

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：

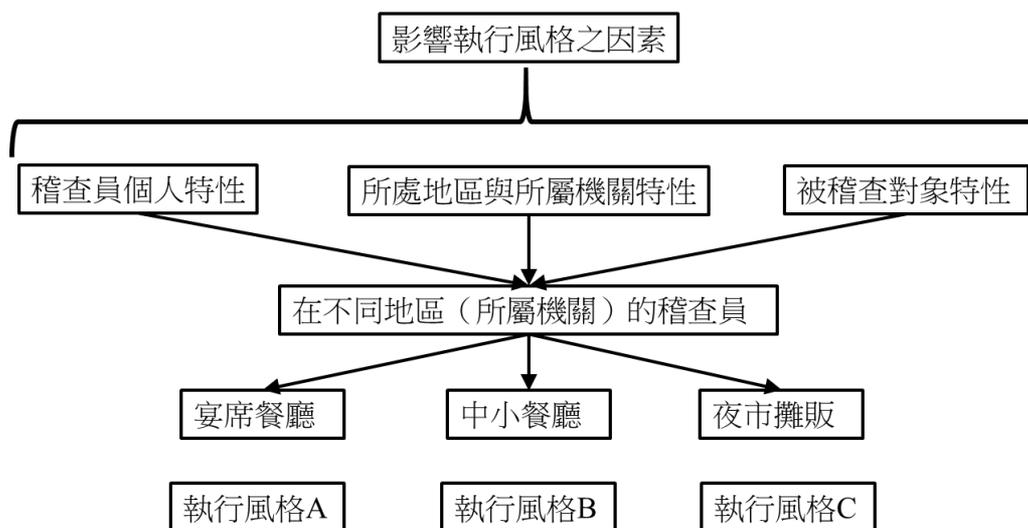


圖 1 本文研究架構圖

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。

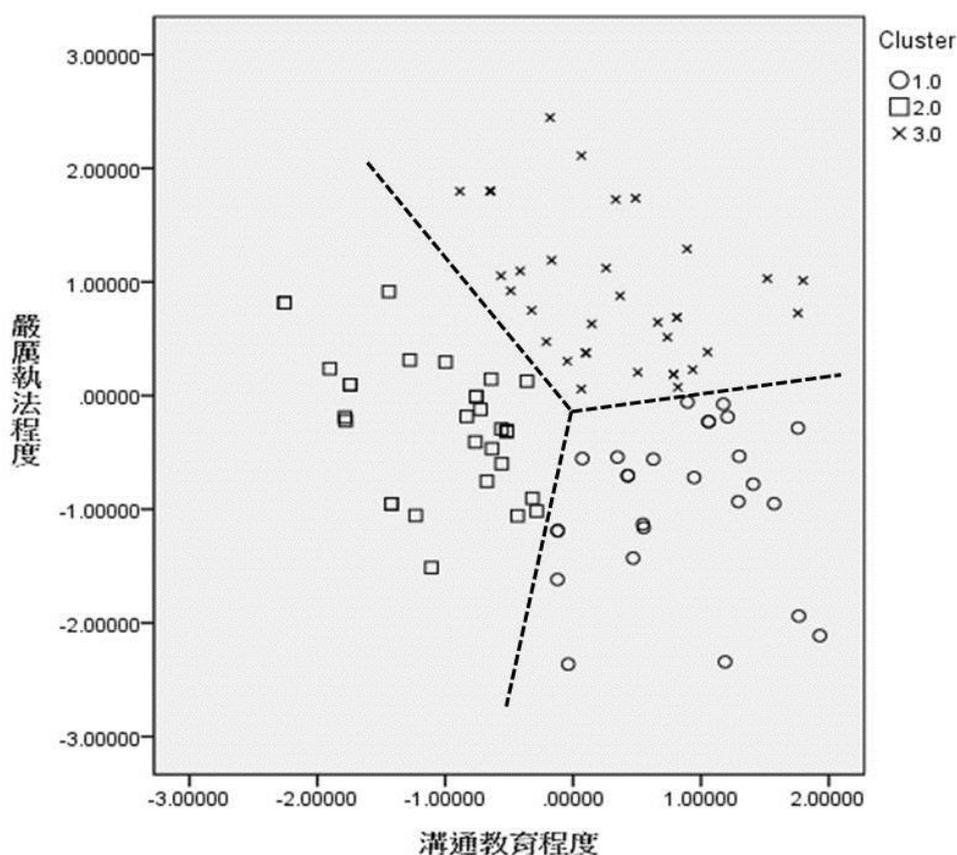


圖 2 整體餐飲稽查人員稽查風格分類圖

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，都可能會影

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，就可以在一段時間內，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.
- Bardach, 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