

文官制度季刊

Journal of Civil Service

第十卷第一期・中華民國一〇七年一月 Vol.10, No.1 Jan. 2018

(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）

（按姓名筆劃排列）

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）

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）

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 107 年 1 月 31 日

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

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

戶名：文官制度季刊社

網址：<http://www.exam.gov.tw>

GPN：2009800389 ISSN:2073-9214

版權所有，非經同意不得轉載
本刊所載言論不代表任何機關

文官制度季刊

目次

中華民國一〇七年一月 第十卷第一期（原考銓季刊）

主編的話·····	陳金貴 /	I
特邀專論——財政摶節與公共行政·····	徐仁輝 /	1
我國政府內部人力市場行為之初探：個人利益與組織利益之權衡 ·····	蘇偉業 /	21
我國公職人員利益衝突迴避法對地方廉能治理影響之研究 ·····	莊乃慧、袁鶴齡 /	59
再談政治中立還是行政中立？過去的選擇與未來的發展·····	熊忠勇 /	93
書評——政策弔詭：政治決策的藝術·····	郭昱瑩 /	121
《文官制度》季刊稿約·····		129
《文官制度》季刊投稿須知·····		131
《文官制度》季刊論文審查作業規定·····		133
《文官制度》季刊論文撰寫體例·····		135

Journal of Civil Service

Vol.10, No.1

Jan. 2018

CONTENTS

Editor's Note	Chin-Kuei Chen	I
Invited Essay—Fiscal Austerity and Public Administration	Jen-Hui Hsu	1
An Exploratory Study of Government Internal Labor Market in Taiwan: Balance of Interest between Individuals and Organizations	Bennis Wai-Yip So	21
The Impact of Act on Recusal of Public Servants Due to Conflict of Interest on Local Clean Governance	Nai-Hui Chuang, Hao-Lin Yuan	59
Revisiting the Issue of Political Neutrality vs. Administrative Neutrality? Past Choices and Future Development.....	Chung-Yung Hsiung	93
Book Review—Policy Paradox: The Art of Political Decision Making	Yu-Ying Kuo	121

主編的話

傳統上，公共行政的探討領域主要是以政府的施政作為對象，包括公共政策、法規、組織管理、公共服務、財政及人事制度等，這些項目是以政府為主體，經由有效的執行，提供民眾良好的政府作為，增進社會福祉，使人民能有安定的生活環境，也促使國家具有強盛的競爭力。亦即國家的發展責任，由政府一肩扛起，人民權益的優劣，來自於政府施政作為的表現。然而人民是弱勢，沒有發聲的管道，只能透過代議政治監督政府。但隨著時代的變遷，民意高漲，民眾不僅要求政府決策要有民意基礎，更藉由不同的參與方式，去積極影響公共政策，如此的發展趨勢，使習以政府為主導政策的公務人員，常因民意的強大壓力，影響其原來的施政意向。不重視民意成為專政，大量接受民意，卻成民粹當道。被要求政府要有自己的作為，固然這過程會有政治力的介入，但基本上，若是行政部門能有效的處理各種民眾參與的方式，反而會得到更多的民眾支持。

民眾參與的方式，較早出現在 60 年代美國因都市更新之公民參與，要求納入弱勢族群的意見，打破精英為主的決定，同時在「新公共行政」潮流中，重視社會正義，因此除公民自行集合發聲外，政府也會主動配合政策的推動，採用或支持各種方式的公民參與，這是政府將民眾視為「公民」，並成為以公民作為導向的政府作為。在 80 年代更因政府大量採用服務外包或委託民間的方式，將民眾視之為「夥伴」，讓民眾參與或分擔公共事務，使政府的施政更彈性化，民眾擁有更多的參與空間。90 年代英國及美國啟動的「新公共管理」，提出政府應以企業化的方式經營，與民間公開競爭，同時視民眾為「顧客」，政府的政策和作為，要迎合民眾需要，提供高品質的公共服務，後續雖有「新公共服務」的出現，主張要有更多的公民參與，因此政府要視民眾為公民，而非顧客。由此民眾與政府三種不同角色轉變，可見政府已經逐漸將民眾的參與公共事務，視為施政考量的重點。

近年來，因為人民做主當道和科技的進步，公民參與的方式有許多的改變，政府不僅是從民眾的參與蒐集民意，也提供公民參與決策的機制，更甚而由公民自主

性的發動各種公民行動，使公民參與的發展，從公民參與（citizen participation）的詞彙，改為公民行動（civic engagement），運作方式包括公民投票、審議式民主、電子公民參與（i-voting）、參與式預算、公民評鑑、公民記者、社會課責、社區設計等，這些方式大部分都已在實地運作，有些公務人員卻可能不知道它們的運作方式，因為沒有相關的訓練和課程，使其在面對這些公民行動時，未能採取合宜的方式來處理，因此以往以「政府」為導向的公共行政領域，應增加以「公民」為導向的公共行政研究和教學，才能符合現行公共行政實務的發展。

本期特邀專論的主題是財政摶節與公共行政，不同於以往探討政府面對經濟衰退，採取縮減政府行政支出、裁減員額、降低年金與社會福利給付、減少公共建設投資與維護、加稅等財政摶節措施，以解決財政困難為主體論述。作者從這些政府的財政作為，如何影響政府其他的施政項目；對公共行政的觀念、理論、制度與實務產生了那些改變，例如新公共管理運動的解除管制、民營化、外包，以及協力治理與公民參與的發展等；而這些行政管理的改革，當時主導的政治思潮是甚麼。作者針對這些公共行政的變化加以析論，同時提出當政府若面對下一波的財政摶節時，應有如何的反應。作者跳脫財政範圍的探討，以公共行政較高的面向去重新考量政府的施政作為，不僅有創新思維，也有具體的政府行政發展的導向，值得讀者深讀。

本期共刊登三篇論文，第一篇從個人利益與組織利益權衡的觀點，探討我國政府內部人力市場行為，針對各層級機關、不同職系，不同試別的公務人員進行深度訪談，剖析他們的請調行為動機、請調取向及技巧、長官反應之看法，發現我國政府內部人力市場傾向「以員工個人為中心」作為運作機制，導向個人利益而相對犧牲組織利益。現實上請調行為大多基於消極動機，反映公務人員的「退縮行為」及機關欠缺人力規劃，請調行為往往傷害機關運作與績效。本文認為內部人力市場的運作不應過度向個人利益傾斜，制度設計應排除對請調之濫用，堵塞引起投機主義行為之漏洞，同時要紓解個人與組織、主管之間的緊張關係，由此來考量我國政府人事制度設計之問題。

第二篇探討我國公職人員利益衝突迴避法對地方廉能治理之影響，我國自 2000 年訂定公職人員利益衝突迴避法，從歷年來違法之裁罰案件及受處分人身分類別分析，顯示地方政府公職人員與其關係人間不當利益輸送情況嚴重，為探究國家廉能

政策施行於地方治理過程中之執行現況及影響。本文以近年來地方政府公職人員違反利益衝突迴避法案件，析論受處分之公職人員身分類別、弊端行為態樣、違反法律規範及效果，藉以發掘地方政府易滋不當利益輸送之貪腐弊端態樣及成因，提供我國地方廉能治理之興革建議。期望健全迴避制度之價值法制化，將地方行政治理導向「公開、透明、課責」之廉能政治。

第三篇探討爭議多年的政治中立還是行政中立法案的問題，我國在 2009 年 6 月 10 日總統令公布制定公務人員行政中立法，但法案通過後相關疑義並沒有停止，仍有許多學者認為只有「政治中立」，沒有「行政中立」。本文從中立法擬議過程的歷史文獻，發現我國推動中立法的原因，是為了確保文官能依法行政、執行公正，並保護文官不受政治干預，而西方國家政治活動的規範不是首要考量。也因此我國推動行政中立制度，並不是以西方國家的經驗或理論為參照基準，而是基於實務的需求。本文另從官方文獻中，發現主管機關認為政務人員、教師、法官及軍人於行政事務上亦應維持中立，但可另外立法規範。

本期季刊書評的書名是「政策弔詭：政治決策的藝術」，本書是 2012 年的第三版，除全面更新內容外，並探討美國在 911 事件後出現許多政策弔詭的問題。公共政策領域深受經濟學影響，此書則由政治學觀點出發，內容比較理性觀點與社群觀點的差異，分由經濟學與政治學角度差異，探究公共政策為何產生政策弔詭。本書告訴讀者應如何觀察當前政治體制的運作，說明在政策制訂過程中，利害關係人如何藉由對於模稜兩可的詞彙，維繫並團結社會大眾對其理念、目標與利益的支持。公共政策不單是理性的思辨過程，而是不同價值的競逐，充滿模稜兩可的弔詭。本書的副標題為「政治決策的藝術」，意指公共政策的最終目標就是要解決關係到社會中「人」的議題。本書第一篇談論政治，其餘二、三、四篇圍繞目標、問題與解答三個主題，目標是政治行動者政治目的之表達，問題是在說明目標與現狀是如何的不一致，而解答則是如何將現狀轉變成符合目標的方案。本書作者在書中直言「理性計畫」是一個不可能實現的夢，理念之爭才是政策制定在政治社群中的本質，理念是人們對於政策的問題、目標與解答進行認知與詮釋的基礎，因此沒有一項政策的制定是能完全符合理性，政治不是理性而有秩序的，而政治分析可以用來理解尋常的政策制定過程，以及政策在政治上所產生的多重意義、詮釋與目標弔詭，此觀點有助於解決長久以來，學術界對理性公共政策的堅持，而能加入人性角

度的考量，使公共政策的研究，可較貼近其實際的運作。

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和書評。

文官制度季刊
主編 陳金貴
2018年1月31日

財政擲節與公共行政^{*}

徐仁輝^{**}

《摘要》

本論文旨在探討財政擲節政策對於公共行政理論與實務有何影響；藉由觀察 OECD 主要國家採行的近兩波財政擲節潮流之各項作法，再輔以當時主要的政治思潮主張，可以清楚的分析公共行政的發展方向與內容。石油危機後的財政擲節遇到當時盛行的自由主義，推動新公共管理的誕生。歐債危機後的財政擲節，加速協力治理的運用；社區主義更促使公共治理與公民參與的興盛。本文預計第三波的財政擲節仍將在不遠的未來到臨，因此藉由過去經驗與發展路徑的檢討，相信自由主義與社區的影響仍在；加上人工智慧與大數據的幫助，協力治理與公共治理將更形成熟，行政官僚應扮演好政策教育者的角色，型塑優質公民社會。

[關鍵詞]：財政擲節、公共行政、新公共管理、協力治理、公共治理

* 本文初稿曾發表於 2018 年 1 月 30 日中央研究院歐美研究所舉辦之「公共治理之國際經驗與啟示」學術研討會。

** 世新大學行政管理學系教授，email: jhhsu@mail.shu.edu.tw。

壹、前言

2008 年金融海嘯帶來的經濟衰退，逼使各國紛紛採取凱因斯學派的刺激景氣措施；大量舉債的結果，導致財政狀況更形險峻。隨之而來的歐債危機，讓 OECD 在 2010 年春發表世界經濟展望，大聲呼籲重視擴張性財政政策引起的債務問題，建議各國採取支出刪減等財政擰節措施。2013 年 1 月 1 日「歐洲財政協議」正式生效實施，要求各會員國加強財政擰節，建立約束機制。美國國會亦在 2012 年底達成協議，增加富人稅負及廢除部分租稅優惠等措施，並於 2013 年 3 月 1 日開始自動減少聯邦政府支出。

政府財政擰節的主張，可追溯到古典經濟學與自由主義思想；然而在 1930 年代經濟大恐慌與凱因斯學派興起後，直到 1970 年代石油危機以前，曾經消聲匿跡一陣子。後隨著自由主義的興起，與石油危機後各國的連年預算赤字，財政擰節主張又捲土重來。1993 年歐盟國家訂定的「馬斯垂克條約」（Maastricht Treaty），以及美國 1990 年的「預算加強法」（Budget Enforcement Act），皆有財政紀律的規範。

財政擰節主要作法，包括縮減政府行政支出、裁減員額、降低年金與社會福利給付、減少公共建設投資與維護、加稅（特別是資本利得稅與富人稅）等，這些都直接涉及對政府角色功能的重新檢討，影響政府的施政項目，連帶的對於公共行政理論與實務亦產生不同程度的衝擊。本文旨在探討石油危機與歐債危機後的兩波財政擰節，激發公共行政的觀念、理論、制度與實務產生了那些改變？如前者催生了新公共管理運動，後者加速協力治理（collaborative governance）與公民參與的發展。這些行政管理的改革，當時主導的政治思潮又是甚麼？最後，展望下一波的財政擰節又會讓公共行政朝那些方向發展？

貳、近兩波的財政擰節

財政擰節的主張由來已久，並非時至今日才有，而是今日更盛。事實上，財政擰節涉及對政府角色功能的根本性爭論，茲就其背後的理論依據，以及最近兩波財政擰節政策的發展予以分析。

一、理論依據

（一）古典自由主義與經濟學

古典自由主義學者 Locke 主張政府除了保障人民私有財產權外，不應作其他任何事務。Hume 認為商人才是財富的創造者，政府的借貸根本是件壞事，因為它會是毫無限制。經濟學鼻祖 Adam Smith 強調市場價格機能是一隻看不見的手，可以有效率的配置資源，政府對市場應該採放任自由態度，管得愈少的政府愈好；政府發行公債只會拖垮財政，即所謂「公債破產論」。綜合以上古典自由主義與經濟學者的思想，可以看出財政擲節係必要的手段。奧地利學派如 Hayek 更全盤否定政府干預經濟的功能，認為政府應該完全撤出經濟體系；市場具備長期進化的結構，不是政府干預可以改變或預測的；政府的干預只會造成市場的扭曲，誤導投資。奧地利學派對於政府巨靈（Leviathan）的恐懼一直存在著，因此財政擲節是必然的主張。

（二）公共選擇理論

近半世紀興盛的公共選擇學派，分析理性自利的個人如何參與公共決策，發現公共選擇投票機制並無法確保資源有效率配置；加上代議民主制、選票互助、利益團體、追求預算最大化的行政官僚等因素，促成政府預算規模不斷成長。公共選擇學派主張預算決策應採取超級多數決、對預算支出設上限或要求收支平衡、以及從擴大財政分權、加強財政透明度與改變官僚誘因等多方面著手（Rosen & Gayer, 2013），來改善政府失靈問題。

二、石油危機以後的財政擲節

古典經濟學小政府的主張，在 1930 年代經濟大恐慌時，受到 Keynes 「功能財政」理論的挑戰，Keynes 授予政府穩定經濟的職能，在經濟景氣衰退時，主張政府採取赤字預算以擴大政府支出方式帶動總需求，讓經濟景氣得以復甦。二戰戰後的重建需要及福利國家的興起，皆讓各國政府支出不斷成長；政府的角色功能亦隨之擴增。Musgrave（1959）即主張政府有三大經濟功能：穩定經濟、所得重分配與資

源配置，以彌補「市場失靈」。

此種現象直至 1973 年與 1979 年的兩次石油危機，世界經濟出現所謂的「停滯性膨脹」，稅收在經濟低迷下不足以支應支出，各國政府財政呈現連年赤字，債務迅速累積，要求政府重視赤字與債務的聲浪高漲，有關財政摺節與預算控制的主張獲得落實。

（一）華盛頓共識

1989 年華盛頓共識（Washington Consensus）要求各國政府重視財政紀律、重新安排公共支出優先順序、進行稅制改革、加速民營化、解除政府管制、利率自由化、匯率競爭、開放貿易及外來投資等，前 5 項政策皆在檢討政府職能，重視財政穩健有關。國際貨幣基金會（IMF）成立的宗旨之一，亦在督促各國降低財政赤字、通貨膨脹與關稅，並積極倡導民營化與金融自由化。

（二）歐盟的預算規範

歐盟國家組織為推動歐元區的成立，於 1993 年訂定「馬斯垂克條約」，要求各會員國自 1994 年起，每年度預算赤字不得超過 GDP 的 3%，未償還債務餘額不得超過 GDP 的 60%。1997 年復於阿姆斯特丹再簽訂「穩定與增長公約」（Stability and Growth Pact），要求各會員國訂定實現中期財政預算目標的時間表，在 2004 年實現平衡預算目標；如一國的預算赤字被判定可能超過 3%，歐盟將予以糾正；如連續 3 年超過 3%，將被處以最高 0.5% GDP 的罰款。到了 2004 年因德、法等大國皆無法遵守此公約要求，終於在 2005 年修正該公約，加強公約的彈性，允許會員國因應經濟衰退時，一些特殊項目支出可以超過上限規定，如重大資本支出、研究發展支出等。

（三）美國的預算控制

美國在 1985 年訂定「平衡預算與緊急赤字控制法」（The Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act），俗稱 GRH 法；該法主要目的在訂定每年度的預算赤字目標，並以 1991 年為預算平衡年。每年總統所提送國會預算赤字不得高於該年度所預定的目標，否則國會將啟動自動刪減機制。1987 年國會將平衡預算年修正延後兩年。到了 1990 年國會同意該法所訂預算赤字目標在政治上難以接受；改制

定「預算加強法」取代之。該法制度設計上將政府支出分成兩大類，一為自由裁量支出，必須予以設上限；另一為直接支出，必須採取赤字中性，增加支出須先妥籌財源。自此該法成為近 20 年來美國聯邦政府控制支出成長的主要法源，該法陸續在 1993、1997 與 2002 年陸續修正。2011 年的「預算控制法」（Budget Control Act）則是配合債限的調高，制定 10 年內支出刪減目標，再次強調自動刪減機制（徐仁輝，2014）。

三、歐債危機後的財政擲節

2008 年 9 月 15 日美國投資銀行雷曼兄弟宣告破產，引發金融海嘯；導致 2009 年全球經濟成長率為負 2.5%，世界各國政府為應付經濟的嚴重衰退，莫不採取擴大公共支出振興景氣方案。在 2009 年美國與英國預算赤字占 GDP 比分別為 11.9% 與 10.8%，歐元區國家也高達 6.4%，接著連續數年皆出現龐大預算赤字。致使 OECD 國家債務占 GDP 比平均數在 2012 年超過 100%，此比例在本世紀初平均僅約為 60%，10 年間拜金融海嘯之賜，如此迅速的債務累積令人觸目驚心，自然促使各國執政者往財政擲節方向走。

2009 年世界經濟正逐步走出金融海嘯陰影之際，首先是希臘因隱瞞預算赤字遭國際信評機構調降其信用評等，出現國債危機。接著愛爾蘭、葡萄牙、西班牙、與義大利主權債務出問題，國際經濟亦隨之動蕩不安。2012 年六月西班牙亦同意繼希臘、愛爾蘭、葡萄牙後接受紓困，至此 4 個國家接受紓困金額高達 5,000 億歐元。這些國家在獲得紓困的同時必須作財政擲節的承諾，逐年降低預算赤字，作法包括加稅、減少政府一般支出（如裁減公務人員）、減少社會福利支出、開源（出售公營企業與公有財產）等。

（一）歐洲財政協議

歐債危機加強了歐盟國家採取財政擲節的決心，德國總理梅克爾即呼籲惟有更嚴格的財政紀律，才能防止嚴重負債的國家引爆的金融危機擴散，改革整頓國家財政秩序後，才能吸引投資人與恢復競爭力。Posner 與 Sommerfeld（2012）指出歐盟國家在經過歐債危機的壓力下，較美國更能積極的推動財政擲節政策。

2012 年 3 月 2 日歐盟高峰會議，25 個歐盟國家領袖正式簽署「經濟暨貨幣聯

盟穩定、協調與治理條約」(The Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union)，該條約又簡稱為「財政協議」。2013年1月1日該協議正式生效實施；其基本特徵有五：1. 各國同意接受政府預算赤字與債務的規範；2. 該等規範必須以各國國內法規方式執行；3. 若未遵守該規範，歐洲法院可實施制裁；4. 過高赤字的財政制裁；5. 鞏固歐元區的金融穩定。該協議目的在加強成員國的財政紀律，並建立約束機制(李貴英，2013)。如要求各國政府預算要實現平衡或賸餘(年度結構性赤字不得超過 0.5% GDP)，並應寫入各國的憲法或法律。當一國的政府債務佔 GDP 比超過 60% 時，該協議要求 3 年內平均每年必須減少政府債務的二十分之一，寬限期為 3 年。如無法達成，歐洲法院可以處罰該國最多 0.1% GDP 的罰款。

(二) 美國的財政擰節

2012 年底，Obama 政府延續小布希政府時代的所得稅減免優惠措施以及薪資所得稅調降 2% 等政策到期，以及醫療保險稅務優惠與失業救濟金補助政策等支出亦面臨檢討，如果實現加稅與減少支出的結果，美國 2013 年赤字將可以大幅減少。然而減少赤字可能會帶給經濟成長負面的衝擊，前聯準會(Fed)主席 Bernanke 稱此為「財政懸崖」(fiscal cliff)。最終美國國會經多次協商結果，以部分加稅、延長失業福利金給付等，稍微減緩赤字減少的衝擊。美國聯邦政府預算赤字自 2009 年的最高峰 1.4 兆美元，連續 4 年預算赤字皆超過 1 兆美元後；終於在 2013 年減少支出與加稅結果，赤字下降為 8,000 餘億美元，至 2015 年更下降至 4,390 億美元。

參、石油危機後財政擰節對公共行政的影響

財政擰節對公共行政思想、觀念、理論與制度的影響如何呢？其實財政擰節只是「導火線」！因為在政府財政資源緊縮下，政府必須加速檢討其角色功能與各項政策的必要性。如何改革其實受到的是當時主流的政治思潮、社會的價值觀、以及行政管理的技術工具等影響。

1980 年左右美國 Regan 總統與英國 Thatcher 首相相繼上台，在所謂「新右派」政治思潮引導下，各國採取大幅減稅政策；政府收入減少，支出卻無法相對減少，各國財政自此開始惡化；到了 1980 年代後期，注重財政擰節的呼聲高漲。而

此時也正是公共選擇學派興起與自由主義重新盛行的時代，質疑「政府失靈」的看法充斥，要求政府退居第二線；政府不應再扮演「划槳者」，而只要作「領航者」的角色即可（Osborne & Gaebler, 1993）。對公共行政理論與實務的影響，可以從預算操作過程與決策的改進、精簡政府施政項目、以及新公共管理的主張分析之。

一、預算操作與決策的改變

OECD 國家財政擗節作法表現在預算決策上大致上有以下作法，在總體預算（macro-budgeting）決策上，可以發現的是制定由上而下（top-down）的支出上限、赤字額度、債務上限、基線預算（base-line budget）、多年度預算規劃等財政規範（fiscal norms），取代以往由下而上（bottom-up）預算決策。在各機關的個體預算（micro-budgeting）編列方面，更重視裁減預算、控制現金、評估計畫等（Schick, 1986, 1988）。

Kettl（1989）以美國聯邦政府支出結構分析，發現在財政壓力下，預算決策明顯由擴張改變為保守；Whitwell（1990）則宣稱 1980 年代財政壓力下的預算決策係屬經濟理性的勝利。Cothran（1993）認為在縮減預算規模下，預算更大的彈性授權與課責，改變了官僚追求預算最大化的文化，讓官僚以追求計畫績效為使命。Campos 與 Pradhan（1999）發現在財政困難下，預算分配的協調機制會被加強，支出的共識會被建立，以及更重視預算配置的策略性優先順序。Franklin 與 Carberry-George（1999）針對美國地方政府的研究，亦發現因應由上而下的控制，各機關預算的編列，除了延續以往法定支出外，更加注重與議會的事先溝通、並加強支出計畫績效的測量。美國 Gore 副總統主持的國家績效報告（National Performance Review）建議預算程序應朝三方面改進：（一）強化預算的責任：重視計畫目標的達成與績效的測量；（二）充分授權：提供必要資源，減少過度干預；（三）改進預算程序以提高效率（Gore, 1993）。

二、對政府活動或施政項目的影響

Cooper 等人（1998）認為精簡政府施政管理以因應財政危機是必要的手段，他們歸納出各國政府普遍檢討的作法如次：

- (一) 那些活動是法律所要求必須作的？
- (二) 那些活動是可以中止的？
- (三) 除課稅外能否開闢其他財源（如使用者付費）？
- (四) 那些活動可以轉移給非政府部門提供？
- (五) 如何提高政府工作效率（生產力）？
- (六) 那些活動可以使用低報酬或免費志工？
- (七) 如何減少資本投資？
- (八) 如何提高資訊的使用技術（如電子化政府）？
- (九) 那些需求可以限制，那些服務可以削減？
- (十) 那些政策可以強化民間投資？
- (十一) 如何簡化工作流程提行政管理效率？

從上述的歸納可以看出各國政府在因應財政壓力，除開源節流外，很重要的一項工作是重新檢討政府的角色功能，將政府部分業務與職能外包，或開放給民間企業、非營利組織來承擔，政府只要引導民間資源來提供或生產即可。

三、新公共管理與政府再造

Osborne 與 Gaebler（1993）在《政府再造》（*Reinventing Government*）一書中不畏言指出石油危機後，美國聯邦政府財政惡化，對地方政府補助款減少，係促使地方政府引進企業家精神的主因之一。1980 至 1990 年代風起雲湧的政府再造、企業型政府或稱新公共管理運動，很重要的背後推手之一確實是政府財政擰節政策；在財政資源緊縮壓力下，企業型的政府必須將有限的預算資金作更有效率的使用，因此須突破過去在預算、採購、人事等多方面的制度束縛，擴大預算與行政管理的彈性授權，同時加強課責。

政府再造的主要作法係引進企業家精神於公共管理，亦即強調顧客導向的施政，提高公共政策的滿意度，讓政府施政對民意更具反應性。在財政預算資源緊縮的環境下，以下政策普遍受各國採行，它們亦皆有助於減輕政府財政負擔，分析如次：

（一）解除管制

管制需要大量行政成本，更造成社會的不公與經濟資源配置效率上的「無謂成本」（Joskow & Noll, 1981）。在許多管制的政治、財政或社會因素消失後，20世紀後期各國皆大規模的解除各種管制（如運輸、金融、電信、傳播、進出口等），回歸市場經濟，提升效率，同時減少政府行政支出。

（二）民營化

過去各國政府基於不同目的，或多或少皆有一些國有（公營）企業，這些企業經常是以獨占或寡占模式經營市場。而由於其人事、會計、採購等經營作業皆需受政府法規的規範，較民營企業缺乏彈性；其經理人也不像民營企業經理人有足夠誘因追求利潤，因此出現所謂的「X 無效率」。1980 年代大多數國家皆對公營企業的必要性予以重新檢討，興起民營化潮流；將企業所有權釋放出來讓民間持有（如公開上市）；最大優點在於尋求更佳的管理模式（Savas, 1987），可以不再受公有事業的法令規章束縛，回歸企業追求利潤的本質，讓市場競爭，提升資源配置效率，同時政府亦可以獲得出售事業的財政收入。

（三）外包

外包則是將許多原本由政府本身提供或生產的財貨服務，交由市場來提供；目的不僅可以減少政府預算支出，更可以藉廠商的生產與提供而降低成本，產生生產效率。近二三十年來世界各國政府皆大量的推動外包政策，許多公共服務如環保清潔、客服、保全、社服、軍事武器等。至於許多公共工程的 BOT（build-operate-transfer）案也可歸類是外包的形式之一，目的在於引進企業的生產與經營效率，同時減輕政府的預算負擔。

肆、歐債危機後財政擲節對公共行政的影響

2008 年的金融風暴導致 OECD 各國未償債務迅速累積，長期舉債的結果，許多經濟學者擔心龐大的債務利息支出會拖垮經濟成長（Reinhart & Rogoff, 2010）。大多數已開發國家政府在長期的財政困窘下，大多無足夠資金投資基礎建設與維護，不僅造成國內投資不足，亦導致公共工程、設施安全與品質惡化。而全球化又

促使產業外移，國內失業率居高不下，社會貧富差距的擴大，社會階層對立，民眾（特別是年輕世代）普遍對政府的施政能力不滿。歐債危機後，歐盟國家的嚴守財政摺節國際規範，更讓民眾不滿情緒的蔓延，要求政府改造的呼聲高漲。陸續出現占領華爾街行動、反全球化、反移民、右派政黨崛起、本土意識高漲等運動或現象，社會的分化程度不斷惡化（Stiglitz, 2012）。

Edwards（2009）在其書 *Civil Society* 中指出，1945 年到 1970 年代石油危機時，係以國家優勢來解決各種社會經濟問題，此期間稱為「福利國家的年代」；從 1970 年代晚期開始到 1990 年代則是自由主義興盛，政府退居二線，以市場為解決問題的主要方法。然而到了上世紀末，當市場出現企業作假帳、大小金融風暴與貧富差距急速擴大後，新的世紀出現新的「第三條路」，即公共、私人與公民此三「部門」共同合作的夥伴關係，成為克服各種社會與經濟問題的最佳途徑，亦即「公民社會」（civil society）時代的到來。以下舉例說明公民社會時代新的公共治理（public governance）模式：

一、協力治理

大多數已開發國家政府在面臨沉重債務還本付息負擔，而開源（加稅）又極端困難，不得不將許多原先必須由政府提供的公共財或服務，協商民間企業或非營利組織以公私協力的方式進行。Moulton 與 Wise（2010）即認為係財政危機造成公私部門的界限移轉；Forrer、Kee、Newcomer 與 Boyer（2010）等亦稱自此以後，公私部門的夥伴關係較以往更為密切；因為在財政資源有限的情況下，政府施政必須更加依賴民間資源。

公私協力模式旨在結合公私部門優勢，藉由制度性安排（如契約、協議），透過溝通協調與共同規劃設計，達到資源共享與風險分擔，創造夥伴關係（Jamali, 2004）。在協力關係中公私部門的角色是互補的（Jacobson & Choi, 2008），例如政府部門負責制定法規與控管，私部門則引入外部資金與技術；藉由雙方合作關係的建立，交流頻繁，集體創作，分享資訊與風險，提升資源使用效率與顧客滿意度（Hodge & Greve, 2007）。

二、公民參與

公共治理的思維因社區主義（communitarism）的盛行而有所改變，如政府應加強公民教育與品德，鼓勵關切社群與互相尊重的對話（Sandel, 2009）。新公共服務（new public service）理論強調政府施政應與公民多進行協商與協調，以創建共同的價值觀，服務公民（Denhardt & Denhardt, 2015）。網路的發達亦讓行政資訊更為透明化，同時也降低了公民參與的成本；近年來各國政府亦不斷推出讓公民參與公共決策的平台與機制。

如近 10 餘年來，世界有 2,000 餘個地方政府採取參與式預算（participatory budgeting）制度，針對過去政府預算決策皆是在政府機關內作成，鮮少有公民參與的機會；參與式預算容許公民有更多的機會參與預算的制訂，讓他們可以對於地方社區公共服務方案與支出計畫，予以辯論並排列優先順序，以民主與透明方式制訂預算，希望藉此讓預算的決策更能符合人民的需求，同時提升預算的透明度、民眾的認知、以及提升公民社會的素質（徐仁輝，2014）。實驗的結果，確實出現一些成效，如公民與官僚皆更加珍惜預算資源的使用、弱勢族群的福利與地方社區基礎建設獲得重視、公民參與的人數持續上升、以及參與式預算的金額不斷增加等（Wampler, 2007）。

伍、下一波的財政擲節會刺激甚麼？

石油危機後第一波的財政擲節浪潮，在各國政府盡量節制支出預算成長，控制舉債額度的努力下，加上網路經濟的推波，各國的未償債務成長幅度在上世紀末確有趨緩的成果。此可以表 1 說明之，表內列舉 OECD 主要幾個國家未償債務占當年度 GDP 比；自 1995 年到 2005 年左右，多數國家比例有下滑，表示財政擲節政策在改善財政上產生效果。本世紀初一些國家暫時放棄財政擲節政策（如小布希總統的減稅、歐盟放寬馬斯垂克條約的規範）。然而隨後而來的金融風暴，急速的破壞各國財政的穩健，財政擲節政策主張再度上場。未償債務占 GDP 比例在金融風暴後急遽上升，從 2010 年到 2016 年皆未見降低。

表 1 OECD 部分國家未償債務占 GDP 比 (%)

國家	1995	2000	2005	2010	2015	2016
澳洲	59.4	42.8	36.7	47.1	67.8	72.1
加拿大	124.4	105.4	94.2	105.2	115.9	115.6
法國	66.6	71.9	81.7	96.8	120.5	123.4
義大利	121.2	119.0	117.4	124.9	156.9	155.6
西班牙	67.5	65.2	50.0	66.6	116.4	116.6
英國	51.4	48.8	51.4	89.2	112.1	122.4
美國	83.2	61.7	79.0	116.9	125.2	126.9

資料來源：OECD 網頁 (<https://data.oecd.org/gga/general-government-debt.htm>，檢閱日期：2018 年 1 月 15 日)。

一、下一波財政擰節仍有必要

歐盟國家目前仍緊守著財政擰節政策，期待經濟的緩慢復甦，前景如何尚難預料。美國經濟則在連續的量化寬鬆貨幣政策下先行復甦，財政赤字亦減少。然而 2016 年起改由共和黨執政，該黨一貫的減稅政策在川普總統的執意推動下，大幅度的稅改政策，已於 2017 年底獲得國會通過。雖然可預期美國經濟將因減稅的刺激短暫有所成長，但長期將造成更龐大的預算赤字。美國政府初步預估 10 年將增加 1.46 兆美元，目前美國聯邦政府累積債務已超過 20 兆美元，每年固定的赤字約 5,000 億美元左右，10 年粗估超過 5 兆元，加上減稅額外增加的赤字，預估 10 年後可能逼近 30 兆美元，成長幅度約為 50%。

龐大的債務終將侵蝕未來美國納稅義務人的權利，美國國會預算局在 2012 年的推估，即警告四分之一世紀後（2037 年）債務利息支出將達 GDP 的百分之十。美國納稅義人所繳納的租稅（不含社會安全捐的薪資稅），其中三分之一將作為債務利息支出，三分之一作為醫療照護支出，僅剩約三分之一可作為一般行政（包括國防、外交、經濟發展、公共建設、教育等），亦約占 GDP 的 10% 左右（如圖 1）。雖然財政擰節政策一直受到凱因斯學派（Keynesian）學者的批評（Blyth, 2014; Krugman, 2012），但在如此拮据的財政資源下，美國聯邦政府要能健全財政負起責任是相當困難的（Palmer, 2012）；因此可預見美國政府在不久的未來，終將回歸財政擰節政策。

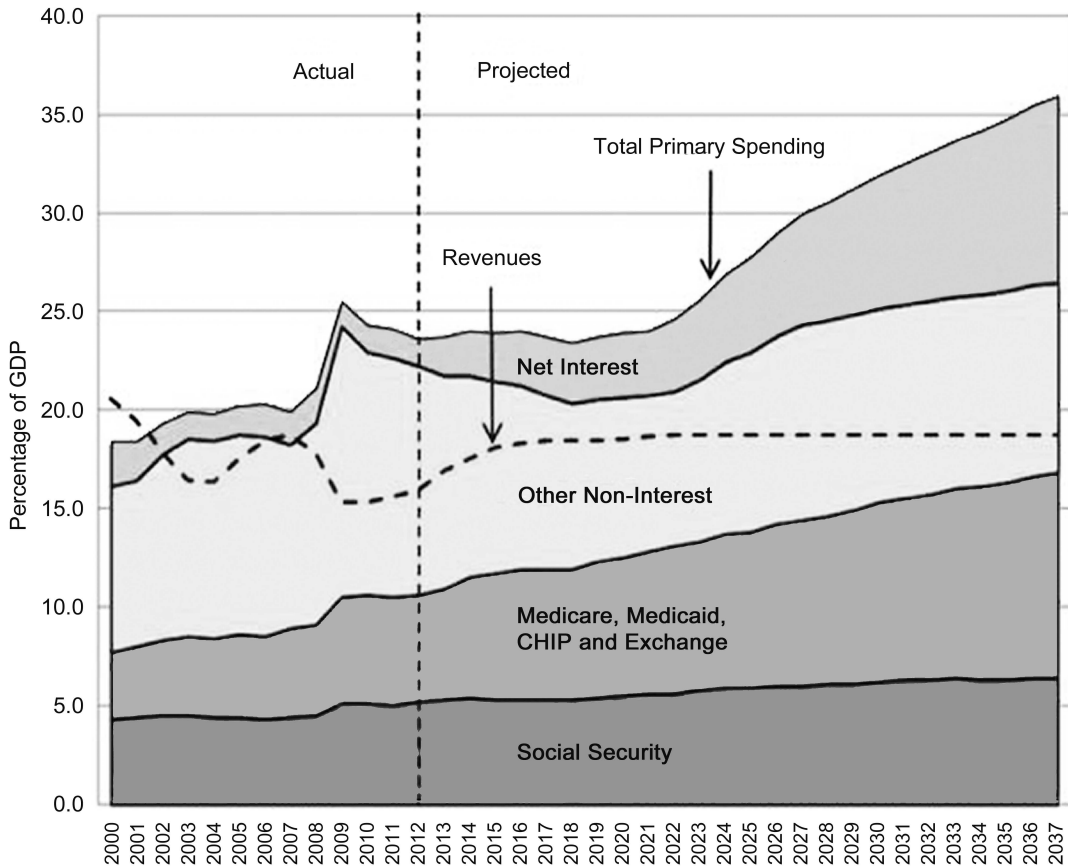


圖 1 美國聯邦政府收支預估

資料來源：Palmer (2012: 7)。

二、對公共行政會有何影響？

綜觀石油危機與歐債危機後的兩次財政擰節對公共行政之衝擊，可以發現財政擰節是促使行政改革的引線，反應當時的政治思潮與社會價值觀，以及行政管理工具，每次皆帶給行政管理無論是觀念、理論、制度與作法上的諸多創新。可以期待下一波的財政擰節仍會促使公共行政理論與實務有所改革。

在財政壓力下，可以確定自由主義的影響仍將扮演重要角色，對於政府的角色功能與干預的正當性，將會持續檢討，並繼續擴大善用民間資源，利用公私夥伴關係或協力方式，更有效率與反應性的提供公共財貨與服務。

未來社區主義的影響力亦會不斷增強，公民將不斷要求擴大與直接參與公共決

策；因此必須持續加強與公民的溝通對話，允許公民在公共政策的每階段皆有發言權。同時行政官僚應多教導公民對公共議題的認知，鼓勵公民關注社區利益與良善社會。在人工智慧普遍應用與大數據資訊的充分使用下，亦可以預期公民參與公共事務的成本將更低廉，公民的意見將更容易以不同方式呈現。

總之未來的公共治理應朝以下方向發展：

- (一) 建立新的社會契約：為制止大企業剝削勞工權利，必須對政治獻金予以更嚴格規範與透明化，抑制企業的政治權力，並加強其社會責任；同時公共政策的制定，則應更重視廣大勞工與中低所得階層的意見與福利（Stiglitz, 2012）。
- (二) 善用私部門的資源與創意：繼續擴大協力治理的範圍，並創新治理的模式，所提供公共服務與財貨不僅經濟上有效率，更能有反應性的滿足社會與民眾的需要。
- (三) 深化行政的透明度：加強財務預算、採購、外包、行政程序等資訊的公開，法規與制度應即時檢討修訂，提升行政透明與內控機制，降低社會交易成本，防止貪贓不法。
- (四) 提倡公民教育與公民參與：政府公務員的角色應從「領航者」轉變為「政策教育者」（Cooper, 2012），教導民眾公共政策知識，提高公民參與的熱忱與素質，同時培養公民社會的美德（如犧牲、服務、團結，以及接納不同宗教信仰、價值觀的道德對話等）。
- (五) 持續降低公民參與的成本：利用各項網路工具與大數據資訊，創新各種公民參與的方式與管道，讓公民可以快速與低成本的參與及表達意見，讓公民共同思辨與審議公共利益與良好政策。

陸、結論

自由主義主張人民有生命、財產與自由的基本人權，向來擔心政府侵犯人民的自由選擇權，因此力主對於政府的立法與行政等公權力給予適度規範。每當經濟危機與政府財政困窘時，自由主義的主張即要求重新檢討政府角色功能，減少對私部門或市場的干預，簡化公共行政流程與釋放公共資源等。1970年代石油危機後，OECD 大多數國家的財政自始邁入長期連年赤字，亦拉起了近半世紀以來的一波財

政擰節的序幕；新公共管理主張企業型政府，加強彈性授權與課責，以及利用解除管制、民營化、外包等方式讓民間肩負起更多的責任與功能，皆是呼應自由主義的主張，所作的制度性改革。

本世紀以來，大小金融風暴、企業的未善盡社會責任、貧富差距的跨大、社會階層分化的嚴重等問題，讓人們重新思考自由主義過度重視市場所帶來的後果；同時亦促使公民意識抬頭，在政府與企業外，公民應積極扮演更重要角色來共同解決社會經濟問題，公民社會與社區主義興起。歐債危機後的財政擰節，加快了各國政府推動協力治理的腳步，各種公民參與公共事務的機制亦隨之出爐，所謂新公共服務或公共治理的時代來臨。

可以預見下一波的財政擰節仍會到來，它將繼續扮演激化行政改革的角色。在緊縮財政資源的壓力下，自由主義仍將要求持續檢討政府職能與干預的必要性，協力治理的範圍將更為擴大，治理模式將更為創新。同時社區主義的主張亦會更加受重視，持續深化公民參與的程度與品質；而在新科技的協助下，公共治理亦將更貼近民意、有效率與課責。

期待未來公共治理能充分利用私部門的資源與創意，同時抑制大企業的政治影響力，提升其社會責任。政府公共政策與法規的制定與執行更為透明，減少貪腐情事。行政官僚則肩負政策教育者的角色，讓公民對公共政策有充分學習與認知的機會，俾提高參與的興趣與品質，並培養公民美德，包容不同的意見，型塑優質的公民社會。

參考文獻

- 李貴英 (2013)。歐盟主權債務危機與因應。歐盟社會發展政策與公共治理新趨勢研討會 (9月6日)，臺北。
- 徐仁輝 (2014)。公共財務管理：公共預算與財務行政 (第六版)。臺北：智勝。
- Blyth, M. (2014). *Austerity: The history of a dangerous idea*. Oxford, UK: Oxford University.
- Campos, J. E., & Pradhan, S. (1999). Budgetary institutions and the levels of expenditure outcomes in Australia and New Zealand. In J. M. Poterba & J. von Hagen (Eds.), *Fiscal institutions and fiscal performance* (pp. 233-264). Chicago, IL: University of Chicago.
- Cooper, P. J., Brady, L. P., Hidalgo-Hardeman, O., Hyde, A., Naff, K. C., Ott, J. S., & White, H (1998). *Public administration for the twenty-first century*. San Diego, CA : Harcourt Brace College.
- Cooper, T. L. (2012). *The responsible administrator: An approach to ethics for administrative role* (6th Ed.). San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Cothran, D. A. (1993). Entrepreneurial budgeting: An emerging reform? *Public Administration Review*, 53(5), 445-454.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2015). *The new public service: Serving, not steering* (4th Ed.). New York, NY: Routledge.
- Edwards, M. (2009). *Civil society* (2nd Ed.). Cambridge, UK: Polity.
- Franklin, A., & Carberry-George, B. (1999). Analyzing how local government establish service priorities. *Public Budgeting & Finance*, 19(3), 31-46.
- Forrer, J., Kee, J. E., Newcomer, K. E., & Boyer, E. (2010). Public-private partnerships and the public accountability question. *Public Administration Review*, 70(3), 475-485.
- Gore, A. I. (1993). *Mission-driven, results-oriented budgeting: Accompanying report of the national performance review*. Washington, DC: National Performance Review.
- Hodge, G. A., & Greve, C. (2007). Public-private partnerships: An international performance review. *Public Administration Review*, 67(3), 545-558.

- Jacobson, C., & Choi, S. O. (2008). Success factors: Public works and public-private partnerships. *International Journal of Public Sector Management*, 21(6), 637-657.
- Jamali, D. (2004). Success and failure mechanisms of public private partnerships (PPPs) in developing countries: Insights from the Lebanese context. *The International Journal of Public Sector Management*, 17(5), 414-430.
- Joskow, P. L., & Noll, R. G. (1981). Regulation in theory and practice: An overview. In G. Fromm (Ed.), *Studies in public regulation* (pp. 1-78). Cambridge, MA: MIT.
- Kettl, D. F. (1989). Expansion and protection in the budgetary process. *Public Administration Review*, 49(3), 231-239.
- Krugman, P. (2012). *End this depression now!* New York, NY: WW Norton.
- Moulton, S., & Wise, C. (2010). Shifting boundaries between the public and private sectors: Implications from the economic crisis. *Public Administration Review*, 70(3), 349-360.
- Musgrave, R. A. (1959). *The theory of public finance: A study in public economy*. New York, NY: McGraw-Hill.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1993). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York, NY: Plume.
- Palmer, J. L. (2012). The hard road to fiscal responsibility. *Public Budgeting & Finance*, 32(3), 4-31.
- Posner, P., & Sommerfeld, M. (2012). The politics of fiscal austerity: Implications for the United States. *Public Budgeting & Finance*, 32(3), 32-52.
- Reinhart, C. M., & Rogoff, K. (2010). Growth in a time of debt. *American Economic Review*, 100 (2), 573-578.
- Rosen, H. S., & Gayer, T. (2013). *Public finance* (10th Ed.). New York, NY: McGraw-Hill.
- Sandel, M. J. (2010). *Justice: What's the right thing to do?* New York, NY: Farrar, Straus and Giroux.
- Savas, E. S. (1987). *Privatization: The key to better government*. Chatham, NJ: Chatham House.
- Schick, A. (1986). Macro-budgetary adaptations to fiscal stress in industrialized democracies. *Public Administration Review*, 46(2), 124-134.
- Schick, A. (1988). Micro-budgetary adaptations to fiscal stress in industrialized

democracies. *Public Administration Review*, 48(1), 523-533.

Stiglitz, J. E. (2012). *The price of inequality: How today's divided society endangers our future*. New York, NY: W.W. Norton.

Wampler, B. (2007). *Participatory budgeting in Brazil: Contestation, cooperation and accountability*. State College, PA: The Pennsylvania State University.

Whitwell, G. (1990). The triumph of economic rationalism: The treasury and the market economy. *Australian Journal of Public Administration*, 49(2), 124-140.

Fiscal Austerity and Public Administration

Jen-Hui Hsu *

Abstract

The purpose of the article is to explore the impact of fiscal austerity policy on the theories and practices of public administration. Observing the two recent waves of fiscal austerity policies adopted by OECD countries and the mainstream political thoughts, the article gives a clear analysis of the development directions and the contents of public administration. The fiscal austerity after the oil crises and the liberalism thoughts pushed the birth of New Public Management. The austerity programs of European countries following their national debt crises and the rise of communitarianism sped up the adoption of collaborative governance, public governance and citizen participation. The third wave of fiscal austerity will come in the near future. From the experiences and development trends we can see the influence of liberalism and communitarianism still exist, and the collaborative governance and public governance will be further developed with the help of AI and big data. Government officials should play the role of policy educator to encourage citizen participation and help build a strong civil society.

Keywords: fiscal austerity, public administration, new public management, collaborative governance, public governance

* Professor, Department of Public Policy and Management, Shih Hsin University, email: jhsu@mail.shu.edu.tw.

我國政府內部人力市場行為之初探： 個人利益與組織利益之權衡*

蘇偉業**

《摘要》

本文分析我國公務人員跨機關（跨專業）的內部人力市場行為現象，與來自全國各地、各層級機關、不同職系，以及來自高普初考與地方特考入職的公務人員進行深度訪談，剖析他們的請調行為動機、請調取向及技巧、長官反應，以及自身對請調現象之看法，從中反映組織與個人利益之間的角力，反思我國政府人事制度設計之問題。

本研究發現我國政府內部人力市場傾向「以員工個人為中心」作為運作機制，導向個人利益而相對犧牲組織利益。雖然人力流動理論上可擴闊員工的經驗及改善總體工作素質，但現實上請調行為大多基於消極動機，反映公務人員的「退縮行為」及機關欠缺人力規劃，請調行為往往傷害機關運作與績效。

本研究認為內部人力市場的運作不應過度向個人利益傾斜，制度設計應排除對請調之濫用，堵塞引起投機主義行為之漏洞，同時要紓解個人與組織／主管之間的緊張關係。

[關鍵詞]：內部人力市場、人力流動、請調、職系

投稿日期：106年7月3日。

* 本研究為科技部專題研究計畫之部分成果（MOST 104-2410-H-004-095-MY2）。本文初稿曾發表於2017年「台灣公共行政與公共事務系所聯合會」年會暨國際學術研討會——公共行政的創新與改革（2017年6月2日）。

** 國立政治大學公共行政學系教授，e-mail: bennisso@nccu.edu.tw。

為了留住地方公務員人才，彰化縣長卓伯源發動縣市長連署，帶頭向中央陳情。他們認為，長期來直轄市與縣市政府公務員職務列等差距過大，造成人才磁吸效應，建請中央考量調高縣市政府公務員職等……在五都形成後，縣市政府在留才上形勢更加嚴峻。

（引自 2011 年 8 月 9 日，聯合晚報，A12 版）

苛政猛於虎，市府爆發員工逃難潮……柯[文哲]市長上任以來，共有 1,511 位市府員工離職，其中請調人數高達 658……到底是什麼樣的「柯政」導致市府爆發逃難潮？甚至部分員工寧願降調到外縣市也不願意留在臺北市！

（引自臺北市議員王鴻薇研究室 2015 年 10 月 29 日所發之新聞稿）

壹、引言

對以上兩則新聞，大多數讀者可能只會關注到不同層級機關公務人員的職務列等差距問題，以及柯文哲市長之領導風格問題。但大家有否想過，一國之中機關系統或區域之間待遇與職涯發展機會落差，並非我國獨有；政府職場長官不好「伺候」，也應該不是我國的獨特國情，為何甚少聽聞其他國家出現類似「員工逃難潮」或「人才磁吸效應」的新聞？這現象背後的關鍵是，其他國家罕有存在如我國那麼開放自由的「政府內部人力市場」，容許頗為自由的人力流動，包括不同官職等之間及機關系統或專業之間。當我們可以引這彈性、自由性為傲（Hwa, 2001），或大家已習以為常，覺得理所當然時，是否有想過這對政府機關運作之影響。當大家察覺到民主化後，政務首長像臨時工般的頻繁更迭，使很多政策不具持續性時；在很多機關單位的一般常任文官何嘗不是也像「跑馬燈」般來去匆匆，這是否也會影響到機關日常運作的效率、效能及品質？

我國政府機關常任文官職位甄補來源主要有三：考試分發、內補或外補。其中考試分發是透過對全國開放的競爭性國家考試，從政府外部吸納人才，這算是「外部人力市場」（external labor market）；而內補或外補則是從機關內部（前者）或從其他機關（後者）甄選具符合資格的人才填補職缺。兩者皆可視為一個「內部人力市場」（internal labor market）的人力甄補管道，但前者意義不等同於後者。因

為前者不會導致機關組織的人才流失，並有助機關記憶的保存。若內補是依據管理者的人才或人力資源管理策略，有意圖、有秩序地執行，更有助於整個機關的運作能力提升及專業發展。相反地，雖然外補可吸收「新血」，保持組織活力，但這會導致「被挖角」的機關人才流失。更重要的是，若一個組織常常都在吸收「新血」，這其實就像一位需要不斷「輸血」的病人，代表健康狀況不佳。這種機關「嚴重失血」狀況，並不是「例外性」地出現在個別部門，而是在國家機關的多個不同角落持續發生。

當然，有論點認為，現代組織管理重視組織與員工目的契合（如 Y 理論的看法），而工作的多樣性、豐富性亦有助於激勵員工，提升他們的工作滿足感，繼而對工作績效有正面作用（Robbins & Judge, 2015）。因此，推論之，彈性的外補機制，似乎可改善組織與員工之間目的不契合之情況，提升公務人員在職涯發展上的選擇性，提升他們的工作滿意度。

就上述兩種觀點，前者可歸類為「以組織為中心」的論點；後者可歸類為「以員工個人為中心」的論點。當然，上述組織與個人利益之間不必然存在衝突矛盾，因為在外補過程中，機關實際上比考試分發更能掌控人才之篩選；而員工也可以自由選擇自己認為理想的機關及職務，更可做到「人與工作之適配」（person-job fit），以及「人與組織之適配」（person-organization fit）。問題是由員工自由啟動工作調動是「低成本」及「低風險」時，是否意味著對組織之不利嗎？

本文聚焦在公務人員於「政府內部人力市場」的跨機關（含跨專業）流動行為，剖析當中公務人員的行為動機、請調取向及技巧、長官的反應，以及公務人員對請調現象之看法，從中反映組織與個人利益之間的角力，並以此反思我國政府人事制度設計之問題。本研究主要是以深度訪談方式進行，訪問了大量現職中央及地方機關（學校）、從不同考試與不同年代入職、在不同縣市及不同職系工作，曾有成功請調或轉換職系經驗的公務人員，剖析他們的職涯歷程，以此來探索請調行為的因果關係，並分析其行為對個人與組織之利害得失。

在報告本研究發現前，下文會先回顧政府內部人力市場的學術討論及外國經驗，並剖析我國特殊的政府內部人力市場機制設計，以此來為我們經驗資料分析建立討論框架。

貳、政府內部人力市場之命題分析

內部人力市場是指一種組織人事措施，當中員工的工作配置及該工作之待遇是由一套行政規則及程序而非自由市場來決定；這些工作是由已進入該組織或行業的員工，透過晉陞或遷調來甄補；而內部人力市場是隔離於外部人力市場的競爭（Doeringer & Piore, 1971）。內部人力市場通常是會在組織或行業中以一些特定的「工作階梯」（job ladders）及「工作流動」（job mobility）結構來呈現。這市場提供員工在這組織或一定的「職位群組」（job cluster）中發展他們的事業；而管理者也可以活用現有人力資源來應付不斷轉變的工作技術需求。

作為一個分析概念，我們必須分辨清楚內部人力市場與外部人力市場之關係及差異。當組織出現職缺，我們可以由組織以外的勞工市場進用人力（即外部人力市場），也可以從組織內部人員當中替補職缺（即內部人力市場）。兩者之間差別不僅在於人力之來源性，也在於兩者進用模式及意義之不同。外部人力市場是由一般開放的勞動市場所支配，可由傳統經濟理論作預測。而內部人力市場是存在一些行政規則，針對內部勞動力給予特權，同時也限制他們的事業發展路徑，所以是以行政規則多於市場供需來決定職位的配置。不過，規則寬鬆性也可以決定這市場的彈性。若規則彈性越大，市場供需力量之決定性也會越高，而彈性程度也決定了內部人力市場的界線（Doeringer & Piore, 1971）。此外，內外部人力市場是相互連接的。那些能夠進入內部市場的，必須是先經外部人力市場競爭，透過有限的「入口點」（ports of entry）進入組織內不同工作階梯的最低職位（Pinfield, 1995）。

著名美國公共行為學者 Wise 在 1996 年發表針對公部門內部人力市場之論文，應是相關綜合討論的第一篇。類似以上的定義，她指內部人力市場是「一些行政政策及作為來決定人力資源在組織內的運用及被獎勵之方法」（Wise, 1996: 100）。而政府內部人力市場則聚焦在文官系統（civil service system）內的人力流動，其討論焦點主要在如何打破各國人事「分類制度」（classification system）所帶來欠缺用人彈性的障礙。這焦點是回應「新公共管理」（new public management）所主張的人事彈性化改革，其主張給予管理者在人事權力上之鬆綁（OECD, 1990）。彈性化也可以透過善用機關現有人力，協助紓緩政府在員額精簡及人力進用凍結政策下所產生人力緊張情況（Wise, 1996）。從人力資源管理角度看，鼓勵人力流動可以擴

闊員工的經驗及改善他們的總體工作素質。這也可以透過提供具吸引力的事業願景，甚至「沒有界線的事業」（boundaryless career），來達至激勵作用（Arthur, 1994; Äijälä, 2002）。而業務繁多及由上百上千組織結合而成的政府，其實是達至以上理想的最佳場域。

雖然西方就政府內部人力市場之學術討論並不多，但在歐洲的比較公務員制度之分析上，已將內部人力市場納入為變項之一（van der Meer, 2011）。而實務上，經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development, OECD）在公務人力資源發展上，已開始關注政府內部人力流動問題，其近年報告也反映出其成員國及夥伴國家有增加政府內部人才流動之趨勢，包括在政府內部公開招聘職缺或建立政府內部人才庫（如日本、荷蘭、義大利、比利時及奧地利）。有些國家則有計畫推動內部人才流動（如英國、南韓、德國、匈牙利及澳洲）。¹

不過，這種人才流動之鼓勵措施有時是指短暫性的「人才交流」，而非跨機關部門的人事陞遷。例如澳洲政府近年推動的「員工流動」（employee mobility）方案，就是以借調的方式鼓勵公務員至不同機關及私部門學習交流，提升他們未來回到原機關工作時的專業能力。²

而縱使 OECD 報告顯示各國政府有促進人才流動之趨勢，但具體情況及實質意義為何至今並不清晰。現存的西方文獻並沒有顯示 OECD 成員國具有十分彈性的政府內部人力市場，人才流動傾向縱向式（即晉陞）多於橫向式（即跨機關部門之流動），原因主要是各國普遍採用分權式的人事進用制度，所以各機關人事系統互通性不大，故不利於跨機關人才流動（van der Meer & Dijkstra, 2011）。就算機關之間有相同職位或職級，但其職務要求也不會一致，所以阻礙人力流動（Wise, 1996）。

不過，採用「職涯制度」（career-based system）的國家一般會對內部人力市場發展比較有利，例如匈牙利就計畫引進職涯制度以便人才流動（OECD, 2012）。而就算近年英國採取較為職位導向之改革，但其高級文官仍是先由中央公務員系統任

¹ 參閱 OECD 的「公共僱用與管理」（public employment and management）網頁，<http://www.oecd.org/gov/pem/hrpractices.htm>。

² 參閱澳洲公務員委員會（Australian Public Service Commission）網站所提供的相關方案指引資料，<http://www.apsc.gov.au/learn/employee-mobility/employee-mobility-principles-for-advancing-professional-development>。

用，再派職至不同部門，他們會在不同機關及政策系統之間頻繁輪職（特別是「快速晉陞」（fast-track）類別之官員）（Greer & Jarman, 2011; Horton, 2011）。然而，如此的跨機關橫向流動多侷限在高級文官或「特殊公務員菁英隊伍」（special corps）範圍內，例如美國的高階文官職務、法國的「菁英文官團」（grand corps）及日本的 A 級職員（OECD, 1990; Horton, 2011; van der Meer & Dijkstra, 2011）。換言之，機關之間的人才流動之開放性普遍上仍然不高。必須注意，就算外國政府倡導人才流動，其所指涉的是「以組織為中心」的彈性用人，而非我國「以員工個人為中心」的開放性內部人力市場。

參、我國政府內部人力市場之制度

一、內部人力市場之基本解構

我國政府人事制度容許高度自由的人事流動可說是重要特色之一，甚至被認為比先進國家更為「開放」（Hwa, 2001）。這情況之能夠實現，除了因我國採用職涯人事制度外，更重要是：1. 我國政府人事系統有一套貫通大部分機關的單一人事分類制度；2. 由外在於行政（院）機關的考試院統一控制關鍵的人事制度及管理權力，即所謂「考銓」工作。

就第一點，除了如警察、關務及司法等特殊系統外，其他公務人員皆納入由十四個職等套入「簡薦委」官等的通用官職階梯內（即一至五職等為委任官；六至九職等為薦任官；十至十四職等為簡任官），這單一體制除了建立上下貫通，原則上每一位公務人員皆可由最低職等升至最高職等之管道外，也建立了大部分機關公務人員人才互通的基礎。不過，這套從 1987 年實施的稱為「官職併立制度」並非純粹通才式的品位分類制度，其因應專業將公務人員分為不同的職系（現為 96 個），並將各職系二分為行政類及技術類（前者 45 個；後者 51 個），而相近的職系又組成職組（共 43 個），形成不同基層公務人員的基本工作階梯。

職系與職組之安排，一方面限制了公務人員的職位／務流動，但同時開放了彈性流動之通道。首先，單一職系並非限制在單一機關，即公務人員可在同一職系不同機關之間流動。第二，職組之設計是容許同一職組內不同職系之間的人力流動，這又擴大了流動的空間。第三，就算職組之間，其中部分職系也可以有條件地容許

人力流動，當中更容許技術類職系人員調任相關的行政類職系。此外，以上的職組職等調任限制不適用於簡任十二職等以上人員；而具有調任標的職系專長之人員，也不受職組職系調任之限制（公務人員任用法第 18 條）。因此，縱然存在職系職組的結構，這「官職併立制度」建立了非常具彈性的政府內部人力流動管道。

當然，內部人力市場之顯要性是在乎於外部人力市場之運作。採用「職位制度」（position-based system）的國家普遍以公開招聘（即外部人力市場）方式甄補職缺（除需要內部經驗的職位外），而且多由用人機關自行進用，所以政府內部人力不見得有優勢，內部人力市場自然也不重要。而我國，就上述第二點，則由獨立考試院控管外部人力市場，透過國家考試進用新任人員，用人機關基本上不能插手。所有新進人員必須經過由考選部舉辦不同類科的高、普、初或特種考試選拔，合格後進入政府人事金字塔的數個「入口點」及進入相應的職系工作。雖然外部人力市場競爭十分激烈，但若能進入國家機器內，公務人員就享有進入政府內部人力市場的特殊資格。

而上述「官職併立制度」之所以能貫徹，也在於我國運用有別於西方「人事管理」（personnel management）運作之銓敘制度（徐有守，1988：112-3），由銓敘部依一體適用的標準銓敘各機關的公務人員，他們不會因跨職系跨機關的流動而造成個人利益損失，基本上公務人員的銓敘是保障了公務人員的待遇只會遞增，除非受到懲戒處分。而且法律上容許自願降調，且可保持原有敘俸（公務人員任用法第 18 條；公務人員保障法第 12 條；公務人員俸給法第 23 條）。這制度給予處於不友善工作環境，而又無法覓得適合的平調機會，且不求陞官者，一個另類出路。從以上制度之回顧可見，公務人員進入政府內部市場的代價或風險是頗低。

另一方面，內部人力市場之活躍性，也在於甄補職缺之機制。而我國賦予用人機關頗大的裁量權，決定由外部人力市場（即考試分發）還是內部人力市場（機關內補或從其他機關外補）甄補職缺。而現實上，機關透過以機關外補的方式多於考試分發方式進用人力，從過去到現在一直沒變（施能傑，2003：184）。而這內部市場之活躍性，也涉及市場內的供需關係。首先是考試分發制度未能提供用人機關選拔權，而內部人力市場則不受中央考試權干預，因此用人機關可以行使較大的權力選擇自己判斷的適當人才。還有，內部人力市場也可以提供相對有經驗的人力，降低培育「菜鳥」的成本，也較容易蒐集欲求調任者的過去工作表現作為參考。而

對公務人員而言，考試分發制度本身經常製造人員與工作的錯配，無法滿足用人機關與初任者的需求，而後者可利用內部人力市場作「分發事後」的調劑（蘇偉業，2012）。而有經驗的公務人員也可能基於各種職涯發展或個人考量，在踏入政府職場後不同階段中申請調任機關。

總體上，我國相對於其他國家給予公務人員較多橫向縱向人事流動的機會。在英國，只有高級文官及快速晉升類別官員才可享有這權利（Greer & Jarman, 2011: 17）。而就算採用職涯制度之法國，縱然其機關內部的流動性較高，但跨機關之流動並不容易（Bezes & Jeannot, 2011: 199）。所以我國政府內部人力市場的人才流動，不同於一般依所附屬工作階梯向上流動，及從一個階梯頂層轉向另一階梯底層橫向流動的模式（DiPrete, 1989: 262）。我國開放了不同階梯之間同一等級的橫向流動。

值得注意的是，我國採用如此彈性的內部人力市場，是與新公共管理意識型態無關，因為這制度並非著眼於提升管理者之人事權限。這反而近似一些北歐國家所強調的「人性化」（humanization）改革，倡議建立對員工更為友善的職場（Wise, 2002）。不過，這種傾向「以員工個人為中心」的內部人力市場明顯降低機關正式人力之穩定性。一項全國機關的抽象調查就顯示，機關內的約聘僱人員比公務人員更為穩定，且組織承諾（organizational commitment）比公務人員高，而公務人員的離職傾向（turnover intention）（指離開機關）卻比約聘僱人員高，這在學理上頗異常之現象（蘇偉業，2010；蘇偉業、葉上葆，2012）。值得注意的是，研究政策執行的學者 O'Toole 與 Meier（2011）近年以「人事穩定性」（personnel stability）作為分析政策執行績效的其中一項關鍵變項。這意味著，機關組織有溫和的人力流動是正常的，甚至是健康的，但人事過度浮動肯定會對組織績效不利（Meier & Hicklin, 2008）。而根據過去官方之統計，各年高普初考入職者在分發兩年內遷調他機關的比例頗高，特別是在地方機關工作的，其達六至七成，而中央機關也達三至五成（蘇偉業、葉上葆，2012：98-99）。而這行為也非僅侷限於初任者。根據 2011 年的臺灣文官調查，³ 在超過有五年年資的中央機關公務人員樣本中（共 1,303 人），40.3% 有成功請調了兩次或以上的經驗（假設第一次請調是因分發機關不理

³ 該計畫主持人為國立政治大學公共行政學系陳敦源教授。

想而作請調），最多者達十次（引自 So, 2016: 128）。

二、遏止濫用內部人力市場之措施

人事主管機關對內部人力市場存在的人員流動率過高問題並非不理解，但在不觸動「官職併立制度」及考選制度框架之前提下，其所採用的措施僅侷限在對初任者設下進入內部人力市場的屏障，以及降低內部人力市場的職缺供應。

首先，為協助地方政府保留人才（由於其為人才流失之大戶），在 2003 年將臺灣省基層公務人員特考整併成地方特考，所有透過地方特考進用之人員三年內不得轉調原分發占缺任用以外之機關，須經原錄取分發區所屬機關再服務三年，始得轉調上述機關以外機關任職。近年來，地方特考每年為地方政府補充約二千多名新血，約占高普初考每年進用人數之一半左右。⁴

針對高普初考人員高流動率，考試院近年兩次修訂了公務人員考試法，自 2008 年起考試及格人員於服務一年內，不得轉調原分發任用之主管機關及其所屬機關、學校以外之機關、學校任職。2014 年再次修訂規定，將以上轉調限制提升至三年。

而為鼓勵各機關踴躍提報公務人員高普初等考試職缺，行政院人事行政局（2012 年 2 月 6 日改制為行政院人事行政總處）於 2008 年 10 月 30 日推動配套措施，要求自 2008 年度起，中央機關提列公務人員高普初等考試提缺比由之前的 17% 成長至 20%，2009 年成長至 23%，2010 年成長至 25%，期能逐年提高中央各機關提列高普初等考試之職缺數；另訂定中央及地方機關提列公務人員高普初等考試獎勵方案，並自 2008 年起實施，將各機關提列年度考試職缺情形納入人事業務績效考核項目（張秋元，2009：125-126）。

而內部人力市場的受害者或弱勢者，也時有提出各項主張試圖扭轉市場對自己不利的條件。例如提升地方縣市政府公務人員的職務列等，防止人才流進直轄市或中央政府機關（陳雅芃，2011）；而作為直轄市的臺北市也認為自身機關工作量大，且臺北市生活開支較高，也有人才流向其他都會的情況，故提出要以「首都加給」來挽留人才（徐子晴、林佩怡，2013）。總體上，地方政府傾向利用市場槓桿來誘導人才流向，但這些主張會帶來額外經費成本，所以中央政府不傾向採用。

⁴ 參閱考選部歷年統計：http://wwwc.moex.gov.tw/main/content/SubMenu.aspx?menu_id=316。

肆、研究方法及設計

本研究主要是以質性研究方式進行，訪談來自不同背景及經歷的現職公務人員，目的是探索他們如何利用政府內部人力市場發展職涯。訪談對象主要為經高普初考及地方特考進入公職之人員，前者範圍是 2008 年後入職之公務人員（以最後一次考試分發為基準），因為該年是限制轉調制度之開端；後者範圍則以 2003 年該考試啟動後入職之公務人員（也是以最後一次考試分發為基準）。而為了比較舊世代與新世代之差異，本研究也同時針對 2003 年前入職的公務人員作少量的抽樣訪問。所有這些樣本皆有成功請調機關及／或轉變職系經驗。

本研究之受訪者是透過不同管道的接觸聯繫，訪談以「半結構」（semi-structured）模式進行，每位訪談時間大約半小時至一個半小時不等，訪談是以面對面或電話錄音方式進行（訪談大綱如附件一）。受訪樣本以立意抽樣方式篩選，除上述兩大類考試及入職時段外，樣本來源也區分為技術與行政職系（指初任時），並依據現職在中央與地方機關，以及不同工作地域的地方機關，還有曾經或沒有地方機關工作經驗的現職中央機關人員作為抽樣原則，最終有效成功訪問了 77 人（如表 1）。

訪談在 2015 年 9 月至 2016 年 10 月之間進行，這 77 人中，男性占 47 人，女性占 30 人。所有樣本皆有大專以上學歷，最高學歷者於受訪期間正修讀博士學位。他們初任及現職工作地點幾乎涵蓋全國所有縣市（除了新竹縣、金門縣及連江縣），當中臺北市的數量最多（由於其為大部分中央機關之所在地）。樣本公職年資最短 2 年，最長達 36 年，大部分介於 4 至 10 年之間。樣本多以高考三級或地特三等作為最近一次的考試分發，少數 2003 年前入職的樣本是透過基層特考入職或以專技考試入職轉任公務人員。樣本的現職職等從委一至最高簡十，多數樣本在受訪時的職等為薦六到薦八。他們的工作（初任及現職）涵蓋 36 個職系，當中初任為行政職系者達 42 人，技術職系者達 35 人（如附件二及三）。

本次訪問樣本最多機關轉調次數達 6 次，大部分樣本僅經歷一次轉調（共 46 人），其次為二次（22 人）。有兩個樣本僅有轉職系經驗，沒有轉調工作機關。此外，共有 36 人有轉變職系經驗，其中 11 人已從技術轉進行政職系（另有 3 人曾從技術轉進行政職系，之後又轉回技術職系）；因此，於受訪時仍留在技術職系之樣

本為 24 人（如附件三）。

表 1 有效受訪樣本分布表

初任年分與 考試種類	現職機關 層級別	其他條件	行政職系 (初任)	技術職系 (初任)
2003 年前	不限		5	7
高普初考 (2008 年後)	中央機關	僅有中央機關工作經驗	4	3
		曾有地方機關工作經驗	5	5
高普初考 (2008 年後)	直轄市*	臺北	1	1
		新北	2	1
		臺中	1	1
		臺南	1	1
		高雄	2	1
地方特考 (2003 年後)	直轄市*	臺北	1	1
		新北	2	1
		臺中	1	1
		臺南	1	1
		高雄	1	2
高普初考 (2008 年後)	地方縣市 [†]	北	1	1
		中	1	1
		南	2	1
		東	1	1
地方特考 (2003 年後)	地方縣市 [†]	北	1	1
		中	2	1
		南	1	1
		東	2	1
地方特考 (2003 年後)	中央機關		4	1

* 在規劃本研究時，桃園仍未升格為直轄市。

[†] 北中南東部地方縣（市）分別是指，北部：基隆市、桃園縣、新竹縣、新竹市、苗栗縣；中部：彰化縣、南投縣、雲林縣；南部：嘉義縣、嘉義市、屏東縣；東部：宜蘭縣、花蓮縣、臺東縣。

資料來源：本研究整理。

伍、內部人力市場之行為

一、進入公門之原因

在討論本次受訪樣本的內部人力市場行為之前，本節先簡略分析他們進入政府職場工作之原因，這有助於理解他們後來之請調行為。絕大部分受訪者當初考公職的原因皆是追求「穩定保障」。當中，部分樣本所受專業教育較導向公職（如政治／公共行政、公共衛生、社工、護理、水利／土木工程），另一部分則因為其所受教育之專業出路不佳（如教師）或不感興趣、或家裡所在地私部門工作機會不多，故直接選擇投考公職。而那些曾經在私部門工作的樣本當中，頗多是因為不喜歡或不適應相關私部門的工作環境（例如工資低、工時長或上下班不定時、無法兼顧家庭），再加上經濟不景氣，故轉移投考公職，期待改善工作環境及待遇。也有一些樣本在投考公職前就在政府機關（包含郵局）擔任約聘僱人員或臨時人員，或者工作上有與政府機關業務往來，覺得政府工作環境待遇不錯，或覺得既然已在政府機關工作就「順理成章」地往正式人員的方向走。

另外，一些樣本反映自身畢業後不知投身什麼行業，故就「試試看」；而且不少樣本的父母家人（特別是父母也是公務人員的）也往往會鼓勵他們考公職。個別樣本剛巧因為準備證照考試，順便考相關的公職類科，或因為出現時間空檔可以「考一下」（如服兵役前或於讀研究所期間），就「意外」考上。受訪者在選擇考試類科上，一般會受到其學校教育所引導，傾向與其所學專長有關，特別是技術職系入職者。但行政職系入職者則較因應考試準備難易度、職缺情況或受補習班的推薦影響來挑選類科，比較會脫離原本的專長，且有一些會採策略性選擇，先找容易進入政府機關工作的考試類科，然後進去後再轉職系。其中一位現於地方政府教育處工作的受訪者，他本身也接受過師範教育，但卻刻意向一般行政類科，因為他覺得職缺比較多，且知道未來可憑學分轉教育行政（受訪者 ABCN1）。

基本上，樣本所反映進入政府職場主要動機，並非認為公部門工作具挑戰性或有意義，這些積極動機或具所謂「公共服務動機」（public service motivation）（起

碼在進入公門時)。⁵ 對大部分受訪者而言，公職就是一個「職海救生圈」，作為遇到私部門工作情況不理想、經濟不景氣工作難求或對自己前途不知去向下的最佳選項。他們當中，部分對政府工作的想像是工作壓力較低，比較安逸，但有時考試分發的工作單位情況比預期往往有落差，這也促使他們必須進入政府內部市場找職缺進行調適。其中一位受訪者對機關人力流動現象就作出以下評論：

他們會走可能就是……不是你想像公務人員那麼的輕鬆，那如果是這樣，一樣賺三萬多、四萬多，要被你這樣壓榨的話，那我寧願去業界就好了，大家最終的想法就是，我考試的目的就是穩定跟輕鬆嘛，可是如果這個工作不是穩定或輕鬆的話，是不是大家就會走了（受訪者 TCBE2）。

二、請調動機

樣本公務人員經考試分發到政府機關服務後，其請調動機可大約分為三大類：家庭地理因素、積極因素及消極因素。

（一）家庭地理因素

家庭地理因素是基於家庭所在地與工作地域之間距離所作出之請調。這首先導因於我國的考試分發制度，其以考試分數高低並依考試錄取者填寫志願優先順序作分發的依據。然而，絕大部分樣本皆傾向以「離家近」作為選擇機關的優先考慮。一旦由於自己分數不高、或其所選的地區較為熱門但職缺較少、或考試類科本身職缺不多，則極有可能分發到「離家遠」的地方，所以他們多在轉調限制屆滿前後（俗稱綁約到期）就開始尋找職缺。有些主管對外地來之菜鳥已早有心理準備，他們不會待很久。有一位受訪者更說：「我一去（報到），主任介紹我的時候，就說啊，這是我們新科員，高考來的，很優秀，可是應該待不久，應該期滿就會回臺北」（受訪者 ABAC2）。而實際上，所謂綁約也並非完全不能動。其中一位受訪者是 2015 年高考入職，但分發到一個相對「離家遠」的機關（其實已是他家鄉的所在縣市）。理論上他要被綁約三年，但由於這限制僅是主管機關以外之機關，所

⁵ 只有一位受訪者反映，因為大學時曾投入學校的公共事務，所以對公共服務很有興趣，所以投考公務人員（受訪者 ACCS1）。

以他仍可調到其他所屬機關，故他分發報到後就馬上找新職缺，在一年內遷調到「離家近」的機關（受訪者 TBBD1）。

就算經地方特考管道入職的公務人員，情況也沒有差太多。基於職缺分布的不平均，很多受訪者是以職缺多寡及職缺競爭度作為報考地區的標的，甚至自己家鄉根本沒有相關職缺，而必須報考他區。而過去地方特考是以大區劃分，就算報考到自己家鄉所屬的大區，也不一定能分發到自己家鄉的縣市，所以他們仍會在三年限制期限屆滿後，尋找該大區內較「離家近」的職缺。

反而，一些「舊世代」入職的公務人員則不用煩惱上述問題。本研究有訪問了一位 2008 年前普考入職的公務人員，因為他是增額錄取的，家在宜蘭。在當時制度下，他不用填志願，而是直接從行政院人事行政總處「事求人」網站找職缺，投履歷面試。所以他可以直接挑選宜蘭的職缺（受訪者 AANG3）。

此外，部分受訪者在入職時仍未成家，但後來結婚，甚至已有兒女，所以為了與另一半團圓或方便照顧孩子，而必須請調到「離家近」的機關。當然，也有一些樣本個案在轉調考慮上不一定以「離家近」作為考量。個別一些未婚樣本是多年在臺北上學的中南部人士，大部分朋友都在北部，所以最終挑了北部中央機關為轉調對象（受訪者 ABAL2；ABAL3）。不過，也有分發到新北市政府工作之普考入職人員認為雙北生活費太高，所以必須請調到雙北以南的地區（受訪者 TBBB1）。

另外，不少受訪者反映，他們本身除了以「離家近」為考量外，也會以「中央機關優於地方機關」作為基準。這除考量到中央機關升遷機會相對較佳、資源福利比較多之外，也有人認為地方機關比較辛苦，特別是要面對民眾的部門。不過，對已成家的受訪者而言，家庭考量仍然是優先。若家庭不在大臺北地區，他們就算想往中央機關發展，也只會考慮派駐地方的中央機關。

在本次受訪中，有一個特殊案例，他是土木工程職系入職的，其填寫分發志願時，就是以「容易異動的單位為優先」。他根據前輩的分析，認為就土木相關職務不能待在一個機關太久，否則負擔會越來越重。所以他挑了一個容易異動的中央機關，但工作地點在臺東，其家卻在臺中（受訪者 TBAC3）。

（二）積極因素

所謂積極因素是指因應未來「進取性」的發展考量而尋求請調。不論是否分發

到「離家近」的機關，大部分受訪者工作到一段時間後就開始萌生去意。在 2008 至 2014 年之間以高普初考入職的公務人員有所謂一年綁約期的限制（實質上連同訓練時間算是一年四個月）；而地方特考入職的公務人員則受三年內不得離開原分發機關之綁約，所以追求「離家近」高普考初考入職者大多會在工作一年多後就試圖請調；而地方特考則三年後。但就算沒有這考量，大部分樣本會在綁約期滿後之一段時間內因應其他相關職涯發展之因由而請調。其中一位分發到大學工作的受訪者就認為：「公家機關比起來它是比較輕鬆啦……[但]在學校學不到公務的那些東西啊」（受訪者 ABAL2）。所以他僅待了該大學一年八個月就請調到其他機關。另一位分發到區公所工作的受訪者就認為公所「編制比較小……事情比較單純，想看看……不同的，看看比較大的單位在做什麼事」（受訪者 TBBF1）。所以他在公所工作三年半後就請調離開。另一位受訪者則在第一個機關待了八年，「忙了八年……想要換一下環境……單純想挑戰一下不一樣的工作」（受訪者 AANG3）。一位以地方特考五等入職分發到地方稅捐處擔當辦事員的受訪者也認為其工作「不會[辛苦]，但是因為比較制式化的工作，就是收發……比較 routine」（受訪者 ACBA1），所以也在該機關工作三年半後請調。也有一位在地方教育局工作的受訪者，於他在該機關工作七年後，知覺自己有一些「行政慣性」，一些「大家不喜歡的公務員性格就出來了」，所以便想去其他縣市相同性質機關磨練一下，未來再去教育部工作（受訪者 ACCN1）。其實對很多受訪者而言，待一個機關三年本身就算是頗久或是基本歷練，需要換一換工作環境。

也有一些基於自身的專業志趣，希望找到一些貼近自己工作興趣的工作，這特別是從技術職系人員中發現。有兩位在農委會所屬機關工作之受訪者便是如此，其中一位在初任分發到的機關中被行政雜事纏身，故請調到試驗單位（受訪者 TBAL4）；另一位本身是臺北人，但其考試分發機關為澎湖，其後請調至臺中，皆是以工作內容為優先考慮，希望跟研究工作有關（受訪者 TBAC2）。

總之，工作單調、想學習新東西、專業志趣，甚至就是想換一換工作環境的想法，往往是請調他機關之「推力」（起碼作平調）；同時，外機關提供的晉升機會就進一步給予請調之「拉力」。當公務人員考績結果不差，其往往很快就獲得升職等資格（只需要三年考績一甲、兩乙或兩年考績皆列甲等）。若外機關有更高職等或職務列等更高的職缺，便會吸引他們跳槽，也較能合理化他們的請調。在各職系

受訪者中，人事行政職系似乎較為有系統地安排人員以請調方式升遷，而且請調過程也較順暢。有某直轄市人事人員就表示，其機關針對做滿兩至三年的薦任人事科員，會把他們納入名單，並主動提供基層主管升遷資訊，讓他們去報名申請（受訪者 ACAG1）。另外兩位在不同直轄市工作的人事人員也有類似的說法（受訪者 ABBB1；ACBE1）。

不過，求取晉升的請調有時也不一定是完全積極性的。有受訪者就提及他的觀察：因為臺南縣市 2010 年合併升格直轄市，有很多新的缺，他發現有很多雲嘉南的公務人員就跑去臺南市，占高職等的缺，然後過一陣子又降調回來，這並不影響其本俸薪水（受訪者 AANG5）。另外，有一些職系本身在機關內缺乏升遷機會，例如資訊技術職系。有這職系之受訪者就表示其工作機關就只有一個資訊技術職系的職位，所以要升遷必須往其他機關跑（受訪者 TCBA1）。

此外，有一些請調他機關的動機是為了方便讀書進修。這裡也視為積極因素。當工作單位業務繁忙而又想進修時，一些受訪者就會請調到工作相對輕鬆或容許請假上學的機關。另外，其中一位受訪者原本是主管，準備出國進修，但因為進修期間不能兼任主管，必須降調，所以他就請調他機關（受訪者 TCBA1）。

（三）消極因素

所謂消極因素是指基於對自身不利的因素或對工作不滿而尋求請調，這相對於積極因素更為普遍。具體上，這因素包括工作負荷量、工作適應問題、工作高風險性、人際關係問題、公平性問題。

首先，雖然有一些曾於私部門工作的受訪者認為在政府工作相對輕鬆，但這要視是什麼地方及什麼機關。對很多受訪者而言，公務人員的工作比預期中壓力大，因此萌生請調的動機。

[比預期]差太多吧，以前覺得公務員就沒什麼太多業務（受訪者 TBAL4）。

大部分公務員都會說跟預期[想像]中不太一樣……公務員怎麼會加班加成這個樣子（受訪者 ABBE2）。

業務壓力很大，然後我比較當初會想當公務員其實就是希望比較安穩一

點，或是我的假日有我自己的時間（受訪者 TBAL2）。

壓力好大……一開始[來到這單位]就真的很想跑，其實我是想忍耐一年，因為想說有工作經驗，然後也的確忍耐了一兩年（受訪者 TBAL5）。

當工作壓力造成人力流失時，這會進一步增加留下來工作人員的壓力，迫使更多人離開，甚至寧願重考。

那時候大家都想走，因為大家都跑不了（註：即商調不放人），都靠考試走，所以那一年度我記得同一次考上走的就三個，一個科而已就一次走三個，都考試走的（受訪者 TBCT1）。

其實，本次研究受訪者大多反映其離開過的機關人事流動率非常高，特別是地方基層機關。

另外，少數受訪者並不適應某些工作形態或不想持續維持該工作形態，故請調到工作屬性不一樣的機關。其中一位被分發到交通部觀光局工作的受訪者，由於要負責稽查工作，會隨時被召回處理事情，工作時間不固定，又需要跟旅遊業者交際，與個性不合，所以請調到工作比較靜態的機關（受訪者 ABAC1）。另一位被分發到地方環保局工作的受訪者（技術職系），在環保機關工作已八年，由於不想一直輪班工作，所以轉到其他機關做一般行政工作（受訪者 TCBB1）。

還有一些是涉及工作的認同問題。其中一位受訪者是政風人員，其覺得「自己做得累啦，然後可能就覺得做政風的工作好像有點不知道重點在哪裡呀，不知道在做什麼」（受訪者 ABBF1），故最後調到一般行政。另一位則是專業社工，原服務於社會局。她批評機關首長（非社工專業的）常常基於政治回應性而要求他們做一些超越社工專業應該做的事，並影響到其專業應該要處理之部分，所以她最後請調至區公所做民政工作（受訪者 ABBA1）。

上述所提及的工作壓力問題，部分是涉及某些職務的高風險性。所謂高風險主要是指容易「犯官司」。很多受訪公務員表示一旦要負責採購工作，都會面對司法風險。其中，土木及水利工程職系的工作者更是最大宗。當中一位受訪者更說：「如果一直做水利土木業，你要一生不卡官司，很難」（受訪者 TBAL3）。另一位更認為他找職缺請調時，「好缺的定義，就是不用辦工程[採購]」（受訪者 TCBE2）。另外一位原本一直做機械維修工作的公務人員，由於家庭因素請調到高

級工業職業學校工作，原本職務也是維修工作，但主管突然要求他接手兼辦採購。當到任兩個月後，上一手承辦人就被羈押，使他非常恐懼；且接手這工作後，一直都有檢調人員來做調查，使他必須承擔額外工作。所以他待在該校三、四年後就請調離開（受訪者 TANG5）。

另一個請調的消極因素是人際關係問題。有部分是與長官不和，例如與新升任的長官在工作上有不同看法或衝突（受訪者 AANG1；ACBF1），又或者長官管理方式太苛刻，所以部屬陸續請調離開：

其實我算是第十二個離職的……到今年年底大概二十五個離開了，然後大部分其實都是中堅分子，像課長啊，然後課員這樣子（受訪者 ACCT1）。

另一位受訪者原本在機關內工作一直十分愉快，但後來工作調動後被某位同事不斷騷擾，長官無法有效處理，所以她只有自行找職缺請調（受訪者 ACAG3）。

最後，員工知覺到工作場所的不公平待遇時，也會催生請調行為。一位被分發到地方工務機關的一般行政人員就覺得相對於技術職系人員，自己會不被重視，所以他「考進去當下[他]就想換單位，只是[他]有受那個限制，一年四個月」（受訪者 ABCN1）。另一位普考分發到地方衛生機關當辦事員受訪者，就抱怨她跟單位內其他委任五職等至薦任七職等的衛生稽查員一樣要跑外面做稽查工作，所以覺得不公平，故綁約期滿後就馬上找職缺（受訪者 ABBE1）。

上述案例可能只是個別工作安排問題，但也有受訪者評論指出普遍上對新人有不公平的工作安排情況。一位公職年資十一年的受訪者就批評，很多機關內的資深人員沒有協助新人做適應工作，「有新人[來到]就會想法趕快把不喜歡的業務趕快丟給他，抱著我喜歡做的」（受訪者 TCCN1）。另一位受訪者也觀察到由於勞逸不均，新人流動率很高。他本身在某一機關待了四年多算是最久了（受訪者 TCCT1）。

三、請調機關之取向

不管是考試分發填志願或分發後之請調，受訪公務人員會有一些挑選機關之普遍取向。一般認為中央機關優先於地方機關（地方特考入職者除外，其在入職及最初六年不能轉調到中央機關），直轄市機關又優先於一般縣市機關；地方一級機關

又優先於基層機關。

高層級機關較受歡迎除了上述提及的升遷機會外，也涉及到認為機關運作較有制度；當中，更多會提及對地方／基層機關的負面形象。就算不涉及上述「犯官司」的風險，很多受訪者對地方，特別是第一線機關，都會有所卻步：

問：主計總處有什麼好處？答：好處喔！比較不對民眾，他業務比較單純（受訪者 TBAL1）。

越非直轄市的地方，覺得被政治干涉[比較多]（受訪者 ABBA1）。

縣市政府常常要加班到八、九點，而且有派系……因為[有]政黨輪替……比較多輿情壓力（受訪者 TBAL5）。

[地方]幾乎都是民選首長，所以有時候他們就會不太把公務人員當成公務人員，就有點像是那種，反正今天我選上了我就是一方之霸，就是接下來全部是我的（受訪者 ABAL1）。

第一線人員比較容易接觸到廠商或者一些民代壓力（受訪者 TBAL3）。

誠然，中央機關不見得就不會接觸民眾或不用做政策執行工作，這主要是指一些四級機關，那裡的工作人員其實跟一般地方第一線機關無異，所以某些於中央四級機關工作的受訪者，其工作單位之人事流動率一樣很高。不過，總體而言，本次受訪樣本中，甚少有從中央轉調地方機關之個案。⁶ 這些少數個案都是跟家庭因素有關，包括婚姻（受訪者 TBCM1）；父親過世，需要人照顧母親（受訪者 ABCS1）。還有一位是原本分發到國民健康局的人事人員，在臺中上班（中部人士），但後來組改，辦公地點搬遷到臺北，故他寧願「離家近」而請調到臺中市政府機關（受訪者 ABBA1）。

而在請調的路徑上也非只考慮位階的晉升。有一些受訪者在討論到未來職涯的規劃上竟然是想降調。這類人員主要是已晉升到一些「瓶頸」位階（如九職等），不容易持續晉升。兩位由地方特考入職的人事人員，後來請調到中央部會工作，並晉升至九職等專員，就表示下一階段可能會降調。其中一位考慮要回鄉，但到地方

⁶ 本次抽樣涉及現職中央機關的部分，有區分是否有地方機關工作經驗，作為抽樣原則，但針對地方機關樣本，並沒有特別作這樣的區分。

政府不太有平調之可能，所以唯有降調（受訪者 ACAG2）；另一位則覺得中央二級機關工作比較忙，他有意找一個四級機關的八職等主管缺，加上主管加給，還會比現職收入更多（受訪者 ACAG1）。還有一位現職區公所的課員，未來亦想降調，他覺得每月收入未差多少，他只想工作內容單純一點，生活品質好一點，壓力少一點（受訪者 ABBF1）。

四、職系之轉變

職系之轉變是內部人力市場行為之另一個反映。很多時候請調機關不單是轉變工作場所，也同時是轉變專業。從統計上看，本次受訪者中，42 位行政職系入職者中，有 15 位曾轉變職系；而 35 位技術職系入職者中，就有 22 位曾轉變過職系，所以技術職系入職者的專業移轉情況較為明顯，且有 11 位在受訪時已轉進行政職系。不過，實質上，一些技術職系人員之職系轉變僅是移至密切關聯的技術或行政職系，如土木與水利技術之間，以及環保技術轉至環保行政、交通技術至交通行政。當中，3 位曾轉入相關技術的行政職系，最終又轉回技術職系。

但值得注意的是，有 5 位土木工程職系入職受訪者，有轉至經建行政職系，當中 3 位更在受訪時再轉至一般行政或交通行政。這種透過經建行政，再往外轉入行政職系的做法，似乎在某些技術職系人員之間普遍發生。有時，技術職系人員的工作調動及升遷本身就會「自動」轉變職系。其中有兩位受訪者其實從來沒有請調過機關，但因為工作調整到負責較多行政工作，所以就從環保技術轉至環保行政（受訪者 TCCS1），及從土木工程轉至經建行政（受訪者 TCBF1）。後者更已轉入一般行政職系；前者也會考慮未來轉進一般行政。最後，有兩位受訪者的專業轉移差距性頗大，其中一位從最初的獸醫職系轉到農業行政，再轉到一般行政，受訪時已轉到社會行政（受訪者 TANG4）；另一位則是從公職護士轉至衛生環保，再到一般行政，現在轉至人事行政（受訪者 TANG7）。

循行政職系入職的受訪者相對轉變職系的幅度較窄，這涉及行政職系較傾向通才性，故不能轉進技術職系或專業行政職系。一般情況是各種專業行政職系轉入一般行政。當然也有個別一般行政入職者轉入專業行政職系，包括上述已受師範教育的受訪者就從一般行政轉入教育行政。也有受訪者表示，為商調自己偏好之人才，機關甚至會為其改變職系要求。例如某市為了商調一位一般行政職系的人員到自己

的觀光部門工作，特別設該職位為一般行政職系，而非通常的經建行政或交通行政職系（受訪者 AANG5）。⁷ 所以，人才流動的專業屏障或門檻並非很堅固的。

人事行政可說是在本次研究中最受歡迎的職系。8 位人事行政入職受訪者皆沒有轉變職系，且有兩位其他職系入職者轉進人事，這些受訪者也反映暫時不會轉進其他職系（就算其中兩位曾想過要試一下不同性質的工作）（受訪者 ACAG1；ACBE1）。由於人事行政職系僅是面對公務人員，相對工作壓力較少，因而較受歡迎：

人事我們一條鞭，而且我們也可以去管別人，也比較單純一點，因為業務就是[服務]公務員（受訪者 ABAL5）。

五、請調技巧與長官反應

要成功請調他機關，必須滿足兩項基本條件：1. 他機關有適合自己的職缺，並能獲得錄用；2. 現在服務的機關批准你商調至他機關。受訪公務人員大多數是依賴「事求人」網站獲取職缺資訊，然後投履歷及面試。不過也有受訪者是透過人脈獲得資訊，或透過各種管道先打聽職缺情況。且部分請調個案更是預先內定好或根本沒有競爭者，機關將職缺公告上「事求人」只是形式而已。一位受訪者更指出，如果職缺公告時間「少於 14 天的，那個缺幾乎就已經內定了」。他更認為地方的人事權都在民選首長手上，「你想調一個缺的話，好的缺你沒有一些人脈背景關係，事實上很難去調到那個缺裡面」（受訪者 TANG6）。不過，這種需要靠關係的說法，主要來自一些在南部非直轄市地區工作之受訪者，其他地方受訪者並沒有如此的反映。另一位在臺北中央機關工作的受訪者，其家在臺南，也表示南部缺不多，「要調回南部其實真的滿不容易，因為什麼東西其實都要先請人去打聽一下」（受訪者 TCAG1）。的確，有一位原本在北部工作的受訪者，因為婚姻關係想調到南部某縣市，見到有職缺公告都去申請，但結果都石沉大海。所以就透過家人找民代幫忙聯絡推薦，才能去到該地工作（受訪者 ACCS1）。

雖然本次絕大部分受訪樣本皆曾成功請調他機關（除了兩位只有轉職系的樣本），但這並不代表主管是毫無條件地「放人」。有受訪者認為，「通常人家來商

⁷ 依職系轉調規定，一般行政職系人員不能轉調經建行政或交通行政職系。

調很少不放人的啦，他如果不放人，這個長官被外面的人知道，就說這個長官是異類」（受訪者 TANG4）。由於主管本身也是過來人，大多經歷過如此的請調過程，所以阻擋後輩請調似乎說不過去，頂多是讓主管有心理準備，預早安排工作交接。因此有主管會跟下屬說：「你要離開不要跟我講理由，你半年前跟我講就[可以]」（受訪者 TBBE1）。然而，本次受訪者大多是採取「先斬後奏」策略，並沒有事前與主管先溝通。

在這情況下，請調的理由（或藉口）便成為關鍵。受訪者反映，如果是以升調、結婚及回鄉作為請調之理由，一般而言，主管都會「放人」。有受訪者更指出：「結婚……生小孩……父母有生病……通常都是這三大理由，好像擋人家會折損陰德之類」（受訪者 TBAL4）。相對地，降調則比較困難，這某程度涉及主管的面子問題，因為寧願降調也要離開會給外界對該單位不良之印象，「對主管來說，是個侮辱」（受訪者 TCBD1）。

主管面對「突如其來」的「離職通知」通常都會口頭作出慰留，甚至對殷切想慰留之人才提出「升職」的承諾（受訪者 TBAL2）。當然，如果是表現不好的人員，「他巴不得讓你走，他就很開心的簽名」（受訪者 TBAL4）。另一位受訪者也有類似的說法，認為「能力好的一直出不去，能力不好的或者是跟長官不是那麼配合的，反而她出去的機會會比較高」（受訪者 ABBE2）。而面對頻繁或大量人員想離開時，有主管真的會採取不批准的回應，甚至有受訪者指出，一位已經連續擋了五、六個請調案的主管，其對該受訪者請調之一再要求的回應就是，「沉默不語」（受訪者 TBAL5）。

誠然，有些機關或主管會定有內規，如某市就訂了兩年不能走的內規，商調函來了也不放人，就算懷孕，想離家近一點，也一樣沒有例外（受訪者 ABAL5）。有些機關單位基於人力流動頻繁，所以會先跟屬員講好，例如「一年只能放兩個[人]」（受訪者 ACCM2）。政風人員也有一套他們調到非政風人員之限制規定。獲取批准的條件是：1. 升調；2. 平調則需要在政風服務三年；3. 職等不變，但是調到主管職務（受訪者 ABBF1）。

本研究發現，技術職系受訪者之請調過程較會遇到阻擋或波折。這一方面涉及技術工作要求的熟練性較高，承接替代不容易；另一方面是某些職系（如上述的土木及水利）人力流失嚴重，替補不容易。有些工作地點更在偏遠地方，「開了連續

兩三次[缺]，都沒有人願意商調過來，所以就很慘」（受訪者 TBAC1）。所以他們的主管遇到有人請調時，就算不擋下來，也會拖一段長時間才會放人。部分受訪者更要利用民代施壓，逼主管放人（受訪者 TANG4；TBAC1）。

六、對請調現象之看法

從上述分析中，我們可以發現公務人員跨機關請調是我國政府內部人力市場一個非常頻繁且「常態」之現象，但當中實存在一些緊張關係。這緊張關係涉及兩個問題：第一是機關主管是否有權阻擋請調？第二是人員自由請調是否傷害了機關之運作？就第一項問題，個別受訪者提出質疑，認為公務人員請調機關是他們之自由權利，其中一位將其比喻為員工在私人公司之間的跳槽，所以認為根本不需要主管之同意（受訪者 TCCT1）。另一位則引用「特別權力關係」來批評主管阻擋請調的做法，認為這完全不合理：

我覺得你看如果說我今天要因為家裡的關係，我想要回南部工作，這本來就憲法賦予的工作權，那你卻因為機關人力不足然後擋掉我的工作權……這個是違憲的（受訪者 ABCN1）。

以上說法明顯是將請調他機關等同外部人力市場之流動，認為工作者有權自由選擇職業及工作場所。但從內部人力市場之角度看，這說法是站不住腳的，因為用人機關從來都不是公務人員的最終「僱主」，它頂多是「國家」這家「母公司」的「子公司」。若用人機關等同獨立法人的私人公司的話，員工根本就不可能以「請調」方式「跳槽」到別的機關，還享有官職等俸給之保障。當然，請調問題的根本並不是主管是否有權阻擋請調或是否有綁約機制，而是員工的留任意願問題。正如其中一位受訪者評論指出：「對於一個好單位，你根本不用綁，他就會留下來，對於操的，你綁他，他就是在數饅頭」（受訪者 ACBB1）。

縱然存在主管阻擋請調之情況，但並不表示其普遍性。實情上，正如以上已透露，對很多受訪公務人員來說，一位（新進）公務人員待在一個機關兩、三年，然後嘗試其他機關的工作算是頗合理正當的。當然，從人才（專業）歷練角度而言，容許人力流動或許是對的。問題是，我國的公務人員的人力流動是以「無序」或「無規劃」的方式進行，其結果就是，對很多人才流出機關而言僅是一種「純粹人

才流失」現象而已。以下是一些受訪者對曾服務過機關的人才流失情況之描述，從管理角度看，這些機關單位情況已到達災難性的臨界點：

[我在這裡已待了]六年多，[算非常資深]，其他再資深的就約聘僱，因為他們每年續聘下來，他們已經比我們更資深……[連]科長都換了好幾個（受訪者 ACAG4）。

我那時候還是前十老……所以我四年[年資]算前十老的，我們這邊其實兩年就算資深（受訪者 ACCN1）。

我們科長就滿驚訝的說：什麼，你要走。因為我們那時候科長剛來，然後我們科又沒有其他正式人員（受訪者 ABAL4）。

一個單位內員工只有兩、三年年資便算資深其實是頗可怕的事情，更不用說一位剛上任的科長面對下面一個正式人員都沒有之窘境。如果上述情況並非孤立案例的話，我國政府機關運作績效出現問題之原因，是不言而喻了。

已擔任主管的受訪者對員工請調行為相對地會與非主管人員有不同看法。一位在地方機關擔任科長的受訪者就反思指出：「工作常常在調動，變成說業務來接的人都模糊，會造成推動的困難……主管是去掌控整個大方向……可是最主要還是承辦人，你承辦人[對工作]不熟[練]，我主管不可能跳下去幫你做，如果你常常調動，我們也很累呀」（受訪者 TCCS1）。

一位公職年資已達 36 年，現職於地方衛生機關的受訪者，就表示其服務的衛生機關人力相對穩定，認為這對機關比較有利。但她觀察到與其機關有業務合作的社會局則是另一回事：

社會局（人員）流動很快，我們現在跟他們在做業務接觸的時候，我們就知道他們因為人員流動，他們落差很大……他們中間斷層很大（受訪者 TANG2）。

陸、討論與結論

上述訪談發現進一步確認，我國政府內部人力市場之運作是傾向「以員工個人為中心」的機制。公務人員可以基於各種動機，以「請調」方式滿足自身的需求，

甚至在投考國家考試階段已策略上盤算未來內部人力市場之操作性（如上述提及考生會因應職缺多寡來挑選類科，但實質上，他們志在未來方便轉進其他真正屬意之職系），而機關管理者在控制這人力流動上手段有限，甚至被認為欠缺正當性。這彈性機制明顯導向個人利益而相對犧牲組織利益。

當然，公務人員請調動機是多樣性的，也存在其合理性。最顯然的是家庭地理因素，其的確為我國不合理考試「分發」機制提供「分發事後」的調劑。從訪談中可以發現，「離家近」是絕大部分人挑選機關之主要考量，但分發制度無法有效做到這配對功能。然而，調劑功能與其他功能是同時並存的，且反映了其他制度設計之問題。

首先，雖然請調動機存在個人積極因素，但這大多是以一種「無規劃」的方式進行，部分也反映了機關欠缺對人才培育工作，驅使其自我尋找發展機會。而跨機關的職位晉升或因本機關欠缺晉升機會所造成的人才流失，則反映職系管理之問題。在本次研究中，僅發現人事人員（或加上其他一條鞭管理人員）較具有系統性之管理，其他職系之管理則較為鬆散，晉升階梯混亂、堵塞、交雜互通，容易造成人才及專業流失，特別是技術職系人力。

雖然從人力資源管理角度看，人力流動可以擴闊員工的經驗及改善他們的總體工作素質，但本次研究所發現的請調動機大多是基於消極因素（若排除家庭地理因素），請調只是一種人員「退縮行為」（*withdrawal behavior*）的反映，而非豐富員工歷練，甚至是機關欠缺對人力運用規劃之反彈效果（如將所有厭惡性工作交給新人處理）。更有受訪者就這樣說道：「每次[工作]受挫折就看一下『事求人』」（受訪者 ACCT1）。縱然請調可以消除員工與組織或管理者之間的緊張關係，但並不會解決某些機關長期存在的管理缺失問題（例如土木水利工程採購問題），因為大家（包括主管）只會用調遷來解決自身的困局，這最終受害是公眾利益。

以上所揭示正好指出公職並不是一個行業，而是很多個行業，裡面包含很多「受歡迎」及「厭惡性」行業或工作。但我國在制度設計上似乎僅將其視為一個大行業—公務人員。雖然因應政府機關工作多樣性，在考選上也採行「專才進用」，但當人才進入政府後卻馬上採取「通才管理」模式，且所謂「通」除容許中低階公務人員之間進行跨專業流通外，也容許跨機關層級的流通，這對基層機關特別不

利。這種「升官圖」⁸式的人事制度，目的只為國家留才，卻不為組織／專業留才。

此外，當考試院為外部人力市場嚴密把關之際，內部人力市場則欠缺有條理的管制，且彈性制度助長投機行為，存在大量潛規則，甚至外部政治力量的干預涉入。原則上，主管有權力為機關／專業留才，但現實上面對龐大的壓力衝擊，欠缺制度支持（除了對考試分發人員之綁約外），最多只能透過自設內規，與員工建立非正式契約。如果機關職缺是相對容易替補的話，主管更沒有很大誘因抵擋請調壓力。但不管工作是否非常專業，員工流動性過高，仍然會影響業務運作。因此，我國政府內部人力市場之運作的確讓公務人員有很多彈性選擇的機會，但欠缺對機關／專業利益之思慮。這最終是連結上公眾利益，傷害民生。

柒、政策意涵

以上分析並非否定公務人員的工作選擇自由，請調也的確可處理人與工作不適配，以及人與組織不適配之問題，惟內部人力市場與外部人力市場之間的選擇自由不應劃上等號，因為後者是在公開競爭之下進行（如重考），且要付出較高的代價（如在限制轉任期限內另以考試獲取其他任用資格，則必須重新銓敘審定俸級）。更重要的是，理應平衡個人與組織之間的利益，不應過度向個人利益傾斜，所以應排除濫用請調機制，及堵塞引起投機主義行為之漏洞，同時紓解個人與組織／主管之間的緊張關係。

就此，本文發現可導出下列政策意涵：

1. 必須檢討初任者以「分發」方式配置工作之方法。在平衡用人機關與考試錄取人員之利益及雙方之選擇權利下，應適度建立兩者之配對機制，在初次工作配置上就解決員工「離家近」之需求（若他們以此為優先考量的話）。不應簡單以考試成績高低及錄取者志願作為工作初次分配之基準。畢竟，工作配置功能不等同於大學考試之分發。
2. 在舒緩「離家近」之合理需求時，必須同時防止某些考生以「先考上再調」的投

⁸ 「升官圖」是古代一種以官位升遷為主題之遊戲。在這裡，意指一種普遍適用的單一管道升遷。所有官員，不論什麼專業，都在同一官職階梯上升遷流動。

機主義行為，迫使考生必須慎選考試類科、專業及未來服務機關，降低策略性考試行為，不應讓他們有可隨便從別的機關找職缺離開的期待。因此必須強化對公務人員之跨機關（特別是不同專業性質或部門系統的）與跨職系轉調之限制，為機關及專業保留人才。

3. 考慮到現行制度設計下某些職系升遷機會較少，影響工作前途及士氣，所以我們必須改變職系制度之設計及管理。首先，官職等可依附在職系上，即讓所有職系都有自身的升遷階梯（如一般行政職系內分為多個職等，新進該職系人員從最低職等逐等晉升），而非像現今設計將官職等依附在職務上。這不單可提振士氣，也可建立各職系的專業主義及歸屬感。此外，可整併相近職系，減少不必要的升遷屏障。例如某些專業會二分為行政或技術兩類（如環保技術與環保行政），其實可合併為單一職系就可以。各職系應建立自身的管理（包括俸給與升遷調動）及訓練模式，以強化專業性及可因應市場人力供需來調整薪資，而跨機關調動更應依職系所屬由上而下的規劃（就算員工可作選擇）。
4. 以上措施不會自動解決引發「退縮行為」的負面因素，但由於已縮限了「退縮行為」之選擇（員工只能用辭退方式「退縮」），因此迫使機關首長、單位主管及一般員工正視處理機關單位內一切不適當及不正義之管理行徑（包括對菜鳥公務員欠缺培養規劃或工作分配不公之問題），改變現在縱容的態度。

參考文獻

- 施能傑 (2003)。公務人員考選制度的評估。**臺灣政治學刊**，7 (1)，157-207。
- 徐子晴、林佩怡 (2013 年 6 月 10 日)。不甘淪為「人才培訓班」 北市喊「首都加給」。中國時報，2014 年 12 月 17 日，取自：
<http://www.chinatimes.com/newspapers/20130610000327-260102>。
- 徐有守 (1988)。我國當今人事制度析論 (第二版)。臺北：臺灣商務。
- 陳雅芃 (2011 年 8 月 9 日)。五都吸人才 彰化帶頭陳情：公務員職等應調高。**聯合晚報**，A12 版。
- 張秋元 (2009)。公務人員高普初等考試與公務人員特種考試消長相關問題之研究。**國家菁英**，5 (4)，111-130。
- 蘇偉業 (2010)。從地方政府運用約聘僱人員之調查剖析我國契約公務人力之改革。**文官制度季刊**，2 (2)，77-109。
- 蘇偉業 (2012)。政府契約人力之政策定位與現實：政府內部人力市場之啟示。**文官制度季刊**，4 (1)，33-59。
- 蘇偉業、葉上葆 (2012)。政務、常務及契約用人三元體系下政府彈性用人之研究。考試院委託之專題研究成果報告，未出版。
- Äijälä, K. (2002). *Public sector - an employer of choice? Report on the competitive public employer project*. Paris, FR: OECD.
- Arthur, M. B. (1994). The boundaryless career: A new perspective for organizational inquiry. *Journal of Organizational Behavior*, 15(4), 295-306.
- Bezes, P., & Jeannot, G. (2011). The development and current features of the French civil service system. In F. M. van der Meer (Ed.), *Civil service systems in Western Europe* (2nd Ed.) (pp. 185-215). Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- DiPrete, T. A. (1989). *The bureaucratic labor market: The case of the federal civil service*. New York, NY: Plenum.
- Doeringer, P. B., & Piore, M. J. (1971). *Internal labor markets and manpower analysis*. Lexington, MA: Heath Lexington.
- Greer, S. L., & Jarman, H. (2011). The British civil service system. In F. M. van der Meer (Ed.), *Civil service systems in Western Europe* (2nd Ed.) (pp. 13-35). Cheltenham,

- UK: Edward Elgar.
- Horton, S. (2011). Contrasting Anglo-American and Continental European civil service systems. In A. Massey (Ed.), *International handbook on civil service systems* (pp. 31-53). Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Hwa, L.-J. (2001). The public administration of the Republic of China on Taiwan. In A. Farazmand (Ed.), *Handbook of comparative and development public administration* (2nd Ed.) (pp. 397-408). New York, NY: Marcel Dekker.
- Meier, K. J., & Hicklin, A. (2008). Employee turnover and organizational performance: Testing a hypothesis from classical public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 573-590.
- OECD. (1990). *Flexible personnel management in the public service*. Paris, FR: OECD.
- OECD. (2012). Human resources management country profiles: Hungary. Retrieved from: <http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Hungary.pdf>.
- O'Toole, L. J., Jr., & Meier, K. J. (2011). *Public management: Organizations, governance and performance*. New York, NY: Cambridge University.
- Pinfield, L. T. (1995). *The operation of internal labor markets: Staffing practices and vacancy chains*. New York, NY: Plenum.
- Robbins, S. P., & Judge, T. A. (2015). *Organizational behavior* (16th Ed.). Boston, MA: Pearson.
- So, B. W.-Y. (2016). Flexible internal labor market of civil service in Taiwan: Decentralized job mobility fuelled by a centralized career-based system. *Journal of Democracy and Governance*, 3(1), 111-138.
- van der Meer, F. M. (Ed.) (2011). *Civil service systems in Western Europe* (2nd Ed.). Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- van der Meer, F. M., & Dijkstra, G. S. A. (2011). Civil service systems in Western Europe: Variations and similarities. In F. M. van der Meer (Ed.), *Civil service systems in Western Europe* (2nd Ed.) (pp. 271-285). Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Wise, L. R. (1996). Internal labor markets. In H. A. G. M. Bekke, J. L. Perry, & T. A. J. Toonen (Eds.), *Civil service systems in comparative perspective* (pp. 100-118). Bloomington, IN: Indiana University.
- Wise, L. R. (2002). Public management reform: Competing drivers of change. *Public Administration Review*, 62(5), 555-567.

附件一 訪談大綱

1. 您為什麼想考公職？而當時您如何挑選考試管道（高普初或特考）及類科？
2. 當你通過考試時，你是根據什麼考量填寫工作機關志願？
3. 你如何評價考試分發到的機關？
4. 請說明一下每次請調背後的原因、取得職缺資訊的管道及挑選機關單位的考量？
5. 請說明一下每次請調所需要使用的技巧策略？
6. 請說明一下每次請調所遇到的困難及障礙？
7. 請預估未來是否仍有請調之可能性及原因？

附件二 初任情況

項目	內容	行政職系	技術職系
性別	男	21	26
	女	21	9
初任人員類別	一般人員	31	30
	人事人員	8	0
	主計人員	2	0
	技術人員	0	5
	政風人員	1	0
初任考試等級	初考	2	0
	普考	4	5
	高考三級	16	15
	高考二級	2	0
	專技考試	0	3
	地特三等	12	9
	地特四等	4	1
	基特三等	2	1
	基特四等	0	1
初任服務地點	基隆市	2	0
	臺北市	9	5
	新北市	2	4
	臺北縣	6	1
	桃園縣	1	1
	新竹市	0	1
	新竹縣	1	0
	苗栗縣	2	0
	臺中市	0	1

項目	內容	行政職系	技術職系
初任服務地點	彰化縣	1	3
	雲林縣	2	2
	南投縣	0	0
	臺南市	4	2
	臺南縣	0	2
	高雄市	4	1
	高雄縣	0	2
	嘉義市	0	1
	嘉義縣	2	3
	宜蘭縣	2	0
	花蓮縣	1	1
	屏東縣	1	1
	臺東縣	2	3
	澎湖縣	0	1
初任職系	一般行政	12	
	一般民政	5	
	社會行政	0	
	人事行政	8	
	戶政職系	1	
	社會工作職系	2	
	教育行政職系	4	
	新聞職系	2	
	會計職系	1	
	農業行政職系	1	
	衛生行政職系	1	
	政風職系	1	
地政職系	4		

項目	內容	行政職系	技術職系
初任職系	農業技術職系		1
	林業技術職系		1
	土木工程職系		13
	水利工程職系		3
	建築工程職系		0
	機械工程職系		1
	資訊處理職系		2
	測量製圖職系		4
	交通技術職系		1
	衛生技術職系		1
	畜牧技術職系		2
	獸醫職系		1
	環保技術職系		2
	環保衛生職系*		1
	都市計畫職系		1
	公職護士		1
	總數	42	35

*環保衛生職系現在已不存在。

資料來源：本研究整理。

附件三 現職情況

項目	內容	行政職系	技術職系
性別	男	30	17
	女	23	7
公務人員年資	3年以下(含3年)	3	3
	4-5年	12	3
	6-10年	21	11
	11-15年	11	5
	16-20年	3	1
	20年以上	3	1
現人員類別	一般人員	43	24
	人事人員	9	0
	主計人員	1	0
現職等	委一	1	0
	委二	1	0
	委三	3	2
	委五	6	1
	薦六	10	5
	薦七	13	7
	薦八	14	7
	薦九	4	2
	簡十	1	0
	現服務機關地點	基隆市	1
臺北市		14	7
新北市		7	1
桃園市		0	2
新竹市		1	0

項目	內容	行政職系	技術職系
現服務機關地點	臺中市	4	5
	彰化縣	3	1
	雲林縣	1	0
	南投縣	1	1
	臺南市	4	1
	高雄市	6	3
	嘉義市	3	0
	嘉義縣	2	0
	宜蘭縣	2	0
	花蓮縣	3	1
	屏東縣	1	2
	臺東縣	0	0
轉調次數	0 次	2	0
	1 次	28	18
	2 次	17	5
	3 次	4	0
	4 次	1	1
	5 次	0	0
	6 次	1	0
轉職系	人數	26 (含技術轉行政 11 人)	10
現職系	一般行政	19	
	一般民政	3	
	社會行政	2	
	人事行政	10	
	戶政職系	1	
	勞工行政職系	1	
	文化行政職系	1	

項目	內容	行政職系	技術職系
現職系	教育行政職系	6	
	會計職系	1	
	經建行政職系	2	
	農業行政職系	1	
	環保行政職系	1	
	地政職系	4	
	交通行政職系	1	
	交通技術職系		1
	農業技術職系		1
	林業技術職系		1
	土木工程職系		9
	水利工程職系		2
	都市計畫職系		1
	機械工程職系		1
	資訊處理職系		2
	農畜水產品檢驗職系		1
	測量製圖職系		2
	衛生技術職系		2
	畜牧技術職系		1
	總數		53

資料來源：本研究整理。

An Exploratory Study of Government Internal Labor Market in Taiwan: Balance of Interest between Individuals and Organizations*

Bennis Wai-Yip So **

Abstract

This article analyzes the cross-agency (cross-profession) mobility of civil servants in the government internal labor market. In-depth interviews with staff members from nationwide governments, different levels of agencies and class series, and those recruited through different levels of general examinations and special examinations for local governments were conducted to explore their motivations of transfer, orientation and skill of transfer, responses of their higher-ups, and their reflections on the mobility phenomenon. The analysis underscores the struggle between organizational and individual interests, and helps to facilitate reflections on the design of the government personnel system in Taiwan.

This study finds that the government internal labor market in Taiwan is

* This study is sponsored by Ministry of Science and Technology (MOST 104-2410-H-004-095-MY2). The draft of this paper was presented to the International Conference of Taiwan Association for Schools of Public Administration and Affairs 2017 - Innovation and Reform of Public Administration (2 June 2017).

** Professor, Department of Public Administration, National Chengchi University, e-mail: bennisso@nccu.edu.tw.

oriented towards an “employee-centered” mechanism that promotes individual interest at the expense of organizational interest. Job mobility in principle can help broaden job experience and improve job performance. But in fact the mobility is, to a large extent, motivated by negative factors, reflecting the “withdrawal behavior” of the staff and the lack of workforce planning. Therefore, the mobility tends to have a harmful effect on the government.

This study suggests that the mechanism of the internal labor market should not give too much favor to individuals. The institutional design should try to exclude the abuse of the mechanism and close all loopholes incurring opportunism. At the same time, the tense relationship between individuals and organizations/superior officials should be adequately mitigated.

Keywords: internal labor market, job mobility, job transfer, class series

我國公職人員利益衝突迴避法 對地方廉能治理影響之研究

莊乃慧、袁鶴齡*

《摘要》

綜觀全球國際政治環境，倡廉反貪已逐漸成為世界各國政府發展之重要目標，亦為全球性公共治理重要議題。國內目前針對廉能治理之研究，多以國家整體為探討對象，針對於地方性反貪腐議題之研究相對較少，因此，如何強化地方政府廉能治理實有進一步探究之必要。

觀諸我國歷年來貪瀆之發生，其行政官僚常憑藉龐大公務資源及組織人脈關係，進行不當利益輸送，以獲取自身或關係人利益，甚或國家資產。我國自 2000 年訂定公職人員利益衝突迴避法，從歷年來違法之裁罰案件及受處分人身分類別分析顯示，地方政府公職人員與其關係人間不當利益輸送情況嚴重，反映出我國地方廉能治理之重大隱憂。

為探究國家廉能政策施行於地方治理過程中之執行現況及影響，本文茲以近年來地方政府公職人員違反利益衝突迴避法案件，綜整研析受處分之公職人員身分類別、弊端行為態樣、違反法律規範及效

投稿日期：106 年 5 月 31 日。

* 莊乃慧，國立中興大學國家政策與公共事務研究所碩士，email: a0932156722@hotmail.com。
袁鶴齡（通訊作者），國立中興大學國家政策與公共事務研究所教授，email: hlyuan@nchu.edu.tw。

果，藉以發掘地方政府易滋不當利益輸送之貪腐弊端態樣及成因，並結合地方政經系絡環境作一整體性探究，提供我國地方廉能治理之興革建議，期望健全迴避制度之價值法制化，遏阻地方金權政治貪污腐化暨不當利益輸送現況，將地方行政治理導向「公開、透明、課責」之廉能政治。

[關鍵詞]：廉能治理、利益衝突迴避、地方治理、反貪腐

壹、前言

貪腐的問題一直存在於政府部門，它不僅侵害了人民的權益與經濟投資的意願（Mauro, 1995），亦腐蝕人民對政府之信賴，甚而危及國家政權統治之正當性，且對於國家整體之行政治理影響甚巨（Caiden, 2001）。聯合國反貪腐公約（United Nations Convention against Corruption, UNCAC）序言即明確點出：「貪腐對社會穩定與安全所造成之問題和構成威脅之嚴重性，破壞民主體制……並危害永續發展及法治，……預防及根除貪腐為所有國家之責任。」¹ 因此，倘若政府施政缺乏廉政基礎，則吏治不清、官箴不正、弊病叢生，致使人民對政府之信任感下降，國家之統治基礎及整體治理亦將產生危機（Caiden, 2001）。因此，如何健全並落實廉能治理，以作為提供人民便捷服務及增進施政效能之基石，已成為政府施政之重要目標。當前世界各國政府及全球反貪腐研究機構，無不致力於倡廉反貪與打擊貪腐，足見廉能治理已逐漸成為全球性公共治理趨勢（Menzeland & Jurkiewicz, 2005）。

觀諸我國歷年之貪瀆個案，不論涉案對象為何，其形態皆為憑藉著龐大之行政資源，透過公務機關中之人脈關係，「以權換錢」、「以錢換權」之方式進行不當利益輸送，以利自身或關係人獲取直接或間接利益。近年來隨著公民意識逐漸抬頭，政府黑箱作業之政策運作模式已備受質疑，人民對政府「公開、透明、課責」

¹ 參閱法務部廉政署《國際反貪規範》網頁，<http://www.aac.moj.gov.tw/lp.asp?ctNode=37059&CtUnit=15012&BaseDSD=7&mp=289>。

的要求逐漸擴大。美國大法官 Brandeis 曾說：「陽光是最好的防腐劑，燈光是最有效的警察（sunlight is said to be the best of disinfectants, electric light the most efficient policeman）。」這說明了公開、透明的權力運作方式已成為杜絕貪污腐敗關鍵要素（引自陳敦源，2009：34）。因此，如要樹立清廉政府，則須健全國家廉能法制，遵循公開、透明之程序，促進機關透明課責，始能澈底遏止貪污腐化之不當利益輸送。

我國公職人員利益衝突迴避法自 2000 年訂定，其廉能政策規範之立法意旨，係為端正政治風氣，防止貪污腐化之權力濫用，惟該法施行迄今已逾 15 年，不當利益輸送情事仍屢屢發生，其中尤以地方政府公職人員違反利益衝突迴避者占總體審議及裁罰件數比例大宗，這已突顯出我國地方廉能治理失靈之現象。此外，綜觀我國目前對於廉能治理之探討，多以「國家」整體為探討對象，針對地方性反貪腐議題之研究相對較少。當在地化逐漸成為全球治理研究的重點，如何強化地方政府廉能治理實有進一步探討之必要。

為探討我國公職人員利益衝突迴避法施行於地方治理的現況及所可能產生之弊端，本文首就公職人員利益衝突迴避法之廉能治理核心理念加以闡述，復針對我國地方廉能治理失靈現況作一探究，再藉由近年來地方政府公職人員違反利益衝突迴避法受裁罰案件，綜整研析受處分之公職人員身分類別、弊端行為態樣、違反法律規範及效果，以發掘地方治理過程中，易滋不當利益輸送之弊端違失徵候，並結合地方政治經濟生態與行政關係作一全面性探究，剖析地方公職人員不當利益輸送之弊端成因，進而提供廉能治理可行性之興革建議。

貳、利益衝突迴避法與廉能治理之關聯

廉潔（integrity）意謂公職人員於履行職責及為民服務時，應表現出誠實和值得信任，這是一種相對於貪腐和濫用職權之概念（Armstrong, 2005）。為實踐反貪倡廉之目標，就需先從治理結構之變革作起，建置廉政之治理結構（governing structure），其核心即在於治理機制之行政程序透明、決策資訊之對稱及課責機制之建立。Stapenhurst（2000: 1）提出貪腐（corruption）之成因係由獨占的權力（monopoly power）、行政裁量權（discretion）和課責（accountability）三者變項所相互交錯影響，另 Klitgaard（1998）則以 $C=M+D-A$ 等式，說明行政官僚如擁有獨占權及行政裁量權，在缺乏課責機制之發展下，則易形成貪腐弊端。本文參

照前揭架構，探究地方外部政治經濟權力、行政官僚內部控制裁量權及課責機制三者因素間，如何影響我國公職人員利益衝突迴避法在地方廉能治理政策上的施行成效，並藉此尋找防治對策及反饋法規制度興革建議，俾達遏止貪污腐化之不當利益輸送，以提昇地方廉能治理之成效。

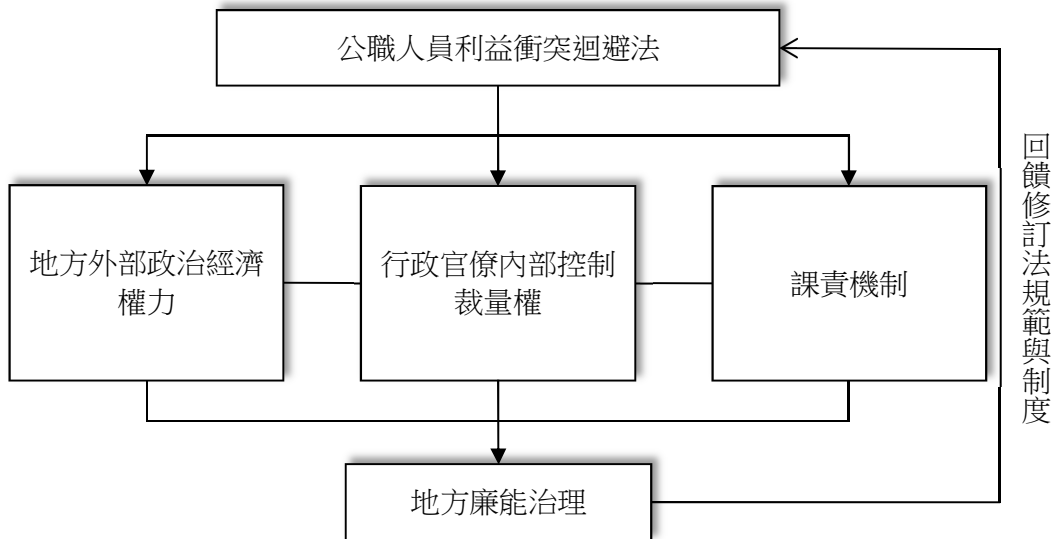


圖 1 研究架構圖

資料來源：研究者自繪。

以下茲就廉能治理概念加以闡述，並就國際反貪腐組織、聯合國反貪腐公約、國際法上利益衝突迴避制度及我國廉政政策，說明公職人員利益衝突迴避法與廉能治理之關係，以作為我國廉能治理之重要指引與基礎。

一、廉能治理

「治理」(governance) 係一種相對於傳統統治或政府之概念。1990 年代以來，在全球化、先進國家財政危機、國家失靈、新公共管理興起及社會變遷複雜化等因素驅動下，使得治理概念普遍受到重視 (Pierre & Peters, 2000: 52-66)。世界銀行 (World Bank, 1994: xiv) 將治理定義為「一國在各層次執行其經濟、社會資源、權力的行為」。孫本初與鍾京佑 (2005: 107-118) 則將治理視為一種政府與社會共同管理之理念型，係指公私部門間互動之過程，透過彼此相互協調等關係，決

定社會價值如何分配、政策如何執行，跳脫傳統以政府作為主體之框架，將私部門、自願團體和公民社會納入，使政府與公民社會相互連結形成廣博的政策網絡，其功能係為建構更強之經濟及社會。事實上，善治之實踐與政府廉政治理有著極高的關聯性，以下茲整理相關良善治理模式作為廉能治理之參採：

表 1 良善公共治理模式及內涵

治理模式	內 涵
世界銀行 良善治理 (as “good governance”)	法治信念、責任政治、效能行政、課責透明、市場機制、私有財產保護、公正之司法體系、市民參與及公私協力之基礎
聯合國亞太經濟暨社會委員會 (UNESCAP) 善治	參與、依法而治、透明、回應、共識取向、公平與涵融、效能與效率、課責
Kaufmann 良善治理 (good governance)	控制與平衡、政治領導的課責、公民社會的監督、競爭和進入權、公共行政與公共財務
Agere 優質的公共治理	課責、透明、打擊貪腐、利害關係人參與、正當合法的司法架構

資料來源：整理自羅建邦（2014：61-68）及葉一璋、張國偉、楊和縉、簡大智（2015：14-15）。

當前有關國家廉政治理體系之研究，主要是以世界銀行及國際透明組織（Transparency International, TI）的研究成果為主，而國際透明組織則以世界銀行及經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development, OECD）之反行賄宣言等資料為基礎，建構出一理想型反貪治理模式。該模式的主要內涵包括：（一）國家廉潔系統的建立；（二）資訊管道暢通的現代電子化政府；（三）對責任政治與課責的強化，使政策可完整確立，並向相關利害關係人負責；（四）企業透明，包括財報透明、治理透明及政治獻金款項透明；（五）建立具有反貪意識的公民社會，並積極擴大民眾與非政府組織在反貪腐活動方面的參與（張其祿、葉一璋，2003：6-12）。

余致力與蘇毓昌（2011：6-27）則認為，如要建構廉政體系及達成廉能政治之目標，則政府在採取策略時應與治理作一連結，並採取以下原則：（一）建立有效之內外控制與監測機制；（二）由上而下之指揮監督機制，與由下而上之課責機制

間彼此互饋；（三）建立綿密之預防補救措施以避免失衡；（四）隨時因應環境變化適時調整廉政策略，以因應貪腐問題之複雜性。

隨著社經環境變遷及公共事務多元化，貪腐型態已變得更為複雜，當政府無力單獨處理貪腐事件，如何透過公私部門協力治理網絡的建立，由政府部門扮演廉能治理推手角色，建立貪腐防弊制度，並積極培養公民監督政府施政之能力（邱靖鈺，2014：3），而使廉政工作成為全民主動關心之公共議題，已成為達成廉能政治目標的關鍵因素（黃榮護、鄭敏惠、劉廣基，2011：220）。

二、公職人員利益衝突迴避法在廉能治理中之定位

為測量各國貪腐狀況，並瞭解在不同時空環境下貪腐變化趨勢，作為建構反貪腐運動之基礎，國際透明組織自 1995 年起建構以國家為評比對象的「清廉印象指數」（Corruption Perception Index, CPI），² 成為現今全球反腐運動中最重要之倡議工具。根據 CPI 顯示，我國在過去 8 年整體清廉印象，國際排名僅呈現小幅度的進步。在近期公布之 2016 年清廉印象指數，我國分數為 61 分，排全球第 31 名（總計全球 176 個國家及地區納入評比），如表 2 所示：

表 2 2009 年至 2016 年我國 CPI 一覽表

年度	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
分數	5.6	5.8	6.1	61	61	61	62	61
排名	37	33	32	37	36	35	30	31
評比國家數	180	178	183	176	177	175	168	176

說明：2012 年以前 CPI 指數滿分 10 分，分數愈高愈清廉；2012 年開始統計和計算方法改用百分制，以 0 到 100 分評價（0 分代表被評價最貪腐；100 分被評價最廉潔）。

資料來源：彙整自台灣透明組織（2016，2017）。

在國際透明組織之清廉印象指數中，「落實反貪腐法律」、「促進行政透明」及「防止利益衝突」，是評價一國廉政狀況之主要項目，以及衡量國家貪污情況的社會經濟指標，此正可說明公職人員利益衝突迴避法在建構國家廉能治理機制時是

² 清廉印象指數係針對世界各國公部門貪腐情況進行評比，旨在探測人民對於各國公務人員與政治人物貪腐程度之主觀印象評價，主要調查對象是外商人士、專家學者、民眾等人。

不可或缺之一環。

我國自 1991 年起，政府公共工程、軍品採購、財務金融等貪瀆弊案接連爆發，³ 導致不當利益輸送猖獗、金權政治醜聞不斷浮出檯面，進而引發社會大眾對於政府統治能力信心之危機。在全國遏止金權政治惡化之氛圍下，政府遂訂定一系列之陽光法案，⁴ 其中公職人員利益衝突迴避法自 2000 年 7 月 12 日公布實施，其立法目的即為促進廉能政治，端正政治風氣，藉由建立公職人員迴避制度規範，以遏阻貪污腐化暨不當利益輸送。

依據行政倫理學者 Cooper (1990) 之見解，公職人員於執行職務存在 8 種主要形式之利益衝突，包含賄賂 (bribery)、以影響力圖利 (influence peddling)、以資訊圖利 (information peddling)、盜用公款 (stealing from government)、收禮及接受招待 (gifts and entertainments)、在外兼職 (outside employment)、未來任職 (future employment) 及親屬關係 (dealing with relatives)。我國公職人員利益衝突迴避法所稱「利益衝突」，則指「公職人員執行職務時，得因其作為或不作為，直接或間接使本人或其關係人獲取利益者」；其與 OECD 所謂「公職人員之私人利益，與其公務職權存在著不可接受的衝突可能性」；以及歐洲理事會公職人員行為守則所指「公職人員私人利益會影響或可能影響其公正與客觀履行職權即構成利益衝突」(引自蔡季廷，2015：107)，在法制定義內容大致相同。

整體法規內容而言，我國公職人員利益衝突迴避法主要政策目標，係為防範公職人員利用職務運作之便或藉權力監督過程，圖利自身或其關係人之利益。法規範標的主體除「公職人員」外，另包含公職人員之相關利害「關係人」。且為達政策目標，係藉由管制性政策工具進行規制，除訂有禁止「假借權力圖利」、「請託關說」及「交易行為」三大類規範，並設置「自行迴避」、「命令迴避」及「申請迴避」之管制措施，而法規主管機關(法務部及監察院)針對違法者可裁處相當之行政罰鍰，以達嚇阻作用。

論法規性質，我國公職人員利益衝突迴避法係屬避嫌性預防措施，要求受規範

³ 中山高速公路汐止五股段高架橋拓寬工程第十八標弊案、捷運弊案、臺北市匈牙利公車採購弊案、停車計時器採購弊案、三五快砲採購弊案、中油廢水處理工程弊案等(陳英鈐，2103：50)。

⁴ 我國陽光法案包含公職人員財產申報法(1993年)、公職人員利益衝突迴避法(2000年)、政治獻金法(2004年)及遊說法(2007年)之四法規範。

之公職人員應善盡程序性之迴避義務，相較其他國家立法基礎，其與美國、加拿大及中國大陸之迴避制度較為相似（阮世昌，2011：69-79）。而蔡金火與江明修（1998）針對各國利益衝突迴避制度，區分「任用迴避」、「公務迴避」及「區域迴避」3種主要類型，相較之下，我國公職人員利益衝突迴避法主要係針對「公務迴避」作一專法之規範。

在國際反貪腐倡議行動之推動下，聯合國大會於2003年10月31日通過「聯合國反貪腐公約」，此為一制定預防及打擊貪腐之全面性貪腐打擊文件，該公約中第7.4條規範：「各締約國均應依其國家法律之基本原則，努力採用、維持及加強促進透明度及防止利益衝突之制度」，此即強調建立政府官員利益衝突迴避制度為預防貪腐之重要工具之一。公約中雖僅提及方針性法政策規範方向，未明確規範公職人員範疇、利益衝突定義、公職人員遇有利益衝突之迴避義務，但已成為各國制定國家廉能政策之參考依循。

綜觀國際上公職人員利益衝突法制之規範可發現，部分國家或國際組織對於利益衝突行為影響層面之深淺，可歸類為「實際」（actual）、「潛在」（potential）及「表面」（apparent）之三種利益衝突類型。⁵我國也擷取不同國家或國際組織之廉能法治經驗，並運用在相關法制規範上：（一）提醒公職人員亦應留意行政作為產生表面或潛在之利益衝突情事；（二）針對公職人員利益衝突情事應避免發生涵蓋過廣（over-inclusive）與管制不足（under-inclusive）情形；（三）建議針對不同利益衝突類型，應相對應不同程度之管制需求（引自蔡季廷，2015：109-110）。總之，透過探究不同國家或國際組織提出之利益衝突類型，並相對建構符合比例原則之管制規範，可作為我國完善公職人員利益衝突迴避法規制度之啟示。

為落實廉能治理，並與國際反貪腐趨勢接軌，我國參考聯合國反貪腐公約及國際透明組織相關倡議，擬具「國家廉政建設行動方案」，作為國家廉政建設之綱

⁵ 「實際」利益衝突係指公職人員的私人利益，足以影響（sufficient to influence）該公職人員的職權。「潛在」利益衝突係指該公職人員預期未來可能會發生影響其行使職權的利益衝突，但現在還沒有發生利益衝突。「表面」利益衝突係指一個合理第三人，在充分知情（well-informed）的情況下，認為該公職人員可能（could）有發生利益衝突的疑慮，但在事實上（in fact）沒有發生利益衝突。歐洲理事會公職人員行為守則區分利益衝突類型為實際與潛在之利益衝突兩種；另OECD、美國、加拿大和澳洲政府有關一般利益衝突規範，尚提到所謂表面之利益衝突（引自蔡季廷，2015：107-108）。

要。該方案中訂定 9 項廉政具體策略，當中明確闡述「促進公開透明，防止利益衝突」係為我國廉能治理之重要政策，而公職人員利益衝突迴避法則為奠定我國廉政堅實基礎之核心之一。

探究公職人員利益衝突迴避法對廉能治理的影響之所以重要，乃因公職人員身為國家委託之公共服務者，握有龐大政治、經濟資源，並擔任資源權威性重分配角色。當公職人員之私利與公共責任間發生衝突，如何處理公職人員利益衝突，將迴避制度法制化，確保其依法行政，避免徇私舞弊、濫用受委託之權力謀取私利，影響民眾對政府之信賴，將是達成廉能政府目標之重要實踐途徑，亦逐漸成為公共治理之研究趨勢。

回顧國內針對廉能治理之研究，雖不乏針對公職人員利益衝突迴避制度作一探討，然而其研究方向大多著重法制面靜態之論述，或僅就司法實務上裁罰個案探討，以單一研究角度切入，而非結合整體環境系絡進行全面性探究，致使研究建議於實務上難以落實執行。因此，本文針對公職人員不當利益輸送貪腐弊病最為嚴重之地方廉能治理失靈現象進行探究，剖析近年來地方政府公職人員不當利益輸送之弊端態樣，並進一步與地方政府政治與行政關係加以連結，以分析我國地方廉能治理施行狀況。

參、我國地方廉能治理失靈現況

民主政治之基礎在於權力分立且相互制衡，為避免行政權的濫用，設立一套健全之廉能治理機制，已成為鞏固體制安定及提升政府競爭力的關鍵。我國雖自 1980 年代開始啟動民主化，但民主與自由市場並不一定是對抗貪腐的解藥（Colazingari & Rose-Ackerman, 1998）。參照世界銀行治理指標，國家是否為民主政體與其控制貪腐之能力並不相關（Brewer, Choi, & Walker, 2007）。林向愷（2008：169）分析國家在威權體制轉型時，由於統治機器弱化，統治菁英階層控制力減弱，導致政府、公職人員或政治人物因各自裁量權訂定索賄標準，各行其事導致經濟體系運作變得更無效率，貪腐情況更為普遍且嚴重。國家如未健全相關廉政制度，則貪腐問題不僅會造成政府治理之危機，更將成為提升國際競爭力之阻礙（余致力、蘇毓昌，2011：6），甚至恐因貪腐問題而腐蝕民主改革之成果。

我國地方政府與行政治理關係，受傳統裙帶關係政治與黑金政治生態影響，長

期沉陷於地方寡頭與寡占政治、封閉與特權政治及非正式政治 (informal politics) 。隨著國家民主化發展歷程，雖已建立形式上制度化 (institutionalization) 、民主化 (democratization) 之基礎 (趙永茂，1998：306) ，然而實質上地方縣 (市) 、鄉 (鎮、市) ，仍可能受制於家族、派系、黑道、財團 (商人) 、利益團體、選舉樁腳與政客影響，形成一個利益交換之生態結構 (網絡) ，共同分贓、壟斷行政資源，並藉由參與地方選舉，運用政治影響力干預地方政府行政決策 (趙永茂，2007：8-11) 。

由於地方治理過程尚未建構權力開放政治 (open-power politics) 、透明政治 (transparency politics) 與課責能力政治 (accountability-capability politics) 之機制，致使地方決策與立法權力之擁有者及其關係群，經常壟斷地方政經社會資源，並操縱與運作立法與行政決策權力，造成非透明化、非制度化之地方政治與行政關係，進而衍生地方特權違法行為並產生決策封閉問題。此種藉由裙帶關係或因利益交換所衍生之互惠與官商勾結等黑箱私惠作為，嚴重噬食公開、平等與公益之法治精神，導致分配不正義及權力政治之腐化 (趙永茂，2007：8-9) 。當負責監督行政之民選代議士與行政首長間形成利益結盟體系，則民選代議士監督地方行政決策的任務即無法落實，進而衍生政治與行政權誤用 (political and administrative malpractices) 的現象 (Porta & Meny, 1997: 166-167) ，嚴重導致地方行政治理失能現象。

此外，進一步探究影響地方行政治理成因，Walsh 認為影響支配地方政府行政表現 (performance) 之因素包含環境 (environment) 、組織結構 (structure) 與資源 (resources) 等 (引自趙永茂，1998：305) 。Gyford、Leach 與 Game (1989：235-246) 則強調地方政府作為行政過程中影響政治面向之重要因素，地方政府之行政作為常因地方政客、利益團體、政黨間之利益衝突而受影響。趙永茂 (2007：13) 認為地方自治面臨資源稀少、地方自治權力不足、分配及管理能力不足、地方割據主義、城鄉中心化與邊陲化的發展與分配衝突等困境。江大樹 (1994：18-19) 則認為，導致地方金權政治的主要因素，為外部權力結構失衡導致特定利益團體介入並干預政府決策、新興財富勢力介入、內部法制未能確立及未重視公務倫理與行政中立等因素。

換言之，地方政府行政治理囿於內部資源受制於中央政府，人力結構編制職等較低導致人才缺乏、外部公共事務複雜性、重視裙帶關係之政治文化壓力、以及利

益分贓支配之外部政治生態結構，致使涉及行政資源利益分配及裁量權之業務，易藉由賄賂、政治、暴力施壓之方式，對於公職人員產生利益引誘與壓力。此外，有關地方人事任用措施亦受派系、選舉政治樁腳之人情壓力關說干預，進而衍生地方官僚作風、紅包政治等貪污腐化及不當利益輸送之機會，其中尤以縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所所受外部政治衝擊最為嚴重（趙永茂，1998：318-319），此不但嚴重影響行政治理效能，更斷傷地方政府形象，造成地方行政治理失能與無力之困境。

綜上所述，歸納我國地方治理困境主要成因，除受外部利益分贓政治生態影響，內部亦有「共犯結構群」及「消極執法者」之兩大行政官僚弊失（江大樹，1994：17-18）。在共犯結構群中，以民選首長與高級文官為易滋弊端風險人員。他們藉由行政裁量權進行不當利益輸送，鞏固其政治權力與利益基礎，除了造成行政效能腐化，亦會在地方上形成統治結構（ruling structure）。另一方面，地方基層公職人員面臨長期在地性之政治環境，加上機關廉能機制未能確立，導致原有積極任事之公職人員因未受周全保障而消極敷衍，恐淪為消極執法者，嚴重衝擊廉能治理成效，並影響民眾對於政府公權力之信賴。因此，如何提昇地方行政治理效能，避免政治權力濫用及腐蝕地方政府行政職權，有賴地方民選行政官員、高級文官與基層公職人員三者間，對於地方貪污腐化之治理失靈現象有所體認，並建立相關廉能規範制度以及行政官僚依法行政之決心而定。

肆、地方政府不當利益輸送弊端態樣探討

我國為促進廉能政治、端正政治風氣，遏阻腐化暨不當利益輸送，2000年訂定公職人員利益衝突迴避法，藉由建構迴避制度之價值法制化，防範公職人員利用職務運作之便或藉權力監督過程，圖利公職人員自身或其關係人之利益，進而增進人民對於公職人員廉潔操守及政府決策過程之信賴。然而，近年來公職人員違反利益衝突迴避之情事仍屢屢發生，其中尤以地方政府不當利益輸送情況最為嚴重，造成我國地方廉能治理之重大隱憂。

為發掘我國地方機關不當利益輸送之易滋違失弊端及成因，本文採用現有資料

分析法，藉由行政院訴願案件結果查詢及司法院法學資料檢索系統裁判書查詢，⁶ 統計近 5 年來司法實務上地方政府公職人員違反利益衝突迴避法案件，作為研究對象。根據統計 2012 年至 2016 年地方政府（含直轄市、縣市政府、縣市政府所屬各級機關、縣市立各級學校、鄉鎮市區公所）訴願及裁判結果認定違反利益衝突迴避法共 56 件。⁷ 以下茲分別就受處分人身分類別、任職機關屬性、區域性進行分析，並針對不當利益類型、弊端行為態樣、迴避制度與違反法律效果逐一探究，以探求地方廉能治理失靈成因之所在。

一、受處分人身分類別分析

我國公職人員利益衝突迴避法規範之標的對象「公職人員」，係指公職人員財產申報法第 2 條第 1 項所定之人員，⁸ 另有關公職人員之「關係人」亦受利益衝突

⁶ 本研究經由行政院全球資訊網 / 訴願案件查詢 / 訴願決定查詢 (http://www.ey.gov.tw/Hope_decision.aspx?n=05F2FA41ECF3F9EE&sms=E13057BB37942D3F) 案由項下「違反公職人員利益衝突迴避法事件」，查詢結果經行政院訴願決定訴願無理由駁回之違反公職人員利益衝突迴避法事件（訴願不合法及原處分撤銷則不列入）；另就司法院法學資料檢索系統 / 裁判書查詢 (<http://jirs.judicial.gov.tw/Index.htm>) 最高行政法院及臺北高等行政法院「公職人員利益衝突迴避法」裁判案由，查詢結果擇取經法院判決違反公職人員利益衝突迴避法事件（判決主文如為原判決廢棄、訴願決定及原處分均撤銷，惟判決理由認定違法事實確定者亦列入）。

⁷ 案件經行政院訴願決定，如與最高行政法院或臺北高等行政法院裁判違法主體及事實內容相同者，或最高行政法院與臺北高等行政法院裁判違法主體及事實內容相同者，認定為同一案件。

⁸ 公職人員利益衝突迴避法第 2 條：「本法所稱公職人員，指公職人員財產申報法第 2 條第 1 項所定之人員。」公職人員財產申報法第 2 條：「下列公職人員，應依本法申報財產：一、總統、副總統。二、行政、立法、司法、考試、監察各院院長、副院長。三、政務人員。四、有給職之總統府資政、國策顧問及戰略顧問。五、各級政府機關之首長、副首長及職務列簡任第十職等以上之幕僚長、主管；公營事業總、分支機構之首長、副首長及相當簡任第十職等以上之主管；代表政府或公股出任私法人之董事及監察人。六、各級公立學校之校長、副校長；其設有附屬機構者，該機構之首長、副首長。七、軍事單位上校編階以上之各級主官、副主官及主管。八、依公職人員選舉罷免法選舉產生之鄉（鎮、市）級以上政府機關首長。九、各級民意機關民意代表。十、法官、檢察官、行政執行官、軍法官。十一、政風及軍事監察主管人員。十二、司法警察、稅務、關務、地政、會計、審計、建築管理、工商登記、都市計畫、金融監督暨管理、公產管理、金融授信、商品檢驗、商標、專利、公路監理、環保稽查、採購業務等之主管

迴避法規範。⁹ 本文針對近 5 年地方政府經訴願及裁判結果認定違反利益衝突迴避法案件，總計受處分人身分類別分析結果，公職人員及其關係人分別為 28 人，共計 56 名。研究結果顯示，近年來公職人員之關係人違法者日益趨增，已占受處分者五成比例，因此，如何遏止公職人員之關係人不當利益輸送情事，係為廉能治理之未來核心目標。

(一) 公職人員身分類別分析

依照現行法規公職人員身分類別區分，統計受處分之公職人員身分結果如表 3 所示，地方政府所屬各級機關之首長、副首長，各級公立學校之校長，以及機關採購業務主管人員占最多數。

表 3 受處分之公職人員身分類別分析表

受處分之公職人員身分類別	人數	百分比 (%)
所屬各級機關之首長、副首長	6	21.4
各級公立學校之校長	6	21.4
採購業務主管人員	6	21.4
建築管理業務主管人員	3	10.7
職務列簡任第十職等以上之幕僚長、主管	3	10.7
直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)長	2	7.1
各級民意機關民意代表	2	7.1
總 和	28	100.0

註：百分比計算採計至小數點第一位後四捨五入，各項目統計數字總和於容許誤差範圍內。

資料來源：整理自行政院全球資訊網訴願決定與司法院法學資料檢索系統裁判書查詢（參閱附註6）結果。

統計結果顯示，地方政府所屬機關之首長、副首長為易滋弊端之公職人員，研析此類受處分之公職人員抗辯理由，大多認為自身僅於行政程序中核章，非具有實

人員；其範圍由法務部會商各該中央主管機關定之；其屬國防及軍事單位之人員，由國防部定之。十三、其他職務性質特殊，經主管府、院核定有申報財產必要之人員。」

⁹ 公職人員利益衝突迴避法第 3 條：「公職人員之關係人，其範圍如下：一、公職人員之配偶或共同生活之家屬。二、公職人員之二親等以內親屬。三、公職人員或其配偶信託財產之受託人。四、公職人員、第一款及第二款所列人員擔任負責人、董事、監察人或經理人之營利事業。」

質影響力或最終決定權者，最終仍須報請上級地方政府主管機關核定。然而依法務部函釋、行政院訴願及行政法院裁判內容理由，¹⁰「公職人員倘針對個案具有裁量權，¹¹其於執行職務遇有涉及本人或其關係人之利益衝突時，即應依法迴避。準此，假以公職人員於其職務權限內，有權對特定個案為退回、同意、修正或判斷後同意向上陳核等行為，涉及本人或其關係人之利益衝突時即應依法迴避」。公職人員誤認或規避自身裁量權而違反迴避義務規範，致生不當利益輸送違失弊端，將嚴重影響人民對於政府機關行政決策過程之信賴。

此外，依政風機構人員設置管理條例規定，民意機關、軍事機關及各級公立學校非適用該條例之規定，是故各級公立學校未設有政風機構人員，其防制貪瀆不法業務，由其上級機關直轄市教育局或縣（市）政府政風機構統籌辦理，惟因各地方政府管轄之公立學校數量龐雜，且學校公職人員對於法規範之認知理解多有不足，致使各級公立學校之校長易誤蹈法網，而政風機構未能及時察覺並遏阻，實為一大隱憂。

另觀諸機關採購業務主管人員，其握有政府採購之龐大行政資源，亦占近年來易滋違法之身分類別大宗。研究結果發現，採購主管人員中部分為地方政府所屬機關（公所）秘書，按其形式上之職務名稱似非法文義規範之公職人員，然而就其職務實質內容，依機關分層負責明細表因職掌機關採購業務，亦為公職利益衝突迴避法所規範之對象。

（二）關係人違法案件中公職人員身分類別分析

公職人員關係人，其易憑恃公職人員於政府機關任職所擁有之職權或影響力，取得較一般人更為優越或不公平之機會或條件，與政府機關進行交易，造成不當利益輸送甚或圖利之弊端。表 4 顯示，此類違法案件中公職人員身分類別，以各級民意機關民意代表的 18 人最多，占 64.2%；其次則為鄉（鎮、市）級以上政府機關首長 3 人，占 10.7%。

¹⁰ 法務部 103 年 10 月 17 日法廉字第 10305037860 號函釋，行政院 103 年 4 月 28 日院臺訴字第 1030132171 號、103 年 4 月 7 日院臺訴字第 1030129997 號、103 年 9 月 26 日院臺訴字第 1030147655 號訴願決定可資參照。

¹¹ 裁量權係指公職人員具有「裁量餘地」或「裁量空間」，即相關行政流程參與者，對於該流程之全部或部分環節有權加以准否而言。

表 4 關係人違法案件中公職人員身分類別分析表

公職人員類別分析	人數	百分比 (%)
各級民意機關民意代表	18	64.3
鄉（鎮、市）級以上政府機關首長	3	10.7
採購業務主管人員	2	7.1
建築管理業務主管人員	2	7.1
職務列簡任第十職等以上之主管	2	7.1
政風主管人員	1	3.6
總 和	28	100.0

註：百分比計算採計至小數點第一位後四捨五入，各項目統計數字總和於容許誤差範圍內。
資料來源：整理自行政院全球資訊網訴願決定與司法院法學資料檢索系統裁判書查詢（參閱附註6）結果。

（三）公職人員任職機關類型分析

歸納近 5 年來經訴願及裁判結果裁定違反利益衝突迴避法案件，以公職人員任職地方政府機關類型作分析發現，¹² 不當利益輸送情事以發生於直轄市、縣（市）政府所屬機關為最多；其次則易發生於鄉（鎮、市）公所及直轄市、縣（市）議會，如表 5 所示：

表 5 公職人員任職機關類型分析表

機關類型	人數	百分比 (%)
直轄市、縣（市）政府所屬機關	13	23.2
鄉（鎮、市）公所	11	19.6
直轄市、縣（市）議會	10	17.9
鄉（鎮、市）民代表會	10	17.9
直轄市、縣（市）政府	6	10.7
直轄市、縣（市）立學校	6	10.7
總 和	56	100.0

資料來源：整理自行政院全球資訊網訴願決定與司法院法學資料檢索系統裁判書查詢（參閱附註 6）結果。

¹² 訴願及裁判內容如屬違法主體及違反利益衝突迴避法事實相同者，本研究以同一案件計算，避免重複累計。

(四) 公職人員任職機關區域性分析

進一步就前揭違法地方公職人員任職機關做區域性分類發現，南部地區地方政府最易發生不當利益輸送情事，統計結果如表 6，其中尤以高雄地方機關違法案件數量為最多。

表 6 公職人員任職機關區域性分析表

區域性	件數	百分比 (%)
南部	19	33.9
北部	14	25.0
中部	13	23.2
東部	5	8.9
離島	5	8.9
總計	56	100.0

註：1. 本研究區域劃分如次：北部（基隆市至新竹縣）、中部（苗栗縣至雲林縣）、南部（嘉義縣至屏東縣）、東部（宜蘭縣至臺東縣）、離島（澎湖、金門、馬祖）。

2. 百分比計算採計至小數點第一位後四捨五入，各項目統計數字總和於容許誤差範圍內。

資料來源：整理自行政院全球資訊網訴願決定與司法院法學資料檢索系統裁判書查詢（參閱附註6）結果。

二、不當利益類型分析

依據公職人員利益衝突迴避法第 5 條規定，「利益衝突」係指公職人員執行職務時，得因其作為或不作為，直接或間接使本人或其關係人獲取利益者，且其獲取之利益包括財產上利益及非財產上利益。¹³ 此外，公職人員藉由執行職務之作為或不作為，使其關係人獲取任用、陞遷、調動及其他人事措施等非財產上利益，亦常伴隨著獲取相當財產利益。¹⁴

¹³ 公職人員利益衝突迴避法第 4 條：「財產上利益如下：一、動產、不動產；二、現金、存款、外幣、有價證券；三、債權或其他財產上權利；四、其他具有經濟價值或得以金錢交易取得之利益。非財產上利益，指有利公職人員或其關係人於政府機關、公立學校、公營事業機構之任用、陞遷、調動及其他人事措施。」

¹⁴ 諸如依據公務人員考績法第 8 條、第 11 條第 1 項規定，考績列甲等者，給與一個月俸給總額之一次獎金，準此，公職人員之考績評定作為除涉職等之陞遷外，亦使其關係人獲取獎金發放之財產上利益。

本文茲針對地方政府中「公職人員」違反利益衝突迴避法者，其所獲取之不當利益進行類型分析。¹⁵ 根據表 7 顯示，近年來地方公職人員不當利益輸送行為中，以獲取非財產上利益者最多，其中尤以人事任用措施之比例最高，共計 14 件。

表 7 不當利益類型分析表

不當利益類型		件數	百分比 (%)
財產上利益			
交易獲利		8	80.0
土地使用		1	10.0
其他（減免繳交旅費）		1	10.0
合 計		10	100.0
非財產上利益			
人事任用	續聘（僱）措施	7	33.3
	臨時人員（工讀生、鐘點教師、試務組員）	4	19.0
	約聘（僱）人員	2	9.5
	教師兼任行政職務	1	4.8
考績評（核）定		5	23.8
人事陞遷		1	4.8
人事調動		1	4.8
合 計		21	100.0

資料來源：整理自行政院全球資訊網訴願決定與司法院法學資料檢索系統裁判書查詢（參閱附註 6）結果。

進一步分析公職人員獲取之非財產上利益，以臨時人員之續聘（僱）為最多。

¹⁶ 觀諸其受處分人抗辯理由，大多認為公職人員到任前，其關係人已受先前機關首

¹⁵ 本研究針對不當利益輸送類型分類基準，係以不當利益輸送行為所獲取之主要利益類型為界定。部分利益衝突情事，諸如考績評（核）定之人事措施，其獲取包含財產及非財產上利益，惟本研究以主要人事行為措施之非財產上利益為認定。最高行政法院 103 年度裁字第 523 號案件中，該公職人員計有 5 個違法行為，使其關係人分別獲取 3 種類型之不當利益。

¹⁶ 最高行政法院 102 年度裁字第 650 號判決，及臺北高等行政法院 102 年度訴字第 1992 號、101 年度簡上字第 354 號判決，行政院院臺訴字第 1050150308、1040132854、1040125823、1030135335、1020122830 號訴願決定書可資參照。

長聘任為臨時人員，且其核定關係人之年終考核及續聘僱人事措施僅為程序上簽章，非最終具有續聘（僱）之實質影響力及決定權限者。然而現任機關首長倘若續聘二親等以內關係之臨時人員，縱使渠為前任首長任期內僱用，惟仍會使其關係人直接取得非財產上利益，進而構成利益衝突，非法規範所允許。¹⁷

三、不當利益輸送行為分析

我國公職人員利益衝突迴避法為避免公職人員執行職務時，因其作為或不作為，直接或間接使本人或其關係人獲取利益，於本法第 6 條規定公職人員知有利益衝突者，應即自行迴避。此外，法規訂有禁止規範行為，主要可區分為：「假借權力圖利」、「¹⁸請託關說圖利」，¹⁹ 以及「交易行為禁止」三大類型。²⁰ 表 8 顯示，近來年公職人員違法案件中，違反自行迴避規範者計有 19 件，假借權力圖利者計 9 件，請託關說圖利者無，違法與機關交易者計 28 件。

表 8 違法行為類型分析表

條文編號	違反禁止規範類型	件數	百分比 (%)
6	自行迴避	19	33.9
7	假借權力圖利	9	16.1
8	請託關說圖利	0	0
9	交易行為禁止	28	50.0
	總 和	56	100.0

資料來源：整理自行政院全球資訊網訴願決定與司法院法學資料檢索系統裁判書查詢（參閱附註 6）結果。

在違反交易行為禁止案件中，公職人員身分類別以民意代表及鄉（鎮、市）長占最多數，此類公職人員皆於地方政治及行政治理中擁有絕對之決定權及影響力，

¹⁷ 參照法務部 96 年 11 月 16 日法政字第 0960035982 號函釋內容。

¹⁸ 公職人員不得假借職務上之權力、機會或方法，圖其本人或關係人之利益（第 7 條）。

¹⁹ 公職人員之關係人不得向機關有關人員關說、請託或以其他不當方法，圖其本人或公職人員之利益（第 8 條）。

²⁰ 公職人員或其關係人，不得與公職人員服務之機關或受其監督之機關為買賣、租賃、承攬等交易行為（第 9 條）。

以致憑恃其職權或影響力，使其關係人藉由優越之條件與政府機關進行交易，或甚至假藉其關係人與機關交易之手段，進而使自身獲取政府行政資源之不當利益。

（一）不當利益輸送交易行為類型分析

針對公職人員或其關係人違反交易行為禁止案件分析，表 9 顯示，交易類型以承攬機關工程採購案件占最多，此突顯長久以來地方政府機關工程採購案件，實為易滋不當利益輸送之弊端風險所在。

表 9 不當利益輸送交易行為類型分析表

類 型	件 數	百分比 (%)
工程承攬	12	42.9
財務採購	9	32.1
勞務採購	5	17.9
工程設計監造	1	3.6
拍賣	1	3.6
總 和	28	100.0

註：百分比計算採計至小數點第一位後四捨五入，各項目統計數字總和於容許誤差範圍內。

資料來源：整理自行政院全球資訊網訴願決定與司法院法學資料檢索系統裁判書查詢（參閱附註 6）結果。

此外，我國司法實務上針對公職人員利益衝突迴避法第 9 條之解釋，亦存在相當爭議，²¹ 諸如針對規範中禁止交易行為之對象，究竟廣義泛指公職人員服務之機關或受其監督之機關，抑或狹義侷限僅及公職人員得直接指揮監督之機關內部單位本身。換言之，即本法禁止之交易行為，究僅按法規條文字面，泛指公職人員服務或受其監督之「機關」整體而言，抑或應一併考量其「任職單位」與承辦交易行為之「採購單位」是否相同，以及公職人員是否具有職務上之權力、機會或方法影響機關內部其他單位之採購行為始足該當，尚有疑義。

參照行政院民國 105 年 2 月 4 日行政院第 3486 次院會審查通過之公職人員利益衝突迴避法修正草案，針對禁止交易行為之規範內容進行大幅度之修訂。針對經

²¹ 參照最高法院 104 年度判字第 664 號、103 年度判字第 656 號與 101 年度裁字第 1386 號判決理由。

由公告程序進行之政府採購、交易金額微小之採購，爾後將排除違法之虞。²² 其修正理由係認為，透過政府採購公告程序因有政府採購法令遵循，係以公平競爭方式決定得標人及價格，較無抵觸不當利益輸送之虞。

然而觀諸近年來違反交易行為禁止之弊端行為，皆係藉由政府採購管道進行不當利益輸送，因此，如修正草案通過，爾後違反交易行為之裁罰案件比例將大幅降低。此一修正方向，是否將導致交易行為之禁止規範淪為形式，且政府採購法及利益衝突迴避法之立法目的、制度皆不相同，經由政府採購程序獲取之交易利益，是否真無不當利益輸送之虞，恐有疑義。

（二）違反自行迴避規定之公職人員身分類別分析

近年來公職人員因違反本法第 6 條自行迴避義務規範，而遭受裁罰案件亦不占少數。經分析該類違法公職人員身分類別，以各級政府機關之首長、副首長占最大宗，共計 5 件，其次為公立學校之校長計 4 件，如表 10 所示：

表 10 違反自行迴避規定之公職人員身分類別分析表

公職人員類別分析	人數	百分比 (%)
各級政府機關之首長、副首長	5	26.3
各級公立學校之校長	4	21.1
職務列簡任第十職等以上之幕僚長、主管	3	15.8
建築管理業務主管人員	3	15.8
採購業務主管人員	3	15.8
鄉（鎮、市）級以上政府機關首長	1	5.3
總 和	19	100.0

註：百分比計算採計至小數點第一位後四捨五入，各項目統計數字總和於容許誤差範圍內。
資料來源：整理自行政院全球資訊網訴願決定與司法院法學資料檢索系統裁判書查詢（參閱附註 6）結果。

²² 修正草案第 14 條第 1 項訂定除外但書條款如次：一、依政府採購法以公告程序或同法第一百零五條辦理之採購。二、依法令規定經由公平競爭方式，以公告程序辦理之採購、標售、標租或招標設定用益物權。三、交易標的為公職人員服務或受其監督之機關團體所提供，並以公定價格交易。四、公營事業機構執行國家建設、公共政策或為公益用途申請承租、承購、委託經營、改良利用國有非公用不動產。五、一定金額以下之交易。

(三) 公職人員違反自行迴避規定之行為態樣分析

針對公職人員違反自行迴避規定之行為態樣分析，如下表 11 研究結果顯示，多數公職人員係因於關係人之續聘（僱）行政程序中，評核、加註意見及核章，使其關係人獲取續聘（僱）之非財產上利益，以及考列甲等、年終獎金等財產上利益，而遭受違法處分。此項分析結果，與前表 7 不當利益類型分析情形，以續聘（僱）措施之非財產上利益，占整體不法利益之大宗，不謀而合。

表 11 公職人員違反自行迴避規定之行為態樣分析表

違法態樣	件數
續聘（僱）關係人或於行政程序中核章	6
核定、參與關係人之年終考績（核）	4
核聘關係人為約聘人員、臨時人員	3
服務之機關與其關係人之交易採購過程核章	3
逕行更改關係人之考績等第	1
於關係人申請案件過程核章	1
陞任關係人為主管人員	1
審定公職人員自身之續聘案	1
聘任關係人兼任行政職務	1
總 和	21

註：其中最高行政法院 103 年度裁字第 523 號案件中，該公職人員分別任用關係人為約聘（僱）人員，另陞任關係人為主管人員及核定年終考績總計 3 種違法行為態樣。

資料來源：整理自行政院全球資訊網訴願決定與司法院法學資料檢索系統裁判書查詢（參閱附註 6）結果。

此外，參照前揭違法行為類型分析結果（表 8）顯示，近年來公職人員因違反本法第 7 條「假借權力圖利」而受裁罰案件較為少數。此因該條文立法理由，係屬補充第 6 條自行迴避規範不足所可能產生之漏洞，當公職人員如有假借其他與職務所生之機會或方法而為圖利者，則適用第 7 條規範。雖然法規意旨良善，然而實務上往往因舉證不易而難以發揮成效。監察院民國 105 年度專案調查研究報告中亦載明，除非因事證明確（如出示錄音錄影檔案），或有相關人員勇於出面指證，否則類此案件幾乎無法舉證而難以裁罰，反映出現今執法之困境所在（監察院，

2017)。

另外，本法第 6 條規範公職人員自行迴避義務、第 7 條假借權力圖利之禁止，與第 9 條禁止關係人之交易行為規範，時常為一體兩面。觀諸司法實務上違法案件中，關係人倘因承攬公職人員服務（監督）機關之採購案件而受處分者，另一方面公職人員亦可能因明知利益衝突情事仍未自行迴避（諸如於採購案件設計變更相關過程中核章），或假借公務職務之權力、機會、方法（如召開協調會及款項墊付，使其關係人獲取採購金額增加或順利驗收請款等財產上利益）而遭受處分。整體而言，公職人員及其關係人兩者間，皆因違反利益衝突迴避法而分別遭受裁罰之案例亦占少數。²³

殊值一提，近年來地方上違反利益衝突迴避案件中，竟無因違反請託關說圖利而遭受處分者。此現象反映出法規針對請託關說之定義未臻明確，且規範範圍過於廣泛，²⁴ 恐衍生裁量解釋空間，且導致政府部門面臨舉證責任艱難之困境，而難以有效規範關係人之請託關說行為。因此，實有必要重新檢視並修訂，以明確法制文義內容，否則將使法規流於空泛而無存在必要。

四、迴避制度與違反法律效果

公職人員利益衝突迴避法係藉由程序上迴避制度，以達遏阻貪污腐化暨不當利益輸送之立法目的。針對迴避制度之規範，大致可區分為「自行迴避」、「申請迴避」及「職權（命令）迴避」，²⁵ 以避免公職人員執行職務時因其作為或不作為，直接或間接使本人或其關係人獲取利益。整體法規內容，係以管制性政策工具，針

²³ 最高行政法院 105 年度判字第 294 號及 105 年度裁字第 564 號判決、行政院院臺訴字第 1050178079 及 1050175931 號訴願決定書、最高行政法院 103 年度判字第 716 號判決及行政院院臺訴字第 1020135906 號訴願決定書可資參照。

²⁴ 公職人員利益衝突迴避法施行細則第 4 條，針對關說、請託之行為作一定義，係指其內容涉及機關業務具體事項之決定或執行，且因該事項之決定或執行致有不當影響特定權利義務之虞者，然而於實務上施行過程，尚難舉證其關係人利用公職人員之職權或職務影響力進而向機關有關人員請託關說之行為，得不當影響業務具體事項之決定或執行。

²⁵ 公職人員知有利益衝突者，應即自行迴避（第 6 條）。服務機關或上級機關知有應自行迴避而未迴避情事者，應命該公職人員迴避（第 10 條第 4 項）。公職人員有應自行迴避之情事而不迴避者，利害關係人得向機關申請其迴避（第 12 條）。

對政府部門中具有相當裁量權及影響力之行政官僚，課予迴避義務及違法罰鍰責任，以確保公職人員執行職務能以公共利益為宗旨。就法規性質而言，係屬「行政不法」之規範，針對未達刑事不法程度之不當利益輸送行為，以行政罰鍰作為懲戒違反法律之效果。²⁶

觀諸近年來違法案件，部分案件經主管機關衡量違法手段、所生影響、所得利益尚屬輕微或不知法律規範，而認為其受非難性較低，依行政罰法第 8 條與 18 條第 3 項酌減原應處罰鍰金額。研究觀察此類減輕法律效果之案件比例，有日益增加之趨勢，然而倘若一味降低處罰效果，恐怕難以嚇阻不法情事再度發生，而致使國家公共利益蕩然無存，並嚴重斷傷人民對公權力之信賴。因此，違法之法律效果如何兼顧國家法益與人民基本權利保障，容有待政策制定者審慎衡酌訂之。

伍、提昇地方廉能治理效能興革建議

本文綜整近 5 年來地方公職人員違反利益衝突迴避法受處分之案件，歸納地方行政治理不當利益輸送弊端態樣主要為：（一）具有獨占權力及影響力者為易滋不當利益輸送對象；（二）公職人員及其關係人與機關間不當交易行為日益趨增；（三）公職人員易忽略自身裁量權而違反迴避義務規範；（四）續聘（僱）人事措施為機關潛存之易滋利益衝突弊端；（五）未設置政風機構之機關不當利益輸送弊端難以機先察覺；（六）同一公職人員藉由不同利益輸送手段獲取不法利益；（七）主管機關針對利益衝突案件之調查易逾法規裁處權時效等徵候。以下茲分別就地方外部政治經濟權力、行政內部控制及課責機制三大面向，提出提昇地方廉能治理效能之研究建議。

一、開放政府權力競爭性為地方廉能治理之基礎

本研究顯示，近年來受處分之公職人員關係人，以地方民意機關代表、地方行政首長之關係人占最大宗。關係人憑恃公職人員於地方政府之職權運作獨占決定權

²⁶ 公職人員利益衝突迴避法針對違反圖利禁止規範及迴避制度，訂有行政罰鍰之上下限規範（第 14 至 17 條），並規範拒絕迴避得連續處罰（第 18 條）。另針對違反交易行為禁止規範，參考政府採購法採購金額規範區分不同裁罰級距（第 15 條）。

力及影響力，獲取優越之機會與條件，甚至由公職人員假藉其關係人之名義，使其自身擴增財產利益，進而鞏固並提升其統治地位。如同 Lenski (1966: 36-39) 所言，權力 (power) 來自於地位 (position) 與財產 (property)，進而產生了威權 (authority) 及影響力 (influence)，然而威權與影響力則反之用來鞏固及提升地位甚而擴增財產，如此形成一個壟斷經濟、寡占政治及失衡的社會。

Stapenhurst (2000: 1) 認為獨占的權力係為貪腐形成主因之一，藉由競爭可以致使獨占權力重組與簡化管制 (regulatory simplification) (余致力、蘇毓昌，2011: 10)。因此，在既有地方組織制度下，為徹底改善地方寡頭政治所產生之不當利益輸送貪污腐化現象，政府部門應思考如何強化組織管理制度，藉由開放地方權力競爭性手段 (如建立行政機關人事任用甄選制度、政府採購公開行政程序等)，以確保政府部門行政決策過程上之客觀性、公平性，並提高公職人員不當利益輸送手段需付出之行政成本。整體而言，地方廉能治理之根本基礎，在於政府部門建立並落實行政程序公開競爭性，藉由競爭產生制衡，並盡可能降低過往獨占所產生之弊端 (余致力、蘇毓昌，2011: 10)，減緩特定行為者利用職務之便掌握行政資源，如此始能進一步達成遏止實質不當利益輸送之目的。

二、健全地方政府行政透明化措施，落實公私部門網絡課責機制

近年來地方公職人員不當利益輸送弊端態樣，以公職人員或其關係人違法與任職或監督之機關為交易行為最為嚴重 (總計占總體裁罰案件之五成比例)，除與我國社會經濟活動蓬勃發展息息相關外，亦突顯政府從過去單一服務提供者角色，轉變為委託或納人民間私部門人力及資源，而當政府藉由採購委託私部門行使公權力過程中，或公私部門彼此間合作協力關係下，易致生公職人員及其關係人憑恃公務機關行政資源或其職權影響力，進而為不當利益輸送甚或圖利之「尋租」 (rent-seeking) 現象。

研究發現地方上不當交易行為違法者，以民意代表、鄉 (鎮、市) 級以上政府機關首長之關係人為大宗，幾乎占整體 75% 以上，類此關係人憑恃民選代議士及行政首長於地方政府之職權及影響力形成利益分贓現象，使地方治理走向結盟互利腐化之失靈現象，在缺乏相關「課責」制衡機制下，則政府部門之行政作為，恐致使民眾懷疑有利益輸送之弊端問題 (陳敦源，2009)。因此，如何強化課責機制確

保在如此複雜的互動網絡中，公職人員能依法行政，即是當前地方政府行政治理之重要課題。

為了確保課責機制能產生具體成效，須建立民眾對於公共資訊之對等性，而「透明化」(transparency)即為最重要之前提，尤其在政治壟斷、封閉權力結盟腐化侵蝕公共資源最嚴重之地方政府，行政決策透明化機制仍有待加強建立(趙永茂，2007)。因此，在公職人員利益衝突迴避法修正草案中，新訂納入交易行為強制揭露措施，²⁷ 即是藉由行政透明化措施，使地方政府公職人員或其關係人將身分關係公開，讓原本黑盒子式之政府採購決策過程，攤在陽光下供社會大眾監督，以降低行政官僚圖利自我或他人之可能。此外，研究發現近年來交易行為態樣亦已趨於多元，諸如部分公職人員藉由機關拍賣財物或公有土地標售，憑恃職權取得較一般人優越之資訊，進而與關係人間聯合獲取鉅大財產上利益。²⁸ 如何防制多元交易類型之不當利益輸送態樣，則為未來公私網絡間課責機制之研究重點所在。

三、建立地方官僚組織管理制度，強化內部控制行政裁量權

觀諸近年來地方公職人員違反利益衝突自行迴避義務案件中，以人事任用措施之不當利益輸送現象占最大宗，且大多發生於直轄市、縣(市)政府所屬機關，此類受處分人多認為自身非具有最終決定權力者，針對考績評(核)定、人事任用、陞遷及續聘(僱)等非財產上不當利益，因表徵較無直接取得金錢對價而存有僥倖心態，致疏忽自身具有之行政裁量權，未依法迴避，誤蹈法網。

當地方機關行政程序內部控制機制尚未完善建置，放任權責單位自主管理，而公職人員對於法規態度消極，心存僥倖，為影響現行地方機關廉政政策施行成效不彰之主要原因。因此，為提升政府部門廉能治理成效，除機關首長外，機關內部具有裁量影響力之公職人員，亦扮演重要角色。為避免行政官僚與民意代表、利益團體間形成政治鐵三角關係，透過機關內部龐大組織資源與人脈關係形成共犯結構群，侵害人民對於政府行政過程及決策之信賴，除了公職人員利益輸送迴避揭弊法

²⁷ 公職人員利益衝突迴避法修正草案第 14 條第 2 項：公職人員或其關係人與公職人員服務之機關團體或受其監督之機關團體為交易行為前，應主動於投標文件內據實表明其身分關係；於交易行為成立後，該交易機關團體應主動公開之。

²⁸ 最高行政法院 104 年度裁字第 619 號、101 年度裁字第 749 號判決可資參照。

規制定外，亦應思考如何強化地方行政官僚組織管理制度，始能發揮具體成效。藉由建置官僚體系內部控制課責機制，強化控制行政程序之裁量權範圍與內容，敦促行政官僚在合理化的行政權力中，以公共利益為考量；另一方面，透過控制機制之建構，機先掌握機關內部不當利益輸送之不法風險，避免公職人員誤蹈法網而遭受鉅額之罰鍰處分，進而形成互利雙贏之夥伴治理關係，以提昇廉能治理效能。

四、置入外部監督管道，機先掌控地方潛存弊端風險

依據政風機構人員設置管理條例規定，民意機關、軍事機關及公立各級學校不適用該條例之規定，導致各學校皆未設有政風機構，致使未能機先掌握學校公職人員之利益衝突情事，造成地方廉能治理之一大隱憂。此外，各級民意機關之利益衝突迴避制度，端賴主管機關監察院統籌辦理，然而全國地方各級民意代表人數眾多且散布全臺各地，縱使地方政風機構人員知悉民意代表之不當利益輸送弊端，仍須轉知權責機關監察院始能處理，致使民意機關之不當利益輸送徵候多半未能及時遏阻，僅能事後就違法行為進行調查並裁罰，如此制度衍伸出地方廉能治理之困境所在。

由於現行機關內部控制機制尚未完善建立，且行政官僚常備受質疑為共同分贓體系，以致地方不當利益輸送弊端徵候，往往須藉由機關外部公民檢舉管道始得加以揭露。為解決我國現行廉政政策對於地方廉能治理產生之闕漏及不足之處，建議政府部門應強化公民參與監督課責機制，透過外部公民監督及大眾傳播媒體之監督機制，強化多元資訊蒐集管道，協助地方政府政風機構人員機先發掘機關外部不當利益輸送徵候。透過大眾傳播媒體將公職人員不當利益輸送情形曝露在陽光下，供全民共同檢視，也能對於民選公職人員產生自我警惕之作用。此外，藉由公民參與，強化社會監督力量，促使地方行政治理導向公開透明，提升人民對於政府決策過程之信賴。無論是政府機關內部控制機制，抑或是公民媒體外部監督課責，皆有其侷限性，因此，建議外控及內控措施須雙管齊下，俾使廉能治理發揮最大效能。

五、加強公職人員及其關係人法治教育宣導，轉化地方貪腐文化

本研究綜整歸納近年來地方政府公職人員經訴願及裁判結果裁定違反利益衝突

迴避法案件，經比對發現部分案件之違法公職人員均相同，²⁹ 或有同一案件中公職人員因違反數個不當利益輸送行為而遭受處罰；³⁰ 另亦有同一公職人員之不同關係人，均憑恃其公職人員之職權進行不當利益輸送，分別與公職人員服務或其監督之機關為承攬、買賣等交易行為，³¹ 顯示不當利益輸送弊端可能集中於部分公職人員。另殊值一提，違法案件中赫然發現竟有政風主管人員之關係人受處分案例，³² 當政風人員身為地方政府機關中第一線執法者角色，針對利益衝突迴避法令觀念較一般公職人員熟稔，明知自身監督權責仍執意為不法行為，如此弊端突顯我國公職人員之法紀專業素養確有待加強及內化。近年來公職人員之關係人違法比例日益趨增，突顯政府部門法治宣導對象僅著重於公職人員顯有不足，導致關係人往往因不諳法令而誤蹈法網。

因此，建議主管機關應首就政風人員法律專業素養加強培訓，再藉由政風機構強化公職人員法制教育宣導，並擴及將公職人員之關係人亦納入宣導對象。此外，藉由裁罰案例之公開宣示，以發揮具體警示效果，始能達到遏阻少數貪污腐化斷傷政府形象。政府部門廉能治理之組織文化，除了藉由法制規範（如陽光法案、公務倫理規範等）及相關課責機制之建立，同時亦應透過教育宣導機制，強化公職人員公共利益理念、行政倫理守則等觀念，始能達到澈底有效改善行政官僚貪腐文化（詹益龍，2013）。

六、整合網絡政策資源，建構地方政風機構廉政協力治理平台

我國公職人員利益衝突迴避法，為澈底遏止貪污腐化暨不當利益輸送，訂有相

²⁹ 最高行政法院 104 年度判字第 534 號及臺北高等行政法院 103 年度簡上字第 182 號判決可資參照。

³⁰ 最高行政法院 103 年度裁字第 523 號、102 年度裁字第 650 號、101 年度裁字第 1788 號、105 年度訴字第 871 號及臺北高等行政法院 103 年度簡上字第 182 號、102 年度訴字第 1992 號、102 年度訴字第 913 號、102 年度訴字第 1136 號判決，以及行政院院臺訴字第 1040150581 號、1040132854 號、1030135335 號、1020122830 號訴願決定書可資參照。

³¹ 最高行政法院 104 年度判字第 664 號及 103 年度判字第 656 號判決、最高行政法院 103 年度判字第 270 號及 103 年度判字第 239 號判決可資參照。

³² 參照最高行政法院 103 年度判字第 655 號判決。

當之禁止規範，並藉由高額行政罰鍰之嚴峻懲罰措施，對違法之公職人員課以行政不法責任。然而主管機關針對公職人員違反利益衝突迴避法案件之調查處分時效，除有法定特殊情事，³³ 原則上自違反行政法上義務之行為終了時起算僅三年，³⁴ 因此導致部分違法案件、或同一案件當中部分違法行為時點，因逾裁處權時效而未能及時遭受處分，嚴重斷傷人民對於政府之信賴。

此項違失徵候突顯地方政風機構、廉政署與監察院之三角協力關係，未能完善掌握並處理不當利益輸送徵候。本研究建議地方政風機構應積極建立機關間之跨域網絡，藉由水平整合網絡資源，強化不當利益輸送資訊蒐集及分析管道，始能在地方政治環境生態綿密的網絡關係中，掌握違失徵候；此外，研究建議應強化垂直整合，藉由建立通報協調平台機制，及時反映地方不當利益輸送徵候，並協助主管機關掌握案件調查及處理時效，以利於時限內妥適處置公職人員行政不法情事。整體而言，在地方政治環境生態綿密之網絡關係中，倘欲掌握不當利益輸送違失徵候，政府部門應積極建構組織聯繫網絡，強化多元資訊蒐集及分析管道；除此之外，亦可善用結盟（夥伴）或公私協力治理機制，朝公私部門間資源整合運用模式邁進，以擴大廉政治理成效，俾驅使地方廉能治理走出當前之困境。

陸、結論

「陽光是最佳的防腐劑」，政府部門行政決策之公開、透明化，為國家廉政治理之基礎，盱衡我國在民主政治、經濟轉型與變遷過程中，傳統人情、紅包風俗民情成為國家倡廉反貪、提升國際競爭力之最大絆腳石。為端正政治風氣，遏止不當利益輸送，確立公職人員依法行政清廉作為，遂制定公職人員利益衝突迴避之陽光法案，回應人民要求政府「公開、透明、課責」之治理基石。

隨著地方化已逐漸成為全球治理之研究趨勢，如何強化地方政府廉能治理實為現今國家廉能政策之重點所在。本文藉由近年來地方公職人員違反利益衝突迴避法之裁罰案件，剖析地方不當利益輸送弊端徵候，並結合地方政經系絡與行政治理關係，檢視我國廉能治理闕漏之處，以發掘貪腐問題之癥結。研究發現地方上長久存

³³ 參照行政罰法第 27 條第 2 項但書、第 3 項、第 4 項及第 28 條規定。

³⁴ 行政罰法第 27 條規定，行政罰之裁處權因三年期間之經過而消滅。

續之政治與行政利益分贓弊病，非單一法規制度即能發揮廉能治理效能，因此建議地方政府以開放權力競爭性為治理基礎，以減緩過往獨占權力產生之弊端；此外，應持續加強並內化公職人員法紀素養觀念，並建立機關內部控制措施，及置入外部公民參與監督管道，雙管齊下以強化政府部門多元監督力量。

藉由陽光法案公職人員利益衝突迴避法之落實，提供地方行政治理改革核心與關鍵契機，促使地方機關走向透明、課責，進而提升地方廉能治理效能。此外，透過健全迴避制度之價值法制化，確保公職人員執行職務以公共利益為根本，遏止貪污腐化之不當利益輸送，增進民眾對政府之信賴，進而鞏固全球治理下民主政治之基礎，提昇我國於國際間之清廉形象。

參考文獻

- 台灣透明組織（2016）。台灣透明組織公布 2015 年世界各國「清廉印象指數」，
取自：<http://www.tict.org.tw/front/bin/ptdetail.phtml?Part=20160127&>。
- 台灣透明組織（2017）。台灣透明組織公布 2016 年世界各國「清廉印象指數」，
取自：
<http://www.tict.org.tw/front/bin/ptdetail.phtml?Part=20170125&Rcg=100041>。
- 江大樹（1994）。金權政治的成因與解決之道：行政部門篇。國家政策雙周刊，
100，17-21。
- 阮世昌（2011）。公職人員利益衝突迴避法制興革研究。國立中山大學政治學研究
所碩士論文，未出版，高雄。
- 余致力、蘇毓昌（2011）。國家廉政體系與測量。載於余致力（編），廉政與治理
（4-27）。臺北：智勝。
- 林向愷（2008）。貪腐與民主。臺灣民主季刊，5（3），167-176。
- 邱靖鈞（2014）。治理網絡的效能與民主：以臺北市政府推動村里廉政平台為探
討。政策與人力管理，5（1），1-47。
- 孫本初、鍾京佑（2005）。治理理論之初探：政府、市場與社會治理架構。公共行
政學報，16，107-135。
- 陳英鈺（2013）。利益衝突與財產申報。法學叢刊，58（3），47-66。
- 陳敦源（2009）。透明之下的課責：臺灣民主治理中官民信任關係的重建基礎。文
官制度季刊，1（2），21-55。
- 張其祿、葉一璋（2003）。貪瀆與治理：臺灣現況之法制分析與建言。倡廉反貪與
行政透明學術研討會（4月11日），臺北。
- 葉一璋、張國偉、楊和縉、簡大智（2015）。104 年廉政民意調查及廉政體系架構
與評核研究。新北市政府委託之專題研究成果報告，未出版。
- 黃榮護、鄭敏惠、劉廣基（2011）。公民社會與反貪網絡。載於余致力（編），廉
政與治理（220-241）。臺北：智勝。
- 詹益龍（2013）。從廉政課責機制談我國應有之組織文化。國會月刊，41（8），

30-48。

- 趙永茂（1998）。地方政治生態與地方行政的關係。《政治科學論叢》，9，305-328。
- 趙永茂（2007）。從地方治理論臺灣地方政治發展的基本問題。《政治科學論叢》，31，1-38。
- 蔡金火、江明修（1998）。公務人員迴避制度之初探：政府再造的倫理基礎。《公務人員月刊》，29，3-17。
- 蔡季廷（2015）。聯合國反貪腐公約與公職人員利益衝突法的修正：以立法委員為中心。載於法務部廉政署（編），《聯合國反貪腐公約專題學術研討會論文集（93-118）》。臺北：元照。
- 監察院（編）（2017）。《聯合國反貪腐公約內國法化後相關配套措施之規劃與實施研析：以預防貪腐措施為中心通案性案件調查研究報告》。臺北：監察院。
- 羅建邦（2014）。《公務人員利益衝突迴避制度之研究：從法規面探討》。東海大學公共事務碩士在職專班碩士論文，未出版，臺中。
- Armstrong, E. (2005). Integrity, transparency and accountability in public administration: Recent trends, regional and international developments and emerging issues. Retrieved from: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan020955.pdf>.
- Brewer, G. A., Choi, Y., & Walker, R. M. (2007). Accountability, corruption and government effectiveness in Asia: An exploration of world bank governance indicators. *International Public Management Review*, 8(2): 200-219.
- Caiden, G. E. (2001). Corruption and governance. In G. E. Caiden, O. P. Dwivedi, & J. G. Jabbara (Eds.), *Where corruption lives* (pp. 15-37). Bloomfield, CT: Kumarian.
- Cooper, T. L. (1990). *The responsible administrator: An approach to ethics for the administrative role* (3rd Ed.). San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Colazingari, S., & Rose-Ackerman, S. (1998). Corruption in a paternalistic democracy: Lessons form Italy for Latin America. *Political Science Quarterly*, 113(3): 447-470.
- Gyford, J., Leach, S., & Game, C. (1989). *The changing politics of local government*. London, UK: Unwin Hyman.
- Klitgaard, R. (1998). *Controlling corruption*. Berkeley, CA: University of California.
- Lenski, G. E. (1966). *Power and Privilege*. New York, NY: Mcgraw-Hill.

- Mauro, P. (1995). Corruption and growth. *Quarterly Journal of Economics*, 110(3): 681-712.
- Menzeland, D. C., & Jurkiewicz, C. L. (2005). Introduction to the symposium on ethics and integrity in governance: European perspectives. *Public Integrity*, 8(1): 5-9.
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2000). *Governance, politics, and the state*. New York, NY: St. Martin's.
- Porta, D. D., & Meny, Y. (Eds). (1997). *Democracy and corruption in Europe*. London, UK: Pinter.
- Stapenhurst, R. (2000). *The media's role in curbing corruption*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank (1994). *Governance: The World Bank's experience*. Washington, DC: World Bank.

The Impact of Act on Recusal of Public Servants Due to Conflict of Interest on Local Clean Governance

Nai-Hui Chuang, Hao-Lin Yuan*

Abstract

Fighting corruption and promoting clean government have become the top priorities for governments all over the world. However, the study of clean governance is still focused at the national rather than local level. When localization has become one of the most important issues in the study of global governance, it is necessary to strengthen the study of clean governance in local governments.

In accordance with Taiwan's corruption records in recent years, it is obvious that cases of transferring unjust interests from local public servants to stakeholders to whom they themselves are closely connected have increased significantly. In fact, the Act on Recusal of Public Servants Due to Conflicts of Interest was enacted in 2000. And according to this study, the transference of unjust interests between local public servants and their stakeholders is serious, reflecting the potential problem of clean governance in local governments.

The purpose of this study is to explore the implementation of the

* Nai-Hui Chuang, Master, Graduate Institute of National Policy and Public Affairs, National Chung Hsing University. email: a0932156722@hotmail.com.

Hao-Lin Yuan (corresponding author), Professor, Graduate Institute of National Policy and Public Affairs, National Chung Hsing University. email: hlyuan@nchu.edu.tw.

national anti-corruption policy in local governments, primarily focusing on the process of local governance. By classifying the categories of punished public servants, behaviors of corruption, and consequences of violating laws, this study tries to explain why transference of unjust interests occurred in local governments, provide advices to solve corruption problems, and promote the goal of good local governance.

Keywords: clean governance, conflict of interest, local governance, anti-corruption

再談政治中立還是行政中立？ 過去的選擇與未來的發展*

熊忠勇**

《摘要》

我國在 2009 年 6 月 10 日總統令公布制定公務人員行政中立法，從 1994 年 12 月 30 日首次送請立法院審議算起，共歷時 14 年半，但法案通過後相關疑義並沒有停止。究竟我們通過的是一部什麼樣的中立法？何以有許多學者認為只有「政治中立」（political neutrality），沒有「行政中立」（administrative neutrality）的問題。再者，究竟那些人應該中立？如何中立？在中立法中似乎都找不到完整的答案。

本文嘗試從中立法擬議過程的歷史文獻，找尋制定該法的原意，並依據實際執行情形，試圖解答上述疑義。從歷史文獻回顧，發現我國推動中立法法的初始原因，是為了確保文官能依法行政、執行公正，並保護文官不受政治干預，至於政治活動的規範反而不是首要考量。此與西方國家有明顯的差異，也因此我國推動行政中立制度，並不是以西方國家的經驗或理論為參照基準，而是基於實務的需求。

本文另從官方文獻中，發現主管機關認為政務人員、教師、法官

投稿日期：106 年 5 月 24 日。

* 本文初稿曾發表於 2016 年 12 月 2 日臺北大學公共行政暨政策學系舉辦之「公共行政研究的反思與應用學術研討會暨陳金貴教授榮退紀念論壇」，特別感謝評論人孫煒教授的指正。本文僅代表個人意見。

** 世新大學行政管理學系兼任助理教授、考試院參事，email: c100@exam.gov.tw。

及軍人於行政事務上亦應維持中立，但可另外立法規範。作者於文末建議，配合民主政治之演進，中立法可改為公務人員政治活動規範法，惟如主管機關擬維持目前的行政中立框架，則至少上開人員的中立規範宜儘速建立，才能使我國的中立制度與時俱進。

[關鍵詞]：行政中立、政治中立、依法行政、執行公正、政治活動規範

壹、前言

2009年6月10日總統令公布制定公務人員行政中立法（以下簡稱中立法），該法草案從1994年12月30日考試院首次送請立法院算起，共歷時14年半才完成立法，期間公務人員保障暨培訓委員會（以下簡稱保訓會）積極推動行政中立訓練，共有超過百萬人次的公務人員參加過相關訓練。原以為相關疑義會隨著立法通過而止，沒想到爭議仍隨著而來，包括法案剛通過，便有中研院研究員指稱中立法「剝奪學者政治權利」、¹ 藉行政中立「箝制教研」、² 甚至指稱中立法是「時空錯亂」。³

究竟我們通過的是一部什麼樣的中立法？何以有些學者認為只有「政治中立」，沒有「行政中立」的問題。⁴ 再者，究竟那些人應該中立？政務人員和軍人該不該中立？兼任行政主管之教授是否也有中立的要求？該如何中立？什麼樣的行為才算中立呢？本文嘗試從我國制定中立法的過程、依據與實際執行情形，解答上述疑義，並就研究發現對中立法提出修正建議。

¹ 瞿海源，〈行政中立法剝奪學者政治權利〉，蘋果日報，2009年7月6日，A15版。

² 劉靜怡，〈藉行政中立箝制教研〉，自由時報，2009年6月26日。

³ 中國時報，〈時空錯亂數十年的行政中立法〉，2009年7月20日，A15版。

⁴ 如彭錦鵬、謝復生、林水波等人（銓敘部，1995：403-436）。

貳、文官為何需要中立？

相信絕大多數人都會同意文官應該保持中立，但文官為何要中立？中立是為了實踐什麼價值？本文先從美國及英國的情況談起，再回頭審視我國的情形。至於何以選擇美國和英國，最主要的原因乃在於文官制度屬於政治體制的一環，受政治體制的影響，而美國和英國則是兩種主要政治體制的代表，即總統制和內閣制。我們將分別從文官制度的歷史演進和建立中立制度的基礎談起，然後再對照我國的情形。

一、美國

（一）文官制度的歷史演進

回顧美國文官制度的發展，在 1823 年 Andrew Jackson 總統提倡分贓用人後，政府用人便取決於求職者對於政黨的忠誠或選舉的支持，因此多數公務員隨選舉而輪替，首長對於公務員的免職享有充分的裁量權，而實際情況，也由於公務員更換頻繁，造成行政上的無效率。於是在 1883 年通過潘德頓法（Pendleton Act，也就是習稱的文官法），逐步建立以功績為基礎的文官制度，文官中立可說是支持功績制的配套措施。文官法第 2 條規定，任何公職人員不負捐助政治獻金或提供政治服務的義務，更不得因其拒絕政治獻金或拒絕提供政治服務，而被免職或歧視；任何人均不得憑藉職權或影響力，強迫他人或團體從事政治活動。⁵ 因此文官中立的推動，可說是為了解決分贓制度的配套設計，但在當時尚沒有專屬的法律。

小羅斯福（Theodore Roosevelt）總統任內，為解決經濟大恐慌及二次世界大戰的人力需求，並為推行新政（new deal），乃採用恩惠制來任用理念相同之人員，由於此種恩惠制度，並非以政黨忠誠為考量，而是對於新政理念認同者，故稱之為

⁵ 原文 “Fifth, that no person in the public service is for that reason under any obligations to contribute to any political fund, or to render any political service, and that he will not be removed or otherwise prejudiced for refusing to do so. Sixth, that no person in said service has any right to use his official authority or influence to coerce the political action of any person or body.”，參閱 “Transcript of Pendleton Act (1883)”，取自：<https://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=true&doc=48&page=transcript>（檢閱日期：2017 年 5 月 10 日）。

意識形態的恩惠，Elliott（1985: 7）則將它稱為政務領導（executive leadership）。這一段時期，新政機關大幅增加，且多數成員得無需經由公開競爭考試取才，導致將近有 40% 的文官未納入功績制範圍，造成國會及人民對此種恩惠制度的擔心，深怕總統將官僚組織政治化，擴張行政權力，於是在 1939 年通過赫奇法（Hatch Act），專法規範公務人員的政治活動（Schultz & Maranto, 1998: 111-118）。

赫奇法既限制也保護聯邦公務員，一方面通過法律使文官在政治上保持中立，另一方面也保障文官個人的憲法權利。赫奇法明文禁止公務員擔任大多數民選公職、參與政治競選活動、為政治候選人募捐，也不得將政治派別作為招聘公務員時的考慮因素。但同時也保護公務員不受政治脅迫。例如，任何政府僱員不得因拒絕幫助政治競選或為政黨和候選人捐款而遭到解雇。但是由總統任命的高級官員不被禁止從事部分政治活動，以便總統的私人顧問和內閣部長等官員能夠繼續參與其政黨的政治活動。

綜上，可知美國文官政治中立的規範，係起源於保護功績制度，維持行政效率的價值，它並非指常任文官不能有政治立場或為政治表意，而是限制其參與政治活動之範圍，並依職務屬性作不同程度之限制，進而擺脫政黨對適用功績制公務員、對行政的控制。亦即，透過政治活動參與之限制，達到政府之公正、效率、效能。

（二）文官中立制度的基礎

美國推動文官中立時，行政學的典範尚處於政治行政二分階段，我們甚至可以說，原始的文官中立制度，便是建立在二分法的基礎上。政治決定政策，行政負責執行，為了建立行政的專業性，常任文官應追求效率、理性、科學、工具性、專業性，避免政治力量介入行政。Wilson（1887）之名著〈行政的研究〉（*The Study of Administration*）即是文官法問世後 4 年發表。

文官中立的要求，若引用 Kaufman（1956: 1060）的經典說法，就是文官要具有「中立能力」（neutral competence），根據專業、明確、客觀的標準履行政府工作，非以個人、政黨標準或其他義務與忠誠履行工作。但是，由於行政事務日趨複雜，政治行政二分概念在二次世界大戰後已受到挑戰，高階文官牽涉較多的政策過程已是不爭的事實。既然政治行政二分概念已被否定，那麼建立在二分法基礎上的文官中立不是也應該被否定嗎？但現實運作上卻非如此。

Overeem (2005) 對此分析指出，過去對所謂「政治」之涵蓋性是模糊不清的，當 19 世紀建立現代文官及政治中立制度時，所指的是「政黨政治」，他稱之為古典的概念；但戰後所指的政治實為「政策政治」，「政治」已被重新界定。Shafritz 與 Hyde (1987: 2) 也認為 Wilson 所主張的政治行政兩分說，其實是針對「政黨」(partisan) 政治而言。因此，文官基於中立的主張，被要求遠離黨派政治，但實際上仍高度涉及政策的過程。

總體而言，美式的文官中立基礎是二分法，要求文官保持中立，避免文官過度涉入政治或政黨事務，使其發揮專業性，並提供救濟，免受政治干預。即便在政治行政二分法受質疑後，仍透過區分「政黨政治」與「政策政治」的概念，同時維持文官的中立性和政策參與。

特別要說明的是，推動文官中立之後，民主政府所需要的政治回應價值該如何滿足呢？Mosher (1968) 便曾質疑，一個中立、受保障、不受政治干預的文官，如何能透過民選人員，回應民眾的需求呢？在美國的作法有二，一，如前述赫奇法的規定，總統任命的高級官員不被禁止從事部分政治活動。二，增加政治性任命職位，例如 C 俸表 (schedule C)、高級行政主管制 (senior executive system, SES)。

C 俸表職位係指機要性或政策性決定性質之職位，1953 年由艾森豪 (Dwight D. Eisenhower) 總統依行政命令所設立，屬一般俸表十四職等至十八職等具決策性之高級職位，不經考試進用，只要經執政黨認可即可任用，C 俸表提供了總統更多政治任命職位以領導各部會，並貫徹總統的政策。1978 年文官改革法設置了 SES，此一職位取代了原來的一般俸表十六職等至十八職等的等級，所以目前 C 俸表是第十五職等以下的中階管理職位，所有 C 俸表任用者的直屬長官必需是政治任命人員。C 俸表是一種基於政治回應的設計，或者說是行政領導價值的需求 (Elliott, 1985)。由於 SES 等級高於 C 俸表，因此總統的政治性任命人員中，與一般文官層級最接近的即是 C 俸表人員，而這些人員也是總統將其政策理念、影響力延伸到機關底部更深層的主要傳達者。

至於 SES 的設計可追溯自 1953 年第二次胡佛委員會的報告，該報告建議發展高級文官制度，但這個建議直到 1978 年才被採納，並規定於文官改革法中，此一制度在永業文官體系外，另行建置獨立的高級文官制度，藉此達成常任文官回應政

治性任命官員的政策目標 (Nigro & Nigro, 1994: 40)。設置 SES 理論的背後是試圖結合政治與管理兩途徑，它認為政務人員需要更大的管理彈性，以便於領導高級文官，希望高級文官以政策伙伴的角色，協助政務人員推動各項政策。因此授予機關首長對高級文官有較大的人事權，其獎懲、去留，均取決於績效表現。另一方面，為了避免分贓制死灰復燃，政治性任命的高級主管不得超過總數的 10%，每一機關政治性任命之高級主管亦不得超過該機關高級主管之 25% (Aberbach & Rockman, 2000: 82)。

政治性任命人員的增加，代表的一個重要意涵便是總統要求有更多回應性，如果常任文官無法達成這項要求，那麼利用政治性任命官員來達成這項目標，便是總統的重要管理方法之一。從近 20 年的數據來看，C 俸表職位大約在 1,500 人上下，非永業的 SES 則在 700 人上下，合計約 2,200 人。若再加上需經參議院同意、不需參議院同意的政治任命者，美國總統上任後可政治任命的人員超過 3,000 人 (U.S. GPO, 1996；2000；2004；2008；2012；2016)。

二、英國

(一) 文官制度的演進

英國早期因受到君主政治之影響，人事制度充滿貴族制、恩惠制的色彩，但英國迄今相關法律並未對文官的範圍或定義有清楚的界定，特姆林委員會 (Tomlin Committee) (1929-1931) 曾在其報告中定義為「以文職身分受雇，其薪資係由議會所通過，除政治性或司法性官職以外，為國王效勞的臣僕。」此一定義目前仍為英國歷年文官統計年報所引述。這個說法係指英國文官是向王權服務，而非政黨。

英國在 18 世紀政黨競爭漸漸成熟，已有政黨輪替的情形，失勢的政治菁英成為國王忠誠的反對黨，監督執政黨的施政，亦即政黨不論在朝在野，也都是為王權服務。官僚體系名為效忠王權，實則受執政黨指揮。隨著政黨輪替的常態化，為王權服務者，區分為常任與非常任，前者不隨政黨的更迭而進退，後者則隨政黨同進退。1701 年的吏治澄清法 (Act of Settlement) 中，重申凡接受皇家薪資及年金者，除部長及國務員外，皆不得為下議院議員，從此有了政務官和事務官之別 (許濱松, 1998: 52-53)。而執政黨為了降低國王的影響力，乃限制文官的政治活動，並

減少國王的人事權。1710 年議會頒布法令禁止郵政人員參與選舉活動；1910 年，樞密院令禁止文官介入政治紛爭，1960 年復規定文官不得公開發表演說，或以公開之方式自行或透過第三者宣布自己為目前或未來選舉之候選人（許濱松，1996：159；鄧志松，1998：52-55）。

由於國會對於王權的反制，文官為了保障自身的永業，於是被迫中立。因此英國文官中立化與王權虛位化是同時演進。王權虛位化後，文官效命的對象變成內閣，若是內閣具有文官實質任命權，文官勢必擔心內閣倒台後的工作保障，於是文官也願朝向常任化和非政治化發展，而附帶的便是對於政府的效忠，這也成了文官的信條。簡言之，文官是依附政府，沒有獨立的憲政地位，以政府的意志為意志，無權詮釋何謂民意或國家利益（鄧志松，1998：61）。

由於上述的歷史發展，英國的文官具有高度中立色彩，不積極參與政治性活動，也不會因為任何政治原因而去職，不因政權之更迭而有異動。反之，根據悠久之職業傳統，他們也以同樣的忠誠對負政治責任之首長服務，而不論任何政黨取得政權。這種高度中立的特色，實際上反應了政治回應的價值。因此，在英國的環境下，文官的政治中立制度，無形中與政治回應的目標結合了。

（二）文官中立制度的基礎

Pyper（1995: 12）認為英國文官制度的重要價值，包括：永業、中立與部長責任制。永業，是指文官的永業工作保障權，其理念來源是韋伯官僚型模的永業取向。至於中立與部長責任制，從英國獨有的政治系絡來看，這二個價值可說是一體兩面。Pilkington（1999: 44-48）也指出，英國文官體制有三項重要的特質：永業、公正無私、匿名。永業的概念包括了政府持續穩定的運作。公正無私的概念則建立在文官的政治中立基礎上。匿名則與英國的憲政傳統，部長責任制相關。

綜上，可歸納英國的文官中立，與永業、部長責任制、匿名、公正無私等傳統相關，鄧志松（1998：52-55、61；2003：2-5）將之歸納如下：

1. 部長責任制：指的是部長在憲政體制上對各該部的工作負責，並承擔任何政治責任，文官可退居幕後，避免任何政治性之干預。
2. 政治效忠：指的是誰執政，文官就向誰效忠，文官站在部長的立場，為部長的代言人，從這個觀點來看，英國文官中立像是「有政黨傾向的中立（partisan

neutrality) 」，文官效忠的是執政的政府，而非在朝或在野的政黨，在執政黨與執政政府結合的前提下，文官自然無法公平地對待任何一個政黨。

3. 無私建言：文官除了政治效忠之外，亦有其專業的特性，無私建言即代表此一特性，他們必須從專業的立場，告訴部長何者可為，何者不可為，使部長在完整的資訊條件下進行決策，與政治效忠本質上有制衡的作用，使部長不致於做出離譜的政策。但當政策決定之後，不論是否與文官的專業立場相合，文官須全力以赴。
4. 文官匿名：指的是文官對外沒有名字，這是為了避免文官陷入政治紛爭，政府的所有文件均以部長名義對外發表，所有的責任均由部長承擔，與文官無涉，文官向部長負責，而由部長向國會、社會負責。匿名使得文官免除公共監督，降低了人們認為文官無法控制的疑慮，也避免文官陷入政治紛爭。
5. 政治冷漠：指文官對於各政黨保持小心謹慎的態度，不過度表達個人政治立場或支持某個政黨，即使文官各有其政治主張，但不輕易透露，他們習慣於隱藏幕後，默默發揮影響力，而非直接加入政治競逐的行列。
6. 政務人員與常任文官的嚴格區分：文官為部長做任何有關國會的事，不做任何與政黨或選舉有關的事。文官建議，部長決策，文官執行，關係清楚劃分。部長需要文官的政策建議與無私的政策執行，文官需要得到部長在專業上的尊重，二者清楚劃分，也很少決裂。

從上述的說明，可以了解，英國要求文官中立的基礎，在於確保文官對部長或政治性任命人員之忠誠，客觀、坦率地提供建議，全力執行部長的政策，以確保公正執行事務及獲得人民的信任。在英國的體制下，文官中立的要求，透過匿名制、政治效忠、部長責任制等原則，實際上與政治回應的價值結合。

綜上，可知美、英兩國所言之「中立」概念，完全是「政治中立」的概念，即透過參與政治活動之限制，達到政府之公正、效率、效能；但其理論基礎仍有些差異，美國政治中立基礎建立在「功績制」得以確保之目的上，「中立能力」重視的即是其專業性。英國則建立在對執政黨「政治忠誠」得以確保之目的上，匿名性、政治效忠、部長責任制等才是關鍵。

三、臺灣

從政府體制來看，我國憲法本文係內閣制的設計，但在動員戡亂時期，並未有效落實。自從推動民主政治之後，數度修憲，再加上總統直選的結果，不論如何稱呼我國的政府體制，多數人都會同意，總統已是形式和實質上的國家最高領導人，也就是我國明顯地朝向總統制傾斜。從這個角度來看，我們似乎應學習美式的中立制度，但實際情況卻非如此，其間有著文官發展史和中立基礎的差異。

（一）文官制度的演進

臺灣文官制度的建立，並非建基在民主制度上，這與美英等國有顯著的差異，而這個差異在中立的議題上顯得巨大。美英等西方國家，是民主政治發展在先，在尚未建立以功績制為基礎的文官制度前，施行的是分贓制、恩惠制，這種制度帶來的是黨政不分、官員素質參差不齊、政黨輪替前後政府體系紊亂等問題，於是便推動以功績為基礎的文官制度。學者 Waldo 將美國的民主制度歸於希臘，將文官制度歸於羅馬，因此他稱美國是「先希臘，後羅馬」（Waldo, 1980: 3）。英國也是先有民主政治，才有文官制度。我國則剛好相反，文官制度的演進有悠久的歷史，民國建立後，北洋政府頒布了一系列的文官法令，初步形成了近代化的文官法制體系。國民黨來臺後更積極整建文官法制，民國 70 年代，文官法制已大體完備，舉凡人事管理的各個面向，幾乎都有專屬的法律規範。但是民主政治則是近 20 餘年才逐漸發展，在民主政治與文官制度的接縫處，包括文官中立、政務官與事務官的區分，也明顯不足。套句 Waldo 的話，我國是先有羅馬，才有希臘。

由於歷史演進的差異，美國文官體系的行政權力是向民選政府（國會、總統）一點一滴蠶食得來。英國文官的權力，也是在國會與國王相互爭權的過程中逐步獲得。反觀我國，在民主政治尚未發展之前，官僚體系在威權體制下，黨政區分並不明顯，行政官僚擁有相當大的權力，是國家政策的主導者之一，在政策擬議和執行階段都扮演重要的角色，但隨著民主化後所推動行政中立制度，官僚體系必須釋出過去所擁有的行政特權，並從黨國體制下走向民主政治。這項轉變對於文官而言，未必能快速適應。另一方面，推動文官的中立制度，也是為了抵禦民主化對官僚權威的衝擊，避免文官走向過度政治化（含文官主動涉入政治，及被動地遭政治干

預) (蘇偉業, 2012: 36)。呂亞力在當年即曾指出, 一般公務人員未能中立, 均係上級壓力, 所以保障應重於處罰, 中立法宜以保障公務人員為主 (銓敘部, 1995: 418)。

從民主政治和文官制度發展的先後, 可知我國文官制度的演進和美英有顯著的差異, 而這項差異造成官僚體系權力的消長, 而官僚體系的權力運作, 正好與文官中立制度有密切相關。

(二) 中立制度的基礎

從上面的說明, 可知我國對於行政中立的需求, 不是擔憂分贓制、恩惠制對文官專業的傷害 (美式), 也不是基於匿名制、無私效忠的傳統 (英式), 而是對黨國體制下的文官, 能否適應民主時代的疑慮, 因而要求的是去政黨化 (不是去政策化, 文官仍能保有專業主張, 即使與執政者不同)、限制政治活動 (同時相對提供文官不受政治干預的保障)。因此, 行政中立是來自於政治轉型的需求, 特別是文官在政府體制內的角色轉變, 即官僚政體 (bureaucratic polity) 的退場 (蘇偉業, 2012: 36)。

前面提及, 美國通過赫奇法之後, 對於民主政治所需的回應性要求, 係透過增加政治用人的手段來促成, 但國內的政治環境及文官制度的主管機關 (考試院及銓敘部), 對於增加政治性用人的主張一向有不小的疑慮, 以至於擴張政治性任命人數的提議, 每每遭致爭議。最近的例子, 是行政院擬議將部分三級機關首長改為政務常務雙軌併用, 便遭到考試院的反對。

除了歷史演進的差異之外, 第二個差異則在文官中立理論的引介, 美國推動文官中立時, 行政學的典範尚處於政治行政二分階段, 我們甚至可以說, 原始的文官中立制度, 便是建立在二分法的理論基礎上。即使二分法在二次大戰後, 由於行政事務的複雜化、專業化, 行政人員 (特別是高階文官) 涉入政策的過程已是常態, 二分法已不能反應實際的情形, 但學者透過政治與政策的區分, 文官雖需遠離政治, 但仍可涉入政策過程, 使得文官中立的理念可持續運作。至於英國的文官中立, 係建立在部長責任制、文官匿名等傳統之上, 有其建制根基。反觀我國, 在威權時代, 文官是國家政策的主導者之一, 完全不符二分法的描述, 在 1990 年代推動文官中立時, 似乎也沒有辦法再回頭擁抱二分法做為理論基礎。再者, 我國也不像內閣制的英國, 已建立起文官匿名、政治效忠的職業傳統, 更缺乏文官中立的傳

統與概念。

四、小結

不論是政治中立或行政中立，都是來自於西方國家民主經驗，同時與政黨政治密切結合。由於我國文官制度的演進，與美英不同，美英是先有民主再有文官制度，我國則正好相反，而此一差異對於文官中立的發展有極大的影響。我國在推動文官中立制度時，不像美英的文官，逐步獲得權力，並漸受到永業保障。我國反而是重視文官在民主政治的轉型期間，於權力運用與資源分配上，應釐清黨政分際，並秉持公平公正的行政行為。其次，我國文官中立的建置，缺乏理論或是職業傳統的支撐，而是基於實務的需求。

當然，每個國家的文官制度皆有其獨特的歷史傳統，不是一朝一夕形成。在這樣的歷史因素之下，我們沒有以西方民主國家做為參照基準，也沒有適當的理論支撐，我們似乎得走出一條屬於自己的中立道路。

參、政治中立還是行政中立？臺灣的發展歷程

本段落的主軸在於透過歷史文獻，闡述我國推動中立法時，為何選擇行政中立一詞，而不是西方國家慣用的政治中立。我們把時間拉回 30 多年前，1984 年 10 月的立法院質詢中，立委鄭余鎮批評國民黨以黨領政，干預政策。行政院院長俞國華回應：

在民主法治的國家中，政府機關首長或職員，兼任執政黨的職務，以求政策的制定與執行，符合執政黨的政治主張，這是常見的事，不過各級行政人員，不論是否為執政黨員，執行行政任務，必須嚴守行政中立的立場，這是黨政分際的基本原則。⁶

這應是官方首次對於行政中立提出看法。1987 年 3 月 3 日，立法委員黃主文質詢時指出，中國國民黨長期一黨獨大，以致造成黨政不分的地方很多，諸如向機關租借辦公廳舍、借調人員等。行政院長俞國華回答：「政府一向要求各級行政人

⁶ 參閱《立法院公報》第 73 卷第 83 期（1984 年 10 月 17 日），頁 43。

員……均應嚴守依法行政、行政中立的原則，絕不容許任何人假借公權力的運用，而有違法徇私的行為。」⁷ 其後，俞國華並對人事工作提示，政府各級行政人員，不論是不是執政黨員，都必依法執行公務，嚴守行政中立立場；一個民主法治的國家，它的文官系統不會因為任何政黨的干涉而違背行政的中立化，這就是黨政分際的基本原則（行政院人事行政局，1988：3）。

1991年8月14日，銓敘部長陳桂華在國民黨中常會中提出「整建現行文官制度之構想與作法」報告，建議「為因應國家推動憲政改革，對文官中立及政務官、事務官間正確職務分際，宜於相關法令中研擬具體規範，以奠定國家行政常態穩定的根基。」（黃臺生，1995：314）。他也在1993年的時候，提出行政中立的定義（陳桂華，1993：28-29）：

1. 公務員在職期間，應效忠國家、盡忠職守、全力以赴，造福大眾。
2. 公務員在處理公務時，應秉持客觀超然的立場，嚴守依法行政的原則，不偏不倚。
3. 公務員在執行公權力時，應採取同標準，大公無私地對待任何人、任何團體或任何黨派。
4. 公務員在日常活動中，應避免介入地方派系或政治紛爭，而以其學識經驗做好為民服務工作。
5. 公務員對於所主管的業務，應隨時隨地掌握民意動向，並作適時適當的回應。

1994年9月關中接任銓敘部部長，隨後更積極推動中立法，並成立專案小組處理，小組一開始就將依法行政、執法公正定為文官中立的大原則，因為這是最能排除政治干預的方法，即使它與西方文官中立的理論明顯不同（蘇偉業，2012：47）。關中曾表示「行政中立法一開始的目標非常單純，就是保障常任文官不受政治干預」（關中，2009：510）。從前述俞國華、陳桂華到關中的談話，共同點是強調文官要依法行政，執法公正，謹守黨政分際，這與西方國家的文官中立，以限制文官的政治活動為主軸，有著明顯不同。

陳德禹（1990）在當年亦曾為文指出，行政中立應包括下列意義：1. 文官應盡忠職守，推行政府制定的政策。2. 文官在處理公務上，其立場公正超然。3. 文官在

⁷ 參閱《立法院公報》第76卷第18期（1987年3月4日），頁42。

執法或執行政策上，應公平對待任何人、團體或黨派。4. 行政人員不介入政治紛爭。許濱松（1996：155）也認為，行政中立是指公務員秉持中立能力，對政府工作以專業方式處理，並做到 1. 超然於個人政治理念之外。2. 不受利益團體影響。3. 不受個人價值理念影響。兩位學者的詮釋，基本上和主管機關的立場是一致的，而從銓敘部後來的草案內容觀之，明顯受到陳德禹的影響。⁸

銓敘部在 1994 年 10 月召開 4 場次的會議，邀請 57 位學者專家諮詢意見，學者間的看法分歧，贊成名稱為公務人員行政中立法有 15 位，比例不算高，但已是大多數意見。⁹ 雖然在立法院審議過程中，立法委員黃爾璇曾建議改為政治中立法，並擴大適用對象，除一般公務人員外，尚涵括教師、聘僱人員、軍官，及司法院、考試院、監察院、法務部等特殊性質機關之政務官。黃爾璇的版本其實是較接近西方民主國家的政治中立規範，但並未被接受。¹⁰ 中立法草案，自 1994 年 12 月 30 日首度送請立法院審議，因立法院法案審查屆期不連續的原因，其間 4 度進出，皆未能完成立法，直到第 5 次送審，才終於在 2009 年 5 月 19 日經三讀通過。

中立法第 1 條規定「為確保公務人員依法行政、執行公正、政治中立，並適度規範公務人員參與政治活動，特制定本法。」清楚說明了本法的政策目標為「依法行政」、「執行公正」和「政治中立」。關中（2009：510）曾指出：

西方國家民主政治的發展較早，依法行政與執法公正是其基本的政治內涵，涉及的是基本的職務倫理，甚至是道德的要求，早已深植在其文化

⁸ 公共行政領域的碩博士論文，林文益（1990）應是較早研究文官中立議題者，其論文對於行政中立的界定，與上述陳德禹、許濱松之概念相近，主要指涉其行政行為應維持中立。但該論文在探討外國經驗時，則又集中在文官的政治行為，例如：參選、助選、參加政黨、從事政黨活動、兼任政黨職務、公開表示政治主張等。此亦可見我國推動文官中立制度，與外國經驗有相當大的差異性。

⁹ 參閱 1995 年 3 月 8 日立法院法制委員會審議公務人員行政中立法草案（第一次會議紀錄）（銓敘部，1995：550）。另詳閱該專輯所附 4 場次之會議紀錄，筆者經詳閱發言紀錄，逐一統計結果，贊成政治中立法或政治活動規範法，亦有 12 人。蘇偉業的統計則是 21 位支持「行政中立」，11 位支持「政治中立」。之所以出現計算上的差異，是因為該座談會並未有投票，而學者發言時，未必直接表達採用何種名稱，甚至只是各自說明看法，而後對於會議紀錄之解讀稍有差異。

¹⁰ 中國行政學會亦曾在理監事會之決議下，函請考試院修正公務人員行政中立法為政治中立法，但亦未被接受。

中，不待法律條文的規範。但在我國，由威權走向民主的過程中，這一部分較為欠缺，尤其是選舉的時候，經常見到若干政治人物利用法令上的漏洞，利用職務和行政資源輔選。因此我們才要特別立法，明確規範依法行政、執法公正和政治中立的具體要求。

從上面這一段話，可以了解關中認為我國當時的政治環境，最大的問題是掌有行政權力與握有行政資源者，濫用權力與資源，因此排除利用行政機關資源優勢介入選舉成為當務之急。從上述歷史回顧，大抵可以知道，我國在民國 80 年代推動行政中立，主要是希望文官不再濫用行政權力與資源介入選舉。嚴格來說，主體是在規範官員的「行政行為」，而不是「政治行為（或稱政治活動）」，例如：租借辦公廳舍、借調人員、場地使用，甚至是利用行政權力影響他人投票行為等，因此可以說中立法希望達成官員的行政行為不偏袒任何政黨、政治團體或個人，並相對藉此阻絕政治人物對常任文官的政治干擾。¹¹ 與西方國家係限制政治活動顯然有別，即便政治活動的限制也在該法的規範之內，但從相關的說明與系絡來看，顯然一開始的建制目的並非著重於此。

再者，西方國家多半會依公職的特性，而有不同程度的政治活動限制，例如，英國將公務員區分為三類，包括政治自由類（political free group）、中間類（intermediate group）及政治限制類（political restricted group），依類別而有不同的政治活動限制。美國亦區分為二大類，也有不同程度的政治活動規範（許濱松，1996：159-164）。我國則是適用中立法的人員幾無差別對待，未能根據公務人員所涉政治程度的深淺而異其規定，也顯示出中立法的设计與西方國家有很大的差別。

小結

綜上，我們了解選擇「行政中立」一詞，而非「政治中立」，是來自於實務上的需求，來自於對我國現實環境系絡的體認，而不是來自西方國家的理論指引。陳金貴亦曾指出，這是我國特殊政治生態下的產物（陳金貴，2007：3）。如果把這樣的選擇，視為是行政學術本土化的重要發展，當不為過。但可惜的是，這樣的本

¹¹ 楊戩龍（2009：102）則以「職務上」及「職務外」來區分，前者即本文的行政行為，後者即政治活動。

土化選擇，在隨後 20 幾年的時間裡，學術界並沒有提供充分的研究質量，所發表的文章多半係描述、評論我國行政中立制度與相關問題，少有依我國國情而思考建構新的行政中立理論（例如：官僚體系從威權體制走向民主體制，轉型之後的組織設計與權力運作問題），而實務界累積的案例也很少，¹² 以至於迄今未能完整建構並支撐一套符合我國國情的行政中立理論。

肆、誰該中立？

關於誰該中立的問題，依中立法第 2 條規定，適用對象是法定機關依法任用、派用之有給專任人員及公立學校依法任用之職員。簡單說，就是常任文官。原第 17 條另有 9 款準用對象，包括：公立學校校長及公立學校兼任行政職務之教師、公立學校未具任用資格之留用職員、聘用與僱用人員、公營事業對經營政策負有主要決策責任之人員等，關於學校教師、研究機構研究人員是否該準用，我們將在後面討論。第 18 條同時規定憲法或法律規定須超出黨派以外，依法獨立行使職權之政務人員（如考試委員、監察委員、大法官等），亦準用之。

綜合上述適用與準用對象，可知中立法欲規範的對象，主要是掌有行政權力或資源的行政人員。但是政務人員、軍人、教師等，既未列為適用或準用對象，是否就表示無需行政中立呢？在立法的過程中也有許多討論，逐一檢討如下。

一、政務人員

除了憲法或法律規定須超出黨派以外，依法獨立行使職權之政務人員之外，其他政務人員並不受中立法之規範，是否意指這些人不必中立呢？從立法精神來看，這樣的解讀並不合理，畢竟政務人員比常任文官擁有更多的權力與資源。既然如此，何以政務人員未納入中立法規範呢？原來考試院在擬議中立法之時，也幾乎同

¹² 從學術研究來看，以國家圖書館期刊論文索引系統查詢，篇名含有「行政中立」或「政治中立」者，自 1994 年至 2016 年共有 112 篇。同樣的查詢條件，博碩士論文有 36 篇。從其摘要概述，大略可知多半係描述、評論我國行政中立制度與相關問題，少有為我國行政中立建構新的理論。從實際案例來看，保訓會的保障案件中，出現「行政中立」關鍵詞者僅 24 件（檢閱日期為 2016 年 11 月 22 日），其中只有 8 件係中立法通過後，細察僅有 2 件因涉及選舉活動而遭機關認定違反中立法。

時提出政務人員法草案，在該法草案也明列政務人員之行政中立事項，且幾乎所有中立立法對於行政權力、資源的限制運用，在政務人員法草案中都有相對應的條文。因此，並非政務人員不必中立，只是將另立法規範，畢竟政務人員也有行政行為。簡單來說，不論是否涉及政治活動，所有政府人員都不得濫用/不當使用行政職權及資源，這是基本的職務倫理。

至於中立立法中有關政治活動規範部分，政務人員法草案的規定則有不同。職務屬性政治性較高者有較寬廣的活動領域；職務屬性愈需要獨立、公正行使職權者（如考試委員、監察委員等），活動領域愈小。若干政務人員雖未明定須超出黨派，例如銓敘部部長、人事長、主計長、法務部部長及國防部部長，但基於職位特性，慣例上有較嚴格的自制要求。

總言之，政務人員的行政中立與政治活動係準備由政務人員法規範，這也是基於常任文官與政務人員分軌管理的設計。至於民選公職人員，考試院也規劃準用政務人員法的規定。無奈的是，政務人員法草案自 1995 年推動迄今，也是 5 度進出立法院，迄今仍未完成立法。

二、公立學校教師、公立社會教育機構專業人員及公立學術研究機構研究人員

這個問題可分為三個部分，一是上述人員是否均一體準用中立立法；二是上開人員是否因擁有行政資源而宜有中立規範；三是中立立法是否限制教師的講學自由。

首先就準用對象來看，2009 年公布的中立法，準用中立立法的情形為：

表 1 2009 年教師、社教機構專業人員與研究機構研究人員準用中立立法情形

人 員	是否準用
1. 公立學校教師	否
2. 公立學校校長及兼任行政職務之教師	是
3. 公立社會教育機構專業人員及公立研究機構研究人員	是
4. 公立社會教育機構專業人員及公立研究機構研究人員兼任行政職務人員	是

資料來源：本研究整理。

其中第 2 及第 4 種兼任行政職務人員，原即是考試院規劃之準用對象，關鍵在於第 1 及第 3 種對象的差異性對待。1995 年教師法通過後，已確立「公教分途」原則，教育人員管理事項係由教育部主管。¹³ 考試院在研擬中立法時即依據此一原則，未將教師納入，只將「兼任行政職務者」納入準用，因為依司法院釋字第 308 號解釋，兼任學校行政職務之教師，就其兼任之行政職務，有「公務員服務法」之適用。復以其兼任行政職務，亦掌有行政權限與行政資源，因此列入準用。但立法院審議時，在社教機構專業人員及學術研究機構研究人員這一款，刪除「兼任行政職務之」七個字，使得上開機構專業人員及研究人員均納入規範，學校教師則不必準用，造成公立學校教師與研究機構研究人員的不同標準，此舉亦引起中研院研究人員的反彈。

考試院對於立法院的修正，只表示「尊重」，但後來卻發生中研院副研究員黃國昌因參與太陽花學運，被立法委員呂學樟等人指控違反行政中立法、曠職，要求查辦。本案銓敘部經函詢中研院查復，認為尚難認定是否有違中立法。¹⁴ 監察院亦主動調查，但後來立法院主動修法，中立法第 17 條於 2014 年 11 月 26 日修正公布，將原公立學術研究機構研究人員準用該法之規定，修正限定為兼任行政職務之研究人員始準用之。由於黃國昌係中央研究院未兼任行政職務之研究人員，監察院的報告認為宜採「從新從優」之法律原則，不再準用公務人員行政中立法相關規定。¹⁵ 監察院的報告雖未明指黃國昌是否違反中立法，但既不適用該法，便不會有違反的問題。

其次，未兼行政職務的教師是否就沒有權力與資源，就不必中立了呢？1995 年 3 月 8 日立法院法制委員會審查中立法草案時，有一段質詢如下（銓敘部，1995：534-535）：

許委員添財：……教師在教室中可以講 000 當選中共就打進來，可以這樣

¹³ 惟公教人員保險法仍將公教人員併在同一法律中規範。

¹⁴ 銓敘部，〈關於報載中央研究院副研究員黃國昌有無違反公務員服務法及公務人員行政中立法之說明〉（2014 年 8 月 6 日考試院第 11 屆考試委員第 89 次座談會）。

¹⁵ 監察院，仇委員桂美、方委員萬富調查報告：中央研究院法律學研究所研究員黃國昌參與「太陽花學運」，是否涉有違失等情乙案之報告（2015 年 4 月 16 日 104 教調 0012 號）。

講嗎？……教師工作也是公務……教室是公務的範圍，應該以事而不是以人為（適用）對象……。

關部長中：……對全國教師規範，職權不是考試院銓敘部範圍之內，這幾年貴院（註：立法院）都在提倡公教分途。……一般說起來，上課不能視為行政行為……。

在 2009 年立法院通過中立法之後，關中表示（2009：523-524）：

公立學校教師、公立社會教育機構專業人員及公立學術研究機構研究人員其實亦握有一定的行政資源、享用政府名器。例如：教室的使用權、辦公室機具的使用、國立大學教授的頭銜等。教師在課堂上講授時，可以討論各政黨的政策，但不得偏頗任何政黨或團體，也不得在上課時公開要求學生支持特定政黨；研究人員、教師可以使用辦公器具，但不得利用辦公室的傳真機、影印機影印政黨的宣傳單。因此，保障學術自由的同時，仍不得濫用資源、公器和政府職銜。當然，由於學術研究有其專業性與個人偏好，究竟何種程度屬學術自由，何種程度是逾越分寸或違反職務倫理，宜由學術主管機關或學術社群來規範，不宜由考試院主管。

從 1995 年立法院的答詢及 2009 年關中的陳述，大體上可以解答教師是否須中立的疑惑，畢竟教師雖沒有行政權力，但仍享有公務資源的使用權，仍不得濫用，這是職務倫理的一環，也是中立法之初衷。至於中立法是否侵害學術自由呢？大法官釋字第 380 號解釋，講學自由就大學教育而言，包含研究自由、教學自由及學習自由，這些事項並非中立法規範的範圍，因此自不發生違反中立法之問題。

三、軍人及法官檢察官

憲法第 138 條規定「全國陸海空軍，須超出個人、地域及黨派關係以外，效忠國家，愛護人民。」第 139 條規定「任何黨派及個人不得以武裝力量為政爭之工具。」由於軍職人員與文職人員的行政中立規範標準不盡相同，再加上我國一向採軍文分治原則，因此並未納入中立法規範。但同樣的，不代表他們不必中立，考試院甚至建議在相關的軍事法令中增訂。

至於法官、檢察官等特殊職務，另有其它更嚴格之規定（法官法、法官倫理規

範及檢察官倫理規範），依中立法第 1 條第 1 項後段「本法未規定或其他法律另有嚴格規定者，適用其他有關之法律。」因此係適用更嚴格之規定。

四、小結

綜上，可知主管機關對於誰該中立，有完整的想法，基於政務事務分軌、公教分述、軍文分治的理念，中立法未納入政務人員、教師和軍人，此一說法尚屬合理，而法官和檢察官已有更嚴格規範，亦尚妥適。惟中立法既已於 2009 年立法通過，其他人員的中立規範，理當順勢共同建制，但無奈的是，政務人員法草案在立法院延宕多年，而教師和軍人的中立規範，則始終未見法律建構，使得我國行政中立的完整法制，仍屬缺漏。

伍、如何中立

本段主要在說明，依現行中立法的規範，公務人員該如何中立。中立法的基本概念是掌握行政權力、握有行政資源者，在行政行為上都應保持中立，並透過依法行政與執行公正達成，至於在政治活動上，則可區分為三種規範，分別說明如下。

一、依法行政與執行公正

中立法第 3 條規定「公務人員應嚴守行政中立，依據法令執行職務，忠實推行政府政策，服務人民。」第 4 條「公務人員應依法公正執行職務，不得對任何團體或個人予以差別待遇。」第 12 條「公務人員於職務上掌管之行政資源，受理或不受理政黨、其他政治團體或公職候選人依法申請之事項，其裁量應秉持公正、公平之立場處理，不得有差別待遇。」這些規定，看似具有高度宣示性質，但若回想 1994 年草擬該法時，我國的民主政治尚處萌芽期，當時的黨政分際未能完全釐清，因此即使是宣示性意義，透過長期的宣導，仍具有釐清黨政分際的意義。問題在於究應如何確認公務人員是否依法行政、執行公正？在草擬階段並沒有深入討論，幸而 1999 年通過的行政程序法，賦予依法行政和執行公正的豐富意涵。

行政程序法第 4 條「行政行為應受法律及一般法律原則之拘束」，對於依法行政做出定義。依法行政至少有消極的法律優位原則和積極的法律保留原則，這些原

則在行政法學有很多的論述，在行政法院也有諸多的判決，在此不贅述。其次，行政程序法亦豐富了行政裁量行使的原則，執行公正至少有三個原則：

（一）平等原則

行政程序法第 6 條規定「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。」

（二）比例原則

避免國家採取過度的手段所做的限制，即法諺「不要用大砲打小鳥」，這個原則可區分為三個子原則：

1. 適當性原則：國家所採取者必須是有助於達成目的的措施，又稱「合目的性原則」。
2. 必要性原則：如果有多種措施均可達成目的，國家應採取對人民侵害最小者，又稱「侵害最小原則」。
3. 衡量性原則：又稱狹義比例原則，指國家所採取的行政措施和欲達成的目的之間應該有相當的平衡，不能為了達成很小的目的使人民蒙受過大的損失。

（三）明確性原則

明確性原則包括「法律明確性」、「授權明確性」及「行政行為明確性」三個層次。「法律明確性」具有憲法層次，指法律及法規命令之規定，內容必須明確，涉及人民權利義務事項時，才會有清楚界限。「授權明確性」指立法院以法律授權行政機關訂定法規命令時，其授權的「目的、內容、範圍」必須具體明確。至於「行政行為明確性」，指行政行為應具有明確性、可預見性與可測量性，讓人民對於政府的作為有可預期性。¹⁶

透過行政程序法的補充，使得依法行政與執行公正的意涵清楚許多，但不可否認的是，在實際個案的執行中，行政人員未必能有效適用這些原則或法規，仍有持續細緻化之必要。值得說明的是，在依法行政與執行公正的面向上，涉及的是行政

¹⁶ 從行政學上也可以找到學者對於行政裁量的要求，例如：學者 Warwick (1981: 93-127) 認為一個健全的行政裁量，應考慮五個倫理原則：一、公共取向。二、反省性的選擇。三、真誠。四、程序的尊重。五、手段的限制。其理與上述行政法的各種原則亦有相通之處。

權力的行使與行政資源的使用，只要握有權力與資源者，均受到規範，不論是否涉及政治活動，都應該嚴格遵守，這是基本的職務倫理，特別指明與政治活動的連結，係在於強調黨政分離，維持公平的政黨競爭。

在依法行政與執行公正的面向上，雖然透過行政程序法等加以補充，但也凸顯出中立法在這兩項內容顯得空洞，且即使違反這兩項規定，也很難以行政中立法處罰，而要回歸到所違反的法律上加以課責。因此，本文認為既然依法行政與執行公正在中立法中的宣示意義大於實質意義，而在推動民主法治多年之後，多數文官對此應有基本的了解，實無需再於中立法規定。

二、政治活動規範

中立法對於文官政治活動的限制，是希望減少政治對行政體系的影響，使文官的專業性得以發揮。中立法對於政治活動規範，大體上可以區分成三種類型：

(一) 不得在特定時間、場所從事特定行為，包括：

1. 不得於規定之上班或勤務時間，從事政黨或其他政治團體之活動。
2. 不得在辦公場所懸掛、張貼、穿戴或標示特定政黨、其他政治團體或公職候選人之旗幟、徽章或服飾。
3. 不得在選舉期間在辦公場所從事競選活動。

(二) 不得積極參與政黨或政治團體之運作及競選活動，這是指文官職務以外的活動，包括：

1. 不得兼任黨職或政治團體職務。
2. 不得利用職務上之權力、機會或方法介入黨派紛爭。
3. 不得兼任公職候選人競選辦事處之職務。
4. 不得主持集會、發起遊行或領導連署活動。
5. 不得在大眾傳播媒體具銜或具名廣告。但公職候選人之配偶及二親等以內血親、姻親只具名不具銜者，不在此限。
6. 不得公開為公職候選人站台、助講、遊行或拜票。但公職候選人之配偶及二親等以內血親、姻親，不在此限。

(三) 不得利用職務上之權力、機會或方法從事特定行為，這些是屬於職務上的行為，包括：

1. 不得使他人加入或不加入政黨或其他政治團體，參加或不參加選舉活動。
2. 不得為政黨、其他政治團體或公職候選人要求、期約或收受金錢、物品或其他利益之捐助。
3. 不得阻止或妨礙他人為特定政黨、其他政治團體或公職候選人依法募款之活動。
4. 不得動用行政資源編印製、散發、張貼文書、圖書或其他宣傳品。
5. 不得邀集職務相關人員或其職務對象下達指示。
6. 不得要求他人不行使投票或為一定之行使。
7. 對職務上掌管之行政資源，得裁量受理或不受理政黨、其他政治團體或公職候選人依法申請之事項，並應秉持公正、公平之立場處理，不得有差別待遇。
8. 不得為報復作為。

三、小結

上面對於行政中立的三個主要概念，做了清楚的介紹，也了解行政中立的概念，並非僅由中立法構成，尚須其它公法的支撐。依保訓會所辦理的行政中立訓練，將該訓練的內容區分為三個區塊，一是依法行政與執行公正，二是政治活動規範，三是行政倫理規範。至於所涉及的法規，在依法行政及執法公正部分，包括中立法、國家機密保護法、遊說法、政府採購法、行政程序法、政府資訊公開法及公務人員基準法草案和政務人員法草案。在政治活動規範，包括中立法、總統、副總統選舉罷免法、公職人員選舉罷免法。在行政倫理規範部分，涉及：公務員服務法、公職人員財產申報法、公職人員利益衝突迴避法、中立法及公務人員基準法草案和政務人員法草案。¹⁷

在上述分析下，我們可彙整如下，即使包括政治活動的空間、中立法與相關倫理法制的競合關係等，尚有模糊之處，但大體可視為我國行政中立制度的框架。

¹⁷ 參閱國家文官學院網頁（http://www.nacs.gov.tw/02_trainprogram/07_law_intro_index.asp?ID=JNOPRMNMQMMNE，檢閱日期：2017年5月15日）。

表 2 我國行政中立概念分解及軍公教等人員適用情形

中立概念 人員	依法行政+執行公正		政治活動 規範	行政倫理 規範	備 註
	權力行使	資源使用			
公務人員 (及中立法 準用對象)	V	V	V	V	主要依中立法規範。
政務人員	V	V	V	V	擬依政務人員法規範， 並依職務性質，對政治 活動有不同規範。
教師與 研究人員		V		V	宜由教育部另行規範。
軍人	V	V	V	V	宜由國防部另行規範。
法官等 特殊職務	V	V	V	V	有更嚴格規定，爰從其 規定。
相關法規	中立法、國家機密保護 法、遊說法、政府採購 法、行政程序法、政府 資訊公開法及公務人員 基準法草案和政務人員 法草案。		中立法、總 統、副總統 選 舉 罷 免 法、公職人 員選舉罷免 法。	服務法、財 產申報法、 利益衝突迴 避法、中立 法及公務人 員基準法草 案和政務人 員法草案。	

資料來源：本研究整理。

陸、結語

本文檢視了中立法推動過程中的相關文獻，發現我國推動行政中立制度，不是擔憂分贓制、恩惠制對文官專業的傷害（美式），也不是基於匿名制、無私效忠的傳統（英式），而是對黨國體制下的文官，能否適應民主時代的疑慮，因而要求依法行政與執行公正、去政黨化（不是去政策化，文官仍能保有專業主張，即使與執政者不同）、限制政治活動（同時相對提供文官不受政治干預的保障）。本文同時解釋了我國推動中立法、選擇行政中立一詞，係來自於實務上的選擇，而不是西方國家的理論指引，也了解了那些人應該中立，如何中立等疑問。筆者認同這樣的選

擇具有本土化發展的意涵。但不可諱言的是，這樣的本土化選擇，缺乏理論的指引，實務上又缺乏案例累積，以至於面臨中立法未規範的事項時，難免就出現捉襟見肘的窘態。近年來就發生許多案例。例如：公務人員加入參選人臉書粉絲團與按讚，是否違反中立法？允許參選公職卻禁止助選，參選應是最強的政治性活動，助選的政治性顯然較低，兩相對照，豈不矛盾？公務人員下班時間，在公開場合的政治活動界限何在？參加國共論壇是否有違中立法？¹⁸ 這些難解的問題顯露了目前的中立法欠缺周延性。

本文認為，中立法雖僅通過 8 年，但推動迄今已超過 20 年，如若未能建構適合我國國情的理論架構，也無法透過案例累積行政中立的判準，考量行政程序法等公法通過後，對於依法行政或執行公正已有較細膩的規定，且民主化推動多年後，多數文官應有基本的了解，實無需再於中立法規定，建議中立法可改為公務人員政治活動規範法，只規範政治活動事項，解決長久以來採用政治中立或是行政中立的困擾，並對現階段的若干疑義加以改進。實際上，關中在 1995 年時曾表示，中立法是一項策略性的立法，如果我們民主政治很進步，政治文化很健全，這個法也沒有制定的必要。¹⁹ 此言已過 20 餘年，即使我國的民主政治仍有諸多缺失，但文官中立的理念已深植人心，反而是文官的政治活動規範猶存疑義，有必要更細緻的規定。

退一步而言，如若主管機關仍繼續採用目前的行政中立框架，認為公務人員在依法行政和執行公正層面，有必要於行政中立法繼續規範，那至少政務人員、教師和軍人的中立規範，宜儘速立法，方能完整建構我國的中立法制，並使我國的行政中立制度與時俱進。

¹⁸ 銓敘部於 2015 年 5 月 7 日，考試院第 12 屆第 34 次會議報告 6 名事務官前往大陸參加國共論壇時，考試委員詹中原便指出，現行公務人員行政中立法之規範確實有模糊待改進處。考試委員蕭全政也表示，行政中立法第 3 條只強調公務人員要執行職務、推行政策、服務人民，但最核心的靈魂，即如何執行職務、推行政策與服務人民，他的立足點在何處？這是最重要的關鍵，卻沒有明言。（參閱考試院第 12 屆第 34 次會議紀錄，取自：<http://www.exam.gov.tw/lp.asp?CtNode=411&CtUnit=106&BaseDSD=7&mp=1>，檢閱日期：2017 年 4 月 10 日）

¹⁹ 參閱 1995 年 3 月 8 日立法院法制委員會審議公務人員行政中立法草案（第一次會議紀錄）（銓敘部，1995：540）。

參考文獻

- 行政院人事行政局（編）（1988）。**俞院長對人事工作提示輯要**。臺北：行政院人事行政局。
- 林文益（1990）。**公務人員行政中立之研究**。國立政治大學公共行政研究所碩士論文，未出版，臺北。
- 陳金貴（2007）。公務人員行政中立的新思維。**公務人員月刊**，129，2-4。
- 陳桂華（1993）。公務員行政中立之省思。**人事管理**，30（1），28-29。
- 陳德禹（1990）。行政中立問題之檢討。載於蕭政全（編），**重建行政體制**（105-135）。臺北：國家政策研究資料中心。
- 許濱松（1996）。英美公務員政治中立之研究。載於彭錦鵬（編），**文官體制之比較研究**（151-171）。臺北：中央研究院歐美研究所。
- 許濱松（1998）。**各國人事制度**（修正版）。臺北：華視。
- 黃臺生（1995）。公務人員行政中立草案之研議。載於銓敘部（編），**公務人員行政中立法專輯**（313-326）。臺北：銓敘部。
- 楊戩龍（2009）。公務人員行政中立法評論。**國家菁英**，5（3），99-112。
- 銓敘部（編）（1995）。**公務人員行政中立法專輯**。臺北：銓敘部。
- 鄧志松（1998）。**英國文官政治中立之研究**。國立臺灣大學三民主義研究所博士論文，未出版，臺北。
- 鄧志松（2003）。政治風暴中的文官：以英國為例。**T & D 飛訊**，5，1-11。
- 蘇偉業（2012）。南轅北轍的議題與路徑：政治轉型下臺灣與香港文官中立機制之比較。**公共行政學報**，43，35-62。
- 關中（2009）。**繼往開來，贏得信賴**。臺北：考試院。
- Aberbach, J. D., & Rockman, B. A. (2000). *In the web of politics: Three decades of the U.S. federal executive*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Elliott, R. H. (1985). *Public personnel administration: A values perspective*. Reston, VA: Reston Pub.
- Kaufman, H. (1956). Emerging conflicts in the doctrines of public administration. *American Political Science Review*, 50(4), 1057-1073.

- Mosher, F. C. (1968). *Democracy and the public service*. New York, NY: Oxford.
- Nigro, L. G., & Nigro, F. A. (1994). *The new public personnel administration* (4th Ed.). Itasca, IL: F. E. Peacock.
- Overeem, P. (2005). The value of the dichotomy: Politics, administration, and the political neutrality of administrators. *Administrative Theory & Praxis*, 27(2), 311-329.
- Pyper, R. (1995). *The British civil service*. London, UK: Harvester Wheatsheaf.
- Pilkington, C. (1999). *The civil service in Britain today*. Manchester, UK: Manchester University.
- Shafritz, J. M., & Hyde, A. C. (1987). *Classics of public administration* (2nd Ed.). Pacific Grove, CA: Brooks/Cole.
- Schultz, D. A., & Maranto, R. (1998). *The politics of civil service reform*. New York, NY: Peter Lang.
- U.S. GPO. (1996). *United states government policy and supporting positions*. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.
- U.S. GPO. (2000). *United states government policy and supporting positions*. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.
- U.S. GPO. (2004). *United states government policy and supporting positions*. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.
- U.S. GPO. (2008). *United states government policy and supporting positions*. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.
- U.S. GPO. (2012). *United states government policy and supporting positions*. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.
- U.S. GPO. (2016). *United states government policy and supporting positions*. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.
- Waldo, D. (1980). *The enterprise of public administration: A summary view*. Novato, CA: Chandler and Sharp.
- Warwick, D. P. (1981). The ethics of administrative discretion. In J. L. Fleishman, L. Liebman, & M. H. Moore (Eds.), *Public duties: The moral obligations of government officials* (pp. 93-127). Cambridge, Mass: Harvard University.
- Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197-222.

Revisiting the Issue of Political Neutrality vs. Administrative Neutrality? Past Choices and Future Development

Chung-Yung Hsiung^{*}

Abstract

Since the Civil Service Administrative Neutrality Act was enacted in 2009, debates have been going on about its application. This paper aims to show the deficiencies of the Act and then provide suggestions for its improvement.

After reviewing the historical literature, the author found that the original purpose of the Act is to ensure that the civil servants execute duties in accordance with the law and regulations, that they do so in a just manner and that they will be protected from political intervention when doing their jobs. Therefore, the norms of political activities were not the primary consideration. That's a significant difference from the western democracies. That is to say, we established the administrative neutrality mechanism based on our own practical needs, but not taking reference from the experience of western countries.

The author also found that the competent authority of the act--Ministry of Civil Service--thought political appointees, teachers, judges and soldiers should maintain neutrality while executing duties; as for how exactly to

* Assistant Professor, Dept. of Public Policy and Management, Shih Hsin University, email: c100@exam.gov.tw.

maintain administrative neutrality, that could be regulated in other acts. Finally, in keeping with the democratic development, the author suggests revising the Act in such a way as to make the norms of political activities the main body of the Act.

Keywords: administrative neutrality, political neutrality, rule of law, just execution, norms of political activity

政策弔詭：政治決策的藝術

郭昱瑩*

書 名：Policy Paradox: The Art of Political Decision Making¹

《政策弔詭：政治決策的藝術》

作 者：D. A. Stone

出版年：2012 (3rd Ed.)

出版社：W. W. Norton & Company

頁 數：408 頁

本書作者 Dr. Stone 目前任教於美國麻省理工學院，專長為政策制定的政治學、政策分析的政治學、社會政策與衛生政策。曾任教於中正大學，2002 年獲得美國政治學會頒發 Aaron Wildavsky Award 榮譽。

1997 年本書發表第一版，2002 年第二版增加對於美國「平權法案」(affirmative action) 的討論，2012 年第三版除全面更新內容外，並探討美國在 911 事件後出現許多政策弔詭的問題。公共政策領域深受經濟學影響，許多學者立基於經濟觀點而較偏向理性學派，此書則由政治學觀點出發，內容比較理性觀點與社群觀點的差異，井然有序，分由經濟學與政治學角度差異，探究公共政策為何產生政策弔詭。

Dr. Stone 表達撰寫此書的三項目的：第一，理性計畫忽略了政治；第二，政策

* 世新大學行政管理學系教授兼教務長。

Yu-Ying Kuo, Professor of Public Policy and Management and Dean of Academic Affairs, Shih Hsin University, email: yykuo@mail.shu.edu.tw.

¹ 本書第一版於 1997 年問世，再版於 2002 年發行，有中譯版，朱道凱譯，2007，《政策弔詭：政治決策的藝術》，群學出版有限公司。

分析中的問題界定與政策工具是具政治意涵的，理性客觀分析以達社會最佳成果，往往忽略政治面的考量；第三，政策分析長期受經濟學的市場模型所支配，事實上，社群模型才可彰顯人們生活於關係、依賴與忠誠等人際互動，無法離群索居的生活型態中。本書告訴讀者應如何觀察當前政治體制的運作，說明在政策制訂過程中，利害關係人如何藉由對於模稜兩可的詞彙，維繫並團結社會大眾對其理念、目標與利益的支持。公共政策不單是理性的思辨過程，而是不同價值的競逐，充滿模稜兩可的弔詭。任何政策並沒有所謂的理性判斷上最好的政策，而是包含了人的情感因素。本書的副標題「政治決策的藝術」，公共政策的最終目標就是要解決關係到社會中「人」的議題，「政治不是公共雜務，熬過去就行了；它是一種生活方式。」（賴沅暉，2007）

理性計畫的社會模型是「市場」，第一章「政治」即介紹「市場」與「城邦」（polis）的不同，「市場」重視個人，以自我利益為主，決策時極大化個人利益，極小化成本；「城邦」的社會模型為政治社群，強調公共利益，藉由熱情、理念與說服來進行改變，自我利益與公共利益可能相互衝突，形成政策弔詭（劉浩廷，2008）。如表 1 所示。

表 1 市場模型與社群模型之對照

	市場模型	社群模型
1. 分析單元	個人	社群
2. 動機	自我利益	利他與公共利益
3. 公共利益	個人利益加總	共享利益；對社群有利
4. 主要衝突	自我利益 vs. 自我利益	自我利益 vs. 公共利益
5. 理念與偏好來源	個人自我產生	受外在與社會影響
6. 社會互動的本質	競爭	合作與競爭
7. 個人決策準則	極大化個人利益，極小化成本	忠誠（對人、地、組織、產品）；極大化個人與家庭利益，提升公共利益。
8. 社會行動的基礎	個人	群體與組織
9. 資訊的本質	正確、完整、完全可得	模糊、解釋、不完全、策略性操縱
10. 運作原理	物質定律（資源有限，因使用而減少）	熱情定律（人力資源可再生，因使用而延伸）
11. 改變的來源	市場交易；追求個人最大福祉	理念、說服與結盟；追求權力、個人與他人福利以及公共利益

資料來源：Stone（2012: 35）及朱道凱譯（2007：70）。

本書第一篇談論政治，其餘二、三、四圍繞目標（Goals）、問題（Problems）與解答（Solutions）三個主題（個人簡稱其為 G, P & S），每個主題又分 5 項，如圖 1。目標是政治行動者政治目的的表達，問題是在說明目標與現狀是如何的不一致，而解答則是如何將現狀轉變成符合目標的方案。

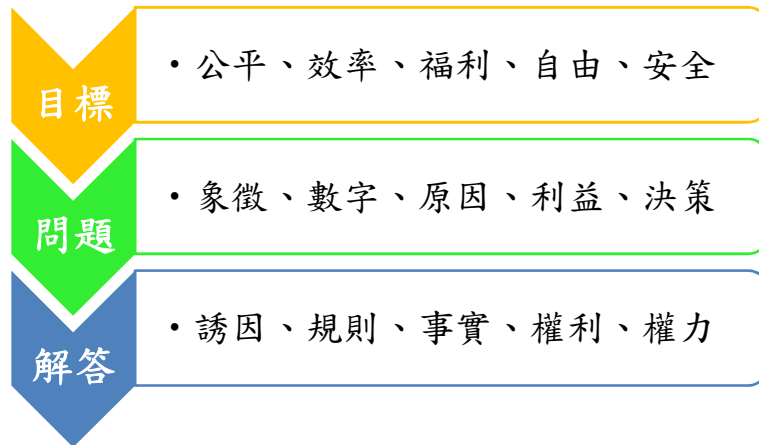


圖 1 政策弔詭一書架構圖

資料來源：作者繪製。

「目標（G）」篇包含「公平」、「效率」、「福利」²、「自由」與「安全」，說明公共政策揭示這些目標，以獲取民眾認同。

就「公平」而言，牽涉到：何人何時如何獲得何物；任何分配因而有三個重要面向：接受者（誰得到什麼？）、項目（分配什麼？）與程序（如何決定和進行分配？）。接受者可能是社群成員、或以階層或群體為基礎的成員。項目是指可分配的物品或服務。分配的程序則可能是競爭、抽籤或投票。

「效率」於市場代表買賣雙方的理性決策，買賣雙方有足夠資訊、自由進出市場、交易不影響其他人。市場相較於政府可以較有效率的提供財貨，但自由市場因個別付費的困難而可能提供較少的公共財。相對地，政治社群中，人們的決策不一定理性，可能源自情感、道德或社會考量；可能策略地分享或保留資訊，買賣雙方可能權力不對等，弱勢一方甚至可能被脅迫，多數的交易可能影響其他人。政府提

² 2012 年版新增。

供公共財並可要求使用者付費，市場無法提供類似「社群」或「信賴」等公共財。

「福利」與人們的需求相關，包含六個面向，分別為象徵性與物質性需求、個人內在與工具性價值、波動性與穩定性資源的需求、福利的數量與質量、個人與關係需求、絕對與相對的福利。政治社群希望同時關照並兼顧這六項福利的面向。

「自由」包含消極與積極的概念，消極的自由是指不干涉他人的行為，而積極的自由代表對他人識字、教育、衛生、所得與人身安全的主動支持。政治社群中，「自由」也代表個人對於公共利益的貢獻，為他人的利益著想，有時可能犧牲小我，顧全大我。政治社群中個人言論與行為雖自由，但可能因為影響他人而限縮；同時，多元文化（multiculturalism）的價值應該被尊重。

「安全」在市場與政治社群有不同意涵，市場模型中，安全與客觀威脅可以被衡量，預防並減少風險發生的機率是可能的，藉由理性、客觀計算期望值，科學的預測風險與危機發生的機會。相對地，在政治社群中，不安全感是心理的感受，人們往往想像最壞的情形可能會發生，與機會或客觀後果無關，政策制定者藉由決定性的回應，藉由心理感受的確保可增加安全感。平衡風險與傷害是政治選擇，因果故事的詮釋也會影響風險的政治接受度。

「問題（P）」篇是指政治社群的各方，利用「象徵」、「數字」、「原因」、「利益」與「決策」解釋或說明他們理解的公共政策（王國羽，2007）。

在政治社群中，「象徵」是策略性的模糊，模糊化不同意見以形成聯盟或政策，藉由廣義的目標凝聚社會動能與利益團體，策略性模糊可結合對於不同利益與成本考量的群體，政策制定者於公共論壇運用策略性模糊調解不同觀點（事後再閉門協商），有時，可讓衝突雙方獲得緩解，營造對選民有利的成功形象，促使集體行動的達成。

「數字」策略用於問題定義時，可能「美化」衡量的結果，計算過程也可能僅記錄想被關注的焦點，或透過計算過程讓民眾的需求改變。當「數字」用來衡量績效時，受評者可能操縱他們的分數，有時，衡量的權力即是控制的權力，衡量者有權裁量衡量什麼與如何衡量，衡量的過程可能促成衡量者與受評者的結盟。一般而言，數字本身不會說話，而是人們如何詮釋。

「原因」或因果策略於問題定義中，可用於解釋問題是：自然災害造成、或意外事故是人為作用、或說明問題起因於害群之馬、或解釋為行動者密謀、或敘述為

可接受的低度傷害、或說成無法得知行動後果、或解釋為問題太複雜以致失控、或問題太複雜需大規模政策變遷等。因果論在政治社群中可挑戰或維護既有的規則、制度和利益；可歸咎過錯並賠償受害者；可正當化行動者為問題解決者，並賦予權威、權力與資源；可結合自認為受到傷害的人建立新的政治聯盟（朱道凱譯，2007）。

「利益」在政治社群中代表人們主觀利益及受政策影響的感受，利益與群體認同有關，利益可被動員，多數政治利益與集體財貨密不可分，而有集體行動，政治社群中，人不可能離群索居，會與他人溝通，互助行為營造集體行動，而集體行為的參與往往源自於熱情定律，而非市場理性模型的物質定律。

「決策」策略於理性分析模型中，目標可以清楚與精確的陳述，遵守同一目標，考量所有可能方案，界定每一項備選行動方案，正確並完整地評估所有行動方案的成本與效益，最終選擇極大化目標的行動方案。然而，政治社群中，目標可能模糊，甚至保密或隱瞞一些目標，順應政治形勢，目標可能改變，阻擋不喜歡的備選方案進入議程，並使喜歡的方案看起來像是唯一。利用修辭方式組合備選方案，不做明確決策以避免強烈反對，選擇成本效益評估符合個人偏好的方案，並選擇對強勢選民傷害最小的備選方案，但詮釋為替大眾創造最大社會福利之方案。

「解答（S）」篇運用「誘因」、「規則」、「事實」、「權利」與「權力」等政策工具，企圖影響或改變政治社群中人的動機與行為。

理性模型將「誘因」的給予者與接受者視為能做一致與理性決策的單一實體，而且誘因可改變行為，其對接受者的意義與價值清晰明確，愈多獎賞或愈重懲罰，愈促成行為改變。社群模型中，給予者與接受者可能是內部衝突與不一致的集體，誘因對接受者的意義與價值可能與給予者不同；社會連結、習慣、信念、忠誠、時間框架可能影響行為者改變的動機，獎賞可能創造給予者與接受者的結盟，對給予者可能產生成本；懲罰可能製造給予者與接受者的衝突，可能加深接受者的反對力；也可能沒有改變接受者的行為而傷害他人。

「規則」在理性模型中，在涵蓋所有情況與允許裁量之間取得最佳平衡；應絕對完整和精確，所有例外明確陳述。規則應有彈性以適應各種情境；規則應中立，不應人而異；規則要有效，就應該絕對執行。相對地，社群模型需權衡價值衝突，以平衡規則與裁量；政策問題太複雜與多樣，無法有完整的詳細規則；政策行動者

採用模糊規則以回應危機，以贏得選民的支持；規則不可能一步到位，漸進調整。規則若具可適應各種情境的彈性，即相當模糊而不成規則。規則具明確界線，造福一些人並傷害其他人。政策行動者無法監測所有規則所帶來的行為改變，受規則影響的人可能策略地影響規則，因為政策通常有多個或互相衝突的目標，規則可能影響接受者的誘因。

「事實」在市場中，資本主義是無可挑戰的經濟哲學；企業可贊助科學研究並操縱大眾對科學研究的認知以服膺其利益；可透過支助教育計畫以贏得政策支持；企業可擁有並控制大眾媒體影響公眾意見。社群模型中，基層官僚透過權威的利益與懲罰影響民眾的態度與行為；於司法與福利領域，政策可用來塑造民眾特質；政府可形塑想要民眾接受的資訊，並可選擇性的提供或限制民眾接受的資訊。

理性模型中的「權利」，人民依賴憲法、成文法、行政規則或法院判決等官方權利聲明；法官謹援引正式規則、運用邏輯和推理，判斷真相；除理由與事實，法官不接受雙方權力、金錢或任何東西的影響；公民有平等機會利用法院主張權利，訴訟當事人的身分不影響訴訟結果；法院通常依賴人民自願遵循，特殊情況下可請求立法和行政部分協助執行爭議的判決。社群模型的「權利」，人民對權利的信仰和理念除了官方聲明外，來自道德哲學、媒體與其他人；官方權利聲明非完全清楚，法官運用邏輯、推理、規範與信仰詮釋正式規則；法官受本身經驗、對正義的看法與對社會的理解影響；法院常客往往有權勢，金錢可能發生影響力；利益團體和組織營造爭訟以增加勝訴機會；法官積極利用修辭讓民眾自願服從判決，就執行法院判決或否決法官意見而言，立法和行政部門經常介入（朱道凱譯，2007，444）。

「權力」的運作可由兩個觀點切入，第一，權力運作是否解決實質問題，如減少貧窮、降低犯罪、提供就業、刺激經濟或減少溫室效應等。第二，解決問題的決策過程中誰有權力參與？因而政府的權力的運作與下列議題相關：（一）選民的資格界定；（二）代表性，如何選擇領導者；（三）集權或分權；（四）課責機制；（五）授權與民營化。政治社群中，權力運作中誰獲利、誰損失，甚或誰同時贏或輸，此即為政策弔詭的問題。

社會科學中的經濟學堪稱顯學，其所發展出來的理性分析，已為政治學、法律、政策分析等領域所採納，將社會視為由許多具有「理性」的個人或群體所組

成，運用各自的「理性」，在經濟、政治或社會體系內進行互動，從而建立出「選擇」過程的秩序，並決定出體系的「最佳」選擇。然長久以來，複雜、模糊的政治考量，並透過政治過程觀察，尋找同時具有多重可能性的最佳方案，一直是備受關注的議題。Dr. Stone 在書中直言「理性計畫」（rationality project）是「一個不可能實現的夢」，「理念之爭才是政策制定在政治社群中的本質」，政策制定是「人們為理念而爭執，為支持理念而奮鬥，為反對理念而抗爭」的過程，理念是人們對於政策的問題、目標與解答進行認知與詮釋的基礎，沒有一項政策的制定是能完全符合理性，政治不是理性而有秩序的，政治分析可以用來理解尋常的政策制定過程，以及政策在政治上所產生的多重意義、詮釋與目標弔詭，並且「希望闡述一種更激勵人心，也更合乎人性的政治分析」（賴沅暉，2007）。

Lasswell（1970）強調政策科學的系絡性（contextuality）是一種社會過程，參與者尋求價值，透過制度而改變環境，價值的考量或衝突是群體生活不可避免的，也是政策研究與政策分析很重要的一環。時至今日的政策科學，邏輯實證論重經濟理性，後邏輯實證論重政治理性，各有所長，互補互惠，互蒙其利。

參考文獻

- 王國羽（2007）。導讀。載於朱道凱（譯），**政策弔詭：政治決策的藝術**（11-31）。臺北：群學。
- 朱道凱（譯）（2007）。**政策弔詭：政治決策的藝術**。臺北：群學。
- 劉浩廷（2008）。政策弔詭。**政治科學季評**，17，39-41。
- 賴沅暉（2007）。政策弔詭：政治決策的藝術（專書評論）。**公共行政學報**，25，119-129。
- Lasswell, H. D. (1970). The emerging conception of the policy sciences. *Policy Sciences*, 1(1): 3-14.
- Stone, D. (2012). *Policy paradox: The art of political decision making* (3rd Ed.). New York NY: W. W. Norton & Company.

《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 2 期出版日期：107 年 4 月；截稿日期：107 年 2 月 28 日。

(二) 第 10 卷第 3 期出版日期：107 年 7 月；截稿日期：107 年 5 月 31 日。

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

歡迎各界踴躍投稿，稿件 1 式 2 份並附電子檔，請以掛號郵寄「臺北市文山區 11601 試院路 1 號，考試院《文官制度》季刊編輯委員會」，或逕寄電子郵件信箱：jcs@exam.gov.tw。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

