。(A30L:125)

(二) 建制方式

目前臺北市政府各機關囿於人力及組織法規的限制，府會聯絡機制並非法制化的單位，而各局處的聯絡單位都以任務編組的方式所組成。行政與立法兩部門雖是制衡關係，但制衡並不代表全面的衝突關係，二者也有合作的可能性與必要性。

行政機關需要民意代表對其預算分配的支持，而民意代表也希望行政機關不僅在預算上、在政策的執行上，能做對其選區有利的安排。所以府會聯絡機制雖沒有法制化以為基礎，但自有議會以來，就有聯絡人的設置，行政機關需要聯絡人建立與議會良好的溝通管道，議會也需要聯絡人為他們在龐大的行政機關中找到正確的資訊，不論是行政機關或是議會皆需要聯絡人從中協助，因此，就做為行政立法雙方之間的橋樑而言，熟悉機關內部業務運作的聯絡人的確比較能夠快速的掌握狀況，而且府會聯絡人對問題具有專業的知識，因此，專業技術的協助與支援，不僅有助於議員專業形象的建立，也有助於行政機關的政策推動。當然，這對彼此之間的互動與溝通是相當有利、有正面效果的。

另外，府會聯絡機制雖沒有一個明確的法規來明定聯絡人的職責，但基於經驗的傳承，聯絡人對於自己的工作內容大致上都可以進入狀況、容易了解，況且由於局處業務性質的不同，每個聯絡人的工作內容也就不盡相同，這時候就需要前任聯絡人的提醒與指導，並且隨時請教有經驗的前輩，獲取應有的實戰經驗。且市府公訓中心也有針對府會聯絡人進行訓練，舉辦「府會聯絡人研習班」，由此亦可看出，市府對於府會聯絡機制的重視。

府會聯絡人是一種臨時的任務編組，各單位的聯絡人都是派兼任的在做，聯絡人在本單位還有其他的工作在做，所以其實做起來是會比較累。

(A10L：49)

聯絡機制其實沒有法規去規範，而且它也不是組織編制內的東西，但是它是循預算程序依照慣例，府會聯絡人的加給是由議會預算通過，所以事實上議會是承認一個這樣的機制。(A17C：74)

其預算編在各單位，其名目就叫「府會聯絡人」，它的加給大概每天八百多元。它的法令預算就是這樣，它的地位也在那個地方得到議會的確認。

(A17C：74)

(三) 組織架構

在臺北市政府的行政體系中，多數的一、二級單位都派有府會聯絡人，但是聯絡人基本上並不是一個專任職務，也不是一個編制內的工作。在整個府會聯絡機制的組織架構方面，最上層的市府有一個總聯絡人，是聯絡體系中的總指揮者，總聯絡人通常由副市長兼任，其下還有三個副總聯絡人，分別是秘書長、市長室的機要秘書，另外一個就是真正在運作的部分，由住福會派一人擔任。再下來就是六個小組，這六個小組是爲了配合市議會中的六個委員會而分類，其分別爲民政、財政建設、教育、交通、警政衛生、工務等六個小組，各小組會推選出一位組長，通常都是資深的聯絡人擔任，其負責跟各委員會的召集人、各委員會辦公室或各小組之間進行相關業務的聯繫。而各小組內有不同機關的府會聯絡人，各單位獨立作業，彼此並沒有什麼階層附屬的關係。

對於組織架構的問題，整個市政府由上到下都設有聯絡人，由白秀雄副市長擔任整個市政府的總聯絡人，總聯絡人平常不處理細節的部分，除非是政策性、整體性的個案，他主要是負責所有聯絡人去處理案子的總指揮者，總聯絡人下來之後就有三個副總聯絡人，整個市府裡面就市長階層這個部分有四個人在做這聯絡工作。(A01L：01)

在整個聯絡機制中，市府有一個總聯絡人，現由副市長擔任。另外，配合議會六個委員會的分工，總聯絡人之下有六個小組，包括民政、財建、教

育、交通、警政衛生、工務，每一個小組會選出一個組長負責橫向聯繫。
(A19L：84)

議會裡面有分六個委員會，每個委員會裡有一個領導者等於是班長啦！他負責傳達委員會的相關資訊。比方說在議會開議期間，如果總聯絡人那邊有什麼我們要注意的事項他就要通知大家，所以這也就是這樣層級下來，各府課室機關的聯絡人就負責本機關的，有關各機關要注意的就利用這樣的機制，所以組長不可能讓資淺的人來擔任。(A10L：49)

在體系上，聯絡人是獨立作業，並沒有什麼附屬的關係。像我們局處有兩個聯絡人，我們都是獨立作業，我們局底下有七個單位，其中有五個單位有派聯絡人，可是這五個聯絡人並不屬於我們管；我只是協調整個局的工作，把意見轉達出去，但我們並沒有所謂的指揮權。(A26L：112)

另外，關於總聯絡人的工作，主要是扮演一個機制協調者的角色，也是聯絡體系中的領導者。一般而言，各個聯絡人都是歸屬於各自的局處，而議員通常也會直接與各局處的聯絡人聯繫，因此總聯絡人平常並不會介入聯絡人與議員的互動中，不過當處理的問題涉及層面廣泛，屬於比較整體性的問題時，通常就需要找總聯絡人出面協商。所謂整體性的問題可能是涉及到整個市府、或是與市長相關，或是面臨跨局處的問題無法解決時，就會找總聯絡人來出面解決。另外在每個會期剛開始時，總聯絡人也必須召集各聯絡人做例行性的溝通，包括一些重點項目的說明、或是跟全體成員介紹新上任的聯絡人等等。

有總聯絡人來找議員通常都是比較大的狀況，譬如說是總質詢，或是可能跟市長有關的案件，就會有總聯絡人出面。我們跳過聯絡人找總聯絡人的機會我覺得很少，通常是比較整體性的問題，可能是跟整個市府有關，而且有的時候我不一定會找總聯絡人，而是找秘書處的聯絡人。就我們的觀點，總聯絡人他就是一個 leader 而已。(A20A：88-89)

其實每個會期剛開始的時候，總聯絡人都會召集這會期新上任的聯絡人彼此做個認識，他可能會針對一些重點項目向大家做個說明，那個是 routine 的，每個會期都有。(A22L：99)

從上述訪談資料中，本研究針對臺北市府會聯絡機制的組織概況作一簡要概述，而在整個府會聯絡機制中，最重要的關鍵角色即是府會聯絡人，這其中最有趣的就是雖然府會聯絡機制是一個臨時的任務編組，但是由於它站在關鍵的行政立法溝通的關鍵地位，其中府會聯絡人加給的預算通常都很容易通過議會，可見得這是一個府會雙方都需要的機制。因此下一節，即探討臺北市府會聯絡人的工作內涵、角色功能，以及其在行政立法關係中所運用之互動策略。

二、府會聯絡主要工作內容

在整個府會聯絡機制中，最重要的關鍵角色即是府會聯絡人，其同時亦是讓整個臺北市府會聯絡機制運作順暢的幕後無名英雄，因此接下來在本節的部分，將試圖整合訪談結果深入瞭解聯絡人在做些什麼（what）？為何做（why）？怎麼做好（how）？亦即探討臺北市府會聯絡人的工作內涵、角色功能，以及其在行政立法關係中所運用之互動策略，藉此說明府會聯絡人如何讓府會聯絡機制發揮其在行政立法互動關係中的重要性。本研究根據相關的文獻、理論，以及整合 30 位受訪者的訪談內容，從資料當中抽離出相關的概念作為編碼的類別，且歸納出臺北市府會聯絡人最主要的工作項目，包括：1. 議員市政資料索取回應、2. 議員選民服務工作的協助、3. 法案預算審查遊說與期程掌控、4. 議員質詢內容預知與準備。

（一）議員市政資料索取回應

府會聯絡機制最主要的功能，即在於當議員欲向行政機關索取市政相關資料時，能夠透過行政機關的府會聯絡人去督促單位裡面承辦該業務的科室，把議員欲取得的資料在一定的時間之內彙整好，再正式行文答覆，而迅速回應代表一種重視，是建立雙方信任關係的重要一環；縱使就行政單位而言，將市政資料提供給監督單位是非自願性的、或有些許不願意，但聯絡人仍需依臺北市議會議事有關法規提供議員資料；另一方面，聯絡人在回應議員索取市政資料之需求的同時，聯絡人也有義務針對本局處的業務工作向議員作相關的說明，此一做法是為了要減少議員對施政上所可能產生的誤解，以避免不必要的紛擾而能增加局處推行政務的順暢。因此，關於聯絡人的本身所應具備的能力，就必須要對所屬局處的業務有相當的了

解。另外，議員要求資料的目的不一，有問政需要，也有報復心理，但是府會聯絡人必須小心，不論是給了不該給的資料，或是沒有給該給的資料，都會有人責備，在資料的傳輸上，面對最真實的「兩個老闆的困境」（請參附錄參與觀察札記，2002/10/28）。¹⁷

因為有些時候府會聯絡機制他很重要的就是在做傳遞資訊這件事，可是一般來講，行政部門的政策資訊比較多。而議員要質詢的時候，事實上他的資訊是從政府來的，可是政府在釋放這些資訊的時候可能會有些不願意，但照規定是一定要提供的。（A02L：12）

議員要資料通常是透過聯絡人向行政單位要資料。聯絡人把議員要求的資料帶回局處，由相關單位把資料整理好，經由首長看過後，再由聯絡人或是承辦單位拿給議員。但大部份都是透過聯絡人比較方便。（A04L：20）

除了聯絡府會之間一些事務外，當議員問政時需要某些資料時，可能要先做一個簡單的業務概況說明，減少對本機關施政的誤解，對要求提供某些相關的資料，必須協調本處相關單位即時辦理，並追蹤了解，避免另生枝節。（A10L：50）

（二）議員選民服務工作的協助

議員基於選舉的考量，自然相當重視選民服務工作，這也是每個民主國家的特色，台灣也不例外。根據一些民意調查以及學術研究，我國的選民對民意代表主要的期待是為地方帶來建設，服務選民，而不少民意代表也不諱言指出選區服務的重要性（黃秀端，1996）。正因為如此，聯絡人除了上述的資料索取回應工作外，另一項為其帶來不少工作量的任務，就是協助議員做選民服務的工作（請參附錄參與觀察札記，2002/9/5）。由於選民服務案件常是五花八門，各式各樣的問題都有，這常會超出議員個人的專業之外，再加上行政體系的龐大，不只是民眾，連議員本身也會有找不到對口單位的情形發生，這時候就必須要透過府會聯絡人，基於其對

¹⁷ 也有記者報導，有時太用功的議員，因為資料的需求量大，也會累死聯絡人。（廖武龍，88年11月3日）

於本身在機關多年資歷所累積的業務熟悉能力，協助議員找到對口單位來處理這些選民服務案件，同時也達成行政機關必須對民眾有回應性的政治責任。畢竟，協助議員服務選民，也是在為市民服務。當然，聯絡人身負的這項職權對行政與立法關係間的互動亦有相當正面的效果。

常要處理一些請託的案件什麼的，因為它的範圍很寬，常常會超出我們所學的專業，會有找不到對口單位的情形發生，所以，就我感覺，府會聯絡人在這邊就擔任了一個橋樑的角色，變成行政機關與立法機關的中間橋樑，有時候甚至我們什麼地方不懂，府會聯絡人就會協助我們處理，所以我認為府會聯絡人的機制對行政立法的互動是有幫助的。（A20A：86）

我們希望的聯絡官是一個可以真正經常協助我們化解問題，民眾的陳情案件可以在最短，最有效的情況之下有效迅速地解決，不違法，滿足市民的需求；在專業的領域裡，我們要什麼樣的資料他可以協助我們。（A21C：94）

有些民眾會直接到議會尋求議員幫忙，通常這類選民服務工作大多是由議員助理負責。當時的情形是，議員助理聽到民眾的陳情後，馬上告訴這位民眾：「您的問題議員非常重視，我們馬上請專業的官員來協助您。」而後，助理馬上通知府會聯絡人，恰巧這位聯絡人正好在府會聯絡室，助理就請聯絡人到議會中庭協助這位民眾的陳情，在處理民眾陳情時，觀察到聯絡人是以專業角度來分析處理這位民眾的問題，最後，這位民眾也帶著感激且滿意的神情離去。而聯絡人則不斷提醒助理：「大家彼此互相幫忙，這次我幫你處理事情，也希望您對我們局處的事情也能多多幫忙」。這或許就是助理與聯絡人之間建立關係的一種方式。（參與觀察札記：2002/9/5）

（三）法案預算審查遊說與期程掌控

當立法機關審查預算或法案時，聯絡人一個相當重要的工作就是要與議員針對重要議案做有效溝通。行政機關有預算才能做事，也唯有法案的通過，政策執行時才會有合法性；這兩項工作內涵亦即是行政機關存在的重要目的。然而，基於專業

上的侷限，立法機關難以得知行政機關所欲推行的政策內涵為何，這時後就必須透過聯絡人向議員做相關的解說或是遊說，包括法案推動的背景、狀況、執行的情形為如何等各種資訊，讓議員對法案或預算有充份的了解；這對於機關的議案，以及預算的編列是會有幫助的。另外，立法機關要發揮專業審查的功能，必須具備兩個條件，一是有充足且素質優良的幕僚人員，二是建立資深制度。但市議員的幕僚人員不足，且希望能夠有比較公平的機會加入熱門的委員會，也因此專業的資深制度也無法建立，對專業的業務較不熟悉，這也是府會聯絡人在專業的協助上可發揮更大的作用。

換言之，把機關的資訊充份反應給議員知道，同時議員的需求也充份的讓機關瞭解，在這雙向互動的過程中，聯絡人扮演一個傳遞者的角色，亦或可以說是一個橋樑，一個連接憲政分立（the constitutional divide）架構的橋樑（Riley, 2010），促使雙方的互動更為良好。

在審議案、預算的時候，聯絡人必須私底下跟議員解釋這個預算是用在什麼地方、這個議案的背景是什麼。（A04L：22）

聯絡人最重要的工作就是讓單位的預算、議案能夠通過，讓議員充份了解，希望能夠化阻力為助力。（A04L：22）

聯絡人會把機關推動的狀況、執行的如何等等，讓議員充份的了解，這對於機關的議案、預算就會有幫助。把機關的資訊充份反應給議員知道，議員的需求也充份的讓機關知道，這是雙向的。（A04L：22）

（四）議員質詢內容預知與準備

質詢大體可分為書面與口頭質詢，但不論哪一種質詢，本來都是監督政府的一種手段，也是行政與立法兩部門展開政策對話的機制。但這項制度已經變成議員個人造勢的手段，口頭質詢更淪為議員爭取媒體青睞的作秀工具。不過，也因為質詢是媒體上較常出現的資訊，為了避免質詢對機關或首長造成負面影響，府會聯絡人對質詢更不能掉以輕心。對於府會聯絡人而言，如果能掌握質詢的議題，則可以預先準備或事先將問題解決。

而對於局處首長而言，聯絡人重要任務就是讓自己的任期內不要有太多的風風

雨雨，都能平安順遂的度過。因此聯絡人就必須主動去各個議員的研究室多走動，以瞭解議員目前的研究議題或研究動向；因為局處首長本身的業務相當繁雜，很多時候沒辦法事必躬親，對於太細小的業務，首長很可能沒有辦法事事都掌握清楚，這時候就要透過聯絡人在事前了解議員所要質詢的內容，並針對質詢的主題蒐集資料預做準備。¹⁸如此一來，首長能夠針對問題有所準備，才得以跟議員在政策上做良性的溝通與互動，也可以盡量避免首長與議員在議事廳上不必要的衝突。

議員可以透過聯絡人了解這個案子目前是什麼樣的一個狀況，那局處這邊就可以知道議員現在做這個案子。如果說這個案子很重要，那就很可能發展成為未來質詢的問題。這些資料的部份聯絡人都必須要事先做好。聯絡人必須要了解目前各個議員研究室的動向。(A03R:15)

聯絡人會在事前了解議員所要質詢的內容。這樣可以避免首長不清楚狀況，如果首長不了解的話，就難以跟議員做政策上的溝通。所以聯絡人會在事前做個了解，首長會把他推動的狀況、執行的過程這些資料準備好，就可以跟議員做個對答。(A04L:20)

今天在議會中庭觀察到兩位同黨但分屬不同議員的助理與一位府會聯絡人之間的互動情形。由於這一陣子有許多警界的弊案發生，所以這位警察局的聯絡人就頻頻詢問兩位助理，試圖了解議員辦公室最近要的資料主要是想探詢哪些事情，以能事先做好備詢的準備。首先，我發現這位聯絡人動之以情，頻頻告訴助理，聯絡人這工作真的很難做，如果要不到答案回去很難交代，而且聯絡人已經一把年紀，希望助理能體諒聯絡人的苦衷；再來則說之以理，告訴助理，行政機關希望能多了解議員要哪方面的資料，如此才能提供更詳細的資料，而能讓彼此有更多理性討論的空間，也可以確保質詢時的品質。(參與觀察札記：2002/9/2)

從上述聯絡人的工作內涵可知，聯絡機制的運作主要是資訊互動，且資訊的釋放與交換是民主的核心活動，不論是選舉、公共議程設定、公共政策決策、政策執

¹⁸ 臺北市政府議員書面質詢的答覆，由各單位負責，但是，如果質詢回覆逾期，除了相關單位主管之外，研考人員與府會聯絡人也要負連帶責任。(周湘琳，88年5月5日)

行與評估等民主的制度性內涵，都必須在相關資訊有效地釋放與交換的前提下，才能克盡期功，這也是行政立法互動的主要內容。相較於徐明珠（1993）將聯絡人的工作項目以資訊蒐集、溝通協調與聯繫工作來分類，本研究認為以資訊互動的觀點將聯絡人的工作內涵作分類，更能明確瞭解聯絡人在行政立法互動中所發會的功能。所以接下來本研究將從資訊交易的觀點來詮釋府會聯絡人的角色。

三、府會聯絡人的角色扮演

在訪談的過程中，受訪者大都斬釘截鐵的認為府會聯絡機制就是市府與議會互動的橋樑，如果沒有此溝通橋樑，市府與議會的互動將會因為繞路而行、徒然增加許多「交易成本」，並且浪費更多時間。因而府會聯絡人就好比是在政府與議會之間負責搭橋的人員一樣，若是碰到窒礙難行之處，就得趕緊將橋樑搭起，免得雙方涉水而過，造成彼此的不方便或不愉快。所以府會聯絡人不但要注意內在環境的轉變，更要面對外在環境的變遷，隨時向行政機關提供明確的陳述與資訊，同時也將機關的政策目標與施政措施向議員做適切的說明，以求獲得首長與議員雙方的信任與支持，有經濟學者將廠商視為一種「溝通的網絡」（communication network, Bolton & Dewatripont, 1994），是一種以資訊交換為核心的活動，我們也可以將這樣的概念用來了解府會聯絡機制，它事實上就是政府內部、尤其是行政立法互動關係中，溝通網絡的樞紐。

聯絡人的工作就是替他的局處單位和議會進行溝通的橋梁。（A04L：19）

聯絡人的角色很重要，所以這不僅是一個趨勢，而且必然是要有這樣一個機制。所以不管是民選或是官派的市長，如果要推動他的政務，一定要了解民意的需求，所以聯絡人就等於是各機關派駐在議會做為溝通的橋梁。

（A04L：24）

大概就是行政立法是有點互相抗衡的，因為行政權是掌握在行政機構裡，所以他們的權力是非常非常大的，雖然說立法單位要負起監督他們的責任，可是並不是所有的人都了解這麼龐大的行政體系到底在做些什麼事，所以聯絡人在這時候就是扮演橋梁的角色，就是透過聯絡人來了解行政部

門內部是在做什麼。(A07A:39)

而就聯絡人的工作內容而言，除了上述提及府會聯絡機制扮演了行政立法互動橋樑的重要角色之外，聯絡人本身在這互動的橋樑上更是同時具有「守門員」(gate keeper)與「機關代表」(representative)的雙重角色；另外，從資訊互動的觀點，又可分為資訊的「傳輸者」(sender)、「接受者」(receiver)與「資訊所有權」(information ownership)三方面來看，依此來分類如下表2。

表2 府會聯絡人工作及其資訊行動內涵分類

工作 \ 內涵	資訊傳輸者	資訊接受者	資訊所有權	聯絡人角色
資料索取回應	行政	立法	行政	守門員
協助選民服務	立法	行政	立法	機關代表
法案審查遊說	行政 / 立法	立法 / 行政	行政 / 立法	守門員 / 機關代表
質詢內容預知	立法	行政	立法	機關代表

圖表來源：本研究整理

舉例而言，對於議員資料的索取與回應，府會聯絡人就必須扮演好行政機關守門員的角色，要適當的進行篩選與檢查由行政機關流出的資訊，再交付給議員作為參考；再者，關於協助議員選民服務方面，府會聯絡人就必須代表行政部門直接向議員，甚至是人民提供相關訊息，或者陪同承辦人員出面參與協調會，解決問題；另外，就法案預算審查與遊說方面，府會聯絡人的角色就會在守門員與機關代表之間互換，有時代表機關進行遊說議員的工作，希望能夠將機關的政策目標與措施向議員做清楚的闡述，有時在預算送到議會審查前，議員會藉機會向市政府提出預算的要求，這些要求大部分都是與議員之選區建設有關，此時聯絡人就須扮演守門員的角色；最後，在蒐集議員質詢內容與應對的時候，這時候的聯絡人需隨時處理流向行政機關的資訊，減少機關負面影響的資訊，替行政機關把關。因此，面對行政與立法機關，府會聯絡人在從事不同的工作內容的同時，其角色是在做為機關守門員與機關代表人之間隨時轉換的。

我認為聯絡人的設置對於行政立法之間許多事情的解決一定有其功能，舉

例來說：官僚體制如此龐大不太可能會認識所有的人，再加上局處首長本身也很忙碌，所以聯絡人可以算是機關派來議會的代表，因為議員現在負擔的工作責任比起以前增加很多，且現在選舉競爭非常激烈，議員為了問政有品質、做好選民服務，所以現在議員本身都非常的專業，在議員專職專業的狀況之下，他就需要常跟市府有許多互動，但我們無法隨時找到局處首長或中高階管理者，因為他們也很忙，而透過府會聯絡人此機制能夠迅速處理許多事情，因為聯絡人是機關的代表，其也能與局處內的員工互動，能幫議員要一些資料或處理某些事情，聯絡人能代表首長來做相關的處置，所以在這方面而言，府會聯絡機制的確有蠻大的功能。（A05C：26）

送出去的資料我會先看過。議員的發文我也會先看過再轉給業務承辦科室，因為如果連我都看不懂議員要的资料是什麼，裡面的人員一定更看不懂，所以議員的條子我會先看過，如果有不清楚的地方會直接跟議員或是助理說明，請他稍做修改。（A28L：120）

身為行政機關的人，當然是希望機關不要受到傷害，可是議員的要求還是要提供，如果我們本身有疏失當然要面對，但是若是遭到誤解，事實上並沒有事情，我們是一定要為機關作辯護的，還是要為單位守住該有的立場，由於我們與議員間平常的互動關係，在做澄清與說明的時候，聯絡人的說明是會比機關內部的官員來的更能被議員所接受。（A28L：120）

此外，在民主治理中府會聯絡人位於關鍵地位，從立法機關的角度來看，聯絡人必須瞭解局處業務及行政體系的運作模式與流程，且清楚整個官僚體系的網絡，就好比是行政叢林的專業導遊，如此才能有效降低協商溝通成本；另一方面，從行政部門的角度來看，其需建立、改善及維護首長與議員之間的互動關係，對內又需處理政務領導所產生的問題。所以從上述可知，府會聯絡人在民主治理中的關鍵地位。

而府會聯絡人身為跨域管理者，其所處的位置離外在環境較近，距組織內部較遠，其角色本身就是充滿了衝突性，而且又因為身處組織邊界的位置，通常比較容易面對來自組織內外兩方不相容的角色期待。對內，聯絡人必須對組織忠貞；對

外，則又需將組織的資訊拿出來與外部環境做交流與溝通。另外，聯絡人所接觸的人、事、物都比一般在機關內部的公務員還要廣泛且多樣性，聽到的聲音當然會有所不同，從前也許都是從行政機關的角度去看事情，但當了聯絡人之後是各方的意見都會聽到，也因此和內部員工的認知會有些許落差，是故，如何與內部員工的互動將會是府會聯絡人必須學習的另一項重點課程。

在處理這些請託案件的時候，…，至於承辦人員處理的行政過程我們不介入，但結果出來我們一定要研判，研判到底可不可以交辦，這時候就要本於我們的良知、我們的職責、我們的法律素養來表示意見。（A19L：83）

因為承辦人員在處理案子時有他們的自主性，而且你一旦干涉太多的話，他們就會覺得究竟這是你的案子還是議員所請託的，為了避免這種嫌疑，所以過程我絕對不介入，但結果我一定要了解，因為所有的結果一定要回報或發函給議員。（A19L：83）

儘量不去干涉承辦人員，讓他們自由發揮，發揮出來的成果我們再來考核，就是說不要把這個成果當成是你培植出來的成果，而是讓承辦人員自己來做，由我們再來考核，我認為這會比較不會造成內部的衝突，因為一旦產生內部衝突，那以後你的事就沒有人理你。（A19L：83）

不管是做公共關係、或是府會間的關係，聯絡人是一個很重要的角色，可是他不要背負所有的責任，所以我覺得應該是讓員工了解聯絡人的角色是什麼？如果我不是聯絡人，我只是市府的科員的話，我每天事情一大堆，對我來說這麼多事情，聯絡人今天又交待另一件事情，我到底應該以誰為重；這個就要給市府員工一個遵循的原則，讓員工知道應該先做什麼事。（A5C：30）

從上述的討論可知，聯絡人一般而言應該儘量不要介入機關內部業務處理過程。例如當議員要索取局處業務的資料時，必須透過其內部的承辦人員來達成，這時候聯絡人的角色就僅是協助議員拿到所需資料而已，對於承辦人員的行政過程不應該介入，讓承辦人員能夠自由發揮；另外，也要讓內部員工了解聯絡人的角色是

什麼，才不會造成誤解，而讓聯絡人跟內部員工產生摩擦。通常最容易出現的情形是，因為議員要的資料多半是有時間上的壓力，因此很可能聯絡人必須對其所屬局處的內部人員施壓，這時候內部員工反彈針對的對象不會是議員，而是聯絡人，這對於組織內部的溝通會帶來負面的效果。因此，聯絡人是一個很重要的角色，他不應背負所有的責任，要讓員工了解聯絡人的角色是什麼，常常成為機關為因應外部溝通需求，組織內部運作順利與否的關鍵。接下來，本文將從較為實務的府會互動核心角度，討論授權、專業與信任等三個概念。

四、府會互動的核心策略：授權、專業與信任

從府會聯絡人訪談的資料當中，我們也從管理的角度，歸納出府會聯絡工作的三項核心策略，分別是授權、專業、與信任，讓我們一一討論之。

（一）授權：單位首長的前線使節

聯絡人如果只是負責資料傳遞的話，並沒有辦法真正替首長解決問題，因此唯有獲得到首長的直接授權與支持，相對取得聯絡人在組織中的份量、具有代表性，才有發揮的空間，這樣也才能夠迅速且適當地把議員交辦的事項完成。因為首長對於聯絡人的信任所授予的權力，就能讓聯絡人真正幫助首長解決問題，避免府會聯絡人會成爲一種消極跑腿的角色。而積極授權最重要的條件就是首長對聯絡人的信任，因為聯絡人時常要代表首長對內、對外處理各項事務，所以對首長而言，就必須要挑選一個與自己互動良好，能夠信任的人以代表自己去處理裡裡外外的各項事務。這一點也可以看出，府會聯絡機制運作的好壞，領導者的風格也會是一個重要的因素。另外，從市府整體的角度來看，當一位高級事務人員熟悉府會關係生態，且有很好的表現時，也可能被民選首長選擇作爲單位主管。¹⁹

聯絡人要做的好的有幾個因素，首長要授權、要支持。如果他沒有辦法獨當一面，只是負責資料傳遞的話，這固然是聯絡人的角色，但是這並沒有

¹⁹ 北市府公車處於 2002 年五月間兩起公車採購弊案，被議會砲轟，市長馬上將過去在府會聯絡工作上表現良好的一位公務人員，拔擢爲公車處長，「救火」的目的明顯。（王嘉陵，91 年 5 月 2 日）

辦法真的替首長解決問題。(A04L:19)

大部分首長都會授權、支持聯絡人，這樣他才會有揮灑的空間。如果沒有得到授權、支持的話，那聯絡人在這個機關講話的分量就不夠，所以通常首長都會支持這個聯絡人。(A04L:25)

聯絡人之間還是有不一樣的，有些局處派來的聯絡人是很有代表性，這時候聯絡人就可以直接跟你保證一些事情。(A05C:28)

一個是說授權夠大，第二個是說他在這個局處的職位也夠高，可以做一些決定。可是有些聯絡人可能職位不夠高，或是授權不夠大，這時候他就沒有辦法把我們要求的事情完成，當發生這樣的狀況時，局處首長就會比較累，因為他常要接受我們的抱怨，且我們就不會找聯絡人，而是直接找首長。(A05C:28)

首長在平常看你處理事情、待人接物方面的技巧等等，大概可以瞭解是不是適合當。首長的信任對聯絡人是最重要的，首長最瞭解聯絡人做的好不好。(A11L:56)

一般聯絡人跟首長的互動會比較好，首長也會比較信任聯絡人。會讓他做聯絡人，一般來講都是首長比較信任，且互動比較好的。(A15R:68)

(二) 專業：官僚叢林的職業嚮導

聯絡人的工作應具專業性，主要是對所屬局處業務的熟悉程度。聯絡人是行政立法的橋樑，專業的行政人員才能跟需要進行服務選民工作的立法人員相互溝通。聯絡人在行政立法的資訊互動當中，專業常常是最佳的說服作法，因此，聯絡人的專業度夠，在行政體系這裡，業務承辦人員也相對地會比較尊重聯絡人，而聯絡人在協助議員向跟局處要資料的時候，影響力也相對會比較大。

這就是為什麼臺北市府會聯絡人的資格通常都會在九職等以上，因為曾在機關裡有了長期的歷練，對於內部業務的熟悉度必有相當程度的瞭解，如此才能利用自己所具備的專業能力，回應議員的要求，成為一位「官僚叢林的嚮導」。此外，專業本身就是一種超然中立的表現，如果真能建立專業形象，而且避免黨派色彩，府會聯絡人的影響力將會大幅增加。

最後，聯絡人可以說是行政機關派駐在議會的單位，因此派去的聯絡人都要具有相當的職等前去擔任比較會受重視，且如果職等較高的話，在處理局處內部的事務時也比較得心應手。另外，議員對於聯絡人的能力、影響力、授權程度無從了解，只能從「職等」此訊號（signal）來作區辨。

對他局處的業務起碼要有一個相當的了解，如果有些議員需要府會聯絡人的協助，而這個聯絡人對本身的業務卻不是那麼的嫻熟的時候，可能就會把議員請託的事情找錯了對象。（A13C：62）

最重要的就是對自己業務的熟悉，所以一般來說，聯絡人都有一定的歷練，大概都是到專員左右，就是大概九職等這個階段才會去做。聯絡人不一定要做到完全的把紛爭排解，但是卻可以幫助議員索取正確的資料，因為議員並不是對我們的業務完全的了解，所以可以透過聯絡人的說明來得到正確的資料。而這種工作是需要對業務有了解的人才做的來的，所以一般來說都是會讓比較有歷練的人來做。（A14L：66）

專業度夠，承辦人員也相對地尊重他，他在協助議員跟局處要資料的時候，影響力也會比較大，有的聯絡官比較沒有權威，或是做人處事不是那麼令人贊同，局處裡的同仁對他也就不太尊重。（A21C：92）

如果職位越高的話，他處理工作也較容易，但如果說派個科室下的承辦人時，當他面對科長這一關就沒辦法處理了，所以派科長之上或同級的人員來處理時，他處理這些事務會較得心應手。（A01L：03）

尤其議會的生態可能比行政機關現實，派去的府會聯絡人都要達到相當的職等去會比較受重視，如果職等比較低的，可能會讓助理懷疑你的能力是不是不夠，亦即認為職等低可能在機關的影響力，處理的能力會不夠。感覺上，有些可能會看不起職等太低的聯絡人。（A10L：51）

（三）信任：行政立法間隙的人際肌腱

當然，不論府會聯絡人有多少長官授權，有大的專業能力，都必須長期互動中建立行政立法機關間的信任關係，主要是因為行政立法設計就是「不信任」的產物，所以府會聯絡機制必須處理行政立法互動中的信任問題，將行政立法部門的間

隙緊密地連結起來。從交易成本理論之觀點出發，則影響信任之因素大致可包括（方世杰、蕭元哲、林麗娟，1999：254）：(1) 信譽（Reputation 或 Goodwill）：過去是否有不良紀錄，互動過程中被信任者是否會給予善意的支持與回饋，以及信任者與被信任者過去的互動經驗；(2) 能力（Competence）：被信任者之專業能力是否值得信賴，是否具有影響力；(3) 誠實可靠（Honesty）：資訊公開的程度以及遵守約定之承諾。

而這些信任因素正好反應在聯絡人的互動策略上，府會聯絡人與立法部門主動勤快的互動，不分黨派秉持超然中立、誠信原則，且強調專業導向的服務，這些都是為了在長期互動中建立良好的「聲譽」，進而強化彼此的信任關係。有了一次良好的互動經驗後，下次再互動時，就可以提高雙方的信任程度，每一次互動都是為了下一次而準備。所以信任關係的建立乃一冗長、耗時的過程，可以說是一種重複互動（iterated interaction）的狀態，但這種關係卻也可能瞬間化為烏有。

舉例而言，當議員要求行政部門提供資料，通常都會利用各種方式來查證資料的可信度，如果發現聯絡人有故意隱藏的行為，則彼此的信任關係將會破裂，可能需花更多時間來修復；相對的，如果議員欺騙聯絡人，則聯絡人將被動的提供資訊與協助。而本研究發現行政立法在資訊互動之中，府會聯絡人藉由資訊交換的長期互動，且運用了一些策略，來建立信任關係，進而達成資訊交易的目的，降低互動成本。因此，當信任基礎越穩固時，彼此也越願意合作，但當信任關係遭破壞時，一起分享資訊與分擔風險的意願也逐漸消失。

另外，行政立法分權是「不信任」的產物，其互動關係具有「資訊不對稱」的性質，這將影響彼此互動的交易成本，而充分的信任關係則可以避免道德危機與隱藏行動，以及劣幣驅逐良幣的逆選擇行為（Williamson, 1985; Moe, 1984; North, 1990）。所以信任的建立與維持，有助於雙方共識的達成、合作關係的穩固、以及對彼此有較明確的期望，因而大幅降低溝通協商與監督等交易成本（Hill, 1990）。

聯絡人要跟議員建立關係都是在平常，比例說，議員交代聯絡人什麼事情，聯絡人處理的不錯，一次、兩次下來，議員就會覺得這個聯絡人不錯，這樣彼此的關係就建立起來。通常議員也必須借重聯絡人，比如說有關選民請託的事項等等，所以他們彼此是相得益彰的情形。（A04L：20）

其實大家都會相互的試探，一般而言的事情都比較會去信賴，那比較敏感的事情可能就會半信半疑。經過很多很簡單案件的累積，比如說服務案件之類的，他可能漸漸了解這個助理的行為模式、作風後，就會在心裡面判斷是不是要信任你。那我們也是一樣，我們很多事情要請聯絡人幫忙，我們也是看聯絡人幫的程度，比如說資料有沒有亂給、選民服務案件有沒有幫我們催，因為這通常都不是他們的業務範圍，他們都還要幫我們交待業務科的承辦人員，幫我們盯著。如果說他不是很把我們的事情放在心上，那我們可能就會覺得說他是不是那麼的可靠，這時在我們的心裡就會有一把尺。(A07A：40)

因為互相都很了解，所以剛來的聯絡人絕對沒有辦法做好，因為你跟議員之間必須要有個基本的信任。有些議員很有趣，就是說他不但把事情交給你，而且還很放心，因為他知道你會幫他做好。所以他也不會要求你要處理到什麼程度，因為他知道你會幫他處理的好好的…這已經是一種信任了，是要靠時間去累積的，有些時候就是看要私底下的交情了，這有助於信任的建立。因為他如果對你不信任的話，他一看到你就會覺得你是有目的才來的；但如果平常就有常常對大小事關心的話，他就不會對你反感，即便你是有目的才來的，那種感覺就好很多。(A24L：104)

議員在行政部門內也是有廣大的眼線，所以行政部門很多的資訊，議員都滿清楚的。有時候議員會故意測試府會聯絡人的信任程度，如果當聯絡人給的資料是錯了或是故意隱藏的話，那議員與聯絡人的信任關係就很難建立，所以總歸一句話，聯絡人與議員的互動需誠實以對，如果有難處就須坦白告知，誠信就是最佳的策略。(A08L：44-45)

可是有些議員就是要打你，或是有媒體在場時就忘了原本說好的事情，就狂修理起來了…但議會永遠是對的，他們的確佔有優勢，即使被欺騙還是得認命…如果被議員欺騙反制較難，因為議員比較大，頂多在給資料的時候避重就輕，給一些較不敏感的資料，或者一次給一點，不會主動告訴議員問題在哪！(A11L：55)

從臺北市府會聯絡人的工作項目、角色扮演、與互動策略來觀察，我們可

以知道「資訊交易」是其最核心的本質，而行政立法互動的公共行政面向，也可以從這樣一個核心來掌握，正如本文一開頭所預期的，這個核心是有別於公法學上的法理原則，以及政治學制度選擇背後政治穩定的原則來看行政立法關係的傳統。然而，資訊交易就是組織網絡中的溝通行為，也是公共行政研究討論效率原則最重要的一個面向，要繼續深入研究這個議題，還必須從傳統公共行政的理論焦點當中尋找關鍵議題進行結合（比方說，政治與行政關係、公共政策決策理論等），才能漸次建構屬於公共行政學門之行政立法關係的理論觀點。接下來，本文將在結論中回顧本研究回答的問題，理論上發現的可能焦點，以及未來的研究議程。

伍、結論與未來研究建議

台灣民主化之後，行政與立法關係從國民黨內組織互動，回歸常態憲政體制運作，尤其是政黨輪替之後，執政黨在國會未過半，形成分立政府的狀態，這種運作屢屢出現重大爭議。然而，一般人士多從政治也就是憲政改革的角度來解讀這樣的發展，但是，作者認為，運作一部憲法比寫一部憲法要困難的多，如何從公共行政的角度，深入了解民主治理運作最核心的內容，也是改革者所不能忽略的面向。

本研究選擇臺北市政府府會聯絡機制切入，以文獻回顧與質化訪談的方法，釐清臺北市府會聯絡機制的輪廓，主要是從府會聯絡人的角度，了解他們平日工作內容、角色扮演、與互動策略等面向，據此重現 365 天行政立法互動的實況，展現公共行政觀點的行政立法關係，本研究主要結論有三點：第一，針對三個研究問題提出回答；第二、討論兩個府會關係理論建構上的問題；第三、從研究限制與未來研究方向提出討論。第一，從相關訪談資料的歸納中，本研究的三個主要研究問題的答案一一浮現，讓我們逐一檢視之。其一：臺北市政府府會聯絡機制的建置與運作實況為何？首先，府會聯絡人的起源是在於行政與立法機關溝通的需要，再者，府會聯絡機制是一個十分有趣的「現象」，它是行政部門所建構的一個沒有單位的「單位」，它沒有正式法律的地位，但是議會每年一定會通過支持這機制的預算；最後，從表面上看來，它雖然有類似「科層」的組織，比方說，「市府總聯絡人」的設計，但是府會聯絡人工作大部份的時刻，都是不相統屬的；其二，府會聯絡人平日的工作內容與角色為何？從資訊交易是行政立法互動的關鍵本質，府會聯人在

其最重要的四項工作，包括議員市政資料索取回應、議員選民服務工作的協助、法案預算審查遊說與期程掌控、議員質詢內容預知與準備，這些互動當中，資訊的獲取、解讀與應用是為工作的核心，這種工作性質的認知，有助於我們在未來進行行政立法關係相關研究，可以鎖定並借用與資訊互動有關的理論來建構正式的理论；其三，府會聯絡工作的核心策略為何？從管理的角度出發，本文可以給政治任命人員以及參與府會聯絡事務的公務人員帶來「政治管理」上的啓發，府會聯絡人工作策略的核心，是充分的長官授權、足夠的專業知識，以及信任的建構與維繫等三個支柱，這三者統合所產生的溝通力道，才能充分發揮府會聯絡的功能，讓行政與立法的互動，能夠兼顧制衡與合作兩個面向，當然，府會聯絡工作通常有其「兩面性」，府會聯絡人表面上看起來是行政部門進駐議會的「公關人員」，但事實上，任何一位府會聯絡人都知道，府內的公關常比議會的公關來得更複雜、更重要。

第二，從本文的研究中，特別針對未來理論建構提出兩個焦點，其一，長期互動下的策略均衡：對於府會聯絡機制建構行政立法良性互動關係方面，我們也觀察到參與者以信任建構降低行政立法互動交易成本的現象，而這種信任建構的努力，必須放在長期「重複互動」(iterated interaction)的框架中才有意義，交易成本是制度經濟學最主要的概念，但是它的經驗內涵卻十分貧乏，本研究對府會聯絡機制的研究發現，可以當作以交易成本概念研究民主治理內涵的一個深化的嘗試，以科層為主的行政體系和以協調為主的立法部門之間的互動，除了「硬體」的管道，也就是府會聯絡機制的建立以外，「軟體」的管道、也就是人際互動層次的建設也是相同重要的，長期交往關係在過去的研究當中，不論是理論還是實務上，已經說明是人類社會合作的重要基石 (Axelord, 1984)，也是政治管理的重要原則。其二，課責與效率的平衡困境：府會聯絡機制有其發展上的一個困境 (dilemma)，這種困境剛好真實地描繪了民主治理當中，平衡「課責」(accountability)與「效率」(efficiency)的微妙之處。一方面，由於府會聯絡工作的政治性與機密性，需要信任的基礎和靈活的運作，而制度化與公開化有時反產生僵化與信任關係建立困難的問題，縱使繼續存在也無法發揮應有的功能。所以就機制運作而言，非法制化與檯面化，或許才是正確的方向，因為，府會聯絡工作所進行的資訊交易工作，常常遊走在法規未明的區域，也就是行政部門具有裁量權 (discretion) 的部分，若將這個

過程透明化，就好像兩個人討價還價給第三者利害關係人看（Groseclose & McCarty, 2001），反而會使聯絡人工作因礙於法規上而難以施展開來；但是另一方面，行政立法機構藉由府會聯絡機制，所進行的資訊互動也不能運作得「太好」，這些運作必須在對外「透明」（transparent）的狀態下進行，以滿足民主課責（democratic accountability）的要求，不然，這種「安靜」的運作會造民主制衡機制原初設計目的的失靈，讓如議員加薪、圖利特定人士等「見光死」的作為猖獗。

第三，本研究對於府會聯絡機制所做的探討，對於公共行政研究在政治管理或是行政/政治關係的研究上，都有啓發的作用。站在本研究的基礎上，未來還可以朝更大的範圍，以及應用不同的研究方法逐步前進；比方說，在經驗研究的範圍來看，未來可以比較不同縣市政府的府會聯絡機制、研究國會聯絡機制等更大範圍的經驗世界、或是以單一政策或預算個案來觀察府會聯絡機制的運作，都是可以嘗試的方向，而在方法論上的選擇，本研所選取的質化研究方法，對於探索性的研究是有一定的幫助，質化軟體協助作者尋找訪談資料中的意義規律有其一定的貢獻；然而，質化軟體本身並不能幫助研究者思考也是不爭的事實，軟體的本身能單純協助編碼者記得不同時間研讀質化資料的心得，並讓研究者在事後進行有意義的統整，主要在記憶輔助上的功能是較為明顯的，但是如何讓軟體能夠應用到發現新的研究領域或是路徑，則是要經過長時間研究者的實務應用才能更加精進的。至於其他可行的方法上，未來府會聯絡的研究可以用 Q-methodology 的訪談，將府會聯絡人進行概念上的分類，或是以封閉式問卷、調查府會聯絡人工作網絡中的信任建構與維繫的問題，以及使用形式理論分析府會聯絡機制中政策資訊不對稱（information asymmetry）的問題，藉此能夠更進一步討論行政與政治關係，都是未來可行的研究議程。因此，對公共行政學界研究行政立法互動的議題上，本文的結束就是一個新的開始。

參考書目

- 方世杰、蕭元哲、林麗娟（1999）。組織間信任關係之觀念性研究架構的建立：整合性的觀點。**義守大學學報**，第6期，頁245-266。
- 王嘉陵（91年5月2日）。公車處裁決所新舊首長交接」。**中國時報**，版18。

- 朱柔若譯（2000）。**社會研究方法：質化與量化取向**（Neuman, W. Lawrence 原著）。台北：揚智。
- 李瞻（1992）。**政府公共關係**。台北：理論與政策。
- 吳重禮（2000）。美國「分立政府」研究文獻之評析：兼論台灣地區的政治發展。**問題與研究**，第 39 卷第 3 期，頁 75-101。
- 何鴻榮（2000）。**台灣行政體系國會聯絡機制之研究：以行政與立法互動關係的觀點**。台灣大學政治學研究所博士論文，未出版，台北。
- 周湘琳（88 年 5 月 5 日）。質詢逾期回覆，相關人員負連帶責任。**台灣日報**，版 30。
- 林鐘沂（1988）。美國行政機關爭取政治支持的戰略運用：誘導與施壓型模。**復興崗論文集**，第 10 期，頁 97-120。
- 林繼文（2000）。半總統制下的三角均衡關係。載於林繼文主編，**政治制度**（頁 135-175）。台北：中央研究院中山人文社會科學研究所。
- 林佳龍（2000）。半總統制、多黨體系與不穩定的民主：台灣憲政衝突的制度分析。載於林繼文主編，**政治制度**（頁 177-211）。台北：中央研究院中山人文社會科學研究所。
- 許宗力（1996）。從行政與立法的分際談府會關係。**台灣法學會學報**，第 17 期，頁 364-374。
- 徐宗國（1996）。紮根理論研究法：淵源、原則、技術。載於胡幼慧主編，**質性研究：理論、方法及本土女性研究實例**（頁 47-74）。台北：巨流。
- 徐宗國譯（1997）。**質性研究概論**（Anselm Strauss & Juliet Corbin 原著）。台北：巨流圖書公司。
- 徐明珠（1993）。建立全方位聯絡網迎接國會新挑戰：陸炳文談公關角色與危機處理。**中央月刊**，第 26 卷第 3 期，頁 32-35。
- 李美華、孔祥明、林嘉娟、王婷玉譯（1998）。**社會科學研究方法**（Earl Babbie 原著）。台北：時英。
- 湯德宗（1998a）。大法官有關行政、立法兩權關係主要解釋析論。**憲政時代**，第 24 卷第 3 期，頁 65-109。
- 湯德宗（1998b）。論九七年修憲後的權力分立：憲改工程的另類選擇。**國立台灣**

大學法學論叢，第 27 卷第 2 期，頁 135-178。

- 馬紹章（1997）。民意機構與政務領導。載於黃榮護主編，**公共管理**（頁 178-225）。台北：商鼎文化。
- 黃正雄（1996）。府會互動關係的檢視。**國家政策雙週刊**，第 140 期，頁 5-6。
- 黃秀端（1996）。選區服務與專業服務的兩難。**理論與政策**，第 10 期第 4 期，頁 21-36。
- 黃昭元（1998）。九七修憲後我國中央政府體制的評估。**國立台灣大學法學論叢**，第 27 卷第 2 期，頁 183-216。
- 黃榮護（1997）。政策行銷與政府公關。載於黃榮護主編，**公共管理**（頁 520-580）。台北：商鼎文化。
- 黃榮護（2000）。以議題管理途徑形塑臺北市政府多部門協力關係策略。臺北市府研究發展考核委員會委託研究報告，未出版。
- 黃錦堂（1996）。臺北市府會關係的制度面與政治面分析。**台灣法學會學報**，第 17 期，頁 404-415。
- 黃懿慧（1999）。行政院部會與立法院互動關係的探討：公關策略及其效果的關聯性研究。國科會委託研究報告，未出版。
- 陳春榮（1996）。中央政府預算案籌編作業過程中有關如何加強行政與立法部門協調溝通之研究。**主計月報**，第 82 卷第 6 期，頁 33-38。
- 陳敦源（1997）。跨域管理：部際與府際關係。載於黃榮護主編，**公共管理**（頁 226-270）。台北：商鼎文化。
- 陳敦源（2000a）。誰掌控官僚體系？從代理人理論談台灣官僚體系的政治控制問題。**公共行政學報**，第 4 期，頁 99-129。
- 陳敦源（2000b）。領導在憲政選擇過程中的穩定功能：從理性選擇制度論比較西班牙（1975-1978）與台灣（1988-1996）經驗。載於林繼文主編，**政治制度**（頁 213-257）。台北：中央研究院中山人文社會科學研究所。
- 陳敦源（2000c）。國政專論：民主制度與治理組織。2000 年 9 月 11 日取自國家政策研究基金會，網址：<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/089/P/IA-P-001.htm>。
- 陳敦源（2002）。民主與官僚：新制度論的觀點。台北：韋伯出版。

- 陳敦源 (2009)。民主治理：公共行政與民主政治的制度性調合。台北：五南。
- 陳健志 (1990)。府會關係運作。台北文獻，第 94 期，頁 85-93。
- 陳偉杰、劉惠美 (2010)。我國國會聯絡機制的分析與檢討，國會月刊，第 38 卷第 10 期，頁 59-77。
- 張妍蕙 (1988)。台灣省政府公眾關係制度之研究。私立東海大學公共行政研究所碩士論文，未出版，台中。
- 張蔚德 (1991)。台灣省政府府會聯絡人的任務與功能。台灣文獻，第 42 卷第 1 期，頁 123-150。
- 蔣安國 (1998)。台灣行政體系與國會的互動遊戲：以部會設置「國會聯絡人」為例。民意研究季刊，第 203 期，頁 41-60。
- 趙永茂 (1996)。中央與地方政府權限劃分與府會衝突的改善途徑。研考雙月刊，第 20 卷第 4 期，頁 16-23。
- 廖武龍 (88 年 11 月 3 日)。用功問政，管它大牌小牌。民眾日報，版 18。
- 蔡文斌 (1998)。憲政體制與權力分立。月旦法學，第 34 期，頁 151-156。
- 蔡相廷 (1990)。臺北市政府與臺北市議會權力關係之研究。國立台灣師範大學三民主義研究所碩士論文，未出版，台中。
- 薛復寧 (2007)。國會聯絡人核心能力之研析。國會月刊，第 35 卷第 1 期，頁 101-122。
- Axelrod, R. (1984). *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.
- Bagehot, W. (1915). *The English Constitution*. London: Longmans.
- Bazeley, P., & L. Richards (2000). *The NVivo Qualitative Project Book*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Berg, B. L. (1998). *Qualitative Research Methods for Social Science* (3rd Ed.), Needham Heights, MA: Allyn & Bacon.
- Bolton, P., & M. Dewatripont (1994). The Firm as a Communication Network. *Quarterly Journal of Economics*, 59(4): 809-839.
- Bond, J., & R. Fleisher (1990). *The President in the Legislative Arena*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bond, J. R., & R. Fleisher (1992). *President in the Legislative Arena*. Chicago: University of Chicago Press.

- Bowles, N. (1987). *The White House and Capitol Hill: The Politics of Persuasion*. Oxford: Clarendon Press.
- Brinkerhoff, D. W., & B. L. Crosby (2002). *Managing Policy Reform: Concepts and Tools for Decision-Makers in Developing and Transitioning Countries*. Bloomfield, CT: Kumarian Press.
- Burt, R. S. (1995). *Structural Holes: The Social Structure of Competition*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Calvert, R.L., & J. Johnson (1999). Interpretation and Coordination in Constitutional Politics. In *Lessons in Democracy* (pp. 99-138), E. Hauser & J. Wasilewski (Eds.), Cracow, Poland: Jagiellonian University Press.
- Carey, J., F. Formanek, & E. Karpowicz (1999). Legislative Autonomy in New Regimes: The Czech and Polish Cases. *Legislative Studies Quarterly*, 24(4): 569-603.
- Chen, D.y., & Huang T.y. (1999). Divided Government: A New Approach to Taiwan's Local Politics. *Issues & Studies*, 35(1): 1-35.
- Collier, K. E. (1997). *Between the Branches: The White House Office of Legislative Affairs*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Conley, R. S. and R. M. Yon (2007). The 'Hidden Hand' and White House Roll-Call Predictions: Legislative Liaison in the Eisenhower White House, 83d-84th Congresses. *Presidential Studies Quarterly*, 37(2): 291-312.
- Cooter, R. D. (2000). *The Strategic Constitution*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Craswell, E., & G. Davis (1994). The Search for Policy Coordination: Ministerial and Bureaucratic Perceptions of Agency Amalgamations in a Federal Parliament System. *Policy Studies Journal*, 22(1): 59-73.
- Davis, E. L. (1983). Congressional Liaison: The People and the Institutions. In A. King (Ed.), *Both Ends Of The Avenue: The Presidency, the Executive Branch, and Congress in the 1980s* (pp. 59-95), Washington, D.C.: American Enterprise Institute.
- Dey, I. (1999). *Grounding Grounded Theory: Guidelines for Qualitative Inquiry*. San Diego: Academic Press.
- Dixit, A. K. (1996). *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Easton, D. (1992). Political Science in the United States: Past and present. In J. Farr & R. Seidelman (Eds), *Discipline and History: Political Science in the United States*

- (pp. 291-310), Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Edwards, G. C., III. (1980). *Presidential Influence in Congress*. San Francisco: W. H. Freeman and Company.
- Eggertsson, T. (1990). *Economic Behavior and Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ferejohn, J. (1995). Law, Legislation, and Positive Political Theory. In J. S. Banks & E. A. Hanushek (Eds.), *Modern Political Economy: Old Topics, New Directions* (pp. 191-215), Cambridge: Cambridge University Press.
- Fiorina, M. (1996). *Divided Government* (2nd ed.). New York: MacMillan Publishing Company.
- Friedman, R. A., & J. Podolny (1992). Differentiation of Boundary Spanning Roles: Labor Negotiations and Implications for Role Conflict. *Administrative Science Quarterly* 37: 28-47.
- Furubotn, E. G., & Rudolf Richter (1998). *Institutions and Economic Theory: The Contribution of the New Institutional Economics*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Gibbs, G. R. (2002). *Qualitative Data Analysis: Explorations with Nvivo*. Buckingham: Open University Press.
- Groseclose, T., & N. McCarty (2001). The Politics of Blame: Bargaining Before an Audience. *American Journal of Political Science*, 45(1): 100-119.
- Hess, S. (1976). *Organizing the Presidency*. Washington, D.C.: Brookings Institute.
- Hill, C. W. L. (1990). Cooperation, Opportunism, and the Invisible Hand: Implications for Transaction Cost Theory. *Academy of Management Review*, 15: 500-513.
- Holtzman, A. (1970). *Legislative Liaison: Executive Leadership in Congress*. Chicago: Rand McNally.
- Holtzman, A. (1975). White House Legislative Liaison. In Norman C. Thomas (Ed.) *The Presidency in Contemporary Context* (pp. 52-102), New York: Dodd Mead.
- Hammond, T. H. (1996). Who Controls the Bureaucracy?: Presidential Power, Congressional Dominance, Legal Constraints and Bureaucratic Autonomy in a Model of Multi-institutional Policy-making. *The Journal of Law, Economics, & Organization*, 12(1): 119-166.
- Hunter, R. E., & W. L. Berman (1985). Making the Government Work: Legislative-Executive Reform. A Policy Paper of the Center for Strategic and International

- Studies (CSIS) Legislative-Executive Relations Project.
- Glaser, B. & A. Strauss (1967). *The Discovery of Grounded Theory Analysis: Strategies for Qualitative Research*. Chicago, IL: Aldine.
- Jones, C. O. (1988). *The Trusteeship Presidency: Jimmy Carter and the United States Congress*. Baton Rouge: Louisiana State University Press.
- Katz, D., & R. L. Kahn (1966). *The Psychology of Organizations*. John Wiley & Sons.
- Kobrak, P. (2002). *The Political Environment of Public Management*. New York: Longman.
- Lawrence, P. R. and J. W. Lorsch (1969). *Developing Organizations: Diagnosis and Action*. Addison-Wesley Publishing Company.
- Levine, C. H., B. G. Peters, & F. J. Thompson (1990). *Public Administration: Challenges, Choice, Consequences*. Scott, Foresman.
- Lowndes, V., & C. Skelcher (1998). The Dynamics of Multi-organizational Partnerships: An Analysis of Changing Mode of Governance. *Public Administration*, 76: 313-333.
- May, T., Ed. (2002). *Qualitative Research in Action*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Moe, T. M. (1984). The New Economics of Organizations. *American Journal of Political Science*, 28(4): 739-777.
- Nichols, D. K. (1998). Administrative Responsibility and the Separation of Powers. In P. A. Lawler, R. M. Schaefer, & D. L. Schaefer (Eds.) *Active Duty: Public Administration as Democratic Statesmanship* (pp. 25-52), Rowman & Littlefield.
- North, D. (1990). A Transaction Cost Theory of Politics. *Journal of Theoretical Politics* 2: 355-367.
- Neumann, R. G. (1977). Toward a more Effective Executive-Legislative Relationship in the Conduct of America's Foreign Affairs. A Policy Paper of the Center for Strategic and International Studies (CSIS) Legislative-Executive Relations Project.
- Peters, B. G. (1998). Managing Horizontal Government: The Politics of Co-ordination. *Public Administration*, 76: 295-311.
- Pika, J. A. (1986). White House Boundary Roles: Marginal Men Amidst the Palace Guard. *Presidential Studies Quarterly*, 16: 700-715.
- Pika, J. A. (2009). The White House Office of Public Liaison. *Presidential Studies Quarterly*, 39(3): 549-573.
- Radin, B. A. (1996). Managing Across Boundaries. In D. F. Kettl & H. B. Milward (Eds.)

- The State of Public Management* (pp. 145-167), Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Richards, L. & Richards, T. J. (1998). Using Computers in Qualitative Research. In N. K. Denzin, & Y. S. Lincoln (Eds.) *Collecting and Interpreting Qualitative Materials* (pp. 220-245). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Richards, L. (1999). *Using NVivo in Qualitative Research*. London: Sage Publications.
- Riley, Russell L. ed. (2010). *Bridging the Constitutional Divide: Inside the White House Office of Legislative Affairs*. College Station, TX: Texas A&M University Press.
- Rohr, J. A. (1986). *To Run A Constitution: The Legitimacy of the Administrative State*. Lawrence, KA: University of Kansas Press.
- Rosenbloom, David H. (1983). Public Administrative Theory and the Separation of Powers. *Public Administration Review*, 43(May/June): 219-228.
- Starling, G. (2005). *Managing the Public Sector*. Boston, MA: Wadsworth.
- Weddington, D. (1994). Participant Observation. In C. Cassell & G. Symon (Eds.) *Qualitative Methods in Organizational Research: A Practical Guide* (pp. 107-122), Thousand: Sage.
- Williams, P. (2002). The Competent Boundary Spanner. *Public Administration*, 80(1): 103-124.
- Williamson, O. E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. Oaks: Free Press.
- Williamson, O. E. (1996). *The Mechanisms of Governance*. New York: Oxford University Press.
- Wilson, W. (1885). *Congressional Government*. Boston: Houghton Mifflin.
- Wilson, W. (1887). The Study of Public Administration. *Political Science Quarterly*, 2(2): 197-222.

附錄一：參與觀察研究札記

2002/8/7	謹慎的府會聯絡人	地點：主任辦公室
<p>聯絡人因為其業務性質比較特殊，所以在處理事情上也就比較謹慎，這一點在訪談過程中就可以觀察到。研究者基於資料整理的方便，所以在訪談前均告知受訪者訪談過程將進行錄音的工作，從這邊就有兩種不同的反應。一種情形是同意研究者錄音，但在受訪過程中就覺得受訪者的言語似乎有所保留，例如當詢問何謂差的聯絡人時，有些聯絡人的回答就很籠統，像是「每個人看法不同啦！」等等之類，此種模糊不清的回答就可以看出聯絡人不願得罪人的心態；還有一個個案是在我們與聯絡人訪談過程中，有一個聯絡人走進來要跟我們的受訪者談事情，就在他要講到重點時，我們這個受訪者馬上跟那個聯絡人提醒現在正在錄音，而後那個聯絡人馬上不講話並且離開，從這邊就可以看到聯絡人其實蠻謹慎的。另外一種情形是不同意研究者錄音，其中有一個受訪者就說：「你問什麼我都可以回答，但我就是不要錄音」這種不留下證據的做法更是可以看出聯絡人的嚴謹。</p>		
2002/9/2	府會聯絡人與議員助理討價還價的過程	地點：議會七樓中庭
<p>今天在議會中庭觀察到兩位同黨但分屬不同議員的助理與一位府會聯絡人之間的互動情形。由於這一陣子有許多警界的弊案發生，所以這位警察局的聯絡人就頻頻詢問兩位助理，試圖了解議員辦公室最近要的資料（主要是想探詢哪些事情，以能事先做好備詢的準備。首先，我發現這位聯絡人動之以情，頻頻告訴助理，聯絡人這工作真的很難做，如果要不到答案回去很難交代，而且聯絡人已經一把年紀，希望助理能體諒聯絡人的苦衷；再來則說之以理，告訴助理，行政機關希望能多了解議員要哪方面的資料，如此才能提供更詳細的資料，而能讓彼此有更多理性討論的空間，也可以確保質詢時的品質。至於這兩位議員助理，一位比較嚴謹，凡事都守口如瓶、不願透露，另一位助理則告知聯絡人，其實助理也是有苦衷，不過該位助理念及聯絡人長時間的互動照顧，所以提供了一些資訊的方向，告訴聯絡人要注意哪一年哪一月的資料，多留意哪個部分的資訊；這時候，某辦公室一位資深助理過來警告這兩位助理，他說如果開記者會或質詢的資料流出去，就要他們兩位助理負責，此時助理就告訴聯絡人，助理也是必須服從老闆的命令、需要對老闆負責。所以，由這些觀察可以發現，假如助理與聯絡人之間的互動頻繁，彼此自然也就建立了某種程度的關係，但身處在民主時代中，議員還是需要選票有選民的支持、還是需要透過媒體曝光讓選民知道自己有在做事、還是需要監督行政機關以維持行政與立法的良性互動，所以當議員下封鎖令時，縱使助理與聯絡人平時的關係再好，還是不能提供質詢資料。結語：府會聯絡機制的建立能使資訊的流通更為順暢，且在民主政治的制度之下，府會聯絡機制也不會徹底破壞行政立法相互制衡的關係。</p>		

2002/9/5	議員助理尋求府會聯絡人協助	地點：議會七樓中庭
<p>今天在議會中庭觀察到助理尋求聯絡人協助的情形。有些民眾會直接到議會尋求議員幫忙，通常這類選民服務工作大多是由議員助理負責。當時的情形是，議員助理聽到民眾的陳情後，馬上告訴這位民眾：「您的問題議員非常重視，我們馬上請專業的官員來協助您。」而後，助理馬上通知府會聯絡人，恰巧這位聯絡人正好在府會聯絡室，助理就請聯絡人到議會中庭協助這位民眾的陳情，在處理民眾陳情時，觀察到聯絡人是以專業角度來分析處理這位民眾的問題，最後，這位民眾也帶著感激且滿意的神情離去。而聯絡人則不斷提醒助理：「大家彼此互相幫忙，這次我幫你處理事情，也希望您對我們局處的事情也能多多幫忙」。這或許就是助理與聯絡人之間建立關係的一種方式。</p>		
2002/9/16	卸任的聯絡人帶著新任的聯絡人拜訪議員	地點：議員研究室
<p>這一陣子由於警察收賄、包庇非法、喝花酒等警紀問題的發生，使得警察問題成為社會大眾關注的話題，也是許多議員質詢的焦點，所以在議會質詢時，警察局長時常被 k 的灰頭土臉、面子掛不住，也因此做出撤換聯絡人的決定。此時卸任的聯絡人為了傳承經驗以及既有的人脈網絡，於是帶領著新任的聯絡人一問一問地拜訪議員辦公室，以與議員和議員助理有初步的認識、建立起關係。有趣的是，當助理遇到卸任的聯絡人時各個都向他祝賀，恭祝該位卸任聯絡人終於脫離了苦海，不用再做這份吃力不討好的差事。因此，儘管是在玩笑間，也可以發現「聯絡人」這種具跨界人性質的工作，真的相當難為，對內要對自己的機關、上司負責，對外則要扮演行政單位與議會議員間的橋樑，角色的衝突性很大，連工作網絡中的人員即使是議員助理也都能體會。</p>		
2002/10/28	府會聯絡人面對兩個老闆的困境	地點：委員會辦公室
<p>今天在訪談過程中觀察發現聯絡人面對兩個老闆的困境。一般來說，聯絡人多半是專任委員以上的非主管職位，所以在聯絡人之上有一位直屬長官；在另一方面，聯絡人亦大多是局處首長的重要幕僚，且府會聯絡工作是直接向局處首長報告的，所以聯絡人有兩個主要老闆。又因為聯絡人在府會關係中身負著相當重要且關鍵的角色，因此很多事情都需要透過聯絡人的人際網絡以順利進行，但有些時候聯絡人因所處的環境特殊，可能會有想法與直屬長官不同的情況發生，此時聯絡人除了要將這些狀況向局處首長報告外，還必須不讓直屬長官覺得聯絡人常拿局處首長來壓他，溝通能力的重要性在此可以清楚看出。所以聯絡人角色衝突的情況非常嚴重，除了做好行政機關與議會間的聯絡工作外，內部公關也是聯絡人的重要工作之一。</p>		

2002/11/8	府會聯絡室的互動情況	地點：府會聯絡室
<p>府會聯絡室是所有聯絡人在一起討論、休息與聯絡感情的地方，在府會聯絡室裡可以看見聯絡人們彼此意見交流的熱絡氣氛，彼此互動相當良好，更會彼此相互關心。不只如此，各機關的府會聯絡人之間也具有內部的橫向聯繫，會彼此告知相關的工作訊息，交換工作心得以及工作上應該注意的地方。府會聯絡人其實是需要資深府會聯絡人的經驗傳承，因此發現有現任聯絡人在鼓勵即將卸任的資深聯絡人出書，希望能將其多年的工作經驗與大家分享。在府會聯絡室裡，也可以看到府會聯絡人的工作是無時無刻都在進行的，有聯絡人直接就會以電話聯絡自己內部相關的業務單位，交辦應該處理的事項。也發現到府會聯絡人不只跟議員、助理有互動，很多必要的時候甚至會直接跟民眾做互動，說明案子的情形。當然，府會聯絡人跟議員助理的關係更是重要，其間也是會有助理主動到府會聯絡室來跟熟識的府會聯絡人閒聊，維持其良好的互動關係，並關心相關政策的施行進度，瞭解政策執行過程。</p>		

註：紀錄人：郭政瑋。

資料來源：本研究整理

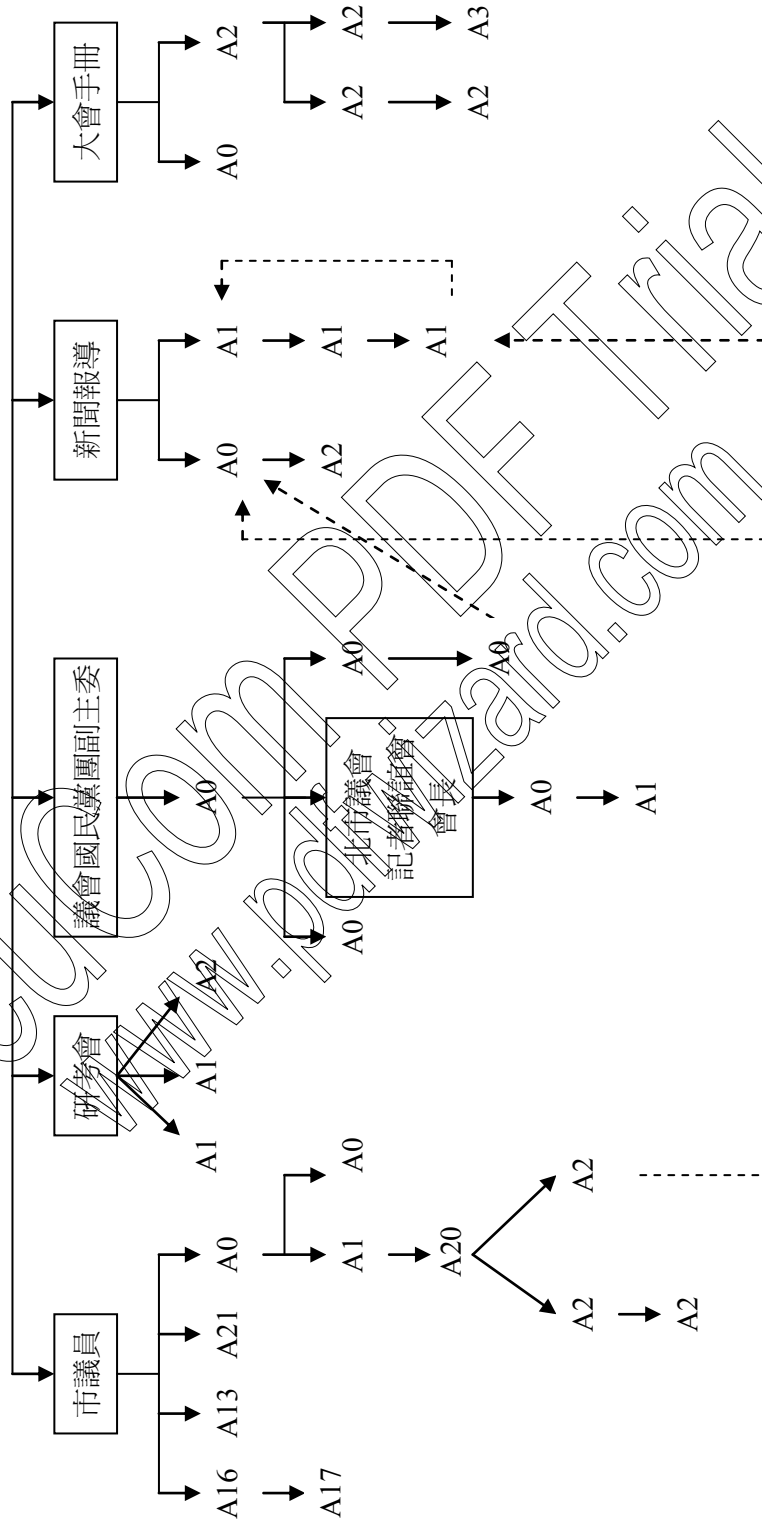
附錄二：受訪者身分、訪談時間地點、質化資料字數、 與效度檢核分數

代號	研究對象	訪談日期	訪談地點	字數	效度檢核(%)
A01	府會聯絡人	20020605	臺北市政府	8548	90
A02	議會職員	20020730	市議會 B1	6233	90
A03	記者	20020806	市議會 B1	5654	98
A04	議會職員	20020807	臺北市議會	7777	85
A05	臺北市議員	20020808	議員研究室	6367	---
A06	記者	20020814	臺北市政府	9109	95
A07	議員助理	20020820	市議會 5F	5841	95
A08	局處首長	20020823	駐外單位	1897	95
A09	府會聯絡人	20020827	府會聯絡室	2537	95
A10	卸任聯絡人	20020829	駐外單位	4887	95
A11	府會聯絡人	20020830	駐外單位	3060	95
A12	議員助理	20020830	議員研究室	4850	---
A13	臺北市議員	20020902	議員研究室	5245	100
A14	卸任聯絡人	20020904	區公所	2155	100
A15	記者	20020905	市議會 6F	1810	90
A16	臺北市議員	20020909	議員研究室	4027	---
A17	臺北市議員	20020909	議員研究室	5134	---
A18	府會聯絡人	20020911	市議會 B1	2758	97
A19	府會聯絡人	20020911	市議會 B1	3542	95
A20	議員助理	20020912	議員研究室	5388	---
A21	臺北市議員	20020916	議員研究室	4989	---
A22	卸任聯絡人	20020920	臺北市政府	5749	90
A23	府會聯絡人	20020920	議員研究室	1490	90
A24	府會聯絡人	20021015	市議會 B1	6845	90
A25	府會聯絡人	20021022	駐外單位	3042	90
A26	府會聯絡人	20021024	委員會辦公室	4840	95
A27	府會聯絡人	20021025	市議會 B1	1946	100
A28	府會聯絡人	20021028	府會聯絡室	3113	80
A29	府會聯絡人	20021030	府會聯絡室	3462	90
A30	府會聯絡人	20021113	臺北市政府	2784	90

註：效度檢核表回收時間正值臺北市長與議員競選時期，所以市議員 A05、A16、A17、A21 與議員助理 A12、A20 的資料無法順利取得，扣除這六位受訪者的資料後，效度平均數是 93%。

資料來源：本研究整理。

附錄三：滾雪球的訪問過程



資料來源：本研究整理

Information Transactions in Democratic Governance: A Case Study on Taipei City Government's Legislative Liaison Mechanism

Don-yun Chen^{*}, Cheng-wei Kuo^{**}

Abstract

Executive-legislative relations are at the core of democratic governance. However, literature on this topic usually focuses on constitutional engineering and legal perspectives. For the purpose of public management, we need a public administration perspective on this issue from a public manager's viewpoint. Also, examining the daily operation of the legislative liaison reveals the "secret of efficiency" of democratic governance. In this paper, the authors adopt qualitative method of face-to-face interview with 30 persons whose jobs are related to the legislative liaison mechanism in Taipei City Government. Then we utilize a qualitative data analysis software called "NUD · IST (Non-numerical Unstructured Data by techniques of Indexing Searching and Theorizing)" to analyze text-based interview data. Our conclusion is three-folds. First, we find that the nature of the legislative liaison mechanism is information transactions. Second, three factors are critical for

* Professor, Department of Public Administration, National Chengchi University. E-mail: donc@nccu.edu.tw. A financial support of this research from the National Science Council is acknowledged. (NSC 90-2414-H-128-001)

** Master, Department of Public Policy and Management Shih Hsin University.

establishing an effective legislative liaison mechanism: trust-building, professionalism, and delegation from leadership. Finally, we discover a fundamental conflict between trust-building behavior in the liaison mechanism to encourage cooperation and the purpose of check-and-balance to distrust elected officials. Further research on this topic is needed to reveal the reality of the executive-legislative relations in democratic governance.

Keywords: Executive-legislative Relations, Democratic Governance, Legislative Liaison Mechanism, Information Transactions, Political Management

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com

論「知、情、意」的中道文官

邱志淳*

《摘要》

本文從佛家論點鋪陳中道文官的內涵及修行次第。首先論述中道與中道文官的意涵，以及中道與文官「心」價值與倫理的關係；其次論述「知」的中道文官的內涵及修持（包括四諦、六度之“持戒”、八正道之“正念、正見、正思惟”）；再次論述「情」的中道文官的內涵及修持（包括四無量心、六度之“禪定、忍辱、布施”、八正道之“正定、正業”）；最後論述「意」的中道文官的內涵及修持（包括六度之“精進、般若”）。「知」的文官以「照見清淨心」為前行，文官應該具足戒德清淨，擁有清淨、美麗的心！「情」的文官以「常行一直心」為正行，從「行」攝受慈悲心及菩提心，貫徹文官菩薩行！「意」的文官以「勇猛精進心」為結行，精進文官中道行！經由以上循序漸進、次第修持，得以修煉、養成一位兼具「知」、「情」、「意」的文官，他既是氣度恢宏、才德兼具，更是自覺覺他、利樂有情的大丈夫。

[關鍵詞]：中道文官、四諦、八正道、知、情、意

投稿日期：100年7月13日；接受刊登日期：100年8月22日。

* 世新大學行政管理學系副教授。

壹、前言

孔子《論語·為政》曰：「為政以德，譬如北辰，居其所，而眾星共之」；曾國藩《原才》也云：「風俗之厚薄奚自乎？自乎一二人之心之所嚮而已」由此可知為政者之言行舉止繫乎一國的民風民俗。若從公務倫理的角度解析，上述意指文官應該以身作則，因文官行為關係著國家政治之隆污與民德之厚薄。正所謂「君子之德，風；小人之德，草；草上之風，必偃」，乃在期許為政應該以德化民，更在期勉文官必須具備正信的價值觀與倫理修養。至於現代文官價值與倫理的最高修持就是「文官菩薩行」及「文官中道行」，其目的在養成有勇有為、自覺覺他，具備「知」（了解角色扮演及應具備的條件與修養）、「情」（願意與人為善、分享感受，並營造團隊氛圍）、「意」（堅持文官的氣質、砥礪氣節，捍衛公務倫理與道德的情操）的文官。

「知」的文官係以「照見清淨心」為前行，文官應該具足戒德清淨，依止正知正見而發心，擁有一顆清淨、美麗的心！「情」的文官則以「常行一直心」為正行，從「行」攝受慈悲心及菩提心，貫徹文官菩薩行！「意」的文官當以「勇猛精進心」為結行，勤修六度萬行，精進文官中道行！中道文官有正知、正見、正信及正行；中道文官利樂有情，覺行圓滿。如此循序漸進、次第修持，得以修煉、養成一位兼具「知」、「情」、「意」的文官，既是氣度恢宏、才德兼具，更是自覺覺他、利樂有情的大丈夫。

職是，本文以為現代文官的價值與倫理是「中道」，而中道文官的實質內涵與具體表現，就是「知、情、意」的文官。「知、情、意」就是「戒、定、慧」與「身、語、意」的修持；三者合一便是「中道」。就佛家觀點來說，「知」是知見及正念，也是發心。然而，發心有大小，小的發心但求獨善其身，充其量只是儒家所稱的「俗儒」或「小人儒」，是一個只會依法行政、恪遵矩範而不知變通的「單向度的人」（one dimensional person）；大的發心則在培養、成就兼善天下的「君子儒」或「全人」（the whole person）！蓋文官知見決定其行為及行動之結果，其結果則攸關智慧的體現--利益眾生及民眾。「情」表「覺有情」，亦即修六度及八正道而行菩薩道的修行者，就價值與倫理觀點而言就是文官體現「關懷」的核心價

值。「意」乃文官融會其知見及行願而圓滿成就中道文官。

爰此，本文從佛家論點嘗試鋪陳中道文官的內涵及修行次第。文章首先論述中道與中道文官的意涵，以及中道與文官「心」價值與倫理的關係；其次論述「知」的中道文官的內涵及修持（包括四諦、六度之“持戒”、八正道之“正念、正見、正思惟”）¹；復次論述「情」的中道文官的內涵及修持（包括四無量心、六度之“禪定、忍辱、布施”、八正道之“正定、正業”）²；最後論述「意」的中道文官的內涵及修持（包括六度之“精進、般若”）。

貳、中道文官的「心」價值與倫理

一、中道文官的意涵

就佛家觀點來看，《中阿含經》說：「耽著於庸俗的欲樂是一邊，無意義的苦行是一邊；離此二邊，則有中道」。此中道即是從緣起當中正觀諸法實相，這是最初的中道根本義。龍樹菩薩的「八不」思想即是以緣起性空的觀點，對八法四對（不生不滅、不常不斷、不一不異、不來不去）採取雙面否定的方式，說明中道是超越相對性的領域，指向絕對的境界。簡言之，佛家所說之「中道」，指的是不偏於空，也不偏於有，非空非有，亦空亦有，不落二邊，圓融無礙，謂之中道。而中

¹ 「持戒」之意大指「防非止惡」，即指個人要想啓發智慧，就必須修定；而修定要有所成就，則須持戒。「六度」是指佛家認為能度過生死苦海，到快樂的彼岸有六種方法，包括布施，即把自身所擁有或所知道的施予他人；持戒，即恪守戒律和施行善法；忍辱，即忍受一切有意辱罵或無意飢寒；精進，即身體力行的實踐佛法，不偷懶與不懈怠；禪定，即心無旁念，不受任何事物迷惑；般若又名智慧，即免除愚昧與恣意的困擾。四諦包括苦諦、集諦、滅諦、道諦，用以闡述佛家所認為的因果關係，集是因，苦是果，是迷界的因果；道是因，滅是果，是悟界的因果，這是從表面現象到深層原因的逆推過程，因此反過來說就是修道除惡、滅貪嗔癡而避免痛苦，脫離輪迴。「八正道」是指佛教徒修行達到最高理想境地涅槃的八種方法和途徑。包括：正見，指正確的認知；正念指去除妄想與貪念；正思惟指以正確的思惟遠離一切邪妄迷謬的干擾；正定即篤信佛學智慧並專心修研其中奧義；正業指不違背佛家行爲。

² 所謂「無量」乃用來尊崇佛家力行菩薩道以度化眾生的寬廣慈悲心；其四無量包括慈無量心、悲無量心、喜無量心與捨無量心。

道的意涵，便是離互相對立的二邊。然而，倫理是一種對待關係，就佛家中道觀來探討儒家之中庸觀，其間容有互為發明之處！

有關中道之論述，最常見的就是《中庸》所揭櫫的「中和為用」，亦即「執兩用中」的道理，其與《易經》所言變異之說相通。《中庸》也指稱「致廣大而盡精微，極高明而道中庸」之說。至於道家所言「道」是中性的，它師法自然而沒有一絲的勉強造作。老子《道德經》有「飄風不終朝，驟雨不終日」及「物極必反」之論，其旨趣就在闡述中道；在期勉人們若能行事不離中道，不干天和、不逆天行，自然「萬物皆備於我」，而能趨吉避凶、遠離災禍。其實，有關「中道」的論述，在古代中國早已被尊為君王治理天下之大道。中道者，乃宇宙蒼穹運行之法則。《易經》云：「天行健，君子自強不息；…君子以厚德載物」。即勸勉吾人要奮發圖強、努力不懈；在德行的修持上要謙沖自牧，施仁佈德。

是故，陰陽五行必須調和，方能令彼等「致中和，天地位焉，萬物育焉」！同時，中道也是一種實踐修行的方法，它教導吾人如何調御身心；佛陀教人修持否定苦與樂二者的極端，提出不苦不樂的中道行，不是取其折中，而是不執著苦樂二邊的極端，主張唯有在不急不緩時，始能得其中和。實是，修行是要適得其中，運用正見作善巧調整，這是就實踐方面說的「行的中道」。至於「中」有中實、中正二義。所謂中實者，從實踐的意義來看，即不落於對待，不著於名相，若有所執，則不得中道。所謂中道不是從兩個極端取其中間之義，而是超越（或不執著）兩個極端之上，所以中有超越的意思。進一步說，中道的意思，是由相對性的見解及層面超拔出來，從超越相對性，達到絕對無住的境界。

就佛家中道觀來說，其與儒家之中庸觀，其間容有互為發明之處；正所謂「運用之妙，存乎一心」、如人飲水，冷暖自知」！至於希哲 Pythagoras 發現「黃金比例」（Golden Ratio），找尋出數學之完美的比例，影響後來的政治思想，如 Aristotle 在政治、倫理等領域試圖中找出介於兩個極端之間的平衡點，即「中庸之道」（Golden Mean）。

至於何謂「中道文官」？吾人試以佛家觀點結合中道管理與現代文官倫理作梳理，文中所指稱的「中道文官」與中道管理概念相映成趣。首先，善用「經權之道」的文官強調文官行事倫理準則應隨順時代變遷而有所變、有所不變，應具備「權宜應變，與時俱進」能力。倘公務員只一心求「變」而忽略了組織根本大方

向，至若昧於時移勢異而故步自封、堅持「不變」，到最後終將遭致淘汰（邱志淳，2010：88）。此等亦符合當今政府組織改革過程中主張將文官形塑成一完備的「轉換型領導者」的思惟不謀而合，稱職的領導者必須成功改變與塑造個人及他人心中深層而細膩的文化意象、核心價值與處世假定（顧慕晴，2010：2），務求文官心志與行為能與時俱變又不違本意。又，「經」就是《易經》中的「不易」，也就是常道，是不能變的東西。「權」則為《易經》中的「變易」，也就是變化或變通（曾仕強，2006）。「經」與「權」兩者結合起來，便構成了中道管理「持經達權」的方法，而這也呼應了佛教所謂「隨順眾生、因機逗教」的說法。這對於文官的啓示，就是從履行公共利益承諾的角度出發，結合公平正義與人文主義思惟，以個人正直不阿又能適時進退的個人品德修養贏得他人的信任，就是文官精神力的表現（蕭武桐，2006：63；李俊達、黃朝盟，2010：189）。其次，懂得「安人之道」的文官要具備良好的智商（IQ，對應文官「專業」價值）及情商（EQ，對應文官「廉正」、「效能」及「關懷」價值）。最後，奉行「絜矩之道」的文官應具備「將心比心，共創和諧」能力，此則為情商（EQ，對應文官「效能」及「關懷」價值）與道德商數（MQ，對應文官「廉正」、「效能」及「關懷」價值），如此一來，當文官面對多元價值所產生之分歧與衝突時，方可自覺與正念分明地作出適當而正確的決定（蕭武桐，2001：8）。

本文擬以「知」、「情」、「意」詮釋中道文官的內涵，以及中道與現代文官倫理的關係，並用以檢視文官的倫理行為。

二、「心」價值與倫理的詮釋

伴隨著全球化下的治理觀念的改變，政府所面對的問題越來越多元化，加上人民對國家及政府的需求日益殷切，因此各國政府普遍面臨著「不可治理性」（ungovernability）的公共治理環境（Kettl, 2002: 6）。對此，Denhardt 呼籲政府必須採取「從被動轉為主動、從消極走向積極」的思考及作為來加以因應。加上官僚組織與科層體制的限制，要有效面對並處理錯綜複雜的公共事務，更須責成文官秉持公共價值與倫理觀念，善用自由裁量權限作出妥善的回應，亦即 Cooper 所謂的文官責任（1990: 28）。

基此，中道文官必須從心出發，了悟公共服務的「心」價值與倫理：第一，從

「消極防弊」轉變為「積極作為」的公共服務心態。過去的文官行為輒奉「依法行政」為圭臬，遇事從「消極防弊」的思惟出發，致忘卻文官的使命就是為公共利益服務，因此必須懂得權變，積極主動發掘人民需求，以實現公共服務。第二，從「遵循他律」轉變為「要求自律與他律並重」的行為規範。文官固應「奉公守法」，然而畢竟法條有限而人事無窮，文官服務行為更應因時、因地制宜，以為應對。是故，賡續完善的公務倫理法制雖不可免，但更應積極地反省自身作為是否符合民眾的期望，時時刻刻進行個人倫理道德的認知與修養之陶冶鍛鑄。第三，從「被動消耗」轉變為「主動生產」的公共利益觀點。過去官僚組織文化給人的觀感都是由上而下的單一控制，文官行為動輒得咎，因而招致批判及誤解。因此，文官必須「苦民所苦」，方能重拾民眾的信任，必須自發性地去了解民眾的困難與需求。

要之，陶冶文官具備「心」價值與倫理修養，以實現優質公共服務乃是增進民眾信任的利器，如同考試院所公布的「文官制度規劃興革方案」，即提出「建基公務倫理、型塑優質文化」的規劃，此一規劃內容不僅契合中道文官的思惟，也接近「新公共服務」(New Public Service, NPS)的理念：1. 愛民如愛己，視服務對象為家人；2. 秉持天我，追求集體共享的公共利益與社會價值；3. 超然無我，重視公民精神的體現；4. 親力親為，善用策略追求政策的落實及公共利益的實現；5. 嚴以律己，深知課責的重要性並主動負責；6. 通權達變，採行多元化創新公共服務；7. 公益為先，致力於公共服務產出的公平與正義 (Denhardt & Denhardt, 2003)。揆諸新公共服務的基本假定是透過人們的自我覺醒，找到自己清淨的本性，建立主動積極、進取利他的公民，追求社會平等與正義的實現 (蕭武桐，2006)。換句話說，中道文官必須以公共服務為天職，透過自我角色的認知及倫理道德規範的指引，以正直與負責任的態度進行公務行為，積極實踐公共利益，為民眾謀取最大公共福利。

三、中道文官與「知、情、意」的文官

中道文官的實踐在培養及造就「知、情、意」的文官。「知、情、意」的文官與文官核心價值相應--「知」代表專業、忠誠及廉正價值，「情」代表效能及關懷價值，「意」則統攝五大價值。

就中道文官而言，「知」的中道文官在尋找文官原本清淨而沒有染污的初心，正如同佛家所云「菩提自性，本來清淨」；因此，「知」的文官強調「照見清靜心」，無論係經由反覆的陶冶鍛練，獲致「身如菩提樹，心如明鏡台；時時勤拂拭，勿使惹塵埃」的喜悅出離！抑或經由自我領悟而覺知「菩提本無樹，明鏡亦非台；本來無一物，何處惹塵埃」的歡喜自在！應用在公務價值與倫理亦然，「知」的文官要求文官了知其角色扮演及應具備的條件與修養，並且體悟公益至上及為政為民的道理，此即「忠誠」的價值。更應從佛家所謂苦、集、滅、道「四諦」、 「六度」之“持戒”、「八正道」之“正念、正見、正思惟”觀點出發，文官應恪遵各種倫理價值規範而朝夕於斯，不可須臾放逸，當知「富貴不能淫、威武不能屈」及「不義而富且貴，於我如浮雲」的道理；文官應深知君子慎獨、不欺暗室，無愧屋漏、無忝所生！此即「廉正」的價值。文官應該具備為公共利益服務的專業知識與技能，此即「專業」的價值。

「情」的文官願意與人為善並分享感受，並熟諳如何營造團隊氛圍。「情」的文官具有超強的感受力、感動力及感染力，他對周遭的人與事有著洞澈的覺察力。所謂「民吾同胞，物吾與也」，「情」的文官有著「人饑己饑，人溺己溺」的同理心及悲憫心，亦即「惻隱之心，人皆有之」，如同佛家所稱之利他、覺有情的「慈悲心」，文官應該實踐慈、悲、喜、捨「四無量心」、「六度」之“禪定、忍辱、布施”、「八正道」之“正定、正業”等修持。亦即「常行一直心」便是以平常心行菩薩道來利樂眾生。

「意」的文官具備「勇猛精進心」，所謂「一息尚存，永矢弗諼」！「意」的文官在敦厚文官的言行舉止，使其堪為同儕及人民的表率，並帶動「風行草偃，風行影從」之效，砥礪嶙峋氣節，展現氣吞山河、截斷萬流的廓然胸襟，捍衛倫理與道德的情操，既爭一時更爭千秋！應用在佛家就是修習「六度」之“精進、般若”，有謂「身處公門好修行」！然而，修行路遠，行百里半九十者屢見不鮮，為山九仞而功虧一簣者不乏其人。《心經》所云「般若波羅蜜多」，意指「大智慧度彼岸」，此岸是「迷」，彼岸是「悟」（涅槃、解脫），其所用以得度之工具正是「般若」（智慧、空性），而推動此一工具的基礎及前提則是「精進」，它是一種永不懈怠、永不放棄、永不退轉的堅持。中道文官必須時刻念茲在茲、精進努力，方能成就為公共利益及社會責任服務的誓願。

以上對「知、情、意」文官之論述，與 Rosenbloom 所謂的現代文官三大核心價值：知--公正不私、人民受益的法律價值（legal values）、情--有條不紊、同舟共濟的管理性價值（managerial values）、意--積極回應、士卒當先的政治社會性價值（political values），有其異曲同工之妙（修改自顧慕晴，2010：3-6）。

參、「知」的中道文官：照見清靜心

一、「知」的文官是中道文官的前行

「知」的文官在期勉文官必須具備相當條件即修養，它在探討何以以及如何使得文官能夠、必須有所承受及擔當，方能獲致百姓的信任與讚歎！知的文官強調回復文官原本清淨無染的心，照見初始清靜美麗的心。就佛家觀點來說，知的文官第一步就是「皈依」；皈依使得人們找到心靈依止及庇護處，而能遠離煩惱，達到身心的安頓！皈依指的是皈依三寶，即皈依佛（圓滿的覺悟者）、皈依法（一切成就覺悟的方法）、皈依僧（覺悟大道的賢聖）。文官「身、語、意」三皈依的依止處，即是「身」皈依清淨令行不染污，「語」（皈依正法令口不邪言，「意」（心）皈依覺醒令意不迷亂。知的文官第二步就是「持戒」；佛陀入滅之前，曾教導弟子大眾以戒為修行的導師。蓋持戒得以守護人們和諧的生活，讓自身安定，並與外在環境和諧共處；戒律就像燈塔，是守護我們安全抵達涅槃彼岸的生活儀軌，它讓我們感受程顥所云「萬物靜觀皆自得，四時佳興與人同」的妙趣，在戒律中獲得大自由、大自在，讓我們生活自然、合乎中道！這種和合的生活，正是戒律的根本意義，也是對自己 and 他人慈悲心的實踐。就文官而言，戒律指的是遵守、實踐價值倫理及各種服務法規，戒是規矩、是繩墨，以之作為人我、物我之對待，用以減少紛亂、杜絕爭議！從佛法觀點來看，佛法是以服務一切生命的立足點出發的，而瞭解戒律則可以幫助生命昇華。正如同文官恪遵價值倫理及規範，必能心安理得、無愧屋漏！再者，佛家所稱戒律不惟是小乘修持之解脫的戒律，更是救度眾生的大乘菩薩戒。這也契合文官依法行政在提供最大公共服務之初衷。

知的文官在察覺「諸行無常、諸受是苦」，在體悟「四諦」妙法，四諦是佛陀教法的精華，它教導我們若能擁抱、深觀自己的苦，苦就是神聖崇高的，否則它是

毫不神聖，我們只會淹沒在自己的苦海中（馬君梅、楊憶祖、陳冠中譯，2009：51）。第一諦是「苦」，每個人都承受某種程度的苦，雖然苦帶給我們身心不舒服，但我們必須辨識、承認苦的存在，必須接觸苦而不是逃避它。第二諦是「集」，亦即苦的起因、根源、本質、產生或生起。我們要深觀苦，看清苦是如何形成的。第三諦是「滅」，就是止息苦的產生，憑藉的方法就是避免做出讓自己受苦的行爲；這就是告訴我們一旦辨識、證知苦的存在，便須懂得如何止息它，因此，此諦在說明對治苦的療癒的可能性（方怡蓉譯，2008：13-14）。第四諦是「道」，它讓我們避免做出讓自己受苦的行爲，也就是我們最需要的道路--八正道（正見、正思惟、正語、正業、正命、正精進、正念、正定）。

「八正道」當中與「知」的文官較有關係的修持是「正見、正念、正思惟」。八正道的第一個練習是「正見」，正見是深刻了解四諦，亦即了解我們本身的苦（苦）、苦的生起（集）、苦可被轉化的事實（滅），以及轉化之道（道）。正見就是相信我們具有轉化自身痛苦的堅定信念與信心。佛陀弟子舍利弗曾將正見描述為分辨善根與不善根的能力，認為在每個人的意識深處，都有善及不善的種子。倘若你為人忠誠，那是因為你內在有忠誠的種子，但亦可能存在著背叛的種子。如果在生活環境中忠誠的種子得到灌溉，你就會成為忠誠的人；反之，假如背叛的種子得到灌溉，則你可能連至親之人也會背叛，你將因此感到內疚，然而如果背叛的種子依然茁壯，你可能還是會做出背叛的行爲。因此，正見要我們擺脫錯誤的「想」，要用清淨的心如實照見事物；正見在提醒我們切勿陷入實相的概念，以免失去實相。修行正見，必能正語，同時也增長正見；正念和正定則鞏固及加深正見；正業也必須立基於正見，而正命則淨化正見。要之，正見既是修行過程中其它要素的因，也是它們的果。

「正思惟」說明了當我們心中的正見穩固時，就會擁有正確的思惟。思惟須以正見為基礎，思惟是我們內心的言語，正思惟則讓言詞清晰而有意義。由於思惟會導致行動，因此我們須要正思惟引導我們走上正業之道。正思惟要我們以善思取代不善思，佛陀曾經教導人們如何轉化苦惱的念頭，就是「換木栓」，就如同木匠敲入新木栓，以取代舊木栓。亦即以換木栓的方式取代不善思而不受其干擾。正思惟就像一張地圖，能幫助我們找到自己的道路，一旦達到目的地，就應該放下地圖，全然進入真實之境而安住於當下，治療、轉化自己的苦，並為眾人真正地活在當下

(方怡蓉譯，2008：62-66)。

「正念」是佛法的核心，培養正念，即在培養內在自性清淨的佛；當我們保持正念時，我們的思惟就是正思惟，我們的語言就是正語。正念是一股將我們拉回到當下的力量。培養自己內在的正念，就是活在當下，它讓我們的一切作為都是「適當」的(賴隆彥譯，2007：242)。一行禪師指稱「正念能夠帶來奇蹟，它能夠讓我們深深感受到藍天、花朵和孩子的微笑，也讓藍天、花朵和孩子的微笑及其他一切也活在當下！…它可以滋長我們在意及努力的對象，可以減輕他人的痛苦，最後能夠轉化自己和世間的苦」(方怡蓉譯，2008：67-71)。

二、「知」的文官的內涵與修養

知的文官具備覺知、醒悟的本能；文官必須覺知其天職在為公共利益提供最優質的服務，文官是公共服務的提供者，更是公共利益的守護神。因此，文官「身、語、意」須皈依公共利益及相關倫理價值規範--持戒。就文官而言它指的是文官對公共利益的依止及恪遵，君子坦蕩蕩、廓然無私而得心無恐怖、無所罣礙！唯能持戒，依法行政方不致徒託空言！然而，知的文官為何特重持戒，因為戒律守護和諧，戒乃是安全的防護線，戒律不是權威，當然也不是僵化不變，所謂「法與時轉則治」，時移勢易、事過境遷，法無定法，文官當懂得適時運用經權之道。唯能安於孤獨、靜默，孤獨能生出離心，寂寞當下有禪定；如此一來，孤獨與寂寞不一不異，是為中道！文官必須沉潛、穩重、務本，「君子不重則不威」、「君子務本，本立而道生」。文官必須涵養氣質、韜養心性、莊嚴自己。

所以然者，雖言公門好修行，然而家家自有一部「公門經」，一入公門，煩惱生起！舉凡文官對國家、社會、人民、長官、同事、部屬之行為分際，不可不察！所謂「順了姑意，逆了嫂意」，兩姑之間誠難為婦！文官行為欲求面面俱到、四平八穩，實不可得！面對紛至沓來的指責與接踵而至的需求，文官當知「四諦」精義，知苦而不避苦，要以良好的修為轉煩惱為菩提，尋求解決問題的方式；有云「壓力帶來動力，動力帶來美麗」，適當的壓力正可以鍛鍊文官的修養與氣節。文官必須修持「正見」，方不致令所思所想隨波逐流、顛倒錯亂；例如培養文官對公務核心價值的正見，期許文官口誦心維，真積力久則入，自能內化成為文官人格的一部分，而融入日常生活中。所謂「道在日用中」，久而久之，文官正見增長，言

行自然契合中道。

文官須修持「正思惟」，所謂「思無邪」！文官有了正思惟，便有了正確價值觀，有了正確價值觀，就能激發服務的熱忱與動力。有了正思惟，文官便能革除行為積弊與官僚習氣，經由革心而革新，帶動組織成長與發展。正思惟也會助長正精進，激勵文官生起利益眾生的菩提心。唯有正思惟，文官才知取捨之道，捨棄對物質的貪欲，則自然廉正不貪腐；捨棄對人、事、物的偏執，自然超然中立不徇私；捨棄無明與恐懼，當無明既破，則正念生起；恐懼既除，則勇氣自生，勇氣具足，則智慧生起，所謂「慈悲依智慧」，一旦慈悲自然生起，則關懷心、同理心及悲憫心隨之生起。

文官須勤修「正念」，正念是正當的念力，負面的念力就像「莫非定律」（Murphy's Law），最不希望的事情終將發生。沒有正當的念力，文官行事將缺乏明確動機，終將不知為何而戰？正念能夠感染團隊氛圍，最後能夠祛除那些不善的種子，並為正面的善種子提供生長的沃土，如此經過不斷、長期地澆灌，必能根葉暢茂！正念是要求文官必須時時刻刻注意當下，因為文官日常行為不免被其妄想束縛、慣化與制約，致無法全面地認清自己與周遭事物，正念的文官應該隨時檢視自己，暫時中止一切對人、事及物的概念、判斷、評論、意見與詮釋。正念的心是準確、敏銳、平衡與一心不亂，它就像一面鏡子，毫不扭曲地反映一切前方之物。這在教導文官遇事不可先入為主、以偏概全，必須以清淨、平等、客觀的心來觀照所面對的人、事、物，以便做出最適宜的判斷與因應。

三、「知」的文官的修行次第

「知」的文官的修行首先在要求文官要有對正見的覺知，文官當一日三省其身，了解當其張開眼睛看看，就會發現其所做的一切選擇不是帶來快樂就是招致痛苦。一旦完全了解此一原則，他就會當下做出好的抉擇，因為我們真的想要快樂。依據佛陀的說法，正見的修持可分為兩個部分，應用在文官亦然：

第一、「了解因果」。文官有正見，方能區分對或錯、好或壞、善或不善、道德或不道德的行為；依據佛教認為道德的基礎是，凡是不善的行動將導致痛苦的結果，而善的行動則導致快樂的結果；這個簡單的因果原則，佛教稱其為「業」。業雖有善業與不善業，然而有業就有煩惱，重點在如何對治。當然，不善的行為也可

能帶來短暫的快樂，如文官的貪瀆及不廉正的行爲雖然帶來暫時的利得，然其內心愧疚及忐忑就像是 Harmon 所稱之「受煎熬的靈魂」(tortured soul) 而無以寧日 (林鍾沂，2002：644)！抑或有人昧於因果之說而侈談來世，認爲來世既不可期，則行善何用？其實即便不談來世，文官行善也將爲自己帶來快樂與坦蕩，造惡也將令自己在此世感到不安。因此，只有培養正見，當下心安，了知唯有斷惡與修善才能確保快樂。一旦了悟想的、說的、做的，一切起心動念無不是因，無不是業，則文官自然選擇趨吉避凶而慎思、慎言與慎行。明白因果的道理，自然能夠幫助文官坦然接受過去行爲的結果，從而幫助文官審慎抉擇，以便能夠有個比較快樂的職涯與未來。正當文官有了正見，知道善行乃是創造快樂之因的行爲，例如慈悲心、同理心的發揮，以及發自無貪、無瞋、無癡的心，皆能對文官及人民帶來快樂，這就是善的或正確的行爲，也就是正見。此外，文官如能修習布施與慈悲，施與受者皆會同感自在與安詳。佛陀曾指出十不善行，應用在文官可分爲身（如貪污、偷盜、冶遊）、語（妄語、兩舌、惡口、綺語）、意（慳貪、瞋恚、邪見）三類。正如佛教的戒律是理性的行爲，它是奠基於因果的法則；此觀乎文官價值與倫理規範亦然（如「公務員服務法」、「公務人員行政中立法」、「公務人員服務守則」、「公務人員廉政倫理規範」...），而佛教談人們之犯戒，緣於對因果迷昧無知或信心不堅，文官對相關價值與倫理規範的洞見越深，則更能解脫；因此，守法一如持戒，對文官而言是必須的。文官唯有修持正見，方能徹底斷除惡行業果，也唯有改變思想、語言與行爲，方能堅守正道及公共利益。是故，戒乃是符合實相的行爲，遵守規範及依法行政乃文官本分，是文官一切心靈提升的基礎，少了戒律及規範，文官將迷失正見，輾轉輪迴而終無出離之日。

第二、「體悟四諦」。「四諦」已如前述，要約言之，就文官而言，「苦」是指文官在生活中感覺不快樂，「集」是導致文官不快樂的原因，「滅」是文官可藉由斷除渴愛而滅苦，「道」則是爲滅除痛苦，所採行的方法或步驟，是對治苦的良藥。事實上，文官因肩挑福國利民重擔而受苦，必須找到苦的原因及解決方法，經由放下負擔而結束它。首先，生而爲人，苦是無法避免的！舉凡天災、人禍、疾病、緊張、壓力、恐懼、沮喪、憤怒、嫉妒...無一不苦！認清這些苦是無可避免的，文官便能心平氣和、坦然以對。然而，對於苦的感受程度，取覺於我們的貪、瞋、癡有多少，以及性格及過去的經驗，所謂「人心不同，各如其面」，然而「人

同此心，心同此理」，世人皆苦，豈文官獨然！倘文官出處應對能以平常心對待，則哀樂不能入！良以相由心生，天堂與地獄都是唯心所造！體悟四諦，文官須知生死輪迴、萬物消長之理，花開花落、物換星移，世事歷經成、住、壞、空，終將灰飛煙滅；修習四諦，文官必能頓悟職場、工作起落無常，覺今是而昨非。其次，既知苦則當知苦之因，中道文官期許文官以戒、定、慧「三學」破除貪、瞋、癡三毒，唯有持戒並修練正見、正念及正思惟方能因應環境的快速變遷。再次，苦的止息在於斷除一切執著及貪欲，進入道家所稱「心齋坐忘」及佛家之涅槃境界。此一境界須由文官親證，正如魚永遠無法想像陸地的概念一般！最後，導致苦滅之道，就是勤修八正道。八正道常被喻為輪子--清淨之輪。文官勤修八正道，清淨之輪上的輪幅即是八正道，它的軸心是慈悲與智慧。有了它便能照見文官清靜美麗的心，便能成就「知」的文官。

肆、「情」的中道文官：常行一直心

一、「情」的文官是中道文官的正行

「情」的文官從發菩提心開始，展現對一切有情眾生的關懷，它更是同理心及慈悲心的體現，也是行菩薩道、自他交換的大行。就文官而言就是實踐「關懷」價值，修行六度之「禪定、忍辱、布施」及八正道之「正定、正業」。馬英九總統曾於民國 98 年元旦文告中呼籲文官必須有「人饑己饑、推己及人」的公共服務思維，不該以「依法行政」作為卸責的藉口，而應積極的與民興利，為民造福（林忠訓，2009：1）。馬總統進一步期勉文官應該秉持「聞聲救苦」的慈悲心，主動發掘民瘼，積極解決民眾問題。其中所指「人饑己饑」的便是同理心，「推己及人」則是一種「關懷」，至於「聞聲救苦」更是「慈悲心」的體現。

探討「慈悲」的意涵，首先它在肯定人人都具備了「追求快樂，遠離痛苦」的本能。慈，是希望眾生得樂；悲，是救拔眾生脫離苦難！至於真正的慈悲是一種「自他交換」，是一種將心比心的同理心。所謂同理心就是一種主動關懷對方的惻隱之心（邱志淳，2011：54）。孟子認為君王而有「不忍人之心」，便會有「不忍人之政」，此譬喻之於文官亦然。慈悲與惻隱之心同為一種同情心，孟子有「惻隱

之心人皆有之」的說法。同樣地，大乘佛教更重視慈悲的體現，如《大涅槃經》云：「一切聲聞、緣覺、菩薩、諸佛如來所有善根，慈為根本」³。此即因慈悲故，菩薩為救度六道有情眾生而不入涅槃，而乘願輪迴入娑婆！它所帶來的啟示是，文官在培養同理心與惻隱之心之餘，首要即是站在民眾的立場，設身處地了解民眾的真正感受，並將其內心的了解與體悟充分與民溝通。

「情」的文官修持慈、悲、喜、捨「四無量心」。四無量心是真愛的四種層面，修習日久，他便會在心中日益增長，直至徧滿整個世界，故稱其「無量」。修習「慈」能帶給人們喜悅與安樂，慈是一種給人快樂、喜悅的願望與能力。培養此種能力的要領是深入觀察與傾聽其行為舉止應如何取捨，他人才會快樂。修習「悲」能減輕及轉化苦，悲是一種解救、轉化苦與減輕悲痛的願望和能力。要在內心培養悲心，必須修習正念的呼吸，深入地傾聽與觀察，如同《法華經》描述觀音菩薩是「以悲心之眼觀察，並深入傾聽世間哀鳴」，因而「千處祈求千處應，苦海常做度人舟」。修習「喜」能讓自他彼此喜悅，喜的更深層意義是滿懷平靜，充滿滿足的喜悅，亦即看到別人快樂時我們感到欣喜，也為自己的安樂感到欣喜。修習「捨」能平等地愛人，它的意思就是平等心，不執著、不分別、冷靜或放下。也就是「平等性智」，對每一個人一視同仁，不分自他能力高下，保持不偏不倚的中立態度。

「情」的文官修持六度之「禪定、忍辱、布施」，對佛教徒而言，修行六度可以到達安樂的彼岸，就文官而言則可獲致身心安頓。然而，想要跨越到安樂的彼岸，必須自己划槳、精進，無法假手他人。「布施」強調給予即是獲得的道理，布施就是給予快樂、喜悅與愛，而絲毫不為私藏。布施的定義及種類很多，我們可以布施安定，讓一切眾生獲得堅定與安穩，也可以布施解脫自在，拔除眾生苦難，布施安詳，讓一切眾生獲致身心安頓…。「忍辱」在培養廣大的心量，它是一種接受、擁抱與轉化的能力，也是一種宛若江海納百川的包容力，是一種學習大地虛空及上善若水的能力。「禪定」則在停止追逐放逸及快樂，回到生命觸手可及的當下，並且澈見事物的真實本質。

³ 聲聞指聽聞佛陀聲教而開悟的出家弟子；緣覺指獨自悟道的修行者；菩薩意為覺有情，指追求覺悟的有情眾生，或使人覺悟的有情眾生。

「情」的文官修持八正道之「正定、正業」。修習「正定」在培養專一的心，修行有了定的工夫，便能定於「正心行處」，即使面對事物的轉變，心依然能夠安住於當下發生的一切事物之上。有了定的工夫，則「風來疏竹，風止而舞竹自停；雁過秋湖，雁去而湖不留影」，禪定是爲了讓自己深刻地活在當下，它產生安穩與寂靜，並引生洞見（方怡蓉譯，2008：101）。正定引生快樂，也會引生正業，「正業」意指身體的正確行動，其修行在體會愛及防止傷害，正業的基礎就是以正念去做一切事。首先，正業是尊重生命，停止殺害。其次，正業是促進公義，此與布施有關，它在激勵我們要以一種能爲社會帶來公義與福祉的方式生活，亦即當我們採取某種行動以促進社會公義時，即是正業。第三，正業就是爲自己的行爲負責。第四，正業就是正念地飲食和消費，以培養健康的身心。最後，正業的基礎即是正念，正業係以正見、正思惟和正語爲基礎。

二、「情」的文官的內涵與條件

語云：「身在公門好修行」。文官在提供公共服務時應該體認培養慈悲心，以惠澤民眾爲己任，乃是覺得內心祥和快樂的最佳方法。慈悲心不但令人當下和每一刻都能獲致平和快樂，爲惠澤他人而提供服務更能令人們來生美滿（劉銀美，2009：5），達賴喇嘛（2006：8）也說佛教徒培養慈悲心的典型方法便是「視一切有情眾生如自己的母親」。文官將「關懷」運用在公務行爲主要表現在「親切服務、解決問題、增進利益」；換句話說，文官應表現「時時以民眾福祉爲念與親切提供服務、對人民之需要及所遭遇之困難與問題能以同理心設身處地著想、提供民眾必要之協助與照護，以增進其利益」等特性，始具備關懷價值（Kouzes & Posner, 2002: 115；丘昌泰，2001：112-136；詹中原，2007：116）。文官不僅要「獨善其身」，更應該關懷公共利益，具備心存國家社會及「兼善天下」的情操。是以，修持大乘佛法必須了解「四諦」（苦、集、滅、道）的內涵，發起慈、悲、喜、捨「四無量心」，並勤修「六度」者，就是行大乘菩薩道，就是「大丈夫」。

「情」的文官修持「四無量心」。因爲慈，文官能夠急民眾之所需，即時解決民眾的需求及困窘，能夠發自內心傾聽民眾的聲音而給予滿足。因爲悲，文官視病如親，以民眾之苦爲苦，而能聞聲救苦，如同觀音菩薩之「觀其音聲，皆得解脫」！因爲喜，而能與民同樂、一片融和。因爲捨，心能不住，能夠無罣無礙提供

廓然大公、坦蕩無私的服務。

「情」的文官必須具備六度的內涵與修行。文官修行「布施」，在鼓勵文官基於法規規範之下，盡量給予作為的處置，亦即文官必須想方設法、設身處地提供感動服務，當文官不厭其煩、好整以暇地提供民眾各種解釋時，它將帶給民眾堅定及安穩，並贏得信任。當文官讓民眾感到莊嚴及安詳，它就在布施自在與解脫。當文官讓民眾感覺和藹可親時，它就是在布施慈愛。文官修行「忍辱」，就是在培育廣大的心量，在培養良好的情商（EQ），他經由接受民眾的牢騷進而轉化成為積極服務的力量，它正在蘊含「心包太虛，量周沙界」的氣度。文官經由學習大地的包容萬物與大海之氣吞山河而滋潤、溫養其風度與態度。文官經由修行「禪定」，而達「不以物喜，不以己悲」，終能息萬緣、公而忘私而專心致志提供服務，扮演好每一個當下的角色。

「情」的文官必須具備八正道的內涵與修行。修行「正定」在培養文官專一的心，倘文官心猿意馬、一心多用，乃至非法兼職、勾結牟利，則必然廢弛公務、貽誤事機。文官沒有正定，則將三心兩意、半途而廢，甚至見風轉舵，而終致徒勞！文官修習「正業」，在尊重民眾，在恪遵公益優先與社會正義至上，主動關懷弱勢、照顧孤寡。正業文官重視生活起居、飲食有度，拒絕奢靡鋪張與恣意浪費，節制應酬而對其行為負責。

三、「情」的文官的實踐在行菩薩道

文官行菩薩道的體現就是「慈悲心」的發揮，即以同理心、惻隱之心苦民所苦、急民所急，在合情、合理、合法範圍內主動親民、愛民，並且善用行政裁量，在法律所容許範圍內盡量做到便民、利民。文官應以公共服務為導向，將滿足民眾需求做為行為的核心價值與精神，做到令人民感動的服務。文官應該熱愛他的工作，從「心」出發，展現服務的熱忱及精神，愛民如同深愛自己的家人，將實踐公共利益視為天職，勇於承擔福國利民的責任。文官應該發揚四無量心，以雨露同霑、德澤普被眷顧黎民百姓；效法地藏菩薩「地獄未空，誓不成佛；眾生度盡，方證菩提」的終極關懷來對待國家及人民，它是一種菩提心、無量心、溫柔心及慈悲心的極致發揮！亦即文官應以謙沖自牧、虛懷若谷的同理心行事，時時生起不忍及拔苦的悲心；覺知己立立人、己達達人，以無畏施眾而利己利他；以無緣大慈、同

體大悲的襟懷，善巧方便而隨順百姓。

「情」的文官修行「布施、忍辱、禪定」。「布施」指文官對民眾必須察其言、觀其行，主動發覺民眾需求並加以滿足。文官應以中立、能捨的心提供無怨、無私及無悔的服務，文官行「布施」時對下要和顏悅色，要有慈悲心，對人民提供服務要一視同仁，不能有分別心，對同事則應具備團隊友愛心，對上要有虔敬心和信心，亦即對長官要契合恭敬、虔敬及順從之行事倫理，也要義正辭婉、理直氣和、無犯無隱地提供興革建議。「忍辱」指文官在面對他人身體與語言方面之挑釁以及瞋怒與侮辱時，能夠安忍而保持慈悲心；亦即文官必須隨時保持身心安頓、心平氣和，好整以暇以處事，能夠不慍不火，以良好情商以為出處應對。「禪定」指文官經由不斷的訓練而降服其慢心或漫心，而能專心攝受。文官修習禪定，則能離於分別和執著，定心專注而不稍有散亂放逸。

「情」的文官修持八正道。「正業」指文官應知「萬法唯心」及起心動念⁴，造作隨果的道理，因而須修行正業觀。文官必須以真誠對待一切事物，不畏難苟且，必須修持光明無垢的心，以偏照無遺及平等性觀照一切服務對象。「正定」指文官之言行舉止不可淪為空談，必須朝於斯、暮於斯而念茲在茲，不可須臾偏離中道。

伍、「意」的中道文官：勇猛精進心

一、「意」的文官是中道文官的結行

如同 P. M. Senge 在《第五項修練》（The Fifth Discipline）提出「自持自勵，自我超越」（郭進隆譯，2007）。「意」的文官的修持的終結就是文官必須不斷地力求精進而不退轉，必須終身學習而增其知能、陶冶心性、鍛鍊情操，致力陶鑄、雕塑、呈現完美的文官人格。這在佛教的修行就是指六度中的「精進、般若」。

「精進」指的是為了避免退轉，精進即是勤奮、熱力或持續的修習的圓滿。佛陀曾說在我們的意識深處，有著各種正面及負面的種子，包括智慧、慈悲與諒解，以及

⁴ 「萬法唯心」意指一切法從心想生。佛家認為只要發心真誠，出自一念真心，發揮執著、鍥而不捨、日以繼夜實踐精神，則生生世世若能保持這一念初心不變，終有成功的一日，所以說一切法唯心所造。

憤怒、迷惑、嫉妒、分別及恐懼…等種子。我們應該學習辨認自己內心的每顆種子，碰到負面的種子就必須要防範，避免它們在日常生活中得到澆灌、滋長，要防止它們的生起；因為一旦它們被澆灌，則將造成對正命的危害。修習精進，就是在避免澆灌我們內心的負面種子。同時，我們也必須辨認所愛之人他們內心的負面種子，並盡力不去澆灌它們，否則他們將非常不快樂，我們自己也會隨之不快樂，這也就是修行「有選擇性的澆灌」；若想要快樂，就要避免澆灌自己的負面種子，也請其他人不要澆灌它們，同時也要避免灌溉他人內心的負面種子。反之，我們要辨識自己內在的正面種子，要勤奮不懈地去澆灌它，讓它日益茁壯，讓它去影響、感染他人。也要辨識所愛之人內心的正面種子，並澆灌這些種子，則自他皆可獲益。這也是一種先前所稱「換木栓」的方法，將原先的不善種子換掉，而代之以善的種子（方怡蓉譯，2008：212）。正念乃是一顆美妙的善種子，這種正面種子自是越多越好，一旦持續這種澆灌，善種子將日益壯大。修習精進就是在澆灌正念、諒解與慈悲等善種子。

「般若」的修習在深入理解實相，它的意思就是「智慧的圓滿」。這種智慧不受任何知識、概念、看法、見解的束縛。這種智慧具有帶領我們達到解脫、自在、安詳之彼岸的力量。在大乘佛教當中，般若是「諸佛之母」，一切真、善、美都是從其中生出。般若是一種正念，它教導我們深入地去觀察、理解自己及他人，當正念現前、專心一志時，我們便可深入地理解事物的原本實相，這種感受將如花般地自然舒綻，帶來寧靜與喜悅！因此，當我們深入地觀察一顆小圓石、一朵花或我們自身的喜悅、安詳、悲痛、恐懼，就能觸及內心深處不生不滅的本質。在《生命的答案，水知道》一書中，江本勝在他的實驗中證實，心念的力量可以改變水的分子結構，使水結晶呈現不同的面貌，水是我們心念的一面鏡子，我們的心念、情緒、言語、祈禱的聲音都會影響水分子的結晶。他發現並證明了帶有「善良、感謝、神聖」等的美好訊息，會讓水結晶成美麗的圖形，而「怨恨、痛苦、焦躁」等不良的訊息，會出現離散醜陋的形狀。而且無論是文字、聲音、意念等，都帶有訊息的能量（長安靜美譯，2002）。他所做的科學研究證明了佛陀在三千年前所說的「世界微塵，因心成體；唯心所現，唯識所變」。舉凡大至世界，小至微塵，都能隨著我們的心性改變，我們起心動念所產生的波動，能改變周遭的環境。這種經由般若智慧產生的洞見，不禁令人油然而生「遠山含笑，清水綠波映小橋」的遐想，以及

「一朵花看到天國，一粒沙窺見世界」的禪趣，它是正念的、自在的、當下的！

二、「意」的文官的內涵與特質

「意」的文官具足勇猛精進心，奉行活到老，學到老的終身學習之風氣，不斷開拓知識與常識領域及膽識、格局，「意」的文官有著捨我其誰、當仁不讓的胸襟，更有一朝風月、截斷萬流的大擔當！「精進」的文官明其志、篤其行、韜其光、養其晦，精進的文官心存正念，恪遵倫理規範而精勤奮勉從公，努力辨識內心當中的正面善種子並加以澆灌，務使其茁壯暢茂而防範其枯萎凋謝；並且與民為善，以同理心觀察民眾的正面善種子，積極主動加以灌溉助長。相對地，精進的文官具備自我覺察能力，他潛心慎獨，求其言行無愧國家社稷及黎民百姓，他隨時觀察內心的負面不善種子而導正之，以便防微杜漸而防範其滋長為患；他也能觀察周圍的人與事，辨識負面不善的種子，從而杜絕它們的生起。這種但求一善而杜絕眾惡的心態及行為看起來似乎沒有多大了不起！然而，實踐的結果顯示，它的力量巨大無窮，它的影響至廣且深。最能夠代表的案例是淨空法師於二〇〇六年在大陸安徽廬江縣的湯池鎮以儒家思想實踐和諧示範鎮的奇蹟，他推動實施和諧社會、禮義之邦，成就人間一片淨土。他訓練 30 多位老師來教導鎮民讀誦《弟子規》，旋即風行影從，達到父慈子孝、兄弟和睦、相鄰互助…等移風易俗之功，由此可見正念的重要及精進的力量是無遠弗屆的。

「般若」的文官要培養正確知見，要「學而時習之」，要隨時捫心自問、反躬自省，要無時不刻以禪定觀照一切而不得有須臾恍惚。文官必須具備絕對專業，深入理解法規及公務真相，方能提供精緻的、感動的服務。文官對所有要求提供服務的顧客，應以「平等性、平等智」而非分別之心加以對待，應以超然中立的客觀態度予以因應。文官必須深入觀察民眾的需求，深切理解民眾的痛苦、困境與內心最深處的期望，只有這種理解，才是真正的親民及愛民。當這種理解交織成文官與民眾的心，則一心無二、不一不異，二者自然交融正如明鏡反射萬物本來面貌，它是清靜的、無分別的。也唯有如此，文官所言所行對民眾無一不善，對民眾之所求皆從而無匱無乏。這種文官所行之中道，就是在行大無畏的布施。

三、「意」的文官的成就與體現

「意」的文官在成就「身在公門好修行」，鍛鍊「意」的文官則有賴正念、精進與般若。文官正念則謹守分際不逾矩，有了正念便有正思惟，則所言必為正言，所語必為正語，對民眾必能誠實無欺、重信然諾！文官有了正信，即在培養內在的自性佛，就是培養聖靈；這種來自正念的清淨自性，讓文官有所善皆真、所做皆善，讓文官全然安住於當下而所做皆美。這種正念展現的奇蹟是，文官與民眾身心交融而無所分別、文官及民眾盡皆活在當下、文官感同身受民眾之苦而思其出離、文官想方設法為拔除民眾之苦。正念的文官帶給文官快樂健康的生活，並且轉化痛苦，帶來文官內心的平靜、喜悅與解脫。文官精進則知自我惕勵而不退轉顛倒，文官隨時觀其言、察其行，務使其言行舉止不偏不倚、無過無不及而契乎中道。文官隨著時代環境變遷與事物更迭而精勤用功、修補罅漏，企求精益求精而止於至善！文官而能不懶散也不怠惰時，即是精進；文官必須自持自勵、淬礪奮發，以終身學習態度精進其專業能力。文官能依正信、正念、正行而達定慧不二、禪悅法喜！因此，精進係指文官融入一種非常喜悅、寧靜及充滿活力的修持，是文官無時不刻投入各種專業、人際及其他的終身學習而不懈怠。

「意」的文官在體現善妙人生，也就是人文主義「心」公共服務觀的體現。在這方面，「般若」即是智慧，智慧是一種知見，它是快樂及喜悅的根本；智慧經由聞（學習）、思（反覆思惟）、修（禪修）三種方法而開展出來；亦即文官要培養正確知見，要「學而時習之」，要隨時捫心自問、反躬自省。般若亦指文官必須在嫻熟法令規章之餘，善用「運用之妙，存乎一心」妙趣，以權變的觀點面對朝夕萬變的人與事，亦即文官必須以超越法規的對待關係衡量公共事務，不能一味膠柱鼓瑟而奉行故事，致昧於時移勢異而貽誤事機，這也印證了中道所稱之「經權」之道；文官應具備職場上所需專業知識能力與修為；然而，「人心不同，各如其面」，實際推動公務過程中仍必須因人、因事、因地而制宜，以善巧方便做法隨順民眾的需求；這也呼應了新公共管理顧客導向服務觀的思潮下，如何因應及滿足形形色色的顧客需求，同時要尊重公民有參與重大政策決定的權利，無疑是文官行事倫理的一大挑戰！至於文官能夠全然離於造作念頭時，即是修習般若。文官修持般若智慧就像大日山之大放光明，破除無明諸闇而觀照一切；這是期許文官要有大智

慧，方足以有大擔當及大雄力。

陸、結語

中道文官歷經「知」的文官（肯定自我）到「情」的文官（超越自我），再到「意」的文官（創造自我）的修行次第而自覺覺他、覺行圓滿。中道文官的修持從自我覺知開始（「知」的文官），覺知自己應該具備的修養與條件，以及應該扮演的角色，本文稱其為照見文官清淨美麗的心，亦即文官本來的面目是清淨的、不染污的及莊嚴的。因此文中所指文官應該陶冶的修養、道德及價值觀，我們稱其為實踐中道文官的前行（或前提、條件）。中道文官的修持從實際行動去驗證（「情」的文官），也就是文官中道行或文官菩薩行，文官以「四無量心」為心、「六度」修行為本、「八正道」實踐為體，按部就班、循序漸進成就自利利他功德。最後，中道文官的修持要不斷力求精進而不退轉，必須終身學習而為民表率，或作民師，或為同儕及民眾之善知識（「意」的文官）。

中道文官的實踐以「知」為前行，是「真」的文官，是「戒」的文官，它是文官的「根」；知的文官在陶冶文官修養、道德與條件，促使文官具備正念及正見，持戒而不會錯、不犯錯。中道文官的實踐以「情」為正行，是「善」的文官，是「定」的文官，它是文官的「道」；情的文官在韜養文官的菩提心、四無量心、六度萬行與八正道修持，期勉文官勇於行菩薩道。中道文官的實踐以「意」為結行，是「美」的文官，是「慧」的文官，它是文官的「果」；意的文官在鍛造文官行中道，成就文官中道行，激勵文官具備精進不退轉修持及般若智慧遍照而究竟圓滿。

參考文獻

- 方怡蓉譯（2008）。**佛陀之心**，一行禪師原著。台北：橡實文化。
- 丘昌泰（2001）。**公共管理：理論與實務手冊**。台北：元照。
- 李俊達、黃朝盟（2010）。組織精神力與作績效之研究：以台北市政府中高階文官為例。**東吳政治學報**，第28期第3卷，頁187-233。
- 林忠訓（2009）。**菩薩心腸-談公務員慈悲心**。發表於提昇公務人員人文素養、實

踐公務倫理與型塑核心價值，台中市政府人事室，台中。

林鍾沂 (2002)。行政學。台北：三民。

邱志淳 (2010)。中道與現代文官倫理，**國家精英**。第 6 卷第 2 期，頁 81-104。

邱志淳 (2011)。論慈悲心與公務員服務精神，**人事行政**。第 175 期，頁 52-63。

長安靜美譯 (2002)。生命的答案，水知道，江本勝原著。台北：如何。

馬君梅、楊憶祖、陳冠中譯 (2009)。佛教的見地與修道，宗薩蔣揚欽哲仁波切原著。台北：商周文化。

曾仕強 (2006)。大易管理：中國式管理的真諦。台北：百順。

郭進隆譯 (2007)。第五項修煉，P. M. Senge 原著。台北：天下文化。

賴隆彥譯 (2007)。快樂來自八正道，德寶法師原著。台北：橡實文化。

詹中原 (2007)。組織變革與組織發展，**研習論壇**。第 78 期，頁 1-12。

達賴喇嘛 (2006)。108 問，與達賴喇嘛對話。台北：心靈工坊。

劉銀美 (2009)。慈悲心培養。發表於提昇公務人員人文素養、實踐公務倫理與型塑核心價值論文集。台中：台中市政府人事室。

蕭武桐 (2001)。公務倫理。台北：智勝。

蕭武桐 (2006)。新公共服務與公務員的品德修養，**國家精英**。第 2 卷第 1 期，頁 57-70。

顧慕晴 (2010)。領導者與文官核心價值之建立，**T&D 飛訊**。第 97 期，頁 1-20。

Cooper, T. L. (1990). *The Responsible Administrator: An Approach for the Administrative Role* (3rd Ed.). New York: Associated Faculty Press.

Denhardt, R. B. & J. V. Denhardt (2003). *The New Public Service: Serving, not Steering*. New York: M. E. Sharpe.

Kettl, D. F. (2002). *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-first Century America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Kouzes, J. M., & B. Z. Posner (2002). *The Leadership Challenge* (3rd Ed.). New York: John Wiley & Sons.

On Being an “Informed”, “Affectionate” and “Sentient” Middle-Path Civil Servant

Chiu, Chih-Chun*

Abstract

This study examines the content and practice of a middle-path civil servant from the Buddhist point of view. First, the author describes the meanings of the middle path and a middle-path civil servant as well as the relationship between the “heart” value and ethics which a civil servant should uphold. Second, the author discusses the content and practice of an “informed,” “affectionate” and “sentient” civil servant who realizes the middle-path values. The main conclusions are: an “informed” civil servant should have a pure and beautiful mind; an “affectionate” civil servant should actively follow the Buddhist teachings; finally, a “sentient” civil servant should firmly take the middle path. A civil servant with these three valuable virtues will become a true man with great characteristics dedicated to serving not just human beings but also all sentient beings.

Keywords: middle-path civil servant, four noble paths, eight noble paths, informed, affectionate, sentient

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

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com

從策略性人力資源與知識管理的觀點 探討「知識與政策發展部」組織設計*

彭安麗**、洪崇豪***

《摘要》

面對現今全球化知識經濟時代的到來，世界各國政府已從 80 年代前的福利導向國家轉化為競爭導向的國家 (Fougaer, 2006)，國與國之間的競合關係日益密切，各國政府如何統整與創造國家競爭策略與擘劃國家未來發展方向以迎接他國的挑戰，將是現今政府組織再造最重要的課題。也因如此，政府與政府間的戰爭已從傳統「硬實力」上的武力軍事、資源……等等的競爭，轉變為以「軟實力」為主像是在經濟、文化等層面上的較量，進而從世界經濟中獲取國家最大利益；而我國目前正處於整體產業與國家發展方向之關鍵轉型階段，為是否能朝先進國家邁進與提昇國民所得之重要時刻，但現今政府的思維與架構卻停滯不前，難以面對各國的挑戰與競爭，而具競爭力的政府必須擁有幾項特質：1. 能快速反應內、外在的各項變化；2. 組織各部會的規劃與功能要能徹底執行以發揮綜效；3. 能清楚瞭解本國與主要競爭國家間之優劣勢；4. 能依照其優

投稿日期：100 年 5 月 18 日；接受刊登日期：100 年 7 月 20 日。

* 本文感謝兩位匿名審查人提供寶貴意見與指正。本文文責仍由作者負責。

** 南華大學公共行政與政策研究所助理教授。

*** 南華大學公共行政與政策研究所碩士。

劣來規劃出國家未來發展願景與競爭策略。

本文的主要研究方向以知識管理為觀點，藉由設立「知識與政策發展部」將各部會長期累積之知識資本妥善加以保存與應用，在碰到相關問題時能迅速的研擬出解決方式，且此部本身就是一個跨部會的組織，能夠在各項政策的研發、制定、執行與改善的過程中做好應有的整合與應用，並依國家整體發展策略之需求導入以策略性人力資源為主軸的組織改造，將公部門人力資源與政府整體策略進行整合從根本革新政府組織，使政策推動與執行能更完善且更有效率，進而建構具有持續性競爭優勢的政府組織，作為厚植臺灣軟性國力之基石，於國際競爭中建立屬於的臺灣的獨有特質與不可取代之地位。而政府各部門如何掌握與運用知識使其能發揮最大綜效，以規劃整體國家方向與政策之實踐，則是本文所要探討的核心論點。

[關鍵詞]：持續性競爭優勢、知識管理、策略性人力資源管理

壹、研究背景與動機

現今世界局勢變化之速度與程度已不可同日而語，全球化時代使得各國政府於治理層面上有著全然不同以往的挑戰與競爭，且因政治與經濟間的不可分割性，使得國際性組織、非政府組織、跨國集團與各種利益團體，會以各種直接或間接的方式，來影響各國家公共政策之產出與執行過程，不止經濟，像是環境、軍事、社會和文化等政策（Bernstein & Cashore, 2000; Nye & Donahue, 2000）。因上述因素會左右政府政策產出之廣度與深度，並弱化維持國家競爭力與人民福祉極大化之目標；再加上目前我國政府組織之國家政策思維缺乏國家整體長遠性的發展方向與效能導向的政府組織架構，使得現今臺灣社會面臨停滯性的危機，例如：產業結構、

國民所得無法向上提昇等種種問題，連帶影響我國經濟與社會各面向之健全發展，進而造成於現今社會各層面中所充斥著許多難解的問題。

會造成這些問題主要的因素是在於一個國家的整體經濟發展是有其階段性的，從最早期的土地資本、天然資源（如石油、鋼鐵……）都是很重要的要素；再者就是人力資源，在這個階段教育就成為各國重視的焦點，且認為是提昇國家競爭力很重要的一個因素；目前則已經超越土地天然資源，以及人力資源，進入以知識為資本的時代於幾年前開始有所謂的「Computerless Computer Company」，到現在的「Chipless Chip Company」，也就是技術創新先進國在從事研發時，能控制整個產業價值鏈，取得附加價值最高的最上游的部分，本身無須從事製造的工作，只做產品的構想和設計的部分，就可以獲得良好的利潤；也就是說，基本上技術創新先進國的生產要素已經是屬於無體財—知識資本；所以從土地資本到人力資本，到現今智慧資本的發展，已經成為各國政府關心國家競爭力重視焦點的所在（李仁芳，1998）。

但以 Porter（1990）國家競爭力發展的四階段（圖 1）來檢視我國所處階層，我們可以發現臺灣於一九八〇年代的「投資導向」欲升級至第三階段之「創新導向」時產生了進階障礙，歷經近二、三十年的努力至今卻無法成功跨越，進而走向創新導向階段，邁入已開發國家之林。然而，一個國家無法進入創新導向而一直停留在投資導向時會面臨下列問題：首先，第一個會面臨到產業無法升級的問題，依目前我國產業結構多數還是處於「追求品質」階段的三級企業其毛利甚低，僅有少數提昇至第二級的「品牌價值」企業，其獲利率較優於前者；而可以稱為「研發創新」的一級企業更是寥寥可數，更遑論其「制定規格」的超級企業。

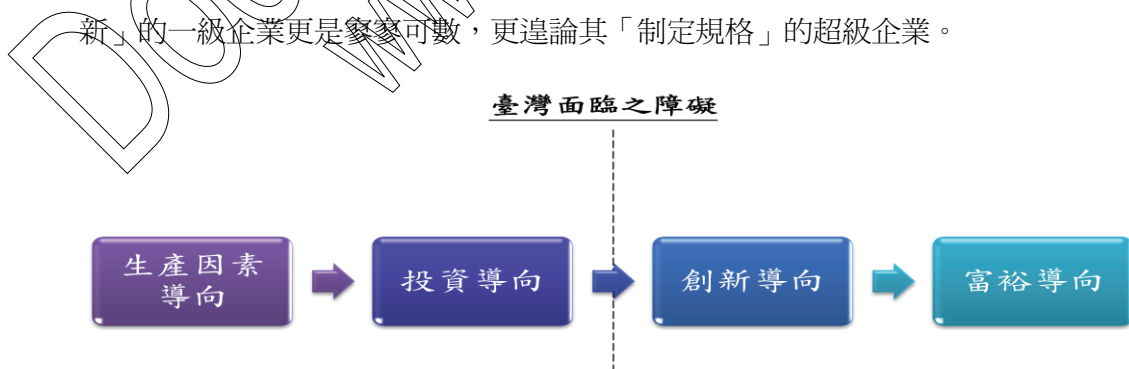


圖 1 國家競爭力發展之四階段

資料來源：Porter (1990)。

基此，我們發現一個國家何種企業的多寡可看出一個國家的強弱與否；我國產業結構多數為勞力密集的第三級企業，但因企業獲利能力有限，再加上近年來由臺灣接單，但從海外生產的比率由二〇〇〇年的 12.59% 上升至二〇〇九年的 50.69%（經濟部，2010），相對的更使其員工之薪資無法有提昇，這點我們可從我國主計處對於我國民眾歷年平均薪資統計表中可得到驗證。

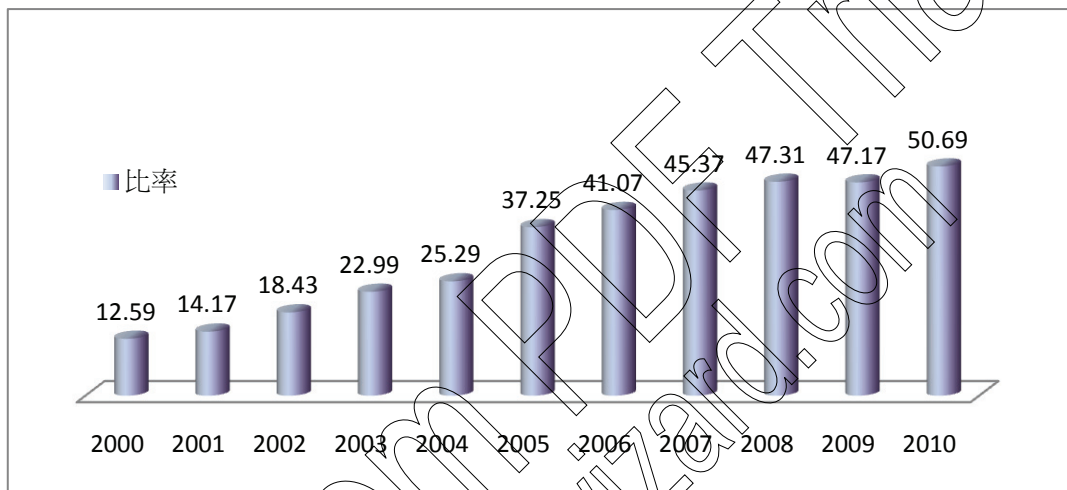


圖 2 臺灣接單海外生產比率

資料來源：整理自經濟部網站 <http://www.moca.gov.tw/>

於此十年間我國民眾的平均月薪每年以大約上升 500 元的速度，呈現薪資緩步增加的狀況，於二〇〇八年來到 44,424 元的水準，但因二〇〇九年受到全球性金融風暴的影響又退回到二〇〇三年的水平，從下表中可得出一九九九—二〇〇九年之間我國平均月薪呈現「停滯化」的走勢（行政院主計處，2010）。若以個人總體年薪的角度來看，約有多達 50% 的民眾年收入在 40 萬元低於十年間的平均年薪約為 510,000 元左右，只有 8% 的年收入高於百萬元（行政院主計處，2008）。

表 1 一九九九—二〇〇九年我國平均薪資統計表

年月別	工業及服務業			製造業	
	每人每月 平均工時 (小時)	每人每月薪資		每人每月 平均工時 (小時)	每人每月 平均薪資 (元)
		平均薪資 (元)	經常性薪資 (元)		
一九九九年	190.2	40,842	33,068	199	37,738
二〇〇〇年	190.1	41,861	33,953	198.7	38,914
二〇〇一年	180.4	41,970	34,489	184.4	38,412
二〇〇二年	181.4	41,530	34,746	187.5	38,435
二〇〇三年	181.3	42,065	34,804	188.2	39,549
二〇〇四年	183.5	42,685	35,101	190.6	40,657
二〇〇五年	181.9	43,163	35,386	188.8	41,858
二〇〇六年	180.9	43,493	35,728	187.3	42,393
二〇〇七年	180.5	44,414	36,335	187.3	43,169
二〇〇八年	179.7	44,424	36,423	184.7	43,105
二〇〇九年	176.7	42,176	35,620	179.3	39,152

資料來源：整理自行政院主計處網站 <http://www.dgbas.gov.tw/>

但更進一步將「物價指數年增率」這項變數納入檢視實際薪資的數值中，可精確的計算出實質的薪資成長率，經分析後可從下圖中發現，若以物價上升因素來稀釋薪資的增加，可得出於二〇〇二、二〇〇四、二〇〇五、二〇〇八、二〇〇九這五年的薪資成長率為負成長；二〇〇九年平均薪資較前年減少 4.23%，為歷年來最大減幅，而台灣近 10 年實質薪資平均年增率為「負」的 0.36%。可見我國民眾實際獲得的薪資價值其實是呈現縮水的趨勢。

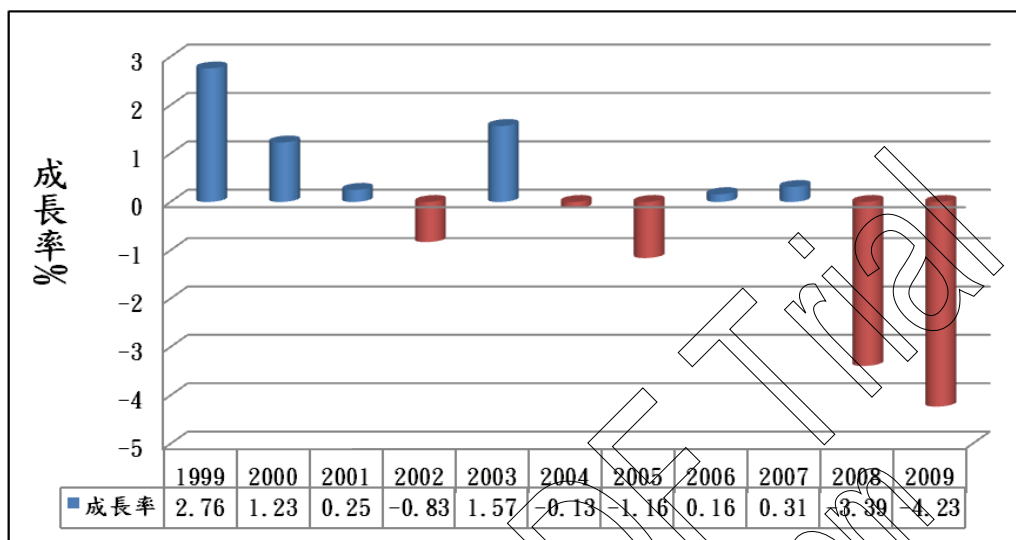


圖3 一九九九年至二〇〇九年我國實質薪資成長率

資料來源：整理自行政院主計處網站 <http://www.dgbas.gov.tw/>

由此可知，於一九九八至二〇〇八年這十年間，每人每月平均月薪僅成長 11.97%，以同基期中亞洲四小龍的薪資成長率來比較，新加坡成長率為 45%，南韓成長率則高達 85%，我國只高於日本的負 8.7%（行政院勞工委員會，2010）。在上述因素交互作用之下，進而迫使失業率上升；一旦人民對於未來不確定感增加後，會衍生出對一個國家最大衝擊則是生育率造成的人口結構失衡。而我國現今主要為產業結構無法提昇所造成目前的困境，但倘若時間的推移使我國進入到高齡化、少子化這兩項因素時，我國的經濟將遭受空前的挑戰。對於國家所造成的衝擊就不是再多政策所能挽救的。

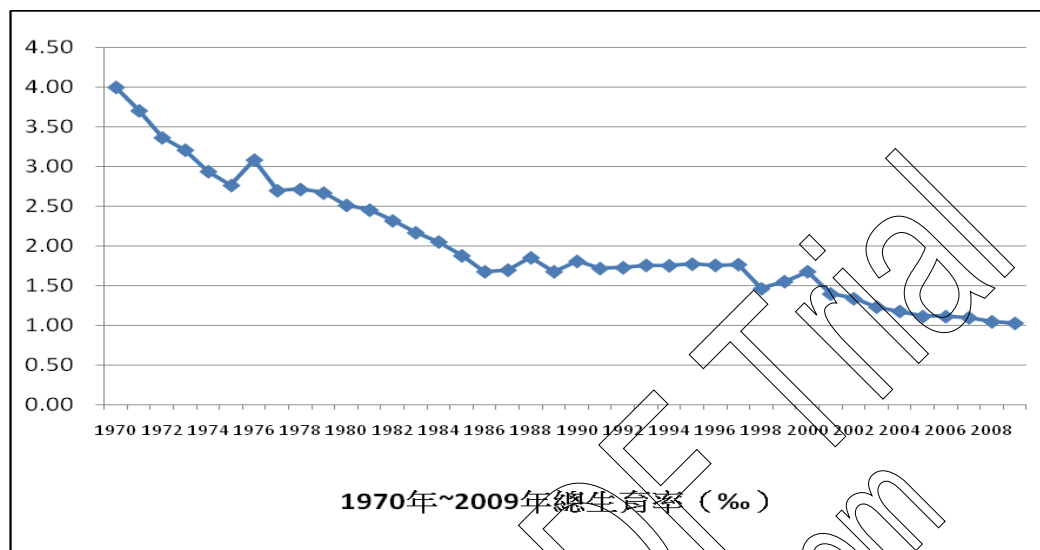


圖 4 一九七〇年至二〇〇九年我國生育率走勢圖

資料來源：整理自行政院主計處網站 <http://www.dgbas.gov.tw/>

但在可預見的未來中，這項衝擊正迎面而來，從經建會「臺灣九十七年至一四五年人口推計報告」中指出，人口為國家構成的基本要素之一，人口素質及結構的變化則為決定國家國力強弱與國勢消長的重要關鍵，但由一九七〇—二〇〇九年我國生育率走勢圖中可以看出我國自一九七〇年的 4.00 人，一路往下降至二〇〇九年的 1.03 人，新生兒人數為 19.1 萬人，與德國並列全世界生育率最低的國家，已遠低於 2.1 人的自然遞補水準。依行政院經濟建設委員會所作人口推計的中推計，二〇一八年新生兒的出生數預估會減少至 17.5 萬人左右，與死亡數接近後邁入人口減少的時代達到人口零成長，這表示出生率下降速度超過死亡率增加速度，因此人口自然增加率減緩，此為總人口成長減緩之主要原因。

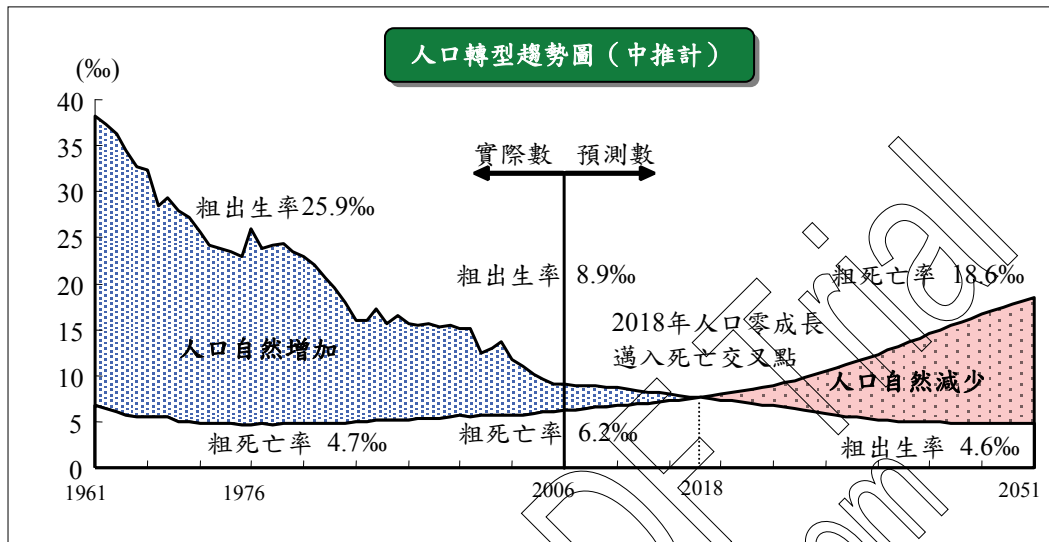


圖5 我國未來人口轉型趨勢

資料來源：行政院經濟建設委員會（2008）。

於二〇〇八年行政院「人口政策白皮書」文中提到，若生育率的持續下降，不僅是一個人口變化的問題，它更影響人們現在與未來生產及消費的型態與內容，只要出生率持續降低，高齡人口比例會相對增加，人口「少子女高齡化」必進一步發展，我國若不及早因應，會對國家社會的各個層面產生以下的影響，若不提出研擬因應對策，恐危及國家競爭優勢與永續性的發展。

一、對國家競爭力的影響

出生數減少會導致勞動力結構高齡化及勞動力供應失調等情形，無法達成預期經濟規模的人力結構與數量需求。若未儘早妥善規劃，不僅無法因應人口高齡化帶來的衝擊，也會導致全面性勞動力短缺及經濟成長減緩。因此，人口減少也可能影響市場消費規模，降低工商企業投資意願，減少政府稅收，影響國家競爭力之提升。

二、對老幼照護的影響

隨著我國生育的轉型，未來的青少年人口將萎縮，而高齡人口將日漸膨脹，因

而衍生扶養負擔過重，從下圖的預估中可得出，在人口結構失衡以及總人口數日益減少，將使得下一世代扶養負擔加重，從現今二〇一〇年的 6.95 個勞動人口來扶養 1 個老人的比率，至二〇五一年時將下降到由 1.49 個勞動人口來扶養 1 個老人，屆時將對於我國的經濟結構將產生嚴重的負擔。

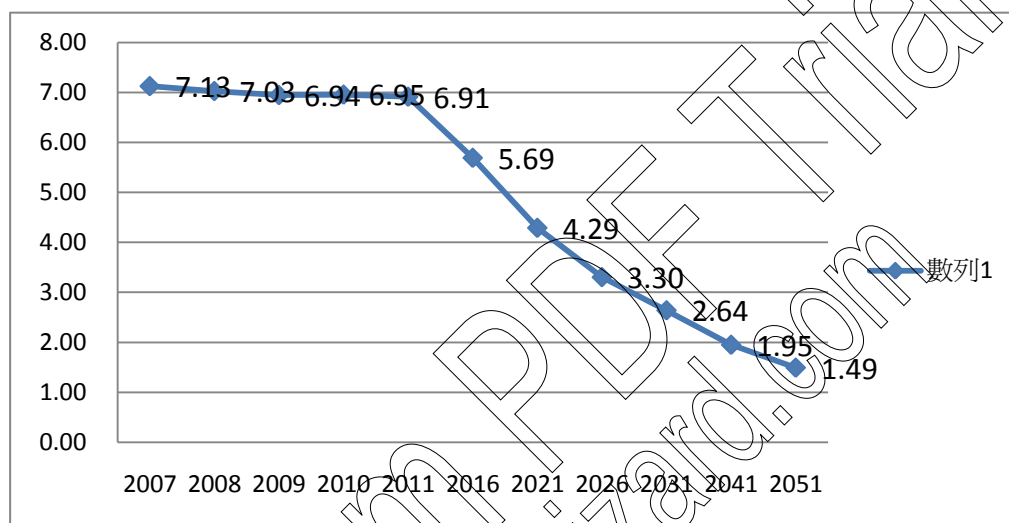


圖6 勞動人口扶養老人比率

資料來源：行政院（2008）。

三、對財政收入的影響

出生率降低，勞動力減少將使綜合所得稅收入減少；同時消費人口減少、產業萎縮，營業額降低，將使營利事業所得稅收入減少，影響政府稅基。將導致經濟負擔增大問題，而無法增加投資或政府的其他建設，不僅無法因應人口高齡化趨勢，也會導致全面性勞動力短缺及經濟成長減緩現象。

四、對教育發展的影響

生育率降低使得幼年人口減少，學生來源逐年遞減，將會對學齡人口數及國民教育體制造成負面影響，從下表中發現，每年的大學新生數將持續下滑，二〇一六年大學新生人數生，將從二〇一〇年的 31 萬人，驟減為 26 萬人，缺口相當於 20 多校的招生量，且往後每年大學新生數如下圖所示將逐年減少，進而將影響我國高

等教育的發展，然而高等教育為建構國家持續性競爭優勢的基礎，希望政府單位能提出相關因應政策，將少子化對於國家競爭力的衝擊降至最低。

表 2 未來大學新生預估人數

年別	總計(人)		
	高估計值	中估計值	低估計值
二〇一〇	311,900	275,900	238,700
二〇一一	309,800	274,100	237,100
二〇一二	309,300	274,000	237,100
二〇一三	314,800	278,800	241,300
二〇一四	312,000	276,300	239,100
二〇一五	312,000	276,300	239,100
二〇一六	265,000	234,700	203,100
二〇一七	281,300	248,800	213,300
二〇一八	276,300	244,400	211,400
二〇一九	268,600	237,700	204,800
二〇二〇	247,300	218,900	189,300
二〇二一	232,800	205,900	178,100
二〇二二	217,100	192,000	166,200
二〇二三	203,100	179,700	155,400

資料來源：教育部（2010）。

總合上述問題，我們以循環圖的方式，來整合從產業結構無法升級到出生率等各問題之間的相互因果關係，以解釋目前我國社會所面臨的問題，做為本研究之背景架構。

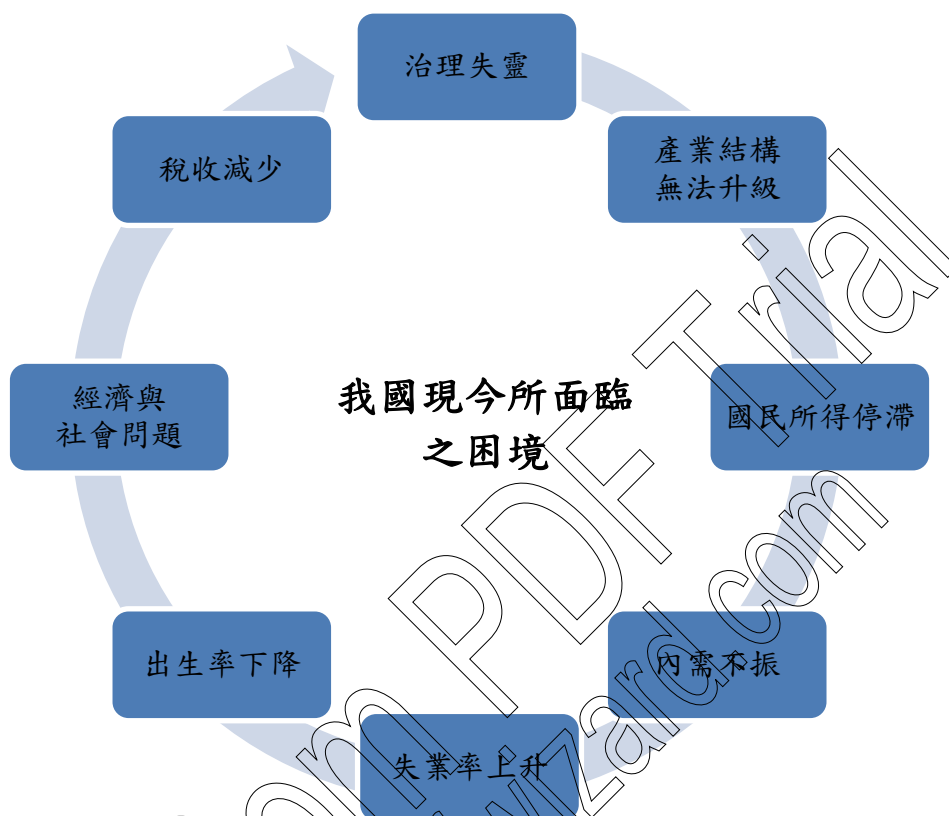


圖 7 現今我國社會問題之循環圖

資料來源：作者自繪。

縱觀上述，可以看出一個國家是否有完整的願景與執行策略與人民的生活息息相關，而政府效能如何持續提昇為我國是否能邁入已開發國家的一大關鍵，也是在國家經濟發展中扮演不可或缺的角色，政府如何整合協調內部各水平和垂直部門所分別提出的政策，促使政府組織在發揮功能性分工後得以進一步協力合作，避免因本位主義所造成政策意見分歧不一致或缺延續性，同時亦浪費龐大組織資源與社會成本，抑可謂「錯誤政策比貪污更恐怖」。目前許多國家致力於推動公共治理，進行政府改造以提升政府績效，限縮減少政府扮演的不當角色，但卻無能力甚至無意規劃一個積極性整合協調的角色。

檢視過往我國中央政府行政組織所存在的問題大致可以歸納為：組織層級過多、組織數量太大及組織定位不清等三大層面，這些行政機關相互作用之下，產生

極繁雜的互動關係，造成公共政策更加不易協調以致影響政府運作，不但部會之間業務互動既繁且雜，職掌諸多重疊糾葛，政府決定該項公共政策之時，往往無法獲致一致共識進而影響行政效率，甚至危及國家競爭優勢（戴肇洋，2008）。

然而我國現今組織改造方案業已出爐，經由本文的研究與其相關法案之後發現，存在我國行政系統中最大的問題在於缺乏各部會間的橫向溝通與整合，卻於此次的改造中仍無觀察到相關解決之結構與作法。

綜此，相較於其他各國積極努力來提升國家總體競爭力之際，政府再造運動隱然成為各國的目標，經由分析理論與實際情況後，本研究認為我國政府組織需建構一套中央政府的「政策知識管理」機制，亦即透過對於內政、外交、經濟、財金、教育、國防、文化、衛生、環保等政策知識的創造與學習，不僅能使現任官員吸取前任官員的政策運作知識與經驗，也能將自身的政策運作知識與經驗提供後繼官員參考，提高政府網絡的政策運作品質。更重要的是，藉由政策知識的公開與共享，讓中央政府的政策具備延續或更動的基準（吳定、傅岳邦、黃韻竹，2002）。另一方面更需導入策略性人力資源管理來執行已規劃之政策，其已成為提昇政府整體效能與競爭優勢之重要措施，亦為各國人事行政最新發展的主流。例如美國、英國、加拿大、紐西蘭等國政府，均在這波政府再造運動風潮中師法企業管理作法，引進各項策略性人力資源管理措施取代傳統人事管理作為，以達到提昇政府總體績效的目的（孫惠美，2007）。而組織策略與策略性人力資源管理合一，能提升政府組織整體對於知識的學習能力，如此一來對於政府知識管理之推展將有所助益，同時提升國家競爭力。基此，本文提出政府應以知識管理的觀點來設立「知識與政策發展部」，以做為各部會知識的投入與產出之所在，進而對於各項政策的研發與執行能有所助益。而政府組織應以「再思」的角度來擘劃國家未來的願景與策略，提昇國家總體競爭力，結合國家整體發展策略的政府組織架構以共同完成組織的目標與挑戰，以常保國家的「持續性競爭優勢」。

本研究主要研究問題在於透過知識管理與策略性人力資源的觀點，來探討如何建構具有持續性競爭優勢之政府組織，並藉由政策與知識發展部的設立與策略性人力資源的導入，來提升國家總體政策研發與執行之品質。

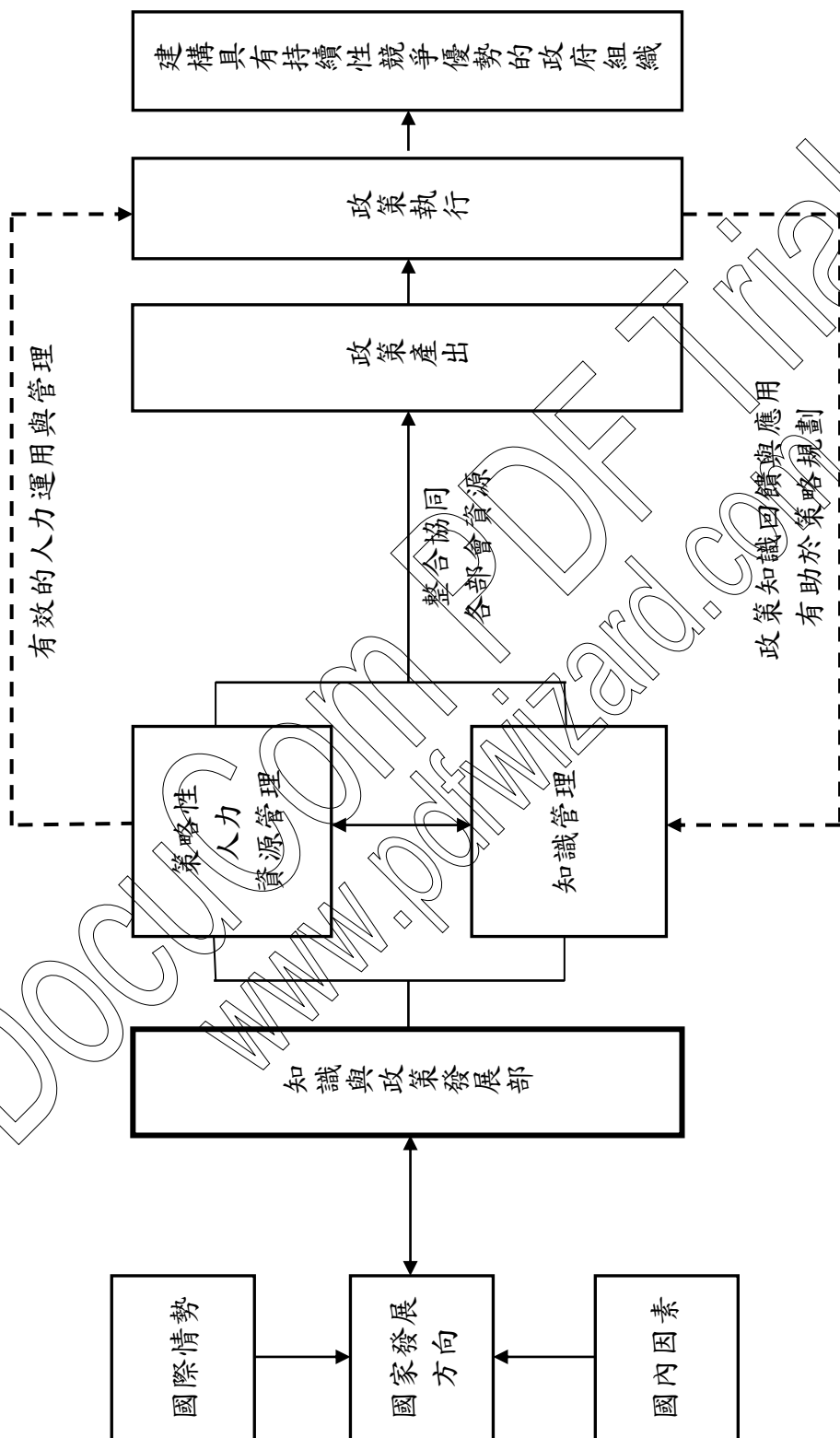


圖 8 本文研究架構圖

貳、相關文獻與概念之探討

於探討文獻與相關概念前我們以下列的關係架構圖來解釋各理論間之關聯性

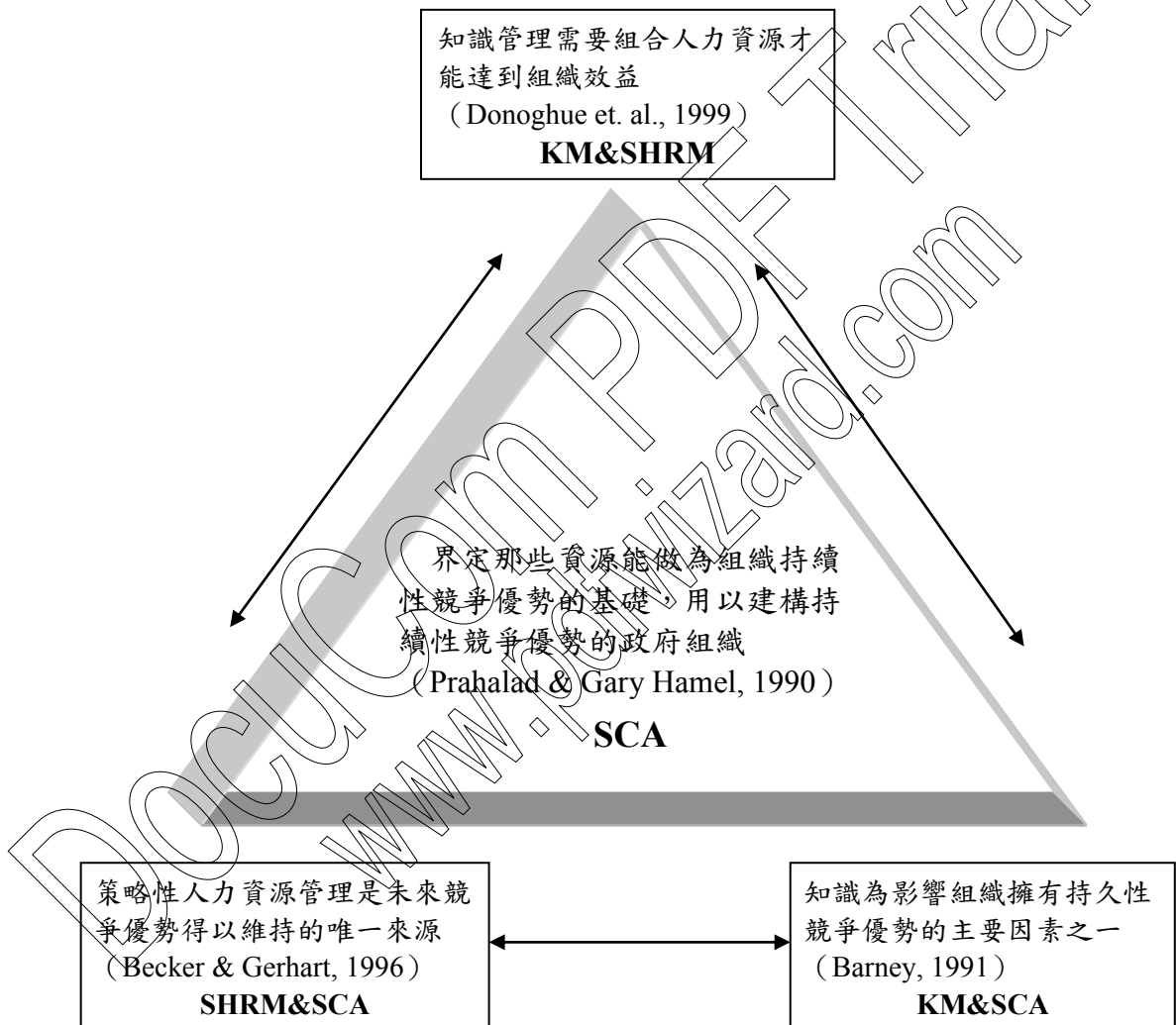


圖 9 文獻架構圖

資料來源：作者自繪。

- SCA 持續性競爭優勢
- KM 知識管理
- SHRM 策略性人力資源管理

一、持續性競爭優勢

「持續性的競爭優勢」即為組織於競爭環境之下，所能長期保持之競爭優勢（Jacobsen, 1988; Porter, 1985），學者 Barney（1991）更進一步針對「競爭優勢」（competitive advantage）與「持續性的競爭優勢」（sustained competitive advantage）分別予以定義，Barney 認為當組織現存或潛在競爭者無法同時施行與該組織相同的價值創造策略（value creating strategy）時，此組織即擁有「競爭優勢」；及當組織現存或潛在競爭者無法同時施行且沒有能力複製與該組織相同的價值創造策略時，此組織即擁有「持續的競爭優勢」。而 Lippman & Rumelt（1982）也認為只具有異質性與不可移動性的資源是難以保存持續性的競爭力，要有持續性的競爭優勢只有當其他組織無法複製競爭優勢的利益時才可能保存。因此競爭優勢不可能被視為具有持續性的競爭優勢除非競爭者停止複製這些優勢。而擁有持續性的競爭優勢的資源必須同時具備 1. 資源必須對組織產生正面價值；2. 在既有的或潛在的競爭者中資源必須是稀少的；3. 資源必須是無法完全模仿；4. 對競爭者而言資源不可以用其他資源取代。且 Aaker（1995）也指出，組織不僅是追求眼前的競爭優勢，更希望能擁有長期的競爭優勢並提出三項持久性競爭優勢的特性，分列如下：必須涵蓋產業的關鍵成功因素、必須與競爭者有顯著差異的競爭優勢且能因應環境變動及對抗競爭者的行動。

競爭優勢是近代經營策略管理理論之核心觀念，為組織永續經營的主要關鍵因素。策略學者 Richard D'Aveni 於《超競爭優勢》（*Hypercompetition*）（1998）著作中提到目前企業所面臨的競爭環境與以往有很大的差異，在超競爭強度的環境中企業所擁有的競爭優勢難以持續，以往強調的競爭優勢，如：成本領先、差異化與進入障礙等，都難以確保領先優勢的持續性，可能會因競爭者的攻擊而失去優勢與地位（方至民，2000）。然而隨著全球化時代的到來，組織經營疆界及目標變得模糊且變化快速，加上產品生命週期的縮短，對於許多企業而言，最有效的競爭方式往往不得而知。因此，學者開始討論在競爭優勢演化和延伸的過程中，動態性的概念開始被確認與發展（Leonard-Barton, 1992; Teece, Pisano, & Sheun, 1997），其他類似概念的字眼，例如調適性（adaptability）、彈性（flexibility）與情境（contingence），都是在強調相同的動態概念，唯有不斷重新塑造與重新發展組織

能力，方得以適應經營環境（轉引自吳錦鋈，2006）。再者我們並可從下述的發展可得知，從 Rumelt、Schenfel 和 Teece 在一九九四年提出策略管理的本在於如何建構並維持競爭優勢，而 Teece、Pisano 和 Shuen 更於一九九七年提出動態能力的觀念，認為唯有可以快速進行產品創新，並擁有整合與配置內外資源的管理能力的組織，才能在全球化競爭的環境之下得到成功；且進一步推導出組織的動態能力包的兩個特性：(1) 環境具有變動的特性；(2) 動態能力強調策略管理的角色在於適應、整合與建構組織內、外部之技術、功能與資源的能力，使其順應變動的環境；讓組織能在變動的經營環境中不斷的透過自我強化，以保持優勢而能永續經營。但組織的競爭優勢能維持的時間長短，會依產業的經濟結構、特性等因素的差異而定（黃營杉、楊景傳，2004）。

總合相關的研究，依競爭優勢理論的演化進程，於總體上可分為的兩大派別與三階段時期：分別為早期的「競爭定位論」（competitive positioning）與後期的「資源基礎論」（resource based）及從資源基礎所衍生出的「動態能力論」（dynamic capability），競爭定位論是以競爭策略學者 Michael Porter 為首，其認為是依組織本身與外部環境的相對定位來評估競爭力，而資源基礎論則是以主張企業核心能力（core competence）的 C. K. Prahalad 及 Gary Hamel 為主；資源基礎論最重要的觀念在於界定那些資源能做為組織持續性競爭優勢的基礎（方至民，2000）。基本上，從外部分析的「競爭優勢環境模式」最具代表的就是 Michael Porter 所提的五力分析模式，經由對於企業所處產業經營環境分析後依本身優勢訂定競爭策略，如低成本、差異化和集中化策略。而從內部分析的「資源基礎模式」是組織本身所擁有的資源探討是否較競爭者具有競爭優勢，並使用與維持此一具競爭優勢之資源，認為組織未來的競爭將是核心資源之爭，故組織必須注重資源的發展、取得及長期累積資源並集中資源於策略重點上（王秀齡，2007）。

表 3 競爭優勢理論兩大派別與三階段時期之分析

主要理論	競爭定位論（外部） competitive positioning view (CPV)	資源基礎論（內部） Resource based view (RBV)	動態能力論（內、外） Dynamic capability view (DCV)
時期	一九八〇	一九九〇	一九九〇
主要理論	Michael Porter	C. K. Prahalad & Gary Hamel	Teece & Pisano
主要論點	依組織本身與外部環境的相對定位關係來評估競爭力。如：成本領先、差異化等	界定那些資源能做為組織持續性競爭優勢的基礎。如：知識、人力資源等	整合與建構內、外部之技術、功能與資源的能力，使其順應變動的環境以保持優勢而能永續經營

資料來源：作者自行整理。

持續性競爭優勢的演進，從 Porter 的定位導向發展到資源基礎理論時，則提供了組織另一種觀點，認為組織不應該只著重在外在環境的分析卻忘記了內部資源。資源就像是企業的「本質」，當外在環境快速變動的時候，除了分析外在環境變化之外，應該要瞭解並掌握到企業本身有哪一些獨特資源。而這獨特資源和能力指的就是策略性資源（strategic resource），也因而造成所有企業在創造競爭優勢上的差異。具體而言，組織在執行各項策略時所需的運用資源即是策略性資源，包括組織資產與能力（Barney, 1991）：舉凡企業所控制的資產、生產力、製程、企業特性、資訊或知識等等，都將使企業得以建構並實行策略，以改善企業本身的成果與效率。總合上述論點，可發現對於持續性競爭優勢的論點皆以企業組織的面向來界定，卻使我們得到一個反思，就是現今的「政府組織」是否也需要俱備與「企業組織」相同的競爭能力，朝向「持續性」的方向來建構新一代的政府組織，以免陷入如同冰島、希臘、西班牙等國家所面臨的危機。然而，原先只應用於企業的持續性競爭優勢理論，其實更適合套用於政府治理的思維之中，因政府組織的運作較企業更為繁雜且影響層面更為廣大，且國家競爭力的持續與否，對於企業的影響有其正向的關聯，而我國現今最重要的關鍵是在於如何擊劃國家長遠藍圖與執行政策之能力，以維持「持續性」的國力提昇，此為本文之核心論點。因此，建構一個具有持續性競爭優勢特質的「政府組織」，為永續提昇國家競爭力之基石。

二、國家競爭優勢

舉凡政治、經濟、行政及企業管理等學科領域，莫不關注國家競爭優勢研究定向的延續發展。事實上，早在美國雷根政府「產業競爭力委員會」（Commission on Industrial Competitiveness）成立，政府實務界即已開始注意產業競爭力與國家發展之關係。只是此時，學術界對於一國之產業及企業，與國家及政府關係之研究，尚未能建立一套凝聚共識的理論架構--雖然當時有所謂「企業與政府」或「企業政策」等科目的存在；而 Michael Porter 的提出的「國家競爭力」構想，實有助於嚐試建構學術與實務界，以及學術界本身科際間之討論共識（詹中原，2006）。國家常常是在企業努力創造、持續全球競爭優勢的過程中逐漸現身，發揮功效然而在此過程中，對企業與國家而言，今天所擁有的任何一項優勢很快的就會被超越或淘汰。而國家必須提供產業快速持續改善與創新的環境進而持續競爭優勢。且國家競爭優勢是指一個國家或地區，能否成為某一產業的發展基地；即某一國家或地區，若能具備某些特殊的能力，可使得某一產業能夠蓬勃發展（Porter, 1990）。因此，國家競爭力（national competitiveness）也常成為各國政策之依歸。一般而言，國家競爭力可由各種觀點加以討論，包括科學技術面、經濟、產業、貿易面、企業管理層面、網際網路或電子商務，和人力資源面向等；但本文強調國家競爭力的社會整體性，也就是國家競爭力的衡量應同時包括經濟與經濟以外的指標，而且國家競爭力應強調其長期穩定的社會經濟發展，而非短期的經濟成長而已（李碧涵，2001）。

波特《國家競爭優勢》（*The Competitive Advantage of Nations*）（李明軒、邱美如譯，1996）之著作中，比較特定國家擁有優勢的產業，分析其優勢產生的原因，並驗證其「鑽石體系」理論。他認為一項產業在某一國家具有優勢地位，原因來自四組關鍵因素：1. 生產因素（包括人力、自然、資本和知識等資源以及基礎建設），2. 需求條件，3. 相關與支援產業，4. 企業的策略、結構和競爭對手；四者之間的串起的關係圖有如鑽石，如圖 10 所示，故名為「鑽石體系」理論。波特認為鑽石體系是一個互為強化的系統，任何一項因素的效果必然影響到另一項的狀態。此外，加上兩個輔助變素：機會和政府，以作為整體評估每個國家於優、劣勢與競爭力上之基礎。根據他的觀點，（組織或企業或國家）競爭力即為生產力，也就是

每國境內之一個單位的人力、資本和自然資源所產出的勞務和產品價值，而企業營運和策略的優劣，以及企業營運個體經濟環境的品質，為生產力的兩大基礎因素。企業營運國中個體經濟環境的鑽石架構則由上述之四大要素構成（Porter, 1990）。而政府角色在於提供完善且健全的企業經營要件，而自然資源、人力資源、資本資源、政府行政、基礎工程建設、資訊和科技等，為政府組織首要提供之經營要件，且以上這些要素是影響該國產業競爭優勢的關鍵。綜承上述，一個國家的政府組織之能力，連帶影響國家產業與企業之競爭力，而推動國家競爭力的三大力量為：政府組織執行力、總體經濟力、與科技實力。

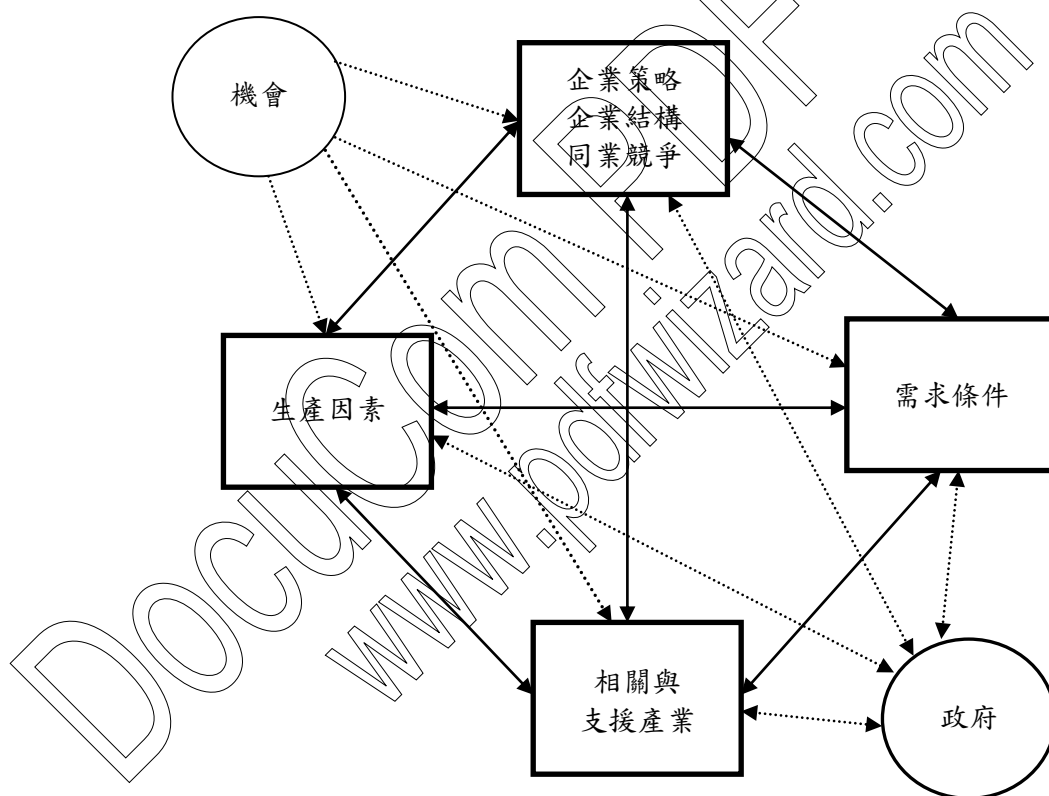


圖 10 鑽石模型圖

資料來源：Porter (1990)。

但國家競爭環境持續性的改變，若國家只靠波特鑽石理論中的某一、二項例如：豐富天然資源或是廉價勞力成本，意圖想長期維持競爭優勢在競爭激烈的國際情勢中，可能也會被其他國超越的情況發生。但若能善於利用鑽石模型中之要素，

並且使它們能相互配合，互相連結及影響，形成強而力的組織及網絡，則競爭者就無法輕易取代或模仿（張賽平，2006）。承上，這些因素所構成一個系統，決定國家的強盛與否，並形成一個產業的「群聚」（Cluster），而群聚的完整性，是構築國家競爭力的重要基礎。且鑽石模型為一動態系統，系統內的每個因素都會互為強化或弱化，同時政府與機會這兩項因子若能於模型中將乘數效果發揮至極大值，必將能持續建構國家整體競爭優勢，這也是現今各國政府組織中最重要且最必要去面對的課題。

再者，企業於營運上的理論與策略常為政府組織所仿效，尤以一九八〇年代後「新公共管理」思潮下所帶動的以「國家競爭力」為發展方向。整體而言，國家競爭力是一個指涉「國家政府政策能力與企業實力結合，共同創造優勢發展系絡，以達經濟永續成長系絡的能力」（詹中原，1999）。就政府的角度而言，政府如何扮演其積極的角色，將是發展國家競爭力重要意涵。而這項意涵可從兩個面向加以論述：第一、國家競爭力的追求必須納入「國家治理」（state governance）的整體運作機制，並強調歷史的縱向意涵和內外環境系絡的影響。這對台灣而言更為重要，因為台灣正面臨從新興工業化國家（以生產力為主）準備要轉型至已開發國家（以競爭力為主）的階段；第二、要提昇國家競爭力，除了公共政策和政府組織結構等面向之探討外，且更需要從公務人力的素質和能力多所關注，尤其是肩負各機關實際政策之規劃、制定、開創及推動等重要任務的高級文官（陳暉淵，2005）。

在此兩小節中探討企業競爭優勢與國家競爭優勢間本質上的共存關係，本研究認為一個國家的強盛與否，決定於兩個因素，第一：能為人民創造財富的政府政策，第二：良好治理能力政府組織。而兩者自古以來互為表裡，綜觀歷史脈絡各時期改朝換代的原因，即為國家施政無法維持持續性的競爭力，以致國家由盛而衰進而走向亡國（如同企業倒閉），再對照現今世界國家與國家間的競賽，不難發現「持續性競爭優勢」對於國家追求長治久安的重要性。

三、策略性人力資源管理與持續性競爭優勢之關聯

（一）策略性人力資源管理

策略性人力資源管理（strategic human resource management; SHRM）概念，自

一九八〇年代於美國相關文獻中被提出之後 (Wright, Snell, & Dyer, 2005)，除了成為研究者持續關注的焦點之外，於實務管理界，更是引起諸多迴響，而且無分民間企業或是政府部門，均相繼推出許多以策略性人力資源管理精神為主軸的相關人事政策，用以提高組織績效 (蔡秀涓, 2006)。因為傳統的人力資源管理的研究焦點，在於個別的人事功能對於組織績效的影響；例如：訓練、薪資等對組織績效的影響，其主要分析單位在於個別的人力資源管理政策；然而，策略性人力資源管理則是由策略高度或整體面向來探討人力資源管理策略對於提昇組織績效上之重要性，以現今組織所擬訂的競爭策略 (Delery & Doty, 1996)，也是指整合組織中有關「人」(people)的管理，與組織所欲達到「結果」(result)之決策，以使二者互為策略性的關係。具體而言，策略性人力資源管理，為組織以人力、政策與策略的一種整合性策略；這種做法受到組織策略、組織與社會經濟環境等因素來決定，且如此以人為主體的策略性整合，也決定它的各種組織策、組織境以及社會經濟境之影響 (Alcazar, Fernandez, & Gardey, 2005: 651)。

其次，策略性人力資源管理之主要目的在於，運用人力資源管理為策略工具，來達成組織既定之目標，就垂直整合而言，是指競爭策略與人力資源管理合一；水平整合則是指協調於整體人力資源管理間所需之相關運作。顯然，策略性人力資源管理為組織在分析各項經濟情勢與法令等外部環境後，確認機會與威脅之所在，將策略規劃與人力資源管理合而為一，以建立組織競爭優勢 (Anthony, Perrew, & Kacmar, 1996)。雖然，策略性人力資源管理仍然接受傳統人事功能的重要性，不過特別強調組織策略形成過程中所扮演的重要角色，及探究如何透過人事功能在招募、訓練與獎酬等的合作，來達成組織的策略目標 (Dessler, 1999)；而 Snell, Youndt 及 Wright (1996) 則以資源基礎為觀點，將策略性人力資源管理定義成「被設計用來透過人員以達成永續化競爭優勢的組織」(引自吳瓊恩等, 2006)。所以，策略性人力資源管理是以總體的觀點使人力資源管理與經營環境能和企業經營目標間可以相互配合，並強調各項人力資源管理實務所應具備的協調性與整合性 (張耀宗, 2002)。且由一項對於美國企業所進行的人力資源角色與功能之調查中發現，人力資源部門在扮演策略性事業夥伴角色的時間由一九九五—一九九七年的 9.1%，上升到二〇〇一年的 23.2%，由此可看出策略性人力資源管理於組織中的施行，有其顯著的成長，而以往組織中的人力資源管理已逐漸轉變成為策略性人力資

源管理 (Lawler & Mohrman, 2001)。

但 Devanna, Forbrun 及 Tichy (1984) 認為策略性人力資源管理會受到三種外部力量的影響，認為當企業外部經營環境變動時，如政治、文化、經濟與科技環境改變時，將影響企業內部之競爭策略、組織結構與人力資源管理；惟有透過彼此間的相互協調運作，方能使組織面對環境的挑戰，達到永續經營的企業目標。基此，將人力資源部門層次提昇至策略層級，將有助於有效管理組織的人力資源，且提供經營者策略性的有效經營方向，以因應外部環境的變動；並使組織面對持續變動所帶來的問題時，能快速且具彈性的特質來因應各種未知的挑戰（引自孫本初，2007）。

（二）策略性人力資源管理與持續性競爭優勢之關聯

在高度競爭的二十一世紀中，人力資源將是一個國家成敗的關鍵，而政府的公務員素質更是決定能否提昇國家競爭力的重要因素，因此如何使得行政機關充分發揮人力潛能，正是目前最重要的課題。以被動、消極的人事行政或人事管理的概念似乎無法落實此一功能；因此，近來不論是公共組織或企業組織均改以「人力資源管理」(human resources management)，來取代「人事行政」與「人事管理」。所謂「人力資源管理」是採用策略途徑，來管理組織內的人力資源，以協助組織達成目的，它強調組織內的人員是最重要的資產，因此必須要有有效的管理和發展能力和潛能 (陳金貴，1995)。但而隨著全球競爭態勢之發展與政府改造風潮下，以「策略性人力資源管理」取代傳統人事管理來提升政府競爭優勢，已成為政府人事行政最新的發展趨勢。先進國家如美國、英國、加拿大、紐西蘭、澳洲等國政府，在一九九〇年代政府改造運動中，即師法企業管理引進各項策略性人力資源管理措施，把人力資源管理與組織目標及其他管理策略聯結起來，進而達到提升績效的目的 (行政院人事行政局，2010)。同時，政府為了面臨新的挑戰，對公務人力資源管理及發展的策略也提出新的做法及要求；因此，如何提升政府組織的競爭力，將是全球國力競賽最重要的關鍵因素。而如何建立一個高效率、廉能的政府，既是世界各國共同的發展趨勢，也是人民所引頸企盼的事 (邱志淳，2006)。對於政府組織而言，策略性人力資源管理除了也要兼顧組織與人員之需求外，更要以宏觀的角度來評估社會整體資源限制，以及政府組織所能產生的生產力或貢獻 (McGregor,

1988: 941-946)。

然而，現今政府於策略性人力資源的發展也在一波波的知識動員推波助瀾下，逐漸受到重視，美國聯邦政府於一九九三年公布「政府績效與成果法」(Government Performance and Results Act of 1993, 簡稱 GPRA) 後，策略性人力資源管理變成聯邦人事主管機關，人事管理局 (Office of Personal Management, OPM) 的重要政策項目。二〇〇〇年，OPM 公布了「二十一世紀聯邦人力資源管理，策略計畫 (2000-2005)」(Federal Human Resources Management for the 21st Century, Strategic Plan FY 2000- FY 2005)。正式宣示策略性人力資源管理為未來工作重點；二〇〇二年，小布希總統向國會提出了「總統管理議程」(The President's Management Agenda, 簡稱 PMA)，進一步將策略性人力資源管理與人力資本 (human capital) 概念結合，而成為「策略性人力資本管理」(Strategic Management of Human Capital) (PMA, 2002) (引自呂育誠，2006)。

再者，如美國聯邦人事管理局 (United States Office of Personnel Management, 以下簡稱 OPM)，就在副局長的職掌下設置「策略性人力資源政策處 (Strategic Human Resources Policy Division, 簡稱 SHRP)」及「人力資本領導與功績系統課責處 (Human Capital Leadership and Merit System Accountability Division, 簡稱 HCLMSA)」，以及直接向局長報告的「人力資源生產與服務處 (Human Resources Products and Services Division, 簡稱 HRPS)」等專業部門，進一步地將 SHRD 推展到組織建置化的進程 (魯介宏，2006)。且美國聯邦人事管理局推動各機關積極將人力資源管理策略性的納入機關整體業務中，在一九九九年初步調查統計，各機關的策略規劃中，已經有高達 87% 將人力資源功能納入整體策略；調查也顯示，人力資源管理部門在機關整體策略規劃中，不僅只是協助達成組織目標的工具而已，79% 的機關表示，人力資源管理部門參與甚至主導機關目標與整體策略規劃的積極功能 (OPM, 1999)。

表 4 策略性人力資源管理與持續性競爭優勢關聯性之理論彙整（依年代）

學者	年代	主要論點
Devanna, Forbrun, & Tichy	一九八四	策略性人力資源管理可建立持續性競爭優勢，達到永續經營的企業目標。
Schuler	一九九二	組織內的人才若擁有優秀的才能，將是維持其競爭優勢的重要來源。
Anthony, Perrewe, & Kacmar	一九九六	將策略規劃與人力資源管理合而為一，以建立組織競爭優勢
Becker & Gerhart	一九九六	策略性人力資源管理是未來競爭優勢得以維持的唯一來源
Snell, et al.	一九九六	在知識經濟的產業中，因為有越來越多的競爭優勢，是「人與 know-how 鑲嵌在一起」
Snell, Youndt & Wright	一九九六	將策略性人力資源管理定義成「被設計用來透過人員以達成永續化競爭優勢的組織」
Pfeffer	一九九八	有效率的人力資源管理者能夠使企業維持其競爭優勢
邱志淳	二〇〇六	以「策略性人力資源管理」取代傳統人事管理，用以提升政府效能與整體競爭優勢

資料來源：作者自行整理。

（三）我國政府組織策略性人力資源管理現況與面臨問題

「結構跟隨策略」可以說是策略管理的基本教條（Chandler, 1962），企業在追求競爭優勢而採不同的因應策略時，必定會改變或調整既有的組織結構與管理流程，然而在此前題之下，公部門卻被「依法行政」的基本規範所限制，而無法像私部門一樣可以較彈性地進行結構與管理流程改造，現今政府組織在推行策略性人力資源管理之時可能會遇到問題如下列所示（吳瓊恩等，2006）：

1. 受到政治因素的影響甚深
2. 深受法律規章和規則程序限制
3. 行政目標追求大且廣泛的公共利益
4. 行政績效難以衡量
5. 決策程序冗長

6. 較不受市場競爭的影響

7. 預算有限且常受制

8. 公務人員身分保障

從上述論點也可反應出公私部門本質的不同，特別員工的行為誘因存在許多差異，例如，私人企業的低成本和差異化策略可能相當重要，但對公部門而言，於現有法定職掌下，節約並非主要的考量，二來各機關所提供多屬獨家業務，因此較無強烈動機去爭取競爭優勢（陳志瑋，2006）。

然而，以我國現況而言，與 OECD 國家總體策略性人力資源管理趨勢相較，無論在政策項目或實施的深度、廣度與具體性，其實仍還有許多可以借鏡與提昇的空間（蔡秀涓，2006）。包含邱志淳在內的國內學者，均曾指出我國公部門的 HRM 與 HRD 存在著許多待解的問題（曾介宏，2006），其中與 SHRD 相關者就包括了如：人力資源（資本）觀念較為落後、績效考核機制不夠完善、缺少「能力本位」培訓機制等有礙追求高效率及建立廉能政府的問題（邱志淳，2006）、以及公務人員缺乏策略性思考的動機與能力（陳志瑋，2006）等。且策略性人力資本期望以整體思考範圍，來整合組織特性、目標、願景以及人力資源管理，在概念上似乎合理且必要，然而若從實作角度，考量今日組織外環境的高度複雜性，以及內部各單位間的精細分工，則情形可能就不是如此樂觀。Mabye 與 Salaman 在使用近 400 頁篇幅來闡釋策略性人力資源管理意涵的最後，卻以「關鍵性困難」（key difficulties）作為結論，其主要重點如下（引自呂育誠，2006）。

第一：策略性人力資源強調「整合」重要性，但是在今日組織高度分工的情境下，所謂「整合」可能只是不同目標的「集合」，而難以真正融合。

第二：策略性人力資源的整體觀點，可能與機關原有組織設計、權力結構等治問題相互衝突。

第三：組織不同單位、層級所享有的資源、影響力各不相同，進行策略規劃可能使原本不均衡的情形更加劇烈，例如強勢單位可能藉「策略」之名，剝奪弱勢單位的權利。

第四，組織成員基於本位考量與個人價值偏好，不一定願意放棄本身立場，並無私的支持整體策略內容。

綜合上述文獻我們認為，於我國政府組織於策略性人力資源管理所面臨的最大

癥結點在於「制度」，而制度又可分為組織制度與人事制度兩大面向，使得原先策略性人力資源的精髓難以在政府組織中發揮功效。而本文後段中對於組織制度提出「知識及政策發展部」，來做為政策規劃模型，期望能對應於在施行策略性人力資源管理上所面對之「關鍵性困難點」。

四、知識管理與持續性競爭優勢之關聯

(一) 知識管理

所謂知識 (knowledge)，系指一項具有價值的智慧集合，以經驗心得、資訊、標準作業程式、系統化的文件或具體的技術等方式呈現 (Nonaka, 1994)。Polanyi (1962) 將知識分為內隱 (tacit knowledge) 與外顯知識 (explicit knowledge) 兩類。內隱知識是屬於比較個人化，與特別的環境有關，不易於具體化及溝通；而外顯知識則是具體化、制度化的且可以用言語表達的知識。知識管理是指有計畫與系統性地建立、分享、應用與更新知識，以提升組織的效能與成本效益 (Wiig, 1997; Davenport & Prusak, 1998; Applehans, Globe, & Laugero, 1999)。然而現今以知識經濟為主的時代，產業的生產要素已從資本、勞動轉移到知識，從產業發展的再度審視，應予重視具有經濟利益的知識資本，包括：1. 產權化知識；2. 依附在人身上的知識；3. 鑲嵌於精密機械內的知識；4. 隱藏於複雜作業系統或社會體制之中的知識 (吳思華, 2002)。承上，Zack (1999) 提到組織架構中的四種環境會影響組織知識管理的績效：1. 策略環境 (strategic context) 2. 知識環境 (knowledge context) 3. 組織環境 (organizational context) 4. 技術環境 (technology context)。而 Beckman (1997) 則指出組織在進行知識管理時，第一步驟必須先進行「知識定義」。並尋找出組織內部所擁有之核心競爭力為何，且分析出與該核心能力存有關聯性之知識場域。

知識管理並非晚近所發展之組織理論 (Silva, & Agusti-Cullel, 2003)，早於一九三八年 Barnard 所撰寫組織協調的重要性時，即強調知識管理的精神 (黃朝盟, 2005)。然而，近年來藉由資訊科技進步所賜，其理論發展日趨成熟，有關知識管理的研究大致可區分為兩大學派：1. 資訊學派，2. 行為學派 (方世杰、方世榮, 2000)。正如 Quaddus 與 Xu (2005) 就是以較為廣泛的資訊系統觀點來定義知識

管理系統，稱為「一種專門用來處理組織內外知識的產生、保存與分享的系統」。但像是 Davenport & Prusak (1998) 與 Sarvary (1999) 等行為學派之論點所強調之處，在於即便組織擁有再優良的資訊系統若無搭配完善的管理方式來運作，也無法產生最大的效能。而劉權瑩 (1998) 也持有同樣的看法，她把知識管理分為三大面向來討論：區分為科技、制度與人性管理，以科技為基礎，但卻以人性管理為關鍵。國內其他學者如陳文賢 (1998) 及譚大純 (1999) 等將知識管理分為五大類：(1) 知識之選擇管理；(2) 知識之取得管理；(3) 知識之擴散管理；(4) 知識之建構管理；(5) 知識之儲存管理。林澄貴 (2001) 則是以核心能力的觀點將知識管理定義為：將組織內、外的知識，有效地創造、蓄積、擴散、移轉之管理活動，經此活動過程所獲致之知識，可以創造企業智慧資本的價值，能增進企業的核心能力與競爭優勢。

至此，關於組織中的知識管理特質，雖然學者們的看法不盡相同，但可大致歸納如下：1. 知識吸收 (Teece, 1996)，2. 知識移轉 (Gilbert & Gordey-Hayes, 1996)，3. 知識流通 (Badaracco, 1991)，4. 知識轉換與創造 (Nonaka & Takeuchi, 1995)，5. 知識擴散 (Grant, 1996)，6. 知識蓄積 (Drongelen Drongelen, Inge, Petra, Weerd-Nederhof, Olaf & Fisscher, 1996) (引自張士峰, 2001)。綜承上述，具體言之，知識管理 (knowledge management, KM) 乃是組織運用資訊科技，並配合組織文化、組織結構等特性，對組織中的知識進行搜尋、組織、儲存、轉換、分享、運用與創新的過程 (蔡祈賢, 2006)。

(二) 知識管理與策略性人力資源管理之關聯

知識管理是新世紀重要的管理策略，面對知識爆增與資訊革命的衝擊，公務人力資源管理部門所面對的挑戰，是在於如何管理這群擁有高勞動素質的人員，使整體人力資源規劃如何與組織的知識管理結合，並導引組織學習，以形塑學習型的組織文化，更重要者在如何鼓勵成員創新，激發更多的智慧火炬 (蔡祈賢, 2006)。且楊清閔 (2000) 也提到，爲了要順利地進行知識管理，人力資源管理是不可或缺的。唯有將人力資源策略與知識管理密切地配合，知識管理才能成功。

人力資源或勞動力正是知識經濟不可或缺的核心 (吳忠吉, 2001; 李誠, 2001)，研究顯示，高引用 (highly-cited) 期刊、篇名、作者之代表著作等，大多

與「人力資源管理」相關。據此，於林澄貴（2003）研究中也提出相同論述，即「知識管理」與「人力資源管理」間具高相關互動之特性；也就是說知識性組織為了要在多變的環境中競爭，必須致力推動知識管理，組織為因應知識管理的導入及推動，於人力資源管理上也需要有差異化的策略，組織可以透過組織系統和人力資源管理策略，創造有利於知識分享的組織文化，以組織知識的提昇進而強化企業的競爭優勢。

簡單來說知識管理的基本精神即是將知識分享，並透過分享的過程，促使整個企業得以進步，將知識管理變成一種存在於組織中的策略性工具。且從賴麗秋（2001）的研究訪談中也發現，人力資源策略在促進知識管理上的效益，絕對是影響知識管理的重要關鍵。而要使知識管理能具有成效，技術系統（如資訊科技）與社會系統（人力資源運用）必須相互配合（韓志翔，2002）。再者，如 Davenport 與 Prusak（1998）更進一步提出，除了要有明確的政策與目標之外，組織推行知識管理的同時，還必須創造新的管理職位，如組織中設置「知識長」與建構相關的知識管理架構，才可能帶領組織進行真正的文化變革；換言之，知識管理學者多認為，不論在科技面或組織面，欲實行知識管理的機構首先必須設計持續性的推動組織，並設置專門的協調單位與負責的人員（Corso, Martini, Pellegrini & Paolucci, 2003）（引自黃朝盟，2005）。

（三）知識管理與持續性競爭優勢之關聯性分析

Beckman（1997）與 Zimmermann（1999）皆指出政府機構進行知識管理的程度將會對施政品質產生影響。加拿大政府的衛生部也目前積極投入知識管理系統的建構，而英國政府甚至訂出知識管理發展計畫（Knowledge Management National Program）來促進公部門間及相關委員會間的信任、確保資訊安全、單一資訊窗口的提供以及支持網路社群來形成政策，都顯示出政府推行知識管理已蔚為趨勢（引自朱斌好、黎家銘、吳岱儒，2004）。但截至目前為止，我國政府部門知識管理的研究多停留在個案的探討（黃東益，2004；林嘉誠，2004）。因此政府機構必須加速進行知識管理，以將此唯一有意義的資源轉化為競爭力。並對於尚未設有知識長之組織機構宜衡諸情勢，應適時指派知識長，即使已設知識長者，亦應思考如何將知識轉化為組織競爭力（張善智，2006）。然而，知識管理對於政府組織的重要

性，已不容置疑，只是如何發展出適合公部門特性與環境之模式，為現今政府的首要之務。除了在推展過程中除了清楚掌握其要素，瞭解其程序與步驟外，並應積極配合相關因素，才能合乎預期的結果（蔡祈賢，2006）。最後以 OECD（2003）所提出的以下四點，來說明知識管理對於政府組織的重要性。

1. 知識成為政府組織運作之根本，亦為競爭之基礎。
2. 政府組織內人員的流動與退休，對於知識保存與新進人員的訓練，為現今政府組織的一大課題。
3. 社會知識流通迅速，政府應創造知識，以合乎現今社會之需求。
4. 政府組織在政策面與執行面上較以往更為多元且困難。

表 5 知識管理與持續性競爭優勢關聯性之理論彙整表（依年代）

學者	年代	主要論點
Barney	一九九一	知識為影響組織擁有持久性競爭優勢的主要因素之一。
Barney	一九九一	知識管理將影響組織創新，為競爭優勢的來源之一。
Drucker	一九九三	知識是唯一具有長期價值的生產要素，也是組織創造持續性競爭優勢的來源。
Grant	一九九六	持續性競爭優勢部分取決於知識整合的效率。
Quintas et al.	一九九七	知識管理為建立競爭優勢的基本前提
Watson	一九九八	的目的就是以提高組織的競爭優勢。
Zack	一九九九	知識為組織中最重要的一種策略性資產，為建立競爭優勢上的關鍵。
Dawson	二〇〇〇	透過個案公司調查的方法，認為知識能力將對組織的競爭性具有顯著影響效果。
Osterloh & Frey	二〇〇〇	知識的創造與分享是組織持續競爭優勢的重要來源。
King et al	二〇〇一	提出知識能耐是組織競爭優勢來源的說法一致。
林文寶	二〇〇二	知識管理的最終目的，就是不斷強化組織的創新能力，保持持續性優勢。
King et al	二〇〇二	組織最想要瞭解的是「如何運用知識管理來提供其策略上的競爭優勢
Liu et al	二〇〇四	以研究變數的相關性來驗證組織知識能力與競爭優勢之間具有顯著相關。

資料來源：作者自行整理。

參、知識與政策發展部

一、設立背景分析

現今世界參與 OECD 的會員國中，已有百分之五十以上的經濟活動是以知識為基礎，知識的創造與應用為國家經濟發展的關鍵因素，以知識為主體的經濟已對全球經濟發展型態有著重大的影響（OECD, 1996），世界各國為了迎接未來經濟方向的改變也積極成立類似的部會，例如在世界競爭力名列前茅的新加坡很早就將「人力」視為國家最重要的經濟命脈，與維持競爭優勢的來源，進而成立亞洲國家中第一個「人力部」，並希望能妥善運用國內人力再加上著重國家未來發展，於政府組織中成立規劃國家未來藍圖的「國家發展部」設立國家發展部，以專責部會來研發國家未來於世界上的定位與策略，而我們在經濟上的主要競爭國韓國，也在近年的組織改造中成立知識經濟部（圖 11），用以統籌國家經濟、貿易與能源等政策與各部會間的協調整合，並加速政策的研擬與執行。

另一方面從歐洲來看，在土地與人口近似於我國的愛爾蘭、芬蘭都成立相關提昇國家競爭力的政策研發單位（圖 12），至於南半球的澳洲，更具體設置政府委員會、生產力委員會及財政與法規鬆綁部，分別扮演法制協商、政策諮詢及鬆綁政策執行的角色，其中又以生產力委員會最為關鍵，就政策各面向進行評估，並扮演與各部會協商整合的角色，進而決定最終政策的產出（朱景鵬，2009）。再者，荷蘭政府也看到國家發展與政府組織改造的重要性，早已成立「發展合作部」，以部的位階來研擬國家各層面的政策發想，荷蘭政府組織更特別的地方在於，將政府的改革視為永續性的且是相當重視的成立「政府改革部」，以一種不間斷的精神，持續性的改造國家的政策方針。

而我國與上述的部會中有相似功能的機關為預計成立的國家發展委員會和現存的經建會與上述國家有異曲同工之處，但我們認為澳洲與我國雖同為委員會但我國在行政的層級上較低，於行政權的行使上恐會有力有未逮之處，再者我國類似於他國的整合單位，大概就屬研考會；而我們要探討的另一個重點在於知識庫的建置，目前知識的管理大多以各部會自行儲存為主，在傳遞與交流運用的層面較為缺乏。

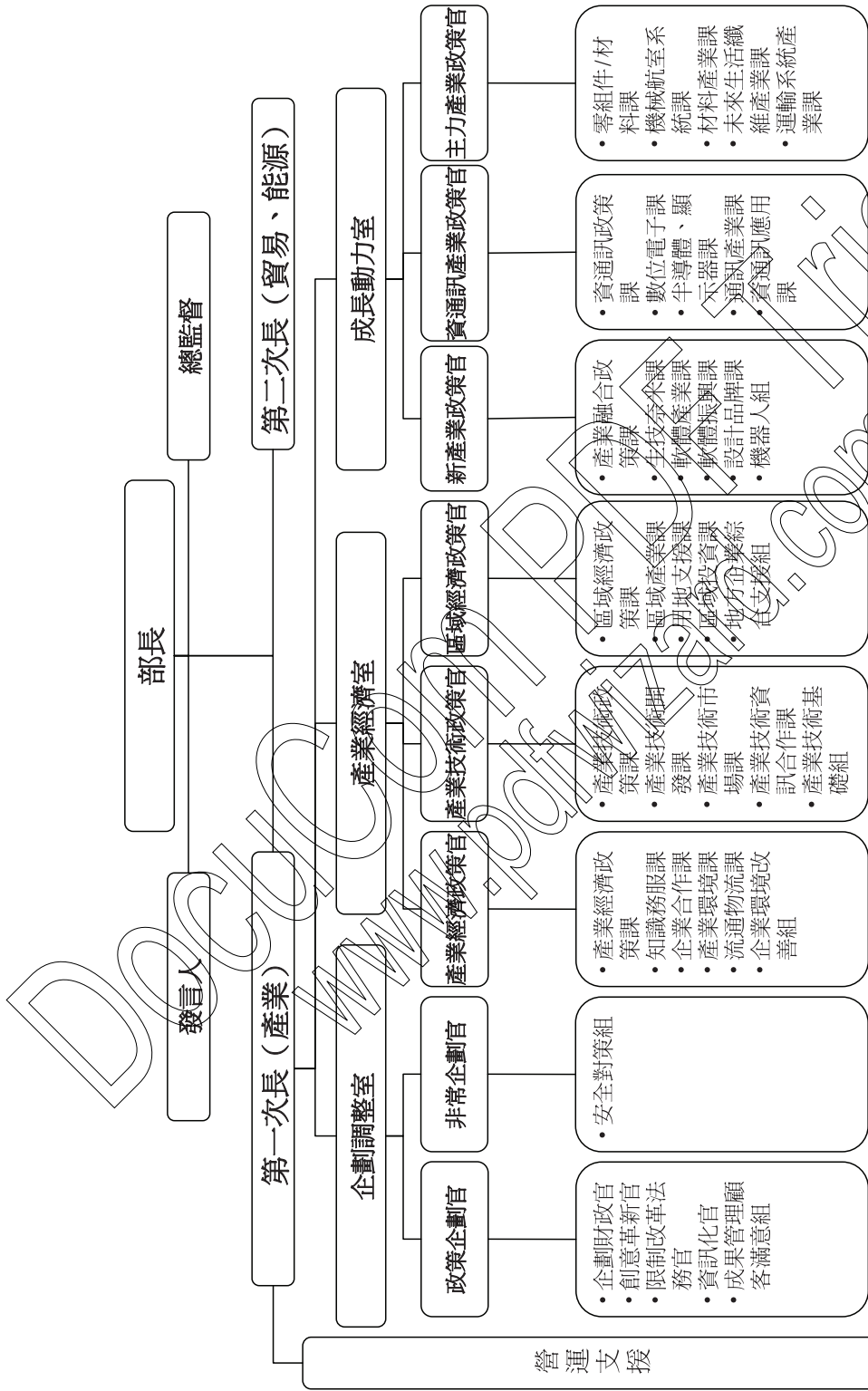


圖 11 2008 年南韓知識經濟部組織架構

資料來源：南韓中小企業廳，MIC<ICT Country Report>(2008)

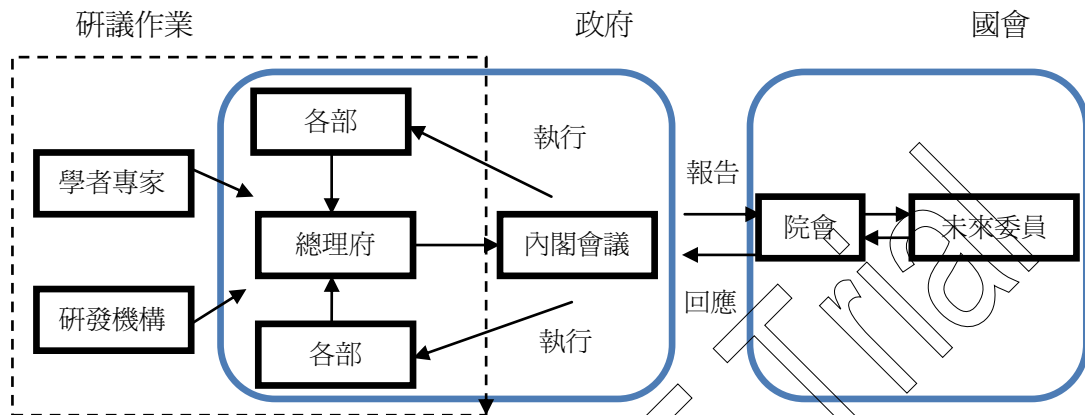


圖 12 芬蘭政府與國會未來議題對話架構圖

資料來源：陳文瑛（2009）。

相對看來因我國無論在人口、土地等資源較為缺乏，在經濟上又是一個主要為出口導向的國家與世界的連動甚深，並主要是以產業的智慧資本與人力資本為主要產出來源，因此如何善加運用知識來促進國家經濟發展為現今各國政府組織之首要課題。

我國行政院組織法修正作業從一九八七年已有初步草案提出，直至二〇一〇年二月最終定案，未來行政院部會二級機關由現行 37 個精簡為 29 個，新組織架構將自二〇一二年一月一日開始啟動，主要組織包括有 14 個部（內政部、外交部、國防部、財政部、教育部、法務部、經濟及能源部、交通及建設部、勞動部、農業部、衛生福利部、環境資源部、文化部、科技部）；8 個委員會（國家發展委員會、大陸委員會、金融監督管理委員會、海洋委員會、僑務委員會、國軍退除役官兵輔導委員會、原住民族委員會、客家委員會）；3 個獨立機關（中央選舉委員會、公平交易委員會及國家通訊傳播委員會）以及中央銀行、故宮博物院、行政院主計總處及行政院人事行政總處等其他機關（構）。現行五院及所屬各級機關總編制員額由 22 萬 3 千人調降為 17 萬 3 千人（行政院研究發展考核委員會，2010）。

然而綜觀我國歷年行政組織改造中所存在之問題，如同於政府改造委員會會議中所提出的其中三點，**第一：政策統合組織機制薄弱**，**第二：組織未能適切對應政府核心職能的轉變**，**第三：合議制組織過多，混淆部與會的功能分際**，但在此次改造法案中卻缺乏針對上述問題的相關作法與機關成立（僅科技部）仍缺乏整體政策

發展機關，而改造之重點在於部會與合議制組織之整併，未見整體的從組織結構與功能進行再造，為此次政府再造工程中較為缺乏之處。

下表為我國九〇年代各時期不同版本之對照表，從中我們可看出基礎部門於歷次的變動中較無不同，而其中值得注意的部門變化為以下幾點觀察：

表 6 行政院組織法修正草案不同版本部會對照表

九十一年四月 (15部、6會、2 總署)	九十三年九月、 九十四年三月 (13部、4會、5 獨立機關)	九十七年二月 (14部、7會、5 獨立機關)	九十八年四月 (13部、9會、 4其他中央二級機 關、3獨立機關)	九十九年二月 (14部、8會、4 其他中央二級機 關、3獨立機關)
內政部 外交部 國防部 財政部 教育部 法務部 經濟貿易部 通訊運輸部 退伍軍人事務部 衛生及社會安全部 農業部 文化體育部 勞動及人力資源部 環境資源部 海洋事務部	內政及國土安全部 外交及僑務部 國防及退伍軍人部 財政部 教育及體育部 法務部 經濟貿易部 交通及建設部 勞動及人力資源部 農業部 衛生及社會安全部 環境資源部 文化及觀光部	內政及國土安全部 外交及僑務部 國防部 財政部 教育及運動部 法務部 經濟貿易部 交通及建設部 勞動及人力資源部 農業部 衛生及社會福利部 環境資源部 文化及觀光部 退伍軍人事務部	內政部 外交部 國防部 財政部 教育部 法務部 經濟部 交通及建設部 勞動部 農業部 衛生福利部 環境資源部 文化部	內政部 外交部 國防部 財政部 教育部 法務部 經濟部 交通及建設部 勞動部 農業部 衛生福利部 環境資源部 文化部 科技部
僑務委員會 原住民族委員會 客家委員會 國家發展委員會 科技委員會 大陸委員會	國家發展及科技委員會 海洋委員會 原住民族委員會 客家委員會	國家發展委員會 科技委員會 大陸委員會 海洋委員會 原住民族委員會 客家委員會 性別平等委員會	僑務委員會 國軍退除役官兵輔導委員會 國家科學委員會 國家發展委員會 大陸委員會 原住民族委員會 客家委員會 金融監督管理委員會 海洋委員會	僑務委員會 國軍退除役官兵輔導委員會 委員會 國家發展委員會 大陸委員會 原住民族委員會 客家委員會 金融監督管理委員會 海洋委員會
主計總署 人事總署			行政院主計總處 行政院人事行政總處 中央銀行 故宮博物院	行政院主計總處 行政院人事行政總處 中央銀行 故宮博物院

	中央銀行 中央選舉委員會 國家公平交易委員會 國家通訊傳播委員會 國家金融監督管理委員會	中央銀行 中央選舉委員會 國家公平交易委員會 國家金融監督管理委員會 國家通訊傳播委員會	中央選舉委員會 公平交易委員會 國家通訊傳播委員會	中央選舉委員會 公平交易委員會 國家通訊傳播委員會
--	--	--	---------------------------------	---------------------------------

資料來源：修改自宋餘俠、謝偉智（2009）。

一、於原先版本中的勞動及人力資源部於最終定案中改為勞動部，此番規劃似乎有違時代變革，於知識經濟的世界中「人」為最值得培育與注重之資產是組織競爭力之所在，但反而將國家重要發展的人力資源（美國更稱為人力資本，新加坡設立人力部），以舊思維的角度依然使用「勞工」、「人事」來定義一國之人力資源政策，且將人事行政總處重新提出，使攸關國家行政根本的公務人力發展，停留在傳統的人力資源管理，這將如何對應未來政策執行與多變社會之所需。基此，可看出此次政府改造仍然未將人力視為資本，如此將不利我國產業升級與未來競爭力之延續。

二、文化及觀光部單獨改為文化部，而觀光部則改為存在於交通及建設部之下，此項改變會影響我國發展「觀光」（這項無煙函產業的方向，觀光休閒產業是現今各國致力發展的重點產業，如：澳洲設立工業觀光事業及資源部、西班牙與法國成立觀光部，造就西班牙每年的外國觀光客人數與觀光收益皆排名世界第二，而法國的外國觀光客人數排名世界第一與觀光收益排名世界第三的好成績（UNWTO, 2007）。足見觀光產值對提昇國家生產力的重要，尤其對我國這樣缺乏物產與重工業且以服務導向的產業結構，政府組織如何推行觀光產業，來改造我國產業結構將更顯重要。

三、本文構想之時尚未有「科技部」之設立，此部與「知識與政策發展部」有異曲同工之意義，同為政策之規劃與協調並將國科會等研究機構納入其中，實為此次政府改造之核心要項，但其焦點鎖定於科技政策，非整體國家各項政策之規劃，似乎會產生只重視科技產業，而忽視社會、民生、人文、法治與其他非科技面向產業之發展及其與科技產業間之關聯性，立意雖佳，卻缺乏國家整體規劃之思維。

四、國家發展會其職責在於科技以外所有政策規劃，將造成與科技部在部會份

際上產生混淆，使得在政策的推動上會面臨與研考會相同的問題，實為研考會與經建會的更名單位有換湯不換藥之意，難收綜效且更凸顯政策失衡的問題，既然單獨科技政策研發可單獨為部，何不將國家整體政策納入其中，更可使我國各項政策之研發能建立完善制度。

五、再者，國家發展會的另一項功能仍然停留在於資訊管理與檔案儲存，但誠如吳定於研究中提到目前我國中央政府大多數機關仍採用傳統的檔案管理方式，各部會雖均設有專屬網站，但存在若干技術性問題有待克服。最具關鍵的是，我國中央政府的網頁不如國外能藉由某一個部門（或政策）的網頁中輕易連結到數個個別的相关部門（或政策）網頁。可看出知識流通與否為知識創造的重要因素，因此國家發展會對於國家知識管理的功能依然有不足之處（吳定、傅岳邦、黃韻竹，2002）。

分析國內外政府運作現況，有鑑於此目前政府改造法案不足之處，在於缺乏各部會知識庫的整合基礎平台與專則研發政策的部門，進而參考他國作法與暫不考量適法性之環境下，以純粹從學術和政策發想的角度，提出設立「知識與政策發展部」這樣的組織設計，提供我國於政府組織設計上一些不同的思考面向；本研究發現我國各項政策的產出有一項存在已久問題，即是常以「學術研究」的觀點來研擬政策，而非「政策規劃」的思維。其差異在於學術研究是以研究「過去」為基礎，常因無法符合「未來」社會的實際需求與問題，造成後續實際政策執行時產生落差，希望能使「學術研究」與「政策規劃」產生交集。

另一方面，知識與政策發展部的發想必定具有許多於執行面與制度面的挑戰，但希冀能以拋磚引玉的方式，引發更多對於我國政府組織問題之探討，進而打造出適合我國國情並能維持持續性競爭優勢的政府組織，則為本文研究的主要目的。

表 7 行政院組織之新、舊機關及業務區塊對照表

新機關	區塊業務內容	原機關
內政部	民政、地政、戶政、役政、警政、入出國及移民、消防及空中勤務等。	內政部
外交部	外交、條約、國際組織等。	外交部
國防部	國防政策、建軍規劃、軍政、軍令、軍備事務及國防教育等。	國防部
財政部	國庫、賦稅、國有財產、促進民間參與公共建設、政府採購等。	財政部、內政部、工程會
教育部	各級和各類教育、學術審議、社會教育、國際教育事務、全民運動及競技運動等。	教育部、體委會、青輔會
法務部	檢察行政、犯罪防治、犯罪矯正、更生保護、肅貪、政風業務、行政執行、法規諮商等。	法務部
經濟及能源部	工業、商業、貿易、投資、智慧財產權、標準及檢驗、能源、中小企業、創業輔導、產業園區等。	經濟部、青輔會
交通及建設部	各類交通政策和產業、營建產業、公共工程基礎建設及技術規範、觀光等。	交通部、內政部、工程會
勞動部	勞資關係、勞動條件、勞工福利、勞工保險、勞工安全衛生、勞工檢查、就業服務、職業訓練及國際勞動事務等。	勞委會、青輔會
農業部	農業、漁業、畜牧、農業推廣、農業金融、農業生物科技等。	農委會
衛生福利部	健康政策及服務、全民健康保險、疾病防治、藥物食品、福利服務、社會救助、社會保險等。	衛生署、內政部
環境資源部	環境保護、環境監測、水利、礦業、地質、國家公園、森林保育、氣象、水土保持及生態保育等。	環保署、內政部、經濟部、交通部、農委會
文化部	文化政策、文化資產、文化設施、文化創意產業、出版產業、廣播電視產業、電影產業、文化國際交流等。	文建會、教育部、新聞局

新機關	區塊業務內容	原機關
科技部	全國科技政策之規劃、協調、資源分配與績效評估、科技學術基礎研究等。	國科會（行政院科技顧問組）、原能會
國家發展委員會	行政革新，經濟發展與社會建設等政策之規劃、協調、資源分配及績效評估，政府資訊管理，檔案典藏應用。	研考會、經建會、工程會、主計處
大陸委員會	總體大陸及蒙藏政策之運籌、兩岸經貿文化交流之規劃、統合、協調及協商等。	陸委會、蒙藏會
金融監督管理委員會	金融制度法令、重要金融措施及處分、銀行、證券、期貨及保險業之管理、監督及檢查等。	金管會
海洋委員會	總體海洋政策、海洋資源、海域安全、海岸管理、海洋文教政策之規劃、推動與協調、海岸巡防。	研考會（行政院海洋事務推動小組幕僚機關）、海巡署
僑務委員會	僑教及僑社、僑商、僑民之服務	僑委會
國軍退除役官兵輔導委員會	退除役官兵就業、就學、就養、職業訓練、生活輔導、救助及權益照護等	退輔會
原住民族委員會	原住民族教育文化、衛生福利、經濟及公共建設、保留地管理及傳統領域管理等政策之規劃、推動及協調。	原民會
客家委員會	客家語言、文化、教育之保存與推廣、客家傳播媒體之推動、海外客家事務合作及交流。	客委會
行政院主計總處	政府預算及會計制度、公共資源配置、公務及事業預算、內部審核、政府財務資訊分析、國家統計	主計處
行政院人事行政總處	人事政策規劃、公務人力運用、員額管理、公務人力考核及訓練、公務人力給與及福利、人事業務革新等。	人事局
中央銀行	貨幣、信用及外匯政策、協助金融體制的建制與改革，國幣印製等。	中央銀行
國立故宮博物院	歷代古文物及藝術品之整理、保管、徵集、展示、研究及闡揚。	故宮

新機關	區塊業務內容	原機關
中央選舉委員會	選舉、罷免、公民投票事務等。	中選會
公平交易委員會	獨占、結合及聯合行為之調查處理等。	公平會
國家通訊傳播委員會	通訊傳播監理、通訊傳播系統及設備之審驗、通訊傳播傳輸內容分級制度等。	通傳會
行政院院本部	國內傳播、國際傳播、性別平等、公共關係、法制事務、消費者保護、政府發言等。	行政院秘書處、內政部、新聞局、消保會

資料來源：行政院研究發展考核委員會（2010）。

二、知識與政策發展部主要功能分析

（一）組織架構

原先本文完成時的主要構想在於二〇〇九年四月的草案中所規劃的十三部之中再增加一部為「知識與政策發展部」，但於二〇一〇年二月最新定案之改造草案中，多增加一部是與本章「知識與政策發展部」同樣具備政策研發功能的「科技部」。基此，本文的組織結構則改為十四部之中的「科技部」與國家發展會整合成一部為「知識與政策發展部」（圖 13）。

此部門的組織架構與主要功能如下，本組織以「部」的層級來設立，由行政院副院長來兼任部長一職，負責領導統合政策之規劃，貫徹行政院長的政策理想，將政府的執政理念具體化。而各部（如：內政、財政、國防、外交等其他十三部）的次長為常駐性質，並以輪職方式來擔任此部的次長一職，採一年一任制，來負責管理各部門相關政策及行政知識的投入與產出，做為政策研發的良好基石；並將國科會、中研院等研究機構納入其中（最終定案的科技部也是採行此做法）。而行政院目前有許多的委員會原先希望透過合議制來集思廣益並做好政策協調，但是實際運作上卻已變成負責執行業務的組織，混淆了部與會的功能分際，而如同研考會等機關所做出之政策規劃，常因未能適切各部需求或因無制度上的強制性，使得研發多數政策不獲各部青睞採用，造成各部各自為政情況嚴重，常常發生政策因無妥善規劃下而匆匆產出，產生因媒體與民意上的反彈就立即改變原案或喊停的窘態，進而造成各項政策於推動上的阻礙與困難；且於現今複雜的環境下，一項政策的執行通

常會以直接或間接的形式與各部有所關聯，以非過往單一政策可由單一部會可從規劃到執行一手包辦，從各國積極成立相關政策統合與研發單位可見端倪，我國成立此部更可達真正組織瘦身與權責分明的行政層級。

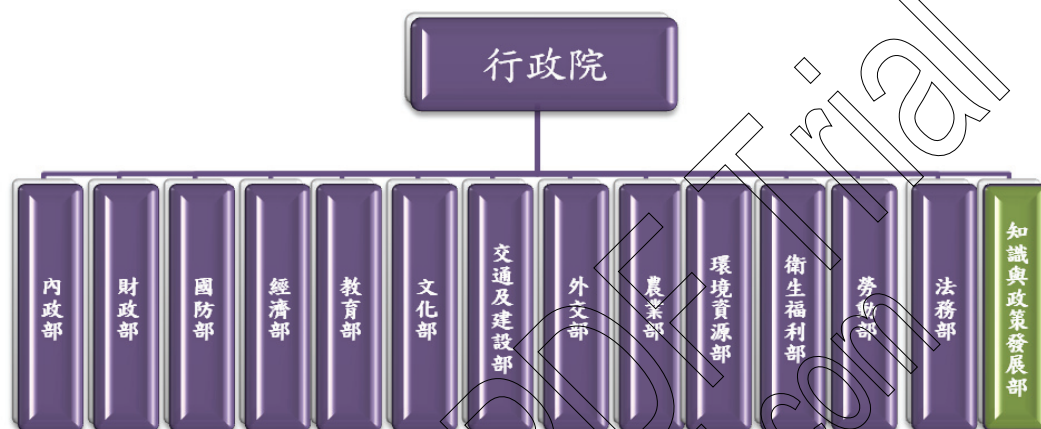


圖 13 本文構想之行政院組織再造規劃圖

資料來源：本研究整理。

（二）主要功能

第一項功能是将各部門的知識庫管理合併於知識與政策發展部之內，成為我國最大的行政知識庫，為各都會行政與政策知識交流分享之平台，將原本儲存於各別部會的各別知識能加以運用，使其能做為於政策規劃時期之基礎知識以加速完成時間，而在政策執行時與執行後所產生的各項政策知識，也能以反饋的流程將其再行儲存於此部內，做為下次政策研發之依據與參考，進而發展出我國政策研發之動態流程，此流程若能生生不息的持續運作對於各項策略規劃必能發揮效用極大化的效果。再者，因各部會皆在此設有知識管理之業務，各部的副部長也常駐於此，本部為整體行政院的縮影，可謂是一個無論在各個面向的功能皆相當完備的專案組織，對於政策執行時能策略性的有效運用人力資源，且在縮短政策執行面的時間與效能上有極大的助益。

另一項主要業務則是國科會等研究機構納入其中（科技部的預定功能），使知識與政策發展部成為我國在政策與學術研究上之最主要的研發部門，無論在行政知識的管理及整合研究機構來進行各項政策的產出，此部做為政府組織與企業組織間

的觸媒，達成產、官、學三位一體的無縫式策略規劃，能與企業攜手共同迎向世界經濟的挑戰，使我國整體產業能朝創新導向邁進，進而提升我國整體國民所得與生活水平。

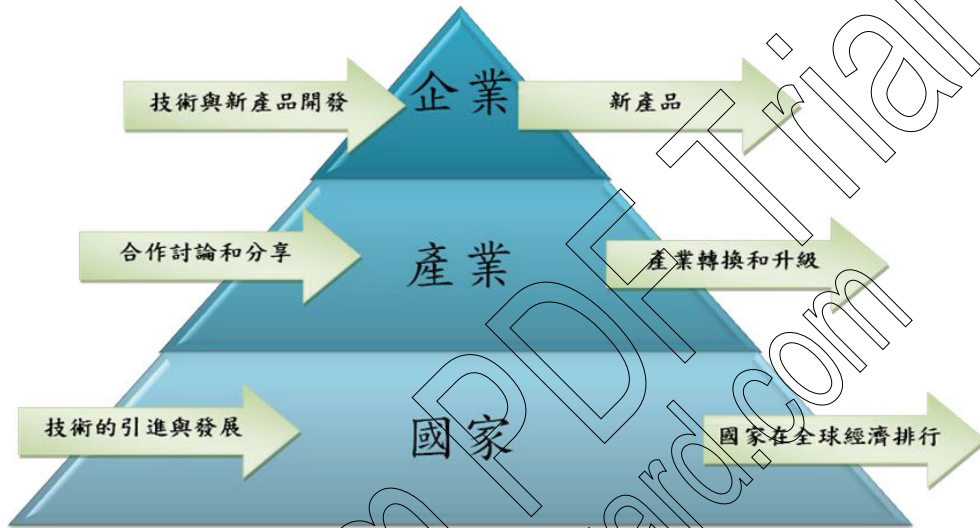


圖 14 知識與政策發展部對於產業面的影響

資料來源：修改自炬見工作室（2008）。

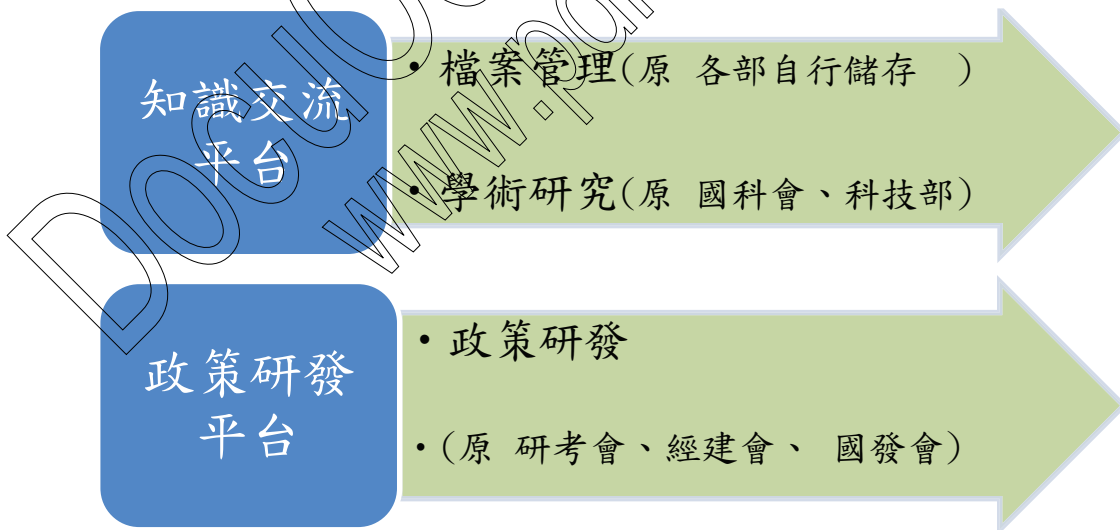


圖 15 知識與政策發展部之兩項主要職能圖

資料來源：作者自繪。

三、研究發現

(一) 具體可行性分析

此政策因與國家整體組織再造有關，影響層面甚廣，對於在此政策的完整性上我們主要是在針對於當前行政組織所最欠缺的面向加以構思，如吳定（2002）對於我國政府組織研究後所下的數點結論：

1. 我國中央政府確有建構政策知識管理制度的必要，因為它對活化各部會的決策及執行過程、與提高行政績效確有極大助益。
2. 應推動我國中央政府各機關設立專責的政策知識管理單位。
3. 我國中央政府各機關應儘速檢討設立專人負責統籌、管理政策知識。
4. 欲建構此項制度應制訂相關法規或修正現行法規以為依據。
5. 各部會應由內部專責單位負責各該部會的政策知識儲存及管理工作，而在各部會之上，宜由一專責機關負責統籌各部會政策知識管理有關的法規、作業程序、及統一入口網站、協調、管制等事項。

綜此，並分析其他國家的相關組織做法來加以構思，而這個「知識與政策發展部」在整體理論架構與所成立之運作與執行思維，於第二章中的相關文獻與概念探討中有提出相關論點來支持此部之設立，且於最新行政院組織改造法案中的科技部，其功能與性質皆與此部相似，差異僅在於政策研發的範圍，可見本文發想之架構與最新設立之科技部於立論中有其雷同之處，而新設立之科技部是經由實際政府部門於運作上之驗證才得以成立，則知識與政策發展部於具體可行性分析上則大為提昇，且並可得出將政策研發單位以「部」的位階來成立是有其實際成型之處。但本政策在可行性上較缺乏的部份在於，此部門在組成架構上尚缺乏實際運作的檢驗，像是本部會人員的組成在職位與權責的劃分及預算上的分配與適法性……等等，再加上本部在規劃上將國科會與研考會等相關的委員會納入，雖有組織精簡之效，但在實際的組織運作與組成上是否會產生各種面向的問題，以致於失去原本組織改造之初衷，則是在這項政策在後續研究規劃和實際執行時所要考量與觀察之處。

(二) 前瞻創新性

在前瞻性上，目前於各國政府組織中，有成立相關專責部會的仍屬少數，若政府行政組織能依未來需求而量身打造，成立如此具前瞻性的組織；如此一來政府更可成為企業的火車頭，引導我國的產業方向，使政府與企業相輔相成，讓政府在國際上能更有競爭力，企業在全球化的市場中擴大市佔率。

此項政策本身具有其創新性，現今各國政府中並無將知識管理、政策研發與學術研究三者整合為一個部門的先例，大多數著重在政策的研發及簡化流程與法規面向上，但缺乏整體國家知識的產出與應用上的串聯，如我國能率先成立此部，並有良好的運作制度與成效，或能成為他國效法之標竿。

(三) 效益擴散性

若此部成立後其效益之擴散，對於政府的運作必有相當大之助益，我們以圖 16 來說明：

本部主要在整合這四大循環的運行，首先要先評估我國生存的利基，第二步將國家資源的運用達到極大化並以此達成國家所訂定的相關目標與政策，依此步驟進而建構並維持國家持續性的競爭優勢，取得競爭之利基。若各項層面能生生不息的持續運轉，則知識與政策發展部所擴散的效益將相當龐大，無論在於國家各層面的行政運作與政策的制定與執行，都能經由此套模式來達到國家利益最大化的目標，所以此部的成立所能擴散出的效益遠大於建構時所投入的相關成本。

且希望此部之設立能在國家面對內部與外部因素的挑戰時，能有效提昇國家整體治理能力，以維持我國政府組織的持續性競爭優勢，並擘劃國家發展方向之前瞻性政策。使人與知識間的應用有其密切的相關性與重要性，因此知識與政策發展部在實際政府組織運作上扮演兩項重要的角色：

第一：知識與政策發展部可以整合並協同各部會的知識及資源，於政策的產出與執行上能有效的掌握人力並加以應用及管理。

第二：知識與政策發展部能將存在於人本身的默會知識與政策執行過程中所產生的知識能回到此部加以儲存，以利下次各項政策的參考以縮短時間與提昇品質，以發揮綜效。

第三：使我國建立一個能規劃國家整體短、中、長期之政策產出機制，並提升我國

政策產出的廣度與深度，以維持國家之持續性競爭優勢。

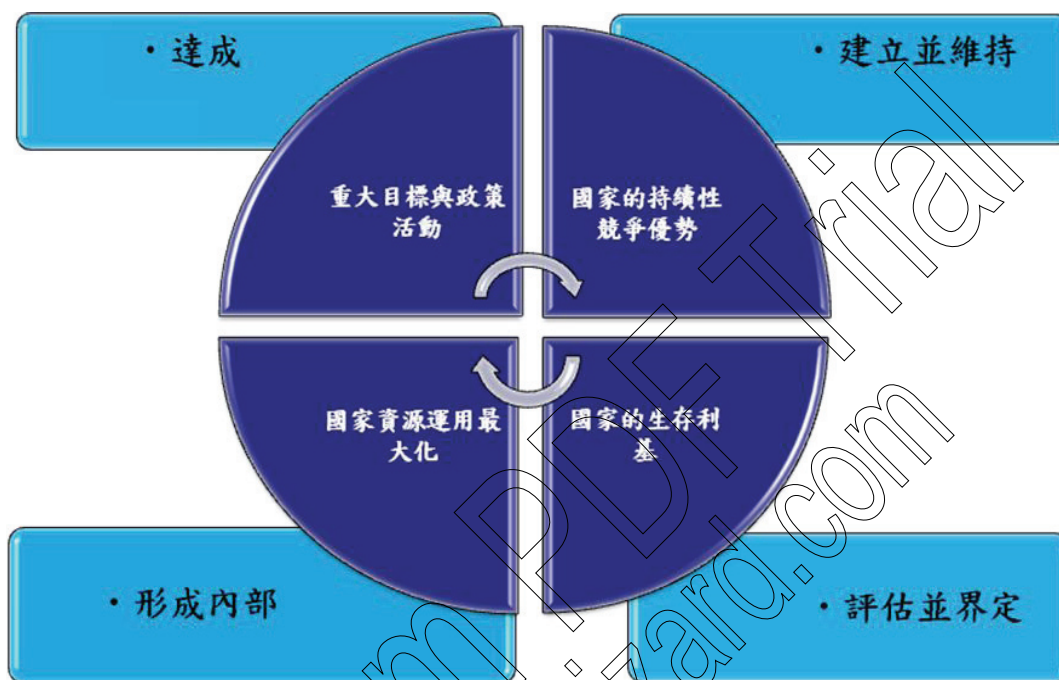


圖 16 知識與政策發展部核心運作圖

資料來源：修改自吳思華（2001）。

伍、結論

本研究探討「持續性競爭優勢」「策略性人力資源管理」與「知識管理」這三者於理論上的相關性，並以政策規劃的角度提出設立「知識與政策發展部」的方案，用系統性的概念來整合「理論層面」與「實際政策運作」，期以縮短學術研究與政策研究間的距離。

然而，我國目前處於整體產業與國家發展方向之轉型階段，為是否能朝先進國家邁進與提昇國民所得之關鍵時刻，雖然臺灣缺乏天然資源，但台灣擁有「人力資源」這項良好的競爭優勢，政府應群策群力的加以善加運用，並以「知識」為經、「環境」為緯，來勾勒臺灣未來的發展基礎，找出於世界當中的適切定位，在國際市場中建立屬於的臺灣的獨有特質與不可取代之地位，期建立軟性國力量，打造臺

灣成爲知識與創新之重鎮；然而從此次全球金融海嘯中我們發現原來政府也像企業或任何型態的組織一般，若無法透過持續不斷的再思與進化，以維持國家長遠的競爭能力，也是有會有經營不善而倒閉的風險，觀察未來世界的發展趨勢，可預見的重點在於各國政府如何統整與創造國家實力，進而大力擘劃國家未來發展方向，以迎接他國的挑戰，將是現今政府組織再造最重要的課題。

參考文獻

- 方世杰、方世榮（2000）。知識管理－觀念架構的建立。商管科技季刊，第 1 卷第 3 期，頁 355-374。
- 方至民（2000）。企業競爭優勢。台北：前程企管。
- 王秀齡（2007）。航空客運業資源與競爭優勢價值之轉變－以中華航空公司為例。國立中山大學企業管理學系研究所碩士論文，未出版，高雄。
- 朱斌好、黎家銘、吳岱儒（2004）。政府部門推動知識管理之關鍵成功因素探討。行政暨政策學報，第 43 期，頁 127-164。
- 朱景鵬（2009）。從國際競爭力評比析論政府效能提升之道。研考雙月刊，第 33 卷第 3 期，頁 19-29。
- 吳定、傅岳邦、黃韻竹（2002）。建構我國中央政府政策知識管理制度之研究：交易成本的觀點。行政院國家科學委員會專題研究計畫，未出版。
- 吳忠吉（2001）。知識經濟下的人力資源政策。台灣經濟研究月刊，第 24 卷。
- 吳思華（2001）。知識資本在台灣。台北：遠流圖書。
- 吳思華（2002）。策略九說：策略思考的本質（三版）。台北：臉譜。
- 吳瓊恩等（2006）。公共人力資源管理。台北：智勝。
- 吳錦鋈（2006）。建構企業持續性競爭優勢－以台灣資訊科技公司爲例。東吳經濟學報，第 53 期，頁 95-134。
- 呂育誠（2006）。策略性人力資源管理意涵及在我國推動的展望。發表於推動策略性人力資源管理，建構效能政府學術研討會，行政院人事行政局主辦，台北。
- 宋餘俠、謝偉智（2009）。行政組織改造設計原則與實務。研考雙月刊，第 33 卷

第3期，頁58-71。

李仁芳（1998）。**台灣產業創新階段的演化：回顧與前瞻**。發表於第七屆產業管理研討會，政治大學主辦，台北市。

李明軒、丘如美譯（1996）。**國家競爭優勢（上/下）**（Porter E. Michael原著）。台北：天下文化。

李誠（2001）。**高科技產業人力資源管理**。台北：天下文化。

李碧涵（2001）。**知識經濟時代企業競爭優勢與勞動市場風險：國家競爭力的社會經濟分析**。發表於2001知識經濟社會與國家發展學術研討會，台灣大學國家發展研究所主辦，台北。

行政院（2008）。**人口政策白皮書**。台北：行政院。

行政院人事行政局（2010）。行政院人事行政局網站，2010年4月1日取自行政院人事行政局，網址：<http://www.cpa.gov.tw/>。

行政院外交部（2010）。行政院外交部網站，2010年7月11日取自行政院外交部，網址：<http://www.mofa.gov.tw/>。

行政院主計處（2008）。**九十七年家庭收支調查報告**。台北，行政院主計處。

行政院主計處（2010）。行政院主計處網站，2010年6月6日取自行政院主計處，網址：<http://www.dgbas.gov.tw/>。

行政院研究發展考核委員會（2010）。行政院研究發展考核委員會網站，2010年6月7日取自行政院研究發展考核委員會，網址：<http://www.rdec.gov.tw/>。

行政院勞委會（2010）。行政院勞委會網站，2010年6月11日取自行政院勞委會，網址：<http://www.cla.gov.tw/>。

行政院經濟部（2010）。行政院經濟部網站，2010年5月30日取自行政院經濟部，網址：<http://www.moea.gov.tw/>。

行政院經濟建設委員會（2008）。**中華民國臺灣97年至145年人口推計**。台北：行政院經濟建設委員會。

行政院經濟建設委員會（2010）。行政院經濟建設委員會網站，2010年6月8日取自行政院經濟建設委員會，網址：<http://www.cepd.gov.tw/>。

教育部（2010）。教育部網站，2010年6月4日取自教育部，網址：<http://www.edu.tw/>。

- 林文寶 (2002)。技術知識特性，整合，知識能量與組織學習對核心競爭力及創新績效關聯性之研究。國立成功大學企業管理學研究所博士論文，未出版，台南。
- 林澄貴 (2001)。知識管理理論建構與學術論文引用評比之探討。發表於知識與價值管理學術研討會，國立台北科技大學，台北。
- 林澄貴 (2003)。中鋼導入知識管理策略與實務。義守大學管理研究所博士論文，未出版，高雄。
- 林嘉誠 (2004)。知識型政府的理念。國家政策季刊，第3卷第1期，頁1-20。
- 邱志淳 (2006)。公務人力資本發展策略之研究。發表於推動策略性人力資源管理建構效能政府學術研討會，行政院人事行政局主辦，台北。
- 炬見工作室 (2008)。知識管理—導入和個案分析。台北：博碩文化。
- 財團法人資訊工業策進會 (2009)。財團法人資訊工業策進會網站，2009年8月8日取自財團法人資訊工業策進會，網址：<http://www.nii.org.tw/>。
- 孫惠美 (2007)。96公部門推動策略性人力資源管理實務之研究。台灣省自來水公司第七區管理處。
- 孫本初 (2007)。策略性人力資源管理在政府機關之應用與行銷。人事月刊，第44卷第1期，頁4-11。
- 張士峰 (2001)。企業施行知識旅程創造競爭優勢之探討—以R公司為例。發表於中華民國品質學會第38屆年會暨第8屆全國品質管理研討會，中華民國品質學會主辦，台中。
- 張耀宗 (2002)。變革壓力下，策略性人力資源管理推動組織學習之研究—以A技術學院為例。萬能商學學報，第7期，頁81-101。
- 張善智 (2005)。知識管理模式應用於政府機構之探討。T&D飛訊，第34期。
- 張賽平 (2005)。產業群聚與競爭優勢—以桃園縣鄰近地區紡織業者為例。元智大學管理研究所碩士論文，未出版，桃園。
- 陳文瑛 (2009)。形塑國家發展願景—芬蘭經驗。研考雙月刊，第33卷第3期，頁97-102。
- 陳文賢 (1998)。兩岸三地資訊管理的學術與應用。兩岸三地中小企業經營管理與發展學術研討會論文集。

- 陳志瑋（2006）。**公務人力策略能力的建立與連結：協力的觀點**。推動策略性人力資源管理建構效能政府學術研討會。行政院人事行政局主辦，台北。
- 陳金貴（1995）。人力資源管理應用在公共部門之探討（上）。**人事月刊**，第 121 期，頁 33-37。
- 陳暉淵（2005）。**國家治理、競爭力、和核心能力：淺論我國高級文官核心能力之建構**。發表於強化文官核心能力再造政府競爭力學術研討會。行政院人事行政局，台北。
- 曾介宏（2006）。公部門推動策略性人力資源發展的基本問題。**研習論壇**，第 72 期，頁 30-38。
- 黃東益（2004）。全球治理下政府知識管理的新面向：府際政策學習。**國家政策季刊**，第 3 卷第 1 期，頁 135-153。
- 黃營杉、楊景傳（2004）。**策略管理**（Charles W. L. Hill & Gareth R. Jones 原著）。台北：華泰文化。
- 黃朝盟（2005）。政府組織的知識管理現狀與挑戰。**政治科學論叢**，第 24 期，頁 137-168。
- 楊清閔（2000）。**知識活動下的人力資源策略**。國立政治大學企業管理研究所未出版之碩士論文，未出版，台北市。
- 詹中原（1999）。國家競爭力與政府再造。載於詹中原主編，**新公共管理：政府再造的理論與實務**（頁 45-69）。台北：五南。
- 詹中原（2006）。**國家競爭力與大陸國有中小企業改革**。財團法人國家政策研究基金會國政研究報告，未出版。
- 維基百科（2010）。維基百科網站，2010 年 7 月 6 日取自維基百科，網址：<http://zh.wikipedia.org/zh-tw/>。
- 劉權瑩（1998）。**資訊服務業知識管理之研究—以台灣 HP 與台灣 IBM 為例**。國立政治大學企業管理學系碩士論文，未出版，台北市。
- 蔡秀涓（2006）。**OECD 國家政府推動策略性人力資源管理現況與經驗**。發表於推動策略性人力資源管理，建構效能政府學術研討會，行政院人事行政局主辦，台北。
- 蔡祈賢（2006）。知識管理與創新一以公務福利為例。**考銓季刊**，第 48 期，頁

101-113。

聯合國世界觀光組織 (2008)。聯合國世界觀光組織網站，2008年8月4日取自聯

合國世界觀光組織，網址：<http://ekm.unwto.org/>。

賴麗秋 (2001)。促進知識管理的人力資源管理及策略。台灣大學商學研究所碩士論文，未出版，台北。

戴肇洋 (2008)。提升國家競爭優勢—試論政府行政組織變革方向。台北：台灣綜合研究院。

韓志翔 (2002)。智慧資本與組織績效：知識管理與人力資源之交互作用。行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告，未出版。

譚大純 (1999)。知識管理的「十八般武藝」。會計研究月刊，第169期，頁20-26。

Aaker, D. A. (1995). *Strategic Market Management*. New York: John Wiley & Sons.

Alcazar, F. M., P. M. R. Fernandez, & G. S. Gardey (2005). Strategic Human Resource Management: Integrating the Universalistic, Contingent, Configurational and Contextual Perspectives. *International Journal of Human Resource Management*, 16(5): 633-659.

Anthony, W. P., P. L. Perrewe, & K. M. Kaemar. (1996). *Strategic Human Resource Management* (2nd Ed). Orlando, FL: Fort Worth Dryden.

Applehans, W., A. Globe, G. Laugero (1999). *Managing Knowledge: A Practical Web-Based Approach*. Berkeley, California: Addison-Wesley.

Badaracco, J. (1991). *The knowledge link: how firms compete through strategic alliances*. Boston, Mass: Harvard Business School.

Barney, J. B. (1991). Firm Resources and Sustained Competitive Advantage *Journal of Management*, 17(1): 99-120.

Becker, B. & B. Gerhart. (1996). The Impact of Human Resource Management on Organizational Performance: Process & Prospects. *Academy of Management Journal*, 39(4): 779-801.

Beckman, T. J. (1997). A Methodology for Knowledge Management. *Paper presented at the IASTED International Conference of Artificial Intelligence and Soft Computing Conference*, Banff, Canada.

Bernstein, S., & B. Cashore. (2000). Globalization, Four Paths of Internalization and Do-

- mestic Policy Change: The Case of Ecoforestry in British Columbia, Canada. *Canadian Journal of Political Science*, 33: 67-99.
- Chandler, A. D. (1962). *Strategy and Structure*. Cambridge: Harvard University Press.
- Corso, M., A. Martini, L. Pellegrini & E. Paolucci (2003). Technological and organizational tools for knowledge management: In search of configurations. *Small Business Economics*, 21(4):397.
- Davenport, T. H., & L. Prusak (1998). *Working Knowledge*. Boston: Harvard Business School Press.
- Dawson, R. (2000). Knowledge capabilities as the focus of organizational development and strategy. *Journal of Knowledge Management*, 4(4): 320-327(8).
- Delery, J. E., & D. H. Doty. (1996). Modes of Theorizing in Strategic Human Resource Management: Tests of Universalistic, Contingency, and Configurational Performance Predictions. *Public Administration Review*, 59(4): 802-835.
- Dessler, G. (1999). *Essentials of human resource management new jersey*: Prentice Hall.
- Devanna, Forbrun, & Tichy (1984). *Strategic human resource management*. New York: Wiley.
- Drongelen, K., C. Inge, C. Petra, de Weerd-Nederhof, A. M. Olaf & Fisscher (1996). Describing the Issues of Knowledge Management in R & D: Towards a Communication and Analysis Tools. *R & D Management*, 26(3): 213-230.
- Drucker, P. F. (1993). *Post-capitalist Society*. New York: Harper Business.
- Gilbert, M. and Gordey-Hayes, M. (1996). Understanding the Process of Knowledge Transfer to Achieve Successful Technological Innovation. *Technovation*, 16(6): 301-302.
- Grant, R. M (1996). Prospering in Dynamically Competitive Environments: Organizational Capability as Knowledge Integration. *Organization Science*, 7(4): 375-387.
- Jacobsen, R. (1998). The Persistence of Abnormal Returns. *Strategic Management Journal*, 9(5): 415.
- King, F., & Zeithaml (2001). Managing Organizational Competencies for Competitive Advantage: The Middle-Management Edge. *Academy of Management Executive*, 15(2): 95-106.
- King, M. & McCoy (2002). The most important issues in knowledge management. *Communications of the ACM*, 45(9):93-97.
- Lawler, E. E., & S. A. Mohrman (2003). HR as a Strategic Partner: What Does It Take to

- Make It Happen? *Human Resource Planning*, 26(3): 15-29.
- Leonard Barton, D. (1992). Core Capabilities and Core Rigidities: A Paradox in Managing New Product Development. *Strategic Management Journal*, 13: 111-125.
- Lippman, S. A., & R. P. Rumelt. (1982). Uncertain Imitability: An Analysis of Interfirm Differences in Efficiency under Competition. *The Bell Journal of Economics*, 13: 2418-2438.
- Liu, P.-L. W.-C., Chen, C.-H. Tsai (2004). An empirical study on the correlation between knowledge management capability and competitiveness in Taiwan's industries. *Technovation*, 24(12): 971-977.
- McGregor, E. B. (1988). The Public Sector Human Resource Puzzle: Strategic Management of a Strategic Resource. *Public Administration Review*, 48(6): 941-950.
- Nonaka, I. (1994). A Dynamic Theory of Organizational Knowledge Creation. *Organization Science*, 5(1): 14-37.
- Nonaka, I. & H. Takeuchi (1995). *The Knowledge Creating Company*. NY: Oxford University.
- Nye, J. S., & J. D. Donahue. (Eds.) (2000). *Governance in A Globalizing World*. Washington, DC: Brookings Institute.
- OECD (1996). *Integrating People Management into Public Service Reform*. Paris, France: OECD.
- OECD (2003). *Conclusions from the Results of the Survey of Knowledge Management Practices for Ministries/Departments/Agencies of Central Government in OECD Member Countries*. Paper presented at Learning Government Symposium, Paris, France.
- OPM (1999). *Strategic Human Resource Management: Aligning with the Mission*. Washington, DC: Office of Merit Systems Oversight and Effectiveness, OPM.
- Quaddus, M. & J. Xu (2005). Adoption and diffusion of knowledge management system: Field studies of factors and variables. *Knowledge-Based Systems*, 18: 107-115.
- Quintas, P., P. Lefrere, & G. Joues (1997). Knowledge management: *A strategic agenda*, *Long Range Planning*, 30(3): 385-391.
- Osterloh, M. & B. S. Frey (2000). Motivation, knowledge transfer, and organizational forms. *Organization Science*, 11: 538-550.
- Pfeffer, J. (1998). Seven Practices of Successful Organizations. *California Management Review*, 40(2): 96-125.

- Porter, M. E. (1985). *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*. New York: Free Press.
- Porter, M. E. (1990). *The Comparative Advantage of Nations*, New York: Macmillan.
- Polanyi, M. (1962). *Personal Knowledge: Towards a Post-Critical Philosophy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rumelt, R. P., D. Schenfe & D. Teece. (1994). *Fundamental Issues in Strategy*. Cambridge, MA: Harvard Business School Press.
- Sarvary, M. (1999). Knowledge Management and Competition in the Consulting Industry, *California Management Review*, 41(2): 95.
- Schuler, R. S. (1992). Strategic Human Resource Management: Linking the People with the Strategic Needs of the Business. *Organizational Dynamics*, 21(1): 18-31.
- Silva, & Agusti-Cullel, (2003). Issues on knowledge Coordination. *Knowledge and Process Management*. Vol.10 (No.1): 37-59.
- Snell, S. A., M. A. Youndt & P. M. Wright (1996). Establishing a Framework for Research in Strategic Human Resource Management: Merging Resource Theory and Organizational Learning. In J. Shaw, P. Kirkbride, & K. Rowland (Eds.), *Personnel and Human Resource Management*, 14: 61-90.
- Teece, D. J., G. Pisano, & A. Shuen (1997). Dynamic Capabilities and Strategic Management. *Strategic Management Journal*, 18(7): 509-533.
- Watson, S. (1998). Getting to aha! *Computerworld*, 32(4): 51-52.
- Wright, P. M., S. A. Snell & L. Dyer (2005). New Models of Strategic HRM in a Global Context. *International Journal of Human Resource Management*, 16(6): 875-881.
- Wiig, K. M. (1997). Knowledge Management: Where Did It Come from and Where Will it Go? *Journal of Expert Systems with Applications*, 13(1): 1-14.
- Zack, M. (1999). Developing a Knowledge Strategy. *California Management Review*, 41(3): 125-143.
- Zimmermann, K. N. (1999). Knowledge Management in Government. In J. Liebowitz (Ed.), *Knowledge Management Handbook* (pp.16-1~16-10). Washing, D. C.: CRC.

A Study on Organizational Design of the “Ministry of Knowledge and Policy Development”: A View of Strategic Human Resource and Knowledge Management

Peng An-Li*, Hung Chung-Hao**

Abstract

This paper explores how to establish a “Department of Knowledge and Policy Development” from the perspective of knowledge management, so as to keep and apply the accumulated knowledge capital in every government department. Through this Department, solutions can be designed quickly to solve problems encountered by the government. This Department is a trans-department organization which can integrate and apply all research and development by different sectors to the drafting, implementation, and modification for every policy. In addition, this Department introduces the organizational transformation that focuses on strategic human resources according to the need of Taiwan’s overall development strategies, integrates the human resources of public departments and government’s entire strategies, and reforms governmental organizations fundamentally. Thus, policy advancement and implementation could be more intact and efficient. Next, the govern-

* Assistant professor, Institute of Public Administration and Policy, Nan Hua University.

** Master, Institute of Public Administration and Policy, Nan Hua University.

mental organizations with continuous competitive advantage would be established and serve as the foundation of Taiwan's soft power. In this way, the unique characteristics of Taiwan and its non-replaceable position could be established amidst fierce international competition. The core issue that this paper discusses is how every department from the government masters and applies the knowledge so that the knowledge can have its greatest synergy—a synergy that can be used to plan the nation's overall development strategy as well as to implement the national policy.

Keywords: sustainable competitive advantage, knowledge management, strategic human resource management

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

各期出刊及截稿日如下：

(一) 第 3 卷第 4 期出版日期：100 年 10 月；截稿日期：100 年 08 月 30 日。

(二) 第 4 卷第 1 期出版日期：101 年 01 月；截稿日期：100 年 11 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* (2nd Ed.). Location: Publisher.

二、期刊論文

【格式】作者（年代）。文章名稱。期刊名稱，卷期，頁別。

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

三、專書論文

【格式】作者（年代）。篇名。載於編者（編），書名（頁碼）。地點：出版商。

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

四、研討會論文

【格式】作者（年代）。論文名稱。發表於研討會名稱，主辦單位，舉行地點。

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

五、研究計畫

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

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

六、學位論文

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

七、譯著

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

八、報紙

原則上，報紙不列入參考文獻（除非有確實作者姓名），放在正文敘述即可。

【格式】記者或作者（年月日）。文章名稱。報紙名稱，版別。

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

九、網路等電子化資料

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

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

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

十、其他注意事項

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

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com

著作授權同意書

論文名稱：_____（以下稱「本論文」）

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

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

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

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

此致 《文官制度》季刊社

立同意書人(作者)簽名：

身分證字號：

電話號碼：

電子郵件信箱：

戶籍地址：

中 華 民 國 年 月 日

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com