

# 文官制度季刊

## *Journal of Civil Service*

第十一卷第三期・中華民國一〇八年七月 Vol.11, No.3 Jul. 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 7 月 31 日

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

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

戶名：文官制度季刊社

網址：<http://www.exam.gov.tw>

GPN：2009800389 ISSN:2073-9214

版權所有，非經同意不得轉載  
本刊所載言論不代表任何機關



# 文官制度季刊

## 目次

中華民國一〇八年七月 第十一卷第三期（原考銓季刊）

---

主編的話·····	陳金貴 /	I
特邀專論——參與式教學與公務人員跨域協調能力建構使力點之反思 ·····	胡龍騰、曾冠球 /	1
行政院民國 108 年版揭弊者保護法草案評析·····	楊戩龍、李淑如 /	29
公務人力高齡化現象下之人力資源管理對策···	董祥開、簡繁綺、蘇珮文 /	71
政府與民間協力之分析：以臺北市親密關係暴力防治業務委外為例 ·····	洪美仁、吳鴻恩 /	105
書評——當代公共政策研究途徑：理論、爭議和觀點·····	張四明 /	139
《文官制度》季刊稿約·····		147
《文官制度》季刊投稿須知·····		149
《文官制度》季刊論文審查作業規定·····		151
《文官制度》季刊論文撰寫體例·····		153



# *Journal of Civil Service*

Vol.11, No.3

Jul. 2019

## **CONTENTS**

---

Editor's Note .....	Chin-Kuei Chen	I
Invited Essay—A Reflection on the Force Point of Participatory Teaching and Public Employees' Collaborative Competency Building.....	Lung-Teng Hu, Kuan-Chiu Tseng	1
Reviewing the Whistleblower Protection Bill Proposed by the Executive Yuan in 2019.....	Wulung Yang, Shuju Lee	29
Human Resource Management Strategies for an Aging Civil Service .....	Hsiang-Kai Dong, Tsan-Chi Chien, Pei-Wen Su	71
An Analysis of Government-Citizen Collaboration in the Prevention of Intimate Partner Violence .....	Mei Jen Hung, Hong-En Wu	105
Book Review—Contemporary Approaches to Public Policy: Theories, Controversies and Perspectives .....		139

---



## 主編的話

當代社會變遷，越來越複雜，使得政府的公共政策制訂和行政作為，面臨新的挑戰，要有效處理新生的公共問題，需要的是具有跟得上時代的思考能力和能夠有效處理問題能力之公務人員，如果政府要維持具有如此職能的公務人員，必須安排公務人員的培訓，定期地提供新觀念、新知識和新職能，才能保持公務人員與時俱進的能力。由於新時代的來臨，傳統的課堂學習已不敷所需，各種不同的訓練和學習方法或方式，都可能被施用在培訓的場所中，為了從本質上和觀念上改變且提昇訓練的功能，傳統公務人員訓練中心的名稱被改為公務人力發展中心或文官學院。在學術上的人力發展具有 3 個面向，分別是訓練、發展和教育，訓練是指受訓者有計畫地學習新的或特定的知識或技術，例如行政管理的新規定或新法規的講習；發展是指受訓者學習未來可能會用到或是有助擴大知能的學習，例如公務人員的終身學習；教育是指提供學習者較長時間，足以改變心智的學習，例如到大學進修研究所學位。

我國公務人員的訓練系統依據公務人員訓練進修法進行各項訓練規劃，已有相當的規模和成效，然而其訓練的重點是以個人的訓練為主，提供公務人員學習和成長的機會，但是卻忽略各機關針對組織成員的訓練，例如組織核心能力訓練、組織目標建立及共識會議、組織團隊合作訓練等，這些訓練有助於幫助組織成員認同組織目標，並以良好的團隊精神和工作職能，來完成組織的使命，可見這些組織為主之訓練的重要性。因此，一般人力資源管理教科書在教育訓練的章節中，都是以組織訓練為主要內容，在系統性的訓練規劃方案中，首先是訓練需求評估，針對組織需求、工作需求及人員需求進行評估，再依分析結果訂定訓練目標及訓練方案，如此設計的訓練方式才符合組織所需，但是，這種組織訓練卻因組織外的豐富訓練機會，而失去其機關辦理的價值。在政府機關不斷追求組織績效的企圖中，組織改造和工作創新固然是必要的手段，但若也能回顧最基本的組織訓練，相信會有更務實的结果。

本期特邀專論的主題是從公務人員跨域協調訓練課程的教學方法，探討其改進

之道。由於公共問題的日益多元且複雜，公務人員的跨域協調能力也益發重要，因此傳統的課堂講授，已結合參與式學習的教學方法，以提高參訓者的學習效果，但課程中導入情境演練與角色扮演之參與式教學方法，是否可達到預期的學習效果，需要進一步的探究，故本文以行政院人事行政總處公務人力發展學院「跨域協調研習班」之學員學習單，加以分析，從學員的反思回應中，歸納出教學方式可能較佳的使力點。

本刊本期共刊出 3 篇論文：第一篇論文評析行政院民國 108 年版揭弊者保護法草案，本文針對該草案將揭弊者的角色身分，視為適當的人員將妨礙公益的資訊，向適當的組織 / 人員為適當的揭發，則受到保護，即適格揭發受保護的架構。由於草案適用於公私部門，對於弊案的界定標準模糊，未來可能造成重大問題，建議公私部門的「弊案」與「揭發程序」分條規定。此外，也建議建立懲罰性賠償制度，來提供揭弊者更優惠的賠償，將一定比例的罰鍰用以設立「揭弊者保護基金」，作為支應鼓勵揭弊或補償揭弊者損害之用。並建議增訂揭弊公務人員亦為揭弊內容所涉犯罪之正犯或共犯時，符合法律規定應為免除其刑責者，檢察官應為不起訴處分。

第二篇論文探討公務人力高齡化現象下的人力資源管理對策。由於公務人員在年金改革後，採取延後退休的情況日增，公務人員高齡化將無法避免，對組織的運作會造成影響，可能面臨陞遷速度較為緩慢，使人才流動受阻或工作士氣低落；辦公室也可能出現三代同堂的現象，彼此之間看事情角度會有不同，易產生領導與溝通的問題。本文先檢視各國政府公務人力高齡化問題所採行的措施，再透過深度訪談及焦點座談了解在我國公部門實行的可行性，最後提出相關建議。

第三篇論文係以臺北市親密關係暴力防治業務的委外為個案，進行政府與民間協力之分析。本文採取半結構式的深度訪談，研究發現主管機關邀請民間機構參與服務時，民間機構在乎政府提供的資源、組織轉型和獨立性的影響，希望政府可以簡化程序並採用多元指標，以兼顧社會服務的質與量。民間團體除運用主管機關的正式與非正式溝通管道，也運用橫向串聯及向中央反映的途徑表達不同想法。委外的結果對於成本的下降可能效果不顯著，但民間機構得以藉由在特定地區長期深耕來提升服務的品質與效果。

本期書評的專書書名是《當代公共政策研究途徑：理論、爭議和觀點》，作者是 B. Guy Peters 與 Philippe Zittoun。該書內容是公共政策理論發展的新里程碑；因



一般公共政策專書偏向探討政策過程理論，或從經濟學觀點討論政策分析，該書聚焦於公共政策的政治科學途徑之研析，希望能對當代公共政策研究不同途徑的爭論有所貢獻。不同研究途徑產生的原因有多種：首先是探討公共政策的目的不同，若是著重於政策本身屬於政策分析研究，企圖找出組成一項公共政策的元素，譬如政策設計、工具、問題、原因、結果、法律等；或是著重政策過程研究，以產出政策過程本身的知識，協助吾人理解政策制定的動態及影響政策發展的因素，譬如，從問題界定、議程設定、決策制定、政策形成與執行等階段。再者，很難去定義公共政策，在理解政策過程的理論面向和提出建議的應用面向，兩個面向難以相容造成理解上的偏差。有鑒於公共政策的研究途徑呈現分殊與多樣性，本專書綜合評析 8 種研究途徑：倡導聯盟架構、話語途徑、制度主義、制度分析與發展、斷續均衡理論、行為途徑—推力、工具途徑和垃圾桶模型等，冀望能為當代公共政策研究提供深入的洞察知識。因此若能參照該專書綜整 8 種研究途徑的啟發，落實推動公共政策跨國的比較研究，特別是臺灣公共政策個案探討，將是未來公共政策學術社群重要的課題。因此本專書值得公共政策學術社群與實務界人士參考。

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，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



# 參與式教學與公務人員跨域協調能力 建構使力點之反思\*

胡龍騰\*\*、曾冠球\*\*\*

## 《摘要》

近年來，隨著公部門日益仰賴跨機關、跨部門協力之模式來解決複雜且成因多元的公共問題，公務人員的跨域協調能力也愈趨受到重視。另一方面，當前公務人員訓練亦漸講求減少傳統的課堂講授，多嘗試結合參與式學習的教學方法，以期提高參訓者的學習和應用效果。不過，在「跨域協調」這門實務課程中，類似應用情境演練與角色扮演之參與式教學的導入，是否能產生事半功倍之效？以及可能帶來的突破和可能的教學限制為何？都是值得我們深入探究的面向。是以，本文乃以行政院人事行政總處公務人力發展學院的「跨域協調研習班」之學員學習單，由當中學員的反思與反饋，試圖釐清和探討這類教學方式可能的較佳「使力點」問題。

[關鍵詞]：跨域協調、協力職能、參與式學習、教學使力點

---

投稿日期：108年8月26日。

\* 感謝行政院人事行政總處公務人力發展學院對於「跨域協調研習班」課程操作之協助，以及對於學習單內容加以分析之同意，特此致謝。惟文責由作者自負。

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

\*\*\* 國立臺灣師範大學公民教育與活動領導學系副教授，e-mail: kctseng@ntnu.edu.tw。

## 壹、前言

近年來，東、西方公共治理的世界已發生了變化。無論是民選、政治任命或永業的公務人員，相較於過往而言，他們將發現自己不時身處在組織或政策網絡中工作，試圖處理單一組織無法輕易解決的問題。此等公共管理者不再僅僅是單一機關的統一領導者，相反地，他們應可發現自己與公共、企業和非營利組織，以及個人和公眾進行溝通與協商的頻率，皆已大幅提高。簡言之，各國政府的決策者和管理者應可體認到，若欲在公共問題緩解上取得一定的成果，勢必得更加仰賴公共和私人組織之間的協調與合作。

因此，不少西方文獻（Morse & Stephens, 2012）開始轉而關注一項議題，也就是如何針對當前和未來的公共實務工作者，發展完成使命或任務所需的「協力職能」（collaborative competency）。對於那些已具備實務經驗的中高階文官而言，期待政府培訓機關應為他們多提供一些實用的訓練，傳授可以進入實地的特定技能，使其足以成為更為有效的一而不僅是多吸收到一些知識的一公務人員（Revell, 2008: 92）。當然，公共管理者必須學會操作協力實務，也唯有透過操作，才能在這個新的領域中學習發揮作用（O’Leary, Bingham, & Choi, 2010: 586）。

在上述研究與實務背景下，有關本文的寫作宗旨，乃試圖分享、釐清和探討「跨域協調」這門實務課程，從事教學工作上的「使力點」問題。暫且撇開學習動機不談，跨域協調課程應如何從事教學，方能收到事半功倍之效？將課堂上知識分享與建構的方式與時間配置，由傳統的講述法轉向於更高比例的參與式教學，可以為上課學員帶來什麼樣的刺激？特別是在個案教學搭配角色扮演的教學過程中，全體學員從臺上學員腳本演練中觀察到什麼？投射到什麼？反思到什麼？不僅如此，作為課程講座的我們，又是如何看待學員們的整體表現與自我定位。簡言之，跨域協調這門課程導入參與式教學法的意義、可能帶來的突破，以及教學限制等，是本文擬處理的問題。

綜合上述，在文獻層次上，作者扼要地回顧跨域協調這個主題的本質，以及行政實務上主要的癥結點。正面地說，中高階文官需要具備什麼樣的職能，才能迎向協力挑戰？這與學習目標之間有何潛在關聯性？文獻上又是如何探討跨域協調，或更廣義協力領導的教學策略？西方學者為何會有這類看法？透過這樣的論述架構，

將有助於我們從行政院人事行政總處公務人力發展學院，為高階文官所開設的「跨域協調」這門課程中，析探學員們長期以來對這個主題的共同認知與反應。更重要的是，他們可以學習到什麼，以及什麼是無法或不太容易透過這門課程安排而有效學習的？我們相信分享和析探上述問題，對於公共管理實務取向的教學是有某種意義的。

## 貳、文獻回顧

### 一、跨域協調的實務內涵

由於跨域協調的教學工作可以非常廣泛或非常狹隘地進行，因此教學工作者所面臨的一項挑戰，便是在開始進行教學之前，界定「協調」（*coordination*）一詞的意涵。基本上，協調的對象可以限縮在政府部門內部，在此前提下，「跨域協調」和「機關間協調」兩者遂可視為同義詞。其次，協調意味著共享資訊、資源和責任以實現特定的結果；另一相關名詞「協力」（*collaboration*），則是指鼓勵在指導方針、規劃、執行和審查方面，進行聯合決策的安排。故而，協力不僅是分享工作，同時是責任的分擔，在某些情況下，甚至涉及權力的分配（*State Services Commission, 2008: 7*）。根據 *Stanton (2008: 7)* 的看法，區分跨域「協調」與多個組織的「協力」是有用的。機關間協調或可定義為「適用於特定案例和操作的特定協力形式」。與「多元機關在共同工作中可以感受到互蒙其利」的協力相較之下，協調通常「更像是一種自上而下的工作。當具有多個組織權限的領導者，指導這些組織協力，以實現特定的聯合目的之際，就會發生這種情況」。

話雖如此，若欲以清晰、一致和共識來使用這兩種概念，將會遇到一些障礙。首先，無論是在媒體、學術研究、法規或行政指令中，迄今為止，並沒有公認的直截了當、精確的定義。舉凡協力、協調或合作（*cooperation*）等相關概念或詞彙，往往是彼此重疊、補充或強化的。其次，術語的應用和理解會受到許多影響，包括不同的組織情境、時間和遺緒。因此，此等術語不時出現可互換、不一致或模糊使用的現象（*Kaiser, 2011: 2, 6, 27-28*）。簡言之，書面上區分協力和協調或許並不困難，但體現在行政實務上卻是十分複雜的。基此，和 *Government Accountability Office[GAO] (2005: 1, 6-7)* 觀點一致，在行文方式上，本文廣泛地使用「協力」這

樣的術語，來概括其他人已經不同地定義為「協調」或「合作」的機關間活動，此理由在於：文獻上對這些術語談不上有共同接受的定義，因此，我們自然也就無法在這些不同類型的機關間活動之間，做出非常明確的區辨。

世界各國的政府決策者和管理者發現，若要在公共問題上取得成果，愈來愈需要仰賴公共和私人組織之間的合作。以美國經驗為例，各機關在嘗試機關間協調時，往往會遇到一系列障礙（GAO, 2000: 2-3）：其中一項障礙涉及不相互促進、甚至可能發生衝突的使命，從而難以就策略和優先事項達成共識；機關間協調的另一項重大障礙是，機關對保護既有管轄權和控制資源的關切；最後，跨機關協調通常受到不相容的程序、流程、資料和電腦系統的阻礙。一份紐西蘭政府的研究報告進一步指出，協調成功與否，取決於「任務」、「系統」和「行為」3個相關構面下若干因素的表現（State Services Commission, 2008）。在這份報告中，所謂的「任務」是指為了成功協調，領導者必須強調有效協調的重要性，並承諾透過在整體政府的範圍內，優先考慮協調活動來使其發揮作用；部長和其他利害關係人需要採用協調的方法；國家公務員必須商定明確界定的聯合結果，以集中精力、共赴事功。其次，「系統」是指為了成功協調，必須建立適當的治理和課責架構，並記錄每一相關機關的作用、責任和貢獻（例如透過諒解備忘錄）；必須有足夠和適當的資源和系統來完成所需的任務；並且必須建立一個有效的過程來衡量已建立的績效基準，並在必要時採取補救措施。最後，「行為」則是指為了成功協調，正確的機關必須由具有適當權力的國家公務員代表，並具有協力的適當技能和職能；團體之間必須有明確的領導；每一機關的組織文化都必須支持協調，假以時日，以便參與協調活動的國家公務員，皆能分享共同的文化、語言和價值觀（State Services Commission, 2008: 20）。

值得注意的是，多數關於成功協調所需搭配行為之研究，不約而同地強調「領導」的作用。易言之，協調過程無法離開領導！蓋透過協調一項倡議，一個團體立即被假定為扮演領導角色。同時，一些技能遂被認為對該團體的領導者至關重要，而這些技能可以廣泛地歸入政治知識和技能、人際知識和技能，以及過程知識和技能中（State Services Commission, 2008: 17）。由於當今公共管理經常發生在許多不同行動者的網絡中，作為一個領域，有學者（O'Leary et al., 2010: 586）因此建議將公共管理者的專業身分，重置為包括協力領導者（collaborative leaders）在內的角色

期待。令人好奇的是，擅長協力的公共管理者究竟要具備什麼條件呢？事實上，對於協力職能的評估，Morse（2008: 85）彙整了協力領導研究中所指出的「屬性」、「技能」和「行為」。申言之，「屬性」包括系統思考和相互依存感，而「技能」包括策略思考和關係促進，至於「行為」則包括利害關係人識別、問題型塑和促進相互學習的過程。也有研究致力於獲得與有效協力相關的個人和組織職能之洞見，例如，Merritt 與 Kelley（2017）的結果表明，受訪者將具有開放性、策略性、尊重性、有效溝通能力和耐心，歸屬於所謂的個人職能；至於妥協、團隊合作和可信賴性被歸屬於組織職能。此外，倘若根據美國高階行政職位（senior executive service, SES）受訪者的觀點，有關協力者最重要的技能，若按重要性排序分別是：個人屬性、人際交往能力、團隊流程技能、策略領導技能、實質／技術專長（O’Leary & Gerard, 2012: 8）。上述研究大抵告訴我們，透過跨域協調這門課程所要具備的知識、技能與能力，甚至性格等要件，理論上是十分廣泛的。極端地說，我們不太可能期待一位公務人員，因課堂上吸收到跨域協調一些理論觀點與操作技巧，從此便可在相關協調工作上表現出多麼地與眾不同。

## 二、跨域協調的教學內涵

有些教學實驗（Revell, 2008）試圖教授美國 MPA 學生當今公共領導者所需的協力能力。此等研究者欲探究之問題，在於有否可能扭轉我們教授領導的方式，以減少對抽象理論的依賴，更多地關注現實世界中領導者所言具體的協力技能，才是這個主題關鍵的知識資產。長期以來，公共管理領域被社會化為學術學科，專注於抽象知識的發展和完善，而非透過實務經驗來萃取。許多學者感到舒適的教學主題，大多借鑒所謂的顯性知識—具體的資訊、事實、可預測的關係，而非有待發展和改進隱性知識的情境（O’Leary et al., 2010: 586）。簡言之，紙上談兵固然重要，但學員回到工作崗位上後，是否願意及如何靈活用兵才是教學實踐的最大挑戰。是以，學者呼籲改變公共管理教育的性質，以更能反映學習者在進入公共服務時會遇到的局面。學者以下這段話提供我們很好的註解：

傳統上，公務員和政策分析師被教導在專業知識驅動的決策過程中發揮作用。我們培訓公共管理人員在分層的官僚機構中運作，這實際上是一個演繹過程。管理者從政策問題理論開始，蒐集有關不同方法的資訊和證據，

評估可靠性，並對如何在其授權範圍內推進公共利益，做出深思熟慮的判斷。這是一種家長式的模式（paternalistic model），在這種模式中，被管理者被要求接受來自權威的論據，這些論據建立在優秀技術專長的主張之基礎上。…網絡在其組織的本質上與單一組織的本質不同。…網絡的決策過程也不同于傳統的專家行政概念。一位與會者可以就正在協商的任何問題否決協議。結果不是透過演繹過程合理地決定的；它可能是透過結合參與者的不同參考架構、背景、價值觀和經驗，而歸納開發的知識或智慧（O’Leary et al., 2010: 568-569）。

經由修正先前學者的架構，Blanchard 與 Donahue（2007: 468-469）提出一套「學習目標的分類學」（A Taxonomy of Learning Objectives）。上述兩位學者指出，這些學習領域（learning domain）中的每一個都包含較低和較高的學習水平或順序。在學術環境中，通常會著重「認知領域」（cognitive domain）。這主要涉及知識的獲得和智識技能的發展。該領域中最低的學習水平是資訊獲取和理解，而最高的水平是綜合（synthesis）與評價（evaluation）。其次，「情感領域」（affective domain）涉及情緒商數，或者與所教授的現象相關態度、價值觀和感受之浮現。接受（receiving）和回應（responding）這些現象處於最低水平的學習，而組織（organization）和內化與現象相關的價值（internalizing values）處於最高水平。最後，「行為領域」（behavioral domain）涉及需要身體活動的學習，其中較低的水平包括感知（perceiving）或觀察（observing）所教授的活動，而較高的水平包括適應技能（adapting skill）和創發（origination）。依此而論，有效地教授協力領導將涉及上述 3 個學習領域。在認知領域，學員可以了解協力領導概念和模型。在情感領域，學員認識到良好領導需要什麼樣的價值觀和態度。行為領域也很重要，學員必須真正嘗試激勵人們以某種有益的方式行動，來欣賞這種人際互動的複雜和細微差別。同樣地，良好的溝通技巧對良好的協力領導很重要，但發展這些技能「往往需要在講台上演講或簡報。對於這項技能，學員必須超越對該主題的深刻理解，尚須能以有效或有說服力的方式進行簡報」（Blanchard & Donahue, 2007: 469）。以上說明意味著在制定策略時，應提出學習領域—協力職能匹配的教學方法（Blanchard & Donahue, 2007: 483），亦即，透過完善的策略，方能實現有效的公共行政協力領導教學。



有學者 (Denhardt & Campbell, 2005: 169) 建議，藉由質疑我們對領導力的本質和所需技能的假設，以及使用我們希望學員掌握的知識和技能的教學方法，將可強化領導力教學計畫。這突顯出有關領導力的不同觀點和假設，以及如何成功實踐，可能會導引出不同的教學途徑。依此邏輯而論，「轉換型學習」 (transformative learning) 是指有針對性的學習，使公共管理者能夠反思並理解他們如何創造意義。反思成為課程設計的一項關鍵因素。跳脫典型演繹和經驗學習的途徑，轉換型學習涉及調整吾人「有問題的參考架構 (problematic frame of reference) ——一套牢固的假設和期望 (心靈習慣、意義觀點、思維傾向) ——使它們更具包容性、區辨性、開放性、反思性，並且情感上能夠改變」 (Mezirow, 2003: 58)。作為理所當然的參考架構，通常包括固定的人際關係、文化偏見、職業的心靈習慣及心理偏好等 (Mezirow, 2003: 58)。事實上，有效的協力在很大程度上取決於個別協力者的技能。舉例來說，前述聯邦高階行政主管為成功的協力，提供了以下建議：領導者或管理者應即時靈活，對所有出現的事物保持開放態度；提出開放式、深思熟慮的問題來建立綜合解決方案，打破文化障礙，緩和衝突，並向工作小組會議或協調會議成員提供反饋 (O'Leary & Gerard, 2012: 8)。這意味著採用以學員為中心的教學方法，鼓勵反思和探究，對於個人的專業成長十分重要，尤其是在跨域協調這門「知易行難」課程的教學工作推動上。

一如前述，有些研究證明了協力能力在個人和組織層面的重要性，而另一完善的公共事務文獻體系，則展示了互動式課堂活動 (interactive classroom activities) 的教學價值。迄今為止，鮮少有學術研究將這些不同的方法，納入公共事務教育中進行深入探究 (Merritt & Kelley, 2017)。事實上，個案教學在公共事務教育中廣泛存在，對於協力職能的教學具有很強的潛力 (Morse & Stephens, 2012: 573)。個案教學係以參與者為中心的一種教學法，是一種參與式教學。基本上，透過個案進行教學，可以讓「學員從被動的傾聽者，成為積極的參與者，也在彼此互相激盪的討論中，啟發學生了解事件發展中，個案的主角或其他角色者所經歷的部分體驗，由此而內化成為本身知識的一部分」 (柯承恩, 2009: 398)。同時，「學員必須在教學過程中積極的參與，才能真正讓學習的知識深入學員的腦海。學員必須要能夠『發現』知識，而不是只被動的由講座『展現』知識的存在」 (柯承恩, 2009: 398-399)。

Morse 與 Stephens (2012: 573) 曾概述了協力治理的 4 階段模型和相應的職能，以促進協力治理的實地教育和培訓。若從考慮教授什麼的角度，該模型為公共事務學生開發協力職能的任務提供了基礎。換言之，依據不同階段來組織協力職能，對於教學和學習或許更有幫助，特別是在從事案例教學計畫時。此外，我們也發現參與式教學的確很適合以協力為主題的課程。舉例來說，E-PARCC 是一個開放的、線上資源，適用於世界各地教授協力治理技能和概念的教學工作者。它是由 Rosemary O’Leary 和當時的 Partnership for Assessment of Readiness for College and Careers[PARCC] 聯合董事 Catherine Gerard 於 2007 年所創立。在 PARCC 與世界各地政府高階行政主管的培訓課程，以及與大學教授的討論中，對於透過以協力方式，創造性地解決迫切公共政策問題之高品質教學和培訓素材的需求，堪稱日益明顯。有鑑於協力能力發展的重要性，E-PARCC 的網站指出，在這個網站上，將可找到各種素材，包括在不同文化中解決公共協力問題的個案研究，以及積極吸引學員參與協力解決問題過程的模擬 (simulations)，<sup>1</sup>由此可見一斑。

綜合上述，從轉換型學習概念、學者建議與教學機構的洞見中可以發現，個案教學對於跨域協調或協力領導的主題而言，理應會帶來一些典範變遷的學習效益，特別是對那些具有豐富實務經驗的中高階文官而言。然而，實際情況如何，我們將進一步透過教學過程產生的文本資料，進行深入分析與討論。

## 參、資料來源

一如前述，本文之宗旨在於分享、釐清和探討當我們在教授「跨域協調」這門實務課程時，在教學工作上可能的「使力點」之問題。爰此，本文將運用行政院人事行政總處公務人力發展學院「跨域協調研習班」之學員學習單，進行文本分析，希冀從中了解受訓公務學員們的思考重點，同時藉以反思這類教育訓練課程可予著力之處，以及可能遭遇的限制。

前揭「跨域協調研習班」自 2016 年度開辦至今，其主要訓練對象為行政院所屬中央及地方機關簡任人員，期能藉由該課程之提供，協助學員建立與不同機關、單位或組織間，進行溝通協調與構築網絡關係的跨域管理能力。該研習班初始為兩

---

<sup>1</sup> E-PARCC 網址：[https://www.maxwell.syr.edu/parcc/eparcc/about/About\\_Us/](https://www.maxwell.syr.edu/parcc/eparcc/about/About_Us/)。

天的課程，而後自 2018 年度起增加第三天之體驗學習課程。本文作者之一負責第一天課程之講授（6 小時），主要在於提供學員們跨域治理和協調之學理觀念，並於當中穿插實務案例，俾利學員們能將抽象概念應用於實際案例討論中。經過第一天的學理觀點和思考架構建立後，第二天的課程安排主要係採情境演練的參與式教學模式（6 小時），分別透過上、下午不同實務模擬情境的角色扮演和演練，期望使學員們得以將過往的實務臨場經驗，與學理系統架構重新「揉合」，產生新的內化與潛移默化效果。質言之，第二天的情境演練課程設計，主要目的有三：第一，讓學員們得以在實際的公共事務個案中，藉由扮演非行政機關人員的方式，產生「换位思考」的效果，重新理解不同政策利害關係人在事件中的期待和需求；第二，利用扮演不同行政機關人員角色之機會，讓學員們跳脫目前服務機關的專業與觀點，但同時又能將自身多年來累積的公務處事經驗帶入，在教室現場中重構公務系絡的「類真實場景」，從中映射出公務機關的運作和對應邏輯；第三，除負責角色扮演的學員外，全體受訓學員亦可以「局外人」的視角，以相對客觀的角度，針對學員們前述所建構出來的「場景」，加以評斷和分析在這情境中出現哪些值得進一步深入探討的問題與可能的解決方法。而這第二天的課程便由本文之二位作者共同負責課程設計、演練說明和帶領討論。

需要特別說明的是，在第二天的情境演練課程中，為求能使學員將第一天所學理論概念得以練習應用，並能將學習所得帶回實務場域中運用，因此，在情境系絡的選擇上，務求盡可能與公務情境契合。然由於公務人力發展學院之受訓學員包含了來自中央與地方政府各級且不同業務屬性之機關同仁，各有其專業背景，而為使各期之不同專業學員能夠共同參與討論及全員投入，避免情境個案之討論僅仰賴小組內少數一、兩位學員的情況發生，二位作者遂擇選與國人民生息息相關的食安問題，做為情境演練的個案政策背景，予以設計上、下午的不同演練場景。

在本文中，係以第二天上午的情境演練教學結果做為討論焦點。該節主要是以前幾年餿水油事件中，一位屏東老農屢次向當地政府檢舉陳情未果，背後所引發政府部門跨機關協調之潛在問題，做為主要場景之發想，並做適度改寫，避免引起學員不必要的聯想和解讀。在情境演練的設計上，主要係設定一位富有正義感和熱忱，返回家鄉協助農務的年輕人，因發現住家附近有間位處偏僻、但屢屢傳出惡臭的廠房，雖經該名青年多次檢舉投訴，當地政府多個相關部門也分別前往查驗勘查

後，不僅無法當場查出違法或缺失之處，亦因該工廠領有多張政府所核發之合格執照，儘管從事廢棄油品之收購和精煉再製造之相關事業，但有關部門仍無法確切檢查出問題弊端，以致多年來遲遲無法改善此一現象，令當地居民和該名青年不僅苦不堪言，甚至憤恨難平，深覺地方政府和中央機關無法為老百姓解決問題。基此，在這場景下，潛藏著幾項與政府部門跨機關協調有關的重點：第一，在多個地方政府相關機關紛紛接獲檢舉，並也前往該廠房進行查驗後，為何未能針對該廠房屢傳惡臭之行為，做出開罰等有效作為和制止？第二，在這涉及多個主管機關的跨域案件中，地方與中央政府機關之間，對於事件的處理及法規的詮釋和溝通，是否存有「斷鍊」的現象？第三，從民眾的角度來看，為何對多個政府機關鏗而不捨地舉報，但政府部門終究仍無法有效為民眾解決切身的問題？

在情境演練的操作上，先行設定此一情境中包括有俗稱「小蜜蜂」之油品收購業者、領有多張執照的食品和廢棄物處理工廠負責人、富有正義感之青農、地方環保局科長、地方農業局科長、地方衛生局科長、中央環保署科長、中央經濟部工業局科長…等 11 個角色，再由各組抽籤決定分別負責扮演之角色，同時由角色扮演者共同討論包括廢棄油品收購生態、各政府機關接獲舉報後將如何回應處理，以及後續情節將如何發展…等內容。此外，二位作者也提供各組與此事件相關的各項法律和法令規範，做為補充資料，以利各組學員查找相關行政作為的法律依據。

俟學員們以 20 至 25 分鐘的時間，演繹各行政機關在接獲民眾檢舉後的回應與處理作為後，作者們便請學員們將在情境演練中所看到的現象和個人反思，以 10 至 15 分鐘的時間填寫在作者們所提供的學習單中。最後，則針對情境演練中的各種情節，由作者們與學員進行互動討論。而前述的學習單中，共計有 4 道題目，分別是：（1）在這場情境演練中，您看到／學習到哪些重點？（2）在這場情境演練中，您發現學員們的跨域協調方式出現哪些不盡理想的情況？（3）如果您是 OO 角色的話，您會以什麼樣的處理方式使這跨域協調結果變得更好？（4）您認為在實際現象中，是否會更為複雜、棘手？請舉一例。課堂中，乃要求學員們至少必須填答兩題，並加以反思在情境演練中的學習經驗。

由 2016 年度「跨域協調研習班」第一期開始，至 2019 年度第一期止，本文作者們已累積 10 期、共計 301 份學員的學習單反饋資料，是以本文遂以上述 10 期學員在這情境演練中，就第 1、2、3 題的觀察與反思心得，進行分析，並從中思考我

國公部門跨域協調教學課程設計之可使力重點及力有未逮之處。

## 肆、資料分析

透過由學員們自行扮演的情境演練中，部分學員演繹了不同利害關係人或行政機關的可能反應，更多學員則從客觀的第三者角度，跳脫平時的「官方立場」，重新看待此一場景中的互動過程和結構問題。以下，我們便從學員們看到了什麼？以及學員們建議哪些改進手段？等兩個角度，來剖析學員們的回饋意見；此外，我們也進一步從學員們的反饋中去思索，有什麼層面是較難從跨域協調教學中獲致實質解決的？

### 一、學員們看到了什麼？

首先，當學員們跳脫平時政府官員的身分，回歸一般民眾觀點時，似乎更能體會和理解民眾訴求政府協助，以及自己面對政府機關時所遭遇的困境，例如有學員便提到：「人民看到問題點，面對政府的龐大機器似入迷宮，找不到切入點」（107-2-13），體會到民眾不熟悉政府機關內部分工的苦楚，甚至看到市井小民憑一己之力挺身舉報後，僅看到「各機關受理單位的前往『行禮如儀』的查證…」（105-3-22）的無奈，這些觀察都頗能直接反映民眾的心聲。更有趣的是，不少學員在跳離行政機關的視野框架後，反而更能一眼看穿，何以民眾對於情境中類似違法案件，政府機關始終無法有效處理的不滿原因。

業者熟悉各法令間存有許多漏洞，藉申請各項、各種不同的差別，躲避查緝，並看準各機關間只關心自我權責部分，造成業者能在各個漏洞間遊走，混水摸魚。（106-4-7）

在事件的上、中、下游所發生的事情，單獨看都沒有問題，沒有違法，但整件事情就是不合情理，違背一般民眾觀感。（105-3-5）

然而，何以致此？明明政府機關依據各種專業分門設事，為何一件簡單的民眾檢舉案件，卻是造成各機關之間互踢皮球，最終引爆更大的事件和醜聞。一方面的原因當然來自有心的業者摸透了政府繁複法令間的漏洞，另一方面也根源於公務機關

長久以來的處事心態，即如學員所述：「各自依法行政，皆未見問題有效解決，急於找出『非本單位業務』之事由依據，未以『本單位可以做甚麼』出發」（106-2-2），可謂直指問題核心。

問題的出現多元萬變，現有分工/法制速度未及問題產生速度與多面向，反而造成業者得以「整合」制度上的漏洞。並且，法令規範細項造成跨域整合失敗的導因。（106-2-2）

各機關只看自己業務是否有需介入的地方，而未從解決問題的立場來思考。（106-3-9）

藉由真實個案改寫的演練情境，受訓學員的反饋確實能看出行政機關間分工，但未必能合作的背後結構原因，概略有以下諸項：

### （一）法令框架

由學員們學習單的描述中，應該頗能反映諸多行政機關公務人員的處事心態，即當面對民眾的陳情或投訴時，先從「依法行政」的原則中，依法規來判斷該陳情事項是否屬於機關的權責範圍，若有可能，則從非屬我管轄的方向予以詮釋，以便從該事件中脫身。

公部門依法行政的框架下，官員多半一發現和自己職業業務（法令）無關，即把「請向權責單位反映」作為解決方案，積極及熱忱不足，易使民眾有官員推事之感。（105-1-3）

不同機關與單位接獲需要跨域協調之陳情書時，經常欠缺互相溝通，因時間人力之壓力，可能會僅就本身業務判斷，且心態上採非我主管之方向，造成問題無法解決。（105-1-11）

各單位本位主義太重，都堅持依法行政，無切確證據前，都不沾鍋，不想惹事。（107-2-9）

或許在情境演練的場景中，部分學員會以較為極端的手法來呈現一般民眾對於政府機關的「刻板印象」，據此予以論斷恐有失偏頗。不過，耐人尋味的是，演練情境與真實案件相似之處，在於不同機關針對受舉報案件出面查察後，該案件之癥

結仍未能獲得解決。從學員們的反思陳述中便可以看出，其中關鍵便在於各機關多僅就自身權管範圍依法予以查證，甚或僅就是否具備合法證照加以查驗，若在這範圍內皆查無違規事證，案件之處理也就到此為止，故也造成民眾對於政府作為常有流於形式之感，甚至會有檢舉了也沒用的普遍感受。

因業務權責分工，各自有專屬法規，呈現出只要自己部門查無違規實證，即產生多一事不如少一事的心態，易致未能達成具體解決問題的積極作為。（106-1-29）

面對檢舉人多次舉報事項，相關單位僅針對認為屬自己業務部分，依法條規定按書面資料查證，各自為政，缺乏整體思考可能問題發掘之動力。（106-4-11）

現代社會強調「證照」、「文件」，各政府部門查驗時，往往以有無證照文件做為准駁或合法與否之依據，雖清楚明白卻容易流於形式審查。（106-3-1）

對於這樣的現象，一位學員寫道：「謹守本分，堅守各自法規，強調依法行政，卻忘了法或已過期，盜高一尺魔高一丈，無法跨逾各專業部門的藩籬，雖有心卻也被法所擋，『法』反而是最大的阻礙」（107-2-13），一語道破目前行政機關多數公務同仁的心聲，也為公部門跨域協調的困境留下絕佳的註腳。申言之，公部門「依法行政」的金科玉律，在不斷傳送和奉行下，竟已轉變成「『唯』法行政」—「只看法」來做事—的心魔。

## （二）專業鴻溝

除了受到法規的羈絆外，也有學員們提到政府機關因專業分工後，各自深化與固守專業領域及對於自身領域法規的熟稔度，以致於當面臨到類似演練情境中的跨域案件時，一方面因對他領域的專業與法規不熟悉，二方面也不願意在明確業務分工下，「踩線」跨足他機關的業務領域，反而造成專業間的孔隙，常錯失跨域協調的第一時機。

部分官員雖有熱忱協助轉介相關單位再接手處理，但對案情資訊掌握不夠清楚，或相關單位業務認知過於模糊，也很難有更清楚的下一步處理對

策。(105-1-3)

各單位人員，均係依「法」行政，各司其「職」，非業管事項，不跨雷池一步，導致事件無人願意主導，互相踢皮球的狀況（分工不合作），未站在整體政府的角度，主動積極協調。(107-1-17)

針對案件發生後，各單位業管部分的專業知識很了解，但對全盤事件無法掌握人民所需，即解釋太過專業，無處理問題產生。(108-1-15)

### (三) 處事心態與本位主義

在學習單中，機關間的「本位主義」乃是最常被學員們提及的問題診斷歸因，如一位學員寫到：「『依法行政』、『本位主義』的結果造成姑息養奸，以致問題日益複雜，對於政府公權力、公信力的傷害更為嚴重」(105-3-14)，類似的評價反覆在各期學員的反思中出現，顯見公務同仁對於機關間的本位主義是有感的，亦也承認這是造成機關間不易跨域合作的難題之一，更有一位學員將此現象描繪地相當生動真切：

檢舉人找 A 機關陳情未果，再找 B 機關…各單位僅就其業務事項答覆，各有所本，但於事無補，就如同各單位漂亮的火車車廂，對無法接軌的連結與火車頭的帶動，就是停在原地，無法前進，所以檢舉人檢舉了好幾次，相關單位也出面查核多次，就是沒有具體進展。(105-2-7)

除消極的本位心態外，也有不少學員提及，各機關不願為解決問題而跨出一步，主動進行跨機關協調，同是行政機關內普遍的處事心態。

態度決定一切，沒有單位願意主動擔任召集角色協力解決問題，與其他單位平行，無隸屬關係，協調結果不彰。(107-2-26)

相關權責公務機關對主管業務多處於被動，如不舉報不處理，另若涉及其他部會，多會推諉至其他機關；對發生的問題多不深入了解，也缺乏主動橫向聯絡其他權責機關之作為。(107-2-23)

在各部門無論中央、地方官員，均以本身職掌為出發點，沒有人願意正視陳情人問題及解決的誠意，對各部門間相互協調，未能考慮對方立場及思



考共同解決陳情人問題，沒有部門願意主辦本案，造成處理事件延宕，影響政府形象甚鉅。（107-2-30）

綜合上述分析可以發現，運用貼近真實公務案件之情境演練手法，一方面可以在教學場域中某種程度地重構公務機關運作的場景，另一方面亦可藉由跳脫真實系絡的觀察者角度，刺激學員以角色易位的方式反思公務機關中的問題。在本文所關心的跨域（機關）協調議題中，便可藉此引導出，法令框架、專業鴻溝、以及處事心態與本位主義是多數學員於情境演練中反射與反思出的關鍵問題。

## 二、學員們建議了哪些改進手段？

學習單中的第三題，本文作者要求學員們進一步思考，「如果您是 OO 角色的話，您會以什麼樣的處理方式使這跨域協調結果變得更好？」此一問題，學員們在融合了前一天的學理觀念、情境演練的刺激，以及自身公務經驗後，多能提出可適切回應情境場景的做法，約略分為下列諸項：

### （一）向上請求跨機關協調

由於在演練情境中，學員們已知悉這是一項涉及多個機關的複合型成因案件，若欲妥善因應處理，勢必採取跨部門合作模式，非單一機關能夠成事。不過，多數學員遇到這類案件，因體認到各水平機關位階相同、無隸屬關係，在公部門中若期待能促成有效的跨域協調，必須得由更上層級的長官出面召集會議和進行協調分工。例如部分學員建議可由機關首長（或副首長）出面邀集其他機關共商處理方案：

我若是地方環保局科長一手接到投訴資料，一定陳報上級組成專案稽查小組，暗地及時至現場收集資料實情，找出原因及時反映縣府專案處理，再及時回應處理情況給投訴民眾。（105-1-20）

如果為地方環保局科長，將簽請由局長先行召開會議，努力協調各機關做法，協調各單位執行之困難之處，並決議進行聯合稽查，再將結果給市長核定，以確定市府統一處理之模式。若仍無具體解決方案時，再請秘書長或副祕召開協商會議，以有效作為解決問題。（107-2-5）

如果我是市府環保局科長，當稽查工廠發現事涉他部門權責，除先聯繫該部門外，請本局副局長邀集各部門召開協調會，先於會議前備妥各部門處理方案及可能問題，研商可行結論之方案。(107-2-30)

亦有學員認為由機關首長出面尚不足夠，主張應由更上層級，例如府級長官擔任協調者，方能啟動和帶領跨機關間的協調與合作。

我如果是環保局科長，我會建議市府組成專案性任務編組，由較高層級長官擔任召集人，研議專案處理作法。(107-2-26)

如果我是衛生局科長，我主動向局長報告，爭取縣市首長的授權，以衛生局為主政單位，扮演跨域協商的業務，業務順利解決，避免各單位互踢皮球。(106-2-17)

地方政府層級應由高階長官如副秘書長以上層級成立專責小組，進行跨機關之協調，整合做法，共同檢視並處理問題；中央宜由環保署主動召開協商會議，就法令與執行面向審慎檢視，並提供地方政府待解決方案。(107-2-5)

## (二) 自行發動跨機關協調

除向上級請求跨機關協調之協助外，亦有學員認為可由自身發動協調機制，主動了解案情中所涉及之機關，進而與相關機關取得聯繫並啟動共同偵辦與查處之作為，或就現行法規未盡明確或不足之處，予以妥善處理，並將處理方式回覆陳情人，避免造成民眾對政府之負面印象。茲舉數例學員建議如下：

如果我是環保署科長，因為民眾舉發的是廢棄物汙染問題，站在政府是一個團隊立場，宜主動列管，函請地方政府環保局單位查明該汙染來源，汙染物，並就查核結果涉及其他單位業務，洽商提供相關法令，研議處理方式，確實掌握後續有無依法執行，並函覆陳情人。(108-1-10)

如果我是環保署科長，明知本案涉及跨域協調事項，因此在以本位法規解釋之外，也應以中央單位立場，先與工業局或農委會先做溝通，取得共識，以免讓民眾覺得政府部門在互推皮球，罵政府失能。(105-3-11)

如果我是環保署科長，會站在政府一體的角度，簽請邀集相關部會代表與會協商，綜整意見，找出「三不管地帶」，先道德勸說或可管理之部會介入管理，若確屬無法可管者，建議訂定相關法規。惟法規未完備前，仍應依現行法規為妥善之罰則。並將現時處理狀況及未來擬策進作為，告知民眾，以安其心。（107-1-17）

我如果是地方政府環保局科長，從空污處罰及檢舉內容，意識到建於農地的大型工廠並不只有空污的問題，是否有廢棄物、食品安全、工廠管理等問題，就地方政府相關的管理單位跨單位協商做一個到工廠檢查的動作，蒐集相關資料（要很完整，原物料進口的單據及查扣原料、半成品或成品）檢驗後儘速召開本事件的危機處理及預防的協調會，屆時有必要請中央之各機關共同研商。（106-4-3）

### （三）嚴謹部署跨域協調計畫

再者，亦有學員深知公部門內部跨域協調啟動之不易，更進一步建議，在協請各機關共同參與案件處理前，自身應先針對陳情人所檢舉之案情，加以深入了解和蒐集資料，一方面利於說服其他機關之投入意願，另一方面更可強化辦案之力道，避免因法令之孔隙而使案件之偵辦徒勞無功。

如果我是環保局科長，面對其產生惡臭的表徵，除依法處予罰鍰外，若能針對其產生惡臭之原因深入了解，對其原因與相關單位事先提供觀察資訊，事先與相關主管機關討論可能情況，那在實勘現場中，應可作更深入之稽查，而非各單位均僅就書面資料核對，或提供資料後續查核，徒勞無功而返。（106-4-11）

會勘或協調會召開前，有關機關人員應先就事件爭點、法律及可能面臨挑戰（或業者說詞）進行釐清，就專業角度先行溝通，要有問題解決的團隊的建立。（106-4-12）

如果是地方政府衛生局科長，應因其為第一線接受檢舉之公務人員，有必要先針對案情的內容詳細了解，並對擬邀參與協調單位之權責情形，以避免各單位在協調過程中多表示與之關聯不大，無實質協調效果。（106-4-

17)

#### (四) 強化第一線同仁認知能力

無論是自行發動或請求上級協助啟動跨機關協調，著眼的應該多是期望藉由互涉機關間的專業合作與互補，妥善並有效地解決演練情境中這類的跨域案件。不過，也有學員認為，除仰賴這些跨域協調機制外，第一線或第一位接獲舉報的單位或同仁，應於平時就能提高對於情報資訊的敏感度，對於陳情民眾所面臨情境的同理心等這類認知與感知能力，以及對於其他相關業務局處之職掌和法規能有一定的熟悉度，甚至主張應從平時教育訓練中，便要能提升公務同仁的使命感，以期能於第一時間把握案件處理和機關整合的最佳時機。

第一位接到電話的同仁敏感度、主動性。多思考合法但不合理，找出市民問題。(106-1-13)

第一個接獲舉報單位若能站在民眾立場協調相關局處，可避免民眾累積不滿情緒，且能更快召開協調會議，找出問題癥結。(107-1-24)

當第一個接獲報導的單位，應該設想本案涉足哪些單位，而主動邀集相關單位派員共同至現場會勘，讓民眾了解政府是一體的，而且有解決民眾疑慮的決心。(106-3-5)

協調跨域的相關人員，需要事先了解各單位的職掌，避免互踢皮球而不自知。(106-4-6)

總是以業管的法規未及，造成協調內容的推諉，應由在職訓練建立作為公務人員其更高的使命感。(105-3-4)

### 三、課程之後，跨域協調之窗是否真能開啟？

從上述討論分析中可以發現，受訓學員們對於當前政府機關之間因為過度專業分工，以及機關自我的本位主義，形成穀倉效應 (silo effect) 顯著，進而使得跨域協調變成一種知易行難的公務現象，事實上是有感的。同時，學員們也能從情境演練的刺激中，進一步反思可能的解決方法。而部分學員也以過來人的觀點，建議若要能促成跨機關協調，跨域協調者應能「了解自己的權責範圍，才能在現場有效應

對；要知道對方權責範圍，才能將問題深入解析」（107-2-33），同時也要「利人利己思考，充分溝通，（達到）協調者、被協調者至少雖不滿意但能接受配合的目的」（107-2-30），這些建言不僅為真知灼見，確實也是歷經各種協調情境後才能深刻體認的洞見。

不過，一位學員說得很直白：「各部門在處理公共議題時，一般都會有本位主義、踢皮球的情形，無非是希望減少自己的業務」（105-3-25）。的確，在現今各行政機關大多面臨業務超載的現實情況下，是不是都願意、也都有餘力參與跨域協調，或者是以跨機關協調的方式來處理事情，著實令人懷疑。此外，本文作者們在第一線教學現場與學員互動時，同樣也好奇在公務機關實務場域，是否真有可能因為一通檢舉陳情電話（甚至有可能在誤解機關分工下，錯打機關電話），便啟動跨機關協調機制？無獨有偶地，一位學員在學習單中提到：「因為一個市民檢舉函是否會馬上啟動跨域協調尚有問題，在目前常態管理方式還是會採取向誰舉發，原單位處理的方式居多」（107-2-17），同時另一位學員也寫到：「目前地方政府存在人力資源不足的情形，對於還未明顯出現違法之案件，很難期待他們會跨機關召開協調會，更何況背後可能還有『有力人士的關說』…」」（106-1-27），這樣的回饋意見不僅直指目前公務機關裡的運作常態，也直接映證了本文作者的疑慮。

不僅如此，更有學員指出，跨機關協調的啟動有其困難度，在實際狀況中，多是以拖待變，甚至要等到事件爆發出來，受到媒體輿論關注後，政府機關才有可能積極介入或是啟動跨機關處理模式。

在實際狀況中，各單位通常是不會溝通協調，而將問題擺著直到該問題上了媒體版面才會處理，且於處理時，有可能保護自己的機關…以免惹禍上身。（106-1-17）

如果公務真相確實如此，吾人不禁要問：為何會是如此？相關的教學活動和努力不就成為泡沫幻影？當中更為深層的原因或許在於，現今公共問題多屬複合型態，涉及多個專業領域，雖然政府部門內有組織分工，但難以找到明確對應的主責機關，個別機關由其專業與權責角度視之，多僅能偏於一隅而欠缺全觀圖像，更糟糕的是，若此問題剛好落於各機關權責間的三不管或是灰色地帶，在現有行政組織和法規未能應變修改下，更是留予各機關互踢皮球的空間。

政府採分工辦事，但現代社會經濟生活形態日趨複雜，發生之問題常係錯綜複雜之原因造成，難以有明確之主管機關，致民眾會覺得投訴無門，或政府機關互相推諉。（106-3-1）

每個機關都有不同的職責，但在灰色地帶就沒有一個機關來管，每個機關基於本位主義推諉卸責，各機關都沒有敏感度。（105-2-2）

當問題牽涉到多方問題時，單一單位多半只能針對自行管理法規進行稽查，所以容易失去全像。（107-2-17）

針對前述的真實困境，一位學員更是寫下這樣的陳述：「除了先檢視自己責任部分是否有違法處，也知道各局處之設限、為難處，必要時『建議民眾』向媒體、檢調爆料，進入實質偵查，才能打破政府分工的限制，大家動起來，才能看出問題的癥結所在」（107-2-13）。如果，在高階文官眼中，一位市井小民遇到的困難或不平，落得必須向媒體爆料、向檢調機關檢舉，才有可能啟動跨機關的協調作為，突破機關間分工的藩籬，那麼，冀望透過公部門跨域協調教學來提升行政機關間協力合作的機會和能力，恐怕仍只是一項高遠的理想。

## 伍、代結論：公部門跨域協調教學可能的使力點

在公部門的實務運作上，透過跨機關之協調與合作來解決日益複雜的公共問題，已是當前無可避免的趨勢。正因如此，如何提升公務人員的跨域協調能力便是相關訓練機構、甚至是學術研究上的重要課題。但是，跨域協調能力是否真能藉由教室中的教學與訓練而獲得提升？這樣的期待是否過於樂觀？或是，哪些層面較有可能透過教學訓練促成改善？而又哪些層面可能是力有未逮者？這些都是在倡議跨域協力的重要性時，必須一併省思的問題。本文藉由行政院人事行政總處公務人力發展學院所開設「跨域協調研習班」中 10 期學員的學習單進行分析，試圖了解若以情境演練這類參與式學習法（participatory learning）所進行之教學活動，在前述諸項問題上，是否能有令人振奮的答案？

從前文的分析中，我們可以發現，利用一項真實公務案例改寫而成的演練情境做為框架，由部分學員以角色扮演方式模擬呈現相關角色或利害關係人的互動模式，並勾勒情境發展走向，全體學員再以學習單的方式進行觀察描述和反思，這樣

的教學設計不僅能使學員產生親身參與的投入感，在「公部門跨域協調」這一主題下的意義，更在於參與情境演練的學員得以「易位而處」的方式，某種程度地重構教室外的公務環境現場，以及體會利害關係人與政府間的互動感受，藉以刺激學員們反思公部門跨機關協調當中的問題與難處。

值得注意的是，在這樣的公務環境現場重構效果下，學員們得以願意指認在政府系絡中進行跨機關協調，可能遭遇法令框架、專業鴻溝，以及處事心態等結構性原因的影響，令各機關多在解釋法令、找出非我權責部分予以卸責，而非解決問題，進而使得「依法行政」與「本位主義」成為跨機關協調的普遍障礙。從這樣的反思結果來看，參與式學習的設計應能達到本文前述的「認知」層面的教學效果，亦即可藉由「類現場重現」的方式，讓學員正視和體認跨機關協調中各機關行為所反射出的不良因子。

在學習單中，我們亦也鼓勵學員們思考可以如何來避免或解決各機關間分工但不合作的困境。從學員們看到了演練情境中一位市井小民獨自面對政府龐大機器，四處檢舉無門的場景後，大多提出了向上請求或自行發動跨機關協調、嚴謹部署跨域協調計畫，甚或是反求諸己提升敏感度、同理心或使命感等，包含具體作為或心理認知層面的建議。由這角度來看，學員們頗能思考身為一位跨域協調者或領導者，應該具備的心理和系統思考與策略思考能力，即 Morse（2008）所指稱協力領導中的屬性和技能能力。

不過，值得關心的是，前述所論及的認知、屬性和技能能力，可否進一步觸發我們真正在意的「行為」層次的改善或提升？更要緊的是，前述學員的反思和改進建議，都是在看到了升斗小民處處在政府機關碰壁的刺激後，才產生的全像視野，若回歸日常，這些學員仍僅是諾大政府機關中的一小環節，真還能跳脫機關框架而看穿全局嗎？前一節末中，部分學員所指陳的機關慣性，以及政府內部龐雜的制度和結構，不僅可能是難以扭轉的最大變數，更有可能使得公務同仁難以真正做到利害關係人識別與問題型塑（Morse, 2008），同時也難從教學現場所學到的認知領域感知，進展到情感和行為領域（Blanchard & Donahue, 2007），亦也使前述學員們的改善建議難以轉換成為具體行為與行動。

當然，我們無法奢望僅用二至三天的教學課程，便能帶給受訓學員們多大幅度的跨域協調能力提升，但是，這樣的教學活動得以觸發學員哪一層面能力的強化，

或是真正合適的使力點究竟為何？卻是值得探究和討論的。從前面的討論中不難發現，即便採用參與式學習的教學設計法，例如情境演練和角色扮演，雖能在教學現場讓學員們獲得思考層面的刺激，一旦學員回到日常工作場域，仍會受到政府機關原有制度和組織結構的牽絆，而使行為層次的學習效果難以發揮展現。

一位學員在學習單中的一段話，或許正直指了公部門跨域協調教學的可著力之處：

每個角色對於自身工作都是專業，但是因為領域涇渭分明，導致只分工不合作，倘若每個政府的角色除了盡本分外能再向外延伸，把各種可能的情境予以想像，從點進而線最後全面，問題解決應該較為容易。（107-2-2）

從這段話中不難看出，透過學理觀念和情境演練的合併應用，若是在課程結束、回到各自工作崗位後，再次面臨類似跨機關的複雜案件時，而能刺激受訓者產生這位學員所說：「除了盡本分外能再向外延伸，把各種可能的情境予以想像，從點進而線最後全面」，亦即提升其系統和策略思考層次之能力，應是可以期待的教學效果，同時也是授課講座或教師應該著力之處；至於這樣的教學效果能否展現於具體行為，進而促成實質的跨域領導和成功協調，則有賴更多有利條件的存在。易言之，公部門跨域協調課程中，若是採取了如同本文的參與式學習之教學設計，可能的最佳使力點，乃是在於提升學員們的系統思考與策略思考等認知或情感層次之能力，至於行為層次的效果，恐仍受限於機關組織中的條件限制，未必能有效發揮，亦非教學者所能掌握。<sup>2</sup>

綜上，這門課程透過講座及學員之間彼此觀點的深度交流、經驗分享，某種程度上，的確有助於整體學員對於跨域協調的認識。不過，跨域協調是一件揉合「知識」與「技藝」（craft）的工作，其既要通透自己專業領域的知識，對於待協調的跨領域知識（如法令）也要有初步的認識，這樣才容易形成共同的語言；既要仰賴

---

<sup>2</sup> 舉個相對的例子來說，像是知識管理或是創新管理等課程，不僅可以利用學理講授、個案研討等方式，來使學員們在認知層面上理解這些觀念的重要性及可發展性，同時亦能鼓勵和促使學員們於課程結束、回到服務機關後，在不牽動太多法令規章和組織架構的條件下，從自身做起，或是帶領單位、團隊開始進行知識分享或創新提案、創意發想的作為，而展現出行為層面的改變和提升。本文認為此乃「跨域協調」與其他課程在學習效果發揮上，最主要的差異所在。



理性知識溝通，但也要洞見觀瞻、透過關係來建立互信。對於扮演講座角色的我們，除了要持續深化有關這個議題的理論與實務知識外，在教學過程中，有兩點心得值得分享，也希望能藉此精進未來在公部門中從事跨域協調教學的前進方向：

首先，不管是概念性課程或操作性課程，學員通常都不吝於分享跨域協調的寶貴經驗，這些都是真實的經驗，也可能是眾多學員共同的經驗。不過，政策或知識主張（knowledge claims）並不僅止於一種類型（Dunn, 2014: 18, 343），有著重在現實發生了什麼，有關注現實做得好不好，更有強調未來應怎麼做會更好；然而，身處實務系絡中的學員，只要話匣子一打開，通常一面倒地傾向某種知識類型，而這些通常都帶有強烈的經驗主義或現實主義觀點，如此一來，課程進行很容易流於某種「抱怨大會」。相反地，講座若一味地暢談學理，又可能淪為一種「說教大會」，好像在唱高調，很容易與現實發生脫節。其理由很簡單：現實世界一定比理論複雜，研究或可化繁為簡，研究者可以置身事外，但實務則無法跳脫經緯萬端的問題，當事人還會面臨種種的組織約束。由於中高階文官通常對於課程內容與安排是有一定評價能力的，因此，上述知識類型比重的拿捏或釐清就顯得很重要。換言之，為了避免將不同的知識類型（如指涉性、倡導性）混為一談，在授課之初，講座或許可以聲明在先：現在我們交流的是哪一種知識類型，讓學員能夠適時轉換角度與心境，避免雙方頻率不一，影響課堂討論的品質與知識吸收的效率。

其次，如同前述，我們自評目前本課程的安排，絕大部分的貢獻是在「認知層次」，但要達成前述「轉換型學習」（Mezirow, 2003），甚至落實到「行動層次」，仍有一些精進空間。申言之，我們或許很難期待學員透過認知改變（若已發生的話），便可一路延續到工作場域中，因為這需要仰賴多方條件的配合（如官僚文化、長官支持、資源寬裕、法規修正等），但這種認知改變如何進一步反映在行動中，或許仍可以透過課程模組的精進來調整。更進一步而言，從單純的概念講述到情境演練及反思，這固然擴展了學員的認知基礎，但其不足之處在於：「認知」和「行動」（姑且不談 Merritt 與 Kelley（2017）所言性格因素的干擾）乃是兩碼子事。這好比說學生理解研究方法教科書中的專有名詞是一回事，但獨自撰寫成一本學位論文肯定是另一回事。從跨階思考的角度出發，對中高階文官而言，由於即將出任部門主管，不管處理任何事情，腦海中浮現一個「有理念的成品」應該是重要的，否則他／她要如何有效領導所屬往某一方向前進。換言之，未來跨域協調課

程，或可朝完成某一項「作品」的方式設計。例如，講座可挑選一適當的跨域協調個案——個案本身表面上至少沒有太多進入障礙，且其內含行之有年的行政規章，主導著跨域協調的進行，但始終沒有多少行政機關願意真正奉行，導致跨域問題不時浮上檯面。慎選好這樣的案例後，講座可請學員分組討論現有規章為何做不好，以及若要運作得更好，從利害關係人角度，應該怎麼予以修訂，包括程序或結果的設計與安排。我們會提出這樣建議的原因是，除了前述行動力考量外，跨域協調要做得好，不能單靠「個人」本事，更要有好的「組織」與「制度」，如此方能減少機關間不必要的交易成本，而制度設計就是值得關注的焦點之一，亦可連結到「行動」或「作品」的呈現。簡言之，這涉及「有效的跨域協調規則如何擬定」的問題，講座可請學員們盡可能將領域知識和學理知識相互結合，提出一套比較有設計感的制度（而非只是靜態的工作分派與權責劃分），並體現在未來修法的程序與結果中，這或許是這類課程未來值得嘗試深化精進的方向。

## 參考文獻

- 柯承恩（2009）。個案教學與知識建構。《商管科技季刊》，10（2），395-402。
- Blanchard, L. A., & Donahue, A. K. (2007). Teaching leadership in public administration. *Journal of Public Affairs Education*, 13(3/4), 461-485.
- Denhardt, J. V., & Campbell, K. B. (2005). Leadership education in public administration: Finding the fit between purpose and approach. *Journal of Public Affairs Education*, 11(3), 169-179.
- Dunn, W. E. (2014). Public policy analysis (5<sup>th</sup> Ed.). Retrieved July 28, 2019, from: [http://irpublicpolicy.ir/wp-content/uploads/2017/09/Public-Policy-Analysis-Dunn-www.irpublicpolicy.ir\\_.pdf](http://irpublicpolicy.ir/wp-content/uploads/2017/09/Public-Policy-Analysis-Dunn-www.irpublicpolicy.ir_.pdf).
- Government Accountability Office (2000). Managing for results: Barriers to interagency coordination. Retrieved July 28, 2019, from: <https://www.gao.gov/new.items/gg00106.pdf>.
- Government Accountability Office (2005). Results-oriented government: Practices that can help enhance and sustain collaboration among federal agencies. Retrieved July 28, 2019, from: <https://www.gao.gov/assets/250/248219.pdf>.
- Kaiser, F. M. (2011). Interagency collaborative arrangements and activities: Types,

- rationales, considerations. Retrieved July 28, 2019, from:  
<https://fas.org/sgp/crs/misc/R41803.pdf>.
- Merritt, C. C., & Kelley, D. (2017). What individual and organizational competencies facilitate effective collaboration? Findings from a collaborative governance simulation. *Journal of Public Affairs Education*, 24(1), 97-121.
- Mezirow, J. (2003). Transformative learning as discourse. *Journal of Transformative Education*, 1(1), 58-63.
- Morse, R. S. (2008). Developing public leaders in an age of collaborative governance. In R. S. Morse & T. F. Buss (Eds.), *Innovations in public leadership development* (pp. 79-100). Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Morse, R. S., & Stephens, J. B. (2012). Teaching collaborative governance: Phases, competencies, and case-based learning. *Journal of Public Affairs Education*, 18(3), 565-583.
- O'Leary, R., Bingham, L. B., & Choi, Y. (2010). Teaching collaborative leadership: Ideas and lessons for the field. *Journal of Public Affairs Education*, 16(4), 565-592.
- O'Leary, R., & Gerard, C. (2012). *Collaboration across boundaries: Insights and tips from federal senior executives*. Washington, DC: IBM Center for The Business of Government.
- Revell, K. D. (2008). "Leadership cannot be taught": Teaching leadership to MPA students. *Journal of Public Affairs Education*, 14(1), 91-110.
- Stanton, T. H. (2008). Improving collaboration by federal agencies: An essential priority for the next administration. Retrieved July 28, 2019, from:  
[http://thomas-stanton.com/pubs/gom/GOM-Improving\\_Collaboration.pdf](http://thomas-stanton.com/pubs/gom/GOM-Improving_Collaboration.pdf).
- State Services Commission (2008). Factors for successful coordination: A framework to help state agencies coordinate effectively. Retrieved July 28, 2019, from:  
[https://www.ssc.govt.nz/sites/all/files/Factors-publication\\_0.pdf](https://www.ssc.govt.nz/sites/all/files/Factors-publication_0.pdf).

# A Reflection on the Force Point of Participatory Teaching and Public Employees' Collaborative Competency Building

Lung-Teng Hu<sup>\*</sup>, Kuan-Chiu Tseng<sup>\*\*</sup>

## Abstract

While public agencies are recently apt to address the complicated and wicked problems with cross-agency or cross-sector collaborations as a solution model, public employees' collaborative competencies are also getting more important. On the other hand, participatory teaching/ learning technique, rather than traditional lectures, is largely encouraged to be applied in civil servant training programs in the last decade. However, it is still yet to be known whether participatory learning techniques, such as situational exercise or role playing, are more suitable than others for public employees' collaborative competency building. Moreover, what would be the advantages as well as the limitations when we are teaching cross-boundary coordination and collaboration in the public sector by using participatory learning technique? In this regard, this paper aims to clarify what could be the best force-point of participatory learning technique in building public employees'

---

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

\*\* Associate Professor, Department of Civic Education and Leadership, National Taiwan Normal University, e-mail: kctseng@ntnu.edu.tw.

collaborative competencies by analyzing the feedbacks provided by the trainees who attended the training course of cross-boundary coordination in the Civil Service Development Institute of the Directorate-General of Personnel Administration, Executive Yuan.

**Keywords:** cross-boundary coordination, collaborative competency, participatory learning, force point of teaching



# 行政院民國 108 年版揭弊者 保護法草案評析

楊戍龍\*、李淑如\*\*

## 《摘要》

本文從「適當的人員」(who)將「(妨礙)公益的資訊」(what)，向「適當的組織/人員」(to whom)為「適當的揭發」(test)，則受到「保護」(protection)，即「適格」揭發受保護的架構，評論行政院 2019 年 5 月通過適用於公私部門的「揭弊者保護法」草案。本文認為，該份草案社會大眾很難看得懂，立法目的陳述的格局太小，二分法下的公私部門揭弊者定義，加入弊案或程序要件分析後，漏洞很多，最大問題在於納入或排除為「弊案」的標準模糊，而排除一般行政義務違反行為之揭發保護，很可能造成日後重大的公共安全問題。但在揭發程序、受理機關、認定標準及保護等部分有很多值得肯定之處。對於私部門部分，本文建議弊案範圍應納入重大管理不當、企業內部賄賂、違背倫理典則，或對國民健康、公共安全造成具體危險之行為，但基於企業自治的治理原則，除在特定條件下，應鼓勵組織成員先向企業內控機制揭發、自我矯正，基此，也建議公私部門的「弊案」與「揭發程序」分條規定。另外，建議建立懲罰性賠償制度，藉由跨越民法損害賠償以填補損害為原則之法理，來提供揭

---

投稿日期：108 年 5 月 29 日。

\* 國立高雄大學政治法律學系教授，e-mail: lyricyang@nuk.edu.tw。

\*\* 國立高雄大學政治法律學系副教授，e-mail: s096540@gmail.com。

弊者更優惠的賠償，引導企業法遵，遏止報復情事發生；以及將一定比例的罰鍰用以設立「揭弊者保護基金」，作為支應鼓勵揭弊或補償揭弊者損害之用。關於戴立紳條款部分，因涉及文官制度的核心價值及有其他替代解決途徑，本文不表認同，並呼籲文官制度主管機關應有更積極、負責任的回應，以及建議在揭弊者保護法中增訂：揭弊公務員自首揭弊係揭弊內容所涉犯罪之正犯或共犯，符合法律應為免除其刑者，檢察官應為不起訴處分，以為替代。

[關鍵詞]：揭弊者保護法草案、戴立紳條款、公私部門

## 壹、前言

國內社群倡議政府部門推動公益揭發 / 揭弊保護立法，鼓勵組織成員揭發內部不法，以協治理，受到政府重視。行政院會於 2019 年（民國 108 年）5 月 2 日通過法務部擬具，適用於公私部門的「揭弊者保護法草案」（以下以草案稱之），鼓勵公私部門組織內部人員檢舉弊案，並給予適當的工作權保護。<sup>1</sup>

對於揭弊保護立法的定位，本文基本立場是：（1）為促進組織良善治理的立法，貪腐、管理不當、濫權、重大公共意外等皆會影響人民對組織治理能力的認知；（2）是為促進不法資訊流向矯正組織，鼓勵好人說話、保護說話好人，不是為量刑定罪的立法，說話者不必知道他人違反何種法律、哪一罪責；（3）為矯正涉及組織、組織成員「重大」不法情事的立法；（4）為強化保護揭弊者，賦予被報復者主張權利依據的立法，應強化既存揭發、救濟保護機制，不宜另外建立不法

---

<sup>1</sup> 本案經立法院司法及法制委員會併時代力量黨團擬具「公益揭發保護法草案」、委員段宜康等 18 人擬具「揭弊者保護法草案」、委員鍾孔炤等 32 人擬具「公益通報者保護法草案」、委員陳明文等 19 人擬具「揭弊人保護獎勵條例草案」、親民黨黨團擬具「揭弊者保護法草案」及委員余宛如等 22 人擬具「揭弊者保護法草案」等案，於 5 月 27 日審查完竣，審查結果依據審查報告整理摘述如附錄。另，本文不評論政府版以外之版本，按每個人、每個組織都可以提出自己心中理想的版本。



案件調查、救濟機制；（5）（就公部門而言）為要求各級行政機關負起鼓勵、保護責任，不是單方加重廉政機關／單位職責的立法；（6）為肯定公益揭發（揭弊）正當性，改變組織文化，不是為提供財務獎勵的立法（楊戊龍，2014：242-243）。

基於：（1）公私部門雇主與受僱者間的法律關係不同，私部門勞僱關係發生裂痕後的彌補可能性極低；（2）草案第 13 條第 2 項規定（被稱作戴立紳條款），涉及涉貪公務人員揭弊後，是否適宜繼續任公務人員之問題，直接衝擊文官制度的「廉正」核心價值；（3）立法應讓一般社會大眾易懂、易於評量使用，不宜用太多法律人的語言等原因，分析草案的優點及問題，以在未完成立法前，供關心本議題的人士參考。

本文依「適當的人員」（who）將「（妨礙）公益的資訊」（what），向「適當的組織／人員」（to whom）為「適當的揭發」（test），則受到「保護」（protection），<sup>2</sup> 或適格的揭發（qualified disclosure）受到保護<sup>3</sup>的架構（楊戊龍，2014：243），討論這部草案，其中私部門揭弊者保護及戴立紳條款部分，另闢小節討論。架構隱含的評價基準為研究國際透明組織（Transparency International, 2013）所建議的立法原則、Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD]（2013）公布的「G20 反貪腐行動方案：揭弊者保護」（G20 揭弊者保護立法最佳實務及指導原則概要）及英美等國立法政策及法例之所得，此也是形成本文對揭弊保護立法的定位之基礎及論述之軸線。

## 貳、適格的揭發

揭弊是框架內的揭發，依法定程序揭發弊案者，始受法的保護。關鍵在於如何定框架及應多大？

---

<sup>2</sup> 參閱澳洲昆士蘭省（Queensland）解釋立法之文獻（Queensland Crime and Misconduct Commission, Queensland Ombudsman, & Queensland Government Public Service Commission, 2009:1）。

<sup>3</sup> 參閱英國公益揭發法（Public Interest Disclosure Act 1998）第 43B（Disclosures qualifying for protection）條。

## 一、適當的人員

「揭弊」，可以從行動、結果、行動者、動機、標的、對象、受理者等面向加以定義（Vandekerckhove, 2006: 24）。學理上一個廣為國際研究社群參採的定義：指組織成員將其雇主控制下的違法、違反道德規範或不正當情事，向有能力採取有效作為的人或組織加以揭發（Near & Miceli, 1985: 4; 1995: 680）。這個定義強調的是組織內部成員的揭發，因為他們居於知悉服務機關病灶（ails）的最佳位置。<sup>4</sup> 2019 年版草案聚焦於組織內部人員，草案（第 1 條）說明謂：「內部人員對弊端之發生與經過有第一手之資料，若能主動揭發，則事先能防止發生，事後能追究責任，其揭弊功效超乎其他一般民眾，然因其屬於被揭弊者之部屬或員工，可能遭受解僱、降級、減薪等報復措施，故有立法保護之必要」，這是正確的方向。不過，也沒有正當理由拒絕知悉組織不法資訊之外部人士的揭發及給予應得的保護，如 2014 年屏東老農在向屏東縣政府環保局檢舉五次懷疑的不法都沒有下文，從屏東跑到臺中向警方檢舉報案，爆發的強冠公司混合非食用油事件，假設他在某個階段被報復或威脅（朱俊彥，2014；廖王楷，2014），政府就可以不管嗎？志工與其服務的組織或對象沒有僱用關係，但在組織周邊活動，他們若揭發弊案，也非草案所定的揭弊者。

草案（第 5 條，參閱附錄）分別對「公部門揭弊者」<sup>5</sup>、「私部門揭弊者」加以定義，該項定義包含「人」、「弊案」、「程序」、「對象」4 個元素，對上開界定作文義解釋，符合 4 個元素內涵的人，才是法定的揭發者，才受法受保護。那：

（一）受僱於承攬契約、委任契約者之人員，以及承攬契約商之小包商或其受僱者，他們受僱於私部門，若揭發第 1 款至第 6 款所列弊案，非屬公部門揭弊者，亦非私部門揭弊者，而是外部人士；（二）反之，公務員揭發私部門弊案，如民間商號合謀詐欺、背信情事、或第 8 款所列弊案，也是外部人士；（三）受聘公私部

---

<sup>4</sup> 參閱 Waters v. Churchill, 511 U. S. 661, 674 (1994)。

<sup>5</sup> 其中：（1）揭弊公務員指政務官及各級民意代表以外，依法令從事於公務之人員，無論文武職、編制內外、聘僱人員或臨時派用人員均屬之；揭弊對象當然包括政務官及各級民意代表；（2）接受政府機關（構）定作、委任而從事工作獲致報酬之人，即因承攬契約、委任契約而提供勞務給政府機關（構）之工作者。

門組織擔任顧問或其他職稱之未受領報酬，只領費用（出席費、車馬費）之人，非屬於「從事工作獲致報酬之人」；（四）政府扶持成立的獨立公司、或政府持股未達百分之五十但由政府實質控制的企業、或由國營企業或政府實質控制企業轉投資的子公司，又應如何看待他們的屬性。

單就「人」這個元素而言，如果採取「任何人」都可以是揭弊者之作法，不必區分公、私部門及是否受僱等條件，如「揭弊者指任何依本法所定程序揭發弊案之人」，這些問題自動消失。當然，在立法技術上，採取外部人員「準用」之作法，也可以達到相同目的。

附帶一提，草案研議者想區別「揭弊」與「檢舉」（草案第 1 條說明一），所稱揭弊者限於機關（構）「內部人員」，並藉此與不限內、外部人均得為「檢舉」之概念有所區別（草案第 1 條說明），立意是很好，不過這種區分沒有必要。首先，草案第 5、16、17 條文字仍使用「檢舉」用語。其次，草案所定義之揭弊者，並非侷限於組織的內部人員。第三、為此種區分不具實益，也不可能形成共識。另外，同條文說明四中「已就『揭弊』與『檢舉』之概念明確區分，則一般檢舉程序、檢舉人之保護，如目的事業主管機關依權責要求所轄單位遵循之一般檢舉程序及規範，非本法所稱『揭弊程序』或『揭弊保護』，自不受本法之影響」，如果其保護不如本法，是否就不受本法之保護？如果是，最好在法條中講清楚，以免社會大眾誤解而為受不到保護的揭發。

## 二、妨礙公益的資訊（不法資訊或弊案）

保護揭弊者只是中間性 / 工具性目的，最終目的在協助公私部門組織「好的治理」（good governance）。立法者如要表達對組織治理欠佳的關切，提升公私部門的廉能誠信、我國的清廉印象指數，應對「弊案」採取廣泛的定義。但因擔心保護範圍過大或怕機制被濫用（黑函）而作劃地限縮的規定。

草案（第 3 條）所稱弊案包括：「一、犯刑法瀆職罪章之罪。二、犯貪污治罪條例之罪。三、包庇他人犯罪之行為。但以法律有明文規定刑事處罰者為限。四、違反公職人員利益衝突迴避法得處以罰鍰之違規行為。五、其他重大管理不當、浪費公帑、濫用權勢，或對國民健康、公共安全造成具體危險之行為，有受監察院彈劾、糾舉或糾正之虞者。六、違反法官法第三十條第二項第七款或第八十九條第四

項第七款之應付評鑑行為。七、附表一所列或其他經主管機關公告之犯罪、處以罰鍰之違規行為。<sup>6</sup> 八、附表二所列或其他經主管機關公告之犯罪、處以罰鍰之違規行為、應付懲戒之行為」<sup>7</sup>。按條文說明，附表所列弊案，係以近年社會矚目之公益通報案件類型，以金融、環保、國土保安、衛生醫療、勞動安全與政府採購權益等特別刑法之犯罪行為為揭弊範圍，排除一般行政義務違反行為，以避免揭弊保護範圍過大。所稱弊案，必須是隱匿、尚未公開的，對已公開或明知已有他人檢舉之案件再為揭弊者，則不受保護（草案第 16 條第 2 款後段）。

就所列公部門弊案而言，相較於 2016 年適用公部門版揭弊者保護法草案之界定，<sup>8</sup> 的確將弊案範圍擴大很多，從「好的治理」角度，這是好的方向。不過，2019 年版最大問題在於納入或排除為弊案的標準何在？或說判斷影響良好治理、或影響廉能的標準何在？不在所列的犯罪、違法行為、違反行政義務行為就不是弊案或不法情事，例如，（一）公職人員利益衝突迴避法、財產申報法都屬陽光法案，同為促進廉能政治、端正政治風氣，違反公職人員利益衝突迴避法得處以罰鍰之行為是弊案，而違反公職人員財產申報法得處罰鍰之行為就不屬弊案；或（二）違反勞動基準法第 75 條（即雇主以強暴、脅迫、拘禁或其他非法之方法，強制勞工從事勞動）、第 76 條（即介入他人之勞動契約，抽取不法利益）是弊案，而違反第 77 條、第 78 條（即雇主強迫因健康或其他正當理由不能接受正常工作時間以外之工作者工作，僱用童工從事危險性工作、超時工作，雇主於勞工於醫療期間解職、拒絕女工妊娠期間調職等違規樣態）就不是弊案；或（三）律師違反律師法第 39 條第 3 款之應付懲戒事由（即有違背律師倫理規範或律師公會章程之行為情節重大者）是弊案，而違反同條第 1 款（如其中之律師不得與司法人員及司法警察官、司法警察為不正當之往還酬應）就不是弊案；或會計師違反會計師法應付懲戒事由就不是弊案；（四）違反性別平等教育法第 36 條第 1 項第 2 款，學校未在 24 小時內通報，以及偽造、變造、湮滅或隱匿他人所犯校園性騷擾或性霸凌事件之證據是弊案；但是攸關職場性騷擾防治的兩性工作平等法，雇主與公司經理人違反該法之性

---

<sup>6</sup> 草案附表一所列包括刑法、人口販運防治條例等 37 種法律之特定條文（參閱附錄）。

<sup>7</sup> 草案附表二所列包括刑法、貪污治罪條例等 7 種法律之特定條文（參閱附錄）。

<sup>8</sup> 法務部曾分別於 2014 年、2016 年提出適用於公部門的「揭弊者保護法」（草案）報行政院審議，本文簡稱 2016 年版草案。

騷擾行為卻不是弊案；（五）抑或是本草案僅就違反就業服務法第 63 條、第 64 條，即非法容留外國人從事工作、媒介外國人非法為他人工作等列入弊案，但涉及戕害外籍勞工人權狀況最為普遍的外勞仲介其他的違法態樣，如未依規定安排移工健檢、非法扣留護照、收取推介就業保證金或交付不正利益等都不屬於揭弊之範疇。這要如何說服一般人？或是要一般人對不法情事睜一隻眼閉一隻眼？或是要管理者或組織內部人士睜一隻眼閉一隻眼？

再具體一問：（一）以臺鐵普悠瑪號事故為例，如果臺鐵內部維修人員、司機事前舉發管理、運作上的缺失情事；（二）如果建設公司造鎮，蓋非法夾層屋，有良心的內部員工發現此事違反建築法（公益目的，因為以後地震很容易倒）加以揭發；（三）會計事務所職員揭發公司違反勞工退休金條例，低報勞工退休金、年金保險費；（四）公務人員揭發違反公務員服務法或其他人事法令之情事，如公務員集體喝花酒，構成第 3 條所稱的弊案嗎？第（一）項「不是」；第（二）、（三）項如果目的事業主管機關有另為公告，「可能是」；第（四）項「實質上是」，但不在條文規範之內。另外，觀察 2018 年 11 月法務部預告制定版及 2019 年版草案所列表，不難發現許多弊案是參與草案立法的人員議價出來的，違法未必構成弊案，這樣的界定方式及劃定範圍，是治絲益棼。如果用草案立法者的邏輯，第 3 條第 1 至 4 款及第 7、8 款，可以簡化為「違反法令有構成刑事犯罪、或處以罰鍰、或應付評鑑、懲戒、懲處或其他處罰之虞之行為」。

以避免揭弊保護範圍過大為由，排除一般行政義務違反行為之揭發，似乎是說受僱者不必積極的有所為，不鼓勵組織公民行為（Organizational Citizenship Behavior, OCB）。<sup>9</sup> 然一般行政義務違反行為的累積結果，很可能造成重大的公共安全問題，如臺鐵普悠瑪號事故、高雄氣爆案即是其例。從結果論，這兩起事件都是重大管理不當，但這個結果是違反一般行政義務累積的結果。如果立法阻斷違反一般行政義務的揭發，就讓立法失去防微杜漸的功能。

---

<sup>9</sup> 指非為正式獎酬制度所直接或明文確認，但在整體上促進組織運作效率、效能的個人自由決定 / 自主的 (discretionary) 行為；所謂「自主」行為指非角色或工作說明書所強制要求，即非個人僱用契約明確列舉的行為。是否為該行為，是個人的選擇，即使未為也不會被認應受懲罰 (Organ, Podsakoff, & Mackenzie, 2006: 3; Podsakoff, MacKenzie, Paine, & Bachrach, 2000: 513)。

其實想要揭發弊案的揭弊者不需要確切知道弊案違反何種法律規定，甚至不需要知道是否構成弊案，是否構成彈劾、糾正或其他處罰，他／她只需要合理懷疑可能存在弊案，有證據佐證其合理懷疑，而將其合理懷疑傳達給有能力矯正的機關、單位或人員，他／她即已善盡組織公民或一般公民的義務，應該受到保護。至於構不成弊案、該不該問責，是權責機關的職責、認知及能力。

單就「弊案」這個元素而言，為處理弊案標準何在之問題，草案（第 3 條）可以簡要寫成：「本法所稱弊案如下：一、違反法令有構成刑事犯罪、或處以罰鍰、或應付評鑑、懲戒、懲處或其他處罰之虞之行為。二、重大管理不當、浪費公帑、濫用權勢，或對國民健康、公共安全造成具體危險之行為，有受彈劾、糾舉、糾正、懲處或其他處罰之虞之行為」。

### 三、適當的組織 / 人員（受理機關 / 構）

就此部分，草案有 4 點非常值得肯定之處：

第一、區分現役軍人、情報人員與其他人員，以及區分一般弊案與涉及國家機密事項弊案的揭發管道。涉及軍事、情報及國家機密事項，各國均有特殊的法令及程序加以保護，以維護國家安全及利益；為預防不必要的洩密事件及對整體利益的不利影響，自應採取特殊的揭發不法程序。草案（第 4 條）規定現役軍人或情報人員對於弊案，限於向政府機關（構）之主管、首長或其指定人員、檢察機關、監察院、政風機構為之；涉及國家機密保護法之機密等級事項，應向檢察機關或監察院為之；涉及絕對機密與極機密事項，應向更高層級之最高檢察署為之，是正確的方向。

第二、管道多元，揭弊者可評估選擇自己認為適當的管道為揭發，非限定由內而外，並納入目的事業主管機關及相關權責機關，非限於檢察、廉政機關。按這項治理工具非專為反貪腐，而是為矯正各類型的弊案，特別是涉及私部門違反管制法令之弊案（如違反勞動法令、環保法令），自應由目的事業主管機關矯正之。也因此，對於非涉及刑事法律之私部門弊案，原則上應另為規定先向目的事業主管機關或私部門組織指定之管道揭發，以避免不必要的案件移轉作業，並嗣目的事業主管機關或私部門組織矯正情形，再向其他監督機關揭發，是可再考量之處。

第三、沒有排除被指涉機關、組織的自我審查機制。這項工具的最終目的在協

助實現組織好的治理，如果公私部門組織有正向、肯定公益揭發 / 揭弊的組織文化，且建置受信賴的揭發管道，政策上應鼓勵揭弊者先向服務機關、組織建置的管道揭發，以利即時的自我矯正弊案。特別是私部門部分，誤解性揭弊對企業的信譽影響很大，涉及企業的存活競爭，更應為嚴謹對待公權力的介入；另避免行政增量之目的。

第四、允許特定條件下向外部揭發。草案（第 6 條）規定揭弊者向受理揭弊機關揭弊後，未於 20 日內獲受理調查之通知，經催告後於 10 日內仍未獲回應，具名向中央或地方民意代表、具公司登記之媒體業者、具法人登記之民間公益團體揭弊亦受保護，此具有督促權責機關自我矯正弊案，防止吃案的作用。不過，揭弊者對於收到查無實據之結案通知後，要再向中央或地方民意代表等外部人員或組織揭弊者，以該案另經起訴、裁定交付審判、懲戒、懲處、懲罰、彈劾、糾正、糾舉或行政罰鍰者才受保護，則減損了允許特定條件下向外部揭發的價值。如此規定是考量如揭弊內容不實所造成之企業與社會衝擊鉅大，然礙於制度信賴、結構性因素，第一層揭發後的查無實據，未必真的查無實據；其次，外部揭弊機制的存在，不在於他們的調查權考量，而是外部壓力會促使公私部門組織採取改善作為，預防弊案發生；再者，設定以裁定交付審判、處罰等為保護之前提，因為揭弊者無法預判後果，會讓其轉向沈默或採取其他體制外作為。以 2009 年新海瓦斯公司林子文案為例，工會幹部外部揭發超收管線費用，經濟部能源局答復謂：「管線補助費（本支管補助費）之收取，因本支管已納入氣價計算之成本範圍，為避免重複收費之爭議，實不宜向用戶強制收取」，但該案涉及工會爭取績效獎金之衝突，且公司也沒有人因超收管線費而受到處罰，但事實上管線費用問題因外部揭發而受到改善（即公益獲得提昇），未來類似此案情境人員，在草案（第 6 條第 2 項）的規範下，將得不到保護。

#### 四、適當的揭發（標準）

揭弊只是協助管制機關啟動不法情事調查的機制，揭弊者只要有相當之情資、線報或跡象作為基礎，合理相信有不法情事（弊案）存在而加以揭發，即應給予保護。這個門檻是揭弊者主觀的門檻，一般人的主觀門檻，不是刑事上認定構成犯罪與否的門檻，揭弊者相信弊案存在為真的或然率不必超過百分之五十。也因此，對

想要揭弊的人而言，他／她不需要知道弊案違反哪個法律、哪條規定，他／她只要據其一般知識、心智，認為可能存在弊案已足。草案（第 5 條）採「有事實合理相信」標準，條文說明三稱揭弊「…僅在提供受理揭弊機關啟動調查，並避免誣告濫訟之情事，故其揭弊之門檻不宜過高，揭弊者依其揭弊時之具體情狀，加以觀察、判斷、客觀上足使一般人產生合理懷疑，即為已足…」，是適當的門檻規定。

另外，雖然不應要求揭弊者要有「善意」的動機，但也不應縱容虛偽陳述、無具體內容、或惡意的不實揭發，特別是私部門部分，應抑制揭弊保護被用作企業經營權爭奪的工具。對於明顯虛偽不實者，不僅不應保護（草案第 16 條第 1 款後段），而且應課以刑事或民事責任，以防揭弊機制被濫用，這一點也應在立法中表明。雖然不表明仍要受課責，但表明有政策宣示的作用，提醒想要揭發的人不能捕風捉影，不能用之於非法目的。

## 五、保護

保護揭弊者是立法最重要目的，透過保護以鼓勵揭弊、抑制報復，因此受理機關要對揭弊內容保密，揭弊者的工作權要獲得保障。

### （一）對象

保護對象不限於揭弊者本人，還包括其配偶、直系血親或其他身分上或生活上密切關係之人（草案第 14 條），這是正確的規定，因為這些人的人身安全會讓揭弊者心有忌憚。願意在弊案調查或審判中擔任證人，指證被告不法情事者，屬於廣義的揭弊者，亦應予保護（草案第 7 條第 1 項第 2 款）。另外，揭弊只是提供線索，對無法證實弊案之揭弊者，亦有受報復的可能性，亦應受到保護（草案第 16 條第 1 款前段）。拒絕參與弊案之決定或實施之人，雖不是揭弊者，但其權利受損害係因拒絕參與弊案而起者，給予保護亦無不妥（草案第 7 條第 1 項第 3 款）。

### （二）程序安全

#### 1. 身分保密

程序安全是第一道保護，草案（第 15 條）規定，受理揭弊機關及其承辦調查或稽查人員，對於揭弊者之身分應予保密，非經揭弊者本人同意，「不得無故」洩



漏於被揭弊對象或他人；亦即有正當理由，如因調查之必要揭露給其他協辦人員，非經本人同意，亦得為之。不過，如果受理揭弊機關或其承辦調查或稽查人員洩漏了揭弊者身分，揭弊者仍要自己主張民事損害賠償或提出告訴，或由公訴人另案偵辦調查、起訴。關於行政責任部分，草案（第 7 條第 2 項第 5 款）將「無故揭露揭弊者之身分」視為不利之人事措施，依草案（第 11 條）規定，以違反草案（第 7 條第 1 項）意圖報復揭弊者而採取不利人事措施處罰。經由這樣曲折的連結，似乎是說只要沒有報復意圖，如純粹行政作業疏失以致揭露揭弊者之身分，即可不必負行政責任。

## 2. 依程序揭發不負洩密責任及例外

揭弊者向受理揭弊機關之陳述內容涉及國家機密、營業秘密或其他依法應保密之事項者，不負洩密之民事、刑事、行政及職業倫理之懲戒責任。其因揭弊向律師徵詢法律意見者，亦同（草案第 12 條）。此條具有鼓勵的作用，但未回應實務問題。觀諸本條項之立法理由說明三指出，「揭弊者向第六條之受理人員或法人揭弊時，應自行過濾機密事項，否則若有洩密，仍應負法律責任，不受本法保護。」其與草案第 6 條第 1 項的精神似有牴觸。按草案第 6 條第 1 項，即是回應相關臺灣社會信任度調查結果，司法人員與政府官員皆是敬陪末座。<sup>10</sup> 因此，為鼓勵內部揭弊「應先行」向有權調查之第一層受理機關揭弊，僅於法定期限內未獲回應或在第一層揭弊失靈不果時，始得復向第二層機關進行揭弊。然若檢舉被吃案、怠於處理或不獲回應時，則可向「媒體」或「民代」爆料，亦屬保護範圍。然而，立法者在第 6 條第 1 項對內部揭發人的鼓勵，在第 2 項卻對外部揭發排除第 12 條之保護傘，實屬遺憾。

另外，特別在私部門且在所揭發的內容無法證實的情況下，在洩密問題之外，揭弊者可能受到誹謗、妨礙名譽的反訴，例如，永豐金證券對其前財務長王懋英揭露輝山乳業超貸案（簡稱永豐金弊案）一案，除了被無預警開除，還被提起民事、刑事自訴，兩年多來更接獲數十封公司寄發的存證信函，以報復其揭弊行為，由此可見，對於揭弊者應有必要賦予無責抗辯的特權。立法者為避免揭弊者濫行舉發，要求揭弊者須「具名」及「有事實合理相信」始得受理；反之，對應的立法，在

<sup>10</sup> 參閱天下雜誌（2016）、馮紹恩（2019）。

「鼓勵」揭弊者舉發內部不法，除免除民、刑、行政上之洩密責任外，在其所舉發「所依據之事實，顯屬實在」，對於被舉發對象因此而對揭弊者濫訴之行為，應有免責抗辯之特權外，對其因而所受之損害，亦應負賠償責任。

### （三）保護措施

#### 1. 禁止為不利人事措施

任何人或機關（構）、組織不得對揭弊者為不利之人事措施（草案第 7 條第 1 項），即使所揭露之內容無法證實，亦同（草案第 16 條第 1 款前段）。所稱不利之人事措施包括：（1）解職、撤職、免職、停職、解約、降調，或不利之考績、懲處、懲罰及評定。（2）減薪（俸）、罰款、剝奪或減少獎金、退休（職、伍）金。（3）與陞遷有關之教育或訓練機會、福利、特殊權利之剝奪。（4）工作地點、職務內容或其他作條件、管理措施之不利變更。（5）無故揭露揭弊者之身分（草案第 7 條第 2 項）。另外，任職機關（構）或其主管或雇主所為（1）至（4）款之人事約定者（禁止揭弊條款約定 / 閉口條款），無效（草案第 7 條第 5 項），本項規定值得肯定，因為其與鼓勵揭發、矯正弊案之精神完全背道而馳。

以上這些規定是針對「人」的工作權益保護，對於「人」所從屬之組織或事的部分，例如承包商檢舉業主（招標機關、公司）工程上之弊案而受業主刁難，如延遲給付、中止契約、解約、列入拒絕往來戶或其他差別對待等報復情事，也應納入禁止規定。

#### 2. 人身安全保護

草案（第 14 條第 1 項）規定，揭弊者符合證人保護法第 3 條之要件者，其本人或其配偶、直系血親或其他身分上或生活上有密切關係之人，得依該法施以人身安全之保護措施，不受該法第 2 條所列罪名之限制。雖放寬罪名之限制，但證人保護法第 3 條規定之要件，指願在檢察官偵查中或法院審理中到場作證，陳述自己見聞之犯罪，並依法接受對質及詰問之人為限。理論上，不願到庭作證、接受對質或詰問者，在程序安全的情況下，身分應不致發生身分洩露而致受報復的情形。但實際情形並非如此，其一是行政管理的疏失而致揭弊者身分外洩，例如法院審理過程洩漏檢舉人身分案，法官於核發搜索票時，開啟檢舉人真實姓名對照表，卻未再行

密封，使被告經由辯護人閱卷而得以知悉檢舉人真實身分，因而遭到報復（謝開平，2013）。其二是情境因素而自然指向特定人，例如永豐金弊案吹哨者，即使不是金融監督管理委員會因素讓其身分曝光，從情境因素也足以指向他。如果這些人不願到場作證，當人身安全受威脅時，即得不到保護。<sup>11</sup> 就此部分，應以 105 年版草案（第 15 條）規定為佳：「揭弊者或其密切關係人因揭弊行為致其生命、身體、自由、財產有遭受危害之虞，而有受保護之必要者，法院於審理中或檢察官於偵查中得依職權或依揭弊者或其密切關係人、受理揭弊機關之聲請，核發揭弊者保護書」。

#### （四）反報復措施

##### 1. 加重報復者之刑責

草案（第 14 條第 2 項）規定，意圖妨害或報復意圖妨害或報復揭弊者或其他受法保護之人，依其所犯之罪，加重其刑至二分之一。

##### 2. 行政課責

草案（第 11 條）規定，對揭弊者採行不利措施者，若其具有公務員身分，由其任職機關（構）移送懲戒或懲處；若未具公務員身分者，由各目的事業主管機關處新臺幣 5 萬元以上 500 萬元以下罰鍰。其他法律有較重處罰規定者，從其規定。另按條文說明，如單行法規所定之裁罰種類與本法規定不同時，得併予處罰。

#### （五）救濟

##### 1. 權利主張

受不利人事措施之內部人員（揭弊者）得請求回復原狀及損害賠償（含財產上及非財產上之損害賠償）。草案（第 7 條第 3 項）規定，受不利人事措施之內部人員得為下列請求：（1）回復其受不利人事措施前之職位及職務；其原職位已補缺或經裁撤者，回復至相當之職位及職務。（2）回復其原有之年資、特殊權利、獎金、退休（職、伍）金、福利、工作條件及管理措施。（3）受人事不利措施期間

<sup>11</sup> 關於弊案吹哨者之相關議題，參閱中央社（2017）、陳一姍與盧沛樺（2017）、盧禮賓（2017）、洪綾襄（2019）相關報導。

俸（薪）給或工資之補發，及財產上損害之賠償。（4）受有身體、健康、名譽、自由、信用、隱私，或其他人格法益之侵害者，雖非財產上之損害，亦得請求賠償相當之金額。其名譽被侵害者，並得請求為回復名譽之適當處分。（第 7 條第 4 項）所定財產上損害之賠償，包括俸（薪）給或工資以外其他期待利益之合理估算金額，及遭受不利人事措施後依法提起救濟所合理支出之必要費用。所稱非財產上之損害賠償指精神慰撫金，如名譽上之損害及被同事孤立之精神上痛苦之損害等，此應比照財產上的損害賠償於條文中明示，而非於條文說明。

## 2. 救濟管道

依草案（第 2 條）規定「本法所定事項，涉及各目的事業主管機關職掌者，由各該目的事業主管機關辦理」之意，內部員工揭弊所衍生之工作權爭議，是按原有身分關係所適用之法律程序請求救濟。就此部分，當納入外部揭弊者、關係人、受報復的樣態考量，就不限於不利人事管理措施的救濟，為便於一般人明瞭，比較好的立法是 105 年版草案（第 15 條第 1 項）規定：「揭弊者或其密切關係人，因揭弊行為受所屬機關（構）或其上級機關（構）、法人或團體、個人施予不當措施者，得依其原有身分關係所適用之法律程序，請求救濟」，明示於條文。

## 3. 揭弊抗辯優先調查及舉證責任轉換

對於因揭弊而受不利人事措施之主張，救濟機關應先於其他事證而為調查（草案第 9 條第 1 項）。不利人事措施是否無效之爭議，先由受不利人事措施之內部人員舉證，並推定其受不利人事措施，但任職機關（構）或其主管或雇主認為縱無揭弊行為，仍有正當理由採相同之人事措施者，應負舉證責任（草案第 8 條）。這是值得肯定的規定，以緩和揭弊者在救濟程序中的弱勢地位。

## 4. 引進法庭之友

律師公會、公益團體、同業公會、工會或檢察署經法院許可後，得在法院階段的訴訟程序中，就法律與事實爭點提出書狀，協助法院認事用法（草案第 9 條第 5 項）。這是學美國的作法，也是值得肯定的規定。

## 5. 損害賠償

### (1) 具公務人員身分者

受不利人事措施之揭弊者，如在行政救濟程序（保障程序）中主張回復原狀獲得勝訴者，就其遭受不利人事措施期間所受財產上及非財產上損害，得請求損害賠償（草案第 9 條第 2 項）。這項求償屬公法上給付訴訟，向行政法院為之；至於在行政救濟中敗訴者，可以在後續行政訴訟程序中合併請求損害賠償。此項請求權之行使，不妨礙依民法、國家賠償法或其他法律所得行使之權利（草案第 9 條第 4 項）。

### (2) 未具公務人員身分者

未具公務人員身分揭弊者之回復權利及損害賠償之請求，依民事訴訟途徑為之。復職顯有事實上之困難時，雇主得給付受僱人不低於其適用勞動基準法、勞工退休金條例或其他法規所規定之資遣費、退休金及 3 個月以上補償金之總額，合意終止勞務契約（草案第 10 條第 3 項）。有關私部門揭弊者工作權保護的問題，將於第參節另為討論。

## 六、其他措施：寬恕與獎勵

### (一) 寬恕條款

揭弊者係揭弊內容所涉犯罪之正犯或共犯，且符合證人保護法第 3 條及第 14 條第 1 項之要件者，得予以減輕或免除其刑；另外，如揭弊者為涉案之公務人員，經法院判決免除其刑確定者，申請再任公職時，機關得不受公務人員任用法第 28 條第 1 項第 4 款之限制（因公務人員戴立紳涉及貪瀆案而來，被稱作戴立紳條款）（草案第 13 條）。有關戴立紳條款部分，將於第肆節另為討論。

### (二) 獎勵

揭弊行為得給與獎金者，其獎金給與標準及相關事項之規定，由各目的事業主管機關定之；任職機關（構）或雇主對於揭弊者依法所得領取之檢舉獎金，不得主張損益相抵（草案第 17 條）。

## 參、私部門揭弊者的工作權保護：理想 vs. 現實

針對不利人事措施或報復措施的救濟手段，私部門部分係以回復原職、回復原來的年資、特殊權利與福利、損害賠償為主，終止勞僱契約為輔。本文基本上採贊同之見解，蓋一來私部門的員工若是採勞退舊制退休金制度者，若無回復原公司之職務，則無法請領勞退舊制的退休金。其次，私部門通常係以工作年資論敘薪基數、員工分紅基數，且勞工年資也影響勞動基準法保障的特休、年假、資遣費等權利。因此，若個別的勞僱關係裂痕尚非屬無法彌補時，斟酌考慮員工意願後，應許員工得享有選擇權。另外，草案也考慮到復職顯有事實上之困難時，雇主得給付受僱人不低於其適用勞動基準法、勞工退休金條例或其他法規所規定之資遣費、退休金及 3 個月以上補償金之總額，合意終止勞務契約。但這些規定，若日後發生在類似永豐金弊案吹哨者身上，有可能實現嗎？或揭弊值得嗎？從社會組織的功能性、存在目的、運作彈性及乘載的道德標準，理想與現實這條鴻溝是無法填補的。

公部門存在目的是為公益，防杜貪瀆與維護廉能是手段，公部門組織從國家整體利益來考量，提供公共財，以追求民眾的公共利益為使命。反之，私部門公司治理機制的建置則在企業最大利益的維護，公司法第 1 條即開宗明義規定，公司係以營利為目的而成立之社團法人。雖然近年因環境污染、食安問題頻傳，試著將企業利益擴大如同社會公共利益的概念，要求企業負起社會責任，要用合乎社會道德的手段追求利潤，即企圖詮釋企業要在合法的範疇裡獲取正當的企業利益，爭取社會大眾的認同，但本質上還是利潤，企業經營的首要任務是追求股東的最大利益（私益）、以自我利益為掛帥。

相較於公部門為行政決策程序要嚴格遵循法令規範，並受到不同權威部門的監督及限制，私部門業務執行機關的決策程序則具有充分的彈性、追求效率最大化。即使 2018 年公司法修法回應 OECD 所提出之公司治理原則（企業必須保障股東權益、強化董事會職能、發揮監察人功能、尊重利害關係人權益和提升資訊透明度等），增訂公司法第 1 條第 2 項，「公司經營業務，應遵守法令及商業倫理規範，得採行增進公共利益之行為，以善盡其社會責任」，但要使企業具有永續競爭力，進入真正的市場經濟，仍要保有高度彈性和自由自治，維持公司屬自律法人的原則。

由於公私部門存在的目的不同，其乘載著社會賦予的道德、清廉標準、法遵的強度也不同。公部門提供公共財，通常會被以較高之道德標準、法遵要求評價其行為。反之，資本市場中私部門之行為，因為涉及偏好選擇、成本支出及利潤設定、存活壓力，對於法遵、公益、企業倫理、社會責任等議題的評價非難，並不如對於公部門來得嚴苛。公司是一個社會組織體、社團法人，股東會乃為最高意思決定機關，業務執行機關（董事會）與業務監督機關（監察人）皆由股東會選任、解任、決定薪酬。業務執行機關主要任務為追求股東及利害關係人（stakeholder）最大利益，在有任期、績效壓力下，要將企業倫理、社會責任議題轉換為法律義務、責任尚有現實上的差距。時有所見基於追求營利最大化的行為，在道德評價上具可非議性，但尚不違法。例如，企業為降低成本考量，供應鏈管理議題上就會存在風險，然而，供應鏈管理是公司的倫理責任或是法律義務？供應商為違法行為時是否僅屬於採購或供應鏈上的道德風險？<sup>12</sup> 如知名服飾品牌 H&M 及運動品牌耐吉（Nike）的代工工廠僱用童工及血汗勞工的行為，麥當勞（McDonald's）的供應商違反動物福利爭議，統一食品公司等大廠對於供應商違法添加是否可預見或可控制，進而可規避法律究責等案例，皆是屬於採購或供應鏈上的道德風險。即便日後可能面臨法律責任，企業管理上的風險也早已透過供應契約條款作成風險轉嫁，如塑化劑風暴中統一食品公司獲得下游原料供應鏈廠商 1.3 億的賠償，<sup>13</sup> 但統一企業與 18 家業者僅應賠償消費者共 395 萬元即屬一例。<sup>14</sup>

場景轉換到個體行為上，公部門受僱者服務公共利益，而私部門受僱者服務雇主的最大利益，同一情事在公部門會被社會大眾認定為重大違紀行為、頭版新聞，但在私部門會被視為經營的必要支出、司空見慣，例如喝花酒應酬、不構成背信的收受贈禮。當公私部門受僱者出現在同一場合時，一邊會被視為弊案、一邊不是弊案。

其次，由於忠誠關係是勞管（僱）關係的必要成分，而公私部門雇主與受僱者間的法律關係不同，違背忠誠關係的界定及成本也大不同。公務人員揭發服務機關或其長官、同仁的不法行為，讓其與機關長官、同仁的忠誠關係發生裂痕，但因其

<sup>12</sup> 參閱顧立雄等人（2013）。

<sup>13</sup> 參閱臺灣高等法院臺中分院 101 年度抗字第 152 號民事裁定。

<sup>14</sup> 參閱臺灣高等法院 103 年度消上字第 1 號民事判決。

係為更大的國家、社會利益而為，與真正雇主國家的忠誠關係並沒有改變，當揭弊保護被國家作為良好治理的手段，國家雇主即有義務保護因揭發不法而受服務機關、長官或同仁報復的公務人員。在有良好治理機關的私部門大企業，雇主與受僱者的忠誠關係可比擬國家與公務人員之關係，受僱者揭發子企業或次級部門管理者不法，因其係在維護整體企業的利益，雇主會認為揭弊者值得保護。但在企業老闆、高管或核心分子易形成利益共同體的中小企業，受僱者基於公共利益揭發服務企業、老闆或管理者不法，如果發生報復情事，表示兩者忠誠關係已發生質變，想要透過法律予以強制回復的可能性微乎其微。即使予以回復，揭弊者仍要面對組織內部團體性的壓力，在同儕間也易被霸凌、被惡意排擠與孤立，最終自行離開而失業，進而可能肇致在同專業領域內難以謀得職務。

第三，人民服公職權受憲法保障，公務人員任用、升遷、考績、俸給、懲戒等制度，不僅規範公務人員，也拘束管理者。公務人員身分非依法律不得剝奪，基於身分之請求權，其保障亦同（公務人員保障法第 9 條）；人員調任亦有相關的限制（公務人員任用法第 18 條第 1 項第 3 款）。公部門雖然重視績效，但人事管理措施與績效結合並不緊密。然私部門內部組織的薪酬、升遷、獎勵、去留等人事管理措施，奉行企業主管重視之價值及營運績效，員工的敘薪、升遷、權利義務是以當事人間的勞僱契約或企業制定之員工工作守則加以規範，雇主在不違反勞動基準法的下限規範下，對於人力管理有很大的自主裁量權。亦即私部門本於私法自治、契約自由，並沒有鐵飯碗保障，員工基於公益揭發內部不法後，基於企業內部組織文化，員工的工作權是不保的，進而影響其生存權。

要言之，面臨私部門內控機制失靈或缺乏之問題，主政者希冀透過揭弊機制鼓勵企業組織內部人員基於維護公益，舉發組織不法行為，用以敦促公司治理的有效落實，進而提升企業競爭力、增進市場信心，立意良善，值得讚許。但公私部門組織屬性、目的、內部成員所乘載之社會信賴度、僱傭關係有所不同，對弊案的界定、鼓勵方法、程序、保護手段也應與公部門作不同程度的處理。

草案有區分公部門弊案與私部門弊案是正確的作法，但如同前述，納入弊案與否之標準主觀、模糊，有必要授權各日事業主管機關就弊案之範圍，為更符合該領域良好治理需求的規定。其次，私部門弊案範圍也應納入重大管理不當、企業內部賄賂、違背倫理典則或對國民健康、公共安全造成具體危險之行為，但基於企業自



治的治理原則，應鼓勵企業自律，善用法遵機制，建置內控制機制，自我矯正，除在特定條件下，如有受報復之虞、會被犧牲、問題異常嚴重、對國民健康、公共安全有立即危害或違法，直接向目的事業主管機關揭弊外，內部員工應先向企業內控機制揭弊。

關於保護措施，草案以保護揭弊者的工作權為主，終止勞僱契約為輔，儘管理論正確，但如前所述，在現實上，私部門員工損及雇主或企業利益的揭弊，很多時候是趨近零和遊戲，揭弊後有極高機會面臨工作權的喪失，而工作權喪失背後的實質意義是生存權的威脅，如果一個立法在實際執行面上有現實上的缺陷，即未能提供足夠的經濟上保障、損害賠償與損失補償，私部門員工在權衡利弊得失後會理性的選擇沉默，國家機關也就難以發現企業弊案。此外，雖然在立法設計上採取舉證責任轉換、揭弊抗辯優先調查，但因揭弊者通常是企業的一個人（或是唯一一個），無前例可循可以舉證不同員工間有差別待遇，在無對照組的情況下，企業其實可以輕易的合理化不利處分，如公司組織結構變動下調動職務、業務需求委以重任，再以工作表現、業績不如理想予以資遣或自動離職，藉以證明不利處分與揭弊行為並無因果關係，況且在組織文化、個人本位考量下，其他在職內部員工多數都會協助雇主，提供有利於雇主之證詞。而且，考量到我國企業係以中小企業為經濟體的骨幹，然而中小企業的特色即是缺乏風險意識、法遵適應能力及具傳統的企業文化。因此，對於私部門內部揭弊這件事，當報復性措施或行為已經不是單一主管、單一自然人的行為，而是涉及整個企業組織本身一起為之時，在立法政策面，除對法人組織體課以一定金額之罰鍰外（草案第 11 條後段），應進一步考量建立懲罰性賠償制度，規定私部門組織如故意或重大過失違反本法規定報復揭弊者，揭弊者得要求超過所受損害額之賠償，如 3 倍或 5 倍之賠償額，以藉由跨越民法損害賠償以填補損害為原則之法理，來提供揭弊者更優惠的賠償，用以強化對雇主、企業組織體之懲罰效果，進而引導企業法遵，遏止報復情事發生。更進一步，要將一定比例的罰鍰金額用以設立「揭弊者保護基金」（就此可參酌 2016 年設立的反托拉斯基金之規範方向），作為支應鼓勵揭弊、或補償揭弊者損害之用（特別是如中小企業在揭弊後就倒閉，這時勞動者就不用再想要回到原契約關係，只能透過基金的方式加以補償）。

## 肆、戴立紳條款：犧牲文官核心價值「廉正」

### 一、條款緣由與議題

草案第 13 條第 2 項被稱作戴立紳條款，<sup>15</sup> 源自於任職於新竹縣家畜疾病防治所（簡稱家畜防治所）的戴立紳先生（簡稱戴員），向法務部廉政署揭發家畜防治所內挪用公款、採購貪瀆弊案，經檢察官起訴包括戴員在內的 11 名被告。案經新竹地方法院審理，戴員以「被告不懼壓力，勇於檢舉並挺身自首，是被告於犯罪後自首，並已自動繳交其全部所得財物，亦因而查獲其他正犯，均應依貪污治罪條例第八條第一項免除其刑」。

依據公務人員任用法第 28 條第 1 項第 4 款及第 2 項前段規定，曾服公務有貪污行為，經有罪判決確定或通緝有案尚未結案者，不得任用為公務人員，任用後有上述情事者，應予免職。因此，新竹縣政府依法將戴員免職，且失去再任公務人員之機會。然而當事人認為自己揭弊，卻害自己失去公職，覺得相當委屈，因此利用不同管道進行救濟。參與揭弊者保護法（草案）擬議者認為戴員情有可原，且對治貪有功，但依法無法救濟，因此，在草案第 13 條第 2 項規定，公務員為揭弊者，如其係共同正犯或共犯時，經法院判決免除其刑確定者，得申請復職或再任公務人員，不受公務人員任用法第 28 條第 1 項第 4 款之限制。

戴立紳條款突顯揭弊制度價值設定與公務機關核心價值（廉正）之間的衝突。對此一條款，銓敘部在考試院會議報告回答鍾孔炤立法委員書面質詢稱，揭弊者保護法草案相關條文係屬公務人員再任公職時的特別規定，倘經立法通過，優先適用該法，屆時該部將適時配合檢討任用法相關規定。很顯然，文官制度主管機關並不怎麼在乎公務人員的廉正價值及相關人事管理工作的落實情形。按廉政教育從小在做，戴員稱其所為情事不知屬貪瀆情事，如何取信一般人；如果戴員不知，那考試錄取人員訓練中之倫理教育訓練、行政機關平時或年度倫理、廉政教育訓練，以及廉政機關之預防性功能都有待落實檢討。但很顯然，這個部分未獲得關注。

透過課責減輕之方式，鼓勵參與不法情事的組織成員揭發，也就是透過

---

<sup>15</sup> 參閱賴于榛與林孟潔（2019）、李欣芳（2019）。

窩裡反條款鼓勵，可以是政策選項，但有沒有必要走的這麼遠，以文官制度核心價值「廉正」為代價。在英、美、日、澳、紐、加、南非、韓等幾個國外揭弊立法中，或國際透明組織所建議的立法原則，或 OECD（2013）公布的「G20 反貪腐行動方案：揭弊者保護」（G20 揭弊者保護立法最佳實務及指導原則概要），並未討論到這個部分。反倒是澳洲及其各省立法規定，對於自己行為應負的責任，不因為揭發而免除。<sup>16</sup>

## 二、司法上有寬恕選項

如果戴員如法務部及相關法界人士所言情有可原，值得寬恕，應給予再任公務人員之機會，那司法上是有途徑可以選擇的，只要法務體系不怠於行使（也許是內部無法管理），就不會「直接」破壞文官制度的廉正價值。刑事制度上，對於構成犯罪而表現悔意之被告，如果存在不宜發動國家刑罰權之情形，可以依據刑事訴訟程序，分別在起訴前之偵查階段，賦予檢察官不起訴；在起訴後之審判階段、賦予法官量刑的空間。

在偵查階段，如果認為被告犯罪並無發動國家刑罰權制裁之必要時，檢察官得依據刑事訴訟法第 252 條之絕對不起訴、第 253 條之相對不起訴或第 253 條之 1 以下之緩起訴予以處理。貪污犯罪由於法定刑較高，而不得適用相對不起訴與緩起訴之規定，但是，由於貪污治罪條例第 8 條針對被告犯罪後之態度，設有自首、自白之減免刑罰規定，包括「自首因而查獲其他正犯或共犯者，免除其刑」。此種「法律應免除其刑者」，屬於刑事訴訟法第 252 條第 9 款絕對不起訴之事項。由於確定之不起訴處分具有相當於法院確定判決之效力，<sup>17</sup> 因此，對於「自首因而查獲其他正犯或共犯，法律應免除其刑」之貪污被告，偵查階段之檢察官得藉由不起訴處

<sup>16</sup> 澳洲 2013 年公益揭發法（Public Interest Disclosure Act）第 12 條規定：「為避免疑竇，個人自己行為的揭發，不論是否為公益揭發，不影響其對該行為應負之責任」。各省立法參閱 S.38(ACT); S.42(Vic); S.39(Qld); S.14 (5) (NT); S.6(WA); S.18(Tas).

<sup>17</sup> 刑事訴訟法第 260 條規定：「不起訴處分已確定或緩起訴處分期滿未經撤銷者，非有左列情形之一，不得對於同一案件再行起訴：一、發現新事實或新證據者。二、有第四百二十條第一項第一款、第二款、第四款或第五款所定得為再審原因之情形者」，由於再行起訴的發動原因，與推翻法院確定判決的再審事由大致相同，所以得出檢察官之不起訴處分具有相當於法院判決的效力。

分，使得案件或被告不進入刑事司法程序，不產生「有罪」之免刑判決，因而不發生公務人員任用法第 28 條第 1 項第 4 款「曾服公務有貪污行為，經有罪判決確定或通緝有案尚未結案」之情形，而無同條第 2 項前段「應予免職」之適用。戴案基本上符合絕對不起訴的規定，如果檢察官行使裁量權予以不起訴，戴員仍可繼續任職，也就不必要增加戴立紳條款。

在審判階段，法院有免刑判決、減輕其刑、緩刑 3 種選項。就貪污案件之運用而言，對於公務人員被告的最佳選項似為免刑判決，因為同屬判決宣告有罪，卻未宣告刑罰而無須執行。但是，由於免刑判決仍屬「有罪判決」，涉案公務人員應予免職。因此，被告雖然逃過牢獄之災，接下來卻丟了工作，並且失去再任公務人員之機會。減刑判決肯定是 3 種選項當中最差的選項，被告不僅丟了工作及日後擔任公務人員的機會，還要接受刑罰之執行。

弔詭之處在緩刑。緩刑是以有罪科刑判決為前提，只是在符合一定條件下，於一定期間暫緩執行。由於仍為科刑判決，表示法院在評價上，認為緩刑個案較免刑者嚴重，所以仍有宣告刑罰之必要。然國內刑法界多數對緩刑期滿未經撤銷之效力，採「附條件罪刑宣告主義」，緩刑期滿未經撤銷，法院「罪」刑宣告均失其效力，如同自始未受「罪」刑之宣告；緩刑期滿未經撤銷之貪污公務員被告似乎成為未曾經過有罪判決，而不符公務人員任用法第 28 條第 1 項第 4 款「曾服公務有貪污行為，經有罪判決確定或通緝有案尚未結案」不得任用為公務人員之情形。

採取「附條件罪刑宣告主義」，是否受司法院釋字第 56 號、66 號及 127 號解釋影響，不得而知。但銓敘部受上開解釋其拘束，曾作出 2 件函釋，<sup>18</sup> 指出：「曾服公務而有貪污行為，經判決確定者，雖受緩刑之宣告，仍須俟緩刑期滿而緩刑之宣告並未撤銷時，始得應任何考試或任用為公務人員」。這裡不難發現，法院評價較為嚴重之有罪科刑，但予以緩刑之貪污被告，在緩刑期滿後仍有再任公務人員之機會；但是情節較輕不宜發動刑罰權，受有罪免刑判決之貪污被告，卻無再任公務人員之機會，兩者有輕重失衡之現象。無怪國內有少數說見解，主張刑法第 76 條「刑之宣告失效」，僅係於緩刑期滿無庸執行判決所宣告之刑罰，而非指有罪判決不復存在（廖頌熙，2010）。

---

<sup>18</sup> 參閱銓敘部民國 81 年 3 月 6 日臺華審四字第 0678189 號函釋、83 年 8 月 6 日臺華甄一字第 1000601 號函釋。

### 三、如何衡平取捨？

戴案所觸及之議題，不僅止於揭弊保護制度定位及保護程度設定之議題，也觸及司法院釋字第 56 號、66 號及 127 號解釋法令是否適宜，以及當下公務人員任用消極資格是否需要調適之議題。如果要繼續認同刑法界對「緩刑」採取「附條件罪刑宣告主義」之多數說及司法院上開解釋（低倫理標準），那自然應該接受戴立紳條款，否則，將法院評價較緩刑為輕之受免刑判決宣告之貪污公務人員，排除再任公務人員之機會，就有失比例原則。

如果採取較高的公務倫理標準，對「緩刑」應採取「消滅刑罰執行主義」之少數說，並應檢討修正上開司法院解釋（係解釋法律，非解釋憲法），以惕勵公務體系廉潔之風氣，自然要反對戴立紳條款。<sup>19</sup> 另外，公務人員任用法第 28 條第 1 項第 4 款即須更明確的規定「有貪污行為，經有罪判決確定或通緝有案尚未結案。受緩刑之宣告者，亦同」。將「曾服公務有貪污行為」修正為「有貪污行為」，是因不具備公務員身分之民間人士，依貪污治罪條例第 3 條規定「與前條人員（公務員）共犯本條例之罪者，亦依本條例處斷」，而得成立貪污治罪條例之犯罪。

本文主張採高倫理標準，反對戴立紳條款，基於：（一）廉正程度不佳的公部門，難以實施法治、提昇好的治理；（二）就公部門而言，建立揭弊保護機制的重要目的之一是促進公部門的廉正行為，其是鼓勵正直的知情者揭發弊案並加以保護為原則，鼓勵窩裡反是例外；（三）戴立紳條款為有貪污犯罪嫌疑的公務人員打開取巧之門，利用自首揭發換取緩刑、免刑或再任公務人員之機會；某種程度上也等於是告訴公務人員輕微貪污無所謂，這樣公部門廉正程度就無法提昇；（四）檢察官本有行使裁量權予以不起訴空間，但怠於或怯於行使裁量權，把問題轉移到文官制度，把個案裁量移轉給受理任職機關（構）首長，試問處在錯綜複雜政治體系中的行政機關首長如何有能力阻擋來自多元的壓力；即關係愈強者再任機會愈大。

由檢察官依個案判斷，在法院進行審判前即停止訴追是既存制度，不必作任何法律的修正。且揭弊保護政策、立法由法務部主管，只要法務部透過行政體系形成

---

<sup>19</sup> 文官制度權責機關為此項作為時，可以不必考量刑法上見解，因為制度屬性不同，罪刑宣告是否應均失其效力，與能否再任公職兩碼事。

內部共識，提醒檢察官在這類案件斟酌使用，即可達到讓被列為貪污共犯而有寬恕情節之公務人員，保有續任或再任公務人員之機會。如果要賦予檢察官更有力之不起訴依據，可以在揭弊者保護法中增訂，揭弊公務員自首揭弊係揭弊內容所涉犯罪之正犯或共犯，符合法律應為免除其刑者，檢察官應為不起訴處分。雖然這種方式仍是「廉正」價值的妥協，但對文官制度的衝擊比較間接、微小。

## 伍、結語

良好的社會建構，需要公私部門一同努力。社會上很多弊案是公私部門合作完成的，因此，對於公私部門的揭弊者，當然都要鼓勵、保護。只是，要如何讓立法發揮效用，而非象徵，甚至不要讓善良的公私部門揭弊者，錯信立法的效用而成為公益的犧牲者。因此，對於揭弊者保護法草案，建議權威人士再多加酌磨。

揭弊保護立法最重要也最困難的部分在於「保護」，保護的意義在於維護揭弊者在未為揭發前的權益狀態，不因為揭發而受人身安全危害、職涯上的不利益對待（含既得利益及未來期待機會的剝奪）。不過，這也僅止於理論上正確，因為保護措施的存在，已預含忠誠關係變動的不可修護性，不論是預防性保護（如程序安全）或反應性保護（如人身保護令、職位回復），都無法做到「一切沒有改變」這一點，組織成員在揭弊之前就要理解。

若不納入私部門這部分，單從立法技術上言，是 2016 年版草案比較有序、相對容易明瞭，2019 年版草案彎彎曲曲，一般社會大眾很難看得懂。從立法目的的陳述上看，亦是 2016 年版草案比較有視野、格局，2019 年版草案從揭發弊案對法益的貢獻大小決定給不給予保護，而不是從提昇公共信賴、良好治理的角度著手，顯得狹隘。依草案所定義之揭弊者，外部人士將得不到法的保護；加入弊案或程序要件後分析，顯現很多漏洞，最大問題在於納入或排除為「弊案」的標準何在？以致要察覺不法情事人士睜一隻眼閉一隻眼；而排除一般行政義務違反行為之揭發，很可能造成日後重大的公共安全問題。2019 年版草案也沒有為一些政策宣導、教育訓練、倡議公開組織文化、積極性人事作為之規定，只是為辦案需求而為的立法；沒有組織文化支持的法制，不足以行遠。建議：（1）立法目的整合工具性與實質性目的陳述；（2）任何人皆可為依法定程序揭發弊案之揭弊者，但制度建構

重點應置於組織內部人士；（3）簡化弊案界定為：「一、違反法令有構成刑事犯罪、或處以罰鍰、或應付評鑑、懲戒、懲處或其他處罰之虞之行為。二、重大管理不當、浪費公帑、濫用權勢，或對國民健康、公共安全造成具體危險之行為，有受彈劾、糾舉、糾正、懲處或其他處罰之虞之行為」；（4）對於揭弊者身管理不善的公務人員應課予行政責任；（5）對於依法定程序揭發的揭弊者，有必要賦予誹謗、妨礙名譽無責抗辯的特權，以對抗被揭發對象之反訴；（6）對於因「人」所從屬之組織或事可能受到報復的部分，也應納入禁止規定；（7）生命、身體、自由、財產有遭受危害之虞之保護，以 2016 年版草案（第 15 條）規定為佳；（8）非財產上之損害賠償範圍及受報復之救濟途徑應明示於條文，俾利一般社會大眾明瞭。

2019 年版草案當然有許多值得肯定之處，其一在於受理機關 / 構部分，它：（1）區分現役軍人、情報人員與其他人員之揭發管道；（2）管道多元，揭弊者可評估選擇自己認為適當的管道為揭發，非限定由內而外，並納入相關權責機關；（3）沒有排除被指涉機關、組織的自我審查機制；（4）允許特定條件下向外部揭發。其二、採取合理相信標準，不要求「善意」動機。其三、保護對象不限於揭弊者本人、依法程序揭發者不負洩密之民刑事及行政責任、人身安全保護（但不如 2016 年版草案第 15 條規定）、加重報復者之刑責、舉證責任轉換、引進法庭之友、閉口條款無效，及私部門揭弊者保護以回復原職及損害賠償為主、以終止勞僱契約為輔等規定。

對於私部門部分，另外建議弊案範圍也應納入重大管理不當、企業內部賄賂、違背倫理典則或對國民健康、公共安全造成具體危險之行為，但基於企業自治的治理原則，除在特定條件下（如有受報復之虞、會被犧牲、問題異常嚴重等等），應鼓勵組織成員先向企業內控機制揭發，自我矯正。基此，一併建議公私部門的「弊案」與「揭發程序」分條規定，就公私部門之個別成員而言，也比較易懂。另外，當報復性措施或行為已非單一主管、單一自然人的行為，而是涉及整個企業組織本身一起為之時，除對法人組織體課以一定金額之罰鍰外，應建立懲罰性賠償制度，藉由跨越民法損害賠償以填補損害為原則之法理，來提供揭弊者更優惠的賠償，及引導企業法遵，遏止報復情事發生。也建議將一定比例的罰鍰金額用以設立「揭弊者保護基金」，作為支應鼓勵揭弊或補償揭弊者損害之用。

對於戴立紳條款部分，其涉及文官制度「原則性」問題，破壞文官制度的「廉正」核心價值，本文不表認同。而且，司法上有寬恕選項可資採取，檢察官本有行使裁量權予以不起訴空間，但怠於或怯於行使裁量權，把問題轉移到文官制度，把個案裁量移轉給受理任職機關（構），把問題丟給行政機關首長。另外，文官制度的「廉正」維護，現行實務上存在檢討空間，就看主管機關要採「高」或「低」倫理標準及行動的意願，本文主張採高倫理標準。

## 參考文獻

- 天下雜誌（2016）。臺灣社會信任度調查 法官、記者信任度吊車尾，2016年5月24日，取自：<https://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5076475>。
- 中央社（2017）。揭露永豐金弊案 顧立雄：王愷英張晉源為吹哨者，2017年12月6日，取自：<https://newtalk.tw/news/view/2017-12-06/106064>。
- 朱俊彥（2014年9月14日）。蒐證2年 老農險遭綁架：「不可能不怕 但做對事有好報」。蘋果日報，2014年9月14日，取自：  
<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20140914/36084404/>。
- 李欣芳（2019年5月3日）。揭弊者保護法草案納戴立紳條款／揭弊可請求回復公職。自由時報，2019年5月3日，取自：  
<https://news.ltn.com.tw/news/society/paper/1285804>。
- 洪綾襄（2019年5月29日）。永豐金吹哨者告白 正義的煎熬為何遙遙無期？財訊（582期），2019年5月29日，取自：  
<https://www.wealth.com.tw/home/articles/20895>。
- 陳一姍、盧沛樺（2017年7月4日）。永豐金吹哨人張晉源：我活在楚門的世界。天下雜誌（626期），2017年7月4日，取自：  
<https://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5083494>。
- 馮紹恩（2019年5月23日）。猜猜看：臺灣民眾最相信哪些人？最不信任哪些人？遠見，2019年5月23日，取自：  
<https://www.gvm.com.tw/article.html?id=61091>。
- 楊戊龍（2014）。公益揭發：揭弊保護法制比較研究。臺北：翰蘆。



- 廖王楷 (2014 年 9 月 14 日)。檢舉 5 次沒下文老農蒐證踢爆餵油。中央社，2014 年 9 月 14 日，取自：  
<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201409140154.aspx>。
- 廖頌熙 (2010)。公務員犯貪污罪，惟具備減免事由時，應請求「緩刑」或「免刑」？**全國律師月刊**，14 (3)，91-95。
- 賴于榛、林孟潔 (2019 年 5 月 2 日)。戴立紳條款 揭弊者可請求復職、賠償。**聯合晚報**，2019 年 5 月 2 日，取自：  
<https://money.udn.com/money/story/5648/3789109>。
- 盧禮賓 (2017)。**【保護吹哨者】永豐金張晉源揭弊卻被揪出來 以後誰敢跟政府告密**，2017 年 7 月 20 日，取自：  
[https://www.upmedia.mg/news\\_info.php?SerialNo=21158?fb](https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=21158?fb)。
- 謝開平 (2013)。保密規定於審判實務上之實踐：以周占春案為例。載於國立高雄大學政治法律學系 (主編)，**公義社會與廉能政府：公益揭發保護法草案研討會論文集** (287-290)。臺北：巨流。
- 顧立雄、李惠宗、林昱梅、徐育安、許恒達、陳聰富…范瑞華 (2013)。「毒澱粉不是澱粉！」座談會會議綜述。**月旦法學雜誌**，223，275-294。
- Near, J. P., & Miceli, M. P. (1985). Organizational dissidence: The case of whistle-blowing. *Journal of Business Ethics*, 4(1), 1-16.
- Near, J. P., & Miceli, M. P. (1995). Effective whistle-blowing. *The Academy of Management Review*, 20(3), 679-708.
- Organ, D. W., Podsakoff, P. M., & Mackenzie, S. B. (2006). Organizational citizenship behavior: Its nature, antecedents, and consequences. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2013). G20 anti-corruption action plan protection of whistleblowers: Study on whistleblower protection frameworks, compendium of best practices and guiding principles for legislation. Retrieved April 16, 2014, from:  
<https://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf>.
- Podsakoff, P. M., MacKenzie, S. B., Paine, J. B., & Bachrach, D. G. (2000). Organizational citizenship behaviors: A critical review of the theoretical and empirical literature and suggestions for future research. *Journal of Management*.

26(3), 513-563.

Queensland Crime and Misconduct Commission, Queensland Ombudsman, & Queensland Government Public Service Commission (2009). Thinking about blowing the whistle? Making a public interest disclosure: A guide for individuals working in the public sector. Brisbane, Australia: Queensland Crime and Misconduct Commission, et al.

Transparency International (2013). International principles for whistleblower legislation: Best practices for laws to protect whistleblowers and support whistleblowing in the public interest. Retrieved April 15, 2014, from:

[http://www.transparency.org.ro/politici\\_si\\_studii/studii/avertizarea\\_de\\_integritate\\_europa/WhistleblowerPrinciples.pdf](http://www.transparency.org.ro/politici_si_studii/studii/avertizarea_de_integritate_europa/WhistleblowerPrinciples.pdf).

Vandekerckhove, W. (2006). Whistleblowing and organizational social responsibility: A global assessment. Hampshire, England: Ashgate.

## 附錄

### 行政院民國 108 年版揭弊者保護法草案經立法院司法及法制委員會審查決議摘要

院版條文	審查決議摘要
<u>揭弊者保護法</u>	<u>公益揭弊者保護法</u>
第一條 為維護公部門及私部門揭弊者之權益，特制定本法。 揭弊者之揭弊程序及保護，依本法之規定。但其他法律之規定更有利於揭弊者之保護者，從其規定。	第一條 為維護公共利益，有效發現、防止、追究重大不法行為，保障公部門及私部門揭弊者之權益，特制定本法。 揭弊者之揭弊程序及保護，依本法之規定。但其他法律之規定更有利於揭弊者之保護者，從其規定。
第二條 本法之主管機關為法務部。 本法所定事項，涉及各目的事業主管機關職掌者，由各該目的事業主管機關辦理。目的事業主管機關有爭議者，由法務部確定之。	照行政院提案通過。

<p>第三條 本法所稱弊案如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>一、犯刑法瀆職罪章之罪。</li> <li>二、犯貪污治罪條例之罪。</li> <li>三、包庇他人犯罪之行為。但以法律有明文規定刑事處罰者為限。</li> <li>四、違反公職人員利益衝突迴避法得處以罰鍰之違規行為。</li> <li>五、其他重大管理不當、浪費公帑、濫用權勢，或對國民健康、公共安全造成具體危險之行為，有受監察院彈劾、糾舉或糾正之虞者。</li> <li>六、違反法官法第三十條第二項第七款或第八十九條第四項第七款之應付評鑑行為。</li> <li>七、附表一所列或其他經主管機關公告之犯罪、處以罰鍰之違規行為。</li> <li>八、附表二所列或其他經主管機關公告之犯罪、處以罰鍰之違規行為、應付懲戒之行為。</li> </ol>	<p>含其他委員修正動議，保留，送院會處理。</p>
<p>第四條 本法所稱受理揭弊機關如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>一、公部門之政府機關（構）主管、首長或其指定人員、私部門之法人、團體、雇主或其關係企業之主管、負責人或其指定人員。</li> <li>二、檢察機關。</li> <li>三、司法警察機關。</li> <li>四、目的事業主管機關。</li> <li>五、監察院。</li> <li>六、政風機構。</li> </ol> <p>揭弊者為現役軍人或情報人員，其揭弊限於向前項第一款、第二款、第五款或第六款之機關（構）、人員為之，始受本法保護。</p> <p>揭弊內容涉及國家機密保護法之國家機密者，應向下列機關揭弊，始受本法保</p>	<p>保留，送院會處理。</p>

<p>護：</p> <p>一、涉及機密等級事項，應向第一項第二款或第五款之機關為之。</p> <p>二、涉及絕對機密及極機密等級事項，應向最高檢察署為之。</p> <p>受理揭弊機關，認所受理之揭弊內容非其主管事項時，應將案件移送各權責機關，並通知揭弊者。揭弊案件經移送各權責機關者，仍依本法規定保護之。</p>	
<p>第五條 本法所稱揭弊者如下：</p> <p>一、公部門揭弊者：指公務員或接受政府機關（構）僱用、定作、委任而從事工作獲致報酬之人，有事實合理相信政府機關（構）或其員工、其他公務員涉有第三條第一款至第七款所列之弊案，具名向前條第一項受理揭弊機關提出檢舉者。</p> <p>二、私部門揭弊者：指接受公司、獨資或合夥商號、非法人團體、財團法人或社團法人之僱用、定作、委任而從事工作獲致報酬之人，有事實合理信任職或提供勞務對象之法人、團體、雇主或其關係企業、員工，涉有第三條第七款或第八款之弊案，具名向前條第一項第一款至第四款之受理揭弊機關提出檢舉者。</p> <p>前項第一款所稱揭弊之公務員，指政務官及各級民意代表以外，適用國家賠償法之公務員；所稱政府機關（構），指中央與各級地方政府機關、行政法人、公立學校、公立醫療院所、公營事業、政府捐助之財團法人。</p>	保留，送院會處理。
<p>第六條 揭弊者向受理揭弊機關揭弊後，未於二十日內獲受理調查之通知，經促請辦理後於十日內仍未獲回應，而具名向下列</p>	保留，送院會處理。

<p>人員或法人揭弊者，自其向受理揭弊機關揭弊時起，依本法規定保護：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>一、中央或地方民意代表。</li> <li>二、具公司登記之媒體業者。</li> <li>三、具法人登記之民間公益團體。</li> </ol> <p>揭弊者經受理揭弊機關受理調查後為查無實據之結案通知後，再向前項人員或法人揭弊者，以該案另經起訴、裁定交付審判、懲戒、懲處、懲罰、彈劾、糾正、糾舉或行政罰鍰者為限，依本法規定保護之。</p> <p>前二項之揭弊內容，不適用第十二條規定。</p>	
<p>第七條 政府機關（構）、法人或團體、個人，不得因第五條第一項所列公務員或從事工作獲致報酬之人（下稱內部人員）有下列行為，而意圖報復對其採行不利之人事措施：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>一、揭發弊案。</li> <li>二、配合弊案之調查或擔任證人。</li> <li>三、拒絕參與弊案之決定或實施。</li> <li>四、因前三款之作為而遭受不利人事措施後，依法提起救濟。</li> </ol> <p>前項所稱不利之人事措施，指下列情形之一：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>一、解職、撤職、免職、停職、解約、降調，或不利之考績、懲處、懲罰及評定。</li> <li>二、減薪（俸）、罰款、剝奪或減少獎金、退休（職、伍）金。</li> <li>三、與陞遷有關之教育或訓練機會、福利、特殊權利之剝奪。</li> <li>四、工作地點、職務內容或其他工作條件、管理措施之不利變更。</li> <li>五、無故揭露揭弊者之身分。</li> </ol>	<p>含對應之各提案條文及委員所提修正動議，保留，送院會處理。</p>

<p>因第一項各款行為而受不利人事措施之內部人員得為下列請求：</p> <ol style="list-style-type: none"><li>一、回復其受不利人事措施前之職位及職務；其原職位已補缺或經裁撤者，回復至相當之職位及職務。</li><li>二、回復其原有之年資、特殊權利、獎金、退休（職、伍）金、福利、工作條件及管理措施。</li><li>三、受人事不利措施期間俸（薪）給或工資之補發，及財產上損害之賠償。</li><li>四、受有身體、健康、名譽、自由、信用、隱私，或其他人格法益之侵害者，雖非財產上之損害，亦得請求賠償相當之金額。其名譽被侵害者，並得請求為回復名譽之適當處分。</li></ol> <p>前項第三款所定財產上損害之賠償，包括俸（薪）給或工資以外其他期待利益之合理估算金額，及遭受不利人事措施後依法提起救濟所合理支出之必要費用。</p> <p>訂有禁止內部人員為第一項第一款至第四款行為之約定者，其約定無效。</p>	
<p>第八條 前條第二項所定不利人事措施之爭議，應先由受不利人事措施之內部人員證明下列情事：</p> <ol style="list-style-type: none"><li>一、有前條第一項各款之行為。</li><li>二、有遭受前條第二項之不利人事措施。</li><li>三、第一款行為之發生時間在前款不利人事措施之前。</li></ol> <p>內部人員為前項證明後，該等人事措施推定為有違反前條第一項規定。但任職之政府機關（構）、法人、團體或其主管、雇主證明縱無該等行為，其於當時仍有正當理由採相同之人事措施者，不在此限。</p>	保留，送院會處理。
<p>第九條 公務員於申訴、再申訴、復審、訴</p>	保留，送院會處理。

<p>願、評鑑、懲戒、行政訴訟或其他人事行政行為救濟程序中，主張其有第七條第一項各款之行為，而遭移送或受有不利人事措施者，應先於其他事證而為調查，並依調查結果而為成立或不成立之認定。</p> <p>具公務員身分之內部人員因受第七條第二項第一款至第四款不利人事措施所生同條第三項第三款及第四款之賠償請求權，自政府機關（構）依前項主張作成回復原狀、行政救濟為有理由之決定確定之日起；因第七條第二項第五款不利人事措施所生之賠償請求權，自知悉事實發生之日起，六個月間不行使而消滅。</p> <p>具公務員身分之內部人員主張其因有第七條第一項各款之行為而遭移送懲戒，經公務員懲戒委員會或職務法庭審理後，認定其依第一項之主張成立並為不受懲戒之判決確定者，亦得請求第七條第三項第三款及第四款之賠償，並準用前項時效之規定。</p> <p>前二項請求權之行使，不妨礙依民法、國家賠償法或其他法律所得行使之權利。</p> <p>法院於第二項、第三項審理期間，必要時得徵詢兩造同意後，由律師公會、以公益為目的之社團法人或財團法人、同業公會、工會、主管機關或檢察署，就法律與事實爭點提出書狀，供法院認事用法之參考。第十條第一項審理期間，亦同。</p>	
<p>第十條 未具公務員身分之內部人員因受不利人事措施所生第七條第三項之請求權，自知悉事實發生之日起，六個月間不行使而消滅。</p> <p>前項請求權之行使，不妨礙依民法或其他法律所得行使之權利。</p>	<p>第十條 未具公務員身分之內部人員因受不利措施所生第七條第三項之請求權，自知悉事實發生之日起，六個月間不行使而消滅。</p> <p>前項請求權之行使，不妨礙依民法或其他法律所得行使之權利。</p>

<p>依第七條第三項第一款復職顯有事實上之困難時，雇主得給付受僱人不低於其適用勞動基準法、勞工退休金條例或其他法規所規定之資遣費、退休金及三個月以上補償金之總額，合意終止勞務契約。</p> <p>前項補償金依受僱人為第七條第一項各款行為之前一月工資計算。</p> <p>第一項之內部人員為政府機關（構）、法人或團體編制內支領俸（薪）給而訂有委任契約者，得準用前二項規定請求三個月以上之補償金。但契約約定有利於內部人員者，從其約定。</p>	<p>政府機關（構）、法人或團體、個人違反第七條第一項規定，致有損害第一項之內部人員權益之虞者，該內部人員得不經預告終止契約，雇主應給付不低於其適用勞動基準法、勞工退休金條例或其他法規所規定之資遣費，及三個月補償金之總額。</p> <p>依第七條第三項第一款復職顯有事實上之困難時，雇主得給付受僱人不低於其適用勞動基準法、勞工退休金條例或其他法規所規定之資遣費、退休金及六個月以上補償金之總額，合意終止勞務契約。</p> <p>前二項補償金依受僱人為第七條第一項各款行為之前一月工資計算。</p> <p>第一項之內部人員為政府機關（構）、法人或團體編制內支領俸（薪）給而訂有委任契約者，得準用前三項規定請求補償金。但契約約定有利於內部人員者，從其約定。</p>
<p>第十一條 違反第七條第一項規定者，其具有公務員身分者，按其情節輕重，依公務員懲戒法、公務人員考績法或其他相關法規予以懲戒或懲處；未具公務員身分之人、法人、團體者，由各目的事業主管機關處新臺幣五萬元以上五百萬元以下罰鍰，但其他法律有較重之處罰規定者，從其規定。</p>	<p>第十一條 違反第七條第一項規定者，其具有公務員身分者，按其情節輕重，依公務員懲戒法、公務人員考績法或其他相關法規予以懲戒或懲處；未具公務員身分之人、法人、團體者，由各目的事業主管機關處新臺幣五萬元以上五百萬元以下罰鍰，但其他法律有較重之處罰規定者，從其規定。</p> <p>前項後段情形，各目的事業主管機關得限期命其改善，屆期不改善者，按次處罰。</p>



<p>第十二條 揭弊者向受理揭弊機關之陳述內容涉及國家機密、營業秘密或其他依法應保密之事項者，不負洩密之民事、刑事、行政及職業倫理之懲戒責任。其因揭弊向律師徵詢法律意見者，亦同。</p>	<p>照行政院提案通過。</p>
<p>第十三條 揭弊者係揭弊內容所涉犯罪之正犯或共犯，且符合證人保護法第三條及第十四條第一項之要件者，得依同法第十四條第一項予以減輕或免除其刑，不受該法第二條所列罪名之限制。</p> <p>機關受理前項經法院判決免除其刑確定之揭弊者申請再任公職案件時，得不受公務人員任用法第二十八條第一項第四款之限制。</p>	<p>照行政院提案通過。</p>
<p>第十四條 揭弊者符合證人保護法第三條之要件者，其本人或其配偶、直系血親、其他身分上或生活上有密切關係之人，得依該法施以人身安全之保護措施，不受該法第二條所列罪名之限制。</p> <p>意圖妨害或報復受本法保護之揭弊者揭發弊端、配合調查或擔任證人，而向揭弊者或其配偶、直系血親、其他身分上或生活上有密切關係之人實施犯罪行為者，依其所犯之罪，加重其刑至二分之一。</p>	<p>照行政院提案通過。</p>
<p>第十五條 受理揭弊機關及其承辦調查或稽查人員，對於揭弊者之身分應予保密，非經揭弊者本人同意，不得無故洩漏於被揭弊對象或他人。</p>	<p>第十五條 受理揭弊機關及其承辦調查、稽查人員、或其他依法執行該相當職務、業務之人，對於揭弊者之身分應予保密，非經揭弊者本人同意，不得無故洩漏於被揭弊對象或他人。</p>
<p>第十六條 揭弊者依本法所受之保護，不因下列情形而喪失： 一、所揭露之內容無法證實。但明顯虛偽不實或檢舉行為經以誣告、偽證罪判決有罪者，不在此限。</p>	<p>照行政院提案通過。</p>

<p>二、所揭露之內容業經他人檢舉或受理揭弊機關已知悉。但案件已公開或揭弊者明知已有他人檢舉者，不在此限。</p>	
<p>第十七條 揭弊行為得給與獎金者，其獎金給與基準及相關事項之規定，由各目的事業主管機關定之。 任職之政府機關（構）、法人、團體或雇主對於揭弊者依法令所得領取之檢舉獎金，不得主張扣抵。</p>	<p>第十七條 依相關法規公部門得就揭弊行為給與獎金者，其獎金給與基準及相關事項之規定，由各目的事業主管機關定之。 前項情形，私部門就其內部規章得給與獎金者，從其規定。 任職之政府機關（構）、法人、團體或雇主對於揭弊者依法令所得領取之檢舉獎金，不得主張扣抵。</p>
<p>第十八條 本法施行細則，由行政院會同司法院、考試院定之。</p>	<p>照行政院提案通過。</p>
<p>第十九條 本法自公布後一年施行。</p>	<p>照行政院提案通過。</p>
	<p>附帶決議： （一）有關第三條第七款弊案範圍之認定方式，要求法務部應會商相關機關訂定認定基準，於施行細則中予以規定。（本項保留，送院會處理） （二）有關第三條第七款弊案範圍之認定方式，要求法務部應會商相關機關認定，並訂於施行細則中，以資明確，可參考基準例如： 1. 侵害國家法益、社會法益之重大不法行為。 2. 涉及不特定多數人利益之犯罪。 3. 違反環保、食安、社會福利、金融秩序等法規，足生損害於公眾之生命、身體、健康、財產等利益之虞者。</p>

	<p>4. 維護弱勢族群之權益保障。</p> <p>5. 其他侵害公共利益，情節重大者。（本項保留，送院會處理）</p> <p>（三）建請法務部會商相關機關，參考消費者保護法第四十二條規定，於各相關機關內設置公益揭弊保護中心或保護諮詢專線，辦理公益揭弊者之諮詢服務、教育宣導、公益揭弊通報等事項。（本項通過）</p>
--	--

附表一 第三條第七款弊案範圍

編號	法律名稱	範圍
一	刑法	犯第一百八十五條之三、第一百八十五條之四及第一百九十條之一第八項以外之第十一章公共危險罪、第二百十條至第二百十七條及第二百十八條第二項足以生損害於公眾者、第三百五十三條、第三百六十一條及第三百六十二條致生損害於公眾者之罪。
二	人口販運防制法	犯第三十一條至第三十四條之罪。
三	洗錢防制法	犯第十四條、第十五條之罪。
四	政府採購法	犯第八十七條至第九十一條之罪。
五	勞動基準法	犯第七十五條、第七十六條之罪。
六	職業安全衛生法	犯第四十條之罪。
七	就業服務法	犯第六十三條、第六十四條之罪。
八	銀行法	犯第一百二十五條、第一百二十五條之二、第一百二十五條之三、第一百二十七條、第一百二十七條之一第一項、第一百二十七條之二第一項之罪。
九	金融控股公司法	犯第五十七條、第五十七條之一、第五十八條第一項之罪。
十	信用合作社法	犯第三十八條、第三十八條之二、第三十八條之三、第三十九條第一項、第四十條第一項之罪。
十一	信託業法	犯第四十八條之一、第四十八條之二、第四十九條之罪。

十二	票券金融管理法	犯第五十八條、第五十八條之一、第五十九條第一項、第六十條第一項之罪。
十三	證券交易法	犯第一百七十一條第一項、第一百七十二條、第一百七十三條、第一百七十四條第一項至第四項、第六項、第七項之罪。
十四	期貨交易法	犯第一百十二條第一項、第一百十六條之罪。
十五	電子支付機構管理條例	犯第四十四條至第四十六條之罪。
十六	電子票證發行管理條例	犯第三十條之罪。
十七	保險法	犯第一百六十七條之一第一項前段、第一百六十八條之二之罪。
十八	證券投資信託及顧問法	犯第一百零五條第一項、第二項、第一百零五條之一之罪。
十九	簡易人壽保險法	犯第三十五條之罪。
二十	公平交易法	犯第三十四條之罪。
二十一	海洋污染防治法	犯第三十六條、第三十七條、第三十九條之罪。
二十二	毒性及關注化學物質管理法	犯第五十條、第五十一條之罪。
二十三	環境影響評估法	犯第二十一條、第二十二條後段、第二十三條第二項後段之罪。
二十四	飲用水管理條例	犯第十六條、第十八條之罪。
二十五	空氣污染防制法	犯第五十一條至第五十五條之罪。
二十六	水污染防治法	犯第三十四條、第三十五條、第三十六條第一項至第三項、第五項、第三十七條之罪。
二十七	廢棄物清理法	犯第四十五條第一項、第四十六條之罪。
二十八	土壤及地下水污染整治法	犯第三十二條、第三十三條之罪。
二十九	水土保持法	犯第三十二條第一項至第四項之罪。
三十	山坡地保育利用條例	犯第三十四條第一項至第四項之罪。
三十一	森林法	犯第五十一條第一項至第五項、第五十三條、第五十

		四條之罪。
三十二	兒童及少年性剝削防制條例	犯第三十二條至第三十五條、第三十六條第一項至第五項、第三十七條、第四十五條第二項至第四項之罪。
三十三	醫師法	犯第二十八條之罪。
三十四	兒童及少年福利與權益保障法	有第九十七條、第一百零七條及第一百零八條處罰鍰之行為。
三十五	身心障礙者權益保障法	有第九十條、第九十五條第一項處罰鍰之行為。
三十六	老人福利法	有第四十八條及第五十一條處罰鍰之行為。
三十七	性別平等教育法	有第三十六條第一項第二款處罰鍰之行為。

**附表二 第三條第八款弊案範圍**

編號	法律名稱	範圍
一	刑法	犯第一百二十二條第三項、第二百五十二條以外之第十九章之妨害農工商罪、第三百三十九條之四之罪。
二	貪污治罪條例	犯第十一條之罪。
三	環境用藥管理法	犯第四十二條、第四十三條之罪。
四	食品安全衛生管理法	犯第四十九條第一項至第五項之罪。
五	藥事法	犯第八十二條至第八十六條之罪。
六	私立學校法	有第七十八條至第八十條處罰鍰之行為。
七	律師法	有第三十九條第三款應付懲戒之行為。

# Reviewing the Whistleblower Protection Bill Proposed by the Executive Yuan in 2019

Wulung Yang\*, Shuju Lee\*\*

## Abstract

This paper reviews the Whistleblower Protection Bill proposed by the Executive Yuan in May 2019 based on the argument that an appropriate disclosure of information about wrongdoing made by the proper person to an appropriate entity receives protection, i.e. the qualified disclosure gets protection. This paper argues that the bill is a little difficult for civilians to figure out, and the statement of purposes is too narrow for an integrity policy. Furthermore, a few protective loopholes arise in the dichotomy of whistleblowers in the public sector versus those in the private sector. The standard of excluding conducts from wrongdoings is equivocal. Nevertheless, there are commendable provisions regarding disclosure procedures, grounds, protection measures, and entities and persons to whom disclosures may be made. It is suggested that a punitive damage system be established to punish the entities or persons who commit reprisals against whistleblowers. It is also suggested that a protection fund be set up to help and compensate whistleblowers who are discharged or suffer discrimination.

---

\* Professor, Department of Government and Law, National University of Kaohsiung, e-mail: lyricyang@nuk.edu.tw.

\*\* Associate professor, Department of Government and Law, National University of Kaohsiung, e-mail: s096540@gmail.com.

In the end, for the sake of protecting the core civil service value of “integrity”, the paper is strongly opposed to the Tai Li-shen provision, and urges the personnel authorities to take proactive measures to amend it. To encourage those civil servants who are involved as accomplices in corruption but seek forgiveness by reporting wrongdoing, it is suggested that prosecutors use the existing non-prosecution system to absolve them of charges before the case reaches trial so that those suspected still have the opportunity to work as public officials in the future.

**Keywords:** Whistleblower Protection Bill, Tai Li-shen provision, public and private sector





# 公務人力高齡化現象下之人力資源 管理對策

董祥開\*、簡榮綺\*\*、蘇媿文\*\*\*

## 《摘要》

近年來高齡化的議題逐漸受到社會關注與重視，在年金改革後公務人員在職時間將逐步延長，本文主要針對公務人力高齡化的情況及其對人力資源管理之影響進行探討。過去研究指出，公務人力高齡化主要會對組織造成兩個層面的影響：首先是個人工作動機的部分，因退休時間延後、職位開放趨緩，公務人員將可能面臨陞遷速度較過去緩慢的問題，倘若無完善陞遷機制及有效激勵措施，人才流動受阻及工作士氣低落的情況將更明顯；其次是組織管理部分，在高齡化影響下，公部門中三代同堂的現象會日益嚴重，各世代公務人員不僅看事情角度有所不同，對於事情的處理方式亦不盡相同，容易產生組織內領導與溝通的問題，若未能及時解決可能會對組織文化及組織績效產生負面影響。本文先透過文獻檢閱的方式，盱衡各國政府針對公務人力高齡化問題所採行的措施以茲作為人力資源規劃之借鑑，再透過深度訪談及焦點座談了解不同作法在我國公部門實行的可行性，最後本文審視我國公部門人力資源管理之作法並提出相關建議。

[關鍵詞]：公務人力高齡化、人力資源管理、工作動機、世代差異

---

投稿日期：108年3月14日。

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

\*\* 國立政治大學公共行政學系碩士生，e-mail: tsanchi123@gmail.com。

\*\*\* 國立政治大學公共行政學系碩士生，e-mail: patricesu840501@gmail.com。

## 壹、研究背景

泰德·費雪曼 (Ted C. Fishman) 於 2010 年出版《當世界又老又窮：全球人口老化大衝擊》一書 (黃煜文譯, 2011)，其內容除了講述人口老化的現象外，並點名臺灣與日本、韓國、新加坡、義大利、瑞士及西班牙等國名列全世界最「老」的國家之一。高齡化社會的現象本身不僅會造成勞動人口減少與衝擊國家財政，也會影響公部門的人力結構與人力資源管理的方式，而臺灣除了存在本身人口老化的問題之外，未來還須面對「年金改革」後可能出現更巨大且快速的公務人員年齡結構的轉變。公部門管理者除了必須思考如何面對工作年限延長的問題外，更應思考如何降低高齡化對組織各個層面的影響，讓公部門人力資源發揮最大的效用。

高齡化對於公務人力管理之影響，大致可從短期及長期兩面向來看：就短期而言，其影響將著重在「公務人員退休年齡」上，退休年齡的延後或許短時間內可以避免組織出現人力缺口及人力青黃不接的問題，但每位員工在職的時間延長，將可能導致職位開放減少，進而造成整體職位陞遷的時間拉長，對在職員工士氣與內心感受帶來隱形的衝擊；從長期來看，退休年齡向後延長勢必造成職場中「三代同堂」的現象更加明顯，過去已有學者 (黃煥榮、蔡秀涓、張筵儀, 2018) 發現，不同世代的公務人員在行事作風及工作價值觀上存在許多差異，而當退休年齡更加延後時，組織中新進人員與資深人員的年齡差異勢必更加拉大，是否會讓各世代之間的領導與溝通更加困難、歧見鴻溝更深，亦是一個值得公部門關注的問題。

雖然公務人力邁向高齡化的影響不小，但它是一把雙面刃，透過公務人員的專業與職能亦會隨年齡增長與時俱進，倘若能將這些寶貴的經驗有效的傳承給年輕世代，轉化為組織持續成長的氧氣與養分，將可以成為組織的「助力」。彭錦鵬 (2016) 曾提到，為有效培育人才，我國政府必須針對公務人力的現狀，進行人力結構的技能與職能盤點，並進一步分析公務人力目前存在的風險，如此才能對症下藥，找出對策。從管理的角度來看，組織對於高齡的工作者，也應制定新的人力資源管理模式，才能讓組織因應其環境變化而創造組織競爭能力 (Patrickson & Ranzijn, 2005)。政府必須重視公務人員職場生涯之管理，並提前做好公務人力資源運用的準備，透過教育訓練及各項制度建立以達成「適應挑戰」、「增進生產力」、「維持能力」等目標 (Pilichowski, Arnould, & Turkisch, 2007: 25)。

本文首先檢視我國公務人力高齡化的情形，並推估未來可能的發展趨勢，接著進行相關文獻回顧，深入了解高齡化趨勢對我國政府和管理措施上可能帶來的衝擊，並從年齡與績效之間的關聯加以探究高齡化趨勢對整體政府績效的影響，最後，綜整公部門以外之其他部門的人才培育（含職務輪調、陞遷、訓練等）、主管領導及溝通等具體做法，作為政府因應高齡化趨勢時的人力資源策略調整參考，並學習外國的相關經驗，從了解外國政府在因應公務人力高齡化時所採取的相關政策與搭配國內的研究發現，提出適合我國公務人力資源發展規劃之建議。

## 貳、我國公務人力高齡化趨勢及各國政府因應高齡化措施

### 一、我國公務人員高齡化的現象

從退撫基金統計資料（如圖 1）<sup>1</sup> 看出，2008 年至 2010 年之間，公務人員平均退休年齡從 55.53 歲下降至 55.16 歲，為了減緩此一「過早退休」的情況，政府自 2011 年 1 月 1 日起實施公務人員月退休金起支年齡延後方案，逐步將退休標準從 75 制提高到 85 制，這個做法也有效地使退休年齡逐步回升至 2015 年的 55.72 歲。而到了 2016 年，歷經第十四屆總統大選以及銓敘部公布年金改革方案，在「退休即可能代表收入將大幅減少」的預期心理下，公務人員的退休人數從 2015 後即有明顯下降的趨勢，平均退休年齡更因此快速提升到 2018 年的 57.11 歲。

根據公務人員退休資遣撫卹法第 31 條規定，<sup>2</sup> 未來月退休金起支年齡將有 10 年過渡期，同時 85 制下亦有 10 年緩衝指標數做為銜接，因此，可以合理預測未來

<sup>1</sup> 參閱公務人員退休撫卹基金統計年報（106 年），本文之數據包含 2008 年至 2017 年的公務人員平均退休年齡與總人數之資料（公務人員退休撫卹基金管理委員會，2017：26-27、63）。

<sup>2</sup> 自 2018 年 7 月 1 日施行公務人員退休資遣撫卹法，其關於自願退休之月退休金起支年齡相關事宜，若採法定退休起支月退休金者，依同法第 31 條第 1 項第 2 款規定：「中華民國一百十年退休者，應年滿六十歲，其後每一年提高一歲，至中華民國一百十五年一月一日以後為六十五歲」。另外，若採過渡期間指標退休者，依據同法第 31 條第 6 項第 2 款規定，表示原定 85 制之 10 年緩衝期指標數不變，但在 109 年以前退休者，其基本年齡應年滿 50 歲；110 年以後退休者，其基本年齡應年滿 55 歲；115 年以後退休者，其基本年齡應年滿 60 歲。至 120 年起，月退休金起支年齡採「單一年齡 65 歲」為標準。

在 2031 年之前，公務人員平均退休年齡將仍會呈現逐步升高的趨勢，直至 2031 年時到達接近 65 歲之頂峰。

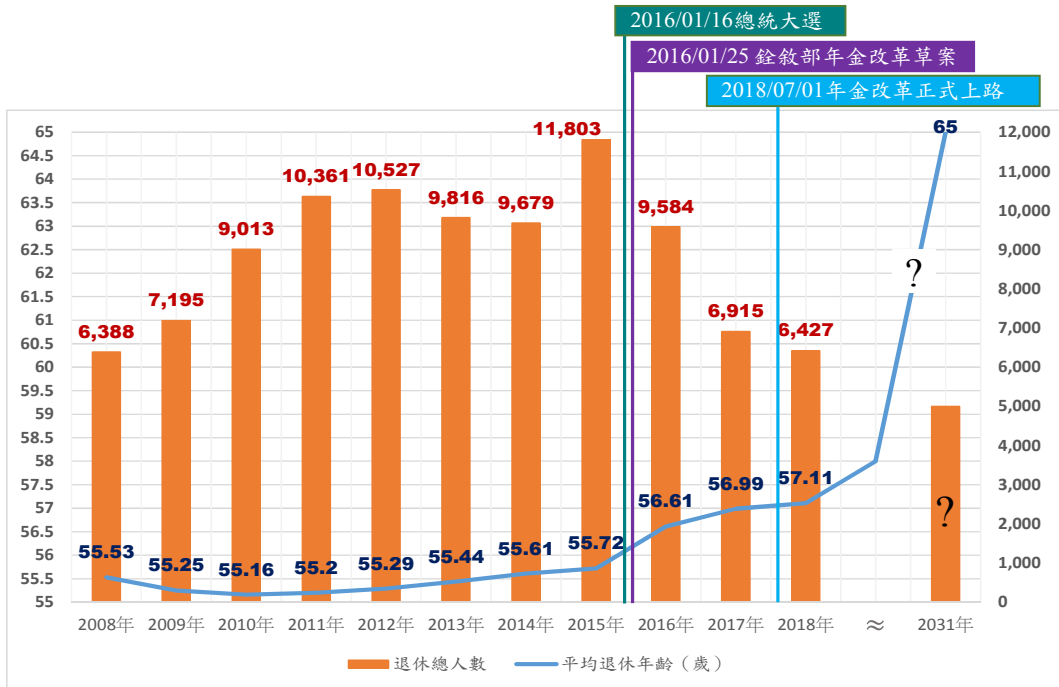


圖 1 整體公務人員退休情況

資料來源：依據公務人員退休撫卹基金統計年報（107 年）資料（公務人員退休撫卹基金管理委員會，2019：9、26）繪製。

根據銓敘部提供 2013 年至 2018 年退休公務人員退休時之「職等」分布情況的統計資料顯示（如表 1），在所有公務人員之中，「委任第一職等至薦任第八職等」公務人員之平均退休年齡最低，介於 55 歲至 58 歲之間，「薦任第九職等」公務人員之平均退休年齡則為 58.3 歲，而「簡任第十二職等以上」公務人員之平均退休年齡最高，介於 62 歲至 64 歲之間。

由此可知，退休年齡延後對於高階公務人員的影響較小，平均來說只會比原先規劃退休的時間多工作 2 年至 3 年；對於第九職等之中階公務人員而言，則必須多工作 6 至 7 年方可退休；而對於其他職等較低的公務人員來說，年金改革造成延後退休的影響最鉅，一位原可在 55 歲左右退休的人，未來必須在其原職位多待將近 10 年左右的時間才能退休，其工作倦怠感勢必成為一個值得探究的問題。

從職位開放的角度來看，原本一位科長可於 58 歲左右退休並釋出其主管職務空缺，讓較年輕的公務人員有晉陞的機會，然而，在未來實行延後退休的情況下，中高階主管職位出缺趨緩、陞遷時間拉長的問題，勢必會對年輕世代公務人員的工作士氣與工作動機造成影響。同時，在這 10 年中，他們也會面臨與年輕主管間領導統御，以及年輕同僚間團隊合作、工作分配等諸多問題，值得公部門盡速採取相應措施以減緩衝擊。

表 1 2013-2018 年退休公務人員退休時的「職等」分布情況

職等	人數	百分比(%)	平均退休年齡
14	113	0.44%	63.57
13	177	0.69%	62.83
12	610	2.36%	62.79
11	928	3.60%	60.93
10	974	3.78%	60.60
9	3,738	14.49%	58.31
8	3,390	13.14%	57.09
7	7,886	30.57%	56.59
6	805	3.12%	56.17
5	6,591	25.55%	57.77
4	228	0.88%	58.51
3	304	1.18%	59.02
2	32	0.12%	57.44
1	19	0.07%	55.71

資料來源：依據銓敘部提供之資料自行編製。

本研究希望能夠檢視我國公務人力之現況，推估未來可能的發展趨勢，並進一步了解職場高齡化現象對機關組織所可能帶來的影響；除此之外，本研究希望參考外國經驗並綜整其他部門的人力資源管理措施，配合本研究之研究發現，提出我國公務人力資源發展規劃之建議。據此，本研究將釐清以下幾項問題：（一）我國公部門人力在未來數年中高齡化的趨勢為何？（二）公務人力高齡化會對公務體系帶來哪些影響？其影響程度如何？（三）面對可能的職場人力高齡化的現象，政府可採取哪些作法或建立哪些制度來紓緩公務人力高齡化帶來的衝擊？

## 二、公務人力高齡化研究及相關措施之國際經驗

年齡增加有時會被與某些刻板印象加以連結，例如「他們不再有動力工作」、「沒有能力再獲得其他地方的工作機會」，以及「只是在等待退休而已」等。然而，儘管年齡增加可能出現一些體力及專注力下降的現象，但在工作經驗方面卻可以透過其工作經驗及默會知識（tacit knowledge）彌補體力上的降低（Davidson, Lepeak, & Newman, 2007）。政府作為全國最大的雇主，必須針對未來馬上可能面臨到的高齡化的影響加以因應，從招聘措施、用人策略，到職場教育訓練與福利措施等方面著手，確實診斷出問題所在，並對症下藥，讓策略性人力資源管理的概念得以落實。而各國政府針對公務人員高齡化所採取的相關措施值得我國借鏡。

### （一）日本

公部門高齡化的情況，非我國特有現象，鄰近的日本也意識到問題的嚴重性，並開始著手規劃相關因應辦法。日本人事院（2018）提出相關意見書，<sup>3</sup>建議公務人員延後退休年齡從 60 歲提高至 65 歲，其過渡期間自 2021 年起，每年將退休年齡延後 1 歲，直到 2033 年止，法定退休年齡訂為 65 歲。此外，若高齡公務員在職年齡超過 60 歲應減薪三成，並由公部門開始，然而，會考慮讓公部門率先實行的最主要原因是，日本政府希望能間接帶動民間企業一同響應，進而紓緩邁向高齡社會的影響與衝擊。為確保組織新陳代謝與避免因延後退休導致陞遷機會受到阻礙，因而導入「官職退休制」與「短時勤務制度」兩種制度。「官職退休制」是指逾 60 歲的公務人員將不再擔任管理的職務，若暫時無適當接替人員，則容許該名高齡公務人員繼續擔任原職，但至多留任 3 年時間。「短時勤務制」則是提供多樣化的工作選擇，讓超過 60 歲之公務人員可綜合考量自身體能、健康及工作內容等面向後，有選擇不同及較短期勤務的機會。

---

<sup>3</sup> 日本人事院於 2018 年（平成 30 年）8 月 10 日提出修訂「國家公務員法」的意見，將高齡公務員退休年齡分階段提高至 65 歲（原文：定年を段階的に 65 歳に引き上げるための国家公務員法等の改正についての意見の申出）（日本人事院，2018）；其他相關論述請參閱日本人事院網頁（網址：<http://www.jinji.go.jp/iken/moushide.html>）。

## （二）美國

根據 Davidson 等人（2007）對美國公部門高齡化議題所進行的研究報告結果顯示，由於公部門在薪酬與福利制度上有一定的限制，因此在因應高齡化問題時，並不是首先考量在薪酬上的變動，而是採用更加靈活的工作及時間安排，例如採取遠距離辦公（telecommuting）、工作分擔（job-sharing）或員工認可計畫（employee recognition programs）<sup>4</sup> 來留住員工，或透過提供兼職機會（part-time opportunities），使得公部門組織在吸引特定技能或有經驗的專業人員時，更具有吸引力與競爭力。此外，也積極促進年輕與資深員工在工作環境中共同學習（Tikkanen, Lahn, Withnall, Ward, & Lyng, 2002），由於不同世代人員，各有其優勢與限制，對一個組織而言，若能建立一套有助於不同世代之間的學習與訓練制度，將有助於知識與經驗的交流及傳承（Wilke, 2008）。

## （三）比利時

Vanmullem 與 Hondeghem 於 2007 年對比利時法蘭德斯（Flanders）<sup>5</sup> 地區的政府單位進行研究，發現其公務人員的平均年齡正在持續增加，平均來說，每兩名公務員中就有一人超過 45 歲，而且有五分之一的人更是超過 55 歲，經常會碰到年紀較輕的主管必須領導年紀較長的部屬的狀況，對組織管理及團隊合作都是一大挑戰。高齡化的挑戰是各世代人力共存的問題，雖然處於同一個環境中，但各世代的人員皆有其特定之需求與能力（Ricucci, 2002），而處理高齡人力也是領導多樣性（leadership diversity）的關鍵之一。組織若想吸引及留住人才，並維持其競爭力，則必須更有效地回應員工的個別需求，而有許多私部門的員工偏好短期就業與彈性的工作條件、工作安排，因此，領導力的表現在於能滿足各種不同世代的需求（Lyons & Kuron, 2014）。比利時的年長工作者政策可分為以下 3 個方針：先透過增強財務誘因，激勵高齡工作者繼續工作，接著消除 50 歲以後繼續就業的障礙，鼓勵企業對高齡員工進行專業培訓與消除年齡歧視，最後是提高年長工作者的就業能力，並依據高齡就業者的需求，進行工作條件改善，以及設立專業經驗認證課程，讓具有工作經驗的年長工作者擔任導師（mentor）。

<sup>4</sup> 組織管理者或領導者須對員工的工作表現給予認可及非物質性的鼓勵，讓員工的努力與付出除了被看見外，更讓其有備受尊重的感覺，提高其內在的工作動機。

<sup>5</sup> 法蘭德斯是比利時北部說荷蘭語的地區。

誠如學者所言，領導者對於世代差異的觀點，不應只將其視為組織內部團體之間特質上的差異，或是反應組織所出現的年齡差異而已，更重要的是要能理解到各世代所透露出的生命歷程與整個社會、組織發展之間的關聯性（黃煥榮等人，2018）。而前述的年長工作者政策在歐洲等國的私部門較為盛行，原因是受到退休金制度影響，使得勞工退休時間延後，為加強老年勞動者的工作及就業能力，政策內容會以終身學習搭配各項社會福利政策為主。

#### （四）經濟合作暨發展組織

經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Co-operation and Development[OECD], 2012）為其會員國提供幾項政策工具，作為公部門人力資源規劃之參考，其內容包括針對公部門高齡化與發生大量退休潮的可行作法（如表2）。

表2 公部門人力資源管理細部執行策略

類型	政策工具	做法
能力維持	透過適當規劃確保人力進用需求之滿足	人力規劃（workforce planning）
	留用資深員工 （retain old worker）	1. 在招募與陞遷上合法限制與 2. 年齡有關的歧視（友善職場） 3. 鼓勵彈性工作安排 4. 延後退休年齡
	目標性招募 （targeted recruitment）	1. 對關鍵的技能斷層進行特別招募 2. 增加新進人力進入核心領域的機會 3. 現代化人力資源管理以吸引年輕畢業生 4. 在一些核心領域增加招募人力
	生涯管理 （career management）	1. 快速陞遷途徑以填補關鍵斷層 2. 運用其他管理工具以改善職務管理 3. 聚焦於訓練 / 技能發展規劃
	流動性（mobility）	改善員工結構
	節省與效率 （efficiency saving）	1. 組織精簡（downsizing） / 電腦化 2. 組織與管理變革
適應公共服務高齡化挑戰	1. 依據新的公共服務優先順序重新配置預算與人員 2. 改革	

資料來源：修改自許峻嘉、呂育誠（2014）。



### 三、組織人力高齡化相關議題

#### (一) 公部門世代差異管理

根據黃煥榮等人（2018）研究報告顯示，資深世代歷經威權轉變至民主政體的時期，可能受到傳統工作價值觀的影響或基於主管職務之考量，通常會將責任感視為首要價值；在政治社會與教育理念方面，資深世代不僅較可能呈現出對權威的尊重，也較重視人民及社會的整體利益；反觀年輕世代，自出生開始即處於民主奔放的環境，重視個人生活品質優於對整體社會的責任感，因此在工作上也比较在意個人的權益。另外，年輕世代較資深世代具有數位與網路科技運用之優勢，其知識的獲取除了來自傳統教育方式的傳遞之外，更高程度是藉由網路搜索新知識。據此，我國公部門在各世代之間確實存在諸多的差異，而當彼此意見與理念產生不相容的情況時，溝通上可能因為認知與看法差異潛藏衝突危機，進而拉開世代之間的距離，倘若這樣的差距沒有透過擬定策略加以解決，對公部門的行政績效與形象都是一大傷害。彰化縣政府人事處（2016）就曾出版一篇《世代攻略》刊物，讓其公務人員能夠理解世代議題，並作為服務提供之學習與參考。其內容分為「世代的溝通與對話」、「世代的需求與滿足」與「世代的優勢與傳承」等三大主題，透過集結不同世代的同仁並搭配腦力激盪的方式一同對話，希望找出彼此之間能共存共榮的平衡點。

#### (二) 陞遷機會對工作士氣之影響

陞遷是一個人職涯發展中重要一環，也是獲得成就感及工作動力的重要來源。過去許多國內外的研究皆已發現「未來陞遷的展望（機會）」及「實際的陞遷狀況」，對一個人的工作滿意度及工作態度皆有著舉足輕重的影響。舉例來說，Ali 與 Ahmed（2009）兩位學者曾以英國與荷蘭的一家跨國企業為研究對象，透過量化問卷調查之方式了解影響工作動機與工作滿意度之因素，結果發現員工「認知到的未來陞遷機會（perceived opportunity for promotion）」會顯著正向影響員工的工作動機及其工作滿意度。Ellickson 與 Logsdon（2002）兩人則是針對美國的公務人員進行大規模的問卷調查，他們發現陞遷機會不但會影響工作滿意度，其影響程度甚至大於「薪資」對一個人的工作滿意度的影響，主要原因在於陞遷還代表了對個人

工作表現的一種肯定及成就感，同時也是一種地位的表徵，對多數人來說，在職場中投入的心力及時間，都會希望同時能夠在職位（地位）上獲得相對應的回饋。

而國內亦有許多學者在此議題上加以探討，例如，王郁智、章淑娟與朱正一（2006）等人即針對我國護理人員進行深度訪談，發現健全的陞遷管道及良好的陞遷機會可以同時提高員工的工作滿意度及留任意願。馬群傑、宋鎮照與林寶玉（2013）等人則針對消防人員進行陞遷、績效及工作滿意度的研究，同樣發現陞遷機會及陞遷公平性是一個主要影響員工工作滿意度及工作士氣的重要因素。有鑑於此，在未來公部門整體退休時間勢必延後的現實情況下，倘若公務人員已對其未來的陞遷出現「可預期的延緩或受阻」的悲觀看法，是否在其工作士氣及工作滿意度上也會產生負面影響，值得關注。

### （三）師徒制建立與效果

現今職場工作者趨於多元，各世代又具有不同的工作特質、創新意願與優勢，若要加以整合並發揮最大效益，必須進行差異化管理。IBM 政府企業中心（IBM Center for The Business of Government）依此針對跨世代人力管理提出幾項建議，強調管理者必須作為跨世代之間的溝通橋樑、採取不同的激勵措施與作法，更重要的是採取不同的訓練方式與引進師徒制（Mentoring），其中師徒制被認定為有效因應跨世代的人力培育發展方法（陳姿伶，2013）。Nonaka 與 Takeuchi（1995）認為默會知識可以透過師徒制度，並搭配觀察、模仿與練習等「做中學（learning by doing）」的方式，在過程中，彼此透過接觸與互動，讓師徒之間產生分享技術與知識，進而在互動之中達到傳承。在高齡化的情況下，未來會有更多資深員工會因延後退休而留在組織中，公部門應珍惜這樣的契機，讓資深人員在延後退休這幾年內，適時發揮自己的優勢，讓其他世代有更多向他們學習的機會。

### （四）年齡與工作績效關聯性

從年齡與工作績效表現觀點來看，一般而言，大多數的人會對老年工作者存有工作效率低、身體狀況差、低活動力、壓力大等刻板印象（Parson & Mayne, 2001; Posthuma & Campion, 2009; Raza & Carpenter, 1987）。從 Sturman（2003）的研究中可以發現年齡與工作績效呈現一種「倒U字型關係（inverse-U shape）」（如圖2）。剛步入職場的年輕工作者一開始的表現可能不會太好，但隨著年齡的增長及經驗的

累積，工作上手之後其工作表現與績效也會越來越好，因此年齡與工作績效先會呈現一種「正相關」的關係。然而，年齡增長也可能帶來負面的影響，例如，到了某一個年紀時，會明顯感受到精神及體力都不如以往，漸漸產生力不從心的感覺，使得年齡與工作績效開始呈現一種「負相關」的關係，此種「先正相關、後負相關」的關係即造就了倒 U 字型的情況。然而，年金改革造成公務人員「退休年齡大幅延後」的情形，影響之處正是倒 U 字型關係「後半段」開始呈現負相關的階段，因此值得審慎評估與研究。

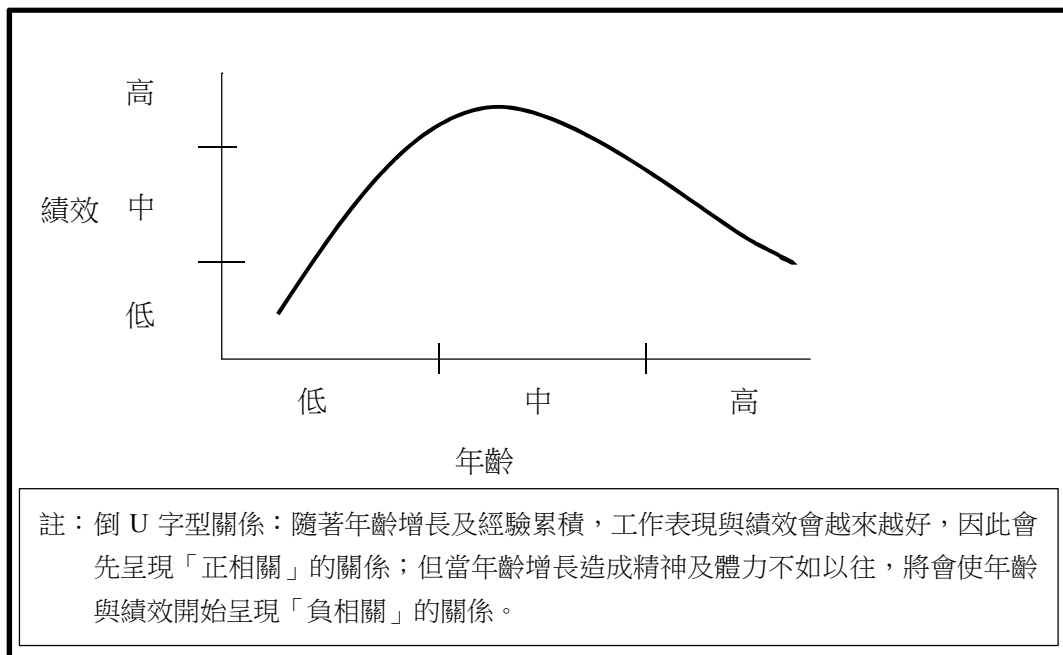


圖 2 年齡與績效關係圖

資料來源：依據 Sturman (2003) 繪製。

## 參、組織成員高齡化影響與因應方式剖析

### 一、研究設計與方法

年金改革前，高齡化人力資源管理議題之相關研究，大多聚焦在私人企業或是以活化整體社會的老年人力為主，鮮少有針對政府部門內部所做的研究，為使成果

豐富多元，本文首先採用「深度訪談 (in-depth interview)」方式，訪談 8 位公、私部門的人力資源管理經驗豐富的主管層級以上人員，其中公部門受訪對象包含專門委員、司處長及主任等，其年齡介於 40 歲至 60 歲之間；私部門受訪對象包含人力資源相關單位主管、資深講師及副教授等，其年齡介於 30 歲至 60 歲之間（如表 3）。

表 3 深度訪談對象一覽表

受訪者編號	工作經驗 / 類型	職稱	性別	年齡
P1	人力資源課程規劃及訓練機構	人力資源資深講師	男	50-65
P2	科技業	人資長	女	50-65
P3	人力資源課程規劃訓練機構	人力資源資深講師	男	36-50
U1	教育業	副教授	男	36-50
P4	化妝品與零售業	人資經理	女	20-35
G1	政府機關	專門委員	女	36-50
G2	政府機關	處長	男	50-65
G3	政府機關	主任	女	50-65

資料來源：本研究自行彙製。

除此之外，本文訪談後另根據訪談內容分析，歸納整理出公部門可以借鏡的人力資源管理措施，接續舉辦 2 場「焦點團體座談 (focus group)」，邀請共 12 名公務人員與會（每場 6 名），並根據年齡、性別及官等等 3 個特質，確保受邀者的多元性。年齡方面區分為「20-35 歲」、「36-50 歲」、「50-65 歲」等 3 組，並確保每一年齡分組皆至少有 1 人與會；性別方面，則確保任一性別皆至少有 1 人與會；官等部分，區分簡、薦、委 3 類，並確保每一官等皆至少 1 人與會。同時，為降低出席座談人員受到職場權力關係高低的影響而發言有所保留，第一場焦點座談出席人員安排皆屬較高階之簡任司長、處長、副處長及參事等 6 位（女性 4 人、男性 2 人），其中 3 人年齡介於 36 歲至 50 歲之間，另外 3 人年齡介於 50 歲至 65 歲之間。第二場出席代表則為薦任（含）以下之人員，包含主任、科員、組員等 6 人

（女性代表 3 人、男性代表 3 人），其中 1 人年齡介於 36 歲至 50 歲之間，5 人年齡介於 20 歲至 35 歲之間（如表 4）。

表 4 焦點座談對象一覽表

受訪者編號	場次 / 日期	職稱	性別	年齡
G4	第一場	司長	女	50-65
G5		處長	男	50-65
G6		副處長	男	36-50
G7		副處長	女	36-50
G8		副處長	女	36-50
G9		參事	女	50-65
G10	第二場	組員	男	20-35
G11		科員	男	20-35
G12		組員	女	20-35
G13		管理員	女	20-35
G14		主任	男	36-50
G15		科員	女	20-35

資料來源：本研究自行彙製。

## 二、組織成員高齡化的影響

透過訪談及焦點座談發現，當組織逐漸邁向高齡化時，不僅會出現世代差異的情況，也會連帶影響人員的工作士氣，進而對組織領導產生影響。本文將研究所得的成果分為「個人動機」與「組織管理」等兩大影響層面呈現，並從公部門人事資源管理面向提出組織之因應措施（如圖 3）。

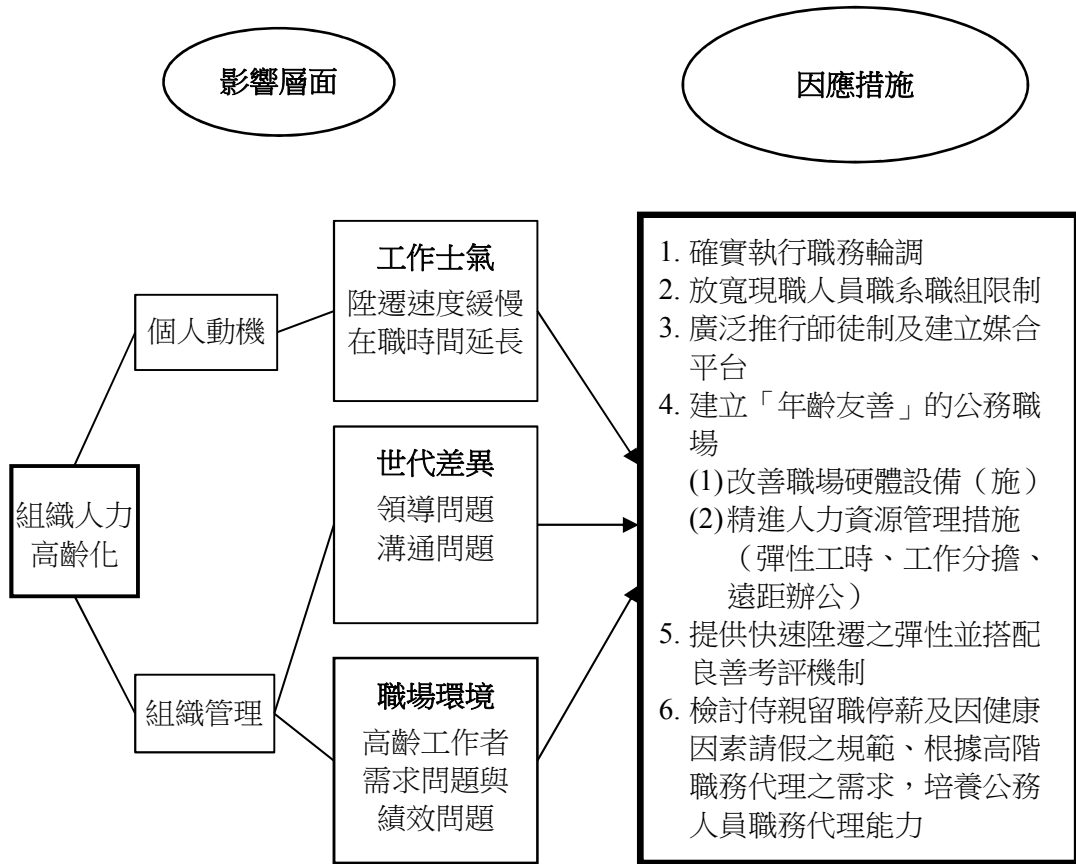


圖 3 組織高齡化影響層面與因應措施

資料來源：本研究自行繪製。

### (一) 陞遷機會與工作士氣

自年金改革後，公務人員未來只有屆齡退休才能符合支領月退休金的資格，在提早退休待遇將大幅降低的情況下，多數公務人員將可能會選擇「屆齡退休」。多位受訪者皆提到，從其單位當前的退休人數資料來看，儘管目前仍處於年金改革的過渡時期，但自 2017 年開始，自願退休人數已開始遞減，組織人員高齡化的現象已經慢慢出現，未來公部門「職位開放」的情況將會減少，進而導致整體晉陞速度趨緩。同時，這樣的情況也因地區不同而有所差異，以六都來說，目前整體公務人員年齡最年輕的是新北市，其次是桃園市，再來則依序是臺北市、臺中市以及高雄市，因此，年金改革不僅會造成六都公務人員的整體年齡有偏高的情況之外，對目

前年齡較高的幾個直轄市的影響也將越顯著與快速。

年金改革的結果會讓陞遷變緩慢，我們從處理的資料數據看起來的確發現這個影響已經慢慢出現了。其實從去年開始，自願退休的人數就已經開始在遞減，…大家將來做到 65 歲的機率已經普遍是非常高了。(G4)

以接近本來快要退休的人來講，他原本的梦想，他原本的生活規劃被打亂了，如果他不能好好調適的話，可能在工作上就會出現倦怠感、無力感，就會覺得彈性疲乏，缺乏熱忱。以新進的來講，他可能會覺得，天啊，我的長官他當初幾年就升科長，再來幾年就升副處長、處長了，但現在大家都不退休，我要等到甚麼時候？所以可能兩個世代的人都會因為不同的原因而出現工作的倦怠跟無力，甚至就可能缺乏熱忱。(G1)

例如，我曾在政府部門工作，我剛進去的時候，有一個科長是薦派人員，他到科長後，然後下一個命令他不能再動，整個士氣就大受影響…，他年紀輕輕就已經知道我這輩子怎麼努力就只有科長，所以他的士氣影響很大，一直到退休的時候，他還是科長。(U1)

從前述內容可以看出，「對未來陞遷（或職涯發展）的期待」其實是一個人在工作上最大的動力來源之一（王郁智等人，2006；馬群傑等人，2013；Ali & Ahmed, 2009；Ellickson & Logsdon, 2002）。但在我國目前考績制度無法有效汰換表現不佳的公務人員的情況下，在職時間延長將會讓「陞遷受阻」的問題更加嚴重，致使組織無法快速有效的進行新陳代謝。這樣的結果，不僅會逐漸消磨掉組織成員對工作的投入熱忱，也會使其對工作產生倦怠感。也就是說，這個潛在的問題已讓許多年輕的公務人員感到無奈與擔憂，在公部門本身已缺乏多元激勵工具的先天環境受限之情況下，進一步讓公務人員喪失了內在工作的動力與熱情。

## （二）世代差異

公部門究竟是否存在世代差異，抑或是這些差異僅是來自於個人個性上的差異，始終是個見仁見智的問題。有些人認為世代之間並無明顯差異，例如有些新進公務人員可能不求升官加爵、但求工作穩定，因而不願承擔過於挑戰性的工作；反觀也有不少資深公務人員秉持活到老、學到老的精神，其運用數位科技的技能並不

輸年輕世代。然而，儘管部分觀點認為世代之間並沒有太大差異，但多數人仍然認為各世代之間會因成長環境不同，而在觀念想法及待人處事上出現差異。隨著公務人力邁向高齡化的趨勢發展時，「三代同堂」的情形將更加屢見不鮮，處理組織中的世代差異將是刻不容緩的議題。以下將從「價值觀差異」、「溝通問題」與「領導困境」等3個面向加以探究。

第一、價值觀差異：有受訪者認為世代之間各有優缺點，無法一概而論，像是資深世代雖然年紀稍長，反應或許不如年輕世代，但卻擁有較圓融的態度及包容力，也具有較高的忠誠度與組織承諾；年輕世代可能點子多、學習快並且具備善於利用科技能力等優點，但由於資歷尚淺、對組織文化的了解並不透澈，加上在各方面都處於磨合的時期，因而對於組織的忠誠與承諾感沒有資深人員來得高。因此，在各世代擁有不同的價值觀點下，「溝通」及「彼此學習」就成為組織最重要的工作之一，若未能即時處理將可能會擴大世代之間的齟齬，影響組織運作及績效。

我覺得年長、資深的，他們比較有忠誠度，也就是說，對組織承諾感比較高，然後也比較有倫理的觀念，包括行政倫理，待人謙和有禮，比較容易有同理心；那新進同仁並不表示說他沒有這些特質，可能剛在適應期，他不是那麼熟悉，對組織的氣候文化也不是那麼了解，各方面他都在磨合的階段，可能對於組織的忠誠、承諾感就沒有資深的人來得深，那不同的價值觀也會讓他們比較重視權益的爭取。(G3)

如果整個組織都偏高齡，我會覺得是可怕的事，但如果是常態分佈，有年輕人、有科長、比較資深的等等，我覺得其實是比較好的狀態，他們有很多經驗可以學習。(G1)

第二、溝通問題：各世代之間的工作價值觀差異可能會導致溝通出現鴻溝，年輕世代從小生長於網路科技發達的年代，在日常工作中習慣應用新興社群軟體進行溝通與交流，習慣於快速獲得回饋與成果，相較之下對於繁文縟節的工作程序較為反感，在溝通上可能更加直白，但看在其他世代的眼中，這些可能容易被認定為沒有公務倫理的行為，讓世代溝通更加困難。面對這樣的問題，受訪者認為應該增加相關溝通課程及活動，讓不同世代成員能夠進行交流以降低世代鴻溝。

現在員工的年齡越來越輕，會產生世代之間的價值觀不同，管理上的問題



也都會出現，會發現上面這些人年紀太大，沒辦法跟下面的人溝通，以前常講 Facebook，現在 Facebook 是老人家在用的，那年輕人現在都用甚麼？IG 對不對？…而更資深的可能電腦都不會用。（P2）

我們也會給 Leader 很多訓練，Leader 平常在跟年輕人相處的時候，也會知道自己要的是什麼，還有他們的價值觀跟彼此有什麼差異，那我們擔任的角色是讓他們的磨合期縮短到最短。（P4）

第三、領導困境：許多受訪者表示，當年輕公務人員在一個三代同堂的單位中晉升為主管時，往往會碰到許多領導的問題與挑戰。不可諱言，我國的文化仍是一個相當重視長、幼、尊、卑的文化，「年齡」仍是許多人心中權威的來源之一，因此，時常碰到年輕主管叫不動資深部屬，以至於只好自己攬下業務或將工作分派給其他年輕同仁的現象。倘若主管長期為避免引起紛爭而睜一隻眼閉一隻眼行事，不但無法化解人員之間的嫌隙、進行有效領導與管理，長久下來，更容易讓組織成員產生不公平感，對士氣及績效造成負面影響。

因為我是新人，所以他們（資深公務人員）就會推業務，會叫我做！我也只能忍氣吞聲說好啊！我做，他們很會推業務。（G10）

他們職位沒有比我高，但因為我比較菜，所以很多事情都變成我要做…，我的長官也是年輕的，他也沒辦法叫他們做，所以就只好做呀。（G13）

我覺得年輕的主管跟資深的部屬應該是相敬如賓啦，如果資深叫不動，就要自己摸摸鼻子做。（G15）

### （三）年齡對工作績效的影響

過去研究認為年齡與工作績效會呈現倒 U 字型的關係，然而，根據本研究發現，此種倒 U 字型的關係會在不同工作中呈現不同的形狀（大 U、小 U、斜率不同），斜率較大的倒 U 字型的關係，較容易發生在「低度複雜」及「體力及效率至上」的工作上；此類型的工作，績效表現可較快速地透過經驗累積而獲得顯著提升，通常屬於體力密集與專注度及效率要求較高的工作。然而，當身體狀態及專注度不若以往，此類型的工作績效將會出現較快速的下降。而在「高度複雜」及「專業及決策導向」的工作上，倒 U 字型的關係並不明顯，此類工作多屬決策及知識密

集的工作，隨著年紀增長，反而可能會有更精準的判斷或更好的績效表現。除此之外，倒 U 字型中的「轉折點 (turning point)」也會因工作特性而出現差異，對於「體力及專注度密集」的工作而言，其轉折點出現的時間較早，而對於「專業及決策導向」的工作來說，轉折點出現的時間則相對較晚，甚至不一定會出現。因此，公務機關應根據不同工作的內容與特性加以分析。

藍領做久的人，是以勞力或是這種所謂的速度為績效考量，你現在到了四十歲以後了，你速度本來就會下降…所以白領階級的問題比較不嚴重，藍領階級就比較嚴重，人到了四十歲體力就開始衰退了…像是需要體力的工作，作業員等等，工作效率就會下降。(P1)

我覺得在知識密集的工作上，體力不是重點，而在於有沒有 update 知識，但製造業就有影響，因為是體力密集；如果是動筆動腦的，50 幾歲是經驗知識最好的時候。(U1)

但令人擔憂的是，如同前面「表 1」中的資料顯示，年金改革對「基層公務人員」延後退休時間的影響程度最大，例如，以第十二職等的公務人員來說，在年金改革前，其平均退休年齡約為 62.79 歲，儘管年改後一律於 65 歲退休，其延長的時間約也只有 2 至 3 年而已，影響有限。但以第五職等的公務人員來說，年金改革前其平均退休年齡為 57.77 歲，但當必須要做到 65 歲才能退休時，其延長的時間則為 7 至 8 年；倘若再以第七職等的公務人員來看，其年改前的平均退休年齡更只有 56.59 歲，年改造成其退休延後的時間更長，約達 8 至 9 年，影響不可謂不大。整體來說，年金改革可能會讓一個基層的公務人員在職場中多待 7 至 9 年的時間，然而，基層公務人員的工作內容則大都較偏向「體力及效率至上」的工作，這延後退休的 7 至 9 年時間，就正好是倒 U 字型中後半段可能開始呈現負相關的期間，因此延後退休對基層公務人員表現的影響可能較為明顯。反觀，年金改革對「中高階公務人員」延後退休的影響效果平均約只有 2 至 5 年，在中高階公務人員工作內容本身相對屬於「專業及決策導向」的情況下，影響將不若對基層公務人員來得巨大（如圖 4）。但值得注意的是，中階及基層公務人員佔在整體公部門中所佔比例相對最高，因此公務人力高齡化對未來組織績效的影響絕對是值得關注的議題。

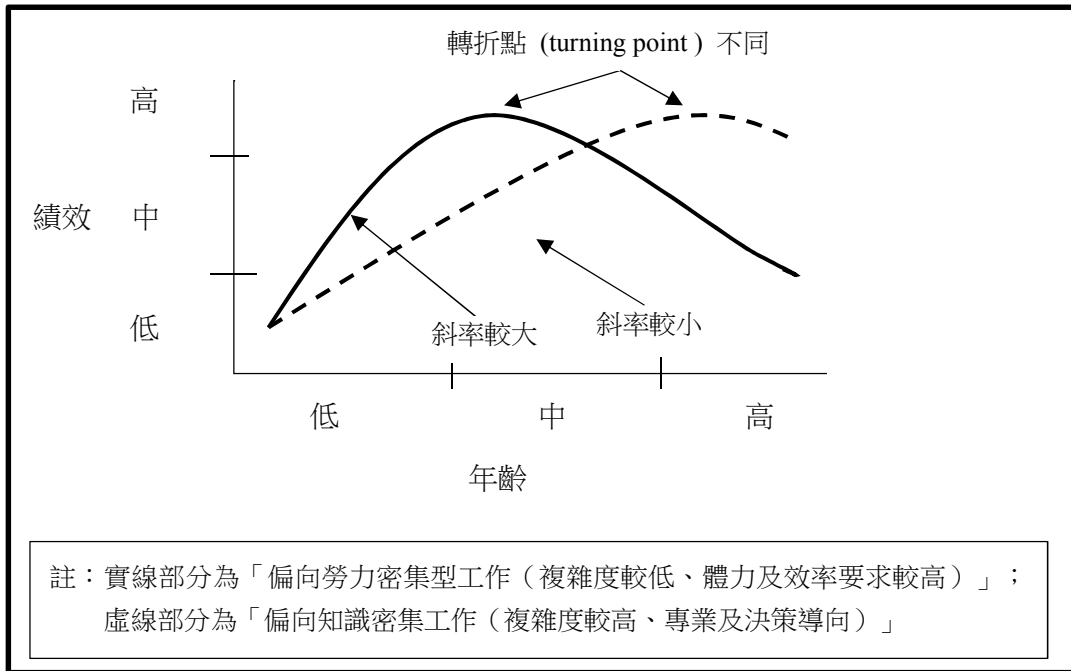


圖 4 不同特性工作年齡與績效相關圖

資料來源：依據 Sturman (2003) 文獻及本研究發現自行繪製。

## 肆、因應組織成員高齡化的相關做法與建議

過去我國公部門的人力結構老化問題相對輕微，因此公部門中較少關注高齡化的議題或對組織可能帶來的衝擊。然年金改革實行後，可以預見未來公務人員平均退休年齡將逐步提高，並於 2031 年後達到高峰，這個趨勢也迫使高齡化伴隨而來的各種問題成為公部門當前不得不盡速面對的挑戰。從前述研究資料來看，公部門高齡化會對「個人工作動機與士氣」和「組織領導及管理」造成影響，我們應秉持「未雨綢繆早當先，居安思危謀長遠」的觀念，及早著手規劃各種因應措施。本研究分別就「短中期」及「長期」兩個面向，提出相關討論及研究建議。

### 一、短中期方面

#### (一) 確實執行職務輪調，降低公務人員工作倦怠

在高齡化下，公務人員可能會因為陞遷機會減少，導致工作動機減弱與產生工

作疏離感，另一方面，也可能因為久任一職而出現工作倦怠的情形。針對後者產生的現象，多數受訪者皆提到政府單位可藉由「職務輪調」，讓公務人員有更多機會接觸新工作內容，也有效促進政府內部人才流動。

職務輪調在不是太專門技術性的，比如說技術工程那類的，在一般行政的這個部分，是不是有一種可能，就是說把職務輪調制度化。(G8)

我是一個職務輪調過的人，我很支持輪調一定要跟陞遷綁在一起，培訓、考績也要綁在一起，因為陞遷是公部門最重要的激勵措施。(G14)

然而，現行我國公務體系之職務輪調仍以水平輪調較為常見，對於增加工作豐富化 (job enrichment) 的幫助有限；而實質上能夠對工作豐富化有幫助的垂直輪調，則需有等待較高職位出缺，但在未來升遷本已更加困難的情況下，以垂直輪調方式填補較高職位空缺的情況將更不易出現。未來應採取更有實質效果的輪調方式，例如，可以評估如何制定明確規範，以促進中央及地方人力流動的彈性，讓中央人員輪調至地方單位一段時間再輪調回中央，除能增加其工作歷練外，亦可藉由體察民意讓公共政策的決策規劃更能貼近社會的需求。

陞遷制度會影響到士氣，以後的陞遷沒辦法這麼順遂，機關如何利用陞遷管道之外的措施，例如透過職務輪調讓人員提升工作士氣很重要。(G11)

像是你從很例行性的職務，轉調到另一個很例行性的職務，那我覺得對於他的能力沒什麼影響。假如只是填不同類型的報表，那我覺得沒什麼意義，如果是不同職系，那我覺得就有意義。(G13)

單位主管對於自己這個單位裡面優秀的人才，不願意放出去，如果要輪調的時候，他就會放一些自己不想要的，真正覺得能夠幫我的留在身邊，所以這個制度要成功，首長要支持，業務單位的主管要配合。(G4)

然而，儘管職務輪調可有效舒緩工作倦怠的問題，但亦須同時注意其可能帶來的問題，例如訓練成本增加及團隊培養默契需重新培養等問題。因此，實行輪調亦需在「頻率」與「範圍」方面有所規劃，過與不及，皆有失之，建議可規範至少需在同一工作做滿三年以上才可以輪調，而同一職位最長以 8 年為限則必須輪調以增

加工作歷練。同時，輪調應持續與陞遷、培訓及考績連結以達到實質效果。

我們在輪調的時候其實也不能夠時間太短，像我們的專員，大概都要歷練 3 到 5 年，然後科長大概也要 3 到 5 年，最起碼要 3 年，你才能夠去轉換，因為如果你人動得太厲害的時候，也會去影響到業務的推展。（G4）

至少是要有一種加分的或者是鼓勵的性質，或者將輪調或職務歷練納入一定的加分比重。（G8）

我們目前就有這個機制，你有一個職務歷練的話，在資績評分上會加分，你願意多幾個職務歷練的話，你的資績評分高一點，將來升任的時候你的基本分數就會比別人高一點，這是鼓勵大家輪調。（G4）

## （二）放寬現職人員職組職系轉換限制，提高公務人員適性發展的彈性

為因應國內外快速發展的政經社會文化環境，文官須面對與處理事務之廣度與深度日益複雜，因此，本研究受訪者普遍認為應放寬直系職組的限制，簡化公務人員職系、容許公務人員在更大的合理範圍內擁有移動的彈性，才能使公務人員得到適性的發展。而職系暨職組整併案業已經考試院於 2019 年 1 月 16 日通過，將行政類職系由原 45 個職系調整為 25 個職系，技術類職系則由原 51 職系調整 32 個職系（銓敘部，2019），已透過制度化的規範，部分開放了職系職組之間轉換的空間，未來公務機關應持續觀察此一轉變所產生的實際效果並加以檢討修正。

我們可以在訓練端這裡頭，對於提升職能還有專長轉換的部分，可以提供讓他們有更多的機會，一方面他們本身有這些興趣，另外再加上要讓他有取得任用資格的機會，以後他不管是在哪個職系裡頭，當他碰到瓶頸的時候，有另外一個管道讓他去跑，這樣子恐怕是對於整個國家的用人，它有比較大的彈性跟給他一個發揮的空間。（G5）

除此之外，亦應統一訂定跨類別（如行政類跨技術類）輪調的相關辦法，進一步提高現職不同類別公務人員之間的流動，但也應訂定一些條件限制，例如 45 歲前可以轉換直系。同時，政府單位亦可鼓勵公務人員參與各大專院校推廣中心開設的相關技術課程，培養該職系所需能力，讓有意願輪調至不同職系的公務人員能順利取得相關能力及資格。例如，漁業署曾與國立海洋大學合作，開設相關課程，凡

通過課程訓練者，便能在漁業署內的不同職系間輪調，讓具備專業知識背景或透過在職訓練取得專業能力證明之公務人員，能有選擇轉換職務的機會，並配合重新思考職務遷輪調項目與配分比重，以有效監督實際執行狀況。這樣的方式不但可以彌補考試分發制度之不足，也有助於提升公務人員的工作熱忱。

專長轉換就變得非常重要，因為你工作轉換要做得好，第一個當然要有那方面的職能，另外一個就是要有那方面的資格，那你這個資格怎麼去取得？訓練這塊以後可以來做一個配套。（G5）

所謂的轉換跑道，那個是對年輕人而言，你必須在最晚 35 歲或 40 歲的時候，你要的領域就應該定下來，不能終其一生一跳再跳，跳到最後一事無成。職系轉換我覺得應該是在整個年金改革中，陞遷環境職缺出缺不是很容易的時候，能根據自己的專長去換一個工作，有更多的歷練，對於比較年長的，我覺得真的 60 歲轉換職系太慢了。（G9）

### （三）廣泛推行師徒制及媒合平台，鼓勵公務人員參與，打造相互學習的職場環境

師徒制為組織經常採行的「知識管理（knowledge management）」的方式之一，在未來公務人力高齡化的情況下，政府應有系統、且相對制度化的讓更多資深具專業的公務人員擔任師父（mentor）或教練（coach）的角色，提供剛進公務單位的年輕公務人員心理及實質上的輔導或支持。這樣的作法不但可以降低徒弟的不適感，快速提升工作表現，對師父而言，也能藉此機會從年輕徒弟身上學習新知、了解年輕世代的文化，讓雙方皆能發揮自我價值、獲得成就感。本研究曾獲師父指導過的受訪者皆認為，師徒制對其公務生涯的幫助相當巨大，許多師父與徒弟間至今仍維持相當良好且緊密的關係。

其實師徒制，我認為兩個很重要的點，一是跟他有緣分，不然怎麼當師徒，他認為這是我的 knowhow，我幹嘛告訴你，我當初的師傅就是科長，他是屬於知無不言，言無不盡的人，我認為職務歷練或是輪調制度建立之後，師徒制是非常重要的。（G14）

或許這些年長者可以做大家的 coach，可以年資或是工作經驗，我對在他

的心理素質、心理的韌性上，給他一些支持、給他一些方向，或者不是工作中的，而是一個心理支持，如果這些年長者是做 coach 或許也可以是一條路。(G9)

然而，將師徒制制度化亦需考量同仁業務的負擔，若業務量過大，資深人員可能較無時間與心力教導年輕人員，易導致師徒制流於形式而無法發揮實質效果。但其實在師徒制下，無所謂的尊卑價值，只要擁有一技之長，人人都是導師人選，因此，本研究認為或可參考許多私部門的做法，讓師徒制度交由協會或非政府組織來輔導辦理，並建立「師徒媒合平台」，讓師徒關係的建立能夠不受限於「單位」的地理環境限制或「現職與否」的身分限制，讓有「導師需求的人員（不一定僅限於年輕公務人員）」及「有能力及意願擔任導師的人員（不一定僅限於現職人員）」能夠彼此獲得資訊，促成更多元、更彈性的師徒關係，以提升整體績效，營造永續的師徒交流模式。例如，勞動部勞動力發展署曾於 2013 年開始推動「明師高徒計畫」<sup>6</sup>，該計畫結合師徒制的概念，提供未就業青年一個學習交流平台。青年報名後，會先進行適訓評估，與特定專業領域的師父完成配對後，透過師父對徒弟進行一對一的帶領、教導與訓練，來提升 18 至 29 歲青年的專業技術能力。該計畫雖已結束，但創建之想法即是透過建立「媒合平台」的方式，降低「單位」或「身分」的限制，將師父的工作技能與經驗散到有需要的人身上，讓默會知識永續傳承。倘若能將此做法之優缺點詳加檢討並修正，在管理體系及範圍都更加明確的公部門中，將更有實行之可能。

其實，「建立媒合平台」及「交由協會或非政府組織來輔導辦理」等做法，已被廣泛使用在政府與非營利組織的人力運用實務上。例如，臺北市政府於 2006 年設立了「臺北市志願服務推廣中心」，而自 2018 年起，委託「社團法人台灣也思服務學習協會」辦理。該中心的「志工管理整合平台（<https://cv101.gov.taipei/>）」，讓有興趣及需求的民眾能夠快速且有效地找到適合的志工服務機會。除此之外，臺中市政府也於 2016 年建立了「臺中市志工媒合平台」，在該平台下

<sup>6</sup> 該計畫已於 2017 年 9 月 1 日廢止，但廢止之主要原因在於在雇用及訓練兩者不易明確區分，例如，在訓練期間師徒雙方是屬於訓練關係，而非僱用關係，並依雙方簽訂之訓練契約施訓，但並不適用勞動基準法，恐有損害受訓青年的勞動權益。

(<https://volunteermatch.taichung.gov.tw/volunteers.php>)，有志工人力需求的機關或非營利組織，就可以即時 (real-time) 提出志工的需求和所需條件，例如工作時間、所需人數、以及志工所須具備之能力等；而有意願擔任志工的民眾也能夠輕易地透過「條件篩選」快速及正確地找到適合的志工服務，創造雙贏的合作關係。

政府在推動「師徒制」的過程中，亦可參考類似的作法，讓有意願擔任師父的人，將其專長領域、技術能力、職涯經驗地圖及能夠提供指導的時間等資訊建置至系統內，同時讓有被指導需求的公務人員能夠快速透過條件篩選找到合適的師父，進一步接觸並了解雙方合作學習的可行性。當此資料庫建置起來後，我國公部門等同擁有了一個龐大的「人才及知識庫 (talented & knowledge database)」，這個人才及知識庫不但有助「外顯知識 (explicit knowledge)」，例如專業技術和政策能力的傳遞及擴散，也有助於讓較不易透過正規形式加以傳遞的「默會知識」，例如政策決斷力、領悟力的培養與學習得以傳承，讓許多「內化於行動中的知識 (action-inherent knowledge)」得以更有效地在公務體系中留存，同時亦為提升公部門知識管理成效的一大突破。

我們這些年長者是不是在某些程度上也要跟年輕人學習？我覺得年長者有些東西是落後於年輕人的，所以不要過分強調年長者就一定是他都很 ok，他如果沒有跟著時代在進步，其實年長者反而是會拖累整個前進的動力，因此師徒制很重要的一點就是彼此之間都能學習。(G9)

企業就面臨師徒制的問題，有沒有辦法把師徒制走到像是協會來負責，師徒制會增加原本的業務量，輔導員制度就是這樣，輔導員有時自己已經忙到分身乏術，根本無心教導年輕成員，所以實行時也要注意實際的工作負擔。(G13)

其實政府可以建立一個平台，正式或非正式都可以，像我們公司就有這樣的平台可以讓大家彼此了解需求，以及能夠提供的協助。而且，有時師徒也不一定是同一單位，例如過去曾經待過這個部門、處理過這個業務的，我覺得這樣的人當師傅最好，因為已經沒有利害關係，教起來更可以知無不言言無不盡。(P4)



#### (四) 建立「年齡友善」的公務職場

一般人隨著年齡增長，體力、視力或專注度可能會逐漸下滑，進而對工作效率或表現產生影響，因此在公務人力逐漸高齡化的情況下，政府可開始著手「改善職場硬體設備」，同時配合「精進人力資源管理措施」等相關做法，創造一個「年齡友善，老少尊重」的公務職場環境。

##### 1. 改善職場硬體設備

在未來高齡化下，相關硬體設備、工作輔具及工作環境等皆應進行全面更新，例如電腦資訊設備、辦公樓層及辦公座位安排等應重新規劃，使高齡工作者能擁有更加便利的工作環境；而工作輔具則包含提供藍光護眼螢幕或可升降的辦公桌椅等，並在單位內確實施行「下午茶活動時間（tea break）」，以維護同仁健康，讓生理狀況改變對工作產生的影響程度降至最低。

可是年紀大了你（電腦）的護目鏡前面就是一個放大鏡，那你的桌子也是可以升降的，因為你可能有坐骨神經痛，或是已經有彎腰駝背的現象，那還有一些包括辦公環境，可能很多輔具設施都要，例如無電梯的辦公環境可增設升降梯，…，然後給予適時的休息也是很重要的。（G7）

##### 2. 精進人力資源管理措施

在未來高齡公務人力增多的情況下，可能會因侍親、個人健康或其他因素而有頻繁請假、調整工作方式的需求，因此，政府作為全國最大的雇主，必須重視此類問題並及早著手規劃相關措施，針對有需求的高齡工作者重新設計與安排其工作時間與工作方式，以下分 3 個方向加以探討。

###### (1) 彈性工時

政府可藉由實施彈性工作時間，讓公務人員皆能更靈活的安排時間，目前許多國家已開始在政府機關實施彈性工時，且多數都以核心上班時間搭配彈性時間為主，像是日本政府於 2016 年 4 月向 20 萬人左右的公務員實行彈性工作制，規定人員必須於核心時間內出勤工作，但可以自由選擇上下班時間，韓國則鼓勵企業採行「旺季及淡季」的彈性工作時間，將彈性工時的概念擴展到以「季」或「年」的概

念下加以重新規劃。而我國目前許多機關也已有實行核心工作時間與彈性上下班時間，但大部分的機關彈性上下班時間仍為上午八時至九時、下午五時至六時，彈性程度依然有限。

年紀大了之後，彈性工時就更重要了，因為你有時候可能會那裡不舒服需要去看個醫生，或是要帶年邁的父母去做些甚麼事，每次都要請半天或一天的假有時候也不是那麼方便，如果能在工作時間上開放更大的彈性會很有幫助（U1）。

未來在高齡化的影響逐步擴大下，可考量開放更大的彈性工時制度，授權機關依據其服務性質決定開放的彈性程度。例如，倘若機關的工作內容主要為與民眾接觸、提供服務之性質，可配合民眾上下班時間適度調整服務時間，以降低「民眾下班、公家機關也下班」的困境；倘若工作性質偏向公文處理等不須直接面對民眾之工作，則彈性工時開放的幅度應可更高，給予公務人員更多獨立自主的工作時間安排與規劃的空間，也可考量在整體工作時數不變下，適度放寬每週工作天數的限制。

## （2）工作分擔

機關應根據工作性質重新檢討現行工作內容，讓兩人或兩人以上的員工共同分擔同一份工作，在公務體系高齡化下，工作分擔將可提供高齡公務人員適當的休息時間，減低高齡公務人員的工作負擔及壓力，使其能維持良好的工作狀態，繼續提供優質的公共服務。前述工作分擔之配對，可由資深（年長）公務人員搭配資淺（年輕）公務人員的方式進行，並依照工作特性安排其合作方式；甚至可以搭配師徒制的實行，從合作夥伴的經驗中受益，也達到經驗傳承的目的。除此之外，工作分擔也可讓各種決策獲得兩種或多種不同的觀點，得到更多的回饋，有助於從策略角度思考組織要實現的目標並排定優先順序。例如：英國政府的「工作分擔制度」<sup>7</sup>就被認為是一種能保持工作與生活平衡的方式，對公務人員而言，在工作分擔下也更可培養團隊合作的精神，對於建立職場互信亦有所幫助。

---

<sup>7</sup> 資料來源：Civil Service World（網址：<https://civilserviceworld.com/articles/feature/civil-servant%E2%80%99s-guide-to%E2%80%A6-job-sharing>，檢閱日期：2019年3月14日）。

### (3) 遠距辦公

當人們因年紀增長體力漸漸下滑時，遠距辦公可讓人員彈性選擇工作地點，降低因舟車勞頓而耗費的時間及體力。遠距辦公在美國、加拿大、歐盟等先進國家早已行之有年，像是美國 2010 年美東發生大風雪事件，前國務卿希拉蕊的部屬斯特（Anne-Marie Slaughter）曾請求希拉蕊自己能夠帶頭「在家上班」，讓員工能夠安心地在家陪伴孩子。而我國的政務委員唐鳳也已首開先例，<sup>8</sup> 採取每週三、五不進辦公室，有需要時透過「遠距視訊」的方式舉行會議來取代傳統的上班模式。

我覺得遠距辦公是非常可行的，而且必要。現在科技網路那麼發達，誰說事情一定要坐在辦公室裡面才能夠完成？坐在辦公室只是比較好管理而已，效率不見得比較高。…我知道有時會有需要開會討論或協調，所以當然也不是每天都遠距辦公，而是可以先開放幾天或幾個時段…。（G11）

然而，由於我國目前尚未將遠距辦公制度化，因此在我國公務單位仍不普及，但在資訊科技發展已有能力支援此種做法的條件下，應可盡速規劃遠距辦公的具體作法，並將其納入相關人事管理法規中。可先將「較不需要集中辦公室處理的工作及職位」，以及「較不需直接面對受服務對象的工作及職位」納入試行範圍，透過網際網路進行身分認證或自然人憑證登入系統後，在線上即時傳遞公文或處理業務，以遠距辦公的方式取代每天定時打卡上下班的做法，如此將能使公務人員擁有更彈性的工作安排。同時，亦可採漸進模式，先試行每週一天或半天的遠距辦公，俟評估效果及影響後決定是否擴大實施。

## 二、長期方面

### （一）在逐級陞遷制度下，提供快速陞遷之彈性並搭配良善考評機制，以提高工作士氣

本研究發現，年金改革後，公部門中逐漸減緩的陞遷速度與年輕公務人員內心想被拔擢的期待之間將會出現更大的落差。為有效解決工作士氣不佳的問題並促進

<sup>8</sup> 資料來源：關鍵評論網（網址：<https://www.thenewslens.com/article/51696>，檢閱日期：2019年3月14日）。

人才流動，政府可參考其他國家（例如英國）的作法，落實「快速陞遷制度」，讓年輕世代的公務人員仍能對其公務生涯抱持希望，持續激勵其精益求精，維持高品質的工作表現。然而，在公務人員整體在職時間延長、職位出缺速度趨緩的現實下，本就已可能阻礙快速陞遷機制的落實，同時在僧多粥少的情況下，快速陞遷也可能導致組織中其他未能獲此管道陞遷的成員產生不平衡的心理，影響團隊合作與組織氣氛。我國在快速陞遷制度上尚未有廣泛運用，快速陞遷之路對我國公務人員仍相當遙遠。但從積極面來看，實行快速陞遷不啻是一種創新的展現，更是一種能夠吸引更多優秀人才加入公部門的誘因。為使快速陞遷機制能夠公平且有效運作，應明確規範公務人員的選用資格與任用年限，搭配設定工作項目的評比標準、建立有效的評量制度，定期對快速陞遷之人員進行考核評量，若無法通過評量，則應回到其「原職等」<sup>9</sup>之職位，以維持快速陞遷的彈性及實質功能。

## （二）重新檢討侍親留職停薪及因健康因素請假之規範，並根據高階職務代理之需求，培養公務人員職務代理能力

在過去，許多已達請領月退休俸條件的公務人員，倘若面臨有侍親需求或自身健康狀況不佳的情況，可能即會選擇退休，由公務人員個人處理所面臨的問題；但在年金改革後，提早退休已非公務人員的最佳選擇，許多公務人員可能會面臨在堅守工作崗位或陪伴雙親等抉擇下面臨困境，隨之而來的問題就是請假的人數與需求可能增加，成為公部門與公務人員個人必須共同面對及處理的問題。從人性化的角度觀之，未來應在不影響組織表現與績效的情況下，針對已達某特定年齡或有特殊需求之公務人員，給予更彈性的請假空間與工作內容安排。

而當留職停薪的情況出現在中、高階主管職位時，組織面對的挑戰將更加嚴峻，因中高階主管所負責的業務較為繁雜，且涉及決策層面，所遭遇的代理問題更加值得關注。根據目前「各機關職務代理應行注意事項」中的規定，雖高階主管出缺時可依規定找到相對應的職務代理人，但代理人本身是否具備相關經驗及能力可

<sup>9</sup> 評量未通過者可採「回到原職務」、「回到原敘薪水準相當職位」、或是「回到原職等」等 3 種安排方式。然而，其中「回到原職務」與「回到原敘薪水準相當職位」之可行性及合理性較低，因原職務可能面臨已經有其他人補上的情形，執行上困難度較高；而回到原敘薪水準則可能因該公務人員年資已增加的情況下等於變向減薪，故本研究認為應以回到「原職等」的原則加以規劃相關措施。

以勝任工作，即成為公部門應未雨綢繆預做處理之處。從人力資源培育的角度，倘若政府能秉持「凡任指參者，必先學得高兩個階層的用兵休養；凡任長僚者，必先習得大兩個範圍的工作學能」（蔣緯國，2016）的精神，在平時即悉心培養高階文官專業能力的廣度及深度，未來在高階職務代理需求增加時將能夠及時因應。

## 結語

整體來說，我國公部門將在不久的將來，面臨一個前所未見的高齡化工作環境，面對諸多「可以預見但尚未發生」的問題時，應秉持開放且前瞻的態度及早因應，或許在當前體制的諸多限制下，許多問題無法立即解決，但可以從不同層面開始著手處理，例如在公務人員俸給制度的規範下，無法提供更彈性的薪資，但在管理上可以採用更靈活的工作時間安排與制度設計，來面對高齡化的影響。或許任何單一方式皆無法一次解決所有問題，但希望在了解不同面向的影響後，能逐一檢討並盡快完備各項做法的法律規範，讓推行各種措施具備正當性與執行力，期望這些做法間能夠彼此融合並發揮綜效（synergy），讓高齡化的影響降至最低並能進一步轉化為公部門持續前進的助力。

## 參考文獻

- 日本人事院（2018）。分階段延後高齡公務員退休年齡至 65 歲（定年を段階的に 65 歳に引き上げるための国家公務員法等の改正についての意見の申出），2019 年 3 月 14 日，取自：<http://www.jinji.go.jp/iken/30mousidehonbun.pdf>。
- 王郁智、章淑娟、朱正一（2006）。升遷機會、社會支持、工作滿意度與留任意願之相關性研究。**志為護理**，5（4），90-101。
- 公務人員退休撫卹基金管理委員會（2019）。公務人員退休撫卹基金統計年報（107 年），2019 年 5 月 24 日，取自：[https://www.fund.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=706&s=17277](https://www.fund.gov.tw/News_Content.aspx?n=706&s=17277)。
- 馬群傑、宋鎮照、林寶玉（2013）。我國消防人員陞遷制度之研究：以臺南市政府消防局為例。**文官制度季刊**，5（4），49-86。
- 許峻嘉、呂育誠（2014 年 7 月）。問訓與聞訊（11）年資到了就退休？公部門資深

- 人力運用的再思。游於藝電子報（156期），2019年3月14日，取自：  
<http://epaper.hrd.gov.tw/156/EDM156-0503.htm>。
- 陳姿伶（2013）。再現師徒制：OJT的混成學習設計。T&D飛訊，172，1-15。
- 彭錦鵬（2016）。文官制度的國際變遷趨勢與我國的改革。文官制度季刊，8（2），1-23。
- 黃煜文（譯）（2011）。當世界又老又窮：全球人口老化大衝擊（原作者：T. D. Fishman）。臺北：遠見天下。
- 黃煥榮、蔡秀涓、張筵儀（2017）。公部門面對世代差異之人力資源運用策略。考  
試院委託之專題研究成果報告，未出版。
- 彰化縣政府人事處（2016）。世代攻略，2019年3月14日，取自：  
[http://personnel.chcg.gov.tw/files/%E4%B8%96%E4%BB%A3%E6%94%BB%E7%95%A5%E5%88%8A%E7%89%A9v4\\_15\\_1060627.pdf](http://personnel.chcg.gov.tw/files/%E4%B8%96%E4%BB%A3%E6%94%BB%E7%95%A5%E5%88%8A%E7%89%A9v4_15_1060627.pdf)。
- 銓敘部（2019）。職系說明書、職組暨職系名稱一覽表，2019年3月14日，取自：  
<https://www.mocs.gov.tw/pages/detail.aspx?Node=716&Page=5969&Index=3>。
- 蔣緯國（2016）。蔣緯國口述自傳。北京：中國大百科全書。
- Ali, R., & Ahmed, M. S. (2009). The impact of reward and recognition programs on employee's motivation and satisfaction: An empirical study. *International Review of Business Research Papers*, 5(4), 270-279.
- Davidson, G., Lepeak, S., & Newman, E. (2007). *The impact of the aging workforce on public sector organizations and mission* (Results from the IPMA-HR research series). Alexandria, VA: International Public Management Association for Human Resources.
- Ellickson, M. C., & Logsdon, K. (2002). Determinants of job satisfaction of municipal government employees. *Public Personnel Management*, 31(3), 343-358.
- Lyons, S., & Kuron, L. (2014). Generational differences in the workplace: A review of the evidence and directions for future research. *Journal of Organizational Behavior*, 35(1), 139-157.
- Nonaka, I., & Takeuchi, H. (1995). *The knowledge-creating company: How Japanese companies create the dynamics of innovation*. New York, NY: Oxford university.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2012). OECD thematic follow-up review of policies to improve labour market prospects for older workers:

- Belgium (situation mid-2012). Retrieved March 14, 2019, from:  
<https://www.oecd.org/els/emp/Older%20Workers-BELGIUM-%20TRAD.pdf>.
- Parson, D., & Mayne, L. (2001). Ageism and work in the EU: A comparative review of corporate innovation and practice. In I. Glover & M. Branine (Eds.), *Ageism in work and employment* (pp. 237-254). Aldershot, UK: Ashgate
- Patrickson, M., & Ranzijn, R. (2005). Workforce ageing: The challenges for 21st century management. *International Journal of Organizational Behavior*, 10(4), 729-739.
- Pilichowski, E., Arnould, E., & Turkisch, E. (2007). Ageing and the public sector: Challenges for financial and human resources. *OECD Journal on Budgeting*, 7(4), 1-40.
- Posthuma, R. A., & Campion, M. A. (2009). Age stereotypes in the workplace: Common stereotypes, moderators, and future research directions. *Journal of Management*, 35(1), 158-188.
- Raza, S. M., & Carpenter, B. N. (1987). A model of hiring decisions in real employment interviews. *Journal of Applied Psychology*, 72(4), 596-603.
- Riccucci, N. M. (2002). *Managing diversity in public sector workforces*. Cambridge, MA: Westview.
- Sturman, M. C. (2003). Searching for the inverted U-shaped relationship between time and performance: Meta-analyses of the experience/performance, tenure/performance, and age/performance relationships. *Journal of Management*, 29(5), 609-640.
- Tikkanen, T., Lahn, L. C., Withnall, A., Ward, P., & Lyng, K. (2002). *Working life changes and training of older workers*. Brussels, Belgium: European Commission.
- Wilke, J. (2008). On-the-job learning in terms of mixed ages. In T. Tikkanen & B. Nyhan (Eds.), *Innovative learning measures for older workers* (pp. 37-47). Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Vanmulle, K., & Hondeghem, A. (2007). *Leadership of an ageing workforce*. Leading the Future of the Public Sector: The Third Transatlantic Dialogue University of Delaware, Workshop 2: Diverse leaders and leading a diverse workforce, (May 31-June 2), Newark, DE.

# Human Resource Management Strategies for an Aging Civil Service

Hsiang-Kai Dong<sup>\*</sup>, Tsan-Chi Chien<sup>\*\*</sup>, Pei-Wen Su<sup>\*\*\*</sup>

## Abstract

In recent years, the “aging” issue has drawn increasing attention in society. As the pension reform come into force in Taiwan, it is believed that a majority of public employees will stay in the workforce for a much longer period. This study aims at finding the impacts of aging on different aspects of human resource management in the public sector. Prior research indicates that an aging workforce may affect the organizations from two perspectives. Firstly, employees’ work motivation may be affected because it takes longer for the current public employees to be promoted than their supervisors used to be. Such a phenomenon may reduce public employees’ work motivation and satisfaction. Secondly, an aging workforce means people from different generations need to work together for a longer period as well while, at the same time, the age gaps will become wider than before. Such generation differences might lead to leadership and managerial quarrels or conflicts. If the government failed to react promptly to the aforementioned problems, these “quiet crises” may generate negative impacts on government performance. This study examines the strategies used by different countries regarding these matters and adopts the in-depth interview and focus group

---

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

\*\* Master’s Student, Department of Public Administration, National Chengchi University, e-mail: tsanchi123@gmail.com.

\*\*\* Master’s Student, Department of Public Administration, National Chengchi University, e-mail: patricesu840501@gmail.com.



approaches to explore the possibilities of applying these strategies in Taiwan. Policy and managerial suggestions are discussed in this study.

**Keywords:** aging in civil service, human resource management, work motivation, generation difference



# 政府與民間協力之分析： 以臺北市親密關係暴力防治業務委外為例\*

洪美仁\*\*、吳鴻恩\*\*\*

## 《摘要》

在公共事務日益複雜、民眾需求日益增加，但政府的能量有限的狀況下，協力治理成為政府完成許多公共任務所仰賴的模式。服務契約委外是公私協力常見的模式之一，本文研究主旨在運用社會服務契約委外的架構，分析臺北市親密關係暴力防治業務的委外，以提供未來政府委外之建議。研究方法上，採取半結構式的深度訪談，對象包括主管機關與 4 家受託的民間機構，訪談焦點包括參與者的特性與動機、履約管理制度的設計與成本，以及履約過程的合作與衝突，並討論委外對於經濟效率、效能品質及公平性的影響。研究結果發現，主管機關出於能量有限而採用委外的方式，邀請民間機構參與提供個案服務，民間機構除了在乎政府提供的資源之外，委外對於民間組織轉型和獨立性的影響亦是重要考量，兩造理念上的差距可能使民間團體退出委外的業務。民間團體對於契約設定的指標及履約過程中產生的行政作業的負擔有不少的批評，希望政府可以簡化程序並採用多元指

---

投稿日期：108 年 6 月 21 日。

\* 本研究為科技部大專學生研究計畫之部分成果 (MOST 107-2813-C-002-011-H)。本文初稿曾發表於 2019 年「臺灣公共行政與公共事務系所聯合會」年會暨國際學術研討會—為美好未來展現學術社群影響力，研究者感謝年會評論人及兩位審稿人的寶貴意見，並感謝所有受訪者的大力協助。

\*\* 國立臺灣大學公共事務研究所助理教授，e-mail: meijhung@ntu.edu.tw。

\*\*\* 國立臺灣大學法律學系四年級生，e-mail: b05302220@ntu.edu.tw。

標，以兼顧社會服務的質與量。主管機關設有正式與非正式的溝通管道，民間團體不只運用這些管道，更能運用橫向串聯及向中央反映的途徑表達對於契約指標與社會服務提供模式的不同想法。委外的結果對於成本的下降可能效果不顯著，但民間機構得以藉由在特定地區長期深耕來提升服務的品質與效果，在公平性上則因為民間機構的價值信念而可能對不同性別的民眾有差別待遇，另一方面，母機構資源多的民間機構可以提供超出契約預期的服務，儘管受益的是民眾，卻也可能引發其他地區民眾公平性的疑慮。

[關鍵詞]：公私協力、契約委外、臺灣親密關係暴力危險評估表、社會服務

## 壹、前言

近年來親密關係暴力的事件頻傳，恐怖情人的事件層出不窮（張潼、陳俊雄，2019），引起社會大眾高度的關注，根據內政部 2012 年親密關係暴力的委託研究報告，大多數的被害人處於經濟的弱勢，遭受多重暴力，且重複受暴的比例高達八成五，報案時平均受暴期間約為八年，且大多數的被害人採取消極的態度，選擇繼續停留在既有的關係（潘淑滿、游美貴，2012），親密關係暴力防治的政策與服務的重要性自不待言。1998 年公布施行的家庭暴力防治法，歷經數次修正，擴大保護防治的範圍，將同居關係，以及沒有同居事實之一般男女朋友或同性伴侶納入法律規範的範圍，顯現政府正視親密關係暴力的問題。2009 年衛生福利部開始推動家庭暴力安全防護網計畫，鼓勵地方政府整合警政、社福、衛生、教育等主管機關，提供更完善的方案和服務，運用對地方政府的補助和考評等管理措施，督導地方政府落實安全防護網的計畫。

家庭暴力防治工作階段分為緊急救援、停止傷害和復原輔導等 3 個不同的階段（如圖 1）。緊急救援階段以警察局、衛生局及家防中心（含委外單位）為主責機

關；停止傷害、復原輔導階段以家防中心（含委外單位）為主責機關，負責協調相關單位，如教育局、駐地方法院家暴服務中心。對於高危機案件，則定期與相關單位召開會議，進行風險評估，討論如何進行個案的管理，針對整個保護網運作的問題與成效進行檢討（如附錄）。

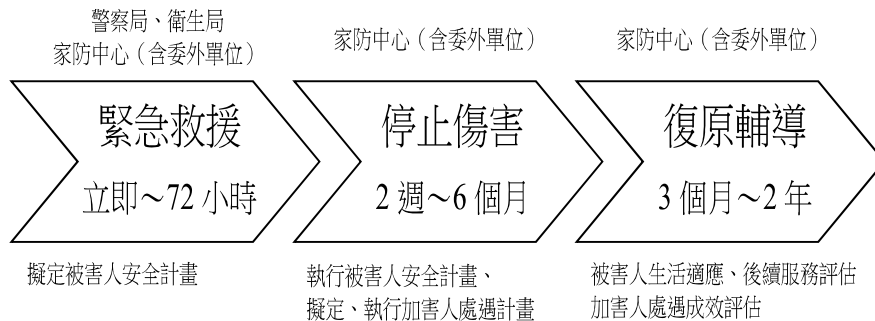


圖 1 家庭暴力防治工作階段與負責機關

資料來源：臺北市家庭暴力暨性侵害防治中心（2019a）資料繪製。

臺北市自 2017 年起，將婚姻暴力防治業務更名為親密關係暴力防治業務。根據衛生福利部的統計（如表 1），從 2014 年到 2018 年臺北市的親密關係暴力通報案件從 6,142 件增加到 7,377 件，對於親密關係暴力防治有需求的民眾持續的增加，在政府精簡人力的政策下，藉由契約委外引用民間團體的專業和能量來提供民眾服務是必然的發展趨勢，然而，此種政府與民間機構的公私協力模式實際運作過程中隱含的成本有哪些？面臨哪些困境？就結果而言，委外是否可以以較低的成本提供優質的服務？委外對公平的價值產生何種影響？都是值得進一步深究的主題。本文選擇以臺北市親密關係暴力防治業務的委外為研究對象，除了因為近年來親密關係暴力事件頻傳引起社會關注之外，臺北市較其他縣市擁有更為豐富的資源，非營利組織的發展也較為成熟，因此以臺北市為例，深入了解其採用的公私協力模式之優缺點與困境，可以作為其他縣市政府參考。

表 1 親密關係暴力事件通報案件統計\*

年度	2014	2015	2016	2017	2018
新北市	10,359	11,111	11,429	11,018	10,659
臺北市	6,142	6,198	6,751	7,021	7,377
桃園市	8,788	5,695	5,939	6,003	6,196
臺中市	4,004	8,880	9,427	9,285	9,309
臺南市	6,966	3,763	4,080	4,185	4,032
高雄市	1,023	7,081	7,729	7,965	7,810
宜蘭縣	5,596	1,103	1,077	1,070	1,021
新竹縣	1,460	1,325	1,434	1,392	1,419
苗栗縣	1,412	1,315	1,363	1,364	1,388
彰化縣	3,090	3,217	3,081	2,949	3,093
南投縣	1,248	1,389	1,390	1,346	1,466
雲林縣	2,315	2,331	2,357	2,228	2,051
嘉義縣	1,201	1,339	1,356	1,335	1,331
屏東縣	1,948	1,950	2,100	2,028	2,116
臺東縣	931	850	996	992	947
花蓮縣	1,286	1,166	1,170	1,143	1,228
澎湖縣	149	151	196	182	211
基隆市	1,025	1,162	1,038	1,233	1,183
新竹市	974	975	1,013	1,224	1,241
嘉義市	788	800	879	775	735
金門縣	103	132	160	142	187
連江縣	8	14	13	18	21
總計	60,816	61,947	64,978	64,898	65,021

\* 親密關係暴力包含婚姻、離婚或同居關係暴力。

資料來源：衛生福利部統計處（2019）。

## 貳、公私協力之趨勢與研究

1980 年代以來，關於政府治理的新思潮、工具與研究不斷的湧現，形成一種從傳統層級節制到協力治理的模式轉移（Ansell & Gash, 2008）。政府試圖擺脫以往政府為唯一的公共服務的決策者、執行者和提供者的角色，大量運用與非政府組

織的合作來提升公共服務的量與質（Agranoff & McGuire, 2003; Bingham, Nabatchi, & O’Leary, 2005; Boyte, 2005; Kettl, 2002; McGuire, 2006; Salamon, 2002）。美國公私協力委員會（The National Council for Public-Private Partnerships[NCPPI], 2019）將公私協力界定為「公部門與私部門之間的協議，藉由協議，雙方共享彼此的技術與資產以提供大眾服務。服務輸送的過程中，透過此資源交流模式，雙方亦能一同分擔風險並共享利益」，強調政府與非政府組織間的對等與共享，是公私協力模式主要的特色。

對於政府治理的概念與方式之重新思考反映政府治理面臨了新的挑戰和壓力，包括龐大的財政壓力，社會經濟和環境議題複雜性日益升高，人民對於政府的不信任感提高，而且社會上多元的價值利益並未受到政府的重視和保障（Cooper, Bryer, & Meek, 2006）。實際運作上，政府可能因為成本效益、專業技術或政治的考量等因素，決定採用公私協力的模式（Rosenbloom & Hung, 2009）。公私協力模式有不同的分類方式。陳敦源與張世杰（2010：23-24）主張若將公私混合體制繪成一光譜，左端為雙方以共識為行動準則的「水平／同儕關係」、右端為其中一方具有優勢地位的「垂直／層級關係」，則公私協力（PPPs）應該位於中間偏左的位置。公私協力的模式可以進一步以內部控制（internal control）、資金來源（funding）及所有權（ownership）為指標進行更細緻的分類（Almarri & Boussabaine, 2017, 93），一共區分為純粹公有（public agency management, non-ppp）、服務契約委外（service contract outsourcing）、管理契約（management contract）、租賃契約（leasing contract）、既有網絡的特許權（concession of existing network）、BOT / OT 及純粹民營（divesture privatization）等 7 種類型，由政府全完控制，到公私合夥，再到完全由民間部門掌控管理：第一種純粹公有的類型，其內部控制、資金來源和所有權皆屬公有；第二種類型服務契約委外，實際服務可由政府或民間部門提供，但其所有權和資金來源皆屬公有；其他類型的協力，則多由民間部門經營管理，其資金來源或所有權歸屬民間部門的程度持續增加，直到純粹民營。本文所研究的親密關係暴力防治業務委外是屬於服務契約委外的類型，因為親密關係暴力防治的業務其所有權屬於政府，其資金也是由政府提供，但是實際上提供服務給遭受親密關係暴力的受害者的是民間團體。

理論上，政府將其原本的功能或業務委外之可能可以提供服務的效率或品質，

從經濟學的觀點出發，政府將其功能業務委託給營利或非營利組織可能產生正面的效益，主要的原因是政府通常不需面對市場競爭，所以沒有動機要降低成本或是提升服務的品質；第二是從所有權出發，探討政府因為沒有破產的壓力，不需要直接承擔績效不彰的後果（Alonso, Clifton, & Díaz-Fuentes, 2015），政府的財源來自稅收，並非直接來自於服務的對象，因此缺乏動機提升服務品質以增加收入（Osborne & Gaebler, 1992）。

另外，學者從交易成本的觀點出發（Coase, 1937），指出貨品或勞務並非一定由私部門提供較佳，在考量提供貨品或勞務所需的資產之獨特性，以及契約的風險下，由公部門自行生產提供可能較私部門更為理想，外交事務即是一例（Williamson, 1999）。交易成本可以分為事前（*ex ante*）和事後（*ex post*）兩種，事前的成本包括有尋找交易對象、蒐集相關資訊、以及協商和草擬契約等的成本；事後的成本包括有交易過程中互相適應、溝通協調、以及確保雙方行為符合契約規範的成本等（Williamson, 1985; Heckathorn & Maser, 1987）。應該採用何種公私協力的治理模式，應視哪一種模式可以有效降低交易成本而定。

交易成本的產生與個人的有限理性、投機行為、以及交易雙方的資訊不對稱等問題息息相關，就本研究所關注的親密關係暴力防治業務委外而言，是屬於社會服務契約的委外。Panet 與 Trebilcock（1998）指出一般契約委外所產生的資訊不對稱和投機行為等的問題，就社會服務契約的委外而言，可能更為嚴重，因為相較於技術服務的委外易於發展客觀的評估指標來測量受託機構的績效，社會服務的契約委外較難進行績效測量（Petersen, Houlberg, & Christensen, 2015），受託機構實際上提供的服務品質可能只有受託機構最了解，政府不易掌握或防止投機行為的產生，在這樣的情形下，非營利組織較營利組織更適合承接社會服務契約，因為非營利組織基於服務的理念承接政府業務，較不容易產生投機行為（如表 2）。而 Hefetz 與 Warner（2012）主張市場的競爭及民眾的關注程度與政府委外的決定有高度關聯，當民眾關注度高或市場競爭度低的狀況下，政府不傾向委託給營利型組織。

此外，Panet 與 Trebilcock（1998）也指出社會服務的需求者通常無力支付費用，因此私人營利組織較無動機進入市場提供服務，即使委外，也經常面臨市場競爭不足的情形，無法如預期的產生降低成本，提高生產力的效應。非營利組織基於服務的理念進入市場，也往往需要仰賴政府補助來支付服務的成本，但是仰賴政府



的財源資助，對於非營利組織運作上之獨立性和彈性可能產生負面的影響，為了達成政府契約的要求，非營利組織被迫要遵守許多相關的規範程序，無法完全依照自己的判斷與經驗來彈性地回應民眾的需求，另外，在社會服務績效本就難以用短期具體的指標評估之下，非營利組織可能為了達成契約的要求，無法完全實現自己的服務理念。相反地，如果政府沒有發展出足夠的制度技術來監督委外，則非營利組織可能藉由掌握服務對象的資訊，以及與其他類似組織連結建立網絡來建立優勢，讓政府變得被動和弱勢（Schmid, 2003）。

表 2 社會服務提供模式之比較

	政府提供	營利組織提供	非營利組織提供
組織特性	社會政策的長期目標， 穩定的財源 層級節制	自給自足 面臨競爭有強烈的動 機提供優質的服務以 求生存	依賴政府財源或捐款 重視服務的理念與責任 不分配盈餘的原則
優點	減少投機行為 降低貪汙浪費 維持一致的服務標準 維持服務的公平性	自由競爭市場可以提 升服務的品質並降低 成本	不分配盈餘的原則，降低組 織的投機行為 組織成員的價值信念降低投 機行為 培養社會資本，養成民間自 發地尋找最佳的解決社會問 題的模式
缺點 / 困境	效率低落 繁文縟節 缺乏彈性與創新 對於組織地位的重視高 於服務民眾的需求 過於重視公平而降低回 應性	市場競爭程度可能不 高 無法有效衡量績效下 產生投機行為，選擇 易有成效的對象來服 務	缺乏動機控制成本 依賴政府財源可能有損組織 的獨立性、降低組織彈性、 與組織的服務理念產生衝突 高度政治敏感的議題提升政 府介入的必要性，造成課責 的困難

資料來源：Panet & Trebilcock (1998: 23-29)；Schmid (2003: 314-319)。

就臺灣本土社會服務業務的委外過程與協力關係而言，劉淑瓊（2008）發現身心障礙者與婦女服務的委外實際上缺乏實際的競爭，委託項目若專業知識與經驗的門檻較高，則不易吸引到服務供應者來投標。林淑馨（2018）主張社會福利型的非

營利組織多半以承接政府委外業務之協力型態為主，也大多較為被動，難於與主管機關維持對等的地位。黃源協與蕭文高（2006）從政府行政人員的觀點出發，指出社會福利工作內容較無法以客觀確定的方式來衡量，造成契約訂定的困難。就社福業務委外的結果和效應而言，張瓊玲與張力亞（2005）指出委外經營者，尤其是許多非營利組織往往人員流動性很高導致專業性不夠，對於應受到照顧服務的個人團體之權益可能形成不小的損害。劉淑瓊與彭惠（2007）指出社會福利契約化之下，受委託機關考量到成本的問題，可能會選擇比較好處理的個案，而使得狀況複雜不易處理的個案得不到應有的服務，或者是當發現個案難以處理時，便運用其經營管理上的權限，使其知難而退。孫煒（2016）則發現地方社福機關多同意委外可以較低的成本來提供社會服務，受託機構也相信委外可以發揮機構本身的優勢與專業，提升受照顧民眾的滿意度，然而對於行政程序繁瑣與行政機關層級節制則多有批評。整體而言，社會福利政策照顧的對象多半是處於弱勢的個人團體，若委外機構沒有確實負起照顧的責任，而主管機關又疏於監督的話，受照顧者較難捍衛自己的權益，受到的傷害也較難以彌補，如何設計並落實一個好的協力治理模式來執行社會服務乃是刻不容緩的議題。

### 參、研究問題與目的

奠基於先前的研究，本文試圖了解，就臺北市親密關係暴力防治業務委外而言，委外的原因為何？是基於市場競爭可以提升服務品質？還是基於專業能量的需求？其次，由於承接臺北市親密關係暴力防治業務的民間機構皆為非營利組織，本研究試圖分析非營利組織承接契約有哪些可能的優勢？那些缺點與困境？第三，本研究試圖分析在履約管理的過程中，主管機關與民間非營利組織如何互動？為了順利執行契約而有哪些交易成本？最後，本研究嘗試評估親密關係暴力防治業務委外的成果與效應。

研究主要目的在於透過分析親密關係暴力防治業務委外，了解政府委外實際運作上碰到的困難，累積對於委外實務的了解，並提出對於未來委外研究和委外實務之建議。

## 肆、研究架構與方法

為了回應上述的研究問題，本文根據親密關係暴力防治業務的特性，修正孫煒（2016）提出之社會服務契約委外研究架構，做為後續訪談題綱設計與成果分析的指引。孫煒 2016 年所提出的社會服務契約委外的研究架構，主要分為契約的過程與結果兩大部分，第一部分簽約過程層面，始於選擇合作對象的簽約篩選階段，契約簽訂之後則為履約裁量及履約監督，最後則為續約決定的階段（孫煒，2016：9）。本研究則針對 3 個面向：參與者的特性與動機、履約管理制度的設計，以及履約過程的合作與衝突進行分析。第一個面向：參與者的特性與動機，主要是參考孫煒架構中的第一個階段簽約篩選階段，試圖了解委託機關如何選擇受託的民間機構，以及民間機構為何想要參與親密關係暴力防治業務。第二個面向：履約管理制度的設計，則指契約所設定的政策目標為何？要求受託的民間團體具體達成的目標有哪些？如何評估民間團體的成效？主管機關如何監督管理民間團體？第三個面向：著重在履約過程中委託機關與受託的民間機構之合作與衝突，特別是兩造採取哪些合作或溝通的模式？履約過程中是否有衝突？就結果面而言，孫煒原本的架構提出「經濟」、「效率」、「品質」、「效能」4 項指標（孫煒，2016：9），本研究另加上「公平」的面向，主要是因為親密關係暴力防治服務的對象多半是經濟或社會弱勢，遭受暴力的型態或複雜程度不一，受託機構不一定會平等的對待需要服務的民眾（劉淑瓊、彭惠，2007），委外究竟是否會對公平性造成影響應該納入研究架構進行分析。

本文所採取的方法為深度訪談法，深度訪談指的是針對研究問題來設計，研究者與受訪者之間有目的地對話，深度訪談可以幫助研究者了解特定事件發生的經過，呈現文件或數據觀察不到的真實情況（Kvale, 1996; Rubin & Rubin, 2012），特別適用在需要從不同對象、不同角度來觀察分析研究主題，本研究試圖從委託的主管機關和受託的民間機構兩方，來觀察評估親密關係暴力防治業務委外的過程與結果，適合用深度訪談法以針對委外的過程與效應進行詳細之探討，從不同的觀點來評估委外。本研究之深度訪談主要是依據上述的研究架構來進行所謂的半結構式訪談，瞿海源、畢恆達、劉長萱與楊國樞（2012）指出半結構式的訪談（semi-structured interview）是由研究者設定好訪談的主題以後，根據受訪者的回應來調整

發問的順序以及方向（瞿海源等人，2012：34），在不偏離研究主題的範疇內，讓受訪者就每個訪談問題自行發揮。本研究訪談的對象主要有兩大類，第一類是臺北市家防中心的主管；第一類是民間簽約方，即訪談臺北市承接契約的民間非營利組織。

2019 年一共有 5 個民間組織承接臺北市的親密關係暴力防治委外業務（如表 3），其中 4 個組織在 2018 年也承接此項業務，負責的區域也大致相同。研究者逐一電詢各個組織，一共有 4 個組織願意受訪，另一個組織婉拒訪談，受訪對象為社工督導或是中階主管，不僅相當了解一線社工的服務情形，同時也是民間組織聯絡家防中心的窗口，對於政府委外之制度規範與問題有許多深入的觀察，訪談對象的資料如表 4。

表 3 2018-2019 年臺北市家暴安全防護網計畫委外承辦單位

單位名稱	2018 年負責區域	2019 年負責區域
台北基督教女青年會	中正、萬華、松山	中正、萬華、松山
臺北市婦女救援社會福利事業基金會	士林、北投、大同	士林、北投、大同
臺北市現代婦女基金會	大安、文山	大安、文山
中華民國新女性聯合會	中山、內湖、南港	中山、內湖
張老師基金會台北分事務所		信義
臺北市家防中心（自行辦理）	信義	南港

資料來源：臺北市家庭暴力暨性侵害防治中心（2019a，2019b）。

表 4 訪談對象背景與日期地點

代碼	職稱	單位	日期	地點
A	社工督導	A 民間組織	2018 年 10 月	辦公室
B	社工督導	B 民間組織	2018 年 12 月	辦公室
C	主管	C 民間組織	2019 年 1 月	電話訪談
D	社工督導	D 民間組織	2019 年 1 月	辦公室
G1	高階主管	臺北市家庭暴力暨性侵害防治中心	2019 年 1 月	辦公室

資料來源：本研究整理。

訪談題綱依照研究架構分為契約委外的過程與結果兩大部分，根據委外過程的 3 個面向，分別設計家防中心與民間機構的訪談問題，家防中心的訪談主要在了解如何選擇民間機構？如何進行溝通與資訊資源分享？如何監督管理並詳細評估民間團體的成效？以及合作過程中有無問題或衝突？民間機構的訪談主要聚焦於民間機構參與的原因與動機、服務提供的模式、與家防中心的互動模式，以及合作過程中有無問題或衝突？對於家防中心評估民間團體的方式是否覺得合理等。委外的效應則分為經濟效率、效能品質以及公平性 3 個面向，請家防中心和受託的民間機構分別就整個委外契約的效應進行評估，互相對照以了解委外契約實際執行的情形與成效，詳細的訪談題綱如表 5。訪談紀錄做成逐字稿，依照研究架構進行歸納與分析，就研究架構中每個面向儘可能呈現委託的家防中心與受託的民間機構觀點相似或歧異之處。

表 5 訪談題綱

契約委外的過程		
研究架構的面向	訪談問題	
參與者的動機與特性	家防中心	為何需要委外此部分業務，如何評估預期成效？ 如何篩選簽約的民間團體？
	民間組織	一開始為何想要爭取、承接此部分業務？ 在簽訂本計畫前，是否有其他與公部門合作的經驗？
履約制度的設計	家防中心	家防中心採取何種正式或非正式的機制與民間團體溝通？ 是否授權民間團體自由選擇提供服務的方式？ 與民間團體如何進行資源與資訊的共享？ 如何監督管理民間團體是否達到委外契約的要求？ 如何評估民間團體委外的成效？如何決定是否要續約？
	民間組織	有何種正式或非正式的管道與家防中心進行溝通？ 是否被授權可以選擇提供服務的方式？ 與家防中心如何進行資源與資訊的共享？ 家防中心用何種方式監督契約的執行？如何評估民間團體的執行成效？

履約過程的合作與衝突	家防中心	與民間團體的溝通是否對等和流暢？ 與民間團體認知的政策目標是否相同？ 與民間團體的合作有無遇到問題？
	民間組織	與家防中心的溝通是否對等和流暢？ 與家防中心認知的政策目標是否相同？ 與家防中心的合作上有無遇到問題？如何看待家防中心的要求？覺得家防中心評估民間團體的方式合不合理？
<b>契約委外的效應</b>		
研究架構的面向	訪談問題	
經濟效率	民間團體是否可以節省人力和經費？或以相同的人力經費提供更好的服務？	
效能品質	民間團體是否可以有效回應需求者？服務的品質是否可以提升？	
公平	民間團體是否可以公平對待不同的需求者？	

資料來源：本研究整理。

## 伍、研究成果與分析

以下將訪談的成果依據研究架構分類整理，首先是委外的過程分析，依次呈現親密關係暴力防治業務中參與者的動機與特性、履約管理制度的設計與行政成本、履約過程的溝通與合作模式、以及履約過程中的衝突等。最後則分析委外的成果及效應，分為經濟效率、效能品質與公平等 3 個面向。

### 一、參與者的動機與特性

首先，就公部門而言，親密關係暴力防治業務委外的起源，主要是立法者認定有這樣的政策需求，但是行政機關當時沒有具備足夠的能量立刻將政策付諸執行，因此先以委外的方式提供服務，以符合立法者與民眾的期待，委外的起源並非完全出於市場競爭可以提高效率的考量，而是受限於政府能量的不足。第二，對於政府而言，委外的好處來自於民間組織的專業與彈性，不只可以彌補政府的專業能量不足，也比政府更有彈性及創新的可能性，民間組織若有母機構的資源支持，也可以

擴充服務的能量，不需受限於政府提供的預算。第三，就民眾的觀感而言，民間組織較為柔性，較公部門更適合提供個案服務。

親密關係會特別委託出來給民間單位做，大概就是家暴防治法剛通過時的時代背景，因為政府部門的專業人力不足。（受訪者 B）

委外之前我們會去評估公部門的資源是否能夠因應…我們就去評估家防中心的能量夠不夠？當然，很重要的，親密關係暴力防治業務中，在民間，有一些婦女保護團體，對這樣的議題是有興趣的，所以，我們就想說，是不是要透過公私協力的方式，一方面補足公部門的不足，另一方面也把一些私部門資源引進，以服務我們的對象。（受訪者 G1）

我們希望 NGO 要符合法規，也希望機構的運作是正常的，財力狀況的部分也希望機構背後有支援，以穩定地承接我們的案子。我們看重民間單位的彈性和它的母機構資源，因為民間單位服務個案的彈性確實比公部門來得多，民間單位也有母機構的資源能夠挹注，例如創新的服務方案，像是為個案開設理財課程；或是公部門基於法規不能補助的項目，例如某些活動、講座…政府本來就受一些規範的限制，例如聯合勸募就不適合政府部門進行。（受訪者 G1）

民間組織的服務，對於民眾的排斥感不會那麼大，民眾會認為，民間單位比較不像是政府公權力的介入，而是比較柔性的。對於公權力，我們會做分段處理，例如兒少保護案件，前階段由公權力介入小朋友的安置，但是後續的輔導，我們希望是由民間單位運作。（受訪者 G1）

親密關係暴力防治業務的委外是一個雙方互相選擇的過程，對於政府機構而言，因為能量不足而有委外的需求，主張民間機構具備專業、彈性和創新的優勢、以及柔性的角色，可以與主管機關一同努力達成政策目標。從主管機關的觀點出發，民間團體參與親密關係暴力防治委外業務可能有理念上的考量，以及預算資源上的需求，過去若曾有合作的經驗也會有所影響。如果在與民間團體互動的過程中，發現契約訂定的條件與民間團體的需求有所落差時，也會儘可能調整，畢竟主管機關有委外的需求，需要一定數量的民間團體來承接政府契約。

除了預算能成為吸引點外，方案、政策與機構的理念、宗旨切合，也是一個吸引點，也有可能說，NGO 過去與家防中心合作有正向的經驗，關係是良好的，也會促使他們投標…如果 NGO 說員額不夠，家防中心考量案件量的確增加，就會將契約的預算和員額進行調整…還是要有一些吸引 NGO 來投標的條件，我們也擔心沒有人來投標，這會是很大的事情。

（受訪者 G1）

另一方面，對於民間機構而言，參與政府委外業務的動機與考量的確有部分與主管機關的認知有關，包括理念上的一致性，以及預算資源的需求，然而，民間團體也有著其他的考量，包括協助民間組織轉型、培養新的專業人才、投入新的服務，或者是擴充原有服務的範疇，讓機構的服務變得更全面，更完整的實現服務特定類型民眾的理念。

在社會上已經有很多這類型的服務，提供孩童一些課程其實是很多，我們在面臨轉型的時候，由我的主管發起，我們決定先跟政府合作，而不是用自辦服務的方式。一來先透過政府資源去了解社會服務運作的模式，二來也藉此培育我們機構內可以用的專業人才。（受訪者 A）

我們本來就有做兒少保護工作，另外，我們本身也有接男士服務中心，那也是家暴委外的初級預防和宣導。我們想說，要擴展對家暴領域的服務，所以才會加入親密關係暴力這個部分的服務。（受訪者 C）

受訪者 B 則表示，既有的合作經驗如果讓民間團體覺得會有損組織的獨立性，或者是政府契約規劃的方向與機構的理念不一致時，會影響民間機構承接政府契約的意願，長期下去有可能造成主管機關所憂慮的民間機構承接意願低落的情形。

我們原先在做的是親密關係暴力，為什麼之後還要做其他家虐？其他家虐，又不是我們機構在意或是想要去發展的，這就變成說我們還有沒有持續合作的意願…。（受訪者 B）

其實在合作的過程，我們慢慢地發現不能做自己，所以很多部門會慢慢地退出去，以後這樣子的服務就沒有競爭力，比如說，政府需要 5 個單位，結果只來了 4 個，你能挑嗎？像以前，政府要 4 個單位，還會多來一、兩



個，可是你會發現，現在幾乎找不到單位來投標…。(受訪者 B)

## 二、履約管理制度的設計

就政府機關而言，契約委外是提供一定的預算資源給民間團體去達成政策設定的目標，在相關規範下，賦予民間團體規劃和設計的彈性，對於受託的民間團體所提供的服務訂有一定的質和量的指標，以確保提供服務的數量與品質能夠達到當初政府預期的目標，若受託團體沒有達到目標，則必須有一定的罰則，目前為止受託的民間機構尚未出現因違反契約規定被扣款的情形(受訪者 G1)。受訪的民間團體表示主管機關可以透過系統上詳細的紀錄有效的掌握契約的執行狀況。

那我們設計委託服務方案的時候，我們會設定一個基本值，例如說，一個社工平均在案的案子可以是 25 到 30 案；另外一個部分是品質，例如說，[同一]案子不要再通報進來、紀錄是否完整、提供的服務是否是個案需要的，這些是我們委託契約希望他們能達成的。(受訪者 G1)

我們會查核個案服務紀錄，以及行政上的配合程度，例如說統計報表什麼時候交給家防中心，或是說有無按時核銷。有些也涉及契約，例如要服務幾個個案、辦幾場團體輔導和活動、繳交什麼資料，或是配合什麼事項，這些都是我們管控品質重要的。(受訪者 G1)

北市家防中心還滿厲害的，因為我們的紀錄都有上傳系統，他們其實每一個月，都會上系統去看我們社工服務個案的狀態，從社工的服務紀錄，去看他的服務品質是不是標準、有沒有到位。大概也可以知道這個社工有沒有漏掉、不足的地方。這個也是他們監控品質的方法。(受訪者 B)

對於契約制度的設計，受訪的民間團體表達有部分不合理之處，例如人力、案量、預算資源等等。對於評估民間團體績效的指標也應儘可能多元化，不只是看目前契約規範的各項指標。

以北市來說，他們會寫至少幾案。但是這個實際運作上是沒有什麼意義的，因為一定會超過。那我們是比較希望是他們能夠設個上限，因為沒有上限的關係，他今天來，我們就只能接。(受訪者 A)

政府部門原先想說，他有原本的人力、辦公室設備，今天我政府再多投入一點給你，你就能相對節省機構自己相對要支出的。可是他沒有想到，有時候民間部門是承接政府的委外之後，才聘請這些社工，機構負擔這些成本是很高的，可是因為我們是一個非營利組織，根本就沒有其他的財源支應這部分，捐款如果夠，還好，那如果捐款不足呢？（受訪者 B）

如果我們想要這些社工待久一點，我們可能要提供更好的薪資環境，加給啊。但是政府給的人力的費用是沒有算到這塊的。（受訪者 A）

像 X 老師他透過質性的訪談，去了解受服務者，覺得是陪伴很有用或是情緒支持很有用…或是社工做了什麼作為，讓他覺得很有用。可是這個東西，在我們的契約裏頭，就是看看經費的執行率，程序有沒有完成，服務量是不是合理的。（受訪者 B）

主管機關的受訪者則表示，政府提供的預算資源的確無法全數支應提供服務的成本，民間機構仍然必須要自籌一部分的經費（受訪者 G1）。此外，關於契約設定的各項指標，往往必須兼顧不同的意見，甚至是政治角力的結果，未必所有參與者都會同意。

像這次社會安全網變革，中央設定開案率要多少，再通報率不能超過多少，這種可能對委託單位來看…那確實，我們會去討論這樣設定的合理性。政策制定的過程當中，可能也不見得是百分百符合大家需要的，在立法院就可能是角力，民間有民間的意見、政府有政府的意見、民代有民代的意見，這樣子較勁的過程當中，會得到一個平衡的結果。這個平衡的結果雖然不見得每個人都買單，但是畢竟就是一個共識。（受訪者 G1）

### 三、履約管理制度的行政成本

親密關係暴力防治業務委外交由民間團體執行，對於主管機關而言，可能產生資訊不對稱的問題，對於民間團體執行的實際情形必須有一套妥善的監督管理模式，以隨時掌握必要的資訊。主管機關的受訪者表示，民間團體將個案服務的相關資訊提報給主管機關是必要的，他們了解到可能因此造成民間團體的負擔與困擾，但也只能在不違法的情形下給與民間機構適度的彈性，許多主計、審計等相關規範

也在簡化當中。

親密關係暴力防治仍然是一個整體業務，只是我部分委外給 NGO 做，部分由我自己做，所以我為了看到全貌，我會要求委外單位給我一些統計數據和它實務工作上的經驗，NGO 會覺得行政花他們太多時間了，我們儘可能溝通，並簡化流程…。(受訪者 G1)

以前的會計制度很複雜，而民間團體不斷的倡議，使得會計制度做了一些調整、簡化。例如，核銷的程序以前必須要貼很多的發票，現在政府相信民間單位的領據，但是機構必須為相關核銷憑證負責。(受訪者 G1)

對於承接契約的民間團體而言，資訊的提供、績效指標控管、以及會計核銷等作業，所造成的負擔可能排擠原本社工個案服務的時間，對於專業的發展是不利的，甚至影響社工工作的意願。而且有些要求並不是明定在契約裡，都算是一個概括性的其他交辦事項，遇到這種其他事項的時候，民間團體往往只能選擇配合或設法反映。

我覺得公私部門合作辛苦的地方是，有些問題（例如核銷）談了十年，還是沒辦法解決。(受訪者 B)

如果家防中心要求一個月內（填收案評估的單子），那我們只能就我們一個月內得到的資訊填寫。這樣就喪失了評估表原本的用意，變得他要求只要我們有填寫就好，這樣我們填寫比例高一點，社福考核就會有分數。(受訪者 A)

近年來面臨到的問題…文書方面的工作一直層出不窮。雖然他們講起來都是有理由的，比如說議員突然要，或者是要應付上級機關…我也想讓我下面的人知道，做這些工作有什麼意義：是為了分析個案嗎？這些量化的作業，又沒有真正跟你背後真正在做的工作結合時候，其實，有時候會造成我的社工更多的疲累。我身為一個民間單位的主管，我真的沒有辦法…沒有辦法讓我的社工，更有動力去完成這些東西。(受訪者 A)

民間機構不像家防中心有行政人員，我們機構社工同時要做行政、規劃方案和服務個案，這一定會壓縮社工的工作時間。寫報表、回覆行政的時間

可能超過你真正好好和個案談話的時間。(受訪者 D)

但是受訪者 D 也表示，過度的監督是源自於中央的壓力，是可以理解的，並不會因此傷害雙方的信任關係，受訪者仍然願意信任主管機關，遵守主管機關的要求且坦白地表達不同的意見或困難，展現出契約雙方良性互動的一面。

我相信家防中心是信任我們的，可是，家防中心還是必須管控，還是需要和上級報告，我覺得數字就是要抓出來，這和信不信任沒有太大關係。信任可能是說，家防中心盯你不會盯得很細，對個案服務的品質有一定的信任感，機構也能比較放鬆去評估、工作。信任感可能也有一個層次，是機構比較敢、願意去表達遇到的困難，因為機構相信家防中心會回應，有什麼問題沒關係，我們先做，做了之後還有問題，機構再去反映。(受訪者 D)

#### 四、履約過程的溝通與合作

對於主管機關而言，履約過程中與民間團體的溝通主要是透過正式或非正式會議了解受託機構的需求與問題，並親自到機構去訪查，當面進行溝通交流，除此之外，主管機關自己也提供一個行政區的親密關係暴力防治的服務，以維持對於一線狀況的了解，了解民間團體執行契約時可能面臨的問題，並作為後續契約訂定與政策規劃參考。

其實我們跟 NGO 在契約上有明訂，如何暢通溝通管道，且我們負有監督和管理的權力，所以第一，我們透過會議溝通，做一些議題提案和問題交流，如果在執行上有一些困難，需要待解決的事項，就會透過比較正式的會議討論。第二，我們也會親自到機構訪察，包括去查機構的服務狀況和預算的執行，和機構做一些現場的溝通交流…。(受訪者 G1)

雖然各區會遇到的問題不同，但至少共通性的問題是差不多的，所以希望我們的同仁能保持服務…實際去做，規劃者就會知道說有哪些環節需要去做改善，這是我們很重要的理念。(受訪者 G1)

從民間團體的角度來看，履約過程中與主管機關的溝通除了依循契約的規範之

外，面臨家防中心的組織層級，民間團體也會依據問題的層次找尋適當層級的對象來溝通，尊重行政機關既有的運作慣例，除此之外，民間機構彼此之間也會進行平行的串聯，共同向家防中心反映需要調整的議題，甚至會運用參與中央決策的機會，提出符合自己理念的方案與需求。

家防中心的層級也很多，有些東西可能和督導講就好了，你覺得比較嚴重，需要提高層級，可能要和組長反映…或是適合反映在主任主持的每季聯繫會議…我覺得也是尊重對方，不需要每一個問題都不先溝通就直接提去很高層次的討論或是越過了委託你的組別，那感覺上關係就不會好。  
(受訪者 D)

我們就會先跟別家聯絡、確認，然後一起在聯繫會議上反映。(受訪者 A)

平常碰到一些行政上的問題，委外單位可能會先做一些討論，比如說，這個議題可能是我們希望家防中心能夠調整、回應的，那有時候可能議題比較大，像是人力的問題、案量的問題，我們可能會做一些串聯，再一起去和家防中心反映。(受訪者 D)

我們基金會也有一些機會參與中央的委員會，可能我們(機構的)長官是裡面的委員，有時候也可以透過這個方式去提案、倡議。(受訪者 D)

除了契約的具體規範以及民間機構發展出的溝通與串聯的模式之外，受訪者也提到許多的平台會議不只促進民間團體與委託機關的溝通，也提升民間團體與整個社會安全網絡中其他機關人員的交流合作，對於提升個案的服務，促進不同專業間的學習，都是相當重要的。

我們靠著很多平台會議與一線的衛生人員交流，我們去了解他們是怎麼看家暴案件的，我們也分享我們是怎麼看的，以及我們對於彼此的期待是什麼。因為畢竟是不同的專業，所以對於個案的看法也一定不同，必須透過不斷地交流和溝通，讓他們了解我們很想要他們合作、很需要他們的協助…如何在資訊交流中拼湊出相較客觀的家庭或是夫妻關係的樣貌，是重要的，合作的網絡會有一個共同的目標完成這個案子。(受訪者 D)

除了上述的溝通合作模式之外，民間團體的受訪者提到兩點因素影響兩造間的溝通，第一是對口單位的專業程度，第二是主管機關的領導風格。受訪者 D 表達，現在主管機關負責的窗口多具備社工的專業，對於民間機構提出的服務方案可以從社工專業而非行政流程的角度去評估，對兩者間的合作有所幫助。受訪者 B 則表示，實際運作上，主管機關的領導風格對於民間團體實際上被授權的彈性大小有直接的關聯。

以前如果碰到的窗口是行政人員而不是社工，他可能就會對你提出說這個方案的設計好像不太符合社工的思考脈絡、評估或是工作流程，他們可能會聽不懂，因為他不是社工。但是因為這幾年的窗口都有社工背景，所以我覺得沒有太大的問題。（受訪者 D）

每一個主任個人做事的風格，會很影響整個服務的提供，之前有一個主任，可能就是抓大方向，其他的就都是由底下的人去處理…有的主任（面對中央的社福考評）可能就會覺得說，管他幾分，我就是把工作做好，這樣的人在位置上的時候，做起事情來（民間團體）比較能按照自己的節奏，比較不會覺得一直被干擾。（受訪者 B）

最後，受訪者對於整個社會安全網絡中其他機關的合作提出建議，受訪者 A 表示各地區的社會福利中心，可以做更多的後續追蹤與輔導，或者是預防工作的宣導，因為民間機構在高案量的狀況下，不可能長期追縱每個個案後續的發展。教育體系其實也需要具備相關的素養，知道如何關懷親密關係暴力事件中的目睹兒少，有時候民間團體依規定通報學校，但可以察覺出學校老師或相關人員並不知道如何處理，若要建構一個完整的網絡，這些機關單位都必須要強化對於親密關係暴力防治的觀念與訓練。

## 五、履約過程中的衝突

親密關係暴力防治業務當中，高風險案件的處理造成主管機關與受託的民間單位很大的壓力，甚至造成兩者間的衝突，對於應如何處理類似的事件，民間機構也有不同的想法。民間機構則覺得危機發生當下機構社工無法發揮功能提供及時的協助，不需要為了回應媒體的壓力而浪費本就已經緊縮的人力，這些衝突會隨著主管

機關自己接手高危機個案而獲得緩解（受訪者 A）。

在現有的體制內，只要是高危機個案，每個月都要開一次會議，然後聯合警察、衛政、教育，還有其他相關單位，都要一起開會…高危機個案很有可能演變成重大案件，而當重大案件發生的時候，倒楣的是民間單位的社工。（受訪者 A）

每次只要一發生重大案件，就會有兩三個人輪流告訴我，出事了、出事了，然後再過了兩個小時，就會來問說，現在進度到哪裡了？你有沒有到現場了？開始控管你的服務，這就是我說很干擾的地方，因為重大案件發生的時候，反而是你什麼事都沒辦法做的時候。你只能衝到現場說，我在！然後呢？（受訪者 B）

我們民間部門其實就有民間部門思考案件的方式，我們看的就和政府看的角度不一樣，我們的人要用在對的時候，不像政府需要去面對媒體或是供外界檢視，我們就只需要服務個案。我們要評估的是，什麼時候介入最適合，什麼時候去最好，而不是說，因為媒體要你在場，你就得要在場。所以常常發現，每次重大案件出現的時候，就是我們和家防中心拉扯最嚴重的時候。（受訪者 B）

主管機關的受訪者則表示，重大案件發生時兩造是有分工的，家防中心會負責對外的媒體回應，但個案服務的工作仍交由民間單位進行，他們可以了解到民間團體感受到的壓力。

委外單位的個案也是我們家防中心的個案，所以於重大案件發生時，我們會互相合作。對外的新聞媒體和回應部分，基本上都會由家防中心主責，但是個案服務的部分，我們還是尊重民間單位。我們也不希望第一線的社工和 NGO 承受這麼大的壓力，因為有些媒體案件會覺得說社工沒有做好。（受訪者 G1）

## 六、委外整體的成果與效應

以下就受訪者對親密關係暴力防治業務委外在成本、服務品質、以及公平性等

3 個面向上的成果與效應進行歸納與討論。

### (一) 委外的成本效應

就提供親密關係暴力防治服務的成本而言，委外的確可以使政府的人事成本下降，受訪者指出：

為什麼要委外，我覺得也是要回應人力的問題，（政府）不能一直找人，因為找人進政府很貴，所以政府也很聰明，想說可以委給外面的單位，運用民間的專業，又省錢、又專業。（受訪者 B）

然而，就民間團體而言，契約所提供的經費並無法支應提供服務所需的全部成本，民間團體的受訪者表示不贊成政府試圖透過委外來節省成本，主張政府應付出一定的經費來換取專業優質的服務。

政府一開始會覺得，能用比較便宜的花費去買到專業的服務，可是幾年之後慢慢地發現，政府沒有辦法用比較便宜的價格買到服務，還是要相對地提供足夠的經費。我覺得，政府應該要支付一定的金額去買到專業。（受訪者 B）

不應該只用花費來解釋為甚麼政府要委外，應該不是只為了要省錢。不能用單一的因素解釋委外的好處，這樣是危險的。（受訪者 D）

也有受訪者主張，民間機構不會將成本效益作為主要的考量，只要有益於服務對象，民間團體本著自己的信念都願意付出。

很多民間部門提供服務，是因為有需求而提供；而不是有錢，它才提供。提供了服務以後，不管它的效能是六成、七成，只要能夠緩解暴力，這樣的服務就會一直持續…要不是政府部門要求我們做，我們很難會去評估成本、效益，可以說，做人的工作很花錢，要省錢就不能做人的工作。（受訪者 B）

### (二) 委外的服務品質

受託機構基於理念，即使面對政府機關無法支應全部的成本，也會提供超過政府預期水準的服務，畢竟受託機構不是為了利潤，而是希望能夠實踐理念。受訪者



指出：

基金會的思考可能和家防中心不太一樣，家防中心委外可能沒有期待你做到那麼多，但是以我們基金會來說，即使我們的社工很累，案量真的也很大，但是，我們還是堅持發展我們的使命，我覺得這是 NGO 特別的地方。政府也許能用比較少的錢來委外做這個服務，但是我們基金會做的事情絕對高出政府所預期的，我有這樣的自信。（受訪者 D）

除此之外，非營利組織對於在地需求的了解較深，可以設計適當的方案符合地方的需求，非營利組織與家庭暴力防治網絡中的其他政府與非政府組織有非正式的活動以建立彼此的連結，對於委外契約方案所要達成的目標有實質的幫助，非營利組織也會自行設計其它各式的適合在地需求的方案，間接提升委外契約所想要達成的個案服務的品質與效果。

這幾年分區都很固定，服務區域小，又待得久的話，對於發展區域特色確實有一定的幫助，所以像萬華這區，就比較像是各式各樣的狀況，甚至是說，康定路到華西街那一帶，有性工作者的狀況，那確實透過分區，我們民間團體能針對不同區域發展不同的服務方向，家防中心的人力和資源，沒有辦法做到這些東西。（受訪者 A）

我們機構很重視在地化，我們發展策略聯盟、社區的連結、社政團體的會議，促進整個區域的整合，使得合作是順暢的。政府單位有政府單位的職責，要應對很多行政、長官等等繁文縟節，但是我們比較沒有這樣的包袱，我覺得這是委外的優點，可以透過不同的民間單位，在不同的區域發展各自特色、創新的方案，這些方案又能補充到個案的工作，有些個案需要你用補充的方式，讓個案願意接受服務，可能是團體或是社區方案...然後回饋到個案身上。（受訪者 D）

### （三）委外服務的公平性

就親密關係暴力防治業務的委外而言，只要是通報的個案，受託的民間機構就必須處理，因此沒有所謂選擇性的提供服務，讓比較複雜困難的個案受到不公平待遇的問題，針對較難處理的個案，家防中心也會介入提供必要的協助，因此較無公

平性的疑慮。

我們這個領域沒有辦法挑案做，因為全部的案子都是你的，而且沒有上限，除非我剛剛說的特殊狀況，可以請家防中心協助。（受訪者 D）

我認為沒有公不公平的問題，因為即使 NGO 承接了一個低風險但是見報的案件，需要公部門介入的時候，家防中心不會坐視不管，因為雖然是公私協力所委外的案件，但整體來看，它還是家防中心的案件。（受訪者 G1）

然而，就親密關係暴力防治的業務而言，不同性別的被害人可能會受到不同的待遇，傳統印象中較少男性被害人，民間團體可能因為自己的機構信念而對不同性別的被害人有差別的待遇，主管機關則希望能夠落實公平的原則，讓機構自己發展出服務不同性取向的被害人的策略與作法。

據我所知，有些民間團體連男性被害人就不接啦，因為他們會認為男性不是被害人，而是加害人之類的。（受訪者 A）

像之前○○（機構）做被害人服務，之後就離開了，那是因為他們必須要服務男性的被害人，可是有些婦女團體的宗旨就會寫到，服務女性及其子女，這就會涉及到他們機構的宗旨沒有要服務男性，所以這種宗旨下，要把男性被害人拉進來，他可能就會終止契約。（受訪者 B）

當時是因為女性多半處於弱勢，而進入這個服務（想要保護女性），然而做著做著男性被害人的數量從個位數到現在是兩成，就會被質疑我們的資源有沒有提供給男性。就像說，我們的庇護中心只提供給女性，那男性呢？後來發現那位個案的男性，竟然庇護到遊民收容中心，情何以堪，不然就是去老人安養機構。所以，那時候有一股聲浪，提到我們的資源分配比較少考量到男性。（受訪者 B）

政府對於方案會有一定的向度，像我希望機構能同時服務男性和女性的被害人，因為我不會去區隔男性和女性，對我來說，都是被害人，只是說要怎麼去服務這兩類的被害人，機構要有自己的服務方法，那有的更甚至有些服務是同志的部分，機構自己也必須發展出服務這一類型個案的方法。

（受訪者 G1）

民間機構可以去募款，或是有母機構的資源，可以提供服務超過政府設定的水準，讓需要照顧的民眾獲得更好的服務。這雖是委外的優點，但是卻延伸出一個問題，委外的服務可以不一樣嗎？如果某一特定區域的民眾獲得水準以上的服務，其他民眾獲得剛好指定水準的服務，是否會引發公平性的疑慮？質疑政府委外讓民眾受到不公平的對待？

政府部門委外時常常會說，委外的服務可以不一樣嗎？比如說，我們現在服務有分區，受益民眾在不同區，那就是好壞運不一樣囉。有一次有一個婦女跑來和我們說，她聽她的朋友講說，他們年終會有聖誕晚會，她也是受暴婦女，為什麼我來你們這邊都沒有？（受訪者 B）

整體而言，親密關係暴力防治業務的委外可能有助於降低政府本身的人事成本，但是委外所提供的費用並不同於服務所有的成本，受託的民間機構必須自行負擔其他的成本，在非營利組織傾向不仔細評估成本效益的情形下，究竟整體成本是下降或上升很難有定論。就委外所提供的服務品質或效能而言，非營利組織基於其理念願意為需要照顧的民眾付出，長期耕耘於同一個區域也使得非營利組織比主管機關更了解在地的需求，整合社區的資源提供更好的服務。最後，就公平性而言，就親密關係暴力防治業務而言，委外單位是不能選擇個案來進行服務，這是受到契約規範的，然而，在不同性別的民眾的服務上，則可能受到機構的信仰的影響而有差別待遇，委外也可能造成母機構資源充裕的受託機構可以提供超過契約設定水準的服務，反而引發其他受託機構照顧的民眾的公平性的質疑，似乎反映了如果要讓授權給民間團體自由發揮的話，公平性就很難確保一致。

## 陸、結論與建議

本文的研究目的是要解析臺北市親密關係暴力防治業務所採取的委外模式，藉由主管機關與受託的民間機構的訪談，了解兩造參與的動機，並分析雙方就履約制度的設計、執行過程與成效等有何不同的想法，藉由對此項業務委外的深入分析，與既有的研究相互印證，提出未來類似業務委外的建議。

## 一、研究結論與限制

就親密關係暴力防治的業務而言，主管機關限於自身的能量而決定委外，借助民間機構的彈性與創新、柔性的角色與母機構的資源等優勢，提供需要幫助的民眾服務，達成政策的目標。對民間機構而言，除了考慮政府提供的預算資源之外，也考慮到與主管機關的理念是否一致，對於組織的轉型或發展是否有所幫助等因素，當理念的差距過大，或是獨立性受損時，民間機構可能會退出委外的網絡，與過去民間組織承接社會福利契約的相關研究呈現出的現象一致。

委外契約明確訂有民間機構必須要達到的目標及相關的考核方式，主管機關可以藉由紀錄的審核掌握民間機構的表現，以降低資訊不對稱的情形，理論上主張社會福利契約往往績效不易評估而較難監督管理，似乎沒有在本研究中看到。主管機關的社工專業、系統紀錄的輔助、實地訪查和多元的溝通管道等，可以輔助主管機關有效的評估民間機構的表現，使得本項業務委外的風險得以降低，值得其他業務委外參考。

然而，民間機構就契約所設定的目標、提供資源的額度，以及評估民間機構表現的方式等有許多不同的意見，更有甚者，對於為了達成履約管理所衍生的繁瑣的行政程序與作業更表達了不滿之意，主張這些行政成本產生排擠個案服務或降低員工士氣的負面影響，主管機關雖然了解民間機構行政成本的負擔，但是許多規範是適用於所有公務單位，即使儘可能簡化但可能成效有限，民間機構依然覺得行政作業負擔很大，同時也希望蒐集填報資料等的臨時交辦事項能夠有合理的原因，讓他們了解這些作業的目的，與個案服務乃至整個防治業務的關聯性。

履約過程中主管機關設有一定的溝通合作模式，透過會議或親自訪查的方式了解民間機構實際執行的情形，並且維持一個特定區域的服務以了解民間機構碰到的共通性問題，以做為未來契約修正參考。對於民間機構而言則不太一樣，除了發展出就不同議題層次與家防中心不同層級溝通的模式之外，還可藉由橫向串聯及向中央反映等超出契約規範的途徑來表達對於契約設計與執行的不同意見，顯現出受託機構仍試圖在既有的契約關係中維持一個較為對等的地位，不因主管機關是購買服務的一方而願意全盤妥協，接受相關的規範，加上市場競爭度不足的狀況下，主管

機構也無法忽視受託機構的想法，必須保持良好的溝通，以確保業務能順利的委外。

履約過程中的衝突主要是發生在高風險案件處理的過程，主管機關雖主張與民間機構有一定的合作模式，主管機關負責對外媒體回應，民間機構負責個案服務，但受託的民間機構仍覺得就人力的分配與運用，以及整個處理流程的管控等方面，主管機關的作法或期待是不盡合理的。

就委外的效應而言，民間機構承接政府契約對外提供服務，因為其長期專注於特定區域，並積極整合在地的資源，對於服務的品質與效能應有正面的助益，其展現出的強烈的服務理念、願意不計成本提供超過主管機關期待的水準的服務，的確與文獻中提到的非營利組織基於理念較不易有投機行為相當類似。但是，委外是否可以使提供服務的成本下降卻不無疑問，又或者說，成本是不是應該是一個主要的考量或指標，民間團體的受訪者也提出質疑，民間機構雖然試圖爭取更多的經費來因應服務提供的成本，但可能沒有強烈的動機來評估成本效益，進而找出更有效的運作模式來使每一單位的成本發揮最大的效益。在公平的面向上，雖然因為不能挑案，較無選擇性提供個案服務的問題，但是由於母機構的資源多寡程度不一，可能造成民眾所在區域負責民間機構提供的服務有所差異的狀況，雖說主管機關覺得民間機構有母機構資源的支持是一種優勢，但是對接受照顧的民眾而言，同樣是納稅義務人，所享有的服務卻是不一樣的，難免有所抱怨。至於因為民間機構理念不同而產生對不同性別的民眾有差別的待遇，主管機關應儘可能可以用契約規範避免這樣的情形產生，如果民間機構真的因為理念差距過大而選擇退出市場，恐怕也不是主管機關可以去影響的。

由於本文選擇的研究對象是資源相對豐富的臺北市，因此其委外的制度模式未必可以為其他地方政府採用。臺北市各區域面臨的親密關係暴力的態樣可能與其他地方不同，適合採用的服務提供的模式亦可能不盡相同，民間團體的生態與信念可能不同，委外時產生的矛盾與衝突也可能有所差異。又或許不是每個縣市都適合將親密關係暴力防治業務委外，未來若能擴大研究的對象範圍，當可就社會服務的治理模式做更詳盡的比較與分析，提供政府未來規劃社會政策時重要的建議。

## 二、政策建議

就本文的研究成果提出以下 5 點建議供政府參考。第一，就參與者的選擇而言，政府應儘可能了解民間團體不同的價值信念，並在招標時就說明政府的理念與政策目標，讓民間團體可以自行選擇，也避免後續契約的落實出現問題。第二，契約制度的設計應儘可能與相關的民間團體進行討論，包括預算資源、人力和案量等的指標，設法在決策過程中讓民間團體的聲音獲得更多的重視，雖然政府資源有限，且政治的角力在所難免，但若民間團體的意見未能獲得合理的重視和考量，未來契約執行的過程勢必產生反彈和衝突。第三，行政程序與作業的簡化一直是多數承接政府契約的民間團體共同的呼籲，政府應持續努力，並儘量減少臨時性的交辦事項，讓民間機構得以專心投入在個案服務的提供。第四，高風險案件的處理回歸主管機關可能可以有效降低衝突，但在主管機關能量有限的狀況下，勢必得將其他類型的案件交給民間機構承接，民間機構是否有能量有意願承接又是另一個問題，政府可徵詢民間團體的意見儘早規劃。最後，在不違反相關規範下，應給予民間機構彈性與自主的空間，無論是方案的設計或評估的指標，都可鼓勵民間團體多提出不同的想法，用多元的指標來呈現民間團體的成果，鼓勵民間發展出更多創新的做法來實踐其服務理念，避免民間機構因與政府理念差距太大而選擇退出，也幫助更多的家庭遠離親密關係的暴力。

## 參考文獻

- 林淑馨（2018）。協力神話的崩壞？我國地方政府與非營利組織協力現況。《公共行政學報》，55，1-36。
- 孫煒（2016）。臺灣地方社會服務契約委外的績效與競爭。《公共行政學報》，51，1-33。
- 張潼、陳俊雄（2019年3月20日）。家暴情殺頻傳、勇於求助防憾事。《中國時報》，2019年3月20日，取自：<https://www.chinatimes.com/newspapers/20190320000595-260107?chdtv>。
- 張瓊玲、張力亞（2005）。政府業務委外經營管理及運作過程之研究：以臺北市政

- 府社會局為例。華岡社科學報，19，31-60。
- 陳敦源、張世杰（2010）。公私協力夥伴關係的弔詭。文官制度季刊，2（3），17-71。
- 黃源協、蕭文高（2006）。社會服務契約管理：臺灣中部四縣市社會行政人員觀點之分析。臺大社會工作學刊，13，173-218。
- 臺北市家庭暴力暨性侵害防治中心（2019a）。臺北市 108 年家庭暴力安全防護網計畫。2019 年 3 月 15 日，取自：[http://www.tmps.tp.edu.tw/ezfiles/1/1001/attach/38/pta\\_1915\\_1547553\\_96445.pdf](http://www.tmps.tp.edu.tw/ezfiles/1/1001/attach/38/pta_1915_1547553_96445.pdf)。
- 臺北市家庭暴力暨性侵害防治中心（2019b）。親密關係婚姻暴力保護服務（家暴安全防護網計畫）。2019 年 3 月 15 日，取自：[https://www.dvsa.gov.taipei/News\\_Content.aspx?n=0B3E9861D5742ECE&sms=35FB91520497DD9B&s=A61D834D3ECC8570](https://www.dvsa.gov.taipei/News_Content.aspx?n=0B3E9861D5742ECE&sms=35FB91520497DD9B&s=A61D834D3ECC8570)。
- 劉淑瓊（2008）。競爭？選擇？論臺灣社會服務契約委託之市場理性。東吳社會工作學報，18，67-104。
- 劉淑瓊、彭惠（2007）。專業自主？組織自利？論少年安置機構契約委託的篩案問題。臺大社會工作學刊，14，61-121。
- 潘淑滿、游美貴（2012）。親密關係暴力問題之研究。內政部委託專題研究成果報告，未出版，臺北。
- 衛生福利部統計處（2019）。3.1.1 家庭暴力事件通報案件統計，2019 年 3 月 15 日，取自：<https://dep.mohw.gov.tw/DOS/cp-2981-14053-113.html>。
- 瞿海源、畢恆達、劉長萱、楊國樞（主編）（2012）。社會及行為科學研究法（二）：質性研究法。臺北：東華。
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). Inside the matrix: Integrating the paradigms of intergovernmental and network management. *International Journal of Public Administration*, 26(12), 1401-1422.
- Almarri, K., & Boussabaine, H. (2017). The influence of critical success factors on value for money viability analysis in public-private partnership projects. *Project Management Journal*, 48(4), 93-106.
- Alonso, J. M., Clifton, J., & Díaz-Fuentes, D. (2015). Did New Public Management matter? An empirical analysis of the outsourcing and decentralization effects on

- public sector size. *Public Management Review*, 17(5), 643-660.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
- Bingham, L. B., Nabatchi, T., & O'Leary, R. (2005). The new governance: Practices and processes for stakeholder and citizen participation in the work of government. *Public Administration Review*, 65(5), 547-558.
- Boyte, H. C. (2005). Reframing democracy: Governance, civic agency, and politics. *Public Administration Review*, 65(5), 536-546.
- Coase, R. H. (1937). The nature of the firm. *Economica*, 4(16), 386-405.
- Cooper, T. L., Bryer, T. A., & Meek, J. W. (2006). Citizen-centered collaborative public management. *Public Administration Review*, 66(1), 76-88.
- Heckathorn, D. D., & Maser, S. M. (1987). Bargaining and the sources of transaction costs: The case of government regulation. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 3(1), 69-98.
- Hefetz, A., & Warner, M. E. (2012). Contracting or public delivery? The importance of service, market, and management characteristics. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(2), 289-317.
- Kettl, D. F. (2002). *The transformation of governance: Public administration for twenty-first century America*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University.
- Kvale, S. (1996). *InterViews: An introduction to qualitative research interviewing*. Thousand Oaks, CA: SAGE.
- McGuire, M. (2006). Collaborative public management: Assessing what we know and how we know it. *Public Administration Review*, 66(1), 33-43.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York, NY: Addison-Wesley.
- Panet, P. D., & Trebilcock, M. J. (1998). Contracting-out social services. *Canadian Public Administration*, 41(1), 21-50.
- Petersen, O. H., Houlberg, K., & Christensen, L. R. (2015). Contracting out local services: A tale of technical and social services. *Public Administration Review*, 75(4), 560-570.
- Rosenbloom, D. H., & Hung, M. J. (2009). Administrative law and culture for the U.S. collaborative governance state. *Journal of Dispute Resolution*, 2009(2), 1-16.
- Rubin, H. J., & Rubin, I. S. (2012). *Qualitative interviewing: The art of hearing data*. Los



Angeles, CA: SAGE.

Salamon, L. M. (2002). *The tools of government: A guide to the new governance*. New York, NY: Oxford University.

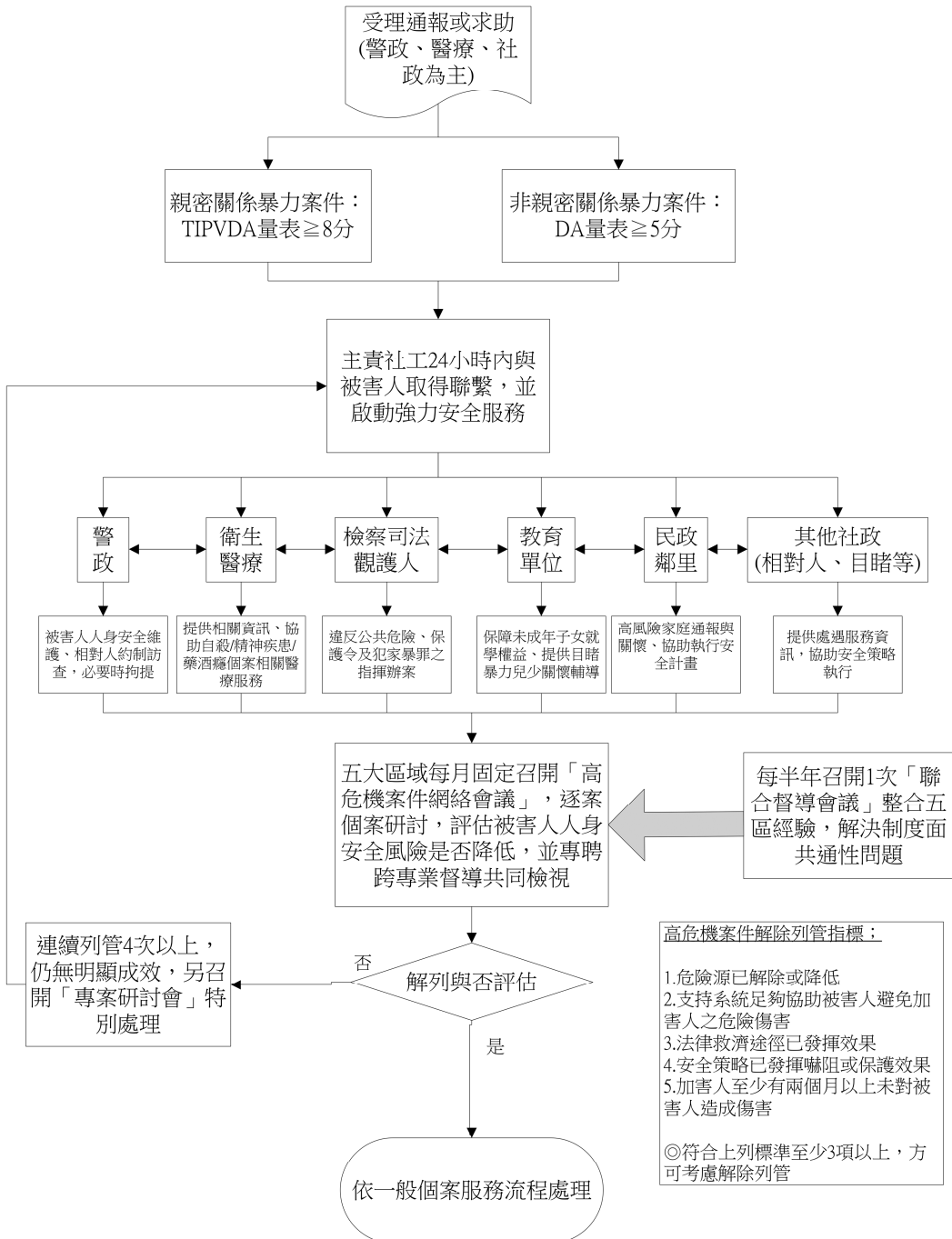
Schmid, H. (2003). Rethinking the policy of contracting out social services to non-governmental organizations. *Public Management Review*, 5(3), 307-323.

The National Council for Public-Private Partnerships (2019). 7 keys to successful P3S. Retrieved March 10, 2019, from: <http://www.ncppp.org/>.

Williamson, O. E. (1985). *The economic institutions of capitalism: Firms, markets, relational contracting*. New York, NY: Free.

Williamson, O. E. (1999). Public and private bureaucracies: A transaction cost economics perspective. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 15(1), 306-342.

## 附錄 家庭暴力安全防護網運作流程



資料來源：臺北市家庭暴力暨性侵害防治中心（2019a）。

# An Analysis of Government-Citizen Collaboration in the Prevention of Intimate Partner Violence

Mei Jen Hung<sup>\*</sup>, Hong-En Wu<sup>\*\*</sup>

## Abstract

With the increasing demands from citizens and limited government capacity to satisfy the demands, collaborative governance has become a popular approach to provide public service. Contracting out is one of the commonly adopted approaches of collaboration. This paper uses a framework to evaluate social services contracting out to study Taipei city government's outsourcing the work of preventing intimate partner violence. Interviews of government officials and non-governmental organizations in charge of providing the service were conducted. There are several major findings. First, government decided to contract out the services due to its limited capacity to fulfill the new requirements by law. Non-governmental organizations care about the resources provided by the government as well as the potential impacts of contracts on the transformation and independence of NGOs. They may consider to leave when they no longer share the same core belief with the government. Second, non-governmental organizations criticize government for excessive red tape and call for the adoption for multiple indicators to evaluate their performance. Third, non-governmental

---

\* Assistant Professor, Graduate Institute of Public Affairs, National Taiwan University, e-mail: meijhung@ntu.edu.tw.

\*\* Senior, College of Law, National Taiwan University, e-mail: b05302220@ntu.edu.tw.

organizations make their voice heard by collaborating with other organizations or participating in decision-making at the central level. Last, contracting out in this case seemed to help enhance the quality of service. However, it may induce inequality between service recipients of different gender or in different administrative areas.

**Keywords:** public-private collaboration, contracting out, Taiwan intimate partner violence danger assessment (TIPVDA), social services

## 當代公共政策研究途徑： 理論、爭議和觀點

張四明<sup>\*</sup>

---

---

書名：Contemporary Approaches to Public Policy: Theories, Controversies and Perspectives 《當代公共政策研究途徑：理論、爭議和觀點》

作者：B. Guy Peters and Philippe Zittoun

出版年：2016

出版社：Palgrave Macmillan Publishers Ltd.

頁數：206 頁

---

---

自從 1951 年拉斯威爾（Harold D. Lasswell）在《政策科學》（The Policy Sciences）一書，提出政策取向（policy orientation）研究的重要性，倡導學術社群應該從「政策過程」與「政策內容」兩個面向，探討美國當代社會所面臨的各項重大問題。自此以後公共政策脫離政治學的母體學科，逐漸朝向一個新而獨立的學科發展，直到 2016 年 Peters 與 Zittoun 主編的《當代公共政策研究途徑：理論、爭議和觀點》專書出版，公共政策理論的發展顯然邁向一道新的里程碑；不同於先前的公共政策專書多數探討政策過程理論，如 Sabatier（1999），或主要從經濟學觀點

---

\* 國立臺北大學公共行政暨政策學系教授。

Professor, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University, e-mail: ssuming@gmail.com。

討論政策分析，如 Dunn (1994) 和 Weimer 與 Vining (1992)，該專書聚焦於公共政策的政治科學途徑 (political science approaches to public policy) 之研析，冀望能對當代公共政策研究充斥著不同途徑的爭論有所貢獻，因此非常值得公共政策學術社群與實務界人士參考。以下分別從本書目的、內容、特色與啟發等方向來評論該書。

## 壹、本書目的

為何 Peters 與 Zittoun 提出有必要探討公共政策的當代途徑？公共政策屬於政治科學研究的次領域，目前至少可找到 10 種以上不同的研究途徑，2013 年國際公共政策年會一位與會者甚至使用「交戰部落」(warring tribes) 乙詞，形容當代公共政策研究充斥著不同途徑爭論的現象。相關的研究途徑通常各自奠基於不同的學科知識背景和認識論上的假定，提供各種政策選擇不同的解釋，以及一系列方法來理解相關政策選擇的後果；然而，或由於它們彼此相互衝突，這些公共政策研究途徑往往漠視對方的存在 (Peters & Zittoun, 2016: 1-2)。

Peters 與 Zittoun 進一步指出，不同研究途徑相互漠視的原因有數端：首先是探討公共政策存有不同的目的，亦即著重於政策本身或者政策過程？前者屬於政策分析 (Policy Analysis) 研究，企圖找出組成一項公共政策的元素，譬如政策設計、工具、問題、原因、結果、法律、決定及公眾關切等。後者是有關於政策過程研究 (Policy Process Studies)，旨在產出政策過程本身的知識，協助吾人理解政策制定的動態及影響政策發展的因素；譬如，從問題界定、議程設定、決策制定、政策形成與執行等階段，主要關注於不同階段的規範性與因果連結關係。這類研究的關鍵面向是時間性 (temporality)，關注系絡環境的角色、不同參與者或機關、構想和論述對談等，可區分為政策制定研究、政策執行研究、政策變遷研究等次領域。再者，為何很難去定義公共政策？原因出於某些研究途徑之間的區分；亦即，在理解政策或政策過程的理論面向和提出建議的應用面向，兩個面向無法相容以致造成吾人理解上的偏差 (Peters & Zittoun, 2016: 2-3)。

有鑒於公共政策的研究途徑呈現分殊與多樣性，不同的研究途徑提供政策選擇各種替代的解釋，以及不同的方法來理解政策選擇的後果，且不同途徑之間存在相互冷漠或忽視 (mutual indifference) 的問題，Peters 與 Zittoun (2016) 於主編的

《當代公共政策研究途徑：理論、爭議和觀點》專書中，綜合評析以下 8 種研究途徑：倡導聯盟架構（Advocacy Coalition Framework, ACF）、話語途徑（Discursive Approaches）、制度主義（Institutionalism）、制度分析與發展（Institutional Analysis and Development, IAD）、斷續均衡理論（Punctuated Equilibrium Theory, PET）、行為途徑—推力（Behavioral Approaches - Nudges）、工具途徑（Tools Approaches）和垃圾桶模型（Garbage Can Models）等，冀望能為當代公共政策研究提供深入的洞察知識。

## 貳、本書內容

Peters 與 Zittoun（2016）將前述的公共政策研究概分為 4 大類。首先，最大宗是政策過程或階段論研究，如 Jones（1984）、Cobb 與 Elder（1972）和 Eissler、Russell 與 Jones（2016）；其次，試圖去解釋政策選擇、政府決策或政策變遷的研究，如 Araral 與 Amri（2016）、Weible 與 Jenkins-Smith（2016）和 Zahariadis（2016）；再次屬於政府介入模式的研究，如 John（2016）和 Margetts 與 Hood（2016），以了解公部門如何運用各種資源和工具，來帶動社會和經濟的改變；最後一類，探討公共政策的規範面和價值議題，如 Ingram、deLeon 與 Schneider（2016）。由於該書採取公共政策的政治科學研究途徑，自然大半會忽略經濟分析、政策倫理議題或探討實質政策領域的重要性，因此在該書中略去不討論。以下簡述各章的討論重點。

該書第二章聚焦於政策過程比較研究的理論途徑，Weible 與 Jenkins-Smith（2016）析論如何運用倡導聯盟架構（ACF），比較分析具有爭議的政策議題。該章闡釋 ACF 理論的緣起、內涵與近期的貢獻，並依序討論 ACF 三個主要應用的領域，包括倡導聯盟、政策取向學習和政策變遷等，再觸及 ACF 理論的演化、應用範圍及面臨的主要挑戰等議題。

第三章主要從話語途徑探討公共政策，此一途徑建立在社會調查的建構主義者觀點（constructivist perspectives）之上，Durnova、Fischer 與 Zittoun（2016）企圖打破理性選擇理論的霸主地位，重視參與者的主觀性、搜集知識的形式，以及參與者的多元解釋所建構出來的「意義」（meaning）。話語途徑強調公共政策必須掌握「意義」如何產生和分析的過程，「意義」會影響行動與制度，以及「意義」演

化的特定情境系絡 (Durnova et al., 2016: 35)。

Peters (2016) 在第四章討論制度主義 (institutionalism) 與公共政策的關係。公共政策代表由政府及其利益團體、非營利組織等盟友所做成的集體選擇，但這些參與者是在正式結構中，依照那些管理結構的規則進行互動 (Peters, 2016: 57)；亦如，制度主義強調制度安排會影響參與者的行為，制度也可以由其規則 (或政策) 來定義 (Rowe, 1997)。有關政策制定的制度觀點，Peters (2016) 主張個人不是原子主義的 (atomistic)，而是鑲嵌在許多制度之中；個人從那些的制度連結建構政治行為的意義，也從中獲得他們行為的線索。本章主要探討政治學界使用的制度理論，制度在解釋政策選擇的角色，以及相關的政策選擇如何定義制度等議題。

截至目前，有關制度與政策過程的研究文獻已經汗牛充棟，如 March 與 Olsen (1989) 和 Parsons (1995)；其中 Ostrom (1990) 制度分析與發展 (IAD) 架構，採取一種開放、系統的研究途徑，讓不同學科和理論背景的學者容易使用此一架構。因此，第五章 Araral 與 Amri (2016) 藉用 IAD 架構，深入探討 (政治) 制度與進階的政策過程 2.0 的關係，以作為跨國的比較制度分析；跨國比較研究的議題，包括：議程設定的過程與結果是否跟隨政治制度而有不同？政策次級系統的形成、動態與績效，是否跟隨政治制度而有不同？政策工具的選擇及其效能，是否跟隨政治制度而有不同？政策執行是否跟隨政治制度而有不同？政策學習、同構與政策擴散，是否跟隨制度環境而有不同？政治不僅是權力的分配與衝突，也是藝術與科學的組合 (連結)；若此，理念、語言和推理 (idea, language, & reasoning) 在此一政治概念重構過程的角色為何？ (Araral & Amri, 2016: 80-85)

第六章〈理念的轉換：斷續均衡理論的緣起與演進〉，Eissler 等人 (2016) 整理 Baumgartner 與 Jones (2009) 發展的斷續均衡理論 (PET)，試圖描述為何政策變遷經常是不相交、偶然及無法預測的 (disjoint, episodic, and unpredictable)。早期的 PET 研究聚焦於影響議程設定的 3 要素，包括關注、架構和資訊 (attention, framing, & information)，Eissler 等人 (2016: 97) 主張將議程設定的要素加以解構，進一步轉換為資訊處理和關注力分配 (information processing and attention allocation) 的角色探討，如此可為遍佈全球的政治制度或機構如何發生政策變遷，提供一個更為全貌圖像的解釋。

第七章奠基於行為經濟學或行為科學理論，John (2016) 討論推力 (nudges)



如何帶來更為聰明的政策設計。推力原理源起自 Kahneman 與 Tversky (1979) 兩位心理學家利用來自判斷理論的洞察知識，企圖了解認知和偏差如何影響人類做出選擇的方式。John (2016) 認為此種以「推力」為名的行為公共政策 (behavioral public policy)，已經是當前決策者的共同貨幣，一般來說屬於爭議較低、容易理解的輕觸型政策 (light-touch policy)；然而，由於行為的公共政策很難直接套用到行政的標準作業程序，通常需大量仰賴專家和證據的支持，以及在地知識 (local knowledge) 將政策工具精準地客製化設計，以致於行為的決策制定與實務上廣泛應用，迄今仍有其限制。

第八章探討有關政策制定各種不同的工具途徑 (tools approaches)；公共政策基本上被認為是相當務實的 (pragmatic)，亦即是一種透過工具解決問題的政治與技術途徑，而工具的效能 (effectiveness of instruments) 通常是最核心的議題 (Lascoumes & Le Galès, 2007)。該章首先討論政策 (政府) 工具的分類方法，再說明使用工具途徑面臨的挑戰，特別是政府如何因應廣泛使用數位科技，不斷變遷的資訊社會所帶來的衝擊。

Zahariadis (2016) 於第九章討論有限理性與政策制定的垃圾桶模型。本章從有限理性 (bounded rationality) 強調理性的問題解決，存在認知、計算和組織的限制，進而造成決策者選擇上的偏差，再闡釋垃圾桶模型 (garbage can models) 和多元流架構 (multiple streams framework) 的組織變項及重要特徵，最後剖析多元流架構 6 項優點，以及應用多元流架構研究的議題與展望。

最後的第十章，Ingram 等人 (2016) 以「角落裡的大象」 (the elephant in the corner) 比喻許多國家治理的民主困境，藉此探討公共政策理論與民主的關係。民主的困境包括有特權、受尊崇的公民在政策制定的聲量大且有影響力，但一般公民呢喃表達的意見經常被忽略；公共政策的參與不足和代表性不均衡，是一個長久存在問題；對民主政策影響或應用的關鍵議題，也常被忽視等；因此，我們應思考公共政策學者忽視民主的根源和原因 (Ingram et al., 2016: 175-176)。基於此，Ingram 等人 (2016) 提出一個民主政策架構 (democratic policy framework)，強調政策與公民之間的雙向關係，傳遞破壞參與訊息的政策具有危險性，以及如何將大象 (民主) 拖出角落的政策研究建議。

## 參、本書特色與啟發

該書可溯源到 Peters 與 Pierre 於 2006 年合編的專書，當時即提出多種的公共政策研究途徑，譬如政策分析、政策過程、政策制定、政策領域或類型等。其中，政治制度或機構在形塑公共政策的角色，如制度分析途徑。再者，不同學科對於公共政策和政策制定的概念化，顯然也有所差異；譬如，政治學比較關注過程、制度和參與者之間的權力鬥爭，經濟學偏好於解析公共政策的經濟效果及設計最佳的方案，哲學則勤於探索各項政策選擇的規範性問題（Peters & Pierre, 2006: 6-7）。

相較來說，2016 年 Peters 與 Zittoun 主編的專書採取公共政策的政治科學途徑，將公共政策的研究途徑區分為「政策分析」與「政策過程研究」兩大面向，總體的內容理論性更強；當代各種公共政策的研究途徑都是由熟悉此一理論的政策學者主筆撰寫，能詳述相關理論的緣起、核心內涵，以及可能的應用和挑戰，因此對公共政策學術社群與實務界人士更具有參考價值。然而，限於該專書非屬於經濟觀點的政策分析研究，因此並未觸及常用的政策分析工具與方法；再者或因專書篇幅有限，也略去公共政策實質領域的討論。

其次，公共政策本質上具有跨政治、經濟、社會、管理、法律等多元觀點，並強調跨學科和多元專業的科際整合重要性，該專書有多章的公共政策理論充分體現此一科際整合途徑的特徵；譬如，話語途徑是建立在知識論、建構主義和社會學習理論之上；制度主義和 IAD 架構則屬於政治學、經濟學等學科的整合連結；推力的政策工具主要是心理學、經濟學和行為科學合作的產物；垃圾桶模型和多元流架構則是混沌理論、組織理論與行為的綜合應用。

再次，公共政策的運作重視環境或系絡的（contextual-specific）特徵，時空環境背景往往左右公共政策的發展與運作；Peters 與 Pierre（2006）早先指出：未來公共政策的研究必然是趨向於國際化和比較研究，主張繼續採取折衷的途徑，從多元的觀點學習，以及經由不同的途徑提出相同的關注。因此，如何參照 Peters 與 Zittoun（2016）綜整 8 種研究途徑的啟發，落實推動公共政策跨國的比較研究，特別是臺灣本土公共政策個案探討，將是未來公共政策學術社群重要的課題。

最後，誠如 Ingram 等人（2016：197）在該書結論指出：公共政策在教育公民上可以發揮重要的作用，譬如告知公民誰獲得政策的服務及誰沒有？誰獲得利益及

誰被排除在外？是否遭受歧視？以及對政府失望是常態或者例外？當公共政策的訊息和啟發與民主衝突時，政策學者應該成為提供警報的先鋒。因此，參考 Ingram 等人（2016）民主政策架構及研究建議的啟發，深入剖析公共政策理論與民主的關係，也是未來研究的重要方向。

## 參考文獻

- Araral, E., & Amri, M. (2016). Institutions and the policy process 2.0: Implications of the IAD framework. In B. G. Peters & P. Zittoun (Eds.), *Contemporary approaches to public policy* (pp. 73-93). London, UK: Palgrave Macmillan.
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (2009). *Agendas and instability in American politics* (2<sup>nd</sup> Ed.). Chicago, IL: University of Chicago.
- Cobb, R. W., & Elder, C. D. (1972). *Participation in American politics: The dynamics of agenda-building*. Boston, MA: Allyn and Bacon.
- Dunn, W. N. (1994). *Public policy analysis: An introduction* (2<sup>nd</sup> Ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Durnova, A., Fischer, F., & Zittoun, P. (2016). Discursive approaches to public policy: Politics, argumentation, and deliberation. In B. G. Peters & P. Zittoun (Eds.), *Contemporary approaches to public policy* (pp. 35-56). London, UK: Palgrave Macmillan.
- Eissler, R., Russell, A., & Jones, B. D. (2016). The transformation of ideas: The origin and evolution of punctuated equilibrium theory. In B. G. Peters & P. Zittoun (Eds.), *Contemporary approaches to public policy* (pp. 95-112). London, UK: Palgrave Macmillan.
- Ingram, H., deLeon, P., & Schneider, A. (2016). Conclusion: Public policy theory and democracy: The elephant in the corner. In B. G. Peters & P. Zittoun (Eds.), *Contemporary approaches to public policy* (pp. 175-200). London, UK: Palgrave Macmillan.
- John, P. (2016). Behavioral approaches: How nudges lead to more intelligent policy design. In B. G. Peters & P. Zittoun (Eds.), *Contemporary approaches to public policy* (pp. 113-131). London, UK: Palgrave Macmillan.
- Jones, C. O. (1984). *An introduction to the study of public policy* (2<sup>nd</sup> Ed.). Monterey, CA: Brooks-Cole.

- Kahneman, D., & Tversky, A. (1979). Prospect theory: An analysis of decision under risk. *Econometrica*, 47(2), 263-292.
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2007). Introduction: Understanding public policy through its instruments: From the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance*, 20(1), 1-21.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*. New York, NY: Free.
- Margetts, H., & Hood, C. (2016). Tools approaches. In B. G. Peters & P. Zittoun (Eds.), *Contemporary approaches to public policy* (pp. 133-154). London, UK: Palgrave Macmillan.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge, UK: Cambridge University.
- Parsons, W. (1995). *Public policy: An introduction to the theory and practice of policy analysis*. Northampton, MA: Edward Elgar.
- Peters, B. G. (2016). Institutionalism and public policy. In B. G. Peters & P. Zittoun (Eds.), *Contemporary approaches to public policy* (pp. 57-72). London, UK: Palgrave Macmillan.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (Eds.) (2006). *Handbook of public policy*. Thousand Oaks, CA: SAGE.
- Peters, B. G., & Zittoun, P. (2016). *Contemporary approaches to public policy: Theories, controversies and perspectives*. London, UK: Palgrave Macmillan.
- Rowe, N. (1997). *Rules and institutions*. Ann Arbor, MI: University of Michigan.
- Sabatier, P. A. (Ed.) (1999). *Theories of the policy process*. Boulder, CO: Westview.
- Weible, C. M., & Jenkins-Smith, H. C. (2016). The advocacy coalition framework: An approach for the comparative analysis of contentious policy issues. In B. G. Peters & P. Zittoun (Eds.), *Contemporary approaches to public policy* (pp. 15-34). London, UK: Palgrave Macmillan.
- Weimer, D. L., & Vining, A. R. (1992). *Policy analysis: Concepts and practice* (2<sup>nd</sup> Ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Zahariadis, N. (2016). Bounded rationality and garbage can models of policy-making. In B. G. Peters & P. Zittoun (Eds.), *Contemporary approaches to public policy* (pp. 155-174). London, UK: Palgrave Macmillan.

## 《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 4 期出版日期：108 年 10 月；截稿日期：108 年 8 月 31 日。

(二) 第 12 卷第 1 期出版日期：109 年 1 月；截稿日期：108 年 11 月 30 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