

文官制度季刊

Journal of Civil Service

第九卷第四期・中華民國一〇六年十月 Vol.9, No.4 Oct. 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 10 月 31 日

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

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

戶名：文官制度季刊社

網址：<http://www.exam.gov.tw>

GPN：2009800389 ISSN:2073-9214

版權所有，非經同意不得轉載
本刊所載言論不代表任何機關

文官制度季刊

目次

中華民國一〇六年十月 第九卷第四期（原考銓季刊）

主編的話	陳金貴 / I
特邀專論——性別主流化政策的策略思維與作法：	
以友善家庭政策作為實踐之道	張瓊玲 / 1
族群影響評估的理論基礎與制度設計	孫煒、許雲翔 / 29
工作場所性騷擾的成因和影響：臺灣資料的循證分析	黃煥榮 / 69
基層食安稽查人員在不同餐飲場所執行風格之比較研究	
	王禕梵、王宏文 / 99
書評——超越官僚體制：邁向資訊化永續治理	吳偉寧 / 139
《文官制度》季刊稿約	/ 147
《文官制度》季刊投稿須知	/ 149
《文官制度》季刊論文審查作業規定	/ 151
《文官制度》季刊論文撰寫體例	/ 153

Journal of Civil Service

Vol.9, No.4

Oct. 2017

CONTENTS

Editor's Note	Chin-Kuei Chen	I
Invited Essay—The Strategic Thinking and Practice of Gender Mainstreaming Policy: Achieving the Goal by Implementing Family-Friendly Policy	Chiung-Ling Chang	1
Theoretical Bases and Institutional Design of Ethnic Impact Assessment	Way Sun, Yun-Hsiang Hsu	29
Causes and Consequences of Workplace Sexual Harassment: An Evidence-Based Data Analysis in Taiwan	Huan-Jung Huang	69
A Comparative Study on the Enforcement Styles of Inspectors Towards Different Types of Eating and Drinking Facilities	Yi-Fan Wang, Hong-Wung Wang	99
Book Review—Beyond Bureaucracy: Towards Sustainable Governance Informatisation.....	Wei-Ning Wu	139

主編的話

近年來許多學術期刊都有稿源不足的壓力，一方面是投稿的數量變少，另一方面是稿件的水平不一，退稿率甚高，尤其是具有 TSSCI 的期刊通常是 80% 的退稿率，這現象對期刊的編輯和投稿者的意願都會有很大的影響，但其原因到底為何，是稿件的審查太嚴或是投稿的稿件學術水平不夠，或是有其他原因，以致於產生缺稿的困境，這是需要去設法解決的問題。一般投稿者都會認為其所撰寫的論文已是其最好的內容呈現，竟然被審稿委員評定要修改，或是連辯解的機會都沒有，被直接退稿，因而認為審稿委員有偏見，對其不公平。由於科技部對學術期刊的審稿作業有基本的要求，例如審稿委員的專長、審稿委員及投稿者的匿名性、審稿標準、審稿意見、編輯委員會的審查確認等，使投稿者均能得到公平的對待，至於內容是否夠水準，通常編委會會參考審查意見，以尊重原審查意見為原則，若有不同意見，可提出討論，必要時可送第三人審查，其過程相當嚴謹，因此投稿者若是投稿具有雙外審的期刊，不用擔心稿件審查的公平性。

至於被退稿的原因，除了未達學術的要求外，有些問題可能來自於投稿者不熟悉投稿的作業要求，對稿件處理的不當或疏忽，以致被退稿，非常可惜。科技部及有些學術團體年會為幫助年輕學者或碩、博士生增加投稿的成功率，因而安排期刊主編和投稿者對話的場合，但卻未能吸引有意投稿者的踴躍參與，以尋求經驗者的意見。為使有意投稿本刊或其他學術期刊者，能夠減少稿件失誤的被退稿，提供下列經驗，以供參考；

1. 選擇自身期待刊登的學術期刊（TSSCI、匿名雙外審、編委審）投稿。
2. 仔細閱讀投稿規定，並依規定格式寫作。
3. 瞭解期刊過去刊登稿件的內容及主題方向。
4. 跨域投稿要把握期刊稿約方向與論文主題的相關性。
5. 研討會論文要依評論者的意見調整或修改內文後，再去投稿。
6. 來自研究案或碩、博士論文改寫的論文，重要部分一定要重新整理，加以改寫，

避免用刪減法方式寫作，影響論文的整體性及邏輯性。

7. 不論是質化或量化的研究方法，其設計和呈現的嚴謹度，決定論文的成敗。
8. 初審的修改意見，要用心修正及適度的回應說明，以爭取審稿委員的支持。
9. 與學生合著的論文，教師要負修改責任，提昇論文品質。
10. 若有多次被退稿經驗，要去請教資深教師，指點迷津，找出問題。

本期特邀專論的主題為「性別主流化」政策的策略思維，此理念已從國際上的呼籲，落實到政府各級行政組織及其職掌的政策層面中，也開啟了從強調「婦權」，進而強調「性別人權」的時代。本文從各類人口的統計數據中，整理出性別統計，並進行性別分析，來了解我國所面臨的少子女化與人口老化的社會問題之所在，再以性別主流化做為策略性思考，以「友善家庭措施」作為政策思維，期望政府以創建發明各類政策，來分擔傳統社會中加諸在女性身上的家庭照顧工作，因而強化家庭支持系統之政策作為與具性別意識的人力資源管理，才能發揚女力經濟的效益。建議公務人員能從強化性別的意識著手，研議出具有前瞻性且富含性別正義的公共政策。

本期共刊登三篇論文，第一篇論文探討族群影響評估的理論基礎與制度設計，「族群影響評估」是一項政策工具，能夠促使行政機關檢視相關預算或法案是否具有對族群的潛在歧視，或是否能促進平等。本文從族群影響評估的理論基礎，建構中長期計畫與法律案等影響評估的法制設計。從檢討多元文化主義與政策切入，參酌英國政府平等責任與平等影響評估制度設計，整理國際公約及各國法制相關要素後，提出適用於族群影響評估的構面與指標，並透過訪談及焦點座談，匯聚專家學者意見，研擬制度設計與政策建言。研究結果顯示族群間若干歷史衝突、語言與政策優先順序等根本性議題仍未有充分共識，也預示影響評估仍有所限制。

第二篇論文探討工作場所性騷擾的成因和影響，並以臺灣地區調查的實證資料來進行研究。國內對於工作場所性騷擾主題，已累積相當的成果，但這些文獻大部分是從法制的規範面或小規模的調查研究來探討，其樣本的代表性和可推論性受到較大的限制，本文認為有必要透過較大樣本及全面的調查方式，以循證資料為基礎，來探討此一議題。本文主要透過「工作場所性別平等概況調查」的次級資料，來探討性騷擾的成因及影響。並以工作場所性騷擾的不同理論觀點，做為本文提出研究假設之基礎。接著就影響性騷擾的個人因素和組織因素分別提出探討，再者則

探究性騷擾可能對工作相關結果，包括工作分配、考核、升遷、訓練、福利及離職等因素的影響，最後並根據所推論之研究假設，擬定出分析架構，藉以檢證各項影響因素的內涵及其間的相互關係。從統計分析的結果顯示，個人因素和組織因素與性騷擾的形成有顯著的關係；而性騷擾對組織成員的工作相關結果方面，也明顯地造成不利的影響。

第三篇探討基層食安稽查人員在不同餐飲場所執行風格之比較研究，稽查人員經常要面臨基層官僚困境與龐大壓力，為完成目標，他們可能會採用不同的執法風格，這會影響管制政策執行的成效，本文針對臺灣三個縣市的基層食安稽查人員，運用量化及質化的研究方法，來檢視他們在面對不同類型的餐飲場所時，是否會採用不同的執行風格，以及那些因素可能會影響其執行風格。本文結果顯示稽查人員的性別、教育背景、年資、及所處地區等，都可能影響其執行風格。本文並建議縣市衛生單位在分派稽查人力時，能考量稽查人員的執行風格，以提升我國食品安全管理的成效。

本期刊出一篇書評，書名為《超越官僚體制：邁向資訊化永續治理》（*Beyond Bureaucracy: Towards Sustainable Governance Informatisation*），本書為公共管理專書，主要探討科技對治理的影響，圍繞在以下幾項問題：科技技術創新如何強化公共治理？如何改善政府與民眾互動？以及如何發展出更積極的方法來對公共組織進行課責？本書彙編 19 篇來自數位治理與公民參與研究領域學者之論文，分為五大面向：1. 超越官僚體制；2. 治理的破壞性創新；3. 群眾外包治理；4. 群眾線上審議；5. 電子化政府之趨勢。涵蓋晚近數位治理研究前沿之各個面向，提出多項數位治理的參與機制發展與不同國家的個案經驗。本書強調超越官僚體制概念之意涵，走出當代治理機構和制度框架限制，促進積極創新，提供一個數位治理之參與平台。由於「資訊通訊科技」急速發展，官僚體制得以突破封閉的決策，並引導了開放式民主參與，公民從被動轉為主動的參與，而規劃與決策過程也形成一種協力網絡關係。傳統的官僚制度已不能滿足公民多樣化的需求，因此透過數位治理的革新，提供更大的可能性，改變公民與國家的關係。本書評作者特別推薦此書給對於公共管理與公民參與有興趣的讀者或實務工作者。

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10月31日

性別主流化政策的策略思維與作法： 以友善家庭政策作為實踐之道*

張瓊玲**

《摘要》

近年來，在政府的積極推動之下，「性別主流化」的理念，已從國際上的呼籲，落實到政府各級行政組織及其職掌的政策層面中，也開啟了從強調「婦權」進而強調「性別人權」的時代。為能落實性別平等政策暨打造友善性別環境，本文擬從各類人口的統計數據中，去整理出性別統計（包括公務人員的性別統計），並從性別統計中進行性別分析，如比較國內外的女性勞參率、國內男女兩性的勞參率、婚育率以及公務人員的升遷與離退之性別比例等，來了解我國所面臨的少子女化與人口老化的社會問題之所在，並以性別主流化做為策略性思考，以「友善家庭措施」作為政策思維，期望政府運用各種政策工具，以創建發明各類政策，來分擔傳統社會中加諸在女性身上的家庭照顧工作。故以強化家庭支持系統之政策作為與具性別意識的人力資源管理，才能發揚女力經濟的效益。在訴求性別平權為主流的時代趨

投稿日期：106年10月19日。

* 本文架構及部分內容係參考自作者於2016年所著之文章〈性別正義的人口政策〉，該文並收錄於行政院性別意識進階教材系列叢書《性別與人口、婚姻與家庭》一書中。

** 臺灣警察專科學校專任教授兼海洋巡防科主任，email: linyifw@yahoo.com.tw。

勢之下，期望政府中的公務人員，能從強化性別的意識著手，進而研議出具有前瞻性的且富含性別正義的公共政策。

[關鍵詞]：性別主流化、性別統計、友善家庭措施、策略思維、性別正義

壹、前言

2011年，在內政部的積極主導之下，邀集行政院婦女權益促進委員會與學者專家，共同研擬了《性別平等政策綱領》，作為我國建國百年的獻禮，也開啟了從強調「婦權」進而強調「性別人權」的時代，並作為2012年成立的「行政院性別平等委員會」發展性別平等政策的藍本，以及其下的幕僚單位「行政院性別平等處」執行性別政策的指導方針。在全國朝野各界為體現我國為人權立國的精神下，行政院的組織改造，也以成立「行政院性別平等處」作為帶動中央政府組織改造的火車頭。於是，在政府的積極推動之下，「性別主流化」的理念，已從國際上的呼籲，落實到政府各級行政組織及其職掌的政策層面中。此後，從中央到地方，從公部門到私部門，皆可見到積極回應性別主流化及友善性別環境的努力，致令我國在性別平權的程度方面，¹有顯著提升。

另外，我國性平政策的另一大指導方針，為《消除對婦女一切形式歧視公約》（The Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women, CEDAW），此係為1979年聯合國大會通過，1981年正式生效，旨在闡明女性跟男性一樣平等，享有一切經濟、社會、文化、公民和政治權利，締約國應採取立法及一切適當措施，消除對婦女之歧視，並確保在教育、就業、保健、家庭、政治、法律、社會、經濟等各方面皆享有平等權利。此一公約可稱之為「婦女人權法典」，目前全世界已有189個國家簽署加入。我國為提升婦女權益，並期落實性別

¹ 如「性別不平等指數（GII）」顯示，我國於2012年性別平等排行，算來高居全世界第2名，其後2013年、2014年為全球第5名，最新一次調查為2015年，係位居全球第9名。（資料來源，行政院性別平等委員會網頁：<http://www.gender ey.gov.tw/gecdb/>，檢閱日期：2017年9月2日。）

平等，故在我國援引為一併保障在社會性別及心理上認同自己為女性者之權益。於是，我國於 2007 年 2 月 9 日由總統批准加入 CEDAW，又為使 CEDAW 具國內法效力，行政院於 2010 年擬定《消除對婦女一切形式歧視公約施行法》草案，經立法院於 2011 年 5 月 20 日三讀通過，並於當年 6 月 8 日總統令公布，自 2012 年 1 月 1 日起施行。希望藉由政府帶頭研議全面性措施，以確保社會整體和政府各部門皆能瞭解 CEDAW 所規定的內容，期課予國家責任去禁止對婦女的直接歧視與防止間接歧視、保障女性權利與落實實質平等的概念，並運用暫時特別措施，以加速達到事實上平等的義務。

依 2014 年 6 月 CEDAW 第 2 次國家報告，其應邀前來檢視我國執行情況的國際專家提出總結意見指出，建議我國進行 CEDAW 訓練課程的影響評估，以檢視相關教育訓練應用於實際業務之情形，並依評估結果在 CEDAW 的訓練上作出相對應的修正。

當我們期望落實性別平等政策及打造友善性別環境時，要能清楚了解政策需求的全貌者，莫過於從各類人口的統計數據去整理出性別統計，並從性別統計中進行性別分析，方能看到人口分布圖像及未來需求的全貌，也才能從中找到如何體現友善性別，進而建立具有前瞻性的且富含性別正義的公共政策。

貳、我國女性婚育及勞參率之相關性別統計資料

根據內政部戶政司（2017）人口統計資料，我國人口的結構截至 2016 年底止，共計 23,539,816 人，15 歲以上男女的婚姻分配比率，有偶比率為 51.78%：49.87%；未婚男女的比率為 37.91%：31.20%；離婚男女的比率為 7.88%：8.52%；喪偶男女的比率為 2.43%：10.41%。而與大陸港澳或外籍結婚者占 13.77%。

另外，從婚、育的情況看來，就 2016 年之統計數據觀之，男性的初婚年齡是 32.4 歲、女性是 30.0 歲，對照歷年的情況看來，1974 年男性初婚年齡為 26.7 歲、女性 22.3 歲，四十多年來，男女的初婚年齡皆晚了 6 至 7 歲。當晚婚現象已成為社會現況，自然就帶來晚生育的情況，由實際統計數據可看出，2016 年平均生育年齡男性為 34.4 歲、女性為 31.9 歲，女性生育第一胎平均年齡 30.7 歲。由此可見，婚育年齡逐漸高齡化，因此，初育年齡也隨之延後。

另外，從總生育率觀之，歷年來婦女總生育率持續下降，每名婦女的平均生育

率為：1951年為7人、1961年為5.5人、1971年的3.7人、1981年為2.4人、1991年則又降為1.72人，可見生育率呈現一路下滑，直至2010年的婦女總生育率還降至0.9左右，平均每位婦女生不到1個小孩，我國成為全世界出生率最低的國家（張瓊玲，2016：4）。雖然從2010年後婦女總生育率已有慢慢提高，截至2016年止，我國育齡婦女的總生育率已提升至1.17，但猶可見少子女化的問題至為嚴重，無怪乎政府必須正視少子女化問題帶來的負面效應，甚至將之列為國安議題之層次。

再則，由於亞洲國家文化傳統上的父權主義影響，傳宗接代的觀念深植社會文化中，形成重男輕女的情況，因為只有男性才具有綿延家族的正統代表性，因而女性婚後被夫家期待生男孩以延續夫家的香火，若怕連生女孩且無法養育2個以上的小孩，則可能希望借重醫療科技，期直接一舉得男訂做一個「他」，如此一來，則勢必造成男女嬰兒性別比例失衡。近年來家庭型態改變，教育水準提高，雙薪家庭、核心家庭已然為常態，因此，必然帶來傳統的家庭功能的式微，為應工業社會的生活形態與家庭成員變少的情況，民眾逐漸期望將照顧工作轉移成是國家的責任。尤其是在女性勞參率提高及性別平權的呼聲日高之下，照顧工作已不能再視為是家庭成員中的女性所應負的天職了，因此，從近年來我國人口結構的變化看來，我國已步入少子女化及人口老化的社會型態了，如不正視這個問題，思考性別主流化思維下的對家庭型態、工作型態乃至於當代產業發展所帶來的改變，若不去深刻檢討並研議建置性別友善的工作環境及人力資源管理，則政府推動性別主流化的政策，將不能稱之為已竟其功。

過去，在傳統社會的觀念中，普遍認為女性的本務在家庭，常聽到的是把丈夫小孩顧好就好，其他個人的發展非要務。但近年我國女性走出家庭加入就業市場，已然成為普遍的現象，女性所任職的工作能否讓她兼顧家庭？家庭與工作間的平衡？兩者兼顧是否為「不可能的任務」？凡此種種，皆成為決定婦女是否能留任職場的重要因素。以OECD公布的統計資料為例，2008—2016年OECD國家女性勞動力參與率（如表1）皆呈現持平或緩步成長的情況（OECD Statistics, 2017）；再以2016年來看，除了美國的女性勞參率67.3%、日本68.1%以外，其餘歐美先進國家多在七成以上，北歐國家甚至高達八成，就連男尊女卑文化非常嚴重的韓國，其女性勞參率也有58.40%，OECD成員國的平均女性勞參率

已達六成（63.6%）。雖然我國近年來亦自詡女性勞參率突破五成，但比起先進國家來看，的確還有提升女力的空間。

表 1 2008—2016 年 OECD 國家 15 歲到 64 歲女性勞動力參與率

Country \ year	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Australia	70.0	70.1	70.0	70.5	70.4	70.5	70.5	71.2	71.6
Austria	67.8	68.7	68.9	69.3	70.0	70.7	70.8	70.9	71.7
Belgium	60.8	60.9	61.8	61.1	61.3	62.3	63.0	63.0	62.9
Canada	74.2	74.2	74.3	74.1	74.3	74.7	74.2	74.2	74.4
Chile	50.2	51.1	51.8	53.9	54.6	54.9	55.7	55.8	56.1
Czech Republic	61.0	61.5	61.5	62.2	63.5	65.1	66.6	66.5	67.6
Denmark	77.0	76.8	76.0	76.1	75.8	75.6	75.0	75.3	77.2
Estonia	70.3	70.5	71.0	71.4	71.3	71.7	71.2	72.9	73.1
Finland	74.0	73.5	72.5	72.7	73.4	73.5	73.8	74.4	74.1
France	65.2	65.7	65.8	65.7	66.3	66.9	67.4	67.6	67.9
Germany	69.7	70.4	70.8	71.9	71.9	72.6	72.9	73.1	73.6
Greece	55.0	56.5	57.5	57.5	58.3	58.3	59.0	59.9	60.4
Hungary	54.7	55.0	56.3	56.6	58.0	58.6	60.7	62.2	63.5
Iceland	82.5	82.0	82.7	82.4	83.3	84.3	84.2	85.5	86.2
Ireland	63.3	62.8	62.3	62.3	62.2	63.2	62.5	62.8	64.1
Israel	65.3	66.3	66.4	66.1	67.1	67.3	68.4	68.3	68.6
Italy	51.6	51.1	51.1	51.4	53.4	53.6	54.4	54.1	55.2
Japan	62.2	62.9	63.2	63.0	63.4	65.0	66.0	66.7	68.1
Korea	54.7	53.9	54.5	54.9	55.2	55.6	57.0	57.9	58.4
Latvia	70.3	70.7	70.8	70.1	72.0	71.6	71.6	72.8	74.0
Luxembourg	58.7	60.7	60.3	60.7	62.8	63.2	64.2	65.6	64.7
Mexico	45.2	45.8	45.6	46.2	47.3	47.4	46.6	46.8	47.0
Netherlands	71.7	72.3	72.6	73.1	74.3	74.6	74.0	74.7	75.0
New Zealand	71.7	71.8	71.6	72.1	72.4	73.0	74.1	74.1	74.9
Norway	77.4	76.5	75.6	75.8	75.9	76.1	75.9	76.2	75.9
Poland	57.0	57.8	58.5	58.9	59.7	60.1	61.1	61.4	62.0
Portugal	68.9	68.9	69.7	69.5	69.7	69.8	70.0	70.3	70.5
Slovak Republic	61.4	60.6	61.3	60.8	61.7	62.4	62.8	64.3	65.3
Slovenia	67.5	67.9	67.4	66.5	66.9	66.6	67.2	67.9	68.6
Spain	64.5	66.0	67.1	68.3	69.3	69.7	69.8	70.0	70.2

表 1 (續)

Country \ year	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Sweden	77.0	76.4	76.2	77.4	77.9	78.8	79.3	79.9	80.2
Switzerland	76.6	77.1	75.3	76.3	76.7	77.1	78.1	78.6	79.5
Turkey	26.7	28.4	30.2	31.5	32.3	33.7	33.6	35.0	36.2
United Kingdom	70.2	70.2	70.2	70.4	70.9	71.6	72.1	72.5	73.0
United States	69.3	69.0	68.4	67.8	67.6	67.2	67.1	66.9	67.3
OECD countries	61.3	61.6	61.8	61.8	62.2	62.5	62.8	63.0	63.6
Colombia	54.8	58.5	60.5	61.5	63.0	62.8	62.9	63.7	63.6
Costa Rica	50.4	50.8	50.2	49.6	55.6	54.9	54.6	53.9	50.4
Lithuania	64.9	65.5	67.6	68.6	69.4	70.1	70.3	72.5	73.9
Brazil	62.8	62.9	63.5	..	60.8	60.8	60.7	61.1	..
China	..	..	..	70.3	..	..	..	..	..
India	..	32.5	..	30.3	..	28.5	..	..	..
Indonesia	52.1	53.1	52.9	53.7	51.9	53.6	52.5	..	..
Russian Federation	68.9	68.8	68.0	68.1	68.2	67.9	68.1	68.2	68.9
South Africa	51.9	50.2	48.4	49.0	49.4	50.4	50.7	52.1	52.2

說明：「OECD countries」一列之數值係指 OECD 國家女性勞動參與率之平均數。

資料來源：OECD Statistics (2017) 與研究者自行整理。

截至 2017 年 7 月為止，我國女性總體勞參率為 51.01%。² 按照行政院主計總處 (2017b) 《105 年人力資源調查統計年報》資料中之「表 8 歷年年齡組別勞動力參與率」顯示，比較近十年來的男、女性的勞參率的表現情況，雖然自 2012 年起，我國女性勞參率已開始突破 5 成 (50.19%)，然而女性不管在任何年齡層，勞參率幾乎都低於男性，兩性只有在 15-24 歲的勞參率較為接近外，其他任何年齡層，女性皆低於男性；男性自 25-44 歲這一階段起，勞參率就高達 9 成以上 (如表 2)；而自 2012 年開始，女性只有在 25-29 歲的勞參率接近 9 成，及 2015 年開始達到 9 成者外，從 30 歲起就降至 8 成，35-39 歲、40-44 歲又降至 7 成 (如表 3)。其後皆一路下滑，尤其到了 55-59 歲勞參率已降至 4 成左右了，但同時期的男性勞參率仍有 7 成左右，而 60 至 64 歲的女性勞參率更是只有男性的一半 (如表 4)。

² 參閱勞動部，勞動統計查詢網，2017 年 7 月。(<http://statdb.mol.gov.tw/statis/jspProxy.aspx?sys=220&funid=mq03&ym=10407&yymt=10607&cycle=1&outmode=0&outkind=21&compmode=0&fldspc=12,1,&rdm=ipilrJle>，檢閱時間：2017 年 8 月。)

表 2 2007—2016 年我國 15 歲到 65 歲以上年齡層國民之勞動力參與率

年	15~24 歲			25~44 歲			45~64 歲			65 歲以上		
	計	男	女	計	男	女	計	男	女	計	男	女
2007	31.1	28.13	33.96	83.41	92.99	73.98	60.55	77.25	44.13	8.13	11.95	4.45
2008	30.17	27.81	32.47	83.81	92.94	74.83	60.83	76.89	45.08	8.10	11.74	4.64
2009	28.62	25.72	31.48	84.19	92.98	75.58	60.25	75.65	45.17	8.05	11.95	4.4
2010	28.78	26.46	31.06	84.72	93.15	76.51	60.31	75.36	45.61	8.09	12.07	4.43
2011	28.56	26.43	30.7	85.56	93.89	77.53	60.36	75.54	45.59	7.93	12	4.23
2012	29.08	26.94	31.23	86.33	94.60	78.38	60.48	75.39	46.01	8.10	12.46	4.20
2013	29.58	28.32	30.83	86.64	94.49	79.09	60.73	74.82	47.08	8.34	12.82	4.38
2014	29.36	29.04	29.70	86.85	94.61	79.37	61.65	75.06	48.69	8.68	13.31	4.63
2015	30.24	30.36	30.12	87.40	94.75	80.31	61.89	75.32	48.96	8.78	13.58	4.64
2016	31.37	32.64	30.07	87.82	94.85	81.01	62.42	75.48	49.88	8.61	13.66	4.28

資料來源：行政院主計總處《105 年人力資源調查統計年報》之表 8 歷年年齡組別勞動力參與率（行政院主計總處，2017b）。

表 3 2007—2016 年我國 25 歲到 44 歲年齡層國民之勞動力參與率

年	25~29 歲			30~34 歲			35~39 歲			40~44 歲		
	計	男	女	計	男	女	計	男	女	計	男	女
2007	84.68	88.68	80.79	84.37	94.14	74.8	83.17	95.32	71.18	81.42	94.03	68.79
2008	85.02	88.32	81.82	84.75	94.19	75.50	83.86	95.52	72.39	81.56	93.96	69.14
2009	85.82	89.35	82.39	85.18	94.11	76.46	84.24	95.39	73.35	81.45	93.2	69.72
2010	86.88	90.17	83.69	85.18	93.90	76.71	84.56	95.23	74.25	82.22	93.37	71.17
2011	89.39	92.01	86.91	85.89	94.59	77.5	84.13	94.76	73.94	82.92	94.07	71.97
2012	91.87	94.66	89.22	86.40	95.05	78.08	83.96	94.36	74.00	83.60	94.28	73.17
2013	92.50	94.77	90.30	86.71	94.60	79.13	84.10	94.05	74.59	84.02	94.55	73.82
2014	91.67	94.58	88.84	88.19	96.07	80.62	83.77	93.43	74.54	84.48	94.32	75.02
2015	92.49	94.81	90.19	89.38	96.76	82.28	83.87	93.01	75.12	84.86	94.49	75.62
2016	92.23	94.08	90.38	90.16	97.48	83.11	84.71	93.63	76.19	85.16	94.23	76.47

資料來源：行政院主計總處《105 年人力資源調查統計年報》之表 8 歷年年齡組別勞動力參與率（行政院主計總處，2017b）。

表 4 2007—2016 年我國 45 歲到 64 歲年齡層國民之勞動力參與率

年	45~49 歲			50~54 歲			55~59 歲			60~64 歲		
	計	男	女	計	男	女	計	男	女	計	男	女
2007	75.57	90.8	60.39	65.57	83.25	48.09	49.64	68.15	31.58	32.04	46.32	18.48
2008	76.18	90.69	61.72	65.94	82.69	49.44	50.60	68.64	33.06	31.86	45.87	18.56
2009	76.62	90.41	62.89	65.43	81.57	49.56	49.95	66.9	33.51	31.75	45.79	18.38
2010	77.20	90.53	63.97	65.93	81.67	50.49	50.67	67.59	34.33	32.20	45.73	19.32
2011	77.84	91.22	64.63	67.14	82.74	51.85	51.66	68.62	35.31	32.01	46.37	18.38
2012	78.70	91.49	66.09	67.73	82.89	52.89	52.52	69.32	36.36	32.56	47.24	18.67
2013	79.56	91.32	68.00	68.27	82.30	54.53	53.21	68.64	38.40	33.42	48.57	19.09
2014	80.21	91.00	69.63	69.63	83.46	56.11	54.41	69.43	40.04	35.61	49.40	22.60
2015	80.92	91.74	70.36	70.34	83.85	57.15	55.08	70.62	40.21	35.77	49.27	23.08
2016	81.68	91.70	71.93	71.44	84.23	59.00	55.67	70.60	41.40	36.35	50.70	22.90

資料來源：行政院主計總處《105 年人力資源調查統計年報》之表 8 歷年年齡組別勞動力參與率（行政院主計總處，2017b）。

從行政院主計總處（2017a）最近發布的資料顯示，統計至 2016 年 10 月底止，我國 15 至 64 歲已婚女性結婚離職率為 29.92%，復職率僅 51.10%；生（懷）第 1 胎離職率為 24.99%，生育（懷孕）離職後之復職率為 55.57%。對照前揭表列所示，兩性各階段的勞參率表現，可見女性在職場的生涯發展受到育兒及家庭照顧的影響很大，而兩性職涯發展的差距與性別不平等的確存在著互為因果的關係，所以要應用性別主流化的概念到人力資源各項管理措施方面，OECD 國家的友善家庭政策，值得引為借鏡（張瓊玲，2015b）。因此，從人口結構及勞參率所展現出來的國民生產力來看，要讓女性續留在職場，只有將職場環境乃至於整體社會環境建置得更友善，女性才能有全人發展的機會，從而增加個人的經濟收益，並進而提升國家總體的經濟產能。所以，政府所要做的，就是以「前瞻性」的眼光，洞悉社會各類人口的需求，提出解決問題的政策，如研議友善家庭的相關措施與作為，以嘉惠從事各類工作的女性能續留職場，方能具體回應降低「少子女化」這個國安議題所帶來的衝擊。

參、公務人員的相關性別統計資料

另外，以我國社會的傳統觀念之下，女性最被家人期待去從事的職業之一：公務人員為例，從女性公務人員的任職、年齡、晉升、離退等各面向的表現情況來看，似乎亦可看出女公務人員在其職業生涯上，影響其久任的因素與其最需要的協助措施為何了。試以相關性別統計數據之表現（考試院，2017）說明如下：

一、公務人員晉用升官等之性別比例

截至 2016 年底，以行政機關之公務人員為例，總人數為 347,572 人，其中男性（含警職人員）占 57.9%、女性 42.1%，顯示男性較女性為多。

再從其組成之人口結構來看，以教育程度區分，截至 2016 年底公務人員之各級教育程度中，只有大學學歷這一級的學歷係女性高於男性（53.1%：46.9%）者外，其餘皆男性人數比例高於女性，如：碩士學歷者男女比例為 58.9%：41.1%、博士學歷者男女比例為 78.0%：22.0%、專科以下學歷者男女比例為 71.0%：29.0%。如以教育程度所可能對照的官等來看，女性應該是任薦任官者較多，男性則多為簡任官和委任官，但事實上並非如此。截至 2016 年底公務人員委任官之男女比例為 41.7%：58.3%、薦任官之男女比例為 42.4%：57.6%、簡任官之男女比例為 67.5%：32.5%。

此外，隨著近年來對性別主流化的呼籲及女性教育水準的提高，復從公務人員晉升簡任官等之訓練來看，截至 2016 年底，薦升簡的升官等訓練女性占 40%，遠低於男性的 60%，但女性的及格率為 94.8%，高於男性的及格率（88.8%）；而委升薦的升官等訓練女性占 61.8%，高於男性的 38.2%，而女性的及格率一樣是高於男性的（91.0%：82.4%），雖然女性升簡任官的比例依然不若男性，但及格率卻都高於男性。此一現象雖可推論女性升上薦任官後，多數就留在薦任官等待離退了，但單就女性近幾年來任簡任官比例來看，女性公務人員晉升簡任的比例是提高最多的，由 2012 年底之 27.9% 提升至 2016 年底之 32.5%，增加 4.6 個百分點，女性簡任官的比例已突破三成了，亦符合指導我國性別平等政策的《性別平等政策綱領》所定「任一性別不少於三分之一」之要求，顯見在提倡性別平權為性別主流化的呼

籲下，主張避免因歧視女性而出現「玻璃天花板」效應的心態，是有得到改善。其餘薦任官之女性比例由 54.9% 提升至 57.6%，增加 2.7 個百分點，委任官則由 58.7% 降至 58.3%，減少 0.4 個百分點。

綜上，從委任官的性別比例來看，顯見女性有可能高資低用者為多，而在晉升簡任官的部分，可能仍有部分職務存在著「玻璃天花板效應」的影響，或在往高位（簡任官）晉升之前，就已退離公務職場了。如果不是出於對女性任職者之歧視，則緣於公務界女性對期待強化友善家庭措施及友善人力資源管理作為之因素，則友善家庭措施暨強化家庭支持系統此一議題仍為治理文官體系的重要課題。

二、公務人員退離之性別比例

截至 2016 年底公務人員平均年齡男性為 43.8 歲、女性為 42.5 歲。女性公務人員以 30-35 歲之比率（49.1%）為最高，25-30 歲女性的比率次之（48.6%），其他各年齡組則呈現年齡越高，女性比率越低的現象。反觀男性公務人員，除了 18-25 歲這一年齡組的公務人員男性占 75.0%（因為警察人員居多）之外，呈現出 30 歲以上，年齡越高，男性比率越高的情形。顯見女性較男性提早離開公務職場。

再以公務人員的退休情況觀之，以 2016 年為例，此時尚未有所謂公務人員年金改革的議題發酵，然而，屆齡退休的男性占 73.3%，女性占 26.7%，這可能代表女性多做不到屆齡就離開職場了，而男性可能在職場上一路順利，如期升遷者較多，故多願意做到屆齡才退休。

另外，從各官等的男女退休比率觀之，同樣以 2016 年為例，簡任退休人員男女比率是 76.9%：23.1%，薦任退休人員男性是 49.6%、女性 50.4%，委任退休人員男性 46.9%、女性是 53.1%，顯見許多女性公務人員只做到基層的委任官和中階的薦任官就退休離職了，能做到簡任官者還是少數的。

從前述公務人員的人口結構來看，女性公務人員還是在壯年之時，她的人生職涯就停滯不前了，原因雖然值得我們進一步去探討，但究其原因，還是因為家庭支持系統不健全之故，所以，如果係因女性工作而無法兼顧家庭照顧（如托育、托老），則更需要友善的職場環境與人道關懷，否則女性因要扮演社會所期待的家庭照顧者的腳色，致無法發揮女力經濟，連帶影響社會迎接女力時代來臨的機會，則會令人深感遺憾！

肆、性別主流化政策的策略思考

一、人口結構總體表現情況之省思

根據所繪出的我國人口金字塔圖像（如圖 1）觀之，2012 年人口結構的整體圖形還是橄欖球型，但至 2060 年已完全變成倒金字塔型，呈現老年人口遠大於年輕人口之圖像。再進一步推估未來的人口表現情況（如圖 2），依據低推計情況，人口零成長發生時點最快於 2019 年到來，而最晚發生於 2026 年（據高推計情況），中推計人口零成長則於 2021 年發生，這些都是近在咫尺的事情。2061 年總人口數約降為 16.6 至 19.3 百萬人之間，這個數字約為 2014 年之 70% 至 82% 而已。所以，2019 至 2026 年為我國人口數的最高峰期，計約為 23.5 至 23.6 百萬人，從此以後，我國人口將呈現老化及負成長，人口紅利也將跟著消失，少子女化的嚴重問題將完全呈現出來。可以預見的是未來將有下列幾項問題值得關注：

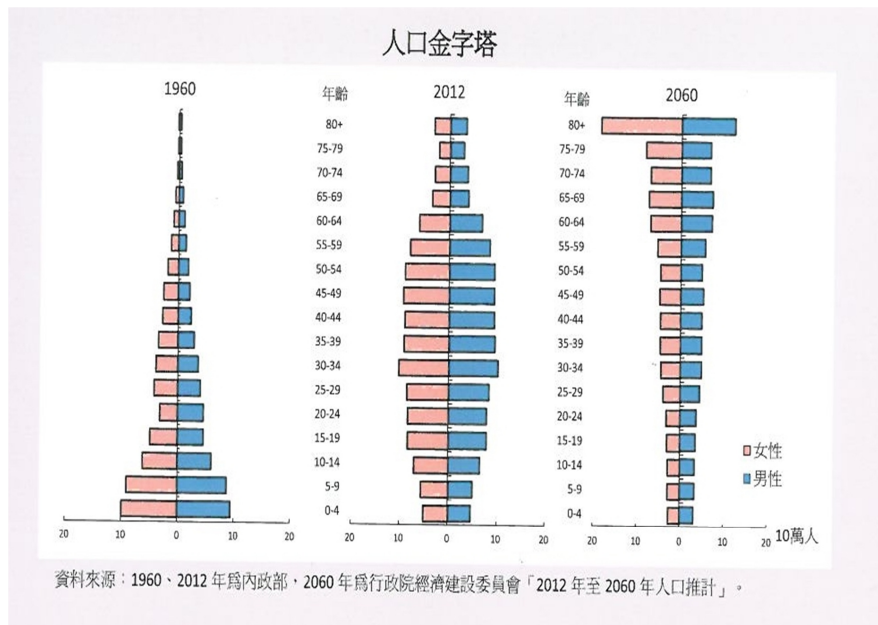
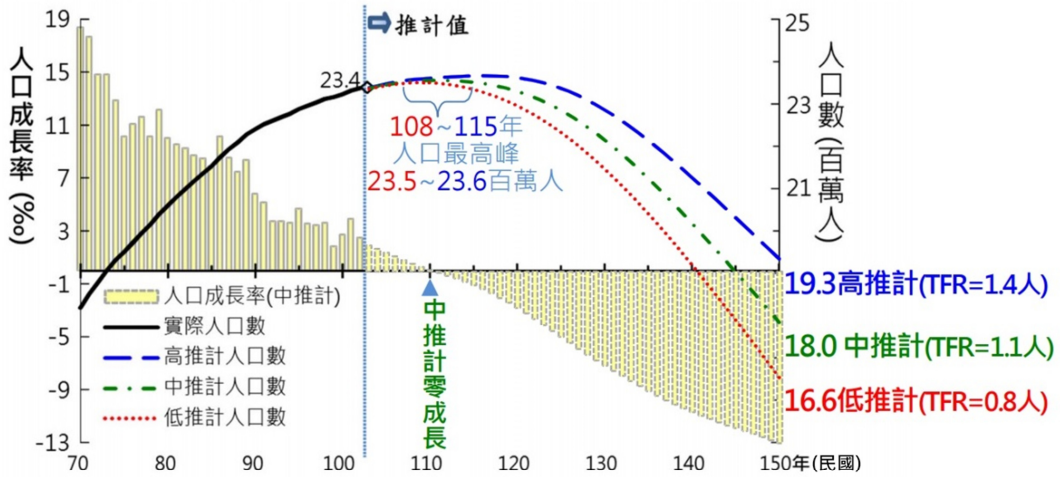


圖 1 臺灣之人口金字塔性別統計圖像

資料來源：2013 行政院性別圖像（行政院主計總處，2013）。



說明：1.TFR係指總生育率假設。2.本圖數據為年底資料。
資料來源：國家發展委員會「中華民國人口推計（103至150年）」。

圖 2 臺灣人口總成長趨勢圖

說明：1.TFR 係指總生育率假設；2.本圖樣為年底資料。

資料來源：國家發展委員會「中華民國人口推計（103 年至 150 年）」，2014 年 8 月。³

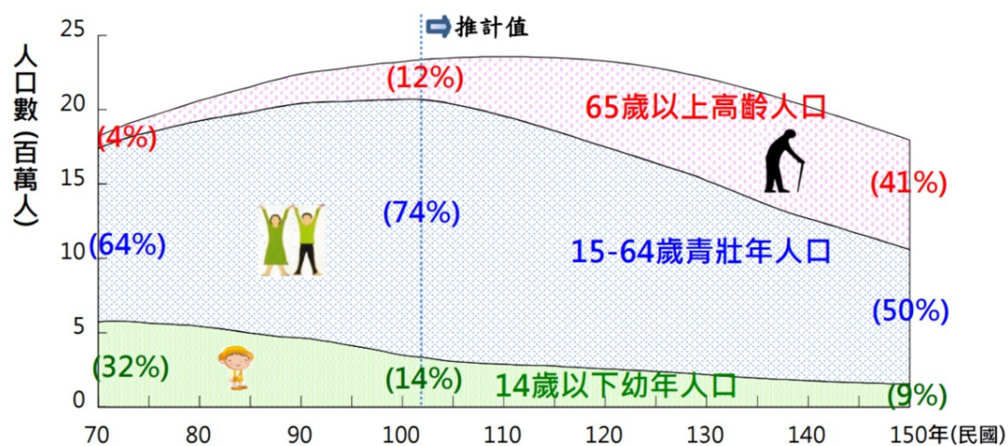
（一）少子女化

如圖 1 所表示，2012 年的人口金字塔已顯見少子女化的來臨，托育議題成為政府促進生育及矯正人口失衡，所必要考量的政策。另外，由於少子女化的議題將衝擊我國人力結構，導致各項照顧工作的加重。從社會經濟面來看，亦將改變我國各項產業面貌，如勞力密集的製造業及工程類工作勢必受到衝擊，家庭照顧及健康照顧類工作若未有完整的家庭照顧及長期照顧政策，可能使照顧工作更加落在婦女身上，甚至影響國家的競爭力，無怪乎「少子女化」被認為已是國安議題的層次了（張瓊玲，2016：11）。既然我國的整體人口趨勢，已走向少子女化，因此，國家的托育政策必須有周全的配套措施，包括如何做好保母培訓、輔導托育機構公共化，更重要的是政府如何發展相關政策及加強健全一般工作職場上的「友善家庭措施」，以提倡具有性別意識且人性化的人力資源管理作為。

³ 參閱國家發展委員會之人口推估網頁—中華民國人口推計（103 年至 150 年）（2014 年 8 月）（<http://www.ndc.gov.tw/News.aspx?n=81ECE65E0F82773F&sms=ED8A185F8C0EAF5>，檢閱日期：2015 年 8 月 16 日）。

(二) 人口老化

根據國家發展委員會 2014 年 8 月公布的人口推計資料（如圖 3），人生的三階段（幼年、青壯年及老年）來看，各階段人口占總人口比率，將從 2015 年的 13.57%（幼年）、73.92%（青壯年）及 12.51%（老年），至 2061 年轉變為 9%（幼年）、50%（青壯年）及 41%（老年）。與 2014 年比較，2061 年總人口減少 24.2%，其中，幼年及青壯年大致減少一半，老年人口則增加 1.6 倍。報告中指出，我國人口推計將於 2018 年邁入高齡社會，2025 年邁入超高齡社會。據估計，2061 年時，臺灣每 10 人中，即有 4 位是 65 歲以上老年人口，而此 4 位中則有 1 位是 85 歲以上之超高齡老人。2014 年約每 6.2 名青壯年負擔 1 名老人，至 2061 年將降為每 1.2 名青壯年負擔 1 名老人。而在我國社會目前仍受傳統文化的影響，仍由家庭中的女性擔任無酬的照顧工作，把照顧工作對當作是婦女的職責，這對於上班族女性及雙薪家庭的「三明治」型家庭，所帶來的壓力將更為明顯。因此，以兩性平均餘命為女多於男的情況，長照議題對分擔婦女的照顧工作而言，分外重要（張瓊玲，2016：12）。



說明：1.本圖為中推計結果。

2.括弧中數字為占總人口百分比。

資料來源：依據國家發展委員會「中華民國人口推計（103至150年）」，國家發展委員會繪製。

圖 3 臺灣人口結構變動趨勢圖

說明：1.本圖為中推計結果；2.括弧中數字為占總人口百分比。

資料來源：國家發展委員會「中華民國人口推計（103年至150年）」，2014年8月。⁴

⁴ 同上註。

綜上，有關少子女化的托育議題和因應老年化社會的長照議題，自來就是屬於女性所關切的性別政策之重點內涵，未來將更受到社會全面的關注。

（三）人口結構圖像改變，影響產業型態，政策走向亦將隨之改變

按照 2016 年性別勞動統計顯示，從事服務業的女性占有所有女性就業者的 71.67%，較 2006 年之 69.16% 增加 2.51 個百分點，工業部門僅占 25.28%，較之 2006 減少 1.83 個百分點。從以上可知，大部分女性多從事服務業，所謂服務業係包括銷售、運輸及倉儲業、住宿餐飲、資通傳播、金融保險、不動產業、專業及科技服務、支援服務、公共行政、教育服務、醫療保健、藝術娛樂及休閒等業務，照顧性質之工作亦屬之。因應少子女化及人口老化所引發的相關效應，我國政府有必要考量人民的家庭支持系統、各年齡層及各類人口對照顧服務的需求。並為了同時考量避免落入「照顧工作女性化」的窠臼，應研議思考如何在職場環境中，運用「供應鏈」的概念，為職場的工作者—尤其是女性工作者，創造另一個支援其家庭照顧工作的產業鏈，將「需求—滿足需求」的概念，導入建立家庭支持系統的相關政策，乃至從各行各業的產業設計、產品研發、工作人力等，舉凡有員工的政府機構、企業等都是需要這項服務的需求端，將照顧工作產業化即是以「性別主流化」的觀點，協助產業界創造有利於性別友善的職場環境與支持系統，並扶植另一批工作者分擔職場工作者家庭的照顧勞務工作，不管是運用科技抑或是人力，各類政策都可以環環相扣，由點而線而面，藉以成立照顧產業鏈，此亦為當前人民需要政府協助實踐性別正義的重要作為。

二、公務人員性別比例總體表現情況之省思

從前揭公務人員性別比率的統計來看，女性公務人員退休的年齡比男性還年輕；薦任官和委任官的女性公務人員明顯多於男性，又論及高階女性之人數及比率，較之男性，則有長足的發展空間，且屆齡退休之女性僅占整體屆齡退休者不到三分之一的比例，就可知照顧工作仍然是影響女性公務人員職涯發展的重要原因。因此，公務人員的友善家庭措施方面，仍亟須研議充實和更加精進的。如 2017 年 8 月 9 日通過的「公務人員退休資遣撫卹法」第 7 條明定：公務人員具有本項公布施行後，依法令辦理育嬰留職停薪之年資，得選擇全額負擔並繼續繳付退撫基金費

用。本項規定從性平的眼光來說，的確是符合友善家庭的政策作為的。

伍、落實性別主流化的作為：以友善家庭政策作為政策發想

「友善家庭政策」係指藉由政府提出相關的政策協助，調和工作者的工作與家庭生活，增加能兼顧工作與親職的平衡性，也就能幫忙提升婦女就業率，當然更增進了職場的性別平等。因此，為促進政策制定的性別意識，要於各項政策中涵攝對不同性別的人口結構的考量，方被稱為實踐性別正義的政策。故解決少子女化的國安議題，首重透過性別平權的理念，建置周延的家庭支持系統及友善家庭措施，才能讓婦女「能生」、「敢生」、「願意生」。從長遠看來，政府應及早做好托育（含育兒）與長照政策，甚至可以考慮藉由這兩項政策，增加婦女的就業率（包括二度就業婦女），從嬰幼兒的「托育」到高齡者照顧的「托老」及身心障礙者之照顧等，例如建立一個專業照顧工作的新型態，成為各類工作人口的家庭支持系統之一。是以，以打造友善環境及友善的人力資源管理措施，作為政府實踐性別主流化的具體作為。故「性別主流化」的政策思維，是為我國政府公務人員在思考研議各類政策制定時，所必要思考的政策內涵。

我國對於友善家庭及職場之政策內容，主要表現於「性別工作平等法」、「勞動基準法」、「工廠法等法」中，其主要內容如表 5：

表 5 友善家庭及職場措施法源對照表

友善家庭及 職場措施	法源	內容
性騷擾防治措施	性別工作平等法第 13 條	雇主應防治性騷擾行為之發生。其僱用受僱者三十人以上者，應訂定性騷擾防治措施、申訴及懲戒辦法，並在工作場所公開揭示。 雇主於知悉前條性騷擾之情形時，應採取立即有效之糾正及補救措施。 第一項性騷擾防治措施、申訴及懲戒辦法之相關準則，由中央主管機關定之
彈性工時	性別工作平等法第 19 條	受僱於僱用三十人以上雇主之受僱者，為撫育未滿三歲子女，得向雇主請求為下列二款事項之一：

友善家庭及 職場措施	法源	內容
		一、每天減少工作時間一小時；減少之工作時間，不得請求報酬。 二、調整工作時間。
哺乳時間	性別工作平等法第 18 條	子女未滿一歲須受僱者親自哺乳者，除規定之休息時間外，雇主應每日另給哺乳時間二次，每次以三十分鐘為度。前項哺乳時間視為上班時間。
育嬰留職停薪	性別工作平等法第 16 條	受僱者任職滿六個月後，於每一子女滿三歲前，得申請育嬰留職停薪，期間至該子女滿三歲止，但不得逾二年。同時撫育子女二人以上者，其育嬰留職停薪期間應合併計算，最長以最幼子女受撫育二年為限。 受僱者於育嬰留職停薪期間，得繼續參加原有之社會保險，原由雇主負擔之保險費，免予繳納；原由受僱者負擔之保險費，得遞延三年繳納。 依家事事件法、兒童及少年福利與權益保障法相關規定與收養兒童先行共同生活之受僱者，其共同生活期間得依第一項規定申請育嬰留職停薪。 育嬰留職停薪津貼之發放，另以法律定之。 育嬰留職停薪實施辦法，由中央主管機關定之。
	性別工作平等法第 17 條	前條受僱者於育嬰留職停薪期滿後，申請復職時，除有下列情形之一，並經主管機關同意者外，雇主不得拒絕： 一、歇業、虧損或業務緊縮者。 二、雇主依法變更組織、解散或轉讓者。 三、不可抗力暫停工作在一個月以上者。 四、業務性質變更，有減少受僱者之必要，又無適當工作可供安置者。 雇主因前項各款原因未能使受僱者復職時，應於三十日前通知之，並應依法定標準發給資遣費或退休金。
產假、陪產假	勞動基準法第 50 條	女工分娩前後，應停止工作，給予產假八星期；妊娠三個月以上流產者，應停止工作，給予產假四星期。

友善家庭及 職場措施	法源	內容
	性別工作平等法第 15 條	<p>前項女工受僱工作在六個月以上者，停止工作期間工資照給；未滿六個月者減半發給。</p> <p>雇主於女性受僱者分娩前後，應使其停止工作，給予產假八星期；妊娠三個月以上流產者，應使其停止工作，給予產假四星期；妊娠二個月以上未滿三個月流產者，應使其停止工作，給予產假一星期；妊娠未滿二個月流產者，應使其停止工作，給予產假五日。</p> <p>產假期間薪資之計算，依相關法令之規定。</p> <p>受僱者經醫師診斷需安胎休養者，其治療、照護或休養期間之請假及薪資計算，依相關法令之規定。</p> <p>受僱者於其配偶分娩時，雇主應給予產檢假五日。</p> <p>受僱者於其配偶分娩時，雇主應給予陪產假五日。</p> <p>產檢假及陪產假期間工資照給。</p>
	工廠法第 37 條	<p>女工分娩前後，應停止工作共八星期，其入廠工作六個月以上者，假期內工資照給，不足六個月者減半發給。</p>
家庭照顧假	性別工作平等法第 20 條	<p>受僱者於其家庭成員預防接種、發生嚴重之疾病或其他重大事故須親自照顧時，得請家庭照顧假；其請假日數併入事假計算，全年以七日為限。</p> <p>家庭照顧假薪資之計算，依各該事假規定辦理。</p>
生理假	性別工作平等法第 14 條	<p>女性受僱者因生理日致工作有困難者，每月得請生理假一日，全年請假日數未逾三日，不併入病假計算，其餘日數併入病假計算。</p> <p>前項併入及不併入病假之生理假薪資，減半發給。</p>
托育服務	性別工作平等法第 23 條	<p>僱用受僱者二百五十人以上之雇主，應提供下列設施、措施：</p> <p>一、哺（集）乳室。</p>

友善家庭及 職場措施	法源	內容
		二、托兒設施或適當之托兒設施。 主管機關對於雇主設置托兒設施或提供托兒措施，應給予經費補助。 有關哺（集）乳室、托兒設施、措施之設置標準及經費補助辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。
工作環境友善安全措施	勞動基準法第 49 條	雇主不得使女工於午後十時至翌晨六時之時間內工作。但雇主經工會同意，如事業單位無工會者，經勞資會議同意後，且符合下列各款規定者，不在此限： 一、提供必要之安全衛生設施。 二、無大眾運輸工具可資運用時，提供交通工具或安排女工宿舍。 前項第一款所稱必要之安全衛生設施，其標準由中央主管機關定之。但雇主與勞工約定之安全衛生設施優於本法者，從其約定。 女工因健康或其他正當理由，不能於午後十時至翌晨六時之時間內工作者，雇主不得強制其工作。 第一項規定，於因天災、事變或突發事件，雇主必須使女工於午後十時至翌晨六時之時間內工作時，不適用之。 第一項但書及前項規定，於妊娠或哺乳期間之女工，不適用之。

資料來源：張瓊玲（2015a：39-40）。

因此，為落實性別正義的人口政策，公務人員於各項政策規劃、執行及評估時，可以考慮如何以「友善性別」的觀點，作為思考的切入點，俾利設計各項政策方案、執行策略暨規劃適當之績效評估指標。並期在政策作為中，兼具短、中、長程的規劃願景，以使政策更加周延，方能在生命各階段人口之性別差異，融入不同性別之需要，設計出成功的政策（張瓊玲，2016：13）。在此，為解決我國的可預見之人口結構失衡問題所會帶來的困境，及在公務界性別比例所呈現的問題，僅提出以下諸項思考方向，並舉作者曾經參與過的案例，作為從性別主流化的觀點建構

我國在人口政策上具性別正義意涵的政策發想。

一、政府宜推動具性別意識的「友善家庭措施」，鼓勵各民間機關（構）及企業落實之

從前揭各項統計數據顯示，不管是公部門或私部門，女性往往為了家務與照顧工作而暫時退出，甚至是永久退出勞動市場，復從 OECD 國家經驗，良好的友善家庭政策包含了彈性工作（時）、適宜的親職假規劃、與家庭支持系統的完備，都有助於提高女性的生育意願，而直接促進人口成長。故一個先進國家之政府與企業界多會致力於鼓勵各界、甚至以政策帶動各界提出各類友善家庭之方案與措施，期以減輕家庭的負擔，來提振國家競爭力。然而古今中外，職業婦女兼顧家庭照顧與工作發展的共同經驗，是猶如處在壓力鍋中求生存般的不容易。是故，於 2015 年出版的探討女性發展的暢銷書《女力時代：改寫全球社會面貌的女性新興階級》（許恬寧譯，2015），亦標舉應提倡於職場上實施「友善家庭措施」、應用相關的科技發明，及發展適切的政策，以協助女性留在職場，方能讓優秀女性能貢獻所學，一樣有全人的生涯發展，才是達到兩性平權的契機。

我國對於「友善家庭措施」的內容，除了在「勞動基準法」訂有產假、女工妊娠工作調整、哺乳時間等母性保護規定，以及在「性別工作平等法」亦定有產假、安胎假、產檢假、家庭照顧假、育嬰留職停薪、哺（集）乳及補助托兒設施措施等友善家庭之規定外，政府近年來更透過宣導、輔導、補助及表揚等策略，支持企業推動優於法令的友善措施。未來應持續以積極具體的作為，透過各種法制要求及管理措施，形塑良好的職場環境，以實踐 CEDAW 對提倡母性保護及保障父母得以兼顧家庭義務和工作責任的要求（張瓊玲，2016：13-14）。

國家發展委員會於 2014 年 2 月出版的《台灣經濟論壇》以「厚植優質人力資本，提升國家競爭力—育才、留才及攬才整合方案」為題，對我國競爭力提出整體發展策略之展望，其中特別在「二、留才面策略及措施」中，對如何提振婦女勞動力以增進國家競爭力部分，提出看法與政策建議，其中如「（二）妥善運用婦女、中高齡及高齡人才」之第 3 項「推動生活與工作平衡措施」，主張「鼓勵雇主推動員工工作與生活平衡措施，創造友善的工作環境，以凝聚員工對企業的向心力，……並參訪觀摩企業，協助企業規劃照顧員工之各項措施，使企業將員工工作

與生活平衡納入經營的核心價值，進而創造勞資雙贏。」這一部分，政府有規劃友善家庭政策之責，以減輕婦女照顧家庭的負擔；另外，政府亦肩負著引導企業及民間團體落實友善家庭政策的人力資源管理措施之責，落實推動工作與生活之平衡，進而發展出關懷女性的產業（張瓊玲，2016：14-15）。

以我國鄰近國家日本為例，如日本首相安倍晉三大力提倡以性別主流化的概念所制定的政策主張，概述如下：

從 2013 年 1 月起，日本在首相安倍晉三所領導之內閣主導下，大力推動振興日本經濟之政策，俗稱為「安倍經濟學」，⁵ 並陸續推動安倍三箭。日本經濟的研究者認為，如果日本可以將女性勞動參與率提高到男性的水準，縮小男女勞動參與差距，將可能提高日本 GDP 成長幅度高達 15%。為了避免日本生育率直直落，陷入人口老化的惡性循環，安倍釋出女性就業政策利多，不但承諾 2018 年前，要多多設立托嬰中心，讓媽媽們安心返回職場；更喊出要在 2020 年前，要一口氣將企業女性主管比例拉高到三成，宣布配合的日本企業，更能增加得到政府標案的機會，儼然像是在證明安倍首相靠「女力」救經濟的決心（盧巧萍、宋詠薇，2014）。

「友善家庭措施」的執行場域，應該包含所有的工作場域，不論是在民間企業或是公家機關，因此，政府之公務人員當思考如何發揮自己業務執掌之功能，找出各種方法去執行，並督促民間積極落實「友善家庭措施」之政策。以曾經得到第 11 屆行政院金馨獎特別事蹟獎的經濟部工業局為例，其又為了輔導企業去建構「友善職場環境」與「友善家庭措施」，工業局於 2012 年將該局所掌理的各種獎項中，全面加入「友善職場環境」與「友善家庭措施」等具有友善性別的人力資源管理措施，作為評斷是否能得獎的加分要項，並從參賽的各家廠商中，找出標竿企業，而予以發揚並引以為模範，期望透過表揚標竿企業，促進民間企業改善女性的就業環境，故工業局以「運用標竿企業帶動產業之性別主流化觀念」的計畫，又蟬聯第 12 屆行政院金馨獎特別事蹟獎得主。以上工業局之案例，可作為政府各單位之參考與執行性別主流化融入所職掌業務之發想（張瓊玲，2016：16）。

⁵ 安倍經濟學之基本方針有三項，安倍晉三稱之為「三支箭」，其中第三支箭射向之目標包括加強女性再就業。

二、定期檢視各項相關之補貼計畫與租稅措施，並強化政策工具之運用，以協助增強家庭支持系統之作為

全方位的協助家庭育兒措施，並強化家庭照顧支持系統，是強調性別正義的人口政策之一貫主張。在補貼作為方面，除了原有的保母補助外，我國自 2012 年起，父母任何一方因在家照顧 0 至 2 歲幼兒以致未就業，每人每月發給 2,500 至 5,000 元的育兒津貼。而在租稅減免方面，立法院於 2011 年 10 月 31 日三讀通過財政部所提之所得稅法第 17 條修正草案，增訂幼兒學前特別扣除額的減稅優惠，並明訂自 2012 年 1 月 1 日起適用。故凡撫養 2007 年 1 月 1 日以後出生幼兒者，2013 年 5 月報稅時，以稅率換算，最多可獲得 3,000 元所得稅減稅利益。新增幼兒學前特別扣除額後，依財部財稅資料中心 2008 年度綜合所得稅申報統計資料推估，受益家庭約 33.9 萬戶，增加可支配所得約 3.5 億（陳美珍、蘇秀慧，2011）。

本項方案係回應《性別平等政策綱領》中「人口婚姻家庭篇」之具體行動措施「（三）建構全人的家庭照顧機制」第 2 點：「推動多元供給的育兒政策，分階段實施育兒津貼與托育費用部分負擔制度，研議從出生到 6 歲孩童的所有補貼計畫及相關租稅措施等，並鼓勵男性參與家務與家庭照顧分工，支持婦女就業，促進工作與家庭平衡。」因此，在性平政策中，特別提出「幼兒學前特別扣除額」作為政策建議，期望藉由我國的租稅政策去回應 CEDAW 的母性關懷，以作為具性別正義的人口政策，故所得稅法第 17 條之修正法條之規定實係一項創舉（張瓊玲，2016：17）。這項修正法案係緣於性別主流化的思維所致，從政策發想到通過施行約 2 年時間，期望對婦女育兒的經濟壓力，能提出相關的協助，於是仿照大專教育學費特別扣除額的政策作為，一樣運用租稅減免的概念，表達政府鼓勵人民生、養幼兒及對幼兒教育的支持，其用意不在「催生」，而在減輕中產階級家庭育兒的負擔，並可以善盡政府對家中育有學齡前幼兒的年輕父母表達關懷之意。以往，政府多採用補助的方法，且多針對中低收入者，然而對於大部分的家長來說，私立幼兒園學費相較大學生學費，對年輕的家長來說，也不是可以輕鬆負擔的。若家中不只有 1 個孩子時，幼兒的教育費用也是一筆可觀的費用。以往中產階級家庭無法得到各項津貼補助，而今財政部擬定相關性平政策之內涵時，爰提出本項租稅減免政策，意在不增加政府支出的情況下，接續 0 至 2 歲的育兒津貼政策後，運用租稅措施為政策

工具，增加政府對 2 至 5 歲幼兒的照顧措施，目的在呼應《性別平等政策綱領》所提，政府應滿足幼兒成長各階段的照顧需求與減輕年輕父母育兒負擔的善良美意。準此，此案例之啟發，當可做為公務人員如何發想去善盡使用政府各項政策工具之例，努力去落實政府性別主流化的施政理念，才能迎頭趕上先進國家之作為（張瓊玲，2016：17-18）。

另外，所得稅法自 1955 年修正公布全文以來，迄今已逾六十年，其間為健全稅制，促進租稅公平，歷經多次修正，最近一次修正公布日期為 2017 年 6 月 14 日。近來（2017 年 9 月），財政部又擬提出修正案，其中為適度減輕中低所得者、薪資所得者及身心障礙者之租稅負擔，將標準扣除額、薪資所得特別扣除額及將身心障礙特別扣除額，由 2017 年度公告每人每年 12 萬 8 千元提高至每人每年 18 萬元，期使全民共享稅制改革利益（修正條文第 17 條），亦為回應《性別平等政策綱領》之「人口婚姻家庭篇」中，對於政府應期檢討各類弱勢人口的所得稅扣除額，以達公平及回應 CEDAW 所主張的母性關懷之要求，值得肯定。

三、政府宜結合內政、教育、衛政、社政、勞政及經濟部等各單位共同設計規劃全方位的性別政策，思考如何推動專業照顧者的工作型態，以直接協助女性分擔照顧勞務之工作，並可提高二度就業婦女的勞參率

為應日趨嚴重的少子女化問題，教育部於日前宣布，包括行政院核定的「擴大幼兒教保公共化計畫」外，加上前瞻基礎建設經費爭取到的「營造友善幼兒空間」經費，計 81.6 億元，在 2017 年到 2020 年增設 1,247 所非營利幼兒園或公幼，目標讓全臺 4 成幼兒、約 34,000 多人可讀公共幼兒園。姑不論是增加非營利幼兒園或是公立幼兒園（吳佩旻，2017），這都是教育部的職掌議題。而在內政部方面，蔡總統上任後喊出「八年二十萬戶社會住宅」政策，就可以結合生育政策，長期提供年輕人以低廉租金取得居住空間，若於入住期間生育孩子，就可研議加碼補助租金與管理費，讓年輕人敢生育可買房（徐義平，2017）。

長照政策是由衛生福利部所主管的重要政策，更是關係未來國人因應老年生活能否過得安心、老而有尊嚴的重要政策。從圖 1 可知，我國的人口統計圖像正在從

橄欖球形，走向老年人口較多的倒金字塔型，可以想見的是托育與托老的服務需求將會大為增加，老人與小孩的照顧問題將加劇青壯年工作人口的負擔，更具體而言，在傳統文化對女性角色的期待下，青壯年的職場女性將面臨更多重的壓力，壓縮了女性擔任職場全職者工作的空間，甚至被迫離開職場或放棄婚育。前者是父權文化的觀念，造成性別不正義；後者是造成少子女化的人口失衡情況。因此，照顧人力如能有系統的規劃與培育，甚至可以促進女性就業及勞參率的提升，透過性別平權的實踐，把人口危機變成轉機，作為公務人員實踐政府重要政策的發想，進而建立具有性別正義的人口政策，當是當代公民社會中，為民服務的公務人員應有之職責（張瓊玲，2016：18-19）。

根據 2016 年性別勞動統計調查可知，女性就業者主要集中於服務業，約占女性就業者之 7 成 2（71.67%）；從職業結構觀之，兩性部分工時就業者，男性以從事服務業及工業為多；女性則以服務及銷售工作人員為最多；在非典型就業比率方面，女性 7.52% 略高於男性之 6.65%，女性之服務及銷售工作人員所占比率亦高於男性。因此，參考我國目前托育政策中，政府提供輔導及協助相關的服務，應扣合職業工作的屬性、工作的樣態，而提供最適切的服務，包含社區保母的培育、督導及公共托育中心的建置等，並思考公立幼兒園的時間應予調整，甚至可以考量公幼老師上班採二班制，以配合家長職業需要。另外，在長照系統的建置、照顧者人力的培育訓練等方面，似是當務之急，應該妥為規劃，考慮在高職或二技設置如長期照護科等相關學科，而非在大學以上設置長照專門學系，方為充實照顧工作的基層人力之道。

至於經濟部和勞動部，則可以將原來被稱為「灰姑娘服務業中的灰姑娘」（Beardshaw, 1988）的家務勞動服務者，作有系統及專業化的培訓，去組成以成就家庭支持系統之產業，亦即讓照顧者在國家政策中，重新定位為具專業性質的角色。另外，並可運用科技發明，推廣「智慧家庭」⁶ 的相關科技軟體，讓女性可以留在職場上安心工作。

⁶ 「智慧家庭」以家庭活動與成員互動為價值論述核心，透過產業生態系統，結合週邊相關科技及保全等產業，共同推動智慧居家服務，包含居家照護、健康監測、及時通知、安全監控、智慧家電等服務。經濟部工業局有相關之科專計畫列管，以為政府促進勞動服務業科技化之例。

陸、未來展望與結語

從前述各項人口結構的性別統計中，即可看出目前我國社會某些重大議題的原因及未來社會可能呈現的情況，皆因人口失衡引起，而性別統計雖然能呈現出具體數據，然而最重要的是了解性別統計之後的性別分析，才是能指引出策略思維之所在。在作為我國性別政策指導方針的《性別平等政策綱領》，不管是〈權力、決策與影響力篇〉所談的女性決策參與的情況，亦或是〈就業、經濟與福利篇〉及〈環境、能源與科技篇〉等所提及之內容，皆是如同〈人口、婚姻與家庭篇〉中，開宗明義所主張的「正視人口結構的失衡，落實性別正義的人口政策」，以上各篇莫不是以呈現人口統計的情況，作為分析的基礎，思考如何「完善建立不同生命階段所需要的照顧服務體系」。這其中共同的理念就是如何減輕婦女的照顧責任，發展托兒、托老之措施；在法規面及政策面，皆以發展友善家庭政策、執行友善性別的人力資源管理，強化家庭支持系統，進而創新研發照顧產業，以達成共享經濟的效果。簡言之，即發展友善家庭政策的相關範疇，促進女性工作與家庭的平衡，才能推升婦女的勞參率，讓婦女可以依其意願選擇留在職場與否，方能使其能力得到充分的發展，就連職業相對穩定的女性公務人員，在職場上的升遷與離退都可以得到更合理的對待與適切的協助。

而性別主流化對公務人員與文官體制的啟示，就是希望各級政府機關在其職掌範圍中，促使公務人員努力以性別主流化的眼光，去發展以達到友善性別為政策的目的，故執行性別主流化政策特別要以策略性思維，回應各項議題。所以，代表政府肩負政策執行者角色的公務人員，平時在性別意識的培力方面至為重要的，有性別培力的強化，也才能有更創新、更廣闊性的思維與作法。

而展望未來，我國要如何因應少子女化與人口急劇老化的社會情況？本文認為最有效且最實際的方法，還是從強化公務人員的性別意識培力入手，啟發公務同仁以性別主流化作為思考的切入點，開創更多的政策創意空間，並透過學識知能與公務歷練的交互影響，習得更多活用各項政策工具的概念，再輔以熱忱服務人民的心意，必能打造性別正義的友善社會。

參考文獻

- 內政部戶政司（2017）。人口統計資料，取自：http://www.ris.gov.tw/zh_TW/346。
- 行政院主計總處（2013）。2013 行政院性別圖像，取自：
<https://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=33330&ctNode=4965&mp=1>。
- 行政院主計總處（2017a）。105 年婦女婚育與就業調查統計結果，取自：
<https://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=41364&ctNode=5624&mp=1>。
- 行政院主計總處（2017b）。105 年人力資源調查統計年報，取自：
<https://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=40928&ctNode=3102>。
- 考試院（2017）。2016 考試院性別圖像，取自：
<http://www.exam.gov.tw/cp.asp?xItem=18426&ctNode=1152&mp=1>。
- 徐義平（2017 年 10 月 10 日）。房產業：結合生育政策 年輕人中繼買宅。自由時報，2017 年 10 月 10 日，取自：<http://news.ltn.com.tw/news/business/paper/1142083>。
- 吳佩旻（2017 年 7 月 13 日）。砸 81.6 億讓 4 成幼兒可讀公幼 3 種幼托機構比一比。聯合新聞網，2017 年 9 月 2 日，取自：<https://udn.com/news/story/7266/2580135>。
- 張瓊玲（2015a）。企業落實性別主流化指標之研究：以工業局為例。人事月刊，356，33-46。
- 張瓊玲（2015b）。性別主流化在文官體制的發展與應用。新北：韋伯。
- 張瓊玲（2016）。性別正義的人口政策。載於行政院性別平等處（編），性別與人口、婚姻與家庭（4-27）。臺北：行政院。
- 陳美珍、蘇秀慧（2011 年 10 月 26 日）。學前幼兒扣除額明年實施。經濟日報，2017 年 9 月 2 日，取自：<http://ai100.chihlee.edu.tw/files/16-1018-8331.php>。
- 許恬寧（譯）（2015）。女力時代：改寫全球社會面貌的女性新興階級（Wolf, Alison）。臺北：大塊。
- 盧巧萍、宋詠薇（2014 年 10 月 1 日）。安倍晉三的經濟學課題：如何提高日本女性就業參與率？三立新聞網，2017 年 9 月 2 日，取自：<http://travel.setn.com/>

News/42013。

Beardshaw, V. (1988). *Last on the list: Community services for people with physical disabilities*. London, UK: King's Fund Institute.

OECD Statistics (2017). *LFS by sex and age – indicators, Labour force participation rate (Age 15-64)* [Data file and code book]. Retrieved from: https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=LFS_SEXAGE_I_R.

The Strategic Thinking and Practice of Gender Mainstreaming Policy: Achieving the Goal by Implementing Family-Friendly Policy

Chiung-Ling Chang*

Abstract

The concept of gender mainstreaming, which caught much global attention recently, has prevailed in Taiwan through the government's active promotion, permeating every level of government and policy-making.

This has opened up an era of gender rights over woman's rights. To practice the gender equality policy and create the gender-friendly environment, this article sorts out the gender-related statistics, including those of the civil servants. It then conducts the gender analysis from gender statistics to compare Taiwan's female labor participation rate, labor participation rates of both genders, marriage and birth rate, and the gender ratio of promotion/retirement rates of civil servants with those of other countries. From this, we come to realize the basic problems of low birth rate and aging population which have been affecting our country. Since we use gender mainstreaming and friendly family as references for policy thinking, we hope the government can use any policy tool to create and invent any policy that would share women's burden of taking care of families in

* Professor & Director, Department of Maritime Policing, Taiwan Police College. email: linyifw@yahoo.com.tw.

traditional society. To enable women to play a greater role in economic development, we need to strengthen the policies that encourage a strong family supporting system and provide incentives for managing human resources with greater gender awareness. Under the mainstream of equal rights, we hope the civil servants will take the initiative in strengthening gender awareness and then proceed to make good public policies that will realize gender justice.

Keywords: gender mainstreaming, gender statistics, family-friendly policy, strategic thinking, gender justice

族群影響評估的理論基礎與制度設計*

孫煒、許雲翔**

《摘要》

消弭族群歧視，促進族群平等進而永續共榮，為各國族群發展重要方向。「族群影響評估」是一項主流化政策工具，能夠促使行政機關檢視相關預算或法案是否具有潛在歧視，或是否能促進平等，推動共榮，進一步促使族群間能夠進行常態性的對話。本研究旨在探討族群影響評估的理論基礎，提出架構中長期計畫與法律案等影響評估的法制設計。由於我國僅有個別族群立法，並不具備整體性的族群法制基礎，研究從檢討多元文化主義與政策切入，在參酌英國政府平等責任與平等影響評估制度設計，整理國際公約及各國法制相關要素後，提出三個適用於族群影響評估的構面與六項指標，並透過訪談及焦點座談，匯聚專家學者意見，研提制度設計與政策建言。本研究顯示族群間若干歷史衝突、語言與政策優先順序等根本性議題，仍未有充分共識，也預示影響評估仍有所限制，其所建立起在政府部門及族群團體間的對話可能徒具形式，亦難一蹴可及，建議族群間需更為密集、持續與面對面的互動，才有辦法促成坦白與健康的對話，才有可能真正瞭解彼此過去歷史傷痕，達到族群間和解。

[關鍵詞]：族群影響評估、族群發展政策、政府平等責任

投稿日期：106年6月26日。

* 本研究係改寫自國家發展委員會2016年委託研究計畫（NDC-DSD-105-003）。

** 孫煒，國立中央大學客家學院院長／法律與政府研究所特聘教授，email: waysun@cc.ncu.edu.tw。
許雲翔（通訊作者），國立中央大學法律與政府研究所助理教授，email: yhhsu@cc.ncu.edu.tw。

壹、前言

歷次戰爭與區域衝突的教訓使國際社會認知到歧視言行需在源頭予以遏制，按聯合國「消弭一切形式種族歧視公約」（International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination）第4條略以：「締約國應以法律懲處任何宣稱某一種族或族裔較為優越或低劣或試圖正當化種族歧視或仇恨的語言」，其意旨即在藉由政府干預，平衡優勢與弱勢族群間不對等的權力關係。此一法制設計，亦切合共和國（republic）核心精神。除了消極面向的消弭歧視，積極面向則在讓優勢族群放棄部分特權，以此作為其他族群同意合作的交換條件。能夠有效融合國人一致對外，是國家在強敵環伺下存續的重要前提，俾能順應人口、族群變遷與時俱進，強化一國面對各種挑戰的韌性（resilience）與回應能力，促使族群真正共榮發展。

我國雖非聯合國會員國，但1966年已簽署該公約並於1970年批准，憲法條文亦有平等及比例原則等原則性規範，復又於就業服務法第5條第1項規定禁止以種族為基礎的就業歧視、入出國及移民法第62條規定不得針對種族進行歧視行為，足見我國在消極消弭歧視層面已具備國內法化的基礎，亟待積極朝族群平等及族群共榮前進。凡此諸多作為需要透過主流化（mainstreaming），將歧視、平等與共榮等抽象法律概念，以更為細緻、可操作的原則，進行制度性落實。伸言之，需將前揭法律概念進行政策水平化（horizontal policy），一體適用到所有政策領域（Hondeghem, Nelen, & Cromboom, 2002），其中，影響評估即為執行主流化最為關鍵的政策工具。我國在性別平等面向的成功經驗，即是建立在政府部門執行性別影響評估的基礎之上；同樣的，若需將族群平等或發展等價值予以主流化，亦需透過族群影響評估（ethnic impact assessment），將族群或種族等同於性別，涵攝進平權概念中，用以檢驗政府部門的預算或法案。

隨著我國各項族群立法的通過，及族群代表性機關各種型態行政行為的做出，評估族群立法對於既有法制體系的影響，或政府行為對於族群影響的需求，均更顯殷切。舉例來說，行政院院會（2017年6月15日）所提客家基本法修正案中，規範客語為國家語言之一，於客家文化重點發展區服務之公教人員應逐步訂定相當比例通過客語認證，並得列為陞任評分項目，均對教育部國語教育及銓敘部公務人員任用發生影響；原住民族委員會公告的原住民族土地或部落範圍土地劃設辦法

(2017 年 2 月 18 日)，其中關於傳統領域的重新劃設，包括部落所在地、農耕地、獵場、漁場、聖地等，既影響主管部會內政部國家公園內國有土地，亦潛在影響私有土地；在既有的環境影響或差異評估機制中，各項與原民傳統領域或部落相鄰土地之開發案，仍未能充分考量原住民族基本法第 21 條所賦予的諮詢、同意、參與或利益分享權利，致使行政行為做出後招致非議。¹以上數例，在在均顯示建立族群影響評估機制的重要，不僅提高行政機關對於族群事務的敏感性，亦能有效回應少數族群的需求。

我國雖未施行族群影響評估，但可在近年英國平等法 (Equality Act 2010) 下所進行的平等影響評估 (equality impact assessment) 經驗中，初步勾勒適合我國的推動架構與作法。該法於 2011 年生效後，規範了政府部門平等責任 (public sector equality duty)，課予政府部門須進行族群、失能及性別等廣泛的平權影響評估的責任，要求政府在政策執行前，瞭解政策對包含族群在內的潛在影響，進一步讓公眾瞭解族群共榮的核心價值 (Pyper, 2015; UK Government Equalities Office, 2013)。該國最為人所稱道之處，莫過於 2016 年選出巴基斯坦裔的穆斯林，薩迪克·汗 (Sadiq Aman Khan, خان امان صادق) 成為倫敦市長；不僅如此，該國在經歷過數次以宗教或族群為名的恐怖攻擊後，主流族群所展現的自我克制，少數族群的自我約束，顯示政府與民間強大的韌性與回復能力。然而，英國的平等法案有關族群平等的概念與目標，是在數項法律案的前置基礎下進行，其前身為族群關係法案及其修正案，亦即該平等法案已經由前置法案設定何為族群關係的立法目標，再藉由該法規範相關政府責任與影響評估方式。同樣的，我國性別平等主流化已有性別工作平等法、性別平等教育法、就業服務法 (性別歧視) 等前置法制工作，各項性別平等目標相當明確，行政機關依法有據，執行操作性別影響評估實為水到渠成。而我國雖已有「族群平等法」草案提出 (立法院, 2008)，但概念上族群平等同時具備主觀性認知及客觀性標準，亦涉及「言論自由」與前揭法律概念的衡平，短時間內仍難以期待該法案能通過立法，具體認定該被處理的歧視言論或行為，或該被鼓勵的族群平等價值，實為我國後續推動族群政策影響評估所面臨的限制。

¹ 參閱「從亞泥案反思原住民族基本法第 21 條諮商同意參與權的落實」，取自：
<http://www.laf.org.tw/index.php?action=LAFBaoBao-detail&tag=251&id=63> (檢閱日期：2017 年 6 月 23 日)。

儘管如此，我國國內學界和實務界已有相當程度的討論，不少學術論文也針對我國族群平等目標與概念給予評介（內政部民政司，2009；陳華昇，2009；廖元豪，2011）。有鑑於此，本研究擬探究先進民主國家的相關理論及英國的實際作法，同時匯聚前開文獻中適用我國的族群平等概念，提出「衡平、互惠、多元、參與、敏感及永續」等六原則，作為影響評估指標的實質內容。在設計上，研究具體提出三個構面：「族群關係構面、族群代表構面、族群發展構面」，以此架構建立適用於我國族群發展政策影響的各項評估指標，並以焦點座談與深度訪談方式，初步探詢專家學者及利害關係人意見，供形成適用我國部會中長期個案計畫及法律案的族群影響評估參考。

貳、理論基礎與制度設計

一、多元文化主義與政策

多元文化主義是一種大範圍的社會構連、理想與實踐。目前對於多元文化主義的使用約有幾種，第一種的論述是使用「多元文化的」（multicultural）來解釋現代大規模移民所形成的族群差異。這些跨國的移民往往造成大部分的社會都算是多元文化社會（multicultural society）；第二種將多元文化主義也可以被視為一種政治的意識型態，以此來訴求更多弱勢族群的權利；第三種則將多元文化主義視為一種公共政策，特別在於確認出，存在於社會所造成歧視、不平等，與排斥的解構性因素；並運用政策來導致公民的機會與結果（王俐容，2006：132-133）。本文闡發多元文化主義的政策意涵如下：

（一）族群關係

消弭因族群文化差異而引發的區域衝突與戰爭，同時積極海納各族群優異之處，以強化一國競爭力，是西方國家推動多元文化政策的主要目的，相關價值亦內化成為如英國等國進行族群影響評估的主要指標。Horowitz（1985）指出，族群衝突的出現，來自於族群團體憂慮在現行政府體制中沒辦法代表、或充分反應其利益。而 Petersen（2002）在比較東歐等國的政治發展後進一步發現，前述存在於族群間的憂慮，或歷史恩怨不足以充分解釋族群衝突。其指出這樣的衝突是來自於集

體憎恨另一族群，可以享有比「我」族群要為更好的政治利益或社經地位。這樣的憎恨起源於族群發現再也無法處於該國具有分配利益能力的頂層，或發現以現有力量是無法達此目標時。也就是說，在理論上，族群衝突有極大的可能發生在原有的支配族群突然發現自己喪失政治權力時，便有可能以族群為名擴大衝突。

實證上，Cederman、Wimmer 與 Min (2010) 三位學者為前開理論提供了論證基礎。在比較 157 國於 1946 至 2010 年期間所發生的衝突後，他們指出當原有的支配階級從原所佔據的權力頂峰滑落時，也是衝突最可能發生之時。上述研究的理論意涵在於若無法在持續性的基礎上，將「非我」族群吸納進決策過程，讓「我」族群能夠習於這樣的政治運作，逐步建立互信基礎，實可能有著國家建制土崩瓦解的風險。因而需要從族群關係的角度，以政策或相關建制來緩解可能衝突，也就是將原有可能潛在發生的政治衝突，透過適當的制度安排進行利益分配，協助族群社會融入 (social inclusion)，並進一步取得發展。

就多元文化政策實際的推動模式，過去最常被提及的是整合 (integration) 途徑，著眼於透過社會或政治參與達成最終的同化 (assimilation) 或歸化 (naturalization)。整合途徑試圖降低少數族群與在地主流社會的差異 (Inglis, 2003)，採取二元 (dual) 模式，在政策資源配置上給予少數族群特殊待遇。然而，論者指出各國採納多元文化政策常犯的迷思，在於僅是把這樣的政策工具，視為一種少數族群透過政治參與主張其與主流差異，個別給予特殊待遇的途徑，卻忽略了區隔不同族群的作法所造成的問題。以德國而言，二元策略在其教育體系內製造了新住民第二代的特殊階級，形成進一步的社會隔離與較低的學業表現 (Castles & Miller, 2003)。而荷蘭採取少數族裔的特殊立法途徑，也加速新住民社經地位上的邊緣化。不容諱言的，當前種族極端主義在歐洲各國的發展，均可以自過去這些政策作為所造成的隔離尋得脈絡。

(二) 族群代表性

實際上，作為少數族群或移民，很少堅持以二元方式保存文化差異，也未將保存文化差異列為重要議題，真正困惑他們的是來自主流族群實質上的差別對待，種族主義及持續性的社會或經濟成就落差是他們主要關心的焦點。執政當局亦體認到若不能在體系內賦權，少數族裔將持續影響安定，在這樣的壓力下，多元文化政策

又逐步的進行修正。修正後的多元文化政策著重在前述族群關係下，政治參與模式的調整，Bloemraad 與 Wright（2014）針對此建構了族群代表性（ethnic representativeness）的六個指標，觀察所謂多元文化政策內的多元性：能夠接近政黨或官員、參與政黨／行動團體、從事政治組織、穿戴競選活動標誌、請願、參與合法的示威遊行。

也就是說，修正後的多元文化政策鼓勵移民以積極行使公民權的方式，從事社會或政治參與。與前述整合途徑最大不同之處，在於修正模式則是希望在既有的平權措施下，儘量減少或不對新住民提供特殊的社會協助，主張透過族群團體或領袖的政治或社會參與，獲取發展所需要的資源，同時維持社會的整體性。結合審議民主的發展趨勢，多元文化政策有希望能夠成為一種促進社會凝聚，重新連結國家與少數新住民社群的方式。

（三）族群發展

不過，與此同時，學者亦警示了以代表性來推動多元文化政策的可能侷限與流弊（Bloemraad & Wright, 2014; Malik, 2015; Sen, 2006）。作為一種政策工具，代表性的確是對文化多樣性要求的政治回應，讓族群利益以制度化方式參與資源分配，但在回應的同時，也變成侷限多樣性範圍的工具。這裡就出現了矛盾（Malik, 2015）：多元文化政策接受社會是多樣的，卻又預設了人為建立起的疆界。將多樣性等同於政府在認定不同族群身分時，所建構起來各族群的身分邊界，他們試圖以制度化的方式，還是將人們區隔納入一個又一個的少數族群的範疇裡，透過政治參與爭取權利。舉例來說，置入一個單一、同質性的泰雅或客家族裔社群中，同時僵硬的定義他們的需求與權利。這樣的做法，反而製造出各種各樣政治或制度上的區隔，與原先想要達成的社會融入愈行愈遠。

法國社會學家 Philippe Buchez 即曾質疑族群的分類方式，「在人群中區隔了我們、他們，族群可能形成不只一個，而是多個區隔」。² 此處即進入了 Sen（2006）所提，多元文化主義衍生的「多元式一元文化論」（plural monoculturalism）的迷思，

² “within a population such as ours, races may form—not merely one, but several races—so miserable, inferior and bastardised that they may be classed as below the most inferior savage races, for their inferiority is sometimes beyond cure.”見 Buchez 於 1857 年在巴黎醫學心理學會的發言，轉引自 Pick（1993: 60）。

亦即多元文化政策主張授與新住民團體話語權，讓團體利用各種方式，將公民社會整體裂解為各個次團體，進而弱化了公民與其社會的歸屬感，所謂的整體性在此一模式下並不會有出現的可能。

我們可以發現，此一修正式的多元文化政策，僅有在多數／少數、主流／他者族群願意坐下來，平起平坐，共同建立國家族群政策願景，並將其作為族群想像與認同基底方為可行。而作為外來者的少數族群，在多數決民主社會下其文化獨特性必然被稀釋，不可能存在多元文化主義所欲達致的文化中立性（culture neutrality），在既有的族群政治結構下資源配置不會超然獨立，任何政策下的作為皆是多數／主流價值的選擇。若沒辦法超然的從社會永續的角度，敏感的處理文化獨特性，依循原有政治結構運行的結果既不會促進社會連帶，反而還損害多元性。

二、主流化與影響評估制度設計

就公共組織而言，在國際法制所具有的價值進行國內法化，或推動國內法中的宣示性價值的過程中，會採取一系列主流化做法，影響評估是其中一種政策工具（如表 1），係在運用族群統計資料與族群分析方法，並實質上以預算機制框列族群相關政策資源，據以發展形成政策或回應不同族群的需求後，再透過影響評估方式瞭解或修正現有政策之不足。

表 1 族群主流化的政策工具與研究

政策工具	對應研究
(1) 族群統計之蒐集	楊文山、詹傑勝與劉千嘉（2014）我國辦理族群統計規劃之研究
(2) 族群分析之進行	林修澈、黃季平與李台元（2016）我國族群發展政策之研究 鍾國允、黃之棟與劉小蘭（2017）我國推動族群發展政策之法制盤點與調適
(3) 族群預算之編制	孫煒、黃之棟與許雲翔（2015）我國族群事務資源分配機制之研究
(4) 族群影響評估之分析	孫煒與許雲翔（2016）我國族群發展政策影響評估分析架構之規劃
(5) 族群意識培力之推動	N/A
(6) 族群工作小組之設置	N/A

資料來源：孫煒與許雲翔（2016：14-15）。

伸言之，影響評估會是用以檢視政策與概念契合程度的工具，亦即為落實反歧視、平等與共榮等價值，政府部門會逐一檢視各項政策領域，包括政策發展、研究、倡議、協商、立法、資源分配、計畫之規劃與實施等政府活動是否符合要求，或分析這些活動對於概念落實的影響。實際執行上，則由政府部門官員在提出預算案及立法案的同時，以檢核表檢視各項政府活動背後所預設的觀點，與憲法或法律所宣示的平權價值進行對照，並對外公布檢視的結果。我國過去在性別主流化上所取得的斐然成績，即是建立在此一堅實縝密的評估工作之上，在 2009 年後，行政院已全面要求各部會在中長程個案計畫（社會發展、公共建設及科技發展類）及法律案報核時，皆要先進行「性別影響評估」（gender impact assessment），填列性別影響評估檢視表（行政院研究發展考核委員會、財團法人婦女權益促進發展基金會，2009）。

除了偵知潛在受影響族群的需求，影響評估工具的採用，更重要的是在建立政策制訂者對於受保障特性（如族群或性別）的認知與理解（OECD, 2014: 184）。不管是公共組織或民間企業，過去在提升多元與公平上投入諸多心力與資源，進行各項多元訓練計畫，往往卻徒勞無功。哈佛學者 Dobbin 與 Kalev（2016）指出這些計畫事實上無法有效改變組織內人員的態度，行為亦然。哈佛大學甘迺迪學院教授 Bohnet（2016）進一步指出癥結在於多數組織投入訓練資源時，沒有以實證為基礎（evidence-based）驗證成效。她建議應以一套自我評估的檢核表（self-evaluation checklist）讓成員自行檢驗，同時獎勵自願的去歧視行為。歧視一部分源於根深蒂固的意識與複雜的心理，難以真正消除，但還是可經由一系列設計讓成員自我檢驗，組織因而能夠抵銷（neutralize）歧視的影響，發揮成員真正的潛力，而這也意味著歧視行為的消除需要在流程上進行調整，在法規擬定或行政行為上隨時自我檢視。

基本上，這樣的「影響評估」為一種事前評估（ex ante）或預評估（pre-evaluation），運用於政策形成初期，即政策審議階段來進行政策之研擬規劃與執行過程、結果，其中涵蓋規劃評估、可評估性評估及修正方案評估，目的在於確認特定活動是否可產生預期效果。在評估過程，族群影響評估會在檢核表上制訂一系列檢核用的指標（indicator checklist）（參見附錄三），確認政策制訂者是否認知，或察覺到該法規或計畫可能對潛在服務對象（如弱勢族群）的影響。而這樣的指標

更是與常被提及的績效指標顯然不同：首先，在事前與事後（ex post）的概念上有所不同，前者希望在政策實際推動前瞭解影響層次，而後者則是推動後成效的瞭解；其次，目的不同，前者主要希望強化政策制訂者的法規配合（compliance），意圖發生行為上的影響，而後者主要運用在機關課責上，瞭解是否符合預算機關的績效預期。

不過在實際執行上，影響評估可用於政策的所有階段，亦可進行政策的事後影響評估以瞭解執行成果是否符合預期，但就歐盟執委會的評估經驗（OECD, 2014: 184），影響評估仍該是在事前階段進行，才有辦法在真實影響發生前，特別是在負面效應出現前，讓政策制訂者思考下列選項進行法規或計畫調整或修正。具體來說，藉由族群影響評估可以讓政策參與者思考對不同族群有不同效果的政策，評估政策實施結果是否對另一族群特別不利之敏感性分析，擬定更具族群平等與權益保障的國家政策，並藉由政策的預期結果，比較和評估現況與趨勢。茲以英國為例，觀察族群影響評估制度所應具備的架構與執行方式：

（一）政府平等責任

隨著 2010 年平等法案在 2011 年 4 月 5 日生效，英國政府部門在該法第一章第 11 節第 149 條下，被課予政府平等責任，其中的平等特性涵蓋年齡、身心障礙、性別、婚姻、懷孕、族群、宗教等（該法第 4 條），亦即在政府平等責任之下，相關單位須進行包含族群在內的平等影響分析與評估。主要的法律規範在於第 149 條；另外，在第 150 至 157 條分別明確指出責任範圍、主管機關及適用什麼樣的責任。在第 149 條下，政府部門必須具備「適當考量回應」（have due regard to the need to）該法所規範消除的行為，這些行為包含歧視、騷擾及讓具有前述特性，亦即老年、跨性別或少數族群的人變成受害者（victimization）。

就英國而言，政府平等責任要求政府部門必須有正式程序，回應促進機會平等及良性關係的需求。而在平等法通過之前，平等責任分散在不同法案中，如 2000 年族群關係法修正案，其修正 1976 年族群關係法第 71 條原本僅限於地方政府的政府責任，創造出了第一個適用於英國政府的平等責任規範，再來即是身心障礙（2006 年 12 月）及性別平等（2007 年 4 月）。2010 年平等法案則統一了所有這些平等責任的規定，同時附加了新的六個特性。法案辯論過程再次清楚的說明這樣的

平等責任：

政府部門新的平等責任將取代原有的族群、身心障礙與性別，這些特性的保障在對抗歧視與不利益上已極具創新及前瞻性，但仍是一個被動模式（passive model），要等待事情發生後才來處理，而現行的修正案則向前推進一步，讓政府部門主動擔負起如何預防其發生，並提供保障。³

更為明確的說，所謂第 149 條下的政府責任為「公部門必須行使其職權，具備適當考量回應下列需求：（a）消除歧視、騷擾、成為被受害對象及其他被本法所禁止行為；（b）提升受保障特性人士的機會平等；及（c）形成受保障特性與不具此類特性人士間的良好關係」（2010 年平等法案第 149 條），其具備兩重意涵（如表 2）：

表 2 英國平等法案政府平等責任

政策意涵	內容	對應條文
1. 政府平等責任	(1) 消除禁止行為（eliminating prohibited conduct）。	第 149 條第 1 項第 1 款
	(2) 提升機會平等（advancing equality of opportunity）。	第 149 條第 1 項第 2 款
	(3) 形成良好關係（fostering good relations）。	第 149 條第 1 項第 3 款
2. 政府適當考量	(1) 決策者必須認知其在回應這些需求適當考量的責任。	Brown Principles
	(2) 必須在執行特定政策之前或其間實踐此一責任，這包含「自覺途徑及心態」（conscious approach and state of mind）。	
	(3) 必須在實質上履行此一責任，以嚴謹程序及開放心態。	
	(4) 相關責任不得委託。	
	(5) 相關責任具有持續性。	
	(6) 建議政府部門能留存足以證明其有考量這些需求的記錄。	

資料來源：本研究自行整理。

³ 參閱平等法案 2009 年 6 月 30 日辯論，取自 <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmpublic/equality/090630/am/90630s06.htm>（檢閱日期：2016 年 9 月 3 日）。

政府平等責任同時涵蓋了相關事項責任，及政府制訂政策應有之適當考量，蓋第 149 條第 1 項第 1 款規定略以：「政府部門必須有適當考量，消除第 4 條所保障特性的歧視、騷擾、成為被受害對象等行為」。同時，第 2 款規範「提升」機會平等的政府責任，代表了立法修辭上的一大改變，過去是以「促進」（promote）為用詞。而根據修法過程的討論，修辭上的調整是意圖促使政府以更為主動（proactive）的方式，在成果上有所進展：⁴

「積極責任」模式要求政府部門考慮採取主動方式，根除歧視與騷擾，並提升與政府部門有關職能上的機會平等，這包含制度設計、服務提供及政府作為雇主所能扮演的角色。此一責任要求政府採取積極的措施，統整平等的各種考量以消除歧視。而提升機會平等則是為了在實務上需要有不同的處理，以確保完整平等。

第 149 條第 1 項第 3 款規定政府部門必須有適當考量，形成受保障特性人士與他人間的良好關係。這樣的規定促使政府部門推動相關的教育訓練，如教育員工有關跨性別議題，或學校進行反恐同⁵及相關霸凌的課程。

第 149 條第 3 項進一步擴充了前條的範圍，將下列事項亦列為政府責任：（a）排除或減少受保障特性人士所面臨的不利益；（b）採取步驟符合受保障特性人士的需求；及（c）鼓勵受保障特性人士參與公共生活，或其他該等人士低度參與的任何活動（2010 年平等法案第 149 條第 3 項）。前項所指涉的活動，舉例來說，像是當局針對身心障礙人士進行訓練，培養其成為領導人物等積極參與公共生活，或是提供補助給女性黑人家暴受害者，意圖讓其就業機會平等。而為了符合各特性人士所需，政府平等責任在此所追求的是「實質平等」（substantive equality），在起始點設計時必須把成果的平等列入考量，因為不是所有族群有著同樣的地位（Wadham, Ruebain, Robinson, & Uppal, 2012: 155）。因而可以預期的是，這會造成不同待遇（difference in treatment），目的是造成實務上能推動平等。

平等法並未針對適當考量部分設定具體規範，而是在判例（case law）中由法

⁴ 參閱 <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmpublic/equality/090618/pm/90618s03.htm>（檢閱日期：2016 年 9 月 3 日）。

⁵ 恐同：恐懼同性戀之簡稱。

院個別認定。其困難處一如 Sales 法官在 2010 年一份演講所提及，實際上在認定何謂適當考量時，往往涉及抽象概念的如何涵攝到具體案件，這也意味著應由法庭承受大部分的工作。最常述及的案例為高等法院「Post Office Closures case」，該判例建立了六個原則，稱為「Brown Principles」（內容如表 2）。⁶ 而在定義部分，Dyson 法官在 Baker & Ors 的判決是最常被引述的：⁷

什麼是適當考量？意指這是在所有情境下均為恰當。這一方面包含弱勢者重要的生活領域……受到機會不平等影響的族群；另一方面則是考量這些不利因素對決策執行的影響。

（二）推動機關組織

政府平等責任的推動與適用主要在三個層面：

1. 法案規範的政府當局（public authorities）內所有職權。
2. 法案規範的政府當局內的有限職權。
3. 若行使職權者並非政府當局，責任僅適用於前述職權部分。

法案所規範的部門包含英國內閣部會、軍隊、全民健保服務、地方政府、教育機構及消防服務。在 2011 年平等法細則〔The Equality Act 2010 (Specific Duties) Regulations 2011〕施行後，隨之成立政府平等辦公室（Government Equalities Office），⁸ 是主要定期公布責任法遵相關資訊的機構。同時亦進行政府法規影響評估（government impact assessment of regulations），⁹ 監督政府機構如何執行此一責任，初步估計有超過 2 萬 5 千個政府單位可能受到影響，其中多數為學校。

另外，在 2006 年平等法案通過時，亦同時於 2007 年整併了原有的族群平等委員會（Commission for Racial Equality）、身心障礙權益委員會及機會平等委員會，

⁶ 參閱 <http://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Admin/2008/3158.html>（檢閱日期：2016 年 9 月 3 日）。

⁷ 參閱 <http://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2008/141.html>（檢閱日期：2016 年 9 月 3 日）。

⁸ 參閱 Government Equalities Office 網頁（<https://www.gov.uk/government/organisations/government-equalities-office>，檢閱日期：2016 年 9 月 3 日）。

⁹ 相關檢核表，請參閱 http://www.legislation.gov.uk/ukia/2011/396/pdfs/ukia_20110396_en.pdf（檢閱日期：2016 年 9 月 3 日）。

設立了平等與人權委員會（The Equality and Human Rights Commission）。此為依法設立的非政府機構，提供各機構關於平等及人權法律的專業諮詢、分析及施政依據，如執行政府平等責任的技術手冊。截至 2012 年止，根據所公布的法遵評估資料，其中 50% 的英格蘭政府機構已公布員工與服務使用者的平等資訊，而多數（78%）的機構已履行公布資訊的步驟，仍有少數未執行。

（三）平等影響評估（equality impact assessment）

平等影響評估係在前述法制基礎上，持續的在各級政府部門施行。在組織進行任何新提案，或修正舊有法規政策之前，英國政府會透過影響評估的方式瞭解對受保障特性人士的個別影響，為法遵工具的一種選項。不過，雖然英格蘭的政府機構中普遍施行，甚至通常已標準格式化，平等法規內並未要求進行影響評估，機關之所以推動，多視其為一種避免法院訴訟風險的工具。行政機關認為這是一個先行指認出潛在可能涉及平等議題的工具，同時記錄機關如何考量平等議題，因而在消極層面，在訴訟發生時能做為抗辯的一部分，而積極層面若是能有效執行，也可以協助機關指認出標竿作法。重要的是，平等影響評估是一份公開文件，讓公眾瞭解目前機關準備進行什麼新法規，或做什麼法規及程序調整，更必須讓公眾知道這樣的調整會對族群或個人造成什麼衝擊。

即便如此，各機關在執行時，對於「適當」與否的考量還是不同，如何因地制宜，清楚與潛在對族群的衝擊相關且按比例原則（proportionate）調整，會是機關執行評估最大的挑戰。也就是說，如果實證支持潛在衝擊有限，影響評估的深入程度必須配合此一事實調整，是以什麼時候需要進行平等影響評估，那些法規或計畫調整需要先行進行評估，評估期間需要多長，又是由誰來執行評估、如何完成及怎麼執行評估發現與結果，對行政機關皆極為關鍵（Equality and Human Rights Commission, 2015; Kent County Council, 2017）。為配合這樣的抽象法律概念，在執行時，平等與人權委員會建議行政部門以下列方式進行影響評估（Equality and Human Rights Commission, 2015）：

1. 什麼時候進行平等影響評估？

在進行施政計畫的整個過程中，必須持續進行影響評估，記錄組織所辨識出的任何議題，同時採取了什麼行動降低立法影響：

- (1) 在確認有需要新的政策、策略、程序或服務，或需要對上述既有事項進行變更時，儘早開始平等影響評估作業，過程中需要完成所有調整 / 新政策、行政程序、計畫或服務變更的檢視。
- (2) 在公共諮詢之前，即需開始平等影響評估，確保能夠尋得正確的人進行對話，這些人才是因法規調整而受到影響的人。平等影響評估需納入所有諮詢文件中，同時在計畫及政策調整後檢討，瞭解是否與原先的假設一致。
- (3) 根據平等影響評估的發現來撰寫程序、委託及契約的規格，透過此一過程，能夠將評估發現納入政策形成、服務檢討及採購委任中。
- (4) 在政府採購前須進行平等影響評估，讓規格或替代選擇有考量到政府平等責任的特殊需求。
- (5) 持續性計畫在進行平等影響評估時，需在決策的所有階段檢視與更新。

2. 哪些項目需要進行平等影響評估？

- (1) 政策發展規劃：透過平等影響評估，瞭解政策調整結果對於不同族群的影響。當位階較高，且可能影響其他政策領域如政策綱領規劃時，則必須與受影響領域的負責單位共同進行評估。
- (2) 行政機關服務 / 職能檢討：行政機關必須針對服務 / 職能的目的與目標、服務對象涉及哪些族群、目前優先順序及服務輸送程序進行瞭解，上述項目可能因地而異。
- (3) 資本門計畫：如重大建設等包含興建建築、修繕重建、鋪設道路、街道、燈光與公園等。
- (4) 預算提案：預算規劃過程應包含增減預算對於族群潛在影響的評估。
- (5) 組織調整與改造：在人力重組的過程，員工結構調整對特定族群的服務可能有負面影響，組織被要求對此進行評估。
- (6) 政府採購與委託：採購採用平等影響評估，能夠確保過程也能符合政府平等責任。

3. 評估期間需要多長？

在政策制訂過程，平等法所規範的「適當考量」必須以比例原則方式處理，因

而並非所有機關職能或業務均須有平等考量。不過，這樣的檢視過程，也就是初步檢視階段（initial screening stage），可以讓組織思考職能是否與族群平等相關，瞭解這樣的相關性也可以省去不必要的程序。

4. 誰來執行評估？

實際負責調整，或推動新政策、程序、檢討、計畫或服務的官員，必須確認平等影響評估是否執行。執行者必須確認已納入適當的成員，將不同的觀點帶入評估過程。初步評估階段是進行平等相關性的確認，這個過程讓政策執行者瞭解是否會有負面影響。一旦確認需要進行全面評估，即需規劃評估的規模，如公共諮詢團隊與期程。

5. 如何完成評估？

評估的方式視計畫的規模與複雜性而異，實際期程並沒有明確規範，不過評估需要在執行新的政策或服務之前就完成。

6. 怎麼執行評估發現與結果？

平等與人權委員會建議政策制訂者可能有下列四種情況，執行影響評估發現與結果各異（Equality and Human Rights Commission, 2015: 17-18）：

- （1）持續政策：若事證顯示並沒有潛在歧視發生，組織也採取適當行動促進平等與形成良好關係，則新的或調整的政策不會改變族群關係。但文件中需要將不會改變的原因記錄，委員會建議由經過平等訓練的員工來檢查確認。
- （2）調整政策：若需要調整政策，委員會建議需讓決策結果透明，告訴公眾為何需要調整。
- （3）正當化且持續政策：若組織已經清楚知道可能會有潛在負面效應，但並未不法的歧視任何族群，組織還是決定延續既有政策。在平等分析的事證顯示因具備客觀正當性，而未不法對待族群下，組織必須把這些關鍵事證記錄下來，詳細說明為何政策仍維持不變，而這樣的決策又是如何做出的。
- （4）停止政策：若政策的負面效應明確，且無法被合理正當化，或減緩其衝

擊時，委員會建議停止或終止既有政策，同時提出行動方案，明確說明配合平等法的法遵行動。

參、研究方法與設計

一、研究方法

研究採用文獻分析與訪談法。前者用於族群影響評估理論基礎與英國制度的探究，形成適用於我國族群影響的各項評估指標初步架構後（如下訪談設計與內容），再透過後者，以焦點座談與深度訪談方式進行探索式研究（exploratory study）。焦點團體訪談法的目的在於瞭解人員及組織的族群敏感性，邀請行政機關、族群相關領域學者專家，共計兩場次，共計 12 人次；深度訪談則係考量族群議題的政治敏感性，部分受訪者未便於公開場合表達意見，遂以一對一的非公開訪談方式，請其表達各自的立場與原則，意圖瞭解受訪者對族群發展政策影響評估分析的看法，共計 2 人次。訪談題綱如附錄一。

在訪談進行過程，研究者預先提出所擬定各項指標構面，探詢受訪者構面與指標的可行性。研究參考具有普世價值的「1965 年消除一切形式種族歧視國際公約」、「1966 年經濟社會文化權利國際公約」及「1966 年公民與政治權利國際公約」等國際公約，及英國法制所強調消除禁止行為、提升機會平等、形成良好關係，及澳洲平等法制所強調參與（participation）、課責（accountability）、不歧視和平等（non-discrimination and equality）、賦權（empowerment）及合法性（legality），提出我國族群影響評估應具有的三個構面—族群關係、族群代表及族群發展，以及六個強調正面價值的指標—衡平性（equity）、互惠性（reciprocity）、多元性（pluralism）、參與性（participation）、敏感性（sensitivity）及永續性（sustainability）（如圖 1）。

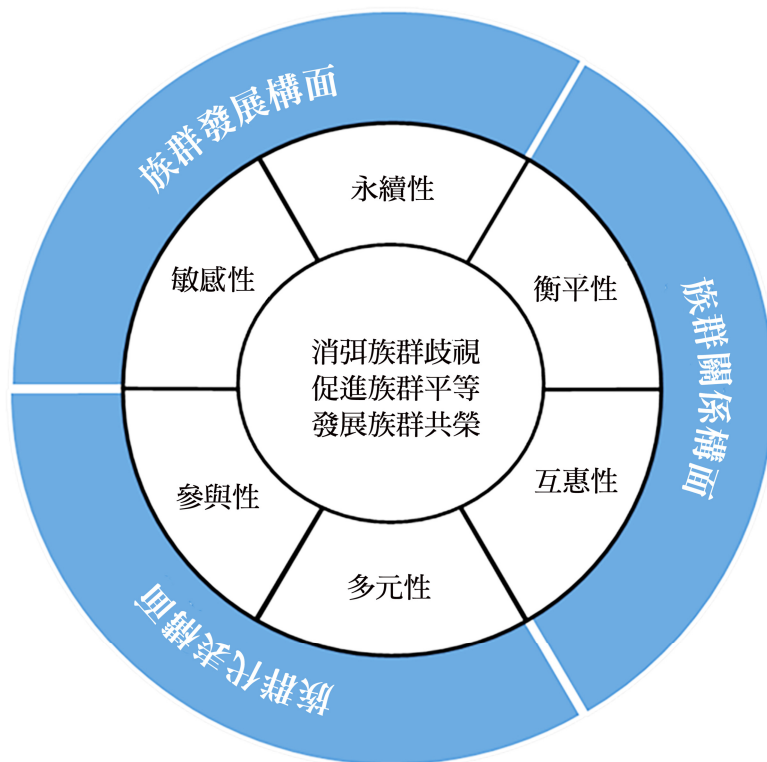


圖 1 我國族群影響評估的構面與指標

資料來源：本研究自製。

二、訪談設計與內容

以下分就訪談過程，受訪者所討論的「族群關係」、「族群代表」與「族群發展」三個構面及所涉六個指標的意涵分別闡述如下：

（一）族群影響評估構面

詳言之，「族群關係」構面是指計畫、法案及政策涉及族群之間資源分配的相互比較；「族群代表」構面是指制定族群相關計畫、法案及政策的程序性要件；「族群發展」構面則是計畫、法案及政策的執行對未來族群成長的實質效果。也就是說，達成族群影響評估上述目標的前提是各族群之間形成良性互動的族群關係；而形成良性互動的族群關係，必須以在公共決策中甄拔合理積極的族群代表為條件；而具備良性互動的族群關係與合理積極的族群代表，方得產生長遠正向的族群

發展。

1. 族群關係

在規劃中長程個案計畫與法律案之時，應考量是否可能形成較嚴重的各族群之間的排他效應？是否可能讓其他族群受惠？是否能夠增進各族群彼此之間的相互理解，並避免上歧視偏見？

2. 族群代表

在中長程個案計畫與法律案的過程之中，各族群的代表是否平等地參與執行過程？是否可以用民主且透明的機制獲得決定（或不決定）？

3. 族群發展

在中長程個案計畫與法律案的影響上，各族群的利益與價值是否可以接受，而不致產生負面影響？是否有利於臺灣族群和諧社會的可持續發展？

（二）族群影響評估指標

1. 衡平性

衡平與平等（equality）經常交互運用，但實際上有不同底蘊。平等可以轉化為數字上的測量單位，只要是在規模或數量上一樣便可稱之為平等。但是衡平並不是訴求具體的相同性，而是達成真正的「均等」（equivalency）的彈性概念。它意味著對於公正（fairness）、權利（right）以及正義（justice）等價值的考量（Guy & McCandless, 2012）。也就是說，對於少數、弱勢與非主流族群的利益與價值的心理重視或實質挹注，不僅僅是與其他族群一樣即可。「族群衡平」還需考量特定族群在數量、影響力、正當性各方面的現狀，予以額外的（additional）考量。當然，族群平等的概念較為簡易，也普遍為大眾所熟悉，但「族群衡平」概念較具爭議性，也衝擊現存的族群權力關係，需要持續的關注與倡議。

就衡平性而言，具體的行政計畫案為客家委員會於臺東縣所推動的客語生活學校，臺東縣為重要的客家文化重點發展區，但其族群組成亦有原民，因而在學校母語教學選擇上若涉及客家子弟，兩者需要注重衡平性的安排。

2. 互惠性

互惠就字面意味而言，就是相互得到利益。但是互惠還具備各種形式，例如不具善意的合作型的互惠，市場之中簽訂契約的買方與賣方根據協定各取所需、各盡所能；另有強勢型的互惠，以對方的回報方式作為回應的條件，若對方回報是正面的，就以善意回應；若對方回報是負面的，就是惡意回應，就是「以牙還牙、以眼還眼」（Poledrini, 2015）。然而，族群之間應該以建立相互關懷、彼此尊重，共同承諾的關係作為互惠的基礎。族群之間的友善關係，是建立穩定、和諧、繁榮的政治、社會、經濟環境的基礎，每一族群均可以由環境之中受益。因而，當族群資源分配之時，也應顧及其他族群的利益與價值，而不宜產生本位主義或獨占思維。

就互惠性而言，最為具體的法例為「客家文化重點發展區」與「原住民行政區」疊合的苗栗縣泰安鄉。前者係依據 2010 年客家基本法，於 2011 年公告 69 個「客家文化重點發展區」，其中部分的「客家文化重點發展區」與 1945 年起即已存在的原住民行政區重疊，並形成「客原複合行政區」，這樣的行政區預算及規劃上的調整，需考慮互惠性的適用。

3. 多元性

多元是指共同體之中個體的價值、利益、目的均應盡可能地被考慮，而不應有未受重視的剩餘個體（remainder），而且個體的價值、利益與目的是不能採用同一標準予以計算的（incommensurable）。也就是說，不能根據單一優越性價值（an overarching value）來評判個體的重要性。無論族群的人數、影響力、地位、資源或其他條件，均應該盡可能地在制訂中長程政策計畫或法律案反映其價值與利益（Nieuwenburg, 2014）。相同地，也不應採用一個（組）判準，將特定族群排除在考慮之外。當然，如同衡平與互惠，多元也是相對的指標，還是均應採酌不同族群的現實狀況，而予以權衡考量。

就多元性而言，「大眾運輸工具播音語言平等保障法」第 6 條之規定即可為我國適用法例，依此捷運系統廣播提供國語、閩南語、客家語及英語四種播音語言，未來若需增列新語言即可依此原則。

4. 參與性

參與是社會大眾涉入國家、區域、地方政策領域與決策過程之中表達偏好的作為，包括了選舉代表、組成活動、發動選舉等，社會大眾參與公共事務的決策將導致公共信任的提升，相信政府是在「做對的事情」(do the right thing) (Andrews & Ashworth, 2014)。特別是「族群的主體性」的體現並落實是以族群對其文化的認同為基礎，關係著族群對於自我社會地位的認知，以及對於政府政策的評價。當政府制定有關族群價值與利益的政策與法律之時，應當在決策過程中廣徵族群代表，並進行公開、審議、透明的討論，使族群的價值與利益得以充分表達，儘可能地形成共識，以強化政府決策的正當性。

5. 敏感性

在多元族群的社會中，發展族群共榮需要政府積極的施政作為，制定族群發展的相關計畫、政策與法案，而公部門機關及公務人員需要能回應各族群的文化、語言、經濟、社會等各方面的需求，進而形成感同身受的同理心，提供符合族群主體性的公共服務。在民主行政典範下，行政機關應能有效回應公民在追求社會價值過程中所提出的要求，更應有效管理人民偏好的分歧與差異 (Denhardt & Denhardt, 2015; Ostrom, 1997)。對於敏感性的要求能夠強化客觀性評估架構中的主觀成分，各族群文化、語言、經濟、社會需求在啟動或修正計畫或法律案的過程中，負責官員即能充分回應，予以考量，同時提供政府、民間團體及企業等利害關係人一個重要的參與平台，更為透明的檢視政府在推動族群平等上的成效，實踐族群主流化。

6. 永續性

永續是指當代人民的資源消費與需求，不應以未來世代的福祉為犧牲。因此，永續包含了以下要件：(1) 社會目標、經濟目標與環境目標三者的平衡；(2) 重視保護自然環境與生態系統的緊急性；(3) 強調長時期的決策、跨越世代的政策影響、世代之間的平等議題及保障未來世代的福祉 (Wang, Hawkins, Lebrede, & Berman, 2012)。大多數與族群事務相關的公共政策屬於「分配政策」(distributive policy)，亦即牽涉到公共資源(預算)的分配與應用，但是在整體預算定額的限制下，資源分配必然具備排擠效應，即當今的資源配置不僅將壓縮其他公共政策的

資源，還可能縮減下一世代的資源使用。此外，族群相關公共政策也可能涉及自然資源的開發與利用，也應在制定之際考慮對於未來世代的影響。

肆、研究發現

儘管過去我國已建立相近的影響評估法制，研究發現，族群影響評估制度的建立仍面臨相當大的挑戰。不同於價值已經主流化的性別評估，或具有客觀數據作為評估基礎的環評，族群評估困難處在於如何以客觀性架構分析主觀上敏感的族群議題，一如焦點座談參與者所言：

環境影響評估是較為客觀性、中性的，性別影響評估比環境影響評估困難，而族群影響評估又更複雜，臺灣的族群議題相當敏感，又相當容易引起不客觀的思考。（焦點座談記錄）

儘管具備前述限制，與會族群代表及專家學者大致認同三個構面，但在六個指標部分，亦即「衡平性」、「互惠性」、「多元性」、「參與性」、「敏感性」及「永續性」中，建議強化或增加「互惠性」及「共榮永續」的考量，同時建議需謹慎思考採用「文化多樣性」及「衡平性」時，其實際應用的侷限，及可能的負面效應。整理歸納族群代表及學者專家觀點如下：

一、正面抑或負面價值？

研究支持採英國的作法，以正面政府平等責任的方式來進行影響評估，理由有二：

（正面表述的方式是）希望反映前瞻性的價值，也就是規劃族群發展的未來趨勢……是符合當前政治上的現實考量。（焦點座談紀錄）

至於與會者提出反面表述的原因，在於可能立即對重大事件或媒體上的刺激性族群言論，達到立竿見影的矯治效果：

對族群議題做正面表述時，實際卻不容易做到，而反面的論述反而容易做到，反面禁止的方式可以做到不讓各族群有被歧視、污辱的情況，我建議

先採取消極的反歧視方式，再往積極的平等對待方式努力，我認為這樣的作法可能比較容易做到。（焦點座談紀錄）

然而以影響評估設計的意旨，在於喚醒政策制訂者對於議題的認識與增加議題敏感性，並非直接處理平等對待問題，是故研究仍支持以正面方式處理。

二、文化多樣性

與會者多支持文化多樣性作為族群發展的規範價值之一，相關論述如下：

族群的文化差異可以讓社會有更多智慧，任何族群一旦被分類後，例如發現女性的教育普遍低於男性、客家族群的教育低於閩南族群，那我們就應該要面對這個問題。（焦點座談紀錄）

然而，焦點座談與會者亦指出，文化多樣性係本就存在的事實狀態，乃自然而然產生與持續，也恐非評估的目的，需輔以其他可以操作的價值：

文化多樣性是一個事實或現象，目的應該是要實現族群平等的臺灣社會，此計畫訂定願景與目標去追求，但文化多樣性不見得代表族群平等，文化多樣性只是族群平等的一環。（焦點座談紀錄）

而就原住民族來說，文化多樣性更只是全部議題的其中一環，更為核心的是重新建構與漢民族間的關係，只處理多樣性難以回應原住民族在國際公約下所賦予的各項權利：

以文化多樣性的角度無法負荷《聯合國原住民族權利宣言》，這樣只能處理各族群之間的和諧，但沒有辦法真正處理原住民族真正想要的需求與權利……除了族群文化多樣性外，是否還可以再另外做原住民族的影響評估。（深度訪談紀錄）

因而在制度設計上，或可能需有容許各族群因地制宜，自行設計適用影響評估的彈性存在，如針對原住民族需求的影響評估設計。亦即以一套規範性價值評估我國所有族群，包含閩南人、原住民族、客家、外省人及新住民間因國家政策可能的影響，必然有著掛一漏萬的問題，若干更為深層的結構因素，如與國家間的關係及定位實難以在影響評估架構下處理。深入訪談族群代表即指出：

以原住民族而言，若把核心事務放在族群文化多樣性，我認為這只是原住民族議題的其中一環，原住民族跟國家之間的關係，和其他族群是不一樣的，這樣會無法凸顯原住民族的議題跟問題。（深度訪談紀錄）

另外，三構面、六指標是否能全部涵蓋影響範圍，專家學者亦從原民的角度補充提出需要關注的部分：

（一）是否受到侮辱，除了個人被侮辱還有整個族群被侮辱。（二）族群的語言使用受到限制，例如在會議場合無法使用族群的語言。（三）生活習慣，是否能打獵是目前最常見的問題。（深度訪談紀錄）

三、衡平性

焦點座談與會者認為，族群影響評估或可著力在族群間發展的失衡問題，但若要追求所謂的平等恐有削足適履的問題，因而相較於追求平等，政策影響評估時更適宜採用「衡平性」的概念。與會代表認為：

族群不會真的平等，只能在某些權益上是平等的，這就要好好解釋，才不會誤以為大家都齊頭式平等，如果我們有衡平的概念，在許多事情的設計上就能有更多元的呈現。（焦點座談紀錄）

然而若要做到真實衡平，一開始的族群分類即需要正本清源，認識到原住民族在我國的特殊性，深度訪談的族群代表即建議在談衡平前，需要清楚定義所謂的族群，而焦點座談過程亦支持此一觀點：

族群分類中也要分層次來談，應該從兩大族群下再區分，因此在一開始的族群定義上就要先定義清楚，這樣才可以談衡平。（深度訪談紀錄）

臺灣族群架構應該建立在原住民族、漢族的兩大分類，不能重蹈過去所謂「四大族群」這樣不科學而忽視弱勢族群地位的分類模式。（焦點座談紀錄）

四、互惠性

焦點座談與會者期待政府部門在族群議題上，應採取更為積極的措施，提升與政府部門有關職能上的機會平等，這包含制度設計、服務提供及政府作為雇主所能扮演的角色，直言之，在評估族群影響時，考量以資源的重分配達到族群間的互惠：

除了多樣性之外，也要考慮學術上討論很多的平權法案（affirmative action），在社會中受到欺負、歧視或在政策上受到不平等待遇的族群，如何採取積極的行動讓弱勢族群恢復或改善他們的地位，以及恢復他們的尊嚴。（第二次焦點座談紀錄）

除了上述資源的互惠，另外需考量的則為是否相互理解彼此的歷史傷痕，或者進行族群關係修復，此方為真實的互惠與理解：

多元文化的興起是因過去世界上大多數國家的政府採取單一的國族語言政策，我國的傳統政府也受此影響實施單語教育，這也造成對族群相當大的傷害，因此對於族群影響評估一定要有深切的體認，建議本計畫應該將族群傷害修復、修補列入考量。（第二次焦點座談紀錄）

五、共榮永續

回歸族群影響評估制度設計的目的，實非「促進文化多樣性」，文化多樣性係本就存在的事實狀態，無法促進，焦點座談與會者指出制度的存在係促進我國各族群的共榮永續：

文化多樣性是各自擁有的資產，合作共榮，則多樣性資產日趨豐富，反之，彼此歧視攻擊，則多樣性日益減損。促成族群間了解、尊重、和諧、合作，並提出各自的貢獻，達成共榮，才應是目的。（焦點座談紀錄）

A1 在深入訪談中，進一步指出：

願景應該是永續與多元，目標反而是如何達成平等，現階段應該是思考如何消除歧視，臺灣未來應該是要永續的而不是平等，而永續要如何達成，

就從政策面、族群關係、公民參與等方向思考。（深度訪談紀錄）

伍、我國制度設計規劃

Peters (2011) 提醒我們，制度必須在個人層次上對其行為產生影響，這樣的影響是來自於成員間具備共享的規範與價值；若無法發揮影響，制度間的比較恐喪失基礎。本研究對於族群影響評估理論與他國制度的引介，似乎部分呼應了 Peters 的憂慮，無論是在憲政層次的族群集體權、族群組成再至個別族群立法上，英國法制與我國歧異性甚大，果如此，本研究的意義何在？研究者認為，制度研究意義不在於比較（compare），而是在於「對照」（contrast）後的啟示，特別是在引介一套未曾為在地國家所採納的制度時，我們常面臨的困境在與他國的歧異處往往大於相近處。就我國與英國而言，制度差異處在於後者為海洋法系國家，以平等法作為執行平等影響評估的法架構，或與我國所偏向的大陸法體系有所扞格。進一步言，該國法制在實質上以個人權利為主，缺乏文化權、土地等集體權利規範，亦即族群無法以集體身分，主張傳統領域等集體權，與我國既有如原住民基本法或客家基本法等法制內對於集體權利的規範皆有所出入。而本研究仍採英國平等法制作為案例，係出於前述「對照」考量，意義在從中看出我國若要推行如族群影響評估這樣的制度時，需要補強之處，此亦為本研究設計採用專家學者訪談，提供對照觀點的原因。本研究的價值，在於透過對照明瞭我國推動族群影響評估的問題所在，進而能覓出因應之道。特別是實務上，各項族群立法與族群代表性機關行政行為均對既有法規產生影響，評估的需求更顯迫切，方能進行後續的法規調適。

由於我國並不具備如英國執行族群影響評估的法律基礎，若期望相關法制真正在個人層次產生影響，實質上推動族群發展或平等，需要在規範層面重新探究我國對於族群平等的規範性價值。研究提出「衡平、互惠、多元、參與、敏感及永續」等六原則，作為影響評估指標的實質內容，同時具體提出三個構面：「族群關係構面、族群代表構面、族群發展構面」，以此架構適合我國族群發展政策影響的各項評估指標，並參酌焦點及深度訪談過程意見修正。

在實際執行上，行政機關應在進行施政計畫的整個過程中持續進行族群影響評估，負責人員應記錄組織所辨識出的任何議題，同時實際採取行動降低可能的負面

影響。但依據焦點座談、深度訪談結果及我國執行性別影響評估經驗，在同時已有數項影響評估執行下，單獨新增一項族群影響評估並不符合成本效益，原則上亦非所有事項均需要進行族群影響評估。而就英國經驗來說，其對策是合併數項影響評估於平等影響評估之下，同時按實際影響族群程度以比例原則適用，本研究亦擬建議比照援用。具體規劃建議如下：

一、不另單獨增加族群發展政策影響評估，而是附隨於既有影響評估制度中進行相關評估工作

基於行政成本考量，研究建議將族群發展政策影響指標增列於既有的性別影響評估檢核表中，或在環境影響評估修法增列社會影響評估的同時，以附加方式於其中增列族群發展政策影響項目於其中。個別辦理影響評估並不符合效益，英國即是在族群影響評估的基礎上，進行數項平等影響評估的合併與整合（包含性別、身心障礙及老年等）。

二、程序面參考英國平等法制，建立我國族群發展政策影響評估制度

在執行層面，研究建議以英國推動經驗為參考，以類似性別影響評估表的方式，分兩階段進行評估，並視結果調整計畫或法律案：

（一）初步檢視階段

在初步檢視階段，執行人員填具族群影響評估報告，目的在讓組織思考職能或政策是否與族群相關，確認這樣的相關性存在，避免不必要的程序，實際期程需要在進行前述各項新的政策或服務，或相關調整前就完成。評估進行係由政策或計畫制定者進行初步檢視，回應下列兩個問題後，才開啟所謂的評估：1. 這個現況是否存在著族群不平等或潛藏的不平等？2. 如何能夠改變這個族群差異現象？問題需針對政策或法律案影響範圍進行瞭解，亦即涵蓋政策制定者個人部分，及其行政組織部分，詳言之，需進行下列工作：

1. 完成所有調整 / 新政策、行政程序、計畫或服務變更的檢視。

2. 透過公共諮詢徵求潛在受影響團體意見，並以實證做為評估進行的支持及合理基礎。

3. 根據初步檢視的結果，由承辦人填寫「影響評估報告」。

檢視的項目與規模應視法律案或計畫的規模與複雜性而異，通常在進行法規或計畫調整或修正時，建議思考下列政策選項：

1. 政策情境的替代方案（不同族群影響結果的推估或預測）。

2. 政策及計畫的替代方案。

3. 執行同一政策或計畫的替代方法。

在執行檢視時建議考量下列事項，俾便在確認具備族群影響後，接續進行第二階段的現況評估：

1. 將機關所考量的所有與族群相關項目，列入書面記錄。

2. 確保決策過程有納入考量，避免或減緩特定族群衝擊。

3. 決策過程採用循證，有清楚的證據支持資源配置。

4. 決策過程透明。

5. 遵守法規。

（二）現況評估階段

現況評估的部分即將本研究所提出的三個構面、六個指標帶入，並在規範層面提出如何改變或調整的方向：

1. 族群關係構面：在規劃政策計畫及投入公共資源之時，應考量是否可能形成較嚴重的各族群之間的排他效應？是否可能讓其他族群受惠？是否能夠增進各族群彼此之間的相互理解，並避免歧視偏見？

2. 族群代表構面：在決定計畫政策及公共資源的過程之中，各族群的代表是否平等地參與決策？是否可以用民主透明的機制獲得結論（或不決定）？

3. 族群發展構面：在計畫政策及公共資源的制定分配結果上，各族群是否可以接受而不致產生負面影響？是否有利於族群和諧社會的持續發展？

詳言之，「衡平性」、「互惠性」、「多元性」、「參與性」、「敏感性」、「永續性」六項指標，將在檢核表（如附錄三）上具體化成為下列七個問題：

1. 在規劃政策計畫以及投入公共資源之時，是否考量可能形成較嚴重的各族群之間的排擠效應？

2. 在規劃政策計畫以及投入公共資源之時，是否可能讓其他族群受惠？
3. 在規劃政策計畫以及投入公共資源之時，是否能夠增進各族群彼此之間的相互理解並避免歧視偏見？
4. 在決定計畫政策以及公共資源的過程之中，各族群的代表是否平等地參與決策？
5. 在決定計畫政策以及公共資源的過程之中，是否可以用民主透明的機制獲得結論（或不決定）？
6. 在計畫政策以及公共資源的制定分配結果上，各族群是否可以接受而不致產生負面影響？
7. 在計畫政策以及公共資源的制定分配結果上，是否有利於族群和諧社會的持續發展？

（三）評估結果處理程序

評估結果可能有下列四種，政策或法律案負責人員對應處理程序亦如下：

1. 持續政策：若事證顯示並沒有潛在歧視發生，組織也採取適當行動促進平等與形成良好關係，則新的或調整的政策不會改變或惡化族群關係。但文件中需要將不會改變的原因記錄下來，並建議須由經過族群影響評估訓練的人員來檢查確認。
2. 調整政策：若需要調整政策，建議需讓決策結果透明，負責官員需告訴公眾為何需要調整。
3. 正當化且持續政策：若組織已經清楚知道可能會有潛在負面效應，但並未不法的歧視任何族群，組織還是得決定延續既有政策。在平等分析的事證顯示因具備客觀正當性，而未不法對待族群下，負責人員必須把這些關鍵事證記錄下來，詳細說明為何政策仍維持不變，而這樣的決策又是如何做出的。
4. 停止政策：若政策的負面效應明確，且無法被合理正當化，或減緩其衝擊時，建議停止或終止既有政策，負責人員同時提出行動方案，明確說明配合行動。

三、適度建構族群主體性，族群間亦應理解並接受其他族群的價值與利益，建立多元族群文化的環境

我國族群應適度地建構族群主體性，不僅提升對於自身族群的認同，也了解其他族群的特性，打破族群刻板印象，提高族群素養。因此，消弭族群歧視作為乃是建立相互尊重的族群關係的基礎工作。而在中程上，我國族群應接受並理解其他族群的價值與利益，進而接受多元族群的代表進入公共決策的過程，共同以民主方式進行審議，並決定公共政策的制定方向與原則。因此，促進族群平等乃是建立相互理解的族群代表的進階工作。在長程上，我國族群應該適應多元族群文化的環境，建立多元文化觀，並以更開放的態度涵納外來的族群文化，建立和諧的族群社會，以促成臺灣族群共同體的共存共榮。因此，發展族群共榮是建立相互合作的族群發展的永續工作。

四、政策影響原住民族集體權或個人權者，建議另立其政策影響評估規範

研究所面臨最大限制在於以一套規範性價值評估我國所有族群，包含閩南人、原住民族、客家、外省人及新住民間，因國家政策可能有的影響，必然有著掛一漏萬的問題，仍有族群代表主張上述若干指標「不適用」或無助於改善該族群現在的經濟社會處境，或所面臨的待遇，或無從觸及及檢討過去歷史傷痕。若干更為深層的結構因素，如原民與國家間的關係及定位實難以在影響評估架構下處理，勢必須另以規範為之。

陸、結語與建言

從我國學界對於「族群」的定義來看，此一詞彙是 ethnic group 的譯詞，族群是指一群因為擁有共同的來源，或者是共同的祖先、共同的文化或語言，而自認為、或者被其他的人認為，構成一個獨特社群的一群人（王甫昌，2003：10）。這個定義包括客觀及主觀兩個標準：第一個是這群人「被認為」擁有的共同文化或是共同祖先與來源。這是強調「客觀因素」，族群有一些可以清楚看到的、與其他群

體有不同血緣、文化特質。第二個界定的標準，是一個比較「主觀因素」：族群「自認為」構成一個獨特的社群，也得到其他的人認可。這其中牽涉到一個主觀上互相認定對方是不是構成一個族群團體的社會過程，也就是族群意識（王甫昌，1993：55；2003：10）。此種意識可以基於真實的共同祖先（血緣）、共同文化（語言、生活、宗教……）而凝聚；甚至可能是一種主觀的想像，這種想像可以從社會互動關係中學習而來（王甫昌，2003：19）。在前述的標準下，三個構成所謂「族群意識」的要素是：一、不論祖先或起源，我們都與他者不同的差異認知；二、相對於他者，我們處在一個不當、不利的位置之不平等認知；三、為了去除這種不平等，必須採取集體行動的認知。上列要素中的不平等認知，是以「人類皆平等，只有文化或形態上的差異，並無上下之別」的平等觀念為前提（王甫昌，2003）。

當前我國的族群認同兼具「客觀因素」與「主觀因素」，也就是說，我國的族群分類既有與其他群體不同血緣、文化特質；也存在自認為構成一個獨特的社群，並得到其他的人認可。深入言之，在臺灣「族群」一詞雖出自學界，但隨著社會一般也開始使用，不論是用來區分在文化人類學可以被稱為民族（ethnos, ethnies）的原住民族與漢族；或者是用來區分客家人與福佬人這種漢族內部的語言或者是出身地集團之不同；以及在殖民地之下的日本人與臺灣人之區別，對一般性歷史敘述中被稱為民族性的界線，都可以適用（洪郁如、陳培豐譯，2014：32，41）。然而，析述我國的族群分類，還必須由歷史的縱深與族群關係探討，臺灣基本上是由原住民族、漢族兩個民族組成，再有新住民族及外籍移工。原住民族又區分官方已經認定的 16 族（具備原住民身分）、尚未被官方認定的族群（通常被稱平埔族群，這卻是不準確的名稱）如西拉雅族、巴宰族、馬卡道族等。漢族則包含福佬人、客家人、二戰後來臺的中國大陸各省漢人。而我國區辨族群分類最根本的判準乃是「文化」。

考量上述客觀及主觀因素，建立族群和諧的臺灣社會，不僅應該順應文化多元主義下追求族群之間相互尊重、理解與合作的全球化潮流，也需符合臺灣內部多元族群的共同價值與利益。這是我國族群政策應有的宏觀願景，需要有具體的目標，方能將此一願景轉化為實踐。基於此一願景，透過族群對話，消弭族群歧視、促進族群平等以及發展族群共榮，應為我國政府制定族群影響評估制度的政策目標。由

於我國僅有個別族群立法，並不具備全面的族群平等法制基礎，族群間在若干根本性的議題，如歷史衝突、語言與政策優先順序仍未有充分共識，也預示著透過影響評估制度所建立起在政府部門及族群團體間的對話，決不能只是表面，亦難一蹴可及，而是更為密集、持續與面對面的互動，才有可能真正瞭解彼此過去歷史傷痕，達到族群間和解（**racial reconciliation**），也才有辦法促成族群間坦白與健康的對話。

參考文獻

- 王甫昌（1993）。省籍融合的本質：一個理論與經驗的探討。載於張茂桂（編），**族群關係與國家認同**（53-99）。臺北：業強。
- 王甫昌（2003）。**當代臺灣社會的族群想像**。臺北：群學。
- 王俐容（2006）。文化公民權的建構：文化政策的發展與公民權的落實。**公共行政學報**，20，129-159。
- 內政部民政司（2009）。98年10月7日「族群平等法」草案公聽會會議紀錄，取自：http://www.moi.gov.tw/dca/01news_001.aspx?sn=3557。
- 立法院（2008）。族群平等法草案，取自：http://www.ly.gov.tw/03_leg/0301_main/leg_bill/billView.action?id=6407&lgn=00069&stage=7。
- 行政院研究發展考核委員會、財團法人婦女權益促進發展基金會（編）（2009）。性別影響評估操作指南，取自：<http://www.nacs.gov.tw/NcsiWebFile/Documents/11a89370194167e3fc429a18b4f625df.pdf>。
- 林修澈、黃季平、李台元（2016）。**我國族群發展政策之研究**。國家發展委員會委託之專題研究成果報告，未出版。
- 洪郁如、陳培豐（譯）（2014）。**戰後臺灣政治史：中華民國臺灣化的歷程**（若林正文）。臺北：臺灣大學出版中心。
- 陳華昇（2009）。「族群平等法」立法方向之評議，取自：<http://www.npf.org.tw/1/5695>。
- 孫煒、黃之棟、許雲翔（2015）。**我國族群事務資源分配機制之研究**。國家發展委員會委託之專題研究成果報告，未出版。
- 孫煒、許雲翔（2016）。**我國族群發展政策影響評估分析架構之規劃**。國家發展委員會委託之專題研究成果報告，未出版。
- 廖元豪（2011）。馴化並面對族群歧視：為制定「族群平等法」而倡議。**月旦法學雜誌**，189，38-50。
- 楊文山、詹傑勝、劉千嘉（2013）。**我國辦理族群統計規劃之研究**。國家發展委員會委託之專題研究成果報告，未出版。
- 鍾國允、黃之棟、劉小蘭（2017）。**我國推動族群發展政策之法制盤點與調適**。國

家發展委員會委託之專題研究成果報告，未出版。

- Andrews, R., & Ashworth, R. (2014). Representation and inclusion in public organizations: Evidence from the U.K. civil service. *Public Administration Review*, 75(2), 279-288.
- Bloemraad, I., & Wright, M. (2014). “Utter failure” or unity out of diversity? Debating and evaluating policies of multiculturalism. *International Migration Review*, 48, 292-334.
- Bohnet, I. (2016). *What works: Gender equality by design*. Cambridge, MA: Belknap.
- Castles, S., & Miller, M. J. (2003). The migratory process: A comparison of Australia and Germany. In S. Castles & M. J. Miller (Eds.), *The age of migration* (3rd Ed.) (pp. 198-219). New York, NY: Guilford.
- Cederman, L.-E., Wimmer, A., & Min, B. (2010). Why do ethnic groups rebel? New data and analysis. *World Politics*, 62(1), 87-119.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2015). The new public service revisited. *Public Administration Review*, 75(5), 664-672.
- Dobbin, F., & Kalev, A. (2016). Why diversity programs fail. *Harvard Business Review*, (July-August 2016). Retrieved from: <https://hbr.org/2016/07/why-diversity-programs-fail>.
- Equality and Human Rights Commission. (2015). Making fair financial decisions: Guidance for decision-makers. Retrieved from: <https://www.equalityhumanrights.com/en/publication-download/making-fair-financial-decisions-guidance-decision-makers>.
- Guy, M. E., & McCandless, S. A. (2012). Social equity: Its legacy, its promise. *Public Administration Review*, 72(S1), S5-S13.
- Hondeghem, A., Nelen, S., & Cromboom, S. (2002). Gender equality policy as horizontal policy: A comparative study of the Netherlands and the United Kingdom. *Management International*, 7(2), 67-77.
- Horowitz, D. (1985). *Ethnic groups in conflict*. Berkeley, CA: University of California.
- Inglis, C. (2003). *Multiculturalism: New policy responses to diversity* (Management of social transformations No. 4). Paris, FR: UNESCO.
- Kent County Council. (2017). *Equality impact analysis/ Assessments policy*. Retrieved from: https://www.kent.gov.uk/_data/assets/pdf_file/0019/11809/Equality-impact-assessment-policy-guidance.pdf.
- Malik, K. (2015). The failure of multiculturalism. *Foreign Affairs*, (March/April).

- Retrieved from: <https://www.foreignaffairs.com/articles/western-europe/failure-multiculturalism>.
- Nieuwenburg, P. (2014). Conflicts of values and political forgiveness. *Public Administration Review*, 74(3), 374-382.
- OECD. (2014). *Women, government and policy making in OECD countries fostering diversity for inclusive growth: Fostering diversity for inclusive growth*. Paris, FR: OECD.
- Ostrom, V. (1997). *The meaning of democracy and the vulnerability of democracies: A response to Tocqueville's challenge*. Ann Arbor, MI: University of Michigan.
- Peters, B. G. (2011). *Institutional theory in political science: The new institutionalism*. New York, NY: Bloomsbury.
- Petersen, R. D. (2002). *Understanding ethnic violence: Fear, hatred, and resentment in twentieth-century Eastern Europe*. Cambridge, UK: Cambridge University.
- Pick, D. (1993). *Faces of degeneration: A European disorder, C.1848-1918*. Cambridge, UK: Cambridge University.
- Poledrini, S. (2015). Unconditional reciprocity and the case of Italian social cooperatives. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 44(3), 457-473.
- Pyper, D. (2015). *The public sector equality duty and equality impact assessments* (Issue brief No. 06591). London UK: House of Commons Library.
- Sen, A. (2006). Multiculturalism: Unfolding tragedy of two confusions. *Financial Times*. Retrieved from: <https://www.ft.com/content/c90fd530-313b-11db-b953-0000779e2340>.
- UK Government Equalities Office. (2013). Review of the public sector equality duty: Report of the independent steering group. Retrieved from: http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20141207035155/https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/237194/Review_of_the_Public_Sector_Equality_Duty_by_the_Independent_Steering_Group.pdf.
- Wadham, J., Ruebain, D., Robinson, A., & Uppal, S. (2012). *Blackstone's Guide to the Equality Act 2010*. Oxford, UK: Oxford.
- Wang, X., Hawkins, C. V., Lebrede, N., & Berman, E. M. (2012). Capacity to sustain sustainability: A study of U.S. cities. *Public Administration Review*, 72(6), 841-853.

附錄一 訪談題綱

本委託計畫試圖發展出族群影響評估，期待在未來與族群相關重要的中長程計畫或法律案制定時，能用族群影響評估的指標來看未來的公共政策或法律案是否符合當前多元社會的標準。關於這些指標擬訂的原則，第一是基於國家發展的角度，儘量將所有族群包含在內，並無特別針對某一個族群進行思考，第二是採取正面表述的原則，第三是提出的指標具有前瞻性思維，能考量到未來妥適地永續發展。謹提下列問題就教：

- 一、我國族群影響評估的受益 / 規範對象為何？以福佬族群、客家族群、外省族群、原住民族、新住民為限定，是否妥適？
- 二、以促進文化多樣性作為族群影響評估的目的是否妥適？
- 三、族群評估構面分為族群關係、族群代表、族群影響是否妥適？
- 四、在族群評估的三個構面下發展出六個指標，分別是「衡平 equity」、「互惠 reciprocity」、「多元 pluralism」、「參與 participation」、「敏感 sensitivity」、「永續 sustainability」這樣的指標是否妥適？

附錄二 我國族群影響評估報告範例

標題： (略) 負責部會： (國發會)	族群影響評估初步檢視表
	編號：
	日期：
	階段：
	政策類型：
	措施種類：
	負責官員：
摘要：政策與選項	
問題主要的考量為何？為什麼需要政府政策？	
政策目的及預期對族群影響？	
有考慮過哪些政策選項，包含法規的替代方案？請說明最後選擇的合理基礎（進一步說明請見循證基礎）	
政策是否被檢討？	如果是，檢討時間：
檢討的基礎？	日落條款時間：
是否有系統蒐集監控資訊，作為未來政策檢討的機制？	
簽名處 我已經閱讀過影響評估，我認同（a）評估內容已經合理檢視政策可能的成本、利益及影響，而（b）政策效益合理化相對應的成本 負責部會首長： _____ 日期： _____	

資料來源：本研究自製。

<p>參與性</p> <p>1. <u>在決定計畫政策以及公共資源的過程之中，各族群的代表是否平等地參與決策？</u></p> <p>2. <u>在決定計畫政策以及公共資源的過程之中，是否可以用民主透明的機制獲得結論（或不決定）？</u></p>	<p>正向影響</p> <p><input type="checkbox"/></p>	<p>族群影響結果有待改進</p> <p><input type="checkbox"/></p>	<p>負向族群影響</p> <p><input type="checkbox"/></p>	<p>不具族群影響</p> <p><input type="checkbox"/></p>	
<p>敏感性</p> <p><u>在計畫政策以及公共資源的制定分配結果上，各族群是否可以接受而不致產生負面影響？</u></p>	<p>正向影響</p> <p><input type="checkbox"/></p>	<p>族群影響結果有待改進</p> <p><input type="checkbox"/></p>	<p>負向族群影響</p> <p><input type="checkbox"/></p>	<p>不具族群影響</p> <p><input type="checkbox"/></p>	
<p>永續性</p> <p><u>在計畫政策以及公共資源的制定分配結果上，是否有利於族群和諧社會的持續發展？</u></p>	<p>正向影響</p> <p><input type="checkbox"/></p>	<p>族群影響結果有待改進</p> <p><input type="checkbox"/></p>	<p>負向族群影響</p> <p><input type="checkbox"/></p>	<p>不具族群影響</p> <p><input type="checkbox"/></p>	

資料來源：本研究自製。

Theoretical Bases and Institutional Design of Ethnic Impact Assessment

Way Sun, Yun-Hsiang Hsu^{*}

Abstract

Eliminating ethnic discrimination, promoting equality, and sustaining prosperity are important policy goals for every country. “Ethnic Impact Assessment (EIA)” can serve as a policy tool to make those policy goals mainstream values by prioritizing budget, reforming related programs or legislative bills, and encouraging ethnic groups to engage in a constructive dialogue with each other on a regular basis. This study aims to review the theoretical base for EIA and to propose the institutional design for assessing the ethnic impact of mid- to long-term programs and legislative bills. Due to the shortage of ethnic legislation in our country, we begin with reviewing multi-culturalism and its policy in western countries. Then, we introduce the design of Public Sector Equality Duty and Equality Impact Assessment in the United Kingdoms and summarize key elements in international treaties. We come up with a checklist for EIA, with three dimensions and six indicators, using it to seek the opinions of academics and ethnic representatives. Policy recommendations for EIA and its design are made after consulting them. The limitation for this study is that fundamental issues such as historical cleavage and hatred cannot easily be solved, so sincere

^{*} Way Sun, Dean & Distinguished Professor, The College of Hakka Studies / Graduate Institute of Law and Government, National Central University, email: waysun@cc.ncu.edu.tw.
Yun-Hsiang Hsu, Assistant Professor, Graduate Institute of Law and Government, National Central University, email: yhhsu@cc.ncu.edu.tw.

dialogues between ethnic groups are rare and hard to expect, which in turn makes EIA only superficial. We expect that a more intense, face-to-face interaction among different ethnic groups can be realized on this island so that the historical scars can be understood and true racial reconciliation will happen.

Keywords: ethnic impact assessment, ethnic development policy, public sector equality duty

工作場所性騷擾的成因和影響： 臺灣資料的循證分析*

黃煥榮**

《摘要》

性騷擾為當前重要的社會議題，有許多研究者以此為研究主題進行探討；然而，國內對於工作場所性騷擾主題，已累積相當的成果，但這些文獻大部分是從法制的規範面來探討。當然國內也進行某些經驗性的研究，不過多數的研究是採取質性的訪談法，或小規模的調查研究，其樣本的代表性和可推論性受到較大的限制。由於過去缺少總體資料的統計分析，本文認為有必要透過較大樣本及全面的調查方式，以循證資料為基礎，來探討此一議題，希望能夠彌補此一研究的缺口。

本文主要透過「工作場所性別平等概況調查」的次級資料，來探討性騷擾的成因及影響。首先說明工作場所性騷擾的主要意涵、盛行率及嚴重性，其次探討工作場所性騷擾的不同理論觀點，包括社會文化理論、性別角色溢出理論、接觸觀點、組織權力觀點及組織文化觀

投稿日期：106年6月19日。

* 本文初稿曾發表於2016年10月22-23日，臺灣政治學會、世新大學行政管理學系主辦之「2016年臺灣政治學會年會暨『民主的深化與挑戰：臺灣新政局的契機』國際學術研討會」。作者感謝開南大學李有容教授的評論意見，以及兩位匿名審查教授提供寶貴而具體的建議，惟文中如有不妥之處，概由作者自行負責。

** 臺北市立大學社會暨公共事務學系副教授，e-mail: hrhuang@utaippei.edu.tw; carlhuan@yahoo.com.tw。

點等，做為本文提出研究假設之基礎。接著就影響性騷擾的個人因素和組織因素分別提出探討，其中個人的因素包括受害者的性別、年齡、婚姻狀況及教育程度；而組織因素則包括組織層級化、組織特性、工作系絡及申訴制度等。再者則探究性騷擾可能對工作相關結果，包括工作分配、考核、升遷、訓練、福利及離職等因素的影響，最後並根據所推導之研究假設，擬定出分析架構，藉以檢證各項影響因素的內涵及其間的相互關係。從統計分析的結果顯示，個人因素和組織因素與性騷擾的形成有顯著的關係；而性騷擾對組織成員的工作相關結果方面，也明顯地造成不利的影響。

[關鍵詞]：工作場所性騷擾、性別平等、受害者特徵、次級資料分析、循證資料

壹、前言

雖然性騷擾的現象由來已久，但長久已來並未受到普遍地關注，直到近年來隨著性別主流化運動的推展，及各國性別平等相關法制的訂定，性騷擾現象才逐漸成為大家所關切和重視的議題。然而從 1980 年代始受到國際趨勢，尤其是美國性騷擾理論、調查及實務上的影響，這項議題正式成為學術上所探討的主題，也是不過是近三十年的事（McDonald, 2012）。在此種背景下，我國於 2002 年相繼推動性別工作平等法、性別平等教育法及性騷擾防治法等立法工作，使得臺灣學術界，特別是法律學界對此議題予以關注，不過法律學者比較關切的是性騷擾規範面的探討，其研究的主軸包括重要之法律規定、法院之判決、案例判決後之發展趨勢、運用法律之救濟途徑、以及企業雇主法律責任與其所應採取之預防措施等（林明鏘，1997；高鳳仙，2001，2015；郭玲惠，2005；焦興鎧，1999a，1999b，1999c，2009，2013；蔡宗珍，2011；鄭津津，1998）。

對於性騷擾議題除了從法理方面進行分析之外，國內亦進行一些經驗性的研究，比較多是針對校園性騷擾的個案（馮嘉玉、晏涵文，2013；馮嘉玉、晏涵文、

李思賢、高松景，2012；劉嘉蕙、江承曉，2007；謝易達、邱麗娟，2012），或是某些特定的工作特性或行業的人員，例如軍人（潘秀菊、易承翰，2006）、觀光餐飲業人員（林玥秀，2005；林玥秀、黃毓伶，2001；邱道生，2011），或醫護人員（王素美、吳佩玲、張之蘋、許秀峰、郭雅惠，2012；林秀美、陳階陞、莊世杰，2006；楊培珊，2000）等遭受性騷擾的情事進行探討。這些研究對於我國性騷擾的認識，固然有一定的貢獻，但對於整體公私部門組織性騷擾狀況的瞭解仍有所不足。過去性騷擾研究以校園為探討領域較多，除了性別平等教育法通過之後，大家對於校園性騷擾議題的重視外，另一個可能原因是由於研究者對學生的調查和樣本取得相對較為容易；對此國外學者則特別關心性騷擾在研究方法上的問題（Franks, 2012; Gruber, 1990; Nye, Brummel, & Drasgow, 2014; Stockdale & Nadler, 2012），例如，許多性騷擾的研究是運用情境模擬的方式，來探討受試者對於性騷擾的知覺情況；然而，對於性騷擾的認知和實際的情況並不相同，若只就實驗的情境來推論實地的情況，必然會產生某些偏誤的情形（Balogh, Kite, Pickel, Canel, & Schroeder, 2003; Blumenthal, 1998; Golden III., Johnson, & Lopez, 2001; Marin & Guadagno, 1999; Rotundo, Nguyen, & Sackett, 2001）。

由於過去對我國整體勞動市場性騷擾的認識仍有所不足，實有必要透過較大樣本及更全面的調查資料，來討論工作場所性騷擾的議題；故本文透過政府所建置的「工作場所性別平等概況」調查資料庫，運用次級資料分析方法，來梳理此一議題。本文從循證的觀點檢視與改善既有性騷擾防治政策議題，以做為未來規劃和發展性別平等相關政策之基礎。例如，依現有的性別工作平等法，組織必須建立性騷擾防治措施，包括申訴制度的建立，但這些建置是否發揮了其應有的功效，或者只是聊備一格，而無法落實性騷擾的防治，這些都是值得探究之處。

基於上述的背景，本文除了就國外工作場所性騷擾相關的文獻，進行較深入的梳理之外，主要是針對不同的影響工作場所性騷擾的成因及後果加以探討，並檢視各種理論觀點，且藉由政府調查的資料，分析影響工作場所性騷擾的成因及對各層面（包括個人、團體及組織本身）的可能影響，以及管理者應如何因應性騷擾的合理解決方案及因應策略。尤其，世界主要國家已累積相當多關於工作場所性騷擾的調查研究和防治政策，特別是美國（Das, 2009; Mathis, Prokop, & Merit Systems Protection Board, 1981; Newman, Jackson, & Baker, 2003; U.S. Merit Systems Protection

Board, 1988, 1994) 和歐盟國家 (European Commission, 1999; Gomes, Owens, & Morgan, 2004; Timmerman & Bajema, 1998)。本文希望藉由對我國工作場所性騷擾現象的探討，可做為未來進一步跨國比較研究的基礎，具體而言，本文欲回答以下三項問題：

第一，哪些人最易於成為性騷擾的受害者 (victims)？這些受害者的主要特徵為何 (性別、婚姻、年齡、教育程度)？

第二，哪些類型的組織發生性騷擾的頻率較高？何種因素是性騷擾發生的主導力量？

第三，受到性騷擾的受害者在工作上，是否會受到歧視或不公平的對待？包括考核、升遷、工作分配、薪資、進修、福利等面向，是否會產生不利影響？甚至有資遣、離職或解僱的情事？

貳、文獻探討

本節以下首先說明工作場所性騷擾的主要意涵，其次論述性騷擾的嚴重性和盛行率，最後則從不同的理論觀點探討性騷擾現象產生的主要原因。

一、性騷擾的界定和意義

雖然性騷擾的研究至今已累積不少的文獻，但仍有相當多的爭議，其中就連最基本的性騷擾界定的問題，即有相當多的不同的見解。大體上，性騷擾的界定有兩種不同的途徑：一種是從法律的途徑，另一種則是從心理學的途徑 (羅燦煥，2002；O'Leary-Kelly, Bowes-Sperry, Bates, & Lean, 2009)。對於性騷擾的界定，法律因必須涉及到判決，故對性騷擾的界定較為狹義，最典型的定義就是根據美國平等就業機會委員會 (Equal Employment Opportunity Commission) 在 1980 年所頒布的指導原則 (guidelines)，將性騷擾界定為「不受歡迎之性方面示好之舉；要求性方面之好處；或其他一種具有性本質之言語或肢體行為。當這些行為具有下列特質時即構成性騷擾：1. 明示或暗示地表示對這些行為的順從，是個人受到僱用的條件；2. 個人對於這些行為的順從或拒絕，將會被作為決定是否僱用的參考基礎；3. 這些行為的目的或結果會干涉個人的工作表現，或造成一個脅迫性、敵意或是冒犯

性的工作環境」(焦興鎧, 2009)。

從上述對性騷擾法律定義之探討可知, 不受歡迎、違反當事者意願等, 是判斷某項行為是否為性騷擾的重要條件。然而, 該行為對當事者而言是否不受歡迎、是否違反意願, 端賴其個人主觀之感受, 使得性騷擾的認定不易有一致標準, 因而學者常藉由實證研究, 發展出性騷擾之具體樣態, 並加以界定, 此意即心理學上的定義 (Fitzgerald et al., 1988)。以此為基礎, 性騷擾依行為之嚴重程度等級, 呈連續排劃分為下列五種: 1. 性別騷擾 (gender harassment): 即表現出帶有性別主義意識、具性別歧視意味的言語或行為, 亦即因對方的性別而表現出侮辱、藐視的評論或行為。例如, 講黃色笑話、評論他人身材或性特徵、展示色情書刊等皆是。2. 性挑逗 (seductive behavior): 指一種令當事人覺得不想要、不適當且冒犯其身體的行為或言語侵犯。如不當地詢問其性隱私、言語或身體上的吃豆腐、色眯眯地注視對方等皆屬之。3. 性賄賂 (sexual bribery): 指以獎賞誘使受擾者從事與性活動相關或與性有關的行為, 亦即同意以與性有關的服務, 做為交換利益的手段。如透過滿足騷擾者與性有關之需求的方式, 藉以得到工作或升遷機會、或享有特權等皆是。4. 性脅迫 (sexual coercion): 指以懲罰的方式威脅受擾者從事與性活動相關或與性有關的行為。如威脅受擾者順從騷擾者的性要求, 否則將使其工作或升遷機會受到影響。5. 性攻擊 (sexual assault): 指會造成肢體傷害的暴力動作或性侵犯行為。包括猥褻、性傷害、強暴等 (Fitzgerald et al., 1988)。

總之, 工作場所性騷擾主要為兩大類: 交換式性騷擾 (*quid pro quo sexual harassment*) 與敵意環境性騷擾 (*hostile environment sexual harassment*), 而我國性別工作平等法對於性騷擾的定義, 亦是反映這兩種性騷擾的類型。¹ 大體上, 所有性騷擾的定義的共同點, 即是此種行為是不受歡迎, 而且對受害者產生不利的影響。

¹ 根據我國性別工作平等法第 12 條之規定, 對工作場所性騷擾的定義, 則是指下列 2 款情形之一: 一、受僱者於執行職務時, 任何人以性要求、具有性意味或性別歧視之言詞或行為, 對其造成敵意性、脅迫性或冒犯性之工作環境, 致侵犯或干擾其人格尊嚴、人身自由或影響其工作表現 (此即敵意環境性騷擾)。二、雇主對受僱者或求職者為明示或暗示之性要求、具有性意味或性別歧視之言詞或行為, 作為勞務契約成立、存續、變更或分發、配置、報酬、考績、陞遷、降調、獎懲等之交換條件 (此即交換式性騷擾)。

二、工作場所性騷擾的盛行率及嚴重性

性騷擾是一種很普遍，但經常會被低估的現象，主要是許多性騷擾的受害者不願意承認，因為他們擔心事件揭露後會遭受報復，故只能默默接受，採息事寧人、暗自吃悶虧的態度，或者還認為就算提出申訴也是於事無補，以及害怕可能被貼上「麻煩製造者」的標籤（Guy, 1994; Timmerman & Bajema, 1998）。因此，若只從性騷擾申訴的案件來計算，確實會低估了性騷擾實際發生的數量。故對於性騷擾發生的情況，比較好的估計方式，仍應依賴有系統的調查。基於此，過去許多研究針對性騷擾盛行情況（prevalence）進行探索。調查性騷擾的盛行率（受性騷擾的人數占整體人數的比率）的估計，會受到不同的國家、行業及研究方法等因素的影響。

以美國來看，Fitzgerald 等學者指出，至少有一半的女性有遭受過性騷擾的經驗（Fitzgerald, Drasgow, Hulin, Gelfand, & Magley, 1997）。另外，有學者從 18 篇相關的調查加以檢視，發現女性受到性騷擾的盛行率的中位數是 44%（Gruber, 1990）。其次，由美國功績制保護委員會的調查顯示，在政府的職位當中有 44% 女性，和 19% 的男性經歷過性騷擾（Mathis et al., 1981）。根據學者近三十年來調查研究的估計，美國女性的盛行率大約是 40% 到 70% 之間，而男性大約是 13% 到 31% 左右（McDonald, 2012）。

從歐盟的資料顯示，女性性騷擾的盛行率大約在 17% 到 81% 之間，歐盟各會員國之間的差異性似乎頗大（Timmerman & Bajema, 1998），然而，這些大的數據落差未必是歐盟國家之間真的有那麼大的差異，有可能是調查問題的形式所造成。例如，問受訪者遭受性騷擾所設定的期間，有三個月、一年、二年，或不設定（整個工作生涯），這些當然會影響估計上的差異。

其次，在調查方法方面，常用的有兩種估計方式，一種是直接問受訪者有無遭受性騷擾的情況，此種情況研究者並未解釋何謂性騷擾，而是由受訪者就其個人的知覺自行定義；另一種方式則是由研究人員將性騷擾主要的樣態列出來，再由受訪者從其中勾選（McDonald, 2012）。學者 Ilies 等人對美國性騷擾盛行狀況的後設研究中發現，性騷擾由受訪者自行定義與由研究者所建構，兩者會有明顯的落差，由受訪者自行定義性騷擾的比率，會低於由研究人員將性騷擾主要的樣態列出勾選的比率（Ilies, Hauserman, Schwochau, & Stibal, 2003）。

另外，我們亦應注意不同行業的差異性，其對性騷擾的盛行率可能會有不同的影響。例如，國外研究的經驗顯示，在軍隊和護理人員盛行率會較高（Buchanan, Settles, Hall, & O'Connor, 2014; Firestone & Harris, 1999; Libbus & Bowman, 1994; Nye et al., 2014）。而國內過去探討性騷擾的文獻中，有相當高的比例是針對醫院護理人員及觀光服務業人員進行探討（王素美等人，2012；林玥秀，2005；林玥秀、黃毓伶，2001；邱道生，2011），同樣顯現這些行業從業人員較常受到性騷擾的威脅，而其受到性騷擾的比率，也會比其他行業要來得高。

三、形成工作場所性騷擾的原因

為何會發生性騷擾？性騷擾現象的產生並不是單一的因素，而有各種不同的理論觀點，來解釋性騷擾現象的產生（Pina, Gannon, & Saunders, 2009; Welsh, 1999），本文以下就綜合這些重要理論觀點加以說明。

（一）社會文化理論（sociocultural theory）的觀點

社會文化理論主要檢視性騷擾所發生的社會和政治系絡，依照此一理論觀點，性騷擾主要是起因於性別不平等及性別歧視所造成。依照女性主義的觀點，性騷擾不論其形式為何，皆是源自男性支配的性別歧視意義型態聯結有關。例如，著名的女性主義法學者 MacKinnon（1979）即認為，女性在職場和社會弱勢的地位，不僅是性騷擾的結果，亦是性騷擾所形成的原因。職場男女互動的規範，是按照男性優勢地位所設下的規則，在此規則下，女性在職場中飽受威脅和挫折。男性在社會中的優勢地位會延伸到組織系絡中，組織會繼續執行現存的性別角色、信仰及刻板印象，而男性和女性透過社會化過程，使得此種性別刻板化互動得以延續。

（二）性別角色溢出（sex role spillover）的觀點

此種觀點認為性騷擾的發生與組織結構中的性別角色有關。換言之，性騷擾是將過多對性的期望（sex-based expectation），帶入到工作場所之中。所謂性別角色溢出是指將性別角色期待，延伸到與性別角色無關的工作場域中；當職場的性別比例失衡時，性別角色溢出特別明顯，處於傳統以男性為主的職場的女性，她們比較能察覺到差異對待，也對其身為女性一事較為敏感，而性別角色較為平衡的職場，可能因為性別角色較不明顯，而較少發生性騷擾的情事（Gutek & Cohen, 1987）。

（三）接觸假設（contact hypothesis）的觀點

此種觀點認為，由於工作場所中男女接觸和互動的機會增加，所以增加發生性騷擾的機會（Gruber, 1998; Gutek, Cohen, & Konrad, 1990）。例如，一位女性秘書處在一個男性居支配多數的環境，由於與男性接觸的機會增加，其受到性騷擾的機會也比其他職位的女性更多。從此種觀點來看，影響女性受到性騷擾，是她們每天在工作中直接接觸男性的頻率，而非職場中男女的性別比例。

（四）組織正式權力和非正式權力（formal power and informal power）的觀點

由於男女在社會及職場中不平等的權力關係。組織是層級節制結構，組織的職位愈高掌控的權力愈大，愈有機會對其部屬性騷擾。此種觀點認為性騷擾行為是一種權力的展現，受害者與加害者的權力差距愈懸殊，騷擾行為的嚴重性及發生頻率也愈高。此種觀點基本上是假定掌控了管理權力的職位，會利用其權勢騷擾部屬。但有研究顯示，性騷擾有更多的情況是發生在同事之間，甚至加害者也可能來自部屬的「反向權力」（contrapower）性騷擾（DeSouza & Fansler, 2003）。故許多研究者進而將組織權力擴展到非正式的人際模式，包括員工個人或非正式的權力來源，例如，有人掌握組織重要消息的來源，就可能產生對其他同事騷擾的情形。根據上述反向權力的觀點，當一位部屬雖然職位較低，缺少正式組織權力，但會去騷擾比其職位高的長官；此即是運用其社會文化權力，來彌補在組織權力不足的情形；又例如美國也曾發生資深的女性老師，受到黑人男性行政人員騷擾的案例。雖然組織正式權力，仍是組織運作最重要的權力來源，但我們切不能忽略組織權力與其他非正式權力間的複雜關係（Rospenda, Richman, & Nawyn, 1998）。

（五）組織文化與氣候（organizational culture and climate）的觀點

組織文化是代表組織成員認為何種行為和規範為適當及其價值。組織文化和組織氣候會影響性騷擾行為出現的頻率，因一個組織對性騷擾行為的容忍程度，會影響員工是否會做出這類行為；而一個組織對性騷擾的容忍程度，是基於當行為人做出這類行為時，知覺到會受到主管、工作團隊或其他同事制裁的情況（Fitzgerald et al., 1997）。故組織文化若是傾向於容忍性騷擾行為的發生，則發生性騷擾的情況

會增加；相反地，若組織採取較積極的性騷擾防治政策，透過訓練課程及申訴制度來矯正性騷擾的組織文化，則是減少敵意環境性騷擾有效的作法（Gruber, 1998）。因此，當組織採取較嚴密的性騷擾防治措施時，相關當事人應會更謹慎地檢視其行為是否會觸及性騷擾的爭議，對自己將更為謹言慎行，以及避免被人指控為性騷擾者。

參、研究假設與分析架構

從上述性騷擾理論的討論，可以發現並沒有一套理論能夠完整的解釋性騷擾產生的原因，誠如學者 Tangri 與 Hayes（1997: 113）指出，大部分性騷擾的研究提供了用來描述變項之間關係的描述性模式，但卻未能對性騷擾為何會發生提出解釋。然而此種困境正說明了性騷擾現象的複雜性和多樣性。由於性騷擾也會受到每個國家社會及文化系絡的影響（European Commission, 1999; Gomes et al., 2004），本節以下就針對上述理論的觀點，並推演研究假設，以提出本文的分析架構，作為後續進一步討論和比較的基礎。

一、影響性騷擾的個人因素

過去性騷擾探究較多的文獻，是將研究對象放在哪些人是性騷擾的加害者；反而較少是關切誰是性騷擾的受害者（Pina et al., 2009）。事實上，從性騷擾防治的觀點，瞭解哪些人容易成為性騷擾的受害者更有其重要性；若不同年齡、婚姻、教育程度等個人背景，與遭受性騷擾具有顯著的關連性，未來在相關政策的推動上，則應更關注這些群體的需求，使其免於受到性騷擾的威脅。以下就這些影響性騷擾發生的個人因素進一步的討論。

首先，就性別與性騷擾的關係，幾乎都指向女性為性騷擾的主要受害者，上述的各種理論觀點，皆在於解釋此種現象背後的原因。然而，值得注意的是，男性成為性騷擾的現象和議題也逐漸浮現（Berdahl, Magley, & Waldo, 1996）。有學者專門針對男性的樣本進行調查，發現有近 50% 至少經歷過一次性騷擾，而與女性比較不同的是，男性遭受性騷擾更多是來自於同性的騷擾，而非異性的騷擾（Waldo, Berdahl, & Fitzgerald, 1998）。另外，有許多學者指出，年輕、單身或離婚的女性最

容易成為性騷擾的對象，因這些女性較具有吸引力，容易成為男性覬覦的對象；而高等教育程度的女性則比低教育程度，較容易成為性騷擾的對象，主因學歷高者其性別意識可能較強，對於性騷擾有更敏銳的感受，提出性騷擾案件申訴的可能性也愈高（King et al., 2009; O'Connell & Korabik, 2000）。基於上述討論提出下列四項研究假設。

假設 1：女性比男性較易成為性騷擾的受害者。

假設 2：年輕者比年長者較易成為性騷擾的受害者。

假設 3：未婚及離婚者比已婚者較易成為性騷擾的受害者。

假設 4：教育程度愈高愈容易成為性騷擾的受害者。

二、影響性騷擾發生的組織因素

組織愈是結構化和層級化，則發生性騷擾案件的可能性愈高；因為性騷擾主要反映組織不對等的權力關係，而組織的權力主要就是表現其所占據的職位，例如軍隊是階層化最明顯的組織，發生性騷擾的情況也最為常見（Firestone & Harris, 1999）。故關於工作的性別系絡方面許多文獻指出，影響性騷擾最重要的工作系絡（job context）變數是工作的性別性質，也就是擔任此項工作的性別比例（gender ratio），傳統以男性為主的工作環境下，女性的比例偏低，在此種「陽剛」（masculine）組織氣候下，女性比較會受到性騷擾的威脅（Willness, Steel, & Lee, 2007: 134）。前面提及，性騷擾與組織的文化與制度的建制有關，組織若能建立申訴的程序，將對騷擾者具有約束的作用，組織關於性騷擾的防治措施愈完整，愈不會發生性騷擾。性騷擾政策認真執行，或只是形同具文，對於性騷擾的防治當然具有關鍵性的影響（Hunt, Davidson, Fielden, & Hoel, 2010; Salin, 2009）。基於上述討論，提出下列兩項假設：

假設 5：組織的工作系絡因素會影響性騷擾的發生，陽剛的工作系絡，會使性騷擾頻率增加。

假設 6：員工有建立申訴制度和程序的組織，比未建立申訴制度的組織，較能避免受到性騷擾。

三、性騷擾與工作相關結果的關係

性騷擾的受害者遭受性騷擾後的反應並不會一致，這些對應的方式包括避開、分散、妥協，以及面對。多數的女性並不願意訴說性騷擾的經驗，更可能的是隱忍此種騷擾。女性不願意說出性騷擾可能基於許多理由，從害怕受到報復，到可能擔心讓問題變得更糟，而無法收拾的局面，致使性騷擾的受害者在工作相關結果方面也會受到影響（Nelson, Halpert, & Cellar, 2007; Salin, 2009）。MacKinnon（1979）即指出，婦女在受薪勞動力的參與情形，與組織的水平隔離、垂直分化及薪資報酬的不平等有關，而職業上的性騷擾與這樣的工作環境息息相關。她更明白指出性騷擾其實是「結構」問題，而不是「個人」問題；故性騷擾現象與許多工作相關面向有聯結的關係。

假設 7：性騷擾的受害者會反映出其工作相關的不平等情形，受到性騷擾者在「工作分配」、「工作考核」、「升遷發展」、「進修訓練」、「調薪幅度」、「福利措施」及「資遣離職」等方面，分別會遭受不平等的待遇。

根據上述所推導之研究假設，研究者擬定出本文之分析架構，藉以更清楚呈現各研究因素的內涵及其間的相互關係，如圖 1 所示。

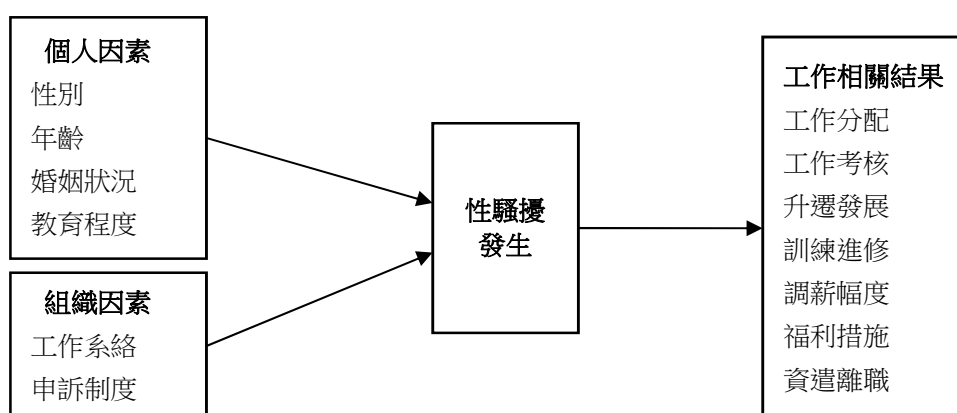


圖 1：性騷擾成因與影響之分析架構圖

資料來源：研究者自行繪製。

肆、研究設計與統計方法

本文主要採取政府次級資料的方法，以做為統計分析之素材，以下分別就資料來源、測量變項及統計方法分述說明。

一、資料來源

可能受限於性騷擾議題的特殊性和敏感性，對於性騷擾的實證研究多數是以實驗的方法，從觀察者（第三者）的角度，來探究對於性騷擾的知覺。此種研究一方面因樣本數少容易操作，一方面對於騷擾者與受騷擾者關係的影響變項之操弄也較為容易。雖然此種研究途徑對性騷擾的研究有一定之貢獻，但較難以全面性的瞭解整體職場中性騷擾的各種樣貌和型態，而且其可推論性也會受到一定的限制。

本文是以職場性騷擾為主題，以受僱者當中遭受性騷擾的受害者為主要分析對象，由於此議題的敏感性，為了確保可靠資訊與足夠樣本數這兩項條件，本文所使用的資料乃是運用中央研究院「學術調查資料庫」中的政府資料之「工作場所性別平等概況調查」，此調查的原始資料是由行政院勞動部（之前為行政院勞工委員會）所提供。這份調查調查目的，是在瞭解勞工在工作職場上就業平等實況、是否在工作中遭到歧視等狀況，以及對性別工作平等法的認知情形；調查對象是臺灣地區 15-64 歲受僱者，以電話訪談的方式進行（行政院勞工委員會，2015）。

為了累積較多的樣本，本文將該資料庫過去三年來（2011-2013 年）各期的資料合併，² 合併後有效樣本數總共 11,216 筆，其中有 394 位受訪者遭受性騷擾，性騷擾的盛行率三年平均為 3.5%，以此樣本來進行統計分析，應較能分析出影響變項的關係，以及目前的現況。

次級分析法較大的限制是本文所測量的變項，在次級資料中是否能夠找到配適的資料；所幸經審視，在本分析架構中所列出的變項，大體上在原始問卷上，都能找到相對應的問題，惟其信度和效度，須再進一步的衡量。另一個可能的限制是，

² 由於這份調查資料經過多年度的調查，調查題目已經有了些許的更動和調整，為了避免問卷與資料檔之選項數值產生出入之處，並取得資料內容和分析的一致性，故以最近三年（2011-2013）已釋出的資料，做為本文實證分析為基礎。

因本文所涉及的變項較多，當模型趨於複雜時，資料庫中未完整作答所導致的樣本數差異也越大，造成各模型若包含不同變項時，模式適配與解釋力可能產生不穩定的情形，這些是由資料庫本身的限制所導致的次級資料分析的常見困境。

再者，由於此調查資料所涵蓋樣本的工作特性並不相同（包含私人機構、政府機關、自營合夥等），資料庫當中關於這些工作特性的整理未必能夠完備，亦即存在著職業流動與工作類型不明確的現象，本文也注意到了這些樣本結構差異對於統計推論可能造成之影響。

二、測量變項

如前述本文的資料來源是取向「工作場所性別平等概況調查」的問卷（以下簡稱性平問卷），除了運用一般人口統計變項來測量個人因素，包括性別、年齡、婚姻狀況及教育程度之外，本文主要變項的測量方式和內容說明如下（行政院勞工委員會，2015）：

（一）性騷擾的發生

關於性騷擾的發生，性平問卷的測量題目是「請問您於今年內是否曾在工作場所遭受性騷擾？（包含言語騷擾）」。由於性平問卷每年調查一次，問受訪者當年度是否曾遭受性騷擾是合理的問法。然而，問受訪者只是當年的經驗，而非其在工作場所歷來的經驗，故和許多調查資料相比較，其盛行率有較為偏低的情形。

（二）工作系絡

工作系絡主要想瞭解受訪者工作環境因素對其遭受性騷擾可能的影響。過去的研究顯示組織權力運作的關係，及組織的陽剛文化是重要影響因素。可惜是在性平問卷中並未有直接關聯的題目，只好從比較間接的方式，由受訪者所屬的「職業類別」及「行業類別」的差異，來比較其所屬的工作系絡特性，及可能產生的影響。在「職業類別」方面，包含「民意代表、主管及經理人員」、「專業人員」、「技術員及助理專業人員」、「事務支援人員」、「服務及銷售工作人員」、「農、林、漁、牧業生產人員」、「技藝有關工作人員」、「機械設備操作及組裝人員」，以及「基層技術工及勞力工」等九項職業類別；而「行業類別」則包括了

「農、林、漁、牧業」、「礦業及土石採取業」、「製造業」、「電力及燃氣供應業」、「用水供應及污染整治業」、「營造業」、「批發及零售業」、「運輸及倉儲業」、「住宿及餐飲業」、「資訊及通訊傳播業」、「金融及保險業」、「不動產業」、「專業、科學及技術服務業」、「支援服務業」、「公共行政及國防；強制性社會安全」、「教育服務業」、「醫療保健及社會工作服務業」、「藝術、娛樂及休閒服務業」，以及「其他服務業」等十九項行業類別。

（三）申訴制度

關於申訴機制與管道，性平問卷測量的題目是「請問您服務的單位（公司）有沒有下列性騷擾申訴處理機制或管道？」，此問題又分成三個子題，分別是「設置處理性騷擾之專線電話、傳真、專用信箱或電子信箱」、「組成申訴處理委員會」，以及「直接向雇主或主管申訴」。而每個題目的選項分別為「有」、「沒有」及「不知道」。

（四）工作相關結果

關於受訪者的工作相關結果狀況，性平問卷的題目是「請問您一年來在工作職場上，有沒有因『性別』而遭受不平等的待遇？」，其中又包含許多子題，本文根據研究主旨選擇了其中「工作分配」、「調薪幅度」、「考核（考績或獎金）」、「升遷」、「訓練、進修」、「員工福利措施之提供」，以及「資遣、離職或解僱」等七項作為分析的變項。

三、統計方法

本文主要採用交叉分析表（crosstabs）及皮爾森卡方檢定（Pearson's chi-squared test）的方式，來呈現及檢驗性騷擾及相關因素的關聯性，這主要是受限於本資料的測量變項的尺度多為類別變項（nominal variable）所致，故較難以進行多變量的統計分析。

伍、研究結果與討論

一、個人因素與性騷擾發生之關聯性

本文假設個人因素中性別、年齡、婚姻及教育程度等差異，對於性騷擾的發生皆會產生影響，透過循證資料的檢證，分析說明如下：

（一）性別

從表 1 顯示，在不同性別遭受性騷擾方面的比較，本文的發現和過去國內外的經驗相當一致，即女性過去一年曾經受到性騷擾的比率為 4.5%，而男性則是 0.8%，兩者具有極為顯著的差異（ $\chi^2=88.93$ ， $p<.001$ ）。

（二）年齡

在年齡與性騷擾的關聯性方面，不同的年齡階層發生性騷擾的比率有明顯的差異（ $\chi^2=22.35$ ， $p<.01$ ）。大體而言，年齡愈輕的族群遭遇性騷擾的比率愈高。從 15 到 39 歲的各階層其發生性騷擾的比率都超過 4%，明顯高於平均值（3.5%）；而 15-19 歲這個年齡層甚至高達 6.8%，從此方面的資料顯現，未來在政策上如何保護年輕族群避免受到性騷擾的影響，應是性騷擾防治工作的重點。

（三）婚姻狀況

不同的婚姻狀況遭遇性騷擾的比率，具有很顯著的差異（ $\chi^2=25.81$ ， $p<.001$ ），未婚者遭遇性騷擾的比率是高於全體平均值的 4.4%；已婚者遭遇性騷擾的比率是 3.0%，而其他包括分居、離婚、喪偶等群體則是高達 6.8%。這個現象和國外的經驗相當貼近，即婚姻弱勢的族群，往往是工作場所性騷擾所覬覦的對象。

（四）教育程度

受訪者不同的教育程度在遭受性騷擾的關係，研究的統計呈現較兩極化的情形，學歷最低和較高者遭受性騷擾的比率較低，而中上學歷程度遭受性騷擾的比率較高，兩者差異在統計上具有顯著性（ $\chi^2=14.93$ ， $p<.05$ ）。具體而言，國小及以下的比率是 2.1%，國（初）中的比率是 2.6%，而研究所以上者則是 1.8%，上述三

類皆低於平均值；而高中、職遭受性騷擾的比率是 4.0%，專科是 3.6%，大學則是 3.7%，這三類則是占較高的比率。

表 1：個人因素與性騷擾發生之交叉表

項目	樣本分析	曾經發生	未曾發生	個數	
性別	男生	0.8%	99.2%	3,000	df=1 $\chi^2=88.93$ p<.001***
	女生	4.5%	95.5%	8,216	
	全體 (%)	3.5%	96.5%		
	個數	394	10,822	11,216	
年齡	15-19 歲	6.8%	93.2%	132	df=9 $\chi^2=22.35$ p<.01**
	20-24 歲	4.3%	95.7%	486	
	25-29 歲	4.0%	96.0%	984	
	30-34 歲	4.6%	95.4%	1,588	
	35-39 歲	4.2%	95.8%	1,648	
	40-44 歲	3.1%	96.9%	1,978	
	45-49 歲	2.8%	97.2%	1,711	
	50-54 歲	2.9%	97.1%	1,476	
	55-59 歲	2.6%	97.4%	819	
	60-64 歲	2.3%	97.7%	394	
	全體 (%)	3.5%	96.5%		
個數	394	10,822	11,216		
婚姻狀況	未婚	4.4%	95.6%	2,970	df=2 $\chi^2=25.81$ p<.001***
	已婚	3.0%	97.0%	7,817	
	其他 (分居、離婚、 喪偶...)	6.8%	93.2%	429	
	全體 (%)	3.5%	96.5%		
個數	394	10,822	11,216		
教育程度	國小及以下	2.1%	97.9%	339	df=6 $\chi^2=14.93$ p<.05*
	國 (初) 中	2.6%	97.4%	815	
	高中	4.0%	96.0%	1,462	
	高職	4.0%	96.0%	2,022	
	專科	3.6%	96.4%	2,166	
	大學	3.7%	96.3%	3,492	
	研究所以上	1.8%	98.2%	920	
	全體 (%)	3.5%	96.5%		
個數	394	10,822	11,216		

說明：* P<.05 ** P<.01 *** P<.001

資料來源：研究者自行整理。

二、組織因素與性騷擾發生之關聯性

在組織因素方面，本文主要從工作系絡及申訴制度兩方面來檢視其與性騷擾的關聯性，分別說明如下：

（一）工作系絡

從表 2 組織因素與性騷擾發生之交叉表顯示，不同職業類別的人員遭受性騷擾的機會有非常明顯的差異（ $\chi^2=32.02$ ， $p<.001$ ），其中遭受性騷擾比較高的類別分別是「服務及銷售工作人員」³（5.4%）、「基層技術及勞力工」⁴（3.9%）、「專業人員」⁵（3.7%），以及「事務支援人員」⁶（3.6%），上述這些職業類別的人員，其遭遇性騷擾的比率都超過全體平均值 3.5%；至於「機械設備及組裝人員」（2.9%）、「技術員及助理專業人員」（2.9%）、「技藝有關生產人員」（2.4%）、「民意代表、主管及經理人員」（1.1%），以及「農、林、漁、牧生產人員」（0.0%），遭受性騷擾比率則相對較低。由於此問卷調查的職業類別並無法反應出工作人員在組織階層的特性，例如，在「專業人員」中同時包含了醫師和護士，這兩種人員在醫療所的階層和地位有明顯的差距卻歸在同一類別。但我們仍然可以從這些數據看出，在組織階層較低的人員，受到性騷擾的可能性相對較高，例如「基層技術及勞力工」明顯地高於「民意代表、主管及經理人員」。這與過去文獻指出，組織的層級化程度愈高，愈會使性騷擾頻率增加的現象相當符合（Firestone & Harris, 1999）。

過去學者認為傳統以男性為主的工作環境下，女性的比率偏低，在此種「陽剛」組織氣候下，女性比較會受到性騷擾的威脅（Willness et al., 2007）。本文從行業類別與性騷擾的關係檢視發現，不同行業發生性騷擾的頻率確實具有顯著性的差異（ $\chi^2=122.65$ ， $p<.001$ ），但國內職場的經驗未必符合這樣的假設，遭受性騷擾

³ 服務及銷售工作人員如領隊、導遊、廚師、餐飲服務、美容美髮、保全、消防、警察、模特兒、商店店長、店員、售貨員等。

⁴ 基層技術及勞力工如清潔工、生產體力工、搬運工等。

⁵ 如研究人員、醫師、護士、會計師、律師、各類工程師、程式設計師、教師、記者、行銷廣告公關及技術銷售專業人員、作家、演員、藝術家等。

⁶ 事務支援人員如會計事務、出納、人事、櫃台事務、總機、收帳、文書處理等。

表 2：組織因素與性騷擾發生之交叉表

項目	樣本分析	曾經發生	未曾發生	個數	
職業類別	1. 民意代表、主管及經理人員	1.1%	98.9%	452	df=8 $\chi^2=32.02$ p<.001***
	2. 專業人員	3.7%	96.3%	1,616	
	3. 技術員及助理專業人員	2.9%	97.1%	2,014	
	4. 事務支援人員	3.6%	96.4%	3,221	
	5. 服務及銷售工作人員	5.4%	94.6%	1,513	
	6. 農、林、漁、牧生產人員	0.0%	100.0%	51	
	7. 技藝有關生產人員	2.4%	97.6%	672	
	8. 機械設備及組裝人員	2.9%	97.1%	874	
	9. 基層技術及勞力工	3.9%	96.1%	803	
	全體 (%)	3.5%	96.5%		
	個數	394	10,822	11,216	
行業類別	1. 農、林、漁、牧業	1.1%	98.9%	89	df=18 $\chi^2=122.65$ p<.001***
	2. 礦業及土石採取業	0.0%	100.0%	8	
	3. 製造業	2.9%	97.1%	3,756	
	4. 電力及燃氣供應業	1.9%	98.1%	53	
	5. 用水供應及污染整治業	7.0%	93.0%	43	
	6. 營造業	4.1%	95.9%	435	
	7. 批發及零售業	3.2%	96.8%	1,252	
	8. 運輸及倉儲業	3.4%	96.6%	297	
	9. 住宿及餐飲業	5.8%	94.2%	533	
	10. 資訊及通訊傳播業	2.4%	97.6%	339	
	11. 金融及保險業	1.5%	98.5%	754	
	12. 不動產業*	4.0%	96.0%	50	
	13. 專業、科學及技術服務業	3.2%	96.8%	317	
	14. 支援服務業	4.0%	96.0%	349	
	15. 公共行政及國防；強制性社會安全	3.0%	97.0%	634	
	16. 教育服務業	1.8%	98.2%	1160	
	17. 醫療保健及社會工作服務業	9.5%	90.5%	656	
	18. 藝術、娛樂及休閒服務業	8.1%	91.9%	148	
	19. 其他服務業	6.1%	93.9%	343	
全體 (%)	3.5%	96.5%			
個數	394	10,822	11,216		

說明：* P<.05 ** P<.01 *** P<.001

資料來源：研究者自行整理。

比率比較高的幾種行業，如醫療保健及社會工作服務業（9.5%）、藝術、娛樂及休閒服務業（8.1%）、其他服務業（6.1%），以及住宿及餐飲業（5.8%）等，這些行業未必是「陽剛」氣候濃厚的行業，女性從業人員的比率也不低，但是卻是較頻繁發生性騷擾的行業；另外，我們也發現一些較為「陽剛」，傳統上以男性從業人員為主導的行業如農林漁牧業（1.1%）、礦業及土石採取業（0%）、製造業（2.9%），以及電力及燃氣供應業（1.9%）等，這些行業發生性騷擾的比率反而較為偏低；這當中比較特別的是用水供應及污染整治業（7.0%）和營造業（4.1%），此兩個行業發生性騷擾的比率都高過整體產業的平均值。從上述的討論我們可以得知，性騷擾的發生率與行業特性有關，但並非僅從「陽剛」特性就能解釋，未來的探討，應更深入於每種行業的系絡和特性來進行瞭解。

（二）申訴制度

根據性別工作平等法第 13 條第 1 項之規定，僱用受僱者 30 人以上之雇主，應訂定防治性騷擾措施、申訴及懲戒辦法，並在工作場所公開揭示。基於此法所制定之「工作場所性騷擾防治措施申訴及懲戒辦法訂定準則」，則進一步規範性騷擾防治措施應包括：1. 實施防治性騷擾之教育訓練；2. 頒布禁止工作場所性騷擾之書面聲明；3. 規定處理性騷擾事件之申訴程序，並指定人員或單位負責；4. 以保密方式處理申訴，並使申訴人免於遭受任何報復或其他不利之待遇；以及對調查屬實行為人之懲戒處理方式。由此可知，建構完善的性騷擾申訴管理機制和管道是防治性騷擾的重要課題，而根據各工業先進國家防治性騷擾的經驗顯示，透過內部申訴管道來解決職場性騷擾爭議，是最容易獲致各方當事人滿意的方式，尤其是透過勞資雙方所共同合作設計之機制，更能夠發揮應有的成效（焦興鎧，2002）。

從表 3 可以發現，每種申訴管道的設置與否，與性騷擾的發生率都有顯著的關係。若未設置處理性騷擾之專線電話、傳真、專用信箱或電子信箱，則發生率達 4.0%，若組織未組成申訴處理委員會的機制或管道，則發生率達 4.2%，若組織沒有直接向雇主或主管申訴的管道，則發生率更會高達 5.6%；相對地，組織若有設置這些申訴機制，則會降低到 3% 左右。從這些數字顯示，性別工作平等法中要求組織設置性騷擾申訴的機制，對減少性騷擾發生的頻率，應有正面的作用。

另外值得一提的是，有超過一成的受訪者未能確定，工作場所是否設置這些申訴機制或管道，顯示主管機關和雇主在性騷擾防治措施的宣導仍有提昇的空間。

表 3：申訴機制設置與否與性騷擾發生之交叉表

項目	樣本分析	曾經發生	未曾發生	個數	
設置處理性騷擾之專線電話、傳真、專用信箱或電子信箱	有設置	3.2%	96.8%	3,680	df=2 $x^2=11.32$ p< .01**
	沒有設置	4.0%	96.0%	5,909	
	不知道	2.4%	97.6%	1,627	
	全體 (%)	3.5%	96.5%		
	個數	394	10,822	11,216	
組成申訴處理委員會的機制或管道	有設置	3.0%	97.0%	3,348	df=2 $x^2=20.52$ p< .001***
	沒有設置	4.2%	95.8%	6,003	
	不知道	2.3%	97.7%	1,865	
	全體 (%)	3.5%	96.5%		
	個數	394	10,822	11,216	
直接向雇主或主管申訴的管道	有設置	3.1%	96.9%	8,409	df=2 $x^2=33.58$ p< .001***
	沒有設置	5.6%	94.4%	2,083	
	不知道	2.8%	97.2%	724	
	全體 (%)	3.5%	96.5%		
	個數	394	10,822	11,216	

說明：* P<.05 ** P<.01 *** P<.001

資料來源：研究者自行整理。

(三) 性騷擾與工作結果的關係

過去許多性騷擾研究，除了關心性騷擾的成因之外，亦探討此類事件是否會對受害者在工作結果相關的各層面，產生不利的影響。從本文實證結果表 4 即可清楚地看出，遭受性騷擾者與未曾遭受性騷擾者，對其在工作上是否感受到性別不平等待遇，有非常顯著的認知差異。

受訪者中若在「工作分配」方面遭受到性別不平等待遇，會有高達 19.7% 表示遭受性騷擾；但若未遭受到性別不平等待遇，卻只有 3.0% 表示曾遭受性騷擾。此兩者之間具有極顯著之差異 ($x^2=282.93$, $p<.001$)。

同樣地，若在「工作考核」方面遭受到性別不平等待遇，會有高達 18.7% 表示遭受性騷擾；但若未遭受到性別不平等待遇卻只有 3.2% 表示曾遭受到性騷擾，兩者的差異同樣極為顯著 ($x^2=171.14$, $p<.001$)。

表 4：「因性別而在工作結果各面向遭受不平等待遇」與「性騷擾發生」之交叉表

項目	樣本分析	曾經發生	未曾發生	個數	
工作分配	未遭受不平等待遇	3.0%	97.0%	10,860	df=1 $\chi^2 = 282.93$ p<.001***
	有遭受不平等待遇	19.7%	80.3%	356	
	全體 (%)	3.5%	96.5%		
	個數	394	10,822	11,216	
工作考核	未遭受不平等待遇	3.2%	96.8%	10,970	df=1 $\chi^2 = 171.14$ p<.001***
	有遭受不平等待遇	18.7%	81.3%	246	
	全體 (%)	3.5%	96.5%		
	個數	394	10,822	11,216	
工作升遷	未遭受不平等待遇	3.1%	96.9%	10,882	df=1 $\chi^2 = 147.62$ p<.001***
	有遭受不平等待遇	15.6%	84.4%	334	
	全體 (%)	3.5%	96.5%		
	個數	394	10,822	11,216	
訓練、進修	未遭受不平等待遇	3.3%	96.7%	11,061	df=1 $\chi^2 = 126.05$ p<.001***
	有遭受不平等待遇	20.0%	80.0%	155	
	全體 (%)	3.5%	96.5%		
	個數	394	10,822	11,216	
調薪幅度	未遭受不平等待遇	3.1%	96.9%	10,796	df=1 $\chi^2 = 118.21$ p<.001***
	有遭受不平等待遇	13.1%	86.9%	420	
	全體 (%)	3.5%	96.5%		
	個數	394	10,822	11,216	
員工福利措施 之提供	未遭受不平等待遇	3.3%	96.7%	11,040	df=1 $\chi^2 = 141.43$ p<.001***
	有遭受不平等待遇	19.9%	80.1%	176	
	全體 (%)	3.5%	96.5%		
	個數	394	10,822	11,216	
資遣、離職 或解僱	未遭受不平等待遇	3.3%	96.7%	11,097	df=1 $\chi^2 = 142.18$ p<.001***
	有遭受不平等待遇	23.5%	76.5%	119	
	全體 (%)	3.5%	96.5%		
	個數	394	10,822	11,216	

說明：* P<.05 ** P<.01 *** P<.001

資料來源：研究者自行整理。

若在「工作升遷」方面遭受到性別不平等待遇，會有高達 15.6% 表示遭受性騷擾；但若未遭受到性別不平等待遇卻只有 3.1% 表示曾遭受性騷擾，兩者有極顯著差異（ $x^2=147.62$ ， $p<.001$ ）。

若在「訓練、進修」方面遭受到性別不平等待遇，會有高達 20.0% 表示遭受性騷擾；但若未遭受到性別不平等待遇卻只有 3.3% 表示曾遭受性騷擾，兩者有極顯著差異（ $x^2=126.05$ ， $p<.001$ ）。

若在「調薪幅度」方面遭受到性別不平等待遇，會有高達 13.1% 表示遭受性騷擾；但若未遭受到性別不平等待遇卻只有 3.1% 表示曾遭受性騷擾，兩者有極顯著差異（ $x^2=118.21$ ， $p<.001$ ）。

若在「員工福利措施之提供」方面遭受到性別不平等待遇，會有高達 19.9% 表示遭受性騷擾；但若未遭受到性別不平等待遇卻只有 3.3% 表示曾遭受性騷擾，兩者有極顯著差異（ $x^2=141.43$ ， $p<.001$ ）。

最後，若在「資遣、離職或解僱」方面遭受到性別不平等待遇，會有高達 23.5% 表示遭受性騷擾；但若未遭受到性別不平等待遇卻只有 3.3% 表示曾遭受性騷擾，兩者有極顯著差異（ $x^2=142.18$ ， $p<.001$ ）。

從上述的討論可知性騷擾的發生與其在「工作分配」、「考核」、「升遷」、「訓練、進修」、「調薪幅度」、「員工福利措施之提供」，以及「資遣、離職或解僱」等是否感受到性別不平等待遇，都具有極為顯著的關聯性。

陸、結語

過去對於性騷擾相關的研究，比較多是從法律規範面進行分析，探討性騷擾構成的法律要件、申訴機制、救濟程序等問題；或是從被騷擾者的立場，就其主觀的知覺探討其在被騷擾的經歷主觀的經驗；而較少從整體的角度，瞭解職場性騷擾整體的問題。然而，若能從整體性的層面來瞭解性騷擾受害者的特性，到底在職場性騷擾實際的情況如何？是否有所改善？將更能有助於強化性騷擾防治政策的推動，及未來相關政策制定的改善依據。本文基於此一循證觀點，希望能做為整體性研究和政策論證的基礎。

再者，過去性騷擾研究的對象多針對大學生，因為他們是最容易且最方便取得的樣本，他們對有些研究可能是合適的，但這樣的作法卻犧牲研究的推論性。另一

方面，國內對於工作場所性騷擾主題，雖已累積部分的成果，不過這些文獻大部分是從法制的規範面來探討，國內也進行某些經驗性的研究，不過這些研究多數是採取質性的訪談法（楊培珊，2000；羅燦煥，2002，2011），或小規模的調查研究（王素美等人，2012；林玥秀，2005；林玥秀、黃毓伶，2001），其樣本的代表性和可推論性受到較大的限制。由於過去缺少總體資料的統計分析，本文希望彌補此一缺口。

本文從研究的結果發現，在個人因素方面性別、年齡、婚姻及教育程度等變項，對於性騷擾的發生都具有顯著的影響，資料分析顯示女性、年輕族群、離婚以及中高學歷者，最容易遭遇性騷擾的困境，未來政府主管機關應針對這些群體建立更有效的防護機制。

在組織因素方面，從資料分析顯示，不同職業及行業類別，發生性騷擾的頻率有很顯著的差別，而這些差別並非「陽剛性」文化即能解釋，其中應涉及更多組織及行業特性的因素，未來應可就此方面更細微的因素進一步探究。而在申訴機制方面，過去的文獻多肯定其對性騷擾的防治能產生一定的防範作用，本文資料分析亦顯示，不論是設置處理性騷擾之專線電話、傳真、專用信箱或電子信箱；或是組成申訴處理委員會的機制或管道，以至於直接向雇主或主管申訴的管道，都能夠降低發生性騷擾的比率。

最後，本文亦發現性騷擾與職場其他性別平等狀況有密切的關係；基本上性騷擾的發生與其在「工作分配」、「考核」、「升遷」、「訓練、進修」、「調薪幅度」、「員工福利措施之提供」，以及「資遣、離職或解僱」等是否感受到性別不平等待遇，都具有極為密切的關聯性。由此可進一步推導出，性騷擾是所有機關或公司應認真面對和解決的議題，若無法消弭性騷擾，必然造成員工在各項人力資源管理措施的不滿和公平感，進而影響其對組織的承諾感和認同感。

雖然，和多數次級資料分析的研究一樣，本文受限於測量變項的模式適配與解釋力，以致無法完整呈現構成性騷擾的因果關係，但至少已掌握一些重要關鍵因素。本文認為性騷擾防治的政策，必須基於對職場性騷擾現況的分析和瞭解，由於過去的研究多基於對國外現象的移植，或規範性的探討，而較少針對我國循證資料進行分析，本文已就影響職場性騷擾之因素建立初步的基礎，希望喚起未來更多相關的研究。

參考文獻

- 王素美、吳佩玲、張之蘋、許秀峰、郭雅惠（2012）。護理人員的職場性騷擾處理之認知、態度及相關滿意度探討。**澄清醫護管理雜誌**，8（3），47-53。
- 行政院勞工委員會（2015）。**102 年工作場所性別平等概況調查（AH030007）【原始數據】**。取自：<https://srda.sinica.edu.tw/news/news/1385>。
- 林秀美、陳階陞、莊世杰（2006）。護理人員在職場遭遇性騷擾之研究。**中華職業醫學雜誌**，13（1），21-28。
- 林明鏘（1997）。論德國工作場所性騷擾保護法：兼論我國立法政策與立法草案。**律師雜誌**，212，74-86。
- 林玥秀（2005）。我國高職餐飲科學生實習期間遭受性騷擾問題之探討。**觀光研究學報**，11（2），135-163。
- 林玥秀、黃毓伶（2001）。學生在餐廳實習時遭受性騷擾問題之研究。**觀光研究學報**，7（2），55-74。
- 邱道生（2011）。觀光餐旅產業中性騷擾問題的探討。**台灣勞動評論**，3（2），223-252。
- 高鳳仙（2001）。性騷擾之法律概念探究。**法令月刊**，52（4），24-44。
- 高鳳仙（2015）。性騷擾防治法之案件處理解析。**萬國法律**，199，47-59。
- 郭玲惠（2005）。兩性工作平等法實施成效之檢討：以司法實務為核心。**國家政策季刊**，4（1），5-20。
- 焦興鎧（1999a）。工作場所性騷擾被害人在美國尋求救濟途徑之研究。**歐美研究**，29（3），1-76。
- 焦興鎧（1999b）。美國法院對工作場所性騷擾判決之發展趨勢：兼論對我國相關制度之啓示。**臺大法學論叢**，28（3），29-87。
- 焦興鎧（1999c）。臺北地方法院第一則有關工作場所性騷擾判決之解析：兼論美國制度所能提供之啓示。**中正大學法學集刊**，2，155-198。
- 焦興鎧（2002）。**工作場所性騷擾問題與法律對策**。臺北：元照。
- 焦興鎧（2009）。工作場所性騷擾爭議之預防及處理：臺灣之經驗。**台灣勞動評論**，1（2），145-155。

- 焦興鎧（2013）。美國最高法院對工作場所性騷擾爭議之最新判決：Crawford v. Nashville 一案之評析。**歐美研究**，43（2），255-304。
- 馮嘉玉、晏涵文（2013）。國中校園霸凌與同儕性騷擾防治介入課程設計與介入效果。**臺灣性學學刊**，19（1），21-52。
- 馮嘉玉、晏涵文、李思賢、高松景（2012）。臺灣地區國中同儕性騷擾現況及其相關因子之研究。**健康促進與衛生教育學報**，38，49-70。
- 楊培珊（2000）。女性居家照顧服務員工作中遭受性騷擾之經驗探討。**臺大社會工作學刊**，2，97-149。
- 劉嘉蕙、江承曉（2007）。以「社會情境—性互動」架構分析大學女生遭受性騷擾之主觀知覺模式。**嘉南學報：人文類**，33，509-525。
- 潘秀菊、易承翰（2006）。軍事機構性騷擾防治規範與措施之探討。**國防管理學報**，28（1），61-82。
- 蔡宗珍（2011）。性騷擾事件之法律適用與救濟途徑之分析：以公務人員間之性騷擾事件為中心。**臺北大學法學論叢**，77，39-80。
- 鄭津津（1998）。美國工作場所性騷擾相關法制之研究。**中正大學法學集刊**，1，233-265。
- 謝易達、邱麗娟（2012）。《玫瑰的戰爭》：校園性騷擾爭議個案之反思。**慈濟技術學院學報**，18，267-282。
- 羅燦煥（2002）。他的性騷擾？她的性騷擾？性騷擾的性別化建構。**台灣社會研究季刊**，46，193-249。
- 羅燦煥（2011）。沈默中的表達，順服中的抗拒：女性性騷擾因應論述的自我培力。**台灣社會研究季刊**，85，267-316。
- Balogh, D. W., Kite, M. E., Pickel, K. L., Canel, D., & Schroeder, J. (2003). The effects of delayed report and motive for reporting on perceptions of sexual harassment. *Sex Roles*, 48(7-8), 337-348.
- Berdahl, J. L., Magley, V. J., & Waldo, C. R. (1996). The sexual harassment of men? Exploring the concept with theory and data. *Psychology of Women Quarterly*, 20(4), 527-547.
- Blumenthal, J. A. (1998). The reasonable woman standard: A meta-analytic review of gender differences in perceptions of sexual harassment. *Law and Human*

- Behavior*, 22(1), 33-57.
- Buchanan, N. T., Settles, I. H., Hall, A. T., & O'Connor, R. C. (2014). A review of organizational strategies for reducing sexual harassment: Insights from the U. S. military. *Journal of Social Issues*, 70(4), 687-702.
- Das, A. (2009). Sexual harassment at work in the United States. *Archives of Sexual Behavior*, 38(6), 909-921.
- DeSouza, E., & Fansler, A. G. (2003). Contrapower sexual harassment: A survey of students and faculty members. *Sex Roles*, 48(11-12), 529-542.
- European Commission. (1999). *Sexual harassment at the workplace in the European Union*. Brussels, BE: European Commission.
- Firestone, J. M., & Harris, R. J. (1999). Changes in patterns of sexual harassment in the US military: A comparison of the 1988 and 1995 DoD surveys. *Armed Forces and Society*, 25(4), 613-632.
- Fitzgerald, L. F., Drasgow, F., Hulin, C. L., Gelfand, M. J., & Magley, V. J. (1997). Antecedents and consequences of sexual harassment in organizations: A test of an integrated model. *Journal of Applied Psychology*, 82(4), 578-589.
- Fitzgerald, L. F., Shullman, S. L., Bailey, N., Richards, M., Swecker, J., Gold, Y., ... Weitzman, L. (1988). The incidence and dimensions of sexual harassment in academia and the workplace. *Journal of Vocational Behavior*, 32(2), 152-175.
- Franks, M. A. (2012). Sexual harassment 2.0. *Maryland Law Review*, 71(3), 655-704.
- Golden III., J. H., Johnson, C. A., & Lopez, R. A. (2001). Sexual harassment in the workplace: Exploring the effects of attractiveness on perception of harassment. *Sex Roles*, 45(11-12), 767-784.
- Gomes, G. M., Owens, J. M., & Morgan, J. F. (2004). Prohibiting sexual harassment in the European Union. *Employee Relations*, 26(3), 292-306.
- Gruber, J. E. (1990). Methodological problems and policy implications in sexual harassment research. *Population Research and Policy Review*, 9(3), 235-254.
- Gruber, J. E. (1998). The impact of male work environments and organizational policies on women's experiences of sexual harassment. *Gender & Society*, 12(3), 301-320.
- Gutek, B. A., & Cohen, A. G. (1987). Sex ratios, sex role spillover, and sex at work: A comparison of men's and women's experiences. *Human Relations*, 40(2), 97-115.
- Gutek, B. A., Cohen, A. G., & Konrad, A. (1990). Predicting social-sexual behavior at work: A contact hypothesis. *Academy of Management Journal*, 33(3), 560-577.
- Guy, M. E. (1994). Organizational architecture, gender and women's careers. *Review of*

- Public Personnel Administration*, 14(2), 77-90.
- Hunt, C. M., Davidson, M. J., Fielden, S. L., & Hoel, H. (2010). Reviewing sexual harassment in the workplace: An intervention model. *Personnel Review*, 39(5), 655-673.
- Ilies, R., Hauserman, N., Schwochou, S., & Stibal, J. (2003). Reported incidence rates of work-related sexual harassment in the United States: Using meta-analysis to explain reported rate disparities. *Personnel Psychology*, 56(3), 607-631.
- King, K., Stohr, M. K., Kelley, L., Vazquez, S., Smith-Daniels, S., & Uhlenkott, R. (2009). They said: An analysis of state level sexual and gender harassment data. *Criminal Justice Studies*, 22(3), 281-297.
- Libbus, M., & Bowman, K. (1994). Sexual harassment of female registered nurses in hospitals. *The Journal of Nursing Administration*, 24(6), 26-31.
- MacKinnon, C. A. (1979). *Sexual harassment of working women: A case of sex discrimination*. New Heaven, CT: Yale University.
- Marin, A. J., & Guadagno, R. E. (1999). Perceptions of sexual harassment victims as a function of labeling and reporting. *Sex Roles*, 41(11-12), 921-940.
- Mathis, P. A., Prokop, R. T., & Merit Systems Protection Board (1981). Sexual harassment in the federal workplace: Is it a problem? Retrieved from: <http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED206960.pdf>.
- McDonald, P. (2012). Workplace sexual harassment 30 years on: A review of the literature. *International Journal of Management Reviews*, 14(1), 1-17.
- Nelson, C. G., Halpert, J. A., & Cellar, D. F. (2007). Organizational responses for preventing and stopping sexual harassment: Effective deterrents or continued endurance? *Sex Roles*, 56(11-12), 811-822.
- Newman, M. A., Jackson, R. A., & Baker, D. D. (2003). Sexual harassment in the federal workplace. *Public Administration Review*, 63(4), 472-483.
- Nye, C. D., Brummel, B. J., & Drasgow, F. (2014). Understanding sexual harassment using aggregate construct models. *Journal of Applied Psychology*, 99(6), 1204-1221.
- O'Connell, C. E., & Korabik, K. (2000). Sexual harassment: The relationship of personal vulnerability, work context, perpetrator status, and type of harassment to outcomes. *Journal of Vocational Behavior*, 56(3), 299-329.
- O'Leary-Kelly, A. M., Bowes-Sperry, L., Bates, C. A., & Lean, E. R. (2009). Sexual harassment at work: A decade (plus) of progress. *Journal of Management*, 35(3),

503-536.

- Pina, A., Gannon, T. A., & Saunders, B. (2009). An overview of the literature on sexual harassment: Perpetrator, theory, and treatment issues. *Aggression and Violent Behavior*, 14(2), 126-138.
- Rospenda, K. M., Richman, J. A., & Nawyn, S. J. (1998). Doing power: The confluence of gender, race, and class in contrapower sexual harassment. *Gender & Society*, 12(1), 40-60.
- Rotundo, M., Nguyen, D.-H., & Sackett, P. R. (2001). A meta-analytic review of gender differences in perceptions of sexual harassment. *Journal of Applied Psychology*, 86(5), 914-922.
- Salin, D. (2009). Organisational responses to workplace harassment. *Personnel Review*, 38(1), 26-44.
- Stockdale, M. S., & Nadler, J. T. (2012). Situating sexual harassment in the broader context of interpersonal violence: Research, theory, and policy implications. *Social Issues and Policy Review*, 6(1), 148-176.
- Tangri, S. S., & Hayes, S. M. (1997). Theories of sexual harassment. In W. O'Donohue (Ed.), *Sexual harassment: Theory, research, and treatment* (pp. 112-128). Needham Heights, MA: Allyn & Bacon.
- Timmerman, G., & Bajema, C. (1998). *Sexual harassment in the workplace in the European Union*. Manuscript for the European Commission for employment, industrial relations and social affairs. Retrieved from:
<http://www.un.org/womenwatch/osagi/pdf/shworkpl.pdf>.
- U.S. Merit Systems Protection Board (1988). *Sexual harassment in the federal government: An update*. Washington, DC: Government Printing Office .
- U.S. Merit Systems Protection Board (1994). *Sexual harassment in the federal workplace: Trends, progress, and continuing challenges*. Washington, DC: Government Printing Office.
- Waldo, C. R., Berdahl, J. L., & Fitzgerald, L. F. (1998). Are men sexually harassed? If so, by whom? *Law and Human Behavior*, 22(1), 59-79.
- Welsh, S. (1999). Gender and sexual harassment. *Annual Review of Sociology*, 25, 169-190.
- Willness, C. R., Steel, P., & Lee, K. (2007). A meta-analysis of the antecedents and consequences of workplace sexual harassment. *Personnel Psychology*, 60(1), 127-162.

Causes and Consequences of Workplace Sexual Harassment: An Evidence-Based Data Analysis in Taiwan

Huan-Jung Huang *

Abstract

Sexual harassment has emerged as a significant social problem. Although a large number of researchers have investigated the related issues of workplace sexual harassment, there have been few empirical and nationally representative studies of the prevalence and correlative factors of workplace sexual harassment. This paper tries to use evidence-based data analysis to fill the gap.

This paper uses “gender equality in the workplace survey” of secondary data to examine the causes and consequences of sexual harassment in the workplace. Firstly, the paper introduces the concept, prevalence and severity of workplace sexual harassment. Secondly, it discusses the different perspectives of sexual harassment at work, including socio-cultural theory, sex role spillover, contact hypothesis, formal power and informal power, and organizational culture and climate perspective as a foundation of the hypothesis presented in this paper. It then presents individual and

* Associate Professor, Department of Social and Public Affairs, University of Taipei. e-mail: hrhuang@utapei.edu.tw; carlhuan@yahoo.com.tw.

organizational factors that influence sexual harassment, individual factors include victims' gender, age, marital status, education attainment; organizational factors, include organizational hierarchy, organizational characteristics, job context and internal complaint system. Furthermore, the paper explores the impact of sexual harassment on the organization, including work assignments, performance evaluation, promotion, training, benefits and turnover. And finally, based on the hypotheses, this study develops an analytical framework to examine the potential causes and consequences of workplace harassment. As shown by the statistical analysis, both individual and organizational factors contribute to harassment, which has a negative impact on an organization's employees.

Keywords: workplace sexual harassment, gender equality, characteristics of victims, secondary data analysis, evidence-based data

基層食安稽查人員在不同餐飲場所 執行風格之比較研究^{*}

王禕梵、王宏文^{**}

《摘要》

稽查人員面臨基層官僚困境與龐大壓力，為完成目標，他們可能會採用不同的執法風格，而這會影響管制政策執行的成效，本文針對臺灣三個縣市的基層食安稽查人員，運用量化及質化的研究方法，來檢視他們在面對不同類型的餐飲場所時，是否會採用不同的執行風格？以及哪些因素可能會影響其執行風格？

主成分分析結果顯示我國餐飲稽查人員的風格，可以用兩個維度進行分類，分別是嚴厲執法程度以及溝通教育程度，利用這兩個分類維度及群集分析，我國食安稽查人員分成三類，分別是溝通協調型、例行公事型以及嚴格執法型；此外，稽查人員在面對夜市攤販時，其執行風格會偏向為例行公事型。最後，本文結果顯示稽查人員的性別、教育背景、年資、及所處地區等，都可能會影響其執行風格。透

投稿日期：106年5月10日。

^{*} 作者感謝匿名審查人所提出的寶貴建議，使本文更加完善，惟文責仍是由作者承擔。本文為通訊作者接受行政院科技部專題研究計畫「臺灣管制政策第一線稽查人員的認知與態度之研究：以地方衛生局食品安全管理為例」補助之部分研究成果，計畫編號為：103-2410-H-002-112。

^{**} 王禕梵，國立臺灣大學公共事務研究所碩士，email: molinawang@gmail.com。
王宏文，國立臺灣大學公共事務研究所副教授，email: hongwung@ntu.edu.tw。（本文通訊作者）

過本研究，希望各縣市衛生單位在分派稽查人力時，能考量稽查人員的執行風格，以提升我國食品安全管理的成效。

[關鍵詞]：政策執行、基層官僚、執行風格

壹、前言

在管制政策的執行過程中，有許多行為者參與其中，政務官與高階文官負責政策制定，基層官僚（street-level bureaucracy）中的稽查人員負責政策的執行，他們在執行政策的過程中，一方面要執行法規，檢查業者是否符合法令規範，並達成上級長官的績效要求，但另一方面，則往往會面臨時間不足、工作量過大及業者的刻意阻撓等困難（Lipsky, 1979）。¹ 在執行過程中，有許多機會與場合需要與業者互動，倘若發現有違規情事，基層稽查人員可以採取的行動包含溝通、輔導、要求限期改善、罰金、停業甚至是直接關廠等，這些稽查與處罰的行為會影響政策的最終成效（Gormley Jr., 1986; Nielsen, 2006）。因此，稽查人員於此情況下，會產生何種執法行為，² 引起許多學者的關注，其欲探討稽查人員與受管制廠商的互動情形為何？會採取嚴格或是寬鬆的執行風格？哪些因素會影響稽查人員的執行風格等（Braithwaite, Walker, & Grabosky, 1987; Gormley Jr., 1986, 1998; Hutter, 1989; Kitamura, 2000; Lo, Fryxell, & Van Rooji, 2009）？

過去學者們對於稽查人員執行風格（enforcement style）的研究累積許多成果，有學者認為可使用一個維度進行分類，例如執法的嚴格程度等（Hutter, 1989: 155-157; Hunter & Waterman, 1992; Kagan, 1989: 95-96），但也有學者認為應使用兩個維度，例如執法嚴格程度、便利性程度、彈性程度及威嚇程度等（Braithwaite et al., 1987: 340-343; Gormley Jr., 1998: 369; May & Burby, 1998: 165-167; May & Winter,

¹ 在臺灣食品加工廠的稽查現場上，基層官僚常會碰到的阻礙包含：業者態度不佳、惡言相向、人身威脅、黑道介入、當天停工、以機密為由拒絕給予資料、或是暗自錄音錄影等（王宏文、林明昕、潘敏雄、謝淑貞、許輔，2017）。

² 本文的研究對象是基層官僚中的稽查人員，也就是某些文獻中所稱之第一線稽查員（Rinfret & Pautz, 2013），後續統稱為稽查人員。

2000: 157-159; May & Wood, 2003: 125-127)；甚至有學者提出應以多個維度來進行分類 (Lo et al., 2009: 2713; McAllister, 2010; Tang, Lo, & Fryxell, 2003: 82-83)；此外，分類的標準亦不相同。過去研究顯示執行風格會隨著地區、所管制的產業特性、稽查人員特性等因素改變，較難從單一國家或產業之稽查人員執行風格推論其他國家或產業的風格呈現情形，因此認為這是一個實證的問題，並不能單從理論上的推論進行分類，而須經由實證研究來獲得分類結果 (May & Winter, 2000)。

另外，過去研究指出稽查人員可能對於不同規模的業者採用不同的稽查風格，例如有研究結果顯示，稽查人員對於大型業者通常會採用較為彈性的方式執法 (Bardarch & Kagan, 1982; Kagan, 1989: 102-103)，³ 但若稽查人員的執行風格可以用兩個維度來分類，則嚴厲程度只是其中一個分類維度，另一個分類維度則可能是便利性或是彈性程度，過去研究只指出稽查人員的嚴厲程度的變動，但並未說明其他分類維度的變化，故無法判斷稽查人員在執行風格上是否有差異，目前尚無學者嘗試解決此問題，因此，本文在研究方法上進行創新，⁴ 即直接詢問稽查人員在面對不同類型業者時的互動情形，以此來檢視稽查人員在面對不同業者時，其執行風格是否有差異、並進行比較分析，希望能夠填補過去研究的間隙。

筆者參考 May 與 Winter (2000)，將執行風格定義為「稽查人員在進行稽查時，其與被管制者互動的特性」，並將研究對象放在臺灣衛生局的稽查人員，因其執行的業務項目眾多，⁵包括檢查食品工廠、進行後市場查驗及各種餐飲場所的稽查

³ 國外的實證研究中，對於不同規模大小的業者，多是以其從業人數的多寡來做為衡量的方式，忽略業者本身執業特性的不同。例如在餐飲業上，臺灣的中小型餐廳與夜市攤販所雇用的人數相差不多，但其執業的特性卻有很大的不同，依據我國衛生局對餐飲業別的分類標準，中小餐廳是有店面的，夜市攤販則是沒有店面的，因此其餐飲器具、洗滌場所、與用餐處所的地點固定性較低，且有一定的移動性，安全衛生的程度也比較難維持，且其流動性較高，政府不易管制。

⁴ 有關本文在研究方法上的創新之處，請參見本文的第貳章第二節及第參章，主要是透過問卷設計及統計方法的應用，先透過統計方法來找出適合的分類維度，再利用同樣的分類方式，來檢視稽查人員對於不同的餐飲業者的執行風格，這樣就可以知道稽查人員的執行風格是否有轉變。

⁵ 負責我國餐飲場所食品安全的單位為地方政府的衛生局。地方衛生局所負責的業務包含食品安全的管理稽查、藥物、藥政、化妝品以及菸害防治等業務，業務量大且複雜。在食品安全管理上，則包括境內市場上食品的抽查、食品加工廠的輔導與檢查以及針對餐飲場所進行稽查等。

等，這些業務的性質不同，管制人員與業者的互動狀況可能不同，因此，本研究選擇餐飲場所稽查業務作為研究對象，主要的原因有三：第一，臺灣餐飲場所的數量眾多，稽查人員短缺，⁶ 因此稽查人員面臨嚴峻的執行困境；第二，我國外食人口眾多，許多民眾都是在餐飲場所用餐，因此餐飲場所的安全衛生與民眾的健康息息相關；第三，餐飲場所不同的類別，根據各縣市衛生局所公告的查檢表，餐飲場所可分為三類，即宴席餐廳、中小餐廳以及夜市攤販等三類，其執業方式與規模不同，政府也分別訂定不同的稽查標準與規範，⁷ 因此稽查人員可能有不同的執行風格，符合本文的研究動機。

依據 Gormley Jr. (1986) 的政策分類，餐飲場所之食品安全稽查屬於社會關注度較低，以及技術複雜度較低的街頭政治 (street-level politics)，政府機關在執行這類政策時，會特別仰賴稽查人員來忠實依據法規進行稽查，故第一線人員的認知、偏好、與執行風格會直接影響管制機關的執行情況與成效。因此，筆者提出以下三個研究問題：

一、臺灣衛生局餐飲稽查人員的稽查風格，可以使用甚麼樣的分類標準？又可依照此分類標準將稽查人員風格分成哪些類型？

⁶ 根據財政部與經濟部之統計資料，至 2016 年底，臺灣整體餐飲業的營業家數超過 13 萬家，2016 年的營業額亦已突破新臺幣 4,800 億元。在各縣市的分配上，臺北市與新北市的餐飲業家數分別為約 2 萬家與 1.5 萬家，其衛生局中的稽查人員數分別約為 70 人與 40 人，且這些稽查人員還要負責藥物管制、化妝品及菸害防治業務等，在食品安全上，也還要進行市場上食品的抽查、食品加工廠的輔導與檢查等，因此業務繁多（取自：<http://web02.mof.gov.tw/njswww/WebProxy.aspx?sys=210&kind=21&type=1&funid=i0507&rdm=ffffff>）。

⁷ 依據目前法規，餐飲業的衛生稽查屬於地方自治事項，各縣市有訂定相關法規及稽查標準，作者查閱各縣市衛生局的查檢表，餐飲場所可以分為三類：即宴席餐廳、中小餐廳以及夜市攤販。宴席餐廳為大型的餐飲場所，舉凡飯店、大型宴會廳、婚宴場地、及連鎖餐廳等，此類場所服務的消費者數較為龐大，法令的嚴密度較高；中小餐廳則是規模較小，但具有店面的餐飲業，例如小吃店、便當店以及早餐店等，單次服務的客數較低，法令規範大致與宴席餐廳相同，僅有部分規定放寬；夜市攤販則是指流動性較高的攤販，此業別單次服務客戶數低，但與消費者接觸的頻率高。稽查人員在稽查上述餐飲場所時，若發現違規，得採取現場輔導改善、開立限期改善通知單、罰鍰或停業等措施。另外，夜市型態隨地區不同而有不同，都市地區多為觀光夜市，攤販多會在固定的地點附近擺攤，但在鄉村地區，則多為流動夜市（余舜德、黃應貴，1999；余舜德、周耿生，2004；吳豐山、楊美鈴、余騰芳，2010）。

二、稽查人員在面對不同稽查對象時，是否會出現不同的稽查風格，其類型分布情形如何？

三、影響稽查人員執行風格的可能因素為何？

本文受限於被調查機構的合作意願，⁸ 無法針對臺灣所有縣市的衛生局來進行調查，雖然最後僅能在三個縣市進行調查，但仍具一定代表性，也就是代表高都市化地區的臺北市、代表鄉村地區的彰化縣、以及都市鄉村混雜的新北市，本文對這三縣市進行問卷調查，將蒐集的資料進行量化分析，並輔以深度訪談，以回答上述三個研究問題。透過本研究，可以提出我國基層稽查人員執行風格的實證資訊，並可提供臺灣各縣市衛生局安排稽查人力的參考。惟因本文係屬探索性的研究，故樣本數較少，是本研究之限制，但研究結果應仍能提供臺灣學術與實務界的參考，對於管制政策的執行與第一線人員執行風格的了解有其重要貢獻。

貳、文獻回顧

本文在此節將先對餐飲場所稽查業務的政策屬性進行分析，並爬梳政策執行與基層官僚的關係，同時整理過去有關稽查人員執法行為、認知與風格的研究，然後檢視過去文獻中，何種因素可能會影響稽查人員的執行風格。

一、政策執行與基層官僚

政策執行是政策過程中較為模糊的部分，有論者認為不同的執行途徑中，所需關注的行為者有所差異（Sabatier, 1986），但無論是何種途徑，都涉及政策的分類，因不同類型的政策會有不同的關鍵影響因素或參與者。Gormley Jr. (1986) 認為管制政策可依照議題受關注度（salience）⁹ 以及執行複雜度（complexity）¹⁰ 分

⁸ 筆者曾以電話聯絡過去研究中曾訪談過的縣市衛生局，這包含臺灣大多數的衛生局，詢問其接受本文問卷調查的意願，但大多數表示因工作繁忙，因此接受調查的意願不高，只有三個縣市願意接受調查。

⁹ 政策受到的矚目程度，也就是社會上有多少人關注該項議題，若有較多人關注，政治人物便有較高的動機回應。

¹⁰ 政策複雜度是指該政策在執行過程中所涉及的技术難度，若是政策的技术要求較高，專家介入的情形會較為明顯。

為四種不同的種類，即聽證室政治（hearing room politics）、街頭政治（street-level politics）、手術室政治（operating room politics）和會議室政治（board room politics）等四類，如表 1 所示。不同的政策類型會有不同的主要參與者，形塑出不同的執行態樣。

表 1 政策分類：以關注度與複雜度為軸線

	政策複雜度低	政策複雜度高
政策關注度高	聽證室政治 參與者：政治人物、媒體與民眾。	手術室政治 參與者：高級文官、政治人物與媒體。
政策關注度低	街頭政治 參與者：基層官僚。	會議室政治 參與者：企業、官僚與專家。

資料來源：Gormley Jr. (1986: 607)。

以餐飲場所稽查業務來說，一般社會大眾對於餐飲稽查業務的關注度不高，媒體缺乏報導該議題的誘因，政治人物也比較不會涉入此類政策，另外，稽查人員在執行業務時，大多是依照縣市政府所公告之查檢表進行檢查，因檢查項目均是肉眼可見，無須操作高科技的器具或是運用複雜的實驗程序及法規，因此該政策的複雜度較低。據此，本文將餐飲稽查政策歸類為街頭政治，該政策的主要參與者即為基層官僚，此外，依該項政策屬於任務型導向，政治力較少介入，因此基層官僚如何執行政策，以及採用何種執行態度，都會直接影響政策的結果（Gormley Jr., 1998）。

上述的政策分類顯示餐飲稽查業務的主要參與者是基層官僚，在執行相關法規與業務時，會有許多影響因素，使其產生不同的稽查行為。基於理性選擇理論，基層官僚會希望業務量能夠公平分配，且都在自己的掌握範圍中（Bowling, Cho, & Wright, 2004），但卻面臨資源稀少、民眾需求增加以及較少的支持等困難，導致其必須發展應對機制，以應變不同的稽查需求與行為（Feinstein, 1989; Lipsky, 2010; Nielsen, 2006; Rowe, 2012）。此外，基層官僚的養成背景會影響其對於業務內容的認知及與被管制者的互動模式，進而影響其稽查行為（Gormley Jr., 1998; Locke & Henne, 1986: 2），最後，上級長官的政策方針亦會影響稽查人員的行為（Nielsen, 2006）。

綜合上述，餐飲場所稽查業務屬於關注度與複雜度均低的街頭政治，政策成效取決於基層官僚的執行行為，基層官僚的行為則與其養成背景、工作經驗、業務認知、業者互動以及所處機關與地區特性有關，換言之，關於餐飲稽查人員的稽查行為，可分兩大部分進行討論，首先是其執行風格為何，再者則是何種因素影響稽查人員執行風格。

二、基層官僚的執行風格

稽查人員在多重壓力下的執法風格受到許多學者的關注。過去文獻認為稽查人員對工作的認知或執法哲學，會展現在他們實際的執法行為及與被管制者的互動上，這也就形塑了他們的執行風格（Locke & Henne, 1986; May & Burby, 1998; Lo & Fryxell, 2003）。換言之，基層官僚實際執法時的反應，即是稽查風格的展現（Nielsen, 2006），例如稽查人員若認為自己必須擔負教育被稽查者或是擔任輔導者的責任，他們較會採取較為彈性的執法措施與風格（Kitamura, 2000）。

但稽查風格的分類標準眾說紛紜，過去學者們提出許多分類方式，因分類標準不同，稽查風格分類的結果也會隨之改變，此外，不同地區與管制機關也會呈現相異的風格，因此稽查風格必須透過實證研究才能夠確實得知（May & Winter, 2000），惟過去國外學者有許多不同的分類方式及結果，或可做為觀察我國稽查人員風格的參考。

較早期的研究多是用單一維度來區分執法風格，例如 Kagan（1989）認為可以利用稽查人員在稽查時的正式化（formalism）程度（亦可稱為執法的嚴格程度）¹¹來區分執行風格，正式化程度越高表示稽查人員對於堅守法規的認知越強烈（Hutter, 1989; Hunter & Waterman, 1992），因此，以正式化程度為維度，由高至低所呈現出的稽查風格會是依法型（legalistic）、彈性型（flexible）、妥協型（conciliatory）以及退卻型（retreated）等幾種類型（Kagan, 1989），亦可簡單分做正式型（formal）、非正式取向型（informal oriented）以及退卻型等三類（Kitamura, 2000）。另外一個常被使用的單一分類維度則是稽查人員在執法時的彈

¹¹ 稽查人員稽查時的正式化的程度是指稽查人員對於法規的堅持（Insistence）程度，也可視為嚴格執法的程度。

性程度 (Bardarch & Kagan, 1982)，在光譜的一端是稽查人員極端地堅守法規，對於所有被稽查對象一視同仁，完全沒有彈性，在光譜的另一端則是稽查人員會視被稽查對象的不同，採取不同稽查方式。

後續學者批評單一維度的分類方式，認為這樣無法確實得知影響稽查風格的因素，因此提出二維分類的想法 (Braithwaite et al., 1987: 340-343)。¹²其中，Gormley Jr. (1998) 認為基層稽查人員在執行法規時，可以同時又嚴格又具有彈性、亦能夠嚴格但沒有彈性，因此他提出兩個分類維度，即寬容 (leniency) 程度 (亦可從反向來看，即執法的嚴格程度) 與彈性 (flexibility) 程度。Gormley Jr. (1998) 所提出的分類方式，雖獲得學界肯定，但其分類方式卻沒有實證證據支持，而受到批評 (May & Winter, 2000: 146)。

後續學者沿用二維分類的想法，大多利用問卷調查，來蒐集第一線稽查機關以及稽查人員的回應，並且整理資料，利用主成分分析法 (principle component analysis) 篩選出分類標準 (May & Winter, 2000; May & Wood, 2003)，然後再使用群集分析法 (cluster analysis) 來將稽查人員分成幾個類型 (May & Burdy, 1998; May & Winter, 2000)。

例如 May 與 Burby (1998) 針對建築法規稽查人員之執行風格進行研究，實證分析結果顯示可以用系統化 (systematic) 程度與便利性 (facilitative) 程度等兩個維度來進行分類，¹³ 將稽查人員分成嚴格型 (strict)、合作型 (accommodative) 以及創造型 (creative) 等三種。嚴格型的稽查人員擁有較高的系統化程度以及較低的便利性程度，表示該類稽查人員以法律規定為依歸，採用較為一致的執法行為，合作型則相反，稽查人員較為重視溝通協商的過程，法令規定反而是其次，創造型的稽查人員則是兩種程度均高，以讓業者遵守法規為最高原則，手段卻相當靈活，會以不同的樣貌對待不同的業者。

此外，May 與 Winter (2000) 亦利用同樣的方式，針對農場環境稽查人員的風

¹² 此分類採用執法完整度 (enforcement) 與管制程度 (regulation) 兩個維度，惟這此二維度以稽查人員的實際行動為標準，較少探討基層官僚的內在認知，分析層次偏於表象。

¹³ 系統化程度是指稽查人員在檢查項目或執行法規時的組織化程度或是有規律的程度，程度越高表示稽查人員在執行業務時的組織性越高；便利性程度則是表示稽查人員注重如何讓被管制業者願意符合法規而所給予不同的處置方式，故便利程度越高，代表稽查人員越會採用不同的方式面對不同的業者。

格進行實證分析，發現可以用威嚇程度（coercion）與正式化程度（formalism）來進行分類，¹⁴ 將風格分為依法行政型（rule-bound）、堅定嚴格型（insistent）以及虛張聲勢型（token），依法行政型的正式化程度最高，威嚇程度則有高有低，顯示他們一切以法律為依歸；堅定嚴格型則是有很高的威嚇程度，執法程度則居中；虛張聲勢型則是兩種程度均低，較像是在作例行公事一般。上述研究均證明稽查風格在不同業別或地區會呈現不同的樣貌（May & Winter, 2000; May & Wood, 2003）。

整合上述，稽查人員的風格可以使用兩個維度呈現，亦可能套用在餐飲稽查人員上。雖然食品安全稽查人員風格，並未在過去的研究議題之中，但是稽查風格可使用兩種維度展現的研究方法，並不僅限在上述的兩種業別中，亦可推及到其他的稽查領域（May & Wood, 2003）。

以兩個維度作為分類基準，雖已廣受認同，但仍然有學者認為以此分類法無法做出有效的分類，因而提出稽查風格可使用多個維度來進行分類（McAllister, 2010）。多維度的分類標準，除了過去常使用的正式化程度與威嚇程度外，還新增其他維度，例如教育導向程度（education）、¹⁵ 外在影響力（external influence）、¹⁶ 先後排序程度（prioritization）、¹⁷ 自治（autonomy）以及機關能力程度（capacity）¹⁸ 等（Lo et al., 2009; McAllister, 2010; Tang et al., 2003），但也有學者對多維度的分類方法提出批評。¹⁹

綜合上述，本文認為使用單一維度來進行分類過於簡略，分類結果代表的涵義略顯單純，利用多個維度的分類標準難以呈現結果，導致最後的分類結果不明。利用兩個維度的分類方式，則可以得出較明確的分類結果，且各類型有其特徵意涵，應是較適合的分類方式。

¹⁴ 正式化程度與先前研究定義相同，也就是執法的嚴格程度；威嚇程度則是指稽查人員傾向或偏好使用處罰等威嚇性的工具來執法。

¹⁵ 教育導向程度是指稽查人員在執法時，教育業者遵守法規的認知程度。

¹⁶ 外在影響力則是指稽查人員受到政治力干預的程度。

¹⁷ 先後排序程度係指基層官僚對其工作重要性的排列順序（Lo et al., 2009; Tang et al., 2003）。

¹⁸ 自治程度是指機關型塑稽查目標的能力，機關能力程度則是指涉機關舉發違規的能力（McAllister, 2010）。

¹⁹ 利用多種分類維度雖能夠涵蓋更多影響因素，解釋稽查人員執法時的認知，但卻無法將稽查人員明確地分類成數個執法風格（Lo et al., 2009; Tang et al., 2003）。

此外，過去研究顯示稽查人員的執行風格可能由不同維度與面向所組成，其執行風格會隨著地區不同而有不同的分類依據以及結果（May & Winter, 2000; McAllister, Rooij, & Kagan, 2010），稽查人員本身也可能會在不同的機關或場域有不同的執法認知與風格展現（Mascini & Wijk, 2009），因此，過去的成果雖能夠作為研究的參考，但卻不能全盤適用於其他地區（McAllister, 2010），若欲得知其他地區的稽查風格，仍須進行個別地區或機關的實證研究（May & Winter, 2000）。

三、影響基層官僚執行風格的因素

過去研究顯示稽查人員的執行風格會受到三類因素影響，即稽查人員個人特性、所在地區及所屬稽查機關特性、及被管制業者特性等影響。茲分述如下：

第一，在稽查人員個人特性上，過去研究顯示稽查人員的工作經驗、年資、年齡、及教育背景等因素可能會影響其執行風格。在年資與工作經驗上，過去研究認為稽查人員的工作經驗與年資會影響執行風格，年資較少的人員稽查經驗較少，對相關政府法令的認識不足，因此較會傾向依據檢核表來進行稽查，亦較無執行彈性，也較少提供業者專業協助（Bardarch & Kagan, 1982; Gormley Jr., 1998）。Hedge、Menzel 與 Williams（1988）的研究結果顯示年資越長的稽查人員，較不會使用開單處罰的策略，會以溝通為主，並不會過於嚴厲。此外，若稽查人員有在被管制業者工作的經驗，則這也會影響稽查人員對業者的認知與執行風格（Gormley Jr., 1998）。

相同的，稽查人員的年齡也可能會對執行風格有影響，雖然 Hedge 等人（1988: 330）發現年齡不會顯著影響執行風格，但 Gormley Jr.（1998）則發現稽查人員的年齡越大，越傾向給予業者技術上的協助等，也就會影響其執行風格。

在教育背景上，過去學者認為稽查人員的教育背景不同，其利用威嚇或是嚴厲方式執法的程度會有所不同（Hedge et al., 1988），惟過去研究結果顯示教育背景對於稽查風格的影響有限，沒有顯著的影響（Gormley Jr., 1998; Hedge et al., 1988），雖然這項變數沒有顯著的影響，但學者仍會將其放入模型中測試，做為控制變項（Lo et al., 2009）。

第二，在所在地區及所屬機關上，過去研究顯示稽查人員的執行風格可能會因所在地區的特性而有不同（Lee, 2008），例如在人口或被管制業者數量較少的地

區，稽查人員能夠有效管控境內的業者，因此會採取較為寬鬆的稽查方式，儘量與業者進行溝通協調；相反的，人口或被管制業者較多的地區，稽查人員則會抱持著懷疑的態度，對於業者採取嚴格的稽查態度（Hutter, 1989）。又例如基層官僚在鄉村地區會比較以彈性的方式執法，在都市地區則較為嚴厲（Gormley Jr., 1998）。

另外，稽查人員所屬的稽查機關所面臨的法規命令、可選擇之處罰工具、領導風格與組織文化等，皆會影響稽查人員的執行風格。過去研究顯示若稽查人員所屬政府機關所面臨的管制法令較嚴格，則執法風格會趨向嚴厲（Gormley Jr., 1998）。此外，法規中所賦予稽查人員在發現業者違規時，若可以使用的處罰型態或工具較多時，則稽查人員就較能夠依據業者違規的程度給予不同程度的處罰，使其執法行為比較容易，也就較為願意來直接處罰這些業者（Ayres & Braithwaite, 1992）；反之，若稽查人員沒有被法規賦予適當的處罰工具，會導致其在處理違規業者時遭遇困難，主要原因在於即使業者違規程度很嚴重，稽查人員也不太願意處以停業等重大處分（Gormley Jr., 1997）。

第三，被管制業者的一些特性，也會影響稽查人員的執行風格。例如廠商的知識程度與識法程度的高低，及經濟狀況等，會讓稽查人員採用相異的風格執法（May & Winter, 2000; Winter & May, 2001; McAllister et al, 2010）；稽查人員也會依照業者之前的表現決定稽查方式，對於過去表現較好的業者，稽查人員會採取寬容且有彈性的稽查方式，對於過去表現較差的業者則是採用嚴厲與威嚇態度執法（Bardarch & Kagan, 1982; Pautz & Wamsley, 2012），換言之，稽查人員會依照過去的經驗，對於較不願意遵守規範的業者會採用較為嚴厲的執法方式（Scholz, 1984）

此外，被管制業者的規模可能會影響稽查人員的執法行為。過去研究顯示規模較大的業者具有足夠的資金與人力去查詢與了解法規，願意採取措施以符合法規的意願較高，過去的稽查表現較好，也較配合政府的稽查，故稽查人員對於大型業者通常會採用較為彈性的方式執法（Bardarch & Kagan, 1982; Kagan, 1989: 102-103; Holleran, Bredahl, & Zaibet, 1999; Martinez, Fearne, Caswell, & Henson, 2007; Mensah & Julien, 2011）。²⁰

²⁰ 過去國外相關研究對於不同規模業者的衡量方式，多是以從業人員數目的多寡為標準。

中小型業者則常因為缺乏資金、時間不足、經驗較少、資訊不充分、缺乏支持、沒有興趣改革或是沒有知識等，無法更新設備或是整理販賣環境，較不願意配合政府的食品安全政策要求（Taylor, 2001; Taylor & Kane, 2005; Yapp & Fairman, 2006；陳雅婷，2015）。因此，稽查人員在稽查小型業者時，通常都很清楚了解大型業者與小型業者有很大的不同，因此會依據實際情形來調整自己的執法行為，若發現小型業者之違規是因為缺乏法規知識或是食安能力時，亦會提供建議給這些業者，使其能夠達成法規的要求（Buckley, 2015）。

綜合上述，業者的規模大小會影響其擁有的資源大小，進而影響其守法意願、程度、以及食安表現，稽查人員會依照業者先前的表現決定執法的方式。因此，表現較好的大型業者，稽查人員可能會以較為彈性溝通的方式執法，缺乏資源且食安表現不佳的小型業者，則較可能受到嚴厲執法對待，但也有可能因為他們缺乏相關知識與能力時，稽查人員會給予適當的建議，使其能在未來進行改善。

綜合上面三類因素，稽查人員的執行風格會受到稽查人員個人、所在地區與所屬機關、及被管制業者等特性的影響，導致在不同地區的同類機關，或是同一地區的不同機關，甚至是同一機關內的不同稽查人員有不同的執行風格。過去國外的研究成果雖能夠作為本文或我國管制機關的參考，但卻不能全盤適用，特別是我國有許多流動性的攤販，是國外所少有的，因此欲探究我國管制機構稽查人員的稽查風格，仍須進行本土的實證研究（May & Winter, 2000）。

最後，過去相關研究顯示稽查人員可能會因業者的規模不同而有不同的執行風格，但其衡量業者規模的方法多是以其雇用人員的數量來做區分，但在我國餐飲業的實際運作上，中小型餐廳與夜市攤販所雇用的人數相差不多，但其執業的特性卻有很大的不同，基本上，中小餐廳是有店面的，夜市攤販則是沒有店面的，因此夜市攤販的料理器具、洗滌場所、與用餐處所的地點固定性較低，且改善成本對攤販業者來說相對較高，安全衛生的程度也比較難維持（陳雅婷，2015），且其流動性較高，政府不易管制。因此，本文在研究設計上進行創新，也就是直接詢問稽查人員在面對不同類型業者時的互動情形，以此來檢視稽查人員在面對不同特性的餐飲業者時，其執行風格為何？是否有差異？然後來進行比較分析。故本文的研究架構如圖 1 所示：

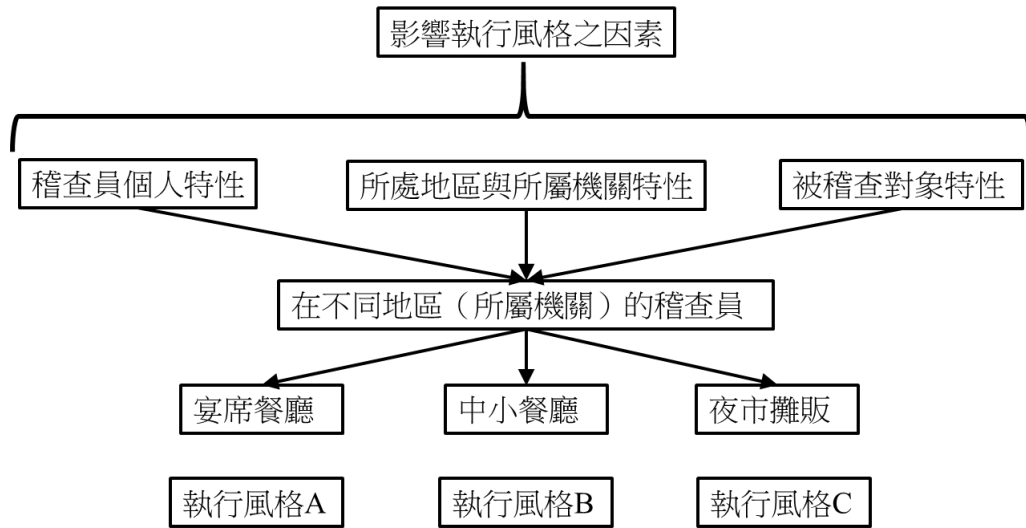


圖 1 本文研究架構圖

資料來源：本研究整理。

本文是想針對不同地區的稽查人員，以問卷調查的方式來了解他們在稽查不同類型餐飲業者時之想法。因本研究所能調查的地區僅有三個縣市，故在稽查人員所在地區及所屬機關的可能影響因素上，如地區特性、領導風格、或組織文化等，並不具備足夠的變異性，因此本文沒有對這類變數進行衡量與細部的分析，故在後續研究結果的解釋上，就僅能從稽查人員所在地區與所屬機關的整體特性因素來進行說明。²¹

圖 1 顯示本文的研究重點集中在執行風格影響因素中的第一類與第三類因素，也就是不同類型的餐飲業者是否會導致稽查人員採取不同的執行風格？影響稽查人員執行風格的個人因素為何。

根據上述文獻以及研究架構圖，本文提出三個研究假設，希冀透過後續的實證資料檢驗之。

第一，根據先前學者的研究，執行風格之分類應以兩個分類維度為宜，以此標準分類出的稽查風格，通常可分為三類（May & Burby, 1998; May & Winter, 2000）。因此，本文提出的第一個研究假設為：臺灣稽查人員之風格，可透過兩個

²¹ 因隸屬於新北市衛生局的稽查人員，是在新北市地區進行稽查的，因此，依據本文的研究設計，稽查人員的「所在地區」與「所屬機關」兩個變數是無法有效分離的變數，故在後續研究結果的解讀上，會將兩者視為一個整體變數來進行說明。

分類維度將其分成三類。

第二，稽查風格可能會因為不同的稽查對象，而呈現出不同的風格（May & Winter, 2000; Mascini & Wijk, 2009; McAllister et al, 2010）。稽查人員面對大型業者時，彈性程度較高，面對小型業者時則可能較為嚴格（Bardarch & Kagan, 1982; Holleran et al., 1999; Kagan, 1989; Martinez et al., 2007; Mensah & Julien, 2011），據此，筆者提出第二個研究假設：臺灣的稽查人員，面對宴席餐廳時，稽查風格會偏向彈性或溝通，面對夜市攤販時，則可能轉趨嚴厲或是一致。

第三，稽查風格可能會受到稽查人員所在地區及個人特性之影響（Gormley Jr., 1998），依據先前文獻整理出之影響因素，本文提出第三個研究假設：稽查風格可能會受到稽查人員所在地區、年資、教育背景、教育程度、及所擔任的職務等因素之影響。

參、研究設計

本文採用量化以及質化研究方法，量化研究的資料來自於餐飲稽查人員填答的問卷，質化資料則來自筆者與地方衛生局稽查人員的訪談結果。

本文的問卷題目參照過去學者對於稽查風格研究，在設計問卷之初，首先參考過去學者對於執行風格的研究（May & Burby, 1998; May & Winter, 2000; May & Wood, 2003），整理出相關的問卷題目，並進行翻譯，但本文之研究對象是餐飲場所之稽查人員，與過去的研究對象不同，故這些研究的問卷題目不能全盤適用，為了反映我國餐飲場所特性及社會文化背景，筆者徵詢曾在縣市衛生局從事餐飲稽查業務的專業人士，²² 與其討論後，進行問卷的調整，草擬出問卷初稿。在設計出問卷初稿之後，筆者至臺北市某稽查單位進行前測，²³ 以了解問卷的內容是否合宜、

²² 協助本文問卷設計的專業人士，曾在地方衛生局擔任基層稽查人員及技正職務達十餘年，對於稽查現場與實務有豐富經驗與深入了解。

²³ 筆者在獲得某一地方稽查單位同意後，來進行問卷前測，稽查人員在實際填答問卷時，常受到陳情電話或是其他業務干擾，原本預計能在 15 分鐘內完成的問卷，有些稽查人員甚至花費了約 1 小時才完成問卷。在填答問卷之後，筆者與這些稽查人員進行訪談，以了解稽查人員對此問卷問題的意見，稽查人員普遍認為問卷問題能反映真實狀況，清晰易懂且容易回答。在前測結束後，筆者調整問卷的內容、發放與回收方式，以期能提高回收率。

填答上是否會有困難、題意是否清楚等（黃國光，2016）。

本文在問卷發放上，並非由筆者逐一發與受訪者，而是先聯繫衛生局主管，在獲得同意與許可之後，委由他們利用公文系統將問卷發放給具有餐飲場所稽查經驗的稽查人員，並利用此公文系統回收至各衛生局，而後利用郵政包裹或筆者親自去領取等方式回收。會採用這樣的方式，主要有幾個原因，第一，這樣的問卷發放方式可以確保將問卷發給所有曾經稽查過餐飲場所的稽查人員，比較不會有遺漏。第二，考量到稽查人員的工作相當繁重，若在同一時間施測，可能無法完成，利用公文系統發放會讓基層稽查人員了解這是衛生局主管同意的問卷，較能放心作答，此外，在兩至三周後透過公文系統回收問卷，稽查人員較能利用空閒時間來填答，填答時間較有彈性，且稽查人員會有一定程度的壓力，必須撥空來作答以繳交給上級回覆，故會促使稽查人員願意花一些時間來完成問卷，以提高本研究回收的問卷份數。

但這樣的發放與回收方式仍有一些可能的缺點，例如稽查人員在填寫問卷時，可能會應付敷衍，或是揣摩上意來作答而有所偏差，為降低這些偏差及敷衍問題，本問卷採用匿名調查，且在設計問卷時，刻意減少問題數目，問卷的題目也以了解稽查人員在稽查時的想法與態度，並未涉及政策執行時的敏感問題（參考表 2），故沒有標準答案，應可減少回應性的問題及可能偏差（May & Winter, 2000）；此外，本研究也給各機關約兩至三周的時間來填答問卷，時間較充分，希望稽查人員能撥空回答，而不要敷衍應付之；最後，稽查人員已是最基層的公務員，在收到公文系統所發放的問卷後，代答的問題應會較小。

綜合上述，本文採取這樣的問卷發放與回收方式，主要的目的是想要提高回收問卷的份數，雖然透過匿名調查與問題的設計，可以降低應答時的偏差問題，此外，雖然本研究已儘量減少問卷的問題總數，並給予相對充分的時間，但稽查人員仍有可能不想投入時間，而產生敷衍應付的問題，使本研究回收的問卷，有效問卷有可能會比較少。在綜合考量下，筆者認為因願意合作的縣市數已經很少，因此提高問卷回收的份數是比較重要的，因此選擇採取此種問卷發放與回收的方式。

本文受限於時間及地方衛生局合作的意願，問卷調查針對分別代表高度都市化地區、都市鄉村混合型態以及鄉村地區的臺北市、新北市以及彰化縣的衛生局進

行，施測時間為 2014 年 12 月到 2015 年 1 月之間，共回收 123 份問卷，²⁴ 其中僅有 92 份為有效問卷，²⁵ 臺北市 50 份，新北市 27 份，彰化縣則是 15 份。

此外，因本文想要探討稽查人員在面對不同規模的業者時，是否有不同的稽查風格，筆者在參考縣市衛生局的查檢表，將稽查對象分為宴席餐廳、中小餐廳與夜市攤販等三大類，故在一份問卷中，會詢問稽查人員在稽查整體餐飲場所、宴席餐廳、中小餐廳及夜市攤販時，與業者的互動情形，在這四部分中，問卷題目相同（參考表 2），故可藉此觀察稽查人員是否會在不同稽查對象間有不同的認知。每道問卷題目均是採用里克特量表（Likert scale），1 到 5 分依序是「非常不同意」、「不同意」、「普通」、「同意」以及「非常同意」。此外，在問卷的最後，會請稽查人員填寫性別、年齡、年資、教育背景以及是否為主管等基本資料，以利後續分析。

本文的量化分析方法包含主成分分析法、群集分析法、二元羅吉斯回歸法（logistic regression）以及多元羅吉斯回歸法（multinomial logistic regression analysis）。主成分分析法能夠整合問卷題目，也就是稽查人員對其業務內容的認知及與業者的互動情形，成為兩個或多個分類維度，找出分類維度後，再透過群集分析法，將性質相近的樣本聚集，分類成幾個不同的執行風格類型（Johnson & Wichern, 2014; May & Burby, 1998; May & Winter, 2000; May & Wood, 2003），接著透過羅吉斯回歸法，找出各群集分類界線的方程式，以套用至其他稽查場所的樣本分布上，最後透過多元羅吉斯回歸法，尋找影響稽查風格的因素（陳正昌、程炳林、陳新豐、劉子健，2011）。

²⁴ 本研究透過各縣市公文系統發放，筆者有向衛生局主管要求填答問卷者，必須是曾經稽查過餐飲場所的稽查人員，衛生局主管也承諾會將問卷發放給所有符合資格的稽查人員及相關主管。因此基本上，各縣市在當時曾稽查過餐飲場所的稽查人員應都有收到問卷，且本研究透過公文系統回收，使稽查人員有一定的壓力必須作答繳交給上級，在回收的問卷中，臺北市回收 67 份，新北市 36 份，彰化縣則是 20 份。

²⁵ 這顯示稽查人員在填答問卷時，有一部分人可能是以敷衍的態度來作答，故稽查人員雖然有交回問卷，但有漏答或全都勾選某項目的問題，導致回收問卷中，有效問卷的份數較少。

表 2 問卷題目與參考資料

題號	在稽查整體餐飲場所、宴席餐廳、中小餐廳、夜市攤販時	問卷題目所參考之文獻
1	我會採取一致的稽查標準，而比較沒有彈性	Tang et al., 2003; Lo et al., 2009
2	若想要業者符合法規，我會嚴格執行規定，而不是透過影響業者的想法態度	Kitamura, 2000; May & Winter, 2000
3	關於法規中罰則的運用，我會對業者傾向採取嚴厲的態度，而不是傾向避免使用罰則	May & Winter, 2000; May & Wood, 2003; Lo et al., 2009
4	為使業者遵守法規，我認為教育業者是最重要的	Braithwaite et al., 1987; Kitamura, 2000; Tang et al., 2003; Lo et al., 2009
5	為使業者遵守法規，我認為嚴格執行法規是最重要的	May & Wood, 2003
6	我與被稽查者之間，猜忌懷疑多於信任	Kitamura, 2000; May & Winter, 2000; Tang et al., 2003; Lo et al., 2009

資料來源：本研究整理。

質化分析方法則是透過深度訪談法，以了解稽查人員的執法情形，彌補量化模型可能的疏漏。本文採用半結構式訪談，筆者在 2016 年 4 月至 10 月間，共訪談六位稽查人員以及主管，包括臺北市、新北市以及彰化縣衛生局之人員，²⁶ 訪談名單請見表 3，訪談提綱如附錄所示，每次的訪談時間約為 1 小時。

²⁶ 本文訪談對象的選取，主要是要驗證量化結果在實務上是否正確或具有意義，因此針對進行問卷調查的三個縣市進行訪談，原本的規劃是在每個縣市，能夠對衛生局的相關主管與第一線的稽查人員各一人來進行訪談，特別是以衛生局主管為主，主要的原因是主管的工作資歷較長，並管理許多稽查人員，比較了解各稽查人員的執行方式與特性，能分辨各稽查人員異同之處，具備相當的經驗與直覺，但缺乏具體的量化分析結果來驗證，因此本文的量化分析結果應可與其經驗與直覺來互補與互相驗證。另外，本研究也希望能在各縣市選取一名基層稽查人員，希望從基層的觀點來了解他們對量化分析結果的看法與感想，但彰化縣的基層業務繁忙，較難配合訪談時間，故只有訪談相關主管。

表3 訪談名單

地區	編號	身分(匿名)	服務單位	訪談地點
臺北市	A1	主管	臺北市衛生局	臺北市衛生局
	A2	稽查人員	臺北市聯合稽查大隊	臺北市聯合稽查大隊
新北市	B1	主管	新北市衛生局	新北市衛生局
	B2	稽查人員	新北市衛生局	新北市衛生局
	B3	稽查人員	新北市衛生局	新北市衛生局
彰化縣	C1	主管	彰化縣衛生局	彰化縣衛生局

資料來源：本研究整理。

肆、研究結果

依據過去文獻，稽查人員的執行風格會受到個人、所在地區與所屬機關、及被管制業者等特性的影響，以下將分成四個部分來呈現本文的研究結果，第一個部分呈現稽查人員面對整體餐飲場所時，其稽查風格為何；第二部分呈現稽查人員在稽查不同餐飲場所時的執行風格，並比較其異同；第三部分呈現不同地區稽查人員的執行風格，並進行比較分析；第四部分則分析可能會影響稽查人員執行風格的個人特性因素。

一、整體餐飲場所的稽查風格分類標準與結果

本文利用主成分分析法篩選出兩個分類維度，²⁷ 共可以解釋約 54% 的變異，第一個主成分解釋 33%，第二個主成分則是解釋了 21% 的變異，如表 4 所示。

²⁷ 選取分類維度的標準，通常為選取特徵向量值大於 1 的主成分（陳正昌等人，2011），筆者使用這個標準，篩選出兩個主成分。

表 4 主成分分析結果

問卷題目	主成分 1 (嚴厲執法程度)	主成分 2 (溝通教育程度)
我會採取一致的稽查標準，而比較沒有彈性	0.492	0.036
若想要業者符合法規，我會嚴格執行規定，而不是透過影響業者的想法態度	0.788	-0.11
關於法規中罰則的運用，我會對業者傾向採取嚴厲的態度，而不是傾向避免使用罰則	0.716	-0.243
為使業者遵守法規，我認為教育業者是最重要的	-0.018	0.876
為使業者遵守法規，我認為嚴格執行法規是最重要的	0.589	0.628
我與被稽查者之間，猜忌懷疑多於信任	0.523	-0.213
模型統計量		
特徵向量值	1.996	1.28
主成分解釋變異程度	33.262%	21.333%

資料來源：本研究整理。

表 4 顯示主成分與原變數間的關聯程度，在第一個主成分中，具有高度關聯程度的變數是稽查人員會採取一致的稽查標準，不會避免使用處罰，不認為教育業者或改變其想法是重要的，及與業者關係也較多猜忌等，因此筆者將主成分 1 定義為嚴厲執法程度。在第二個主成分中，原變數與主成分的較具關聯的是稽查人員比較重視教育業者，或是想要通過改變業者之想法態度來使其願意符合法規，稽查時較有彈性，較不傾向使用罰則等，因此，筆者將該維度定義為溝通教育程度。

上述結果顯示臺灣的稽查人員的稽查風格，確實能夠利用兩個維度進行分類。一個主成分是嚴厲執法程度，另一個則是溝通教育程度，此發現證明了稽查人員可以同時具有嚴格以及彈性溝通的特質，彌補了 Gormley Jr. (1998) 缺乏實證研究基礎的缺陷。

我國食安稽查人員之所以會形成這樣的執行分類維度，主要的原因可能是臺灣餐飲場所，相對於歐美國家的標準，進入門檻很低，因此數量眾多，對食安重要性的認知及遵守法規的意願與能力差異很大，稽查人員在進行稽查時，不僅要依據法規與查檢表來確實查核餐飲業者的符合狀況，可能也要對部分攤販或夜市業者進行教育宣導，以免不教而殺，甚至可能導致民怨，因此才可能產生上述兩個分類維度，即嚴厲執法程度與溝通教育程度。

此外，本文所得出的兩個分類維度，與各個問卷題目均有高低不同的關聯性，且這些問卷題目所測知的認知，不僅限於嚴格與寬鬆，也包含使用罰則的傾向、對教育業者之看法及其與被稽查者的信任關係等，其所包含的認知面向較廣，所能夠解釋的稽查風格態樣更具豐富度與多元性，此不但提升分類維度的解釋能力，亦避免利用多元維度可能無法提出有效分類之缺陷，據此，筆者認為利用兩個分類維度，較適合解釋我國餐飲稽查人員的執行風格。

利用上述兩個分類維度，本文利用群集分析可將稽查風格分成三類，²⁸ 如圖 2 所示。

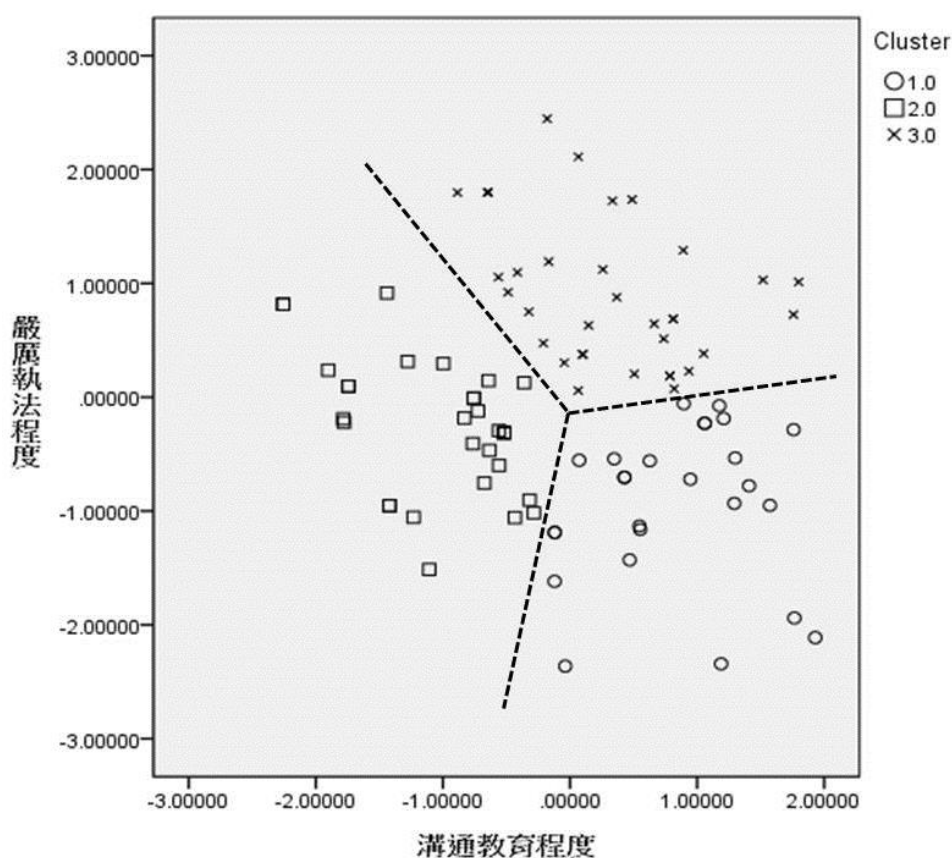


圖 2 整體餐飲稽查人員稽查風格分類圖

資料來源：本研究整理。

²⁸ 本文利用主成分分析法所選取出的兩個維度，再利用群集分析，將稽查人員的風格分成三類，如圖 2 所示。第一個類型有 26 人，約占 28%；第二個類型有 31 人，占 34%；第三個類型有 35 人，占 38%，三類共計 92 人。

筆者將各類別的稽查人員的特性呈現在表 5 及表 6，表 5 顯示第一類型稽查人員在嚴厲執法程度的得分最低，但溝通教育程度是最高的，表 6 結果也顯示他們在稽查時，有較高的彈性，會比較想用教育溝通的方式讓業者符合法規，且比較不傾向使用罰則，並較信任業者等，因此筆者將此類型稽查人員稱為溝通協調型。

第二類型的稽查人員，表 5 顯示其嚴厲執法程度居中，溝通教育程度最低，表 6 結果顯示他們在多數的問卷題目中，其平均數都處於中間值，他們的特性是這類人員認為教育業者與嚴格執法能讓業者遵守法規的比例是最低的，此顯示其並不是很認同嚴格執法與教育業者有效，因此他們可能僅依照檢查表進行檢查，不太會教育業者，也不會太嚴厲，據此，筆者將此類定義為例行公事型。

表 5 各分類群集中心

	第一類型 (溝通協調型)	第二類型 (例行公事型)	第三類型 (嚴格執法型)	顯著程度
溝通教育程度	1.930	-1.420	0.489	0.000
嚴厲執法程度	-2.112	-0.953	1.737	0.000

資料來源：本研究整理。

表 6 稽查人員風格與特性

項 目	溝通協調型	例行公事型	嚴格執法型
我會採取一致的稽查標準，而比較沒有彈性	2.462	2.548	2.971
若想要業者符合法規，我會嚴格執行規定，而不是透過影響業者的想法態度	2.077	2.903	3.714
關於法規中罰則的運用，我會對業者傾向採取嚴厲的態度，而不是傾向避免使用罰則	2.269	2.968	3.571
為使業者遵守法規，我認為教育業者是最重要的	4.808	3.741	4.629
為使業者遵守法規，我認為嚴格執行法規是最重要的	3.538	2.903	4.057
我與被稽查者之間，猜忌懷疑多於信任	2.500	2.838	3.257

資料來源：本研究整理。

第三類型的稽查人員，表 5 顯示其在嚴厲執法維度得到最高的分數，在溝通教育程度上的分數則在中間，表 6 的結果顯示他們在稽查時，會比較嚴格執法，有一致標準，比較沒有彈性，若發現違規，也比較傾向使用罰則，但他們也認同教育業者的重要性，只是採取較為威嚇的態度進行（Braithwaite et al., 1987; Gormley Jr., 1998; Kagan, 1989; May & Burby, 1998; May & Winter, 2000），於是將此類定義為嚴格執法型。

最後，表 6 顯示我國不同類型的稽查人員在教育業者的題目上，得分均不低，顯示稽查人員都一定程度認為稽查行為亦帶有教育性質，與日本的情形相似（Kitamura, 2000）。

由上可知，臺灣稽查人員執法風格可利用嚴厲執法程度以及溝通教育程度兩個維度分類，將稽查風格分為溝通協調型、例行公事型以及嚴格執法型，顯示不同類別的稽查人員存有相異且多元的執法風格。

二、稽查人員面對不同餐飲場所之執行風格的比較分析

本文將上述以稽查人員稽查整體餐飲場所所找出來的分類維度及分類標準，應用到其他三種餐飲場所的稽查上，其步驟如下：第一，筆者利用羅吉斯回歸模型來找出整體餐飲場所的分界線，由於稽查人員的執行風格可以分成三類（如圖 2 所示），因此筆者估計三條分界線，²⁹ 換句話說，這三條線就是圖 2 當中將三個執行風格類型分開來的界線，其主要目的是希望在將稽查人員於不同餐飲場所的執行風格進行分類時，有一致的分類標準。第二，將每一位稽查人員對於不同餐飲場所的問卷調查結果代入前述所得到的兩個分類維度中，得到不同的主成分得分。第三，利用第一步驟所得到的三條分類界線，來定位每一個稽查人員在不同稽查對象間的執行風格是屬於哪一類，最後分類結果如表 7 所示。

²⁹ 筆者找出各組分類的迴歸線後，在概念上，可將稽查人員在回答問卷之答覆代入兩個主成分之中，得到其在兩個主成分的分數，繪於圖 2 上，然後就可透過分組回歸線將每一個點分類到不同的類型之中。

表 7 稽查人員在不同稽查對象的風格（單位：人）

稽查對象	溝通協調型	例行公事型	嚴格執法型
整體餐飲場所	26	31	35
宴席餐廳	24	36	32
中小餐廳	27	35	30
夜市攤販	16	43	33

資料來源：本研究整理。

表 7 第一行顯示稽查人員被問到針對整體餐飲場所的認知與互動情況時，其執行風格是以嚴格執法型的比例最高，但這些稽查人員在被問及於實際餐飲場所的稽查時，該表第二行至第四行的結果顯示，其執行風格是以例行公事型為主，溝通協調型則是比例最低者。

此外，表 7 顯示稽查人員在宴席餐廳與中小餐廳的執行風格分布較為接近，但與其在稽查夜市攤販時的執行風格有很大不同，基層稽查人員在面對夜市攤販時，會有更多稽查人員採用例行公事的方式執法，且溝通協調型的人數大幅下降。

本文的訪談結果顯示稽查人員的執行風格會因業者之類型或規模而不同，主要影響因素可能有二：第一，地方政府對於不同餐飲場所之法令規範不同，宴席餐廳與中小餐廳的稽查均須依照食品良好衛生規範準則進行，但夜市的稽查卻由各地縣市政府自行訂定規範，法規的不同導致稽查人員可以使用的管制工具不同，也影響到其執行風格。

第二，餐飲業者的不同特性也會影響其與稽查人員的互動，例如宴席餐廳與中小餐廳的業者的食品安全水準通常較高，稽查人員較能採用溝通協調的方式執法，但亦有稽查人員認為宴席餐廳單次服務的消費者數較多，若食品衛生出現問題，對於社會造成的影響較大，因此必須採用較為嚴格的方式執法，如受訪者表示：

我是覺得比較大型的，原則上公司就有衛管人員，會比較願意去配合（食品安全稽查）。基本上，（業者）規模有差還是有差。（受訪者 B1）

我們對大廠比較嚴格，我們是覺得你比別人更專業，一個錯誤會影響全國，民眾是信任你的招牌才來。（受訪者 C1）

但對於夜市攤販，因此類型業者的食安認知較低，且業者數量較大，稽查人員必須在短時間內稽查許多業者，故難以採用嚴厲或是溝通的方式執行政策，因此不得不使用較為例行公事的執行風格，如受訪者表示：

夜市業者都很忙，他們的（食安）水平也沒那麼高，再來，會有一個想法，我不改生意就很好了，我改一改會更好嗎？（受訪者 C1）

沒辦法溝通，你過去他就會說他沒空，你不要來煩，後面都在排隊，除非你很早去，他會覺得你打擾他的生意。沒辦法嚴格，不是說不嚴格，是很多條件就沒辦法配合。（受訪者 C1）

三、不同地區稽查人員執行風格之比較分析

過去文獻顯示稽查人員的執行風格可能會受到所在地區及所屬機關的影響，本文首先將上述分類結果與地區別進行卡方分析，³⁰ 以了解不同地區稽查人員的執行風格是否有明顯不同，然後運用質化訪談方式，來探討其可能原因，³¹ 分析結果如下述：

第一個研究發現是不同地區的稽查人員，其執行風格的分布情形明顯不同。表 8 顯示稽查人員在面對整體餐飲場所時之稽查風格，臺北市以嚴格執法型的人員最多，新北市則是嚴格執法型與例行公事型人數相近，彰化縣則以溝通協調為主要的執法風格。

³⁰ 本文係針對三個縣市的稽查人員進行調查，問卷中有詢問稽查人員的個人特徵，如性別、教育背景、年資、年齡、及是否擔任主管職等，但對於機關別與地區別的因素，因各縣市只有一個衛生局，故在相同縣市的稽查人員會面臨同樣的地方法規、上級領導風格、組織文化及地區特性等，因機關因素與地區因素互相影響而難以區分，本文只能透過訪談法來進行初步的釐清與了解。

³¹ 因本文的研究設計，無法有效分離稽查人員「所在地區」與「所屬機關」兩個變數，故在探討不同地區稽查人員執行風格有明顯差異的影響因素上，會將兩者視為一個整體變數來進行說明，也就是會綜合探討可能的影響因素，如地區特性、領導風格、或組織文化等。讀者可參考前述第貳章第三節的說明。

表 8 整體稽查風格與地區間之關聯

		地區			總計
		臺北市	新北市	彰化縣	
類型	溝通協調型	12	5	9	26
	例行公事型	16	12	3	31
	嚴格執法型	22	10	3	35
總計		50	27	15	92
卡方檢定					
卡方值		10.135	P 值		0.038

資料來源：本研究整理。

不同地區稽查人員有不同的執行風格，訪談結果顯示，臺北市稽查人員之所以會以嚴格執法型為主，可能與其境內有較多的宴席餐廳，以及市民對食品安全的要求較高有關，此係因宴席餐廳單次出餐影響的消費者數較多，使政府必須加強稽查，而市民對於食品安全的要求較高，有許多的檢舉案件，使政府的稽查壓力提高，因而多數稽查人員採用嚴格的方式執法。

市民比較嚴格一點，而且像是臺北大型餐廳也多，你一次出餐受影響的人很多，宴席餐廳你用法跟他說，他也比較懂。可能也因為我們檢舉案比較多，檢舉案我們會比較嚴格。（受訪者 A2）

新北市以嚴格執法與例行公事兩型為主，訪談結果顯示可能與其境內餐飲場所眾多，且型態差異很大有關。新北市境內餐飲場所眾多，且食安稽查人員相對較少，因此工作負擔很重，為有效率地達成稽查總數的目標，稽查人員易形成例行公事型的執行風格；此外，新北市內有開發程度較高的區域，例如板橋區與新莊區，其業者型態與臺北市較為相近，稽查人員在這些地區會偏向採用嚴格的方式執法，但市內也有與鄉村地區較為相近的地區，例如三芝區，業者多為中小餐廳或是小型攤販，對於食安認知較低，故稽查人員在這些區域就會偏向採用例行公事的方式執法。

新北的話，他就是臺灣的縮影，各種都有，都市的很都市，鄉下的很鄉下，新北的稽查人員就看態度，有的是比較沒有彈性，有的是說看過的業者百百種，跟他說也聽不進去，可能就會放鬆一點，業者有進步一點就好，差異上會比較大。（受訪者 B1）

彰化縣則是以溝通協調型為主，訪談結果顯示可能是與餐飲業者型態及政府主管機關的特性有關。彰化縣境內較多小型業者，對於食品安全的認知較低，若採用嚴格方式執法，則會有很多違規案件，且民眾不易接收，故不宜採用嚴格的方式稽查；且該縣衛生機關首長以教育與輔導業者為最高原則，認為應對於業者採行溝通教育的方式執法，甚至提供業者食安資訊，使其能夠遵守法規。此外，衛生局加強對消費者的教育宣導，希望透過對於買賣雙方的教育輔導，達成保障食安的目標，因此，彰化縣呈現出以溝通協調為主的稽查風格。

我很嚴，但我會跟他溝通，你不能不教而殺，你沒有一定程度的嚴格，他不會守法，但我嚴格的前端是要先教育。輔導本來就是我們的責任啊！
 （受訪者 C1）³²

本文的第二個發現是，雖各地區稽查人員的執行風格分布不同，但各縣市稽查人員面對夜市攤販的執行風格分布卻有共通點，均以例行公事型為主，惟臺北市的稽查人員也有很多是屬於嚴格稽查型，如表 9 所示。

表 9 夜市稽查風格與地區之關聯

		地區			總計
		臺北市	新北市	彰化縣	
類型	溝通協調型	4	7	5	16
	例行公事型	24	14	7	45
	嚴格執法型	22	6	3	31
總計		50	27	15	92
卡方檢定					
卡方值		10.596	P 值		0.031

資料來源：本研究整理。

此與各縣市內夜市攤販的型態有極大關聯，我國夜市攤販流動性高，對於食品安全的認知與符合法規的意願較為低落，稽查人員較難與其進行有效溝通，甚至會發生衝突，在多次衝突後，稽查人員會選擇按表操課的稽查方式，以減低衝突，加

³² 對於此受訪者所說的我很嚴，從語意來看，應是受訪者會嚴格執行法規，但為了要使業者守法，受訪者傾向運用教育溝通與輔導的方式，因此不是採取嚴厲的態度或威脅處罰的意思，就本文的分類類型來看，應屬於溝通協調型。

上夜市攤販數量龐大，若要在短暫的時段完成稽查，勢必僅能按檢核表勾填，導致例行公事型的稽查風格占多數。

惟臺北市的夜市攤販多有造冊登記，需取得攤販證方可執業，且臺北市有較多夜市是屬於觀光夜市，攤販多半在固定攤位販售食品，稽查上較為方便，市民對於夜市的要求亦較高，加之臺北市稽查人力相對其他縣市是較充足，能夠有餘裕對於業者進行較為嚴格的稽查，因此有較多稽查人員是屬於嚴格稽查型的。如受訪者所言：

夜市是領有攤販證的，我們臺北市有 14 個夜市區，攤販有主管機關是市場處，我們有訂市場的攤販管理條例，稽查違規（名單）會給市場管理員，違規記點到兩次，就會撤攤。（受訪者 A1）

四、影響稽查人員執行風格的個人特性因素

過去研究顯示稽查人員的年資、年齡、及教育背景等因素可能會影響其執行風格。表 10 顯示稽查人員的教育背景會影響其執行風格。食科營養科系畢業的稽查人員，其執行風格比較多是屬於嚴格執法型，此可能是因為他們對食品安全風險的認知較強，在稽查業者時傾向採用嚴格的方式。具護理教育背景的稽查人員則有較多是屬於溝通協調型，此與他們較熟悉與病患溝通，故對業者會抱持著較為彈性、溝通與輔導的態度執法，這結果也符合 Gormley Jr. (1998) 的理論假設。教育背景為環保環工的稽查人員，則較多是屬於例行公事型，這可能因其專業養成過程中，他們習於依照實驗步驟來進行，故在實際稽查時，較會以按表操作方式執法。

表 10 教育背景與整體稽查風格之關聯

		教育背景					總計
		食科營養	護理	環保環工	管理	其他	
類別	溝通協調型	2	20	4	0	0	26
	例行公事型	5	10	8	1	7	31
	嚴格執法型	11	8	5	3	8	35
總計		18	38	17	4	15	92
卡方檢定							
卡方值		32.167		P 值		0.010	

資料來源：本研究整理。

本文研究結果也顯示稽查人員的年資越深，比較會因餐飲場所之不同而改變執行風格，如表 11 所示。表 11 顯示年資三年（含）以下會轉變執行風格的稽查人員約有 40%，年資三年以上會轉變執行風格的稽查人員比例約 60%。

表 11 年資與風格變動之關係

		年資							總計
		0-1	1-2	2-3	3-5	5-10	10-20	>20	
風格 變動	無	16	12	4	10	4	1	0	47
	有	5	13	4	5	11	6	1	45
總計		21	25	8	15	15	7	1	92
卡方檢定									
卡方值		15.27			P 值			0.018	

資料來源：本研究整理。

訪談結果顯示餐飲業者的經營型態多元，具有不同的食品安全認知與守法能力與意願，稽查人員若僅採用一套執法方式來稽查，將會降低執法效率，新進的稽查人員較不熟稔業務，可能會採用較為一致的方式執法，但較資深的稽查人員則會視業者之不同，採用不同的執行方式，提升稽查效率。

新稽查人員只知道法規，沒什麼經驗，就是很直，但老稽查人員會站在替業者著想，同時又達到我們的要求，老稽查人員會想其他方法讓他達到規定。最主要的就是要達到自己的目的，好的稽查人員就該這樣轉變，針對不同的業者有不同的做法，老稽查人員就會這樣做，我也會這樣做。（受訪者 A2）

最後，在上述卡方分析之外，本文利用多元羅吉斯回歸模型來檢視哪些個人因素會影響執行風格。統計分析結果顯示在夜市攤販的稽查上，地區、年資、教育背景與性別的影響具有統計顯著性，³³如表 12 所示。表 12 的統計分析結果是以嚴格執法型為基準，結果顯示年資較深的稽查人員會越偏向採用溝通協調或是例行公事的執法風格，此顯示新進稽查人員多是屬於嚴格執法型，但隨著與夜市攤販互動的

³³ 本文也利用多元羅吉斯回歸模型來檢視哪些因素會影響稽查人員在面對整體餐飲場所時的執行風格，整體統計模型雖然顯著，但分析結果顯示沒有一個因素呈現統計上顯著的影響。

經驗增加，就可能會演化為其他兩種不同的執法風格，有些稽查人員認為以溝通協調的方式執法，較能夠達成目標，但有些稽查人員卻認為夜市攤販難以溝通輔導，於是採用例行公事的形式執行政策。

此外，若稽查人員為男性，則其執行風格，相對於嚴格執法型，會有較少的比率屬於例行公事型。最後，臺北市的稽查人員，在面對夜市攤販時，有較高比例是採用嚴格的方式執法；稽查人員的教育背景若是食科營養相關科系畢業的，則相對於嚴格執法型，有較少比率會是例行公事型的，這些統計分析結果與上述卡方分析的結果相同。

表 12 影響夜市攤販稽查風格之因素

	溝通協調型 (以嚴格執法型為基準)	例行公事型 (以嚴格執法型為基準)
男性	-0.668 (1.063)	-1.618* (0.829)
年齡	-0.208 (0.350)	-0.135 (0.243)
教育程度	0.729 (0.999)	0.972 (0.704)
年資	0.715** (0.323)	0.608*** (0.233)
工作量	0.054 (0.619)	0.263 (0.445)
管理職=1	-0.749 (1.245)	-0.383 (0.792)
護理=1	0.053 (0.118)	-0.518 (0.818)
食科營養=1	-1.473 (1.530)	-1.573* (0.911)
環保環工=1	-2.970 (1.271)	-0.049 (0.843)
臺北市=1	-2.922*** (0.987)	-1.632** (0.749)
彰化縣=1	-0.784 (1.089)	-0.692 (0.963)

1. n=92, p=0.0360, R²=0.1867, log likelihood=-76.88。

2. ***p<0.01, **p<0.05, *p<0.1。

綜合以上，臺灣餐飲稽查人員的執行風格可以用嚴厲執法程度與溝通教育程度等兩個維度來進行分類，稽查人員的執行風格可分成三類，即溝通協調型、例行公事型與嚴格執法型，影響稽查風格的因素包含稽查人員的性別、教育背景、年資、所處地區及餐飲業者的規模等。本文並透過質化訪談，確認了量化分析結果所呈現的執行風格與受訪者在稽查現場的觀察經驗相符合，³⁴ 並且也深入了解哪些因素會影響稽查人員的執行風格。

整合理論與實證研究結果後，可以發現我國稽查人員在進行業務時，會受到個人因素、業者型態、及所在地區的影響，並非採取風險最小、成本最低的例行公事的執法風格，反而會依照所面臨的管制環境不同，而調整其執法策略，³⁵ 本文研究結果更顯示，稽查人員過去的學科養成、稽查年資、與所在地區與機關等因素，會對官僚形塑出不同的思維，並依據現實情形來調整其執行方式，使其在執行政策時，能夠有較好的自我調適與表現。

伍、結論

管制人員的執法行為，決定政策執行的成果，然而稽查人員卻面臨到基層官僚的困境，在多重的壓力下，會產生不同的執法行為。本文針對臺灣三個縣市的第一線餐飲稽查人員進行研究，統計結果顯示出稽查人員的風格可以用兩個維度進行分類，分別是嚴厲執法程度以及溝通教育程度，與過去主張兩種分類維度的文獻相符（Gormley Jr., 1998; Kitamura, 2000; May & Burby, 1998; May & Winter, 2000），但我國的分類維度的內容則與國外實證研究所得出的維度內容不同，突顯臺灣獨特的分類標準。主要的原因可能是因為臺灣餐飲場所，相對於歐美國家，進入門檻很低，因此數量龐大，業者們對於食安重要性的認知及遵守法規的意願與能力有很大差異，稽查人員除了必須依據法規檢查，尚可能需要依據業者的狀況與能力來進行

³⁴ 筆者於訪談過程中，受訪者認為本文的分類結果與實況相近，確實能夠將稽查人員分成溝通協調型、例行公事型與嚴格執法型三種，誠如受訪者所述：「我覺得滿有趣的，有趣是說這還滿寫實的，像嚴格執法型，其實不只是公務員，人也是這樣」（受訪者C1）。

³⁵ 此種情形與 Bowling 等人（2004）指出官僚在預算過程中並不會追求積極預算極大化或是消極不爭取預算，而是在現實的狀況中，權衡出適合的預算規模之結果不謀而合。

教育宣導，以免不教而殺，而引發民怨，因此才會有嚴厲執法與溝通教育兩個分類維度。

筆者認為此分類方式除了適合用來分類食安稽查人員之執行風格外，也應可應用到臺灣其他稽查人員執行風格的分類上，只要他們是面臨類似的管制環境，也就是民間業者進入門檻較低的情況下，稽查人員可能都需要對業者進行教育宣導。

利用上述兩個分類維度，可以將我國餐飲稽查人員分成三類，分別是溝通協調型、例行公事型以及嚴格執法型。與國外文獻較不同的是例行公事型稽查人員的存在。統計結果更進一步指出，稽查人員在面對不同的稽查對象時，會有不同的執行風格，特別是在面對夜市攤販時，稽查人員會偏向例行公事型。

主要的原因可能是我國有許多小型的夜市攤販，這些數量龐大的小型業者於食安的認知較低，想要符合食安法規的意願也不高，³⁶ 但卻有一定的風險，在這情況下，稽查人員除了嚴格執法之外，可能還要肩負教育業者，與業者溝通，以改變業者的態度想法等工作，讓業者知道相關食安法規，了解這些法規背後的涵義及對食安的幫助，然後才有可能願意主動去調整準備食物的流程與行為，以提高食安水準，因此我國稽查人員才會有一分類維度是與業者溝通教育相關的。

但各縣市衛生局的稽查人員數量偏少，中小型餐飲業者數量龐大，民眾對食安的關心與要求日漸提升，因此每位稽查人員所要稽查的餐飲場所數量很多，在這樣的工作壓力下，特別是小型業者又不太願意配合，因此嚴厲執法與溝通教育都有其主客觀的限制，導致有許多稽查人員採取例行公事型的執行風格。

因本文篇幅有限，沒有辦法更深入探討例行公事型稽查人員的形成原因與影響，而有待未來研究探討，但本文對這名詞並沒有褒貶之意，純粹是從前述量化與質化分析所得到的結果，例行公事型稽查人員仍偏向採取一致的稽查標準及嚴厲的態度，但並不太認同教育業者或嚴格執法會使業者遵守法規，但他們的執行風格使其能在一定的期間內稽核較多的業者，因此能提高稽查的業者家數，並會依法規予以處罰，因此是有一定貢獻的。

此外，本文也以量化與質化的研究方法來探討哪些因素可能會影響稽查人員的執行風格，結果顯示稽查人員的性別、教育背景、年資、所在地區等，都可能影響

³⁶ 這是綜合前述第貳章第二節中過去的研究結果，與第參章中，本文的訪談結果所歸納的。

響其執行風格，且其在面對不同類型稽查對象時，也會有不同的執行風格。

例如，本文研究結果顯示臺北市稽查人員有較多是屬於嚴格執法型，彰化縣的稽查人員則以溝通協調型的比例最高，會有這樣的分布情形，這可能與各縣市政府衛生局的目標、業者特性、與市民需求不同有關，臺北市可能是因市民對於風險的認知較強，中大型的餐飲場所較多，導致稽查人員的執行風格偏向嚴格執法型；彰化縣衛生局以教育與輔導業者為目標，且小型餐飲業者較多，對食安風險認知較低，因而型塑出以溝通教育為主的稽查風格。

在本文三個研究假設的驗證上。首先，臺灣的稽查風格確實可由嚴厲執法程度與溝通教育程度等兩個維度分為三個風格類型，這是符合研究假設一的；再者，稽查人員的風格會因為業別不同而有所差異，但與假設不同的是，稽查人員在稽查大型業者與小型業者時，嚴格執法型的比例沒有甚麼太大的改變，反而是面對夜市攤販時，稽查人員傾向以例行公事型的方式執法，而非假設中的以嚴格的方式稽查；最後，本文研究結果顯示稽查風格會受到稽查人員所在地區及個人的某些特性，如性別、教育背景、與年資等的影響，這也符合了研究假設三。

另外，本文從問卷調查中，發現有一部分的稽查人員在面對不同類型的餐飲業者時，會採取不同的執行風格，這是過去文獻中沒有發現到的，因為過去相關文獻的研究設計，大多是調查不同地區的稽查人員對某一類業者的執行風格，或是調查稽查人員對不同規模的業者所採取的執行風格，但並沒有像本文一樣針對同一稽查人員，調查他們在稽查不同類型業者時的想法。

因此過去學者的研究結果，並沒有辦法明確指出哪些稽查人員在不同稽查對象間執行風格會有轉變？又會如何轉變？本文受限於過去相關的研究較少及原本的研究設計，因此筆者很難發展出一個完整的架構，而有待未來的繼續研究。

筆者初步認為稽查人員個人執行風格之轉變，應具有一個特殊的機制，此種機制可能來自於與業者長期互動所累積出的信任關係而來（Pautz & Wamsley, 2012），信任關係的不同，可能造成稽查人員演化出一套應變機制，當其接觸不同的業者時，便會啟動不同的稽查模式，因而使得稽查人員在不同對象間轉變稽查方式與風格。

此外，本文結果顯示稽查風格反映基層官僚的認知，但其認知是如何養成的？亦是有趣的研究議題。特別是基層官僚的認知會影響其後續公職生涯的行為

(Locke & Henne, 1986)，認知的形成在目前政治學與公共行政的研究上，仍有許多無法解釋之處，未來或可透過整合心理學、腦神經科學與社會科學等學科之跨領域研究，來探索稽查認知之養成，以更深入檢視現有的理論及實證結果，並了解基層官僚之行為為何並未完全符合理性選擇理論之情形 (Bowling et al., 2004)，總之，稽查風格之研究，除了過去研究的分類結果、風格轉變以及影響因素外，未來亦可深入挖掘基層官僚認知養成之過程，豐富該項研究領域之廣度與深度。

最後，本文除了在學術層面與理論對話外，亦期待能夠貼合實務，提供縣市衛生局招募人力及分派人力之參考。本文研究結果顯示不同教育背景的人會形成不同的執行風格，因此地方衛生局可參考本文結果來招募適合的稽查人員；此外，本文認為上述三類執行風格的稽查人員均有其適合的稽查對象，例如嚴格執法型的稽查人員可以被分派去稽查屢犯的餐飲業者，或是食安風險較高的餐飲場所；溝通協調型的稽查人員則可被分派去稽查配合法規意願較高的餐飲業者；例行公事型的稽查人員則可被指派去稽查夜市攤販等，就可以在一定時間內，按照最基本的食安檢查表稽查許多業者，而有嚇阻之效，且又可以節省稽查人力。故地方政府應能利用本文結果將人力做最有效的分派，提升稽查效率，增進我國餐飲業的食品安全。

參考文獻

- 王宏文、林明昕、潘敏雄、謝淑貞、許輔（2017）。**食品稽核管理現況與檢討：以散裝豆干為出發點之研究**。國立臺灣大學食品安全中心專題研究成果報告，未出版。
- 余舜德、黃應貴（1999）。夜市研究與臺灣社會。載於徐正光（編），**人類學在臺灣的發展：經驗研究篇**（119-134）。臺北：中研院民族研究所。
- 余舜德、周耿生（2004）。臺灣夜市市場系統的發展：以臺北都會及臺南縣為例。**民族學研究所資料彙編**，18，1-42。
- 吳豐山、楊美鈴、余騰芳（2010）。**攤販輔導管理問題專案調查研究報告**。監察院專題研究成果報告，未出版。
- 陳正昌、程炳林、陳新豐、劉子健（2011）。**多變量分析方法：統計軟體應用**。臺北：五南。
- 陳雅婷（2015）。**食品安全管制政策中被管制者之態度與意見分析：以臺北市夜市攤販為例**。臺灣大學政治學研究所碩士論文，未出版，臺北。
- 黃國光（譯）（2016）。**研究方法：入門與實務**（R. Kumar）。臺北：雙葉。
- Ayres, I., & Braithwaite, J. (1992). *Responsive regulation: Transcending the deregulation debate*. New York, NY: Oxford University.
- Bardarch, E., & Kagan, R. A. (1982). *Going by the book: The problem of regulatory unreasonableness*. Philadelphia, PA: Temple University.
- Braithwaite, J., Walker, J., & Grabosky, P. (1987). An enforcement taxonomy of regulatory agencies. *Law & Policy*, 9(3), 323-352.
- Bowling, C. J., Cho, C.-L., & Wright, D. S. (2004). Establishing a continuum from minimizing to maximizing bureaucrats: State agency head preferences for governmental expansion - A typology of administrator growth postures, 1964-98. *Public Administration Review*, 64(4), 489-499.
- Buckley, J. A. (2015). Food safety regulation and small processing: A case study of interactions between processors and inspectors. *Food Policy*, 51, 74-82.
- Feinstein, J. S. (1989). The safety regulation of U.S. nuclear power plants: Violation, Inspections, and abnormal occurrence. *Journal of Political Economy*, 97(1), 115-

154.

- Gormley, Jr., W. T. (1997). Regulatory enforcement: Accommodation and conflict in four states. *Public Administration Review*, 57(4), 285-293.
- Gormley, Jr., W. T. (1986). Regulatory issue networks in federal system. *Polity*, 18(4), 595-620.
- Gormley, Jr., W. T. (1998). Regulatory enforcement style. *Political Research Quarterly*, 51(2), 363-383.
- Hedge, D. M., Menzel, D. C., & Williams, G. H. (1988). Regulatory attitudes and behavior: The case of surface mining regulation. *The Western Political Quarterly*, 41(2), 323-340.
- Holleran, E., Bredahl, M. E., & Zaibet, L. (1999). Private incentives for adopting food safety and quality assurance. *Food Policy*, 24(6), 669-683.
- Hunter, S., & Waterman, R. W. (1992). Determining an agency's regulatory style: How does the EPA Water Office enforce the law? *Western Political Quarterly*, 45(2), 403-417.
- Hutter, B. M. (1989). Variations in regulatory enforcement styles. *Law & Policy*, 11(2), 153-174.
- Johnson, R., & Wichern, D. (2014). *Applied multivariate statistical analysis* (Pearson new international Ed.), London, UK: Pearson.
- Kagan, R. A. (1989). Editor's introduction: Understanding regulatory enforcement. *Law & Policy*, 11(2), 89-119.
- Kitamura, Y. (2000). Regulatory enforcement in local government in Japan. *Law & Policy*, 22(3&4), 305-318.
- Lee, E. (2008). Socio-political contexts, identity formation, and regulatory compliance. *Administration & Society*, 40(7), 741-769.
- Lipsky, M. (1979). *Street level bureaucracy*. New York, NY: Russell Sage.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services* (30 Anv Exp Ed.), New York, NY: Russell Sage.
- Lo, C. W.-H., & Fryxell, G. E. (2003). Enforcement styles among environmental protection officials in China. *Journal of Public Policy*, 23(1), 81-115.
- Lo, C. W.-H., Fryxell, G. E., & Van Rooij, B. (2009). Changes in enforcement styles among environmental enforcement officials in China. *Environment and Planning A*, 41(11), 2706-2723.

- Locke, E. A., & Henne, D. (1986). Work motivation & theories. In C. K. Cooper & I. Robertson (Eds.), *International review of industrial and organizational psychology, 1986 volume 1* (pp. 1-35). New York, NY: Wiley.
- Martinez, M. G., Fearn, A., Caswell, J. A., & Henson, S. (2007). Co-regulation as a possible model for food safety governance: Opportunities for public-private partnerships. *Food Policy*, 32(3), 299-314.
- Mascini, P., & Wijk, E. V. (2009). Responsive regulation at the Dutch Food & Consumer Product Safety Authority: An empirical assessment of assumptions underlying the theory. *Regulation & Governance*, 3(1), 27-47.
- May, P. J., & Burby, R. (1998). Making sense out of regulatory enforcement. *Law & Policy*, 20(2), 157-182.
- May, P. J., & Winter, S. (2000). Reconsidering styles of regulatory enforcement: Patterns in Danish agro-environmental inspection. *Law & Policy*, 22(2), 143-173.
- May, P. J., & Wood, R. S. (2003). At the regulatory front lines: Inspectors' enforcement styles and regulatory compliance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(2), 117-139.
- McAllister, L. K. (2010). Dimensions of enforcement style: Factoring in regulatory autonomy and capacity. *Law & Policy*, 32(1), 61-78.
- McAllister, L. K., Rooij, B. V., & Kagan, R. A. (2010). Reorienting regulation: Problem enforcement in industrialization countries. *Law & Policy*, 32(1), 1-13.
- Mensah, L. D., & Julien, D. (2011). Implementation of food safety management systems in the UK. *Food Control*, 22(8), 1216-1225.
- Nielsen, V. L. (2006). Are regulators responsive? *Law & Policy*, 28(3), 395-416.
- Pautz, M. C., & Wamsley, C. S. (2012). Pursuing trust in environmental regulatory interactions: The significance of inspectors' interactions with the regulated community. *Administration & Society*, 44(7), 853-884.
- Rinfret, S. R., & Pautz, M. C. (2013). Attitudes and perspectives of frontline workers in environmental policy: A case study of Ohio's Environmental Protection Agency & Wisconsin's Department of Natural Resources. *Journal of Public Affairs*, 13(1), 111-122.
- Rowe, M. (2012). Going back to the street: Revisiting Lipsky's street-level bureaucracy. *Teaching Public Administration*, 30(1), 10-18.
- Sabatier, P. A. (1986). Top-down & bottom-up approaches to implementation research: A

- critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy*, 6(1), 21-48.
- Scholz, J. T. (1984). Cooperation, deterrence, and the ecology of regulatory enforcement. *Law & Society Review*, 18(2), 179-224.
- Tang, S.-Y., Lo, C. W.-H., & Fryxell, G. E. (2003). Enforcement styles, organizational commitment, and enforcement effectiveness: An empirical study of local environmental protection officials in urban China. *Environment and Planning A*, 35, 75-94.
- Taylor, E. (2001). HACCP in small companies: Benefit or burden? *Food Control*, 12(4), 217-222.
- Taylor, E., & Kane, K. (2005). Reducing the burden of HACCP on SMEs. *Food Control*, 16(10), 833-839.
- Winter, S., & P. J., May. (2001). Motivation for compliance with environmental regulations. *Journal of Policy Analysis and Management*, 20(4), 675-698.
- Yapp, C., & Fairman, R. (2006). Factors affecting food safety compliance within small and medium-sized enterprises: Implications for regulatory and enforcement strategies. *Food Control*, 17(1), 42-51.

附錄 深度訪談提綱

1. 請問您或所屬稽查員在稽查時，是否會針對宴席餐廳、中小餐廳以及夜市攤販，採用不同的稽核方式與策略嗎？請問您的經驗，本文的量化分析結果是否符合實際狀況？稽查員執行風格的類別及名稱是否合理？為什麼稽查員在稽查夜市攤販時，會比較傾向採用例行公事型的執行風格？
2. 請問稽查人員到餐飲場所稽查時，最常遇到的困難是什麼？宴席餐廳、中小餐廳跟夜市的攤商，誰比較願意配合稽查員？為什麼？這會影響稽查員的執行風格嗎？
3. 如果稽查後發現業者不合法規？稽查員會直接開罰？還是會進行溝通以及輔導？哪種方式比較有效？
4. 您覺得為什麼三個縣市稽查員之執行風格有明顯差異呢？
5. 您覺得不同特性的稽查員，如不同性別、年資、與教育背景者，他們對於業者的稽查行為會不會有不同？為什麼？

A Comparative Study on the Enforcement Styles of Inspectors Towards Different Types of Eating and Drinking Facilities

Yi-Fan Wang, Hong-Wung Wang^{*}

Abstract

Inspectors face the bureaucratic dilemma and great pressure when implementing the law. In order to achieve the goals, they may adopt different enforcement styles, which affect the effectiveness of regulatory policy. This paper aims to investigate the enforcement styles of sanitation inspectors when inspecting different types of eating and drinking facilities in three counties and cities in Taiwan. It also tries to find out the factors affecting their enforcement styles.

The results of principal component analysis show that the styles of the inspectors can be classified by two dimensions, based on the degree of strict enforcement and the degree of communication and education. Using cluster analysis and the above two dimensions, the inspectors can be divided into three styles, i.e. the communication and coordination style, the routine style, and the strict enforcement style. Inspectors tend to adopt routine style when

* Yi-Fan Wang, Master, Graduate Institute of Public Affairs, National Taiwan University. email: molinawang@gmail.com.

Hong-Wung Wang, Associate Professor, Graduate Institute of Public Affairs, National Taiwan University. email: hongwung@ntu.edu.tw.

dealing with night market vendors.

Finally, the results show that some characteristics of the inspectors, such as gender, educational background, tenure of duty, and areas where they implement the law, are likely to affect their enforcement styles. It is recommended that the local health authorities consider the enforcement styles of their inspectors when assigning them to inspect different eating and drinking facilities. It may improve the efficiency and enhance the effectiveness of food safety management.

Keywords: policy implementation, street-level bureaucracy, enforcement style

超越官僚體制：邁向資訊化 永續治理

吳偉寧*

書 名：Beyond Bureaucracy: Towards Sustainable Governance Informatisation

《超越官僚體制：邁向資訊化永續治理》

作 者：Alois A. Paulin, Leonidas G. Anthopoulos and Christopher G. Reddick (Eds.)

出版年：2017

出版社：Springer

頁 數：375 頁

本文評論 Paulin, Anthopoulos 與 Reddick 所編之《超越官僚體制：邁向資訊化永續治理》一書，以摘要型書評之方式將內文重點摘要敘述後而提出評論。本書出版於 2017 年，為國際目前最新的公共管理專書之一。本書主要探討科技與資料對公共治理的影響，並圍繞在以下幾項問題：創新的科技技術與資料如何強化公共治理？如何改善政府與民眾互動？以及如何發展出更積極的方法來對公共組織進行課責？資訊科技應用到一定程度後，治理形態的發展為何？本書各章節編排與選擇，主要係提供一個育成（incubator）的平台，超越現有框架界線，提出一些創新想法、願景和建議。本書彙編 19 篇來自數位治理與公民參與研究領域學者之論文，

* 國立中山大學公共事務管理研究所助理教授。

Wei-Ning Wu, Assistant Professor of Institute of Public Affairs Management, National Sun Yat-sen University, email: weiningwu@mail.nsysu.edu.tw.

主要分為五大面向：1. 超越官僚體制（beyond bureaucracy）；2. 治理的破壞性創新（disruptive innovation for governance）；3. 群眾外包治理（crowd sourcing governance）；4. 群眾線上審議（mass online deliberation, MOD）；5. 電子化政府之趨勢（e-government trends）。筆者於以下扼要簡介各面向之主要內涵後，提出個人評論。

壹、超越官僚體制

此部分聚焦於探索何謂「超越」（beyond）問題，與描繪出官僚組織在科技發展的背景，以及數位科技移轉潛力（transformational potentials of technology）對社會影響與可能性。

首先，Zach Bastick 點出政府於數位化發展之限制以及數位民主失靈（failure of e-democracy）現象之影響。該作者認為現階段的數位民主多半著重於技術層面，強調提高現有行政效率。但，往往過於推崇技術創新，而忽略探討數位化對民眾的影響及轉變。

其次，Alois Paulin 介紹超越官僚體制之背景及其特色，包含其與電子化治理之差異以及在治理上的核心願景。該作者認為超越官僚體制是一項治理模式的新興研究，可提供組織創新的改革契機，扮演發展新型組織發展和新技术之育成的角色，以實踐公共治理轉型。在這脈絡下，公共治理被視為一種融入民眾的管理方式，走出現代治理和法律框架，以開放式政策制定之參與管道，與民眾進行互動和交流，進而促進創新的參與形式。

然而，Frank Bannister 站在為官僚辯護的立場，強調數位治理中官僚在公共價值維護上所扮演的角色。官僚系統所具備的公正性、穩定性是不能取代的。新公共管理、網絡治理、政府再造都被認為是超越官僚體制的方式，但行政創新與發展，仍無法缺少官僚系統。因為利害關係人間不同觀點，易出現價值衝突。然而，官僚機構是公共價值之最後守護者，實須審慎思考在眾多利害相關者之間如何取得公共價值平衡。

最後，Uroš Pinterič 認為官僚組織的運作需透過跨領域學習，透過建構跨學科框架，檢視數位科技技術如何影響不同面向的國家治理模式，試圖理解在資訊社會時代下，從環境、經濟和安全的角度來定位國家角色，並說明資訊技術明顯改變了

法律、政治、行政和社會之各層面。

貳、治理的破壞性創新

此部分提出多項新興的治理概念，包含：參與式預算（participatory budgeting）、虛擬貨幣的發展與使用、協力式決策制定系統等創新性系統之介紹，並認為科技技術發展，可以作為永續治理發展的有利因素。

Ligia Helena Hahn Lüchmann 梳理文獻中參與式預算的定義、類型、與分析各國執行個案，探討參與式預算受到關注的原因，並評估其對民主的益處，影響執行成效和制度設計機制的主要變數。該文提及參與式預算對於公民社會發展、政治意願（political will）、公共事務的投入程度等影響。作者認為應多關注其執行成果對於民主發展是否有加值效果，以及如何強化公民參與的能量。

Alicja Mikołajewicz-Woźniak 探討虛擬貨幣的發展與使用。虛擬貨幣當前的問題在於缺乏統一的規範，且目前一般民眾接受程度較低。因此，虛擬貨幣作為交換媒介的效用依然不明顯。作者認為應鼓勵將此數位服務之思維及技術運用至政府體系，以精簡流程和擷節成本，使行政的運作有創新轉變。

Morten Kallestrup 探討歐洲新型態電子化協力式決策制定系統（ICT-enabled collaborative decision-making system）之晚近發展。2012 年歐洲議會與歐盟會員國通過了標準化體系的新法規，特別是對資訊通訊科技（information and communications technology, ICT）技術領域。在此發展趨勢下，多元利害關係人平台（multi-stakeholder platform）成為 ICT 多方對話新平台與新型態的合作論壇，能彙整 ICT 產業之規劃意見，及因應標準化政策的未來需求。其中，管理規範之制訂、安全性保障和標準化是行動計畫的重點。

參、群眾外包治理

此部分介紹不同型態的群眾外包，以及這些群眾外包如何被運用到政府部門與公共服務的過程中。

Alina Ostling 運用社會創新（social innovation）核心理念，來說明公私部門、社會和公民之間共同生產（co-production）的治理關係，並透過四個健康議題之社

會創新案例，結合 Ostrom 共同生產的概念－互補性、承諾、激勵政府與公民投入等，來檢視哪些條件將影響協力合作及參與深度。

Sandoval-Almazan、JGil-Garcia 與 Valle-Cruz 透過數據實驗室所開發「Mapaton」計畫，以開放式創新之方式，透過群眾外包與生活實驗室的策略，提供政府、民間組織、公民共同合作平台，試圖解決墨西哥市嚴重的通勤問題。「Mapaton」的具體目標為：1. 追蹤公共交通路線路面狀況；2. 蒐集城市內公共交通的數據；3. 分析與比較現有數據資料。協力合作是此項參與式社會設計計畫的主要目標，通過集體討論而行動，經由多方的參與和投入讓公共服務設計更加完善。

Evika Karamagioli、Mary Karatza、Stephania Xydia 與 Dimitris Gouscos 等人，以希臘草根實驗 Syntagma 2.0 作為案例探討。該實驗起源於 2011 年希臘年輕人發起的改革運動，期望為希臘帶來新的治理模式和參與式決策，透過 ICT 工具（例如 Google Docs）提高民主參與，讓個人投入以集體協作組成的憲法制定過程。原先希臘陷入政治不穩定，公民的冷漠和政治體制鬆散，以及不合時宜的法律框架和封閉的網絡交流，降低了國家的創造力，透過此改革加強民間社會能量，並運用 ICT 工具降低參與門檻的限制，來規劃出更符合社會需求的新憲法。

Filipe Montargil 與 Vitor Santos 運用公民觀測站（citizen observatories）的創新概念，探討環境治理運用民眾資料融入社區實務與規劃中。公民觀測站是一個資訊集合的平台，經由使用者的設備（大多是智慧型手機）對環境的監測與評估，再將數據傳至雲端，使研究者可透過各地所蒐集資料進行環境監控。所蒐集的數據資料可成為政府政策制定依據，形成多方參與環境治理模式。民眾從過去只是被動訊息接受者，轉變為主動的環境數據提供者。提高居住者環境意識，使民眾、政策制定者、研究人員之間進行對話，以及促進社區更積極瞭解居住環境。

肆、群眾線上審議

此部分介紹線上審議（online deliberation）機制，其內容涵蓋較具結構性的電子請願（e-petitioning）與群眾線上審議，以及偏向非結構性的社群媒體線上討論。

首先，Catherine Dumas、Teresa M. Harrison、Loni Hagen 與 Xiaoyi Zhao 等人，以國家電子請願平台為個案探討，比較蘇格蘭、英國、德國、美國，四個國家的請願平台設計以及效益，並且透過平台蒐集政府與公民的雙向溝通資料再進行分析，

了解使用者在的地理位置、使用動機、使用行為、有興趣的政策問題等，進而使研究人員增進或改良平台設計，以增加民眾的使用和參與度。電子請願平台是公民與政府溝通政策問題的創新方式之一，公民更容易參與政策討論，甚至能夠通過平台累積支持者的連署，能要求政府給予政策問題的具體回應行動。

Cyril Velikanov 與 Alexander Prosser 利用兩章節介紹 MOD 系統的運作機制，以及如何建構一個讓使用者自我管理的審議空間，突破以往需由後端人員進行意見彙整，增加參與的透明性。MOD 系統的操作分為四個階段：1. 使用者規範與議題選擇；2. 特定的議題進行發散與討論；3. 進行意見彙整，並將各分散意見聚焦；4. 決定哪些議題須繼續保留、討論或執行後，針對衝突的提案進行投票表決。在審議系統中避免不同語言產生交流上的限制，因為需要自由多元的想法和建議，而不是僅有主流語言才可討論政策議題，MOD 系統也將通過翻譯機制，讓參與者在無語言隔閡下進行討論。但是，由於政策議題屬性差異大且民眾關注度不同，並非每議題都適合納入此系統。

Yuri Misnikov、Olga Filatova 與 Andrei Chugunov 等人，強調政策對話（policy discourse）即為審議，而網際網路與 ICT 帶動線上政策對話之發展。然而，許多政府面臨是否制度化線上政策對話的問題，一部分原因起源於許多政府官員認為民眾於社群媒體的政策與政治議題之討論，不是正式與合法性的政策對話。作者以俄羅斯食物政策為個案，運用民眾網絡討論政策內容，透過線上參與而形成政府與民眾之政策對話，進而助益後續政策規劃。

伍、電子化政府的趨勢

Grzegorz Makowski 嘗試回答科技技術如何課責公部門運作。許多政府制度與規範試圖增加對官僚主義的控制和限制其權力濫用，但成效有限。作者主張，政府可善用 ICT 工具，透過開放政府與大數據分析，從透明度（transparency）、更有組織性的公部門運作（better organization of public office operations）、參與（participation），來改善公共組織惰性與貪腐。

Sarah Hartmann、Agnes Mainka 與 Wolfgang Stock 認為 311 市民服務系統為公民與政府溝通政策問題的創新方式之一，藉由 311 蒐集民眾數據與服務資料透明來實現民眾共同監督的目標，促進了新形態的民眾公共事務參與、強化市民與政府聯

繫、降低公共服務規劃與執行成本，並提高公共服務傳遞效率。

Yannis Charalabidis、Petros Stamoulis 與 Aggeliki Androutopoulou 在 eGOVSIM 平台使用的基礎上，結合作業基礎成本制 (activity-based costing approach) 和標準成本模型 (standard cost model)，來開發模擬計算成本之模型，來衡量公共服務提供者與接受者之成本效益。

Sokratis Katsikas 與 Stefanos Gritzalis 探討希臘政府如何解決數位化 (digitalization) 推動過程中的問題。研究發現希臘政府主要的優勢為人力資本、寬頻普及使用，與科技研發成果。然而，資訊科技的重要性未獲得政治討論與進入政府議程，政府亦未積極推動資訊科技技術的使用，司法體系在解決數位化之商業衝突與糾紛之成效不佳，公共行政的無效率等問題，是希臘目前推動數位化主要問題。

陸、評論

本書涵蓋晚近數位治理研究前沿之各個面向，提出多項參與機制發展與不同國家的個案經驗。總括而言，本書強調超越官僚體制概念之意涵在於走出當代治理機構和制度框架限制，促進積極創新，提供一個公共治理之參與平台。由於 ICT 急速發展，官僚體制得以突破封閉的決策，並引導了開放式民主參與，公民從被動轉為主動的參與，而規劃與決策過程也形成一種協力網絡關係。傳統的官僚制度的運作已不能滿足公民多樣化的需求，因此透過數位治理的革新，提供更大的可能性，改變公民與國家的關係 (Wu & Jung, 2016)。行政體系期望透過創新的科技來整合資源，提高決策制定和執行的質量，增強公民滿意度，提高組織靈活性和回應性 (Granier & Kudo, 2016)。

本書雖然整理了許多資訊及前沿觀點，但仍有一些缺點。首先，此書內文主題相當豐富，但缺乏從公民之需求面探討的研究。數位治理的興起對於民主理論的討論與影響相當重大，原因在於民主治理代表是一種從傳統管理轉向公共治理的方向，此過程本質上是一種強調參與的政治社會化過程。在這個過程中，協作與整合的方式形成合作夥伴關係，以治理民主化來實現公共利益最大化，並促進治理績效的提高，同時對公共價值的維護產生某程度上的制約性 (Osborne, Radnor, & Strokosch, 2016)。但許多情況下，政府不了解參與者是誰、忽略參與廣度及深

度。若參與者只集中於少數菁英團體中，便失去社會創新的核心價值。

再者，超越官僚體制開啟民眾更多參與途徑，也降低公民力量集結的成本，並創立重塑公民與國家之間的關係。然而，數位治理的架構下討論超越官僚體制，有時被認為是過於理想化，主要在於訴諸於成熟公民參與的理想，納入積極參與公民的意見，有時過於注重參與的人數與過度相信理性參與，反而忽略對參與過程與內容的關注，以及如何提升公民參與的動力和參與動機落差問題的形成（Fung, 2015； Thapa, Niehaves, Seidel, & Plattfaut, 2015）。遺憾的是，這些觀點未在本書中被強調。

最後，筆者認為創新性製造了機會，但也伴隨著風險。新技術引入政府，卻仍有其面臨的挑戰和限制，許多的創新設計與規範往往曇花一現，或旋即被束之高閣，且對民主深化的影響，缺乏持續性的強化作用，這些現象不免令人擔憂。雖然藉由網路科技降低參與公共議題的門檻，但訊息快速傳遞與產生的結果，使得公部門在有限的組織能力下，接受大量新的訊息之後，還需梳理、過濾與分析民眾資料，訊息製造成本低往往因而產生更大的資訊處理成本，反而對參與過程未必有益。筆者認為超越官僚體制此一理念之實踐需要充分準備，而且需有策略規劃思維，包括公共組織內外部網絡的支持、組織能力的衡量、潛在風險的降低、執行的影響評估等準備工作，而非「盲目式學習」其他國家經驗。

整體而言，即便有上述問題，本書對當前數位治理理論及公共組織的運作仍深具啟發性，傳統的治理模式和官僚角色正因為資訊化和 ICT 的導入，產生了公民參與、監督、效率等結構性的變革，臺灣亦有部分的實踐經驗，如參與式預算、1999 市民服務專線、國家發展委員會的公共政策網路參與平臺等，亦可與書中案例進行參照比較，因此，筆者推薦此書給對於公共管理與公民參與有興趣的讀者或實務工作者。

參考文獻

- Fung, A. (2015). Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review*, 75(4), 513-522.
- Granier, B., & Kudo, H. (2016). How are citizens involved in smart cities? Analysing citizen participation in Japanese “Smart Communities”. *Information Polity*, 21(1), 61-76.
- Osborne, S. P., Radnor, Z., & Strokosch, K. (2016). Co-production and the co-creation of value in public services: A suitable case for treatment? *Public Management Review*, 18(5), 639-653.
- Paulin, A. A., Anthopoulos, L. G., & Reddick, C. G. (Eds.). (2017). *Beyond bureaucracy: Towards sustainable governance informatisation*. New York, NY: Springer.
- Thapa, B. E., Niehaves, B., Seidel, C. E., & Plattfaut, R. (2015). Citizen involvement in public sector innovation: Government and citizen perspectives. *Information Polity*, 20(1), 3-17.
- Wu, W. N., & Jung, K. (2016). A missing link between citizen participation, satisfaction, and public performance: Evidences from the city and county of San Francisco. *International Journal of Public Sector Performance Management*, 2(4), 392-410.

《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 10 卷第 1 期出版日期：107 年 1 月；截稿日期：106 年 11 月 30 日。

(二) 第 10 卷第 2 期出版日期：107 年 4 月；截稿日期：107 年 2 月 28 日。

為提升《文官制度》季刊學術品質，每篇論文先由編輯委員會初審，通過初審後，論文送請相關學者專家二人匿名審查，依審查結果送請編輯委員會決定，有關審查作業規定，請參考《文官制度》季刊論文審查作業規定；書評則由內部審稿流程審閱，經編輯委員會決定後刊登。

歡迎各界踴躍投稿，稿件 1 式 2 份並附電子檔，請以掛號郵寄「臺北市文山區 11601 試院路 1 號，考試院《文官制度》季刊編輯委員會」，或逕寄電子郵件信箱：jcs@exam.gov.tw。本刊聯絡電話：(02)82366326，傳真：(02)82366246，有關撰寫注意事項，請參考《文官制度》季刊投稿須知及《文官制度》季刊論文撰寫體例。

《文官制度》季刊投稿須知

《文官制度》季刊由考試院出版，於每年 1 月、4 月、7 月及 10 月出刊，凡國內外有關公共行政、公共治理、公共服務、政府體制、公務人力資源管理、知識管理及考銓保訓退撫行政法制等相關論文及書評，均歡迎賜稿。

一、論文格式

- (一) 中文文稿以 20,000 字為限，英文文稿以 10,000 字為限，請以電腦 Microsoft Word 格式繕打，並附電子檔。
- (二) 文稿首頁請註明論文題目、作者姓名與身分證字號、服務機關與職稱、聯絡地址與電話、電子郵件等相關資料；另為處理稿費相關事宜，並請提供本人金融機構帳號名稱及代碼。
- (三) 稿件順序：**文稿第 2 頁起請勿書寫作者姓名**，第 2 頁為論文中、英文題目，中、英文摘要及中、英文關鍵詞，第 3 頁起為正文，正文後為參考文獻及附錄。
- (四) 論文格式請參考「《文官制度》季刊論文撰寫體例」撰寫。

二、書評格式

- (一) 以近 3 年國內外新著作為主，字數 3,000 字至 5,000 字，請以電腦 Microsoft Word 格式繕打，中文請用「細明體」12 號字體，英文請用“Times New Roman”12 號字體，並附電子檔。
- (二) 文稿首頁請註明評論著作名稱、著作作者姓名、著作出版年、作者姓名與身分證字號、服務機關與職稱、聯絡地址與電話、電子郵件等相關資料；另為處理稿費相關事宜，並請提供本人金融機構帳號名稱及代碼。

三、審查程序

- (一) 除書評採內部審稿外，所有投稿均須依《文官制度》季刊論文審查作業規定進行審查，審查時間約需 2 至 3 個月，編輯委員會保留刪改文稿書寫格式及文字之權。
- (二) 為便於匿名審查作業，**正文中請勿出現足以辨識作者身分之資訊。**

四、版權事宜

- (一) 文稿以未曾在其他刊物或書籍發表者為限，其內容並不得違反著作權法及其他相關法令；違反者由作者自行負責。
- (二) 本刊不接受一稿二投；來稿如欲另投他處，請先撤稿。
- (三) 列名文稿作者皆應同意經本刊刊登後，其著作權（含實體與電子 Word 檔格式）即讓予本刊，但作者仍保有本著作未來自行集結出版、教學等個人使用之權利。
- (四) 凡本刊刊登之論文及書評，將同時刊登於考試院全球資訊網，並收錄於考試院相關出版品，除另有約定外，出版權及發行權專屬授權予本刊，未經本刊同意，請勿轉載。
- (五) 著作人投稿本刊經收錄後，同意授權本刊得再授權國家圖書館或其他資料庫業者，將本論文及書評納入資料庫進行重製、透過網路提供服務、授權用戶下載、列印、瀏覽等行為；並得為符合各資料庫之系統需求，酌作格式之修改。
- (六) 依照國際學術慣例，曾在國內外學術會議上宣讀的論文，視為未曾發表，歡迎修改後投稿。
- (七) 投稿經刊登後，除依行政院規定致贈稿酬外，另奉贈該期季刊 2 本。

五、稿件交寄

- (一) 本刊隨時接受稿件，除符合當期主題之稿件外，按通過採用先後順序刊登。
- (二) 來稿一式二份請寄「臺北市文山區試院路一號，考試院《文官制度》季刊編輯委員會」收，或以電子郵件寄至：jcs@exam.gov.tw。

《文官制度》季刊論文審查作業規定

- 一、每篇論文先由編輯委員會初審，通過初審後，再送請相關學者專家二人匿名審稿，審查人分別就「推薦刊登」、「修改後推薦刊登」、「修改後再審」或「不同意推薦刊登」四項情形選擇其一，送請編輯委員會決定。
- 二、綜合匿名審查人評審意見如下表：

《文官制度》季刊論文審查綜合意見對照表

綜合意見		甲 審 查 人 意 見			
		推薦刊登	修改後推薦刊登	修改後再審	不同意推薦刊登
乙 審 查 人 意 見	推薦刊登	推薦刊登	修改後推薦刊登	修改後再審	送第三人審查
	修改後推薦刊登	修改後推薦刊登	修改後推薦刊登	修改後再審	送第三人審查
	修改後再審	修改後再審	修改後再審	修改後再審	不同意推薦刊登
	不同意推薦刊登	送第三人審查	送第三人審查	不同意推薦刊登	不同意推薦刊登

三、論文刊登的基本原則是獲得二審查人推薦刊登。二審查人之綜合意見為「修改後推薦刊登」者，視為同意推薦刊登。

四、「修改後再審」之處理方式：

(一) 審查人之綜合意見為「修改後再審」時，論文先送交作者修改，俟修改完畢送原審查人再審；原審查人必須就修改情形決定「推薦刊登」或「不同意推薦刊登」。

(二) 若有審查結果不一致的情形（如甲審查人原先勾選「修改後推薦刊登」，而乙審查人再審後決定「不同意推薦刊登」，或者甲、乙兩人再審的結果分別為「推薦刊登」與「不同意推薦刊登」），則仍須再送第三人審查（比照第五點辦理）。

五、「第三人審查」之處理方式：

- (一) 審查人審查結果差距過大，例如甲審查人勾選「不同意推薦刊登」，乙審查人勾選「推薦刊登」或「修改後推薦刊登」，則須送第三人丙審查。
 - (二) 第三審查人應就第一點所定四項情形選擇其一，勾選「推薦刊登」或「修改後推薦刊登」時，該論文即視同獲得二審查人（乙及丙）評選通過，同意推薦刊登；若勾選「修改後再審」，則依第四點規定辦理；勾選「不同意推薦刊登」，該論文視同被二審查人（甲及丙）拒絕，本刊不予刊登，退回原作者。
- 六、每一審查人（包括第三審查人）就同一篇論文只有兩次審查機會。再審結果只有「推薦刊登」或「不同意推薦刊登」兩種選擇，是否另送第三人審查以及第三人審查結果之處理，均比照第四點、第五點規定辦理。審查過程至多到第三審查人審查時終止。

《文官制度》季刊論文撰寫體例

本刊為統一論文格式，自 2015 年 7 月（本刊第 7 卷第 3 期）起，修訂本刊之撰寫體例，敬請遵循採用。

壹、來稿需包括下列要項

一、首頁

- （一）中、英文題目名稱。
- （二）中、英文作者姓名。
- （三）中、英文作者服務單位及職稱。
- （四）聯絡地址、電話、電子郵件地址。

二、第二頁

- （一）不含作者姓名之中、英文題目名稱。
- （二）摘要：中文文稿，中文摘要（500 字以內）在前，英文摘要（300 字）在末；英文文稿，英文摘要在前，中文摘要在末。（摘要應涵蓋研究之問題、目的、方法與結果）。
- （三）中、英文關鍵詞各 3~5 個，對照分別列於中英文摘要之下。

三、第三頁

- （一）不含作者姓名之中、英文題目名稱。
- （二）正文（自本頁起）。請以 12 號字體撰寫，中文請用「細明體」，英文請用“Times New Roman”字體，請編頁碼。

四、參考文獻：請列出正文中所引用文獻之完整資料。

貳、正文格式

一、分節標題方式

(一) 中文標題以「壹、一、(一) 1. (1) a. (a)」為序。

(二) 英文標題以「I. A. (A) 1. (1) a. (a)」為序。

二、引語用例

(一) 直接引語，用冒號（：）時

【格式】中文加單引號「」，英文加雙引號“ ”

(二) 直接引語，不用冒號（：）時

【格式】中文用單引號「」，英文用雙引號“ ”

(三) 直接引語，但另起一段

【格式】不用引號，字體改為標楷體，左右縮排

(四) 引語中復有引語，或特殊引用時

【格式】中文單引號「」在外，雙引號『』在內；英文雙引號“ ”在外，單引號‘ ’在內

三、附加原文專有名詞用例

中文稿引用外國機構名稱、著作、專有名詞時，應譯成中文，並於「第一次」出現時以「括號附加原文全名」。

(一) 一般用語

【格式】括弧、小寫、正體

(二) 專有名詞

【格式】括弧、首字大寫、正體

四、註釋用例

(一) 文中註明出處的註釋

【格式】（作者，年代：頁數）

【範例】（陳敦源，2009：121）

（蔡秀涓、施能傑，1996：40）

(Hunter, 1947: 96-97)

(Boland & Fowler, 2000: 431-435)

(二) 文中已有作者姓名時

【格式】作者（年代：頁數）

【範例】陳敦源（2009：121）

蔡秀涓與施能傑（1996：40）

Hunter（1947: 96-97）

Boland and Fowler（2000: 431-435）

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

(四) 若有必要以附註說明行文涵義時，請用腳註。

【格式】於標點符號後，以插入註腳方式自動產生於右上角。

五、圖表用例

(一) 圖號碼與名稱應置於圖下方，表號碼與名稱應置於表上方。

(二) 標題之說明需清楚，所使用之文字、數字須與文中引用之敘述一致。

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

(四) 若引用他人之圖表需註明清楚資料來源，方式同內文註釋。

(五) 圖的寫法

【格式】圖編號 標題

(六) 表的寫法

【格式】表編號 標題

六、數字用例

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

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

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

【範例】星期二；幾十萬分之一；三百多人。

七、引用書名、刊名及篇名用例

(一) 書名

【範例】《行政學》
《正義論》 (*A Theory of Justice*, 1971)

(二) 刊名

【範例】《公共行政學報》
Public Administration Review

(三) 篇名

【範例】〈社會資本、政策資源與政府績效〉
〈新公共服務：服務而非導航〉 (*The New Public Service: Serving Rather Than Steering*)
“Social Problems and the Quality of Life”

參、參考文獻用例

一、專書

【格式】作者（年代）。書名（版別）。出版地點：出版商。

【範例】江明修（2009）。公民社會：理論與實踐。臺北：智勝。

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

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

二、期刊論文

【格式】作者（年代）。文章名稱。期刊名稱，卷（期），頁別。

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

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

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

三、專書論文

【格式】作者（年代）。篇名。載於編者（編），書名（頁碼）。地點：出版商。

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

四、研討會論文

【格式】作者（年代）。論文名稱。研討會名稱（月日），舉行地點。

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

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

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

五、研究計畫

【格式（未出版）】作者（年代）。報告名稱。考試院專題研究成果報告，未出版。

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

六、學位論文

【格式】作者（年代）。論文名稱。○○大學○○研究所碩士（或博士論

文)，未出版，大學地點。

七、譯著

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

八、報紙

原則上，報紙不列入參考文獻（除非有確實作者姓名），放在正文敘述即可。

【格式】記者或作者（年月日）。文章名稱。報紙名稱，版別。

【格式】記者或作者（年月日）。文章名稱。報紙名稱，****年**月**日，取自：網址 xxx。

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

九、網路等電子化資料

【格式】作者（發表年）。篇名，取自：網址 xxx。

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

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

十、其他注意事項

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

著作授權同意書

論文名稱：_____（以下稱「本論文」）

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

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

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

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

此致 《文官制度》季刊社

立同意書人(作者)簽名：

身分證字號：

電話號碼：

電子郵件信箱：

戶籍地址：

中 華 民 國 年 月 日