

# 文官制度季刊

## *Journal of Civil Service*

第十一卷第二期・中華民國一〇八年四月 Vol.11, No.2 Apr. 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 4 月 30 日

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

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

戶名：文官制度季刊社

網址：<http://www.exam.gov.tw>

GPN：2009800389 ISSN:2073-9214

版權所有，非經同意不得轉載  
本刊所載言論不代表任何機關



# 文官制度季刊

## 目次

中華民國一〇八年四月 第十一卷第二期（原考銓季刊）

---

主編的話	陳金貴 / I
特邀專論——政策設計析論：長期照顧政策為例	郭昱瑩 / 1
潛在文官人才養成的第一哩路：大學多元入學方式的效度分析	
..... 李仲彬、胡龍騰、陳志瑋、黃婉玲 / 27	27
原住民族自治的善治課題：課責的挑戰	黃之棟、許立一 / 65
新加坡臺籍輔助警察案例之研究	黃俊樹、李宗勳 / 95
書評——Dvora Yanow「詮釋性的政策分析」	魯炳炎 / 121
《文官制度》季刊稿約	/ 129
《文官制度》季刊投稿須知	/ 131
《文官制度》季刊論文審查作業規定	/ 133
《文官制度》季刊論文撰寫體例	/ 135



# *Journal of Civil Service*

Vol.11, No.2

Apr. 2019

## **CONTENTS**

---

Editor's Note .....	Chin-Kuei Chen	I
Invited Essay—Policy Design: A Case Study of Long-Term Care Policy .....	Yu-Ying Kuo	1
The First Stage for Cultivating Future Civil Servants: An Analysis of the Validity of the College Multiple Entrance Program .....	Chung-Pin Lee, Lung-Teng Hu, Chih-Wei Chen, Wan-Ling Huang	27
Achieving Good Governance for Indigenous Self-government: Some Challenges in Taiwan .....	Chih-Tung Huang, Li-Yi Hsu	65
Singapore Auxiliary Police Recruitment: The Case of Taiwan Recruits .....	Jun-Shu Huang, Tzung-Shiun Li	95
Book Review—How Does a Policy Mean? Interpreting Policy and Organizational Actions.....	Bing-Yan Lu	121

---



## 主編的話

傳統上，公共行政是以政府組織和制度的運作管理為主要領域，不論是學術界或是實務界均以此範圍來考量，國內外大學的公共行政系所開設的課程，以及行政學教科書內容亦是脫不了行政原理、組織管理、府際管理、人事行政、財務管理、資訊管理、公共政策，行政倫理等主題，都是以政府的運作為主軸。這些傳統的公共行政架構在官僚體制的操作下，政府的表現已逐漸無法滿足人民的需求，但政府推動行政改革或政府再造，也以政府體制為主要的改革對象，在換湯不換藥的情況下，未能達到改革的預期效果。為呼應人民新的要求，政府必須有突破性的創新作為，打破侷限在圍繞政府為主體的施政方式，採取以公民為中心的便民及利民作為，使公共政策的訂定，更能聽取及接納民意，於是提出公民參與、參與式預算、協商式民主、i-Voting 等途徑；同時更釋出公共權威體獨大的權力，讓民間共同參與公共服務和行政作為，採行公私夥伴（協力）關係、民營化，契約外包，非營利組織的運用、志工運用等方式，使得政府能夠與許多不同性質的組織形成網絡關係，這種網絡關係稱為公共治理。前述皆是突破公共行政原有領域的行政作為。

當傳統的公共行政運作概念，已無法滿足政府施政的需求時，新的政策工具或行政運作形態就會被引進政府的施政作為，尤其是面對民粹主義高漲之際，公民對政府施政的關切和參與，更不斷的迫使政府要有所改變。因此公共行政領域已不能自限於體制內的深入研究，而要考慮將公民為中心的相關運作方式，視為與政府體制相對等的研究及教育領域，亦即在未來公共行政領域的主體中，可包含政府和公民兩部分，這種以公民為主體的新興領域，需要一個足以成為能夠提供研究和教育的範圍，並能以一種傘狀式的名詞，來涵蓋以公民為中心所發展出來的施政方式，這名詞可以「公民社會」來相應，原本公民社會是一種探討政府和人民在哲學上相關角色，但在時空的轉變下，近年來已從哲學概念進化到可以運作的公共領域，內中可以經由組織、個人和制度的運作，來達到追求社會和諧的目的，因此藉由公民社會的概念，可以協助學術界及實務界擴大瞭解公民的實際情況，從而推動各種的公共政策和行政作為，不僅可配合民意，也可達到政府所企求的施政目的。這種政

府與公民社會兩部門的建立，不僅提供大學公共行政相關系所開設課程及分配比例的分類考量，也作為政府開設公務人員訓練課程配當的參考。這種增設公民社會課程的構想，建議成為公共行政領域未來發展的討論主題。

本期特邀專論的主題為政策設計的研究，並以長期照顧政策進行個案的探討。當政府面對多樣的公共問題，且多元利益團體又表達不同訴求與價值，使得政策執行日益複雜。因而政策要有效落實，需要合宜的政策設計。政策設計包含成果、標的團體、執行機構、法令 4 項要素，以及工具、規則及假設三者間所構成的連結，經由行政機關制定法令，透過政策工具對標的團體的傳達，進而產生影響，改變其政策認知或行為，而順服政策，以達到政策成果。本文以長期照顧政策為例，論述長期照顧政策的政策設計，顯示標的團體在公共政策的重要角色，展現政策設計與政策執行的緊密關聯性。

本刊本期共刊出 3 篇論文，第一篇論文係從大學多元入學方式，探討潛在文官人才的養成。影響政府文官的品質有 3 個關鍵時間點，包含進入公務人員體系前的學校教育、文官考選制度的信效度、以及進入文官基礎訓練與在職訓練的成效。因此如能在前端的學校教育，找到潛在文官人才進行教育，是後端文官體系發展的基礎。本文是以國家文官體系中的行政類科為例，選取臺北大學公共行政暨政策學系與淡江大學公共行政學系 2017 學年度入學之大一新生進行問卷調查，試圖了解透過「非考試分發管道」入學生，是否比透過「考試分發管道」入學的學生，來得更具公共行政領域所需之先備特質。研究發現，兩個學校中都有一個學校的申請或繁星管道入學的學生，相較於指考分發者，具有較高的領域認同度，本文認為，多元入學制度對於潛在文官人才教育的適性篩選是有幫助的。

第二篇論文探討原住民族自治的善治課題，政府向原住民族道歉後，加速我國原住民族的自治進程。然而自治之後如何才能有效達到善治的目標，論者對此鮮少論及，本文嘗試從公共行政的角度，來分析原住民族自治與課責間的關係。本文指出自治與善治並非兩個對立的命題，而是一種「防範機制」。而課責在原住民族自治中應分為「一般性政府課責」與「原住民族課責」等兩個不同的向度，前者與其他行政機關的課責一樣；後者處理時應具備一定的原住民文化敏感度，才能符合各族獨特的文化與需求。

第三篇論文探討新加坡輔助警察制度，新加坡因警力缺乏，將部分警察公權力委外，建立公私協力警力，並運用臺籍輔助警察作為國境線上與重要據點的安全維



護人力，運用第三造警力協助正式員警維安。在輔助警察的薪資誘因下，擔任輔助警察成為我國國民未來移民新加坡的另一種管道。本文運用深度訪談法訪談擔任輔助警察之我國國民與新加坡輔助警察公司管理幹部，以深入了解新加坡輔助警察制度，並對臺籍輔助警察案例進行分析。本文建議我國未來可建立輔助警察相關法規與制度，將警察部分勤、業務委外化，亦可運用居留外僑成為輔助警察，並與新加坡輔助警察公司及人力仲介公司協商，以避免國民遭到過長之輔助警察工時剝削。

本期書評〈Dvora Yanow「詮釋性的政策分析」〉的專書書名是《政策的意義是如何？政策與組織行動的詮釋》，作者是 Dvora Yanow，為了反思 1970 年代以來，政策分析已經逐漸被窄化成為實證和理性主義取向的科技官僚之專業，因此 Yanow 的專書，透過「以色列社區中心股份有限公司」之個案，探討政策執行和組織行動。該書以色列於 1948 年建國後，「社區中心」創建之後的內在認同與外在形象，如何協助來自全球的新移民融入以色列當地的社會。這本專書提出的問題是：政策的意義是「如何」，而非是「什麼」。而系列性的 3 個問題則包括：「吾人所賦予公共政策意義的不同方法是什麼」；「政策如何傳達它們的意義」；以及「政策所訴說的對象是誰」。這本書的結論認為政策執行是「社會建構的現實」，是「經由詮釋所定義的一個過程」。書評者沒有評述 Yanow 的著作觀點，但認為 Yanow 無論是對學術研究的堅持，或是在結合歐美學界研究社群之努力，都值得做為國內學界人士的學習榜樣。政策科學的研究視野在 1990 年以來，從理論概念的探討，轉而重視對於政策實務界所帶來的啟發，則是值得國內政策學界應注意的發展趨向。

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



## 政策設計析論：長期照顧政策為例

郭昱瑩\*

### 《摘要》

政治民主化、經濟自由化、社會多元化，政府面對各式各樣的公共問題，多元利益團體表達不同訴求與價值，政策執行日益複雜。為使政策有效落實，政策設計有其重要性，政策設計包含成果、標的團體、執行機構、法令 4 項要素，以及工具、規則及假設三者間所構成的連結【 $PD = E(O, T, A, S) + L(t, r, a)$ 】，簡言之，政策設計主要由行政機關制定法令，透過政策工具、規則與對標的團體的傳達，進而對標的團體產生影響，改變政策認知或行為，順服政策，以獲取政策成果。本文以長期照顧政策為例，論述長期照顧政策的政策設計，凸顯標的團體於公共政策的舉足輕重地位，也展現政策設計與政策執行牢不可破的關聯性。

[關鍵詞]：政策設計、長期照顧政策、政策執行、標的團體

---

投稿日期：108 年 4 月 15 日。

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

## 壹、政策設計與政策執行

隨著政治民主化、經濟自由化、社會多元化，各式各樣的公共問題紛至沓來，政府機關政策執行日益複雜。政策執行包含多元行動者，除了政府部門、利益團體或非營利組織都可能是政策執行過程中的多元參與者，而且政策執行往往是跨越中央與地方政府的，幾乎所有的政策執行都需要中央與地方政府之緊密配合才得以執行，隨著地方政府要求自主權提高，政策執行在府際關係網絡上運作，也凸顯中央與地方集權與分權拿捏的重要性。

Pressman 與 Wildavsky (1973) 認為：執行乃是目標設定後與為達成目標所採取行動間的互動。吳定 (2009, 2013) 說明政策執行乃是政策方案在經過合法化之後，擬定施行細則，確定專責機構，配置必要資源，以適當的管理方式，採取必要的對應行動，使政策方案付諸實施，已達成預定目標或目的之所有相關活動的動態過程。同時，政策執行是採取必要的對應行動，包括實際去執行各項活動與促使執行人員及標的人口順服政策的獎勵措施等。政策執行是政策目標落實的具體方式，成功的政策執行不但可以實現政策規劃時所預設的目標，並能進一步提高人民對於政府的信賴感；反之，失敗的政策執行，不但無法達成政策目標，更有可能造成公眾資源的浪費，並失去政府的公信力，因此，政策執行是公共政策過程相當重要的環節 (李允傑、丘昌泰，2009；徐仁輝、郭昱瑩，2014)。

近年政策設計對標的團體的重視，成為政策執行重要研究課題 (丘昌泰，2013)，追本溯源，政策設計理論為 Schneider 與 Ingram (1991, 1993, 1997, 2005) 兩位學者致力推廣，立基於社會建構 (social construction) 概念，他們強調公共政策標的人口的重要性。所謂標的人口是指公共政策推動所期待改變行為之個人、團體或組織 (蕭元哲，2008)。標的人口依「社會建構之正面 (值得) 或負面 (不值得)」及「政治權力的強或弱」構面，區分為 4 種不同類型，如表 1，包括「優勢者」、「競爭者」、「依賴者」及「偏差者」。

表 1 標的團體分類

		社會建構	
		正面	負面
政治權力	強	優勢者 (advantaged)	競爭者 (contenders)
	弱	依賴者 (dependents)	偏差者 (deviants)

資料來源：Schneider & Ingram (1993: 336)。

根據此分類，政府有很強的動機通過法律與制定政策支持被視為正且有權力的標的團體。當優勢團體擁有太多福祉，至社會建構開始從「值得與待遇賦予」移至「得到比他們應拿的還多」、「貪婪」或「浪費」，他們可能會在公眾心目中被認為是競爭者（有權勢但不值得尊敬），而標的團體之負面建構會戕害民主，扼殺邊緣團體有效政治參與機會。系統性與實證性檢驗政策設計，可清楚建構標的團體，以採取適當公共政策（蕭元哲，2008）。

林水波（1993a，1993b）認為政策設計與執行過程中需清楚界定政策問題系絡，同時關切組織文化對其影響；李宗祐、陳正國、陳正隆與饒兆興（1994）討論標的團體為政策設計關切重點，由社會建構觀點剖析標的團體對政策執行成果的影響，政策設計概念也用於政府部門陞遷、政府薪資績效化，以及績效獎金制度的討論（施能傑，2006；劉坤億，2005；蔡秀涓、施能傑，1996），員工薪資可以協助組織達成增進甄補人力和留置人力之競爭力、激勵人力和維持勞動績效效率的策略目標，應該掌握不同的薪資政策工具，讓薪資管理措施更趨彈性化。張筵儀、王俊元與吳政峰（2011）認為毒品危害防制政策之政策設計，需明確掌握標的團體，建構家庭、學校、社區、職場綿密的預防網絡，可有效降低施用毒品的新生人口。Howlett（2011）討論政策設計的原則與工具，認為政策設計良窳攸關政策執行工具的選擇，面對全球化之網絡治理社會，為解決日益複雜的問題，組織執行工具（organizational implementation tools）、權威管制型執行工具（authoritative implementation tools）、財務誘因型執行工具（financial implementation tools）與資訊告知型執行工具（information-based implementation tools）之個別或混合使用，可提高標的團體接受程度，發揮政策設計或再設計的效果。

Schneider 與 Ingram（1997）認為政策設計一方面代表政策形成的過程，一方面代表政策期望達成目的之邏輯設計，多元民主社會，公共政策與民眾不可切割，

目標導向的政策科學與理性自利的公共選擇需要慎重的政策設計妥為調和，多元主義（pluralism）、政策科學（policy science）、公共選擇（public choice）與批判理論（critical theory）對民主政策科學提供部分關注，民主政策設計需傾聽（listening to）、教育（educating），並涵納（involving）標的團體的意見，由社會建構觀點界定標的團體，對於有利與不利標的團體的意見同等關注，以求平衡並公正解決公眾問題。為了解決問題，深思熟慮比較政策方案，必須以標的團體之需求為基本的結構邏輯，表達如下（丘昌泰，2013；Schneider & Ingram, 1997）：

$$PD = E(O, T, A, S) + L(t, r, a)$$

PD: Policy Design, 政策設計

E: Element, 要素

O: Outcome, 成果

T: Target groups, 標的團體

A: Agency, 執行機構

S: Statue, 法令

L: Linkages, 連結

t: tools, 工具

r: regulation, 規則

a: assumption, 假設

簡言之，政策設計主要由行政機關（A）制定法令（S），透過政策工具、規則與相關基本假設的傳達（t, r, a），進而對標的團體（T）產生影響，以獲致政策成果（O）。

## 貳、我國長期照顧政策

由於醫療科技的進步及育齡婦女總生育率持續下降，我國人口結構少子女化、高齡化情形日益嚴重，人口老化情況日益嚴峻，失能人口數不斷向上攀升，照顧失能者龐大的經濟與心理負擔，使家庭負荷沉重，從而衍生出諸多問題。聯合國將 65 歲以上人口占總人口比率達 7%、14%、20%，分別稱之為高齡化社會、高齡社會及超高齡社會。我國在 1993 年已進入高齡化社會，據國家發展委員會的推估，以中

推估值而言，2018 年我國將邁入高齡社會，2026 年將達超高齡社會（如圖 1）。

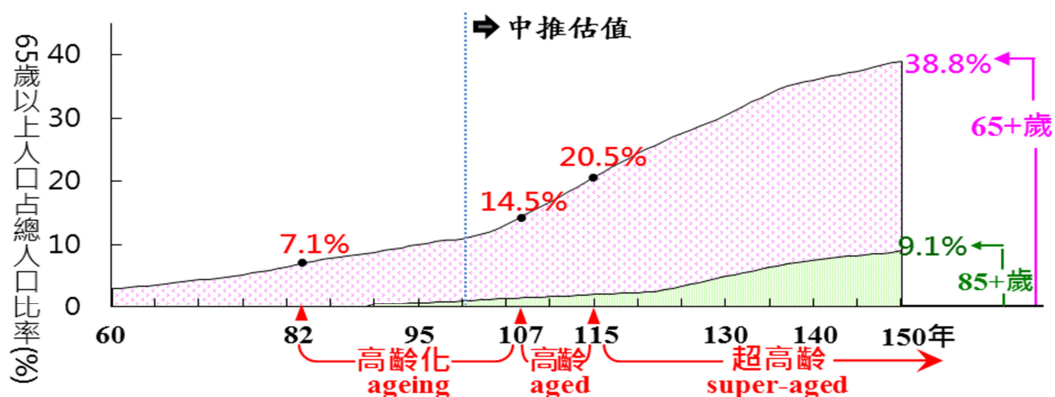


圖 1 我國人口高齡化時程推估

資料來源：國家發展委員會（2016：10）。

我國邁入高齡化社會後，人口老化速度極快，且老化速度高於世界其他國家，如表 2 所示，我國從高齡社會轉入超高齡社會估計僅需 8 年，挪威估計大約 59 年，英國大約 51 年，美國大約 15 年，德國、日本則已邁入超高齡社會，其德國高齡社會轉入超高齡社會歷經 36 年，日本歷經 11 年，我國、韓國、新加坡類似，由高齡化轉變為超高齡社會速度相較歐美國家快。

表 2 主要國家高齡化轉變速度

國別	65 歲以上人口所占比率到達年度 (年)			轉變所需時間 (年)	
	高齡化社會 (7%)	高齡社會 (14%)	超高齡社會 (20%)	7%→14%	14%→20%
中華民國	1993	2018*	2026*	25*	8*
日本	1970	1994	2005	24	11
韓國	1999	2018*	2026*	19*	8*
新加坡	1999	2019*	2026*	20*	7*
香港	1984	2013	2023*	29	10*
美國	1942	2013	2028*	71	15*
加拿大	1945	2010	2024*	65	14*
英國	1929	1976	2027*	47	51*
德國	1932	1972	2008	40	36

國別	65歲以上人口所占比率到達年度(年)			轉變所需時間(年)	
	高齡化社會 (7%)	高齡社會 (14%)	超高齡社會 (20%)	7%→14%	14%→20%
法國	1864	1991	2020*	127	29*
挪威	1885	1977	2036*	92	59*
瑞典	1887	1972	2017*	85	45*
荷蘭	1940	2005	2021*	65	16*
瑞士	1931	1985	2025*	54	40*
奧地利	1929	1970	2023*	41	53*
義大利	1927	1988	2007	61	19
西班牙	1947	1992	2021*	45	29*
澳洲	1939	2011	2034*	72	22*

說明：1. \*表示為各國中推估結果，其他無\*表示為實際值。

2. 香港為特別行政區。

資料來源：國家發展委員會（2016：71）。

隨著經濟發展及婦女勞動參與率提高，我國育齡婦女的生育率下降，從 1951 年高峰的 7.04 人，至 2015 年已降至 1.17 人，如圖 2 所示，15-64 歲的青壯年人口在 2015 年達到最高點，約 1,729 萬人，65 歲以上老年人口 311 萬人，0-14 歲的幼年人口 314 萬人，65 歲以上老年人口之後快速增加，出生率下降，高齡化速度提高。

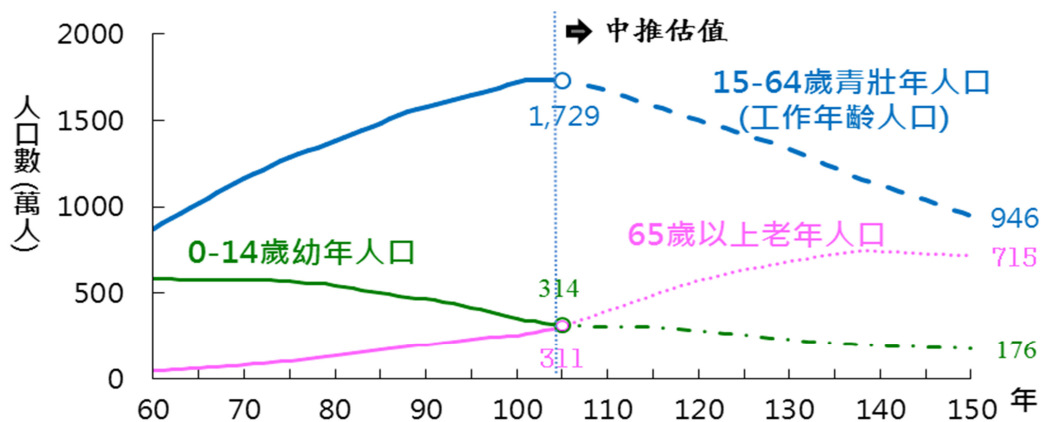


圖 2 人口結構變動推估情形

資料來源：國家發展委員會（2016：6）。



關注人口結構轉變可能產生的衝擊，政府開始有系統地推動各種長期照顧（簡稱長照）措施，行政院於人口政策綱領揭示提供「平價、質優、多元、近便」的托育、托老環境，強化高齡者預防保健知能與服務，提升高齡者生活調適能力，保障高齡者尊嚴自主與身心健康，建構多元連續社會支持體系，健全長照服務制度，強化家庭照顧能量，維護照顧者與被照顧者生活品質等，為建構社會安全網的重要政策，顯見長照制度是我國當前人口及社會福利政策的推動重點之一。

依據長期照顧服務法第 3 條的規定，長期照顧係指身心失能持續已達或預期達六個月以上者，依其個人或其照顧者之需要，所提供之生活支持、協助、社會參與、照顧及相關之醫護服務。通常服務內容是為了補償在執行日常生活活動上的限制（如洗澡、如廁等），或工具性的日常生活活動上的限制（如購物、走路等）。長照服務可保障失能者生存的權利及生命的尊嚴，確為實現社會正義的重要政策。根據衛生福利部《長期照顧保險規劃報告》（衛生福利部社會保險司，2016），我國 2016 年的失能人口約為 78 萬人，<sup>1</sup> 約占全國總人口數 3.45%（失能率），其中老人失能人數約 50 萬人，約為失能人口之 64%，至 2060 年，失能人數約為 193 萬人，失能率約 10.54%，其中老人失能人數約 176 萬人，將占總失能人數 91%，人口高齡化的結果將使失能人數隨之增加，需要長照的人口也將隨之增加。

衛生福利部規劃長照 10 年計畫 2.0（簡稱長照 2.0）時，推估 2017 至 2026 年長照需求人數，2017 年長照總需求人數為 577,457 人，其中 65 歲以上老人為 416,473 人，約 72.12%，至 2025 年長照總需求人數為 749,595 人，其中，65 歲以上老人為 600,082 人，如圖 3，長照需求逐年增加。

---

<sup>1</sup> 失能定義：(1)日常活動功能（Activities of Daily Living, ADLs）分數<70 分；(2) ADLs 分數>70 分，且 8 項工具性日常活動功能（Instrumental Activities of Daily Living, IADLs）中 5 項以上無法執行；(3) ADLs 分數>70 分，SPMSQ 答錯 6 題以上。5 至 14 歲兒童因年紀小，IADL 及認知功能不列入失能。

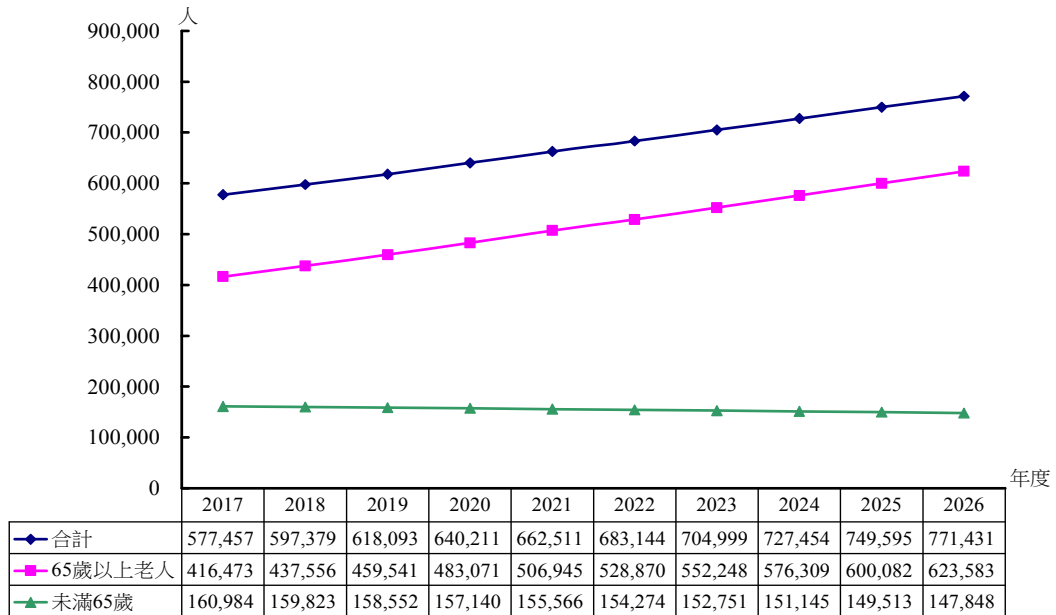


圖 3 臺灣長照需要人數趨勢

註：65 歲以上老人失能率以 12.7% 代入，65 歲以下失能率以 0.795% 代入。

資料來源：依據衛生福利部（2016：11）資料繪製。

回顧長照政策發展歷程，1980 年通過老人福利法，規範老人機構式照顧服務，且地方政府已陸續推動居家老人服務。由於失能者家庭照顧負荷沉重，政府於 1992 年修正就業服務法，允許外籍勞工來臺擔任家庭照顧者作為因應對策。1997 年，為解決未立案小型養護機構的管理問題，政府修正老人福利法，允許其在特定條件下可辦理法人登記（林萬億，2012）。1998 年 11 月召開行政院社會福利推動委員會，依會議建議意見，於 2000 年核定「長期照顧體系先導計畫」，本「在地老化」之精神，以發展社區式長期照顧體系為目標，規劃我國長照體系之建構策略。2003 年底計畫執行完畢，其經驗成為我國後續長照體系建構之重要參考。1998 年另辦理提出「老人長期照顧三年計畫」，將使用率低的醫院轉營護理之家、部分安養機構床位轉為養護床位、衛生所兼營日間照顧或居家護理業務等，以充實長期照顧設施，為我國服務網絡建構催生。2006 年 7 月行政院將建構長照政策納入「大溫暖社會福利套案」之旗艦計畫，並整合以往辦理之各項專案及計畫，提出「我國長期照顧十年計畫」，10 年內挹注 817.36 億元經費，期建構一個符合多元化、社區

化（普及化）、優質化、可負擔及兼顧性別、城鄉、族群、文化、職業、經濟、健康條件差異之長照制度（衛生福利部，2019）。

2008 年總統選舉，推動長期照顧保險立法，2009 年行政院宣布提前於 2010 年開辦長照保險，並由經建會開始著手規劃，然因部分社福團體及學者專家認為，在長照體系尚未建構成熟前，不宜貿然實施長照保險，長照保險暫緩開辦，但長照政策的執行並未停下腳步。此一時期的長照政策，如圖 4 所示，約以下列三階段推動（衛生福利部，2019）：

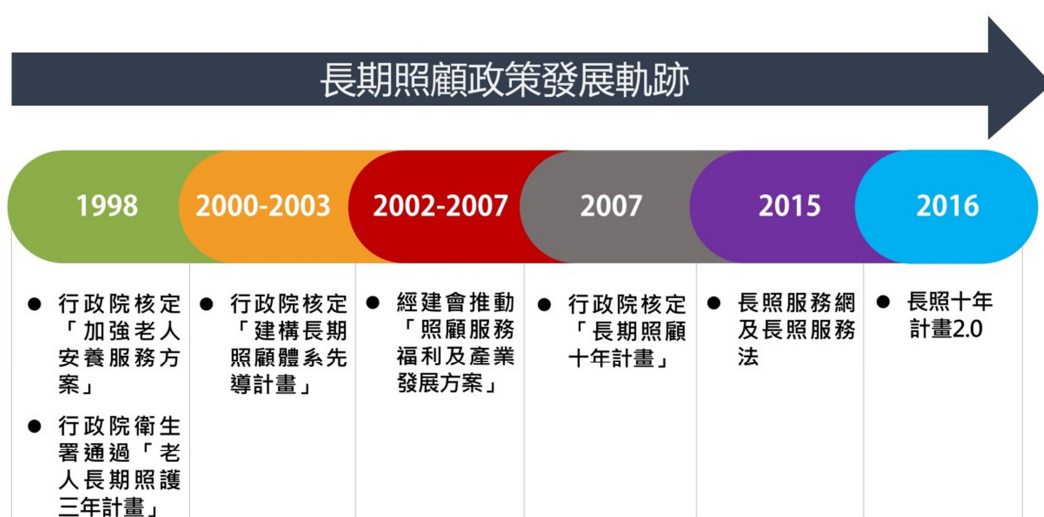


圖 4 長期照顧政策發展

資料來源：長期照顧的整體政策藍圖（衛生福利部，2019）（長照政策專區>政策總覽）。

長照 10 年計畫執行的結果，照顧範圍涵蓋 35.5% 失能老人，涵蓋率較 2008 年的 2.3%，提高 15.4 倍（李玉春，2016）。為健全長照體系，促進長照資源多元化、普及化，衛生福利部盤點長照資源，並依服務需求，劃分全國長照服務網絡為大（22）、中（63）、小（368）區域，研訂各類區域應發展之資源類型與目標，執行長照服務網計畫，優先發展社區及在地化資源。目前各縣市及部分原無長照資源的偏鄉，已有長照資源進入，失智日照或失智專區亦多有建立，居家服務資源也普及各鄉鎮目前持續朝多元、普及目標前進，期保障受照顧者權益。2015 年 6 月完成長期照顧服務法立法，自 2017 年 6 月施行，該法內容包括長照服務內容、長照財源、人員及機構管理、受照護者權益保障事宜及服務發展獎勵措施等 5 大面向，

並明定政府設置長期照顧服務發展基金，基金額度至少 120 億元，於 5 年內撥足，透過該基金獎勵發展長照資源。

2015 年長期照顧服務法完成立法後，政府整合長照 10 年計畫及長期照顧服務網計畫為「長期照顧服務量能提升計畫」，期持續提供民眾既有長照服務，專注投入長照人力充實與培訓，建立連續照顧體系並強化長照管理機制、適度發展長照服務產業、長照資訊系統整合與強化，更運用長照基金布建偏遠地區長照資源、開辦相關專業訓練並充實人力資源，以建構高齡者及家庭需求為核心之長照服務體系、整備開辦長照保險所需之相關資源、持續增進並兼顧我國長照服務之質與量，以確保未來開辦長照保險時民眾可得到質優量足的長照服務。

以保險制推動長照，主要係考量社會保險制度具有風險分擔、自助互助精神，能提供有長照需要國民之照顧服務，且其給付方式較具公平性及效率性，可避免社會資源浪費，行政院於 2015 年 6 月 4 日通過長期照顧保險法草案，送立法院審議，以強化長照服務量能建構完善的高齡化社會長照制度，藉社會自助互助的力量，分擔長期照顧財務風險，進一步帶動長照服務資源發展，提高可近性，維護與促進失能者獨立自主生活，完成我國建置長期照顧制度最後一哩路。

2016 年總統大選後，新政府執政，蔡總統於競選時提出將由政府主導，藉社會集體互助的力量，建立「平價、質優、普及」的長照體系之政見，並改以稅收支應長照財源，撤回已送立法院審議之長期照顧保險法草案，另提出長照 2.0 計畫，作為後續政策推動的依據。

長照 2.0 係依據高齡社會照顧政策中，有關「建構符合老人需求的健康照護體系」之實施策略，<sup>2</sup> 以長照 1.0 為基礎，規劃擴大服務對象，提升服務涵蓋率，結合以社區為基礎的健康照護團隊體系，向前端銜接預防保健；向後端轉銜在宅臨終安寧照顧，以發展「質優、平價、普及」之社區化長照服務體系，計畫總目標為（衛生福利部，2016：48）：

一、建立優質、平價、普及的長照服務體系，發揮社區主義精神，讓有長照需求的國民可以獲得基本服務，在自己熟悉的環境安心享受老年生活，減輕家庭

---

<sup>2</sup> 該策略包括：促進健康照護系統彼此之間較佳的銜接與整合、強化以病患為中心的整合性慢性病追蹤制度、強化疾病與失能風險之預防、提升老人取得與運用健康資訊的能力暨與專業人士溝通其需求的技巧。

照顧負擔。

- 二、實現在地老化，提供從支持家庭、居家、社區到機構式照顧的多元連續服務，普及照顧服務體系，建立照顧型社區，期能提升具長照需求者與照顧者之生活品質。
- 三、延伸前端初級預防功能，預防保健、活力老化、減緩失能，促進長者健康福祉，提升老人生活品質。
- 四、向後端提供多目標社區式支持服務，銜接在宅臨終安寧照顧，減輕家屬照顧壓力，減少長照負擔。

長照十年、長照服務網及長照量能服務計畫執行迄今，我國長照網基礎服務項目，已涵蓋居家服務、日間照顧、失智症日間照顧、家庭托顧、老人營養餐飲、交通接送、輔具購買租借及居家無障礙環境改善、長照機構、居家護理、社區及居家復健、喘息服務等，並發展千餘個由志工營運及服務的社區老人關懷據點，同時布建各鄉鎮的日間照顧服務中心等社區服務資源（李玉春，2016；長澤茂，2016；馮燕、陳玉澤，2016）。依前述長照 2.0 總目標，具體實施策略包含（衛生福利部，2016：49-50）：

- 一、建立以服務使用者為中心的服務體系：整合衛生、社福及退輔等部門，發展以服務使用者為中心的服務體系。
- 二、培訓以社區為基礎的小規模多機能整合型服務中心：以在地化、社區化原則，提供整合性照顧服務，降低服務使用障礙，提供在地老化的社區整體老人、身心障礙者的綜合照顧服務。
- 三、鼓勵資源發展因地制宜與創新化，縮小城鄉差距，凸顯地方特色：透過專案新型計畫鼓勵資源豐沛區發展整合式服務模式，鼓勵資源不足地區發展在地長期照顧服務資源，維繫原住民族文化與地理特色。
- 四、培植以社區為基礎的健康照護團隊：向前延伸預防失能、向後銜接在宅臨終安寧照顧，以期壓縮失能期間，減少長期照顧年數。
- 五、健全縣市照顧管理中心組織定位與職權：補足照顧管理督導與專員員額，降低照顧管理專員服務對象量，進行照顧管理專員職務分析，以建立照顧管理專員訓練與督導體系。
- 六、提高服務補助效能與彈性：研議鬆綁服務提供之限制、擴大服務範圍及增加

新型服務樣式，以滿足失能老人與身心障礙者多樣性的長期照顧需求。

七、開創照顧服務人力資源職涯發展策略：透過多元招募管道、提高勞動薪資與升遷管道，將年輕世代、新移民女性、中高齡勞動人口納入，落實年輕化與多元化目標。

八、強化照顧管理資料庫系統：分析與掌握全國各區域長期照顧需求與服務供需落差，與地方政府共享，作為研擬資源發展與普及之依據。

九、增強地方政府發展資源之能量：定期分析各縣市鄉鎮市區長期照顧服務需求、服務發展與使用狀況，透過資源發展縮短長期照顧需求與服務落差。

十、建立中央政府總量管理與研發系統：落實行政院跨部會長期照顧推動小組之權責，整合現有相關研究中心，發揮總量管理與研發功能。

根據具體實施策略，擴大長照 1.0 既有 8 項服務項目及彈性，長照 2.0 同時提出創新及整合與延伸服務項目，總計 16 項，詳如表 3（衛生福利部，2016）。

表 3 長照 1.0 及長照 2.0 服務項目表

長照 1.0	長照 2.0	
	彈性與擴大	實施策略
服務項目： 1. 照顧服務（居家服務、日間照顧及家庭托顧） 2. 交通接送 3. 餐飲服務 4. 輔具購買、租借及居家無障礙環境改善 5. 居家護理 6. 居家復健 7. 長期照顧機構服務 8. 喘息服務  服務對象： 1. 65 歲以上失能老人 2. 55 歲以上失能山地原住民 3. 50 歲以上失能身心障礙者 4. 65 歲以上僅 IADL 需協助之獨居老人	增加長照十年計畫 1.0 之服務彈性： 1. 照顧服務（居家服務、日間照顧及家庭托顧） 2. 交通接送 3. 餐飲服務 4. 輔具購買、租借及居家無障礙環境改善 5. 居家護理 6. 居家復健 7. 長期照顧機構服務 8. 喘息服務	(一) 提高服務量能，回應民眾需求 1. 照顧服務：調整支付制度及方式，增加服務內容與頻率之彈性。 2. 交通接送：參酌各縣市幅員差異，規劃分級補助機制；並考量原鄉與偏遠地區交通成本，加成補助。 3. 長照機構：提高低收入戶、中低收入戶之中度及重度失能老人機構安置費。再逐步採階梯式擴大提供非低收入戶、中低收入戶的相對經濟弱勢重度失能、失智老人機構安置費補助。 4. 喘息服務：(1)提高每日補助金額。(2)場域擴大至日間照顧中心以及各服務據點。(3)對象：照顧失能者的家庭。 (二) 精進照管機制，依民眾需求核定補助服務時數

創新及整合	
服務項目	實施策略
1. 成立社區整合型服務中心、複合型服務中心與巷弄長照站 2. 失智症照顧服務 3. 小規模多機能服務 4. 家庭照顧者支持服務據點 5. 社區預防性照顧	(一) 建構社區整體照顧服務體系：建立以社區為基礎發展連續多目標服務體系，分為 A、B、C 三級，由 A 級提供 B、C 級技術支援與整合服務，另一方面促使 B 級複合型服務中心與 C 級巷弄照顧站普遍設立，提供近便性照顧服務。 (二) 布建失智症團體家屋，提供服務多元選擇：提供失智症者家庭化及專業照顧服務。 (三) 因應偏遠地區長照需求，建置在地（部落）服務體系：辦理偏遠長照資源不足區之照管據點、輔導機制與管理平台，提供多元整合服務，並提供社區照顧創新模式，補助交通相關費用，縮短城鄉差距。 (四) 支持家庭照顧者，減輕民眾照顧負擔：建置家庭照顧者支持中心、服務據點及關懷專線，並提供技術指導。 (五) 強化社區預防性照顧服務：積極擴增社區照顧關懷據點、日間托老及各項健康促進活動。 (六) 重視身心障礙者提早老化需求，充實照顧服務量能：提供在地化社區日間服務，並增強住宿式機構老化照顧功能。
延伸	
服務項目	實施策略
1. 預防失能或延緩失能與失智之服務 2. 延伸至出院準備服務 3. 銜接在宅臨終安寧照護	(一) 強化失智症初級預防，普及充實社區照顧資源：積極辦理早期介入服務方案，優化失智症社區服務據點。 (二) 辦理預防失能及延緩失能惡化之服務：提供肌力強化運動、生活功能重建訓練、膳食營養、口腔保健、認知促進等服務。 (三) 銜接出院準備服務 (四) 銜接在宅臨終安寧照護

資料來源：衛生福利部（2016：69-70）；本研究整理。

## 參、長期照顧政策設計

我國著重在長照資源的布建，政府補助中、低收入者使用長照資源，推動長期照顧服務法，完備長照服務機構的設置及管理，原推動長照保險的財務支持，2016年改以稅收支應長照 2.0，希望建立質優、普及、平價的長照服務，仍為政策追求的目標。不可諱言，長照服務涉及福利分配，而福利如何分配則是社會正義的體現，政府若能規劃完整的長照系統，建構提供醫療照顧、機構照顧、社區照顧、居家照顧、喘息服務、居家護理等服務的長照網絡，除了可減少隱形照顧人力的照顧壓力，<sup>3</sup> 降低其離開職場的機率外，更可藉此將長照產業化，創造新型態的服務產業，提供就業機會，充分運用我國人力資本。

如前所述，政策設計包含成果、標的團體、執行機構、法令 4 項要素，以及工具、規則及假設三者間所構成的連結【 $PD = E(O, T, A, S) + L(t, r, a)$ 】。對照目前長照策略與服務項目各項，說明如下：

- 一、成果：包含預期成果與實際執行成果。長照 1.0 的實際成果呈現人力不足、機構不足、協調不足等問題，長照 2.0 的預期成果，即希望針對長照 1.0 不足之處加強並創新。
- 二、標的團體：受公共政策影響的個人或團體。長照 2.0 建立以服務使用者為中心的服務體系，擴大服務對象並調整服務：（1）65 歲以上老人，（2）55 歲以上山地原住民，（3）50 歲以上身心障礙者，（4）65 歲以上 IADLS 失能且獨居之老人，（5）50 歲以上失智症患者，（6）55-64 歲失能平地原住民，（7）49 歲以上失能身障者，（8）65 歲以上衰弱老人。有鑑於長照 1.0 使用率偏低，長照 2.0 為強化與標的團體的溝通，透過大眾傳播媒體，地方政府負責社區傳播，並成立社區小蜜蜂志工團進行口碑行銷，讓民眾了解並知道長照服務的內涵及據點，也設置全國單一長照專線（412-8080）提供諮詢，期達成長照服務體系「找的到」、「看的到」、「用的到」三到目標。
- 三、執行機構：執行政策方案的單位，長照 2.0 主管機構或廣義的執行機構為衛生福利部，而實際執行單位則包含社區為基礎的健康與長照團隊、縣市政府

---

<sup>3</sup> 隱形照顧人力，係指白天正常工作，晚上須照顧家中失能者之非專業照顧人力。



照顧管理中心、社區整合型服務中心（A 級）、複合型日間服務中心（B 級）與巷弄長照站（C 級）等。為有效提供長照優質服務，人力資源與培育相當重要，根據 2014 年衛生福利部長照資源盤點結果，該年照顧服務員人力計 26,214 人，如加計醫院 12,000 人，總計 38,214 人。其中，照顧服務員按長照 2.0 服務量能低推估，2017 年需求人數為 30,739 人，需補充 4,525 人。另外，在醫事及社工等專業人力部分，衛生福利部根據 2014 年長照資源盤點結果，以長照 2.0 服務量能推估，需充實之專業人力為護理人員 5,678 人，物理治療人員 883 人、職能治療人員 1,861 人及社工人員 648 人（如表 4）。而人力培養需勞動部、衛生福利部及教育部同時協力，如表 5。因應「一例一休」，提高居家照顧服務員薪資待遇，提升投入職場誘因為重要議題，配套措施部分，檢討照顧服務員訓練課程內容，研議長照與醫院訓練分流之可行性；擴大職業培訓人數與來源，納入新移民，並鼓勵中高齡及二度就業人口投入；推動與深化老人照顧相關科系與長照單位產學合作；發展照顧服務員職能基準，使學校課程設計符合實務工作所需等皆是讓執行者願意參與的考量。

表 4 長照 2.0 照顧服務、醫事及社工人力需求表

單位：人

項 目	2014 人力	長照 2.0 需求量	需充實人力
照顧服務員	26,942	需求持續增加	需持續補充 <sup>4</sup>
護理人員	10,826	16,504	5,678
社工人員	3,439	4,087	648
物理治療人員	1,987	2,870	883
職能治療人員	1,091	2,952	1,861

資料來源：衛生福利部（2016：38，42，65，106-107）；本研究整理。

<sup>4</sup> 若為低推估，長期照顧需求者 2017 年 65.9 萬人，2026 增加至 92.3 萬人；若為高推估，則長期照顧需求者 2017 年 73.8 萬人，2026 增加至 100.3 萬人（衛生福利部，2016：65）。

表 5 長照 2.0 照顧人力補充及培育分工

部會	工作項目
勞動部	照顧服務員培訓，新增用人單位自訓自用模式。
	辦理就業獎助措施，包括獎助從事機構住宿式服務之照顧服務員及提供照顧機構或居家服務單位僱用獎助。
	未來規劃運用就業安定基金，擴大勞工就業獎勵措施適用範圍。
衛生福利部	研議不同照顧場域所需專業知能與薪資待遇。
	適度提高居家照顧服務員薪資待遇，提升投入職場誘因。
	利用科技輔具及多元宣導管道，提升社會大眾對照顧服務員之認知與職業尊榮感。
教育部	鼓勵學校針對產學界開設長照相關課程。
	深化學生至長照機構學習。
	設置健康照顧產學合作中心。
	發展長照課程模組及建立長照發展職涯地圖。
	建置長照產學實習媒合平台。

資料來源：衛生福利部（2019）；本研究整理。

再者，長照 2.0 需結合中央政府、地方政府、民間團體及機構，跨域合作推動。中央政府統籌辦理整體政策規劃，規劃整體資源發展及穩定長照財源，地方政府負責政策推動與執行，建置長照資源及服務之監督與品質管理，民間團體機構則提供硬體設備（含公設民營）及長照專業服務。中央、地方與民間團體之合作夥伴關係如圖 5。

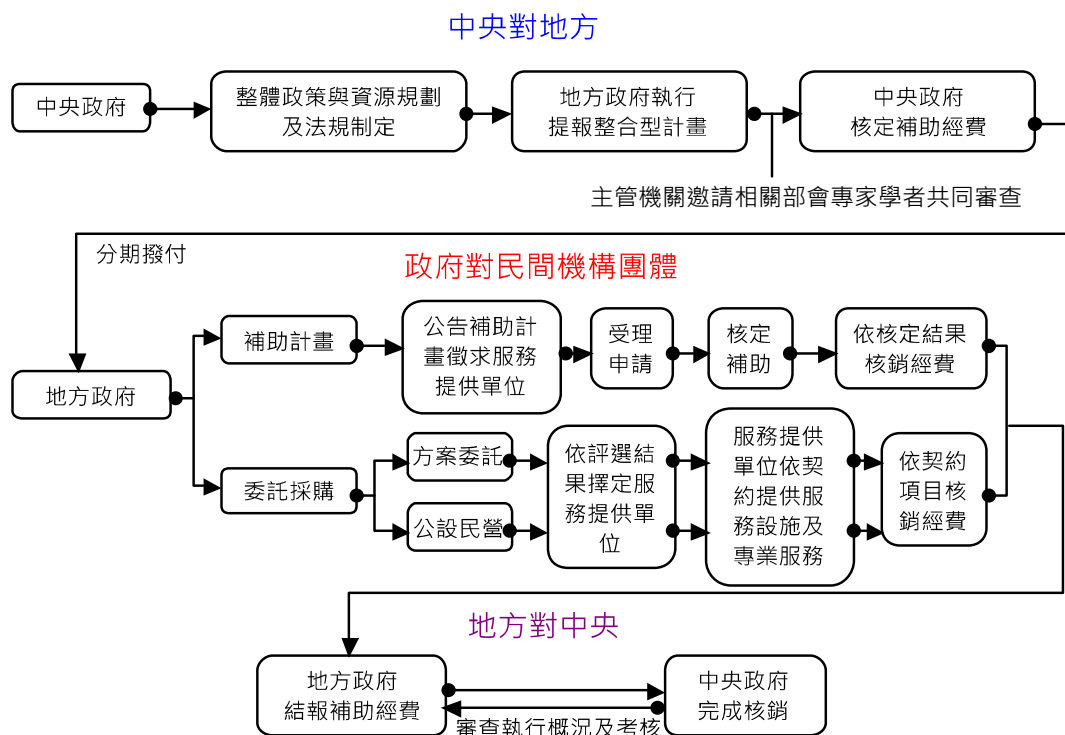


圖 5 長照 2.0 中央、地方及民間團體分工及經費核銷流程

資料來源：衛生福利部長照 2.0 專區（衛生福利部，2019）；本研究整理。

長照 2.0 係透過地方政府布建服務資源，運用中央政府核定補助之款項，補助或委託民間團體機構提供長照服務，此一服務模式乃沿襲長照 1.0，係本「中央統籌、地方運營」（Centre financing, Local operation）的模式來辦理，即中央統籌規劃長照政策與法制，並籌措所需財源，核撥經費予地方政府辦理補助中低收入戶長照費用、長照服務資源的布建、服務機構設立、需求評估、服務提供、特約及支付等。採用此一模式，主要係因長照服務要先申請，經評估後才能提供，且長照服務對象多設籍或居住當地，並因「失能」之故無法自行就醫，因此，由地方政府依其地理條件、居民特性等，本因地制宜原則，規劃及提供適當之長照服務。長照 2.0 由地方政府提出長照整合計畫，經中央主管機關會同相關部會及專家學者審查後，按計畫核定情形分期撥付予地方政府。未來倘籌措適足的長照財源，或可尊重地方自治權責，由地方自行運用該款項，規劃提供長照服務，讓地方政府可以有較大的彈性，提供因地制宜的長照服務，無須再經由計畫提報審核流程，簡化行政作業。

而地方政府為了擴大長照服務規模，提高效率、降低成本，地方政府間可能形成聯盟，共同使用同一資源，例如相鄰縣市共同組成評估小組或共同使用同一個長照機構提供住宅式照顧，促進跨域治理，由中央及地方政府協力（如表 6）。

表 6 中央及地方政府強化照管中心具體作法

權責單位	照管制度規劃及執行		照管人力強化措施		
中央政府	制度規劃	重新制定分站設置原則，將地理環境及人口密度等因素納入考量，並輔導縣市設置分站。	照管人力 留任	補足照管人力，調整薪資等級。	
		獎勵縣市照管中心納入正式組織編制。		調整職務內容，創造管理人員協助行政庶務性業務。	
	長照服務 模式改善	檢視長照服務流程，接軌出院準備服務，無縫評估。	照管人力 專業發展	設計專業訓練課程，將特殊疾病（如失智）需求納入課程內容。	
		檢討照管模式		規劃照管業務依專業分工，如失智症、精神障礙、身心障礙者之評估。	
	照顧需求 評估工具 研發	整合舊有評估量表，發展新型量表。		鼓勵聘用多元族群（如原住民、客家人、新住民）擔任照管人員	
		因應量表改變，設計新版行動載具。		照管人員納入國家公務人員高等考試社會工作或衛生技術職系。	
地方政府	照管制度 執行	依地方地理環境、人口密度等在地因素，設置分站。		照管人力 留任	聘用與管理照管人員，並依中央政策調整薪資等級。
		照管中心納入正式組織編制。			發展縣市利多留任措施。
	新型長照 服務模式 推動	配合中央政策，規劃及協調轄內長照資源，執行長照服務。	調整職務內容，照管人員回歸專業業務。		
		推動、試辦新制訂照顧管理模式及進行比較檢討。	派員參加中央辦理之專業訓練課程。		
	照顧需求 評估工具 使用	使用新型量表，並提出使用問題。	照管人力 專業發展	照管業務依專業分工。	
		使用新版行動載具，並推廣使用。		聘用多元族群擔任照管人員。 提報編制之照管人員需求數。	

資料來源：衛生福利部長照 2.0 專區（衛生福利部，2019）；本研究整理。

除中央與地方政府協力外，前述表 4 也提及長照 2.0 創新服務的特色在於以社區整合型服務中心（A 級）、複合型日間服務中心（B 級）及巷弄長照站（C 級）等服務中心為定點，由照管專員及社區健康照顧團隊提供個案管理或外展提供服務使用者預防保健、健康促進、照顧服務等多元服務，並指導家庭照顧者照顧技巧，滿足喘息需求，減輕照顧負擔。除定點服務外，並結合交通接送服務，提供小區域內定時巡迴接送，串連 ABC 服務，並可依照服務使用者及家庭照顧者需求，提供彈性服務時段。

### **A 級社區整合型服務中心 – 長照旗艦店**

- 一、場域：包括醫院／綜合醫院、小規模多機能／日照中心、護理之家／衛生所及偏鄉長照據點。
- 二、服務內容：**a.**由護理師、社工、照管專員及照顧服務員組成，或由醫師、護理師、物理治療師、職能治療師、營養師、社工及照顧服務員等人組成。**b.**優化初級預防功能，提供 B 級與 C 級督導與技術支援，結合區域醫療資源，轉銜在宅臨終安寧照顧。**c.**整合橫向服務資源，提供套裝式服務，滿足多元服務對象的需求。提供日間照顧、居家服務、社區及居家復建、居家護理、臨時住宿、交通接送、輔具服務、營養餐食服務等至少 5 項服務。並透過交通車小區域巡迴接送與隨車照服員，協助服務對象使用各項照顧資源。
- 三、設置原則：每一鄉鎮市區至少設置一處為原則，並依區域人口數酌增設置，規劃設置 469 處。

### **B 級複合型日間服務中心 – 長照專賣店**

- 一、場域：包括日照中心／日間托老據點、衛生所、物理治療所／職能治療所、診所／社區醫療群（醫師）。
- 二、服務內容：提供日間托老服務，亦提供預防或緩和失能服務、共餐服務、體適能、諮詢服務及輕度失能復健等至少 2 項服務。
- 三、設置原則：每國中學區設置一處，規劃設置 829 處。

### **C 級巷弄長照站**

- 一、場域：包括居家護理所／居家服務提供單位、社區照顧關懷據點／農漁會／

社區發展協會／村里辦公處／社會福利團體等、衛生所／樂智據點。

二、服務內容：提供短時數看顧衰弱或輕度失能者照顧服務或喘息服務（臨托服務）、共餐或送餐服務、社區預防保健、電話問安、體適能、自立支持服務等。

三、設置原則：每 3 個村里設置一處，規劃設置 2,529 處。

可見中央政府規劃照管中心服務內容，人力留任與專業發展方向，地方政府執行相關業務，結合社區整合型服務中心（A 級）、複合型日間服務中心（B 級）及巷弄長照站（C 級）等服務中心為定點，就長照 2.0「建立我國社區整體照顧模式，佈建綿密照顧網」來看，中央、地方與社區齊心協力佈建的綿密「照顧網」，正是政策網絡例證，以此發揮長照成效（陳亮恭，2017；馬立德、葉俊廷與劉以慧，2017）。

一、法令：政策方案有法令為依據。長照 2.0 規劃內容主要依據長期照顧服務法而設計，具體規定長照體系、長照人員之管理、長照機構之管理與接受長照服務者之權益保障相關內容。

二、工具：政策目標轉化為政策行動的工具或機制。長照 2.0 的政策工具主要為服務提供，包含長照 1.0 的照顧服務（包括居家服務、日間照顧及家庭托顧）、輔具及居家無障礙環境補助、老人營養餐飲服務、交通接送服務、長期照顧機構服務、居家護理、社區及居家復建、喘息等 8 項服務，以及失智症照顧服務、原民地區社區整合型服務、小規模多機能服務、家庭照顧者支持服務據點 4 項試辦服務。另有前述 ABC 整合服務與社區預防性照顧 2 項創新服務及出院準備服務與居家醫療 2 項延伸服務。

三、規則：政策制定者、執行者與標的團體所需遵守之規則。長期照顧服務法將自 106 年 6 月 3 日施行，相關授權子法之研訂已完成分工及進度規劃，包括一部法律（長照法人法）及 9 部子法（施行細則、長照機構評鑑、長照人員訓練認證繼續教育及登錄、長照服務資源發展獎助辦法、長照機構設立標準、長照服務機構設立許可及管理、長照服務機構改制、長照服務機構專案申請租用公有非公用不動產審查、外國人從事家庭看護工作補充訓練等）。

四、假設：政策因果關係的技術、行為與規範的（technical, behavioral, and normative）假設。意即衛生福利部運用何種技術、採取何種行為、運用何種

規範，才能使長照 2.0 政策發生效果。

長期照顧政策設計主要由衛生福利部整合中央與地方行政機關（A），制定長期照顧服務法（S），依照服務使用者及家庭照顧者等標的團體（T）的需求，藉由政策工具、施行細則與相關技術、行為、規範等連結（t, r, a），產生影響，以獲致政策成果（O）。

## 肆、結語

建立完善的長照系統，為因應人口高齡化、失能人口增加的重要政策，本文剖析長期照顧政策設計，具有重要意涵：

### 一、標的團體為考量之政策設計，滿足人民長期照顧需求

依據長期照顧服務法，具體規定長照體系、長照人員之管理、長照機構之管理與接受長照服務者之權益保障相關內容。針對長照 1.0 人力不足、機構不足、協調不足等問題規劃長照 2.0 的預期成果，明確定義長照 2.0 標的團體，透過社區為基礎的健康與長照團隊、縣市政府照顧管理中心、社區整合型服務中心（A 級）、複合型日間服務中心（B 級）與巷弄長照站（C 級）等協力執行，提供照顧服務（包括居家服務、日間照顧及家庭托顧）、輔具及居家無障礙環境補助、老人營養餐飲服務、交通接送服務、長期照顧機構服務、居家護理、社區及居家復建、喘息等服務，以及失智症照顧服務、原民地區社區整合型服務、小規模多機能服務、家庭照顧者支持服務據點 4 項試辦服務。還有 ABC 整合服務與社區預防性照顧 2 項創新服務及出院準備服務與居家醫療 2 項延伸服務。由行政機關審慎制定法令，透過政策工具、規則與對標的團體的傳達，進而對標的團體產生影響，改變政策認知或行為，順服政策，以獲取政策成果，促使長照 2.0 政策產生效果。

### 二、關切標的團體中的隱性照顧人力，落實長期照顧政策

由於家庭型態的轉變、家戶人口的減少及家庭醫療保健支出的增加，使得家庭主要照顧者承受精神及經濟上的雙重壓力。面對高齡化及超高齡化社會的來臨，白天上班、晚上照顧長輩的隱性照顧人力將隨之增加。從現階段扶老比近 16.2% 推

估，我國約 1,163 萬勞動人口中，約有近 200 萬人為隱性照顧人力。隱性照顧人力的問題，在於他們可能會因照顧家中失能者，而離開勞動市場，除國家整體勞動力將因此下降外，隱性照顧人力離開職場後，重返職場再就業的困難度增加，不利國家人力資本的發展。因此，政府若能規劃有效且完善的長照制度，當可減輕照顧家庭的各種壓力，進一步安定其生活，提升生活品質，從而兼顧失能者生存的權利及尊嚴。

## 參考文獻

- 丘昌泰（2013）。**公共政策：基礎篇**。臺北：巨流。
- 吳定（2009）。**公共政策**。臺北：五南。
- 吳定（2013）。**公共政策辭典**（增訂第4版）。臺北：五南。
- 李允傑、丘昌泰（2009）。**政策執行與評估**。臺北：元照。
- 李玉春（2016）。臺灣長照制度之檢討與改革策略建議：如何建立「平價、優質、普及」的長期照顧體系？**社區發展季刊**，153，19-31。
- 李宗祐、陳正國、陳正隆、饒兆興（1994）。標的群體之社會建構：政治與政策上的意涵。**中國行政評論**，3（3），213-238。
- 林水波（1993a）。Identifying problem contextuality as a basis of policy design. **中國行政評論**，2（2），97-120。
- 林水波（1993b）。The impact of organizational culture on policy design and implementation. **中國行政評論**，2（4），39-72。
- 林萬億（2012）。**臺灣的社會福利：歷史與制度的分析**。臺北：五南。
- 長澤茂（全聯會國際事務工作小組譯）（2016）。長照保險及居家醫療。**臺灣醫界**，59（9），41-43。
- 施能傑（2006）。政府薪資績效化的政策設計。**公共行政學報**，18，51-84。
- 徐仁輝、郭昱瑩（2014）。**政策分析**。臺北：智勝。
- 馬立德、葉俊廷、劉以慧（2017）。我國小型長期照顧機構經營困境及策略之研究。**社會發展研究學刊**，20，61-81。
- 國家發展委員會（2016）。**中華民國人口推估（105 至 150 年）**。臺北：國家發



- 展委員會。
- 張筵儀、王俊元、吳政峰（2011）。政策設計、公部門網絡治理與標的人口社會建構之移轉：毒品危害防制政策之分析。**競爭力評論**，14，73-100。
- 陳亮恭（2017）。高齡醫療照護之再造創新與未來展望。**政府審計季刊**，37（3），總號 147，12-25。
- 馮燕、陳玉澤（2016）。量能提升以建構永續發展的長期照顧體系。**社區發展季刊**，153，5-18。
- 劉坤億（2005）。從政策設計觀點檢視我國行政機關績效獎金制度。**人事月刊**，244，12-28。
- 蔡秀涓、施能傑（1996）。政府部門升遷政策設計之思考架構：公平性與策略性觀點之整合。**公務人員月刊**，1，36-45。
- 衛生福利部（2016）。長期照顧十年計畫 2.0（106~115 年）（核定本），2019 年 3 月 27 日，取自：<https://1966.gov.tw/LTC/cp-4001-42414-201.html>。
- 衛生福利部（2019）。長照政策專區，2019 年 4 月 8 日，取自：<https://1966.gov.tw/LTC/mp-201.html>。
- 衛生福利部社會保險司（2016）。**長期照顧保險規劃報告**。衛生福利部專題研究成果報告，未出版。
- 蕭元哲（2008）。值得與待遇賦予：社會建構與公共政策。**公共行政學報**，28，177-183。
- Howlett, M. (2011). *Designing public policies: Principles and instruments*. Oxon, UK: Routledge.
- Ingram, H., & Schneider, A. (1991). The choice of target populations. *Administration & Society*, 23(3), 333-356.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that Federal programs work at all, this being a saga of the economic development administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*. Berkeley, CA: University of California.
- Schneider, A. L., & Ingram, H. M. (1993). The social construction of target populations: Implications for politics. *American Political Science Review*, 87(2), 334-347.

Schneider, A. L., & Ingram, H. M. (1997). *Policy design for democracy*. Lawrence, KS: Kansas University.

Schneider, A. L., & Ingram, H. M. (2005). *Deserving and entitled: Social constructions and public policy*. Albany, NY: State University of New York.

# Policy Design: A Case Study of Long-Term Care Policy

Yu-Ying Kuo<sup>\*</sup>

## Abstract

Along with democratic politics, liberal economy, and plural society, governments at all levels face various problems, claims, and values proposed by different interest groups, making policy implementation even more complicated. In order to carry out public policies, policy design gains its importance through the function of  $PD = E(O, T, A, S) + L(t, r, a)$ , indicating the elements(E) of policy outcome(O), target group(T), agency(A), statute(S) and the linkage(L) of tool(t), regulation(r), and assumption(a). The paper elaborates on the application of policy design in the area of long-term care policy to demonstrate the crucial influence of target groups and emphasize the connection between policy design and policy implementation.

**Keywords:** policy design, long-term care policy, policy implementation, target group

---

\* Professor, Department of Public Policy and Management, Shih Hsin University, e-mail: yykuo@mail.shu.edu.tw.



# 潛在文官人才養成的第一哩路： 大學多元入學方式的效度分析

李仲彬<sup>\*</sup>、胡龍騰<sup>\*\*</sup>、陳志瑋<sup>\*\*\*</sup>、黃婉玲<sup>\*\*\*\*</sup>

## 《摘要》

政府文官的品質會在三個關鍵時間點受到影響，包含公務人員進入官僚體系前的學校端教育品質、進入公務體系過程之文官考選制度的信效度、以及進入公務體系後文官基礎訓練與在職訓練的成效，而目前多數公務人力資源管理議題的研究，大多著重在前述的後兩個階段上，甚少從最前端的學校教育上切入。本文認為，在學校教育的初始端找到合適的潛在文官人才進行教育，是後續文官體系發展的基礎，公務人力資源管理領域不應該忽略這部分的重要性。臺灣自 2002 年開始實施大學多元入學方案，主要目的就是要在高等教育端建立起適性選才的環境，讓學生原本的性向和個性，與選擇就讀的科系之間相互契合，並進而透過教育的過程，養成該科系所欲培養人才的特質與能力。

本文的主要目的是以國家文官體系中最大宗的行政類科為例，選取臺北大學公共行政暨政策學系與淡江大學公共行政學系 106 學年度入學之大一新生進行問卷調查，試圖了解透過多元入學管道中的「非

---

投稿日期：107 年 10 月 30 日，研究者貢獻度相同，依姓氏筆劃排列。

\* 李仲彬，國立臺北大學公共行政暨政策學系副教授，e-mail: cplee@gm.ntpu.edu.tw。

\*\* 胡龍騰，國立臺北大學公共行政暨政策學系教授，e-mail: hult@gm.ntpu.edu.tw。

\*\*\* 陳志瑋，淡江大學公共行政學系副教授，e-mail: 124738@mail.tku.edu.tw。

\*\*\*\* 黃婉玲，國立臺北大學公共行政暨政策學系副教授，e-mail: whuang@mail.ntpu.edu.tw。

考試分發管道」入學生，是否比透過「考試分發管道」入學的學生，來得更具公共行政領域所需之先備特質？討論大學入學多元制度在國家文官的這個職業領域中的篩選效度。

研究發現，兩個學校中都有一個學校的申請或繁星管道入學的學生，相較於指考分發者，具有較高的領域認同度、對於未來投身公職有較高的期待、較渴望參與政策制定、從事較多志願服務，但在公共參與的經驗上則不會比較多。因此，整體而言，本文認為多元入學制度對於潛在文官人才教育的適性篩選，可以說是有助的。

[關鍵詞]：文官人才養成、大學多元入學、公共行政、適才適所、公共服務動機

## 壹、前言

文官素質的良窳是公共治理品質很重要的關鍵，因此，不論是哪一個國家，針對公務人力資源的建構都相當重視。概略來說，公務人力資源的品質會在三個關鍵時間點受到影響，包含進入公務體系前的學校端教育品質、進入公務體系過程的文官考選制度信效度、以及進入公務體系後文官基礎訓練與在職訓練的成效，而目前多數公務人力資源管理議題研究，大多著重在前述三階段的後兩個階段上，甚少從最前端的學校教育上切入，而這也是本文所要探討的重點。本文認為，在學校教育的初始端找到合適的潛在文官人才進行教育，是後續文官體系發展的基礎，公務人力資源管理領域不應該忽略這部分的重要性。這個議題的重要性，從整體高等教育領域的角度來說，與「學用能否合一」有關，若從個別學科專業來看，由於歷年國家文官考試都是以「行政」相關類科為最大宗，<sup>1</sup> 因此也是公共行政領域之定位與地位的問題。

我國公共行政教育及其相關科系的發展，可追溯自 1949 年時所成立的臺灣省

---

<sup>1</sup> 根據統計，每年高普考的報名人數當中，和各類行政類科有關的考生大約都占了七成左右。

立地方行政專科學校，同年亦設立民政科，次年則改為普通行政科（為現在臺北大學公共行政暨政策學系之前身），成為國內最早以「行政」為名的大專院校科系。1962年時，政治大學政治系人事行政組改制為公共行政學組，隔年再由公共行政組獨立發展為公共行政學系，開始積極培育以「公共行政」為專業領域之人才。而後歷經多年發展，各公私立院校中之相關系所陸續成立，其中又以1996至2001年為我國公共行政相關系所成立最為快速蓬勃的時期（莊文忠、吳穎年，2012）。若以目前臺灣公共行政暨公共事務系所聯合會（TASPAA）之系所成員數來看，現今我國已有36所公共行政相關之大學系所。這樣的發展軌跡尤其特別的是，與公共行政此一學科發源地的美國相較之下，美國對於公共行政人才的培育，多是採取研究所（碩士班、碩士在職專班或博士班）或專業學院（professional school）的學制設計，設有公共行政大學部相關科系的校院則較為少見；反觀我國則多是以大學部做為學制發展基底之設計。由此顯見，我國對於公共行政此一領域人才的培育構思上，或許更著眼於從大學四年階段厚植人才基礎，做為社會所需人才之來源。

毋庸置疑地，公共行政相關學系成立之宗旨，大多期望為我國培育行政管理與政策分析或是公部門的專業人才，抑或是具社會關懷意識的現代化公民；換言之，為國家培育專業文官絕對是此一領域的重要教學目標之一。儘管如此，公共行政教育是否扮演好其被期待的角色？或是公共行政教育是否造就出更好的公務人員？卻仍一直是諸多關心這領域發展者所在意的問題（黃朝盟、嚴秀娟，2018），由此可見，公共行政教育的品質仍有討論的空間。影響一個學科領域的教育品質，除了課程設計與教學內容會產生影響之外，依照制度所入學之學生的特質與適性程度也是關鍵，本文將聚焦在第二個部分，以公共行政領域為例，探討大學入學過程的篩選制度是否有助於公共行政教育的推動，也就是當前多元入學的模式能否在文官養成的第一哩路中找到合適的文官種子，進而被訓練為未來的優質文官，這是整個文官體系人力資源發展生態系最前端的問題，也是高教入學制度的篩選「效度」問題。

您或許還記得1970年代《拒絕聯考的小子》這部震驚全臺社會的小說或其同名電影。《拒絕聯考的小子》反映了當時眾多青年學子心中所感受到的壓迫和苦悶，而這些苦悶和壓力，大多來自當時升高中、升大學，一試定終身的聯考制度。許多人認為，這樣的聯考制度，不僅剝奪了青年學生的人生選擇權，也扭曲了年輕人的格發展。最終，在一連串的教改風潮下，大學聯考制度於2002年廢止，而

改為「多元入學」，同時也放寬了大學的入學窄門。在多元入學制度之下，現今的大學入學管道以繁星推薦、個人申請，以及指考分發三類為主，期望透過多元化入學管道，使青年學子得以依照自己的興趣和志向，選擇合適的校系就讀，獲得適性發展的機會，進而使得專業、人格、志向得以均衡發展。

然而，大學多元入學制度推行後，制度真的驅使了高中畢業生們按照自己的興趣、志向選擇自己喜歡的校系就讀嗎？大學各科系也真的都能招收到適合這一類科發展特質的學生嗎？篩選機制的「效度」夠嗎？透過多元入學管道進入大學校園後的學生們，真的就能夠快樂學習，盡情徜徉在其所選擇的科系中，而至終不悔嗎？或眾多公共行政相關科系真能藉由這樣的選才機制，錄取最適合這領域的學子嗎？

檢視國內目前相關文獻可以發現，多數討論多元入學制度的文章關注入學機會之公平性問題，著重於探討大學多元入學制度實施後，是否能讓不同背景的學生，都有均等的機會進入大學就讀的問題（銀慶貞、陶宏麟、洪嘉瑜，2015）；或是探討學生之家庭社經地位對於入學管道選擇及其學習成就的影響（田弘華、田芳華，2008；田芳華、傅祖壇，2009）；或是就學生入學後之學業表現及就學滿意度等面向，分析多元入學制度之成效（銀慶貞等人，2015），而僅有極少數針對專業適性條件進行研究（章以慶，2008）。本文以為，大學多元入學制度之成效檢驗，除了由上述的公平性原則或入學後的學業表現等面向探討外，也應從「適才」與「適所」兩個角度來思考。亦即：在大學多元入學制度下，青年學子應能依其興趣和志向，選擇符合其個性的科系來就讀，進而以最有效率的方式在其領域中接受高等教育和學習，穩健地發展其未來專業，也就是能達到「學生－學系適配」（student-program fit）的效果。而前述「學生－學系適配」的內涵，未來可進一步延伸至工作場域中，例如公務人員任用法第 2 條便明文揭示：「公務人員之任用，應本專才、專業、適才、適所之旨，初任與升調並重，為人與事之適切配合」，以達到健全文官養成與用人之目的。

前述問題的回答，不僅對於大學多元入學制度的成效分析甚為重要，對於公共行政領域來說，因為肩負著培育最大宗國家文官人才的目標，多元入學制度之效度的檢測更是關鍵。可惜的是，現有的文獻在這個議題上，尚未提供明確的答案。基於此，本文將在大學教育領域當中，以公共行政領域為例，試圖回答下列問題：大學端的多元入學制度，是否能協助公共行政相關科系透過適才適所的篩選，促成文官



養成工作的最前線工作？

此一問題何以重要？舉例而言，考試院於 2015 年 8 月 13 日通過「公務人力再造策略方案」，在文官考選制度上，未來將朝向強化心理測驗與多元考選機制的方向研擬，即是希望除了知識層次的表現之外，也能透過多元考選機制了解應試者的性向、興趣及人格特質等，是否與公務工作的屬性相符。文官考選制度的變革茲事體大，須先經過可行性評估、從長計議（彭錦鵬、黃一峯、李俊達，2017；彭錦鵬、鄭夙珍、李俊達，2018）；然而，公共行政高等教育作為文官人才養成的前哨站，如能在大學入學選才階段，便挑選到對公共事務有興趣、有熱忱的學生，那麼不但在後續的學習上能更為成功（黃政傑、張嘉育，2010），也會間接提升未來公務人力的適配程度，此為本文研究目的之一。除此之外，檢視大學多元入學制度在公共行政領域上的效度，也能就未來考選制度的變革，提供政策建議的基礎。目前僅部分國家考試有報考科系的限制（如司法特考心理測驗員，要求須為心理、社會、社會工作、教育、輔導或其他相關科系畢業者方能報考），然若大學多元入學制度有助於公共行政相關科系招收適配度高的學生，其後再透過專業的訓練便能培育出優秀的文官種子。以本文的研究發現為基礎，可進一步思考公務體系前之學校教育，未來該如何與文官考選制度相互搭配、連結，進而提升公務人力的素質，此為本文第二個研究目的。

為回答上述研究問題，本文採用「亞洲公共行政教育成效跨國調查」（Asian Public Administration Education Research, APAE）之部分資料，選取臺北大學公共行政暨政策學系與淡江大學公共行政學系 2017 學年度入學之大一新生進行問卷調查，試圖了解透過「非考試分發管道」入學（即個人申請和繁星推薦）的學生，是否比透過「考試分發管道」入學的學生，更具有此領域所期望的先備特質（例如：對公共行政相關議題較感興趣、具有較強的公共服務動機、更熱衷參與公共事務、較為偏好公共服務性質的工作等）？本文期望透過這樣的研究，從源頭為我國未來潛在文官的選才和養成，提供反思與政策建議的基礎。

在下一節中，本文將先從公共行政學科的發展沿革和主要教育目標開始討論，同時結合大學多元入學制度之內容及其相關研究文獻；接著則介紹和說明本研究之資料來源、測量方式及研究假設；其後呈現和說明本文之分析結果，最後則針對本文之主要研究發現進行討論，並提出本文之結論與後續研究建議。

## 貳、文獻回顧

在 James Q. Wilson 的經典著作《官僚體制》（*Bureaucracy*, 2000: 60）中，他討論到文官的行為不全然受到行政機關提供的誘因所影響，他認為塑造文官行為者，還可能包括外部參考團體的標準。引申而言，Wilson 對官僚體制的討論，涉及了動態的環境、信念、利益、文化與人員。本文從大學多元入學方式來切入公行系學生的篩選效度，既呼應 Wilson 對官僚體制的研究，也在強調文官制度的健全，有賴於「人」的信念、態度與行為能夠互相配合，如果這一群「未來文官」心裡面的認知與信念和整個公共行政體系的價值契合，那麼整個文官養成生態系的「第一哩路」將會走得更加順遂。

接下來，本節將先從公共行政的教育目標和先備特質著手，了解公共行政領域的發展，以及其和公共行政教育之間的關係。其次，再針對大學多元入學制度及相關研究進行討論，做為本文的論述基礎。

### 一、公共行政的教育目標與先備特質

學、訓、考、用的落差，往往是人才問題的來源之一（鄭佳菁，2013：26），因此政府針對一般產業的發展，訂定了「縮短學訓考用落差方案」（行政院，2012），希望將前端的學校教育連結到後端的產業，促進人才的養成及應用。同理，公務人員教考訓用的配合，也是考試院所重視的議題之一。因此，從充分發揮文官體制功能的角度來看，公共行政教育也是其中重要一環。接下來的問題是：就公共行政領域而言，我們的教育想要達到的目標為何？又有哪些先備特質與這些目標的養成密不可分？以及大學多元入學制度真能有助於「適才適所」？透過這套制度，大學校系是否已找到了合適的學生入學就讀？進而在教育目標的達成上，更事半功倍，或從學生的角度來說，「學生一學系適配度高」讓他們更有意願、更有動力積極學習。黃朝盟與嚴秀娟（2018）在〈公共行政教育是否造就出更好的公務人員？〉一文，以參加基礎訓練的行政類科準公務人員為對象，探討公共行政系所是否如預期般培養出比其他科系更「理想」的公務人員。該研究發現當前大學的公共行政教育對於公共行政專業主義、公共利益認同，以及行政倫理價值等精神層面的

形塑，不盡令人滿意，特別是具公共行政學科背景之準公務人員對於「公共服務意願」與「為公益犧牲」之意願與認知，並未明顯高於其他學科畢業者。這一研究說明了公共行政教育似無法對準公務人員帶來正面的專業主義、公共服務動機等影響，顯示教、用之間的落差確實存在。因此，本研究從大學多元入學方式這一變項著手，希望從更前端探討公共行政教育對未來從事公職的可能影響。

公共行政領域的發展可追溯至 19 世紀末至 20 世紀初期，當時美國人民從依賴農業自給自足及無外在威脅的穩定環境中，進入都市化、科技化與私部門經濟蓬勃發展，以及國家安全受到重大挑戰的情勢中，政府行政效能的重要性開始受到重視，這種意識在實務上促成 1920 至 1930 年代政府行政體系規模的快速擴充，以及公共行政學教育在高等教育領域當中受到重視，其中包含 1924 年雪城大學創立了全美第一個公共行政學系，以及 Leonard D. White 於 1926 年出版了第一本公共行政介紹的教科書（黃朝盟、黃東益、郭昱瑩，2018）。

從 1920 年代發展至今，公共行政是否是一個「具有專業」的學科？在學術的討論上從來沒有間斷（例如 Ostrom, 2008；Green, Wamsley, & Keller, 1993 等）。從研究者群本身教學現場的觀察，許多目前在這個領域就學的學生，積極的擴展自己公共行政之外領域的學習，認為公共行政「沒學到什麼」；此外，報考公共行政相關領域研究所的同學，不論是公立或私立學校，都急遽的下降，當這個領域的專業性不被認同，領域存在的必要性也就會跟著消失，這對於國家文官培養工作來說，將是一個沈重的打擊。因此，如何選進對這個領域具有認同感的學生，就變成是新生入學時相當重要的工作，因為「領域認同度」是一個影響學生後續學習意願與動機的重要變數。

至於公共行政的教育應該著重在哪些教育目標上？Dougherty（2011）認為，公共行政教育應該在自己的知識框架下，先具備公共行政相關事實和想法的基本知識，進而擁有批判性分析和實踐的能力（圖 1）。換言之，公共行政教育應該要有一個具層級性的框架，並透過這個框架知識輸送給學生，學生可透過這個學習框架獲得更高層次的知識，當到達一定程度時，就可以開始思考公共行政知識的內容，進行批判與反思，也就是思維能力的提升。也可以說，透過 6 個層次的學習發展（知識、理解、應用、分析、綜合、評估），使學生具備批判分析與實踐的能力。

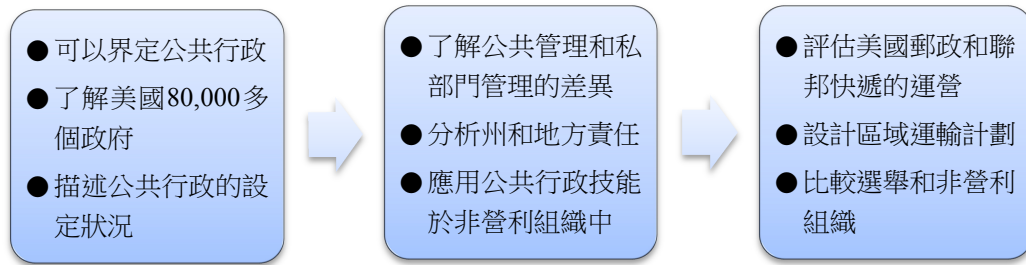


圖 1 公共行政思考技能層次的提升 (increasing levels of thinking skills in PA)

資料來源：Dougherty (2011: 338)。

美國公共行政系所聯合會 (Network of Schools of Public Policy, Affairs, and Administration, NASPAA) 則認為，接受公共行政教育的學生，應該至少有以下 5 項能力 (Kim, 2017)：(1) 具備在公共治理領導和管理方面的能力；(2) 能參與政策過程並作出貢獻；(3) 能分析、綜合、批判性地思考，並為了解決問題而做出決定；(4) 具備表達和應用公共服務的視角；(5) 與不斷變化的勞動力和公民進行有效溝通和互動。這 5 項能力分別反映出公共行政領域的專業度、公民參與熱忱，和公民參與度等面向的重要性，但究竟要如何培養出這些能力，依據教育心理學 (Educational Psychology) 中所強調學習者學習發展歷程的觀點，若學習者能夠先認同即將學習之內容的重要性，並且有學習動機，則較會產生有效的學習行為 (白惠芳、林梅琴、陳慧娟、張文哲譯，2011)，因此，本文認為，若學生缺乏對參與公共議題及對公共行政知識重要性的認同，則學習過程將會陷入一個「事倍功半」的困境。換句話說，對公共事務議題的關心度、對公共行政知識的認同感，將是公共行政學生很重要的先備特質。

從一個公共服務 (public service) 視角來看，也有類似的觀點。Ventriss (1991) 認為，接受公共行政教育訓練的學生，未來不一定會成為公務員，對於那些並非因職場需求而驅動學習的學生，假使公共行政教育能使其公民資格或公民精神受到提升 (具備積極的社會和政治理念)，就能使個人在國家、民主自治發揮作用，而若是將來要進入政府部門服務的學生，此項能力則更加重要。這個觀點和 Boyle 與 Whitaker (2001) 類似，他們認為因公共服務性質的改變 (政府與民間社會之間關係日益複雜、國家責任的改變、國家、地方和社區機構間的關係轉變，以及需要更大的能力來管理這些關係)，公行教育需要一個變革的框架，公共行政系

的學生必須要具有“...believe in helping people, building a sense of community, and contributing to society...”的思維，未來志向不一定是以政府職務為首選，也可以進入非營利組織或企業服務，因此公行教育應改變其核心，擴大教育目標視野，除了具備公共問題背景知識，也要有與他人合作的能力。此種不以職業選擇為主的公共行政教育觀點，呼應了公共行政學科的本質，也就是「公共行政本身應被自視為民主生活的一個主要貢獻者。行政機關承擔了身為治理網絡基石。」（Goodsell, 2006: 634）。公共行政本身具備的「公共性」，以及隨之而來對公民參與的訴求與實踐，在在說明將公共帶回治理的必要性（Fung, 2015）。換言之，前述文獻反映公共行政教育的公共服務動機、對志願服務有熱忱，乃至期待畢業後能投入公共服務性較強的工作等面向。

總之，公共行政教育學生成為一個公共議題的參與者、社會議題的領導者、公共管理者，倘若心裡面根本不重視公共利益、不重視社群，將很難勝任此職務或認同教育目標。而且就健全文官制度的角度來看，倘若缺乏如 Wilson 所指「以人為本」的基礎和信念，在未來的公務職業生涯中，不但可能難以發揮個人才能、不易適應公共服務環境，同時也影響整體文官體制運作的效能。在此論述下，本文認為包含志願服務熱誠、對公共事務的投入、以及公共服務動機（public service motivation, PSM）都是公行教育相當重要的基礎。因此，若原先入學的新生具有相關的傾向，入學之後相關教育的投入，將更容易達到「事半功倍」的效果。

最後，從實際的教育場合當中檢視國內幾個相關系所的教育目標，也可以發現公共行政教育，除了要養成前述公民社會成員的素質外，同時也希望能提供學生公共管理工作所需要的知識、分析與批判能力。舉例而言，臺北大學公共行政暨政策學系的其中一項教育目標，便是「培育公部門與公民社會科際整合之專業人才」；而淡江大學公共行政學系也希望能帶領學生「深化公共行政專業知識與理論訓練，成為行政管理及政策分析專家」。由此可知，為政府部門培育行政管理人才，甚至為非政府部門但具高度公共服務性的工作，培育合適的人才，是國內公共行政相關系所肩負的重要任務。

上述討論其實環繞在一個「人格特質、興趣、動機、偏好…等，會影響學習效果」這個假定之上。<sup>2</sup> 本文認為，公共行政的教育目標是培養公民社會成員的素

<sup>2</sup> 學習者之動機、興趣、偏好…等個人心理特徵會影響學習成效的這個論點，在教育心理

質、公共管理工作所需要的知識、分析與批判能力。而要讓這個教育工作更加順利，本文認為，透過具有效度的篩選機制，找到認同這個目標、在此目標上具有足夠學習動機的學生，將有助於入學後的學習成效。具體來說，上述公共行政教育目標下所需求的學習者先備特質相當多元，但因為過去尚未有任何文獻針對公共行政教育學習者的先備特質做過系統性歸類與討論，<sup>3</sup> 本文先根據前面初步的文獻整理，加上使用二手資料所產生的限制，初步將這些先備特質區分成：（1）公共服務動機；（2）認同公共行政領域的專業度；（3）對志願服務有熱忱；（4）公民參與熱忱，以及（5）期待畢業後能投入公共服務性較強的工作（像是擔任公務人員等）。從教育心理學的觀點來看，其中第 5 項投入公職的意願可以對應到林建平（2003）所歸納的目標導向論觀點，而另外公共服務動機、對公共行政領域的認同、對志願服務的熱忱、公民參與的熱忱等 4 項，則都是對應到學習動機理論的基礎假定，也就是有動機才會驅動努力行為，只是本文因為資料的限制，所能使用的資料都是在內在動機層面，缺乏外在動機的變數。雖然本文因為二手資料的限制無

---

學領域已經是長期研究累積出來的共識（請參考林生傳主編，1994：ch.8；張文哲譯，2005；Kuo, Chen, & Chen, 2011），例如林建平（2003：17）所說的「…你可以把一匹馬遷到河邊，但你不能強迫它喝水，一個缺乏學習動機的學生，他再聰明，再怎麼懂學習方法，也無法產生學習…」，依此可以看出這些心理特徵對於學習成效的重要性。一般而言，現代教育理論對於心理特徵在學習成效的影響有 4 種不同的觀點，包含特質論（認為較穩定的人格特質比較有學習的意願）、行為論（認為動機是一種認真學習的驅力）、社會認知論（認為學習的動機來自於對結果的預期）、認知論（認為各種認知因素，如學習行為對自己的影響或是對世界的看法等，會影響學習），都會影響到學習成效（白惠芳等人譯，2011：ch.11）。林建平（2003）則將相關理論分為目標導向論（學習的目標影響學習任務的追求與策略）、歸因理論（學生將學習成敗歸因到內在、外在、運氣…等的差別）、自我價值論（對自我能力的知覺影響到學習的努力程度）、自我效能論（學習者對學習任務執行能力的自我判斷會影響到學習動機與成效）。整合上述教育心理學門的研究可以發現，心理層面的先備特質會影響到學習效果，因此，本文借用這樣的觀點作為本文的假定基礎。

<sup>3</sup> 若要系統性的歸類公共行政學習者的先備特質，在因果邏輯上必須依循教育心理學中所談動機影響學習行為與成效的觀點，在內容上則須檢閱公共行政學領域對於公共管理者能力（分析、溝通、批判、問題解決…等）、公共管理工作（如資源管理、政治管理、方案管理）、公民社會…等文獻的討論，先進行系統性文獻整理，然後資料蒐集工具經專家效度確認後，以實際經驗資料進行驗證與修正。然因此已超出本文可處理的範圍，亦非本文的主要目的，本研究在現有資源的限制之下，僅先以初步文獻整理進行主觀性歸納，但本文也承認這將是本文的限制之一。

法更系統性地建立架構，以至於有些面向無法顧及，造成研究上的限制，但本文還是希望能夠在現有資料之下，盡可能地把所有現象呈現出來，對學界在現況的了解與未來進一步研究的累積基礎上，相信都會有某種程度的貢獻，而未來若有其他資源，也希望能夠為此議題設計一個更完整的研究設計。

總之，本文的主要目的就是以上述 5 個先備特質為主軸，透過實證資料的分析，檢視目前的多元入學機制是否真的是一個有「效度」的入學篩選機制，是否有助於公共行政教學現場找到具有上述特質的公共行政領域入學生，完成國家文官養成生態系統的第一哩路。

## 二、大學多元入學制度及其成效

我國大學多元入學制度起源於 1994 年「四一〇教改聯盟」大遊行之後啟動的一連串教育改革行動與方案（吳武典，2005：37-38）。古喬（2000）在〈由一元到多元的學士路：關於大學入學新方案〉這篇文章中，探討我國大學多元入學制度的初期演變狀況，其中有兩點值得注意：第一，教育部不再直接負責大學招生事宜，將此權責釋放給各大學；第二，以多元入學管道做為反映社會多元化、注重學生多元需求的表現，不再以考試成績作為評分的唯一標準。在現行制度下，大學入學方式主要包括繁星推薦、個人申請和考試分發 3 類，不同入學管道的作業流程各自不同，考生需要的共同考試項目有高中英語聽力測驗、學科能力測驗和術科測驗，再依據不同入學管道使用上述各項測驗成績。其次，除了考試分發管道尚須取得部分指定考試科目成績外（依各校系規定有所不同），其餘繁星推薦和個人申請者，可直接以提送書面資料方式，進入各大學系所的甄試作業，並依甄選結果決定錄取名單。

有關多元入學制度的相關研究，有相當多文獻集中於比較不同入學管道學生的學科能力差異，並據此推論不同入學管道的成效。例如王世英主持（王世英、蘇玉龍、陳恭協〔編〕，2006）的《大學甄選入學實施成果追蹤之研究》，發現循不同管道入學的學生，在學科能力的表現上的確有所差異。又如魏璽倫、侯勝茂與楊銘欽（2005）探討多元入學醫學生的入學表現，研究發現透過「推薦甄選」入學的醫學生，其畢業學業成績與生活適應狀況，均優於僑生與一般生。李文益（2004）以臺東師院為研究對象，發現推甄生之學業成績優於聯考入學者，但研究者進一步探

討影響學生學習成績的因素後，發現文化資本是影響不同入學管道者成績不同之主要因素，也就是推甄生入學後的成績高，是由於文化資本較高所致。翁志強、孫瑞雲與廖玲珠（2010）3位學者以私立大學會計系為對象，同樣探討多元入學管道與學習成效之間關係，實證研究發現「四技二專技／推甄入學生普遍優於大學指考分發入學生與大學甄選入學（學校推薦）生」。此研究結果和前述文獻具有一致性，也就是相對於傳統按分數高低依志願分發的學生，採用其他管道入學者擁有較佳的學習成效。另外張鈿富（2006）的研究，探討焦點放在不同入學管道下，對「入學機會」、「升學壓力」、以及「對不同入學機會支持度」等不同變項的實證分析，就時序來說偏向入學之前而非入學之後，故可和本研究或相關研究結果進行相互參照。

前述研究雖然就大學多元入學制度的成效，提供了豐富的實證資訊，但有兩個問題值得進一步探討：第一，研究者在探討不同入學管道和學科成績、適性發展之間關係時，應該注意其他變項的影響。例如，田芳華與傅祖壇（2009）在〈大學多元入學制度：學生家庭社經背景與學業成就之比較〉一文中，在控制其他變項的條件下，母親教育程度較高者，經由個人申請管道入學之機率較考試分發入學的機率來得大；若控制性別、家庭社經地位、領域、公私立學校和學習主動性後，個人申請和推薦入學者的學業表現比考試分發者來得好。換言之，學生的家庭社經背景會影響其入學管道，且不同入學管道也會影響其學業表現，這和前述「文化資本」變項的影響，有著類似邏輯。

第二，入學後的學業成績，只是衡量「適性程度」的其中一項指標，且這項指標所代表的意涵，會與「適性程度」以外的其他因素高度相關。例如，學生的學業表現良好，可能不是因為他對所學的內容有興趣，而是因為他想要離開目前就讀的科系，因此須透過優異的學業成績，取得轉系的機會。因此，即使過去許多文獻發現以「非考試管道」入學者，入學後的學業表現較為優異，也無法就此推論大學多元入學制度有助於適性發展。換言之，本文認為大學多元入學制度是否有達成適性發展的目的，不宜只從「結果」（學業成績）觀之，而是應該從各領域所需之「先備特質」來檢視。例如，公共行政領域關切的是如何透過政府的作為，解決社會問題並增進公眾福祉，因此對公共服務具有參與熱忱與犧牲奉獻精神，便是進入公共行政領域很重要的先備特質，並成為學生產生認同感的基礎。如同哈佛大學教育研究所（Harvard Graduate School of Education）發表的報告《扭轉趨勢：透過大學錄



取激發關懷他人與共善》(Turning the Tide: Inspiring Concern for Others and the Common Good through College Admissions, 2016) 所言，大學教育的本質應該重新定義，透過修改大學錄取政策，鼓勵學生在高中階段，不以追求個人成就為主要考量，而能有更多參與、奉獻與服務，這樣的特質對於學習公共行政的學生而言，更是重要。

綜言之，目前大學多元入學制度係脫離傳統聯招制度的「學科能力選才」思維，改以「適性選才、適性發展」為目的，且希望減少城鄉差距帶來就學機會不均等的現象，藉以引導各高中走向均質發展，打破明星學校的迷思。然而，自從多元入學制度實施至今，姑且不論「高中均質、區域均衡」這項理念能否達成，專以「適性選才與適性發展」這項理念來說，這不但涉及大學生個人學術與專業知識的養成，更關係我國整體教育體系下的人才養成政策，甚至對公共行政領域而言，更與能否為國家培育合適的文官種子息息相關。基此，本文以公共行政學領域為對象，從不同入學管道學生「公共服務動機」的強弱、對公行領域的認同度、志願服務與公民參與的投入程度、以及未來的職業期待等面向來進行比較分析，期能彌補過去文獻的不足，從「適才適所」的角度切入，來檢證大學多元入學制度的目標與理念是否已被落實。

## 參、方法、資料與測量

### 一、亞洲公共行政教育成效跨國調查 (Asian Public Administration Education Research, APAE)

我國的公共行政教育方式與內容，因長期受制於英美語系所主導的理論，缺乏適用亞洲系絡的公共行政理論與教育模組，導致教育成效始終有限，反思及檢討課程設計與教學方式，早已是刻不容緩的議題。根據黃朝盟等人(2018)的觀察，公共行政教育對教學的重視度早已被研究取代，且教科書內容不僅脫離國內實務，還深深受到公職考試內容與技術的影響。為了回應上述困境，2016年時，國內多所相關系所教師與新加坡南洋理工大學陳重安教授，共同發起針對政治與公共行政教育的學生學習成效進行長期的跨國追蹤比較，探討不同國家文化、政府體系、教育方式、教育內容所產生的公共行政教育差異，以期在引領國際學術研究與教育革新上

有所貢獻，目前參與單位如表 1 所示：

表 1 亞洲公共行政教育跨國調查參與學校

地區	團隊成員（依學校筆畫排列）
臺灣	世新大學行政管理學系 東海大學行政管理暨政策學系 政治大學公共行政學系 淡江大學公共行政學系 臺北大學公共行政暨政策學系
國際	中國人民大學 香港城市大學 泰國清邁大學 新加坡南洋理工大學 韓國外國語大學

資料來源：本研究整理。

APAE 是一個縱貫性調查 (longitudinal study) 設計，從 2017 年起開始，針對大一入學新生進行第一波問卷調查，之後每一年同一時間再針對該年度的新生做問卷調查，而之前已經完成第一次調查的學生，則於其大二下學期、大四下學期分別進行第二次與第三次的追蹤調查。至於調查內容，各國研究團隊原則上可以依照本身的需求設計調查項目，但仍必須包含圖 2 的共通研究架構與變數：

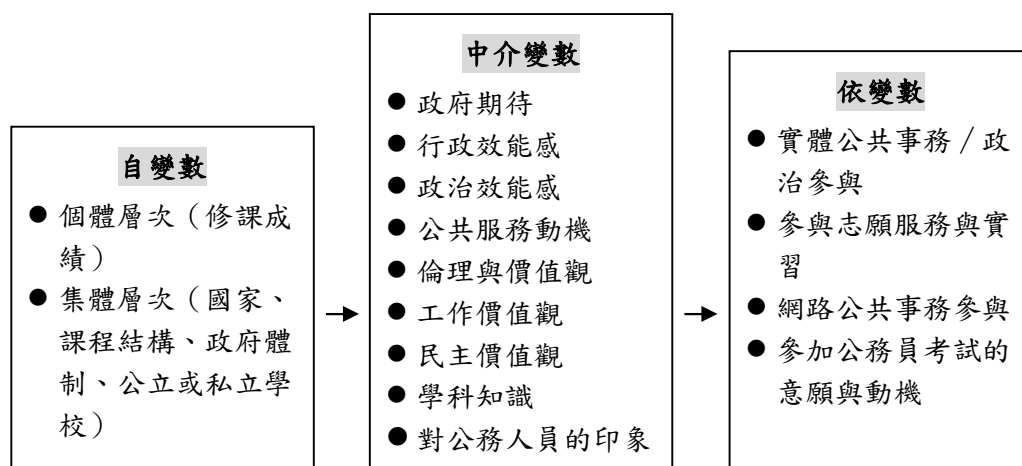


圖 2 「亞洲公共行政教育成效跨國調查 (APAE)」共通研究架構

資料來源：本研究整理。

## 二、本文資料來源

本文使用 2017 年 APAE 計畫中，臺北大學與淡江大學公共行政學系大一新生資料進行分析（表 2）。之所以選擇這兩個學校的學生，第一是想要控制大學入學制度之外的制度環境影響，而就臺灣的高教環境來說，公、私立為最主要的區別變數之一，因此本文選擇了一所公立學校、一所私立學校，如果這兩種學校的學生分析都得到一樣的結果，將可以提升論述的證據力。第二，因為臺北大學與淡江大學是國內最早成立之公共行政系所，且兩校日間部每個年級均有兩個班級，學生人數較為相當，地理位置又都在北部地區，具有可比較性。最後，則是基於資料可得性的考量，因為在資料分析過程中必須將學生問卷資料連結到其入學身分的情況，因此選擇研究者群較為容易取得個人資料授權的兩個學校。

表 2 本文所使用資料

資料來源	班級	問卷發放日期	有效問卷數
臺北大學	2017 學年度入學大一新生 A 班	2017/10/17	63
	2017 學年度入學大一新生 B 班	2017/10/17	61
淡江大學	2017 學年度入學大一新生 A 班	2017/10/23	48
	2017 學年度入學大一新生 B 班	2017/10/23	51

資料來源：本研究整理。

由於本研究旨在了解採取不同管道入學的學生，是否在性向、興趣上與公共行政所學更為貼合，因此除了 APAE 計畫所列之問卷題項外，研究者另徵求受訪者的同意，取得其是以何種方式入學就讀之資料。資料顯示，學生的入學管道主要有 4 類，包括指考分發、繁星入學、個人申請（推甄），以及海外聯招。海外聯招是針對僑港澳生所設計的制度，屬性與臺灣本地學生適用的入學管道不太一樣，不適合與其他類別合併，因此不列入分析。就另外 3 類入學管道，指考分發是由學生填寫 100 個志願，依據指定考試成績分發；繁星和個人申請都是由學生針對自己想要就讀的科（或學群）提出申請，前者主要以在校成績為評比標準，後者則以學測及其他備審資料為主要評比方式。繁星與個人申請入學者，理論上最後就讀的科系應該會比較符合學生的興趣，因此合併為一類，與指考分發的入學管道進行對照分析。扣除掉海外聯招及未能取得入學方式資訊的受訪者後，分析樣本為 186 人（臺北大

105 人，淡大 81 人）。如表 3 所示，不論是整體樣本，抑或是兩校的獨立樣本，與母體在入學方式上均沒有顯著差異。

表 3 樣本代表性檢定

學校	入學方式	母體		分析樣本		樣本代表性檢定
		人數	百分比	人數	百分比	
臺北大	個人申請或繁星	61	49.19	51	48.57	卡方值=0.008 ， $p=0.930$
	指考分發	63	50.81	54	51.43	
淡大	個人申請或繁星	46	40.71	41	50.62	卡方值=2.353 ， $p=0.125$
	指考分發	67	59.29	40	49.38	
總計	個人申請或繁星	107	45.15	92	49.46	卡方值=1.158 ， $p=0.282$
	指考分發	130	54.85	94	50.54	

資料來源：本研究整理。

### 三、變數操作化與研究假設

本文是一個 APAE 研究的初步研究成果，主要核心問題並非在 APAE 所關心的教育成效上，而是在來源學生的特徵上，分析是否有達到大學多元入學制度「適才適所」的目標，因此不會涵蓋圖 2 的所有變數。至於公共行政需要什麼特徵的才，根據前面第二節的文獻回顧，本文歸納認為至少可以包含公共服務動機、領域認同度、志願服務熱忱、公民參與熱忱、職業期待等 5 項，表 4 為這 5 項變數的操作化題目。<sup>4</sup> 本文所檢視的各項變數中，「整體公共服務動機」及「渴望參與政策制定」採用複合測量（composite measurement），可進一步透過因素分析及 Cronbach's alpha 信度考驗，檢視其效度與內部一致性。就「整體公共服務動機」而言，KMO 考驗與 Bartlett 樣本球型檢定結果均顯示該組量表適合進行因素分析（KMO = 0.74；Bartlett 球型檢定卡方值 = 162.598，自由度 = 10，顯著性 < 0.001）；而該組量表的因素負荷量介於 0.60~0.78 之間，特徵值為 2.35，解釋變異量約為 47%，顯示該量表具有相當程度的建構效度。此外，該量表的 Cronbach's alpha=0.72，表示信度良好。就「渴望參與政策制定」而言，KMO 考驗與 Bartlett

<sup>4</sup> 每個變數的操作化題目，都是經過 APAE 團隊成員（表 1）非常多次討論後的結果，因此已具有某個程度專家效度。當然，後續也還是有依照調查結果進行修正的必要。

樣本球形檢定結果均顯示該組量表適合進行因素分析（ $KMO=0.59$ ；Bartlett 球形檢定卡方值 = 78.808，自由度 = 3，顯著性  $<0.001$ ）。該組量表的因素負荷量介於 0.680~0.85 之間，特徵值為 1.75，解釋變異量約為 58%，顯示該量表具有相當程度的建構效度。此外，該量表的 Cronbach's  $\alpha=0.64$ ，信度亦在可接受的範圍內。

表 4 變數操作化

PA 學生適性需求變數		操作化
公共服務動機	整體公共服務動機	3-1. 從事有意義的公共服務對我來說是重要的。 3-2. 我能深刻意識到人們在社會中是互相依賴的。 3-3. 為社會做出貢獻，比我個人成就更有意義。 3-4. 為了社會公益，我願意犧牲我自己權益。 3-5. 即使被人指指點點，我仍願意為了維護他人權益挺身而出。 3-6. 我樂於和別人分享自己對公共政策的看法。 3-7. 我希望參與重大政策的制定，從而能造福國家社會。 3-8. 看到社會大眾受惠於我參與規劃及執行的公共政策時，我會有強烈的滿足感。
	渴望參與政策制定	3-6. 我樂於和別人分享自己對公共政策的看法。 3-7. 我希望參與重大政策的制定，從而能造福國家社會。 3-8. 看到社會大眾受惠於我參與規劃及執行的公共政策時，我會有強烈的滿足感。
領域認同度		7-2. 除了上課時間外，您平均一週投入多少時間準備公共行政相關科目（包含研讀教科書、課外閱讀、報告等等）？ 7-4. 您是否考慮雙主修？
志願服務熱忱		5-1. 在過去一年中，您花多少時間為以下的組織提供「志願服務」（不包含因學校要求或其他原因被強迫參與的時間）？ ➢ 學校或教育組織（如圖書館、教育中心、研習中心等） ➢ 政黨或政府機關 ➢ 一般非營利組織（不論具宗教色彩的如教會、寺廟等、或不具宗教色彩的如紅十字會、YMCA 等都算） ➢ 學校單位（包含系、學院，但不含社團） ➢ 學校的社團
公民參與熱忱		5-3. 在過去一年裡，您有沒有採取下面的方法對公共政策表達意見或提出要求？ ➢ 向政府官員、民意代表或政黨反映意見、提出要求 ➢ 遊行、示威、靜坐或其他自力救濟方式 ➢ 參加村里民大會、說明會

PA 學生適性需求變數	操作化
	5-4. 請問，最近您有沒有在網路上做過以下這些事情？ <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 閱讀政治 / 公共政策相關新聞</li> <li>➢ 針對政治 / 公共政策議題發文</li> <li>➢ 針對網路上有關政治 / 公共政策議題的文章回覆您的意見</li> <li>➢ 參與網路上有關政治 / 公共政策議題的連署</li> </ul>
職業期待	6-1. 畢業後您「最希望」從事甚麼樣的工作？ <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 公共服務類：從政（含議員助理）、一般公務員、老師、軍警或消防員、營利組織、國營企業、法官或律師等</li> <li>➢ 非公共服務類：民營企業、創業或自行開店等</li> </ul> 6-2. 以下哪一組答案「最貼近」您的想法？ <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 我不會去考公務員</li> <li>➢ 會去試著考公務員，沒考上就做其他的事</li> <li>➢ 已經下決心要考公務員，如果考不上就不斷嘗試</li> </ul>

資料來源：本研究整理。

我國大學入學教育推動多元入學方式，目的之一就是希望能夠透過「申請入學」的方式，以面試、書審的方式，結合學業成績之外的特徵考量，協助大學端能夠在入學之初就可以讓適合這個系特質之學生，有更高的機會被錄取。依照此邏輯來推論，上述的 5 項特質在不同入學管道的學生當中，應該要有顯著性的差異，因此，本文的假設有以下 5 個：

- H1. 透過申請入學或繁星推薦管道進入公行教育領域的學生，與指考分發的學生相較，有較高的公共服務動機。
- H2. 透過申請入學或繁星推薦管道進入公行教育領域的學生，與指考分發的學生相較，對公共行政領域有較高的認同度。
- H3. 透過申請入學或繁星推薦管道進入公行教育領域的學生，與指考分發的學生相較，會投入較多時間做志願服務。
- H4. 透過申請入學或繁星推薦管道進入公行教育領域的學生，與指考分發的學生相較，對公民參與較有熱忱。
- H5. 透過申請入學或繁星推薦管道進入公行教育領域的學生，與指考分發的學生相較，對於畢業後能投身公職或其他公共服務類的工作，有較高的期待。

## 四、樣本資料分佈

表 5 顯示，整體來說，臺北大學與淡江大學的樣本，在高中學業成績的面向上有顯著差異，但在父母教育程度、父母職業、以及家庭收入上，均沒有明顯的差別。若進一步將「個人申請或繁星推薦」與「指考分發」入學者相較，則可發現前者的高中畢業成績較為優異，且家庭收入為中高所得的比例也較高。換言之，大學多元入學制度可能並沒有為經濟較弱勢的高中（職）學生開啟另一道機會之窗，反而可能因為經濟條件較佳者，有較多的機會能讓自己的經歷更為豐富（例如至國外大學交換學習等），也有較多的資源去準備面試所需之書面備審資料，因此有較高的機會可透過「非考試入學」的管道進入大學就讀。然而，因為本文所蒐集的資料僅限兩所大學公共行政學系之大一學生，此問題有待未來更多研究做更全面且深入的分析，本文在此暫不討論。

表 5 樣本資料分佈

變數	全部樣本		臺北大		淡大		學校差異 卡方檢定	申請或繁星		指考分發		入學方式差異 卡方檢定
	次數	百分比	次數	百分比	次數	百分比		次數	百分比	次數	百分比	
<b>高中學業成績</b>												
前 20%	82	44.60	58	55.80	24	30.00	卡方值=13.228 ， $p=0.010$ (費雪精確性檢 定： $p=0.007$ )	58	55.80	24	30.00	卡方值=16.533 ， $p=0.002$ (費雪精確性檢 定： $p=0.002$ )
21%-40%	50	27.20	21	20.20	29	36.30		21	20.20	29	36.30	
41%-60%	34	18.50	15	14.40	19	23.80		15	14.40	19	23.80	
61%-80%	14	7.60	8	7.70	6	7.50		8	7.70	6	7.50	
後 20%	4	2.20	2	1.90	2	2.50		2	1.90	2	2.50	
<b>父親教育程度</b>												
國（初）中以下	25	13.50	11	10.60	14	17.30	卡方值=5.309 ， $p=0.150$	11	10.60	14	17.30	卡方值=1.267 ， $p=0.737$
高中 / 高職	56	30.30	32	30.80	24	29.60		32	30.80	24	29.60	
專科 / 大學	77	41.60	41	39.40	36	44.40		41	39.40	36	44.40	
研究所以上	27	14.60	20	19.20	7	8.60		20	19.20	7	8.60	
<b>母親教育程度</b>												
國（初）中以下	14	7.60	5	4.80	9	11.10	卡方值=6.219 ， $p=0.101$	5	4.80	9	11.10	卡方值=3.067 ， $p=0.381$
高中 / 高職	69	37.30	35	33.70	34	42.00		35	33.70	34	42.00	
專科 / 大學	89	48.10	54	51.90	35	43.20		54	51.90	35	43.20	
研究所以上	13	7.00	10	9.60	3	3.70		10	9.60	3	3.70	
<b>父母職業</b>												
有一人任職於軍公教	40	21.70	25	24.00	15	18.80	卡方值=3.152 ， $p=0.207$	25	24.00	15	18.80	卡方值=2.63 ， $p=0.877$
兩人均任職於軍公教	23	12.50	16	15.40	7	8.80		16	15.40	7	8.80	
兩人均非軍公教	121	65.80	63	60.60	58	72.50		63	60.60	58	72.50	
<b>家庭月收入</b>												
20,000 臺幣以下	2	1.10	2	2.00	0	0.00	卡方值=4.272 ， $p=0.640$	2	2.00	0	0.00	卡方值=1.5458 ， $p=0.017$
20,001~40,000	23	13.00	10	10.20	13	16.50		10	10.20	13	16.50	
40,001~60,000	39	22.00	20	20.40	19	24.10		20	20.40	19	24.10	
60,001~80,000	36	20.30	21	21.40	15	19.00		21	21.40	15	19.00	
80,001~100,000	36	20.30	21	21.40	15	19.00		21	21.40	15	19.00	
100,001~150,000	21	11.90	11	11.20	10	12.70		11	11.20	10	12.70	
150,001 臺幣以上	20	11.30	13	13.30	7	8.90		13	13.30	7	8.90	

註：當分析樣本於各類別的預期個數有 20% 以上的比例小於 5，或是最小預期個數小於 1 時，卡方檢定結果會產生明顯偏誤，於此情況下，本研究進一步執行費雪精確性檢定（Fisher's exact test），以確認類別變數之間是否存在顯著關聯性。

資料來源：本研究整理。

## 肆、分析結果：不同入學管道新生的特質比較

本研究分析以不同管道入學的學生，在「公共服務動機」、「領域認同度」、「投入志願服務」、「公民參與熱忱」及「職業期待」等 5 個面向上，是否呈現明顯的差異性？藉此了解就公共行政領域而言，大學多元入學制度，在多大的程度上能幫助學生適才適所，並進而在適性發展的基礎上，透過大學教育，養成公職人員或是公共服務類工作從業人員所需之能力與素養。以下就前述 5 大面向逐一呈現獨立樣本 t 檢定或卡方檢定結果。

### 一、公共服務動機

本研究首先針對受訪者的公共服務動機進行分析，如表 6 所示，無論是哪一間學校，兩類入學方式的學生，在「整體公共服務動機」的程度上，並無顯著差異。但若單獨檢視較符合東方文化之公共服務動機次構面－「渴望參與政策制定」，則可發現就臺北大學的樣本而言，以申請或繁星方式入學者，對於參與政策制定的渴望程度，的確較指考分發者來得高（ $t=2.169$ ， $p=0.032$ ）。

表 6 公共服務動機差異分析

變數	樣本	入學方式	人數	平均數	標準差	T 值(p)	
整體公共 服務動機	全部樣本	申請或繁星	89	2.93	0.45	0.460	
		指考分發	91	2.9	0.41	( $p=0.646$ )	
	臺北大	申請或繁星	50	2.97	0.51	1.2	
		指考分發	51	2.85	0.44	( $p=0.233$ )	
	淡大	申請或繁星	39	2.88	0.36	-0.973	
		指考分發	40	2.96	0.36	( $p=0.333$ )	
	渴望參與 政策制定	全部樣本	申請或繁星	89	3.15	0.47	1.072
			指考分發	94	3.07	0.43	( $p=0.285$ )
臺北大		申請或繁星	50	3.27	0.49	2.169	
		指考分發	53	3.08	0.43	( $p=0.032$ )	
淡大		申請或繁星	39	2.98	0.39	-0.972	
		指考分發	41	3.07	0.44	( $p=0.334$ )	

資料來源：本研究整理。



## 二、領域認同度

學生對於就讀領域的認同度，可視為其對於目前就讀的科系是否符合自身興趣與潛能的指標。領域認同度的部分，本文透過兩個面向來觀察，第一是學生平時投入多少時間來學習公共行政領域的知識；第二是學生是否考慮過申請雙主修。有考慮要申請雙主修的學生，有可能是因為希望自己能接受多元學科背景的訓練，但也有可能是因為受到他人期待使然而選擇目前所學科系（林筠諺，2010），因此會以雙主修的方式跨足真正感興趣的領域。

表 7 顯示，兩類入學方式的學生，在課餘投入學習公共行政相關知識的時間，並沒有明顯的差異，且此一情況在兩間學校均是如此。然而，這是否意味著兩類入學方式的學生，對公共行政領域的認同度是無分軒輊的，或是申請入學與繁星申請生沒有比較投入，仍有些許的討論空間，因為，也有一個可能是，指考生入學後雖然發現學科與自己興趣有差異，但為了日後申請雙主修、轉系與輔系，須讓自己的課業成績保持在一定的水準，因此展現出與申請與繁星入學學生同樣的課程投入度，但這猜測需要日後更多的分析來驗證。

表 7 投入學習時間差異分析

		除了上課時間外，您平均一週投入多少時間準備公共行政相關科目？ (包含研讀教科書、課外閱讀、報告等等)						卡方檢定	費雪精確性檢定
樣本	入學方式	低於1小時	1-3小時	4-6小時	7-9小時	高於10小時	總計		
全部樣本	申請或繁星	12 13.30%	25 27.80%	22 24.40%	17 18.90%	14 15.60%	90 100.00%	卡方值 =4.039， p=0.401	
	指考分發	6 6.30%	30 31.60%	31 32.60%	16 16.80%	12 12.60%	95 100.00%		
臺北大	申請或繁星	1 2.00%	6 12.00%	15 30.00%	14 28.00%	14 28.00%	50 100.00%	卡方值 =5.964， p=0.202	p=0.181
	指考分發	0 0.00%	14 25.90%	18 33.30%	14 25.90%	8 14.80%	54 100.00%		
淡大	申請或繁星	11 27.50%	19 47.50%	7 17.50%	3 7.50%	0 0.00%	40 100.00%	卡方值 =7.717， p=0.103	p=0.105
	指考分發	6 14.60%	16 39.00%	13 31.70%	2 4.90%	4 9.80%	41 100.00%		

資料來源：本研究整理。

本研究同時針對受訪者未來申請雙主修的傾向進行分析，如表 8 所示，除淡大樣本之外，整體樣本與臺北大學樣本均顯示，申請或繁星入學者考慮未來要申請雙

主修的比例，明顯比指考分發學生來得低。<sup>5</sup> 這似乎意味著繁星或申請入學的管道，的確較能確保最後入學就讀的科系與本身的性向興趣相符、有較高的領域認同感。

表 8 雙主修傾向差異分析

樣本	入學方式	您是否考慮雙主修？			卡方檢定	費雪精確性檢定
		否	是	總計		
全部樣本	申請或繁星	66 73.30%	24 26.70%	90 100.00%	卡方值 =3.344， $p=0.067$	$p=1.000$
	指考分發	57 60.60%	37 39.40%	94 100.00%		
臺北大	申請或繁星	31 62.00%	19 38.00%	50 100.00%	卡方值 =5.154， $p=0.023$	
	指考分發	21 39.60%	32 60.40%	53 100.00%		
淡大	申請或繁星	35 87.50%	5 12.50%	40 100.00%	卡方值 =0.002， $p=0.967$	
	指考分發	36 87.80%	5 12.20%	41 100.00%		

資料來源：本研究整理。

### 三、投入志願服務

對志願服務的投入，代表一個人願意付出自己寶貴時間幫助社會上其他人的程度，這對於以解決社會問題、增進民眾福祉為己任的公共行政領域而言，無疑是項重要的先備特質。本文分析結果發現（表 9），整體而言，兩類入學方式的學生，對於各類志願服務的投入行為，沒有顯著差異性。但若進一步針對臺北大學與淡江大學樣本各自分析，則可發現其中在臺北大學的樣本中，申請或繁星入學者，在志

<sup>5</sup> 本文推測這可能是因為兩校對繁星、申請入學者能否自由轉系有不同的規定所致。臺北大學公共行政暨政策學系在 2017 學年度大學個人申請招生簡章中敘明：錄取生於就讀期間須修習滿四學期方得申請轉系，而淡江大學公共行政學系對此則完全沒有限制。對於考生來說，在申請有轉系限制的科系時，應會更審慎考量該系所學是否與自己的興趣相符，否則自己將浪費兩年的時間在自己不喜歡的領域上學習。換言之，臺北大學轉系限制的規定，似乎更能吸引到真正對公共行政有興趣的學生來就讀，然而這個推測有待後續更多資料進行驗證。

表 9 投入志願服務時間差異分析

在過去一年中，您花多少時間為以下的組織提供「志願服務」？ (不包含因學校要求或其他原因被強迫參與的時間)							卡方檢定	費雪精確性檢定
變數	樣本	入學方式	從來沒有	1-19 小時	20 小時以上	總計		
學校或教育組織 (如圖書館、教育中心、 研習中心等)	全部樣本	申請或繁星	55 61.10%	25 27.80%	10 11.10%	90 100.00%	卡方值 =1.303， p=0.521	
		指考分發	55 58.50%	32 34.00%	7 7.40%	94 100.00%		
	臺北大	申請或繁星	30 58.80%	12 23.50%	9 17.60%	51 100.00%	卡方值 =3.681， p=0.159	
		指考分發	35 66.00%	15 28.30%	3 5.70%	53 100.00%		
	淡大	申請或繁星	25 64.10%	13 33.30%	1 2.60%	39 100.00%	卡方值 =2.841， p=0.242	
		指考分發	20 48.80%	17 41.50%	4 9.80%	41 100.00%		
政黨或政府 機關	全部樣本	申請或繁星	81 92.00%	7 8.00%	0 0.00%	88 100.00%	卡方值 =0.959， p=0.619	p=1.000
		指考分發	85 91.40%	7 7.50%	1 1.10%	93 100.00%		
	臺北大	申請或繁星	45 88.20%	6 11.80%	0 0.00%	51 100.00%	卡方值 =3.161， p=0.206	
		指考分發	49 94.20%	2 3.80%	1 1.90%	52 100.00%		
	淡大	申請或繁星	36 97.30%	1 2.70%	0 0.00%	37 100.00%	卡方值 =2.468， p=0.116	
		指考分發	36 87.80%	5 12.20%	0 0.00%	41 100.00%		
一般非營利 組織	全部樣本	申請或繁星	58 64.40%	23 25.60%	9 10.00%	90 100.00%	卡方值 =1.982， p=0.371	
		指考分發	68 73.90%	18 19.60%	6 6.50%	92 100.00%		
	臺北大	申請或繁星	30 60.00%	12 24.00%	8 16.00%	50 100.00%	卡方值 =1.567， p=0.457	
		指考分發	37 71.20%	10 19.20%	5 9.60%	52 100.00%		
	淡大	申請或繁星	28 70.00%	11 27.50%	1 2.50%	40 100.00%	卡方值 =0.626， p=0.731	
		指考分發	31 77.50%	8 20.00%	1 2.50%	40 100.00%		
學校單位(包 含系、學院， 但不含社團)	全部樣本	申請或繁星	47 52.80%	30 33.70%	12 13.50%	89 100.00%	卡方值 =3.816， p=0.148	
		指考分發	60 65.20%	26 28.30%	6 6.50%	92 100.00%		
	臺北大	申請或繁星	23 46.00%	17 34.00%	10 20.00%	50 100.00%	卡方值 =9.264， p=0.010	
		指考分發	38 74.50%	10 19.60%	3 5.90%	51 100.00%		
	淡大	申請或繁星	24 61.50%	13 33.30%	2 5.10%	39 100.00%	卡方值 =0.548， p=0.760	
		指考分發	22 53.70%	16 39.00%	3 7.30%	41 100.00%		
學校的社團	全部樣本	申請或繁星	30 33.00%	36 39.60%	25 27.50%	91 100.00%	卡方值 =1.365， p=0.505	
		指考分發	35 37.20%	40 42.60%	19 20.20%	94 100.00%		
	臺北大	申請或繁星	13 25.50%	21 41.20%	17 33.30%	51 100.00%	卡方值 =4.991， p=0.082	
		指考分發	25 46.30%	17 31.50%	12 22.20%	54 100.00%		
	淡大	申請或繁星	17 42.50%	15 37.50%	8 20.00%	40 100.00%	卡方值 =3.566， p=0.168	
		指考分發	10 25.00%	23 57.50%	7 17.50%	40 100.00%		

資料來源：本研究整理。

願服務項目中的其中兩個部分，也就是對學校單位（包含系、學院，但不含社團）（卡方值=9.264， $p=0.010$ ）、以及學校的社團（卡方值=4.991， $p=0.082$ ）所提供的志願服務上，投入時間比指考分發者來得多，也就是個人申請或繁星的入學管道，的確較能招收到願意為與自身關係較密切的組織提供志願服務的學生。而在淡江大學樣本中，兩類入學管道的學生在志願服務的投入程度上，則沒有顯著的差異。

#### 四、公民參與熱忱

就公民參與的部分，可進一步檢視學生投入實體公民參與及網路公民參與的程度。表 10 顯示，大部分的學生都沒有透過實體管道參與公民活動，即使是比例

表 10 實體公民參與差異分析

在過去一年裡，您有沒有採取下面的方法對公共政策表達意見或提出要求？						卡方檢定	費雪精確性檢定
變數	樣本	入學方式	沒有	有	總計		
向政府官員、民意代表或政黨反映意見、提出要求	全部樣本	申請或繁星	89 97.80%	2 2.20%	91 100.00%	卡方值 =0.164， $p=0.686$	$p=1.000$
		指考分發	92 96.80%	3 3.20%	95 100.00%		
	臺北大	申請或繁星	49 96.10%	2 3.90%	51 100.00%	卡方值 =0.003， $p=0.954$	
		指考分發	52 96.30%	2 3.70%	54 100.00%		
	淡大	申請或繁星	40 100.00%	0 0.00%	40 100.00%	卡方值 =0.988， $p=0.320$	
		指考分發	40 97.60%	1 2.40%	41 100.00%		
遊行、示威、靜坐或其他自力救濟方式	全部樣本	申請或繁星	86 94.50%	5 5.50%	91 100.00%	卡方值 =0.56， $p=0.812$	$p=0.428$
		指考分發	89 93.70%	6 6.40%	95 100.00%		
	臺北大	申請或繁星	47 92.20%	4 7.80%	51 100.00%	卡方值 =0.834， $p=0.361$	
		指考分發	52 96.30%	2 3.70%	54 100.00%		
	淡大	申請或繁星	39 97.50%	1 2.50%	40 100.00%	卡方值 =1.841， $p=0.175$	
		指考分發	37 90.20%	4 9.80%	41 100.00%		
參加村里民大會、說明會	全部樣本	申請或繁星	88 96.70%	3 3.30%	91 100.00%	卡方值 =1.515， $p=0.218$	$p=0.331$
		指考分發	88 92.60%	7 7.40%	95 100.00%		
	臺北大	申請或繁星	49 96.10%	2 3.90%	51 100.00%	卡方值 =0.003， $p=0.954$	
		指考分發	52 96.30%	2 3.70%	54 100.00%		
	淡大	申請或繁星	39 97.50%	1 2.50%	40 100.00%	卡方值 =2.775， $p=0.096$	
		指考分發	36 87.80%	5 12.20%	41 100.00%		

資料來源：本研究整理。

最高的「以遊行、示威、靜坐或其他自力救濟方式表達訴求」，也僅有約 5% 左右的受訪者有此經驗。網路公民參與的比例則相對較高（表 11），比例最低的「透過網路針對政治 / 公共政策議題發文」，也有 10% 左右的受訪者有此經驗。然而，無論是實體公民參與，還是網路公民參與，兩類入學方式的學生，在參與情形上都沒有顯著差異，且兩間學校皆是如此。這表示目前個人申請或繁星的制度設計，或許能吸引對公共行政較有興趣的學生入學就讀，但這群人卻不見得是較具有公民行動力的人。

表 11 網路公民參與差異分析

變數		樣本	入學方式	沒有	有	總計	卡方檢定	費雪精確性檢定
請問，最近您有沒有在網路上做過以下這些事情？								
閱讀政治 / 公共政策相關新聞	全部樣本		申請或繁星	9	82	91	卡方值 =2.306， p=0.129	p=0.234
			指考分發	4	91	95		
	臺北大	申請或繁星	2	49	51	卡方值 =2.159， p=0.142		
		指考分發	0	54	54			
	淡大	申請或繁星	7	33	40	卡方值 =1.035， p=0.309		
		指考分發	4	37	41			
針對政治 / 公共政策議題發文	全部樣本		申請或繁星	82	9	91	卡方值 =0.138， p=0.710	p=0.201
			指考分發	84	11	95		
	臺北大	申請或繁星	43	8	51	卡方值 =0.475， p=0.491		
		指考分發	48	6	54			
	淡大	申請或繁星	39	1	40	卡方值 =2.775， p=0.096		
		指考分發	36	5	41			
針對網路上有關政治 / 公共政策議題的文章回覆您的意見	全部樣本		申請或繁星	80	11	91	卡方值 =0.530， p=0.467	p=0.675
			指考分發	80	15	95		
	臺北大	申請或繁星	42	9	51	卡方值 =0.126， p=0.722		
		指考分發	43	11	54			
	淡大	申請或繁星	38	2	40	卡方值 =0.668， p=0.414		
		指考分發	37	4	41			
參與網路上有關政治 / 公共政策議題的連署	全部樣本		申請或繁星	69	22	91	卡方值 =0.27， p=0.870	p=0.735
			指考分發	73	22	95		
	臺北大	申請或繁星	37	14	51	卡方值 =0.001， p=0.970		
		指考分發	39	15	54			
	淡大	申請或繁星	32	8	40	卡方值 =0.115， p=0.735		
		指考分發	34	7	41			

資料來源：本研究整理。

## 五、職業期待

公共行政相關科系以培育行政管理人才為主要目標，而其中一個能將行政管理與政策規劃專業直接應用的管道，便是實際進入政府部門擔任常任文官，許多人也因此將常任文官視為與公共行政相關科系最有直接連結的職業之一。除常任文官外，其他像是軍警消、教師、非營利組織的工作，也都具備高度的公共服務性質，與公共行政所欲養成的核心價值相吻合。然而，以個人申請或繁星方式進入公共行政領域就讀的學生，是否對於公共服務類的工作，也會有較高的偏好？表 12 顯示，無論是哪一間學校，兩類入學方式的學生，對於公共服務類性質的工作，都具有相似的偏好程度，並無明顯差異。

表 12 職業期待差異分析

樣本	入學方式	畢業後您「最希望」從事甚麼樣的工作？			卡方檢定
		非公共服務類	公共服務類	總計	
全部樣本	申請或繁星	27 32.50%	56 67.50%	83 100.00%	卡方值 =1.087， $p=0.297$
	指考分發	35 40.70%	52 59.80%	87 100.00%	
臺北大	申請或繁星	20 42.60%	27 57.40%	47 100.00%	卡方值 =0.276， $p=0.600$
	指考分發	23 47.90%	25 52.10%	48 100.00%	
淡大	申請或繁星	7 19.40%	29 80.60%	36 100.00%	卡方值 =1.269， $p=0.260$
	指考分發	12 30.80%	27 69.20%	39 100.00%	

資料來源：本研究整理。

但若進一步比較受訪者對於擔任常任文官的渴望程度則可發現，整體而言，申請或繁星入學者，有較高比例未來計劃要參加公職考試以取得常任文官資格（卡方值=5.601， $p=0.061$ ），且此一差異在淡江大學的樣本中更為明顯（卡方值=6.427， $p=0.042$ ，如表 13）。

表 13 公職考試投入意願差異分析

以下哪一組答案「最貼近」您的想法？						
樣本	入學方式	我不會去考 公務員	會去試著考 公務員，沒 考上就做其 他的事	已經下決心 要考公務員 ，如果考不 上就不斷嘗 試	總計	卡方檢定 費雪精確 性檢定
全部樣本	申請或繁星	11 12.20%	63 70.00%	16 17.80%	90 100.00%	卡方值 =5.601， p=0.061
	指考分發	23 24.20%	52 54.70%	20 21.10%	95 100.00%	
臺北大	申請或繁星	11 22.00%	32 64.00%	7 14.00%	50 100.00%	卡方值 =2.645， p=0.266
	指考分發	17 31.50%	26 48.10%	11 20.40%	54 100.00%	
淡大	申請或繁星	0 0.00%	31 77.50%	9 22.50%	40 100.00%	卡方值 =6.427， p=0.040
	指考分發	6 14.60%	26 63.40%	9 22.00%	41 100.00%	

資料來源：本研究整理。

## 伍、討論與結論

### 一、研究發現與討論

綜上基於臺北大學和淡江大學兩所公共行政學系大一新生的問卷資料分析，本文認為，以申請或繁星管道入學的學生，相較於指考分發入學者，在某種程度上，的確較具有公共行政相關學系所期望的特質，也較能依其個人的特質與傾向，選擇進入此類學系。換句話說，現今國內多元入學的方式，在某種程度上，確實可以達到適才適所的基本目的。摘要本文主要發現有以下幾點：

- (一) 公共服務動機的差異不明顯：在公共服務動機上，整體而言兩類不同入學方式的學生，無論是在哪一間學校，彼此間並無明顯差異，但就參與政策制訂的渴望程度來說，臺北大學中以申請或繁星方式入學者，確實較其他管道入學者，有著較高的期待；而這也與前述 NASPAA 期待公行領域學生能積極

參與政策過程並以所學發揮貢獻，有著若干相符之處（Kim, 2017）。

- (二) 指考入學者，對公共行政學習的認同度較低：雖然無論哪一間學校，兩類不同入學方式的學生，投入公共行政學習的時數上，並無二致，但是，若論及未來是否有申請雙主修的打算時，明顯可以看到，臺北大學以申請或繁星入學的受訪同學，對於公行領域的認同度，顯著高於以其他管道入學者。換言之，某種程度上來說，主動以申請或繁星管道進入公共行政學系的學生，在動機表現上較為明顯，亦使其對這領域的認同感較高，而此一發現尚能呼應前述對於學生學習動機的關切重點（白惠芳等人譯，2011），同時也獲致較為正面的發現。
- (三) 個人申請與繁星推薦入學者，參與志願服務的程度較高：資料顯示，臺北大學中以申請或繁星入學者，參與學校單位（如系、學院）或社團有關之志願服務的時間，較以指考分發入學者明顯為高。然而，在淡江大學的樣本中，則沒有呈現此差異。雖然受訪同學皆為大一新生，但這樣的結果某些程度上也能回應過往公行學者對於公共行政教育的期待（Boyle & Whitaker, 2001; Kim, 2017），亦即希冀公行領域的學子能夠展現服務公眾的意願。
- (四) 各項入學管道間，公民參與經驗無顯著差異：就公共事務的參與而言，不管是在實體或是虛擬管道上，兩類入學方式的受訪者都無分野，兩校皆如此。
- (五) 個人申請與繁星推薦入學者，對從事公職較有興趣：以申請或繁星方式入學的大一新生，未來有意願嘗試參與國家考試、擔任常任文官的比例，高於指考分發者，且此現象在淡江大學特別明顯。這樣的研究發現某種程度反映了部分學生以主動途徑選擇報考校系時，便已有相對清晰的生涯目標趨向，將有助於這類學生在學習過程中的投入和努力方向（林建平，2003）。

基於前述發現，本研究先前所提出的研究假設，僅假設四並不成立外，其餘 4 項研究假設皆屬部分成立（表 14），且某種程度上亦能與過往文獻有所呼應。



表 14 研究假設驗證結果

研究假設	成立與否
H1. 透過申請入學或繁星推薦管道進入公行教育領域的學生，與考試分發的學生相較，有較高的公共服務動機。	部分成立 (僅臺北大學)
H2. 透過申請入學或繁星推薦管道進入公行教育領域的學生，與考試分發的學生相較，對公共行政領域有較高的認同度。	部分成立 (僅臺北大學)
H3. 透過申請入學或繁星推薦管道進入公行教育領域的學生，與考試分發的學生相較，會投入較多時間做志願服務。	部分成立 (僅臺北大學)
H4. 透過申請入學或繁星推薦管道進入公行教育領域的學生，與考試分發的學生相較，對公民參與較有熱忱。	不成立
H5. 透過申請入學或繁星推薦管道進入公行教育領域的學生，與考試分發的學生相較，對於畢業後能投身公職或其他公共服務類的工作，有較高的期待。	部分成立 (僅淡江大學)

資料來源：本研究整理。

回到本文的研究問題，「大學端的多元入學制度，是否能協助公共行政相關科系透過適才適所的篩選，促成文官養成工作的最前線工作」？若從入學學生的公共服務動機、志願服務熱忱等兩個層面看，以申請或繁星管道入學的學生，相較於以指考分發的入學學生，可能具有較為明顯的特質，而也符合公共行政領域相關學系、甚至是學術論述上的期待。同時，從本文目前的分析結果來看，以申請或繁星管道入學者，對於此一學科領域的認同度較強，並且未來會嘗試參加國家考試、走入公門的意願也較高，這樣的發現，對於我國潛在文官人才的培育工作而言，無疑是個正面的訊息。換言之，當入學學生對此領域的認同感愈強，將有愈高的學習動機，同時在有明確目標的引導下，更能妥善規劃學習路徑，朝向預先設定的目標前進（林建平，2003；白惠芳等人譯，2011）。

這樣的結果，毋寧回應了本文「大學多元入學方式是否有助於適才適所？」此一更上位階的問題。申言之，就「適才」而言，以學生自我選擇自主性較高的個人申請或繁星推薦管道進入公共行政相關學系的學生，在參與政策制訂的動機較強，以及在某些志願服務上所投入的時間也較多，這樣的人格特質與經驗，的確符合公行學系期待招收的學生特質需求。簡單地說，具有前述特質與傾向者，對公行相關

學系而言，乃是「所得其人」。

就「適所」而言，納入本文分析之臺北大學公共行政暨政策學系及淡江大學公共行政學系，皆標榜著培育優質公民及建立公共行政與政策專業能力之教學目標，因此，具有前述公共服務動機或志願服務特質的學生，若在此時期便能發現自己的人格特質與傾向，且願意選擇公行相關科系做為發展其未來專業的學科領域，應可視為其生涯發展第一階段「領域選擇」的「適所」。另一方面，前述分析亦指出，以申請或繁星管道入學的大一學生，對於公共行政具有較高的認同度，符合許多生涯發展上常聽到的「選擇你所愛、愛你所選擇」的行為期待，亦即這類學生願意在其前階段的選擇下，持續在此領域深耕探索，並開始發展其職涯專業，故此可視為第二階段「專業發展」的「適所」。最後，選擇以申請或繁星方式入學的學生，大多知道「成為公務人員」會是公行相關學系的重要出路之一，在實際的甄試會場中，多數應考生也都以此做為其報考動機的陳述內容。本研究也發現，在這批大一新生中，這類學生願意在未來嘗試報考公職、或是將此納為未來生涯方向選擇之一的比例，仍是高於其他管道入學者；或許這可視為這類學生第三階段「職涯選擇」的「適所」。

當然，這群受測的大一新生，未來面臨畢業前，是否仍願選擇報考公職作為生涯選項之一，目前不得而知，需要持續的追蹤和觀察，而這也是 APAE 調查的目的之一；但前述「領域選擇—專業發展—職涯選擇」三階段的「適所」傾向，不僅在某種程度上為公共行政領域之教育工作者所期待，目前的研究發現對於同樣採行申請和繁星入學的相關學系而言，更可提供其在制度選擇上的信心。另對於我國潛在文官的養成與培育來說，更有其正面啟示。

## 二、結論與建議

### (一) 研究結論

本研究以「亞洲公共行政教育成效跨國調查」的部分資料，即臺北大學公共行政暨政策學系和淡江大學公共行政學系 2017 學年度入學的大一新生，做為資料蒐集和分析對象。綜整以上的討論與分析，本研究發現，我國歷經多年來的大學多元入學制度推動，經由申請或繁星管道進入公共行政相關學系就讀的學生，相較於選

擇以指考管道入學者來說，某種程度上，確實較具備公共行政相關科系所期望的先備特質，如期望能參與和影響政府政策及願意參與志願服務等，而能展現出大學多元入學方式中所希冀達成的「適才」目的。另一方面，我們也發現，以申請或繁星管道進入公共行政相關科系的學生，相較於以指考方式入學者，對於公行領域展現較高的認同度，也較願意以投身公部門服務，做為其未來的職涯方向選擇，而呈現「領域選擇—專業發展—職涯選擇」三個層次的「適所」傾向。這樣的發現，對於第一線的公共行政教育工作者及各相關學系在入學管道選擇和比例設定的思慮來說，應屬一項正面訊息，並且經由此一管道入學的公行大一新生，若未來真能成為國家文官，對於文官體系的穩定和品質亦將有所助益。不過，由於本研究之受訪者，皆為剛入學的大一新生，未來如何，以及能否為這群學生現有的傾向「保溫」，甚至是有所提升，則是各相關學系必須努力以赴的重點，同時也需要更多後續研究加以追蹤調查方能得知。

## （二）研究限制與後續研究建議

雖然本研究以普查方式針對臺北大學和淡江大學公共行政相關學系的大一新生進行資料蒐集，獲得了具有代表性的樣本，也兼顧了公、私立學校特質的選取。不過，以目前全國已有 36 個公共行政與公共事務相關系所的規模來看，<sup>6</sup> 在校系取樣上數量偏低，且集中於北部學校。因此，未來之研究，可考慮擴大納入分析的校系數量，並應能兼顧北、中、南部之區域特色，藉由校系數量和區域特色等條件的增加，期望可以發現更具普遍性或更具特殊性的研究結果。其次，本文的研究對象，係 2017 學年度入學之大一新生，然而不同年度入學之學生，在人口背景與先備特質上可能存在差異性，因此在就本研究之發現進行解讀時，不宜過度推論。最後，本文僅針對研究樣本進行一次性之問卷調查，屬於橫斷面（cross-sectional）研究，但是，這群大一學生在未來四年的大學生活中，其公共服務動機是否因為系上的授課和學習而提升？志願服務的參與意願或行為是否增加？是否更願意積極參與公共事務或是在公共議題上發聲？是否願意留在公行學系持續深耕、抑或可能選擇轉至其他領域或學系發展？是否依然願意將參加國家考試，成為一名公務人員做為職涯

<sup>6</sup> 若以臺灣公共行政與公共事務系所聯合會之系所會員資料為計算基礎，扣除 7 個研究所或碩士在職專班，則有 29 個相關學系。

方向的選擇？以指考方式入學的學生，經過大學四年的洗禮後，在前述面向上，是否也能激發出他們目前並不明顯的熱忱？或是原以申請或繁星方式入學的學生，在這些觀察面向上，能否持續保持對這領域的熱情？這些議題可能都需要以長時間、貫時性（longitudinal）的方式，進行追蹤調查，才能獲得解答，同時也是公共行政教育工作者更為關心的問題。申言之，後續研究應持續針對不同入學管道的學生，就其先備特質、學習動機、領域認同，甚至是學習目標之達成等面向，以及前述面向間的相互影響關係，進行追蹤調查，方能為公共行政教育及文官培育等領域之研究，由此角度開發新的研究議題及深化其研究深度。

### （三）政策建議

最後，經由本研究之分析與討論，可以看到多元入學制度之下，以申請或繁星管道進入公共行政相關科系就讀的學生，不僅於特質上能符合此一領域之期待，學生本身對於公行領域亦能展現較高的認同度，也較願意以投身公部門服務，有機會成為我國潛在之文官人才。因此，為厚植我國下一世代文官之人才基礎，本文建議：（1）國內公共行政相關科系未來應更善加運用多元入學之選才機制，投入心力於取才與評量制度之設計和發展，藉由更具效度的選才模式，從第一哩路開始啟動公共事務最適人才之選拔；（2）各相關學系應能建立學習圈，彼此分享各系於選才上之經驗與心得，提升各系的選才能力與效度；（3）各相關學系應可以 APAE 的資料為基礎，建立共享系統，持續追蹤與分析前述各項重要面向之發展趨勢和影響關係，並回饋至學習圈中，俾利各學系共同成長；（4）結合考選部、公務人員保障暨培訓委員會、國家文官學院等文官考選和訓練機關共同合作，一方面邀請前開機關針對潛在文官培育重點提供建議，另一方面更可使潛在文官培植第一、二哩路相互接軌，以使公共行政教育得以培育更為符合政府所需的優質文官（黃朝盟、嚴秀娟，2018）。

## 參考文獻

- 王世英、蘇玉龍、陳恭協（編）（2006）。**大學甄選入學實施成果追蹤之研究（第一期）**。臺北：國立教育資料館。
- 古喬（2000）。由一元到多元的學士路：關於大學入學新方案。**師友月刊**，392，

22-26。

田弘華、田芳華（2008）。大學多元入學制度下不同入學管道之大一新生特性比較。**人文及社會科學集刊**，20（4），481-511。

田芳華、傅祖壇（2009）。大學多元入學制度：學生家庭社經背景與學業成就之比較。**教育科學研究期刊**，54（1），209-233。

白惠芳、林梅琴、陳慧娟、張文哲（譯）（2011）。**教育心理學：學習者的發展與成長**（原作著：J. E. Ormrod）。臺北：洪葉。

行政院（2012）。縮短學訓考用落差方案，2018年10月30日，取自：

[https://www.ndc.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=9CB39E0F5292E9C1&sms=DB5CA7E8ABA7E5DC&s=313ADD1572778FB9](https://www.ndc.gov.tw/News_Content.aspx?n=9CB39E0F5292E9C1&sms=DB5CA7E8ABA7E5DC&s=313ADD1572778FB9)。

考試院（2015）。第十二屆公務人力再造策略方案，2018年10月30日，取自：

<https://www.mocs.gov.tw/FileUpload/1188-5029/Documents/%E7%AC%AC12%E5%B1%86%20%E5%85%AC%E5%8B%99%E4%BA%BA%E5%8A%9B%E5%86%8D%E9%80%A0%E7%AD%96%E7%95%A5%E6%96%B9%E6%A1%88.pdf>。

吳武典（2005）。臺灣教育改革的經驗與分析：以九年一貫課程和多元入學方案為例。**當代教育研究季刊**，13（1），35-68。

李文益（2004）。文化資本、多元入學管道與學生學習表現：以臺東師院為例。**臺東大學教育學報**，15（1），1-32。

林生傳（主編）（1994）。**教育心理學**。臺北：五南。

林筠諺（2010）。大一新生校系選擇影響因素關係之研究。**教育研究與發展期刊**，6（3），223-256。

林建平（2003）。學習動機的認知理論及其在教育上的應用。**國教新知**，49（3），17-27。

翁志強、孫瑞雲、廖玲珠（2010）。大學多元入學管道學生學習成效之比較分析：以某私立大學會計系學生為例。**經營管理論叢**，6（2），69-92。

張文哲（譯）（2005）。**教育心理學：理論與實際**（原作著：R. E. Slavin）。臺北：學富。

張鈿富（2006）。**大學多元入學機會與壓力**。臺北：五南。

章以慶（2008）。服裝設計系學生多元入學方式專業學習適性之研究。**紡織綜合研**

- 究期刊，18（4），52-57。
- 黃政傑、張嘉育（2010）。讓學生成功學習：適性課程與教學之理念與策略。課程與教學，13（3），1-22。
- 黃朝盟、黃東益、郭昱瑩（2018）。行政學。臺北：東華。
- 黃朝盟、嚴秀娟（2018）。公共行政教育是否造就出更好的公務人員？準公務人員的工作信心與公共服務動機。文官制度季刊，10（3），55-84。
- 莊文忠、吳穎年（2012）。臺灣公共行政暨公共事務碩士生研究什麼及如何研究：以1997至2008年碩士論文分析。公共行政學報，42，33-71。
- 彭錦鵬、黃一峯、李俊達（2017）。公務人員採多階段考試可行性研究。考選部委託之專題研究報告，未出版。
- 彭錦鵬、鄭夙珍、李俊達（2018）。公務人員考試採心理測驗之可行性。考選部委託之專題研究報告，未出版。
- 銀慶貞、陶宏麟、洪嘉瑜（2015）。由大學多元入學者的個人背景與滿意度評估多元入學的成效。應用經濟論叢，98，1-53。
- 鄭佳菁（2013）。布局全球人才 強化國家發展：我國的人才問題與因應。臺灣經濟論衡，2013年2月號，19-40。
- 魏璽倫、侯勝茂、楊銘欽（2005）。多元入學醫學生之學習表現。醫學教育，9（3），262-271。
- Boyle, P., & Whitaker, G. (2001). Educating for the new public service: Implications of the transformation of governance. *Journal of Public Affairs Education*, 7(4), 267-279.
- Dougherty, G. W. Jr. (2011). A place for undergraduate public administration education. *Journal of Public Affairs Education*, 17(3), 325-341.
- Fung, A. (2015). Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review*, 75(4), 513-522.
- Goodsell, C. T. (2006). A new vision for public administration. *Public Administration Review*, 66(4), 623-635.
- Green, R. T., Wamsley, G. L., & Keller, L. F. (1993). Reconstituting a profession for American public administration. *Public Administration Review*, 53(6), 516-524.
- Harvard Graduate School of Education (2016). *Turning the tide: Inspiring concern for others and the common good through college admissions*. Retrieved October 30,

- 2018, from: [http://mcc.gse.harvard.edu/files/gse-mcc/files/20160120\\_mcc\\_ttt\\_report\\_interactive.pdf?m=1453303517](http://mcc.gse.harvard.edu/files/gse-mcc/files/20160120_mcc_ttt_report_interactive.pdf?m=1453303517).
- Kim, Y. (2017). Capstone experiences in small MPA programs in the United States. *Teaching Public Administration*, 35(2), 141-156.
- Kuo, W.-L., Chen, S.-H. E., & Chen, S.-C. (2011). A study of personality, motivation, and chemistry academic achievement. *崇仁學報*, 5, 88-101。
- Ostrom, V. (2008). *The intellectual crisis in American public administration* (3<sup>rd</sup> Ed.). Tuscaloosa, AL: University of Alabama.
- Ventriss, C. (1991). Contemporary issues in American public administration education: The search for an educational focus. *Public Administration Review*, 51(1), 4-14.
- Wilson, J. Q. (2000). *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*. New York, NY: Basic Books.

# The First Stage for Cultivating Future Civil Servants: An Analysis of the Validity of the College Multiple Entrance Program

Chung-Pin Lee<sup>\*</sup>, Lung-Teng Hu<sup>\*\*</sup>, Chih-Wei Chen<sup>\*\*\*</sup>,  
Wan-Ling Huang<sup>\*\*\*\*</sup>

## Abstract

Three key factors tend to determine the quality of civil servants: education, the civil service recruitment system, and in-service training. Most current studies on public human resource management neglect the influence of education; however, the applicant's education prior to public employment is critically important because it builds the foundation for the entire civil service. Taiwan has adopted the College Multiple Entrance Program (CMEP) since 2002. The main purposes of the CMEP are to ensure that admitted students' academic aptitudes and predispositions better fit the fundamental attributes of their chosen disciplines so that their college

---

\* Chung-Pin Lee, Associate Professor, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University, e-mail: cplee@gm.ntpu.edu.tw.

\*\* Lung-Teng Hu, Professor, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University, e-mail: hult@gm.ntpu.edu.tw.

\*\*\* Chih-Wei Chen, Associate Professor, Department of Public Administration, Tamkang University, e-mail: 124738@mail.tku.edu.tw.

\*\*\*\* Wan-Ling Huang, Associate Professor, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University, e-mail: whuang@mail.ntpu.edu.tw.



education can more effectively develop those students into professionals with the desired capacity and traits.

The present study asks the following question: which students better fit their chosen discipline's desired attributes, the students admitted through school recommendations and applications or those admitted through traditional placement and registration channels? This study uses data from a 2017 survey of 186 freshmen who majored in public administration at National Taipei University or Tamkang University.

The results indicate that for at least one university, the students who were admitted through school recommendations or applications more strongly identified with their chosen discipline, preferred for working in the public sector, showed higher interest in participating in policy making, and were more engaged with voluntary services, though not civic participation. Accordingly, we argue that the CMEP contributes to the cultivation of future civil servants by matching suitable students to the field of public administration.

**Keywords:** cultivation of future civil servants, college multiple entrance program, public administration, person-major fit, public service motivation



# 原住民族自治的善治課題： 課責的挑戰\*

黃之棟\*\*、許立一\*\*\*

## 《摘要》

自 2016 年，蔡英文總統代表政府向原住民族道歉之後，我國原住民族的自治進程便隨之加速。為達成這個總體的目標，當前的討論多集中在自治後的資源分配、權力配置、疆界劃定等政治性議題；反觀自治之後如何才能有效達到善治（good governance）的目標，論者則鮮少論及。有鑑於此，本文嘗試從公共行政的角度，來分析原住民族自治與課責間的關係。對此，我們指出自治與善治並非兩個對立的命題。事實上，善治與課責其實是一種「防範機制」（safeguards）。這種機制不單是防範與管控而已，同時也蘊含了提升績效和鼓勵積極創新的側面。正因為如此，未來原住民族自治政府上路之後，一樣會有其適用的空間。本文除論述自治與課責的關係之外，更進一步指出課

---

投稿日期：108 年 4 月 9 日。

\* 本研究承蒙科技部研究計畫「自主、自決與自治：去殖民化脈絡下我國原住民族自治主體之再建構——傳統組織與當代制度的『接觸地帶』：部落公法人法制與職能的實證研究」（MOST 107-2420-H-180-001-MY2）之補助。本文前稿曾以「臺灣原住民族自治與課責之研究」於 2017 年「新形勢下的兩岸關係：挑戰與機遇研討會暨兩岸區域治理與區域制度創新研討會暨高長教授榮退紀念研討會」中發表，感謝魯炳炎教授之評論。此外，研究者也要特別感謝 3 位審查人悉心閱讀本文並提出評論。最後，研究者也要特別感謝阿拉巴灣的守護者。

\*\* 黃之棟，國立空中大學公共行政學系副教授，e-mail: cthuang@mail.nou.edu.tw。

\*\*\* 許立一，國立空中大學公共行政學系教授，e-mail: firstman@mail.nou.edu.tw。

責在原住民族自治中應分為「一般性政府課責」與「原住民族課責」等兩個不同的向度，並宜分別檢視。整體來說，前者與其他行政機關的課責並無二致；後者則因涉及原住民族獨特的世界觀，處理時應具備一定的文化敏感度，才能符合各族獨特的文化與需求。有鑑於原住民族自治非常可能改變我國既有體制，本文也從公共行政與原住民族研究交錯的觀點，對學門間的交錯與互補提出看法。

[關鍵詞]：原住民族、自治、課責、治理、善治

## 壹、緒論

原住民族自治自 2000 年推動至今，已經邁入第 19 個年頭。即便經過這麼多年的努力，各項立法工作卻還停留在討論的階段。其推動難度之高，可見一斑。不過，自 2016 年 8 月 1 日蔡英文總統代表政府向原住民族道歉並承諾將逐步推動自治之後，各項工作的進度明顯開始加速（總統府，2016）。特別是，隨著「總統府原住民族歷史正義與轉型正義委員會」（簡稱原轉會）的成立，這個由下而上的機制，促使政府與各族代表得以在轉型正義的框架下，對各種自治的可能進行探索。

整體來說，現階段政府對於我國原住民族自治的規劃，主要是效法加拿大「現代條約」（modern treaty）的模式，也就是透過政府與各原住民族的對等談判與協商，來確認自治的實質內容與範圍（原住民族委員會〔原民會〕，2017a）。這樣的制度設計，使得未來各族不再一體試用一套統一的標準，而是依照各自的需要與習慣，各別與政府進行協商。可以想見，未來各族自治政府必然會有不同的組織與權限。這種制度上的彈性與多元，使得論者的討論多集中在「民族自治的五大元素」，即：空間、權限、組織、財政、立法策略等高度政治性的議題。反觀原住民族自治上路後的治理與課責，則幾乎沒有論及。這樣的發展態勢，從原轉會的會議也可看出端倪。<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> 各次會議可參考原轉會官網（<https://indigenous-justice.president.gov.tw/default.aspx>，檢閱日期：2019 年 4 月 9 日）。

不過，從其他國家的發展經驗可以知道，原住民族自治其實是一個長遠的課題；其中，自治機制的建構只是當中的通過點而已。事實上，正因為原住民族自治與主流典範不同，故其推動必然受到各方高度重視，上路後也一定會受到族人與主流社會的放大鏡檢視（Flanagan, 2008, 2017）。倘若吾人在此制度規劃的關鍵時刻未對治理、課責等議題預先思索，實際上路後若產生弊病，難免不會被放大解讀。國家甚至可能以此為藉口，以改革之名限縮各項權利。後者對原住民族自治的長遠發展，必然會產生不利的影響。對此，本文認為在這個自治的關鍵時刻思索善治與課責等議題，已經到了刻不容緩的時候了。

有鑑於此，本文嘗試對自治與課責之間的關係進行探究。為達成此目的，以下分為幾個層次來進行討論：首先，本文先對我國原住民族自治立法的進程予以回顧，在此同時，我們也對當前原住民族自治的客觀環境與困難做出梳理，更對現階段政府的原住民族自治政策予以耙梳。接著，本文轉而探究歐美公共行政學界對原住民族治理議題的探討，整體來說，歐美公共行政學界對原住民族的討論相對較少，美國學者甚至以「消失（missing）的主題」來形容。即便學界的討論不多，未來自治上路後，可以想見各種討論終究還是會回到問題的根本，即：如何在民族長遠發展的前提下，透過自治來提供族人優質且具備效率的公共服務。對於這個基本的論題，本文將課責視為一種防範機制，對其內涵予以闡述，同時也對原住民族課責的基本架構進行討論。接下來，本文轉而討論治理、課責等概念與原住民族的關係，並對原住民族課責的特殊性進行闡釋。在上述的基礎上，研究者對相關議題進行討論並提出政策性的建言。文末，研究者則提出幾點建議作結。

必須特別說明的是，現行原住民族基本法第 2-1 條與第 4 條，雖然分別已對部落公法人、自治立法等事項有所規定。但由於部落公法人組織設置辦法、原住民族自治（區）法／暫行條例等（草案）遲遲未獲通過。故嚴格來說，我國尚未有實施原住民族自治的實際經驗。有鑑於此，本文主要也是從理論與制度擘劃的角度，來對未來自治後的善治規劃進行檢討。

## 貳、臺灣原住民族自治立法之演進

### 一、立法進程綜覽

早自 2000 年起，政府便開始起草自治方案並推動自治立法。截至目前（2019 年）為止，已經經過 19 個年頭。除最早的 2001 年版之「原住民族自治法草案」，送至行政院審查但未獲通過而被退回修正外，其他曾報經行政院核定並送至立法院審議的版本，分別是：「原住民族自治區法草案」（自治 1.0）、「原住民族自治法草案」（自治 2.0）和「原住民族自治暫行條例草案」（自治 3.0）等三個版本。這 3 部法案最後都因為立法院屆期不續審而遭到退回，或因為政黨輪替的關係一直未獲通過（原民會，2016b：11，2017a）。整體而言，目前原住民族自治的立法，已經五進五出立法院。至於目前正在討論的原住民自治法版本，又被稱為自治 4.0（原民會，2017a）。

表 1 原住民族自治立法進程

法案名稱	原住民族自治法	原住民族自治區法	原住民族自治區法	原住民族自治區法	原住民族自治法	原住民族自治暫行條例	原住民族自治法
送請審議期間	2001.2	2003.9-2005.1	2007.11-2007.12	2008.02-2010.10	2010.10-2012.01	2014.12-2015.12	討論中
自治版本		自治 1.0	自治 1.0	自治 1.0	自治 2.0	自治 3.0	自治 4.0
法案審議結果	行政院審查未過退回修正	立法院第五屆會期屆期不續審	立法院第六屆會期屆期不續審	政黨輪替改送原住民族自治法	立法院第七屆會期屆期不續審	立法院第八屆會期屆期不續審	討論中
條文數	104 條	15 條	16 條	16 條	83 條	29 條	討論中
自治立法原則	程序實質兼採	程序性立法	程序性立法	程序性立法	程序實質兼採	階段性立法	討論中
時任主委	陳建年	陳建年	夷將·拔路兒	夷將·拔路兒	孫大川	林江義	夷將·拔路兒

資料來源：原民會（2016b），原民會綜合規劃處（編）（2017），並依目前狀況修正。

回顧過去原住民族自治的法制進程，每次推動都有不同的偏重，也都各自累積了經驗。就其立法原則來看，大致可分為實質性立法、程序性立法、階段性立法等 3 種精神。所謂實質性立法，是指在制度規劃之初，即完整對自治區的設立程序、組織、權限、以及制度方案等予以完整思考並訂出規範；程序性立法，則是指不對

上述各項細節具體規定，而是授權各民族依其需要自行規劃自治制度，提出自治方案；至於階段性立法，顧名思義，是由各民族自行成立自治籌備組織，並依其需要規劃自治制度，且具有部分行政權限（原民會，2017a）。

再就立法進程來看，最早 2001 年版的「原住民族自治法」（草案）兼採程序與實質之立法原則，故條文達 104 條之多；但到了「原住民族自治區法」（草案）時期，改採了程序性立法。也就是說，該法只對自治區的成立程序與原則性事項予以規定，至於自治的實質內容（如：自治組織、人才、行政區域劃分等）則需另由各族之個別立法來進一步充實。也因為如此，法案由原本 100 餘條，大幅減少到僅 15、16 條。到了 2008 年政黨輪替之後，2010 年的「原住民族自治法」（草案）提出：「空間合一、權限分工、事務合作」等三大原則，以及三大前提：不影響現行地方自治團體行政區域、不變更現行地方自治團體機關權限、不影響原住民族自治區內非原住民之個人既有權益。在這樣的基礎上，該草案嘗試以分階段的方式來推動自治進程。大體來說，馬政府時期之「三大原則」與「三不政策」大致是其推動的立法方向（施正鋒，2014；蔡志偉，2016：136-137）。至於現階段政府則是採取「空間明確、權限自主、財政鞏固」的原則（原民會，2017a）。

表 2 原住民族自治的客觀環境與挑戰

自治課題	客觀環境	困難爭點
自治空間	各民族自治空間尚未有明確領域界線或領域界線多相互重疊	1. 自治空間須歷史上正當，現實上合理 2. 欠缺明確界線，未來規劃自治行政區域各民族間恐產生爭議
自治權限	國家治理權限均已分由中央及地方行政機關掌理，原鄉現有地方自治團體計有 4 直轄市、8 縣、55 鄉（鎮、市、區）	1. 自治權限是否足以保障民族發展主體性 2. 中央政府或地方自治團體是否同意事權移轉，仍待協商
自治組織	尚未設置自治組織，惟各族內部對於自治組織之規劃與想像容有不一	1. 自治組織應保障民族自決主體性 2. 自治組織的架構應具彈性，以符各族特性 3. 組織規模與權限事項應具相當性
自治財政	國家財政收入業依財政收支劃分法規定由中央與地方政府收取	無論爭取中央或地方收取稅課，抑或爭取獲配中央統籌分配稅款，均將面對高度政治衝擊
立法策略	1. 原住民族自治法影響層面廣泛，行政、立法部門於關鍵時刻易趨於保守 2. 原住民族內部意見不一，難就法案內容達成共識	1. 如何貫徹總統政見，考驗行政、立法部門是否通力合作 2. 原住民族欠缺內部討論機制

資料來源：原民會（2017a：7）。

## 二、現階段政策

現階段自治 4.0 的「(新)原住民族自治法」(草案)，規劃方向除參酌歷年來的推動經驗，也參考各國原住民族自治制度和現階段政府的原住民族政策等因素，以期能達到落實憲法增修條文及原住民族基本法所揭櫫的精神。整體來說，本次立法最大的特徵，在於制度上參酌加拿大等國之經驗。也就是將由各原住民族與國家各自簽訂類似條約的方式，來達到自治的目的。質言之，政府現行的規劃，是希望透過對等協商機制來達到所謂的原住民族自治。根據 2016 年林萬億政務委員的規劃，未來的自治法將採取程序性立法(原民會，2017a)。換言之，該法關於實際自治權限的部分將予以精簡，僅就原則性、規範性事項進行規定，具體內容則須待實際協商時再做最後決定。

整體來看，根據蔡英文總統 2015 年 8 月選舉當時所發表的原住民族政策。她的原住民族政策有三大重點：

我們認為原住民族自治，應該要有幾個重要元素：

第一，必須享有明確的空間範圍、土地權利，以及固定財源；

第二，自治政府的架構，要與原住民族對等、充分協商後才產生；

第三，賦予部落「公法人」的地位，讓部落成為法律上的實體，持續累積、強化自治的經驗與能力。

當原住民自治法完成立法，部落就可以組成自治籌備團體，和政府展開協商，依照法定程序逐步推動自治。我們可以選擇比較具備自治條件的部落，率先來進行，創造一、兩個成功的個案，成為自治的示範和起點。

(原民會，2016a)

由此可知，未來的原住民族自治區會有一定的空間範圍，對於其所轄的土地也會擁有一定的權利。此外，為使自治順利運作，政府也會提供固定的財政支持。其次，由於各族都有不同的文化、習慣、傳統組織方式，故未來的自治政府將採取對等協商的方式，透過溝通與協商來確定，而非採取一體適用的模式。最後，關於自治的進程，也將採取部落本位的模式來賦予部落公法人地位，使之成為法律上的實體。也就是透過部落公法人來累積自治的經驗與能量，進而強化未來民族自治的基



石。事實上，2016 年 12 月立法院就增訂了原住民族基本法第 2-1 條，為部落的公法人化提供了法律基礎。雖然相關細節還在討論之中，但未來部落公法人制度上路之後，可以想見它與地方政府一定會產生權限上的爭議。換言之，制度上的磨合難以避免（高德義，2016；黃之棟，2017）。

就整體原住民族自治的進程來看，現階段政府所採取的自治政策主要是希望透過由下而上的方式，由部落來開啟民族自治的進程。接著再在這樣的基礎上累積經驗，並進一步開始民族政府與自治區的建構。

### 三、小結

綜觀歷年討論的重心，可以發現論者大致是沿著民族自治的五大元素：空間、權限、組織、財政、立法策略等議題開展而成，並由此引發出各項後續爭議。具體來說，目前各方關注的焦點主要集中在自治的權限、土地的有無、財源的確保等議題。事實上，從 2000 年扁政府時期、歷經馬政府、再到今天的蔡政府，論者雖然對五大元素的相關議題予以熱烈的討論，但對自治政府成立後的治理乃至善治，特別是監督制衡與課責的問題，卻幾乎沒有討論。

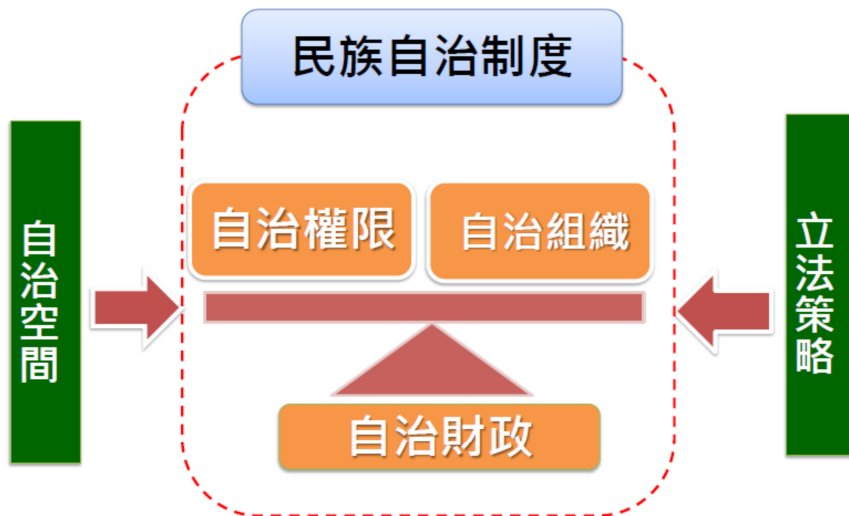


圖 1 民族自治制度的五大元素

資料來源：原民會（2016b：12）。

對此，誠如黃之棟（2017：37）的實證研究所言，不同的行動者明顯對於「何謂自治」有著截然不同的想像。簡單來說，族人所重視的基本上是「自」。也因為如此，原住民族假設只要回到傳統，一切就必然能夠順利運作。反觀政府，它所想像的自治其實著眼於「治」。故對政府而言，民族自治似乎只是另一種形式的「地方自治」而已。有趣的是，這兩種觀點似乎都不約而同地假設自治一旦上路之後，治理與善治就必然會一併到來。兩者的差別僅在於前者認為「傳統本身就已經是善治」；後者則完全以主流社會為參照點，認為未來原住民族自治上路後，僅需「直接套用既有善治機制」即可。面對這樣的難題，實有必要從學理的角度來對原住民族自治中的治理議題進行理論的耙梳。以下即從美國公共行政學界對於原住民族議題的探究開始談起。

## 參、原住民族治理：公行學界的消失議題？

### 一、公共行政與原住民族

整體來說，公共行政學界對於原住民族的議題討論的並不多。對此，Aufrecht（1999）就曾直言，對（美國）公共行政學界而言，原住民族就像是一個「消失」的主題，鮮少受到討論與關注。再就細部來看，美國（行政）法學界固然有不少探討原住民族權利的文獻；<sup>2</sup> 若單以公行界來看，除了少數討論「優惠性差別待遇」（affirmative action）的文獻之外，原住民族在美國公共學界多年以來都一直遭到了遺忘。<sup>3</sup> 對此，Aufrecht 認為部分原因來自於學界在方法論上採取的是所謂的「主流的歐美世界觀」（mainstream Euro-American worldview）。也就是說，即便美國學界已經意識到各種原住民族的「問題」，卻鮮少把原住民族的文化，當作一種生活方式來進行探究。正因為如此，他認為當下美國公行學界對原住民族議題採取的大多都是理性模式（rational model），而不是「詮釋」（interpretive）的途徑。換言之，論者在處理相關問題時，還是從墾殖者的角度出發，而沒有真正從原住民族

---

<sup>2</sup> 此部分有不少的討論集中在博奕與課稅的問題。此外，由於保留地政府經常會與周邊各州發生權限爭議，因此也需要透過爭訟來解決。

<sup>3</sup> 本文作者曾參加 2018 年美國公共行政年會，會中也曾詢問多位美國資深學者，他們也提到類似的觀察。

的角度來思考。

有鑑於此，Aufrecht（1999）主張未來公行學界至少應採取「文化敏感性途徑」（culturally sensitive approach），並在此基礎上來對相關事務進行討論。為鼓勵更多公行學者投入原住民族研究，他認為強化這方面的研究，有以下幾點功能：這既可協助公共行政同仁，也可以提供原住民族更好的服務，更可以確保相關研究都在符合倫理的規範下進行。當然，這些研究也可以更進一步豐富公共行政的理論。在具體的作法上，他認為最簡單的方式就是開始從事原住民族的法制研究，以便了解原住民族在美國政府體制中的獨特地位。話雖如此，他也提醒這種方式具有一定的危險性。也就是說，由於研究者多受制於既有的典範框架，而這些典範又多是墾殖者強加在原住民族上的產物。這麼一來，打破典範框架就有其必要性。畢竟，有了不同視角的刺激，才能反過來審視主流社會自己的治理模式。

面對 Aufrecht 所提出的建議。Ronquillo（2011）在十餘年後再度做了檢視。在仔細耙梳公行在原住民族領域的進展後，Ronquillo 指出原住民族在公行界其實並未「消失」，只是過於分散以致討論散見各處而未匯聚（unassembled）成一個子學門。即便認為公行的原住民族研究沒有消失，他還是憂心地指出，真正的問題其實不在文獻是否付之闕如，而在於整個美國公行界對此議題缺乏興趣。但就整體學術演進來看，當前我們都已經進入了一個新的紀元，促使論者不得不從公行的視角來探討原住民族議題。對此，正如 Cornell 和 Jorgensen 所言：

做出決策是一回事，但是有效率的去執行又是另一回事。部落的立法者可以決定該做什麼，並立法來支持該族的目標；部落法院或其他機制可以解決內部紛爭和因族人與外部關係而起的紛爭。但在很多的個案中，這些都不是事情的終點。族人還是必須運作部落官僚組織，通常是該族的執行或行政機構，來確保立法者的冀盼能夠實現，以及法院的決定可以落實。這些都取決於部落行政，去確保部落運作可以在符合民族利益與公民滿意的狀況下進行。簡單來說，我們要從決策向有效率的執行邁進（Cornell & Jorgensen, 2007: 146）。

## 二、原住民族善治

反過來由原住民族研究 (indigenous studies) 的角度來觀察，亦是如此。論者雖然對原住民族權利 (indigenous rights) (特別是自主 (autonomy)、自治 (self-government)、自決 (self-determination) 等權利) 多所討論，但對於公共行政的一些基本原則 (如：治理、善治、課責等) 卻鮮少論及。其主要原因在於，這些基本原則經常會被視為是國家用來箝制 (control) 或減損原住民族自治權利的工具。由於這層考量與擔心，相關討論經常引發論者的討論乃至族人的疑懼 (Baker & Schneider, 2015; Baker, Schneider, & Anderson, 2012; Rowse, 2000)。

上述這種原住民族研究與公共行政缺乏交集的狀況，大致要到 2014 年前後才開始出現轉機。當年第 13 屆「聯合國原住民族常設論壇」(UN Permanent Forum on Indigenous Issues) 以「善治與原住民族」(Good governance and indigenous peoples) 為主題，討論了「符合聯合國原住民族權利宣言的善治原則：第 3 條至第 6 條和第 46 條」(Principles of good governance consistent with the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: Article 3 to 6 and 46) (UN Department of Public Information, 2014; UN Economic and Social Council, 2014)。由於聯合國的推動，以當前的國際動向來看，未來「原住民族善治」必然會是新一波的關注點。由於公行學門對治理與善治的討論最多，可以想見未來公行學界必然會在此議題上扮演重要角色 (黃之棟，2017)。

雖然目前學界對原住民族治理議題，還沒有形成定論。但大體來說多數論者都同意它所指涉的範圍，大致是對各種原住民族規劃、組織、以及實踐其自治的各種正式與非正式的制度性安排 (Lee-Nichols, 2007a, 2007b)。至於制度性安排的具體型態，大致可分為 3 種：第一種是傳統模式，也就是回到原住民族接觸墾殖者或殖民制度以前的運作模式。這種方式除了有傳統的自治組織，也包含對外關係的運作。當然，傳統組織的內部可能還是會有不同的氏族、宗族、與家族等組織；第二種型態則是配合或是在殖民者的許可下，相當程度仿照主流制度所建立出的組織型態。由於原住民族在世界各國都歷經同化時期，因此所謂的「傳統制度」或多或少都會被導向主流的政治模式，如：部落會議 (band-council)、透過選舉來取得席位、或是條約談判等都是顯例等；最後，第三種方式則是一開始便有意識地嘗試與

主流制度區隔。也就是透過制度性安排，來達到對抗歧視、以及「去殖民」（又稱為「解殖」；de-colonization）的目的。當然，由於歷史的發展交纏難解，實際運作時上述各類型都只是概念上的區分，實際上各種方式多處於交雜並存的狀態。

再就善治的具體原則來看，加拿大英屬哥倫比亞第一民族議會（British Columbia Assembly of First Nations）曾為原住民族善治提供了指針（Wilson-Raybould & Raybould, 2014: Introduction page 5）。對此，該議會強調任何原住民族組織的發展與設置，至少都必須符合五大原則，才能夠往良善治理的方向邁進。這 5 項原則分別是：文化合宜（cultural fit）、政治課責（political accountability）、獨立監察（independent oversight）、專業的公共服務（professional public service）、資產保護（protection of assets）。

具體來說，文化合宜性是指任何原住民族的組織或機構，都必須反映它所代表群體的社會規範與傳統；政治課責則強調具有決策或立法權的個人與機構，必須對自己所服務的社群負責；至於獨立監察，則是指所有決策機關的決定都要受到其他獨立機制的審查，且任何行政決定都應該可以被申訴或覆議；專業的公共服務，則是希望確保提供公共服務的人，都具備提供服務的能力；最後，資產保護則是要確保民族的資產（如：土地、森林資源等）受到妥適的管理與運用。由這些原則可以知道，原住民族善治與一般公共行政所提及的善治原則概念上雖有共通之處，卻也明顯有別。

### 三、小結

通過上面的說明大致可以知道，過去公共行政學門強調不管是公部門還是私部門，都有治理概念的適用。這是因為治理的核心理念，就是要確保組織能夠提供公共服務，並努力朝著利害關係人所設定的目標邁進（The Netherlands Ministry of Finance, 2000）。也因為如此，相關的討論鎖定在利害關係人、最終的目標，以及為達成該目標組織的管理與責任等議題。總之，治理的核心就是要設計出一套防範機制（safeguards）來確保目標能夠順利達成。在這種「安全機制」的概念下，體現出的治理模式，就如同圖 2：

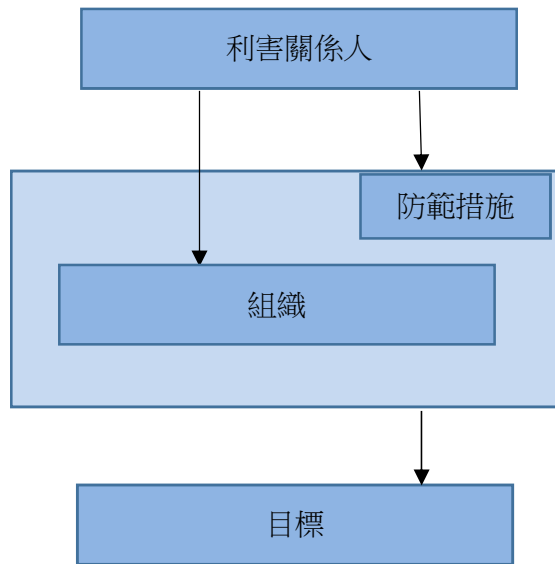


圖 2 治理的概念圖

資料來源：修正自 The Netherlands Ministry of Finance (2000: 8)。

同樣的想法在原住民族自治上依然成立。換言之，任何自治組織（如：自治政府）的最終的目的，都是要提供族人公共服務，並促進民族的生存與長遠發展。由這個角度來看，未來原住民族自治上路後，也一樣會需要建立起一套「安全措施」，以防止組織逸脫原本他被賦予的責任所在。

## 肆、原住民族自治與課責

由於目前我國獲得正式承認的原住民族共有 16 族，且平埔原住民族也可能在不久的將來獲得承認。有鑑於各族都有不同的社會組織與傳統，<sup>4</sup> 依照現階段政府的規劃，未來自治區與自治政府的權限必須通過談判各別協商。也因為這樣的關係，未來各族政府的權限必然也隨之相當多元。有鑑於此，本文無法對各族的態樣一一深究其個別情境，以下我們只能對原住民族自治的課責議題，做一總體的論述與評價。

<sup>4</sup> 有關臺灣原住民族各族的基本社會組織方式，可參考《臺灣原住民族民事傳統習慣調查彙編（試行本）》（蔡明誠、蔡志偉、官大偉、浦忠勇編，2017）。

如前所述，本文認為任何涉及公權力行使的組織，都要受到內部與外部的監督。未來的自治政府也不例外。整體來說，監督與課責的最終目的，是要竭盡所有的可能來確保公共資源都用在族群長遠的發展上，以確保這些組織不致逸脫原住民自治的初衷與使命。對我們而言，原住民族的自治與多元，就意味著族人總算可以「在傳統中創造新的制度」，更能夠型塑出不同於主流甚至優於主流的制度性安排。以下本文嘗試對課責的功能、要素、以及原住民族課責等問題進行探討。

## 一、課責的功能

課責是公共行政的核心概念，也是各種治理模式中最常受到討論的議題之一。事實上，隨著新公共管理的興起，民營化、外包、公私合夥、協力治理、網路治理等各種模式已由例外走向常態。也由於這樣的關係，課責的概念也隨之不斷擴張（Bovens, 2005; Mulgan, 1997, 2000; Peters, 2006）。質言之，面對日趨多樣的行政模式，如何對之進行有效的課責，就形成極大的挑戰（許立一，2015：388-390）。整體來說，就課責的功能面來看，課責的意涵大致包含了幾點。

首先，課責被認為是「實現善治」時的一種機制。也就是說，為了有效提供公共服務並實現善治，政府必須整合公共資源，如此才能因應來自內外的各種挑戰。而課責的目的，其實就是希望透過制度的設計，建構出一套有效的機制與途徑來確保善治得以實現。其次，課責也是達成任務的必要權威。簡單來說，從課責的基本定義來看，所謂的「課責」其實就是指在某個特定的互動關係中，某一方有權可以要求另一方針對某些事項提出說明，或要求其對某項行動提出理由；在此同時，該方通常也可以依其說明來對之施以必要的獎懲（Castiglione, 2007）。換言之，課責基本上就是希望透過權威的運用與責任的追究，使組織得以在一定的軌道上運行（許立一，2015：388-390）。

由於強調回應（answerable/answerability）的重要性，故傳統上課責概念也被認為帶有監督與防弊的精神於其中（McKinney & Howard, 1998: 476; Peters, 2006）。對此，McKinney 與 Howard（1998）甚至認為，公共行政的本質其實就是希望能在權力與課責之間求取某種平衡（balancing power and accountability）。具體來說，在「委託－代理」的結構中，委託人難以時時掌控代理人的行為。這是因為資訊往往是以不對稱的方式存在，故如何有效監督便形成重大的挑戰。也因為如此，此處所

謂的課責，其實也代表著遊戲規則的界定，以便確定代理人能夠確實依照組織當初設定的目標來行動，並協調組織中不同行動者的活動。總之，課責是一種確保代理人的行動能夠符合委託人意志的制度設計，俾使上級長官、民意代表、委託機關、甚至一般民眾，都能確認政策的執行與所有公務行為都是在正軌中運行（許立一，2015：388-390）。

最後，從課責的基本意義也可以看出，它也是一種績效管理的配套措施。由於當代公務體系重視績效管理，並會訂定各種績效指標來作為獎懲的依據。正因為如此，課責除了上述各種監督、防弊的消極面向之外，同時也有促進政府機關與公務人員提升績效的積極面向（許立一，2015：388-390）。

## 二、課責的要素

課責的要素，一般涉及到4個層面，分別是：該誰負責（who is accountable）、向誰負責（to whom）、為何事負責（for what）、以及如何負責（how）（許立一，2015：390-391；Castiglione, 2007）。其中，「誰該負責」是課責討論時最基本的概念。特別是當事情出現差錯時，相關單位就必須找出該為此負責的單位或人員。就傳統公共行政來看，過去絕大多數的政策通常從規劃到執行多是由政府一手包辦，這時責任的歸屬也相對明確，不易產生問題。但當模式日趨多元之際後，課責的對象也隨之模糊，相應的配套課責機制也就因此而更具有迫切性（許立一，2015：390-391）。而這在原住民族自治中，更會形成極大的挑戰。特別是當某個族或是部落採取集體領導模式，甚至是「世襲制」時，便會產生問題。

至於「向誰負責」的問題，可以進一步分為兩部分。首先是政府部門中，究竟誰有資格或職權對應授課責者進行課責的問題；其次則是具體的行政作為致使特定人遭受損害時，「誰有權」以及「應如何」向政府請求賠償的問題。這個問題就一般民主課責或政治課責的角度來看，其實是相對單純的。這是因為，「人民」就是政府施政良窳最終必須負責的對象。立法者通常也會對這類事項進行監督與課責（許立一，2015：390-391）。也因為如此，一般認為在討論部會（ministerial）責任問題相對簡單，因為首長多半必須對政策的成敗負責任（Castiglione, 2007: 3）。但在原住民族自治中，問題則更為複雜。簡單來說，所謂的自治多半伴隨著中央的給付移轉，這時所謂的「人民」指得究竟是社會大眾，還是該族之族人、組成該族



的部落，便會發生爭議。更進一步來看，既然原住民族自治是原住民族與國家「對等」協商後的產出，這時立法機關做為國家組成的一部分，能否對自治政府進行「監督與課責」，也同樣會發生爭議。

再就「為何事負責」的問題來看。此部分可以分為消極與積極兩個面向。消極面向是指當某行為涉及違法與失職時，應加以嚇阻。此時亦會構成向違法失職者施以懲罰，並作為政府對民眾負責、給予損害賠償和損失補償的依據。反觀其積極面，則是依照績效來作為獎勵的根據。總之，從公共行政的角度來看，任何帶有公權力行使的組織，都需要透過課責來形成某種控制機制，一方面避免出現錯誤結果，另一方面也藉此檢討改進，找出錯誤的原因並避免重蹈覆轍（許立一，2015：390-391）。

最後，如何課責的部分則是指，績效良好或違法失職時課責系統如何對機關或當事人施以獎懲，採取的處置與落實程序又為何的問題。此部分也是整個課責系統另一關鍵之處（許立一，2015：390-391）。也就是說，處置與結果若能相稱，這時便能嚇阻可能的違法失職，他方面又不會扼殺積極任事與創新的精神。當然，這也是制度設計時的兩難所在。

### 三、原住民族課責

從上述公共行政的角度來檢視便可以發現，既然原住民族自治政府與機構都帶有公共性，又多兼具公權力行使、公款使用、以及公共資源管理的角色，故不少論者主張不能僅因為「自治」的緣故，就完全不受任何監督（Alcantara, Spicer, & Leone, 2012; Flanagan, 2017）。畢竟，我們希望每一筆公款都能用在民族振興的最終目的上。既然如此，此處真正的問題就轉變為：如何設計出一套適合原住民族需要的課責體系。其中最大的難點，是原住民族的組織與機構經常介於傳統與現代、主流與特殊多元之間（如圖 3）。因此，如何兼顧原住民族需要與主流價值，就成為原住民族自治課責時最困難的問題。

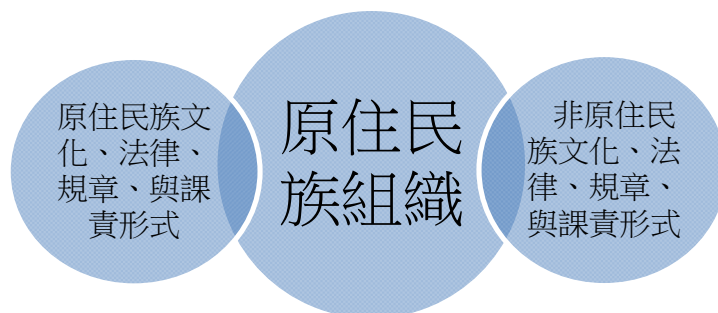


圖 3 原住民族組織與主流社會價值的關係圖

資料來源：Indigenous Governance Toolkit (2017)。

事實上，由於當代公部門組織的態樣本身也相當多元，即便是公共行政的學者，也分常重視不同地域、組織型態及場域中的文化面向 (McKinney & Howard, 1998; Peters, 2006; Rowse, 2000)。質言之，課責本身也不是鐵板一塊，而必須在其揭示的原則之下，依照實際的需要予以調整。也因為如此，原住民族課責也強調諸如正當性 (legitimacy)、透明 (transparency)、矯治 (redress)、揭露 (disclosure) 等基本要素，但由於原住民族的組織與機構，大多處於傳統與現代之間，因此對於課責的要求也不同於主流社會 (Indigenous Governance Toolkit, 2017)。簡單來說，原住民族的政府與組織除了所有政府機關都必須踐行的一般性課責之外，還必須滿足原住民族特有的課責。原住民族課責與一般性政府課責的關係如表 3：

表 3 原住民族課責與一般性政府課責的關係

原住民族課責	一般性政府課責
照顧族人 (looking after their people)	撥款的報告 (grant reporting)
需要共享 (demand sharing)	服務的提供 (service delivery)
為族人服務 (working for their people)	財政的紀律 (financial compliance)

資料來源：Indigenous Governance Toolkit (2017)。

對此，本文認為只要未來自治政府的財政，有部分是來自國家的挹注，這時原民會這個給付移轉的主要機關，就一定還是會受到來自國會的監督。這麼一來「部會責任」(ministerial responsibility)就不可能只因為「自治」而全然免除。換句話

說，原民會對於原住民族發展的整體目標與各自治區的營運狀況，還是負有某種責任。既然如此，政府就還是有必要設計出適當的課責機制，來確保公款的使用沒有流弊，且所有公共資源都用到了刀口上。

誠如 Cornell 與 Jorgensen (2007) 所言，課責其實就是一套機制，來確保大家「能把事情做好」(getting things done)；至於自治政府到底「該做什麼、又能做什麼」就觀乎吾人對其公共任務的目標設定。而這個目標設定本身，又是涉及到權力與課責間的動態平衡 (McKinney & Howard, 1998)。簡單來說，倘若我們把自治政府與組織的目標設定的相當寬泛，這意味著它的自治權限相對較大，伴隨而來的監督與課責也必然較多；反過來說，如果我們一開始就把自治的範圍劃得很窄，那麼雖然監督與課責也相對較少。只是這麼一來，自治的原意也可能因而喪失。由此可知，自治任務的拿捏，攸關後續責任範圍的劃定，也關係到所謂的「民族自治」是否能夠真正實現。

不過不論如何，原住民族自治政府或其他組織，都必須透過資訊的透明來對公眾，更重要的是對族人負責，並接受其監督與檢視。就像其他政府機關及非營利組織那般，資訊公開與開放溝通是一切的基礎 (彭滄雯、巫偉倫，2009：114-115)。換言之，也就是要透過各種透明的機制，來把自己所代表的立場與利益，攤在陽光下供大家 (特別是族人) 檢驗。也唯有如此，原住民族自治的進程才能持續獲得主流社會的信任，進而可長可久地發展。

#### 四、原住民族課責機制的的基本態樣

在對原住民課責的概念予以耙梳後，以下進一步對未來我國原住民族自治可以採取的課責機制的態樣，予以描述性地 (descriptive) 闡述。具體來說，本文前面的章節已經從學理的角度論證了自治與善治 / 課責之間，並不存在著本質上的衝突，且不管是公共行政還是原住民族研究學門，都已經開始討論兩者間的關係。其中，將原住民族課責的要件予以類型化，應是學門間的共識所在。在確定這些前提要件之後，揭下來的工作就是要從制度設計的角度，提出一套能夠落實原住民族課責的可能方案。

對於這套原住民族自治的課責方案，首先必須確定的是：原住民族自治涉及集體權的行使。既然如此，其與既有的地方自治即具備本質上的差異，無法簡單地加

以類比援引。質言之，面對原住民族自治事項，國家應該給予最大程度之尊重，並將干預減到最低。更簡單來說，為使「自治」能夠充分實現，未來的課責機制應該從「原住民族自我決定」的基本觀點出發。換言之，凡是原住民族依其傳統組織與習慣所做出的決策或自我監督機制，基本上都應該予以尊重。

從自我決定角度出發，未來自治區中的事物基本上都應該透過（自我）監督（supervision）、（自我）管理（management）、（自我）控制（control）的方式，來落實「內部課責」（internal accountability）。至於「外部課責」（external accountability）則應盡可能予以限縮，並以間接方式行之。在這樣的基本想法下，此處課責的三大要素（監督、管理、控制），會呈現出圖4的關係態樣：

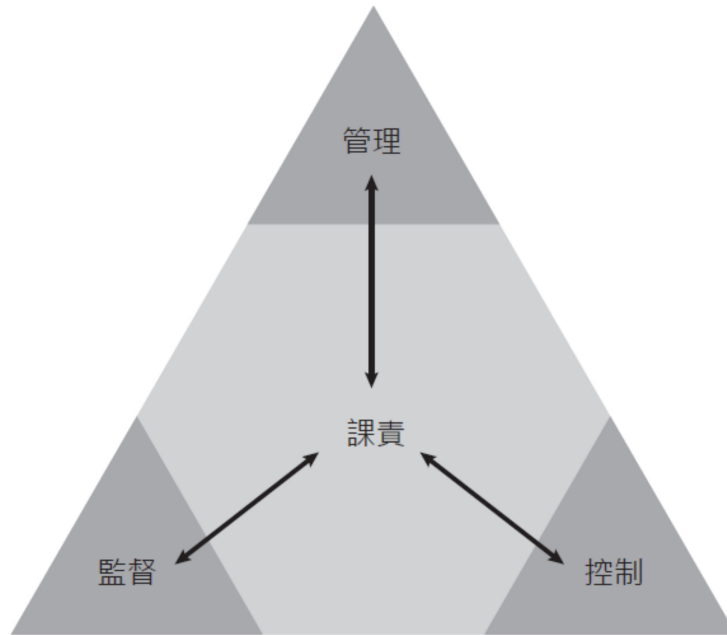


圖4 課責的基本要素與關係

資料來源：The Netherlands Ministry of Finance（2000: 9）。

再分別就各個要素來看。所謂的監督，主要是為了確保政策目標能夠實現，並提供一個政策得以自我調整的機會；至於管理，則是希望管理流程能讓有關部門能夠妥適架構，俾使政策目標能夠達成；控制是要確保政策的執行面能夠穩定順遂；最後，課責則是強調必須在所有層面都具備充分資訊，以便確保前三者都能夠順利達成。當然，以上這些要素只僅是學理與概念而已。未來各原住民族可以依照自己

的傳統與習慣，在此基本的原則與架構下，設計出符合自身需要的課責組織（如，民族層級可以透過民族議會、部落聯合會等組織；部落層級則可以傳統獵團、祭司團、長老會等方式行之）。

至於外部課責的部分。依照當前之發展，即便未來各族政府皆順利成立，未來原民會應當還是會繼續存續，但其功能與角色勢必須轉變。對此本文認為，為有效減少國家干預，立法機關不宜對各族事務予以直接的督導，而是透過課以「部會責任」的方式來給予間接的課責。簡單來說，既有原民會政策規劃與執行的角色，應逐漸朝向政策規劃與監督上轉移。也就是說，未來原民會不會再扮演資源分配者的角色，而是擔負著自治政府外部監督者的角色。如必須特別說明的是，角色轉變背後的意涵是，自治政府與原民會並不具有層級上的高低之別，而僅具有功能（分工）上的差異。從這個角度來看，原民會的功能就成為確保自治目標能夠達成的監督機制。

從這個角度出發，未來我國原住民族課責的機制，將會呈現出圖 5 的態樣：

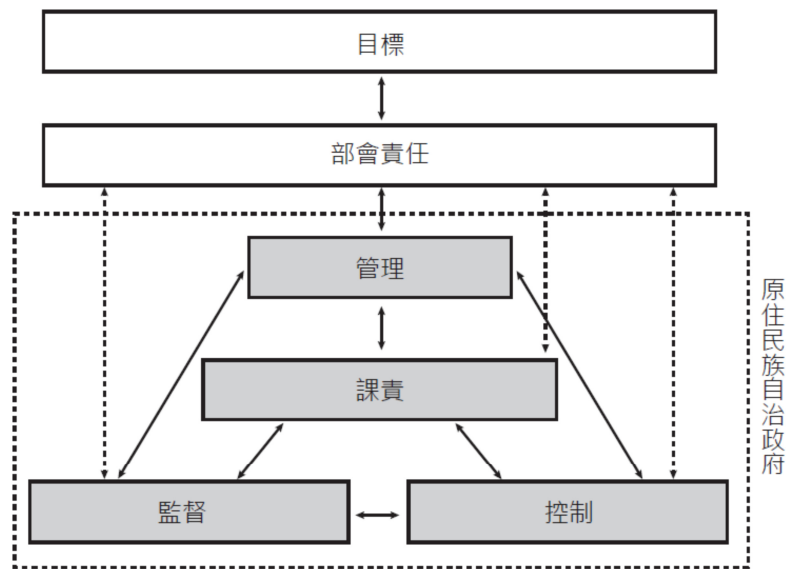


圖 5 原住民族課責機制圖

資料來源：修正自 The Netherlands Ministry of Finance (2000: 10)。

總之，依照當代公共行政的基本原則，任何公部門組織都需要受到監督與課責。既然如此，原住民族自治政府當然也不能例外。唯一的差別僅在於，各項機制

應以自我決定為依歸，盡可能回歸各族並尊重其傳統。只要基本符合當代治理的基本原則，政府就不宜過度干涉。在此同時，外部課責也應盡可能限縮。畢竟，監督與課責的目的，是要確保政策目標的實現與公共服務的提升，而非出於管控與干預。

## 伍、討論與政策建議

由上面的分析可以知道，原住民族自治的討論由於涉及到體制面的變革，故論者多把焦點放在政治性的資源分配、權力配置、疆界劃定等層次；相對而言，義務面的問題鮮少有人觸及。問題是，就當代公共制度的架構來看，為確保組織的公共性並減少弊端的可能，一旦賦予自治政府某種公權力與財源，吾人就很難不在討論中一併納入課責的面向。由此可知，即便原住民族自治實現，依然會有課責的問題。總之，自治與課責的概念並不相衝突。

即便確認自治與課責的關係，在經歷過這麼多年的內部殖民後，傳統的生活方式與社會組織已經遭到相當程度的裂解。也無怪族人高度擔心，所謂的「課責」會不會又淪為國家用來管控原住民族的工具。就這點來看，如果課責是一種來自「外部的監控」，那這無疑是對自治權的戕害，且又回到過去殖民主義的老路；反過來說，如果課責是一種自發的機制或是傳統的「內部控管」，這對防止自治政府濫權，並確保它能為民族長遠發展而努力的目標來說，無疑具有益處且能為各方所接受。換言之，「誰來課責」和「為誰課責」，是此問題的關鍵所在。就另一個角度來說，課責恐怕是自治實現所必須付出的「代價」。反過來說，族人除了認識到課責的消極面之外，也應該意識到課責也隱含了提升績效和鼓勵積極創新的側面，而不只是單純的管控而已。事實上，創新與提升對族人的服務，是當今原住民族所急迫需要的部分。

針對上述這些問題，從目前原民會提出的方案來看，我國未來非常可能採取程序立法的模式。也就是經由各民族對等協商談判，來確認自治的各項細節。這麼一來，未來的自治政府必然也會因談判進程，而在不同的時點成立，且會有多元的組織型態。畢竟，就目前的 16 個原住民族來看，大者如阿美族共有 20 餘萬人，其分布區域廣且狹長，境內非原住民的比例又高，如何有效治理且兼顧民族主體性就成了極大的挑戰；反觀較小的民族，如卡那卡那富族僅有 330 人，聚落相對集中（高

雄那瑪夏區），但境內多數為布農族，在空間高度重疊下，族群的「共同治理」則形成了另一種挑戰（原民會，2017a）。對此，誠如原住民族自治法草案研商會議中，賽夏族代表趙一先所言，對於自治我們必須要有：「務實的想像」（*practical imagination*）（原民會，2017b：33）。換言之，雖然族人對自治抱持了高度的期待，但相關的工作不可能一步到位，必須經過相當時間的磨合與協調。

在務實的想法下，發展出一套「可操作的自治」（*workable self-government*）模式，當是其中關鍵之所在。其中，如何在已經高度繁雜的談判的過程中，一併納入前述課責的討論，相信會是最困難的部分。對此，本文認為任何自治的工作，人才培力是制度能否實踐的關鍵。質言之，前述的各種課責理論，甚至談判本身，都需要仰賴法律、管理、財務、以及理解傳統運作模式的人才通力合作，才有可能達成。唯有人才到位，才能避免談判的工作或是後續的自治又陷入高度不對等的權力關係之中。換句話說，在人才與資源都高度不對稱的現實下，所謂的「對等協商」（或是「自治協商會議」）難保不會又淪為政府主導下的資源配置；同樣的，即便未來自治政府上路之後，人才培力若是無法趕上，屆時各種工作可能又會回到仰賴政府機關或主流社會支援的老路。以目前大家最關心的基本權限與基本財政為例，即便未來這些關鍵項目能夠掌握在族人手上，政府也極可能透過人事、主計等制度性的枷鎖，來實質架空自治的內涵。這麼一來，原本原住民族自治的本意，不但無法實現反而會使原住民族更加依附於政府。當然，這些都是我們所不樂見，且急需避免的問題。

有鑑於此，本研究提出以下幾個不同層次的建議。首先，誠如前節的說明，原住民族自治團體或組織面臨了兩層次的課責。其中，原住民族課責與一般性政府課責有著截然不同的意義。一般政府機關的課責相對單純，可以透過前述人才培力的工作，或是在自治初期透過其他機關支援的方式辦理；但前者就涉及到原住民族對於自身的認識，以及族人對整體民族發展前景的認知與想像。這些關鍵議題涉及到本質性的差異，也構成了原住民族世界觀與主流價值的不同點所在。有鑑於此，在處理相關問題時，政府一方面必須透過各種政策行銷的方式加強宣導，務使族人都能理解原住民族自治的意涵和現階段政府的方案；另一方面，在實際工作的推動上更需要注意 *Aufrecht*（1999）所稱的「文化敏感度」問題。簡單來說，由於原住民族課責的問題涉及到組織目標、價值、進程等本質性的討論，相關問題不宜、也不

能由政府或主流社會來定義，而必須由下而上地由各族族人逐步凝聚共識。質言之，對於課責等各種概念內涵的自我定義，是確保自治不至於淪為「他治」的唯一途徑。

由於我國的原住民族數目眾多，文化與習慣亦各異，本文無法對各族的治理與課責逐一提出可行方案。但可以確定的是，以當下常見的傳統組織來看，各民族的部落下或有年齡階層、青年會、祭司團、長老會、獵團等各式組織；部分民族也開始摸索建構民族議會的可能性。這些都是未來達到自我監督、自我管理、自我控制的基礎。質言之，原住民族自治在達成善治的過程中，其實不需要模仿主流社會的制度，而是要在當代善治所揭櫫原則下回到傳統，進而在傳統中發揮創新，以便能讓祖先的智慧能在當代社會中獲得新的生命。唯有讓傳統組織發揮監督、管理、以及控制的功能，我們才能防制自治組織與政府衍生弊病，也才能進一步說服主流社會，接受原住民族的多元價值。

問題是，回到傳統看似簡單，其實異常困難。這是因為，過去由於殖民主義的關係，原住民族的傳統組織與運作方式已經遭到了瓦解，甚至早已被遺忘。這也使得「找回傳統」的復振工作，已經到了刻不容緩的時刻。但在回復傳統的同時，如何讓傳統與當代制度妥適銜接，更是未來整個民族能否進一步發展的重要課題。換言之，找回傳統的目的，不在於馬上回到傳統。其真正的目的，是要讓下一代的族人，能夠熟悉各種課責（不管是傳統或現代）的可能方案，且都能在實務上依照現下的需要而為族人所用。唯有如此，我們才能持續督促自治政府時刻都必須以民族長遠發展為目標，並予以持續的努力。

正因為這樣的關係，本文的第二個具體建議，是希望在開啟前述各項工作之前，政府或原民會應針對各種需要，展開一系列的培力與養成工作。進一步來說，不管是傳統的復振，還是促使族人熟悉各項課責方案，這些工作都具有高度的持續性。有鑑於此，所謂的培力不能再停留在當前辦理培訓營的方式，而必須有更長遠的規劃。由這個角度來看，未來「國立原住民族大學」若能順利籌設，其功能除了傳統文化的保存、延續，以及民族意識的培養之外，前述這類治理專門人才的養成也應當列為重點。質言之，我們必須透過培力，來找到「傳統組織與制度的當代表達方式」（黃之棟，2017：39）。

最後，另外一個不能不提及的部分是「平埔原住民」與整體自治制度關連的問



題（行政院新聞傳播處，2016；原住民族電視台，2016）。<sup>5</sup> 行政院已經在 2016 年將原住民身分法修正草案送請立法院討論。一旦通過，未來我國就會新增一個平埔原住民的身分別。雖然目前關於其權利的部分還有待進一步的討論，但就目前整體原住民族自治的發展歷程來看，未來所有的自治討論都有必要預先將其權益納入討論。

## 陸、結論

由於過去征服、佔領、墾殖等各種（內部）殖民的經驗，原住民族與國家（法制）之間一直存在著高度的緊張。<sup>6</sup> 正如 Cornell（2007）的跨國研究那般，臺灣的原住民族也對政府抱持著高度的不信任感。這也連帶使得政府推動的任何政策，都很容易被認為是「國家機器」在對整體原住民族、部落、乃至族人個人穿透和裂解的工具。正因為面對的是強大的國家體制，原住民族研究長期以來，不斷嘗試以「權利」的角度，也就是透過原住民族的權利論證，來激發出民族的「自覺」進而取得「自決」。在這種人權文化（human rights culture）與抵抗論述之下，自治被認為是「去殖民」的不二法門（李重志，2016；Riley, 2007: 1052）。至於具體的方法，則是希望能回到傳統與部落本位，重新找回民族振興的根本。也因為如此，傳統主義（traditionalism）、部落主義（tribalism）被認為是原住民族運動與理論的重要支柱（台邦·撒沙勒，1993；Von Der Porten, 2012）。總之，族人對自治抱持了高度的期待，而自治的根本就在於盡可能降低國家的干涉，回到自我管理。

上述的論點對原住民族研究的學者來說或許理所當然，但對公共行政學門來說，不管是部落、主體性、去殖民、國家機器、傳統（主義）、抵抗論述等，都絕少出現在公行的學科用語或教科書之中。就如同 Aufrecht（1999）的觀察，在美國公行界的主流教科書中，就連印地安、原住民（族）等詞彙都極少出現。再就本土的路徑來看，我們已經從過去的山地行政，走到目前的原住民族行政（indigenous administration）。依目前的發展態勢來看，我們很快又會走到自治行政。如果我們

---

<sup>5</sup> 此部分感謝魯炳炎教授的提點，讓我們得以反思相關議題。

<sup>6</sup> 這種緊張關係，從原民會舉辦的「原住民族傳統習慣規範與國家法制研討會」就可以看出。該研討會至今已經舉辦了八屆。

希望在此之上更進一步減少國家的干預，就必須更大步地邁向自治治理（autonomous/indigenous governance）。但就目前的討論來看，各方爭論的主軸都還是集中在政治性的自治權限、自治組織、自治財源等面向。至於自治之後到底要如何運作、課責或治理，則較少納入討論範疇。問題是，後者往往才是我們能否說服主流社會，進而促使自治長遠持續推動的關鍵。

對此，我們認為牽涉到幾個根本的問題。首先，從國外的經驗就可以知道，由於自治政府的財源很大一部分還是來自中央政府的撥款（給付移轉）。在部會（如：原民會）還是會受到國會監督的前提下，部會責任不可能全然免除。也因為如此，某種程度的監督與課責，必不可少。不過，必須特別強調的是，此處所謂的課責不是來自外部的課責，也不一定非得以「現代」的形式來進行。此處的重點其實應放在：如何促使傳統組織扮演或實際起到課責的作用。反過來說，既然強調原住民族的自治，某種程度上這種課責就可以（甚至「必須是」）不同於主流社會的模式。換言之，原住民族本身就是孕育多元治理模式的搖籃與推手，同時也是臺灣多元文化的具體表徵。

當然，如果原住民族希望回到傳統的方式，那當務之急無疑是要趕緊「找回傳統」，並確認傳統的機制與運作方式為何。但在此同時，族人可能必須進一步思考「未來如何以現代的方式來對傳統進行表達」。誠如本文所言，同時了解傳統與現代的進程，才能在民族的整體發展上，運用各種可能的工具來達成族人自己設定的目標。也唯有如此原住民族自治才能算是真正的實現。

## 參考文獻

- 行政院新聞傳播處（2016）。政院：修正原住民身分法，正名平埔原住民身分，2019年4月9日，取自：[http://www.ey.gov.tw/News\\_Content2.aspx?n=F8BAEBE9491FC830&s=0B192BA50CA969AB](http://www.ey.gov.tw/News_Content2.aspx?n=F8BAEBE9491FC830&s=0B192BA50CA969AB)。
- 台邦·撒沙勒（1993）。廢墟故鄉的重生：從《高山青》到部落主義——一個原住民運動者的觀察和反省。《臺灣史料研究》，2，28-40。
- 李重志（2016）。臺灣原住民族自治權相關憲法修正案（2007-15）之研析與再提議。《臺灣原住民族研究學報》，6（1），145-192。

施正鋒（2014）。臺灣原住民族自治的路徑。臺灣原住民族研究學報，4（4），189-206。

原住民族委員會（2016a）。2016 總統大選蔡英文原住民族政策主張，2019 年 4 月 9 日，取自：<https://www.apc.gov.tw/portal/getfile?source=79ADDDDD9195DB0E52610217BBF0B058FA9DAB2A97BBE1DD0E0C44C38ED9E0AD26B52654D9DCC9315DF576799E05F6E068729EDE570803B313B91B9DF71659F0C&filename=F1602A57AA99B00240AC194F41ABB6C33D0970EC37AE3CB52841BF8A640C6A11180C0CB8DB625613>。

原住民族委員會（2016b）。交接作業專題報告：詳細，2019 年 4 月 9 日，取自：<http://www.apc.gov.tw/portal/docList.html?CID=9DA8D6F1628ABD2F>。

原住民族委員會（2017a）。106 年 3 月 20 日總統府原住民族歷史正義與轉型正義委員會第一次委員會議：原住民族自治法推動報告，2019 年 4 月 9 日，取自：<https://www.apc.gov.tw/portal/docDetail.html?CID=036B1EDED34B0578&DID=0C3331F0EBD318C2458FD5DB7473D68F>。

原住民族委員會（2017b）。106 年 10 月 17 日原住民族自治法草案研商會議（第一場次）紀錄，2019 年 4 月 9 日，取自：<https://www.apc.gov.tw/portal/getfile?source=2D838540F5D6F659FAFB9859EF31AC3B381A272F479D65D98D902DFAAFC2E1546FCC4C43521FD2DFA20411195BAB2BB0706FA21DC9A989F93B91B9DF71659F0C&filename=D935D8031743AD9FF3FFD2771E2EFB5B8D94B4A92604E02C0E0F5BAAADD3EB1F626C9CB03D8DA01A14539EF54D9273DB4F361E7A57F9CD70>。

原住民族委員會綜合規劃處（編）（2017）。原住民族自治研商會議：簡報資料，2019 年 4 月 9 日，取自：<https://www.apc.gov.tw/portal/getfile?source=2D838540F5D6F659FAFB9859EF31AC3B381A272F479D65D98D902DFAAFC2E1546FCC4C43521FD2DF2322CDB0E9B1772102F5EC84D56FA9683B91B9DF71659F0C&filename=2412E10BC7F496300B0D51B19DB327E025AA6F82BBC81686A423D603BAD7F958D19972ED96E64A52AE5D52807D881AA1D0636733C6861689>。

原住民族電視台（2016）。政院擬修身分法 認定“平埔原住民”，2019 年 4 月 9 日，取自：<http://titv.ipcf.org.tw/news-24516>。

- 高德義 (2016)。部落公法人化之若干課題與挑戰：以「部落公法人組織設置辦法草案」為例的探討。 **臺灣原住民研究論叢**，20，19-56。
- 許立一 (2015)。 **公務倫理**。臺北：五南。
- 彭滄雯、巫偉倫 (2009)。非營利組織參與治理的代表性與課責：以出版品分級評議為例。 **臺灣民主季刊**，6 (3)，87-123。
- 黃之棟 (2017)。部落公法人的前景與隱憂：原住民族善治的體制嘗試。 **臺灣民主季刊**，14 (4)，1-47。
- 蔡志偉 (2016)。原住民族自治。 **臺灣原住民族研究學報**，6 (1)，135-143。
- 蔡明誠、蔡志偉、官大偉、浦忠勇 (2017)。 **臺灣原住民族民事傳統習慣調查彙編 (試行本)**。臺北：原住民族委員會。
- 總統府 (2016)。總統代表政府向原住民族道歉，2019年4月9日，取自：  
<http://www.president.gov.tw/NEWS/20603>。
- Alcantara, C., Spicer, Z., & Leone, R. (2012). Institutional design and the accountability paradox: A case study of three Aboriginal accountability regimes in Canada. *Canadian Public Administration*, 55(1), 69-90.
- Aufrecht, S. E. (1999). Missing: Native American governance in American public administration literature. *American Review of Public Administration*, 29(4), 370-390.
- Baker, R., & Schneider, B. (2015). Accountability and control: Canada's First Nations reporting requirements. *Issues In Social And Environmental Accounting*, 9(2), 117-145.
- Baker, R., Schneider, B., & Anderson, R. B. (2012). Programme devolution accountability for First Nations: To whom for what? *International Journal of Business and Globalisation*, 8(3), 421-434.
- Bovens, M. (2005). Public accountability. In E. Ferlie, L. E. Lynn Jr., & C. Pollitt (Eds.), *The Oxford handbook of public management* (pp. 182-207). Oxford, England: Oxford University.
- Castiglione, D. (2007). Accountability. In M. Bevir (Ed.), *Encyclopedia of governance* (pp. 1-7). London, England: Sage.
- Cornell, S. (2007). Organizing indigenous governance in Canada, Australia, and the United States. In J. P. White, S. Wingert, D. Beavon, & P. Maxim (Eds.),

- Aboriginal policy research: Moving forward, making a difference* (pp. 159-170). Toronto, Canada: Thompson Educational.
- Cornell, S., & Jorgensen, M. (2007). Getting things done for the nation: The challenge of tribal administration. In M. Jorgensen (Ed.), *Rebuilding native nations: Strategies for governance and development* (pp. 146-172). Tucson, AZ: University of Arizona.
- Flanagan, T. (2008). *First Nations? Second thoughts*. Montreal, Quebec, Canada: McGill-Queen's.
- Flanagan, T. (2017). Corruption and First Nations in Canada. *Canadian Foreign Policy Journal*, 23(1), 15-31.
- Indigenous Governance Toolkit (2017). 5.2 Accountability: What is it, to whom and how? Retrieved April 9, 2019, from: <http://toolkit.aigi.com.au/toolkit/5-2-accountability-what-is-it-to-whom-and-how>.
- Lee-Nichols, R. (2007a). Indigenous governance. In M. Bevir (Ed.), *Encyclopedia of governance* (pp. 442-443). London, England: SAGE.
- Lee-Nichols, R. (2007b). Tribal governance. In M. Bevir (Ed.), *Encyclopedia of governance* (pp. 991). London, England: SAGE.
- McKinney, J. B., & Howard, L. C. (1998). *Public administration: Balancing power and accountability*. London, England: ABC-CLIO.
- Mulgan, R. (1997). The processes of public accountability. *Australian Journal of Public Administration*, 56(1), 25-36.
- Mulgan, R. (2000). 'Accountability': An ever-expanding concept? *Public administration*, 78(3), 555-573.
- Peters, B. G. (2006). Public accountability of autonomous public organizations. In Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities (Ed.), *Restoring accountability research studies* (Vol. 3, pp. 297-336). Ottawa, Ontario, Canada: Privy Council
- Riley, A. R. (2007). Good (native) governance. *Columbia Law Review*, 107(5), 1049-1125.
- Ronquillo, J. C. (2011). American Indian tribal governance and management: Public administration promise or pretense? *Public Administration Review*, 71(2), 285-292.

- Rowse, T. (2000). Culturally appropriate indigenous accountability. *American Behavioral Scientist*, 43(9), 1514-1532.
- The Netherlands Ministry of Finance (2000). Government governance: Corporate governance in the public sector, why and how? Retrieved April 9, 2019, from: [http://www.ecgi.org/codes/documents/public\\_sector.pdf](http://www.ecgi.org/codes/documents/public_sector.pdf).
- UN Department of Public Information (2014). Good governance and indigenous peoples: Thirteenth Session of the UN Permanent Forum on Indigenous Issues. Retrieved April 9, 2019, from: <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/2014/press/gg.pdf>.
- UN Economic and Social Council (2014). Permanent forum on indigenous issues: Report on the thirteenth session. Retrieved April 9, 2019, from: [https://globalrangelands.org/sites/globalrangelands.org/files/UNPFII%20Session\\_13.pdf](https://globalrangelands.org/sites/globalrangelands.org/files/UNPFII%20Session_13.pdf).
- Von Der Porten, S. (2012). Canadian indigenous governance literature: A review. *AlterNative: An International Journal of Indigenous Peoples*, 8(1), 1-14.
- Wilson-Raybould, J., & Raybould, T. (2014). *British Columbia Assembly of First Nations: Governance toolkits*. West Vancouver, British Columbia, Canada: British Columbia Assembly of First Nations.

# Achieving Good Governance for Indigenous Self-government: Some Challenges in Taiwan

Chih-Tung Huang<sup>\*</sup>, Li-Yi Hsu<sup>\*\*</sup>

## Abstract

In 2016, President Tsai Ing-wen issued an official apology to the Taiwanese indigenous peoples. This apology soon started heated debates on the progress of indigenous self-government. Most of the debates focused on political issues, such as financial supports, jurisdiction, and territory. This article, however, adopts a PA-approach (public administration) by arguing that indigenous self-government and good governance should go hand in hand, as governance and accountability are safeguards of public interests. Given that, it also argues that there are two forms of accountability in indigenous governance. Government accountability is a concept for all contemporary governments; indigenous accountability, however, is a culturally appropriate view for indigenous governments/organizations. It is stressed that PA researchers should stay culturally sensitive. We further argue that as an ever-expanding discipline PA could definitely learn from the experiences of indigenous self-government.

**Keywords:** indigenous peoples, autonomy, accountability, governance, good governance

---

\* Chih-Tung Huang, Associate Professor, National Open University, e-mail: cthuang@mail.nou.edu.tw.

\*\* Li-Yi Hsu, Professor, National Open University, e-mail: firstman@mail.nou.edu.tw.





# 新加坡臺籍輔助警察案例之研究\*

黃俊樹\*\*、李宗勳\*\*\*

## 《摘要》

本文主要研究新加坡輔助警察制度，運用深度訪談法訪談至新加坡擔任輔助警察之我國國民與新加坡輔助警察公司管理幹部，以深入了解新加坡輔助警察制度及對臺籍輔助警察案例進行分析。

新加坡在警力缺乏的情況下，將部分警察公權力委外，促成一種新型態的公私協力，並大膽運用臺籍輔助警察作為國境線上與重要據點的安全維護人力，完整運用第三造警力協助正式員警維安。在輔助警察公司的薪資誘因下，擔任輔助警察成為我國國民未來移民新加坡的另一種管道，輔助警察一職在未來亦將持續吸引我國國民前往新加坡工作。

本文建議，第一，我國未來可建立輔助警察相關法規與制度，將警察部分勤、業務委外化，減少警察負擔，進而使正式員警得以專注於重大刑案偵辦與新型態之網路犯罪。第二，建議我國於未來運用居留外僑成為輔助警察，使其成為我國警察與外籍民眾之橋梁，增進我國國內治安。第三，建議政府應與輔助警察公司及人力仲介公司協商，以避免我國國民遭到過長之輔助警察工時剝削。

[關鍵詞]：新加坡、第三造警力、輔助警察

---

投稿日期：108年2月14日。

\* 本文摘要自〈新加坡輔助警察制度研究：以臺籍輔助警察為例〉碩士論文（黃俊樹，2018），指導教授李宗勳博士。

\*\* 黃俊樹，中央警察大學外事警察研究所碩士，國道公路警察局外事巡官，e-mail: jasetree@gmail.com。

\*\*\* 李宗勳（通信作者），中央警察大學行政管理學系教授，e-mail: una231@mail.cpu.edu.tw。

## 壹、前言

新加坡治安名列世界前茅，在優良治安的背後，有著高度專業化的警察與輔助警察，其中，新加坡輔助警察歷史更可回溯至英國殖民時期，但因新加坡警力長期嚴重不足，因而發展出由政府授權私人公司執行安全維護之輔助警察制度，為尋求更多人力來源，新加坡輔助警察公司更於 2016 年來臺招募我國國民至新加坡擔任輔助警察，以彌補華裔輔助警察不足之問題。

### 一、研究緣起與動機

2016 年 3 月，臺灣社會發生駭人聽聞「內湖殺童案」，當時總統當選人蔡英文於 3 月 30 日即表示，<sup>1</sup> 未來就任時將參考國外輔助警察制度以增強社會安全網（呂欣愷，2016）。新加坡 Certis Cisco 保全公司於同年 12 月，首度於臺灣人力資源網站公布將來臺招募輔助警察（Auxiliary Police Officer, APO），於 2017 年培訓完成後，首批訓練完成之臺籍輔助警察將會投入新加坡第一線執法現場。<sup>2</sup> 此消息一出，在臺灣社會造成不小的震撼，因新加坡輔助警察公司祭出每個月新加坡幣 2,750 元之薪資（約合新臺幣 60,252 元）<sup>3</sup>，同時附加員工宿舍，若在職期間表現優良，更有機會可申請新加坡永久居留權（自由時報，2016）。

新加坡政府在近年大力推動經濟發展政策下，匯聚全世界人才前往新加坡打拼，新加坡樟宜機場於 2017 年更有近 6,220 萬人次旅客數（Changi Airport, 2017），新加坡政府為因應各國旅客與各國工作人士頻繁進出國門，大量地運用警察來維持國境線上的安全檢查及國內社會安全。但囿於新加坡極度缺乏警察人力來源，新加坡透過政府委外模式，將部分警察權力委外予私人保全公司，並透過專法與合約規範此種由保全公司聘僱之安全維護人員，並將此種武裝保全稱之為「輔助警察」，且在專法的規範下，輔助警察可執行部分警察公權力，同時攜配槍械值

---

<sup>1</sup> 於 2016 年 5 月 20 日就職。

<sup>2</sup> 臺籍：本文中係指具中華民國國民身分之我國國民。

<sup>3</sup> 本文新加坡幣匯率以 2018 年 12 月 3 日臺灣銀行牌告匯率為準，新加坡幣兌新臺幣為 21.91，小數無條件捨去之。

勤，並針對重要設施如機場、港口、銀行、重要政府部門、發電廠等地點派遣，以減輕正式員警人力負擔。

回顧國內文獻，鮮少有探討新加坡輔助警察，為深入了解新加坡輔助警察為何來臺招募與我國國民參與新加坡輔助警察之動機，以及新加坡輔助警察制度，本論文為提供我國未來輔助警察制度之發想，因此以「臺籍輔助警察」與新加坡輔助警察幹部做為本論文討論核心，並期能提供我國第一篇以「新加坡輔助警察」為主題之研究。

## 二、研究問題與範圍

本文為探討新加坡輔助警察公司招募臺籍輔助警察主因，以及我國國民至新加坡擔任輔助警察之主要原因，希冀能從我國國民之個人經驗及新加坡輔助警察公司來臺招募之個案中，尋求對我國警力補充之解答，並期能驗證第三造警力理論、社區犯罪預防理論、雙重勞動力市場理論、公私協力理論與政府委外理論，本文研究問題如下：

第一、新加坡輔助警察對新加坡當地治安是否有大幅的幫助？

第二、新加坡如何運用輔助警察？警察勤務如何委外？

第三、臺籍輔助警察未來是否願意續任輔助警察或移民新加坡？

本研究對象針對至新加坡擔任輔助警察之我國國民，探究遠赴新加坡擔任輔助警察主因，在研究時間範圍面，新加坡輔助警察於 2016 年首度來臺招募，而首批具我國國籍之新加坡輔助警察於 2017 年正式上線值勤，因此研究將框限自 2016 年至 2018 年，並針對第一批及第二批赴新加坡之臺籍輔助警察進行訪談。

## 貳、文獻檢閱與論述

本節先談輔助警察制度相關理論，再談新加坡輔助警察之起源、類別與特色，最後再介紹新加坡臺籍輔助警察之運用。

### 一、輔助警察制度相關理論概要論述

從警察行政角度出發，可發現輔助警察在警察行政層面上，屬公務部門與民間

組織與個人的互相搭合作，為警察人力資源的補充，可以從第三造警力與社區犯罪預防、雙重勞動力市場、公私協力與政府委外理論進行探討：

### （一）第三造警力與社區犯罪預防理論

「第三造警力」主要概念為「警方依賴非犯罪方承擔犯罪責任，通過控制非犯罪方及勸說或強制他們參與以犯罪控制為指向的活動，在法律上通常要求第三造非犯罪方執行特定行動以降低犯罪機會。」（Buerger & Mazerolle, 1998）。警方透過合作或強制個人或私人機構共同承擔防止犯罪的責任，警方為第一造，加害人為第二造，第三造為其他私人機構組織與非加害者（朱新民、蕭全政、章光明，2011）。「第三造警力」的特色，是與社區警政、問題導向警政、情境犯罪預防相互結合，透過公私協力的方式，導入個人或其他團體共同維護治安，形成公共和私人社會管理機制的融合，而此合作可能是自願或非自願的，主要行為者可能為房東、醫生、酒吧業者、保全公司等（李宗勳，2010，2011）。

社區犯罪預防理論於 1990 年代由美國學者 Bayley 所提出，警方可透過諮詢（consultation）、調適（adaptation）、動員（mobilization）和解決問題（problem solving）等策略滿足社區的安全需求並解決犯罪問題（孟維德，1997）；而社區犯罪預防理論主要假設犯罪控制策略若能深植民間自願組織，將可節省很多國家預算，透過夥伴關係（partnership）讓人民參與並創造更多的公共利益。因此，使用社區警政策略於犯罪預防中，將可使吃緊的警力獲得釋放，除可增加見警率外，更可凝聚社區意識（李宗勳，2000）。

### （二）雙重勞動力市場理論

雙重勞動力市場理論（Dual-labor markets theory），又稱為勞動市場分割理論（Segmented labor market theory），由經濟學者 Piore 和 Doeringer 所提出。在雙重勞動力市場理論框架下，總體工作類型可大致分為兩類，第一類為低薪、工作環境較差、較不保障與較少升遷機會的工作；第二類則為相對較高薪、工作環境較好、有較好保障與較高升遷機會的工作，在此區分下，第一類勞動市場形成次級勞動市場，第二類勞動市場形成主要勞動市場（Reich, Gordon, & Edwards, 1973）。此理論認為，工業化導致已開發國家出現了資本密集的高收益、高保障、高收入的主要市場與勞力密集的低收益、低效能、低收入的次級市場。已開發國家居民在不願進

入次級市場的情況下，導致已開發國家必須引進外勞來填補次級市場職缺，因而促成了國際移民的遷移現象（陳明傳等人，2016）。而若移民供給減少，可能會因已開發國家之社會與工作等級機制，該已開發國家的次級市場普遍薪資不見得會增加；若移民供給增加，次級市場的普遍薪資可能因勞動力供給增加而下降（European University Institute, 2018）。

### （三）公私協力與政府委外

公私協力指跨部門的組織間，為實現彼此的需求，而進行長期的合作與資源分享，係將市場的「契約文化」（contract culture）轉換為協力的「夥伴文化」（partnership culture），並透過共同參與（cooperation）、協力同工（collaboration）營造互信互惠、風險共承的「夥伴關係」之治理效應，可活化市民社會參與心態與自我觀感，提升社會關係資本的附加價值（李宗勳，2004）。公私協力為公務部門與私部門間，透過資源與資訊的共享與交換，有著共同的使命與目標，致力提供更優質的公務服務（許耿銘，2015）。

政府委外指政府因預算與人力不足，將政府組織的部分或全部功能業務交由政府以外之專業組織執行，並透過政府部門與民間組織的契約執行，政府部門負責經費撥給，民間組織負責執行（孫本初、傅岳邦，2010）。委外經營可分為實質民營化與功能民營化，前者指行政事務屬性不變，但國家不再負責任，轉由民間經營之；後者指行政事務屬性不變，且國家仍須負責任，僅執行功能借助民間組織完成。功能民營化又可分為（李宗勳，2007）：

1. 行政助手：民間組織以國家名義執行特定行為，國家負責指揮監督，民間組織負責執行技術性、支援性的任務。
2. 專家參與：國家將特定事物全部委託民間專家執行，並以國家名義決定之。
3. 行政委託：國家將特定公權力委由民間組織執行，民間組織執行時具有行政機關的定位。

## 二、新加坡輔助警察起源與特質

新加坡「志願輔助警察」（Volunteer Special Constabulary, VSC）的前身為1941年所創建的志願後備警察（Volunteer Police Reserve, VPR），當時第二次世界

大戰在中國戰火方酣，新加坡的華人社區掀起了一股中華愛國情操，開始抵制日貨，並經常性地發起群眾抗爭，為了因應此種群眾運動與抗爭第一線警力需求，開始了後備志願警察的創建，但在 1942 年日軍占領期間新加坡的後備志願警察遭到裁撤，直至戰後新加坡警方維安人力孔急，於 1945 年 9 月 15 日首度於海峽時報刊載志願輔助警察徵才啟事，於當年 10 月正式成立有 150 名的全時志願輔助警察隊行動小組，當時的志願輔助警察行動小組為全時之有給職工作，並可受雇至工廠或私人財產執行安全維護工作（Singapore Police Force[SPF], 2016）。

1946 年起，新加坡志願輔助警察組織分別重新改組成全職之特別警力與半時兼職之志願輔助警察，並開始首次的志願輔助警察槍枝訓練，並規定每週需巡邏 4 小時。1949 年志願輔助警察隊成立志願交通輔助警察隊，開啟了新加坡全島巡邏，並針對市區與郊區進行安全維護（SPF, 2016）。志願輔助警察的重要性在 1950 年代抗爭不斷的新加坡逐漸展現，1950 年新加坡的「瑪莉亞抗爭事件」（Maria Hertogh riots）即為志願輔助警察首次與正規警察編組共同鎮暴此次抗爭（Chia, 2016）。1955 年 5 月，新加坡「福利巴士工潮」（Hock Lee Bus riots）事件中，志願輔助警察亦扮演重要角色，並協助正式員警逮捕了一名共產主義縱火者與一名丟擲手榴彈的恐怖攻擊者，但在群眾暴動中，也造成一名志願輔助警察死亡，為志願輔助警察之首次傷亡紀錄。1965 年新加坡脫離馬來西亞聯邦獨立建國後，為了維護新成立之新加坡共和國國內秩序，新加坡政府於 1967 年正式將警察役納入國民義務役之服務範圍，國民可選擇服兵役或從事警察役完成國民義務，並鼓勵民眾役期期滿退伍後仍可加入志願輔助警察隊（SPF, 2016）。

### 三、新加坡輔助警察分類與特色

新加坡有著先天上的地理與人口限制，使得新加坡在人力資源上必須更為精準使用，在安全維護層面上，新加坡成年男子除一律接受徵召服役外，亦可選擇報考警察折抵役期；輔助警察則為政府授權之公司所聘僱之員工，以下就新加坡輔助警察之國籍、年齡、必備職能與工作內容、輔助警察之招募主體、訓練、福利、薪資進行探討。

### (一) 志願輔助警察 (VSC)

1. 國籍：須具新加坡國籍。
2. 年齡：需役畢年滿 18 歲以上，55 歲以下。
3. 必備職能與工作內容：需經過新加坡警察部隊之考核與訓練，並經過健康檢查合格後始可擔任；工作內容為協助正式員警執行勤務，諸如預防、制止與偵查犯罪，每月最少值勤 16 小時。
4. 招募主體：新加坡警察部隊。
5. 訓練：每週 2 次的夜間課程，為期 6 個月，訓練內容包含基本法律知識、街頭巡邏、槍枝訓練、體能訓練、演練與徒手格鬥 (SPF, 2017a)。
6. 福利：配有公發制服、訓練期間食宿補助、傷亡、殘疾、死亡補助。
7. 薪資：每小時時薪新加坡幣 4.6 元 (約合新臺幣 100 元) (Police [Special Constabulary] Regulations, 2006)。

### (二) 輔助警察 (APO)

1. 國籍：限新加坡國民、新加坡永久居留居民、馬來西亞籍與臺籍，但須受雇於新加坡授權成立輔助警察隊之輔助警察公司。
2. 年齡：需年滿 18 歲以上。
3. 必備職能與工作內容：具服務熱誠、良好英語聽、說、讀、寫與溝通能力 (來臺招募時加註需大學畢)，通過 2,400 公尺跑步、伏地挺身、仰臥起坐等測驗，面試後須提出健康之體檢報告，身高 167 公分以上，身高體重指數 (BMI) 不得超過 29；工作內容為每日 12 小時輪班制工作，每月工時 250 小時起，負責提供武裝安全維護、巡邏守望勤務、重要人士隨扈、慶典安全維護、監視與檢查哨安全檢查。
4. 招募主體：Aetos、Certis Cisco、SATS 等 3 間受政府核准之輔助警察公司。
5. 訓練：11 週的輔助警察訓練，訓練內容包含英文、基本法律知識、街頭巡邏、槍枝訓練、體能訓練、演練與徒手格鬥，結訓時須通過新加坡警察部隊考核與新加坡監管局測試。
6. 福利：配有公發制服、訓練期間食宿補助與培訓津貼、2 年入隊獎金新加坡幣

4,000 元（約合新臺幣 87,640 元）、免費宿舍（需自付水電）、相關工作簽證代辦申請、升階調薪、年終獎金等。

7. 薪資：基本月薪新加坡幣 2,750 元（約合新臺幣 60,252 元），與加班費新加坡幣 250 元，每月約新加坡幣 3,000 元（約合新臺幣 65,730 元）。

### （三）新加坡輔助警察特色

新加坡輔助警察的主要特色在於，政府授權民間私人企業可承攬並公開招募輔助警察，使得我國國民得以擔任新加坡輔助警察，並主要由 Aetos、Certis Cisco、SATS 等三間政府授權之保全公司使用臺籍輔助警察，也使得輔助警察來源多元化。2006 年新加坡警察部隊法修法後，大幅放寬了輔助警察值勤範圍，從原本的機場與港口安檢，擴大至新加坡全境，而特別的是輔助警察經過訓練後，可以攜帶使用槍械，但也可能形成社會安全上的隱憂。

有別於其他國家之武裝保全，新加坡輔助警察主要透過政府授權與委外下的政府行政助手，已跳脫單純保全業務範疇，更與其他國家之輔助警察有著極大的差異，新加坡輔助警察的特色有：

1. 政府授權將警察公權力委外，輔助警察可執行單純警察勤務。
2. 輔助警察為保全公司全職有給薪員工，與兼職無給薪之義警不同。
3. 可攜配槍械於特殊、重要地點值勤。
4. 政府授權保全公司可聘僱外籍人士，如馬來西亞籍與臺籍輔助警察。

而新加坡輔助警察可分為「志願輔助警察」與「輔助警察」，其中，志願輔助警察執法依據為新加坡警察部隊法第八章；輔助警察執法依據為新加坡警察部隊法第九章，明確規範了輔助警察之權力義務及執行公權力之範圍（Police Force Act [Chapter 235], 2006）。

## 四、臺籍輔助警察之運用

依新加坡警察部隊法第 68 條第 2 款規定：「非屬新加坡公民的志願者，未經內政部長批准，不得註冊成為志願輔助警察。」限縮了其志願警察的國籍範圍，有別於志願輔助警察，新加坡之「輔助警察」並不隸屬於新加坡警察部隊，依新加坡警察部隊法規定，輔助警察可由政府授權之私人公司或法人組織負責招募、訓練及



聘用，並於新加坡警察部隊法第 87 條與 88 條中規定，其股東、總監必須有半數為新加坡公民，以確保輔助警察不會落入外籍人士控制之中（Police Force Act [Chapter 235], 2006）。

與新加坡「志願輔助警察」不同的是，新加坡「輔助警察」起源於 1956 年機場與港口安檢站（SATS Ltd., 2011）。主要使用輔助警察的原因為當時新加坡嚴重缺乏國境安檢線上警力來源，因此政府將警察執法公權力授權私人保全公司承攬，時至今日，由 Aetos、Certis Cisco、SATS 等 3 家主要保全公司負責延攬輔助警察人員，其中特別的是，此 3 家保全公司除可招募新加坡國籍輔助警察人員外，更可向馬來西亞與臺灣招募外籍輔助警察，並於 2016 年 12 月首次來我國招募輔助警察。

## 參、研究設計

### 一、研究架構

本研究為深入了解臺籍新加坡輔警，將訪談對象設定為受 Aetos、Certis Cisco、SATS 等 3 家聘雇具我國國籍新加坡輔助警察之保全公司人員及其管理幹部，在研究架構上（如圖 1），結合前述新加坡輔警沿革及目前臺籍輔警運用概況、以及相關理論檢閱，本研究以臺籍輔助警察與輔助警察公司管理幹部為主要研究對象，探究輔助警察工作誘因、訓練、新加坡治安層面、未來移民可能性與公權力委外為主要脈絡，聚焦臺籍新加坡輔助警察之個人與組織層面，並探討我國未來運用輔助警察之可能性。

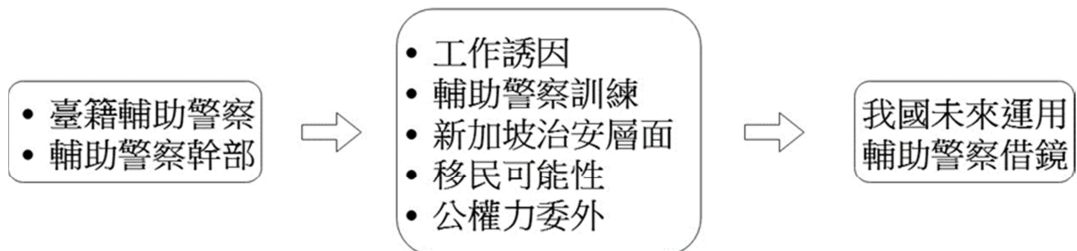


圖 1 研究架構圖

資料來源：研究者繪製。

本文使用深度訪談法，訪談前往新加坡擔任輔助警察之我國國民來釐清本研究問題欲獲得之解答，從而衍生出問題大綱，問題除聚焦在臺籍輔助警察個人經驗與組織間的影響，也在第三造警力理論與社區犯罪預防理論概念上，詢問訪談對象認為新加坡輔助警察對新加坡當地治安是否有所幫助？能否填補新加坡正式員警人力短缺之問題？與執法權力上的差異；在移民理論上，則詢問訪談對象未來是否將持續居留新加坡或歸化成為新加坡正式公民？最後探討公私協力與新加坡政府是如何將警察執法權委外執行。

使用深度訪談法主要希冀取得我國國民在擔任新加坡輔助警察時的個人經驗，深入了解訪談對象之個人背景，萃取其擔任新加坡輔助警察的經驗，了解其個人意見，再詢問其對新加坡輔助警察工作之感受，同時使用半結構式訪談與開放性問題取得研究所需之必要資料，再將獲得之訪談稿進行分析與編碼，期能疏理遠赴新加坡擔任輔警原因，並歸納對我國輔助警察制度之啟發。

圖 1 研究架構圖中可分為個人工作與移民意向、組織招募與訓練、新加坡治安。在臺籍輔助警察之個人工作與移民層面中，主要以臺籍輔助警察個人工作誘因和未來留任與取得永久居留或公民意願；組織層面則訪談輔助警察公司幹部，探討輔助警察招募主因與輔助警察訓練內容；社會層面則以新加坡運用輔助警察對社會治安影響與警察公權力委外機制，期能得出我國輔助警察制度之參考。

## 二、研究方法

本研究所探討的臺籍新加坡輔助警察，對新加坡而言，為首度招聘馬來西亞以外之外國人，特別允許訓練合格之臺籍輔助警察攜配槍械在國內執勤；對臺灣而言，亦是首次出現新加坡輔助警察職缺，不論在新加坡或我國國內皆具有特殊意義，為能達成研究目的，本研究使用個案分析法與深度訪談法等兩種社會科學研究方法。

### （一）個案研究法

個案研究法的特色在於重視個別案例的分析，強調個案的獨特與特殊性，同時也重視案例與現實脈絡間的關係，不輕易切割個案與環境間的關係（蔡清田等人，2013）。本研究所探討的臺籍新加坡輔助警察，針對新加坡保全公司首度來臺招募

中華民國國民，國內尚無其他針對此議題研究，在議題上有其獨特性，對新加坡與我國的治安體系產生了全新的刺激與漣漪，透過理論的分析與實際了解研究對象界定本研究的範疇，使用個案研究法分析所蒐集到的資料，了解實際輔助警察執勤狀況，進一步提升本研究的信度與效度。

## （二）深度訪談法

訪談法是透過訪談的形式，認識與理解研究對象，從中了解對象的主觀經驗、行動與背後原因，訪談的目的是要獲得研究對象的想法與觀點，並探索人們的生活、行為、與行為背後的意義（蔡清田等人，2013）。訪談法又可區分為結構式、半結構式與非結構式的訪談。結構式訪談在問題結構、提問順序皆有固定的型態，不能中途改變問題內容；半結構式的訪談則具有訪談大綱，依照訪談狀況適時調整與修正訪談問題；非結構式則無一套標準訪談的程序，以生活對談方式取得訪談技能。而深度訪談是一種帶有目的性的對話，亦沒有預設問題的答案，採用開放式的問題對研究對象進行訪問（孫義雄，2007）。

## 三、訪談對象

本研究之訪問對象因公司、值勤地點、輔助警察單位內階級可能有所不同，故本研究在訪談上採用半結構式的深度訪談方法，以核心大綱問題為主軸，再依訪談對象的不同進行問題的修正。而我國國民與輔助警察招聘公司簽署契約時，有保密協定之約束，訪談對象對於某些特定敏感議題將無法回答，此部分亦是研究限制之一，為維護訪談對象隱私，涉及可辨識個人資料部分將進行隱蔽。

在訪談大綱設計上，主要核心問題圍繞新加坡保全公司招募我國國民主因、與我國國民前往新加坡擔任輔助警察原因、新加坡輔助警察如何運用、未來續約意願及新加坡政府如何將警察公權力委外等問題。訪談大綱分為兩部分：（一）臺籍輔助警察訪談大綱；（二）輔助警察主管訪談大綱。

表 1 深度訪談對象表

訪談編號	訪談對象	訪談地點
A	臺籍輔助警察	臺灣
B	臺籍輔助警察	新加坡
C	臺籍輔助警察	新加坡
D	臺籍輔助警察	新加坡
E	臺籍輔助警察	新加坡
F	臺籍輔助警察	新加坡
G	臺籍輔助警察	新加坡
H	臺籍輔助警察	臺灣
I	臺籍輔助警察	臺灣
J	輔助警察管理幹部	新加坡
K	輔助警察管理幹部	新加坡
L	輔助警察管理幹部	新加坡

資料來源：研究者整理。

### (一) 臺籍輔助警察訪談大綱

1. 前往新加坡擔任輔助警察主要原因？
2. 最高教育程度為何？英語能力程度？您認為教育程度或英文能力會影響輔助警察中的階級或分發地點嗎？職前訓練內容為何？覺得訓練紮實嗎？
3. 擔任新加坡輔助警察前，在臺灣或其他國家從事什麼工作？原薪資水平？目前分發至哪個單位擔任輔助警察？在輔助警察中擔任何種階級？
4. 未來會不會想續約繼續留在新加坡擔任輔助警察？或留在新加坡從事其他工作？想申請新加坡居留或公民（歸化）嗎？您認為輔助警察一職未來會不會吸引更多臺灣人前往新加坡工作？
5. 您認為輔助警察對新加坡當地治安的幫助為何？能否填補新加坡正式員警人力缺口？在執法權力上與新加坡正式員警的差異？
6. 您認為新加坡輔助警察制度對我國在警政制度上的借鑑或啟發？

## (二) 輔助警察主管訪談大綱

1. 招募臺灣人至新加坡擔任輔助警察的主要原因？
2. 在人力配置上，臺灣人的值勤位置或職位會因為其教育或英文程度有所差異嗎？  
輔助警察主要訓練內容？
3. 輔助警察對臺灣人來說或許是居留新加坡或成為新加坡公民的跳板之一，臺灣人擔任輔助警察後，有機會長期居留或成為新加坡公民嗎？
4. 臺灣人加入輔助警察行列後，對新加坡輔助警察的整體素質有何影響？可以有效的補充新加坡正式員警的人力缺口嗎？臺籍輔助警察的加入對新加坡的治安有實質上的幫助嗎？輔助警察會與正式員警共同編組值勤嗎？在新加坡，輔助警察與保全人員的差異？
5. 未來仍會持續聘僱臺灣人或其他外國人擔任輔助警察嗎？

## 肆、臺籍輔助警察案例訪談資料分析與發現

### 一、臺籍輔助警察個人層面探討

我國國民赴新加坡主要因為薪資大幅超越原在臺工作薪資，臺籍輔助警察在臺工作大多從事服務業，薪資區間落於新臺幣 22,000 元至 45,000 元，而至新加坡擔任輔助警察工作每月含加班費可達約合新臺幣 7 萬元之薪資，在接近 2 倍薪資誘因下，多數臺籍輔助警察因薪資選擇遠赴新加坡就業。

輔助警察公司決策者則認為，使用具大學學歷之臺籍輔助警察不但可提升公司形象，更可大幅降低成本，同時解決公司內部種族比例失衡問題，平衡華裔與馬來裔員工人數，使用臺籍輔助警察可以說是一箭雙鵰之作法，雖然臺籍輔助警察因較高之薪資誘因前往新加坡工作，但輔助警察公司認為臺籍輔助警察人力經濟實惠，可見臺灣與新加坡薪資已出現極大差異。

本文發現，新加坡輔助警察公司除要求臺籍輔助警察需具備大學學歷外，英語能力更須達到中級至中高級區間之水準，英語能力若無法達到中級以上程度，則較難以適應以英語為主之工作環境與日常生活，倘若英語檢定補考未能通過，也將會遭到轉派較不需要與民眾溝通之單位，甚至遭輔助警察公司解聘，而多數訪談對象

皆能適應良好，可推測前往新加坡之臺籍輔助警察，個人教育與英語能力皆具一定程度，在 2 倍薪資誘因下，毅然放棄臺灣薪資較低之工作前往新加坡擔任輔助警察。

## 二、臺籍輔助警察移民意向

本研究發現，多數臺籍輔助警察於 2 年輔助警察合約期滿後不願續約留任，主要為嚴峻之工作環境與工作時數。輔助警察工作本為新加坡國民不願從事之高工時與低薪資工作，我國國民恰好可填補部分華裔員工空缺，但多數臺籍輔助警察實際工作後，即發現工作內容極度勞累，與當初輔助警察公司來臺招募所宣稱於機場內輕鬆上班之工作環境大相逕庭，也因此正式上線執勤後，出現期待落差。

簽證核發方面，3 間來臺招募之輔助警察公司，皆須協助我國國民申請新加坡之工作簽證，臺籍輔助警察一經錄取，隨即獲新加坡駐臺北辦事處核發中級技術簽證（特別准證，S Pass），而持有特別准證，意即新加坡雇主不得以低於新加坡幣 2,200 元（約合新臺幣 48,202 元）之薪資起聘該簽證持有人，但輔助警察公司於招募時並未提及的是，在誘人薪資數字背後，是長時間工作與超時加班所換取之血汗薪資。

多數臺籍輔助警察雖不願於 2 年合約期滿後繼續留任，但不排斥申請新加坡永久居留權或於未來歸化新加坡國籍，仍有部分臺籍輔助警察已規劃久居新加坡，於未來獲得永久居留權後，於當地尋找更好工作機會，並一致地認為新加坡輔助警察一職將於未來持續磁吸我國國民前往新加坡工作，輔助警察一職亦不啻是另一種移民新加坡之跳板，恰恰填補了新加坡基層人力缺口，更印證雙重勞動力市場理論，在薪資拉力與臺灣生活壓力之推力下，我國國民前往新加坡工作形成了人口流動，更使得輔助警察工作未來可能成為移民新加坡之跳板，而輔助警察公司本意雖為招募並填補人力，但無意間也促成了可能的移民現象。

## 三、新加坡輔助警察運用與警察權力委外機制

在新加坡社會層面，新加坡輔助警察制度與美國、英國與香港有著截然不同之差異，新加坡輔助警察制度分化為「志願輔助警察」與「輔助警察」制度，新加坡

警察部隊透過招募新加坡國民從事志願輔助警察，協助大型重要活動之維安，屬義工無給職之工作，值勤之公權力與一般員警無異；新加坡保全公司則透過政府授權承攬輔助警察維安業務，招募新加坡國民、馬來西亞籍與我國國民，於合約所規範之特定範圍內執行限縮之公權力，為一正職工作。透過此種公私協力模式，使得新加坡在社會維安上，可運用輔助警察、志願輔助警察與正式員警做為社會安全之防護網，新加坡輔助警察之運用與制度發現如下：

### （一）大量派遣輔助警力維持治安

新加坡在社會安全維護上，輔助警察以政府合約為依據，得以於特定區域執行部分之公權力，並有初步之留置與逮捕權力，受新加坡警察部隊之指導監督，大量地將輔助警察分派於機場、海關、捷運、銀行、商場、政府機關等地點，訪談對象皆表示，新加坡政府平時透過運用輔助警察，提升社區與重要地點的見警率，在特殊重大慶典與活動時，徵召志願輔助警察與正式員警偕同維安，層層警力保護新加坡安全。

據《2017 年新加坡警察部隊年度報告》中指出，新加坡正規員警編制僅有 9,617 人（SPF, 2017b: 65），而新加坡全島輔助警察約有 7,000 名（Seow, 2017）。<sup>4</sup> 新加坡在要求極度安全的社會環境下，勢必需要大量人力進行維安，因此正式員警人力無法或不願負擔之勤務，皆由輔助警察承攬，此現象也造成多數輔助警察每日工時皆超過 12 小時，而臺籍輔助警察皆派往樟宜機場與兀蘭關卡進行國境證照查驗與安全檢查工作，多數臺籍輔助警察需在新加坡室外高溫下連續工作超過 12 小時，使得部分臺籍輔助警察體力不堪負荷，而臺籍輔助警察僅能獲得新加坡籍輔助警察 2 分之 1 之超時加班費，不同之加班費與過長的工作時數為臺籍輔助警察不滿與離職的主要原因。

新加坡政府為達到見警率與治安需求，透過輔助警察制度將公權力授予私人輔助警察公司，透過合約方式，使得政府與民眾在治安層面上形成相互鏈結與互賴共生的公私協力模式，將第三造警力結合社區犯罪預防進而大幅降低犯罪發生率。

<sup>4</sup> 因輔助警察公司皆為私人機構，無法取得實際人數，僅引述新加坡最具權威性報社「海峽時報」於 2017 年 3 月 4 日所報導之數據。

## （二）輔助警察訓練

輔助警察之訓練期間為 4 個月密集訓練，主要訓練內容有：英語、體能、法律、值勤安全與情境模擬演練，透過 20 至 30 種情境模擬訓練，使輔助警察能於 4 個月期間快速學習工作所需之必備職能，熟稔各種可能遭遇之狀況，並依標準作業程序做出反應，輔助警察公司更針對臺籍輔助警察規劃新加坡之文化、歷史、民情與相關參訪課程，使臺籍輔助警察能快速融入新加坡社會。

輔助警察公司除基礎訓練外，也會依照分發地點的不同，設計不同之專項訓練，而職前訓練結束後，所有輔助警察需接受新加坡警察部隊考核，通過後始可正式派赴值勤地點值勤，於正式工作期間，輔助警察公司與新加坡警察部隊亦會指派神秘客對輔助警察進行抽測，透過動態與不定時抽測，使輔助警察於執勤時皆不敢大意。然而從訪談對象回饋中可發現，職前訓練內容與實際工作上有著大幅度的差異，與公司管理階層所設想之狀況亦有落差，但不可諱言，輔助警察公司在 4 個月密集訓練中，已堪稱扎實。

## （三）警察勤務委外機制

在輔助警察值勤內容方面，新加坡將警察勤務委外（outsourcing）至私人之輔助警察公司，正式員警僅處理刑事案件調查、重要區域巡邏與緊急報案電話，此三項勤務以外之勤務內容，皆視為非核心職能，如國家大型慶典安全維護、私人大型活動安全維護與交通管制、國境線上證照查驗與安全檢查、開罰單、銀行守望、重要政府機關門崗、政府官員隨扈、外交使節團隨扈、大型國家建設工地安全維護等勤務，皆可外包給輔助警察公司負責執行，新加坡警察部隊則負責監督指揮輔助警察公司勤務運作，而在此種任務私人化的結構下，輔助警察公司成為新加坡警察部隊之行政助手，提供一般性、簡單性、日常性、初步性質之安全維護人力，使新加坡警察機關得以減少正式員警工作量，並簡化警察業務與勤務內容，專注於刑案偵辦與新形態之網路犯罪偵辦。而在新加坡正式警察人員過少，而國境線上又有大量的國際旅客情形下，維安人力稀缺恐造成嚴重之國家安全問題，因此使用輔助警察也確實舒緩正式警力不足之問題。

在大型活動與國家慶典方面，新加坡輔助警察亦與新加坡警察部隊共同執勤維



安，由正式員警負責重要據點之維安，輔助警察則負責較為一般之據點，公私協力共同分工安全維護。而目前臺籍輔助警察值勤範圍雖僅限於機場與兀蘭陸路關卡（Woodland Checkpoint），但未來臺籍輔助警察將會派往新加坡境內各地值勤，並於大型活動時與新加坡正式員警共同編組值勤。

從新加坡輔助警察模式觀察，可發現輔助警察工作皆較為簡單，被賦予之公權力也僅有初步留置與逮捕權，雖攜配槍械執勤，但使用槍械時機極少，僅有極特殊緊急狀況時始可使用武力，也從警察公權力委外的狀況發現，新加坡輔助警察公司已面臨嚴重之華裔員工短缺問題，運用臺籍輔助警察亦是迫於人力孔急下的作法，未來亦將持續來臺招募我國國民至新加坡工作。

#### （四）內部種族平衡機制

在任用上，輔助警察公司承襲新加坡警察階級制度，透過學歷劃分初任階級，臺籍輔助警察因全數皆具大學學歷，故皆以下士（corporal）任階，但馬來西亞籍輔助警察因學制與新加坡不同，造成學歷無法被承認，即便具馬來西亞之大學學歷，輔助警察公司也僅承認高中學歷，因此馬來西亞籍輔助警察僅能以最低階之輔助警員（auxiliary police constable）任階，也形成了臺籍輔助警察與馬來西亞籍輔助警察之起敘差異。

本研究發現，新加坡輔助警察公司內部已出現嚴重種族失衡現象，馬來族裔武裝輔助警察已超過 30%，不但在輔助警察公司內部造成次文化的影響，同族裔也會因文化因素相互提拔，一旦馬來族裔輔助警察超過 50%，將對新加坡社會與輔助警察公司內部造成不小之衝擊。但訪談對象也指出，若未來臺籍輔助警察人數過多，輔助警察公司內部亦會考量是否有維安問題，而可預見的是，臺籍輔助警察在人數日益增加的情況下，未來將有臺籍輔助警察陞任管理幹部，臺籍幹部協助公司管理臺灣員工的狀況。

目前新加坡政府規定馬來西亞籍輔助警察不得於兀蘭陸路關卡執勤，僅有新加坡籍（不論族裔）與臺籍輔助警察能於該處執勤，若馬來西亞籍輔助警察於新加坡邊境執法，可能亦有安全上之問題，顯見組織內若無法達成種族平衡，可能造成國家安全問題。而在人力派遣方面，馬來裔輔助警察大多信仰伊斯蘭教，於齋戒月期間可能因體力無法負荷向公司請假，造成執勤人力不足問題，若無人支援重要據點

維安勤務，恐造成嚴重後果，而臺籍輔助警察大多為華人所信仰之佛、道與基督教，無宗教信仰之禁食所引發之體力負荷問題，於齋戒月期間，輔助警察公司大量運用其他族裔輔助警察填補執勤人力缺口，運用臺籍輔助警察除沒有宗教上負擔，更可運用語言優勢應對逐年增長之中國遊客，可見臺籍輔助警察在種族平衡、中文語言優勢、人力缺口填補與薪資成本考量方面，對輔助警察公司而言為經濟實惠之人力資源。

## 伍、結論

本文建議可從制度與法規層面進行警察勤務的委外分配，但輔助警察制度並非警察勤務與業務繁重問題的萬靈丹，輔助警察無法取代正式警察值勤，也不是警察派遣人海戰術的另一選項，我國基層員警受各項勤、業務壓榨已久，仍需檢視實際員警工作與值勤內容，並因時、因地制宜運用正式警力，再使用輔助警察等第三造警力協助正式員警維安，切勿一再以「國情不同」為理由拒絕參考各國實踐之寶貴經驗，漠視長久以來我國警察嚴重超時工作與人力調節問題。

### 一、參考新加坡建立輔助警察機制

目前我國國內法規，尚無輔助警察相關法律規定，建議可參考國外輔助警察行之有年之國家法規，修法規範並建立輔助警察制度，以減少正式員警工作負荷，同時擴大國民就業機會，透過法律規範輔助警察招募標準、考試、訓練、值勤範圍、違法刑責、福利與警察勤務委外等規定，並建立完善考核標準，使不適任之輔助警察得以淘汰。在考試與訓練方面，可建立一套完整之考試與訓練課程，並參考國外經驗納入模擬情境訓練，使輔助警察受訓完成後即能成為協助警方執法的即戰力。在實際值勤方面，若通過輔助警察相關法規，輔助警察可與正式員警共同執勤，並透過兼職之方式運用輔助警察值勤，並可透過時薪或減稅等方案吸引民眾擔任輔助警察，一般民眾下班後可於深夜協助警方巡邏與守望，或於國定假日協助正式員警執勤，私人大型活動亦可使用輔助警察，降低正式員警工作負荷，同時透過考核機制淘汰不適任或違反勤務規定之輔助警察。

## 二、警察勤務委外減少員警工作負荷

建議可未來參考新加坡運用輔助警察之經驗，將較簡單、單純、相對安全之勤務委外予保全公司或授權輔助警察值勤以減少正式員警勤務負擔，使正式員警可專注於較重要之刑案與新興網路案件之偵辦，而私人舉辦之大型活動，如大型路跑活動、演唱會或其他私人活動，活動方路權申請通過後，應自行負責相關維安與交通疏導，而非一再要求警方免費協助，私人收費承辦大型活動，卻要求警方免費配合協助安全維護與秩序維持，造成嚴重警力浪費，顯與公共利益相悖，影響活動舉辦地當地警力甚鉅，活動承辦方舉辦活動未來若請求警方協助，警方僅需派遣數名交通警察於重要路口操控燈箱即可，並應提供當日出勤員警值勤費、加班費與餐費，而非放任活動承辦方使用免費政府資源營利。而一般性質之警察勤務，諸如開罰單、交通指揮、據點門崗守望、機場安檢、日常性小區域之巡邏建議可委外使用輔助警察或保全公司負責執勤。

## 三、政府把關仲介與外籍、觀光輔助警察運用

在我國大學畢業國民對新加坡輔助警察一職躍躍欲試情況下，未來恐有人才大量出走之現象，政府可出面與人力仲介與輔助警察公司協調相關薪資與福利待遇，以避免我國國民至新加坡後出現遭到剝削之現象，而曾擔任輔助警察之國民返國後，更可成為我國輔助警察，可繼續發揮輔助警察才能。

另一方面，政府也可考慮使用無刑事紀錄之長期居留外僑擔任輔助警察，除可提升對臺灣之認同感外，更可發揮案件通譯、深入外僑社區與協助案件偵辦等功能，而未來臺灣社會將不僅只有臺灣人之多種族社會情況下，外籍輔助警察將可成為臺灣警方與外籍僑民之間的重要聯繫橋梁，我國外事警察亦可與外籍輔助警察共同編組值勤。而輔助警察除可提供安全性質維安人力，更可藉助輔助警察之個人外語能力或在臺生活經驗，將其編組成立觀光輔助警察，經過受訓與考核後，派遣至重要觀光景點防止扒竊、引導遊客等功能，在值勤上亦可與正式員警編組值勤，涉及干預、強制性之勤務交由正式員警，而服務性質之勤務則外包予觀光輔助警察，除可大幅減少成立觀光警力預算，更可透過輔助警察拉近與民眾間的距離。

相信未來若我國輔助警察機制健全，不但可以大幅減少警察業務與勤務上的壓力，更可專注於重大案件與新興案件的偵辦，見警率也將會大幅提升，將可在不浪費正式警力的情況下提高社區治安，同時運用外籍輔助警察協助外事警察與外僑社區間的聯繫，進一步提升我國治安，建構完善的社會安全網絡。

#### 四、對臺籍輔助警察之建議

本論文核心主角為臺籍輔助警察，需感謝 9 位接受訪談之臺籍輔助警察，若沒有臺籍輔助警察之鼎力協助，本論文將無法完成，吾人亦無法一窺新加坡輔助警察制度，也欽佩臺籍輔助警察抱持著臺灣人認真拚搏態度，勇於隻身前往新加坡開創自我價值，更是臺籍輔助警察的先驅者，惟「以銅為鏡，可以正衣冠；以史為鏡，可以知興替；以人為鏡，可以知得失。」研究者彙整 9 名臺籍輔助警察訪談後，得出幾點針對在職臺籍輔助警察與有志前往新加坡擔任輔助警察者之建議，希冀能對臺籍輔助警察們有些許幫助。

輔助警察工作性質屬保全業務類，新加坡輔助警察與其他國家之義警或武裝保全不同之處，在於新加坡透過政府委外，使得輔助警察在新加坡有著特殊地位與警察勤務執行權力，得以於特殊據點攜配槍械執行勤務，但單純之警察勤務不需具備高學歷或特殊技能，而臺籍輔助警察皆具有大學畢業學歷，若於新加坡長期擔任輔助警察，除對健康與體力是種長期損耗外，更無法獲得其他工作賦予之專業技能成長，於大學所學之專業將無法發揮，未來返臺或至其他國家也僅能從事保全性質工作，因此研究者針對在職臺籍輔助警察提出以下建議：

- (一) 短期擔任輔助警察：2 年合約期滿獲得海外工作經驗後，返臺或至其他國家從事自身技能相關工作。
- (二) 中長期擔任輔助警察，申請永久居留權：將輔助警察工作視為申請新加坡永久居留或移民之管道，擔任 2 至 4 年之輔助警察，一經獲得永久居留權後，以自身專業技能應徵新加坡其他更優質工作。
- (三) 長期擔任輔助警察：臺籍輔助警察為輔助警察公司首見之臺籍員工，可藉由學歷任階下士與前期加入之優勢，長期擔任輔助警察，未來成為輔助警察幹部，惟仍需不斷進修與增進自我能力，始能領導具多元種族文化之輔助警察隊伍。

## 五、對有志前往新加坡擔任輔助警察之建議

新加坡輔助警察公司於 2018 年仍多次透過臺灣仲介公司廣為宣傳招募訊息，不難看出輔助警察公司目前求才若渴與人力短缺，目前僅有 Aetos、Certis Cisco、SATS 等 3 間可來臺招聘輔助警察之公司，但未來臺籍輔助警察計畫是否持續仍屬未知，3 間公司亦有不同之招募計畫，福利也未盡相同，因此建議有志前往新加坡擔任輔助警察者：

- (一) 多聽、多看、多比較：目前 3 間輔助警察公司雖福利待遇大同小異，但工作地點與勤務執行內容有著極大差異，與人力仲介公司廣告有所出入，應對新加坡輔助警察有著大致了解後再行簽約，切勿單純因薪資待遇而衝動簽約。
- (二) 了解自我體力極限：輔助警察工作為高度勞力付出工作，需每日長時間在新加坡室外高溫下久站或忍受汽機車排氣，並接受輔助警察公司安排日夜輪值，若體力無法忍受高熱、高壓與日夜輪值者，建議不需遠赴新加坡擔任輔助警察。
- (三) 需具責任心態：輔助警察工作雖非正式員警，但新加坡政府仍視輔助警察為執法人員，且臺籍輔助警察可攜配槍械，工作態度需具備責任與正義感，而非抱持打工度假心態工作，倘若無責任心態，將造成執勤安全顧慮，甚至違反新加坡刑法，不可不慎。

## 參考文獻

- 朱新民、蕭全政、章光明（2011）。**強化警民合作機制之研究**。行政院研究發展考核委員會研究報告（報告編號：RDEC-RES-099-010），未出版。
- 自由時報（2016 年 12 月 26 日）。新加坡首次來臺徵輔警 月薪 60K。自由時報，2017 年 8 月 17 日，取自：<http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/1928324>。
- 呂欣懋（2016 年 3 月 30）。內湖女童命案 蔡英文提國外輔警制度。中央社，2017 年 11 月 22 日，取自：<http://www.cna.com.tw/news/aip/201603300404-1.aspx>。

- 李宗勳 (2000)。社區聯防夥伴關係之治理體制初探。 **中國行政評論**，9 (4)，35-80。
- 李宗勳 (2004)。公私協力與委外化的效應與價值：一項進行中的治理改造工程。 **公共行政學報**，12，41-77。
- 李宗勳 (2007)。 **政府業務委外經營：理論、策略與經驗**。臺北：智勝。
- 李宗勳 (2010)。協力型治安治理的理論與實務：第三造警力觀點。 **警政論叢**，10，35-60。
- 李宗勳 (2011)。 **安全管理**。臺北：智勝。
- 孟維德 (1997)。社區警政與犯罪預防。 **中國行政評論**，7 (1)，181-210。
- 孫本初、傅岳邦 (2010)。契約型政府的概念與實務：資訊與福利服務議題中的政府角色。 **文官制度季刊**，2 (3)，1-15。
- 孫義雄 (2007)。深度訪談法與犯罪成因探索。 **警學叢刊**，38 (3)，37-55。
- 許耿銘 (2015)。公私協力推動環境犯罪防治之研究：大臺南檢警結盟之個案分析。 **中國行政評論**，21 (2)，75-105。
- 陳明傳、高佩珊、許義寶、謝文忠、王寬弘、柯雨瑞…蔡庭榕 (2016)。 **移民理論與移民行政**。臺北：五南。
- 蔡清田 (主編)、詹盛如、鄭瑞隆、李藹慈、洪志成、李奉儒…林玉瓊 (2013)。 **社會科學研究方法新論**。臺北：五南。
- Buerger, M. E., & Mazerolle, L. G. (1998). Third party policing: A theoretical analysis of an emerging trend. *Justice Quarterly*, 15(2), 301-328.
- Changi Airport (2017). Fun facts. Retrieved November 15, 2018, from: <http://www.changiairport.com/corporate.html>.
- Chia, J. Y. J. (2016). Volunteer special constabulary. Retrieved November 15, 2017, from: [http://eresources.nlb.gov.sg/INFOPEDIA/articles/SIP\\_1141\\_2010-05-07.html](http://eresources.nlb.gov.sg/INFOPEDIA/articles/SIP_1141_2010-05-07.html).
- European University Institute (2018). Dual labour market theory and world systems theory. Retrieved December 15, 2018, from: <https://www.futurelearn.com/courses/migration-theories/0/steps/35080>.
- Police [Special Constabulary] Regulations, (2006).
- Police Force Act [Chapter 235], (2006).
- Reich, M., Gordon, D. M., & Edwards, R. C. (1973). Dual labor markets: A theory of

- labor market segmentation. *American Economic Review*, 63(2), 359-365.
- SATS Ltd. (2011). Security. Retrieved November 17, 2017, from: <https://www.sats.com.sg/SolutionsandServices/ByBusinessNeed/GroundHandling/Pages/GroundHandling.aspx?popup=Security5>.
- Seow, B. Y. (2017). Foreigners recruited as auxiliary police officers are ‘properly screened’. Retrieved November 15, 2017, from: <http://www.straitstimes.com/singapore/manpower/foreigners-recruited-as-auxiliary-police-officers-are-properly-screened>.
- Singapore Police Force (2016). *Volunteer special constabulary 70<sup>th</sup> anniversary commemorative book*. Singapore: Singapore Police Force.
- Singapore Police Force (2017a). Volunteer special constabulary. Retrieved November 15, 2017, from: <https://www.police.gov.sg/about-us/organisational-structure/staff-departments/volunteer-special-constabulary>.
- Singapore Police Force (2017b). Safeguarding every day: Singapore Police Force annual 2017. Retrieved September 30, 2018, from: <https://www.police.gov.sg/html/spf/annual/2017/index.html#p=1>.
- Singapore Police Force (2018). Volunteer special constabulary: Police officer. Retrieved September 30, 2018, from: <https://www.police.gov.sg/join-us/volunteer>.

# Singapore Auxiliary Police Recruitment: The Case of Taiwan Recruits

Jun-Shu Huang<sup>\*</sup>, Tzung-Shiun Li<sup>\*\*</sup>

## Abstract

This study aims to explore the Auxiliary Police system in Singapore through in-depth interviews with Taiwanese who work as auxiliary police officers and supervisors of the auxiliary police company in Singapore.

Singapore's government has been outsourcing part of its police power because of the shortage of police officers, a system that contributes to a new form of public-private cooperation. Fully utilizing the third-party policing for security, Singapore's government dispatches Taiwanese auxiliary police officers to its borders and important facilities around the country. With appealing wages, the Auxiliary Police system not only draws Taiwanese to Singapore but also becomes a newly developed approach for Taiwanese who desire to immigrate to Singapore in the future.

It is proposed that, firstly, Taiwanese government establish an auxiliary police system to outsource part of police power, which would help alleviate the workload of the Taiwanese police so that they can focus on investigating felonies and cybercrime. Secondly, Taiwanese government can recruit foreign residents as auxiliary police officers who can be the bridge between police officers and foreigners in Taiwan. Thirdly, Taiwanese government

---

\* Jun-Shu Huang, Foreign Affairs Police Lieutenant of National Highway Police Bureau, email: jasetree@gamil.com.

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



should negotiate with auxiliary police companies and human resources agencies which recruit Taiwanese to Singapore to prevent any forms of exploitation of auxiliary police.

**Keywords:** Singapore, third party policing, auxiliary police



## Dvora Yanow 「詮釋性的政策分析」

魯炳炎\*

---

---

書 名：*How Does a Policy Mean? Interpreting Policy and Organizational Actions*

（政策的意義是如何？政策與組織行動的詮釋）

作 者：Dvora Yanow

出版年：1996

出版社：Washington, DC: Georgetown University Press

頁 數：261 頁

---

---

本書共有九章，作者從政策執行和組織行動之詮釋與文本（text）出發，基於資料收集的研究方法，透過對於「以色列社區中心股份有限公司」（Israel Corporation of Community Centers Ltd., ICCC）之個案，論述：「象徵性關係」（symbolic relationships）；「象徵性語言」（symbolic language）；「象徵性物體」（symbolic objects）；以及「象徵性行為」（symbolic acts）。而在重新檢視「公共政策文本」（public policy “texts”）之後，最後提出「詮釋性的政策分析」。

---

\* 國立東華大學公共行政學系教授，e-mail: bylu@ndhu.edu.tw。

## 前言

在社會科學的場域，追求因果關係是一個很難達到的目標（Hajer, 1995: 43），因為這要看是哪些行動者的看法（Stone, 2012: 188-197, 206-228）。特別是，政治行動者會創造「因果故事」（causal stories）去形容可能的傷害和困難，進而促成政府採納有利於自己政策方案解決問題，因果關係的理論只是企圖掌控政策問題的形象與詮釋（Stone, 2012: 228）。也正是在這樣的背景之下，「詮釋性的政策分析」（interpretative policy analysis）也因而逐漸受到學界人士的重視。

## Yanow（1996, 2000）的專書著作

為了反思政策分析的專業，從 1970 年代以來已經逐漸被窄化成為實證和理性主義取向的科技官僚之專業，Yanow（1996: ix）《政策的意義是如何？政策與組織行動的詮釋》（*How Does a Policy Mean? Interpreting Policy and Organizational Actions*）的專書著作，透過以色列社區中心股份有限公司之個案，他探討的是政策執行和組織行動。該書探討以色列於 1948 年建國後，「社區中心」（ICCC）創建之後的內在認同（internal identity）與外在形象（external image），如何協助來自全球的新移民融入以色列當地的社會。他所謂的「吸納」（absorption）並不同於美國或加拿大長期以來對於「民族大熔爐」的公共論述，因為當時對於誰是「新」移民，都沒有社會共識（Yanow, 1996: 57）。

他在這本專書著作裡面，所提出的大哉問是：政策的意義是「如何」（how），而非是「什麼」（what）。而系列性的 3 個問題則包括：「吾人所賦予公共政策意義的不同方法是什麼」（what are the various ways in which we make sense of public policies）；「政策如何傳達它們的意義」（how do policies convey their meanings）；以及「政策所訴說的對象是誰」（to what audiences do policies “speak”）。

在這本書的結論，Yanow（1996: 222）認為，政策執行是「社會建構的現實」（the social construction of a reality），「是經由詮釋所定義的一個過程」（it is a process of meaning-making through interpretation）。而就以色列社區中心股份有限公

司的政策個案而言，社會建構和詮釋定義是由組織的領導人和幕僚所完成。從跨越地理疆界、聯邦層級的角度來說，該組織龐大而複雜，既有中央部會的政府部門，也有區域性和地方性的分支機構，而且所有涉入的部門和機構都擁有自己的職權（Yanow, 1996: 222-223）。也因此，無論是從中央到地方、有時候甚至再從地方回到中央，各種行政活動的跨域治理顯現出來的是，專業人士與經理人、乃至於行政官僚彼此的長期互動；Yanow（1996: 223）就此指出，多元詮釋的可能性於焉產生（the possibilities for multiple interpretations abound）。

她特別強調的還有，「一個統一的詮釋社群」（a unified interpretative community）並不存在於該政策個案，以色列社區中心股份有限公司存在兩種文化（Yanow 1996: 223）：重視組織認同「超級市場」（supermarket）的行政風格，相對於重視「社會變遷」（social change）的社區組織風格；以及東方人的「咖啡文化」（café culture），相對於西方人的「社區中心文化」（community center culture）。

在她後來的另一本操作手冊型的著作《詮釋性政策分析之進行》（*Conducting Interpretative Policy Analysis*），Yanow（2000: 72）對於「象徵性物體」（symbolic objects）的分析，針對「超級市場」型態和「社區中心」型態的隱喻指出，相對於前者的大型、現代、流行的美國式標準化品質，後者強調的是簡約化、善用原有舊戲院或市政廳的多元方案設計。她透過分析「象徵性語言」（symbolic language）、「象徵性物體」（objects）、以及「象徵性行為」（acts），將公共政策的「文本」（texts）視之為故事個體（identity stories），最後再延伸成為「詮釋性的政策分析」（interpretative policy analysis），而這也直接促生 Yanow（2000）論述如何進行詮釋性政策分析的著作。

基於 Yanow（2000: 47）運用「象徵性語言」（symbolic language）所進行的隱喻分析（metaphoric analysis），從建築物、商品/方案、幕僚角色、消費者關係、乃至於評估標準，兩者都有明顯的不同。相對而言，「社區中心」型態的隱喻更重視的其實是：中央在地方分支機構的多面向設施、基於全國性標準所提供高品質的有限選擇、鄰近的社區組織所「販售的方案」（“selling” programs）、有價目表和正式給付提供給所屬的成員或班級、針對參與的案主以及註冊參加班級活動的成員多寡進行評估。由於「超級市場」型態和「社區中心」型態的隱喻，源自於不同文化

所涉及不同的價值和信念、活動型態、行為規範、職業生涯目標、乃至於評量的措施，不同文化因而會更進一步導引出兩個重要的詮釋面向（Yanow, 1996: 223）：「社區中心的意義是什麼」，以及「成立社區中心的使命是什麼」（what it meant to be a Community Center and to enact the Center's mandates）。

就此而言，「人」的因素及其所體認到的「意義」和「使命」，誠屬至關重要。而 Sharkansky（1970: 8）在其所撰寫的行政學其實也早就指出，「廣泛執行立法機關所制定精確條文的人是行政官員」（it is the administrators who generally implements the precise statute that is enacted by the legislature）。依據 Yanow（1996）專書對於政策執行的研究結論，則不只是立法條文的用字遣詞很難「精確」（precise），詮釋性分析所蘊含的哲學基礎也使得立法條文很難做到精確的地步，因為就算沒有政治因素的介入，語言文字本來就很難一直做到精確的程度（Yanow, 1996: 227）。

從這樣的角度來看公共政策，Yanow（2000: 10-17）因而很重視「意義與政策框架的社群」（communities of meaning and policy frames），以及「象徵性關係和隱含知識」（symbolic relationships and tacit knowledge）。因為 Yanow（2000: 14）認為，無論是政府機關、公共決策、乃至於政策分析，所處理的都是「公共象徵及其意義」（public symbols and their meanings），而這些都可能是在別的時間、別的場域、以及另外一群人，所謂「歷史或文化（情境）限定」（historically and culturally specific）的產物。換言之，包含價值（values）、信念（beliefs）、感覺（feelings）在內的所謂「意義」，不但很抽象，而且很難直接理解或發現（Yanow, 2000: 15）。

也因此，所謂「社群的語言」（the language of “communities”），指的並不只是狹義的地理區位，而是指更廣義的共同利益、相同的政治觀、乃至於一樣的種族與階段和宗教。她還強調的有，擁有相同或類似認知機制的「社群成員」（members of a community），參與相同或類似的行動，並運用相同或類似的語言去討論彼此的想法或行動（Yanow, 2000: 10）。這樣的政策相關團體經由認知、言語、文化的共同性，彼此相互強化相同或類似的政策立場或態度，透過互動的過程則會形成能夠共同分享相同理念、演說、慣例、以及意義的一個「詮釋社群」（interpretative communities）。然而，隨著政策的發展勢必會歷經不同的階段，這

樣的詮釋社群會因為不同階段關切不同的議題，從而呈現出「流動性參與」（fluid participation）的特性。

## 詮釋性的政策分析（Interpretative Policy Analysis, IPA）

「詮釋性政策分析」能夠「對民主政治能夠做出什麼貢獻」（to what extent does IPA contribute to democracy），這是 Wagenaar（2011: 302, 2017: 436-438）所提出的提問，也是很多學者從 1980 年代末期以來，探討政策分析和民主政治之間關係所嘗試回答的問題。Yanow（1996: 232）對於「詮釋性的分析」（interpretative analysis）強調的是，「政策意義」的控制和「政策目標」的控制。這樣的觀點對現代的民主理論是一種挑戰，因為政策過程當中的行政階段，將行動者所扮演的活躍角色，視之為能夠決定政策最後成敗、不受控制，而且還可以免於課責。

這樣的政策觀點更符合現代公民社會的發展，因為社會大眾不再只是 Schneider 與 Ingram（1997）所稱「標的群體」（client-targets）而已；Yanow（1996: 232）所調「運用語言之行動者」（actors who play with language），有別於被動接受定義之接受者（passive receivers of meaning）。究其根源，Yanow（2000: 18）認為，「政策分析很難自外於分析者本人所處其中的研究身分」（a position external to what is being studied）；而「觀察者的出現，會影響到所要觀察的事物」（the presence of an observer affects the actions of the observed）（Yanow, 2000: 18）。

簡言之，詮釋性政策分析者的這種角色特性，意味著有別於過去對於政策「事實」（facts）的傳統數字研究：一方面要釐清由不同群體所界定政策意義的多元詮釋，另一方面還必須理解所傳達出來意義的構成要素是什麼。更進而言之，詮釋性的政策分析者應該要扮演的第三種角色還有，必須確保弱勢群體（underrepresented groups）他們的詮釋說法也能夠獲得重視（Yanow, 2000: 18-19）。就此觀之，詮釋性政策分析者的第三種角色扮演，就有歐美學者所強調的民主意涵在裡面。也因此，在各方利害關係個人、組織、團體的互動之下，「事實和價值」（facts and values）、「分析和倫理」（analysis and ethics）、以及「問題與解決方案」（problems and solutions），都是在社會情境之內所發生。

就此而言，McBeth、Lybecker 與 Husmann（2014: 49）就認為，「複雜的現

實」(complex reality)對於政策實務工作者來說，雖然「資料」(data)和「事實性的資訊」(factual information)被不同標的群體以不同的方式運用，但這並不意味著這些運用就一定會被利害關係的個人、組織、團體進行別有意圖的操縱。由於很多政策議題涉及微觀層次(micro-level)的價值(values)、信念(beliefs)、或情緒(emotions)，而這些對很多民眾都有很深層的影響。因此，有鑒於民意是「社會建構產物」(social constructions)，不同背景和擁有不同價值的人，就會針對不同標的群體提出別有意義的不同資訊。換言之，即使是小心運用「具有科學基礎的資料」(science-based data)，在政治場域呈現給社會大眾的資料，還是可能被其他有政治目的之人士所掌控(McBeth et al., 2014: 50)。

這樣的可能困境，其來有自，Kahan、Jenkins-Smith 與 Braman (2010)就指出，民眾信任的其實是和他們「擁有相同價值的人」(who share their values)，原因就在於他們相信所信任的人，在其所關心議題提出的那些實證的資料。在這樣的情況之下，解釋為什麼政策行動者能夠影響特定政策的發展、採納、以及執行，則所謂「政策敘述」(policy narrative)就提供了一個觀察角度，探討政策行動者他們對於「誰造成問題的發生」(who causes problems)、「誰能夠解決問題」(who can solve problems)、以及「誰受到問題的傷害」(who is harmed by problems) (McBeth et al., 2014: 51)。

如此的研究視角正吻合 Schon 與 Rein (1994)「框架投射」(frame reflection)，以及 Fludernik (1996)「自然敘事學」(“natural” narratology)的論述。後者認為，敘事化就是「將敘事性這一特定的宏觀框架運用於閱讀。…按照自然講述、體驗或目擊敘事的方式來重新認識在文本裡發現的東西；將不連貫的東西組合成最低程度的行動和事件結構」(Fludernik, 1996: 34；轉引自申丹，2014：314)。在公共政策的場域，Schon 與 Rein (1994: 26)也認為，「每個故事傳達出對現實(reality)的不同觀點，代表特殊的所見所聞(seeing)」，而其所選擇和指認(name)的特性和關係，則構成故事內容的「事情」(things)。換言之，Schon 與 Rein (1994: 26)認為，透過對於「指認」(naming)與「框架化」(framing)的互補過程，每個故事都會建構出自己觀點的社會現實(social reality)。



## 結論

回顧詮釋性的政策分析（IPA）的理論發展，在吾人觀察批判式的政策研究（critical policy studies）的過程也可以看到，隨著詮釋性分析而來的「故事和敘述」（stories and narratives），都很難自外於政治、社會、文化的環境。也因此，Fischer、Torgerson、Durnová 與 Orsini（2017: 9）指出，「敘述性政策分析」（Narrative Policy Analysis, NPA）是聚焦於政策行動所說「議題導向」的故事（issue-oriented stories told by policy actors）。

這本書的作者 Dvora Yanow 自我介紹的研究興趣是：「組織和政策設定的意義傳播」（communication of meaning in organizational and policy settings），她從長達 20 年的期間，對於從「政策的意義是如何？」到「對政策實務賦予意義」，乃至於「詮釋性政策分析」的相關學術研究，已經在本世紀獲得歐美以外國際學術界人士的重視（Yanow, 2017: 411-412）。筆者並沒有能力評述 Yanow（1996, 2000, 2017）的著作觀點，但只能說，無論是對於學術研究的堅持，或是在結合歐美學界研究社群之努力，都值得做為國內學界人士的學習榜樣。政策科學的研究視野在 1990 年以來，從美國跨越到歐洲各國，乃至於從理論概念的探討，愈來愈重視對於政策實務界所帶來的啟發，則是另一個值得國內政策學界人士應該念茲在茲的初心。

## 參考文獻

- 申丹（2014）。*敘事學理論探蹟*。臺北：秀威。
- Fischer, F., Torgerson, D., Durnová, A., & Orsini, M. (Eds.). (2017). *Handbook of critical policy studies*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Fludernik, M. (1996). *Towards a "natural" narratology*. London, England: Routledge.
- Hajer, M. A. (1995). *The politics of environmental discourse: Ecological modernization and the policy process*. Oxford, UK: Oxford University.
- Kahan, D. M., Jenkins-Smith, H., & Braman, D. (2010). Cultural cognition of scientific consensus. *Journal of Risk Research*, 14(2), 147-174.
- McBeth, M. K., Lybecker, D. L., & Husmann, M. A. (2014). The narrative policy

- framework and the practitioner: Communicating recycling policy. In M. D. Jones, E. A. Shanahan, & M. K. McBeth (Eds.), *The science of stories: Applications of the narrative policy framework in public policy analysis* (pp. 45-68). New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Schneider, A. L., & Ingram, H. (1997). *Policy design for democracy*. Lawrence, KS: University of Kansas.
- Schon, D. A., & Rein, M. (1994). *Frame reflection: Toward the resolution of intractable policy controversies*. New York, NY: Basic.
- Sharkansky, I. (1970). *Public administration*. Chicago, IL: Markham.
- Stone, D., (2012). *Policy paradox: The art of political decision making* (3<sup>rd</sup> Ed.). New York, NY: W.W. Norton and Company.
- Wagenaar, H. (2011). *Meaning in action: Interpretation and dialogue in policy analysis*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Wagenaar, H. (2017). Transforming perspectives: The critical functions of interpretive policy analysis. In Fischer, F., Torgerson, D., Durnová, A., & M. Orsini (Eds.), *Handbook of critical policy studies* (pp. 422-440). Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Yanow, D. (1996). *How does a policy mean? Interpreting policy and organizational Actions*. Washington, DC: Georgetown University.
- Yanow, D. (2000). *Conducting interpretative policy analysis*, Thousand Oaks, CA: Sage.
- Yanow, D. (2017). Making sense of policy practices: Interpretation and meaning. In Fischer, F., Torgerson, D., Durnová, A., & M. Orsini (Eds.), *Handbook of critical policy studies* (pp. 401-421). Cheltenham, UK: Edward Elgar.

## 《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 3 期出版日期：108 年 7 月；截稿日期：108 年 5 月 31 日。

(二) 第 11 卷第 4 期出版日期：108 年 10 月；截稿日期：108 年 8 月 31 日。

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

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



## 《文官制度》季刊投稿須知

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

### 一、論文格式

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

### 二、書評格式

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

### 三、審查程序

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

### 四、版權事宜

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

### 五、稿件交寄

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

# 《文官制度》季刊論文審查作業規定

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	<b>推薦刊登</b>	<b>修改後推薦刊登</b>	<b>修改後再審</b>	<b>送第三人審查</b>
	修改後推薦刊登	<b>修改後推薦刊登</b>	<b>修改後推薦刊登</b>	<b>修改後再審</b>	<b>送第三人審查</b>
	修改後再審	<b>修改後再審</b>	<b>修改後再審</b>	<b>修改後再審</b>	<b>編輯委員會決定</b>
	不同意推薦刊登	<b>送第三人審查</b>	<b>送第三人審查</b>	<b>編輯委員會決定</b>	<b>不同意推薦刊登</b>

- 三、論文刊登的基本原則是獲得二審查人推薦刊登。二審查人之綜合意見為「修改後推薦刊登」者，視為同意推薦刊登。
- 四、「修改後再審」之處理方式：
- (一) 審查人之綜合意見為「修改後再審」時，論文先送交作者修改，俟修改完畢送原審查人再審；原審查人必須就修改情形決定「推薦刊登」或「不同意推薦刊登」。
- (二) 若有審查結果不一致的情形（如甲審查人原先勾選「修改後推薦刊登」，而乙審查人再審後決定「不同意推薦刊登」，或者甲、乙兩人再審的結果分別為「推薦刊登」與「不同意推薦刊登」），則仍須再送第三人審查（比照第五點辦理）。

五、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* (2<sup>nd</sup> Ed.). Location: Publisher.

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

### 二、期刊論文

【格式】作者（年代）。文章名稱。期刊名稱，卷（期），頁別。

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

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

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

### 三、專書論文

【格式】作者（年代）。篇名。載於編者（編），書名（頁碼）。地點：出版商。

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

### 四、研討會論文

【格式】作者（年代）。論文名稱。研討會名稱（月日），舉行地點。

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

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

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

### 五、研究計畫

【格式（未出版）】作者（年代）。報告名稱。考試院專題研究成果報告，未出版。

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

### 六、學位論文

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

## 七、譯著

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

## 八、報紙

原則上，報紙不列入參考文獻（除非有確實作者姓名），放在正文敘述即可。

【格式】記者或作者（年月日）。文章名稱。報紙名稱，版別。

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

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

## 九、網路等電子化資料

【格式】作者（發表年）。篇名，\*\*\*\*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