

文官制度季刊

Journal of Civil Service

第八卷第四期・中華民國一〇五年十月 Vol.8, No.4 Oct. 2016

(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：李繼玄

社長：袁白玉

主編：陳金貴

副主編：黃一峯

社務顧問：史美強（東海大學）

邱志淳（世新大學）

陳敦源（國立政治大學）

蔡秀涓（東吳大學）

編輯委員：朱斌妤（國立政治大學）

李宗勳（中央警察大學）

張瓊玲（臺灣警察專科學校）

陳金貴（國立臺北大學）

彭錦鵬（國立臺灣大學）

黃東益（國立政治大學）

蘇彩足（國立臺灣大學）

江明修（國立政治大學）

張四明（國立臺北大學）

黃城（國立臺灣師範大學）

（按姓名筆劃排列）

余致力（世新大學）

林淑馨（國立臺北大學）

郭昱瑩（世新大學）

陳恒鈞（國立臺北大學）

黃一峯（淡江大學）

黃榮護（世新大學）

（按姓名筆劃排列）

出版者：考試院

地址：11601 臺北市文山區試院路 1 號

電話：02-82366326

傳真：02-82366246

印刷：群彩印刷科技股份有限公司

電話：02-87511997

美工編輯：士淇打字行

電話：02-29391179

出版日期：民國 105 年 11 月 7 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.exam.gov.tw>

GPN：2009800389 ISSN:2073-9214

版權所有，非經同意不得轉載
本刊所載言論不代表任何機關

文官制度季刊

目次

中華民國一〇五年十月 第八卷第四期（原考銓季刊）

主編的話·····	陳金貴 /	I
特邀專論——從E化、M化、U化到？化：		
電子化政府科技變革樂觀論的反思·····	陳敦源 /	1
災害救援過程中的協力關係：以東日本大地震為例·····	林淑馨 /	21
公共服務中的「面具效應」：情緒勞務觀點的探討·····	黃一峯 /	55
課責是否能提升績效？臺灣政府審計影響之探討·····	蔡馨芳 /	75
書評——公共與非營利組織的組織行為·····	葉益昌、黃榮護 /	103
《文官制度》季刊稿約·····		/ 113
《文官制度》季刊投稿須知·····		/ 115
《文官制度》季刊論文審查作業規定·····		/ 117
《文官制度》季刊論文撰寫體例·····		/ 119

Journal of Civil Service

Vol.8, No.4

Oct. 2016

CONTENTS

Editor's Note	Chin-Kuei Chen	I
Invited Essay — The Next Step after Electronic, Mobile and Ubiquitous? Reflections on E-Government's Technological Optimism ..	Don-Yun Chen	1
The Collaborative Partnership during Disaster Rescue: Using Tohoku Earthquake as an Example	Shu-Hsin Lin	21
Mask Effect in Public Service: A Perspective of Emotional Labor	Irving Yi-Feng Huang	55
Can Enhanced Accountability Improve Performance? The Impact of Auditing in Taiwan	Hsin-Fang Tsai	75
Book Review — Managing Human Behavior in Public and Nonprofit Organizations	Yi-Chang Yeh, Jong H. Huang	103

主編的話

公務人員依其職位，負責政府政策的規劃或執行，並依職務分工原則處理相關公務，以往公共事務較少變化，因此公務人員可以運用在學校或辦公室所學，習慣性的處理公事，不會有太大的困難，也不會有社會方面的強烈反應。然而隨著時代的變遷，社會上不斷的產生新的問題，例如人權觀念的改變、電子資訊與網際網路發展、食品管制疏失或標準認定不同、青年就業困難與薪資低、老人長照與托嬰、環境污染與經濟發展等各種社會問題，這些新興問題已無法再用以往的方式處理，再加上公民社會的強勢表態，公民參與受到政府的重視，造成政府不再有往日行政權獨大的現象，政策的推動必須要對強大的民意負責，政府面對這些新的變化，企圖要快速解決相關問題，但是受到官僚政府體制運作及法規的規範，加上政策決定又常有政治考量，造成許多政策推動的挫折，政府或認為公務人員能力不足，或認為他們用心不夠，而招致政策受挫，因此對公務人員失去信心，而有改革人事用人的考量。

公共政策運作的不順，固然可以責怪公務人員的執行不力，但是面對新問題的處理過程也是問題，因為公務人員每天忙於公務，基於文官中立的立場，不便對社會現況的變化加以評論，使其對社會大眾反應的敏感度低，而公務人員的各種訓練，偏向如何改進組織效率、提升服務品質、依法行政的相關課程，少有公民社會發展、新生社會問題探討之類，可配合時代趨勢變化的研習，加上社會問題常發生得突然，長官要求相關資料也緊急，使得公務人員在問題認知都不十分明瞭的情況下，便要快速回應長官、上級機關、同事、民眾及新聞媒體的需求，忙中就會有所疏失，考慮會不夠周延，何況問題本身又常有爭議性，經常會引起社會的不滿反應。如果擺開具有政治性爭議的政策，要想有效的解決新興社會問題，公務人員可從下列方法著手：1. 先上網蒐集國內外相關資料，查閱相關法令，使自己有足夠的問題概念；2. 詢問瞭解相關問題的同事、專家學者，必要時召開座談會或諮詢會，以蒐集不同的意見，但一般機關都省略此步驟，以免人多不同意見多，不易聚焦或

招來更多反對意見；但亦有正式召開諮詢會，讓與會人員充分發言，誠意十足，但結論已定，所提意見純供參考，這種背書式的會議，自然會失去集思廣益的作用；3. 舉行問題說明會，讓利害關係人有瞭解問題及詢問疑問的機會，可減少民眾的猜忌，但如果公務人員不夠用心，未將背景資料準備好，或是會議主持人職務不足以回應問題時，就會有摸頭或應付民眾的感覺，會議就會脫序；4. 召開公聽會，邀請各利害關係人及學者專家陳述看法，以蒐集不同意見，雖然公聽會的結果，只能達到不同意見的陳述及蒐集，但透過公開的陳述，有助於爭議問題的透明化；5. 依法舉辦聽證會，這是提供學者專家及正反意見支持者表達己見或相互辯論的機會，由於所呈意見會影響問題的決定，因此過程嚴謹，一切要依照法定程序進行。若能採用上述方法去處理社會問題，因為能充分瞭解問題，並能在政策確定前，能夠有機會讓各種意見交流，並能針對爭議適度調節政策，爭議之聲自然會減少，政策的推動也較易為民眾所接受。

本期特邀專論的主題是對電子化政府科技變革樂觀論的反思，因為電子化政府是各國政府推動改革的項目中，爭議少、好消息多、容易得到民眾肯定的領域，故而使得各國政府願意在此項改革中持續投入心力，以滿足社會的期待，故而呈現科技變革樂觀論的現象，造成政府推動電子化政策，在行政改革所產生成效在實際上的落差。本文的主要目的是要釐清「科技變革樂觀論」的現象，析論可以帶給政府變革成效的電子化政府之政策思維，提出此領域合適的理論框架，不能單靠科技追新的衝動，導引虛擬國家的發展。作者從五個問題進行反思，包括電子化的需求問題、組織的成本效益問題、人力資源管理問題、相關法令變革問題及資通科技推動方案問題。本文並結合「數位成熟度」，提出臺灣電子化政府轉變政府結構與組織應當聚焦的三個關鍵：1. 數位時代政府流程改造必須納入數位知能；2. 流程的進化必須以服務對象為核心；3. 流程改造的推動策略必須與數位成熟度的轉換相結合。

本期共收錄三篇論文，第一篇主題探討災害救援過程中的協力關係，並以東日本大地震為例，析論其救災過程中，國家防災體制與公私協力的運作情形。研究結果發現日本大地震的救災過程中，日本共助協力精神的發揮、協力分工體制的建立及水平式廣域行政制度的落實，可減低災害帶來的衝擊，但其運作也為政府帶來沈重的財政負擔。此外，從日本經驗得知，防災行政是由國家主導，但需積極整合民

間力量並善用中介組織，才能達到減災目的。

第二篇從公務人員的情緒勞務，探討公共服務中的面具效應，為民服務是公務人員的基本要求，但在民粹主義高漲的社會，公務人員常須面對情緒化的民眾，因而有兩張面具，一張是工作要求下的親民態度，另一張是面對刁鑽民眾的不悅情緒，此即為「面具效應」。本文運用問卷調查法，分析新北市公務人員的認知及情緒勞務與工作滿足、組織承諾的關聯，發現年齡分析單位低的人員，工作滿足感低、情緒偽裝程度高，離職傾向也愈高。而情緒克制，對離職傾向有負向影響關係，亦即公務人員不等的面具效應，會影響其工作滿足感與留任或離職傾向。

第三篇從臺灣政府審計的影響，探討課責是否能提升績效。審計機關致力於發揮監督、洞察及前瞻功能，有效促進良善國家治理，而審計人員的審計工作透過課責方式的要求，會是可提升施政績效或只是吹毛求疵，為追求真實的反應，本文採用量化內容分析法，針對國內審計機關所公布之審計績效報告解構內容，並解讀其對行政機關提供公共服務之效能所造成的影響。發現國內審計機關在主要業務上近年來所獲致之成果，在財務上、內控制度上或政策規劃執行上，協助行政機關發現問題，提出可行之解決方式，並獲得行政機關的採納，對於提升政府績效逐漸產生正面效果及影響力。

本期書評的書名為「公共與非營利組織的組織行為」，作者是提出「新公共服務」的 R. B. Denhardt 及其他學者，作者指出書名定名為公共與非營利組織，實際上除前二類組織外，還包含衛生組織及教育組織，因為這些組織的組織行為皆類似，係指組織內所有成員本其在人格特質、價值觀、自我概念等屬性的「個別差異性」，彼此互動之後，所產生影響組織的各種行為結果。在企業管理的領域中，組織行為的認識是基本的概念，但在公共行政的領域卻是晚近才受到注意的課題，一般組織行為教科書，通常以教導管理組織成員所應具備的知識與技能做為編排主軸，而這本書，係針對公共行政的學生所寫的教科書。本書內容包括：自我認知、創造力、壓力、決策、激勵、領導力、權力與政治、溝通、團體與團隊、衝突、與組織變革等，惟這些主題的介紹與討論都扣緊了一個共通的主軸：從個人分析層次的組織行為觀點去瞭解公共行政，亦即內容皆鑲嵌在公共行政的背景，以及聚焦於公共組織的獨特性；同時，也提供公共組織成員自我認識與管理，以及互動過程影響他人行為的思考方式與行動。此外本書強調「以組織行為做為思考和行動的方

式」，其實就是期望公共組織成員在工作中仍能落實研究的精神，藉由將所學習的觀念與技能，在工作與生活的行動中加以實踐，並進行反思後的修正，持續不斷的縮小知與行的落差，進而提升公共組織成員對於政府效能的正向影響。總而言之，在公共組織成員面對壓力與日俱增的今日，本書介紹組織行為做為思考與行動方式的概念，以及協助公共組織成員角色與定位的釐清，對於公共組織成員會有所助益。

本期季刊能順利刊出，要感謝本刊社務顧問、編輯委員、審稿委員及考試院的編輯同仁，由於他們的全力配合和支持，才使本期能順利出刊，也感謝投稿者的賜稿，才使本刊能有高水平的學術論文。

文官制度季刊
主編 陳金貴
2016年11月7日

從 E 化、M 化、U 化到？化： 電子化政府科技變革樂觀論的反思*

陳敦源**

《摘要》

電子化政府是近年各國推動改革的各項政策中，少數能享受價值爭議少、好消息多，且民眾持續抱著正面期待的領域，這樣的政策特質也讓各國政府在這個場域中不斷投注心力，以滿足社會的期望；然而，這種夢幻式的變革環境，可能也反映人類社會普遍存在「科技變革樂觀論」的集體心理狀態，與各國政府推動電子化政策所產生行政改革的實際成效存在落差。

據此，本文主要的目的，是首先釐清前述「科技變革樂觀論」現象，以美國學者 Fountain（2001）的科技制定模型（technology enactment model）為藍圖，討論可以帶來政府體制真正變革的電子化政府政策思維，提醒電子化政府的研究者與實務者，這個領域需要更適

投稿日期：105 年 11 月 2 日。

* 本文的初稿曾經發表於「公共服務發展趨勢與展望」研討會，國家發展委員會與國立政治大學公共行政學系合辦，地點：臺北市立大學公誠樓第三會議室，2015 年 10 月 30 日。題目中 E 化指電子化（electronic），M 化指行動化（mobile），U 化指無所不在化（ubiquitous）。

** 國立政治大學公共行政學系教授、臺灣電子治理研究中心研究員；研究專長包括：民主治理、電子治理、官僚政治、公共政策的分析與管理、健保政策等。email: donc@nccu.edu.tw。

當的理論框架，來導引並落實虛擬國家的發展，不能單靠科技追新的衝動而已。

再者，本文站在臺灣電子化政府多年研究的基礎上，針對科技樂觀論下的電子化政府改革，提出五項問題進行反思，包括：一、政府電子化的需求面有確實顧及嗎？二、政府電子化變革的組織成本效益划算嗎？三、政府電子化人力資源管理與支援足夠嗎？四、政府建構虛擬國度相關的法令變革有跟上嗎？五、政府的資通科技推動方案都有完整的評估嗎？

最後，本文結合了「數位成熟度」的概念，提出臺灣電子化政府轉變政府結構與組織應當聚焦的三個關鍵：其一，數位時代政府流程改造必須納入數位知能；其二，流程的進化必須以服務對象為核心；其三，流程改造的推動策略必須與數位成熟度的轉換相結合，期待臺灣電子化政府的政策推動，在未來能夠真正創造出一個具有全觀式顧客導向治理、能發揮資料潛能的流程、以及主動積極的工作團隊的新世代政府組織。

[關鍵詞]：科技變革樂觀論、資訊通訊科技、電子化政府、政府組織、
虛擬國家

對政府而言，（虛擬化的壓力所帶來的）挑戰絕對不是單單開發一個 G2C 的網頁與民眾進行互動（transaction）而已，關鍵的是去重新組織以及從頭建構一個新的政府制度環境，來支援這種新的互動。¹

— Jane E. Fountain (2001)

壹、前言：科技變革樂觀論？

隨著「資訊通訊科技」（Information and Communication Technologies, ICTs）進入人類生活的各種層面，政府組織面臨 1980s 末期開始的新政府運動以來，另一波必須面對的變革挑戰。正如本文一開頭美國學者 Fountain（2001）所言，這個挑戰絕對不是開發一個能夠與民眾互動的網站就可以應付過去，政府對內與對外的互動關係都已經產生質變，政府改革者必須從組織與制度環境的角度進行治理心態與結構的變革不為功。

早在 1958 年出版的《哈佛商業評論》的一篇文章中，²學者 Leavitt 與 Whisler 的論文中就預言，資訊通訊科技將會給「官僚組織」帶來革命性的改變，傳統的金字塔型組織將會被類似沙漏形狀的組織取代，組織生產力將會增強，大部分的中高階主管的工作將會受到衝擊，由於中央控制的成本降低，組織會朝向再集中化（recentralization）發展。因此，科學管理學派的自動控制理想國將會進一步實現，是為當代「科技變革樂觀論」的濫觴之一。³

從 20 世紀進入 21 世紀的五十年間，政治民主化進程上尚屬資淺的臺灣，資訊通訊科技對政府的官僚組織衝擊一波接著一波，從網際網路、入口網頁、到 Web 2.0 社群網站，從辦公室自動化、雲端運算（cloud computing）、行動化政府

¹ “G2C”是指「從政府（government）到顧客或公民（customer or citizen）」。原文如下：
“The major challenge for government is not the development of web-based G2C transactions but reorganizing and restructuring the institutional arrangements in which those transactions are embedded.”

² 論文名稱：〈1980 年代的管理〉（Management in the 1980s）。

³ 這也是一種心理學的現象，請參閱 Clark、Robert 與 Hampton（2015）應用心理學實驗上「隱含關聯性測試」（Implicit Association Test, IAT）的方法，在高科技投資決策的領域中，證明當人們做決策的時候，如果對科技的認知程度較高，會比較傾向對做出過度樂觀的決策，稱之為決策上的「科技效果」（technology effect）。

(mobile government)、智慧城市(intelligent city)、無所不在的政府(ubiquitous government)，一路到近年當紅的巨量資料(big data)、開放資料(open data)、以及區塊鏈(blockchain)等，改變政府的資通技術因子齊備；⁴實務上，由國家發展委員會(以下簡稱國發會)所主導的行政院服務品質獎，或由檔案管理局主導的金檔獎中，資訊通訊科技的應用已是獨立且重要的評分項目，而我國中央政府也從1998年開始，以階段性的電子化政府計畫模式，推動政府資訊通訊科技的變革，⁵推動的力度不輕；從績效成果面來看，臺灣雖然無法成為聯合國電子化政府評比的國家，⁶但近年在其他的國際評比項目中，都得到不錯的成績。⁷

⁴ 根據陳敦源(2012)民主治理專書內的討論，臺灣政治黨派藉由選舉取得政權之後，搜尋治理能力的過程中，會有三大迷思，除了「聖人期待」與「官僚鞭笞」之外，就是「科技主義」，認為政府效能不彰，是因為沒有引進更多的科技技術，但是事實上往往是以「科技未能追新」的歸因，來取代面對更複雜的民主治理結構或制度變革的問題。

⁵ 第一階段從1998~2000年名為電子化/網路化政府中程計畫，主要進行建設基礎資通環境；第二階段從2001~2004年名為電子化政府推動方案，主要是提升線上服務普及度，以及從2003~2007年名為數位臺灣e化政府計畫(e-Taiwan)，主要是橫向整合政府各類線上服務為主；第三階段從2008~2011年名為優質網路政府計畫(u-Taiwan)，主要目標是要讓政府e化治理服務隨手可得；第四階段從2012~2016年名為電子化政府計畫(Intelligent Taiwan)，推動政府在可攜式行動裝置、無線寬頻網路、以及社群網站的時代中，提供主動、分眾與全程的服務；目前，第五階段電子化政府方案正規劃成型中，時間是從2017~2020年，主軸是資料驅動、公私協力與以民為本，希望能夠打造臺灣政府成為領先全球的數位政府。各階段的電子化政府計畫，請參閱國發會網站：<http://www.ndc.gov.tw/cp.aspx?n=67F4A482298C5D8E&s=EEBA8192E3AA2670>。

⁶ 聯合國從2001年開始對全球國家推動電子化政府進行評比，初期每年一次，共進行2003、2004及2005年三次之後，於2008年開始每兩年評比一次(2008、2010、2012、2014及2016)，每次的報告都有主軸，最新一次的2016年評比，主要是結合電子化政府與聯合國的永續發展策略。各次報告請參閱網站：<https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Global-Survey>。

⁷ 臺灣過去不論在美國布朗大學公共行政中心(Brown University Taubman Center for Public Policy)公布的電子化政府排名，或是日本早稻田大學電子化政府研究所(Waseda University Institute of e-Government)發表的「全球電子化政府排名」中，常有前三名的佳績；更重要的，2015年臺灣獲得英國非營利組織開放知識基金會(Open Knowledge Foundation)所公布的資料開放指標(open data index)世界排名第一，成就斐然。Brown University從2000年到2007年的評比資料請參閱網站：<https://www.brown.edu/academics/taubman-center/research-and-initiatives/e-government>；日本早稻田大學的評比資料，請參閱網站：<http://www.e-gov.waseda.ac.jp/>；英國開放政府評比資料，請參閱網站：<http://index.okfn.org/>。

然而，如果回到政府行政革新的傳統來檢視，政府官僚組織面臨資訊通訊科技的衝擊下，不論學界或實務界都想知道：「政府的官僚組織，真的因為資訊通訊科技的導入而改變，且已準備好面對新時代的治理挑戰了嗎？」綜觀我國電子治理研究中心（Taiwan E-Governance Research Center, TEG）累積多年針對臺灣經驗的研究顯示，⁸即便人們在願景上對科技變革的期待是樂觀的，但是政府組織的實際運作的現場來看，不論是員工的心態、內部的流程、或是組織的對外關係（包括跨部門以及與利害關係團體互動等），轉變仍然是有限的，通常資訊通訊科技給政府組織帶來的改變主要是侷限在「前端平台」（front office）互動形式的變動，如果從「後端組織」（back office）的同步變革，仍然無法滿足科技變革樂觀論者們的期待。因此，本文想藉此釐清，這理想與現實落差的關鍵因素，到底在哪裡呢？

首先，從民主理論的角度來看，政府組織的轉變通常都是政治問題，而政治問題從來不會單純的受到科技技術改變而改變；也就是說，資訊通訊科技只是一種組織變革的觸媒而已，政府官僚體系真正的改變，還是必須來自於從政治上針對其制度進行有意識的改造。當代美國著名的民主理論家 Barber（2000/2001: 8）認為民主制度運作的良窳，主要不是受到科技發展的品質與內涵的影響，而是在政治社會的本身。⁹

再者，從官僚組織與資訊通訊科技的導入觀點來看，國家從實體進入虛擬的時代，絕對不單純受到科技因素的影響，這已不是組織內個人是否接受科技技術的問題而已；官僚體制的組織網絡、以及政體的制度環境，都會對資訊通訊科技導引下

⁸ 臺灣電子治理研究中心係 2007 年開始，由國發會依據「電子治理研究中心委外服務計畫」委辦成立（原計畫委託機關為行政院研究發展考核委員會，該機關自 2014 年 1 月併入國發會。），現由國立政治大學公共行政學系營運，基本上是一個由跨校跨組織、跨域專長的學者專家所組成之政策智庫，相關研究方向與已公開之研究資料，請參閱該中心的官方網頁：http://www.teg.org.tw/web_zh/index.do。

⁹ 原文如下：「我認為民主政治在未來是否會存留或是擴散，主要不是看科技發展的品質與內涵，而是我們民主制度的品質以及公民的內涵，這表示我們當代所面對的（民主發展）問題，從過去到現在都是政治而非科技的問題。」（The democracies we have in small nations are not working very well yet we hope to have a global democracy because of the new technology? No, what I want to suggest then is whether democracy survives and flourishes is not going to depend on the quality and character of our technology, but on the quality of our political institutions and on the character of our citizens. That means that our first questions remaining today, as they always have been, are not technological but political.）

虛擬政府的形成，產生不同的「推力」與「拉力」，這個部分往往是科技變革樂觀論者最容易忽略的關鍵所在。正如本文一開始，哈佛大學甘迺迪政府學院教授 Fountain（2001）在她著名的「建構虛擬國家：資訊科技與制度變遷」一書中所言。

最後，從電子化政府研究領域來看，一位土耳其的公共行政學者 Yildiz（2007）回顧電子化政府文獻後指出，電子化政府的研究有三個大問題：第一，定義太過模糊；第二，研究者過度簡化政府發展電子化政府的路徑，尤其是面對龐雜的制度與政治的環境；第三，研究方法上的某些有效性的問題等。其中第二項問題的解決之道，正如前面兩位學者的看法，是電子化政府的研究，應該更多關注政府公共政策過程，以及瞭解電子化政府的政治本質。事實上，這政治本質就是討論電子化政府政策的改變預期，是否真正能在政府現有的制度與組織框架中，找到變遷的路徑，進而對政府的運作產生系統性的改變，才是電子化政府的研究者們應該關心的核心議題。

本文接下來先處理理論反思，將 Fountain（2001）所提出的「科技制定模型」（technology enactment model）作為討論的基礎，接著再下一節當中提出除了追新之外，臺灣政府依循科技制定模型所應該問的五個電子化政府政策推動的問題；最後，本文將 Deloitte University 所發表電子化政府報告中提出政府組織的「數位成熟度」（digital maturity）當作科技制定模型實踐的結果概念，作為本文的結論。

貳、科技變革樂觀論的理論反思：制度論作為一個起點

本文一開始討論「科技變革樂觀論」的疑義，事實上是受啟發於美國的政治哲學家 Barber（1999）所提出三種人類受到科技技術改變之劇情中的第一種劇情。這三種劇情分別為：（一）樂觀論下自信的「潘格洛斯」劇情（Pangloss Scenario），認為網際網路將會解決民主政治長久以來的問題，將民眾直接聯接在一起，能夠強化社群意識、社會信任、以及公民接觸。（二）悲觀論下憂慮的「潘朵拉」劇情（Pandora Scenario），認為資訊通訊科技就像一個潘朵拉的盒子，因為「數位落差」（digital divide）的問題，引進資訊通訊科技來操作民主，只會更加惡化本來就已經不平等的社會。（三）實用論下審慎的「傑佛遜」劇情（Jeffersonian Scenario），認為或許資訊通訊科技對實體社會的影響並沒有想像中來得劇烈，人

們可以作的就是從實踐的個案中找出資訊通訊科技對民主政治的真實影響所在，在此基礎上去蕪存菁，務實地進行漸進式的民主改革。

事實上，本文對「科技變革樂觀論」的反思，主要目的還是要提醒電子化政府的研究者與實務者，這個領域需要更適當的理論框架，來導引並落實真正政府行政改革，以及虛擬國家的發展，不能單單靠科技追新的衝動而已。本研究認為，這種理論架構的建構，制度論（institutionalism）是一個非常適當的起點，有幾個國外的研究可以看出，民主政府對於推動電子化政府過度的樂觀，而這個過度樂觀的看法，在巨量資料政策的推動上正在重複出現，但是變革過程產生困難的原因，都與政府所依存的組織結構和制度環境脫不了關係，讓我們來看一看這些反思的理論文獻。

首先，美國學者 Norris 與 Reddick（2012）應用 2004 年國際地方 / 郡縣管理協會（The International City/County Management Association, ICMA）所作之美國地方政府電子化政府應用調查的問卷，於 2011 年再施作一次的結果發現，地方政府的電子化政府接受的程度，仍然停留在 2004 年的階段，主要仍然是 G2C 的單向資料與服務的輸送而已，顯示美國地方政府對於所推動多年的電子化政府之政策成敗，過度樂觀。

再者，Kraemer 與 King（2006）從電腦發展的歷程逐一討論電子化政府改革的內涵與步驟，最後歸納認為，起碼在美國，資通科技從來不是政府行政改革的工具，它們往往被用來維繫行政與政治的現狀安排，這個結論也對「科技樂觀論」影響下的電子化政府研究，提出看法。

另外，荷蘭的學者 Van Deursen、Van Dijk 與 Ebbers（2006）的研究也發現，荷蘭的政府電子服務不論在民眾使用動機、民眾使用能力、或是民眾科技進用等面向上，都有努力的空間，但是，最無法理解的是在政府應用各種新的資通科技意圖服務民眾的時刻，很容易讓民眾失去興趣，究其原因有二：政府本身對於電子化政務的需求理解不明確，導致過度供給，另一個原因是政府供給面的政治、行政組織、以及社會的因素所導致的問題。

最後，Falch（2006）認為，資訊通訊科技的大量應用強化了歐陸政府朝向更國際化與市場化的治理模式發展，民眾在資訊通訊科技的協助下，以消費者的身分可以得到更多的選擇與資訊；但是，市場本身失靈的老問題並無法由這個模式內部自

發性地解決，因此，民眾更需要有效的民主參與管道來處理市場管制的問題，也就是說，資訊通訊科技被期望在大量市場化與國際化的治理環境中，同時維繫民眾消費者與公民的控制能力，當然，這種期望必需植基在政府古老的組織與流程，是否進行相對應的變革，正如學者 Lenk 與 Traunmüller（2002）所說：「資訊科技會對公共行政學科產生什麼影響，仍存在著許多不確定性（uncertainties）與模擬兩可（ambiguities）。」

然而，如果學界與實務界意圖尋找一套電子化政府導引政府組織變革的制度論，最好的起點就是哈佛大學學者 Fountain（2001）所提出的「科技制定模型」。這個模型有三項重要內涵，第一，Fountain 認為網際網路的出現將帶來政府組織的革命性改變，這些變革可以從表 1 比較傳統韋伯式與虛擬式的官僚組織看出，如果從效率的角度來看，虛擬式官僚組織顯然有其比較優勢的。

表 1 韋伯式與虛擬式官僚組織的比較

韋伯式官僚組織的元素	虛擬式官僚組織的元素
確切的、清楚的功能性分工。	資訊結構是以資訊通訊科技而不是人，組織結構也是以資訊通訊科技而不是人為基礎。
個人的科層組織。	電子與非正式的溝通；由團隊形式工作與決策。
由專門人員維護與傳送檔案、書面文件。	文件數位化形式自由，以電子的形式傳遞，中間經過 Bar Cods、手持電腦等；資料的收集、分析與傳遞都是彈指之間。
員工是中立、非個人，都屬於特定組織。	員工都是跨功能且被授能；工作不只是在專業層面，而是經過電腦中介的衍生與精緻化的工作也包括在內。
辦公室以規定、SOP 與績效方案來運作。	規則嵌入資訊系統與 APP，這是一個隱形與虛擬的結構。
在多重人員批次與延遲中處理事情。	處理事情是快速與及時的。
緩慢的組織回饋與調整。	監控與更新的回饋隨時存在，更快速與及時的調整是可能的。

資料來源：Fountain（2001: 61）。

第二，Fountain 為了不落入遵循「科技變革樂觀論」的傳統，將「客觀科技發展」與「科技的制定」兩個概念分開處理，在變革的因果關係上，她認為官僚組織與制度環境是兩個重要的變數（如圖 1），這個模型也可以這樣解讀，官僚組織是政府變革最主要的場域，它受到客觀科技發展（單向）與既有的制度安排（雙向）的影響，而統整兩個影響之後，產生對政府組織科技制定的雙向影響，這個看法已經離開過去電子化政府以「階段論」來看科技影響的傳統（ASPA & UN, 2002; Layne & Lee, 2001），而階段論通常像馬克斯社會主義的「歷史決定論」（historical determinism），是造成電子化政府研究中「科技變革樂觀論」的源頭之一。

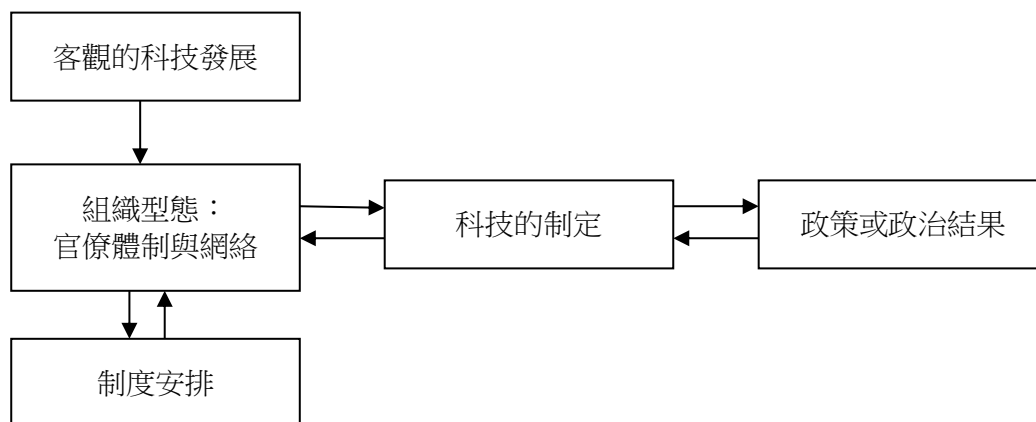


圖 1 Fountain 的科技制定模型

資料來源：Fountain（2001）。

該理論的第三項重點內涵是，政府制定電子化政府政策，如果只是建構一個又一個的網站或臉書，投注經費在一套又一套的系統上，仍然沒有產生意屬的政策或是政治的結果，其原因可能就是在於我們對於簡化了「組織結構」的穩定性與「科技導入」的變革意圖之間的因果關係，樂觀的科技決定論並沒有產生可以預測的制度變革，因此，政府組織的制度變革研究，仍然需要投入更多的關注。¹⁰試舉一個

¹⁰ 當然，這套制度論，也不是沒有受到批評，比方說，Norris（2003）在一篇書評當中認為，Fountain（2001）所謂的理论，只不過是對過去社會科技系統理論（the sociotechnical

理論應用的範例如下。兩位墨西哥籍的電子化政府學者 Luna-Reyes 與 Gil-Garcia (2014) 認為，過去電子化政府的研究，基本上所樂觀預期的兩種改變：(一) 內部流程、以及(二) 外部利害關係團體的互動介面上的「轉變」(transformation)，從各種經驗研究顯示，並沒有想像中來得明顯；他們應用系統動力學及組織制度論研究一個墨西哥州政府入口網頁為期十年的發展歷程，發現公部門某些組織與制度因素的齊備，才能讓資訊通訊科技真正帶來官僚體系的轉變，這些因素剛好是制度論中所提及領導焦點、誘因相容、以及均衡路徑的概念：

其一，領導焦點：作者認為組織內部包括領導者的強力支持是資訊通訊科技系統產生制度性轉變的關鍵 (Kim, Kim, & Lee, 2009, 也有相同的看法)，從制度論的看法，這就是制度變遷過程中的「領導焦點」(leadership as focal point) 的建立，有助於組織轉換過程中決策以及改變的成本負擔。

其二，誘因相容：作者認為資訊系統的導入，其回饋與修正的體系，必須是自我持定的 (self-enforcing)，這個概念類似制度論中常常提到的「誘因相容」(incentive compatibility) 有相類似的意義，也就是這個系統的設計必須符合利害關係人的誘因體系。¹¹

其三，均衡路徑：作者也認為資訊系統的利害關係人之間從錯誤中的學習，也是產生轉變的重要因素，這個結論類似制度論當中討論「制度起源」的互動結構下，所產生賽局理論中的「均衡狀態」(equilibrium)，而組織與制度的轉換，就是均衡挪移的路徑，該路徑在個人策略上都是穩定且誘因相容的。

systems theory) 的重新包裝上市而已，沒有甚麼新意；Cordella 與 Iannacci (2010) 修改了 Fountain 提出虛擬國家的「科技制定模型」，認為除了組織與制度的影響之外，電子化政府的政策制訂對於政府部門制定並落實電子化政府改革，也有一定的影響力。但是，Fountain 打破傳統以來科技接受模式中，個人分析層次的資訊接受程度，與整體層次的科技發展大環境主導因果關係的模式，將中層變數 (meso) — 「制度」導入電子化政府的研究，還是有其重要的貢獻。

¹¹ 這也是制度論「自我管理」的機制設計問題。舉例而言，Lucas (2008) 認為，近年學界與實務界對應用資訊通訊科技轉換發展中國家醫療體系存有高度的期許，他從四種常見應用資訊通訊科技的醫療領域個案研討中，發現大部分的個案中，資訊通訊科技都只是輔助目前的醫療體系運作，還談不上革命性的改變；更重要的，疾病團體的社會網絡影響力、以及現有醫療體系自我管制的的能力 (包括專業的規範或市場競爭)，才是醫療體系變革的關鍵。

如果依照目前巨量資料分析的應用來看，聯合國全球脈動（UN Global Pulse）於 2013 年 6 月釋出的報告中指出（UN Global Pulse, 2013），政府運用巨量資料分析時所遭遇到的挑戰，可能包括「隱私權」（privacy）、「數位落差」（digital divide）、「資料可得性」（access）與「資料分析的挑戰」（analytical challenges）等四大部分，這些挑戰對政府政策落實所產生的問題，一方面會影響到政府組織內的員工朝向虛擬國度前進的意願，另一方面則是電子化政府推動主管單位，應當正視並且試著用科技制定模型來推展結構轉變的契機。

參、科技追新以外：臺灣政府資訊通訊科技政策制定的五個反思

不論未來臺灣電子化政府會依循資訊通訊科技的發展走到甚麼程度，或是現在正要進入第幾階段的發展方案的研擬，都必須面對政府組織與制度變革是否能夠同步進行的問題；而新（科技）與舊（制度）之間的拉扯，除了必須從反思「科技變革樂觀論」的中心思想開始，有識之士還必須開始正視政府官僚體制因為政治、組織、或是制度的超穩定結構，所帶來期望與實際之間落差的縫補問題。本文基於過去臺灣四個階段推動電子化政府的經驗觀察，提出下面五個反思性的問題，一方面，當作學界與實務界反思電子化政府政策領域的材料；另一方面，這些反思也期待作為政府相關推動權責單位或個人，一個進入虛擬國度過程中，自我思想準備工作的基礎。

一、問題一：政府電子化的需求面有確實顧及嗎？

目前電子化政府的改革，基本上仍然是著重在電子化服務（e-service）的部分，但是，民眾對於政府投注大量資訊通訊科技的需求到底是甚麼，是否應該有固定的資源進行了解？根據過去臺灣電子治理研究中心的研究顯示（李仲彬、黃東益、洪美仁、陳敦源，2011；江明修、陳敦源、黃東益、陳俊明、莊國榮，2004），民眾希望與線上政府的接觸所獲得的東西，主要並不是服務，而是資訊（讓我知道你在幹甚麼）與意見表達（請聽聽我們的意見），也就是說，民眾對於電子化民主的理由而與政府接觸的興趣，明顯高於電子化服務；當然，這又牽涉到

行政部門應用資訊通訊科技進行民主深化的改革，會直接衝擊到代議體制中議會的角色，根據國外的研究顯示，議會審查預算的時候，會非常願意通過行政部門為了改革行政服務的相關支出，但是，對於由行政部門推動電子化參與而可能直接跳過代議功能的電子民主改革，則多有猶豫，順應民眾需求變革的政治困境，該如何解決？

二、問題二：政府電子化變革的組織成本效益划算嗎？

對任何組織來說，改革的成功與否，牽涉到組織內部員工對於成本效益的計算，是否真正產生成本的降低。事實上，政府多年的行政服務電子化改革，是行政院政府服務品質獎的重點項目之一，在「多用網路，少用馬路」的口號下，不斷進行線上行政改革；然而，改革結果的績效展現之一，應該是政府第一線臨櫃的服務人力有大幅降低，但是為何多年來這「目標」都沒有發生？關鍵在於電子化服務因為身分認證的關係，仍然必須臨櫃與線上並行，因此，為著推動政府服務的線上化，政府機關的運作成本實際上是大大增加的，或許，對於民眾來說選擇變多了，可能很方便，但是對於政府組織來說，在總員額法的框限以及電子化政府能帶來流程簡化的預期之下，額外的成本都是由內部員工含淚吸收，得不到內部利害關係人支持的變革，表面上會是很「成功」的！

三、問題三：政府電子化人力資源管理與支援足夠嗎？

我國目前的公務體系，有考量資訊專業引入的需要而有一個資訊職系，這些人力理應是協助政府推動電子化變革的重心；然而，資訊職系進入官僚體系的人才，面臨到下面三個明顯的困境，第一，資訊的行業日新月異，政府並沒有像資訊企業因為產品開發的需要，投注大量資訊人力的培訓資源，因此，「一進政府專業上就落伍」成為普遍的現象；第二，在政府嚴格分工的環境中，一般業務單位資訊人力的角色，很少會跨進業務的領域進行融合的變革，因此，資訊專業大多只能固守「系統排誤」的角色，並沒有扮演積極的「改變引擎」（change engine）；第三，由於政府規模的縮減，大部分的電子化政府方案，是藉由外包的方式取得結果，但是這會造成政府資訊專業的流失，甚至管制角色的弱化；這三點困境就足以讓科技

變革樂觀論無法立足。

四、問題四：政府建構虛擬國度相關的法令變革有跟上嗎？

對政府組織來說，「依法行政」是施政的倫理底線，變革雖然重要，對個別公務人員來說，因著未能依循現行法治環境而進行的大膽變革，往往有適法性的問題，因而對變革產生行為上裁量權應用的退縮；因此，電子化政府的變革推動，必須方案與法制化同步進行，也就是說，沒有法治制度的同步改革，許多電子化政府的方案可能都是暫時性、表面化、以及缺乏法定課責壓力的。更重要的，如果以個人資料保護法通過與實施背後的人權價值，與開放資料的政策課責價值之間，是有明顯的衝突，這些衝突的處理雖然是業務承辦人不可避免的責任，但是如果沒有到位的通則性法制變革與調和的努力，公務體系內的公務人員來說，勢必要向人權而非政策課責的價值靠攏，以避免個人的司法成本，這樣的「反誘因」不從法令變革著手不為功。

五、問題五：政府的資通科技推動方案都有完整的評估嗎？

由於政府每年編有將近一千億的科技預算，政府運用資訊通訊科技進行政府改造的經費基本上是有一定的水平，然而，重點不是在預算資源是否足夠，而是在資源是否有產生需要的變革，電子化政府的績效評估制度，是政府科技變革論能否樂觀的關鍵之一，有三個方向可以進行反思：其一，資通預算的外包通常金額龐大，但是能分給評估機制的資源卻是相對較少，要如何用 2,000 元的審查費來維持方案績效品質，是一個嚴肅但古老的問題；其二，如果績效評估的價值，選擇排除制度與組織的改變的「結果」進行測量，而只著重「程序」上是否導入的問題（比方說，組織有沒有 facebook 就是一例），我們就無法看見資通科技的導入對政府真正的改變為何；最後，組織上分立的單位自行處理，以及缺乏整體目標設定的資通方案評估，無法引領政府去處理最根本的電子化政府的制度變革問題。

肆、結論：追求政府組織的數位成熟度

本文除了提出當下問題的反思以外，也樂意提供一種改變的方向，給理論與實務工作者參考。由 Deloitte University 所發表的一份調查 70 餘國家電子化政府官員的報告顯示，大多數（96%）的受訪跨國政府資訊部門官員，都認知到資訊通訊科技對政府所帶來巨大的影響，但是，政府組織是否能提升「數位成熟度」卻是一切的關鍵（Kane, Palmer, Phillips, Kiron, & Buckley, 2015）。政府組織的數位成熟度，包括能力的儲備、流程的進化、以及策略上的準備。如果從這篇報導與研究「數位成熟度」的概念出發，對於政府相關部門與人員，如何離開 Barber（1999）所提出天真的科技變革樂觀論，進入科技變革的務實論，有下面三點結論。

首先，數位時代政府流程改造必須納入數位知能。數位時代的流程改造，必須由具備數位知能的個人或單位主導，雖然有數位落差問題，但是面對資源缺乏的少子／老年化時代，政府人力配置在文書組織上的傳統必須轉變，內控與分工機制必須數位化，才能釋放人力去作客製化服務，因此，別再討論人力不足夠，電子化政府不是另一個業務，而是要來主導重組政府業務分工與運作的技術！

再者，流程的進化必須以服務對象為核心。政府的流程改造業務，如果缺乏外部服務接受者參與的事實，最多是另一個自我正當化的業務；然而，大量、直接、和及時的公眾參與，必須用數位途徑不為功，不論是民眾需求的評估、過程的意見表達、以及結果的滿意調查，都必須從數位民主的角度來轉化目前行政機關專業獨占的舊架構，不這樣調整，流程改造是自爽的。

第三，流程改造的推動策略必須與數位成熟度相結合。政府推動數位流程改造的方式，仍然就是另一項上級交辦的業務而已！前面報告也提出，數位成熟度的改造，最大的阻礙就是缺乏完整的策略，舉例而言，我們國家推動政府服務品質的流程改造已經多年，但是，對於第一線服務或線上服務應該如何進行意見調查，缺乏統一的策略與作法，這樣要如何談績效呢？

總括來看，這份研究報告與本文反思科技變革樂觀論的基調是相同的，我們皆認為政府組織數位成熟度的推動，必須要有明確的策略目標，這目標就是清楚標明數位時代政府組織的特徵，包括下面三項內容必須對整體組織成員清楚傳達與共同

建立：

1. 全觀式的顧客導向治理（agency-wide governance focused on the customer）。
2. 能發揮資料潛能的流程（processes that tap into the potential of data）。
3. 主動且積極的工作團隊（a passionate and aspirational workforce）。

未來數十年，政府組織如果不追求數位成熟度的流程與組織改造，儘速離開那些羈絆創新與進步之類比時代組織與工作方法，在已經習慣快速消費服務之網路新世代的眼中，政府的形象只會越來越臃腫難看；當然，在其中工作的人們也就越來越感覺不到價值感與尊嚴了！

參考書目

- 李仲彬、黃東益、洪美仁、陳敦源（2011）。電子治理與組織改造：供給端與需求端的調適整合。臺灣電子治理研究中心委託研究報告，未出版。
- 江明修、陳敦源、黃東益、陳俊明、莊國榮（2004）。運用 ICTs 實現全民參政理想之推動計畫研究。財團法人資訊工業策進會委託研究，未出版。
- 陳敦源（2012）。民主治理：公共行政與民主政治的制度性調和。臺北：五南。
- ASPAN & UN (2002). *Benchmarking e-government: A global perspective*. New York, NY: United Nations.
- Barber, B. R. (1999). Three scenarios for the future of technology and strong democracy. *Political Science Quarterly*, 113(4), 573-589.
- Barber, B. R. (2000/2001). Which technology for which democracy? Which democracy for which technology? *International Journal of Communications Law and Policy*, 6, 1-8.
- Clark, B. B., Robert, C., & Hampton, S. A. (2015). The technology effect: How perceptions of technology drive excessive optimism. *Journal of Business and Psychology*. Advance online publication. doi: 10.1007/s10869-015-9399-4
- Cordella, A., & Iannacci, F. (2010). Information systems in the public sector: The e-government enactment framework. *The Journal of Strategic Information Systems*, 19(1), 52-66.
- Falch, M. (2006). ICT and the future conditions for democratic governance. *Telematics and Informatics*, 23(2), 134-156.
- Fountain, J. E. (2001). *Building the virtual state: Information technology and institutional change*. Washington, DC: Brookings Institute.
- Kane, G. C., Palmer, D., Phillips, A. N., Kiron, D., & Buckley, N. (2015). Strategy, not technology, drives digital transformation. Retrieved from: <http://dupress.com/articles/digital-transformation-strategy-digitially-mature/>.
- Kim, S., Kim, H. J., & Lee, H. (2009). An institutional analysis of an e-government system for anti-corruption: The case of OPEN. *Government Information Quarterly*, 26(1), 42-50.
- Kraemer, K., & King, J. L. (2006). Information technology and administrative reform:

- Will e-government be different? *International Journal of Electronic Government Research*, 2(1), 1-20.
- Layne, K., & Lee, J. (2001). Developing fully functional e-government: A four stage model. *Government Information Quarterly*, 18(2), 122-136.
- Leavitt, H. J., & Whisler, T. L. (1958). Management in the 1980's. *Harvard Business Review*, 11, 41-48.
- Lenk, K., & Traunmüller, R. (2002). Electronic government: Where are we heading? In R. Traunmüller & K. Lenk (Eds.), *Lecture notes in computer science: Vol. 2456. Electronic government: First international conference, EGOV 2002 Aix-en-Provence, France, September 2-6, 2002 proceedings* (pp. 1-9). doi: 10.1007 / 3-540-46138-8_1
- Lucas, H. (2008). Information and communications technology for future health systems in developing countries. *Social Science & Medicine*, 66(10), 2122-2132.
- Luna-Reyes L. F., & Gil-Garcia, J. R. (2014). Digital government transformation and internet portals: The co-evolution of technology, organizations, and institutions. *Government Information Quarterly*, 31(4), 545-555.
- Norris, D. F. (2003). Building the virtual state... or not? A critical appraisal. *Social Science Computer Review*, 21(4), 417-424.
- Norris, D. F., & Reddick, C. G. (2012). Local e-government in the United States: Transformation or Incremental change? *Public Administration Review*, 73(1), 165-175.
- UN Global Pulse (2013). Big data for development: A primer. Retrieved from: http://www.unglobalpulse.org/sites/default/files/Primer%202013_FINAL%20FOR%20PRINT.pdf.
- Van Deursen, A., Van Dijk, J., & Ebbers, W. (2006). Why e-government usage lags behind: Explaining the gap between potential and actual usage of electronic public services in the Netherlands. In M. A. Wimmer, H. J. Scholl, Å ke Grönlund & K. V. Andersen (Eds.), *Electronic government: 5th international conference, EGOV 2006, Kraków, Poland, September 2006, proceedings* (pp. 269-280). New York, NY: Springer.
- Yildiz, M. (2007). E-government research: Reviewing the literature, limitations, and ways forward. *Government Information Quarterly*, 24(3), 646-665.

The Next Step after Electronic, Mobile and Ubiquitous? Reflections on E-Government's Technological Optimism

Don-Yun Chen^{*}

Abstract

In most of the nations, e-government policy is one of the rare policy domains where there are few value conflicts but many positive reports as people have a high expectation of it. This almost dream-like environment has been driving government to invest more resources into e-government but also reveals a collective mentality of “Technological Optimism” where there might be gap between expectation and reality.

The purpose of this paper is first to clarify the concept of technological optimism regarding e-government policy. Then, following a technology enactment model created by Jane E. Fountain to theoretically bridge the possible gap between the optimistic expectation and enacting reality, the author claims that those designing and implementing e-government policies should not focus only on pursuing new technologies.

Secondly, the author is presenting five-point reflections for both researchers and practitioners in the e-government circle to increase the possibilities of technology-enacted changes. They are: (1) Is the e-

^{*} Professor, Department of Public Administration, National Chengchi University; Researcher, Taiwan E-Governance Research Center. Research interests: Democratic governance, e-governance, bureaucratic politics, public policy analysis and management, national health insurance policy. email: donc@nccu.edu.tw.

government policy demand-driven? (2) Is the e-government policy cost-effective? (3) Is the support of human resources sufficient for the e-government transformation? (4) Are the e-government-related rules and regulations changed as well? (5) Is program evaluation of the e-government plan comprehensive?

Lastly, the author is introducing a concept of “digital maturity” to make the final point that the digital reengineering in e-government policies should include three strategic focuses: (1) they should be incorporated with digital intelligence; (2) the reform progress should be centered upon the users; (3) changes should be effected in step with the degree of digital maturity in government organizations. Hopefully, the efforts of e-government policy can bring about an agency-wide change of governance by focusing on the customers, tapping into the potential of data, and arousing a passionate work spirit.

Keywords: technological optimism, information and communication technologies (ICTs), e-government, government organization, digital state

災害救援過程中的協力關係： 以東日本大地震為例

林淑馨*

《摘要》

日本為一地震好發國家，歷年來的地震雖對該國造成嚴重的損失與傷害，卻也因而促使日本在災害教育、防災演習和緊急救難組織發展上領先世界各國，並晉升為災害防救績效顯著的國家。2011年3月11日發生的東日本大地震¹雖重創日本，但在這次救援過程中該國防災體制與公私協力的運作情形乃是值得學習與反思之處。

研究結果發現，在東日本大地震的救災過程中，日本共助協力精神的發揮與協力分工體制的建立，以及水平式廣域行政制度的落實，可以減低災害所帶來的衝擊。然而，如何強化非常時期協力體制的運作成效，以及解決水平協力制度所帶來的沉重財政負擔，則是今後所需面臨的課題。此外，藉由日本經驗得知，防災行政雖由國家主導，但需積極整合民間力量並善用中介組織，才能達到減災目的；而廣域防災行政的制度化與協力內容的多元化都是值得我國參考之處。

[關鍵詞]：防災行政、東日本大地震、公私協力、廣域行政、非營利組織

投稿日期：105年6月1日。

* 臺北大學公共行政暨政策學系教授，email: susin@mail.ntpu.edu.tw。

¹ 東日本大地震包含地震、海嘯與核輻射，但因本文主旨在觀察災害過程中的協力關係，所以不對各項災害分別進行觀察與探討。

壹、前言

日本為一地震好發國家，1923 年的關東大地震和 1995 年的阪神大地震，雖然對日本社會造成嚴重的損失與傷害，但卻也因歷史經驗與慘痛的教訓，促使日本在建築法規、災害教育、防災演習和緊急救難組織的發展上領先世界各國（王文岳、楊昊，2013：159-160），同時晉升為災害防救績效顯著的國家。然而，2011 年 3 月 11 日所發生的東日本大地震卻仍重創日本，堪稱是近代日本史上前所未有的重大災難，截至 2016 年 3 月 8 日止，共造成 19,418 人死亡，2,592 人下落不明，6,220 人輕重傷，²受害總人數更是超過 45 萬人，預估經濟損失約為 16 兆到 25 兆日圓。雖然日本政府在這次災難中投入史上最大規模的自衛隊進行搜救，也動用警消和海上保安廳（相當於我國的海岸巡防署）等超過 10 萬人次的國家公務員，同時還有來自世界各國的搜救隊共同參與救援，但仍然無法因應所有災民的需求。資料顯示，由於日本東北地區包含道路在內的許多重大基礎設施多遭受重創，據估計東北三縣要完全重建、復興需花費長達 10 年的時間（恢復期 3 年，再生期 4 年，發展期 3 年），而光是前 5 年所需的財源就高達 28.3 兆日圓（佐藤主光、宮崎毅，2012：30）。在此情況下，單靠政府部門的能力已經無法解決問題，如何善用民間活力（人力、資金與技術），與民間企業、非營利組織或志願團體協力，整合各項資源並重建災區，則是相當重要的課題。³

事實上，我國與日本同處於強烈地震發生頻繁的環太平洋地震帶，皆屬於天然災害的高風險國家。2005 年世界銀行（The World Bank）出版的《天然災害熱點：全球風險分析》（Natural Disaster Hotspots: A Global Risk Analysis）一書，曾對全球各國天然災害進行危機分析，提到臺灣的地質（地震）與水文（洪水、颱風與土石流）在各項天然災害危機分析中都是名列「世界第一」，顯示我國的天然災害危險潛勢遠大於其他國家。該調查指出，臺灣地區約有 73.1% 的地區和人口暴露在天然災害危險下，而遭受各項天然災害造成高死亡率的風險也居全球第一，亦即臺灣

² 參閱消防庁災害対策本部（2016）。

³ 東日本大地震以後，許多研究皆有提到政府應與民間（如企業、NPO 或志工）共同協力的重要，相關論述請參閱中村祐司（2011）、館野治信（2011）、森田朗（2013）、天野徹（2013）等論文。

有 90.2% 的地區與 95.1% 的人口有高死亡率之風險（The World Bank, 2005）。由此可知，對我國而言，如何建立一套完善的防災體制乃是刻不容緩的重要工作。

近二十多年來，我國歷經了 1999 年的九二一大地震和 2009 年的莫拉克颱風兩次大災難，雖付出慘痛的代價（前者造成 2,400 多人死亡，11,300 多人受傷，數以萬計的房屋倒塌，財物損失達上百億台幣；後者所造成的死亡人數超過 600 人，全臺損失達 164.7 億元），卻也開啟了政府檢討現有災害防救組織架構與功能的契機。然遺憾的是，這二十多年來，臺灣在法令制度和實務運作上仍有相當改進的空間。⁴

檢閱國內相關文獻發現，截至目前為止，臺灣公共行政領域在防災⁵議題的討論相當有限，該主題真正受到重視是在九二一大地震之後，除了檢討硬體設備之外，多數研究約可分為兩大類：一類是檢視災害防救機制與運作情形（吳再居，2000；陳弘毅，2000；林潤榮、黃文仁、林廣榮、許建德、許中立，2005；楊永年，2001，2009；柯孝勳、許俊文、蔣得心，2009；施邦築、柯孝勳、許秋玲、莊明仁、張欽儀，2010；李宗勳，2010；李宗勳等人，2012）；另一類則是探討政府與民間在救災組織動員、協調或資源方面的連結（劉麗雯、邱瑜瑾、陸宛蘋，2003；王仕圖、許慧麗，2010；陳宇嘉、楊慧滿，2010；王秀燕，2010；張四明、王瑞峰、葉明勳、陳昱旗，2011；李香潔、陳亮全，2012）。上述這些研究雖然對我國防災體系的制度設計或救災資源的整合提出相關見解，部分文獻甚至還藉由國外的制度設計經驗來檢視我國的相關制度的問題點並提出建言，但因各國防災體系建置背景不同，所面對的天然災害類型可能也有所差異，故容易產生援引與適用上的落差。然值得注意的是，由於我國的地理環境和好發災難的類型與日本較為接近，事實上我國的防災體系和相關法案也都以日本為藍本，若對於該國的防災體系能有更深入的理解，應有助於充實我國的防災體制。特別是東日本大地震為一複合式巨災，多數國家都缺乏處理此類型災難的經驗，雖然日本政府在救災過程，以及後續災後重建都曾飽受爭議，但無可諱言的是，該國防災體系與公私部門在救援過程中的協力經驗，對於我國而言應是重要的研究個案，可以提供參考與借鏡之處。

惟可惜的是，或許是受到時間與語言的限制，目前國內以東日本大地震為例，

⁴ 相關論述請參閱郭永興、林家慶與馬泰成（2013）的論文。

⁵ 在本文中所使用的「防災」一詞，包含防災、救災與重建之意涵。

討論該國防災體制或災害治理、協力的研究實屬有限，僅有吳明上（2012）、龔昶仁（2012）、黃偉修（2012）、王文岳與楊昊（2013）等少數論文，顯示我國在此議題的研究無論在質或量上皆有發展的空間。有鑑於此，為彌補參考文獻之不足，本文欲以東日本大地震為例，來觀察該國在災害救援過程中政府部門間，以及政府與民間企業或非營利組織在人、財、物和資訊之間的協力運作情形，以及產生的問題。而為了達此目的，作者首先整理日本在防災行政中政府職能之設計，以及協力與防災的關係，進而討論將協力關係運用在防災對策中所可能產生之疑慮；其次，以東日本大地震為例，觀察該國的防災體系，地震發生時政府的因應，以及救災過程中各級政府間、政府與民間或非營利組織在各面向的協力關係；接著分析與討論此個案所代表之意義與可能衍生的課題；最後反思日本經驗對我國帶來之啟示。

貳、協力與防災行政

一、防災行政中政府的職能

日本自明治維新以來，傳統社會的發展結構是以國家為基礎，期望透過集權與中央政府優位之運作型態，建構出資源分配最有效率的領導模式，但卻也衍生出地方政府與公民社會對中央政府高度依賴的問題。另一方面，由於中央政府所制訂的統一政策無法因應地方居民多樣化、個性化的特殊需求，而出現缺乏效率且耗費成本的弊病。⁶因此，為了解決上述種種問題，在邁入 21 世紀以後，日本試圖透過地方分權制度改革，來打破長期以來政府間的關係，將中央集權式的行政制度改為以強調地方政府的功能與責任，和「多樣與分權」為主的新治理理念。

受此結構關係演變的影響，該國防災行政體系也重新調整了中央與地方政府的關係。由於災害的種類眾多，防災行政所涵蓋的範圍廣泛，且涉及不同層級的政府機構，受限於篇幅，在本文中無法針對各政府機關的權責逐一詳加介紹，僅能以災害對策基本法為基礎，來說明緊急災害發生時中央與地方之關係、職能與權限，並描繪該國防災運作模式。

⁶ 有關日本中央與地方關係的演變，請參閱林淑馨（2010，2012）的論文。

（一）國家 / 中央政府的職能

首先在國家層次方面，基於政府有保護國民生命及財產安全的使命，國家 / 中央政府具有設置防災組織與採行萬全措施的職責（第 3 條第 1 項）。而為了達成此任務，中央政府必須針對災害預防、因應對策以及災害復興等提出相關計畫，並基於法令予以實施。另一方面，中央政府也有指揮、協調地方公共團體、指定公共機關等處理防災相關事務或業務，同時負擔適切的災害防治經費（第 3 條第 2 項）。

（二）地方政府的職能

由於災害具有突發性、地域性和急迫性之特質，有關災害的防救作為，各國均以地方政府為主體（吳再居，2000：70），用以凸顯出地方政府在防救災時的重要地位。基本上，日本地方政府可以根據規模區分為都道府縣和市町村兩種層級，但災害對策基本法中對於兩者的規範大致相同，都脫離不了要保障地方居民的生命和財產安全。以都道府縣為例，設有「都道府縣防災會議」，負責制定及施行「區域防災計畫」，並管轄區域內之市町村之防災業務推展與統合協調。而市町村也設有「市町村防災會議」，然由於市町村為日本最基層的地方自治體，負有整備與充實消防機關、水防團等組織的職責，以及整合轄區內的防災單位和公共團體救災資源，並制訂與管制執行「區域防災計畫」。除此之外，該法同時強調地方自治體間相互協力的重要，並課以自治體間協力的義務，而其具體內容包括：締結相互援助協定、事前災害預防或災害發生時的資訊交流、共同宣傳防災觀念與參與防災訓練、災難發生時的支援、整備緊急消防援助隊等相關組織（第 5 條第 2 項）。此外，因有鑑於志願團體在防災活動和災害發生時所能發揮功能的重要性，在尊重團體自主性的前提下，應致力與志願團體協力（第 5 條第 3 項）。而為了解決災難發生時，地方政府可能出現人力不足的問題，災害對策基本法第二章第四節「災害時職員的派遣」（第 29-33 條）有規定，各級地方政府在救災或重建時如有必要，可以向各地方政府、行政機關或公共機關提出職員派遣的要求，而各級政府機關在收到要求之後必須派出適任的職員前往支援。

另外，自衛隊在日本防災機制中也扮演重要的角色。由於阪神大地震發生時，自衛隊反應遲緩投入太慢而飽受輿論批評，因此為爭取國民的認同與支持，根據修正後的自衛隊法，自衛隊在平時負責災害潛勢地區的調查工作，並預測災害的發生頻率、可能嚴重性與提出支援方式，通知地方政府提早因應。當大規模災害發生，

超過地方政府救災能量時，自衛隊則以支援的角色，執行各項災害緊急救援任務，而救災部隊須接受「地方政府救災本部」指揮與管制，當支援活動結束後，向申請支援單位覆命，並請求撤收部隊。

總結以上內容可知，日本因考量災害的強度與範圍經常無法預測，在防災行政的制度設計是由中央政府規劃整體防災的方向與制定基本法，至於地方自治體雖是執行的基礎機構，但因受限於人力、物力與財力，為了不影響防災體制的完備性與功能之發揮，災害對策基本法強調健全的防災體制不能僅靠單一地方自治體，需與鄰近的自治體，甚至是都道府縣間建構出水平「橫向關係」的廣域防災協力網絡，並於事前簽訂防災協力條約，共同投入防災訓練，以確保一旦災害發生，該防災體制即能正常啟動，不致流於形式。另一方面，在防災具體作為上是由海上保安廳、消防署和警察等相關單位，結合地方自治體，採取「地方政府主導，自衛隊主動支援，並接受地方政府指揮」的運作模式。

二、協力與防災的關係

（一）「公助」有限性的體認

如前所述，日本長期以來實施中央集權，抱持著「國民只需努力工作即可，公共服務的供給就全權交由政府」的統治性思維（久住剛，2005：221）。受此觀念影響，防災行政自然也被視為是政府獨占的專責領域，一直停留在國家主導層次。政府行政（部門的運作與公共服務的提供）是以法律為中心，有重視公正與平等的特性（久住剛，2005：234-235；中邨章，2011：25），政府部門間強調「中央－縣－市町村」的「縱向關係」，認為金字塔型的垂直行政組織較有效率。然而一旦面對突如其來的重大災害時，金字塔型的垂直行政組織由於受到法規與制度的束縛，容易欠缺彈性，難以根據區域特性與需求予以即時有效因應（沼田良，2011：5；伊藤元重，2012：1-2）。以災害對策基本法為例，該法雖將國家、都道府縣以及市町村的權責皆清楚劃分，但 1995 年所發生的阪神大地震，卻仍使擁有 150 萬人口規模的大都市－神戶受到重創，中央與地方的救災活動因資訊系統的麻痺與混亂而無法採取迅速的因應對策，以致延誤搶救民眾性命的黃金時間或喪失阻絕災區大火蔓延的機會，徒增不幸受害者人數。而 2011 年東日本發生的大規模地震，後續引發的強大海嘯以及東電福島的核外洩與核污染，使得中央和地方政府先前所制訂的

防災計畫難以發揮作用，地方行政體系與機能甚至因此暫時癱瘓。上述兩個案皆呈現出都道府縣與市町村等政府層級在緊急災害因應行政能力的低落與無力感，說明了政府部門的有限性，特別是地方自治體，原本處理行政事務的能力就較脆弱，加上近年來受到財政困境與公務人力縮編的影響，部分地方自治體的緊急防救災體制未能建構完全，萬一災害發生，實難以因應繁雜的救災事務。

（二）「自助、共助」的防災思想之提出

為解決政府部門在處理防救災問題所產生之困境，近年來日本防災行政的內容與範疇已跳脫過去以政府機構（公助）為主軸的思維，認為民眾不應對政府抱持過大的期待，應靠本身的力量儲備保護區域的能量，開始強調「自助」與「共助」的重要性，以及「公助」、「自助」與「共助」三者 in 防災對策體系中所應扮演的角色與功能（松下圭一，1996：9；岡田正則，2009：6；下山憲治，2009：11-13；恩田守雄，2012：1-2；中村八郎，2012：65-67；似田貝香門，2012：22）。所謂「自助」，顧名思義乃是「自己的性命要由自己來保護」，而「共助」則是倡導「大家的社區與家園要由大家共同來保護」的概念，主張在大規模災害發生後，民眾要面對政府因應的不完全與不充分的現實問題。此時，唯有靠區域居民的相互協力或互助才能彌補政府功能不足的缺陷（下山憲治，2009：11）。尤其在阪神大地震以後，災區居民與各界因深刻體認到政府部門的「公助」所產生之限制與無效率，進而提出「建構公助、自助與共助的網絡，以提升區域的防災能力」之口號。

日本官方正式將「公助、自助、共助」的概念運用於防災對策，乃是源於 2002 年中央防災會議所提出的報告書－「強化防災體制的建言」。該報告書提到，「為因應大規模的各式災害，有必要強化防災體系。有鑑於近鄰扶助意識的低落，需加強自主性防災組織或社群，使居民、志願團體、區域社會共同致力於區域防災活動」，故自助與共助的推動被視為是「防災協力社會的實現」。而 2003 年的中央防災會議中更明確指出「自助與共助」的重要，該內容強調「為了減少大規模的地震或洪水所帶來的災害，除了政府的『公助』外，還需加上區域居民、非營利組織、企業等的自助與共助，才能提高區域的防災能力」。至此，「自助與共助」被賦予明確的定位，同時也奠定「建立自助、共助與公助之均衡防災社會」之基礎。最後將上述認知具體落實於防災政策中，乃是在 2008 年 2 月所召開的中央防災會議。該會議修正「防災基本計畫」，於第一篇〈總則〉第四章「防災計畫的效果推

動」中提及：「由於災害隨時可能發生，為減輕災害所造成的人為與經濟的傷害，確保民眾生命財產的安全，與其期待政府的『公助』，基於個人自覺的『自助』，以及地區、社區間的『共助』則更是重要」。換言之，防災不能僅靠政府，個人、家庭、區域、企業、團體等所有構成社會的複數主體間相互合作，才能將災害所造成的損害降至最低。也因而自此以後，在法定防災計畫（區域防災計畫、防災業務計畫）中，「公助、自助與共助」被視為是防災對策的理念，成為基本計畫中的重要方針。

三、協力概念運用於防災對策中所產生之疑慮：防災主體的責任問題

檢視日本防災觀念的演變發現，傳統「以政府為主體」的防災，已逐漸轉換成公私部門共同參與的整合行動，進而納入民間參與的協力概念，強調防災體系僅靠政府部門來建構是有其限制，需融入民間的「自助與共助」，才能彌補政府部門垂直運作與官僚組織所容易產生行政僵化的困境。對此，下山憲治（2009：12）與中村八郎（2012：178-182）等部分學者則提出質疑，認為政府部門的職能與存在目的是為了保護居民的生命與財產，然「防災基本計畫」中所提出「……與其期待政府的『公助』，基於個人自覺的『自助』，以及地區、社區間的『共助』則更為重要」的說法，等於宣示防災體系是以居民的防災活動（自助、共助）為主，而政府（公助）為輔，亦即區域防災計畫的行動序列是「自助、共助、公助」順序。森田朗（2013：45）即曾擔憂表示，受到「自助與共助」理念和自我責任重要性強調之影響，當大災難發生時，「自助、共助、公助」的責任分擔比例恐怕就成為「7：2：1」。美其名是希望居民發揮「自助、共助」的精神，但事實上卻恐將防災責任轉嫁至民眾身上，要居民承擔龐大的防災事務活動，造成政府防災行政機能的放棄或責任的後退。如此一來，不但無法增強區域的防災能力，還容易造成防災政策的混亂。

類似對防災主體提出質疑觀點的還有明治大學危機管理中心研究員飯塚智規。飯塚智規（2011：173）認為，在防災計畫或復興計畫中，「公助」、「自助」與「共助」三者雖是不可或缺，但從現實層面來看，卻可能產生方向分歧，亦即是由誰主導與規劃？相關行動者可能有不同看法的問題。針對上述的爭議，似田貝香

門（2012：22-24）和森田朗（2013：69）則主張「公助」的重要性。基本上，兩位學者雖都認同「自助、共助」的理念，但卻認為不宜過度強調，尤其是現今高齡化社會中所建構出的非經濟性領域之「自助、共助」網絡其實是相當脆弱。一旦發生災害，「自助、共助」所能發揮的程度有限，還是需要倚靠制度化的「公助」力量。而庄司智惠子與伊藤嘉高（2012：102）及吉原直樹（2012：235）在研究中也提到，區域防災雖強調民眾自主參與，但卻需由政府來主導，並予以組織化，才能適時發揮其功能。換言之，在防災體系中，政府部門仍有其應承擔責任，需扮演積極主動的領導者角色，而不宜過度倚賴與期待民間的「自助、共助」，甚至發生反客為主的角色錯置情形。

對於上述，青田良介、室崎益輝與北後明彥（2009：12-14）的研究中有相當清楚的論述。青田良介等人以阪神大地震為個案，將防災、重建與復原等不同時期歸納出「公助」、「自助」與「共助」三者所應扮演的角色與發揮的功能。如圖 1 所示，法規與制度設計、計畫提出、基礎設施等硬體設備的建設與財政都是政府（公助）所應承擔的項目，至於民間部分（自助與共助）則適合從事軟體面的充實與個人的對應，例如高齡者等災害弱者的就近照顧關懷、社區重建。

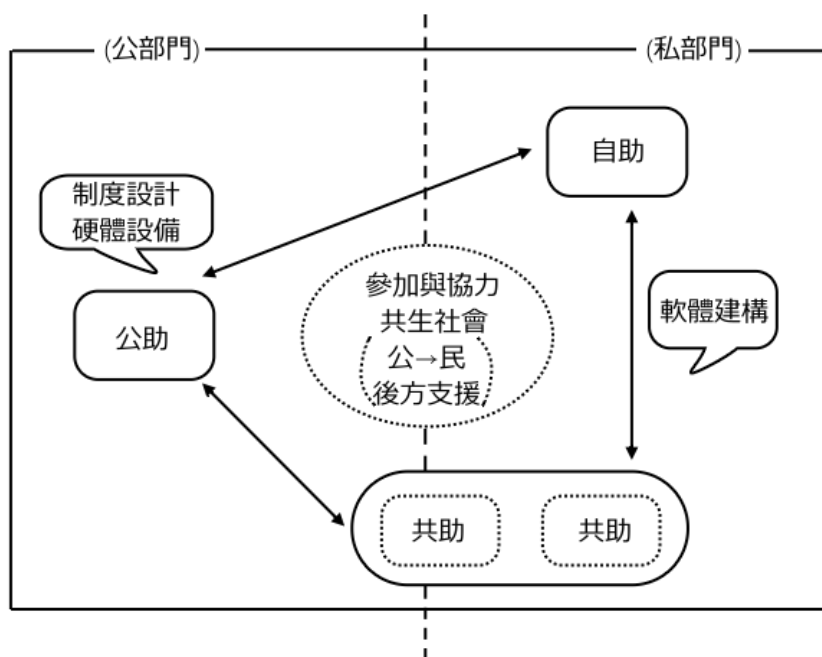


圖 1 阪神大地震中「公助」、「自助」與「共助」

資料來源：青田良介等人（2009：14）。

另一方面，地方自治體受限於資源與人力，難以獨撐大型災難的防災工作，必須有來自其他自治體、中央、非營利組織或民間志願團體的協助才能發揮救災的功能，乃是不爭的事實。問題是在協力的觀點下，防災體系該如何運作？該由誰扮演協調、整合的角色？才能避免在救災過程中發生資源重疊與浪費的情形，此乃是本文所欲探究的課題。

參、東日本大地震救援過程中的公私協力

一、日本的防災體系：從「垂直」到「水平」的救援架構

傳統日本的防災體系，基本上是建置在日常的行政體系上，未曾想過此系統有可能會出現癱瘓的情形。也因而防災計畫本身是以一般行政機關為基礎，民間組織與救援團體未能受到重視，形式的象徵意義大於實質。從法源來看，日本的防災處理體系是以 1959 年制定的災害對策基本法與 1947 年制定的災害救助法為架構，主要目的是因應地區性規模災害。直到阪神大地震後，日本政府與民間才開始真正重視防災，進而整備災害危機處理體系，並於阪神大地震當年修正災害對策基本法與制定地震防災對策特別措施法（黃偉修，2012：50）。

日本政府在規劃一般政策執行之職能分擔時，將各級政府的功能設定如下：中央是抽象的指導功能，廣域自治體的縣是中間層級，基礎自治體的市町村則負有實質的責任（松下圭一，1996：5、11）。基於此概念，災害救援雖屬於政府職能，但在災害對策基本法中對於政府職能的分工，則以最基層的市町村為防救災的主體，被賦予有設置避難所、運送救援物資、向上級回報資訊、協調相關單位等廣泛權限，至於中央與都道府縣則是扮演協助的角色。尤其是在阪神大地震以後，修法賦予市町村在必要時可以直接請求自衛隊與總務省消防廳支援的權限，所以市町村雖然是地方自治體的最基層組織，但在防災處理的整體運作體系上卻扮演第一線的中心角色。因此可知，日本的防災處理體系是基於「由下往上（市町村→縣→中央）」的垂直型制度設計。

上述的制度設計背後固然是考量第一線的地方自治體對於災區的需求最為清楚，以東日本大地震的救災為例，該援助體制的運作是基於災害救助法而形成的垂直型援助體系。若主體是受災的縣市，在本身能力無法救援的情況下，可以要求中

央政府的援助。中央政府在接受支援要求後，可以直接到當地進行援助，同時指示其他縣市協助救災。接受中央指示的縣市政府除了自行援助外，也可以要求所屬的市町村予以協助。但因此種作法明顯是集權式的援助架構，普遍認為效率不彰（鈴木庸夫，2012：20），故後來改為水平式救援制度，同時也反應在東日本大地震的救災過程中。

二、東日本大地震的發生與政府的因應

（一）地震的發生與衝擊

2011年3月11日下午2點46分左右，日本東北地區發生芮氏規模9.0的世紀強震，造成包括宮城、福島、岩手、青森等東日本一帶劇烈的震動，進而引發海嘯襲擊東日本太平洋沿岸，使得以宮城、福島、岩手三縣為中心，甚至從北海道到高知等21個縣市在內都受到波及；同時還造成位於福島的兩座核電廠發生輻射外洩等事故，許多狀況至今仍持續在處理中。由於這次大地震的規模與強度遠超過官方的預期範圍，地震所引發的海嘯不但摧毀了日本的基礎建設（如道路、橋樑、港灣），造成社會機能癱瘓，東北部分城市甚至遭到毀滅性破壞，這些均顯示出國家在面對地震防範與建構預警機制的有限性，以及面對海嘯威脅時的脆弱與無力，而震後引發的核輻射外溢事件所造成全球驚恐，更是突顯出不僅是日本，任何一個國家都沒有能力獨立、有效因應此種新型態的天然巨災或是複合式災害。

（二）內閣的緊急處置

地震發生當天，日本政府依照過去經驗成立「災害對策本部」，並由首相菅直人擔任部長，為救災的總指揮官，派遣自衛隊到災區協助救災。但地震之後所引發的福島核災，卻改變了此一處理模式。為了避免核輻射問題蔓延，擴展到首都圈，首相等內閣最高指導者乃集中心力處理核災，而將災區的指揮救援工作交由內閣官房副長官仙谷由人，由其率領其他閣員所組成的災區支援小組，負責各府省之間的協調工作（飯尾潤，2013：22）。

地震發生後，日本政府為了救災與進行災後重建，分別從法律面和組織面著手。在法律方面，於2011年6月制訂東日本大震災復興基本法，並於同年年底公布復興財源確保法，以作為籌措重建經費所發行國債和臨時增稅的法源依據。在組

織方面，該國政府於同年 12 月 9 日成立專責的行政機構－「復興廳」，以推動東日本大地震的後續重建復興工作。事實上，「復興廳」的組織型態在日本行政組織架構中算是特例，⁷目的是希望賦予該組織較高的地位與較強的權力，使其得以在重建過程中與各省府進行業務的整合與協調。故該組織雖是以內閣總理大臣為首，但另任命一名復興大臣，四名副大臣與四名大臣政務官，分別負責宮城、岩手與福島三縣復興、地震與海嘯復興，以及事業者再生支援機構工作。復興廳約有 450 位職員，本部設於東京，在岩手（盛岡市）、宮城（仙台市）與福島（福島市）另設復興局，每個復興局下又下轄兩個支所，同時也在青森和茨城縣設置事務所，以確保政府與災區居民的接近性。

三、救援過程中協力運作的情形

不同於其他災難，東日本大地震的特徵之一是多數災區的地方自治體（市町村）本身就是受災者，不但部分行政人員傷亡，⁸甚至連原本應該擔任救災工作的消防機構也淪為災區，⁹致使地方自治體的行政機能喪失，自然影響救災功能的發揮。儘管日本政府在這次大地震的救災過程中遭受不少嚴厲的指責，例如救災速度緩慢、支援內容不符現實需求、手續繁複等，但實際上地震發生後，日本政府積極重建鐵路或道路等大規模基礎生活建設的成果卻是有目共睹，也獲得海外媒體的高度評價（竹內直人，2013：236）。截至目前為止，東日本大地震的復原活動仍在持續進行。究竟在這段救災過程中，除了垂直政府部門間的互動外，各級政府與民間分別扮演何種角色？又如何協力？發揮哪些功能？此乃是以下所欲探討的內容。

（一）政府機關間的協力

1. 中央與全國性組織間的協力

為解決災區地方自治體行政機能不足的問題，首先在中央方面，不僅調派全國的消防（緊急消防援助隊）、警察（廣域緊急援助隊），也出動隸屬中央的自衛隊

⁷ 因為該組織在形式上雖直屬於內閣，但卻不是內閣下常設組織。

⁸ 在這次東日本大地震中，共有超過 330 人的公務人員死亡，特別是大槌町、南三陸町和陸前高田市有四分之一的行政人員死亡。另外還有 15 所市町村的官舍被迫遷移。

⁹ 消防人員有 20 名死亡，7 名行蹤不明。有 5 所消防署全毀，1 所半毀，24 所部分毀壞。

與海上保安廳等進行大規模的救援以及運送生活物資（參考表 1），還根據「關於東北地方太平洋沖地震對於災區公共團體人力支援」，於 3 月 22 日做出對災區地方自治體進行短期人力派遣的支援決定。由受災各縣市彙整市町村的需求後，向總務省提出。根據該省的資料統計，自地震發生後至同年 7 月 1 日為止，派遣到災區的國家公務員共計 45,774 人，而地方公務員則累計超過 56,923 人，緊急彌補災區公務人力嚴重的缺乏。

表 1 中央政府所組成的專家團隊

省廳	專家團隊
防衛省	自衛隊
厚生勞動省	災害醫療支援隊
國土交通省	緊急災害對策派遣隊 海上保安廳
總務省消防廳、都道府縣消防	緊急消防援助隊
警察廳、都道府縣警	廣域緊急援助隊

資料來源：長有紀枝、相良純子與石渡幹夫（2012）。

除了中央政府外，由總務省號召的各地方自治體聯合會也發揮相當大的互助功能。東北大學教授牧原出（2012：15）指出，如將聯合的規模予以類型化，此階段的廣域聯合區則可以分為市町村間、都道府縣間、跨縣的全國間三種模式，主要有全國知事聯合會、全國都道府縣議會議長會、全國市長聯合會、全國市議會議長會、全國町村聯合會、全國町村一會議長會等六大地方團體。其中全國知事聯合會在 3 月 12 日即設立「緊急廣域災害對策本部」，一方面接受災區知事所提出的各項援助需求，另一方面則將訊息傳達給其他縣，並接受來自全國的資源，同時進行災區救援、救護人員派遣，以及協調物資器材的運送等，以達到廣域救援之目的，其他團體也是如此（永田尚三，2012：41；鍵屋一，2012：18）。換言之，這些地方性聯合團體在人力和物資支援方面扮演著橋樑功能。

2. 自治體間的廣域協力

相較於中央政府，地方自治體在災害處理上雖被賦予廣泛職能，但事實上仍有

其限制，一旦災害規模超越地方職能，則仍需透過中央的協調，才能調動其他地區的資源。因此，各地方政府為彌補自身行政功能的缺陷，乃積極與其他地方自治體訂定相互援助協定，萬一發生災害，各縣市（市町村）締結的姊妹縣市（市町村）就會立刻派遣隊伍到災區進行救援。例如在這次東日本大地震中，關西廣域聯合¹⁰於地震發生後的第三天即發表緊急聲明，進入災區協助救援。其提供的主要援助內容包含警察、消防、醫療人員、救災人員的派遣，支援物資的運送，接受來自災區的避難者等，而為了迅速因應受災最嚴重的岩手、宮城和福島三縣的需求，責成特定縣市分別根據不同區域所需進行援助。¹¹其所發揮的迅速實效性援助功能被認為遠超過總務省和全國知事聯合會，不但建立了區域相互協力的機制，同時還擴展到全國其他地方自治體，建構出緊急救災體制。

事實上，上述關西廣域聯合的作法乃是「一對多」的自治體協力支援精神的發揮，期望藉由多個非災區的地方自治體長期援助一個災區地方自治體，以強化自治體間的聯繫支援（鍵屋一，2012：19）。又如岩手縣遠野市在災難發生後，透過原本締結的友好都市關係（共有東京都武藏野市、愛知縣大府市等 34 個市町村），迅速送來救援物資並展開支援活動，這些都是自治體廣域協力成功的著名案例。¹²此外，東北地方各自治體間因締結大規模災害時，北海道、東北八縣相互支援條例，也就是區域聯防之合作協定，如遇大災難發生，即根據事先排定的援助順序（第 1 順位到第 3 順位）盡速趕到災區；以宮城縣為例，災難發生當天晚上 7 點，山形縣即調派縣府員工到宮城縣援助（參照表 2），爾後其他 16 都、縣也都陸續派遣聯絡員進駐災害對策本部事務局，除確實掌握災區狀況外，同時也作為援助縣市和災區縣市的聯絡窗口，以便協調支援工作的進行。以上所述皆是此次東日本大地震救援過程中，自治體間廣域協力的成功實例。

¹⁰ 關西廣域聯合是指關西的二府五縣（滋賀縣、京都府、大阪府、兵庫縣、和歌山縣、鳥取縣與德島縣）於 2010 年 12 月所設立的廣域行政組織，以共同處理防災、觀光、文化復興、產業振興、醫療、環境保護等領域的廣域事務為目的。

¹¹ 如大阪府與和歌山縣負責岩手縣，兵庫縣、鳥取縣與德島縣負責宮城縣，滋賀縣與京都府則負責福島縣。

¹² 相關資料請參閱坂本真由美與矢守克也（2012）的論文。

表 2 大規模災害時，北海道和東北 8 道縣相互支援協力表

災區縣名	第 1 順位	第 2 順位	第 3 順位
北海道	青森縣	岩手縣	秋田縣
青森縣	北海道	秋田縣	岩手縣
岩手縣	秋田縣	北海道	青森縣
宮城縣	山形縣	福島縣	北海道
秋田縣	岩手縣	青森縣	新瀉縣
山形縣	宮城縣	新瀉縣	福島縣
福島縣	新瀉縣	宮城縣	山形縣
新瀉縣	福島縣	山形縣	宮城縣

資料來源：北海道總務部危機対策課（2015）。

（二）政府部門與民間企業或非營利組織的協力

日本在歷經阪神大地震的慘痛教訓後，改變傳統上以國家為主導的災害防治觀念，結合公民參與，擴大公私部門共同參與的整合行動，將民間團體與非營利組織納入防救災體系之中。特別是東日本大地震被定位為複合式災害，早已超越以國家為主體的救援模式，因而可以明顯感受到政府部門對民間團體的重視。在救災初期（災難發生後的半年期間），政府部門與民間的協力主要可以從人、財、物與資訊四個面向來觀察，茲簡單說明如下：

首先在「人」方面的協力，是指各個志願團體、志工或非營利／非政府組織分赴災區參加救援工作。根據當地災害志願中心所統計的資料顯示，地震發生後的 2 個月內，有超過 28 萬名志工到災區，而 9 個月內（到 11 月底），參與的志工人數達 87 萬 9 千人。不同於阪神大地震時日本志願團體尚不發達，多以個人為主，這次的東日本大地震除了個人志工外，以團體為主的非營利組織陸續進入災區，透過平時建構的網絡協助整合與調度資源，彌補政府功能之不足。故日本政府為了與志工或非營利組織維持良好的橫向聯繫，設立「震災志願聯合室」，待復興廳設立後，更於旗下設立正式組織－「志願・公益民間聯合班」，以作為非營利組織或志願團體與災區地方政府，以及中央相關省廳的連絡窗口，¹³顯示出政府對志願人力

¹³ 參考復興廳（復興庁）網頁（http://www.reconstruction.go.jp/topics/post_76.html）（檢閱日期：2015 年 2 月 3 日）。

的重視。

其次在「財」方面的協力，是指民間團體負責將募來的捐款或補助金交到災民手中。災難發生之初，政府因受到法規所限，無法將全國各地募集而來的款項迅速送到災民手中，此時的非營利組織則被期許發揮彈性與效能，用以彌補政府功能之不足（中邨章，2011：26）。例如地震發生後 3 小時，長期從事國際緊急援助與人道救援的活動平台—ジャパン・プラットフォーム（JAPAN PLATFORM, JPF）首先提供 1,500 萬日圓作為救援活動的資金，其次登錄在該平台下的非營利組織中，有 5 個組織提撥 4 億 5,000 萬日圓作為教育支援資金，2 個組織提撥 2 億 1,000 萬日圓作為醫療援助資金，另外還有 20 個組織分別負責區域復興、糧食和物資支援，共提供 31 億 2,000 萬日圓的援助基金。¹⁴同年 7 月，JPF 也收到來自民間企業共 67 億日圓的捐款。另外，中央共同募金會的紅羽毛共同募金和日本紅十字會也在災後先後募到 388 億（至 2011 年 10 月止）和 3,070 億日圓（至 2012 年 1 月 19 日止）的捐款，顯示非營利組織在財源募集與運用具有相當彈性。而為了確保捐款能公平分配到各災區，所募得的款項都匯整於「國家賑災款分配比例決定會」，根據審核的災情，來分配受災地方自治體「賑災款分配委員會」應得款項，而最基層的市町村再根據申請項目轉發給災民。

接著在「物」方面的協力，是指政府透過與生協（農會）或民間物流業者的合作，將緊急物資或醫療用品送往災區。在初期的救災過程中，民間企業除了出錢外，還派遣企業志工、提供企業自家產品或服務，或指派專業人才到災區協助。部分地方自治體甚至還與企業聯盟，共同檢討要如何在災區進行援助工作（岡本全勝，2013：10），例如地方自治體透過與民間物流業者合作，由民間業者協助運送物資到災區；或是藉由與民間不動產業者合作，提供災民相關的住宅訊息。也因此，在進入復原階段後，復興廳設置「企業連合推進室」，¹⁵來促進民間企業與災區地方自治體的交流合作，並嘗試根據災區所需進行事業計畫的提案，倘若中央的省廳認為有實踐的可能，則會對此計畫給予進一步的協助。

最後在「資訊」方面的協力，則是指民間透過電子媒體的蒐集與整理，將災區

¹⁴ 參考ジャパン・プラットフォーム網頁（<http://www.japanplatform.org/about/jpf.html>）（檢閱日期：2015 年 2 月 3 日）。

¹⁵ 參考復興廳（復興庁）網頁（<http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat4/sub-cat4-1/>）（檢閱日期：2015 年 2 月 3 日）。

現況與需求傳送到非災區。在這次大地震中，雖然日本政府在第一時間即成立危機管理中心，並定期發布訊息，但因官方使用太多專業術語，一般民眾難以瞭解，再加上許多地方自治體的第一線公務人力不是罹難就是受災戶，在資訊的掌握上遠不如預期，此時民間團體設立的東日本大地震支援全國網絡（Japan Civil Network, JCN），¹⁶即成為全國性資訊的發送據點。由於民間部門的用字遣詞較為淺顯易懂，正好彌補政府部門在資訊公布上的缺失。另一方面，民間成立的中間支援網絡，為了傳遞第一線災民的需求，積極派代表參與政府部門的相關會議；例如國際協力 NGO 中心（Japan NGO Center for International Cooperation, JANIC）扮演將與災區居民接觸所獲得的訊息，傳達至政府相關部門的媒介者，甚或提供建言的溝通、協調角色；而東日本大地震支援全國網絡在 2011 年 4 月與中央的省廳舉行定期連絡會議，以作為災害支援市民中心和各省廳之間溝通的橋樑。該會議舉辦的主要目的有二：一是藉由與政府和地方自治體舉行定期會議之場域，進行開放的資訊交流；二是非營利組織或志願團體在聽取政府和自治體的援助作法與方針後，能將最新的援助資訊帶回災區以安定民心。事實上，這次參與的省廳包括：內閣官房震災志願服務連絡室、內閣府、厚生勞動省、國土交通省、外務省、總務省、氣象廳、經濟產業省、防衛省、首相輔佐官等，類似這樣由民間召開，政府各級高層卻派代表出席的會議在日本堪稱首例，顯示在此次災難中日本政府即需倚賴民間團體的協力。

除了上述，在這次東日本大地震中，為了有效管理與運送物資，民間部門還自行成立中間支援組織（intermediary organization）網絡，¹⁷水平整合志工人力與非營利組織，及與政府部門協商，以發揮水平的援助功能，幾個較具代表性的組織如 JANIC、JCN、宮城聯合復興中心。以 JANIC 為例，在東日本大地震發生之後，即

¹⁶ JCN 是 2011 年 3 月底由日本全國災害支援關係的 NPO 或 NGO 等民間團體所組成，為一跨部門的全國民間網絡組織。JCN 剛成立之初，有 185 個團體加入，同年 4 月增加為 431 個，之後會員迅速累積，截至 2013 年 6 月底，參與團體已有 801 個（林淑馨，2014a：299-300）。

¹⁷ 「中間支援組織」一詞，普遍是指具有支援其他非營利組織，或是為了提升非營利組織的功能而設立的中間支援機能的組織。因此，在非營利部門，中間支援組織可以扮演建構與利害關係人的關係，進行支援、仲介資源，甚至倡議等多樣角色（林淑馨，2014b：116-117）。

結合 30 多個非政府團體迅速進入災區展開救援活動。同時藉助組織長期以來在國外的救援經驗，為使救援的非政府組織之間、非政府組織與政府部門之間或相關網絡間，甚至是當地的非營利組織或地方團體能達到聯絡與協調的目的，在 3 月 12 日於東京設立 JANIC 震災，並於宮城、岩手與福島三縣設置當地事務所，除了蒐集與支援活動有直接關連的最新資訊與其他重要消息外，同時每週在東京舉辦資訊交換會，廣泛取得支援團體的資訊。又如宮城聯合復興中心是在東日本大地震發生一星期之後，由包含仙台、宮城 NPO 中心在內的五個民間非營利團體所共同組成。成立的主要目的在於聯繫與整合政府或縣、自衛隊、非營利或非政府組織，以及其他地方自治體等支援團體，透過避難所的調查掌握災民的真實需求，並妥善利用全國各地所捐助的物資。另一方面，復興中心也積極建構支援非營利組織的網絡，試圖結合不同區域但領域相近的非營利組織，以強化組織間的交流。

肆、分析與討論：災害救援過程中協力的意義與問題

長期以來，政府部門受到先天制度設計的影響，習於從宏觀的視野，強調公平性與一致性，如基礎設備等硬體的建構，以及遵循法令規章與制度。相形之下，私部門則顯得彈性許多，可以著眼微觀的角度，具體滿足民眾個別與多樣的需求。因此，在災害的救援過程中，若能善用兩部門互補的特性，建構制度化的協力模式，或許能將災害所造成的衝擊降至最低。在本小節中，作者嘗試分析與討論在東日本大地震的救援過程中，該國政府部門間與公私部門協力所代表之意義與面臨的課題。

一、意義

（一）共助精神的發揮與協力分工體制的建立

日本防災行政的制度設計，長期以來是由國家所主導。然而在歷經阪神大地震的慘痛教訓後終於體認到，單靠政府（公助）是無法減輕災害或確保民眾安全，唯有提倡「自助與共助」的協力精神，適時整合並予以制度化才能減低傷害。從東日本大地震的救災過程可以發現，儘管該國政府的救災表現仍有檢討改善的空間，但相較於阪神大地震，在此次救災過程中，除了政府機關間（中央與地方政府、各地

方自治體間)的廣域協力,以及民眾的自助外,政府部門與民間企業或非營利組織在人、財、物與資訊方面的「共助」協力精神的充分發揮,正足以彌補行政官僚功能之缺陷。尤其是災難發生時,多個非營利或非政府組織跳脫傳統救災是由政府主導的消極思維,積極建構中間支援網絡,甚至與中央政府共同舉辦定期聯絡會議,扮演政府和災民之間溝通協調的橋樑和建言角色。而此種互動模式已打破傳統認為防災行政是政府部門專責領域的思維,因為從實際的過程來看,民間部門藉由平日參與國際救災所累積的豐富經驗,在動員和組織的能力和表現上都不輸給政府部門,甚至各民間組織所建構的「共助」網絡,在災難發生後更發揮強大的力量。也因如此,政府在災難發生之後,為了與志願團體或非營利組織有更密切的合作關係,設立正式協力窗口(如「震災志願服務聯合室」、「志願服務·公益性民間聯合班」),使公私協力得以制度化,其組成份子除了來自各級政府的公務人力外,還廣納民間企業和非營利組織的成員,¹⁸用以掌握第一線災民的實際需求,同時彌補政府部門在「資料蒐集和業務調整」方面功能的不足。

由以上所述可知,日本在非常時期協力體制的建構上是符合青田良介等人(2009)的研究結果,意即在防災主體的分工上,政府部門主要的職責在法規與制度的建立(如制定災害救助法等),以及災區硬體基礎設施的整備與財源的提供等宏觀面向。相形之下,私部門(非營利組織、企業與個人)因有彈性與區域特性,較能滿足災民個別需求,因此適合著眼於微觀層次的軟體強化,如協助蒐集發布資訊、組織與動員當地的民眾與企業,以及照顧災區高齡者、殘障者等。也因之,非常時期協力體制是建立在以「公助」為主軸的基礎上,進而發展出組織化、制度化的「共助、自助」協力網絡,藉以彌補政府部門的功能不足。

(二) 協力法制化促使水平式廣域行政制度得以落實

在東日本大地震的救援過程中,水平式廣域行政制度發揮很大的功效,受到各界高度評價,此乃須歸功於廣域行政圈的設置。因為隨著公共事務日趨複雜化、專門化,一般地方自治體在既有組織規模下,處理能力明顯不足,所以為確保自治體的自主性,日本自1969年起推動廣域行政制度,經過多次改革,雖於2009年廢止

¹⁸ 相關資料請參閱岡本全勝(2013:7)、西浦定繼(2014:51)的論文。

廣域行政圈制度並改採定住自立圈，¹⁹但實際上已經累積豐碩成果，有效整合各項地域性公共設施，促進地方自治體間的合作、互補與共生。

若檢視日本推動廣域行政的過程發現，因有制定專法，明確規範廣域行政的基本方針、地方參與合作方式、協調機制、協力內容與費用分攤等，才能使各項政策得以順利推動，進而使地方自治體間構築出信賴關係；如日本地方自治法及其他相關法規相繼發展出各種地方政府間事務共同處理的機制，其成果也展現在此次東日本大地震的救災過程。在這次的大地震中，雖然有部分基礎地方自治體因行政機能喪失，導致地方治理的崩壞，但因各地方自治體間早已簽定多項協力約定，且在長期運作經驗的情況下能迅速動員，最著名的案例即是關西廣域聯合和其他自治體間的協力。由於協力內容（如援助請求過程、災情連絡、人力、物力資源或設備提供、費用支付、災民接納等）相當明確具體，可以降低協力過程中所需耗費的協商成本，提高協力體制的運作成效，同時也避免因緊急情況而產生的資源重疊與浪費的情形。

另外，「一對多」的自治體協力支援制度也具有重要意義。因為災難的救援和復興重建是一條漫長之路，至少需花費數年到數十年的時間，若僅靠單一自治體的援助恐怕有其限制與不足。如何避免資源過度集中在救災初期，造成資源重複配置而無法有效使用，甚至因長期的重建，而造成特定地方自治體在財務和人力方面的沉重負擔，導致援助的後繼無力，有計畫、長期且穩定的協力支援制度則顯得相當重要。故「一對多」支援制度乃是基於複數地方自治體對災區進行整體、全面性共同援助的概念，藉由平時複數地方自治體所建構的共同交流區域，整備災難因應的相關體制、制定區域災害救援計畫與進行共同訓練，以強化組織間的命運共同體關係。一旦發生災難，在各地方自治體職能分擔明確的情況下，立即以一對多的方式展開救援與援助（如圖 2 與圖 3 所示）。

¹⁹ 定住自立圈是指由中央政府主導的廣域行政，轉型為鼓勵地方自治體考量業務需要，自主性的選擇是否推動區域合作。

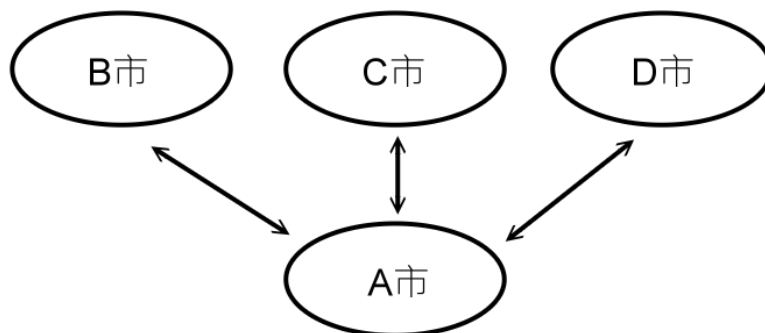


圖 2 締結複數個別協定狀態

資料來源：富山将茂與齊藤正利（2013：61）。

〈支援方自治體的職能分擔明確化〉

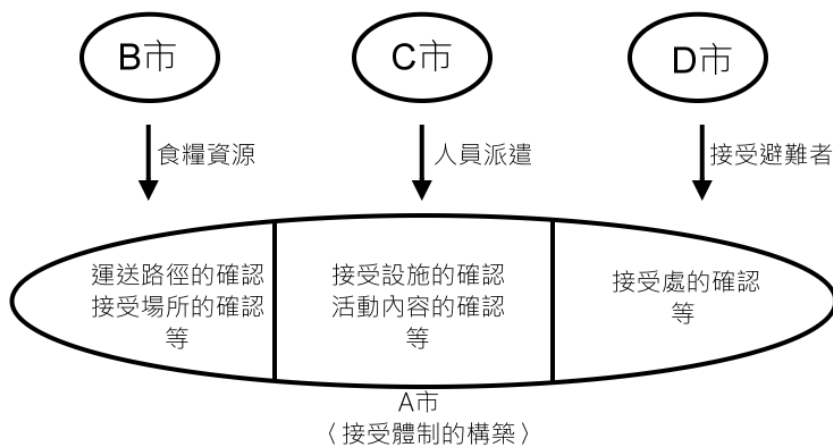


圖 3 支援方自治體的職能分擔與接受援助體制的建構

資料來源：富山将茂與齊藤正利（2013：61）。

二、課題

（一）非常時期協力體制與分工的轉換不足

相較於承平時期的協力關係著重於程序的公平正義與經濟性目的之達成，期待雙方從協力過程中能共享利益並分攤風險，故重視彼此的權利與義務。非常時期的協力因受限於時間壓力，且處於高度不確定和資訊不充分的情境，因此協力過程無

法比照正常程序，而民間部門和各級政府間也沒有權利義務關係，故容易產生下列幾項問題：

首先是中央與地方之間權責劃分不清。長期以來日本的防災行政，都設定中央政府為領導者，直到後來進行地方分權改革，才嘗試將權力移轉給地方政府，但地方政府因經驗與資源的不足，卻未必有處理大型災難的能力，即使法制上有明確分工，但仍舊發生協力體制主權不清的問題。以東日本大地震為例，若觀察此次的救災過程發現，最接近災民的地方自治體因本身也是受災戶，救災功能受到很大限制，加上災情範圍之廣，涉及問題之複雜，早已超乎地方自治體所能因應的範圍，最終還是必須仰賴中央。但在地方分權與防災行政的制度設計下，有關災害的預防與救援基本上是以市町村的地方自治體為主，也就是採行市町村中心主義，除非地方發出支援請求，否則中央僅扮演協助角色，不會主動提供援助。也因之，當中央收到請求支援訊息時，恐已耗費寶貴時間而錯失救災良機。²⁰由此可知，日本雖欲藉由法制化來達到確保防災行政功能得以充分發揮的目的，但中央與地方在面對緊急大型災難時，反而受限於既有法制，無法根據實際需求予以彈性因應，顯示出政府間垂直救災權限與分工缺乏協調與整合機制，仍有很大的改善空間。其次是正式組織與非正式組織間的分工不明確。如前所述，在這次東日本大地震的初期救援過程中，正式組織（中央與都道府縣、市町村）與非正式組織（非營利組織、民間志願團體）雖都積極分別展開救災工作，但因不同組織類型特性與角色定位不明，以致影響救援成效。²¹

總結上述，雖然日本的協力體制是建立「中央與地方」的垂直，以及「地方與地方」、「地方與民間」的水平基礎上，且協力對象也不少，但除了地方政府間有較清楚正式的協力內容與運作模式外，其他則多屬自由認意性質。因此，如何在協力「數量確保」的同時，又能達到協力「品質提升」，則是今後日本在檢討防災協力體制時所需重視的課題。作者認為，若能仿照地方自治體間所訂定的廣域協力制

²⁰ 相關論述請參閱鍵屋一（2012：18）、鈴木庸夫（2012：20）。

²¹ 例如相較於地方政府的有限人力，需要照顧多元的行政面向，民間團體因有專業團隊與一定的志工規模，可以彌補地方政府功能之不足，專注於弱勢的照顧工作。但許多受災地區的政府單位，以隱私權為由，不願提供弱勢名單，本身卻又無力設置福祉避難所，造成民間團體與地方政府之間的衝突（李香潔、陳亮全，2012：73）。

度，透過事前登錄制度，將有意願參與協力的企業、民間團體或非營利組織納入正式的協力體制內，並由地方自治體以正式的協力約定，賦予民間組織清楚的職能，應可以降低因分工不明而衍生的衝突。由於非常時期的災難多屬突發、難以預測，唯有加強不同組織間平日的交流與演練，培養信賴關係與建立溝通網絡，才能提升協力品質，避免災難發生時所可能產生的多頭馬車或資源重複的問題。

（二）水平協力制度增加各自治體的財政負擔

這次東日本大地震的救援過程中，最為人稱道的是地方自治體間的水平支援，亦即透過自治體間的廣域協力以及「一對多」支援制度，提供災區迅速、有效且長期的支援。然而，受到地方分權化的影響，各地方自治體本身的財政負擔就相當沉重，在廣域協力制度的推行下，相關自治體平時需定期參與共同演練，進行公務人力的派遣與交流，雖可藉此增進自治體間對彼此市政的熟悉度，提高日後協力的成效，但無形中也增加地方自治體在財政支出和人力調派方面的負擔。雖然災害對策基本法第八章〈財政金融措施〉有規定接受援助的地方自治體必需負擔所有費用，萬一地方自治體有困難時，中央政府在預算範圍內需代為支付全部或部分費用，或是給予補助。然因發生緊急災難的地方自治體需應付救災與災後重建等事務，本身財政即非常沉重，協助救災的地方自治體日後能否求償恐成為問題。

對此，作者認為，「一對多」協力支援制度雖欲透過複數援助者的方式，以確保災後援助的穩定性，有助於災區自治體的重建，但因此制度下的援助工作是長期性的，對於非災區的地方自治體而言，因組織、預算等結構性因素仍有執行上的限制。除了災害對策基本法所規定的財政負擔原則外，如何建立彈性財政制度，例如在救災階段可以考慮導入非營利／非政府組織、民間企業的力量（如用認養方式）於協力支援制度中，以籌措此一龐大突發經費來源。到了重建復原階段，地方自治體可以活用 PFI 法（Private Finance Initiative），導人民間資金於災區公共設施或基礎建設的興建，以減少地方自治體的財政負擔等新財源開拓方式，乃是今後需思考的重要課題。

伍、結語：日本經驗之反思

日本與臺灣地理環境相似，都位於環太平洋颱風帶且又多山，地質環境破碎，同為多災國家。因此借鏡東日本大地震複合式災害的防救災經驗，可以讓我國瞭解到此種複合式巨災的威力及影響，已超出單一國家救援職能，以及行政官僚體制所能處理與因應範圍，故需跳脫出政府機關本位主義之框架，結合政府行政資源與民間力量，垂直整合，平行協調，才能建立跨領域之防災協力體制。在本文最後，作者嘗試藉由日本經驗，來反思值得我國參考與借鏡之處。

一、防災行政雖由政府主導，但應積極整合民間力量並善用中介組織，以達到減災目的

日本傳統的防災主導權是由國家掌握，在災害對策基本法中也明定行政機關或公共機關有維持社會秩序和確保公共福祉的責任與義務，至於防災會議的成員也是以行政機關或公共機關為主體而構成，因此，一般民眾或志願團體的意見很難反映在防災行政或計畫中。然而，從東日本大地震卻發現，單靠政府部門是無法減輕傷害或確保民眾安全，唯有政府部門、居民、社區與志願團體，甚至民間企業共同協力，才能降低傷害，因此，「自助、共助、公助」的重要性再次被強調。也因而，日本在 2012 年所修訂的災害對策基本法中，將區域代表和專家納入防災會議的成員，在實際運作時，更廣邀非營利 / 非政府組織和民間團體參與，顯示日本防災行政雖仍由政府主導，但災害治理成員已經從國家單一主體擴大為結合民間團體，運作方式也從垂直防災行政體系轉換為「以垂直為主，水平為輔」的防災協力模式，企圖藉由多層次防災體系的建構與分工，達到減災的目的。

此外，善用中介組織也是迅速整合民間力量，提高協力成效的重要因素。由於日本存在地方型的中間支援組織，這些組織本身介於非營利組織與資源提供者（政府、企業、民眾）之間，藉由資訊的提供、諮詢，可以降低交易成本並累積信任（林淑馨，2014b：117）。基於此，倘若遇到災難，中間支援組織即可透過平日所建構的既深且廣的關係網絡，發揮跨縣市、跨功能的廣域中間支援與整合功能，使救援與重建活動能順利展開，彌補了政府部門因過度科層化而阻撓救災過程的弊

病，同時也降低非常時期因處於資訊擁塞與高度不確情境所引發的救災混亂。

反觀我國，現行的防災體系是由中央與地方（縣市、鄉鎮市）三級所組成，其中又以中央擁有最豐富的行政資源和最完整的組織結構，身處第一線鄉鎮市層級的地方政府不僅資源匱乏，救災組織體系也不健全，因而影響救災成效。作者認為，如欲改善此制度上的缺陷，可以參考日本經驗，除了積極教育民眾宣揚「共助」的重要，還需於平時整合民間團體，透過制度化（如事前登錄制度）將有意願的企業、民間團體正式納入我國防災體系中，在救災與重建時才能藉助民間豐富的實務經驗，彌補地方政府在防災行政方面功能之缺陷，以及在人、財、物與資訊方面的不足。另一方面，我國有關中間支援組織的概念尚屬模糊，僅有少數類似組織（如聯合勸募），功能與對象也多有侷限（以社福團體為對象），或許可以參考日本中間支援組織的發展經驗，初期透過公設公營或公設民營方式，²²設立中間支援組織，以作為政府部門與第一線非營利組織間的溝通平臺。如遇緊急災難時，即可發揮中間支援的專業特性，以及中介、協商與整合的功能，藉以充實我國的防災體制。

二、廣域防災行政的制度化，以及協力對象的多元化

從東日本大地震的救災過程來看，日本中央與地方政府間垂直的上下關係因受到法律或制度的束縛，產生缺乏彈性應變能力的缺陷。反觀各地方自治體間，因基於防災協定與平日所建立協力關係，得以在短時間內即派遣所屬公務人力迅速至第一線協助救災，或是運送相關物資到災區，甚或協助安置部分災民。另外，地方自治體與民間團體之間所簽訂的水平式防災協定，更因有清楚的目標，故可以在此次的救災過程中有效發揮功能。

此外，各自治體間協力的法制化也是促成廣域防災行政得以落實並有效推行的關鍵因素。由於日本災害對策基本法第 5 條第 2 項規定，都道府縣和市町村為了履行法定責任，要求地方公共團體於必要之時需相互協力，故阪神大地震後，締結災害時相互援助協定的自治體大幅增加，在 2010 年 4 月該國有高達九成以上的地方

²² 有關日本中間支援組織的探討請參閱林淑馨（2014b）的論文。

自治體都有簽屬相互援助的協定，²³而且為了避免發生災難時，鄰近的地方自治體也淪為災區，無法發揮互助的功能，使此項協定形同虛設，因此，各地方自治體所尋求協力的對象，除了鄰近區域外，還盡量擴展到較遠區域的地方自治體，也就是建構更廣域的救災支援制度。而其成效可從這次大地震中同為災區的岩手縣遠野市，在災後即有從東京、愛知縣等不同區域的自治體迅速趕來支援而得到證明。

反觀我國，雖然地方制度法第 24 條明訂地方得以成立區域合作組織等合作方式，但並沒有對其方式內容進一步說明與規範，故無強制性。在中央方面，既無明確的法定組織來推動，也無跨域合作的上位指導計畫，所以目前各縣市間即使訂有災害防救相互支援協定，也因屬任意性質，欠缺法的拘束力。加上各地縣市首長容易因本身的政治取向而堅持己見，各地方政府間雖有類似日本地方自治體間所簽屬的水平救災援助協定，但卻少見各地方政府共同進行防救災演練，以累積救援經驗。一旦災難發生，脆弱且欠缺充分救災能力的地方政府僅能仰賴中央，聽命於災害應變中心的指揮官，而各級政府間也恐因救災體制建構的不完善，出現溝通協調不易的情形，進而影響救災的整體成效。基於上述，作者認為有必要充實與強化我國地方政府間的水平廣域防災支援協力。

由日本經驗得知，對我國而言，訂定遠方地區相互支援協定實為刻不容緩。從實務面來看，地方政府為落實救災並講求時效，或許會與鄰近縣市訂定各項救災相互支援協定，如臺南市與嘉義、高雄、屏東等縣市。然而，若大地震發生在嘉南平原，同地區之各縣市恐怕也淪為災區，無力協助鄰近縣市。此時唯有依賴遠方的地方政府，如新北市、臺北市，甚至宜蘭市等的援助，才能使救災與復原工作順利進行。因此，借鏡日本，為落實廣域防災行政，除了協力的制度化之外，各地方政府在訂定相互支援協定時除了考量地理環境、災害潛勢等因素，並需兼顧遠方、跨區域及異質等特性，故水平廣域防災行政的協力互助對象不應僅侷限於政府部門，民間企業或非營利 / 非政府組織也都應納入支援協力的範圍內，才能充實我國的災害救援網絡。

²³ 研究顯示，2000 年時，日本全國的地方自治體中約有 70% 有締結災難互助條例，到了 2006 年超過 80%，而 2008 年以後更超過 90%。以神奈川縣的小田原市為例，就跟 136 個自治體締結協力條約（井口順司，2012：114）。

參考文獻

- 王文岳、楊昊（2013）。全球化下的災害治理：以東日本大地震國際救災協力為例。**問題與研究**，52（2），145-180。
- 王仕圖、許慧麗（2010）。民間組織參與災後社區重建之初探。中華救助總會研討會（11月13日），花蓮。
- 王秀燕（2010）。政府與民間的災變管理合作機制之探討。中華救助總會研討會（11月13日），花蓮。
- 吳再居（2000）。我國災害防救組織之探討。**研考雙月刊**，24（5），69-74。
- 吳明上（2012）。日本內閣的危機管理：「阪神・淡路大地震」VS.「東日本大地震」。 **危機管理學刊**，9（1），39-46。
- 李香潔、陳亮全（2012）。東日本大震災海嘯巨災下的避難收容與臨時安置。**中興工程**，115，71-79。
- 李宗勳（2010）。兩岸災害救助之民間參與政策研究－以減災及風險管理為例。中華救助總會研討會（11月13日），花蓮。
- 李宗勳、黃俊能、簡賢文、施邦築、馬士元、蔡廷榕（2012）。中央災害防救業務主管機關調整規劃及災害救助與災後復原重建體制之研究。內政部消防署委託研究報告（編號：PG10102-0369），未出版。
- 林淑馨（2010）。日本型公私協力：理論與實務。臺北：巨流。
- 林淑馨（2012）。日本地方政府促進非營利組織協力之理想與現實。**政治科學論叢**，51，95-132。
- 林淑馨（2014a）。地方政府與非營利組織協力之初探：以東日本大地震為例。**社區發展季刊**，148，293-302。
- 林淑馨（2014b）。日本中間支援組織的意義、啟示與課題：以仙台、宮城 NPO 中心為例。**文官制度季刊**，6（3），109-142。
- 林潤榮、黃文仁、林廣榮、許建德、許中立（2005）。臺灣土石流災害防救體系之探討。**坡地防災學報**，4（2），53-70。
- 施邦築、柯孝勳、許秋玲、莊明仁、張歆儀（2010）。八八水災災後防救災體系之

- 省思。水力土木，37（1），48-56。
- 柯孝勳、許俊文、蔣得心（2009）。地方政府「地區災害防救計畫」之強化機制探討。科技發展政策報導，2，24-40。
- 張四明、王瑞聳、葉明勳、陳昱旗（2011）。政府與民間組織災變服務合作模式之探討－以莫拉克風災的經驗檢視。2011年TASPAA年會暨國際學術研討會（5月28-29日），臺北。
- 陳弘毅（2000）。九二一地震災情及防災體系運作情形。研考雙月刊，24（3），59-64。
- 陳宇嘉、楊慧滿（2010）。重大災變中非營利組織策略聯盟－臺灣的經驗與反省。中華救助總會研討會（11月13日），花蓮。
- 郭永興、林家慶、馬泰成（2013）。重大自然災害時的市場秩序與公平交易：臺灣九二一大地震、日本阪神大地震與東日本大地震的比較研究。公平交易季刊，21（3），69-111。
- 黃偉修（2012）。東日本大震災之危機處理：從防災與災害危機處理體系觀察。全球政治評論，38，45-64。
- 楊永年（2001）。建立以地方政府為主體之救災組織體系－以九二一大地震與八掌溪兩案比較。中央警察大學警學叢刊，32（3），245-268。
- 楊永年（2009）。八八水災救災體系之研究。公共行政學報，32，143-169。
- 劉麗雯、邱瑜瑾、陸宛蘋（2003）。九二一震災的救災組織動員與資源連結。中國行政評論，12（2），139-178。
- 龔昶仁（2012）。複合型災害管理--東日本大地震之反思及因應。研習論壇，138，14-22。
- The World Bank (2005). Natural Disaster Hotspots: A Global Risk Analysis. Retrieved from: <http://documents.worldbank.org/curated/en/621711468175150317/pdf/344230PAPER0Na101official0use0only1.pdf>。
- 下山憲治（2009）。災害・リスク対策法制の歴史的展開と今日的課題。法律時報，81（9），8-13。
- 久住剛（2005）。「NPO－行政關係」原論。載於山岡義典（編），NPO 基礎講座（新版）（206-264）。東京：ぎょうせい。

- 井口順司（2012）。災害対応における基礎自治体間による連携支援～自治体スクラム支援会議による取組～。**都市政策研究**，6，113-130。
- 中村八郎（2012）。**地震・原発災害 新たな防災政策への転換**。東京：新日本。
- 中村祐司（2011）。東日本大震災後の避難対応をめぐる住民・行政・企業・NPOの協働：栃木県地域における震災後1カ月半の避難所運営。**宇都宮大学国際学部附属多文化公共圏センター一年報**，4，23-32。
- 中邨章（2011）。行政と危機管理：大災害の悲劇を知恵に。**ガバナンス**，126，24-26。
- 天野徹（2013）。コミュニティ・ネットワークによる被災地支援活動の展開：広域・創発型 CN が拓いた新たな災害支援の可能性。**社会情報学**，2（2），17-32。
- 北海道総務部危機対策課（2015）。大規模災害時の北海道・東北 8 道県広域応援ガイドライン，取自：
<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/sm/ktk/8doukengaidorain.pdf>。
- 永田尚三（2012）。東京の災害対策と防災行政についての一考察：東日本大震災の教訓から求められる今後の課題とは何か。**武蔵野大学政治経済研究所年報**，5，31-69。
- 伊藤元重（2012）。震災からの復興に向けた課題。**NIRA 政策レビュー**，56，1-2。
- 吉原直樹（2012）。防災ガバナンスの可能と課題。載於吉原直樹（編），**防災の社会学：防災コミュニティの社会設計に向けて（第二版）**（229-254）。東京：東信堂。
- 庄司智恵子、伊藤嘉高（2012）。都市部町内 における東日本大震災への対応：一盛岡市松原地区北松園町内会「北松園自主防災隊」の事例。載於吉原直樹（編），**防災の社会学：防災コミュニティの社会設計に向けて（第二版）**（99-124）。東京：東信堂。
- 西浦定継（2014）。災害時の広域連携。**計画行政**，37（3），51-54。
- 竹内直人（2013）。被災者への生活再建支援政策。載於稲継裕昭（編），**自治体**

- 行政の領域：「官」と「民」の境界線を考える（233-258）。東京：ぎょうせい。
- 坂本真由美、矢守克也（2012）。広域災害における自治体間の応援調整に関する研究：東日本大震災の経験より。地域安全学会論文集，18，391-400。
- 似田貝香門（2012）。防災の思想：まちづくり都市計画の＜転換＞へむけて。載於吉原直樹（編），防災の社会学：防災コミュニティの社会設計に向けて（第二版）（13-42）。東京：東信堂。
- 佐藤主光、宮崎毅（2012）。政府間リスク分担と東日本大震災の復興財政。フィナンシャル・レビュー，108，30-53。
- 消防庁災害対策本部（2016）。平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）について（第153報），取自：<http://www.fdma.go.jp/bn/153.pdf>。
- 長有紀枝、相良純子、石渡幹夫（2012）。専門家チーム、NGO、NPOとボランティアによる支援と調整，取自：<http://siteresources.worldbank.org/JAPANINJAPANESEEXT/Resources/515497-1349161964494/J3-1MobilizingAndCoordinatingExpertTeamsNGOsNPOsAndVounteers.pdf>。
- 青田良介、室崎益輝、北後明彦（2009）。減災に向けた民間セクターの役割と公民連携のあり方について。研究紀要『災害復興研究』，1，9-23。
- 岡田正則（2009）。災害・リスク対策法制の現状と課題。法律時報，81（9），4-7。
- 岡本全勝（2013）。東日本大震災からの復興：試される政府能力。載於日本行政学会（編），東日本大震災における行政の役割（2-19）。東京：ぎょうせい。
- 松下圭一（1996）。日本の自治・分権。東京：岩波。
- 沼田良（2011）。大災害時における政治・行政・自治体のあり方：自治基本条例の意義を転換する。自治総研通巻，398，1-16。
- 牧原出（2012）。東日本大震災後の地域間連携。ガバナンス，130，14-16。
- 恩田守雄（2012）。東日本大震災後の地域社会の再生：被災者のコミュニティ意識を中心に。流通経済大学社会学部論叢，22（2），1-50。
- 森田朗（2013）。東日本大震災の教訓と市民社会の安全確保。載於日本行政学会

- (編)，東日本大震災における行政の役割（58-79）。東京：ぎょうせい。
- 飯尾潤（2013）。東日本大震災に対する復興政策：構想と論点。載於日本行政学会（編），東日本大震災における行政の役割（20-38）。東京：ぎょうせい。
- 飯塚智規（2011）。復興時におけるガバナンス：被災住民と行政をつなぐ議員と中間支援組織に着目して。政治学研究論集，35，163-173。
- 富山将茂、齊藤正利（2013）。東日本大震災を踏まえた被災地・被災者への広域的な支援。計画行政，36（4），58-63。
- 鈴木庸夫（2012）。自治体間連携の政策法務。ガバナンス，130，20-23。
- 館野治信（2011）。グローバル化時代における地域コミュニティについての一考察：3.11 大震災か見えてきたもの。宇都宮大学国際学部附属多文化公共圏センター年報，4，33-40。
- 鍵屋一（2012）。巨大広域災害に備える「1 対多」の自治体スクラム支援。ガバナンス，130，17-19。

The Collaborative Partnership during Disaster Rescue: Using Tohoku Earthquake as an Example

Shu-Hsin Lin^{*}

Abstract

Japan is located in an area of high seismicity, and earthquakes have brought devastating damages and destructions to the country. But Japan has always been a leading country in the fields of disaster education, disaster preparedness (for example: disaster drills) and emergency rescues, which have led to a significant improvement for disaster rescue and prevention. Although the 2011 Tohoku earthquake had devastated Japan, the public-private collaboration in rescue has provided an opportunity for the global community to study and reflect on.

Study shows that during the rescue of Tohoku Earthquake victims, Japan had established the system of mutual assistance and made good use of division of labor, carrying out horizontal cross-boundary governance which reduced effectively the negative impacts that might have arose from the disaster. However, the challenges that lies ahead is what the government can do to strengthen the partner relationship during emergency and to resolve the heavy financial burden of horizontal partnerships. Moreover, we have learnt from Japan's experience that although disaster prevention activities are

* Professor, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University, email: susin@mail.ntpu.edu.tw.

mainly led by government, we will still need to utilize the power of intermediate organizations to integrate private resources with public ones so that we can achieve the goal of reducing damages caused by disaster. Finally, the institutionalization of cross-boundary governance for disaster prevention and the capacity of public-private partnerships for managing different issues are what Taiwan can learn from.

Keywords: disaster management, Tohoku earthquake, public-private partnership, wide area administration, non-profit organization

公共服務中的「面具效應」： 情緒勞務觀點的探討*

黃一峯**

《摘要》

「為民服務」是當代政府對公務人員的基本要求；政府機關以之為提升政府績效的最低標準，規範公務人員必須以「公僕」的態度為民眾提供各種法定的服務。然而，傳統「官員」的文化價值依然根深蒂固。在民粹主義高漲的社會趨勢中，公務人員必須面對一些理盲、情緒化的民眾；久而久之，公務人員經常具備二張面具（一張是工作要求下的「親民態度」，另一張則是公務人員個人面對「刁鑽民眾」產生的不悅情緒），本文稱之為「面具效應」（mask effect）。

本文運用問卷調查法，分析新北市民政、社政等直接面對民眾的公務人員認知，探討情緒勞務（emotional labor）與工作滿足、組織承諾的關聯。研究發現留任意願與工作滿足感有關，工作滿足感愈高留任意願愈高；同時亦發現，隨著年齡增長其滿足感程度愈高，留任意願也愈高。其次，本文發現離職傾向會受情緒偽裝與情緒克制的程度所影響，當情緒偽裝程度愈高，則有較高的離職傾向；年齡分析單位低的人員，其工作滿足感低、情緒偽裝程度高，而離職傾向也愈高。

投稿日期：105年8月30日。

* 本文初稿發表於開南大學公共事務管理學系2016年5月13日第十一屆「全球化與行政治理」國際學術研討會，感謝匿名審查人的指教。

** 淡江大學公共行政學系專任副教授，email: irving@mail.tku.edu.tw。

第三，本文指出情緒克制對離職傾向有負向影響關係，而年齡分析單位愈年輕的人員，其情緒克制的程度低於年齡分析單位高的樣本，顯示年齡分析單位愈低的人員，受到情緒克制程度愈低的影響，離職傾向愈高。總之，本文研究發現受訪公務人員在履行職務過程中，會出現不等的「面具效應」，因而影響了滿足感與留任或離職傾向，此結果將有助於改進公務人員的臨櫃服務，並作為未來公務人員培訓課程的設計依據。

[關鍵詞]：情緒勞務、面具效應

壹、前言

「為民服務」是當代政府對公務人員的基本要求；政府機關以之為提升政府績效的最低標準，規範公務人員必須以「公僕」的態度為民眾提供各種法定的服務。然而，傳統「官員」的文化價值依然根深蒂固。臺北市政府在民國七十年代開始改革各機關的「臨櫃服務」，以建立「標準作業流程」來規範公務人員在一定期限內完成或回復各項民眾的申請。所有公務員必須展現「便民、親切、效率」的情緒勞務，以達成任務。然而，在民粹主義高漲的社會趨勢中，公務人員必須面對一些理盲、情緒化的民眾；久而久之，公務人員經常具備二張面具，一張是工作要求下的「親民態度」，另一張則是面對「刁鑽民眾」產生的不悅情緒，故而本文稱之為「面具效應」(mask effect)，這對其工作情緒與工作滿足感將產生哪些影響？不同屬性的公務人員是否擁有不同的情緒調整方式？

為回答上述問題，本研究首先整理國內外有關情緒勞務(emotional labor)的文獻，指出情緒勞務的重要影響因素及其內涵，並指出過去累積之研究成果。第三部分說明本文的研究方法，以探討公務人員情緒勞務與工作滿足、工作倦怠、組織承諾等變數的差異及相關情形。第四部分根據實證調查結果進行統計分析，得出本文的研究發現，最後則是結論。本研究選取新北市民政、社政等單位公務人員為研究調查對象，反映了新北市在改制直轄市後，市政服務急起直追，以臺北市為「假想

敵」，力求服務成效追過臺北市。在此背景下進行公務人員在情緒勞務相關變項的分析與推論，將可瞭解是否出現所謂「面具效應」，因而影響了滿足感與留任或離職傾向。本文結果或將有助於改進公務人員的臨櫃服務，並作為未來公務人員培訓課程的設計依據。

貳、相關文獻

情緒勞務一詞由 Hochschild (1983) 所提出，指出個體為了薪資而致力於情感的管理，創造一種大眾可見的臉部與肢體上的展現。以三個敘述界定情緒勞務的概念：1.我真實的感受為何 (How do I really feel)？指個人內在「真實的感受」，2.我該如何感受 (How do I should feel)？意指「情感規則」，3.我嘗試如何感受 (What I try to feel)？指個人為遵循情感規則，違背內在真實的情感稱之為「情緒勞務」。Morris 與 Feldman (1996) 認為情緒勞務是在交易過程中，表現出組織規定的情緒所需要的努力與控制。Brotheridge 與 Grandey (2002) 的實證研究，則將情緒勞務定義為調整情緒感受及表達以達到組織目標的歷程。雖然學者在定義上存在分歧，大部分的學者將情緒勞務定義為，基於工作要求，而進行情緒管理與調節的一種過程 (Bhave & Glomb, 2009)。

情緒勞務的構面共可分為表層偽裝 (surface acting) 與深層偽裝 (deep acting) 二個構面 (Van Dijk & Brown, 2006)。前者指來自組織要求的表現，工作者僅以偽裝的方式展現出其外在的情緒，但並沒有改變其內在真實的感受。後者則是指工作者深刻認同或有實際經驗進而嘗試改變內在的感受，使其內在感受與組織要求的情緒表達呈現一致。無論是表層偽裝或深層偽裝，此兩種行為皆都要求員工運用自己的感覺，克服工作情緒與內心情感的衝突。但由於情緒勞務是受到組織的約束，因此組織必須訂定規則來規範或指引員工如何及何時表達情緒，說明組織對「服務人員應該表現出合宜情緒的行為」的要求與期望。例如空服員與百貨公司專櫃小姐就被要求顯露友善及愉悅的態度；喪禮的禮儀師就被期望表現出憂鬱、哀傷的感受；警察人員就要顯現出威嚴、嚴肅的感覺等。這些被要求與期待的行為，都是情緒勞務的表現，表達的頻率頻繁與否就會影響情緒勞務負荷的多寡，當偽裝程度頻繁時，將逐漸造成負荷。

情緒勞務出現負荷的情況時，就會產生情緒和諧（emotional harmony）、情緒失調（emotional dissonance）、情緒偏離（emotional deviance）等三種影響後果（Hochschild, 1983）。甚至會隨著情緒勞務的負荷逐漸加重，可能導致「情緒耗竭（倦怠）」，造成負面情緒、思維，甚至對外在行為產生變化，就無法達到組織要求的規範。而從資源保存理論的角度來看，當人們外在工作要求增加，不論如何因應，都會耗損內在資源，此處的外在工作要求，通常指的是「勞心」的部分，如角色模糊、衝突、壓力事件等等。因此以資源保存理論進行推論，當個人在工作中面對越多需勞心的要求，所付出的心力就越大，如果沒有適當的獲得外在資源，個人便會因內在資源枯竭而造成工作倦怠等負面影響（陳勁甫、簡佩珍、賴志宗，2013）。

國外對於情緒勞務研究較為豐富，Brotheridge 與 Grandey（2002）研究發現，表層行為與情緒耗竭有顯著的相關存在，即個體採用表層行為較容易感到情緒上的枯竭。Grandey（2003）預測情緒耗竭程度的研究，顯示表層行為與情緒耗竭有正相關，而深層行為與情緒耗竭則無顯著的相關。Guy、Newman 與 Mastracci（2008）的研究指出情緒勞務行為未必導致直接服務提供者的倦怠，也不必然對工作滿意度有負面的影響。因此可以試著從抽象的動機或心理因素來切入探討情緒勞務對於員工在激勵上的相互影響關係。其他主要集中於情緒勞務與領導力（Newman, Guy, & Mastracci, 2009）、顧客滿意（Hsieh & Guy, 2009）、組織績效（Meier, Mastracci, & Wilson, 2006）、工作自尊感、工作滿意與工作倦怠（Jin & Guy, 2009）之間的關係及其具體表現等。研究中也關注到個體員工性格特質的差異，會影響他們採用表層偽裝與深層偽裝的傾向（Diefendorff, Croyle, & Gosslerand, 2005）。在公部門國外學者則試圖探索公共服務動機（public service motivation）如何影響情緒勞務（Hsieh, Jin, & Guy, 2012; Hsieh, Yang, & Fu, 2012）。

國內研究情緒勞務尚處於起步階段，具體包括：高佳伶（2001）的研究顯示情緒勞務負荷與情緒耗竭間有顯著正相關；鄔佩君（2003）針對銀行人員進行探討發現，表層行為與情緒耗竭無顯著相關；但深層行為與情緒耗竭則具有負相關存在，換言之，當個體採用深層情緒時，愈不容易產生情緒耗竭的現象。吳宗祐與鄭伯壘（2006）的研究中也指出，當第一線員工遇到難應付的客戶時，直接關係到他的工作負擔，除了工作壓力變大，也影響情緒勞務的大小。當個人的主要工作是處理

「人」的問題時，其互動的關係愈密切、頻率愈頻繁且時間愈長的話，便容易在工作表現上呈現出缺乏精力、情感麻痺、喪失對工作的熱情，產生疲憊及冷漠的反應。之後國內大部分情緒勞務的研究都集中於情緒勞務對組織承諾、工作滿意度、顧客導向、工作壓力等方面的相關性論證（田育昆，2009；李力昌、吳煜皓、林鈺臻，2008；李昱憲，2009；林木泉、張桂彬、梁淑娟、張嘉齡、彭淪珍，2008；林邦傑、林宜旻、蔣佳良，2009；張學善、蔡馨慧，2010；劉雅惠、劉偉文，2009）。周惠櫻（2012）用結構方程模型驗證了：正向情緒的人，除了直接可以正向預測工作滿足外，也透過深層偽裝的間接關係，有較高的工作滿足。負向情感的人，則較易經歷情緒耗竭，而對情緒耗竭的影響也透過表層偽裝而出現間接關係。

在公部門中，賴英娟、巫博瀚與張盈霏（2008）針對教師的研究發現，若教師的情緒深層行為會降低工作倦怠感；教師的表層行為則會增加情緒勞務負荷。在員警行政領域，則有黃新福與盧志榮（2008）針對離島地區員警人員進行探討，楊惠真與盧偉斯（2009）則研究鐵路員警人員的情緒勞務負荷。謝俊義、張毓琪與黃于恬（2013）則針對交通部公路總局新竹區監理所人員的基層公務人員的情緒壓力與工作滿足感關係做研究。謝俊義等人（2013）指出了情緒勞務在不同組織之間存在差異性表現的命題，研究進一步表明公部門若同時過度強調績效文化與人事制度僵化氛圍，將會減弱深層演出工作行為，或使員工表現出淺層演出的工作行為。

根據前述文獻整理可知，公共部門和私人部門的差異在情緒勞務中已經引起關注，並獲得相當的研究成果。然而，在民粹主義高漲的社會趨勢中，公務人員必須面對理盲、情緒化的民眾；久而久之，公務人員經常帶著二張面具，對其工作情緒與工作滿足感將產生哪些影響？不同屬性的公務人員是否擁有不同的情緒調整方式？這些問題在情緒勞務的研究中還有待繼續探討，特別是針對公部門持續存在的挑戰而言，正視這一問題顯然更為重要。

參、研究方法

本文以實證研究，探討公務人員情緒勞務與工作滿足、工作倦怠、組織承諾等變數的差異及相關情形。情緒勞務量表則參考 Guy、Newman 與 Mastracci（2008）的相關研究。問卷採五點量表，由受訪者就各題勾選重要程度。本研究之研究架構設計如圖 1 所示：

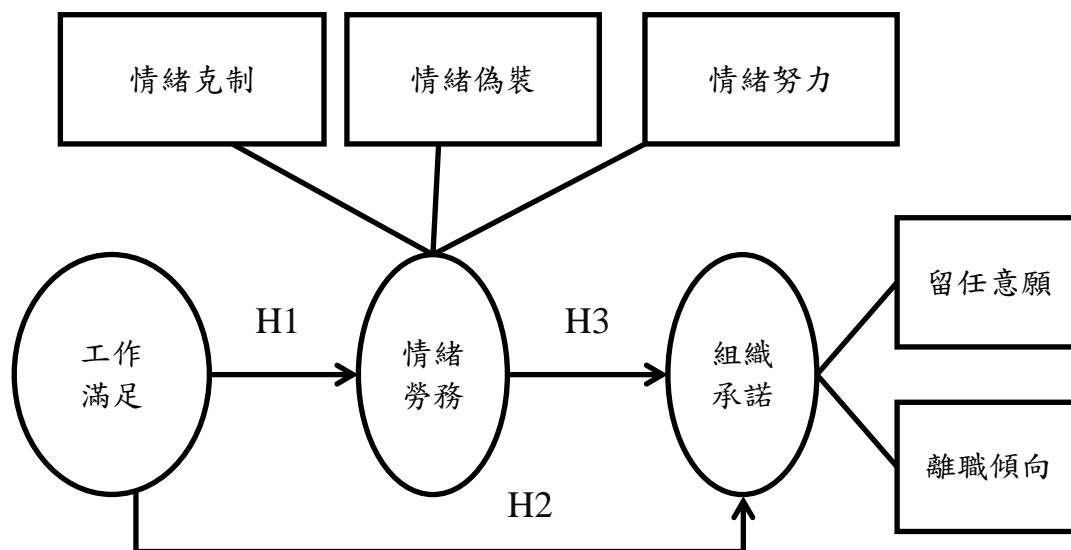


圖 1 研究架構

資料來源：本研究整理。

本研究之研究假設說明如下：

工作滿足 (job satisfaction) 之綜合性的定義為一個單一的概念，是對工作本身及有關環境所持的一種態度或看法，是對其工作角色的整體情感反應。而根據經濟合作暨發展組織 (Organization for Economic Co-operation and Development, OECD) 1998 年調查發現，薪資、工作忙碌程度、彈性工時、升遷與發展機會、工作穩定度、工作有趣程度、工作自主性、幫助他人機會、對社會貢獻等是決定員工對工作滿足重要因素。而情緒勞務為個體為了薪資而致力於情感的管理，創造一種大眾可見的臉部與肢體上的展現。故當公務人員本身的工作滿足感受愈高時，則會提升自身在情緒勞務上的投入與展現，有助於提升情緒勞務的呈現，故本研究之假設為：

H₁：工作滿足對情緒勞務有顯著的正向影響關係；

此外，具有挑戰性的工作、公平的報酬、良好的工作條件和積極的同事關係是決定工作滿足的主要因素 (Vroom, 1964; Locke, 1976; Bruce & Blackburn, 1992)。而組織承諾一般是指個體在組織中認同並參與該組織的強度，這種單方投入可以指一切有價值的東西，如：福利、精力、技能等。Becker 認為組織承諾是員工隨著其對組織的「單方投入」的增加而不得不繼續留在該組織的一種心理現象 (Becker, 1960)。因此工作滿意度是會影響組織承諾 (Mahmoud AL-Hussami, 2008)。故本

研究認為工作滿足是一個在工作上價值的感受，來自於工作環境的認知呈現，當認知程度高即表示工作滿足高，進而影響後續的意圖的呈現。故本研究認為工作滿足為一個因然面的概念。而組織承諾在本文中為衡量員工是否願意承諾組織的概念，透過離職與留任意願的呈現，來凸顯員工行為面的態度呈現。故本研究之假設為：
 H_2 ：工作滿足對組織承諾具影響關係；其中對留任意願具有正向影響關係，對離職傾向具有負向影響關係。

最後，當公務人員遇到難應付的群眾時，直接關係到他的工作負擔，除了工作壓力變大，也影響情緒勞務的大小。特別是主要工作是處理「人」的問題時，其互動的關係愈密切、頻率愈頻繁，且時間愈長的話，便容易在工作表現上呈現出缺乏精力、情感麻痺、喪失對工作的熱情，產生疲憊及冷漠的反應（吳宗祐、鄭伯壘，2006）。故本研究認為，當公務人員的情緒勞務程度愈低時，當工作熱情程度不減時，從事工作的意願程度則愈高，故留任意願會提升；反之，則會下降至使離職意願提高。故本研究之假設為：

H_3 ：情緒勞務對組織承諾具影響關係；其中對留任意願具有正向影響關係，對離職傾向具有負向影響關係。

一、研究對象

本研究以新北市區公所服務的第一線公務人員為調查對象，透過公所主任秘書與課級主管的協助轉發問卷填答網址，於 2016 年 3 月間進行 SurveyMonkey 線上問卷調查。計回收有效問卷 183 份，表 1 為受訪者基本資料統計。

表 1 基本資料描述分析

項目	內容	樣本數	百分比 (%)
年齡	29 歲以下	18	9.8
	30-39 歲	53	29.0
	40-49 歲	50	27.3
	50-59 歲	58	31.7
	60 歲以上	3	1.6
任目前職務年資	1 年以內	15	8.2
	1-3 年	32	17.5
	3-5 年	21	11.5
	5 年以上	114	62.3
職務	主管	35	19.1
	一般同仁	145	79.2
任用身分	薦任	54	29.5
	委任	46	25.1
	約聘	15	8.2
	其他	65	35.5
業務性質	民政役政災防	50	27.3
	社會人文	50	27.3
	工務經建	37	20.2
	行政支援	43	23.5
是否須做臨櫃服務	經常	60	32.8
	偶爾	65	35.5
	不需要	55	30.1
區公所	淡水	47	25.7
	三芝	45	24.6
	金山	20	10.9
	萬里	16	8.7
	貢寮	34	18.6
	雙溪	7	3.8
	平溪	14	7.7
任用資格	正式任用	100	54.6
	臨時人力	80	43.7
現職年資	5 年以下	68	37.2
	5 年以上	114	62.3

註：各項目統計數字未達 100%，係缺失值所致。

資料來源：本研究整理。

本研究的個人基本資料變項共有九項，分別為：年齡、任目前職務年資、職務、任用身分、業務性質、是否須做臨櫃服務、區公所、任用資格與現職年資。其中年齡以 50-59 歲的對象最多（31.7%），其次為 30-39 歲（29%）與 40-49 歲（27.3%）。目前之職務年資 5 年以上的比例為 62.3%。擔任主管的比例為 19.1%、一般同仁的比例為 79.2%。薦任身分比例為 29.5%、委任身分比例為 25.1%、約聘與其他身分比例為 43.7%。業務性質為民政役政災防的比例為 27.3%、社會人文比例為 27.3%、工務經建之比例為 20.2%、行政支援之比例為 23.5%。是否需做臨櫃的比例呈現：經常需要的比例為 32.8%、偶爾比例為 35.5%、不需要的比例為 30.1%。將其分布情形分述如表 1。

二、研究工具

本次調查共蒐集 183 個樣本資料（排除遺漏值），採用 SEM 進行驗證性因素分析，分析結果顯示，各題項的因素負荷量皆達到 0.6 以上且顯著（除工作滿意度 S3 題項外），量表之各分構面建構信度皆高於 0.7 以上（除情緒偽裝為 0.618 外），且建構效度也高於 0.5 以上（除留任意願為 0.485 外），結果顯示量表具有良好的信效度結果呈現。此外，執行 SEM 的適配性指標也皆達到標準以上（如表 2 註所示）。分析結果顯示，本研究所採用之量表具有良好的內部一致性且具效度。

表 2 建構信效度分析表

因素	題項	因素負荷量	標準誤	建構信度 (CR)	建構效度 (AVE)
工作滿足	S1	0.82	0.33	0.786	0.557
	S2	0.82	0.32		
	S3	0.57	0.68		
留任意願	C3	0.6	0.64	0.847	0.485
	C4	0.65	0.58		
	C5	0.55	0.69		
	C6	0.8	0.37		
	C9	0.82	0.33		
	C10	0.72	0.48		
離職傾向	Q3	0.67	0.56	0.793	0.565
	Q4	0.88	0.22		
	Q5	0.69	0.53		
情緒克制	EL1	0.8	0.37	0.787	0.742
	EL2	0.9	0.2		
	EL3	0.89	0.21		
情緒偽裝	EF2	0.6	0.64	0.618	0.568
	EF3	0.85	0.28		
	EF4	0.79	0.38		
情緒努力	EE1	0.7	0.5	0.715	0.663
	EE2	0.89	0.21		
	EE3	0.84	0.3		

註：SEM 適配性指標

$\chi^2/df = 1.61$ (標準為小於 2) ; RMSEA = 0.058 (小於 0.05 佳) ;

SRMR = 0.054 (小於 0.05 佳) ; CFI = 0.97 (大於 0.95 佳) ;

GFI = 0.87 (大於 0.85 佳) ; AGFI = 0.83 (大於 0.85 佳)

資料來源：本研究整理。

肆、研究發現

為具體了解新北市各區公所直接面對民眾的公務人員認知，探討情緒勞務各構面與工作滿足、組織承諾的關聯。本研究透過相關分析與結構方程模式之路徑分析（PA-OV）方式進行分析探討。

一、相關分析

表 3 分析顯示，本研究對象之工作滿足感高（ $\mu=3.52$ ）；情緒克制偏高（ $\mu=4.04$ ）；情緒偽裝與情緒努力感高（ $\mu=3.59$ 與 $\mu=3.78$ ）；留任意願高於離職傾向（ $\mu=3.48 > 2.54$ ）。相關分析結果顯示，留任意願與工作滿足、情緒克制與情緒努力具相關性（相關係數分別為 0.745、0.472 與 0.364），顯示高工作滿足有較高的留任意願。離職傾向與情緒克制與情緒努力有顯著的負相關呈現（ $r=-0.396$ 與 -0.186 ），顯見，情緒克制與努力的程度高，會有較高的離職傾向。最後，工作滿足與情緒克制、情緒努力具有相關性（相關係數分別為 0.495 與 0.265）。相關分析結果如表 3 呈現。

表 3 相關係數分析結果表

構面	平均數	標準差	工作滿足	情緒克制	情緒偽裝	情緒努力	留任意願	離職傾向
工作滿足	3.5264	.78314	1					
情緒克制	4.0437	.59958	.495 **	1				
情緒偽裝	3.5938	.72343	-.010	.371 **	1			
情緒努力	3.7832	.59383	.265 **	.452 **	.483 **	1		
留任意願	3.4854	.67786	.745 **	.472 **	-.016	.364 **	1	
離職傾向	2.5464	.78610	-.529	-.396 **	.039 **	-.186 **	-.550 **	1

資料來源：本研究整理；** $p<0.05$

二、路徑分析 (PA-OV)

路徑分析結果顯示：首先，留任意願受到工作滿足感的影響 ($\beta=0.53$, $P<0.05$)，顯示工作滿足感愈高，留任意願愈高。然而留任意願並不會受情緒克制、情緒努力與情緒偽裝等因素影響。而離職傾向會受到情緒偽裝與情緒克制的影響；其中，情緒偽裝程度愈高則離職傾向愈高 ($\beta=0.20$, $P<0.05$)，而情緒克制程度愈低，離職傾向愈高 ($\beta=-0.61$, $P<0.05$)。此外，情緒偽裝受到工作滿足感的影響，工作滿足感愈高，情緒偽裝的程度也會愈高 ($\beta=0.17$, $P<0.05$)。最後，情緒努力會受到情緒克制與工作滿足感的影響，當工作滿足感愈高 ($\beta=0.17$, $P<0.05$) 或是情緒克制程度愈高 ($\beta=0.28$, $P<0.05$)，則會有較高的情緒努力感受產生。相關分析結果如圖 2 所呈現。本研究透過 SEM 執行路徑分析 (PA-OV)，整體而言模型的適配度達到標準值 (除 χ^2/df 與 RMSEA 外)，顯示分析結果具有參考價值。

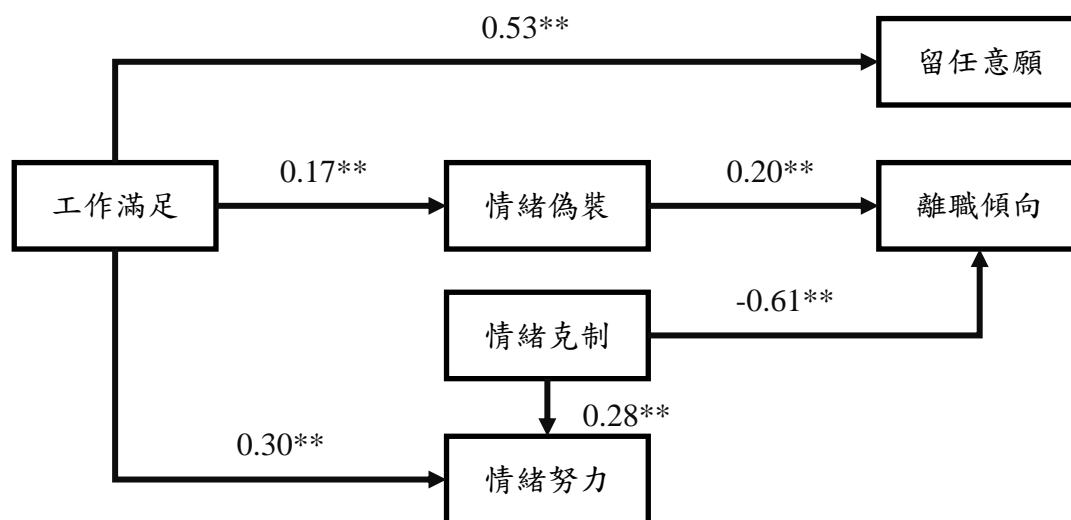


圖 2 路徑分析

註： $\chi^2/df = 5.54$ (未達標準)；RMSEA=0.16 (未達標準)

SRMR=0.08 (尚可)；CFI=0.86 (尚可)；GFI=0.94；AGFI=0.82 (尚可)

資料來源：本研究整理。

本研究進一步探討因素之間的路徑關係呈現，茲整理表 4 與影響係數：

表 4 路徑關係影響表

直接效果	
路徑關係	總效果
1. 工作滿足 → 留任意願	0.53 (P<0.05)
2. 工作滿足 → 情緒偽裝	0.17 (P<0.05)
3. 工作滿足 → 情緒努力	0.30 (P<0.05)
4. 情緒偽裝 → 離職傾向	0.20 (P<0.05)
5. 情緒克制 → 離職傾向	-0.61 (P<0.05)
6. 情緒克制 → 情緒努力	0.28 (P<0.05)
間接效果	
1. 工作滿足 → 情緒偽裝 → 離職傾向	0.2374 (P<0.05) ¹

資料來源：本研究整理。

三、t 檢定與變異數分析

為了解調查樣本在情緒偽裝的結果呈現，本研究透過 t 檢定與變異數分析，進一步探討情緒偽裝在不同分析單位上的結果差異顯示。分析結果發現：不同年齡情緒偽裝的差異呈現：經單因子變異數分析後發現，不同年齡層其情緒偽裝的程度有顯著的差異呈現（ $F=3.921$ ， $p<0.05$ ），經進一步運用雪費（Scheffe）事後檢定發現，40-49 歲的情緒偽裝程度高於 50-59 歲（差異 0.4409， $p<0.05$ ）。本研究發現，除年齡分析單位有顯著的情緒偽裝程度上的差異外，其餘的人口統計變項皆無顯著的差異。

針對工作滿足感進行不同年齡單位的變異數分析結果可以發現，不同年齡分析單位工作滿足感有顯著差異（ $F=2.718$ ， $p<0.05$ ），而隨著年紀增長，工作滿足感程度愈高。此外，針對離職傾向的單因子變異數分析結果發現，不同年齡分析單位，在離職傾向的程度有顯著的差異呈現（ $F=5.403$ ， $p<0.05$ ），經進一步運用雪費（Scheffe）事後檢定發現，30-39 歲的離職傾向皆高於其他分析單位，同時與 50-59 歲有顯著的差異呈現（差異 0.62275， $p<0.05$ ）。

¹ 間接效果的總效果為 $0.20 + (0.17*0.20) = 0.2374$ ；表示離職傾向受到工作滿足與情緒偽裝的影響總效果。

如果進一步分析不同年齡分析單位在情緒克制的差異結果呈現發現，經單因子變異數分析結果發現有顯著的差異（ $F=5.073$ ， $p<0.05$ ），隨著年齡層增長情緒克制的程度愈高，其中 39 歲以下的情緒克制程度是最低的。

四、討論

本研究相關研究發現結果如下：

1. 留任意願與工作滿足感有關，工作滿足感愈高留任意願愈高，該命題已經歷過多方面的驗證；同時亦發現，隨著年齡的增長其滿足感程度愈高，即表示留任意願愈高。本文特別關注年齡差異，是由於年齡因素是多項因素的集中表述，年齡因素既反應了個體在組織中的相對「鎖定」程度（離職的困難程度），又反應了個體在組織中工作行為模式的差異，另外，年齡還能夠反應組織個體性格特徵在任職時間長短上的不同。即年齡產生了性格磨合的差異。
2. 離職傾向受到情緒偽裝與情緒克制的程度影響。其中，情緒偽裝程度愈高，則有較高的離職傾向，此處的情緒偽裝為表層情緒偽裝，表層情緒偽裝是公務人員努力迎合工作崗位而與自身情緒衝突的表現，表層情緒偽裝程度高則反映了公務人員為了迎合崗位需求，隱藏自身情緒，從現實可能往往會存在更多的衝突，進而觸發離職的意願。而本研究調查對象中，年齡分析單位低的情緒偽裝程度愈高，而其工作滿足感也越低。顯示，年齡分析單位低的人員，其工作滿足感低、情緒偽裝程度高，而離職傾向也愈高。年齡越低，情緒偽裝程度越高，反映了年齡越低，內在的情緒衝突越大，此處至少集中反映了兩個方面的問題，一是年齡越低，其在組織中的鎖定性越小，進而離職的可能更大；二是年齡越低，其性格中內向的特點表現越不明顯，外向的表現更為明顯，這就看出年齡因素與性格特點對離職傾向的影響。
3. 情緒克制對離職傾向有負向影響關係，表示當情緒克制的程度愈高，離職傾向的程度愈低。情緒克制反映了在情緒勞務中對自身情緒的控制度，情緒克制能力越強，對於表層情緒勞務的影響就會削弱。而年齡分析單位愈年輕的人員，其情緒克制的程度低於年齡分析單位高的受測者。顯見，年齡分析單位愈低的人員，因為受到情緒克制程度愈低的影響，離職傾向愈高。這同樣反映了年齡越高的人從性格特質中的內向因素表現的更為明顯，從而更懂得在公共部門的

工作中克制情緒，從而對表層情緒勞務產生抑制。

五、情緒勞務與工作滿足、組織承諾、留任意願、離職傾向之關係

經過相關分析發現並驗證本研究主要假設說明如下：

1. 工作滿足感高，情緒克制偏高、情緒偽裝與情緒努力感高。
2. 高工作滿足有較高的留任意願。
3. 高工作滿足有較低的離職傾向。
4. 情緒克制、情緒努力與情緒偽裝等因素，不影響留任意願。
5. 情緒偽裝程度愈高則離職傾向愈高；情緒克制程度愈低，離職傾向愈高。

表 5 主要研究假設結果彙整

假設內容	驗證結果
H ₁ :工作滿足對情緒勞務有顯著的正向影響關係	支持
H ₂ :工作滿足對組織承諾具影響關係： H ₂₋₁ :工作滿足對留任意願具有正向影響關係。 H ₂₋₂ :工作滿足對離職傾向具有負向影響關係。	支持 支持
H ₃ :情緒勞務對組織承諾具影響關係： H ₃₋₁ :情緒勞務對留任意願具有正向影響關係。 H ₃₋₂ :情緒勞務對離職傾向具有負向影響關係。	不支持 部分支持

資料來源：本研究整理。

情緒勞務對留任意願有正向影響關係，正說明情緒勞務中的表層情緒勞務是對公務人員在服務公眾時候的內心情緒衝突，這正是本文所強調的，公共服務中公務人員展現的「面具效應」。公務人員在實際工作中，特別是臨櫃人員，需要面對公眾各種各樣的訴求，在這個過程中，要求公務人員表現出親和的態度，但在公務人員的實際內心中往往存在著「表面的情緒」與「內心實際情緒」的抵觸。這種抵觸的外在表現可能是滿意度減低，從而觸發公務人員的離職傾向增加。這在統計檢驗中得到了支持，即情緒勞務對離職有顯著影響，但是對留任意願卻不存在顯著相關。此結論反映了面具效應在公共部門中是真實存在的。而面具效應對於政府公務

人員內部是一重要議題，政府公務人員在處理公共事務中需要具備公共精神，這是公共部門與私人部門最為不同的重要方面，如果面具效應長期存在於公共部門中，公務人員就無法以公共價值為出發點，形成對公共部門績效的持續激勵。這對公共部門人力資源管理過程是個警訊，應該透過培訓等多方面的手段來增加管理公共部門情緒勞務的方法。特別是在公共行政碩士在職專班的教育中，如何將情緒勞務管理與職業認同結合起來，就顯得特別的重要。

伍、結語

近年來各國公共管理改革議題，以提昇公共服務為首要目標；主要手段則為公務人事制度改革，朝向精簡、縮編與分權化發展。然而，改革過程中公務人員如何看待這些措施？其抱持態度為何？從推動變革觀點而言，若未能深切瞭解公務人員的情緒狀態，則不易化解推動變革時產生的阻力。從而，當公務人員的不滿或抱怨的情緒產生時，機關應正視可能產生的影響，採取必要的措施。

本文以服務於新北市直接面對民眾的公務人員為例，調查其對情緒勞務、工作滿足認知程度與組織認同之程度。就統計發現，不同年齡情緒偽裝的具差異呈現，特別是 40-49 歲的情緒偽裝程度高於 50-59 歲。此外，不同年齡分析單位工作滿足感有顯著差異，且隨著年紀增長，工作滿足感程度愈高。同時，不同年齡分析單位，在離職傾向的程度有顯著的差異呈現；本文發現 30-39 歲的離職傾向皆高於其他分析單位。由此結果可以發現，工作滿足、情緒勞務與組織承諾的認知呈現，在不同的年齡層具有顯著的差異性。值得關注的是，愈資深的人員其工作滿足感認知程度是越高的；然而，年齡層較低的公務人員具有較高的離職傾向也值得關注，因為年齡層較低的公務人員較有活力，也因為能跟上時尚的脈絡，比較好找工作，就業市場接受度較高。換言之，是否因資深同仁「見多識廣」較能調適不同的內心情緒？或是因「見多了」，以致麻木不仁？從而引出的課題是，公務人員自身情緒管理的方式、策略是否有世代差異，亦值得探討。

參考文獻

- 田育昆（2009）。國民小學教師情緒勞務與組織承諾關係之研究－以桃竹苗四縣市為例。國立新竹教育大學教育學系碩士論文，未出版，新竹。
- 李力昌、吳煜皓、林鈺臻（2008）。情緒勞務與工作滿意度與組織承諾之影響的個人差異：內外控與角色認同的調節效果。東海管理評論，10（1），47-87。
- 李昱憲（2009）。臺中市國民小學行政人員情緒勞務與工作倦怠相關之研究。國立新竹教育大學教育學系碩士學位論文，未出版，新竹。
- 吳宗祐、鄭伯壘（2006）。難應付客戶頻次、知覺服務訓練效用兩者及情緒勞動與情緒耗竭之關係：「資源保存理論」的觀點。管理學報，23（5），581-599。
- 周惠櫻（2012）。情緒勞動與員工福祉之關聯性。中華管理評論國際學報，15（3），1-24。
- 林木泉、張桂彬、梁淑娟、張嘉齡、彭渝珍（2008）。情緒勞務對顧客導向行為之影響。醫管期刊，9（2），98-113。
- 林邦傑、林宜旻、蔣佳良（2009）。國民中學組織文化對行政人員情緒勞務和工作滿意度影響之路徑分析。教育研究與發展期刊，5（3），1-35。
- 高佳伶（2001）。銀行行員情緒勞務負荷、影響因素與結果之研究。中正大學勞工研究所碩士論文，未出版，嘉義。
- 張學善、蔡馨慧（2010）。情緒勞務負荷、情緒智力與工作滿意度之相關研究－以臺中市幼兒園所教師為例。靜宜人文社會學報，4（2），39-88。
- 陳勁甫、簡珮珍、賴志宗（2013）。國小教師知覺親師衝突對專業承諾之影響：情緒勞動為中介變項。人文數位與創意創新管理國際期刊，1（3），22-32。
- 黃新福、盧志榮（2008）。離島地區警察人員「情緒勞務負荷」影響之研究。警學叢刊，39（2），55-74。
- 楊惠真、盧偉斯（2009）。鐵路警察人員情緒勞務負荷之研究。警察行政管理學報，5，171-191。
- 鄔佩君（2003）。第一線服務人員之情緒勞動的影響因素與其結果之關係：以銀行

- 行員為例。國立政治大學心理學系碩士論文，未出版，臺北。
- 劉雅惠、劉偉文（2009）。護理人員情緒勞務、工作壓力與因應行為之相關性研究。 **醫護科技期刊**，11（2），98-115。
- 賴英娟、巫博瀚、張盈霏（2008）。教師情緒勞務的概念分析與理論應用。 **研習資訊**，25（4），123-130。
- 謝俊義、張毓琪、黃于恬（2013）。基層公務員的情緒壓力與工作滿足感關係之研究—以交通部公路總局新竹區監理所人員為例。 **文官制度季刊**，5（3），27-58。
- Becker, H. S. (1960). Notes on the concept of commitment. *American Journal of Sociology*, 66, 32-40.
- Bhave, D. P., & Glomb, T. M. (2009). Emotional labour demands, wages and gender: A within-person, between-jobs study. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 82(3), 683-707.
- Bruce, W. M., & Blackburn, J. W. (1992). *Balancing job satisfaction and performance*. Westport, CT: Quorum Books.
- Brotheridge, C. M., & Grandey, A. A. (2002). Emotional labor and burnout: Comparing two perspectives of “People Work”. *Journal of Vocational Behavior*, 60, 17-39.
- Diefendorff, J. M., Croyle, M. H., & Gosserand, R. H. (2005). The dimensionality and antecedents of emotional labor strategies. *Journal of Vocational Behavior*, 66(2), 339-357.
- Grandey, A. A. (2003). When “the show must go on”: Surface acting and deep acting as determinants of emotional exhaustion and peer-rated service delivery. *The Academy of Management Journal*, 46, 86-96.
- Guy, M. E., Newman, M. A., & Mastracci, S. H. (2008). *Emotional labor: Putting the service in public service*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Hochschild, A. R. (1983). *The managed heart: Commercialization of human feeling*. Berkeley, CA: University of California.
- Hsieh, C.-W., & Guy, M. E. (2009). Performance outcomes: The relationship between managing the “heart” & managing client satisfaction. *Review of Public Personnel Administration*, 29(1), 41-57.
- Hsieh, C.-W., Jin, M. H., & Guy, M. E. (2012). Consequences of work-related emotions: Analysis of a cross-section of public service workers. *The American Review of*

- Public Administration*, 42(1), 39-53.
- Hsieh, C.-W., Yang, K., & Fu, K.-J. (2012). Motivational bases and emotional labor: Assessing the impact of public service motivation. *Public Administration Review*, 72(2), 241-251.
- Jin, M., & Guy, M. E. (2009). Mediating effects of emotional labor for public service workers. *Public Performance and Management Review*, 33(1), 83-100.
- Locke, E. (1976). The nature and causes of job satisfaction. In M. D. Dunnette (Ed.), *Handbook of industrial and organizational psychology* (pp. 1297-1343). Chicago, IL: Rand McNally.
- Mahmoud AL-Hussami, RN (2008). A study of nurses' job satisfaction: The relationship to organizational commitment, perceived organizational support, transactional leadership, transformational leadership, and level of education. *European Journal of Scientific Research*, 22(2), 286-295.
- Meier, K. J., Mastracci, S. H., & Wilson, K. (2006). Gender and emotional labor in public organizations: An empirical examination of the link to performance. *Public Administration Review*, 66(6), 899-909.
- Morris, J. A., & Feldman, D. C. (1996). The dimensions, antecedents, and consequences of emotional labor. *Academy of Management Review*, 21(4), 986-1010.
- Newman, M. A., Guy, M. E., & Mastracci, S. H. (2009). Beyond cognition: Affective leadership and emotional labor. In J. A. Raffel, P. Leisink, & A. E. Middlebrooks (Eds.), *Public sector leadership: International challenges and perspectives* (pp. 231-256). Northampton, MA: Edward Elgar.
- Van Dijk, P. A., & Brown, A. K. (2006). Emotional labor and negative job outcomes: An evaluation of the mediating role of emotional dissonance. *Journal of Management & Organization*, 12(2), 101-115.
- Vroom, V. H. (1964). *Work and motivation*. New York, NY: Wiley.

Mask Effect in Public Service: A Perspective of Emotional Labor

Irving Yi-Feng Huang^{*}

Abstract

“Serving the people” is the basic requirement for civil servants in modern society. It’s the minimum standard to promote government performance which demands the civil service to possess the attitude of servants to provide services to the citizens. But, the tradition to treat the government employees as officers is still prevailing among the civil service. The civil servants will show a friendly mask for serving the citizens but keep an unhappy face of disliking rude and “ungovernable” people. In the long run, this kind of conflict will cause some problems for the civil servants and will ruin the organizational performance.

An on-line questionnaire survey was conducted to collect the data from street-level civil servants in New Taipei City. The findings indicate the “mask effect” has significant influence on job satisfaction and intention of turnover. It’s important for the Human Resource agency to design and provide necessary training to reduce the conflict for civil servants.

Keywords: emotional labor, mask effect

* Associate Professor, Department of Public Administration, Tamkang University. email: irving@mail.tku.edu.tw.

課責是否能提升績效？

臺灣政府審計影響之探討*

蔡馨芳**

《摘要》

政府審計乃國家治理不可或缺之一環，審計機關應持續致力於發揮監督、洞察及前瞻功能，以成為值得人民信賴之典範機關，並有效促進良善國家治理。美國前審計長 David Walker 於 2005 年曾表示：「聯邦審計署（Government Accountability Office, GAO）是一個協助提升政府運作效能且負起施政責任的組織。基於此目標，聯邦審計署協助國會監督行政機關運作，洞察提升政府效能的各種方式，並前瞻未來各種挑戰。」然而，審計人員在進行審計工作的傳統信念——透過課責方式可提升施政績效之關係果真存在嗎？課責真的能讓績效提升嗎？抑或只是「吹毛求疵」（nit-picking），針對小錯誤窮追猛打並加以懲罰，最後侵蝕公眾對政府的信任呢？

本文採用量化內容分析法，針對國內審計機關所公布之審計績效報告，解構內容並解讀其對行政機關提供公共服務之效能所造成的影響。基於國內審計機關在主要業務上近年來所獲致之成果，在財務

投稿日期：105 年 6 月 5 日。

* 本文接受科技部 104 年度補助專案研究「績效審計之影響及課責回應性研究」（計畫編號：MOST 104-2410-H-034-010），並曾發表於 2016 台灣公共行政與公共事務系所聯合會「台灣公共行政的自省與躍升」線上學術研討會，臺北：台灣公共行政與公共事務系所聯合會主辦，國立臺北大學公共行政暨政策學系承辦，2016 年 6 月 24-25 日。

** 中國文化大學行政管理學系助理教授，email: ianrose0921@gmail.com。

上、內控制度上或政策規劃執行上，協助行政機關發現問題並提出可行之解決方式，並獲得行政機關的採納，對於提升政府績效逐漸產生正面效果及影響力；審計報告中糾正建議強調提升計畫之業務及管理效能及改善計畫之規劃。同時其所產生之影響，主要為著重績效預期結果、重視審計建議之接受度、執行情況及對決策過程之影響等「工具型」及「戰術型」之類型及模式。

[關鍵詞]：審計、績效審計、課責、審計影響、內容分析

壹、前言

審計部於 2013 年總決算審核報告中，引用洛桑國際管理學院發布的競爭力年報，及國內臺灣公共治理研究中心所公布之公共治理指標調查結果，指出我國政府效能排名自 2010 年度起一路由第 6 下滑至 12 名，呈現退步情況；有關政府效能面向的評分亦逐年下滑，這些數據顯示政府效能仍然有待研謀精進（審計部，2015）。惟行政院在 2013 年決算報告中指出，政府訂定 733 項整體績效衡量指標，其中有 520 項被評定為「績效良好」，比例超過 70%，創下 2009 年以來的新高。無論政府對施政成果的反應是捫心自問：「績效卓越的施政，到底哪裏做錯？」或者僅是純然的「自我感覺良好」，這種政府與社會認知矛盾的現象，顯示內部課責的若干環節可能失靈。而若要重拾人民對於政府施政績效的信任，是否可以借助外部課責的力量？而外在監督對行政體系確實能夠發揮影響力嗎？簡言之，亦即公共課責真的能夠提升行政績效嗎？

公共課責係指「具有公共職責的人應該能向人民報告職責上的績效表現，並據以負責」。其目標除了消極的「避免公權力受到濫用、腐化、誤用」、「記取教訓避免錯誤重蹈覆轍」及「在複雜的政策網絡中釐清錯誤」之外，更有「確保公共資源依其公共目的使用，堅持公共服務價值」、「改善公共政策效率及效能」、「增強政府的正當性以及提升對於政治人物與政治制度的公眾信任」及「提供可達成具改善效果的社會功能」等積極目標（Flinders, 2008）。上述概念及目標除透過組織

的內部課責來達成外，亦可藉由外部課責機制來具體落實，諸如選舉、立法監督、司法審查、資訊公開及透明化等（劉坤億，2009：60；Dowdle, 2006: 3-4）。當前我國對於政府施政績效之外部課責機制，一方面政府機關需向議會及人民說明及報告總體績效，以盡其行政責任；同時，行政機關必須在預算年度結束後將施政結果資訊（決算）提交監察審計機關，進行績效考核之審計，以確認財政適法性及政府總體施政績效。

2013 年國際最高審計機構組織（The International Organization of Supreme Audit Institutions, INTOSAI）第 21 屆國際最高審計機關組織會員代表大會（International Congress of Supreme Audit Institutions, INCOSAI）北京宣言第二章指出，政府審計乃國家治理不可或缺之一環，審計機關應持續致力於發揮監督、洞察及前瞻功能，以成為值得人民信賴之典範機關，並有效促進良善國家治理（審計部，2015）。美國前審計長 David Walker 於 2005 年曾表示：「聯邦審計署（GAO）是一個協助提升政府運作效能且負起施政責任的組織。基於此目標，聯邦審計署協助國會監督行政機關運作，洞察提升政府效能的各種方式，並前瞻未來各種挑戰。」（Funkhouser, 2011: 212），在概念或主張上，政府審計功能至 20 世紀末重新進行定位（reorientation of auditing），由強調監督功能的傳統和規性審計（compliance auditing）逐漸轉移至強調政府管理成果面向，重視洞察及前瞻功能的績效審計（performance auditing）議題（張四明，2006：89；Walsh, 1996）。績效審計之所以受到重視，來自於民眾及立法機關對政府方案及部門的經濟性、效率性與有效性進行獨立而廣泛分析之需求，是政府績效管理的重要外部課責工具。審計長林慶隆於 2007 年接任之後，體察國際及臺灣公共環境的變化，乃由法制面、管理面、查核面及課責面等四個面向導入績效審計的思維及作法，希望配合時代環境與實際業務需要，充分發揮審計功能，於 2012 年揭櫫審計業務八項重點努力方向（林慶隆，2012：6），¹除了持續傳統財務審計及合法性審計工作之外，更致力於強化績

¹ 八項重點努力方向包括：(一)嚴密審核財務收支，督促落實開源節流措施；(二)加強考核政府施政績效，提升施政效率及品質；(三)加強稽察機關採購案件，強化採購監督機制；(四)加強考核重大公共建設計畫執行及完工效益；(五)促請政府健全財務監督制度，有效提升政府治理功能；(六)加強政府審計人員在職訓練，廣續精進審計技術，提升審計工作品質；(七)廣續推動審計制度的改革；(八)建構審計機關策略管理與績效評估機制。

效審計之新思惟、工作及能力。

針對前述人民與政府認知矛盾的現象，倘若政府機關施政績效得不到民眾認同，一味落入「自我感覺績效良好」的迷思之中，那麼審計機關提供之績效審計查核意見，是否能幫助行政機關指出其施政盲點？抑或如學者批判的只是「吹毛求疵」（nit-picking），針對小錯誤窮追猛打並加以懲罰，最後甚至侵蝕公眾對政府的信任呢（Behn, 2001: 202-203; Funkhouser, 2011: 210）？而且，績效審計的過程及成果，對行政機關有具體而實質的影響嗎？影響的類型或模式為何？績效審計此項外部課責工具，要使其能成為提升績效的推進器，除了績效審查實質成果之外，其後續產生的影響是重要關鍵。

本文主旨在於審視國內審計部公開之績效報告及績效審計專案報告，分析臺灣當前審計工作之績效、成果之影響以及其影響模式。接下來，第二節說明本文之研究途徑及方法，第三節將探討審計工作是否能提升績效的問題，以文獻理論與國內目前審計績效進行對話，第四節則接著討論臺灣政府審計影響類型之內容分析結果，最後一節則為本文結論。

貳、研究設計與方法

基於研究旨趣，本文以審計部公開之審計績效報告及績效審計專案報告為分析資料，目前公開之績效報告為 2011 至 2014 年等 4 個年度，而由於 2016 年之績效審計專案報告陸續公開之中，因此績效審計專案報告選定之分析期間為 2010 至 2015 年，惟受到審計部資料揭露之限制，²主要的研究資料集中於 2013 至 2015 年，共計有 3 年度之績效報告及 73 件績效審計專案報告文本為分析素材。

本文採用內容分析（content analysis）法進行資料蒐集及分析，內容分析是一種以蒐集並分析文本³內容的方式進行質化或量化分析的研究工具，此研究方法已被廣泛運用於文學、歷史學、新聞學、政治學、教育學及心理學等不同學術領域之

² 審計部網站中提供下載之績效審計報告，2010 年度僅 1 件、2011 年 0 件、2012 年 3 件、2013 年 18 件、2014 年 24 件及 2015 年 27 件。

³ 文本（text）係指任何文字、視覺或語言能夠當作溝通的媒介物，包括書籍、新聞或雜誌文章、廣告、演講、官方文件、電影或影片、音樂歌詞、照片、衣物、網站或是藝術作品等。（王佳煌等人譯，2014：473）

中。本文採用量化內容分析，運用客觀及系統化的計數與記錄程序，產生對某個文本中內容的數值描述，以測量其中象徵性意義（王佳煌、潘中道、蘇文賢、江吟梓譯，2014：473）。透過編碼方式，解構並分析國內近年來審計工作之績效及其影響，並藉由績效審計專案報告內容，探討政府審計對行政機關之影響及其類型。

參、課責真能提升行政績效嗎？

一、績效審計的意義及功能

INTOSAI 指出政府審計包括合規性審計及績效審計兩部分，並定義「績效審計」乃針對政府施政、計畫及組織之經濟性、效率性及效能性進行超然獨立的審核，目的在於提升政府施政績效（INTOSAI, 2004: 11）；審核內涵包括政府各項施政是否符合最佳行政原則、實務及管理政策等經濟性之查核，查核人力、財務及其他資源之使用是否有效率，及比較實際與預算施政成效差異之查核等。美國聯邦審計署（GAO）也為績效審計之範圍、內涵及目的進行類似於 INTOSAI 的定義如下：「針對政府組織、方案、活動或職能，透過客觀而有系統的查核檢驗，作出超然獨立的績效評估，以有效監督政府施政，以利執行單位研究對策改進。」（徐仁輝，2014：426-427）。因此，本質上績效審計可視為「貨幣價值審計」（value for money audit）、「廣博理性審計」（comprehensive audit）、「效率審計」（efficiency audit）或「運作審計」（operational audit）（Abd Manaf, 2010），係以超然獨立地位，針對政府施政提出具有公信力的監督資訊，在公部門的事後回饋系統中擔任重要角色及貢獻。

基於上述對績效審計之定義，Raudla、Taro、Agu 與 Douglas（2016）等四位歐洲學者認為績效審計有兩項主要功能：第一、績效審計被視為是一種強化政府課責的機制；第二、民眾期望績效審計能對政府產生組織學習、變革，進而提升行政績效的效果。前者主要強調審計機關對於政府的「控制」功能，重點在於施政的適法性及績效目標的查核，主要扮演客觀公正的「監督者」（supervisor）角色，惟過度強調此角色可能使被審計機關產生反抗心態而阻礙政府效能提升（Behn, 2001; Bouckaert & Peters, 2002; Dubnick, 2005; Halachmi, 2002a, 2002b; Halachmi & Bouckaert, 1994; Lonsdale & Bechberger, 2011; Van Der Meer & Edelenbos, 2006）；

而後者則著重扮演「輔助者」(facilitator)的角色，亦即審計機關期望透過事後提出施政缺失，幫助被審計機關人員進行組織學習，藉以達到變革及提升組織效能的目的(Funkhouser, 2011; Weiss, 1998; Wilkins & Lonsdale, 2007)。

二、學術與實務觀點的歧異與調和

以往審計機關之審計人員所秉持之工作信念，堅信遵循既有之審計規範，即可確實監督行政機關，促其提升行政績效，此種以監督為審計核心功能的觀點及假定，引起學界的質疑及挑戰。學者 Funkhouser (2011) 曾就美國審計實務與學術認知之重大歧異觀點，進行深入的闡述及分析，並指出調和歧異看法的機制。其中對於績效審計之信念及結果提出批判的學界觀點，主要來自於 Behn (2001) 及 Dubnick (2005) 兩位學者。前者在其重要著作《民主課責的深思》(Rethinking Democratic Accountability) 一書中，提及績效審計的問題是倘若審計機關人員深信審計規範、過程及實務是他們的權威專業，並認為是課責的主要工具，那麼績效課責就只是遵循課責。此時績效審計人員必然建構若干規則、標準及其他判準，並循此規範審視行政機關的施政成果及行為，甚至最後可能演變成吹毛求疵、小題大作，最後甚至侵蝕民眾對於政府的信任 (Behn, 2001: 202-203; Funkhouser, 2011: 209-210)；而後者在〈課責與績效的前提：尋求機制〉(Accountability and the Promise of Performance: In Search of the Mechanisms) 一文中，採用「社會機制」途徑探討課責與提升組織績效之間的原因與工具，發現在課責及提升績效之間必須透過某些機制才得以連結，表示課責必然能提升行政績效之關係不必然存在，並據此批判無論這種過去認為必定存在的因果關係是偽造或只是偶然才可能產生，以此為基礎所進行的行政改革，都會是有問題的，進而提出「課責矛盾」(accountability paradox) 的觀點 (Dubnick, 2005; Funkhouser, 2011: 210)。

為避免績效審計產生上述「課責矛盾」現象 (Dubnick, 2005: 396)，並有效建立起課責與行政績效之間的正向因果關係，因 Dubnick 批判的啟發，Funkhouser (2011) 歸納學術文獻，提出下列若干連結機制，包括公眾對話 (public dialogue)、組織學習 (organization learning) 及政治回應 (political responsiveness)。Roberts (2002) 倡議透過公共對話，得以處理許多「疑難雜症」(wicked problems)，以公開方式邀請多元行動者進行持續之討論，能使績效導向

正面。此外，Leeuw 與 Sonnichsen（1994）以 Argyris 與 Schön（1978）提出之組織學習理論為基礎，指出績效審計及方案評估都是組織學習的一部分，績效審計所提供的查核意見及建議，能使行政組織內外利害關係人學習到客觀的施政績效資訊，藉以引導組織進行「單圈學習」（single-loop learning）乃至於「雙圈學習」（double-loop learning）。唯有組織學習機制有效啟動時，課責才能提升行政組織績效。最後，Nalbandian（1994）在描述地方政府的政府與行政關係時，提及由一組民主價值來篩選行政人員的角色及責任，而這一組民主價值包括：效率、代表性、社會公平及個人權利，此四項民主價值也就是所謂的政治回應性，而成功的績效審計能夠透過提升可能增加績效的政治情境，來增加政治回應性（Funkhouser, 2003; Nalbandian, 1994）。

三、臺灣近年之審計績效評估

審計部依據 INTOSAI 之最高審計機構國際標準（International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAI）中「透明與課責原則」規範，⁴秉持應以經濟性、效率性及效果性觀點，檢視審計機關本身之日常營運作業；並運用各項績效指標評估審計工作對民意機關、民眾及利害關係人所產生之價值，落實公共課責之具體措施，遂於 2012 年起首度公布 2011 年審計績效評估報告。審計部為確實踐行審計機關使命及願景，檢視當前及未來幾年內之各項內部及外部因素，研議確定整體發展目標，參採平衡計分卡概念及精神，設定下列四個主要面向的 13 項績效指標進行績效評估，如圖 1。

⁴ 「透明與課責原則」規範：「審計機關之經營管理應具備經濟、效率及效果，遵循相關法規，並向民眾公開。」

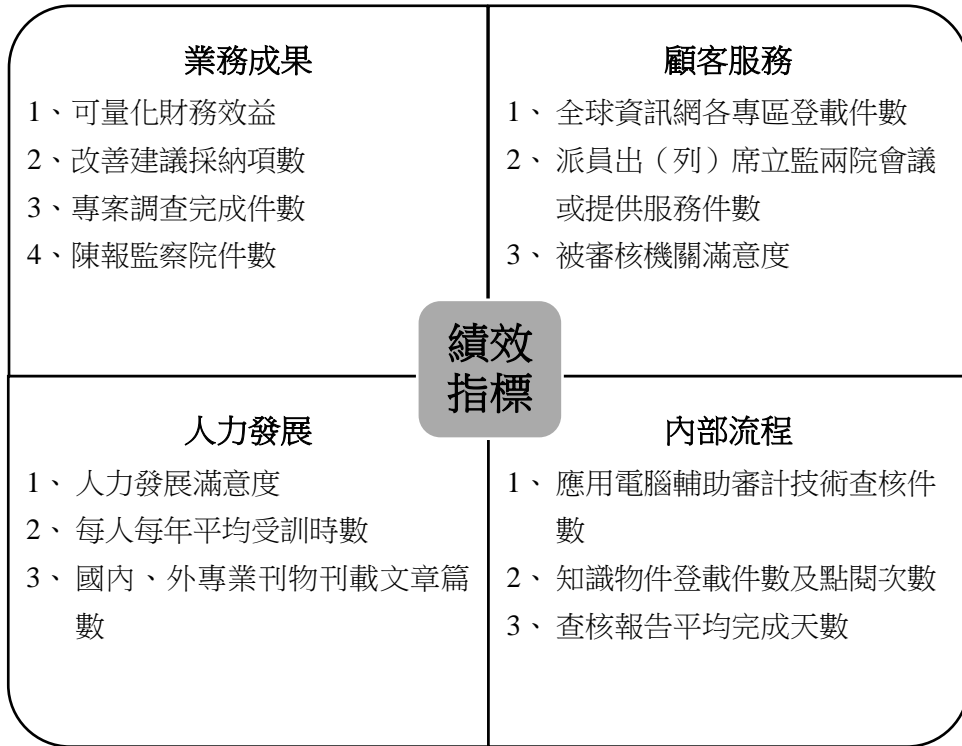


圖 1 臺灣審計機關績效評估架構及指標

資料來源：審計部（2015）。

國內審計機關依循 INTOSAI 專業準則委員會（Professional Standards Committee, PSC）導入審計專業成熟度模型，設定政府審計之目的在強化各機關公共資金運用之監督（oversight）、⁵洞察（insight）⁶及前瞻（foresight）⁷三大功能，持續改善公共資金之管理。透過檢視審計機關之績效，除了瞭解國內審計機關

⁵ 監督功能係指審計機關預防及偵測政府各機關可能發生之錯誤、舞弊及浪費等情事，為政府審計之基石，具體工包括辦理合規性審計、審定決算及審總決算審核報告等，以發揮課責機制之監督功能。

⁶ 洞察功能係指審計機關考核政府各機關施政計畫之經濟性、效率性及效果性，為政府審計之加值，具體工作包括辦理績效審計及研提建議意見，以踐行管理諮詢之洞察功能。

⁷ 前瞻功能係指審計機關預測政府各機關法定職掌攸關之關鍵趨勢及新興挑戰，並確保在未涉及行政權責之前提下，研提建議供其決策之參考，具體工作包括提供各種領先指標及影響分析，以啟動決策預警之前瞻功能。

之運作成效之外，還可研判國內外外部課責與行政績效之間的關係。本文選擇與行政機關施政相關性較高的 4 項歸屬於「業務成果」之績效指標進行解讀及分析，以下將分別敘述國內近 4 年間（2011 至 2014 年）4 項指標之趨勢：

（一）可量化財務效益

近 4 年審計部財務效益之量化指標（詳見表 1），各項指標之比重結構及趨勢大致相同，均以「改善營運或財務活動節省支出或增加收入」項目指標之比例最高，其次為「檢討不當福利或津貼節省支出」項目，可見提升行政效率及效能所創造之效益相對可觀，同時此項績效衡量數字也反映出外部課責對提升（財務）績效的正向關係及價值。同時，由趨勢研判 2011 年起隨著審計機關對績效審計之重視，除了 2013 年之外，其成長比率逐年增加，甚至呈現倍數成長。趨勢顯示審計機關的課責工具及功能，由消極的合規性審計轉換為積極的績效審計，由監督功能轉換為洞察功能，對於提升行政績效展現正面的影響力。

（二）改善建議採納項數

前述學者 Raudla 等人（2016）定義績效審計的功能之一，乃對政府產生組織學習、變革進而提升行政績效的效果，扮演著「輔助者」角色，透過事後提出施政缺失，幫助被審計機關人員進行組織學習，藉以達到變革及提升組織效能。由臺灣審計機關近 4 年對於行政機關提出之改善建議事項及採納建議項數的結果及趨勢來看（詳表 2），對於「計畫之實施及預算之執行」建議事項數量最多，而且還有逐年遞增的趨勢，呼應上述對財務效益績效結果之解讀，審計部對於政府之課責工具由監督者轉換為輔助者角色；而且對於建議事項是否被採納之追蹤結果，行政機關對於審計機關之建議事項具有高度認同。2010 年行政院參採審計部之審核意見，成立「行政院內部控制推動及督導小組」，負責督導行政院各主管機關及所屬；並頒訂「強化內部控制實施方案」等作業規範，加強內部控制的宣導及教育訓練，遂於 2013 年行政機關開始試辦簽署內部控制制度，是審計機關輔助行政機關奠立推動政府內部控制制度之基礎環境之成功經驗。

表 1 審計機關近 4 年「可量化財務效益」指標趨勢

單位：新台幣千元

指標項目	2011 年度		2012 年度		2013 年度		2014 年度		
	金額	% 成長率	金額	% 成長率	金額	% 成長率	金額	% 成長率	
修正決算減列歲出繳庫數	2,471,552	25.6	298,840	4.82	590,197	3.28	2,306,588	9.6	291
修正決算增列歲入繳庫數	1,274,884	13.21	683,290	5.51	1,518,192	8.42	664,723	2.77	-56
通知各稽徵機關補徵稅款	243,059	2.52	604,224	4.87	551,653	3.06	461,156	1.92	-16
財務稽查結果節省支出	189,704	1.97	486,849	3.92	633,122	3.51	849,407	3.54	34
改善營運或財務活動節省支出或增加收入	2,993,872	31.01	6,392,962	51.5	4,946,847	27.45	12,381,341	51.53	150
檢討不當福利或津貼節省支出	1,894,244	19.62	212,470	17.08	2,330,500	12.93	415,640	1.73	-82
其他支出減少(收回)之節省支出或補收、開徵相關規(稅)費款之增加收入	586,306	6.07	1,526,509	12.3	7,452,651	41.35	6,946,487	28.91	-7
財務效益總金額	9,653,625	100.0	12,413,147	100	18,023,164	100	24,025,345	100	33
財務效益占總支出比例		0.55		0.64		0.94		1.25	

資料來源：審計部（2015）及作者自行分析。

表 2 審計機關近 4 年「改善建議採納項數」指標趨勢

	2011 年度		2012 年度		2013 年度	2014 年度
	建議項數	採納項數 (101.7.31)	建議項數	採納項數 (102.7.15)	建議項數	建議項數
1. 對籌編政府年度概算提供增進財務效能減少不經濟支出之建議	181	178	175	169	186	190
2. 非肇因於機關內部控制機制未臻周全	85	83	138	133	*註 1	*註 1
3. 內部控制機制未臻周全者	1,665	1,657	1,692	1,675	1,958	1,969
3.1 內部稽（審）核之實施	210	209	181	181	156	138
3.2 計畫之實施及預算之執行	781	776	874	862	1,123	1,084
3.3 財務（物）之管理、運用	267	267	275	274	273	335
3.4 產銷營運管理	95	95	104	103	103	109
3.5 採購作業	170	169	162	160	173	167
3.6 事務管理及其他事項	142	141	96	95	130	136
合計	1,931	1,918	2,005	1,977	2,114	2,159

註：1、2013 年度起，各級政府總決算審核報告甲篇建議意見不再區分肇因及非肇因於內部控制機制未臻周全者。

2、2013 年度起，績效報告中僅提供建議項數，未再提供採納項數之統計數字。

資料來源：審計部（2015）。

（三）專案調查完成件數

國內審計機關推動績效審計工作，係以規劃專案調查的方式辦理，並依專案屬性分為「各廳、審計處、室辦理之個別專案調查及財務稽察」、「由各廳、審計處、室之共同性專案調查」及「地方審計處、室共同性專案調查」三類（如圖 2），案件類別包括工程採購、財政經濟、衛生醫療、國防外交、內政社福、交通科技、文化教育、環境永續等政事職能，專案調查範圍廣泛而全面。近 4 年來審計部進行之專案調查件數，每年約維持在將近 500 件，其中多數為個別專案調查及財務稽察，比重占有專案調查九成以上，同時基於「透明與課責原則」，逐年公布專案調查報告。

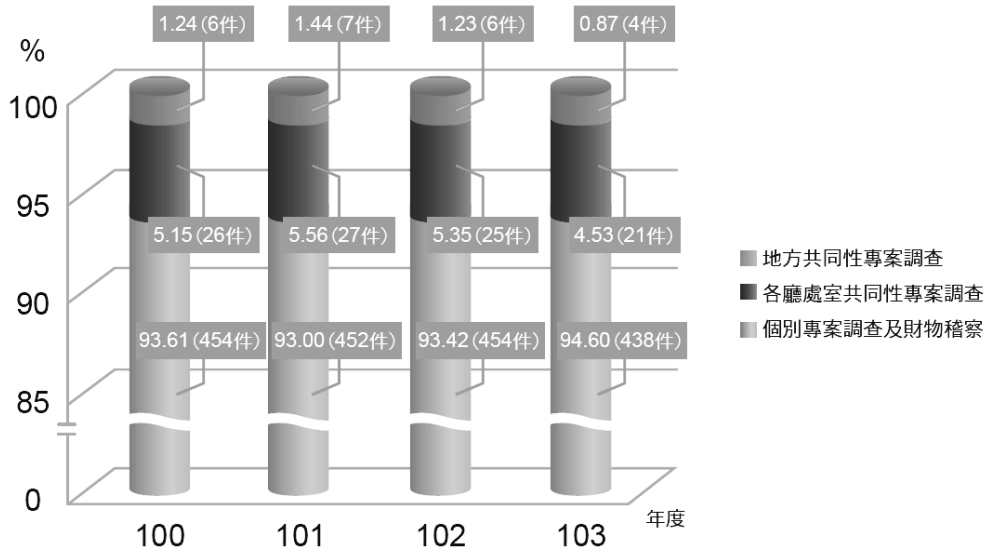


圖 2 審計機關近 4 年「專案調查完成件數」指標趨勢

資料來源：審計部（2015）。

（四）陳報監察院件數

審計機關經由審計結果，發現行政機關或其人員有隱匿或拒絕、延壓或處分不當，甚至涉及違失、未盡職責或效能過低時，必須報告監察院依法處理或陳報監察院備查，提供行使監察職權參考。近 4 年來國內審計機關陳報監察院件數中，平均約 260 件，其中以「通知機關查明處理並陳報監察院備查案件」之比重最高，同時其陳報件數有逐年遞減的趨勢（如表 3）。

表 3 審計機關近 4 年「陳報監察院件數」指標趨勢

項目	年度	2011	2012	2013	2014
依審計法第 69 條報告監察院未盡職責或效能過低案件		95	73	59	79
依審計法第 17 條移送檢調機關偵辦並報告監察院案件		12	4	5	8
依審計法第 14 條、第 17 條及第 20 條報請監察院依法處理案件		10	25	32	28
通知機關查明處理並陳報監察院備查案件		170	136	134	121
供行使監察職權參考案件		12	9	16	9
合計		299	247	246	245

資料來源：審計部（2015）。

綜述臺灣審計機關近年來在業務成果方面之績效，審計工作為國內創造及節省的財務效益平均約為 160 億，有逐年增加的趨勢；而審計機關基於審計發現所提供之改善建議，多數獲得行政機關採納及踐行，有效發揮輔助行政機關提升績效的角色；以專案調查方式遂行之績效審計工作，客觀檢視各級政府、各項政事之重大施政，提供行政機關審查建議，協助改善行政效率及效能。近年來雖仍有部分違法陳報監察院處理之案件，但比例逐年遞減，陳報案件之目的著重於希望機關查明並有效處理及備查追蹤，而非究責或刻意小題大做。

基於國內審計機關在主要業務上近年來所獲致之成果，其遂行外部課責之任務，顯然對於行政績效，無論在財務上、內控制度上或政策規劃執行上，都產生正面提升的效果及影響力。接著，本文下一節將進一步針對政府審計對行政機關影響之類型及模式進行討論及分析。

肆、政府審計之影響及其模式

Van Loocke 與 Put (2011) 兩位學者為瞭解績效審計所產生之影響，回顧 14 篇美國在 1980 到 2008 年發表之經驗研究論文研究發現，應用 Weiss (1979) 及 Nutley 與 Webb (2000) 所發展出研究實證文獻對於公共政策影響之模型架構，修正提出「工具型」(instrumental)、「概念型」(conceptual)、「互動型」(interactive)、「政治正當化型」(political-legitimizing) 及「戰術型」(tactical) 等五種影響類型做為分析架構(如表 4)，其中「概念型」及「互動型」因較為抽象、內隱而相對難以衡量，而工具型、政治正當化型及戰術型的若干效果評量因較外顯或短期，因此判定及衡量上則相對較容易。一般而言，難以衡量影響的類型常是因為長期間且因果關係難以確認所致，因此時間面向與可衡量性可能直接影響到衡量指標之選擇 (Van Loocke & Put, 2011: 181-183)。

國內有關績效審計之文獻大多著重於探討推動績效導向審計之重要性、現況及展望(林慶隆，2012，2013；周琮怡、許哲源，2010；柯承恩、賴森本，2002；張四明，2006；陳華，2010)，審計部積極推動績效審計工作之後，對於其後續所產生之影響也日漸重視，因此有關績效審計影響之研究多數來自於審計部之內部研究居多。審計長林慶隆指出審計機關推動績效審計，有助於行政機關執行變革管理，針對各機關制度規章缺失或設施不良提出建議改善意見，已逐漸展現影響力(林慶

隆，2012：12）。同時，審計機關逐漸加強對各機關施政績效評核意見之執行結果追蹤，大多數行政機關均採取正向積極回應的態度（周琮怡、林珈宇，2009；周琮怡，許哲源，2010）。

表 4 績效審計之影響類型

影響類型	績效審計效果	時間面向	可衡量性
工具型	1. 績效結果的預期	過程期間	佳
	2. 審計意見及建議的接受度	短期	佳
	3. 審計意見及建議的執行情況	短、中、長期	適中
	4. 審計意見及建議造成的間接改變及副作用	短期到長期	困難
概念型	學習過程及對於精神上及智識架構的改變	從過程到長期	困難
互動型	1. 利害關係人之間的諮詢及溝通協調	從過程到中期	困難
	2. 對其他學術機構 ^註 的影響	短期到長期	困難
政治正當化型	1. 媒體的興趣	短期	佳
	2. 立法機關的興趣	短期	佳
戰術型	對決策過程的影響	過程期間及短期	適中

註：智庫、大學及相關之研究服務等。

資料來源：Van Loocke 與 Put (2011: 182-183)。

由於過去國內研究績效審計影響之學術文獻甚少，隨著審計工作重點逐漸由財務審計轉向績效審計之際，對於績效審計之相關學術探討，將有助於瞭解目前績效審計工作之成效，並協助績效審計之推動及後續研究。因此，本文以 Van Loocke 與 Put 所提出之架構為基礎，檢視近年來臺灣審計機關執行績效審計之結果對受審計機關（行政機關）所造成之影響。解構國內專案審計報告內容中「受查行政機關回應」之意見，將其區分為不同之影響類型，解構過程中不同影響類型之主要編碼原則如表 5 所示。

表 5 績效審計影響類型之編碼原則

影響類型	編碼原則
工具型	<ol style="list-style-type: none"> 1. 在報告中指出受查行政機關有糾正的實際行動出現，符合審計機關之預期。 2. 在報告中受查機關正面回應審計意見及建議。 3. 在報告中說明受查行政機關針對審計意見及建議的執行情況。 4. 報告中說明審計意見及建議造成受查行政機關間接改變及其他間接效果。
概念型	由報告內容解讀出受查行政機關發生學習過程，並造成概念或政策目標、策略等心理及智識架構的實質變革。
互動型	<ol style="list-style-type: none"> 1. 報告中指出曾與受查專案之利害關係人進行諮詢及溝通協調，例如：相關之利益團體等。 2. 報告指出曾與智庫、學者等專業機構人員徵詢建議或諮詢。
政治正當化型	<ol style="list-style-type: none"> 1. 報告中提到引發媒體的興趣。 2. 報告中指出造成民意代表之關注及興趣。
戰術型	報告中指出審計糾正建議影響了公共決策過程，例如：造成政策延遲、中斷或結束等。

資料來源：Van Loocke 與 Put (2011: 182-183)。

接下來，本文將依據績效審計報告內容及文獻區分下列主題內容進行分析，包括：查核發現、糾正建議、受查行政機關回應及影響類型等，茲分述如下：

一、查核發現之分析

國內近年來審計部公布之政府審計專案查核報告中，整體而言，查核發現執行過程（包括業務上及管理上）的缺失最多，73 個分析專案查核報告中，有 95.9% 查核後發現執行過程上有缺失，其次則是執行結果（效益）不彰占 84.9%；同時 80% 的專案查核發現有計畫擬訂及經費來源等缺失，其餘諸如制度規章、硬體設施及影響施政效能之潛在風險等問題之比例相對則較低（如圖 3）。

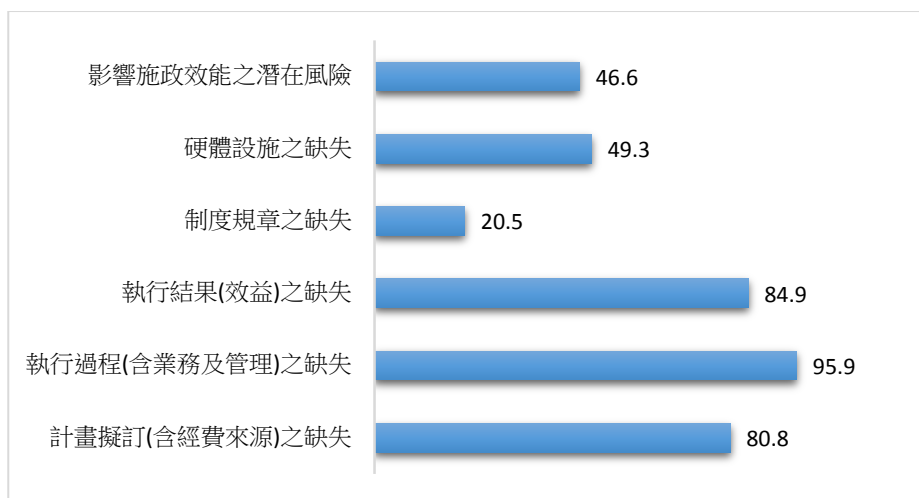


圖 3 政府審計之查核發現（2010~2015 年）

註：單位：百分比。

資料來源：作者自行分析。

將查核發現與查核對象層級進行交叉分析，發現依不同政府層級觀察查核發現之比例，大致與整體比例結構一致，無論是中央政府、地方政府或跨政府部門，其查核發現中均以專案執行過程出現的缺失所占比例最高，約占四分之一，其次為執行結果上之缺失及計畫擬訂之缺失（如表 6）。可見近年來國內各級政府政策執行過程是否出現缺失，常是政策成敗的關鍵，也是當前審計機關查核之重點。此外，「制度規章之缺失」中央政府占的比例相對較地方政府高。

表 6 查核發現與查核對象層級之交叉分析

查核發現	查核對象層級				
		中央政府	地方政府	跨政府（部門）	總計
計畫擬訂（含經費來源）之缺失	計數	18	30	11	59
	查核發現內的 %	30.6	50.8	18.6	100
	查核層級內的 %	22.5	21.4	19.6	
執行過程（含業務及管理）之缺失	計數	20	35	15	70
	查核發現內的 %	28.6	50	21.4	100
	查核層級內的 %	25.0	25.0	26.8	
執行結果（效益）之缺失	計數	18	31	13	62
	查核發現內的 %	29.0	50.0	21.0	100
	查核層級內的 %	22.5	22.1	23.2	
制度規章之缺失	計數	6	4	5	15
	查核發現內的 %	40.0	26.7	33.3	100
	查核層級內的 %	7.5	2.9	8.9	
硬體設施之缺失	計數	8	21	7	36
	查核發現內的 %	22.3	58.3	19.4	100
	查核層級內的 %	10.0	15.0	12.5	
影響施政效能之潛在風險	計數	10	19	5	34
	查核發現內的 %	29.4	55.9	14.7	100
	查核層級內的 %	12.5	13.6	8.9	
總計	計數	80	140	56	276
	占總計的 %	29.0	50.7	20.3	100

註：百分比及計數為基於回應次數。

資料來源：作者自行分析。

二、糾正建議之分析

彙整審計部所公開資訊的所有專案審查報告資料，對於受查行政機關提出之糾正建議事項類別，大致可歸納為「改善計畫之規劃」、「提升計畫之業務及管理效

能」、「提升計畫之硬體使用效能」、「增加財務效能及減少不經濟」及「增修相關制度與法規」等五類。內容分析發現除了「提升計畫之業務及管理效能」是審計機關針對每件專案審查案件均會提出之糾正建議之外，比例較高之糾正建議則為「改善計畫之規劃」（82.2%）及「增加財務效能與減少不經濟」（72.6%）（如圖4）。此項分析結果可與查核發現之分析相互呼應，因為施政缺失經常出現於執行過程（含業務及管理過程），因此提升計畫之業務及管理效能便成為首要當務之急；其次追究造成執行結果不佳的理由，除了執行過程缺失外，計畫擬定過程必然也是影響施政結果重要的環節，因此從改善計畫之規劃階段著手，亦為解決問題提升效能的重要切面。當然，傳統合規性審計工作所重視的財務效能，在進行績效審計工作時不容偏廢，一旦發現收入及支出產生浪費或不經濟的情況，審計機關有責任提出糾正建議，協助受查行政機關提升財務效能，確實監督公共資源使用之有效性。

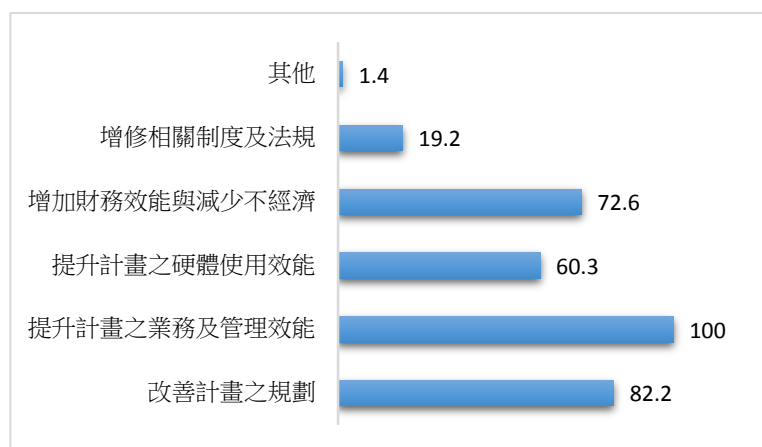


圖 4 行政機關對政府審計糾正建議（2010~2015 年）

註：單位：百分比。

資料來源：作者自行分析。

進一步探索，不同政府層級之糾正建議類型有差異嗎？與查核層級進行交叉分析（表 7）發現整體而言，審計報告中各種糾正建議類型的比例結構，不同政府層級大致相同，惟針對地方政府之專案查核，針對「提升計畫之業務及管理效能」及「提升計畫之硬體使用效能」兩項糾正建議之比例高於中央政府，顯見審計機關對於地方政府之施政計畫，近年來更強調執行過程之效能及硬體設備使用之情況。

表 7 糾正建議與查核對象層級的交叉分析

糾正建議	查核對象層級	中央政府	地方政府	跨政府（部門）	總計
	改善計畫之 規劃	計數	18	30	12
	糾正建議內的 %	30.0	50.0	20.0	
	查核層級內的 %	26.1	24.2	23.5	
提升計畫之 業務及管理 效能	計數	20	38	15	73
	糾正建議內的 %	27.4	52.1	20.5	
	查核層級內的 %	29.0	30.6	29.4	
提升計畫之 硬體使用效 能	計數	11	24	9	44
	糾正建議內的 %	25.0	54.5	20.5	
	查核層級內的 %	15.9	19.4	17.6	
增加財務效 能與減少不 經濟	計數	16	27	10	53
	糾正建議內的 %	30.2	50.9	18.9	
	查核層級內的 %	23.2	21.8	19.6	
增修相關制 度及法規	計數	4	5	5	14
	糾正建議內的 %	28.6	35.7	35.7	
	查核層級內的 %	5.8	4.0	9.8	
總計	計數	69	124	51	244
	占總計的 %	28.3	50.8	20.9	100.0

註：百分比及計數為基於回應次數。

資料來源：作者自行分析。

三、政府審計回應及影響類型之分析

本質上，政府審計係擔任行政機關事後回饋系統的重要角色，以超然獨立地位，針對政府施政提出客觀具有公信力的監督資訊。審計機關對於政府審計結果必然設定預期目標，希望審計意見及建議有一定的接受度，並留意審計意見及建議造成的間接改變、副作用及對政策過程的影響。本文採用 Van Loocke 與 Put (2011) 之研究架構，分析近年來政府審計成果所造成的影響，發現國內政府審計所產生之影響類型，主要為「工具型」及「戰術型」（如圖 5），表示政府審計之查核意見

之中，提供有效之專業知識工具，協助行政機關解決施政問題；或者間接影響政策決策過程。

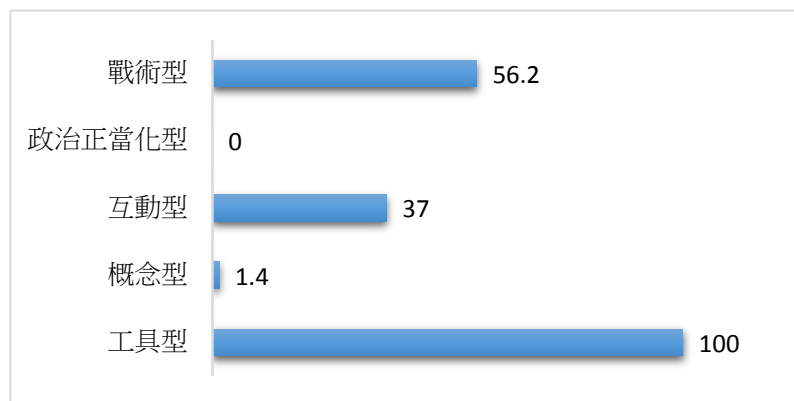


圖 5 政府審計影響類型 (2010~2015 年)

註：單位：百分比。

資料來源：作者自行分析。

接下來，依不同查核層級解讀政府審計影響類型的分析結果，發現不同查核層級之影響類型亦以「工具型」及「戰術型」為主，惟跨政府層級及地方政府之專案，有更高比例集中於「工具型」；而「戰術型」的影響在各政府層級中的比例相當，約占三成，但所有具此影響類型之專案中，以地方政府專案最高，占 48.8%，其次為中央政府及跨政府（部門），各占 34.1%及 17.1%。此外，在回應審計機關之查核意見，有採取與利害關係人之間進行諮詢及溝通協調，或邀請或召集學術界人士進行研討或改善方式之影響者，占各級政府的比例約二成左右，所有互動型的影響，中央政府幾乎占了半數（48.1%）（如表 8）。

綜言之，依據近年來審計部公布之政府審計專案查核報告內容，審計機關順應國際趨勢轉變審計重點及角色，提供具公信心之外部資訊，無論由行政機關之回應內容分析或影響類型之判定，逐漸發展出課責與績效相互連結的正向運作回饋系統，一旦形成良性監督循環，必然成為提升政府行政績效之重大助力。雖然國內績效審計暫時無發現課責矛盾現象，但審計部在積極推動績效審計工作中，仍應留意建立上述正向運作回饋系統之連結機制，例如以公開方式邀請多元行動者進行持續討論，透過溝通與行政機關建立信任感，引導其進行組織學習以提升行政績效；再

者儘量維持甚或提升有利的政治情境，增加政治回應性，亦可能提高績效審計之正面影響力。

表 8 影響類型與查核對象層級的交叉分析

影響類型	查核對象層級				總計
		中央政府	地方政府	跨政府（部門）	
工具型	計數	20	38	15	73
	影響類型內的 %	27.4	52.1	20.5	100
	查核層級內的 %	41.7	55.9	57.7	
概念型	計數	1	0	0	1
	影響類型內的 %	100	0	0	100
	查核層級內的 %	2.1	0	0	
互動型	計數	13	10	4	27
	影響類型內的 %	48.1	37.0	14.8	100
	查核層級內的 %	27.1	14.7	15.4	
戰術型	計數	14	20	7	41
	影響類型內的 %	34.1	48.8	17.1	100
	查核層級內的 %	29.2	29.4	26.9	
總計	計數	48	68	26	142
	占總計的 %	33.8	47.9	18.3	100

註：百分比及計數為基於回應次數。

資料來源：作者自行分析。

伍、結論

國內審計工作之功能隨著國際趨勢轉變，由傳統監督者漸次轉變為洞察者角色，審計職責亦隨國民經濟發展及政府收支擴張而日益加重，推動績效審計成為審計機關提供政府增值服務及增進人民福祉的重要工作。審計部體認此一趨勢，逐年增加績效審計工作比重，持續提升深度及廣度，並於 2015 年修正審計法，正式納入洞察、前瞻等審計職能。政府審計擔任事後回饋系統重要角色，以超然獨立地位，針對政府施政提出具有公信力的監督資訊。

本文以審計部公開之審計績效報告及政府審計專案報告為分析資料，以量化內容分析為工具，探討政府審計成果及其對於行政機關之影響。首先，第一部分檢視監督與行政績效之間的關係，得知審計工作為國內創造及節省可觀的財務效益，並有逐年增加的趨勢；審計機關基於查核發現所提供之改善建議，多數獲得行政機關採納踐行，發揮輔助行政機關提升績效的角色；此外，近年來以專案調查方式遂行之績效審計工作，轉換監督角色，違法陳報監察院處理之案件比例逐年遞減，且陳報案件著重於希望機關查明，並有效處理並備查追蹤而非究責。總之，基於國內審計機關在主要業務上近年來之角色轉變所獲致之成果，其遂行外部課責之任務，無論在財務上、內控制度上或政策規劃執行上，對於行政績效已產生正面提升的效果及影響力。

依據政府審計專案報告內容及文獻，本文分別就查核發現、糾正建議及受查行政機關回應及影響類型等不同面向進行內容分析。首先，由查核發現內容中，發現執行過程（包括業務上及管理上）的缺失比例最高，約占 95.9%；其次是執行結果（效益）不彰，及計畫擬訂及經費來源等缺失。將查核發現與查核對象層級進行交叉分析，發現無論是中央政府、地方政府或跨政府部門，均以專案執行過程出現的缺失所占比例最高，約占四分之一，可見國內各級政府之政策執行過程是否出現缺失是政策成敗的關鍵，也是當前審計機關查核之重點。整體而言，審計報告中糾正建議類型結構，不同政府層級大致相同，比重依序前三類為「提升計畫之業務及管理效能」、「改善計畫之規劃」及「增加財務效能與減少不經濟」，地方政府近年來更強調執行過程之效能及硬體設備使用之情況。

最後，本文採用 Van Looche 與 Put (2011) 兩位學者之研究架構，分析國內近年來績效審計結果所造成之影響類型及模式，發現當前國內所產生之影響類型，主要為「工具型」及「戰術型」，也產生某種程度「互動型」影響；同時發現政府審計成果對不同政府層級所造成的影響類型原則上與整體結構一致，惟對於跨政府層級及地方政府而言，有更高比例集中於「工具型」的影響，中央政府較容易產生「互動型」之影響。總之，本文描繪當前績效審計工作之成果及其影響，希望為國內審計機關積極進行績效審計工作之推動及改善提供有用資訊，同時亦做為國內後續相關研究之參考。

參考文獻

- 王佳煌、潘中道、蘇文賢、江吟梓 譯（2014）。**當代社會研究法：質化與量化取向**（W. Lawrence Neuman）。臺北：學富。
- 林慶隆（2012）。政府績效審計推動現況與展望。**內部稽核**，78，5-13。
- 林慶隆（2013）。政府審計在公共治理之角色與功能。**公共治理季刊**，1（3），58-73。
- 周琮怡、林珈宇（2009）。行政院所屬各機關施政績效評估執行情形之審計。**政府審計季刊**，29（4），36-45。
- 周琮怡、許哲源（2010）。施政績效管理之審計。**研考雙月刊**，34（3），121-126。
- 柯承恩、賴森本（2002）。推動績效導向之審計制度。**研考雙月刊**，26（5），59-68。
- 徐仁輝（2014）。**公共財務管理：公共預算與財務行政**（六版）。臺北：智勝。
- 張四明（2006）。強化績效審計與公共課責連結的重要性。**政府審計季刊**，27（1），88-96。
- 國家發展委員會（2016）。機關施政績效評估，取自：
<http://www.ndc.gov.tw/News.aspx?n=B3B031E02A85D8B8&sms=5BC851F56C003F6B>。
- 陳華（2010）。績效審計是項目後評價的最佳方法。**內部稽核**，71，30-36。
- 審計部（2015）。審計部民國 103 年度績效報告，取自：
http://www.audit.gov.tw/ezfiles/0/1000/attach/78/pta_2797_7393297_47585.pdf。
- 劉坤億（2009）。政府課責性與公共治理之探討。**研考雙月刊**，33（5），59-72。
- Abd Manaf, N. A. (2010). *The impact of performance audit: The New Zealand experience*. Retrieved from: <http://researcharchive.vuw.ac.nz/xmlui/bitstream/handle/10063/1376/thesis.pdf?sequence=1>.
- Argyris, C., & Schön, D. A. (1978). *Organisational learning: A theory of action perspective*. Reading, MA: Addison Wesley.
- Behn, R. D. (2001). *Rethinking democratic accountability*. Washington, DC: Brookings

Institution.

- Bouckaert, G., & Peters, B. G. (2002). Performance measurement and management: The achilles' heel in administrative modernization. *Public Performance & Management Review*, 25(4), 359-362.
- Dowdle, M. W. (2006). Public accountability: Designs, dilemmas and experiences. New York, NY: Cambridge University Press.
- Dubnick, M. (2005). Accountability and the promise of performance: In search of mechanisms. *Public Performance & Management Review*, 28(3), 376-417.
- Flinders, M. (2008). Delegated governance and the British State: Walking without order. New York, NY: Oxford University.
- Funkhouser, M. (2011). Accountability, performance and performance auditing: Reconciling the views of scholars and auditors. In J. Lonsdale, P. Wilkins, & T. Ling (Eds.), *Performance auditing: Contributing to accountability in democratic government* (pp. 209-230). Northampton, MA: Edward Elgar.
- Funkhouser, M. (2003). Governance and auditing. *Local Government Auditing Quarterly*, 17(1), 3-4.
- Halachmi, A. (2002a). Performance measurement, accountability, and improved performance. *Public Performance & Management Review*, 25(4), 370-374.
- Halachmi, A. (2002b). Performance measurement: A look at some possible dysfunctions. *Work Study*, 51(5), 230-239.
- Halachmi, A., & Bouckaert, G. (1994). Performance measurement, organizational technology and organizational design. *Work Study*, 43(3), 19-25.
- INTOSAI. (2004). Implementation guidelines for performance auditing. Retrieved from: http://www.issai.org/media/13224/issai_3000_e.pdf.
- Leeuw, F. L., & Sonnichsen, R. (1994). Evaluations and organizational learning: International perspectives. In F. L. Leeuw, R. C. Rist, & R. C. Sonnichsen (Eds.), *Can governments learn? Comparative perspectives on evaluation and organizational learning* (pp. 1-16). Piscataway, NJ: Transaction.
- Lonsdale, J., & Bechberger, E. (2011). Learning in an accountability setting. In J. Lonsdale, P. Wilkins, & T. Ling (Eds.), *Performance auditing: Contribution to accountability in democratic government* (pp. 268-288). Northampton, MA: Edward Elgar.
- Nalbandian, J. (1994). Reflections of a "pracademic" on the logic of politics and

- administration. *Public Administration Review*, 54(6), 531-536.
- Nutley, S., & Webb, J. (2000). Evidence and the policy process. In H. T.O. Davies, S. Nutley, & P. Smith (Eds.), *What works? Evidence-based policy and practice in public services* (pp. 31-41). Bristol, UK: The Policy.
- Raudla, R., Taro, K., Agu, C., & Douglas, J. W. (2016). The impact of performance audit on public sector organizations: The case of Estonia. *Public Organization Review*, 16(2), 217-233.
- Roberts, N. C. (2002). Keeping public officials accountable through dialogue: Resolving the accountability paradox. *Public Administration Review*, 62(6), 658-669.
- Van Der Meer, F.-B., & Edelenbos, J. (2006). Evaluation in multi-actor policy processes. *Evaluation*, 12(2), 201-218.
- Van Looche, E., & Put, V. (2011). The impact of performance audits: A review of the existing evidence. In J. Lonsdale, P. Wilkins, & T. Ling (Eds.), *Performance auditing: Contributing to accountability in democratic government* (pp. 175-208). Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Walsh, A. H. (1996). Performance auditing and legislative oversight in the context of public management reform: The US experience. In OECD (Ed.), *Performance auditing and the modernisation of government* (pp. 227-240). Paris, FR: OECD.
- Weiss, C. H. (1979). The many meanings of research utilization. *Public Administration Review*, 39(5), 426-431.
- Weiss, C. H. (1998). *Evaluation* (2nd Ed.). Upper Saddle River, NJ: Prentice- Hall.
- Wilkins, P., & Lonsdale, J. (2007). Public sector auditing for accountability: New directions, new tricks? In M.-L. Bemelmans-Videc, J. Lonsdale, & B. Perrin (Eds.), *Making accountability work: Dilemmas for evaluation and for audit* (pp. 105-126). New Brunswick, NJ: Transaction.

Can Enhanced Accountability Improve Performance?

The Impact of Auditing in Taiwan

Hsin-Fang Tsai*

Abstract

Auditing is an indispensable part of governance. The Supreme Audit Institution (SAI) should effectively promote good governance and become a main authority which plays a role for oversight, insight and foresight. David Walker, former Comptroller General of the United States and head of the Government Accountability Office (GAO), said, “We’re in the business of helping government work better and holding it accountable to the people. To this end, GAO provides Congress with oversight of agency operations, insight into ways to improve government and foresight about future challenges. Auditors are intended for their work to improve the performance of the agencies they audited.” However, has auditing actually improved government performance? Or has it undermined public trust ultimately by nit-picking, pouncing on minor errors and punishing?

This paper adopted quantitative content analysis to describe the performance evaluation of the National Audit Office in Taiwan, to deconstruct and interpret the impacts the audit reports might have had on the effectiveness, efficiency and mechanisms of public services. The author

* Assistant Professor, Department of Public Administration and Management, Chinese Culture University. email: ianrose0921@gmail.com.

concluded that the work of Supreme Audit Institution assists auditees to find problems and provide feasible solutions, some of which have been adopted. Suggestions such as how to promote the projects' management and implementation, and how to improve the policy planning are emphasized. Gradually auditing has a positive effect on improving performance. In the meantime, the types of impacts of performance auditing in Taiwan are also instrumental and tactical. In other words, action was often taken during the auditing process to remedy failings found in the functioning of a government entity and had impacts on the decision-making process.

Keywords: audit, performance auditing, accountability, auditing impact, content analysis

公共與非營利組織的組織行為

葉益昌、黃榮護*

書 名：*Managing Human Behavior in Public and Nonprofit Organizations* (4th Ed.)
(電子版)《公共與非營利組織的組織行為》
作 者：R. B. Denhardt, J. V. Denhardt and M. P. Aristigueta
出 版 年：2016
出 版 社：SAGE Publications Ltd.
頁 數：705 頁

壹、前言

官僚體系是國家機器得以正常運作的主要動力，政府以較優的薪資與福利保障公共組織的成員，主要目的在於期望公共組織成員能夠以秉持國家利益的原則行事，勿因環境誘惑、私利所趨，而損及國家利益與社會福祉。另一方面，因為龐大國家機器的運作不易，公共組織成員必須堅守「依法行政」的共同準則，致使公共事務的規劃與執行，不易同時滿足所有需回應課責的「頭家」與不同需求的利害關係人。因此，不論在那個年代，對於公共組織成員的非議與批評總是接連不斷地發生。

* 葉益昌，世新大學行政管理系博士生。Yi-Chang Yeh, Ph.D. student of Shih Hsin University, email: khriou@gmail.com。

黃榮護，世新大學行政管理系教授。Jong H. Huang, Professor of Shih Hsin University, email: jh83204@gmail.com。

1992年 Osborne 與 Gaebler 出版《新政府運動》（*Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*）乙書，引領新公共管理的研究風潮，美國柯林頓政府開始採納，也帶動世界各國政府紛紛跟進，不僅使得「師法企業」成為公共部門運營的主軸，也改變了公共組織成員原有的角色定位，其中特別強調公共組織成員回應的重點對象，應從民選公職人員轉變為被尊稱為顧客的公民，面對需求內容與層次差異性頗大的公民們，使得公共組織成員所面臨的窘境更形強化。新公共管理的興起係為因應政府改造、環境變遷、以及治理條件改變所產生之自然演化的過程，目的則在於解決官僚體系過於龐大且僵化，導致政府效率與效能不彰的問題。儘管新公共管理常是一種看似較為激進、全面與創新的行政革新，但其植基於公共選擇與新制度經濟學的概念，強調小而美的政府必須扮演領航的角色，仍是世界各國政府奉行的主要趨勢，也確實為公共事務的規劃與執行注入一股全新的動力，使得政府運營在形式上顯得更有效率，然而，新公共管理把人視為理性自私的假設、領航的管理哲學、以及把公民視為顧客的論點，亦引發不少對於公共組織內部與外面的治理問題的爭論。

面對新公共管理盛行所產生的問題，J. V. Denhardt 與 R. B. Denhardt（2015）提出新公共服務的論述，頗受矚目。儘管當下大多數國家的公共政策仍奉新公共管理學派的精神為圭臬，亦有論者認為新公共服務的論述無法兼顧公共組織競爭力的提升；然而，新公共管理像是革新的企業家，新公共服務則像是傳統價值的守護者，兩者間的平衡對於政府運營的穩定十分重要。如同制度仍需要有人去執行，當公共組織成員所面臨的壓力與窘境越來越大，是否仍然能夠有效地發揮與落實新公共管理所規劃的公共政策與制度，值得令人商榷。以臺灣為例，1990年代亦以新公共管理為政府運行的主流，迄今仍未見具體成效，而歷經威權體制到民主政治的轉變，以及三次的政黨輪替，公民對於公共組織成員的批評，隨著對於民主價值追求的高漲而與日俱增，使得公共組織成員所承受的壓力越來越大；尤其，每逢選舉期間，公共組織成員更容易淪為拉抬選情的祭旗對象，使得公共組織成員對於自己之角色與定位的認知也越來越模糊，此種動輒得咎，讓公共組織成員無所適從的情況也越趨嚴重。因此，儘管新公共服務的倡導不見得可以兼顧國家的競爭力，但是，對於公共組織成員的角色與定位的釐清，卻有著激勵的效果。

事實上，新公共管理與新公共服務隱約存在著一種互補的關係。新公共管理係

以公共選擇與新制度經濟主義為核心，強調以制度的規劃與設計，來提升公共政策能量的最大化，而新公共服務則是強調公共組織成員應要能清楚地瞭解自己的角色與定位，以民主的價值行事，持續不斷地提升自己的專業，以及與政策目標溝通的能力。倘若能以新公共服務的精神武裝公共組織成員精神與裝備，進而與政策目標對象有良好的互動，填補新公共管理對於公共組織成員與政策目標對象的不夠重視，或許能為達到公共政策能量的最大化與民主價值並存的成效。

尤其，隨著全球化的浪潮襲捲世界各國，政治、經濟與社會環境的丕變，全球暖化對自然環境產生的巨大變異，公共組織成員對於國家機器的正常運作，甚至是國家競爭力的維持與提升，所需扮演的角色益顯重要。端此，如何正本清源，協助公共組織成員釐清自己的角色、本身應有的價值、以及有效的管理壓力，進而提高其專業技能，凝聚正向團體動力，以提高公共組織運行的效能，實為刻不容緩的重要議題。

貳、組織行為的思考途徑

組織行為的探索雖然已經有很長的歷史，但是在公共行政的領域卻是晚近才逐漸受到注意的課題。倘若以冰山來比喻，組織行為就像是冰山水底下十分之七的部分，位於看不見的水面下，就如同組織的「黑盒子」一般，不易觀察與理解，但卻對於組織的運營有莫大的影響。從概念上來看，組織行為係指組織內所有成員本其在人格特質、價值觀、自我概念等屬性的「個別差異性」，彼此互動之後，所產生影響組織的各種行為結果。當行為結果為正向，則有助於凝聚組織成員的共識，形成正向的團體動力；反之，則可能抑制組織成員共識的形成，削弱團體動力的正向力量。簡言之，組織行為的主要目的即在於藉由探討組織成員的「個別差異性」，進行「差異性的管理」，以凝聚共識，提升組織的動能，以達成組織的目標。

一般組織行為教科書，通常以教導管理組織成員所應具備的知識與技能做為編排主軸，而 R. B. Denhardt、J. V. Denhardt 與 M. P. Aristigueta 合著並於今（2016）年第四次再版的《Managing Human Behavior in Public and Nonprofit Organizations》這本書，非常不同於一般組織行為教科書，誠如作者們所言，渠等係針對公共行政的學生（尤其是 MPA 的學生）所寫的教科書。本書的編排計分十四章，前面的第

一章到第十二章的內容包括：自我認知、創造力、壓力、決策、激勵、領導力、權力與政治、溝通、團體與團隊、衝突、與組織變革等，惟這些主題的介紹與討論都扣緊了一個共通的主軸：從個人分析層次的組織行為觀點去瞭解公共行政，亦即內容皆鑲嵌在公共行政的背景，以及聚焦於公共組織的獨特性；同時，也提供公共組織成員自我認識與管理，以及互動過程影響他人行為的思考方式與行動，以便能理解與掌握外部利害關係人的需求，落實以民主行事的方式，擴大公民參與的意識。同時作者們為了進一步提供公共服務領導的洞見，特別在最後兩章：第十三章與第十四章明確地指出公共組織成員的角色定位與核心價值。第十三章提醒公共組織成員要有擔負代表組織外部形象責任的認知，除了學習傳統技能之外，也要隨著因應環境的變遷而學習新的技能；第十四章則是說明公共組織應以公共利益治理為導向，公共組織成員更應以落實新公共服務精神為主要使命。

綜合而言，本書第一章到第十二章提供了公共組織工作者裝備所需的學習資源，完成這些學習之後，作者們在第十三章與第十四章特別提醒學習者必須清楚地瞭解公共組織成員的責任、角色、定位、以及公共組織的核心價值。綜合上述簡介本書特點如下：

一、強調公共組織成員的組織行為，應以公共服務者的訓練與養成為主軸

Robbins 與 Judge 所著的《Organizational Behavior》一書，係為廣受各個領域使用的組織行為教科書，以 2013 年所修訂的第 15 版為例，全書分為認識組織行為、個體、團體、以及組織系統等四篇；而 Denhardt 等人的著作雖然沒有像 Robbins 等人的著作明顯地區分出四大主題，但內容編排主軸大致類似，同樣是包含組織行為的介紹、個體、團體、以及組織系統。然而，相較於 Robbins 等人的著作，Denhardt 等人更強調公共組織應該以公共利益治理為定位，全書以公共組織和非營利組織的觀點，涵蓋了組織行為學所有基本問題，並且著重於三個方向：（一）理解在公共服務中個人的行為、動機、領導行動的重要性；（二）著重在公共組織與非營利組織中之管理與領導的獨特性；（三）強調學生不僅從讀書開始學習，也要從他們自身的經驗開始學習。

總括而言，相較於其他組織行為相關的教科書，本書更著重於培養公共行政管

理的學習者成為新公共服務精神的落實者，著重公共組織的成員應該如何思考與行動。因此，書中的每一章都會照著「段落介紹」、「從那裡開始」、「思考的方式」、「行動的方式」、以及「在行動中反思」等部分編寫，循序漸進輔助學習者理解各章的知識，並輔以案例引導學習者從生活經驗體驗與案例練習培養技能，期望學習者可以將知識的學習與理解，轉化為生活與學習的經驗，藉以培養公共組織的管理與領導能力。

二、以組織行為做為思考和行動的方式，提升自己並影響他人

本書首章即以「組織行為是一種思考與行動的方式（Organizational Behavior as a Way of Thinking and Acting）」做為標題，其目的在於提供資訊與觀點，以提升公共組織成員對於自己行為的理解，以及對於影響其行為能力相關因素的理解，其著重公共組織成員如何認識與管理自己、如何與他人互動、如何理解其工作與對社群的重要性、以及選擇如何為自己的城市與國家服務。

組織行為的重點在於「管理自己與他人差異性」。因此，以組織行為做為思考與行動的方式，首先要學會認識自己與管理自己，形成清晰的價值觀之後，據以為行事與決策判斷的準測，進而影響他人，形成具有信賴關係的團體凝聚力與正向的團體動力，型塑共同的理念與價值觀，以培養快速因應環境變化的競爭力，如同作者們如下的陳述：

（一）認識與管理自己—釐清公共組織成員的角色並學習各項技能

他們以新公共服務精神為框架，並以公共利益為導向，協助學習者釐清公共組織成員的角色與定位，建立公共服務的核心價值。渠等認為公共組織成員扮演的角色，並非操漿，也不是領航，而是以公共利益治理為定位的公共服務。藉由瞭解自己的角色，公共組織成員應該先認識自己並學會管理自己，透過認識與瞭解自己所擁有的能力與資源，進而學習如何培養自己創意與創新的能力、如何有效的管理壓力、如何制定決策、如何激勵自己與他人、以及在公共組織中的領導等各項思考與行動的行為習慣，以因應環境變遷。

公共組織成員應藉由各種知識與技能的學習，在生活與工作中的實踐與體會，養塑新公共服務的價值觀。明確價值觀的形成，將使公共組織成員面對問題時更能

堅守公共利益導向的價值，嘗試運用自己所擁有的能力與資源解決問題，並且更有效地制定政策；而且，在達成目標的過程中，也較能激勵自己與他人以正向的態度面對所遭遇的困境，這種正向的態度不僅有助於壓力的有效管理與復原，而且也會讓公共組織成員嘗試運用自己所擁有的各項技能與資源來解決問題，使自己的專業能力持續強化，並且培養創意與創新的能力。

（二）影響他人—學習管理自己與他人的差異性

新公共服務精神認為公共服務者應對於公共利益、治理過程，以及擴大民主的公民意識有相同的承諾。因此，組織成員必須學習新的政策發展與政策執行技能，瞭解與接受所面臨的各種挑戰，並且重視與公民的連結，創造雙贏的公共利益。從組織行為的觀點來看，新公共服務的精神也是一種整合差異性管理的概念，亦即公共服務者藉由與公民溝通的過程，瞭解公民在公共利益的需求，並因著其依法行政的專業責任，與公民達成共識，產生趨向一致的行為結果，而非把公民當做顧客，無止境的滿足其需求。因此，公共組織成員還需要能與他人良好溝通，以實踐民主政治的價值，創造公共利益導向的價值體系。

黃榮護與葉益昌（2007）曾指出，以「差異性管理」為基礎，提出「價值管理」的論點即與本書的論點雷同，亦即組織成員，需以落實組織的核心價值為前提，並以同理和包容為基礎，提升自我覺察與接受回饋的能力，有效的管理自己與他人之間的個體差異性（諸如價值觀、人格特質、知覺……等），以強化溝通的效能，進而產生執行的動能。「價值管理」的基本理念與書中所揭櫫的理念都相當符合新公共服務的精神，都是強調「以民為本」的人本精神，讓組織成員瞭解，組織中每位成員都具有重要的影響力，深刻體會個人對於組織的責任與義務，並以落實組織核心價值、達成組織效能為使命，共同參與組織的經營，才能持續不斷地產生正向動能，使組織能在瞬息萬變的環境中，保有其競爭優勢。

三、學習新技能以因應環境變遷與建立對外形象的責任

本書的第一章到第十二章主要係以提供如何養成組織行為思考與行動的方式為主軸，提供組織行為的學習途徑，第十三章，則提醒公共組織成員面對外部環境要有代表組織形象責任的認知與態度（representing the organization “on the

outside”），作者們認為公共組織成員應該建立瞭解網絡與關係，並洞察外部關係的核心技能，包含面對立法機關、媒體、以及正式簡報（making formal presentation）的傳統技能，並且發展與公民以及外部團體互動的新技能。

尤其在全球政經環境與自然環境快速變遷的壓力下，公共組織成員可能面臨的問題將更為複雜，所要面對的壓力亦與日俱增，公共組織成員必須持續不斷地學習傳統技能與新技能，轉化從領航到服務的角色與行為，藉以適應變遷的環境、以及公共行政網絡新的現實狀況、業務與功能的斷裂、分權化與協力，因此作者們為公共管理者引介新的技能來增進其扮演調停、斡旋與仲裁等角色的能力，例如如何傾聽公民、案主與顧客的聲音，以及如何引導公民參與政府的工作。

四、以公共利益治理為導向，落實新公共服務精神

本書的第十四章承續 J. V. Denhardt 與 R. B. Denhardt（2015）所提出新公共服務的概念，作者們指出公共組織成員應具備新公共服務的價值觀，以做為公共服務者行事之準則，並提出新公共服務的七項基本精神，分別為：（一）服務公民，而非顧客；（二）追尋公共利益；（三）重視公民意識更勝於企業家精神；（四）策略思考、民主行動；（五）體認課責並非易事；（六）服務而非領航；（七）重視人民，而非僅重視生產力（Denhardt & Denhardt, 2015: 42-43）。

新公共服務精神明確地界定與新公共管理學派以顧客為導向的差異：「與其回應顧客需求，不如將焦點放在與公民建立一個信任與集體合作的關係」，其強調的民主價值與公共利益，更加重視公共組織成員對於公共部門核心價值的內化與落實。因此，公共組織的定位應以公共利益為主軸，而非企業所奉行的利潤導向，其運作必須以服務公民為主要的價值取向，藉由公民參與，瞭解其實際的需求，並且有策略性地思考與行動。因此，公共組織成員更需要提升自己的專業能力，以及與課責對象溝通的能力。誠如 J. V. Denhardt 與 R. B. Denhardt（2015: 1）所提及「無論是民選或是被任命的公共服務者，都應該以民主作為行事的原則」，亦即藉由與他人的互動，瞭解與尊重彼此之間的個別差異性，進而整合差異性，達到趨向一致的行為結果與目標，這也是一種以組織行為做為思考與行動的方式，目的即在於型塑公共組織新公共服務精神的文化，從而形成正向的組織行為。

因此，第十四章作者們再三呼籲，公共組織成員應以公共服務的民主價值和理

念為準則，創造公共利益，學習者絕不能將公共組織行為看成是發生在一個規範的真空中，相反地，新公共服務一定要注意公共利益和社群（community）的需求。因此，做為公共服務者，不僅要理解這些價值，而且與組織內部和外部的人互動的過程中，也要按照這些價值採取行動，產生符合新公共服務的行為結果。

參、結語

從公共事務之規劃與執行的觀點來看，公共組織成員扮演著公民、民選首長與民意代表之間的中介與調節角色，如同企業的中階主管，是一個承上啟下的角色，不僅要以公共利益為導向，規劃與落實政策的執行，同時，也必須傾聽政策目標對象的心聲，使政策能實際符合目標對象的需求，創造共贏共享的公共利益。據此觀點，在龐大國家機器運行中，公共組織成員可以說是政府得順利運營之本，本固則邦寧。一旦公共組織成員產生角色錯亂，不僅公共組織成員必須面臨更大的壓力，也會影響國家機器的正常運作，甚至可能產生嚴重的問題。

因此，本書先以組織行為思考與行動的方式，作為培養公共組織成員學習各項技能的基礎，從個體層次的提升，影響他人到團體層次的提升，乃至組織層次的提升，最後再提醒公共組織成員應肩負對外形象的責任，以及應落實新公共服務精神的核心價值，成為有效能的公共服務者。然而，從訓練的觀點來看，若能先讓公共組織成員對核心價值有明確的認知，並瞭解其所應肩負的責任，再進行思考與行動模式與學習各項技能的訓練，似乎更有助於公共組織成員的壓力管理。以我國目前政治與社會環境變遷對於公共組織成員所帶來的衝擊為例，若先澄清角色與定位，應更有助於共同價值體系養塑，藉由共同價值體系的建立，公共組織成員可以在學習組織行為的過程中相互砥礪，激發彼此的創意，並形成相互支持的社會網絡，俾使公共組織成員更能抵抗壓力情境，從壓力的挫敗中快速的復原（resilience），持續為創造總體公共利益而努力。

此外，本書所強調的「以組織行為做為思考和行動的方式」，其實就是期望公共組織成員在工作中仍能落實研究的精神，藉由將所學習的觀念與技能，在工作與生活的行動中加以實踐，並進行反思後的修正，持續不斷的縮小知與行的落差，達到知行合一的境界，進而提升公共組織成員對於政府效能的正向影響。總而言之，組織行為對於公共行政領域之學術與實作的相互轉化，扮演著相當重要的角色，尤

其是公共組織成員面對壓力與日俱增的今日，本書介紹以組織行為做為思考與行動方式的概念，以及協助公共組織成員角色與定位的釐清，對於公共組織成員應能有所助益。

參考文獻

- 黃榮護、葉益昌（2007）。價值管理：落實價值領導的基礎。載於吳英明、但昭強、施惠文（編），**價值領導與管理：激發公部門生命力的理論與實務分享**（23-37）。臺北：五南。
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2015). *The new public service: Serving, not steering* (4th Ed.). New York, NY: Routledge.
- Denhardt, R. B., Denhardt, J. V., & Aristigueta, M. P. (2016). *Managing human behavior in public and nonprofit organizations* (4th Ed.). Retrieved from: <https://play.google.com/books/reader?printsec=frontcover&output=reader&id=JPtzCQAAQBAJ&pg=GBS.PP1> .
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York, NY: Addison-Wesley.
- Robbins, S. P., & Judge, T. A. (2013). *Organizational behavior* (15th Ed.). Upper Saddle River, NJ: Pearson.

《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及書評均歡迎賜稿，以促進相關知識之發展與交流。

近期出刊及截稿日如下：

(一) 第 9 卷第 1 期出版日期：106 年 1 月；截稿日期：105 年 11 月 30 日。

(二) 第 9 卷第 2 期出版日期：106 年 4 月；截稿日期：106 年 2 月 28 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，論文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；書評則由內部審稿流程審閱，經編輯委員會決定後刊登。

歡迎各界踴躍投稿，稿件 1 式 2 份並附電子檔，請以掛號郵寄「臺北市文山區 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)82366326，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。

《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及書評，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、書評格式

- (一) 以近 3 年國內外新著作為主，字數 3,000 字至 5,000 字，請以電腦 Microsoft Word 格式繕打，中文請用「細明體」12 號字體，英文請用“Times New Roman”12 號字體，並附電子檔。
- (二) 文稿首頁請註明評論著作名稱、著作作者姓名、著作出版年、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、審查程序

- (一) 除書評採內部審稿外，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。**

四、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) 本刊不接受一稿二投；來稿如欲另投他處，請先撤稿。
- (三) 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。
- (四) 凡本刊刊登之論文及書評，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。
- (五) 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，將本論文及書評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、瀏覽等行為；並得為符合各資料庫之系統需求，酌作格式之修改。
- (六) 依照國際學術慣例，曾在國內外學術會議上宣讀的論文，視為未曾發表，歡迎修改後投稿。
- (七) 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。

五、稿件交寄

- (一) 本刊隨時接受稿件，除符合當期主題之稿件外，按通過採用先後順序刊登。
- (二) 來稿一式二份請寄「臺北市文山區試院路一號，考試院《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 2015 年 7 月（本刊第 7 卷第 3 期）起，修訂本刊之撰寫體例，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）

【範例】（陳敦源，2009：121）

（蔡秀涓、施能傑，1996：40）

(Hunter, 1947: 96-97)

(Boland & Fowler, 2000: 431-435)

(二) 文中已有作者姓名時

【格式】作者(年代:頁數)

【範例】陳敦源(2009:121)

蔡秀涓與施能傑(1996:40)

Hunter(1947:96-97)

Boland and Fowler(2000:431-435)

(三) 作者為三至五人時，第一次所有作者均列出，第二次以後僅寫出第一位作者並加 et al. (等人)；作者為六人以上時，每次僅列第一位作者並加 et al. (等人)。

(四) 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) 每一圖表的大小以不超過一頁為原則，如超過時，須在後表表號之後註明 (continued) / (續)，但無須重現標題，如：Table 1 (continued) 或表 1 (續)。

(四) 若引用他人之圖表需註明清楚資料來源，方式同內文註釋。

(五) 圖的寫法

【格式】圖編號 標題

(六) 表的寫法

【格式】表編號 標題

六、數字用例

(一) 數字用語具一般數字意義(如代碼、國民身分證統一編號、日期、時間、序數、電話、傳真、郵遞區號、門牌號碼等)、統計意義(如計量單位、統計數據等)者，使用阿拉伯數字。

【範例】問卷共計回收 935 份，扣除無效問卷 13 份，實際用以分析之樣本數為 922 份，總回收率為 26.7%。

(二) 數字用語屬描述性用語、專有名詞（如地名、書名、人名、店名、頭銜等）、慣用語（如星期、比例、概數、約數）者，使用中文數字。

【範例】星期二；幾十萬分之一；三百多人。

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。

【範例】江明修（2009）。*公民社會：理論與實踐*。臺北：智勝。

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

【範例】Rainey, H. G. (2003). *Understanding and managing public organizations* (3rd Ed.). San Francisco, CA: Jossey-Bass.

二、期刊論文

【格式】作者（年代）。文章名稱。期刊名稱，卷（期），頁別。

【範例】呂育誠（2014）。員額評鑑對政府人事管理與人力運用影響之研究。
文官制度季刊，6（1），55-79。

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

【範例】Lang, J. C. (2001). Managerial concerns in knowledge management. *Journal of Knowledge Management*, 5(1), 43-57.

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。研討會名稱（月日），舉行地點。

【範例】蔡秀涓、施能傑（2007）。契約性公務人力績效表現辯證、釐清與政策方向：行政院暨所屬機關管理者觀點。2007 TASPAA 年會暨第三屆兩岸四地「公共管理」研討會（6月2日），臺北。

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

【範例】Muellbauer, J. (2007). *Housing credit and consumer expenditure. Housing and consumer behavior*. Symposium conducted at the meeting of the Federal Reserve Bank of Kansas City, (September 1), Jackson Hole, WY.

五、研究計畫

【格式（未出版）】作者（年代）。報告名稱。考試院專題研究成果報告，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】記者或作者（年月日）。文章名稱。報紙名稱，****年**月**日，取自：網址 xxx。

【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，取自：網址 xxx。

【格式】Author, B. C. (Year). Title of work. Retrieved from: source url.

【格式】Author, A. A., Author, B. B., & Author, C. C. (Year). Title of article. *Title of Periodical*, (Vol. xx No. xx). Retrieved 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。

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