

文官制度季刊

Journal of Civil Service

第十一卷第一期・中華民國一〇八年一月 Vol.11, No.1 Jan. 2019

(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）

陳愛娥（國立臺北大學）

編輯委員：朱斌妤（國立政治大學）

李宗勳（中央警察大學）

林淑馨（國立臺北大學）

郭昱瑩（世新大學）

彭錦鵬（國立臺灣大學）

黃東益（國立政治大學）

蘇彩足（國立臺灣大學）

李長晏（國立中興大學）

徐斯勤（國立臺灣大學）

陳敦源（國立政治大學）

（按姓名筆劃排列）

余致力（世新大學）

呂育誠（國立臺北大學）

張瓊玲（臺灣警察專科學校）

陳金貴（國立臺北大學）

黃一峯（淡江大學）

黃榮護（世新大學）

（按姓名筆劃排列）

出版者：考試院

地址：11601 臺北市文山區試院路 1 號

電話：02-82366326

傳真：02-82366246

印刷：群彩印刷科技股份有限公司

電話：02-87511997

美工編輯：士淇打字行

電話：02-29391179

出版日期：民國 108 年 1 月 31 日

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

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

戶名：文官制度季刊社

網址：<http://www.exam.gov.tw>

GPN：2009800389 ISSN:2073-9214

版權所有，非經同意不得轉載
本刊所載言論不代表任何機關

文官制度季刊

目次

中華民國一〇八年一月 第十一卷第一期（原考銓季刊）

主編的話	陳金貴 / I
特邀專論——都會災害防救中的協力決策：	
對市府部門的互動網絡評估	李宗勳、陳世榮 / 1
繁文縟節如何影響公共服務動機？	
2011年臺灣文官調查資料之分析	陳敦源、黃建勳 / 35
隔離還是聚合？民主轉型過程中軍人政治態度持續與變遷	余一鳴 / 73
都會客家政策問題：以新北市為例	王保鍵 / 109
書評——新加坡政府經驗：動態治理之文化、能力和變革	彭錦鵬 / 131
《文官制度》季刊稿約	/ 139
《文官制度》季刊投稿須知	/ 141
《文官制度》季刊論文審查作業規定	/ 143
《文官制度》季刊論文撰寫體例	/ 145

Journal of Civil Service

Vol.11, No.1

Jan. 2019

CONTENTS

Editor's Note	Chin-Kuei Chen	I
Invited Essay—Collaborative Decision-making in Urban Disaster Prevention and Relief: An Interactive Network Assessment of Municipal Agencies	Tzung-Shiun Li, Roger S. Chen	1
How Does Red Tape Influence Public Service Motivation? A Study of 2011 Taiwan Government Bureaucrats Survey	Don-Yun Chen, Chien-Hsun Huang	35
Segregation or Convergence? Changes of Political Attitudes of Members of ROC Armed Forces during the Process of Democratization	Yi-Ming Yu	73
Policy Problems of Urban Hakka: The Example of New Taipei City	Pao-Chien Wang	109
Book Review—Dynamic Governance: Embedding Culture, Capabilities and Change in Singapore.....	Thomas C.-P. Peng	131

主編的話

隨著國內政治情勢的發展，「接地氣」的名詞，已成為政治界的流行用語。其主要的意思是指政府高官或政治人物要親近民眾，關心民眾的生活，聽取民眾的意見，了解民眾的想法，推動的政策要迎合民眾的需求，使政府的作為，能順著民意走，才能達到為民眾造福的目的。這種想法或做法，本是極其自然的考量，然而在實際的公共政策和行政作為上，卻常呈現脫離民意的現象，未能達到接地氣的要求。這是因為有些政府機關無法掌握接地氣的要領，以為接地氣是討好民眾或是形式上的接觸民眾，誤判民眾的智慧和期待，反而招致民怨。其實政府的施政作為要符合民意並不難，只要看政府有無真正為民眾福祉考量的意願，而非只站在政黨利害的角度去思考，就容易接地氣了。

政府要能接地氣的方法可從不同的途徑著手，第一種途徑是由政府設定的機制去接觸民意，也就是所謂的公民參與的途徑，採用的方式有公聽會、民意調查、公民會議、公民信箱、市民熱線、公民投票、I-Voting、參與式預算、政府顧問等，經由這些機制，政府可直接與民眾接觸，聽取民意及收集民意。第二種途徑是資料蒐集法，由公務員定期將新聞媒體上所刊載的業務相關資料加以整理分析，提供機關參考運用，並增加對問題的敏感度。第三種途徑是搜集網路或網頁的相關報導或訊息，並運用大數據或網路聲量，進行分析，找出多數網路大眾的意見。第四種途徑是採用相關人員諮詢法，對於要成型的公共政策或行政作為，邀請利害關係人或專業相關民眾參與諮詢工作，使政策能經由更多的意見考量，而能納入更多的民意，幫助政策有更周全的設計。第五種途徑是民眾自主行動的重視，民眾為維護公共價值或特定權益，會有集會、遊行、靜坐、包圍等抗議、示威或支持行動，這些由集體行動所展示的意見，應予以尊重，同時也要了解群眾的訴求重點，並研判訴求目的，以便掌握未來對話、處置或納入政策的參考。第六種途徑是由政府高官或機關首長直接接觸民眾，可採用夜宿民宅、下鄉訪視、與民有約、首長網路直播、災害慰問、參與民間活動等不同方式，以放下身段、傾聽民意的態度，親身面對群眾，展現親民的姿態，更能有效接地氣。

本期特邀專論的主題係探討都會災害防救中的協力決策，聚焦於市府部門的互動網絡評估。過去公共行政學界致力研究如何經由合作治理構建災害治理的系統韌性設計。本文則提出信任與分擔、資訊與溝通、課責與規範、領導與指揮等 4 項協力決策要素，運用訪問所得的數據資料，以社會網絡分析觀點與技術，就新北市、臺南市及高雄市市府局處的防災應變互動，進行協力決策的特徵評估，所得結果可作為未來地方災害防救決策的參考。

本刊本期共刊出 3 篇論文；第一篇探討公部門的繁文縟節如何影響公共服務動機。由於許多年輕人入公部門後常有無力感，究其原因係受到公部門僵硬環境的限制，尤其是繁文縟節的束縛。而公共服務動機被視為公務員的重要特質與工作動力，因此本文使用 2011 年臺灣文官調查資料進行分析，利用組織與個人連結要素－組織承諾－作為中介變數與解釋機制，探究負面組織結構與個人動機間落差。發現繁文縟節與公共服務動機間具有顯著的負向關聯性，尤其在非情感面向的政策制定關注。而繁文縟節的負擔與限制可能降低公務員對於機關組織認同，逐漸失去服務公眾的動力。

第二篇論文探討軍人在民主化的過程中扮演的角色。由於軍人是廣義的公務員，因此，了解軍人在民主化過程中的政治態度變化，成為觀察民主轉型的重要指標。本文透過實證調查資料，分析軍隊政治態度的變遷狀況。研究結果顯示，國軍在民主化的過程中，除了公民責任感呈現下降的趨勢，其他的政治態度並沒有因為政黨輪替而出現巨幅改變，而在與軍人角色相關的政治態度上呈現差異。但受到文人統制概念的約束，使得軍隊始終扮演著民主體系的捍衛者。

第三篇論文探討都會客家政策問題，並以新北市為分析個案。雖然新北市新莊地區在清朝時期，是客家人拓墾的中心，然而當代新北市客家意象似乎未見新北市在地文化特色，因此如何打造屬於在地的節慶活動，創造新北市自己的客家記憶，才是發展都會客家的基礎。本文運用公共政策理論，透過文獻分析，發現新北市客家政策問題為客家事務以社團為中心，但客家社團多屬「新客」，使新北市政府政策作為，忽略在地老客，且因客家社團成員老化，不易吸收客家青年，造成以社團為中介來推動客家事務之困境。

本期書評的專書書名是《新加坡政府經驗：動態治理之文化、能力和變革》，作者是新加坡國立大學李光耀公共政策學院亞洲競爭力研究所主任梁文松教授和新加坡南洋理工大學曾玉鳳教授。本刊曾於第九卷第二期刊登過相同書的書評，本期

接稿後經仔細比對，發現二位評論人所強調的內容重點各有特色，前者以全書的重點介紹為主，本期書評著重人力資源管理的專題析論，均值得本刊的讀者來閱讀，因此決定登出同書但不同觀點的書評。本書以全面性、系統性的寫法揭露新加坡政府運作模式，其研究過程中訪談對象包括了新加坡總理李顯龍、各部會首長、國營企業、學界的相關領導人士共 32 人。因此書中所論述的模式，完整呈現新加坡政府運作模式的內涵。作者將新加坡政府經驗的核心，定義為「動態治理」的典範，其概念就是治理的結構在特定時期可能是最優的，但也會隨著環境的變化而失靈，因而政府保持適宜和有效的善治，必須是動態的。書中歸納出動態治理的主要內容包含 3 個項目：文化、能力和變革。本書並深入剖析新加坡政府組織人力資源管理的框架，以其採取市場競爭的做法，並以績效和潛力為導向，不斷進行改革的方式，評論者認為就世界各國的文官制度而言，它是相當特殊、具有卓越表現的人力資源管理制度。綜之，新加坡政府動態治理的經驗，從建國以來就不斷進行突破和改進，透過本書精細的描述，各國政府若能斟酌採用，應該會有很大的收穫。

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

都會災害防救中的協力決策： 對市府部門的互動網絡評估*

李宗勳**、陳世榮***

《摘要》

災害治理是當前文官制度的重要議題。在過去的幾十年裡，公共行政學術致力研究如何通過合作治理構建災害治理的系統韌性設計，鮮少將協力決策置於災害事故脈絡下進行探究。李宗勳（2017）已在〈大量傷患事件的協力決策治理與系統韌性之比較研究〉乙文探討不同的災害事故類別是否會有不同應變的協力決策治理態樣。本研究則進一步提出信任與分擔、資訊與溝通、課責與規範、領導與指揮等 4 項協力決策要素，並運用訪問所得的數據資料，利用社會網絡分析觀點與技術，就新北市、臺南市及高雄市市府局處的防災應變互動，進行協力決策的特徵評估，所見優勢與差異可作為未來地方災害防救決

投稿日期：107 年 12 月 31 日。

* 本文是科技部「跨區域型大量傷患事故緊急醫療應變體系作業模式一子計畫：社區協力防災治理的策略及成果評估：系統韌性觀點（2）」第二年度補助研究計畫「防救災網絡調查」的研究成果。感謝中央警察大學外事所金姿君、鍾明均、行管所許瑞中協助到場發放問卷及協助登錄調查資料。

** 李宗勳（通信作者），中央警察大學行政管理學系教授、美國匹茲堡大學「災害管理中心」（CDM）訪問學者，本研究計畫主持人，e-mail: una231@mail.cpu.edu.tw；litzung@ms46.hinet.net。

*** 陳世榮，文化大學行政管理系副教授，本研究計畫共同主持人，e-mail: csr@faculty.pccu.edu.tw。

策的參考。

[關鍵詞]：協力決策、災害防救、社會網絡分析、市政府、指數隨機圖模型

壹、前言

本研究在 2017 年已就災害應變的協力決策治理是如何形成的？受到那些因素影響？不同的災害事故類別是否會有不同應變的協力治理態樣等議題，針對 2014 年 7 月 31 日發生的高雄市氣爆、2015 年 6 月 27 日發生的新北市八仙塵爆、2016 年 2 月 6 日臺南市美濃大地震等 3 個相當嚴重的不同災害事故，且均屬大量傷患事件之緊急應變的協力決策治理進行比較分析，參考相關文獻，建構的關鍵的組織要素，從信任與分擔、資訊與溝通、課責與規範、領導與指揮等 4 個面向，檢視不同的災害事故類別的不同協力決策治理模式，提出精進的政策建議（李宗勳，2017）。

本文為科技部持續補助的 3 年期研究。¹ 第二年奠基在既有理論分析架構，以信任與分擔、溝通與資訊、課責與規範、領導與指揮等 4 個影響協力決策的要素，運用「社會網絡分析」（social network analysis），就曾經發生塵爆、地震與氣爆的新北、臺南、高雄 3 個市府局處間的互動，進行協力決策的組織特性評估，以發現這些特性對於災防治理的意義。

貳、協力決策及其要素

為了處理天然及科技災害與災難，協力成為必要的功能之一。分析美國緊急應

¹ 2016 年核定通過「跨區域型大量傷患事故緊急醫療應變體系作業模式—子計畫：社區協力防災治理的策略及成果評估：系統韌性觀點（1）」（MOST 105-2625-M-015-001）一年期補助研究計畫。2017 年核定通過「跨區域型大量傷患事故緊急醫療應變體系作業模式—子計畫：社區協力防災治理的策略及成果評估：系統韌性觀點（2）」（MOST 106-2625-M-015-002-MY2）二年期補助研究計畫。合計 3 年，目前執行第三年度中。

變系統，始自美國聯邦緊急應變總署（Federal Emergency Management Agency, FEMA）到國土安全部（United States Department of Homeland Security, DHS），旨在創設及強化一套領導統御指揮系統。目前有關領導策略比較重視轉化來自層級節制、標準作業流程的權力為有效競逐能力（Waugh & Streib, 2006: 131）。卡翠納颶風（Hurricane Katrina）災難事件凸顯國家應變管理系統無法有效提供社區面對墨西哥灣潰堤的急救需求，在緊急安置及復原階段也未能有效管理來自各方及各國的救濟物資。公共決策的內涵和策進作為一直是公共行政領域的重要議題，各個領域也就此提出了不同的觀點。經濟學家所關注的是政治行動者如何通過理性計算在政治市場中尋求最大化效益；心理學家將決策視為一種認知過程，透過這種過程，個體行動者可以考慮各種因素；社會學家和結構社會學家則從政治網絡或決策網絡的角度來探討社會性決策（Knoke, 2011; Laumann & Knoke, 1987; Laumann, Marsden, & Galaskiewicz, 1977; Laumann & Pappi, 1976）。以下將相關文獻彙整理論基礎，進而提出本文的分析架構。

一、協力決策的文獻檢閱

協同治理在諸多領域都有相關討論，例如社交網絡的應用和公私關係的有效性評估（陳敦源、張世杰，2008）、協同治理的意義（Bingham & O'Leary, 2008; Gazley, 2008）和跨境治理（Abramson & Balutis, 2008; Shafritz, Russell, & Borick, 2007; Starling, 2008），許多基於公私合作的討論之研究可資證明（陳敦源、張世杰，2008；Agranoff & McGuire, 2001）。雖然企業和非政府組織等在災害發生時提供了許多資源，但失當的歸因會浪費本就稀缺的資源。因此，來自各地的人力資源之間的合作、協力及效率已成為有關災後重建工作的重要議題。考慮到這些因素，公共行政部門正在尋求通過適當的協力來處理日益複雜的問題，同時討論治理模式和相關理論（Comfort, Waugh, & Cigler, 2012; Stivers, 2008; Waugh & Streib, 2006）。

（一）協力決策的挑戰

Medury（2011: 429）也指出：「良好的災害風險減少策略將公私夥伴關係視為一體。利害關係人間的承諾和結構或安排結合提供每個合作夥伴機會來貢獻其獨特的優勢。」如今，合作的概念在解決臺灣的災害預防和應對問題方面也發揮著關鍵

作用，然而在合作或跨境治理下的決策，在現實行動中存在以下挑戰：

1. 如何平衡利益？這在「經濟和環境」、「個體和群體」、「公共和私人」3種情況下最為明顯。
2. 如何建立信任？每個管理主體都需要長期積累，而不僅是客觀存在。
3. 如何分配權力？在賦予管理權之前，政府是否能夠完全理解這一點是非常重要的。
4. 如何歸責？這是在協力治理中必須面對的結果，其中包括宣傳。
5. 治理的有效性？跨境治理並非萬靈丹，它仍應與時俱進。
6. 治理的合法性？當有多個治理主體時，合法性部分很容易混淆。此外，民間社會的參與稀釋了政府的參與，它也可能引起對治理合法性的懷疑。

政府的危機決策是指政府在時間、資源和人力等條件有限下所採取的具體措施。換言之，一旦出現如地震或火山爆發等意外情況，政府將以最快速度打破傳統規則、簡化既定模式，以避免錯失任何處理如衛生等公共安全問題的好機會。

政府的危機決策有緊急、具風險、非程序化等特點，與例行決策有其差異。就政府的危機決策而言，政府必須具備快速收集資訊、策略研究和做出決定性決策等能力。吳定（2003）的研究表明，這些能力可分為內部環境和外部環境兩大類。其中，內部環境包含至少 4 個因素：能夠瞭解危機和目的之性質、收集資訊、處理策略、並根據其他因素果決做出決策。此外，應建立基於信任、資訊共享和問責制的外部協力機制。

當代公共治理環境可說是相當複雜。危機是一個很難只依賴單獨個體即可處理的單一事件，它更依賴於外部環境和協力。因此，首要課題即係讓參與者對危機做出最佳決定或達成共識。接下來則係決策執行的問題，協調可被視為集體行動的過程，因此所有部門的主要目標係為危機管理尋求最佳的集體行動。為達此目標，Kuo、Wang、Chang 與 Li（2015）得出結論：欲有效解決狀況，相關作為需包括信任、資訊共享、以及問責制。

（二）協力決策的關鍵要素

初步檢視吳定（2003）、Medury（2011）、Comfort、Waugh 與 Cigler（2012）和 Kuo 等人（2015）的文獻，初步得出協力決策的重要影響因素，包括有領導與指揮、課責與規範、溝通與資訊、信任與分擔等 4 項要素。Waugh 與 Streib（2006）

在一篇〈為了更有效的緊急應變之協力與領導〉(Collaboration and Leadership for Effective Emergency Management) 探討災害應變過程的協力領導的重要因素。Tierney 在《風險的社會根源》(The Social Roots of Risk, 2014) 專書中對協力決策也有所探討。僅再簡要說明協力決策的關鍵要素如下：

1. 領導整合與指揮

卡翠納颶風揭露了國家危機管理系統的混亂，其中一個原因是對於海灣各州的海岸地區的社區，不能立即的、有效率地給予支援，以及並沒有對於大量的復原、修復動作進行協調的工作。主要的批評都著重在美國政府缺乏領導力、聯邦緊急應變總署的無能，以及國土安全部沒辦法對災難進行回應及對救濟進行協調 (Waugh & Streib, 2006)。在 2006 年 6 月參議院，國土安全和政府事務委員會的證詞中，Kettl (2006) 得出結論認為，領導力是面對卡翠納颶風反應中的關鍵和缺失因素。他認為委員會應該專注於改善聯邦緊急應變總署和國土安全部的領導，而不是組織改革。Wise (2006) 認為，雖然指揮和控制結構很重要，但國土安全部還需要有更靈活的流程，以確保它能夠適應不斷變化的環境。靈活性成為大規模災難領導者的關鍵要求，而官僚體系決策過程在快速變化的環境中既不靈活也不快速 (Goldsmith & Eggers, 2004: 31)。

2. 課責與規範

指揮控制系統在面對大災難的時候，權力是否應該分開？責任是否應該分散？資源是否應該分享？以及合作的過程是否是重要的？911 委員會從國家消防協會中辨別出了 1,600 個規範，而危機管理的眾學者認為聯邦緊急應變總署的規範會讓公務人員應變更加困難，並忽略投資在辨識危機的重要性 (Bea, 2004)。這些規範也讓公務人員必須要負責任，當他們並沒有告知已知的風險或者是有效的防範災害。非政府組織的參與，建立了一個防範未來災害的社群，可以將災難發生及復原的經驗迅速傳送出去，可以讓社區在面對接下來的災難會有更多的應對方法。當官方搶占或者排除社區的參與時，社區的防災及復原能力就無法加強 (Comfort, 1999)。事實上，將近有 350 個慈善機構在 911 事件之後創立。相同地，將近有 400 新的慈善機構陸續在卡翠納颶風之後創立 (Strom, 2006)，大量的非政府組織因為參與了救災行動，進而產生了許多傘狀組織。Sahlin (1992) 提到當組織文化的變化很龐

大時，制定一個有效的應急策略是有一定的複雜性的。文化的互通性問題是決定是否能夠有效地合作救災的主要障礙 (Waugh, 2003, 2004)。有效的合作需要文化敏感性和共同語言，共同達成一定程度的課責及規範共識，是協力決策的重要基礎。

3. 協調溝通與資訊分享

在 1980 年代，人們意識到危機管理計畫的有效性，主要取決於危機管理人員的人際關係技能，而不是技術層面 (Drabek, 1987)。危機管理人員成為第一和第二反應緊急行動的協調者和推動者，主要是維持一個中央緊急行動中心，確保應急人員之間的溝通，並為決策者提供必要的聯繫。協調作用在大型政府間，部門間和多組織行動中變得至關重要 (Waugh, 1993)。對國土安全部官員的一個主要批評是他們未能與非政府災害組織廣泛合作，眾議院特別委員會關於卡翠納颶風反應的報告引用了聯邦緊急應變總署、美國國防部和路易斯安那州之間的嚴重協調問題 (U.S. Government Accountability Office, 2006: 3)。在 TOPOFF (Top Officials) 的幾個演練中已經注意到了政府間和組織間的協調問題 (U.S. Department of Homeland Security, 2005; Inglesby, Grossman, & O'Toole, 2001)。

4. 信任與分擔

要定義一個成功的危機管理者，要看他能不能夠有效的跟官方人員及廣泛的救災社區進行互動 (Drabek, 1987)。跨部門間的協力合作，若缺乏社會資本，則彼此信任關係可能薄弱，不僅在防災階段沒有足夠的默契，在緊急應變階段也可能沒有嫻熟的合作經驗而無法勇以投入及分工承擔，在災害復原也可能彼此相互猜忌而有所保留 (Waugh, 2003)。

在聯邦緊急應變總署的培訓計畫中，鼓勵社區將他們當選和任命的官員、以及其危機管理人員派往國家緊急培訓中心進行為期 4 天半的綜合應急管理課程 (Federal Emergency Management Agency, 2004)，以確保他們培養處理複雜問題、緊急應變技能、人際間信任及分擔工作關係。

二、協力決策的 4 要素內涵

(一) 概念內涵

謹再綜整國內外有關與協力決策之分析 (江明修、陳秋政, 2012; 李宗勳,

2017；林柏州、張鎧如，2015；謝儲鍵、林煥笙、陳敦源，2016；Bryson, Crosby, & Stone, 2015; Kapucu & Garayev, 2012），歸納 4 個要素的概念內涵如下（如圖 1）：

1. 領導與指揮
包括政府部門在災害協力決策時，如何指揮整合與領導統御效果。
2. 課責與規範
包括跨部門協力權責與範圍、資源連結共用、合作協定。
3. 溝通與資訊
包括跨部門資訊流通與對話、詢問請教學習、對大眾的公務溝通。
4. 信任與分擔
包括緊急應變時信任程度、部門餐敘與電話聯繫的互動情誼、共同分擔風險。

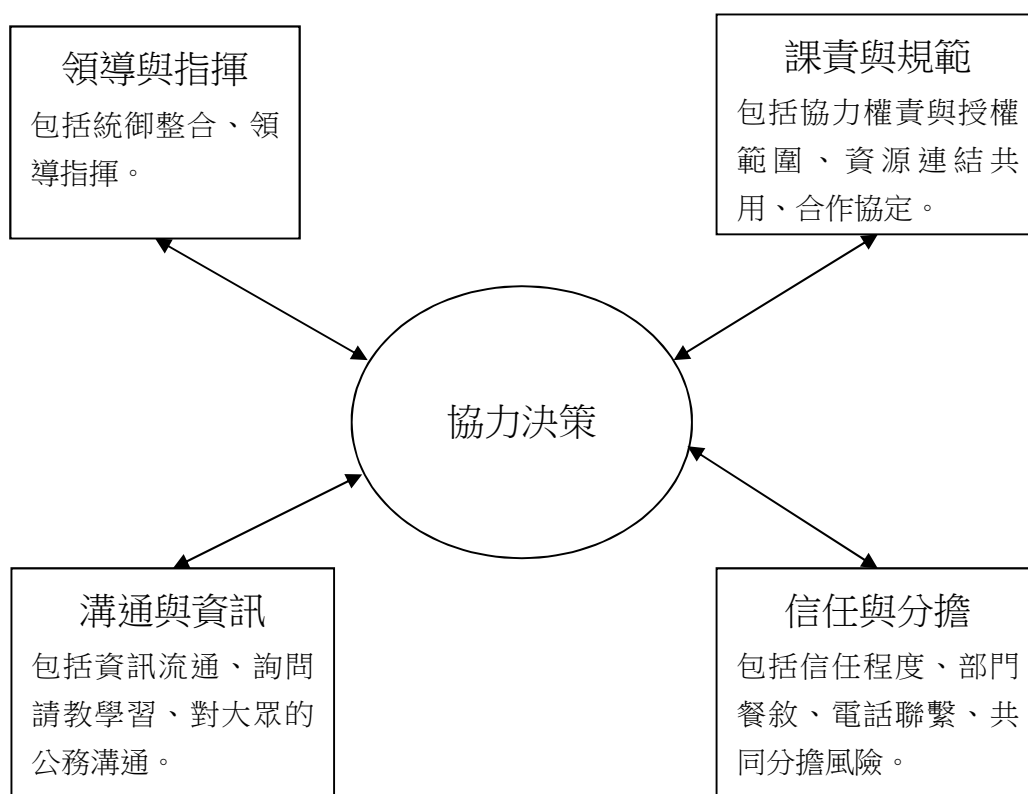


圖 1 協力決策 4 要素

資料來源：本研究綜整繪製。

(二) 協力決策要素的本土印證

本研究曾於 2016 年及 2017 年針對 2014 年 7 月 31 日高雄市氣爆、2015 年 6 月 27 日新北市八仙塵爆、2016 年 2 月 6 日臺南市美濃大地震等 3 個相當嚴重災害事故案例，且均面臨大量傷患事件之緊急應變的協力決策治理情境，進行訪談（李宗勳，2017）。謹就協力決策要素在該等案例初步印證簡述如下。

1. 2014 年高雄市氣爆

2014 年 7 月 31 日深夜的高雄氣爆造成 32 人罹難、321 人輕重傷，事後大部分受災戶選擇代位求償不向市府究責，但仍有 11 戶向市府提告國賠。這場氣爆災後在救災過程中，往往初期的進展總是不如人意，主要原因在災民、企業與政府之間並不熟識，對於救災的範疇、標準及成效可能有不同的認知與期望，所以總是要經過一段時間的磨合，才能建立合作的互信基礎，不過也是因為這樣而錯失救災的黃金時間。協力決策要素的初步印證如下（李宗勳，2018）：

(1) 高雄市二聖醫院設立緊急醫療中心

市府應變中心一級開設並於二聖醫院設立緊急醫療中心、五權國小設立前進指揮中心。二聖醫院提供了很好的庇護所與指揮中心，現場的救助協調發揮很大的功能，成為公私部門相當成功的緊急決策管理案例。凸顯「領導與指揮」的重要性。

(2) 高雄市緊急辨識系統能量不足

環保局是屬於氣體的主管單位，第一時間到的時候，帶的檢測儀器不夠，專業性檢測不出來。等到環保署南部毒物檢測應變隊協助偵測出是丙烯時，為時已晚，隨後全面氣爆。凸顯「溝通與資訊」的重要性。

(3) 高雄市民間業者向政府隱瞞傳送丙烯氣體關鍵信息與防範契機

李長榮化工公司當晚曾傳送丙烯氣體的關鍵信息，因為業者與政府部門間沒有足夠信任關係而被隱瞞，阻絕了有效防範契機，並造成重大傷亡與財物損失。凸顯「信任與分擔」的重要性。

2. 2015 年新北市八仙塵爆

八仙樂園粉塵暴燃事件自 2015 年 6 月 27 日發生迄 2016 年 1 月底，傷患總計

499 人（含死亡 15 人），其中 17 人住院，均屬一般病房，出院 467 人。² 本個案發生後面對大量傷病患救援機制之協力治理，以及災後重建、復健、就養、就學、就業等中長程系統韌性問題。協力決策要素的初步印證如下：

（1）新北市指出災害影響難以在短期內有效處置及復原的預估

衛生局與消防局、社會局等局處首長取得共識，向朱立倫市長說明八仙塵爆的災害影響難以在短期內有效處置及復原，需要請中央同步成立統合窗口，以便與相關傷病患所屬縣市政府取得聯繫。此一災害影響與衝擊評估，有效提升市府團隊的危機意識與跨局處協力應變的意願，也促使衛生福利部正式成立「627 專管中心」，對傷病患出院後的後續接手與照料相當有助益。凸顯「課責與規範」的重要性。

（2）新北市消防與警察資訊初期未流通

警察機關尤其是基層同仁，並沒有辦法掌握最新消息，當時第一時間並沒有協調警察廣播電臺幫忙廣播宣導。110 與 119 的角色要強化，意見交流要再提升，如果警察與消防可以聯絡的更完全，這場仗會打得更好。凸顯「溝通與資訊」的重要性。

（3）新北市消防與衛生部門同心協力坐鎮 119 指揮中心

在指揮調度方面，除前進指揮所外，救護指揮中心也很重要，這次由消防局及衛生局兩位副局長在 119 全權的配合調度派遣，發揮相當緊急應變功能。凸顯「信任與分擔」的重要性。

（4）新北市成立「627 專管中心」一人一案一冊

行政院成立一個塵爆專案小組，集結跨部會單位包含教育、勞動、消保等各方面專業諮詢，大家一起定期開會諮詢，同時指示衛生福利部與新北市成立一個 627 專案中心，針對急性後期（傷患）出院後如何無縫接軌回到社區，由新北市負責與各縣市的衛生局和社會局做個案的銜接，此一領導指揮及統御整合發揮起相當作用。凸顯「領導與指揮」的重要性。

² 參閱新北市政府 627 燒燙傷專案管理中心網頁（網址：<http://627.ntpc.gov.tw/>），檢閱日期：2017 年 3 月 10 日。

3. 2016 年臺南市美濃大地震

臺南市美濃大地震，其中以維冠金龍大樓倒塌事故最為嚴重，是發生在 2016 年 2 月 6 日上午 3 時 57 分，在臺南市永康區永大路二段與國光五街交叉口的一處住商混合社區大樓，經過連日搜索，最終在 2016 年 2 月 18 日該大樓確定死亡人數達 115 人，生還者 175 人，其中 96 人受傷，超越了「九二一大地震」倒塌的東星大樓（87 人死亡），成為臺灣史上因單一建築物倒塌而造成傷亡最慘重的災難事件。值得觀察的是緊急搶救送醫過程及相關應變之協力決策的影響要素為何？協力決策要素的初步印證如下：

（1）臺南市由下而上提出儘速完成「救援名單」的決策需求

在現場負責搶救的消防局災搶科亟需有「救援名單」才能進行身分的確認，於是向上反應提出請民政局整合各局處儘速完成金龍維冠大樓「救援名單」，並請民眾統一向民政局報案，以整合待救援的名單。此一決策管理過程，不是由上發布命令，而是由下而上，由消防局搶救單位反應這樣的需求。經由系統整合，成功地成為決策的方式。凸顯「課責與規範」的重要性。

（2）政府授權民間技術公會理事長擔任現場指揮暨整合 4 大技師公會

民間團體在拆除部分需要具有專業。臺南市技師公會的理事長鄭明昌先生專業受到敬重，市長特別在協調會中，授權他擔任所有建築物現場的鑑定指揮暨整合 4 大技師公會。凸顯「領導與指揮」的重要性。

（3）臺南市災害初期急需現場圍觀民眾協助

通常只有考量在搜救的過程中需要一定穩定人力，卻從來沒有考慮過發生初期的人力。因為市區可能在 3 分鐘~5 分鐘就可以到場，可是如果今天是在偏遠地區呢？唯一的方法就是靠圍觀民眾的力量，永康分隊在第一到達時間馬上向現場民眾詢問誰具備醫療相關背景能夠幫忙協助。這就是臨招的方式向民眾聲援。凸顯「溝通與資源」的重要性。

（4）臺南市民政、工務、水利、消防與衛生部門協力促成黃金 72 小時大鋼牙開挖

由於人力開挖有限，受困者都還在更深的地層，搜救刻不容緩，第四天 9 日上午啟動大鋼牙進場，此一大鋼牙「救援式搶通」決策管理，是在民政、工務、水

利、消防與衛生部門協力完成相關待救援名單、推置場預備、消防與公衛編組的特搜人員等基礎執行條件下，在一度喊停後仍得以貫徹執行。凸顯「信任與分擔」的重要性。

參、研究設計

正如國際間相類似的努力，如何以前述所發現的「協力決策」要素，驗證防災應變系統的優勢與不足，提供改善系統韌性的方向，提升未來地方災害防救的效能頗具意義（Evers, Jonoski, Almoradie, & Lange, 2016; Thorne et al., 2015）。本文運用訪問所得的數據資料，根據信任、溝通、課責與領導 4 要素，利用社會網絡分析觀點與技術，就新北市、臺南市及高雄市市府局處的防災應變互動，進行協力決策的特徵評估，所見優勢與差異可作為未來地方災害防救決策的參考。

一、協力決策與社會網絡

協力決策是行動者在參與災害防救工作時，持續互動協商與選擇方案的過程。災害事件中，決策情境往往處於高度緊張、條件惡劣與訊息混亂之中，事件有時涉及廣大場域與大量傷患，單單傳統的垂直指揮系統難以完全發揮災害應變的效能，必須仰賴多元行動者的互動與協商，以釐清訊息，匯集有限的人力與物力。可以說，在當前防災行動中，決策必然需要多元行動者的參與及持續的互動，透過協力決策方得以進行訊息互通、資源交流與協調行動（Comfort, 1999）。而如何掌握這種多元協力決策的複雜性，一直被視為是一項實務與研究上的挑戰（Kapucu & Garayev, 2011; Siciliano & Wukich, 2017）。本研究從相關理論與災害防救實務，歸結出以多元角度觀察災害防救組織的互動（李宗勳, 2018），亦即從信任、溝通、課責與領導這 4 個面向評估市府局處單位的協力決策情形。

如果說防災協力決策中的互動與合作，是指二人以上的共同行動，對於這種人際或組織間關係的本質必須有正確對待，方能準確評估其效能。本文主張，將災害防救的協力決策，視為一種社會網絡，因為協力決策是兩兩利害關係人傳送與接收信任、訊息、資源、與指令的行動過程。所謂「社會網絡」，是由一組行動者及其相互間的關係所構成（Borgatti, Mehra, Brass, & Labianca, 2009; Wasserman & Faust,

1994)。在市府災害防救的網絡中，利害關係人或組織是行動者，而彼此間各種不同的互動就是運行其間的連結或關係。因此，社會網絡的觀點與方法最能貼近防災協力決策的本質。事實上，社會網絡分析也廣泛地被運用在協力治理與災害防救（Fliervoet, Geerling, Mostert, & Smits, 2016; Siciliano & Wukich, 2017），國內文獻則仍不多見，本文正可填補缺憾。

二、研究架構

本經驗分析的目的，在解析新北市、臺南市、高雄市內部單位的協力決策，了解它們的互動結構，並對之進行評估。此處，市府局處的「協力決策網絡」就成為「依變項」，而前文論證的 4 要素，即領導與指揮、課責與規範、溝通與資訊及信任與分擔，代表著各單位所擁有的屬性，可用來驗證「協力決策網絡」的特性，因此成為「自變項」。

然而，社會網絡有一項特性，也就是行動者之間因為相互連結，使得個體行為都受到「相互依賴」（interdependence）的影響，於是，對網絡資料進行經驗分析時，基於行動者的相互依賴，將違反傳統統計學上觀察項須為獨立的基本假設，若逕自匯入一般統計分析，不僅影響統計推論的效力，甚至可能導致錯誤結論（Bodin et al., 2016; Cranmer & Desmarais, 2011; Krackhardt, 1988; Prell, 2011）。為解決上述問題，本經驗分析啟用社會網絡推論統計工具「指數隨機圖模型」（Exponential Random Graph Model, ERGM）。³「指數隨機圖模型」試圖將「相互依賴」納入其基本假設之中，以指數函數來解決上述問題。

申言之，對於「協力決策網」的分析，對偶關係（dyadic relationship）的觀察只是個起點，在實際的動態運作中，對偶間的層層鑲嵌與依賴，還會發生間接及替代（alternating）等效應（Snijders, Pattison, Robins, & Handcock, 2006），從而構成複雜網絡（complex network）（Strogatz, 2001）。對於「相互依賴」及隨之而生的多方遞移效應，ERGM 是利用結構組態（configuration）的設定去反映著網絡的這些結構因素。所謂組態就是一種的小型次級圖（subgraph），它在網絡關係的內部

³ 對於 ERGM 模型的原理，包含其系統性的技術與應用解說，建議參考 *Exponential Random Graph Models for Social Networks* 一書（Lusher, Koskinen, & Robins, 2013）。

過程中，支配特定連結模式的浮現，表徵網絡中的局部規律性（Lusher, Koskinen, & Robins, 2013: 17）。反過來說，面對現實中的複雜網絡，ERGM 常面臨求取標準化常數的困難，對於參數的正確性要求極為敏感。應對方法之一，就是正確指派足以反映該網絡結構的組態，以掌握網絡行動者的相互依賴，成功地使模型能夠解釋研究對象，並通過配適度（likelihood of fit）診斷，避免發生模型退化（Caimo & Friel, 2011; Cranmer & Desmarais, 2011; Lusher, Koskinen, & Robins, 2013）。在 ERGM 中，結構組態不受外部因素影響，是種自我組織的連結，稱之為內生變數（endogenous variables），前述的屬性變數附著於行動者，是行動者行為偏好的因子，稱之外生變數（exogenous variables），二者相輔相成。最後，ERGM 也能測量來自特定環境（網絡）的影響，這些環境因素稱為共變數（covariate）。總結以上，對於市府局處的防災協力決策網絡生成的分析，可用圖 2 表達本文的研究架構：

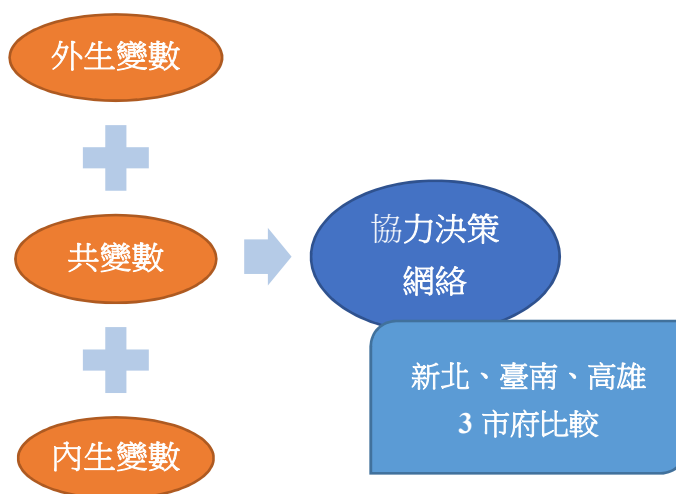


圖 2 研究架構

資料來源：本研究繪製。

三、外生變數與共變數

究竟行動者在災害防救決策環境中選擇合作的驅力為何？傳統上有關協力決策的動因，多半指的是個體屬性，即行動者的特性、稟賦、潛能與身分等。例如稍早

的研究指出協力決策的預測因子主要為偏好相似、功能獨立及權力等（Fischer & Sciarini, 2016）。這些屬性因素對於 ERGM 來說，屬於外生變數，基於分析策略需要，本文專注於驗證協力決策的 4 項要素。

基於 ERGM 所提供的彈性，在測量上又可將這 4 項要素從二個方向進行，亦即「個體屬性」與「互動網絡」。前者是藉由訪問，由市府的災害防救參與單位就 4 個要素彼此賦予評價，後者則調查與 4 個要素相關的組織間互動頻率。數據上，前者呈現一般向量型態的變數，後者由於紀錄的是對偶互動行為，是為矩陣資料，用以代表另類網絡或環境的影響。如此，便能利用 4 項要素的量化數據，辨識地方協力決策網絡的特性，同時評估 3 個市府在防災協力決策的特性。

不過也正因為屬性與互動在測量面向不同，如果對於這種測量都有正面顯著的反應，正好能代表該網關係的韌性，因為這與網絡關係的複合性（multiplexity）有相似意義。複合網絡指多重關係所構成的網絡，關係愈是多重，愈代表堅實的組織投入（Kapucu & Hu, 2016），而上述二種測量方式則代表組織合作的不同緣由，若能同時歸因屬性與互動因素，便代表彼此關係的穩健深厚，這自然有助於提升災害防救系統的自我組織能力。

四、內生變數

ERGM 與傳統推論統計的差別在於，必須指派結構組態，藉以表徵被觀察網絡的特徵，如此方能對現實網絡做正確的分析。這些代表純結構效應的局部組態，在網絡系統的內部過程中運作，又稱為內生變數。以下說明納入本分析的組態。

（一）互惠效應

我們認為政府次級單位在尋求協力決策時，會先基於過往的「相挺」經驗，或依賴之前的合作關係與信任尋求合作對象。因為協力本身須要付出成本，協力決策講究默契與信任，尋找老搭檔可減低成本，在既有的信任基礎上，順利開展決策協商（Leifeld & Schneider, 2012）。所以，Ostrom（2007）曾指出，當一個網絡擁有較高的互惠性（reciprocity），它便擁有更活潑且多樣的關係。本分析將「互惠」列為模型的內生變數，去捕捉行動者「投桃報李」的「相挺」趨勢，當「互惠」效應顯著，表示互助關係影響決策網絡中協力團隊的形成。

（二）集群效應

組織間的互惠期待，不代表彼此地位是對等的，往往某些單位吸引更多單位的合作，這是一種大者恆大的趨勢，稱做「偏好依附」理論（Barabasi & Albert, 1999），這種不均衡聚集也經常發生在跨組織的協力中，不能加以忽略，屬於網絡集群（clustering）的一種。此處，我們從「三角」基本結構測量集群狀況，並考量受訪單位「指認」協力對象的效果，重視「連入線」的測量，因此使用「3-連入-星群」（3-in-stars）組態，測量由 3 個連入線所形成的星群趨勢。在 ERGM 中，當「3-連入-星群」組態趨勢正面且明確，代表「高吸引力子群」影響決策網絡中協力關係的形成，若係數為負時，表示協力互動單位的合作吸引能力差距不大（Robins & Lusher, 2013）。

（三）封閉效應

由於網絡中行動者層層鑲嵌，從三角的基本連結可知，利用閒散（冗餘）節點可發揮替代與遞移的效果，這在組織合作上就是一種替補與轉介效果，替補與轉介機制都有助於減低協力的機會成本。這當然在災害防救決策場域中極為重要，因為在緊急狀態下，替補與轉介可以在有限時間內表達或接收信任，選擇與「朋友的朋友」合作，總是可靠得多（Siciliano & Wukich, 2017）。「循環三角」（cyclical triple）組態可以量測上述的集群趨勢，不過更側重集群的封閉（closure）趨勢，換言之，前述的替補與轉介是往「封閉」方向發展，封閉代表與老盟友、老搭檔間相互取暖，雖說聯盟容易且能協調一致，但也代表開放性不足。在 ERGM 中，當「循環三角」組態呈現正面而顯著時，代表封閉集群支配著協力關係的形成。

（四）開放效應

經由「朋友」或「夥伴」的牽線與撮合，固然提升了彼此的信任與協力品質，有利於形成聯盟（Berardo & Scholz, 2010），不過，有時重點是這種聯盟關係能不能擴散與強化。不同於封閉效應，「對偶共享夥伴」（geometrically weighted dyad wise shared partner, GWDSP）組態用來掌握群組的開放性（openness）。「對偶共享夥伴」的基本原理是基於「連出-2-路徑」（out-2-path）組態（Morris, Handcock, & Hunter, 2008），它的目標在掌握行動者經由 2 步路徑找到其他行動者，從而連結

上許多原來沒有聯繫的行動者。因此相較於循環三角測量重視閒散與封閉，共享夥伴側重行動者的極大化行動，這個極大化就是選擇最能找到新夥伴的「朋友的朋友」，因此這是在量測開放性聯盟的機率（Berardo & Scholz, 2010; Morris, Handcock, & Hunter, 2008）。在 ERGM 中，當此 GWDSF 的係數是正向顯著時，表示開放性集群影響著協力決策關係。

肆、資料與方法

本研究自 2017 年陸續蒐集相關資料，初期就政府發布的各特定災害搶救及復原實錄，⁴ 審認出參與不同災害治理階段的市府重要局處單位，這些單位均屬地方政府災防辦公室的成員，⁵ 其中新北市共有消防局等 12 個單位、臺南市有消防局等 17 個單位、高雄市有消防局等 15 個單位，原則上均不將中央機關納入網絡（如圖 3, 4, 5）。唯一例外的是，高雄市氣爆中的環保署南區環境事故專業技術小組（簡稱環保南技），該小組在事發當夜對於辨識氣爆氣體部分扮演關鍵角色，且與高雄市災防辦公室有持續深入的互動。

審認出災害防救業務的重要單位後，繼之進行調查訪問，訪問題目區分屬性評價與互動二種，如表 1 所示。屬性題目共 5 題，網絡互動題目共 8 題，各自均涵蓋信任、溝通、課責、領導等 4 要素，另有一題徵詢單位間的協力決策關係。作答利用五等分量表，評價問題之答案 1 到 5 代表評價低到評價高，互動題目的作答，1 代表往來極少，5 代表往來頻率高。受訪者以「災害防救」日常決策情境進行填答，當必須以緊急應變環境為依據時，則以各單位所經歷之塵暴、地震、氣爆為設想。綜合以上問卷所採屬性與互動資料，結合前述之結構組態，可就協力決策網絡的評估模型做如下表述：

⁴ 新北市政府災害防救辦公室，2015 年至 2016 年（侯友宜 總審編，2016）；臺南市政府災害防救辦公室，2017 年（侯俊彥 總編輯，2017）；高雄市政府災害防救辦公室，2016 年（陳淑文 主編，2016）。

⁵ 地方後備指揮部因已列為市府災防辦公室之成員，故同列為分析審認對象，並於新北市及臺南市列為重要分析對象。


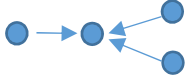
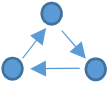

市府局處協力決策網絡 = 常數 + 外生變數（含信任、溝通、課責、領導）+
共變數（含信任、溝通、課責、領導）+
內生變數（含互惠、集群、封閉、開放）

表 1 協力決策訪問題目

項次	調查題目	決策要素	變數類型
1	那些部門在緊急應變時，你比較願意信任？	信任	屬性/外生
2	在地震災害應變中，那些部門獲得社會大眾的評價較佳？	溝通	屬性/外生
3	與那些部門的合作權責與範圍很明確？	課責	屬性/外生
4	那些部門比較能匯集社會資源投入搶救？	課責	屬性/外生
5	在地震搶救、應變及復原過程，那些部門比較有扮演統御整合角色？	領導	屬性/外生
6	請問你平時與那些部門會餐敘？	信任	互動/共變
7	貴單位與那些單位較常共同分擔風險責任？	信任	互動/共變
8	有業務問題會向那些部門詢問請教？	溝通	互動/共變
9	平時與那些部門會進行災害防搶救的相關資訊流通？	溝通	互動/共變
10	貴單位與那些單位較常共同對外公務溝通？	溝通	互動/共變
11	與那些部門有資源連結共享（如車輛、器具、經費等）？	課責	互動/共變
12	貴單位與那些單位有協力合作關係	課責	互動/共變
13	貴單位主要接受那些單位的整合指揮？	領導	互動/共變
14	貴單位與那些單位較常共同制定應變決策？		依變項

資料來源：本研究製作。

表 2 變數的操作化定義

效應	變數類型 / 組態	網絡結構/變數構成	操作化定義
	依變數	節點 ij 代表各局處，連線為協力決策關係	就協力決策關係建立網絡 $\sum_{ij} x_{ij}$
屬性	外生變數（含信任、溝通、課責、領導）	就 4 個要素所建立的相互評價屬性	建立五等分李克特量表，分數 1 到 5 代表低評價或低頻率到高評價或高頻率
環境	共變數（含信任、溝通、課責、領導）	就 4 個要素，建立 4 個對偶互動網絡	例如信任關係 $\sum_{ij} x_{ij} trust_{ij}$
互惠	Reciprocity 組態		$\sum_{ij} x_{ij}x_{ji}$
集群	3-in-stars 組態		$\sum_{ij_1j_2j_3} x_{j_1i}x_{j_2i}x_{j_3i}$
封閉	cyclical triple 組態		$\sum_{ijk} x_{ij}x_{jk}x_{ki}$
開放	GWDSP# / out-2-path 組態		$\{j x_{ij} = 0, \max_n (x_{in}x_{nj}) > 0\}$

註：有關 GWDSP 的細部統計量另請參考 Hunter (2007) 的專文。

資料來源：本研究製作。

以上各個變數的操作化定義，摘要說明於表 2。文中網絡指標與網圖製作均使用 UCINET 軟體 (Borgatti, Everett, & Freeman, 2002)。協力決策網絡的解析與評估則使用 R 軟體中 statnet 套件 (Handcock, Hunter, Butts, Goodreau, & Morris, 2008)，以利運行 ERGM。

伍、研究發現

一、協力決策網絡的結構描述

首先，利用 UCINET 中的 NetDraw 軟體映射出新北市、臺南市、高雄市等 3 市府的協力決策網絡，圖 3、4、5 首次揭露市府內部災害防救的協力決策網絡。圖中

節點代表各市府參與災防任務的重要單位，因為連線的連出方向代表行動者所指認的共同決策對象，因此圖中以「入度中心性」(in-degree centrality)顯示節點大小，大節點代表受到重視，是網絡中的關鍵單位，佔據網圖的中心，主要關鍵單位在新北市有消防局、衛生局、警察局，臺南市為消防局、民政局、衛生局，高雄市為消防局、教育局與警察局。顯然，消防局、警察局、衛生局是市府層級共同的關鍵性災害防救單位。

圖 6 利用 3 個網絡全網指標，分析 3 市府協力網絡的異同。單位間互動「密度」高，有利於培養信任與溝通，容易促成協力行為 (Bodin & Crona, 2009)。圖 6 顯示，3 市府網絡密度接近，但以高雄市最高。「集中性」表達了「整體網絡聯繫集中在少數行動者」的比率 (Freeman, 1979; 陳世榮 譯, 2013)，圖 6 顯示臺南市的集中性最高，高雄市較低。結合以上二個指標，高雄市的協力決策網絡較為熱絡，多中心治理較明顯。平均距離代表整體網絡的通連程度，數值愈大網路死角愈多，臺南市平均距離最低，但集中性高，顯示其關鍵局處的指揮管制較綿密。新北市集中性高研判網絡也有關鍵型單位，但其平均距離較大，意味其多元自主性較高。以上透過描述性指標所掌握的市府決策網絡型態，可藉由下文的模型解析，獲得更精確的掌握與詮釋。

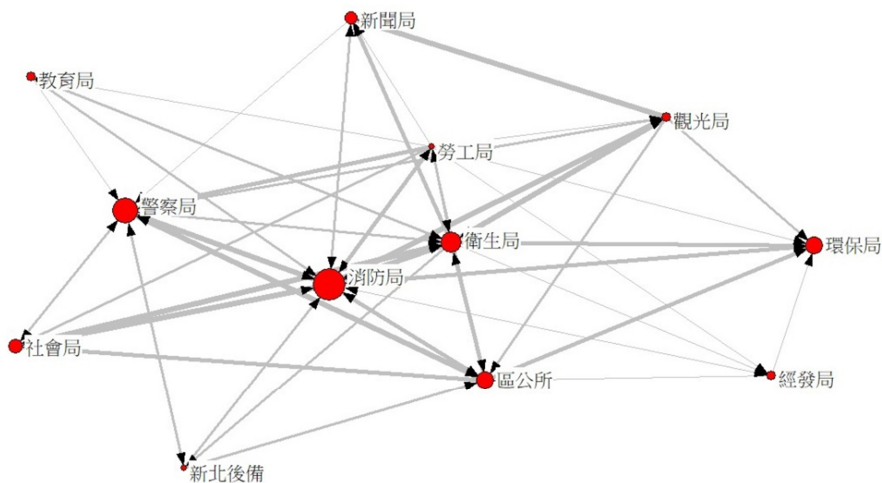


圖 3 新北市災害防救協力決策網絡

註：節點大小代表入度中心性，並已計入關係頻率

資料來源：本研究繪製。

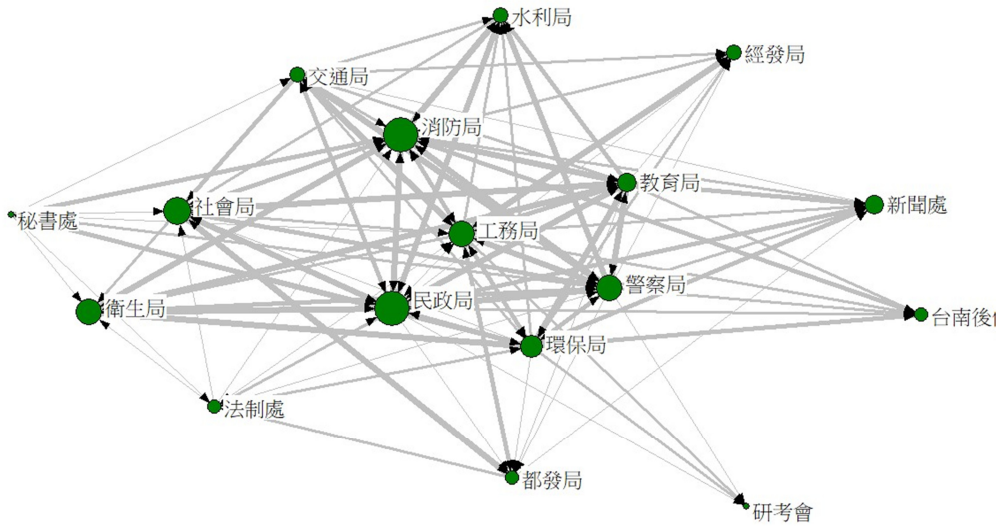


圖 4 臺南市災害防救協力決策網絡

註：節點大小代表入度中心性，並已計入關係頻率

資料來源：本研究繪製。

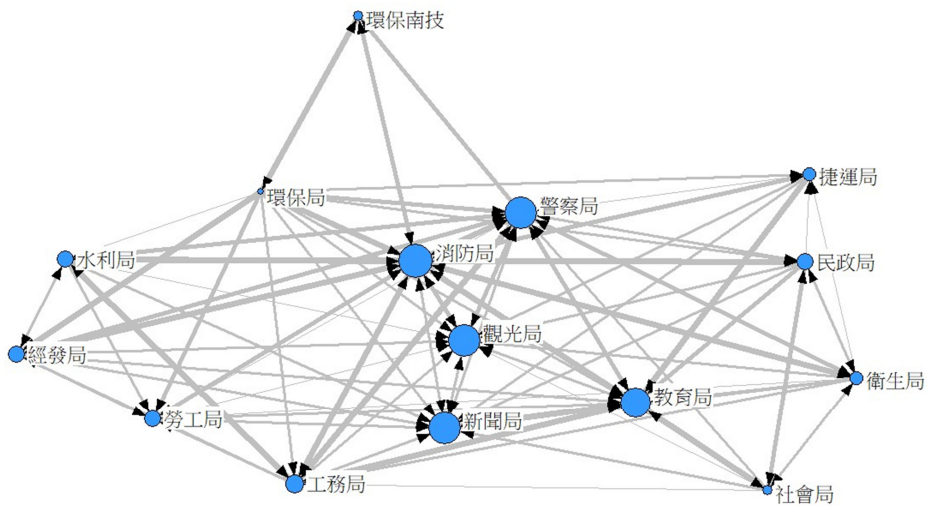


圖 5 高雄市災害防救協力決策網絡

註：節點大小代表入度中心性，並已計入關係頻率

資料來源：本研究繪製。

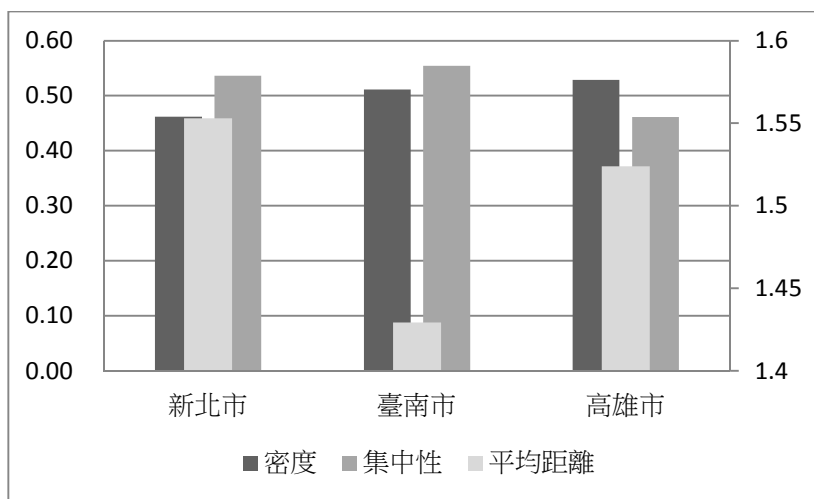


圖 6 三市府全網絡指標比較

資料來源：本研究繪製。

二、協力決策網絡的 ERGM 分析

以下分別從信任、溝通、課責、領導 4 要素，對新北市、臺南市、高雄市的災害防救之協力決策網絡，進行 ERGM 分析，其目的在掌握這些網絡的主要特徵，判別其災害防救的治理意涵。3 個模型經運行 ERGM，均能成功收斂，並通過配適度診斷。⁶

在模型 I 對新北市的分析中，表 3 顯示新北市信任要素的表現，相當明顯且正面。單位間基於高信任所促成的協力決策，是低信任的 8.183 倍【 $\exp(2.102) = 8.183$ 】，能共同參與風險分擔互動者更拉高到 9.375 倍【 $\exp(2.238) = 9.375$ 】，確認新北市局處單位的信任連繫，對其協力決策有高度關聯，值得重視。不過，在溝通與指揮要素上則不起作用，單位有共同對外溝通機會，也無助於協力決策的形成（係數為 -2.385），甚至模型中若加入「接受指揮網」共變數，將導致模型退化。課責要素上則呈現二個不同結果，在互動行為上，資源共享 (2.922) 及合作規範 (2.084) 對協力決策有積極貢獻，但資源匯集評價卻是 -1.458，研判各單位在課

⁶ 3 個模型的配適度說明，請參考「社區協力防災治理的策略及成果評估：系統韌性觀點 (2)」之附錄、ERGM 的配適度診斷（網址：<http://faculty.pccu.edu.tw/~csr/gof.pdf>）（檢閱日期：2017 月 3 月 17 日）。

責互動上確實能帶動決策協力，只是彼此對資源匯集能力缺乏信心，應強化資源整合的情報系統，透過有效的訊息傳達，提升彼此的信心。

表 3 協力決策網絡的 ERGM 分析

	模型 I：新北市	模型 II：臺南市	模型 III：高雄市
常數（連線）	-7.887	-6.486 *	-4.802
信任要素			
受到信任	2.102 *	-0.713	-1.609 *
餐敘互動網	-0.503	1.279	1.459
風險分擔網	2.238 *	1.572 #	1.023
溝通要素			
大眾溝通	0.209	-0.124	3.644 #
諮詢對象網	1.347	2.543 **	-0.414
資訊交流網	0.154	-0.036	-0.799
對外溝通網	-2.385 *	2.423 ***	5.519 ***
課責要素			
權限明確	-0.635	1.249	-0.668
資源匯集	-1.458 *	0.051	-1.004
資源共享網	2.922 **	0.628	0.866
合作互動網	2.084 *	1.387 #	4.216 **
指揮要素			
統御整合	0.383	-0.350	-0.418
接受指揮網	-----	-0.109	0.538
結構組態			
互惠	-1.528 #	0.629	2.792 *
集群	0.073 *	0.016	0.048 *
封閉	-0.366	0.328 *	-0.670 **
開放	0.527	-0.348 ***	-0.358
AIC	106.600	132.300	78.440
BIC	155.600	197.200	142.000

註：AIC（Akaike information criterion）與 BIC（Bayesian information criterion）是模型評估的常用參考值，它們不提供確切的好壞閾值，但數值愈小愈好，表示模型在達到配適度的情況下，所流失的訊息較少（Burnham & Anderson, 2004）。另顯著性標示為 # $p<0.1$ ，* $p<0.05$ ，** $p<0.01$ ，*** $p<0.001$ 。

資料來源：本研究製作。

在結構部分，模型 I 在集群效應是正向明確的（0.073），表示新北市協力決策網絡形成了若干具有高吸引力的群組，這驗證前文所見「新北市組織有關鍵性單位但又多元」的描述。換言之，新北市決策網是個有局部群組的多中心治理型態，也因此模型 I 在「指揮要素」上表現較消沉，但必須注意的是未遵循「一條鞭指揮鏈」系統，不代表新北市決策品質就必然低劣。誠如前述，當前災害防救治理講求的就是多元參與，而新北市決策網絡擁有高度信任與明確課責，這使得它多中心治理有蔚為典範的潛能，新北市政府亟需改善的是資源整合通報系統的建立，以及組織間訊息的有效流通，當資訊流通管道暢通，將更能發揮其多元治理的優勢。

臺南市在個體屬性的評價上都無法凸顯其決策特徵，透露各單位對彼此評價都趨於保守，缺乏信心，跨局處的交流應列屬首要改善工作。若以互動網絡觀之，則發現臺南市在信任（1.572）、溝通（2.543 與 2.423）與課責（1.387）要素其實都有優異的表現（見表 3 之模型 II），對於協力決策都有正面效果。若再觀察網絡結構因素，則發現封閉效應最為突顯，封閉集群構成協力決策關係是非封閉集群的 1.388 倍【 $\exp(0.328) = 1.39$ 】。綜合以上可知，臺南市局處的協力關係是在相當調和、緊密的，而且是在有溝通、權責明確的網絡組織中運行的，這也說明為何它的信任、溝通、課責互動都能發揮組織整合的效果。臺南市決策網絡的最大缺點，應該是合作關係的開放性（-0.348）有待提升，前文有關臺南市全網指標的討論中也提到，臺南市集中性較強，因此如何在決策上增加其多元性與包容性、強化跨局處交流是為改善的重點。

高雄市的協力決策特色表現在「溝通與資訊」及「課責與規範」二要素之上（如表 3 的模型 III），尤其在溝通上，二種測量都有很好的表現（大眾溝通係數為 3.644，對外溝通網為 5.519），也就說溝通評價愈高者，彼此愈有對外溝通的合作經驗，愈能促成協力決策關係，這種強韌的複合關係，說明溝通在高雄市災防系統中承擔重要功能。不過高雄市府內，單位間的信任是偏低的（-1.609），但它的合作互動網又有相當積極作用（4.216），相較於沒有合作經驗，合作互動網能促成高達 67.76 倍的協力決策關係【 $\exp(4.216) = 67.76$ 】。我們因此推斷，這個信任不足，仍是信心不足的問題，只要多給予實質交流機會便可獲得改善。所幸它在結構上顯示極高的互惠效應（2.792），應該有助於高雄市災害防救組織未來的信任培養。表 3 顯示它也有正向的集群效應（0.048），結合全網指標分析，研判高雄市仍

有高吸引力子群決定著協力決策關係，屬於多中心決策系統，「指揮要素」因此不顯著。從其封閉係數為-0.670 看來，高雄市也有一般多中心治理所面臨內聚力不足的問題，前述信任培養應屬當務之急。所幸，此一網絡擁有互惠與集群的結構基礎，加上有強健的溝通與課責特性，應能發揮多中心決策的優勢。

陸、結論與建議

地方防災應變系統是國家災害防救工作的第一線，其組織特性與效能向來為實務與研究的探究目標。隨著當今都市化所衍生高度人口聚集，全球暖化所帶來的頻繁氣候異常，以及日趨複雜與互賴的各種社會維生系統，協力分散式決策最能反映現實災害防救的樣態與需求（Aldunate, Pena-Mora, & Robinson, 2005），但它必須因著地方生態系統特性及社會經濟系統的多樣性不斷進行調整。但這不代表良善治理之不可求，而是要體認防災治理的多元、多變與多樣性。於此，本研究在總結當前理論文獻與在地防災實例後，首先提出協力決策 4 項要素，亦即領導與指揮、課責與規範、溝通與資訊、信任與分擔，提供了觀察及評估政府機構乃至社會防災體系有關協力決策的重要參酌面向。

本文的經驗分析正是在呼應國際間強化災害防救組織韌性的努力，利用訪問所得資料，根據信任、溝通、課責與領導 4 要素，就新北市、臺南市及高雄市府局處互動，進行災防應變的協力決策評估，所見優勢與差異希望能作為未來地方防災應變決策機構的參考。本研究貢獻之一在於，從現實樣態與理論方法上，強調政府災害防救的協力決策是一種社會網絡互動過程，確立運用社會網絡觀點與技術的必要性，以求探究市府協力決策的內部樣態與關係結構。為能正確處理網絡資料，本文也啟用先進的網絡統計推論工具「指數隨機圖模型」，故而得以利用網絡的外生變數、共變數與內生變數，提出另類分析與評估。

基於本文對新北市、臺南市及高雄市災害防救協力決策的評估，謹提出以下 3 點組織建議，提供未來改善的參考：

- 一、新北市決策網絡擁有高度信任與明確課責，這使得它多中心治理有蔚為典範的潛能，新北市府亟需改善的是資源整合通報系統的建立，以及組織間訊息的有效流通，當資訊流通管道暢通，將更能發揮其多元治理的優勢。

- 二、臺南市局處的協力關係是相當調和、緊密的，而且是在有溝通、權責明確的網絡組織中運行的，這也說明為何它的信任、溝通、課責互動都能發揮組織整合的效果。臺南市決策網絡的最大缺點，應該是合作關係的開放性有待提升，因此如何在決策上增加其多元性與包容性，強化跨局處交流是為改善的重點。
- 三、高雄市協力決策網絡的特點表現在其優異的溝通與課責要素，高雄市也有一般多中心治理所面臨內聚力不足的問題，單位間的信任培養應屬當務之急。然而從高雄市協力決策網絡所擁有的互惠與集群互動結構，以及其強健的溝通與課責特性，高雄市府已然發揮著多中心決策的優勢。

從以上的建議可知，協力決策無所謂完美的治理模型，新北、臺南、高雄在 4 項要素的表現是互有長短、各具特色，但新北與高雄二城市實踐了更趨向多中心「協力治理」的組織型態，有必要就這一組織型態的國內發展，做持續追蹤與考察。面對日益嚴峻的災難規模與社會損失，地方政府的最大責任便是從缺失中不斷檢討改善，建構永續的、具調適能力的災防決策網絡。

參考文獻

- 江明修、陳秋政（2012）。**我國災難管理機制之運作現況與問題**。2012 TASPAA 臺灣公共行政與公共事務系所聯合會年會暨「永續治理：新環境、新願景」國際學術研討會（5月26-27日），臺南。
- 李宗勳（Li, T.-S.）（2017）。**大量傷患事件的協力決策治理與系統韌性之比較研究**。2017 TASPAA 臺灣公共行政與公共事務系所聯合會年會暨國際學術研討會「公共行政的創新與改革」（6月2-3日），高雄。
- 李宗勳（2018）。大量傷患事件的協力決策治理與系統韌性之比較研究。**警察行政管理學報**，14，113-137。
- 林柏州、張鎧如（2015）。災害防救公務人員協力職能初探。**行政暨政策學報**，60，91-136。
- 吳定（2003）。**公共政策**。臺北：空大。
- 侯友宜（總審編）（2016）。**逆境力援 傷痛重生：627 八仙樂園粉塵暴燃救災與重建之路**。新北：新北市政府。

- 侯俊彥（總編輯）（2017）。**臺南市 105 年 0206 美濃地震災害事件處置作為全紀錄**。臺南市政府災害防救辦辦公室，未出版。
- 陳淑文（主編）（2016）。**高雄八一石化氣爆工作實錄**。高雄：高雄市政府文化局。
- 陳世榮（譯）（2013）。**社會網絡分析：UCINER 的應用**（原作者：R. A. Hanneman 與 M. Riddle）。臺北：巨流。
- 陳敦源、張世杰（2008）。**論公私協力的弔詭**。國立中興大學第一屆「公共治理」學術研討會（12月13日），臺中。
- 謝儲鍵、林煥笙、陳敦源（2016）。緊急災害管理中之協力網絡分析：以莫拉克風災災後的教育重建為例。**行政暨政策學報**，62，59-125。
- Abramson, M. A., & Balutis, A. P. (2008). The challenge of managing across boundaries. *The Public Manager*, 37(1), 52-54.
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2001). Big questions in public network management research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(3), 295-326.
- Aldunate, R. G., Pena-Mora, F., & Robinson, G. E. (2005). Collaborative distributed decision making for large scale disaster relief operations: Drawing analogies from robust natural systems. *Complexity*, 11(2), 28-38.
- Barabasi, A.-L., & Albert, R. (1999). Emergence of scaling in random networks. *Science*, 286, 509-512.
- Bea, K. (2004). *Emergency management preparedness standards: Overview and options for congress*. Washington, DC: Congressional Research Service.
- Berardo, R., & Scholz, J. T. (2010). Self-organizing policy networks: Risk, partner selection, and cooperation in estuaries. *American Journal of Political Science*, 54(3), 632-649.
- Bingham, L. B., & O'Leary, R. (Eds.). (2008). *Big ideas in collaborative public management*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Bodin, Ö., & Crona, B. I. (2009). The role of social networks in natural resource governance: What relational patterns make a difference? *Global Environmental Change*, 19(3), 366-374.
- Bodin, Ö., Robins, G., McAllister, R. R. J., Guerrero, A. M., Crona, B., Tengö, M., &

- Lubell, M. (2016). Theorizing benefits and constraints in collaborative environmental governance: A transdisciplinary social-ecological network approach for empirical investigations. *Ecology and Society*, 21(1), 1-14.
- Borgatti, S. P., Everett, M. G., & Freeman, L. C. (2002). *Ucinet for windows: Software for social network analysis*. Harvard, MA: Analytic Technologies.
- Borgatti, S. P., Mehra, A., Brass, D. J., & Labianca, G. (2009). Network analysis in the social sciences. *Science*, 323, 892-895.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2015). Designing and implementing cross-sector collaborations: Needed and challenging. *Public Administration Review*, 75(5), 647-663.
- Burnham, K. P., & Anderson, D. R. (2004). Multimodel inference: Understanding AIC and BIC in model selection. *Sociological Methods & Research*, 33(2), 261-304.
- Caimo, A., & Friel, N. (2011). Bayesian inference for exponential random graph models. *Social Networks*, 33(1), 41-55.
- Comfort, L. K. (1999). *Shared risks: Complex systems in seismic response*. Oxford, UK: Pergamon/Elsevier Science.
- Comfort, L. K., Waugh, W. L., & Cigler, B. A. (2012). Emergency management research and practice in public administration: Emergence, evolution, expansion, and future directions. *Public Administration Review*, 72(4), 539-548.
- Cranmer, S. J., & Desmarais, B. A. (2011). Inferential network analysis with exponential random graph models. *Political Analysis*, 19(1), 66-86.
- Drabek, T. E. (1987). *The professional emergency manager: Structures and strategies for success*. Boulder, CO: University of Colorado, Institute for Behavioral Science.
- Evers, M., Jonoski, A., Almoradie, A., & Lange, L. (2016). Collaborative decision making in sustainable flood risk management: A socio-technical approach and tools for participatory governance. *Environmental Science & Policy*, 55(2), 335-344.
- Federal Emergency Management Agency (FEMA) (2004). *2004-2005 Training catalog: Catalog of courses for the National Fire Academy and the Emergency Management Institute*. Emmitsburg, MD: U.S. Fire Administration/FEMA.
- Fischer, M., & Sciarini, P. (2016). Drivers of collaboration in political decision making: A cross-sector perspective. *The Journal of Politics*, 78(1), 63-74.
- Freeman, L. C. (1979). Centrality in social networks conceptual clarification. *Social*

- Networks*, 1(3), 215-239.
- Fliervoet, J. M., Geerling, G. W., Mostert, E., & Smits, A. J. M. (2016). Analyzing collaborative governance through social network analysis: A case study of river management along the Waal River in the Netherlands. *Environmental Management*, 57(2), 355-367.
- Gazley, B. (2008). Intersectoral collaboration and the motivation to collaborate: Toward an integrated theory. In L. B. Bingham & R. O'Leary (Eds.), *Big ideas in collaborative public management* (pp. 36-54). Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Goldsmith, S., & Eggers, W. D. (2004). *Governing by network: The new shape of the public sector*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Handcock, M. S., Hunter, D. R., Butts, C. T., Goodreau, S. M., & Morris, M. (2008). Software tools for the statistical modeling of network data. Retrieved December 31, 2017, from: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/18618019>.
- Hunter, D. R. (2007). Curved exponential family models for social networks. *Social Networks*, 29(2), 216-230.
- Inglesby, T. V., Grossman, R., & O'Toole, T. (2001). A plague on your city: Observations from TOPOFF. *Clinical Infectious Diseases*, 32(3), 436-445.
- Kapucu, N., & Garayev, V. (2011). Collaborative decision-making in emergency and disaster management. *International Journal of Public Administration*, 34(6), 366-375.
- Kapucu, N., & Garayev, V. (2012). Designing, managing, and sustaining functionally collaborative management networks. *The American Review of Public Administration*, 43(3): 312-330.
- Kapucu, N., & Hu, Q. (2016). Understanding multiplexity of collaborative emergency management networks. *The American Review of Public Administration*, 46(4), 399-417.
- Kettl, D. F. (2006). National emergency management: Where does FEMA belong? Testimony before the U.S. Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs. 109th Cong., 2nd sess., (June 8). Retrieved August 28, 2017, from: http://hsgac.senate.gov/_files/060806Kettl.pdf.
- Knoke, D. (2011). Policy networks. In J. Scott & P. J. Carrington (Eds.), *The sage handbook of social network analysis* (pp. 210-222), London, UK: Sage.
- Krackhardt, D. (1988). Predicting with networks: Nonparametric multiple regression

- analysis of dyadic data. *Social Networks*, 10(4), 359-381.
- Kuo, M.-F., Wang, C.-Y., Chang, Y.-Y., & Li, T.-S. (2015). Collaborative disaster management: Lessons from Taiwan's local governments. In Y. Jing (Ed.), *The road to collaborative governance in China* (pp. 147-170). New York, NY: Palgrave MacMillan.
- Laumann, E. O., & Knoke, D. (1987). *Organizational state: Social choice in national policy*. Madison, WI: University of Wisconsin.
- Laumann, E. O., Marsden, P. V., & Galaskiewicz, J. (1977). Community-elite influence structures: Extension of a network approach. *American Journal of Sociology*, 83(3), 594-631.
- Laumann, E. O., & Pappi, F. (1976). *Networks of collective action: A perspective on community influence systems*. New York, NY: Academic.
- Leifeld, P., & Schneider, V. (2012). Information exchange in policy networks. *American Journal of Political Science*, 56(3), 731-744.
- Lusher, D., Koskinen, J., & Robins, G. (2013). *Exponential random graph models for social networks: Theory, methods, and applications*. Cambridge, UK: Cambridge University.
- Medury, U. (2011). Building disaster-resilient communities: The public-private partnership approach. In D. S. Miller & J. D. Rivera (Eds.), *Community disaster recovery and resilience* (pp. 423-445). New York, NY: CRC.
- Morris, M., Handcock, M. S., & Hunter, D. R. (2008). Specification of exponential-family random graph models: Terms and computational aspects. *Journal of Statistical Software*, 24(4), 1548-7660.
- Ostrom, E. (2007). Institutional rational choice: An assessment of the institutional analysis and development framework. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (2nd Ed.) (pp. 21-64). Cambridge, MA: Westview.
- Prell, C. (2011). *Social network analysis: History, theory and methodology*. London, UK: SAGE.
- Robins, G., & Daraganova, G. (2013). Social selection, dyadic covariates, and geospatial effects. In D. Lusher, J. Koskinen & G. Robins (Eds.), *Exponential random graph models for social networks: Theory, methods, and applications* (pp. 91-101). Cambridge, UK: Cambridge University.
- Robins, G., & Lusher, D. (2013). Illustrations: simulation, estimation, and goodness of fit.

- In D. Lusher, J. Koskinen & G. Robins. *Exponential random graph models for social networks: Theory, methods, and applications* (pp. 167-186). Cambridge, UK: Cambridge University.
- Sahlin, M. (1992). Paradigm shift. Speech to the conference of the National Volunteer Organizations Active in Disaster, (September 14). Retrieved August 28, 2006, from: <https://www.nvoad.org/articles/paradigm.php>.
- Shafritz, J. M., Russell, E. W., & Borick, C. P. (2007). *Introducing public administration* (5th Ed.). New York, NY: Pearson.
- Siciliano, M. D., & Wukich, C. (2017). Network formation during disasters: Exploring micro-level interorganizational processes and the role of national capacity. *International Journal of Public Administration*, 40(6), 490-503.
- Snijders, T. A. B., Pattison, P. E., Robins, G. L., & Handcock, M. S. (2006). New specifications for exponential random graph models. *Sociological Methodology*, 36(1), 99-153.
- Starling, G. (2008). *Managing the public sector* (8th Ed.). Boston, MA: Thomson Higher Education.
- Stivers, C. (2008). *Governance in dark times: Practical philosophy for public service*. Washington, DC: Georgetown University.
- Strogatz, S. H. (2001). Exploring complex networks. *Nature*, 410, 268-276.
- Strom, S. (2006, March 13). Many charities founded after hurricane are faltering. *New York Times*, Retrieved August 28, 2006, from: <https://www.nytimes.com/2006/03/13/us/nationalspecial/many-charities-founded-after-hurricane-are-faltering.html>.
- Thorne, K. M., Mattsson, B. J., Takekawa, J., Cummings, J., Crouse, D., Block, G., ... Valoppi, L. (2015). Collaborative decision-analytic framework to maximize resilience of tidal marshes to climate change. *Ecology and Society*, 20(1), art. 30.
- Tierney, K. (2014). *The social roots of risk: Producing disasters, promoting resilience*. Redwood, CA: Stanford University.
- U.S. Department of Homeland Security (DHS) (2005). A review of the top officials 3 exercise (DHS Report No. OIG-06-07). Retrieved August 28, 2017, from: https://www.oig.dhs.gov/assets/Mgmt/OIG_06-07_Nov05.pdf.
- U.S. Government Accountability Office (GAO) (2006). Statement by Comptroller General David M. Walker on GAO's preliminary observations regarding preparedness and response to hurricanes Katrina and Rita (GAO-06-365R, February 1). Retrieved

August 28, 2017, from: <https://www.gao.gov/products/GAO-06-365R>.

- Wasserman, S., & Faust, K. (1994). *Social network analysis: Methods and applications*. Cambridge, UK: Cambridge University.
- Waugh, W. L., Jr. (1993). Coordination or control: Organizational design and the emergency management function. *International Journal of Disaster Prevention and Management*, 2(4), 17-31.
- Waugh, W. L., Jr. (2003). Terrorism, homeland security and the national emergency management network. *Public Organization Review*, 3(4), 373-385.
- Waugh, W. L., Jr. (2004). *Building a seamless homeland security: The cultural interoperability problem*. Paper presented at the National Conference of the American Society for Public Administration, (March 28-30), Portland, OR.
- Waugh, W. L., Jr. & Streib, G. (2006). Collaboration and leadership for effective emergency management. *Public Administration Review*, December 2006(Special Issue) 131-140.
- Wise, C. R. (2006). Organizing for homeland security after Katrina: Is adaptive management what's missing? *Public Administration Review*, 66(3), 302-318.

Collaborative Decision-making in Urban Disaster Prevention and Relief: An Interactive Network Assessment of Municipal Agencies

Tzung-Shiun Li*, Roger S. Chen**

Abstract

Disaster governance is one of the critical issues of civil service. In the past ten years, while collaborative governance has been under extensive studies with a view to constructing urban resilience to disasters, collaborative decision-making in the context of disaster management has not received much attention. In his previous study (Li, 2017), one of the authors has discussed whether different patterns of collaborative governance and responses are in line with different kinds of disasters. This paper goes further to argue that collaborative decision-making in disaster governance involves four key elements including trust and sharing, information and communication, accountability and norms, and leadership and command. The paper uses the four elements as criteria, the empirical data collected from interviews and the prospective and techniques of social network analysis to assess the characteristics of collaborative decision-making across

* Tzung-Shiun Li, Professor, Department of Administration Management, Central Police University, e-mail: una231@mail.cpu.edu.tw.

** Roger S. Chen, Associate Professor, Department of Public Administration and Management, Chinese Cultural University, e-mail: csr@faculty.pccu.edu.tw.

three different cities -- New Taipei, Tainan and Kaohsiung. The assessment is based on the interactions and perceptions of municipal agencies and is designed to detect the strength and distinctness of the municipal disaster governance. The results of the assessment are expected to contribute to future local decision-making process for disaster prevention and relief.

Keywords: collaborative decision-making, disaster prevention and relief, social network analysis, municipality, Exponential Random Graph Model

繁文縟節如何影響公共服務動機？

2011年臺灣文官調查資料之分析*

陳敦源**、黃建勳***

《摘要》

公共服務動機被視為公務員的重要特質與工作動力。然而，學界與實務界卻發現，許多人滿懷熱血進入公部門後卻感到無力，其原因來自充滿僵硬與限制的公部門環境，尤其是繁文縟節的束縛。本文討論繁文縟節如何影響公共服務動機，並利用組織與個人連結要素—組織承諾—作為中介變數與解釋機制，進一步探究負面組織結構與個人動機間落差。

本文使用 2011 年臺灣文官調查資料進行分析並發現，繁文縟節與公共服務動機間具有顯著的負向關聯性，尤其在非情感面向的政策制定關注。此外，本文也發現，組織承諾在繁文縟節與公共服務動機之間發揮完全中介的效果，而在繁文縟節與政策制定關注之間則發生部分中介的效果。此結果意謂，繁文縟節的負擔與限制可能降低公務員

投稿日期：108年1月31日。

* 本文初稿曾發表於 2016 年臺灣政治學會年會暨「民主的挑戰與深化：臺灣新政局的契機」國際學術研討會，感謝國立政治大學公共行政學系蘇偉業教授在會議上評論，同時也特別感謝匿名審查人與編輯委員會提供諸多寶貴修改意見，讓本文更趨嚴謹完備，然而，一切文責由作者自負。

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

*** 黃建勳（通訊作者），國立政治大學公共行政學系博士候選人，e-mail: 101256501@nccu.edu.tw。

對於機關組織認同，又隨著認同感或心理連結降低，異化的人員可能傾向以照章辦事取代政策關懷，逐漸失去服務公眾的動力。最後，依據分析結果，提供公共管理者相關改革建議。

[關鍵詞]：官僚、繁文縟節、公共服務動機、組織承諾

壹、前言

公共服務動機 (public service motivation) 被視為公務員為民追求福祉與公共利益的關鍵動力。然而，國內實務觀察顯示，這樣的服務熱忱正在消減。2016年5月一名基層公務員向媒體投書，建議行政院長改變政府各項不合理的行政管制，尤其是機關充斥各項績效評比、內部控制或計畫列管，讓承辦公務員長期應付及重複填報相關浮面數據，卻對於公共服務的實質問題感到麻痺，而逐漸失去工作上成就累積與熱忱。¹ 為何旨在提供公共服務的政府部門會抑止公務員的服務動機？

公務員的工作動機一直是國內外公共管理或組織行為重要議題 (孫本初, 2006; 黃一峯, 2011; Crewson, 1997; Rainey, 1982, 1983)，包括公共服務動機 (Perry, 1996; Perry & Hondeghem, 2008; Perry, Hondeghem, & Wise, 2010; Perry & Wise, 1990)。公共服務動機研究文獻通常有項預設：服務動機是個人固有內在特質且長期穩定存在；或，可以隨著時間與環境影響而改變 (Perry, 1997, 2000; Perry & Hondeghem, 2008)。過去相關的經驗研究大多數聚焦在前者並測試公共服務動機如何影響結果行為，例如較高的公共服務動機有助於個人工作滿意、表現與組織績效 (吳宗憲, 2012, 2014; 張鎧如、陳敦源、簡鈺璋、李仲彬, 2015; Brewer & Selden, 2000; Bright, 2005; Crewson, 1997; Rainey & Steinbauer, 1999; van Loon, Vandenabeele, & Leisink, 2017)，² 甚至鼓勵揭發弊端或陳報不當情事 (Brewer &

¹ 〈給林全院長的一封信—公務員也想實踐夢想〉，2016年5月7日聯合新聞網。網址：<http://opinion.udn.com/opinion/story/9718/1668883>。檢閱日期：2017年2月28日。

² 對於公共服務動機的背景介紹與在臺灣的研究方向建議，可參閱張其祿 (2015)、陳重安與許成委 (2016)。近十幾年來，國內也開始對於公共服務動機進行實證研究，在結

Selden, 1998; Wright, Hassan, & Park, 2016) 與克服代理人問題 (Gailmard, 2010) 。不過，本文採取後者的預設觀點，認為在進入政府部門後，公務員的公共服務動機會在組織社會化過程中有所改變 (Bellé, 2013; Christensen, Paarlberg, & Perry, 2017) 。目前研究文獻較少討論與檢驗公共服務動機的成因，而如何激起或抑止公務員的動機具有理論上的發展意義與實務改革的需要。

一般學者認為公共部門成員比起私部門普遍具有較高的公共服務動機，因為公共部門可以提供有利的條件與機會，吸引具有服務公眾熱忱的人投身為公僕，為民追求公平正義等價值 (Crewson, 1997) 。但是，相對於學界的樂觀看法，實務界卻有不同觀察：一般民眾對於公務員的冷漠、無感等刻板印象仍未曾消失，而政務官員批評公務員態度過於保守與消極。探究其原由又經常歸咎於政府部門環境：重複及無效列管、多餘形式規定、冗長公文旅行、凡事請示及多頭監督等。所以，組織性規範或控制因素如何得以影響公共服務動機？

過去已有學者推測，公部門的環境結構可能抑制公務員工作投入意願與動機 (Baldwin, 1990; Buchanan, 1975; Wilson, 1989) 。他們認為，依照德國社會學家韋伯的論點，官僚體系的存在係因應現代化社會的理性需求，包括多元複雜的可預測性、專業知識與分工、革除傳統人情的羈絆與追求效率。然而，隨著官僚組織的規模、權力與功能日益增加與複雜，來自組織外部與內部的典章規範也有增無減，身在組織內的公務員，如同身處於無形的鐵籠 (iron cage) ，其心靈與行為將受到約束，逐漸變成受人批評的冷漠無情的行政機器。這樣異化 (alienation) 結果，導致個人實際行為與組織原本管制目的間產生落差，也失去個人工作價值與組織目標的連結性。而高度管制的政府制度環境是否如同實務批評，正在負面影響公務員的服務熱忱？其中，最為人所詬病的就是來自官僚體系的繁文縟節 (red tape) 羈絆：政府部門的繁瑣法令規章層層約束公務員工作自主。縱使，公務員擁有滿腔熱忱與改革企圖，仍得面臨來自組織內外的結構性約束。此等組織層面的控制因素如何影響個人動機層次的服務熱忱？且影響過程為何？尚需要進一步系統性釐清與驗證。

果行為變數部分，包括工作滿意、績效、組織承諾與組織公民行為 (石堂歷，2012；吳宗憲，2012；陳美容，2011；曹瓊文，2012；黃浩瑋，2012) 。此外，也有研究討論服務動機的前置變數 (吳宗憲，2014；林玉雯，2015；潘瑛如、李隆盛，2014；戴連勝，2009) 。

儘管近年來繁文縟節與公共服務動機研究文獻各自發展理論與累積實證分析成果，但是甚少研究聯結這兩大研究議題。目前已有學者從經驗資料上發現兩者明顯的負向關聯性（Moynihan & Pandey, 2007a; Scott & Pandey, 2005）。不管是公共服務動機低落的個別成員認為組織所加諸在工作上之規範是多餘與無效率，還是組織無效多餘的規定導致個別成員的公共服務動機低落，Moynihan 與 Pandey（2007a）認為公共服務動機與繁文縟節間可能是雙向（reciprocal）相互影響。目前兩者間實證分析僅止於理論性聯結及解釋，而尚未進一步的檢驗。所以本文將討論官僚體系的繁文縟節如何影響公務員公共服務動機，並進一步檢驗個人與組織間心理聯結，即組織承諾，是否發揮中介效果，本文目的希望有助於聯結繁文縟節與公共服務動機兩大主題討論。

貳、文獻回顧

一、公共服務動機

如何激勵公務員投入職務工作並為公民、社會與整體國家服務，一直是學界與實務界關心的議題。公共管理研究文獻也強調公部門員工動機的重要性，相信正向的動機可以促進員工與組織績效（Behn, 1995; Rainey, 2009）。尤其，近二十年來公共服務動機已被視為公部門組織的重要特徵與運作動力。

自 1990 年代開始，公共服務動機的概念與理論檢驗研究在美國公共行政學界快速發展，並擴散到歐洲、亞洲等其他國家（Kim et al., 2013; Perry & Hondeghem, 2008）。公共服務動機不僅成為網絡治理議題外之另一個熱門研究主題，也被期待成為學科代表性之一（Perry & Vandenabeele, 2015; Vandenabeele, Brewer, & Ritz, 2014）。依據 Perry 等人的定義，公共服務動機是公共部門成員的一種獨特心理傾向，並分成政策制定關注（attraction to public policy making）、公共利益承諾（commitment to the public interest）、同情心（compassion）、自我犧牲（self-sacrifice）4 個面向（Perry & Wise, 1990: 368; Perry, 1996）。其它歐洲與亞洲等國際學者也加以引用並累積相當豐碩的經驗成果（Kim et al., 2013）。隨後公共服務動機的定義更延伸到利他性（altruistic）與親社會（prosocial）的廣度，並具有致力促進他人福祉與貢獻社會的意義（Andersen, Jørgensen, Kjeldsen, Pedersen, &

Vrangbæk, 2013; Bright, 2008; Pandey, Pandey, Breslin, & Broadus, 2017; Perry & Hondeghem, 2008)。³

因為公共服務動機被認為可以為組織或個人帶來正面的工作能量與成效，所以一些學者開始尋找組織成員投入公共服務的前置因素。目前相關前置因素的研究可以分為兩類：個人特性與組織系絡 (Pandey & Stazyk, 2008)。前者包括年紀、性別、教育程度等人口背景特徵 (Bright, 2005; Perry, 1997; Vandenabeele, 2011)、家庭、宗教、社團經驗等社會背景 (Perry, 1997; Perry, Brudney, Coursey, & Littlepage, 2008) 或人格特質 (van Witteloostuijn, Esteve, & Boyne, 2017) 等。在後者部分，Perry (2000) 認為，公共服務動機也應與社會系絡因素有關，尤其所身處的組織工作環境。從制度論觀點 (March & Olsen, 1989, 1995; Scott, 1995)，組織作為一種社會制度與工作環境，從正式規則與誘因建立到非正式人際互動、共同信念與文化，型塑組織成員做什麼、如何做及為何而做。Vandenabeele 等人也認為，公共服務動機作為一種公共組織重要的內在動機，經由規則訂定、人際溝通或規範的潛移默化，確立組織成員與組織的共同目標，導引他們投入公共服務 (Perry & Vandenabeele, 2008; Vandenabeele, 2007, 2011; Vandenabeele et al., 2014)。所以一些學者開始重視組織性因素的影響 (Perry & Vandenabeele, 2008)，並檢驗組織各種正式或非正式層面變數，包括組織內層級結構與文化、人際互動、組織目標或領導、組織業務屬性，是否與如何影響組織成員的服務動機 (Battaglio & French, 2016; Bright, 2005; Chen, Hsieh, & Chen, 2014; Moynihan & Pandey, 2007a; Park & Rainey, 2008; Vandenabeele, 2011; Wright, Moynihan, & Pandey, 2012)。

二、繁文縟節

在各種官僚病態 (pathologies) 現象中 (Caiden, 1991)，“red tape” 可譯為繁

³ 在初期，公共服務動機並沒有明確的定義，而後續許多學者加入或擴增相關詮釋 (如利他性、親社會性等) 後，使得概念定義更加模糊，也影響測量結構，同時從動機理論看，公共服務動機與價值、信念與態度等概念間，也未能加以區別 (陳重安、許成委, 2016; Bozeman & Su, 2014)。本文主要目的係以理論假設檢驗為主，暫時不投入概念化的爭論。誠然，概念定義問題可能會影響理論應用與檢驗結果，本文將謹慎詮釋研究分析結果。

文縟節，被視為其中一項。在近十幾年來國內外政府再造運動中，繁文縟節更被視為主要改革對象。溯至十六世紀，“red tape”一詞係指用以網綁英國官方文件的紅色緞帶，後來被引用為象徵政府繁瑣多餘、程序冗長且惱人的各式法令規章。而在國內中譯的繁文縟節一詞也引申為過分繁瑣的規定、儀式或禮節。⁴

現代早期西方學者對於繁文縟節的定義並不明確（Baldwin, 1990; Buchanan, 1975; Kaufman, 1977），甚至認為繁文縟節的好或壞得因人而異：一個人視為繁文縟節，另一人則看成制度或保障（Kaufman, 1977; Waldo, 1946）。⁵ 因此部分學者認為，即便繁文縟節帶來延遲，但有時反而得以增加行政決策上的可預期性與公平性（Benveniste, 1983; Goodsell, 1984; Kaufman, 1977）。後續 Bozeman（1993, 2000）進一步釐清此概念定義，並認為“red tape”應指正式規則或程序所帶來的負面效果，並提供學界普遍應用的定義：執行中的規則或程序產生一種依循的負擔，而這種負擔無法符合規則原先應達到之目的（Pandey & Kingsley, 2000: 782; Pandey & Scott, 2002: 565）。⁶

為何組織會產生繁文縟節？首先，Bozeman 與 Feeney（2011）透過演化的觀點，認為任何組織都需要正式規則作為一種控制，經過正式化過程讓組織成員的行為有所依循，也有助於成員的工作任務與組織目標一致。數量愈多的正式規則不一定皆會變成繁文縟節，有些規則或程序可能一開始便設計不良，或在執行過程與隨著環境的改變後已經失去原有功能與目的（Bozeman & Feeney, 2011: 65-68）。因為繁文縟節被聚焦在正式制度，Bozeman（2000: 65）也闡明組織的正式化與繁文縟節間區別。正式化（formalization）是組織運作的常態現象，將規則以文字清楚呈現，目的係約制組織成員的行為；反之，繁文縟節是一種組織病態現象，約制成員的規則已經無法達到組織目標。因為兩者的運作與影響皆來自於規則的約束，所以

⁴ 依據教育部國語辭典簡編本對於繁文縟節的釋義，「文」指規定、儀式，「縟」指繁多，「節」是禮節，繁文縟節一詞，也可以稱為虛文縟節或繁禮多儀，出自於蘇軾《上圓丘合祭六儀》：儀者必又曰：省去繁文末節，則一歲可以再郊。

⁵ 原文分別為“one man’s red tape is another man’s system”（Waldo, 1946），“one person’s red tape may be another’s treasured safeguard”（Kaufman, 1977: 4）。

⁶ Bozeman（1993: 283）對於繁文縟節的定義原文：“rules, regulation, and procedures that remain in force and entail a compliance burden for the organization but have no efficacy for the rules’ functional object”。

繁文縟節與正式化有一定程度的相關 (Kaufmann & Feeney, 2012; Welch & Pandey, 2007)。甚至正式化可視為繁文縟節的必要條件 (Bozeman, 2000)，但是兩者在概念上應仍有顯著不同 (Pandey & Scott, 2002)。繁文縟節往往被視為組織官僚化、正式化的一種負面特徵 (DeHart-Davis & Pandey, 2005)。學者透過實證資料發現，政府部門比非政府部門人員感受到更高的繁文縟節 (Feeney & Rainey, 2009)，而層級較低的官員感受到較多的繁文縟節 (Walker & Brewer, 2009)。

三、公共服務動機與繁文縟節

繁文縟節經常被視為降低公共服務效率、影響組織及個人績效表現的原因。近十年來，學者開始建立經驗資料並檢驗繁文縟節影響公共管理所關注的重要變數。⁷不過，繁文縟節如何影響公共服務動機？在組織行為研究領域，不管正式規則或非正式規範，包括繁文縟節，都屬於組織結構的廣義範疇 (Rainey, 2009)。組織結構係指組織內權威關係與分工的系統性安排，包括正式化、集權化等，用以協調組織內部成員的行為符合組織目標 (Daft, 1995; Hall, 2002; Jones, 2013)。而組織結構也會形成特定的規則或規範，界定內部成員的權責與工作任務，型塑成員的效用偏好與認知 (March & Olsen, 1989, 1995; Scott, 1995)，而影響內部各成員間 (垂直與水平) 互動關係，確保組織成員的行為具有可預測性及明確化，以解決集體行動與協調問題。若規則的控制效果得當，可以正向導引個別成員行為符合組織設定目標與要求，有助於個別成員與組織間連結並增進績效。

然而，規則的控制也可能降低組織效能，負向影響個人工作參與投入、態度及行為表現。組織理論學者認為，制式或僵硬的組織規則與程序，容易導致組織成員參與不足，降低對於工作的滿意與認同 (Aiken & Hage, 1966; Kanungo, 1982)。尤

⁷ 例如，組織內部溝通成效 (Pandey & Garnett, 2006)、電子治理 (Welch & Pandey, 2007)、資通訊科技創新的需求或興趣 (Moon & Bretschneider, 2002; Pandey & Bretschneider, 1997)、離職 (Brewer & Walker, 2010)、避免風險 (Bozeman & Kingsley, 1998) 及績效 (Brewer & Selden, 2000; Pandey, Coursey, & Moynihan, 2007; Walker & Brewer, 2009; Brewer & Walker, 2010) 等。此外，繁文縟節也會影響組織成員的內在動機與態度，包括組織承諾、工作投入與工作滿意等問題 (DeHart-Davis & Pandey, 2005; Giauque, Ritz, Varone, & Anderfuhren-Biget, 2012)。

其在公部門，外在控制所產生繁瑣的行政約束、僵化與負擔，不僅縮減公務員的工作自主性，也經常引起內外界批評政府運作的無效率。當成員難以適應與達成組織目標過程中種種外在約束或限制，而逐漸失去對組織或工作的內在認同：無力感、無成就感、關係疏離等異化（alienation）問題（Bonjean & Grimes, 1970）。近年研究也發現，公部門的規則與控制系統明顯對於成員的內在動機產生負向影響（Andersen, Kristensen, & Pedersen, 2015; Jacobsen, Hvitved, & Andersen, 2014）。申言之，繁文縟節衍生的異化後遺症可能減弱個人本身對於工作的動力。所以本文提出初步的待驗假設如下：

假設一：繁文縟節感知愈高者，其公共服務動機程度愈低。

四、組織承諾：繁文縟節與公共服務動機間之中介角色

繁文縟節所帶來過多與無效的控制，不僅容易使組織成員固守法令文義與目標錯置問題（Merton, 1940），也可能加深成員對於達成組織任務與工作滿足的挫折等工作異化問題。誠然工作異化的定義相當模糊，泛指個人心理上工作相關的作為與結果的脫離，或指個人對於組織與工作需求或期待的落差、無力感（Kanungo, 1982; Pandey & Welch, 2005）。有學者認為其他相關概念，如工作投入、工作滿意或組織承諾等與工作異化有所重疊且相互關聯（DeHart-Davis & Pandey, 2005）。本文選擇具有心理依附性質的組織承諾來討論與檢驗繁文縟節與公共服務動機之間的工作異化機制解釋。

長期以來，組織行為學者一直關心作為組織的正向行為能量—組織承諾（organization commitment）。過去學者因不同的理論觀點而對於組織承諾定義略有不同（Balfour & Wechsler, 1996; Mathieu & Zajac, 1990; Meyer & Herscovitch, 2001; Mowday, Steers, & Porter, 1979; O'Reilly & Chatman, 1986; Sheldon, 1971）。甚至有學者進一步區分不同構面（Angle & Perry, 1981; Meyer & Allen, 1991）。即便如此，不同的定義之間均有一共同特徵，即強調個人對於組織的連結或依附。也就是，組織承諾產生所謂的心理依附與連結，特別是成員對於特定對象的認同、價值共鳴或內在投入的心理滿足（Meyer & Herscovitch, 2001）。目前組織行為研究文獻已經建立組織承諾的研究架構（Mathieu & Zajac, 1990; Meyer & Allen, 1991;

Reichers, 1985; Steers, 1977) , 包括組織結構與文化、領導者及主管互動關係等前置因素 (Bateman & Strasser, 1984; Miao, Newman, Sun, & Xu, 2013; Morris & Sherman, 1981; Steijn & Leisink, 2006) , 也包括個人離職意願、工作績效、組織公民行為與動機等結果因素 (Mathieu & Zajac, 1990; Meyer, Stanley, Herscovitch, & Topolnytsky, 2002) 。

本文將組織繁文縟節視為組織承諾的前置因素，而組織承諾也會影響公共服務動機。首先，在繁文縟節與組織承諾間，繁文縟節可以視為一種來自組織結構的系統性約制。當組織規則與程序產生繁文縟節之無效的規定、額外的執行成本或耗時的流程時，容易讓組織成員感受生理或心理上的負擔外，順服於無效規定與程序也可能增加成員對於目標達成的壓力與挫折，甚至質疑設定相關規則與程序的組織性權威。即便成員服膺符合規則與程序的要求，也可能僅是虛幻、無助實益的達標，亦不會增加他們工作的成就感。長時間下來，組織成員對於工作持續產生效能、意義性與負擔上的負面認知時，易於不滿組織所指派的工作，甚至降低組織認同。而在這樣的異化過程中，組織成員對於組織整體的情感連結或承諾也可能因而逐漸失落。換言之，當組織成員疲於應付工作環境上繁文縟節時，不僅無助於情感與價值上認同組織目標及任務，也可能使得成員心理或情感上與組織間連結逐漸弱化，則可能不利於組織承諾維繫。DeHart-Davis 與 Pandey (2005) 研究發現，繁文縟節會負向影響組織承諾。繁文縟節形成結構性限制可能會脫離成員與組織間心理依附，降低成員對於組織的價值、目標與情感上的認同。

再者，在組織承諾與公共服務動機間，目前經驗研究發現兩者間有顯著正向關聯 (Camilleri & van der Heijden, 2007; Castaing, 2006; Kim, 2012; Moynihan & Pandey, 2007b; Vandenabeele, 2009) 。多數學者認為公部門組織目標是服務公眾與追求公共利益，而成員高度的服務動機將使得他們的內在目標與組織價值互相呼應，而更加認同組織目標並提高兩者連結性 (Wright & Pandey, 2008) 。不過 Leisink 與 Steijn (2008) 質疑兩者關聯性存在一項條件：個人與組織或工作間之配適度 (fit) 。Taylor (2008) 也認為公共服務動機能否預測組織承諾，除非成員覺得組織所指派的工作可以滿足其服務公眾之需求。換言之，當這種配適度高時，公共服務動機確實有助於成員對於組織目標、價值，乃至於情感上呼應；當配適度低時，可能顯示成員較不喜歡目前的工作內容或對於組織環境及管理條件有相異的意

見，即使該成員仍保有較高的服務民眾的意願，也可能不會增加對於組織的認同。另有學者 Camilleri 與 van der Heijden (2007) 以經驗資料檢驗與解釋，當成員對於組織認同度愈高，情感上願意持續奉獻於所擔任工作的組織，則愈可能讓組織目標與個人工作目標相結合，有助於延續或增加公共服務動機。換言之，在機關內部，當成員愈認同機關組織，代表他們本身與機關間連結性較高，則他們的工作目標、價值與機關所訂定的目標或價值趨於一致性的程度也愈高。因此，在有利的條件下，成員有機會透過達成工作任務來服務公眾與社會，並滿足其內在的服務動機需要。故本文預期在公部門，組織承諾將正向影響公務員的公共服務動機。

最後，組織承諾如何解釋繁文縟節對於公共服務動機的影響？依據前述研究文獻回顧，組織承諾與公共服務動機間，具有正向關聯，而繁文縟節對於組織承諾、公共服務動機分別具有負向影響。因此，本文針對組織承諾的中介效果，提出兩階段的路徑解釋與待驗假設。

在第一階段，當公務員感受機關組織的繁文縟節程度愈高時，往往在外在控制下可能無法滿足其個人在工作上自主需求 (Deci & Ryan, 2002)，也因為無力感、目標錯置與行政負擔等問題容易發生工作異化。受到異化影響的公務員逐漸傾向選擇回應外在的馴服誘因，而非原本的內在工作動機 (Frey & Jegen, 2001)，進而鬆動個人工作價值與組織目標間之連結，降低對於服務機關的認同與承諾。

在第二階段，當繁文縟節的負面影響顯著時，對於機關組織的認同或承諾愈低，意謂公務員受限於無效、多餘的行政控制，無法從組織交付任務工作中獲得成就或效能感，而逐漸失去對於機關組織的心理依附或認同感。當對於機關組織的認同愈低時，公務員便不喜任職的機關單位或積極對外代表該機關，可能以持平、被動態度看待指派工作目標，進而影響為民服務或額外奉獻心力的意願。綜言之，公務員可能因為機關繁文縟節效應下，感受到工作無力感與疏離，不再認同機關組織，而使得其內在的公共服務動機受到排擠 (crowded out) 或抑制。相關待驗假設與研究架構 (圖 1) 如下：

假設二：組織承諾對繁文縟節與公共服務動機間關係，具有中介效果。

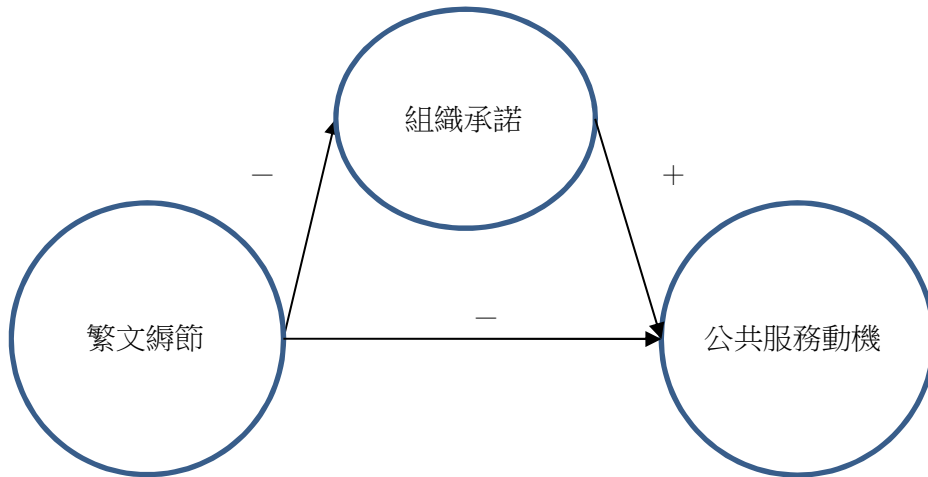


圖 1 研究架構

資料來源：研究者繪製。

參、資料與變數

本研究資料來自國科會（現為科技部）2011 年「臺灣民主治理績效之研究」專題研究計畫（編號：NSC-98-2410-H-004-035-MY2），所建構的臺灣政府文官調查資料的相關題組。該調查的母體為中央行政機關之正式公務人員（編制於行政院之二級、三級機關，另排除警察、軍隊、法院、外交駐外單位、公營事業、衛生醫療機構及公立學校人員）。抽樣方式為以中央部會及官等的母體比例，採用分層隨機抽樣抽出受訪對象。執行調查時間為 2011 年 10 月至 2012 年 1 月，總共訪問 1,833 名公務人員，有效樣本數為 1,464 人。

首先，本文依變數即公共服務動機的測量主要係來自 Perry (1996, 1997) 量表題目的中譯，並區分政策制定關注、公共利益承諾、同情心、自我犧牲等 4 個構面，皆採取六點尺度（參閱表 1）。因為第 v89-7、v89-10、v89-18 等三題為 2011 年臺灣文官調查計畫團隊自行增修，所以利用探索性因素分析來瞭解多項題測量的潛在因素。分析結果顯示，原屬於公共利益承諾的第 v89-7 題與政策制定關注的潛在因素較有關聯。⁸ 所以本文將之歸類在政策制定關注構面。至於其餘測量題目的

⁸ 進一步比對該題中譯文字「我對我生活周遭發生的公眾事務不感興趣」與 Perry (1996,

因素負荷量皆有達 0.5 以上，並符合理論預期的各構面潛在因素。最後，信度分析結果顯示各構面測量题目的信度係數（Cronbach Alpha）在 0.75 至 0.88 間，且全部題目合併後信度係數亦達 0.846。⁹

本文自變數—繁文縟節，是指機關的行政規則、管制與程序，製造負擔又無法符合原有管制目的，也就是 Bozeman 所稱之「組織繁文縟節」（organizational red tape）（Bozeman, 1993, 2000; Rainey, Pandey, & Bozeman, 1995）。依據 Bozeman 等人的定義，組織繁文縟節的測量指標主要有客觀與主觀測量兩類，前者係以行政程序的延遲（delay）來客觀衡量；而後者則係以受訪者主觀評估為主，亦稱為繁文縟節感知（red tape perception）。本文繁文縟節的測量屬於後者，也是目前最常被引用的指標，由受訪者評估組織繁文縟節的程度由 0 到 10（Pandey & Scott, 2002; Rainey et al., 1995）。因為每個人的主觀感受與容忍程度不同，繁文縟節感知可能因人有異，學者也開始反思，此等測量方式並不是最好（陳重安，2013；Kaufmann & Feeney, 2014）。不過，經由相關學者引用並累積經驗研究檢驗，經比較公私部門成員認知繁文縟節的差別，而認為這樣指標仍相當程度上可以反映組織成員所感知的負擔又無效的規定。質言之，繁文縟節感知被認為是妥適的測量方法（Pandey

1997) 原文題目“*It is hard for me to get interested in what is going on in my community.*”國內學者對於相同题目的中譯為「我有興趣參與我們社區的事務」（吳宗憲，2014；孫同文、許耿銘，2014）或「對我而言，積極投入社區事務是一件困難之事」（潘瑛如、李隆盛，2014）。調查計畫團隊將「community」譯為公眾事務而非社區。可能是受訪者將生活周遭的公眾事務理解為一般性政策議題，例如節能減碳、工廠汙染河川等，而非具體的社區或服務對象，所以偏向政策制定關注。再者，本文也針對第 v89-7 題是否歸類在原來公共利益承諾構面進行確認性因素分析。分析結果顯示該題歸類在政策制定關注構面的模型適配度較佳。

⁹ 有關公共服務動機的跨國測量議題，Kim 等學者針對 Perry 的原始量表提出修正，並積極應用於美國以外的受訪樣本。孫同文與許耿銘（2014）認為 Perry 的原始量表與後續修正的量表，在跨國應用上仍有所疑慮。不過，潘瑛如與李隆盛（2014）檢驗發現，除了政策制定關注的信效度不佳外，其餘三個面向在臺灣受訪者的信效度檢驗結果良好。林玉雯（2015）檢驗 Perry 的原始量表與後續修正的量表，發現前者的檢驗結果和潘瑛如與李隆盛（2014）的結果相仿，而後者檢驗信效度比前者更適用於臺灣。有關公共服務動機測量量表的跨國適用，已超過本文研究目的與範圍，不過有興趣的研究者，可以進一步檢驗相關議題與其預測能力。

& Scott, 2002)，還不是最好的測量指標（Kaufmann & Feeney 2014）。¹⁰

表 1 公共服務動機測量題目

公共服務動機（非常同意=1，非常不同意=6，Cronbach's alpha=.846）

政策制定關注（Cronbach's alpha=.753）

- v89-4 「政治」對我來說是個骯髒的詞彙（.56）
- v89-5 我不關心政治人物的一舉一動（.70）
- v89-6 政策過程中的意見交換與相互妥協對我來說是沒有意義的（.60）
- v89-7 我對我生活周遭發生的公眾事務不感興趣（.64）

公共利益承諾（Cronbach's alpha=.759）

- v89-8 我會對我生活的社區做出無私的貢獻（轉向編碼）（.51）
- v89-9 執行公共服務對我來說是一種公民責任（轉向編碼）（.56）
- v89-10 我想更了解我家鄉的人們需要什麼（轉向編碼）（.59）

同情心（Cronbach's alpha=.792）

- v89-11 當我看到弱勢的人受害時，總是感到於心不忍（轉向編碼）（.63）
- v89-12 我常觀察到，人與人之間是相互依賴的（轉向編碼）（.59）
- v89-13 許多社會福利與社會救助計畫是不可或缺的（轉向編碼）（.61）

自我犧牲（Cronbach's alpha=.884）

- v89-14 對人民、社會做出貢獻，比我個人的生涯發展更有意義（轉向編碼）（.74）
- v89-15 我認為只要對大眾有利，冒著自己失去陞遷機會去努力爭取也是值得的（轉向編碼）（.76）
- v89-16 為公眾奉獻心力是我的責任（轉向編碼）（.75）
- v89-17 我認為「貢獻於社會」比「取之於社會」重要（轉向編碼）（.75）
- v89-18 對人民有益的政策，即使傷害了我個人的利益，我仍然能夠接受（轉向編碼）（.65）

註：各題目後括弧內數字為探索性因素分析的因素負荷量。

資料來源：2011 年臺灣文官調查資料庫。

¹⁰ 誠然，繁文縟節涉及個人對於規則或程序控制的主觀感受。對於多一條規定或多一道手續，有些人覺得無傷大雅，甚至認為多個保障或有達到管制目的，卻也有些人難以容忍，認為多此一舉不僅造成行政工作上的負擔，對於接受服務的民眾也感到勞民傷財。雖然 Bozeman 企圖發展較為明確且客觀的定義與指標來衡量繁文縟節，但是仍無法迴避個人對於規則或程序影響的主觀感受問題。近年來，相關學者也建議未來的研究議程，可以思考與發展更為妥適的測量方式（Feeney, Moynihan, & Walker, 2010）。

表 2 自變數與控制變數測量題目

繁文縟節（0 分代表完全沒有、10 分代表非常嚴重）

- 機關的繁文縟節可以定義為：「行政規則或程序所衍生出的負擔，對於組織績效產生負面的影響」。請您評估您所服務機關的繁文縟節的程度進行給分的圈選

組織承諾（非常同意=1，非常不同意=6，Cronbach's alpha=.81）

- 我非常樂意在目前服務機關一直待下去（轉向編碼）
- 我不覺得我對目前服務機關有任何感情
- 我覺得自己是機關這個大家庭的一份子（轉向編碼）

控制變數

- 年齡
- 職等（1 到 14 職等）
- 現職年資
- 教育程度（國中小以下=1、高中職校=2、專科=3、大學=4、研究所=5）
- 性別（女=0、男=1）
- 主管職（0=非擔任主管、1=擔任主管）

資料來源：2011 年臺灣文官調查資料庫。

最後，本文也將與公共服務動機相關的個人背景變數，納入統計模型的控制，包括年齡、性別、教育程度、職等、目前任職年資與主管職。過去經驗研究發現，較長年紀、女性或教育程度較高者有較高的公共服務動機（Bright, 2005; Perry, 1997; Vandenabeele, 2011），而職等高、現職年資較淺與主管職者也有較高的公共服務動機（Bright, 2005; Chen et al, 2014; Moynihan & Pandey, 2007a; Perry, 1997）。此外，相關研究顯示這些變數也與組織承諾有關（Crewson, 1997; Michaels, Cron, Dubinsky, & Joachimsthaler, 1988; Moon, 2000; Morris & Steers, 1980; Steers, 1977; Steijn & Leisink, 2006; Steinhaus & Perry, 1996; Taylor, 2008）。

從敘述統計來觀察個別變數（表 3），樣本的受訪者公共服務動機平均數為 4.411，具有中高程度的動機。又從動機的 4 個構面來看，受訪者的政策制定關注平均數為 3.943，尚屬中等程度，而公共利益承諾（4.245）、同情心（4.988）、自我犧牲（4.537）則屬於中高程度，顯示國內公務人員具有一定程度的規範性與情感性服務動機。對於組織承諾（4.405）則屬於中高程度。繁文縟節（5.972）也是屬於中等程度。其他在個人背景特徵方面，樣本受訪者中擔任主管者有 348 位，另

1,112 位是非擔任主管。性別方面，男性有 712 位，女性有 752 位，樣本性別比例尚屬平衡。年齡平均 44.64 歲，屬於中壯年齡層。在現階段任職機關的服務年資部分，平均年資為 5.09。而在教育程度部分，受訪者也皆在大專院校程度以上（計有 1,267 位）。

表 3 統計分析模型變數敘述統計

	觀察值	平均數（標準差）	範圍
公共服務動機	1447	4.411(.521)	1-6
政策制定關注	1453	3.943(.867)	1-6
公共利益承諾	1458	4.245(.695)	1-6
同情心	1460	4.988(.601)	1-6
自我犧牲	1454	4.537(.724)	1-6
繁文縟節	1428	5.972(1.998)	0-10
組織承諾	1447	4.405(.724)	1-6
年齡	1456	44.644(8.772)	23-74
職等	1460	7.726(2.361)	1-14
現職年資	1454	5.099(5.647)	1-43
教育程度	1458	4.356(.763)	1-5
性別	1464	.486(.499)	0-1
主管職	1460	.238(.426)	0-1

資料來源：研究者整理。

肆、分析與討論

一、相關性分析

本文將自、依變數進行相關性分析，統計顯著性設定為小於 0.05，結果如表 4。在公共服務動機部分，4 個構面（政策制定關注、公共利益承諾、同情心與自我犧牲）測量與合併測量間皆有相當高的顯著性相關。不過，合併測量的公共服務動機與政策制定關注間相關程度較低，此結果接近國內其他研究公共服務動機量表的

檢測結果（林玉雯，2015；潘瑛如、李隆盛，2014）。另外，公共服務動機（合併測量）與繁文縟節間具有顯著的負向關係。而對於繁文縟節，除了同情心之外，其餘構面均有顯著低度負相關，符合過去研究文獻的預期。組織承諾與公共服務動機（包括合併測量與不同構面測量）間具有顯著的正相關。組織承諾與繁文縟節間具有顯著的負相關，也符合理論文獻的預期。

表 4 各變數之相關性分析

變數	1.公共服務動機	2.政策制定關注	3.公共利益承諾	4.同情心	5.自我犧牲	6.組織承諾	7.繁文縟節
1.公共服務動機	—						
2.政策制定關注	.61*	—					
3.公共利益承諾	.71*	.18*	—				
4.同情心	.66*	.15*	.41*	—			
5.自我犧牲	.82*	.17*	.56*	.55*	—		
6.組織承諾	.38*	.31*	.24*	.22*	.26*	—	
7.繁文縟節	-.15*	-.19*	-.08*	-.02	-.09*	-.33*	—

註：*顯著性為 $p < .05$ 。

資料來源：研究者整理。

二、迴歸分析

為瞭解組織承諾對於組織結構因素與公共服務動機間是否產生中介效果，本文依據 Baron 與 Kenny（1986）所提出的驗證條件，首先將組織承諾作為依變數時，檢驗繁文縟節對於組織承諾的關聯性，接者再檢驗繁文縟節與組織承諾分別放入公共服務動機的迴歸分析模型，觀察迴歸係數變化與顯著性結果。此外，本文也針對所有統計模型進行異質性與多元共線性檢定。異質性檢定結果均顯示有達顯著性，表示本文模型變數存在異質性問題。為修正此問題，所有模型將改行採取穩建標準誤估計，並再次進行迴歸模型分析。另在多元共線性檢定方面，連續性變數的變異數膨脹因子（VIF）皆小於 2，顯示共線性問題不大。

首先，在繁文縟節與組織承諾間關聯性，迴歸模型分析如表 5 顯示，繁文縟節

對於組織承諾的影響具有達統計上顯著性。其結果表示當感知繁文縟節程度愈高，機關成員感受到行政負擔程度愈高時，組織承諾相對地降低。同時該結果已符合 Baron 與 Kenny (1986) 的第一步驗證條件。

表 5 多元迴歸模型（依變數：組織承諾、公共服務動機）

	組織承諾		公共服務動機	
	模型一	模型二	模型三	
繁文縟節	-.149(.013)***	-.027(.007)**	-.001(.007)	
組織承諾			.185(.016)***	
年齡	-.0003(.003)	.012(.002)***	.012(.001)***	
職等	.025(.013)	.016(.007)*	.011(.007)	
現職年資	.0001(.004)	-.001(.002)	-.001(.002)	
教育程度	-.089(.035)*	.044(.022)	.057(.021)*	
性別	.006(.051)	.062(.028)	.063(.027)*	
主管職	.274(.062)**	.093(.034)*	.041(.033)	
常數	5.429***	3.657***	2.671***	
樣本數	1387	1387	1368	
解釋變異量	.1322	.1158	.2176	

註：1. * $p < .05$ ；** $p < .01$ ；*** $p < .001$ 。

2. 模型係數旁括弧內為穩健標準誤。

3. 性別編碼為女=0、男=1，虛擬編碼與分析時，以女性為參照組。主管職編碼為非主管=0，主管=1，虛擬編碼與分析時，以非主管為參照組。

資料來源：研究者整理。

再者，在檢驗組織承諾的中介效果部分，在繁文縟節與公共服務動機間直接與間接關係上，表 5 顯示放入繁文縟節的模型二與再放入中介變數（組織承諾）的模型三。在直接關係（模型二）部分，公共服務動機與繁文縟節間具有顯著負向關聯。其意謂當公務人員感受到機關規則所產生的繁文縟節程度愈高時，其公共服務動機相對地較低。就控制變數部分，年齡、職等與擔任主管職者對於公共服務動機具有顯著正向關聯。模型二的整體模型解釋變異量達 11.58%。再者，在間接關係（模型三）部分，當再放入組織承諾後，模型三的整體模型解釋變異量增加至

21.76%，且組織承諾對於公共服務動機間具有顯著的正向影響，結果如表 5。依據 Baron 與 Kenny (1986) 檢驗條件，綜合比較表 5 模型一、二與三，顯示繁文縟節與組織承諾間具有顯著負向關聯（模型一），繁文縟節對於公共服務動機的直接關係具有顯著負向關聯（模型二），而當組織承諾放入模型三中，組織承諾與公共服務動機間具有顯著正向關聯，而繁文縟節的迴歸係數降低且方向仍一致並變成為無顯著。也就是說，模型三結果顯示在繁文縟節與公共服務動機間，組織承諾發揮完全中介效果。在控制變數部分，年齡、性別、教育程度對於公共服務動機間，仍具有顯著正向關聯。

接著，本文分別依照表 5 分析方法與 Baron 與 Kenny (1986) 檢驗條件，針對公共服務動機的 4 個構面，檢驗繁文縟節的直接及間接影響，迴歸模型結果如表 6 與表 7。

表 6 多元迴歸模型（依變數：政策制定關注、公共利益承諾）

	政策制定關注		公共利益承諾	
	模型四	模型五	模型六	模型七
繁文縟節	-.074(.012)***	-.039(.012)*	-.011(.009)	.011(.010)
組織承諾		.238(.027)***		.160(.021)***
年齡	-.002(.003)	-.001(.003)	.020(.002)***	.021(.002)***
職等	.039(.013)**	.034(.012)**	-.012(.010)	-.015(.010)
現職年資	-.003(.004)	-.004(.004)	.0007(.003)	.0010(.003)
教育程度	.048(.036)	.065(.034)	.058(.029)	.070(.028)*
性別	.014(.047)	.017(.045)	.178(.038)***	.176(.038)***
主管職	.193(.059)*	.128(.057)	.088(.048)	.038(.047)
常數	3.901(.231)***	2.634(.263)***	3.118(.109)***	2.259(.214)***
樣本數	1393	1378	1398	1383
解釋變異量	.0747	.1358	.0972	.1402

註：1. *p < .05；**p < .01；***p < .001。

2. 模型係數旁括弧內為穩健標準誤。

3. 性別編碼為女=0、男=1，虛擬編碼與分析時，以女性為參照組。主管職編碼為非主管=0，主管=1，虛擬編碼與分析時，以非主管為參照組。

資料來源：研究者整理。

在政策制定關注部分，依表 6 的模型四結果顯示，繁文縟節對於政策制定關注的影響具有顯著的負向影響。在模型五，當組織承諾加入後，組織承諾本身具有顯著的正向影響，整體模型解釋變異量也增加至 13.58%，且繁文縟節迴歸係數降低且仍維持負向的顯著關聯。比較表 6 模型四與五，配合表 5 模型一結果，顯示組織承諾對於繁文縟節與政策制定關注動機間，產生部分中介效果。在控制變數上，而職等較高者也有較高的政策制定關注動機。

在公共利益承諾部分，依表 6 的模型六結果顯示，繁文縟節對於公共利益承諾沒有顯著關聯。在模型七，當組織承諾加入後，組織承諾具有顯著的正向影響，整體模型解釋變異量增加至 14.02%，不過，繁文縟節仍沒有達到顯著統計關聯。比較表 6 的模型六與模型七，配合表 5 模型一分析結果，顯示繁文縟節不僅對於公共利益承諾沒有顯著關聯，組織承諾也沒有對該兩者間產生中介效果。在控制變數上，年齡、性別、教育程度具有顯著的正向關聯，顯示年紀愈長、男性與較高教育程度者，其公共利益承諾較高。

在同情心部分，從表 7 的模型八結果顯示，繁文縟節對於同情心動機的影響沒有顯著的負向關聯。在模型九，當組織承諾加入後，組織承諾具有顯著的正向關聯且整體模型解釋變異量有所增加。不過，繁文縟節卻為正向並達到顯著統計關聯。比較表 7 的模型八與模型九，配合表 5 組織承諾的分析結果，顯示繁文縟節對於同情心沒有顯著關聯性，且組織承諾也沒有產生中介效果。在控制變數上，年齡具有正向關聯，即年紀愈長者具有較高的同情心。

在自我犧牲部分，從表 7 的模型十顯示，繁文縟節對於自我犧牲的影響沒有顯著的負向影響。在模型十一，當組織承諾加入後，組織承諾具有顯著的正向影響且整體模型解釋變異量有所增加，不過繁文縟節仍沒有達到顯著統計關聯。比較表 7 模型十與十一，配合表 5 組織承諾的分析結果，顯示繁文縟節不僅對於自我犧牲動機沒有顯著關聯，組織承諾也對該兩者間沒有產生中介效果。在控制變數上，年齡具有顯著的正向影響，即年紀較長者具有較高的自我犧牲傾向。

表 7 多元迴歸模型（依變數：同情心、自我犧牲）

	同情心		自我犧牲	
	模型八	模型九	模型十	模型十一
繁文縟節	-.0019(.008)	.018(.008)*	-.014(.010)	.011(.010)
組織承諾		.145(.019)***		.181(.023)***
年齡	.008(.002)***	.008(.002)**	.021(.002)***	.021(.002)***
職等	.002(.009)	-.0007(.009)	.018(.011)	.015(.011)
現職年資	-.002(.003)	-.002(.003)	-.0003(.003)	-.0001(.003)
教育程度	.021(.026)	.031(.026)	.045(.031)	.057(.031)
性別	-.033(.034)	-.035(.034)	.087(.039)	.088(.038)*
主管職	.032(.043)	-.007(.042)	.058(.049)	.006(.048)
常數	4.522(.188)***	3.762(.207)***	3.264(.191)***	2.130(.241)***
樣本數	1400	1385	1394	1379
解釋變異量	0.0161	0.0620	0.1072	0.1581

註：1. * $p < .05$ ；** $p < .01$ ；*** $p < .001$ 。

2. 模型係數旁括弧內為穩健標準誤

3. 性別編碼為女=0、男=1，虛擬編碼與分析時，以女性為參照組。主管職編碼為非主管=0，主管=1，虛擬編碼與分析時，以非主管為參照組。

資料來源：研究者整理。

三、綜合討論

公部門繁文縟節如何影響公務人員的公共服務動機？本文藉由 2011 年臺灣文官調查資料與初步結果發現，繁文縟節與公共服務動機之間具有顯著的負向關聯，與過去經驗研究結果一致 (Moynihan & Pandey, 2007a; Scott & Pandey, 2005)。又針對公共服務動機 4 個構面進行分析，僅有政策制定關注與繁文縟節間具有顯著負向關聯性，另公共利益承諾、同情心、自我犧牲則與繁文縟節間沒有顯著的直接關聯性。此等結果也於 Moynihan 與 Pandey (2007a) 檢驗結果相同。Moynihan 與 Pandey (2007a) 與本文使用相同的測量題目，並同樣顯示繁文縟節對於公共服務動機具有顯著的負向影響關係，尤其在政策制定關注的動機上。不過 Moynihan 等人的資料受訪者是單一類型對象—州政府衛生福利部門負責資訊管理相關的管理

者，其研究結果的外在效度易受到質疑。而本文使用國內調查資料受訪者範圍較廣，包括中央政府不同部門的主管與非主管公務人員較具有代表性。本文獲得相似的結果證實繁文縟節與公共服務動機間負向關聯。爰此，本文認為繁文縟節產生負面影響可能主要屬於效率層面，較不會影響動機的情感或規範面向，但會降低政策制定關注的理性意願。換言之，組織訂定規則與程序產生過多、無效的管制將增加政策過程中無謂的時間與成本負擔，阻礙公務人員參與政策規劃或運用裁量空間，可能因此減少其工作效能感及影響政策的理想期待，而不利於他們投入心力。

此外，本文發現在繁文縟節與公共服務動機間，組織承諾發揮完全中介效果。又針對公共服務動機的不同構面，繁文縟節對於政策制定關注動機，組織承諾發揮部分中介效果；而繁文縟節對於公共利益承諾、同情心與自我犧牲動機，組織承諾沒有產生中介效果。亦即，本文認為繁文縟節透過組織承諾來影響公共服務動機，主要是在政策制定關注，而非其他規範性與情感性面向動機。申言之，公部門存在目的應是滿足與維護公眾利益。不論進入公家機關前的服務動機程度高或低，公務人員皆必須學習與適應服務機關的價值、目標與規則。機關規則之控制目的為確保組織目標與個人工作內容相一致。若公務人員感受到依循組織規則與程序卻產生無效且多餘的管制時，容易加深無法改變現狀的感慨或馴服於既有結構的控制，對組織任務或目標的認同程度有所質疑。也就是說，繁文縟節可能造成公務人員在工作上的負面認知，容易產生組織目標與個人工作間脫離，降低對於組織整體的認同或心理連結。又當公務人員對於服務機關的組織認同度愈高，則愈能適應與接受服務機關的價值與目標，相對地也較有意願與動機，為民服務。反之，若他們的組織認同或承諾較低時，也許因為不滿工作環境或政策目標，連帶影響其工作投入熱情，因而凡事得過且過。長期下來公務人員可能不喜歡待在服務機關或甚至選擇虛應故事，甚至不願意積極服務公眾，特別是投入心力於公共事務所需的政策協商思考。

伍、結論

一、研究貢獻

近二十幾年來，美國與其他國際學者已經對於公共服務動機的理论與經驗性研究產出相當豐碩的成果。相對上，國內學界起步稍晚，也正在累積相關實證研究。

¹¹ 回顧過去文獻指出國內外學者大多聚焦在公共服務動機對於機關組織成員的工作績效與態度影響，但是相對上較少討論如何產生或提高個人的公共服務動機（Perry & Hondeghem, 2008）。Perry 等人也注意到相關前置變數研究的不足，而開始討論與檢驗個人的社會化背景與價值信念對於公共服務動機的影響（Perry, 2000; Perry et al, 2008）。近年來，已有學者開始檢驗組織結構或管理因素是否影響組織成員的公共服務動機（Chen et al., 2014; Christensen et al., 2017; Moynihan & Pandey, 2007; Vandenabeele, 2007），但是後續研究並未多見，而國內相關研究大抵也反映這樣的趨勢。為了填補對於前置變數研究的不足，本文利用國內難得大規模調查資料，討論與檢驗組織結構因素中常見的環節—組織繁文縟節對於公共服務動機的影響，而分析結果支持本文假設，也證實過去相關文獻理論預測及檢驗結果。本文研究結果有助於增進了解組織性前置變數的類型與影響。組織性影響除了組織文化、管理策略、領導或團體互動等外，具有結構性特徵的規則及依法行政影響也應該納入探討，尤其是眾人關心又批評的繁文縟節。

再者，本文研究貢獻在於檢驗在公部門纏繞又難以揮去的繁文縟節影響。自 1980 年代末期後，新公共管理浪潮襲捲世界各國並帶動全球化政府再造，強調解除不必要的管制與減少政府繁文縟節（Hood, 1991; Osborne & Gaebler, 1992）。美國政府再造運動也將影響政府組織績效與降低公務員服務意願的原因，歸諸於政府行政的制度問題，也就是繁文縟節（Gore, 1993）。而國內外一般民眾對於公共部門的刻板印象，包括公共服務提供過程的繁文縟節與低落的服務動機。而系統性研究繁文縟節也在 1990 年代中期以後展開，主要關注在組織或個人績效、工作態度與行為影響，並成為另一個具有公共行政學科特色的研究議題（Bozeman & Feeney, 2011）。但是檢驗繁文縟節與公共服務動機文獻仍然不多見（Moynihan & Pandey, 2007a; Scott & Pandey, 2005），也缺少進一步檢驗兩者影響的解釋機制。本文的資料分析結果與工作異化機制詮釋，得以填補此等文獻缺漏。也就是本文利用 2011 年臺灣文官調查資料庫進行檢驗並發現，繁文縟節確實與公共服務動機間具有負向關聯。同時，這樣的負向關聯除了可以經由組織承諾的完全中介效果的解釋外，也

¹¹ 作者在臺灣博碩士論文知識加值系統、臺灣期刊論文索引系統，以公共服務動機作為關鍵字，搜尋標題、內文與摘要，發現目前國內碩博士論文，計有 30 篇，而學術期刊論文，計有 23 篇。檢閱日期：2017 年 9 月 28 日。

主要發生在公共服務動機的理性面向—政策制定關注。亦即機關組織的規則與程序若在控制上所產生之多餘、無效與負擔時，可能讓公務員對於機關與工作上產生疏離感，對於現狀的改變，萌生無力感，而降低對於機關的組織認同與心理連結。接者，在低度組織認同的公務員也可能選擇以服從或照章辦事，代替對於實質問題的關懷與參與政策的興趣，逐漸失去為民服務的動機。

質言之，本文認為機關規則的過度管制對於公務員的公共服務動機負面影響，可能主要在理性層面的政策制定關注，且得以經由個人對於組織的心理連結與工作異化來解釋。這樣的結果不僅增添公共行政領域兩個新興議題之間討論聯結，也進一步嘗試回答實務界與學術界皆關心的現象—政府繁瑣或多餘的法令規定為何會不利於公務員服務公眾的熱忱，以了解組織制度層面因素如何影響個人的動機與態度，以及機制解釋過程。

二、研究限制與建議

本文在方法與理論上面臨一些研究限制。首先，因為資料屬於橫斷面問卷調查且使用多元迴歸分析方法，必然面對預測方向性的問題。目前探究其因果關係的可行之道是採取貫時性分析（longitudinal study）及定群資料（panel data），尤其適合討論組織社會化議題，觀察公務員進入機關前後的組織承諾與公共服務動機變化。¹² 因為受限於資料性質與分析方法，本文統計結果也可能另外的詮釋。換言之，繁文縟節與公共服務動機間負向關聯，也可以從社會心理學的歸因理論解釋，即較低服務動機的公務員可能認為所服務機關給予的裁量空間不足，或規則管制過多且無效（Pandey & Kingsley, 2000; Scott & Pandey, 2002）。同樣的，組織承諾與公共服務動機間正向關聯也可能視為成員的服務公眾熱忱愈高，也愈願意接受機關組織的任務價值。所以本文應謹慎地解讀資料分析結果。也就是說，在公共服務動機是動態性的預設下，組織系絡的繁文縟節可能會有所影響，而組織承諾的中介效果可能得以連結兩者間關係。不過，三者關係是否明顯受時間因素的影響，可能有賴於未來使用貫時性資料分析予以確認。

¹² 例如 Oberfield（2014）利用定群資料追蹤與調查相同受訪者的工作動機、認同與態度的變化，並發現與他們在進入機關之前的原本動機、認同與態度較有關聯。不過，Kjeldsen 與 Jacobsen（2012）也利用定群資料並發現進入機關之後的公共服務動機有所下降。

再者，其他學者質疑 Perry 對於政策制定關注動機的內涵與測量並不理想。相關學者認為，Perry (1996) 發表原本量表的政策制定關注測量題目，側重受訪者對於政治人物的負面印象，或對於政治過程與妥協的好惡，而非真正測量受訪者參與政策過程的意願及影響政策決定的興趣 (Coursey & Pandey, 2007; Kim, 2009; Ritz, 2011)。本文認為，政策制定關注是公共部門與公務人員相當重要的一項動機。有別於私部門，因為制度環境與工作的特殊性，公務人員在政策過程中具有正式的權威與角色功能，對於公共事務與民眾生活，經常發揮實質的政策影響力。不僅在職業選擇上，擔任公務人員的原因，除了可能來自服務社會公眾的利他精神外，也可能來自認同特定政策目的，或希望利用這個職位而實際參與或影響政策；在組織誘因上，獲得權力而參與或影響政策，也是驅使公務員投入工作與發展職涯的重要理性來源 (Downs, 1967; Perry & Hondeghem, 2008)。所以，學界仍需要持續關注公務員的公共服務動機的理性、政策面向興趣。本文建議後續相關研究，除了使用公共服務動機量表的合併測量外，也可以針對政策制定關注與其他構面，分別建立統計模型與檢驗分析，探討不同構面動機是否有不同的前置變數或結果變數關係，以細緻化公共服務動機的理論架構。而針對測量問題，建議未來後續研究可以採用修改過後量表 (Kim, 2009, 2011; Kim et al, 2013)，以較中性或積極的意義來測量政策制定關注。

最後，本文建議國內公共管理或人事行政研究與實務後續可以進一步探討方向。第一，本文主要檢驗國內繁文縟節如何負向影響公務員的公共服務動機，對於繁文縟節係採取一般性測量，由受訪公務員自行評估機關相關規定是否多餘或無效，至於特定的規則或方案管理的約制，例如校務評鑑、社會福利考核或人事員額管制等，是否也會產生負向影響公共服務動機或工作動機，本文分析結果無法直接類推，而需要針對特定的約制進行測量與資料分析。此外，相關組織或管理簡化改革，例如當前學校行政業務督導簡化，又能否改善公務員工作動機或公共服務動機，值得採取實證分析進行檢驗。第二，本文利用組織承諾作為繁文縟節產生工作異化的解釋機制，不過，公務員異化現象尚包括低落的工作意義感、效能感或工作滿足等，後續經驗研究可以增列納入中介效果的檢驗，強化本文解釋論點理論與實證基礎。第三，本文對於公共服務動機的 4 個構面不同分析結果 (繁文縟節對於政策制定關注具有顯著負向關聯，但與其他構面動機沒有顯著關聯) 也顯示不同構面

的動機可能有各自不同的解釋架構（前置與結果變數），值得未來更多研究投入檢驗。

參考文獻

- 石堂歷（2012）。文官公共服務動機、工作滿意與工作績效之研究：臺中市政府公務員之實證調查。國立彰化師範大學公共事務與公民教育學系碩士論文，未出版，彰化。
- 吳宗憲（2012）。臺南市政府文官公共服務動機與工作滿意、工作努力意願之實證研究：以個人／組織配適度作為調節變項。《公共行政學報》，43，91-126。
- 吳宗憲（2014）。公僕所為何來？臺南市政府文官公共服務動機影響工作努力意願之實證研究。《政策與人力管理》，5（1），81-134。
- 林玉雯（2015）。公共服務動機量表與前導因子之實證研究。國立暨南國際大學公共行政與政策學系博士論文，未出版，南投。
- 孫本初（2006）。公部門需建立更具激勵效果的績效管理制度。《人事月刊》，43（5），18-28。
- 孫同文、許耿銘（2014）。橘淮為枳：公共服務動機指標適用性的分析。《民主與治理》，1（1），33-52。
- 陳重安（2013）。規範與繁文縟節【評論 *Rules and red tape: A prism for public administration theory and research*, B. Bozeman 與 M. K. Feeney 著】。《公共行政學報》，44，161-166。
- 陳重安、許成委（2016）。公共服務動機：回顧、反思與未來方向。《公共行政學報》，51，69-96。
- 陳美容（2011）。公立醫院員工公共服務動機、組織承諾與組織公民行為之研究，淡江大學公共行政學系公共政策碩士在職專班碩士論文，未出版，新北。
- 曹瓊文（2012）。行政機關員工公共服務動機與情緒勞務之研究：以新北市中和區公所為例。淡江大學公共行政學系公共政策碩士在職專班碩士論文，未出版，新北。
- 張其祿（2015）。公共服務動機概念操作與應用之研究紀要。《中國行政評論》，21（1），1-14。

- 張鎧如、陳敦源、簡鈺瑋、李仲彬（2015）。探索臺灣公務人員工作績效之影響因素：能力、動機與機會的整合觀點。*東吳政治學報*，33（4），1-71。
- 黃一峯（2011）。公共服務動機、情緒勞務與心理契約：激勵理論研究整合途徑探討。中國行政學會會員大會「治理觀點下未來公共行政發展方向」學術研討會（11月19日），臺北。
- 黃浩瑋（2012）。我國促參業務承辦人員行為動機對組織承諾及工作投入影響研究：物質誘因、團隊關係、公共服務動機之比較。國立臺南大學行政管理學系碩士論文，未出版，臺南。
- 潘瑛如、李隆盛（2014）。中文版公共服務動機量表之信效度驗證。*測驗學刊*，61（1），135-158。
- 戴連勝（2009）。個人受組織影響公共服務動機之研究：以北海岸五鄉鎮第一線公務人員為例。國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士論文，未出版，新北。
- Aiken, M., & Hage, J. (1966). Organizational alienation: A comparative analysis. *American Sociological Review*, 31(4), 497-507.
- Andersen, L. B., Jørgensen, T. B., Kjeldsen, A. M., Pedersen, L. H., & Vrangbæk, K. (2013). Public values and public service motivation conceptual and empirical relationships. *The American Review of Public Administration*, 43(3), 292-311
- Andersen, L. B., Kristensen, N., & Pedersen, L. H. (2015). Documentation requirements, intrinsic motivation, and worker absence. *International Public Management Journal*, 18(4), 483-513.
- Angle, H. L., & Perry, J. L. (1981). An empirical assessment of organizational commitment and organizational effectiveness. *Administrative Science Quarterly*, 26, 1-14.
- Baldwin, J. N. (1990). Perceptions of public versus private sector personnel and informal red tape: Their impact on motivation. *The American Review of Public Administration*, 20(1), 7-28.
- Balfour, D. L., & Wechsler, B. (1996). Organizational commitment: Antecedents and outcomes in public organizations. *Public Productivity & Management Review*, 19(3), 256-277.
- Baron, R. M., & Kenny, D. A. (1986). The moderator-mediator variable distinction in social psychological research: Conceptual, strategic and statistical considerations.

- Journal of Personality and Social Psychology*, 51(6), 1173-1182.
- Bateman, T. S., & Strasser, S. (1984). A longitudinal analysis of the antecedents of organizational commitment. *Academy of Management Journal*, 27(1), 95-112.
- Battaglio, R. P., Jr., & French, P. E. (2016). Public service motivation, public management reform, and organizational socialization: Testing the effects of employment at-will and agency on PSM among municipal employees. *Public Personnel Management*, 45(2), 123-147.
- Behn, R. D. (1995). The big questions of public management. *Public Administration Review*, 55(4), 313-324.
- Bellé, N. (2013). Experimental evidence on the relationship between public service motivation and job performance. *Public Administration Review*, 73(1), 143-153.
- Benveniste, G. (1983). *Bureaucracy* (2nd Ed.). San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Bonjean, C. M., & Grimes, M. D. (1970). Bureaucracy and alienation: A dimensional approach. *Social Forces*, 48(3), 365-373.
- Bozeman, B. (1993). A theory of government "red tape". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3(3), 273-304.
- Bozeman, B. (2000). *Bureaucracy and red tape*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Bozeman, B., & Feeney, M. K. (2011). *Rules and red tape: A prism for public administration theory and research*. Armonk, NY: ME Sharpe.
- Bozeman, B., & Kingsley, G. (1998). Risk culture in public and private organizations. *Public Administration Review*, 58(2), 109-118.
- Bozeman, B., & Su, X. (2014). Public service motivation concepts and theory: A critique. *Public Administration Review*, 75(5), 700-710
- Brewer, G. A., & Selden, S. C. (1998). Whistle blowers in the federal civil service: New evidence of the public service ethic. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(3), 413-440.
- Brewer, G. A., & Selden, S. C. (2000). Why elephants gallop: Assessing and predicting organizational performance in federal agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(4), 685-712.
- Brewer, G. A., & Walker, R. M. (2010). The impact of red tape on governmental performance: An empirical analysis. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(1), 233-257.
- Bright, L. (2005). Public employees with high levels of public service motivation: Who

- are they, where are they, and what do they want? *Review of Public Personnel Administration*, 25(2), 138-154.
- Bright, L. (2008). Does public service motivation really make a difference on the job satisfaction and turnover intentions of public employees? *The American Review of Public Administration*, 38(2), 149-166.
- Buchanan, B. (1975). Red-tape and the service ethic some unexpected differences between public and private managers. *Administration & Society*, 6(4), 423-444.
- Caiden, G. E. (1991). What really is public maladministration? *Public Administration Review*, 51(6), 486-493.
- Camilleri, E., & van der Heijden, B. I.J.M. (2007). Organizational commitment, public service motivation, and performance within the public sector. *Public Performance & Management Review*, 31(2), 241-274.
- Castaing, S. (2006). The effects of psychological contract fulfilment and public service motivation on organizational commitment in the French civil service. *Public Policy and Administration*, 21(1), 84-98.
- Chen, C.-A., Hsieh, C.-W., & Chen, D.-Y. (2014). Fostering public service motivation through workplace trust: Evidence from public managers in Taiwan. *Public Administration*, 92(4), 954-973.
- Christensen, R. K., Paarlberg, L., & Perry, J. L. (2017). Public service motivation research: Lessons for practice. *Public Admin Review*, 77(4), 529-542.
- Coursey, D. H., & Pandey, S. K. (2007). Public service motivation measurement: Testing an abridged version of Perry's proposed scale. *Administration & Society*, 39(5), 547-568.
- Crewson, P. E. (1997). Public-service motivation: Building empirical evidence of incidence and effect. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(4), 499-518.
- Daft, R. L. (1995). *Organizational theory and design*. New York, NY: West.
- Deci, E. L., & Ryan, R. M. (2002). *Handbook of self-determination research*. New York, NY: University Rochester.
- DeHart-Davis, L., & Pandey, S. K. (2005). Red tape and public employees: Does perceived rule dysfunction alienate managers? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(1), 133-148.
- Downs, A. (1967). *Inside bureaucracy*. Boston, MA: Little, Brown.

- Feeney, M. K., Moynihan, D. P., & Walker, R. M. (2010). Rethinking and expanding the study of administrative rules: Report of the 2010 red tape research workshop. Retrieved October 22, 2016, from: <http://www.lafollette.wisc.edu/images/publications/facstaff/moynihan/redtape2010-summary.pdf>.
- Feeney, M. K., & Rainey, H. G. (2009). Personnel flexibility and red tape in public and nonprofit organizations: Distinctions due to institutional and political accountability. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(4), 801-826.
- Frey, B. S., & Jegen, R. (2001). Motivation crowding theory. *Journal of Economic Surveys*, 15(5), 589-611.
- Gailmard, S. (2010). Politics, principal-agent problems, and public service motivation. *International Public Management Journal*, 13(1), 35-45.
- Giauque, D., Ritz, A., Varone, F., & Anderfuhren-Biget, S. (2012). Resigned but satisfied: The negative impact of public service motivation and red tape on work satisfaction. *Public Administration*, 90(1), 175-193.
- Goodsell, C. (1984). *The case for bureaucracy: A public administration polemic*. Chatham, NJ: Chatham House.
- Gore, A. (1993). *From red tape to results: Creating a government that works better and cost less*. Washington, DC: Government Printing Office.
- Hall, R. H. (2002). *Organizations: Structure and process* (8th Ed.). Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons. *Public Administration Review*, 69(1), 3-19.
- Jacobsen, C. B., Hvitved, J., & Andersen, L. B. (2014). Command and motivation: How the perception of external interventions relates to intrinsic motivation and public service motivation. *Public Administration*, 92(4), 790-806.
- Jones, G. R. (2013). *Organizational theory, design, and change* (7th Ed.). Harlow, England: Pearson.
- Kanungo, R. N. (1982). Measurement of job and work involvement. *Journal of Applied Psychology*, 67(3), 341-349.
- Kaufman, H. (1977). *Red tape: Its origins, uses, and abuses*. Washington, DC: Brookings.
- Kaufmann, W., & Feeney, M. K. (2012). Objective formalization, perceived formalization

- and perceived red tape: Sorting out concepts. *Public Management Review*, 14(8), 1195-1214.
- Kaufmann, W., & Feeney, M. K. (2014). Beyond the rules: The effect of outcome favorability on red tape perceptions. *Public Administration*, 92(1), 178-191.
- Kim, S. (2009). Revising Perry's measurement scale of public service motivation. *The American Review of Public Administration*, 39(2), 149-163.
- Kim, S. (2011). Testing a revised measure of public service motivation: Reflective versus formative specification. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(3), 521-546.
- Kim, S. (2012). Does person-organization fit matter in the public -sector? Testing the mediating effect of person-organization fit in the relationship between public service motivation and work attitudes. *Public Administration Review*, 72(6), 830-840.
- Kim, S., Vandenberghe, W., Wright, B. E., Andersen, L. B., Cerase, F. P., Christensen, R. K.,...De Vivo, P. (2013). Investigating the structure and meaning of public service motivation across populations: Developing an international instrument and addressing issues of measurement invariance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(1), 79-102.
- Kjeldsen, A. M., & Jacobsen, C. B. (2012). Public service motivation and employment sector: Attraction or socialization. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(4), 899-926.
- Leisink, P., & Steijn, B. (2008). Recruitment, attraction, and selection. In J. L. Perry & A. Hondeghem (Eds.), *Motivation in public management: The call of public service* (pp. 118-135). New York, NY: Oxford University.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*. New York, NY: Free.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1995). *Democratic governance*. New York, NY: Free.
- Mathieu, J. E., & Zajac, D. M. (1990). A review and meta-analysis of the antecedents, correlates, and consequences of organizational commitment. *Psychological Bulletin*, 108(2), 171-194.
- Merton, R. K. (1940). Bureaucratic structure and personality. *Social Forces*, 18(4), 560-568.
- Meyer, J. P., & Allen, N. J. (1991). A three-component conceptualization of

- organizational commitment. *Human Resource Management Review*, 1(1), 61-89.
- Meyer, J. P., & Herscovitch, L. (2001). Commitment in the workplace: Toward a general model. *Human Resource Management Review*, 11(3), 299-326.
- Meyer, J. P., Stanley, D. J., Herscovitch, L., & Topolnytsky, L. (2002). Affective, continuance, and normative commitment to the organization: A meta-analysis of antecedents, correlates, and consequences. *Journal of Vocational Behavior*, 61(1), 20-52.
- Miao, Q., Newman, A., Sun, Y., & Xu, L. (2013). What factors influence the organizational commitment of public sector employees in China? The role of extrinsic, intrinsic and social rewards. *The International Journal of Human Resource Management*, 24(17), 3262-3280.
- Michaels, R. E., Cron, W. L., Dubinsky, A. J., & Joachimsthaler, E. A. (1988). Influence of formalization on the organizational commitment and work alienation of salespeople and industrial buyers. *Journal of Marketing Research*, 25(4), 376-383.
- Moon, M. J. (2000). Organizational commitment revisited in new public management: Motivation, organizational culture, sector, and managerial level. *Public Performance & Management Review*, 24(2), 177-194.
- Moon, M. J., & Bretschneider, S. (2002). Does the perception of red tape constrain IT innovativeness in organizations? Unexpected results from a simultaneous equation model and implications. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(2), 273-292.
- Morris, J. H., & Sherman, J. D. (1981). Generalizability of an organizational commitment model. *The Academy of Management Journal*, 24(3), 512-526.
- Morris, J. H., & Steers, R. M. (1980). Structural influences on organizational commitment. *Journal of Vocational Behavior*, 17(1), 50-57.
- Mowday, R. T., Steers, R. M., & Porter, L. W. (1979). The measurement of organizational commitment. *Journal of Vocational Behavior*, 14(2), 224-247.
- Moynihan, D. P., & Pandey, S. K. (2007a). The role of organizations in fostering public service motivation. *Public Administration Review*, 67(1), 40-53.
- Moynihan, D. P., & Pandey, S. K. (2007b). Finding workable levers over work motivation: Comparing job satisfaction, job involvement, and organizational commitment. *Administration & Society*, 39(7), 803-832.

- Oberfield, Z. W. (2014). *Becoming bureaucrats: Socialization at the front lines of government service*. Philadelphia, PA: University of Pennsylvania.
- O'Reilly, C. A., III, & Chatman, J. G. (1986). Organizational commitment and psychological attachment: The effects of compliance, identification, and internalization on prosocial behavior. *Journal of Applied Psychology*, 71(3), 492-499.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Harlow, UK: Pearson.
- Pandey, S. K., & Bretschneider, S. I. (1997). The impact of red tape's administrative delay on public organizations' interest in new information technologies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(1), 113-130.
- Pandey, S. K., Coursey, D. H., & Moynihan, D. P. (2007). Organizational effectiveness and bureaucratic red tape: A multimethod study. *Public Performance & Management Review*, 30(3), 398-425.
- Pandey, S. K., & Garnett, J. L. (2006). Exploring public sector communication performance: Testing a model and drawing implications. *Public Administration Review*, 66(1), 37-51.
- Pandey, S. K., & Kingsley, G. A. (2000). Examining red tape in public and private organizations: Alternative explanations from a social psychological model. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(4), 779-799.
- Pandey, S. K., Pandey, S., Breslin, R. A., & Broadus, E. D. (2017). Public service motivation research program: Key challenges and future prospects. In J. Raadschelders & R. Stillman (Eds.), *Foundations of public administration* (pp. 314-332). Irvine, CA: Melvin & Leigh.
- Pandey, S. K., & Scott, P. G. (2002). Red tape: A review and assessment of concepts and measures. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(4), 553-580.
- Pandey, S. K., & Stazyk, E. C. (2008). Antecedents and correlates of public service motivation. In J. L. Perry & A. Hondeghem (Eds.), *Motivation in public management: The call of public service* (pp. 101-117). New York, NY: Oxford University.
- Pandey, S. K., & Welch, E. W. (2005). Beyond stereotypes: A multistage model of managerial perceptions of red tape. *Administration & Society*, 37(5), 542-575.

- Park, S. M., & Rainey, H. G. (2008). Leadership and public service motivation in U.S. federal agencies. *International Public Management Journal*, 11(1), 109-142.
- Perry, J. L. (1996). Measuring public service motivation: An assessment of construct reliability and validity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(1), 5-22.
- Perry, J. L. (1997). Antecedents of public service motivation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(2), 181-197.
- Perry, J. L. (2000). Bringing society in: Toward a theory of public-service motivation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 471-488.
- Perry, J. L., Brudney, J. L., Coursey, D., & Littlepage, L. (2008). What drives morally committed citizens? A study of the antecedents of public service motivation. *Public Administration Review*, 68(3), 445-458.
- Perry, J. L., & Hondeghem, A. (2008). Editors' introduction. In J. L. Perry & A. Hondeghem (Eds.), *Motivation in public management: The call of public service* (pp. 1-14). New York, NY: Oxford University.
- Perry, J. L., Hondeghem, A., & Wise, L. R. (2010). Revisiting the motivational bases of public service: Twenty years of research and an agenda for the future. *Public Administration Review*, 70(5), 681-690.
- Perry, J. L., & Wise, L. R. (1990). The motivation bases of public service. *Public Administration Review*, 50(3), 367-373.
- Perry, J. L., & Vandenabeele, W. (2008). Behavioral dynamics: Institutions, identities, and self-regulation. In J. L. Perry & A. Hondeghem (Eds.), *Motivation in public management: The call of public service* (pp. 56-79). New York, NY: Oxford University.
- Perry, J. L., & Vandenabeele, W. (2015). Public service motivation research: Achievements, challenges, and future directions. *Public Administration Review*, 75(5), 692-699.
- Rainey, H. G. (1982). Reward preferences among public and private managers: In search of the service ethic. *The American Review of Public Administration*, 16(4), 288-302.
- Rainey, H. G. (1983). Public agencies and private firms: Incentive structures, goals, and individual roles. *Administration & Society*, 15(2), 207-242.
- Rainey, H. G. (2009). *Understanding and managing public organizations*. San

- Francisco, CA: John Wiley & Sons.
- Rainey, H. G., Pandey, S., & Bozeman, B. (1995). Research note: Public and private managers' perceptions of red tape. *Public Administration Review*, 55(6), 567-574.
- Rainey, H. G., & Steinbauer, P. (1999). Galloping elephants: Developing elements of a theory of effective government organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9(1), 1-32.
- Reichers, A. E. (1985). A review and reconceptualization of organizational commitment. *The Academy of Management Review*, 10(3), 465-476.
- Ritz, A. (2011). Attraction to public policy-making: A qualitative inquiry into improvements in PSM measurement. *Public Administration*, 89(3), 1128-1147.
- Scott, P. G., & Pandey, S. K. (2005). Red tape and public service motivation: Findings from a national survey of managers in state health and human services agencies. *Review of Public Personnel Administration*, 25(2), 155-180.
- Scott, W. R. (1995). *Institutions and organizations: Ideas, interests and identities*. London, UK: Sage.
- Sheldon, M. E. (1971). Investments and involvements as mechanisms producing commitment to the organization. *Administrative Science Quarterly*, 16(2), 143-150.
- Steers, R. M. (1977) Antecedents and outcomes of organizational commitment. *Administrative Science Quarterly*, 22(1), 46-56.
- Steijn, B., & Leisink, P. (2006). Organizational commitment among Dutch public sector employees. *International Review of Administrative Sciences*, 72(2), 187-201.
- Steinhaus, C. S., & Perry, J. L. (1996). Organizational commitment: Does sector matter? *Public Productivity & Management Review*, 19(3), 278-288.
- Taylor, J. (2008). Organizational influences, public service motivation and work outcomes: An Australian study. *International Public Management Journal*, 11(1), 67-88.
- van Loon, N. M., Vandenabeele, W., & Leisink, P. (2017). Clarifying the relationship between public service motivation and in-role and extra-role behaviors: The relative contributions of person-job and person-organization fit. *The American Review of Public Administration*, 47(6), 699-713.
- van Witteloostuijn, A., Esteve, M., & Boyne, G. A. (2017). Public sector motivation ad fonts: Personality traits as antecedents of the motivation to serve the public

- interest. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(1), 20-35.
- Vandenabeele, W. (2007). Toward a public administration theory of public service motivation: An institutional approach. *Public Management Review*, 9(4), 545-556.
- Vandenabeele, W. (2009). The mediating effect of job satisfaction and organizational commitment on self-reported performance: More robust evidence of the PSM-performance relationship. *International Review of Administrative Sciences*, 75(1), 11-34.
- Vandenabeele, W. (2011). Who wants to deliver public service? Do institutional antecedents of public service motivation provide an answer? *Review of Public Personnel Administration*, 31(1), 87-107.
- Vandenabeele, W., Brewer, G. A., & Ritz, A. (2014). Past, present, and future of public service motivation research. *Public Administration*, 92(4), 779-789.
- Waldo, D. (1946). Government by procedure. In F. M. Marx (Ed.), *Elements of public administration* (pp. 352-370). Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Walker, R. M., & Brewer, G. A. (2009). Can management strategy minimize the impact of red tape on organizational performance? *Administration & Society*, 41(4), 423-448.
- Welch, E. W., & Pandey, S. K. (2007). E-government and bureaucracy: Toward a better understanding of intranet implementation and its effect on red tape. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(3), 379-404.
- Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*. New York, NY: Basic.
- Wright, B. E., Hassan, S., & Park, J. (2016). Does a public service ethic encourage ethical behavior? Public service motivation, ethical leadership, and the willingness to report ethical problems. *Public Administration*, 94(3), 647-663.
- Wright, B. E., Moynihan, D. P., & Pandey, S. K. (2012). Pulling the levers: Transformational leadership, public service motivation, and mission valence. *Public Administration Review*, 72(2), 206-215.
- Wright, B. E., & Pandey, S. K. (2008). Public service motivation and the assumption of person-organization fit: Testing the mediating effect of value congruence. *Administration & Society*, 40(5), 502-521.

How Does Red Tape Influence Public Service Motivation? A Study of 2011 Taiwan Government Bureaucrats Survey

Don-Yun Chen^{*}, Chien-Hsun Huang^{**}

Abstract

Previous studies have found that public service motivation (PSM) has been an important mindset and driving force for public administrators and that it could be satisfied in public sector settings where they aim at serving the public. However, scholars and practitioners argued that many members of public service feel powerless due to the constraints on the public sector and its inflexibility, especially the so-called red tape. Previous studies paid little attention to the relationship between red tape and PSM as well as the mechanism in which they have interacted. By analyzing survey data from TGBS (Taiwan Government Bureaucrat Survey) in 2011, the author finds that public administrators' perceived red tape is negatively associated with PSM, in particular policy-making initiative, and that organizational commitment plays a complete mediator role between red tape and PSM, and a partial mediator role between red tape and policy-making initiative. Those results imply that constraints and burdens from red tape may cause alienation of administrators, leading to lower identity toward the organizations they

* Don-Yun Chen, Professor, Department of Public Administration, National Chengchi University, e-mail: donc@nccu.edu.tw.

** Chien-Hsun Huang, Ph.D. Candidate, Department of Public Administration, National Chengchi University, e-mail: 101256501@nccu.edu.tw.

serve, and then to lower PSM, particularly policy-making initiative. In the final section of this paper, research limits and further researches are identified and management suggestions are also provided for public sector.

Keywords: bureaucracy, red tape, public service motivation, organizational commitment

隔離還是聚合？民主轉型過程中軍人 政治態度持續與變遷

余一鳴*

《摘要》

軍人是廣義的公務員，在民主化的過程中軍隊往往扮演關鍵性的角色。因此，了解軍人在民主化過程中的政治態度變化，成為觀察民主轉型的重要指標。本文透過 1999、2003、2010 及 2014 年等 4 個時期的實證調查資料，分析 16 年來軍隊政治態度的變遷狀況。研究結果顯示，國軍在民主化的過程中，除了公民責任感呈現下降的趨勢，其他的政治態度並沒有因為政黨輪替而出現巨幅改變，在與公民角色相關的政治態度上呈現與民間社會一致，而在與軍人角色相關的政治態度上呈現差異。雖然，軍隊在政治信任感普遍不高，但受到文人統制概念的約束，使得軍隊始終扮演著民主體系的捍衛者。

[關鍵詞]：文人至上、民主鞏固、文人統制、文武關係、政治發展

投稿日期：107 年 11 月 7 日。

* 國防大學政治系教授，e-mail: yuimingtw@gmail.com。

壹、前言

隨著民主化的浪潮席捲全球，相關的研究蓬勃發展。尤其是「軍文關係」（Civil-Military Relations）被視為民主發展中的關鍵因素，使得該議題在民主研究占有重要的地位（Przeworski, 1992）。臺灣雖然已進入民主鞏固的階段，但對於臺灣軍文關係之研究，卻缺少應有的關注。Huntington（1981: 70-72）認為民主制度下的文人政府可以透過「主觀文人統制」（subjective civilian control）及「客觀文人統制」（objective civilian control）等的手段來實踐文人統治。前者主要透過陞遷及制度化等手段控制軍隊，而後者主要是透過教育與價值觀的塑造，養成軍人服從文人的信念，讓軍人透過內在道德價值的自我約束，以達成「文人統制」（Civilian Control）目的。

以往對臺灣軍文關係探討的焦點，大多集中在制度性等主觀文人統制議題的探討，如鄭曉時（1992）從列寧式的黨軍關係探討臺灣早期的軍文關係；蔡明惠與林長安（2005）分析澎湖地方的軍政互動等，缺乏從客觀文人統制的觀點進行研究。客觀文人統制的研究之所以常被忽視，可能受到社會禁忌及軍事機密等因素限制，相關的資料蒐集困難，形成臺灣文武關係研究的缺口。

回顧以往的研究，雖然提供制度性的解釋，說明臺灣文武關係的變遷。然而，在此民主轉型的過程中，軍隊的政治態度是如何轉變的，又為什麼臺灣的軍人在民主化的過程中會順服文人的領導？臺灣文武關係的轉變有沒有客觀文人統制因素的影響？是不是在民主化的過程中某些有利於民主轉型的態度與價值已存在於軍隊中，為民主轉型中的軍文互動提供了有利的社會基礎。據此，本研究嘗試透過縱貫性（1999-2014）的資料分析，進行軍人相關政治態度的研究，藉以理解我國軍隊在長期民主化的過程中，有關政治態度的改變情形，以彌補以往的研究缺口。

貳、民主化與軍人的政治態度變遷

一、臺灣民主化過程中的文人統制

（一）民主化與文人統制

文人統制是民主國家維持民主政治體制的根本。英、美等民主國家，其政府體

制最重要的基本原則之一是「文人凌駕於軍隊之上」，這一原則的落實有賴於「文人對軍隊的控制」（Kemp & Hudlin, 1992: 7-9; Levy, 2016）。依照 Huntington（1981: 1-6）的觀點，軍人與文人是社會兩大權力競逐集團，而所謂文人統制就是文人集團如何在權力的競逐過程中確保自身權力的優越性，也就是如何讓文人集團保有最終政治的決策權。Huntington 認為文人集團主要透過兩種方式來實踐文人凌駕於軍人之上，即主觀文人統制與客觀文人統制兩種方式。主觀文人統制指的是最大限度的擴張文人權力，透過文人權力的擴張來達到對軍隊的控制，最常見的手段是以憲法或制度性的形式進行，例如高階軍官的任免或國安政策制定等。客觀文人統制則是指最大程度提高軍事專業主義，即透過軍事專業等價值觀的培養，讓軍隊從態度上養成服從文人治理的價值觀。

簡單來說，主觀文人統制主要透過制度性的約制，而客觀文人統制則是藉由價值觀的型塑，來達成文人統制軍人。其中，又以客觀文人統制扮演關鍵性的角色。Huntington（1981: 1-30）認為客觀文人統制不僅可以從價值信念來約束軍隊，更重要的是塑造出文人統制的社會氛圍。當社會普遍接受文人統制的理念，軍人干政就很難獲得社會大眾的支持，若軍人干政得不到民眾的理解，便減緩了軍人干政的動機。此外，當軍中普遍建立服從文人的價值，便從心理上限制了軍隊干政的動機（Chambers & Waitoolkiat, 2016; Connaughton, 2017; Finer, 2017: 23-25）。服從文人統制的觀念一旦建立，無條件服從文人統制便成為至高無上的價值，使軍人產生服從文人便是道德，違反文人統制，便是不道德的倫理約制。因此，Huntington 認為當社會與軍人普遍的接受這樣的價值信念，便可以有效約制。

（二）臺灣早期的軍文關係

Cheng（1989）以「準列寧式黨國體制」（quasi-Leninist party-state system）來形容早期臺灣的政治運作，這種體系的特徵在於透過黨來控制國家與軍隊。黨的文人菁英在軍隊中安插忠於他們的軍官，以控制軍事菁英。以往研究臺灣早期的黨國體制的學者認為（若林正文，1994；Kuehn, 2008），國民黨透過對社會的全面控制，使得政治體制具有高度的控制力與回饋力，因而能選擇適當時機發動並掌握轉型的路徑、規模與速度；且透過操縱轉型的行進過程和制度設計，保持優勢的執政地位。黨在臺灣民主化的初期扮演著文人的角色，而將軍文相互競逐政治權力吸納

於黨的體制之下。根據鄭曉時（1992）及 Cheng 與 Haggard（1990）研究臺灣早期的文武互動，他認為國民黨將軍事菁英納入黨的體系運作當中，在某種程度上消除了文人與軍人的對立，即使當文人與軍人集團出現矛盾對立時，那也是菁英之間的派系對立，而不是黨與軍的對立，透過制度性的安排，化解民主轉型過程中軍文間的權力衝突。此外，鄭曉時還發現除了將軍事菁英納入黨的運作之外，並且於軍隊發展黨組織，形成「黨中有軍、軍中有黨」。透過這樣的黨國體制，來實踐文人對軍人的控制。

（三）蔣經國的民主化與軍文關係

Cheng 與 Haggard（1990）研究臺灣民主化轉型時認為，臺灣的民主化係來自於美中建交後，改變臺灣的國際地位，使得臺灣面臨國際生存壓力，促使蔣經國執政晚期，調整反攻大陸的政策及臺灣進行民主化。政策的調整使得軍隊在國家整體發展重要下逐步下降，例如，軍方在國民黨的中常會比例大幅下降，軍方退出社會監控與情治系統。Cheng 與 Haggard 認為，由於臺灣民主化並非是來自於民間的壓力，而是迫於國際情勢，同時，改革係由蔣經國主動發起，這一方面有效壓制軍隊的反彈，另一方面則較易被軍方所接受。Cheng 與 Haggard（1990）認為民主化過程引發軍方因社會動盪而產生疑慮，主要是由於文人政府無法有效控制軍隊，而多數民主化的需求主要來自於外部的社會壓力，而這群外部的社會菁英並不具控制軍隊的經驗與能力，使得民主發生「回潮」（reverse wave），出現軍人干政。而臺灣的民主化則是由國民黨內部發動，除了透過黨國體制對軍隊進行有效調控，同時，還透過政戰體制對軍隊進行監督及宣導。

（四）李登輝的民主化與軍文關係

李登輝雖然不具備控制軍隊的政治經驗，但李仍能藉由黨軍體制約制軍隊。於此，李為強化權力的合法性，也企圖透過軍隊宣傳系統，強調軍隊應服膺依據憲法選舉的總統，軍隊忠黨愛國的教育內涵，開始轉向民主憲政的宣導（Lee, 2007）。Bullard（1997）在探討臺灣民主轉型的軍文互動時就發現政治教育做為黨控制軍隊的工具，但也為軍人服從文人統制奠定基礎。同時，也有部分學者發現類似的現象。例如，李東明（1998）分析解嚴後的軍隊政治教育的內涵，他認為軍隊政治教育從 1949 年的反共、反臺獨，到李登輝主政時期轉向以民主憲政教育為主軸。陳

膺宇（1996）分析 1993 年軍隊政治教育內涵，發現軍隊教育除了強調對領導者的效忠之外，也開始宣導民主的價值與內涵，並開始注意到軍人在民主憲政下的政治角色。

Lee（2007）及 Kuehn（2008）普遍認為臺灣軍隊服膺民主化的政策，係受到來自於黨的內部要求，初期則是透過政戰系統宣導這方面的價值。而到李登輝時期除了基於政權合法性的需求，配合宣導軍隊應服從民選政府之外，軍隊也開始面臨國家化及專業化的挑戰，使得政治教育的宣傳內容，由原來強調民主價值，開始更進一步宣導軍隊在憲法中所扮演的角色。

顯見，臺灣民主化的初期，軍隊之所以服從文人政策，主要是由於改革係由執政黨所發動，並非來自於外在的社會壓力，使得軍方願意配合執政黨政策。當軍隊內部建立起文人統制的觀念之後，為後來的政黨輪替軍隊服從依法所產生的領導者奠下基礎。以往的研究認為，軍隊總是阻礙民主發展。然而，部分的文獻卻指出，臺灣軍隊在民主發展過程中，並沒有出現過多的抗拒，反而是伴隨著臺灣民主化的腳步而改變，透過憲政教育鞏固文人對軍隊的控制。總之，我國軍隊透過民主教育強化文人對軍人控制的合理性，為後續臺灣的民主轉型的軍文互動奠定基礎。

二、軍人政治態度與變遷

一般認為軍人與文人之間在政治態度有明顯的差異。從社會化的角度而言，軍人受到職業特性的影響，具有追求安全或社會穩定的傾向，這使得軍人在政治態度上往往偏向保守性的政黨，如美國多數的軍人或退伍軍人有較高的共和黨色彩（Dempsey, 2009; Teigen, 2006）。其次，從成人階段政治社會化的角度來看，重大的政治經驗是政治態度轉變的重要來源。Sigel（1989）及 Erikson 與 Stoker（2011）比較越戰時期美國的成年人時發現，是否有參戰經驗在政治態度有明顯的差異，有戰爭經驗者比較偏好具保守主義傾向的共和黨。顯示，軍事經驗對個人的政治態度有一定程度的影響，軍事經驗愈豐富或受到軍事社會化的時間愈長的人，愈有保守化的傾向。

顯然軍人的特殊工作環境可能造就不同於民眾的政治價值觀，關於軍人與民眾的價值差異，一般有兩種不同的觀點—「聚合」（convergence）及「隔離」（segregation），分述如下：

(一) 聚合

Janowitz (1977: 51-53) 從工業化與民主化的角度描述軍隊價值的變遷，他發現受現代科技影響，軍隊與民間的專業愈來愈接近，形成「軍事文職化」(the civilianization of the military)。他認為國家受到市場競爭與經濟利益導向等影響，導致社會逐漸邁向民主、自由與開放，民眾對於多元價值認同與政治參與需求日益提高，而軍隊是社會的縮影，軍隊的成員來自於社會，自然軍人的態度會受到民間社會的文化與價值影響。其次，Janowitz 認為，由於民主化過程受到軍事專業技能的擴大，軍隊需要大量的文職技術人員協助武器維修與操作。再加上社會環境的變遷與兵役制度的改革，大量以經濟為考量之志願役人員加入軍旅行列，當兵從「志業」轉為「職業」，軍人價值逐漸與社會職業價值聚合，這種軍事文職化使得軍人與民間社會價值日趨於一致。因此，他認為隨著社會變遷及民主化與工業化，軍隊與社會的態度會逐漸傾向「聚合」。

(二) 隔離

軍隊是否因現代化或民主化而導致軍隊逐步融合於社會，Huntington (1981: 12-14) 卻提出不同的觀點，他認為軍人不同於一般職業，軍人隨時要為國犧牲，軍事專業是建立在利他的基礎之上，不同一般職業以營利為目的。他強調軍隊為了維護專業職能，會設法抗拒社會變遷過程中特定價值形成對軍隊的影響。例如強調個人利益或人性化的訓練，避免過度或嚴格的環境下操課等。Huntington 認為在民主化過程中，這種過度強調個人利益，忽視團體利益，或強調人性化訓練等（一定的溫濕度下才能操課），都會影響軍隊的服從性與戰鬥力。因此，他認為軍隊會刻意與社會「隔離」，以減輕社會部分特定的價值對軍隊戰力或專業能力產生影響。

綜上所述，對於軍隊在民主化可能呈現出兩種態度，一類認為軍隊會隨民主化而與民間的政治態度愈來愈聚合，而另一類則認為軍隊為強化的專業職能，必須隔離外在的影響，以維持軍事專業的態度與價值。那麼臺灣在民主化的過程，軍隊的政治態度是呈現什麼樣的狀況？

參、分析架構與資料來源

一、研究問題

Janowitz (1977) 認為民主化將導致軍隊價值與社會價值趨向一致，但 Huntington (1981) 認為軍隊為保有特殊的軍事文化以利於戰鬥任務的執行，軍隊設法抗拒來自社會的文化影響，以維持軍隊特有的團隊精神等價值。因此，本研究聚焦於探討，軍隊是否會隨著民主化的進展，而與社會價值愈趨於一致？還是固守特殊的職業文化？其中要驗證的假設包含：軍人隨民主化的進展有愈來愈接受文人統制的概念？文人統制的政治態度會隨著政黨輪替而出現變化？軍人的政治信任或公民責任是否高於民眾？軍人的政治信任或公民責任治會隨著政黨輪替而出現變化？最後，要問的是軍人對於自己的職業認同（軍人素質）是否高於民眾？軍人對於自己的職業認同會隨著政黨輪替而出現變化？

二、測量架構

受後設資料及研究目的限制，本研究所指的政治態度包含 4 個面向：公民責任、政治信任、文人統制及軍人素養。就社會角色而言，軍人亦是公民，但同時也是國家的公僕。雖然軍人擔負保國衛民的工作，但他又具有一般公民角色。軍人在政治系統當中即是穿著制服的公民，又賦有一般公民的權力。因此，除了觀察軍人在公民角色中具備的政治態度外，也關注特殊權力義務關係中，軍人在政治系統中的角色認知。另一方面，就態度的知覺對象而言，政治態度除了是指個人對於政治事物的主觀感受之外，亦包含個人在政治系統中應負責任的知覺。綜合社會角色與知覺對象兩個向度，構成 2*2 的分析架構（如表 1）。從公民角色而言，測量的面向包含內在對個人本身的政治責任與對外在政治系統的信任，個人內在的責任為「公民責任」，對外在系統為「政治信任」。從軍人角色而言，測量的面向也同樣包含內在責任的「軍人素養」與外在信任的「文人統制」，藉此了解軍人在社會角色及知覺對象上的態度差異。

表 1 政治態度之分析架構

		知覺對象	
		內在責任	外在信任
社會角色	公民	公民責任	政治信任
	軍人	軍人素養	文人統制

資料來源：研究者製作。

三、政治態度的內涵

(一) 政治信任

Stokes (1962) 認為，政治信任是指民眾對政府施政的評估與偏好，即對政府在感情上的喜好程度，雖然政治信任是來自於政府的施政表現，但是這種施政表現被民眾主觀知覺之後所形成的情感表現，即為政治信任感 (Hetherington, 2005)。當民眾主觀上認為政府施政表現符合期待時，則表示民眾對政府的施政愈有信心，即民眾的政治信任感高，政策的推動也較為容易；反之，當民眾對於政府施政信心較低，即民眾的政治信任感低，政策的推動就會受到較大的阻力 (陳陸輝，2006：40-41)。由於政治信任感在於測量民眾對於政府施政的評價，因此，一般都以「政府」或「政府官員」為研究標的 (Muller & Jukam, 1977)，以了解政府或政府官員施政是否符合民眾的期待，例如「政府官員做的事都是正確的」之類的問題，本研究的問題有「大多數的政府官員，都會愛惜公家財物。」、「大部分的警察會負責管好社會秩序。」及「政府會為人民解決困難，我們不必自作主張。」如果愈認為政府官員做的都是正確的事，或大部分警察會負責管好社會秩序，以及政府會主動為人民解決問題者，代表政治信任感愈高，反之，政治信任愈低。(如表 2)

Warren (1999) 長期觀察民主國家的政治發展，他發現受到政府透明及資訊發達，提高民眾對政府的施政期待，民眾對於政府需求不斷提升，政府的政策制定與執行能力並沒有相對增加，或是當增加的幅度不如預期，民眾需求得不到滿足，公民會變得更加憤世嫉俗，影響民眾對政府施政的信任。陳陸輝 (2003) 及陳義彥與陳陸輝 (2002) 研究臺灣民眾的政治信任感也發現類似的現象，目前臺灣民眾的政治信任感，有逐步下滑的趨勢。劉嘉薇與黃紀 (2010) 則以「定群追蹤」(penal

study) 的方式，研究陳水扁執政時期（2004-2007）臺灣大學生的政治信任感，他們發現政府施政弊端導致大學生對政府產生負面看法。不過，以往研究均發現（盛治仁，2003；陳陸輝，2006），政治信任感與政黨認同有密切的關聯，也就是當執政者是自己所認同的政黨，政治信任感會高於不認同該黨的民眾。一般而言，軍人相較於民眾有較高的愛國心，同時又是政治體制中的一員，應該有較高的政治信任。其次，臺灣軍隊受歷史淵源及職業特質影響（Fravel, 2002; Lee, 2007; Sun, 2001），一般認為有較高的國民黨認同，那麼這樣的政黨認同，會不會因政黨輪替而影響政治信任。

（二）公民責任

Campbell、Gurin 與 Miller（1954: 194）認為公民責任感是，個人感覺到不管參與的政治活動是否值得或是有效，每個公民都應該參加此政治過程。換言之，公民責任感是一種內化的主觀感受，用以測量個人在國家當中應扮演角色之責任感，當公民責任感愈高者，愈能履行公民權利與義務；公民責任感愈高，政治參與也愈高。因此，在測量公民責任感時大多從是否主動參與政治活動著手，以了解個人主觀上對於參與政治活動的看法。例如，是否因為基層選舉不重要，所以就不會主動參與等。因此，本研究的問題有「鄉鎮民代表選舉不重要，去不去投票都沒有關係。」、「每次選舉都有很多人去投，所以自己投不投，沒有多大關係。」及「政治是少數人的事，與多數人無關。」如果愈認為基層選舉不重要或很多人會去投票，自己不投並沒有什麼關係，以及認為政治是少數人的事，那麼代表這個人的公民責任感就愈低，反之，則愈高。（如表 2）

根據 Almond 與 Verba（1963）的研究，他發現依據各國政治文化的差異，民眾對於公民責任有不同的看法。在偏狹的政治文化（parochial political culture）當中，民眾的公民意識對政治角色與作用並不積極，也未對政治體系抱持特別的期望，而臣屬導向的文化當中，民眾的公民意識會受到政治體系影響，而對政府施政抱持一定的期許；至於參與文化當中，公民積極關心政府的施政投入與產出，並了解自身對政府決策制定的作用與功能。因此，民眾會產生較高的公民責任感。

以往的研究認為公民責任感受到政治文化的影響。Pye（1988）在研究儒家政治文化時就指出，華人習於服從威權，使得華人社會長期處於臣屬政治文化的狀態之下。根據彭懷恩（1997：152）的觀察，解嚴以前的臺灣民眾雖然也將政治參與

視為公民的責任，但他們普遍關心的是經濟、工作與家庭問題，政治問題不是他們會關心的事物。他們雖然也會參與投票，但只是基於政黨忠誠與政策的指導進行投票。根據 Almond 與 Verba (1963) 的觀點，臣屬政治文化下的公民，雖然也會對政治表達關心，但他關心的可能是政策的輸出，而不會對政策的過程感興趣。若他們關心選舉，關心的內容是誰贏得選舉，而不是選舉如何進行。

整體來看，臣屬政治文化下的公民責任主要是基於對政黨的忠誠或是公民的義務為著眼，而參與的政治文化下的公民責任主要是基於對於個人意見表達或是公民的權力為著眼。當國家從臣屬走向參與的政治文化，民眾對於公民責任感的行使也會從義務觀點走向權力觀點，當政治義務的約束隨著民主化而瓦解，隨之而來的是權力觀點公民責任，使得公民責任從初期熱衷，而逐漸下降。陳光輝 (2010) 分析臺灣的投票行為發現類似的情形，認為民主化與公民責任與價值並非直線發展，在民主化的前期，公民受到民主經驗影響，讓公民有較多的學習經驗，使得民主價值中的公民責任感增加，然而到鞏固期之後，民主價值則呈現緩步成長，甚至倒退的現象。Huntington (1981) 認為軍隊著重於團隊向心的凝聚，塑建官兵高度服從與國家認同。換言之，軍人對公民責任感的理解，具較高的義務傾向。Snider、Priest 與 Lewis (2001) 則初步驗證了這樣的看法，軍人較習慣於傳統的政治參與方式，如投票等參政行為，對於向政府抗議或發表自己的政治觀點則較不習慣。

(三) 文人統制

軍人服從文人領導是民主政治的基本原則，違反此原則被視為軍事政權 (Levy, 2016)。在民主政治運作的邏輯當中，政府治理的權力來自於人民的同意，透過選舉的獲勝取得治理權。在民主國家當中，軍隊亦是政府機關的一部分，既然國家的治理來自於人民的同意，那麼身為行政組織成員的軍隊便有義務服從民選政府。同理，軍隊擁有管理致命性的武器之權力，係來自於人民的託付，透過選舉將公眾意志委託由政府來執行，因此，服從文人統制即服從人民的意志。所謂文人統制是指，在政治權威的分配中，軍隊只是政府的一部分，軍隊是在政府政策指導下運作，軍隊的任務只是政策的延伸，軍隊雖然可以基於軍事專業提出政策建議，但最終還是要服從文人政府的政策 (洪陸訓，2002：165)。軍隊必須無條件服從人文政府的領導，軍隊在政治事務上應保持中立。也就是愈認同軍人應服從政府領導，或認同軍人應於政治上保持中立者，代表愈具備文人統制的觀念。根據以上的定

義，本文測量文人統制的題目有「不管任何政黨執政，國軍都要依憲法效忠國家。」（如表 2）等兩題。當受測者愈認同以上的觀點，代表認同文人統制觀點的程度愈高，反之，則愈低。

Diamond 與 Plattner（1996: ix-x）長期觀察亞非等國家民主發展，他發現在民主尚未成熟的國家當中，軍隊往往出面干涉政治，威脅國家正常運作與發展。但如果「文人至上」（civilian supremacy）的價值獲得落實，就可以將軍人活動範圍限制於國防政策領域，而不會去介入政治競爭與活動，讓民主發展進展的較為順利。Huntington（1981: 70-72）認為在民主化的過程中，往往因為某些因素而造成政治衝突與社會動盪，而對於將國家安全及社會穩定視為重要價值的軍人而言，往往提供軍人取文人而代之的動機。因此，軍人集團接受文人統制的程度，往往被視為民主化的重要指標。當軍人接受文人統制的程度愈高，愈能夠抑制軍人干政的動機，反之，則否。

（四）軍人素養

雖然每個職業都有其應負的責任，將職掌內的工作完成，即為每個職業的職責，然而，軍人保家衛國的工作職責，與一般職業存在很大不同的差異，軍人往往需要在戰場上履行任務，威脅個人的生命安全。為此，軍人必須塑建更高的職業認同，以強化任務達成率。軍人的專業動機是對他的專業技術的愛好和追求社會利益，而使用其技術的一份社會責任感。因此，志願役官兵應該比義務役官兵有較高的軍人素養。然而，Franke（2001）比較西點軍校與雪城大學在學學生，並沒有發現太多的差異。

Huntington（1981: 15）認為軍人既不像傭兵隨時可以因為高酬勞，而改變效忠對象，也不似傭兵或義務役軍人，只是為了個人或少數人的利益，執干戈以衛社稷，職業軍人常因強烈的愛國意識與責任感的激發而投效軍旅。此外，Huntington（1981: 63-65）從專業倫理的角度指出，當人們長期從事相同的行為，會發展出特殊和持久的思想與習慣。因此，長期從事同樣工作的軍人，也會發展出類似於一般職業倫理的「軍人心態」（military mind），主張團體優先於個人，重視秩序，強調合作，反對個人主義。由於軍隊強調團體，他以國家為唯一顧客，任何工作的執行都需要個人服從團體的意志，甚至基於任務需求而犧牲個人生命。因此，軍隊基於職场的需要會發展出相適應的素養，以配合軍隊特性或任務的執行等需求，而這

些特質本文稱之為軍人素養，即為擔任軍人所需具備的專業價值。

根據上述討論，軍人的專業價值應該包含，團隊合作、講求紀律。本研究測量軍人素質的題目有「為了團體的榮譽，個人行為應該以配合團體的要求。」（如表 2）等 3 題。如果愈認同上述內容代表軍人素養愈高，即愈認同團隊榮譽，反對個人主義或愈認同軍人應接受嚴格的訓練等價值者，反之，則愈低（如表 2）。

表 2 4 個面向政治態度之內涵

面 向	題 目
政治信任	1.大多數的政府官員，都會愛惜公家財物。
	2.大部分的警察會負責管好社會秩序。
	3.政府會為人民解決困難，我們不必自作主張。
公民責任	1.鄉鎮民代表選舉不重要，去不去投票都沒有關係。
	2.每次選舉都有很多人去投，所以自己投不投，沒有多大關係。
	3.政治是少數人的事，與多數人無關。
文人統制	1.不管任何政黨執政，國軍都要依憲法效忠國家。
	2.國軍應當在政治上保持中立；不應當干涉政治。
軍人素養	1.我認為團體的成就或榮譽，比個人成就或榮譽更重要。
	2.為了團體的榮譽，個人行為應該配合團體的要求。
	3.軍人應該接受嚴格的訓練，不應有任何怨言。

資料來源：研究者製作。

四、資料來源與處理

（一）樣本來源及基本特徵：樣本主要來自於 1999、2003、2010 及 2014 年國軍相關之實證調查的樣本，各時期採「依比例的多階段集群」（Probability Proportional to Size, PPS），其中區分成 3 個階段，分別為地區及軍種進行，第一階段為地區，主要以作戰區劃分依據，區分成北、中、南、東、澎湖、金門及馬祖等 7 個集群，第二階段以軍種區分，計有陸、海、空、聯勤、陸戰隊、憲兵等 8 個集群，第三階段則以基層連級為單位，最後，則依據官士兵的比例進行配額抽樣。各時期除了 2010 年的樣本較少，其他年度的有效樣本數，均超過 1,067 份。其次，由

於 2005 年開始推動募兵制，志願役的官兵數量漸增，使得基層部隊官兵的平均年齡有逐步上升的趨勢。年樣本平均年紀及性別比例調查時間及數量如表 3。

表 3 樣本的描述統計

	陳伯鏗（1999）	余一鳴（2003）	穆天威（2010）	余一鳴（2014）
志願役	310(18.7%)	451(20.8%)	72(24%)	768(69.7%)
義務役	1,346(81.3%)	1,720(79.2%)	226(76%)	333(30.2%)
性別（男女）%	96.3\3.7	97.4\2.6	97\3	92.8\7.2
年紀	21.54	23.9	24.67	26.34
調查時間	1998.9-11	2003.6-8	2008.11	2014.10-11
有效樣本	1,656	2,171	298	1,091

資料來源：研究者製作。

歷次研究雖然樣本檢定的結果並不是很理想，但仍顯示樣本與母體仍有一定的的一致性。例如 1999 年的樣本，則是以 1998 年國防報告書，所提供的兵力結構（軍種）及兵力素質（教育程度）做為檢定之依據。兵力結構樣本與母體一致，但教育程度並不一致，歷次的檢定結果，大概都是類似的狀況。不過教育程度不一致，很可能是本研究抽樣的是以基層單位為對象，而母體參照的數據則是來自於全體國軍，通常基層單位都是年輕的軍士官，同時低學歷的士兵也多集中在基層單位（如，高中以下學歷）。因此，在教育水平自然低於母體的狀況。從檢定中也的確發現，樣本有較高比例的低教育程度者，而高教育程度者相對較少。

（二）量表重編碼：雖然歷年問卷都為 Likert 量表。但 1999 年為 Likert 4 點量表，2014 為 Likert 5 點量表，2003 及 2010 年為 Likert 6 點量表。本研究以 2003 及 2010 年為 Likert 6 點為基準，分別對於 1999、2014 年的量表尺度進行調整，使得該年度的量表可以在同樣的尺度下進行比較。為使各年度的量表全距一致，同時讓各年度各選項距離一致，調整 1999 年的 4 點量表，由原來的 1 至 4，重新編碼為 1、2.66、4.33 及 6。2014 為 Likert 5 點量表，由原來的 1 至 5，重新編碼為 1、2.2、3.6、4.8 及 6。如此一來，讓 3 個全距不同的量表，可以相互比較，又不致於過度扭曲原始數據。

（三）軍文的對比：為了能夠比較文人與軍人態度上的差異。研究將志願役視之為軍人，而義務役代表民眾。由於職業軍人長期以軍事為業，受軍隊社會化影響

程度較深，在態度與價值上與一般民眾有很大的區別，而義務役的官兵也是軍人，也同樣受軍事社會化的影響，但這些人服役時間短，而且服役只是基於國民義務，和以軍人做為職業的志願役軍人在心態及本質上有很大的不同。其次，Huntington (1981) 在軍文關係所探討的軍人集團，指的是長期從事軍隊工作的職業軍人。研究分析時，將資料區分兩種不同軍人身分—志願役與義務役，主要目的在於了解軍(人)文(民眾)政治態度的差異，其間差異主要採用 t 檢定。

五、統計分析

第一個問題，本研究企圖藉由趨勢圖來觀察各時期軍隊政治態度的狀況，並藉 ANOVA 分析每個時期各種政治態度的差異狀況。第二個問題則是透過 t 檢定分析，志願役與義務役軍人態度上的差異，以了解軍隊與社會價值觀上的聚合或隔離。其次，由於本研究各時期的樣本數大多高於一千份以上，為避免樣本數對統計顯著造成干擾。因此，當達統計顯著時，研究還要觀察效果量 (effect size)，以排除樣本數對統計結果的干擾。換言之，在分析 ANOVA 或是 t 檢定時，若統計顯著未達小效果量，則將顯著水準視為樣本數所造成的效果，不具統計意義。

肆、分析

一、政治信任

以單因子獨立樣本 ANOVA 分析年度對政治信任之效果，結果如表 4。發現：志願役在不同年度的政治信任上無顯著差異， $F(3, 1596) = 1.41, p = .237, \eta_p^2 = .003$ 。而義務役在不同年度的政治信任上有顯著差異， $F(3, 3613) = 6.33, p = .001, \eta_p^2 = .005$ ，但效果量仍不到小效果的基準 (Cohen, 1988)。¹ 經 Scheffé 事後比較，1999 年 ($M = 8.54, SD = 2.92$) 與 2003 年 ($M = 8.54, SD = 3.01$) 沒有顯著差異 ($p = 1$)，2010 年 ($M = 9.43, SD = 3.34$) 與 2014 年沒有顯著差異 ($p = .005$)，1999 年與 2014 年 ($M = 8.49, SD = 3.34$) 沒有顯著差異 ($p = .996$)，2003 年與 2014 年沒有顯著差異 ($p = .997$)。只有 2010 年顯著大於 1999 年 ($p = .001$)，2010 年顯著大於 2003 年 ($p = .001$)。

¹ Cohen (1988) 認為 $.01 \leq \eta_p^2 < .058$ 為小效果量； $.058 \leq \eta_p^2 < .138$ 為中效果量； $.138 \leq \eta_p^2$ 是大效果量。

表 4 政治態度在 1999(1)、2003(2)、2010(3)及 2014(4)年之變異數摘要表

政治信任	變異來源	SS	df	MS	F	p	η_p^2	Post test
志願役	年度	43.46	3	14.49	1.41	.237	.003	
	誤差	16352.27	1596	10.25				
	總合	16395.73	1599					
義務役	年度	174.39	3	58.13	6.33*	.001	.005	3 > 1 ; 3 > 2
	誤差	33197.07	3613	9.19				
	總合	33371.457	3616					
公民責任								
志願役	年度	8177.96	3	2725.98	216.54*	.001	.290	1 > 2 > 3 > 4
	誤差	20041.92	1592	12.59				
	總合	28219.88	1598					
義務役	年度	11427.74	3	3809.25	376.30*	.001	.238	1 > 2 > 3 > 4
	誤差	36503.09	3606	10.12				
	總合	47930.826	3609					
文人統制								
志願役	年度	104.96	3	34.99	8.50*	.001	.016	2 > 1
	誤差	6562.69	1595	4.12				
	總合	6667.65	1598					
義務役	年度	107.70	3	35.90	8.61*	.001	.007	2 > 1
	誤差	15052.255	3610	4.17				4 > 1
	總合	15159.955	3613					
軍人素養								
志願役	年度	152.09	3	50.70	6.51*	.001	.012	
	誤差	2425.94	1595	7.79				
	總合	12578.03	1598					
義務役	年度	23.64	3	7.88	.94	.421	.001	
	誤差	30270.83	3606	8.40				
	總合	30294.47	3609					

註：* $p < .001$

資料來源：研究者製作。

以獨立樣本 t 檢定分析結果如表 5。發現：1999 年志願役與義務役在政治信任上並無顯著差異。 $t(1643) = .80, p = .43, d = -.051$ 。志願役的政治信任程度 ($M = 8.69, SD = 2.89$) 與義務役的政治信任程度 ($M = 8.54, SD = 2.92$) 沒有顯著差異。

在 2003 年志願役與義務役在政治信任上並無顯著差異。 $t(2619) = 2.61, p = .009, d = -.137$ 。志願役的政治信任程度 ($M = 8.95, SD = 2.97$) 與義務役的政治信任程度 ($M = 8.54, SD = 3.01$) 沒有顯著差異。2010 年志願役與義務役在政治信任上並無顯著差異。 $t(298) = .16, p = .875, d = -.020$ 。志願役的政治信任程度 ($M = 9.51, SD = 4.08$) 與義務役的政治信任程度 ($M = 9.43, SD = 3.34$) 沒有顯著差異。2014 年志願役與義務役在政治信任上並無顯著差異。 $t(1099) = 1.58, p = .114, d = -.102$ 。志願役的政治信任程度 ($M = 8.84, SD = 3.35$) 與義務役的政治信任程度 ($M = 8.49, SD = 3.34$) 沒有顯著差異，但各年度的效果量仍不到小效果之基準 (Cohen, 1988)。²

整體而言 (如圖 1)，各時期不管是義務役或志願役的官兵在政治信任上都低於中位數 10.5，大概都維持在 9 到 8 之間。就長期的趨勢而言，政治信任並沒有太多的波動，且任何時期在統計上均無顯著差異。³ 而且不管是義務役或志願役官兵都是如此。同時，義務役與志願役官兵之間在任何時期也都沒有顯著差異。

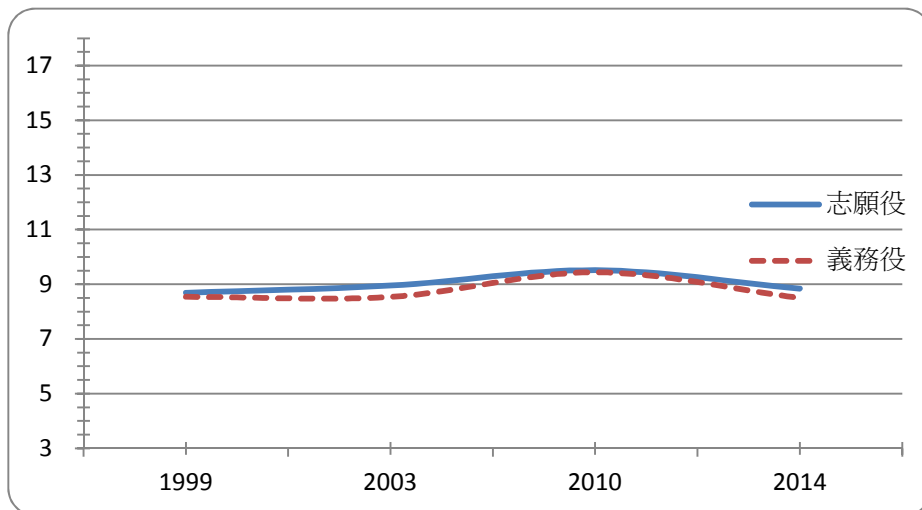


圖 1 1999 年—2014 年政治信任趨勢圖

資料來源：研究者繪製。

² Cohen (1988) 認為 $d \geq 0.2$ 為小效果量； $d \geq 0.5$ 為中效果量； $d \geq 0.8$ 為大效果量。

³ 雖然義務役在部分的年度上存在統計上的差異，但這些差異都未達一定的效果量，其差異的來源可能是樣本數較大，影響統計的顯著度。

表 5 政治態度在義務役與志願役之獨立樣本 t 檢定

1999	平均數 (標準差)		df	t 值	p	效果量(d)
	志願役(N=309)	義務役(N=1343)				
政治信任	8.69 (2.89)	8.54 (2.92)	1643	0.80	.430	-.051
公民責任	14.47 (2.78)	14.40 (2.87)	1648	0.39	.700	-.025
文人統制	9.28 (2.15)	8.78 (1.89)	1646	4.05	.001*	-.258
軍人素養	13.51 (2.56)	12.52 (2.73)	1645	6.12	.001*	-.370
2003	平均數 (標準差)		df	t 值	p	效果量(d)
	志願役(N=451)	義務役(N=1720)				
政治信任	8.95 (2.97)	8.54 (3.01)	2169	2.61	.009	-.137
公民責任	13.37 (3.45)	12.77 (3.37)	2153	3.28	.001*	-.177
文人統制	10.01 (2.03)	9.08 (2.14)	2162	8.55	.001*	-.439
軍人素養	14.11 (2.87)	12.48 (2.93)	2159	10.51	.001*	-.559
2010	平均數 (標準差)		df	t 值	p	效果量(d)
	志願役(N=72)	義務役(N=228)				
政治信任	9.51 (4.08)	9.43 (3.34)	298	0.16	.875	-.020
公民責任	11.88 (4.09)	10.94 (2.50)	298	2.23	.020	-.321
文人統制	9.43 (2.16)	9.06 (2.17)	298	1.27	.206	-.171
軍人素養	12.86 (3.30)	12.22 (3.35)	298	1.45	.151	-.195
2014	平均數 (標準差)		df	t 值	p	效果量(d)
	志願役(N=768)	義務役(N=733)				
政治信任	8.84 (3.35)	8.49 (3.34)	1099	1.58	.114	-.102
公民責任	9.25 (3.82)	8.15 (3.73)	1099	4.45	.001*	-.291
文人統制	9.74 (1.97)	9.31 (2.04)	1099	3.26	.001*	-.216
軍人素養	13.55 (2.78)	12.62 (3.05)	1099	4.76	.001*	-.325

註：*p < .001

資料來源：研究者製作。

二、公民責任

以單因子獨立樣本 ANOVA 分析年度對公民責任之效果，結果如表 4。發現：志願役在不同年度的公民責任上有顯著差異， $F(3, 1596) = 216.54, p = .001, \eta_p^2 = .290$ 。經 Scheffé 事後比較，1999 年 ($M = 14.47, SD = 2.78$) 公民責任感大於 2003 年 ($M = 13.37, SD = 3.45$) 的公民責任感 ($p > .001$)，而 2003 年的公民責任感又大於 2010 年 ($M = 11.88, SD = 4.09$) 的公民責任感 ($p = .012$)，而 2010 年的公民責任感又大於 2014 年 ($M = 9.25, SD = 3.82$) 的公民責任感 ($p > .001$)。而義務役在不同年度的公民責任上有顯著差異， $F(3, 3606) = 376.30, p = .001, \eta_p^2 = .238$ 。經 Scheffé 事後比較，1999 年 ($M = 14.40, SD = 2.87$) 公民責任感大於 2003 年 ($M = 12.77, SD = 3.37$) 的公民責任感 ($p > .001$)，而 2003 年的公民責任感又大於 2010 年 ($M = 10.94, SD = 2.50$) 的公民責任感 ($p > .001$)，而 2010 年的公民責任感又大於 2014 年 ($M = 8.15, SD = 3.73$) 的公民責任感 ($p > .001$)。不管志願役還是義務役在每個年度的統計差異都屬於大效果量。

以獨立樣本 t 檢定分析結果如表 5。發現：1999 年志願役與義務役在公民責任上並無顯著差異。 $t(1648) = .39, p = .70, d = -.025$ 。志願役的公民責任程度 ($M = 14.47, SD = 2.78$) 與義務役的公民責任程度 ($M = 14.40, SD = 2.87$) 沒有顯著差異。在 2003 年志願役與義務役在公民責任上有顯著差異。 $t(2153) = 3.28, p = .001, d = -.177$ 。志願役的公民責任程度 ($M = 13.37, SD = 3.45$) 與義務役的公民責任程度 ($M = 12.77, SD = 3.37$) 有顯著差異。2010 年志願役與義務役在公民責任上並無顯著差異。 $t(298) = 2.23, p = .020, d = -.321$ 。志願役的公民責任程度 ($M = 11.88, SD = 4.09$) 與義務役的公民責任程度 ($M = 10.94, SD = 2.50$) 沒有顯著差異。2014 年志願役與義務役在公民責任上有顯著差異。 $t(1099) = 4.45, p = .001, d = -.291$ 。志願役的公民責任程度 ($M = 9.25, SD = 3.82$) 與義務役的公民責任程度 ($M = 8.15, SD = 3.73$) 有顯著差異。除了 2010 年及 2014 年以外 t 檢定的統計分析達小效果量，1999 年及 2003 年的統計效果量仍不到小效果之基準。

從表 4 及圖 2 均可以發現，就長期的趨勢而言，公民責任感呈現顯著下降的趨勢，而且統計差異達大效果量，而且官兵的公民責任感在 2014 年均低於中位數 (10)。雖然各時期志願役的公民責任感均高於義務役，但早期的志願役與義務役

在公民責任感較為一致（1999 年及 2003 年的差異均未達小效果量的統計水準），但到後期則差異愈大（2010 年及 2014 年志願役與義務役的差異均達小效果量）。

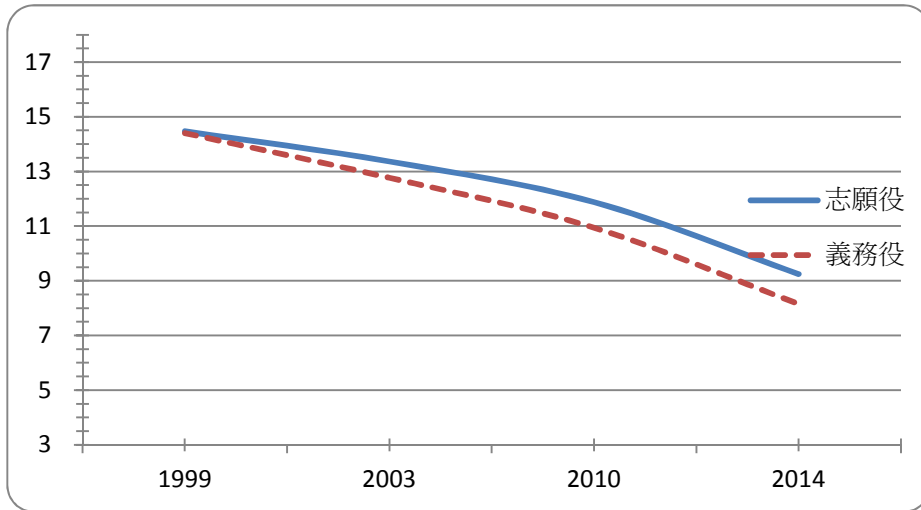


圖 2 1999 年—2014 年公民責任趨勢圖

資料來源：研究者繪製。

三、文人統制

以單因子獨立樣本 ANOVA 分析年度對文人統制之效果，結果如表 4。發現：志願役在不同年度的文人統制上有顯著差異， $F(3, 1595) = 8.50, p = .001, \eta_p^2 = .016$ 。經 Scheffé 事後檢定，1999 年 ($M = 9.28, SD = 2.15$) 的文人統制小於 2003 年 ($M = 10.01, SD = 2.03$) 的文人統制，有顯著差異 ($p > .001$)。1999 年與 2010 年 ($M = 9.43, SD = 2.16$) 的文人統制無顯著差異 ($p = .953$)，1999 年與 2014 年 ($M = 9.74, SD = 1.97$) 的文人統制無顯著差異 ($p = .011$)。2003 年與 2010 年的文人統制無顯著差異 ($p = .166$)。2003 年與 2014 年的文人統制無顯著差異 ($p = .155$)。2010 年與 2014 年的文人統制無顯著差異 ($p = .685$)。而義務役在不同年度的文人統制上有顯著差異， $F(3, 3610) = 8.61, p = .001, \eta_p^2 = .007$ 。經 Scheffé 事後檢定，1999 年 ($M = 8.78, SD = 1.89$) 的文人統制小於 2003 年 ($M = 9.08, SD = 2.14$) 的文人統制，有顯著差異 ($p = .001$)。1999 年與 2010 年 ($M = 9.06, SD = 2.17$) 的文人統制無顯著差異 ($p = .297$)，1999 年的文人統制小於 2014 年 ($M =$

9.31, $SD = 2.04$) 的文人統制, 有顯著差異 ($p = .001$)。2003 年與 2010 年的文人統制無顯著差異 ($p = .999$)。2003 年與 2014 年的文人統制無顯著差異 ($p = .35$)。2010 年與 2014 年的文人統制無顯著差異 ($p = .59$)。志願役在年度的統計差異為小效果量, 而義務役在年度的統計差異低於小效果量。

以獨立樣本 t 檢定分析結果如表 5。發現：1999 年志願役與義務役在文人統制上有顯著差異。 $t(1646) = 4.05, p = .001, d = -.258$ 。志願役的文人統制程度 ($M = 9.28, SD = 2.15$) 與義務役的文人統制程度 ($M = 8.78, SD = 1.89$) 有顯著差異。在 2003 年志願役與義務役在文人統制上有顯著差異。 $t(2162) = 8.55, p = .001, d = -.439$ 。志願役的文人統制程度 ($M = 10.01, SD = 2.03$) 與義務役的文人統制程度 ($M = 9.08, SD = 2.14$) 有顯著差異。2010 年志願役與義務役在文人統制上並無顯著差異。 $t(298) = 1.27, p = .206, d = -.171$ 。志願役的文人統制程度 ($M = 9.43, SD = 2.16$) 與義務役的文人統制程度 ($M = 9.06, SD = 2.17$) 沒有顯著差異。2014 年志願役與義務役在文人統制上並有顯著差異。 $t(1099) = 3.26, p = .001, d = -.216$ 。志願役的文人統制程度 ($M = 9.74, SD = 1.97$) 與義務役的文人統制程度 ($M = 9.31, SD = 2.04$) 有顯著差異。除了 2010 年以外 t 檢定的統計分析未達小效果量之外, 其他 3 個時期的統計效果量均達小效果之基準。

不管任何時期及身分, 文人統制均高於中位數 (7), 大多維持在 9 到 10 之間, 其中, 志願役雖然有達小效果量, 但義務役並沒有, 而且志願役在事後檢定, 只有 2003 年高於 1999 年。文人統制在長期的趨勢而言, 可以算只是持平的發展, 上升的趨勢並不明顯。在志願役與義務役的比較上, 各時期的志願役在文人統制方面均明顯高於義務役 (如圖 3 及表 5), 而且統計上的差異均達小效果量。⁴

⁴ 除了 2010 年為 .171 外, 其他都高於 .20。

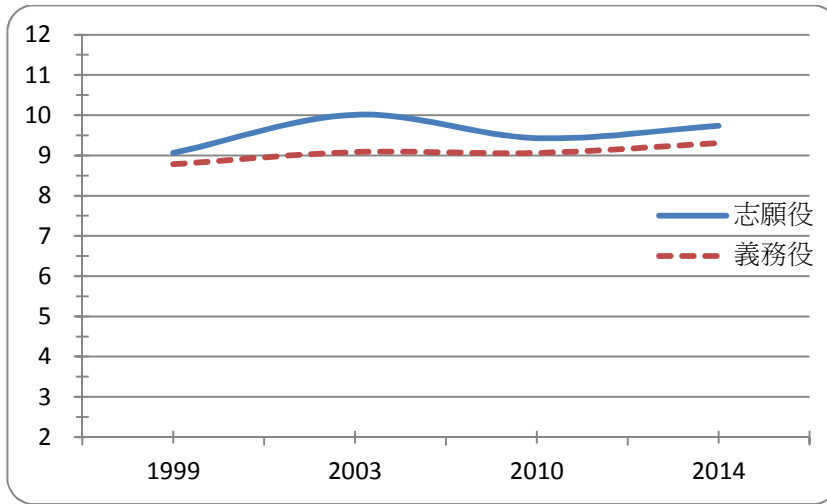


圖 3 1999 年—2014 年文人統制趨勢圖

資料來源：研究者繪製。

四、軍人素養

以單因子獨立樣本 ANOVA 分析年度對軍人素養之效果，結果如表 4。發現：志願役在不同年度的軍人素養上有顯著差異， $F(3, 1595) = 6.51, p = .001, \eta_p^2 = .012$ 。經 Scheffé 事後檢定，1999 年 ($M = 13.51, SD = 2.56$) 與 2003 年 ($M = 14.11, SD = 2.87$) 的軍人素養無顯著差異 ($p = .043$)。1999 年與 2010 年 ($M = 12.86, SD = 3.30$) 的軍人素養無顯著差異 ($p = .36$)，1999 年與 2014 年 ($M = 13.55, SD = 2.78$) 的軍人素養無顯著差異 ($p = .999$)。2003 年與 2010 年的軍人素養無顯著差異 ($p = .006$)。2003 年與 2014 年的軍人素養無顯著差異 ($p = .010$)。2010 年與 2014 年的軍人素養無顯著差異 ($p = .266$)。而義務役在不同年度的軍人素養上無顯著差異， $F(3, 3606) = .94, p = .421, \eta_p^2 = .001$ 。其統計差異為小效果量。

以獨立樣本 t 檢定分析結果如表 5。發現：1999 年志願役與義務役在軍人素養上有顯著差異。 $t(1645) = 6.12, p = .001, d = -.370$ 。志願役的軍人素養程度 ($M = 13.51, SD = 2.56$) 與義務役的軍人素養程度 ($M = 12.52, SD = 2.73$) 有顯著差異。在 2003 年志願役與義務役在軍人素養上有顯著差異。 $t(2159) = 10.51, p = .001, d = -.559$ 。志願役的軍人素養程度 ($M = 14.11, SD = 2.87$) 與義務役的軍人素養程度

($M = 12.48, SD = 2.93$) 有顯著差異。2010 年志願役與義務役在軍人素養上並無顯著差異。 $t(298) = 1.45, p = .151, d = -.195$ 。志願役的軍人素養程度 ($M = 12.86, SD = 3.30$) 與義務役的軍人素養程度 ($M = 12.22, SD = 3.35$) 沒有顯著差異。2014 年志願役與義務役在軍人素養上並有顯著差異。 $t(1099) = 4.76, p = .001, d = -.325$ 。志願役的軍人素養程度 ($M = 13.55, SD = 2.78$) 與義務役的軍人素養程度 ($M = 12.62, SD = 3.05$) 有顯著差異。除了 2010 年以外，t 檢定的統計分析未達小效果量之外，其他時期的統計效果量均達小效果之基準，甚至 2003 年的統計差異為中效果量。

軍人素養在長期的趨勢而言，義務役官兵長期來看並沒有什麼變化，而志願役官兵大致在 2003 年有上升而後下降的趨勢，但上升及下降的趨勢都不明顯，在統計分析上亦未呈現差異。在志願役與義務役的比較上，兩者的在軍人素養的態度上高於中位數 (10.5)。同時，各時期的志願役在軍人素養方面均明顯高於義務役 (如圖 4 及表 5)，而其差異均達小效果量。⁵

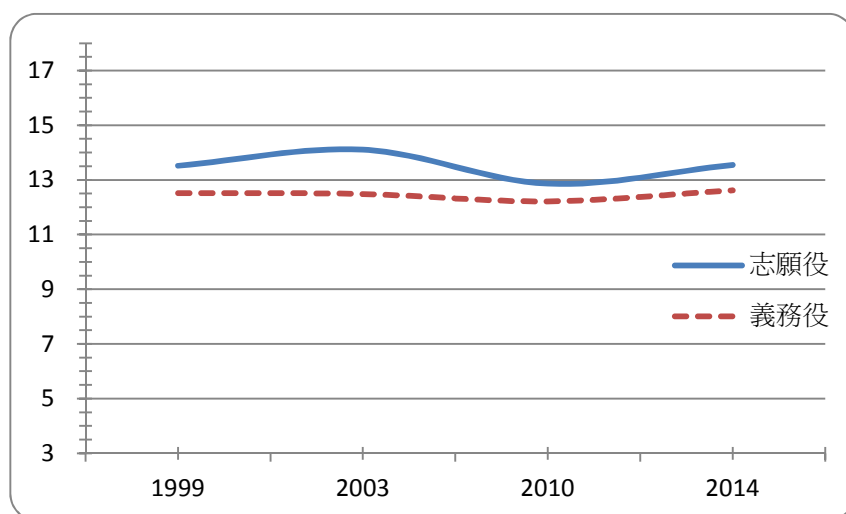


圖 4 1999 年—2014 年軍人素養趨勢圖

資料來源：研究者繪製。

⁵ 除了 2010 年為 .195 外，其他都高於 .20，而且 2003 年甚至達 .559，已達中效果量的臨界值。

伍、討論

一、官兵的政治態度並未受到政黨輪替影響

就長期的趨勢看來（圖 1 至圖 4），除前述公民責任感呈現下降的趨勢之外，基層官兵在政治態度上沒有太多的差異。雖然公民責任在不同政黨執政呈現明顯態度上的差異，但長期來看是呈現穩定下降的趨勢，顯然並非受到執政黨的不同而產生的差異。也就是說，官兵在政治態度上，並沒有受到政黨輪替的影響。以往研究認為軍隊有較高的保守傾向，例如美軍傾向保守的共和黨。這可能是受到軍人職業屬性的影響，軍人對於社會動盪感到不安，尤其對國家或社會的紛爭感到焦慮，導致於軍人存在較高的保守的價值（Feaver & Kohn, 2001; Hooker, 2003）。一般認為我國軍隊也具有類似保守傾向，具有較高的國民黨偏好。因此在國民黨執政時期，軍隊會因為價值信念較相近而產生較高的政治信任，或在其他政治態度有相應的提升，反之，在民進黨執政時期，由於價值信念不同，而影響軍隊對政府的信任，導致政治信任或其他政治態度的下降。但本研究發現，不管是國民黨執政時期或是民進黨執政時期，都呈現相似的政治態度，並沒有因為執政的政黨不同，而產生態度上的變化。

這可能由於調查對象多為中低階層的官、士、兵，受到軍事社會化的影響還不大。其次，年輕人通常較具理想性與改革性，與軍人保守，尋求穩定的性格不同，或許是如此，使得年輕軍人在政黨認同上未出現明顯的不同，而導致政黨輪替前後並未呈現態度上的改變。另一方面，可能是受到長期以往軍隊強調了解政治而不干涉政治的觀念所影響，對於政治事務一向保持中立的立場，因此，政黨偏好並不會影響政治態度。

二、志願役的政治態度高於義務役官兵

志願役官兵的政治態度不管任何時期，始終高於義務役。這樣的研究結果與 Franke（2001）比較美國西點（West Point）軍校生與雪城大學（Syracuse University）學生的研究類似，他認為大學或軍事教育對於青少年的價值觀並不會產

生太多的影響，大學或軍校教育只會強化原有的認知。而且軍校教育與大學教育對學生價值觀的影響大多很一致。例如，在「軍事主義」(Warriorism)上兩所學校的四年教育都有助於其價值觀的提升，而在愛國主義及功利主義上都呈現下降的趨勢。不管下降或是上升，軍校的新生價值觀都是比較正向的，雖然四年之後價值觀有升有降，但軍校的畢業生在價值觀上都比一般大學畢業生正向。就社會化的各階段而言，青少年時期個人的政治態度通常已初步成型，對他政治態度主要的影響是來自於同儕之間，而不是學校或職業(Quintelier, 2015)。Franke 認為軍校及大學教育均受的社會環境或同儕影響，但軍校的教育對於社會負面價值的影響有較高的抑制力，而對於社會正向價值影響，也同樣有較高的推力。

其次，軍隊只是社會的縮影。什麼樣的社會，就存在什麼樣的軍隊，因此不管志願役或義務役官兵態度大多一致。但由於軍隊相對於社會封閉，使得軍隊的態度與價值受影響較為緩慢。再者，軍隊政治教育是學校公民教育的延伸，我國軍隊長期實施莒光日電視教學，在相對隔離的軍事環境下，軍隊的教育效果往往可以強化正向態度與價值，以及抑制負向的態度與價值。因此，長期接受政治教育影響的志願役官兵，自然在政治態度上比透過兵役管道進入軍隊的義務役官兵來的正向。

三、低政治信任感，但卻是高度認同文人統制

本研究結果與臺灣以往的研究類似，以往研究普遍認為民主化與政治信任呈負相關，但在民主化達到一定的程度後，對政府的信任感不再下降，由於在民主化的過程中普遍對政府產生較高的期望，或因社會複雜化與多樣化，讓政府難以負荷人民的要求，因而導致政治信任下滑，臺灣在民主化的初期也出現類似情形，民眾政治信任感呈現緩步下滑的狀況(陳陸輝，2003；陳義彥、陳陸輝，2002)。以往的研究認為，臺灣民眾政治信任感下滑主要是發生在民主轉型期，即 2000 年政黨輪替之前。首次政黨輪替之後政治信任感大概都維持在一貫低點，不再向下滑落。因此，嚴格來說，本研究結果與以往的研究並沒有太大的區別，基層官兵在政治態度上始終維持中位數以下。

在文人統制方面，一般認為軍人集團較民間社會對文人統制接受度較低。然而，從歷年的調查中顯示，志願役軍人的文人統制傾向普遍高於義務役。以往的研究也發現，民主程度愈高的國家，民眾對文人統制的接受度就愈高，尤其在高度民

主的國家通常會出現軍人在文人統制的認知高於民眾的現象。例如 Snider、Priest 與 Lewis (2001) 比較西點軍校、大學儲備軍官訓練團 (ROTC) 與杜克大學 (Duke University) 對文人統制的認知程度，他們發現雖然 3 種類型的學生都認同文人統制是必要的，但西點軍校學生的認同程度高於軍官訓練團學員及大學生。Haltiner 與 Weibull (2007) 的研究更進一步的指出，非民主國家的大學生對於文人統制的認知高於軍校生，而民主國家大學生的文人統制認知反而低於軍校生。

Snider、Priest 與 Lewis (2001) 認為民主國家軍校生之所以有高度文人統制的認知，是由於軍校將文人領軍融入於教育當中，時時灌輸軍校生這樣的觀念。相對於一般的大學生及軍官訓練團學員的教學當中，並不會存在類似的課程。由於民主國家將類似的課程內化成軍事專業倫理，透過客觀文人統制的方式從道德上約束軍隊的行為，讓軍人集團產生內在道德的約制力，難以產生與文人集團進行爭奪政治權力之動力。對照以往文獻 (李東明，1998；陳膺宇，1996)，國軍早在 1993 年左右即開始透過莒光園地電視教學進行「民主憲政教育」，強調軍隊服從依照憲法程序所產生的政府。逐步讓軍人接受民主體系中文人統制的價值，使得軍人即使對於文人政府執政的績效不滿，但仍能維持軍人應有的分際。我國軍隊在民主轉型期就開始實施民主憲政教育，減緩軍人因民主轉型出現動盪而干政。也由於軍隊長期實施政治教育，讓服役時間較長的志願役官兵在文人領軍的認知上，明顯高於義務役官兵。

根據如 Finer (2017: 75-80) 的研究，當文人政治執政績效差，或是社會不穩定及經濟發展衰退等狀況下，都會引發軍人對文人政府的不滿，進而出現干政的可能。那麼臺灣在民主化的過程，為什麼一直獲得軍方的支持，沒有出現民主回潮的現象 (Huntington, 2012)。從分析中顯示，軍隊文人統制的態度早期民主化的初期就已形成，而且民主實施的初期，基層官兵仍對政治有高度的信任。從 1999 年到 2014 年文人領軍都維持相對較高的水準，顯示在 2000 年政黨輪替之前，基層官兵就已經形成文人統制的概念。雖然，隨著民主化的進展官兵政治需求也同民間社會一樣逐步升高，引發對政府施政的不滿，進而影響官兵的政治信任感，但由於文人統制的態度已逐漸成熟，形成對軍人內在約制，使得軍人雖然不滿於政治現況，但仍必須接受文人的領導。

四、公民責任感的大幅度下降

從調查中發現，軍人的政治態度從 1999 年到 2014 年間出現大幅度下滑的情形，甚至於在 2014 年低於中位數。根據彭懷恩（1997）分析臺灣在解嚴之前政治參與大多基於責任心與義務感，雖然民眾普遍對於政治並不感興趣，但受到義務感的心理影響，使得他們仍參與投票活動，實際上他們對於選舉事務或政治事務並不感興趣。當社會越開放之後，傳統政治價值不再具有約束力，民眾有更多自由的空間，擺脫這種臣屬政治文化下的道德義務之後，公民責任感反而會因此道德約束力的消失而下降。換言之，民主化初期民眾可能受到社會風潮影響而對公民責任感到新奇，但隨著民主化的開展民眾會逐漸回歸理性。對照臺灣自 2000 年以來的總統大選投票率，從八成一直下滑可以得到印證，⁶ 民眾公民責任感呈現下降趨勢。本研究基本上與以往的臺灣地區民主化研究結果一致（吳親恩、李鳳玉，2015；陳光輝，2010），2000 年總統大選後民眾的公民責任下滑，初步證明軍人在公民責任感上與一般社會並無太多差異。

雖然志願役與義務役的官兵在公民責任都大幅度的下降，但志願役下降的幅度到後期有變緩的趨向。2010 年之後，志願役雖然在公民責任感還是呈現下降的趨勢，但沒有像義務役那麼低，因此，在 2010 年以前志願役與義務役的公民責任感無顯著差異，而 2010 年後則出現顯著差異。由於軍人一向重視團隊精神的專業倫理，強調集體利益高於個人利益（Janowitz, 1977; Huntington, 1981），因此，養成較高的公民責任感，使得志願役公民責任感始終高於義務役。而近年來公民責任感呈現大幅下滑，除了是民眾對民主新鮮感下降，對政治要求日益升高外，民主過程中所造成的社會動盪，例如洪仲丘事件及陳水扁總統貪污等施政弊端，都造成民眾對政治的不滿與對政府的信任下降，直接反映於公民責任感上。在政府不值得信任投哪一個都一樣的心態驅使下，使得公民責任感下降。

然而，軍人較一般民眾強調義務而非權利，他們職業所塑造的服從性，很容易形成臣屬性的政治文化，只關注政治的輸出，而對於個人或自己權益的爭取往往較

⁶ 參閱中央選舉委員會選舉資料庫網站歷屆公職選舉資料（2016）（網址：<http://db.cec.gov.tw/histMain.jsp?voteSel=19960301A1>，檢閱日期：107 年 3 月 7 日）。

為保守 (Feaver & Kohn, 2001)。同時，以往的研究也顯示 (Franke, 2001)，軍校生的確較大學生有較高的愛國意識及較低的功利主義傾向。這些因素都助於抑制公民責任感的下降，有效減緩志願役官兵公民責任感下降的幅度，也因此，當社會普遍存在對政治不信任的同時，志願役官兵反而較義務役官兵有較高的公民責任感。同時，也抑制志願役官兵公民責任感的下降幅度。

五、隔離的軍人角色，分歧的公民角色

與軍人角色有關的軍人素養及文人統制，一直以來都是呈現隔離的狀態，也就是凡事與軍人角色有關的政治態度，並沒有因為社會開放或變遷，使得軍人與民眾的態度愈趨向一致，軍人的專業價值上仍與民眾有一定的差異。而在公民角色部分，內在的公民責任則是明顯的隨著時間呈現逐步的下降趨勢。當社會愈是開放或愈民主，義務役官兵愈把公民責任視為個人的權利，而非義務，而志願役官兵雖然也出現公民責任下滑的趨勢，但下滑的趨勢相對較緩和。也就是說，社會開放與民主，也會影響志願役官兵對於公民責任行使的認知，不過此等將公民責任視之為權利的認知，不似義務役官兵轉變的那麼快。顯示志願役官兵仍受傳統軍人講求團隊利益，忽視個人利益等軍隊特質影響。講求團體利益者較重視個人在團體中的責任，而較不訴求個人在團隊中所應得的利益。

不過這種逐步隔離的現象，並沒有出現對政治系統的評價上。一般而言，民眾對政府的政治信任會隨著民主開放，而對政府的信任下滑。由於民眾需求不斷增加，同時，政府透明度愈來愈高，使得政府施政趕不上民眾的需求，導致對於政府信任愈來愈低。但由於軍隊是政府的一部分，軍人是廣義的公務員，因此，軍人對於政府的信任應該遠高於一般民眾，即使隨著民主化，而導致政府資訊愈來愈透明，但軍人的政治信任應該高於一般民眾。研究中的確發現，志願役軍人在政治信任上的確高於義務役。長期而言，並沒有出現下滑的趨勢，這可能是由於政治信任本來就處於相對的低點，所以沒有隨著民主化或社會開放而出現下滑或上升。

雖然，研究發現在公民責任感有從原來聚合逐步走向隔離的趨勢。但 1999 年在公民責任與政治信任都是處於聚合的狀況，也就是在公民角色上軍人與民眾在態度上並沒有差異。顯示，軍人在公民態度有關的事務上，如政治信任及公民責任等態度與一般大眾是聚合的，而與軍事有關的事務，如軍人職責與文人統制則是隔離

的。這說明了，如果內涵指涉的是與公民角色相關的政治態度，義務役與志願役官兵並沒有明顯的差異，但如果是與軍人角色相關的政治態度，則會出現明顯認知上的差異。換言之，在臺灣軍隊與社會既存在 Huntington（1981）所強調隔離的現象，也存在 Janowitz（1977）的聚合現象。不過從聚合轉為隔離，並不是因為民主化，更多的可能是來自於軍隊本身的組織文化，或軍人的職業特性所致。

臺灣軍隊沒有因為民主化而產生聚合的現象。可能是早期臺灣受到反攻大陸的國家政策影響，軍隊為強化社會動員介入社會整體的活動，並擴展軍隊在社會中的角色（例如，軍訓教官、救國團、警備總部等），使得我國軍隊不似西方國家，軍事社會與民間社會相互隔離，反而因應國家政策的需要而整合在一起。臺灣早期在反攻大陸的政策指引下，形成軍事化社會（Bullard, 1997）。由於臺灣軍隊長期擔負國家公民教育的角色，軍隊與社會價值交流變得較為容易，軍隊與社會在政治事務的價值態度的不致於有太大的差異（蔡明惠、林長安，2005）。其次，長期以來軍隊實施政治教育，透過電視教學管道傳達文人政府價值，使得軍隊在政治信任與公民責任等政治態度一直與民間社會保持一致，由於軍隊與社會本來就不存在隔閡，因此，也就不會因民主化而產生聚合現象。

其次，在軍事專業與態度上的差異。由於義務役軍人服國民兵役，不同於志願役官兵以軍人為職業，在軍事訓練強度與對軍人的認知有所不同，義務役官兵服役是盡國民義務，而志願役官兵則視軍人為職業，因此，在工作的責任感志願役高於義務役，這可能是使志願役官兵在文人統制及軍人素養等軍事相關的認知高於義務役官兵的重要因素。也可能是職業軍人本來態度就不同於民眾。根據 Dempsey（2009）研究美國職業軍人政治態度時發現，會選擇軍人當作職業的官兵，本來就較認同軍隊的保守價值，而那些不認同軍隊傳統價值者，即使加入軍隊，也很快的會因為適應與認同問題離開軍隊。換言之，志願役與義務役在軍人素養上的差異，可能是來自於義務役軍人本身就較認同這樣的價值，而非軍事社會化或民主化產生的效果。

陸、結論

臺灣從威權體制轉型的過程中，藉由黨國體制維持統治的合法性。同時，黨國統治的合法性也藉由軍隊的政治教育深入部隊基層，以強化政黨對軍隊的控制。因此，以往有相當多的研究認為，國軍的政治教育為黨控制軍隊，灌輸軍隊忠黨愛國

思想的重要管道。然而，以往的研究卻忽略了軍隊政治教育在民主化初期可能產生的影響。由於民主化的初期執政黨為強化權力正當性，同時為回應在野黨的民主化訴求，以維繫其政權的合法性。國軍政治教育的內容從以往的忠黨愛國，轉向以民主憲政教育為核心。本次研究發現在民主化的初期，國軍已具備文人統制的素養，而且志願役官兵高於義務役官兵。顯見，臺灣地區的民主化之所以能夠成功過渡，未發生軍人干政等民主回潮的現象，除了漸進式強化主觀文人統制力度之外，更重要的是在首次政黨輪替前，軍人已逐漸接受了文人統制的理念，為民主鞏固提供可靠的基礎。

其次，本研究初步說明了臺灣軍隊在民主化過程中，即存在 Janowitz (1977) 的聚合現象，也存在 Huntington (1981) 軍隊社會與民間社會隔離現象。當認知的內容是與軍人角色有關的態度時，則軍隊會發展出與民間明顯區隔的態度。但如果是與公民角色有關的態度，則的確會出現因民主化而向民間社會價值聚合的現象。臺灣軍隊在一般政治態度上與民間社會的態度是一致的，而在軍事事務上則呈現一定的差異。但不管是聚合或隔離，職業軍人的政治態度都優於義務役官兵，同時，官兵的政治態度並不會因政黨輪替而有所差異。

最後，一般研究文武關係中的「武」指的是中、高階軍官團，本文採用基層官兵的樣本，除少數中階軍官，大多是國軍的低階官、士、兵，雖然研究對象不是中、高階軍官團，但最起碼說明了基層部隊在政黨輪替前後的政治態度取向。此外，以往軍隊中強調「軍人應了解政治，但不干涉政治」的信念，可能影響官兵對問卷的表態，雖然這種倫理約制可能壓抑官兵對政治態度的表達意願，產生測量上的偏誤。同時，將義務役與志願役官兵態度上的差異，做為文人與軍人態度比較也有欠周延，一般「文」指的是社會中的政治菁英，而以義務役官兵做為文官集團的代表，明顯存在一些差異，雖然未來社會的政治菁英大多會透過兵役管道進入軍隊，但最起碼沒有包含到未來的女性政治菁英。然而，在沒有其他資料可供分析的情形下，對於長期以來軍文隔閡狀況的理解仍有一定的助益。因此，在樣本代表性也有所不足的狀況下，研究結果的推論與使用上要格外的謹慎。當然，本研究只是一項初步分析，未來或可藉由以往實證或檔案資料的分析，獲得更可靠的證據。同時，亦可透過時間序列或內容分析等手段，鞏固研究結果、資料及方法上可能產生的疑慮。

參考文獻

- 余一鳴（2003）。**國軍莒光日政治教育問卷調查**。國防部總政戰局專案研究成果報告，未出版。
- 余一鳴（2014）。**十五年來國軍政治教育效果的比較分析**。國防部 103 年度「補助軍事校院教師（官）從事學術研究」成果報告，未出版。
- 吳親恩、李鳳玉（2015）。年齡、就業狀況與政治參與。**政治學報**，59，81-108。
- 李東明（1998）。國軍政治教育的回顧與展望。載於政治作戰學校政治研究所（編），**軍隊政治教育學術研討會論文集（17-42）**。臺北：政治作戰學校政治研究所。
- 若林正文（1992）。**分裂国家と民主化**。東京：東京大学。
- 洪陸訓（2002）。**軍事社會學：文武關係理論**。臺北：五南。
- 盛治仁（2003）。臺灣民眾民主價值及政治信任感研究：政黨輪替前後的比較。**選舉研究**，10（1），115-169。
- 陳光輝（2010）。民主經驗與民主價值：兩個世代臺灣大學生之比較。**臺灣民主季刊**，7（4），1-45。
- 陳伯鏗（1999）。**軍事基層組織幹部生涯管理之實證研究**。臺北：政治作戰學校軍事社會科學中心。
- 陳陸輝（2003）。政治信任，施政表現與民眾對臺灣民主的展望。**臺灣政治學刊**，7（2），149-188。
- 陳陸輝（2006）。政治信任的政治後果：以 2004 年立法委員選舉為例。**臺灣民主季刊**，3（2），39-61。
- 陳義彥、陳陸輝（2002）。**政治功效意識、政治信任感及臺灣選民的民主價值。2001 選舉與民主化調查研究**學術研討會（10 月 19-20 日），臺北。
- 陳膺宇（1996）。國軍民主憲政教育之探討：以「莒光日園地」電視教學為例。載於政治作戰學校軍事社會科學中心（編），**軍事社會科學論文集第一輯（33-72）**。臺北：政治作戰學校軍事社會科學中心。
- 彭懷恩（1997）。**臺灣政治文化的剖析**。臺北：風雲論壇。
- 劉嘉薇、黃紀（2010）。持續與變遷：政治資訊對大學生政治信任感影響之定群追

- 蹤研究。《政治學報》，50，111-146。
- 蔡明惠、林長安（2005）。從支配到支援：1945年以來澎湖地區軍方角色之轉變。《臺灣民主季刊》，2（3），81-115。
- 鄭曉時（1992）。政體與軍隊：臺灣文武關係（1950-1987）的一個分析架構。《人文及社會科學集刊》，5（1），129-172。
- 穆天威（2010）。我國軍隊士官兵政治態度影響因素之研究。國防大學政治作戰學院政治研究所碩士論文，未出版，臺北。
- Almond, A. G., & Verba, S. (1963). *The civic culture*. Princeton, NJ: Princeton University.
- Bullard, M. R. (1997). *The soldier and the citizen: The role of the military in Taiwan's development*. New York, NY: M.E. Sharpe.
- Campbell, A., Gurin, G., & Miller, W. E. (1954). *The voter decides*. Oxford, UK: Row Peterson & Co.
- Chambers, P., & Waitoolkiat, N. (2016). The resilience of monarchised military in Thailand. *Journal of Contemporary Asia*, 46(3), 425-444.
- Cheng, T.-J. (1989). Democratizing the quasi-Leninist regime in Taiwan. *World Politics*, 41(4), 471-499.
- Cheng, T.-J., & Haggard, S. (1990). Taiwan in transition. *Journal of Democracy*, 1(2), 62-74.
- Cohen, J. (1988). *Statistical power analysis for the behavioral sciences*. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Connaughton, R. (2017). *Military intervention and peacekeeping: The reality*. New York, NY: Routledge.
- Dempsey, J. K. (2009). *Our army: Soldiers, politics, and American civil-military relations*. Princeton, NJ: Princeton University.
- Diamond, L., & Plattner, M. F. (1996). *Civil-military relations and democracy*. Baltimore, MA: Johns Hopkins University.
- Erikson, R. S., & Stoker, L. (2011). Caught in the draft: The effects of Vietnam draft lottery status on political attitudes. *American Political Science Review*, 105(2), 221-237.
- Feaver, P. D., & Kohn, R. H. (2001). *Soldiers and civilians: The civil-military gap and American national security*. Cambridge, MA: MIT.

- Finer, S. E. (2017). *The man on horseback: The role of the military in politics*. New York, NY: Routledge.
- Franke, V. C. (2001). Generation X and the military: A comparison of attitudes and values between West Point cadets and college students. *Journal of Political and Military Sociology*, 29(1), 92-119.
- Fravel, M. T. (2002). Towards civilian supremacy: Civil-military relation in Taiwan's democratization. *Armed Forces & Society*, 29(1), 57-84.
- Haltiner, K. W., & Weibull, A. (2007). Value orientations and political attitudes among future military and civilian elites. In G. Caforio (Ed.), *Cultural differences between the military and parent society in democratic countries* (pp. 51-82). New York, NY: Emerald.
- Hetherington, M. J. (2005). *Why trust matters: Declining political trust and the demise of American liberalism*. Princeton, NJ: Princeton University.
- Hooker, R. D., Jr. (2003). Soldiers of the state: Reconsidering American civil-military relations. *Parameters*, 33(4), 4-18.
- Huntington, S. P. (1981). *The soldier and the state: The theory and politics of civil-military relations*. Cambridge, MA: Harvard University.
- Huntington, S. P. (2012). *The third wave: Democratization in the late 20th century*. Norman, OK: University of Oklahoma.
- Janowitz, M. (1977). From institutional to occupational: The need for conceptual continuity. *Armed Forces & Society*, 4(1), 51-54.
- Kemp, K. W., & Hudlin, C. (1992). Civil supremacy over the military: Its nature and limits. *Armed Forces & Society*, 19(1), 7-26.
- Kuehn, D. (2008). Democratization and civilian control of the military in Taiwan. *Democratization*, 15(5), 870-890.
- Lee, W.-C. (2007). The greening of the brass: Taiwan's civil-military relations since 2000. *Asian Security*, 3(3), 204-227.
- Levy, Y. (2016). What is controlled by civilian control of the military? Control of the military vs. control of militarization. *Armed Forces & Society*, 42(1), 75-98.
- Muller, E. N., & Jukam, T. O., (1977). On the meaning of political support. *American Political Science Review*, 71(4), 1561-1595.
- Przeworski, A. (1992). The games of transition. In S. Mainwaring, G. O'Donnell & J. S. Valenzuela (Eds.), *Issues in democratic consolidation: The new South American*

- democracies in comparative perspective* (pp. 105-152). Notre Dame, IN: University of Notre Dame.
- Pye, L. W. (1988). *The mandarin and the cadre: China's political cultures*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Center for Chinese.
- Quintelier, E. (2015). Engaging adolescents in politics: The longitudinal effect of political socialization agents. *Youth & Society*, 47(1), 51-69.
- Sigel, R. S. (1989). *Political learning in adulthood: A sourcebook of theory and research*. Chicago, IL: University of Chicago.
- Snider, D. M., Priest, R. F., & Lewis, F. (2001). The civilian-military gap and professional military education at the precommissioning level. *Armed Forces & Society*, 27(2), 249-272.
- Stokes, D. E. (1962). Popular evaluations of government: An empirical assessment. In H. Cleveland & H. D. Lasswell (Eds.), *Ethics and bigness: Scientific, academic, religious, political, and military* (pp. 61-72). New York, NY: Harper and Brothers.
- Sun, C.-M. (2001). Taiwan: Toward a higher degree of military professionalism. In M. Alagappa (Ed.), *Military professionalism in Asia: Conceptual and empirical perspectives* (pp. 61-76). Honolulu, HA: East-West Road.
- Teigen, J. M. (2006). Enduring effects of the uniform: Previous military experience and voting turnout. *Political Research Quarterly*, 59(4), 601-607.
- Warren, M. E. (Ed.). (1999). *Democracy and trust*. Cambridge, UK: Cambridge University.

Segregation or Convergence? Changes of Political Attitudes of Members of ROC Armed Forces during the Process of Democratization

Yi-Ming Yu^{*}

Abstract

Soldiers are civil servants in a broad sense, and the military often plays a key role in the process of democratization. Therefore, the changes of soldiers' political attitudes during the democratization process have become an important indicator of democratic transition. This study analyzed 16 years of changes in the soldiers' political attitudes using empirical data from surveys conducted in 1999, 2003, 2010, and 2014. The results indicated that, apart from a decline in the sense of civic duty during the democratization process, ruling party alternations did not substantially affect other aspects of political attitudes of the Republic of China Armed Forces. Among soldiers, political attitudes towards the role of citizens were found to be consistent with those held by civilians, while differences were observed in the two groups' political attitudes towards the role of soldiers. Despite the soldiers' generally low level of trust in politicians, the military continues to play its role as a protector of democracy under the concept of civilian control of the military.

* Yi-Ming Yu, Profession, Department of Political Science, National Defense of University, e-mail: yuimingtw@gmail.com.

Keywords: civil supremacy, democracy consolidation, civilian control, Civil-Military Relations, political development

都會客家政策問題：以新北市為例

王保鍵*

《摘要》

就大臺北地區之客家拓墾史，新北市新莊地區在清朝時期，不但是北臺灣的都會地區，更是客家人拓墾的中心。然而，當代新北市客家意象似乎未見新北市在地文化特色，官方舉辦的義民祭活動也在複製新竹地區的客家意象。融合在地的老客與新客、打造生成於在地的節慶活動、發展鑲嵌於土地的生活經驗，才是新北市自己的客家記憶，亦是發展都會客家的基礎。本文運用公共政策理論，以文獻分析法探索新北市客家拓墾發展及檢視新北市政府官方文書資料，發現新北市客家政策問題為：客家事務以社團為中心，又因客家社團多屬「新客」，致使新北市政府政策作為，忽略在地老客。同時，因客家社團成員老化，不易吸收客家青年，成為「以社團為中介」推動客家事務之困境。本文嘗試提出政策問題之解方：結合「人」與「地」的「客家聚落」，以生成於新北市的民俗文化、節慶活動，鏈結在地居民的生活經驗，形塑新北市客家集體記憶。

[關鍵詞]：客家社團、集體記憶、客家聚落

投稿日期：108年1月22日。

* 國立中央大學客家語文暨社會科學學系助理教授，e-mail: paochien@cc.ncu.edu.tw。

本文為作者執行新北市政府客家事務局「十年的回顧與前瞻：新北市客家政策脈絡建構之研究—國際視野下之發展策略委託研究」之部分成果。作者誠摯感謝二位匿名審查人之寶貴意見。

壹、前言

2010 年制定客家基本法，建構客家文化重點發展區機制，國家客家政策及預算多投注於客家文化重點發展區，如國家級臺三線客庄浪漫大道推動方案。2018 年 1 月 31 日修正公布客家基本法，建構客語為通行語、公教人員通過客語能力認證比例等機制，亦以客家文化重點發展區為場域。然而，大臺北都會區有逾 100 萬的客家人，¹ 因無客家文化重點發展區，在法制規範及預算資源之侷限性下，致使都會客家的發展呈現許多困境。

按地方制度法第 4 條第 1 項所定直轄市設置要件，除人口聚居達 125 萬人以上外，須在政治、經濟、文化及「都會區域發展」上，有特殊需要之地區。就具有都會區性質之直轄市而言，最早設立者為臺北市，隨後臺北縣、桃園縣也符合地方制度法關於直轄市設置要件，而單獨升格改制為新北市、桃園市。因此，北臺灣的都會客家，當以臺北市、新北市、桃園市等 3 個直轄市為場域。而上開 3 個直轄市，臺北市的客家族群多在近代從桃竹苗或六堆地區移入，桃園市為傳統客庄因都市化而吸納大量外來移民（如中壢區）；至於新北市則有清朝拓墾時期即已原居在此的客家人，亦有近代從桃竹苗遷入的客家人，形成「老客」與「新客」交錯的客家風貌。因此，本文以新北市為中心，探討都會客家發展之相關政策議題。

事實上，臺北縣在改制為新北市前，先歷經「準直轄市」過程。² 臺北縣依地方制度法第 4 條規定，於 2007 年 10 月 1 日適用直轄市之人事組織制度，並按地方行政機關組織準則規定，得以增設一級單位及所屬一級機關之處、局、委員會；³ 值此政策窗（policy window）開啟之際，臺北縣客家事務局順勢成立。2010 年 12 月 25 日，臺北縣改制為直轄市，臺北縣政府客家事務局改制為新北市政府客家事務局。

自 2007 年迄今，臺北縣政府客家事務局及新北市政府客家事務局，以專責機關推動客家事務已有十年。如將十年當作一個世代，值此十年之際，透過檢視新北

¹ 依最新客家人口統計推估，臺北市約有 47.3 萬客家人，新北市約有 63.7 萬客家人。

² 2007 年 5 月 23 日，政府修正公布地方制度法第 4 條，增列縣人口聚居達 2 百萬人以上，未改制為直轄市前，準用直轄市之人事及財政制度之規定，建構「準直轄市」機制。

³ 臺北縣準用直轄市，修正臺北縣政府組織自治條例，新設觀光旅遊局、客家事務局。

市政府客家事務局推動客家事務之方式及政策作為，藉以了解都會客家之政策問題。本文運用公共政策理論，以文獻分析法探索新北市自清朝以降之客家拓墾相關文獻，以掌握新北市客家族群之遷徙脈絡，並檢視新北市政府客家事務局之施政計畫、行政命令、預算書等資料。透過相關文獻的爬梳，釐清新北市政府客家政策主要議題及客家事務推動方式，藉以建構政策問題（policy problem），進而嘗試提出政策問題之解方。

貳、新北市客家移墾發展：清朝客都到當代都會客家

關於新北市客家人遷徙，丘昌泰（2012）指出，雍正年間（1723 年至 1735 年），土城、永和、內湖、新莊等地，已有客家人屯墾；後於 1777 年因爭奪海山堡柑園（樹林地區）而發生閩客械鬥，客家人失敗南遷。廖倫光（2006：13-14）及臺北縣客家公共事務協會（2007：33），將清代客家人進入新北市拓墾，區分為芝蘭三堡之北濱客家、清初都會區之新莊客家、擺接堡之漳汀客家大族、大豹流域之三峽山客等 4 個區塊。行政院客家委員會（現改制為客家委員會）印製之〈臺北縣客家墾拓繪卷〉圖說，則分新北市為八連溪以東之北濱海岸、新莊為中心之淡水左岸、板橋及漳和之擺接堡、大漢區及新店溪之上游山區、開蘭路徑上之東北角海濱等 5 個區塊。⁴

按新莊平原是漢人最先在臺北盆地開發的地區，新莊街在清朝雍正、乾隆年間是北臺灣的政治、經濟、社會中心（尹章義，2003：59）；⁵ 而新莊平原的開發都與客家人相關（洪健榮、江長青，2016：24）。以新莊街為中心，迄今仍存的廣福宮三山國王廟（新莊）、明志書院（泰山）、鄞山寺（淡水）、聖蹟亭（樹林）、

⁴ 關於新北市客家源流的研究，就其研究重心約略可分為：（1）客家拓墾史研究，如尹章義（2003）以地方志為主，輔以新莊三山國王廟、泰山明志書院之發展所勾勒出客家拓墾史；或戴寶村與溫振華（1998）以「淡新檔案」為主，輔以宗教廟宇所描繪出的客家拓墾史。（2）客家聚落之研究，如廖倫光（2006）及臺北縣客家公共事務協會（2007）劃分新北市客家版塊為 4 大聚落；或廖倫光（2011a；2012）就板橋土城、新北市南部近山地區之客家聚落研究。

⁵ 乾隆嘉慶年間，新莊發展盛極一時，擁有「千帆林立新莊港，市肆聚千家燈火」美譽，日據時期，新莊郡改隸臺北州，所轄新莊街、鷺洲庄、五股庄、林口庄（賴娟鳳，2011：4）。

江璞亭公祖祠堂（板橋）等文化資產，顯示出清朝時期，客家人在北臺灣都會區的歷史足跡。

為何在北臺灣開墾史中具重要角色的客家人會離開新北市，南遷至桃園、新竹、苗栗？就此，約略可歸結二種說法：（1）閩粵分類械鬥為主因者：因閩粵分類械鬥不斷，且地方官吏管理無方，促使臺北盆地一帶的客家人進而把田地賣掉，遷徙至桃園及中壢地區（卞鳳奎，2006：63；黃聖閔，2016：18）；（2）外來軍事威脅為主因者：雖有閩粵械鬥之情事，但道光 20 年（1840 年），中英鴉片戰爭發生，英艦進窺臺灣，臺北情勢告急，客家人變賣田業，遷到今桃園、新竹、苗栗一帶（洪健榮、江長青，2016：28；羅烈師，2013b：44）。然而，並非所有客家人都於閩粵分類械鬥後南遷離開，許多留下來的客家人，逐漸同化於人數占優勢的閩南族群，洪惟仁與許世融（2008）便指出，臺北盆地客家族群閩南化過程應當發生於 19 世紀中葉後。

事實上，論述清朝閩粵分類械鬥後，仍有客家人留在新北市，可就祠堂及祭祀公業為論證基礎。首先，就祠堂而言，羅烈師（2013a）指出，客家人建立宗祠公廳及祖塔，並以公號對內團結與對外交涉的宗族，為客家地方社會發展的重要元素。目前擺接堡地區仍存有許多客家祠堂，⁶ 諸如土城清水坑的「鉅鹿堂」，板橋後埔的「江氏祖祠福成堂」、「簡子聖祖祠承德祠」、湳仔的「江璞亭公祖祠堂」，中和外南勢的「定安堂」、虎頭厝的「樂淡居」等（張泓斌，2011：40），顯示在客家拓墾及遷移過程，留在新北市客家人之凝聚力。再者，就祭祀公業而言，所謂「祭祀公業」，⁷ 係以祭祀祖先為目的，而設立之獨立財產；祭祖使祖先

⁶ 擺接堡地區指現今新北市板橋區、土城區、中和區、永和區一帶，因清初入墾擺接地區的客家人，渠等來臺祖大都不是來自廣東省，而是來自福建省西部的汀州（廖倫光，2011b：37），致使以省籍為中心的戶籍登記資料上，恐被登記為「福」，而易被誤判為閩南人。

⁷ 清朝客家人祭祀祖先的「蒸嘗」，於日治臺灣後，改稱為「祭祀公業」（林桂玲，2013：191）。日治臺灣時期，於大正 11 年發布敕令第 407 號令，依敕令第 15 條規定，自大正 12 年（1923 年）1 月 1 日現存祭祀公業，依習慣存續，禁止新設祭祀公業（法務部，2004：747）。國民政府治臺，以土地法、耕地三七五減租條例、實施耕者有其田條例、實施都市平均地權條例（現為平均地權條例）等限制不動產所有權行使之土地政策影響下，政府為清理土地而訂定祭祀公業土地清理要點、臺灣省祭祀公業土地清理辦法。嗣後，為祭祀祖先發揚孝道，延續宗族傳統及健全祭祀公業土地地籍管理，促進土地利用，增進公共利益，於 2007 年制定祭祀公業條例。依祭祀公業條例第 59 條第 1 項

有所血食，並求其降福於子孫（法務部，2004：734）。臺灣祭祀公業發達之因，概有：（1）富裕之經濟，（2）閩粵或漳泉分類械鬥之鞏固自衛力量（法務部，2004：738-739）。從祭祀公業之存續脈絡以觀，仍有許多客家人留在新北市；諸如「祭祀公業大墓公、呂義亨公、義塚公」、「祭祀公業簡子聖」、「祭祀公業東峰公太」、「祭祀公業魏公盛」、「祭祀公業張盛科張榮德」、「祭祀公業簡仰軒」（廖倫光，2011b）等。因此，就客家祠堂及客家祭祀公業之傳承，清朝及日治時期應有一定人數的客家人持續生活在新北市，而成為所謂的「老客」。

按新北市客家人可分為「老客」及「新客」兩類，「老客」指先民渡海來臺之初即在本地開墾者，「新客」指都市化之後尋求工作機會移入者；就老客以觀，主要在現今八里、林口、五股、蘆洲、三重、新莊、泰山、樹林、鶯歌等區（黃聖閔，2016：14-15）。至於「新客」則指涉臺灣內部的客家人遷徙，由傳統客庄遷移至城市之城鄉移民。臺北縣客家公共事務協會（2007：48）指出，客家人移居臺北，可分為兩個時期：（1）二次大戰前後，原新竹州客家人至臺北周邊鄉鎮從事製茶或焗腦等工作，後受惠於政府三七五減租及公地放領政策，轉變為自耕農；（2）1956 年左右，因臺北工商快速而移居。王甫昌（2015）指出，1960 年代以後，伴隨臺灣工業化、都市化、現代教育的發展，促使大量客家人口移出原鄉進入都市地區。桃竹苗地區移居臺北的客家人，以房價較低、地理關係、職業取向為選擇臺北居住地之考量，如桃園客家人移居鶯歌、林口，就是地利之便，而通化街之木工、水泥工、藥商、家具、菜販，就是職業因素（戴寶村、溫震華，1998：115、124）。

隨著臺北市經濟日益發展，臺北市與新北市吸引大量的人口因就學或就業而移居，而形成「都會區域」。⁸ 依人口流動的推拉理論（Push and Pull Theory），都會區的經濟性誘因是為吸引人口移入之拉力，而初至都會區尋求發展的客家人，如同其他族群一樣，受限於經濟力，不易居住於臺北市，多居住於鄰近之衛星市鎮，

規定，新設立之祭祀公業應依民法規定成立社團法人或財團法人。祭祀公業管理條例第 3 條第 1 款規定，祭祀公業指由設立人捐助財產，以祭祀祖先或其他享祀人為目的之團體。

⁸ 依國土計畫法第 3 條第 4 款規定，都會區域，指由一個以上之中心都市為核心，及與中心都市在社會、經濟上具有高度關聯之直轄市、縣（市）或鄉（鎮、市、區）所共同組成之範圍。

讓新北市成為移入客家人的新故鄉，形成「都會客家」。

移居大都會區的客家人，出現 3 個層次的議題：（1）隱形化或閩南化：從客庄移居至都會區的客家人，為融入都會區的文化，以求在都會區生存，多會隱藏其客家族群身分，而使用北京話或閩南語，產生客家族群「隱形化」或「閩南化」的情況；（2）族群認同改變化：許多客家族群的第二代或第三代成長於多元族群文化共存的都會區，受其成長環境影響及跨族裔通婚，易產生「族群認同改變化」（王保鍵，2016）；（3）客家記憶傳承斷裂化：第一代從傳統客庄移居至都會區所承載的原鄉客家記憶，不易傳承給在都會區成長的兒孫輩。因而，都會客家所衍生的客語及客家意識傳承議題，實為當前都會客家，所面臨之嚴峻考驗。

參、新北市客家政策問題之建構

從公共政策階段論（循環論）的觀點，公共政策包含「問題認定」、「政策規劃」、「政策合法化」、「政策執行」、「政策評估」等階段。而問題的建構，包含問題感知（problem sensing）、問題探討（problem search）、問題界定（problem definition）、問題詳述（problem specification）等過程（張世賢，2005：177）。Lasswell（1951）主張問題導向（problem orientation）為政策科學的核心特徵。Dunn（1994）認為政策分析中「問題建構」有其優先性，因公共政策失敗的原因，多是以「正確的方法解決了一個錯誤的問題」。

政策問題之建構，旨在於對多元利害關係人（stakeholders）價值假定的發掘，對於問題成因的診斷，發覺衝突的所在（李衍儒、趙永茂，2016）。而政策問題建構方法（problem structuring method）是指利害關係人之間透過相互辯論與溝通，將影響一個公共問題的癥結或成因，按照嚴重性程度加以評比的系統化過程（丘昌泰，2010：120）。而在利害關係人之指認（identify）上，可分為廣義與狹義兩類：廣義代表只要該團體或是個人，在經濟、黨派、意識形態或專業上與政策有關，都應被納入考量；狹義則採取「否決點」（veto point）的概念，只納入有能力影響法案修正通過的相關個人或團體（陳敦源、劉宜君、蕭乃沂、林昭吟，2011）。

按新北市客家政策旨在滿足新北市客家人的需求，本文採取廣義的利害關係人範圍，以議題探討、問題診斷兩個階段來建構政策問題。

一、議題探討

依新北市政府組織自治條例第 6 條及新北市政府客家事務局組織規程第 3 條規定，新北市政府客家事務局設有綜合規劃科、文教發展科、園區管理科等 3 個業務單位，掌理新北市客家事務、推展客家語言，提升客家產業發展，加強營造客家文化環境，建構新北市與國際客家交流平臺。

又 2018 年新北市政府客家事務局預算書指出，年度計畫重點包含永續經營客家文化園區、促進產業人才培育輔導、建構客家文化交流平臺、扎根客家語文基礎教育、籌辦客家藝文節慶活動、補助客家文化研習課程及海外交流、出版，以及研究保存客家文化資產等 7 項（新北市政府客家事務局，2018：16）。⁹

另 2018 年新北市第三屆市長選舉，計有蘇貞昌及侯友宜兩位參選人。蘇貞昌提出客家政見為「逐年增加客家預算，補助社團」、「協助客家社團傳承客家文化」、「打造客家主題捷運車站」、「爭取浪漫臺三線延伸到新北」等 4 項（施鴻基，2018）。侯友宜提出客家政見為「深耕客語教學及盤點文史資源」、「推動客家二期園區」、「規劃客家街廓商圈聚落」、「鼓勵後生參與客家事務」等 4 項（陳心瑜，2018）。

因此，綜合新北市政府客家事務局法定職掌、預算書、市長參選人政見等，可歸結當前新北市客家政策議題約略有客家社團、客家產業、客家節慶、客家語文、客家文化資產、客家園區營運等面向，如表 1。

⁹ 依新北市政府客家事務局 2018 年法定預算資料顯示，歲出預算共編列 136,343,000 元，與 2017 年相較，減少 13.17%，劃分為一般行政計畫預算、客家業務計畫預算、一般建築及設備計畫預算、第一預備金計畫預算等 4 項（新北市政府客家事務局，2018：16）。2018 年預算明細為：（1）一般行政計畫預算共列 39,149,000 元，包括人事費 34,089,000 元，業務費 5,060,000 元。（2）客家業務計畫預算共列 94,840,000 元，包括業務費 68,911,000 元，獎補助費 25,929,000 元。（3）一般建築及設備計畫預算共列 2,054,000 元，全數為設備及投資。（4）第一預備金計畫預算共列 300,000 元（新北市政府客家事務局，2018：16）。又依新北市政府客家事務局 2019 年預算書，年度計畫重點，原「促進產業人才培育輔導」及「建構客家文化交流平臺」刪除，調整為「客家文化輔導及推廣」；2019 年歲出預算為 141,388,000 元，與 2018 年相較，增加 3.70%（新北市政府客家事務局，2019：17）。

表 1 新北市客家政策議題

面向	政策議題
客家社團	成員老化、仰賴政府預算補助
客家產業	缺乏在地主體性之特色客家文化產業
客家節慶	主要節慶活動，非生成於在地，如全國客家日、義民祭 ¹⁰
客家語文	客語代際傳承危機
客家文化資產	文化資源調查不足，無法支撐客家政策之論述基礎
客家園區營運	知名度、再訪率、館舍特色

資料來源：研究者彙整。

事實上，進一步檢視新北市客家事務的推動歷程，約略可分為「補助民間社團」、「臺北縣客家文化園區」、「臺北縣政府客家事務局」、「新北市政府客家事務局」等階段。依新北市政府客家事務局資料顯示，1990年10月為首次補助民間社團（臺北縣板橋土城區客屬會）辦理演藝活動，2005年8月4日位於三峽的臺北縣客家文化園區開園營運。¹¹在臺北縣政府文化局長期協助下，客家社團逐漸壯大，2007年臺北縣準用直轄市之組織編制，在客家社團動員下，臺北縣政府客家事務局成立。在此背景因素下，客家事務局成立後，許多客家政策與事務之推動，也與社團高度合作，而形成客家事務局透過客家社團之中介以推動客家事務之治理模式。

¹⁰ 以北臺灣臺北市、新北市、桃園市等 3 個直轄市都積極辦理的義民祭為例，新北市客家義民爺文化節已辦理逾 20 年，每年都南下恭迎新竹縣新埔義民爺北上，接受新北市客家鄉親祭拜（新北市政府，2018）。檢視新埔枋寮義民廟的十五聯庄祭祀圈，桃園市的楊梅區、新屋區、觀音區、中壢區部分里（過嶺里、山東里、內厝里、月眉里）屬祭祀圈範圍；至於臺北市及新北市，則非屬祭祀圈範圍。意即，義民祭並非生成於新北市及臺北市之在地宗教節慶活動，而政府積極辦理義民祭活動，一方面滿足新客的生活記憶，另一方面也回應新客社團資源需求。然而，畢竟新北市不在新埔枋寮義民廟祭祀圈範圍，在地鏈結斷裂，致使政府舉辦的客家義民爺文化節活動無法吸引在地老客及年輕人的參與。

¹¹ 參閱新北市客家淵源館：新北市推動客家事務大事紀網頁（網址：https://www.hakka-origin.ntpc.gov.tw/files/15-1007-3521_c260-1.php?Lang=zh-tw，檢閱日期：2018年10月2日）。

客家事務局以客家社團為中介之治理模式，可就「補助計畫」、¹²「預算分配」、¹³「諮詢機構」等 3 個面向，觀其梗概。其中，以制度化機制將全市客家社團負責人納入政策決策平台之諮詢委員會，相較於其他政府機關，別具特色。

新北市政府客家事務局依新北市政府客家事務局組織規程規定，¹⁴ 訂定新北市政府客家事務局客家文化諮詢委員會設置要點，以規定：（1）職權，（A）新北市政府客家文化活動規劃、執行及客家文化資源調查之諮詢事項；（B）新北市政府客家事務局辦理各項客家文化活動之諮詢事項。（2）組成：諮詢委員會置委員若干人，其中一人為主任委員，由客家事務局局長兼任；一人為副主任委員，由副局長

¹² 就補助計畫以觀，約略可分：（1）透過社團推動節慶活動者，如「2018 年新北市客家義民爺文化節活動客屬社團挑擔補助計畫」之補助對象為新北市政府客家事務局輔導之立案客屬社團。（2）透過社團推動客語傳承者，如「2018 年補助客語親子共學計畫」之補助對象以新北市登記立案，並由客家事務局輔導在案之社團，且願意配合本府客家語言推廣政策，開辦客家語言、文化相關課程及活動者為限。（3）透過社團推動文化及產業者，如「2018 年新北市客家海外文化交流暨提升客屬青年參與補助計畫」之補助對象為新北市已立案團體或演藝團體，並於有效期限內者。或如「補助人民團體推展客家文化計畫」之補助對象為於新北市登記立案，並由該局輔導在案之社團為優先。（4）經費補助採社團會員優於一般市民者，如一般市民依「補助客語能力認證通過獎助金計畫」於客語能力認證合格，方得申請獎助金；而客家社團會員可依「補助客屬社團參加客語能力各級認證報名費計畫」申請報名費補助。

¹³ 就預算分配而言，以 2018 年法定預算為例，歲出預算共編列 136,343,000 元，包含一般行政計畫預算之 39,149,000 元、客家業務計畫預算之 94,840,000 元、一般建築及設備計畫預算之 2,054,000 元、第一預備金計畫預算之 300,000 元。就客家業務計畫預算分析，扣除園區營運管理之 38,152,000 元（展覽、水電、保全、清潔、導覽人員），所餘 56,688,000 元中，與社團直接相關之經費為：新北市客家社團研習成果發表會（1,850,000 元）、客家社團參訪交流活動（720,000）、補助客家人民團體推展客家文化活動（8,500,000 元）、補助辦理新北市客家義民爺文化節活動暨客屬社團青年參與提升質能計畫（3,000,000 元）、補助新北市登記立案團體辦理客家海外文化交流（400,000 元）、社團歌謠比賽（成果發表）獎金（500,000 元），計有 14,970,000 元，占客家業務計畫預算（不含園區營運管理）之 26%。若加計其他從語言文化推廣相關經費補助予社團者，如「補助客屬社團參加客語能力各級認證報名費計畫」、「新北市客家義民爺文化節活動客屬社團挑擔補助計畫」等，分配給社團的預算比例會更高。

¹⁴ 新北市政府客家事務局組織規程第 8 條規定，新北市政府客家事務局得視業務需要，報經新北市政府核定後，設各種委員會。

兼任；其餘委員，由局長就本市各立案客家社團現任理事長聘任之，任期一年。¹⁵ 本會委員於任期內卸任社團理事長職務者，由新任理事長繼任至原任期屆滿之日為止。（3）開會：每季至少召開一次會議，必要時得召開臨時會議。

申言之，客家文化諮詢委員會將新北市所有客家社團理事長皆聘為諮詢委員，且每季定期開會，讓客家社團得以參與市政府的客家政策制定。政策制定後之政策執行，又再委託或補助客家社團執行，而形成新北市客家事務推動，以客家社團為中介。而以客家社團為中介之治理模式，除客家社團對政策支持度與執行力，影響客家政策成敗外，更重要的議題是如何掌握「未參加社團客家人」之利害關係人的需求？

二、問題診斷

政策問題建構之重心應置於利害關係人之需求，俾以找到真正的問題癥結或成因（丘昌泰，2010：122）。目前新北市客家事務推動，以客家社團為中心，這些客家社團是否足以代表所有利害關係人？在新北市客家移墾發展脈絡中，一直居住在新北市的「老客」，其需求是否被掌握？目前新北市的客家意象或記憶，是否能為全市客家人所共享？

（一）客家社團為新客

按新北市政府客家事務局於 2017 年出版《新北好客人：客屬社團創會理事長篇》一書，描繪了 53 位客家社團創會理事長的故事。而該書在局長序言，起始便指出：「本書每位社團理事長與代表們，都來自於新北市以外的各縣市鄉鎮，也身處客語、客家文化漸趨隱形的年代」。此外，廖倫光（2011a：86）亦指出，新北市板橋與土城地區的客屬社團，除了宗族關係下的宗祠及祭祀公業之外，一般的客屬團體幾乎都是在日治之後，自桃竹苗為主的外縣市所遷居的客家人，所籌設的以聯誼與文化推廣為要務的新興社團。

普遍來說，因民間團體之志願性與服務性的特徵，參與者須具備有一定的經濟

¹⁵ 社團理事長當然具有客家文化諮詢委員之規定，某種程度也促使客家社團之「細胞分裂」化，即由一個客家社團分成兩個或三個，而出現由 A 社團分出的 B 社團理事長，亦為 A 社團的常務理事，C 社團的常務理事同時為 A 社團的監察人，社團間存有成員互相交錯之「交疊會員」的情況。

基礎及閒暇時間，致使參與者多屬年齡層較高的年長者，客家社團亦不例外。目前客家社團發展上的問題，主要有：（1）成員老化，致使社團運作產生斷層危機；（2）交疊會員，致使社團數增加，但會員總數似未相應增加；（3）社團自主性及公益性弱化，高度仰賴政府資源；（4）客家社團皆屬「新客」，忽略在地「老客」之發掘與經營。

新北市客家政策既是以客家社團為中心，而客家社團多為「新客」，在社團成員老化，缺少客家青年加入，恐將成為未來新北市政府推動客家事務的重大隱憂。因此，新北市政府有必要發掘並經營新北市在地「老客」。

（二）發掘老客以健全利害關係人範圍

按新北市政府客家事務局 2019 年預算書指出，客家業務計畫預算之預期成果為「推動各項客家政策及族群事務，團結本市客家人意志及情感，藉以傳承客家文化命脈」（新北市政府客家事務局，2019：36），顯見政策利害關係人應包括所有新北市客家人。因而，似須調整新北市政府客家事務局以社團（新客）為中介之業務推動模式；施政作為應直接觸及一般民眾，而非透過社團動員其會員。而為取得新北市政府客家事務局與一般民眾間的鏈結，實應找回非客家社團成員之在地老客。

而關於「老客」之發掘，存有兩個層次的議題：（1）「老客」是否持續生活在新北市？（2）找回「老客」之作法？首先，從客家祠堂及客家祭祀公業，¹⁶ 可以觀察到「老客」在新北市的足跡，但這些人是否持續居住在新北市？事實上，許多老客不但生活在新北市，部分老客依然使用客語。以新北市議會第二屆市議員為例，議會中的陳文治（新莊）、周勝考（板橋）、彭成龍（土城）、劉哲彰（新店）等議員被認為是客籍市議員。¹⁷ 此 4 位客籍市議員，劉哲彰為前立法委員劉盛良之子，劉盛良於 1939 年出生於土城，其祖先為大坪林劉氏家的佃農，原住於新

¹⁶ 按客家基本法第 2 條規定「客家血緣」為客家人認定標準之一，祭祀公業之享祀人明確，派下員繼承系統清楚，享祀人為客家人之客家祭祀公業，其後代子孫（派下員）自屬客家人。而位於新北市的客家祭祀公業，許多派下員使用閩南語，而非客語，出現「使用閩南語之客家人」的現象。

¹⁷ 客籍市議員係依據新北市政府客家事務局網站之〈新北市客家社團發展史〉之資料（網址：<https://www.hakka-associations.ntpc.gov.tw/files/15-1002-3431.c311-3.php?Lang=zh-tw>，檢閱日期：2018 年 12 月 30 日）。

店仔街（廖倫光，2012：144），屬於老客。¹⁸

其次，如何發掘老客？或許部分老客不會使用客語，亦或許部分老客並不清楚其先祖為客家人，如何協助渠等尋根溯源？本文建議可採「文本史料」與「口述歷史」併行方式，進行「族譜」、「日治時期戶籍資料」、「祭祀公業派下全員系統表」、「古書契」等「文本史料」之爬梳，搭配訪談在地老客之「口述歷史」，交互運用，應能掌握新北市老客之拓墾脈絡及現況。

此外，於發掘出在地老客之同時，亦應同時思考如何經營老客？本文認為建構「在地知識」與打造「在地集體記憶」為重要手段。以新北市政府客家事務局每年盛大辦理的「新北市客家義民爺文化祭活動」¹⁹ 為例，該局每年耗費極高比例預算辦理義民祭活動，然而，義民祭非生成於新北市，新北市亦無任一區屬新埔褒忠亭義民廟十五聯庄祭祀圈，新北市政府不斷辦理此活動，雖滿足了來自桃竹苗新客的共同記憶，但是否能取得在地老客之共鳴，不無疑問。因此，有必要建構新北市自己原生的客家集體記憶。

肆、以客家聚落打造新北客家集體記憶

公共政策之推動，需掌握標的團體；客家政策推動之關鍵在於掌握利害關係人

¹⁸ 依議員選舉公報資料，周勝考出生於南投、陳文治出生於花蓮，應屬新客。彭成龍雖出生於新北市，但其父母為桃園楊梅人，其父親在 13 歲移居至土城（陳韋劭，2017），仍應歸屬為新客。

¹⁹ 新北市客家義民祭活動，1998 年開始由當時的臺北縣撥款辦理，初期是由全市客家社團推舉爐主，2003 年起改依當時立法委員選舉區分為 3 區，輪流辦理義民祭，由輪值區的客家社團推舉爐主（葉倫會，2019：46-47）。舊制之立法委員選舉係採複數選區，臺北縣劃分為 3 個選舉區：（1）第一選舉區包含板橋市、土城市、樹林市、鶯歌鎮、三峽鎮；（2）第二選舉區包含三重市、蘆洲市、新莊市、五股鄉、泰山鄉、林口鄉、淡水鎮、八里鄉、三芝鄉、石門鄉、金山鄉、萬里鄉；（3）第三選舉區包含中和市、永和市、新店市、深坑鄉、石碇鄉、坪林鄉、烏來鄉、汐止市、瑞芳鎮、平溪鄉、雙溪鄉、貢寮鄉。以近幾年義民祭舉行情況為例，2014 年由新北市客家藝文交流協會於中和區錦和公園舉行（舊立法委員第三選區）、2015 年由新北市客家民謠發展協會於板橋區第二運動場舉行（舊立法委員第一選區）、2016 年由新北市淡水區客家文化協會於淡水捷運站旁舉行（舊立法委員第二選區）、2017 年由新北市客家藝文交流協會於永和仁愛公園舉行（舊立法委員第三選區）、2018 年由新北市板橋客屬會於三峽客家文化園區舉行（舊立法委員第一選區）（葉倫會，2019：69-74）。

在哪。新北市政府客家事務局透過客家社團以掌握客家人，或許是最便捷的方法，但卻無法直接將政策向利害關係人（新北市客家人）說明及推動。又政府的政策作為應與民眾的需求或情感產生鏈結，方能獲得民眾支持。植基於新北市自己原生客家集體記憶所制定之客家政策，才能觸動一般民眾。如何掌握客家社團成員以外的客家人？如何打造新北市客家集體記憶？發展結合「人」與「地」之客家聚落，似為可能之途徑。

一、客家聚落之意義及潛力點

按「聚落」指涉，以「人」的生存與繁衍為中心，所形成的人與自然、人與人、人與超自然的種種有形與無形的現象及結果，其內容包括：人類的定居行為、居住環境的空間分布及形式，以及特定之社群等（林會承，2014）。又經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）認為「聚落」（human settlements）為一個綜合性概念，包含：（1）實體性的房屋住宅及相關設施，（2）有形的社區服務，如教育，健康，文化，福利，娛樂等（OECD, 2011）。²⁰ 本文初步建議「客家聚落」（Hakka human settlements），應指涉「人」與「地」的結合，由一定比例的客家人聚居於特定區域者。

而界定客家聚落的標準，從寬鬆到嚴格，似可分為 3 個層次：（1）一地客家人口聚居比例高於全國或全市（縣）客家人口比例者，（2）一地客家人口聚居比例達該地總人口之三分之一者，即為客家文化重點發展區認定標準，（3）一地客家人口聚居比例達該地總人口之二分之一者，即為客語為主要通行語地區之認定標

²⁰ 我國法制規範上，文化資產保存法第 3 條定義「有形文化資產」之「聚落建築群」為：建築式樣、風格特殊或與景觀協調，而具有歷史、藝術或科學價值之建造物群或街區。又文化資產保存法施行細則第 3 條近一步定義「聚落建築群」，包括歷史脈絡與紋理完整、景觀風貌協調、具有歷史風貌、地域特色或產業特色之建造物及附屬設施群或街區，如原住民族部落、荷西時期街區、漢人街、清末洋人居留地、日治時期移民村、眷村、近代宿舍群及產業設施等。依文化資產保存法之客庄聚落建築群實作，屏東縣政府於 2008 年以屏府文資字第 0970101759 號公告萬巒鄉（客家文化重點發展區）的「五溝水」為聚落建築群，並揭示應重點維護之事項包含：（1）聚落內傳統客家夥房宅群，（2）聚落中傳統街巷紋理，（3）聚落中溝渠及周邊之自然生態環境，（4）諺語、建築藝術等無形文化資產，（5）五溝村內祈福、作福活動及元宵節傳統攻炮城活動，（6）墓葬群（文化部文化資產局，2008）。

準。

如以較寬鬆標準，檢視新北市各區客家人口比例，將單一行政區超過全新北市客家人口比例者，選擇作為具有發展為新北市客家聚落之重點地區。按客家委員會分別於 2004 年、2008 年、2010 年至 2011 年、2016 年進行客家人口基礎資料調查研究。為了解新北市客家人口的變化，表 2 整理了客家委員會 2004 年及 2016 年的客家人口調查資料。

就（表 2）的 2004 年及 2016 年兩次客家人口調查以觀，各區客家人口比例高於全市客家人口比例者，2004 年有新莊等 4 個，2016 年有新店等 10 個。與客家人在新北市的拓墾史對照，可以發現：（1）就 2016 年客家人口調查之客家人口比例較高的三芝、新莊、板橋、中和、永和、樹林、新店、深坑、烏來、貢寮等 10 個區，與廖倫光、臺北縣客家公共事務協會、〈臺北縣客家墾拓繪卷〉等就清代客家聚落劃分，兩相比較，兩者間有高度重疊性。（2）就兩次調查結果，單一行政區皆高於全市客家人口比例者，為新莊區，恰巧為清朝時期，客家人拓墾的中心。此外，議會中的客籍市議員，來自第 2 選區（陳文治）、第 4 選區（周勝考）、第 7 選區（彭成龍）、第 8 選區（劉哲彰），為客家人口聚居處。

因此，客家聚落潛力點之選擇，可為寬嚴兩種模式：（1）以最新（2016 年）客家人口調查之區級行政區客家人口比例高於全市客家人口比例者，計有三芝區、新莊區、板橋區、中和區、永和區、樹林區、新店區、深坑區、烏來區、貢寮區等；（2）以 2004 年及 2016 年兩次客家人口統計推估，兩次調查中，區級行政區客家人口比例皆高於全市客家人口比例者，為新莊區。

當選定發展客家聚落之據點後，應結合學術論述與在地知識，由客家研究學者及在地文史工作者，帶領在地客家青年，²¹ 爬梳當地客家人之移墾史及現況，並進行客家文化資源調查，探索在地的土地故事，作為客家集體記憶之論述基礎。

²¹ 都會客家發展的主要困境，在於語言的傳承，以及青年的參與。語言的傳承，除新北市客家事務局既有的政策作為外，更應善用 2018 年修正公布客家基本法之相關新政策工具，如獎勵非客家文化重點發展區之學校、幼兒園與各大專校院推動客語為教學語言（第 12 條第 1 項）。社團的青年參與，則可藉政府預算補助之政策工具，從「議題面」與「功能面」，促使社團辦理與青年議題相關的活動，並讓青年在社團運作中承擔一定的功能角色。此外，大專校院之學生客家社團之成立與扶植，亦有助於促進青年參與客家事務。

表 2 新北市各區客家人口比例

市議員選舉區	行政區	客家人口比例 (%)	
		2004 年	2016 年
第 1 選區 (4 席)	石門區	6.3	7.36
	三芝區	9.6	19.66
	淡水區	11.6	12.46
	八里區	7.9	14.81
第 2 選區 (10 席)	林口區	8.9	12.08
	五股區	12.6	7.07
	泰山區	14.9	10.12
	新莊區	20.8	17.50
第 3 選區 (9 席)	蘆洲區	9.3	9.21
	三重區	17.1	14.01
第 4 選區 (8 席)	板橋區	11.9	19.2
第 5 選區 (5 席)	中和區	19.4	20.12
第 6 選區 (4 席)	永和區	12.7	19.10
第 7 選區 (9 席)	樹林區	15.8	20.93
	鶯歌區	19.4	10.61
	土城區	10.9	14.82
	三峽區	22.1	13.03
第 8 選區 (5 席)	新店區	17.1	23.89
	深坑區	16.5	23.83
	石碇區	6.9	11.74
	坪林區	4.0	13.96
	烏來區	14.1	21.10
第 9 選區 (1 席)	平溪區	7.0	11.79
	瑞芳區	10.9	9.65
	雙溪區	7.9	4.07
	貢寮區	10.0	19.33
第 10 選區 (4 席)	金山區	12.3	5.59
	萬里區	10.5	8.57
	汐止區	13.6	6.44
全市		16.7	16.0

註：市議員選舉共有 12 個選舉區，第 11 選區為平地原住民、第 12 選區為山地原住民。

資料來源：2004 年客家人口比例係以〈全國客家人口基礎資料調查研究〉之附表 1 之鄉鎮市區臺灣客家人口數及比例，採多重認定為客家人之比例。2016 年客家人口比例係以〈105 年度全國客家人口暨語言基礎資料調查研究〉之附表 A-2 之各鄉鎮市區客家基本法定義之客家人口推估結果。

二、發展客家聚落之策略

桃竹苗移居至新北市的新客，承載著其原鄉之客庄記憶，藉由在新北市辦理義民祭節慶活動，彰顯客家人在新北市生活的真實性。然而，來自於客庄原鄉的客家記憶，是否能傳承給下一代？出生、成長在新北市的新客後代，失去原鄉客庄的生活經驗，是否還能保有原鄉客庄的客家記憶？或許這是新北市政府長年辦理的義民祭活動，卻無法吸引新北市非社團成員主動參與之可能原因。

惟有與土地連結的生活經驗，才是人的永恆記憶。新北市政府長期以社團、以「人」（新客）為中心的客家政策，造成政策產出不斷複製原鄉客庄的客家記憶，失去了新北市客家的主體性。因此，未來新北市客家政策，應該以建構新北市客家主體性，以及形塑新北市客家集體記憶為目標，以發展客家聚落為方法。

而如何發展客家聚落？本文建議從客家事務專責機構（新北市政府客家事務局及客家文化園區）、節慶活動、老客及新客 3 個面向進行（圖 1），關注於：（1）發掘在地「老客」發展脈絡，（2）鼓勵既存「新客」社團吸納年輕客家人，（3）打造具在地淵源之節慶活動，如淡水定光古佛、樹林聖蹟亭、新莊三山國王廟。

事實上，以客家委員會長期推行的客庄十二大節慶為例，為回應外界質疑客庄十二大節慶活動過於浮濫、慶典走味之批評（黃文焄，2016），客家委員會除減辦活動外，2017 年起更進一步調整為「重塑客庄共同記憶」為政策目標。²² 客家委員會 2017 年客庄十二大節慶實施計畫，將節慶活動分為：（1）傳統型，指具有在地深厚文史意涵，或重大歷史意義之客家節慶。（2）創新型：指以客庄文化為基礎，創新詮釋在地生活之客家節慶。在客家委員會政策工具誘導下，地方政府開始辦理一些具有在地歷史人文特色的節慶活動；例如，以牽罟及築石塹主的「海客文化藝術季」，或彰顯 1895 年乙未戰爭歷史的「乙未客家戰役文化季」。

因此，借用客家委員會的政策執行經驗，新北市政府客家事務局實應以「強化民眾參與」、「深耕在地客家人文精神」、「打造新北市客家文化記憶」為軸心，

²² 客家委員會 2017 年客庄十二大節慶實施計畫之目的，敘明：「為挖掘客家在地節慶，重塑客庄共同記憶，重點扶植具有在地深厚文史、重大歷史意義，或以在地文化創新詮釋之客庄節慶，期能重現客家人文精神，彰顯臺灣客家節慶價值與特色，進而輔導推動申列國家文化資產，創造客家文化永續發展」。

運用相關政策工具，積極發展新北市客家聚落，發掘「老客」在新北土地上的生活足跡，鏈結「新客」與新北土地的情感歸屬，形塑新北市新客及老客的共同記憶，俾以發展出新北市客家魅力，讓新北市成為客家族群的「新客都」。

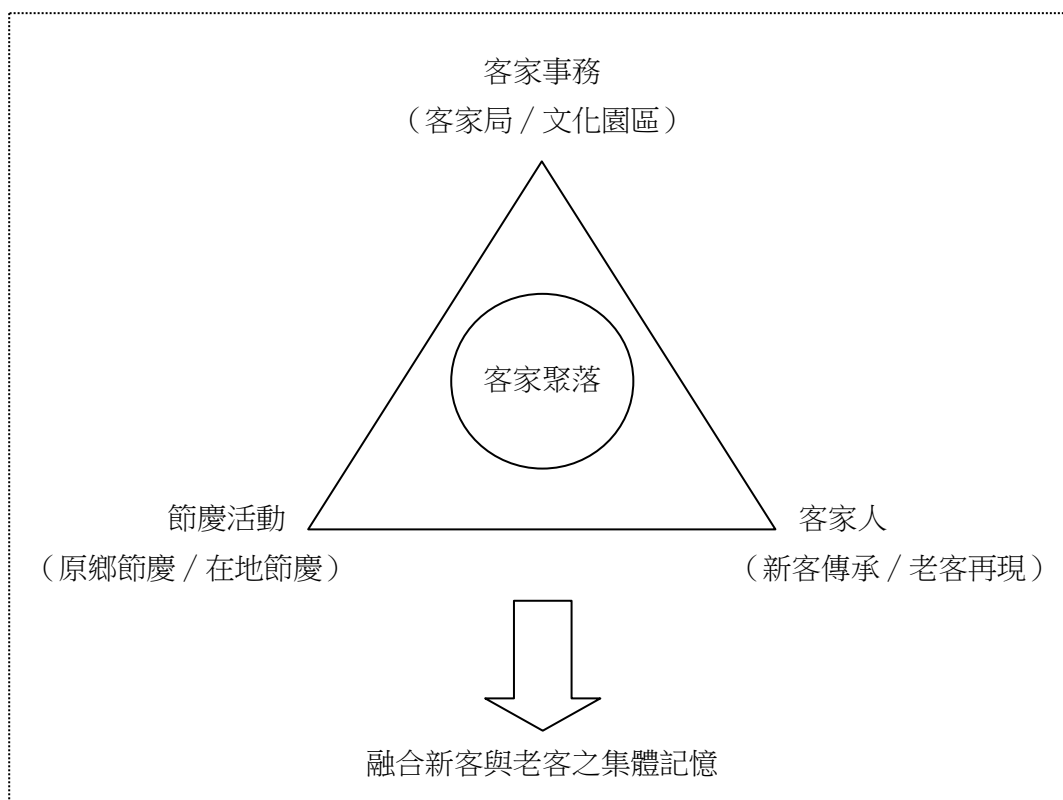


圖 1 新北市客家聚落之發展策略

資料來源：研究者繪製。

伍、結論

臺灣客家運動迄今已有 30 年，長期以來，中央政府客家政策及資源投入於桃竹苗及六堆等原鄉客庄，忽略都會客家。2010 年制定客家基本法之「客家文化重點發展區」機制，及 2018 年 1 月修正客家基本法之「客語為地方通行語」措施，皆以原鄉客庄（客家文化重點發展區）為中心，未慮及都會客家。而新北市政府成立客家事務局，客家社團的支持，功不可沒；但也致使新北市客家政策聚焦於客家社團，而關注於「新客」，惟客家社團成員老化，無法吸納客家青年，恐將使得客家

事務推動日益窄化。

本文以文獻分析法檢視新北市客家拓墾資料，並分析新北市政府客家事務局預算書、法規等文獻，發現新北市政府客家事務局推動客家事務，係以客家社團（新客）為中介；政策制定時，客家社團透過定期召開的諮詢會議參與決策；政策執行時，由社團接受政府委託或補助而協助執行。此外，新北市最主要的節慶活動為客家義民祭，惟義民祭長期複製客庄原鄉之客家記憶，而忽略新北市自身客家意象與記憶之打造。事實上，融合在地的老客與新客、生成於在地的節慶活動、鑲嵌於土地的生活經驗，不但真正是新北市自己的客家記憶，而且才是都會客家發展的基礎。

考量客家社團不易吸納客家青年、成員交疊會籍等議題，且客家政策制定與執行以「社團為中介」之侷限性，無法直接觸及客家「個人」，忽略「老客」之利害關係人，造成都會客家發展的侷限化。本文建議都會客家之政策主軸，應從以「客家社團為中心」邁向以「客家聚落為中心」，積極找回在地老客，透過文化資源普查，建構在地客家知識，成為在地客家節慶活動之論述基礎，進而辦理生成於在地居民生活經驗之節慶活動。透過客家聚落之形塑與發展，打造「融合新客與老客之新北市客家集體記憶」，以彰顯新北市「都會客家」的獨特性，讓新北市重拾清朝客都之地位，成為當代客家「新」²³都。

參考文獻

卞鳳奎（2006）。族群遷移。載於徐勝一（主編），**臺北地區客家族群遷移史研究**（9-92），臺北：臺北市政府。

文化部文化資產局（2008）。五溝水，2018年11月30日，取自：

<https://nchdb.boch.gov.tw/assets/overview/groupsOfBuildings/20080519000001>。

尹章義（2003）。**臺灣客家史研究**。臺北：臺北市政府客家事務委員會。

王甫昌（2015）。由「文化身份」到「族群認同」：論臺灣客家族群意識之源起，2018年11月12日，取自：<https://www.ios.sinica.edu.tw/ios/E/ppt/20150424.pdf>。

王保鍵（2016）。論桃園客庄型態與客家政策。**臺灣民主季刊**，13（4），93-125。

²³ 此處「新」有兩個意涵，一為新客之祖先為清朝時期遷移至桃竹苗者，寓有重返新客都之意；另一為位在新北市的都會客家。

- 丘昌泰（2010）。**公共政策：基礎篇**（第四版）。臺北：巨流。
- 丘昌泰（2012）。臺灣客家的過去與現在。**臺北市終身學習網通訊**，57，2-12。
- 李衍儒、趙永茂（2016）。公共政策棘手問題界定理論之研究：以我國觀光博弈產業政策與個案為例。**行政暨政策學報**，62，1-58。
- 林桂玲（2013）。**客家地域社會組織的變遷：以北臺灣「嘗會」為中心的討論**。國立清華大學歷史研究所博士論文，未出版，新竹。
- 林會承（2014）。臺灣聚落的類型與構成。**臺灣學通訊**，79，4-7。
- 法務部（2004）。**臺灣民事習慣調查報告**。臺北：法務部。
- 施鴻基（2018年10月8日）。蘇貞昌，提客家4政策。**聯合報**，2018年12月20日，取自：<https://udn.com/news/story/11322/3411164>。
- 洪健榮、江長青（2016）。人徙廟存原客庄：新莊溯客。**新北好客都**，29，24-33。
- 洪惟仁、許世融（2008）。**臺北地區漢語方言分佈**。臺灣的語言方言分佈與族群遷徙工作坊（12月27日），臺北。
- 張世賢（2005）。**公共政策分析**。臺北：五南。
- 張泓斌（2011）。擺接巷弄裡的客家祠堂。**新北好客都**，10，40-43。
- 陳心瑜（2018年9月26日）。公布客家政策，侯友宜：我會努力學客語。**自由時報**，2018年12月20日，取自：
<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2562336>。
- 陳韋劭（2017年10月20日）。手插口袋被誤認臭屁，傷殘議員克服自卑為民服務。**蘋果日報**，2018年11月19日，取自：
<https://tw.appledaily.com/new/realtime/20181020/1449750/>。
- 陳敦源、劉宜君、蕭乃沂、林昭吟（2011）。政策利害關係人指認的理論與實務：以全民健保改革為例。**國家與社會**，10，1-65。
- 黃文堯（2016年3月11日）。客庄12大節慶遭疑「走味」，客委會減辦活動。**客家電視台**，2018年12月20日，取自：
<http://web.pts.org.tw/hakka/news/detail.php?id=133253>。
- 黃聖閔（2016）。先賢足跡永留存：樹林客蹤。**新北好客都**，29，14-23。
- 新北市政府（2018）。107年新北市客家義民爺文化節，2018年12月30日，取自：<https://www.ntpc.gov.tw/ch/home.jsp?id=31&parentpath=0.6.27&mcustomize>

- [=activity_view.jsp&dataserno=201807200002&t=activity&mserno=201310040008](#)。
新北市政府客家事務局（2018）。新北市 107 年度單位預算：客家事務局主管，
2018 年 12 月 30 日，取自：[https://www.hakka-affairs.ntpc.gov.tw/archive/file/107%E5%B9%B4%E5%BA%A6%E6%AD%B2%E5%85%A5%E6%AD%B2%E5%87%BA%E9%A0%90%E7%AE%97\(1\).pdf](https://www.hakka-affairs.ntpc.gov.tw/archive/file/107%E5%B9%B4%E5%BA%A6%E6%AD%B2%E5%85%A5%E6%AD%B2%E5%87%BA%E9%A0%90%E7%AE%97(1).pdf)。
- 新北市政府客家事務局（2019）。新北市 108 年度單位預算：客家事務局主管，
2018 年 12 月 30 日，取自：<https://www.hakka-affairs.ntpc.gov.tw/archive/file/108%E5%B9%B4%E5%BA%A6%E6%AD%B2%E5%85%A5%E6%AD%B2%E5%87%BA%E9%A0%90%E7%AE%97%E6%A1%88.pdf>。
- 葉倫會（2019）（編）。**臺灣客家人的故事（八）：新北市客家義民爺祭**。新北：
普林特。
- 廖倫光（2006）。**臺北縣汀洲客尋蹤**。臺北縣：臺北縣政府文化局。
- 廖倫光（2011a）。**新北市板橋土城的客家人**。新北：新北市政府客家事務局。
- 廖倫光（2011b）。擺接地區，有你不知道的客家庄。**新北好客都**，10，36-39。
- 廖倫光（2012）。**新北市南部近山地區客家行腳**。新北：新北市客家事務局。
- 臺北縣客家公共事務協會（2007）。**臺北縣的客家人**。新北：愛華。
- 賴娟鳳（2011）。新莊線新北市段的地域人文。**捷運技術半年刊**，44，1-6。
- 戴寶村、溫震華（1998）。**大臺北都會圈客家史**。臺北：臺北市文獻委員會。
- 羅烈師（2013a）。客家宗族與宗祠建設，2018 年 10 月 22 日，取自：
https://asiilo.blogspot.com/2013/11/blog-post_28.html。
- 羅烈師（2013b）。**大臺北都會區客家研究：回顧與展望**。客家委員會專題委託研
究成果報告，未出版。
- Dunn, W. N. (1994). *Public policy analysis: An introduction* (2nd Ed.). Englewood Cliffs,
NJ: Prentice-Hall.
- Lasswell, H. D. (1951). The policy orientation. In D. Lerner & H. D. Lasswell (Eds.), *The
policy sciences: Recent developments in scope and method* (pp. 3-15). San
Francisco, CA: Stanford University.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) (2011). Human
settlements. Retrieved November 22, 2018, from: [https://stats.oecd.org/glossary/
detail.asp?ID=1266](https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=1266).

Policy Problems of Urban Hakka: The Example of New Taipei City

Pao-Chien Wang^{*}

Abstract

The history of Hakka development in greater Taipei shows that the Xinzhuang area was not only the metropolitan area of northern Taiwan but also the hub of Hakka settlements during the Qing Dynasty (1644-1911). However, New Taipei City's contemporary Hakka image does not show enough local culture and its Yimin Festival just copies Hsinchu's Hakka image. To build New Taipei City's Hakka image and promote urban Hakka development, the government needs to integrate the "old-Hakka" and "new-Hakka", to establish the local festival, and to develop life experiences embedded in the land. This paper employs theories on public policy as well as research methods of literature review to discuss the Hakka development in New Taipei City. It is found that the main policy problem is, Hakka policies are dominated by Hakka associations or groups. Most Hakka groups are organized by "new-Hakka", leading to a government policy that ignores the local old-Hakka. Meanwhile, members of most Hakka associations are getting old and it has become increasingly difficult for them to recruit young people, increasing the government's difficulties in promoting Hakka affairs. A solution is suggested that the government help build Hakka settlements, which combine people and lands. In order to establish the Hakka collective

* Assistant Professor, Department of Hakka Language and Social Sciences, National Central University, e-mail: paochien@cc.ncu.edu.tw.

memory of New Taipei City, the government should create the local festivals based on local people's life experiences.

Keywords: Hakka society, collective memory, Hakka settlement

新加坡政府經驗：動態治理之文化、 能力和變革

彭錦鵬*

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

作 者：梁文松、曾玉鳳

出版年：2013 一版三刷

出版社：八方文化創作室

頁 數：336 頁

如何塑造一個有效的政府，是公共行政、公共事務學界研究的核心課題。對於在各項國際排名中，都是名列前茅的新加坡政府而言，各國的相關研究可以稱為汗牛充棟，各國政界、學界人士到新加坡考察研究的也絡繹於途。但是，真正全面性、系統性的揭露新加坡政府運作模式的專書，最好的應該是新加坡國立大學李光耀公共政策學院亞洲競爭力研究所主任梁文松教授和新加坡南洋理工大學曾玉鳳教授所寫的「新加坡政府經驗:動態治理之文化、能力和變革」。一般討論新加坡的政府的書籍或研究，大部分集中在特定的政策或政治發展，或者是對特定機構的研究，較少對於新加坡整體公共服務制度深入和全面探討。本書最值得重視的是，研究過程中訪談的對象包括了新加坡總理李顯龍、各部會首長、國營企業、學界的相

* 臺灣大學政治系碩士在職專班總顧問。

關領導人士共 32 人。因此書中所論述的模式，較完整呈現新加坡政府運作模式的內涵。

作者將新加坡政府經驗的核心，定義為「動態治理」的典範，分別討論動態治理的文化、能力和變革。所謂動態治理的概念就是治理的結構在特定時期可能是最優的，但也會隨著環境的變化而失靈。政府保持適宜和有效的善治，必須是動態的。政府因此必須要在創建高效、穩定、公平和被廣泛接受的制度時，能夠靈活改變，進而有效應對變化的世界。

書中歸納出動態治理的主要內容包含三個項目：文化、能力和變革（也就是適應性的政策），其結構就像圖 1 所示。

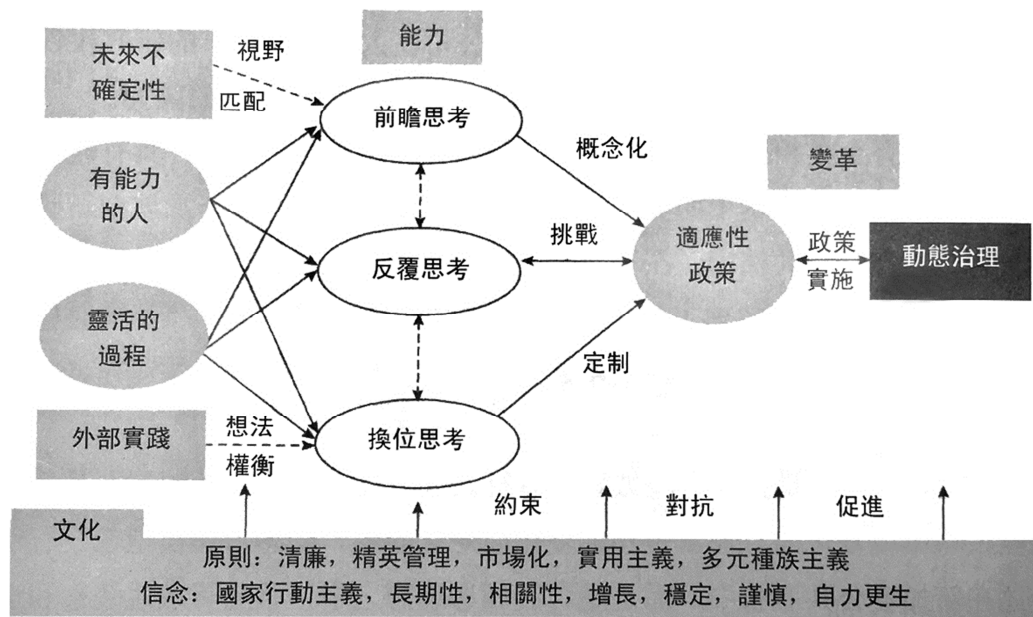


圖 1 動態治理系統框架

資料來源：梁文松、曾玉鳳（2013：305）。

動態治理的文化內涵包含項目非常眾多，但是最優先考慮的，是清廉、精英管理、市場化、和實用主義。如果以我國的通俗用語，可以稱之為廉、能和市場結果取向。如果以我國的行政文化加以檢證，我國政府的形式要求並未不同於新加坡政府，其主要差異在於新加坡政府身體力行和確實落實而已。

新加坡政府的動態治理模式，最值得各國參考的仍在於政府能力的充滿彈性和

不斷微調的基本心態。書中明確指出，動態治理的能力包含三項：前瞻思考、反覆思考和換位思考。

前瞻思考指的是，前瞻辨認未來可能發生的事務，提早政策規劃，使人民消除潛在威脅、利用可能的新機遇。反覆思考是指，不斷評估現有政策是否能夠和國家的計畫、社會的長期需要相符合，並進行修訂。換位思考則是指，超越傳統的國家和領土邊界，發現可以借鏡而融入本國環境的新思想和做法。作者特別引述李顯龍所說：「新加坡的成功可以歸功於苦幹、變革和適應真實世界而非理想世界的意願。」本書對於這三大項政府能力的論述，採用實際案例加以說明，例如新加坡的教育在 1990 年以前，和臺灣一樣非常強調考試為中心，但從 1997 年開始的教育體制改革則採取思考型學校、學習型國家，以及「少教、多學」為核心，提高對資訊科技的投入、增強教師的職業能力、設置更綜合的課程、重視思考和創造性。綜觀新加坡政府立國以來所採行的各種政府改革措施，真的是採用了前瞻思考、反覆思考、和換位思考的做法，務實處理重大政策問題。

為了追求新加坡動態治理能力的三大項目，作者歸納出提昇這三項能力的驅動力分別從路徑、過程、以及人的三方面加以落實。例如為了要有優秀的領導、遴選、留才制度，就前瞻思考能力而言，人才制度必須講求：預警信號、前景建構者、挑戰隱性假定、保持誠信。針對反覆思考的能力，在人才方面必須達到的水準是：面對現實、問題解決者、挑戰當前成就、維持坦率。而就換位思考能力而言，政府人員應該：向他人學習、擔任知識經紀人、挑戰既定模式、掌握相關性。其實要能夠前瞻思考，作者提出最簡單的方法就是分析人口的變化，例如人口老齡化和嬰兒潮、少子女化，都可以從人口分析中輕易得到答案。1990 年代，新加坡就已經不斷推出一系列的前瞻思考規劃項目，例如軍隊 2000、圖書館 2000、新加坡 21、人力資源 21、旅遊業 21 等等，都是前瞻思考的具體例證。

反覆思考是容易理解但是不容易執行的能力，通常必須透過領導者的輪調制度，讓領導者的思考方式能夠產生變化而執行。

換位思考的能力，主要集中在吸取其他國家的經驗，以解決既有思考的限制。例如李光耀時代就有鑒於波士頓的羅根機場位於海邊，為避免機場對住宅區所造成的噪音問題，而轉向投入靠海樟宜機場的建設。新加坡在立國之後軍隊無中生有，是學習以色列國防軍的培訓方法，公務人員的考核系統則學習皇家荷蘭殼牌集團的

管理方式。前瞻思考、反覆思考、和換位思考這三項能力必須要結合運用，才能夠避免各自為政的情況，書中引述李顯龍對於新加坡設置賭場的各種困境，最終透過客觀專業的系統性結構，開放賭場建設最終使新加坡不至於遭受全球化商業、旅遊業的淘汰，但又大幅減少反對設置賭場的有力論述，從而維護新加坡政府在專業、透明、反腐敗方面的長久信譽。

本書以圖文並茂的方式，深入剖析新加坡政府組織能力的框架、公共部門的三種能力標準、創建並維持動態治理能力的邏輯，整體論述上是非常細密而互相扣合的。本書對於新加坡政府在政策執行方面的具體成果，也做了詳細的剖析。書中對於政策實施的政治環境、組織結構、政策實行的鐵律、政策實施的動態性調整、影響政策設計和開發的各項因素、設計標準、跨機關研究和聘請外部顧問專家，從而形成最終決策，都用實際的例子分別說明。這種對於政府政策的實際運行例子進行政策流程的細密說明，就公共政策而言，範圍是相當廣泛而持續的。本書對新加坡政府政策的形成、立法、實行、評估等整體流程的廣泛、深入分析，就現有公共政策文獻而言，屬於非常難得而高品質的例子。基於本刊主要探討文官制度，除以上說明新加坡政府運作經驗的結構和邏輯外，以下將更聚焦於人力資源制度的精華所在，特別是對於高階文官領導階層的精密培養。

作者指出，新加坡政府在人力資源方面的動態作為，主要表現在三個方面：招募人才、持續更新員工知識技能、以及保留與利用創造、執行戰略的關鍵性專業知識（也就是留任領導人）。為了達到這些目的，新加坡的人事管理特別強調：領導者的戰略、精英管理原則和正直的品格。為了要選才，所採取的措施是設置各種獎學金，和人才招募活動。為了要發展人才，所採取的措施包括：績效評估、潛力評估、職務分配和輪換、里程碑課程。為了要留任領導人，所採取的措施是：薪酬基準、晉升和認可、固定期限的任期。

書中引述了李光耀對於優秀人才的基本看法，其實也反映了世界各國公務人力水準的優秀與否，最終決定了政府的效率和效能。李光耀舉例說明政府司法人員水準的困境提到：「如果現在法律證據對控方不利，而辯方又有明顯的智力優勢，那麼竊賊、惡棍和流氓就將逍遙法外。這不是我眼中的優秀政府，……我不願意看到二流的人才充斥著公共部門，卻把第一流的人才拒之門外，因為那種管理國家的方式很愚蠢。我需要第一流的人才進行檢控，……我已經發現這個問題，所以絕不

允許重蹈覆轍，……我需要公共部門的人比外面的人更為優秀。」（梁文松、曾玉鳳，2013：210）

李光耀對於新加坡公務領導階層的期許，最終透過獎學金制度和國際市場競爭性的薪酬制度澈底得到落實。1995 年以前新加坡政府的人力資源管理採用集權化的方式，造成薪資沒有競爭力，優秀官員紛紛離職。1995 年以後人事管理職能權力下放。人事管理結構分別由公共服務委員會、特級人事委員會、高級人事委員會、和人事委員會負責不同層級之公務人員人事管理責任。換句話說，這種人力資源管理，講究同一層級人員的衡平管理。最低階各部至少有一個人事委員會，負責非大學畢業生的官員之人事管理。最高階的公共服務委員會則負責管理最高層次的領導階層，以及招聘人員、授予大學生獎學金、紀律監督和申訴處理。

新加坡採用 1% 最優秀畢業生的標準，進行「直升機質量」的挑選，以任用高階的「行政服務官員」。所謂直升機模式是指能考慮到所有重要因素來判斷個人能力，也就是從一個更高的有利位置看待問題，同時也能夠注意到問題的關鍵細節。而候選人的質量特性包括智力素質（Intellectual）、績效導向（Results Orientation）、和領導素質（Leadership Qualities）。高階文官人數 1980 年時為 221 人，2006 年時，為 184 人。為了培養及運用優秀的領導文官，新加坡政府原來透過 23 種獎學金類型甄選最優秀的高中畢業生。2002 年公共服務委員會重新定位之後，公共服務委員會只負責頂級獎學金的發放，而把二級獎學金授權給各部進行遴選。獎學金得主到新加坡或各國名校進修、進入政府之後，除了必須有優秀的學業成績，按照李光耀的說法，還必須評估其現實感、想像力、領導力和活力，以及最重要的是他的品格和動機，「因為一個人越聰明，他對社會可能造成的危害就越大」。書中詳細說明新加坡用獎學金制度吸引最優秀的高中畢業生進入政府，形成了最優秀的領導團隊，從而決定新加坡政府在世界各國競爭力排名上持續領先的關鍵措施。

書中用相當大的篇幅詳細解說幾位高階文官的經驗和看法，並特別重視如何透過評估潛力，來發展公共部門的領導人。所謂直升機的品質，包含了三個面向，智力素質、結果導向、和領導素質。

新加坡在 1993 年創立公共服務學院，專門負責高級公務員的政策和戰略規劃，管理和領導技巧的課程。其後並陸續延伸到企業和私人部門，以建構人際網

絡。書中並詳細介紹公共服務學院所推動的各種里程碑課程，例如基礎的結構化發展計畫，包括討論會、交換項目、政策論壇、海外考察、和實地調研。除此之外，還有為期六個星期的高級管理項目、以及為期五個星期的行政領導計畫。新加坡政府並通過職務分配和輪換，以充分培養領導人的歷練。

新加坡政府的人力資源管理和私部門做法是相當類似的，也就是在待遇制度上，採取市場競爭的做法。新加坡政府幾乎每年都進行薪資調查，以確保公部門的待遇不會太落後私人部門，並根據五項核心原則訂定薪資水準：根據能力和績效給予有競爭力的薪酬、支付彈性薪資配套、績效驅動的薪資、辨識潛力、和支付透明的薪資。本書更根據實際的薪資水準、高階文官人數和流失的比率，檢討新加坡政府留才的努力。

高階文官的留任，在人事制度上往往造成困擾。一方面，1990年代以後，外在環境的快速變化使公部門必須維持思想和視野的不斷更新，而必須進行輪調。但是另一方面又必須保證高階文官職業路徑的安全性和可預見性，才能夠達到長期留任的目標。因此，新加坡政府從2000年以來，高階文官通常擁有10年的固定任期。

新加坡在高階文官的培養和任用方面，採用動態治理觀念下，領導人需要具備戰略視野、全方位的發展看法而不斷修正。並將文官制度領導人的培養視為一項長期投資，採用績效和潛力為導向，不斷進行改革的過程。就世界各國的文官制度而言，是相當特殊、具有卓越表現的人力資源管理制度，本書具體描繪的管理和發展手段，能夠提供給世界各國作為參考。

然而從跨國經驗來看，尤其是1980年代新公共管理運動，以及21世紀大數據、人工智慧時代來臨之後，民主政治、政黨政治治理下的文官體制不斷受到民粹主義、政黨輪替和選舉算計的糾纏，恐怕難以像新加坡政府一樣，穩定的發展最具市場導向的高級文官制度。新加坡長久執政的執政黨，公共治理績效傑出，因此能夠一貫根據李光耀時代就定下的治國策略、用人理想，有系統的維持高階官員的高效管理。世界各國如何借鏡新加坡政府的人力資源管理政策，從跨國比較的角度觀察，是一個需要教育選民，大幅改變公共人力資源管理觀念，具有挑戰性的議題。

透過資訊科技的高度發展，2020年代以後，人工智慧將更快速開花結果，不但在私部門會造成替代人類勞動力的結果，也會形成工作職位的大幅度解組，對於公共治理也將形成巨大的挑戰。政府需要前瞻未來的環境變遷、人口結構的需求、預

測公共服務的供需狀況、透過資訊科技提供質量更好的服務，將更需要多元、多功能、跨專業、跨組織的公務結構人力和結構，以符合公民社會高期望的要求。新加坡政府的治理經驗在 20 世紀贏得各國的肯定和學習，其動態治理的經驗從建國以來不斷進行突破和改進，如果透過本書精細的描述，各國政府能夠斟酌採用，應該能有大的收穫。

參考文獻

梁文松、曾玉鳳（2013）。**新加坡政府經驗：動態治理之文化、能力和變革**。新加坡：八方。

《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 11 卷第 2 期出版日期：108 年 4 月；截稿日期：108 年 2 月 28 日。

(二) 第 11 卷第 3 期出版日期：108 年 7 月；截稿日期：108 年 5 月 31 日。

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

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

《文官制度》季刊投稿須知

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

一、論文格式

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

二、書評格式

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

三、審查程序

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

四、版權事宜

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

五、稿件交寄

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

《文官制度》季刊論文審查作業規定

中華民國 107 年 7 月 31 日修正

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

《文官制度》季刊論文審查綜合意見對照表

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

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

四、「修改後再審」之處理方式：

- (一) 審查人之綜合意見為「修改後再審」時，論文先送交作者修改，俟修改完畢送原審查人再審；原審查人必須就修改情形決定「推薦刊登」或「不同意推薦刊登」。
- (二) 若有審查結果不一致的情形（如甲審查人原先勾選「修改後推薦刊登」，而乙審查人再審後決定「不同意推薦刊登」，或者甲、乙兩人再審的結果分別為「推薦刊登」與「不同意推薦刊登」），則仍須再送第三人審查（比照第五點辦理）。

五、兩位審查人意見分別為「修改後再審」、「不同意推薦刊登」時，由編輯委員會參考不同意推薦刊登之實質審查意見後，決定不同意推薦刊登或改送其他人且視為第二位審查意見。

六、「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。

七、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 2019 年 1 月（本刊第 11 卷第 1 期）起，修訂本刊之撰寫體例，敬請遵循採用。

壹、來稿需包括下列要項

一、首頁

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

二、第二頁

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

三、第三頁

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

四、參考文獻：請列出正文中所引用文獻之完整資料。

貳、正文格式

一、分節標題方式

(一) 中文標題以「壹、一、(一) 1. (1) a. (a)」為序。

(二) 英文標題以「I. A. (A) 1. (1) a. (a)」為序。

二、引語用例

(一) 直接引語，用冒號(：)時

【格式】中文加單引號「」，英文加雙引號“ ”

(二) 直接引語，不用冒號(：)時

【格式】中文用單引號「」，英文用雙引號“ ”

(三) 直接引語，但另起一段

【格式】不用引號，字體改為標楷體，左右縮排

(四) 引語中復有引語，或特殊引用時

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

三、附加原文專有名詞用例

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

(一) 一般用語

【格式】括弧、小寫、正體

(二) 專有名詞

【格式】括弧、首字大寫、正體

四、註釋用例

(一) 文中註明出處的註釋

【格式】(作者，年代：頁數)

【範例】(陳敦源，2009：121)

(蔡秀涓、施能傑，1996：40)

(Hunter, 1947: 96-97)

(Boland & Fowler, 2000: 431-435)

(二) 文中已有作者姓名時

【格式】作者（年代：頁數）

【範例】陳敦源（2009：121）

蔡秀涓與施能傑（1996：40）

Hunter（1947: 96-97）

Boland and Fowler（2000: 431-435）

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

(四) 若有必要以附註說明行文涵義時，請用腳註。

【格式】於標點符號後，以插入註腳方式自動產生於右上角。

五、圖表用例

(一) 圖號碼與名稱應置於圖下方，表號碼與名稱應置於表上方。

(二) 標題之說明需清楚，所使用之文字、數字須與文中引用之敘述一致。

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

(四) 若引用他人之圖表需註明清楚資料來源，方式同內文註釋。

(五) 圖的寫法

【格式】圖編號 標題

(六) 表的寫法

【格式】表編號 標題

六、數字用例

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

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

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

【範例】星期二；幾十萬分之一；三百多人。

七、引用書名、刊名及篇名用例

(一) 書名

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

(二) 刊名

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

(三) 篇名

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

參、參考文獻用例

一、專書

【格式】作者（年代）。書名（版別）。出版地點：出版商。

【範例】江明修（2009）。公民社會：理論與實踐。臺北：智勝。

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

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

二、期刊論文

【格式】作者（年代）。文章名稱。期刊名稱，卷（期），頁別。

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

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

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

三、專書論文

【格式】作者（年代）。篇名。載於編者（編），書名（頁碼）。地點：出版商。

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

四、研討會論文

【格式】作者（年代）。論文名稱。研討會名稱（月日），舉行地點。

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

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

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

五、研究計畫

【格式（未出版）】作者（年代）。報告名稱。考試院專題研究成果報告，未出版。

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

六、學位論文

【格式】作者（年代）。論文名稱。○○大學○○研究所碩士（或博士論文），未出版，大學地點。

七、譯著

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

八、報紙

原則上，報紙不列入參考文獻（除非有確實作者姓名），放在正文敘述即可。

【格式】記者或作者（年月日）。文章名稱。報紙名稱，版別。

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

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

九、網路等電子化資料

【格式】作者（發表年）。篇名，****年**月**日，取自：網址 xxx。

【格式】Author, B. C. (Year). Title of work. Retrieved month day, year, 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 month day, year, 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