

# 文官制度季刊

## *Journal of Civil Service*

第九卷第二期・中華民國一〇六年四月 Vol.9, No.2 Apr. 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 4 月 30 日

國內零售：新台幣 120 元，全年 480 元，每年 1、4、7、10 月出版。

郵政劃撥：18495321（依國庫法施行細則規定，委託金融機構、其他機關或法人代收，其已掣據予繳款人者，得免掣發收據，考試院自 94 年 5 月 1 日起已不另掣發收據，請自行保管郵政劃撥收據備查。）

戶名：文官制度季刊社

網址：<http://www.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

中華民國一〇六年四月 第九卷第二期（原考銓季刊）

主編的話	陳金貴 / I
特邀專論——公部門推動參與式預算之經驗與省思	蘇彩足 / 1
地方立法的效力與行政權的行使	紀俊臣 / 23
跨機關政策協調：我國碳捕存個案	許雲翔、林瑞珠 / 45
必然的謬誤與潛規則的合理性： 制度約束下的地方主管年終考績行為	曾玟儀、蘇偉業 / 79
書評——新加坡政府經驗：動態治理之文化、能力與變革	顧長永 / 109
書評——開放政府：全球系絡與未來展望	呂育誠 / 113
《文官制度》季刊稿約	/ 129
《文官制度》季刊投稿須知	/ 131
《文官制度》季刊論文審查作業規定	/ 133
《文官制度》季刊論文撰寫體例	/ 135



# *Journal of Civil Service*

Vol.9, No.2

Apr. 2017

## **CONTENTS**

---

Editor's Note .....	Chin-Kuei Chen	I
Invited Essay—Participatory Budgeting in the Public Sector: Experiences and Reflections .....	Tsai-Tsu Su	1
The Effect of Local Legislation on the Exercise of Administrative Powers.....	Chun-Chen Chi	23
Interorganizational Policy Coordination: A Taiwan Case of Carbon Capture and Storage Policy .....	Yun-Hsiang Hsu, Jui-Chu Lin	45
Inevitability of Errors, Justifiability of Hidden Rules: Behavior of Performance Appraisal under Institutional Constraints .....	Wen-Yi Tseng, Bennis Wai-Yip So	79
Book Review—Dynamic Governance: Embedding Culture, Capabilities and Change in Singapore.....	Samuel C. Y. Ku	109
Book Review—Open Government: Global Context and the Way Forward.....	Yue-Chang Lue	113

---



## 主編的話

公務人員是政府推動政策和公共事務的規劃及執行者，他們的態度和作為，會影響公務執行的結果，因此政府必須設計一套健全的人事制度來管理公務人員，一般在學理稱之為人事行政，包括「人力資源運用」及「人員行為管理」，前者包含公務人力的考選、進用、考績、獎懲、俸給、福利、保障、培訓、退休、撫卹等業務，後者包含行為激勵、人性尊嚴、行政倫理、組織士氣、態度調查及工作情緒等。將這些複雜的項目加以簡化，人事行政的功能可分成求才、育才、用才、留才，透過這套人事制度的運作，可以有效管理公務人員，但由於長久以來，人事工作一直被視為輔助性的幕僚工作，所以人事行政的運作及研究，在行政機關中未能受到重視，以致於公務人員問題的改革，也未能真正的回應實況，

由於時代的轉變，對傳統的人事運作產生了鉅大的衝擊，資訊科技的進步、財政的困難及行政革新的要求，使得組織需進行瘦身，人員的限縮和精簡成為重要的指標，雖然人員不能增加，但實際工作量卻不斷增加，公務人員的工時也不斷拉長，為解決人員編制不能擴大，人事費不能增加的困境，於是出現非典型人力的人力派遣、勞務外包等變通辦法，以業務費去處理人力不足的現況，這些非典型的人力不受人事部門的管理，而由秘書處或總務單位以契約方式來管理，這些人力運用的改變，已非傳統的人事行政所能應付，更遑論其他因應許多新改變的處理，例如員工協助方案、核心能力、彈性工作時間、弱勢人員保障等，這些新概念無法置入人事行政的作為，卻可用人力資源管理的概念來處理，人力資源管理的名詞雖然已使用多年，許多人卻常無法分辨其與人事行政或人事管理的不同，可簡單的從其定義來瞭解，人力資源管理含蓋傳統人事管理的功能（求才、育才、用才、留才），並進而重視員工的價值，強調策略性的運用及協助組織目標的達成，由此定義可見人力資源管理可以從人事幕僚的角色，提升至協助組織達成目標的策略運用，拉大了人事運作的空間，增加了彈性用人的機會，解決了人事行政運作的困境，使人事工作可以興利的角色協助組織的發展，由此方向著手，未來人事人員的甄試和培訓

可增加人力資源管理的份量，以提昇人事人員的人事認知。

本期特邀專論的主題是近年來蔚為流行的參與式預算，由於其意涵模糊不清，使其有不同的推動模式，我國中央部會和若干地方政府自 2015 年開始推動參與式預算，也產生各自解讀和自行運作的情形，為釐清參與式預算的實務運作，本文除歸納介紹我國推動參與式預算的主要推動模式：議員建議款模式、委外模式、以及行政機關模式外，也描述其初步成果。並以我國推動參與式預算的經驗為基礎，探討不同的權力衝突和利益糾葛，對於參與式預算所可能帶來的影響和衝擊：首先是政治創業家在參與式預算過程中所扮演的角色，其次為是否須將舊政治勢力排除於參與式預算所帶來的新政治空間之外，以擴大公民參與的包容度和深化參與，最後檢視我國官僚體系是否已具備承載參與式預算業務的意願和能力。

本期共刊出三篇論文，第一篇論文探討地方立法的效力與行政權的行使，由於長期以來，臺灣的法學界和法務部門皆堅持「法律保留」的優越原則，以致地方自治法規的效力，皆定位在較低位階。而在 2016 年 6 月，司法院釋字第 738 號解釋發布後，將地方立法定位為如為公益所必要，地方自治條例可以制定較之法律更為嚴厲的管制標準，並不涉違法的情事，由於地方立法權定位因而提昇，對地方行政權運作產生影響，將可有效促進地方自治條例的活化，未來自治條例或將取代法律，而成為地方立法的建構基礎。此應係地方自治發展的新里程。

第二篇論文探討跨機關政策協調，並以我國碳捕存做為個案分析。政策協調為管制執行的機制，是強化單位分工與政策一致性的校準過程，過去偏重政策協調機制、機關型態的定性研究取向，不能用來解釋管制過程動態的協調行為，本文採取焦點座談的研究方法，以碳捕獲與封存政策為例，運用人為政策協調所建構的協調，分從「事權集中 / 組織數量」兩構面分析跨年度不同的協調機制，發現機制會不斷配合組織成員的協調需要。由於管制碳捕獲與封存涉及不同機關職責，需要政策協調確認專業分工及適用法規，而為實踐減碳承諾，研究建議碳捕獲與封存政策協調往強調政策結果的市場類型調整，並重新定位行政機關內多樣的政策協調機制，分就理論層次的政策協調設計與評估原則及實務面之碳捕獲與封存政策修正方向提出建議。

第三篇論文探討公務人員考績問題的必然性謬誤與潛規則的合理性，探討地方政府一級機關主管的考績行為，以其考核能力為研究焦點，以「考績謬誤」作為研



究命題，並以主管的「有限理性」作為問題之根源，延伸解釋他們利用非客觀工作表現的因素作為打考績的根據，即「潛規則」之使用。本文利用地方政府主管的訪談，指出主管的考績行為是受到外部課責壓力、自身的誘因結構及其所服務機關的業務性質所影響。而「潛規則」使用從管理角度而言也非完全沒有正當性。對我國公務人員考績問題之分析不應過度聚焦在主管本身，因為他們面臨很多機關內外部壓力，加上公部門業務績效難以衡量，以及根深蒂固的組織政治與文化習慣，均使得考績實際運作跳脫考績法規制度之要求。

本期收錄兩篇書評，第一篇介紹的書名為「新加坡政府經驗：動態治理之文化、能力與變革」，評論者認為本書最重要的理論基礎就是動態治理，作者認為動態治理的能力包含三個重要的元素：前瞻思考、反覆思考及換位思考。根據這三個動態治理的能力，作者建立本書最重要的分析架構，就是動態治理系統框架，這是作者在本書所提出的最大學術貢獻。其次，作者提出制度（組織）文化對動態治理的重要性，若沒有良好的制度文化，就不大可能發揮動態治理的能力；新加坡的治理之所以成功，就是因為擁有一個大家都遵守的制度文化。本書的另一個貢獻就是透過許多高級行政官員的訪談，提供豐富的資料和經驗，使本書內容豐富與扎實，而作者論述的動態治理除理論部分外，還包含實務層次的政策執行、政策調適、人力資源開發、過程創新及保持動態治理。這些都是公共政策及公共行政的實務面，本書就以新加坡政府的經驗，解釋動態治理的架構。最後，評論者認為本書的弱點就是缺乏對於新加坡政治環境的論述。新加坡是一個較威權的政治體制，因此，新加坡廉潔、正直、有效率的制度文化固然令人激賞，但是，這是在威權體制之下所建立的，作者對於這點卻未加以分析及論述。

第二篇書評介紹的書名為「開放政府；全球系絡與未來展望」，評論者指出經濟合作暨發展組織（OECD）有鑑於全球化帶來的資訊發達，民眾要求更多參與，政府必須主動提供資訊平台，因而設有開放政府專屬平台，以提供相關資訊，而其秘書處更蒐集各國作法與成果，於 2016 年出版本專書，供各方參考運用，全書共分下列六大部分：開放政府策略、開放政府的政策環境、開放政府政策的監測與評估、公民及公民社會在開放政府政策中的變革、公民參與及政府的回應、開放政府政策的未來展望。本書同時對開放政府提出了宏觀的定義：開放政府是在透明化、課責，以及促進民主政治發展等觀點引導，並基於創新與永續性的公共政策與實踐

過程，以營造一個治理文化。在尋求當前不同概念與主張的共同交集，同時佐以各國施行經驗印證，本書可說是 OECD 對近年各國開放政府政策的總結與宣言。正如其副標題的「全球系絡」思維，在便利網路工具的支援下，開放政府不僅迅速成為全球重大課題，甚至已成為證明政府施政能力的指標。但未來本政策是否就如本書所主張的，應朝「開放國家」目標邁進？甚至塑造出全新的治理文化？評論者並不樂觀，並從政策面與環境面提出可能的問題與危機。

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4月30日

## 公部門推動參與式預算之經驗與省思

蘇彩足\*

### 《摘要》

近年來參與式預算蔚為流行，此與其意涵之模糊不清不無關係。特別是在 21 世紀之後，參與式預算原本在早期具有的激進民主的左翼性格逐漸淡薄，取而代之的是良善治理的典範色彩，同時也成為時下廣受矚目的「開放政府」思潮的一部分，因而更加速其在不同地區的擴散和影響，我國中央部會和若干地方政府也自 2015 年開始推動參與式預算。

本文介紹我國推動參與式預算的主要推動模式：議員建議款模式、委外模式、以及行政機關模式，並描述其初步成果。同時，本文以我國推動參與式預算的經驗為基礎，反思以下幾項議題，以瞭解不同的權力衝突和利益糾葛對於參與式預算所可能帶來的影響和衝擊：第一，政治創業家在參與式預算過程中所扮演的角色為何？其次，是否須將舊政治勢力排除於參與式預算所帶來的新政治空間之外，才能有效地擴大公民參與的包容度和深化參與？最後，檢視我國官僚體系是否已具備承載參與式預算業務的意願和能力？

[關鍵詞]：參與式預算、議員建議款、政治創業家

---

投稿日期：106 年 4 月 15 日。

\* 臺灣大學公共事務研究所暨政治學系教授，email: tsaitsu@ntu.edu.tw。

## 壹、由左派價值到善治工具

近年來，參與式預算儼然成為一股不可抵擋的時代潮流，而其之所以在世界各國廣獲重視和矚目，與參與式預算本身具有的模糊性（ambiguity）不無關係（Ganuza & Baiocchi, 2012）。由於參與式預算的目標和內涵含糊曖昧而不明確，因此能包容不同行動者的利益和想像，行動者可以在同一頂參與式預算的大帽子下，各取所需，各自實踐自己所擁抱的價值。

例如，參與式預算在巴西和阿根廷等拉丁美洲萌芽之初，具有明顯的激進民主主義（radical democracy）性格，它強調要透過由下而上的市民參與，向政府奪回人民的權力，達成翻轉支出優先順序的分配正義（Fung & Wright, 2003; Santos, 1998），因此參與式預算早期在許多公共建設相對不足的地區，特別容易與民間草根力量及社會運動結合而開花結果。

至 1996 年時，聯合國人居署（UN-HABITAT）<sup>1</sup>將參與式預算視為「善治」（good governance）典範之一（Leubolt, Novy, & Becker, 2008）；而 21 世紀之後，開放政府（open government）思潮強調現代社會應「重新定義公民和政府之間的界線」（redefining citizen-government boundaries）（OECD, 2017），<sup>2</sup>標榜參與治理的參與式預算因而更順理成章地成為善治的一環，成為開放政府的一部分；並在原先為弱勢爭取預算的單純任務之上，加入了提升公共資源使用效率和創意、促進過程透明和公共課責的目標。換言之，參與式預算左翼激進色彩稍有淡化，不再只側重翻轉支出的分配正義，但也因而造成其意涵的模糊性和多元性。例如，德國地區的參與式預算概念即與巴西各地不同，德國部分地區藉由參與式預算來提升公民的參與，但排除分權的目的，因此民眾參與式預算的投票結果僅具諮詢功能，對政府預算決策並無拘束力，且其參與式預算的重心不在於如何分配或使用政府預算資源，而在於更有效率的使用政府支出，因而對分配正義的影響較小（蘇彩足、孫煒、蔡馨芳，2015：29）。

美國參與式預算的實施起步較遲，此或與其社會較為富裕、公共設施比較完

---

<sup>1</sup> UN-HABITAT 為 United Nations Human Settlements Programme 的簡稱。

<sup>2</sup> OECD 為 Organization for Economic Cooperation and Development 的簡稱。

善、且民眾有較充分的需求反映管道有關（Baiocchi & Lerner, 2007: 8），但其日益擴大的社會財富分配差距和族群不平等，仍然造就了推動參與式預算的契機。美國參與式預算在芝加哥和紐約地區的萌芽，就是草根民主的一部分，著眼於人民賦權和社會結構的改變（Lerner & Secondo, 2012）。2009 年，美國首次參與式預算實驗在芝加哥第 49 區舉行。該選區夙以族群多元著稱 – 該選區有 2 萬多居民，80 餘種不同語言，且當地居民對於該區市議員摩爾（Joe Moore）未能充分回應地方需求已有諸多不滿，因此在非營利組織「參與式預算計畫」（Participatory Budgeting Project, PBP）的協助下，摩爾議員決定釋出 130 萬美元的工程建議款，由當地居民自行決定如何使用（Lerner & Antieau, 2010）。此一做法很快就擴散開來，至 2015 年，全美已有十餘個城市採行參與式預算（Pape & Lerner, 2016），其中芝加哥和紐約等地區並在制度中採取特別的設計，以彌補弱勢族群參與偏低的現象。<sup>3</sup>

參與式預算的模糊性除了反映在其目標和背後所隱含的社會價值之外，也可由它的實施方式和架構的紛雜多元窺得端倪。世界各國目前流行的參與式預算有許多不同的模式和版本（Alfaro, Gomez, & Rios, 2010），有些版本只允許市民向政府表達支出偏好，但居民並未真正參與討論過程；有些則涉及密集的公民會議和實質的提案協商。基本上，許多變數都會影響參與式預算的架構設計和實施方式，包括參與者的人數限制和產生方式、與會資料的提供和散播方式、討論過程的設計、投票方式的選擇……等等（Lavin & Insua, 2010）。而在規劃參與式預算及評估其成效時，要顧及的面向也非常多元，其中有些面向彼此衝突，難以同時兼顧；例如，參與式預算過程中應極大化資訊的散播和吸納（包括參與者提供的資訊量、專業幕僚提供的資訊量、以及資訊交換量三者的極大化）、極大化參與者人數，同時也應以「過程持續時間的極小化」（minimize the process duration）為目標（Gomez, Insua, Lavin, & Alfaro, 2013: 747），然而這三項原則已無法同時兼顧，遑論尚須顧及其他原則如「極大化公共資源分配之公平性」和「極大化民主理想」等。

我國的參與式預算經驗尚淺。臺北市長柯文哲先生在 2014 年競選市長時，首度在競選政見中提出參與式預算的想法，當選就任後開始推動。其後我國中央部和各直轄市亦在國際社會「開放政府」思潮的推波助瀾下，先後投入，積極擁抱參

<sup>3</sup> 例如芝加哥在各區召開的社區集會當中，規定至少有幾次必須是專為青少年或非美裔等弱勢族群所舉辦的市民集會（蘇彩足等人，2015：35）。

與式預算。本文以下歸納我國政府部門推動參與式預算的主要模式和初步成果，並指出其中值得深入思考的幾項關鍵議題，包括政治創業家（political entrepreneur）在推動參與式預算中所扮演的角色和影響、社區舊勢力的參與和參與式預算的關係、以及我國官僚體系是否有足夠承載參與式預算業務的意願和能力等議題。

## 貳、我國參與式預算推動模式及初步成果

誠如前文所言，參與式預算有各種不同的版本，我國公部門的推動途徑和手段亦不相同，其與行政首長的企圖心、行政機關所擁有的條件和資源密切相關。綜合而言，可分為以下三種推動模式：議員建議款模式、委外模式、以及行政機關模式。

### 一、議員建議款模式

議員建議款（或稱議員補助款）制度在我國許多縣市中行之有年，係指每一位地方議員有一定的預算額度，在該額度內，議員可以向行政部門提議興建某項地方建設，或建議給予某地方社團補助經費；這些以議員名義提出的地方基層建設或補助需求，只要不超過額度，府方原則上都予以尊重，依規定動支之（陳朝建，2011；蕭慧敏，2014），以維持府會和諧的互動關係。然而，儘管議員建議款的設置原本立意良好，係為彌補行政部門偏重大型建設、忽略地方小型工程和零星需求的缺失，但因缺乏公開透明的監督機制，極易淪為收取回扣和選舉綁樁的溫床，因而有許多要求改革或取消議員建議款制度的建議（蕭慧敏，2014）。

2016年，新北市議員陳儀君向新北市政府爭取60萬建議款經費，開放由其選區新店達觀里里民自行提案和投票來決定用途。此一作法，開啟我國使用議員建議款來推動參與式預算的先例。該里里民約3,800人，里民先提出7個提案，再由里民投票選出3案交由市府執行。該案總投票人數1,324人，投票率超越3成。<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> 參閱新北市政府市政新聞「新北市新店達觀里參與式預算投票結果出爐！社區公共意識展現 山坡地及自來水議題獲里民認同」（2015年8月31日），取自：  
[http://www.ntpc.gov.tw/ch/home.jsp?id=28&parentpath=0,6,27&mcustomize=news\\_view.jsp&dataserno=201509040021&mserno=201309100001](http://www.ntpc.gov.tw/ch/home.jsp?id=28&parentpath=0,6,27&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=201509040021&mserno=201309100001)。

由於社會輿論的支持和肯定，陳議員宣布於 2017 年度釋出 500 萬元的建議款，持續在新店區推動參與式預算。

地方議員將其可自由裁量使用的預算額度，回歸由居民共同決定使用用途的做法，並非新北市議員首創。如前文所言，芝加哥第 49 區摩爾議員在 2009 年即已試行，其後芝加哥其他行政區、紐約地區、澳洲西斯科特地區也有多位議員陸續跟進（蘇彩足等人，2015）。此一模式，讓議員更貼近選區居民的實際需求和想法，有助於議員民主形象的提升，因此紐約和芝加哥地區附和推動參與式預算的議員人數有逐漸增加的趨勢。惟國內目前採用此一模式的議員，除前述新北市新店區個案之外，尚無其他受到矚目的案例。議員建議款模式在我國相對不受青睞的原因不一而足，其中一個原因是大部分鄉鎮市或縣市缺乏推動參與式預算的資源和基礎條件，至於公民社會力量較為豐沛的臺北市政府則早已廢除議員建議款制度。此外，參與式預算的成功推動，不論是在宣導階段或提案投票階段，皆需要行政部門的大力協助，而在目前我國藍綠惡鬥的政治文化下，各地區執政黨是否能不分黨派，讓行政體系盡力協助每一位有志於推動參與式預算的議員及其選區民眾，仍有其不確定性，這可能也是議員建議款模式未能在臺灣地區更加流行的原因之一。

## 二、委外模式

委外模式即俗稱之「標案」模式。其做法為行政機關將業已編定的預算，藉由政府採購流程，委託某個非營利組織或大專院校團隊，以參與式預算的精神和程序來執行該筆預算。譬如，文化部於 2015 年委託臺灣大學社會學系執行「推展公民審議及參與式預算實驗計畫」，由該團隊在全國六個不同社區進行參與式預算的實驗。委外模式的其他個案尚包括高雄市政府研考會委託中山大學社會系執行「濱線文化廊道：參與式預算實驗計畫」、新北市政府經發局委託永和社區大學與蘆荻社區大學辦理「節電參與式預算計畫」、新北市政府勞工局委託臺北大學社會系辦理「身心障礙者就業促進方案參與式預算試辦計畫」等案。由於委外模式由得標團隊負責宣導動員、志工培力、形成提案和規劃投票等工作，行政機關的參與和責任相對較少。因此，在三種推動模式之中，委外模式在我國公部門的出現頻率相對較高。

委外模式的優勢在於能夠充分結合非營利組織和學界的力量來一起推動此一制度創新。這對於疲於應付日常公務，且不夠熟悉參與式預算的行政機關而言，往往是初次推動參與式預算時的優先選擇。然而，若欲完全擷取參與式預算的效益－包括增進公共學習機會及活化公民權、提升社會正義、與激勵行政改革等三項效益（Wampler, 2007），則恐不宜長期仰賴委外模式。因為行政機關及其成員勢必要在第一線和民眾進行直接的、深入的互動，甚至於必須採取一些官僚體系的組織變革，才能在足夠的外在壓力下，逼迫政府官員以嶄新的心態和工作方式與居民協力合作，獲得前述參與式預算所期望帶來的「激勵行政改革」的效益。若持續以委外模式依賴外來團隊的協助，極易造成政府部門將責任和學習機會都「外包」給得標團隊的結果，導致參與式預算只能在外部「妝點」體制，無法帶來深刻持久的內化效果（萬毓澤，2016）。

在委外模式下，如何找到合適的委外團隊是一大困擾。受限於政府採購法和現有的公務文化，接受委託的專業團體一旦成為採購案中的「廠商」後，很容易和公部門形成不平等的權力關係，不僅缺乏完整的計畫推動彈性，也常耗費大量心力在處理文書作業和經費核銷等繁瑣細節上，此足以讓某些有志於參與委外計畫的專業人士望之卻步。再者，在參與式預算的推動過程中，若住民提案具備跨機關性質，則委外團隊的跨局處（或跨部會）協調過程可能比行政機關自行投入要耗費更久的時間和協調成本，這也是委外模式的另一項弱點。<sup>5</sup>

### 三、行政機關模式

所謂的行政機關模式，是指由行政部門自行主導和執行整個參與式預算的流程，包括公告宣導和接受民眾之提案、主辦住民大會、精緻化提案內容與辦理方案展示，並依住民票決結果完成提案之執行等。因此，對行政部門而言，在本文所描述的三種推動模式之中，行政機關模式的負擔和挑戰最大。目前臺北市政府和臺中市政府採用此一模式。

以臺北市政府為例，其參與式預算過程分為提案審查、預算評估、預算審查和

---

<sup>5</sup> 參閱萬毓澤（2017年2月18日）於「參與式算在臺灣：國內與國際的對話」研討會中展示之投影片資料「參與式預算的高雄經驗」

（[http://www.tfd.org.tw/opencms/files/download/conf\\_170218\\_cn-6.pdf](http://www.tfd.org.tw/opencms/files/download/conf_170218_cn-6.pdf)）。



議會監督四大階段。提案審查階段為每年的 1 至 5 月，其間市民可至網路平台或各區公所之「參與式預算諮詢櫃檯」提案；之後須經過市府舉辦的住民大會、提案審議工作坊和提案公開展覽等步驟，才能進行實體投票和網路投票。6 月則為預算評估階段，由臺北市政府民政局、研考會和主計處召開會議，對市民票決結果進行初步評估，並依提案性質分案至各局處，由各局處完成預算規劃；若當年度預算可納入該提案者（包括動用預備金），即於當年度付諸執行，若當年度預算無法容納，則改將提案列入次年度預算案中。7 至 8 月為預算審查階段，由市府「年度計畫和預算審查委員會」對於新年度的預算案內容做成最後確定。至於臺北市議會在參與式預算中的角色，除了隨時監督市民提案執行的成果之外，須在 9 至 12 月的預算審議過程中，決定是否支持新年度預算案中所納入的人民提案。<sup>6</sup>

臺北市政府 2016 年參與式預算的執行結果，參與人次為 4,622 人，一共通過 63 項各行政區的區民提案（另通過 3 項跨區的全市提案）。<sup>7</sup>提案內容包羅萬象，包括托嬰托幼、公園建設和文創發展等，但整體而言，以住家鄰里公園之改造案比例最多，總經費預估約 7,700 萬元。<sup>8</sup>

相較於全國首善之都的臺北市，臺中市的實施規模保守許多。臺北市一開始實施參與式預算，即納入全市市民。但臺中市不僅幅員較大，包含 29 個行政區（由原臺中省轄市 8 區和臺中縣 21 鄉鎮市合併改制而來），且又不似臺北市交通便捷，因此在採行創新作為時較難一步到位。2015 年，臺中市的參與式預算首次於該市中區試行；2016 年擴大至中區、豐原區、清水區及大里區等四個行政區。2016

---

<sup>6</sup> 參閱「臺北市推動參與式預算制度公民提案與審查作業程序-區級」（2016 年 12 月 29 日修正版）（<http://pb.taipei/public/Attachment/728837345.pdf>）；本文之說明為經修改調整之 2017 年版本。

<sup>7</sup> 參閱臺北市「公民提案參與式預算平台」：截至 2016 年 9 月 30 日為止，共計 4,622 人參與，含提案說明會（2016 年 4 至 5 月）12 場 674 人、住民大會（4 至 6 月）25 場 1,155 人、提案工作坊（6 至 7 月）15 場 513 人、審議小組（8 至 9 月）13 場 360 人。105 年度共成案 66 案，經提案審議小組會議審議後，已送各權管機關進行預算規劃，並由研考會進行執行情形管理（<http://pb.taipei/ct.asp?xItem=273916029&ctNode=82092&mp=100012>，檢閱日期 2017 年 4 月 2 日）。

<sup>8</sup> 參閱自由時報（2016 年 12 月 15 日）。北市研考會：參與式預算將民意和議會衝突檯面化（<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1918452>，檢閱日期：2017 年 4 月 5 日）。

年度共有 1 萬 8 千多位市民參與網路投票，選出 24 個優先提案，交由相關局處執行，總經費 500 萬，占臺中市總預算約 0.0026%。<sup>9</sup>

三種推動模式之中，「行政機關模式」最可能帶給代議體制壓力，從而產生府會衝突。「議員建議款模式」的財源為議員建議款，其具體用途為何，行政部門通常予以高度尊重，少有嫌隙；「委外模式」之財源雖然未必一定要來自於已審議通過的法定預算，但絕大多數的個案都以業經民意機關審議通過的個別部會（或個別局處）之特定預算為財源，因而委外模式比較不會侵犯到議員的預算審議權。惟有在「行政機關模式」之中，若居民票決提案無法納入當年度預算中逕予執行，就必須納入次年度的預算案中，交由議會審議，審議通過之後才能落實執行；而議會面對經過公民審議流程高票獲選的提案，是否必須照單全收，還是可以擱置「民意」而遂行其預算刪減權，恐成為議員忐忑不安的難題，也可能成為府會衝突的導火線。

而事實上，此一衝突已逐漸浮現。柯文哲市長曾公開表示，臺灣正處於由代議民主走向直接民主的過渡期，參與式預算的全面推動勢不可免；<sup>10</sup>然而，臺北市議員則指出，臺北市民 2016 年度參與式提案內容皆為「市政既行政策」，其實只須透過既有的民意表達管道向民意代表或里長反映，即可滿足民眾之需求，何須勞師動眾、大費周章的推動參與式預算？議員們並且明白指出，民代會畏於民粹而不敢刪減參與式提案，此舉徒然造成市民與議員間的緊張關係。<sup>11</sup>

#### 四、初步推動成果

不論是採用那一種推動模式，兩年多來我國參與式預算已獲得部分效益。文化部「推展公民審議及參與式預算實驗計畫」的培力團隊觀察到參與式預算的辦理本身，便能喚起住民對於地方社區的認同，讓社區意識得以萌生與強化（葉欣怡、陳東升、林國明、林祐聖，2016：36）。高雄市「濱線文化廊道：參與式預算實驗計

---

<sup>9</sup> 參閱「臺中市參與式預算平台」最新消息（2016 年 12 月 20 日）：「中市參與式預算落實公民精神，市府持續推動」（<http://210.69.115.29/news/view/52>，檢閱日期 2017 年 4 月 5 日）。

<sup>10</sup> 同註 8。

<sup>11</sup> 同註 8。

畫」的執行團隊也表示在執行過程中，部分「被動里民」逐漸轉化為「積極公民」，開始對社區事務進行策略性思考，也較能理解行政機關的運作，原有的地方社會和政治的關係出現變化。<sup>12</sup>同時，參與式預算的正面效益不只體現於市民對於公共事務的理解和關心，也延伸到官僚體系內部。例如，在外力的衝擊下，臺北市各區公所開始自發性的「跨區支援」，打破往昔自掃門前雪的本位主義，而且原本不擅於和民眾直接溝通的行政部門被迫走出舒適圈，學習和市民直接對話，逐漸改變過去一切依法行政的思考模式。<sup>13</sup>只是，我國採行參與式預算的時間尚短，這些評價多屬於零星的片面陳述，尚待學界對其進行更有系統的客觀評估。

世界各國也有不少參與式預算帶來正面效益的實證觀察（Cabannes, 2004; Christensen & Grant, 2016; Great Cities Institute, 2015; Su, 2012），但同時亦有眾多研究對於參與式預算的表現和未來不表樂觀（Baiocchi & Ganuza, 2014; Souza, 2006; Wampler, 2008; World Bank, 2008）。這些研究觀察到參與式預算的倡議者和行動者往往在動員和參與的過程中，變得更依賴政治力的支持，而且容易陷入黨派政治的糾葛而無法自拔（Baiocchi, Heller, & Silva, 2011）。早期審議式民主的批評者即曾提醒：審議式民主的理念陳義過高而不務實，它經常低估了權力和利益的干擾（Mansbridge et al., 2010; Rodgers, 2012; Shapiro, 2004），此一批評和提醒也完全適用於參與式預算。政府預算大師 Wildavsky（1964）的名言「預算即政治」，精準的指出一個不容否認的事實，那就是在預算資源配置的過程中，我們無法避免的必然要面對「誰獲得什麼、何時獲得、以及如何獲得」的博弈算計。因此，即使將預算決策場域移至住民會議或數位投票平台，仍然無法營造出一個完全不受政治權力干擾的討論及決策空間。

因此，不論採行那一種推動模式，必須深入思索在我國的政治環境下，權力和利益糾葛對於參與式預算可能帶來的影響和衝擊為何，以預為因應。譬如，政治創業家是否是推動參與式預算中不可或缺的動力？是否應將舊政治勢力盡力排除在參與式預算所帶來的新政治空間之外，才能有效的擴大公民參與的包容度

---

<sup>12</sup> 同註 5。

<sup>13</sup> 參閱「報導者」網頁（2016 年 11 月 7 日）：「當熱情的參與式預算遇到冷靜的公部門……」（<https://www.twreporter.org/a/participatory-budget-challenge>，檢閱日期 2017 年 4 月 3 日）。

(inclusiveness) 和深化參與？又如，官僚體系應扮演什麼樣的角色、以及是否具備承載此一新業務的意願和能量？這些都是在推動參與式預算過程中會遭遇到的核心議題，以下逐一討論之。

## 參、政治創業家之必要性？

「政治創業家」是指運用本身擁有的網絡或形塑新的結盟關係，以說服或鼓動盟友一起推動政策創新或政治改革的菁英 (Schneider & Teske, 1992)。依據 Dahl (1961: 6) 的說法，政治創業家是位靈活、擁有資源、能幹熟練的領導者 (cunning, resourceful, masterful leader)，但並不限於政治人物 (Yoffie & Bergenstein, 1985)。

就參與式預算的推動和落實而言，政治創業家的角色是不可或缺的。徐斯儉與吳建忠 (2011) 即認為浙江溫嶺的參與式預算的誕生，既非由下而上，也非由上而下推動產生，而是由幾個包括官員和學者的政治創業家所推進的一個新的民主實驗。在臺灣地區，新北市新店區達觀里的參與式預算的成功，除了陳儀君議員的領導角色之外，當地里長黃振宇更扮演了靈活利用人脈和網絡來達成創新的政治創業家角色。<sup>14</sup>

另一由政治創業家成功帶動參與式預算的案例發生在紐約市。2011 年，紐約市有 4 位議員在非營利組織「參與式預算計畫」(PBP) 的協助下，向芝加哥 49 區看齊，也開始利用議員的工程建議款來推動參與式預算。而在短短的五年多，紐約市就有 33 位議員師法此一作法，<sup>15</sup> 占全市 51 名議員的六成以上，與芝加哥相比，可謂是後來居上。該政策在紐約快速擴散的靈魂人物之一為波多黎各裔的馬麗桃 (Melissa Mark-Veverito) 議員，她不僅是 2011 年第一批參與推動參與式預算的 4

---

<sup>14</sup> 新北市新店區達觀里過去並無參與式預算經驗，能卻能在短短幾個月間引動社區居民的熱烈參與，一般咸認里長黃振宇的積極投入為關鍵因素之一。相關報導參閱：  
<http://topic.cw.com.tw/forum/2016NTPB/>、以及  
<http://www.new7.com.tw/SNewsView.aspx?Key=%EF%BF%BD%25&i=TXT20150916174123DDM&p=1> (檢閱日期 2017 年 4 月 2 日)。

<sup>15</sup> 參閱紐約市議會參與式預算網站 (<http://ideas.pbnyc.org/page/district>，檢閱日期 2017 年 3 月 29 日)。

位議員之一，也是紐約市議會議長。她利用議長的高度，成功地擴大了參與式預算的影響。

雖然所謂的政治創業家，未必是體制內的政治人物，但研究顯示，參與式預算實施的成功，行政首長的強力支持是必要的前提要件（Wampler, 2007）。若沒有政治人物的支持，「參與」和「預算」的連結恐將斷裂，而最終會落入人亡政息的結局。以法國普瓦圖-夏朗德（Poitou-Charentes）地區 2005 年採行參與式預算的個案為例，其制度创新的主要催生者為其行政首長賀爾雅（Ségolène Royal）女士，但在 2010 年賀爾雅競選連任成功之後，無心再繼續經營參與式預算，即將其整併至其他公民會議中，宣告參與式預算終止的命運（蘇彩足等人，2015：23-25）。

又如，許多文獻強調巴西愉港（Porto Alegre），在 2005 年以前民主參與的成功表現，但其實因為市府執政團隊的改朝換代，2005 年之後，愉港的參與式預算雖繼續存在，但對預算決策的實質影響力已大不如前。學者指出，由於新任市長政治意識型態和治理理念的轉變，愉港的參與式預算由原本具有激進色彩的民主化計畫，轉變為共識治理的形式（Leubolt et al., 2008）；此一轉變，限縮了愉港人民擁有的預算配置權力。2005 年之前，愉港市民通過的參與式提案獲得市府執行的比例未曾低於七成，其中 1990、1991 與 1993 三年的計畫執行率達到 100%；然而 2005 年之後，計畫執行率逐年遞減，2010 年的計畫執行率只剩 9%，2011 年更是全軍覆沒，執行率為 0%，無任何一項提案被市府落實採行。由於新任市長的不重視，高層官員出席參與式預算會議的次數也愈來愈少，愉港的公民運動者不得不轉移戰場，尋求其他更有效的公民參與管道（蘇彩足等人，2015：22）。

在人治色彩頗濃的我國，行政首長也掌握著政策創新成敗的關鍵。臺北市長柯文哲在 2014 年市長競選期間，將參與式預算納入競選政見，帶來極大的宣傳效果；一時之間，參與式預算儼然成為開放透明和民主治理的象徵，代表著開明先進與國際接軌的進步價值。因而中央部會和地方政府競相投入，參與式預算因而在我國不同地區多點同時快速擴張。只是，我國政治人物推動參與式預算是真心認同，還是譁眾取寵？是踏實深耕，還是五分鐘熱度？是關注實質效果，還是徒具形式？會不會在有朝一日政權移轉之後，即迅速步上人亡政息的命運？這些問題的解答，有待後續觀察。

## 肆、舊勢力與新政治空間？

和公聽會、公民會議、世界咖啡館等傳統的公民參與途徑相比，參與式預算有其優勢。以往的公民參與所獲得的結論和建議，最後未必會被政府部門所接受，或未必能夠獲得預算資源的奧援以落實執行。但參與式預算不同，它的核心策略在於連結「參與」和「預算」，要將市民參與獲得的共識正式轉化為公部門必須依法執行的支出計畫，因此參與式預算有較大的機會可以成為真正推動社區改變的平台，而不只是一個社區居民抒發意見的場合。

臺灣的參與式預算與社區營造有很大的重疊性。文化部於 2015 年啟動「推展公民審議及參與式預算實驗計畫」，即欲藉由參與式預算來做為「社區營造 3.0」的暖身（葉欣怡等人，2016：31）。多年來，臺灣的社區營造大量引入公民參與，政府投入許多資源，但也招來不少批評，包括社區申請計畫削足適履、未能充分回應在地需求（劉立偉，2008），專業團隊過度介入，導致社區失去應有的自主性和參與熱情（丘昌泰、陳欽春，2001），以及為了爭奪補助資源造成侍從主義和社區派系傾軋等問題（曾旭正，2007；廖俊松，2008）。

為了避免上述社區營造出現的未能充分回應地方需求、自主性不足和派系傾軋等問題，學者萬毓澤（2016）主張在推動參與式預算時，宜儘量避免利用社區舊勢力來進行動員，以免複製既有的權力關係，違反參與式預算要解構既有權力架構的初衷。此一立論認為，臺灣的參與式預算是在缺乏充沛民間能量的情形下，由官方組織由上而下發動的，公民社會根基不穩，易為社區舊有政治勢力系統所滲透和吸納；特別是在某些政治封閉的社區裡，部分里長和地方仕紳具有強烈的地盤意識，因此要透過他們來翻轉原有的權力結構或支出優先順序並不容易。總之，此一立論主張為了避免傳統政治動員無意中戕害參與式預算的發展，儘量不要透過傳統地方政治菁英來進行宣傳和動員，而可改由社區學校家長會系統或教會等中介組織來接觸一般居民。同時，因為地方民代和里長已有向政府爭取經費的正式管道，可考慮不開放民代及里長在參與式預算中提案（萬毓澤，2016）。另有學者主張藉由參與式預算的制度設計，來增加傳統政治勢力「動員的不確定性」，以降低社區舊勢力

利用政治優勢動員民眾支持自己的提案的可能性，<sup>16</sup>例如可將與會民眾隨機分散於不同組別，並強制換組討論，再規定每個提案皆須經過分組討論、住民大會和網路投票三關才能正式成案，即可減少舊勢力綁架參與式預算的機會。

然而也有學者提出不同的看法，主張參與式預算不應刻意避開既有體制和舊勢力。相反地，參與式提案不僅應接軌當地社會文化脈絡與社會關係網絡，提案的執行更應密切結合地方組織，讓在地社區網絡由提案到執行都能參與。否則，參與式預算一旦避開既有的體制，就可能「……形成一種計畫內容與『社區』脫不了關係、提案過程卻缺乏相關利害人事先共議的情形，無法跟當地社會、社區脈絡產生鍊節，而參與式預算的票選現場成為一個凌駕於當地社會公共領域的異形」（連振佑，2016）。此外，里長也有爭取不到經費而需要借助於參與式預算的時候，因此不應排除里長參與提案的權力。<sup>17</sup>

國外實施參與式預算的經驗亦曾出現舊勢力把持住民會議和投票議決的案例（Montambeault & Goirand, 2016）。惟文獻指出，參與式預算和傳統的公民參與有所不同，參與式預算比較容易吸引新成員，此係因參與式預算下的分權式溝通和富有彈性的計畫管理型態，形成流動性（fluid）的協力合作關係，對於年輕族群較有吸引力（Castillo, 2015）之故。而且，以往的公民參與或社區活動經常是由意見領袖事先設定討論議題或討論方向，又在既定的議事規則與時間限制下舉行，導致居民經常無法暢所欲言。反之，參與式預算較有彈性，其討論範圍廣泛、貼近民眾熟悉的日常領域，人人都有想法，且官員和專家退居幕僚輔助角色，比較不會主導發言。因此，以往的社區活動總充斥著舊面孔，無法吸引年輕族群或新成員自動參加。但在參與式預算不同的設計和討論文化下，Su（2012）、Gilman & Stokes（2014）、Castillo（2015）與葉欣怡等人（2016）都發現有為數不少的、以前未曾參與社區活動的年輕人，願意藉由參與式預算管道來關心並投入社區事務。

因此，本文認為，是否限制舊勢力的參與並非關鍵，更重要的是要善用參與式

<sup>16</sup> 參閱「報導者」網頁（2016年11月4日）：訪談報導中林國明教授之說明，「里長解決不了的，就用參與式預算吧！」（<https://www.twreporter.org/a/participatory-budget>，檢閱日期2017年4月5日）。

<sup>17</sup> 參閱「報導者」網頁（2016年11月4日）：學者施聖文和臺北市政府民政局副局長許敏娟之受訪意見，「里長解決不了的，就用參與式預算吧！」（<https://www.twreporter.org/a/participatory-budget>，檢閱日期2017年4月5日）。

預算的流動性和組織彈性，吸引更多有主見的年輕人和新來的參與者，以降低社區舊勢力之主導力量。

## 伍、官僚體系之承載力？

官僚體系的承載力，泛指公務人員推動參與式預算的意願和能力。公務人員是否瞭解參與式預算的理念和設計，是否願意支持並有足夠的能力來推動此一制度創新，對於參與式預算的生根茁壯，影響極大。惟迄今未見討論此一議題的學術文獻。

一般而言，官僚體系行事保守，在推動公民參與時，普遍有多一事不如少一事的保守心態，甚至於對公民參與抱持著不信任和反感的態度（杜文苓、陳致中，2007）。研究發現，政府官員常在公民會議或公聽會中，行禮如儀的完成公民參與的法定程序，但對於民眾意見的採行接納和後續回應並不熱衷，因而官僚體系被認為是「促進公民實質參與的絆腳石」（杜文苓、陳致中，2007：50）。

參與式預算的實施與其他公民參與一樣，也容易陷入保守被動的官僚文化氛圍當中。特別是與公聽會、公民會議或世界咖啡館等傳統公民參與途徑相比，參與式預算帶給官僚體系更大的困擾和負擔。因為參與式預算的模糊性讓官僚體系無所適從，具體的目標或定位為何、經費總額度應為多少、提案人和參與者的資格是否應有限制、市民大會的遊戲規則和投票機制要如何制定、以及官僚應否在市民投票前先協助完成提案的審查或篩選等，諸多與參與式預算制度有關的內涵和設計都沒有一定的答案和標準，而要靠政府官員慢慢的去摸索和調適。而且，官員們除了必須耗費更多的精神來思考和規劃參與式預算的定位、架構和運作之外，由於其與議會預算審議權扞格不入，因此官僚也必須花費心力向議員說明解釋，進行多次的溝通，才能獲得議會的支持。<sup>18</sup>這也是其他傳統公民參與比較不會遭遇到的困擾。而當公務人員覺得參與式預算問題太多，力有未殆，或是根本不信任或不接受它時，則在公部門中實施參與式預算的失敗風險是很高的。

---

<sup>18</sup> 例如臺北市政府民政局副局長許敏娟在受訪時坦言在推動參與式預算時，「…『剛開始很痛苦』，痛苦的原因在於沒有經驗也沒有前例，由於直接衝擊代議政治，還必須面對議員的質疑與反彈」（參閱「報導者」網頁：「當熱情的參與式預算遇到冷靜的公部門……」，同註13）。



官僚體系在整個參與式預算過程中的角色為何、何時該介入、以及介入的範圍和程度有多深，涉及縝密的思考和設計。我國兩年多的實施經驗顯示，為了鼓勵民眾儘量多提案，以及因為官僚體系缺乏事先評估所有民眾提案可行性的時間和人力，我國政府機關極少在票決以前，即以窒礙難行為由要求提案人撤案。<sup>19</sup>而在 2016 年度臺北市參與式預算過程中，中正區的「咖啡書屋」構想獲得該區提案票選第一名，但事後卻因該案涉及營利和缺乏法源依據，無法執行，遭到市府退件。<sup>20</sup>臺中市亦出現勝選的市民提案進入官僚體系的執行階段時，發現實際執行內容和原始提案人的規劃有所不同、以及整體執行率偏低的爭議。<sup>21</sup>上述案例顯示，由於民眾對於行政流程的瞭解有限，在市民進入提案票決之前，若未讓政府各局處介入協助評估提案的實際可行性，則後來的執行階段可能是崎嶇難行的。再者，有時提案涉及跨局處職掌，甚或需要不同政府之間的府際合作才能順利完成，則不論是在票決之前或是進入執行階段，官僚體系的協助都是此類具有跨府際性質的提案能否真正落實的重要關鍵。

總之，官僚太早介入或介入太深，會降低民眾參與的自主性和主導權，但若官僚未能在提案討論過程即充分參與，提供必要的資訊以協助評估提案之可行性，則可能導致提案經過長時間的討論醞釀和投票的過程之後，卻被官僚以窒礙難行為由否決之，久而久之，民眾必然失去參與的興趣和動機。

因此，在推動參與式預算時，官僚和市民一樣，都需要付出摸索學習的成本。官僚不只要認識參與式預算的理念和基本特徵，也要瞭解如何協助民眾提案，並學

---

<sup>19</sup> 例如，臺北市政府民政局長藍世聰表示，以往市府站在鼓勵角度，不會在工作坊階段即要求提案人撤案，但自 2017 年起，已更改作業流程，擬將工作坊和審議會結合，變成「審議工作坊」，由局處把關指導，若發現有不可施行的困難點，將立刻提出討論。（參閱聯合新聞網〔2017 年 3 月 18 日〕：「北市參與式預算票選第一名『咖啡書屋』遭退件」）（<https://udn.com/news/story/7323/2350981>，檢閱日期 2017 年 4 月 6 日。）

<sup>20</sup> 例如，臺中市參與式預算每個部門不見得能順利執行獲選方案，又如，臺北市政府文化局沒有土地所有權、管理權，必須和中央協調，已暗示其難度。（參閱聯合新聞網〔2016 年 11 月 25 日〕：「臺中參與式預算，6 案只完成 1 案」）（<https://udn.com/news/story/3/2128892>，檢閱日期 2017 年 4 月 5 日。）

<sup>21</sup> 臺北市公民參與委員會副主委楊士慧以「臺北機廠公民培力行動」及「木柵防災運動公園」2 項獲選的市民提案為例，說明提案進入公部門可能碰到的跨域協調的問題。（參閱「報導者」網頁：「當熱情的參與式預算遇到冷靜的公部門……」，同註 13。）

習與民眾進行有效的溝通和良性的互動。這些要求和期待，都是公務體系的新增負擔。只是，我國政治人物經常低估推動一項新政策（或新制度）的成本——特別是公務人力成本。公務人力的機會成本不是零，公務人員若耗費時間在參與式預算上，就必須減少原本可以投入到其他業務的時間，可能因而影響到其他業務的品質，或是對於新增業務只能草草應付了事。因此，參與式預算的推動需要給予一些時間和耐心，以免淪於另一項「跑形式」的公民參與（呂家華，2016:81）。如果公民參與只重形式，欠缺實質內涵的提升，則不但無法真正回應在地需求，還可能因而擴大民眾和官僚彼此之間的不信任，可謂得不償失（Gutmann & Thompson, 2005）。

## 陸、結語

不論是採用議員建議款模式、委外模式或行政機關模式，我國政府目前藉由參與式預算過程所執行的經費占總預算的比例都很小，大部分個案的參與民眾人數也都還相當有限；這與其他國家推動參與式預算的經驗大體相似（蘇彩足等人，2015）。基本上，我國參與式預算所產生的民主參與的教育意義，遠大於實質的預算資源分配的功能；政府預算決策的主場域仍停留在代議政治的舞台上，參與式預算只發揮輔助式的（或殘補式的）預算資源配置功能。

但參與式預算並非不重要，它最令人期待、也最具潛力的效益在於社區意識的凝聚和公民力量的培育。多年來，人民對於官僚體系僵化遲緩的無奈和不滿、以及對於公共事務的疏離所產生的民主赤字（Sttefek, Kissling, & Nanz, 2008），或許可以經由參與式預算的逐步紮根而有所改善。惟參與式預算無法脫離政治力而存在，不論是政治創業家、社區侍從主義、或官僚體系，都可能對參與式預算的成敗產生關鍵性的影響；因此，我們在設計規劃和實際推動此一制度時，不能不接受此一「預算即政治」的現實。

## 參考文獻

- 丘昌泰、陳欽春（2001）。台灣實踐社區主義的陷阱與願景：從「抗爭型」到「自覺型」社區。**行政暨政策學報**，3，1-44。
- 杜文苓、陳致中（2007）。民眾參與公共決策的反思：以竹科宜蘭基地設置為例。**臺灣民主季刊**，4（3），33-62。
- 呂家華（2016）。政府、民間、網路、審議：一個中介者的觀察與思考。**國土及公共治理季刊**，4（4），80-83。
- 徐斯儉、吳建忠（2011）。在治理改革中走向民主：浙江溫嶺鄉鎮人大參與式預算之個案研究。**中國大陸研究**，54（1），1-28。
- 連振佑（2016）。利用社區營造經驗，走出台灣參與式預算新路，取自：  
<http://www.viewpointtaiwan.com/COMMENTARY/%E5%88%A9%E7%94%A8%E7%A4%BE%E5%8D%80%E7%87%9F%E9%80%A0%E7%B6%93%E9%A9%97%EF%BC%8C%E8%B5%B0%E5%87%BA%E5%8F%B0%E7%81%A3%E5%8F%83%E8%88%87%E5%BC%8F%E9%A0%90%E7%AE%97/>。
- 陳朝建（2011）。地方制度法專題：「議員配合款」與「議員建議款」，取自：  
[http://www.lawtw.com/article.php?template=article\\_content&area=free\\_browse&parent\\_path=1,2189.&job\\_id=171595&article\\_category\\_id=1475&article\\_id=96582](http://www.lawtw.com/article.php?template=article_content&area=free_browse&parent_path=1,2189.&job_id=171595&article_category_id=1475&article_id=96582)。
- 曾旭正（2007）。**台灣的社區營造**。臺北：遠足文化。
- 萬毓澤（2016）。台灣推動「參與式預算」的反省與前瞻，取自：  
<https://theinitium.com/article/20160310-opinion-participatorybudgeting/>。
- 葉欣怡、陳東升、林國明、林祐聖（2016）。參與式預算在社區：文化部推展公民審議及參與式預算實驗計畫。**國土及公共治理季刊**，4（4），29-40。
- 廖俊松（2008）。社區總體營造之回顧與展望。**府際關係研究通訊**，3，4-6。
- 劉立偉（2008）。社區營造的反思：城鄉差異的考量、都市發展的觀點、以及由下而上的理念探討。**都市與計劃**，35（4），313-338。
- 蕭慧敏（2014）。嘉義市議員建議款分配的政治分析。**文官制度季刊**，6（4），51-92。
- 蘇彩足、孫煒、蔡馨芳（2015）。政府實施參與式預算之可行性評估。國家發展委

員會委託研究報告，未出版。

- Alfaro, C., Gomez, J., & Rios, J. (2010). From participatory to e-participatory budgets. In D. Rios Insua & S. French (Eds.), *E-Democracy: A group decision and negotiation approach* (pp. 283-299). New York, NY: Springer.
- Baiocchi, G., & Lerner, J. (2007). Could participatory budgeting work in the United States? *The Good Society*, 16(1), 8-13.
- Baiocchi, G., Heller, P., & Silva, M. K. (2011). *Bootstrapping democracy: Transforming local governance and civil society in Brazil*. Stanford, CA: Stanford University.
- Baiocchi, G., & Ganuza, E. (2014). Participatory budgeting as if emancipation mattered. *Politics & Society*, 42(1), 29-50.
- Cabannes, Y. (2004). Participatory budgeting: A significant contribution to participatory democracy. *Environment and Urbanization*, 16(1), 27-46.
- Castillo, M. (2015). Reflections on participatory budgeting in New York City. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 20(2), 1-11.
- Christensen, H. E., & Grant, B. (2016). Participatory budgeting in Australian local government: An initial assessment and critical issues. *Australian Journal of Public Administration*, 75(4), 457-475.
- Dahl, R. A. (1961). *Who governs? Democracy and power in an American city*. New Haven, CT: Yale University.
- Fung, A., & Wright, E. O. (2003). Thinking about empowered participatory governance. In A. Fung & E. O. Wright (Eds.), *Deepening democracy* (pp. 3-42). New York, NY: Verso.
- Ganuza, E., & Baiocchi, G. (2012). The power of ambiguity: How participatory budgeting travels the globe. *Journal of Public Deliberation*, (Vol.8 No.2 Article 8). Retrieved from:  
<http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art8>.
- Gilman, H. R., & Stokes, E. (2014). The civic and political participation of millennials. Retrieved from:  
[https://s3.amazonaws.com/www.newamerica.org/downloads/The\\_Civic\\_and\\_Political\\_Participation\\_of\\_Millennials.pdf](https://s3.amazonaws.com/www.newamerica.org/downloads/The_Civic_and_Political_Participation_of_Millennials.pdf).
- Gomez, J., Insua, D. R., Lavin, J. M., & Alfaro, C. (2013). On deciding how to decide: Designing participatory budget processes. *European Journal of Operational*,

229(3), 743-750.

- Great Cities Institute (2015). Building a people's budget: Draft research and evaluation report on the 2013-2014 participatory budgeting process in Chicago. Retrieved from: <https://greatcities.uic.edu/wp-content/uploads/2013/09/Building-a-Peoples-Budget-2013-2014-PB-Research-Report.pdf>.
- Gutmann, A., & Thompson, D. (2005). *Why deliberative democracy?* Princeton, NJ: Princeton University.
- Lavin, J. M., & Insua, D. R. (2010). Participatory processes and instruments. In D. Rios Insua, & S. French (Eds.), *e-Democracy: A group decision and negotiation approach* (pp. 31-45). New York, NY: Springer.
- Lerner, J., & Antieau, M. W. (2010, Apr. 20). Chicago's \$1.3 million experiment in democracy. *Yes Magazine*, Retrieved from: <http://www.yesmagazine.org/people-power/chicagos-1.3-million-experiment-in-democracy>.
- Lerner, J., & Secondo, D. (2012). By the people, for the people: Participatory budgeting from the bottom up in North America. *Journal of Public Deliberation*, (Vol.8 No.2 Article 2). Retrieved from: <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art2>.
- Leubolt, B., Novy, A., & Becker, J. (2008). Changing patterns of participation in Porto Alegre. *International Social Science Journal*, 59(193-194), 435-448.
- Mansbridge, J., Bohman, J., Chambers, S., Estlund, D., Follesdal, A., Fung, A., ..... Marti, J. (2010). The place of self-interest and the role of power in deliberative democracy. *The Journal of Political Philosophy*, 18(1), 64-100.
- Montambeault, F., & Goiand, C. (2016). Between collective action and individual appropriation: The informal dimensions of participatory budgeting in Recife, Brazil. *Politics & Society*, 44(1), 143-171.
- OECD (2017). *Embracing innovation in government: Global trends*. Paris, France: Organization for Economic Cooperation and Development.
- Pape, M., & Lerner, J. (2016). Budgeting for equity: How can participatory budgeting advance equity in the United States? *Journal of Public Deliberation*, (Vol.12 No.2 Article 9). Retrieved from: <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol12/iss2/art9>.
- Rodgers, D. (2012) Separate but equal democratization? Participation, politics, and urban

- segregation in Latin America. In D. Rodgers, J. Beall & R. Kanbur (Eds.), *Latin American urban development into the twenty first century* (pp. 123-142). London, UK: Palgrave Macmillan.
- Santos, B. de S. (1998). Participatory budgeting in Porto Alegre: Toward a redistributive democracy. *Politics & Society*, 26(4), 461-510.
- Schneider, M., & Teske, P. (1992). Toward a theory of the political entrepreneur: Evidence from local government. *The American Political Science Review*, 86(3), 737-747.
- Shapiro, I. (2004). Power and democracy. In F. Engelstad & Øyvind Østerud (Eds.), *Power and democracy: Critical interventions* (pp. 11-32). Farnham, UK: Ashgate.
- Souza, M. L. de (2006). Social movements as 'critical urban planners' agents. *City*, 10(3), 327-342.
- Sttefek, J., Kissling, C., & Nanz, P. (Eds.), (2008). *Civil society participation in European and global governance: A cure for the democratic deficit?* New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Su, C. (2012). Whose budget? Our budget? Broadening political stakeholdership via participatory budgeting. *Journal of Public Deliberation*, (Vol.8 No.2 Article 1). Retrieved from: <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art1>.
- Wampler, B. (2007). A Guide to participatory budgeting. In A. Shah (Ed.), *Participatory budgeting* (pp. 21-38). Washington, DC: World Bank.
- Wampler, B. (2008). When does participatory democracy deepen the quality of democracy? Lessons from Brazil. *Comparative Politics*, 41(1), 61-81.
- Wildavsky, A. (1964). *The Politics of the budgetary process*. Boston, MA: Little, Brown.
- World Bank (2008). *Brazil: Toward a more inclusive and effective participatory budget in Porto Alegre*. Washington, DC: World Bank.
- Yoffie, D. B., & Bergenstein, S. (1985). Creating political advantage: The rise of the corporate political entrepreneur. *California Management Review*, 28(1), 124-139.

# Participatory Budgeting in the Public Sector: Experiences and Reflections

Tsai-Tsu Su \*

## Abstract

Participatory budgeting has become a worldwide phenomenon in recent years. It has become prevalent partly because of its ambiguity. Since early 2000s, the basically leftist character of participatory budgeting has been gradually fading. Instead, participatory budgeting has become one of the best practices of good governance and is regarded as part of open government efforts. This accelerated the diffusion and influence of participatory budgeting in different regions of the world. The central government and local governments in Taiwan also initiated participatory budgeting in 2015.

This paper introduces the primary models for implementing participatory budgeting in Taiwan, namely, the city or county councilor's discretionary fund model, the contracting out model, and the administrative agency model. It also describes the initial performance of participatory budgeting in Taiwan. To understand the impact of power conflicts and entangling interest involved in the implementation of participatory budgeting, this paper then, based on Taiwan's experiences, reflects on the following questions. Firstly, what is the role of political entrepreneurs in the participatory budgeting process? Secondly, is it necessary to exclude the established political power from the new political space created by

---

\* Professor, Graduate Institute of Public Affairs and Department of Political Science, National Taiwan University, email: tsaitzu@ntu.edu.tw.

participatory budgeting if one wishes to expand the inclusiveness and deepen civic participation? Lastly, has the Taiwanese bureaucratic system equipped itself with enough capacity to cope with the new challenges that are brought by participatory budgeting?

**Keywords:** participatory budgeting, councilor's discretionary fund, political entrepreneur



# 地方立法的效力與行政權的行使

紀俊臣\*

## 《摘要》

本研究旨在探討 2016 年 6 月，司法院釋字第 738 號解釋發布後，地方立法權定位提昇，對地方行政權運作的影響。由於長期以來，臺灣的法學界和法務部門皆堅持「法律保留」（legal preservation）的優越原則，以致地方自治法規的效力（effect），皆定位在較低位階。但地方制度法（Local Government Act）（以下簡稱地制法）於 1999 年 1 月公布施行後，臺灣的法制生態已有重大的變化。學界甚至提出「自治條例保留」（autonomous law preservation）的概念，以提升自治法規之法效力。經由該 738 號之司法解釋，將地方立法定位為如為公益（public interest）所必要，地方自治條例可以制定較之法律更為嚴厲的管制標準（control standard），並不涉違法的情事。

正因地方立法效力位階定位之顯著提升，此對地方行政部門的行政作為，應有很重大的衝擊。質言之，該 738 號解釋發布後，雖尚未看到學界有較為深入的探討，但其將可有效促進地方自治條例的活化，則是當下普遍的法治認知發展，未來自治條例或將取代法律，而成為地方立法的建構基礎。此應係地方自治發展的新里程。

[關鍵詞]：地方立法、中央立法、法律保留、地方制度法

---

投稿日期：105 年 12 月 26 日。

\* 銘傳大學公共事務學系教授，email: profchi@gmail.com。

## 壹、前言：司法院釋字第 738 號解釋，確認地方立法的效力

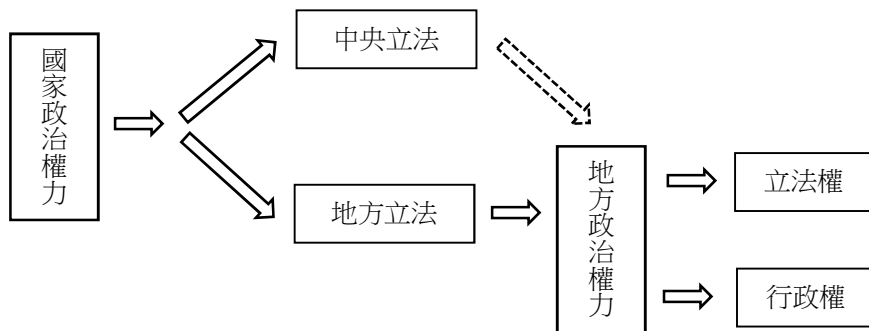
臺灣雖自 1950 年 4 月，即公布「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」，正式施行地方自治，但地方自治團體的自治權仍頗受限制，不僅住民自治權利很受限制，就是團體自治的自主性亦顯著不足。此項地方自治的要件欠缺，直至 1994 年 7 月，公布「自治二法」始獲改善，1999 年 1 月，公布地制法則有顯著的增強，卻仍有諸多疑問之處。因之，1998 年 12 月 20 日，臺灣省因修改憲法增修條文，凍結「省自治」而喪失地方自治團體公法人地位。為因應此項政治工程啟動，地制法取代省縣自治法和直轄市自治法，於 1999 年 1 月 25 日，由總統明令公布施行。地制法固然係因應臺灣在「權限劃分」或稱「垂直權力分立」的政府組織改造，所為新地方制度的建構（紀俊臣，1999：6-17）。唯該法對於國家法制的影響，卻是劃時代的建設性貢獻。蓋地制法就「地方自治法規」的規範性，因「自治條例」的制定，賦予類同地方法律（local law）的法效力（legal effect），從而促使國家法制體系的變動，則是地制法在精省（downsizing province）後形塑新地方制度外，另一項法制成就。此項法制成就，究竟產生多大的規制作用，因地方自治法規的效力位階尚在發展階段，尚需時日的觀察和分析。

儘管現行以「自治條例」（autonomous law）為主軸的地方法制（local legality）法效力或謂效力位階，尚需時日觀察和分析（吳庚，2016），但在 2016 年 6 月 24 日，司法院公布釋字第 738 號解釋後，依地制法所由地方立法機關制定，並經地方自治團體公法人代表所公布之各該自治條例，祇要規制標的「不違反憲法有關中央與地方權限劃分原則、法律保留原則及比例原則」，即使發生「中央與地方立法競合」，如在「公益」優先原則（priority principle）下，即可「優先適用」（useful priority）該地方法制。此項司法院解釋，對於地方立法的法效力；尤其自治條例的效力位階，將因自治條例所為「規律保留」（regulatory preservation）的理論形成，而提昇法律地位，達致地方自治法規對地方居民規制性作用的顯著提昇，從而強化其法效性。

此項司法院解釋，形式上係地方自治條例法律地位的提昇，實質上亦可影響地

方行政機關在行政權（administrative powers）的行使；亦即地方行政首長的行政權，將因該項解釋而得以顯著的提昇「決策力」（decision-making power），以強化行政作為能力。本研究即以上揭司法院解釋為分析準據，分別說明地方立法的法效力和地方首長的行政作為。

基於上揭研究思維，擬設定如圖一之研究架構。



圖一 地方自治團體的地方立法對行政權行使之影響

資料來源：本研究繪製。

## 貳、地方立法的類型與效力

在 1999 年 1 月，總統明令公布施行地制法以來，臺灣地方自治法規的類型與效力，已有顯著的情勢變遷（situational change）。不僅類型（typology）更具多元，而且規制效力（regulatory effect）已形同地方法律；尤其在司法院釋字第 738 號解釋發布後，地方自治團體所制定的「自治條例」更具地方法律的定位。

### 一、地方立法的類型

儘管臺灣自 1950 年 4 月 22 日，公布「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」以來，即實施地方自治；唯其係非合憲的命令式地方自治。形式上依憲法實施地方自治，應係 1994 年因應憲法增修條文第 8 條，後修正為第 9 條（今已再修正）之簡化地方自治法制化程序，所制定「省縣自治法」及依憲法第 118 條所制定「直轄市自治法」，即通稱「自治二法」伊始。唯該自治二法所稱「自治法規」，僅包括依

自治二法所訂定，定名為規程、規則、細則、綱要、辦法、標準及準則之類同「法規命令」和行政規則，<sup>1</sup>基本上係不涉及「干涉保留」事項，是較傾向「命令」（order or regulation）之地方立法。事實上，各該自治二法，均規定各該自治法律施行四年後，依自治法律所訂定之地方「法規命令」效力位階，將僅次於憲法、法律；即不再依循「中央法規」先占或優先原則。質言之，依自治二法所訂定之地方法規命令，將優先於中央法規命令，而為各該地方自治團體所適用，以貫徹憲法第116條：「省法規與國家法律牴觸者無效。」此即說明在自治二法施行四年後，省（市）法規的效力位階，將提高至「憲法→法律→省（市）法規」的層次；亦即「省（市）法規牴觸憲法、法律無效。」儘管因精省及中央法規並未配合自治二法修正，以致該項法制措施迄未付之施行。但「地方法律」的法制概念，已隱然成形。直至1998年12月20日，政府依憲法增修條文精省後，在研擬地制法草案時，即就發展「地方法制」，進行全面的法體系建造。

依地制法第25條規定：

直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）得就其自治事項或依法律及上級法規之授權，制定自治法規。自治法規經地方立法機關通過，並由各該行政機關公布者，稱自治條例；自治法規由地方行政機關訂定，並發布或下達者，稱自治規則。

此說明無論直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）依各該自治事項或法律及上級法規授權，所為之地方立法，統稱「自治法規」。至謂「自治法規」係源自於憲法增修條文所未凍結的憲法本文用語，並非謂「自治法規」即是「自治命令」。<sup>2</sup>此項誤解，應可由「中央法規標準法」之謂「法規」，係包括「法律」與「命令」，可為

<sup>1</sup> 本研究所指「法規命令」係指行政程序法第150條所稱：「本法所稱法規命令，係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定。」所稱「行政規則」，則指同法第159條所謂：「本法所稱行政規則，係指上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定。」

<sup>2</sup> 本研究在查閱司法院釋字第738號解釋文件時，發現釋憲大法官竟仍認為地方法規，包括具有地方法律性質的「自治條例」，係「命令」而非「法律」；亦即大法官將法律外之其他規制性機制皆視為「命令」。因之，地方自治法規即是「地方自治命令」。

之澄清。是以該自治法規，實包括：地方自治法律和地方自治命令二類。所謂「自治命令」或稱「自治法規」，即是地制法第 25 條所謂地方自治法規。其可包含具地方法律特質的自治條例和不具地方法律特質的自治規則。此外，依該法第 29 條訂定之「委辦規則」，第 31 條訂定之「自律規則」；甚至依行政程序法第 159 條訂定之「地方行政規則」，分別說明如下：

### （一）自治條例

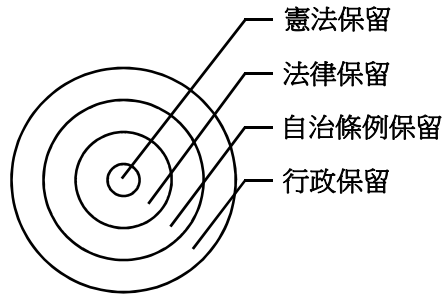
地制法第 28 條規定，地方自治團體制定自治條例之條件，乃「自治條例保留」者，包括：

1. 法律或自治條例規定應經地方立法機關議決者，謂之「議會保留」。
2. 創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者，謂之「干涉保留」。
3. 關於地方自治團體及所營事業機構之組織者，謂之「組織保留」。
4. 其他重要事項，經地方立法機關議決，應以自治條例定之者，謂之「重要保留」。

是以，地方自治法規中，經地方立法機關通過，且由地方行政機關（實即地方自治團體代表人）公布之「自治條例」，其所以謂之具有地方法律特質之理由為：

1. 制定形式上係依法律形式設定：依地制法第 25 條，自治條例須經地方立法機關三讀通過，正如同法律須經國會三讀通過。
2. 公布形式上係依法律形式設定：依地制法第 25 條，自治條例須經地方行政機關公布，正如同法律須經國家元首公布一般。
3. 規制效力係依法律效力制定：依地制法第 26 條，自治條例可設定「罰則」，以強化其強制力，就如同法律可設定制裁性效力，祇是自治條例僅有新臺幣十萬元以下罰鍰，以及其他具有時限之不利益處分，通稱「行政罰」；而無如法律，除行政罰外，尚有刑罰或其他具有強制力之不利益處罰。
4. 設定施行效力程序如同法律程序：依地制法第 32 條第 4 項，自治條例的公布施行，係自公布日算起第三日生效，或自特定日生效，此正如法律之生效機制。

基於自治條例的制定狀況，參酌憲法、法律所謂「規律保留」之理論，本研究提出自治條例保留。上揭法制保留機制與行政保留形成如圖二之行政權力管轄機制。唯自治條例所設定之「行政罰」，僅限於直轄市和縣（市），始有此「行政罰」之權限；至鄉（鎮、市）尚無賦予行政罰之權限。



圖二 國家政治權力之管轄機制

資料來源：本研究繪製。

## (二) 自治規則

依地制法第 27 條及第 83-2 條規定，直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所或直轄市山地原住民區公所，就其自治事項，尚可依其法定職權或法律、基於法律授權之法規、自治條例之授權，訂定自治規則；唯其定名須為「規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則」。所稱「基於法律授權之法規」，即行政程序法第 150 條之「法規命令」，並不涉行政程序法第 159 條之「行政規則」。至謂「自治規則」，係因地制法第 27 條所涉之法制，基本上係基於地制法係行政程序法之特別法（special law）地位，所為有異於該法第 150 條法規命令之設計；質言之，自治規則係將地方本屬法規命令與行政規則之行政命令，在定名為規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則之「行政命令」，賦予等同行政程序法第 150 條法規命令之效力位階，得對外發生規制效力，卻無自治條例所得賦予之罰則效力。至其他自治條例之規制作用，則須視個案而定。<sup>3</sup>

<sup>3</sup> 地制法尚無中央法規標準法第 6 條：「應以法律規定事項，不得以命令定之」；即無「應以自治條例規定事項，不得以自治規則定之」限制規定。唯近些年來，地方立法機關已深切了解地方立法權不易輕易放棄的權力價值，遂將原本可以自治規則訂定的法制，改為由各該立法機關制定之自治條例，如都市計畫法所授權訂定施行細則，已改為自治條例制定。如：都市計畫法臺北市施行細則，本由地方政府訂定，現已改為「臺北市都市計畫施行自治條例」。即在強化市議會之「地方立法權」。至地制法第 62 條所規制之組織類「自治條例」尚無改為「自治規則」訂定之立法例，其他尚無不可以自治規則取代自治條例之限制情形。

### （三）自律規則

依地制法第 31 條規定，地方立法機關得訂定自律規則，但其定名雖無規定須為規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則，但立法例似多以上揭定名為之。此項自律規則以往都以議會「內規」視之，如議事規則、程序委員會組織規程。此次制定地制法，即依司法院釋字第 342 號解釋，將立法院議事規範定名為「自律規則」；應有裨於該等法制的效力設定。

### （四）委辦規則

依地制法第 29 條規定，地方行政機關為辦理上級機關委辦事項，得依其法定職權或基於法律、中央法規之授權，訂定委辦規則，而其法制定名則準用自治規則之規定；質言之，定名為規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則。

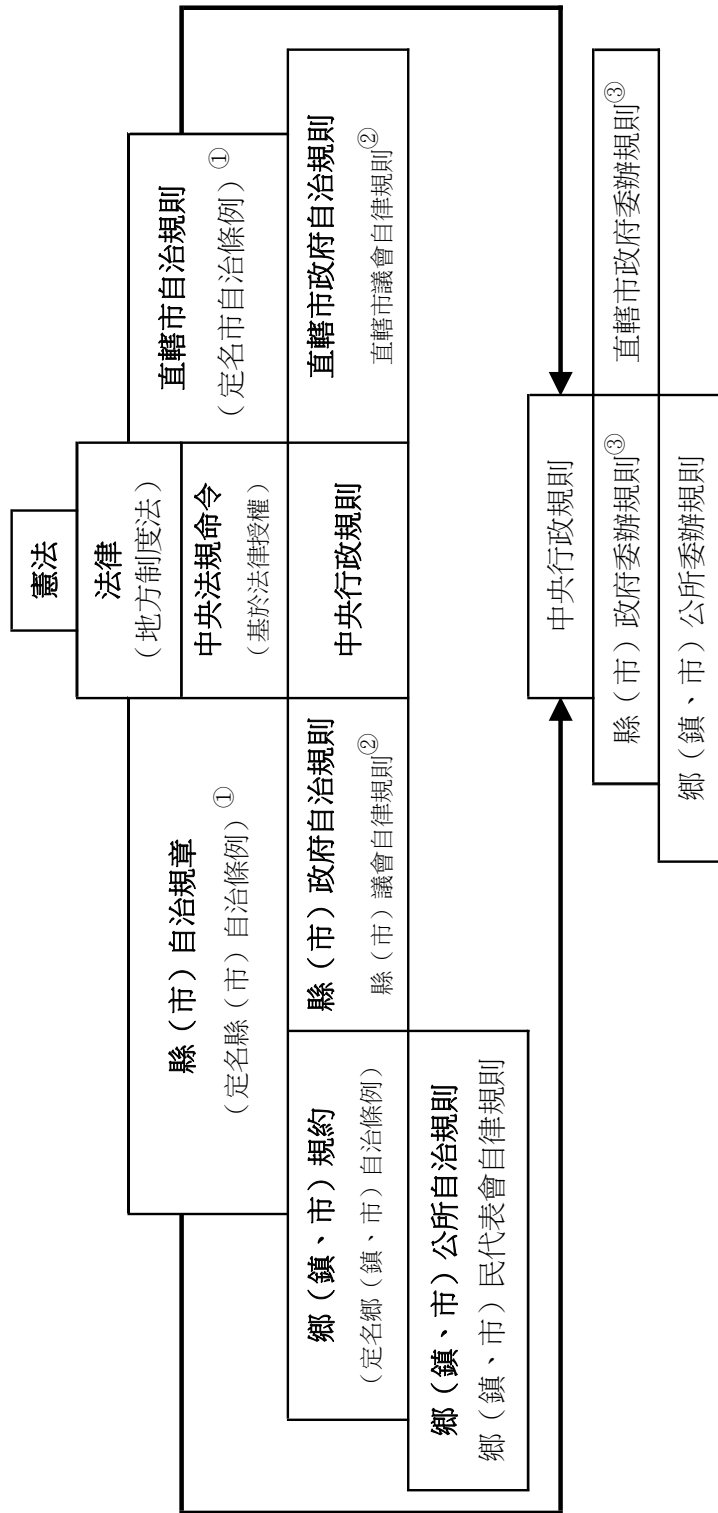
### （五）地方行政規則

固然自治規則係地方行政機關之「立法權」行使，但地方政府為便於行政管理，尚有各該地方首長採取「權宜措施」而非以上揭規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則之定名，如改採要點、須知、方案、計畫、注意事項、補充規定等多元化的「非典定名」。其效力位階雖係最低，卻可在短期間內即如期完成立法準備。

總體分析，臺灣在地制法施行後，所稱「地方立法」就狹義言之，係以「自治條例」為其主要類型；司法院釋字第 738 號解釋，亦僅就「自治條例」之效力，所為「有條件之解釋」。至以廣義言之，除自治條例外，尚有自治規則、自律規則、委辦規則及地方行政規則。此即地制法所規制之「地方自治法規」的類型。

## 二、地方立法的效力

關於地方立法的效力，如圖三所示，概略分析如下：



圖三 我國法制位階之設計

註解：① I 自治條例經直轄市、縣(市)議會完成立法可有行政罰之規定，其位階如同法律；即位階高於中央法規命令。

II 自治條例未經直轄市、縣(市)議會賦予罰則時，其位階低於中央法規命令。

② 自治規則係由各該地方行政機關訂定，不得有行政罰之規定，得定名為規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則。

③ 委辦規則係由各該地方行政機關訂定，亦不得有行政罰之規定，其定名準用自治規則。

資料來源：紀俊臣（2004：427）。



- (一) 如就臺灣的新法制體系言之，憲法位階最高，其次法律，再次為中央法規命令或直轄市、縣（市）自治條例。
- (二) 在中央法規命令與直轄市、縣（市）自治條例之效力位階尚有爭議下，依地制法第 30 條，自治條例位階低於中央法規命令，但在司法院釋字第 738 號解釋，則傾向自治條例優先於中央法規；且在公益考量下，即使法律有所競合，仍可優先適用自治條例規定。
- (三) 縣（市）自治條例優先適用鄉（鎮、市）自治條例。
- (四) 其他自治規則、自律規則係同等位階，皆低於自治條例位階建構法效力。
- (五) 委辦規則因須主管機關之授權及核定，其位階則如同地方行政規則。
- (六) 地方行政規則效力位階形式上最低，實質上法效力，則宜依其規制事項，而有不同的效力作用。

### 參、司法院釋字第 738 號解釋的地方立法效力解析

地方立法的效力，如就地制法所指涉之地方立法機關通過，並由地方自治團體代表人（法制上明文係地方行政機關）公布施行的「自治條例」論之。其效力在地制法第 30 條規定：

自治條例與憲法、法律或基於法律授權之法規或上級自治團體自治條例牴觸者，無效。

自治規則與憲法、法律、基於法律授權之法規、上級自治團體自治條例或該自治團體自治條例牴觸者，無效。

委辦規則與憲法、法律、中央法令牴觸者，無效。

第一項及第二項發生牴觸無效者，分別由行政院、中央各該主管機關、縣政府予以函告。第三項發生牴觸無效者，由委辦機關予以函告無效。

自治法規與憲法、法律、基於法律授權之法規、上級自治團體自治條例或該自治團體自治條例有無牴觸發生疑義時，得聲請司法院解釋之。

就法律優越原則，依該條第 1 項規定，其效力位階係憲法→法律→中央法規命令→直轄市或縣（市）自治條例。但地方立法如與中央立法規制事項競合時，其效力位階如何？是否可能發生地方立法優先適用的情況？如答案係肯定的，勢必反轉

過去一向主張法律優越原則，甚至須將法律保留原則重新定位。

## 一、聲請解釋的緣由

茲將司法院釋字第 738 號解釋大法官林俊益協同意見書所載聲請解釋之原由事實及爭點概要如下：

本件解釋，共有八件聲請案合併審理，聲請人均係從事電子遊戲場業，分別向臺北市、臺北縣（現改制為新北市）、桃園縣政府申請設置電子遊戲場，經被認為違反各該直轄市、縣（市）自治條例有關電子遊戲場業營業場所設置之距離規定（八百公尺、九百九十公尺、一千公尺），而被駁回聲請，嗣向臺北高等行政法院起訴，均遭駁回後，向最高行政法院提起上訴，亦同遭駁回確定，聲請人均認各該確定終局判決所適用之自治條例等，不法侵害聲請人之營業自由，有抵觸憲法第十五條、第二十三條規定等之疑義，依司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款規定，聲請解釋。本案爭點概要如下：

- （一）電子遊戲場業管理條例第十一條第一項規定：「電子遊戲場業經依法辦妥公司或商業登記後，應填具申請書，並檢附其營業場所合於第八條第一款及第二款規定之證明文件，向直轄市、縣（市）主管機關申請核發電子遊戲場業營業級別證及辦理下列事項之登記，始得營業：……。」主管機關之經濟部，本於權責發布電子遊戲場業申請核發電子遊戲場業營業級別證作業要點第二點第一款第一目規定：「申請作業程序：電子遊戲場業……，申請電子遊戲場業營業級別證或變更登記，應符合下列規定：（一）營業場所 1.符合……自治條例……規定。」（下稱系爭規定一），其中「營業場所應符合自治條例之規定」，是否增加母法電子遊戲場業管理條例第十一條第一項所無之限制，而違反法律保留原則？
- （二）電子遊戲場業管理條例第九條第一項規定：「電子遊戲場業之營業場所，應距離國民中、小學、高中、職校、醫院五十公尺以上。」惟臺北市電子遊戲場業設置管理自治條例第五條第一項第二款規

定：「限制級：……應距離幼稚園、國民中、小學、高中、職校、醫院、圖書館一千公尺以上」（下稱系爭規定二）、臺北縣電子遊戲場業設置自治條例第四條第一項規定：「前條營業場所，應距離國民中、小學、高中、職校、醫院九百九十公尺以上」（下稱系爭規定三）及桃園縣電子遊戲場業設置自治條例第四條第一項規定：「電子遊戲場業之營業場所，應距離國民中、小學、高中、職校、醫院八百公尺以上」（下稱系爭規定四），當中超過「五十公尺以上」之限制規定，有無違反中央與地方分權原則、法律保留原則與比例原則？

本件聲請涉及電子遊戲場業業者之營業自由，得否由地方自治團體以自治條例加以限制？另自治條例之限制手段與其要達成之目的間，是否合乎比例？涉及中央與地方權限劃分原則、法律保留原則與比例原則之適用，實具重要之憲法價值。

儘管該案係就電子遊戲場業開辦遊戲場，事涉中央與地方對設置地點距離其他特定建築改良物長短之爭議，但解釋文所顯示的地方立法優先原則，乃本研究聚焦之所在。

## 二、司法院釋字第 738 號解釋對地方立法效力規制

### （一）地方立法優先原則的條件設定

司法院於 2016 年 6 月 24 日以院台大二字第 1050016544 號令，公布「司法院大法官議決釋字第七三八號解釋」，解釋文為：

電子遊戲場業申請核發電子遊戲場業營業級別證作業要點第二點第一款第一目規定電子遊戲場業之營業場所應符合自治條例之規定，尚無抵觸法律保留原則。臺北市電子遊戲場業設置管理自治條例第五條第一項第二款規定：「電子遊戲場業之營業場所應符合下列規定：……二 限制級：……應距離幼稚園、國民中、小學、高中、職校、醫院、圖書館一千公尺以上。」臺北縣電子遊戲場業設置自治條例第四條第一項規定：「前條營業場所（按指電子遊戲場業營業場所，包括普通級與限制級），應距離國民

中、小學、高中、職校、醫院九百九十公尺以上。」（已失效）及桃園縣電子遊戲場業設置自治條例（於中華民國一〇三年十二月二十五日公告自同日起繼續適用）第四條第一項規定：「電子遊戲場業之營業場所，應距離國民中、小學、高中、職校、醫院八百公尺以上。」皆未違反憲法中央與地方權限劃分原則、法律保留原則及比例原則。惟各地方自治團體就電子遊戲場業營業場所距離限制之規定，允宜配合客觀環境及規範效果之變遷，隨時檢討而為合理之調整，以免產生實質阻絕之效果，併此指明。

經由上揭解釋文，可有下列之解析：

1. 地方立法如與中央立法競合，其法效力如何須依憲法對中央與地方權限劃分原則、法律保留原則及比例原則為準據加以衡平考量。
2. 所稱地方立法係指依地制法制定之「自治條例」；其他自治法規則不具聲請解釋之要件。
3. 所稱中央立法係指依中央法規標準法制定之法律，不涉及其他法令。
4. 自治條例因本次解釋，已確立法制地位；即：中央法律、地方自治條例係臺灣法制的二大主要標的，而涉有立法競合時，亦以自治條例和法律之效力位階為解釋之對象。
5. 在立法競合時，其效力位階之判斷基準，應以考量憲法所規制之中央與地方權限劃分原則，乃至法律保留原則及比例原則。
6. 所稱「地方立法」尚無牴觸法律保留原則，係指地方立法或稱「自治條例保留」與法律保留原則，係各有「權力行使空間」，不涉下位法牴觸上位法爭議。
7. 此項「權力行使空間」，如就人民言之，即是「權利行使空間」；質言之，地方自治條例保留幾已為司法院解釋所肯認。
8. 地方立法如涉及人民基本權之行使，應以「隨時檢討而為合理之調整」動態思維邏輯，檢討既有法制，以避免實質阻絕所涉妨礙人民基本權之行使。
9. 對於地方立法效力位階的認定，如尚有不足之處，則可參考該號解釋理由書，以及不同意意見書及協同意見書。

茲就該號解釋之「解釋理由書」重點酌加整理，如下：

1. 人民如以從事一定營業為其職業，關於營業場所之選定亦受營業自由保障，僅得以法律或法律明確之命令，為必要之限制；唯若僅屬規範，尚無違於憲法第 23

條法律保留原則之要求。

2. 依地制法第 25 條及第 28 條第 2 款規定，地方自治團體得就其自治事項或依法律及上級法規之授權，以自治條例規範居民之權利義務；惟其內容仍不得牴觸憲法有關中央與地方權限劃分之規定、法律保留原則及比例原則。
3. 憲法於第 10 章詳列中央與地方之權限，如有未列舉事項發生時，依憲法第 111 條明定之均權原則，旨在貫徹住民自治、因地制宜之垂直分權理念。若中央就前開列舉事項立法賦予或課予地方執行權責，或地方就相關自治事項自行制定自治法規，其具體分工如有不明時，亦均應本於前開均權原則而為判斷，俾使中央與地方自治團體在垂直分權之基礎上，仍得就特定事務相互合作，形成共同協力之關係，以收因地制宜之效，始符憲法設置地方自治制度之本旨。
4. 自治法規除不得違反中央與地方權限劃分外，若涉人民基本權之限制，仍應符合憲法第 23 條之法律保留原則。基此，地方自治團體倘就其自治事項或依法律及上級法規之授權，於合理範圍內以自治條例限制居民之基本權，與憲法第 23 條所規定之法律保留原則亦尚無牴觸。
5. 國家法律如為保留地方因地制宜空間所設之最低標準，且未禁止直轄市、縣（市）基於公共利益而以自治條例為較嚴格之規定，尚難謂與中央與地方權限劃分原則有違；其對人民營業自由之限制，亦未逾越地制法概括授權之範圍，從而未牴觸法律保留原則。究其性質，實為對從事工作地點之執行職業自由所為限制，故除其限制產生實質阻絕之結果，而涉及職業選擇自由之限制，應受較嚴格之審查外，立法者如為追求一般公共利益，且該限制有助於目的之達成，又別無其他相同有效達成目的而侵害較小之手段，可資運用，且與其所欲維護公益之重要性及所限制行為，對公益危害之程度，亦合乎比例之關係時，即無違於比例原則。
6. 地方自治團體所為公共利益之職業自由限制，如本個案所為各地方自治團體有關距離限制之規定，有超出法定最低限制較多時，非無可能產生實質阻絕之效果，而須受較嚴格之比例原則之審查。相關地方自治團體允宜配合客觀環境及規範效果之變遷，隨時檢討而為合理之調整。

經由上揭解釋理由書之整理，可有下列針對解釋主文之補充說明：

1. 當地方立法與中央立法競合時，須依中央與地方權限劃分原則判定有無下位法牴

觸上位法情形。

2. 地方立法針對中央立法就同一規制標的，基於一般公共利益所為嚴格或謂不利益於特定民眾的自治條例限制，如符合比例原則即無牴觸法律保留原則，從而自治條例保留的規制範圍。
3. 由於基本權係憲法所賦予，地方立法自宜適時檢討，並為合理之調整，始不涉妨害人民基本權之行使。

基於本號解釋主文和解釋理由書之分析，本研究試擬地方立法優先原則的條件設定，包括：

1. 地方立法與中央立法競合時，地方立法須依地制法第 30 條規定，以法律先占原則為準據，並以權限劃分原則為地方權限歸趨。
2. 地方立法在中央立法未限制，地方就其細節性、技術性次要事項加以規定時，該地方立法尚無牴觸法律保留原則。
3. 地方立法就中央立法之最低標準規範，如以公共利益為考量前提，而賦予較嚴格之規制，尚不牴觸憲法對基本權限制之比例原則。

## （二）自治條例保留與法律保留的競合解決

中央法規標準法第 5 條規定：

左列事項應以法律定之：

- 一 憲法或法律有明文規定，應以法律定之者。
- 二 關於人民之權利、義務者。
- 三 關於國家各機關之組織者。
- 四 其他重要事項之應以法律定之者。

此條「應以法律規定事項」，即屬法律保留事項；如詳加分析，第 1 款又稱「國會保留事項」；第 2 款又稱「干涉保留事項」；第 3 款又稱「組織保留事項」；<sup>4</sup>第 4 款又稱「重要保留」。<sup>5</sup>至說地制法所規制之「自治條例」，本係法制

---

<sup>4</sup> 由於政府組織影響制度的運作，甚至組織本身即是制度。因之，本研究認為亦可稱之「制度保留事項」

<sup>5</sup> 由於中央法規標準法第 5 條所規定皆屬「重要事項」；如單針對該條第 4 款謂之「重要保留事項」，實不盡妥適。因之，本研究乃以影響社會大謂之。是以「社會保留事項」，實為較妥適之同位語。

定名，但公民投票法、行政罰法，已將自治條例視為相對於中央法律之法制類型；易言之，自治條例已變更法屬性，而成國家法律之相對概念。地制法第 28 條規定：

下列事項以自治條例定之：

- 一、法律或自治條例規定，應經地方立法機關議決者。
- 二、創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者。
- 三、關於地方自治團體及所營事業機構之組織者。
- 四、其他重要事項，經地方立法機關議決應以自治條例定之者。

此條規定「應以自治條例規定事項」，即係「自治條例保留事項」。可再細分為：第 1 款，又稱「議會保留」；第 2 款，又稱「干涉保留」；第 3 款，又稱「組織保留」；第 4 款又稱「重要保留」。

由二者的規制標的殆多雷同，其同屬規律保留範疇，應可確認。因之，學理上將法律保留又稱「規律保留」（紀俊臣，2011，2016），如肯認自治條例之法定位，而將其視為規律保留類型，從而確立「自治條例保留。」本研究依圖二，認為司法院釋字第 738 號解釋，既已肯認自治條例在地方立法的法定位，則當衍生自治條例保留和法律保留之「競合立法」（conflict legislation）或稱重疊立法（overlapping legislation）時，其解決機制固以法律主管機關之解釋為準，但其解釋基準，則須依司法院上揭釋字第 738 號解釋意旨，就權限劃分或比例原則；尤其對法律保留原則能將自治條例保留視同「規律保留」；類屬解釋，將是比較符合「地方立法優先原則」（priority principle of local legislation）的法治國發展趨勢。<sup>6</sup>日本在法律先占理論的發展過程中，曾提出「上乘條例」和「橫出條例」。國內學者蔡茂寅即曾多所闡揚（蔡茂寅，2006），陳朝建（2004）更在「地方制度法教室」，提出上乘條例與橫出條例的基本理解。指出：

整體而言，日本法律先占理論所強調的「上乘條例」與「橫出條例」，如以「國家最低基準」（national minimum）理論予以解讀（即：依國家法

<sup>6</sup> 在公民意識高漲的 21 世紀，地方意識（local consciousness）或稱「社區意識」（community consciousness），亦成為社群主義（communitarianism）的主要內涵，地方立法優先原則或將是法治國所須接納的法制發展趨勢。

律所設置的規制，不能對地方自治體條例之規制造成抑制，以全國、全民的觀點所作成的規制，應解為規制的最低基準），地方自治團體除可制定「橫出條例」外，亦得為環境保護、公害防治等維護地方住民健康之設定，容許地方自治團體亦得制定較國家法律、法規命令為嚴格之「上乘條例」。

所稱「上乘條例」，係就日本地方立法得在與國家法律目的相同下，就國家法律已規定之事項、對象，訂定遠比國家法律、法規命令更為嚴格之管制措施。「橫出條例」就日本地方立法，係針對與國家法律所規範相同目的下，在國家授權後就國家法律、法規命令尚未規範的事項，予以特別之規制。前者就如同司法院釋字第738號解釋案例之地方立法；後者，則如臺北市針對道路使用收費，雖有規費法規定，但未對道路旁地上建築改良物收費前，臺北市即以地方立法方式收取費用，達致「使用者付費」（user charge）規費法所確立的徵收使用規費目的。此二項理論發展，如在臺灣亦能成為法治原則，則「地方立法優先原則」，將邁入更積極的「地方立法（或逕稱自治條例）先占原則」（occupation principle of local legislation / autonomous law）時代。

## 肆、地方立法的效力，限制各該行政權的行使

法治國的最高指導原則，就是本諸「依法行政原則」（administration according to law principle）執行法律賦予之行政權能（林明昕，2006；吳庚、陳淳文，2015）。在地方立法的效力位階有所變動後，自然影響各該地方自治團體行政權之有效行使（呂炳寬，2007）。

### 一、行政權本在執行地方立法的核心旨趣

依地制法規定，臺灣的地方政府<sup>7</sup>係採用單一國體制下的地方制度；此即行政權

---

<sup>7</sup> 本研究所稱「政府」（government）係指依法行使公權力的組織，其定義如同「機關」（body）。因之，「地方政府」（local government）係指地方自治團體（local self-government body）的公權力機關，包括：行使行政權的行政機關及行使立法權的立法機關，尚無涉地方司法（local judiciary）。



與立法權分開的權力分立制（separation of power）。基本上，立法權與行政權係平行而對等（parallel and equal）；亦即立法機關和行政機關係相互制衡（checks and balances）機制。此涉及依循的機制，在臺灣就是憲法就垂直分權外，尚有功能性的水平分權。在地方立法效力位階變動後，其行政權行使必然亦相對變動。

地方立法的核心價值，就是住民自治和團體自治的「自主性一體化」或稱「自治整合」（autonomous integration）。即是根據憲法、地制法、司法院解釋及其他法律權能授予（empowerment），並且課責（accountability）的統稱下，自治體之行政權有效行使。基本上，行政權的行使是在「行政保留」範圍，而行政保留卻是依循憲法保留→法律保留→自治條例保留而限縮或擴張；就給付行政係擴張；就干涉行政係限縮，始能呈現既是法治國又是福利國的法制行政新形象。

## 二、行政權尚無形塑地方司法的自治原則

由於單一國體制，司法權（judicial powers）屬於中央機關，此與聯邦國地方政府具有完整司法權不同。因之，單一國的行政部門，在地方司法方面一向付之闕如，此對地方治理的影響究竟如何？國內尚缺乏研究，但就完整的「自治原則」，或有探討的實質發展空間（黃錦堂，1997）。蓋行政權與立法權雖可平行而對等，卻因欠缺調和機制或協調機制，而致爭議不斷。就長遠發展，行政、立法、司法三權分立，係穩定的三角形組織模式，但就因建構新機制有其實質的困難。此際似可研究或成立類如日本的府際合作及府際爭議的解決機制。臺灣可謂雙制皆缺，以致建立夥伴關係不易，爭議時的仲裁或調和亦延宕時日。此不僅嚴重影響行政效能，亦使依法行政原則更易遭致政治干預。

臺灣目前在地方機關的法務部門，雖多少扮演「準司法」（semi-judicial sector）的角色和功能（吳庚，2016），但鑒於近些年來的爭議事件處理，不僅敗訴者不肯尊重判決，且尚以「政治迫害」自我解嘲。此係依法行政下最不宜存在的腐化現象。地方政府的準司法功能，應有其獨立性，而且法制專業的完全確立，始可杜絕現在仍甚囂塵上的敗壞行政效能現象。根本之道，應係研究地方司法建構的可行性。

### 三、行政權行使的爭議：對賴清德與柯文哲的個案分析

臺灣六個直轄市的管轄能力，各有特色，卻因行政權的過度膨脹，而有受人詬議之處，甚至指摘越權或濫權，自然影響各該直轄市法制行政的形象建立。限於時間，祇就近些年來，最受各界關注的兩個有違法治案例。說明如下：

#### （一）賴清德

臺南市長賴清德已擔任二屆直轄市長，施政民眾滿意度亦居高不下，但賴清德在針對「李全教議長受賄案拒絕赴議會備詢」乙案，則是相當值得檢討的「法治行政」觀念偏差事件。不僅輿論撻伐，而且監察院通過彈劾，2015年10月30日，公務員懲戒委員會判決書，有謂：

被付懲戒人身為直轄市長，未能遵守地方制度法第48條規定，拒不列席議會首揭所述之定期會，違反法定列席義務；又無正當理由，拒不列席議會首揭所述之臨時會，違反地方制度法第49條之規定，有失謹慎、執行職務亦欠切實，自應負違失之責。合其所違，除違反地方制度法第48條、第49條之規定，並有違公務員服務法第5條、第7條所定，公務員應謹慎，及執行職務應力求切實之旨。爰審酌公務員懲戒法第10條所列各款事項等一切情狀，議決如主文所示之懲戒處分。

雖依地制法直轄市長準用「政務人員懲戒規定」而處以最輕微的「申誡處分」，但其懲戒處分在案，足供參考。

#### （二）柯文哲

臺北市長柯文哲因國中音樂教師蕭曉玲解聘案，逕行宣布撤銷解聘，引發重大爭議事件。該案是非曲直固然不易取得共識，但在最高行政法院已判決定讞下，解聘已具絕對合法性，任何機關或首長除非依司法院大法官解釋認其違法外，皆無撤銷處分權。柯文哲責成教育局執行此項「不可能任務」，不僅折損教育局長和法務局局長之請辭，亦遭致地方行政欠缺法治觀念之嚴厲批評。目前尚有成立評議小組，尤其不符依法行政旨意。

地方立法已展現新發展的曙光，行政首長應有所制約，將地方立法的強勢化，

視為發展行政的政策工具，以往若干不依法行政的經驗，應該經由政治社會化得到教訓，從而消弭於無形（紀俊臣，2011）。有為的地方行政首長固然需要地方立法的鼎力支援，但切勿自我膨脹，更不宜曲解或誤解法令，肇致破壞法治，而致行政作為功虧一簣。

司法院大法官釋字第 738 號解釋，固然在法制上積極增強地方自治自主權，但就依法行政原則而言，此正是地方行政首長在依法行政原則下的積極作為工具。因之，地方行政首長應掌握該司法院釋字第 738 解釋的意旨，審慎為之，既不激進，亦不萎縮，以一種法治主義的憲政精神，把握增強自主權的「法律旨趣」，推動發展行政和績效行政，應是該解釋後之最適行政作為。

## 伍、結語：地方立法與行政係保障地方自治的一體兩面

經由司法院釋字第 738 號解釋，地方立法展現「強勢立法」的曙光，行政權亦將在地方立法強勢化下，有新的發展。此係繼精省之後，臺灣地方自治的新頁，另一里程。當前的地方自治團體似未能領會該號解釋，對地方自治的積極貢獻和有為成就。

儘管強勢地方立法即將來臨（陳敏，2016），但眼前亦出現行政首長容有不符依法行政的現象。設若行政權隨地方立法而更加強勢，卻未能有自我制約的能力，肇致行政腐化，絕非民眾之福。

因之，本研究在分析地方立法強勢的過程後，亦期待行政首長能善用政策工具，且將地方立法視為良善治理（good governance）的有力作為（陳建仁，2011），創造發展能量的政策工具，促使全球在地化（glocalization）得以在地方永續發展。

## 參考文獻

司法院（2016）。司法院釋字第 738 號解釋，取自：

[http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03\\_01\\_1.asp?expno=738](http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03_01_1.asp?expno=738)。

呂炳寬（2007）。地方可否制定比中央更嚴格的規範？**僑光技術學院通觀洞識學報**，7，17-27。

林明昕（2006）。**公法學的開拓－理論、實務與體系之建構**。臺北：元照。

吳庚（2016）。**行政法之理論與實用**（增訂十四版）。臺北：三民。

吳庚、陳淳文（2015）。**憲法理論與政府體制**（增訂三版）。臺北：三民。

紀俊臣（1999）。**精省與新地方制度**。臺北：時英。

紀俊臣（2004）。**地方政府與地方制度法**。臺北：時英。

紀俊臣（2011）。**直轄市政策治理：臺灣直轄市的新生與成長**。臺北：中國地方自治學會。

紀俊臣（2016）。**都市國家：臺灣區域治理的策略選擇**。臺北：中國地方自治學會。

黃錦堂（主編）（1997）。**地方法規定位之研究**。臺北：行政院研究發展考核委員會。

陳敏（2016）。**行政法總論**（六版）。臺北：新學林。

陳建仁（2011）。**從中央支配到地方自主－日本地方分權改革的軌跡與省思**。臺北：華藝。

陳朝建（2004）。地方制度法教室：上乘條例與橫出條例的基本理解〔部落格化的台灣政治法律學院〕，取自：

<http://blog.sina.com.tw/423/article.php?entryid=9286>。

蔡茂寅（2006）。**地方自治之理論與地方制度法**（二版）。臺北：新學林。

# The Effect of Local Legislation on the Exercise of Administrative Powers

Chun-Chen Chi\*

## Abstract

The objective of this paper is to understand the influence of local legislative power, which was enhanced by No.738 explanation of Judicial Yuan on June 24th 2016 on local administrative powers. For a long time in Taiwan, the legal sector had taken “legal preservation” as a priority, so local autonomous legislation could not work effectively in the legal system. It means that local legislation was not effective when in conflict with national legislation. This legislative ecology was changed after Local Government Act was implemented. That law is a constitutional law, deriving its legal authority from Constitution and its Additional Amendments of Republic of China. Local legislation that is passed by local councils is named Autonomous Regulations of the Local Government Act. That local legislation will have greater power than national legislations in the following situations :

1. When it deals with autonomous matters based on the distribution of power between central and local governments.
2. When it deals with regulatory matters based on the principle of legal preservation.
3. When it deals with regulatory matters based on the proportional principle of the legal system.

---

\* Professor of Department of Public Affairs, Ming Chuan University, email: profchi@gmail.com.

That thinking is confirmed by No.738 Explanation of Judicial Yuan. Local administration and legislatures will have more political powers in the future. This political development will likely change the relations between central and local government. We must continue to study and analyze legal changes.

**Keywords:** local legislation, central legislation, legal preservation, local government act

# 跨機關政策協調：我國碳捕存個案\*

許雲翔、林瑞珠\*\*

## 《摘要》

政策協調為管制執行的機制，是強化單位分工與政策一致性的校準過程，同時減少管制上的冗餘、空白或矛盾。校準過程會在協調與行政機關專業分工間尋求平衡，過去偏重政策協調機制、機關型態的定性研究取向，不能用來解釋管制過程動態的協調行為，機制本身是需要再進一步解釋的對象。研究以碳捕獲與封存政策為例，採用 Bouckaert、Peters 與 Verhoest（2010）等人為政策協調所建構的協調「事權集中／組織數量」兩構面分析跨年度不同的協調機制，發現機制會不斷配合組織成員的協調需要，從市場、網路到行政類型的協調，再往網路調整。管制碳捕獲與封存涉及不同機關職責，需要政策協調確認專業分工及適用法規，惟注存行為需要更大程度外部政策參與，導引層級節制類型政策協調朝向著重規範形成的網路類型調整。而為實踐減碳承諾，研究建議碳捕獲與封存政策協調進一步往強調政策結果的市場類型調整，如英國能源與氣候變遷部的作法。研究政策意涵在於重新定位行政機關內多樣的政策協調機制，並分就理論層次的政策協調設計與評估原則及實務面碳捕獲與封存政策修正方向提出建議。

[關鍵詞]：政策協調、專業分工、碳捕獲與封存

---

投稿日期：106年2月6日。

\* 本研究係接受科技部計畫補助（MOST 105-3113-F-011-002）。

\*\* 許雲翔為國立中央大學法律與政府研究所助理教授，email: yhhsu@cc.ncu.edu.tw。  
林瑞珠為國立臺灣科技大學人社學科特聘教授，email: reju@ms31.hinet.net。

## 壹、前言

在處理常態業務上，依循專業分工原則而設的科層行政機構是最有效率的組織。但在新的政策議題出現，或業務複雜程度非單一部會能處理時，管制即產生橫向協調（policy coordination）相關單位的需要。在我國，過去曾以不同機制進行此一協調，行政院推動小組（如海洋事務）、會報（如食品安全、科技）、推動委員會（如節能減碳、新能源發展、綠能低碳）、委員會（如永續發展）等，以政策議題為軸，將業務所涉相關部會納於其下，發揮跨部會間業務垂直整合與溝通的作用。

然而協調的進行亦有侵蝕既有組織專業分工的問題，疊床架屋下的決策或缺乏正當性；同時，機制亦可能因實質上統合能力欠缺，造成超載以致協調陷入瓶頸，最終無法適切回應來自複雜環境的期待。在政策協調拉長處理程序卻無法產生預期結果的壓力下，基於容易判斷責任歸屬，或易於被利害關係人指認的考量，管制工作可能回歸單一主管機關下處理。也就是說，行政機構在演進過程因組織法授權，或組織內垂直分工所具有的專業分工（specialization）傾向，自然會成為一種將議題或管制業務從協調機制拉回的反向動力（counter weight）。

不過，兩者間並不必然是抵換的關係，授權亦有可能是為了強化政策協調（Bouckaert, et. al., 2010: 28）。舉例來說，2015年所通過的海岸管理法中二級海岸保護計畫的擬定，將原本「永續海岸整體發展方案」下中央政府主政，改由縣（市）政府主政的立法設計即是為了強化地方政府的政策協調能力，這讓政策協調實際上會以多種樣態出現。而過去對於政策協調的研究多以靜態為主，直接觀察此種橫向協調混合性（horizontal hybrid）組織的設立原則（朱鎮明、曾冠球，2012；蔡茂寅，2002）；或是延續在全觀型治理（holistic governance）的研究（彭錦鵬，2005），從聯繫制度切入，瞭解制度如何讓水平橫向部門型塑全體（holistic）視野，減少部會之間的分歧，尋求共識，進而建立共同施政目標，或是形成單一窗口，提高行政效率（朱鎮明，2011；廖洲棚，2014）。此一取向容易將促成協調視為萬靈丹，只要協調即能解決管制問題，亦即陷入 McGuire（2006：39）所指的迷思：「將協同的出現等同於計畫的成功」。既忽略了協調機制慣常為人所詬病的即



是疊床架屋，是一種凌駕於既有功能性組織上的存在；也忽略了協調的多種樣態與動態，雖具授權之名，卻具備強化機關協調能力之實。重新辨明政策協調的角色，瞭解校準過程如何平衡協調與專業分工的需求，可以提供我們對於政策協調更為全面的觀點，更能回答我們為何若干政策協調僅具備形式上意義，而行為者的互動在什麼樣的條件下才能有效推動政策。<sup>1</sup>

就行政機關而言，在試圖對技術或社會創新進行管制的過程中，往往因機關能力或職權有限而產生政策協調的需求。基於此，本研究以碳捕獲與封存（Carbon Capture and Storage）政策為例，意圖透過對單一政策跨時間（2010 至 2016 年）政策協調類型的動態演變，瞭解不同類型出現的原因與功能。研究目的在於透過實際案例的解析，補充過去對於政策協調的觀點，無論是賽局理論或全觀型治理均甚少從個案的角度切入；同時，研究意圖協助涉及管制業務的機關，認定有效推動政策的協調樣態，觀察行政機關在複雜環境下，如何在跨部會分工、職責範疇與協調工作間取得平衡。

實務上，我國從 2008 年「永續能源政策綱領」即將碳捕獲與封存推動列為減碳的策略之一（相關政策及計畫如表 1），2009 年開始由能源型國家計畫補助相關技術，推動各相關部會的政策協調則是在 2010 年才開始建立，行政部門並逐年調整政策協調做法。研究首先引介碳捕獲與封存的相關政策基礎，並採用 Bouckaert 等人（2010）所發展政策協調的動態分類方式，將協調依據採用政策工具的層級事權集中（層級）／組織數量（分化）程度，分成三種類型—層級節制、網路類型與市場類型。研究以利害關係人焦點座談及相關文獻資料分析不同協調類型轉換的時點及因素，發現碳捕獲與封存政策協調是以市場類型出現，逐步演進成網路類型，而在認定適用法律等專業分工需求出現時，會再轉為以公權力為主的層級節制協調。亦即動態發展下，將逐漸轉為以劃清部會責任歸屬作為政策協調目的，此一協調主在強化部會專業分工，與過去對於將協調作為去除本位主義的工具此一認知相

---

<sup>1</sup> 朱鎮明（2011）特別以經建會為例，指出僅具形式上意義的跨部會協調機制所可能面臨的問題與困境。其指出雖然交通部與經濟部部長依法身兼經建會委員（組織條例第 11 條），可以透過每週 1 次的委員會議場合進行最高層級的聚會、協商與決策，但實際上委員會議的開會率僅達規定的一半（46%），而且經常是由代理人員出席，自然跨部會議題很可能常懸而不決而很難進行政策協調。

表 1 碳捕獲與封存技術相關政策及計畫

上位能源計畫及綱領		
2008年6月5日	行政院核定「永續能源政策綱領」	全國二氧化碳排放減量，於2016年至2020年間回到2008年排放量，於2025年回到2000年排放量；發展碳捕獲與封存，降低發電系統的碳排放，是達成目標的策略之一。
2011年	總統公布「新能源政策」	確保核安、穩健減核、打造綠能低碳環境、逐步邁向非核家園。其中，碳捕獲、封存及再利用技術是發展綠能產業的新領域，也是節能減碳的重要措施。
2015年	第四次全國能源會議	總結報告第4.8點：「儘速制訂國家型碳捕獲與封存研究計畫與推動時程，並推動國內碳捕獲與封存相關場域的實驗與探勘，同時推動相關內容的科學教育和資訊傳播」；「我國應推動碳捕獲與封存相關場域的實驗與探勘，累積碳封存技術的實際監測資料」。
建立政策協調平台		
2010年	經濟部成立「碳捕獲與封存研發聯盟」	推動建立二氧化碳捕獲先導型示範試驗場。
2011年	行政院環保署成立「碳捕集及封存技術策略聯盟」	目的為透過技術推動與法規設置，促使我國碳捕獲與封存技術於2020年正式商轉。
2014年5月20日	行政院成立「綠能低碳推動會」	實踐國家新能源與節能減碳推動目標，綜整國家綠能低碳總計畫，加速落實新能源發展與各部門節能減碳策略措施，藉由政策全面引導綠能低碳經濟發展，建立市場驅動型低碳循環體系，並形塑節能減碳社會。
2016年6月7日	行政院成立「能源與減碳辦公室」	國家能源與溫室氣體減量相關法案及規範之協調推動、能源及溫室氣體減量相關事務之跨部會協調推動及定期向本院院長報告能源及溫室氣體減量政策進度。
碳捕獲與封存技術研發		
2009年	行政院科技部推動「能源國家型計畫」	第一期能源國家型計畫（2009-2013年）：以「掌握關鍵技術、扶植國內產業、創造新興就業、解決排放問題」為願景，推動「淨煤、捕碳與儲碳」的主軸專案計畫。
		第二期能源國家型計畫（2014年~）：以第一期的研究成果為基礎，持續推動我國的碳捕獲與封存試驗計畫。

資料來源：本研究自行繪製。

反，亦呈現政策協調的多樣性。研究提出法規需更加明確，形成管制碳捕獲及封存技術應用規範，擴大公眾參與並朝網路類型政策協調修正，同時建議最後仍須回歸管制政策目的，朝能促成實質減碳的市場類型政策協調調整。

## 貳、理論基礎

### 一、碳捕獲與封存政策基礎

全球暖化是當前最為迫切的環境議題。隨著地表溫度上升，海平面上升、熱島效應、野火頻繁、降雨型態改變等皆為其直接效應，對人類社會造成顯著影響。在政府間氣候變化專門委員會（Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC）歷次評估報告中，指出溫度劇升主要因為大氣二氧化碳濃度的改變，而這樣的改變主要來自工業化後的人類活動。因而若欲控制地球暖化，必須從政策引導碳排放減量著手。而落實到在地層次，各國為達到承諾減碳目標，會在一套可以降低碳排的技術組合中進行選擇，構成計畫或政策來推動技術擴散，一直到最終被市場採用以調節各種造成碳排的經濟活動。根據前述 IPCC（2009）最近的第五次評估報告，碳捕獲與封存技術被建議為各國進行減碳計畫中的必要組成之一，碳捕獲與封存技術是能在不大幅變動現行能源市場供需的基礎上，<sup>2</sup>以最小阻力達成承諾目標的策略（Friedmann, 2011）<sup>3</sup>。

<sup>2</sup> 在各種針對減碳或低碳承諾的技術選擇上，碳捕獲與封存技術的施行不需調整既有能源供需結構，也不需額外採行政府電力收購制度等政策措施，是能在不變動現行能源市場供需雙方的基礎上的最佳策略。碳捕獲與封存技術主要是在燃煤發電的過程增設捕捉排碳的生產迴路，解決電力供應時的碳排放問題，但此技術高度資本密集，需要改變生產流程，也增加廠商成本，同時採用過程涉及不同行政部門的核可，亦對環境具備潛在未明風險，所以在推行前需要有可行的試驗計畫，示範廠預計要年捕獲並儲存 10 萬噸二氧化碳，同時依照其他國家經驗，10-15 年後才有辦法市場化。關於碳捕存技術說明，請參閱中華經濟研究院網頁（<http://www.cier.edu.tw/ct.asp?xItem=13479&CtNode=253&mp=1>，檢閱日期：2017 年 3 月 11 日）。

<sup>3</sup> 過去推動再生能源技術市場形成因涉及改變供需現況，成為政策停滯的一大原因。舉例而言，太陽能發電在供給方往往面臨既有電廠對於改變其過往商業模式的抗拒，而在需求方又沒有足夠誘因下，難以透過再生能源技術推動減碳。以夏威夷為例，該州目前家戶屋頂有 60 萬組太陽能面板，但 Hawaiian Electric 以饋電電網設計問題，系統無法有效

就學者觀之，碳捕獲與封存是一種高度資本密集，且對業者具有懲罰性質的技術（Der, 2014: 5）。受影響的是以燃煤為主要發電方式的能源業者，業者必須採用此一技術在其供電過程中。政策介入的理由，即必須讓業者正確評價減碳的外部性，接受額外生產流程所造成的成本上升，因而政府在此階段的干預即有其必要性（Gillingham & Sweeney, 2012; Ockwell & Mallett, 2012）。同時，使用燃煤等化石燃料的社會成本並無法完全反映在用電價格上，造成消費端過度使用，此一市場失靈問題也成為政府管制的合理基礎之一（Pizer et al., 2014）。

而在實際推動上，對於碳捕獲與封存技術的管制是一種多階段行政行為（如圖1），各階段均涉及不同業務主管機關：因碳捕獲與封存技術的高度專業化，政府需協調研究社群調查我國境內可供二氧化碳注存的場域，方能進行後續試驗場址的驗證程序。同時在評估階段，試驗場址需測試進行少量至大量（預期需大於一百萬公噸）注存，蒐集其中所產生的實測科學數據，進行模擬評估，了解減碳成本及可能環境風險後，方能進入後續的大規模捕集、運輸及儲存等階段，進而正式被業者採用。



圖1 碳捕獲與封存政策階段

資料來源：本研究自行繪製。

在前述的各個階段中，政府既不具備技術引介的研究能量，技術採納與否也取決於業者，而在業者實際捕獲或注存二氧化碳的行為上，更涉及不同行政部門的管制職權。是以需要協調研究社群研發技術，在市場端協調業者重新設計流程，或採用附加技術，同時需協調環保署、經濟部礦務局就其主管業務取得核可，所涉及的是廣泛且全面的政策協調，需要研究社群與業者，甚至各事業主管機關的配合。

就我國而言，行政機關過去協調學界及產業界等利害關係人成立「碳捕獲與封

處理面板產生之電力為由，減半收購用戶所送出之電力。同樣的情形在其他再生能源技術，如風力或地熱亦屢見不鮮（Cardwell, 2015）。

存研發聯盟」、「碳捕集及封存技術策略聯盟」等業界聯盟，並由科技部在技術層面推動「能源國家型計畫」，確認我國地質封存潛能（行政院國家科學委員會，2013），後續再成立「綠能低碳推動會」及「能源與減碳辦公室」。此一政策協調模式同樣可見於其他國家，如美加兩國的「區域碳封存夥伴聯盟」共由 400 個組織所組成，橫跨美國 43 個州以及加拿大的 4 個省份。另外，由美國 9 個州組成的「中西部區域碳封存夥伴聯盟」（Midwest Regional Carbon Sequestration Partnership, MRCSP）是由大學、地質調查機關、非政府組織以及企業所組成。其根據美國能源部所規劃的三階段，逐步完成區域性調查與研究，並提供在地化的整合資料。<sup>4</sup>

然而在實務上，我國亦因事涉碳捕獲與封存的管制事項繁多，非但需透過前述的各種機制進行政策協調，這些機制尚在時間上前後重疊，利害關係人反易陷入莫衷一是的困境，其類型與功能亟待進一步釐清。

## 二、政策協調

所謂的政策協調又是指什麼？理論上有以跨部門合作（interagency cooperation），或協調網絡（collaborative network）視之，偏向靜態的正式組織、成員描述（同時具備政府與非政府單位）、定期性協商論壇、共識決策，目的在於解決外部性問題（市場缺乏提供意願）（Rainey, 2009: 139）。本研究則將「政策協調」定義為動態過程（process），也就是 Bardach（2001）所指出跨部會合作的發展動態（developmental dynamic），而不是一種靜態結果。亦即政府運用不同工具、策略來強化相關單位間自願或強迫進行彼此任務及工作的校準（alignment），藉以達成政策、執行或管理的一致性，同時減少冗餘、空白或矛盾（Bouckaert et al., 2010: 16-17）。其中會涉及專業分工的重新調整，也就是說，這需要同時在跨單位工作的校準及組織授權專業分工兩個面向進行開展，一方面參與協調的單位需確認政策處理的進度，另一方面需同時確認政策下的分工是否妥適。過去國內跨部會協調機制的研究亦指出，這樣的協調機制能否成功，視協調過程的動態而定（朱鎮明，2011）。而不同於朱鎮明與曾冠球（2012）以組織型態來定義協調，本文著重能產生協調功能的過程，Bouckaert 等人（2010: 65-66）曾提出三種協調過程的型態

<sup>4</sup> 參閱 MRCSP 網頁。取自：<http://www.mrcsp.org/midwest-regional-carbon-sequestration>。

(typology)：

- (一) 以層級節制類型機制進行協調 (Coordination by hierarchy-type mechanisms, HTM)：建立在政府公權力上的協調機制，包含目標及規則設定、任務及職責分配、建立行政控制與課責方式。各種政策工具如管理工具（包含程序規定、從上而下的規劃體系或傳統政策投入導向的財務機制）及組織結構工具（包含組織整合、協調功能、行政指導與課責）均可能被採用。
- (二) 以網路類型機制進行協調 (Coordination by network-type mechanisms, NTM)：與層級節制的公權力或權威相反，網路類型機制是建立在參與者的互賴 (interdependencies) 與信任之上。此種類型的組織試圖建立協調對象間的共同知識、價值與策略。儘管多數這樣的合作型態是組織間自發，或在發展階段同步形成，政府也可能會接手或創造這樣的合作網路組織，跨外部組織 (inter-organization) 的政策學習是常見的工具。
- (三) 以市場類型機制進行協調 (Coordination by market-type mechanisms, MTM)：市場型態機制是建立在成員間的彼此競爭與交換，目的在於創造誘因，提升組織績效。儘管市場自然即會形成參與者間的協調機制，政府也可以透過政策引導刻意生成，藉由組織間的競爭來催生協調機制。

這三種類型可能同時出現，亦可能按政策演進的階段發生，各種類型組合的利弊得失如表 2：層級節制的政策協調優點在於確定性及效率（如處理危機），缺點在於決策缺乏正當性及沒有產權；網路類型的政策協調優點在於決策具備高正當性（成員間），缺點在於決策形成程序緩慢且困難；市場類型的政策協調優點在於具備執行協調的市場誘因，而缺點則在於組織間自利導向與競爭造成機制不穩定。各類政策協調可藉由其採用的政策工具來判斷（如表 3），並可建構一個由層級及分化兩面向所構成的二維矩陣，亦即協調係朝向事權集中的方向發展，或是朝需與多個業務平行、互不隸屬的單位進行政策協調。若將前述三種類型的政策協調置入此二維矩陣，即分別落於三個象限（如圖 2）：層級節制類型高度事權集中，協調過程涉及較少單位；而網路類型協調需橫跨較多單位，需要一定程度事權集中，形成成員間共同決策；市場類型則偏向誘因形成，如技術導入，具有多種異質性的成員參與協調。

表 2 不同類型協調比較

協調類型	優點	缺點
層級節制	確定性及效率（如處理危機） 公平及客觀性 權責清楚	決策缺乏正當性及沒有產權 官僚組織無法適切回應複雜環境 組織能力超載及瓶頸 過度強調組織權責與界線
網路類型	決策具備高正當性（成員間） 資訊共享下決策的有效性 規範由內部成員產生	決策形成程序緩慢且困難 缺乏清楚權責 缺乏執行能力
市場類型	具備執行協調的市場誘因 契約關係清楚 供給需求平衡	組織間自利導向與競爭形成不穩定的原因 過度競爭減損經濟規模 單方面資訊提供

資料來源：Bouckaert 等人（2010: 269）。

表 3 協調所使用政策工具

政策工具	所屬機制	協調功能				
		權威 / 公權力	協商	資訊分享	規範形成	合作
<b>管理功能</b>						
策略管理						
( 規劃與評估 )						
1. 由下而上互動策略管理	網路類型		○	○		○
2. 由上而下單方決定策略管理	層級節制	○				
預算管理						
( 預算、會計及審計 )						
3. 傳統政策投入導向	層級節制	○	○			
4. 結果導向著重誘因	市場類型		○			
5. 結果導向著重根據政策組合進行資訊交換與整合	網路類型			○		
組織學習						
6. 訓練、輪調、內部勞動市場等組織文化管理	網路類型 / 市場類型			○	○	○
行政程序工具						
7. 諮詢與評估	層級節制 / 市場類型	○	○			
<b>組織功能</b>						
8. 組織整併、業務集中 / 分散及功能調整	層級節制	○	○			
9. 組織控制	層級節制	○	○			
10. 建立協調功能的特設組織	層級節制	○	○			
11. 市場管制：內部市場、準市場、外部市場	市場類型		○	○		
12. 資訊交換實體	網路類型			○		
13. 建議、諮詢及審議類型實體	網路類型		○	○		○
14. 集體決策實體	網路類型		○	○		○
15. 合夥組織	網路類型		○	○	○	○
16. 鏈結管理	網路類型		○	○	○	○

資料來源：Bouckaert 等人 (2010: 52-54)。



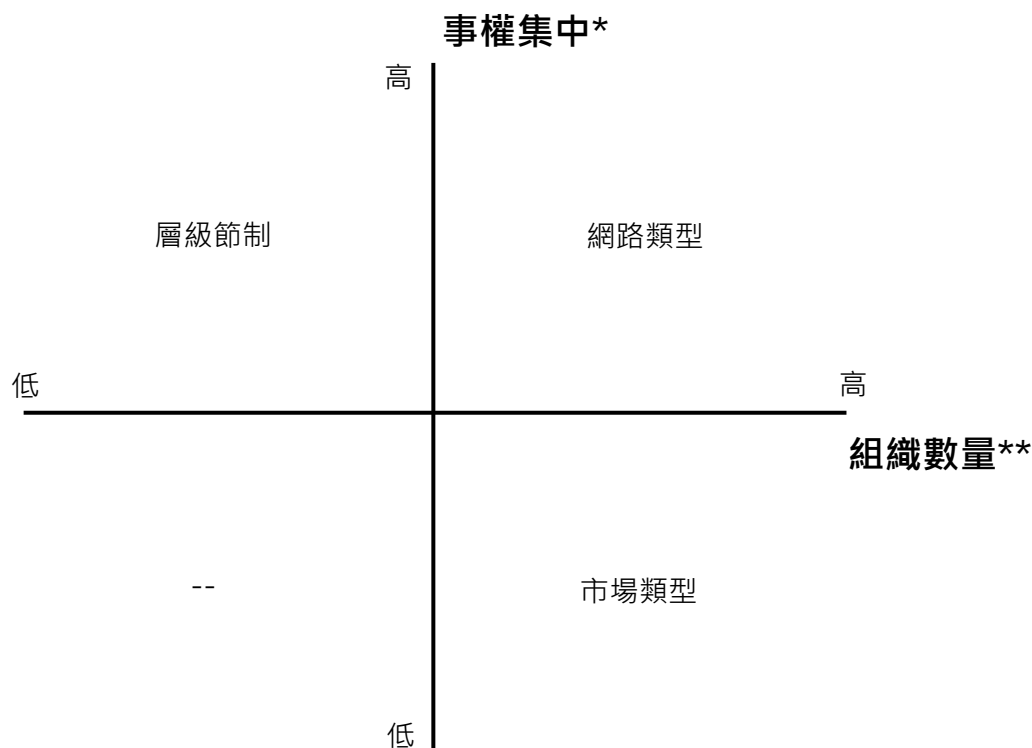


圖 2 以政策專業 / 協調兩個構面所建立的政策協調分類

資料來源：修改自 Bouckaert 等人 (2010: 65-66)。

\* 原文為 consolidation。

\*\* 原文為 specialization，此處並不直譯為專業分工，而是呈現分工後的結果。

## 參、研究範圍與方法

### 一、研究範圍

本研究資料來自我國科技部第二期能源國家型計畫下，所補助進行的建構政府跨部門溝通平台及橋接機制研究。研究範圍涵蓋碳捕獲與封存的政策協調平台及法規，包含 2010 年「碳捕獲與封存研發聯盟」、2011 年「碳捕集及封存技術策略聯盟」、2014 年「綠能低碳推動會」及 2016 年「能源與減碳辦公室」，同時以我國碳捕獲與封存技術的政策方向作為補充，包含 2008 年「永續能源政策綱領」、

2011 年「新能源政策」，及 2015 年第四次全國能源會議結論，瞭解碳捕獲與封存政策協調的脈絡。

## 二、研究方法

本研究為跨多年度政策協調的動態發展研究，前面年度（2010-2013）部分為歷史文獻分析，後面年度（2014-2016）採用訪談法。文獻來自次級資料，包含行政院機關政策說帖、報告及環境影響評估委員會議紀錄。而在訪談法部分，藉由受訪者對碳封存技術的研究經驗與知識，彙集受訪者觀點的作法，已廣泛應用於碳捕獲與封存的相關研究（Shackley, McLachlan, & Gough, 2004; Triple, Ricardo-AEA, & TNO, 2015）。本研究採用焦點座談法，係因在指認特定期間的協調平台屬於何種政策協調類型上偏向質性的價值判斷，並沒有任何量化指標，或量表可以支持研究者進行類型上的判斷，Bouckaert 等人（2010: 85）建議透過焦點座談或德菲法取得該領域專家意見，協助研究者判斷，然此途徑偏向主觀，亦構成本研究之限制。

研究邀請參與政策協調機制運作的組織成員，以仿照推動會或辦公室開會模式進行焦點團體座談，從成員的角度詮釋政策協調。座談對象包含碳捕獲與封存相關之業者、研究者及政府單位，計有經濟部能源局、環保署、地方政府等政府代表，及中油、台電等主要市場參與者。研究共設計七場焦點團體會議，舉行時間為 2014 年 7 月至 2015 年 2 月之間。會議地點分別在財團法人工業技術研究院、台灣中油股份有限公司探採研究所、台灣電力公司綜合研究所、台灣水泥股份有限公司花蓮和平廠、國立臺灣科技大學、中油公司苗栗永和山舊氣田。除了 2014 年 11 月 24 日舉辦之大型座談會議之外，其餘六場焦點團體會議的參與者皆是專家學者或國營企業代表。與會者了解碳捕獲與封存技術之國際發展，同時具備推動碳捕獲與封存技術的實務經驗。第六場座談會的主要目的是資訊交流，討論碳捕獲與封存技術可否作為我國減碳的選項。與會者包含 7 位中央政府代表、2 位地方政府代表、6 位國營事業代表、3 位企業代表以及 7 位研究團隊代表。研究過程亦有學者認為需將試驗場址附近民衆作為政策協調利害關係人，甚至主張從風險社會的角度切入，惟因風險仍待進一步測試，驗證其環境影響與衝擊，就目前階段，風險的範圍與受衝擊對象仍難以明確，暫不列入研究範圍。

表 4 焦點團體座談會辦理概況

場別	時間	與會者	會議
第一場	2014/07/08	專家	二氧化碳捕獲與封存技術會議
第二場	2014/08/07	專家、業者	中油公司探採研究所專家會議
第三場	2014/08/22	專家、業者	台電公司綜合研究所二氧化碳捕獲與封存技術會議
第四場	2014/09/04	業者	台泥公司鈣迴路捕獲二氧化碳先導型試驗廠參訪與諮詢
第五場	2014/10/01	專家	碳捕獲與封存相關法制與推動方向會議
第六場	2014/11/24	政府單位、專家、業者	二氧化碳捕獲與封存技術跨部會溝通與法規調適會議
第七場	2015/02/03	專家、業者	中油公司苗栗永和三山舊氣田（碳封存示範教育場址）參訪與諮詢

資料來源：本研究自行繪製。

## 肆、研究發現

研究發現碳捕獲與封存政策協調在三種類型間轉換（如表 5），隨著技術發展，動態調整其目的與功能。在政策層面，政策參與者對於推動碳捕獲與封存共識高，但在管制層面的碳捕獲與封存行為適用規範未決，政策協調因而轉以層級節制為主來解決職責歸屬問題，而未來可能基於擴大公眾參與需要，進一步轉至網路類型。主要發現如下：

### 一、碳捕獲與封存政策協調以市場類型出現，逐步演進成網路類型，再轉為以公權力為主的層級節制協調

若採用協調事權集中（層級）／組織數量（分化）兩面向將政策協調分類成三種類型，我們可以發現在 2010 至 2016 年間，我國關於碳捕獲與封存的協調類型從市場類型（碳捕獲與封存研發聯盟，2010 年），轉移至網路類型（碳捕集及封存技術策略聯盟，2011 年），再至層級節制（綠能低碳推動會，2014 年；能源與減碳辦公室，2016 年）（如圖 3）。

表 5 碳捕獲與封存不同政策協調類型比較

名稱	特性	協調類型
碳捕獲與封存研發聯盟 (2010)	著重技術形成等市場誘因 強調碳排減量結果導向 促成技術形成及資源投入，包含業者間捕集技術發展、捕集先導型示範廠建立、封存先導試驗推動、廠址潛能及特性評估、監測技術開發、數值模擬與風險評估	市場類型
碳捕集及封存技術策略聯盟 (2011)	由下而上策略管理 技術推動、法規策略（政策環評推動、環評試驗門檻訂定、法規研擬）、公眾諮商（文宣製作、資訊平台推廣、諮商座談）、國際合作	網路類型
行政院綠能低碳推動會 (2014)	明確組織位階與法規授權進行協調 成員均為行政部門	層級節制
行政院能源與減碳辦公室 (2016)	明確組織位階與法規授權進行協調 成員除行政部門外，增列台灣電力股份有限公司總經理、中國鋼鐵股份有限公司總經理、台灣中油股份有限公司總經理、能源國家型科技計畫執行長、學者、專家或民間團體代表	層級節制，亦有網路類型特性

資料來源：作者自製。

就表 3 所列政策工具來判斷，2010 年由經濟部所成立的碳捕獲與封存研發聯盟所進行者，屬於市場類型政策協調，其著重技術形成等市場誘因，強調碳排減量結果導向。工作主在促成技術形成及資源投入，包含業者間捕集技術發展、捕集先導型示範廠建立、封存先導試驗推動、廠址潛能及特性評估、監測技術開發、數值模擬與風險評估，為市場類型的政策協調，目標在產業化及市場化，如經濟部對該聯

盟的工作說明：<sup>5</sup>

經濟部研發聯盟的主要工作是協助推動國內資訊與技術交流，研擬技術實施策略與對應做法，同時協助推動經濟部整體示範試驗計畫，累積操作經驗，建立本土化以及產業化之基礎，協助達成政府設定之二氧化碳排放減量目標。

而環保署所成立的碳捕集及封存技術策略聯盟，既有前期的技術形成，亦有資訊交換、建議及諮詢功能，工作項目包含：技術推動、法規策略（政策環評推動、環評試驗門檻訂定、法規研擬）、公眾諮商（文宣製作、資訊平台推廣、諮商座談）、國際合作，目的在於進行由下而上的策略管理，屬於 Bouckaert 等人所歸類的網路類型。如環保署的工作說明：<sup>6</sup>

策略聯盟分為法規策略及技術推動兩小組，另設有專家學者顧問團提供聯盟發展之方向建言，初期將開始執行配套法規建立、技術研發、封存潛能評估及試行計畫推動，逐步透過民眾溝通及國際合作經驗，並擴大示範計畫，最終期望於 2020 年達成商業運轉目標。

前述兩者是部會所發起的自發性市場組織（台灣碳捕存再利用協會，2016）；而後者以降，一轉為具備明確組織位階與法規授權進行協調（見附件一及二），如行政院能源及減碳辦公室設置要點第一點：「行政院（以下簡稱本院）為統籌規劃國家能源政策，推動能源轉型及溫室氣體減量，整合跨部會協調相關事務，特設行政院能源及減碳辦公室」，為由上而下單方決定，事權集中的行政指導政策協調。

---

<sup>5</sup> 請參閱二氧化碳捕獲與封存技術網頁（<http://ccs.tw/node/37>，檢閱日期：2017 年 3 月 11 日）。

<sup>6</sup> 請參閱環保署網頁（<http://www.epa.gov.tw/ct.asp?xItem=10212&ctNode=31994&mp=epa>，檢閱日期：2017 年 3 月 11 日）。

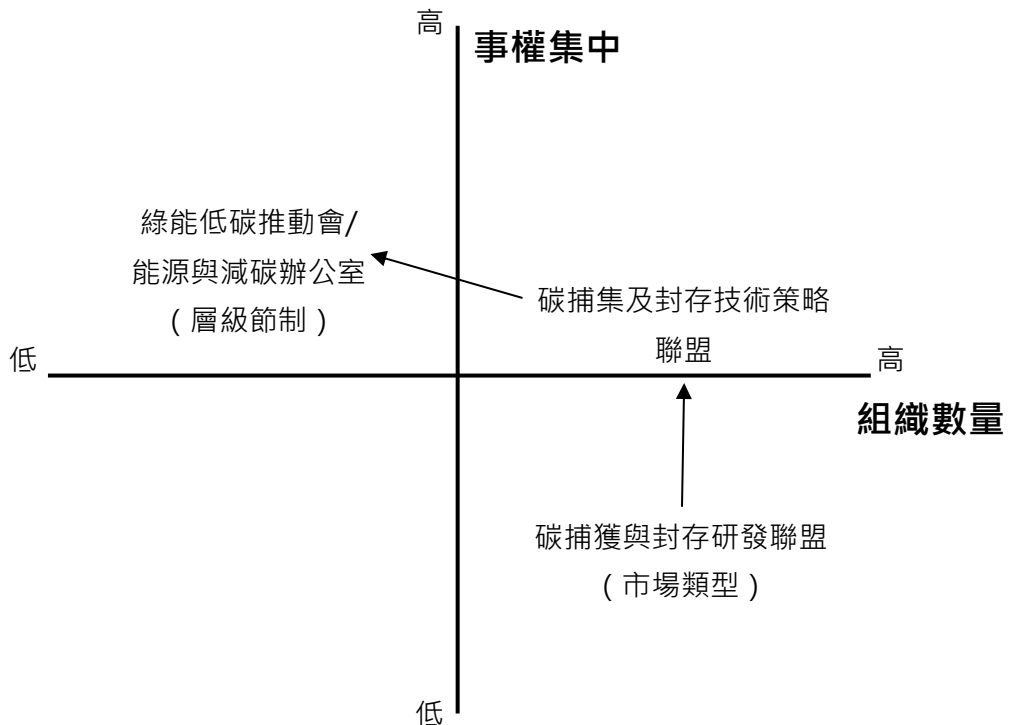


圖 3 我國碳捕獲與封存政策協調分類演進

資料來源：修正自 Bouckaert 等人 (2010: 65-66)。

## 二、推動碳捕獲與封存在政策層面有高度共識，但在管制層面則因涉及不同機關職責，需要政策協調確認專業分工

我國碳捕獲與封存政策從總統政見、政策綱領至行政部門與專家意見有高度一致性。自 2008 年起，上位政策綱領如「永續能源政策綱領」已公布我國的二氧化碳減量目標，總統復又推動「新能源政策」，以碳捕獲、封存及再利用技術發展綠能產業，最後在行政部門與專家間，亦於 2015 年第四次全國能源會議形成發展碳捕獲與封存技術的共識。但在政策管制碳捕獲與封存時，因具備多階段行政的特性，所進行的各階段行為分屬各不同行政機關的職責範圍。<sup>7</sup>前述工作部分重疊，或

<sup>7</sup> 舉例而言，碳捕獲與封存工作所可能涉及的海域土地與開發行為管理屬於內政部地政司、可燃性高壓氣體之搬運及設置屬於內政部消防署、高壓氣體安全設施屬於勞動部勞

可協調後予以免除，部分又有先後順序，如土地開發行為所需的影響評估或相關許可權，取得後才能夠進行碳捕獲與封存的相關試驗。政策協調即在確認上述事項的職權歸屬及先後順序，亦即 Bouckaert 等學者所描繪關於政策協調的概念，是行政機關間進行彼此任務及工作校準的行為，藉以減少冗餘或衝突，俾便在管制上具備一致性。

然而參與協調的機關並互不隸屬，前述校準要能發揮拘束力，必須在上位機關下做出，此為制度上需要在行政院位階建立協調功能特設組織，或任務編組的原因。也就是說，行政機關強調專業分工、層層節制的特性，使得碳捕獲與封存的政策協調由市場及網路類型，進一步轉化為官僚機構的協調形式呈現，才能平衡專業潛在的衝突。在此一形式下，參與協調的對象將限縮為行政組織成員，如綠能低碳推動會；不過協調需求並非固定不變，成員組成亦會隨著動態調整，如 2016 年所設立的能源與減碳辦公室因有擴大政策參與需要，成員擴展至國營事業、專家及民間團體。

### 三、層級節制的政策協調在於確認碳捕獲與封存所適用法規，進一步認定行為的事業主管機關

Bouckaert 等學者亦指出，政策協調的另一項功能在於填補行政真空（vacuum），解決推動政策時規範空白的問題。就碳捕獲與封存政策來說，行政機關並非對「二氧化碳」缺乏規範，但對於整體碳捕獲與封存行為的適用規範仍未定。<sup>8</sup>碳捕獲與封存無疑屬於溫室氣體減量與管理法所規範的溫室氣體減量技術之

---

安署、礦業用地核定及採礦權核准屬於經濟部礦務局、地下鑿井案核可屬於經濟部水利署、油氣開發及二氧化碳排放抑制措施屬於經濟部能源局、行政調查屬於經濟部地調所、水土保持計畫核定屬於農委會、溫室氣體排放管制、氣體洩漏、土壤汙染及水污染整治屬於環保署，最後階段的開挖道路許可又屬於地方政府，同時橫跨不同行政機關。

<sup>8</sup> 以身為協調對象之一的環保署為例，其在 2012 年 5 月 9 日已公告二氧化碳等溫室氣體為受空氣污染防治法施行細則第 2 條第 6 款規範之空氣污染物，2015 年 7 月 1 日所公布的溫室氣體減量及管理法第 2 條亦明訂環保署為主管機關，第 9 條及第 14 條需訂定溫室氣體排放管制行動方案以落實執行溫室氣體減量工作，但就碳捕獲與封存此一行為而言，僅在 2015 年以函示略以：「碳封存應否納入辦理環境影響評估之開發行為，本署後續將針對碳捕獲與封存等其他涉及地下空間資源綜合考量」。見環保署（2015）環署溫字第 1040059860 號函。

一，但進行「碳捕獲與封存行為」究竟是可以限縮至空氣汙染防制法所認定之汙染行為，還是適用溫減法的減量工作，抑或需受環境影響評估法規範的開發行為，仍待政策協調確認適用法規，進一步再認定目的事業主管機關。參與焦點座談的業者提出其觀點：

現行的環保或其他相關法規並未對「二氧化碳捕獲與封存」有針對性的規範，目前歸屬（經濟部）能源局、環保署或礦物局尚需釐清……CCS（碳捕獲與封存）未有明定所管轄及涉及的政府機關，亦無明定的法規可規範之，因此政府制度的建立、法規的訂定、後續計畫推動步驟以及管考機制的建立甚為重要。（第三場，業者代表）

然而政策協調已屬於執行階段，先執行再來尋找適合法規的做法是否妥適？也就是說，碳捕獲與封存行為法規是否適合在此一階段進行確認？政策制訂者常希望行政人員先去執行，再賦予裁量權進行協調，但結果是，這樣的政策協調或可在個案的基礎上解決法律適用問題，執行上卻更容易陷入困境。在研究過程中，參與焦點座談的業者陳述其所面臨的處境：

當初申請鑽第一口井，為了要取岩芯出來化驗，看是否適合做二氧化碳場址。但在鑽第一口井測試有無環境影響時，檢驗尚未做，進行到一半，有人表示需要（停下來）做環差，（而）我們鑽井的目的也是為了做環評、是為取得地質資料。（第六場，業者代表）

因參與政策協調的決策圈過小，在重要問題上行政機關僅依自己的意願，或在與業者協調下做出個案上的適法決定。<sup>9</sup>但在政策執行階段，碳捕獲與封存需先透過測試，實際注存約 10 至 20 萬噸二氧化碳至地下，藉以瞭解該場址是否可以承受後續階段更為大量的運輸及灌注，同時累積環境影響或差異評估所需的環境風險數據。而我國碳捕獲與封存的測試係在業者既有的廢棄油氣井進行，地方政府及在地民間團體則希望先停下來，依環評法第 16 條之 1 由業者進行環境現況差異分析，

---

<sup>9</sup> 如環保署分別於 2012 及 2013 年核定台灣水泥公司和平水泥廠鈣迴路捕獲二氧化碳先導型的環境差異評估。見環保署（2012）環署綜字第 1010003171 號函及（2013）環署綜字第 1020052938 號函。



或重做環評，瞭解注存二氧化碳的環境風險後再進行測試。<sup>10</sup>但是沒有測試的進行，就沒有環差或環評所需的試驗數據，難以量化說明環境風險，也更不可能通過前項程序，變成相持不下的局面。結果是碳捕獲與封存政策在執行階段的停滯，出現林鍾沂（2011: 402-403）所指出「有政策無法律」的窘境，在政策協調階段缺乏利害關係人參與，造成對於規範的適用缺乏共識，反使政策窒礙難行。焦點座談會的業者代表清楚指出：

技術要取信於人，需要實際的資料數據（data）。有實際數據出來後，可供政府做為制定法規、以及與民眾溝通之基礎。現在尷尬點在於，目前尚未有法規依據。（第六場，業者代表）

#### 四、政策參與的需求將導引原以層級節制進行的政策協調，朝向著重規範形成的網路類型調整

就碳捕獲與封存的管制而言，層級節制的政策協調模式陷入失靈，無法發揮效果。一方面，有著 Bouckaert 等人（2010: 269）所指出決策缺乏正當性的問題，利害關係人政策參與不足，亦缺乏資訊協助判斷；另一方面，亦有過度強調劃清組織權責與界線，卻沒有辦法確認碳捕獲與封存行為適用法規及主管機關，致使官僚組織能力超載，無法適切回應複雜環境。儘管此一模式的優點在於權責清楚，有明確的法律授權，決策亦具備確定性及效率，但行政機關沒有產權，卻要形成拘束實際受影響利害關係人，如業者及在地民眾的規範，反而產生政策停滯的系統性效應。一如業者代表及政府代表在兩次焦點座談會指出：

現今碳捕獲與封存推動計畫所面臨之最大問題為公眾溝通，一般社會大眾對於將二氧化碳封存在地下可能有因不了解而產生恐懼，進而反對、抗爭。（第三場，業者代表）

對於推動碳捕獲與封存而言……缺乏政府明確的主導單位統籌策劃溝通

<sup>10</sup> 相關意見詳焦點座談，「2014 年媒體報導後，苗栗縣收到民眾陳情函，針對非洲湖泊案例有疑慮。回函回覆民眾實行相關計畫之前必遵照既定政策先實施環評」。（第六場，地方政府代表）

等，更加深民眾對碳捕獲與封存（技術）之不安全感。（第六場，政府代表）

當碳捕獲與封存的環境風險無法清楚向民眾說明，同時未有明確規範時，不但政府內部難以進行各部會分工，管制上亦會扞格不入，這些亦為其他停止場址注存國家所共同面臨的困境（Dixon, 2015; IEA, 2014）。<sup>11</sup>而網路類型的政策協調會是回應上述問題的解決之道，焦點座談參與者指出：

民眾關心還是在安全。運輸、注入是否會影響生命財產安全，（業者）須把這些東西講清楚。（第六場，政府代表）

透過擴大政策參與及資訊分享，同時由內部成員產生規範，特別是在尚無規則適用的二氧化碳注存行為部分，會是有效回應政策停滯的方式。在 2016 年成立的能源與減碳辦公室，已增列國營事業、民間團體及專家進入原本的層級節制政策協調機制中，儘管有著決策形成程序緩慢且困難的缺點，但此一朝網路類型調整的政策協調模式，預期將提高決策的正當性（成員間）。

## 伍、結語：政策協調設計原則與建言

什麼是政策協調？本研究以單一政策的政策協調為例，亦即觀察碳捕獲與封存政策跨年度的發展，重新檢視跨機關管制政策協調的概念。研究呈現了行政機關進行政策協調的動態過程，發現協調不是靜態的概念，過去偏重政策協調機制、機關型態的定性研究取向，不能用來解釋管制上的協調行為，機制本身是需要再進一步解釋的對象。研究將政策協調定義為政府運用不同工具、策略的校準過程，藉以強化相關單位分工職責與政策的一致性，同時減少管制上的冗餘、空白或矛盾。校準過程會在協調與行政機關專業分工間尋求平衡，研究以 Bouckaert 等人（2010）為政策協調所建構的「層級 / 分化」兩構面，以跨年度不同的碳捕獲與封存政策協調機制為研究對象，發現機制會不斷配合組織成員的協調需要，從市場、網路到行政類型的協調，再往網路調整。在政策層面，成員對推動碳捕獲與封存有高度共識，但在管制層面則因涉及不同機關職責，需要協調確認專業分工，層級節制的政策協

---

<sup>11</sup> IEA 為 International Energy Agency 的簡稱。

調在於確認碳捕獲與封存所適用法規，再進一步認定行為的事業主管機關。惟注存行為的政策協調需要更大程度的政策參與，將導引原以層級節制進行的政策協調，朝向著重規範形成的網路類型調整。

在我國，即便推動碳捕獲與封存技術已成為上位政策綱領，具有政策穩定性，但執行時仍然欠缺主導政策的單位。而研究中的層級節制政策協調，其目的即在既有法規及機關中，尋找最為合適的管制規範與目的事業主管機關，最後由高位階行政機關由上而下執行此一決定，強化既有行政體制的專業分工，避免規範出現空窗。但在執行階段尋找適用規範，容易陷入「有政策無法律」的窘境，而未納入外部利害關係人使政策協調有其侷限，亦無法產生穩定的協調結果。

首先，協調是在個案裁量的基礎上進行，並不具備通案一般性，未在個案範圍但也是在碳捕獲與封存行為中衍生的問題，仍須另行尋找適用的法律及程序，意味這樣的協調不會是一次性，而行政機關為此反覆協調，需支付相當大的成本；再者，協調程序與民主原則有所衝突，決策過程僅有專家、業者與行政機關參與，受影響的在地民眾或地方政府參與程度有限，更無從知曉可以在什麼節點表達利益，影響所及，自然因資訊透明度不足而衍生疑慮，亦會對適用規範有不同詮釋與見解。朝偏向網路類型的政策協調調整，擴大政策參與及逐步形成對於碳捕獲與封存行為的規範，會是可預期的方向。

如何評估組織間的協調行為，並妥適指引校準的方式是目前協同（collaboration）或政策協調研究的重要發展方向（朱鎮明，2011；Donahue & Zeckhauser, 2011）。協調過程中涉及政府與市場的重新定位，透過個案研究，我們可以具體瞭解不同類型政策協調出現的原因與功能，觀察行政機關在複雜環境下，如何在跨部會分工、職責範疇與協調工作間取得平衡。從碳捕獲與封存研發聯盟、碳捕集及封存技術策略聯盟、行政院綠能低碳推動會，抑或是能源與減碳辦公室的分析中，我們能夠得知市場、網路到行政類型政策協調的利弊得失，從而能夠建立適合的評估原則，同時形成政策建議。研究分就理論層次的政策協調設計與評估原則，及實務面碳捕獲與封存政策修正方向提出建議如下：

## 一、建議朝市場類型修正碳捕獲與封存政策協調模式，建立完整支持技術發展的金融運作機制

長期而言，回歸到推動技術的主要政策目的，亦即要達成減碳以實踐巴黎公約承諾，政策協調可能需要再進一步朝市場類型調整。此種類型的政策協調著重結果導向，協調功能在於由政府提供市場誘因及建立市場管制。從各國經驗觀察，多是朝此方向建立碳捕獲與封存的政策協調機制，如英國能源與氣候變遷部採用「能源創業資助基金」或「綠色投資銀行」的協調架構，對該國碳捕獲與封存的研發與創新提供大量且完善的財務誘因，或提供多樣的低碳科技政策支持，加速私部門對綠色能源的投資；或者相對應在制度上提供誘因，降低技術成本，同時主動排除市場進入障礙，進行政策問題指認、財務運作機制及貸款、社會抗爭解決程序，到市場成熟階段後逐步降低政府參與（Gallagher, 2014: 5; Pinner & Rogers, 2015）。其目的在於讓業者控制二氧化碳的成本低於其因排放二氧化碳所需支付的價格（郭敏曉、蔡聞佳，2013；Der, 2014; Landgrebe, 2015），同時將能源使用成本反映至價格。以市場類型的政策協調，促成能源供需雙方構成的市場自治架構，仍會是推動減碳較佳的回應方式：業者採用碳捕獲與封存技術往綠色能源的方向調整，而消費者也在永續發展的意識下，願意支付較高的能源價格。在我國逐步推動廢核，並暫以燃煤火力發電作為替代的發展趨勢下，市場類型政策協調將更形重要。

## 二、政策協調需視政策發展需求，調整機制與進行方式

政策協調是政策執行的一個環節，協調機制的提出，在於透過組織間的校準，解決管制上既有體制無法處理的跨部會或複雜議題。這樣的校準方式並非一成不變，也就是說，政策協調需適時反映政策發展的需求，調整機制與進行方式，在市場、網路與層級節制的協調類型間選擇，也可以是多種類型的組合。對我國的政策意涵，即在如何看待行政機關內多樣的政策協調機制。過去對於政策協調的評價，疊床架屋有之，政府處理社會問題的慣性有之（如食安事件後的食品安全會報），但組織間透過彼此校準解決共同的議題實有其必要，如何正確看待政策協調即顯重要。政策協調確實非制度性產物，多以行政規則為之，而一個組織如果總是在以協

調機制處理問題，將無法發揮官僚機構在公平、效率上的優勢，也不可能有好的績效，更不可能建立制度。基於此，掌握各種類型協調機制的特性，善用其在每個政策發展階段所能發揮的功能，從此一角度能夠較為持平的看待政策協調。

### 三、政策協調評估應依不同類型設計評估原則，應重於其導引管制層面設計的功能

研究建議根據不同政策協調類型的特點，設計對應評估原則（如表 6），以瞭解在校準上的效果。舉例來說，碳捕獲與封存政策協調若以網路類型進行，對於參與利害關係人是否維持資訊透明與共享，規範形成程序是否參與，即會是重要的評估指標；若是以層級節制，相關政府部門間的權責劃分即會是指標；而若為市場類型，政策是否促成市場形成、是否消除障礙並建立公平競爭環境，即會是重要的評估依據。凡此，均試圖讓政策執行更加順遂。

表 6 政策協調評估原則

協調類型	原則
層級節制	確定性及效率 公平及客觀性 權責清楚
網路類型	決策正當性 資訊共享 規範內部產生
市場類型	市場誘因 契約關係清楚 供給需求平衡

資料來源：參考 Bouckaert 等人（2010: 269）。

### 四、碳捕獲與封存行為須有更高的管制明確性，同時建立二氧化碳管制規範

法律與程序不明，仍是碳捕獲與封存政策協調的一大障礙，問題的源頭在於缺

乏對於碳捕獲與封存行為的管制規範。而隨著溫室氣體減量與管理法的通過，二氧化碳在規範上的定位更加明確，環保署得依相關法規制訂施政方針，就技術規範的角度，將碳捕獲與封存更為清楚的定位為「可選擇的減量科技及方案」，再由應用範圍（如電力、鋼鐵、水泥及石化部門）個別所屬目的事業主管機關，進行技術的研發與推動。

## 五、以試驗場址為基礎，逐步推動碳捕獲與封存政策

我國雖然擁有碳捕獲與封存相關技術，但在封存行為上仍需進行科學試驗，未來研究者需要從這些試驗數據進行評估，進一步確認政策風險。若在環境風險能明確下，即能夠有效說服民眾，使得業者能突破現階段所面臨的限制而進行大規模灌注試驗。而上述發展均建立在以試驗場址為基礎推展之上，國外經驗亦指出，政策過程愈是能讓民眾參與會得到更好的發展（Ratinen & Lund, 2015）。透過資訊有系統的公開揭露，可重建民眾對於碳捕獲與封存技術的信任基礎，並能針對民眾之疑慮以進行溝通。

建置由下而上的溝通途徑，讓利害關係人廣泛參與政策設計，對於具有高度風險的能源政策，已是不可或缺的一部分（馬雲亭、陳彥豪、鄭貞怡，2015；唐郁淳、溫麗琪，2011；OECD/IEA, 2010; Penrose, 2014）。透過實地參訪與先導計畫等方式教育民眾，提升資訊流通度等，藉由廣納利害關係人的途徑，增進政府與其他協同網絡參與者的互信，進而提升溝通品質與決策正當性（范玟芳，2013：6-23）。

本研究限制在於對政策協調的測量方式，及以焦點座談作為主要研究方法的主觀問題。政策協調為機關管制業務上的動態，為掌握此一動態，研究沿用 Bouckaert 等人的做法，以特定時間內規範協調的組織或規範為觀察對象，檢視在 2010 至 2016 年間的四種協調機制。而這種測量方式，確實無法全盤捕捉到行政組織間為管制碳捕獲及封存技術的真實「動態」。再者，透過焦點座談結論來指認協調類型，進行評價的方式，具有一定程度的主觀性。上述事項均待後續研究能在方法論上有所突破，如以更能掌握協調動態的代理人基模型（agent-based model），方能同時克服片面與主觀的問題。

## 參考文獻

- 台灣碳捕存再利用協會（2016）。民眾溝通對碳捕捉及封存之重要性，取自：  
[www.tccsua.org/民眾溝通對碳捕捉及封存之重要性.pdf](http://www.tccsua.org/民眾溝通對碳捕捉及封存之重要性.pdf)。
- 行政院國家科學委員會（2013）。淨煤、捕碳與儲碳主軸專案計畫：第一期程（98年-102年）成果發表會，取自：<http://www.ccsu.org.tw/index.aspx>。
- 朱鎮明（2011）。政策協調機制及其評估制度。**研考雙月刊**，35(3)，23-39。
- 朱鎮明、曾冠球（2012）。**行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究**（RDEC-RES-100-019）。行政院研究發展考核委員會委託研究報告，未出版。
- 林鐘沂（2011）。**行政學**（初版六刷）。臺北：三民。
- 范玟芳（2013）。能源決策困境與參與式科技評估之展望。**國家發展研究**，13(1)，1-40。
- 馬雲亭、陳彥豪、鄭貞怡（2015）。提升我國民眾對碳捕獲與封存技術接受度之策略建議。**中興工程**，126，75-83。
- 唐郁淳、溫麗琪（2011）。碳捕獲與封存的認知程度調查與公眾參與。**經濟前瞻**，138，83-88。
- 郭敏曉、蔡聞佳（2013）。全球碳捕捉、利用和封存技術的發展現狀及相關政策。**中國能源**，3，39-42。
- 彭錦鵬（2005）。全觀型治理：理論與制度化策略。**政治科學論叢**，23，61-100。
- 廖洲棚（2014）。論跨機關管制行政之政策協調：賽局理論的觀點。**行政暨政策學報**，59，89-126。
- 蔡茂寅（2002）。政策統合機關、獨立機關定位及設立原則。**國家政策季刊**，1，23-38。
- Bardach, E. (2001). Developmental dynamics: Interagency collaboration as an emergent phenomenon. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(2), 149-164.
- Bouckaert, G., Peters, B. G., & Verhoest, K. (2010). *The coordination of public sector organizations*. London, UK: Palgrave Macmillan.
- Cardwell, D. (2015). Solar power battle puts Hawaii at forefront of worldwide changes.

Retrieved from:

<http://www.nytimes.com/2015/04/19/business/energy-environment/solar-power-battle-puts-hawaii-at-forefront-of-worldwide-changes.html>.

- Der, V. (2014). *Status and development of CCS/CCUS in US*. 2014 年碳捕存環境影響評估暨風險管理國際研討會 (International conference on carbon capture and storage) (5月19日), 臺北。
- Dixon, R. K. (2015). *Carbon capture and storage technologies development, cooperation and finance*. 2015 減碳策略之低碳技術實踐國際夥伴會議 (2015 International conference on carbon reduction strategies: Partnership for low-carbon technologies development) (6月23日), 臺北。
- Donahue, J. D., & Zeckhauser, R. J. (2011). *Collaborative governance: Private roles for public goals in turbulent times*. Princeton, NJ: Princeton University.
- Friedmann, J. S. (2011). Carbon capture and green technology: Environmentalism's step forward--and two steps back. Retrieved from:  
<https://www.foreignaffairs.com/articles/2011-09-11/carbon-capture-and-green-technology>.
- Gallagher, K. S. (2014). *The globalization of clean energy technology*. Cambridge, MA: MIT.
- Gillingham, K., & Sweeney, J. (2012). Barriers to implementing low-carbon technologies. *Climate Change Economics*, 3(4), 1-25. doi: 10.1142/S2010007812500194.
- IEA. (2014). *IEA 2013 CCS roadmap: Role and next steps for CCS*. 2014 年碳捕存環境影響評估暨風險管理國際研討會 (International conference on carbon capture and storage) (5月19日), 臺北。
- IPCC (2009). IPCC Fifth Assessment Report (AR5). Retrieved from:  
<https://www.ipcc.ch/report/ar5/>.
- Landgrebe, J. (2015). *The status and development of carbon management in Germany and global partnership*. 2015 減碳策略之低碳技術實踐國際夥伴會議 (2015 International conference on carbon reduction strategies: Partnership for low-carbon technologies development) (6月23日), 臺北。
- McGuire, M. (2006). Collaborative public management: Assessing what we know and how we know it. *Public Administration Review*, 66(1), 33-43.



- Ockwell, D. G., & Mallett, A. (2012). *Low-carbon technology transfer: From rhetoric to reality*. London, UK: Routledge.
- OECD/IEA. (2010). *Carbon capture and storage: Model regulatory framework*. Paris, France: International Energy Agency.
- Penrose, C. (2014). *The status of CCS projects worldwide*. 2014 年碳捕存環境影響評估暨風險管理國際研討會（International conference on carbon capture and storage）（5月19日），臺北。
- Pinner, D., & Rogers, M. (2015). Solar power comes of age. *Foreign Affairs*, (Vol. 94 No. 2). Retrieved from: <https://www.foreignaffairs.com/articles/usa/2015-02-16/solar-power-comes-age>.
- Pizer, W., Adler, M., Aldy, J., Anthoff, D., Cropper, M., Gillingham, K., ..... Wiener, J. (2014). Using and improving the social cost of carbon. *Science*, 346(6214), 1189-1190.
- Rainey, H. G. (2009). *Understanding and managing public organizations* (4<sup>th</sup>Ed.). Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.
- Ratinen, M., & Lund, P. (2015). Policy inclusiveness and niche development: Examples from wind energy and photovoltaics in Denmark, Germany, Finland, and Spain. *Energy Research & Social Science*, 6, 136-145.
- Shackley, S., McLachlan, C., & Gough, C. (2004). The public perception of carbon dioxide capture and storage in the UK: Results from focus groups and a survey. *Climate Policy*, 4(4), 377-398.
- Triple, E., Ricardo-AEA, & TNO (2014). Support to the review of Directive 2009/31/EC on the geological storage of carbon dioxide (CCS Directive). Luxembourg: Office of the European Union.

## 附件一 行政院能源及減碳辦公室設置要點

一、行政院（以下簡稱本院）為統籌規劃國家能源政策，推動能源轉型及溫室氣體減量，整合跨部會協調相關事務，特設行政院能源及減碳辦公室（以下簡稱本辦公室）。

二、本辦公室任務如下：

- （一）國家能源政策之研議及擘劃。
- （二）國家能源與溫室氣體減量相關法案及規範之協調推動。
- （三）重大能源與溫室氣體減量相關計畫之審議及追蹤管考。
- （四）能源及溫室氣體減量相關事務之跨部會協調推動。
- （五）重大能源及溫室氣體減量策略會議之籌辦。
- （六）定期向本院院長報告能源及溫室氣體減量政策進度。
- （七）其他本院交辦能源及溫室氣體減量相關事項。

三、本辦公室置召集人及共同召集人各一人，均由本院院長指派負責能源或科技事務之政務委員兼任；副召集人三人，由經濟部部長、本院環境保護署署長及科技部部長兼任之；委員十九人至二十一人，除召集人、共同召集人及副召集人為當然委員外，其餘委員由本院就下列人員派（聘）兼之：

- （一）內政部次長。
- （二）交通部次長。
- （三）本院農業委員會副主任委員。
- （四）國家發展委員會副主任委員。
- （五）本院公共工程委員會副主任委員。
- （六）本院原子能委員會副主任委員。
- （七）台灣電力股份有限公司總經理。
- （八）中國鋼鐵股份有限公司總經理。
- （九）台灣中油股份有限公司總經理。
- （十）能源國家型科技計畫執行長。
- （十一）本辦公室執行長。

(十二) 學者、專家或民間團體代表三人至五人。

前項第十二款之委員任期一年，期滿得續聘之。但召集人異動時，得改聘之。

本辦公室召集人得視需要，聘相關專業人士為諮詢顧問，協助政策規劃或重點業務執行。

四、本辦公室原則每三個月召開委員會議一次，必要時得召開臨時會議。會議均由召集人擔任主席；召集人因故不克出席會議時，由共同召集人代理之。

五、本辦公室為協調跨部會事宜，得由召集人、共同召集人及副召集人邀請相關部會與產業界、學術及研究機構（以下簡稱產學研）代表，召開協（諮）商會議。

六、本辦公室置執行長、副執行長及主任各一人，均由本院派（聘）兼之；副主任二人，由本院派（聘）兼之。

七、本辦公室執行長得依本辦公室任務需求邀集相關機關（構）專責人員召開工作會議，或就特定議題邀集相關機關（構）代表及產學研專家召開討論會議，執行長不克出席時，由副執行長代理之。

八、本辦公室執行幕僚事務所需人員，由本院人員派充之。必要時，並得由各相關機關（構）人員借調或兼任及依業務需要聘（僱）用人員。

九、本辦公室委員及諮詢顧問均為無給職。

十、本辦公室所需經費，由本院、經濟部、科技部或環保署相關預算支應之。

## 附件二 行政院綠能低碳推動會設置要點

一、行政院（以下簡稱本院）為實踐國家新能源與節能減碳推動目標，綜整國家綠能低碳總計畫，加速落實新能源發展與各部門節能減碳策略措施，藉由政策全面引導綠能低碳經濟發展，建立市場驅動型低碳循環體系，並形塑節能減碳社會，特設行政院綠能低碳推動會（以下簡稱本會）。

二、本會之任務如下：

- （一）國家新能源與節能減碳推動願景目標及國家綠能低碳總計畫之研訂。
- （二）新能源發展與部門節能減碳分年推動目標之規劃、策略之研擬、行動方案之審議及執行績效之檢討。
- （三）跨部會新能源發展與節能減碳推動議題之協商及整合。
- （四）其他有關新能源發展與節能減碳推動事宜之交議。

三、本會置召集人一人，由本院院長指派政務委員兼任之；副召集人二人，由經濟部次長及本院環境保護署副署長兼任之；委員十三人，除召集人、副召集人為當然委員外，其餘委員由本院院長就下列人員（聘）兼之：

- （一）內政部次長。
- （二）財政部次長。
- （三）教育部次長。
- （四）交通部次長。
- （五）勞動部次長。
- （六）科技部次長。
- （七）本院原子能委員會副主任委員。
- （八）國家發展委員會副主任委員。
- （九）本院農業委員會副主任委員。
- （十）本院公共工程委員會副主任委員。

四、本會置執行秘書一人，由經濟部能源局局長兼任之，承召集人指示，綜理本會業務；設秘書處，由經濟部指派該機關相關人員兼辦，受召集人之指揮監督，其業務如下：

- (一) 辦理本會行政事務。
- (二) 籌辦本會例行及臨時會議相關作業。
- (三) 臨時交辦之其他幕僚作業。

五、本會下設低碳法制建構、低碳能源發展、綠色運輸推廣、低碳城鄉營造、低碳社會轉型、綠能低碳科技、低碳產業結構、教育溝通宣傳與方案指標管理等九個工作組，整體組織架構及各工作組主辦機關如附圖，工作組主要負責部會與任務涵蓋構面如附表。

各工作組置召集人，由主要負責部會機關副首長派任之，並得聘專家、學者及機關代表擔任工作組成員提供意見。

各工作組任務如下：

- (一) 行動方案之研擬及執行：各工作組依國家綠能低碳總計畫架構，研提各工作組年度推動策略及發展目標，經各工作組主要負責部會檢視確認後執行推動。
- (二) 針對跨部會複雜性、具時效性之議題，簽請本會召集人，指定相關業務政務委員召開特別任務小組會議。
- (三) 執行績效檢討：各工作組應定期辦理工作組相關行動方案之績效檢討，並規劃改善之策略或措施。

六、本會委員會議每三個月至六個月召開一次，必要時得召開臨時會議。委員會議由本會召集人召集，並為會議主席，召集人不能親自出席會議時，由副召集人代理主席；副召集人亦不克出席時，由出席委員互推一人代理主席。

各工作組得考量議題之複雜性及時效性，視需要個案簽請本會召集人指定相關業務政務委員召開特別任務小組會議，負責相關議題之研處，會議結論應簽報本會召集人，並副知秘書處。

各工作組召集人視議題任務需要不定期召開會議；各工作組應將工作組運作情形與重點執行成果提報委員會議。

本會委員會議、特別任務小組會議及工作組會議開會時，得視討論議題需要邀請有關機關、地方政府代表、專家、學者或業者出席或列席。

七、本會委員應親自出席委員會議，因故不能出席時，得指派代表出席。

八、各工作組及辦理特別任務小組相關事宜之幕僚作業，由各主要負責部會指定現

職人員兼辦。

九、本會委員及各工作組成員，均為無給職。

十、本會委員會議會務所需經費，由經濟部編列預算支應之；各工作組及辦理特別任務小組會議相關事宜所需經費，由相關部會預算支應之。

十一、委員會議以本院名義行之；特別任務小組會議與各工作組行文及辦理特別任務小組會議相關事宜，以主要負責部會名義行之。

# Interorganizational Policy Coordination: A Taiwan Case of Carbon Capture and Storage Policy

Yun-Hsiang Hsu, Jui-Chu Lin<sup>\*</sup>

## Abstract

Policy coordination is seen as a mechanism that aims to enhance alignment of tasks and efforts of public organizations as well as their respective professional field. This mechanism is used to create policy coherence, and to reduce redundancy, vacuum and contradictions in the process of policy implementation. The dynamic alignment process seeks to balance the coordination and specialization across different organizations, which cannot be explained by past research focused on static organizational structure. This study uses carbon capture and storage (CCS) policy as an example and adopts the analytic tool developed by Bouckaert et al. Three types of mechanism—market, network, and hierarchy—are identified in four different coalitions/ committees. We find that the change of types reflects the coordination needs from organization members over an observed seven-year period. This study suggests further adjustment in CCS policy coordination that is needed to fulfill the national commitment under COP21, and proposes a theoretical principal of the design as well as the evaluation of policy

---

<sup>\*</sup> Yun-Hsiang Hsu, Assistant Professor of Graduate Institute of Law and Government, National Central University, email: yhhsu@cc.ncu.edu.tw.

Jui-Chu Lin, Distinguished Professor of The Department of Humanities and Social Sciences, National Taiwan University of Science and Technology, email: reju@ms31.hinet.net.

coordination.

**Keywords:** policy coordination, specialization, carbon capture and storage



# 必然的謬誤與潛規則的合理性： 制度約束下的地方主管年終考績行為

曾玟儀、蘇偉業\*

## 《摘要》

對於公務人員考績問題，其中一項重要研究焦點為主管的考核能力，並以「考績謬誤」作為研究命題，及後研究更以主管的「有限理性」作為問題之根源，並延伸解釋他們利用非客觀工作表現的因素作為打考績的根據，即「潛規則」之使用。惟本研究認為，「考績謬誤」在公部門是一個不可避免的結果，而當今「75%甲等上限」機制本質上就會導致「考績謬誤」，惟這上限機制反而使「有限理性」理論無法有效解釋主管的考績扭曲行為。

本文利用某地方政府 12 位一級機關主管的訪談，指出考績扭曲行為是一個十分複雜之現象。主管的考績行為是受到外部課責壓力、自身的誘因結構及其所服務機關的業務性質所影響。而「潛規則」使用從管理角度而言也非完全沒有正當性。本文認為對我國公務人員考績問題之分析不應過度聚焦在主管本身，因為他們面臨很多機關內外部壓力，加上公部門業務績效難以衡量，以及根深蒂固的組織政治與文化習慣，均使得考績實際運作跳脫考績法規制度之要求。也許我們必須重新思考公務人員考績的功能與目的。

[關鍵詞]：考績、考績謬誤、潛規則、有限理性

---

投稿日期：106 年 3 月 2 日。

\* 曾玟儀為國立政治大學行政管理碩士，email: wenyiqq33@gmail.com。

蘇偉業為國立政治大學公共行政學系教授，email: bennisso@nccu.edu.tw。

## 壹、前言

我國公務人員考績制度改革是近年備受關注的公務人員制度改革的重要議題之一，考試院更於 2011 年研擬完成公務人員考績法修正草案，送立法院審議，惟修正案未能在考試院第 11 屆屆滿前獲得通過。雖然新一屆考試院的施政重點並不在修正公務人員考績法，而在研議建構寬帶式俸給制度，但這構思仍然是以績效作為導入基礎，最終必須回到公務人員的考績問題。

所謂考績問題，其中一項重要問題焦點就是考核者不以受考者的工作表現作為打考績的依據。這是公務人力資源管理長期以來無法解決之難題。而我國在過去多年來一直有學者探究這問題，並一般以「考績謬誤」(rating errors)作為這現象的歸納。論者一般會以考核者作為自變項，以其能力不足、動機以及有限理性來解釋造成考績謬誤之主因，也同時解釋了為何考核者會採用年資、職位高低及輪流打甲、乙等所謂「潛規則」來替代以工作表現作為考績之基礎(林水波，1989；高宥洋，2011；施能傑，1992a，1992b；陳敦源，2010)。

但本文認為，以上的論點是將問題過度簡化，並有一定之誤導性。本文將指出，考績謬誤本質上是不可避免之現象，更關鍵的問題是考核者是否自認可辨識下屬工作表現之優劣？若是，他們對良好工作表現之定義為何？進一步而言，這些自認可辨識工作表現優劣的主管們是否會以此基準打考績？若否，原因何在？

本文會以 12 位在某地方政府一級機關業務單位之主管的深度訪談為基礎，剖析考績問題的根本性。這 12 位受訪者都自認能區別下屬的工作表現優劣，但所謂良好的工作表現實際上是多面向且具變化性的，不能一概而論。而部分受訪者也非完全以自訂的工作績效準則進行甲、乙等之分配(一般認為運用了所謂「潛規則」於考績上)。雖然如此，本文會指出如此的「扭曲」行為是受課責壓力、誘因結構及業務性質等外部制度因素所引導。而「潛規則」之運用某程度上是具合理性，甚至有利於績效管理。

本文並非企圖以 12 個個案解釋所有考績問題現象，但可透過對這些考核者經驗觀點的深入剖析彌補過去分析的不足，並修正我們對公務人員考績改革的思維框架。

下文首先會回顧現存相關我國公務人員考績問題之學術文獻，由此引導出本文

的另類觀點；繼而利用上述 12 位主管的深度訪談內容闡釋這些觀點；最後會作出歸納結論，並反思公務人員考績的功能與目的，當中會以愛爾蘭近年的改革經驗作為啟發。

## 貳、文獻回顧：再探公務人員考績中的謬誤與潛規則問題

### 一、考績謬誤之「謬誤」

現行我國公務人員考績法第 2 條明確規定：「公務人員之考績，應本綜覈名實、信賞必罰之旨，作準確客觀之考核」；而所謂考績一般是以「年終考績」方式於各年年底進行。簡單而言，公務人員年終考績就是針對過去一年工作實際表現作核定，有功必賞與有過必罰，而這核定必須以準確客觀的方法進行。因此，精確之績效衡量就是考績工作成功之關鍵，而「考績謬誤」就是失敗的歸因。

所謂「考績謬誤」就是考核者沒有或無法依受考者的「客觀」及「真實」工作表現來進行考核之結果。造成這情況的原因可歸納為管理者與結構性兩大因素。前者包含考核者的認知限制（cognitive limitations）及組織管理層刻意操控考核結果（intentional manipulation）（Berman, Bowman, West, & Van Wart, 2006）。認知限制主要是針對考核者無法有效處理績效資訊，故傾向利用一些捷徑方法進行考核，例如放大受考者的單一成就或過失、或以最近印象作為衡量準則，即以偏概全謬誤；或以年資與職位作為衡量準則；還有利用屬員之相對比較而非以績效標準作為衡量準則，即對比謬誤（contrast error）。

刻意操控是指考核者及／或管理層基於組織政治或效能的考量，不以衡量的精確性作為考績的目的。例如在公部門最常見就是「寬大謬誤」（leniency error），大部分人都可以獲得高評等以維持組織內的和諧關係；但也可以相反地出現「嚴苛謬誤」（severity error），給予高績效員工低的評等，以驅使他們改善弱點，或利用低評等來鞭策表現一般員工改善工作表現（Berman et al., 2006）。

而結構性因素是指在考績管理方面的缺失以及組織特性所造成的問題。前者包括沒有在事前設定工作目標；管理者沒有向屬員明確工作目標或他本人也誤解工作目標；此外，無法事前提供完整的考核準則，而實際考核時卻納入準則以外的因素，或事中會出現非預期性事件變成事後被考核之因素；還有，集體性的工作貢獻

被視為個人的貢獻 (Daley, 2010)。而當組織對考績欠缺投入或抱著懷疑態度時，管理者多會將考績工作視為額外的負擔或不重要的任務，因而會出現「寬大謬誤」或「趨中謬誤」(error of central tendency)，即幾乎所有屬員皆被評為中間等第 (Berman et al., 2006)。

而組織的特性也會妨礙考核者作精確的績效衡量。一般而言，組織工作的確定性及具體性會有利於衡量 (Kane & Lawler, 1979)；相反的情況以及工作存在多面向性或多目標性（目標之間甚至可能互相矛盾）時則不利於衡量。後者情況在公部門尤為明顯，因為大部分的公部門工作皆難以常規化 (routinized) 以方便作衡量 (Huber, 1983)。de Bruijn (2001: 13-14) 就認為在下列情況下，績效可衡量性皆會成為疑問：

1. 若組織工作沒有實質產品而傾向義務性及價值導向（如維持民眾的生命安全）。
2. 產品傾向多元性或過程性。
3. 合產性 (co-production) 的工作或不同組織之產出會互相影響。
4. 努力與成果因果關係難以確定的工作。
5. 偏向質性的工作。
6. 同一工作表現在不同情境可以有不同的意義。
7. 組織運作環境是非常動態性的。

以上所列情況皆多發生在公部門的業務中。而為了處理公部門績效不可衡量性，不少機關便引進「目標管理」手段來提高可衡量性，但不得不知這正是導向以偏概全謬誤之主因。而針對評等膨脹 (rating inflation) 或「寬大謬誤」，我們引進類似「強制評等分配」(forced ranking) 手段（即現今 75% 甲等上限），但這也會反過來導致對比謬誤或嚴苛謬誤。

以上討論並非要批評當今公務人員考績改革措施不當，而是要指出考績謬誤不應是我們改革的針對點，因為考績謬誤本身是不可避免或不可完全排除的。而事實上，「考績謬誤」這學術概念必須於存在可精確客觀衡量績效之前提下才能成立。若根本不存在的話，何來謬誤？而「考績謬誤」研究之具體操作是以分析總體考績評等（分）之統計分布形態來推論組織是否存在「考績謬誤」，但分布的傾斜性是否必然是不合理？這可能是見仁見智。況且，出現「謬誤」的結論也無法說明那些考核結果有問題。更弔詭的是，在統計上不存在「考績謬誤」也不能證明這組織評

等之精確性 (rating accuracy) (Murphy & Cleveland, 1995)。因此，「考績謬誤」最終應留於學術討論，而非引導實務思考。而本文更質疑精確的衡量應為考績的目的，畢竟「績效」很大程度上是一種社會現實的建構 (construction of social reality)。此外，如果像某些學者所強調考核工作除「行政性功能」外，也應重視「發展性功能」(施能傑，1992b；張瓊玲，2009)，即後者應具有前瞻性，用意在於使組織成員變得更具生產力、更具效率效能，以至發掘弱點 (Huber, 1983)，那麼刻意操控的「嚴苛謬誤」並非完全不可取的考績策略。

## 二、我國學者對「考績謬誤」之研究

針對我國公務人員考績問題，「考績謬誤」似乎是不少學者的主要切入點，並利用客觀的考績統計及／或對員工的問卷調查來反映這問題之顯著性。例如最早期林水波 (1989) 的研究就以臺北市政府為例，透過分析 1980 年至 1982 年的考績統計，發現總體六職等以上的中高階公務人員考績有「寬大謬誤」之虞；而一至五職等的低階公務人員考績則有「趨中現象」。而根據對市府員工的問卷調查，則發現超過五成樣本認為其遭受「以偏概全」的考核。繼而，施能傑 (1992b) 針對 1983 至 1987 年我國某市府的統計分析也有相類似的發現，出現「寬大謬誤」，及類似「趨中謬誤」的「等第侷限」問題 (即大部分的考績結果分布在某一等第)。此外，統計上也發現存在「輪流打甲、乙等」之情況，而且「兩年考列甲等，一年列乙等」有增加之趨勢。

當上述研究已顯示出 1980 年代有評等膨脹現象之同時，1987 年實施的新人事制度改變以往實施的考績考列甲等人數以參加考績人數三分之一為原則，最多不得超過二分之一的政策，對考績甲等人數不加以限制，只規定甲等之條件 (許道然、林文燦，2015：202)。甲等比例也在之後不斷膨脹，在 2001 年實施「以 50% 為原則，最高不超過 75%」前達 86.71% (2000 年) (張瓊玲，2009：186)。雖然實施甲等上限後，考列甲等比例馬上下降到接近 75%，並一直維持在這水平到現在，但 75% 顯而成為膨脹上限而已，等同一個「準強制評等分配」的措施。

就此，改革措施仍沒有排除「考績謬誤」現象，主管們仍似乎因應甲等上限措施發展出一些對策，陳敦源 (2010) 以「潛規則」指涉如此的對策，即是在正式規則以外，以一些與工作表現無關之標準作為考績之依據。陳敦源之研究針對我國

1995 至 2008 年全國政府機關的考績統計結果，發現公務人員之性別、新進與否、官職等高低與擔任主管職務與否等因素成為考績評定的重要變項，即女性比男性、新進人員或年資短的人員、官等較低以及同官等中較低職等者、非主管人員相對較有機會考列乙等（陳敦源，2010；陳敦源、蘇孔志、簡鈺璋、陳序廷，2011）。從統計上看，這些非工作表現的特徵好像成為考績的重要決定因素。

不過，考績統計上的傾斜分布是否皆是「潛規則」運用之反映，這是值得商榷的。例如上述研究發現，新進人員相對於現職人員年終考績考列甲等比例有明顯落差（約五成多比七成多）（陳敦源等人，2011：67），但頗欠經驗的菜鳥有五成多能拿到甲等考績，從另一角度看，其實比例頗高，起碼不是坊間輿論所說的「菜鳥都是拿乙等」這刻板印象。

### 三、「有限理性」解釋之「有限性」

解釋「考績謬誤」的成因，學者大多以考核者作為自變項來作解釋。施能傑（1992a）就認為考評者的能力及動機，以及受考者的特質與考評方法會影響到考績資訊的處理，當中受考者的特質有可能左右考評者動機，而考評的方法則干擾到考核者能力之發揮。所以考評者的能力及動機可說是原始問題所在。

陳敦源與林靜美（2005）進一步將原因歸結為 Herbert Simon 提出的「有限理性」（bounded rationality）問題，使組織成員之間處於「不完全契約」（incomplete contract）之狀態下。因此，在「資訊不對稱」（information asymmetry）之情況加上公部門的價格系統難以定量的特殊性之下，主管與屬員形成某種考績「分配」或「輪流」的默契，以降低打考績之成本，並維繫屬員對組織之承諾。這便形成「潛規則」的廣泛運用，繼而形成考績謬誤之結果（陳敦源，2010）。

高宥洋（2011）綜合了上述兩者的看法，認為主管無法精確定義找出與績效直接高度相關的員工工作行為是歸因於「有限理性」的環境中，囿於自身考評能力、個人認知、動機誘因和考績方法等面向，促成他們採用「潛規則」作為考績的依據，最終導致「考績謬誤」之結果。

「有限理性」的論點的確有力地解釋了主管無法進行精確考核屬員之原因，然而我們現行制度是否真的需要主管進行「精確」的衡量呢？「75%甲等上限」措施其實提供了一個便捷進行考績的途徑，縱然其必然導致形式上的對比謬誤或嚴苛謬

誤。第一線主管只要將屬員工作表現排序，然後依上級所給予其單位當年分配的甲等人數，將順序前列的屬員打甲等就可以。就算主管真的無法將所有屬員排序，但若能區分那些屬員處於前 75%或後 25%，並進行二分切割，也可以解決考績問題，不需要「完全理性」。或許主管偶會遇到個別處於甲、乙等界線之屬員，感到為難，但整體上，二分切割對大部分主管而言，應該不困難。因此，同樣引用 Simon (1976) 的看法，這「有限理性」之決定足以達至「令人滿意的」(satisfactory) 結果。如果主管不是依其最初判斷的排序或二分切割打考績，那麼問題並不在於「有限理性」，而是其他考慮或外部干預。

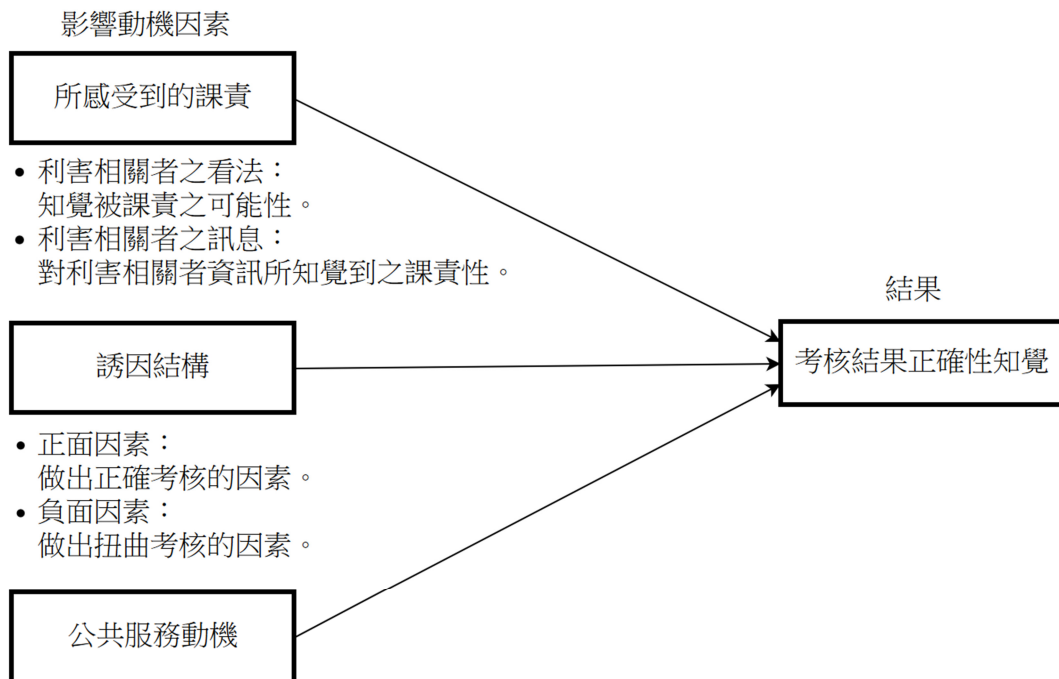
再者，余致力(2003)於實施「75%甲等上限」措施不久所進行的相關考績制度之全國性調查發現中，就有 88.7%受調查主管認為自身有足夠的知能進行對部屬的考績工作；九成受調查主管認為自身能確實地衡量部屬的考核；有接近八成受調查主管自認以其心中對部屬的績效衡量結果打考績。以上結果並不代表絕大部分的主管客觀上皆有相同的考核能力，不會出現「考績謬誤」問題，但起碼他們主觀上認為能判斷下屬之工作表現，理應不會因為無法辨識與績效相關的工作行為而採用「潛規則」。不過，值得注意的是調查當中那一成多受調查主管自認他們並非以心中的衡量打考績。究竟什麼原因導致這種違背「綜覈名實」原則的行為？這些行為是否皆不合理嗎？

#### 四、考核者之動機問題

其實，近年相關員工考績之研究比較著重在考核者之動機多於其能力之問題，而上述我國之研究雖有提及動機因素，但著墨不多。以動機為主要因素之研究前提是：不正確的考績是考核者刻意造成，而非其能力不及作出正確的考核(Harris, 1994; Murphy & Cleveland, 1995; Park, 2014)。基此，Murphy 與 Cleveland (1995) 提出「獎勵」(rewards) 因素(例如升職加薪)可激勵正確的考績，而「負面結果」(negative consequences) (例如破壞人際關係)則導致考績之扭曲。Harris (1994) 的看法雷同，並加上第三項因素「印象管理」(impression management)，即主管會因應其想給予別人(包括上級及下屬)什麼印象而作出不同的考績行為(包括嚴厲或寬鬆)。

Park (2014) 進一步針對公部門考績，歸納不同的看法，將影響考核者動機分

成三大因素：(一)考核者所感受到來自於各種利害相關者之課責 (felt accountability)；(二)導致考核者正確或扭曲打考績之誘因結構 (incentive structure)；(三)公共服務動機 (public service motivation)。這三項動機因素依實證分析發現皆與考核者自身考績結果正確性的知覺 (perceived performance rating accuracy) 有正向關係 (參看圖一)。



圖一 Park 的考核者動機模型

資料來源：修正自 Park (2014: 391)。

從理論角度而言，聚焦在考核者動機之分析是假設考核者所身處之環境制度系絡才是考績正確與否之關鍵，考核者自身的能力或「有限理性」並非行為解釋之變項。從方法角度而言，上述考核者動機與其考績正確性之分析並非直接觀察考績衡量之精確性，也非從屬員角度評價上級考核者之態度，而是要求考核者作自我評估是否存在不同價值之矛盾，造成不依自己所訂的良好工作表現標準打考績（良好的工作表現標準會因人而異）。由考核者自我評估之好處是，避免無法定義客觀績效標準之困境，也排除下屬對上司考績行為的「資訊不對稱」或偏見問題。這更能找



出扭曲考績結果背後之真相。

下文會採用部分 Park (2014) 的考核者動機之因素，利用質性研究方法，初步探索我國地方政府一級機關業務主管的考績行為，其將會反映出問題之複雜性，主管們是受到不同的外來壓力、誘因結構以及業務性質差異性，綜合地影響他們的考績行為。

## 參、地方業務主管年終考績行為剖析

### 一、研究方法

#### (一) 本研究運用的分析因素

本研究採用了 Park (2014) 「公部門考核者動機模型」三項動機因素中的「所感受到的課責」與「誘因結構」二項。排除「公共服務動機」之原因包括：1. 公共服務動機之研究多以量化方式進行，在本質性研究上難以履行；2. 本研究主要是探索外顯性的壓力及結構因素，個別主管的內在公共服務動機強弱並非研究重點所在。此外，考量到不同性質機關單位可能面臨不同的壓力及有不同之結構因素，故納入「業務性質」於分析因素中。有關「所感受到的課責」、「誘因結構」與「業務性質」三項因素具體內涵如下：

1. 所感受到的課責：指考核者對來自考核機制、機關上級、受考者或其他外部利害相關者的期待與資訊，所作出順服與回應程度。
2. 誘因結構：指考核者對機關首長或受考者就考績所期待或避免的言語表達（如公開表揚、責難或讚賞等）或行動（如職務陞任、降調或消極應對等）的回饋，或考核者自身欲於組織中所獲取的形象（如良好管理能力、公正公平主管或濫好人等）或其試圖形塑某種組織氛圍等因素所作出的考績行為。
3. 業務性質：除單位業務性質不同外，也指單位內每人承辦的業務屬性（如核心與庶務之分），這些因素可能左右考核者對受考者工作績效之判斷。

#### (二) 訪談對象選取、訪談題綱及編碼設定

考量年終考績為每年一次於年底由單位主管辦理，故為有效蒐集、取得有經驗考核者辦理年終考績時之行為動機、特殊個人經歷等資料，故擇定自某地方政府一

級機關中，職務列等為單列薦任第九職等的業務單位主管，篩選出已任現職職務年資滿三年以上的人員，請該機關人事主管代為詢問他們受訪意願後，針對願意受訪人員進行半結構式深度訪談。此外，為檢視機關單位業務性質差異是否為影響因素，故在樣本抽取上按業務性質各抽一定數量之受訪者，樣本負責之業務性質可概分為三類：1.對他單位或民眾為行政指導、行政協助或提供服務的行政類（如綜合企劃單位）；2.依相關法令對民眾或相關團體所經營事項進行查察的查處類（如稽查單位）；3.所辦業務具有專業性及技術性的技術類（如工程單位）。本研究計訪談了 12 人，基本資料見表一。

訪談前，根據研究問題與目的擬訂訪談大綱，訪談進行過程中，依實際狀況提出進一步跟進問題並做彈性調整，期透過面對面之互動作用，掌握受訪者陳述感受與經驗時之神情、態度與說話語氣等，以瞭解考核者於年終考績實務面的辦理心得與感受。之後於徵得受訪者同意下，進行全程錄音訪談及將訪談內容全部繕打成逐字稿，以利進行分析、比對後加以歸類編碼設定。

表一 訪談對象表

類型	代號	性別	任現職年資
行政類	A1	女	3
	A2	男	5
	A3	女	8
	A4	女	14
查處類	A5	女	6
	A6	女	4
	A7	男	3
技術類	A8	男	4
	A9	男	4
	A10	男	3
	A11	男	3
	A12	男	4

資料來源：本研究自行整理。

另為瞭解個案中考核者訪談內容與本研究所欲分析因素：所感受到的課責、誘因結構與業務性質的相對應關係，吾人乃將所擬定的訪談問題依分析元素及所欲達成的研究目的進行歸列（詳見文末附表）。

## 二、業務主管如何打年終考績

本研究經綜整分析訪談結果發現，12 位受訪考核者咸認自身均能客觀接受考者工作表現進行排序。但進一步比對受訪內容，卻僅有 4 位受訪考核者，能完全確實依當年度工作績效表現的排序結果給予覈實年終考績等第（A1；A2；A3；A4），其餘則將非關當年工作表現因素納入考量（A5；A6；A7；A8；A9；A10；A11；A12）。但公務人員年終考績並非由單位主管一人獨斷，其只負責初評，且整體初評結果必須符合機關首長事前就各單位績效表現所分配的甲、乙等比例。之後初評結果尚須送到由各單位主管及票選委員組成的考績委員會審議。然實務上，考績委員會實際是一個年終考績評等分配之調節場所。各主管會盡量為自己單位爭取最有利的甲等比例，當中，機關首長會預留少量名額作為最後調節各單位的甲等數量，讓各單位提出一至二人「乙改甲」之建議名單，於考績委員會討論如何分配。無論如何，機關首長是握有最終考核權，包括單位主管的年終考績，並可作甲乙等分配之調整決定。<sup>1</sup> 是故，單位主管於考量首長握有自身年終考績及未來陞遷發展之決定權，及不願遭受其他單位主管對自身考核屬員過於寬大或嚴苛的非難、或考績委員會認知考核權屬機關首長所有而自願將審議權旁落、或票選委員忌憚於單位主管為個人年終考績考評者等考量下，而不敢提出不同之意見，造成考績委員會徒具形式或僅是政治角力之場所，並不太能客觀審定人員績效。

基上，受考者的年終考績於某種程度上仍充斥著各種組織政治因素及管理層之操控。下文將首先討論受訪主管們對「良好績效」的認知，繼而從「所感受到的課責」、「誘因結構」與「業務性質」三方面分析扭曲年終考績結果之因素。

### （一）業務主管所認為的良好績效為何？

據前述，全數受訪考核者均認自身具有考評能力，此情況與余致力（2003）所

<sup>1</sup> 作業上，人事單位會先預設單位主管、簡任人員及首長辦公室人員（含機要人員）全數為甲等，然後由機關首長裁斷是否需要調節。

進行之調查回應頗為一致。當然，這種主觀認知並不代表他們具有相同的考核能力，以及他們在考核上不會出現任何上文所指的考績謬誤。況且，正如上段指出，部分主管也承認不會簡單以其判斷的績效排序來進行評等分配。更重要的是，就算他們皆依該判斷進行評等，這判斷之準繩也因人而異。以下將就本次訪談受訪考核者所反映辦理年終考績時所重視的面向綜整如下：

### 1. 執行核心（亮點）業務妥適性

雖然全數受訪考核者皆表示能依受考者的工作表現辦理年終考績，但他們對工作表現之好壞常會以受考者所辦業務是否為單位之核心業務、處理業務過程是否完善、有無為單位甚至是機關首長帶來麻煩等作為準繩，並以此作為年終考績分數加減分的項目（A1；A3；A4；A8；A9；A10；A11；A12）。其中一位受訪主管就這樣說道：

以他第一：有無為科裡帶來困擾，即他承辦的案件有無須要我後續幫他處理的。（A3）

然吾人卻也發現，單位主管多係依受考者「能力分配業務」（A1；A12），尤以長官臨時交辦事項及專案性此類無法容許出錯的業務最是明顯。分析此指派方式及考核作為，應是單位主管出於落實績效達成責任所為，但背後卻隱含自利思維及所欲給予上級管理者優越領導形象的動機。如此是否表示單位主管其實在分派業務之初，即對受考者的年終考績結果有所定見，致使受考者們並非站在爭取年終考績等第同一起跑點上，不無疑義。

### 2. 重視配合度

觀察本次受訪單位的業務屬性，雖部分可藉由數據客觀呈現工作績效，如查察案件數、工程進度是否如期、財務開源節流數據是否達標等，但本質仍多屬過程導向性，且須團隊合作方能竟其功。因此受考者的配合度便成為政府部門運作順遂的重要原因，此項因素也是部分受訪考核者辦理年終考績時會列入考量的因素（A3；A4；A7）。

我會去考量他的配合度，但他的配合度好壞是決定他拿甲等或乙等的關鍵，因為有些人會提出有害團體氛圍的負面意見，這個我就一定會把他列

為乙等。(A7)

然「配合度」的意涵，吾人從訪談言論中發現，其指受考者切實依長官對業務上要求的執行程度，及與同儕間能否協力合作等二部分。我國公務員服務法已明確規定長官就其監督範圍內所發命令，屬員有服從之義務，故屬員自當對長官要求高度「配合」，以達成機關施政目標與績效。但因實務上考核者要求受考者配合的事項，不純然均能認定與工作有關，因此配合度高的受考者是否即代表工作績效優良，便值得討論；又於現今講究團隊合作氛圍下，考核者亦相當重視受考者們彼此間的共事關係，此乃因若受考者只求獨善其身，將可能對單位業務推動及組織氛圍產生負面影響，而使單位主管或其他同仁覺得困擾。

## (二) 何種情況或因素將影響主管作出扭曲性考績結果？

### 1. 所感受到的課責

#### (1) 制度

本研究受訪考核者對於現行「公務人員考績法」及「行政院及所屬各機關公務人員平時考核要點」均明定平時成績考核紀錄及獎懲，應為考績評定分數之重要依據，及須配合執行「考列甲等人數比率不得超過 75%」行政措施，均全數表示願意配合，且會搭配個人習慣於私有文件留下同仁表現紀錄(A1；A2；A3；A4；A12)，使之成為年終考評之重要參考或「作為萬一哪天有人找我談時的依據」(A2)。

惟部分受訪考核者同時表示，平時考核紀錄表內的考核項目多與工作表現無關，因此無法真實反映工作面向與單位業務特性，且程序過於繁瑣，故將之認為僅是一項工作而已，即平時考核已流於形式(A6；A10；A12)。

#### (2) 機關首長及相當主管群人員

依公務人員考績法及其施行細則規定，機關首長對機關內受考者握有最終考績核定權，因此當受訪考核者面對機關首長要求對特定人員為特定考績時，少部分仍然會誠實地依受考者業務表現情形辦理年終考績(A1；A2)，而不願順服於機關首長的要求，因其認為有時是受考者私下替機關首長做了某些首長覺得有績效的事情，故年終考績等第的調整宜由機關首長處理為佳(A1)。反之，部分機關首長並

不願擔任「劊子手」，於是會先行與單位主管協調屬員年終考績等第，如最終「協調」不成，才會運用最終考績核定權予以改變：

（當年有許多非本單位一般例行業務的突發狀況，所以我們的危機處理便不是很妥適，造成首長的困擾……）我的股長我覺得他各方面表現都還不錯，我給他甲等但首長卻最後核給他乙等。其實打考績之前首長已有和我反應他對這位股長有哪方面的不滿。但那是機關首長的看法，而我還是忠於我的看法。（A7）

從上述內容觀之，股長獲評乙等的結果，若是因其所承辦的突發狀況，真有別於過往所辦理的業務內容，則股長未必具有足夠的能力或經驗得以有效完美處理，因此將股長評列乙等，不過是讓股長成為首長困擾一事的「替死鬼」；反之，若此項意外情況確係肇因股長未能於事前有效預防，則將股長考評乙等以對此疏失有所負責，似仍可謂其年終考績係從工作績效角度進行評斷。無論如何，正如文獻回顧針對考績謬誤問題所指出，管理者往往納入一些非預期性事件作為年終考績評量之因素。這裡正好反映這看法。而其餘大多數的受訪考核者也因體認首長具有最終考核權而呈現「尊重態度」（A5；A7；A8；A11），其中 A8 受訪考核者更表示會將「機關首長的喜好列入考量，且考量的比重過半」（A8）。

另外，本研究也發現，年終考績雖由單位主管進行初擬，但為避免個人主觀判斷所可能造成的偏頗，個別受訪主管選擇與單位內相當副主管角色（如專員、技正）或二級主管（如股長）人員進行討論，並採取共識決方式決定基層受考者年終考績等第，期使單位氣氛更和諧及降低自身擔負的責任比例。

如受訪考核者 A10 便參採 360 度評核精神，要求相當副主管角色或二級主管人員先對全體屬員進行排序，然後再與之進行討論獲致共識後定案。但於討論期間，A10 會提供個別受考者特定訊息，如面臨考績升等關卡、連續二年乙等、考績年度內的特別表現或工作態度改變等，至「面對很難取得共識時（的受考核者），最後用無記名投票方式決定」（A10）。但針對特定受考者提供個別訊息的舉措，是否將對會議成員的討論方向，甚或投票結果產生公開引導的效果，則有待進一步討論。

### (3) 受考者的期待

從受考者角度而言，考績獎金領受額度差距半個月乃是考列甲等與乙等人員最「有感覺」的差別，故愈接近辦理年終考績期程，受考者將愈趨積極表現，以充分明示爭取甲等之訊息。然多數受訪考核者雖有觀察到此現象，卻也認為受考者的工作績效在績效衡量指標清楚明確之下要「突然表現好是不太可能的」（A4）。同樣的，對於績效較無法明確界定或處於甲、乙等界線的受考者，受訪考核者也表示「前幾季的考評結果也會影響你後面（的表現）」（A7），是故仍將以受考者全年表現好壞為績效判別基準（A8；A9；A10），並傳達或形塑以下認知或氛圍，俾讓其有將被評列乙等的心理準備：

（考績）不可能年年都是甲，也不可能年年都是乙。（A8）

在和同仁溝通時，將考績定位為是一個額外的福利。（A9）

先建立你辦的業務都是基本，辦好基本的時候你的考績就是乙等，有專案性的或是辦到一些窒礙難行的或有政策面的可以達成的，你才會是甲等。（A11）

至於考核者感受到來自受考者的壓力，當屬受考者的負面情緒與言行此類「無形的罰則」（A5；A6；A7；A8；A10；A12）：

尤其在發考績通知書時會覺得有壓力。縱使我是以同仁的工作績效為打考績的標準。（A12）

初任主管時我很難過，因為你打了誰（乙等），誰就是你的仇人，所以心理壓力很大，……好像我有錯一樣。（A4）

而因此與屬員們間人際關係的損害，亦讓受訪考核者感覺有被孤立的壓力，「人家常說公家機關是 70%在做人、30%在做事，所以你那 70%相對來說是比較薄弱的」（A10）。

### (4) 外部利害關係者

當考核者所主管單位的主要業務為對民眾或相關團體所經營事項，依相關法令規定進行稽查時，因可能對違背法令規定的查核對象執行不利處分，如罰鍰或停業

等，因此勢必與外部利害關係人員產生衝突，或因執行過程中產生重大疏失，導致機關形象受損而為機關首長帶來困擾，如此一來，受訪考核者常為有效直接回應來自外部利害相關者要求，或機關首長因應施壓，而對引發此情況的受考者年終考績等第評列乙等以示順服（A3；A4）。然如此作為已呈現出以偏概全考績謬誤類型中的污點效應。

基上，與外在環境互動頻繁的業務，將使得受考者在業務績效達成過程中，充滿許多非預期及無法控制的變數，又若該缺失已造成首長極大困擾或躍上新聞版面，則肇事者的等第將因此優先列入乙等範圍，以藉此對課責者有效回應（A12）。

## 2. 誘因結構

### (1) 組織氛圍

依據既有文獻，組織的考核氛圍將深刻影響考核者是否具有作出正確或扭曲考績的意願，尤其當組織瀰漫考績寬濫氛圍，考核者基本上不會希望和人家不同，甚至此種氛圍的產生，是來自於組織的領導者強烈展現「平和辦理考績」的希望（A2）。此外，本研究亦發現 12 位受訪考核者在現行年終考績辦理均須符合考列甲等比率不超過 75%規定下，其實均對自身或感受到其他單位主管對辦理年終考績所承受之壓力，因此不論所採考核策略為何，都儘量以同理心於單位所獲甲等比率範圍內處理屬員年終考績問題，而不願因為了表示「我是個愛護同仁的好主管」便不斷爭取甲等名額，而產生排擠其他單位得考列甲等比率此類破壞與其他單位間和諧關係的行為（A1；A8）。

上述促使單位主管極力維持單位間「和諧」氣氛的緣由，其一或許導因於目前各項公務均有賴各單位運用專精知能協同完成，及單位主管認為於未對其他單位業務屬性充分瞭解下，尚無法評論其業務執行過程困難度與複雜度高低所致。其二則可能係因已陞任至薦任第九職等的受訪考核者，已認知到在地方政府層級高階簡任職務有限及人員晉陞充斥本位主義下，自己已然面臨無法更進一步陞遷的瓶頸，因而降低意欲透過績效展現追求個人職涯發展的慾望，導致以陞遷誘使考核者辦理正確性考績的功能受限。



## (2) 印象管理

面對受考者的負面情緒與行為，受訪考核者雖表示「不在乎同仁或上級管理者對我的看法」（A2；A4），甚至因「與長官之間的互信基礎是厚實的，（故）完全不會擔心覈實打考績會影響首長對我本身陞遷及考績的結果」（A1），但真的面對來自考列乙等人員的詢問，還是坦承會有壓力（A6），是為緩和負面效應，及在東方傳統文化認為「好主管」即是能對屬員極盡照護的思維下，受訪考核者會找個適當的時機，如即將下班時發給考績通知書（A4），同時透過暗示或委婉說明並給予鼓勵與期許，使乙等人員能夠接受。亦即受訪考核者仍然希望維持正面形象「不希望我是一個這麼討人厭的人」（A2；A8）。因此仍會將所獲配的考甲比率用滿，不會為了作人情給其他單位而主動釋出，當然在考績會上，也會為乙等序位在前的同仁爭取改列甲等：

該幫同仁爭取的還是會講一下啦！因為雖然考績會上的東西不能外流，但人多嘴雜你也不知道誰會講出去，所以還是要做做有幫同仁爭取的樣子。（A2）

為爭取同仁福利，我還是會調至 75%，因為對外爭取的這個表現要一致，不然你回科內應該會被殺了吧！（A10）

但受訪考核者亦非採行一味爭取的考核策略，對於表現相對沒有那麼優秀的受考者，將考量浮濫爭取後，可能對自我公正考評形象產生受損，導致削弱爾後為優秀人員爭致力道的強度（A1）。

至於如何從掌有最終考核權的機關首長手中獲取較高甲等比率，以降低自身打年終考績的困擾與壓力，受訪考核者則一致認為與自己給首長的形象，及在其心中地位高低有關：

單位甲等比率高低應該會和科長在局長心中的地位有關係吧！因為局長一定會看科長表現如何。（A6）

綜上，受訪考核者對於自身給屬員的形象，基本上仍希望是個「好主管」，因此除採取上述作為，也會對核給乙等人員的分數「最後還是 79 分，因為 77 分在未來他另謀出路時，對他殺傷力很大。」（A7），以期「不管他是考績升等還是去它

單位應徵，（都能）給他留一點後路的意思。」（A8）。同時運用所持有的資源對考列乙等人員進行安撫，尤其對於績效表現屬於甲等末端，卻因比率限制導致考列乙等人員，給予如提報機關績優人員或於來年將之優先列入甲等範圍此類補償性作為（A1；A2）。

較特別的是受訪考核者 A10、A11、A12，因他們單位所辦技術業務得依規定發放績效獎金，是故此項獨步其他單位的資源，便成為安撫乙等人員強而有力的策略性工具，尤其 A10 便明白表示：

會有補償的心態出現於發放工程績效獎金時，即我會以照顧同仁為中心思想去做發放，然後利用此項獎金去平衡考績考列乙等人員（的心態或財產損失）。（A10）

### (3) 領導統御

對受訪考核者言，給予受考者「最適考績」所獲得較具實益的獎賞，就是驅使屬員達成組織目標，並提高其領導統御之效力（A1；A2；A3；A4；A5；A7；A8；A9；A10；A12）。因此作一位「賞罰分明」主管亦為他們所重視，故受訪考核者將可能對原依客觀工作表現所為之排序結果酌予調整，以獎勵有進步的屬員及警惕績效停滯人員，從而形塑良性競爭氛圍。

（對於連續受評乙等人員，其工作表現或態度若有改善）我會去考慮整個團體的效率，因為這樣一個等第的改變，可能將使這位同仁以後都往好的方向去發展，那對於有些同仁可能他一直都拿甲等，可其實他的表現也是在末端，剛好可以藉由此時將他調為乙等，讓他有所警惕。（A7）

至若面對當年度部屬們的工作表現都不錯情形下，受訪考核者便會將受考者們之前年終考績情形納入考量，然後對很多年受評乙等，而本年度表現尚稱不錯的受考者改評列甲等以為激勵（A9）。如此看似扭曲的考核策略，並不宜僅簡單用「輪流」概念或責難其未依工作表現辦理年終考績予以解釋，其實為跨年度之考量，而這策略性作為可對其個人領導管理提供實際助益。

另外比較有趣的說法為：「（覈實打考績）基本上不會有壞處，若硬要說，因（是）有些人會想要培養自己人馬」（A1）。

推敲其意涵，應源自考核者為使所帶領的單位有效達到績效目標，因此將依能力分配業務（A1），形成亮點業務多交由辦事能力本就較他人優秀的屬員負責，如此在將工作績效作為唯一判別標準下，該名受考者當亦成為甲等當然人選。如此先人為主的考績謬誤，在其他屬員眼裡，便認為考核者是在籌組人馬。但持平而論，單位主管負有單位政策成敗之責，為降低風險，勢將優先選任績效一向優良的人員，辦理較具複雜性及困難度的業務，是故如此作為僅涉合理性問題。

### 3. 業務性質

接受本研究訪問的 12 位考核者，雖均為某地方政府一級機關業務單位主管，但掌理業務性質如上所述實有差異。當中，部分受訪考核者辦理年終考績時所採行的考核策略是受到業務性質影響。以下將分從業務具重要性及具高度技術性二面向進行說明。

#### (1) 重要性業務

當受訪考核者所屬單位業務特性屬於機關爭取高效益或最佳形象之關鍵部門時，其將以業務績效表現為依據，向機關首長爭取較高的甲等比率（A5；A7），以期能有效回應受考者對年終考績結果的期待，及對業務付出的努力給予回饋，進而試圖從中獲得屬員愛戴及減輕自身打年終考績的壓力與困擾。是故業務性質是否具有重要性或客觀性，將影響受訪考核者向首長爭取較高考列甲等比率的決定。

我竊以為科內的甲等比率高與本科所辦係屬重點業務有關。（A2）

在本局雖各單位先以 50% 進行考評，<sup>2</sup>但最後本科的考甲人數比率相對其他科還是來得高一些，原因我覺得是我讓局長瞭解本科的工作是有績效的。（A3）

另外，單位內部屬員間所辦業務性質亦會影響受訪考核者的考核作為。以本次研究訪談內容觀之，不論受訪考核者所屬單位業務性質屬於行政類、查察類或技術類，於辦理年終考績時，均會對單位內辦理核心業務或一般綜合性業務的受考者，有著不同的考量。究其緣由，多係受考者所承擔的壓力、責任都將因所辦業務是背

---

<sup>2</sup> 指依據「年終考績考列甲等人數比率以 50% 為原則，最高不超過 75%」的行政措施，要求各單位先考列一半屬員為甲等，剩下 25% 由機關首長之後再作分配。

負單位執行績效高低，或係為單位業務運作順遂提供支持的行政庶務性有所不同肇致。因此造成受訪考核者在甲等比率不超過 75%限制下，勢將對執行核心業務人員的年終考績存有另外考量。惟受訪考核者亦要考慮平衡對於辦理非核心業務人員的利益，須適時給予相對回饋，方能避免於管理面向產生不必要的困擾，如此便有產生扭曲年終考績結果的可能性：

雖對比較忙碌的同仁我就會多給他們甲等，但是我覺得另一群所辦較為例行業務的同仁，……針對這些表現不錯的同仁，我就還是會優先給他甲等，因我覺得這樣才會對這些同仁有所鼓勵。（A6）

## （2）高度技術性業務

業務性質屬於極具高度專精及技術性的受訪考核者 A8，基於人才養成及招募不易，故須極力將耗時培育的人員留住以遂行業務推動，因此將採取對於績效表現尚可，且無考績法規不得考列甲等情事人員儘量考列甲等的考核作為，即辦理年終考績時所考量的因素除按績效外，尚納入「除了制度面外的人情面，包括說對這個機關穩定長久的」（A8）：

本科……階段性養成教育不易，若這個人已經很穩定，其實我沒必要將之連續考乙，然後讓他離開。這樣對科、對局都是損失。（A8）

同時以輪流打甲等的概念，針對去年乙等人員的年終考績考量給予補償，即「今年度我會優先把你保障為甲等，但我不能承諾，只是說優先保障」（A8）。但為積極追求人事穩定所採取的考核策略，最終會否產生將績效差的屬員也考列甲等如此嚴重扭曲考績結果的局面，而對受訪考核者的績效管理與領導統御產生嚴重的負面影響，則值得深入探討。

## （三）潛規則使用的合理性

上述獎勵進步懲罰停滯、以跨年度工作表現及以人事穩定考量所導致的「輪流」打甲、乙等之作法表面上就是「潛規則」之運用，或不符合正式考績制度之要求，但其正當性並非不可辯護。此外，本次訪談過程中，吾人發現單位內相當副主管角色（指專員、技正等）及二級主管（指股長）等人員、新進人員及受考者職涯發展等項，均為受訪考核者辦理年終考績時所考量因素之一。此結果與上述陳敦源

等人（2011）於統計上所發現的「潛規則」情況相符。歸納將三類因素列入考量的受訪考核者說法，不外主管群人員職責繁重，且須協助分憂解勞，擔任與基層屬員溝通橋樑角色，及主管群人員能勝任該職務必因其具有一定程度的能力與績效、新進人員資歷尚淺或於本單位服務時間相較為短，貢獻亦相對有限、及視考績升等為受考核者權利等（A4；A2）。

惟將主管群及面臨考績升等關卡人員考列甲等與新進人員考列乙等，究是代表單位主管即是運用潛規則辦理是類人員年終考績？抑或是單位主管評估是類人員工作績效後所得到的結果？必須注意，有受訪考核者表示，若主管群督辦業務有重大疏失，仍會面臨乙等考績；新進人員能將業務處理得當，還是能被考列甲等。故此，有受訪考核者曾將單位內股長考列乙等（A3），也有受訪考核者表示「我們有新進人員二甲的，所以這就可以看出我們是真的按績效來處理考績」（A10）。而考績升等人員若績效尚屬良好且無重大過失，則「考量升等為其個人權利，相信無論是我或機關首長亦都會替他考量一下」（A11）。因此，所謂「潛規則」因素對考績之影響力並非絕對的。

據此，吾人可謂部分考核者對於主管群或新進或考績升等人員考績的考量因素，並非完全排除績效表現，單純僅依「潛規則」辦理。較為客觀的說法或許為，考核者於分派工作當下，已考量主管群人員本身能力、所任職務內容及職責本就與單純執行業務屬員相異、新進人員對業務未臻嫻熟恐有搞砸業務的風險，暨不願損及績效尚稱良好受考者升等權利等因素，如此對受考者能力的認知將會影響對其績效好壞的判斷，使二者間呈現一個互為因果的連鎖效應，亦即當三類人員幾乎全數列甲等或乙等的結果時，一些外界視其為「潛規則」的變項卻被主管們認知為與工作表現好壞相關罷了。當機關人員考績總體結果呈現偏向以年資、個人特質、職務高低等因素決定時，其實摻雜著「潛規則」與客觀表現因素，兩者難以區隔。因此，這些以所謂「潛規則」作為考績準則之一是否合理，實難以一概而論。

## 肆、結論與建議

績效考核被視為現代組織不可或缺的管理工具，相信一套完善的考核制度能使考核者願意對受考者的工作表現給予覈實的考評結果，而受考者也將對此考評結果，及組織依據該結果辦理的獎懲、調職、資源分配及人力資源規劃等表示信服，

進一步促進組織的成功。然而，員工考績實是組織管理最大的難題之一，各國政府皆致力於相關改革，但成就不大，我國也不例外。在過去，我國研究者主要將問題聚焦在考核者的能力面向，將問題歸結為在「有限理性」下，為順利執行「考列甲等比率不超過 75%」措施，選擇採用「潛規則」作為打年終考績的依據，最終導致「考績謬誤」之結果。但本文指出，「考績謬誤」是不可避免的現象，而「75%甲等上限」措施本質上就會製造「考績謬誤」。但弔詭的是，正正是「75%甲等上限」的簡便性使人的「有限理性」足以有效處理年終考績難題。若在這情況下仍存在「潛規則」之使用，問題應不在「有限理性」，而是其他因素。

透過本文訪談某地方政府 12 位一級機關業務單位主管發現，考績行為之扭曲是一個相當複雜之現象。雖然 12 個樣本不足以代表全國狀況，但僅這些樣本所反映的複雜性就足以讓我們重新思考問題之所在。當這些受訪者一方面自認能依受考者的工作表現進行客觀考核時（這不代表他們沒有犯上考績謬誤問題），另一方面卻也呈現他們不一定會依自己的認知作考核決定，因為他們深受來自制度、機關首長、受考者及外部利害關係者等課責力量所傳遞訊息之左右，而使得考核者於被動綜整考慮種種因素，與斟酌對自身影響後，將採取能夠平衡具有課責能力人員各項利益的考核策略。

於此同時，考核者所採考核作為亦受到「誘因結構」因素的影響。作為進一步陞遷機會有限的主管而言，這些受訪主管較著重維繫組織和諧，希望給予下屬「好主管」之形象，同時考量如何有效長期進行領導統御。蓋隨著擔任同一單位主管年資的增加，他們將因對受考者辦事能力的認知，而使得其於年終考績評擬過程中，除視受考者當年度工作表現外，亦將該員歷年考績狀況、未來發展潛力、工作態度轉變等事涉長程、多年期概念的動態因素，納入受考者年終考績等第決定的考量。而對這些考核者而言，良好的工作表現也包含對長官之順從性及工作上之人際關係。再者，因一個組織（單位）內的業務兼有核心及庶務性質，因此考核者於依客觀工作表現進行排序及劃分等第後，也將儘量關注彼此間獲得甲等比率的衡平性，從而兼採輪流概念的考核策略，以表示相對性公平。最後，公務機關間常謂考核者多以「潛規則」辦理年終考績的情形，透過本文訪談結果發現，該現象乃是考核者顧及單位內相當副主管（指專員、技正等）及二級主管（指股長）等人員、新進人員的角色、受考者職涯發展，以及方便本身管理等因素後所採取的考核策略，即考

核者實際辦理年終考績時所考量的因素，非單純依現有考績法規定僅對受考者當年度工作表現進行評價，反而呈現如何利用考績作為回饋受考者工作優劣資訊的工具，並發揮其在人力資源管理面向的激勵功能。

綜上，「所感受到的課責」及「誘因結構」二項因素的確對受訪考核者的年終考績決定產生交互影響，而「業務性質」因素也確實對部分受訪單位主管打年終考績時的考量產生干擾。因此本文認為對我國公務人員考績問題之研究或許不應過度聚焦在主管本身，因為他們面臨很多機關內外部壓力，加上公部門業務績效難以衡量以及根深蒂固的組織政治與文化習慣（含組織性的潛規則），均使得年終考績實際運作跳脫考績法規制度之要求。這些才是我們應著力處理之部分。簡言之，「有限理性」理論並不是解釋考績行為扭曲的適當切入點，而且「潛規則」的使用在管理上也並非完全沒有正當性，甚至符合「發展性功能」。

其實，不論公私部門，改革員工考績制度皆是一件棘手的問題。改革者提出不少美好的願景，但真能達至落實的並不多，且耗費了不少資源。而著名管理專家戴明（Deming）更認為考績往往「助長短視的績效、摧毀長期的規劃、製造恐懼、敗壞團隊、孕育敵對與政治」。而公平的考核基本上是不可能的，因為一個人的工作表現是受多種外在因素所影響（Deming, 1994: 102, 109）。然而，我們在現階段不可能摒棄考績，因為其仍是重要的課責工具。關鍵是考績的目的不應僅停留在「綜覈名實、信賞必罰」，以追求客觀考核衡量作為最終目的。考績應作為組織學習的工具，透過考核所獲取資訊來改善組織運作及人員管理，而不是純粹為了獎懲。太重獎懲也是導致考績行為扭曲之主因，從上文所審視的就可見一斑。

歐洲島國愛爾蘭近年也頻繁地進行公務員制度改革，在 2013 年推行五等級強制分配的考績制度，要求只有列最高三等考績者才可以晉俸級（占 70%），但這改革受到公務員的強烈抵制，認為制度不公，結果成效不佳。當地學者 Boyle（2014）就作出檢討分析，認為多等級的考績分配對團隊工作不利，造成分化，故提出 5 項建議：

1. 放棄單一標準模式的考核制度，容許組織進行各種試驗，繼而進行標竿學習。
2. 不要實行強制考核等級的分配，因為其對員工的工作投入及整體績效有負面效果。
3. 應更注重組織及工作單位的業務規劃及目標設定。

4. 僅有目標設定是不足的，其需要有結果達成情況的資訊回饋。
5. 在考績制度以外，發展處理長期工作表現不佳（underperformance）（特別是由於逃避工作責任或欠缺對工作投入）員工之手段。

這 5 項建議正反映了上述本文的觀點，就是不要將焦點放在完善統一的考績機制，不要試圖尋找單一的最佳衡量方法，而應該讓不同的機關單位因應管理需要彈性處理考績，並將經驗擴散。更重要的是如何透過業務管理改革來引導改善工作表現，並辨識工作表現不佳者進行針對性的深度處理。

對應地，愛爾蘭在 2016 年針對公務員考績進行大幅度的變動，將原五等級制度改為二等級制度，僅分為滿意（satisfactory）與不滿意（unsatisfactory）（Civil Service Management Board, 2016）。這變革明顯地就是要降低考績列等的重要性，考績重點是辨識「有問題」的員工，並加以處理。

就此改革做法，明顯不會將考績精確性視為重點，當然也不需要處理所謂考績謬誤或潛規則問題。這激烈變革方案之效果如何仍有待觀察，且我國也不一定能直接移植，但其背後的洞見精神仍是值得我們參考借鏡的。



## 參考文獻

- 余致力（2003）。**公務人員考績制度改進之研究**。考試院委託之專題研究成果報告，未出版。
- 林水波（1989）。**考績制度：理論研析與經驗印證**。臺北：五南。
- 高宥洋（2011）。考績法修正草案與考績謬誤之研究。**公務人員月刊**，182，21-33。
- 施能傑（1992a）。考績謬誤的類型與原因：理論闡述與經驗分析（上）。**人事月刊**，14(3)，4-12。
- 施能傑（1992b）。考績謬誤的類型與原因：理論闡述與經驗分析（下）。**人事月刊**，14(4)，4-13。
- 許道然、林文燦（2015）。**考銓制度**。新北：國立空中大學。
- 陳敦源（2010）。**我國考績制度之檢視：從循證理論、正義觀點及參與管理角度檢視**。考試院委託之專題研究成果報告，未出版。
- 陳敦源、蘇孔志、簡鈺瑋、陳序廷（2011）。論資排輩還是工作表現？年資因素對於我國公務人員績效考評影響之研究。**文官制度季刊**，3(1)，53-91。
- 陳敦源、林靜美（2005）。有限理性下的不完全契約：公部門績效管理制度的反思。**考銓季刊**，43，96-120。
- 張瓊玲（2009）。改進公務人員考績制度的議題探討：公平原則觀點。**文官制度季刊**，1(2)，171-197。
- Berman, E. M., Bowman, J. S., West, J. P., & Van Wart, M. R. (2006). *Human resource management in public service: Paradox, processes, and problems* (2<sup>nd</sup> Ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Boyle, R. (2014). *Revisiting performance appraisal: Can the performance management and development system (PMDS) be made to work?* (Tom O'Connor working paper series, department of government, UCC, Ireland.) Retrieved from: <https://www.ucc.ie/en/media/academic/government/otherdocs/No41byBoyle.doc>.
- Civil Service Management Board. (2016). *The civil service renewal plan: Second progress report* (Progress achieved in 'Phase 2' of implementing the vision

- and three year action plan for the civil service). Dublin, Ireland: Department of Public Expenditure and Reform. Retrieved from:  
<file:///C:/Users/c264/Downloads/Second-Progress-Report.pdf>.
- Daley, D. M. (2010). Designing effective performance appraisal system. In S. E. Condrey (Ed.), *Handbook of human resource management in government* (3<sup>rd</sup> Ed.) (pp. 555-586). San Francisco, CA: John Wiley & Son.
- de Bruijn, H. (2001). *Managing performance in the public sector*. London, UK: Routledge.
- Deming, W. E. (1994). *Out of the crisis*. Cambridge, MA: MIT.
- Harris, M. M. (1994) Rater motivation in the performance appraisal context: A theoretical framework. *Journal of Management*, 20(4), 737-756.
- Huber, V. L. (1983). An analysis of performance appraisal practices in the public sector: A review and recommendations. *Public Personnel Management*, 12(2), 258-267.
- Kane, J. S., & Lawler, E. E. (1979). Performance appraisal effectiveness: Its assessment and determinants. *Research in Organizational Behavior*, 1, 425-478.
- Murphy, K. R., & Cleveland, J. N. (1995). *Understanding performance appraisal: Social, organizational, and goal-based perspectives*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Park, S. (2014). Motivation of public managers as raters in performance appraisal: Developing a model of rater motivation. *Public Personnel Management*, 43(4), 387-414.
- Simon, H. (1976). *Administrative behavior: A study of decision making process in administrative organization* (3<sup>rd</sup> Ed.). New York, NY: Free.

附表：本研究分析元素及訪談問題大綱

分析元素	訪談問題大綱	目的
業務性質	請問您擔任現職多久？又您對單位掌理的業務內容、性質及分派業務的原則進行簡要描述及說明？	瞭解考核者的工作背景資料。
誘因結構	請問您辦理考績時，除參閱人事單位所提供屬員相關考核資訊（如差假、獎懲）外，會想要瞭解每位屬員基本資（經）歷及與個人人身（如進修、家庭情況等）或職涯發展（如考績升等）有關的資訊嗎？為什麼？	瞭解考核者運用潛規則與維持形象間之相關性。
所感受到的課責	請問您所服務的機關如何決定內部各單位考列甲等人數比率？	瞭解機關分配甲等比率方式是否將對考核者構成壓力。
所感受到的課責 誘因結構	請問您如何打考績？又何種因素會是您考量的重點？及您覺得您每年打考績時所考慮的因素都是相同的嗎？	瞭解考核者用以打考績的資訊，是否受所感受到的課責或誘因結構影響。
業務性質	請問您會如何將屬員考績二分為甲等及乙等？若遇到劃分困難時，會如何處理？	瞭解考核者是否具有打考績的能力及充足與否。
所感受到的課責	機關首長、受考核者或其他人是否有任何作為會影響到你最終打考績之考量？若有，是什麼？如何影響？ 請問當您面對來自於機關首長、受考核者或其他人對考績結果之期待有衝突時，您會如何處理？	瞭解考核者面對制度、機關首長、受考核者或其他人對考績的期待與訊息下，所可能採取的行為。
誘因結構	您認為打考績對你來講帶來什麼好處及壞處？這些好、壞處如何影響你的考績工作？	瞭解考核者作出考核行為後的心理感受。

# Inevitability of Errors, Justifiability of Hidden Rules: Behavior of Performance Appraisal under Institutional Constraints

Wen-Yi Tseng, Bennis Wai-Yip So \*

## Abstract

Regarding performance appraisal for civil service, one of research focuses is on the personal ability of supervisors in performance rating, with “rating error” as a key issue. This is further attributed to the “bounded rationality” as the root of the problem, which is explored to explain why supervisors rate their subordinates in accordance with non-working-performance factors, i.e., by applying “hidden rules.” However, this paper argues that the “rating error” in the public sector is inevitable. The mechanism of the “75% cap for Grade A rating” is essentially leading to “rating error.” Interestingly, the application of this mechanism invalidates the argument of “bounded rationality” for its impact on the distorted performance appraisal behavior.

This study makes use of in-depth interviews with 12 senior executives in a local government to illustrate the complexity of the distorted performance appraisal behavior. The behavior is subject to the influence of external pressure of accountability, the inherent incentive structure and the

---

\* Wen-Yi Tseng, Master’s degree holder of Eminent Public Administrators, National Chengchi University, email: wenyiqq33@gmail.com.

Bennis Wai-Yip So, Professor, Department of Public Administration, National Chengchi University. email: bennisso@nccu.edu.tw.

job nature of their agencies. The application of “hidden rules” is not completely unjustifiable. This paper suggests that when it comes to performance appraisal, we should not focus too much on the factors of supervisors, because they face enormous pressure from outside and within their agencies. The low measurability of the public sector performance and ingrained organizational politics and culture further make the appraisal behavior deviate from the formal system. Perhaps, we should reconsider the functions and objectives of performance appraisal for the civil service.

**Keywords:** appraisal, rating error, hidden rules, bounded rationality



## 新加坡政府經驗： 動態治理之文化、能力與變革

顧長永\*

---

---

書 名：新加坡政府經驗：動態治理之文化、能力與變革（Dynamic Governance: Embedding Culture, Capabilities and Change in Singapore）

作 者：梁文松、曾玉鳳

出 版 年：2010 年

出 版 社：八方文化創作室

頁 數：336 頁

---

---

本書的作者是梁文松教授（新加坡國立大學李光耀公共政策學院亞洲競爭力研究所）及曾玉鳳副教授（新加坡南洋理工大學商學院）。他們二位都是研究公共政策、組織管理及公共行政的著名學者，其中梁文松教授更曾於 1999 年獲得新加坡總統頒發的公共行政銀獎章。因此本書具有深厚的學術理論基礎及分析架構。

本書最重要的理論基礎就是動態治理，作者認為動態治理的能力包含三個重要的元素：前瞻思考、反覆思考及換位思考。所謂前瞻思考，就是能夠感知可能影響國家未來發展的早期信號以與世界同步；所謂反覆思考，就是能夠且願意反覆思考，重新制定當前的職能政策使其效果更好；所謂換位思考，就是能夠公開跨越邊

---

\* 文藻外語大學國際副校長。

Samuel C. Y. Ku, Ph.D., Vice President for International Affairs of Wenzao Ursuline University of Languages, email: vpcyku@mail.wzu.edu.tw.

界，學習他人的經驗，將新思想和新概念引入制度。根據這三個動態治理的能力，作者建立本書最重要、最精華的分析架構，就是在第 8 頁所呈現的動態治理系統框架（圖 1.1）。這是作者在本書所提出的最大學術貢獻。

其次，作者提出制度（組織）文化對動態治理的重要性，這是相當特殊的觀點，因為動態治理能力可以運用在許多國家或不同的機構，但是這些國家或機構未必擁有類似新加坡的政治文化。作者在圖 1.1 的動態治理框架，將文化定位為動態治理能力的基礎，因為若沒有良好的制度文化，就不大可能發揮動態治理的能力；新加坡的治理之所以成功，就是因為擁有一個大家都遵守的制度文化，這就是李光耀及吳慶瑞等開國元勳的一項最大成就。

誠如新加坡已退休的常任秘書比萊在接受訪談時表示，新加坡之所以和泰國、印尼及馬來西亞有所不同，是因為：「我們組織得更好、更協調、政治領導體系更優秀，同時還有一種使命感。……我們有很好的公共服務領導人，……以保持在政策制定、組織結構和戰略思考方面的思想前瞻性。」（頁 93）

就新加坡的制度文化而言，作者認為有五個核心價值：1.誠實和正直；2.人是關鍵資源；3.以結果為導向；4.自力更生；及 5.國內穩定。這五個核心價值不僅是新加坡領導人所建立的特質，更是因應新加坡特殊的政治及經濟背景，因為小國寡民又沒有資源的新加坡，不僅需要良好的人才，尤其需要自力更生及穩定的社會環境，如此才能不斷前進、向上提升。這些核心價值驗證新加坡領導人的重要性，及其建立的制度文化帶來的重大影響，這種現象在其他的東南亞國家，就很難被複製。

第三，本書在實務上亦提供相當豐富、寶貴的訪談資料及經驗，因為作者在本書訪問相當眾多新加坡政府的現任及前任高級官員，包括李顯龍總理、張志賢（國防部長）、楊榮文（外交部長）、周元管（公共服務委員會主席）、林祥源（經濟發展局主席、公務員首長）、林素芬（總理公署公共服務署常任秘書）、王文輝（貿易及工業部常任秘書）、楊烈國（新加坡標準、生產力與創新局主席）、沈基文（淡馬錫控股公司董事）、李一添（新加坡政府投資公司集團董事總經理）、徐冠林（南洋理工大學校長）等。

上述這些政府官員不僅具有豐富的行政經驗，更願意分享他們在各公，私部門的治理經驗，這些工作實務的資料亦成為本書重要的精華。本書除第 1-3 章外，自



第 4 章起，每章都包含許多作者親身的訪談資料，這些都是非常珍貴的資訊，因為這些政府高級官員很難接受訪問，若非二位作者擁有豐富的學術涵養及地位，恐怕很難訪問這些政府高級文官。例如，作者在第 5 章論述人在政策執行的重要性，不僅引用李光耀總理在早年的話：「最好的人應該做最重要的工作」（頁 146），作者更指出很多受訪的政府官員及公部門的領導人，都同意這項觀點（頁 146，註 27）。這段訪談驗證人的品質及素質，在執行公共政策的重要性。

又如，本書在第 7 章論及人力資源開發，作者訪問二位不同類型的代表人物，以驗證公部門對人才的管理。一位是長期服務公部門又深受三位總理重用的林祥源，他對於公部門的前景規劃、人事管理系統及各項系統的創新，都建立相當崇高的貢獻。林祥源在受訪時，都多次提到體制和體制目標的重要性，並表示他如何協助員工認識體制及體制的目標，如此就可讓員工共同支持體制的目標，並進而共同達成這些目標（頁 224-225）。此外，大家都知道新加坡有許多優秀人才，但是這些優秀人才大都是由獎學金制度所培養出來的，楊烈國就是新加坡建立獎學金制度的代表人；楊烈國在受訪時表示，我們不僅要為組織結構儲備這些獎學金人才，還要建設國家的能力，為國家培養人才（頁 226-228）。

本書的第四個特點就是內容的豐富與扎實，作者論述的動態治理除理論部分外，還包含實務層次的政策執行（第 5 章）、政策調適（第 6 章）、人力資源開發（第 7 章）、過程創新（第 8 章）及保持動態治理（第 9 章）。這些都是公共政策及公共行政的實務面，動態治理不能只有理論的解釋，必須包含實務的操作面，從人力資源的開發與管理到政策的制定、執行、調適等，都是所有公共事務所必須面對的。本書就以新加坡政府的經驗，解釋動態治理的架構。

就本書實務層次的各章，不僅有明確的主題，內容亦相當豐富。例如就政策執行而言，其內容包括政策實施的政治環境、政策實施過程、政策的相關問題、影響政策設計和開發的議題、及公共服務的政策發展與變革。作者就這些內容詳述分析新加坡政府的經驗，不僅包含理論層次，更以綜合度假勝地項目頒發合約為例，說明濱海灣及聖淘沙兩個綜合度假勝地的決策過程。這二項開發案都屬於新加坡的重大政策，因此它們的決策過程就成為政策執行的最好案例，詳情請參考本書第 149-153 頁。

最後，本書最大的弱點就是缺乏對於新加坡政治環境的論述。作者在本書多次

提到新加坡政治環境的重要性，例如制度文化的建立，就是在李光耀所領導的政治體制所建立的。但是，新加坡是一個較威權的政治體制，並非民主的政治體制，因此，新加坡廉潔、正直、有效率的制度文化固然令人激賞，但是，這是在威權體制之下所建立的，作者對於這點卻未加以分析及論述。

新加坡的威權體制有其歷史因素，主要是在 1960 年代初期，當李光耀執政之初權力尚未穩固之際，就遭逢黨內左派分子的嚴重挑戰；李光耀為建立權威領導以穩固政局，就採取壯士斷腕政策，嚴厲掃除異己，從此新加坡成為威權領導的政治體制。在威權領導的氛圍之下，反對勢力受到嚴重的限制及打壓；不過，律己甚嚴的李光耀，並未走向專制腐敗，反而以他的威權強勢領導風格，建立新加坡成為一個廉潔、有效能的文化。

事實上，一個廉潔、有效率的制度文化，並非只有在威權體制之下才會產生。西方先進國家亦大都擁有廉潔、有效率的制度文化，但是它們卻是建立在一個民主自由的政治體制。反之，全世界亦有許多威權國家，可是這些國家卻未必有廉潔與效率，相反的，有些國家（例如東南亞的多數國家）卻是貪腐嚴重的國家。因此，在論及新加坡政府正面經驗的同時，亦應分析新加坡的政治體制，如此才能建立一個較完整及全面的認識。

新加坡未來的挑戰就是如何面對民主勢力的興起，尤其是 2011 年的大選，執政超過半世紀的新加坡人民行動黨，遭逢反對黨嚴厲的挑戰，首度失去一個重要的集選區席次。自本世紀以來，全球化及民主化的潮流愈來愈強勁，新加坡已經擁有傲人的經濟成就，但是新加坡的威權制度仍然受人批判。從西方民主先進國家及臺灣、南韓的經驗，民主國家照樣可以享有經濟成就。新加坡領導人是否願意走向開放的民主制度，將是未來重大的考驗。

## 開放政府：全球系絡與未來展望

呂育誠\*

---

---

書 名：Open Government: Global Context and the Way Forward

《開放政府：全球系絡與未來展望》

作 者：OECD

出 版 年：2016

出 版 社：OECD Secretariat

頁 數：272 頁

---

---

### 壹、前言

正如同 1990 年代開始風行的「全球化」(globalization) 潮流，21 世紀拜資訊科技突飛猛進，以及網路分享資訊的普及性，民眾對政府運作與公共事務已不再滿足於被動告知或配合，而是有更多的參與、評論，甚至希望促成改變；相對地，許多政府亦主動或被動配合此趨勢，提供內部資訊或建立民眾參與平台，於是「開放政府」政策乃迅速傳播並產生巨大影響。有鑑於此，經濟合作暨發展組織 (Organization for Economic Co-operation and Development, OECD) 亦設有開放政府專屬平台 ([www.oecd.org/gov/open-government.htm](http://www.oecd.org/gov/open-government.htm))，以提供相關資訊，而其秘書

---

\* 臺北大學公共行政暨政策學系教授。

Yue-Chang Lue, Professor of Department of Public Administration and Policy, National Taipei University, email: yclue@mail.ntpu.edu.tw.

處更蒐集各國作法與成果，於 2016 年出版「開放政府：全球系絡與未來展望」專書（以下簡稱本書），供各方參考運用，全書共分下列六大部分：

第一章，發展一個廣博性的開放政府策略。

第二章，發展適合執行開放政府的政策環境。

第三章，開放政府政策的監測與評估。

第四章，公民及公民社會在開放政府政策中的變革。

第五章，公民參與及政府的回應。

第六章，開放政府政策的未來展望。

本文主要分為二大部分，其一為摘述本書內容重點並分析其中重要意涵；其二則對開放政府政策與若干基本理念提出質疑與批判。筆者期望讀者除了藉由本書更深入瞭解開放政府內涵外，也能同時注意其中潛存的概念困境與落實障礙。

## 貳、宏觀的開放意涵

純就字詞意涵與一般性的認知推想，開放政府就是政府各部門公開所有擁有的資料（訊），讓民間自由取得並運用。不過本書卻提出了一個更宏觀的定義：

開放政府是在透明化、課責，以及促進民主政治發展等觀點引導，並基於創新與永續性的公共政策與實踐過程，以營造一個治理文化。

A culture of governance based on innovative and sustainable public policies inspired by the principles of transparency, accountability, and participation that fosters democracy and inclusive growth.

根據上述定義，筆者認為可以解讀出本書對於開放一詞的 3 項意涵：

### 一、狹義面：聚焦於政府治理

本書調查了 35 個 OECD 會員國，以及 18 個非會員國採行開放政府政策的實況，發現各國對於開放政府定義、目標，以及作法雖各有不同，但基本上都是以提升政府治理能力，包括廉潔、與民間協力、透明…等為重心，簡言之，「開放」不是僅指「改變保守封閉狀態」，也不只限定於資訊或資料的範圍，而更是指採行各種變革策略以提升政府治理能力，甚至形成治理文化。因此在狹義觀點下，開放政

府具有下列意涵：

第一，是達成政府治理目標的手段，而非目的。

第二，可依各國國情不同及需求，採行多樣化的政策途徑。

第三，納入政府與民間不同利害關係人。

## 二、廣義面：涵蓋政府各部門的國家變革策略

開放政府當然是一項獨立政策，但是本政策落實卻需要整個政府體系共同配合，同時針對不同原則或問題兼採不同作法概括過程（inclusive process）。由此可見，開放政府可說是「整合其他政策的政策」，或可說是國家整體運作方向的指導原則。OECD 在蒐集 53 個國家對開放政府政策的界定後，認為可歸納出下列 3 項共同意涵：

### （一）透明度（transparency）

指政府各項資料或資訊對外揭露，以及外界取得運用可及性（accessibility）程度。一般 OECD 會員國對透明度基本上採行二類作為，其一為立法要求政府相關資訊公開，同時保障民眾取得資訊權利；其二為「目標導向的公開」（targeted transparency），即政府指定特定資訊類型或範圍，並主動鼓勵外界運用來提升政府效能。

### （二）課責（accountability）

指政府主動告知民眾政策內容及施政過程，同時也定期公告施政成果；民眾則根據民主原則監督政府各項運作，以維護本身權益。

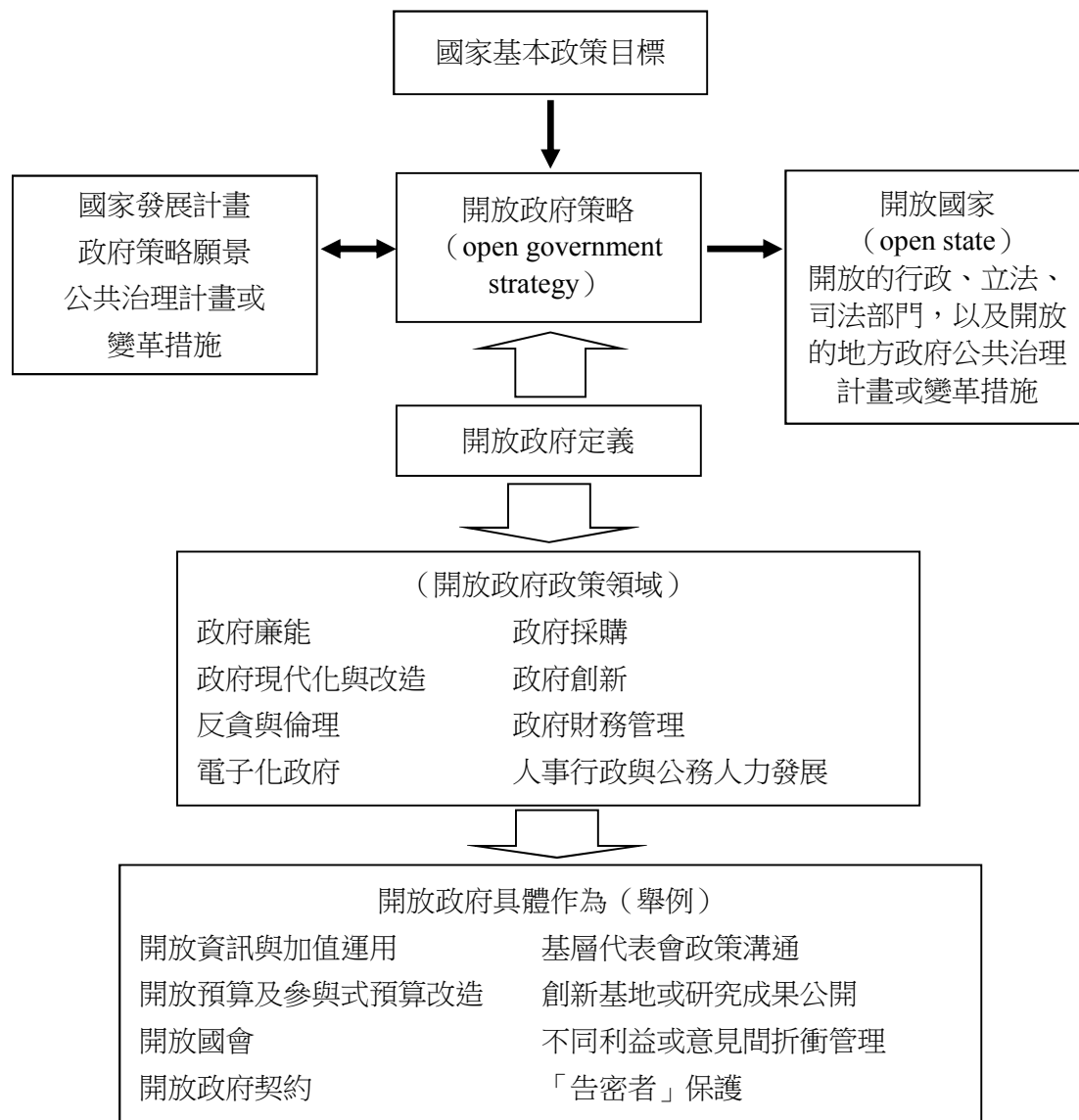
### （三）參與（participation）

指民眾或公民社會主動參加政府組織，或是進入政府決策或執行過程中，提出意見並發揮一定影響力。同時，不論參與方式是消極的接受諮詢，或是民眾主動提出政策建議，政府都應公開各項執行權利所需資訊，並提供相關協助。

為了實踐上述 3 項指導原則，OECD 主張基於開放政府觀點，政府各項政策制定應符合下列 10 項標準：1.獲得民眾承諾；2.保障合法權益；3.目標設定明確；4.及時完成政策制度；5.兼顧各方利益；6.提供必要資源；7.採行公私協力；8.充分履

行課責；9.完善政策評估；10.激發主動公民意識。

綜上狹義與廣義意涵，開放政府概念可由圖一表示之：



圖一 開放政府的總體圖像

資料來源：OECD (2016: 27)。

在圖一中開放政府概念分為「定義」與「策略」兩部分，並涵蓋 3 項要點：

首先，政府訂定開放政府定義後，將作為各項政策領域與具體作為的指導原則。簡言之，開放政府除了資料與資訊外，也包括了各類政府運作方式的配合調整。

其次，開放政府定義也包括了各項策略，而這些策略是根據國家發展計畫、政府策略願景等重大施政重心相互影響而成，且要與國家基本政策目標相扣合。

最後，開放政府策略希望促成政府各層級、各部門都採行相同原則，從而導向「開放國家」的終極目標。

筆者認為從圖一總體圖像內涵可推知：採行開放政府政策事實上將等同於推動政府體制與運作方式的變革，且除了技術面的作法改變外，也要在政策面甚至政府體制面進行相應的調整。

## 參、縱橫交錯的利害關係人網絡

將開放政府作為國家整體變革策略，固然提升其重要性與影響力，但相對也增加其落實困難度，因此本書用了二分之一（3 章）的篇幅來論述執行策略。整體而言，OECD 主張政府應整合內部與外部可能影響開放政府的因素，而成為彼此協力的利害關係人網絡，以共同推動相關作為。以下說明其內涵：

### 一、政府內部

雖然政府治理既然是開放政府的核心範圍，但政府也是開放政府政策欲改革，或是民間課責的對象，故其在本政策落實過程中的責任，就是營造適合的環境，以利各項政策施行。具體有下：

#### （一）基礎法制變革

開放政府涉及許多基本法制的訂定與修正，前者例如需制定公民參與及資訊使用法制；後者例如修改政府檔案管理法，或是相關作業規定。

#### （二）設立協調整合機制

各國負責推行開放政府政策的機關或是直接指定現有機關主導（如一級部

會），或是直接設置專案辦公室（多由最高首長或副首長擔任），但其共同點則是要發揮協調整合政府各部門，包括橫向的部會間，以及縱向的中央與地方政府間的行動。

### （三）促使公務人力配合

位於各級政府部門中的公務人力，可說是各項開放政府政策的實際執行者，因此讓其具備相關能力與配合意願，將直接影響本政策的成敗。OECD 各國對本議題採行的作為主要有二，其一是藉由教育訓練賦予相關能力；其二是將開放政府理念融入日常人事管理中，如考核。這些作為目的除了在於讓公務員體認到開放政府的重要性外，也要將抽象政策理念轉換為可行的作為。

### （四）編列所需執行經費

OECD 在調查各國執行開放政府執行過程所遭遇的困難後發現：觀念與認知不足是最大的障礙，其次則是缺乏所需經費。目前各國經費編列或是直接由相關政府機關編列預算支應，或是以專案為單位另行編列預算，但不論方式為何，提供必要經費都是基本條件，而且也唯有明確的經費來源，才能向各利害關係人證明開放政府是「玩真的」。

筆者認為上述 4 項因素顯示出開放政府政策的特殊性：有別於一般政策具有實質的主體、過程與結果，開放政府更像是上位的、指導性的施政指引，故政府不是推動一個單一或具體的業務，而是基於開放政府定義改變本身架構與流程，從而整合各利害關係人來型塑新的治理文化。

## 二、政府外部

政府外部參與開放政府的力量，主要就是企業、非營利／非政府組織，以及一般公民，OECD 認為儘管這些個人或團體各有不同規模、特質與利益，但是在開放政府議題領域中的地位都是平等的，也都是前述政府營造開放環境的主要訴求對象。不過不可否認的，正因為外部因素的歧異，制定並施行開放政府策略更要盡量反映民間特質與需求。以下分述之：



## （一）民間的角色與功能

民間力量之所以複雜，不但在於性質分歧，更因為其對開放政府政策除了公益考量外，也可能包涵了私利計算，同時不同團體與個人也會隨議題或需求，單獨或結盟來與政府互動。根據 OECD 調查結果，民間在開放政府政策中主要可能扮演下列角色（OECD, 2016: 143）：

1. 守門人（watchdog）。指特定利益（不一定是公益）的把關與維護者。
2. 倡導人（advocate）。主張特定論點以引起政府與其他民間力量關注。
3. 服務提供者（service provider）。直接提供特定無償或有償服務。
4. 專家（expert）。貢獻本身知識或經驗以協助制定政策或解決問題。
5. 能力建構者（capacity builder）。提供教育、訓練，以及相關提升能力作為。
6. 孕育者（incubator）。針對長期性的問題或政策提供解決方案或貢獻能力。
7. 代表人（representative）。協助特定人或團體表達意見。
8. 公民權捍衛者（citizenship champion）。以提升公民權為己任來影響政府。
9. 普世價值支持者（solidarity supporter）。著重於保護基本人權與普世價值。
10. 標準制定者（definer of standards）。參與制定各類開放政府的規範與程序。

上述 10 種角色不僅可能在一個開放政府政策中同時出現，特定人或團體也可同時擁有多樣的角色。儘管如此，OECD 歸納各角色的運作發現，民間主要可發揮下列 3 項功能：

- 第一，規範性的（normative）。指藉由開放政府重新界定政府民間的關係，並賦予民間參與政府施政的影響空間。
- 第二，工具性的（instrumental）。指民間藉由開放政府政策發揮影響力或提供服務。
- 第三，政治性的（political）。指民間將開放政府視為某種政治影響力，目的在實踐特定政治主張。

## （二）當前問題與解決途徑

正因為民間因素多元變動，因此將此股力量導入事事強調「依法行政」的政府體系中，自然會產生各種困難，OECD 歸納各國經驗後發現主要有下列：

- 第一，民間參與數量眾多，但品質參差不一。

第二，多以意見諮商為主，協力合作機會不多。

第三，民間參與成效不易評量。

第四，政府要支付巨大人力與財源來回應民間參與。

第五，國家政治體制與社會文化的限制，限制民間力量發揮空間。

上述問題顯示開放政府理想與實務上的落差：民間積極參與反而可能增加公務人力負擔，從而降低政府運作效率；而長期累積的社會文化與國家根本體制，也不必然認同民間力量大幅參與（或可說是干預）政府運作。簡言之，採行開放政府策略初期，可能產生「未見其利、先見其弊」的困境。

儘管有上述問題，但從型塑治理文化的長期角度言，OECD 認為開放政府仍是應採行的理念，因此下列作為或可作為因應途徑：

1. 持續鼓勵公民社會成立並立法保障其參與政府事務、取得並運用相關資訊，以及表達意見的權利。
2. 建立各級政府機關與民間組織或個人互動的規範。
3. 鼓勵民間組織或個人更廣泛與經常性的互動，而非只有單次的諮詢。
4. 鼓勵民間自主運作，並使之形成社會潮流。

開放政府不只是宏觀的政府改造工作，也是漫長的推動過程，因為上述 4 項因應途徑都需要長時間的發展，更需要政府與民間持續磨合與調合，所謂「天下沒有白吃的午餐」，當吾人期許開放政府策略提供國家嶄新發展願景的同時，也不應忽略其所要相對付出的代價。

從政府與民間各利害關係人的交錯影響分析，更能理解本書用「全球系絡」作為副標題的意義：開放政府除了要政府突破既有框架，更等於是邀請各方力量參與治理工作，而在便利的網路交流平台上，世界任何角落的個人或團體（包括 OECD），都可以快速取得特定政府的開放內容，並且運用而形成影響力。政府欲藉由開放政府成為地球村的一員，則也要有接受全球系絡影響的準備。

## 肆、成果評估與未來展望

儘管各國政府普遍肯定並採行某些開放政府作為，然而其影響為何？是否確實發揮預期效用？卻呈現模糊的圖像，因此本書特別以專章探討各國對開放政府政策的評價情形，並再最後一章總結各部分調查研究成果而提出未來發展的建議。

## 一、區別監測與評估

本書發現 OECD 各會員國對於開放政府政策均採行了某種類別與程度的考核，或是呈現施行成果，或是回應議會或民眾監督。不過這其中卻產生了一個重要的問題：大部分國家只重視「監測」（monitoring）而非「評估」（evaluation），亦即考核重點多只關注開放政府政策的作為（behavior）、產出（output）等過程面或行動，而忽略了「成果」（outcome）與衝擊（impact）等能夠有意義地瞭解本政策內涵的資訊。此情形不僅難以瞭解開放政府政策的實際成效，也不利於外界課責。因此，本書主張各國政府應審慎設計考核作為，具體有下列二部分：

### （一）基本準備

進行本政策考核前，應該先根據本國政府體制、社會條件，以及開放政府政策內容等，進行下列準備：

1. 確立本政策目標、需求，可能涉及的利害關係人，以及附加效益等基本考核基礎。
2. 綜合運用監測與評估策略。
3. 選擇適當而有效的資訊取得方式，如訪談、問卷，或是其他技術。

### （二）考核重點

整體而言，本書建議應儘量蒐集「證明有效」（what works）的資訊，以使本政策更能接受各界課責，具體有下：

1. 是否能從政府採行的特定開放政府作為中，找出某項可具體連結的影響？
2. 採行開放政府作為是否確實對機關運作產生實質的差異？
3. 承上，機關運作成果是否有顯著可觀察的不同？
4. 是否只要是採行相同的開放政府作為，都可以讓機關運作產生正面的成果？

本書認為唯有透過能呈現具體成果的監測與評估機制，才能讓開放政府政策具體落實，同時也能真正接受各方課責。

## 二、從增進民眾參與到社會共同承諾

展望未來，本書主張未來開放政府不僅作為一項政策，更能促成政府與社會的另一波改革潮流，亦即除了能藉以改變政府運作方式，以及接受外界課責外，更能重新界定政府角色、功能，以及與外界民眾的關係。當然，此過程不僅需要前文各部分的界定、規劃與監測等工作，更要克服許多環境條件或技術上的障礙，故本書認為較可行的方式，是引進民眾力量作為動力，以帶動政府內外的變革，同時引進的方式可分為下列 3 階段：

- (一) 提供資訊。亦即政府主動揭露資訊供民眾運用，此部分又包括 1.讓民眾方便取得所需資訊；2.讓受特定政策影響的當事人，能更清楚的認知政策內涵，同時也「更有感」(sensitive)；3.鼓勵相關利害關係人關切並實際投入政策。
- (二) 諮商。指政府蒐集各利害關係人的意見、認知，以及理解等相關資訊；或是請利害關係人對政策可能產生的結果提供意見。
- (三) 面對面互動(engagement)。本階段政府則直接與民眾互動，包括讓民眾參與政策過程甚至擁有對決策的一定影響力，或是營造利害關係人共同決策、合產(co-production)，或是分享權力的環境。

上述 3 階段政府角色從主導逐漸轉為配合，而民眾則從被動轉為主動影響的利害關係人，而為使整個過程更可行並獲得具體成果，本書建議可以從地方事務先行推動，再逐步擴展至各領域，最後並以聯合國「永續發展」為開放政府最終目標並持續正向循環，而形成社會各部門的共同承諾，如圖二所示：



圖二 開放政府未來發展目標

資料來源：OECD（2016: 232）。

圖二中開放政府發展包括二大部分：其一是各級政府部門都基於本身特性採行相對應的開放政府作為；其二則是政府與民間各部門的共同承諾。本書認為如此開放政府將轉變為「開放國家」，從而重新建構各級政府間，以及政府與民間的新互動模式。

## 伍、除了接受與執行，還有什麼？（代結語）

在尋求當前不同概念與主張的共同交集，同時佐以各國施行經驗印證，本書可說是 OECD 對近年各國開放政府政策（運動）的總結與宣言。正如其副標題的「全球系絡」思維，在便利網路工具的支援下，開放政府不僅迅速成為全球重大課題，甚至已成為證明政府施政能力的指標。我國政府（行政院）也不落人後，自 2005 年「政府資訊公開法」公布施行後，政府事務多以網路或電子化方式處理，故公開相關資訊，或是建置網路平台方便民眾查詢，可說是「本小利多」的良好選擇（技術不是問題，且能創造多元綜效）。<sup>1</sup>儘管如此，未來本政策是否就如本書所主張的，應朝「開放國家」目標邁進？甚至塑造出全新的治理文化？筆者並不樂觀，以下分別從政策面與環境面提出可能的問題與危機：

### 一、政策面

就技術運用與資訊傳遞而言，落實開放政府並沒有執行障礙，同時「開放」、「參與」……等又是「政治正確」的主張，那麼本政策理當可以順勢推廣，而毋需 OECD 大力強調才對，然而為何反而需要如此大費周章的研究與調查？本書所提到的許多概念模糊與執行不落實固然是問題，然而筆者認為更深層的理由，在於開放政府將可能改變政府各政策規劃與執行等基本考量，從而產生許多新興的難題。以下從政策過程來舉例：

#### （一）政策發動與形成：誰是政策主導者？

傳統政策形成不論是從政府體制（行政、立法互動）產生，或是由民選首長、議員等主導，莫不屬於「有權者」的專屬領域，外部民眾除非加入其中（如參選），基本上難以產生影響。此方式固然「封閉」，甚至可能被批判為「黑箱」，

---

<sup>1</sup> 我國開放政府政策主要由國家發展委員會負責，請參閱 [http://www.ndc.gov.tw/Content\\_List.aspx?n=9B973A5871579AC7](http://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=9B973A5871579AC7)；另外，中央政府各部會與地方政府也多設有開放政府平台，請參閱 <http://www.ndc.gov.tw/cp.aspx?n=A5EF14404CF8559A&s=BBB2C05EFACD9D88>（檢閱日期 2017 年 2 月 20 日）。

但導入開放政府政策也相對會形成政策主導權趨於多元，從而與既有決策體制形成競合問題。例如 OECD 並不負責個別國家行政責任，但卻提出開放政府政策主張試圖「引導」各國配合，在此不對等情形下，各國政府可能拋棄本位而全然遵循嗎？因此 Tkacz（2012）從著名政治學者 K. Popper「開放社會及其敵人」名著論述引伸，認為開放政府政策的落實關鍵，在於吾人是否能接受「開放政治」（open politics）。簡言之，開放政府將使政策發動與形成產生更多不確定與衝突因素。

## （二）政策決定與執行：公開等於公平？

傳統政策決定與執行，主要是遵循「依法行政」原則，或是依賴官僚體系的專業判斷。此情形或可能產生「惡法亦法」或「專業傲慢」的批判，但卻有一定脈絡可循。開放政府突破決策範圍，卻也可能會模糊政策決定與執行面各因素的權重與優先秩序，從正面角度而言，此舉將可激發政府創新，並採行更貼近「民意」的政策作為（Kohli, 2011），但若從負面角度而言，是否所有民眾（特別是弱勢族群）都有相同能力運用公開的資訊並參與政策執行？當民選代表性與官僚專業性與外部意見相左時，又要如何解決？退一步而言，即便前述負面可能性均可以解決，但開放對政策執行所產生的時間成本與效率延宕，卻是難以迴避的問題。

## （三）政策結果與影響：誰（應）是受益（害）者？

固然本書強調開放政府應重視成果與影響而非產出，同時也要求各項作為均應接受課責，但是卻反而更模糊了「好」（壞）政策的評估標準，例如若有數萬民眾連署拆除特定建築（釘子戶），是否就表示本主張是對的？更大的問題是，若最後政府決定「順應民意」予以拆除，最後又在司法爭訟中敗訴，則責任如何追究？筆者認為採行開放政府或許可以確定特定利害關係人可以受益（但卻可能不一定應受益），然而卻可能更無法預期受害者，也更不易釐清責任歸屬。

正如 OECD 網站在「開放政府」首頁的開頭所提的：開放政府不僅在於增加民眾生活便利性，或是更能接觸政府事務，更重要的，是改變民眾對政府投入與產出，以及整體形象的期望。<sup>2</sup>「開放」固然有助於破除「黑箱」，但是卻也為政策帶

---

<sup>2</sup> 請參閱 OECD 開放政府首頁（<http://www.oecd.org/gov/open-government.htm>，檢閱日期 2017 年 2 月 20 日）。

入了更多的不確定與不可預測性。

## 二、環境面

Lewis、Rominiacki 與 Steinhoff (2012) 探討美國歐巴馬政府採行財務資料公開政策執行與結果的研究中指出，各類要求公開的規定能否落實關鍵，在於各方利害關係人信任關係的存在與否。而本書對開放政府未來的展望，亦認為政府與民間的共同承諾，是一切作為的核心（圖二），可見營造有利施行環境的重要性。弔詭的是，開放政府努力目標正是營造「透明、課責、參與的治理文化」，如此豈不產生「雞生蛋、蛋生雞」的問題？進一步而言，即便文化可因此改變，但仍未能釐清下列個別與整體兩類環境面不易回答的問題：

### （一）個人面：公民必然積極參與公共事務？

前文提及政府政策對外開放，並不一定保證所有民眾都擁有公平的使用與受益機會，而此陳述更深層的意涵則是：每個公民（團體）都要主動參與政府事務並提出主張嗎？傳統代議制度或文官體系固然有許多缺失，但卻可以在某種程度上代表或分攤民眾負擔，然而當公共事務容許各類意見參與影響時，公民若不主動積極參與，將可能無法分配資源或保障權益。因此在開放政府環境中，「會吵的小孩不一定有糖吃」，但是「不會吵的小孩將沒糖吃」，如此是否就是吾人應追求的治理文化？

### （二）整體面：社會各部門必然是合作的？

為能建設性地參與並課責，本書主張「開放國家」目標，認為各公私部門都應共同承諾，從而促使中央行政、立法、司法各機關，乃至地方政府都採行開放的基本運作方針。乍看之下，此實為合理的期待與想像，但若從政府分權制衡制度設計，以及民主社會多元化等基本理念而言，則顯得不切實際與危險！因為其隱喻社會各部門都是相互合作的，且要採行單一的治理原則。或有論者會認為此單一性與合作主張只限於開放政府政策領域，而非所有運作都包括其中，但是若如此，則不啻指開放乃是「有保留、有條件」的，如此將衍生更複雜的問題（如哪些開放？誰來決定……等）。總之，將開放概念提升至環境文化層次，勢將因為挑戰社會基本



價值與國家憲政體制，而更模糊相關概念與核心主張。

筆者從政策面與環境面提出對開放政府的商榷，並非反對此概念或認為其不可行，相反地，正因為本書揭示開放政府已成為全球系絡中的共同議題，同時其影響已從技術運用擴展至治理文化變革，故政府相關主管部門除了接納觀念並落實現有開放政策外，實應對其間可能產生的模糊與副作用預作準備，尤有甚者，在今日民意高漲、政府相對處於弱勢的我國環境下，如何在開放各機關資訊同時，也如本書主張建立承諾、監測、評估等課責機制，而非「為開放而開放」，方能在享受開放效益的同時，也能維持政府與國家體制的永續發展。

## 參考文獻

- Kohli, J. (2011). Open sources, Open minds can bring government innovation. *The Public Manager*, 40(4), 13-15.
- Lewis, A. C., Rominiecki, R. R., & Steinhoff, J. C. (2012). Building public trust through open government electronic reporting: We've only just begun. *The Journal of Government Financial Management*, 61(4), 20-26.
- Tkacz, N. (2012). From open source to open government: A critique of open politics. *Ephemera: Theory & Politics in Organization*, 12(4), 386-405.

## 《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 3 期出版日期：106 年 7 月；截稿日期：106 年 5 月 31 日。

(二) 第 9 卷第 4 期出版日期：106 年 10 月；截稿日期：106 年 8 月 31 日。

為提升《文官制度》季刊學術品質，每篇論文先由編輯委員會初審，通過初審後，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

