

# 文官制度季刊

## *Journal of Civil Service*

第九卷第一期・中華民國一〇六年一月 Vol.9, No.1 Jan. 2017

(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：江明修（國立政治大學）

邱志淳（世新大學）

張四明（國立臺北大學）

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）

林淑馨（國立臺北大學）

郭昱瑩（世新大學）

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）

李長晏（國立中興大學）

徐斯勤（國立臺灣大學）

陳敦源（國立政治大學）

（按姓名筆劃排列）

余致力（世新大學）

呂育誠（國立臺北大學）

張瓊玲（臺灣警察專科學校）

陳金貴（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 106 年 1 月 31 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

中華民國一〇六年一月 第九卷第一期（原考銓季刊）

主編的話	陳金貴 / I
特邀專論——主管儲訓課程及評鑑模組建構之研究：	
以地方政府八等課長為例	黃一峯 / 1
民國初年人事行政法制的形成與演變（1912~1928）	馮惠平 / 25
新加坡就業服務與人力培訓整合機制之研究：以 LHUB 及 e2i 為例	
廖家偉、謝文英 / 61	
從垂直課責到水平課責：以獨立性探討部長電子信箱之執行困境	
張志鵬、王宏文、蔡逸敬 / 95	
書評——公共管理和文官制度之改革	彭錦鵬 / 129
《文官制度》季刊稿約	/ 137
《文官制度》季刊投稿須知	/ 139
《文官制度》季刊論文審查作業規定	/ 141
《文官制度》季刊論文撰寫體例	/ 143

# *Journal of Civil Service*

Vol.9, No.1

Jan. 2017

## **CONTENTS**

---

Editor's Note .....	Chin-Kuei Chen	I
Invited Essay—Developing Task-based Management Development Program and Assessment Framework: A Case of Grade-8 Supervisors in Local Government.....	Irving Yi-Feng Huang	1
The Personnel Administration Legal System's Forming and Evolving in Early Era Republic of China (1912~1928).....	Hui-Ping Feng	25
Integrating Employment and Training in Singapore: The Case of LHUB and e2i.....	Chia-Wei Liao, Wen-Ying Hsieh	61
From Vertical Accountability to Horizontal Accountability: A Study on the Operation of Minister's Email Account from the Perspective of Independence .....	Chih-Peng Chang, Hongwung Wang, Yi-Ching Tsai	95
Book Review—Public Management Reform: A Comparative Analysis- New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State .....	Thomas Ching-Peng Peng	129

---

## 主編的話

民主政治的政府運作目標，是以追求民眾福祉為最大考量，因此民意的方向便成為政府政策訂定的依循，有時政府有其施政的理想，但卻與民意相背，若仍要堅持既定方向，則要考量不同民意訴求的爭議點，再檢視其與既定政策之間的差異，從政策目標和內容去考慮是否需要調整或是堅持到底，視不同意見者皆為反對者，而漠視其意見，並堅持己見，毫無協商空間，若是後者則易為政黨專政，所以民主政治中，為防止此現象，設有立法機關，代表民間立場，表達民意及監督政府，達到制衡的作用，防止行政機關專權且不顧民意。然而當執政黨又是立法機關絕對多數黨時，少數的反對黨是難以達到對立法或修法的牽制力量，只能聽任多數黨的一意孤行。當國會殿堂成為一言堂時，唯有靠公民社會的呼聲，但不管是採取記者會、說明會、圍堵抗議、示威遊行等那種方式，有時有效，有時無效，要看執政者的態度。因此當前述的方式都無法影響政策的推動或法規的訂定時，最後一道防線便是民眾對政策的滿意與否，而在政權改選時，使用投票的權力來改變執政者，所以政黨為維護或爭取政權，其施政應順應民情，討好選民才對，不應有違背民意的做法，會出現這種不顧民意的事，應是政黨最在乎支持其的民眾意見，不在意反對者的意見及其影響，使選舉成為順我者生、逆我者亡的結果，這種思考會傷害民主選舉的本意，應該是在執政時，提出符合全民利益的最好政策，爭取更多民眾的支持，這才是民主政治的真諦。

在民主運作的過程中，不管政黨如何輪替，不會改變的是公務人員，他們秉持行政中立的角色，去執行其國家要求的無限量勤務，他們任勞任怨、忠於職責，可是他們的努力卻常因政策設計的導引不當，使其承受施政不良的批判，在時代改變的趨勢下，守法、順從、專業的傳統角色是要予以新的詮釋，能夠更積極的表現新時代公務人員的角色，例如對法令能夠瞭解其不同時空的適應性，而能給予較合適的解釋或提出修正意見；公務人員絕對順從的調整，並非單指對自認正確的立場，能爭取充分表達的立場，也能對不恰當的施政作為，在規劃過程中，經由多種管道

的資料蒐集，呈現最可能的正負意見，使決策者能有較正確的決策；至於專業的角色，不單是工作上的經驗獲得，也要去接觸或追求最新的發展知識，避免跟不上社會發展的腳步。上述的角色調整只是舉例，公務人員角色可以調整的地方甚多，在政局不斷變化的時代，公務人員會有更多的挑戰，新角色的調整是絕對需要的。

本期特邀專論的主題是以地方政府薦任第八職等的課室主管為例，探討主管儲訓課程及評鑑模組建構，本文先透過專家訪談，整理課室主管的工作職掌分為 27 項及 11 項管理能力，再經問卷調查針對各地方政府蒐集「重要程度」與「運用頻率」的資料，統計發現課室主管最重要的前 5 項工作、工作頻率較高的 5 項工作內容、工作時間分配比重最高的前 3 項工作及課室主管所需管理能力。經因素分析將課室主管工作職掌分為 5 種類型，分別為參與會議與活動、爭取外部資源與協調、內部人員管理、接待外賓與受訪、專業活動督導與回應等，可作為建立課程模組的依據。本文探討工作職掌類型與管理能力的內容效度，建立了工作類型與管理能力評鑑矩陣，可作為後續發展課程內容時的評鑑基準。

本期共刊出三篇論文，第一篇探討民國初年（1912~1928）人事行政法制的形成與演變，由於此時期，中華固有法系被歐陸法系所取代，其中人事行政法制也產生了重大變革，但法界卻缺少這段期間人事法制的文獻研究，本文以「時間軸」為經；以「問題導向」為緯，涵蓋有關人事行政的組織法、作用法面向，嘗試探討各不同時空環境下的規範制度，以及其背後的司法實踐乃至人民的法意識，以發掘珍貴的史實與前人的經驗，提供相關機關決策之參考。

第二篇為新加坡就業服務與人力培訓整合機制之研究，本研究旨在探討新加坡歷經 1997 年亞洲金融危機後，如何以勞工、資方、政府三方公私協力合作模式，並分權交由產業導向培訓的「職工總會學習中心」及有效就業的「就業與職能培訓中心」共同整合培訓與提供就業資源，造就新加坡長期就業穩定的整合機制。本研究結果發現該模式採政府、新加坡全國職工總會及產業等三方合作機制，以協商取代抗爭，維持了新加坡和諧的勞資關係，同時也發現新加坡面對 2008 年金融危機，維持低失業率的關鍵原因，在於勞工、資方、政府三方公私協力模式隨時反應市場結構，產業也能隨之轉型所致。

第三篇以獨立性探討部長電子信箱之執行困境，探討警察機關陳情機制的課責問題。本文檢視部長陳情電子信箱中有關警政署部分之實際處理情況，並從課責機

制及陳情處理單位的獨立性角度切入，研究結果顯示警政署非常重視民眾的陳情，但民眾陳情的滿意度與信任程度卻不高。本文認為因為國內警察陳情信件皆是由警察部門處理，整個過程完全沒有警政署以外的人員參與，這樣的陳情處理機制不夠獨立，無法使民眾信任而透過自力救濟來獲得回應，因此，政府應考慮增加獨立於警察機關外的水平課責機制，以提高民眾信任，並達成民主治理之目標。

本期書評的書名為「公共管理改革」，本書是有關公共管理改革最權威和深入的教科書。雖然是一本書，但評論者卻極為用心的將本書的三個年代版本加以綜合評析，這本書的重點是描述 OECD 國家 12 國和歐盟在 1980 年代開始的公共管理改革大潮流，包含了各種管理的概念、技術以及實際上採行的管理策略。就每一個單一國家而言，本書討論的焦點包括：中央政府的政治與管理、公私部門的邊界地區、公民社會、市場，以及在國境以外的其他政府、國際組織、國際管理顧問公司。評論者同時針對本刊宗旨，不僅在標題上加上文官制度之改革，在評論的內容上，也深入析論各國文官制度改革的情形，特別提及各國高級文官團的制度，本文最後指出由於新公共管理牽涉到複雜的環境因素，本書作者在本書以及其他的場合，對於 1980 年代以來新公共管理的成效一直存有保留。

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

2017 年 1 月 31 日





# 主管儲訓課程及評鑑模組建構之研究： 以地方政府八等課長為例

黃一峯\*

## 《摘要》

本文以地方政府薦任第八職等的課室主管為例，探討儲備訓練的課程模組與評鑑架構的規劃，透過專家訪談整理課室主管的工作職掌分為 27 項及 11 項管理能力，經問卷調查針對各地方政府蒐集「重要程度」與「運用頻率」的資料，統計發現課室主管最重要的前 5 項工作分別為：所屬人員的考核與獎懲、預算編列、所屬人員的工作分配、文稿審核、專業業務之督導等。工作頻率較高的 5 項工作內容是：文稿審核、所屬人員的勤惰管理、所屬人員的考核與獎懲、所屬人員的工作分配、專業業務之督導等。而工作時間分配比重最高的是文稿審閱，其次則是人員管理、專業業務督導與參與各種會議。課室主管所需管理能力最重要的是溝通與協調能力，其次是問題解決能力、表達力、執行力和應變能力。經因素分析將課室主管工作職掌分為 5 種類型，分別為參與會議與活動、爭取外部資源與協調、內部人

---

投稿日期：106 年 1 月 26 日。

\* 淡江大學公共行政學系專任副教授，email: irving@mail.tku.edu.tw。  
感謝諸多政府培訓機關長官與同仁的協助。

員管理、接待外賓與受訪、專業活動督導與回應等，可作為建立課程模組的依據。本文探討工作職掌類型與管理能力的內容效度，建立了工作類型與管理能力評鑑矩陣，可作為後續發展課程內容時的評鑑基準。此外，鑒於資源有限，本文亦採用 IF Model，分別將工作職掌的重要程度與運用頻率作為橫軸與縱軸，交叉成四個象限，可排列出培訓課程挑選的優先項目。

[關鍵詞]：主管儲訓課程、薦任八等課長、評鑑架構

## 壹、前言

職能（competency，或稱能力）是近年人力資源管理與發展的重要課題，人才培訓也都以職能為培訓目標。以考試院的高階文官飛躍方案為例（考試院，2014），其以職務所需職能為基礎，強調對公務員職能的培養和提升。培訓課程設計框架將文官核心職能劃分為 3 類，分別為價值倫理、人格特質、共通核心職能和管理核心職能。其中，價值倫理包括廉政、忠誠和關懷這 3 項核心價值觀；人格特質包括嚴謹、友善、情緒穩定和使命感 4 項；共通核心職能包括策略分析、全球視野、問題解決、決斷力、政策行銷、溝通協調、創新能力和外語能力；管理核心職能方面以增進高階文官管理、領導及決策能力為目標，具體包括發展人才、團隊建立、績效管理、建立協力關係、領導變革、跨域治理、型塑願景、危機管理和談判能力。

此一培訓課程設計框架較為全面的涵蓋了不同層級文官應具備的能力和素質，具有較強的引導性和教育性。但是，如果從受訓者角度來看的話，這一框架目前具有以下兩點缺陷：首先，課程設計缺乏針對性。在實際工作中，公務員面臨多目標的實現和繁重的工作任務，他們不僅需要知道他們在工作崗位之上應該具有哪些能力，更重要的是在某項具體工作任務中哪項能力是最為重要的，哪些能力是輔助的，哪些能力是不需要的。只有將工作任務與工作能力相匹配才能真正實現培訓的目的和意義，而不是在應然的層面不斷強調重要，卻無法在實然層面操作化。其

次，培訓課程設計過於複雜，「包山包海」式的能力彙總反而降低了對受訓者特殊／定需求的滿足程度。吾人借用績效管理「關鍵績效指標」（Key Performance Indicator, KPI）的精神，則培訓課程設計時一定要對能力項目進行權重的設定，根據重要性挑選出最為重要的能力進行課程設計並重點提升，一方面簡化培訓模組與內容，另一方面對職掌能力進行聚焦，文官行政管理能力的培訓才能掌握重點並具體落實。

## 貳、相關概念

### 一、能力模式與工作分析

近年來能力模式廣為組織所導入應用。然而，根據 Lucia 與 Lepsinger（1999）的看法，能力模式的研究始自哈佛大學教授 David C. McClelland。1970 年代初期，美國聯邦（United States Information Agency, USIA）在考選海外圖書館及文化工作人員時，人事主管發現，黑人及少數民族應考人往往在初試時就被淘汰了，而錄取的應考人卻未必能在工作上有優良的表現。因此，USIA 人事部門要求 McClelland 教授，協助界定優秀的 USIA 人員所須具備的態度與特性，以提高考選程式與錄取人員工作績效的關聯性。McClelland 與哈佛同事 Charles Dailey 展開密集訪談，列舉所需的各項能力，並進而將人員分為「表現傑出」與「表現普通」二組，以測驗評量二組人員的成績，發現二組人員在社會敏感性及其他核心能力的成績有顯著差異，從而確認研究成果具有效度。

換言之，培訓課程要培養的能力必須能有助於受訓者未來在「標的職位」獲得優異績效，必須經由工作分析審慎篩選。根據普渡大學教授 McCormick（1979）的看法，工作分析（job analysis）是指獲取與職位有關的詳細信息的過程。目前人力資源管理領域進行工作分析主要有兩大途徑，可以概括為以工作為中心（work oriented）和以人為中心（people oriented）。

以工作為中心的途徑強調崗位要求所必須具備的專業知識、工作內容和相關技能。工作任務分析清單法（task analysis inventory）是該途徑下的經典工作分析方法。該方法著重對某一工作職位所要完成的各種工作任務進行分析。在公共管理領域，有些崗位包含很多細緻的繁多的工作任務的情況並不少見。工作任務分析清單

法的一般思路是，首先，相關專家概括出某一具體的職位在履職的過程中，要想實現工作職能所必須要完成的工作任務的目錄清單；其次，從各項工作任務的重要性、在各項任務上所花費的時間、各項任務在日常工作中發生的頻率、各項任務被完成的難度和學習掌握各項任務所需技能的學習速度等重要維度，對工作任務清單進行分析；最後，對分析結果進行總結和歸納，對清單上的工作任務進行聚類分析，概括出重要的類別和維度。重要的是，此種方法強調了對某一職位的詳細工作任務資訊的描述。以人為中心的途徑實際是對任職者勝任力或能力的關注。「職位分析問卷」(Position Analysis Questionnaire, PAQ)是該途徑下的經典工作分析方法。PAQ 於 1972 年由 McCormick 和他的同事設計開發，至今仍是使用最為廣泛的以人為中心的工作分析方法。其優點在於綜合考慮了崗位所需能力、工作流程和相關情境因素。最大問題則是，採用標準化的方式力求不同崗位元中得出抽象統一的工作內容分析，忽略了不同崗位元的獨特特徵。

對培訓機關而言，以工作導向的工作分析內容（亦即工作職掌、工作案例等），做為課程設計與教材製作的依據，較能提供受訓學員具體的學習內容，提早熟悉未來工作的環境與內容，進而熟練所需的能力（Jackson, 2012）。尤其近年來漸受重視的情境模擬教學法，如案例教學、評鑑中心、問題導向學習等，都須借重工作分析挑選出關鍵事件（案例）。因此，掌握標的職位的具體工作職掌將是課程設計的基本要務。

## 二、評鑑矩陣

就培訓課程而言，培訓內容確定後應探討如何訂定培訓目標。近年盛行的評鑑中心（assessment center）提供了培訓內容（方式）與培訓目標（管理能力）的整合架構，作者稱之為「評鑑矩陣」。臺灣將評鑑中心應用在管理人才的評鑑，首推中鋼公司，該公司於 1982 年自美國 DDI 公司引進完整之教材，歷經研究、設計及實驗階段，而於 1985 年正式實施。評鑑所使用的演練包括公文處理練習、約談練習、問題分析練習、工作排程練習及小組討論，學員以 6 人為一組，並有 3 位評審在旁觀察。評量向度包括分析研判力、決斷力、追蹤管制力、統率力、計劃組織力及口頭溝通表達力。評測未通過者，依其成績，接受不等時間的歷練研修（黃一峯，2010a, 2010b, 2012）。

由表 1 可知，不同的演練可觀察的管理才能有所不同。分析研判力、口頭溝通表達力可在所有演練中觀察到；公文處理（亦即籃中演練）可觀察受訓者所有能力。就設計角度而言，每項能力須在二個以上的演練中觀察得到，以確認評分信度。

表 1 中鋼公司評鑑中心演練及管理才能評鑑矩陣

管理 才能項目	演練名稱	教育訓練 委員會議	公文 處理	診斷與 建議	諮商 輔導	工作 排程
分析研判力		○	○	○	○	○
決斷力		○	○	○	√	√
計劃組織力		√	○	√	√	○
追蹤管制力		√	○		○	○
統率力		○	○	√	○	√
口頭溝通表達力		○	○	○	○	○
書面溝通表達力			○	√		○

○：表示該練習必須表現出來的能力。

√：表示可能於該練習出現之能力。

資料來源：經濟部人事處（1986，347-364）。

### 三、訓練需求分析

除了上述培訓內容、評量標準二項問題之外，培訓機關常面臨資源不足的困難，在有限的資源下究竟那些培訓內容須優先安排？人力資源發展理論最常見的訓練需求鑑定模式便是組織分析、工作分析與人員分析的「三層次分析」。然而三個層次分析仍難以與課程設計結合。本文參考品質管理常用的「重要度-滿意度模式」（Importance-Satisfaction Model, IS Model）改以「運用頻率」取代滿意度，並將之稱為 IF Model（Importance-Frequency Model）（陳韜、何月萍，1998；黃士滔、郭昱君、林宜君、王欣姿，1999）。透過重要程度和表現頻率建立分析矩陣，可將空間切割為四個象限，其中重要度為 X 軸，運用頻率為 Y 軸，以此為基礎決定培訓需求的優先順序。

從圖 1 可以看出，位於第一象限的內容表現出高度重要性和工作中發生高頻率

的「雙高」特徵，這是公務員培訓的重點。培訓既要注重技能的培訓以提高效率，又要注重對公務員職業倫理的教育，以提升認同感和公共服務動機。第二象限的內容表現出高度重要性和工作中發生低頻率的特徵，處於本象限的職掌內容非常重要，但只有在特殊情況下才會發生，培訓時的重點在於公務員面對緊急狀態下應該具備的應急能力和知識、應對流程和公共關係能力。第三象限的內容呈現出低程度重要性和低程度發生頻率的「雙低」特徵，應儘量從工作內容中剔除出去，因為這些內容是日常工作中的成本所在，耗費公務員時間與精力卻很難帶來績效結果。第四象限中的內容呈現出低重要程度卻高頻率的特徵，落入這一象限的工作內容主要是一些日常性、常規性的行政工作，本部分的培訓重點是工作技能的提升，使公務員更具有專業性，加強例如公文寫作、報表填寫、會議召開等方面的效率和效能。

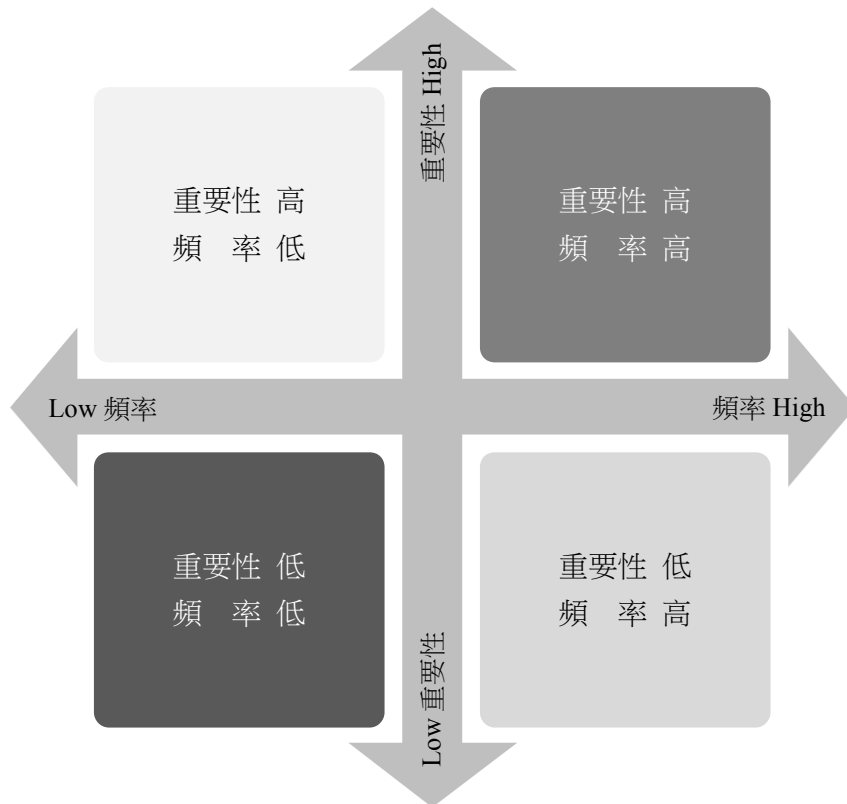


圖 1 IF 模式

資料來源：本研究整理。

## 參、研究設計

本研究先就地方政府課室主管所需具備的管理能力，檢視現有文獻，編訂能力項目。再邀請區公所現任主秘、曾任課長及現任課長舉行座談，列舉工作職掌清單（task inventory）。再依能力與職掌，編訂問卷進行調查。本研究以 SurveyMonkey 線上問卷蒐集資料，透過地方行政研習中心協助發文各地方政府，轉請課室主管協助填答，於 2016 年 12 月 21 日至 12 月 31 日間，上線協助填答。共計獲得樣本 457 份，剔除 6 份填答不完整的無效問卷，共有 451 份問卷列入本次分析。有效問卷率達 97%。受訪者基本資料統計如表 2 至表 6。此外，為瞭解課室主管擔負的工作職掌需要那些管理能力，本研究編成「工作職掌與管理能力矩陣」問卷，邀請八位區公所主任秘書（均曾擔任課室主管）協助勾選。

表 2 至表 4 呈現了本研究受訪者的性別、工作單位性質、擔任課室主管的年資、地方政府層級和出生年的基本概況。表 5 與表 6 則是服務單位區分和出生年的基本情況

表 2 性別

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	男性	260	57.6	58.4	58.4
	女性	185	41.0	41.6	100.0
	總和	445	98.7	100.0	
遺漏值	系統界定的遺漏	6	1.3		
	總和	451	100.0		

資料來源：本研究整理。

表 3 單位性質

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	業務單位	258	57.2	58.9	58.9
	幕僚單位	180	39.9	41.1	100.0
	總和	438	97.1	100.0	
遺漏值	系統界定的遺漏	13	2.9		
	總和	451	100.0		

資料來源：本研究整理。

表 4 擔任課室主管的年資

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	未滿一年	65	14.4	14.5	14.5
	滿一年，未滿三年	94	20.8	20.9	35.4
	滿三年，未滿五年	70	15.5	15.6	51.0
	滿五年，未滿十年	101	22.4	22.5	73.5
	十年以上	119	26.4	26.5	100.0
	總和	449	99.6	100.0	
遺漏值	系統界定的遺漏	2	.4		
	總和	451	100.0		

資料來源：本研究整理。

表 5 服務單位區分

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	縣市課室主管	303	67.2	67.2	67.2
	直轄市課室主管	148	32.8	32.8	100.0
	總和	451	100.0	100.0	

資料來源：本研究整理。

表 6 出生年

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	民國四十年代或更早	58	12.9	13.0	13.0
	民國五十年代	198	43.9	44.4	57.4
	民國六十年代	145	32.2	32.5	89.9
	民國七十年代	45	10.0	10.1	100.0
	總和	446	98.9	100.0	
遺漏值	系統界定的遺漏	5	1.1		
	總和	451	100.0		

資料來源：本研究整理。



## 肆、統計分析與發現

### 一、描述性統計

本文採用問卷調查方法蒐集資料，並對所收集的數據進行描述性統計分析。表 7 呈現了控制變量與核心變量的主要描述性統計量。

表 7 控制變量與核心變量的描述性統計量

	N	極小值	極大值	均值	標準差
<b>控制變量：</b>					
性別	445	1	2	1.42	.49
單位性質	438	1	2	1.41	.49
擔任課室主管的年資	449	1	5	3.26	1.42
區分	451	1	2	1.33	.47
出生年	446	2	5	3.40	.84
<b>核心變量：</b>					
職掌重要性	451	1.30	5	3.80	.56
職掌運用頻率	450	1.23	4	2.86	.51
工作能力	450	1.60	4	3.69	.394

資料來源：本研究整理。

### 二、課室主管工作內容分析

#### (一) 工作職掌重要程度

受訪者就 27 項工作職掌的重要程度給予評分，茲將平均數排序如表 8。其中最重要的前 5 項工作分別為：所屬人員的考核與獎懲、預算編列、所屬人員的工作分配、文稿審核、專業業務之督導等。

重要程度較低的 5 項則為：列席人民團體會議、參加區內里辦公處舉辦活動、出席觀摩參訪活動、參加區內社區舉辦活動、奉派出席婚喪喜慶活動等。

表 8 課室主管工作內容重要性分析表

題目	N	極小值	極大值	均值	標準差
1 所屬人員的考核與獎懲	451	1	5	4.36	.680
2 預算編列	449	1	5	4.35	.739
3 所屬人員的工作分配	451	1	5	4.33	.730
4 文稿審核	450	1	5	4.32	.642
5 專業業務之督導	448	1	5	4.26	.736
6 所屬人員的勤惰管理	450	1	5	4.25	.714
7 處理市府或區長臨時交辦事項	449	1	5	4.25	.787
8 處理民眾陳情抗議	449	1	5	4.20	.833
9 進駐災害應變中心	448	1	5	4.10	.894
10 爭取市府局處支持例如爭取經費	445	1	5	4.03	.873
11 主持課務會議	450	1	5	3.97	.842
12 自辦活動場勘、場布及出席	449	1	5	3.94	.893
13 業務相關會勘	451	1	5	3.93	.802
14 回應議員要求如索取資料	451	1	5	3.90	.844
15 出席災防會報	446	1	5	3.89	.899
16 出席區務會議	448	1	5	3.64	.998
17 接見民眾	449	1	5	3.63	.931
18 出席里長里幹事聯繫會報	448	1	5	3.63	.916
19 參加標案評選	450	1	5	3.59	.954
20 接待來訪外賓	449	1	5	3.43	.968
21 接受媒體採訪	445	1	5	3.33	1.020
22 出席社區彙報會議	450	1	5	3.31	.942
23 列席人民團體會議	450	1	5	3.30	.924
24 參加區內里辦公處舉辦活動	448	1	5	3.25	.915
25 出席觀摩參訪活動	448	1	5	3.21	.866
26 參加區內社區舉辦活動	449	1	5	3.18	.893
27 奉派出席婚喪喜慶活動	450	1	5	2.88	.984

資料來源：本研究整理。

## (二) 工作職掌運用頻率

除重要性評價之外，受訪者還對工作職掌運用頻率進行了打分，表 9 呈現了平均值降冪排列的結果。從表中可知，課長職掌工作頻率較高的 5 項工作內容是：文

稿審核、所屬人員的勤惰管理、所屬人員的考核與獎懲、所屬人員的工作分配、專業業務之督導等。

頻率較低的 5 項工作則為：列席人民團體會議、出席社區會報會議、奉派出席婚喪喜慶活動、接待來訪外賓、接受媒體採訪等。

表 9 課室主管工作內容頻率分析表

題目	N	極小值	極大值	均值	標準差
1 文稿審核	448	1	4	3.85	.453
2 所屬人員的勤惰管理	448	1	4	3.53	.717
3 所屬人員的考核與獎懲	450	1	4	3.53	.710
4 所屬人員的工作分配	449	1	4	3.44	.726
5 專業業務之督導	449	1	4	3.40	.735
6 預算編列	448	1	4	3.40	.688
7 處理市府或區長臨時交辦事項	447	1	4	3.22	.847
8 主持課務會議	447	1	4	3.12	.833
9 自辦活動場勘、場布及出席	448	1	4	3.06	.825
10 業務相關會勘	450	1	4	3.02	.875
11 出席災防會報	448	1	4	2.96	.845
12 進駐災害應變中心	450	1	4	2.95	.899
13 接見民眾	445	1	4	2.84	.912
14 回應議員要求如索取資料	449	1	4	2.81	.858
15 出席區務會議	448	1	4	2.79	1.089
16 出席里長里幹事聯繫會報	449	1	4	2.78	.932
17 爭取市府局處支持例如爭取經費	447	1	4	2.71	.944
18 參加標案評選	448	1	4	2.67	.969
19 處理民眾陳情抗議	450	1	4	2.58	.927
20 出席觀摩參訪活動	448	1	4	2.52	.753
21 參加區內里辦公處舉辦活動	446	1	4	2.46	.883
22 參加區內社區舉辦活動	446	1	4	2.38	.873
23 列席人民團體會議	447	1	4	2.32	.901
24 出席社區會報會議	448	1	4	2.30	.914
25 奉派出席婚喪喜慶活動	448	1	4	2.29	.844
26 接待來訪外賓	448	1	4	2.15	.877
27 接受媒體採訪	448	1	4	1.95	.833

資料來源：本研究整理。

### (三) 工作職掌時間分配統計

表 10 呈現了課長的工作時間分配比重最高的是文稿審閱，其次則是人員管理、專業業務督導及參與各種會議。

文稿審閱占了將近三分之一的課長工作時間，若與人員管理合併，則占 47.7%，顯見課長的工作主要還是在「內部管理」。值得注意的是，會勘與回應外界若合併計算，時間比例達 17.2%，顯見「對外的聯繫」工作比重，亦不可忽視。此外，參與各種會議、文稿審閱二類的工作平均數標準差較高，顯示不同性質的課長工作有所差異。

表 10 時間分配分析表

	N	均值	標準差
文稿審閱	432	32.09	16.831
人員管理	424	15.60	11.556
專業業務督導	423	14.71	9.461
參與各種會議	430	14.03	8.272
會勘	345	9.23	7.251
回應外界（議員，媒體，民眾等）	358	7.94	5.191
參與社區或裡的活動	321	6.67	4.432
其他	307	8.81	9.464

資料來源：本研究整理。

### (四) 工作能力重要程度

受訪者就 11 項管理能力的重要程度給予評分，將平均數排序如表 11 所示。受訪者認為最重要的工作能力為溝通與協調能力，其次是問題解決能力、表達力、執行力和應變能力。

表 11 管理能力重要程度分析表

	N	極小值	極大值	均值	標準差
溝通與協調能力	448	2	4	3.86	.375
問題解決能力	450	2	4	3.85	.390
表達力	449	1	4	3.82	.442
執行力	448	1	4	3.81	.466
應變能力	449	1	4	3.72	.520
領導統御	448	1	4	3.69	.602
規劃力	450	1	4	3.65	.619
追蹤管制	449	1	4	3.63	.596
工作教導	450	1	4	3.62	.634
激勵部屬	450	1	4	3.58	.663
授權	449	1	4	3.43	.681

資料來源：本研究整理。

### 三、課程設計

#### (一) 課程模組設計

本部分，我們將藉助因數分析的方法對工作職掌內容進行降維，以歸納出具有針對性的課程模組設計方案。

如表 12 所示，KMO 值為 0.927，說明本次問卷調查數據適合進行因素分析。進行 Bartlett 的球形度檢驗的目的是檢驗樣本是否來自服從多元正態分布的總體，顯著值為 0.000 在 0.01 水準上顯著。

表 12 KMO 和 Bartlett 的檢驗

取樣足夠度的KMO度量		.927
	近似卡方	7490.883
Bartlett 的球形度檢驗	df	351
	Sig.	.000

資料來源：本研究整理。

統計結果共抽取 5 個特徵值大於 1 的因數，如表 13 所示。其中「向上反映意見」由於因素負荷量過低，予以刪除，而所餘 27 項工作職掌共可分為 5 個因數，解釋了 66.556%的主成分，由此可見此 5 個因數足以替代原來的 27 個題目。換言之，課室主管的培訓課程可歸類為 5 個模組。作者將 5 個因素予以命名如表 14。

表 13 解釋的總方差

成分	初始特徵值			提取平方和載入		
	合計	方差的 %	累積 %	合計	方差的 %	累積 %
1	11.589	42.924	42.924	11.589	42.924	42.924
2	2.516	9.319	52.243	2.516	9.319	52.243
3	1.416	5.243	57.486	1.416	5.243	57.486
4	1.373	5.084	62.570	1.373	5.084	62.570
5	1.076	3.986	66.556	1.076	3.986	66.556

資料來源：本研究整理。

表 14 轉軸後的成分矩陣

工作職掌	因素成分	參與會議 與活動	爭取外部 資源與協調	內部人員 管理	接待外賓 與受訪	專業活動 督導與回應
文稿審核						.508
主持課務會議		.454				
出席災防會報			.648			
出席里長里幹事聯繫會報		.735				
出席社區會報（會議）		.832				
出席區務會議		.678				
出席觀摩參訪活動		.695				
列席人民團體會議		.649				
回應議員要求（如索取資料）					.455	.616
自辦活動場勘、場布及出席						.600
奉派出席婚喪喜慶活動		.516				
所屬人員的工作分配				.740		
所屬人員的考核與獎懲				.876		
所屬人員的勤惰管理				.860		
爭取市府局處支持（例如爭取經費）			.504			

表 14 (續)

工作職掌	因素成分	參與會議 與活動	爭取外部 資源與協調	內部人員 管理	接待外賓 與受訪	專業活動 督導與回應
參加區內里辦公處舉辦活動		.691				
參加區內社區舉辦活動		.685				
參加標案評選			.517			
接見民眾					.651	
接受媒體採訪					.751	
接待來訪外賓					.689	
處理市府或區長臨時交辦事項						.588
處理民眾陳情抗議			.717			
進駐災害應變中心			.740			
業務相關會勘			.690			
預算編列				.498		
專業業務之督導						.505

萃取方法：主成分分析。

旋轉方法：含 Kaiser 常態化的 Varimax 法。

資料來源：本研究整理。

## (二) 評鑑矩陣

本文利用工作職掌－能力匹配分析 (task-competency match analysis) 的方法建立評鑑矩陣。作者邀請區公所主任秘書就課室主管工作職掌類型所需的管理能力逐一審視，若需要就在所提供的空格內打勾。計算公式如下 (Lawshe, 1975)：

$$CVR = (N_e - N/2) / N/2$$

$N_e$  為判斷某項目具有代表性的人數

$N$  為參加判斷的人數

計算結果，5 類工作職掌類型與各項能力的效度係數如表 15。就該公式計算若半數受訪者勾選係數為零，無人勾選則為 -1.0；反之若全數勾選，效度係數為 1.0。

表 15 工作職掌類型與管理能力內容效度比率

管理能力 \ 工作職掌類型	參與會議與活動	爭取外部資源與協調	內部人員管理	接待外賓與受訪	專業活動督導與回應
1.溝通與協調能力	1.0	0.75	0.5	0.0	0.5
2.表達力	0.5	0.0	0.25	0.5	0.75
3.領導統御	-0.5	-0.5	1.0	-0.75	0.5
4.授權	0.5	-0.5	-0.25	-0.5	-0.25
5.執行力	0.5	-0.25	0.25	-0.5	0.25
6.問題解決能力	1.0	0.75	0.5	-0.5	0.75
7.規劃力	-0.25	0.25	-0.5	0.25	-0.25
8.激勵部屬	-0.25	-0.5	0.75	-0.5	-0.5
9.工作教導	-0.25	-1.0	0.25	-1.0	-0.25
10.追蹤管制	0.5	-0.25	0.0	-0.75	0.0
11.應變能力	0.5	0.25	0.5	0.25	1.0

資料來源：本研究整理。

表 16 為開展公務人員培訓評鑑提供了一個分析路徑，表中描述了能力與工作職掌之間內容效度，這就提供各類型工作職掌的培訓關鍵績效指標（KPI）。具體來看，在參與會議與活動方面，可評量溝通協調、表達力等 7 項能力；在爭取外部資源與協調，則以溝通協調、問題解決為主，規劃力則為次要評量項目；內部人員管理可評量 8 項能力，以溝通協調、領導統御、激勵部屬、問題解決與應變能力為主；在接待外賓與受訪方面，主要評量能力為表達力，次要能力為規劃力與應變能力；在專業活動督導與回應方面，則以溝通協調、表達力、領導統御、問題解決、應變能力等 5 項為主，執行力為次要評量項目。此一作法亦有助於整合評鑑中心多年來有關「任務（職掌）基礎」（task-based）及「構面基礎」（dimension-based）設計的爭論（Lievens & Christiansen, 2012）。



表 16 工作職掌類型與管理能力評鑑矩陣

工作職掌類型 管理能力	參與會議 與活動	爭取外部 資源與協調	內部人員 管理	接待外賓 與受訪	專業活動 督導與回應
1.溝通與協調能力	V	V	V		V
2.表達力	V		△	V	V
3.領導統御			V		V
4.授權	V				
5.執行力	V		△		△
6.問題解決能力	V	V	V		V
7.規劃力		△		△	
8.激勵部屬			V		
9.工作教導			△		
10.追蹤管制	V				
11.應變能力	V		V	△	V

註：V 代表主要評量項目（CVR 在 0.5 以上）；△代表次要評量項目（CVR 為 0.25）。  
資料來源：本研究整理。

### （三）訓練需求分析：IF 矩陣模式應用

根據前述 IF Model 的觀點，作者分別計算課室主管各工作職掌的重要程度與運用頻率的平均值，再以 Excel 軟體繪製 X-Y 圖，其結果如圖 2 所示。計有 11 項工作職掌落在重要程度運用頻率均高的象限內，分別為文稿審核、主持課務會議、出席災防會報、奉派出席婚喪喜慶活動、所屬人員的工作分配、所屬人員的考核與獎懲、接待來訪外賓、處理民眾陳情抗議、進駐災害應變中心、業務相關會勘及預算編列等。這些屬於訓練需求較高的項目，應列為安排訓練課程時的優先考慮。換言之，當培訓資源充足時，課程內容可力求完整、充分；當經費不足或培訓課程時數縮減時，落入「重要程度低、運用頻率低」的項目，就可考慮暫不納入課程。

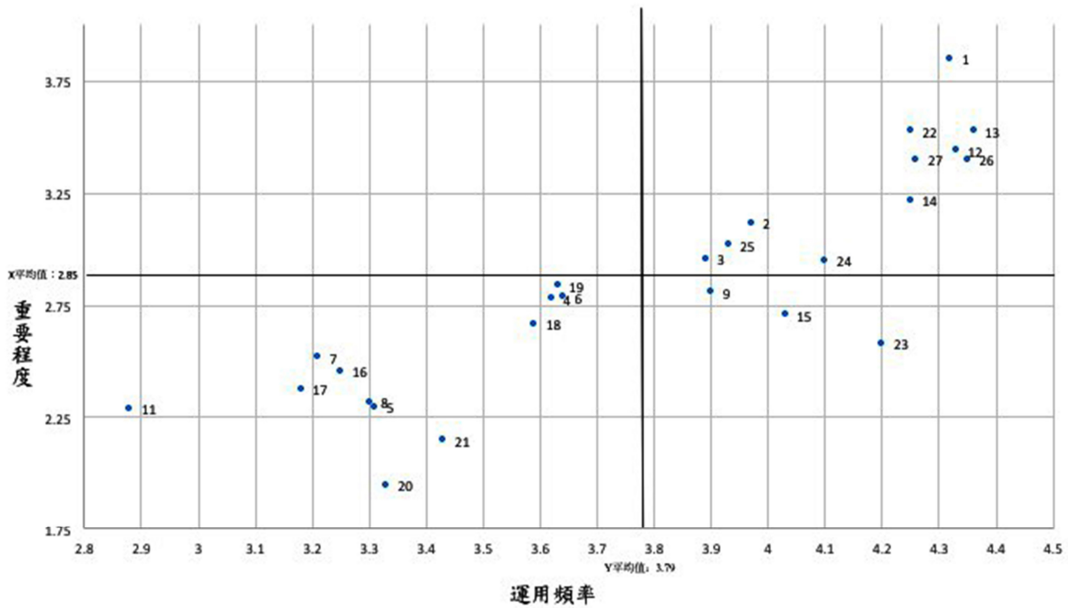


圖 2 課室主管工作職掌重要程度與運用頻率 X-Y 圖

註：代號為課室主管工作職掌項目。

1 文稿審核	15 所屬人員的勤惰管理
2 主持課務會議	16 爭取市府局處支持（例如爭取經費）
3 出席災防會報	17 參加區內里辦公處舉辦活動
4 出席里長里幹事聯繫會報	18 參加區內社區舉辦活動
5 出席社區會報（會議）	19 參加標案評選
6 出席區務會議	20 接見民眾
7 出席觀摩參訪活動	21 接受媒體採訪
8 列席人民團體會議	22 接待來訪外賓
9 文稿審核	23 處理市府或區長臨時交辦事項
10 （刪除）	24 處理民眾陳情抗議
11 自辦活動場勘、場布及出席	25 進駐災害應變中心
12 奉派出席婚喪喜慶活動	26 業務相關會勘
13 所屬人員的工作分配	27 預算編列
14 所屬人員的考核與獎懲	

資料來源：本研究整理。

## 伍、結語

職能模式是近年人力資源管理與發展領域中的顯學，人才訓練課程均以職能為培訓目標。然而，職能的選定若未經工作分析程序，挑選出對標的職位具有關鍵影響的項目，則可能無法達成正確目標，造成培訓資源的浪費。再者，晚近培訓方法有逐漸重視情境模擬的趨勢，培訓教材須採用更為具體的工作案例與模擬演練，則培訓課程設計時，應以標的職位的工作職掌為依據，方能提供「實戰」的培訓內涵。

本文以地方政府薦任第八職等的課室主管為例，探討儲備訓練的課程模組與評鑑架構的規劃，首先透過專家訪談整理出課室主管主要的工作職掌可分為 27 項及 11 項管理能力，再以問卷調查針對各地方政府蒐集「重要程度」與「運用頻率」的資料。敘述統計發現課室主管最重要的前 5 項工作分別為：所屬人員的考核與獎懲、預算編列、所屬人員的工作分配、文稿審核、專業業務之督導等。工作頻率較高的 5 項工作內容是：文稿審核、所屬人員的勤惰管理、所屬人員的考核與獎懲、所屬人員的工作分配、專業業務之督導等。而課室主管的工作時間分配比重最高的是文稿審閱，其次則是人員管理、專業業務督導與參與各種會議。課室主管所需管理能力最重要的是溝通與協調能力，其次是問題解決能力、表達力、執行力和應變能力。經因素分析將課室主管工作職掌分為 5 種類型，分別為參與會議與活動、爭取外部資源與協調、內部人員管理、接待外賓與受訪、專業活動督導與回應等，可做為課程模組。再以 CVR 探討工作職掌類型與管理能力的內容效度，本文建立了工作類型與管理能力評鑑矩陣，可作為後續發展課程內容時的評鑑基準。此外，鑒於資源有限，本文亦採用 IF Model，分別將工作職掌的重要程度與運用頻率作為橫軸與縱軸，交叉成四個象限，可排列出培訓課程挑選的優先項目。

本文提出工作職掌類型、評鑑矩陣、優先象限等 3 項可供培訓機關再規劃課程時可參考的工具與建議，然其後續如何落實為具體科目與課程配當，則有待後續研究。

## 參考文獻

考試院（2014）。高階文官飛躍方案（修正版），取自：

<http://www.nacs.gov.tw/NcsiWebFileDocuments/top/top-development-training.pdf>。

陳韜、何月萍（1998）。物流中心服務重要性與滿意度之分析。航運季刊，17（2），23-48。

黃一峯（2010a）。評鑑中心法應用於高階文官培訓之研究。公務人員保障暨培訓委員會委託研究成果報告，未出版。

黃一峯（2010b）。世界各國辦理中高階公務人員培育訓練之策略規劃與運作機制研究。公務人力發展中心委託研究成果報告，未出版。

黃一峯（2012）。評鑑中心法應用於臺北市政府科長級主管培訓課程方案設計之研究。臺北市政府公務人員訓練處委託研究成果報告，未出版。

黃一峯、鄭怡君（2005）。評鑑中心應用於國家考試之探討：以美國外交人員口試為例。國家菁英季刊，1，79-98。

黃士滔、郭昱君、林宜君、王欣姿（1999）。便利商店服務品質與顧客滿意度分析：以 7-11 與萊爾富便利商店為例。工程科技與教育學刊，17（2），26-45。

經濟部人事處（1986）。基層管理人員培訓制度之研究。載於行政院人事行政局（編），研究發展得獎作品選輯：第 15 輯（347-364）。臺北：行政院人事行政局。

Jackson, D. (2012). Task-based assessment centers: Theoretical perspectives. In D. Jackson, C. E. Lance, & B. J. Hoffman (Eds.), *The psychology of assessment centers* (pp. 173-189). Abingdon, UK: Routledge.

Lawshe C. H. (1975). A quantitative approach to content validity. *Personnel psychology*, 28, 563-575.

Lievens, F., & Christiansen, N. (2012). Core debates in assessment center research: Dimensions versus exercises. In D. Jackson, C. E. Lance, & B. J. Hoffman (eds.), *The psychology of assessment centers* (pp. 68-94). Abingdon, UK: Routledge.

Lucia, A. D., & Lepsinger, R. (1999). *The art and science of competency models: Pinpointing critical success factors in organizations*. San Francisco, CA: Jossey-Bass/Pfeiffer.

McCormick, E. (1979). *Job analysis: Methods and applications*. New York, NY: AMACOM.

# Developing Task-based Management Development Program and Assessment Framework: A Case of Grade-8 Supervisors in Local Government

Irving Yi-Feng Huang<sup>\*</sup>

## Abstract

This paper aims to explore the design of management development program and its assessment framework for Grade-8 supervisors in local governments through interviews with SMEs and a questionnaire survey of current supervisors in municipal and county governments. The results indicate there are 28 major tasks and 11 managerial competences required of supervisors. The survey statistics indicate the most important tasks for supervisors are subordinates performance appraisal, budgeting, assigning job to subordinates, documents review, and oversight of professional activities. The most important job skills for supervisors are communicating and coordinating, problem-solving, representing, implementing, and crisis management. Through factor analysis, the tasks can be categorized into five types: attending meetings and activities, outsourcing and coordinating, internal HRM, reception and interview, oversight of professional activities. The five types can be further derived as the program modules. The Content Validity Ratio was employed to explore the relations between tasks and

---

<sup>\*</sup> Associate Professor, Department of Public Administration, Tamkang University. email: [irving@mail.tku.edu.tw](mailto:irving@mail.tku.edu.tw).

managerial competences. The results can be used to design the assessment framework for the program. An Importance-Frequency analysis was conducted to set the priority order of goals when the training resources are limited.

This paper provides practical suggestions for HRD professionals to develop a task-based development program for supervisors. Implementation issues will need further verification.

**Keywords:** management development program, grade-8 supervisors, assessment framework





# 民國初年人事行政法制的形成與演變 (1912~1928)

馮惠平\*

## 《摘要》

19世紀末到20世紀初期，「中國」，這個古老國家遭遇到前所未有的劇變。就國家法制而言，中華固有法系被歐陸法系所取代，其中人事行政法制也不例外地產生了重大變革，以應新局發展。然而，或許因研究領域之不同，抑或史料取得的不易，目前法界對於這段期間人事法制的文獻研究，付之闕如。因此，引發出本文研究的動機和興趣。研究過程中發現：有別於一般人的刻板印象，民國初年的法制史料豐富非凡，令人驚豔！據學者統計各類官制官規不下九百種，總體行政法令規章之數目更高達三千種以上。在這一座浩大而繁複的法制建設工程中，本文以「時間軸」為經；以「問題導向」為緯，涵蓋有關人事行政的組織法、作用法面向，嘗試探討各不同時空環境下的規範制度，以及其背後的司法實踐乃至人民的法意識。期使讀者瞭解我國人事行政法制的形成與演變，並在「不知來，視諸往」的回溯中，發掘珍貴的史實與前人的經驗，提供有關機關決策之參考。

[關鍵詞]：人事行政法制、官制官規、人事行政機關、超前立法、法教

---

投稿日期：105年7月7日。

\* 輔仁大學法律學系博士候選人，國家發展委員會科長，email: feng0001@ndc.gov.tw。  
感謝二位匿名審查委員的寶貴意見與指正。

## 壹、引言

19 世紀末到 20 世紀初期，「中國」，這個古老國家遭遇到前所未有的劇變。就政治而言，帝制衰敗，共和肇興；就經濟而言，閉關自守以農業為主的結構，受到西方資本主義工商業的嚴重衝擊。由於東西方文化的激盪融匯，在學術上，孕育出不少偉大的思想家。其中法律方面，更是呈現中華法系全面的崩潰，由歐陸法系取而代之的情形（黃源盛，2016a：394-395）。人事行政法制要屬國家整體法律制度的一環，在與時俱轉下，也不例外地產生了重大變革，以應新局之發展。然而，或許因研究領域之不同，抑或史料取得的不易，目前法界對於這段期間人事法制的文獻研究，付之闕如。因此，引發出本文研究的動機和興趣。

研究過程中發現：有別於一般人的刻板印象，民國初年有關臨時政府與北京政府時期的法制史料豐富非凡，<sup>1</sup>令人驚豔！據學者（蔡鴻源，1999a：24-54）統計各類官制官規不下九百種，<sup>2</sup>總體行政法令規章之數目更高達三千種以上。在這一座浩大而繁複的法制建設工程中，本文以「時間軸」為經，以「問題導向」為緯；涵蓋有關人事行政的組織法、作用法面向，<sup>3</sup>嘗試探討各不同時空環境下的規範制度，以及其背後的司法實踐乃至人民的法意識。期使讀者瞭解我國人事行政法制的形成與演變，並在「不知來，視諸往」的回溯中，發掘珍貴的史實與前人的經驗，提供有關機關決策之參考。

---

<sup>1</sup> 民初政局紛亂，南北分裂，同一期間除北方的北京政府外，尚有南方的廣州軍政府、大元帥府（1917 年 8 月～1925 年 6 月）與初期國民政府（1925 年 7 月～1928 年 10 月），惟前述各該南方政府治權所及省分與人口，皆不及全中國的五分之一，且均未獲得國際合法的承認，不在中華民國政統與法統之列，爰未論列。

<sup>2</sup> 《民國法規集成》全書共 100 冊，其中臨時政府及北京政府時期之法令規章即有 36 冊之多。本文有關該段期間法規總數量，係根據其第一冊索引總目錄予以計算推估。該書係以中國第二歷史檔案館館藏檔案和檔案書刊與政府公報等原始資料為依據，蒐整而成。

<sup>3</sup> 按行政法大別可分為組織法與行為法，行為法又可分為作用法與救濟法。就人事行政法制而言，其主要規範對象為人事行政機關與其內部構成員（公務員）。為便於論述說明，本文亦從如是分類。

## 貳、臨時政府時期（1912年1月～4月）

我國自古重視用人行政，為施政分工便利起見，歷代各朝一向將考選權、任用權分別劃歸禮部、吏部掌理，此於文官制度史籍載之甚明。蓋此一用人制度基本上是為君主一人服務，屬專制時代之產物。此種君主專權的體制，隨著大清帝國覆亡而宣告落幕。

1911年夏曆8月19日武昌首役後，10月13日各省代表於武漢集會，議決臨時政府組織大綱21條，以為成立臨時政府的依據，並定都南京。次月，17省代表齊聚南京，舉行臨時會，推選孫文為臨時大總統，於11月13日（國曆適為1912年元月1日，以下日期一律改採國曆）宣誓就職，臨時政府成立，隨又選黎元洪為臨時副總統。

臨時政府組織大綱的立法精神，與美國獨立之初聯邦憲法規定類似，採總統制，不置國務總理，各部部长直接對總統負責。根據該大綱第2條至第4條之規定，臨時大總統權限甚大，有統治全國、統帥海陸軍之權，另得參議院同意有宣戰、媾和、締結條約之權。此外，第5條規定，臨時大總統得制定官制官規，兼任免文武職員。但制定官制暨任免國務各員及外交專使須參議院同意。嗣臨時參議院於3月8日修正通過中華民國臨時約法凡56條，除於第2章增列各項人民基本權利義務之外，復於政體上作出重大改變，由原總統制轉採內閣責任制。又於第5章規定國務總理及各部總長（均稱為國務員）於臨時大總統提出法律案公布法律及發布命令時，須副署之，俾限制總統權力。另於本約法條文之末載明：「臨時政府組織大綱，於本約法施行之日廢止」。此一國家政體之重大轉變，蓋因實力薄弱的革命派希望早日結束內戰，致使不得不推舉握有大權的袁世凱為大總統，而革命派人士，尤其是國民黨人，自不願見袁氏大權獨攬。

孫大總統在任雖僅3個月，旋辭職讓位於袁世凱，但其任內所公布有關人事制度文件，煥然一新，蔚成開國之宏規。以下就其要者分述之：

## 一、組織法部分

### (一) 各部組織及權限

臨時政府成立後，中央行政各部亟待組織，方能展布新猷。1912年元月3日，各省代表會通過「中華民國臨時政府中央行政各部及其權限」5條（中華民國開國五十年文獻編纂委員會，1962：152-153），並由孫大總統頒布，俾資依據。其第1條規定：「中央行政各部如左：陸軍部、海軍部、外交部、司法部、財政部、內政部、教育部、實業部、交通部。」第2條規定：「各部設總長1人，次長1人。次長由大總統簡任，次長以下各員，由各部部長按事之繁簡，酌定人數。」第3條規定：「各部局長以下各員，均由各部總長分別薦任委任。」第4條則規定各部職掌權限內容，第5條復規定次長輔佐部長部務，監督各員。是月，各部次第依法組織成立。3月，臨時參議院制頒「各部暫行官制通則」26條（中華民國開國五十年文獻編纂委員會，1962：151），針對上開行政各部管轄權限爭議、發布部令之效力，以及各部設官分職等，訂定更為詳細的規範，俾各部之組織得與上述規定配合為用，期臻完備。職是以言，上述「中華民國臨時政府中央行政各部及其權限」、「各部暫行官制通則」等二法，可以說是我國中央行政機關最早的組織法規。其中未見規定者，為各職稱之員額。此在組織之初，政事繁簡難料，故作「次長以下各員，由各部部長按事之繁簡，酌定人數。」實屬當時法制不備時期的權宜措施。

### (二) 人事行政機關組設及權限

上述臨時政府組織大綱，並未規定專職人事行政之部門。但實際運作上，臨時大總統之幕僚機關，除總統府秘書處、參謀部外，尚設有法制、印鑄、銓敍及公報4局。其中銓敍局依該局官職令草案第1條規定：「銓敍局直隸於臨時大總統，掌理職員任免、升遷及給予階位、勳章、榮典、賞卹事務。」（中華民國開國五十年文獻編纂委員會，1962：367）。準此以言，銓敍局可謂我國最早的人事行政機關。但相較於今日人事機構的設置，該局並無完整一條鞭式的人事行政權，蓋當時各項人事法令的草擬，均係由大總統直接交辦法制局負責，<sup>4</sup>而非由銓敍局主政。換

---

<sup>4</sup> 依法制局官制第1條規定：「法制局直隸於國務總理，掌理職務如左：一、承國務總理

言之，法制局綜攬包括人事法制研訂在內的所有法制業務，而銓敘局僅負責部分的人事執行業務。另外，根據臨時政府公報等相關文獻的記載（如後所述），可略知當時的內務部、財政部等機關，對於機關組織定名、文官考選及薪資待遇等人事行政事項，分別有部分參與及執行的權限。

### （三）中央與地方行政機關定名

為明白界定中央與地方行政機關組織名稱之分際，臨時政府公報第 11 號載有：「令內務部分電各省都督所屬行政各部改稱為司」之公文（中華民國開國五十年文獻編纂委員會，1962：74）。令稱：

查各省光復以來，地方官職，均係各自為制，所定名稱，難免歧異。茲值中央政府成立，關於設官分職，允宜統籌全局，從新釐定，以昭劃一。當經法制局將中央行政各部官制編纂草案具呈前來，先後交咨院議在案，所有中央行政各部既稱為部，則各省都督府所屬之行政各部，應擬改稱司，庶使中央各部與地方各部，示有區別，且各省亦有先行之者，及彼此更不宜有相互歧異之處。合就令行貴部，仰即分電各省都督，將都督所屬之行政各部先改為司，一俟地方官制草案議決後，即作為確定可也。此令

由此顯見，在開國之初，臨時政府即已注意到機關單位名稱歧異的問題。回顧是類「依行政層級分別定其名稱」的統一規範，就政府組織制度的設計而言，實屬重要事項，應適用法律保留原則。惟此令之精神，長期以來並未落實執行，反而隨著組織分工的複雜多元，導致各機關單位命名，益發分歧混亂。一直到近百年後，相關規範始制定於中央行政機關組織基準法中，<sup>5</sup>並藉由行政組織再造予以實踐。由此可見，縱使是具有創見的制度構思，有時仍須接受時空之淬鍊，纔能夠具體落實於法律的執行。

---

之命，擬定法律命令案。二、對於法律命令，有應制定、廢止及修改者，得具案呈報國務總理。三、審定各部擬訂之法律命令案。」（中華民國開國五十年文獻編纂委員會，1962：363）。

<sup>5</sup> 參閱 2004 年 6 月制定的中央行政機關組織基準法第 5 條規定內容及其立法理由（網址：<http://db.lawbank.com.tw/FLAW/FLAWDAT01.aspx?lsid=FL030506>）。

## 二、作用法部分

### (一) 文官考試令草案

重視考試制度的孫文，在就任臨時大總統後，旋令法制局迅速編纂文官試驗章程草案，而該局奉令後即行草擬研議。斯時，內務部總長程德全亦有鑑於各級政府需才孔急，乃簽呈臨時大總統：

內務部總長呈：為立國之道，在乎立本，立本之道，在乎任賢。民國初立，人才缺乏，庸俗思進，勢不能免，推原其故，良由無法律以甄別之。……國家者，由地方集合而成者也，未有地方腐敗而國家可以健全者，革於上而不革於下，與不革者相去無幾，國家危象，莫大於此。總長思從根本解決之道，莫如速行文官試驗，將其所得人才，分發各省，俾得改革之實際，而地方賴以鞏固，即國本賴以不搖。為此伏乞速頒文官試驗之令，以便遵守而藉施行（國史館，1990：191-192）。

其後，法制局幾經研議，一舉擬訂了 5 種考試規章草案：（1）文官考試章程草案。（2）文官考試委員官職令草案。（3）文官考試令草案。（4）外交官及領事官考試委員官職令草案。（5）外交官及領事官考試令草案。

以下就其中最為重要的（3）文官考試令草案（中華民國開國五十年文獻編纂委員會，1962：376-377），扼要述之：

#### 1. 文官考試

文官考試分為高等文官考試、普通文官考試二類。

#### 2. 應考資格

本國人民年齡在 20 歲以上，有完全公權者，即得應文官考試。

#### 3. 高等文官考試

高等文官考試分預試、正試 2 種，非預試合格者，不得應正試。預試分為 2 場，第 1 場為論文考試，第 2 場為口述考試，論文考試及口述考試，均應以法制、經濟命題。國內外高等專門以上各學校卒業者，免其預試，各大學本科卒業得有學

位者，免其考試。考試科目：（1）憲法；（2）刑律；（3）民律；（4）行政法；（5）國際公法；（6）經濟學，以上 6 種為必試科目。（1）財政學；（2）商律；（3）刑事訴訟律；（4）民事訴訟律；（5）國際私法，以上 5 種為必擇科目，由應試者於其中預選 1 種。正試分為 2 場，第 1 場為筆記考試，第 2 場為口述考試。非筆記考試及格者，不得應試口述考試。

#### 4. 普通文官考試

普通文官考試以中學校之科目為標準，斟酌各官廳所掌之事務，由普通文官考試委員定之。科目擬定後，應報告高等文官考試委員。考試分為 2 場，第 1 場為筆記考試，第 2 場為口述考試。非筆記考試及格者，不得應試口述考試。國內外高等專門以上各學校卒業者，免其考試。

當時，法制局所擬之 5 種考試規章草案，並未獲臨時參議院立法通過。縱然如此，仍足以顯示臨時政府對於考試選才，已經拿出一套嶄新的法制來適應新時代的需要。以下就上述文官考試令草案內容，擇要論之：

##### 1. 酌定高普考試兩類

教育與考選兩者密切相關，民國成立之後，學校教育已改新學制，廣事作育英才，其人才之選拔，自當配合以公開考試為妥。由上述內務部呈文可知，當時各級政府機關需才孔急，尤其是基層人員。本草案規定文官考試分為高等文官考試、普通文官考試兩種，相較於現今的考試制度，此一分等考試規定雖尚欠周密，因陋就簡，然就當時實際狀況而論，堪稱適當。

##### 2. 放寬應考資格要件

長久以來，科舉制度對於應考者有三代身家須清白等（法治斌、董保成，2012：27）諸多的限制。本草案放寬至只要是「本國人民年齡 20 歲以上，有完全公權者」，即得應文官考試，俾鼓勵士子們踴躍應考，兼以落實臨時約法有關人民有應考試權之規定。又，為應時需，參酌早期日本考試法制（邱創煥，1993：712），於草案分別規定各大學本科卒業得有學位者，免其高等考試；國內外高等專門以上各學校卒業者，免其普通考試。是類免試任用之例外規定，固有礙功績制度，惟因當時教育尚未普及，高學歷人才並不多見，實屬不得已之權宜手段。

另外，值得一提的是，民初我國女子縱滿 20 歲，惟因不具「完全公權」，<sup>6</sup>仍不得考試任官。類此違反兩性平權之規定，也是舶來法制，有其歷史因素，該等規定直至國民政府時期始予廢除。時至今日，物換星移，臺灣女性參加高普考試錄取或及格人數，不但已超越男性，<sup>7</sup>甚至連「總統」此一最高公職，也歷經民主票選的洗禮，換由女性擔任，這恐怕是當初人們所無法想像的。

### 3. 高普考科目各有所重

本草案所定的高考科目，除經濟、財政學各一外，均屬法律科目。這樣的規定，顯然是受到歐陸「法律治國、法科萬能」流風之影響。也因此，一般不具法學專長的考生，欲通過是類高考，取得及格證書，殊非易事。至於草案有關普考以中學校科目為標準之規定，則是仿效日本法制（邱創煥，1993：733-734）而來，以因應委任官等身分，以及各機關業務推動之實際需要。

#### （二）任官令草案及任狀式

臨時政府機關組織既已立法，自須訂定相關任用規定，以為配合。按臨時政府公報第 11 號載有：「令法制局擬定任官狀紙程式及任官規則文」（中華民國開國五十年文獻編纂委員會，1962：74）：

案據臨時政府中央行政各部及其權限第 2 條第 3 條所載任用職員，分簡任、薦任、委任三等，今各部成立，用人甚多，關於任用各項職員事宜，如狀紙之程式，任委之手續，亟應明定規則，以期統一。惟此令仰該局長速將以上三等任官狀紙程式，及任官規則，妥為擬定呈請核定，以便頒布施行，此令。

---

<sup>6</sup> 根據臨時參議院制定之國會組織法規定，凡年滿 25 歲之男子，在選區之內居住 2 年以上而具有下列資格之一者，得為候選人：（一）年納直接稅 2 元以上；（二）有 500 元以上不動產；（三）小學畢業以上或同等學歷。選民資格相同，但年滿 21 歲即有投票權（張朋園，2007：78）。

<sup>7</sup> 以 2015 年高普考為例，高等考試三級考試錄取或及格 3,475 人中，男性 1,708 人占 49.15%，女性 1,767 人占 50.85%；普通考試錄取或及格 2,900 人，男性 1,333 人占 45.97%，女性 1,567 人占 54.03%（考選部，2016）。顯見兩類主要的國家考試錄取或及格人數，女性均已超過男性。



於是，法制局擬訂「任官令草案」及「任狀式」（中華民國開國五十年文獻編纂委員會，1962：380-383），節要述之：

### 1. 任官令草案

- (1) 依民國法令，非成年以上，而有完全公權者，不得任以民國官職。
- (2) 簡任官以有左記資格之一者，任用之。但一等簡任官不在此例。**a.**曾任簡任官之職，非因懲戒休職，或因懲戒休職已至 2 年以上者。**b.**曾任薦任官之職，非因懲戒休職，或因懲戒休職已至 2 年以上者。**c.**受高等文官考試，而有合格證書者。**d.**曾為國會議員，或現為國會議員者。
- (3) 薦任官除具有簡任官資格外，以有左記資格之一者，任用之。**a.**曾任薦任官之職，非因懲戒休職，或因懲戒休職已至 2 年以上者。**b.**曾任委任官之職，非因懲戒休職，或因懲戒休職已至 2 年以上者。
- (4) 委任官除具有簡任官或薦任官資格者外，有左記資格之一者，任用之。**a.**曾任委任官之職，非因懲戒休職，或因懲戒休職已至 2 年以上者。**b.**應普通文官考試，而有合格證書者。**c.**僱員在同一官廳服務至 5 年以上，經普通文官考試委員之銓衡，認為適用者。
- (5) 凡 2 人以上同有受任之資格者，以有文官考試之合格證書者任之。同有此項證書者，以曾任官職者任之。同曾任官職者，以等級高者任之。等級相同者，以未受懲戒者任之。
- (6) 凡官吏須具有特別學術技藝者，除考試令及其他規定外，在高等文官則經高等文官考試委員之銓衡，在委任官則經普通文官考試委員之銓衡，而後任之。
- (7) 任用官吏，須交付任狀。簡任官之任狀，由大總統親署鈐印，內閣總理副署後，以親任式交付之。薦任官由內閣總理副署，或主任之國務卿，及其他有推薦職權者，經由內閣總理副署或主任之國務卿推薦之。薦任官之任狀，由大總統親署鈐印，內閣總理或主任之國務卿副署後，由推薦者交付之。委任官之任狀，由有委任職權者署名鈐印後，自行交付之。

## 2. 任狀式

簡任狀式	薦任狀式	委任狀式
依任官令第 條特簡 膺 之任此狀 大總統 (名) 印 內閣總理 (名) 印 中華民國 年 月 日	今據 (某官廳某職業) 依任官令第 條薦舉 堪勝 之任銓衡後即委任此狀 大總統 (名) 印 內閣總理或 (名) 印 主任之國務卿 中華民國 年 月 日	依任官令第 條判 任 之任此狀 (某官廳某長官) 中華民國 年 月 日

## 3. 上述法制局所擬任官令草案，內容簡潔明確，規定重點有三：

### (1) 分列官等為三等

規定一般文官官等，分為簡任、薦任、委任三種高低不同的官等，簡化我國歷朝以來所謂的「九品中正」制度。依草案所附任狀式內列載文字，所謂簡任，具有特簡之意；所謂薦任，具有薦舉之意；所謂委任，具有機關長官判用之意。此一以「人」為主的品位制一直延續至1980年代，始受以「事」為主的職位制的影響，而有所修正。

### (2) 酌定任用資格及優先順序

分別規定簡任、薦任、委任三官等所應具之任用資格，其中已將高等文官考試及格，列為簡任官任用資格之一款；將普通文官考試及格，列為委任官任用資格之一款；將各官廳雇員服務5年以上，經普通文官考試委員銓衡適任，亦列為委任官任用資格之一款，俾結合上述文官考試令草案規定，以期達到「考用合一」之目的。又，明定同具有任薦任及委任各款任官資格時之優先順序，以杜爭議。

### (3) 明定各官等任用程序

照官等之高低，分別規定任命狀之不同頒發程序，以為區別。即草案中所載，簡任官之任狀，由大總統親署鈐印，內閣總理副署後，以親任式交付。薦任官之任狀，由大總統親署鈐印，內閣總理或主任之國務

卿副署後，由推薦者交付，以示國家任官之慎重。至於委任官之任狀，則由各機關具委任職權者署名鈐印後，自行交付。有關呈請總統任官之程序規定，至今雖仍然存在，惟已一再簡化而流於形式。<sup>8</sup>

上述任官令草案堪稱我國最初的公務員任用法規，草案中使用「任用之」、「任狀」等用語，似可立證我國自始即決定仿效歐陸人事法制，「以日為師」<sup>9</sup>將公務員與國家間之基礎關係定性為「行政處分」關係，而非「契約」關係。這也為爾後公務員任用法制的發展，奠下了一定的基礎。

### （三）慎重銓選令及革清官稱令

由於清廷吏治腐敗，為求官箴之整飭，據臨時政府公報第 47 號所載，臨時政府特下「整飭官方慎重銓選令」（中華民國開國五十年文獻編纂委員會，1962：73-74）稱：

……民國成立……法制未頒，考試未行，……各處奔走依附，來求一地位者，當不乏人，以此苟得之心，遂開詐偽之習，或本舊吏而冒稱新才；或甫入校而遽號畢業，矇混誣枉，得之為能……於用人之計，務當悉心考察，慎重銓選，勿使非才濫竽，賢能遠引，視為至要。又查某某薦任各員，每有以一人而兼兩職者，殊非慎重職務之道，薦者不知，是為失察，受者不白，是為冒利，胥無取焉。以後除有特別緣故，不得兼職，以肅官方，而飭吏治。切切此令。

在此飭令中，不但指出用人之計：「務當悉心考察，慎重銓選，勿使非才濫竽，賢能遠引」，昭示機關對於攬才、用才應予慎選，以防偽冒。且針對公務員兼職一事，亦有「以後除有特別緣故，不得兼職」之限制，均屬當時整飭官箴之要圖，可謂爾後擬定公務員服務法與公務員懲戒法，用以規範公務員義務、行政責任

<sup>8</sup> 查現行公務人員任用法第 25 條規定：「各機關初任簡任各職等職務公務人員、初任薦任公務人員，經銓敘部銓敘審定合格後，呈請總統任命。初任委任公務人員，經銓敘部銓敘審定合格後，由各主管機關任命之。」（網址：<http://db.lawbank.com.tw/FLAW/FLAWDAT01.aspx?lsid=FL016976>）。

<sup>9</sup> 此一任官令草案與日本 1893 年 11 月 10 日所制定之文官任用令（邱創煥，1993：715），經比對兩者規範內容多有雷同，顯然也是參酌日本法制而來。

之開端。

另外，清廷官僚氣息甚重，往往形諸稱呼，而有謂「大人」、「老爺」等稱謂，殊非民主時代所應有。於是有「革除前清官廳稱呼令」的頒布，見載於臨時政府公報第 27 號（中華民國開國五十年文獻編纂委員會，1962：73）。此令稱：

官廳為治事之機關，職員乃人民之公僕，本非特殊之階級，何取非份之名稱。查前清官廳視官等之高下，有「大人」、「老爺」等名稱，受之者甚慚，施之者失體，義無取焉。光復後，聞中央地方各官廳漫不加察，仍沿舊稱，殊為共和政治之玷。嗣後各官廳人員相稱，咸以官職，民間普通稱呼，則曰先生、曰君，不得沿用前清官廳惡稱。為此令仰該部遵照，速即通知各官署，並轉飭所屬，咸喻此意。

此一行政革新令，開啟了公務員係為國家人民「服務」的新觀念，或許也是爾後在法制上將「官吏」修正為「公務員」、「行政官署」修正為「行政機關」的原因之一。惟當時一般國民普遍智識不足，凡此「官尊民卑」舊思維觀念的轉換，究非一朝一夕之功。故是類鼎故革新之舉措，尤須藉重學校教育，起迪民智，培養新才，始能讓人民逐步適應民主法治的潮流。

#### （四）暫行給與令及俸表

民國初期，各種法制均待建立，其中俸給制度卻因財政支絀，顯得困難重重。當時財政總長陳錦濤曾具呈孫大總統，縷陳窘狀，其中有云：

查各部院 3 月份概算書支領各款，為數頗鉅，籌措維艱。……至本部收入之款，向以全國賦稅為大宗，自光復以來，各州縣經徵款項，應劃歸中央政府者，早經本部通電催解，而各省迄未照解前來，以致收入亦無從概算……。 （國史館，1990：329）

可見當時財政之拮据，自難於倉促之間，建立正常之俸給制度，只能就所需急迫者，先予擬定。例如：1912 年 1 月 14 日、15 日臨時政府公報第 15 號、第 16 號，所載陸軍部陸軍暫行給與令計 4 章 44 條（中華民國開國五十年文獻編纂委員會，1962：167-181），該令第 1 條規定：「凡陸軍軍人及軍屬人員，一律按章發給俸餉等項。」第 2 條第 4 款解釋：「『軍屬』指陸軍官衙、學校、各種機關內所屬

文官夫役而言」，並訂附陸軍部陸軍暫行給與令表。其中第一表官佐俸之附表—各部局學校官佐俸表，繪製如表 1：

表 1 民國元年陸軍部陸軍暫行給與令第一表所附各部局學校官佐俸（附表）

各部局學校官佐俸										
官名 區分		上等官佐			中等官佐			初等官佐		
		大將軍	左將軍	右將軍	大都尉	左都尉	右都尉	大軍校	左軍校	右軍校
		總長	次長	局長	科長	一等科員	二等科員	三等科員	一等額外	一等額外
月俸	現金	160 元	140 元	120 元	100 元	80 元	60 元	40 元	30 元	20 元
	公債	70 元	60 元	50 元	40 元	30 元	20 元	10 元		
備考	一、各省部局學校官均參照此表發給。 二、凡任學堂五學教官者，每月酌量發給。 三、凡各部學校內司書人員，按兩等發給，一等 18 元，二等 14 元。 四、凡各部學校有參議顧問等官，均按等級照附表發給。									

資料來源：中華民國開國五十年文獻編纂委員會（1962：173）。

以上民國元年陸軍部陸軍暫行給與令，是「給與」一詞第一次出現在我國人事法制中。此一給與令除「俸餉」一章外，尚包括「糧食」、「被服」及「馬匹」等專章，規定極為詳細。由是觀之，人事法制上的「給與」概念，當為最廣義的待遇概念，可分為本俸（薪、餉）、加給（津貼）及各種福利補助等；依物之性質，又可分為實物給與及非實物給與（現金）等。至於此一給與令所附各部局學校官佐俸附表，也是人事法制上最初始化的公務員俸表。從這俸表可以看出臨時政府對於所屬人員的勞務報酬，已有一些創新的原則發想與設計：

### 1. 確定報酬內涵名稱

依陸軍部陸軍暫行給與令第 3 條規定：「凡俸餉分為 3 種：發給司務長以上官佐者，稱俸銀；發給上士以下各士兵夫役者，稱餉銀；發給陸軍各學生者，稱津貼。」各機關構成員之勞務報酬，依發給身分之不同稱「俸」、「餉」或「津貼」，以示區隔，與現行法制用語並無太大差異。<sup>10</sup>其中俸銀之發給，係以銀元為

<sup>10</sup> 現行文武職人員基本給與均稱「本俸」，工級人員稱「本餉」，軍事學校軍費生稱「津貼」。此部分參見公務人員俸給法、軍人待遇條例、工友管理要點及軍事學校預備學校軍費生公費待遇津貼發給辦法等相關規定（網址：<http://db.lawbank.com.tw/FLAW/>）。

主，酌以公債輔之，既無俸田祿米，更無實物配給，顯屬單純。

## 2. 區別等級文武一致

俸銀多寡按品位高低敘定，依上開附表所定統分「上等官佐、中等官佐及初等官佐」三等，每等下各分三級，總計俸表定為三等九級。又在此俸表備考規定：「各省部局學校官均參照此表發給」，表示文武待遇一致。這樣文武待遇全國一致的構想，一直到 1960 年代，始在軍公教整體俸制結構調整上，真正實現其一致性。<sup>11</sup>可見「思想快、事實慢」，確實有幾分道理。

## 3. 釐定級俸間距

官佐俸銀（含公債）最高 230 元，最低 20 元，兩者高低差距達 11.5 倍。相較於現行公務員俸點高低差僅 5 倍之規定，顯然更具激勵升遷之效果。至各等級間級距數額，上等三級各級差距 30 元；中等三級各級差距 20 元；初等三級中一、二級差距 20 元，二、三級差距 10 元，亦屬合理。惟各等內級數均僅有三級，似嫌過少，不利久任。

另外，上述給與令將發給之適用或準用對象等重要事項，均規定於附表「備考」欄之作法，在現行俸給法制作業實務上，屢見不鮮。例如：1980 年「公務人員俸給法」修法時，主管機關趁機在該法第 4 條所附俸表表末說明文字中，加列：「俸額之折算，必要時，得按俸點分段定之。」自此，政府認為法已有明文依據，使原定比率（最高俸點 800 點與最低俸點 160 點差距 5 倍）之法意盡失。有論者認為，此一作法有欠堂皇正當，並且所變更者為公務人員權益事項，實非妥當（徐有守，2007：394）。這種法制上將重要權益事項規定於「附表備考欄」的立法方式，或可謂沿襲自該等民元俸表舊制。

---

<sup>11</sup> 1960 年，依照文武職待遇一致之原則，實施三合一薪俸，將多年來軍官低於文官待遇不平現象澈底改正，同時歸併簡化各種加給，對俸給制度之改進，收效甚大（國史館，1990：507）。

## 參、北京政府時期（1912年～1928年）

自1912年4月1日袁世凱繼任臨時大總統並遷都北京，至1928年國民政府統一全國，史稱「北洋時期」，亦謂「軍政時期」。在人們的印象中，這是一段紛繁複雜、波雲詭譎、亂象叢生的歲月。從北國到南域，自畿輔至邊陲，地方政權割據，國家四分五裂；政客縱橫捭闔，軍閥驕橫恣肆，名目繁多的東征西討，致使黎民百姓陷於連年兵禍。上台下野如走馬燈，共更換13任總統（包括攝行大總統職、臨時執政、軍政大元帥等），內閣更有46屆之多，故有論者戲謂：「你未唱罷他登場，城頭頻換大帥旗」。在這樣的政治轉型過渡期間，人事法制的發展與進程，多取其外貌形式，而未得其神髓實質。但不可否認的，此一時期所訂定之組織法、作用法等相關規定，對於未來人事行政法制建設有一定的貢獻。

### 一、組織法部分

#### （一）人事行政機關組設及權限

1912年4月1日袁世凱繼任大總統，移都北京。初以唐紹儀國務總理，行內閣制，但唐氏不願附從袁氏，於6月中旬辭職。其後接任總理者概為袁氏所掌控，國務院事無大小，皆決於總統府，實質上已從內閣制轉變為總統制。1914年5月1日制定新約法，廢止臨時約法及國會組織法，正式將內閣制變更為總統制。同時公布大總統府政事堂組織令，設政事堂代國務院，移原屬國務院之法制、印鑄、銓敍3局入政事堂，並增設機要局、主計局及司務所。

在政事堂5局1所中，銓敍局、法制局各居其一。1914年5月17日，北京政府以教令66號分別修正法制局官制及銓敍局官制（蔡鴻源，1999b：5），各該局職掌擴增如下：

#### 1. 法制局職掌計5項（法制局官制第1條）

- （1）擬定法律命令案事項。
- （2）審定各部擬訂之法律命令案事項。
- （3）撰定及審定禮制案事項。

- (4) 調查編譯各國法制事項。
- (5) 保存法律命令等事項 3 項。

## 2. 銓敘局職掌計 9 項（銓敘局官制第 1 條）

- (1) 關於文官任免事項。
- (2) 關於文官陞轉事項。
- (3) 關於文官資格審查事項。
- (4) 關於銓敘存記人員註冊開單事項。
- (5) 關於文官考試事項。
- (6) 關於助績考核事項。
- (7) 關於恩給及撫卹事項。
- (8) 關於爵位勳章並其他榮典授與事項
- (9) 關於外國勳章受領及佩帶事項。

1916 年 3 月 6 日，政事堂批准訂定政事堂銓敘局辦理文官考試事務處規則，以為規定辦理文官考試事務之組織及其細部作業。除列舉掌理有關文官考試之事務外，以銓敘局局長兼任文官考試事務處處長，並分置文書、審查、會計、庶務等單位。該處於每屆考試月份前 3 個月前成立，考試辦竣後裁撤。文官考試事務處並編訂「應試人報考章程」，詳盡規定報名、考試暨及格後應予辦理之手續。當時此項應考章程之創設，樹立日後考試機關為應試人員服務工作之開端（國史館，1990：200）。

相較於臨時政府時期法制局和銓敘局官制規定，北京政府期間兩局所掌分工，均已漸趨細密。1916 年 12 月 12 日，袁氏復辟稱帝，申令改次年為洪憲元年，惟稱帝不及數月，旋於 3 月 23 日，被迫退位撤銷帝制。同年 5 月 8 日，廢政事堂，恢復國務院，次月 6 日袁氏病歿。其後十餘年間，北洋軍閥數度更迭主政，迄至 1928 年北伐統一以前，法制局和銓敘局組設及職掌大致上未有更動。

### （二）懲戒委員會組設及權限

1913 年 1 月，北京政府制定文官懲戒委員會編制法草案，作為組成文官懲戒委員會之法律依據。該法草案將「文官懲戒委員會」分「文官高等懲戒委員會」及



「文官普通懲戒委員會」二種。次年 1 月 21 日，北京政府以教令第 14 號正式公布文官懲戒委員會編制令（蔡鴻源，1999d：129-131），其重要規定如下：

### 1. 兩類懲戒委員會職掌、設置地點

文官高等懲戒委員會掌議決高等官之懲戒事宜；文官普通懲戒委員會掌議決普通官之懲戒。文官高等懲戒委員會設於中央所在地；文官普通懲戒委員會設於中央及地方各官署。

### 2. 文官高等懲戒委員會組成、任命程序及任期

文官高等懲戒委員會以委員長 1 人、委員 10 人組織之。委員長由大總統於大理院院長或平政院院長遴派之。委員由國務總理於大總統顧問、大理院推事、平政院評事或其他三等四等高等文職各官中開列，呈請大總統選派組織之。委員長、委員之任期 3 年。補缺之委員其任期以補足前任未滿之期為限。

### 3. 文官普通懲戒委員會組成、任命程序

文官普通懲戒委員會置委員長 1 人，由各該官署長官兼之。委員 2 人至 4 人，由各該長官於該署五等、六等高等文職各官中臨時選派組織之。

按上開文官懲戒委員會編制令之規定，文官高等懲戒委員會組成員 11 人，包括大理院或平政院院長及法官。乍看之下，似與制憲後所設之公務員懲戒委員會有一定程度的相似性。惟實際上兩者性質並不相同，蓋當時司法權尚未獨立，故前者仍屬行政權下特設之懲戒機關；而後者則為司法權下獨立之懲戒法院。兩者獨立性及對公務員保障密度，均有差異。何況文官普通懲戒委員會僅由各該官署內部高階文官組織之，性質類似現今各機關考績委員會之組成，其獨立性及對公務員的保障更是不足。觀察上開文官普通懲戒委員會之組成，與現今各機關公務人員考績委員會有一定程度的類似性，或可謂當時機關對於基層公務員之「懲戒」，相較於現行機關對於公務員之「懲處」，兩者實質上並無太大的差異。另外，該編制令稱：「議決高等官之懲戒……議決普通官之懲戒」，其中「高等官」是指簡任及薦任官，而「普通官」則限於委任官，與現今高階文官（簡任第 12 職等司處長以上人員）之定義，尚有不同。

### (三) 平政院組設及權限

1914年4月1日北京政府以教令第39號頒布平政院編制令，計29條（蔡鴻源，1999c：380-383）。同年4月27日，設置平政院。按平政院編制令第1條規定：「平政院直隸於大總統，察理行政官吏之違法不正行為……。」第3條規定：「平政院置院長一人，指揮全院事務……。」所謂「察理」，乃指監察與審理。監察權責由肅政廳肅政使任之，審理權責由評事所組成的的合議庭行使之。另次月制定之新約法第8條規定：「人民依法律規定，有請願於行政官署及陳訟於平政院之權。」第45條規定：「法院依法律獨立審判民事訴訟、刑事訴訟，但關於行政訴訟及其他特別訴訟，各依其本法之規定行之。」自此，民國行政訴訟制度終告確立，即採行歐陸法系的模式，平政院的法律地位仍屬行政權，而為與一般行政機關分離的特設行政裁判機關。茲整理平政院編制涉及行政訴訟審理之重要規定如下：

#### 1. 平政院組織、審理權

平政院依行政訴訟條例，就行政訴訟事件行使審理權。審理權以平政院5人組織之庭行之。置3審判庭，每庭評事，需有由司法職出身者1人或2人，以平政院評事1人庭長，指揮監督該庭事務。

#### 2. 平政院評事員額、資格

平政院評事定額15人；評事需年滿30歲，並具有任薦任以上行政職3年以上或任司法職2年以上，且著有成績者。

#### 3. 平政院院長、庭長及評事任命程序

平政院院長由大總統任命之；平政院庭長由行政院院長開列，平政院院長呈請大總統任命之；平政院評事由平政院院長、各部總長、大理院院長及高等諮詢機關密薦具有第14條資格之一者，呈請大總統選擇任命之。

#### 4. 評事不作為義務

平政院評事在職中不得為下列事項：（1）政治結社及政談集會之社員或會員。（2）國會及地方議會議員。（3）律師。（4）商業之執事人。

## 5. 評事懲戒、身分保障及退場機制

- (1) 評事之懲戒處分，以平政院懲戒委員會行之。
- (2) 評事若因精神衰弱及其他不治之障礙，致不能執行職務時，由平政院院長呈請大總統命其退職。
- (3) 評事非受刑法之宣告及懲戒處分，不得強令退職轉職及減俸。但有上開(1)、(2)情事者，不在此限。
- (4) 評事雖因受懲戒調查或刑事訴追被命解任，尚未判決者，仍給與俸給之半額。

從上述編制令條文觀之，平政院雖仍歸屬於行政權下運作的特設機關組織。對其司職審判人員（評事）之不作為義務、懲戒、身分保障及退場機制皆有明確之規範，大體上已寓有近代民主國家審判獨立的內涵及精神，堪稱我國第一個現代行政訴訟審判機關。其成立，標誌著行政訴訟及行政法學被納入了我國的法制中。自此，民眾獲得了與各級官員形式上平等地對簿公堂的機會。

## 二、作用法部分

### （一）官吏服務令

公務員係經國家或其他行政主體選任，擔任特定之職位得內部構成員。基於權利義務之對等，公務員享有一定權利，自亦須負擔各種義務。在現代法治國家，不惟公務員之重要權益應由法明定之，其義務亦應於法有據。1913年1月10日，北京政府以教令第11號頒布官吏服務令計31條（蔡鴻源，1999f：212-215），是我國第一部規範公務員義務準據之法令，內容頗為詳盡。舉凡公務員職務上和身分上的各種義務，包括忠誠、服從、守密、保持品位、執勤、迴避、不得兼職及圖利等諸多義務，均在條文規範之列，深具劃時代意義。特節錄該令重要規定如下：

#### 1. 適用對象

本令於官吏均適用之。特別官吏依其他法令另有規定者，應各依其本法令。

## 2. 忠誠義務

凡官吏應竭盡忠勤，從法律命令所定，以行職務。

## 3. 服從義務

- (1) 長官就其監督範圍以內所發命令，屬官有服從義務。但有下列各項情形，不在此限。**a.**所發命令有違反法令者。**b.**命令形式不完具者。**c.**非屬官職守所應為者。
- (2) 於兩級長官同時所發命令，以上級長官之命令為準，主管長官與兼管同時所發命令以主管長官之命令為準。
- (3) 屬官對於長官所發命令，如有意見，得隨時陳述之。

## 4. 守密義務

官吏對於官署機密事件，無論署內、署外及是否本管事件，均不得漏洩；退職後亦同。

## 5. 保持品位義務

官吏應恪守官箴，不得狎妓聚賭及一切非法之舉動。

## 6. 執勤義務

- (1) 官吏應於法定時間到署。但有特別職務得長官許可者，不在此限。
- (2) 官吏除左列假期外，不得請假：**a.**年節。**b.**星期。**c.**病假。**d.**其他法令所定休假日日期。**e.**遇有特別事故，經該管長官批准給假者。假期內應分班輪值者，依該官署所定班次到署；其有特別事故不能適用前項假期者，依該官署辦事章程辦理。
- (3) 遇有緊急要緊事件，除病假外雖在假期內，如奉長官命令仍應到署；另相同情況，如逾辦事時間未完結者，亦應到署。
- (4) 官吏非經本管長官許可，不得擅離職守。
- (5) 官吏住所應以每日能依辦事時間到署為限。

## 7. 迴避義務

- (1) 官吏遇有關涉本身或其家族之事件，應行迴避：a.自請迴避。b.由上級長官飭令迴避。c.由與該事件有關係之人請求迴避。
- (2) 凡他項職業與官吏所管事件有利害關係者，官吏本身及其家族均不得為之。

## 8. 不為一定行為義務

- (1) 凡官吏除法定外，不得兼充他官廳之職。
- (2) 凡官吏有統屬關係者，無論涉及職務與否，不得饋受財物；其因家族或用別項名義及其他方法間接饋受者，亦同。
- (3) 長官對於屬官該管事件，不得為其親故關說請託。
- (4) 他人對於官吏所辦事件有饋遺者，無論用何名稱，均不得受領。
- (5) 官吏不得兼充公私商業執事人員、報館之執事人員。
- (6) 凡下列各項之人與官吏所管職務有直接關係者，不得私相借貸：a.包辦官署工程者。b.經管官署來往款項之銀行莊號。c.承辦官署應用物品之商號。d.受有官署補助費者。
- (7) 官吏於該管事件不得濫用職權；不得假用權力以圖本身或他人之便利。
- (8) 官吏除慣例所許外，不得有囑託公事之酬宴。
- (9) 官吏有得外國政府贈與之勳章及其他贈送者，應經由總理，呈請大總統認可，始得領受。

## 9. 罰則

凡官吏有違上開各條者，該管長官依其情節輕重，分別訓告或移付懲戒。

對於公務員義務之規範，坊間文獻多以 1931 年國民政府時代所定「官吏服務規程」（1939 年制頒之公務員服務法的前身）為其開端。殊不知早在開國翌年，對於公務員之諸多義務，北京政府即訂定了一部頗為先進、鉅細靡遺的準據規範：「官吏服務令」。對照 1887 年（明治 20 年）日本所制定之官吏服務令所規範的公

務員義務內容，<sup>12</sup>本文認為上述官吏服務令規定內容，至少有以下 3 點特色：

### 1. 採相對服從說

長官要求公務員服從，依現今學者之通說，其要件有六：（1）長官須有地域及事物管轄權；（2）執行命令之屬官亦須有相同之管轄權；（3）長官命令之下達符合職權行使之方式；（4）下達命令係為職務上目的；（5）長官應提供足夠之資訊；（6）命令須非明顯違法。欠缺上述要件之命令，下級公務員未盡其服從義務時，即不能予法律責任相繩（吳庚，2010：246）。上述官吏服務令固規定：屬官對於長官命令有意見，得隨時陳述之。然已明定長官下達之命令，如有違反法令、形式不完具或非屬官職守所應為之情形，屬官得例外不從之。顯採與我國刑法典一致之相對服從說，而非絕對服從說，或偏向絕對服從說之陳述意見說。就此，其後國民政府 1939 年所制定之公務員服務法，回頭採絕對服從說，反似更趨保守，這或許與國民政府一黨專政威權體制之領導作風有關。

### 2. 表彰無定量勤務關係

從上述官吏服務令有關執勤義務之規定來看，公務員除於法定時間應到署外，如遇有緊急事故或所處理之事務未完結者，奉長官命令，仍應到公。此一法定時間外之到公服勤義務，寓含公務員負有服「無定量」勤務關係，乃公務員特別權力關係的一項重要特徵。所謂公務員負有服「無定量」勤務義務，依早期見解認為，公務員因負忠誠義務之結果，「服務國家之範圍及方法，概依國家之要求決定」，蓋公務員所擔任之事務，有時雖亦預定一定之範圍，而於其範圍內各個勞務之給付，則不預先指定（林紀東，1960：177）。對於這樣一種公務員服「無定量」勤務之概念，雖受部分學者質疑：「易滋誤會」（陳敏，2009：1066），且為現行公務員服務法或相關法令所不採。惟實務上，於法定時間之外，機關長官下令公務員到公

---

<sup>12</sup> 1887 年 7 月 30 日，日本政府制定「官吏服務令」（明治 20 年，第 39 號敕令），此令計 17 條，係伊藤內閣在 1882 年制定之「行政官吏服務令」的基礎上所為之修正，其主要內容包括：對天皇及天皇政府效忠義務、服從義務、守密義務、保持品位義務及不得經商兼職義務等（劉文英，2008：61-62）。我國官吏服務令公布於 1913 年，日本官吏服務令則制定於 1887 年，就時間來說，日方較我方早了二十多年，合理推斷日本官吏服務令所規範之公務員義務事項，是當時北洋政府研擬官吏服務令借鏡之參考。

處理緊急或臨時交辦事務的情形，比比皆是。對此等職務指令，公務員本忠誠的服從義務，於情於理似均難以拒絕。

### 3. 請假類別相對單純

有關公務員請假，官吏服務令明定公務員除於年節、星期日或其他法定放假日外，僅得依事實之發生申請事假或病假。另查相關文獻，當時並無統一的請假規則，而多由各機關自行訂定之。例如：1914年4月4日訂頒之農商部請假規則計7條（蔡鴻源，1999f：207），其中第2條規定：「凡請假人員其假期在3日以內者，須將請假事由、請假期限面呈長官核准。請假至3日以上者，須將請假事由、請假期限記入請假單呈長官核准。」第3條規定：「凡因病請假至半月以上者，須將假單連同診察書呈總（次）長官核准。」第6條規定：「凡因私請假至1月以上、因病請假至3月以上者，應按照官俸法第6條之規定分別扣俸。」<sup>13</sup>顯然，當時公務員請假規定，尚未發展出休假等多元化之假別。另外，公務員一方請事假或病假達一定日數，因該期間無相對之勞務給付，機關一方依法減少報酬，毋乃事理之當然。

## （二）文官保障法及文官懲戒法草案

1913年1月9日，北京政府以教令第10號公布關於文官任免執行令（蔡鴻源，1999d：346），其第1條規定：「左列各草案，於其本法未公布以前，關於文官之考試任免適用之。各專法草案名稱如次：1.文官考試法草案。2.典試委員會編制法草案。3.文官任用法草案。4.文官任用法施行法草案。5.秘書任用法草案。6.文官保障法草案。7.文官懲戒法草案。8.文官懲戒編制法草案。9.文官甄別法草案。」由於時局動盪，客觀環境未能配合，多數草案均未能真正施行。但其中6.文官保障法草案（蔡鴻源，1999d：347）與7.文官懲戒法草案（蔡鴻源，1999f：126）二草案條文簡單，分別擇其要者摘錄如下：

<sup>13</sup> 1912年10月17日制定之中央行政官官俸法第6條規定：「凡在官於1年之內，因病不能執務過90日，或因私事不能執務過30日者，須計其1年應得之俸，減其4分之1。但因公致疾及服喪者，不在此限。」（蔡鴻源，1999d：218）。

## 1. 文官保障法草案

- (1) 凡文官非受刑法之宣告、懲戒法之處分及依據本法不得免官。
- (2) 凡文官有下列各款情事之一者，得免其官：**a.**因身體殘廢、精神衰弱或年老不勝職務者。**b.**因自己之便宜自請免官者。
- (3) 凡文官非得其同意，不得轉任同等以下之官。
- (4) 凡文官有下列各款情事之一者，得命其休職：**a.**依懲戒法之規定移付懲戒委員會審查者。**b.**關於刑事案件被告訴、告發者。**c.**因官制之變更，有官署或額缺裁廢合併者。休職之期間在簡任、薦任官以 2 年，委任官以 1 年為滿。
- (5) 休職之官除不執行事務外，其他均與在職官無異。依因官制之變更，有官署或額缺裁廢合併被命休職者，於休職期間內遇有相當之額缺，應即敘補，休職期滿未能敘補時，當然退官。

## 2. 文官懲戒法草案

- (1) 凡文官非據本法不受懲戒。但特任官及其他法律有特別規定者，不在此限。
- (2) 凡文官有下列各款情事之一者，應受懲戒：**a.**違背職守義務。**b.**玷污官吏身分。**c.**喪失官吏信用。
- (3) 應付懲戒之事件，在刑事法院繫屬中，對於同一件事不得開懲戒委員會。於懲戒委員議決前，對於應付懲戒之人開始刑事訴訟之時，須停止會議，待刑事判決終了，再行續開。
- (4) 懲戒處分如下：**a.**褫職。**b.**降等。**c.**減俸。**d.**申誡。受遞職處分者，自受處分之日起，非經過 2 年不得復任。受降等處分者，自受處分之日起，非經過 1 年不得再敘進。受降等處分者，自受處分無等可降者，減其半俸；其期間為 1 年以上，2 年以下。減俸期間為 1 月以上，1 年以下。減俸數目為月俸 10 分之 1 以上，3 分之 1 以下。
- (5) 簡任官屬於國務院或直隸於國務總理者，國務總理認為有應付懲戒之行為時，須呈請大總統組織懲戒委員會，審查之；屬於各部或直隸於各部總長者，各部總長認為有應付懲戒之行為時，須備文聲敘事由，呈由國



務總理呈請大總統組織懲戒委員會，審查之。

- (6) 薦任官屬於國務院或直隸於國務總理者，各該長官認為有應付懲戒之行為時，須備文聲敘事由，呈由國務總理呈請大總統組織懲戒委員會，審查之；屬於各部或各省各級行政長官或直隸於各部總長者，各該長官認為有應付懲戒之行為時，須備文聲敘事由，呈由各部總長經由國務總理呈請大總統組織懲戒委員會，審查之。
- (7) 委任官各該長官認為有應付懲戒之行為時，須組織懲戒委員會，審查之。
- (8) 懲戒委員會對於長官所送證據，認為確有疑點時，得經由該長官通知本官令其提出意見書，詳細答復或令其蒞會面加詢問。

上述二草案之制定與官吏服務令的情況極其相似，甚至有過之而無不及，顯然係分別繼受自較早制定的日本法制。<sup>14</sup>茲就二草案要點析述如下：

文官保障法草案規定，文官非受刑之宣告、懲戒處分、病弱老不能勝任，或自請，不得免官；免官者須經懲戒委員會審查；非得其本人同意不得降任。但在一定的法定條件下得命其休職。在民初人治橫行的時代，這一部保障法草案，不僅在形式上，具有象徵公務員權利保障的宣示意義，且在實質上，公務員認為機關有侵犯其公法上地位及權益，而提起救濟時，亦能發揮一定之保障作用。<sup>15</sup>然而，這部保障專法隨著北京政府謝幕而廢止，其後超過一甲子的歲月均未見之，<sup>16</sup>誠屬遺憾。

文官懲戒法草案明定文官非據本法不受懲戒，且須由合議制的懲戒委員會議決之，始得處以褫職（撤職）等處分。因此，該懲戒法草案不單具內部紀律維持之目的，亦具有公務員不受非法處分之權益保障功能。根據學者（黃源盛，2008：533-

---

<sup>14</sup> 日本明治政府於 1899 年（明治 32 年）3 月 27 日以 62 號、63 號敕令同時公布了文官分限令（計 17 條）、文官懲戒令（共 3 章 35 條）（劉文英，2008：21-22、63-67）。就此，日本法制亦不例外地成為北京政府所擬公務員保障及懲戒法制的繼受對象。

<sup>15</sup> 根據學者統計，1915 年至 1928 年平政院成立期間，目前有案可稽的行政訴訟案共有 187 件。有關人事資格涉訟者計 23 件，其中有 1916 年 10 月 6 日交通部總長擅退職員羅國瑞等 10 件免職案，平政院分別皆以程序不合法或實體無理由，變更或取消（撤銷）被告機關所為之免職處分（黃源盛，2007：907-997）。

<sup>16</sup> 現行公務人員保障法於 1996 年 10 月 16 日制定公布（網址：<http://db.lawbank.com.tw/FLAW/FLAWDAT01.aspx?lsid=FL017475>）。自斯時起，我國公務員保障法制始告正式建立。

535) 整理出 1914 年至 1917 年期間，當時平政院所審理之 13 件糾彈事件裁決書中，計有 1915 年 6 月 13 日前湖北咸甯知事張德柄違失案等 5 件，遭該院裁決移付懲戒。是類公懲裁決資料，雖因代遠年湮，蒐整不易，數量亦有限，然仍可立證上述文官懲戒法草案，具有官箴整飭的規範功能。

又，值得一提的是，上述懲戒法草案明文規範刑事法院繫屬中之懲戒案件，應停止懲戒，待刑事裁判確定後續行。<sup>17</sup>此一規定雖採同一行為刑事與懲戒併罰主義，但為避免二者發生矛盾現象，兼採「刑先懲後」原則。惟「刑先懲後」往往因刑事案件久不確定，導致懲戒案件亦隨之懸而未決，有失懲戒即時之目的。爰後於 1985 年 5 月公務員懲戒法修法時，改採「刑懲併行」原則。

綜上所言，有關民初的服務、保障及懲戒法制，對於公務員責任義務與權利保障，開啟了新的法治思維，且在公務員行政爭訟方面，亦發揮了一定的作用。

### (三) 考試、任用及俸給規定

#### 1. 考試部分

如前所述，原先文官任免執行令所頒布之文官考試法草案，並未施行。嗣因需求急迫，北京政府於 1915 年 10 月 1 日接連頒布了文官高等考試令（蔡鴻源，1999e：94-118）、文官高等典試令、文官普通考試令（蔡鴻源，1999e：224-226）及文官普通典試令及其他相關考試法令。其中文官高等及普通考試二令之規定，與臨時政府所制定之文官考試令草案相較，兩者主要的差異在於：（1）提高報考年齡。（2）增加不得應考之諸多消極資格。（3）以附表規定各專門學科應試科目，增加建設人員（技術人員）及專門職業人員，俾應各類專業人才之需用。（4）擴大考試科目，增列政治、經濟、文學、物理及數學等科，俾調和之前文官考試令草案以法科為主的情形，兼符實需。1916 年 6 月，在北京舉行第一次文官高等考試（與外交官領事官考試、司法官考試合併舉行），次年 4 月舉行第一次文官普通考試，前者錄取 194 名，後者錄取 295 名。1919 年 10 月、次年 10 月，又分別舉行第二次高考及普考，前者錄取 480 名，後者錄取 400 名（國史館，1990：201-203），

---

<sup>17</sup> 文官懲戒法草案第 3 條與 1899 年日本文官懲戒令第 7 條文字幾近相同（劉文英，2008：66）。

這是北京政府時期唯二的文官高普考試。此後，即因政局極度不穩，並未再行舉辦。

## 2. 任用部分

1913年1月北京政府在前述臨時政府所頒布之任官令草案的基礎上，制定文官任用法草案，將文官之任用，分為特任、簡任、薦任及委任4種。此四種官等，除特任官及法律別有規定外，均依本法任用。但由於該法陳義過高，當時之主客觀環境皆未能夠配合，故未真正施行。次年12月16日另行頒布文官任職令（考試院，2002：5），以為從寬之過渡規定，但亦未能付之實施。直至北京政府下台為止，有關人事任用仍缺乏統一的制度可循。

## 3. 俸給部分

北京政府於1912年10月16日公布中央行政官官等法（以下簡稱官等法）（蔡鴻源，1999d：206）、中央行政官官俸法（以下簡稱官俸法）（蔡鴻源，1999d：217）。前者官等法規定，除特任官不分等外，行政官分9等，第1等、第2等為簡任官，其任免敍等由國務總理（其置於各部者，各部總長商承）呈請大總統行之；第3等至第5等為薦任官，其任免敍，由國務總理（其置於各部者，各該長官呈由）呈請大總統行之；第6等至第9等為委任官，其任免敍等則由各該長官行之。該法並規定，各該簡、薦、委任文官應具有一定的任用資格。後者官俸法除明定國務總理、各部總長月俸數額外，亦分別規定簡任官（分3級）、薦任官（分7級）、委任官（分12級）之級數、差額及月俸數額。以上各官均另有年功俸之規定，除特任官外，自最高簡任1級至最低委任12級，共計22級，最高與最低官俸差距12倍。為利久任，上開官俸法之俸級階數雖有增加，但由於政局不穩定，此制僅施行於中央政府官員，且至北京政府結束為止（國史館，1990：329-330）。

綜上言之，民初政局紛亂，致人事法規與事實脫節，制度與運作分歧。由實際運作來看，機關首長任用私人情形極為寬濫，透過非考試途徑任官者，反居大多數。且因政府財政持續困窘，中央與地方機關公務員薪俸之給付非但不穩定，亦無一致的標準可循。然而，這或許也是新舊轉型社會過渡期間所必經的陣痛過程。

## 肆、綜合評析

清末的變法修律（1902年～1911年），為近代中國的法制思想開啟了一扇窗。然而畢竟是體制內的改革，有其侷限性，難有所成。<sup>18</sup>民國成立後，隨著新文化運動的產生，社會團體與人民力量不斷崛起，造成學術上的蓬勃發展。但在政治上，卻停留在軍人干政、軍系爭權、政客縱橫捭闔、政權不斷易主等亂象中。在這種學術、政治兩極化鮮明的對比之下，當時法制菁英在法制上的作為與表現，不僅讓人不復記憶，甚至輕易忽略。然而，觀今宜鑒古，無古不成今。回首民初的人事行政法制規定，幾乎全部被廢止，顯得離我們陌生遙遠，但卻又若隱若現，彷彿在現代人事法規中，有些許的身影殘存。這些開國初期的法規範，都是現代人事法制的基礎與源起，有其重要性，不容抹煞，甚而值得我們從中反省思考。本文嘗試拼湊出百年前人事法制的原貌，提供省思之處如下：

### 一、人事行政機關命名

人事行政機關之設立，淵遠流長。遠自我國周朝之「天官」<sup>19</sup>至清末的「吏部」，名雖不同，均列百官之首，掌全國之人事，乃我國歷史最悠久的機關之一。1911年（宣統3年），清室被逼倉促實施內閣制度，將「吏部」更名為「銓政局」直隸內閣。及至翌年，民國肇建，改稱「銓敍局」，人事行政機關以「銓敍」二字命名，始於此時。嗣1914年，北洋政府更修法將銓敍局業務範圍擴及前清「禮部」所辦理之文官考試事項。

---

<sup>18</sup> 1902年（光緒28年）政府派呂海寰、盛懷宣在上海修訂各國商約，英、日、美三國都允許中國法律和外國一致時，就取消領事裁判權，於是「中國法系」就發生根本動搖；1906年（光緒32年）延聘日本學者岡田朝太郎、松岡正義諸氏起草民商法和刑法，1908年（光緒34年）岡田朝太郎氏所草刑法告成，守舊派如張之洞、廷杰、勞乃宣等，改革派如沈家本、楊度、吳廷燮、汪榮寶、汪有齡等，兩派對「刑律與禮教衝突」諸點，大開論戰，直至1912年2月宣統皇帝退位，仍無結果（楊鴻烈，1993：15-16）。

<sup>19</sup> 周代天官的職掌中，有「以八法制官府」1項，所謂八法就是官屬、官職、官聯、官常、官成、官法、官刑及官計八個業務。其中官屬相當於今日之機關編制，官職相當於職務分類，官刑相當於懲戒，官計相當於考績。這四者，均屬人事行政的範圍（邱創煥，1993：883）。

所謂「銓敍」，銓者，衡也；敍者，序也，乃對量才授官及議定官秩等第與功過高下之綜稱。以現代通用語釋之，舉凡有關人員任用資格、等次、高低、先後、優劣、功過等之評定權責，均在銓敍範圍涵蓋之內（考試院，1990：19-21）。不惟如此，現行實務上，更將「銓敍」擴張解釋，泛指「考選」以外的所有公務員人事行政事項。綜觀北洋政府時代之「銓敍」局，不但主掌文官之任免、陞轉、資格審查註記、勳績考核、恩給及撫卹等事項，尚延伸至考選事務，實已超出「銓敍」文義涵蓋之最大界限範圍。以此推彼，其後國民政府五權政制，以「考試」院作為人事行政的總攬機關，類此「顧名無法思義」的情形，可謂其來有自，不足為怪。

## 二、借鏡他國人事法制

經過比較法的觀察，民初人事法制的改革，從政府組織體制，以至於公務員考試、任用、服務、俸給、保障及懲戒等各個制度，多係借鏡他國經驗而來，其中受日本法制的影響尤為顯著。不必諱言，此乃法制進化過程中的自然現象。雖說當時是借諸他國經驗，但如何從當時不同國家法制中，抉擇出適合我國國情的制度，卻也是一門大學問。更何況其中少部分人事法條確實頗具特色，並非一味全盤繼受。例如：前述官吏服務令第 2 條所採之相對服從說，即為當時之日本法制所無。相比之下，繼北洋而起的國民政府時期，其公務員特別權力關係的色彩反較濃厚，這或許是後者屬一黨專政之威權體制使然。

## 三、分散式人事行政機關

觀察臨時政府和北京政府的行政組織架構分工，均未設置一個統合的人事機構，而是在行政權（總統府或國務院）下設法制局、銓敍局等幕僚機構。這些機構分別掌管中央各機關人事法制及部分人事執行事項，並於中央政府及各部專設文官高等懲戒委員會、文官普通懲戒委員會，以維持內部人員之官箴紀律。又，彼時各官署組織法規尚無人事單位之設置，除俸給發放由總務單位辦理外，有關任免、考核及差勤等人事管理事項，概由各單位自行負責，不受中央銓敍局轄管。此與當時歐陸法系國家採分散式的人事機構設計（或稱部內制），似無太大之差異。迄 1930 年 1 月，國民政府遵從孫文考試權獨立之遺教，始逐漸改採集中式設計（或稱部外

制），成立考試院及其所屬考銓部會等統合人事行政之機關。

#### 四、超前立法與法教問題<sup>20</sup>

民國初期，民眾的生活普遍艱難，文化素質並不高。據當時抽樣統計，識字率約在百分之二十左右，故政府在法治及法制上的推動，有很大的阻力。然而，當時的公務員多為知識分子，相較於一般民眾，平均素質高出許多，並無前述國民智識不足的問題。又，北洋時期軍閥輪番主政，他們或忙於權力競逐，或囿於本身法學素養之不足，對於法制菁英之作為，皆採尊重或放任態度，這或許就是造就當時之法制建設自由發展的原因。其中一些超前的人事法制設計，例如：文官服務令、文官保障法草案及文官懲戒法草案等，在啟迪公務員法意識方面，似乎能夠發揮一定程度的法教作用。

#### 五、從過渡到實踐

法律貴乎實踐，在當時，大部分人事法規能否充分執行？頗有疑問。據曾服務於平政院的陳顧遠先生回憶說（黃源盛，2007：76）：

平政院本來是一個清閒機關，每年收的案子不到 10 件，各方對其地位都不重視。當災害遍北平的時日，平政院尤其貧苦，每年能向財政部領到 4 個月經費薪給就算好景，冬日連辦公室的煤爐都生不起，其他可推而知。於是，平政院便有了一個眾所周知的黑名「貧政院」。

陳氏又說：

院方接收案件既少，辦公人員到了辦公室，真是所謂「劃劃到，看看報，

---

<sup>20</sup> 對於清末民初乃至國府時期在中國大陸的「六法體制」，論者有以「超前立法」稱之，認為這是落後的社會想要擁有先進法治國家法規範、法制度的「浪漫情懷」，命運注定多舛。又，法學者王伯琦曾說：「我們的行為規範，雖不是立法者可以製造的，但立法者制成的法律，對於社會大眾的意識，確有莫大的啟示作用，從而足以加速促成其意識之成熟。……早熟的立法，在其一時的效力方面，或許要打些折扣，但在啟迪人民意識方面，確有極大的作用，我們不妨稱之為『法教』。尤其在一個社會需要有重大變革之時，此種立法上的手段至為重要。」（黃源盛，2016b：37-38）。

談談天，抽抽煙」，不然，便是下棋或小睡一陣而已！後來因欠薪更多，各人情意均懶，劃到也成了官樣文章，或預先簽到數日，或數日後再為補簽，總之，一星期能有一天到院也就算好了。

陳氏之言，因屬回憶性質，非嚴謹論著，不知確否？然而在那個國家財政困難重重的亂世裡，政府對待公務員給付之不足，不難想見。就此，倘若國家對於公務員未盡到生活照顧義務在先，反而一味要求公務員履行義務，發揮敬業態度與服務品質，毋寧是強人所難。依本文所信，國家與公務員間互負的義務是對等的，在要求公務員履行忠誠等義務之同時，國家必須盡到照顧公務員生活的義務。<sup>21</sup>申言之，超前立法雖可啟迪公務員的法治觀念，但徒法不足以自行，仍須借重主、客觀環境的配合，歷經長時間的磨合淬鍊，方能真正落實國家與公務員間公法上的職務關係與忠誠義務，進而成就人事法規範之實踐。從而，就長達一世紀人事法制建設的階段區分來看，將短短 3 個月的臨時政府時期，視為「過渡前期」，與之後登場的北京政府時期，合稱為「過渡期」，似不為過。

## 伍、結語

英國名相邱吉爾說過一句名言：「你回頭看得越遠，你向前也將會看得越遠。」當前政府面臨施政上的諸多難題，主事者與專家學者分從不同角度提出了許多的解決方法，然而在這許多的方法中，什麼是最根本有效的解決之道呢？卻常常不自覺地陷入短視近利或枝微末節的思考。對於一件事物既有的定義，我們往往不予深究，而是膚淺地順著它的脈絡去進行相關衍生的探討。事實上，就問題本身的思索而言，更重要的是定義之所以形成，即為何有此定義的問題，這樣不僅使我們瞭解定義內容的源由，它同時揭露遠比定義內容更貼近所定義「事物」的諸多思考。對於法制上問題的探索，自然也不例外。舉例言之，當前國家最重大政策要屬年金改革，過程中一再被人質疑違反「契約關係」、「溯及既往」及「信賴保護」等原則。其實，這些法治國基本原則都來自於德國法，而且年金改革在法理基礎上應該是站得住腳的。但主事者卻不思從事物本質根源來探討，亦未見運用任何法學

<sup>21</sup> 歷來我國司法實務均有類似法理關係的闡述，可參見司法院大法官解釋第 443 號、第 596 號、第 618 號及第 637 號等號解釋及其解釋理由書。

方法原理加以駁斥坊間流言，反而流於枝節辯論及意氣之爭，讓問題更加複雜難解，致社會各階層更形分化，誠屬遺憾。

本文在百年前人事行政法制之形成與演變的探尋中，發現：現今人事行政法制多為昔日舊制的蛻化。諸如：公務員高普考的資格要件、任狀程式、俸給用語與等級之設計、文武待遇一致的構想，乃至考試院及其所屬銓敘部的命名等等，皆淵源自民初舊制。凡此，均可立證當時的主事者們，實已成功地借鏡先進國家的經驗，設計出一套嶄新的人事制度規範，其貢獻不容受忽視，更不應被抹煞。其中分散式人事行政機關設計，已被一條鞭集中式人事管理機關所取代，蓋兩者設計各有其時代背景，難分優劣。另外，從現代法治觀點來看，有些人事規定仍非落伍。例如：文官服務令所規範的各種公務員義務，與現行公務員服務法規內容相去不遠，而其中服從義務所採之相對說，相較於現行規定，甚至更為先進。惟法之形貌易得，神髓則難求，其關鍵在於：一種法律文化，未經過有效的社會化過程，昇華成主政者與公務員間之基本信念前，其形貌性的制度是很難產生預期的功效。不可否認，民初的人事制度規範正是屬於形貌性的制度，距離法律的實踐，尚有一段距離。但重要的是，其中有些人事專法，例如：文官保障法草案、文官懲戒法草案等相關規定，具有超前立法與法教的功能，有利啟迪公務員集體法意識，使之加速成熟。總之，從歷史法學的角度觀察，這一段長達 17 年混亂動盪的歲月，毋寧可視之為法文化調合與成長的過渡期間，不但讓我國從君主專制步上民主法治的新里程，也為繼之而起的國民政府及其所成立的考試院，奠立了一定的人事法制基礎。



## 參考文獻

- 中華民國開國五十年文獻編纂委員會（主編）（1962）。**開國規模**（三版，中華民國開國五十年文獻，第二編第二冊）。臺北：正中。
- 邱創煥（1993）。**文官制度論叢**。臺北：中華民國國家發展策進會。
- 法治斌、董保成（2012）。**憲法新論**（五版）。臺北：元照。
- 吳庚（2010）。**行政法之理論與實務**（十一版）。臺北：三民。
- 林紀東（1960）。**行政法新論**（五版）。臺北：法律評論社。
- 考試院（1990）。**中華民國銓敘制度**（二版，上冊）。臺北：正中。
- 考試院（2002）。**建國九十年之考銓制度**。臺北：考試院。
- 考選部（2016）。中華民國 104 年考選統計，取自：  
[http://wwwc.moex.gov.tw/main/content/wfrmContentLink.aspx?menu\\_id=268](http://wwwc.moex.gov.tw/main/content/wfrmContentLink.aspx?menu_id=268)。
- 徐有守（2007）。**考銓制度**（三版）。臺北：臺灣商務。
- 國史館（1990）。**中華民國史公職志**（初稿）。臺北：國史館。
- 陳敏（2009）。**行政法總論**（六版）。臺北：新學林。
- 張朋園（2007）。**中國民主政治的困境 1909-1949：晚清以來歷屆議會選舉述論**。臺北：聯經。
- 黃源盛（2007）。**平政院裁決錄存（1914-1928）**。臺北：五南。
- 黃源盛（2008）。**民初平政院裁決書整編初探**（中西法律傳統，第 6 卷）。北京：北京大學。
- 黃源盛（2016a）。**中國法史導論**（三版）。臺北：黎齋社。
- 黃源盛（2016b）。**晚清民國法文化五十年的幾點省思—20 世紀上半葉大陸法治文化**。王寵惠與兩岸法治文化學術研討會（5 月 31 日），臺北。
- 楊鴻烈（1993）。**中國法律思想史**。臺北：商務。
- 蔡鴻源（1999a）。**民國法規集成**（第一冊）。合肥：黃山書社。
- 蔡鴻源（1999b）。**民國法規集成**（第二冊）。合肥：黃山書社。
- 蔡鴻源（1999c）。**民國法規集成**（第七冊）。合肥：黃山書社。
- 蔡鴻源（1999d）。**民國法規集成**（第八冊）。合肥：黃山書社。

蔡鴻源（1999e）。**民國法規集成**（第九冊）。合肥：黃山書社。

蔡鴻源（1999f）。**民國法規集成**（第十冊）。合肥：黃山書社。

劉文英（2008）。**日本官吏與公務員制度史 1868-2005**。北京：新華。

# The Personnel Administration Legal System's Forming and Evolving in Early Era Republic of China (1912~1928)

Hui-Ping Feng<sup>\*</sup>

## Abstract

From the end of 19th century to the beginning of 20th century, China, an old country, experienced unprecedented changes in its national legal system, meaning its traditional bureaucratic system was largely replaced by Civil Law from Europe, which triggered significant changes in its personnel administration system to meet the new requirements of the time. However, few studies have been made in this area probably because of the difficulty in collecting information about its history. This becomes an initiative for us to explore. While investigating the legal system of the early Republic of China period from 1912 to 1928, we found something quite different from our past impression about the old system. And the most exciting is that there are actually tons of historical documents on this subject. For instance, there were over 900 bureaucratic rules on practice during the period, and this number could be increased to over 3,000 if other administrative orders or decrees were added. In an effort to tell the forming and evolving of this system, this paper presents problem-oriented events in time sequence, covering all the organic acts and regulatory acts under such a different space-time

---

\* Doctoral Candidate of Fujen University Department of Law, Section Chief of National Development Council, email: feng0001@ndc.gov.tw.

background. We hope this will explain how the people's consciousness on justice was played a role during that time, and the findings will enable the readers to better understand the forming and evolving of this old legal system, which in turn could contribute to our government's decision making in the future.

**Keywords:** personnel administration legal system, civil service regulations and rules, personnel administration institutes, prospective legislation, premature Legislation

# 新加坡就業服務與人力培訓整合機制 之研究：以 LHUB 及 e2i 為例\*

廖家偉、謝文英\*\*

## 《摘要》

制度性地整合就業端及培訓端資源，並將效率最大化，向為勞動力市場永續發展的主要關鍵。本研究旨在探討新加坡歷經 1997 年亞洲金融危機後，如何以勞工、資方、政府三方公私協力合作模式，並分權交由產業導向培訓的「職工總會學習中心」（NTUC LearningHub, LHUB）及有效就業的「就業與職能培訓中心」（Employment and Employability Institute, e2i）共同整合培訓與提供就業資源，造就新加坡長期就業穩定的整合機制。本研究結果如下：1. 研究對象對新加坡人力培訓與就業市場有直接關連，該模式採政府、新加坡全國職工總會（National Trades Union Congress, NTUC）及產業等三方合作機制，以協商取代抗爭，此模式維持了新加坡和諧的勞資關係。2. LHUB 對新加坡人力發展有重要影響與貢獻，其系統性人力培訓機制深獲產業肯

---

投稿日期：105 年 8 月 23 日。

\* 本研究感謝兩位匿名審查委員的寶貴意見，並感謝新北市政府勞工局及雲林縣斗六市公所二次指派前往新加坡參訪之機會，以及勞動部勞動力發展署（以下簡稱勞動力發展署）中彰投分署（原中區職業訓練中心）在新加坡參訪議題與行程上的協助，惟本文所有責任仍由作者自負。

\*\* 廖家偉為國立雲林科技大學技術及職業教育研究所博士生，e-mail: d10443011@yuntech.edu.tw。謝文英為國立雲林科技大學技術及職業教育研究所教授，e-mail: hsiehwy@yuntech.edu.tw。

定。3.e2i 對新加坡就業服務有重要影響與貢獻，在於其「一站式就業與職能服務」及「產業調查與職缺開發端--強大的開發團隊技術」，制度性地將人力與產業之間的供給與需求緊密結合。4.新加坡面對 2008 年金融危機，維持低失業率的關鍵原因，在於勞工、資方、政府三方公私協力模式隨時反應市場結構，產業也能隨之轉型所致。最後，根據結論提出規劃建議，作為我國就業服務與人才培訓之參考。

[關鍵詞]：新加坡、就業服務、人力培訓、協力治理、公私夥伴關係

## 壹、前言

### 一、研究動機

制度性地整合就業端及培訓端資源，並將效率最大化，向為勞動力市場永續發展的主要關鍵。2008 年起，各國深陷美國次級房貸所引起的世界金融危機，造成社會、經濟及產業結構一連串鑲嵌失衡的問題（Bordo & Landon-Lane, 2010）。此危機雖未對我國金融體系造成像其他國家所預期的傷害，但是外匯市場卻呈現劇烈波動，出口市場大幅萎縮，直接反應在產業生產停滯、企業關廠及失業率攀升上（周國偉、吳孟道，2009；許溪南、王家美，2009；賴樹立，2009；譚瑾瑜，2008）。據勞動部（2016）就業服務統計報告，2008 年失業人數近 45 萬人，相較前一年增加 31,000 人，而次年更增加至 63 萬人，而 2007 年危機前，求職者到公立就業服務機構求職計 904,663 人，廠商求才數 1,170,045 人，求供倍數 1.29。但危機發生後，2008 年求職者到站求職計 1,147,798 人，廠商求才數 998,126 人，求供倍數降為 0.87，2009 至 2015 年求供倍數變化分別為 0.82、1.26、1.36、1.56、1.69、2.00、2.00，可見當時的就業問題深受影響。

觀察 2008 至 2010 年金融風暴期間我國因應作法，當時政策以加強現有就業安全體系與大幅增加預算分次推出短期就業性質的「立即上工計畫」、「97 至 98 年短期促進就業措施」，以及各地方政府提供短期就業機會（陳金隆，2009；曾仁

傑，2009；衛民，2009；賴樹立，2009）。時任職業訓練局組長的賴樹立（2009）指出我國穩定就業措施與全球各主要國家步調相同，紛紛採取增加公共支出，刺激經濟及增加就業機會。此前提下，我國因應金融風暴的「就業安全體系」可分為五構面，第一，企業協助措施方面，有安定僱用（穩定就業輔導團、微創貸款、信貸保證）、獎勵僱用（立即上工計畫、放寬僱用獎助），以及人力投資（產業人才投資方案）。第二，勞工方面，依法澈底執行勞動基準法無薪假之保障、立即充電計畫及充電增值計畫等措施。第三，就業機會方面，有多元就業開發方案、提早就業獎勵津貼、政府部門擴大進用、推動促進就業方案，以及縮減外勞鼓勵進用本國勞工。第四，職業訓練方面，則因應各產業類別加開失業者職前訓練班及發放職業訓練生活津貼。第五，加強辦理包括失業給付、勞健保費補助等失業補助措施。上述因應之效果，資料顯示，2008年我國失業率為4.1%，至2010年最高為5.8%，到了2011年後才從4.3%逐年遞減，可見補救措施不但未能立竿見影，更加深了就業結構分化及產業脫勾的問題（李健鴻，2010；勞動部，2016；衛民，2009）。

原先我國已存在就業市場不穩定性（王淳芳，2015），2008年金融風暴因應作為後，更加劇了就業結構問題，因為相對於典型就業，不穩定、低所得「非典型就業」的部分工時、臨時性或派遣勞工，在當時缺乏技術培訓及產業需求之間鑲嵌性條件下更加嚴重。據李健鴻（2010）分析2008至2009年，非典型工作者逐年增加，由31萬1,000人增加為36萬8,000人，臨時工由15萬9,000人增加為17萬7,000人，派遣工作由33萬8,000人增加為33萬9,000人，可見當時措施不但成為幫兇，更日益影響我國非典型就業工作貧窮化之情形。

因此，存在於產業、就業及培訓間之落差情形下，政府盲目地採取增編預算，填縫式地將臨時工塞入公部門，乃為極短視之作法。相對的，採取就業機會、技能提升及產業需求之結合，幾乎是世界各國共同的策略（沈文麗，2009；李健鴻，2010；陳燕卿，2009；曾仁傑，2009；衛民，2009），也是解決產業結構與就業問題落差的根本之道。曾仁傑（2009）指出產業結構問題，有賴整合產官學等各資源，建立就業資訊平台，以結合就業與訓練。衛民（2009）更直接指出必須通盤檢討職業訓練法、就業服務法及就業保險法，建議業務應建立單一窗口，政府也必須加強與企業、工會進行三方合作對話，才能重建就業安全體系。

有鑑於此，本研究嘗試以人力培訓與就業服務兩大構面切入，冀望借鏡新加坡

經驗進行比較研究，提出對我國未來就業市場有實質效益的建議。研究者因緣際會下赴新加坡探訪 2008 年金融危機下就業市場議題，發現其深受 1997 年亞洲金融危機影響，並持續 7、8 年時間，2003 年失業率甚至攀升到 4%，但自 2008 年金融危機至今，最高失業率為 2009 年約 3%，且受金融風暴影響僅 1 年時間，之後降至 2% 以下（Singapore Government Ministry of Manpower, 2015）。此二波金融危機政府處理勞動力市場的策略，一波為政府採取公共預算短視作為，另一波為政府、產業及企業等三方合作策略，相較之下所得出失業率不同結果，足以顯示本研究價值及重要性。

從跨國比較研究的意義上，新加坡和臺灣在本研究對象間有相同基準點，包括共同背景、相同課題、失業處理的問題及其尋求創新作法，乃至於研究議題如就業服務、人力培訓等也大略相同。不過兩國間之比較，鮮少會有政體相同的情況，因此本研究在引用研究結果上，僅供作借鏡參考服務內容，再盱衡國內國情與實際需求審慎參酌研究結果，以尋求可用之策略。因此，雖然國情不同，但新加坡最可貴之處，在於吸取 1997 年亞洲金融危機的教訓後，採取各方合作方式，提早調整方向因應次一波危機發生（Hui, 1998）。與我國最大不同之處，在於新加坡不再墨守舊有制度模式，轉向政府與民間組織進行合作，以勞、資、政合作的公私協力治理模式運作，此模式具體表現以產業導向培訓的「職工總會學習中心」（LHUB）和有效整合就業及培訓的「就業與職能培訓中心」（e2i）二個執行的公私聯合組織，其人力培訓與就業服務有效整合，成為新加坡長期就業穩定的成功經驗。

在此研究動機下，本研究的重要性一方面點出臺灣在 2008 年金融風暴期間，我國因應作為成效不彰，更凸顯產業、就業及培訓落差未能有效解決之問題。另一方面，為嘗試提出解決策略，本研究將深入探討研究對象於人力培訓、就業服務及其間相輔相成之機制，探討主軸包括研究對象的整合機制、產業關係、服務設計運作。另外，也將檢視新加坡如何因應金融危機的作法，以反省臺灣過去傳統產業發展與培訓脫鉤，就業服務與職業訓練無法有效發揮之問題，冀望提出對我國就業服務與職業訓練相關業務整合之具體建議。



## 二、研究目的

本研究運用質性個案分析，以公私協力夥伴關係 Ansell 與 Gash (2008) 協力治理模型為研究分析架構，依研究目的將聚焦於新加坡就業服務和人力培訓制度面及執行面的 LHUB 及 e2i 個案探討，本研究具體目的如下：

- (一) 瞭解本研究對象對新加坡人力培訓與就業市場的關聯。
- (二) 探討本研究對象 LHUB 對人力培訓內容及影響，包括：研究對象的整合機制、產業關係、服務設計運作。
- (三) 探討本研究對象 e2i 對就業服務的內容及影響，包括：研究對象的整合機制、產業關係、服務設計運作。
- (四) 觀察新加坡就業服務與人力培訓之整合，探討新加坡 2008 年金融危機中搶救失業的制度設計及應變機制。
- (五) 根據研究結果提供具體建議，供政府就業服務與人才培訓政策之參考。

## 三、研究方法

為達成研究目的，本研究以文獻分析法、比較研究、實地訪談法、座談會及參與觀察法進行，茲將各研究方法進一步說明如下：

- (一) 文獻分析及比較研究：涵蓋公私協力治理觀點的理論假定、新加坡就業及培訓，以及 LHUB、e2i 相關資料，以利本研究依循理論觀點論證就業服務、人力培訓及其整合機制之分析。
- (二) 實地訪談法、座談會及參與觀察法：赴新加坡訪視該國政府推薦代表性的 LHUB 及 e2i，吸取其實際經驗及如何有效實施的制度設計，作為借鏡，訪談設計如下：
  1. 訪談時間與對象：
    - (1) 第一次赴新加坡為 2010 年 4 月，參訪觀摩 NTUC、LHUB、e2i 及各地訓練場所、2 次座談會。
    - (2) 第二次赴新加坡為 2016 年 7 月，至 LHUB 及 e2i 參訪。
  2. 訪談方式與內容：

- (1) 第一次：實地訪談參觀 LHUB、e2i 及各地訓練場所，參與觀察重點扣緊就業服務、人力培訓及其整合機制和議題，另召開兩場次座談會分別為：
- a. LHUB 座談會：由該單位代表總監等 4 人和參訪單位代表等 4 人，共計 8 人進行座談會，針對 LHUB 對人力培訓內容及影響、就業服務與人力培訓之整合，以及探討新加坡 2008 年金融危機中搶救失業的制度設計及應變機制進行交流。
  - b. e2i 座談會：由該單位代表副總裁等 4 人和參訪單位代表等 4 人，共計 8 人進行座談會，針對 e2i 對就業服務的內容及影響、就業服務與人力培訓之整合，以及探討新加坡 2008 年金融危機中搶救失業的制度設計及應變機制進行交流。
- (2) 第二次：為確認資料的精確性，逢因公出國再次造訪前述單位，與服務人員進行交流。

## 貳、公私協力治理觀點的分析架構：Ansell 與 Gash 的協力治理模型

協力治理概念 (collaborative governance) 的出現，代表著公共管理思維的一種變革 (孫本初、鍾京佑，2005)。90 年代末期，「新治理」觀點 (The New Governance) 取代「新公共管理」運動 (New Public Management)，主要原因是理論與實務上的侷限。理論上，新治理觀點學者認為，新公共管理假定政府扮演導航者的角色，讓「第三者」(the third-parties) 如企業、非營利組織、或其他公私混合組織，以契約簽訂來執行公共事務，但卻在實務上，對於政府該如何扮演這種角色產生侷限性，因為過去 20 年國家將公共事務移轉給其他非政府組織，透過契約來分配有限的政府資源，現實中避免不了政治、社會及法律不法之問題，政府反而不被人民信任 (陳敦源、張世杰，2010；Freeman & Minow, 2009; Kettl, 2006; Salamon, 2002)。因此，新治理的出現，更強調公私部門間的合作與信任關係，尤其是公私部門間的界線愈來愈模糊，公私跨界或跨政府部門整合，在新治理觀點影響下，將「公私協力夥伴關係」觀點 (Public-Private Partnerships, PPPs) 視為當今

解決公共問題的新觀點。

而 PPPs 會依公私部門各自立場、關係程度、互信程度、合作模式而有不同的協力模式，至於本文選擇 Ansell 與 Gash (2008) 的協力治理模型作為本研究的理論架構基礎，主要考量新加坡國情及其研究對象公私部門特性外，該模式強調由多元利害關係人所進行集體決策的過程，而過程為正式性、協商性及以共識為導向，換言之，有權力共享、資源互賴、責任合作觀點。當中特別強調「組織間協力」層面，有別於傳統「權威導向安排」(authority-based arrangements) 外包模式下單純的契約買賣、交易關係。「協力治理安排」介於「權威導向安排」與「市場導向安排」之間，此意味著公私協力與夥伴關係，從「市場競爭機制」轉變為「合作協調機制」，以及治理機制從「市場—層級」二元選擇，過渡到「市場—層級—網絡」的三元選擇(陳敦源、張世杰，2010)。雖然有人會提出質疑，新加坡權威式民主政體有其長久以來的政治特色，即使交由非政府組織或公私混合組織，仍免不了政治權力高於任何其他權力，但觀察新加坡具高度信任基礎的公私協力或公私混合組織，擁有相對自主性，影響新加坡政治、教育、社會、文化等(林淑馨，2009；陳定銘 2006；陳瑩松，2011；黃子庭，2007；Leggett, 2014)。

依據上述理由，Ansell 與 Gash (2008) 的協力治理模型是一個涉及到「協助型領導」(facilitative leadership)、「制度設計」(institutional design) 及「協力過程」(the collaborative process) 等要素之間的互動過程，尤其是協力過程直接對協力治理的結果產生影響。而「初始條件」(starting conditions) 的條件也會因各個利害關係者的參與動機，對於後續協力過程中各方之間信任感也會有影響。以下則是根據 Ansell 與 Gash 的主要觀點(陳盈宏，2015；陳敦源、張世杰，2010) 建立本研究架構概念如圖 1：

- 一、**初始條件**：係指可以促進或阻礙各利害關係人合作的相關因素，解決一些公共問題，此相互依賴的需求是創發協力關係的先決條件，當公私部門感受共同解決一些公共問題或達成某些政策目標時，最能創發出協力的誘因。
- 二、**協助型領導**：係指對於各利害關係人的管理應呈現最小化的干預，以凝聚各利害關係人的政策共識，且願意進行協力合作，以促進最大化的公共利益，協力過程需要有領導者來協助各方利害關係者集結起來進行協商。
- 三、**制度設計**：係指在協力治理過程中，各利害關係人進行合作的基本規則，如果

協力過程能夠建立一個公平公開的遊戲規則，將可以提升其合法性，建立信任關係，有效達成目標。

四、**協力過程**：協力治理是一個循環性及非線性的過程，在這個過程中有「面對面對話」、「信任建立」、「參與者對互賴關係的承諾」、「共享理解」及「初期可感知到的合作利益」等這五個因素之間的關係，可產生整個協力治理所期望的結果。

五、**結果**：協力之結果主要是直接受到協力過程本質的影響，當協力過程中各個因素能夠形成良性循環的正向回饋關係時，將會導致好協力結果的產生。

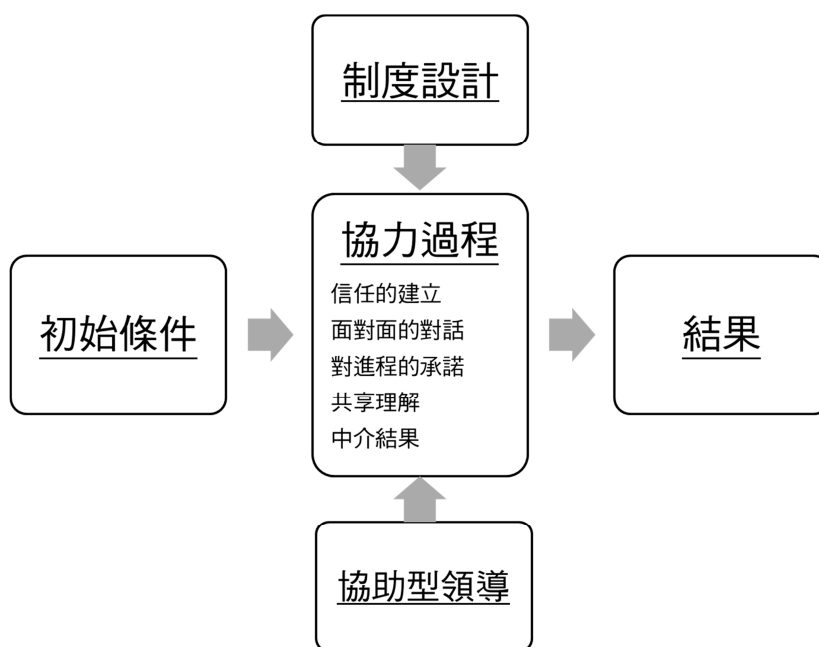


圖 1 公私協力治理觀點的分析架構

資料來源：修改自 Ansell 與 Gash (2008)。

## 參、個案概況及研析：人力培訓及就業服務執行單位實際運作之模式

### 一、個案概況：人力培訓及就業服務的執行單位

#### （一）影響人民生活各層面，具勞、資、政色彩的新加坡全國職工總會（NTUC）

本研究探討新加坡人力培訓及就業服務整合模式，以工會組織 NTUC 為研究對象的主要原因，在於該組織於 1961 年成立，而在 1965 年新加坡建國獨立後，該組織發展以穩定國家政治為願景，並以提升勞工權利、生活品質及人力培訓為工會推動最重要的目標，是新加坡建國後唯一聯合各工會資源，與政府關係密切的工會組織。黃子庭（2007）指出它與政府有著共生（symbiotic relationship）的特殊關係，組織人事被政府高度介入，形成政府與工會一體化（Leggett, 2014）。

而了解 NTUC 對新加坡社會經濟的影響性，是本研究探討研究案例 LHUB 及 e2i 的重要脈絡，其主要角色有二，其一，NTUC 是遍及各階層生活的多元服務組織，從 1970 年開始，以合作社形式促進特定勞動者權益、提高勞工收入和改善勞工生活品質為目標，服務涵蓋醫療、食品、住宅、老人、幼兒、保險、貧窮等；其二，自 1970 年以來，NTUC 和產業、政府共同建立三方合作機制，透過協商取代抗爭模式，形成關係緊密的聯盟夥伴，這層關係造就新加坡長久以來穩定的勞資體系，也因此 NTUC 的角色在新加坡普遍獲得社會的認同（黃子庭，2007；新北市政府勞工局，2010；Leggett, 2014）。

#### （二）產業導向、重視人力開發的職工總會學習中心（LHUB）

職工總會學習中心（LHUB）成立於 2004 年，NTUC 集團下有四家性質相同的機構，以 LHUB 規模最大，專責培訓業務，所有運作經費由 NTUC 補助。LHUB 以培訓人力資本為願景，滿足各行業勞工培訓需求，主要服務項目有工作管理、職能技能系統、資訊技術、專業 IT 檢定、軟技術、工作安全及健康課程，並配合新加坡人力部（Ministry of Manpower, MOM）、勞動力發展局（Workforce

Development Agency, WDA) 及資訊通訊發展局 (Infocomm Development Authority, IDA) 辦理各項技能培訓課程。而 LHUB 之所以能代表 NTUC 扮演培訓的重要角色，是因為它有將課程與各產業發展作緊密結合，適時提供彈性課程，而其有效運作機制，表現在所強調的四大核心—全面的價值鏈、IKEA 模式、資料庫標準化操作流程，以及高等院校教育系統合作，是機構培訓運作最具關鍵技術 (新北市政府勞工局，2010；經濟部，2016)。

### (三) 充分展現就業端與培訓端整合的就業與職能培訓中心 (e2i)

e2i 是 NTUC 集團下為新加坡執行就業服務最具代表性的機構，主要功能係為各行業辦理在職訓練及求職者轉業失業評估、培訓與工作配對等就業工作。機構由資深主管、輔導員及專員共同組成「一站式」(one-stop) 服務團隊，該機構與政府、產業長期保持密切合作，除例行性為各行業規劃職務再造的培訓計畫外，其真正將角色發揮最大化效能是整合人才培訓，以協助新加坡於金融危機期間能有效延緩失業率、提高就業率。因此，e2i 的模式強調媒合流程、開發資源及產業需求，充分展現就業端與培訓端之整合 (新北市政府勞工局，2010)。據 e2i 副總裁 Kenneth Choo 表示，2008 年 e2i 提供 20,616 名就業媒合機會，2009 年 45,000 名，可見 e2i 對新加坡勞動力市場貢獻甚鉅。

## 二、個案研析：就業服務與人力培訓整合機制之觀察

本研究對象 LHUB 與 e2i 對於就業服務及人力培訓實際運作之機制有其特殊的制度設計與協力過程，本文在前述個案概述已大致介紹二者分別在人力培訓、就業服務及整合機制上的制度與角色。接下來為詳細探討其協力過程，進一步將文獻內容分析結合實地訪談、參與觀察內容，依研究目的，進行就業服務與人力培訓的整合觀察。接著，再分別針對就人力培訓與就業服務的制度設計與協力過程進行探討。

### (一) 就業服務與人力培訓整合「初始條件」與「協助型領導」觀察

本段在於釐清 2008 年金融危機「人力培訓及就業服務有何因應對策」此一議題的詳細過程，受訪單位談到「為何需要整合？整合從何而來？對傳統模式培訓模

式的反省為何？」直接指出其重要背景為歷經了 1997 年亞洲金融風暴，新加坡政府對於經濟市場循環性失業問題特別重視，因此從過去政府單方面因應，轉變為勞、資、政三方合作型態的組織與機制，隨時以彈性整合方式因應就業市場變化（Waring & Lewer, 2013），而改變的作法有：

在經過上一波經濟不景氣的教訓，NTUC、LHUB 及 e2i 意識到缺乏一個完善培訓系統和就業服務機制下，幫助民眾找到工作的性質和範圍是有限的，通常失業民眾不久後就失業，造成的也是不斷失業的惡性循環。為此，e2i 因應這一波經濟不景氣，重要方案有勞工技能提升與應變計畫（Skills Programme for Upgrading and Resilience, SPUR）、派遣人力優先雇用方案（BSI Early Adopter Scheme, BEAS）、<sup>1</sup>雇用補貼計畫（Jobs Credit）、受雇能力技能系統（Employability Skills System, ESS）等，對於補貼雇主續留現任勞工、在職勞工進修、失業者技能培訓等，的確在金融風暴中發揮了最大的效果。（訪談紀錄：E-28）

可見，重新檢討現有制度，建立一套完善的培訓系統，是擺脫傳統培訓模式，建立整合機制的第一步。而座談會中，LHUB 對於 2008 年金融風暴時能發揮效能有效維持失業率，認為不僅是當時單位目標，也是國家正確朝向公私協力之合作，共同面對金融危機所得到的一個好的結果。至於人力培訓與就業服務如何整合與進行，將在後述進一步探討。

此外提問「面對這一波經濟性危機，新加坡的人力培訓及就業服務作法為何？有無實際案例？」時，LHUB 總監 Gary Goh Choon Siah 與 e2i 副總裁 Kenneth Choo 二位受訪者提出以下案例，認為是金融風暴期間新加坡執行培訓與就業整合成功的經驗：

可從 LHUB 與 e2i 共同合作大型案例，如金莎集團、吉寶海事工程集團及皇家荷蘭殼牌公司集團等培訓專案，看到它們如何與之聯繫及合作。基本上無論是 NTUC、LHUB 或 e2i，對於新加坡大型開發產業都採取主動、積極作為，強調雙方互動模式，由 NTUC 負責全國各產業聯繫，LHUB 專

---

<sup>1</sup> BSI 係“Best Sourcing Initiative”之簡稱。

責人力培訓規劃，e2i 則負責就業機會開發，合作分工下都能立即反應產業脈動，提出培訓及就業方案，盡可能讓產業與就業接軌。（訪談紀錄：E-26；訪談紀錄：L-21）

## （二）人力培訓 LHUB 「制度設計」與「協力過程」之分析

### 1. 整體面：如何串連整個模式？

LHUB 總監 Gary Goh Choon Siah 指出 LHUB 運作的四大核心構面—全面的價值鏈、IKEA 模式、資料庫標準化操作流程，以及高等院校教育系統合作，是機構培訓運作最具關鍵技術，但探討本項議題時，LHUB 認為整合的關鍵，在於將組織目標設定為社會責任，並從 NTUC 獲得支持：

LHUB 是一個非常特殊的單位，在總部 NTUC 背後的支持下，LHUB 屬於社會型組織，也就是說，對於新加坡人力培訓有著使命感，不完全僅是為了利益。深入一點分析，LHUB 從無到有，從小到大，主要的發展策略就是社會責任，一個人在就業前，由於技能教育的缺乏無法上工，這時候 LHUB 就是要針對市場的要求量身訂作課程，包括英文課程或 ID 人才課程，只要來 LHUB 的失業民眾願意接受這樣的課程，對於求職的機會是非常有幫助的。（訪談紀錄：L-21）

從 LHUB 可知，其串連整個運作模式最重要的價值是來自對社會的責任，不過可觀察到此一社會責任有其具體目的，例如 LHUB 為有就業需求的民眾提供量身訂作的服務，也是展現前述 LHUB 的四項關鍵構面，至於此四項關鍵面向能發揮多大效果，以下將分別討論之。

### 2. 各個組成整合的關鍵面向

#### （1）產業面

LHUB 強調與產業完全結合是勞動力市場最重要的目標，能在此目標下共創的社會價值，透過關鍵技術「串起各產業共同願景的全面價值鏈」及「資料庫標準化操作流程」構面的制度設計，能隨時做到產業職缺、求職類型及人力培訓的有效連接：



因應市場需求，LHUB 量身訂作對應的課程，而這裡看到的專業性，除了因應產業外，LHUB 會聘請學者專家設計課程，針對產業的需要設計一系列的課程。而這裡頭區分的一般課程及專業課程，一般課程屬於藍領階級，是非常基礎的訓練，通常會請 1 名專家來設計課程。至於專業性課程，LHUB 會請多名學者專家組成研究團隊來設計白領階級需要的課程。因此，如何區分二者，LHUB 主要是依據市場及專家學者的專業。（訪談紀錄：L-21）

因此，對照 LHUB 第一項核心構面「串起各產業共同願景的全面價值鏈」，LHUB 培訓模式的全面價值鏈，以課程品質達最高標準為出發點，強調培訓課程設計須與所有產業共同建立適用各行業的操作流程，並分類為「一般雇用技能」及「各種通用便攜式技能」二大培訓鎖鏈，前者指工作態度、資訊科技、語言課程及軟技術等一般培訓，後者指各行業專業服務、製造業技術、人力資源、金融知識及創意工作等工作或職位所需要的特殊技能。LHUB 依二大類課程再混合設計成「卓越服務學院系統」、「語言學院系統」、「資訊科技學院系統」、「工作場所安全及健康學院系統」、「海事學院系統」，並根據特殊產業建立技術性培訓系統。而各系統間並非單一培訓，只要產業提出需求，LHUB 能從現有的資料庫為企業培訓做到即時配對。

至於 LHUB 另外一項與產業保持關係是第二項核心構面「資料庫標準化操作流程」，Gary Goh Choon Siah 指出 LHUB 非常重視透過資料庫管理，以利產業能即時掌握培訓資料及人力運用，他們會透過產業需求的整套設計確實向產業說明課程設計、師資招聘、課前準備及培訓後續成效等完整計畫，也會透過個案管控及相關課後追蹤及授課評量，完整建置於課程資料庫，對產業於人力後續應用大有助益。綜上觀察，可知 LHUB 非常重視培訓與產業的關係，無論是表現在與產業共創價值，或者流程設計上，極具有效連結與整合。

## （2）服務對象面

LHUB 對於服務對象的經營，包括產業需求、學員培訓與師資培訓，採取的是一套企業化管理系統，LHUB 稱之為「IKEA 模式」。

為何「IKEA 式的定位」是 LHUB 強調的核心之一呢？IKEA 的經營模式

注重流程、市場經營及擴大服務範圍、產品設計三個概念，LHUB 運用了這三個概念而加以轉換為培訓的服務提供與創新設計。（訪談紀錄：L-23）

因此，「IKEA 模式」是 LHUB 強調的第三項核心構面，其經營模式不斷強調「注重流程」、「市場經營及擴大服務範圍」、「產品設計」三項概念，LHUB 加以運用。在流程方面，LHUB 著重機構的持續成長以達到規模化、控管課程質量與師資素質、多元角色培訓功能、外包培訓師資與課程設計等作業概念，也就是 IKEA 模式中擴大規模以降低成本、著重質量控制與後勤管理、提供最廣泛的存貨範圍，以及外包所有產品等概念的轉入。在市場經營及擴大服務範圍上，IKEA 模式重視在信任與品質的基礎上打造品牌形象，以及建構地理優勢的商店網絡，LHUB 將它轉化為與企業客戶和個別學員建立信任機制，並發展培訓技術以深入市場。在設計方面，IKEA 模式則建立共同設計理念，除主要旗艦商品外，其他產品都以外包方式進行，LHUB 將之轉換為培訓願景，並對課程與師資管理進行投資，發掘最好的師資及課程開發人員。

### （3）課程設計面

前述看到了 LHUB 課程設計講求系統性，在產業面與服務對象面連結下，課程設計是依據當時政策及產業發展有直接相關的服務對象進行分類。LHUB 除自身辦理「一般雇用技能」及「各種通用便攜式技能」培訓課程外，也會配合產業技術需求，尋求高等院校教育的結合：

LHUB 除了不斷尋求改變以因應產業的需求，例如對應產業需求建立「一般雇用技能培訓課程」及「各種通用便攜式技能培訓課程」，另對於企業用人的層次提升，LHUB 則與新加坡高等院校合作，將專業性的職業技能培訓拉入學校裡，例如服務、管理、機械專業訓練，在學員通過這樣的課程後，可以取得高等院校認可的證書，並且專才專用，直接受雇於領域內的企業工作。（訪談紀錄：L-27）

因此，研究者觀察到面對更高層級技術及專業課程需求，LHUB 會主動尋求各界訓練資源以提高培訓品質，此即為 LHUB 第四項核心構面，向新加坡高等教育系

統尋求合作機會，並將產業所提出的專業性技能培訓與之連結，如特殊服務管理、重工業技術等高技術性課程。而 LHUB 目前與高等院校合作模式，不僅將高技術性培訓工作委外培訓，學校也認同受訓合格學員授予證書，此一舉兩得的高品質培訓，也會帶動產業轉型。

### （三）就業服務 e2i 「制度設計」與「協力過程」之分析

#### 1. 整體面：如何串連整個模式？

LHUB 為產業進行在職訓練或協助轉業、失業者進行培訓為主，而 e2i 副總裁 Kenneth Choo 則認為 e2i 則是連結人力培訓及就業服務資源，為轉業、失業者尋找工作，對就業市場做有效預防及調節，至於如何串連整個模式的機制，e2i 認為：

e2i 的技術面，主要呈現的是多重階段及對象分類的一站式服務模式。為求職者提供服務前，e2i 的職缺開發團隊先擔任職缺開發的重要前鋒部隊，拜訪各產業並瞭解用人需求後，將其職缺對應到求職者的分類及培訓上。因此，接下來的技術面從職業諮詢師櫃台到服務個案窗口，初步評估後走入職業廊，進一步依求職者的狀況再分別進入就業工作坊、行業說明會等階段。在技術執行面上，是很有步驟的。（訪談紀錄：E-26）

可見，e2i 「一站式」服務是具有以系統技術為基礎的就業與職能機制（set up as a one-stop skills-based institute），其系統運作串流各項業務，無論是基本技能、提升職能、生涯指導、就業服務、培訓課程等相關服務，都是透過該系統相互運作整合而成，經觀察此為新加坡能有效整合就業服務與人力培訓的重要制度。

#### 2. 各個組成整合的關鍵面向

##### （1）產業面

e2i 稱一站式的服務的基礎，是建立在「產業調查與職缺開發端--強大的開發團隊技術」上，因為它扮演著職缺供給端的穩定資源。因此，e2i 自詡能與產業完全結合，具體表現在強大的開發團隊為其帶來更紮實的產業信任基礎。因此，團隊對於開發職缺採積極地向市場尋求機會，同時不斷地向產業展現本身訓練及就業輔導能力。

e2i 有一部分相關人員負責與產業直接聯繫是屬於專案經理層級的職缺開發團隊，他們隨時與企業保持密切關係。在新加坡，職缺開發員代表的是單位的信譽，企業相信 e2i 求才求職的能力，而每位代表單位的職缺開發員必須身穿 e2i 的制服並必須保持良好的形象，將每個企業人力需求開發視為非常重要的業務之一。（訪談紀錄：E-27）

觀察 e2i 產業開發有三項主要特點，第一，受產業肯定的「職缺開發團隊」（職缺開發員），e2i 早已成為新加坡最重要的就業及培訓媒合機構，產業亦無疑給予高度信任並隨時歡迎職缺開發員登門拜訪，相信開發員能清楚企業宗旨並帶來專業服務。e2i 職缺開發員幾乎常駐某一區或，與企業隨時保持聯繫。第二，該團隊利用宣傳行銷手段，向產業爭取夥伴關係，因為 e2i 認為向產業展現培訓及媒合能力是最好的宣傳手法，如例行性邀請企業到機構觀摩，爭取建立夥伴關係，宣傳包括 e2i 組織願景、培訓能力、一站式服務、多重階段系統及就業媒合後「售後服務」完整資料庫。其他宣傳方式也包括企業夥伴邀請其他產業進行交流座談，或邀請產業舉辦就業博覽會或徵才活動等，都是 e2i 行銷自我的重要方式。第三，高等院校技術培訓對勞動力市場而言，能提供產經結構變化所需更專業的培訓課程，而對企業在職勞工一方面能協助技術轉型或工作流程再造，另一方面，也能隨時提醒產業注意經濟發展，有利企業轉型，以提高市場競爭力。因此，除了看到 e2i 依現有系統服務協助產業外，也可見到它對於制度面與產業面連結的整合關鍵。

## （2）服務對象面

至於將服務對象連結產業職缺、求職類型及人力培訓，表現在一站式服務過程。特別注意的是，觀察一站式服務對求職者來說，可說是一套連結產業需求與求職者的職能分析系統，每位求職者受系統服務時，會被分類為「未準備」（not job ready）、「接近準備好」（near job ready）及「準備好」（job ready）三種服務對象，最後目標是成為「準備好」的求職者：

e2i 的配對率高的原因，主要是因為一站式的服務發揮效果，求職者假若成為「準備好」，配對的成功率是非常高的。一般而言，無法成功配對或成為「準備好」是因為在工作態度、技能培訓上還沒完全成熟，e2i 會針對這些失業者安排其他工作機會或進行相關的技能培訓課程，使他們更有

機會成為成功的求職者。（訪談紀錄：E-26）

就流程而言，e2i 一站式是有系統性地結合求職者工作態度、培訓技能及工作機會三個面向。來到 e2i 的求職者從接案起就被設定為「有能力，能被僱用」勞工，隨之一站式服務便進入「多重階段系統」為求職者進行篩選和分類。第一階段的「職業諮詢師」會根據求職者的學、經歷等進行分類，第二階段被推介至各職類窗口進行詳細的職能分析，進而依據評估結果分類求職者為「未準備」、「接近準備好」及「準備好」三種服務對象，據以接續下一步分流服務。

「準備好」求職者由 e2i 轉介參加行業說明會（industry preview），由廠商說明應徵工作內容，有些會當場面試是否能直接僱用，或下一步參加職業展（job fair）及中心舉辦「一天一個職訓展」等現場聽取職缺說明並進行面試。而「接近準備好」求職者，被 e2i 評估為工作技能已接近雇主要求，僅需接受工作態度及知識性通識課程等「強化訓練」（intensive training）後，就能轉介參加行業說明會。如求職者認為該行業適合自己，e2i 會進一步請求職者參加模擬面試情境的就業工作坊，完成後陪同求職者參加職業展或工作面試。至於被認定「未準備」求職者，通常是新加坡較底層或中高齡失業被評估缺乏工作技能，e2i 先引導求職者來到希望之牆（job gallery），使之感受有工作機會的正面態度。下一步分流服務，於面試前必須接受密集訓練，符合規定後才能被轉介至行業說明會等後續流程。因此，經觀察結果得知，求職者接受一站式評估及訓練，是一套完整 know how 工作流程，也是 e2i 最肯定的「如何成為一位準備好求職者系統方案（profile for job readiness）」，具有結合職能分析與就業設計的制度設計。

### （3）課程設計面

e2i 的課程設計講求系統性，在產業面與服務對象面連結下，一站式服務是由多重階段系統操作流程所配對的「受雇能力技能系統」（ESS），觀察在求職者進入該系統後，會因工作技能與產業需求，進行不同類別與等級的技能培訓。

e2i 對於不同服務對象的作法非常特別，許多學者所稱 e2i 為「一站式模式」服務。事實上，一站式隱含著多重階段及對象分類。一方面，透過受雇評估、指導、技能培訓和工作配對等服務，為各種服務對象作分類，另一方面，e2i 通過與政府和雇主密切合作，為各行業重新設計工作。因

此，藍領階級、專業人士、經理、執行人員都可能呼應了政府與雇主的關係所產生的對象分類。（訪談紀錄：E-26）

可知，為增加培訓效益，這一套 know how 工作流程有一項連結就業市場及培訓的關鍵點。前面提到，求職者被 e2i 評估分類並要求後續培訓，其培訓會配合政府政策和產業需求等，給予求職者必要訓練。政府諸多計畫中，委由 e2i 執行的「受雇能力技能系統」（ESS）對培訓發揮最大效果。ESS 要求產業所需的「工作技能」及「工作態度」培訓，e2i 將其系統再設計為進入職場的三大類技能，分別是白領階級的專業技術性「職業技能」（vocational skills）、較廣泛的產業所需「行業技能」（portable skills）及適用於任何行業「受雇技能」（employability skill）。在配合政府政策下，e2i 不斷修正培訓及技能檢定內容，辦理各產業所需的相關訓練，以降低訓練及就業的落差。

#### （四）小結：理論構面之綜合評析

根據上述個案概況與研析，依本研究架構的五項構面綜合分析如下：

##### 1. 初始條件

本研究其背景為新加坡記取 1997 年金融危機的經驗後，意識到朝向公私協力合作模式，才能掌握產業脈動及就業、培訓之間整合的契機。因此，從研究可知，利益關係人從政府主導政策及方向，措施執行則由兼具勞、資角色的 NTUC 統籌分工。授權垂直而下，NTUC 再善用角色整合水平資源，建立人力培育協調平台，隨時回應各方需求與資源整合，因此其架構保持政府與民間永續的交流及合作。

##### 2. 協助型領導

1970 年代以來，NTUC 和政府、資方共同建立的「三方對話」機制，透過協商取代抗爭的模式，將有關勞動成本的措施體制化，成為了關係緊密的社會夥伴，因此，這種從對抗到合作、再到夥伴關係，維持了社會上和諧的勞資關係，成為組織最終極的目標，如現今時常發生的勞資爭議、團體協約、人才培訓及就業服務等，都不需透過政府直接介入，當然資方相信 NTUC 組織的能力，勞方認同度高，成就了 NTUC 存在的價值。

因此，可以瞭解 NTUC 是一個能夠意識到經濟發展對社會結構影響性的組織，

並進而關心就業與培訓相關政策、議題，包括了就業穩定、推動就業與職能培訓相關計畫等，從而建立勞、資、政三方更緊密的合作夥伴關係。

### 3. 制度設計

從個案研析中，可知其制度設計為：

- (1) LHUB 人力培訓是如何從運作流程上串連資源運用與產業關係，其重要基石是將訓練價值，建立在產業追求最高品質訓練、通用的操作流程及願景共識上。此價值下有立即反應產業需求的訓練架構，如 IKEA 模式重視流程、經營及設計、資料庫標準化操作流程，以及高等院校教育系統的合作。
- (2) e2i 的模式表現在媒合流程、開發資源及產業需求上，強調整合就業端與培訓端，所採取的一站式就業與職能評估，經「多重階段系統操作流程」進行求職及訓練分級，個案在未獲得適當技能或被聘僱之前，採取不斷循環評估與訓練。而產業調查與職缺開發也是 e2i 重視的項目，一方面不斷向外宣傳本身的資源與效益，也要求團隊能力提升及在地經營，另一方面，尋求高等教育資源結合，協助產業轉型。

### 4. 協力過程

依據個案研析，整合機制是在公私協力治理下不斷強調和各利害關係人進行面對面的共識達成，因此 NTUC 和產業、政府共同建立三方合作機制，透過協商取代抗爭模式，形成關係緊密的聯盟夥伴，這層關係也造就新加坡長久以後穩定的勞資體系，同時 NTUC 的角色在新加坡普遍獲得社會的認同。

### 5. 結果

本研究價值之一，透過公私協力治理的個案研析，能反省面臨金融風暴的問題，強調資源整合及不同策略的重要性，對於我國重新思考人力培訓及就業服務整合模式有重要的啟示。而根據前四項構面之分析，可知 NTUC 和產業、政府共同建立三方合作之機制與協力過程，以及就業及培訓之整合產出良好的協助結果，有關於本研究架構各構面之說明彙整如表 1。

表 1 公私協力治理的結果

構面	研究目的	說明	焦點
初始條件	瞭解本研究對象對新加坡人力培訓與就業市場的關聯。	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 1997 年亞洲金融危機經驗、2008 年金融風暴。</li> <li>2. 就業與產業失衡解決思考，成為共識。</li> <li>3. 利害關係人：政府、NTUC 及資方。</li> </ol>	促進或阻礙各利害關係人合作的相關因素
協助型領導		<ol style="list-style-type: none"> <li>1. NTUC 與政府有著共生的特殊關係，組織人事被政府高度介入，形成政府與工會一體化。</li> <li>2. 政府主導下，NTUC 和產業、政府共同建立三方合作機制。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 第三部門合作</li> <li>2. 公私協力網絡</li> <li>3. 權威式民主</li> </ol>
制度設計	<p>探討本研究對象 LHUB 對人力培訓內容及影響，探討包括：研究對象的整合機制、產業關係、服務設計運作。</p> <p>探討本研究對象 e2i 對就業服務的內容及影響，探討包括：研究對象的整合機制、產業關係、服務設計運作。</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. LHUB：有立即反應產業需求的訓練架構，如 IKEA 模式重視流程、經營及設計、資料庫標準化操作流程，以及高等院校教育系統的合作。</li> <li>2. e2i：強調整合就業端與培訓端，所採取的一站式就業與職能評估，經「多重階段系統操作流程」進行求職及訓練分級，以及產業調查與職缺開發團隊。</li> </ol>	就業、培訓及其整合之制度流程設計
協力過程	觀察新加坡就業服務與人力培訓之整合，探討新加坡 2008 年金融危機中搶救失業的制度設計及應變機制。	因轉向勞、資、政三方的整合，從人力培訓及就業服務之制度及實際執行進行改變，進而深化了服務效能。	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 授權</li> <li>2. 公私協力關係</li> </ol>
結果	回應研究動機。	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 2008 年金融風暴展現的作為及成效。</li> <li>2. 就業服務及人力培訓整合之成效，如維持低失業率，降低金融風暴的影響。</li> </ol>	協力結果

資料來源：本研究整理。



## 肆、結論與建議

### 一、結論

本研究依研究目的進行個案研析探討新加坡就業服務和人力培訓制度面及執行面，並藉以瞭解 2008 年金融危機期間有效維持失業的運作機制，而本研究結論如下：

#### （一）本研究對象對新加坡人力培訓與就業市場有直接關連：因轉向勞、資、政三方的整合，從人力培訓及就業服務之制度及實際執行進行改變，進而深化了服務效能

新加坡在 1997 年金融危機前，未察覺全球經濟及市場結構變化影響產業的嚴重性，致金融危機期間顯現培訓與產業間嚴重落差。當時為搶救失業問題，以為採取從供給面大量培訓人力以因應就業市場，卻反而造成訓後不符產業所需，學員無法順利就業，這也是我國傳統職業訓練模式常為人詬病的地方。歷經 1997 年金融危機教訓後，新加坡意識到唯有朝向公私協力治理合作模式，才是根本解決之道，事實證明本研究對象對新加坡就業服務有顯著成效。

從研究對象可知，之所以有直接影響乃是基於政府主導政策及方向，措施執行則由兼具勞、資角色的 NTUC 統籌分工。授權垂直而下，NTUC 再善用角色整合水平資源，建立人力培育協調平台，隨時回應各方需求與資源整合，因此其架構保持政府與民間永續的交流及合作。

此結論回應本研究目的之一，我國未能解決勞動力市場產業、就業及培訓落差的問題，可從本研究得到二項啟示，其一，有必要檢討臺灣現行就業服務法、職業訓練法及相關政策，過度強調就業與職訓資源的提供以國家為主之現象。其二，產業與就業的結合，有賴民間或產業提出需求與建議，而非政府預設職缺或訓後才投入就業市場，若能從制度上進行檢討，建立多方交流平台，於執行策略上尋求民間合作及充分授權，才是根本解決之道。

## (二) LHUB 的運作機制對新加坡人力發展有重要影響與貢獻：其人力培訓的運作機制，能立即反應產業需求的訓練架構

本研究目的之二，旨在探討 LHUB 人力培訓是如何從運作流程上串連資源運用與產業關係，而其重要基石是將訓練價值，建立在產業追求最高品質訓練、通用的操作流程及願景共識上。此價值下有立即反應產業需求的訓練架構，如 IKEA 模式重視流程、經營及設計、資料庫標準化操作流程，以及高等院校教育系統的合作。

研究意義上，LHUB 是新加坡歷經 1997 年金融危機的反省後，政府透過勞、資、政三方會議，NTUC 願意在配合政府新政策方向下另外成立，負責 NTUC 交付的全國各行業培訓任務，以進行訓練與產業整合工作。如此蛻變呼應研究動機，我國在培訓與產業合作上也應重新檢討，提出新的訓練架構，以回應產業。

## (三) e2i 的運作機制對新加坡就業服務有重要影響與貢獻：重視產業需求，採取就業與培訓合一策略，有效維持低失業率

就業服務能否穩定就業是本研究目的之三，e2i 的模式表現在媒合流程、開發資源及產業需求上，強調整合就業端與培訓端，所採取的一站式就業與職能評估，經「多重階段系統操作流程」進行求職及訓練分級，個案在未獲得適當技能或被聘僱之前，採取不斷循環評估與訓練。而產業調查與職缺開發也是 e2i 重視的項目，一方面不斷向外宣傳本身的資源與效益，也要求團隊能力提升及在地經營，另一方面，尋求高等教育資源結合，協助產業轉型。

就本研究就業端與培訓端整合的意義上，探討 e2i 培訓、就業及其之間相輔相成的機制及措施，可為臺灣長期以來，就業與訓練業務無法有效整合的問題提出思考方案。

## (四) 2008 年金融危機能維持失業率的關鍵原因，是各方協力網絡合作下有效整合人力培訓及就業服務資源

最後回應本研究目的之四，研究發現新加坡面對 2008 年金融危機，是各方合作下整合現有培訓及就業資源，以因應金融危機。研究 LHUB 的四大核心構面及 e2i 就業與職能一站式服務、多重階段受訓過程，都能見到串連訓練及產業的運作機制，也因為勞、資、政三方共同建立的機制，隨時保持彈性整合以因應就業市場

變化，做出就業與培訓的即時反應，為產業轉型及培訓提出建議。

## 二、建議

根據研究結論，從本研究架構的構面，提出下列幾項具體建議，供政府就業服務與人才培訓政策之參考：

### （一）初始條件及協助型領導構面：輔導或加強第三部門公私協力角色的功能，期待發揮整合功能

國內政府部門對未來產業發展之前瞻性作法確實不足，導致所教育或訓練之人力，當遇到經濟不景氣時，和產業所需便產生落差。因此，國家及產業就必須著手具前瞻性職前訓練的規劃及訓練，而非於經濟不景氣時以相關方案之補助當作消極誘因，獲得的成效非常有限。

而根據本研究結果顯示，從新加坡的經驗，建議透過政府部門、各產業及職工總會等三方的夥伴關係，精確地規劃各產業培訓人才之相關課程，且隨時溝通交流。因此，為建立第三部門投入就業服務或職業訓練的分工角色，或結合資方代表（公會）和勞工代表（工會）資源參與公共事務，輔導或加強第三部門公私協力角色功能，是一項值得努力的方向。

### （二）制度設計構面：公私協力治理下的制度設計參考，優化服務品質

我國因勞動力發展署各分署及各直轄市、縣（市）在法律的管轄及業務的分工，因此存在地方的差異性，但就業服務與職業訓練的業務發展在國內仍有其原則性可依循，於就業服務上有求職、求才、失業給付認定、特定對象、多元就業、培力就業、獎助與津貼及外勞業務等原則，於職業訓練上，則有失業者或在職者職訓、專案計畫、委辦或自辦訓練、訓練課程設計、產業求才培訓等原則。因此，仍可依循此一原則性業務，參考本研究顯示的制度設計，提出建議如下：

#### 1. 人力培訓之制度設計

- （1）邀請產業共同擬定一般通用及專業進階課程，以符合實際工作需要

LHUB 的「一般雇用技能培訓課程」係指軟技術等項目，e2i 則針對「準備好」的求職者僅提供工作態度等訓練，都屬於行業的一般通識課程。我國訓練礙於職業訓練法需符合全日制請領職訓生活津貼之規定，訓練班動輒超過 120 小時以上，未必能符合產業需求，有些如超商、百貨或餐飲等服務工作，實際僅需態度及禮儀的軟技術訓練。因此建議政府宜先調查各產業不同需求，並與各行業代表、專家學者建立常態性交流平台，共同擬定適合一般通識的軟技術課程。

至於專業課程部分，LHUB 的「各種通用便攜式技能培訓課程」指各行業的專業技術課程，它必須是持續調查各產業需求並據以分門別類，再以「套餐式」混合搭配；而 e2i「受雇能力技能系統」(ESS)的培訓，也是配合產業職缺內容而設計，表現在新加坡常開設約 24 小時就能完成的短期專業訓練，甚至學員於結訓前如已符合工作技能就能離開。反觀我國各分署自辦職業訓練，缺乏一致性及搭配彈性，每年請職業訓練師或助理研究員設計與前一年度幾乎相同的課程。中央或地方委外招標案，限定通識課程、一般課程及專業課程三大類的一定比例，其餘交由投標廠商自行規劃，也常發生招標相同，差異極大的授課內容。因此，此一問題確實需要進一步重新思考。

## (2) 發展產業與勞工雙向的受雇能力技能系統，以立即反應產業需求

目前我國公立職業訓練未能完全反應產業需求，現行勞動力發展署各分署年度評鑑或地方政府每年例行考核項目，均規定開班前必須依當年產業調查規劃訓練班，以勞動力發展署北基宜花金馬分署失業者職前訓練為例，部分自辦訓練事前請企業提供職缺，也有運用學校系統合作的「雙軌訓練旗艦計畫」(整合事業單位及技職體系資源)及「補助大專校院辦理就業學程計畫」(請各大專依科系特色，配合資源、產業發展及業界所需，提出以就業為導向之計畫)等，或產、學、訓有關的「青年就業旗艦計畫」(結合產、學、訓資源，提升事業單位僱用意願)及明師高徒計畫(指透過資深師傅帶領參訓青年學習技能)。本研究肯定目前採取以產業職缺為前提的訓練措施，但同時也憂心面對既複雜又精細的各種訓練，容易偏離實際需求。事實上這些計畫也產生工作與訓練項目不符，而造成高離職率之情形，其原因仍是缺乏保持與產業、勞工雙向的溝通，容易造成訓用落差。因此發展產業、勞工建立雙向的「受雇能力技能系統」有其必要。

(3) 善用我國大專院校體系，協助培訓，彌補訓練資源之不足

職訓班的教學資源，更應該朝向與學校合作理由，除了我國目前學生人數日益遞減，以致教育資源產生過剩情形外，另一啟示來自 2015 年 1 月 14 日頒布「技術及職業教育法」後，雖然勞動部與教育部權責不同可能產生合作的問題，但也確立了技職教育務實致用，培育各行業人才為目標。

從委外職課班不難發現多聘自各大學院校，主要原因是學校擁有高知識培訓資源。本研究個案為不斷尋求創新課程以因應產業轉型，它們爭取與新加坡高等教育系統合作，希望將專業技術需求帶入教育體系。因此，未來無論勞動部爭取與學校體系合作，或職業繼續教育由學校與職業訓練機構合作，我國高等教育在面臨國際浪潮下，必須重視訓練與學校的關係，才能取得人力培訓的優勢，此也正是新加坡危機轉型另一個面向。

## 2. 就業服務之制度設計

(1) 建立一支專業職缺開發團隊，以深入產業並提供技術協助

勞動部於 2014 年 2 月 17 日正式升格，並合併所轄各地就服中心及職訓中心為各分署，頗類似新加坡人力部朝就業服務及職業訓練整合的組織架構。原屬就業服務中心時期，職缺開發常是一般公司主動向服務站臺提報，或各中心職缺開發員到附近公司人力資源部門進行開發，但當時人員身分多為臨時聘僱或勞務招標聘請，起初也未設限「就業服務技術乙級證照」資格，人員經常替換，而該制度下也未設有督導把關，如此不穩定的職缺開發員常被拒於門外，而職訓中心本身缺乏開發員，亦無就服中心協助，這種各自為政的情形經常發生在合併之前。

勞動部成立後對就業服務及職業訓練進行了整合，可惜的是就業服務部門各地方中心的職缺開發員招聘及訓練方式未改變，而職業訓練部門的正式公務人員或許官等變高、員額增加，但人員的功能仍未澈底改變，因此如何在我國建立一支像 e2i 強大的開發團隊，受企業尊敬又能展現專業，確實是可以努力的目標。

(2) 重新檢討就業媒合流程，搭配相關措施，提升求職者信心

過去各就服中心（站臺）未電腦化且人員素質良莠不齊，加上社會普遍認為「找工作很丟臉」的刻板印象，求職者多不願到站接受服務，既使一進站也可能淪

為民眾自己翻閱職缺紙本草草了事，因此社會大眾對就業服務普遍認識不深。但在資訊化及制度改革後，現行就業服務不但 e 化，一進站也會主動進行就業評估，這是臺灣目前普遍作法。

本研究最推崇的作法是 e2i 的「一站式服務的就業與培訓流程」，除要求相關工作人員從執行人員工作坊中，瞭解一站式內每個運作環節外，一站式流程也會因應產業變化，服務的求職者依評估結果進行分類，並施以對應的訓練技能，而評估過程中搭配希望之牆、行業說明會、就業工作坊及職業展等措施，為求職者帶來信心，所以 e2i 的服務能塑造一個能讓求職者感受的視覺空間感，正是臺灣就業服務體系可參考之處。

### (三) 協力過程構面：產、官、學三方共同協力，促進就業與培訓整合

#### 1. 建立產、官、學三方人才培訓整合及對話平台，以發揮整合的綜效

結合資方代表（公會）和勞工代表（工會）並取得彼此信任，在臺灣仍是個挑戰，在國內並無如新加坡的工會組織，對各層面產生直接影響，而現有的組織常形同虛設，僅提供加退保職業保險服務，甚至不清楚自身的需求，這些都是影響產、官、學合作的原因之一。以勞動力發展署北基宜花金馬分署為例，所轄臺北市、新北市、基隆市、宜蘭縣、花蓮縣、金門縣及連江縣，要建立跨區的整合對話平台常遭遇困難，而有些地方政府依權責也未必提供就業服務及職業訓練，既使像臺北市與新北市有所屬的就業服務中心及職業訓練中心，也無法做到常態的產、官、學對話溝通平台，頂多各自辦理幾場產業座談會或委託調查研究案。

因此，根據研究結果得知，儘管無法勉強套用新加坡經驗，但可藉機呼籲，希望政府重新思考結合各民間組織及專家學者，共同成立一個跨出政府部門整合平台的重要性。

#### 2. 建立「一站式服務的就業與培訓流程」，將就業與培訓整合為一

觀察目前我國勞動力發展署各分署所轄仍以就服中心（站臺）為服務窗口，未特別設立人力培訓中心，不過各窗口也確實執行了「一案到底就業協助計畫」的服務模式，強化專業諮詢及建立專業化就業諮詢網絡，以加強辦理一般求職者、特定

對象及弱勢民眾、申請失業給付者等就業諮詢，提供個別化、支持性的就業服務，對於失業給付者提供一案到底的服務，為其量身訂作各項就業輔導措施。

然而自從勞動部成立後，就業服務和職業訓練的整合到目前仍是個問題，上述「一案到底就業協助計畫」主要是由個案管理員運用現有就業措施給予專案協助，但從產業開發端到求職者間，就業及人力培訓的結合仍未有明確的連結，故依本研究結果如能參考一站式中心模式，多重階段系統性透過詳細的職能分析建立求職者類型及產業職缺培訓設計，結合培訓及就業資源以協助求職者成為一位「準備好」的求職者，對於就業市場會有非常大幫助。

### 3. 建立產業人力追蹤資源庫，以掌握人才運作狀況，發揮媒合功效

LHUB「資料庫標準化操作流程」或 e2i「多重階段系統」都非常重視資料庫的建置及管理，因為資料庫主要管理對象，除學員的基本資料、訓練紀錄及後續追蹤登錄外，其重要性是為各行業建置在職員工及新進員工訓練等資料，一方面讓培訓機構能隨時提醒產業進行培訓規劃，另一方面產業也能透過該資料庫，掌握人力資料及運用狀況。

我國現行「網際網路就業服務系統」主要是政府就業服務部門辦理求才、求職登錄的後端管理系統，而「職業訓練資訊管理系統」（Training Information Management System, TIMS）則是進行公立職業訓練學員資料登錄，使用者為政府職業訓練部門及承辦單位，二套系統基本上不對外開放。至於勞動部成立後，新建置的「台灣就業通」將原有民眾查詢使用的就業服務、職業訓練、技能檢定、創業協助等系統整合為一，成為綜合性的單一政府入口，一般大眾可透過網站辦理相關業務。然而相關系統未能以產業的角度進行設計，各行業更無法透過資料庫掌握人力運用狀況，因此要與產業連結，產業人力追蹤資源庫的建置是一項重要的措施。

#### （四）結果構面：設定前瞻性目標，由消極治標轉為積極預防，及早調整就業服務與人才培訓政策

過去國內政府部門對未來產業發展之前瞻規劃不足，以致教育體系或職業訓練培養的人力，與產業所需產生落差，而當落差形成時未能給予適當的人力安排或重新訓練，必然產生高失業率或不穩定就業之情形。因此，國家及產業必須著手規劃，若只有在經濟不景氣時，才以補救措施當作消極政策，獲得的效果自然有限。

而根據新加坡經驗之協力結果顯示，1997年金融危機的慘痛教訓，政府修正了傳統制度及運作模式，並尋求各協力網絡的合作與協助，規劃了就業服務與人力培訓長遠的規劃藍圖，尤其是政府與企業、各行業協會工會及培訓機構等各方夥伴之協力合作，充分發揮本研究對象在就業服務與人力培訓的整合機制上。因此，從國家經濟發展、產業需求及勞動力市場發展的角度，建議必須著手規劃具前瞻性的積極政策。

### （五）未來研究建議

1. 礙於赴新加坡訪查主題以工會體系下 LHUB 及 e2i 為研究對象，探討勞動力市場就業服務及人力培訓的整合模式，雖然運作模式有深入瞭解，也提出我國施政上的幾項具體建議，但仍非新加坡勞政全貌，例如文中提到新加坡人力部（MOM）、勞動力發展局（WDA）及資訊通訊發展局（IDA）的政策制度上，已超越本研究設定就業與培訓整合的議題及個案研究訪談對象，此可作為日後研究的主題。
2. 本研究根據研究結論，對我國就業服務及人才培訓提出整體性建議，但國內的實際作法有地方性差異，此可作未來研究的主題。



## 參考文獻

- 王淳芳（2015）。**台灣產業後備軍的變遷及理論探討**。國立政治大學勞工研究所碩士論文，未出版，臺北。
- 林淑馨（2009）。**以公私協力觀點規劃新一代退休公務人員長期照護策略之可行性研究**。行政院人事行政總處（原行政院人事行政局）委託研究案成果報告，未出版。
- 沈文麗（2009）。金融風暴下全球就業市場展望。**就業安全半年刊**，8（1），10-15。
- 李健鴻（2010）。後金融海嘯時期的非典型就業趨勢、風險與勞動保護。**就業安全半年刊**，9（1），12-19。
- 周國偉、吳孟道（2009）。金融海嘯與台灣金融市場壓力及因應政策。**法制論叢**，45，39-67。
- 陳燕卿（2009）。日本後金融危機時期之重要就業措施。**就業安全半年刊**，8（2），16-21。
- 陳金隆（2009）。政府搶救失業政策評析，取自：<http://www.npf.org.tw/3/5459>。
- 陳瑩松（2011）。論全球反貪的新趨勢：我國企業內部公私協力反貪機制建構可行性之研究。**高苑學報**，17（2），93-109。
- 陳定銘（2006）。政府與第三部門協力關係探討。**研習論壇月刊**，62，1-11。
- 陳盈宏（2015）。從協力治理觀點探討國立大學自治治理試辦方案之執行。**教育研究與發展期刊**，11（3），31-54。
- 陳敦源、張世杰（2010）。公私協力夥伴關係的弔詭。**文官制度季刊**，2（3），17-71。
- 曾仁傑（2009）。金融海嘯之經濟穩定工程：失業風暴來襲，搶救失業大作戰。**臺灣經濟研究月刊**，32（5），56-61。
- 孫本初、鍾京佑（2005）。治理理論之初探：政府、市場與社會治理架構。**公共行政學報**，16，107-135。
- 衛民（2009）。全球經濟危機對就業的影響：台灣的挑戰與因應。**台灣勞動評論**，

1 (1) , 1-12 。

許溪南、王家美 (2009) 。2008 全球金融海嘯之起因、影響與教訓。 **證券櫃臺** , 144 , 87-98 。

勞動部 (2016) 。勞動統計年報-104 年：就業服務-就業服務概況，取自：  
<http://www.mol.gov.tw/statistics/2452/2455/25820/> 。

黃子庭 (2007) 。新加坡社會福利政策：國家統合主義化的國家與社會團體互動分析。 **全球政治評論** , 20 , 111-150 。

新北市政府勞工局 (2010) 。新加坡人力培訓及就業服務訪查出國報告，取自：  
[http://report.nat.gov.tw/ReportFront/report/report\\_detail.jsp?sysId=C09901556](http://report.nat.gov.tw/ReportFront/report/report_detail.jsp?sysId=C09901556) 。

經濟部 (2016) 。新加坡投資環境簡介，取自：

<http://twbusiness.nat.gov.tw/countryPage.do?id=6&country=SG> 。

賴樹立 (2009) 。搶救失業，全球總動員。 **台灣勞工季刊** , 17 , 104-113 。

譚瑾瑜 (2008) 。全球金融風暴對全球及台灣經濟的衝擊，取自：

<http://www.npf.org.tw/2/4920> 。

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.

Bordo, M. D., & Landon-Lane, J. S. (2010). The global financial crisis of 2007-08: Is it unprecedented? Retrieved from: <http://www.nber.org/papers/w16589.pdf>.

Freeman, J., & Minow, M. (2009). *Government by contract: Outsourcing and American democracy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Hui, W.-T. (1998). The regional economic crisis and Singapore: Implications for labor migration. *Asian and Pacific Migration Journal*, 7(2-3), 187-218.

Kettl, D. F. (2006). Managing boundaries in American administration: The collaboration imperative. *Public Administration Review*, 66(S1), 10-19.

Leggett, C. (2014). Human capital development in Singapore. In M. Gunderson & F. Francesca (Eds.), *Tackling youth unemployment* (pp. 301-322). Newcastle upon Tyne, UK: Cambridge Scholars.

Salamon, L. M. (2002). The new governance and the tools of public action: An introduction. In L. M. Salamon (Ed.), *The tools of government: A guide to the new governance* (pp.1-47). New York, NY: Oxford University.

Singapore Government Ministry of Manpower (2015). Labour market statistical

information - Summary table: Unemployment. Retrieved from:

<http://stats.mom.gov.sg/Pages/Unemployment-Summary-Table.aspx>.

Waring, P., & Lewer, J. (2013). The global financial crisis, employment relations and the labour market in Singapore and Australia. *Asia Pacific Business Review*, 19(2), 217-229.

# Integrating Employment and Training in Singapore: The Case of LHUB and e2i

Chia-Wei Liao, Wen-Ying Hsieh\*

## Abstract

How to integrate employment and training to maximize the efficiency of the resources in the labour market? The objective of this study is to explore the pattern of how the labor, the capitalists, and the government in Singapore cooperated during the 1997 Asian financial crisis to enforce the integration of manpower training and employment services under the industry-led LHUB (NTUC LearningHub) and achieve effective employment in e2i (Employment and Employability Institute) in order to create Singapore's integration mechanism of long-term stable employment. The results of this study are as follows: First, the object of this study had a direct relation to both manpower training and job market in Singapore. The cooperation pattern of NTUC (National Trades Union Congress), capitalists and government have maintained harmonious labour relations and avoided conflicts. Second, LHUB had an important contribution to the development of human resources in Singapore, as industries have full confidence in the manpower training system. Third, e2i had an important contribution to the employment service in Singapore as the "one-stop employment service" and

---

\* Chia-Wei Liao, Doctoral Student of Graduate School of Vocational and Technological Education, National Yunlin University of Science & Technology, e-mail: d10443011@yuntech.edu.tw; Wen-Ying Hsieh, Professor of Graduate School of Vocational and Technological Education, National Yunlin University of Science & Technology, e-mail: hsiehwy@yuntech.edu.tw.

the “ability of industry survey and job development team” have combined industries entirely. Fourth, during the 2008 financial crisis, Singapore maintained a low unemployment rate because of the systemic-cooperation of labor, capitalists and government in response to changes in the market structure, and industries have adjusted themselves in the transition, too. Finally, based on the findings, several suggestions are proposed for the Taiwan government in making its employment and training service policy.

**Keywords:** Singapore, employment service, training, collaborative governance, public-private partnership



# 從垂直課責到水平課責： 以獨立性探討部長電子信箱之執行困境

張志鵬、王宏文、蔡逸敬\*

## 《摘要》

本文檢視部長陳情電子信箱中有關警政署部分之實際處理情況，並從課責機制及陳情處理單位的獨立性角度切入，研究結果顯示警政署非常重視民眾的陳情，這顯示在警政署訂定了相關的作業規則、公文的決行層次很高、要求回覆時限很短等現象。這些都會使警察的工作負擔與壓力增加，但民眾陳情的滿意度與信任程度卻不高，常會有自力救濟的行為產生。本文認為因為國內警察陳情信件皆是由警察部門處理，整個過程完全沒有警政署以外的人員參與，這樣的陳情處理機制不夠獨立，無法使民眾信任而透過自力救濟來獲得回應，因此，政府應考慮增加獨立於警察機關外的水平課責機制，以提高民眾信任，並達成民主治理之目標。

[關鍵詞]：部長電子信箱、陳情、陳情處理、課責、獨立性

---

投稿日期：105年11月2日。

\* 張志鵬為警政署秘書室警務正，email: zepom.tw@yahoo.com.tw；王宏文為臺灣大學公共事務研究所副教授，email: hongwung@ntu.edu.tw；蔡逸敬為臺灣大學公共事務研究所碩士生，email: r04343003@ntu.edu.tw。

## 壹、前言

當政府的作為與民眾的期望之間存在落差，民眾具備要求政府作為的權力，政府也有回應民眾課責的義務，這樣的課責機制被視為民主治理的重要價值（陳敦源，2009）。因此無論中央或地方，各機關首長無不重視民意，紛紛建置首長信箱，以作為傾聽民意處理民怨的途徑之一。在現今網路科技發達的時代，民眾想對政府機關陳情，可以利用電腦或手機，鍵入陳情內容，就可以完成陳情。然而，由於陳情的複製成本極低，陳情人可以大量複製自己所欲陳情的內容到各個政府機關，因此政府各部門都面臨了各式各樣的陳情湧入，隨之而來業務量的增多，也已成爲各單位承辦人員的一項沈重工作負擔與壓力（陳祥、黃伸閔，2009：111）。<sup>1</sup>

民眾陳情首長電子信箱的問題非常多樣且不同，例如對政府政策的不滿、抱怨或謾罵、個人的權益遭受損害、行政違失的舉發（如員警服務態度不佳、拒絕受理報案或吃案）、檢舉他人違法或違規（如詐騙案件、交通違規、噪音問題等）。這些多樣且量多的陳情信件到達政府內部後，公務員必須在時限內處理並回覆，然而許多研究或調查顯示民眾滿意度不是很高（孟維德，2006：21）。

針對公務員在處理陳情信件時的困境，陳祥、蕭元哲、黃伸閔（2008）指出我國對於陳情內容並沒有限制，使陳情案件氾濫，造成承辦人員的沈重負擔，同時也產生排擠效應，使原本權責的業務品質受到考驗（陳冠憲，2009）。孟維德

---

<sup>1</sup> 我國現行處理人民陳情之法源主要是依據「行政程序法」第七章陳情（第 168 條至 173 條）及「行政院及所屬各機關處理人民陳情案件要點」（原行政院暨所屬各機關處理人民陳情案件要點），而中央部會層級機關及地方政府，也大多依據行政院頒行要點及行政程序法等規定，自行訂定人民陳情案件處理之相關規定，以作為各級承辦人員處理人民陳情之依據。請願與陳情功能大致相同，但陳情在提出的形式有爭議時的處理較優於請願，且行政院所頒「行政院及所屬各機關處理人民陳情案件要點」20 點規定，較請願法僅 12 條法條規定來得詳細及完整，陳情漸漸取代請願制度（陳祥等人，2008）。由於目前法規對於民眾的電子陳情信件往往是來者不拒，缺乏有效的過濾機制，導致信件量與日俱增，且常出現重複陳情、一案多投的情況；此外，雖然現行中央及地方所訂定之法規，對於匿名陳情案件得不予處理，但實務上，行政機關基於為民服務或避免民眾之反感，大多仍然盡可能處理，並回覆民眾之電子陳情信件，惟此缺點為由於無法直接聯繫民眾取得確切資訊時，案件往往無法具體深入追查，導致民眾感到不滿意；或者淪為匿名陳情者藉由行政機關打擊、報復他人之工具。



(2006: 21-22) 則針對桃園縣政府警察局「民眾意見信箱」進行研究，發現約有六成的陳情人認為政府的回覆算是快速，但有將近六成的陳情人不滿意政府處理陳情的方式，多數的陳情人認為陳情對問題解決沒有實質幫助，因此建議政府在回覆處理民眾陳情案件的過程中，應多注意處理品質，而非回覆速度。黃東益、蕭乃沂與陳敦源(2003)針對臺北市市長信箱所做的研究，發現市長信箱的運作雖然促進了民眾與市府的直接接觸，但同時也增加市府的處理成本。

過去研究大多顯示民眾陳情的滿意度並不高，因此建議政府在陳情信箱的運作及設計上進行改善，例如在設計上多符合民眾之需求、加強內部顧客的關係管理、提升管理效能、提高回覆品質、加強處理的效率等，這些建議皆能改善陳情處理機制，但是否真的能提高民眾陳情的滿意度，或是增進民眾對政府的信任感及民主治理等，則是有待進一步的研究。

本文選取警政署部長電子信箱作為研究標的，主要原因有三：第一，內政部處理業務與民眾息息相關，每天收到的陳情信件量很多，其中又以與警政相關的陳情信最多；<sup>2</sup>第二，相對於其他行政機關，警政體系的封閉性較高，民眾較難以了解內部運作情況，也容易因為不了解而產生不信任；第三，民眾對於警察機關的信任感與滿意度一直都不高，筆者之一服務於警政機關，比較能夠深入分析其實際運作狀況，並探討上述現象，因此選擇警政署的部長電子信箱為研究對象。希望透過內政部警政署部長電子信箱的個案研究，了解目前部長電子信箱的執行情況、遭遇的困難與可改進之處，並透過引介國際上有關警察陳情機制改革的趨勢，作為後續政策建議之依據。故本研究具體研究問題有二：

- 一、警政署部長電子信箱處理流程與現況為何？
- 二、以獨立性的角度探討現有部長電子信箱處理現況，有什麼樣的問題產生？有哪些可改進的地方？

---

<sup>2</sup> 筆者統計內政部 2011 年所屬各機關(單位)處理部長電子信箱案件數，總計辦理 13,105 件，其中處理最多件數之機關(單位)為警政署 3,484 件(占 26.59%)，其次為社會司 2,317 件(占 17.68%)，第 3 則為營建署 1,721 件(占 13.13%)。

## 貳、文獻回顧

民眾對於政府作為的不滿，能透過陳情或是投訴等機制，要求政府更改作為或是回應其需求。而這樣的課責機制，建置在警察與民眾之間，似乎無法有效發揮其功能，主要原因是民眾之所以陳情，很多是因為民眾觸犯法規被警察依規定裁罰後，造成民眾時間或金錢上的損失，若民眾不願意接受裁罰時，便有可能透過陳情來表達，因此不論陳情結果如何，民眾滿意度都不會太高。但從另一個角度來看，過去的研究顯示若公務員能在處理過程中遵守程序正義，將可提高民眾的接受度及對政府的信任感（Esaiasson, 2010: 361-363），但若民眾對於警察部門的陳情處理機制沒有信心，則民眾就有可能不會提出陳情，警察部門也就喪失知道自己缺失的機會，而無法有效回應，民主治理也就無法落實（Radford, Hamilton, & Jarman, 2005）。因此，以下將從課責的概念與途徑進行說明開始，並分析國內外相關研究之現況，最後針對課責機制與獨立性兩個概念進行探討。

### 一、課責的概念與途徑

#### （一）課責的概念

課責在民主治理下是重要的概念，能作為民主回應與專業責任之間的調節機制（陳敦源，2012：346-347）。Bovens（2005）認為課責就是「被課責者有向課責者進行解釋或爭論其行為的義務。」這樣的過程主要包含三個部分：第一，行為者認為自己有義務去告知課責者自己的行為表現，例如任務表現、結果產出或是執行過程等等；第二，被課責者資訊的提供，使得課責者能夠向被課責者提出質疑，被課責者也能夠透過解釋或是爭辯的過程，來捍衛自己行為的正當性；第三，課責者在經過被課責者的解釋之後，針對其行為進行評價，並伴隨著正式（如罰鍰、刑罰或是其他正式規定）或非正式（如在媒體上被呈現出負面的形象）的獎懲機制，來影響被課責者未來的作為，課責的過程如圖 1 所示（Bovens, 2005: 184-185）：

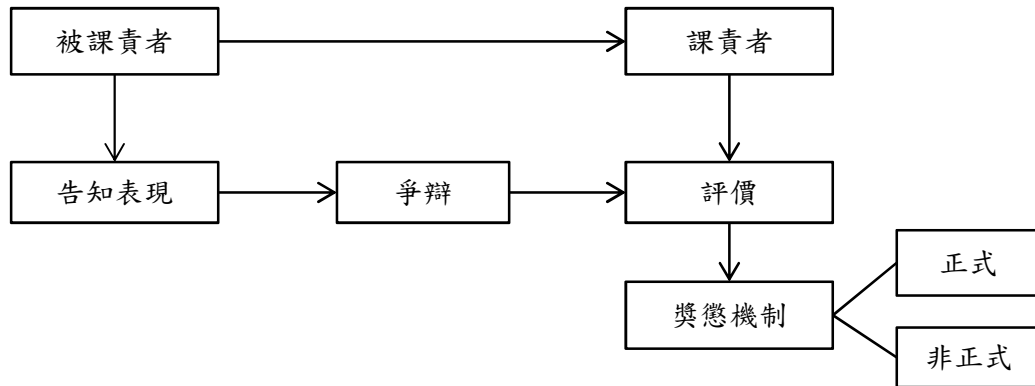


圖 1 課責過程

資料來源：Bovens (2005: 186)。

## (二) 課責的途徑

許多學者對課責有不同的定義與分類，例如，Romzek 與 Dubnick (1987) 將課責區分為政治性、官僚階層性、專業性、及法律性之課責；Behn (2001) 則區分為三類，即對結果、對過程、及對財務課責等。本文則主要從 O'Donnell (2003) 課責的義務性質觀點來區分，分為垂直課程與水平課責兩種。

傳統上，課責的機制是基於一種垂直的關係，也就是基於上級與下級，或是委託人與受託人之間的關係，這也稱為垂直課責 (vertical accountability)，例如民眾可以利用選舉來對民選首長課責 (Kenny, 2003)，上級長官可以利用考績或升遷來對下屬課責等 (Schillemans, 2008, 2011)。但在民主治理中，僅依賴垂直課責機制並不足夠，有些原因會造成課責不足 (accountability deficit) 情況發生 (Schillemans, 2008)，茲將這些原因分述如下：

第一，層級課責的不可能性 (formal impossibility of hierarchical accountability)。當部門越來越專業化、治理系統的割裂程度越高 (fragmented system of governance)、以及指揮鍊 (chains of command) 越來越長，則某一政府行政單位的直線上級，如部長、院長、甚至是選民，受限於個人的時間、注意力、及理性有限 (Moe, 1984)，因此無法完全掌握此一行政單位的所有作為，也就無法對其行為進行完整的課責 (陳敦源, 2009)，特別是當此一行政單位所被授權執行的業務越多，裁量權越大時，垂直課責所面臨的挑戰及限制也就越大 (Schillemans,

2008)。

第二，有學者認為垂直課責可能會減弱民眾的聲音 (Goetz & Jenkins, 2001)，主要原因是垂直課責的過程中，很少能透過民主的程序將民眾的感受納入評估過程，這會使政府回應性下降，民眾對政府的信任感也會降低 (陳敦源，2009)。另外，新公共管理理論對於效率及績效的過分重視，有可能導致傳統民主治理所重視的課責機制被忽略 (Behn, 2001; Mulgan, 2003)。

在這樣的情況下有學者提出了水平課責 (horizontal accountability) 的觀念，學者對於水平課責有許多不同的定義，但回歸其倡議者之原始定義如下：某一政府機關 (state agency) 被法律授權，以致能夠且願意對於另一個政府機關或個人 (agencies or agents) 之作為或不作為，特別是可能不法之處，採取不同的行動，例如定期監督、刑事制裁、或彈劾等，且這兩政府機關不具直線業務關係 (O'Donnell, 2003)，例如我國監察院之設置就是對於行政院的水平課責機制。

Schillemans (2011) 也發現荷蘭的內政部、審計部、及科學委員會中，皆有設置水平課責機制，他發現水平課責有幾種主要類型：例如它可能是一個獨立於政府行政直線系統以外的評估者、另一個水平的政府機關、由利害關係人所組成的委員會、專家委員會、或是行政監察官 (ombudsman)。而在水平課責機制當中，課責者通常不會被授權對被課責者進行嚴格的懲罰，其被授權所能做出的懲罰通常僅是不同意被課責者的作為，或是其他非常輕微的處罰，但因為其特殊的地位，被課責者的直線上級單位會非常重視其所做出的報告及獎懲決定，因此即使是如此輕微的處罰，都會很有影響力。

Schillemans (2010) 進一步認為，雖然增設水平課責機關可能會增加政府的行政成本與預算，但可視為一種有助益的冗餘 (beneficial redundancy)，在增加可信賴度 (reliability)、減少資訊不對稱 (information asymmetry) 與納入多重價值方面，能比過去的垂直課責機制表現得更佳。在增加可信賴度方面，透過不同的課責機關，能避免政府作為的系統性失誤 (systems failure)；在減少資訊不對稱方面，則因被課責機關必須要主動或被動地提供相關資訊給課責機關，因此減少課責機關資訊不對稱的情況；最後是在納入多重價值方面，透過水平課責機制，更增加更多未被著重或是關注之價值與規範。因此，雖然增設水平課責機關看似付出許多成本並且多餘，但 Schillemans 認為有其必要性並且值得設立的。

## 二、陳情處理機制相關研究

### （一）國內陳情處理機制相關研究

臺灣相關研究不少，然研究範圍多集中在陳情處理的範圍、人力負擔、及滿意度調查之缺失等，例如陳祥等人（2008）指出我國對於陳情內容並沒有限制，無論大小事都必須要受理，使政府無法過濾瑣碎無聊的小事及情緒性的政策建言，使陳情案件氾濫，造成人力成本與資源的浪費。

孟維德（2006）蒐集 2005 年 4 月 1 日至 6 月 30 日桃園縣政府「縣長信箱」及桃園縣政府警察局「民眾意見信箱」，共計 603 件民眾陳情案件，結果顯示大多數陳情人表示政府提供了方便的陳情管道，且約有六成的陳情人認為政府的回覆算是快速；但有將近六成的陳情人不滿意或非常不滿意政府處理陳情的方式，多數的陳情人認為陳情對問題解決沒有實質幫助。因此孟維德建議政府應多注意處理品質，而非回覆速度。陳祥、黃伸閔（2009）則針對不同的陳情管道，如電子郵件、電話、信件、及當面陳情等，比較民眾對於政府回覆的滿意度，發現使用電子郵件的陳情者較其他管道者有較高的陳情滿意度，因此建議政府應支持電子郵件之陳情管道。

針對臺灣陳情人滿意度不高的情形，也有學者研究後提出政策建議，例如黃東益等人（2003）針對臺北市市長信箱所做的研究，結果顯示就市府內部的運作而言，市長信箱的運作雖然促進了民眾與市府的直接接觸，但同時也增加市府的處理成本。市長信箱已經占總公文處理量的四分之一以上。特別是有些陳情案件必須要業務人員親自到現場查證，必須要花費更多的時間及精力，如環保及建管單位的業務，因此市長信箱加重業務人員工作負擔。

陳敦源、黃東益、蕭乃沂與郭思禹（2006）則更進一步，認為臺北市市長信箱之內部顧客的主要負擔是重複信件過多，這些信件來自於不同管道，而且來自不同時間，使得承辦人員不勝其擾。因此他們認為政府應深入了解政府顧客（民眾）關係管理，作為內部顧客關係管理的第一步；其次，對於內部工作分配與評估機制，以公開與合理的方式整體考量；第三則是在新科技與管理機制下，進行組織再造與員工訓練等。

整理臺灣相關文獻發現，學者們認為民眾陳情滿意度不高的情形，可以透過對陳情信箱的運作及設計的改良，例如在設計上多符合民眾之需求、加強內部顧客的關係管理、並提升管理效能，使陳情的處理能更有效率等，以期提高民眾陳情的滿意度。

但若從垂直或水平課責的角度來看，國內相關研究多是從垂直課責的角度來進行研究，也就是從民眾或首長的角度來分析為何民眾對於陳情處理機制之滿意度不高的原因，並提出政策建議，而比較少從水平課責的角度來探討此問題。因此本文從這角度出發，或許可提供不同的發現與建議，改善民眾對警政機關部長電子信箱的信任感。

## （二）國外警察陳情處理機制相關研究

在警學研究中，有越來越多的學者對警察陳情機制進行研究，他們所採取的角度與公行學者不同但相似。例如 Porter 與 Prenzler（2012：152）發現越來越多的國家採用外部的監督，也就是由非警察機構來處理警察陳情案件。由於各國的處理機制不同，因此學者們嘗試將它們做分類（Porter & Prenzler, 2012; Smith, 2010）。Smith（2010）將警察抱怨處理機制分為五類：第一類是內部警察（internal police），這是最傳統的處理機制，基本上是由警察部門負責陳情案件的調查，因此調查工作全是在警察部門內完成，完全沒有其他非警察部門的介入，但這也是最被歐洲人權組織詬病的方式，它們認為此方式無法對警察的控訴進行回應，因此要求賦予陳情處理機構或部門更高的獨立性。其他四類則是依據非警察部門介入整個調查過程及工作的程度來區分。

第二類是在內閣部會內設置一個專門處理警察抱怨的機構，這陳情處理單位的組織是在警政單位之外的，但是在其上一級部會內的，例如在內政部之下設一個抱怨處理單位，但這單位在調查時，多多少少會依賴警察部門來幫忙或協助，因此仍被歐洲人權組織認為不夠有效，且不夠獨立。

第三類則是設置公共的檢察官（public prosecutor），由他來負責有關警察刑事上或犯罪的陳情調查，這種方式在北歐地區是較盛行的；第四類則是設置專門調查人民對公職人員所提控告的行政監察官，這是一個國際上備受尊重的機構，專門調查人民對公務員的控告或陳情；

第五類則是公民的監督（citizen oversight），也就是由一個獨立於警察部門之外的機構來負責調查陳情事件，其責任可能包含從警察部門檔案的調閱檢視到對陳情案的全面調查，自 2005 年以後，歐洲國家就陸續採用此種方式，例如比利時、葡萄牙、法國、賽普勒斯、愛爾蘭及英國等，皆採用此種方式。

但這樣的改革過程卻不是順利的，例如 Smith（2006）研究英國警察陳情制度從 1957 到 2004 年的改革歷史，他發現獨立性一直都是改革的重心，但在改革過程中，警察部門卻一直想要控制陳情案件的處理過程，並減少對陳情人利益的考量，因此從英國的經驗來看，賦予陳情調查單位獨立性並不是容易的事，整個改革過程耗費了許多時間，使民眾對警察部門的不信任感一直持續。

Hopkins（2009）認為獨立性（independence）的特點是：處理民眾檢舉及抱怨的機構應該要獨立於警察部門之外，這不僅是制度上要獨立，還包含政治及組織文化上要與警察部門不同，因此該調查部門應盡量不要雇用有警察背景的人，因為這樣將會侵犯此部門的獨立性，雖然此部門需要與警察部門合作，但在合作與獨立之間必須做一些平衡，以免被警察部門所影響，甚至被俘虜（regulatory capture）。此外，此調查部門必須要有足夠的人力及資源來行使其職權。

另外，Porter 與 Prenzler（2012）分析英國在 2000 年以後陳情處理機制的改革，比較在三個地區所成立的新的警察監督單位，即英格蘭地區的 Independent Police Complaints Commission（IPCC）、蘇格蘭地區的 the Police Complaints Commissioners for Scotland（PCCS）及北愛爾蘭的 the Police Ombudsman for Northern Ireland（PONI）。<sup>3</sup> 他們發現這些陳情處理單位與以往機制最大的不同，在於它們都是獨立於警察部門之外，但彼此之間仍有不同，最主要的不同是獨立進行調查的程度。因此如何平衡警察外部及內部監督力量，以及新的陳情處理單位如何與警察內部文化磨合是一大課題，但 Smith 認為以目前的實施狀況來看，PONI 所採用的公民控制模型，也就是外部監督力量最大的模型，是運作最好的，這也給其他兩個單位帶來頗大的壓力。

綜合國外的文獻，可以發現越來越多的國家採用外部的監督機制來處理警察陳

---

<sup>3</sup> IPCC 依據 “the Police Reform Act 2002” 成立，並在 2004 年開始運作；PCCS 則是依據 “the Police, Public Order and Criminal Justice（Scotland）Act 2006” 在 2007 年成立；PONI 則是在 2000 年成立。

情案件，強調組織的獨立性，可以解決民眾的需求與強化民眾對陳情單位的信任感。然而國內相關研究比較少討論獨立性原則，而這概念正好與公共行政研究中的水平課責概念有異曲同工之妙，因此下一部分將討論公共行政之課責概念與警學研究中的獨立性概念，試圖結合兩者來檢視我國部長陳情信箱的實際運作情形，是否符合國際上對於獨立性及水平課責之要求與改革趨勢。

### 三、課責機制與獨立性

機關首長建置部長電子信箱，其目的是除了能夠塑造親民的形象，更重要的是傾聽民意與回應民眾的要求，提供民眾能夠課責政府的管道，進而達到民主治理的境界。事實上公共行政領域所探討的課責，其概念與範疇已逐漸擴大。Mulgan（2000）就認為課責不僅是向誰負責（responsibility），更擴及到了回應性（responsiveness）、控制（control），與對話（dialogue）等面向。換句話說，本文探討部長電子信箱作為課責機制，其主要包含兩個層次的課責：第一，部長電子信箱作為民眾課責政府的機制，也就是回應性的意涵；第二，部長電子信箱作為組織內部上級單位對下級機關的垂直課責機制，如圖 2 所示：

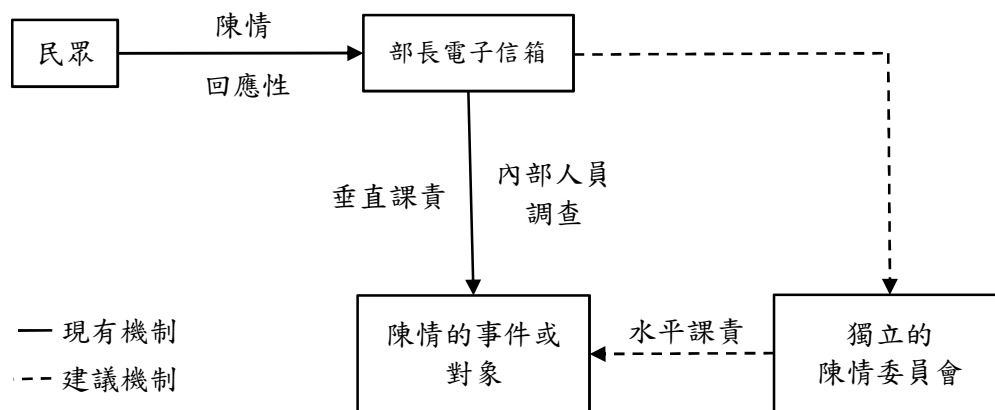


圖 2 部長電子信箱作為課責機制

資料來源：本研究自製。

在公共行政領域的課責，可視為人民有要求政府有效回應民眾需求及問題的權力，而部長電子信箱即作為一個讓民眾能夠課責政府的管道。這樣的部長電子信箱



同時具有回應性與課責機制，對一個組織而言，其所收集來的民眾意見，都有「引發」政府進行內部的行政改革的可能性，而這些改革可能會讓政府整體表現更好。

然而在目前部長電子信箱的處理機制上，如圖 2 中的實線部分，仍是以垂直課責為主要的方式，也就是從部長或是上位者的角度出發，才能對行政執行單位進行課責。再加上在警察陳情案件方面，因為被陳請的對象與陳情案件調查處理者，通常同為警察身分，使得陳情案件處理的獨立性與可靠性受到了質疑。根據過去研究，警察單位會想要控制案件的處理過程（Smith, 2006）。那麼陳情民眾可能會因為對於部長電子信箱的處理機制的獨立性感到質疑，進而對部長電子信箱此課責機制感到不信任。若民眾對於警察部門的陳情處理機制沒有信心，則民眾就有可能不會提出陳情，警察部門也就喪失知道自己缺失的機會，而無法有效回應，民主治理也就無法落實（Radford et al., 2005）。

因此，不少學者提倡水平課責的概念，希望透過建立獨立於行政執行單位之水平課責機關，來強化課責的信度、解決資訊不對稱的問題，並且能夠納入更多元的社會價值考量（O'Donnell, 2003; Schillemans, 2010），如圖 2 中的虛線部分。透過這樣的水平課責機制建立，將能達到國外警察陳情機關所追求之獨立性價值。例如前述在警察陳情系統改革中，監察官及獨立的陳情委員會都是水平課責的機制之一，因為它們都是政府設置的機關，但就官僚體系而言，它們並非警政單位的直線上級長官，而是代表公共利益來進行監督的（Byrkjeflot, Neby, & Vrangbæk, 2011）。

因此，改變過去以內部警察作為陳情案件的處理者，建立獨立於警察之外的水平課責機關，將能在陳情案件的處理上，更有獨立判斷與處理的空間，使民眾信服來達到民主治理的境界。因此，本文將從水平課責與獨立性的角度出發，探討目前我國內政部警政署部長電子信箱的運作狀況，並試圖提供相關的政策建議，作為後續機制改善之參考。

## 參、研究方法

本研究採取兩種研究方法。第一種為次級資料分析，筆者蒐集相關法規及文獻，以初步了解陳情電子信箱之處理流程，並擬定後續的訪談大綱，同時蒐集政府的資料及文獻，來加以分析整理；第二種為深度訪談法，為深入瞭解民眾陳情信箱

之實際處理情形，筆者從不同的利害關係人角度來探討電子信箱實際運作之情形、對陳情處理機制之獨立性及信任、績效考核制度可能的優缺點，以及對民眾滿意度調查之看法等問題的看法。在國內相關研究不是很多的情況下，本研究想盡量探索可能的狀況及原因，因此採用深度訪談的方式，蒐集相關人員第一手之資料，企圖從受訪者不同的層級、不同經驗、及不同領域來探索其不同之觀點，提供較全面的調查。

## 一、訪談對象選取與執行過程

在深度訪談的實際執行過程中，本研究採取判斷抽樣（*judgment sampling*）來選取樣本，以增加研究的廣度與深度。本研究將受訪者分為三類，即警政單位、民意代表及記者、及專家學者等。在警政單位的部分，訪談的目的是要了解警察陳情電子信箱的實際處理流程與問題，經筆者將民眾陳情信件初步分類後，顯示交通類、刑事類及行政類之案件為民眾主要陳情的事項，因此筆者選擇交通組、刑事局及行政組作為訪談的對象，此外，為了瞭解警政署實際處理陳情信件之情形，我們也訪談中央及地方相關之單位。

在民意代表及記者方面，訪談的目的是要了解民眾、記者及民代對於陳情信箱處理的看法，特別是他們對於陳情信箱處理機制的獨立性及可信任程度的看法。從報章雜誌的報導中，常可見當民眾有冤屈或是對警察陳情信箱的處理不滿意時，會透過民意代表或記者來陳情，以獲取政府單位的注意及積極處理，故本研究訪談民意代表或辦公室主任及媒體記者，以了解其實際處理經驗及看法，從另一個角度來反思陳情電子信箱的功能與作用；而在專家學者方面，則對於現有陳情機制與後續未來可能發展方向之議題進行相關討論。

訪談過程中依照預擬的訪談題綱問題（請見附錄）依序詢問受訪者，各受訪者單獨接受訪談，並採用開放式問題方式，盡可能切中核心並詳細的回答問題。由於訪談內容對於受訪者而言，有必要保密其意見，以避免造成其生活上、工作上等困擾，因此本研究受訪者所闡述之內容，均以編號方式替代呈現。本研究共訪談了 15 位受訪者，如表 1 所示：

表 1 深度訪談對象名單

工作領域	代號	職稱	服務機關	訪談地點	訪談日期
警察	A1	偵查員	刑事警察局	受訪人會議室	2013/4/12
	A2	偵查正	刑事警察局	受訪人會議室	2013/4/12
	A3	警務正	警政署	受訪人辦公室	2013/4/12
	A4	警務正	警政署	受訪人會議室	2013/4/18
	A5	警務正	警政署	受訪人會議室	2013/4/19
	A6	警員	臺北市政府警察局交通大隊	受訪人辦公室	2013/5/31
	A7	所長	臺北市政府警察局○○分局 ○○派出所	派出所	2013/5/31
	A8	組長	新北市政府○○分局督察組	受訪人辦公室	2013/5/31
民意代表	B1	辦公室主任	新北市議員	臺北市	2013/4/20
	B2	議員	臺北市議會	臺北市	2013/5/4
	B3	議員	新北市議會	受訪人辦公室	2013/5/10
媒體	C1	記者	蘋果日報	臺北市	2013/5/15
學者	D1	教授	警察大學	研究室	2013/6/6
	D2	助理教授	警察大學	研究室	2013/6/6
	D3	助理教授	國立大學	研究室	2016/12/16

資料來源：本研究整理。

## 二、研究的信效度

在資料的信效度部分，本研究在部長陳情信箱的執行現況部分，透過深度訪談外，也透過實際分析信件之投訴內容、整體處理流程與滿意度等次級資料，進行三種不同資料來源之三角驗證（triangulation），來增加研究的信效度，呈現目前警政署部長電子信箱的處理流程與執行現況。另一方面，在本研究的外在效度方面，因探討對象為警政體系，警政機關與其他行政機關有一些不同，例如它是執法機關，強制力較高，重視實際的執行層面，故上下級的命令服從關係明顯，且是一條鞭的人事管理制度，人員外流或人才引入的程度較低，因此其封閉性較高，形成警察孤

離、守密且團結的封閉文化（朱金池，2006）。與警政機關相似的機構有司法體系與醫療體系，大多是專業性高，重視執行層面，且民眾較難了解其內部運作的機關，因此本文的論點或可應用在這些機關的陳情處理系統的檢討與設計上。

## 肆、研究發現

筆者將從兩方面來呈現研究的結果，首先呈現部長陳情信箱的處理流程與現況，了解部長電子信箱陳情信件的数量、類別、民眾滿意度等；然後再呈現透過深度訪談的結果，所發現之部長電子信箱回應民眾陳情之問題與困境。

### 一、部長電子信箱處理流程與現況

#### （一）整體處理流程

筆者整理相關資料之後認為警政署內部處理陳情的流程及管理十分嚴謹，民眾陳情案件經內政部信件處理中心（內政部秘書室）分派信件至警政署，警政署由秘書室指定專人（總窗口）負責承接信件，並依據民眾來信內容的屬性分派信件至各相關業務機關（單位），各業務單位聯絡窗口接獲信件後，再將信件轉交由業務承辦人員辦理；業務單位撰擬回覆內容後傳送秘書室，經秘書室彙整完成並陳判後再答覆陳情人。

在答覆陳情人之公文核判流程上，可區分為兩類，如為部第二層決行案件時，其核章流程依序為：承辦人員、科長、組（室）副主管、組（室）主管、核稿委員、警政委員、主任秘書、副署長（共計 8 個章）；而如果為部第一層決行案件時，其核章流程為：承辦人員、科長、組（室）副主管、組（室）主管、核稿委員、警政委員、主任秘書、副署長、署長、核稿參事、主秘室核稿秘書、主任秘書、常務次長（共計 13 個章），並視需要續陳政務次長及部長核判，可想見其所花費之公文往返時間及核判人員之人力。其實際的處理流程如圖 3 所示：

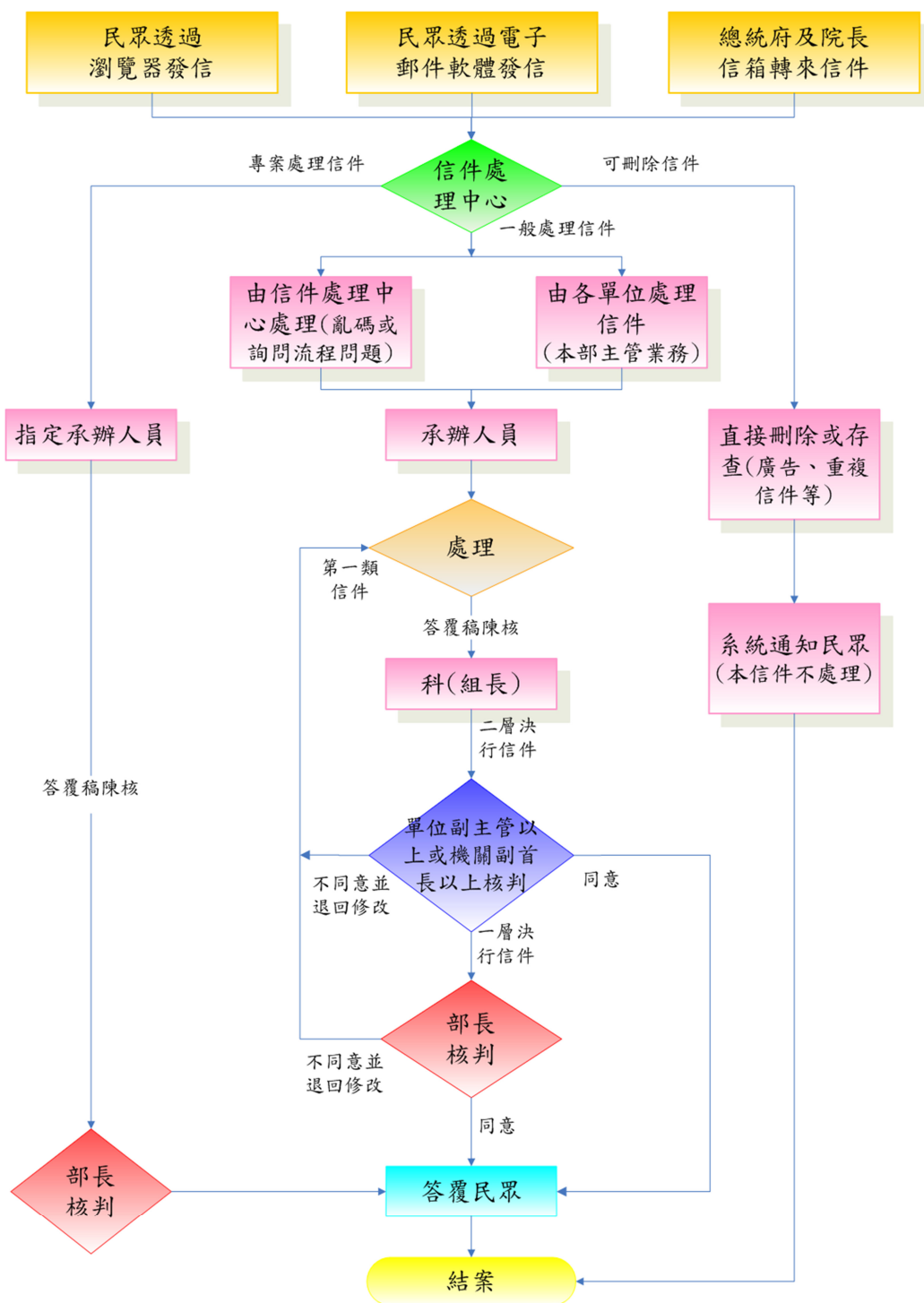


圖 3 警政署部長電子信箱之處理流程圖

資料來源：內政部。

在答覆陳情人的時間限制上，依據「內政部部長電子信箱處理作業規定」，各單位應自處理中心分信之次日起 3 日內，答覆陳情人。另依「行政院及所屬各機關處理人民陳情案件要點」規定，各機關處理人民陳情案件視業務性質分別訂定之處理期限，最長不得超過以日曆天計算 30 日，也就是說各單位至遲應於 30 日內將案件辦結，並答覆陳情人。

實際上，警政署所接獲之信件，有很大部分是屬於陳情縣市警察局第一線警察機關的事由，由於有些案情較為複雜，需要再發公文轉交所屬機關（單位）或地方政府警察局查處後，再函報警政署來答覆民眾，所以這種案情較為複雜的案件，往往需要分成二次來答覆民眾，第一次先向民眾說明，目前案件的辦理情形或進度，等到有明確的查處結果後，再另行第二次答覆。

例如有民眾陳情○○市政府警察局○○派出所的○○員警的執勤態度不佳，警政署承辦人接獲陳情部長電子信箱後，往往需要地方縣市政府警察局花時間來檢視、瞭解及調查事件發生的相關事證，並約詢有關的當事人及主管說明案情等，待經過一段時間的查處，才有可能瞭解真相並做第二次回覆，因無法在短時間內容作完整的答覆予民眾。

## （二）部長電子信箱執行現況

從部長電子信箱的處理流程可以得知，一個有效的案件必須要經過至少 8 個單位人員的審核後，才能夠結案，因此過程十分繁瑣。受訪者 B2 也認為：「只是把人家的案件跑完行政流程而已，根本沒有辦法實質解決人家的問題。」目前辦理信件回覆的公文流程太過冗長，應該簡化流程，否則過於多的核章流程，又加上對於時效的要求為 3 日內，往往只會造成回覆內容成為徒具形式，而不具備實質解決問題的效果。

另一方面，對於時效性的要求，使得相關承辦人員必須要將陳情案件列為最優先處理之事項，對其他業務可能會有排擠效果，若是陳情案件逾期處理的話，甚至還可能遭受到處分。

「因為部長電子信箱它有結案的時效壓力，所以我一定要把它在業務的優先順序上面把它調為比較優先去處理，甚至放假我也會回來處理。」

（A1）

「我們承辦人經常有因為案件辦不完，公文逾期而被處分的。」（A8）

在基層警政單位部分，由於警察機關的垂直上下關係是層層節制的官僚系統，所以依據單位的層級屬性不同，對於時效要求的天數會一直向下壓縮，警政署向下交至警察局、交通警察大隊或刑事警察大隊，再往下交至分局調查，而最末端的處理單位則是派出所了，所以在派出所接到案件以後，處理的時間是幾乎是馬上處理，至多 1 天的時間就必須要有初步處理結果回覆上級，處理陳情案件的時效壓力更大。

「警政署通常給我們的處理時效就是文到 10 天內，那這 10 天內就會包含我交查、調查及簽陳的時間，我覺得時間還滿趕的，因為這 10 天通常還會包含六、日，大部分我覺得處理時間都不夠。」（A6）

「一般就是分局會轉下來給我們去處理，原則上是要求我們半天到一天就要處理，一定是要非常的快。時間上是一定不夠啦，但就是第一時間先回應的部分先處理。但是案件可能比較複雜，在處理上可能無法一次到位……那後續的部分還是有再處理。」（A7）

從訪談結果顯示警察在處理陳情電子信箱時，一方面因陳情案件繁多，人力不足而導致一些負面效果，例如排擠其他業務及使警察面臨很大的時間壓力等；另一方面，上級對陳情信件的重視，因而制定較短的回覆時限及層層管制的核章流程，更加重警察回覆時的時間壓力，且可能無法好好調查處理。

因此，如果能建立水平課責機關，將陳情案件交由獨立於警察機關之單位專責進行，一方面能夠對陳情案件的處理與回覆更有系統的管理，並且能夠獨立進行調查；另一方面，也能夠讓警察機關的業務正常化，無須將投訴或是陳情案件視為最優先事務，而是能夠回歸原始業務設計，或許不失為一好方法。

### （三）陳情信件內容與民眾滿意度

筆者以人工方式逐一檢閱民眾陳情部長電子信箱之內容，並加以分類整理。因電子信箱內之陳情信件很多，筆者之時間與能力有限，且此部分分析之目的在提供陳情電子信箱的概況，故本研究選擇 2012 年為陳情信箱內容分析的期間，雖然只有一年，但應可提供一個具全面觀的了解。分析對象以部長電子信箱之有效案件為

主，排除存參之信件。此外，因民眾可能會將一個陳情案投至院長電子信箱（包含總統府民意信箱）及部長電子信箱，導致重複陳情的情況，為了避免重複計算，因此本研究僅以部長電子信箱為研究之範圍。

整理之結果顯示在表 2，表 2 顯示 2012 年民眾陳情部長電子信箱中，有關警政

表 2 2012 年 1 至 12 月警政署辦理部長電子信箱案件綜合分析

類別	項 目	件數	百分比	平均辦理日數
刑事類	刑事案件處理疑義	197	8.49%	1.79
	詐騙問題	98	4.22%	1.82
	網路（色情）犯罪	64	2.76%	1.55
	竊占問題	31	1.34%	1.81
	受理報案問題	49	2.11%	1.92
	其他（毒品、兒虐、賭博等）	188	8.10%	1.81
	小計	<b>627</b>	<b>27.01%</b>	<b>1.79</b>
交通類	交通執法疑義	252	10.86%	2.25
	檢舉交通違規	304	13.10%	1.99
	交通興革建議	124	5.34%	2.09
	其他（酒駕、改裝車等）	158	6.81%	1.93
	小計	<b>838</b>	<b>36.11%</b>	<b>2.07</b>
行政類	噪音問題	84	3.62%	1.18
	攤販問題	57	2.46%	1.23
	色情問題（酒店、援交等）	59	2.54%	0.9
	其他（勤務編排、遺失物等）	81	3.49%	1.22
	小計	<b>281</b>	<b>12.11%</b>	<b>1.14</b>
其他類	人事問題（加班費、考績等）	84	3.62%	1.88
	保安問題（集會遊行、監視器等）	65	2.80%	1.15
	督察政風（員警違法、違紀等）	221	9.52%	1.90
	其他（警廣、裝備、教育等）	205	8.83%	1.20
	小計	<b>575</b>	<b>24.77%</b>	<b>1.57</b>
總計	<b>2,321</b>	<b>100%</b>	<b>1.76</b>	

資料來源：本研究整理。



署的信件共有 2,321 件，平均每天的陳情案件約有 6 件多，一個星期則可收到約 44 件。民眾來信最多的類別為交通類，共有 838 件，占了全部信件的 36.11%；其次則為刑事類，占了 27.01%；第三，則為其他類，占了 24.77%，而最後則為行政類，占了 12.11%。如以項目來看，則以檢舉交通違規為最多，占了 13.10%；其次則為交通執法疑義部分，也占了 10.86%；第三則為督察政風，占了 9.52%，第四，刑事案件處理疑義占了 8.49%，詳細內容如表 2 所示。

此外，表 2 顯示警政署回覆民眾信件的處理時效平均為 1.76 日，較規定時間（3 日內）為短。但根據 2012 年警政署處理部長電子信箱滿意度調查的結果，在 535 個有效樣本當中，民眾的滿意度為 46.4%（248 位），低於不滿意的比例（53.6%）。再分析民眾不滿意的理由，除「其他」，占了 15.3%以外；則以「問題未獲解決」為最多，占了 61.3%；其次則為「未針對來信內容答覆」，占了 13.6%；而「處理時間太慢」則為最少，僅占了 1.7%，如圖 4 所示：

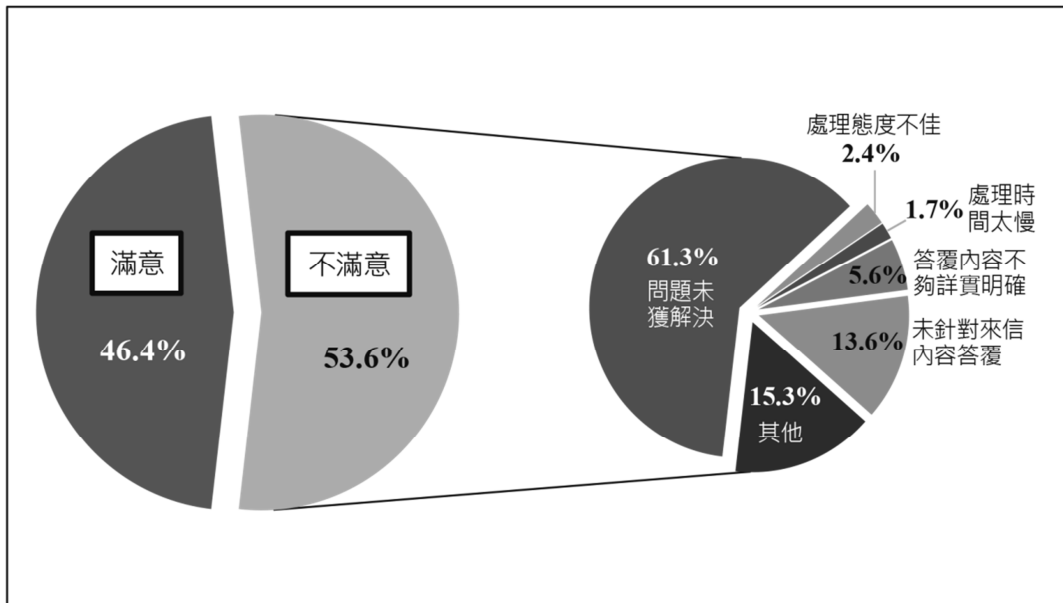


圖 4 2012 年 1 至 12 月警政署部長電子信箱案件民眾滿意度與不滿意原因

資料來源：內政部部长電子信箱線上系統，本研究整理。

前述現象顯示，警政署承辦人在面臨時限內回覆的管考規定與壓力時，為避免單位的績效不佳而遭致檢討或處分，導致承辦人員在時效壓力下，可能無法兼顧回信的品質，或在案情較為複雜的情形時，往往會有先行以制式稿回覆陳情人的作法，以利先符合時效的規定，這一點也可以從民眾的不滿意理由「處理時間太慢」的比例占最少可以獲得印證；檢視填寫「問題未獲解決」的不滿意案件中，亦有部分案件是屬於民眾違規遭警察開罰單而希望能夠藉由申訴而獲得免除處罰的，這類的案件往往已注定難以獲得民眾的滿意，這也有可能是執法機關在答覆民眾滿意度難以提升的原因之一。此外，一般需要時間調查的案件，往往是警政署在第二次信件中做實質的回覆，但民眾滿意度的調查則是在第一次回覆民眾時進行調查，也可能因此導致民眾不滿意度比例升高，且認為其問題尚未獲得解決，而在問卷填寫時選擇填寫不滿意理由為「問題未獲解決」。

## 二、部長陳情信箱的獨立性

以下從五個部分來探討部長陳情信箱執行時的獨立性問題，茲分述如下：

### （一）執行成效與獨立性

依據 Smith（2010）的分類，我國警察陳情處理機制是屬於內部警察的方式，故民眾可能會覺得國內警察陳情電子信箱是不獨立的，因此對其信任感會較低，筆者在訪談民意代表及媒體記者後，也驗證這些現象。例如受訪者 B2 認為大多數陳情案不可能有效解決，原因之一是部長電子信箱並非真的由部長看過，而是交回受檢舉單位去查處，受檢舉單位不可能會承認自己有錯，因此應該由外部獨立單位來處理陳情案，才能獲得有效解決。

「我覺得不能，完全不能。因為部長的電子信箱，部長從來也不看，都是由別人來看，那別人看了以後，我所知道的處理方式就是交還原單位去處理，…除非他改變一個方式，譬如說，如果接到部長電子信箱以後，有一個獨立的單位來負責處理，也許有一個很龐大的人員來專責處理，以及整個案件後續的追蹤，否則你交還原單位的話，那絕對是得不到有效的處理。」（B2）

上述受訪者 B2 的看法，其實也就點出首長信箱最大的問題是：陳情處理機關並不獨立，警政署要來處理民眾對警察的陳情，實在是有點矛盾，不免會讓民眾質疑有「球員兼裁判」的情況，無法讓民眾完全信任。

## （二）處理人員與獨立性

部分受訪者（A2、A3、A5）認為在處理陳情案件時，認為會比較傾向相信自己同仁的說法或是立場，受訪者 A2 甚至認為：「處理是否會有一些心理上的壓力，當然多少會有，畢竟逐級報案紀律，也可能會處分到分局長啊。」因為警察之懲處多採用連坐法，而可能影響到長官之升遷。

「如果陳情我們同仁違失的情形，我或多或少會有一些影響。」（A5）

「因為我本身也是員警，我當然會站在相信員警的立場來思考。」（A3）

但受訪者 A3 與 A6 認為原則上，會依據調查的證據與結果來判斷事實，並不會有刻意偏袒或包庇的狀況，只是如果在兩者都無法提出有力的證據說明時，可能會比較偏向相信自己同仁。

「至於說有同仁違紀違法的行為，我們會非常慎重地去處理，我們不會去偏袒或掩飾我們同仁。」（A3）

「就我個人來說，因為民眾陳情的部分一定會只是單方面的說法，那如果沒有聽取自己警察同仁的說法，就一味的相信檢舉人的說法，也不是一個公平公正的做法。那如果是自己員警他回來的內容，也就是報告書所說的與陳情人有很大的出入，我…，然後從兩個人陳訴的內容有沒有很大的落差，或邏輯性有對不起來的地方，再去做鑽研。那如果真的有不合的地方，可能還是會比較偏向員警。」（A6）

因為陳情處理人員同為警察身分，在判斷陳情內容與事實時，常以警察的角度或是身為出發點進行思考，而可能忽略其他價值考量。Schillemans（2010）就認為透過建立水平課責機制，在納入多重價值方面，能比被課責機關考慮到更多被忽略的價值與規範。

### (三) 陳情的獨立性認知

不少受訪者 (B2、B3、C1) 認為警察的陳情處理單位並不獨立，使民眾無法信任其處理方式及結果，甚至不相信警察能夠嚴密保護民眾的陳情事由與個人資料，因為調查的人員均同為警務人員，很容易彼此互通訊息，這也會使民眾在一開始時便不太願意陳情，甚而影響後續的陳情滿意度。

「基本上我覺得不相信。因為所有檢舉案件也都是由你們警察同仁本身來處置，也不是由外部的人員來辦理，所以我自己是覺得民眾的個資是有風險顧慮的。」 (B3)

「那我覺得警察在面對檢舉警察同仁的時候，…你要用操守來調查一個人，那很嚴重，他可能一生就毀掉了，那所以警察可能會衡量是不是有需要下這麼的重手，所以通常都是會高高舉起，輕輕放下。」 (B2)

「警方對自己人一定會有偏袒，警方對於嫌犯供詞會反覆推敲，但在調查內部同仁時，雙方都熟悉彼此的詢問技巧，因此同樣的都被列為嫌疑人，但警方對自家比較禮遇，到底有沒有證據可以舉例有偏袒，我相信這是內部文件，要舉證比較困難。」 (C1)

### (四) 獨立性與自力救濟

上述的訪談結果顯示目前政府的陳情處理方式是不被民眾信任的，<sup>4</sup>因為處理陳情的單位就是警察部門，它不是獨立於警察部門之外的，因此警察內部再怎麼努力，筆者認為民眾還是不會信任其調查過程與結果。在這樣的情況下，民眾只好尋求其他管道來陳情，通常是找民意代表及媒體，民意代表基於民意壓力，即使知道民眾要求不合理，有時也會要求警政機關儘量協助解決。

---

<sup>4</sup> 這是筆者在綜合上述訪談結果後所作出的判斷，原因在於受訪的警察人員 (A2、A3、A5、A6) 認為警察在處理陳情案件時，原則上會依據調查的證據來判斷事實，但若無有力證據來判斷事實時，可能會比較傾向警察；此外，外部受訪者 (B2、B3、C1) 則認為警察在處理陳情案件時會傾向警察，不夠獨立，而不被民眾信任。筆者再參考警政署的部長電子信箱處理流程、相關的績效考核辦法、民眾對部長電子信箱不滿意的原因、及民眾自力救濟的方法，搭配國外文獻中的理論推論，所做出的綜合判斷。

「假設這個陳情人是我的重要樁腳的話，或者是一個有影響力的人，通常我就會把警察相關人員找來，向他們說明這個人找我來說這件事情，我也覺得他的拜託有點不是太合理，但是他既然拜託我了，你們（警察）斟酌看看這個事情是不是可能處理。」（B2）

受訪的民意代表（B2、B3）進一步認為部分民眾的陳情內容，事實上並未必都是合理的，甚至有的是不合理的違規，卻要求撤銷，或是挾怨報復。

「我覺得大部分的民眾的要求，老實說是不合理的。」（B3）

「有的時候其實民眾也不見得合理，比方說，他（民眾）被開罰單，停車違規，他就會覺得說，那麼多人違規，為什麼只開我一個？或者說，我只有一下下之類的，所以不見得都合理啦。」（B2）

### （五）自力救濟反而成為最大課責壓力來源

然而，即便是不合理的案件，透過媒體或是民意代表的方式，承辦人會更加謹慎小心處理，無論是在回覆的用字遣詞較為小心，在處理優先順序上的更重視時效，以及處理過程也會更加費心，以避免媒體的刻意負面報導，或民意代表藉由議事的權力質詢相關首長，而衍生未來更多之困擾。

「會比較小心謹慎一點。時效上會更注意，用語遣詞用字也會更注意，那其實一樣都是案子啦，一樣都會去好好處理它。」（A1）

此種壓力在基層單位更是明顯，其對警察機關最顯著的影響就是回應及處理速度通常是非常即時的，以避免負面報導所衍生的輿論壓力，以及對警察機關形象的嚴重打擊。面對民意代表關切的陳情案件，時效上則不一定，視案件的屬性，但通常處理時效也會比較快速，以避免其向上級施壓或反映，而遭致責難。

「差很多！因為現在警察局是列管輿情，早上 8 點半，早報新聞出來，他就會要求你在 9 點半，要做第一次的回覆，所以時效是『非常非常』的趕！一般案件的話，其實就是按照一般的公文流程自己跑，但是如果是媒體的輿論壓力或民意代表關心的案子，就是親自持批，那長官如果有什麼意見，就是口頭上做一個改進，所以時效上會有很大的差別。」（A6）

因此，一件民眾陳情案如果透過媒體或民意代表進行陳情施壓，因為警察對於聲望的注重，反而其被處理的效率將大於其向部長電子信箱之投書，就陳情個案而言，或可得到較好之處理及解決，但這樣的情況對於政府單位來說並非好事，這代表著部長電子信箱無法發揮其垂直課責的效果，也就在根本上不受到民眾的信任，只會越來越多的自力救濟行為發生，不利於政府的形象與作為。

綜合上述訪談結果，顯示目前陳情處理機制並不被信任，主要原因是警政署在接受陳情進行調查時，完全都是由警察來調查，即便警政署再怎麼努力處理、在很短的期間內回覆，與層層節制的嚴格調查過程，仍然無法解決民眾對於陳情處理機制不獨立的印象，且部分受訪者也會認為因為同為警察身分，或多或少會影響其判斷與立場。

另一方面，因為警察機構的封閉性較高，民眾不易了解警政署在陳情信箱處理之內部運作情況，也不知道警政署是非常重視部長電子信箱的處理，例如民眾在陳情信箱中常抱怨警察的執法不當或警察風紀問題（占 9.52%），而在調查的過程中，受命負責調查的警察就會對被陳情的警察進行調查。若屬實，就會對被陳情的警察及所屬分局進行處罰，但因其封閉性，民眾很難了解其實際處理情況，因此即使警政署非常重視，但仍很難獲得民眾的信任。因此，政府應建立水平課責機制，增加民眾對於陳情案件處理機制的信任程度，以達成民主治理之目標。

## 伍、結論與政策建議

本節分成兩部分，首先將整理前述研究的發現，並做一些討論及結論；第二部分則提出一些實務改善的建議及討論。

### 一、研究結果與討論

本文的目的主要是想要檢視警政署電子陳情機制的現況與缺失，筆者首先整理公共行政研究中有關垂直課責與水平課責的文獻，並參考國外警察陳情處理機制的相關研究，發現有越來越多的國家採用外部的監督機制來處理警察陳情案件，並越來越強調陳情處理單位的獨立性，正好與水平課責概念有異曲同工之妙，因此結合陳情處理單位獨立性與水平課責兩概念，來檢視臺灣警政機關陳情機制的情況。

本文採用兩種研究方法，即次級資料分析法與深度訪談法。研究結果顯示：在部長電子信箱執行現況方面，筆者認為警政署非常重視陳情處理，這表現在其訂定嚴謹的作業流程與規則、嚴格的時效管制、及納入陳情人滿意度問卷調查等。<sup>5</sup>但因為處理流程的繁瑣、對於時效性的要求，使得陳情案件的處理變為承辦人員最優先的事項，可能會排擠到其他業務的處理。

另一方面，從獨立性的角度來看，國內警察陳情電子信箱的處理皆是由警政署內部負責，完全沒有警政署以外的人員參與，因此就整體陳情處理流程來看，屬於Smith（2010）分類中的內部警察類型，歐洲人權組織認為這樣的機制不夠獨立，無法對警察的控訴進行有效的調查，這將導致民眾對於警察陳情處理機制的信任感降低。訪談結果也顯示受訪者並不太信任警察陳情處理機制，即使警政署在陳情處理流程上採取層層管制，仍很難使民眾信任，使民眾自力救濟的行為不斷發生。且警政體系的封閉性，民眾很難了解其實際處理情況，因此即使警政署非常重視，但仍很難獲得民眾的信任。

因此相對於其他行政機關，警政署之陳情處理機制，即使再強調或加強垂直課責機制，甚至更重視民眾滿意度，但這只是讓警政署獲得民眾滿意的資訊，並不會使民眾對政府的信任感提高（陳敦源，2009）。因此，筆者認為警政署應特別注意陳情機制的獨立性，才有可能提升民眾對於處理機制的信任度，未來陳情電子信箱需要改進之處，應以設置水平課責機制為重，以達成民主治理之目標。

## 二、政策建議與討論

在政策建議方面，筆者建議我國應增加水平課責機制來補充現有的垂直課責機制，而非替代之，但實際的做法為何，受限於本文的研究範圍與筆者的能力，筆者認為可以參考國外機制的設計，並且考量國內政治社會文化的背景。

而若從在國外相關機制方面，未來水平課責單位的設計可能涉及四個面向上之

---

<sup>5</sup> 部分推論過程，主要根據內政部部長電子信箱處理作業規定、受訪者 A1、A7、A8 等的意見，以及滿意度調查三方面資料進行驗證。從規定當中可以得知，必須要在 3 日內回覆；而受訪者 A7 也表示處理時間太短，所以無法一次到位，但會先行回覆；而滿意度調查對於時效的不滿意程度最低，因此可以得知內政部警政署十分重視部長電子信箱的時效性。

選擇，也就是在層級、參與者、可採取的行動、及處罰的權限上進行選擇搭配，茲分述如下：

在層級上，這個水平課責機制的單位大致有三個可能：1.在警政署本部；2.在內政部以下，警政署以外；3.隸屬於行政院本部；4.行政院以外，例如隸屬於監察院。

在參與者上，也可以有幾種選擇，可以依公民參與的程度來區分成以下幾類參與者：1.行政部門內非警政單位人員；2.其他政府單位人員，如監察院代表與立法委員等；3.專家學者；4.獨立的行政監察官或是獨立評估者；5.利害關係人，如陳情民眾代表及非營利組織代表等。<sup>6</sup>

至於該水平課責單位被授權能夠且可以採取的行動上，也可由很消極的行動，例如檢視警政單位文件、開會討論，到很主動積極的行動，如獨立調查等，這是一個在光譜上選擇的問題；最後則是在處罰的權限上，也可以從可輕微的不同意，到很強烈的刑事制裁與彈劾等。

在本土政治社會文化背景的考量上，筆者認為必須考量一些因素，例如：1.執政者或民眾所想要的獨立性程度為何（Porter & Prenzler, 2012）？2.水平課責單位執行業務時所會花費的成本與效益；3.與現行警政文化的衝突程度及警政單位的可能反彈程度（Smith, 2006）等。<sup>7</sup>

綜合上述，依照筆者淺見，或可在內政部以下，警政署以外成立一個獨立的陳情處理單位，成員至少要有一半以上的外部專家與社會公正人士，以解決目前缺乏水平課責的問題；另外，參考前述研究結果，或可將陳情信件分為三類：第一類是純粹個人情緒的抒發或是毫無目的抱怨，這類就可以由幕僚依照規定不予處理；第二類是屬於較不重要的、經常性的、瑣碎的案類，這類信件就轉由警政署業務單位直接處理並回覆，事後警政署再將處理過程及結果建檔後，彙集成清冊及檔案送水平課責單位備查；第三類則是較重要的案件，則由水平課責單位直接處理。考量水

---

<sup>6</sup> 例如受訪者 D1 提到可以在部長電子信箱設置一個投訴委員會，成員至少有一半以上的外部委員所構成，來解決目前缺乏外部監督機構之問題。

<sup>7</sup> 例如受訪者 D3 認為若是加強外部監督機制，則仍須考量行政成本、與其他機制之間的整合及該外部監督機制的權責與處理範圍，避免因為增加水平課責機關，而衍生更多問題。



平課責機制在人力、預算及能力的侷限下，未來的警政處理機制可能是一個兩階層的處理方式，也就是由警政署處理上述第二類的陳情信件，由水平課責單位處理第三類的較重要陳情案件。

另一方面，藉由可靠、回應、開放、透明、廣納政策制定等方式的公共治理，能夠讓民眾更能接近、理解以及融入政策。也就是說，公共治理的過程與成果，要能與民眾有更多、更良好的溝通。因此，對於水平課責的政策建議，或可透過公民參與的方式，主動邀請民眾參與，與民眾進行溝通，除了藉由公民參與達到政策行銷的效果，亦可更加瞭解課責者的認知與想法，使水平課責的政策規劃與執行，更能符合公共利益導向的原則。

因本文的研究範圍及內容有限，對於未來警察陳情處理機制的改善僅能提供上述想法做為參考，未來水平課責機制的設計或可成為未來國內學者們研究的重點，此外，本文有許多研究限制與侷限，因此並未觸及許多有趣的議題，而有待未來國內學者之研究，這些議題包括：民眾對警察陳情機制的信任度為何？影響民眾信任度的因素為何？警察對於設置水平課責機制的想法為何？可行性為何？如何使陳情民眾更有效地參與陳情調查過程等？本文希望能拋磚引玉，引發更多相關的研究與討論，以共同改善警察陳情處理機制，或也能提供其他政府單位陳情處理的參考。

## 參考文獻

- 朱金池（2006）。**警察倫理的內涵與發展**。通識教育與警察倫理學術研討會（5月30日），桃園。
- 孟維德（2006）。警政的民意實證分析：以民眾陳情案件為例。**中央警察大學執法新知論衡**，2（2），1-34。
- 陳冠憲（2009）。**利用文件探勘技術來自動分類民眾陳情文件**。國立中山大學資訊管理研究所在職專班碩士論文，未出版，高雄。
- 陳祥、黃仲閔（2009）。民眾不同陳情管道相對效能之比較。**公共行政學報**，33，83-120。
- 陳祥、蕭元哲、黃仲閔（2008）。**人民陳情案件處理機制之改進**。行政院研究發展考核委員會委託研究報告，未出版。
- 陳敦源（2009）。透明之下的課責：台灣民主治理中官民信任關係的重建基礎。**文官制度季刊**，1（2），21-55。
- 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。
- 陳敦源、黃東益、蕭乃沂、郭思禹（2006）。官僚回應性與內部顧客關係管理：台北市政府市長信箱個案研究。**行政暨政策學報**，42，143-182。
- 黃東益、蕭乃沂、陳敦源（2003）。網際網路時代公民直接參與的機會與挑戰：台北市「市長電子信箱」的個案研究。**東吳政治學報**，17，121-152。
- Behn, R. D. (2001). *Rethinking democratic accountability*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Bovens, M. (2005). Public accountability. In E. Ferlie, L. E. Lynn Jr., & C. Pollitt (Eds.), *The Oxford handbook of public management* (pp. 182-208). Oxford, UK: Oxford University .
- Byrkjeflot, H., Neby, S., & Vrangbæk, K. (2011). Changing accountability regimes in hospital governance: Denmark and Norway compared. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 15(4), 3-23.
- Esaiasson, P. (2010). Will citizens take no for an answer? What government officials can do to enhance decision acceptance. *European Political Science Review*, 2(3), 351-371.

- Goetz, A. M., & Jenkins, R. (2001). Hybrid forms of accountability: Citizen engagement in institutions of public-sector oversight in India. *Public Management Review*, 3(3), 363-383.
- Hopkins, T. (2009). An effective system for investigating complaints against police. Retrieved from: [http://www.communitylaw.org.au/flemingtonkensington/cb\\_pages/images/An%20effective%20System%20for%20Investigating%20Complaints%20Against%20Police.pdf](http://www.communitylaw.org.au/flemingtonkensington/cb_pages/images/An%20effective%20System%20for%20Investigating%20Complaints%20Against%20Police.pdf).
- Kenney, C. D. (2003). Horizontal accountability: Concepts and conflicts. In S. Mainwaring & C. Welna (Eds.), *Democratic accountability in Latin America* (pp. 55-76). Oxford, UK: Oxford University.
- Moe, T. M. (1984). The new economics of organization. *American Journal of Political Science*, 28(4), 739-777.
- Mulgan, R. (2000). 'Accountability': An ever-expanding concept. *Public Administration*, 78(3), 555-573.
- Mulgan, R. (2003). *Holding power to account: Accountability in modern democracies*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- O'Donnell, G. (2003). Horizontal accountability: The legal institutionalization of mistrust. In S. Mainwaring & C. Welna (Eds.), *Democratic accountability in Latin America* (pp. 34-55). Oxford, UK: Oxford University.
- Porter, L. E., & Prenzler, T. (2012). Police oversight in the United Kingdom: The balance of independence and collaboration. *International Journal of Law, Crime and Justice*, 40(3), 152-171.
- Radford, K., Hamilton, J., & Jarman, N. (2005). It's their word against mine': Young people's attitudes to the police complaints procedure in Northern Ireland. *Children & Society*, 19(5), 360-370.
- Romzek, B. S., & Dubnick, M. J. (1987). Accountability in the public sector: Lessons from the challenger tragedy. *Public Administration Review*, 47(3), 227-238.
- Schillemans, T. (2008). Accountability in the shadow of hierarchy: The horizontal accountability of agencies. *Public Organization Review*, 8(2), 175-194.
- Schillemans, T. (2010). Redundant accountability: The joint impact of horizontal and vertical accountability on autonomous agencies. *Public Administration Quarterly*, 34(3), 300-337.
- Schillemans, T. (2011). Does horizontal accountability work? Evaluating potential

remedies for the accountability deficit of agencies. *Administration & Society*, 43(4), 387-416.

Smith, G. (2006). A most enduring problem: Police complaints reform in England and Wales. *Journal of Social Policy*, 35(1), 121-141.

Smith, G. (2010). Every complaint matters: Human rights commissioner's opinion concerning independent and effective determination of complaints against the police. *International Journal of Law, Crime and Justice*, 38(2), 59-74.

## 附錄：訪談題綱

### 一、警政署及刑事局承辦人

- (一) 請簡述您在處理部長電子信箱時之實際流程為何？民眾陳情的內容大多為何？
- (二) 您覺得您所承接的部長電子信箱信件量是否過多？是否可能對您原有業務有排擠的影響？
- (三) 請問您在處理部長電子信箱時，相關的績效考核制度為何？績效指標為何？由誰設計？您有參與設計嗎？
- (四) 您在處理部長電子信箱時，上級有要求承辦人員應遵守那些規範嗎？是否有給予適當的、彈性的授權空間？
- (五) 您覺得您的處置與答覆是否有助民眾解決問題？民眾滿意度為何？原因為何？
- (六) 您覺得現行部長電子信箱處理機制有何優缺點？是否有什麼需要改進之處？

### 二、基層警察單位人員

- (一) 請問您如何處理部長電子信箱？被要求的處理期限是多少天？會不會太短？為什麼？
- (二) 您在辦理民眾陳情信件時的績效考核制度為何？績效指標為何？您有參與績效指標的設計嗎？
- (三) 您覺得您的處置與答覆是否有助民眾解決問題？民眾滿意度為何？您認為原因為何？
- (四) 媒體或民意代表會透過什麼方式來向你們陳情或要求提供資料？
- (五) 您們在面對媒體和民意代表的陳情時，會與部長電子信箱有不同嗎？為什麼？
- (六) 您面臨民眾陳情內容為檢舉警察同仁的違失、違法行為時，對您處置態度是否會產生影響？是否會有所偏袒，甚至包庇？而不同層級的被檢舉對象，處置是否又有所不同？而民眾利用「部長電子信箱」的途徑陳情與藉由「訴諸民意代表或媒體」時，您的處理態度與作法（時效、處理流程、重視程度）是否有所不同？

### 三、民意代表及媒體

- (一) 您是否曾經協助處理民眾有關警政部分的陳情？在您接獲民眾之申訴案件時，您通常會採取的處置作為為何？
- (二) 在您所處理的經驗中，民眾陳情的主要內容為何？您覺得合理嗎？
- (三) 您覺得警政單位能夠有效的處理嗎？為什麼？
- (四) 您滿意警政單位的回覆嗎？為什麼？
- (五) 您覺得民眾陳情後，其個人資料會被嚴密保護嗎？為什麼？
- (六) 如陳情案件屬檢舉警察機關內部同仁時，您覺得警政機關的處置態度或結果是否會有所不同或偏頗？
- (七) 您認為警政署在處理部長電子信箱時，其處理機制或品質是否還有需要改進的地方（例如時效、處理的態度、解決問題的有效性等）？為什麼？
- (八) 對於警政機關在人力有限情況之下，卻面臨首長電子信箱民眾申訴、陳情案件大量湧入的趨勢，您有什麼樣的看法與建議？

### 四、學者專家

- (一) 針對已完成的訪談研究成果發現，警政署處理部長電子信箱存在有若干問題，請問您的看法為何？
- (二) 部長電子信箱發展至今，您對於其未來的發展有什麼的看法？警政署應該如何面對？

# From Vertical Accountability to Horizontal Accountability: A Study on the Operation of Minister's Email Account from the Perspective of Independence

Chih-Peng Chang, Hongwung Wang, Yi-Ching Tsai\*

## Abstract

This study aims to investigate the operation of minister's email account of National Police Agency from the perspectives of accountability and independence principle. The results show that the National Police Agency takes police complaints seriously. It establishes the working rules and related rewards and punishments, requires senior-ranking police officers to make final decisions, processes all complaints without exceptions, and responds in a short time. These arrangements increase the workloads and pressure of police officers. However, citizens are not satisfied.

The study finds that the police have responsibility for all aspects of complaint investigations without any involvement of outsiders. As a result,

---

\* Chih-Peng Chang, Officer of Secretariat Office, National Police Agency, Ministry of the Interior, email: zepom.tw@yahoo.com.tw; Hongwung Wang, Associate Professor, Graduate Institute of Public Affairs, National Taiwan University, email: hongwung@ntu.edu.tw; Yi-Ching Tsai, Graduate student, Graduate Institute of Public Affairs, National Taiwan University, email: r04343003@ntu.edu.tw.

the complaint processing agency is not independent and citizens who do not trust the procedures will seek help from others, such as legislative members and the mass media. The current complaint processing mechanisms are lack of horizontal accountability. It is recommended that the government should establish an independent police complaint processing unit to strengthen horizontal accountability in order to increase public trust and to achieve the goal of democratic governance.

**Keywords:** minister's email account, petition, complaint processing, accountability, independence



## 公共管理和文官制度之改革

彭錦鵬\*

---

書 名：Public Management Reform: A Comparative Analysis- New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State 《公共管理改革》  
作 者：C. Pollitt and G. Bouckaert  
出 版 年：1<sup>st</sup> edition (2000); 2<sup>nd</sup> edition (2004); 3<sup>rd</sup> edition (2011)  
出 版 社：Oxford University Press  
頁 數：第一版 314 頁；第二版 360 頁；第三版 352 頁

---

Pollitt 與 Bouckaert 所著的《公共管理改革》一書是有關公共管理改革最權威和深入的教科書。第一版在 2000 年出版的時候，涵蓋了經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）的 10 個國家以及歐盟。第三版在 2011 年出版，增加為 12 國和歐盟。這本書的重點是描述 OECD 國家在 1980 年代開始的公共管理改革大潮流，包含了各種管理的概念、技術以及實際上採行的管理策略。各國之間由於管理改革的想法和做法互相學習，同時也透過世界銀行、歐盟、OECD 的 PUMA（Public Management Service）等國際和超國

---

\* 中央研究院歐美研究所副研究員，國立臺灣大學政治學系暨公共事務研究所副教授；專長：行政理論與發展、人事行政、電子化政府，email: tpeng@sinica.edu.tw。  
Dr. Thomas Ching-Peng Peng, Associate Research Fellow of Institute of European and American Studies, Academia Sinica, and joint faculty in Department of Political Science and Graduate Institute of Public Affairs, National Taiwan University, email: tpeng@sinica.edu.tw. Major fields of research: public administration, public personnel administration, electronic government.

際組織的研究和傳播，而更為盛行。本書在這個國際背景下，透過客觀、精密的觀察和分析，採用比較的角度，呈現各國公共管理改革的態樣。

本書的特點表現在以下幾項創新。第一、強化比較行政的內容：比較行政曾經在 1960 年代的美國引起較大的關注和迴響，其主要背景是兩次大戰之後，曾經參與戰爭的美國學者透過親身的經歷，而對其他國家產生瞭解和研究的興趣，並在 1960 年代受到例如福特基金會（The Ford Foundation）的大力支持而興盛。但是在財務資源不再充沛，以及美國本身行政問題多如牛毛的情形下，國際比較行政的研究大幅衰退。1980 年代以後緣起於英國前首相柴契爾夫人的新公共管理改革，雖然已經在國際公共行政學界引起廣泛注意，但是相關的研究基本上都是單一國家的管理改革歷程，或者各國經驗的選輯。本書是從 12 國的經驗來宏觀地加以比較分析，並提出系統性的看法，這也使得本書的出版越形珍貴。

第二、本書討論的對象不但包括 10 個已採用新公共管理改革策略的國家，也包含德國和法國沒有積極擁抱新公共管理的國家，因而更具有深入比較的意涵。

第三、本書不但討論公共管理改革本身，更進一步深入分析管理改革過程中的政治體系及政治脈絡。這一個特點對於國內外的公共行政學界而言，是一個比較創新的做法，也是一個正確的關注。

第四、本書提出有關公共管理改革的模式和分析類型，以便使公共管理改革的文獻不但有描述性的內容，也能夠更具有理論的意涵。

第五、本書第三版透過 12 國的實證經驗，評估改革所帶來的結果。12 個國家包括：澳大利亞、比利時、加拿大、芬蘭、法國、德國、義大利、荷蘭、紐西蘭、瑞典、英國以及美國。除了 12 國之外，本書也討論相當複雜且體系龐大的歐盟。

第六、本書企圖從各國經驗的分析，探討公共管理改革未來的潛力所在，以及在改善民主治理方面有哪一些內在的限制。本書在宏觀的論述以及微觀的觀察方面都顯示非常細膩的成果。

第七、本書提供 12 國詳細的公共管理改革制度變遷和實際變遷的內容，文字精簡、內容充實，是非常珍貴的資料，可以進行和本書論述的交叉檢視。

本書的結構分為 6 章，討論的主題分別是：緒論、公共管理改革的模式、政治和行政體的分類、現代化的軌道和改革、改革的結果、政治和管理、改革面對的各種困境以及反思。

就每一個單一國家而言，本書討論的焦點包括：中央政府的政治與管理、公私部門的邊界地區、公民社會、市場，以及在國境以外的其他政府、國際組織、國際管理顧問公司。這樣的討論範圍，焦點是相當廣闊的。正面來看，本書讓公共管理的分析能夠更為周延，但也難免使非當事國的讀者不容易完全理解本書內容的時空背景。不過，從本書的本體討論來看，作者已經盡量把各國比較分析進行非常聚焦的討論，盡量找出共同的改革趨勢。至於各國的特殊情況，則納入各國的改革內容附件章節，以提供讀者進行深度理解的背景資料。

本書在第一章中討論 4 種公共管理改革的模式基礎，分別是新公共管理改革（New Public Management, NPM）、新韋柏國家（Neo-Weberian State, NWS）、網路以及以新公共治理（New Public Governance, NPG）為主的治理模式。這 4 種模式也可以理解成 4 種公共治理的典範。其中，新公共管理主要強調效率和顧客導向，是 1980 年代以來主要以英語系國家為主的改革模式。新韋柏國家主要是使傳統國家機構能夠變得更為專業、效率和反應民眾需要，而國家仍然維持其特定的規則、方法和文化。網路模式則是透過「自我組織」的網路，能夠比階層制或市場機制，更為包容、更為彈性。然而作者進一步分析，前面新公共管理改革、新韋柏國家以及新公共治理 3 種改革的模式所使用的政策工具，其實是互有重疊的。例如公共管理改革需要用到績效測量、政署組織、公私合夥、簽約委外。而新韋柏國家模式，也要重視績效測量、透明及資訊公開。新公共治理模式則需要公私合夥、透明及資訊公開，以及服務利害關係單位或委員會。

本書討論 1980 年代以後，各國為何集中精力在推動各式各樣的公共管理改革，指出其原因是相當複雜的。在第二章中，本書提出和公共管理改革密切相關的各种因素之詳細分類與圖表。在公共管理改革推動的過程中，主體仍在於行政體系的作為，也就是透過建立改革作為計劃、加以執行，並取得結果。但是，在行政體系進行改革之前，行政體系以外的兩種環境力量是重要的背景因素。這兩種環境力量分別是社會經濟力量和政治體系。社會經濟力量指的是全球經濟力量、社會人口結構改變以及社會經濟政策。而政治體系指的是，新的改革觀念、公民的壓力以及這兩者所造成的政黨政治理念。社會經濟力量和政治體系方面的改變，透過精英的決策，才會制定成決策，而影響到行政體系的改革措施。

由於政治體系的結構會根本性的影響到公共管理改革的推動，因此本書第三章

就針對各國政治體系進行分類。作者針對每一個國家的國家結構（憲政體制的單一國或聯邦制）、行政生態體制（多數決或共識決）、部長和文官關係、行政文化、政策顧問的多元性，進行跨國比較分析。這一個分析架構常見於政治學的文獻，但是在國內外行政學界都是比較受到忽視的論述基礎。作者引用憲政學者對於各國憲政體制的分類，進一步分析憲政體制和政治生態的交錯關係，顯示出各國推動公共管理改革，明顯受到憲政體系和行政制度的影響和限制。以英國而言，由於議會內閣制的充分授權和傳統上政治生態能夠由多數黨完全執政，因此推動公共管理改革，就顯得特別容易。作者歸納出來國家體制影響公共管理改革的兩點觀察：一是多數決的政體比共識決的政體比較容易採取快速而深刻的行政結構改革；二是中央集權的國家比較可以推動全盤、大幅度的改革。

本書最大的創意是在第四章討論到公共管理改革的目標和軌道。作者認為，提出管理改革的目標而沒有改革方法的話，只能夠稱之為烏托邦的改革。而由改革之初的狀態（Alpha）透過改革的措施，也就是改革的軌道，最終希望達到未來的狀態（Omega），是作者提出來的改革願景。改革的軌道包括 4 項軌道：人事、財政、組織和績效測量制度。財政的措施包含了預算、會計和審計；人事的內容包含人員的遴選、任用、待遇、工作保障等等；組織包含了專業化、協調、組織規模和分權化；而績效測量制度則包括了內容、組織與運用。第四章詳細探討各國公共管理改革在這 4 方面所採取的各項措施，都非常精彩而深入。本文基於本刊宗旨，則只針對各國在文官制度方面的改革提出討論。

首先是，從 1980 年代以來，各國在文官制度方面的改革工作，可以形容為不間斷、持續地進行中。舉例而言，澳大利亞在 1983 年通過文官法的修正，1987 年、1993 年、1995 年持續修正公務人員行為準則，1990 年訂定高級文官團考核績效準則，以及 1999 年重訂文官法。加拿大在 1989 年訂定新的人事管理手冊，2000 年訂定公共服務兩千年倡議、公共服務白皮書，並在 1992 年通過公共服務改革法。法制相對比較穩定的德國也在 1989 年修正公務人員工作條件的法律，1994 年通過公共服務改革法，1996 年又修正有關聯邦文官的法律。文官體質比較弱的義大利在 1993 年和 1997 年都通過公共雇用法的改革，1998 年放寬公共機構的高階任命權，2009 年則修法強制執行年度的公務員績效排名。各國不斷修法是普遍現象，無一例外。同時由於 2008 年全球經濟危機的衝擊，各國精簡用人和凍結待遇的情

況，也同樣普遍採行。

1980 年代以前傳統的公共管理改革通常較先強調財政上的精簡措施，接著才進行人力資源管理方面的精簡做法。但是這種情況在 1990 年代已經有所改變，而在 2008 年金融危機之後，公共人力資源管理的改革措施，相對優先而普遍。本書和 OECD 的相關研究報告都指出大部分 OECD 國家人力資源管理的趨勢：

1. 公共人力資源雇用的情況，由中央集權轉變成為部會分權。
2. 由法律規定轉變成為契約或管理的治理。
3. 由職涯制度發展成為後官僚的職位制度。
4. 授權給主管責任。
5. 薪資水準和私部門看齊。
6. 特別退休辦法的改變。

不只如此，傳統上文官制度的三種特性，即文官的永任制、依資格、年資而升遷及統一的文官制度，也遭受強烈的挑戰。對於積極推動新公共管理國家而言，在文官體制方面朝向以職位為基礎的人力資源管理策略傾斜，就越為明顯。OECD 有關各國文官制度簡介的網站上，對於文官的遴選制度，就利用職涯制到職位制的光譜，標示各國目前文官制度屬性的現狀。

就傳統的永任文官制度而言，1980 年代以來最大的改變是，公務人員的身分保障逐漸在削弱之中。整體改變的方向是鼓勵公務人員更多的內外交流，一方面越來越少公務人員是終身任職（lifers），而越來越多的人有其他行業的背景。

另一方面，高階文官的任命越來越傾向採用 2 年、3 年或 5 年的績效契約，尤其是各部會的執行長、首長。雖然如此，各國的高階文官基本上仍然由文官體系內升而來，但是升遷的關鍵因素則有所變化。傳統上所注重的年資條件和資格仍然重要，但是升遷的決定和工作成果及反應性，關係越來越密切。同時績效升遷也和加薪密切連結。

作者提出來對於高級文官以上的觀察，基本上是比较敘述性的分析，甚至於是倒果為因的描述。就如本書第四章對於高級文官團的簡介所顯示，包括：澳大利亞、加拿大、紐西蘭、英國以及美國，都建立高級文官團的制度，從而能夠使高階文官的遴選、任用更有彈性，而且容許高階文官階層更大的水平調動機會。因為如此，政府就能達到在對的時間，將對的人調動到對的職位上。也使得升遷能夠讓能

幹的人出頭，而不是依靠年資和前例。各國建立高級文官團制度的方式和內容各有不同，然而從 1980 年代以來所匯聚形成新的高級文官團制度，是 OECD 國家在採行文官制度由各部會分權化管理之後，為了要保持全國性的政策協調和統合所必須的人力資源管理制度。高級文官團因此是全國性文官制度的上游機制。也就是因為有高級文官團的制度，才能夠有系統性、一致性的形成和管理高階文官的遴選、任用、待遇、升遷制度，同時又能塑造出一體性的文官體。

作者在本書以及其他的場合，對於 1980 年代以來新公共管理的成效一直存有保留。其主要的論點在本書中已經詳細討論新公共管理所牽涉到的環境因素、行政體系因素和政策執行層面，並指出因素之間的關係是非常複雜而瞬息萬變的。作者也指出就連推動新公共管理最為積極的英國，也很難：1.清楚界定公共管理改革的政策目標；2.提出財政方面的成本效益指標；3.具有具體的效益評估和研究。這些論述都是值得政治實務界和學界共同深刻反省和改革的課題。

不過從作者在第二章所提出來的公共管理改革之分析模式圖來看，公共管理改革的啟動、執行和達成效果的最重要關鍵，仍然是精英決策體系。也就是，民選首長和政務官才是公共管理改革最重要的核心人力和驅動力。本書的第三版對於這一點雖然有所描述，但是對於各國在這一點上所呈現的明顯缺點，並沒有第一版所敘述的直接和切中要害。

本書第一版第六章提到，民選首長和政務官缺乏行政方面的專業，實際上是公共管理改革無法全力推動的源頭。作者在第一版提出非常直接的問題是，公民在一片對於政府的不信任大環境之下，想要什麼樣的公共管理改革？很遺憾的是，這個問題其實是白問的。首先，公共管理改革不是一般民眾會感到興奮的議題，報紙和電視媒體都不太報導這類的議題。一般民眾不太關心，甚至於多少會呈現無知的狀態。各國花很大力氣在推動行政革新，包括文官制度的改革、財政制度的改革、甚至於大規模的組織改革，但民眾基本上都是感受薄弱的，甚至還相信錯誤的傳言。作者舉例說，1997 年的研究顯示，絕大部分美國民眾認為 50% 以上的社會福利支出是用在行政費用上，而真實的數據是少於 2%。面對今天全球化、資訊化、科技變化快速的治理環境，作者特別指出，要解決治理方面的問題，非常重要的課題是有關政客的遴選和訓練，以及對於政客的誘因與懲罰制度。作者坦白地問到，為什麼文官需要改革，但是部長和其他想要當部長的政客就不需要呢？作者並不是想要

國會議員都去拿一個企管碩士學位，但不免質疑，改革倡議者從來沒有觸碰這個問題，顯然是錯誤的。作者說：如果人民最不信任的就是政客他們，那麼讓政客他們準備好他們自己的功課，顯然就民主政治而言是有很堅強的理由的。本書作者義正詞嚴的檢討政客的遴選、訓練、誘因與懲罰之必要，隨著世局變化之快速，更具見地，第三版沒有持續深入討論，是令人遺憾的。





## 《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 2 期出版日期：106 年 4 月；截稿日期：106 年 2 月 28 日。

(二) 第 9 卷第 3 期出版日期：106 年 7 月；截稿日期：106 年 5 月 31 日。

為提升《文官制度》季刊學術品質，每篇論文先由編輯委員會初審，通過初審後，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](mailto: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](mailto: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	<b>推薦刊登</b>	<b>修改後推薦刊登</b>	<b>修改後再審</b>	<b>送第三人審查</b>
	修改後推薦刊登	<b>修改後推薦刊登</b>	<b>修改後推薦刊登</b>	<b>修改後再審</b>	<b>送第三人審查</b>
	修改後再審	<b>修改後再審</b>	<b>修改後再審</b>	<b>修改後再審</b>	<b>不同意推薦刊登</b>
	不同意推薦刊登	<b>送第三人審查</b>	<b>送第三人審查</b>	<b>不同意推薦刊登</b>	<b>不同意推薦刊登</b>

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* (2<sup>nd</sup> Ed.). Location: Publisher.

【範例】Rainey, H. G. (2003). *Understanding and managing public organizations* (3<sup>rd</sup> 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

