

# 文官制度季刊

## *Journal of Civil Service*

第十卷第二期・中華民國一〇七年四月 Vol.10, No.2 Apr. 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）

編輯委員：朱斌妤（國立政治大學）

李宗勳（中央警察大學）

林淑馨（國立臺北大學）

郭昱瑩（世新大學）

彭錦鵬（國立臺灣大學）

黃東益（國立政治大學）

蘇彩足（國立臺灣大學）

李長晏（國立中興大學）

徐斯勤（國立臺灣大學）

陳敦源（國立政治大學）

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 4 月 30 日

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

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

戶名：文官制度季刊社

網址：<http://www.exam.gov.tw>

GPN：2009800389 ISSN:2073-9214

版權所有，非經同意不得轉載  
本刊所載言論不代表任何機關



# 文官制度季刊

## 目次

中華民國一〇七年四月 第十卷第二期（原考銓季刊）

- 主編的話……………陳金貴 / I
- 特邀專論——循證的政策制定與資料分析：挑戰與前瞻……………莊文忠 / 1
- 專業職能分歧作為另類的跨域治理議題：  
以衛生福利部為例之初探研究…劉宜君、陳敦源、林昭吟、賴怡樺 / 21
- 臺灣長期照顧政策之執行與展望：以公私協力治理觀點分析  
……………黃榮源、陳郁函 / 53
- 如何評估道德政策執行績效？  
以我國地方政府動物保護績效指標之建構為例……………吳宗憲 / 85
- 書評——公共管理研究中的實驗：挑戰與貢獻……………郭銘峰 / 115
- 《文官制度》季刊稿約…………… / 125
- 《文官制度》季刊投稿須知…………… / 127
- 《文官制度》季刊論文審查作業規定…………… / 129
- 《文官制度》季刊論文撰寫體例…………… / 131



# *Journal of Civil Service*

Vol.10, No.2

Apr. 2018

## **CONTENTS**

---

Editor's Note .....	Chin-Kuei Chen	I
Invited Essay—Evidence-based Policy Making and Data Analysis: Challenges and Prospects .....	Wen-Jong Juang	1
Professional Divergence as an Alternative Type of Cross-boundary Governance Issue: A Preliminary Exploration Using the Ministry of Health and Welfare as an Example .....	I-Chun Liu, Don-Yun Chen, Chao-Yi Lin, I-Hua Lai	21
Implementation and Prospect of Long-term Care Policy in Taiwan: An Analysis Based on Public-Private Partnership Governance .....	Rong-Yang Huang, Yu-Han Chen	53
How to Evaluate Administrative Performance of Morality Policy? A Case of Taiwan Local Governments' Animal Protection .....	Chuanghsien Wu	85
Book Review—Experiments in Public Management Research: Challenges and Contributions.....	Ming-Feng Kuo	115

---



## 主編的話

傳統上公共行政領域以政府組織和其運作為其主要範圍，探討如何規劃政府政策，使其政策執行結果，能有效達成目標，並帶給人民幸福；也研究如何有效管理政府組織，加強行政效率，提昇服務品質；同時針對組織的人力、財務、資訊、設備進行制度化的建構，使其能發揮最好功效。然而在政府體制內的各項作為，很難不受政治運作的影響，使政策推動或行政施為無法依原計畫完成，因而有行政學者或實務工作者引入企業管理的作為，將政府視為與企業競爭的個體，把人民當顧客，以績效為導向，展現創新、彈性、冒險的作為，突破僵化的官僚制度。這股風潮，改變舊有的公共行政範疇，引領新公共管理的風潮，推動世界各國政府的再造典範。雖然有此鉅大的影響，但仍是政府為主體導向。

然而在時代的演變中，公共行政領域中也出現兩種以人民為主導的運作機制，一種是受非營利組織和非政府組織發展的影響，強大的民間力量興起，受到政府的重視，將特定公共服務事務交付民間組織協助執行，視人民為夥伴，發展出民營化、契約外包、公私夥伴關係、協力關係、非營利組織等，更因政府與民間組織關係的改變，公共事務的執行已非昔日由政府獨自處理，已進而構成網絡關係，成為政府與人民共同分享公共權威的公共治理現象，也是當前公共行政的發展方向。另一種是由政府將公共事務的決策主控權，邀請利害關係人之相關人民參與，以示政府的開放及親民，此種視人民為公民的發展，成為公民參與的主軸，更加上民智已開，公民或公民團體莫不爭取影響公共決策的權利，採用不同於傳統公民參與的各種發聲方式，例如公民投票、社會課責、審議式民主（公民會議）、電子公民參與（i-Voting）、參與式預算、公民傳播（公民記者）、新社會運動等，從過去由政府主導的公民參與（citizen participation），已轉為公民自身發動的公民行動（civic engagement），當這些公民參與的方式，有些已經從理論轉為實務時，公民參與已成為公共行政領域近年來的重要議題，然而有些方式缺少足夠的學術相關研究和教學，直接從國外引進，就快速採用，以致於被扭曲成失去原義的特有方式。由於公

民參與已成為民眾參與和影響公務的重要方式，然而大學相關系所課程和公務人員的訓練課程卻很少提供相關課程安排，忽視此現象會造成學術和實務運作的脫節，這是公共行政領域相關成員均要關切的事。

本期特邀專論主題是循證的政策制定與資料分析，探討循證政策面對的挑戰與其發展的前瞻性，在民主國家中，政府在制定政策時，會考量國家發展、社會價值、民眾意見、執政黨理念等面向。然而許多的政策形成時缺乏證據的支持，或是在政策執行和結束階段未能蒐集證據或建立監測和評估的機制，以致於有些政策未如預期地達成政策目標，甚至會出現非預期的負面效果。因此決策者若想要做出優質的決策，應該採取循證的政策制定模式。循證政策制定是指政府的政策設計應該以分析可取得之資料為依據，而不是依靠主觀判斷或意識型態。尤其是在日益複雜的政策問題環境中，決策者經由證據的取得與應用，有助降低政策的不確定性。本文主要是討論循證的政策制定與資料分析之幾個核心問題：1. 如何從民意取向政策制定模式走向循證政策制定模式？2. 在不同的政策階段所需要的證據類型為何？3. 如何利用循證資料分析支援決策？4. 發展循證的政策制定與資料分析的挑戰為何？本文的目的是提供政策制定者瞭解證據的價值、如何取得有用的證據及在政策過程中善用證據支援決策，但也可供一般公務人員規劃公共政策的參考，以及深化公共政策學者的研究。

本期刊出三篇論文，第一篇論文探討的主題為跨域治理，有別於跨部門與跨區域的研究，本文是以專業分歧作為跨域治理的問題，並以行政院組織改造後的衛生福利部（簡稱衛福部）為例，因其部內人員的核心職能由衛生醫療範圍擴增包含社會福利服務的範疇，業務推動具有跨領域與跨專業的特質。衛政與社政兩個體系的整合，是行政院組織改造被討論最多的議題之一，尤其是長照政策的推動更為代表，由部長定期召開長照會報，讓兩個專業能有固定溝通管道，促進彼此之間的相互瞭解與信任。因此本文以專業分歧為跨域的焦點，透過文獻檢閱、問卷調查與深度訪談，以及從內部利害關係人的角度，探討在衛福部的組織體系下，衛政與社政專業的互動與運作。研究發現衛福部存在衛政與社政專業的互動與運作困境，由於衛政及社政兩種不同專業背後的思考邏輯不同，形成專業職能分歧的另類跨域治理現象。

第二篇論文探討主題是臺灣長期照顧政策之執行與展望，並以公私協力治理觀



點來分析。由於臺灣將邁入「超高齡化社會」，長期照顧需求快速增加，因政府近年來積極推動長期照顧政策，在 2015 年 6 月，通過長期照顧服務法，並推動「長期照顧十年計畫 2.0」，為使能力與資源能有效發揮，採取與企業或非營利組織協力合作方式，建立相關治理網絡平台，以提供更好的長照服務。本文以公私協力治理觀點，分析非營利長照服務單位與政府間協力執行長照服務業務的過程，先透過文獻分析，探討公私協力治理的內涵與類型，再經由訪談學者專家、政府機關相關人員及執行長照工作之非營利機構人員，瞭解非營利長照機構與政府機關之間的協力狀況。發現長照服務提供較屬於「委託」的型式與架構，較難營造平等互惠的協力夥伴關係，而長照服務走向產業化是未來的趨勢。

第三篇論文探討主題是如何評估道德政策執行績效，並以我國地方政府動物保護績效指標之建構為例。地方政府民眾雖然具有「社會價值的權威分配」的功能，但每當政府試圖給予某一特定道德價值正當性時，卻常受來自各方的指責與反彈，使得要評估道德性質之政策的執行績效，非常不容易。本文透過德菲法及 AHP 方法蒐集資料後，發現以往的動物保護行政業務評估時，過於重視「輸入導向」指標的傾向，並往「績效導向」、「結果導向」與「公民驅動導向」指標推進，但「脈絡構面」指標未受到重視。因此在未來可能面臨更多道德爭議政策時，需要學界對此類指標能投注更多心血，才能妥善解決當下面臨的各種道德政策之困境。

本期書評的書名是《公共管理研究中的實驗：挑戰與貢獻》，因當前公共管理領域受到心理學、經濟學、政治學科的發展與對因果關係的重視，不論在學術研究、政策領域的實踐應用，均開始轉向重視實驗方法。本書依此趨勢，編輯此一系統性介紹公共管理研究領域實驗方法之理論與應用的專書，內容為介紹公共管理研究中之實驗方法的應用、挑戰與展望。全書架構以方法論為主軸，貫串各項主題的應用，分為四大部分：第一部分回顧檢視公共管理實驗方法的發展沿革；第二部分檢視實驗方法中的方法論問題，闡述田野實驗、調查實驗及實驗室實驗等不同實驗設計的優劣；第三部分按不同研究主題介紹實驗方法在公共管理研究領域中可以如何應用；第四部分彙整採公共管理實驗方法可能的挑戰與機遇，並提出未來在公共管理研究中應關注的方向。本書評作者認為從實驗方法的方法論層次，本書相當有體系性地展示實驗方法在公共管理研究各項議題中的發展現況，強調實驗方法不論在方法論的創新、推動學科發展、對公共管理研究與實務應用，均具有相當重要的

貢獻。但書評作者也認為實驗方法在公共管理研究各項議題中有些問題尚待解決，分別是實驗方法如何能實現有效因果推論、實驗方法在應用時的侷限、實驗研究的可重複性、以及實驗研究可以涉及的研究議題較為有限。不過本書對當前公共管理實驗方法的應用還是具有一定的啟發性。在國際間與學科的發展趨勢下，臺灣的參與式預算、地方治理評估等也都可藉助不同的實驗設計，進行實驗與國際間的比較。總之，此書有助於公共管理與實驗方法有興趣的讀者或實務工作者之基礎或進階式的研究。

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4月30日

## 循證的政策制定與資料分析： 挑戰與前瞻

莊文忠<sup>\*</sup>

### 《摘要》

在民主國家中，政府在制定政策時，會將社會價值、民眾意見、執政黨理念等面向納入考量。不過，許多的政策形成時不是沒有取得證據的支持，就是在政策執行和結束階段缺乏蒐集證據或建立監測和評估的機制，以致於有些政策未如預期地達成政策目標，甚至有時會出現一些未知的和非預期的負面效果。因此，決策者在發展新的政策或評估既有的政策時，若想要做出優質的決策，應該採取循證的政策制定模式。

基本上，循證政策制定是指政策設計應該以分析可取得之資料為依據，而不是依靠主觀判斷或意識型態。尤其是在日益複雜的政策問題環境中，決策者經由證據的取得與應用，有助降低不確定性。本文主要是討論循證的政策制定與資料分析的幾個核心問題：1. 如何從民意取向政策制定模式走向循證政策制定模式？2. 在不同的政策階段所需要的證據類型為何？3. 如何利用循證資料分析支援決策？4. 發展循證的政策制定與資料分析的挑戰為何？本文的目的是幫助政策制定者瞭

---

\* 世新大學行政管理學系教授兼系主任，e-mail: jwj@mail.shu.edu.tw。

解證據的價值、熟知如何取得有用的證據及在政策過程中善用證據支援決策。

[關鍵詞]：循證政策制定、民意取向政策制定、循證資料分析、領域知識、資料治理

## 壹、前言

在全球化、民主化與數位化的推波助瀾之下，各國政府面臨必須更積極回應人民期待「良善治理」的壓力，以提高人民生活品質與國際競爭優勢。在此治理原則下，公共政策制定與執行除了受法制的規範外，亦應提供公共參與的機會，善用有限的資源條件達成可欲之結果，並透過公開資訊接受社會各界的檢視與批判。因此，主政者在政策過程需要提供更多的證據和資訊，一方面，在民主政治體系中，社會上往往同時存在多元的價值和不同的需求，藉由證據說服利害關係人相信政策的制定乃是立基於理性決策的基礎上，以追求公共利益之極大化為主要目標；另一方面，資訊的提供可以培養知情的公民，在證據的基礎進行理性的對話，讓政策過程中富有審議民主之精神；此外，以證據說明實際達成結果與預期目標是否一致，亦可展現公共課責的精神。

在概念上，循證的政策過程可定義為「以公共問題的分析與解決為導向，依據一套明確的、透明的標準和指標，藉由各種方法有系統地蒐集資料，利用多元分析技術取得客觀的、嚴謹的及可靠的資訊，作為政策制定、監測和評估的重要證據，並成為一種論述與溝通的策略。」換言之，循證的政策制定是立基於可取得之證據或資訊之上，無論是問題的分析、方案的選擇、執行的監測或結果的評估，在決策前應該透過資料的蒐集和數據的分析，因此，諸如育兒津貼政策是否能提高生育率、交通補貼方案能否提高大眾運輸工具的使用率、擴大實施路平專案是否減少交通意外事故發生率、採取以價制量政策能否減少能源浪費情形、提高薪資待遇能否吸引人才回流臺灣、博奕特區的設置對地方經濟與社會可能產生的效益和衝擊等政策議題，均有賴於循證的資料進行分析，提供證據作為決策的基礎。

就政府外部的效益而言，循證政策制定不僅有助於強化政府決策的透明度，提高人民對政府的責信度和支持度，邁向良善治理的目標；就政府內部的效益而言，循證政策制定梳理了問題的因果脈絡和權責的明確歸屬，減少因循舊規的方案設計和機關的本位主義作祟，促進機關之間的理性溝通和分工合作。雖然過去已有不少研究深入探討循證的政策制定與資料分析的相關議題，包括（Gluckman, 2011; International Committee of the Red Cross, 2017; Segone, 2008; Sutcliffe & Court, 2005）：1.政策過程中如何蒐集和分析資料？2.哪些證據被利用在政策制定過程？3.這些證據如何被整合或融入政策制定之中？4.證據是否為影響政策制定的重要因素？而我國政府近年來在開放資料（open data）方面亦頗有進展，然而，筆者管見認為，政府部門在推展循證的政策制定與資料分析方面，當前除了具體政策個案的分析與應用外，在政策思維和方法應用層面仍有一些挑戰有待澄清與克服，才能建構出一套完善的循證政策制定模式及系統化的資料分析流程。

因此，本文主要是討論以下幾個核心問題：1.如何從民意取向政策制定模式走向循證政策制定模式？2.在不同的政策階段所需要的證據類型為何？3.如何利用循證資料分析支援決策？4.發展循證的政策制定與資料分析的挑戰為何？本文之目的在於幫助政策制定者瞭解證據的價值、熟知如何取得有用的證據及在政策過程中善用證據支援決策。在章節安排方面，除了首節說明循證的政策制定與資料分析的意涵和重要性外；第二節係從權力和知識的觀點，探討政策的制定如何從以民意為基礎走向以證據為基礎；第三節主要是論述政策過程的多樣化決策及是釐清不同政策階段的證據需求；第四節則是探討循證資料分析的構成要素及其內涵；最後，在結論部分，一方面列舉建構循證政策制定模式所面臨的一些挑戰，另一方面也指出未來值得探究的議題，以回應和克服這些挑戰。

## 貳、從民意取向政策制定邁向循證政策制定

一如所知，公共政策的制定是一個論證的過程，包括問題的成因、方案的選擇、執行的策略及成效的評估等，各個政策行動者都會尋找有利的資訊，以強化其主張的合理性和正當性，說服其他行動者接受。基本上，此一論證過程主要是受到兩大拉力所影響：權力（power）與知識（knowledge），如圖 1 所示。權力或權威來自於制度規範、資源分配、政治經驗及價值信念等，在民主國家中，此一權力主

要是掌握在經由民主程序所選出且受課責的政治人物手中，他們藉由牢牢地抓住、維持和運用這個權力，將其政策主張付諸實踐，達成其所追求的目標。而知識或證據則是來自於利用一套客觀的、嚴謹的、可複製的科學方法進行有系統地探究和追求，包括系統評估、研究調查、科學實驗及專家意見等，都是生產知識的重要來源，而科學家或研究人員因掌握了研究方法和分析技術，對問題和政策有能力進行理性的、客觀的評估，為政策論證提供有力的證據。這兩股力量的拉扯，最終決定了政策的制定是「以民意為基礎」（opinion-based）或「以證據為基礎」（evidence-based）。

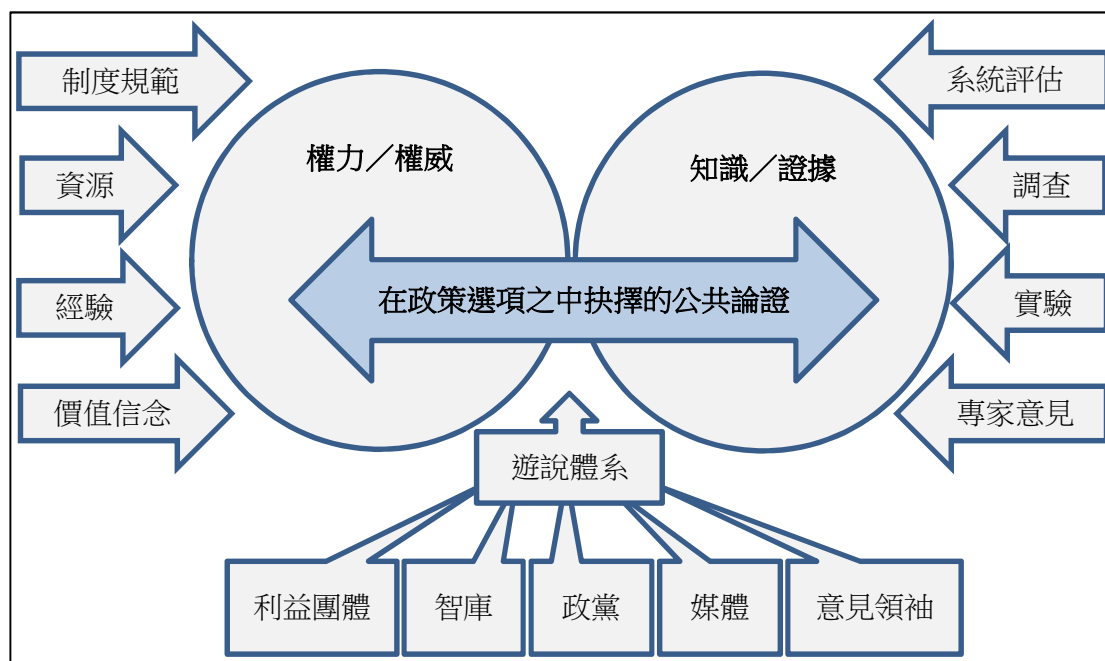


圖 1 影響政策制定的因素

資料來源：修改自 Segone (2008); Segone & Pron (2008); Sutcliffe & Court (2005)。

在民主國家的政策生態中，包括利益與壓力團體、政策智庫、政黨、新聞媒體、意見領袖等都是政策遊說體系中的重要政策行動者，他們會試圖利用各種途徑或方式提出政策論證或影響政策制定。由於這些行動者所採取的策略和方法相當多樣化，也因而經常被人誤解，認為這些行動者大多採取權力的途徑影響政策，很少透過提供證據來倡議特定的政策或方案。但事實可能正好相反，他們非常擅於利用

證據去影響政策，只不過他們所提出的證據通常是無系統性的、個案性的、甚至可能是選擇性的，以致於不符合科學研究所強調之嚴謹的、客觀的證據原則（Segone, 2008: 34）。由此可知，在整個政策過程中，不同的政策行動者會使用各種的證據來影響政府的決策，政府的政策議程不應被描述成「無證據區域」（evidence-free zone），反而可能是充斥著各式各樣的證據。

一如所知，政策制定過程雖然不可避免地充滿協商與妥協的政治，甚至是權力的天平決定了政策的取向，但這並不表示在政策制定時，政策行動者可以不需要蒐集和分析資料，以證據作為政策論證的基礎和決策參考的資訊。易言之，政策制定者在決策時更需要資訊或證據的原因，並不僅是為了程序的效能及評估風險與效益之間的關係，藉由證據在技術上做出穩健判斷，其實也與為了說服重要政策行動者接受決策結果有關，即透過證據或資訊的提供，作為行動者之間相互對話的共同基礎，培養社會上多元的組織和利益之間的共識，若行動者所代表的利益或團體，在政策制定過程能被不同的證據所說服，亦可提高決策的周延性和正當性，進而將知識轉化為權力的形式，成為理性決策的基礎。

此外，圖 1 除了清楚呈現影響政策制定的重要因素外，從決策者的角度，也投射出另一個值得探討的相關議題，即政策的制定究竟是應該奠基於多數民意的支持或科學證據的佐證之上？蓋以民意為基礎的政策制定背後所考量的是「選票的力量」（the power of vote），這也是民選政治人物的主要權力來源；而以證據為基礎的政策制定背後所隱含的則是「知識的力量」（the power of knowledge），是訴諸科學的分析和專業的評估。換言之，政治人物究竟是應將決策的權力緊緊地抓在自己的手上，以政策換取選民的支持？還是應視議題領域邀集專家參與討論，與專家分享決策的權力？下文就此一議題進行討論。

就嚴格的定義來說，「證據」是指利用科學的方法和程序所得到的資訊，其目的是增加對自然世界或人類社會的瞭解，此一科學的方法和程序具有自我偵錯、重複實驗、可複製性等特性，以此途徑所產生的證據通常具有客觀性和普遍性。不過，若採取寬鬆的定義，證據即是指有關某一現象的實存的、認知的資訊，包括個人主觀的價值信仰或意識形態在內，雖不必然具有客觀性和普遍性，但同樣也有助於對自然世界或人類社會的瞭解。由此可知，政策制定者習慣於將多數的民意當作政策形成的證據，雖然也是廣義的證據之一，但仍與以科學研究為基礎所取得的證

據有所區別，因後者可以減少存有價值偏差的推論和提出公正衡平的結論（Gluckman, 2011: 8）。此外，就現實政治而言，民意政治與民粹政治往往只是一線之隔，公共政策若僅單純考量民眾偏好而缺乏專業的分析與評估，便很有可能淪為討好選民的「買票式」政策，往往不具有經濟效益，如過去這二、三十年來，臺灣各地有不少以選票為考量的公共建設，最後淪為「蚊子館」即是一例。

因此，在民主政治體制下，政策制定過程如何由民意模式走向循證模式，仍有賴於決策者破除以下幾個迷思（myths），建立正確的決策思維。首先，民意所代表的政治和證據所代表的科學二者之間，並不必然是相互衝突或是對立，箇中的關鍵在於掌握權力的政治人物必須具備和雙方溝通的能力，一方面可以將人民的需求傳達給專家社群，將其納入問題分析與方案規劃的考量，另一方面可以將專家所做的專業分析或評估報告，轉譯成普羅大眾可以理解的語言，以爭取多數人民的認同與支持。其次，政治人物的權力或權威不是建立在「官大學問大」基礎上，而是在不確定的環境下、面對複雜的問題和多元的選項，能夠適時地做出最好的決策，這個決策往往不是依恃個人的天縱英明所能做到的，而是有賴於廣泛聽取專家意見後再決定。第三，權力和權威的取得不必然是要以犧牲知識和專業為代價才能達成，政治人物在決策過程中過度操弄政治或迎合民意，有時並不一定能夠獲得民眾的支持與信任；反之亦然，政治人物對知識與證據的重視也不必然是要以漠視政治和民意為代價，讓科學和專業凌駕在民意之上，顯然也是一種脫離現實的天真想法，畢竟所有的政策都不是在真空環境中運行，沒有民眾的支持，政策也難以達成其目標。

最後，隨著公民意識的覺醒和公民社會的崛起，再加上傳播媒體與網際網路的普及化，民眾對政府的政策不再是抱持「逆來順受」的態度，因之，「民可使由之，不可使知之」時代已經遠離，單一權威的政策制定模式愈來愈不可行，取而代之的是，政策制定過程中需要提出更為詳細的論述和提供公民更多參與的機會、政策執行過程中需要對標的人口做更多的解釋與溝通的工作、政策完成後需要向人民報告績效，才能贏得人民的信任與順服，而這一切均有賴於蒐集多元來源的證據。

綜言之，在民主政體中，政策過程中經常是伴隨著多元歧異的觀點而非強迫達成共識意見，由於政策並非是在真空環境中運行，政治環境的複雜性和不確定性往往造成政策抉擇的困難，再加上政黨的價值信念、既得利益者的反撲、利益團體的



遊說、媒體的議程設定、民意的詭譎多變等，互相交錯形成巨大的政治漩渦，因此，循證政策制定的要求，不應被視為只是受到為了將政策制定簡化成技術性分析的驅力所影響，而是以證據作為政策制定的論證基礎，有助於提高政策主張的說服力、降低政策執行的社會阻力、塑立決策者的領導威望及達成有效解決社會問題之目的。

## 參、循證政策過程中的證據需求

自公共政策學者 Lerner 與 Lasswell 於 1951 年提出「政策科學」(Policy Science) 一詞後，不僅奠定公共政策研究的範疇與方法，如何在客觀、理性的基礎上分析和探討社會問題與公共決策，更是成為許多政策分析者所追求的目標。尤其是進入民主治理的時代，在審議與透明的政府課責氛圍，以及政府資源日漸萎縮的狀態下，政府的政策必須走向以循證為基礎來對內與對外回應此一重大改變（陳敦源等人，2014：11）。換言之，公共政策雖然無法擺脫政治因素的影響，但政策溝通要具有說服力，不僅決策與執行不能是一個黑箱的過程，而且在政策不同的階段，應該提供更多的客觀的證據。因之，本節以下將從政策階段說明如何建構完善的循證政策過程。

決策者在確認所欲解決的問題後，必須先掃瞄當前的政策環境及其變化趨勢，確認影響政策目標達成的可能因素，並預測政策變遷可能產生的結果，因而，可以在不同的政策選項之間做選擇且接續評估其影響。詳言之，在政策過程中，有許多決策均有賴以證據為基礎，包括：1. 所欲解決問題的本質、規模和動態；2. 政策選項及其與問題之間的因果聯結；3. 政策選項的可能結果，包括預期和非預期的後果；4. 政策執行或服務傳遞的有效性；5. 政策執行產生可欲結果所需時間與資源；6. 政策的成本、效益及由誰承擔；7. 政策在經濟上、社會上和環境上的可持續性。因之，在政策過程中，若能透過資料的分析與證據的提供，不僅可以證明策略方向、意圖結果和政策目的之間的連結關係，也有益於決策者和執行者判斷需要採取什麼政策作為才能達成政策目標，透過政策執行過程中確實掌握目標達成程度和實際影響因素，提高和外界溝通的品質與效果。

由此可知，實際上不是只有問題分析或政策規劃階段需要循證的資料分析，政策執行階段的監測和政策終結階段的評估亦有其必要性。舉例言之，在國際援助計

畫中，許多研究報告均指出，雖然國際援助的經費愈來愈多，但開發中國家的貧窮問題並未愈來愈少，因之，在 2005 年的「巴黎宣言」(Paris declaration) 中即呼籲，整個國際援助體系有必要進行改革，包括捐助者如何更有效能地遞送援助資源，被援助國如何管理和使用援助資源 (Segone, 2008)。各國在巴黎宣言所提出的有關援助有效性之 5 項重要原則中，其中包括成效導向 (managing for results) 及共同責信度 (mutual accountability) 這兩項原則，必須透過全球性、區域性、全國性及地方性的共同參與及合作，強化制度性的監測和評估的功能與技術，以提供及時而透明的過程與結果的資訊，才能改善援助資源運用的「責信落差」(accountability gap) (Segone, 2008)。

因此，一個值得吾人思考的議題是，在不同的階段要用什麼方法取得這些可靠的、有用的證據，以避免政策制定者使用低品質的證據做為決策的依據，導致出現不同類型的政策錯誤。對行政機關而言，政策過程基本上可分為議題設定、政策形成、政策執行及政策評估等階段，由表 1 可以清楚看到，每一個階段的論證重點與決策需求各有不同，所仰賴的證據類型自然也不盡相同。決策者若能在政策循環過程之初，依不同的政策發展階段，採取研究設計的原則，掌握不同階段的證據需求，規劃資料蒐集與分析的方法，實有助於建構完整之循證政策過程。

此外，在時間和政治壓力下，也有不少政策可能都是在態勢不明朗或資訊不完全的情況下形成；也有些政策是屬於實驗或創新性質，包括政策的可欲效果或非預期結果都難以確認，因此，在此類情境下，要求決策者事前經由資料的蒐集與分析，追求政策的明確性確實有如緣木求魚。然而，這並不表示此一政策過程不需要任何證據，實際上，政策背後的理論基礎本身可能也是廣義的證據之一，更重要的是，決策者如何在理論和經驗的指引下，藉由適當的研究設計，選擇適當的代理變數和資料來源，依循政策發展與變遷的軌跡蒐集和累積資料，利用事後循證途徑 (post hoc evidence-based approach) 補事前循證途徑 (a priori evidence-based approach) 的不足，藉由政策執行的監測和政策結果的評估，修正或終結不當或失敗的政策。

最後，政策制定的權力主要掌握在民選政治人物的手中，在問題設定或方案選擇的過程中，難以迴避價值判斷的需求，因此，要求決策者同時也扮演具有研究和評估能力的資料分析者角色，可能是一種不切實際的想法。不過，要求決策者在政

策過程中，具有理解和使用這些證據應是合理且必要的，才能進一步將這些證據整合到政策的形成、監測與評估之中。

表 1 政策過程的所需的**不同證據議題**

政策過程階段	敘述	不同證據議題
議題設定	議題的意識和優先性	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 需要證據確認新問題的存在／出現或確認問題的規模／嚴重度，以喚起政策行動者意識到此一問題有其重要性。</li> <li>• 此階段的重要因素是證據的可信度及溝通／傳播證據的方式。</li> </ul>
政策形成	二個階段：決定政策的選項和選擇偏好的選項	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 理想上，政策制定者應該確信對特定的情境和不同的選項應儘可能地有詳細和完整的瞭解，如此才能在知情後做出該採取什麼政策的決定。</li> <li>• 這些證據包括政策介入的活動和結果、預期成本和影響之間的工具性連結，證據的質量和可信度是很重要的。</li> </ul>
政策執行	實際的執行活動	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 此階段的焦點在於有助於改善方案之效能的操作性證據（operational evidence），包括技術能力、專業知識和實務經驗的分析工作與系統性學習。</li> <li>• 行動研究（action research）和先導計畫（pilot projects）通常有其重要性，關鍵在於這些證據在不同系絡下有其實務的相關性。</li> </ul>
政策評估	監測和評估政策介入的過程和影響	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 此一階段的首要目標是發展出監測的機制，然後建立一套完整的評估程序，此對於判定政策執行的效能和作為未來決策的基礎是非常必要的。</li> <li>• 在監測和評估的過程中，重要的不只是確保證據的客觀性、充分性和關聯性，還有在持續的政策過程中進行成功的溝通／傳播。</li> </ul>

資料來源：Sutcliffe & Court (2005: 3)。

## 肆、循證資料分析的要素與內涵

一如所知，資料經由蒐集、整理、分析後，可以利用各種分析技術從中發掘出

有價值的資訊；這些資訊經過多方的檢證和反覆的精鍊後，便成為知識的內容；管理者或決策者經由學習和內化這些知識，便成為日常管理與決策的基礎。是以，在政策過程中，如何取得有品質的資料、經過去蕪存菁的處理程序後，利用適當的技術提煉出有用的證據，可說是循證政策制定的前置工作，本文稱之為「循證資料分析」（evidence-based data analysis）。

在概念上，循證資料分析的操作過程係從問題意識的產生開始，分析人員必須清楚陳述問題和目標、理論與假定；其次是提出適當的研究設計和待檢證的問題假設，並將與問題相關的重要概念予以操作化，確認適當的代理變數；接著，依據資料來源選擇適當方法蒐集一級資料或次級資料，並進行檢誤、清理與併檔等工作；依據變數的屬性和使用者需求選擇適切的分析工具，資料經過分析和解釋後，以報告形式提供給政策制定者參考或是作為政策溝通的證據。要言之，循證資料分析主要的構成要素包括問題意識（problem awareness）、領域知識（domain knowledge）、資料來源（data source）、分析技術（analytical techniques），如圖2所示，以下分別說明各個要素的內涵。

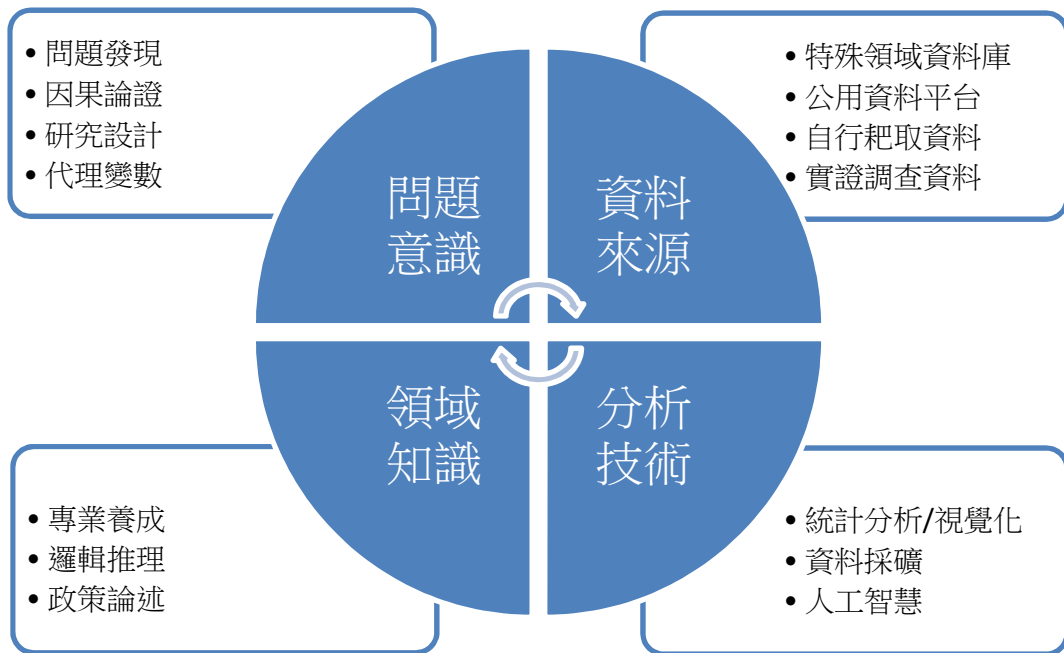


圖 2 循證資料分析的要素

資料來源：本研究繪製。

## 一、問題意識

循證資料分析的起點是從問題意識出發，分析人員應先確認所欲解決的政策問題為何，針對問題的前因與後果提出假設，<sup>1</sup>並通過因果論證的考驗，之後再依據假設選擇適當的觀察變數或代理變數（proxy variable），進行資料的蒐集與分析的工作。換言之，循證資料分析是採取「問題導向」（problem-driven）的分析途徑，亦即先有問題意識和提出因果假設，依據不同政策階段的證據需求，利用資料分析技術加以描述和檢驗，以提供作為決策參考的資訊；此一做法有別於資訊管理人員較常採取的「資料導向」（data-driven）的分析途徑，即從資料庫中已有的變數開始，先利用資料採礦技術挖掘出變數之間的關聯性、規律性及變化性，再進一步從學理面或實務面提出可以解釋的原因，進而獲知其在政策的應用價值。

值得說明的是，分析人員在發現與界定問題的過程中，針對問題的因果推論邏輯應十分嚴謹，除了判斷是否滿足因果關係成立的 3 個條件：1. 相關／共變；2. 時間順序；3. 非虛假關係（non-spurious relationship），分析人員必須小心的是，在社會科學中，某一現象的發生可能是多重原因所致，而某一結果的出現也可能是諸多現象積累而成，很難找到原因與結果之間的一對一的關係。此外，在循證資料分析過程中，不見得問題的原因或結果都可以直接觀察和測量，尤其是政策目標的設定可能較為抽象和廣泛，於是，代理變數的設定和發展便成為一大關鍵，因其牽涉到後續的資料蒐集、分析的工作。因之，分析人員要從問題解決、因果解釋的角度思考該蒐集哪些代理變數的資料，尤其是相對於描述性的統計分析，解釋性的研究應包含在時間序列上的原因變數和結果變數（果），其分析才得以完整（陳敦源等人，2014：26）。換言之，如何兼顧方法論上的信、效度議題及政治上的價值偏好議題，發展與選擇可靠的、適當的代理變數，從來都不是一件容易的任務，甚至經

---

<sup>1</sup> 所謂的「政策問題」，可簡要定義為：政策行動者經由主觀感受或客觀事實，察覺到理想與現實、期待與實際之間存在明顯差距，要求政府採取行動加以改善。政策問題的假設是根據個人的專業或經驗，針對問題的原因或結果提出一些尚未被驗證的說法，再藉由資料的蒐集與分析加以確認，作為政策介入的判斷，此一假設和學術研究的假設有所不同，學術研究的假設大多是從理論觀點推導而來，透過實證資料的蒐集加以檢證，作為理論建構或修正的依據。

常會出現顧此失彼的情形。

## 二、領域知識

俗語云：「問對問題，離答案就不遠了。」可見解決問題的關鍵即在於能否提出正確的問題。然而，分析人員如何才能提出對的、好的問題，實與其是否具備與問題相關的背景知識（background knowledge）或領域知識高度相關。蓋背景知識可以幫助資料分析人員熟悉問題的理論觀點和脈絡關聯，而領域知識則能夠幫助分析人員，從資料堆中找到有用的線索和從分析結果中找到應用的可能。事實上，無論是背景知識或領域知識的學習，主要是來自於分析人員在某一問題領域的長年累月地投入與追根究底地探索，尤其是在面對日益複雜的政策問題時，如氣候變遷、能源危機、金融風暴、產業升級等，分析人員甚至需要培養跨領域知識的學習與整合的能力，才能完整地蒐集和分析資料，協助決策者有效解決問題。

長期以來，政府部門每年都例行性地透過各種調查方法蒐集資料，不過，調查結果報告大多是統計數字的呈現，較少看到政府部門有系統性地詮釋這些數據或圖表在政策上的價值和意義，以利於這些資訊進一步作為政策制定或評估的基礎。換言之，資料蒐集與資訊擴散是政策過程中的重要元素，蒐集有品質的資料只是必要條件而非充分條件，其中還涉及如何應用適當的分析技術從中挖掘出具有決策參考價值的資訊，更重要的是，這些資訊如何以易於使用的方式呈現，讓它們可以被政策利害關係人所理解和應用，才能成為決策的依據。因此，循證資料分析不是只是將有「含金量」的龐雜資料利用各種方法提煉成資訊，更需要將分析結果轉化成政策論述，才能有效發揮資料的力量，而這也有賴於分析人員擁有豐厚的背景知識和領域知識，才能從分析報告中提出洞見，強化資訊傳播和政策溝通的效果。

## 三、資料來源

政府部門的分工極細，長期以來，各機關因應日常業務或活動辦理而蒐集的資料範圍極廣且多元，包括人口統計、社會經濟、醫療衛生、氣象水文、環境觀測等。在電子化政府運動之下，政府部門進一步投入龐大資源建置、開發和維護各式各樣的基礎資料庫或資訊系統，如戶、地、稅、工商、監理、勞健保、法規、環境

資源等（簡宏偉，2015：9），這些都是屬於特定政策領域資料庫，早期僅有政府機關內部人員才能取得和使用這些資料庫進行分析，不過，近年來，隨著開放政府資料的浪潮，有些特殊領域的資料庫經過去識別化後已可在政府部門的公開資料平台中取得，民間也有團體採取網路協作模式，致力於將政府部門的公開資訊重製，放在網路平台上供有興趣者自行下載使用，如臺灣零時政府（g0v.tw）將政治獻金數位化。此外，分析人員也可以依據問題需求或研究興趣，自行從各種不同的資料來源中耙取資料，經過清理和處理後建立資料庫，惟必須注意不同資料來源的品質，包括脈絡性、相關性、時效性、精確性、取得性、正確性、代表性等。值得一提的是，就政府內部而言，事實上，各部門的主計單位與人員，專責蒐集和管理全國性和地方性的資料，也擁有的調查和統計分析的專業技能，因此，在循證政策制定過程中應該可以扮演一個更積極的角色，例如以其專長協助各個機關強化計畫執行或服務傳遞過程中，行政資料的整理、分析與應用的能力，以提高決策者和管理者將資訊納入政策過程的機會或作為行政績效評估的依據。

有鑑於資料需要經由蒐集、清理、整合及分析等程序，才會變成具有決策參考價值的資訊，因此，循證資料分析主要是以既有的資料庫為基礎或是在政策推動前提出研究設計，配合政策發展階段蒐集資料，而非臨時或事後決定蒐集哪些資料，如此才能爭取時效，適時蒐集相關代理變數的資料。此外，就政府部門的資料來源方面，目前仍有兩個連結的不足之處，導致循證資料分析的推展仍有所限制：一是各個資料庫或資訊系統之間的相互介接、整合不足，此涉及到開發廠商、系統架構、程式語言、資料顆粒、記錄時間等技術性問題，也涉及到政府資訊公開、個人資料保護、機關本位主義等政治性問題；二是資料分析與政策制定的連結不足，此涉及擅長資料導向分析的資訊管理人員大多缺乏問題導向的思維，而擅長問題導向思考的政策規劃人員往往不熟悉資料庫結構和程式設計語言。是以，未來如何促成機關之間或人員之間的溝通與合作，應是擴大循證資料分析效益的重要議題。

#### 四、分析技術

在大數據技術發展日益成熟的趨勢下，政府部門若能整合跨機關的資料庫，利用適當的分析技術進行交叉分析、相互比對，便能夠同時掌握所欲解決問題的多元面向，更精準地運用這些資訊做決策，或是提供民眾更客製化的服務，也有助於提

高資源配置和使用的效益。目前較常見的資料分析技術包括：1.描述性分析（descriptive statistics），如平均數、中位數、眾數等集中趨勢量數；標準差、四分距、全距等離散趨勢量數。2.資料視覺化技術（data visualization），如圖形、文字雲、網絡結構、空間分布等。3.資料探勘（data mining），包括分類、推估、預測、關聯分組、同質分組等。4.貨幣價值計算（value for money），如成本效益分析／成本效能分析、社會投資報酬率（social return on investment, SROI）等。基本上，各種分析技術均有其特色與限制，分析人員應視問題特性、資料屬性、分析需求及使用者偏好等因素，選擇適當的分析技術。

值得一提的是，有些資料分析人員經常存有一種迷思，即分析模型建構愈複雜愈好，統計分析方法愈艱深愈好，事實上，不論是在哪個公共管理領域，循證最主要的功能是用簡單、有效率的方式來呈現資料，進而對決策品質產生正面影響，而統計結果呈現的內容除了現況的靜態「描述」之外，更重要的是提供動態「解釋」（陳敦源等人，2014：26）。因此，並非所有的資料都需要運用高階的統計分析才能呈現政策意涵，概念或現象之間若存在真實的關聯性，用簡單的統計方法即可以看出，雖然有愈來愈多的分析結果是運用視覺化的方式呈現（如文字雲、網絡結構、空間分布），但其背後仍是以統計數據為運算基礎。事實上，在分析時有時會需要運用較複雜的統計分析方法或建立多元變數的模型，主要還是在於因果推論的考量，因為問題的原因或結果之間的關係可能是錯綜複雜，其目的是為了檢證其他變數的干擾效果是否存在，以確認何者才是主要的原因。<sup>2</sup>

綜言之，與過去的任何一個時代相比，拜資訊通信技術日新月異之賜，資料的蒐集、儲存、分散和傳播已更為容易和成本更為低廉，但相對地，這也意味著，我們有更大的可能性蒐集到不精確的、過時的、甚至是錯誤的資料，其結果是可能導

---

<sup>2</sup> 隨著電腦處理資料能力的大幅提升，資料分析技術的應用也愈來愈多樣化，從方法論的觀點而言，並沒有所謂最好的分析技術，分析人員應視分析目的、資料屬性、使用者背景等考量，選擇適當的分析技術，這些技術在方法論上應有助於回答下列的問題：1.在理論或命題上檢證為何採取政策行動是有效果的，以及若未採取政策行動，可能會導致哪些影響。2.評估不同的政策選項對不同的標的人口可能產生的影響程度為何，包括直接和間接的影響。3.排除不確定性因素或控制其他可能影響政策結果的因素，精確估計量化數據。4.在分析樣本的選擇上應盡量降低抽樣誤差和避免自我選擇及其他誤差的來源，提高分析結果的代表性。5.可提供敏感性檢定（sensitivity tests）或允許第三方進行複證，以降低分析結果的主觀性。



致證據的使用者對資料缺乏信任，迫使決策者必須回歸到相信個人的直覺或判斷、依循過往的政策經驗、遵照理論教條的原則、或是唯民意趨向是瞻，這是簡單且便捷的決策模式。因此，在政策問題日益錯綜複雜和相互依賴的今日，精進以證據為取向的政策制定模式實有其必要性，而首要條件是必須取得高品質的資料，資料分析人員一方面應避免使用來源不明的、內容不完整的、無相關聯的、品質低劣的資料；另一方面也應該提高跨領域知識的汲取，並與決策者之間建立溝通和信任關係，培養決策者解讀和善用資料的意識，以提高證據在決策過程被使用的機會。

## 伍、結論：挑戰與回應

西方有一句諺語說：「如果你不知道自己在哪裡，你很難決定要往哪裡去」（It is hard to know where to go if you do not know where you are.）。在政策制定過程中，建構循證導向的問題分析、政策形成、政策監測及政策評估等政策過程，有助於提高決策的理性、改善政策的績效及強化課責的效果；而清晰的問題意識、深厚的領域知識、可靠的資料來源及多元的分析技術則是循證資料分析中的關鍵元素。在民主政治與開放社會中，政府的決策若是缺乏客觀有力證據的支持，往往不是取決於決策者個人的偏好取捨、或隨民意波動而改變，就是因循過去既有的決策框架，至於政策實際上是否達成其目標，便非所問，亦難以衡量。因之，政府以證據為基礎協治理政治體系和形成公共政策有其必要性，有助於提高政治說服和政策順服的效果，挽救人民對政府信任日益下滑的危機。

不過，在現今的政策環境下，政府部門推動循證的政策制定與資料分析，仍有一些挑戰有待克服，茲就筆者個人淺見，舉其犖犖大者論者，與學術界和實務界的先進共尋解決之道：

1. 在傳統的官僚思維模式中，有些行政首長或行政人員，對於資料的蒐集與揭露可能傳達過多的訊息給利害關係人或社會大眾，反而造成政策制定與執行的阻力而感到耽憂，例如空污指數、土石流警戒區域、犯罪熱點等數據的呈現；另外，在個資保護意識高漲之下，對使用行政或公務資料的限制亦增加不少，此亦不利於循證的政策制定與資料分析。是以，政府部門在建立循證政策制定模式時，應該察覺到此一固有的和現實的政治限制，並思考如何取得政策上的平衡點。
2. 新科技所產生的大量新型態的資料，對人類帶來了兩個意義，一個是怎麼有效處

理這些資料，另一個是怎麼運用這些資料創造價值（余孝先、趙祖佑，2015：36）。換言之，在數位化時代，大量的資料已可以用數位方式儲存，且隱藏在這些資料檔之中的資訊和證據極為豐富，足以作為決策之參考，不過，除了前文所提到的跨機關資料庫的串接問題外，如何處理和分析這些大型的資料庫、尤其是非結構化資料的蒐集、清理與整合，並從中汲取證據納入決策考量之中，明顯成為政府部門有待努力的方向之一。

3. 在民主治理時代，強調分權治理和公共參與，政策的制定不是由決策者個人所單獨負責，而是可能涉及到許多擁有不同專業之利害關係人的參與過程，因此，這些利害關係人之間對政策問題、資料分析的領域知識或背景知識的落差，便可能成為妨礙政策制定之效率和效能的因素，是以，在循證的政策制定與資料分析的過程中，如何藉由數位科技的協助，縮小利害關係人彼此之間的知識落差，讓證據有效支援決策，此亦是一大挑戰。
4. 從資料分析中所取得之資訊或證據很少是不證自明的（*self-evident*），它僅是提供決策者有關採取或不採取某一政策行動的結果；它也無法告訴決策者下一步要做什么決定或應該如何處理，只是提供一個在諸多政策選項中進行理性評估的基礎。因之，決策者如何利用其專業和經驗來決定這些證據的意義、重要性和相關性，並降低個人之價值信念及認知偏好等因素的影響，有待決策者建立正確的資料治理的新思維。

本文認為，為了回應和克服上述所列舉的挑戰，未來在強化循證的政策制定與資料分析模式方面，仍有一些值得吾人進一步深入探究的議題：

1. 政策過程既是動態的，也是複雜的，吾人很難找一個可以適用於各種不同政策情境的循證政策制定模式，後續應有更多的研究聚焦於循證之政策制定過程與執行結果的系統性評估，以瞭解哪些類型的證據在何時、為何、如何、及被何人應用在不同的政策階段，據以建立和累積知識管理體系，如此才能瞭解以證據為基礎的決策是否真的可以產生較好的結果，提高行政首長與執行人員對循證政策制定的信心與決心。
2. 傳統的政策監測與評估主要是聚焦在投入、過程和產出，花很多的時間在追蹤經費的收支、人力資源與配置、方案的活動、參與的人數、財貨與服務的生產等等，未來可以強化以結果（*outcome*）為基礎的資料蒐集、分析，包括結構化和

非結構化的資料，據以評估政策方案達成可欲目標的程度，或是進一步利用成本效益分析、社會投資報酬率等評估工具，計算政策方案所創造的社會價值。

3. 政策分析人員無論是規劃蒐集第一手資料或利用既有的資料進行分析，均有進一步提高證據之可理解性的必要性。換言之，資料分析報告的呈現應從使用者的角度思考，包括討論或決策時可能需要什麼資訊、屬於哪一政策階段的資料分析、使用者或是否具備專業知識和統計素養等，才能提高資訊溝通與傳播的效果，被政策利害關係人所理解和接受。
4. 在民主政治的系絡下，一個在理論上較少被觸及的論辯議題是，證據應否或能否扮演政策方案選擇和政策成敗論斷的「決定性」角色，亦即政策的方向與內容應該由客觀證據或理性分析所決定，抑或是由民意偏好、價值信念、利益競逐所主導。本文雖在第二節觸及此一議題的討論，有助於釐清在不同的政策階段，證據可以發揮作用或產生影響的時機和方式，不過，循證政策制定的具體效益仍有待實際案例的檢證。

綜論之，優質的決策能產生可欲的結果，而優質的決策中，證據可說是扮演十分重要的角色。長期以來，政府部門一直是扮演資料生產者（data producer）和資料擁有者（data owner）的角色，未來應強化資料分析者（data analytics）和資料應用者（data user）的角色，善用資料的力量提出創新政策和提供精緻服務，以提升公共治理的品質與效能。

## 參考文獻

- 余孝先、趙祖佑（2015）。巨量資料應用，打造資料驅動決策的智慧政府。《**國土及公共治理季刊**》，3（4），27-37。
- 陳敦源、李仲彬、張鎧如、陳玉豐、林錦鈺、簡鈺瑋（2014）。邁向循證基礎的政府人力資源管理：以主客觀資料整合建立「臺灣文官調查資料庫」的經驗分享。《**人事月刊**》，56（6），11-28。
- 簡宏偉（2015）。資料新政之構想與規劃。《**國土及公共治理季刊**》，3（4），7-16。
- Gluckman, P. (2011). Towards better use of evidence in policy formation: A discussion paper. Retrieved from: <http://www.pmcsa.org.nz/wp-content/uploads/Towards-better-use-of-evidence-in-policy-formation.pdf>.
- International Committee of the Red Cross (2017). Acquiring and analyzing data in support of evidence-based decision: A guide for humanitarian work. Retrieved from : <https://shop.icrc.org/icrc/pdf/view/id/2582>.
- Lerner, D., & Lasswell, H. D. (Eds.). (1951). *The policy sciences: Recent development in scope and method*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Segone, M. (Ed.). (2008). Bridging the gap: The role of monitoring and evaluation in evidence-based policy making. Retrieved from: [http://mymande.org/sites/default/files/Bridging\\_the\\_Gap\\_evidence\\_based\\_policy\\_making.pdf](http://mymande.org/sites/default/files/Bridging_the_Gap_evidence_based_policy_making.pdf).
- Segone, M., & Pron, N. (2008). The role of statistics in evidence-based policy making. Retrieved from: <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/2008/05/dissemination/wp.10.e.pdf>.
- Sutcliffe, S., & Court, J. (2005). Evidence-based policymaking: What is it? How does it work? What relevance for developing countries? Retrieved from: <https://www.odi.org/publications/2804-evidence-based-policymaking-what-it-how-does-it-work-what-relevance-developing-countries>.

# Evidence-based Policy Making and Data Analysis: Challenges and Prospects

Wen-Jong Juang<sup>\*</sup>

## Abstract

In a democracy, the government makes and implements policy based on many inputs, including societal values, public opinion, and the ideals and visions of the ruling party. However, many policies have been formulated in isolation from available evidence or implemented in the absence of a monitoring and evaluating mechanism that gathers evidence of the impacts and effectiveness of the policy. Without such a mechanism, it may be ineffective in meeting policy objectives and in some cases may even have unknown and unexpected adverse consequences. Accordingly, if policy makers want to make good decisions in developing new policies and in evaluating current policies, they should adopt an evidence-based approach.

Basically, evidence-based policy-making means that policy design should be driven by analysis of all available data, not by subjective judgement or ideology. It can reduce uncertainty in the increasingly complex environments of policy making by using the best available evidence. In this paper, we discuss the following core questions in evidence-based policy making and data analysis: 1. How to move from an opinion-based approach to an evidence-based one in policy making? 2. What kind of evidence may be required at each stage of policy making? 3. How to implement evidence-

---

<sup>\*</sup> Professor and Chair, Department of Public Policy and Management, Shin Hsin University.  
e-mail: jwj@mail.shu.edu.tw.

based data analysis to support decision-making? 4. What are the challenges in developing evidence-based policy making and data analysis? The main purpose of this paper is to help policy makers understand the value of evidence, gain access to evidence and use it appropriately in the policy making process.

**Keywords:** evidence-based policy making, opinion-based policy making, evidence-based data analysis, domain knowledge, data governance

# 專業職能分歧作為另類的跨域治理議題： 以衛生福利部為例之初探研究

劉宜君、陳敦源、林昭吟、賴怡樺\*

## 《摘要》

配合行政院組織改造，衛生福利部（簡稱衛福部）於 2013 年 7 月 23 日成立，目標為打造以人為中心的衛生福利網，促進全民健康與福祉作為使命。為此，部內人員的核心職能由衛生醫療範圍擴增為社會福利服務的範疇，業務推動具有跨領域與跨專業的特質。衛政與社政兩個體系的整合，是行政院組織改造諸多議題中，被討論最多的組改課題之一。此外，關於衛政與社政服務的整合研究，可以長照政策推動為代表，相關研究建議衛福部成立後，由部長定期召開長照會報，讓兩個專業能有固定溝通管道，促進彼此之間的相互瞭解與信任。為此，本研究有別於跨部門與跨區域的研究，聚焦於專業分歧的跨域，透過文獻檢閱、問卷調查與深度訪談，以及從內部利害關係人的角度，探討在衛福部的組織體系下，衛政與社政專業的互動與運作。研究發現衛福部存在衛政與社政專業的互動與運作困境，由於衛政及社政兩種不同專業背後的思考邏輯不同，形塑不同的文化，形成專業職

---

投稿日期：106 年 9 月 19 日。

\* 劉宜君，元智大學社會暨政策科學學系教授兼主任，e-mail: chun0820@saturn.yzu.edu.tw；陳敦源，國立政治大學公共行政學系教授，e-mail: donc@nccu.edu.tw；林昭吟，國立臺北大學社會工作學系副教授，e-mail: cylin@mail.ntpu.edu.tw；賴怡樺，國立政治大學公共行政學系博士候選人，e-mail: evalai920@gmail.com。

能分歧的另類跨域治理現象。研究建議透過不同場合或議題，讓中高階人員瞭解並尊重不同專業的多元性與差異性，強化跨專業合作的可能。

[關鍵詞]：跨域治理、跨專業職能、核心職能、職能

## 壹、前言

跨域治理為近年重要的公共管理議題，相關研究聚焦於跨部門、跨地理的討論，本研究將跨專業職能視為廣義的跨域，探討衛政與社政兩項專業職能的互動與運作，並聚焦衛福部中高階人員的職能。<sup>1</sup>

為配合行政院組織改造，衛福部於 2013 年 7 月 23 日成立，將原先屬內政部社會福利的業務及相關單位（包括社會司社會扶助發展、老人照護、社會保險、家庭與婦幼相關業務、家庭暴力及性侵害防治委員會、兒童局、以及北區老人之家等 16 個社政機關）移出與衛生業務進行整併，以建構完善之社會福利與醫療保健體系（財政部，2009）。

衛福部存在衛政與社政兩種專業職能，不同專業背景人員之間的跨專業溝通協調與互動，成為組改後須關注的部分。為瞭解衛福部內部存在不同的專業職能，針對辦理業務內容，以及各單位任職人員的職系加以分辨。首先，衛福部主管事項可區分為衛政業務、社政業務與其他業務三種類型，其中護理及健康照護司（簡稱照護司）、醫事司、心理及口腔健康司（簡稱心口司）、中醫藥司、全民健康保險會、全民健康保險爭議審議會等可視為衛政業務的單位；社會救助及社工司（簡稱社工司）、保護服務司（簡稱保護司）、國民年金監理會等可視為社政業務的單位；業務內容中的衛政與社政比率差不多，或屬於綜整業務性質的單位有：綜合規劃司、社會保險司、法規會、附屬醫療及社會福利機構管理會、衛生福利人員訓練

---

<sup>1</sup> 中高階人員指衛福部現職薦任 9 職等至簡任 11 職等（中高階）及簡任 12 職等（高階）人員。



中心、國際合作組。若將衛政與社政業務之單位分布情形繪製成光譜的概念，如圖 1 所示。圖中顯示衛福部本部業務單位及任務編組的業務分布情形，衛政單位數目明顯多於社政單位數目，其中綜合規劃、社會保險司、附屬醫療及社會福利機構管理會、衛生福利人員訓練中心等，是少數跨衛政與社政業務的單位；而法規會、國際合作組為綜整業務性質的單位，這些單位內部業務的整合與運作，值得關注。

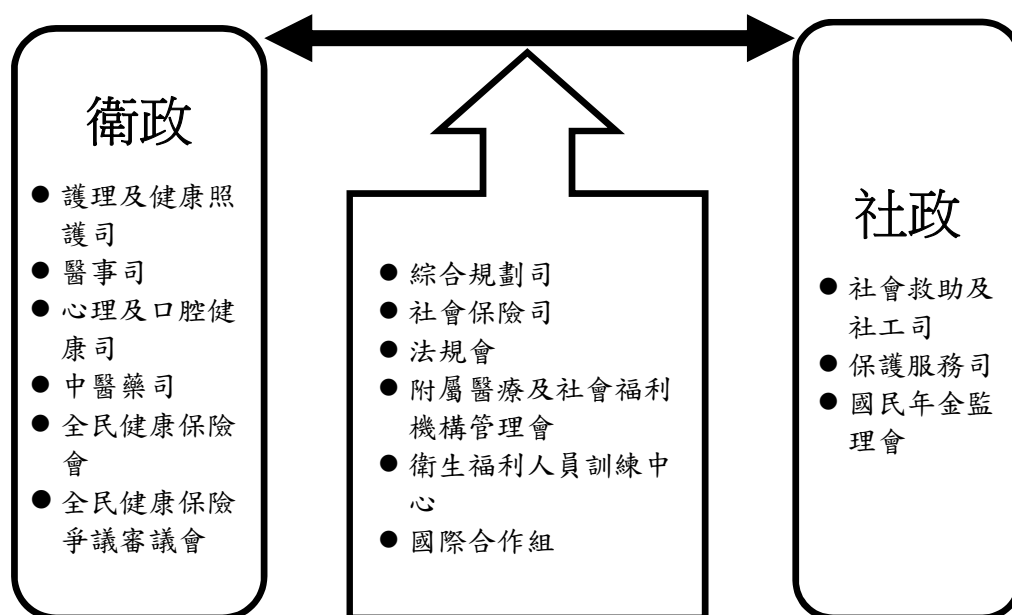


圖 1 衛福部衛政與社政業務性質分布

資料來源：本研究繪製。

其次，觀察職務說明書中分析各單位的職系。若將衛生行政、衛生技術及藥事等三項職系歸類為衛政相關職系，社會行政職系則歸類為社政相關職系，法制、財稅行政、金融保險、一般行政等四項職系歸類為其他職系。組改前即屬衛生署的單位，如中醫藥司、照護司、心口司、醫事司、全民健康保險爭議審議會、全民健康保險會，國際合作組等，其職位所需職系絕大多數都是衛政相關的職系（即衛生行政、衛生技術及藥事），幾乎沒有社政相關的職系。附屬醫療及社會福利機構管理會的前身是衛生署醫院管理委員會，專責監督管理衛生署署立醫療院所，在衛福部成立之後，有 13 家原屬內政部的社會福利機構依權責應交由其管理，但因該單位

無社政職系的人力，仍委由所屬社會及家庭署（簡稱社家署）處理。

若將職系區分為衛政、社政與其他等三類，中高階人員職系全體皆為衛政的單位有：照護司、醫事司、心口司、中醫藥司、國際合作組；中高階人員職系全體皆為社政的單位有：社工司、保護司、國民年金監理會及衛生福利人員訓練中心；中高階人員職系多數偏衛政、少數偏社政的單位有：綜合規劃司、附屬醫療及社會福利機構管理會；中高階人員職系多數偏社政，少數偏衛政的單位為：社會保險司；中高階人員職系多數偏衛政，少數偏其他的單位有：全民健康保險會及全民健康保險爭議審議會；中高階人員職系全體皆為「其他」的單位是法規會。因此，衛福部的專業需求仍以維持組改前的狀況為主，跨專業的問題主要在跨單位的層次處理。

由此可知，衛福部內部的「跨域」，分為跨功能與跨專業兩種。「跨功能的跨域」包括各司（處）等單位間，例如法規會與全民健康保險爭議審議會對於健保法爭議議題之法律適用的協調與合作。「跨專業的跨域」指業務上不同專業之間的跨域，包括各司（處）單位及司（處）內各科之間，例如醫事司 6 個科就業務相關聯之單位間的合作與協調，例如醫事法規科（第一科）與醫事人員管理科（第五科）針對醫事人員業務涉及之法規疑義進行協調；又如社會保險司（長保給付支付及財務科、長保體制及法令科）與護理及健康司（長照科）針對長期照護政策涉及保險與照護業務進行合作與協調，不但是跨功能界限，亦是跨專業界限。

本研究透過文獻檢閱、問卷調查與深度訪談從內部利害關係人角度探討衛政與社政專業的互動與運作特質，並從跨專業職能的角度提出融合衛政與社政職能的建議。

## 貳、文獻探討

本研究相關文獻包括跨域治理（across boundary governance）、專業職能、衛政與社政跨專業職能相關研究。

### 一、跨域治理的相關研究

在公共行政與組織理論的研究範疇中，「界限、域」（boundary）係指組織的職責所在，以及為完成該職責被賦予的權力與功能（Kettl, 2006）。因此，跨域治

理之意涵相當多元，例如從部門觀點，陳敦源（1998）探討政府體系間的部際與府際互動；李允傑（2011）指出跨域治理包括跨部門（cross-sectors）治理及跨領域（cross-boundary）治理等兩層意義。胡龍騰、曾冠球、張智凱與黃榮志（2013）指出不同機關部門，或是不同業務功能之間，存在無形的界線區分著彼此的領域或地盤，宜以「跨域」概念描述。亦有從地區觀點界定跨域治理，吳濟華、柯志昌與葉晉嘉（2007）從空間規劃效率與公共經濟學的觀點指出跨域治理的必要性，包括：跨行政區域的公共建設、政策議題的跨區域特質、公共財的規模效益暨公共設施的規模經濟、都市經濟活動造成的外溢效果內部化、整體考量政策效益、區域競爭優勢，指出許多治理的困境多為一個縣市無法單一解決，藉由區域治理的合作方式，思考合作是否能夠創造更大的利益。或是採取綜合觀點，江大樹與梁鎧麟（2011：15-16）區分為廣義類似前述跨領域概念，包括多重因素、環境層次，以及參與者；狹義則指行政部門中不同機關、甚至不同單位的互動與策略管理。李長晏（2012）指出「跨域」為跨越地理上的不同區域、跨越組織單位中的不同部門、以及跨越各政策領域的不同專業，無論何種方式都是跨越不同領域，協力合作完成相同目標的治理方式。吳濟華與柯志昌（2013）指出，從功能領域發展的經驗來看，跨域治理包含區域治理、都會治理、廣域行政等意涵。綜上定義，跨域治理在範圍上至少包括跨部門、跨業務、跨區域、跨領域或議題、跨專業等內涵。

跨域治理常會因為兩個以上的不同部門、團體或行政區彼此之間的業務、功能和疆界相接（interface）及重疊而逐漸模糊（blurred），導致發生權責不明、無人管理與跨部門的問題，如臺北市政府各局處間的資料交換，或是高雄市政府戶政、地政、監理等機關間的資料共享（林水波、李長晏，2005）。李允傑（2011）主張跨域整合要揚棄組織的本位主義，跨越專業領域的藩籬，以跨部會、跨組織協調合作的政策規劃與執行，使組織在協調與互動的過程當中更具有彈性，合作夥伴間的關係是互惠、互賴、互信、互利，並且具有共同目標的。若以衛福部為例，研究指出衛政與社政之間存在跨域治理問題，例如黃源協（2000）、賴兩陽（2002）、陳靜敏（2008）及陳燕禎（2009）均指出衛政與社政服務無法有效整合，是長照政策執行的重要課題。陳正芬與官有垣（2011）檢視我國機構式長期照顧服務體系後，指出衛政與社政屬於分立狀態，衛政體系的服務結構應用民營化策略和市場原理，且公共領域屬於分權結構，歸類為以社區為基礎的福利體制；社政體系雖已開放非

營利與營利服務組織共同進入服務場域，但公共領域仍屬中央集權結構，歸類於組合主義的福利體制。在同一機構式長期照顧服務體系，因為政府規範及分權化程度之差異，劃分為不同的福利體制。有別於前述討論，本研究從衛政與社政的專業職能角度討論跨域治理議題。

## 二、跨專業職能的相關研究

鑑於現代工作常涉及專業之間的溝通與協調，研究者提出跨專業合作職能（interprofessional collaboration competence）的概念。例如 Barr（1998）指出三種跨專業職能，<sup>2</sup>一是所有醫療專業人員應具有的共通（common）職能；二是可以提高其他專業人員在提供照護品質的補充（complementary）職能；三是專業人員需要與其他人一起工作時的合作（collaborative）職能，例如同一團體的其他專業與專業之間、專業人員與非專業人員之間等。Barr（1998）進一步指出，跨專業職能的內涵包括：1. 明確描述個體相對與其他專業的角色與責任；2. 辨別與觀察個體角色、責任與職能的限制；3. 辨別與尊敬個體相關的其他專業的角色、責任、職能與限制，知道何時、何處及如何納入其他專業；4. 與其他專業合作檢視工作服務、影響改變、促進標準、解決問題與解決衝突；5. 與其他專業合作評估、計畫、提供與檢視提供給病患的照護；6. 容忍差異、誤解、模糊、缺陷及其他專業的改變；7. 投入互賴關係，教導與支援其他專業，向其他專業學習並獲得支援；8. 促進跨專業的個案研討會、會議、團隊運作與網絡連結。

美國護理學會、美國藥師學會、美國公共衛生學會等組織發展跨專業的協調實務職能範疇（interprofessional collaborative practice competency domains），內容包括：跨專業實務的價值與道德、角色與責任、跨專業的溝通、團隊與團隊工作。跨專業職能包括：以病患與其家庭為中心、社區與人為導向、聚焦關係、過程導向、與學習活動、教育策略與行為評估相連結、對於實務環境保持敏感、發展共通的專業語言、追求結果等（Interprofessional Education Collaborative Expert Panel,

---

<sup>2</sup> Teodorescu（2006）區別職能英文「competence」與「competency」之意義，界定「competence」是指適當或合格能力的狀態或品質，具有特定的知識、技能與能力；而「competency」是指在形體與智能具有適當或符合良好的品質。本研究討論的職能概念近似「competence」，以「core competence」表示核心職能。

2011)。

此外，研究指出「文化」因素對於跨專業事務推動的重要性，Reich 與 Reich (2006) 強調跨領域合作需理解到不同領域間及學科的文化差異。學科文化 (disciplinary culture) 內涵包括：社會文化、歷史前例、價值、傳統、過程與溝通，形成專業規範。從知識、態度與技能的角度來看文化職能 (cultural competence)，包括：1. 知識：瞭解其他文化的經驗與模式；2. 態度：對於自身文化價值、假設、偏見的自我察覺 (self-awareness)；3. 技能：與其他文化互動必須具備的技能，例如不同文化之間的溝通能力。Pecukonis、Doyle 與 Bliss (2008) 指出跨專業合作的主要問題在於多元文化結構引導與影響教育的環境，並區別多元學科實務 (multidisciplinary practice) 與跨學科實務 (interdisciplinary practice) 的差別。前者共享責任；後者強調整體協同 (work together as a unit) 的互動。換言之，每一個學科有自己的專業文化，其塑造教育經驗，決定學科內容、核心價值、習慣、服裝與科學符號等。甚至專業文化決定分配的權力，與專家之間的溝通性質、衝突的解決，團隊成員之間關係的管理。學科之間的訓練受到專業中心主義 (profession-centrism) 的限制。因此，要達成學科之間整合，要促進專業間的文化能力，及減少專業中心主義。Reich 與 Reich (2006) 認為專業領域內部的跨領域訓練亦是建立跨專業文化的一環，重點在於建立不同文化間的適應與理解，包括：學習協同 (learn together)：透過共同課程學習；向彼此學習 (learn from each other)：透過課程訓練學習彼此的差異之處；學習其他人的角色 (learn about other's role)：透過課程訓練學習他人角色的扮演。具體而言，促進專業文化能力的課程結構應包括：及早接觸其他專業領域、提供共同課程、跨專業領域的教師教學團隊、受訓者參與課程設計、透過鑑定促進標準的提升。

### 三、衛政、社政領域跨專業職能的相關研究

公共衛生領域及社會福利領域雖分為兩個不同的專業領域，但實務上的合作需求質量很多，故針對兩個領域的專業人員應具備的核心職能已累積不少的研究。在社會福利領域內，社會工作管理網絡組織 (The Network for Social Work Management) 提出關於社會工作組織管理者應該擁有的核心職能架構表，分四大面向，包括：領導、與概念技能有關的策略管理、與人際技能有關的社群協作、以及

與技術技能有關的資源管理 (The Network for Social Work Management, 2013)。加拿大強調公共衛生的專業能力、方案規劃執行與評估能力、協力夥伴關係建立、溝通能力、包容多元性、以及領導能力等職能 (Public Health Agency of Canada, 2007: 3-6)。美國公共衛生領導人才需要具備變革能力、跨組織能力、政治性能力、以及團隊建立能力等職能。<sup>3</sup>

惟關於討論衛政與社政的跨專業的討論有限，例如 Ohio Department of Health (2005) 討論公衛與社工實務結合的原則、標準及核心職能，在 1988 年透過「跨越 2010 年：公衛社工實務計畫」(The beyond year 2010: Public health, social work practice project) 舉辦研討會，成立「標準工作圈」，並提出公共衛生社會工作 (public health social work) 的意涵。這是因為一個人的健康與其環境有關，社區的福祉直接受到該社區多數民眾的福祉影響，公共衛生社會工作者的工作是確保社區與居民的健康，透過執行以社區為範圍的計畫。公共衛生社會工作定義包括三個重點：1. 工作的特徵是以一種流行病學 (epidemiological) 途徑認定影響整體公眾衛生狀態與社會問題；2. 跨領域的實務工作，衛政與社政領域工作者共同滿足標的團體在衛生醫療與社會服務的需求；3. 混合 (blending) 的角色：扮演提供直接服務、研究者、諮詢者、執行者、規劃者、評估者、政策制定者，功能之間相互關聯，以確保符合公眾衛生與社會的需求。

由此可知，跨域治理討論著重「外顯的」知識與能力，跨專業職能亦重視「內隱的」信念與價值。為此，本研究參考 Sergiovanni (1992) 有關領導的頭腦、心、手的比喻，主張為達成跨專業推動，中高階人員必須具備跨專業核心職能的「頭腦」(知識) 包括：共同的使命與願景、不同專業的角色與責任、不同專業的文化、不同專業的基本知識等，以作為心向與行為的基礎；「心」(態度) 包括：衛福部一體的從屬感、跨專業合作的意願、尊重多元與差異、自我覺察與反省等，作為實踐的信念與價值；「手」(技能) 包括：團隊建立與組織、領導與管理團隊運作、人力資源管理、策略思考與問題解決、多元管理、衝突管理、溝通協調等，作為具體行動的能力與技術。本研究提出跨專業核心職能的架構如圖 2。

---

<sup>3</sup> 參閱 National Public Health Leadership Development Network (2005). Public health leadership competency framework. Retrieved from: <http://www.heartlandcenters.slu.edu/nln/about/framework.pdf> (檢閱日期 2016 年 10 月 5 日)。

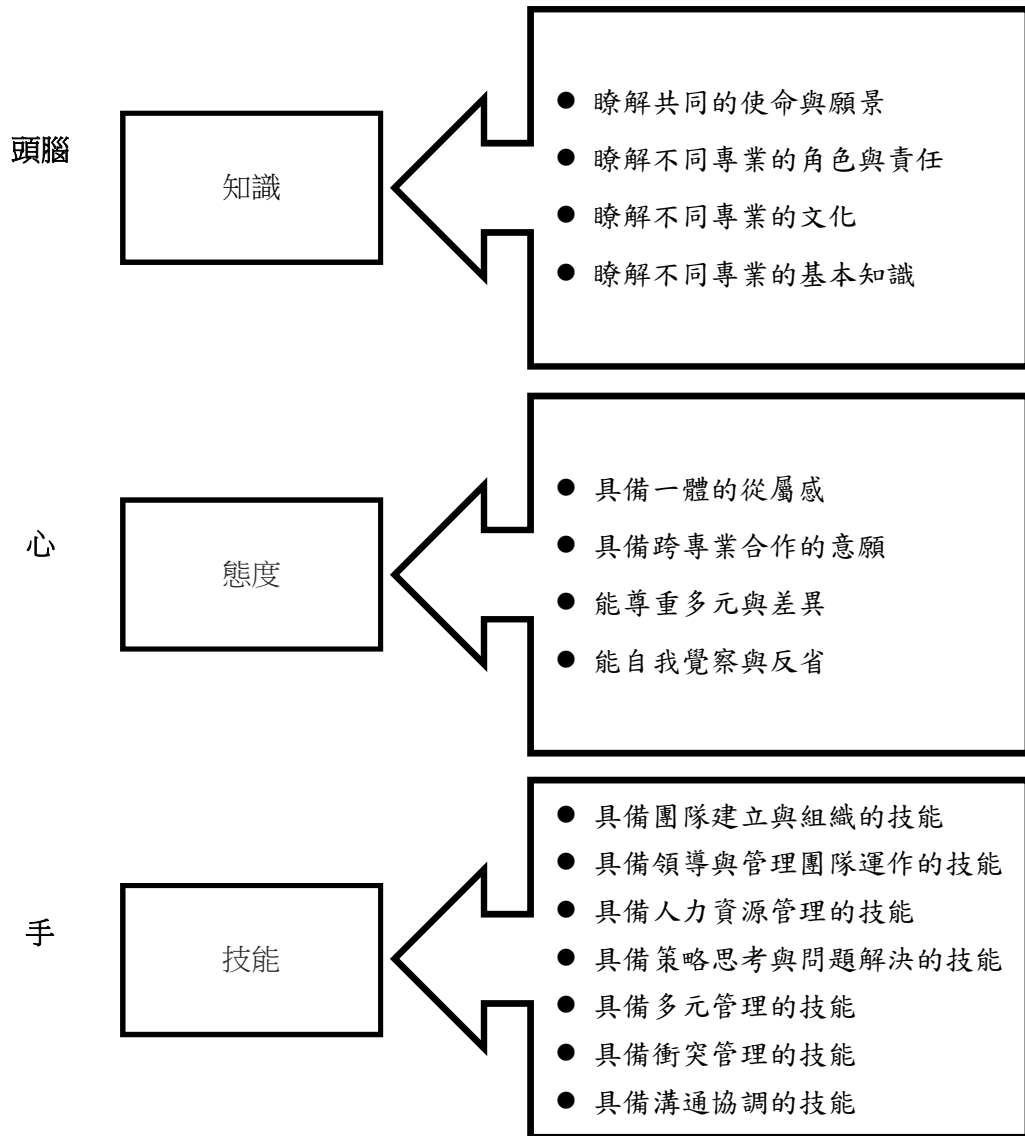


圖 2 跨專業核心職能之概念

資料來源：本研究繪製。

## 參、研究設計與實施

本研究根據圖 2 概念，探討衛福部中高階人員對於跨專業互動與運作的看法，以問卷調查法針對中高階現職人員進行普查。問卷內容包括：跨單位業務推動情形，主要探討跨專業業務推動狀況、問題及可能原因；跨專業核心職能部分，主要探討為使跨專業業務推動順利，在知識、態度與技能等三個面向具備的核心職能項目，評估各項目對於跨專業業務推動之重要性，並評估自身是否擅長處理跨專業業務的推動，以及自評具備各項核心職能項目的充足程度。

問卷調查母體為 2015 年 6 月 16 日在職的中高階人員，總計約 178 人。訪員親送問卷後，由填答者自行填答，惟部分受訪者要求採留卷自填方式。調查時間為 2015 年 7 月 21 日至 8 月 27 日，填答問卷者有 149 人，回收率為 83.7%。<sup>4</sup> 此外，為能進一步瞭解專業分歧的原因與影響，本研究亦採用深度訪談蒐集實務資料，以衛福部內業務單位、幕僚單位及任務編組不同職系、職務、專業的中高階人員為訪談對象，關注處理跨專業合作協調的知識、態度與能力，找出跨類科、跨職系、跨專業之核心職能。訪談內容主要對於衛福部組改後，跨專業互動、個人職能的調整等。共計訪談 13 位中高階人員，業務單位計有中醫藥司、綜合規劃司、社工司、心口司、保護司、社會保險司、照護司等 7 司；幕僚單位計有秘書處、人事處、資訊處、秘書處等 4 處。本研究以匿名處理受訪者名稱與意見，其中受訪者以代號呈現。代號首碼為 I，代表深度訪談之受訪者；次碼為英文，A 代表業務單位、B 代表幕僚單位、C 代表任務編組、D 則代表一層單位；代碼後二碼為數字，為流水號。舉例而言，IB02 代表幕僚單位的某位受訪者。有關受訪者相關資訊詳表 1。本研究透過普遍調查中高階人員的方式瞭解跨專業互動與運作現況的問題與原因，並評估重要性與不足處，至於訪談則挑選不同職系、職務、專業的人員說明跨專業職能運作案例與解決作法，兩項資料之調查對象與範疇相同。

---

<sup>4</sup> 調查執行係配合執行衛福部委託執行「公共衛生及社會福利中高階人才長期培訓計畫」（劉宜君、陳敦源、林昭吟，2015）。



表 1 深度訪談受訪者資訊

編碼	代表立場	日期
IA01	業務單位	2015/3/19
IA02	業務單位	2015/4/13
IA03	業務單位	2015/4/13
IA04	業務單位	2015/4/16
IA05	業務單位	2015/4/16
IA06	業務單位	2015/4/16
IA07	業務單位	2015/4/24
IA08	業務單位	2015/4/29
IA09	業務單位	2015/5/11
IB01	幕僚單位	2015/3/6
IB02	幕僚單位	2015/4/13
IB03	幕僚單位	2015/4/24
IB04	幕僚單位	2015/4/24
IC01	任務編組	2015/4/2
IC02	任務編組	2015/4/23
IC03	任務編組	2015/4/23
ID01	一層單位	2015/5/11
ID02	一層單位	2015/5/13

資料來源：本研究整理。

## 肆、研究結果分析

本研究先呈現問卷調查的衛政與社政專業互動特質、現況與專業分歧問題原因，再以呈現訪談受訪者對於專業分歧的原因觀點，以及縮小專業分歧的看法。

### 一、衛政與社政跨專業職能運作的現況與結果

#### (一) 跨專業職能運作的現況

表 2 顯示受訪者對於組改後「跨專業職能」業務推動之意見，填答 5 分以下者有 47.8% 的受訪者，填答 6 至 9 分有 38.3% 的受訪者，顯示較多受訪者表示組改

後「跨專業職能」業務推動並非順利。

表 2 受訪者對於組改後「跨專業職能」業務推動之意見

單位：百分比（%）

分數	次數	百分比（%）
1	1	0.7
2	5	3.4
3	15	10.1
4	21	14.1
5	29	19.5
6	24	16.1
7	18	12.1
8	11	7.4
9	4	2.7
漏答	21	14.1
總和	149	100.0

註：1. 以 1 至 10 分為範圍，1 分表示「非常不順利」，10 分表示「非常順利」。

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：本研究整理。

表 3 為受訪者對於衛政與社政不同專業間業務推動問題之意見，本研究將「有點同意」、「同意」、「非常同意」加總後，結果顯示 94.7% 的受訪者同意「不同專業的文化（價值與行事方式）差異」；82.5% 的受訪者同意「為了建構完善之社會福利與醫療保健體系，衛政與社政領域業務確實有整合的必要」；77.2% 的受訪者同意「相關涉入專業的職責（角色與責任）不明確」；74.5% 的受訪者同意「不同專業有本位主義導致合作不良」；73.8% 的受訪者同意「不同專業之間的資源分配不均」；70.5% 的受訪者同意「不同專業之間溝通不良」；69.1% 的受訪者同意「目前衛福部內業務推動最主要的問題在於，衛政和社政兩個專業無法有效整合」；36.8% 的受訪者同意「衛政專長人員從事社政業務較容易上手」；8.0% 的

受訪者同意「社政專長人員從事衛政業務較容易上手」。

由此可知，受訪者同意衛政與社政不同專業之間存在文化差異，以及不同專業有本位主義導致合作不順利，並同意衛政與社政領域業務有強化整合的必要。此外，相較於僅 8.0% 的受訪者同意「社政專長人員從事衛政業務較容易上手」，明顯多數的受訪者同意衛政專長人員從事社政業務較容易上手，顯示受訪者對於衛政與社政的專業程度觀點有差異，亦即從事社政業務較易入門。

表 3 受訪者對於衛政與社政跨專業間業務推動問題之意見

單位：百分比（%）

項目	非常不同意	不同意	有點不同意	有點同意	同意	非常同意	同意度合計
不同專業的文化（價值與行事方式）差異	0.0	0.7	2.7	26.2	40.3	28.2	94.7
相關涉入專業的職責（角色與責任）不明確	0.0	6.0	14.1	34.9	29.5	12.8	77.2
不同專業之間的資源分配不均	0.0	8.1	16.1	28.2	30.2	15.4	73.8
不同專業之間的權力或地位不對等	0.7	12.8	16.8	32.2	22.1	13.4	67.7
不同專業之間溝通不良	0.0	7.4	20.1	30.9	26.2	13.4	70.5
不同專業之間彼此不信任	0.0	11.4	23.5	36.2	18.8	8.1	63.1
不同專業有本位主義導致合作不良	0.0	10.1	13.4	28.9	24.8	20.8	74.5
為了建構完善之社會福利與醫療保健體系，衛政與社政領域業務確實有整合的必要	0.7	4.7	10.7	20.1	37.6	24.8	82.5
目前衛福部內業務推動最主要的問題在於，衛政和社政兩個專業無法有效整合	1.3	7.4	20.8	35.6	22.8	10.7	69.1
衛福部內衛政與社政人員區分得很清楚，像是兩個分立的次團體	0.0	10.1	20.1	33.6	20.1	14.1	67.8
衛政專長人員從事社政業務較容易上手	5.4	14.1	41.6	24.8	10.7	1.3	36.8
社政專長人員從事衛政業務較容易上手	10.1	25.5	54.4	6.7	0.0	1.3	8.0

資料來源：本研究整理。

## (二) 跨專業職能運作的問題成因

本研究亦透過訪談瞭解衛政與社政跨領域業務推動的問題癥結，亦即兩個領域專業未能有效合作，使跨專業業務順利推動的原因。主要有以下的發現。

第一，本位主義的問題。

受訪者提到雖然衛福部組改後，透過高階主管會議的舉辦，希望能夠讓衛政及社政兩種專業之間彼此的瞭解與熟悉，增進溝通品質及效率，但仍不免有本位主義存在，彼此溝通之間仍有困難。受訪者 IA06、IB01、IC01 與 IC02 都提到本位主義的問題，其可能來自於對於共同願景的認同感不足、彼此專業的思維不同，或是因為各自業務繁忙，習於既定模式，無暇跨專業去合作等因素，而導致本位主義仍然存在於衛福部中。此一發現印證跨域治理常會導致發生權責不明、無人管理與跨部門的問題（林水波、李長晏，2005），因而要揚棄組織本位主義（李允傑，2011）。受訪者意見如下：

過去在跟醫療的部分是分屬兩個部門，不免會有本位主義，組改的時候中高階主管需要加強的地方就是，對於整個衛福部整體目標和單位目標的融合，這部分訓練很重要。不免落於本位主義的迷思，組改是希望  $1+1>2$ ，這種效能能夠是不是純粹的  $1+1$  而已，希望能夠再提升。如果說對於部會發展的願景沒有一個認同，或是屏除本位主義的話，很難達到整個部會的願景和使命，也會花費到更多的行政流程。（IA06）

也有一些跨單位的時候是無解。涉及到法規的問題或是其他，也會有一點點本位，譬如說照護司是護理師的主管機關，站在護理師的立場，認為所有的護理師都不能委外，反對社福把長照委外，可是這一塊就變成很大的爭議。但是社福機構說不委外就沒有人了？因為社福機構不像醫院可以賺錢收支並列，是一個很大的問題。（IB01）

習慣於就是以前做這個，就是做這個，……我覺得說大家還是有既定的模式，就是說每天業務這麼忙，其實做原來固守的那一塊，組改以後，覺得還是一樣。（IC01）

最主要還是要拋開自己本位，才會講說我要幫助你什麼事，你的困難是什麼，這個角度一定要有。可是有的人不是他不願意，或者是他因為太忙碌

了，……，然後對於現在網路的資訊，只要有一個出什麼聲音，你就要像打仗一樣去回應，沒有時間想這個問題。（IC02）

第二，思維模式與觀點的不同。

受訪者認為衛政與社政兩個專業領域無法有效合作的根本問題，在於兩種專業思維模式與觀點的不同，處事方式亦有差異。而兩個專業領域的養成背景不同，思考層次與關注重點亦不同，例如衛政強調量化資料、證據與民間資源，社政著重質化資料、人情因素與政府責任等落差。

例如受訪者 ID02 亦認為，衛福部內存在專業知識分裂的問題，導致以一般的管理技能，無法有效解決跨專業互動的問題，關鍵還是在於專業知識體系的差異。兩個不同專業之間的互動，的確會因為背後的思考邏輯不同，導致跨專業互動會產生問題，無法順利推行政策。受訪者意見如下：

在醫院裡頭，在還沒有到管理階層的時候，大部分學的都是 technical skills，技術性的專業。可是要爬上管理階層的時候，……，需要一些 non technical skills，包含 leadership、communication、risk management 概念等，這些就要去學，才爬得上管理階層。……問題是 knowledge based 這個東西怎麼把它融到，在 management skills 裡面。現在反而是說，我們是一個新部門的成立，所以內部在傳統的 technical 的部分，個人 technical 產生分裂，可能橫跨的時候，會有比較大的問題。（ID02）

多數受訪者提到衛政及社政兩種不同專業背後的思考邏輯不同，形塑不同的文化，有時也可能形成跨專業合作的障礙。例如受訪者 IA01 提到，衛政人員在看法與他人不同時，並不會接納他人的意見，而是說「我的想法就是這樣，你要不要採納是你家的事情」，較沒有尊重他人的意見。受訪者 IA01 認為，可能是跟衛生行政同仁的學識有關，自主性較高。因此，文化因素對於跨專業事務推動的重要性，Reich 與 Reich（2006）強調跨領域合作需理解到不同領域間及學科的文化差異。其受訪者意見如下：

衛生、醫療跟衛生行政這些同仁，他們的學識都很高，然後自己的自主性也很高，譬如說科長是博士，承辦人員也是博士，專員也是博士，可能在某方面的觀點、看法、見解，不一定都完全相近的時候，就是怕會類似說

在討論上會耽擱，或是說我的想法就是這樣，要不要採取是你的事情，我的看法就是這樣。（IA01）

其次，如同研究指出衛政與社政服務無法有效整合，是長照政策執行過程的重要課題（黃源協，2000；陳正芬、官有垣，2011）。受訪者指出長期照護議題涉及衛政及社政兩種專業職能，因兩者背後的思維模式不同，使得政策推行在部內討論的階段，遇到困難。受訪者 ID02 說明在開會時，照護司與社家署之間，因為理念不和而導致衝突。受訪者 IA06 以業務的分工情況為例，說明兩者之間的差異性，提到社會福利領域，比較是從人的角度來看事情，因此業務依照服務對象來分；而衛生醫療是從全人的角度來看，兩者之間要達到共識就不太容易，或許也因為養成教育不一樣。受訪者意見如下：

長照現在是最熱的，長照也是外界看我們分裂最嚴重的，……現在就是存在在兩個地方，一個是社家署，有他們的一套長照概念，照護司也有一套長照概念，他們兩個老是兜不攏，每次開會都吵架。（ID02）

過去在社會福利的領域，他們不是這樣看人的，以他們業務的分工就可以看得出來，有專門處理老人的單位、專門處理婦女的單位，專門處理兒童的單位、身心障礙者的單位，但事實上這些人都在同樣的家庭裡面，對衛生醫療單位處理的是全人的問題，光是這個部分要去有共識，就不太容易。因為他們就是說針對婦女要有婦女的友善門診、針對老人要有老人的友善門診、針對小孩要有小孩的友善門診。光是友善門診就區分成好多個，……，他是婦女、老人、兒童，他跟一般人的基本需求都是一樣，但他在不同年齡、不同性別，他會有其他額外的需要。……覺得養成教育不一樣。（IA06）

再者，衛政及社政在本質上不一樣的地方。例如受訪者 ID01 認為衛政比較從服務提供者的角度來看議題，偏向以民間來提供服務，引進民間的資源；社政比較從純服務的角度面對各個議題，屬於較慈善或非營利，希望由政府主導來推動。兩者之間的思維有所不同，導致長照遇到的專業分歧問題。受訪者 ID01 提到另一個例子是在政策經費的來源方面，衛政與社政兩者之間對於經費使用的思維也有所不同。衛政比較希望引進商業性的機制，讓民間的資源流入；而社政希望由國家提供

服務，不被民間主導，變成商業性機構。

受訪者意見如下：

衛政和社政本質上有不太一樣的地方，衛生這一塊從服務提供者的這個角度來看，如果不看健保，它其實是政府在主導，但基本上是一個有比較偏向由民間提供服務，除了公立醫院以外，尤其像服務這塊、像健康促進，也是一樣透過很多的醫院去執行，但是社政的這些提供者，很多都是民間部門，像慈善或是非營利，以純服務的角度去做。(ID01)

看問題的思維，衛生的和社會的是不太一樣的，衛生這一塊是說，要推什麼政策，也許有透過一些補助，甚至可以去引導類似商業性的機制進來的時候，……，這種傾向比較明顯。但是在社會這一塊的時候，我們在做政策選項的時候，有一點點被綁住，因為他是一個完全等於是國家去提供照顧的東西嘛，所以要引進一些這種市場力量的時候，相對比較不容易的。

(ID01)

第三，實際運作仍是分治狀態。

受訪者 ID02 提到衛政與社政跨專業業務推動的主要問題在於：「表面上是整合，但實際上是分治」。例如有關醫療及社會福利機構管理委員會的問題。該管理委員會在組織改造之前之業務僅限於管理醫療機構，組織改造後將社福機構也納入管理。但是醫福會卻認為衛政與社政兩種專業不同，無法進行管理，因此社福機構的管理，仍由社家署經營。但管理是一樣的內涵，無論是醫院的管理或是社福機構的管理，目前是分治管理。受訪者意見如下：

他跟我講說，管醫院的不會管福利機構，福利的講說，我們是跟醫院不一樣的，所以兩邊還是分治管理。……，管理不是一樣的東西嗎？人家搞電子的也能來管醫院，電子業都開醫院，明基在大陸，大家不都開醫院嗎。

(ID02)

第四，溝通與瞭解的機會不足。

關於衛政與社政兩個專業領域彼此之間的互動與溝通情形，受訪者 IA05 認為仍有困難。其意見如下：

有聽說以社會司是屬於內政的，然後衛生的，溝通上會有很大的困難。

(IA05)

### (三) 跨專業運作 佳境

本研究發現亦有受訪者持相反的意見，認為衛政與社政的跨專業溝通與互動有改善，或者仍在磨合期，但漸入佳境。例如受訪者 IA02 表示，雖然衛政與社政兩者之間的培育環境有所不同，但面對的同一位部長，溝通目標仍是一致的。受訪者意見如下：

溝通上會比較好，終究同一個部長，在溝通上會比較容易，可是衛生跟內政的一些養成確實不同，我覺得我們社政這個部分，要再強化一些東西，就是除了醫療部分的強化之外，醫療知識的強化，然後要有不同觀點，要多一點量化的思維。(IA02)

## 二、衛政與社政跨專業職能的現況與問題

### (一) 對於跨專業職能項目重要性的看法

本研究依據文獻探討，界定職能包含知識、態度與技能，表 6 為受訪者對於「跨領域知識、態度與技能」之相對重要性予以評價，研究發現超過一半的受訪者表示三者具有相同重要性，但有 32.9% 的受訪者表示「跨領域態度」相對於「跨領域技能」的重要性較高。

表 4 受訪者對於跨專業職能項目重要性之意見

單位：百分比(%)

項目	較重要 很多 5 : 1	較重要 3 : 1	同樣重要 1 : 1	較不重要 1 : 3	較不重要 很多 1 : 5
跨領域知識相對於跨領域態度	2.7	17.4	59.1	14.8	4.0
跨領域態度相對於跨領域技能	8.1	24.8	55.7	8.7	0.0
跨領域技能相對於跨領域知識	1.3	8.7	65.8	18.1	3.4

資料來源：本研究整理。



## (二) 對於具備跨專業職能之看法

表 5 為受訪者自我評價個人處理「跨專業」業務推動之意見，研究發現有 44.4% 的受訪者回答 5 分以下，有 43.0% 的受訪者回答 6 至 10 分。由此可知，衛福部組改後，有必要強化中高階人員在「跨專業」業務推動之職能。

表 5 受訪者對於個人擅長處理「跨專業」業務推動之同意度

單位：百分比 (%)

分數	次數	百分比 (%)
1	5	3.4
2	5	3.4
3	14	9.4
4	10	6.7
5	32	21.5
6	19	12.8
7	21	14.1
8	17	11.4
9	5	3.4
10	2	1.3
漏答	19	12.8
總和	149	100.0

註：1. 以 1 至 10 分為範圍，1 分表示「非常不順利」，10 分表示「非常順利」。

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：本研究整理。

表 6 為受訪者對於跨專業業務推動時，應具備職能之意見，顯示所有題項均獲得受訪者超過九成七以上的同意度，其中「瞭解不同專業的文化（包括價值與行事方式等）」獲得 99.3% 受訪者的同意度，「瞭解共同的使命與願景」、「瞭解不同專業的角色與責任」均獲得 98.8% 的受訪者表示同意，而同意度較低者為「瞭解不同專業的基本知識」，獲得 97.2% 的同意度。印證文化因素對於跨專業推動的重要性，跨領域合作需理解到不同領域間及學科的文化差異 (Reich & Reich, 2006)。若從平均數觀察，同意度最高的是「具備衛福部一體的歸屬感」、「能尊重多元與

差異」，此一發現與深度訪談意見近似，亦即面對的同一位部長，溝通目標仍是一致。至於平均數較低的是「瞭解不同專業的基本知識」，由此養成教育背景不同，在實際操作上，困難度較高。

表 6 受訪者對於跨專業業務能順利推動應具備能力之意見

單位：百分比（%）

項目	非常不重要	不重要	有點不重要	有點重要	重要	非常重要	重要性合計	平均數
具備衛福部一體的歸屬感	0.0	0.0	0.7	9.4	49.7	39.6	98.7	5.29
能尊重多元與差異	0.0	0.0	0.0	9.4	51.0	38.3	98.7	5.29
具備溝通協調的技能	0.0	0.0	0.0	10.7	50.3	37.6	98.6	5.27
瞭解共同的使命與願景	0.0	0.0	0.7	12.8	47.7	38.3	98.8	5.24
具備跨單位或專業合作的意願	0.0	0.0	0.0	12.1	50.3	36.2	98.6	5.24
具備策略思考與問題解決的技能	0.0	0.0	0.0	9.4	58.4	30.9	98.7	5.22
能自我覺察與反省（例如偏見）	0.0	0.0	0.0	12.1	54.4	32.2	98.7	5.20
具備領導與管理團隊運作的技能	0.0	0.0	0.0	10.1	61.1	27.5	98.7	5.18
具備團隊建立與組織的技能	0.0	0.0	0.0	10.7	60.4	27.5	98.6	5.17
具備衝突管理的技能	0.0	0.0	0.0	14.1	56.4	28.2	98.7	5.14
具備人力資源管理的技能	0.0	0.0	0.7	16.1	59.1	22.8	98.0	5.05
具備多元管理的技能	0.0	0.0	0.7	15.4	61.1	21.0	97.5	5.05
瞭解不同專業的角色與責任	0.0	0.0	1.3	17.4	55.0	25.5	98.8	5.05
瞭解不同專業的文化（包括價值與行事方式等）	0.0	0.0	0.0	16.1	61.7	21.5	99.3	5.05
瞭解不同專業的基本知識	0.0	0.7	1.3	24.8	55.0	17.4	97.2	4.88

註：1. 計算平均數時，將「非常不重要」編碼為 1、「不重要」編碼為 2、「有點不重要」編碼為 3、「有點重要」編碼為 4、「重要」編碼為 5、「非常重要」編碼為 6。

2. 項目依平均數高至低排列。

資料來源：本研究整理。

表 7 為受訪者自評具備跨專業業務能力的充足性程度，若將「有點充足」、「充足」、「非常充足」加總，結果顯示「能尊重多元與差異」、「能自我覺察與反省（例如偏見）」均獲得超過九成受訪者之同意度；「具備衛福部一體的歸屬感」、「具備跨單位或專業合作的意願」均獲得超過八成受訪者之同意度；至於同意度較低者為「具備衝突管理的技能」（59.7%）、「瞭解不同專業的文化（包括

價值與行事方式等)」(57.0%)，「瞭解不同專業的基本知識」(43.0%)。由此可知，可強化中高階人員對於跨專業的衝突管理、不同專業文化與基本知識等方面的職能。若從平均數觀察，最高者為「能尊重多元與差異」、「能自我覺察與反省(例如偏見)」。

表 7 受訪者自評具備跨專業業務之能力充足性程度

單位：百分比(%)

項目	非常 不充足	不充足	有點 不充足	有點 充足	充足	非常 充足	充足性 合計	平均數
能尊重多元與差異	0.7	2.0	4.0	30.2	44.3	16.8	91.3	4.69
能自我覺察與反省(例如偏見)	0.7	1.3	6.7	30.9	47.0	12.1	90.0	4.61
具備衛福部一體的歸屬感	0.7	2.0	13.4	23.5	43.6	14.8	81.9	4.55
具備跨單位或專業合作的意願	0.7	3.4	13.4	26.8	40.9	13.4	81.1	4.46
瞭解共同的使命與願景	0.7	2.0	14.8	32.2	41.6	6.0	79.8	4.34
具備溝通協調的技能	0.0	1.3	22.1	31.5	34.9	8.7	75.1	4.28
具備團隊建立與組織的技能	0.0	2.0	22.8	34.9	32.2	6.7	73.8	4.19
具備策略思考與問題解決的技能	0.0	2.7	22.1	34.9	32.2	6.0	73.1	4.17
瞭解不同專業的角色與責任	0.7	6.0	20.8	34.2	33.6	2.7	70.5	4.04
具備領導與管理團隊運作的技能	0.0	4.7	26.2	34.2	28.9	4.7	67.8	4.03
具備衝突管理的技能	0.7	2.0	36.2	28.9	26.8	4.0	59.7	3.93
具備人力資源管理的技能	0.0	4.7	30.9	32.9	26.2	2.7	61.8	3.91
具備多元管理的技能	0.0	4.0	34.2	30.9	26.2	3.4	60.5	3.90
瞭解不同專業的文化(包括價值與行事方式等)	0.7	9.4	31.5	30.2	22.8	4.0	57.0	3.78
瞭解不同專業的基本知識	2.0	16.8	36.2	28.2	12.8	2.0	43.0	3.40

註：1. 計算平均數時，將「非常不充足」編碼為 1、「不充足」編碼為 2、「有點不充足」編碼為 3、「有點充足」編碼為 4、「充足」編碼為 5、「非常充足」編碼為 6。

2. 項目依平均數高至低排列。

資料來源：本研究整理。

本研究合併觀察表 6 與表 7，充分性平均數較低者為「瞭解不同專業的基本知識」，但其重要性亦低，顯示受訪者普遍認為「瞭解不同專業的基本知識」不具重要性，同時自身在這方向能力亦不足。至於「具備人力資源管理的技能」、「瞭解不同專業的文化(包括價值與行事方式等)」、「具備多元管理的技能」、「具備

衝突管理的技能」重要性高，但受訪者自我評估此一能力並不充分；而重要性與充分性均較高的是「具備溝通協調的技能」、「瞭解共同的使命與願景」、「具備衛福部一體的歸屬感」、「能尊重多元與差異」。由此可知，跨領域訓練在於建立不同文化間的適應與理解（Reich & Reich, 2006）。

### 三、對於促進跨專業互動與職能建立之看法

衛福部內人事處及衛生福利人員訓練中心已針對跨專業業務推動問題舉辦中高階人員共識營活動，部內每週並固定辦理部務會報，也有針對特定議題例如長照等地跨單位協調會議，但專業分歧情形仍有待解決。可見組織改造或跨專業會議與溝通並非解決跨專業職能互動的關鍵方法，如 Reich 與 Reich（2006）指出，跨專業合作不能只是提供互動的平臺與形式，必須有實質上的在價值或態度層面的融合。其中「表面上整合，但實際上分治」的問題，也反映衛福部整體組織目前的運作情形，在單位及業務上以進行調整，但實際運作上仍未發揮應有的功能。

#### （一）對於促進跨專業互動需求之看法

首先，受訪者認為在部分業務上確實有跨專業合作的需求，必須透過衛政與社政兩個主要專業在資源上的投注，或觀點上的共識。例如受訪者 IA05 舉例說明心口司與保護司，經常在性侵家暴議題上面，一同合作。而社家署與照護司的關係亦密切。其意見如下：

要跟保護司，因為保護司也是對性侵家暴的一些合作，社家署就是安置的部分，跨社福是照護司，在護理之家就是照護司、社家署。（IA05）

其次，受訪者 IA07、IA09 指出跨專業的互動頻繁，許多議題上都必須要相互通報聯絡，才夠順利推動業務。例如家暴案件的產生，就會涉及到加害人的心理治療，以及被害人的保護兩個層面。若是兩者之間的互動狀況不佳，導致執行的成效不彰，家暴事件很可能會再次發生。其意見如下：

最頻繁的是心口司，然後再來就是社家署、社工司，但是如果是說以工作的頻繁度來說，是以心口司最多。……像是自殺，他們有一些自殺防治，還有精神醫療，就是憂鬱症還有精神分裂這一些精神疾病的，跟被害加害

都有很多的關聯，幾乎有六成的加害人跟酒癮有關，被害人跟加害人大概有一到兩成是屬於精神疾病的。……業務的關聯性非常的高。坦白的講，如果心理衛生業務做得好，我相信很多的暴力、性騷擾、性侵害，以及兒少保，我覺得會少很多。(IA07)

一直都是以前衛生署跟內政部社會司互動最多的單位，所以他們過來只是本來其他部會的同仁現在變成自己內部同仁，……現在老闆都同一個啊，衛福部一致的一個方向上，兩邊當然是有一個要磨合跟一些不同習慣的地方，但是最終的目標會以整個部裡的目標為目標。(IA09)

## (二) 促進跨專業互動之作法

首先，受訪者表示在衛福部整併前，已透過主管會議或是整併會議，設法使衛政及社政不同專業背景的主管們相互認識與瞭解彼此的業務。例如許多受訪者(IA02、IC05、IB03)都提到在組改後，前任部長籌辦的高階主管會議。高階主管會議每周至少兩次，衛政及社政的主管各自報告議題，雖然剛開始不太瞭解彼此的報告內容，但是久而久之就會明白彼此的業務內容，確實有助於兩種不同專業領域的人彼此相互的瞭解與熟悉。其意見如下：

剛開始，高階主管會議所有的社政、衛政全部都要開會，而且開會的頻率很高，大概每個禮拜至少有兩次，……，你報告你的議題，我報告我的議題，開始一定是以衛生的議題居多，然後衛生的議題在報告的時候，可能社政的聽不懂，彼此是不同的專業，不是很瞭解。……，為了讓各個單位都能夠彼此互相瞭解，就用議題式。(IA02)

同一個部長，在溝通上會比較容易，衛生跟內政的養成確實不同，社政這個部分，要再強化一些東西，就是除了醫療部分的強化之外，醫療知識的強化，然後必須要有不同的觀點，必須要多一點量化的思維。(IA02)

除了部務會議，還有高階主管的溝通，譬如國保議題，請主管單位去做更細膩的溝通、高階溝通。還有共識營的溝通，就是社政、衛政、主管去作共識營的營造，……，因為我們的政策不是只是往下執行，會跟各縣市衛生局、社會局他們的主管做溝通……。(IC05)

要整併的一年前，就有互相開主管會議，或是開一些整併的一些會，我記得組改之前就有開一些社政跟衛政的會議，也不是這麼樣子的陌生啦。之前其實跟內政部本來就有一些業務的接觸。(IB03)

其次，受訪者提到為了跨專業的合作，中高階人員必須先瞭解共同的使命與願景。例如受訪者 IC02 提到，若是一個部會沒有共同的使命或願景，或是對於願景沒有認同，則同仁之間要達到共識，十分困難，必須要花許多的時間來進行磨合。此外，受訪者 IC01 認為缺乏對於願景的認同，可能也是導致跨專業合作問題的原因之一。因此，跨專業職能的內涵包括：明確描述個體相對與其他專業的角色與責任；辨別與觀察個體角色、責任與職能的限制；辨別與尊敬個體相關的其他專業的角色、責任、職能與限制 (Barr, 1998)。受訪者意見如下：

如果對於部會發展的願景沒有認同，或是屏除本位主義的話，其實你很難達到整個部會的願景和使命，也會花費到更多的行政流程，那光是在整合這件事情，大家有共識的這部分需要花非常多時間來做磨合。(IC02)

我自己覺得說現在，好像缺少那種願景啊，那種認同。(IC01)

再者，受訪者認為，在跨專業的互動過程中，能促進互動的品質及效率。例如受訪者 IB02 與 IC03 皆認為，在組織整併之後，要更加積極瞭解彼此的業務，進一步去合作，才能夠順利的推行相關業務。其意見如下：

當組織整併之後，有一點時間去對話瞭解之後，接著就規劃說，其實以後我們做我們可以順利，所以你說有沒有需要瞭解，其實我是覺得應該要，應該要非常認真的去對話跟瞭解彼此的類別，當然這個沒有那麼容易。(IB02)

畢竟是兩個不同單位的人，事實上這兩個單位的人本來就要一起當夥伴，因為過去分成不同單位，現在有機會合成一個單位，……我覺得它當然就需要磨合，就從認識彼此的業務跟人開始。(IC03)

繼之，受訪者 IB01 提到透過相關訓練課程作為搭建衛政及社政的橋樑，讓彼此知道衛政及社政其實是相通，且必須是要合作的。例如在事實上醫療到後來就是長照，長照到後來就是醫療，是同一回事。因此衛政跟社政之間是緊密相關的，才

能增進跨專業合作的可能。受訪者 ID02 也希望能夠透過課程讓兩種不同專業的同儕，學會尊重多元與差異，如此一來才能夠讓彼此接受對方的思維，順利推行政策。亦即專業領域內部的跨領域訓練是建立跨專業文化的一環，重點在於建立不同文化間的適應與理解（Reich & Reich, 2006）。其意見如下：

我講的是專業之間的互補，就是說醫療跟社福之間，應該有一個橋樑是讓他們能夠通的，最後變成一家。但是現在還是你站在橋的那一頭，我站在橋的那一頭，大家好像只前進一小步。當然時間很短，但是他們慢慢發現，這個真的有他未來整合的目標存在。因為我發現說，醫療到後來就是長照，長照到後來就是醫療，是同一回事。（IB01）

透過教育課程讓大家互相接受對方的思維，都有各自的一套理論、系統，跟價值觀念的支撐；我們邊也有一套理論、系統，跟價值觀念的支撐，那這樣才能溝通，互相瞭解是溝通的第一步。（ID02）

最後，受訪者 IA06 認為，現在社會的問題都是多元化的，不是只靠自己所熟悉的領域或是專業，就能夠將問題妥善的處理，而是要去接納其他不同專業的人的意見，看到別人好的地方。亦即跨專業合作的主要問題在於多元文化結構導引與影響教育的環境（Pecukonis, Doyle, & Bliss, 2008）。如此一來，才能夠順利的解決社會上的問題，不至於窒礙難行，跨專業互動的過程才能減少磨擦。受訪者意見如下：

現在社會的問題都是多元化的，他不是只有單一面向去處理的，長照也不是只有醫療能夠處理得很好，我覺得不是屬於你既有養成領域裡面所學的議題要有多一點認識，因為我們中高階主管是制定政策，所以或許在這樣一個很抽象形成，可以成為具體推動方案的重要角色，……，跟要如何去看看到別人好的部分。（IA06）

## 伍、研究結論與建議

### 一、研究結論

從文獻探討與調查、訪談發現衛福部衛政與社政的跨專業職能的互動與運作現況，主要發現為：

第一，有別於以往對於跨域治理的看法，本研究將專業職能分歧視為另類跨域，研究發現衛政與社政不同專業間業務推動的問題，受訪者同意衛政與社政不同專業之間存在文化差異，以及本位主義導致合作不良，並同意有整合的必要。此外，較多數的受訪者同意衛政專長人員從事社政業務較容易上手，顯示受訪者對於衛政與社政的專業程度觀點有差異，視為存在「專業分歧」的現象。

第二，對於衛政與社政跨專業業務推動的問題癥結，主要是本位主義與思維模式、養成教育、關注重點與專業觀點的不同，進而處事方式亦有差異，其中文化因素對於跨專業事務推動的重要性。例如衛政強調量化資料、證據與民間資源，社政著重質化資料、人情與政府責任等落差。另外，衛生領域的中高階文官培養上，特別強調必須要出國進修或是參加相關的國際性研討會，以培養國際視野。相對發現社會福利領域的同仁，過去鮮少有參與國際會議或是出國進修的情況。

第三，受訪者認為衛福部組織改革後，有必要強化中高階人員在「跨專業」業務推動之職能，尤其是「瞭解不同專業的文化（包括價值與行事方式等）」、「瞭解共同的使命與願景」、「瞭解不同專業的角色與責任」等。此外，受訪者自評具備跨專業之業務順利推動能力充足性程度，顯示「能尊重多元與差異」、「能自我覺察與反省（例如偏見）」均獲得超過九成受訪者之同意度；「具備衛福部一體的歸屬感」、「具備跨單位或專業合作的意願」均獲得超過八成受訪者之同意度；至於同意度較低者為「具備衝突管理的技能」、「瞭解不同專業的文化（包括價值與行事方式等）」，「瞭解不同專業的基本知識」。

第四，衛政與社政跨專業職能建立之需求與做法，包括：瞭解共同的使命與願景，願景的建立應該採取「由下而上」的方式，由單位主管各自發想出單位追求的願景，再讓各單位一同討論、腦力激盪，最後達成共識，制定可行且有共識的願景。而在跨專業的互動過程中，瞭解不同專業的基本知識，能夠有效的促進互動的



品質及效率。此外，由於衛政及社政兩種不同專業背後的思考邏輯不同，形塑不同的文化，因此中高階人員應能瞭解並尊重不同專業的多元與差異，如此才能強化跨專業合作的可能。

最後，本研究從知識、態度、技能三個面向觀察跨專業職能，發現對於自身文化價值、假設、偏見的自我察覺（態度）最具重要性，其次是與其他文化互動必須具備的技能，例如不同文化之間的溝通能力（技能），至於瞭解其他文化的經驗與模式（知識）的重要性較低。由此可知，專業職能分歧亦能視為廣義的跨域治理範疇。

## 二、研究建議

第一，研究發現衛福部存在衛政與社政專業的互動與運作，組改後「跨專業」業務推動仍非順利。由於衛政及社政兩種不同專業背後的思考邏輯不同，形塑不同的文化，研究建議透過不同場合或議題，瞭解公共衛生與社會福利領域的文化，並能尊重、包容差異，妥善調適，讓中高階人員瞭解並尊重不同專業的多元性與差異性，對於彼此專業理念與工作方法上有所認識與尊重，建立跨專業的文化能力，強化跨專業合作的可能。尤其許多社會問題或是疾病議題，常常需要衛政及社政兩種專業一同處理，才能夠順利解決。因此，透過相關議題討論，不僅能夠促進彼此的瞭解，更能夠有效的解決問題。不同文化間的適應與理解，包括：學習協同、向彼此學習、學習其他人的角色（Reich & Reich, 2006）。此外，對於議題討論的結果，可建立標準模式，未來依照該模式進行作業，有效且迅速的推動各項業務。

第二，研究發現「具備人力資源管理的技能」、「瞭解不同專業的文化（包括價值與行事方式等）」、「具備多元管理的技能」、「具備衝突管理的技能」重要性高，但受訪者自我評估前述的充分性較低，建議衛福部對於中高階文官的訓練課程，可強化前述關於人力資源管理、跨專業職能的文化、多元管理與衝突管理之技能，例如參考 Barr（1998）指出促進跨專業的個案研討會、會議、團隊運作與網絡連結，建議透過組織學習的方式，舉辦讀書會或是小組討論方式、「角色互換體驗營」或「組織再造文化研習營」等辦理，作為跨專業職能培訓的一種在職訓練，讓同仁能與不同專業領域進行資訊分享，進行有效的橫向溝通及良性互動模式。

第三，跨專業職能的內涵包括與其他專業合作檢視工作服務、影響改變、促進標準、解決問題與解決衝突（Barr, 1998），本研究建議對於中高階人員從工作中學習作為中高階文官的訓練方式之一。因為必須要接觸到個人不熟悉的領域時，通常會主動學習，並且觸類旁通。因而透過職務輪調的方式，能夠讓兩種不同專業的人進行交流，可強化中高階人員對於跨專業的衝突管理。

### 三、研究價值與限制

以往跨域治理議題聚焦於不同部門、區域、專業等範圍的討論，本研究有別於前述觀點，從知識、態度與技能角度討論跨專業職能議題，並以為衛政與社政的中高階人員的職能為案例。透過量化與質化的實證調查，發現具備文化職能對於跨專業互動具有重要性，包括瞭解其他文化的經驗與模式、對於自身文化價值、偏見的自我察覺、與其他文化互動具備的技能，如不同文化之間的溝通能力。在實際操作上，對於中高階人員可以透過組織學習、工作圈建立、職務輪調，建立跨專業職能的文化溝通能力與尊重，強化跨專業的合作與互動。

惟本研究執行時，衛福部成立約二年，仍處於磨合期，隨著業務互動經驗累積，衛政與社政跨專業職能互動與運作進入調適階段，其運作成效有待進一步後續研究。

## 參考文獻

- 江大樹、梁鎧麟（2011）。長期照顧體系組織改造策略分析：全觀型治理觀點。文官制度季刊，3（1），1-25。
- 吳濟華、柯志昌（2013）。高雄市發展成為區域產業營運總部策略研究。城市學學刊，4（1），1-43。
- 吳濟華、柯志昌、葉晉嘉（2007）。區域治理與治理機制探討：高高屏地區個案分析。地方自治與民主發展：臺灣經驗的省思學術研討會（6月16日），臺中。
- 李允傑（2011）。政策管理與執行力：跨域治理觀點。T&D 飛訊季刊，17，45-53。
- 李長晏（2012）。從空間夥伴治理觀點探析金門縣地方區域發展的提升策略。空大行政學報，23，124-152。
- 林水波、李長晏（2005）。跨域治理。臺北：五南。
- 胡龍騰、曾冠球、張智凱、黃榮志（2013）。電子化跨域治理影響因素之研究：多個案之探索。公共行政學報，45，1-39。
- 財政部（2009）。行政院組織法修正草案總說明，取自：[www.mof.gov.tw/public/data/983142224438.pdf](http://www.mof.gov.tw/public/data/983142224438.pdf)。
- 陳正芬、官有垣（2011）。臺灣機構式長期照顧服務組織屬性與政府相關政策演變之探討。社會政策與社會工作學刊，15（1），91-135。
- 陳敦源（1998）。跨域管理：部際與府際合作。載於黃榮護（編），公共管理（227-269）。臺北：商鼎。
- 陳燕禎（2009）。老人服務與社區照顧：多元服務的觀點。新北：威仕曼。
- 陳靜敏（2008）。長期照顧管理中心運作現況與未來發展。研考雙月刊，32（6），44-52。
- 黃源協（2000）。社區照顧：臺灣與英國經驗的檢視。臺北：揚智。
- 劉宜君、陳敦源、林昭吟（2015）。公共衛生及社會福利中高階人才長期培訓計畫期末報告，衛生福利部委託之專題研究成果報告，未出版。

賴兩陽 (2002)。社區工作與社會福利社區化。臺北：洪葉。

Barr, H. (1998). Competent to collaborate: Towards a competency-based model for interprofessional education. *Journal of Interprofessional Care*, 12(2), 181-187.

Interprofessional Education Collaborative Expert Panel (2011). Core competencies for interprofessional collaborative practice: Report of an expert panel. Retrieved from: [https://nexusipe-resource-exchange.s3-us-west-2.amazonaws.com/IPEC\\_CoreCompetencies\\_2011.pdf](https://nexusipe-resource-exchange.s3-us-west-2.amazonaws.com/IPEC_CoreCompetencies_2011.pdf).

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

Ohio Department of Health (2005). Public health social work standards and competencies. Retrieved from: [https://nciph.sph.unc.edu/cetac/phswcompetencies\\_may05.pdf](https://nciph.sph.unc.edu/cetac/phswcompetencies_may05.pdf).

Pecukonis, E., Doyle, O., & Bliss, D. L. (2008). Reducing barriers to interprofessional training: Promoting interprofessional cultural competence. *Journal of Interprofessional Care*, 22(4), 417-428.

Public Health Agency of Canada (2007). Core competencies for public health in Canada (Release 1.0). Retrieved from: <http://www.phac-aspc.gc.ca/php-ppsp/ccph-cesp/pdfs/zcard-eng.pdf>.

Reich, S. M., & Reich, J. A. (2006). Cultural competence in interdisciplinary collaborations: A method for respecting diversity in research partnerships. *American Journal of Community Psychologist*, 38(1-2), 51-62.

Sergiovanni, T. J. (1992). *Moral leadership: Getting to the heart of school improvement*. San Francisco, CA: Jossey Bass.

Teodorescu, T. (2006). Competence versus competency: What is the Difference? Retrieved from: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/pfi.4930451027>.

The Network for Social Work Management (2013). Competencies. Retrieved from: <https://socialworkmanager.org/competencies/>.

# Professional Divergence as an Alternative Type of Cross-boundary Governance Issue: A Preliminary Exploration Using the Ministry of Health and Welfare as an Example

I-Chun Liu, Don-Yun Chen, Chao-Yi Lin, I-Hua Lai \*

## Abstract

The Ministry of Health and Welfare was established on July 23, 2013 as part of the organizational reform of the Executive Yuan. The aim was to create an individual-centered health and welfare network to promote the health and well-being of the entire population. To achieve that end, the ministry expanded its staff's core duties from hygiene and medical issues to the domain of social welfare services. The ministry's work has both cross-boundary and cross-disciplinary characteristics. The integration of the health system and the social welfare system is one of the most frequently discussed themes among the various issues associated with the organizational reform of the Executive Yuan. Furthermore, research on the integration of the health

---

\* I-Chun Liu, Professor, Department of Social and Policy Sciences, Yuan Ze University, e-mail: chun0820@saturn.yzu.edu.tw; Don-Yun Chen, Professor, Department of Public Administration, National Chengchi University, email: donc@nccu.edu.tw; Chao-Yi Lin, Associate Professor, Department of Social Work, National Taipei University, e-mail: cylin@mail.ntpu.edu.tw; I-Hua Lai, Doctoral Candidate, Department of Public Administration, National Chengchi University, e-mail: evalai920@gmail.com.

system and social welfare services has resulted in the promotion of long-term care policies. Relevant studies suggest that after the establishment of the Ministry of Health and Welfare, the minister should hold regular long-term care meetings, so that both professions can share a fixed channel of communication, thereby fostering mutual understanding and trust. In this aspect, this study differs from existing cross-departmental and cross-regional studies, as it focuses on cross-domain professional differences. Through literature reviews, questionnaire surveys, and in-depth interviews, this study was conducted from the perspective of internal dynamics of interests, in order to explore the characteristics of interactional and operating difficulties between the health system and the social welfare system under the organizational framework of the Ministry of Health and Welfare. We found that there were indeed interactional and operating difficulties between the two systems. Owing to the differences in the logic of the two professions, different cultures have formed. The findings of this study suggest that different occasions or issues should be employed to enable middle to senior personnel to understand and respect the diversification and heterogeneity of different professions, which will help to bolster the possibilities for cooperation across disciplines.

**Keywords:** across boundary governance, interprofession, core competence, competence

# 臺灣長期照顧政策之執行與展望： 以公私協力治理觀點分析

黃榮源、陳郁函\*

## 《摘要》

臺灣將於 2026 年邁入「超高齡化社會」，長期照顧需求快速增加。有鑑於此，政府近年來積極推動長期照顧政策，自 2008 年起執行「長期照顧十年計畫」；2015 年 6 月，通過長期照顧服務法；近期，則全力推動「長期照顧十年計畫 2.0」。政府體認到能力與資源有限，必須與企業或非營利組織協力，建立相關治理網絡平台，以期有效整合資源，提供更好的長照服務。然而，如何達到政府與非營利長照服務單位之間協力治理的效能，同時又能維持互惠的合夥關係，是一個值得探討的議題。基此，本研究將以公私協力治理觀點，分析非營利長照服務單位與政府間協力執行臺灣長照服務業務的過程，藉由文獻分析方式，探討公私協力治理的內涵與類型，尤其欲瞭解構成協力之基本要素。在實證上，則透過質性研究方式，訪談學者專家、政府機關及執行長照工作之非營利機構，檢視非營利長照機構與政府機關之間的協力狀況。研究發現：現今長照服務提供較屬於「委託」的型式與架構，較難營造平等互惠的協力夥伴關係；再者，行政作業的簡化、經費補助的方式為影響長照單位參與協力和投入多寡的重要因

---

投稿日期：106 年 9 月 25 日。

\* 黃榮源，為中國文化大學行政管理學系副教授，email: eryh25@gmail.com；陳郁函，中國文化大學行政管理學系研究助理，email: tina850730@gmail.com。

素；值得注意的是，長照服務「產業化」似乎是未來的趨勢，如何在私部門與非營利長照服務單位之間取得平衡合作，是另一值得思考的議題。

[關鍵詞]：協力治理、公私協力夥伴關係、非營利組織、長期照顧十年計畫 2.0

## 壹、前言

目前臺灣社會結構呈現高齡化的趨勢，根據行政院衛生署國民健康局（簡稱國民健康局，2013年7月23日改制為衛生福利部國民健康署）估計，臺灣將於2026年邁入「超高齡化社會」。<sup>1</sup>為此，政府陸續規劃相關因應政策，其中長期照顧政策受到很大的關注。綜觀我國長照服務整合始於2007年，政府與非營利組織之間的合作模式主要是由政府提供補助，非營利組織提供服務，雙方各自提供長照工作所需的資源（陳予康，2013：17）。2008年，「長期照顧十年計畫」（簡稱長照1.0）正式推動，服務內容包含居家、社區與機構等三個範圍，以實物服務為主，補助為輔，全國統一標準，由各地方政府成立長照管理中心與非營利組織合作來提供服務。2015年6月，長期照顧服務法（簡稱長服法）通過立法，並於2017年6月3日正式施行。同時，全力推動「長期照顧十年計畫 2.0」（簡稱長照 2.0），已於2016年11月開始進行該計畫的試辦，主要內容是整合長照資源提出「社區整合模式 ABC」，將長照資源分為 A、B、C 三級，讓每一縣市社區照顧服務更完善（衛生福利部，2016）。

近年來，公私協力治理關係日益密切，許多政府政策的執行須仰賴公民參與和社會力量投入，方能順利推動。臺灣的非營利組織在社會福利政策執行中所扮演的

---

<sup>1</sup> 根據世界衛生組織（World Health Organization, WHO）的定義，65歲以上老年人口比率超過人口 7% 的國家稱為高齡化社會（aging society）、達 14% 稱為高齡社會（aged society）、達 20% 稱之為超高齡社會（hyper-aged society）（王順民、黃明發，2012）。



角色也日趨重要，透過政府機關與非營利組織互動的過程，使服務更貼近民眾的需求。在長照政策中，政府相關部門與非營利組織關係一向密切，服務執行過程中亦扮演舉足輕重之角色，透過非營利組織實際為服務需求者進行服務，更能瞭解民眾需求，而非營利組織適時將服務過程所遇到的問題，提報政府部門，讓公部門適時地解決（陳予康，2013：10）。從上述政府計畫與政策來看，我國長照工作推動，幾乎都要與相關非營利組織密切合作，未來長照計畫執行成敗，非營利機構實扮演極為重要的角色。然而雙方合作過程中的一些因素，如協力過程「務實」與「互惠」程度，常會影響政策執行的成敗。因此，如果能夠透過政府與非營利機構協力來滿足社會需求，同時又能創造公私協力夥伴關係中的互惠結果，不啻是一個雙贏的局面。

準此，本文從非營利組織與政府的協力治理關係的角度，探討臺灣長期照顧制度的建構和執行。研究關切的重點有三：第一、從實證分析，檢視當前我國長照業務推動中的協力關係與治理過程，尤其在長照 1.0 政策執行中出現的問題，應如何在長照 2.0 中予以改善；第二、我國長照業務中的協力關係定位、資源分配與治理成效。期能從利害關係人參與協力行動的過程中，探索政策成功的助力；第三、長期照顧政策攸關國家未來整體發展，政府訂定長照 2.0 的整體規劃為何？基於上述重點，本文具體研究問題為：一、我國長照政策中的公私協力關係與治理過程所面臨的問題及改革方向？二、我國長照政策較理想的公私協力夥伴關係為何？其基本構成要素和內涵有哪些？三、政府應如何因應我國長照服務產業化趨勢、經費規劃、執行策略及資源配置等問題？

本文首先藉由文獻檢閱，整理公私協力的內涵與類型，瞭解構成協力之基本要素，以及現今政府與非營利長照服務單位的協力類型；瞭解長照 1.0 政策執行的問題，如何在長照 2.0 中予以改善？在實證上，選定執行長照工作之非營利單位、政府機關為訪談對象，檢視執行機構與政府機關協力狀況，以瞭解當前我國長照業務推動中的協力關係與治理過程。

## 貳、文獻回顧與探討

本文主旨在探討非營利長照服務單位與政府間之「協力治理」（collaborative governance）關係，並以臺灣長照制度的個案來討論之。政策制定之目的在解決公

共問題，除了專業、效能的考量外，越來越重視貼近民意，以滿足民眾的需求。晚近，所謂「公私協力夥伴關係」(public-private-partnership)的治理模式越來越受重視，它是一種介於傳統公共行政與市場導向公共管理的治理模式，透過政府機構與非營利組織或公民社會之間的合作過程來解決問題，主要精神是藉由各方共同參與治理的過程，形成治理網絡，強化公私協力夥伴關係。而政府、公民和非營利團體之間的協力關係，其價值在滿足民眾共同的需求，在此治理網絡中，各部門之間皆是提供公共服務的行動者之一，如何平等、有效地調和組織之間的利益與資源，是達成長照政策效率和目標的重要關鍵。因此，本文先將相關核心概念的發展與系絡分別做一探討，包括協力治理、公私協力夥伴關係與長期照顧等相關文獻之回顧。

## 一、協力治理

「治理」的涵義可以從它和傳統「政府」概念兩者之間的差異來探討。「治理」不強調「科層」，而是強調一種「網絡」的連結，因為在政治、經濟與社會等複雜的網絡中，政府已不再擁有的所有的控制、協調與課責機制，政府也已不再是單純公共服務的供應者，轉變成「國家」與「社會」共同合作的新服務型態。與傳統科層結構由上而下的指揮關係不同，「治理」指的是「公共」、「私人」及「第三」部門之間的互動過程，透過協調、協力等互動關係，來決定社會價值該如何分配，以及社會政策要如何執行。因此，政府在推動服務轉型過程中，強調的是如何結合社會的資源，建立起一個全方位的「網絡」來遂行治理(孫本初，2013；林淑馨，2012：504-505)。協力關係具有資源與專業整合，以達成共同、各自之目標及創造互惠關係之優勢(張建威、曾冠球，2013：127)。李宗勳(2004：59)則認為：協力は「跨部門的組織間為了實現彼此間的需求，進行長時間的合作與資源的分享」。簡言之，當代治理概念已經大大增加了各級政府與不同組織間的互動範圍和規模，其不只關注政府權力與責任之間的靜態關係，它也重視參與者和政策執行過程之間的互動與協力治理關係(Witesman, 2010: 362-363)。

Cooper、Bryer 與 Meek (2006) 曾經闡述了協力關係是為一種公民關係(citizenship)，它關注的是為什麼公民應該參與？以及要如何參與？此外，McGuire (2006) 認為協力治理類型是建立公共管理的一個理由，並確實提出了一

些以協力為基礎的公共管理技術。結合上述說法，協力治理的運作應具有包容性、代表性、公正性、透明度、審議協商、合法性和賦能等幾個關鍵特徵（Leach, 2006）。然而，要如何產生成功的協力治理？Ansell 與 Gash（2008: 543）曾建立一個協力治理的模式加以說明。他們將產生成功協力治理的重要變數分類成五項，包括：過去敵對與合作的歷史、權力與資源不對等、促使利害關係人參與的誘因、促使轉型的領導者、制度設計。協力各造之間過去不愉快或沒有建設性的經驗，會影響利害關係人參與的意願。而協力過程一開始利害關係人之間明顯的權力和資源不對等，也會減少利害關係人參與協力行動的意願，通常強有力的參與者往往會操弄協力過程，使弱勢者無法有意義地參與。因此，他們認為協力的場域應該具有正式機制的設計，以提升決策的權威性，否則便無法吸引利害關係人參與，並同意其結果。因此，「適當的領導」和眾所接受的「外界協調者」，可以幫助協力治理能夠順利進行（謝宜臻，2014：527-530）。

在協力治理的過程中，有許多因素格外重要，包括：面對面的對話、信任建立、承諾關係及分享經驗等，尤其傾向發展一種「小贏」（small wins）的合作關係，可以藉此深化彼此的信任、增加承諾感，也可達到相互的信任（Ansell & Gash, 2008: 550-561）。因此，協力治理關係強調利害關係人應共同參與討論，以持續性過程看待協力關係，最後，認為問題解決的能力是可以被發展的，尤其以社會學習與信任建立兩者最為重要（Ansell & Gash, 2008）。

上述模式、原則與因素分析，對本文個案—臺灣長照業務推動中的公部門和非營利長照服務單位的治理過程，具有相當的解釋和指引的效果。

## 二、公私協力夥伴關係

如前述，協力治理主要在促進公私部門之間的合作，採用這種方式的原因無非是希望提高生產率、獲取資訊、獲得合法性和獲取資源。協力治理關係強調需求之滿足，但需求不一定僅於利益，它也可以是公平正義等社會價值。在公、私部門間的協力夥伴關係中，雙方的互動並不僅是公部門單方面的指揮、控制或鼓勵，而必須以「公民參與」為基礎才能健全持久。而政府在此網絡中也是提供公共服務行動者之一，當制度失靈時，需透過公私部門組織之間利益和資源的協調，來強化公共政策的制定與執行的效率（孫本初、鍾京佑，2006：33）。

目前文獻著墨於公私協力治理者多具濃厚的規範性色彩，然在公私部門的互動中，多偏向由上往下的取向，甚至被視為政府部門的政策工具之一，而忽略由下往上的取向，較難產生因地制宜的協力治理模式（謝宜臻，2014：524）。吳英明（1993：7-12）則是將公私協力之互動模式分為：垂直分隔互動、水平互補互動和水平融合互動三種模式，主要是以共同決策及責任分擔的程度，分別說明「合作關係」與「夥伴關係」兩者的差異。所謂「合作關係」是指公私部門在水平互動過程中，公部門扮演「誘導性」和「支援性」的角色，私部門則扮演「配合性」角色；而「夥伴關係」則是指公私部門形成一種平等互惠、共同參與及責任分擔的關係。這種公私協力的夥伴關係，被認為較能形塑一個長期穩定的制度以推動參與者之間的協力過程，有效促進參與者利益和目標之達成，其結果是參與者各自獨立行動所無法獲致的好處。政府與非營利組織既然是為了共同解決問題而進行協力，故雙方必須處於對等關係，而非一種上下的從屬關係，建立共同的願景，互惠互利才能真正展開合作（陳敦源、張世杰，2010：32）。

「公私協力夥伴關係」是近年來政府尋求提升治理能力，改善治理效果的主流思想，它被界定為政府與私部門之間的合約協定，由私部門為傳統上的公共建設和服務提供資金、設計和運營。它體現了各方之間的最優風險分配，同時降低成本。換言之，公私協力夥伴關係預設公、私部門的角色是互補的，雙方各自有其利基（曾冠球，2017：71）。然而，公私協力夥伴關係不僅止於價值與利益上的結合與交易關係，反而強調一種基於相互認同的目標，落實在各個不同行動者之間的互動關係上，此種互動關係包括自主性、公平參與、明確課責、透明程序和認同承諾的互動連結（Brinkerhoff & Crosby, 2002: 20-25）。

由於公私協力的目的是為了解決公共問題，故非營利組織與政府雙方須共同瞭解合作的目的與所欲達成的目標究竟為何？在服務供給上，政府強調依法行政與提供一元化服務；非營利組織則著重在組織的彈性、效率與多元特色之發揮。各自有其所屬專業，來自不同組織團隊，其理念、價值、知識背景、解決問題的模式及文化等層面均有所差異，使得專業合作過程往往會造成一些摩擦與衝突。因此，建立互信關係乃是不可或缺的（林淑馨，2016：107；張建威、曾冠球，2013：128）。公私協力過程中行動者之間的信任建立過程，將直接影響協力的結果（Ansell & Gash, 2008）。不管是私部門或是非營利組織，其成功地協力導向公共服務，至少

要具備目標共識、互惠互利、尊重及信任，以及多元彈性的溝通方式（曾冠球，2017：74）。

綜上所述，本文認為政府與非營利長照服務單位在協力治理環境下，若要維持良好的夥伴關係，其協力基本要素為雙方必須建立在共同目標下，處於對等地位，在互惠、互利、互信基礎上共享資源與專業整合，並共同承擔責任與風險，較類似吳英明（1996：18-22）提出的「水平融合互動模式」，強調私部門與公部門形成一種水平式鋸齒融合的互動的模式，即是一種強調「協議、合作、合夥」的平等協力關係，透過相互學習，共同尋求解決公共事務的方法，最後達成雙贏的局面。

然而，在實務上公私協力很難做到真正實質的對等關係，所以林淑馨（2015：24-25）認為雙方在協力時可能產生：以政府為主、政府與非營利組織共同作主，或是以非營利組織為主等三種模式。如圖 1 所示，兩端為非營利組織與政府各自活動之領域，中間則為兩者共同之領域。依其主體不同，分為非營利組織為主，政府為輔之「補助、助成」型態，或是以政府為主，非營利組織為輔的「委託」模式，甚至是非營利組織與政府共同合作之「共同舉辦」活動型態。這個分類，有助於本研究釐清長照 1.0 甚至長照 2.0 的推動，目前是或未來究竟應屬於何種協力型態？非營利長照服務單位與政府之間的合作應以哪一種尺度為基準較為有利？

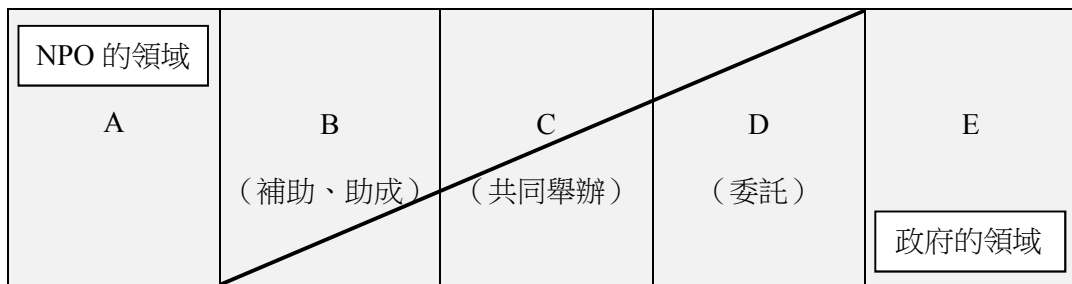


圖 1 協力的型態

資料來源：松下啟一（2002）；引自林淑馨（2015：25）。

因為「委託」與「協力」是兩個容易混淆的概念，在分析或制度設計時會因認知差異而有不同的結果。陳敦源與張世杰（2010：26）認為在委外契約架構下，較難塑造信任基礎，雙方僅能遵守契約而無法發揮創新效果；而公部門在不信任對方之情況下，可能會訂出過於嚴苛難於執行的契約，使有意承接的私部門卻步，成為

協力合作上的阻礙。許多社會福利業務委外中，常發生非營利組織須遷就政府所施加的諸多要求，甚至公部門所欲達成的績效指標，從而失去組織專業自主性及平等協商共同規劃的地位（林淑馨，2015：25）。

### 三、我國長期照顧政策之發展與執行問題

我國長照政策之發展，是從 2008 年長照 1.0 之推動開始，及至長服法於 2015 年 6 月立法通過，並於 2017 年 6 月 3 日全面正式施行，即所謂長照 2.0。

長照 1.0 是由行政院於 2007 年 4 月核定，2008 年開始推動，主要是以稅收提供 8 項居家與社區式長照服務，是一種以在地化為原則，普及長照資源，整合社政及衛政長照服務資源，採實物給付，且依失能程度及家庭經濟狀況給予補助，提供居家式、社區式及機構式之多元長照服務方案。但長照 1.0 受限於財源不足，服務範圍無法擴大，需求最大的重度失能者，反而未納入給付範圍（衛生福利部，2007、2016；李玉春，2017；林金立，2017）。因此，建立穩定的財源與規模是長照政策能否成功的關鍵因素，即實現降低政府、非營利長照執行單位、以及服務需求者負擔之政策目標，這也是後來在長服法中確立長照財源採稅收制的主要考量因素。

長服法制定之目的，是將現行護理人員法、老人福利法、身心障礙者權益保障法、退除役官兵輔導條例、精神衛生法及兒童少年福利法 6 種法規設立體系整合，以制定整合型的長期照顧服務法制，該法明訂長照的經費、人力及資源分配。新政府於 2016 年上任後，再針對長服法條文中之長照財源保險制、機構住宿式長照服務之私立機構法人化問題，以及依上述 6 種法規已設置之長照服務機構，提出部分條文修正，分別為長服法第 15 條、第 22 條及第 62 條，並於 2017 年 1 月 11 日三讀通過，將與其它長服法原條文一同施行（行政院，2016；李玉春，2017）。其中財源部分，長服法第 15 條確立長照財源採「稅收制」，<sup>2</sup>透過提高遺產稅與贈與稅、菸品應徵稅額來挹注長照財源。另外，長服法針對人力與機構立法，有助統一

---

<sup>2</sup> 「稅收制」是指政府從整體稅收中調配運用各項國家支出比例，編列年度預算來推動長照服務。而長服法第 15 條規定長照財源採稅收制作為長照特種基金之來源，目的為穩定長照特種基金財源，因為穩定的長照財源與規模，是長照政策能否實現降低社會整體負擔之關鍵性因素。

長照機構的規範，並將照顧服務員與外籍看護納入管理，有利長照人力資源整合，提升照顧品質。但有關增列的財源是否為穩定財源，及其能否支應長照 2.0 服務對象擴大與服務項目增加之情況，仍待觀察。

長照 2.0 於 2017 年正式實施，目的在解決長照服務對象持續擴大、人力資源短缺、預算不足等問題。其目標計有：（一）、服務對象擴大（由原來的 4 個擴大至 8 個）；（二）、服務項目增加（由 8 項增加到 17 項），並向前延伸至預防階段，向後延伸至安寧階段；（三）、服務提供單位掛牌（招牌），讓民眾更容易找到長照服務機構；（四）、採包裹式給付方式；（五）、核銷規定鬆綁，以改善現今撥款速度與繁冗程序，擬定策略有簡化核銷流程、整併補助項目、研議改善支付效率（衛生福利部，2016）。為了確保長照稅收專款專用，普及長照服務，長服法規畫將管理法制化，促進行政效率，避免公務預算委託作業與核銷的冗長與複雜，以利不同服務模式之發展；特別是長照 2.0 中擬以長照特種基金與長照服務機構「特約」<sup>3</sup> 化的形式，降低繁瑣的核銷行政程序，提供簡便的經費支付方式。此外，為了要達到上述目標，必須整合與盤點各地方長照資源，並根據現有資源加以分類與規劃，達到長照資源不空轉，提供更適切的服務。

上述有關長照資源整合，計畫中提出「社區總體照顧模式 ABC」之政策。所謂「社區總體照顧模式 ABC」為長照 2.0 中最為關鍵之改革，目標是「建立社區為基礎的長照體系」，將長照資源分為 A、B、C 三級，A 級為「長照旗艦店」，每鄉鎮至少一處的「社區整合型服務中心」；B 級為「長照專賣店」，每一國中學區至少一處的「複合型服務中心」；C 級為「長照柑仔店」，每 3 個村里至少一處的「巷弄長照站」。在服務內容上，A 級機構除需統籌辦理該地區 B、C 兩級的整合與長照計畫外，本身亦須提供日間照顧、居家服務、營養餐飲、居家護理、社區復健、喘息服務與輔具服務；B 級除該機構本身提供的服務，尚需另外提供日間照

<sup>3</sup> 類似全民健康保險法第 55 條第 2 項規定訂定「全民健康保險醫事服務機構特約及管理辦法」，對於全民健康保險之醫事服務機構加以管理、監督與評鑑。該管理辦法規定：保險人依本辦法管理保險醫事服務機構時，應本於平等及信賴保護原則為之。醫院、診所及藥局等為保險醫事服務機構，提供保險對象適當之醫療保健服務。醫院、診所得申請為全民健保之門診特約醫院、診所。但同時申請住院診療者，應經中央衛生主管機關醫院評鑑合格。如機構於特約期間有違反契約情事者，由專責機關警告、處罰，甚至停權（參閱全國法規資料庫，<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawContent.aspx?PCODE=L0060008>）。

顧、小規模多機能、團體家屋、社區復健與供餐服務；C 級則定位為社區活動之場域，提供短時數照顧或喘息服務、營養餐點、預防失蹤及延緩失能惡化。此方案已於 2016 年 11 月於 9 個縣市開始試辦，截至 2017 年已增加至 20 個縣市（衛生福利部，2016）。

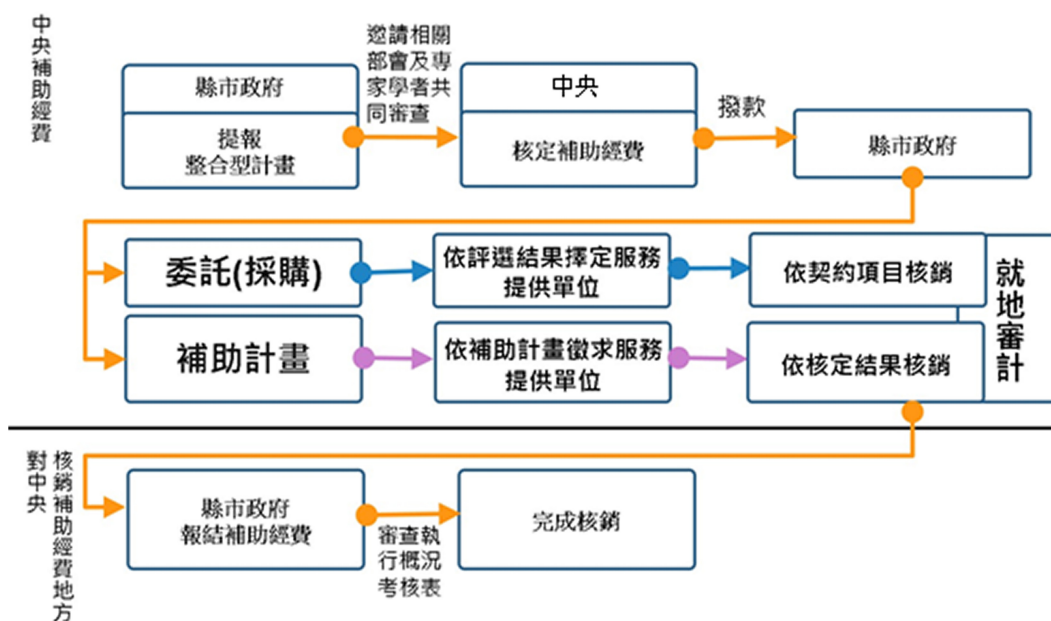


圖 2 長照 1.0 時期民間單位提供服務之經費處理流程

資料來源：衛生福利部（2016）。

在長照 1.0 時期，廣受詬病的是有關經費核銷的流程與效率問題，甚至已經影響到非營利長照服務單位組織的運作與生存。如圖 2 所示，長照 1.0 的執行機制是由地方政府研提長期照顧整合型計畫，由中央主管機關逐年進行審查補助，再由地方政府透過勞務採購合約或計畫型補助等方式，結合民間單位共同辦理；民間單位當年度計畫執行終了後，依契約項目或核定結果，陳報經費支用情形，據以核銷，相關行政程序較為複雜繁瑣。各項補助經費需依據現行補助作業要點辦理核銷事宜，補助項目繁多使專業人力需投入大量時間處理行政及核銷，有礙整體服務品質及效率提升。且過去為尊重地方自治及主計作業流程，從長照 1.0 到長照 2.0 之施行，核銷作業是依據地方政府需求檢附各種表單憑證，然各地方政府核銷表單及需檢附憑證認定不一，補助核銷及撥款效率不彰，致使服務單位往往需先行墊付費



用，更甚者已影響單位正常運作（衛生福利部，2016）！因此，長照 2.0 中特別強調有關經費支付的行政流程與作業程序的改革。

觀諸世界各國長照政策，其財源籌措皆以稅收制或保險制為主要方式。從永續性來看，反對稅收制的人認為稅收制有財源與規模不足之疑慮；但如果人口結構的發展趨勢不變，保險制則恐有破產之危機。長服法明文指出採稅收制為經費來源，第 15 條規定設置長照特種基金，專款專用以穩定與永續之服務供給。在經費核銷方式上，長照 2.0 擬定採取類似健保經費支付方式，給付社區總體照顧模式 ABC 級服務單位，其目的是為簡化程序提升核銷效率，使非營利組織穩定運作。

## 參、研究方法及步驟

### 一、研究方法

本文主要採用半結構式「深度訪談法」進行探討，以瞭解訪談對象對問題的看法、態度與感受。研究者對於研究結構有一定的控制作用，但也允許受訪者積極參與。研究依據表 2 所列訪談大綱對受訪者進行提問，但在訪談過程中同時也鼓勵受訪者提出自己的問題。在運作上，研究除了針對負責規劃與執行長照業務之政府機關（衛生福利部）、相關領域學者專家進行訪談之外，最主要還是以長照單位為對象，以求深入瞭解該非營利長照服務單位所執行業務內容，及其對長照政策中的協力關係、執行過程與政策之建議。

### 二、研究架構與步驟

本文從文獻分析中歸納出構成協力之基本要素：平等、互惠、互信、共同目標及多元溝通（吳英明，1996；曾冠球，2017；Brinkerhoff & Crosby, 2002），並以此為基礎，探求研究問題的解答，瞭解我國長照政策中的協力關係與資源分配等治理過程和建議。綜合對長照 1.0 執行概況的瞭解，期望能透過新的協力關係，達到穩定服務供給、提升經費支付效率、加速資源之佈建等功能，最後達成我國長照政策的社會與經濟目標。研究架構擬定如圖 3：

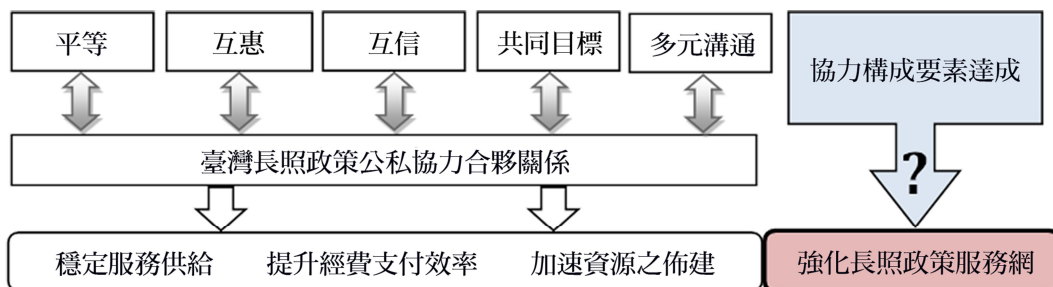


圖 3 研究架構圖

資料來源：本研究繪製。

本文之研究步驟是先透過聯繫，安排訪談組織或個人，執行半結構式深度訪談，以探詢其等對長照議題與制度運作的看法，並瞭解個案組織與政府間之互動狀況，然後整理訪談內容，嘗試解答研究提出的問題。

### 三、訪談對象

本文之研究對象以政府機關（衛生福利部）、非營利長照服務組織（分為居家、社區與機構三大類型），以及學者專家為主要訪談對象。如表 1 所示，研究共計執行訪談人數 9 人，分別為：政府機關 1 人，<sup>4</sup>非營利長照服務單位 5 人，以及學者 3 人。其中非營利長照機構之選擇，以符合城鄉及地域分布之現況為原則（如表 3）。

表 1 訪談單位與對象之人數

訪談單位 / 對象	訪談單位數量	每單位訪談人次	訪談人數
衛生福利部	1	1 人	1 人
非營利長照服務單位	5	1 人	5 人
研究此領域學者專家	3	1 人	3 人
<b>總計</b>	<b>9</b>	--	<b>9 人</b>

資料來源：本研究整理。

<sup>4</sup> 為求研究對象之廣度，研究原擬邀訪地方政府衛生福利單位人員若干名，但經初步溝通結果，表示其為中央長照業務之委辦單位，無太多政策權限與建議，乃改以中央機關衛生福利部為主要官方代表。訪談期間，正值長服法修正最後定案前夕，為求慎重，經協調推派統籌相關業務之專門委員為受訪代表，並確認其能充分代表說明該部長期照顧業務之規劃與執行現狀。

## 四、訪談問題

如表 2，本研究的訪談大綱中，歸納出構成公私協力之基本要素，並以此為基礎，嘗試瞭解長照政策中的協力關係與治理過程。

表 2 訪談問題一覽表

訪談大綱	
政府、學者、執行機構（共同題目）	
公私協力相關	1. 非營利長照服務單位與政府之間如何合作，以利政策執行？ 2. 非營利長照服務單位如何發揮政策參與的功能？ 3. 非營利長照服務單位與政府機關協力，能否達成平等互惠原則？困難之處？ 4. 政府與非營利長照服務單位如何做資源的協調？困難之處？ 5. 在業務執行上，政府相關單位、私部門之間是如何進行整合？而各縣市長照管理中心成立後，是否有達到長照資源整合的功能？
長照服務相關	6. 長服法於民國 106 年正式施行。請問：將會對臺灣非營利長照服務單位帶來哪些影響？會面臨哪些重要的問題？ 7. 您對衛生福利部所推動的長照保險制度之看法？能否擴大社會多元參與，提高其可近性？ 8. 目前縣市資源分配不均，資源不足區域的服務者需求，應如何有效解決？ 9. 未來如開放營利事業單位投入長期照顧（即長期照顧「產業化」），影響為何？非營利長照服務單位的使命與市場運作之間的如何平衡？
訪談執行機構（專屬題目）	
	10. 目前長照計畫的推動，與服務需求之貼近程度如何？當民眾服務需求無法獲得滿足與改善時，會如何處理？ 11. 非營利長照服務單位（貴單位）在與政府合作時，是否會提供其它回饋社會的措施？譬如有哪些？

資料來源：本研究整理。

## 肆、研究結果

本節主要根據研究問題所擬出相關訪談大綱，以半結構式訪談方法，蒐集、彙整與分析非營利長照服務單位、相關學者及衛生福利部護理及健康照護司官員之深度訪談意見，瞭解目前政府機關、非營利長照服務單位與學者專家，對於現今長照制度之規劃與發展的想法與建議。更重要的是藉以解答研究所提出之問題，即：長照業務的協力關係、資源分配與治理過程。

### 一、訪談概況

本研究於 2016 年 7 月 30 日至 2016 年 12 月 9 日之間，分別進行 9 次深度訪談，受訪地點均安排在其機構位址或辦公處所，經受訪者同意錄音、紀錄。如表 3 所示，受訪者依長照服務單位、學者及政府機關分別編碼，非營利長照服務單位分別以 A1-A5 代表之；學者以 B1-B3 代表之；政府機關則以 C1 代表之。受訪者之基本資料或專長、受訪時間彙整如下表 3。

表 3 深度訪談受訪者編碼與基本資料

代號	職稱	區域、屬性或專長	場次	時間
A1	執行長	長照服務單位（雲林）	深度訪談 1	105/08/24
A2	居家服務督導	長照服務單位（南投）	深度訪談 2	105/08/30
A3	區長	長照服務單位（宜花東）	深度訪談 3	105/09/01
A4	副總幹事	長照服務單位（雙北）	深度訪談 4	105/09/24
A5	理事長	長照服務單位（雙北）	深度訪談 5	105/10/06
B1	教授	公共政策 社會福利政策	深度訪談 6	105/07/30
B2	助理教授	衛生福利政策 長期照護 老人福利	深度訪談 7	105/10/04
B3	教授	長期照護 社會政策分析 非營利組織	深度訪談 8	105/10/26
C1	專門委員	衛生福利部護理及健康照護司	深度訪談 9	105/12/09

資料來源：本研究整理。

## 二、訪談內容分析

本文依據訪談內容進行分析，內容包含政策面與執行面議題，選取之非營利長照服務單位、學者、政府機關三方對問題之回應重點有些許不同，例如：非營利長照機構普遍較偏重制度執行面的意見，而學者與政府官員較偏重在政策面上予以回應。以下內容為受訪者對訪談大綱之回應或看法，研究者加以整理。

本節研究問題欲探究非營利長照服務單位與政府在公私協力夥伴關係中協力類型與協力構成基本要素。研究者認為非營利組織與政府合作是一種公民參與的方式，政府與非營利長照服務單位所形成共同參與治理的過程，可被視為一種網絡治理。因此，如何透過雙方之間合作的原則、方式，以及資源的協調，強化長照政策制定和執行的效率？是值得探討的問題。這部分，研究者選取治理過程中所凸顯的問題和爭議，如：政治中立原則、法制鬆綁、長照服務「產業化」趨勢、中央與地方資源分配不均等，分別加以評析。

### （一）政治中立原則

在現實層面中，無論是營利事業或是非營利單位與政府合作時，都必須建立在合法的架構下，其目的主要是要在此架構下維持公私協力中平等互惠原則；在面對政治環境下，公私協力機制很重要的原則是保持政治中立，不管是政府機關抑或是民間單位，互信是合作是很重要的基礎，而平等互惠是達到此基礎的起點。然而，有非營利長照服務單位（A1）認為在協力的過程中既要做到與政府合作互惠，又要兼顧政治中立，是一個難解的課題。

NPO (Nonprofit Organization) 跟政府之間必須存在一個既合作又競爭的關係，我們跟政府合作也是互相在做效力和績效上的競爭，而且必須是一種對等的關係（平等、互惠、協力），可是這個關係很不容易去達成，因為在政治面上 NPO 跟政府合作之後，他的組織會變大，對於任何政治組織來講我們都是他想拉攏的對象，譬如說縣長他要選舉，他要動員，透過社會局來找 NPO，你能不去嗎？這個是一個很大的困境，選擇不去就是跟他關係鬧僵；選擇去就是喪失政治中立。（A1）

受訪者（A2）、（A3）建議政府應有堅定的立場，監控類似政治力或非專業的干擾，杜絕關說，使社會資源得到最有效使用。同時，也希望公部門要支持協力機構，從專業而非政治來判斷服務提供與否，不要讓機構獨自去面對壓力。

如何保持中立，其實老實講，我們往往會遇到像是這個案不需要服務，可是中央會說這是議員案或立委案，而且這樣的情況在偏鄉地區更加的多……所以我認為應該監控的是說不要讓服務員或自己的單位的人找議員或立委去做關說……。 （A2）

保持政治中立以我們而言覺得可以做到，今天難免會遇到關說與議員的個案……以我們而言，不管是誰我都會讓他知道說為什麼這個個案我們沒有辦法提供服務，或者是為何不能越界……。 （A3）

另外，機構人員（A2）認為要達到平等互惠，最簡單的就是推動「核銷單一化」制度，因為政府的核銷越複雜，代表越不相信協力機構的錢沒有使用在服務上面。業者希望讓經費使用更有彈性，而政府應從績效管理著手，以機構的服務成果來檢視，這種互惠平等，才能使業務有健全的長遠發展。研究者認為這是一個長久難解的困境，政府要在彈性和監督中尋求平衡並不容易，因為同時兼顧績效和社會公平是政府的基本角色。

如何達到平等互惠原則。這點以目前來講，政府想推核銷的單一化比較簡化，其實我覺得這就是很好的平等互惠，因為政府的核銷越複雜，其實越不相信單位的核銷……。 （A2）

## （二）採購法制鬆綁

如前述，政府與單位間之關係必須建立在合法的架構之下，而現今有關長照服務委託所使用的法律規範為政府採購法，無非是希望透過公平招標之方式來達到防弊。但在此法律之下之委託關係，政府是買方，對於被委託的非營利單位來說，很難維持平等互惠原則。

因為現在服務的委託架構我們跟政府之間是用政府採購法，所以政府是甲方，NPO 是乙方，也就是說政府不委託給我們做，我們就沒得做，我們再厲害也沒有辦法，在這個委託架構兩者就很難形成平等跟互惠的關係，所

以要維持平等跟互惠關係，我們就一定要先解脫掉現在政府和民間的合作關係，不能再用政府採購法來做這件事情。（A1）

因此，（A1）希望政府可以透過與健保相似之「特約」關係進行合作，讓符合資格的人就可與政府合作，把委託的關係重新定位，建立一個平等互惠與互助的關係，使長照服務可以更加普及。

所以他要變成有點像是健保局跟醫療院所之間的特約關係……對於政府來說，如你條件好我就跟你合作，條件不好我就自己做，而且政府可以挑多家，越多家進來，平等互惠關係就會越平衡；只有挑一家那一定不是平等互惠，而是政府大，因為全部都要聽政府的。（A1）

政府採購法的存在就是要防弊，強調公平招標的概念，但行政上的確繁雜冗長，過程中常因為一、兩個有問題往來退件，責任很難釐清。所以，目前長照 2.0 試圖要修法，讓提供服務的特約機構，定期申報，政府審查後直接撥款，簡化行政程序。

政府採購法思維不希望錢是亂報的，行政的確繁雜……所以目前長照 2.0 裡面要把他修法叫做特別、特約的概念，那特約的概念就是只要申報好來給政府審，行政審好可以我就直接給你錢，省掉很多行政程序的部分。（B2）

針對此議題，政府部門提出未來改善的規劃：「大概明年（按：民國 106 年）1 月就可以解決，透過主計總處召開相關會議，針對核銷部分做處理，這個問題就不會再發生。」（C1）

臺灣即將進入超高齡化社會，長照議題更加受到關注，但一個好的協力夥伴關係，（A1）認為應該是從財務、需求與服務設計三個面向的共同參與，才能夠形成一個良好的夥伴關係。其中最重要的是將這關係「法制化」，讓大家真正的平等參與治理的過程；長服法修正，已把這個機制加進去，第 7 條賦予地方政府組成長照服務推動機制的權責，未來各利害關係人可望共同擬訂治理規則，相信是一個好的發展基礎。

政府跟長照單位除了政策參與必須要有機制，你要何時共同檢討需求、財

務與服務推動過程是必須法制化，法制化完之後才有辦法去做真正的共同參與治理的過程。在未來的長照法〔長服法〕有把這個機制加進去，長照法〔長服法〕第 7 條有說地方政府必須組成長照服務推動的機制，要有各相關人等進來共同擬訂。(A1)

### (三) 長照服務之「產業化」趨勢

前總統馬英九時期所提出的長照保險制度，較偏向產業化之導向，而產業化管理追求利潤的觀點，與長照 1.0 及長照 2.0 將服務提供視為社會福利之觀點不同。不論是長照 1.0 或長照 2.0，都是社會福利性的，這可能會讓民間投入意願降低。因為政府很擔心長期照顧會朝向長照保險產業化的導向，所以才回到長照 2.0 社福屬性。

現階段長照 2.0，還有長照 1.0 的觀念對於長期照顧的服務提供為社會福利的觀點……跟專業服務、產業管理的觀點不一樣……我們現在看到的長照 1.0 跟長照 2.0 都是很公益性和社會福利性的，這會讓民間投入效率降低。(A1)

因為政府很擔心長期照顧變成產業化……就是因為擔心像長照保險產業化的導向，所以現在就回到長照 2.0……現階段沒先推保險，其中有一個很重要的原因，因為臺灣現在社區照顧的基礎的佈建基本上還是不足，推動保險之後當然會增加很多資金，但是這些錢沒有一毛是政府可以支配的，這都不是政府的錢，而是民眾的錢，當我有需求時，依照顧的額度，去買我的服務，保險就是這樣子，看起來是民眾決定他需要什麼……。(A1)

(A1) 認為現階段沒先推長照保險，主因是目前社區照顧基礎的建構還是不足，如果臺灣地區長期照護的基礎建置良好，上述的保險制度就可行。因為大部分的人會偏好選擇居家和社區照護服務，但事實上真正決定需求，也就是要在什麼地方獲得服務，不是民眾的選擇！以商業和獲利的角度來看，商人會選擇投資開辦機構型長照單位，當地民眾大部分只能選擇機構照護；結果還是回到原點，長照事業還是往機構式、商業化傾斜。

如果我要日照〔日間照護〕，這裡沒有日照，只有機構，就只能在機構



〔照護〕！問題就出在這個地方……如果我是一個財團，規模夠大，我要賺很多錢而且穩定，在這種情況之下，幾乎跑出來的服務都是機構，所以民眾無從選擇，他還是只能選擇機構。（A1）

此時，對非營利長照服務單位就會產生很大的衝擊，它們的裝備與醫療無法跟大型醫院相比，甚至在一條鞭的模式下，將對非營利長照服務單位產生排擠的效應。受訪非營利長照服務單位（A3）認為必須在資源面上做區隔與切割，政府在考量委託案或補助時，應該要區分哪些可以給營利事業來做？哪些可是要給非營利單位來做？而不是放任企業集團一條鞭的運作模式，讓非營利單位無法存活，影響其公益性質與功能。

我覺得談的就是制度面和措施的部分，如果變成產業化的話，很多東西會開始產生衝擊，譬如說：醫療體系進來，而醫療體系就是產業化非常外顯的單位，當然對非營利組織產生很大的衝擊，我們的裝備與醫療相比不是那麼的周全，他是以醫療起家，所以在照顧上整個資源很完備，可能自己在體系下就有一條鞭的模式；可是在非營利組織來看，相對我們要做的挑戰比較高，就是要串連這些資源……連結到醫療資源時面對的是一條鞭的運作狀況下，我覺得會產生排擠的效應。（A3）

所以必須在資源面上做區隔跟切割，政府有可能在考量不管是委託案或者是補助面的時候，要去分割的是我哪些是確定要給營利單位來做，哪些是給非營利單位來做，而不是讓營利單位一條鞭的運作模式，這樣子我覺得非營利單位可能會活不下去。（A3）

然而，從現實上來看，長照的產業化趨勢終究是不可避免！國民健康局估計臺灣於 2026 年將邁入超高齡化社會，面對老年人口成長與少子化越趨嚴重之情況下，需要長期照顧之需求將會增加，非營利單位會日漸無法負荷，營利單位想要投入長照也是大勢所趨。學者（B1）認為由私部門投入可以滿足需求量，且在競爭機制上應該會提升品質的發展，只要管理得當，由公、私和第三部門不是一件壞事。

為何要有民間單位的投入，因為現在除了長照十年之外大部分都自費，而長照十年計畫大部分使用納稅人的錢，因此這方面強調非營利單位，基本上只要管理好我個人蠻贊成營利單位的提供……所以我覺得民間營利單位

的提供，第一，可以滿足需求量；第二，品質上來說，如果有競爭應該會比較刺激品質的發展，只要管理好，我不會覺得說這是一件不好的事情。

(B1)

但(B1)強調：「公共利益和公共服務動機的考量，應該是營利單位參與長照服務的重要標準與依據。具體做法應該是在雙方簽約時就要明訂這些標準和規範。」

長期照顧產業化之未來發展，一定會出現市場之區隔與競爭，非營利長照服務單位仍然有其優勢，面對市場開放，不適合或不容易發展成產業之服務項目，可由非營利單位承擔，在此情況下組織使命與組織運作之維持會產生拉鋸！

企業有個好處是因為它布點很快，我們講送餐好了，非營利組織或民間團體在一個社區裡面做送餐服務，但你可以做的規模很小，可是如果他開放產業化，舉例：7-11 說我跟各個里長合作，我全國每個點我都可以送餐，我連在高山上都可以，因為他有中央廚房、運輸，所以產業化有他的問題，但是也有利。(B2)

從政府角度來看，希望所有人可以被照顧到，目前非營利長照服務單位只能提供部分服務，像居家和社區式服務，而其他部分沒有人提供，或適合由企業來做的，如交通接送與車隊合作、送餐服務與大型中央廚房合作，或者輔具的服務，以及一些新興的老人健康產業等，可以讓企業集團進來做，讓民眾可以得到更好的服務。

第一、營利單位的想法是長照有這麼多人需要，但是非營利組織只能提供部分服務，而其他部分沒有人提供；第二、比較有能力者會希望可以得到更好的服務，是不是要有產業化的人提供。(C1)

政府角度是希望所有人可以被照顧到，所以目前我們的想法是說專注於居家與社區式的發展，當中有一些送餐服務與交通接送等等，可以讓營利進來與非營利組織合作讓制度與體系更健全，譬如交通接送與車隊合作、送餐服務與政府認可的中央廚房合作，而營利單位這樣的合作不會去搶非營利組織原先的服務，希望營利單位去做健康老人的產業，或者是一些輔具的服務，這些都是整個長照的一環，可以作為產業發展。(C1)

長期以來，真正提供長照服務的為非營利長照服務單位，它們對政府幫助非常大，因為政府沒有那麼多人力。政府主管機關（C1）強調，未來營利單位與政府合作，除了追求利潤之外，也須負擔起社會責任；同時，必須更關注社會弱勢邊緣化之可能性，以及產業化後配套措施的建立。部分非營利長照服務單位服務者（A2）認為長照朝向產業化是好的，非營利機構在這個環境中必須要轉型，一方面因應市場供給，另一方面維持其理念宗旨，但在運作上必須去改變。

我覺得照顧被產業化是好的，會有很大的發展，而非營利在這個環境中必須要去轉型，一方面因應市場供給之外，另一方面要去想說針對一些家境不好的個案，提供物質上的幫助，轉型路上有一定的理念宗旨會維護，但在運作上必須去改變方式。（A2）

但也有機構（A1）提醒，長照服務中的「照顧」是核心，這部分不能是產業化，但它的周邊可以是產業，譬如說：藥品、尿布等。因為使用長照後就是一種長期負擔，它的收費沒辦法很高，如果想要賺錢，只好降低支出，必須降低人事開銷，造成低薪化；另一方面來看，長照產業蓬勃發展是否代表一個國家的失能者更多？對國家不見得是好的。而「如果用保險發展的話，難以避免會往產業傾斜，這是一個很大的風險。」（A1）

從非營利長照服務單位的角度來說，目前已經存在競爭，若未來營利單位再加進來，競爭會更激烈，被服務者有更多選擇，但非營利長照服務單位的處境就會更加困難！未來應思考怎麼讓醫療與長照綁在一起，當長照進入消費市場，一些低收入家庭可能開始用不起服務，這是非營利單位需要去照顧的一群，必須規劃配套辦法去連結資源與服務。

以南投來說，一個區域會有兩、三個服務單位，會有些競爭存在，而光是非營利組織都會有這種情形，更何況營利單位在納進來競爭會更加劇烈，以被服務個案來說或許是好的，但對於非營利組織來說，若想將品質往上提升就會比較困難。（A2）

假設好賺的都被產業賺走，那不好賺就留給非營利組織來做，變成都要挑那種很難賺的市場，那如果是一個非營利組織，站在組織的使命我應該要照顧弱小，但他的市場運作這樣的個案不好賺，我一定會虧本，我又不好

募款，就會有兩難。(B2)

在這狀況下，必須要思考進入產業化後怎麼讓醫療與長照綁在一起，未來的長照一定會進入消費市場，其實現在已經是了，這時我們就會發現一些邊緣戶、低收入戶開始用不到服務，那他們很有可能是非營利單位需要照顧的一群，我們就必須想辦法去連結資源讓服務進入，所以我們必須去想如何讓醫療與非營利長照服務單位結合的配套。(A3)

#### (四) 中央與地方資源之分配不均問題

現今中央對縣市存有資源分配不均之情形，許多地方政府會在預算分配限制下，考量各種與當地非營利單位合作。因此，長期照顧政策的推動會因地方政府願意投入的多寡而有所影響，地方政府與非營利單位之間的合作與協調尤其重要。因為長照目前不是自由市場的產業，是一種被規範的服務。而政府目前沒有給足夠成本，非營利單位須透過募款或其他自費服務來補足，且不是每個機構都有足夠的募款能力。政府認為這是社會福利，服務皆為義務，不能談賺錢，補助就會產生競爭，應該要有合理的規範。

現在的推動制度不是市場模式，是由政府主導去做資源分配，所以永遠都有分配不均的情況，有幾個原因，第一、政府偏心，有私心或執行不夠認真；第二、當地找不到可以提供服務的人，因為服務資源不足，後者原因佔的比例較大，因為與政府投入的資源多寡有關係，再加上沒有利潤，大部分不願意投入。(A1)

所以我們必須設定長照是一個被規範的服務，不是自由市場的產業，被規範的服務就是我可以很清楚地算出來成本有多少、人員薪資有多少，而現在的情況是政府沒有給到足夠成本，他連成本都不夠，成本都不夠的話，對我們單位來說，還可以透過募款或其他自費服務來補足，但到其他地方就不一定，所以那些地方就會永遠不足。政府認為這是社會福利，服務皆為義務，不能談賺錢，這個錢〔補助〕就會產生競爭，應該要給他合理的規範。(A1)

因為資源的不足，各縣市又因為各自的運作方式和重點不同，而有發展上的差

異。例如撥款速度，臺中就比同為中部的南投快了很多；同樣在東部，花蓮的資源就比較缺乏；宜蘭長照機構多，但比較偏好「長青食堂」類型的服務……影響投入意願的重要考量是資源（補助）的有無和多寡。

資源分配不均對我們來說很有感觸，第一、撥款較慢，臺中大概兩個月就會發 1 次，南投這邊曾經 7、8 個月才給錢，甚至有些方案是說 1 年才給 1 次，而有些資金中央是說有補助，但是縣政府會說沒有，因為他覺得可能需求沒這麼多或比較小額，因此將經費刪除，但是並不代表就沒需求，這是我們在工作上會遇到的問題。（A2）

從宜花東三區我覺得以資源面來看比較缺乏的是花蓮……資源的分布南跟北就會比較不平均……我覺得臺東縣政府對於整個臺東都也願意都照顧到包括偏遠地區，但因為幅員太狹長跟偏遠地區較多；以宜蘭來看，相對機構就多了，但機構多的狀況下不見得有些資源是拿得到的，你還是要看公部門比較喜歡哪一類型，比如期待發展長青食堂，他就希望全縣都要有長青食堂，這部分大家就會很努力去推，所以會有很多，但因為相對很多所以補助款就會分散，我覺得資源面會去影響到我們願不願意投入的考量點之一。（A3）

資源分配不均，有城鄉差距和發展之別，長照十年計畫提供基本的服務，但較有錢的縣市，財政資源較為寬裕，地方首長可以就財源去做調配，服務項目與品質會比較好，或是服務的時數比較多。

確實會有資源分配不均的情形，因為較都會區的縣市比較有充裕的資金，可以提供其他相關服務。長照十年提供比較基本的服務，但比較有錢的縣市就會服務的項目與品質會比較好，或是服務的時數給的比較多，所以在資源分配不均上，長照十年計畫給的是基本餐，如果有些縣市比較有錢會提供出去，我想這比較無可厚非，因為畢竟地方首長可以就地方的財源去做調配。（B1）

資源分配不均，跟中央預算也有很大關係，因為現在各縣市的社會經費預算跟拿到的統籌分配補助款有關，早期是高雄市跟台北市，現在是六都，可以拿一大半的錢，其餘的由其他縣市分配。因此，就可能窮者恆窮！所以現在很多縣市希望跟

企業合作，想辦法開發資源。但學者（B3）認為，地方政府應先清楚自己在地方服務上的角色，而不是只談資源和補助；要講清楚希望中央可以提供甚麼協助？希望跟營利單位、非營利單位如何合作？

縣市資源分配不均，跟中央預算有關係，因為現在所有的預算都跟社算有關係，社算本身是跟縣府的統籌補助款有關，就等於是中央交稅下來，會依照縣市狀況去做分配，這個部分叫統籌分配款……因為中央的統籌分配款本來就不均，然後地方就會窮者恆窮，所以現在縣市有時候都會想要跟企業合作，縣市要想辦法去開發資源，因為中央的錢不夠。（B2）

對於長照 2.0 試辦的推動……今天你在地哪一個地方資源發展最有問題，那你要透過中央幫你甚麼忙……地方政府有沒有看清楚自己在地方服務上的角色？那你希望中央可以給你甚麼？你希望橫向 PO 跟 NPO 跟你合作是甚麼？這要講清楚。（B3）

政府主管機關（C1）的態度則認為，政府資源分布難免不平均，長照的推動牽涉到地方政府財力問題，因為縣市政府很難用很多經費去做長照設施，必須透過中央的力量。長照 2.0 規劃透過固定稅收來做分配，就是希望儘量做到各地區資源的均衡。

資源佈建一定會不平均，因為長照是要花錢的，牽涉到地方政府財力問題，很多地方政府資源配置會放在教育、社會或者是蓋公園、修馬路，所以長照 2.0 希望做資源配置，透過固定稅收來做分配，可將資源放在地方資源不足的地方去做運用，這時可不用透過縣市政府自己花錢，因為縣市政府財力有問題，很難會花很多金錢去做長照設施，所以必須透過中央的力量，而對比較有錢的縣市中央政府就不用投入太多資金就會自己做很好的發展，所以固定稅收制有一個目的是盡量做到各地區的均衡資源。（C1）

## 伍、結論

本研究藉由文獻探討，認為政府與非營利長照服務單位在協力治理環境下，若

要維持良好的夥伴關係，雙方必須建立在共同目標下，處於對等地位，在互惠、互利、互信基礎下共享資源與專業整合，並共同承擔責任與風險，如此才能化解歧見，尊重各自因角色不同所產生的各種差異，建構良好的協力基礎。長照 1.0 甚至長照 2.0 的推動，非營利長照服務單位與政府之間的合作，較理想的是從偏向政府委託模式，朝向一種政府與民間共同舉辦協力模式。

在實證上，透過訪談分析當前我國長照業務推動中的協力關係與治理過程，認為長照 1.0 政策執行中的一些問題，應在長照 2.0 中予以改善，如長照業務的協力關係定位、資源分配與治理成效。這點在相當程度上回應了 Ansell 與 Gash 的觀點，即協力過程宜減少權力和資源不對等情形，以增加利害關係人參與協力行動的意願；而一套具有正式機制的設計，也是協力成功的助力。在訪談過程中，意識到長期照顧「產業化」發展趨勢，以及縣市長期照顧資源分配不均的兩難和困境，研究者亦同時整理分析此現象對於長照體系所造成的問題，得到以下主要發現與建議：

## 一、建構平等互惠的公私協力夥伴關係

良好公私協力夥伴關係，其基本要素為雙方必須建立在擴大資源之佈建、服務對象之增加、服務項目的擴大等共同目標下，在互惠、互利、互信基礎下，共享資源與專業之整合，並共同承擔責任與風險，如此才能化解與尊重各自因角色不同產生的各種差異。具體可行的有：簡化非營利長照服務單位核銷行政程序、提升經費支付效率與行政效率、以及穩定服務供給並加速設施與資源之佈建。而上述工作，要透過政府與非營利長照服務單位間的特約關係方能落實。

## 二、從「委託」關係轉變為「特約」關係

政府與長照機構間之關係必須建立在合法的架構之下，一直以來即透過政府採購法來達到防弊，其服務多以公開招標方式進行，行政程序繁瑣，核銷作業冗長。如此，政府與非營利長照服務單位間是一種委託關係，本質上和現實上很難維持平等互惠原則。因此，建議在長照 2.0 制度中，將非營利長照服務單位與政府改以全民健保制度中的「特約」關係進行合作。

### 三、解決中央與地方資源分配不均問題

針對各地方政府資源分配有不均之情形，根源自中央「統籌分配款」問題，某些地方政府會在預算短缺和補助分配限制下，考量與當地非營利單位之合作方式，也會因此影響地方政府投入長期照顧的多寡。因為縣市政府用在長照設施的經費有限，必須透過中央的力量加以協助。長服法第 15 條規定長照財源採「稅收制」，未來透過固定稅收制度來做合理分配，以達到各地區資源的均衡。

### 四、確立長照財源專款專用

長服法規定應設置「長照特種基金」來提供長照服務，達到擴增與普及長照服務量能、促進長照相關資源發展、提升服務品質與效能、充實並均衡服務與人力資源及補助各項經費。其基金來自稅收，並且專款專用。目前長照計畫都納入縣市預算編列，其不足之處，未來由中央撥補長照特種基金經費補助，以均衡地方資源發展，使服務更深入偏鄉與山區，讓服務更加到位。

### 五、及早因應與規劃長照「產業化」發展趨勢

目前老年化現象加速，長期照顧之需求增加，在服務供不應求之情形下，長期照顧「產業化」勢難避免。但要如何因應？非營利長照服務單位、學者與政府部門對此看法見仁見智。非營利長照服務單位管理者大多認為市場開放將使其生存面臨考驗，也會導致非營利長照服務單位市場化；學者與政府認為長照真正提供服務的仍以非營利長照服務單位為主，但有關長照周邊之健康產業市場化，則有利長照服務的發展。建議及早規劃長照「產業化」後的配套措施，規範不適合發展成產業之服務項目，仍由政府與非營利單位承擔，避免社會弱勢者邊緣化的可能。

然本文之研究對象為僅限於政府官員、學者、以及非營利長照機構管理者，即皆是從「服務提供者」之角度提出觀察與看法，對於長照服務之接受者、購買者，或是照顧者的態度與意向並未加以著墨。研究結果可能提供未來長照政策規劃上的建議，解決長照 1.0 之執行困境，使長照 2.0 之規劃與執行更加完善，但研究建議未來仍可從服務使用者，以及照顧服務員，尤其是占多數比例的女性照服員的角



度，來探討相關執行上的問題，應能獲得更加貼近的發現，也可以讓臺灣長期照顧政策之研究更加完善，另外，對於 2017 年上路之新版長照政策的執行狀況，亦值得繼續追蹤觀察。

## 參考文獻

- 王順民、黃明發（2012）。關於長期照顧機構管理約制的若干芻議，取自：  
<http://www.npf.org.tw/3/10760>。
- 行政院（2016）。長期照顧服務法部分條文修正草案，取自：  
[https://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/agenda1/02/pdf/09/02/06/LCEWA01\\_090206\\_00074.pdf](https://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/agenda1/02/pdf/09/02/06/LCEWA01_090206_00074.pdf)。
- 吳英明（1993）。公私部門協力關係和「公民參與」之探討。**中國行政評論**，2（3），1-14。
- 吳英明（1996）。**公私部門協力關係之研究：兼論公私部門聯合開發與都是發展**。高雄：麗文。
- 李玉春（2017）。長期照顧服務法之立法、修法與預期影響。**月旦醫事法報告**，4，9-21。
- 李宗勳（2004）。公私協力與委外化的效應與價值：一項進行中的治理改造工程。**公共行政學報**，12，41-77。
- 林金立（2017）。稅金、保險，錢怎麼來？怎麼花？**月旦醫事法報告**，4，22-30。
- 林淑馨（2012）。**公共管理**。臺北：巨流。
- 林淑馨（2015）。我國非營利組織與地方政府協力現況之初探與反思：以臺北市為例。**文官制度季刊**，7（2），17-45。
- 林淑馨（2016）。臺灣非營利組織與地方政府協力的實證分析：以六縣市為例。**政治科學論叢**，69，103-148。
- 松下啓一（2002）。**新しい公共と自治体**。東京：信山社。
- 孫本初（2013）。**新公共管理**（五版）。臺北：一品。
- 孫本初、鍾京佑（2006）。從地方政府到地方治理：網絡治理之分析。**中國地方自治**，59（4），33-54。
- 張建威、曾冠球（2013）。協力治理觀點下影響臺北市長期照顧管理中心組織運作之因素。**法政學報**，25，119-150。
- 陳予康（2013）。非營利組織在政府政策網絡中角色之研究：以長期照護政策為例。**T & D 飛訊**，166，1-21。

- 陳敦源、張世杰（2010）。公私協力夥伴關係的弔詭。 *文官制度季刊*，2（3），17-71。
- 曾冠球（2017）。良善協力治理下的公共服務民間夥伴關係。 *國土及公共治理季刊*，5（1），67-79。
- 衛生福利部（2007）。我國長期照顧十年計畫：大溫暖社會福利套案之旗艦計畫（核定本），取自：  
<https://www.youthhub.tw/upload/file/20130619102902701.doc>。
- 衛生福利部（2016）。長期照顧十年計畫 2.0（106~115 年）（核定本），取自：  
[https://www.ey.gov.tw/hot\\_topic.aspx?n=A1C2B2C174E64DE7&page=2&PageSize=20](https://www.ey.gov.tw/hot_topic.aspx?n=A1C2B2C174E64DE7&page=2&PageSize=20)。
- 謝宜臻（2014）。臺灣後威權時代興起的环境協力治理：以封溪護魚為案例（1996-2010），分析架構建立的思考。載於曾光正、邱毓斌（編），*南方的公民實踐與社會生活*（523-575）。屏東：國立屏東教育大學。
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
- Brinkerhoff, D. W., & Crosby, B. L. (2002). *Managing policy reform: Concepts and tools for decision makers in developing and transitioning countries*. Boulder, CO: Kumarian.
- Cooper, T. L., Bryer, T. A., & Meek, J. W. (2006). Citizen-centered collaborative public management. *Public Administration Review*, 66(s1), 76-88.
- Leach, W. D. (2006). Collaborative public management and democracy: Evidence from western watershed partnerships. *Public Administration Review*, 66(s1), 100-110.
- McGuire, M. (2006). Collaborative public management: Assessing what we know and how we know it. *Public Administration Review*, 66(s1), 33-43.
- Witesman, E. M. (2010). Order beyond Crisis: Organizing considerations across the public service configuration life cycle. *Public Administration Review*, 70(3), 361-366.

# Implementation and Prospect of Long-term Care Policy in Taiwan: An Analysis Based on Public-Private Partnership Governance

Rong-Yang Huang, Yu-Han Chen \*

## Abstract

Taiwan will enter the so-called “hyper-aged society” by 2026. The demand for long-term care has increased rapidly due to the rising elderly population. In view of this, the ROC government is actively promoting long-term care policies: implemented of the “Long-term Care Ten-year Plan” since 2008, introduced the “Long-term Care Service Act” and enacted on June 3 of 2017. The so-called “Long-term Care Ten-year Plan 2.0” has recently commenced since November 2016. Government recognized its limit of capacity and resources, and seeking to collaborate with private sectors or nonprofit organizations, through related networks or platforms for providing a better service with effective integration of resources. However, how to reach collaboration effectively between the public and the non-profit long-term care units, and also maintain this partnership of equality and mutual benefit, is a subject worth exploring. Based on this, this study makes an

---

\* Rong-Yang Huang, Associate Professor, Department of Public Administration and Management, Chinese Culture University, email: eryh25@gmail.com; Yu-Han Chen, Research Assistant, Department of Public Administration and Management, Chinese Culture University, email: tina850730@gmail.com.

empirical analysis of Taiwan's long-term care policy and service, discusses the relationship between nonprofit organizations and government within the implementation of the Long-term Care Ten-year Plan 2.0 policy. It uses literature review to explore the essence and type of public and private cooperation, and to understand the elements of their collaboration; in empirical, through the qualitative research, interviewed selected executive director of non-profit units, government agencies and specialists, for examining the interactions among organizations and government in policy implementation. The study found that nowadays long-term care service in Taiwan appears a type and structure of entrusted, so that non-profit long units and the government is not a reciprocal status, it is difficult to create equal and mutually beneficial partnership; Moreover, a simplified administrative and funding process, would be important factors that impact the effort and investment of long-term care units which participating in the business. It is worth noting that “commercialize” of long-term care service seems to be trend in the future. How to reach an equilibrium point between private sector and non-profit organizations in the long-term care policy would be another question to think about.

**Keywords:** collaborative governance; public-private partnership; nonprofit organization; Long-term Care Plan 2.0



# 如何評估道德政策執行績效？ 以我國地方政府動物保護績效指標之 建構為例\*

吳宗憲\*\*

## 《摘要》

政府雖然具有「社會價值的權威分配」的功能，但是，每當政府試圖透過行政系統，給予某一特定道德價值正當性時，卻飽受來自各方的指責與反彈，要如何能夠評估道德性質的政策之執行績效，更是難上加難。

本文透過德菲法及 AHP 方法蒐集資料後發現，過往的動物保護行政業務評估時，有過於重視「輸入導向」指標的傾向，雖已往「績效導向」、「結果導向」與「公民驅動導向」指標演進，但「脈絡構面」指標仍未受到重視。因此，在臺灣未來將面臨越發頻繁的道德爭議政策之時，學界有必要對此類指標投注更多心血，才能妥善解決當下面臨的各種道德政策（包括動物保護政策）之困境。

[關鍵詞]：道德、道德政策、績效指標、動物保護

---

投稿日期：107 年 3 月 14 日。

\* 作者首先要感謝科技部在本研究案經費上的補助（編號：102-2410-H-024-002），此外，本論文曾在 2013 年 11 月政治大學主辦之「第 5 屆發展研究年會—發展：危機與安全」學術研討會中發表，作者感謝當時的評論人國立臺灣師範大學科學教育研究所劉湘瑤教授所提供的建設性意見與指正。最後，作者亦非常感謝兩位匿名審查人所提供的寶貴修正意見，惟文責仍由作者自負。

\*\* 國立臺南大學行政管理學系副教授，e-mail: wuchuanghsien@gmail.com。

## 壹、研究動機與目的

跟著西方民主國家的政治發展腳步，臺灣也逐漸從關心物質利益分配的「現代政治」環境，逐漸轉向關注倫理價值的「後現代政治」環境，這些倫理價值的議題，有時甚至還較利益分配的議題，引起社會更大的衝突。研究者試舉幾例：其一，犯下臺南市割喉殺童案的主嫌曾文欽說「在臺灣殺一、兩個人不會判死刑」，因而引起社會大眾對於廢死聯盟的義憤；<sup>1</sup> 其二，同志伴侶陳敬學和高治瑋因前往戶政事務所登記時卻遭戶政事務所拒絕，臺北高等行政法院嗣後請兩名法律學者以鑑定人身分出庭，兩位學者認為，行政機關不讓同志結婚，有違《憲法》基本人權（劉昌松，2012）；其三，臺中天馬牧場遭爆料，指稱占用國土，無照營業 5 年，民眾屢屢投訴，業者私下買賣草泥馬，園內草泥馬出現皮膚潰爛情形，還讓遊客騎象龜，虐待動物，質疑政府裝瞎，市府擺爛放縱業者（寇世菁，2012），上述這些議題，從領域來說，看似毫無相關，但卻都共同指向同一個問題核心——亦即「道德爭議」。

而執行這類道德議題的行政業務，已經成為官僚體系最棘手的難題之一。公務員可能會完全迷失在下面這些問題當中：提升死刑執行數，究竟是平復犧牲者傷痛的「道德」行為，還是透過公器殺戮的「不道德」行為？提升同性戀婚姻登記數，是落實反性別歧視的「道德」行為，抑或是違反上帝旨意的「不道德」行為？寬鬆的牧場管理標準，是造福業者的「道德」行為，或是物種歧視的「不道德」行為？公務員在面臨道德政策時，常會遭遇「做了你要下地獄、不做你也要下地獄」（Cooper, 2006: 106）的困境。因而，渠等面對迥然歧異的道德標準，其業務績效應在甚麼衡量指標下進行評估，無疑成為最難克服的議題。

在執行上述行政業務的公務員眼中，以往公共行政理論似乎缺乏指引的作用，傳統的決策樹分析、成本效益分析、線性規劃分析、賽局理論等可有效分析利益分配議題的政策工具，在這類議題的分析上都無法發揮效果。而用來評估以往行政績效的幾種指標概念，例如：投入資源多寡、完成政策的效率、顧客滿意程度，甚至

---

<sup>1</sup> 參閱林思慧（2012年12月4日）。同志登記婚姻遭拒 學者批暴政，取自：<http://goo.gl/jnqEYi>（檢閱日期：2012年12月4日）。



公民參與的程度，這幾個面向的概念，即便投入在道德政策的行政績效評估上，也似乎都無法使這類政策爭議能夠有效解決。因為，死後世界、先天性向、動物意識、言論自由，均尚未能以科學理性進行分析，因而無法計算出政策效益的孰優孰劣，也就無法使用傳統柏瑞圖分析（包括對犧牲者的利益補償）解決問題。而績效指標當中針對投入、效率、滿意度及參與度所設計的面向，因為參與民眾的正反對立性，有時候反而使得政策產生「治絲益棼」的困境。

這些政策個案，政治學界在政策類型學中將之稱為「道德政策」，屬冷僻領域，而在公共行政學界，此一領域更是受到忽略。然而，政府實際執行此類道德議題之官僚機構卻不在少數，法務部獄政機構（死刑）、內政部戶政機構（同性戀）、農委會動物保護機構（動物保護）、以及教育部訓育機構（道德教育）等，均包括在內，而因行政理論的缺乏，此類政策無法透過政策評估瞭解行政績效，公務員們多半只能原地打轉，徒呼負負，徒然斲傷士氣，而作為公共行政學術研究者，自不應置外此政策領域，對公務員們所處困境視若無睹。

本文希望能由「績效衡量」開始，了解與解決此類道德政策的困境，其行政「績效指標」應該如何建構，而為了從理論面聚焦實務，避免泛泛而論，本研究將研究我國動物保護行政績效指標的建構。

本研究第一部分，將探索傳統行政績效指標研究的演進、道德政策為傳統研究帶來的挑戰及可能的新指標面向；第二部分，則是介紹德菲法及層級分析法（analytic hierarchy process, AHP）在本研究當中的應用；第三部分，將以實證結果分析本研究所建構的指標面向的合宜性；最後第四部分，則根據研究結果產生政策建議。

本研究貢獻有兩方面：在實務上，本研究從實務上重新建構屬於我國動物保護行政績效的評估指標，或可改善指標現況下，常遭遇民眾強烈批判績效不彰的問題。在理論上，經由本研究建構的道德政策績效指標，可供未來其他道德政策運作時的有效參考，這其中包括了道德政策應該包含哪些指標構面，以及這些指標構面應該給予多少的重要性（權重），希望未來能透過這一新的績效指標架構，使上述道德政策的困境逐漸消融。

## 貳、文獻探討暨評估指標構面的建立

### 一、行政績效管理的演進

究竟政府在進行業務評估時，應該將哪些重心作為績效評估的指標，向來是困難回答的問題。Carter、Klein 與 Day (1992) 引用系統論的觀點，主張建構績效指標可從投入、過程、產出、結果等 4 個層面加以考量；Burningham (1992) 則認為績效評估指標應體現職責 (accountability)、控制 (control) 和發展 (development) 等 3 方面，Burningham 的觀點與 Peter Smith, Neil Carter 等學者的觀點相似，皆主張績效指標擁有兩種意涵：「組織內部意涵」與「組織外部意涵」(Carter, 1989)；MacRae (1985) 的「政策指標」(policy indicators) 概念，則主張政策指標建構，應涵蓋下列意涵：第一、政策指標包含「純經濟效益」(net economic benefit)、主觀性福祉 (subjective well-being) 及公平性 (equity) 等 3 種類型目的價值 (end values)；第二、政策指標不僅是政策目標導向，亦是問題解決 (problem-solving) 導向，並納入倫理性與規範性的價值；第三、政策指標著眼於政策利害關係人 (stakeholders) 的需求，藉由衡量某一政策的合理性和可行性，來反映相關民眾的價值或偏好；第四、政策指標的變項主要來自「專家社群」(expert community) 和「政治社群」(political community) 的價值，為了處理這兩個社群對於政策的認知差距與價值衝突，採用「民眾參與」(citizens participation)、「社群對話」及「民主決策程序」(例如立法程序) 等措施，將有助於建立政策指標的機制。

上述學者所提及的觀點，原則上可以歸納為 4 種取向，首先、政府的績效評估必須重視是否對關心的施政方向投入足夠的資源，此為「輸入導向」(input-oriented) 的控制，關切的是政策運作過程中的預算與成本。

接下來的第二階段，便是在投入資源之後，是否能夠有效地檢驗該項投入資源的產出及效率，其管理重心在於「績效」(performance)，強調「輸入與產出的關係」(input-output relations)，透過績效評估所提供的相關資訊，做為行政管理、決策制定、資源分配、契約履行評量的基準，績效導向的管理自然比輸入導向的控管制度進步，並且具有效能 (Ammons, 1996)。

然而，政府的評估，還必須考慮到質的民眾滿意度，這是第三階段的重心，強調「品質」與「結果導向」。盛行於 1980 年代的全面品質管理（TQM）便是這樣的產物。

最後，第四個階段的重心則是「公民驅動之政府績效管理」（citizen-driven government performance）（胡龍騰，2007），Denhardt 與 Denhardt 夫婦（2000）便提出「新公共服務」（new public service）觀，直指政府的角色並不在於社會領航（steering），而在於協助公民聯結並實現公民的共同利益。因此，前述民眾僅能由滿意度調查等消極途徑評量政府施政之情況，必須有所改變，其重心側重在決策權向外分享的過程，能將地方事務利害關係人共同納入，並參與地方治理及績效評估的工作（朱景鵬、朱鎮明，2004：50-51）。

## 二、適用道德政策行政績效的評估指標

### （一）道德政策的內涵與種類

道德政策（morality policy）指的是「至少有一個政策倡議聯盟，將某一該議題視為道德或罪惡，並且以道德訴求來倡議該政策」（Haider-Markel & Meier, 1996: 333; Meier, 1994: 4; Mooney & Lee, 1995）。Studlar（2001: 46）全面性地透過道德政策文獻檢閱，將各國所認知的道德性政策議題進行全面性的彙整，發現民主國家中的道德政策包括了：墮胎合法化、賭博合法化，濫用毒品與藥物的去道德化、學校禱告、動物權及保護、同性戀婚姻合法化、廢除死刑、性產業管制、婚姻制度鬆綁、安樂死、女權、少數族裔人權、槍械管制等。這些道德政策中，又有學者根據其運作的特性，區分為共識型（consensus）的道德政策及爭議型（contentious）的道德政策（Mooney & Lee, 2000）。

在共識型的道德政策方面，Meier 以毒品、性交易的需求為例，說明由於道德政策的某一方具高度正當性，因此公民面對這類「罪惡」行為，其意見會形成圖 1 的人口分布（Meier, 1999: 683），但是，Smith（1999: 731）則從人性的實際需求來看，人們對這種「罪惡」行為的厭惡，其實不如圖 1 的極端（而如圖 2 的型態）。

這就是道德理想與現實結果之間的落差，公民雖然基於道德理想，口頭上提倡或遵守某些規範，但實際上卻未必如此行事，形成「雙面人的潛規則」（two-faced

de facto policy) ( Studlar, 2001: 38 ) , 「心口不一」, 「說一套做一套」 ( Mylchreest, 2001: 227; Szymanski, 1997 ) 的狀況。

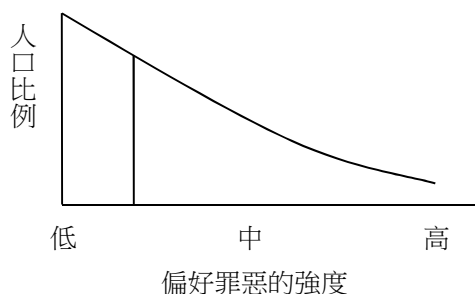


圖 1 公民宣稱對罪惡的需求  
(pronounced demand for sin)

資料來源：Meier (1999: 683)。

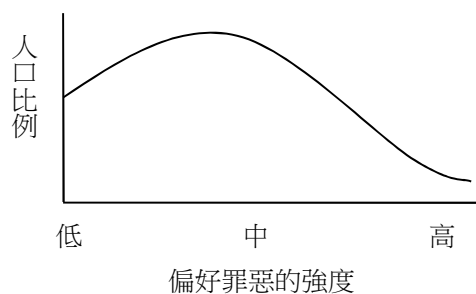


圖 2 公民實際對罪惡的需求  
(the truth demand for sin)

資料來源：Meier (1999: 682)。

而這種「雙面人的潛規則」也展現在集體行為層面，一方面，民意同意政府應禁止某些「罪惡政治」，然而，俟政府實際執行道德政策須支出龐大的資源（例如財力、人力、權威等）時，民眾卻又不願意承受這些成本（Meier, 1994: 12），使得政策無法貫徹。因而，道德政策在政策執行過程中，如何能說服大眾，提供支持政策執行的足夠資源，克服道德理想與現實結果之間的落差，乃為重點工作之一。

另外一面，則是所謂的「爭議型道德政策」。即當公眾面對爭議性的道德政策時，占多數的社會輿論，通常是比較傾向保守的立場，且渠等不太會積極行動。相反地，站在反面的改革者，行動往往會較為激進（Tatalovich & Daynes, 1998: 263），以同性戀婚姻政策為例，多數的公眾輿論通常會比較保守，立場偏向反對同性戀婚姻，然而，其反對行動的強度，則不如贊成同性戀婚姻者強烈。正因為衝突雙方的保守者與變革者，有極大的差異，使得公民在討論道德政策議題時，比較容易受到價值，而非物質需求所影響（Lewis, 2006; Patton, 2007），並且因為議題的低技術性，公民表達政策意見的動機強烈，動輒要求透過公民投票解決爭議（Carmines & Stimson, 1980; Gormley, 1986; Haider-Markel, 1999），造成政策的嚴重對立。

## （二）道德政策的施行與 CIPP 評估模式的啟發

前文所述，公共行政學界過去所重視的評估指標，雖然已從「輸入導向」的指

標，逐步地往「績效導向」、「結果導向」指標演進，晚期則開始重視「公民驅動導向」的指標，但是，吾人若觀察道德政策的運作，並不難發現，若過於重視績效導向、結果導向、公民驅動導向的指標，在道德政策的落實過程中，可能會產生因道德價值爭議，而使指標難以落實，以及因理想過高，而設計出無法執行指標的困境，因此，績效指標應該如何設計，是為兩難，這也就是本研究將著力的重點。

既然公共行政績效評估的歷史經驗中，不論是最早的「輸入導向」、「績效導向」評估、乃至於「結果導向」評估，甚或是「公民驅動導向」評估，都無法有效地解決道德政策績效評估的困境，本研究乃轉向其他學術領域找尋評估機制，然而絕大多數的組織、企管領域績效管理所論及之評估機制，雖名稱相異，但多亦不脫上述 4 種評估模型。但吾人認為，因道德政策不僅係行政管理議題，亦高度涉入價值倫理、理念的反省轉換，或許 Stufflebeam (2003: 2) 所設計的 CIPP 評估模式可獲得設計指標的啟發，尤其，其中「脈絡評估」(context evaluation) 或可彌補過去無法評估道德政策績效之缺憾。以下謹先介紹 CIPP 評估模式，嗣說明何以其適用於道德政策之政策評估。

在 CIPP 評估模式中，CIPP 為脈絡、輸入 (input evaluation)、過程 (process evaluation) 及結果 (product evaluation) 等 4 種評估，其第一個英文字母的簡寫。依據 Stufflebeam (2003: 2-4) 的看法，「輸入評估」的主要取向，在於為一項變革方案指示行動方針，其方式是尋求各種可能的途徑，並嚴加考察。基本上，輸入評估應該定義並測定相關的途徑，為客戶克服財務限制，尋找潛在的資源，輔助決策者準備所要執行的途徑。「過程評估」則是對一個實施中的計畫，作連續不斷的查核，其目的之一是在對管理人員及執行人員提供回饋，以瞭解方案的進度為何，是否依照原訂計畫實施，順利達成效率以外的多元目標。「結果評估」的目的，是在確定方案符合需求的程度，並廣泛地檢視方案的效果，因此結果評估要蒐集關係人對計畫的判斷，要從母群體、子群體、甚至是個人等數個有利的角度來檢視成果 (王全興，2009：13-18)。最後，「脈絡評估」採用的方法及其範圍，包括蒐集與母群體成員，以及其周遭環境有關的多樣化資訊，並管理多種的分析型態。其中一個常用的起始點是：詢問評估的客戶及其他的關係人，以幫助界定研究的範圍。其次，評估人員可能採用多種的技術，以產生並測試有關所需的服務，以及現有服務的改變等等的假設，同時，如果觀眾需要檢視在目前狀態及背景脈絡上所做的努

力，以便使決策者避免過去的錯誤，則必須包括歷史性分析與文獻回顧。

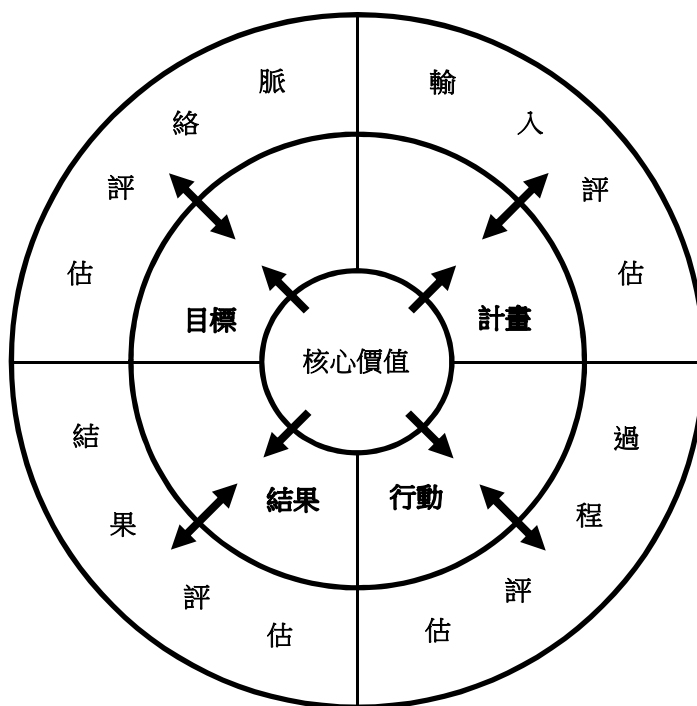


圖 3 CIPP 評估模式的主要因素及其計畫的關係圖

資料來源：Stufflebeam (2003: 7)。

前已提及，道德政策評估指標的設計困境，乃來自於兩類道德政策所造成的問題，一方面爭議型道德政策常使得多方歧異價值無法獲得共識，具一致性的指標便難以設計；另一方面則是共識型道德政策，使得參與公民的高度理想性無法和其行動產生平衡，因而使得設計的指標不切實際。

而這兩個問題，即便採取前節所提到晚近才興起的「公民驅動」類型的指標，都還是無法解決公民參與過度，或者過於理想化參與的困境。惟一解決問題之道，在公民與政府互動的同時，雙方能夠在具有事實背景資料作為資料的狀況下進行參與，才能有助於政府與各方利害相關人各方反省調整，尋求有意義的共識。

而揆諸 CIPP 模型中的脈絡評估 (C) 面向，便符合這樣的需求，其強調蒐集與母群體成員及其周遭環境有關的多樣化資訊，檢視在目前狀態及背景脈絡上所做的努力，甚至幫助重新界定績效評估的範圍與假定，以便使決策者避免過去的錯誤，

更重視在各方參與過程中，對於背景的了解與價值的反思。而因為這一個面向的指標，使得 CIPP 模式的應用，能夠達成促進成長，並協助機構領導者及其部屬有系統地獲取及利用回饋，不僅揭示了每一類評估的階段性任務，前一階段的評估結果，還要能當成是否繼續下一階段評估或方案運作的決策依據（王全興，2009：6-7）；從精神上看來，CIPP 模式的後設假定，著重在改善而非驗證（Stufflebeam, 1969, 2007），特別適用於評估教育或理念型的政策，此點，與本文期望藉由一套完整之評估指標建立方法，提供有效資訊，協助決策者進行審議，以及改善動物保護政策行政品質的想法不謀而合。爰此，本研究將試以 CIPP 模型為基礎，用以整併既有的行政管理指標分類，產生新的類型，並將之用以分析動物保護行政業務，了解該指標系統的適當性。

本研究以 CIPP 評估模型為基礎（如表 1），發現 CIPP 評估模型當中的「輸入評估（I）指標」，重視的是政策方案的資源投注與效率，因而可涵蓋過往行政管理的「輸入導向」與「績效導向」指標；而 CIPP 評估模型當中的「過程評估（P）指標」重視的是公民的參與，因此可對應過往行政管理中的「公民驅動導向指標」；

表 1 設計道德政策評估指標之分析表

	指標面向之設計理念來源	政府業務評估須重視的價值	過去文獻指標名稱	本研究指標名稱
道德政策指標困境之解決之道	CIPP 模型中的脈絡評估（C）	政府與公民須根據個別治理區域的條件，因地制宜地規劃出適合該區域的治理策略及評估指標。	無	脈絡指標
	CIPP 模型中的輸入評估（I）	強調管制機關運作的預算與成本，必須受到代議機構的控制，避免行政機關專斷，並且地方需確定成本與產品間的關連性，透過績效評估所提供的相關資訊，做為行政管理的基準。	「輸入導向」指標 「績效導向」指標	輸入指標
	CIPP 模型中的過程評估（P）	將引領方向的主導權歸還給公民，地方事務利害關係人，必須共同納入並參與地方治理及績效評估的工作。	「公民驅動導向指標」	過程指標
	CIPP 模型中的結果評估（P）	施政者必須關注服務結果（outcome）與品質評量，例如顧客滿意度。專注於品質與效能，而非僅僅思慮經濟導向而已。	「結果導向」指標	成效指標

資料來源：本研究整理。

此外，CIPP 評估模型當中的「結果評估（P）指標」，重視的是服務的實際感受及結果，等同於過往行政管理的「結果導向」指標；但 CIPP 評估模型當中的「脈絡評估（C）指標」，強調公民在參與指標設計過程中，採納循證（evidence-based）的資訊後，透過與各方所欲目標之間的反覆辯證、反省與討論，該指標分類是過往行政管理領域所未見者，本研究根據此面向指標的精神，將之命名為「脈絡指標」。不同指標的名稱及其重視的價值，列表說明如表 1。本研究中，將 CIPP 模型中 4 種不同性質的指標，分別取名為脈絡指標、輸入指標、過程指標、以及成效指標。

## 參、地方政府動物保護之政策爭議與績效評估概述

前文提及，民主國家中的道德政策包括了：墮胎合法化、賭博合法化，濫用藥物去道德化、學校禱告、動物權及保護、同性戀婚姻合法化、廢除死刑、性產業管制、婚姻制度鬆綁、安樂死、女權、少數族裔人權、槍械管制等。本文之所以特別選擇動物保護議題作為分析的主軸，實因兩方面的理由，首先，從學術面來說，本文認為動物保護議題較具研究的可行性，並能擴展議題的豐富性。另外，從實務面來說，動物保護政策指標的設計困境，屢屢造成各界扞格，成為行政執行的兩難，尋求其解決之道已成當務之急。

從理論上來說，前述道德政策，幾乎都會傾向於共識型或者爭議型兩種特性中的某一類，但相較之下，動物保護政策同時兼具有兩種特質，例如：在對於流浪犬是否能夠給予安樂死的議題上，社會呈現兩極的對立狀況，但是對於違法寵物業者的管制，社會呈現高度的共識（吳宗憲，2012），因此，動物保護政策兼具有兩種特性，作為研究主題更具理論的涵蓋性。

從實務面來說，我地方政府目前動物保護業務績效評估指標不可謂缺乏，目前已使用的兩類指標，其一是「動物保護業務執行績效評估」指標；其二則是針對「辦理動物（犬、貓）收容、捕捉業務評估」所設計之指標，每年中央政府均會根據上述兩類指標，分別對地方政府進行評估，分直轄市與一般縣市兩組評比，選出特優、優等、甲等及待改進名次，並根據結果給予獎懲，此外，因應動物保護法當中針對實驗動物的查核工作，農委會亦設計實驗動物管理的查核指標。



然而，動物保護政策作為道德政策，在執行面上，常常也會遭遇同樣的兩種治理問題：首先便是動物保護團體與一般民眾，對政府應執行何種政策之意見迥異的問題（吳宗憲，2012），舉例而言，動物保護團體認為政府以流浪犬捕犬數量或者安樂死數量作為指標，是傷害動物而非保護動物，但政府卻認為流浪動物在外，易受意外或易攻擊路人，因此將流浪犬捕捉到收容所，是愛護動物的指標（林雨佑，2014）。另一方面，動物保護指標由於其道德性，常會設計出標準過高的執行規範，但是由於民眾的「心口不一」的支持，使得執法人力不足，並且執行管制政策時遭受強大的反彈（吳宗憲，2012），舉例來說，近年來不論是違法寵物業的查核評估（江幸芸，2014）；虐待動物的查緝（吳旻洲，2014），都遭遇徒法不足以自行的困境。

因此，即便是受中央政府評估獲得「績優」單位的地方政府或者獲得「績優公務員」的公務員，仍然受到來自民間動保團體的各種批判撻伐，因而公私部門間的互動狀況衝突不斷，難以有效形成執法標準，也使得國內動物保護行政人員充滿無力感，流動率極高（周永捷，2008），經驗無法累積，業務無從持續，惡性循環之下，使得動物保護行政工作難以推動。

## 肆、指標彙整及研究操作

本研究將透過整合國內專家學者的多元意見，形成本土的動物保護績效指標，使用的方法包括三回合的德菲法，透過增刪、修正及調整指標的內容，俟指標系統完成後，再進一步透過 AHP 法以決定各指標（以及指標面向）的權重。然而，一般在進行德菲法以及 AHP 方法之前，通常會透過以往文獻的整理，了解國內外相關政策指標的內容，以作為後續進行德菲法及 AHP 方法的基礎。因此，以下將先整理國內外動物保護績效指標開始，之後再進一步透過德菲法及 AHP 方法，形成屬於我國的動物保護行政績效指標。

### 一、國內外地方政府動物保護行政績效指標之彙整

由於我國動物保護行政法係將野生動物排除在外，評估動物保護業務機關之指標，並不包含野生動物之業務，是故將該類業務指標，排除在本研究指標系統之

外。另需特別說明的是，由於國內對於各國動物保護的行政研究較少，因而，除了我中央政府既有用來評估地方政府的動物保護行政指標以外，本研究亦另外蒐集國外動物保護行政指標的文獻，經搜尋國外動物保護行政指標評估，以兩份動物保護組織的報告最為全面，在英國方面，世界著名的「皇家防止虐待動物協會」（Royal Society for the Prevention of Cruelty to Animals, RSPCA）曾出版了「福利國：近五年英國動物福利衡量（2005-2009）」（The Welfare State: Five Years Measuring Animal Welfare in the UK, 2005-2009）；在美國方面，「人道研究委員會」（Humane Research Council）亦出版了「美國動物保護現況之評估」（Measuring the Status of Animal Protection in the United States），其中亦包含了許多我國原未作為指標的項目，在刪除了英美兩國與野生動物相關的指標後，結合國內外目前曾經使用過之指標，得出指標共 77 項，在前節的 4 分類架構之下，整理出本研究的初步指標架構，其內容如附錄一。

從附錄一的指標系統中，吾人可以發現幾個重點。首先，動物保護相關的 4 大構面指標，恰可對照 CIPP 法 4 大構面，在脈絡評估構面下，分為大眾認知、法律管制及教育內涵等 3 個指標要素，共 11 項指標，其重點在分析整個社會的動物保護氛圍；在輸入評估構面下，可分為寵物業管理、收容所管理、動物管制管理、運用動物實驗之管理及一般行政管理等 5 個指標要素，共 37 項指標，是 4 個構面當中，涉及最多第一線動物保護業務項目者，重視的是各項政策資源的投入數量及效率；在過程評估構面下，又可分為公共關係及民眾滿意等兩個指標要素，共 10 項指標，著重的是政府與民間單位的互動關係；最後則是結果評估構面，其下分為同伴動物、經濟動物及實驗動物等 3 個指標要素，共計 19 項指標，其測量的重點，是政府如何使各類被人類使用的動物，包括飼養的同伴動物、食用的經濟動物、以及供教學醫學使用的實驗動物，能夠獲得儘量人道的對待。

## 二、研究之設計及操作

本研究以德菲法獲得地方政府行政績效指標，並進一步以 AHP 法對行政績效指標進行權重的分析。其中，德菲法又稱專家判斷法，屬於群體決策方法之一，透過一系列問卷調查或是數回合的討論，鼓勵專家有系統地思考與提供該項議題的意見，並且藉由研究者的彙整，使每位專家都能瞭解團隊中其他成員的意見（Linstone

& Turoff, 1975)。而 AHP 法為 1971 年匹茲堡大學教授 Saaty 所發展出來的方法，該方法主要應用在不確定情況下，以及具有多數個評估準則的決策問題上（鄧振源、曾國雄，1989）。AHP 法的理論簡單，同時又具實用性；因此，自發展以來，已被各研究單位普遍使用，其應用範圍相當廣泛，特別是應用在規劃、預測、判斷、資源分配及投資組合試算等方面都有不錯的效果。以下將結合德菲法（Dunn, 2004: 181-188）及 AHP 法的步驟，依序說明研究實際進行的程序：

### （一）議題詳述及倡議者的選擇

德菲法的實施重點，必須選擇具備該領域實務經驗及專業知識之不同立場受訪者，以組成德菲法小組。至於人數，Murry 與 Hammons（1995）認為，德菲法研究最適當的人數，應該多於 10 人，但不宜大於 30 人，否則容易因人數過多導致工作量繁雜，致使難以獲得有效的結論。另外，重要利害相關人的選擇方法有兩種，分別是事件法及機構法，事件法即邀請該政策中媒體指涉的重要參與者進入座談；而機構法則是在政府原有的決策機制當中，選擇適合具有代表性的決策諮詢成員進入座談（Laumann & Knoke, 1987）。本研究所使用的乃是機構法，由於我國動物保護法第 4 條規定，中央主管機關應遴聘專家、學者、相關機關及立案之民間動物保護團體代表，定期研擬動物保護政策及本法執行之檢討相關事宜，農委會便據此設計出 4 組的動物保護諮詢委員，包括動物保護行政組、同伴動物組、經濟動物組、實驗動物組等，每一組分別有正、副兩位召集人及數位專家學者。本研究因係涉及動物保護行政評估工作，因而乃以動物保護行政組為基礎，另外邀請其他三組的正、副召集人參與，因此成員包括中央與地方政府官員、產業界、非營利組織與學術界共 15 位。<sup>2</sup>

### （二）問卷設計

考量受訪者時間的配合與安排，本研究採取「修正式德菲法（Modified Delphi Method）」，該法實施步驟及統計方式，與一般德菲法大致相同，不同點在於第一回合問卷，係以參酌文獻中相關研究結果與本研究之目的，直接發展出結構性問

---

<sup>2</sup> 目前動物保護諮詢委員會議所邀集的專家學者尚稱多元，故本研究直接以機構法挑選研究對象，惟後續研究仍可嘗試改採「事件法」，或許從不同利害相關人所得研究結果之差異性的程度，能夠對於道德政策績效指標的建立模式，有不同的發現。

卷。此一方法可以節省許多時間，亦能讓參與研究的專家學者，立即將注意力集中在研究主題上，省去對開放性問卷的臆測，並提高問卷回收率（Murry & Hammons, 1995）。

### （三）各回合問卷的發放

在問卷結束之後，問卷會被收回，且隨即分析專家學者對於問卷作答結果的集中趨勢，並對於答案的極化與散亂程度進行評估。繼之，根據前一回合專家學者整體的意見，刪除問卷中不重要或不可行的指標項目，並修改或新增指標項目，以供下一回合問卷所用。更重要的是，必須將分析結果於下一回合問卷中，回饋給作答之每位專家學者。直至意見收斂為止。

本研究第一回問卷發放回收於 2013 年 9 月 1 日至 9 月 7 日，本研究階段共計發放 15 份問卷，回收及有效份數皆為 15 份，有效回收率 100%。繼之，於 2013 年 9 月 26 日至 9 月 29 日，實施第二回合問卷發放與回收，共計回收 15 份專家的有效問卷，有效回收率 100%。第二次問卷僅在指標上做文字的調整，問卷內容乃將第一回合問卷各構面之題項結果，以及受訪專家第一回合所勾選之選項顯示調查結果，並標註第一回合問卷專家建議新增及修改之項目，形成第二回合德菲專家問卷。

### （四）各回合問卷的修正

在各回合問卷發放之後，本研究根據以往作法，若在上一回合中達成「專家意見一致性」及「專家意見重要性」兩項標準的題項，便視為可接受之指標，而專家有意見之題項，則進行修改之後，再作為下一回合問卷內容，若修改後之指標亦達成「專家意見一致性」及「專家意見重要性」兩項標準，將進一步選入可接受之指標。

在專家意見一致性分析方面，過去德菲研究中關於四分位差的數值並無一致標準（楊宜真，1998），本研究採用 Holden 與 Wedman（1993）的看法，當四分位差的數值小於等於 0.6，則視該題項達到高度共識；若四分位差介於 0.6 與 1 之間，則視該題項達到中度共識；若四分位差大於 1，則視該題項未達共識（如表 2）。一般而言，若題項能達到中度共識以上程度，該題項便能選出作為指標。

表 2 四分位差一致性程度之判別

共識程度	四分位差值 (Q)
高度一致	$Q \leq 0.6$
中度一致	$0.6 < Q \leq 1$
低度一致	$Q > 1$

資料來源：Holden & Wedman (1993)。

另外，在專家意見重要性分析方面，本研究採用 Likert scale 的「五點量表」，評定值愈大，表示該指標的愈適當：「1」代表「非常不適當」，「2」代表「不適當」，「3」代表「普通」，「4」代表「適當」，「5」代表「非常適當」。本研究在指標重要性部分，係參照平均數加以評定，當平均數  $\geq 3.5$ ，即表示該指標項目屬於德菲專家團體認為重要之要素（劉協成，2006；王瑤芬、林美玲，2007），故予以保留其指標，並利用平均數的高低，將各項指標依序列出其重要程度之排序。

### （五）產生行政績效指標

本研究根據上述兩項標準，該指標之平均數  $\geq 3.5$ ，視為達成「專家意見重要性」標準，而當該指標之四分位差的數值小於等於 1，則視為達成「專家意見一致性」標準。進而擇選出動物保護行政績效指標。

### （六）AHP 專家座談

本研究共計發出 15 份問卷，AHP 法的核心在於透過問卷的填寫，確認各指標的權重，因此原可寄送專家學者分別填寫，惟因恐專家學者因不熟悉問卷填寫方式，因此研究者改為面對面指導問卷填寫，避免因誤解問卷題意影響信效度。但因專家學者時間比較難相互配合，因此分別安排了 6 次不同場次的 AHP 法專家座談（訪）談。

### （七）計算績效指標之權重

嗣後透過 Expert Choice 軟體，計算各個層級目標的權重值與一致性檢定。至於一致性檢定之標準，刀根黨（1993）曾指出，C.I.最好小於 0.1，視情況有時可容許到 0.15，但也有學者指出，C.I.值最大的容許範圍可達到 0.2（鄧振源，2002），而本研究設定 C.I.值若高於 0.2 者，則將該層級列為無效層級，不予列入計算。研究

者在訪談蒐集問卷資訊之後，經由一致性檢定，把不符合標準的權重值刪除後，計算出每一指標最後的 AHP 法整體平均權重。

## 伍、研究結果：地方政府動物保護指標與權重

本研究經過前節的研究程序，最終建構出「臺灣地方政府動物保護行政績效評估指標」，其架構如圖 4。

由於在德菲法分析時，專家學者對指標有諸多意見，包括指標名稱，歸屬的構面，甚至於每一構面下應包括哪些要素及次要素，都有修正意見。本研究最後將指標分為 4 大面向，分別是脈絡（context）、輸入（input）、過程（process）及成效（product）等 4 面向，4 面向名稱中，雖然結果構面與成效構面的名稱不同，但其精神是相同的。

經德菲法調整後的 4 大構面中，「輸入（input）構面」重視的是第一線動物保護業務項目的資源之投入數量及效率，在委員修正後，新建構成 4 要素：「一般行政管理」、「同伴動物數量及福利之管理」、「運用動物實驗之管理」以及「運用經濟動物之管理」要素，共計 23 個指標，特別需一提的是，由於國內動物保護工作重點是「同伴動物數量及福利之管理」，工作項目亦多且雜，因而在此要素之下，尚可再分為「動物數量之源頭管理」及「動物福利管理」兩個次要素；至於「成效（product）構面」，重視的是各類被人類使用的動物，包括飼養的同伴動物、食用的經濟動物及供教學醫學使用的實驗動物，能夠獲得儘量人道的對待，共計 5 項指標；另外，「過程（process）構面」重視的，則是政府透過行政透明的措施及開放參與的途徑，使民間能夠在政策的所有過程中，監督與驅動政府的政策，又分為「公共關係」及「公私協力」等兩個指標要素，共 6 項指標；至於最後的「脈絡（context）構面」，其重點在政府是否透過各種資訊蒐集的途徑，了解該地方管轄範圍內的動物保護脈絡資訊，俾利未來公民與政府進行政策討論時的基礎資訊，共 8 項指標。

綜觀 4 大構面，「輸入」及「成效」構面，與「動物福利」措施相關，前者重視福利措施的輸入，後者則重視福利措施的成效；相對地，「過程」及「脈絡」構面，則是涉及動物保護利害相關人間的互動模式，較屬「公共治理」關切的主題，惟前者重視互動途徑的建構，而後者重視互動內容的品質。

## 如何評估道德政策執行績效？以我國地方政府動物保護績效指標之建構為例

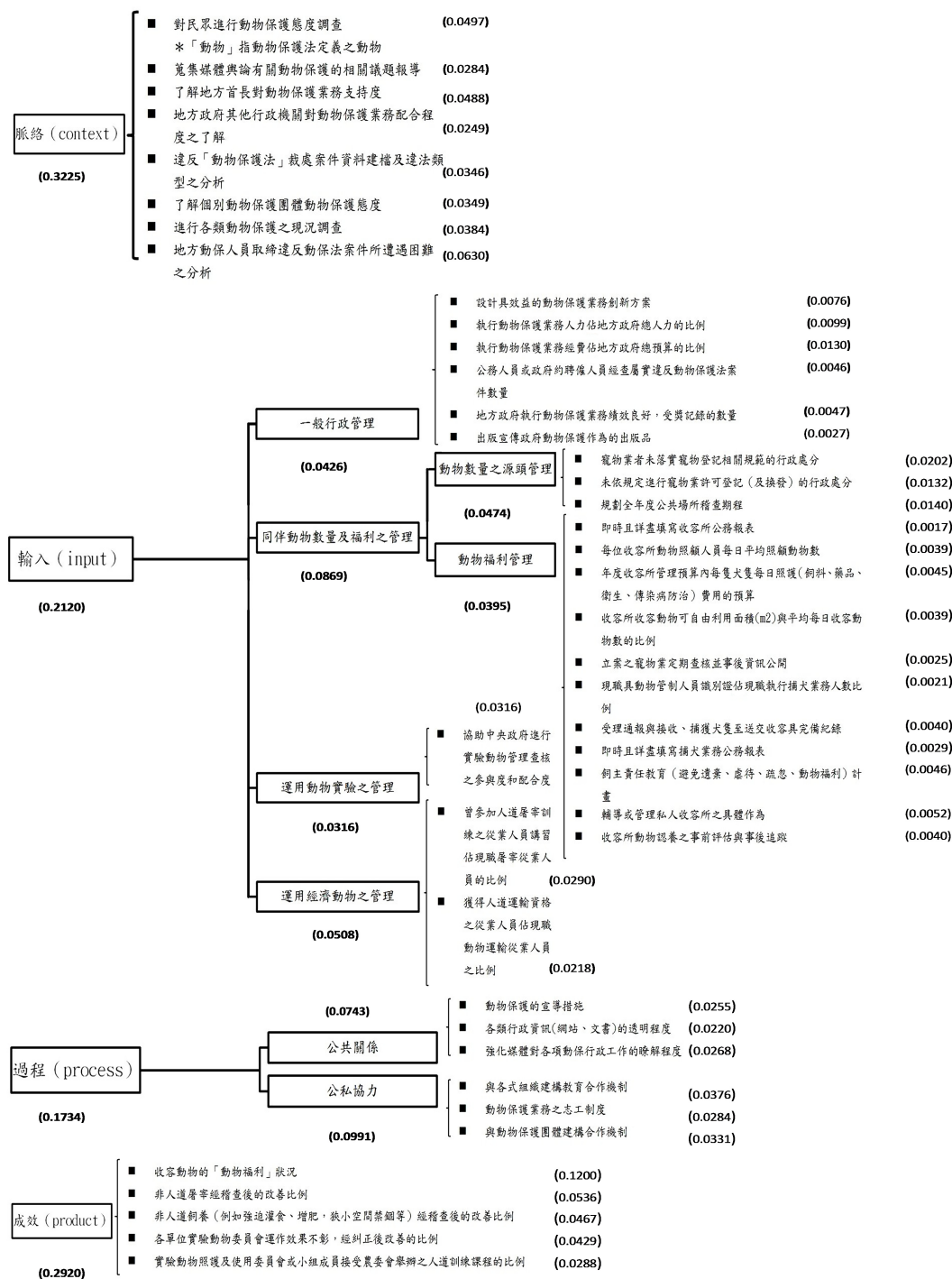


圖 4 臺灣地方政府動物保護行政績效評估指標架構圖

資料來源：本研究整理。

吾人謹將各指標權重列表呈現如圖 4。由 AHP 法所得之結果，吾人可發現，若就指標的 4 個構面加以比較，專家學者認為「脈絡」構面（0.3225）>「成效」構面（0.2920）>「輸入」構面（0.2120）>「過程」構面（0.1734）。而若由指標要素層面來看，則在「過程」輸入構面下，具合作精神的「公私協力」指標要素（0.0991）高於政府單方經營的「公共關係」指標要素（0.0743）；而在「輸入」構面下，最重要的仍是「同伴動物數量及福利之管理」要素（0.0869），其後是「運用經濟動物之管理」要素（0.0508），以及「一般行政管理」要素（0.0426）及「運用動物實驗之管理」要素（0.0316）。

## 陸、研究發現

### 一、當前國內動物保護行政指標的現況與困境

#### （一）我政府缺乏「脈絡」評估構面及部分「結果」評估構面指標

根據過往的行政管理文獻及 CIPP 模型，本研究將文獻中的指標整合為 4 類，包括：1. 輸入評估指標、2. 結果評估指標、3. 過程評估指標、4. 脈絡評估指標。而分析圖 4 可發現，我國過往所設計的動物保護指標（即附錄一中命名為「查核指標」、「業務指標」及「績效指標」3 類），較偏向「輸入」評估、「過程」評估構面，以及部分的「結果」評估構面，至於「脈絡」評估構面，則完全忽略。此若與英、美動物保護行政指標對照，則可發現，我國雖與英、美一樣，以「輸入評估指標」來評估動物保護績效，並透過民間參與，增加指標的可行性，並能關心績效本身產生的成本效益，相較許多國家甚且尚未制定動物保護法，遑論投入行政資源並進行考核，此點毋寧是我國進步之處。但不可否認的是，相較於英、美的動物保護指標，我國在「脈絡」評估構面方面幾乎付之闕如，「結果」評估構面上，也呈現僅重視同伴動物福利指標，而缺乏經濟動物及實驗動物的福利指標的現象。因此，將此兩構面的指標補足，將是我國未來動物保護指標的重要任務。

#### （二）過於重視民意但忽視審議的動物保護指標

承前所述，相較於英美兩國的指標，我國動物保護指標，多係「輸入」評估及「過程」評估構面，雖然表示我中央政府在評估動物保護業務工作時，除重視實際



投入的業務外，也相當著重相關利害關係團體的意見，將民主精神注入政策執行中。然而，曾出現在英、美兩國的「脈絡」評估構面的指標，卻完全不曾出現在國內的指標系統。但雖「脈絡」評估構面不在我國目前的指標系統內，但經過專家學者德菲法及 AHP 法所得之結果，吾人卻發現，「脈絡」構面，不但被視為重要的指標系統構面，甚且若就指標的 4 個構面加以比較，「脈絡」構面的分數最高（0.3225），還大於「成效」構面（0.2920）、「輸入」構面（0.2120）、以及「過程」構面（0.1734）。這顯示了我國動物保護指標的設計中，似乎有過度強化公民參與的問題，但卻缺乏循證討論的審議精神。這在當代強調民主系絡的行政執行趨勢中，是頗值得玩味的發現。因此，未來政府應更強化施政中的「審議精神」，以產生政策共識，否則，在紛亂的多元意見輸入之後，反而使得政府面臨資訊超載的治理困境。

### （三）不應只關注同伴動物的保護而忽視其他動物的處境

經過文獻分析後，所得出的指標系統，吾人發現，雖「結果」構面中，有若干的國內指標，但卻多集中在同伴動物面向上，其他諸如經濟動物保護等類的指標，只有在英、美兩國的指標系統當中才有，國內指標付之闕如，表示我國當前的動物保護工作所設計的評估指標，仍主觀地將指標僅僅設定在同伴動物的保護業務中。

但是，雖然從國外文獻發現，同伴動物外的其他類動物的福利亦需被關注，但是在經過德菲法及層級分析後，吾人亦發現，在「輸入」構面下，專家認為最重要的仍是「同伴動物數量及福利之管理」要素（0.0869），其後是「運用經濟動物之管理」要素（0.0508），以及「一般行政管理」要素（0.0426）及「運用動物實驗之管理」要素（0.0316），這表示專家學者雖然認為，國人應該認知到，其他動物福利也應該一併考量，但是就現階段的推動策略來說，同伴動物福利仍應最為關注。

## 二、動物保護指標須改進之處

### （一）政策指標須重視「實用性」

在文獻分析中所得，在脈絡構面下的指標，都是英、美兩國曾經使用的指標，然而，參與本研究的專家學者認為，圖 4 中，脈絡構面下的動物保護指標，所欲測

量者，係某區域社群的動物保護氛圍，此並非政府所能完全控制，將之歸責於地方政府不甚公平，因而建議將指標調整為政府所能控制的業務項目，舉例而言：「民眾認為同伴動物福利具有重要性的比例」，較偏某區域的社會氛圍，並無法直接與地方政府的績效成果相連結，因而將指標修改為「對民眾進行動物保護態度調查」。

## （二）政策指標須重視「全面性」

從文獻分析所得的指標構面來說，在輸入構面下，附錄一所列的指標項目較不具全面性，而在彙整專家學者意見後的圖 4 構面下，將經濟動物的利用管理，也列入指標系統，因而使得輸入構面下，能夠兼顧同伴動物、經濟動物與實驗動物，再搭配圖 4 當中的「成效」構面，亦使動物保護指標涵蓋了同伴動物、經濟動物與實驗動物等 3 個種類的數個指標，因而對動物保護的評估將更具全面性，除此之外，在圖 4 當中，同伴動物的管理此一指標要素下，再進一步區分為同伴動物源頭管理，與動物福利管理兩個次指標要素，其中，源頭管理便係針對國內流浪動物的嚴重困境而來，其扮演的功能與單純關心同伴動物福利的指標不同，因而更能提高指標的全面性。

## （三）政策指標須重視「策略性」

然而，雖然未來動物保護行政指標必須具備全面性，但是基於執行策略，如何對不同的指標面向應投入不同比例的資源，也是重要的工作，本研究結果顯示，從輸入構面的指標來看，「同伴動物數量及福利之管理」要素（0.0869）應投入最多的資源，其後是「運用經濟動物之管理」要素（0.0508），以及「一般行政管理」要素（0.0426），最後才是「運用動物實驗之管理」要素（0.0316）；另外，研究亦顯示，在過程構面下，具合作精神的「公私協力」指標要素（0.0991）其重要性應高於政府單方經營的「公共關係」指標要素（0.0743），表示政府應該在主動經營公私協力的平台，與在建立信任與合作關係上投注更多心力，而非僅僅單方面地改善公共關係。

### 三、未來建議

#### (一) 政策建議：新指標系統需逐步克服可行性困難

本研究完成後，已提供中央動物保護單位參考，為此，政府以此指標系統作為基礎，特別在 2013 年度委託工業技術研究院，進行指標可行性之檢討（工業技術研究院，2013），該報告雖認為新指標系統之構面完整，認為有 18 項新指標可採用。惟在進行 4 個地方動保機關（新北市、桃園縣、<sup>3</sup>宜蘭縣、新竹縣）訪談後，考慮數項可行性因素後，建議有 3 項指標可立即採用，包括：「設計具效益的動物保護業務創新方案」、「規劃全年度公共場所稽查期程」，以及「地方政府執行動物保護業務績效良好，受獎記錄的數量」，而其他指標需克服可行性問題後才能使用。

惟綜觀 3 項納入評估系統的新指標，仍均是輸入構面下的指標，本文倡議之「脈絡」評估構面的新指標均未被採用，甚為可惜，其中重要原因乃因政府整體動物保護行政資源拮据，主管單位在既有侷限下不易有嘗試性地調整。所幸，政府已於 2015 年 2 月 4 日通過的動物保護法第 4 條修正案中，新增「中央主管機關應遴聘專家……研擬……動物福利指標、動物福利白皮書，並每季檢討政策成效」的規範，要求中央政府動物保護單位投注行政資源完成此業務，行政院嗣後亦額外核定 5 年預算 7.29 億「加強動物保護行政效能計畫」，期待未來在此新增條文及增列預算之後，由於可用的行政資源增加，希望未來能夠增加「脈絡」評估構面的新指標逐步落實的可能性。

#### (二) 研究建議：建構道德政策 / 審議民主的連結來建構全面性的治理模式

面對道德政策難以治理的困境，過去道德政策理論的研究者，提出的解決策略，約可歸納為 3 個方向（吳宗憲，2012）：首先，在「問題認定」時，透過「重新架構」（reframing）問題或淡化問題（Vergari, 2001: 201）的方法，將道德政策轉化為一般政策（Mooney, 2001: 9），方能降低公民過度參與的狀況；其次，在政

---

<sup>3</sup> 規劃本研究時，桃園縣仍未升格為直轄市。

策網絡方面，除了民眾的參與以外，應主動將政策專家及實際執行政策的官僚意見納入考量（Meier, 1994: 247），而非僅被動順應民眾主張；最後，由於道德認知基本上個人成長文化背景相關，例如：反對墮胎及同性戀立場的民眾便與信奉天主教有密切關係（Roh & Berry, 2008; Haider-Markel, 1999），故政府可透過分眾宣導方式，對可能引起道德情緒的標的人口群事先進行說服（Vergari, 2001: 207）。

過往道德政策理論雖已經提出了一些零星解決問題的方法，然而，這些方法似乎較偏向「應然」的結果面，對於「實然」的過程應該如何設計，缺乏一個整體指引的精神。雖然眾人在了解道德政策的特性之後，都意識到應當去道德化，應當將官僚意見納入，應該視情境而進行宣導，然而，如何做到去道德化，官僚意見如何納入，以及如何進行說服，卻付之闕如。而在西方公眾討論道德政策（如同志婚姻、基因改造或廢除死刑）的經驗中，似乎越來越多地採用公民審議的各式方法，使得道德衝突得到某種程度的紓解（胡慧君、吳宗憲，2016；Dryzek, 1992），臺灣的民間與政府近年也積極地將之引入國內的政策討論當中，但這些解決道德爭議的策略，目前為止多半聚焦在「公民參與」的面向上，研究者認為，本研究最重要的貢獻，便是將前述用於解決道德政策公民參與困境中的「審議精神」，應用到政府內部的「績效設計」的機制當中，發展出「脈絡指標」，並且指出，當地方政府在處理道德政策時，必須將更多資源分配在挖掘地方的特殊脈絡，其重要性甚至於比單純地將資源單純地投入公民參與更高。

然而，承平而論，雖然在臺灣，審議民主已經逐漸成為近年政策研究中的重點，但類似「審議導向」精神的「脈絡指標」，卻尚未受到行政學界的重視，未來，在臺灣必然面臨越發頻繁的道德爭議政策之時，這類的指標，能夠使政府根據個別治理區域的條件，因地制宜地，規劃出適合該區域的治理策略及評估指標，因此，學界未來有必要對此類型指標投注更多心力。最後，透過審議民主的精神解決道德政策的困境，在政策輸入面，有各種促進審議的政策工具，如公民會議、公民陪審團等，在政府運作面，有本文所提到的脈絡指標作為工具，在政策輸出面，或許未來也可以再深入思考，除了目前政府由上而下的提供服務，以滿足民眾的需求的傳統模式外，是否也能夠發展出具有審議精神的公共服務供給設計。

## 附錄一：本研究經文獻整理所獲取的動物行政業務績效指標

評鑑構面 (CIPP)	指標要素	指標	指標出處
脈絡評估	大眾認知	民眾認為同伴動物福利具有重要性的比例	美國指標
		民眾對改善動物福利議題有興趣的比例	英國指標
		成年人認為購買和穿著皮草是「道德上可以接受」的比例	美國指標
		成年人認為對動物的醫療測試是「道德上可以接受」的比例	美國指標
		成年人具素食習慣的比例	美國指標
	法律管制	國會議員認為動物保護應達到何種程度的平均分數	美國指標
		虐待動物行為在法律中判重罪的比例	美國指標
		地方政府擁有動物福利章程的數量	英國指標
	教育內涵	地方政府出版有正面動物福利要素的白皮書數量	英國指標
		學校將動物福利納入課程的比例	美國指標
		各地區學生同意應減少動物解剖教學的比例	英國指標
	輸入評估	寵物業管理	寵物業者非法販售犬隻稽查
寵物業定期查核			績效指標
寵物業未依規定登記的行政處分			績效指標
針對寵物業管理績效不佳的行政處分			績效指標
行政處分（寵物登記）			績效指標
寵物業許可（換）發證			績效指標
規劃全年度公共場所稽查期程（寵物業）			績效指標
寵物業登記稽查			績效指標
收容所管理		收容所管理人數占平均每日收容動物數的比例	業務指標
		年度收容所預算與總收容動物數的比例	業務指標
		收容所收容動物面積（m <sup>2</sup> ）與平均每日收容動物數的比例	業務指標
		年度收容所管理預算占縣市收容所管理預算總額	業務指標
		收容所公務報表填報	業務指標
動物管制管理		現職具動物管制人員識別證占現職執行捕犬業務人數比例	業務指標
		現職曾參加人道捕犬訓練人數占現職執行捕犬業務人數比例	業務指標
		受理通報、捕獲犬隻至送交收容具完備紀錄	業務指標
		自行辦理人道捕犬訓練	業務指標

評鑑構面 (CIPP)	指標要素	指標	指標出處
		捕犬業務公務報表填報	業務指標
		按月調配捕犬數量	業務指標
		捕犬人員適時通報疏縱家犬由動保檢查員依法處理	業務指標
		捕犬業務其他創新事項（自行提出說明）	業務指標
	運用動物實驗之管理	實驗動物照護及使用委員會或小組之組成及功能	查核指標
		從事實驗動物人員之資格與訓練	查核指標
		從事實驗動物職業健康與安全	查核指標
		從事實驗動物保全措施及危機處理	查核指標
		從事實驗動物取得、運輸及檢疫	查核指標
		從事實驗動物健康監控或疾病防治	查核指標
		實驗動物麻醉止痛手術及安樂死	查核指標
		實驗動物飼養環境管理	查核指標
		實驗動物照顧及行為管理	查核指標
		實驗動物的房舍地點查核：動物飼養區域及供應區域（設計是否考慮易於清理、保養、避免污染、適於人員使用、動物需要、維持狀況及安全等）	查核指標
		實驗動物房舍地點：儀器與設備（注意效能是否符合需求、使用及保養狀況、及安全措施等）	查核指標
		動物房舍地點：動物手術或實驗場所（注意是否符合使用需求、清潔要求、保養狀況及安全措施等）	查核指標
	一般行政管理	執法不當及行政績效不彰的行政處分	績效指標
		動物保護業務創新方案	績效指標
		執行動物保護業務人力	績效指標
		公務月報填寫情形	績效指標
過程評估	公共關係	發布正面新聞稿	績效指標
		勸導案件	績效指標
		收容所動物資訊公布	業務指標
		收容所志工制度（含與動物保護團體合作）	業務指標
		與教育單位建構合作機制	績效指標
		動物團體溝通合作	績效指標
	民眾滿意	民眾申訴動保案件數	績效指標
		民眾陳情捕犬案件數占各縣市民眾陳情捕犬總案件數比例	業務指標
		查有收容所不當收容管理等情事	業務指標
		查有不當捕犬、留置等情事	業務指標

如何評估道德政策執行績效？以我國地方政府動物保護績效指標之建構為例

評鑑構面 (CIPP)	指標要素	指標	指標出處
結果評估	同伴動物	寵物登記稽查：勸導後登記狀況	績效指標
		捕獸夾稽查及清除活動	績效指標
		在收容所裡，動物被安樂死的數量	美國指標
		收容所裡動物的數量	美國指標
		民眾購買同伴動物的比例	美國指標
		利用動物從事賭博行為的組織數量	英國指標
		新增寵物登記數	績效指標
		犬貓絕育數	績效指標
		寵物登記提升率	績效指標
		收容所動物認養	績效指標
		收容所動物領回數	績效指標
		收容所動物自然死亡數	績效指標
		諮詢輔導專案收容所訪查結果	績效指標
		經濟動物	用於屠宰和增肥的動物數量
	從出生到斷奶小豬仔的死亡率水平		英國指標
	非籠養雞蛋占雞蛋總額的比例		英國指標
	實驗動物	不提供麻醉/止痛之動物實驗的比例	美國指標
		在科學程序中使用靈長類動物的數量	英國指標
		動物被使用在動物疫苗的實驗品質控制	英國指標

資料來源：本研究整理。

註：若出處係農委會「動物保護業務執行績效評估」指標，則標示為「績效指標」；若係農委會「辦理動物（犬、貓）收容、捕捉業務評估」指標，則標示為「業務指標」；若係農委會實驗動物管理的查核指標，則標示為「查核指標」；若是英國「皇家防止虐待動物協會」出版「福利國：近 5 年英國動物福利衡量（2005-2009）」報告中之指標，則標示為「英國指標」；若是美國「人道研究委員會」出版「美國動物保護現況之評估」報告中之指標，則標示為「美國指標」。其中，農委會所制定的兩套指標為地方政府執行面的指標，而英美兩國指標則為國家層次的指標，由於不同類型的指標對臺灣地方政府施政時的適用性必須考量，因而即便已透過文獻分析統合，但仍需進一步透過後續研究討論其適當性。

## 參考文獻

- 刀根薰（1993）。**競賽式決策制定法：AHP 入門**。臺北：建宏。
- 工業技術研究院（2013）。**試辦公私協力進行動物保護收容管理業務評估之研究**。工業技術研究院專題研究報告，未出版。
- 王全興（2009）。CIPP 評鑑模式的概念與發展。**慈濟大學教育研究學刊**，5，1-27。
- 王瑤芬、林美玲（2007）。國際觀光旅館飲務人員專業能力之研究：以調酒員為例。**餐旅暨家政學刊**，4（3），269-292。
- 江幸芸（2014年9月5日）。寵物業評估地方執行不力 農委會：狂犬疫情影響，情有可原。**The News Lens 關鍵評論**，2014年9月5日，取自：  
<http://www.thenewslens.com/post/70255>。
- 朱景鵬、朱鎮明（2004）。英、美、德地方政府治理能力評鑑制度。**研考雙月刊**，28（5），39-54。
- 林雨佑（2014年2月15日）。屠狗之王，動保團體加冕胡志強，曹啟鴻。**蘋果日報**，2014年2月15日，取自：  
<https://tw.appledaily.com/new/realtime/20140225/350680/>。
- 吳宗憲（2012）。道德政策理論之應用：臺灣寵物業管理政策之個案研究。**行政暨政策學報**，54，121-164。
- 吳旻洲（2014年5月16日）。虐待動物頻傳 國民黨立委籲設動保警察。**大紀元**，2014年5月16日，取自：<http://goo.gl/hsV2XA>。
- 周永捷（2008年5月13日）。動物受虐頻傳 動保團體籲成立動物警察。**大紀元**，2008年5月13日，取自：<http://goo.gl/dBYfJs>。
- 胡慧君、吳宗憲（2016）。當「道德」遇上「審議」－2014 流浪犬政策公民會議效果之研究。**文官制度季刊**，8（1），77-114。
- 胡龍騰（2007）。公民引領之政府績效管理：初探性模式建構。**行政暨政策學報**，44，79-128。
- 寇世菁（2012）。草泥馬無照營業 中市府：依法查處沒放水，取自：



<https://tw.news.yahoo.com/%E8%8D%89%E6%B3%A5%E9%A6%AC%E7%84%A1%E7%85%A7%E7%87%9F%E6%A5%AD-%E4%B8%AD%E5%B8%82%E5%BA%9C-%E4%BE%9D%E6%B3%95%E6%9F%A5%E8%99%95%E6%B2%92%E6%94%BE%E6%B0%B4-034821958.html>。

楊宜真（1998）。**傳播科技人才之能力需求與學程設計原則：修正式德菲研究**。國立交通大學傳播研究所碩士論文，未出版，新竹。

鄧振源（2002）。**計畫評估方法與應用**。基隆：運籌規劃與管理研究中心。

鄧振源、曾國雄（1989）。分析層級法（AHP）的內涵特性與應用（上）。**中國統計學報**，27（6），5-27。

劉協成（2006）。德懷術之理論與實務初探。**教師之友**，47（4），91-99。

劉昌松（2012年11月30日）。同志登記婚姻遭拒 學者批暴政。**蘋果日報**，2012年11月30日，取自：<https://tw.appledaily.com/headline/daily/20121130/34674138>。

Ammons, D. N. (1996). *Municipal benchmarks: Assessing local performance and establishing community standards*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Burningham, D. (1992). An overview of the use of performance indicators in local government. In C. Pollitt & S. Harrison (Eds.), *Handbook of public services management* (part 1, chap. 5). Oxford, UK: Blackwell.

Carmines, E. G., & Stimson, J. A. (1980). The two faces of issue voting. *American Political Science Review*, 74(1), 78-91.

Carter, N. (1989). Performance indicators: 'backseat driving' or 'hands off' control? *Policy & Politics*, 17(2), 131-138.

Carter, N. R., Klein, R., & Day, P. (1992). *How organizations measure success: The use of performance indicators in government*. London, UK: Routledge.

Cooper, T. L. (2006). *The responsible administrator: An approach to ethics for the administrative role*. San Francisco, CA: John Wiley & Sons.

Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549-559.

Dryzek, J. S. (1992). Ecology and discursive democracy: Beyond liberal capitalism and the administrative state. *Capitalism Nature Socialism*, 3(2), 18-42.

Dunn, W. N. (2004). *Public policy analysis: An introduction* (3<sup>rd</sup> Ed.). Upper Saddle

- River, NJ: Pearson Prentice Hall.
- Gormley, Jr., W. T. (1986). Regulatory issue networks in a federal system. *Polity*, 18(4), 595-620.
- Haider-Markel, D. P., & Meier, K. J. (1996). The politics of gay and lesbian right: Expanding the scope of the conflict. *Journal of politics*, 58(2), 332-350.
- Haider-Markel, D. P. (1999). Morality policy and individual-level political behavior: The case of legislative voting on lesbian and gay issues. *Policy Studies Journal*, 27(4), 735-749.
- Holden, M. C., & Wedman, J. F. (1993). Future issues of computer-mediated communication: The results of a delphi study. *Educational Technology Research and Development*, 41(4), 5-24.
- Laumann, E. O., & Knoke, D. (1987). *The organizational state: Social choice in national policy domains*. Madison, WI: University of Wisconsin Press.
- Lewis, G. B. (2006). Public spending on the arts as morality policy: The structure of public attitudes. *Policy Studies Journal*, 34(1), 131-138.
- Linstone, H. A., & Turoff, M. (1975). *The delphi method: Techniques and applications*. Boston, MA: Addison-Wesley.
- MacRae, Jr., D. (1985). *Policy indicators: Links between social science and public debate*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press.
- Meier, K. J. (1994). *The politics of sin: Drugs, alcohol and public policy*. New York, NY: M. W. Sharpe.
- Meier, K. J. (1999). Drugs, sex, rock, and roll: A theory of morality politics. *Policy Studies Journal*, 27(4), 681-695.
- Mooney, C. Z., & Lee, M.-H. (1995). Legislative morality in the American states: The case of pre-Roe abortion regulation reform. *American Journal of Political Science*, 39(3), 599-627.
- Mooney, C. Z., & Lee, M.-H. (2000). The influence of values on consensus and contentious morality policy: U.S. death penalty reform, 1956-1982. *Journal of Politics*, 62, 223-240.
- Mooney, C. Z. (2001). The public clash of private values: The politics of morality policy. In C. Z. Mooney (Ed.), *The public clash of private values* (pp. 3-20). New York, NY: Chatham House.
- Murry, Jr., J. W., & Hammons, J. O. (1995). Delphi: A versatile methodology for

- conducting qualitative research. *The Review of Higher Education*, 18(4), 423-436.
- Mylchreest, I. (2001). Avoiding the issue down under: The politics of legalizing abortion Australia. In C. Z. Mooney (Ed.), *The public clash of private values* (pp. 227-243). New York, NY: Chatham House.
- Patton, D. (2007). The supreme court and morality policy adoption in the American States. *Political Research Quarterly*, 60(3), 468-488.
- Roh, J., & Berry, F. S. (2008). Modeling the outcomes of state abortion funding referenda: Morality or redistributive policy, or both? *State Politics and Policy Quarterly*, 8(1), 66-87.
- Smith, K. B. (1999). Clean thoughts and dirty minds; The politics of porn. *Policy Studies Journal*, 27(4), 723-734.
- Studlar, D. T. (2001). What constitutes morality policy? A cross-national analysis. In C. Z. Mooney (Ed.), *The public clash of private values: The politics of morality policy* (pp. 37-54). New York, NY: Chatham House.
- Stufflebeam, D. L. (1969). Evaluation as enlightenment for decision making. In W. H. Beatty (Ed.), *Improving educational assessment and an inventory of measures of affective behavior* (pp. 41-73). Washington, DC: Association for Supervision and Curriculum Development and National Education Association.
- Stufflebeam, D. L. (2003). *The CIPP model for evaluation*. Paper presented at the 2003 Annual Conference of the Oregon Program Evaluators Network (OPEN), (October 3), Portland, OR.
- Stufflebeam, D. L. (2007). CIPP Evaluation model checklist (2<sup>nd</sup> Ed.). Retrieved from: [https://kwschochconsulting.com/wp-content/uploads/2017/04/cippchecklist\\_mar07.pdf](https://kwschochconsulting.com/wp-content/uploads/2017/04/cippchecklist_mar07.pdf).
- Szymanski, A.-M. (1997). *Dry compulsions: Prohibition and the creation of state-level enforcement agencies*. Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, (August 28-31), Washington, DC.
- Tatalovich, R., & Daynes, B. W. (1998). *Moral controversies in American politics*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Vergari, S. (2001). Morality politics and the implementation of abstinence-only sex education: A case of policy compromise. In C. Z. Mooney (Ed.), *The public clash of private values* (pp. 201-210). New York, NY: Chatham House.

# How to Evaluate Administrative Performance of Morality Policy? A Case of Taiwan Local Governments’ Animal Protection

Chuanghsien Wu \*

## Abstract

Every time when government tries to give legitimacy to some kinds of morality (such as gay marriage or legalizing abortion), it has to face criticisms from the outside world. That makes it difficult not only to implement a policy, but also to evaluate administrative performance.

In this study, the author applies Delphi and AHP method to the research and makes some conclusions. It is demonstrated that, in the past, animal-protection administrative indicators focused too much on the “input-oriented” perspective. Though it has also involved “performance-oriented”, “result-oriented” and “civil-drive oriented” perspectives, it still neglects “context-oriented” perspectives. When Taiwan is increasingly confronted with various morality issues, it has to concentrate more on “context-oriented” indicators so that these difficulties caused by morality policy (including animal protection policy) can be solved.

**Keywords:** morality, morality policy, evaluation indicator, animal protection

---

\* Associate professor, Department of Public Administration and Management, National University of Tainan, e-mail: wuchuanghsien@gmail.com.

## 公共管理研究中的實驗：挑戰與貢獻

郭銘峰\*

---

書名：Experiments in Public Management Research: Challenges and Contributions  
《公共管理研究中的實驗：挑戰與貢獻》  
作者：Oliver James, Sebastian R. Jilke, Gregg G. Van Ryzin (Eds.)  
出版年：2017  
出版社：Cambridge University Press  
頁數：548 頁

---

本文評論 Oliver James, Sebastian R. Jilke 與 Gregg G. Van Ryzin 共同編撰之《公共管理研究中的實驗：挑戰與貢獻》一書，該書出版於 2017 年，主要介紹公共管理研究中之實驗方法的應用、挑戰與展望。受到心理學、經濟學、政治學科的發展與對因果關係的重視，當前公共管理領域不論在學術研究、政策領域的實踐應用，均開始轉向重視實驗方法。此一背景之下，本書即是嘗試系統性介紹公共管理研究領域實驗方法之理論與應用的專書。全書架構以方法論為主軸，貫串各項主題的應用，分為四大部分：第一部分，回顧檢視公共管理實驗方法的發展沿革，即闡述實驗方法的來源及目前實驗方法的發展；第二部分，檢視實驗方法中的方法論問題，即從因果推論與實驗設計的一些基本問題開始，並闡述田野實驗（field experiment）、調查實驗（survey experiment）以及實驗室實驗（laboratory experiment）等不同實驗

---

\* 國立臺灣大學政治學系暨公共事務研究所助理教授。

Ming-Feng Kuo, Assistant Professor, Department of Political Science & Graduate Institute of Public Affairs, National Taiwan University, email: mingfeng.kuo@gmail.com; mfkuo2016@ntu.edu.tw.

設計的優劣；第三部分，按不同研究主題介紹實驗方法在公共管理研究領域中可以如何應用，並指出實驗方法對不同主題研究議程的推進效果；第四部分，彙整採公共管理實驗方法可能的挑戰與機遇，並提出未來在公共管理研究中應關注的方向。

以下，茲根據前述四大部分扼要介紹本書，並於文末提出筆者評論與相關研究應用時的思考。

## 一、公共管理學科中實驗方法的發展沿革

此一部分共集結三篇文章，本書三位編者所撰寫之導論部分，從挖掘因果關係（causal relationship）、推動公共管理學科發展、以及促進公共管理學科規範性三個方面，介紹實驗方法的重要意義。Huafang Li 與 Gregg G. Van Ryzin 在第二章中，綜覽 1990 年至 2015 年間實驗方法在公共管理學科期刊上的發表情況，發現採取實驗方法的文章主要集中於「績效-資訊」（performance-information）以及「透明度-信任」（transparency-trust）兩項研究主軸，其並疾呼未來公共管理領域的研究中，不論是使用實驗方法的類型，還是採用實驗方法的研究主題，都應獲得更多的重視。Kenneth J. Meier 與 Kendall D. Funk 在第三章中回顧了實驗方法的傳統基礎，並對未來的實驗研究提出展望。作者們提出未來的實驗設計應該注意的一些細節，如：儘量避免使用自我報告測量（self-reported measure）的方式以避免偏誤；通過增加實驗情景的真實性以確保實驗的內外部效度；在單一研究中應結合多種實驗方式以相互驗證；重視準實驗設計（quasi-experimental design）在研究中可發揮的效益等。

## 二、實驗方法如何展開：方法論的探討

這一部分主要包括四篇文章，Oliver James, Sebastian R. Jilke 與 Gregg G. Van Ryzin 在第四章介紹因果推論的概念框架（causal inference framework），以及實驗設計的一些基本假設問題。該文細部從六大部分介紹實驗設計的過程：第一，梳理因果關係的主要內涵，以及採用觀察研究（observational studies）與迴歸方法（regression method）推論因果關係時的侷限。第二，介紹實驗方法的基本概念、設計邏輯、以及優勢。第三，探討反事實因果模型（counterfactual model of

causality) 的優點。第四，介紹實驗中使用的一些工具，如多重測量 (multiple treatment) 等。第五，介紹分析實驗數據時的常見方法，如 T 檢定、變異數分析 (analysis of variance, ANOVA) 等。第六，關注實驗執行中可能影響結果效度的潛在挑戰。

接續第五章到第七章中，分別介紹田野實驗、調查實驗及實驗室實驗三個不同實驗方法的各項細節及相關注意事項，並於結論提醒研究者在實驗過程中的研究限制。

### 三、實驗方法的各項經驗研究主軸與實質貢獻

這一部分共包含十三篇章節，每一章都用綜述的方式闡釋特定研究領域採用實驗方法的現狀，以及未來可能的研究焦點。依據書中涉獵的主題，可劃分為兩大主軸：其一，政府內部的官僚行為與組織行為；其二，民眾與公共部門的關係。

#### (一) 政府內部的官僚行為與組織行為

這一部分共彙整五篇文章，主要內容涵括工作動機、領導行為、繁文縟節、公共部門績效資訊的使用、以及不同監管體制下的官僚行為。

Nicola Belle 與 Paola Cantarelli (第八章) 以「自我決定理論」(self-determination theory) 為核心，從內在動機 (intrinsic motivation) 與外在動機 (extrinsic motivation) 兩方面，整理相關的實驗研究。其於文末提出，目前此領域的研究正面臨如何建構完整的理論、如何有效測量工作動機與工作績效、以及如何克服實驗中的時間效應等限制的問題。

Lotte Bøgh Andersen, Louise Ladegaard Bro, Anne Bøllingtoft 與 Jacob Ladenburg (第九章) 主要是回顧公共部門領導方式與組織績效的非實驗研究與實驗研究的狀況。結論如下：1. 非實驗研究範圍較廣，已涉及到多種領導類型的研究，實驗方法則主要聚焦於變革領導 (transformational leadership)。2. 實驗方法因擅於控制組織環境及領導方式，故對因果關係的分析將更加深入。

Sanjay K. Pandey, Sheela Pandey 與 Gregg G. Van Ryzin (第十章) 回顧相關研究在繁文縟節上的推進。非實驗方法集中關注繁文縟節的概念與測量，實驗方法主要集中於繁文縟節如何形塑工作成員的態度與行為。其論點指出，實驗方法在檢驗因

果倒置、檢驗不同社會背景與場域的因果關係，具有實質的幫助。

Donald P. Moynihan, Poul A. Nielsen 與 Alexander Kroll（第十一章）歸納出官員對於績效資訊使用的一些實驗證據，發現實驗方法有效擴展此一領域下的研究主題，包括：不同績效資訊產生的官員避責行為，績效資訊使用的負面偏誤（negativity bias），不同政治敘事對於官員績效資訊理解的影響等。

Susumu Shikano, Michael F. Stoffel 與 Markus Tepe（第十九章）主要關注公共管理研究中形式模型（formal model）與實驗方法的關係問題，其把焦點集中在不同監管體制之下的官僚行為（bureaucrat behavior），認為在公共管理研究中形式模型及實驗研究的發展，仍有極大發揮空間。

## （二）民眾與公共部門的關係

這一部分共包括八篇文章，涉及民眾績效資訊的接觸與感知、政府透明對民眾的影響、官僚代表性對民眾行為的影響、民眾在公共服務提供過程中的合作行為、公共服務的滿意度、民眾對公共部門服務失敗的回應、公共支持與慈善捐助。

Oliver James 與 Asmus Leth Olsen（第十二章）從績效資訊的來源信度、民眾績效資訊的認知、參考指涉點（reference point）的轉變、民眾感知績效資訊負面偏誤等角度，梳理了實驗研究在探索公共部門績效資訊披露對民眾感知或行為影響上的相關發現。該文直指未來的實驗研究應當更加關注引入社會、認知與政治心理學理論，採用多種實驗方法相互結合，以及注重微觀與宏觀經驗資料的整合。

Stephan Grimmelikhuijsen, Ulrike Weske, Robin Bouwman 與 Lars Tummers（第十三章）從政府透明度的原因及其影響兩個層面，對相關實驗研究與非實驗研究進行梳理。其提出未來採用實驗方法的幾項建議：結合多種實驗方法、擴展政府透明度研究的社會背景與政策領域等。

Gregg G. Van Ryzin 與 Norma M. Riccucci（第十四章）透過三個具體的實驗設計觀察官員性別代表性的影響，更精確剖析機構代表性與民眾態度與行為間的因果關係。因為實驗研究法確實能精進研究效度，該文也呼籲未來該領域的實驗研究，應該擴展至政策領域（如教育、公共健康等）以及官員代表性（如種族、民族等）的研究。

Simon Calmar Andersen, Morten Jakobsen, Søren Serritzlew 與 Mette Kjærgaard



Thomsen（第十五章）通過三個田野實驗，分析公共服務過程中三個不同的刺激（行動資源、提供資訊、增加公共服務提供）如何影響民眾合作行為。其指出，未來的實驗研究應該增加田野實驗或提高實驗情景的真實性，以克服實驗的外部效度問題。

Jue Young Mok, Oliver James 與 Gregg G. Van Ryzin（第十六章）總結了基於期望不一致理論（expectancy disconfirmation）進行的民眾公共服務期望與滿意度的實驗研究與非實驗研究。透過對相關研究的檢討，作者們認為未來這一領域的實驗研究，必須高度重視檢證民眾期望的來源、以及測量滿意度可能存在的偏誤。

Oliver James 與 Sebastian Jilke（第十七章）總結了實驗方法民眾面對公共服務失敗如何歸責，以及應對行為（即發聲、退出與忠誠）主題內的研究議程。指出未來的實驗設計應該關注到不同公共服務領域的特徵，以及民眾與公共服務提供者的互動關係等問題。

Scott E. Robinson, James W. Stoutenborough 與 Arnold Vedlitz（第十八章）分析了公共服務提供中民眾的支持行為。以民眾水價支持為例，比較傳統態度研究與實驗方法的特點。其指出傳統態度研究可以幫助實踐者瞭解不同民眾對於不同政策方案的態度；實驗方法雖僅能瞭解民眾對於特定政策方案的支持態度，但是卻可以做出較準確的因果推論。

Mirae Kim, Dyana Mason 與 Huafang Li（第二十章）介紹非政府管理下民眾慈善捐助的經驗研究，重點關注於慈善組織接收私人捐助與政府捐助的關係，通過對三個實驗研究的回顧，指出實驗研究對於揭開慈善捐助中個體捐助的內在機制具有積極意義。

#### 四、公共管理實驗研究的可能挑戰與機遇

本書的最後一部分，係透過四篇文章歸納總結出公共管理實驗研究的主題，並檢視未來實驗研究中可能面臨的挑戰與機遇。Richard M. Walker, M. Jin Lee 與 Oliver James（第二十一章）從實驗研究的可重複性重新審視了公共管理研究中實驗方法的挑戰，透過對 Kaufmann 與 Feeney（2014）之繁文縟節（red tape）感知實驗研究進行重複實驗，強調重複實驗研究對推進理論議程以及增加實務應用領域相關

資訊的重要性。Steven Van de Walle（第二十二章）認為公共管理研究對實驗方法的偏好，將會改變問題的提出及研究的方式，促使研究者更關注易於實驗設計的研究主題（如政策變遷）等。Peter John（第二十三章）認為公共管理研究中實驗方法的轉向，將會推動這一領域的專家與政策實踐者關係的轉變。本書三位編者所撰寫之結語，認為公共管理研究的實驗轉向並非是一個研究方法關注的轉變，而是公共管理學科朝向一門實驗學科的轉變。

## 五、評論

邇近幾年來，學界因為觀察研究面臨的一些如因果關係顛倒（reverse-causality）、遺漏變項偏誤（omitted variable bias）、選擇偏誤（selection bias）等問題，致使相關研究結果經常缺乏足夠的內部效度（internal validity），難以有效推論因果關係（Przeworski, 2007: 147-171）。此也促使公共管理學科逐漸引入心理學及行為經濟學（behavioural economics）等採用實驗方法的研究，形成了行為公共管理（behavioural public administration）的學科發展。當前，國際上許多知名期刊如 *International Public Management Journal*（2015 年）、*Public Administration Review*（2016 年）、*Public Administration*（2017 年）及中國大陸的《公共行政評論》（2018 年），也紛紛發表有關實驗方法與行為公共管理的專刊。這些趨勢推動了實驗方法在公共管理研究領域的發展（James, Gilke, & Van Ryzin, 2017）。本書從實驗方法的方法論層次，相當有體系性地展示實驗方法在公共管理研究各項議題中的發展現況，強調實驗方法不論在方法論的創新、推動學科發展、以及對公共管理研究與實務應用上，均具有相當重要的貢獻。

綜覽之，本書介紹的實驗方法，為公共管理研究者與實務界另闢一項優秀的分析視角，未來研究者應需審慎重視實驗方法在公共管理學科的應用。除了本書之外，筆者也提出補充公共管理領域應用實驗方法面臨的一些挑戰，俾供未來相關研究的思考。幾項問題包括如：

（一）實驗方法如何能實現有效因果推論：實驗方法因具有很強的內部效度，當前似乎已成為「因果推論的黃金準則」（Barrett & Carter, 2014: 59）。然而，實驗研究是否確真有效推論因果關係，一些疑慮尚待克服。譬如因未知干擾導致的異

質性而產生的「異質性實驗處理效應」(heterogeneous treatment effect)<sup>1</sup>(Stokes, 2014: 42-45)，以及因不完美的實驗設計而使實驗參與者出現「規則抗拒」(noncompliance)與「樣本耗損」(attrition)，都將嚴重影響實驗的內部效度(Deaton, 2014: 167-175)。究此，即便是透過實驗方法來進行因果推論，這些因素仍需特別留意。

(二) 實驗方法在應用時的侷限：實驗方法涉及到嚴格的隨機分組等實驗設計要求，惟公共管理與政策的環境十分複雜且模擬難度高，此使其在應用層面較為受限。這時，一些方法諸如斷點迴歸(regression discontinuity design)、雙重差分法(difference-in-difference, DID)等一些準實驗研究設計，或許較為合適。對於研究方法的選用，也應如Shapiro(2014: 238)、Imai、King與Stuart(2014: 214)等的提醒：研究方法應以「問題為導向、理論為目標」，能回答問題的方法才是適用的方法。

(三) 實驗研究的可重複性：針對實驗的重複研究可以檢驗研究結果的效度，並增加理論的可信度。尤其，公共管理研究中在不同的社會背景、組織背景下進行重複研究，對於推進相關理論也具有實質重要的作用(Walker, James, & Brewer, 2017: 1221)。究此，*Public Management Review*也在2017年，專門推出一期專刊討論公共管理實驗研究中的可重複性問題，足見未來實驗研究也應重視可重複性的重要性。

(四) 實驗研究可以涉及的研究議題較為有限：因實驗方法出現而產生的研究主題的轉向，研究者將會更傾向於可以施加干預的研究問題，諸如大規模的政策變遷、再分配、以及競爭性撥款等。這些研究更傾向於觀察「處理(treatment)是否產生影響」，而較難觀察到「處理為何產生影響」，以及這些影響在不同現實環境下的異質性。對於研究議題的關注，不能因為實驗研究的興起，卻忽視一些其它同樣值得關注的研究議題(如公民參與的動態過程)或可能的研究設計(如觀察研究)。

值得呼籲的是，隨著公共管理研究的實驗方法轉向，也帶來新的跨學科研究視

---

<sup>1</sup> 實驗研究一般假設實驗的對象(包括控制組與對照組)對於實驗處理(treatment)的期望反映是相同的，因此便可通過平均處理效應(average treatment effect)的估計得到期望效應，如果實驗對象的期望並不相同，便會產生「異質性實驗處理效應」，進而影響實驗的內部效度。

角，包括如計算機、認知神經科學等自然科學研究，也逐漸開始應用於公共管理研究之上。以認知神經科學為例，其主要從感覺知覺的輸入，理解個體意識、情感及智慧的發展（Gutchess, 2014: 579）。藉助認知神經科學常用的應用，如相關電位（ERP）、腦電圖（EEG）、功能性核磁共振圖（fMRI）、正電子發射斷層掃描技術（PET）等方法，並結合實驗設計方法，對公共管理行為、公共政策對個體影響等領域開展研究，可以拓展公共管理研究的研究視角。由此可見，公共管理學與認知神經科學交叉在未來的發展，將令人期待。

總而言之，本書對當前公共管理實驗方法的應用具有一定的啟發性。尤其是在當前循證政策（evidence-based policy）、績效問責、與方案評估逐漸發展的背景下，在研究中採取實驗方法是相當有幫助的。在國際間與學科的發展趨勢下，目前臺灣有關的公共管理實踐可以運用實驗研究，以貢獻挖掘出更多的研究資訊，諸如參與式預算、地方治理評估等也都可與藉助不同的實驗設計進行實驗與國際間的比較。筆者樂於將此書推薦給對公共管理與實驗方法有興趣的讀者或實務工作者！！

## 參考文獻

- Barrett, C. B., & Carter, M. R. (2014). A retreat from radical skepticism: Rebalancing theory, observational data, and randomization in development economics. In D. L. Teele (Ed.), *Field experiments and their critics: Essays on the uses and abuses of experimentation in the social sciences* (pp. 58-77). New Haven, CT: Yale University Press.
- Deaton, A. (2014). Instruments, randomization, and learning about development. In D. L. Teele (Ed.), *Field experiments and their critics: Essays on the uses and abuses of experimentation in the social sciences* (pp. 141-184). New Haven, CT: Yale University Press.
- Gutchess, A. (2014). Plasticity of the aging brain: new directions in cognitive neuroscience. *Science*, 346(6209), 579-582.
- Imai, K., King, G., & Stuart, E. A. (2014). Misunderstandings between experimentalists and observationalists about causal inference. In D. L. Teele (Ed.), *Field experiments and their critics: Essays on the uses and abuses of experimentation in the social sciences* (pp. 196-227). New Haven, CT: Yale University Press.
- James, O., Jilke, S. R., & Van Ryzin, G. G. (2017). Behavioural and experimental public administration: Emerging contributions and new directions. *Public Administration*, 95(4), 865-873.
- Kaufmann, W., & Feeney, M. K. (2014). Beyond the rules: The effect of outcome favourability on red tape perceptions. *Public Administration*, 92(1), 178-191.
- Przeworski, A. (2007). Is the science of comparative politics possible? In C. Boix & S. Stokes (Eds.), *The Oxford handbook of comparative politics* (pp. 147-171). New York, NY: Oxford University Press.
- Shapiro, Ian. (2014). Methods are like people: If you focus only on what they can't do, you will always be disappointed. In D. L. Teele (Ed.), *Field experiments and their critics: Essays on the uses and abuses of experimentation in the social sciences* (pp. 228-242). New Haven, CT: Yale University Press.
- Stokes, S. C. (2014). A defense of observational research. In D. L. Teele (Ed.), *Field experiments and their critics: Essays on the uses and abuses of experimentation in the social sciences* (pp. 33-57). New Haven, CT: Yale University Press.

Walker, R. M., James, O., & Brewer, G. A. (2017). Replication, experiments and knowledge in public management research. *Public Management Review*, 19(9), 1221-1234.

## 《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 3 期出版日期：107 年 7 月；截稿日期：107 年 5 月 31 日。

(二) 第 10 卷第 4 期出版日期：107 年 10 月；截稿日期：107 年 8 月 31 日。

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

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





## 《文官制度》季刊投稿須知

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

### 一、論文格式

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

### 二、書評格式

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

### 三、審查程序

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

### 四、版權事宜

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

### 五、稿件交寄

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

## 《文官制度》季刊論文審查作業規定

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

《文官制度》季刊論文審查綜合意見對照表

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

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

四、「修改後再審」之處理方式：

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

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

五、「第三人審查」之處理方式：

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

# 《文官制度》季刊論文撰寫體例

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

## 壹、來稿需包括下列要項

### 一、首頁

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

### 二、第二頁

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

### 三、第三頁

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

四、參考文獻：請列出正文中所引用文獻之完整資料。

## 貳、正文格式

### 一、分節標題方式

(一) 中文標題以「壹、一、(一) 1. (1) a. (a)」為序。

(二) 英文標題以「I. A. (A) 1. (1) a. (a)」為序。

### 二、引語用例

(一) 直接引語，用冒號（：）時

【格式】中文加單引號「 」，英文加雙引號“ ”

(二) 直接引語，不用冒號（：）時

【格式】中文用單引號「 」，英文用雙引號“ ”

(三) 直接引語，但另起一段

【格式】不用引號，字體改為標楷體，左右縮排

(四) 引語中復有引語，或特殊引用時

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

### 三、附加原文專有名詞用例

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

(一) 一般用語

【格式】括弧、小寫、正體

(二) 專有名詞

【格式】括弧、首字大寫、正體

### 四、註釋用例

(一) 文中註明出處的註釋

【格式】（作者，年代：頁數）

【範例】（陳敦源，2009：121）

（蔡秀涓、施能傑，1996：40）

(Hunter, 1947: 96-97)

(Boland & Fowler, 2000: 431-435)

(二) 文中已有作者姓名時

【格式】作者（年代：頁數）

【範例】陳敦源（2009：121）

蔡秀涓與施能傑（1996：40）

Hunter（1947: 96-97）

Boland and Fowler（2000: 431-435）

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

(四) 若有必要以附註說明行文涵義時，請用腳註。

【格式】於標點符號後，以插入註腳方式自動產生於右上角。

## 五、圖表用例

(一) 圖號碼與名稱應置於圖下方，表號碼與名稱應置於表上方。

(二) 標題之說明需清楚，所使用之文字、數字須與文中引用之敘述一致。

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

(四) 若引用他人之圖表需註明清楚資料來源，方式同內文註釋。

(五) 圖的寫法

【格式】圖編號 標題

(六) 表的寫法

【格式】表編號 標題

## 六、數字用例

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

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

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

【範例】星期二；幾十萬分之一；三百多人。

## 七、引用書名、刊名及篇名用例

(一) 書名

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

(二) 刊名

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

(三) 篇名

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

## 參、參考文獻用例

### 一、專書

【格式】作者（年代）。書名（版別）。出版地點：出版商。

【範例】江明修（2009）。*公民社會：理論與實踐*。臺北：智勝。

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

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

### 二、期刊論文

【格式】作者（年代）。文章名稱。期刊名稱，卷（期），頁別。



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

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

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

### 三、專書論文

【格式】作者（年代）。篇名。載於編者（編），書名（頁碼）。地點：出版商。

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

### 四、研討會論文

【格式】作者（年代）。論文名稱。研討會名稱（月日），舉行地點。

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

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

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

### 五、研究計畫

【格式（未出版）】作者（年代）。報告名稱。考試院專題研究成果報告，未出版。

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

### 六、學位論文

【格式】作者（年代）。論文名稱。○○大學○○研究所碩士（或博士論

文)，未出版，大學地點。

## 七、譯著

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

## 八、報紙

原則上，報紙不列入參考文獻（除非有確實作者姓名），放在正文敘述即可。

【格式】記者或作者（年月日）。文章名稱。報紙名稱，版別。

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

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

## 九、網路等電子化資料

【格式】作者（發表年）。篇名，取自：網址 xxx。

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

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

## 十、其他注意事項

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

# 著作授權同意書

論文名稱：\_\_\_\_\_（以下稱「本論文」）

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

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

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

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

此致 《文官制度》季刊社

立同意書人(作者)簽名：

身分證字號：

電話號碼：

電子郵件信箱：

戶籍地址：

中 華 民 國                      年                      月                      日

