

文官制度季刊

Journal of Civil Service

第四卷第二期・中華民國一〇一年四月 Apr. 2012 Vol.4, No.2

(原考銓季刊，自民國九十八年一月起更名為文官制度季刊)

發行人：黃雅榜

社長：李繼玄

主編：陳金貴

副主編：黃朝盟

社務顧問：余致力(世新大學)

邱志淳(世新大學)

彭錦鵬(國立臺灣大學)

黃城(臺灣師範大學)

顏良恭(國立政治大學)

編輯委員：史美強(東海大學)

陳恒鈞(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)(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)

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)

執行編輯：張紫雲

助理編輯：李展臺、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

出版日期：民國101年4月30日

國內零售：新台幣120元，全年480元，每年1、4、7、10月出版。

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.examin.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

中華民國一〇一年四月 第四卷第二期（原考銓季刊）

主編的話.....	陳金貴 /	I
建國百年文官制度的回顧與前瞻—考績制度意涵的演變與發展	許峻嘉、呂育誠 /	1
論公務人員特種考試限制應考資格對人民基本權之影響.....	林全發 /	37
公部門訓練應用「問題導向學習法」之成效評估 以二〇一〇年地方行政研習中心地方機關科（課）長班為例	陳敦源、吳社芸、許耿銘 /	59
「五都」新制下區公所法定位與治理職能之研析.....	葉明勳、劉坤億 /	93
《文官制度》季刊稿約.....		/ 127
《文官制度》季刊投稿須知.....		/ 129
《文官制度》季刊論文審查作業規定.....		/ 131
《文官制度》季刊論文撰寫體例.....		/ 133

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com

Journal of Civil Service

Vol.4, No.2

Apr. 2012

CONTENTS

Editor's Note Chin-Kuei Chen 1

Centurial Review and Prospect of Civil Service Development of Republic of China: Change and Development of Performance Evaluation Institution Jyun-Jia Shiu, Yue-Chang Lue 1

The Influences of Qualification Limits on People's Fundamental Rights in Civil Service Special Examinations Chuan-Fa Lin 37

An Evaluation of Problem-based Learning in Public Service Training: The Case of 2010 Mid-Level Managers Training Course in the Regional Civil Service Development Institute, DGPA Don-Yun Chen, Chih-Yun Wu, Keng-Ming Hsu 59

The Legal System and Governance Competency of the District Authorities in Taiwan's Five Special Municipalities Ming-Hsun Yeh, Kun-I Liu 93

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com

主編的話

文官制度的建立主要是維持公務人員龐大體系的有效運作，不僅是從制度的規範來促使公務人員能夠依規定遂行其職責，有效執行公務，也依法受到身分、工作、職位及生活的保障，因此在訂定制度時，會受到當時的時空背景的影響，也會在多方利害關係下有所衝突、協商及妥協，而所訂出的制度或法規，雖不是最好的成果，卻是利害關係人所能接受的結果，這種多方妥協的法制，在初期運作時，固然要有適當的宣傳及說明，使公務人員能夠理解新法規對其的作用，使其運作順利，但是在推動多年後，可能會受到新環境及新思維的影響，對原制度有所檢討，進而推動法規的修正或制度的改革，當然在改變的過程中，利害關係人會有所堅持、抗拒或要求，若只是單方向的要求改革，會有許多的阻力，因此另一次協商及妥協是必要的過程，但已運作的法令規章，若是有所變動，會牽涉到許多的法規連動或利益消長，也可能是當年妥協的原因，因此新變動必須也要同時去回溯當年立法的背景，才能減少新法帶出舊問題的困擾，不僅未能解決問題，反而製造更多問題，也就造成每當改革，就會有要求提出許多配套措施的想法，以解決此端推進，他端卻突出的情況，因而遲滯改革的進行，因此更多的協調溝通是必要的手段，所以周延的規劃和準備更是不可缺，如此才能顯示改革的用心，也是較容易說服不同意見者及減少抗拒改革的做法。總之，文官制度的不斷改革有其必要性，但其影響的是眾多公務人員的利害關係，不能視同一般的行政改革，要有更多層的考量，才能達到預期的目的。

本期審查通過四篇稿件，其主要內容分別介紹如下：

第一篇以建國百年文官制度的回顧與前瞻的角度，來探討我國考績制度意涵的演變與發展，有別於一般以問題導向的角度來探討考績制度，而採用歷史制度論的研究途徑，歸納考績制度發展歷史，並觀察其在「考績的意涵」、「固定比例的運用」、「考績標準的授權」、「考績制度與文官制度間的關係」等四議題上所呈現的制度特徵，比較分析從建國初期制度建立開始，逐步演化成今日整體制度架構的內涵，對照出目前考績法修正所面對的問題與挑戰，藉由分析過去考績制度修訂經

驗，提出待處理的課題及可能的思考途徑。

第二篇是以析論公務人員特種考試限制應考資格對人民基本權之影響為主軸，探討國家考試中，因機關特殊需求而舉辦的特種考試的應考資格限制，我國憲法第十八條規定人民有應考試服公職之權，因此訂定公務人員特種考試規則，限制應考資格，可能侵犯人民在考試的平等權及工作權，而建議不要限制資格，要完全給予人民參加考試的機會，於考試及格後，再輔以基礎及實務訓練，而後再淘汰不適任的人員，以保障人民基本權與機關特殊需求人才的平衡。

第三篇進行公部門訓練應用「問題導向學習法」(PBL)之成效評估，並以2010年地方行政研習中心地方機關科(課)長班為探討個案，針對到中心受訓一周的學員們，以「蚊子館」的問題導向個案進行PBL教學，在完成教學最終的小組報告之後，以所進行的問卷評量為基礎，討論PBL進行教學的成效評估，從所得的成效結果，提出相關的建議。

第四篇是「五都」新制下區公所法制定位與治理職能之研析，探討的主題係以五個直轄市及所屬區公所為研究對象，藉由文獻探討、焦點團體座談之研究方法蒐集資料，釐清縣市改制為直轄市的初期，「區公所」法制定位與治理職能等相關議題，進而分析鄉鎮市改制為區後，區公所可能面臨的治理議題，包括「一致性與差異性」、「權限劃分」、「人力資源分配」、「區長職等」與「區整併」等問題，並提出政策建議。

本期四篇稿件中，有三篇是針對現行文官制度的制度、法令及實驗的不同角度，去檢視目前其運作的問題，由於所採用的研究途徑，與一般的論述不同，所得的結論與建議也有不同的思考，可以提供學術及實務上的另一層考量；而第四篇探討五都的區公所定位，更是目前五都化中最有不同意見的議題，但卻少有相關研究的論文，因此該文以實證方式將現況呈現，有其重要的參考價值。

最後要感謝本刊的編輯委員、審稿委員及考試院的編輯同仁，在他們的認真和支持中，才使本期順利出刊，同時也要感謝本期的投稿者能將其重要的研究心得交付本刊登出，使本刊能有優質的作品，維持高度的學術水平。

文官制度季刊

主編 陳金貴

2012年4月30日

建國百年文官制度的回顧與前瞻

——考績制度意涵的演變與發展

許峻嘉*、呂育誠**

《摘要》

本文採用歷史制度論研究途徑，以歸納考績制度發展歷史，並觀察其在「考績的意涵」、「固定比例的運用」、「考績標準的授權」、「考績制度與文官制度間的關係」等四議題上所呈現的制度特徵。在歷史制度論觀點下，考績制度變遷或發展，係與不同文官制度轉變階段之重要事件具有關連性，亦即從建國初期制度建立開始，逐步演化成今日整體制度架構內涵，故當前考績法修正所面對的問題與挑戰，也與其不同階段發展過程中的制度特徵，具有密切關連性。基於此，藉由分析過去考績制度修訂經驗，或可提供未來制度改進時，考慮或處理的問題焦點。

本文內容乃從目前考績法草案，以及考績制度發展歷程，比較分析前述四項制度特徵，最後提出待處理的課題及可能的思考途徑。筆者認為考績制度變革的關鍵，除了需對這些待解決課題進行制度調整外，尚需凝聚各方共識，以形成利於變革之環境，方可有效落實改革工作；同時也唯有在制度傳承與時空轉變間尋求調和，

投稿日期：101年4月15日；接受刊登日期：101年4月30日。

* 臺北大學公共行政暨政策學系碩士生。

** 臺北大學公共行政暨政策學系教授。

考績制度變革才能一方面與文官制度發展脈絡緊密契合；另一方面也能在人員與組織等不同需求間發揮最大效益。

[關鍵字]：公務人員考績、文官制度、歷史制度論、考績制度、考績法

壹、前言

百年文官制度的發展，可說就是我國人事行政體制面對時空環境變動的調適過程，其中許多法令內容雖會不斷增刪改變，但五權分立的基本架構，以及人事法制適用全國各機關之基本原則，卻不因時代變遷而有改變。而考績制度正是此歷程的重要法律。早於一九二九年（民國十八年）國民政府成立初期，《考績法》就是形成文官制度的主要法律之一，隨後配合時空環境轉變，法律名稱與內容雖然多所更替，但其地位、性質，以及影響力卻持續維持，進而成為我國文官制度的特色。

二〇〇八年第十一屆考試委員就任，旋即提出「文官制度興革規劃方案」（以下簡稱興革方案），並將考績法改革列為重點項目之一；二〇一〇年考試院並通過考績法（修正草案），送請立法院審議。儘管考績制度改革具有正當性，也反映當前時代特性，然而由於其中包括許多大幅度的變革，引起不同意見與認知，故迄今（二〇一二年四月）尚未完成修法。

對於上述考試法草案之修正方向與內容，由於涉及議題層面廣泛，本文限於篇幅實難以一一進行討論，然而若將本次修正草案視為是整個考績制度發展歷程中，另一個變革與調適的階段，則回顧過去制度變革的軌跡，或可提供各方討論時的參考，同時也可藉由其中「變」與「不變」因素的交互檢視，探索未來發展的可能路徑。簡言之，藉由檢視考績制度發展歷程，應更有助於找出今日各方爭論的問題焦點，同時構思可能的折衝方式。

本文內容主要分為三部分：首先將簡述當前考績制度革新議題的背景脈絡與發展；其次，根據歷史制度論研究途徑，探討各時期考績制度的特色與內涵、以及歸

納其重點；最後則綜合過去與現代，提出未來決定實際變革內容前，應先釐清的問題或凝聚的共識。筆者認僅僅比較不同意見，並論斷孰是孰非，不但無法解決今日考績制度變革的爭議，更可能陷於「雞同鴨講」的困境中。相反地，若能回歸考績制度的發展歷程，並找出影響制度內涵的關鍵因素，如此各方便較能從過去經驗中去異求同，進而對未來發展能調整彼此落差，進而尋求建設性的調和之道。

貳、當前考績制度變革議題評析（二〇〇八~）

受到主、客觀環境因素的影響，近年考績制度推動了法制面的變革：客觀環境上，在新公共管理思潮影響下，當績效成果成為政府運作的核心工作，藉由考核制度促使公務人員提升效能效率自然成為人事行政的必然趨勢；主觀環境上，由於考列甲等比例人數長期固定（75%），¹相對地丙等人數則極有限，以致無法有效發揮「獎優汰劣」效果，並易形成考評的形式主義。

基上理由，以下本文將分別從近年績效管理理論發展、第十一屆考試院院會對考績制度的政策主張，以及公務人員考績法（修正草案）內容，分析當前考績制度變革所涉及的議題。

一、考績制度融入績效管理概念

現代政府考績制度，不僅只是建立一套考核法制，更重視法制面與運作面的結合，即藉考績來推動公務人力績效管理。自一九八〇年代始，英、美等國開始興起的「新公共管理」（NPM）運動，帶動了一系列活化政府運作的彈性措施，如引進市場機制、外包、民營化等等。在新公共管理思維中，辦理公共事務並非政府的專屬權利，當私部門能力較佳時，政府自然就應開放民間參與與承包，相對地，政府為能與民間相互競爭，提升人員能力以增進政府整體營運的「競爭力」，自然成為人事改革的重要課題（Osborne & Gaebler, 1992; Hood, 1995; Kettl, 2000）。

受到新公共管理風潮的影響，台灣自一九九八年蕭萬長任閣揆之時，亦通過

¹ 75% 的比例於考績法中並未明文，而是考績制度長期運作下行政機關間逐漸產生的一種考核之共識。

「政府再造綱領」，² 企圖由組織再造、人力及服務再造與法制再造三個途徑達到節省政府資源、提高政府效能等目的，並朝向「鬆綁」、「彈性」、「精簡」三方向前進。在我國政府再造的過程中，人員績效管理亦成為重要的議題。例如二〇〇二年行政院引進「施政績效評估系統」（張四明，2009：46-47）以作為各機關、計畫執行成果之測量標準。當行政機關開始重視「組織」或「政策」的績效產出時，公務人員「個人」的績效考核制度如何改進，即考績制度，亦成為學者間研究與討論的焦點（呂育誠，2003；余致力、曾德宜、陳志瑋，2003；施能傑，2004；吳泰成，2005）。

綜合上述研究與主張中，筆者認為可以歸納出下列我國考績制度變革的主要課題：

（一）從獎懲的依據到績效的提昇

傳統考績主要目的在於作為獎懲公務人員的基礎；但現代的考績制度，則強調透過整個考評系統的運作，應同時能達成幫助人員與組織提升績效，或是達到激勵目標。

（二）納入人力資源的觀點

傳統考績僅與陞遷、俸給制度有較高的關聯性；但納入人力資源觀點的現代考績制度，除了更強調結合考績與陞遷、俸給外，也著重人員培訓、職涯規劃（訓練制度、退休制度等）等策略性人力資源的思維。

（三）兼顧個人與組織需求

傳統的考績較強調組織或管理需求，故以各項考評機制作為獎懲的標準；現代考績制度則較重視能個人與組織需求的雙贏結果，個人為組織的績效貢獻心力的同時，而組織也應盡可能地輔助公務人員在職涯上的發展。

上述觀念轉變固然促使實務界與學術間逐漸形成考績制度變革的共識，但由於制度本身行之有年，加上所涉及的變動範圍極為龐雜，故初期討論焦點多集中在技術層面上，例如引進績效面談機制的可行性（銓敘部法規司，2006a、2006b），而

² 參考行政院新聞局網站（1998）。

隨著前述政府管理概念轉變與人事管理新思維的引介，考績制度變革議題則擴大至觀念調整、理念建構，乃至於與其他人事制度的綜合配套等問題（蔡良文，2010：283-287）。³ 對於這些制度面、技術面的變革呼聲，第十一屆考試委員就任後，乃將考績制度變革列為文官興革方案與優先修法等重要施政項目中。

二、文官制度興革規劃方案與考績法草案的提出

二〇〇八年第十一屆考試委員就任後，旋即於二〇〇九年一月十五日第十九次院會中，決定組成考試院文官制度興革規劃小組（以下簡稱規劃小組），由時任考試委員的吳泰成擔任召集人，小組主要參與成員包括 17 位考試委員、考選部部長、銓敘部部長、公務人員保障暨培訓委員會主任委員，以及行政院人事行政局局長。由此參與名單可知本小組所提規劃成果對未來決策與施政的重要影響。

規劃小組於二〇〇九年六月九日即完成興革方案之初稿，並提送考試院會審議，院會則於同年六月十八日討論通過，整個方案共分為 6 大項，每大項之下再依「近程（至二〇一〇年六月前）」、「中程（二〇一〇年六月前）」、「遠程（二〇一四年六月前）」，區分為不同工作內容與執行方案。⁴

考績制度變革列為興革方案的第五項，標題為「落實績效管理，提升文官效能」，本標題之下又列有「研修公務人員考績制度」、「建構人力發展型激勵制度」兩大面向和六點興革建言，⁵ 由其內容可知，欲推動公務人員的績效管理，勢

³ 對於現行考績制度可能產生的問題，蔡良文先生歸納自一九八七（民七十六年）兩制合一考績法施行至今（二〇一〇年），共有 9 類問題，茲將標題節錄如下：1. 考核觀念有待釐正；2. 考績民主化問題；3. 形成兩套考評方法，有待落實公平公正之考績；4. 考評項目應能針對職務性質與職位高低而適切規定；5. 考列甲等條件過於抽象與寬鬆；6. 考列丁等條件之不當與過嚴；7. 未能確實遵守考績比較原則；8. 考績內容應作調整，考績結果未能有效運用；9. 各類人員考績法制有待建立。至於詳細論述，請見（蔡良文，2010：283-296）。

⁴ 六項主要方案內容分別為：建基公務倫理，形塑優質文化；統整文官法制，活化管理體系；精進考選功能，積極為國舉才；健全培訓體制，強化高階文官；落實績效管理，提升文官效能；改善俸給退撫，發揮給養功能（考試院，2009）。

⁵ 主要內容如下：（一）研修公務人員考績制度：1. 修正平時考核規定；2. 強化獎優汰劣機制；3. 建立團體績效評比機制。（二）建構人力發展型激勵制度：1. 建立整合型之公務人員獎勵機制；2. 研修公務人員品德修養及工作潛能激勵辦法；3. 實施階段性多元獎勵。

必要從制度本身進行變革，即公務人員考績法的修正，方能達到績效考核與人員激勵等興革目標。而基於興革方案內容，銓敘部隨即研擬考績法修正草案，並於二〇〇九年四月六日 考試院會通過後送立法院審議。整體而言，本修正草案可說是興革方案內容的具體實現。其主要重點可歸納如下（考試院，2009），茲將考績制度之興革規劃重點歸納如下：

（一）以績效作為評比與考績核心

考績制度變革的主軸，在於改變原先採固定式或一致性的指標衡量方式，而重視考績結果、人員獎懲的差異化；同時也授權各業務機關訂定合適的考評依據及更有效的激勵方法、更完備的退場機制，並強調主管與部屬間更多的互動、強化考評的公平性。

（二）不同考績等第的平衡

此部分呼應先前所述考績制度變革之課題，新制度將更重視績效的產出、與人力資源管理的結合、組織與個人需求之兼顧等；亦即一方面提高獎勵的回饋，以鼓勵成員在工作上的努力；另一方面亦增加處罰的罰責，以防止成員在工作上鬆懈。而為使獎懲均衡，則明確規定考績結果各等第人員比例均應設定比例限制，使人員績效優劣之差異更能明確區隔。

（三）重視主管與部屬互動

由於考核等第比例的固定化，以及授權機關對考核標準更多自主權，主管的考評結果對部屬影響更為深切，於是為促進考評過程品質與公正性，考績制度變革乃明定主管人員在該年度績效考核中，應與受考者進行面談，從而有助於直接瞭解受考者的工作情形，並及時採行相關配套作為。

儘管考績法修正草案是根據興革方案內容研擬，且能以更宏觀的績效管理思維，希望兼顧機關與人員的雙重需求，然而公布後卻仍引起各方討論，例如考丙等明定 3% 之比例，是否可以具體落實並有效篩選出各機關績效表現不佳人員；或是中央與地方各機關，其規模編制與業務性質各不相同，可能難以一體適用相關規定…等（李蕙君，2010；黃國樑，2010；洪敬法、謝梅芬、吳淑君，2010；洪泰雄、汪耀華，2010；邱英智，2010）。由此可見，各方對於制度變革與未來政策取

向仍有待凝聚共識。

三、考績制度變革的問題焦點

考績法修正草案雖試圖大幅修改現制，並以績效管理的思維與落實考評程序來提昇人員工作表現，然而由於變動幅度巨大且影響深遠，以致各方想法不易整合。對於此現象，筆者認為除了執行技術上的問題外，更是各方對考績制度基本定位與性質認知差異所致。因此本部分將比較草案與現行考績法內容，歸納出可能產生不同意見。

(一) 制度本身

1. 績效內涵與標準界定的真實性

考績法修正草案授權給行政機關自行訂定績效標準，以適應各機關業務間的差異性，然而這種作法卻可能使績效成果於組織內、外部之真實性下降：在組織內部面向，當績效標準可以自行決定時，機關首長或成員是否會確實訂定應有的績效標準來反應機關應有的績效表現不無疑問。因為只要在投入面強調工作效率或努力的重要性，或是產出面降低應有產量的標準，就可以改變績效內容。易言之，機關首長或成員可能為保持組織與個人的高績效，而設定容易累積、或達到的績效內容與標準；但機關整體的產出可能未增加或甚至減少。

在組織外部面向，政府存在的目標與意義，除了快速而即時地反映民眾需求外，中長程的政策目標與規劃有時更為重要。因此由組織自行訂定績效標準的結果，機關首長或成員便可能為使組織績效有優異表現，傾向以短期、易於觀察、能夠量化的指標為主；至於長期性、較難測量的組織目標可能被排除考慮。

職是之故，這些自行訂定的績效指標，在組織內部方面，未必能提高組織與個人的產出；在組織外部方面，則不一定可達到對機關的課責效果，而降低了績效考評的真實性。

2. 考績等第固定比例的適當性

公務人員考績法（修正草案）在人員考評等次上，設定了固定比例，以防止所有人（或大多數人）考成結果均列甲等，同時也明訂考績丙等的比例與後續處置作

為，此設計雖能「強迫」分出成員績效之優劣，使組織成員更專注於「個人」的考績表現，但就機關首長（或考評者）而言卻不一定有利，因為一方面此方式將增加考評的難度與成本，另一方面由於各機關組織編制、人員數，以及業務性質等條件都不同，硬性設定比例亦可能形成考評與管理上的困難；而對機關人員而言，固定比例的考績制度下，彼此間「競爭意識」固然也將因固定比例而提高，但是否會將此競爭心態用於提升工作績效而非私人間的惡性競爭？恐亦不易確定。簡言之，固定比例的結果可能是「未見其利、先見其弊」。

除此之外，由於我國文官體系採行同一法制規範，公務人員權利義務不論處於何層級或機關，基本上均應相同。因此若各機關考績方式、標準，乃至於後續的獎懲作為差異過大，亦可能產生爭議。誠然，為配合機關屬性與業務需求，各機關均應建立專屬的考核標準，但是此種差異性的設計卻不能忽略整體考績制度，乃至於人事制度一體的特性。因此考核等第設計時，實應先考量「一致性」與「差異性」兩價值間的平衡或妥協方式。

（二）制度落實

1. 主管考評裁量權

在公務人員考績法（修正草案）所規範的績效考核機制下，上級主管除了決定組織成員考績優劣並依據硬性比例區隔出不同考核等第外，每年也要對受考人平時考核結果進行二次面談，這些規定都將使得主管對部屬影響力得到強化。同時也可使主管在積極推動各類組織績效提升過程，獲得對部屬實質而有力的約束能力；但是對部屬而言，這些約束卻可能是自主空間的壓縮以及與上級長官關係的緊張。特別是許多政府機關工作內容，常不易採「計量」方式計算優劣，或是成果與影響需歷經長時間發展始可展現，因此需依賴承辦人本身的專業判斷，甚或是長期嘗試錯誤累積經驗後方能決定適當處理方式。此時若硬性規定上級在年度中區隔考績等第，並對平時考核進行面談，將可能干擾原先判斷或工作步調，而可能影響決定結果。

從另一角度而言，設定比例與面談二次規定也可能反而限制上級主管人員的裁量空間。因為如前所述，各機關性質與運作方式可能不同，故領導考核需求也不同，故直接透過立法規定上級辦理考績的工作內容，也可能干擾上級人員的管理作

爲。

上述兩層面分析說顯示考績制度建構時，也要一併規劃應賦予各級管理人員裁量空間的大小。由於政府不同於企業具有明確的運作目標（獲利），相反地，人員依據情境來自主判斷有其重要性，故上級領導者裁量權大小不僅影響考績結果，更可能牽動機關整體運作方式與步調。

2. 執行上的信度與效度

從制度設計者的角度來看，由於考績法草案授權機關自行訂定績效標準，故績效評量在執行上的內部信度與效度應能夠提升。但從機關受考者角度而言，機關內部的考績信度與效度固然重要，但機關之間的考績信度與效度亦應重視，方能達到整體績效的公平性。例如在不同機關中，同為擔任九職等的科長，勢必希望有一致性的績效標準與待遇，如此其付出與所得之回饋才能夠公平；但強調考績標準差異化的結果，將可能使相同任用層級、工作內容與俸給福利也相同的職位，有不同的工作標準與績效要求，但卻同樣適用固定考績比例的限制。簡言之，在文官制度一體性的架構下，考績制度需要兼顧個別機關內部，以及不同機關間考核的信度與效度。

上述四項不同意見，若細究其問題內涵，在真實性、主管權力、信度與效度三者，由於都涉乃考核標準訂定與解讀的問題，故筆者乃將此類名之為「考績標準的授權」；至於適當性一項則可稱之為「固定比例的運用」；最後，包括真實性、適當性、主管權力、信度與效度此四者又都與「考績的意涵」、「考績制度與文官制度間的關係」等根本性的定位有所關聯。因此，下節就擬以「考績的意涵」、「考績制度與文官制度間的關係」、「考績標準的授權」、「固定比例的運用」此四議題面向，作為歸納我國考績制度沿革與發展內容相關資料的依據。

本文之所以從歷史沿革來探討前述考績制度的議題，主要理由為當前考績制度變革，雖然符合政府人事管理的潮流趨勢，更有興革方案提供具體政策方針，以及規劃小組的「加持」，然而最後仍未能順利完成立法，其間除了考試院與立法院間的協調，以及立法院生態等政治因素影響外，各界對此變革適當性與必要性的疑慮，可能也是重大障礙。簡言之，即便績效管理在概念上與國外經驗中可接受，但是若期望修正草案各項規定能有效落實，則也要將我國特有的「考試權獨立制」人

事架構，以及考績制度歷經長期發展所形成制度特性納入考量：若變革內容與我國制度沿革與特性相容，則落實上或可水到渠成、事半功倍；反之，則可能水土不服、困難重重。故以下本文將從考績制度發展歷程，嘗試解答此問題。

參、公務人員⁶考績制度的沿革⁷—歷史制度論的觀點

承上分析，當前各界對考績法修正草案所生的不同意見，並非不贊成考績變革，而是各利害關係人對於變革本身意義與執行方式等根本認知上的落差，從而產生支持與反對的意見。值得注意的是，由於我國公務人員考績制度乃是隨著整個文官制度的發展而逐步修改形成，以致於有今日的架構與內涵，簡言之，文官制度不同階段發展歷史中對於考績議題的構想與意見，最後都經由折衝並完成立法程序後，反映在不同時期的考績法修正內容中，因此探討不同時期考績制度的修正方向與內容，便可以呈現出不同時空環境背景下，考績制度調整與變革以適應當時現實的情形，於此同時，制度內涵與意義也藉由法令修訂而重新定位。基於此，本部分透過第一手史料（考試院編年錄）的研析，尋找在各個不同時期中，前節所歸納各議題所呈現的制度特徵，以作為解決問題的關鍵因素和可能途徑。

由於考績制度資料龐雜瑣細，且跨越不同時空環境，故為有效聚焦並整理出重要的影響因素，本文乃採用歷史制度論（historical institutionalism）研究途徑，作為整理與分析資料的依據。因此本部分論述將分二大部分，首先將介紹歷史制度論的意涵，及在考績制度資料蒐集與整理上的運用方式；其次再以民國十八年⁸作為起點，介紹考績制度的沿革與演變，並分為三大歷史發展階段進行討論：第一階段將先介紹建國初期的考績制度之特色（民國八年至民國三十五年）；第二階段則探究行憲後的考績制度（民國三十六年至民國七十五年）之轉變；第三階段則分析兩制合一後的考績制度（民國七十六年以後）之內容。

⁶ 以考績制度的法規沿革來看，在建國初期，公務人員多稱之為「文官」、「官吏」；考試院成立後，以「公務員」指涉公務人員；至於行憲之後，方稱「公務人員」。

⁷ 本節資料改寫自考試院委託「中華民國建國一百年文官制度的回顧與展望」研究案。

⁸ 以民國十八年八月一日所公布之《官吏考績法》（或《考績法》）作為考績制度之起始點。

一、歷史制度論應用於考績制度資料蒐集的重要性與作法

(一) 歷史制度論的發展沿革

March 與 Olsen 在一九八四年，發表〈新制度主義：政治生活中的組織因素〉一文，對當時的行為主義 (behaviorism) 只重視人類行為表現或反映的研究途徑提出反省與批判 (1984: 734-739)。自此開始，社會科學乃出現了一波以制度與所處環境互動為主體，並重視制度動態表現的研究趨勢，此即新制度主義的發展背景 (Peters, 1999: 15-16)。新制度主義包含了多種不同的研究途徑，而每個學者對其的區分亦略有不同，⁹ 以 Hall 與 Taylor 的分類方式來看，新制度主義可分為：歷史制度主義 (historical institutionalism)、理性選擇制度主義 (rational choice institutionalism) 與社會學制度主義 (sociological institutionalism) 三類 (2007: 169-193)。而歷史制度主義的學科訓練，約形成於一九八〇年代早期，並隨著相關學者的研究累積，而逐漸被冠上歷史制度論之名 (Peters, 1999: 64; Thoenig, 2007: 196)。由於歷史制度論重視制度發展過程中，不同的時空因素的延續與關連性，故也適用於解釋公共組織面對不同環境系絡時，制度面的因應或變革路徑 (呂育誠，2002: 149-159)。

(二) 歷史制度論內涵

歷史制度論強調制度變革過程中的延續性，以及制度與行動者、制度與環境間相互影響的動態過程。歷史制度論者將制度定義為：「鑲嵌於政體或政治經濟體系的組織結構之正式或非正式的程序、慣例、規範與習慣」 (Hall & Taylor, 2007: 171)。Hall 與 Taylor 更進一步歸納，歷史制度論的研究有以下特徵：1. 以相對廣義與寬鬆的詞語對制度與個體行為進行概念化；2. 強調權力的不對稱性與制度的發展和操作有關；3. 在制度的發展上強調路徑依賴 (path dependence) 與無意向性結果 (unintended consequences)；4. 關注於制度分析與其他因素的整合 (2007: 171)。

⁹ Immergut 將新制度主義區分為：理性選擇、組織理論與歷史制度主義三類 (2007)；Peters 則區分為：規範制度主義 (normative institutionalism)、理性選擇制度主義、歷史制度主義、經驗制度主義 (empirical institutionalism)、社會學制度主義、國際制度主義 (international institutionalism) (1999)。

171)。Immergut 則歸納歷史制度論有三項特色：強調歷史偶然性（contingencies of history）、由系絡觀點看待因果關係、和替代（alternative）理性（2007：150）。

從上述學者論述可知，雖然制度發展有其歷史偶然性與無意向性，並且受到行動者的有限理性、環境系絡因素的影響，但制度的建構或發展初期的選擇，仍是未來的變遷路徑之基礎，並會限制其後續發展的可能，故歷史制度論者發展出「路徑依賴」的觀點來解釋制度的演進過程，亦即吾人觀察或瞭解制度時，應注意前後時間中彼此關連的因素（路徑）及因素間的相互影響（依賴）。

（三）歷史制度論的觀察途徑

Krasner 認為路徑依賴是一種自我增強、正向回饋（self-reinforcing positive feedback）的模式；同時微小與隨機的起始選擇（initial choices），將可能決定未來的歷史軌跡（historical trajectories）。而當特定路徑已被選擇，將排除其他路徑的可能，故即使從長期來看，其他的路徑可能更具效率或適應性，但制度仍只會在既定的發展框架中發展或變動（1988：83）。

Ikenberry 認為要運用歷史制度途徑的路徑概念進行研究或觀察，應考量二大要素，其一為「關鍵事件」（critical junctures），指影響制度形成或促使制度變動的事件；其二為「發展路徑」（developmental pathways），指制度發展或轉變的軌跡，從觀察此兩因素的表現，吾人就可一方面掌握制度形成的內涵；另一方面瞭解其轉變的方向（1994：16-21）。Thelen 亦認為藉由觀察此兩因素，可以使路徑依賴分析產生下列效用：1. 可瞭解使組織轉向不同發展路徑，或是制度形成的原因；2. 由於制度乃持續發展並回應環境條件變遷，故亦可推論人們進行制度策略選擇時的限制（1999：387）。由此可知，路徑依賴觀點強調制度形初期的選擇，以及各時空點所做的決策，將持續對後續的發展路徑產生影響與限制；而制度亦會隨著環境條件的改變，而選擇可能的「新」路徑進行調適，但即使如此，路徑的轉換或制度的變遷亦是非常不容易的，因為自我增強與正向回饋的過程同時亦不斷地進行。

（四）歷史制度論在本文資料蒐集上之應用

從民國元年迄今，我國考績制度經歷了一個世紀的發展，至今仍是我國人事管理上的一項主要機制。就歷史制度論的觀點而言，考績制度一方面是歷年考績法修訂後所累積的結果，即原先考績法制定內容決定了後續修法的範圍；另一方面，由

於考績也是文官制度中的一環，故考績制度的發展也是「路徑依賴」過程，即考績法修正會受到文官制度變革、以及政治環境變動之影響。

基上論點，筆者乃試圖由歷史制度論途徑以及路徑依賴觀點，針對現今的考績制度變革議題，回顧過去法規變動的歷程，並詮釋其意涵，並分析比較不同發展階段的異同及特色。

二、建國初期的考績制度（民國八年至民國三十五年）

在建國初期的考績制度，最為重要的即是考績制度的開創與奠基，故本段首先將介紹民國十八年公布之《官吏考績法》；其次說明民國二十三年舉辦之全國考銓會議，及其中對公務（人）員考績的檢討與論述；第三、闡述民國二十四年先後公布《公務員考績法》及相關法案；最後作簡要小結。

（一）官吏考績法

為使公務人員在其職位上盡心盡力工作，勢必需要有考評制度之監督，以維持政府人員的正常運作，並作為獎懲的依據，即為考績。民國十八年八月一日，考試院向立法院提出《官吏考績法》一案；立法院則在民國十八年十一月四日修正更名為《考績法》並通過，此即今日公務人員考績制度的源起。

首部《考績法》之主要內容包含：由考試院訂定考績標準、每年舉行兩次考績評核、考績分初覈覆覈、以及特種考績。相較於現行的考績法規，《考績法》雖然相當簡略，卻已勾勒出今日公務員考績的主要輪廓，包括了考績類別有平時、年終，以及專案考績的區隔；而初覈覆覈制度則可視為是對主管考績結果的監督機制。不過這些條文由於實際執行方式並未再具體規定，再加上當時局勢未穩，故並未立刻實施，民國二十年六月四日，考試院即曾主動呈請國民政府，將公務員考績展延至民國二十一年施行。

（二）全國考銓會議

國民政府北伐統一後，於考試院的主導下，各項文官法案一一得到通過，文官制度亦逐步穩固與成型。但新建立的文官制度仍可能有所疏漏、或窒礙難行之處，故於民國二十三年十一月一日至五日，考試院召開「全國考銓會議」，邀請全國各

省縣、部會首長一同參與，反省現行制度之缺失，以作為進一步改革的基礎。其中與考績制度有關之發言，即教育部提議〈請試行特種考績制度，以圖擴充考試任官範圍，增進行政效率案〉一案。

教育部所提特種考績，非指特種人員之考績，而是希望建構一套「有嚴格淘汰機制」的考績制度。教育部認為當時的文官制度的選才管道過於鬆散，¹⁰使人才素質低落；由於取得任用資格不一定需要經過考試，間接亦使學生於受教育時持虛應苟且之態度；又當時的考績制度執行的結果，公務人員往往有獎懲，但無罷黜，如此無法貫徹紀律，處罰曠廢職務之公務員。故為使組織活化，促進「新陳代謝」，讓更優秀的新進人員進入政府服務，勢必須從考績制度之革新著手。

對於此問題，當時的教育部希望以每年淘汰至少「總員額 4%」的考績落後之公務員，以重新整頓公務體系。事實上，淘汰公務員的議題甚為敏感，牽涉到不只公務人員本身，尚包括其公務人員的家庭成員之生計，但考績對人員勤惰與素質有極大的影響，故當時此提議最後仍獲審查通過，並在《公務員考績法》中成為正式條文。

（三）公務員考績法

由於初期的考績獎懲規定較為簡略概括，加上全國考銓會議中教育部之建言，使得考試院於民國二十三年四月開始擬定新的考績法制，即《公務員考績法》、《公務員考績原則》、《公務員考績法施行細則》、《公務員考績獎罰條例》，並於民國二十四年開始陸續公布施行，茲將《公務員考績法》及相關法令之重點整理如附表（見附表 1 中，「訓政時期」一欄）。

由附表 1 整理可知，為了落實考績制度的功能，在《公務員考績法》及相關的法案中，規定了更詳細的獎懲方式、與淘汰機制。然而，新制頒布未久即因戰爭而停擺。民國二十六年七月七日¹¹中日戰爭爆發，為因應戰時需要，政府開始全國總動員；此時國家亟須大量人力投入戰爭，故「淘汰」機制遂停止施行。

由上述建國初期考績制度的歸納可知，本時期可說是我國考績制度的誕生階段，雖然由於時局影響以殃許多規定並未落實施行，然而此時期所界定的考績基本

¹⁰ 公務人員可透過甄別、薦舉等方式取得任用資格，而不一定需要經過嚴格的考試過程。

¹¹ 即七七事變。

內容與架構，則成爲後續各階段變革的基礎。茲將此時期的考績制度特徵分析如下：

1. 「考績的意涵」

因爲在民國肇建的背景下，公務人員的素質普遍低落，爲提升公務人員之工作表現，此時期的考績意涵，除了建立一套文官工作表現的稽核機制外，尚著重於「舊官僚」（指民國成立初期即任職者）的淘汰。即透過考績每年淘汰 2%、3 年 4% 的比例，將舊官僚逐步汰除；同時打開人員進用機會，亦即由接受新式教育而國家考試及格者加以填補；一方面提昇文官素質，一方面防杜任用私人的風氣。

2. 「固定比例的運用」

承前項所言，爲淘汰不適任之舊時代官僚，此時期的考績制度有固定比例獎懲之運用。由於當時文官制度初建，雖然固定比例的獎懲機制，可能產生增加主管考評成本等問題，但仍優於「無規則可循」之狀況。因爲在考績制度建立以前，人員工作表現的好壞，多以上級主觀認知爲基礎；但考績制度建立後，便提供了一套相對客觀的考評與工作表現、考評與工作獎懲的評量系統，讓主管與部屬皆能照客觀的規範與程序行事，以減少爭議與曖昧之處。故此時期的固定比例獎懲之所以能被認可，其適當性之來源，部分係建立於考績評比的客觀化之上。

3. 「考績標準的授權」

受到考試權獨立制的影響，考績標準係由考試院訂定一體適用之標準，全國各中央與地方機關都必須按照考試院所定之評核架構，在增訂所需評量之細項。雖然大陸地區疆域遼闊、機關數眾多，但是當各界對現代人事管理概念認知並不一致時，由考試院統一訂定評量標準，在當時或許反而是較可行、也是較符合時效的策略選擇。

4. 「考績制度與文官制度間的關係」

當時文官制度係以「品位制」（簡薦委制）爲主，較強調公務人員位階之劃分，而較不重視工作職位之區分。因此，在重視位階關係、工作未差異化的前提下，各機關間使用「一致性」的評量標準，在考績的信度與效度上也較能反映以品

位等級為基礎的任用架構。

三、行憲後的考績制度（民國三十六年至民國七十五年）

本階段尚可以職位分類制實施前後做為區分：在職位分類制實施之前，將比較公務人員考績法在此時的修正與內容；在職位分類制實施之後，主要將對照簡薦委制與職位分類制之考績法的異同；最後部分作此時期的制度特色之討論。

（一）實施職位分類前的考績制度

隨著民國三十六年行憲，訓政時期的《公務員考績法》及相關法案亦於民國三十八年進行修正，合併並更名為《公務人員考績法》。然隨著政府遷台，部分法規亦需適應實際疆域變遷而進行調整，故於民國四十三年、五十一年進行兩次的全文修正。由於民國四十三年修正之變動幅度較小，故以民國五十一年公布之考績法作為政府遷台後之考績法代表，茲將法條重點整理如附表（見附表 1，「行憲後」、「政府遷台後」二欄）。

由附表一對照可知，隨著行憲與政府遷台，考績制度亦有所調整，這些變動包括：首先，在考績種類上，由「年考」、「總考」二類，簡化為「年考」一類。過去在大陸地區由於土地遼闊，偏遠省份與中央距離遙遠，若考績結果一年呈報一次過於不便，故而有三年為期之「總考」的設計。但後來國民政府失去大陸疆土，僅以台灣省作為政府機關考績施行範圍，便不必有偏遠地區時程遙遠之考量，基此而將三年為期之總考規定予以刪除。¹²

其次，在考績獎懲方面，訓政時期的考績等第為六~七層級的劃分，至行憲與遷台後，則簡化為五個層級。

第三，在考成比例中，取消了淘汰的機制。在訓政時期的考績法規中，仍可見汰劣機制與其固定比例，但是在行憲後的考績制度中，則取消了這樣的機制；惟在獎勵層面的比例限制仍保留了下來，即考列一等的人數不得超過三分之一。

最後，在考績的保障上，逐漸增加申訴查核機制。行憲後，公務人員在考績上若有疑義，可透過「聲請復核」再次確認考績結果；遷台後，考績列五等者，則可

¹² 民國四十三年一月九日公布之《公務人員考績法》中，尚有「年考」與「總考」之分。

申請「復審、再復審」。雖然當時公務人員與國家之間仍屬「特別權力關係」，但其考績上權利亦已受到一定之保障。

（二）實施職位分類制後的考績制度

民國五十六年開始，分類職位考試、任用、考績、俸給四法陸續公布，職位分類制的實施正式啓動。在考績法部分，於該年六月八日由總統令公布，是為《分類職位公務人員考績法》。本法雖為職位分類制之法案，但由於考績評比程序較不受「品位」、「職位」任用方式差別所影響，故整體上與簡薦委制之考績制度相當類似，試將二者之考績規範比較如附表（見附表 2，「簡薦委制」、「職位分類制」二欄）。

從附表整理可以發現除了「考績種類」、「考成比例」二項有較明顯差異外；在「考績標準」上，二者實為相同；至於「考績分數與等第」、「考績等第與獎懲」、「考績保障」三項目，則是非常相似。而雖然在「考成比例」部分，民國五十一年之《公務人員考績法》仍有固定比例的獎勵限制，但在民國五十九年修正後的《公務人員考績法》中，則將此限制取消。故從後續的變革結果來看，簡薦委制與職位分類制雖然是兩大不同任用系統，但在考績制度上卻有極大的相似性；易言之，此時考績制度變革仍是在原有架構上調整，而較不受任用制度影響。

憲法施行雖然使文官制度更臻健全且更具法定效力，然而環動亂卻又增加諸多不確定因素，特別是國民政府遷台以後，為適應領土區域變動，以及實施戒嚴、動員戡亂等因素影響，考績制度自然也隨文官制度變革而有相應調整，茲將此時期的特點分述如下：

1. 「考績的意涵」

此時期主要影響文官制度最重要的因素，莫過於國共間對立的形勢。由於國共處於戰爭狀態，為能隨時備戰，故政府需要維持公務人員員額的穩定，並招募反攻人才；¹³ 在此種政府亟須用人的狀況下，公務人員考績淘汰之機制便被取消。取消淘汰機制除了有助於維持穩定政府人力外，亦解決了當時許多大陸人士因戰亂來

¹³ 例如此時期的「河海航行員考試」的經常舉辦，除了給予航員國家證照外，亦有反攻大陸時，需要大量航運人才以進行物資輸運之考量。

臺，所產生的就業問題，故對於社會民心安定，亦有一定的貢獻。

2. 「固定比例的運用」

由於此時期國家安全之重要性大於政府服務效能，故逐漸不再使用固定比例的獎懲機制。然而當獎懲比例限制逐步取消後，考評與工作表現、獎懲間之關係也逐漸走向形式主義，亦即考績逐漸成爲「只獎不懲」或「統統有獎」的怪異現象，相對地，文官制度也由「功績制」朝向「資深制」（seniority system）發展；內部人員競爭雖然因此大幅減低，但組織活力與主管人員領導權也相對受到影響。

3. 「考績標準的授權」

此時期中雖有行政院人事行政局的成立，接掌行政院所屬機關考績評核事項的執行，然而考績評量標準並未授權予各機關自行訂定，而仍由考試院進行統一規範。簡言之，各機關首長只能在統一的考績標準下，運定人員考績結果。

4. 「考績制度與文官制度間的關係」

受到職位分類制推動的影響，職位上的差異性逐漸受到重視；然而，誠如前項所言，在取消固定比例後，文官制度主要朝向資深制發展，故考績制度施行，便較傾向於重視程序與考核結果的「一致性」，而非「差異性」；此種追求一致性的思維，也使得當時職位分類制的改革未能成功。雖然職位分類制最後停止全面施行，乃是受當時各機關組織特性、人力運用等現況等多元因素的綜合影響，然而當時考績制度無法有效落實，同時鑑別出人員工作實際表現，亦是推行職位分類制的一大阻礙。

四、兩制合一的考績制度（民國七十六年以後）

歷經長期發展演進，考績制度雖然主體上仍維持建國初期的基本存構，但內涵上則更爲豐富而細膩。本段將分爲兩部分來討論。首部分將分別介紹與比較兩制合一後、和民主化後的考績制度之變革；第二部分則對此時期的制度特色進行分析。

（一）兩制合一後的考績制度

民國六十二年修正《公務職位分類法》後，兩制併行的方式雖暫時緩解部分機

關無法適用職位分類制的問題；但在併行的狀況下，亦出現了許多不公平的現象，如許多人員運用法規漏洞在兩制間來往周旋、快速晉升。為解決這些弊端，民國七十二年銓敘部¹⁴擬定了「新人事制度」¹⁵的相關法案送交立法，即公務人員考試、任用、考績、俸給四法，並在民國七十五年先後得到通過；原簡薦委制、職位分類制之法規則全部廢止，兩制正式合一。

接著民國七十六年解除戒嚴，民國八十年終止動員戡亂，我國在政治體制上開始進行一連串修憲與民主化的改革。在民主化的改革中，文官制度亦同時改進，故《公務人員考績法》也在民國八十六年進行修正。

基上所述，為探究此期間考績制度之變遷，以下將以民國七十五年七月十一日與民國八十六年六月四日公布之《公務人員考績法》作為「兩制合一」、與「民主化後」的考績制度之代表，試整理其內涵與重點比較如附表（見附表 3，「兩制合一」、「民主化後」二欄）。

從附表對照可知，雖細節處於法規更迭時會有所增刪修改，但整體考績制度之架構並未有大幅度的變動，此時期的制度調整之重點有以下兩點：第一，考績獎懲系統再簡化。在兩制合一前，考績等第為五個層級；在兩制合一後，再簡併為四個層級。第二，考績保障的強化。政治民主化後，公務人員與國家間的「特別權力關係」經過大法官解釋，逐漸轉變為「公法上的職務關係」；基於此，必須透過更正式與完整的規範對公務人員的權利進行保護。故考試院於民國八十五年成立「公務人員保障暨培訓委員會」，該年底七月十六日立法院亦通過《公務人員保障法》，而原本規範於考績法中的復審、再復審程序即改由保障法來規定。

兩制合一後，我國的文官制度兼容簡薦委制與職位分類制之特色，但兩制間的矛盾亦同時融入其中，茲將此時期考績制度在各議題面向上之特色分述如下：

1. 「考績的意涵」

此時期考績意義係以「權利保障」為主。特別在政府民主轉型後，為促進文官

¹⁴ 民國六十一年，在銓敘部石覺部長的支持下，政務次長徐有守已開始規劃將兩制合一的人事制度改革。並曾在民國六十二年向考試院提出「我國人事制度改進方案」；在民國六十五年提出「人事制度檢討改進報告」，然因政治因素而遭遇擱置。

¹⁵ 當時的兩制合一人事改革，習稱「新人事制度」，如民國七十一年「建立新人事制度之原則及要點」。

中立，不受特定政黨操控，首要之務便是完善公務人員權利之保障；故原規範於考績法中的「復審、再復審」制度，乃加以擴充並單獨立法，以期在法制面再強化保障功能。

2. 「固定比例的運用」

雖在兩制合一後，職位分類制精神亦併入文官體系之中；加上政治民主化後，政府施政成果良窳將成爲人民課責的焦點，但此時仍無固定比例規範之運用。因爲「齊頭式平等」（結果平等）的考評似乎已內化爲考績執行的習慣，甚至於年年考績甲等並依年資高低晉級、支領定額考績獎金，已成爲行政機關的常態，再加上前述保障觀念的重視，故比例問題不再成爲本階段興革的重點。

3. 「考績標準的授權」

同上段所言，兩制合一後，職位分類制的制度設計亦融入我國文官制度之中，故如何對不同的職位、業務進行考核，而非一體適用的標準，成爲了新的挑戰。然而，行政機關欲自行訂定考績標準，需要考試院就法制事項進行修正，但由於「考試權獨立」、¹⁶「資深制」似已成爲官僚文化的一部分，故亦未有授權考評標準的變革。

4. 「考績制度與文官制度間的關係」

在兩制合一後，考績制度上依然沿襲上一時期的特性，於考績標準與結果上重視「一致性」，而非「差異性」，而讓考績無法有效達成信度與效度要求。而簡薦委制與職位分類制相融的結果，也使得考績制度產生更多矛盾的可能：因爲在考績的評量標準上，從簡薦委制的角度而言，應強調其「一致性」（同一位階的人員適用同一套考績標準）；但職位分類制的思維則不同，需要表現其「差異性」（不同職務的人應適用不同的考績標準）。

五、綜合分析

從上述的考績制度發展之沿革，可知依照時空環境的不同，考績制度於部分方

¹⁶ 在此指由考試院來訂定一體適用之考績標準。

面可能產生變動與調整，但是在某些方面可能逐漸形成其固有之特徵。茲由議題面向歸納各時期的考績制度與考績法修正草案之特色如表 1：

表 1：我國考績制度發展歷程各階段重點之比較

議題面向	時期	建國初期 (民國八年至 民國三十五)	行憲後 (民國三十六年至 民國七十五年)	兩制合一後 民國七十六年 以後	公務人員考績 法修正草案
考績意涵		淘汰舊官僚	人員監控/ 國家安全	權利保障	績效管理
固定比例		有	無	無	有
授權		無	無	無	有
文官制度		簡薦委制	簡薦委制/ 職位分類制	兩制合一	兩制合一

資料來源：筆者自行整理

從表一整理中，試歸納其值得參考之重點如下：

(一) 「考績的意涵」

考績的意涵並不僅是人員工作表現的稽核機制，在不同時期，考績制度的特性亦有所區別，如「淘汰舊官僚」、「人員監控 / 國家安全」、「權利保障」、「績效管理」四者。而這些特性與理念的產生，反映了環境的改變；從內外戰事頻仍、威權統治，及至民主轉型。由此過程可見制度與環境之間是緊密相關的，而環境因素與條件亦應是制度改革時考慮的重點。

(二) 「固定比例的運用」

固定比例獎懲的運用，在建國初期曾有實施，並與公務人員考績法修正草案的規範模式極為類似。但兩者的目的和背景有極大之差異，在建國初期公務人員可不經考試而取得任用資格，故素質參差不齊，「汰劣」確有其必要，也是其主要目的；但現代考用制度已完備，公務人員經過公正公開的考試選拔，每一位皆是具有相當資歷的精英，所以淘汰機制亦可能需重新定義，例如強調手段作用，目的是為了督促人員發揮功能，而淘汰者亦並非應逐出公務體系的「劣員」，而是應進行再教育或訓練的「不適任者」。

（三）「考績標準的授權」

從考績制度的發展過程中，可知在考試權獨立的思維下，皆是由考試院來決定考核之項目，而無給予行政機關自行訂定標準之授權。當然考試權獨立制的設計，是我國憲法明定的政府分工原則，但隨著時代進步、社會分工愈趨精細，工作的專業程度亦隨之提高；一體適用之考績標準，已難以符合機關與職務差異性之需要，所以考績法草案中定有評核事項授權之設計。然而，在授權之後，考試權應如何扮演其監督與制衡之角色，以防止授權遭到濫用，似尚未有清楚之定位。

（四）「考績制度與文官制度間的關係」

從文官制度的沿革歷史中，自建國初期迄今，簡薦委制未曾在我國文官制度的發展過程中缺席。雖然在一九六七年（民國五十六年）後有職位分類制的推動，但並未完全替代簡薦委制，最後二者在一九八六年（民國七十五年）合併為一，即文官制度兼有「品位」（官等）與職位分類制（職等）精神，在此種文官體制下，考績制度自然也要配合調整，即一方面基於品位考量，使不同機關考績架構與執行原則能有一致性的標準，以利人員任用遷調；另一方面考績也要能反映不同機關屬性、以及不同職務投入與產出的關連性，從而區隔人員表現優劣，以公平地執行後續獎懲作為。

綜合本節考績制度的發展沿革，筆者認為可得到以下啓示：第一，今日許多對考績制度變革的不同意見，所衍生的問題並非新議題，事實上，這些問題都反映出不同時期制度建構時空背景下，對考績制度定位與功能發揮途徑的期望；第二，制度內容與法條規定本身並無優劣、好壞之別，法規修訂的結果亦無對錯之分，因為歷史上多次的法規修訂，事實上係反映當時人事管理之需求。第三，在績效管理的趨勢與人事需求下，考績法修正草案若要實踐，勢必由「環境條件」的變革為主，再以「法令規範」¹⁷的調整為輔。基於此，考績制度變革不僅是一個修法過程，更是各利害關係人面對環境特性、工作需求，乃至於與其他文官制度配合...等因素，彼此凝聚共識的過程。

¹⁷ 指考績法修正草案條文之調整，而非現行法。

肆、策略建議—待處理的課題

從我國公務人員考績制度沿革及相關問題的歸納，可知今日考績制度變革除了是主管機關本於權責的修正補充外，也是對當前主客觀環境需求的反映，而這些修正在未來是否能順利完成立法，將取決於社會各界對相關議題能否形成共識。簡言之，近日各界對考績法修正草案的不同意見，如明定各機關受考人考績等次人數比例、一級單位主管或其授權之人員，應與受考人就平時考核結果進行面談二次是否適當等，不僅是執行技術的疑慮，而更是對未來考績制度定位、內涵，以及影響等根本問題的認知落差，故本部分筆者仍將根據前述四項長期以來構成考績制度的基本架構，探討未來各方應進行意見整合的關鍵因素。

一、考績的意涵

現行考績法第二條規定：「公務人員之考績，應本綜覈名實、信賞必罰之旨，作準確客觀之考核」。由本條內容可知，現行法制較重視考核程序的公平性與正確性，也就是以「信度」為主要考量，然而修正草案第二條內容為「公務人員之考績，應綜覈名實、公正公平，作準確客觀之考核，充分發揮考績獎勵、培育、拔擢、輔導及懲處之功能，以落實績效管理，提高行政效能及服務品質」。可見修正草案除了信度外，也強調「效度」，以及考績的積極功能，如培育、績效管理、提高服務品質等。擴大功能範圍固然更可以滿足不同機關特性或工作情境的需要，但是相對地也將增加定義上的困難，以及與相關人事法令的競合問題。因此未來各界在檢討各項考績方法妥適性之前，實有必要先釐清下列問題：

（一）考績標的

若未來考績制度要兼顧手段與目的性，則有必要界定考績標的，也就是考核的對象，如此不論考核者或受考者才能明確掌握應有的表現方式與內容。至於需要考慮的問題主要有下：

1. 個人與團體表現的認定。組織或單位的績效、品質等表現，不僅與個人工作有關，有時也是整體互動的結果，故應有一套機來分別認定。

2. 結果導向與過程導向的區隔。政府機關的績效表現除了最終產出外，也可能包括過程上的調整與變革，因此也要建立這些不同作為比較權衡的標準。
3. 內部與外部的影響。今日政府績效表現除了內部首長的意見外，外部民眾也常會形成評價，故考核時自然也要納入二類意見的調和。

（二）與其他法令的競合

當考績制度納入積極功能，如培育、拔擢、輔導及懲處…等，自然就會與其他相關人事法制產生整合上的問題，包括程序上的優先適用性，以及實質上條件的設定與排除等，先行釐清這些問題方能清楚界定考績的範圍與影響程度。

二、固定比例的運用

考績法修正草案第九條之一明定各等第受考人數比例的規定，似乎是本次修法較引起各界關注的焦點。特別是「考列丙等人數比率，不得低於百分之一至百分之三」的規定，由於修正草案第七條新增考列丙等有輔導、資遣或退休的規定，因此引發未來能否落實或可能不利人員權益的疑問。如前文所述，固定比例並非新創，且修正草案說明欄也陳述此設計之意義，在於對社會大眾期望機關工作績效與人員獎懲更具體的回應。基於此，筆者認為設定比例或比例百分比並非問題，而是此方式是否可以作「綜覈名實、公正公平，作準確客觀之考核」，也就「遊戲規則」設定是否適當？以及執行能否正確？更重要的，正如建國初期與行憲後，對固定比例不同規定方式主要取決於公務人力運用的基本需求，因此筆者認為未來對於固定比例問題的討論，便可朝下列兩方向進行：

（一）維持固定比例

若仍按修正草案設計，採固定比例制來強化考績與人員獎懲的具體關連，則問題關鍵就在於比例設定是否能符合各機關特性與需求，以及比例在特殊情境下的彈性調整空間。

（二）不採固定比例

若不採固定比例制，則考慮重點就在於如何向各界（特別是外部民眾）展現考績結果與機關績效表現，以及人員獎懲情形能有效反映機關運作實況等問題。

基于分析，探討固定比例運用之問題，實應先對「比例產生的依據」與「比例設定能否反映機關運作實況」兩議題先行凝聚共識。

三、考績標準的授權

在五權分立架構下，考績制度設計與施行也與其他人事制度一樣，要面對考試院與用人機關間的授權與整合問題。本次考績修正法草案雖然大幅賦予用人機關的權限，如「實施內部單位間之團體績效評比」、「面談」，並明列授權考績委員會組織規程規定事項等，然而仍引起機關是否能公平公正執行、執行能力等問題討論。從前述我國考績制度演進可知，此疑慮形成可能在於歷次考績制度修正，包括標準設定、執程序，乃至於後續獎懲施行，都是由考試院主導，各用人機關只負執行責任，因此草案擴大對用人機關授權，反而會因為「無前例可參考」而引起疑慮。

正如修正草案說明欄所陳述，授權用人機關更多權限乃是考慮各機關需求與差異，且希望營造機關間的良好競爭；同時有鑑於今日政府業務高度專業化的趨勢，完全按傳統由考試院主導所有考績項目亦不合理，因此考試院授權用人機關考績權限應屬正確，故所得釐清者，應是彼此如何分工與整合的問題。具體如下：

(一) 分工面

指考試院授權後，用人機關是否有足夠的能力，並確保能落實相關規定。例如決定團體績效評比規定是否透明、適當；決定評比成績人員的遴聘；或是面談的施行與成果運用等，考試院可能要先行確認用人機關具有施行的條件與能力，才能實際授權。

(二) 整合面

指不同機關執行授權規定時，能有一致的評量標準、程序，同時也能反映出人員真實表現。此部分則需要考試院（銓敘部）研提完整，且能符合不同層級與屬性機關的考績標準與執行機制。

由於授權用人機關是因應當前環境需求，而為傳統考績制度所無的創新作法，故基於「權責相稱」的原則進行兩者的分工與整合，方能有效消除各方的疑慮。

四、考績與文官制度間的關係

公務人員考績向來與考試、任用，以及俸給等，併稱為人事管理的四大基本課題，可見其影響並非只限於考績本身，而是會牽動各項人事管理作為，並影響人員生涯發展。基於此，雖然考績法修正草案第三條考績項目並未改變，即以區分「年終考績」、「另予考績」，與「專案考績」，然而當賦予考績更多政策目標，或是考績運算方式更複雜，則自然在後續連接其他人事管理項目時，如任用、陞遷、俸給、保障…等，增加更多不確定性，從而更易引起疑慮。從此問題從行憲後文官制度雖然歷經職位分類制與兩制合一，但考績制度卻未引起重大挑戰的經驗可知：當考績制度與其他文官制度連動程度愈小，則施行愈簡易、也愈沒有爭議。因此今日考績功能豐富化、並強化考績結果將直接反映在後續獎懲、任用等人事管理上，固然是希望考績制度更能符合環境特性、反映人員真實工作情形，但卻也將相對增加執行上的困難度。

基上理由，在今日文官制度相關法令更趨細密的環境下，考績制度內容修正與調整實應考量與各相關人事管理制度間的競合問題。具體而言包括下列：

- (一) 要件層面。指構成考績等第與後續獎懲的要件，是否與其他任用、遷調、懲戒等法制彼此衡平？是否有過輕或過重情形？是否可以相互抵消或合併計算的可能性？
- (二) 程序層面。指考績與後續獎懲程序的連接問題，當績效表現不一定能及時評估，或是團體與個人表現不一定可明確劃分時，考績立即反映在獎懲，特別是遷調與晉陞時，便有產生偏失的可能性，因此當考績結果核定後，以及與後續人事作為間，是否應有緩衝機制？或是執行程序如何兼顧效率與週延性，以及保障人員權益…等，都是應再確定的議題。
- (三) 效力層面。指考績結果及後續獎懲作為，在與其他人事法令併同考量時，是否具有優先性？或是可否排除其他人事法律或條文的適用？或是應依考績類別與考核結果的不同，而設計對人員未來生涯發展有不同程度或類別的影響…等。當考績效力設計更細緻、或與其他人事法令能密切整合，則不僅有助於減少疑慮，也更能落實執行。

伍、結語

作為我國文官制度的基本架構，百年來考績制度有其變動的一面，如考績項目、等第設定、考績程序…等；也有不變的一面，如適用各級政府公務人員、由考試院（銓敘部）主導法制內容等。這些變與不變的因素，都是今日進行考績制度調整時，所不能忽略的重要影響因素。

回顧建國百年來考績制度發展，雖然名稱、條文內容等在不同時期有所差異，但都反映出當代對公務人員考核，乃至於文官制度的要求與期望，而不同階段的修正與調整，也逐漸形成今日對考績制度定位與功能的「習慣性認知」，故二〇一〇年考績法修正草案內容雖然希望配合今日政府運作重視績效的潮流，並賦予考績更積極的功能，但由於許多突破性的設計與傳統認知有所差距，故自然引發各界不同的詮釋與解讀。

本文一方面分析考績法修正草案的變革特色，另一方面也歸納百年來不同階段考績制度的演進歷程，從兩者比較中可顯示草案中的部分設計，如設定各等第比例，在過去也曾經使用過，而且不同時期考績制度內容，基本上都是反映當時政策需求的設計，只不過由於變革幅度與範圍，超越原有習慣與認知時，新舊思維必然需要相互折衝論辯，方能順利過渡。因此展望未來，各界對考績制度興革的討論，實應一方面基於制度發展的延續性，另一方面考慮今日時空環境而求，先在影響考績內容的四大根本議題上，即考績意涵、固定比例、標準授權，以及與文官制度關係等層面，凝聚各方共識，然後再討論技術面的設計內容。因為唯有在制度傳承與時空轉變間尋求調和，考績制度變革才能一方面與百年文官制度發展脈絡緊密契合；另一方面也能在人員與組織、消極防弊與積極興利等不同需求間發揮最大效益。

參考文獻

- 行政院新聞局 (1998)。行政院院會通過「政府再造綱領」101年3月19日取自行政院新聞局，網址：<http://info.gio.gov.tw/ct.asp?xItem=11720&ctNode=919>。
- 余致力、曾德宜、陳志瑋 (2003)。我國公務人員考績制度改進之研究。**公務人員月刊**，第 89 期，頁 9-30。
- 呂育誠 (2002)。公共組織變革的另類思惟：歷史制度主義觀點的啓示。**公共行政學報**，第 7 期，頁 137-172。
- 呂育誠 (2003)。公務人員考績法明定列等人數比例問題之研究。**公務人員月刊**，第 89 期，頁 79-94。
- 考試院 (2009)。**文官制度興革規劃方案**。臺北：考試院。
- 李蕙君 (2010)。給總統一封信 公務員號召轉寄。**聯合報**，B2 版。
- 邱英智 (2010)。職責大不同 遊戲規則在哪。**聯合報**，A23 版。
- 吳泰成 (2005)。建構績效導向的考績制度。**考銓季刊**，第 43 期，頁 1-10。
- 洪泰雄、汪耀華 (2010)。未設計配套 徒增權力蠻橫。**聯合報**，A23 版。
- 洪敬宏、謝梅芬、吳淑君 (2010)。中市反對訂 3 趴 綠縣市不回應。**聯合報**，A2 版。
- 施能傑 (2004)。建立組織績效管理引導員工績效評估的制度。**考銓季刊**，第 37 期，頁 79-94。
- 張四明 (2009)。行政院施政績效評估制度之運作經驗與改革方向。**研考雙月刊**，第 33 卷第 5 期，頁 45-58。
- 陳志瑋 (2006)。考績面談機制的規劃與執行 (上)。**公務人員月刊**，第 120 期，頁 5-11。
- 黃國樑 (2010)。考績法改革 政院、試院拉鋸 丙等 3 趴？吳揆提出 3 質疑。**聯合晚報**，A2 版。
- 銓敘部法規司 (2006a)。**公務人員面談執行辦法草案芻議**，-上-，第 120 期，頁 17-23。
- 銓敘部法規司 (2006b)。**公務人員面談執行辦法草案芻議**，-下-，第 120 期，頁

37-40。

蔡良文 (2010)。人事行政學：論現行考銓制度，第 5 版，台北：五南圖書出版公司。

Hall, P. A., & R. C. R. Taylor (2007). Political Science and the Three New Institutionalisms. In B. G. Peters & J. Pierre (Eds.), *Institutionalism (Volume 1)* (pp. 169-193). Thousand Oaks, CA: Sage.

Hood, C. (1995). Emerging issues in public administration. *Public Administration*, Vol.73 (No.1): 165-183.

Ikenberry, G. J. (1994). *History's Heavy Hand: Institutions and the Politics of the State*. Paper presented at the conference on "New Perspective on Institutionalism," Univ. Maryland.

Immergut, E. M. (2007). The Theoretical Core of the New Institutionalism. In B. P. Guy, & P. Jon (Eds.), *Institutionalism (Volume 1)* (pp. 136-165). Thousand Oaks, CA: Sage.

Kettl, D. (2000). The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Government. *Public Administration Review*, Vol.60 (No.6): 488-497.

Krasner, S. D. (1988). Sovereignty: An Institutional Perspective. *Comparative Political Studies*, Vol.21 (No.1): 66-94.

March, J. G., & J. P. Olsen (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*, Vol.78 (No.3): 734-739.

Osborne, D., & T. Gaebler (1992). *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, New York: Addison-Wesley.

Peters, B. G. (1999). *Institutional theory in political science: the new institutionalism*, New York: Pinter.

Thelen, K. (1999). Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*, Vol.2: 369-404.

Thoenig, J. C. (2007). Institutional Theories and Public Institutions: Traditions and Appropriateness. In B. G. Peters & J. Pierre (Eds.), *Institutionalism (Volume 1)* (pp. 194-210). Thousand Oaks, CA: Sage.

附表

附表 1 訓政時期、行憲後、政府遷台後之考績法重點整理

	訓政時期		行憲後		政府遷台後
法規名稱	公務員考績法及相關法案 ¹⁸		公務人員考績法		公務人員考績法
法規版本	民國二十四年		民國三十八年一月一日		民國五十一年四月九日
考績標準	工作、學識、操行		未規定於法條中		工作、操行、學識、才能
考績種類	年考	總考	年考	總考	年考
考績分數與等第	一等：80分以上	一等：90分以上	一等：80分以上者	一等：90分以上者	一等：80分以上者
	二等：70分以上	二等：80分以上	二等：70分以上不及80分者	二等：80分以上不及90分者	二等：70分以上，不滿80分者
	三等：60分以上	三等：70分以上	三等：60分以上不及70分者	三等：70分以上不及80分者	三等：60分以上，不滿70分者
	四等：不滿60分	四等：60分以上	四等：50分以上不及60分者	四等：60分以上不及70分者	四等：50分以上，不滿60分者
	五等：不滿50分	五等：不滿60分	五等：不及50分者	五等：不及60分者	五等：不滿50分者
	六等：不滿40分	六等：不滿50分			
		七等：不滿40分			
考績等第與獎懲	一等：晉級	一等：升等	一等：依法晉俸…	一等：晉一階並升職	一等：晉俸一級…

¹⁸ 包含《公務員考績法》、《公務員考績原則》、《公務員考績獎罰條例》、《公務員考績獎罰條例原則》四者。

	訓政時期		行憲後		政府遷台後
考績等第與獎懲	二等：記功	二等：晉級	二等：依法晉俸…	二等：晉一階並得升職	二等：晉俸一級…
	三等：不予獎懲	三等：記功	三等：依法晉俸	三等：留原階仍任原職或調職	三等：留原俸級
	四等：記過	四等：不予獎懲	四等：停止晉俸	四等：降俸一級調職…	四等：降級…
	五等：降級	五等：記過	五等：免職	五等：降一階免職	五等：免職
	六等：解職	六等：降職			
	七等：解職				
考成比例	獎優部分： 依考績結果升等人員應受比例限制，其中薦升職不得超過 1/10；委任不得超過 1/20		獎優部分： 各機關年考列一等人員，不得超過各該官等受考人數 1/3		獎優部分： 各機關考績…其餘考列一等人數，不得超過同職等各該職務受考人數 1/3…
	汰劣部分： 考績結果成績過劣應解職人員，各機關也要有明確的淘汰比例，其中年考不得少於員額 2%；總考不得少於員額 4%		汰劣部分： (無規定)		汰劣部分： (無規定)
考績保障	1. 設考績委員會 2. 初覈與覆覈		1. 設考績委員會 2. 初核與覆核 3. 聲請復核（一次為限） 4. 銓敘機關得查核考績		1. 設考績委員會 2. 初核與覆核 3. 銓敘機關得查核考績 4. 考績列五等者，通知書內須附具事實及免職原因 5. 考績列五等者，得申請復審、再復審

註：為方便讀者閱讀與聚焦，將「考績等第與獎懲」、「考成比例」、「考績保障」三項作簡述處理。

資料來源：筆者自行整理。

附表 2 簡薦委制、職位分類制之考績法重點整理

	簡薦委制	職類分類制
法規名稱	公務人員考績法	分類職位公務人員考績法
法規版本	民國五十一年四月九日	民國五十六年六月八日
考績標準	工作、操行、學識、才能	工作、操行、學識、才能
考績種類	年考	年終考績
		專案考績
		另予考績
考績分數與等第	一等：80分以上者	甲等：80分以上者
	二等：70分以上，不滿80分者	乙等：70分以上，不滿80分者
	三等：60分以上，不滿70分者	丙等：60分以上，不滿70分者
	四等：50分以上，不滿60分者	丁等：50分以上，不滿60分者
	五等：不滿50分者	戊等：不滿50分者
考績等第與獎懲	一等：晉俸一級…	甲等：晉本俸或年功俸一階…
	二等：晉俸一級…	乙等：晉俸一階…
	三等：留原俸級	丙等：留原俸階
	四等：降級…	丁等：降等任用
	五等：免職	戊等：免職
考成比例	獎優部分： 各機關考績…其餘考列一等人數，不得超過同職等各該職務受考人數1/3…	(無規定)
	汰劣部分： (無規定)	
考績保障	1. 設考績委員會 2. 初核與覆核 3. 銓敘機關得查核考績 4. 考績列五等者，通知書內須附具事實及免職原因 5. 列五等者，得申請復審、再復審	1. 設考績委員會 2. 初核與覆核 3. 銓敘機關得查核考績 4. 考績列五等者，得申請復審、再復審

註：為方便讀者閱讀與聚焦，將「考績等第與獎懲」、「考成比例」、「考績保障」三項作簡述處理。

資料來源：筆者自行整理。

附表 3 兩制合一、民主化後之考績法重點整理

	兩制合一	民主化後
法規名稱	公務人員考績法	公務人員考績法
法規版本	民國七十五年七月十一日	民國八十六年六月四日
考績標準	工作、操行、學識、才能	工作、操行、學識、才能
考績種類	1. 年終考績 2. 專案考績	1. 年終考績 2. 專案考績 3. 另予考績
考績分數與等第	甲等：80 分以上者 乙等：70 分以上，不滿 80 分者 丙等：60 分以上，不滿 70 分者 丁等：不滿 60 分者	甲等：80 分以上 乙等：70 分以上不滿 80 分 丙等：60 分以上不滿 70 分 丁等：不滿 60 分
考績等第與獎懲	甲等：晉俸一級… 乙等：晉俸一級… 丙等：留原俸級 丁等：免職	甲等：晉俸一級… 乙等：晉俸一級… 丙等：留原俸階 丁等：免職
考成比例	(無規定)	(無規定)
考績保障	1. 設考績委員會 2. 初核與覆核 3. 銓敘機關得查核考績 4. 考績列丁等者，得申請復審、再復審	1. 設考績委員會 2. 初核與覆核 3. 銓敘機關得查核考績 4. 復審、再復審程序另於公務人員保障法中規定

註：為方便讀者閱讀與聚焦，將「考績等第與獎懲」、「考績保障」二項作簡述處理。

資料來源：筆者自行整理。

Centurial Review and Prospect of Civil Service of Republic of China: Change and Development of Performance Evaluation Institution

Jyun-Jia Shiu^{*}, Yue-Chang Lue^{**}

Abstract

This paper studies four institutional characteristics of the performance evaluation (PE) institution of ROC, including “content,” “ratio,” “delegation of evaluation standard” and “relationship with civil service,” and tries to compare different characteristics between development stages.

The ROC’s PE institution is not only part of the civil service; it is also the result of historical development of the civil service. So, its problems and challenges are closely related to the development process of civil service. That means if we want to look into PE’s future development, we have to analyze and learn from PE’s historical experiences.

For this reason, this paper looks at three issues from the Historical Institutionalism perspective: first, analyze institutional characteristics of PE amendments; second, compare different PE development stages and key issues; and finally identify problems and offer possible solutions to them. The authors argue that the key to successful changes of PE depends not

* Master Student, Department of Public Administration and Public Policy, NTPU.

** Professor, Department of Public Administration and Public Policy, NTPU.

only on institutional alternatives for solving problems but also on building consensus and environment that would be instrumental to building institution. Only when institutional development and context change match each other, can PE institution follow the steps closely of civil service development and help civil service organizations and employees achieve their best performances.

Key words: civil service performance evaluation, civil service institution, historical institutionalism, performance evaluation (PE) institution, performance evaluation law.

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com

論公務人員特種考試限制應考資格 對人民基本權之影響

林全發*

《摘要》

國家考試除高普、初等考試為全國性的一般考試，另有因機關特殊需求而舉辦的特種考試等兩大管道。兩者雖為公務人員之考試，但應考資格限制方面則有其差異性，依憲法第十八條規定人民有應考試服公職之權，公務人員特種考試與高普、初等考試，均列屬為人民的基本權。限制應考資格，固然符合機關之特殊需求，但特殊需求應指工作或業務上之需求，而非完全對人之特殊需求。因此，訂定公務人員特種考試規則，限制應考資格，則可能侵犯人民在考試的平等權及工作權。若將公務人員特種考試讓人民有參與考試之機會，於考試及格後再輔以基礎及實務訓練，淘汰不適任之人員。在保障人民基本權與機關特殊需求人才之間則能取得平衡。

[關鍵詞]：社會基本權、基本權、考試權、公務人員特種考試

投稿日期：101年2月19日；接受刊登日期：101年4月30日。

* 國立中山大學中國與亞太區域研究所（原中山學術研究所社會組）博士候選人，e-mail: z783661@yahoo.com.tw。

壹、前言

憲法第十八條規定人民有應考試服公職之權，列屬於人民之基本權。因此，人民參與公務人員考試，不論高普、初等考試或公務人員特種考試，均不得侵犯其應考試權。

本文係探討公務人員特種考試之資格限制，有否侵犯人民之基本權。因用人機關之特殊需求，訂定限制應考人之資格，如年齡、性別、兵役條件等限制，固然符合機關用人之需求，但從人民的基本權觀之，則可能侵犯人民考試平等權及工作權（憲法第十五條）。在變動的基本權中，人民權利意識逐漸抬頭，應考資格之限制，其適當性、合法性將受到質疑，若將考試制度之立足點於實質平等上，讓人民皆有應考之機會，考試及格後再輔以基礎訓練等措施，落實淘汰機制，對政府掄才及人民基本權之要求間能達到平衡。

貳、基本權¹

一、概念

基本權從北美與西歐的自由主義傳統的觀點上言，認為先國家而存在，是用來拘束政府權限的行使。非採自由主義觀點之學者，則可能依實證的觀點將基本權解釋為是憲法或基本法所保障的權利（吳庚，2004：85-86）。德國著名法學者史密特（Carl Schmitt）認為基本權從其本質言，並不是一種法益，乃是一種廣泛的自由，從而產生各種權利，特別是防禦權。因此，史氏認為基本權與其他憲法上所保障的權利，並非憲法上所得保障的每一種權利皆屬基本權；反之亦然，法律所保障的每一種權利也並不都具有基本權的意義。因基本權既是先國家而存在，其內容及範圍自非法律所能定，本質上將基本權詮釋為不受限制的個人自由空間。現代國家存在

¹ 基本權就是基本權利或基本人權的簡稱。我國憲法使用的名詞是人民權利，而不是基本權，以基本權指涉憲法上人民權利（吳庚，2004：85）。

的正當性在於克盡其對基本權保障的貢獻。因此，基本權條款具有拘束立法、司法及行政各部門的效力，在制定法律及適用法律皆不得與基本法相牴觸（吳庚，2004：86-87）。

一九四九年西德（現行德國憲法）基本法，一方面繼受西歐式的古典權利觀念，另一方面以實現社會國的任務，保留德國傳統的社會基本權。因此，論述德國基本權，採古典權利的觀念其界定為：先國家而存在的個人權利，個人的自由與平等是國家存立的條件，也是國家權力行使應負擔的義務與界限。若從德國固有的權利觀念為出發點，則基本權並非先國家而存在，基本權之主體乃由於作為國民之一份子而受到國家的保障，在這種理解下的基本權仍然對國家權力的行使發生拘束作用，換言之，對自由與財產的侵犯必須經由法律才是正當。上述兩種不同說法，主要在將基本權看作超實證法的自然權利；或者是國家法律所賦予的權利。顯然，基本權是一個多義性的概念（吳庚，2004：87-88）。

其實德國聯邦憲法法院早就認識到，基本權之權利內容不僅侷限在此一範圍，因此對基本權作了定義：「基本權，首先是作為保障個人自由領域免受到公權力之侵犯，在此一認知下，基本權係對抗國家的防禦權，此可由基本權理念的歷史發展，乃至各國接納基本權成為憲法一部分內容之歷程推論之，基本法之基本權的意涵亦是如此。」並在其第一次墮胎判決即有精闢的論述：「依歷來聯邦憲法法院的裁判觀之，基本權規範並不僅是基本權對抗國家之主觀防禦權，也同時是一個效力及於所有領域之憲法基本決定的客觀價值秩序，其亦提供行政、立法、司法的方針與啓示。」因此，基本權的雙重或多重功能已為學界所接受，且成為基本權學理不再質疑的構成部分，這也成為其他歐洲國家憲法，包括歐盟法在內的一部份（蘇永欽等譯，2010：11）。從 Haberle 的新理論廣義的界定，個人權利與制度保障兩者共同構成基本權，換言之，基本權除保障個人主觀公權力外，亦是生活關係中的建制，具有客觀及制度上的特徵。因而在法律上的契約、財產及繼承的秩序、現存的婚姻、家庭、結社、集合及勞動同盟等都可視為憲法的制度保障（吳庚，2004：121）。顯見，基本權已非單純的一種個人之保障，它是呈現雙重或多重的功能。

二、基本權的限制

原則上，基本權可為法律、憲政秩序及道德規範所制約，即使在法律有所保留

的情況下，亦不容許以法律來無止境地限制或干預基本權（葉陽明，2005：53）因此，基本權無論採取何種理論，在現實生活中勢必受到某種程度的限制，實證主義者或許主張人民的基本權是來自憲法的規定，而憲法本身或有憲法依據的法律，當然可以對基本權加以限制；採自然法思想者，認為人權先於憲法及國家而存在，國家理論上不得加以限制。但人不能離開政治社會而生活，為了規範共同生活相關事項，維護公共利益，確保和平秩序，個人的基本權應受必要的限制（吳庚，2004：156）。故，基本權內容並非不受限制，是早已不再有爭議的原則；其次，基本權的內容，並非任由立法者所運用的；再次，基本權並非將人類圖像（Menachembild）視為一個隔離的個體，而是以存在於一個共同體內圖像為基礎，基本權之限制即為保護其他人、公共利益與國家運作能力所不能避免的。也是在處理高位階個人法律地位，與以人與人間或共同體系為條件之限制間緊張關係（蘇永欽等譯，2010：19）。

憲法對人民之基本權以在為「公共利益」的需要為前提下許可國家以訂立法律之方式來限制之，此基本權的「可限制性」之目的，並非因為國家可以在法律上有概括的優於人民的「優越地位」，故許可國家以法律來限制的基本權，毋寧是以「憲法」肯定基本權的存在為前提。但基本權保障人民廣泛的自由權利，此種自由的行使，可能會影響到其他憲法所要保障的「公益」，如憲法第二十三條所定的「公益條款」。²因此，憲法一方面肯定基本權的存在及由保有和行使這個權利所帶予私人之利益；另一方面也承認利益亦可能侵及公益，兩者間存在者「隱藏的緊張關係」，隨者國家任務範圍擴充及國家基本原則，如法治國原則、民主理念及保障人民的基本權的實踐，則有可能改變舊有的公益概念，而形成新的公益內容（陳新民，1999：184）。而公益條款非只是限制（予人民基本權的界限），亦具有（針對立法者的限制之限制）之憲法意義（陳新民，1999：186）。

而對基本權的限制，其態樣有三（李惠宗，2009：94；吳庚，2004：158-159）：（一）憲法直接限制；亦為基本權內在的限制；若為憲法所賦予之基本權，即可透過憲法修正而更改之，如憲法對選舉與被選舉權之年齡可予變更；

² 就我國言，在基本權限制概念之認知，將個別要件規定於憲法第二十三條，並將限制人基本權的公益條款之目的呈現憲法條文內（參閱：陳慈陽，2007：103-104；陳新民，1999：180）。

(二) 法律直接限制；或為限制的限概念表述（蘇永欽等譯，2010：33）：當憲法有明文規定，基本權可由法律直接限制時，則非法律不得限制之，此稱之為法律保留原則。如我國憲法只有第八條規定，人身自由得由法律限制，其餘基本權並未如德國基本法有個別規定；（三）法律授權之限制：基本權亦得由法院依法律判決或由行政體系依法處分而加以限制。我國憲法第八條規定人民之身自由可由法院依法定程序審問處罰，即屬憲法明文規定，法院得依法律（刑法、刑事訴訟法）授權限制人民之自由。

三、基本權在我國憲法的意涵

我國憲法上的基本權理解，向來受兩項因素影響，一是沒有歐美個人自由的傳統，所謂先國家而存在或不可讓與的權利，在中國傳統文化中是陌生的；二是孫中山先生反對天賦人權的主張及革命民權的說法。所以國人在人權的概念是：「自由是在法律限制下的自由」、「權利來自法律的賦予」。我們在解釋憲法，不是探求制憲者的意思（*wildder Verfassungsgeber*），而是憲法的意思（*willwer Verfassung*），尤其對基本權的解釋更應考量人民的權利意識，社會發展的現況與人權的普世趨向。因此，學者吳庚對基本權的定義為：基本權是凡人皆有的權利，憲法加以規定具有確認其在國家規範秩序中的最高效力，國家有加以保障的義務，不僅立法者不得任意限縮，制憲者如有侵犯也視為一種憲法破毀的行為。基本權的內容越充分實現，政治體系越具有存在的正當性（吳庚，2004：90）。

在現行憲法對基本權之定義選擇，有三種不同的選擇途徑：一是將基本權抽象的界定為先國家存在，不可讓與，剝奪其與生俱來的各種權利，如美國、德國自威瑪憲法以至今日通說皆採此說。雖符合基本權的歷史淵源及世界潮流相契合，但仍有其缺點的存在，與我國在現行憲法上對權利理論有扞格之處，如孫中山主張權利是爭取來的，反對天賦人權。採此定義雖可彰顯基本權的崇高性質，但無法臚列現行憲法上基本權的範圍，以致範圍不明確；第二種選擇是採用法律相關的用語作為定義。基本權的特質在於應受周全的保障，如有侵犯應提供救濟途徑，因此將基本權界定係指「憲法上所保障的權利」。但此說亦有不備之處，因為我國憲法對人民權利的規範方式是列舉又概括。一切權利都屬憲法所得保障的對象，則基本權與非基本權將無所差別；第三種選擇則是依憲法第二章的條文構造及規範的意旨，是界

定基本權範圍的依據，依憲法第七條至十八條及二十一條關於人民權利，共列十三類，細分十七種權利，項目明確，適合作為清單，與第二十二條之其他權利易於鑑別，應認為是憲法上的基本權，符合憲法的意思，因為如將一切權利視為基本權，則基本權反而喪失其重要性。而憲法第二十二條規定：「凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障。」顯係仿自美國憲法增補條文第九條所謂：「不得因本憲法列舉某種權利，而認為人民所保留之其他權利，可以被取消或輕忽」而來。依文義所述，所稱「其他自由及權利」，即是指第七條至第十八條及第二十一條清單所舉以外之權利，其次，須不妨害社會秩序公共利益者始在保障之列。這項不妨害社會秩序公共利益前提，相當一切「其他權利」的共同構成要件。而憲法第二十二條不妨害社會秩序公共利益雖出自憲法明文規定，但以社會秩序公共利益作為標準，其抽象及空泛程度與不成文限制相差無幾，故上述之選擇仍以第三種較宜（吳庚，1998：5-6）。

依上述第三種選擇，就基本權之定義，進一步分析（吳庚，2004：91）：

（一）我國憲法第二章規定之權利，除生存權、工作權及受教權具有社會權的性質，參政權及考試服公職為政治上的參與權外，餘十類自由與權利大致是來自歐美國古典的權利清單，是先國家而存在的自然權利，我們不使用自然權利或「自然法的實踐化」作定義的用語，因為涵蓋社會權及政治上的參與權理論上尚有困難，但不平等權與自由權固然是先國家而存在的人權，社會權及政治上的參與也是每個人參加國家生活必須具有，否則不能成為公民身分，故上述之權利不問歷史背景與屬性，都不能承認憲法所賦予，憲法加以規定原則上指示確認性質；（二）基本條款與其他憲法條文有同樣的法拘束力，各個國家機關的行為均不得與之牴觸；（三）所謂國家負有保障義務，就自由權而言國家只要消極不制定法規，讓人民自由活動即可。如果制定法規則應以防止他人侵害自由權主體或使每個人皆有行使權利的相同機會為限。而關於社會權或政治上的參與權，則有賴國家採取積極的措施，才能實現；（四）立法機關基於公益維護，固然可制定法律對基本權加以合理限制，但必須符合比例原則（憲法第二十三條）（吳庚，2004：86-90）。

綜上可知，基本權除在確保人民之自由權利免受公權力干預外，仍具有主觀上之公權利，在憲法上基本權中同時建立一主觀價值秩序。因此，在學界及實務上均認為基本權的存在，其效力及於國家的立法、司法、行政及人民在社會之行為，並

不得予以抵觸。

四、小結

基本權為人民生活所不可或缺的權利。無庸置疑的，基本權在現實生活中都必須受到某些程度的限制。因此，為使得共同群體之人得以改善共同生活，基本權並非不得限制，其限制係所有人作為不同利益與活動之個別基本權人間平衡狀態，以及顧及公共利益之基本權協調與兼容需求性之表現。只是基本權之限制仍需有憲法上基礎，法律所為之限制，亦必須為憲法規範所涵蓋（蘇永欽等譯，2010：17）。顯見基本權乃由憲法所確立，不容立法者以法律方式加以侵害。

我國憲法第二章對人民權利之限制，在釋憲案中，認定對基本權本質內容之侵害，是屬重大瑕疵違憲行為。而基本權受不同層次的限制與保留，大法官釋字第443號解釋建立了層級化的保留體系。故當有侵害其基本權之法律或命令時，人民得訴請宣告其無效；對侵害基本權之行政處分或司法裁判，人民得訴請撤銷或廢棄，並請求除去違法之結果；國家之行為有侵害基本權之虞時，亦得請求防止之。

參、考試權

一、我國考試制度之沿革

我國考試制度起源甚早，舜典云：「敷奏以主言，明試以公」；又謂「三在考績，三考黜陟幽明」，亦即考試制度的濫觴。鑑於隋唐前以門第為愛憎，以致門閥士族壟斷仕途，寒門之士，則不能上達。故自隋唐以後，遂建立考試制度，專以科舉取士（張治安，2006：323-324）。因布衣可以為卿相，使國家政事之治理者得以其平民化，從而促成社會各階層之流通，此一公平的體現，促使在運作的權責上終獲帝王的認許而得以獨立，不受他人干預。因囿於帝王專制，此科舉制度的考試充其量只是選拔統治菁英的機制。而在此漫長的階段中所重視的也僅在達成程序的公平而已，人民是否有現代思維的應考試，對統治者意義不大，但也奠定我國在典試暨試務現代化與公平性的建構上之良好基礎（黃雅榜，2009：5-6）。

民國十八年國民政府公布「考試法」，正式建立高普考制度；民國十九年考試院成立，由於考試制度的公平性頗受國人信賴，為國家提供良好公務人力資源。考試權得以入憲，乃遵奉孫中山先生遺教建置而成。民國三十五年十二月二十五日，經國民大會完成中華民國憲法草案三讀程序；民國三十六年元旦國民政府公布一七五條，並於同年十二月二十五日開始實施，但行憲未久，國共內戰，國民政府遷台，並於三十八年宣布戒嚴，憲法第二章人民權利義務各條文，部分無法落實。中央政府採取員額凍結原則，不進用人員，但公務人員高普考依法仍每年或隔年辦理，當時及格人員僅取得公務人員任用資格，並不予分發，至民國五十一年八月考試法增列第二十二條，並予明文規定考試及格人員，應予分發任職。民國五十六年行政院人事行政局成立，其組織規程賦予該局以行政院範圍內考試及格人員分發任務；民國五十七年考試院配合上述發展，修正考試法第二十二條。自此，考試及格人員分發工作，始依法由銓敘部以及人事行政局採雙軌方式辦理。另民國五十一年修正考試法，增列第十五條規定：公務人員考試，應配合任用計畫公開競爭舉行之。是為考用合一政策法制化之開始。考試院依各機關核算所需人員及全國所需總人數，決定錄取人數，以期達到考用配合目標（蔡良文，2005：106）。

民國七十五年一月原考試法廢止，新增公務人員考試錄取者，應接受定期訓練，訓練及格完畢者，始為考試及格發給證書，八十五年一月十七日公務人員考試法大規模修正，新增公務人員考試法採正額錄取與增額錄取，即先依預算缺額錄取人員，視為正額錄取；而後視成績之優劣，得酌予增加錄取若干名，是為增額錄取，而增額錄取不予分發，俟正額人員分發完畢後，各機關須用人時，得函知分發機關同意後，自行由增額錄取名冊中遴選人員派代，並補訓練。但增額人員於下次舉辦該考試放榜時未獲選用，其考試錄取資格即自然消失，雖可兼顧資格考試與任用考試兩者之利。惟學者吳庚亦認七十五年公務人員考試法修正後，採考用合一原則，各種考試人員皆屬任用制，而非儲備資格之考試（吳庚，2005：246）。而第五屆立法院法制預算及決算兩委員會聯席會議第七次會議審查考試院暨所屬部會九十二年度預算時，做出決議：現有公務人員採「任用考」制度，未來亦應採此一制度，不得改為「資格考」制度（蔡良文，2005：107-108）。顯然，立法院對增額錄取部分採資格考制度，持反對的意見。

二、憲法及有關法律規定之考試權

我國考試權為現今中央政府五權體系之一。依憲法第十八條所規定之考試權、憲法增修條文第六條及有關法律規定所辦理的考試都是國家考試，並不含現行學校的入學考試（徐有守，2007：146）。而考試權與服公職是兩種權利，或者必須連貫理解為一個權利？此爭議，大法官釋字第五四六號解釋意旨，應考試服公職是兩種不同的人民權利，不做連貫解釋，亦即經過考試及格的專門職業技術人員，雖取得執業資格，但並不是要從事公職；而取得公務人員之任用資格者，成為專業文官，他必須就公職。然而，政務官雖然公職，但卻不必經過考試任用。應考試與服公職，是兩個不同內涵的權利（許育典，2008：300-301）。

在考試權中，最重要的權力為考試權。從考試權權力實體言，憲法之規定有增修條文第六條規定停止適用原憲法第八十三條之規定，並以「考試」一詞來概括考試權所包括的考試與銓敘等所有細項權力；另一是憲法第一〇八條中央立法並執行之，或交由省縣執行之，其中第十一款中央及地方官吏之銓敘、任用等涉及考試院職掌，故基本上仍是中央立法並執行事項。至於是否交由省縣執行，仍由中央決定。憲法增修條款第六條雖對考試權縮於法制事項，而非全由考試院處理（文尚，2010：515），但仍未賦予省縣地方有關考試權中任何部份事項（徐有守，2007：1-9）。由此觀之，憲法明不授予考試院完整的權力，不容地方分割，其與司法院、監察院，均屬中央權力無誤。

另依憲法第八十五條規定：公務人員之選拔應經實施公開競爭之考試制度，非經考試及格不得任用；第八十六條復規定公務人員任用資格應經考試院依法考選銓定之，故以公開競爭之考試方式取得資格，乃擔任常任文官之主要管道。而具體的實施，則有公務人員考試法，將「公務人員的考試分為高等考試、普通考試及初等考試三等」。而在憲法第七條中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等之規定下，就目前國家公務人員考試制度中，正規考試之高等、普通考試，及初等考試，其有關應考人資格，不得對任何個別類科，或任何一種個別人員有特殊規定或限制，亦不得對任何一種個別類科，或任何一種個別性質有特殊要求或特殊限制（徐有守，2007：202）。

因考試權是憲法所保障的基本權，非依法律規定或相關法定程序，不得加以限

制或剝奪，如受到限制或剝奪，人民可以基於基本權之主觀之防禦權功能，向法院請求救濟（許育典，2008：301）。另外，憲法第十八條事實上是課予國家義務，使國家致力於建立公平合理的考試制度，以及保障公務人員身分、地位暨使其充分發揮服務潛能的文官制度，如公務人員法制或國家考試評分（吳庚，2004：303）。其次，考試制度是以客觀銓定人才為目的，在達成這個目的情況下，主管機關對於制度即有形成的權利，如各種法規命令、行政規則或附屬規定，或涉及用人機關業務需要、或屬於細節性、技術性的規範，行政法院或大法官通常對其合法性，趨向於採較寬的審查尺度。惟法規縱有授權依據，如有增加法律所無之規定者，仍有宣告違憲的可能（吳庚，2004：304）。不過，有學者認為人民對「考試制度」不滿，並沒有主觀相對應的以訴訟向法院請求的權利，與前述人民自身的防禦權主張不同，應只是一種的「機會自由」（許育典，2008：302）。

肆、公務人員特種考試限制應考資格之合憲性？

公務人力資源是國家的資產，非特定政黨或個人所有，公務員之選拔是以公平、公開、公正的中立才能為取向的選才標準。因此，文官體制涉及用人機關的需求，如何及時遺補所需公務人力，包括適格人才之衡鑑與考選時程之縮短等，其源頭則關涉任用考試及資格考試之考用合一制度（蔡良文，2005：105-106）。現行公務人員考試制度，雖已獲得社會大眾之信賴，但在選拔之人才是否符合用人機關之所需，實務上仍有因考試錄取之人員，不能接受分發前往機關報到任職，如因尚就在學、就業中（即原有工作但不願離職）或服兵役中；亦有任職後即離職情形（蔡良文，2005：107）。依歷年來所辦理的特種考試考所表現的特殊需要，如為特定地區用人需要，就及格之保障後在任職地區做限制（如地方特考為留住地方人才，必須於分發區服務六年，前三年不得異動之規定）；彌補高普考試及格人員不足之需要；及其他所需而舉辦的特考（徐有守，2007：203）。因非屬高普考定期考試，在取才上，尚稱便利。

但因應考資格之限制，致考試院制定之規定受到外界之質疑與挑戰。目前公務人員特種考試應考資格限制部分已取消，但仍有部分仍維持限制，臚列如下：

一、性別限制及兵役條件限制

依公務人員考試法第五條第二項規定：「考試院得依用人機關請求及任用之實際需要，規定公務人員特種考試應考人之兵役狀況及性別條件。」本條規定為公務人員特種考試必要時採行性別限制之法制化條文，惟性別議題受到社會普遍重視，為保障女性應考人之權益，考試院就原有各項男女名額限制之考試已陸續取消，目前僅公務人員特種考試司法人員考試監獄官及監守管理員等兩類科，因基於男女收容人分別監禁，而有男女錄取名額之限制。至於公務人員特種考試兵役條件之限制，計有：外交領事人員外交行政人員及國際新聞人員特考、國際經濟商務人員特考、調查人員特考、國家安全情報人員特考、海岸巡防人員特考、國防部文職人員特考、水利人員及水土保持人員特考等七項。惟本項限制依九十九年一月二十六日考選部召開之「研商各項公務人員特種考試年齡、兵役條件及依性別分定錄取名額等規定相關事宜會議」，有關兵役條件限制部分決議擬於公務人員考試法明定錄取人數需於一定年限內向實施訓練機關報到之規定，屆時全面取消各項公務人員特種考試有關兵役條件之規定，以因應一〇四年全面實施之募兵制（懷敘，2011：69）。

二、年齡限制

另依公務人員考試法第五條第一項規定：「公務人員各種考試之應考年齡、考試類科及分類、分科之應試科目，由考試院訂之。」若經用人機關提出合理之理由，證明其年齡限制非屬苛求，亦不涉及偏好之情形時，對應考資格限定年齡之規定，依本條規定考試院有訂定之權。現行公務人員特種考試規定年齡之考試，計有：司法人員特考、司法官特考、一般警察人員特考、警察人員特考、外交領事人員外交行政人員及國際新聞人員特考、國際經濟商務人員特考、海岸巡防人員特考、民航人員特考、調查人員特考及國家安全情報人員特考等十項。

三、體格檢查限制

有關體格檢查限制公務人員特種考試，依公務人員考試法第六條規定：「公務

人員考試得視需要實施體格檢查。體格檢查時間及標準，由考試院定之。」考試院依本條之規定，參酌各該用人機關任用需求，訂定體格檢查規定。限制體格檢查特考，目前計有：原住民特考及司法特考部分類科實施體格檢查、關務人員特考外，並包括限制年齡特考之十項。

綜合上述，依司法院大法官釋字第一五五號解釋：「考試院為國家最高考試機關，得依其法定職權訂定考試規則及考試方式」；釋字第五四七號解釋：「若因事實上需要及舉辦考試上之目的，就有關事項依法自得為適當之限制」。而公務人員特種考試呈現的意涵，主要在應考試之資格及錄取類別及名額。考試院依其人員性質及種類不同訂定考試規則，並舉辦各種特種考試，選出最適任的專業人才，以發揮最大的效能。若此特種考試能符合憲法第二十三條之規定，通過比例原則之檢驗，就法律授權言，應屬合憲。但在應考資格方面，因憲法保障人民應考試權的基本權，它是一種的程序基本權，應考資格之限制，則不能超越服公職權的限制，否則即是以程序性基本權，來達成實體基本權限制之目的。基於應考試權為程序性基本權，應受較大範圍。而人民將來有擔任公務人員機會，不宜一律限制應考試資格（董保城、宋健宏，2008：103）。

伍、人民在特種考試限制資格應有之基本權

特種考試獨立於高、普考及初等考試，並以特殊需要及機關屬性之需要，由考試院依公務人員考試法之規定，得舉行特種考試。因而從法制面及機關特殊需求面，確實符合法之規範無疑，但從人民基本權層次觀點看，則如本文在考試權所述：法規縱有授權依據，如增加法律所無之規定者，仍有宣告違憲的可能。人民基於基本權之主觀之防禦權功能，可向法院請求救濟。因此，人民在特種考試之應考資格受限制，對人民基本權則可能有侵犯之虞。茲臚列如下：

一、侵犯人民之考試平等權？

依憲法第七條規定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」學者吳庚認為本條具有「籠罩作用」，其效力貫穿憲法第二章所有條文，從第八條的人身自由到二十一條受教育的權利與義務，其前提都必須

平等對待，禁止不合理的差別待遇，否則保障基本權的意義盡失。而從 John Rawls 的正義兩原則可知：每個人都有平等的權利，在相當完備的體系中，享有各種平等的基本自由權，而且與他人在同一體系所享有的自由權並不悖。其次，在社會及經濟不平等下各種職位與地位必須在公平的機會均等條件下，對所有的人開放（機會均等原則），並使社會處境最不利的成員獲得最大的利益（差異原則），其涵蓋了平等權的兩大類型：法律上形式的平等及有別於形式平等的實質平等（吳庚，2004：177-180）。

而實質上平等，其最根深的意義乃是「恣意的禁止」，且須相同的事情為相同的對待，不同的事情為不同的對待，不得與「事物本質」不相關因素納入平等，而作為差別對待的基礎，換言之，平等原則並非要求不得差別對待，而是要求不得恣意地差別對待。因此，立法者或有法律授權的行政機關對於差別對待的基準的選擇，並不違反事務本質，即無違反平等原則的問題（李憲宗，2009：129-130）。大法官對平等原則的解釋向來採取實質平等的立場，釋字第二一五號解釋：「憲法第七條所定平等權，係保障人民在法律上地位之實質平等，並不限制法律授權主管機關，斟酌具體案件事實事實上之差異及立法之目的，而為合理之不同處置。」釋字第四一二號解釋亦認為：「憲法第七條所定之平等原則，係為保障人民在法律上地位之實質平等，亦即法律得依事務的性質，就事實情況之差異及立法之目的，而為不同之的規範，法律就其所定事實上之差異，亦得授權行政機關發布施行細則為合理必要之規定。」上述大法官的解釋均認同平等權是實質的平等，且依事物的性質而有差別的對待。

因平等權係主觀公權利，且係一基礎性的基本權，其本身並無意義，必須與其他基本權競合，如考試權與平等權競合而成「考試平等權」。故行政機關違反平等原則時而侵害平等權時，必然侵害另一項平等權競合之基本權（李惠宗，2009：131）。釋字第二〇五號解釋則使用平等權與應考試服公職之權競合之概念。而在判斷一項法律是否合乎平等，其問題重心在如何判斷「那些事情是相同，那些事情不相同。」因法律作為人類社會行為規範，故就事情是否相同，即不得就個別法律制度目的加以探求其中可作為差別對待之基準。因而在判斷二件事情是否相同，則須從個別立法目的探求事物本質，再次由其中求取合乎事務本質之要素，最後則判斷差別對待的合法性（李惠宗，2009：141）。但在判斷是否有違反平等權，其程

序如下（李惠宗，2009：139-145）：

（一）從立法目的

判斷一個法律立法是否違反平等權，須先檢證該有所差別待遇立法目的為何？其方法除從個別法規所形成的立法目的及意旨外，另可從歷史經驗、政治學理或其他社會經驗等。唯立法目的本身必須有合憲之基礎，始得作為標準，以為法律立法之本質要素，至於是否合憲，則可以憲法第二十三條之規定為標準依據。

釋字第三四一號解釋理由：「考試院為國家最高考試機關，得依其法定職權訂定考試規則，如未逾其職權範圍或侵害人民應考試之需要，即無抵觸憲法之可言。所謂平等，係指實質上之平等而言，其為因應事實上之需要及舉辦考試之目的，就有關事項，依法酌為適當之限制。民國七十九年台灣省基層特考公務人員考試規則，係考試院依其法定職權訂定，本項考試採分區報名、分區錄取及分區分發，並限定錄取人員必須在原報考區內服務滿一定期間，係因應基層機關人力需求及考量人員志願，所採取必要的措施。」釋字第五四七號解釋亦確認「憲法上平等權，係指實質上平等，若為因應事實上之需要及舉辦考試之目的，就有關事項，依法自得為適當之限制。」大法官之解釋，以立法機關基於憲法的價值體系及立法目的，自得斟酌規範事務性質之差異而為合理之區別對待，自無違背平等權的原則。

（二）事物本質

在立法目的合憲下，探討那些事物本質要素可做為差別對待，甚或應做為差別對待之基準。而事務的本質須與立法目的具有邏輯上正當和合理關聯性，此為平等權原則所謂「不當聯結之禁止」，且一項立法的根本目的，不能自某些差別對待之需要，而被破壞殆盡，否則事務本質的基礎則不復存在。

承上述大法官解釋台灣省公務人員特種考試，因機關特殊人力需求，而予特種考試，並不違反平等原則。但若以特種考試為由，限制應考資格，則顯與事物之本質不符，且有不當連結之禁止可能，有違反平等原則之虞。

（三）合理的差別

判斷合乎平等原則，乃是從合理的差別對待，即某些情形須有差別對待，亦須採用合理的方式。所謂合理之差別對待，須不得過度之差別，且差別對待之結果不

得破壞原來該制度之目的，而合理差別對待仍須符合比例原則。釋字第一七九號解釋鄭玉波大法官提出不同意見書中提到：要求法律對包括平等權在內之人民權利的限制，其目的必須符合憲法第二十三條所列舉四項要件之一。事實上，其正確的理解為追求特定政策目的所造成對平等的限制，若為追求「不等者，不等之」目的差別待遇，則排除於所謂「平等權限制」的概念（許宗力，2006：177-178）。因而，在公務人員特種考試，於考試規則設置限制，如體格之限制等，實已違反憲法第二十三條之比例原則，同時也對人民基本權「考試與平等權」的侵害。

另學者吳信華教授提出國家侵害平等權之合憲性，須有一個理性的思考，即為「相同事項應相同處理，不同事項應不同處理」。因此，在「本質上若相同之事項竟不同處理」，或「本質上應不同之事項而竟相同處理」，均屬違反平等權（吳信華，2007a：86）。故當公務人員特種考試，如調查人員特考以年齡限制應考資格，是否侵害人民基本權？在合憲性的檢驗下，判斷平等權的新思維體系架構為：涉及當事人何項基本權、國家行為是否構成侵害及侵害的合憲性（吳信華，2007b：100-101）。茲分析如下：

（一）涉及當事人何項基本權

公務人員之考試，以公開競爭方式行之。既是採公開方式，就不能有限制之規定。故調查人員特考考試規則訂定二十歲以下報考之限制，則可能有侵害人民考試平等權之基本權。

（二）國家行為是否構成侵害？

依公務人員考試法第五條第一項規定：「公務人員各種考試之應考年齡、考試類科及分類科目，由考試院定之。」釋字第四三二號解釋：「法律雖已抽象概念表示，不論其為不確定概念或概括條款，均須無違背明確性之要求。法律明確性之要求，非僅指法律文義具體詳盡之體例而言，仍得斟酌法律所規範生活事實之複雜性及適用於個案之妥當性，從立法上適當運用不確定法律概念或概括條款而為相應之規定。」考試院雖有訂定各種特種考試規則，但增加法律所無之限制者，則顯有侵害人民考試平等權之基本權。

(三) 侵害的合憲性

在合憲性上之思考，檢驗以應考試服公職受侵害為基礎：

1. 平等原則

以年齡限制應資格考，則有形成差別待遇情形。三十歲以下之限制，其實益如何？實際上有反年齡就業歧視，亦有違反平等原則。

2. 從比例原則判斷

就用人機關的理由不外係避免中高年齡者進入機關服務，可能體力不足，難以勝任機關業務或在職培訓養成後，即因屆齡而退出職場，造成國家資源浪費。隨著高年齡的社會及人類壽命的延長，勞動的時間相對延緩。以現今社會高學歷之普遍下，就讀碩、博士之人年齡可能逾三十歲。依考選部歷年來統計資料顯示，年齡逾五〇歲以上應考人偶有參加國家考試，但真正錄取者少。若以年齡三十歲以下可為機關招募優秀人才與專業能力之目的，其依據標準為何？能否達成目的，仍有斟酌之餘地。

其次，考試選才應以最符合機關特殊需求為主。若因機關確有特殊需求，可以考試過程中增加體能或檢具體格檢查表。還未參加考試即以年齡限制，反而有礙人才招募，亦對人民考試平等權之侵害。

再次，平等權為實質上立足點的平等，未給予人民應考試服公職之立足點的平等，有違反考試選才之公平、公正性之虞。而年齡之限制無法證明能為使用人機關選出最適任之專業人才及發揮最大效能的目的。

綜上述，特種考試雖因用人機關之需求，而有某方面的限制。從考試權為憲法保障的基本權觀之，特種考試之限制應有保障人民基本權之最大放寬及職務必要之最小範圍內，考量限制考試之必要性與妥適性，應檢討資格限制之開放或取消。否則，將有侵害人民考試平等權之基本權，

二、侵害人民工作權？

勞動概念的核心在變動中追求人格的發展，勞動的目的便是將真實世界的諸般內涵帶入人格概念。社會差異只有透過勞動，並在完整的互動下才構成文明現象

(張道義譯, 2008: lxi-lxii)。即沒有透過工作或勞動, 就沒有現代的文明。財富的累積, 必透過不斷的工作或勞動。因此, 勞動或工作權具有未來取向, 其意義並不強調一種必對社會有積極貢獻, 憲法所保障之職業或工作自由具有「社會價值中立性」(李惠宗, 2009: 245)。

我國憲法第十五條明文規定, 人民之工作權應予保障。大法官會議釋字四〇〇號解釋: 「人民得自由選擇工作及職業, 以維持生計。」; 釋字五一四號解釋: 「憲法第十五條規定人民之工作權應予保障, 人民從事工作並有選擇職業之自由」。故可知, 工作權為人民之基本權。而工作權從自由權的觀點出發, 係指基本權主體「以生活創造或維持之意思, 在一定期間內, 反覆從事之作爲」之基本權。因此, 工作權在主觀上, 爲行爲人將之作爲生活關聯之活動; 客觀上, 工作係指在一定期間內反覆之行爲。故純爲嗜好或偶而爲之之行爲, 則非憲法所保障之範圍(李惠宗 2009: 243-244)。而工作權之法律性質, 學界通說有將工作權劃規社會基本權內勞工結社權、自由選擇職業權, 其含有「自由基本權利」之性質, 在憲法上被論列在基本「自由人權」條款內, 享受法律之保障, 含有自由權及社會基本權(受益權)之雙重特性(陳新民, 1999: 110-111)。

工作權保障的範圍涉及人民在國家中各個層次的經濟活動, 因而工作權在基本權條款內, 與其他基本權利往往產生競合情形, 如釋字二六八號解釋工作權與考試權競合時, 法規命令縱有授權依據, 如增加法律所無的限制者, 仍有被宣告違憲的可能。故政府機關因特殊需求, 舉辦公務人員特種考試, 則不能因係屬特種考試而恣意的限制人民報考資格, 而使人民無從自由選擇工作之意願, 將有侵害憲法保障人民之工作權之虞。因此, 當工作權列屬自由基本權時, 則爲屬防止國家侵害的防禦權, 具有請求國家不得有過度的干預(李惠宗, 2009: 246); 若將工作權歸屬於社會基本權, 大法官會議尚無解釋。憲法第一五二條號規定: 「人民具有工作能力者, 國家應予以適當之工作機會。」通說認爲僅具有方針條款之效力, 即社會基本權必須依法律才可產生, 無法由解釋該條文方式而「產生」該權利。但在「尊重人性尊嚴及價值」以及使每個人「盡可能擁有機會能夠發揮才能及發展人格」之出發點, 社會基本權在憲法層次上的制度保障, 應可視爲人民的「公法權利」(陳新民, 1999: 109-115)。

綜上述, 在變動的基本權中, 不論工作權屬自由基本權或社會基本權, 考試院

依公務人員考試法之規定，訂定特種考試規則，對應考人某方面之資格限制，應不得與憲法規定之基本權相牴觸。否則，實有違憲法保障人民權利之旨。

陸、結論

目前公務人員特種考試之規模，有超越高、普考及初等考試之趨勢³，其特考方式有因機關特殊性質而舉辦（如司法人員特考）；亦有基於憲法對特定族群之國民特別照護或保障而舉辦（如原住民特考、身心障礙人員特考等）；地方機關特殊需求而辦理（如地方特考）（張秋元，2009：126）。雖然，公務人員特種考試有別高普考及初等考試，在考試權之保障上，均列屬憲法人民基本權利之範疇。而特殊需求應指機關工作上或業務之特殊需求，非指對所有應考人之特殊需求。因此，公務人員特種考試不應於每項之考試，均限制報考之資格。

在保障人民應考試之權利時，亦須考量因人格特質及工作態度難以用考試方法取才。因此，建議在考試制度上，應建立考試立足點上的實質平等，即不應限制資格，完全的給予參加考試的機會。並於考試及格後再輔以基礎訓練與實務訓練，適度的汰換不適任之人。⁴依現行公務人員考試法之規定，考試後之訓練為考試之一部分。大法官會議釋字四二九號亦解釋：「公務人員考試筆試及格後，須經訓練，訓練期滿成績及格，始完成考試程序，訓練為法定考試程序之一部分。」因筆試及格後之訓練亦受考試權之保障，則不侵犯人民應考試之基本權。其次，除機關用人與保護少數族群之考試外（如原住民特考、身心障礙特考等），高普考已有之類科，

³ 依考選部九十九年考選統計，公務人員高普初等考試，九十七年報考人數為 146,592 人；九十八年為 219,411 人；九十九年為 225,359 人。而特種考試報考人數，九十七年 239,214 人；九十八年為 271,785 人；九十九年為 301,975 人。就錄取人數，公務人員高普初等考試，九十七年為 4,709 人；九十八年為 4,197 人；九十九年為 4,016 人。特種考試九十七年為 10,418 人；九十八年為 9,249 人；九十九年 7,101 人。上述資料顯示，特種考試在報考人數及錄取人上，均超越高普初等考試（考選部，2011）。

⁴ 依公務人員保障暨培訓委員會公務人員培訓一統計年報：高普初等考試錄取人員基礎訓練九十年至九十九年，僅 2 人不及格；特種考試錄取人員基礎訓練九十年至九十九年計有 30 人不及格。依資料顯示，雖不及格人員少，但亦表示多數考試及格人員是適任的（公務人員保障暨培訓委員會，2011）。

在特種考試應避免有同一類科情形，除符合考試院以高普考為主要政策外，亦落實特種考試之特考特用原則，並可兼顧機關特殊需求人才與人民基本權之間的平衡。不過，最終還需立法機關制定應考試權的法律或授權行政機關訂定考試制度，但仍需符合憲法之規定，否則有侵犯人民之應考試及工作權等基本權之虞。

參考文獻

- 文尙（2010）。**憲法一體系建立、案例剖析**。臺北：保成。
- 公務人員保障暨培訓委員會（2011）。**中華民國 99 年公務人員保障暨培訓統計年報**。臺北：公務人員保障暨培訓委員會。
- 李惠宗（2009）。**憲法要義**（五版）。臺北：元照。
- 考選部（2011）。**中華民國 99 年考選統計**。臺北：考選部。
- 吳庚（1998）。基本權的三重性質—兼論大法官關於基本權解釋理論體系。**司法院大法官釋憲五十週年紀念論文集**（頁 1-52）。臺北：司法院大法官書記處。
- 吳庚（2004）。**憲法的解釋與運用**（三版）。臺北：吳庚。
- 吳庚（2005）。**行政法之理論與實用**（九版二刷）。臺北：吳庚。
- 吳信華（2007a）。平等權的體系思考（上）。**月旦法學教室**，第 55 期，頁 93-91。
- 吳信華（2007b）。平等權的體系思考（下）。**月旦法學教室**，第 56 期，頁 97-102。
- 許有守（2007）。**考銓制度**（增修二版）。臺北：台灣商務。
- 許育典（2008）。**憲法**（二版）。臺北：元照。
- 許宗力（2006）。**法與國家權力**（二）初版。臺北：元照。
- 陳慈陽（2007）。**基本權核心理論之實證化及其難題**。臺北：翰蘆。
- 陳新民（1999）。**憲法基本權利之基本理論**（上冊）（五版）。臺北：元照。
- 張治安（2006）。**中國憲法及政府**（六版）。臺北：五南。
- 張道義譯（2008）。**國家學體系：社會理論**（初版）（Lorenz von Stein 原著）。臺北：聯經。
- 張秋元（2009）。公務人員高普、初等考試與公務人員特種考試消長相關問題之研

- 究。國家菁英，第5卷第4期，頁111-129。
- 董保城、宋健宏（2008）。公務人員特種考試兵役、消極條款設限與考試無障礙之研究。96年考選制度研討會系列三。考選部，臺北。
- 葉陽明（2005）。德國憲政秩序。臺北：五南。
- 黃雅榜（2009）。論我國人民應考試權的公平意涵。國家菁英，第5卷第4期，頁3-13。
- 蔡良文（2005）。考選制度與政策的變更與發展。考銓季刊，第4期，頁101-123。
- 蘇永欽等譯（2010）。德國聯邦憲法法院—50週年紀念論文集（下冊）。（Peter Badura & Horst Dreier 主編）。臺北：聯經。
- 懷敘（2011）。公務人員特種考試特殊應考資格設限之研究。國家菁英，第7卷第2期，頁60-73。

The Influences of Qualification Limits on People's Fundamental Rights in Civil Service Special Examinations

Chuan-Fa Lin^{*}

Abstract

There are two major national examinations: one is common examinations, including Civil Service Elementary Examinations, Civil Service Junior Examinations, and Civil Service Senior Examinations; the other is Civil Service Special Examinations for special government organizations. They are both civil service examinations, but the limits on qualification are different. According to Article 18 of the R.O.C Constitution, which stipulates "The people shall have the right to take public examinations and hold public offices." It is the fundamental rights of the people to take these two major examinations. Although qualification limits are set for the special needs of government organizations, the limits should be professional rather than personal. Since equal rights and employment rights of the people may be violated by the qualification limits in Civil Service Special Examinations, the examinations should be fully open to all of the people. People who pass the examinations may take basic and practical training, and be screened out if they are not qualified. Therefore, a balance must be maintained between protecting people's

^{*} Ph.D. Candidate, Institute of China and Pacific Studies (Formerly Institute of Interdisciplinary Studies for Social Science), National Sun Yat-Sen University.

fundamental rights and the special demands of government organizations.

Key words: social fundamental rights, fundamental rights, examination powers, Civil Service Special Examinations

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com

公部門訓練應用「問題導向學習法」 之成效評估： 以二〇一〇年地方行政研習中心地方機關 科（課）長班為例^{*}

陳敦源^{**}、吳祉芸^{***}、許耿銘^{****}

《摘要》

台灣公務人員的教育訓練，目前正進入一個硬體改變到軟體轉換的時代，面對外在民主多元社會的諸多行政效能的要求與解決問題的挑戰，從訓練發展的方法上求取突破，成為台灣主要訓練機構近年所追求的一條變革之路；本研究以行政院人事行政局地方行政研習中心於二〇〇九—二〇一〇年所舉辦，應用「問題導向學習法」（Problem-based Learning, PBL）教學在地方政府科長班的機會，針對這些來到中心接受一週訓練的學員們，以「蚊子館」的問

投稿日期：101年2月3日；接受刊登日期：101年4月30日。

^{*} 本論文較早版本發表於行政院人事行政局地方行政研習中心所舉辦之「教學法研討會」，二〇一〇年十月一日，南投：中興新村地方行政研習中心。本文的寫成要感謝時任地方行政研究中心中心主任忠志的支持（目前已轉任高雄市政府人事處處長），以及相關業務同仁在資料收集上的協助，另外，作者也要感謝當時與會先進的指正，以及文官制度季刊兩位審稿人的修改意見；然而，本文的文責仍由作者自負。

^{**} 論文聯絡人，國立政治大學公共行政學系教授，e-mail: donc@nccu.edu.tw。

^{***} 東海大學企業管理學系助理教授，e-mail: annacywu@thu.edu.tw。

^{****} 國立台南大學行政管理學系助理教授，e-mail: kkmhsu@mail.nutn.edu.tw。

題導向個案所進行的 PBL 教學，在完成教學最終的個案小組報告之後所進行的問卷評量為基礎，討論以 PBL 進行教學的成效評估。

本研究得到下面四點結論，第一，學員對於課程各面向的綜合滿意度，對於他們給與 PBL 學習法的評價是有正面的關係，學員越滿意課程的「運作架構」(logistics)，將會影響到他們對於 PBL 學習效益的評估；第二，學員對於課程知覺效益的評估，對於學員對 PBL 學習效益的評估是有正向影響；第三，前面兩項獨立變數對於 PBL 學習效益的影響，知覺效益是比滿意度來得明顯與更重要；最後，參與的程度對於 PBL 學習效益是有單獨的影響，但是，一旦將參與程度與滿意度及知覺效益放在一起分析，參與程度的影響力消失了。

前面四點結論導引到本文提出推動 PBL 教學的建議：其一，教學評量應該從「滿意度」為核心，轉向以評估「學習效益」為核心，其二，擴大上課參與似乎是近年政府推動非傳統教學法的核心價值之一，但是，訓練機構不應只在形式上擴大參與，而必須在開法課程內容上，要花更多的資源或是研究，了解學員工作環境中可以被用來增加學員知覺效益的因子，如重要的實務問題、相關可能的解決辦法等，讓參與式的學習方法可以真正具備實質的學習效益。

[關鍵字]：PBL 教學、地方行政研習中心、教育訓練、成效評估、人力資源發展

「監察院長王建煊昨天表示，……，有能力解決問題的幹才會有官作，不能解決問題的…就要下台，……。」

—《中國時報》，2009.12.25

壹、前言

一九九〇年代初期，由於民主化以及社會多元發展的關係，台灣公部門相關教育訓練，面臨軟硬體轉變的巨大壓力。早期硬體建設與訓練體系的變動是從訓練機構的組織重組與擴大發展開始，比方說，一九九六年考試院公務人員保障暨培訓委員會成立，一九九九年行政院人事行政局地方行政研習中心（以下簡稱地研中心）從精省之後的改隸，接著二〇〇〇年行政院公務人力發展中心福華文教會館的落成營運，為台灣民主化之後的公務人員訓練打下制度與硬體的良好基礎；然而，當訓練硬體環境漸次成熟之後，這些機構開始重視教學軟體的建設，尤其是二〇〇八年中央政府二次政黨輪替以後，台灣政治體系的轉型與鞏固已接近完成，但是民眾對於政府治理效能的要求卻一天比一天強烈。因此，為了強化公共行政的理論與實務之間的有效連結，公務體系相關教育機構，包括一般高等教育學府中的在職專班，以及前述政府所建構的專業訓練機構，開始嘗試使用如個案教學、行動學習、或者是問題導向學習等等不同於傳統的教學方法，除了維繫傳統教學傳遞知識與技能的功能以外，還希望藉由教學方式的變革，獲致更為動態的訓練績效，藉以提升民主時代台灣文官體系解決問題的能力，以避免類似監察院王院長建煊先生對公部門的批評。

然而，教學方法變革的本身，除了滿足我國訓練體系回應多元民主社會的需要之外，還必須從有限資源有效應用的角度，對這些變革進行深入的評估分析；也就是說，這些教學方式的變革或許立意良善，但是真正的影響以及果效還是需要經過適當的「循證基礎」（evidence-based；陳敦源、呂佳瑩，2009）之評估，才能更日益精進，真正提升文官為民解決問題的能力；這也是國家文官學院在二〇一二年元月十八日成立「國家文官教學實驗室」最核心的目標之一，國家文官學院蔡璧煌院長在致詞中如此說（中央社新聞網，2012）：

（國家文官教學實驗室主要是）實驗發展以學習者為中心的新式教學方法，建構文官的學習科學知識，希望強化文官培訓。…以「學習科學」領域為核心的

國家文官教學實驗室，在世界上的文官培訓體系中是首創，其總目標為「強化文官回應公民社會能力」，訓練過程中，促使文官反思，讓文官從課責觀點省思，擔負起應負的社會責任。

因此，本研究藉由二〇〇九年行政院人事行政總處地方行政研習研中心（以下稱地研中心）引進「問題導向學習」（Problem-based Learning，以下簡稱 PBL）教學技法的實施計畫，經過研究團隊的設計與施作，對受訓學員進行系統的評估，以期能夠提供未來該中心或是其他相對應機構引進問題導向學習教學技法的經驗基礎。本文分為前言、文獻探討、研究方法、研究結果與討論、以及結論等五個部份，以下將從文獻探討開始，一一陳明之。

貳、文獻探討

「問題導向學習」的方法，是源自一九七〇年代初期加拿大 McMaster 大學醫學院，但對於我國公部門而言，卻是一個嶄新的教學方法。以下，將就此次課程之起源、PBL 之核心內涵、評估 PBL 教學成果之原因、其他國家運用 PBL 訓練的成果，以及相關訓練評估模式的理論分析，予以進一步說明。

一、本課程個案之起源

地研中心鑒於 PBL 教學法大多應用於醫學及科學領域，公部門訓練機構尚未發端，為期能有效引進教學及課程發展方法，並號召對 PBL 教學法有興趣之專家學者加入，組成教學團隊，透過團隊學習及教學實作，發展適合我國公部門 PBL 之教學模式，以提升教與學品質。因此地研中心於二〇〇九年十二月十一日第 260 次主管會報中決議，在二〇一〇年度規劃以「PBL 教學教師工作坊」作為部分授課方式，並以地方領導研究班、地方機關科長班、地方機關基層主管班、地方機關基層主管儲訓班等領導訓練及法制、人事專業等研習班等為實施班次。

二、何謂 PBL？

PBL 對於我國公共事務的實務界與學術界，都是一個新興的議題。究竟其來自於何處？有哪些重要概念與特徵？皆值得吾人予以關注。

(一) 緣起

以問題導向的學習，起源於一九二〇年商業管理的小組學習教育理念，內容強調獨立學習及問題解決的具體構想，至一九五〇年以臨床教案用大堂授課的形式出現在醫學教育，而於一九六〇年末加拿大的 McMaster 大學綜合以上的兩種形式融合出以學生自主學習為主軸的教育理念（關超然，2009：17）。繼之於一九七〇年代，荷蘭 Maastricht 大學與澳洲 New Castle 大學持續發揚光大，現在 WHO 和世界醫學教育聯合會（World Federation of Medical Education）認定 PBL 是必要的醫學教育課程（蔡哲嘉，2008：81）。一九七九年美國的 New Mexico 醫學院是美國第一個採用 PBL 課程的學校；之後，哈佛大學、Southern Illinois、Mercer 等大學皆相繼納入 PBL 作為醫學教育的學習課程，至一九九〇年幾乎有 40% 的醫學院以 PBL 為學習課程（洪榮昭，2004）。目前 PBL 的教學方法，廣泛使用於國內外醫學（如藥學、醫學、護理等）教育上，其它如機械工程、工業提昇、社會工作、組織結構與管理，在國外皆有沿用之個案（Boud & Feletti, 1998）。

(二) 核心概念與特徵

問題導向的學習是一種以學習者與問題為中心的學習方法，它不只是一種課程的組織方法，也是一種教學策略，更是一種學習過程。透過有系統或是多元的課程設計，以學習者為主體，透過實務問題的引發，鼓勵學習者運用批判思考、問題解決技能和內容知識，去解決真實世界的問題和爭議的教學方法；且於小組學習之互動過程中，藉由探索、整合與解決問題的過程，進行知識之交融與建構，它的目的是在以問題為主的情境脈絡中，提高學習者的自我學習動機，進而培養思考、推理及獨立學習的能力，並促使學習者將資訊加以統整成可行、可運用的知識（Barrows & Tamblyn, 1980; Barrows, 1985）。

「問題本位學習」是一種以學習者為中心的自我導向學習、小團體分組之教育

方法，並以真實世界的非結構性問題做為學習的起點，由學習者主動進行問題解決的過程。學習者在學習的過程中扮演積極參與的問題解決者，對於學習負有重要的責任，主導整個學習的進行，培養自我導向的終身學習技能、問題解決能力、團隊合作的溝通技能；教師則退居第二線，成為學習者解決問題的夥伴，擔任輔助、顧問、教練的角色，僅從旁給予必要的協助（陳怡伶，2009：11）。

PBL 自一九六〇年代興起後，已應用在不同的專業領域，亦衍生出許多不同的教學模式。根據 Savin-Baden（2000）的觀察，認為 PBL 有下列七項特徵：（1）以學員的經驗為基礎；（2）強調學員必須為自己的學習負責；（3）理論與實務互相結合；（4）著重於知識獲得的學習歷程，而並非結果；（5）教師角色從教學者轉變為學員學習的促進者；（6）學習評量由教師評分變成學員自評或同儕評量；（7）強調溝通和人際互動的技能。一般而言，這些特質與傳統的教學方法比較起來，在知識與技術傳遞之外，尚可增進參與受訓者的團隊精神、溝通技巧、以及自主學習等面向，對於近年培訓文官的機構努力尋找提升學員處理外在多元環境的訓練方法，PBL 無疑是可欲的選項之一。

（三）PBL 的進行方法

不同論者對於 PBL 的進行方法，容有不同見解，如 Woods（1994）認為 PBL 的教學進行步驟有起點、腦力激盪、限定問題範圍、建構問題、確認資訊與學習內容、擷取所需的知識、使用擷取的知識以及結論等八個步驟；而 Delisle（1997）指出 PBL 的實施，包括：連結問題、建立學習架構、面對問題、再次面對問題、呈現表現或成果、評估表現與問題等步驟。

自 McMaster 大學醫學院採用的 PBL 原型，其他陸續採用之學校與專業教育單位，均會依照主客觀條件，進行部分增修與調整。整體而言，可以歸納為以下五個階段（東吳大學虛擬教育學院，2011）：

1. 呈現問題（引起注意階段）：此階段包括兩個步驟：（1）以學習單引導學員閱讀問題陳述、或以多媒體方式呈現問題；（2）讓學員瞭解問題情境，並與其生活情境相連結：教師將問題呈現給學員時，還要將問題連結到學員所關心的生活事件，如學員個人、家人朋友、電子媒體的經驗等，讓學員感受到問題的重要性，願意花時間去注意。

2. 建立問題討論框架表（分析問題階段）：此階段可採任何一種框架表進行，以 Delisle（1997）所設計的框架表為例，包括：（1）想法：問題應該怎麼解決？（2）事實：從問題陳述知道什麼？（3）學習議題：要解決問題還要知道什麼？（4）行動計畫：如何找到解決問題的資料和方法？等四欄。
3. 學員分組自我導向學習（探究問題階段）：此階段可在課堂外時間進行，也可以設計於課程時間內進行，包括兩步驟：（1）針對學習議題，依照行動計畫蒐集相關資訊；（2）組織蒐集到的資訊或創作作品。
4. 再度面對問題（呈現解決方案階段）：此階段也可分為二個教學步驟：（1）報告和發表學習的成果或作品；（2）評估學習議題的各項解決方案。
5. 綜合活動（評估學習成果階段）：此階段也包括：1.學習成果回饋；2.評量學習成效二個步驟。教師可以鼓勵學員自我評鑑個人的表現、團體的表現及問題陳述品質的好壞。教師可以提供檢核表，讓學員練習自我評量。

（四）PBL 與個案教學之異同

PBL 與個案教學有部分雷同，例如：以學習者為核心的、社會實存議題之研討、非線性學習、小組討論、持續性評量等。然其相異之處，包括（蕭宏金，2010：35-37）：

1. 學習時間性與內涵上的差異

問題導向學習是一個中長期的真實生活情境研究過程，由指導者選擇一個非結構化的問題或任務，提供學習者去解決與完成，較著重於讓學習者對一主題進行全盤的探究性研究。在解決問題的過程中學習者需要不斷地對解決問題所需的相關知識進行探索，經由團隊合作進行問題界定、資料蒐集、分析、提出方案等步驟來找出問題解決的方式。問題導向學習使用真實、複雜的問題，來當作學習的啟動來源，並幫助學習者獲得知識與問題解決的技能。在問題導向學習的過程中，學習者乃是經由尋求問題的解答來進行學習。因此基本上，問題導向學習模式在本質上屬於一個讓學習者藉由解題來獲得相關知能的教學模式。

相對地，個案學習模式則是一段短時間的學習瞭解過程，個案學習模式強調學習者如同科學家般的進行一個應用研究的過程，希望學習者在完成一個專題作品的前題下，進行相關現象或變項的探索，藉以獲得所需的知識與能力，透過歷程中應

用跨學科知識與技能形成最終的學習產物。認為唯有透過自我探究的過程，才能讓學習者的知識與真實的情境產生連結。個案學習模式藉由合作的過程，學員必須經由參與研習的過程，發現解決特定問題的解答或方法。

2. 問題結構不同方向的應用

使用不良結構的議題是問題導向學習裡一個很重要的元素，利用與真實生活的真實情境被當成學習課程的組織核心，它能激發與維持學習者在解題時的誘因與興趣。

問題導向學習模式強調不良結構問題的改善，學習者對於所欲探討的相關概念或議題之擬定必須擔負的責任有所差異；而個案學習教學模式提供給學習者的是一個不良結構的議題，藉以讓學習者對相關的主題進行發散式學習。

正因為問題結構形式的差異，因此必須採取不同的邏輯思維。問題導向學習模式較偏向歸納式邏輯，只要架構得到共識，解決問題方案的優先順序形成就會一致；個案學習模式較偏向演繹式邏輯，不要求單一標準答案。

3. 學習範疇的差異

問題導向學習與個案學習模式，雖然都提供學習者參與學習的機會，但對學習者「學到什麼」的構面向上是有差異的。問題導向學習模式較著重於尋求問題並予以解決的過程，學員容易形成不同範疇的子議題，因此學習者除在欲進行探索的問題選取上，具有較高的自由度之外，相對之下亦較容易產生許多不同面向的學習產物，因此在最終學習成果的範疇上可能更加具有擴散性；個案學習模式則聚焦在形成一個問題或模式，這些問題或模式最終的型態，雖然會隨著個體本身的差異性而有所不同，但本質上仍具有共同特點。

其次，問題導向學習則較著重於問題的解決上，對學習成果的展現會具有較大的歧異度，例如：有時需要學習者詳細的定義問題與提出解答，而有時只著重在學習者的資料蒐集與分析過程上。而個案學習的驅動力雖然是一件作品的完成，但其中的精髓卻在於如何在作品的思考創作過程中，獲得相關的知識與技能。

(五) 本個案實際進行方法¹

二〇一〇年度地研中心開授地方機關科(課)長班，是依照行政院二〇〇八年五月三十日向立法院第七屆第一會期施政方針報告，及「行政院人事行政局行政院暨所屬中央機關科長研習班實施計畫」而來的訓練計劃。訓練期程為五天，實體課程 35 小時、線上課程 6 小時，合計 41 小時。訓練對象為直轄市、縣(市)政府等地方機關薦任九職等至簡任十職等具有發展潛力之人員。訓練目標是「強化地方機關科(課)長級主管人員之核心職能，提升領導能力、政策分析與執行、法治素養，並增進其跨域橫向聯繫溝通及對國家重要政策之瞭解」，在方法上採取多元化模式，訓練期間視實際需要採取講授、PBL 問題導向學習、個案研討、數位學習、經驗分享等互動學習方式辦理，並實施學習成果評估包含筆試及專題報告。

由於 PBL 著重在問題解決，只要經過多次不斷的訓練，可以有效增進個人蒐集資料、判讀資訊、分析與評估等能力，以及培養前瞻性的思考能力、政策深層分析的能力，同時可以增進團隊合作、激發創造力，對主管人員的領導統御非常有幫助。因此，地研中心規劃將之運用在地方政府各級主管人員的培育發展課程上，希望參與的主管同仁能擷取以問題為導向之精神，運用在個人的成長及工作上帶領團隊解決實務所碰到的問題，提升施政的品質。

地方主管級公務人員，在推動政務的過程中，往往同時扮演「決策者」、「執行者」與「政策評估者」的角色，故有必要了解「徒善不足以為政，徒法不足以自行」的道理。政策制定重視政策可行性分析；政策執行提供行政組織內外溝通與互動的機會，無疑說明政府的政策活動必須更重視動態的、基層的、時效的調整，也必須更加注意府際之間與外部關係的經營；而政策評估則可協助政策推動者客觀地評比政策績效，並經由資料與數據的呈現，發展廣濶的視野，做為改善或持續發展政策的參考，三者均屬於公共政策的重要內涵。

為了達到前述理論與實務結合之目的，本課程中「政策規劃與影響評估」、「政策執行與行銷溝通」和「政策評估與績效管理」等三門課共九個小時以 PBL 為方法，其課程核心教材是國立政治大學陳敦源教授所撰寫的「蚊子館」個案，選擇該個案的主要原因，是該案知名度高，較容易融入各堂專業課程中，上課的時間除

¹ 相關資料引自行政院人事行政局地方行政研習中心(2009、2010)。

要求學員以小組的方式，針對各種理論與實務問題進行討論之外，並以類似文官學院高考初級訓練與薦升簡訓練的期末報告方式，要求小組成員在一週內選擇一個地方政府公共政策的個案（可以是處理完畢或正在進行者），以書面的方式寫成個案，並於第五天（課程結束日）與全體學員分享，評量方式是由中心主任配搭一位授課教授進行現場講評與分數評定。

惟因 PBL 教學法尚未獲公部門訓練機構普遍採行，甚且在公部門訓練單位單一課程的時間安排，遠少於一般學校的課程時間。因此，地研中心將 PBL 略做調整，其實施之教學方法與流程，包括課前：文獻閱讀及資料準備；課中：介紹 PBL、問題探究與問題解決（活動包括團體討論、講師歸納與理論介紹、小組討論等）、專題報告（成果報告及學習評鑑）；與課後：e 學中心公共論壇設置「PBL 教與學專區」，提供成果分享及討論，共計三階段，詳如下表 1 所示。

表 1：地方行政研習中心九十九年度「以問題為導向教學法（PBL）」教學流程 SOP

天(時)數	課程項目	活動流程	所需資源及事前活動
課前 20 天	文獻閱讀 資料準備	<ol style="list-style-type: none"> 1. 瞭解 PBL：閱讀 PBL 教學的重點流程與步驟。 2. 文獻閱讀：閱讀「政策分析與執行」相關理論文獻。 3. 個案閱讀 4. 資料蒐集：學員從個案中先找出問題，並先行蒐集相關資料，帶到課堂上運用。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 準備 PBL 相關文獻，email 學員事前閱讀。 2. 請講座分別提供「政策規劃及影響評估」、「政策執行與溝通協調」、「績效管理與政策行銷」相關文獻，由中心 email 學員事前閱讀。 3. 完成 PBL 教學個案。 4. email 個案，請學員閱讀及蒐集相關資料。
課中 1	瞭解 PBL	<ol style="list-style-type: none"> 1. 解釋 PBL 教學重點、流程與步驟、學習評鑑。 2. 分組。 3. 簡單介紹案例。 4. 其他（介紹中心環境及相關事項）。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 中心派員負責。 2. 教室座位採分組方式編排，並製作名牌。 3. 課前已由辦班人員完成異質分組，並編定座位。
課中 2	問題探究	<ol style="list-style-type: none"> 1. 團體討論（50 分鐘）：由講師 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 包括「政策規劃及影響評估」、「

天(時)數	課程項目	活動流程	所需資源及事前活動
	問題解決	帶領團體討論，進行問題分析、解決策略。 2. 講師歸納與理論介紹（50 分鐘）：講授與學習議題、學習目標相關之課程理論。 3. 小組討論（50 分鐘）：小組資訊整合與討論，講師針對解決步驟及方法發問、評估、並給予回饋意見。	政策執行與溝通協調」、「績效管理與政策行銷」各 3 小時。 2. 請各科講座針對個案及課程，提供討論議題及相關理論介紹。 3. 請各組學員策定將提出報告之政策專題題目。 4. 請學員依各科講座議題及本組專題所需，事先至中心圖書館、多媒體室蒐集資料。
課中 3	專題報告	1. 成果報告：各組以書面或多媒體或戲劇方式呈現結果。 2. 每組 25 分鐘，包括報告 10 分鐘，互動 10 分鐘，講師講評 5 分鐘。 3. 學習評鑑、講師評鑑。	1. 提供學員所需電腦及投影設施。 2. 製作講師評鑑表。
課後 2 個月	成果分享	1. 成果上網：依學員意見，將學員優良成果放到 e 學中心 PBL 教與學專區，分享各公務同仁。 2. 延伸學習：依學員興趣，可繼續經營菁英社群網討論。	1. 自 4 月起於 e 學中心「菁英社群網」設「PBL 教與學專區」。 2. 由學員遴選 1 人擔任版主，帶領討論。

資料來源：行政院人事行政局地方行政研習中心（2009、2010）。

三、為何要評估 PBL 教學成果？

為了確認成員的知能足以勝任當下及未來的任務，人力訓練與培育一直以來是組織持續發展的功能，實然面對人員培訓的投注漸增，應然面則需要對其歷程及長期效果有更完整的瞭解。企業界為求對訓練的投資有所回收，發展一系列訓練成效評估指標，指出從初階段的學員反應以至於對組織績效有所貢獻，分成數個層次，層層相扣且相互關聯；本研究應用此層次概念於公部門情境，探討問題導向學習法的學習成效。

評估訓練方案的目的大抵有三（Kraiger, 2002）：（1）決策—可知學員滿意度

及訓練方法是否有效，以判斷是否繼續提供，（2）回饋－學員反應可作為訓練方案修正依據，（3）推廣－學員的正向評價可建立口碑，提升未來方案的參與度及訓練前動機（pre-training motivation）。實施 PBL 教學時，亦是從此三面向進行評估，其中包括知識的學習成果評估及個人與小組學習能力的評估。

由於評估 PBL 教學的項目與可採用的方法甚多，對傳統的教師而言也是比較新的、較需學習的部分。國內有關 PBL 的學員學習表現的評估研究並不多，在國外研究中對於 PBL 的學習效果是否可以加強學員理解能力的探討，亦缺乏有力的研究結果支持。因此在進一步推廣 PBL 教學之際，需要更多的研究來作為課程設計與執行時的參考。

本研究之目的即在探討 PBL 應用在公務員訓練之教學情況，希冀結合理論與實務，在地方機關科長班中應用 PBL 的教學方法，使學員在認知上獲得有意義的知識；情意上培養積極參與的學習動機與態度，並了解此教學方式對學員之學習動機、學習態度與學習成就之影響。特別是，以台灣的公務員訓練而言，PBL 的教學內容，仍屬首創，因此實有必要對於地研中心此次所採行的 PBL 課程與教學成果予以評估，希望藉由本研究的發現，俾使對於未來的公務人員訓練提出建議，並藉以選擇、修正、持續或終止此項教學政策。

四、其他國家以 PBL 訓練的成果

一九七〇年代荷蘭的 Maastricht 醫學院和澳洲的 Newcastle 大學醫學院，即採用 PBL 的學習課程來訓練他們的學生；一九七九年美國的 New Mexico 醫學院是美國第一個採用 PBL 課程的學校；之後，哈佛大學、Southern Illinois、Mercer 等大學皆相繼採用 PBL 作為醫學教育的學習課程（洪榮昭，2004）。

夏威夷大學醫學院和加拿大的 Sherbrooke 大學醫學院則不經過雙軌制，直接從傳統課程改為 PBL 課程。現在 PBL 的種子已經散播到英國、瑞典、馬來西亞、韓國、日本、菲律賓以及其他國家。台灣大學、陽明醫學院和長庚醫學院已經開始在一部份課程採用 PBL。輔仁大學醫學系於九十一學年始仿效 McMaster 大學醫學院，徹底施行藉由教案整合性地學習基礎醫學和臨床醫學，及以小組學習方式達到主動學習、自我學習的課程（輔仁大學醫學系，2004）。

在自然科學方面有物理、數學等學科採用，社會科學方面有法律學、經濟學、

公共政策等方面採用，人文科學方面已有文學、哲學等學科採用。台灣的高等教育界，除了輔仁大學醫學院採取全面 PBL 教學之外，輔仁大學在執行教育部補助之「教學卓越計畫」中，有部分管理與教育類科試行 PBL 教學，其餘則至今尚未知悉有其他的報告出現（尤煌傑，2008：110-111）。反觀，以公部門的訓練單位而言，甚少有引進 PBL 教學法的個案，因此地研中心的 PBL 課程之授課結果，足以作為其他公部門訓練單位之借鏡。

五、Kirkpatrick 的四層級評鑑模式

成功的訓練評估需要仰賴良好的評估模式及方法，而模式主要是提供系統化思考的指導方針，並能協助有效的解決問題。目前學界已經發展出許多不同態樣之評估訓練成果模式，簡列如下：

Stufflebeam (2000) 的 CIPP 模式完成地由訓練需求分析開始，方案發展與評估、資源分派與執行，以至於最終短期與長期成效評量，共包含背景評鑑 (context evaluation)、輸入評鑑 (input evaluation)、過程評鑑 (process evaluation)，與成果評鑑 (product evaluation) 四個部分。Brinkerhoff (1987) 強調學習方式的效率，因此在實際效益之外，也主張評估訓練流程，才能更臻完善，在後端學習成果之外，還包含評量前端的目標設定 (goal setting)、方案設計 (program design) 與方案實施 (program implementation)。十分著名的 IPO – 投入 (input)、過程 (process) 產出 (output) 模式 (Bushnell, 1990)，應用於評估 IBM 訓練方案，討論了影響成效之前因、方案設計與實施，以及受訓者知能的變化。而 Kraiger, Ford 及 Salas (1993) 聚焦於學習成果的類型，細分成認知成果 (cognitive outcomes)、技能本位成果 (skill-based outcomes) 及情感成果 (affective outcomes)，指出在常見的「知識」、「技能」之外，「情意」學習結果也相當重要，受訓者在情感上的陶冶、意願態度上的傾向及投入，都是訓練成效不可忽視的一環。

前述四種訓練評估模式較強調教育訓練的流程，同時論及訓練前、訓練中、訓練後不同階段，具備完整性；但若聚焦於後端的訓練成效，當屬 Kirkpatrick 的訓練成效四階層最獲共識，Kirkpatrick 基於其一九五九年的原始構想和一九七四年的理論基礎，在一九九四年發表四層級的評鑑模式 (Kirkpatrick's four levels of evaluation

model)，並於一九九八年提出修訂版「評估訓練方案的技術」，後續雖陸續有新模式出現（e.g., Day, Arthur, & Gettman, 2001; Kraiger, Ford, & Salas, 1993），也有學者批評因其分類簡單，可能使其字義產生混淆並造成過度類化的疑慮（Alliger & Janak, 1989）。但這四類分法明瞭清楚，至今仍是最受歡迎的訓練成效模式（Salas & Canon-Bowers, 2001; Van Buren & Erskine, 2002），本研究將採取此一評估訓練成果的模式與要素，作為衡量地研中心採取 PBL 教學技法之實際成效。

Phillips（1991）亦提出此模式普遍為人接受的原因，包括：（1）是最早採用四種不同層次進行評估的模式；（2）簡單、容易瞭解，且符合人力資源導向的環境趨勢；（3）不論在硬性（成本、產量）或軟性（如組織氣候）資料型態下都可以使用；（4）經由 Kirkpatrick 的推廣和其他組織的使用以及公開發表，此模式也因而持續調整強化；（5）許多知名的大型組織也採用類似訓練成果四階層模式。

（一）Kirkpatrick 四階層評估模式

Kirkpatrick 於一九五九年提出的訓練成效，由個體層次開始依序分成四大類：

1. 反應（reaction）：學員的情緒及態度反應，是最近端（proximal）的指標，多半採學員自評。這是業界最廣泛使用的評量層次（Alliger & Janak, 1989）。
2. 學習（learning）：學員是否增進該方面的知識與技能。
3. 行為（behavior）：受訓後，學員回到工作崗位上，是否有實際行為改變提昇工作績效。
4. 結果（results）：這是最遠端（distal）的總體（macro）指標，衡量訓練的有效性（effectiveness），其操作化指標多為效益分析（utility analysis）財務結果，是最終的金錢利益。依據 ASTD（American Society of Training and Development）二〇〇二年對標竿企業進行的調查年報顯示，將近八成的企業衡量反應指標，僅 7% 的標竿企業衡量最終結果指標（Van Buren & Erskine, 2002）。

由上述描述，可知這個架構下隱含了兩大特性：（1）順序性：這四類指標乃由近至遠排列，衡量時點也不同，學員「反應」和「學習」效果是在訓練活動一結束即可衡量的，「行為」改變有待他們回到真實工作的績效評估，「結果」的部份則需要等一段時間再衡量金錢利得。（2）關聯性：直觀上，這四類指標應該相

關，例如：學員喜歡該訓練方案就會有較佳的學習效果；若再搭配上「順序性」，可推論前者為後者的必要條件，至少得先學到該知識技能才能有助於工作表現，但有學習效果還不見得能應用到真實工作表現。

(二) 訓練成效間關聯性

雖然 Kirkpatrick 的架構隱含順序性，後續亦有許多學者評論並驗證其架構。Newstrom (1978) 歸結其模式指出，四類效標之中，「反應」最常被用以衡量，也是專業的規範，效標在概念上互有關聯，而各類指標各有其意涵與重要性，越後端的指標越靠近實際績效，但前端的指標也是訓練方案設計者的關鍵依據，一個沒有人喜歡的訓練方案無法吸引學員參加，遑論後續評估，至於效標的兩兩關聯性，在實證上則尚有討論空間。

1. 反應與學習的關聯

成效關聯性中，疑慮最大的是「反應」和其他指標的關係，Kirkpatrick 的模式應為「反應→學習→行為→結果」，這個連結受到質疑，許多研究都指出「反應」和其他三個指標缺乏關聯性 (Alliger, Tannenbaum, Bennett, Traver, & Shotland, 1997; Colquitt, LePine, & Nœe, 2000)，Alliger & Janak (1989) 蒐集一九五九後三十年的研究，進行相關分析，指出「學習」、「行為」和「結果」之間的確會相互影響，但「反應」和其他三個層次沒有明確關聯。

但這是因為「反應」指標內涵所致，如果僅僅考量「情緒和態度」，一個學員喜不喜歡該訓練活動，的確很難推論到學習狀況，若調整其內涵，加入效益 (utility) 的概念，考量學員是否知覺該訓練活動能夠對工作績效有所助益，應能提昇關聯性。統合分析結果也指出，態度為主的反應指標與「學習」無明顯相關，但知覺效益卻與「學習」有關 (Alliger et al., 1997)。Brown (2005) 重新檢視「反應」指標的內涵，也納入效益的概念，結果支持學員反應的確會影響投入程度及學習效果。

本研究的成效調查處於 PBL 教學方法應用於公部門訓練的初始階段，故以前兩個層次指標－反應及學習為主軸，並且細分反應指標為滿意度與知覺效益兩部分，依據文獻對於指標層次及關聯性的說法，應用到 PBL 教學法，推論如果學員對新的課程教法有較高的滿意度，應該會有較好的學習效果，如果學員知覺課程效益

較高，也會有較好的學習效果，而根據近期研究的推論，當學員認知該課程與工作方式近似，就會認定這樣的訓練對未來表現有幫助，學習動機會更強，學習量也會較高，因此知覺效益對學習效果的影響應該比滿意度來得大（Alliger et al., 1997; Brown, 2005），開列以下三個命題：

命題一：學員的課程滿意度與學習效果呈正向關係

命題二：學員知覺課程效益與學習效果呈正向關係

命題三：相較於課程滿意度，學員知覺課程效果與學習效果的關係較強

爲了了解將 PBL 教學法試行於公部門訓練課程之初步效果，是否確實讓學員學習到與工作相關的知識、技術、態度以及將所學運用到工作上，評量工作不僅止於學員的反應，而是更深且廣的評估，本研究將以問卷調查評估問題導向學習法的前兩層成效，了解新的教學方法是否引起學員的正面反應，以及在知識能力面向上是否有所精進，輔以事後訪談，試著了解新的教學方法對於提昇實際工作績效有無助益；期能藉此呈現 PBL 教學訓練成效或瞭解訓練缺失，因此選定聚焦於訓練後端成效評量之 Kirkpatrick 階層模式，作為本研究評量基礎。

參、研究方法

承續前面文獻探討所彙整而成的相關評估研究命題，本研究將以下列之研究方法，檢視地研中心的這個訓練個案，接下來將討論研究對象、研究流程、相關變數測量等三個部份。

一、研究對象

研究對象來自「99 年度地方研習中心地方機關科（課）長班」前後共四期的學員，分別開授於二〇一〇年五月份至八月份，各期參與人數爲 33 或 34 人，四期共有 135 位學員參與。然於統計問卷時，發現有學員並未完全填妥，因此實際有效問卷共計 120 份，問卷回收率是 89%。

其中，參與者以男性較多，有 73 人（58.4%），女性有 52 人（41.6%），平均年齡爲 52.4 歲；絕大多數的學員來自縣市政府及其所屬機關，有 93 人（佔有效問

卷之 77.9%)，其次有 25 人 (20.5%) 屬於鄉鎮市公所，任職於中央機關及其他單位者，僅為兩人 (1.6%)；由於此課程開授對象為科長，因此有 99.2% 的學員職等都是薦任或以上，其中包括一位簡任官；學員中有 80% 的工作性質屬於業務單位，而有 20% 屬幕僚單位。學員中擔任公職的年資平均為 17.3 年 (SD = 7.3)，而現職年資平均為 4.2 年 (SD = 4.2)。

二、研究流程

本研究最主要的評估問卷，是由有研究團隊成員以小組的方式研擬而成，主要是依照前述理論的架構進行初步的問卷研擬，問卷初稿於四月初完成後，由團隊成員分別選擇地方政府中熟識的、相同職級的公務人員，進行問卷的前測，經過面對面與電話訪談的方式完成六份前測，相關回應資料統整之後，再由研究團隊針對問題修改問卷；接著，問卷於四月底定稿後送交地方行政研究中心審核通過。最後，研究團隊於各梯次的訓練課程結束之後，馬上請學員協助填寫學習成效評估問卷，問卷收齊之後由研究團隊以「**雙重編碼**」(double coding) 的方式進行問卷編碼的工作，以避免編碼的錯誤，八月份第四期間卷收齊並編碼完成之後，就據此展開資料清理與分析的工作。

三、相關變數測量

依據文獻及研究目的，於課程結束的當下，請學員針對前兩層次的學習成效進行評估，包括「反應」與「學習」效果自評，依據文獻說法，反應與學習成效之間應為正相關，其中反應又分成「滿意度」和「知覺效益」兩大部分，推測兩者都個別與學習效果呈正向關係：

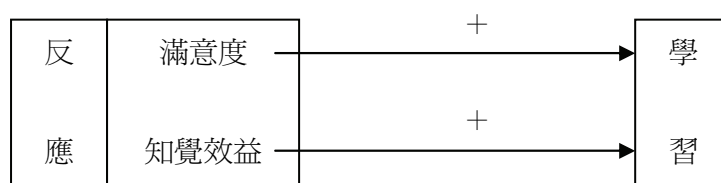


圖 1：反應與學習成效相關示意圖

資料來源：本研究

另外，關於「學習」以及其他「控制變數」，將在下面分別簡述之，完整的問卷請參考本文最後的附件。

（一）滿意度

第二部分以多個面向的學習滿意度，作為「反應」層次的指標，依據文獻定義，並考量本課程執行狀況發展適切的問項，滿意度的部分包含課程內容與課堂互動兩大面向，各 5 題項，共十個題項：（1）我覺得這次使用的 PBL 個案符合課程目的；（2）我覺得教師很清楚 PBL 的教學目標；（3）我能感受到教師對課程的內容有事前準備；（4）教師上課使用的教材內容完整、明確；（5）教師會將所教的課程內容與實務上的工作結合；（6）教師會適當地鼓勵學員的學習動機；（7）教師會適當的引導學員邏輯思考與判斷；（8）教師對課堂時間運用恰當；（9）教師引導 PBL 的進行方式適當；（10）教師對 PBL 教學具有熱誠。

（二）知覺效益

此外，根據 Alliger 等人（1997）的建議，在滿意度之外，加上「效用」概念，評估學員對 PBL 課程效益的知覺，共包含 4 個題項：（1）我覺得 PBL 教學能激發我的學習動機；（2）我覺得 PBL 教學能促進團體討論及溝通能力；（3）我覺得 PBL 教學能增進資料蒐集及分析能力；（4）我覺得 PBL 教學能增進問題解決能力。

（三）學習

第三部分詢問學員該課程對於知識取得與能力精進是否有所助益，公部門人員的訓練課程由來已久且有其完整架構，PBL 的導入是試著推行新的教學方法於既有主題之中，相較於滿意度與知覺效益衡量主觀的感受與看法，「學習」層次的指標衡量的是知識吸收的改變量（Kirkpatrick, 1998），因此著重與之前傳統授課方式的比較，詢問是否更能強化學員的吸收效果，共包含 3 個題項：（1）相較於傳統授課方式，PBL 教學讓我更有學習興趣；（2）相較於傳統授課方式，PBL 教學讓我更能將理論與實務結合；（3）相較於傳統授課方式，PBL 教學讓我對於老師講授的內容更能瞭解與吸收。

(四) 控制變數

學員的參與程度可能會影響學習品質，故本調查一併詢問學員參與狀況，最後再填答個人基本資料。此部分包含資源利用、小組討論、團隊合作、事前準備…等，共 13 個題項，列示如下：(1) 我很樂意參與小組討論；(2) 我提出了一些討論議題、點子或事實；(3) 我使用了各種資源來幫助研究或解決問題；(4) 我提出了解決問題的建議或創意；(5) 此次 PBL 學習，覺得自己之整體表現良好；(6) 本組政策專題，成員都積極參與，討論氣氛很好；(7) 成員都能夠針對問題來進行討論；(8) 成員都能積極使用各種資源來幫助研究或解決問題；(9) 本組的討論，最後都能獲致具體的結論；(10) 此次 PBL 學習，覺得自己的小組成員都很有貢獻；(11) PBL 學習，我感受到團隊合作的好處；(12) 整體而言，PBL 的學習過程，我覺得滿意；(13) 來中心前，是否先閱讀或蒐集相關資料？

肆、研究結果與討論

根據各期學員所填答之問卷，彙整結果可分為量化與質化兩部分予以進一步說明：

一、量化部分

透過問卷中封閉式問卷題目之統計結果，茲以信度、相關分析、命題驗證等子項目敘述之：

(一) 信度

題項的部分，以 Cronbach's alpha 係數衡量指標信度，係數如表 2 所示，皆超過 .90，根據 Hair、Anderson、Tatham 與 Black (1998) 之說法，這些概念的問項內部一致性是在可以接受的範圍。²

² 參與程度的題項中最後一題：「來中心前，是否先閱讀或蒐集相關資料？」，是類別尺度的題項，因此沒有列入內部一致性的計算。

表 2：Cronbach's alpha 係數表

概念	alpha
滿意度	.95
知覺效益	.94
學習	.94
參與程度	.91

資料來源：本研究

(二) 相關分析

以相關分析初步了解各概念之間的關係，如表 3 所示，可知各概念間呈現正相關，意即當學員參與程度越高，會有較高的滿意度、知覺效益及學習成效越好；當滿意度和知覺效益越高，學習成效也越佳。

表 3：相關係數表

	1	2	3
1 滿意度	-		
2 知覺效益	.81**	--	
3 學習效果	.81**	.87**	--
4 參與程度	.67**	.70**	.64**

註：* $p < .05$ ** $p < .01$ 。

資料來源：本研究

(三) 命題驗證

本研究採用階層迴歸分析進行研究命題驗證，模式一先納入可能影響評分的「參與程度」，模式二增加自變項「滿意度」及「知覺效益」，檢驗結果如表 4：

表 4：迴歸分析表

		依變項：學習效果	
		模式一	模式二
控制變項	參與程度	.64**	.00
自變項	滿意度		.28**
	知覺效益		.65**
R^2		.41**	.79**
ΔR^2		--	.38**

註：表格內數值為標準化迴歸係數 β 值；* $p < .05$ ** $p < .01$ 。

資料來源：本研究

由迴歸分析表可知，模式一的模式達顯著，解釋比例為 41% ($R^2 = .41, p < .01$)，參與程度對學習效果的影響達顯著；而訓練成效的部分，模式二驗證自變項的主效果，模式額外解釋力顯著增加 ($\Delta R^2 = .38, p < .01$)，顯示低階訓練成效對高階訓練成效有影響，呼應過去文獻中訓練成效關聯性的說法。但是，從第二個模式中參與程度對學習效果的影響消失可以看出，學習效果主要還是受到學員自覺效能感的影響較大，而知覺效能比滿意度的影響更大。

其中，學員滿意度 ($\beta = .28, p < .01$) 與知覺效益 ($\beta = .65, p < .01$) 對學習效果同樣有正向影響，命題一與命題二獲得支持；而兩個自變項的標準化迴歸係數顯示，知覺效益影響學習效果的關係強度大於滿意度影響學習效果 (.65 > .28)，亦符合命題三所述。

二、質化部分

除了前述的統計數據之外，整體而言，大多數的學員認為以 PBL 為學習導向是正確的，但有部分學員於問卷中填寫開放性意見，可歸納為以下幾點：

(一) 課程安排

在課程整體內容可再予以聚焦，特別是應該將該次受訓中每天的各项課程，皆應採取 PBL 的方式，且應增加小組課堂討論的時間。倘若還排定其他傳統授課方式的課程，容易致使學員為了準備小組報告，上課反而不專心。

（二）學員組成

建議本訓練課程，可以針對機關首長、縣市首長、中央機關等辦理，讓這些實際負責決策的長官們，也能夠省思政策執行的績效問題。此外，部分學員因為居住地離地研中心不遠，亦或是於下課後必須趕回辦公室處理緊急公務，並無法於受訓期間全程住宿，將會減少小組討論與互動的時間。

（三）專業背景

由於此班隊之調訓對象為科長，但有些學員的承辦業務，並不會涉及「蚊子館」；即使曾有耳聞，但相對於部分學員承辦業務中可信手拈來的個案，要在有限時間內找到適當題目、並與同組學員溝通，實屬不易。建議爾後的班隊，若要以蚊子館為題，建議以業務相關者優先調訓為妥；亦或是可以事先通知學員，準備相關個案或資料，方能讓學習較具成效，並讓報告資料更為周全。

前兩點是學員對訓練課程設計的看法與滿意度，屬於 Kirkpatrick 四階層模式中的第一層，雖然離最後的學習效果還有一段距離，但這層最常使用的指標，卻十分值得提供給訓練課程設計者，因為一個連學員都不喜歡的課程，是很難激發其興趣與融入感的，若有些在流程設計上的建議，不耗太多資源、又不與受訓目的相衝突，或許可以參考。

第三點論及教材內容，因為學員所屬部門不同，個人專業亦不相同，面對特定的問題可能有某程度上的進入障礙。雖然本次 PBL 教學法的目的在於以新方法引導學員分析問題、提出解決方案，再類化到不同的問題解決情境中，但對於教材主題的熟悉度會影響學員的學習效果，學員能否真正將所學應用到工作中，還牽涉到遷移（transfer）的議題——「將所學的 KSAs 應用到真實工作情境的程度」（Baldwin & Ford, 1988: 63）；其中一者就涉及學習教材，包含其類化程度是否容易應用至其他問題情境，以及訓練狀況與工作情境的相似程度（Baldwin & Ford, 1988; Goldstein, 1993）。由於本研究執行於推行 PBL 教學法的初期，聚焦於訓練成效評估的前端，但這個意見提醒我們，若要延伸學習成效，幫助學員將所學應用於實際工作之中，還可以在教材內容繼續著力。

(四) 實務運用

PBL 企圖運用批判性思考，去解決真實世界的問題和爭議，是一種相當創新的教學方式；若要突破現有的文官體系和公部門行政倫理，可能還有實存的困難，恐非可獲立即之效。第一期的一位學員就在其問卷中如此回應：

PBL 運用批判性思考，去解決真實世界的問題和爭議的教學，在文官體系的保守和台灣公部門行政倫理態度，要突破本思維以批判思考，對真實事實做深度探測，初期難免顧忌，偶或研討小組以不同領域參與或可真能是探出平日少有表述勇氣的議題。避開同儕同組討論方式極值得。

從這些初步的資料分析當中，本研究發現下面三點。

首先，傳統教學評量所使用的「滿意度」指標，對學員自覺學習效益是有正向關係的，評估者可以從滿意度指標來解釋學員的學習效益，本研究中所測量的 PBL 學習效益（與傳統教學比較方式測量），證明與「滿意度」指標有正向的關係，學員對於本次 PBL 教學內容越滿意，對於 PBL 比傳統教學更能增加相關學習效益的評估是更正向的（命題一）。

再者，另一個傳統教育訓練評估的「知覺效益」指標，本研究顯示，學員認為課程對於工作能力的幫助程度與 PBL 學習效益也有重要的正向關係，也就是說，學員對於課程內容對於自己工作的幫助程度越高，對於 PBL 相對於傳統教學更能增加相關學習效益的評估是更正向的（命題二）。

第三，前述兩者對於 PBL 的學習效益同時加在一起的影響，可以從迴歸模式二看出，知覺效益的影響是明顯大於滿意度的影響，也就是說，學員對 PBL 教學的自覺學習效益，主要可以由滿意度與知覺效益來解釋，只不過知覺效益，也就是一種專注於「學習結果」的認知，是比滿意度這種範圍較為廣泛的整體指標來得更為重要（命題三）。

最後，如果不考慮滿意度與知覺效益，模式一中單從 PBL 的參與程度來看，參與程度的高低與自覺 PBL 學習效益具有很高的正向關係，這一點也顯示以互動討論為核心的教學方法，學員參與的程度，與學習效果是有顯著的正向關係，事實上，這也是教育訓練理論發展一個重要的核心，上課參與會提升學員自我感受的學習效果；然而，有趣的是，在模式二當中，當整個方程式加入滿意度與知覺效益之

後，參與程度的影響力就消失了，可能的解釋是 PBL 內容可以加入許多刺激參與的形式，但是如果真正要提升學員對於 PBL 的評價，還是必須從學習「內容」與對學員工作幫助程度這樣的方面來加強之。

伍、研究結論與限制

誠如本文前言所述，台灣公務人員的教育訓練，已經進入一個硬體改變到軟體轉換的時代，政府各主要一般性訓練機構在硬體與制度逐漸穩定的前提下，面對外在民主多元社會的諸多行政效能的要求與解決問題的挑戰，從訓練發展的方法上求取突破，成為台灣主要訓練機構近年所追求的一條變革之路；然而，這樣的發展雖然可喜，其變革的成效需要學界與實務界以「循證基礎」的思維，對這些實驗性的教學進行各項成效的評估，才能真正達到變革的目標。

本研究以地研中心於二〇一〇年度所舉辦，應用 PBL 教學在地方政府科長班的機會，針對這些來到中心接受一週訓練的學員們，以「蚊子館」的問題導向個案所進行的 PBL 教學，在完成教學最終的個案小組報告之後所進行的問卷評量為基礎，討論以 PBL 進行教學的成效評估。本研究得到下面四點結論，第一，學員對於課程各面向的綜合滿意度，對於他們給與 PBL 學習法的評價是有正面的關係，學員越滿意課程的「運作架構」(logistics)，將會影響到他們對於 PBL 學習效益的評估；第二，學員對於課程知覺效益的評估，也會以正向的方式影響他們對於 PBL 學習效益的評估；第三，前面兩項獨立變數對於 PBL 學習效益的影響，知覺效益是比滿意度來得明顯與重要；最後，參與的程度對於 PBL 學習效益是有單獨的影響，但是，一旦將參與程度與滿意度及知覺效益放在一起分析，參與程度的影響力消失了。

這四點結論帶給吾人對於推動 PBL 教學的建議：其一，滿意度、知覺效益、學習、參與程度皆為 PBL 教學中之重要因素。過去對於滿意度指標的解讀，大多在於訓練機構的訓練績效，惟在本研究的實證數據中發現，「知覺效益」更是影響整體 PBL 教學成效的關鍵因素。因此教學評量應該從「滿意度」開始，試著了解學員偏好，納入符合需求的訓練流程與周邊安排，再以評估「知覺效益」為核心，在學得開心之餘，若能感受到此次課程對於未來實際工作有所助益，將更能提昇學員對

於新式教學方法的接受度，增加學員在課程當下的心力投入；從學員自覺學習效益來解讀滿意度測量，或許更能從政府教育訓練真正的核心—「學員學習效益」，檢視訓練機構的績效。

其二，PBL 教學中擴大上課參與的原則，似乎是近年政府推動非傳統教學法的核心價值之一，但是價值與知覺效益這種「實務幫助」的價值放在一起，學員在結果導向的需求方面是很明顯的。因此，訓練機構不應只在形式上擴大參與，而必須在相關課程內容上，花費更多資源或是研究，了解學員工作環境中可被用以增加學員知覺效益的因子（如重要的實務問題、相關可能的解決辦法等），讓參與式的學習態樣，可以真正具備實質的學習效益。

本研究的限制在於以下兩點。第一，就測量上來看，學員知覺效益的測量，只有在課程結束之後施行一次，更好的測量應該是學習結束之後，隔一段時間再回訪這些學員，讓他們從工作中來評估知覺效益。研究團隊試圖進行半年後的回訪調查，發出的 120 份問卷因為各種原因（包括承辦人離職、受訓成員調離職、拒訪等），只回收約 40 份（佔本研究有效問卷的 33% 而已），本研究之目的在於 PBL 教學方法試行之初了解訓練課程的前端成效，提供後續課程設計之調整依據，並作為探討學員後端學期成效之基礎，此初步結果乃根據有限的資料進行初探，將另文討論追蹤調查的相關方法與結果；第二，由於 PBL 教學的形式與內容，與過去傳統教學中小個案討論，或是個案教學等方式，仍有其相同之處。不論在測量上或是施作的形式上，都可能對學員有無法區辨的問題，導致資料的過度解釋。以上這兩點限制，需要往後在其他可能進行訓練評估的施作機會中，再予以修正。

參考文獻

- 中央社新聞網（2012）。文官培訓 教學實驗室揭牌，101 年 1 月 19 日取自**中央社新聞網**，網址：<http://www2.cna.com.tw/News/aIPL/201201180274.aspx>。
- 尤煌傑（2008）。PBL 與哲學：「以問題為基礎的學習」（PBL）教學法在「西方美學理論及其批判」課程的應用。**哲學與文化**，第 35 卷第 5 期，頁 109-121。
- 行政院人事行政局地方行政研習中心（2009）。**辦理地方機關科（課）長研習班實**

施計畫。未出版。

行政院人事行政局地方行政研習中心（2010）。地方行政研習中心 99 年度「以問題為導向教學法（PBL）」教學流程 SOP。未出版。

東吳大學虛擬教育學院（2011）。問題導向學習的實施，101 年 2 月 23 日取自東吳大學虛擬教育學院，網址：<http://vschool.scu.edu.tw/course%20design/cjame/problem/practice.htm>。

洪榮昭（2004）。問題導向學習（PBL）的教學策略。*教師天地*，第 128 期，頁 45-48。

陳怡伶（2009）。「問題本位學習」教學對國小三年級學生在綜合活動領域學習效果之影響。國立雲林科技大學技術及職業教育研究所碩士論文，未出版，雲林。

陳敦源、呂佳螢（2009）。循證公共行政下的文官調查：第一次台灣經驗的觀點、方法、與實務意義。*公共行政學報*，第 31 期，頁 187-225。

輔仁大學醫學系（2004）。問題為基礎的學習（Problem Based Learning），99 年 8 月 23 日取自輔仁大學醫學系，網址：http://www.med.fju.edu.tw/pbl/pbl_1.htm。

蔡哲嘉（2008）。問題導向學習法（Problem-based Learning, PBL）之基本原則和實務技巧。*醫療品質雜誌*，第 2 卷第 2 期，頁 81-85。

蕭宏金（2010）。高階公共管理新學習模式之初探。*研習論壇*，第 111 期，頁 30-37。

關超然（2009）。問題導向學習（PBL）在亞洲醫學教育的沿革與發展。載於關超然、李孟智編著，*問題導向學習之理念、方法、實務與經驗*，頁 17-26。臺北：台灣愛思唯爾。

Alliger, G. M., & E. A. Janak (1989). Kirkpatrick's Levels of Training Criteria: Thirty Years Later. *Personnel Psychology*, Vol.42: 331-342.

Alliger, G. M., S. I. Tannenbaum, W. Bennett, H. Traver, & A. Shotland (1997). A Meta-Analysis of the Relations among Training Criteria. *Personnel Psychology*, Vol.50: 341-358.

Baldwin, T. T., & J. K. Ford (1988). Transfer of Training: A Review and Directions for Future Research. *Personnel Psychology*, Vol.41: 63-105.

Barrows, H. S., & R. M. Tamblyn (1980). *Problem-based Learning: An Approach to*

- Medical Education*. New York, NY: Springer.
- Barrows, H. S. (1985). *How to Design a Problem-based Curriculum for the Preclinical Years*. New York, NY: Springer.
- Boud, D., & G. I. Feletti (1998). *The Challenge of Problem-based Learning*. London: Kogan Page.
- Brinkerhoff, R. O. (1987). *Achieving Results from Training*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Brown, K. G. (2005). An Examination of the Structure and Nomological Network of Trainee Reactions: A Closer Look at “Smile Sheets”. *Journal of Applied Psychology*, Vol.90: 991-1001.
- Bushnell, D. S. (1990). Input, Process, Output: A Model for Evaluating Training. *Training and Development Journal*, Vol.44 (No.3): 41-43.
- Colquitt, J. A., J. A. LePine, & R. A. Noe (2000). Toward an Integrative Theory of Training Motivation: A Meta-analytic Path Analysis of 20 Years of Research. *Journal of Applied Psychology*, Vol.85: 678-707.
- Day, E. A., W. Arthur, & D. Gettman (2001). Knowledge Structures and the Acquisition of A Complex Skill. *Journal of Applied Psychology*, Vol.86: 1022-1033.
- Delisle, R. (1997). *How to Use Problem-based Learning in the Classroom?* Alexandria: Association Supervision and Curriculum Development.
- Goldstein, I. L. (1993). *Training in Organizations: Needs Assessment, Development, and Evaluation*. Pacific Grove, CA: Brooks/Cole.
- Hair, J. F., R. E. Anderson, R. L. Tatham, & W. C. Black (1998). *Multivariate data analysis* (5 Ed.). New Jersey: Prentice-Hall.
- Kirkpatrick, D. L. (1959). Techniques for Evaluating Training Programs. *Journal of American Society of Training and Development*, Vol.13: 3-9.
- Kirkpatrick, D. L. (1974). Evaluation of Training. In R. L. Craig (Ed.), *Training and Development Handbook* (pp. 18.1-18.27). New York: McGraw-Hill.
- Kirkpatrick, D. L. (1994). *Evaluating Training Programs: The Four Levels*. San Francisco: Berrett-Koehler.
- Kirkpatrick, D. L. (1998). *Evaluating Training Programs: The Four Levels* (2nd Ed.). San Francisco: Berrett-Koehler.
- Kraiger, K. (2002). Decision-based Evaluation. In K. Kraiger (Ed.), *Creating, Implementing, and Managing Effective Training and: State-of-the-art Lessons for Practice* (pp. 331-376). SF: Jossey-Bass.

- Kraiger, K., J. K. Ford, & E. Salas (1993). Application of Cognitive, Skill-based, and Affective Theories of Learning Outcomes to New Methods of Training Evaluation. *Journal of Applied Psychology*, Vol.78: 311-328.
- Newstrom, J. (1978). Catch-22: The Problems of Incomplete Evaluation of Training. *Training and Development Journal*, Vol.32: 22-24.
- Phillips, J. J. (1991). *Handbook of Training Evaluation and Measurement Method- Instructors* (2nd Ed.). Houston, Texas: Gulf.
- Salas, E., & J. A. Canon-Bowers. (2001). The Science of Training: A Decade of Progress. *Annual Review of Psychology*, Vol.52: 471-499
- Savin-Baden, M. (2000). *Problem-based Learning in Higher Education: Untold Stories*. Buckingham: Open University.
- Stufflebeam, D. L. (2000). The CIPP Model for Evaluation. In D. L. Stufflebeam, G. F. Madaus, & T. Kellaghan (Eds.), *Evaluation Models: Viewpoint on Educational and Human Services Evaluation* (pp. 279-318). Boston: Kluwer Academic.
- Van Buren, M. E., & W. Erskine. (2002). *The 2002 ASTD State of the Industry Report*. Alexandria, VA: American Society of Training and Development.
- Woods, D. R. (1994). *Problem-based Learning: How to Gain the Most from PBL*. Hamilton: McMaster University.

【附錄】問卷

99 年度實施 PBL 教學成效評估表

親愛的學員：

首先恭喜您完成本班課程，本班首次導入以問題為導向學習法（簡稱 PBL），PBL 是一種以學員為中心的自我導向學習、小團體分組的學習方式，以問題匯聚焦點刺激學習，是在職訓練的有效學習途徑，為許多先進國家的主管訓練課程中運用。為瞭解您對本次研習的看法和意見，請您依題號在適當的「」位置勾選，您的意見將是本中心品質提升的重要依據。所有意見僅用於整體分析，不會有個別的引述，敬請放心填答，感謝您的配合！

地方行政研習中心 敬啟

班別名稱：地方機關科(課)長研習班 第 期

實施單元：政策分析與執行，包括「政策規劃與影響評估」、「政策執行與溝通協調」、「政策行銷與績效管理」、「專題報告」等共計 12 小時。

第一部分：學員參與程度

題 目	5=同意 ←————→ 1=不同意
1. 我很樂意參與小組討論。	<input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 1
2. 我提出了一些討論議題、點子或事實。	<input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 1
3. 我使用了各種資源來幫助研究或解決問題。	<input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 1
4. 我提出了解決問題的建議或創意。	<input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 1
5. 此次 PBL 學習，覺得自己之整體表現良好。	<input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 1
6. 本組政策專題，成員都積極參與，討論氣氛很好。	<input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 1
7. 成員都能夠針對問題來進行討論。	<input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 1
8. 成員都能積極使用各種資源來幫助研究或解決問題。	<input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 1
9. 本組的討論，最後都能獲致具體的結論。	<input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 1
10. 此次 PBL 學習，覺得自己的小組成員都很有貢獻。	<input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 1
11. PBL 學習，我感受到團隊合作的好處。	<input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 1

12. 整體而言，PBL 的學習過程，我覺得滿意。	<input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 1
13. 來中心前，是否先閱讀或蒐集相關資料？	<input type="checkbox"/> 1 是 <input type="checkbox"/> 2 否 <input type="checkbox"/> 3 不知道
14. 請提供您對於 PBL 學習的建議事項：	

第二部分：PBL 教學滿意度

題 目	5=同意 ←————→ 1=不同意
課程內容方面	
1. 我覺得這次使用的 PBL 個案符合課程目標。	<input checked="" type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 1
2. 我覺得教師很清楚 PBL 的教學目標。	<input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 4 <input checked="" type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 1
3. 我能感受到教師對課程的內容有事前準備。	<input checked="" type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 4 <input checked="" type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 1
4. 教師上課使用的教材內容完整、明確。	<input checked="" type="checkbox"/> 5 <input checked="" type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 1
5. 教師會將所教的課程內容與實務上的工作結合。	<input type="checkbox"/> 5 <input checked="" type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 1
課堂互動方面	
1. 教師會適當地鼓勵學員的學習動機。	<input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 1
2. 教師會適當的引導學員邏輯思考與判斷。	<input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 1
3. 教師對課堂時間運用恰當。	<input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 1
4. 教師引導 PBL 的進行方式適當。	<input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 1
5. 教師對 PBL 教學具有熱誠。	<input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 1
整體評價方面	
1. 我覺得 PBL 教學能激發我的學習動機。	<input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 1
2. 我覺得 PBL 教學能促進團體討論及溝通能力。	<input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 1
3. 我覺得 PBL 教學能增進資料蒐集及分析能力	<input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 1
4. 我覺得 PBL 教學能增進問題解決能力。	<input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 1
5. 相較於傳統授課方式，PBL 教學讓我更有學習興趣。	<input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 1
6. 相較於傳統授課方式，PBL 教學讓我更能將理論與實務結合。	<input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 1
7. 相較於傳統授課方式，PBL 教學讓我對於老師講授的內容更能瞭解與吸收。	<input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 1
8. 我建議未來的課程仍可使用 PBL 教學模式。	<input type="checkbox"/> 5 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 1

第三部分：個人基本資料描述

1. 性別： 1女 2男
2. 年齡： _____ 年生
3. 公務人員年資： _____ 年
4. 現職年資： _____ 年
5. 機關類別： 1中央機關 2縣市政府及所屬 3鄉鎮市公所
4民意機關 5各級學校 6其他
6. 官等 1簡任 2薦任 3委任
7. 工作性質 1業務單位 2幕僚單位 3其他(如研究單位)

An Evaluation of Problem-based Learning in Public Service Training: The Case of 2010 Mid-Level Managers Training Course in the Regional Civil Service Development Institute, DGPA

Don-Yun Chen^{*}, Chih-Yun Wu^{**}, Keng-Ming Hsu^{***}

Abstract

Because of democratization, the training and development of Taiwanese civil servants have gone through a transformational stage in the past decade. Not only has the structure of training organizations changed drastically, the methods used to train civil servants have also been altered. Many experiments of adopting new training methods other than traditional lecturing have flourished. However, not enough attention has been paid to how these changes have impacted training effectiveness.

In this paper, the authors use a new program initiated by the Regional Civil Service Development Institute, Central Personnel Agency from 2009 to 2010 to implement a training evaluation. The program installs a 12-hour Problem-based Learning (PBL) session into a week-long training course

* Paper Correspondent. Professor, Department of Public Administration, National Chengchi University, e-mail: donc@nccu.edu.tw.

** Associate professor, Department of Business Administration, Tunghai University, e-mail: annacywu@thu.edu.tw.

*** Assistant professor, Department of Public Administration and Management, National Tainan University, e-mail: Kengming@pchome.com.tw.

for middle managers from local governments. Four results are presented. First, the logistics of the training course has a positive impact on how trainees evaluate the PBL effectiveness. Second, the trainees found that the utility of the PBL has an obvious impact on their effectiveness evaluation. Third, the perceived utility is more importantly related to effectiveness evaluation than satisfactory ratings. Lastly, the rate of participation has an independent impact on the effectiveness, but, an analysis of perceived utility and satisfactory rating shows that the participatory influence was minimal.

Two suggestions can be derived from this research. First, in the era of changing training method from traditional lecturing to trainee-centered PBL, training evaluation should be focused on learning effectiveness rather than trainee satisfaction. Second, quality improvement of training courses should be focused on increasing perceived utility of the course rather than the quantity of participation.

Key words: Problem-based Learning (PBL), The Regional Civil Service Development Institute, DGPA, training and development, outcome evaluation, public sector human resource development

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com

「五都」新制下區公所法制定位 與治理職能之研析^{*}

葉明勳^{**}、劉坤億^{***}

《摘要》

本文以我國目前五個直轄市為研究對象，藉由文獻探討、焦點團體座談及深度訪談之研究方法蒐集資料，嘗試釐清及探討縣市改制為直轄市初期，「區公所」法制定位與治理職能等相關議題。本文首先針對直轄市「區公所」制度演進作一介紹，進而從委任委託過程中，探討區公所的法制定位，以釐清市府、各局處與區公所的關係；繼之，說明鄉鎮市改制為區後，其治理職能的轉變，並利用質性資料，分析區公所可能面臨的治理議題，包括「一致性與差異性」、「權限劃分」、「人力資源分配」、「區長職等」與「區整併」等問題，並試圖提出政策建議，例如落實「區政會議」與「區務會議」的功能，以避免前述問題發生。最後，本文發現，區公所究竟是直轄市政府的「派出機關」？亦或是民政局之「附屬機關」？在法制定位與實際狀況下，目前確實仍有極大的認知落差和爭議；另外，隨著鄉鎮市改制為區後，原先的自治權限及業務功能

投稿日期：101年2月29日；接受刊登日期：101年4月30日。

* 作者誠摯感謝兩位匿名審查委員提供寶貴意見。

** 國立臺北大學公共行政暨政策學系博士生，e-mail: s89871101@webmail.ntpu.edu.tw。

*** 國立臺北大學公共行政暨政策學系副教授，e-mail: kuniliu@mail.ntpu.edu.tw。

已移撥到市府相關局處中，未來直轄市授權區公所的业务範圍和權力幅度，仍須在如何有效強化區公所的服務傳遞能力，以確實提升行政效率與效能的前提下，逐步調適。

[關鍵字]：區公所、法制定位、治理職能

壹、前言

立法院於二〇〇九年四月修正我國《地方制度法》第七條，賦予縣市合併、改制之法源，同年六月計有 7 件合併改制案由內政部專案小組審查並報請行政院核定，並於二〇〇九年六月二十九日審查完成，七月二日經行政院第三十一次院會通過臺北縣單獨改制直轄市，臺中縣市、臺南縣市與高雄縣市合併改制直轄市，並於二〇一〇年十二月二十五日完成前述的縣市之改制升格。自此，臺灣地方自治史上，進入所謂「五都」的時代。

縣市改制為直轄市前後，所涉及的制度變革與相關業務功能調整之議題甚多，其中關於原非直轄市之縣市，根據《地方制度法》之規定，改制為直轄市後，原鄉鎮市「地方自治團體」亦將改制為市政府「派出機關」，並更名為「區」。此一制度變革，引發許多區公所法制定位與角色功能的重新討論。例如，黃錦堂（2011）認為，區的組織定位為市府派出機關，在實務運作上，如果市府各局處缺乏此一認知，區公所可能淪為附屬機關，導致區的運作產生困境。另外，陳朝建（2011a、2011b）提到，鄉鎮市改制為區後，由於財政自主性下降，加上區公所業務與職權過於精簡，將無法滿足民眾之多元需求；紀俊臣、魏早炳（2010）則說明，區公所權限不足、區長職務列等過低，將無法有效提升行政效率與效能，而對內、外的溝通協調也會出現問題。

為了探討改制縣市之鄉鎮市，從地方自治團體到市府派出機關的制度變革實況，本研究將藉由文獻探討、深度訪談及焦點團體座談等多元研究方法蒐集各類資料，探討五都新制實施初期，直轄市區公所之法制定位與治理職能的相關議題。五

個直轄市中，有 108 個「區公所」是由鄉鎮市改制為區，直接涉及到法制定位、角色與功能的變革議題，因此本研究範圍主要以涉及改制的區為主；而原臺北市與高雄市的 37 個區，在縣市改制中並無體制上的轉變，但其運作經驗值得借鏡與參考，也納入質性研究的訪談對象。本論文內容以焦點團體座談與深度訪談之文本分析為主，參與焦點團體座談之代表，包括內政部民政司與各直轄市民政局之一級主管、各直轄市的區長代表與學術界先進，總計 12 位；而深度訪談對象為各直轄市民政局一級主管、區長或副區長，共計 12 位。主要探討議題為：直轄市「區公所」的法制定位與治理職能轉變等問題。

貳、文獻回顧

有關直轄市「區公所」的法制定位與治理職能，在《地方制度法》制定前，及通過後之歷次修訂過程中，屢屢成為討論的重點。而隨著此波縣市改制升格，鄉鎮市改制為「區」後，其涉及到體制轉換的議題，再者「新」直轄市所轄的各區，在人口數、面積、地理環境等面向上，差異性極大，因此難以將傳統北高兩市的經驗一體適用，遂有「區長民選」、「區長官派」、「一市兩制」、「因地制宜」、「恢復鄉鎮市公所」之討論與研議。制度的選項，會產生相異的法制定位；法制定位的不同，會讓組織對內、外的運作邏輯大相逕庭，面臨的治理職能問題也就不盡相同。例如「恢復鄉鎮市公所」，其是自治法人的地位，擁有獨立自主的人事、預算等權力（利）；而「區長官派」或「維持區體制」，並不具有法人地位，自主性就有所降低，組織對內、外關係就會產生差異。筆者認為，直轄市「區公所」的法制定位與治理職能，與體制的選擇及內涵有極大關聯。另外，體制轉換也與組織業務調整議題有關聯性，例如鄉鎮市改制後，原屬於鄉鎮市公所的業務與職權，例如圖書館、托兒所、公共造產事業、清潔隊的指揮調度等，會移轉到市府相關局處裡，也隱含著治理職能轉變的議題。因此，本節一併對國內相關研究進行回顧與整理。

陳陽德於一九九九年即針對臺中縣、市民眾，對鄉鎮市與區級政府之政治態度作一實證研究，調查結果顯示，居住於鄉鎮的民眾較居住於市的民眾更能認同其所居住的行政區；鄉鎮市之民選首長比起各區區長而言，更為民眾所熟悉；鄉鎮市民

眾的政治效能感略高於各區的民眾；兩者皆對於基層選舉的政治菁英培育功能有所認同；對於鄉鎮市與區所提供之公共服務品質與行政效能，兩者之認知差異極微（陳陽德，1999：116）。呂育誠（2001）則認為，在制度面上，區公所與市府各機關的關係存在「模糊性」，從功能層面來看，區公所則必須滿足市民的需求；然而在角色上，區公所將在「市長的區公所」與「市民的區公所」間兩相為難，在地位上，其將面臨「由上而下」與「由下而上」的兩難，因此有必要針對區公所的角色與地位再進行釐清與調整。

而在縣市改制直轄市之前後，實務界與學術界對鄉鎮市改制為「區」的議題更為熱烈討論。首先，就區長產生方式之議題進行文獻回顧。早期由於鄉鎮市層級之選舉風氣不良，充斥著「黑金」與「暴力」傳聞，加上鄉鎮市公所功能退化等問題，使得鄉鎮市長由「民選」改為「官派」之聲浪逐漸產生（呂育誠，2003；羅際芳，2003、2004；仇桂美，2007；黃于修、陳素修，2009），而支持「區長官派」之聲浪，多數是植基於上述的論證；支持「區長民選」則多以「基層民主」作為論述基礎，例如劉明德、趙永茂（2008）以德國地方政府二次戰後行政區域改革為例，說明德國在強化行政效率的同時，依然維持地方次級政府的民選機制，以保障一定程度的民主治理原則。陳愛娥（2009）則認為，即使合併改制的目標是主管之部會所期待的，藉由合併、擴大規模後可以發揮帶動區域發展的目標，其亦應考量地方住民之直接參政權和地方自治所追求之目標，因而建議實施區自治，即實施區長及區民代表的自主選舉。

另外，就體制而言，學者陳立剛與李長晏以美國為例，說明美國都會區的整併模式有二：一為都會區內的地方政府合併為單一地方政府；另一則是在都會區內保留多個地方自治組織進行治理（陳立剛、李長晏，2003；陳立剛，2007），而對照我國鄉鎮市改制為區之議題，以美國經驗，是可作為「一市兩制」之案例說明。陳朝建（2010）則針對「一市兩制」（直轄市內的區，部份可以實施地方自治，部份維持官派體制）之看法提出見解，其建議得在《地方制度法》中增訂，可以由各直轄市以自治條例自行決定是否實施「一市兩制」之相關規定，以符合「因地制宜」的地方自治精神。而紀俊臣、蔡志恆、席代麟、陳朝建（2011）則分析我國直轄市與市區之現行政制，認為區公所在制度上因未能自治，可能會衍生出一些問題，進而將區之現制、公民參與及區公所結構功能加以綜合探討，以說明區自治的可行

性。而在直轄市境內的行政轄區調整議題上，黃建銘（2010）從民主治理的觀點進行論述，認為區的行政區劃過程中，必須強化文官對於民主治理的價值體認，透過政策行銷以提振公民參與之意願，擴大公民參與途徑，及突破政策慣性等多元角度思考，以研擬相關策略。

再者，就區公所業務調整之議題上，陳朝建（2011a、2011b）認為，五都改制後，其直轄市政府所屬區公所的業務如何實質發揮，確實有持續觀察的必要，其中，是否要讓各區因地制宜，尚無明確共識，且直轄市政府接管原鄉鎮市公所的組織與業務必須分開處理，而非將組織與業務之掛勾視為當然；另外，原鄉鎮市的權利義務、資產負債等轉由直轄市政府概括承受之後，原鄉鎮市公所改為直轄市的派出機關，單就區公所之業務調整，也是隱藏不少問題，新的區政業務只能「從做中學」並不斷調整。而劉坤億（2011）藉由文獻探討、深度訪談及問卷調查等多元研究方法蒐集各類資料，探討五都新制後有關直轄市區公所之角色功能等相關議題，其中對現任直轄市之 145 位區長進行問卷調查，針對「區公所組織定位」、「區公所的業務調整」、「區長職務列等」及「行政區整併」議題進行討論；其認為，縣市整併改制為一動態的政治與行政過程，以區公所為例，「一市兩制」或「區自治」的議題能否進入政治議程，必須觀察未來直轄市區公所的公共服務品質，是否能夠維持原來鄉鎮市公所體制時，或比原先更為提高，倘若市民的感受是正面的，則前述議題的衝擊力勢將減少，反之，則可能成為我國地方自治制度再次修改的新議程。

最後，就本文而言，其探討重點在於區公所的法定定位與治理職能之相關議題，國內學者例如黃錦堂、李長晏等有直接針對類似課題進行研究。黃錦堂（2011）以臺中市為探討對象，透過政經變遷及法律制度之觀察，研究區公所的組織定位與功能；其重點在於，區制應如何永續經營，而最直接的議題包括，市政府對於非民選自治體之區公所應如何賦權、是否及如何讓區之體制有一定的反應機制，以及區是否大幅整併等。李長晏（2011）同樣以臺中市為研究標的，探討縣市合併改制後，臺中市政府與區公所如何建立機關間的協力作為，以達成防災治理的目標；作者從組織定位與職權下放之角度，反省直轄市政府所屬各機關與區公所的業務監督關係是否不利於災害防救的推動，進而論證有必要朝向協力關係建立的理由。

參、研究方法

透過上述文獻回顧，對於此次縣市改制後，區公所的定位與功能等相關議題，有了初步瞭解。本文進一步以直轄市「區公所」體制的歷史演進作為切入點，並透過焦點團體座談與深度訪談，以釐清「區公所」的法制定位與治理職能等問題。第一階段質性資料蒐集是以焦點團體座談為主，邀請中央、地方的機關代表與專家學者，針對預設的議題進行探討，在同一時間內，獲取多位成員之意見、認知與反應，對於鄉鎮市改制為區的問題發展有一初步且全面性地理解；第二階段質性資料蒐集則以深度訪談為主，在焦點團體座談的資料基礎上，研擬「區公所」法制定位與治理職能為主要之提綱，訪談五直轄市的民政局一級主管與區長代表，讓不同觀點更深入呈現與表達，蒐集多元差異觀點，產生回應與激盪結果。因此，本研究的焦點團體座談與深度訪談之提綱，其內容具有延續性與互補性。

焦點團體座談於二〇一一年八月十一日舉行，主題為「鄉鎮市改制為區」與「中央地方權限劃分」，出席成員包括中央與地方民政體系之一級主管、區長或副區長，以及學術界代表，共計 12 位（受訪者代碼為 A1~A12），如〈附錄一〉所示。另外，深度訪談部分，分別訪談五直轄市民政局一級主管與區長代表，共計 12 位（受訪者代碼為 B1~B12），如〈附錄二〉所示。就實務而言，除了臺北市外，對於新北市、臺中市、臺南市與高雄市衝擊較大的議題之一，是有關於原屬於地方自治團體的鄉鎮市，改制為直轄市政府的派出機關。但由於「區」的法制定位問題是各直轄市所面臨到的共同問題，因此在深度訪談與焦點團體的邀訪過程中，也納入臺北市的觀點，期望做一全面性的議題探討，進而讓其它直轄市對臺北市的經驗有所瞭解。本文主要討論兩個議題，分別為直轄市區公所之「法制定位」與「治理職能」，在此之前，必須對於直轄市「區公所」的制度演進有所理解與掌握。

肆、直轄市「區公所」的制度演進

我國實施地方自治至今已有六十年之久，期間經歷「自治綱要時期」、「自治二法時期」與現今的「地方制度法時期」，在不同時期的時空背景下，直轄市「區

公所」經由法律、法規或行政命令，被賦予不同的定位與功能。因此，本節分別從各個時期，針對直轄市「區公所」的制度演進作一介紹。

一、臺灣光復初期（一九四五年至一九五〇年）¹

一九四五年臺灣光復，臺北市與高雄市在當時皆為省轄市，依據一九四五年十二月六日所頒布之《臺灣省省轄市組織暫行規程》暨《臺灣省省轄市區民代表會組織規程》，規定區民代表由里民大會選舉之；一九四六年，臺灣省行政長官公署頒布《臺灣省省轄市區長、副區長選舉辦法》及《臺灣省省轄市區公所組織章程》，訂定第一屆各區區長由各區代表會選舉產生，受市政府指導監督，設區公所，依法辦理「區」事項，並執行中央及省市委辦事項。申言之，光復初期的「區」擁有法人地位，在該層級中具有行政機關（區公所）以及民意機關（區民代表會），與現行「區」的體制大相逕庭，反倒與現今鄉鎮市層級的運作模式雷同。

二、自治綱要時期（一九五〇年至一九九四年）

一九四九年國民政府播遷來臺，並於一九五〇年四月二十四日頒布《臺灣省各縣市實施地方自治綱要》之行政命令，我國正式推行地方自治，「區」則由法人改制為市政府附屬機關，並廢除區民代表，區長改由公民選舉產生；直至一九五九年，《臺灣省各縣市實施地方自治綱要》修訂，區長由公民直選改為市長派任，因此自治綱要時期中的「區」之定位與功能，逐漸與現行體制的運作模式相似。²

一九六七年七月一日，臺北市由省轄市升格為直轄市，但當時有關直轄市自治的法制並未完備，仍以行政院所頒訂的《臺北市各級組織及實施地方自治綱要》之行政命令作為直轄市法源基礎，而同年九月二十四日所發布的《臺北市區公所組織規程》中之第二條明文規定：「區公所置區長，承市長之命、民政局長之指導監督，綜理區政並指揮監督所屬員工。」；之後，行政院於一九七九年六月二十六日頒訂《高雄市各級組織及實施地方自治綱要》，同年七月一日，高雄市正式由省轄市改制為直轄市。其中，於一九七九年發布的《高雄市區公所組織規程》之第二條

¹ 相關資料來源，主要係參考高雄市政府民政局網頁（2009）。

² 同上注。

規定，如同臺北市一般。換言之，傳統北高兩市所轄的「區」之派出機關體制，於自治綱要時期已奠定了運作基礎。

三、自治二法時期（一九九四年至一九九九年）

一九九四年，在憲法增修條文之下，《省縣自治法》及《直轄市自治法》完成立法程序，進而取代《臺灣省各縣市實施地方自治綱要》，使得我國地方自治正式邁入法制化時代。其中，《直轄市自治法》正式成爲我國直轄市的法源基礎，而對於地方影響最大者，莫過於省長及直轄市長的開放民選。此一時期，直轄市「區公所」的運作模式均承襲規定，如同《直轄市自治法》第三十二條規定：「區設區公所，置區長一人，由市政府依法任命之，免職時亦同。」換言之，此時期的區公所仍爲市府之派出機關，並承市長之命綜理區政。雖然自治二法時期下的「區」之定位與綱要時期並無太大改變，但重點在於，直轄市所轄的「區公所」之定位與功能已從「行政命令」提升到「法律」明文規定，並具有法律效力。

四、地方制度法時期（一九九九年至今）

隨著我國「精省」運動之推行，並基於憲法增修條文第九條規定，因此現行《地方制度法》於一九九九年一月二十五日正式通過，遂取代《省縣自治法》與《直轄市自治法》。根據《地方制度法》內容，直轄市、縣市、鄉鎮市爲具公法人地位之自治團體，得就其自治事項或依法律及上級法規之授權，制定自治法規；而該法第五十八條規定：「直轄市、市之區公所，置區長一人，由市長依法任用，承市長之命綜理區政，並指揮監督所屬人員。」換言之，區的法定地位仍沿襲之前的規定，爲市府的派出機關，不具有法人地位。

從上述各時期中發現，傳統北高兩直轄市之「區公所」定位，從光復初期的「法人」地位，逐漸轉變成「市府派出機關」；另外，在光復初期，區長的產生方式是由區民代表選舉出，到了自治綱要時期中，則改制爲透過公民選舉來產生，直至一九五九年《臺灣省各縣市實施地方自治綱要》的修訂中，改由市長派任之，而此一制度運作模式則沿襲至今。不過，隨著二〇一〇年十二月二十五日縣市改制升格後，我國直轄市從原有的北高兩市，增加成爲臺北市、新北市、臺中市、臺南市

與高雄市的五都新局面。由於此波改制涉及到鄉鎮市改制為「區」之議題，原先具有地方自治團體之法人地位的鄉鎮市公所，必須轉換角色，成為市府的派出機關，加上改制後的新北市、臺中市、臺南市與高雄市，其轄內各區的人口數與面積數差異性過大，以新北市為例，人口數最多的區為板橋，約 55 萬人，比人口數最少的區平溪，多出約 100 倍；而面積數最大的區烏來，與最小的區永和相比，足足大約 56 倍。另外，在高雄市，人口數最多的區為三民，與人口數最少的區茂林，相差約 191 倍之多；而面積數最大的桃源區，為鹽埕區面積的 656 倍，如表 1 所示，使得傳統北高兩市「區公所」的運作模式難以一體適用。因此，本文試圖探討「區」的法制定位與治理職能之問題，進而分析五都新局後，直轄市的「區公所」該何去何從？

表 1：五直轄市的區公所數量與人口、面積統計表

直轄市	區數量	總人口數	人口數最多區	人口數最少區	面積數最大區	面積數最小區
臺北市	12	2,650,968	大安區 313,846	南港區 116,131	士林區 62.3682	大同區 5.6815
新北市	29	3,916,451	板橋區 555,335	平溪區 5,197	烏來區 321.1306	永和區 5.7138
臺中市	29	2,664,394	北屯區 249,742	和平區 10,683	和平區 1037.8192	中區 0.8803
臺南市	37	1,876,960	永康區 220,606	龍崎區 4,311	南化區 171.5198	中西區 6.259
高雄市	38	2,774,470	三民區 352,159	茂林區 1,834	桃源區 928.9800	鹽埕區 1.4161

資料來源：作者整理自各直轄市政府民政局網頁，瀏覽日期：101 年 1 月 16 日。

註：人口統計截止日：100 年 12 月；面積單位為平方公里。

伍、「區」的法制定位與問題分析

縣市改制為直轄市後，所涉及的制度變革、組織發展與業務功能調整議題甚多，其中鄉鎮市自治團體改制為市府派出機關之影響甚深，為實務界與學術界共同關注的重要課題。事實上，有關區公所的定位與功能議題，在過去《地制法》制定

與歷次修正過程中，屢屢成爲討論的議題，而隨著縣市改制後，「區」的法制定位與業務功能調整的問題更被突顯出來。因此，本節主要從法制面作爲出發點，探討「區」的定位問題，利用焦點團體座談與深度訪談資料，突顯出「區」之法制定位與實際運作間的落差，進而探討市府與區公所之間存在的委任、委託關係爲何？

一、區爲市府「派出機關」？亦或民政局「附屬機關」？

縣市改制中有 108 個鄉鎮市公所改制爲區。根據《地方制度法》第三條：「直轄市及市均劃分爲區」；第五十八條：「直轄市、市之區公所，置區長一人，由市長依法任用，承市長之命綜理區政，並指揮監督所屬人員。」以及五直轄市之《各區公所組織規程》第二條皆明文：「區公所置區長，承市長之命，受民政局局長之指導、監督，綜理區政，並指揮、監督所屬員工」之法規內容，區公所係屬直轄市政府之派出機關。再者，原先鄉鎮市公所爲自治法人，擁有自主之人事、預算權，對於轄區內政策制定方向有其主導權，但改制後，人事、預算等權限回歸市府，市政與區政成爲一體，市府、各局處與區公所間委任、委託之關係產生，取代原先鄉鎮市公所在轄區內的事務主導。另外，《行政程序法》第十五條規定：「行政機關得依法規將其權限之一部分，委任所屬下級機關執行之。行政機關因業務上之需要，得依法規將其權限之一部分，委託不相隸屬之行政機關執行之。前二項情形，應將委任或委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。」由於市府與區公所爲委任關係，彼此爲上下隸屬；市府各局處與區公所爲委託關係，因此兩者爲不相隸屬。

雖然法律明確規定市府、各局處與區公所的關係，但也載明，民政局局長承市長之命，指導、監督區長，導致在實務運作上，區與民政局之間存在著模糊想像空間。事實上，深度訪談內容顯示，此一問題在尙未改制前已在臺北市浮現，受訪者 A6 認爲，雖然《地方制度法》與《臺北市各區公所組織規程》明白指出，「區」爲市府派出機關，民政局長有指導、監督之權，但如果從「監督領導」、「行政領導」轉變成「工作領導」，會讓人誤以爲區爲民政局之附屬機關，造成法制與實務面上的落差。受訪者 B11 則針對上述現象提出看法，實務上，民政局是代替市長指導、監督區公所，扮演代理者角色，造成誤解部份需要釐清。

從《地制法》與《臺北市各區公所組織規程》來看，其實民政局與各區公所並沒有上下隸屬的關係……但民政局確實從「監督指導」轉變成「行政指導」，最後就成為「工作指導」，這是經過很多年所累積而成的現象。(A6)

有時候各局處會有這樣的錯覺，例如開市政會議時，市長如果有事務要交代給區，就會指示民政局來處理，局就會往下交代給區公所，錯覺應該是這樣來的。(B11)

除了臺北市外，改制後的區也面臨同樣問題，從受訪者 B2 的意見不難發現，區存在著定位不明的窘境。以新北市為例，市府團隊對於「區」的組織定位也缺乏一致性的認知，到底是派出機關？還是附屬機關？是存在模糊的空間，不夠清楚，讓改制後的區無所適從。而新北市民政局則認為，附屬感覺是過去經驗所累積而成的，需要一段時間磨合，以釐清彼此間的關係，如同受訪者 B10 所言。

我覺得市府的各個機關對於「區」的認知都不一樣，有時候定位為派出機關，有時候卻是附屬機關……我們其實也很希望，能夠把「區」的定位講清楚。(B2)

新北市各區公所組織規程有規定，區長受到民政局長的指導監督，但區的業務很多，不僅僅是民政業務而已，現在很重要的一塊就是，當區遇到問題時，民政局長是代理市長去幫忙協助，但這會被誤解成，只要是區公所的事情，都是民政局的事，相關規定是有語意不明之處。(B10)

實務上，臺北縣經歷過準直轄市的準備期，其市府團隊對於「區」的定位尚且不清，何況臺中縣市、臺南縣市、高雄縣市是合併改制，所面臨到鄉鎮市改制為區的議題更是複雜，例如受訪者 A3 所言，縣市合併後還需要一段時間來理解制度的內涵，透過市府與區公所之間的經常連繫，是可以增加彼此的認識度，進而縮短改制後的磨合期。

縣市合併已經過了八個月，過程大概是順利的，現在需要時間來解決人的問題，和制度上所產生的不熟悉之問題，可以鼓勵直轄市跟各區之間經常聯繫。(A3)

透過上述分析可知，「區公所」的法定定位為市府派出機關，但在實際運作

中，由於市府各局處對於「區公所」的定位認知不同，導致法制規範與現實狀況產生落差，遂產生區公所為民政局附屬機關之既定印象。不過，區公所為派出機關或附屬機關之爭辯，基本上與委任、委託過程中是否合理，區公所能否接受有關。因此，下一章節將針對直轄市各局處與區公所的委託關係，詳加討論，進而釐清區公所與民政局的關係。

二、「任意委託」與「人力與經費分配」問題

依據《地方行政機關組織準則》相關規定，原鄉鎮市改制為區公所後，其組織編制與業務功能將隨之調整，加上區公所並非自治團體，因此沒有自主財源、人事權與建設權。為了維持鄉鎮市公所原有的服務品質與水準，必須取得市府的授權或委任辦理，這方面需要市長的認知與支持，同時也能夠取得市府一級機關局處的認同與委託（劉坤億，2011：22）。以臺北市為例，二〇〇四年五月七日訂定《臺北市政府各機關業務權限委任委託區公所執行作業要點》，將市府與區公所的委任、委託關係予以法制化，確保此一關係的正常化，讓區公所在面對市府及各局處委任或委託業務的同時，可以擁有表達意見的機會。例如該作業要點中之第四點規定：「本府擬將權限一部份委任區公所執行者，應先邀請民政局及區公所就人力、經費、委任業務範圍及權限劃分協商確定後，再行辦理委任程序。各局處將其權限委託區公所執行者，亦同。」而新北市、臺中市、臺南市與高雄市也仿效臺北市經驗，訂定相關作業要點。不過，實務運作確實是如此嗎？受訪者 B3 明確指出，各局處委託區公所有一定的程序，但實際上會發生「任意委託」與「人力、經費分配」之問題。

委託區公所有一定的程序，但實務上會有任意委託的情形出現，再來就是剛剛說的經費與人力分配的問題。（B3）

透過深度訪談質性分析，改制前，「任意委託」與「人力、經費分配」的情形就存在。改制後，鄉鎮市公所轉變成區公所，成為市府派出機關，原先的轄區事務主導權降低，使得委託情形增加；人力、預算權限收歸市府與各局處，讓改制後的區公所也會面臨到委託過程中，人力、經費分配的問題。以下針對這兩個議題分別說明之。

（一）任意委託之情形

根據《行政程序法》第十五條規定：「行政機關因業務上之需要，得依法規將其權限之一部分，委託不相隸屬之行政機關執行之。」鄉鎮市改制為區後，區公所成為市府派出機關，區政與市政成為一體，各局處透過委託關係，將相關業務委由區公所執行，例如社福津貼發放、道路修復工程等等。申言之，各局處委託區公所的業務，必須屬於一區域性業務，並與區公所業務職掌關係密切者，如果委託業務不屬於區公所業務執掌內，加上委託機關沒有與區公所充分協調，就會產生「任意委託」情形。

受訪者 B4 以臺中市義警、義消的補助為例，說明局處委託業務的性質如果與區公所業務執掌不相關，會造成區公所的困擾與反彈。受訪者 B3 為臺中市民政局一級主管，於訪談過程中也印證受訪者 B4 說法，認為義警、義消相關業務委託區公所辦理有不妥之處，各局處必須調整心態，釐清局處與區公所的關係，避免「任意委託」情事再次發生。

業務要委託下來沒有問題，但有些時候沒有親自跟區公所協調，就直接一份公文下來，叫我們馬上要辦，很多區長都有反彈，例如義警、義消的補助，這不是區公所的業務，但硬要我們辦，這樣不太好。（B4）

區公所對於義警、義消業務確實有反彈的聲音，市府各局處的心態要調整，不能把區公所看成附屬機關，隨意把委託事項丟出來，民政局在開會中一直有呼籲，希望把這種心態改正。（B3）

事實上，臺中市政府為因應鄉鎮市改制為區，並符合《行政程序法》相關規定，於二〇一一年五月二十日訂定《臺中市政府及所屬各機關業務權限委任委託區公所執行作業要點》，其中第二點規定：「本府及各局處會業務有下列情形之一，得將其業務權限之一部分委任或委託區公所執行，並應將委任或委託事項及法規依據公告之，及刊登本府公報或新聞紙：（一）屬於一區域性業務，並與區公所業務職掌關係密切者；（二）本於便民服務及時效性考量，且該項業務之執行有因地制宜性質，或須經區公所轉報本府核辦，且各局處會審核資料係依據區公所提供之事項者。」就義警、義消補助之業務性質，其非區公所的業務執掌，確實違反相關作業要點，受訪者 B4 認為，局處業務委託由區公所執行是沒有問題，但如果不考量

區公所的主體性，相關爭議就會出現，不僅委託程序產生瑕疵，造成局處與區公所的緊張關係，更容易讓服務品質低落。

（二）人力與經費不足之問題

除了「任意委託」情形外，委託過程也涉及到人力與經費分配的議題。各直轄市政府為配合《行政程序法》第十五條規定，皆定訂委任委託的相關要點。在應然面上，各局處委託區公所前，其必須尊重與考量區公所是否有足夠的人力與經費，以承擔各局處委託的業務量，過程中，作業要點確保「區」的自主意識，表達自身的意見。但與五直轄市區長或副區長的深度訪談，除了臺北市以外，多數受訪者認為，委託過程中，各局處是否真正考慮區公所在人力、物力與經費上的量能問題，確實有改善的空間。畢竟，鄉鎮市改制後，原先人事、預算權限大幅降低，改制初期勢必面臨磨合期。

以新北市為例，受訪者 B9 透過八米道路的管理為例，認為不管有沒有涉及到委託關係，相關局處都必須考量區公所是否有足夠人力、經費與專業能力，以執行業務，之間是有改善的空間。新北市民政局一級主管 B10 針對人力與經費配置問題提出回應，就新北市而言，改制後，區公所組織員額與預算員額是一致的，與鄉鎮市公所時期相比，人力並沒有減少，再者，委託事項沒有超過《地方制度法》規範，區公所是有能力處理的，至於人力與經費是否合理分配，新北市政府也會加以檢視。

有關量能的部分，是有協調空間，像是八米道路的標線、標誌，號誌巡察與設置等等，之間有沒有委託關係，都要考量到區公所在執行面上人員、專業能力與經費夠不夠，所以是有改善的空間。（B9）

區公所的人力並沒有因為改制而減少，理論上過去做的事情現在也可以做，事實上，各局處委託事項在《地方制度法》有相當的規範，沒有比過去更多，但也會去檢視人力與經費到底合不合理。（B10）

就臺南市而言，受訪者 B5 提到，該區公所的人力與經費是足夠的，但鄉鎮市改制初期，原先的人事、預算權限回歸市府，部分區公所對於新的制度內涵尚不熟悉，對於委託過程與內容會有不同聲音出現，但經過一段時間磨合，情況已經好

轉。受訪者 B6 則認為，改制後的區公所勢必面臨心態上之調整，如同 B5 所言，需要一段磨合期以適應新制度之運作，而市政與區政為一體，必須以整體角度進行人力與經費的分配。換言之，區公所的人力、經費是否充足，其取決於區公所的業務質量，但也應考量市府整體的相應配置。

其實我們的人力與經費算夠，但改制初期，有些區公所對於新的制度不熟悉，所以對委託過程會有不同聲音，這需要去磨合，但走到現在，已經算順暢了。(B5)

市政與區政是一體的，如果有委託事項給區公所，要考量區公所是不是有這個能力去做，包括人力、經費還有訓練等等，統合後再下放，但過程中難免有心態上的問題要去調整。(B6)

另外，高雄市的受訪者 B7 則說明，各區情況不一，對於委託業務是否會造成區公所人力與預算吃緊的問題，會有不同的感受，但如果發現區公所的人力不足、預算不夠時，必須向上反應，而各局處在委託前，也要考量到人力與經費配置是否妥當的問題。受訪者 B12 也針對相關議題提出回應，高雄市民政局已經對於各區公所的人力資源進行盤點，如果區公所在委託過程中有人力不足，或是需要各局處支援經費，都會進行評估，以解決相關困境。

業務委託以後，可能會增加人力，或是原有人力就可以接收，各區的狀況是不一樣的，因此在委託前，如果發現人力與預算不足，區公所就要馬上提出來，各局處也必須考量該如何去因應人力與經費合理配置的問題。(B7)

現在有對區公所的人力做全面盤點，就區公所提出業務執行上人力的困境，或是需要物力與經費的配合，我們就會去評估，這個部份已經在做了。(B12)

實務上，涉及改制的直轄市為了縮短制度變革的磨合期，確實做了某些程度的準備，例如在〈新北市政府第二十七次市政會議紀錄〉中，朱立倫市長明白指示：「市政、區政是一體的，雖然以前市府與鄉鎮市公所屬不同層級的行政機關，但是升格後，區公所與市府是一體的，區公所是市府的派出機關，所以區公所與各局處間，並非屬於上下之隸屬關係，而是協調、代表關係，區公所即是市政府派駐在各

地的聯合服務中心。」另外，臺南市政府於《縣市合併升格後各局（處、會）業務移撥或委託區公所辦理分工原則》中強調：「各局處如有新增業務擬委託給區公所執行者，應另行與區公所研議，就其人員專業、軟硬體配備、業務性質及行政效能等各方面加以考量，而不是業務的推卸，獲共識後再行委託辦理。」但重點在於，直轄市政府及各局處在面對業務的授權、移撥、委任與委託過程中，如果與區公所缺乏一定「共識」，或者忽視「制度」的存在，縱使有再多指示、作業要點或分工原則，都將淪為口號與虛設。

（三）委託過程中民政局的角色與功能

透過法制探討與質性資料分析，對於區的法制定位與實際情形有一定程度的理解；而本節將以各民政局受訪者之質性資料為主，配合上述委任委託關係，更加釐清區公所與民政局的關係。五直轄市之《各區公所組織規程》第二條皆明文：「區公所置區長，承市長之命，受民政局局長之指導監督，綜理區政，並指揮監督所屬員工」由於相關條文出現「民政局局長之指導監督」文字，受訪者 B5 與 B10 皆提到，相關內容會讓人誤解民政局與區公所有上下隸屬關係，有必要加以釐清。

當初設計是說，區公所有碰到相對應各局處的事項與問題時，如果需要協助，才由民政局扮演溝通協調的角色，但相關文字內容會讓人誤解，有必要說清楚。（B10）

有必要釐清關係，別說外界，就連市府與公所同仁都不一定能分清楚，站在指導監督立場，對區公所而言，民政局與其它局處是一致的。（B5）

如同受訪者 B5 所述，站在指導監督立場，對區公所而言，其與民政局、各局處的關係是一致的。申言之，市府各局處的業務在區公所內有相對應課室，例如社會局與社會課、工務局與工務課、民政局與民政課等等，透過委託過程，將相關業務委由區公所各課室執行，因此，委託者與受委託者間雖然不是上下隸屬，但已存在著業務主管與業務執行的關係，其中隱含著「指導監督」體系。再者，區公所許多業務與民政體系不相關，例如社會救助、工程建設等等，以民政局立場，是乎難以全面指導監督區公所的所有業務，民政局在區政範疇中，除了指導監督民政業務外，真正能發揮的功能為「溝通與協調」，如同受訪者 B6 所言。

老實說，區公所有些業務性質與民政體系不相關，我們也不懂，但真正能做的就是溝通與協調，區有很多業務是跨局處的，彼此有異議，就會找我們去開會協調，如果再不行，就會透過區政會議來解決。(B6)

受訪者 B11 與 B12 也認同，民政局在區政運作過程中，真正扮演的角色不是指導與監督，而是「協調者」。事實上，許多區政業務涉及到跨局處的業務與權限，再者，各局處委託區公所業務時，可能發生「任意委託」、「區公所量能不足」等情事，當各局處與區公所對於權管業務、權限劃分、資源配置有異議時，民政局長就代理市長進行溝通協調。

民政局就是協調的角色，在開會的時候，我們都會要求區公所一定要把自己的想法與情況講清楚，讓各局處知道，如果是對的，民政局都會幫忙爭取。(B11)

區政與民政息息相關，如果把民政局排除在外，其它局處跟區公所有任何權管業務的異議時，就不知道要找誰來協商處理。我們根本不是在指導監督，都是做協調的工作，所有的區長遇到問題不可能在第一時間去找市長處理，總是要有個窗口來協調。(B12)

因此，法制上規定，區長受民政局局長之指導監督，是與現實運作狀況不符，相關文字內涵也混淆區公所與民政局的關係，而透過質性資料分析，以說明區公所並非民政局的附屬機關。區公所為市府派出機關，與各局處間沒有上下隸屬關係，市府、各局處與區公所間為行政一體概念，彼此相輔相成。各局處透過委託程序，將業務委由區公所執行，過程中如有權管爭議、任意委託，或是區公所量能不受重視時，民政局將會代理市長進行溝通協調，以化解爭議，讓區政得以順利運作。

三、法制定位與政策建議

法制定位上，各直轄市的《組織自治條例》，與《各區公所組織規程》皆明定，區公所在執行區政業務過程，受市政府民政局的指導、監督，各局處若有業務上需要，也得以市長名義行文，請區公所協助辦理。不過，實務中，若各局處以「上對下」姿態，要求區公所凡事配合，加上區長職等低於市府一級主管，容易產生區公所為市府各局處的附屬機關之錯覺。另外，由本研究的質性資料顯示，在委

託過程中，如有存在「任意委託」或區公所「人力、預算資源不足」之情事發生，恐將造成區公所與市府各局處的緊張關係；過重的公務壓力，可能讓區公所同仁的士氣低落，而影響公共服務傳遞品質。為避免前述問題之發生，本文提出的政策建議如下：

（一）修改《各區公所組織規程》第二條內容

根據本研究訪談資料顯示，目前五直轄市《各區公所組織規程》第二條中皆規定：「區公所置區長，承市長之命，受民政局局長之指導監督，綜理區政，並指揮監督所屬員工」中的「指導監督」字眼，容易讓人誤認區公所為民政局的附屬機關；再者，民政局在區政運作中，是被區公所期待扮演「協調者」的角色，建議修改上述條文，將「受民政局局長之指導監督」改為「受民政局局長之協調與監督」，讓「協調」的意涵與重要性在組織規程中彰顯出來，避免條文內容的誤解。

（二）落實「區政會議」功能

除了修改上述條文外，本文亦建議，定期舉辦「區政會議」，落實會議功能，強化市府各局處的橫向溝通，及與區公所縱向協調聯繫。「區政會議」是由市府正副首長或主任秘書召開並主持，在此機會下，可建構「區政會議」為一常態性的發聲管道，使各區長在面臨「任意委託」與「量能不足」情況時，讓主持會議的市府正副首長或主任秘書瞭解前述問題嚴重性，並居中協調裁決；另外，當民政局與各局處在協調區政而溝通不良時，透過「區政會議」由市府正副首長或主任秘書直接裁示，使區政業務的爭議降到最低。

陸、「區」的治理職能與相關議題

在釐清直轄市「區公所」的法制定位，以及民政局的角色與功能後，本章節將針對「區公所」之治理職能轉變作一介紹，進而利用質性資料，分析改制後的區公所可能面臨到的治理議題。縣市改制過程中，原臺北縣、臺中縣、臺南縣與高雄縣所轄的 108 個鄉鎮市，由地方自治法人隨同改制為直轄市政府之「派出機關」，區長改由各直轄市長指派，或由原鄉鎮市長延續擔任區長一屆，以做為過渡。就實務而言，改制後的直轄市，其所轄各區的人口數與面積數差異性過大，再者，改制後

「區」之間的特性不一，以新北市為例，板橋區為都會型態，金山區與萬里區為城鄉型，烏來區多數為原住民區，恐怕難以用傳統北、高兩直轄市之「區」的治理經驗套用之。因此，本章節的重點在於，探討鄉鎮市改制為區後，其治理職能的轉變，及可能面臨的問題為何。

一、從地方自治團體到派出機關的治理職能轉變

五都新制實施至今，已超過半年，許多有關區公所業務功能轉變還在磨合期。五個直轄市中，區公所數量共計有 145 個，其中有 37 個是本次改制前即為區公所，108 個是改制後由原鄉鎮市公所改制為區，換言之，這 108 個區公所涉及到組織編制的轉變。五個直轄市政府是根據《地方行政機關組織準則》及各直轄市之市政府組織規程進行編組，目前除了臺北市 12 個區公所的組織編制是採一致化，其他四個直轄市的區公所則依區的業務需要，編組不同業務之課與室，且數量不一，例如新北市最多人口數的區（板橋），計有 11 個課、室，高雄市最少人口數的區（茂林）只有 6 個課、室。各直轄市人口數最多與最少的區，其課、室的組織編制，詳見表 2 所列。

表 2：五個直轄市的區公所組織編制概況

直轄市	區公所組織編制（僅列人口數最多與最少的區）
臺北市	12 個行政區區公所組織編制目前採一致化，均設置民政課、社會課、經建課、兵役課、人文課、秘書室、人事室、會計室、政風室，共計 9 個課、室。
新北市	板橋區：設置民政課、役政災防課、社會課、工務課、經建課、養護工程課、人文課、秘書室、人事室、會計室、政風室，共計 11 個課、室。
	平溪區：設置民政災防課、社會人文課、工務課、經建課、秘書室、會計室，共計 6 個課、室；另編制人事管理員。
臺中市 ³	北屯區：設置民政課、社會課、農業及建設課、人文課、秘書室、會計室、人事室、政風室，共計 8 個課、室。

³ 和平區人口數最少，設民政課、社會課、土地管理課、農業建設課、秘書室、會計室、人事室、政風室，共計 8 個課、室，與北屯區相同；但為突顯課室數目差異，改列中區資料（最少課室）。

直轄市	區公所組織編制（僅列人口數最多與最少的區）
	中 區：設置民政課、社建課、人文課、人事室、會計室、秘書室，共計 6 個課、室。
臺南市	永康區：設置民政課、社會課、工務課、經建課、人文課、秘書室、人事室、會計室、政風室，共計 9 個課、室。
	龍崎區：設置民政課、農經課、社政課、建設課、人事室、會計室，共計 6 個課、室。
高雄市	三民區：設置民政課、社會課、經建課、兵役課、秘書室、人事室、會計室、政風室，共計 8 個課、室。
	茂林區：設置民政課、經建課、觀光課、秘書室、人事室、會計室，共計 6 個課、室。

資料來源：作者整理自各直轄市區公所網頁，瀏覽日期：100 年 12 月 8 日。

就組織編制而言，由於鄉鎮市公所為一地方自治團體，依據《地方制度法》第二十條規定，鄉（鎮、市）的組織設立與管理為其自治事項，有權限依據自身的特殊需求，設置合乎體制運作的課、室，這樣自主性是一「區」所缺乏的。另外，其它有關鄉鎮市法定的自治事項（地方制度法第二十條）、跨域自治事項（地方制度法第二十一、二十四、二十四條之一）與委辦事項（地方制度法第十四、二十九條），⁴皆因改制為市府派出機關後，其業務、權限與自治事項多數移撥到市府手中。另外，就財政自主議題，根據《地方制度法》第六十五條，鄉鎮市的收入包括稅課、工程受益、罰款及賠償、規費、信託管理、財產、營業盈餘及事業、補助、捐獻及贈與、自治稅捐及其它收入，而相關收入及支出，均依《地方制度法》及《財政收支劃分法》規定辦理，並具有獨立的預算，但改制為區公所後，財政自主性大為降低，預算權責轉由市府統籌管理，原鄉鎮市的資產負債轉由直轄市概括承受。

除了法律規範的自治權限外，在實務運作中，原先屬於鄉鎮市公所的業務與職權，例如圖書館、托兒所、公共造產事業、公用事業的管理，或是廢棄物清除及處理、清潔隊的指揮調度等等，也移轉到市府相關局處裡。劉坤億於〈從地方自治團

⁴ 相關內容整理自陳朝建（2011）。

體到市府派出機關：五都改制後區公所角色功的再定位與再思慮》一文中，針對區公所業務功能調整的議題，對現任 145 位直轄市區長進行問卷調查，其中，多數區長最關心的是，市政府能否將清潔隊的指揮管理權下授，並認為目前區公所課室之業務功能，尚能滿足區內民眾需求（劉坤億，2011）。但從民眾的角度，鄉鎮市改制後，區公所是否能維持原先的服務品質，甚至提高行政效率與效能，更是治理職能轉換過程中重要的議題。

上述的鄉鎮市自治條例與自治規則會隨著改制為區公所後廢止適用，但由於改制過程需要磨合期，因此《地方制度法》第八十七條之二規定：「縣（市）改制或與其他直轄市、縣（市）合併改制為直轄市，原直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）自治法規應由改制後之直轄市政府廢止之；其有繼續適用之必要者，得經改制後之直轄市政府核定公告後，繼續適用二年」另外，臺南市政府於二〇一一年一月三十一日訂頒發布《縣市合併升格後各局（處、會）業務移撥或委託區公所辦理分工原則》，皆是體認到，鄉鎮市改制為區之過程，必定面臨許多適應不良的現象。畢竟，改制後的直轄市，其所轄的各區人口數與面積數不像臺北市較為平均，加上各區之間的特殊地理環境與歷史發展脈絡相異，唯有透過彈性地運用法規內容，給予適當的調整機會，才有機會符合基層民眾的多元需求。要知道的是，雖然體制大幅轉變，但不變的是，兩者皆是與民眾直接接觸的基層組織，如何讓區公所在治理職能轉化下，仍使制度運作更具理性，以符合實際需求，是主政者必須思考的議題。

二、直轄市「區公所」可能面臨的治理議題

制度變革往往會引發許多組織角色功能的重新討論，而組織也會在制度變革下，面臨到不同以往的運作問題。在此概念下，鄉鎮市改制為區後，勢必讓區公所的運作邏輯與鄉鎮市公所大不相同，組織困境也於焉產生。因此，本節將利用相關的文獻、深度訪談與焦點團體之文本內容，以及筆者的自行觀察，研析直轄市「區公所」可能面臨的治理議題為何。

（一）一致性 vs. 差異性

如同本文表 1 所示，臺北市以外，新北市、臺中市、臺南市與高雄市所轄的各「區」，在人口數與面積上差異性極大，而各區的地理特性也不盡相同；再者，生

活在不同環境與條件下的民眾，其「政策需求」也相異，因此在政策思維上必須考量一致性與差異性的問題。例如陳朝建（2011a）提到的社會福利措施與津貼議題，重點應該在於，如何給才符合公平呢？如果不能兼顧各區之間存在的差異性，地方民眾的疑慮將會升起，對於市府與區公所的不滿將會提升。從深度訪談與焦點團體座談中的代表性之言論如下：

還有一點要注意，新北市有 29 個區，差別性很大喔！這些標準真的不可能一體適用。雖然有錢就好做事，但錢的大餅就這麼大，要如何公平分配，要能照顧到 29 個區，確實不容易，因為差異性真的太大。（B2）

市政府應該趕快把預算的標準化告訴各區，然後各區才能有所適應，這樣子就可以化解很多的民怨！（A9）

除臺北市與原高雄市外，原鄉鎮市所發放的敬老津貼、生育補助等社會福利，或居民死亡、意外賠償之金額不一，但改制為區後，各區是否停止發放、辦理？或金額統一，都可能淪為「齊頭式」平等。在未能顧及各個家庭不同的狀況與需求下，使得有福利需求者不易領受相關服務及補助。就理論而言，在面對民眾多元需求，或是在不同環境系絡下，政策制定者必須要有「差異管理」的思維，因地制宜給予適當的公共服務。如果在政策環境、地理特性差異性極大的狀況下，仍提供所有區民相同服務內容，卻忽視在不同生活環境中，少數居民的特殊需求，就與真正的「公平」有段距離。

（二）權限劃分

過去的鄉鎮市可以針對地區性的特殊需求，制定出「因地制宜」的政策；面對急迫性的問題，更有權限展現出積極性與主動性的施政，而不用像區公所必須事事呈報，或因為權限不足，可能讓行政效率與效能產生不足。因此，權限該如何下放？下放幅度該有多大？是相關政府機關必須理性考量的。相關的訪談內容如下：

鄉鎮市公所自己做主的時候，很多事情可以馬上辦好，但現在我們不能自己做主，就要照著上頭的標準去做，但這些標準未必適用在我們這裡，但因為要聽從上面的指示，所以都要配合。（B2）

個人覺得，整個核心是在業務權限的委任委託，如果把權限適當給區公所

的話，真的會好，這個就是要我們因應需求導向，如果還是存在一個管理導向的話，那恐怕會非常地累，執行者會非常累，尤其是第一線的機關。（A6）

實務上，公共問題是具有輕重緩急之分，而在回應民眾多元需求中，有時是具有時效性的，如果區公所缺乏適當的自主權限，不能在第一時間內做出正確的判斷，並給予回應，民眾對於區公所的不滿意度將會提高。陳朝建（2011b：82）認為有下列情形之一者，可授權區公所辦理，分別是 1.屬於一區域性業務又與區公所執掌關係密切者；2.由區公所辦理較能收到便民效果者；3.由區公所辦理較能執行徹底者；4.由區公所辦理較能受到普遍深入之效果者；5.由區公所辦理聯繫或督導較為方便者；6.市民申請案件，須經區公所轉報市政府核報，而市政府審核資料係依據區公所提供之事項，授權由區公所逕行辦理。申言之，與民眾直接接觸的區公所，必須被賦予適度的政策裁量權或權限，以解決民眾急迫性的問題，避免存在行政效率低落與行政效能不足之譏。

（三）人力資源分配

區公所業務量過大，造成人員流動率高，是一不爭的事實。以臺中市潭子區為例，原區公所的員額編制為 56 人，合併後業務量大增，工作負荷過重，已有多人申請外調。本文認為，若不增加課室，也應增加人力，以免與其他區公所比較，產生「同酬不同工」的現象。再者，許多區公所的預算員額與實際員額之需求不同，如果再面臨人事凍結的問題，更會造成業務量與人力投入不成比例之情形，使區公所的同仁承受莫大的壓力。如同受訪者 B1 所言。

上面一直授權，授了半天，誰受得了？以區公所的員額來看，我們的實際員額有 136 人，但預算員額則是 131 人，這就要凍結 5 人，但這怎麼可以凍結到區公所身上呢？我們一天到晚在應付民眾，要給民眾最好的服務，讓民眾對市府有好的印象，這都是要從第一線機關來做起。現在人力都不夠還要凍結，看看我們的同仁假日還要到區公所來加班，這真的是愈拉愈遠、愈拉愈累。說什麼都不應該動到區公所呀！（B1）

以《臺北市政府各機關業務權限委任委託區公所執行作業要點》為例，市政府或其各局處將權限委任、委託給區公所時，必須針對區公所的人力、經費與業務範

圍，與各區進行協商，經確定後，再行相關程序。但如果市府機關在委託、委任或授權過程中，不重視區公所的量能問題，任意將業務下放給區公所執行，在人力不足情況下，對區公所的運作是一大考驗外，更打擊到區公所同仁的士氣，讓公共服務品質降低。

（四）區長職等

由於鄉鎮市長的產生方式為公民直選，其具有一定的民意基礎，因此擁有的權威性是區長所不能相比的。再者，依現行規定，直轄市內區人口數在 20 萬以內，區長可由薦任第 9 職等之文官任之；區人口數在 20 萬以上，區長可由薦任第 9 職等至簡任第 10 職等之文官任之，而根據受訪者 A2、A7 與 B2 的論述，區長的職等過低，會在區內橫向或是對外溝通上產生問題，因此建議區長的職務列等可適度地調高。

其實區長的職等真的太低了，有時候說話真的很難大聲，如果提高職等，或許可以發揮「區」真正的功能，也應該會比較有效率。（A2）

區長的職等實在是太低了，我在當鎮長的時候是十職等，接區長後還是十職等，當然有些還是九職等而已，當然這涉及到整個文官體制的問題，但這確實是實質上必須面對的問題。（A7）

我們的業務量真的很大，大到吃不消，上頭卻都不了解，造成「權責不相符」的情況，就連職等也得特別低，這讓我們在溝通的時候特別矮一截。

（B2）

實務上，區長與轄內單位的關係，例如里辦公室、警察分局、戶政事務所、衛生所、國民中小學等，係建立在「指導」與「協調」上。依五個直轄市《各區公所組織規程》的規定，為辦理轄內各項區政業務，或上級交辦事項，區長有責任召開「區務會議」，邀請上述單位主管列席討論。但由於區長沒有強制性權力要求轄內單位主管出席，如果單位主管不予配合，再加上區長職等過低，區長可能淪為「有責無權」的現象。以防救災為例，在發生災難時，區長是具有指揮聯繫的權限，但由於職等過低，在溝通協調或指揮過程中，可能面臨來自於民選里長或是職等相同者的「權威性」挑戰。申言之，區長職等之適度提高，在橫向聯繫與指揮調度等實

務運作上，或可更加順暢。

（五）行政區整併

此次縣市改制為直轄市，並未同時進行區的整併工作，由於新北市、臺中市臺南市與高雄市各區的人口、面積、特色差異過大，不僅市政資源難以合理分配，城鄉差距問題更可能造成轄區間的競爭與衝突，對於未來城市整體發展，具有深遠的影響。主要受訪者的言論如下。

以臺南來說，像龍崎那麼大，面積大、人口落差大，現在變成區後，在交通地理環境上，如果完全依照中央的規定，會造成更大的民怨，在地方上會產生很大的衝突。（A4）

新北市的城鄉差距太大了，無法都以都市的概念來處理，而是要一起考慮到鄉村的問題，這是要有所區隔的，因此在行政區劃上是我們不能忽視的一個重點。（A2）

另外，基於地方治理的合理需求，區的整併有其必要性。依據《行政區劃法》草案第 6 條內容，行政區劃應考慮的因素有 1.行政區域人口規模；2.自然及人文資源之合理分配；3.災害防救及生態環境之維護；4.族群特性、語言、宗教及風俗習慣；5.鄉土文化發展及社區意識；6.地方財政；7.產業發展；8.交通發展；9.都會區、生活圈、或生態圈；10.海岸及海域；11.湖泊及河川流域；12.選區劃分；13.民意趨勢；14.其他政策性事項。如果各直轄市在處理「區整併」議題有法源依據，以進行合乎邏輯的行政區整併，不僅讓區的能動性與發展性大大提升，更能有效整合資源，避免預算過度的分散使用。相似觀點如受訪者 B10 與 B12。

行政轄區的差異性太大，資源其實很難有效分配，現在只能努力維持公平性。（B10）

高雄各區的特色差異很大，又有三個原民鄉，這是區域劃分的問題，我們也很困擾，包括議員都會質詢，但必須等到《行政區劃法》過後，才有法源依據。不過，現在已經成立一個規畫小組，針對高雄行政轄區如何劃分進行研究，以達到資源有效分配與發揮的效果。（B12）

根據《地方制度法》第七條規定：「省、直轄市、縣市、鄉鎮市及區之設置、廢止與該行政區域之劃分、調整，應依法律規定行之」，但由於《行政區劃法》尚未通過，讓區的重劃缺乏法源依據。另外，雖然直轄市擁有區整併的自治權限，但最終決定權還是在中央政府手上，如果不正視此一議題，區的資源配置問題將繼續存在。

三、治理議題與政策建議

有鑑於鄉鎮市改制為區後，組織變革過程產生諸多待解決的問題，例如區的差異化議題、市府各局處與區公所的互動關係、區公所的權限劃分等，皆是地方制度的重要課題，有必要採取對應策略以解決之。以下針對「一致性 vs. 差異性」、「權限劃分」、「人力資源分配」、「區長職等」與「行政區整併」議題提出政策建議。

(一) 擴大與落實「區務會議」

除臺北市外，四個直轄市的各區人口數、面積與生活環境差異性過大，倘若直轄市在提供服務時，僅考量「一致性」，而忽略「差異性」現象，恐將導致相對弱勢民眾無法得到妥善照顧，人民的多元需求將無法被滿足。本研究認為，擴大與落實「區務會議」，由區長邀請轄區內里辦公室、警察分局、戶政事務所、衛生所、國民中小學等單位主管進行討論，發掘各區的特殊狀況與需求，並彙整相關資訊給予市府各局處，利用適當的政策工具，例如第二預備金的投入、專案處理，以解決「一致性 vs. 差異性」所衍生出的問題。必要時，應函請各區政業務督導及民政局列席指導，視各區實際需要與單位主管建議之業務性質，邀請相關局處人員列席討論。而為避免區長「有責無權」，導致單位主管出席率過低，可由民政局與各區長負責監督，依「所屬機關公務人員平時獎懲案件處理原則」，辦理獎懲事宜。

(二) 定期檢討區公所「業務調整」與「權限劃分」之合理性

改制前，原鄉鎮市公所為地方自治團體，具有法人地位，在其權限範圍中，會設置因地制宜的自治條例與規則；改制後，這些條例與規則多數被廢止，或經核定公告，最多延續適用兩年。另外，原鄉鎮市公所的權利義務與資產負債，也隨縣市

改制一併由直轄市概括承受。改制初期，區公所業務調整與權限劃分是一個「現在進行式」之課題，如同陳朝建所言（2011b：85）：「區公所業務之調整問題，必須『從做中學』，因為實際的個案問題還在不斷發掘中。」因此，本研究建議，市府各局處與區公所定期對區政運作進行分析，並於議會期間，在立法機關的監督程序下，討論與核定哪些業務需要調整、哪些權限必須下放、何種性質的預算可分配給區公所自主運用。筆者認為，透過定期檢討，進行合理的「業務調整」與「權限劃分」，不僅使市政與區政間達到無縫接軌，更可收到「便民」的效果。

（三）「社會資源整合」與「強化里辦公室功能」

就「人力資源分配不均」議題，在市府尚未研擬出「人力資源」調整方案前，建議公所內部先自行調整，把適當人力移到業務量較大的單位中，並善用「社會資源整合」，透過志工與義工培訓運用、委託私部門或第三部門、建立社區關係互動等治理模式，共同協力傳遞公共服務，以減輕區公所人力不足的問題；另外，可強化里辦公室功能，於辦公室中設置多功能服務櫃檯，民眾可就近至里辦公室登記申辦業務，並由里幹事將資料送回區公所處理，不僅可掌握行政流程，更可節省組織人力。

（四）「業務性質與比重」原則下的「區長職等」劃分

基於國家文官體制的穩定性，長期地方公務人員職等偏低的議題應全盤檢討。就「區長職等」而言，依《地方制度法》規定，人口在二十萬以上的區公所，區長職等為十職等，人口在二十萬以下的區公所，區長則為九職等。實務上，新北市、臺中市、臺中市與高雄市存在多數的區，其人口數少於二十萬，但轄區範圍過大，區長必須花費較多的時間成本，往來轄區處理區政，所面對的「業務性質」有其複雜性，而「業務比重」也不會較少，「公務壓力」同樣繁重。因此，本文建議，區長職等劃分不應僅以「區人口數」為依據，應考慮「業務性質與比重」之現實狀況，以求「區長職等」的劃分原則更趨合理。

另外，有關「行政區尚未整併」議題，其涉及到複雜與多面向的公共問題，包括城鄉差距、預算資源錯置，人力資源分配不均等等，筆者認為難以透過單一政策建議來解決。本研究除了呼籲立法部門儘速通過《行政區劃法》，讓直轄市內的行政區整併工程有法源依據外，更必須整合與落實上述政策建議，以建構市府各局

處、區公所與里辦公室間行政一體的概念，彼此協調合作，相輔相成，如此才能縮短改制過程的「磨合期」，並解決「行政區尚未整併」所帶來的治理問題。

柒、結語

對於直轄市「區公所」而言，無論是深度訪談或是焦點團體座談內容，均顯示鄉鎮市改制為區後，需要一段時間進行磨合、調適與調整。畢竟，改制後的新北市、臺中市、臺南市與高雄市所轄的各區，其人口數與面積數的差異性過大，難以用傳統的北、高兩市「區」的治理經驗，一體適用之。而從訪談者的論述中得知，直轄市「區公所」面臨到定位不明的困境，「區」到底是市府的「派出機關」？亦或是民政局的「附屬機關」？在法定定位與實際狀況下，確實產生極大的認知落差和爭議，對於改制者而言，是值得借鏡以避免落入相同的窘境。如何去彌平改制後的區之不安定感，其關鍵要素在於主政者的「思維」是否有所改變？是否尊重區公所的角色，並在委任、委託關係中，跳脫「上下隸屬」或「附屬」的權威性思維而定。

另外，有關「區」治理職能的轉變，隨著鄉鎮市改制為區後，原先具有的自治權限、業務功能已移撥到市府相關局處中。多數受訪者認為，在治理職能轉換過程中，區公所已經面臨到「一致性與差異性」、「權限劃分」、「人力資源分配」、「區長職等」與「區整併」等問題。這涉及到哪些權限必須下放、下放幅度應該多大的議題，而這樣的思考，必須植基在如何有效強化區公所的服務傳遞能力，以確實提升行政效率與效能的邏輯上。本文認為，在通過與修正相關法令以解決上述問題前，必須積極落實「區政會議」與「區務會議」的功能，讓市府各局處的橫向溝通，及與區公所縱向的聯繫更加順暢，以建構市府各局處與區公所間「行政一體」概念。換言之，彼此相輔相成、協調合作，讓市府各局處與區公所間的權限劃分與資源分配更加合理化，如此區公所的治理職能才會有效展現。雖然鄉鎮市改制為區後，所面臨到的問題相當多元，但顯見的是，改制後的區是在動態變化的過程中，企圖尋找出最為適當的運作模式，只要思維改變，相信直轄市「區公所」未來所能發揮的治理職能是值得被期待的。

參考文獻

- 仇桂美（2007）。由地方治理與鄉鎮法律地位論我國城鄉之均衡發展。**考銓季刊**，第 49 期，頁 125-141。
- 李長晏（2011）。直轄市與區災害治理之協力作為：組織權力分配與運作。發表於鄉鎮市區與直轄市、縣市及村里關係建構研討會，內政部，臺北。
- 呂育誠（2001）。直轄市區公所角色與地位調整芻議。**中國地方自治**，第 54 卷第 10 期，頁 3-10。
- 呂育誠（2003）。我國鄉鎮市制度變革問題之研究。**中國行政**，第 73 期，頁 135-161。
- 紀俊臣、魏早炳（2010）。地方公務員職等調整之研究。臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 紀俊臣、蔡志恆、席代麟、陳朝建（2011）。直轄市與市區現行政制分析。行政院國家科學委員會專題研究成果報告，未出版。
- 陳立剛（2007）。都會區政府合併初探—以美加地方政府為例。**中國地方自治**，第 60 卷第 12 期，頁 4-13。
- 陳立剛、李長晏（2003）。全球化治理：臺灣都會治理的困境與體制建構—地方政府跨區域合作探討。**中國地方自治**，第 56 卷第 2 期，頁 4-19。
- 陳陽德（1999）。臺中縣市民眾對鄉鎮市與區級政府政治態度之比較。**東海社會科學學報**，第 18 期，頁 97-119。
- 陳朝建（2010）。直轄市內不同區級政府模式之修法建議，99 年 10 月 11 日取自臺灣法律網，網址：<http://www.lawtw.com>。
- 陳朝建（2011a）。五都改制的區公所業務調整問題，100 年 5 月 19 日取自臺灣法律網，網址：<http://www.lawtw.com>。
- 陳朝建（2011b）。改制直轄市後區公所功能業務調整及其治理能力提升策略。**研考雙月刊**，第 35 卷第 6 期，頁 71-87。
- 陳愛娥（2009）。行政區劃與地方自治之保障—兼評地方制度法之改制規範。**憲政時代**，第 34 卷第 4 期，頁 253-264。

- 高雄市政府民政局（2009）。**民政大事紀**，100年9月8日取自高雄市政府民政局，網址：<http://cabu.kcg.gov.tw/ViewDefPage/viewDefPage.aspx?menuid=59>。
- 黃于修、陳素修（2009）。我國鄉鎮市公所體制改革之研究。**競爭力評論**，第13期，頁107-144。
- 黃建銘（2010）。從民主治理觀點論新臺中直轄市之行政區劃策略。**文官制度季刊**，第2卷第1期，頁19-44。
- 黃錦堂（2011）。臺中市區公所之組織定位與功能。**臺灣法學雜誌**，第188期，頁1-19。
- 劉明德、趙永茂（2008）。德國地方行政區域重劃的改革模式與問題。**問題與研究**，第47卷第3期，頁135-158。
- 劉坤億（2011）。從地方自治團體到市府派出機關：五都改制後區公所角色功的再定位與再思慮。發表於2011年臺灣公共行政與公共事務系所聯合會國際學術研討會—建國百年公共事務的回顧與展望，臺北市立教育大學社會暨公共事務學系，臺北。
- 羅際芳（2003）。臺灣光復後地方制度之演變—兼論鄉鎮市定位問題。**弘光通識學報**，第2期，頁87-98。
- 羅際芳（2004）。我國最基層地方政府自治地位改變之研究。**弘光人文學報**，第1期，頁45-59。

附錄一：焦點團體座談會出席者與討論提綱

(一) 焦點團體座談會出席者資料

代碼	機關 / 地域	職務 / 職稱
A1	內政部民政司	一級主管
A2	新北市民政局	一級主管
A3	臺中市民政局	一級主管
A4	臺南市民政局	一級主管
A5	高雄市民政局	一級主管
A6	臺北市	副區長
A7	新北市	區長 (改制)
A8	臺中市	區長 (改制)
A9	臺南市	區長
A10	國立臺北大學	副教授
A11	國立彰化師範大學	副教授
A12	銘傳大學	助理教授

(二) 討論提綱

1. 就您的看法，縣市改制為直轄市後，中央與地方權限的劃分是否更為合理？有哪些權限劃分的議題或爭議值得探討？
2. 請問鄉鎮市改制為區後，實務上所面臨到的主要問題或困境為何？
3. 有論者認為，縣市升格為直轄市後，區之間的規模不一，因此建議區級政府的運作模式可採行「一市兩制」、「因地制宜」、「區長民選」、「區長官派」、「恢復鄉鎮市公所」等方式。就您的角度而言，您贊同何種作法？為什麼？
4. 鄉鎮市改制為區後，其財政自主性大為下降，原有的財政資源也不如以往，面對此一現象，您認為對各區的發展會造成何種影響？

附錄二：深度訪談受訪者與訪談提綱

(一) 深度訪談受訪者資料

代碼	機關 / 地域	職務 / 職稱	訪談日期
B1	臺北市	副區長	2011.08.30
B2	新北市	區長 (改制)	2011.09.02
B3	臺中市	區長	2011.11.07
B4	臺中市民政局	一級主管	2011.11.07
B5	臺南市	區長 (改制)	2011.11.10
B6	臺南市民政局	一級主管	2011.11.10
B7	高雄市	副區長	2011.11.11
B8	臺北市	區長	2011.11.24
B9	新北市	區長 (改制)	2011.11.25
B10	新北市民政局	一級主管	2011.12.02
B11	臺北市民政局	科長	2011.12.05
B12	高雄市民政局	一級主管	2011.12.08

(二) 深度訪談提綱

1. 首先想請問您，直轄市區公所的法制定位為何？法制定位與實務運作間是否有落差？
2. 您認為，市府各局處與區公所的關係為何？是平行對等？還是上下隸屬關係？
3. 由於民政局對於區公所具有「指導監督」權限，是否會讓人產生區公所為民政局附屬機關之認知？您認為，這樣的制度設計是否有必要修正？為什麼？
4. 就您的經驗，市府各局處將業務委託區公所的過程中，曾經遇到什麼樣的問題或困境？其解決的方式為何？
5. 就現行體制而言，您認為區公所在治理職能上會遇到何種困境？為什麼？

The Legal System and Governance Competency of the District Authorities in Taiwan's Five Special Municipalities

Ming-Hsun Yeh^{*}, Kun-I Liu^{**}

Abstract

The article attempts to expound and study the legal system and governance competency of the district authorities in Taiwan's five special municipalities by literature review, focus group interview and in-depth interview. First, we take a look at the institutional evolution of the district-level authorities and clarify the relationship among the city government, bureaus and district offices in the process of delegation of duties. Second, the authors explain the change of the governance competency of district offices after the reorganization of counties and cities into special municipalities, and analyze which new governance issues the district offices may face by the use of qualitative data, including "consistency and differences," "the division of authority," "the allocation of human resources," "the grade of district mayor" and "the combining district." Besides, we make some policy proposals in order to solve aforementioned problems. Finally, we consider that the gap between legal system and reality is still wide regarding the positioning of district-level authorities. In the future, the scope of mission and power on the district-level authorities

* Ph. D. student, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University.

** Associate Professor, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University.

must be gradually adjusted on the premise of effectively strengthening service delivery capacity of the district office in order to enhance administrative efficiency and effectiveness.

Key words: district authorities, the positioning of legal system, governance competency

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com

《文官制度》季刊稿約

《文官制度》季刊原為《考銓》季刊，自 98 年 1 月起更名，於每年 1、4、7、10 月出版，凡國內外有關公共行政、公共治理、公共服務、政府體制、公務人力資源管理、知識管理及考銓保訓退撫行政法制等相關論文均歡迎賜稿，以促進相關知識之發展與交流。

為強化季刊內容及提昇學術品質，《文官制度》季刊另行規劃出版主題，以利各界投稿。

近期出刊及截稿日如下：

(一) 第 4 卷第 3 期出版日期：101 年 7 月；截稿日期：101 年 5 月 31 日。

(二) 第 4 卷第 4 期出版日期：101 年 10 月；截稿日期：101 年 8 月 31 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，稿件一式 2 份並附電子檔，請以掛號郵寄「台北市文山區 11601 試院路 1 號，考試院《文官制度》季刊編輯委員會」，或逕寄電子郵件信箱：jcs@exam.gov.tw。本刊聯絡電話：(02)82366245，傳真：(02)82366246，有關撰寫注意事項，請參考《文官制度》季刊投稿須知及《文官制度》季刊論文撰寫體例。

DocuCom PDF Trial
www.pdfwizard.com

《文官制度》季刊投稿須知

《文官制度》季刊由考試院出版，於每年 1 月、4 月、7 月及 10 月出刊，凡國內外有關公共行政、公共治理、公共服務、政府體制、公務人力資源管理、知識管理及考銓保訓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,接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