

文官制度季刊

Journal of Civil Service

第十二卷第二期・中華民國一〇九年四月 Vol.12, No.2 Apr. 2020

(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（國立臺北大學）

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 109 年 4 月 30 日

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

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

戶名：文官制度季刊社

網址：<http://www.exam.gov.tw>

GPN：2009800389 ISSN:2073-9214

版權所有，非經同意不得轉載
本刊所載言論不代表任何機關

文官制度季刊

目次

中華民國一〇九年四月 第十二卷第二期（原考銓季刊）

主編的話	陳金貴 / I
特邀專論——從「社會企業」到「社會創新」之政策變遷分析： 多元流程模型的觀點	江明修、張浩榕 / 1
特邀專論——管理才能評鑑途徑的爭議與展望： 以「籃中演練」為例	黃一峯 / 35
公共服務動機析論：兼論後年改時代提升公共服務動機之策略	李俊達 / 57
書評——公共政策的傳播：場域、媒介與行動	李仲彬 / 89
《文官制度》季刊稿約	/ 99
《文官制度》季刊投稿須知	/ 101
《文官制度》季刊論文審查作業規定	/ 103
《文官制度》季刊論文撰寫體例	/ 105

Journal of Civil Service

Vol.12, No.2

Apr. 2020

CONTENTS

Editor's Note	Chin-Kuei Chen	I
Invited Essay—An Analysis of Policy Change from “Social Enterprise” Action Plan to “Social Innovation” Action Plan: The Multiple Streams Model Perspective	Min-Hsiu Chiang, Hao-Jung Chang	1
Invited Essay—Debate on Assessment Center Approaches and Its Solutions: A Case of In-Basket Exercise.....	Irving Yi-Feng Huang	35
On Public Service Motivation and Its Enhancing Strategies after Civil Service Pension Reform in Taiwan	Chunta Lee	57
Book Review—Public Policy Circulation: Arenas, Agents and Actions	Chung-Pin Lee	89

主編的話

首先要向本刊讀者說聲抱歉，本期論文的篇數較少，因受防治肺炎疫情措施的影響，許多學術活動延期或停辦，使得許多論文作者只能將預備發表的論文，延後發表，造成他們不能投稿學術刊物的限制，因此稿源自然減少；再加上各學術刊物的審稿尺度愈來愈嚴，能通過審稿的稿件更少，尤其本刊為維持高度的學術水平，在稿源缺少下，仍以學術水平為刊登標準，以致於出現稿件不足的現象，但為配合出刊期限，只得將現有的稿件加以整理刊出，不足的稿件數，將會在後續的期數中，分期補回。

在公部門人力管理中，常受人事行政及人力資源管理兩個名詞困擾，到底二者有何差別？要如何正確的使用？基本上，政府建立一套管理公務人員的法規，通常稱為考銓法規，依此法規所建立的制度稱為人事制度，而將其實際運作的作為稱為人事行政，它包括機關組織有關「人力資源運用」及「人員行為管理」之措施。人力資源管理是企業管理中，為有效運用人力，使員工成為具有競爭力的資源，以提昇傳統人事管理的功能，所推展出來的管理方式。人力資源管理不僅含蓋傳統人事管理的功能（求才、育才、用才、留才），更進而重視員工的價值，強調策略性的運用及協助組織目標的達成。在公部門中，附著於官僚組織的人事行政功能，無法滿足多變的公務環境，許多的人事作為已超越傳統人事行政的範圍，例如派遣人力、勞務人力、彈性工作時間、員工協助方案、人力精簡、居家工作等，因此需要有較大的功能架構將其納入，使組織中的人力能夠配合達成目標，採取策略性的人力運用；人力資源管理的概念正好符合此趨向。另外，尚有人力資本的名詞，其為員工對組織具有經濟價值的知識、技術和能力，人力強弱影響組織績效，所以組織要投資人力資本，增加其價值。人力資源管理視員工為費用，人力資本管理視員工為資產，人力資源管理著重人事運作，人力資本管理為組織的人力發展策略，因此人力資本管理是人力資源管理的部分功能。上述名詞各有其所指，要看使用在何種情況下，沒有孰先進，孰傳統的分別，未來在人事改革時，應依改革的方向和內

容，使用適當的名詞。

本期特邀專論共刊出兩篇：第一篇係以多元流程模型的觀點，探討政府社會企業政策轉變成社會創新政策的變遷分析。近年來，由於社會企業和社會創新的出現，成為解決新生社會問題的新方式，於是政府先後核定「社會企業行動方案」及「社會創新行動方案」，以整合各部會的施政計畫，本論文即研究兩方案轉化的過程及其影響因素，以多元流程模型及政策變遷影響因素為分析架構，進行次級資料分析，發現變遷力量主要來自政治流與政策流的互動，執政權輪替影響施政目標轉變，而政策標的團體對政策影響較小，大多專注於自身營運狀況。

第二篇特邀專論探討管理人才評鑑途徑的爭議與展望，係以評鑑中心作為評鑑機制，並以籃中演練為分析例證。由於評鑑中心之評鑑標準有任務基礎與向度基礎的途徑之爭，本文即探討此一爭議，採取警察局派出所所長的籃中演練來設計任務基礎，對警察大學特考班及警佐班學員施測。調查結果顯示性別、班別、年齡、學歷在任務行為成績上，有部分顯著差異，本論文依此提出建議。

本期學術論文主題是探討公共服務動機，並析論後年改時代提升公共服務動機之策略，公共服務動機是指個人受到公共制度與組織驅使的一種傾向，但它究竟是一種穩定一致的「人格特質」，還是一種隨時間改變的「心理狀態」，一直有不同意見。因此若是探討年金改革對公共服務動機的影響，採取特質說，則從個人與工作本身加以提升，其策略包括整合公共服務動機與人力資源管理的過程、創造工作的意義與目的。而採取狀態說，則其提升的策略是創造一個能夠支持公共服務動機之工作環境，並將公共服務與組織的使命、策略與領導相互整合。

本期書評的書名是《公共政策的傳播：場域、媒介與行動》，作者為：Tom Baker 與 Christopher Walker 及另外 10 位作者共同編撰，出版於 2019 年。由於學術領域，對同一社會現象有多元的研究途徑，這個「多元」是一個研究間相互不對話？抑或是彼此交流互補？這本書的編者與作者群認為目前和政策知識或實務移動相關的議題研究，幾乎不對話，導致相關知識在累積與對話上出現了問題，呈現出典型的「碎片式多元主義」樣態，各個研究途徑的研究者都只能和一小群有相同看法的人溝通。本書希望能夠透過一個共通性架構，以涵蓋散布在不同學科領域中談論政策知識與實務移動現象之研究，因此本書認為必須先創造一個不同領域學者可以自由討論、開放對話相關議題的「交換區」，不同領域學者對於各自所持有的研

究概念進行交換，經由互動討論，參與者歸納出 3 個共通認同的「調和性概念」，分別是：場域、媒介與行動。本書全文共 12 章，除了第一章的導論、第十二章的結論之外，剩餘的 10 章就以這 3 個概念分成 3 個部分。書評者認為本書建立調和性概念，作為各種不同研究之間對話的錨點，對後續整合相關研究有相當大的幫助。但因為書中的篇章是匯集一個研討會文章的結果，因此會產生文章所整合出的架構是否足夠周延與互斥的疑慮。因此，書評者建議其他研究者可以在此書的基礎上，建立政策移動相關議題的理論架構。書評者總結本書嘗試去整合雜亂的知識體系，雖然不盡完美，但已經扮演了非常好的起步角色。

本期季刊能順利刊出，要感謝本刊社務顧問、編輯委員、審稿委員及考試院的編輯同仁，由於他們的全力配合和支持，才使本期能順利出刊，也感謝投稿者的賜稿，才使本刊能有高水平的特邀專論、學術論文和書評。

文官制度季刊
主編 陳金貴

從「社會企業」到「社會創新」之 政策變遷分析：多元流程模型的觀點

江明修*、張浩榕**

《摘要》

隨著社會不斷進步發展，公共服務的需求更加多元，原本政府、公司企業、非營利組織提供服務的方式產生間隙，近年來「社會企業」(social enterprise) 成為解決社會問題的新方式，其具備社會與經濟雙重底線目標，相較於非營利組織更有財務自主性，而相對於企業具有更多社會使命。

進入新世紀後我國逐漸發展相關政策，但散見於各部會施政計畫中，直到行政院於 2014 年核定「社會企業行動方案」統整相關政策，然而公共政策並非一成不變，行政院於 2018 年核定「社會創新行動方案」延續前方案。

本研究蒐集政策方案、相關專書、學術期刊、報章雜誌及政府資料，並檢閱社會企業、社會創新及政策變遷理論，形成具體研究問題，進而探討從社會企業行動方案到社會創新行動方案的政策過程為何？受到那些因素的影響？並呈現何種政策變遷態樣？並是否符合政策標的團體需求？

* 國立政治大學公共行政學系教授，e-mail: msjiangdr@gmail.com。

** 國立政治大學公共行政學系碩士，e-mail: rome3406@gmail.com。

本研究依據 Kingdon (1984) 的多元流程模型及莊文忠 (2003) 的政策變遷影響因素建構研究架構，透過次級文件分析法分析相關研究資料，與政府部門及政策標的團體進行深度訪談，發現執行機關與政策標的團體相同，前後政策是漸進式的政策賡續，而變遷主要力量來自政治流與政策流的互動，執政權輪替影響施政目標轉變，而執行機關調整備選方案，但對政策標的團體來說，行動方案有政策產出，然其政策影響較小，仍大多專注於自身營運狀況。

[關鍵詞]：社會企業、社會創新、政策變遷

壹、前言

自 1970 年代 Muhammad Yunus 創立鄉村銀行提供微型金融服務，「社會企業」(social enterprise) 這種用商業手段擴大社會影響力，更加靈活的組織型態填充政府、企業及第三部門外的公共服務，近年來確實在世界各地形成不可忽視的力量，而我國自 1990 年代以來對於公共服務的需求日益增加卻愈趨分歧，社會企業因此在我國蓬勃發展。社會企業之所以成為解決社會問題的新方式之一，係因其具備社會與經濟雙重底線目標，呈現混合 (hybrid) 結構特質，成為歐美第三部門與變革經濟下新趨勢 (鄭勝分，2005；Organisation for Economic Co-operation and Development[OECD], 1999)，融合企業部門與社會部門之特性，結合營利事業的創造營收與非營利組織解決社會問題的能力，同時能自行營運並且兼顧社會目標，近年已成為我國公共服務提供的一環，亦在企業管理、公共行政、社會工作、非營利組織等學術領域成為課題。

我國政府透過各種政策方案扶助社會企業發展，2002 年的「多元就業開發方案」建構政府與民間團體間促進就業的合作關係，2009 年莫拉克風災後，為協助災區家園及產業重建，訂定「培力就業計畫」，此後該計畫修正兼具社會性與經濟性目標，鼓勵社會創新與社會性事業的創業，由政府補助以育成社會企業為目標 (施淑惠，2013：13)。

行政院於 2014 年頒布「社會企業行動方案（2014-2016 年）」（簡稱社企方案）（經濟部，2014），以調法規、建平台、籌資金、倡育成 4 大策略，營造有利於社會企業創新、創業、成長與發展的生態環境，2018 年行政院進一步頒布「社會創新行動方案（2018-2022 年）」（簡稱社創方案），以價值培育、資金取得、創新育成、法規調適、推動拓展及國際連結等 6 大策略推動。

做為我國推動社會企業的統整性政策方案，社企方案與社創方案的施行具有指導性，亦即行動方案內容指向政府所欲達成的政策目標，探討變遷過程有助於了解政府理念與政策走向，然而社創方案作為前方案的延續，除了可直觀看到方案名稱上的變化外，在方案內容上亦有調整，為何有這樣的改動有其分析空間。

現今對於社會企業的研究多分布於商業管理、法律及公共行政領域，大多著重在社會企業的個案分析，探討某社會企業對於當地社會與群眾所造成的影響，或從組織面出發探討其規範與定位，但在中央政府的總體政策方案並未有研究者對其多加著墨，有對其歸納整理的必要，本研究從政策變遷的角度切入，對政策進行初探性的盤點，分析其中受到那些因素的影響？並呈現何種政策變遷態樣？

此外，在 2017 的調查中（聯合行銷研究股份有限公司，2017），社會企業認為面臨人力不足、缺乏行銷通路困難居多，受訪社會企業多認為政府應加強對社會企業的認識及宣導，其次為增加輔導補助資金、放寬補助條件和推動社會採購，至 2019 年情況似乎沒有太大轉變（台灣經濟研究院，2019）可見政府在政策面仍有改善的空間，因此從標的團體的角度出發，探討這種變遷是否能夠讓社會企業或社會創新組織得到更有效的幫助？

貳、文獻檢閱

一、社會企業

社會企業的發展與世界各國在 1970 年代末的經濟危機有明顯關聯。歐洲各國面臨嚴重財政危機，與此同時弱勢族群對於公共服務的需求卻不斷提高，造成歐洲各國福利制度的危機，對習慣上提供失業補助及退休金的國家造成更大衝擊（Borzaga & Defourny, 2001）；在美國亦面臨社會服務資源不足的窘境，1960 年代透過非營利組織提供教育、健康照顧、社區發展和貧窮救助，來取代政府科層組織

的管理，經濟危機造成預算的刪減，使得依賴政府補助的非營利組織運作困難（Defourny & Nyssens, 2010）。

歐洲各國的社會企業為社會經濟（social economy）一環，著重盈餘分配限制和民主治理，包含福利系統的轉換、創造就業機會、社區凝聚力與創造社會資本、地方發展及第三部門的動態性，這 5 種功能顯現偏向地區型的微型企業（鄭勝分，2005：121），歐洲脈絡透過指標歸納出社會企業的範疇，EMES 歐洲研究社群網絡（EMES European Research Network）認為社會企業為社會經濟之轉型，從社會、經濟與治理 3 大層面，為社會企業建立 9 項明確指標（黃德舜、鄭勝分、陳淑娟、吳佳霖，2014：7；Defourny & Nyssens, 2010）。

而美國社會企業動力來自非營利組織政策補貼減少的資金壓力，因此利用商業手段支持社會使命，與此同時企業開始探究企業社會責任（corporate social responsibility, CSR）解決社會問題的能力，社會企業家（social entrepreneur）亦開始發揮其社會影響力，Dees（1998）從交叉補貼的觀點，提出「社會企業光譜」（social enterprise spectrum），依據主要利害關係人與非營利組織的關係，將社會企業分成純公益（purely philanthropic）、混合型（hybrids）到純營利（purely commercial）3 種型態，而社會企業存在於光譜兩端點之中，換句話說，社會企業包含企業慈善、具有經濟與社會雙重目的之公司、透過商業手段來支持社會使命的非營利組織，並可依收益情況區分為 5 種組織類型，包括：完全慈善支持、部分自給自主、資金流自給自主、運作支出自給自主及完全的商業化（黃德舜等人，2014：9；鄭勝分，2007：80；Dees, 1998: 60）。

總結歐洲及美國社會企業，證明社會企業是社會建構產物，由於各國以下相異之處造成社會企業型態的差異，包括：（1）經濟和社會制度的發展水平；（2）福利制度和傳統第三部門的特點；（3）法律制度的發展（Borzaga & Defourny, 2001），因此社會企業仍不具有普遍被接受認可的定義，可視為市場、公共政策與公民社會間的媒介空間（intermediate space）（鄭勝分，2008：203）。

社會企業應回歸到實然面的歸納，而非探究其規範面，例如「全球社會企業國際比較研究計畫」（International Comparative Social Enterprise Models, ICSEM），其主要目標是記錄社會企業的多樣性，各國學者透過描述概念和背景繪製社會企業模型，分析主要模型的制度軌跡，闡述各國社會企業動態和生態系統，再透過理論

化及統計分析歸納出 4 種社會企業模型 (social enterprise models) (Defourny & Nyssens, 2017: 321)，包括：

1. 具有企業形式與精神之非營利組織 (entrepreneurial NPO)；
2. 社會合作社 (social cooperative)；
3. 以社會使命實踐為主的商業組織 (social business)；
4. 具有公部門組織運作特質的社會企業 (public sector social enterprise)。

我國學者以分析指標及組織型態雙向指標，將社會企業歸納非營利組織的師法企業途徑及企業的非營利途徑 (黃德舜等人, 2014: 14; 鄭勝分, 2007)，並細分為：非營利組織商業化、社會創新、社會合作社和企業社會責任等 4 種類型 (如圖 1)。

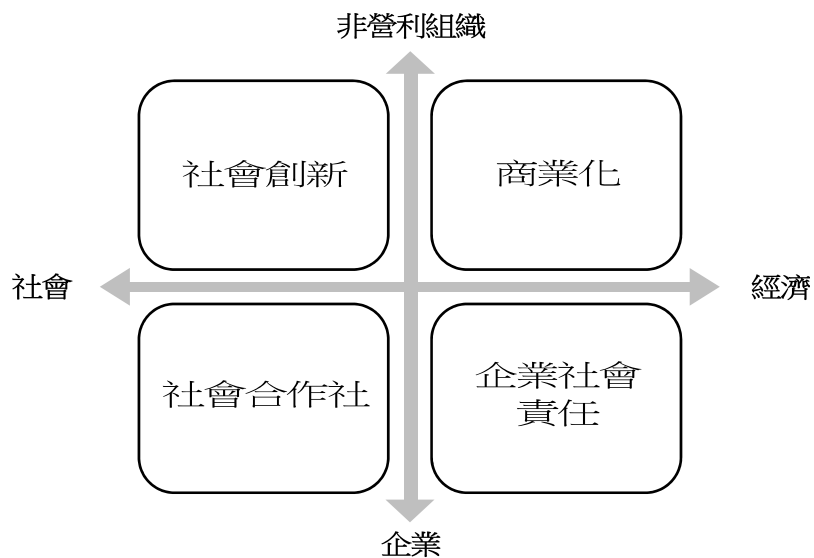


圖 1 社會企業的分析架構

資料來源：鄭勝分 (2007: 76)。

透過理論上的歸納，社會企業在各國的實踐上，認為其為某種組織型態，社企方案中兼採廣義及狹義定義 (經濟部, 2014)，但主要目的在放寬社會企業生長空間，近年來各界不斷討論以法律規範社會企業定位，但經過實證研究後發現，我國對社會企業傾向採用廣義的社會企業定義，其中包含非營利組織與社會企業，但排

除企業社會責任（邢瑜，2015），因此對社會企業仍應適當限縮，以符合當地價值觀念。

二、社會創新

「創新」（innovation）一詞最早可以追溯至經濟學家熊彼得（Joseph A. Schumpeter）的論述，其提出創新就是「生產要素的重新組合」，亦即創造一種新的生產函數，使各個生產因素在不同組合下創造更多產出，而創新是把重新排列的「新組合」引進生產體系中，並依不同情形可區分為生產創新、行銷創新、流程創新及組織創新（蕭美惠譯，2015）。雖然熊彼得認為社會創新在社會其他領域，如文化、社會和政治方面，與經濟創新同具價值，但其目的在於保證技術創新的經濟效益（Howaldt & Schwarz, 2010: 9; Moulaert, Martinelli, Swyngedouw, & González, 2005: 1974），強調要素的新用途或製程上的改良，相較之下社會創新並非技術面的創新，而是一種觀念上的改變與社會實踐的層次（Howaldt & Schwarz, 2010）。

社會創新正式於社會科學上的發展，起始於 1980 年代歐盟執委會框架 5 計畫（Fifth Framework Programme）中的「社會創新治理與社區營造」計畫（Social Innovation in Governance in (local) Communities, SINGOCOM），該計畫以結構化概念談論社會創新與地域發展的關連（Moulaert et al., 2005），並提議擴大創新概念。當今社會創新在多個面向上被使用，包括社會變革、組織管理模式、社會企業家精神、新產品服務和計劃發展，以及治理、賦權和能力建設模式等（The Young Foundation, 2012: 6），反映了社會創新是實踐領域，因文化和國家、以及不同的行動領域而有差異。

社會創新有著多種面向的含意，從個人動機方面來看，Harris 與 Albury（2009）認為社會創新為「明確為了社會和公共利益的創新。此種創新啟發自滿足社會需求，這樣的需求來自市場的忽視，以及國家服務組織貧乏照護或未解決的需求」（Harris & Albury, 2009; The Young Foundation, 2012: 11），並產生對社會企業家的探討，如「社會創新是一種在多個領域中發展的創業精神，在社會目標、產品及其質量、組織或生產方法、生產要素、市場關係或法律形式中提供新的解決方案（OECD, 2010: 214; Westall, 2007）」。

社會創新亦是一種滿足社會需求的社會實踐過程，Howaldt 與 Schwartz

(2010)認為社會創新是由一些行動者或團體，運用新的組合或新型態，相較於既定做法能更針對性的回應需求和問題。具體展現在組織型態即是社會企業，我國實務上可見社會企業與社會創新逐漸融合取代，並演變出「社會企業創新」的綜合性名詞(王秉鈞，2015)。

從「產品」的角度來看社會創新，即為一個更好的社會問題解決方案，Phills、Deiglmeier 與 Miller (2008) 等人提到，社會創新是「比現有社會問題的解決方法更有效能、效率、永續、或正義的新方法，它的成效主要歸屬於整體社會，而非個人」。這樣的新觀點仍是傾向將社會創新設定為在政府、企業、非營利部門三方所無法各自解決，而需共同努力的超級問題層次(王秉鈞，2015)。

從社會互動關係層面來看，Mumford (2002: 253) 認為社會創新是「新觀念的產生與施行，在於人們如何組織人際間的活動或社會互動，以實現一個或多個共同目標」。與此相近的是，Moulaert 等人 (2005) 認為社會創新的動力，除了來自滿足未滿足或疏離的人類需求外，更包括在社區或更廣泛區域間個人和群體之間的社會關係。

最後，社會創新更可作為社會變革的動力，社會創新是綜合而非單一確定的概念，指向社會變革的多維過程及其各個方面 (Moulaert et al., 2005)，社會創新將需求和問題視為社會關係中固有的，透過採用新的社會實踐、體制安排或參與形式來改變關係，進而影響社會進行變革 (Moulaert, Mehmood, MacCallum, & Leubolt, 2017: 25)。

透過對文獻的歸納總結，可以知道定義參雜 3 種面向的思考，包括內容(產品)面向 (content/product dimension)、過程面向 (process dimension) 和授能面向 (empowerment dimension) (Moulaert et al., 2005: 1976)，取決於其整體背景脈絡、出發點及目標的不同，3 種面向的比重會有所不同。

內容面向的重點在於滿足特定對象需求，換句話說即是政府和市場無法或不願提供公共服務的空缺，所以將重點放在滿足這個可能因社會和社區而異的基本需求 (Moulaert et al., 2005)；過程面向指在社會關係中的改變，特別是治理的部分，它可以使內容面向得到滿足，但也可以增進社會中特別弱勢團體的參與程度；授能面向是指增加社會政治和使用資源的能力，它可以滿足人類的需求與增強參與的權利。

歐盟執委會的社會創新研究計畫（The Theoretical, Empirical and Policy Foundations for Building Social Innovation in Europe[TEPSIE]）試圖綜合研究與實踐觀點，以歸納出有共識的社會創新定義：

我們將社會創新定義為解決社會需求的新方法，在手段和目的是社會性的，通過改善受益者對權力和資源的獲取，來吸引和動員受益者並幫助改變社會關係（TEPSIE, 2014: 14）

綜上所述，社會創新是一個實踐領域，其中定義和意義通過以新的方式做事而不是以學術方式反思它們而出現（TEPSIE, 2014），社會創新在公部門、私營部門、非營利部門和其他非正規部門（家庭和社區等）皆可以進行（The Young Foundation, 2012），王秉鈞（2015）探討我國社會創新的個案亦得出類似看法，認為社會創新並非僅為非營利部門創新，而涵蓋行政創新及企業創新（如圖 2），並強調具有社會責任觀念的人才為重要關鍵。

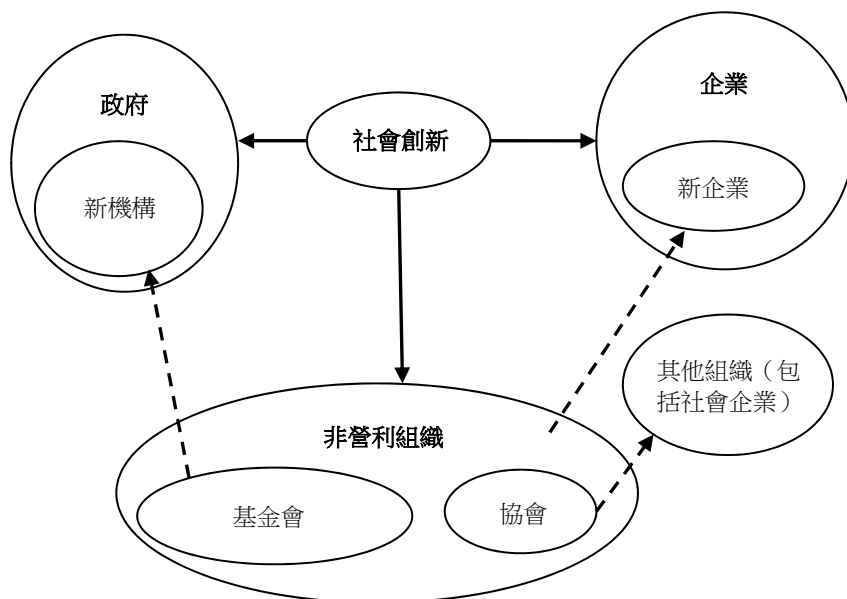


圖 2 社會創新觀念圖

資料來源：王秉鈞（2015：87）。

三、政策變遷

政策變遷是一項或多項既有政策被其他政策所取代或作若干調整的現象，包括政策創新（policy innovation）、政策賡續（policy succession）、政策維持（policy maintenance）及政策終結（policy termination）等 4 種模式（吳定，2005：397；Hogwood & Peters, 1983）。政策創新係指過去政府未曾有的政策、計畫或行政行為，也就是政府採取全新的作法來應付公共治理需求並帶來正面效果（李仲彬，2017：145）；政策維持指政策幾乎未做修正維持不變；政策終結代表以全新方向與內涵的公共政策取代舊有政策；政策賡續係指政策由於各種因素的影響已不可能依原來樣貌繼續執行，以各種方式賡續去達成政策目標，但其服務的對象是相同的，較常見的方式有線性賡續（linear succession）、政策整併（policy consolidation）、政策分割（policy splitting）和部分政策終止（partial termination）等（吳定，2005：405-406）。

政策制定之後很難永續存在，要與其他政策方案競爭，也要面對政治結構的演變及主政者政策思維的差異，而產生政策變遷的現象（林水波，2006：2），然而由於決策者的有限理性，大都很難突破政策環境限制，因此多半承襲以往制度與慣例，或是對政策作小幅度的變更，這種緩慢變遷的過程即是 Lindblom（1959）提出的漸進主義（incrementalism）模型，實務上大部分皆以另一個政策接續原政策，除了有限理性的限制，政府體制、法律制度與民主社會的穩定體系的要求亦為其原因。

從漸進主義的政策變遷模型出發，許多政策變遷理論提到，單一因素發生劇烈變化，或是許多力量結合打破穩定均衡狀態，才能使政策產生變遷，例如 Baumgartner 與 Jones（1993）的政策斷續均衡理論彌補漸進主義模型的不足，試圖解釋歷史上的重大變動，此外許多學者以模型來描繪政策的方向、影響因素及範圍，如 Sabatier 與 Jenkins-Smith（1999）的倡導聯盟架構（Advocacy Coalition Framework, ACF），將前提要素分為相對穩定變項與外在事件，將長期的社會變化與短期事件，透過中介變項的轉化輸入政策次級系統（policy subsystem），透過政策次級系統內不同倡導聯盟（advocacy coalition）的影響力，以產出對其有利的政

策，發揮政策影響並反饋至外在系統事件。

但政策的執行與變遷是否都有方向性，Cohen、March 與 Olsen（1972）的垃圾桶決策模型（garbage can model）提出了不同的看法，由於流動性參與（fluid participation）、偏好錯置（problematic preferences）與技術混沌（unclear technology），因此組織的決策是由問題、參與者、備選方案及解決的機會隨機碰撞的結果，並稱此狀態為「制度化的失序狀態」（organized anarchies）（廖俊松，1999；Cohen et al., 1972）。

Kingdon（1984）的多元流程模型以垃圾桶決策模型為基礎，將「問題流」（problems stream）、「政治流」（politics stream）和「政策流」（policies stream）作為3大要素，平時3股量流（stream）各自發展，而當3者匯集則產生可能的政策變遷機會，Kingdon 將其形容為政策窗（policy windows）的開啟，3股量流的匯集可能並非自然產生，政策企業家（policy entrepreneur）通過其偏好的解決方案或是使某些問題受到重視（陳恆鈞、劉邵祥，2007）。

問題流涉及到如何界定問題，為何某些問題有更高的關注度？透過各種社會現況的指標調查，或是突發的重要事件使社會產生劇烈變化，以及政策標的團體的反饋意見（Kingdon, 1984），因此問題流就是社會問題的客觀狀態；政治流則包含民意變化、選舉造成執政權或國會多數黨移轉、國家氛圍轉變、壓力團體的競爭等政治力的折衝過程（陳恆鈞、劉邵祥，2007；廖俊松，1999；Kingdon, 1984），並進一步造成政策排序的差異，可以說問題流與政治流主要關乎政策過程中的議程設定；而政策流是政策方案的形塑，是備選方案的制定與執行，多種不同偏好的解決方案、看法與意見會在「政策原湯」（policy primeval soup）（Kingdon, 1984）中漂浮，最後當上述3個流程在關鍵時刻匯集，由政策企業家促使政策制定者或利害關係人接受問題與解決方案的聯結。

本研究發現如今大多數的政策變遷模型，多在處理政策大幅度的斷續變化，對於漸進變遷的政策類型，並沒有可提供解釋的模型架構，但在實際政策的運作上，些微的變化即可能對民眾權利產生莫大影響，因此本研究希望從較為微觀的角度來探討，對於政策變遷因素進行討論，為提供漸進型態政策變遷的可能解釋，因此藉由莊文忠（2003）「政策體系」架構，其將影響因素分成外在環境因素、政策本身

特性、結構因素和政策網絡等 4 大類，¹ 探析出各項影響因素的互動會造成政策變遷態樣與方式上的差異。本研究以多元流程模型為骨架，並填充政策變遷因素以提供較具操作性的模型。

參、研究架構與方法

本研究的研究目的在於了解社會企業行動方案到社會創新行動方案的政策過程，以及政策變遷的方向及程度，亦即政策為何如此變遷？改變的幅度有多大？是什麼原因造成的？政策標的團體的看法為何？是贊成、反對或提供了什麼建議？因此，除對政策變遷的過程進行描述外，研究架構在大方向上參考多元流模型，並融合莊文忠（2003）的政策體系，以次級資料分析及深度訪談所得到的資料進行佐證，透過分類且填充各項影響因素，探討問題流、政治流與政策流中，有哪些因素產生變化而造成影響。

由於政策變遷為動態的過程，本研究將 3 股量流描繪為兩種驅力的互動過程，分別為議程設定的問題流與政治流，以及發展備選方案的政策流，在架構圖中議程設定與備選方案研擬兩個階段的互動，以提供政策變遷的解釋。前者係因議程設定充滿政治考量，問題流與政治流實際上是一體兩面，問題流是客觀狀態，吸引政策企業家在探知後，因為優先性較高而將其排入議程，政治流則說明直接影響政策企業家政策方向的擬定，後者則偏向執行面上對手段的考量。透過兩股驅力中各項政策變遷因素的分析，說明政策變遷態樣為何？以及政策標的團體對其因應與回饋為何？總結來說，本研究的研究架構如圖 3。

¹ 具體的政策影響因素如下，外在環境因素包括：政治與經濟情勢的改變、執政權的輪替、政策學習的效應、價值觀念的轉變、焦點事件的衝擊；政策本身特性包括：問題本質－政策問題的重構、政策目標－政策偏好的改變、政策成本－政策成本的考量、政策工具－政策工具的創新；結構因素包括：政策風格、制度設計；政策網絡包括：政策行動者、國家機關的自主性。

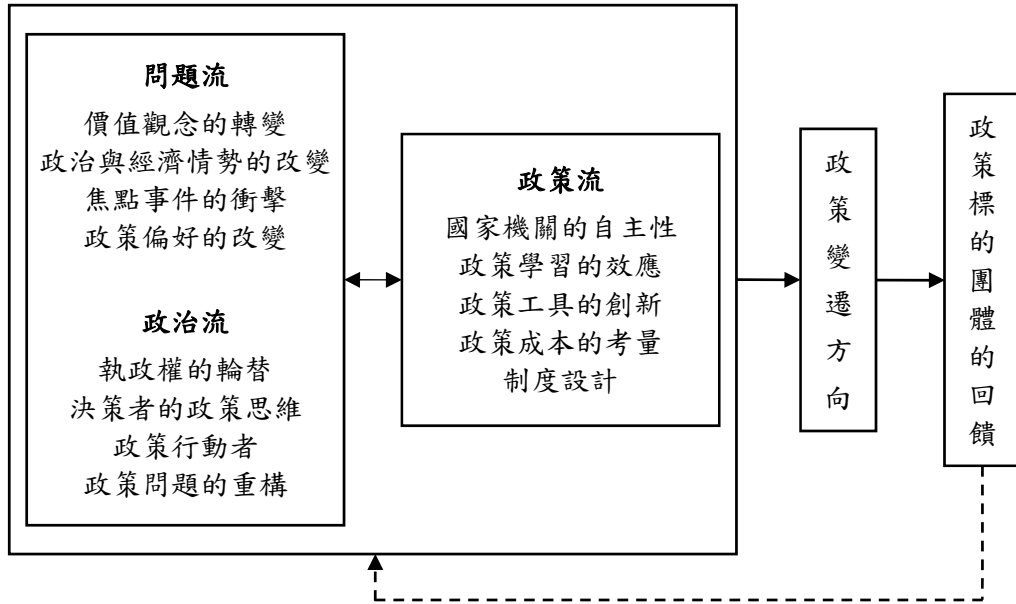


圖 3 研究架構圖

資料來源：本研究自行繪製。

本研究運用次級資料分析法 (secondary qualitative study) 進行研究，次級資料分析法係相對於研究者親身調查或觀察所得到的第一手資料，對現有的資料作進一步研究，或運用他人蒐集的資料而得到發現。分析的文獻包含專書、學術期刊、碩博士論文、報章雜誌、政府官方政策內容及相關資料，特別是行政院公共數位創新空間所公開的會議逐字稿，係本研究主要的分析對象，並由於資訊科技的進步，政府透過各種大眾傳媒及社群，發布之政策行銷影像與書面資料，皆對建構和分析研究問題有很大的幫助，並以這些資料作為研究的基礎。

此外，為探知政策規劃與執行者的實際態度，以及政策標的團體的感受，本研究運用深度訪談法了解受訪者的所思所想。深度訪談是訪談者與受訪者之間的互動，訪談者有概略性的探究計畫，包含要含括的主題，但並不是一套必須使用特定字眼和特定順序的題目 (林秀雲譯，2013：500)，參與訪談的人透過口語與非口語的溝通交換思想與態度，而研究者透過這個過程進一步了解受訪者對問題的認知、看法、感受與意見 (潘淑滿，2003)，本研究採取立意抽樣 (purposive sampling) 與滾雪球抽樣 (snowball sampling) 的方式，選取政策敏感度較高且較積

極參與政策網絡的社會企業，以皆曾進駐社會企業共同聚落與社會創新實驗中心的 6 間社會企業，做為本研究的深度訪談目標。

肆、政策變遷因素的分析

本節透過研究架構探討政策變遷可能受到哪些因素的影響並呈現何種態樣？是問題流、政治流或是政策流中的哪些因素發生，進而產生政策變遷的機會，在議程設定與研擬備選方案的兩個階段中，3 股量流產生何種互動的模式？且最終政策變遷的態樣為何？且標的團體的具體態度為何？

一、問題流

問題流除了是指社會問題的客觀狀態之外，也涉及政策決策者探知問題的主觀情形，可以透過社會狀態的指標、焦點事件的發生及社會大眾的反饋，促使社會問題被納入議程。本研究將價值觀念的轉變、政治與經濟情勢的改變、焦點事件的衝擊與政策偏好的改變列在此處，民眾所秉持的價值觀念如被探知有明顯轉移，推動政策窗開啟的力量十分強大，政策企業家應該積極處理，或因為其他原因所導致的政策偏好改變，政策企業家即可趁著政策窗開啟的短暫時間積極推動，或而消極等待政策窗關閉。

（一）價值觀念的轉變

價值觀念決定了個人看待事物的角度，當某件事與自身價值觀念相互拮抗時，也就產生了必須解決的問題，推展到整體社會，當社會所共同秉持的價值信念失衡即產生了社會問題，這種個人信念集結與整體社會化過程交互影響，使政策的偏好與選擇隨之變動。

在時間面向上，個人與整體社會價值觀念需要很長的時間來潛移默化，因本研究時間範圍較短，從 2014 年社企方案頒布後至今並無明顯變化，在歷年社會企業調查中，民眾認知社會企業與社會創新名詞的比例雖有成長但仍未成為常識，但在說明名詞意涵後有至少六成五以上的認可度（台灣經濟研究院，2019），推測原因可能由於我國公民社會發展程度較高，由宗教法人、非營利組織等組成綿密的網絡，人民對「善」的追求是共同價值。

（二）政治與經濟情勢的改變

制定政策的原因在於解決不同的政策問題，而政策問題來自於各國的政經社會，因此政策變遷深受其影響，一般情況下政經情勢的漸進變動使政策漸進發展，但新舊社會秩序交替使政策劇烈變遷。本研究主要探討社會企業行動方案與社會創新行動方案的變遷過程與比較，研究時間從社企方案頒布後至今，在這段時間中我國情勢相對穩定，在政治方面沒有如 1980 年代末期的「蘇東波」浪潮的重大改變，在經濟方面也未面臨如 2008 年的金融危機，因此政經因素對政策變遷的影響較小。

（三）焦點事件的衝擊

政策的機會之窗能否開啟，常常有賴於某個重大事件的發生，吸引社會大眾及政策制定者轉移注意力至該政策領域，讓議題重新被討論並納入政府議程，如學者 Kingdon 所言，一般來說問題與解決方案通常已經存在，當政策窗開啟之後，政策企業家必須把握短暫的機會推動解決方案。

本研究中並未發現具體的事件對政策產生重大影響，2015 年聯合國第 70 次大會決議通過永續發展目標（Sustainable Development Goals, SDGs），國內政策扣合永續發展目標成為施政主軸，或可認為其具有重大影響，但其在社會大眾的認知程度不高，僅約兩成民眾聽過 SDGs（台灣經濟研究院，2019），因此並非在社會層次產生影響後，進而促使決策者施政變動，而是政府主動探知並加以運用。

（四）政策目標－政策偏好的改變

相較於近似文化與道德等價值觀念，較容易受具體事件影響的政策偏好，可視為人民對政策優先順序的排列，以及執行結果應符合人民的期望。政策窗理論可說明政策制定者如何因應人民的政策偏好，當政策窗開啟時，如民眾對現行政策或欲實行政策有正向態度，政策制定者即應把握機會儘速推行，反之即應採保守措施。在已形成的政策網絡裡，並無短期、重大事件之衝擊使利害關係人的偏好移轉，政策偏好維持穩定狀態。

二、政治流

政治流係指公眾情緒、壓力團體的競爭、選舉結果、國會的分布狀況、以及政府內部的變動等，對政策決策者施加影響力的過程，和問題流所不一樣的是，其過程並非連續性變動，受到上述因素的影響可能產生間斷性的政策產出，例如總統選舉結果致使國家政策轉向左派或右派，以及各倡導聯盟影響政策決策者等，甚至在政府內部人事調整與管轄權的變動，都會在政治流中產生政策變遷的機會。本研究將政策影響因素中的執政權輪替、決策者的政策思維、政策行動者、政策問題的重構等，納入政治流的討論。

（一）執政權的輪替

執政權的輪替乃是民眾對於政策選擇的結果，政黨與一般利益團體最大的不同即是否追求執政權，政黨基於其政治理念或集結民意進而尋求掌握執政權，透過選舉賦予政策變遷的正當性後，新政府的上台勢必造成公共政策的變遷，而行政機關做為執行單位也受其影響。

社企方案與社創方案分別由兩任中央政府頒布，是否因為不同政府政策脈絡上的區別影響政策變遷？雖創新的詞彙與概念是每任政府都需要重視的，但就整體施政來說勢必會有直接或間接影響，例如蔡英文政府以「創新、就業、分配」為核心的執政主軸，屬於左派的自由主義內涵，唐鳳亦曾提到創新應該包含產業創新與社會創新，² 並且在政府部門間逐漸擴散。

社創方案的實施強調扣合聯合國永續發展目標（SDGs），SDGs 以多方利害關係人的角度出發，與 17 項永續發展目標問題領域有關的國家、政府、組織或個人皆可成為參與者，基於我國以國家身分的外交困境現實，無疑是一個更加廣泛且有效參與的方式，因此受到外交次級政策系統的影響（受訪者 P1），透過社創方案的各項輔導措施，發揮我國民間在國際上的影響力，執政權的輪替造成直接與間接影響力。

² 2018-10-10 社創中心第 32 次 Office Hour／蔡慧玲、吳秀卿。2019 年 10 月 3 日，取自：<https://reurl.cc/W4rq07>。

（二）政策風格－決策者的政策思維

政策研究大致可分為「理性主義」及「漸進主義」，理性主義主張政策變遷是蒐集資料並精密計算的選擇，漸進主義主張政策變遷係經由多元行動者取得政治共識後漸進式的變革。政策風格的差異在政策過程的具體展現即是決策者的思維模式，決策者的背景、政策理念上的差異，對政策變遷方向與方式造成不同。

前後主責政務委員的理念與專長領域差異造成政策風格的不同（受訪者 P1），由於馮燕社工與青年創業的背景，在社企方案中相當重視宣傳與育成方面，營造良好的發展環境並透過輔導措施，強化社會企業的經營體質，而唐鳳致力於開放政府、資訊透明，以協作、開源的方式改善民眾的資訊獲取，由下至上的重新思考政府運作及角色。此外，受訪的社會企業普遍提到唐鳳的影響力，認為唐鳳是引導跨部會合作的核心，使社會企業和社會創新變成重要施政措施，更提到雖然馮燕推動社企方案已奠定良好的基礎，但唐鳳影響政府部門表現出較強的行動力（受訪者 SE3、SE5）。

（三）政策行動者

除了政府部門的決策者，在主事者之外是否有其他政策行動者的介入，以自身條件來促使 3 股量流的匯集，打開政策的機會之窗，其身分有可能是對問題深解的社會大眾、專家學者與非營利組織成員，或是具有決策權的政治人物。而政策行動者的行動範圍是整個政策網絡（policy networks），其係指在各個政策領域中，由多元組織組成相互關聯的網絡結構，Rhodes（1997: 38-39）根據權力依賴觀點定義政策網絡，視其為透過資源相互依賴所形成的聯盟或利益共同體，並有政策社群、專業網絡、府際網絡、生產者網絡與議題網絡等 5 種類型。

相關領域已建立了廣泛但並非深入的政策網絡，主責政務委員召集行動方案中的各部會，每隔數月舉辦不定期聯繫會議，但觀察公開的會議紀錄逐字稿，發現主要的參與部門仍為經濟部中小企業處（簡稱中小企業處）與勞動部勞動力發展署，前者為前後行動方案的幕僚單位，而勞動部勞動力發展署負責統籌組團參加 SEWF（Social Enterprise World Forum）的相關事宜，其他部會雖被列名至行動方案中，但會議中多以知悉或配合的被動反應，從會議舉行的頻率及各部會的反應來看，難謂參與部會進行緊密的討論與合作，亦有受訪者覺得公部門的結構限制下，在中央

部會的水平合作不足，各部會僅專注於執行各自計畫（受訪者 SE5），沒有建立起平台合作的觀念。

在專業網絡的凝聚，透過如公司法修正、社會企業認證等相關研究，政府、學界與該領域專家建立起專業網絡，除此之外，如 2018 年亞太社會企業高峰會由民間社會企業主辦，政府機關僅在方向上指導（受訪者 P1），但也可知道由於社會企業與社會創新的問題領域太過於廣泛，行動者大多僅能於個別領域發揮影響力，除了主責政務委員外，未發現能影響整體政策走向的行動者。

此外在垂直整合方面，相關政策方案的效果可能較難滲透到地方政府，目前除了地方政府相關局處列席巡迴會議，直接了解社會企業的問題外，社會企業在巡迴會議中提出問題，與會的中央部會通知地方政府可行的處理方式，地方政府再實際解決（受訪者 SE5），但是能否成為固定且持續的機制還有待觀察，還有對於無法參加巡迴會議的社會創新組織，可能已產生資訊落差的情形。

（四）問題本質－政策問題的重構

政策問題客觀上來自政治社群中，部分成員對社會現狀或現行政策產生不滿的認知，從系統論的觀點來看即為輸入項中的「需求」，換句話說，政策社群向政府提出需求，促使其採取預防、補救或救濟，因此對政策問題的認知與共識，亦即現在最急需處理的問題為何？是否已解決而將資源投入其他問題？是否已完成部分而對手段與目標進行調整？能掌握上述論述者即對政策之後的變遷，握有是否為創新、終結或廢續的權力。

在本研究中並未發現有明確地「需求」輸入，我國社會企業發展尚屬新興領域，雖然多元就業開發方案的推動及非營利組織的商業化脈絡，在我國已發展多年，但社會企業此一名詞直至 2010 年前後才逐漸擴散，在政策上是到了社企方案的核定，才正式底定成為政府推動的目標。

雖然兩方案的深層目的皆為培養民間力量，但在其論述上有明顯的差異，社企方案最主要的政策目標在於營造對社會企業發展有利的環境，所欲解決的政策問題為解決發展困境，而社創方案擴展應用範圍，透過技術、資源、社群合作創造社會價值，主要目標在建構夥伴與網絡關係，例如運用 buying power 獎勵機制及亞太社會創新合作獎等政策工具（受訪者 P1），鼓勵政策標的團體的結合，兩者在解決的

政策問題上有所不同。

社會企業和社會創新在政策標榜上的不同，如本研究文獻探討中所言，前者是組織面上的新產物，而後者則在方法、手段的意涵之外，蘊含著改善社會關係及賦權的思維，但在與唐鳳的訪談中，其提到社會企業是名詞，而社會創新是動詞（受訪者 P1），意味著社會企業是社會創新的載體，受訪者亦認為社會企業就是致力於社會創新的組織（受訪者 SE3），但有社會企業提出不同的想法，對於政府以社會創新作為延續，經過數年對於社會企業概念的推動，方案名稱上的變動可能會有混淆的疑慮（受訪者 SE1、SE5）。

此外，受訪社會企業對於政策方案內容並不了解，至多僅對政策方向有一定認知，並積極或消極配合政府機關的政策措施（受訪者 SE3、SE4），或是直接表明「看方案的內容太麻煩了」（受訪者 SE6），亦有受訪者表示其進駐社企聚落後才對社會企業有初步認識（受訪者 SE2），總結來說，社會企業認為方案的內容僅為宣示性質，並非如法規具有強制性，還是著重在實際運作中與政府及其他組織的合作，並在這個過程中逐漸產生網絡。

因此這種政策問題認知的變化，基本來自於政治系統的影響，在政策面上的論述權由政府部門掌握，本研究的標的團體大多仍處於或剛脫離新創期，其所重視的是法規之鬆綁與資源之取得（受訪者 SE2、SE4），對於政策多消極因應，上述所提到整體政策脈絡的變動來自於政府部門及新任主責政務委員的影響。

三、政策流

政策流係指政府內部運作的權衡，獨立於問題流與政治流，透過各政策社群產出備選方案，手段的可接近性遠比政策變遷的機會要高上許多，換句話說，某個社會問題被納入議程的過程可能需要不斷討論、折衝，但可以解決的方法可能已等候多時，如同 Kingdon（1984）所描述的：太陽底下沒有新東西。本研究將國家機關自主性、政策學習、政策工具的創新、政策成本考量與制度設計等因素納入政策流的討論。

（一）國家機關的自主性

政府機關作為政策的核心，是各方行動者意見的匯集之處，但政府機關對政策

擁有管轄權和決定權，不是單純反映社會上某個團體或階級利益，事實上，機關站在何種立場對政策方案的未來方向與模式有其影響力，往往決定政策變遷的模式與方向。

例如中小企業處持續在進行方案的調整，對於社企方案到期後的政策走向，提出跨部會聯繫會議平台分組規劃草案，³ 提出國際交流、社創採購與平台網絡 3 個分組，⁴ 與相關部會共同執行下一步的政策，而在社會企業座談會之後，進一步修正與歸納出財務資金、廣宣育成與法規調適 3 大面向，⁵ 這些概念成為社創方案的基礎，中小企業處為方案的主責單位，在社創方案內的角色從以前單一的廠商輔導拉到市場開發，從經濟的角度上來看就是從偏重供給端轉向需求端（受訪者 P2）。除此之外，對於社會創新實驗中心的搬遷與命名，亦是由中小企業處內部討論與研擬後，再向主責政務委員進行說明報告，⁶ 可以知道其對於政策的方向與內容有其影響力，甚至是最重要的一部分。

受訪者亦表示主要聯繫的政府部門為中小企業處，在社企方案時期即持續進行財務、人資及法規上的輔導，可以知道強化社會企業的經營是主要目標，但對受訪者來說，如何收入來源才是最重要，輔導措施雖有其必要，但對新創公司來說如何利用有限的人力，來得到足以生存的收入才是考量的重點，至於規範化的經營要到穩定之後才有餘力。

因此延伸出一個問題，亦即政府部門對於社會創新組織的定義為何，實際影響到社會企業的範圍，現今中小企業處是以「社會創新組織登錄原則」進行審核，並以這個資料庫做為服務提供的基礎，然而這樣的篩選機制是否足夠，有受訪者認為已經過初步的篩選，企業或政府部門在進行採購時已有依據（受訪者 SE3），但亦有受訪者認為更加明確的定義是必要的，並且應該加強對資料庫中組織的審核，可

³ 社會企業跨部會聯繫會議平台分組規劃草案，2019 年 11 月 3 日，取自：
<https://www.slideshare.net/autang/ss-76890541>。

⁴ 社會企業行動方案第 13 次聯繫會議（2017）。2019 年 11 月 3 日，取自：
<https://reurl.cc/W47g85>。

⁵ 社會企業行動方案第 14 次聯繫會議（2017）。2019 年 11 月 3 日，取自：
<https://reurl.cc/alAgXX>。

⁶ 中小企業處談空總提案（2017 年 7 月 6 日）。2019 年 10 月 3 日，取自：
<https://reurl.cc/EKrXX0>。

能透過法規規範或是第三方的認證，並且有必要進行實地訪查（受訪者 SE5）。

（二）政策學習的效應

政策學習可看作政府政策的借鑒行為，在面臨相同或相類似的政策問題時，政府從過去經驗或其他領域引用或模仿，不僅在政策工具或行政技術上，更可在制度設計或理念上進行學習，總體來說，政策學習不限於短期或是長期的，但現今的政府施政往往聚焦在工具上的學習，是否能淺移默化對民眾的價值觀念或政府體制發生效果，往往需要較為長期觀察。

社創方案引入聯合國永續發展目標檢視其政策願景，是對於政策目標的學習，亦學習不同的政策工具推動方案發展，例如從英國與加拿大引入 Buy Social 即為一例，經濟部「Buying Power 社會創新產品及服務採購獎勵機制」被視為培養需求端的工具，鼓勵政府機關、國營與民營企業及民間團體採購社會創新組織產品或服務，除此之外透過政府部門的委託報告與調查研究，或是中小企業處的政策幕僚單位如 KPMG in Taiwan（簡稱 KPMG），即不斷蒐集國內外相關發展資訊，作為政府部門決策之基礎（受訪者 P2）。

（三）政策工具－政策工具的創新

由於新右派經濟學的影響，公私部門的互動關係逐漸增加，加上第三部門的興起與資訊科技的進步，電子化政府的浪潮衝擊拉近了政策制定者與標的團體的距離，然而更多的政策工具不代表能夠更好的解決問題，能夠更準確的識別問題癥結是政策過程的重點，以避免犯下第三類型錯誤（type III error）。

社創方案引入了新的政策工具，除了 buying power 之外，亦將社會企業服務與產品納入公部門「共同供應契約」，簡化公部門採購流程。此外召開社會創新巡迴會議，與臺北地區外的在地社會創新組織形成更廣泛的網絡，使各主管部會與社創組織溝通與釐清爭議。除此之外，社創方案透過「創新法規沙盒案件申請平台」的建置，使政策方案藉由新想法的提出或爭議的解決，能不斷產出新的政策方案（受訪者 P1）。

（四）政策成本－政策成本的考量

政策的執行總是需要成本的，其深受資源多寡及配置的影響，在現實情況下政

府的財政能力往往遠少於應解決政策問題的需求，因此政府往往以成本效益或效能分析做為評估工具，此外政府定期檢討現行政策效果，使資源不致浪費在無效的政策工具。

政策目的在培育社會價值，對於成本的評估並非主要考量，事實上，兩方案在預算規模上有著極大差異，社企方案共投入 1 億 6,120 萬元，社創方案預計投入 88 億元，預算與參與部會的增加使兩者很難進行比較，因此較不受政策成本的限制。

（五）制度設計

制度提供在一個符合多數人預期的公平情況下，進行決策的門檻、選擇及衝突解決機制（莊文忠，2003），憲政制度與選舉制度的差異影響了政策變遷的過程與方向，這種政治社會認可的正當法律程序決定「誰得到什麼及如何得到」。由於本研究的研究範圍上在制度上的變動並不大，社企方案到社創方案皆由聯繫會議作為單一窗口，雖然參與部會擴大至 12 個，但其僅為行政權責的調整，難認其為制度設計對政策變遷產生影響。

伍、結論與發現

由上述可知本研究所討論的政策變遷因素包含 3 大類，分為問題流、政治流與政策流，在本研究的政策領域中，有哪些因素產生變化使政策變遷，以下進行統整與分析。

一、問題流

從問題流產生變遷機會，其方向性類似伊斯頓（Easton）的系統論（王浦劬譯，1992），是從外而內輸入政治系統並產出政策，其態樣會是連續性的理性決策模式（陳恆鈞、劉邵祥，2007）。

由於本研究所設定的研究範圍，在時間軸上設定 2016 年唐鳳接任後至 2018 年社創方案核定的期間，因此較難觀察到整體社會結構的變遷，並且在這段時間中沒有發生造成重大影響的焦點事件，政治與經濟情勢也未有劇烈變動，因而社會大眾對政策的偏好順序，也沒有觀察到具體資訊，因此造成政策變遷的主要機會並非由問題流中產生。

二、政治流

政治流與問題流都是影響進入議程的討論，在某些層面上是一體兩面，多是客觀與主觀面向的不同，例如某些空氣汙染指數的指標顯示相關問題的嚴重性，是否能轉換成社會問題，進而形成公眾情緒促使決策者納入議程，而政治流事實上亦可能是問題流的延續，民眾價值觀念與政策偏好的轉變，造成壓力團體的行動及選舉結果的變化等。

首先，執政權輪替造成了一系列變動，例如蔡英文政府偏向左派自由主義的施政思維，影響了社會創新的推動與後續如地方創生政策的施行，社創方案受到其他政策次級系統影響，外交政策以加強民間力量於國際場合的參與，開始以 SDGs 作為社會創新的定位點，而新任主責政務委員，帶入了其開放政府的背景，對於網絡連結重視程度。民間組織亦開始在法規、影響力投資等議題組成網絡，此外由社企方案與社創方案政策目標的對比，發現社創方案更強調區域發展並與在地連結，並運用下鄉巡迴會議與民間組織連結，可以說政治流的變化，顯而易見在政策標榜與目標上的有所差別。

三、政策流

政策備選方案如何被突顯，則牽涉到政策可行性分析的檢驗，從工具面來討論，我國政策實際上學習國外經驗，並透過委託智庫等研究單位，蒐集歐美各國學術理論發展資料，政策工具的創新為運用其他領域的方法與手段，如上述提到創新法規沙盒的運用，釐清社會創新組織發展中的法規問題，並提供運作模式的實驗機制，在政策成本上則沒有發現受限於預算的情形，政策方向並未因此產生變化。

從政府內部運作來看，制度設計涉及政府運作機制的建立與變動，一般來說，組織改造所影響的部會設立、合併或消滅，或是以專責的任務編組辦公室來推行政策，即對政府資源分配產生影響，而社企方案與社創方案僅透過各部會間的聯繫會議，作為決策的最終權力來源，難謂涉及制度設計上的變動。而政府機關基於其專業自主性，有時候並非單純的制定與執行政策，亦有修正政策方向的能力，主要的政策幕僚中小企業處，其與中華民國全國中小企業總會（簡稱中小企業總會）、台灣經濟研究院及 KPMG 合作，透過政策學習引進 Buy Social 理念與 SDGs 價值，舉

辦巡迴會議、buying power 獎勵機制、登錄平台性質變化與設立社會創新實驗中心，並從這個過程得到回饋，作為研擬下一階段政策方案的基礎，成為政策過程中最重要的規劃、決策與執行者。

四、研究發現

從上述的討論可以知道問題流並未有太大變動，因此政策變遷的機會起始於政治流，執政權輪替後帶來一系列的影響，由政務官的帶入其理念且由事務官研擬方案，並在相關領域擴大連結其他中央部會、地方政府與在地組織，而具體的行政行為，則由政府機關發揮其專業自主性，透過政策學習與政策工具的創新，填充政策方案的內容，換句話說，政策變遷的主要力量來自政治流與政策流的互動，發現政策內容實際上由執行機關中小企業處所規劃，漸進主義的政策變遷中執行機關的影響力得到證實，此外，本研究有以下研究發現。

（一）政策變遷型態是漸進的政策賡續

主責政務委員開啟了相關政策的推動與執行，但盤點前後行動方案的推動政府部門，主要為中小企業處，在中小企業處的標案中，包括 2014 年到 2016 年的社會企業環境建構計畫、2017 年的社會企業進階推動計畫，再到 2018 年後的社會創新平台計畫，指引出政策方案的未來方向，從社企方案的環境建構，到中間醞釀期如何進階推動的研究，再到社會創新平台的建立，中小企業處是該領域最主要的政策產出者，其透過標案與中小企業總會、台灣經濟研究院與 KPMG 等組織，經由這些幕僚單位對於政策的調查與研擬，並且執行上述提到的各項措施。

從社創方案所列出的工作項目也可以看到，總體政策方案的推動，大多是由中小企業處編列預算來執行，另本研究觀察歷次聯繫會議，除了勞動部主導參加 SEWF 的組團事宜，以及 2018 與 2019 年亞太社企高峰會的籌辦討論，其他被列入行動方案的機關，實際上與行動方案的連結程度並不高，社會創新行動方案雖納入 12 個中央機關，除了社企方案中已有的機關外，文化部、行政院原住民族委員會與行政院農業委員會是將其已行之有年的政策和社創方案連連看，而原有的勞動部、衛生福利部、金融監督管理委員會及國家發展委員會等機關，皆延續原有的政策方案或做小幅度修正，唯有中小企業處在不斷推動並修正原先的政策方向，在主責政

委的領導下漸進式的修正政策。

總而言之，社創方案是個虛胖且目標不明確的政策方案，從實際的服務對象來看，效力仍針對公司型的社會企業，或可投標政府標案的法人組織，與原先社企方案中的廣義的社會企業定義相同，對其他型態的組織最大的幫助是參與巡迴會議，在會議中反應所欲解決的法規疑慮或政策問題，最後得到列席各部會的處理。在政策執行機關仍是中小企業處，且服務的對象仍為廣義社會企業的狀況下，政策變遷的型態是漸進式的政策賡續。

本研究的文獻回顧中提到，社會企業與社會創新在學術理論上的不同，社會企業仍為一種組織形式上的變革，而社會創新是政府理念的轉變，透過民間力量自主解決社會問題，是一種「去中心化」的政策思維，也更符合「治理」概念，當然社會企業為社會創新的重要載體，但實際上在我國法規的限制之下，對於社會企業的推動仍聚焦在組織法規的爭論，並且限於公司型態社會企業的形式中，因此未納入非營利組織、合作社或其他組織型態，以社會創新來延續可以解決社企方案實際涵蓋範圍過小的問題，並且進一步推動政府、企業、非營利組織、社區等多層次共同治理的契機，透過社會企業類型化的作法，如以「實踐型」、「企業型」、「公益型」與「草創型」4類社會企業樣態（江明修，2019），更加細緻的針對不同類型、產業及理念的組織進行分析與扶持，中央政府應該大幅度修正實際作為，以符合社會創新的內涵，但很可惜的是對政府部門來說，社會企業與社會創新似乎是潮流，又或是欲表示出前後任政府的不同，有陷入政策行銷口號的疑慮。

（二）變遷的力量主要來自政治流與政策流的互動

政策變遷主要來自於政治流與政策流的互動，在政治流的各項因素中，執政權的輪替造成一系列的影響，包括總體政府政策與外交政策運用皆對相關政策領域造成間接影響，除此之外，新任的主責政務委員出身民間社群的背景，以及開放政府的專業能力，改變了看待政策問題的角度，方向從青年創業育成轉移至政策網絡的建構，政府透過建立登錄平台資料庫與舉行巡迴會議，積極串聯各地民間組織並與公民社會對話，其有意的培植公民社會，這種思維帶入造成整體政策風格很大的變化。

對於問題流中各項因素的分析，本研究並未觀察到明顯而重大的改變，而除了

問題的客觀狀態外，更涉及政策決策者探知問題的主觀情形，從社會企業調查中（聯合行銷研究股份有限公司，2017；台灣經濟研究院，2019）發現，民眾對於社會企業的認知程度雖呈正向成長，但顯示這些名詞、概念或組織型態，在我國並未成為通念，事實上有許多社會企業善因行銷的疑慮與批評，更由於社會企業與社創組織的服務領域太過複雜，服務的民眾與群體也極為多元，很難確切的凝聚與反應問題，使政策窗開啟的機會無法在問題流中產生。

與問題流及政治流不同的是，政策流涉及備選方案的研擬，從制度及組織面向來看，我國政府的組織設計並未有重大變動，社企方案與社創方案中的各部門，皆依其管轄權與業務職掌，秉持其自主性在研擬與執行政策方案，前後行動方案主要的負責機關為中小企業處，對於政策方案的內容有很大的影響力，其引入 Buy Social 的概念，是對國外的政策學習及運用創新的政策工具，皆是在執行面上有所變化。

本研究觀察到政策賡續的變遷型態，可能的原因可以從多元流模型中，3 股量流互動的模式得出原因。一般來說，若機會於問題流中產生，即在政策設定的過程中，社會問題藉由外在催生的方式，被政策企業家觀察到帶入議程並發展備選方案，其決策係為理性的連續性過程（陳恆鈞、劉紹祥，2007），但本研究的分析中，機會發生於政治流中的執政權與主事者更替，中央政府與政務官為了施展其政治理念，對政策未來的擘畫是最大的影響因素，而政府機關再隨著已訂好的目標進行規劃，所造成的影響是社創方案中的各機關，因為並非管轄權或是資源互賴的需求才進行合作，是因為原先已在執行中的政策，與賦權或社會變革相關的政策內容，被劃在「社會創新」的意涵而被納入方案中，因此各機關的合作較為鬆散，並呈現漸進式的政策賡續狀況。

從本研究分析後描繪出實際的政策過程與方向如圖 5，政策目標雖產生變動，但政策執行面並沒有太大的轉變，亦即政策規劃與政策執行產生脫節，從政治流的機會所發動的議程設定，其是否皆會被行政機關審慎執行？從本研究所得出的結論可能是否定的，回歸到政治與行政的分立與競合，可以推論大多數漸進的政策賡續，政策規劃的實際權力仍掌握於執行單位，有很多政策可能因其機關專業自主性，使得規劃的權力在一段時間後轉移至行政機關，使政策變遷幅度未如政務官所預設的政策目標，實際探究政策運作過程可能不乏同類案例。

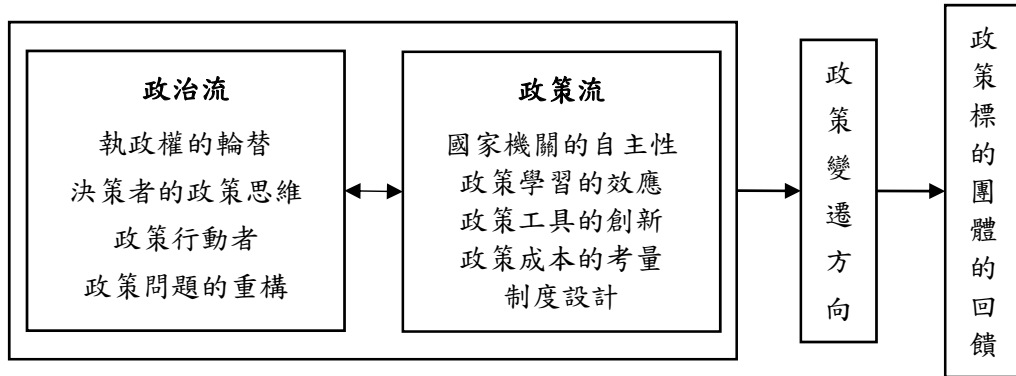


圖 5 政策變遷流程示意圖

資料來源：本研究自行整理。

(三) 對政策標的團體有政策產出而政策影響較小

本研究所訪談的公司型社會企業，對於政策變遷並沒有明顯差異性的感受，實際上深入了解過方案文本的社會企業並不多，對政策方向僅有基礎的認知，但對這些公司來說，其自身定位仍為社會企業，社會創新對其運作與宣傳上可能造成混淆。此外，除了中小企業處的行政行為，包括登錄平台、buying power 獎勵機制、以及巡迴會議外，受訪者並未在其他機關認知到社會創新行動方案的脈絡。

而這些政策內容對政策標的團體的效用為何？是否對其營運有良好影響？就本研究的訪談資料中來看，受訪者大多認為效果不大，由於受訪者多屬新創公司，政策對其最大的效用是擴大銷售對象範圍，但實際上仍有賴生產者自身的產品品質與供應能力，消費者的考量點並不一定是政府的推介，而是回歸到商業面的考量，因此對於相關行政行為的推動，抱持著碰碰運氣的看法，政策方案並未對其運作造成深遠的影響，亦有研究指出類似觀點，政府部門與其他部門對社會企業的觀點有相當落差，非行政部門的受訪者對政府政策的實際產出多不樂觀，可能的原因在於行動方案類型的包裹式政策，無法細緻的滿足不同類型社會企業的需求（楊子申、江明修，2018）。

從執行面來看，受訪者現在對於政策最大的肯定，是主責政委所帶入的行動力，其引領相關部會下鄉訪查在地組織的問題，並透過巡迴會議建立反映問題管道，可以透過各中央部會回覆或專案來處理，雖然總體政策仍待逐步調整與時間發

酵，由中央部會與地方政府，共同釐清相關法規與政策，來解決在地組織的運作問題，亦間接解決在地社會問題。但亦有受訪者認為公務部門的僵化造成發展困境，例如法規命令仍需持續調整，在公部門監護公共財的心態上造成自我限縮，諸如營利狀況與創新工具是否應成為審查標準？或是應該優先考量社會目的並回歸社會影響力？有受訪者即直言對政府部門審查的不信任感，可能才是整體政策執行面最大的問題。

參考文獻

- 王秉鈞（2015）。社會創新的起源：以臺灣經驗重新溯源社會責任與使命。**社區發展季刊**，152，83-95。
- 王浦劬（譯）（1992）。**政治生活的系統分析**（原作者：David Easton）。臺北：桂冠。（原著出版年：1965）
- 台灣經濟研究院（2019）。2019 社創大調查 社企產業調查，2019 年 9 月 19 日，取自：<https://sme.moeasmea.gov.tw/startup/upload/downloads/2019%E7%A4%BE%E5%89%B5%E5%A4%A7%E8%AA%BF%E6%9F%A5.pdf>。
- 江明修（2019）。**社會企業類型分析及其在臺灣之驗證**。科技部補助研究計畫成果報告期末報告，未出版。
- 行政院（2018）。社會創新行動方案（107-111 年），2018 年 11 月 20 日，取自：<https://www.ey.gov.tw/Page/448DE008087A1971/flfeed6f0-a226-4ebd-9e71-83327ae0bcef>。
- 李仲彬（2017）。政策創新的影響因素：我國地方政府的分析（1999-2013）。**東吳政治學報**，35（2），139-206。
- 吳定（2005）。**公共政策辭典**。臺北：五南。
- 邢瑜（2015）。**臺灣社會企業的內涵與範圍圖像建構**。國立臺北大學公共行政暨政策學系博士論文，未出版，臺北。
- 林水波（2006）。政策變遷的三面向分析。**政策研究學報**，6，1-18。
- 林秀雲（譯）（2013）。**社會科學研究方法（第二版）**（原作者：E. Babbie），臺北：新加坡商聖智。（原著出版年：2012）
- 施淑惠（2013）。當前政府推動社會企業的規劃與作法。**社區發展季刊**，143，7-18。
- 莊文忠（2003）。**政策體系與政策變遷之研究：停建核四政策個案分析**。國立政治大學公共行政學系博士論文，未出版，臺北。
- 陳恆鈞、劉紹祥（2007）。從政策選擇觀點談政策變遷。**T&D 飛訊**，56，2019 年 9 月 19 日，取自：<https://ws.csptc.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9VcGxv>

[YWQvNy9yZWxmaWxlLzEyMjIwLzIyMDc5L2M3N2U2MzEzLTUyMTYtNDJjMC05ODg0LTgxN2Y4MDBhYTA1ZS5wZGY%3d&n=ZTkxNjNiZTY1ZTM3MTIwZmRkYTM2NDQ2MDVjNTIxNDYucGRm&icon=.pdf](https://www.ey.gov.tw/Upload/RelFile/26/716149/8d8b6be7-0e21-4a37-9c72-871e28b325d2.pdf)。

- 黃德舜、鄭勝分、陳淑娟、吳佳霖（2014）。**社會企業管理**。新北：指南。
- 楊子申、江明修（2018）。臺灣社會企業發展之政策環境檢視：一個跨部門治理的視角。**中國非營利評論**，21（1）114-138
- 經濟部（2014）。社會企業行動方案（103-105年），2018年11月20日，取自：<https://www.ey.gov.tw/Upload/RelFile/26/716149/8d8b6be7-0e21-4a37-9c72-871e28b325d2.pdf>。
- 廖俊松（1999）。從理論到政策形成：政策窗模型的推介與適用。**社區發展季刊**，87，300-311。
- 潘淑滿（2003）。**質性研究：理論與應用**。臺北：心理。
- 鄭勝分（2005）。**歐美社會企業發展及其在臺灣應用之研究**。國立政治大學公共行政學系博士論文，未出版，臺北。
- 鄭勝分（2007）。社會企業的概念分析。**政策研究學報**，7，65-108。
- 鄭勝分（2008）。社會企業：市場、公共政策與公民社會的交叉點。**公共行政學報**，27，199-206。
- 聯合行銷研究股份有限公司（2017）。2017社企大調查 社企產業調查，2019年3月31日，取自：<http://p.udn.com.tw/upf/vision/2017/2017visionstory79004.pdf>。
- 蕭美惠（譯）（2015）。**經濟發展理論（創新之父熊彼得·百年經典重譯版）**（原作者：J. A. Schumpeter）。臺北：商周。（原著出版年：1911）
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (1993). *Agendas and instability in American politics*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Borzaga, C., & Defourny, J. (2001). Social enterprises in Europe: A diversity of initiatives and prospects. In C. Borzaga & J. Defourny (Eds.), *The emergence of social enterprise* (pp. 350-369). London, UK: Routledge.
- Cohen, M., March, J., & Olsen, J. (1972). A garbage can model of organization choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25.
- Dees, J. G. (1998). Enterprising nonprofits. *Harvard Business Review*, 76, 55-67.
- Defourny, J., & Nyssens, M. (2010). Conceptions of social enterprise and social

- entrepreneurship in Europe and the United States: Convergences and divergences. *Journal of Social Entrepreneurship*, 1, 32-53.
- Defourny, J., & Nyssens, M. (2017). Mapping social enterprise models: Some evidence from the “ICSEM” project. *Social Enterprise Journal*, 13(4), 318-328.
- Harris, M., & Albury, D. (2009). The innovation imperative. Retrieved September 19, 2019, from: https://media.nesta.org.uk/documents/the_innovation_imperative.pdf.
- Hogwood, B. W., & Peters, B. G. (1983). *Policy dynamics*. Brighton, England: Wheatsheaf.
- Howaldt, J., & Schwarz, M. (2010). Social innovation: Concepts, research fields and international trends. Retrieved September 19, 2019, from: http://www.asprea.org/imagenes/IMO%20Trendstudie_Howaldt_englisch_Final%20ds.pdf.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. New York, NY: Harper Collins.
- Lindblom, C. E. (1959). The science of “muddling through”. *Public Administration Review*, 19(2), 79-88.
- Moulaert, F., Martinelli, F., Swyngedouw, E., & González, S. (2005). Towards alternative model(s) of local innovation. *Urban Studies*, 42(11), 1969-1990.
- Moulaert, F., Mehmood, A., MacCallum, D., & Leubolt, B. (Eds.). (2017). Social innovation as a trigger for transformations: The role of research. Retrieved September 19, 2019, from: https://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/policy_reviews/social_innovation_trigger_for_transformations.pdf.
- Mumford, M. D. (2002). Social innovation: Ten cases from Benjamin Franklin. *Creativity Research Journal*, 14(2), 253-266.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (1999). *Social enterprises*. Paris, France: OECD.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2010). *SMEs, Entrepreneurship and innovation*. Paris, France: OECD.
- Phills, J. A., Deiglmeier, K., & Miller, D. T. (2008). Rediscovering social innovation. *Stanford Social Innovation Review*, 6(4), 34-43.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham, England: Open University Press.
- Sabatier, P., & Jenkins-Smith, H. C. (1999). The advocacy coalition framework: An assessment. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (pp. 117-166).

Boulder, CO: Westview.

The Theoretical, Empirical and Policy Foundations for Building Social Innovation in Europe (2014). Social innovation theory and research: A guide for researchers. Retrieved September 19, 2019, from:

https://iupe.files.wordpress.com/2015/11/tepsie-research_report_final_web.pdf.

The Young Foundation (2012). Defining social innovation. Retrieved September 19, 2019, from: <https://youngfoundation.org/wp-content/uploads/2012/12/TEPSIE.D1.1.Report.DefiningSocialInnovation.Part-1-defining-social-innovation.pdf>.

Westall, A. (2007). How can innovation in social enterprise be understood, encouraged and enabled? Retrieved September 19, 2019, from: www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/third_sector/assets/innovation_social_enterprise.pdf.

附錄 1 本研究訪談名單

領域	所屬單位 / 機構	編號	訪談日期
公部門 / 政策幕僚	行政院政務委員	P1	2019 / 04 / 01
	中小企業處幕僚單位	P2	2019 / 08 / 22
政策標的團體	社會企業行銷經理	SE1	2019 / 07 / 09
	社會企業共同創辦人	SE2	2019 / 08 / 01
	社會企業執行長	SE3	2019 / 08 / 01
	社會企業總經理	SE4	2019 / 08 / 09
	社會企業執行董事	SE5	2019 / 08 / 13
	社會企業共同創辦人	SE6	2019 / 08 / 21

資料來源：本研究整理。

An Analysis of Policy Change from “Social Enterprise” Action Plan to “Social Innovation” Action Plan: The Multiple Streams Model Perspective

Min-Hsiu Chiang^{*}, Hao-Jung Chang^{**}

Abstract

Demands for public services have increased and diversified rapidly due to continuous social development, and the gap between government, enterprises and non-profit organizations (NPOs) for providing public services has become more significant. To solve social problems arising from the above facts, the concept of “Social Enterprise” has created a new path. Social Enterprise has multiple characteristics to solve both social and economic problems: it is more financially independent compared to NPOs, and its operators are more aware of social responsibility than leaders of profit-oriented enterprises.

With the advent of the 21st century, the government of the Republic of China has developed policies regarding Social Enterprise. Most of them were not formulated and had been scattered in political projects written by various ministries until the approval of “Social Enterprise Action Plan” by

* Professor, Department of Public Administration, National Chengchi University, e-mail: msjiangdr@gmail.com.

** Master, Department of Public Administration, National Chengchi University, e-mail: rome3406@gmail.com.

the Executive Yuan in 2014. In a short period of time, this plan has been further changed into “Social Innovation Action Plan” by the Executive Yuan in 2018.

Based on the materials collected from policies, monographs, academic journals, media, public government information and after reviewing theories relating to Social Enterprise, Social Innovation as well as Policy Change, this paper is concerned with the following questions: How does policy change from “Social Enterprises Action Plan” to “Social Innovation Action Plan”? What form of policy change does it demonstrate? Does the change from “Social Enterprises Action Plan” to “Social Innovation Action Plan” meet the requirements of policy target groups?

This paper constructs its research framework based on Multiple Streams Model (Kingdon, 1984) and theories regarding policy change factors (Wen-Jong Juang, 2003). The main research methods used in this paper are secondary document analysis and in-depth interviews with government sectors and policy target groups. The result of the research shows that the latter policy is incrementally policy succession of the former policy. Because the executive agencies and policy targets groups remained the same, the main factors to such policy change are the interactions between political stream and policy stream, and the impacts of change in policy goals resulting from political ruling party alternation and the actions made by executive agencies brought about changes in policy alternatives. This paper also finds that, while the action plans do have policy outputs, such policy does not have significant impact on the policy target groups; most entities rather focus on its own commercial operation.

Keywords: social enterprise, social innovation, policy change

管理才能評鑑途徑的爭議與展望： 以「籃中演練」為例

黃一峯*

《摘要》

以評鑑中心作為評量管理才能的評鑑機制，在歐美國家廣為運用，國內則在近年受到重視。評鑑中心向來有任務基礎與向度基礎的途徑爭議，前者主張應以「標的職位」的具體工作職掌作為培訓與評鑑的標準；後者則強調所管理職務不分功能專業，均可適用共通的能力（向度）評量標準。然而，就職能模式而言，完整的職能必須兼具職掌與向度。本文探討此一爭議的焦點所在，並以籃中演練為例，說明任務基礎途徑的可行性。本文設計任務基礎的警察局派出所所長籃中演練，以 31 個情境評測 10 項任務行為，並以警察大學特考班及警佐班學員為施測對象。統計結果顯示，性別、班別年齡、學歷在任務行為成績上有部分顯著差異。作者並對籃中演練未來的應用與研究提出建議。

[關鍵詞]：任務基礎評鑑中心、向度基礎評鑑中心、籃中演練

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

壹、前言

近三十年來「職能模式」(competency model)成為公共人力資源管理的主流思維，引導了職能基礎(competency-based)的各項人事制度。透過職能模式的建立，貫穿了人事制度的選才、用才、育才與留才的各個環節，學者稱為職能運動(competency movement)。以管理人才評鑑而言，評鑑中心(assessment center)是培訓與評鑑高階公務人才運用最為廣泛的方法，在歐美的實證資料顯示，這套方法具備極佳的信度與效度(黃一峯，1999)。我國於1985年由經濟部國營事業中鋼公司首次引進應用於基層主管陞遷評鑑；其後中化公司於1992年自行設計，曾有短暫的應用。行政機關則於2011年前後正式引進，開始應用於主要的公務培訓機關，透過模擬演練及評審的觀察與評分，評量受訓者的管理潛力，判斷其未來是否適任管理職務。

然而，評鑑中心向來有任務基礎(task-based)與構面基礎(dimension-based)的途徑爭議，前者主張應以「標的職位」(target position)的具體工作職掌作為培訓與評鑑的標準；後者則強調所管理職務不分功能專業，均可適用共通的能力(向度)評量標準。然而，就職能模式而言，完整的職能必須兼具職掌與向度。

國內目前對評鑑中心的應用完全採用「向度基礎」的途徑，顯然有所偏頗。本文試圖探討此一爭議的焦點所在，並以籃中演練為例，說明任務基礎途徑的可行性，做為未來檢討不同途徑利弊的起點，以利評鑑中心的推廣應用。

貳、相關概念

評鑑中心仍為當前人才考選與培訓的主要工具，以下就其「演練效應」及「任務」、「向度」途徑簡要說明。

一、評鑑中心的演練效應

評鑑中心係二戰期間英、德等國用於甄選情報官員的方法，戰後英國進一步用於行政見習官(Administrative trainee)之考選。其強調所謂「複評量者--複評量法」之應用，亦即透過多種評量方法，讓受測者有展現其多元能力的機會；並透過

多位評量者觀察與評分，獲得公正有效的評量成績。由於評量方法以擬任職務的工作內容設計模擬演練，因此，具備高度的內容效度。又因引用多位經過訓練的評量者，評分結果具有信度。評鑑中心在 1960 年之後，廣泛應用於企業的人才考選及陞遷評鑑，尤其 AT&T 的「管理進展研究」(management progress study)，累積數年實際評分資料，分析受測者升任主管後的工作表現，顯示評鑑成績優良者，其後續之績效表現較佳。因此，評鑑中心亦具備良好的預測效度 (predictive validity)。

評鑑中心固然在內容效度與預測效度的實證成果廣受肯定，然而，在建構效度方面則受到質疑。以「多重特質-多重方法」(Multi-Trait, Multi-Method, MTMM) 的觀點而言，評鑑中心的判別效度 (discriminant validity) 偏低，亦即相同演練中的各項能力相關係數偏高；但不同演練之間的相同能力相關係數則偏低。此一現象顯示，評量者無法明確區分各項管理能力的差異。其次，以因素分析觀點而言，各項能力的評分若分別具有共同性，則應能歸類為同一因素；但評鑑中心的評分統計則顯示，不同能力的評分是以「演練」為歸類，學者稱之為「演練效應」(exercise effect) (黃一峯, 1998; Lievens, 1998)。以 Petrides、Weinstein、Chou、Furnham 與 Swami (2010) 的研究為例，其評鑑中心是透過 5 個模擬演練，試圖評量 9 項管理能力，原始設計是每項管理能力在各演練中出現 1-3 次。如表 1 所示，其中管理他人、自我管理、改善營運、滿足顧客需求可在 3 項演練中觀察得到，並予以評分；口頭溝通、建立關係、制訂決策、資源運用則在 2 項演練中觀察評分；書面溝通只出現一次。

表 1 企業行銷主管評測矩陣

管理能力 模擬演練	管理 他人	口頭 溝通	自我 管理	建立 關係	改善 營運	制訂 決策	資源 運用	書面 溝通	滿足 顧客 需求
角色扮演	V	V	V	V	V				
籃中演練						V	V	V	V
簡報	V	V	V		V				
面談 I					V	V	V		V
面談 II	V		V	V					V

資料來源：Petrides et al., 2010: 232

然而，Petrides 等人（2010）將實際評分的結果進行因素分析，發現各演練中的各項管理才能評分並未能聚類。相反地，評分資料是以「相同演練中的不同管理才能」各自歸類成一個因素，如表 2 所示。例如「因素一」當中 5 項因素負荷量超過 0.4 的管理能力，分別為管理他人、口頭溝通、自我管理、建立關係、改善營運，其同質性較高，並能分類成同一個因素。此一結果顯示，評審在評分時對「角色扮演」演練中學員的表現，是以「演練」為評分基準，而非原始設計的評量「構面」（管理才能）。換言之，表 2 顯示此一評鑑中心的評鑑結果，可分為 5 個演練成績，亦即角色扮演、籃中演練、簡報、面談 I、面談 II，各自成為一項評量構面（標準）。

表 2 企業行銷主管評測分數因素結構

	因素一	因素二	因素三	因素四	因素五
管理他人（角色扮演）	.88				
口頭溝通（角色扮演）	.82				
自我管理（角色扮演）	.79				
建立關係（角色扮演）	.77				
改善營運（角色扮演）	.67				
制訂決策（籃中演練）		.79			
資源運用（籃中演練）		.74			
改善營運（籃中演練）		.68			
滿足顧客需求（籃中演練）		.63			
書面溝通（籃中演練）		.60			
口頭溝通（簡報）			.91		
管理他人（簡報）			.81		
自我管理（簡報）			.76		
改善營運（簡報）			.51		
改善營運（面談 I）				.85	
制訂決策（面談 I）				.70	
資源運用（面談 I）				.67	
滿足顧客需求（面談 I）				.62	
管理他人（面談 II）					.73
自我管理（面談 II）					.73
建立關係（面談 II）					.67
滿足顧客需求（面談 II）					.48

資料來源：Petrides et al., 2010: 232

國家文官學院於 2012 年針對高階文官發展性訓練的參訓對象所做的遴選評鑑結果，也得到「演練效應」的結果。

如表 3 所示，這項評鑑原擬透過公事籃演練、模擬面談、團體討論 3 項模擬演練，評量報名參訓者的策略分析、問題解決、發展人才、團隊建立、與溝通協調等 5 項管理能力。但因素分析結果顯示，各項評分會以測評工具為分類構面而非評鑑職能；以評量觀點而言，此一結果表示評鑑應可統計公事籃演練、模擬面談、團體討論 3 項「演練成績」，而非策略分析、問題解決、發展人才、團隊建立、與溝通協調等 3 項「管理能力成績」。

表 3 各評測工具及評鑑職能之樣式矩陣

	1	2	3
公事籃演練-策略分析	.730		
公事籃演練-問題解決	.798		
公事籃演練-發展人才	.807		
公事籃演練-團隊建立	.661		
公事籃演練-溝通協調	.793		
模擬面談-發展人才		.867	
模擬面談-團隊建立		.934	
模擬面談-溝通協調		.849	
團體討論-策略分析			.669
團體討論-問題解決			.826
團體討論-團隊建立			.843
團體討論-溝通協調			.876

資料來源：蔡璧煌、吳瑞蘭、施佩萱（2013：14）。

事實上，演練效應的產生來源主要為評審；根據 ORCE 評分模式（如圖 1），評審在受測者進行演練時須以旁觀的角色進行觀察、記錄，再將紀錄內容予以分類，轉化成評分，此一拆解受測者行為的過程，原本就是要避免評審主觀的刻板印象（亦即基模），然而，觀察時間有限，每位評審的紀錄繁簡不同，其分類與評分自然容易造成差異，使得評分仍易受主觀印象影響。

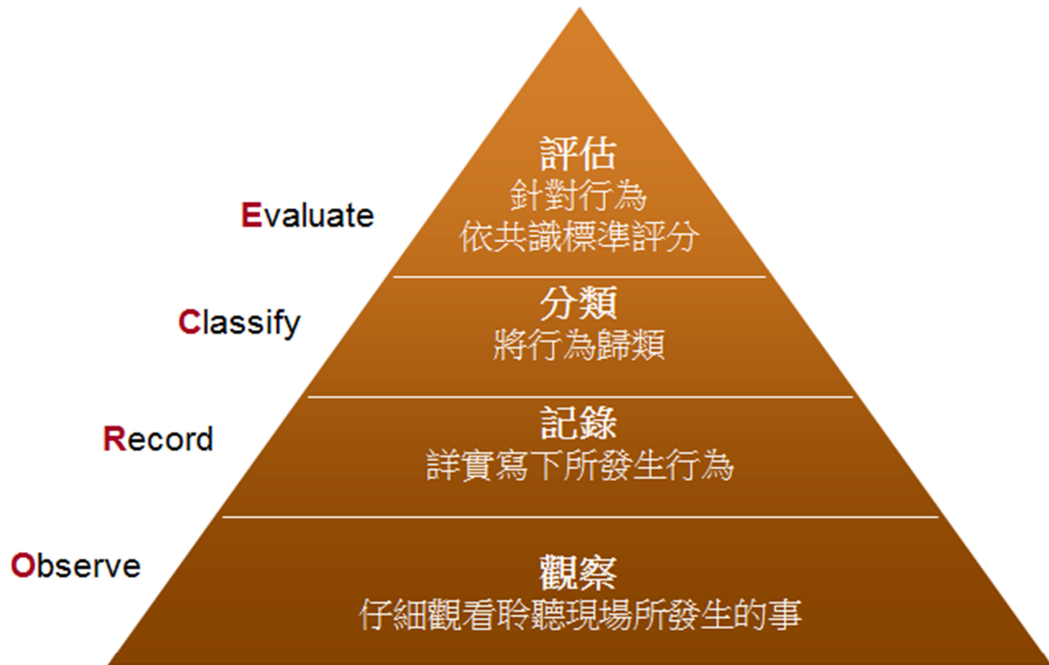


圖 1 評分的 ORCE 模式

資料來源：Ballantyne & Povah (2004: 91).

二、TBAC：另闢蹊徑？

前述傳統評鑑中心的設計，是透過觀察受測者在演練中的表現，而評定其管理能力。然而「演練效應」則點出了另一個途徑：既然評定的分數實質上是演練的表現成績，不妨就以「實際工作任務」的表現，直接觀察與評分。因此傳統評鑑中心是以「構面」為基礎（Dimension-Based Assessment Center, DBAC）的設計；後者則是以「工作任務」為基礎（Task-Based Assessment Center, TBAC）的設計，兩者略有不同，比較如表 4。兩種途徑頗為相似，最大差別僅在於 DBAC 須先觀察行為，再轉換為管理能力（構面）；而 TBAC 則觀察演練中的工作任務表現方式，直接評分。

Thoresen 與 Thoresen（2012）設計 TBAC 為例，其評鑑對象是藥廠基層銷售主管，演練內容就是銷售主管的主要管理職責，包括經營檢討、帶領新進人員、處理部屬問題等。各項演練中則設定 2-3 項的任務行為，作為評分依據；並訂有「遠低於標準」等 5 個評分尺度，如表 5。

表 4 DBAC-TBAC 比較

設計考量	以「構面」為基礎	以「任務」為基礎
工作分析 / 職能模式	工作要求及個人特性	工作角色為主、個人特性補充
觀察重點	行為反應	行為反應
評量對象	各演練中的構面	各演練中的工作角色
演練	擬真程度不同	高度擬真
評審來源	主管、人資主管、心理學專家	主管、人資主管、心理學專家
評審訓練	構面參照架構	任務參照架構
評分格式	以構面為評量重點	以工作清單及演練評量工作角色表現
回饋	以演練中的行為績效為基礎	以各演練中的工作角色績效為基礎
評分討論	強調跨演練的構面	各演練中的工作角色績效
細項評分	構面分數	演練 / 角色分數
整體評分	構面	演練 / 角色

資料來源：Jackson, Ahmad, Grace, & Yoon (2011: 34)

表 5 TBAC 評鑑架構

	1 遠低	2 低標	3 標準	4 超標	5 高標
經營檢討					
資訊運用		2			
理解程度		2			
帶領新進業務員					
問題界定			3		
建設性建議		2			
部屬問題處理					
資訊蒐集				4	
主動改變			3		
解決方案			3		
公文處理					
作業問題			3		
人事問題		2			
銷售團隊會議					
訊息傳達		2			
建立威望			3		
解決方案			3		

資料來源：Thoresen & Thoresen (2012: 200)

以「問題員工處理對策」演練為例，其內容為安排學員觀看 3 捲監視錄影帶，包括：1. 竊取公司財物；2. 對同事性騷擾；3. 辦公室動粗。其進程序為：

1. 共同觀看錄影帶，但不做討論。
2. 小組討論 10 分鐘，交換意見。
3. 每位學員準備 10 分鐘簡報，提出解決對策。

而評審則依據表 6 的檢核表，逐一核對受測者的工作行為，而給予評分。

表 6 TBAC 任務評分檢核表

編號	工作項目	分數
1	兼顧組織與員工權益，並尋求法律意見	
2	提議要保密	
3	蒐集更多事證	
4	提醒刑事責任，並考慮報警	
5	注意到受害人的安全與權益	
6	提議向公司高層報告建議	
7	維護公司聲譽，並避免損傷形象	
8	與小組成員認真討論	
9	簡報時能清楚表達見解	
總分		

資料來源：Jackson, Ahmad, Grace, & Yoon (2011: 39)

此一設計是根據工作分析方法中的「關鍵事件技術」（critical incident technique, CIT），找出標的職務的關鍵工作項目（或事例），其足以代表該職務的主要績效。例如，問題員工主要是在偷竊、性騷擾、辦公室暴力等議題，若受測者能處理這些問題，就代表能勝任問題員工的處理。

三、籃中演練

籃中演練（in-basket exercise）或稱收文籃測驗（in-basket test）、公事籃測驗，是人力資源管理中情境模擬演練的一種方法，讓受測者在一個擬真的情境之下，選擇最佳的問題解決方案，進而決策或採取行動。施測的方式是模擬處理主管桌上的每日收文籃（incoming basket），再放入發文籃（out-going basket）；受測者

的任務是將收文籃內的文件做妥善且即時的處置。每一份文件，就是模擬工作情境中所面臨的問題或狀況，傳統的測驗方式是只有文件，所有處置需由受測者自行書寫。晚近則是逐漸改為文件下方羅列幾個解決方案，受測者依據自身價值判斷，選擇最佳的處置方式。處置完畢的文件，即放入發文籃，由行政人員處理後續交辦事項。

DBAC 途徑籃中演練的設計是將文件中的各式解決方案，與各項管理能力的各個構面，例如：概念能力（領導統御、決策能力、策略分析、危機處理）；人際能力（媒體公關、人際協調、書面溝通）等加以組合。依受測者填答的結果，評量其管理能力的良窳，或藉此培養在特定職務上較為不足的能力。然而，根據 TBAC 的精神，則可用任務行為作為評分標準（Lowry, 1993）。

籃中演練的傳統評量方式，是由評審人員根據受測者對各項情境寫下擬採取的處置行動，進行訪談確認後給予評分。在網路興起後，籃中演練逐漸改為電子郵件方式進行（吳復新，1997；黃一峯、鄭怡君，2004；黃一峯、鄭怡君，2005），評量方式亦採用情境判斷測驗（situational judgment test, SJT），以測驗題要求受測者勾選正確答案。

參、研究設計

由於籃中演練係評鑑中心最為常用的工具，其所包括的文件內容契合「標的職務的關鍵工作項目（或事例）」，符合「任務基礎途徑」的基本精神，因此本研究嘗試以之作為改變「構面基礎途徑」的起點；研究採用謝博賢（2007）設計的籃中演練測驗，以派出所所長所面臨的日常勤務真實案例做為處置情境，包含領導統御、內部管理、公關協調、犯罪偵查、勤務規劃、現場指揮、危機處理、勤務督導、勤前教育及輿論與媒體運用等 10 個行為類別，計有 31 個情境題，每個情境設計 4 個選項，由受測者勾選，答對始計得分。施測對象為中央警察大學受訓的警佐班與警察特考班基礎訓練學員。施測後將鑑別度較低之「勤務規劃」行為類別刪除，其餘進行差異分析。

一、受測樣本基本資料分析

本研究的個人基本資料變項共有 4 項，分別為：性別、年齡、學歷及班別。將

其分布情形分述如下：

- (一) 性別：分為男與女兩組，男性 62 人，占 70.5%；女性 26 人，占 29.5%。
- (二) 年齡：其分為 4 個年齡級距，以 29 歲及以下有 17 人，占 19.3%，30-39 歲最多，有 61 人，占 69.3%，40 歲以上人員僅約一成左右。
- (三) 學歷：專科有 28 人，占 31.8%；大學有 51 人，占 58% 為最多；碩士有 9 人，占 10.2%。
- (四) 班別：特考班有 45 人，占 51.1%；警佐班有 43 人，占 48.9%；人數兩者相當。

表 7 受測者基本資料統計

變項名稱	組別	樣本數	百分比
性別	男	62	70.5
	女	26	29.5
年齡	29 歲及以下	17	19.3
	30-39 歲	61	69.3
	40-49 歲	9	10.2
	50 歲及以上	1	1.1
學歷	專科	28	31.8
	大學	51	58.0
	碩士	9	10.2
班別	特考班	45	51.1
	警佐班	43	48.9

資料來源：本研究整理。

二、題本範例

本研究依據籃中演練慣用格式，編擬狀況說明、派出所組織系統圖、組織成員名單、行事曆及各類狀況。各項情境之後，附有 4 選 1 的選擇題，由受測者勾選 1 個選項。茲列舉 2 項情境（狀況）如下：

狀況 2

備忘錄

所長：

有一件事藏在心裡很久了，我再也忍不住了所以一定要跟你講，我們派出所勤務分配嚴重勞逸不均。紅牌的的人很涼，黑牌的忙的要死，同仁多有怨言。請所長解決，解救同事於水火。 不願具名的黑五類

選項

- (A) 暫不予處理，俟返國後檢視相關資料再予調整。
- (B) 請白鳥巡佐彙整近 3 個月同仁各項勤務編排時數供參，暫不予處理。
- (C) 請周詳彙整近 3 個月同仁各項勤務編排時數供參，暫不予處理。
- (D) 請白鳥巡佐依規定編排各項勤務，並注意動靜態勤務及勞逸均衡。

狀況 6

請假單

申請人：比拉夫

假別：慰勞假

申請時間：九十七年九月一日

請假日期：九十七年九月十二日至九月二十日

天數：共計九日

事由：國內旅遊

附件：

P.S 所長我這張假單放好久了，旅遊行程都排好了，所長如果沒空批，可不可以請副所長代決。

選項

- (A) 准予休假。
- (B) 請副所長代決。
- (C) 不准休假。
- (D) 返國後再批閱。

三、題本鑑別度

研究者採用「難度」的概念以答對題數除以答題人數，計算 p 值；換言之 p 值

越高，則該題難度越低。本文以 0.6 為取捨標準，凡 p 值高於 0.6 的題目予以刪除。計有 14 題刪除，其中勤務規劃行為類別完全刪除，如表 8 所列。

表 8 籃中演練題本難度統計表

題號	行為類別	答對人數	p 值	刪除/保留	保留題數
1	領導統御	41	0.4659	保留	4
2		9	0.1022	保留	
3		52	0.5909	保留	
4		51	0.5795	保留	
5	內部管理	49	0.5568	保留	2
6		45	0.5113	保留	
7		68	0.7727	刪除	
8		60	0.6818	刪除	
9	公關協調	36	0.4090	保留	2
10		66	0.7500	刪除	
11		52	0.5909	保留	
12	犯罪偵查	51	0.5795	保留	2
13		70	0.7955	刪除	
14		42	0.4772	保留	
15	勤務規劃	70	0.7955	刪除	0
16		67	0.7614	刪除	
17		66	0.7500	刪除	
18	現場指揮	59	0.6705	刪除	2
19		45	0.5114	保留	
20		35	0.3977	保留	
21	危機處理	47	0.5340	保留	2
22		30	0.3409	保留	
23		79	0.8977	刪除	
24	勤務督導	18	0.2045	保留	1
25		68	0.7727	刪除	
26		79	0.8977	刪除	
27	勤前教育	80	0.9090	刪除	1
28		76	0.8636	刪除	
29		31	0.3522	保留	
30	輿論與媒體運用	37	0.4205	保留	1
31		59	0.6705	刪除	

資料來源：本研究整理。

肆、統計分析

以下就受測者各項基本資料在評分上的差異，加以分析。

一、性別

經由表 9 得知，不同性別的受測者僅在勤務督導行為類別有顯著差異，顯示男性在勤務督導成績較女性佳。

表 9 不同性別之差異性檢定結果摘要表

行為類別	性別	樣本數	平均數	標準差	p 值
領導統御	男	62	.4113	.2268	.158
	女	26	.4904	.2396	
內部管理	男	62	.5403	.3655	.793
	女	26	.5192	.3311	
公關協調	男	62	.4839	.3729	.533
	女	26	.5385	.3721	
犯罪偵查	男	62	.5323	.3491	.883
	女	26	.5192	.3868	
現場指揮	男	62	.4919	.3787	.102
	女	26	.3654	.3019	
危機處理	男	62	.4194	.3643	.445
	女	26	.4808	.3311	
勤務督導	男	62	.2742	.4498	.001***
	女	26	.0385	.1961	
勤前教育	男	62	.3226	.4713	.389
	女	26	.4231	.5038	
輿論與媒體運用	男	62	.4194	.4975	.975
	女	26	.4231	.5038	

P* < 0.05 P** < 0.01 P*** < 0.001

資料來源：本研究整理。

二、班別

經由表 10 得知，不同班別的受測者在公關協調及勤務督導 2 項任務行為有顯著差異，在公關協調行為類別，顯示特考班的成績優於警佐班；在勤務督導行為類別，顯示警佐班的成績優於特考班。

表 10 不同班別之差異性檢定結果摘要表

行為類別	班別	樣本數	平均數	標準差	p 值
領導統御	特考班	45	.4722	.2212	1.220
	警佐班	43	.3953	.2393	
內部管理	特考班	45	.4889	.3613	.222
	警佐班	43	.5814	.3438	
公關協調	特考班	45	.6333	.2900	.000***
	警佐班	43	.3605	.3983	
犯罪偵查	特考班	45	.5000	.3693	.450
	警佐班	43	.5581	.3486	
現場指揮	特考班	45	.3778	.3397	.041
	警佐班	43	.5349	.3683	
危機處理	特考班	45	.4333	.3471	.911
	警佐班	43	.4419	.3653	
勤務督導	特考班	45	.0667	.2523	.001***
	警佐班	43	.3488	.4822	
勤前教育	特考班	45	.3333	.4767	.708
	警佐班	43	.3721	.4891	
輿論與媒體運用	特考班	45	.3778	.4903	.413
	警佐班	43	.4651	.5047	

P* < 0.05 P** < 0.01 P*** < 0.001

資料來源：本研究整理。

三、年齡

經由表 11 得知，不同年齡組的受測者僅在公關協調行為類別的成績有顯著差

異。以事後比較法中 LSD 法對公關協調作進一步的檢定，在公關協調有顯著差異的年齡組別，為「29 歲及以下」與「40 歲以上」間有顯著差異，年齡越輕的組別，平均分數越高。

表 11 不同年齡之差異性分析結果摘要表

行為類別	年齡	樣本數	平均數	標準差	F 檢定	p 值	LSD
領導統御	1. 29歲及以下	17	.4853	.2248	.577	.564	
	2. 30-39 歲	61	.4180	.2315			
	3. 40 歲以上	10	.4500	.2582			
內部管理	1. 29歲及以下	17	.6029	.2176	.177	.838	
	2. 30-39 歲	61	.6352	.2353			
	3. 40 歲以上	10	.6500	.1748			
公關協調	1. 29歲及以下	17	.7255	.2120	3.951	.023*	1>2>3
	2. 30-39 歲	61	.5738	.3111			
	3. 40 歲以上	10	.4000	.3063			
犯罪偵查	1. 29歲及以下	17	.6078	.3170	.472	.626	
	2. 30-39 歲	61	.6066	.2756			
	3. 40 歲以上	10	.7000	.2919			
現場指揮	1. 29歲及以下	17	.4510	.2873	1.733	.183	
	2. 30-39 歲	61	.5246	.2819			
	3. 40 歲以上	10	.6667	.3514			
危機處理	1. 29歲及以下	17	.5686	.2287	.133	.875	
	2. 30-39 歲	61	.6011	.2777			
	3. 40 以上	10	.5667	.3531			
勤務督導	1. 29歲及以下	17	.6471	.2757	2.312	.105	
	2. 30-39 歲	61	.5956	.2286			
	3. 40 以上	10	.7667	.2250			
勤前教育	1. 29歲及以下	17	.7843	.2021	1.594	.209	
	2. 30-39 歲	61	.6995	.2253			
	3. 40 以上	10	.6333	.2460			
輿論與 媒體運用	1. 29歲及以下	17	.3529	.4926	.222	.801	
	2. 30-39 歲	61	.4426	.5008			
	3. 40 以上	10	.4000	.5164			

P* < 0.05 P** < 0.01 P*** < 0.001

資料來源：本研究整理。

四、學歷

經由表 12 得知，不同學歷的人員僅在公關協調行為類別有顯著差異。以事後比較法中 LSD 法對公關協調作進一步的檢定，在公關協調有顯著差異情形為，學歷越高的平均表現越高。

表 12 不同學歷之差異性分析結果摘要表

行為類別	學歷	樣本數	平均數	標準差	F 檢定	p 值	LSD
領導統御	1. 專科	28	.3839	.2589	1.000	.372	
	2. 大學	51	.4608	.2201			
	3. 碩士	9	.4444	.2083			
內部管理	1. 專科	28	.6518	.2291	.188	.829	
	2. 大學	51	.6225	.2143			
	3. 碩士	9	.6111	.2826			
公關協調	1. 專科	28	.4524	.3038	7.147	.001 ^{***}	3>2>1
	2. 大學	51	.6078	.2883			
	3. 碩士	9	.8519	.1757			
犯罪偵查	1. 專科	28	.6786	.2642	.953	.390	
	2. 大學	51	.5882	.3025			
	3. 碩士	9	.5926	.2222			
現場指揮	1. 專科	28	.5833	.3224	.958	.388	
	2. 大學	51	.4902	.2856			
	3. 碩士	9	.5556	.2357			
危機處理	1. 專科	28	.5833	.3224	1.526	.223	
	2. 大學	51	.5686	.2521			
	3. 碩士	9	.7407	.2222			
勤務督導	1. 專科	28	.6667	.2566	.836	.437	
	2. 大學	51	.6144	.2438			
	3. 碩士	9	.5556	.1667			
勤前教育	1. 專科	28	.6667	.2566	.965	.385	
	2. 大學	51	.7190	.2147			
	3. 碩士	9	.7778	.1667			
輿論與媒體運用	1. 專科	28	.3571	.4880	.329	.720	
	2. 大學	51	.4510	.5025			
	3. 碩士	9	.4444	.5271			

p* < 0.05 p** < 0.01 p*** < 0.001

資料來源：本研究整理。

伍、結語

評鑑中心在歐美實施經驗獲得高度肯定，然而其演練設計、評審訓練及評鑑實施，所需費用十分可觀。而演練效應更是自 1982 年以來（Sackett & Dreher, 1982），受到質疑的主要問題，更是學界長期論戰的焦點所在。

本文試圖改變傳統評分以 ORCE 模式為依據的方式，避免評審在「分類」階段無法將「行為」準確歸類到構面之中，改採「任務基礎」的概念，編撰籃中演練，對警察大學的受訓學員施測，直接針對學員選取的處置行動給予行為類別的評分。本次調查結果已顯示不同人口統計變項的受測者在成績上存有差異。特考班人員尚未具備警職的正式工作經驗，而警佐班人員則具有多年工作經驗；因此在工作實務行為上，如內部管理、現場指揮、勤務督導等，均優於特考班人員；警佐班人員通常在年齡較輕時，即進入警界從事基層服務，因工作性質，再進修的機會較少，普遍教育程度較低於特考班，特考班人員則學歷普遍較高，接受較多公關協調及管理能力方面的學習，且年齡較輕，相較下，可能在於資訊掌握也較佳，因此在公關協調及領導統御方面得分較高。

本研究顯示以「任務基礎」作為演練設計的依據，並以任務行為作為評分標準，是一項可行的途徑。針對晚近評鑑中心逐漸轉為發展中心（Ballantyne & Povah, 2004; Schlebusch & Roodt, 2020; Thornton & Rupp, 2006; Vloeberghs & Berghman, 2003）的趨勢，籃中演練在學員施測之後，亦可將各項情境作為討論教材，讓學員分組比較每個人的處置方式，亦即將各項狀況根據問題導向學習（PBL）的精神，讓學員學習不同問題的解決方法，然後再提供曾任職者的工作經驗做為參考。此一方式將有助學員快速吸收經驗、培養解決問題的能力。

本文僅為「任務基礎途徑」的初探研究，除以題目難度決定籃中演練測驗題目外，後續仍應對籃中演練題本的信度考驗進行研究，信度分析可採項目分析或 CR 值；至於建構效度則有待進一步探討。另受測樣本亦可將初任 / 久任所長為對象，建立比較標準；評分方式可參考英國快速陞遷方案（Fast Stream Scheme）的電子郵件籃中演練（e-tray），要求受測者就「最適當答」與「最不適當答案」分別勾選，避免受測者猜答案，並將受測者得分有所區隔。

參考文獻

- 吳復新（1997）。評鑑中心法之評鑑工具的選擇與模擬演習的設計。空大行政學報，7：1-39。
- 黃一峯（1998）。評鑑中心效度研究方法之探討。行政管理學報，2，163-181。
- 黃一峯（1999）。管理才能評鑑中心。載於 R. T. Golembiewski、孫本初、江岷欽（主編），公共管理論文精選 I（303-319）。臺北：元照。
- 黃一峯、鄭怡君（2004年4月9日）。情境判斷測驗：訓練考核的可行途徑。T&D飛訊，20，2020年8月5日，取自：<https://ws.csptc.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9VcGxvYWQvNy9yZWxmaWxllzEyMjIwLzIxNzg5LzI2MGQ4ZjRhLTkxYTctNGM5ZS1iM2UyLTY3ZmZlNGYxOTVlNy5wZGY%3d&n=NzmXMTIzYTAwNzg4MDJiN2RmYmFhZGFhYTdhMzQ4NmYucGRm&icon=.pdf>。
- 黃一峯、鄭怡君（2005）。評鑑中心應用於國家考試之探討：以美國外交人員口試為例。國家菁英季刊，1，79-98。
- 蔡璧煌、吳瑞蘭、施佩萱（2013）。我國高階文官培訓運用評鑑中心法之信效度分析與展望。文官制度季刊，5（2），1-25。
- 謝博賢（2007）。我國警察機關派出所所長遴選之研究：以籃中演練為例。淡江大學公共政策碩士在職專班碩士論文，未出版，新北。
- Ballantyne, I., & Povah, N. (2004). *Assessment and development centres* (2nd Ed.). Aldershot, England: Gower.
- Jackson, D. J. R., Ahmad, M. H., Grace, G. M., & Yoon, J. (2011). An alternative take on assessment center research and practice: Task-based assessment centers. In N. Povah & G. C. Thornton, III. (Eds.), *Assessment centres and global talent management* (pp. 33-46). New York, NY: Routledge.
- Lievens, F. (1998). Factors which improve the construct validity of assessment centers: A review. *International Journal of Selection and Assessment*, 6(3), 141-152.
- Lowry, P. E. (1993). The assessment center: An examination of the effects of assessor characteristics on assessor scores. *Public Personnel Management*, 22(3), 487-501.
- Petrides, K.V., Weinstein, Y., Chou, J., Furnham, A., & Swami, V. (2010). An investigation into assessment centre validity, fairness, and selection drivers.

- Australian Journal of Psychology*, 62(4), 227–235.
- Sackett, P. R., & Dreher, G. F. (1982). Constructs and assessment center dimensions: Some troubling empirical findings. *Journal of Applied Psychology*, 67(4), 401-410.
- Schlebusch, S., & Roodt, G. (2020). *Assessment centres: Unlocking people potential for growth* (2nd Ed.). Randburg, South Africa: KR.
- Thornton III, G. C., & Rupp, D. E. (2006). *Assessment centers in human resource management: Strategies for prediction, diagnosis, and development*. Mahwah, NJ: Erlbaum.
- Thoresen, C. J., & Thoresen, J. D. (2012). How to design and implement a task-based assessment center. In D. J. R. Jackson, C. E. Lance, & B. J. Hoffman (Eds.), *The psychology of assessment centers* (pp. 190-217). New York, NY: Routledge.
- Vloeberghs, D., & Berghman, L. (2003). Towards an effectiveness model of development centres. *Journal of Managerial Psychology*, 18(6), 511-540.

Debate on Assessment Center Approaches and Its Solutions: A Case of In-Basket Exercise

Irving Yi-Feng Huang*

Abstract

The assessment center has been widely used in European and American countries as an assessment mechanism for assessing management expertise, and it has received attention in Taiwan in recent years. Since 1980s, there has long been a debate between supporters of two approaches -- task-based assessment center (TBAC) and dimension-based assessment center (DBAC). The former advocates that the job tasks of the "target position" should be used as the criteria for training and assessment; the latter emphasizes that the common ability (dimension) criteria can be applied to all managerial positions regardless of professional demands. However, according to the competency model theory, full competency means the ability to achieve both task and dimension. This article discusses the focus of this controversy, explore the feasibility of the task-based approach through implementing in-basket exercise. This article designs a task-based in-basket for police station chiefs. It includes 31 situations to assess ten task behaviors, and invites trainees from the Central Police University as subjects. The statistical results indicate that gender, class, age, and educational background have some significant differences in task performance. The author also makes

* Associate Professor, Department of Public Administration, Tamkang University. email: irving@mail.tku.edu.tw.

suggestions for the future application and research of the in-basket exercise.

Keywords: task-based assessment center (TBAC), dimension-based assessment center (DBAC), in-basket exercise

公共服務動機析論：兼論後年改時代 提升公共服務動機之策略

李俊達*

《摘要》

應用公共服務動機（public service motivation, PSM）時，必須考量一個核心的根本問題，亦即公共服務動機是一個「人格特質」還是一種「心理狀態」。若為特質則將穩定一致，但若為一種狀態，就可能隨著時間狀況改變而變異。若公共服務動機為穩定一致的人格特質，理應不輕易受年金改革影響而變動。相對地，目前有關年金改革對於公共服務動機的影響，其看法是將公共服務動機視為一種心理狀態，隨著時間狀況改變而變異。探討年金改革對公共服務動機的影響，或未來在從事相關激勵策略的研究時，必須先釐清公共服務動機究竟是人格特質還是心理狀態。特質說的公共服務動機涉及從個人與工作本身加以提升，其策略包括整合公共服務動機與人力資源管理的過程、創造並傳達工作的意義與目的。狀態說的公共服務動機，其提升的策略創造是一個能夠支持公共服務動機的工作環境，並將公共服務與組織的使命、策略與領導相互整合，以及在社會面建立公共服務的外部正當性。

[關鍵詞]：年金改革、公共服務動機、激勵

投稿日期：109年4月8日。

* 臺北市立大學社會暨公共事務學系助理教授，e-mail: chunda@utapei.edu.tw。

壹、前言

近來國內推行年金改革，因此，有關公務人員的公共服務動機問題，尤其獲得關注。年金改革的重點是透過制度的調整，解決未來退休金可能不足以支付的情況，以避免造成更大的社會問題。我國公務人員退休年金面臨將破產的困境，蔡英文總統就任後以年金改革為推動之重大政策，並由立法院於 2017 年 6 月底通過公教退撫制度之改革方案。就支領退休金的公務人員個人而言，所面臨的是年金改革之後個人財務規劃的問題。就國家整體而言，更需重視者，係年金改革是否打擊現職公務人員的士氣，從而影響其從事公共服務的動機與行為。

除現職公務人員之外，年金改革是否將影響非現職人員報考公務人員考試之意願，同樣值得關注。揆諸考試院公布之報考人數資料，2017 年的公務人員考試報考人數，較 2016 年減少 10,930 人，但專門職業及技術人員報考則比前年多 5,545 人。面對報考人數降低 5 千餘人的情形，考選部解釋是受到名額多寡影響，且大專畢業生人數逐年減少所致。惟媒體仍報導指出，「年改衝擊？報考公務員人數少了 1 萬 930 人」。而更有媒體直截說明年改之後遺症之一，為公部門人才流失告急，導致政府攬才不易、軍公教素質低落（彭杏珠，2018）。

Perry (2000) 認為，在研究官僚行為動機時應該「把社會拉進來」(bringing society in)，必須意識到公務人員從社會化過程中學習得來的個人價值與偏好，人們從事公共服務往往是基於非自利的動機，並且這種動機在公部門比在私部門更為普遍。公共服務動機的研究指出，公共服務是一種發自人內心的「召喚」(calling)，正直的公務人員回應這種召喚，因此特別重視公共的良善、強調服務及社會正義，個人也藉由對社會的貢獻獲得內在滿足。相對地，金錢或其他外在獎賞並非激勵公務人員的最重要因素（黃朝盟、李俊達，2015）。然而，如果公共服務動機的起源是強調內在滿足，回應內心的召喚，是否仍會應年金改革而有所改變？倘若公共服務動機將隨著年金改革而有所改變，是否意味自利性假定仍將大行其道？究竟公共服務動機是否會因年金改革而受影響，殊值探討。

Perry (2014) 針對公共服務動機的發展，提出三波研究趨勢。第一波趨勢主要是探討概念起源、定義、以及測量構面。在此基礎上，第二波趨勢透過實證研究的方法，集中在驗證公共服務動機的前因及後果，據以完備公共服務動機的概念。至

於未來第三波趨勢的發展，則係朝向理論體系建構的方向，在理論上必須從事更嚴謹的研究設計，考量跨文化差異的議題，探究兼顧有形報酬的多重誘因，並在實務上提出相關激勵策略的建議。其中，針對發展中的第三波趨勢，Perry（2014: 42-43）提到，未來應用公共服務動機時，必須考量一個核心的根本問題，亦即公共服務動機是一個「人格特質」還是一種「心理狀態」（a trait or a state）。若為特質則將穩定一致，但若為一種狀態，就可能將隨著時間狀況改變而變異。若公共服務動機為穩定一致的特質，理應不輕易受年金改革影響而變動。相對地，目前有關年金改革對於公共服務動機的影響，其看法是將公共服務動機視為一種心理狀態，隨著時間狀況改變而變異。然而，倘若公共服務動機是一種人格特質的話，因年金改革而降低公共服務動機「人格特質」的說法，豈不存有疑義？

論及年金改革對於公共服務動機的影響，其分析對象應有兩類，第一類為現職公務人員，探討現職公務人員是否因年金改革而降低公共服務動機。第二類為有意從事公職之一般民眾，即年金改革是否影響有意從事公職民眾之公共服務動機，從而降低其報考公務人員考試的意願。回到前揭 Perry（2014: 42-43）所提，應用公共服務動機的核心考量，公共服務動機究竟是「人格特質」還是「心理狀態」？在前述理解之下，本研究主要探討的重要問題包括以下幾點：（一）公共服務動機的理論本質為何？（二）公共服務動機若為「人格特質」，是否會受到年金改革的影響？（三）公共服務動機若為「心理狀態」，則年金改革將如何影響公共服務動機，有何策略可以提升？（四）若年金改革不致影響現職公務人員的公共服務動機，其代表之意涵為何，政府有何因應之道？以上各項問題之釐清，為本研究最主要之目的。其成果不僅有助釐清公共服務動機相關學術發展，更能對年金改革之後，國內有關公共服務動機的論述，獲得正確的論證。

貳、公共服務「動機」的定義與理論基礎

從 1980 年代開始，理性選擇理論逐漸在公共行政的領域中占據主導地位。公共選擇理論之「經濟人」的假定在公部門受到廣泛的運用，官僚行為往往被視為是公務人員追求個人利益的極大化（徐仁輝，1995）。在實務上，公共決策者傾向以績效薪資及類似市場的獎勵方案來影響公務人員的服務動機。這種金錢激勵制度的結果，不但對政府體系長久以來強調的公益精神產生負面影響，同時還使得社會大

眾對於政府的信任度大幅下滑 (Perry & Wise, 1990)。1993 年時，美國聯邦政府終於廢止「績效管理與褒獎制度」(Performance Management and Recognition System, PMRS)，部分政府決策階層發現，追求公共利益的動機不僅是存在的，而且對於公共服務是非常重要的。

公共服務動機學術研究的開端，大致可溯源至 Rainey (1982)，以及 Perry 與 Wise (1990) 這兩篇重要的研究論文。Rainey (1982) 最初提出公共服務動機的名詞，被認為是公共服務動機研究的濫觴。其主要內容在比較公、私部門管理者的服務倫理，惟僅止於提出構念，未有清楚的概念化定義。該篇研究發現，公、私部門管理者之間的主要倫理差異正是公共服務動機。相較於企業的經理人，公部門管理者傾向認為自己是在從事有意義的公共服務，其目的在於使他人能夠獲得幫助。隨後，Perry 與 Wise (1990: 367) 在文章中正式提出公共服務動機概念，認為公共服務動機主要是建立在探究個體對於政府部門或公共組織目標具備服務熱忱的動機傾向。自此，許多學者與實務界的領導者開始重新審視公共服務倫理的重要性，試圖改變社會對於官僚的刻板印象，喚起大眾的公益精神，並促使具有高公共服務動機者積極地參與公共服務 (Perry, 2014)。

一、公共服務「動機」的定義

在過去的 20 年，公共服務動機的研究獲得學者顯著的關注，並獲得長足的進展。公共服務動機的概念最初興起於美國，而歐洲地區在相似主題的研究中往往採用「公共服務倫理」、「公共服務精神」等概念。隨著公共服務動機研究成果逐漸累積，有關公共服務動機的概念卻也開始分歧。根據 Perry (2014) 的統計，全世界目前有數十個國家的學者都在從事公共服務動機的研究，總計有超過 300 項的參考著作，包括會議論文、書籍、書籍章節、期刊論文。而 Bozeman 與 Su (2015) 的研究卻也指出，公共服務動機至少有超過 23 種不同的定義。

Perry 與 Wise (1990: 368) 認為，動機 (motives) 這個名詞可以被界定為「人們認為必須去消除的一種心理匱乏或需求」(psychological deficiencies or needs that an individual feels some compulsion to eliminate)，而公共服務動機即為此種動機之一。公共服務動機的定義是「個人受到公共制度與組織驅使的一種傾向」(an individual's predisposition to respond to motives grounded primarily or uniquely in public

institutions and organizations)。因此，當個人滿足了此種被驅使的傾向，即消除了心理的匱乏感或需求。更進一步地說，公共服務動機是公共制度或公共組織中個人所特有的動機形式。同時，由於公共制度或公共組織能夠實踐公共利益之特性，更能吸引具有公共服務動機者，以滿足其個人之傾向。

就 Perry 與 Wise (1990) 最初始的定義來看，公共服務動機所強調的重點是個人的動機滿足，而非參與公共制度或加入公共組織後，所從事公共服務的行為或結果。換言之，動機一定是對應於行為而言，討論動機的前提是有明確的行為，例如論述某一行為的動機。因此，就字面上的理解，公共服務動機所指涉的應該是「從事公共服務行為的動機」（陳重安、許成委，2016：74-75）。陳重安與許成委（2016）的研究分析發現，公共服務動機常常被界定為利他動機、親社會動機或內在動機，同時被注入了價值、信念及態度等諸多要素，不只在內涵上失去獨特性，定義上更偏離了動機本身的意義。事實上，公共服務動機應是一個價值中立，限定於字面意義的概念。同時，公共服務動機不應脫離公共服務行為，故不會有態度、價值、信念等注入這個概念，而是純粹的行為動機。

申言之，公共服務動機為從事公共服務行為的動機，而此指涉 3 種不同身分的公共服務工作者與服務樣態（表 1）。第一種是現職人員，研究重點通常聚焦在其工作績效，例如，Perry 與 Wise (1990) 指出，比較具有公共服務動機的個人，可能在公部門的工作有更好的表現。在這樣的推論下，公共服務動機與「績效」之間顯然存在正向關係，而相關驗證並成為學者關注的焦點，部分研究係驗證公共服務動機與個人績效之間的關係（例如 Alonso & Lewis, 2001; Bright, 2007; Leisink & Steijn, 2009; Naff & Crum, 1999; Vandenabeele, 2009），另一部分則探討公共服務動機與整體組織績效的相關性（Brewer & Selden, 2000; Kim, 2005; Ritz, 2009）。第二種是非現職人員，但可能投身公共服務者。Perry 與 Wise (1990) 的研究指出，個人的公共服務動機會驅使自己投身到政府部門服務。因此，許多國家的學者以不同樣本進行實證研究，以驗證此假設的真偽，例如美國（Lewis & Frank, 2002）、荷蘭（Steijn, 2008）、比利時（Vandenabeele, 2008）、中國（Ko & Han, 2013）。

表 1 不同工作者身分與服務部門之公共服務動機研究主題

身分 \ 服務部門	公部門	非公部門
現職人員	第一種：工作績效	
非現職人員	第二種：職業動機	第三種：志願服務、工作績效

資料來源：本研究整理。

第三種是非現職人員且未在公部門服務者，範圍超越傳統認知之政府部門的範圍，意指公共服務動機是服務取向，而非部門取向。例如 Houston (2000) 以員工的志願服務、捐血、捐款等實際行為，間接測量公共服務動機。此係將公共服務理解為向社會或大眾提供有價值的物品或服務，公共服務的應當存在從社區到全球各個層次，公部門僅承擔其中部分而已，而非營利部門、甚至私部門也承擔大量的公共服務 (黃朝盟、李俊達, 2015)。整體而言，不論是在公部門或私部門服務的員工，都具有同樣的效果，此意味公共服務動機的構念已超越公部門的範疇，即便是在私部門服務者，同樣都能基於公共服務動機而發揮提升工作績效 (Moynihan & Pandey, 2010: 859)。

二、公共服務動機的理論基礎

公共服務動機是「從事公共服務行為的動機」，亦即，係行為人在公共服務相關領域內從事公共服務工作的動機。Steers 與 Porter (1975) 將「工作動機」定義為：影響工作情境中行為之激發 (arousal)、方向 (direction) 與持續 (persistence) 的狀態。所謂激發係指個體內激發行為的力量；方向指人們會針對某個特定情境努力，對於其它的情境則不會有同樣的投入；而持續則為人們會持續性從事某些工作的可能性。因此，工作動機可以激發與工作績效相關的行為，並決定這些行為的形式、方向、強度和持續時間。過去關於「工作動機」的研究多集中於工業和企業組織，近來有關公共服務動機逐漸受到關注，並且逐漸地成為學術研究的焦點 (Perry & Porter, 1982)。從「動機」的角度來看，公共服務「動機」的理論基礎包括以下幾項。

（一）公共服務動機與需求層級理論

Maslow 認為個體成長發展的內在力量是動機，動機是由多種不同性質的需求所組成（張春興，1995）。早年在《激勵與個性》（*Motivation and Personality*）一書中，Maslow（1954）提出需求層級理論（*hierarchy of needs theory*），由下而上地列出 5 種人性需求：生理、安全、愛與隸屬、尊榮、自我實現等 5 種層次的需求。這 5 種需求有高低之分，只有低層次的需求獲得滿足後，才能往高層次的需求發展。然而，1960 年代之後，Maslow 開始意識到此層次架構不夠完整，若一味強調自我實現的層次，可能會導向不健康的個人主義，甚至於自我中心的傾向。1970 年代末期，Maslow（1969a; 1969b; 1969c）提出「Z 理論」（*Theory Z*）的看法，認為「自我實現」並不能成為終極目標，Maslow（1971）表示，一個人的精神層次若無法超越個人的範疇，則這個人會變得暴虐殘忍、對人冷漠無情，而其自身則會感到心靈空虛、對未來不再抱持希望，因此他認為在自我實現的需求之上，尚有一種超越個人範疇的自我超越（*self-transcendence*），又稱為精神需求（*spiritual needs*）。O'Brien（1982）認為精神需求是一種基本的人性需求，促使個人願意努力去超越現狀、追尋心靈的提升與自我的超越。

從需求層級理論來看，對於公務人員的角色期待，衍生出新的激勵基礎假定，希望公務人員必須有志於公共服務，並能滿足貢獻社會的要求。公共服務動機理論認為，公共服務是一種「召喚」，而官僚應當回應這種召喚並做為「公僕」，特別重視公共的良善、強調服務及社會正義，透過對社會的貢獻達到內在的滿足（Brewer, Selden, & Facer, 2000; Perry, 1996; Perry & Wise, 1990）。許多研究指出，真正能激勵公務人員的因素不是薪資、升遷或聲譽等外在獎賞（Brewer & Selden, 1998; Brewer, Selden, & Facer, 2000; Jurkiewicz, Massey, & Brown, 1998; Wittmer, 1991），而是工作本身的意義及能對社會貢獻己力（Crewson, 1997; Frank & Lewis, 2004; Houston, 2000）。Perry（1997）調查研究指出，公務人員的激勵是根源於特別、具體的和具有吸引力的決策，以及對公共利益、憐憫和自我犧牲的承諾。整體而言，Maslow 提出的「需求層級論」來說，部分公務人員的確在心態上僅為圖謀溫飽，因此在成為正式公務人員後，「公職」充其量僅能滿足「匱乏性需求」（*deficiency needs*）。相對而言，許多有意考取公職進而擔任國家公僕者，乃是基於對公共服務產生無私、投入、奉獻及認同的「成長性需求」（*growth needs*），

體認到公務人員的身分與工作具備更高的使命、神聖性、以及無形價值。

然而，綜觀需求層級理論的內涵與公共服務動機的本質，從自利與利他觀點來看，似乎存在矛盾，必須加以說明。Maslow (1954) 所提之需求層級理論是基於對人性需求滿足的自利假定，無論是匱乏性需求或是成長性需求，雖有高低層次之分，但仍是以個人自利為考量。因此，被賦予利他期待的公共服務動機，若以需求層級理論來解釋，是否扞格？這部分可由兩面向加以解釋，第一，公共服務動機可以產生利他社會行為，但從心理學的「動機」角度來看，公共服務的「動機」可能基於利他，但也可能是基於自利 (Batson & Shaw, 1991; Weinstein & Ryan, 2010)。誠如陳重安與許成委 (2016: 76) 的研究指出，過去學者提出和發展公共服務動機的概念時，多的是從公共服務倫理或公共價值出發，將太多正面的價值和理念加入了公共服務動機的框架。致使後續學者們直覺性地排除自利的公共服務動機，或是說，對於公共服務動機產生「神聖性」的迷信。若是從公共服務動機可能隱含自利動機的層面來看，將公共服務動機納入需求層級理論的框架，將變得具有解釋力。第二，倘若真如學者所言，公共服務動機的本質「內在」(intrinsic) 是不考慮外在回饋的，是一種「召喚」或是「善行」(benevolence) (Houston & Cartwright, 2007)。相應於 Maslow (1969a; 1969b; 1969c) 所提出的「Z 理論」，則這樣層次的公共服務動機即是在自我實現需求之上的精神需求，是一種超越個人自利的自我超越。在增補強調利他精神的需求層級理論下，公共服務動機與需求層級理論亦有結合的可能性。

(二) 其他理論基礎

除需求層級理論之外，從「動機」的角度來看，其他被提及與公共服務動機相關的理論尚包括認知理論 (cognitive theory)、自我歸因理論 (self-attribution theory)、自我效能理論 (self-efficacy theory)、轉型理論 (transformation theory)、以及社會化理論 (socialization theory)。其中，與公共行政較為相關的是由 Burns (1978) 提出，注重精神層面的「轉型理論」，從領導的角度，將成員的工作動機提升至道德及自我實現等較高的層次。經過轉型之後的動機是內發的。由於公共服務的本質是利他、無私的，注重精神層面的滿足，因此轉型理論的內發性動機應能說明公務人員投入公共服務的原動力。此外，在「社會化理論」方面，社會化涵蓋人生各個階段的學習，社會化使某些價值觀、信仰與態度內化為個人思

想行為的一部分（孫本初，2005）。依社會化理論，當人們認為從事公共服務工作是個人責任及人生的角色之一時，從事公共服務即成為一種自然而然的行為。

綜合以上動機相關理論的觀點，應用於公共服務動機，可歸納成下列幾點：

（1）具備公共服務動機者，其需求層次應已發展到心理、精神層面的高層次需求。例如，早期有關官僚體系（bureaucracy）的研究，即指出在公部門的工作動機不僅是物質利益。例如，Weber（1947）即提出，組織成員除了考慮自身利益，還包含服從行為的動機與習俗、情感關係、和理想主義。（2）具備公共服務動機者依自己的信念標準追求預定的目標，這種內在動力的形成，是一個極複雜的內在心理歷程。（3）具備公共服務動機者，其工作投入與持續服務意願受到其認知歷程、成敗歸因、自我效能、成功機率評估等因素的影響。

參、公共服務動機為「人格特質」及其前因變項

Perry 與 Wise（1990: 368-369）認為公共服務動機包括理性（rational）動機、規範（normative）動機、以及情感（affective）動機 3 類。理性動機是追求個人效用的最大化，例如參與制定公共政策、出於個人認同而支持某個公共事項、對特殊利益或私人利益的倡導。規範的動機是指對規範的遵從，例如為公共利益服務的願望、義務和對政府整體的忠誠、社會平等信念。情感動機是指在特定社會背景下的情感反應，例如對政體價值的熱愛和對他人的同情。此外，Brewer、Selden 與 Facer（2000）區分 4 類公共服務動機細緻化的類型，第一類是熱心幫助他人的樂善好施者（samaritans），視自己為弱勢群體的保護者，看見他人受苦而情緒不安。第二類是社群主義者（communitarians），是受到公民義務和公共服務理念所驅動，認為從事公共服務是公民資格的最高形式。第三類是愛國者（patriots），追求的是高於個人的事業，維護和倡導公共利益。第四類是人道主義者（humanitarians），具有強烈的社會正義感，從社會正義出發關心弱勢群體的福利。

綜觀以上有關公共服務動機的類型，基本上說明公共服務動機應係不易改變之人格特質，存在於從事公共服務之前，或是存在於個人未進入組織之前。例如 Brewer、Selden 與 Facer（2000）區分的樂善好施者、社群主義者、愛國者、人道主義者，都偏向涉及個人基本的特質，抑或是經年累月所累積表現出來的特質。再論及 Perry 與 Wise（1990: 368-369）強調的理性動機、規範動機、情感動機，若回

到公共服務動機的定義，即參與公共制度或加入公共組織將可以滿足個人對於理性的需求、滿足對於規範的需求、滿足對於情感的需求（或消除此三方面的匱乏）。公共服務動機是一種內在動機，個人從公共服務本身獲得心理滿足，得到的成就感和感受到的自我價值。從需求層級理論來看，需求匱乏感長期存在，必須不斷設法消除。申言之，個人係因有未滿足之需求，始藉由從事公共服務或投身公共組織，消除匱乏感。此需求（動機）存在於具體行為之前，而非在從事公共服務後而形成或變動。

事實上，從公共服務動機的測量構面來看，由於是延伸自 Perry 與 Wise（1990: 368-369）最初始的定義，更顯現公共服務動機應係不易改變之人格特質。Perry（1996）首先建構公共服務動機的測量指標，包括 4 個構面：政策制定的吸引力（attraction to policy making）、公共利益的承諾（commitment to public interest）、同情心（compassion）、與自我犧牲（self-sacrifice）。其中，政策制定的吸引力是指對於政府、政黨或其他社會公共權威部門，為解決公共問題所採取的政策或選擇，能夠認同甚至參與其中。公共利益的承諾則係指願意對民眾有益事項的付出程度。同情心是指對別人不幸的遭遇，表示同樣的感情。自我犧牲代表為了正義或者其他利益而捨棄自己的利益甚至生命，是一種無私的作為。之後，Kim 與 Vandenabeele（2010）結合理性動機、規範動機、以及情感動機，認為公共服務動機測量應係以自我犧牲的構面為基礎，而政策制定的吸引力是理性動機、公共利益的承諾是規範動機、至於同情心則是情感動機。就此而言，同樣在測量構面上呼應公共服務動機的特質說。

因此，就特質說來看，早期公共服務動機的相關研究，對於前因變項更有清楚的界定。Perry（1997）指出 5 項與公共服務動機相關的前因變項，包括父母的社會化、宗教的社會化、專業認同、政治意識形態、以及個人人口特徵等。除了人口特徵之外，其他 4 項都是透過社會化的管道來形塑個人的價值觀，從而進一步影響到個人公共服務動機的發展。

一、家庭背景

Perry（1997）分析父母的社會化對於子女公共服務動機的影響，研究發現，個人的公共服務動機是在家庭的社會化過程中形成的，這種形成過程受到父母對其在

孩童時期產生的影響，也與宗教信仰，以及個人的職業經歷有關。研究結果並顯示，個人公共服務動機的形成與個人對上帝的態度、父母的教養有關。Perry、Brudney、Coursey 與 Littlepage 等學者（2008）的研究發現，參與宗教性活動程度較高者，例如參與宗教服務、禱告或閱讀經文、在家中從事宗教儀式、參與宗教性質的服務團體，具有較高的公共服務動機。

透過家庭背景的宗教社會化途徑，成為職場精神力（workplace spirituality）與公共服務動機之間的連結點。有關職場精神力的定義，Sheep（2006: 358）從廣泛的角度提出界定，認為職場精神力是將個人的生活經驗及精神力狀況，表現在職場的脈絡當中。Mitroff 與 Denton（1999）也指出，具備精神力的成員在職場中不是為了自我（ego）在工作，而是為了一種「對他人有益的關係」（wholesome relationships with others），同時認為自己的工作具有更了不起的意義。就宗教社會化而論，有些學者認為精神力的概念與宗教之間密不可分，因此會從宗教的角度去定義精神力，在比較早期的相關論述中，宗教和精神力兩個詞彙甚至往往交互使用（Tisdell, 2008）。尤其在西方社會，上帝與每個人的生活息息相關，包括日常生活及工作皆然。影響所及，甚至認為「生活與工作本身，即為一種屬精神力的操練，指引我們朝向上帝，教導我們認識自己」。因此，究竟職場精神力與公共服務動機之間存在關聯性為何，值得未來進一步探討。

在家庭社會化方面，Perry 與 Vandenebeele（2008）以「每日光點獎」（the Daily Point of Light Award）與「總統社區志工獎」（President's Community Volunteer Award）獲獎者為研究對象，調查個人公共服務動機的影響因素。結果顯示，家庭的社會化過程直接或間接地透過志工服務的中介因素，影響個人的公共服務動機。Lewis 與 Frank（2002）根據 1989 年與 1998 年的綜合社會調查（general social survey, GSS），發現在政府部門服務的單親家長更傾向於讓子女從事政府工作。彼等推測父母的作用，在於給子女們留下更多將來能夠到公部門就業的積極印象，而不是給子女尋找更多的就業機會。

二、性別

在個人的公共服務動機前因的研究中，性別是非常重要的因素之一。Naff 與 Crum（1999）在驗證個人人口特徵對公共服務動機程度的影響時發現，女性比男性

更具有公共服務動機。White (1999) 則針對性別對個人的道德發展之影響進行研究，發現女性在有關道德測試題的得分明顯高於男性，這意味女性比男性更具道德感。Houston (2000) 採用綜合社會調查 (GSS) 比較公、私部門員工的工作動機，發現女性比男性更願意從事有價值或有意義的工作。

然而，也有部分研究結果認為，男性比女性具備更高的公共服務動機 (Vandenabeele, 2011)。Frederickson (1967) 在早期的研究發現，學生性別與他們對從事公共服務工作的想法是有影響的，相對而言，在對從事公共服務的看法方面，男學生比女學生的想法更為積極。Perry (1997) 則是在影響個人公共服務動機前因的研究發現，女性在公共利益或公民責任、及自我犧牲兩個構面上的支持率不如男性。

三、教育程度

Perry (1997, 2000) 研究發現，教育是影響公共服務動機的重要前因之一，可能會增強和促進公共服務動機的發展，教育是社會歷史背景的一個組成部分，因此教育對個人的公共服務動機產生很大的影響。Naff 與 Crum (1999) 在探討公務人員公共服務動機與其態度、行為關係之研究發現，大學以上學歷者的公共服務動機，顯著高於學歷未達大學者。Bright (2005) 也指出，教育有助於提高個人的專業性，提升個人的期望與更高層次的認知，使個人了解公共服務的價值。因此，教育程度較高的公務人員，其公共服務動機比教育程度低者更加顯著。Houston (2000) 認為，如果一個人具備較高的教育素養 (attainment)，將會更重視有意義的工作，而不只僅是考量薪資多寡及工作安全感的問題。Moynihan 與 Pandey (2007) 也提出類似的結論，認為教育程度與公共服務動機之間存在強烈的正向關聯性，因為教育在塑造個人的信仰或價值觀方面扮演著非常重要的角色。

近來有關教育與公共服務動機之間關聯性的研究，延伸到學科領域訓練的主題。Vandenabeele (2011) 認為，公共性及非營利性質的學科訓練，有助於提升公共服務動機。例如，就讀語言教育、健康照護、社會科學等學科領域的學生，相對於商管及法律領域者，有較高的公共服務動機。Kjeldsen (2012) 針對丹麥不同專業學科領域之大學生進行實證調查，研究發現，受過非公共服務領域教育之學生，例如商科、工程領域，其公共服務動機隨著就學年級 (教育程度) 增加而提升。

四、文化背景

Perry (2014) 所提出公共服務動機之「發展中的第三波研究浪潮」，主要涉及 4 項範疇：第一，追求更堅實的研究設計，從事更具實驗性質的研究 (Bellé, 2013, 2014; Christensen et al., 2013; Moynihan, 2013)。第二，改進測量指標，提高構念效度，以增加跨國研究的信度及效度。第三，探討更多公部門中的激勵誘因。第四，致力於運用理論及研究成果，測試採行公共服務動機策略的有效性。其中第二項即指公共服務動機的文化差異。Perry (1996) 提出公共服務動機量表迄今已逾 20 年，由於此量表是在美國背景之下所開發，部分研究 (Kim & Vandenberg, 2010; Wright, 2008) 也已證實其侷限。Kim 與 Vandenberg (2010) 針對量表的的文化差異提出一些修改的建議，以使量表能更適當且普遍地在各國被採用。為使公共服務動機的實證研究能夠更適切地在各國獲得應用及驗證，未來發展趨勢應針對文化差異多所考量，研製本土化或是跨文化的量表。

個人的公共服務動機是在社會化過程中形成的，因此，文化背景因素對於個人公共服務動機具有重要影響。根據 Vandenberg、Scheepers 與 Hondelghem (2006) 的研究，公共服務動機與公共行政存在的文化及制度密切關係，不同文化的國家，存在不同的價值觀模式。事實上，這與 Perry (1997) 的觀點如出一轍，其認為在公共服務動機的研究中，應把價值、偏好視為內在的、從社會化學習過程中形成的。Kolpakov (2009) 提出公共服務動機的跨文化模型，並從理論上提出假設，認為相對於個人主義 (individualism) 文化，身處集體主義 (collectivism) 文化的公務人員及社會人員，在公共服務動機的理性動機上表現更為突出。

表 2 綜整公共服務動機的前因變項，與社會化有關者包括家庭背景、性別、教育程度、文化背景等因素。整體而言，以公共服務動機為「特質」而論，公共服務動機存在與否或有無程度跟個人人口特徵或社會化之後形成的人格特質有關。換言之，個人的公共服務動機會因前因變項而存在差異，惟此差異是因人口特徵或是個人社會化過程長期發展不同而存在。就個人而言，即便外在條件改變，這些人口特徵不變、社會化所形成的人格特質仍在，難以影響公共服務動機之穩定特性。

表 2 公共服務動機的前因變項：社會化與人口特徵

前因變項	關聯性	代表作者
家庭背景	父母社會化影響公共服務動機	Perry (1997)
	宗教活動程度與公共服務動機正向關聯	Perry 等學者 (2008)
	職場精神力與公共服務動機正向關聯	Mosalanejad、Farhadi 與 Beigi (2012)
性別	女性公共服務動機較高	Houston (2000)
	性別與公共服務動機無關	Lewis 與 Frank (2002)
教育程度	教育程度與公共服務動機正向關聯	Moynihan 與 Pandey (2007)
	學科領域決定教育程度是否影響公共服務動機	Vandenabeele (2011)、Kjeldsen (2012)
文化背景	社會文化影響公共服務動機	Kolpakov (2009)、Ritz 與 Brewer (2013)

資料來源：本研究整理。

肆、公共服務動機為「心理狀態」及其前因變項

事實上，公共服務動機最初始的研究核心，Perry 與 Wise (1990) 所提的是係聚焦在從事公共服務行為的動機，強調個人需求滿足（匱乏消除）、探討個人行為的「傾向」。不過，Perry 與 Wise (1990: 370-371) 於該文後半部，探討「公共服務動機的行為影響」(behavioral implications of public service motivation)。此 3 個行為影響包括：(一) 個人的公共服務動機愈高，愈可能成為公共組織的成員；(二) 在公共組織中，個人的公共服務動機與工作績效呈正相關 (positively related)；(三) 吸引到高度公共服務動機成員的公共組織，應該較少依賴效用誘因之績效管理。或因如此，原係強調個人需求滿足（匱乏消除）、探討個人行為「傾向」的公共服務動機，反而強調行為面，並連結到正向公共服務行為的想像。後續的相關研究幾乎將「公共服務動機」（從事公共服務行為的動機）限制在純然利他 (altruism) 與非自利的範圍 (Bozeman & Su, 2015)。

從公共服務動機的定義可以看出其本質產生改變，「公共服務動機」被定義為趨使個人展現自我犧牲的奉獻精神，從事有利於他人及社會福祉的行為動機。例如，Rainey 與 Steinbauer (1999) 將公共服務動機定義為：「為社區、州、國家或

全人類之利益服務的一般性、利他性之動機」。Vandenabeele、Scheepers 與 Hondeghem (2006) 等人主張採取涵蓋性較廣闊的定義，將公共服務動機界定為「信念、價值和態度」，這些信念、價值和態度是「超越個人自利和組織利益，關注更大政治實體的利益，並通過公共互動，激勵個人採取之有目的性之行為」。甚至，Perry、Hondeghem 與 Wise (2010) 也提出，「公共服務動機是源自公部門的價值和心理傾向激發的利他主義或親社會動機」。

Vandenabeele、Scheepers 與 Hondeghem (2006) 等人更主張採取涵蓋性較廣闊的定義，將公共服務動機界定為「信念、價值和態度」，而這些信念、價值和態度是「超越個人自利和組織利益，關注更大政治實體的利益，並通過公共互動，激勵個人採取之有目的性之行為」。這樣的定義一方面將動機提升到信念、價值、態度的抽象層次，¹ 一方面也強調激勵效果。就此而論，儘管個人的公共服務動機確實會傾向從事公共服務行為，但近來有關公共服務動機的研究已經不再強調需求滿足的動機面，而是在公共服務的行為面、結果面，甚至是效用面。

Brewer 與 Selden (2000) 主張，相關研究應該關注影響公共服務動機的前因，包括個人的因素（個人選擇進入公部門服務的因素），以及組織環境因素（能夠影響個人公共服務動機程度的因素）。Moynihan 與 Pandey (2007) 認為，在就業之前，個人的公共服務動機可能是在所處的社會歷史背景影響下所形成，但進入組織後，主要是受到組織環境的影響。有關影響公共服務動機狀態的「組織環境」前因變項，Romzek (1990) 的研究發現，組織環境對員工的服務動機有顯著影響，主要表現在 3 個方面：組織文化 (organizational culture)，同事間的關係 (co-worker relationship)，以及獎勵制度 (rewards system)。由於公部門有其獨特的組織架構和目標特性，與私部門不同，因此在公部門的工作設計和任務特徵下，個人的公共服務動機有可能受到影響。Wright 與 Pandey (2008) 發現，公部門的組織使命對員工個人的公共服務動機影響很大，如果員工認為組織的使命和自我的價值觀一致時，將會更加傾向於將組織目標視為個人目標，並且會把追求組織目標看成是與追求個人目標一樣具有意義。

¹ 陳重安與許成委 (2016: 74-75) 分析指出，動機是行為的前提，但價值、態度、信念等與行為並沒有——對應的關係。價值、態度與信念可以在沒有任何行為的情形下獨立存在，它們會影響行為，但並不必然決定行為的發生和持續。

由於政府部門有其獨特的組織架構和目標特性，與私部門不同，因此在政府部門的工作設計和任務特徵下，個人的公共服務動機有可能受到影響。以下列舉部分研究成果，以茲說明。

一、工作特徵

實證研究顯示，工作目標與工作內容是影響公共服務動機的前因變項。Jung 與 Rainey (2011) 探討組織工作目標特性對於公務人員公共服務動機之影響，發現組織工作目標模糊性 (goal ambiguity) 將負向影響公共服務動機。亦即公部門若沒有明確的組織目標規劃，將導致公務人員公共服務動機之降低。同時，若公務人員感知到組織工作的目標、工作目標的重要性、工作目標的一致性、工作任務的一致性、並感到對工作目標的承諾，將有助提升公共服務動機。

二、組織文化

Camilleri (2007) 探討公務人員對於任職組織的感知與公共服務動機之關聯性，發現人員感受到所任職的組織是重視行動 (basis for action)、重視客戶 (close to customer)、具有企業家精神與自主性 (entrepreneurship and autonomy)、重視人性以提高生產力 (productivity through people)、寬嚴並濟 (loose-tight properties) 等，對於公共服務動機有正向影響。Vandenabeele (2011) 對 3,506 名公務人員在不同組織制度下的公共服務動機進行分析，獲得組織制度與文化會影響公共服務動機發展的結論。

三、績效獎酬制度

Frey 與 Jegen (2001) 的研究顯示，當個人的外在獎酬提高，將產生排擠效應，削弱內在動機。換言之，當人們從事有意義的工作時，組織給予外在金錢獎勵，將削弱內在的興趣與滿足感。Moynihan (2010) 認為，具有高度公共服務動機的公務人員，若置身於用績效獎酬制度的公部門組織，發現所從事之公共服務是可被評量而決定其報酬獎勵。在這樣的情況下，將產生外在獎酬排擠內在動機，反而削弱從事公共服務的成就感及滿足感，導致內在的公共服務動機下降。

四、組織變革

Moynihan 與 Pandey (2007) 發現公務人員對於組織的認知是改革導向 (reform orientation)，積極重視組織改革，使公務人員能夠履行其公共服務的信念，有助於公共服務動機的提升。Moynihan 與 Pandey (2007: 46) 並證實繁文縟節與管理層級、組織變革會對公共服務動機產生影響。其中，繁文縟節與管理層級和公共服務動機具有負向關聯性。然而，若公務人員認知組織是積極地從事組織變革，則會正面地提升公共服務動機。

五、個人—組織配適度

Wright (2004) 發現，公部門的組織使命對員工個人的公共服務動機影響很大，如果員工認為組織的使命和自我的價值觀一致時，將會更加傾向於將組織目標視為個人目標，並且會把追求組織目標看成是與追求個人目標一樣具有意義。Perry 與 Porter (1982) 發現，個體績效能否被準確測量及任務目標是否清晰，都是可能影響個人公共服務動機的重要因素。

六、轉換型領導

Wright、Moynihan 與 Pandey (2012) 將轉換型領導作為自變數，提出轉換型領導與公共服務動機正向關聯，藉由對員工的公共服務動機產生影響，實現組織目標。

七、組織信任

Chen、Hsieh 與 Chen (2014) 比較組織信任對公共服務動機的影響，認為同事之間的信任、對領導的高信任提高公共服務動機。

表 3 羅列之前因變項，係將公共服務動機視為「狀態」，可能隨組織環境而變動之狀態。整體而言，為了強調在組織管理上的效用，原係聚焦在個人需求匱乏與滿足的公共服務動機，轉而成為強調個人進入組織後所被塑造及影響的狀態。因此，公共服務動機不再只是社會化形成的人格特質，而是隨著組織環境改變，強調

管理效用的心理狀態。亦因如此，組織環境成為公共服務動機「狀態」的前因變項。例如，Moynihan 與 Pandey (2007) 認為，在就業之前，個人的公共服務動機可能是在所處的社會歷史背景影響下所形成，但進入組織後，主要是受到組織環境的影響。而 Vandenabeele (2011) 則認為，部分公務人員公共服務動機在進入公共機構服務前就已存在，部分公共服務動機則有待進入公共機構服務之後才發展。

上述有關組織環境對公共服務動機的影響，呈現兩項特點。第一，組織環境對於公共服務動機存在的正向影響，多數具有提升效果；第二，少數研究論及組織環境對公共服務動機存在負向影響，例如績效獎酬。與本研究主題相關者，對於現職公務人員而言，年金改革影響的應是公務人員對所處組織環境的認知，例如組織承諾下降、組織信任下降、負面的組織變革感知…等等。從而，因為對組織環境的負面認知，影響（降低）公共服務動機。質言之，年金改革應非直接影響公共服務動機。

表 3 公共服務動機的前因變項：組織環境

前因變項	關聯性	代表作者
工作特徵	工作重要性、專業化程度與公共服務動機正向關聯	Kim、Henderson 與 Eom (2015)
組織文化	組織文化與公共服務動機正向關聯	Camilleri (2007)
績效獎酬	績效獎酬制度與公共服務動機負向關聯	Frey 與 Jegen (2001)
組織變革	積極的組織變革與公共服務動機正向關聯	Moynihan 與 Pandey (2007)
個人—組織配適度	個人—組織配適度與公共服務動機正向關聯	Wright 與 Pandey (2008)
轉換型領導	轉換型領導與公共服務動機正向關聯	Wright、Moynihan 與 Pandey (2012)
組織信任	組織信任與公共服務動機正向關聯	Chen、Hsieh 與 Chen (2014)

資料來源：本研究整理。

伍、政策建議：「提升」公共服務動機之策略？

國內有關針對現職公務人於「提升」公共服務動機「狀態」的相關研究，提出

諸多實務建議。例如，陳怡昌（2014），建議個人層級與組織層級著手，包括運用價值管理、採用轉型式領導、加重內在工作動機、重塑政府品牌形象、設計人力資源管理措施、調整教育訓練等方法。王俊元（2014）也從個人特質與工作屬性、組織制度與環境系絡，以及個人、組織及環境相互作用等 3 個面向，提出強化公務人員公共服務動機的幾項可行策略。劉奕宏、蕭武桐（2014）以激勵理論的角度，從需要層級理論、激勵保健理論、公平理論提出 3 項增加公共服務動機的策略。另外，並以公共管理技術的運用為出發點，對於公務體系公務人員公共服務動機的增進，從參與管理、團隊建立、標竿學習與目標管理等 4 項公共管理技術，提出相關增進公共服務動機的策略。

論及有關年金改革對於公共服務動機之影響，本研究認為應更細緻地從公共服務動機的本質與分析對象加以分類探討，並將更加具備理論意涵及實務可行性。如表 4 所示，倘若公共服務動機為一種長期社會化所形塑之人格特質，無論是非現職者或現職者，理應將不受年金改革之影響，保持穩定一致。相對而言，若公共服務動機為變動之心理狀態，在年金改革之後，恐將影響非現職者的公共服務動機，降低其報考意願。對於現職者而言，根據既有研究的成果，公共服務動機係受組織環境的認知，而產生變動。因此，年金改革將是影響公務人員對組織環境的認知，從而降低其公共服務動機。

表 4 年金改革對公共服務動機之影響與情境策略

PSM 本質 分析對象		人格特質 (trait)	心理狀態 (state)
非現職者	影響	無	影響公共服務動機，降低報考意願
	策略	情境 1： 考選制度變革，甄選具備公共服務動機之人才	情境 3： 建立公共服務正當性，提高優秀人才報考之動機
現職者	影響	無	影響組織環境之認知，降低公共服務動機
	策略	情境 2： 藉由職業社會化形塑公共服務動機，並考核行為是否相符	情境 4： 創造支持性的組織環境，提高公共服務動機

資料來源：本研究整理。

既有文獻中，Paarlberg、Perry 與 Hondeghem（2008）藉由公共服務動機的理論，針對個人、工作、工作環境、組織、社會等 5 個分析單位，全面性地提出管理上的策略及方法（表 5）。並能夠對應到表 4 研提之各類情境，值得參酌。對應於前揭表 4 的 4 個情境，在有關「提升」公共服務動機的策略方面，應該有兩種層面的意涵。

表 5 運用公共服務動機的策略與方法

分析單位	策略	方法	對應情境
個人	整合公共服務動機與人力資源管理的過程	根據既有的公共服務動機來甄選人才。	1
		對每個成員進行社會化，以產生預期中的社會服務行為。	2
		針對成員的行為是否符合公共服務動機進行績效考核。	2
工作	創造並傳達工作的意義與目的	傳達工作的重要性。	2
		根據既有的公共服務動機來建立明確的目標。	2
工作環境	創造一個能夠支持公共服務動機的工作環境	創造一個可以提升成員自律的工作結構。	4
		設計一套誘因體系，長期地強化內在激勵。	4
		鼓勵職場內部的交流，以促進公共服務動機。	4
組織	整合公共服務與組織的使命、策略與領導	組織的願景與行動應該反映公共服務動機。	4
		培養能夠信守組織價值的領導者。	4
社會	建立公共服務的外部正當性	與能夠提升公共服務動機的社會機構建立夥伴關係。	3
		在公共服務正式推行之前，向社會大眾推廣並提供體驗的機會。	3
		透過各種大眾媒體，使公共服務能獲得社會關注。	3

資料來源：整理自 Paarlberg、Perry 與 Hondeghem（2008）。

第一，從特質說而論，係指讓公務人員中具備公共服務動機的人數比例增加。在「特質 X 非現職者」的情境下，其策略將涉及考選制度改革，俾利甄選具備公共

服務動機之人才，例如在考選階段施行人格測驗。事實上，考選部已著手從純研究的角度，發展適用於公務人員的人格測驗量表。倘若欲以人格量表測驗文官的公共服務動機「人格特質」，除了首要必須加以斟酌題目的信效度之外，更重要且影響深遠的考慮，還包括整個人格測驗的形式、施測的階段、以及在公部門適用性的根本問題（蔡式淵，2013）。目前我國公務人員考試的內容多為理論性的知識，無法了解應試者實務上的處理能力與表現，意即通過高普考試的人，不一定是會做事的人，人格特質亦未必適合擔任公務人員（彭錦鵬、劉坤億，2009）。有關我國考選制度變革之建議，《公務人員採多階段考試可行性研究》（彭錦鵬、黃一峯、李俊達，2017）與《公務人員考試採心理測驗之可行性》（彭錦鵬、鄭夙珍、李俊達，2018）兩份研究報告均深入討論有關人格特質相關之考選分析，值得參酌。

在「特質 X 現職者」的情境下，其策略則是透過人力資源管理，藉由比較長時間的職業社會化過程，形塑公共服務動機，並考核其行為是否相符。如同 Vandenabeele（2011）所認為，由於社會化過程的複雜性，公共服務動機可以被視為在不同的職涯階段、各種人力資源管理過程及招募甄選階段的管控。許多來自公共管理及經濟學領域的公共服務動機研究，持續創造有用的知識以利公共組織改善招聘、遴選及留任，並為其開創出一番前景（Perry, Hondeghem, & Wise, 2010）。

其次，從狀態說來看，「提升」公共服務動機的意涵，則是提高個別公務人員公共服務動機狀態。俾利原不具備公共服務動機者，從零到有；讓低程度公共服務動機者，從低到高。在「狀態 X 非現職者」的情境方面，其策略是建立公共服務的外部正當性，讓非現職者體認，從事公共服務將成為偉大的志業。藉以提高外部人才之公共服務動機，增加報考意願。年金改革推動期間，軍公教警消某種程度招致汙名，未來尤須重新塑造社會形象，喚起有志者從業之正當性。

最後，在「狀態 X 現職者」的情境，由於年金改革係改變公務人員對組織環境的認知，從而降低公共服務動機。因此，其策略將是創造一個能夠支持公共服務動機的工作環境，整合公共服務與組織的使命，諸如改善組織文化、組織承諾、組織信任、領導風格等影響公共服務動機的組織前因變項，達到提升公共服務動機的效果。

陸、結論

Paarlberg、Perry 與 Hondeghem (2008: 268) 指出，越來越多的研究證明公共服務動機的存在是不容置疑的。因此，究竟公共服務動機在管理措施上應該如何應用，進而如何藉由公共服務動機提升公務人員及公部門的績效，是個重要的課題。值得注意的是，公共服務動機近 20 年來高度受到公共行政領域矚目，其原因之一，或係關注公共服務動機的結果變項，亦即提升個人工作績效或組織績效。例如 Naff 與 Crum (1999) 的研究發現公共服務動機與個人工作滿意度、工作績效、在政府部門的意願、支持政府改革的態度有顯著正向影響。Rainey 與 Steinbauer (1999) 則認為公共服務動機對組織績效有正向影響。因此，在此研究邏輯下，係期待藉由統計科學的正向關聯性，以提升公共服務動機的手段，達到提升績效的正向效果。

在應用公共服務動機的策略建議上，Perry (2014) 從相關研究成果推論，目前大部分的研究都將公共服務動機視為會隨時空改變的心理狀態，並非穩定不變的人格特質。其隱含之意為，公共服務動機被視為狀態，始有「提升」之可能，亦始具有應用價值，從而能夠達到提升績效的效果。從人力資源管理的角度來看，如果公共服務動機是種「狀態」，則在實務策略上，即將從人力資源發展著手，透過領導、組織文化、訓練等途徑，來提升公務人員的公共服務動機。

整體而言，探討年金改革對公共服務動機的影響，或未來在從事相關激勵策略的研究時，必須先釐清公共服務動機究竟是「人格特質」還是「心理狀態」，從而才能為組織管理者或領導者，提出適當的建議。特質說的公共服務動機涉及從個人與工作本身加以提升，其策略包括整合公共服務動機與人力資源管理的過程、創造並傳達工作的意義與目的。狀態說的公共服務動機，其提升的策略創造是一個能夠支持公共服務動機的工作環境，並將公共服務與組織的使命、策略與領導相互整合，以及在社會面建立公共服務的外部正當性。

參考文獻

- 王俊元（2014年8月16日）。強化公共服務動機之可行策略。T&D 飛訊，197，2018年12月24日，取自：<https://ws.csptc.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9VcGxvYWQvNy9yZWxmaWxlLzEyMjIwLzIzMjQ2LzZlNDgwOWVlTM0ZTMtNGM1Zi05ZDFkLTAyYmRmYmVhOWUyYi5wZGY%3d&n=ZjE3NTFlODAlMzk4YWE1ODE3MTNmODFmYmRiN2U4MGQucGRm&icon=.pdf>。
- 孫本初（2005）。**公共管理**（四版）。臺北：智勝。
- 徐仁輝（1995）。新制度經濟學與公共行政。**世界新聞傳播學院學報**，5，273-288。
- 張春興（1995）。**現代心理學**。臺北：東華。
- 陳怡昌（2014年8月1日）。論公共服務動機的提升。T&D 飛訊，196，2018年12月24日，取自：<https://ws.csptc.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9VcGxvYWQvNy9yZWxmaWxlLzEyMjIwLzIzMjQxL2FhMjU2NDIhLTK0YjgtNDIyNi05YzE5LWVmMjEwZTZjODVmNS5wZGY%3d&n=ZTAyNWw3MDk0ODdlZmYxYjNiZGJiMmI0NDIjZjNmMzYucGRm&icon=.pdf>。
- 陳重安、許成委（2016）。公共服務動機：回顧、反思與未來方向。**公共行政學報**，51，69-96。
- 彭杏珠（2018年8月30日）。延退、老化、人才流失 五大後遺症接連引爆。**遠見雜誌**，2018年9月號，2018年12月24日，取自：<https://www.gvm.com.tw/article.html?id=45741>。
- 彭錦鵬、黃一峯、李俊達（2017）。**公務人員採多階段考試可行性研究**。考選部委託之專題研究成果報告，未出版。
- 彭錦鵬、劉坤億（2009）。**我國公務人力資源改革方向之研究**。行政院研究發展考核委員會委託之專題研究成果報告，未出版。
- 彭錦鵬、鄭夙珍、李俊達（2018）。**公務人員考試採心理測驗之可行性**。考選部委託之專題研究成果報告，未出版。
- 黃朝盟、李俊達（2015）。提升政府文官團隊的公共服務動機：理論發展的觀點。**人事月刊**，355，52-63。

- 劉奕宏、蕭武桐（2014年8月16日）。提升公務人員公共服務動機策略之芻議：激勵理論與公共管理技術的運用。T&D 飛訊，197，2018年12月24日，取自：<https://ws.csptc.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9VcGxvYWQvNy9yZWxmaWxlLzEyMjIwLzIzMjQ3LzUyMzhmZjhhLThhNzUtNDQ2My05NWZmLTYzY2EwNDQzNWZhYy5wZGY%3d&n=YTkwn2UzMWI4OGRiMjRmZmYzZmIzYmJkOWQyZWNmZGYucGRm&icon=.pdf>。
- 蔡式淵（2013年3月1日）。編製「公務人員性向測驗」？考選通訊，27（1），2018年12月24日，取自：https://www.moex.gov.tw/main/ExamCom/wHandExamCom_File.ashx?examcom_id=451。
- Alonso, P., & Lewis, G. B. (2001). Public service motivation and job performance: Evidence from the federal sector. *American Review of Public Administration*, 31(4), 363-380.
- Batson, C. D., & Shaw, L. L. (1991). Evidence for altruism: Toward a pluralism of prosocial motives. *Psychological Inquiry*, 2(2), 107-122.
- Bellé, N. (2013). Experimental evidence on the relationship between public service motivation and job performance. *Public Administration Review*, 73(1), 143-153.
- Bellé, N. (2014). Leading to make a difference: A field experiment on the performance effects of transformational leadership, perceived social impact, and public service motivation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(1), 109-136.
- Bozeman, B., & Su, X. (2015). Public service motivation concepts and theory: A critique. *Public Administration Review*, 75(5), 700-710.
- Brewer, G. A., & Selden, S. C. (1998). Whistle blowers in the federal civil service: New evidence of the public service ethic. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(3), 413-440.
- Brewer, G. A., & Selden, S. C. (2000). Why elephants gallop: Assessing and predicting organizational performance in federal agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(4), 685-711.
- Brewer, G. A., Selden, S. C., & Facer II, R. L. (2000). Individual conceptions of public service motivation. *Public Administration Review*, 60(3), 254-264.
- Bright, L. (2005). Public employees with high levels of public service motivation: Who are they, where are they, and what do they want? *Review of Public Personnel*

- Administration*, 25(2), 138-154.
- Bright, L. (2007). Does person-organization fit mediate the relationship between public service motivation and the job performance of public employees? *Review of Public Personnel Administration*, 27(4), 361-379.
- Burns, J. M. (1978). *Leadership*. New York, NY: Harper & Row.
- Camilleri, E. (2007). Antecedents affecting public service motivation. *Personnel Review*, 36(3), 356-377.
- Chen, C.-A., Hsieh, C.-W., & Chen, D.-Y. (2014). Fostering public service motivation through workplace trust: Evidence from public managers in Taiwan. *Public Administration*, 92(4), 954-973.
- Christensen, R. K., Whiting, S. W., Im, T., Rho, E., Stritch, J. M., & Park, J. (2013). Public service motivation, task, and non-task behavior: A performance appraisal experiment with Korean MPA and MBA students. *International Public Management Journal*, 16(1) 28-52.
- Crewson, P. E. (1997). Public-service motivation: Building empirical evidence of incidence and effect. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(4), 499-518.
- Frank, S. A., & Lewis, G. B. (2004). Government employees: Working hard or hardly working? *American Review of Public Administration*, 34(1), 36-51.
- Frederickson, H. G. (1967). Understanding attitudes toward public employment. *Public Administration Review*, 27(5), 411-420.
- Frey, B. S., & Jegen, R. (2001). Motivation crowding theory. *Journal of Economic Survey*, 15(5), 589-611.
- Houston, D. J. (2000). Public-service motivation: A multivariate test. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(4), 713-727.
- Houston, D. J., & Cartwright, K. E. (2007). Spirituality and public service. *Public Administration Review*, 67(1), 88-102.
- Jung, C. S., & Rainey, H. G. (2011). Organizational goal characteristics and public duty motivation in U.S. federal agencies. *Review of Public Personnel Administration*, 31(1), 28-47.
- Jurkiewicz, C. J., Massey Jr., T. K., & Brown, R. G. (1998). Motivation in public and private organizations: A comparative study. *Public Productivity & Management Review*, 21(3), 230-250.

- Kim, S. (2005). Individual-level factors and organizational performance in government organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(2), 245-261.
- Kim, S., & Vandenabeele, W. (2010). A strategy for building public service motivation research internationally. *Public Administration Review*, 70(5), 701-709.
- Kim, T., Henderson, A. C., & Eom, T. H. (2015). At the front line: Examining the effects of perceived job significance, employee commitment, and job involvement on public service motivation. *International Review of Administrative*, 81(4), 713-733.
- Kjeldsen, A. M. (2012). Vocational study and public service motivation: Disentangling the socializing effects of higher education. *International Public Management Journal*, 15(4), 500-524.
- Ko, K., & Han, L. (2013). An empirical study on public service motivation of the next generation civil servants in China. *Public Personnel Management*, 42(2), 191-222.
- Kolpakov, A. (2009). *Developing cross-cultural framework for public service motivation*. The International Public Service Motivation Research Conference, (June 7-9), Bloomington, IN.
- Leisink, P., & Steijn, B. (2009). Public service motivation and job performance of public sector employees in the Netherlands. *International Review of Administrative Sciences*, 75(1), 35-52.
- Lewis, G. B., & Frank, S. A. (2002). Who wants to work for government? *Public Administration Review*, 62(4), 395-404.
- Maslow, A. H. (1954). *Motivation and personality*. New York, NY: Harper & Brothers.
- Maslow, A. H. (1969a). The farther reaches of human nature. *Journal of Transpersonal Psychology*, 1(1), 1-9.
- Maslow, A. H. (1969b). Various meanings of transcendence. *Journal of Transpersonal Psychology*, 1(1), 56-66.
- Maslow, A. H. (1969c). Theory Z. *Journal of Transpersonal Psychology*, 1(2), 31-47.
- Maslow, A. H. (1971). *The farther reaches of human nature*. New York, NY: Penguin Arkana.
- Mitroff, I. I., & Denton, E. A. (1999). A study of spirituality in the workplace. *MIT Sloan Management Review*, 40(4), 83-92.

- Mosalanejad, R., Farhadi, R., & Beigi, Z. (2012). The impact of workplace spirituality on public service motivation. *Journal of American Science*, 8(12), 430-432.
- Moynihan, D. P. (2010). A workforce of cynics? The effects of contemporary reforms on public service motivation. *International Public Management Journal*, 13(1), 23-34.
- Moynihan, D. P. (2013). Does public service motivation lead to budget maximization? Evidence from an experiment. *International Public Management Journal*, 16(2), 179-196.
- Moynihan, D. P., & Pandey, S. K. (2007). The role of organizations in fostering public service motivation. *Public Administration Review*, 67(1), 40-53.
- Moynihan, D. P., & Pandey, S. K. (2010). The big question for performance management: Why do managers use performance information? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(4), 849-866.
- Naff, K. C., & Crum, J. (1999). Working for America: Does public service motivation make a difference? *Review of Public Personnel Administration*, 19(4), 5-16.
- O'Brien, M. E. (1982). Religious faith and adjustment to long-term hemodialysis. *Journal of Religious Health*, 21(1), 68-80.
- Paarlberg, L. E., Perry, J. L., & Hondeghem, A. (2008). From theory to practice: Strategies for applying public service motivation. In J. L. Perry & A. Hondeghem (Eds.), *Motivation in public management: The call of public service* (pp. 268-293). Oxford, England: Oxford University Press.
- Perry, J. L. (1996). Measuring public service motivation: An assessment of construct reliability and validity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(1), 5-22.
- Perry, J. L. (1997). Antecedents of public service motivation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(2), 181-197.
- Perry, J. L. (2000). Bringing society in: Toward a theory of public-service motivation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 471-488.
- Perry, J. L. (2014). The motivational bases of public service: Foundations for a third wave of research. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 36(1), 34-47.
- Perry, J. L., Brudney, J., Coursey, D., & Littlepage, L. (2008). What drives morally committed citizens? A study of the antecedents of public service motivation. *Public Administration Review*, 68(3), 445-458.

- Perry, J. L., Hondeghem, A., & Wise, L. R. (2010). Revisiting the motivational bases of public service: Twenty years of research and an agenda for the future. *Public Administration Review*, 70(5), 681-690.
- Perry, J. L., & Porter, L. W. (1982). Factors affecting the context for motivation in public organizations. *Academy of Management Review*, 7(1), 89-98.
- Perry, J. L., & Vandenberg, W. (2008). Behavioral dynamics: Institutions, identities, and self-regulation. In J. L. Perry & A. Hondeghem (Eds.), *Motivation in public management: The call of public service* (pp. 56-80). Oxford, England: Oxford University Press.
- Perry, J. L., & Wise, L. R. (1990). The motivational bases of public service. *Public Administration Review*, 50(3), 367-373.
- Rainey, H. G. (1982). Reward preferences among public and private managers: In search of the service ethic. *American Review of Public Administration*, 16(4), 288-302.
- Rainey, H. G., & Steinbauer, P. (1999). Galloping elephants: Developing elements of a theory of effective government organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9(1), 1-32.
- Ritz, A. (2009). Public service motivation and organizational performance in Swiss federal government. *International Review of Administrative Sciences*, 75(1), 53-78.
- Ritz, A., & Brewer, G. A. (2013). Does societal culture affect public service motivation? Evidence from sub-national differences in Switzerland. *International Public Management Journal*, 16(2), 224-251.
- Romzek, B. S. (1990). Employee investment and commitment: The ties that bind. *Public Administration Review*, 50(3), 374-382.
- Sheep, M. L. (2006). Nurturing the whole person: The ethics of workplace spirituality in a society of organizations. *Journal of Business Ethics*, 66(4), 357-375.
- Steers, R. M., & Porter, L. W. (1975). *Motivation and work behavior*. New York, NY: McGraw-Hill.
- Steijn, B. (2008). Person-environment fit and public service motivation. *International Public Management Journal*, 11(1), 13-27.
- Tisdell, E. J. (2008). Spirituality and adult learning. *New Directions for Adult and Continuing Education*, 119: 27-36.
- Vandenberg, W. (2008). Government calling: Public service motivation as an element in

- selecting government as an employer of choice. *Public Administration*, 86(4), 1089-1105.
- Vandenabeele, W. (2009). The mediating effect of job satisfaction and organizational commitment on self-reported performance: More robust evidence of the PSM-performance relationship. *International Review of Administrative Sciences*, 75(1), 11-34.
- Vandenabeele, W. (2011). Who wants to deliver public service? Do institutional antecedents of public service motivation provide an answer? *Review of Public Personnel Administration*, 31(1), 87-107.
- Vandenabeele, W., Scheepers, S., & Hondeghem, A. (2006). Public service motivation in an international comparative perspective: The UK and Germany. *Public Policy and Administration*, 21(1), 13-31.
- Weber, M. (1947). *The theory of social and economic organization*. New York, NY: Free.
- Weinstein, N., & Ryan, R. M. (2010). When helping helps: Autonomous motivation for prosocial behavior and its influence on well-being for the helper and recipient. *Journal of Personality and Social Psychology*, 98(2), 222-244.
- White Jr., R. D. (1999). Are women more ethical? Recent findings on the effects of gender upon moral development. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9(3), 459-471.
- Wittmer, D. (1991). Serving the people of serving for pay: Reward preferences among government, hybrid sector, and business managers. *Public Productivity and Management Review*, 14(4), 369-383.
- Wright, B. E. (2004). The role of work context in work motivation: A public sector application of goal and social cognitive theories. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(1), 59-78.
- Wright, B. E. (2008). Methodological challenges associated with public service motivation research. In J. L. Perry & A. Hondeghem (Eds.), *Motivation in public management: The call of public service* (pp. 80-98). Oxford, UK: Oxford University Press.
- Wright, B. E., & Pandey, S. K. (2008). Public service motivation and the assumption of person-organization fit testing the mediating effect of value congruence. *Administration & Society*, 40(5), 502-521.

Wright, B. E., Moynihan, D. P., & Pandey, S. K. (2012). Pulling the levers: Transformational leadership, public service motivation, and mission valence. *Public Administration Review*, 72(2), 206-215.

On Public Service Motivation and Its Enhancing Strategies after Civil Service Pension Reform in Taiwan

Chunta Lee^{*}

Abstract

When discussing public service motivation (PSM), one of the core issues is whether it is a personality trait or a state of mind. A personality trait is a stable characteristic of an individual that is consistent in all situations at all time. However, a state of mind is a transient characteristic that can change over time in different situations. If PSM is a consistent trait, civil service PSM would not be changed by pension reform. If PSM is a transient state, the impacts of pension reform may lower civil service PSM. For personality trait cases, the promotion strategies for PSM need to redesign procedure of human resources management to recruit applicants with PSM and provide on-the-job training by emphasizing work value and meaning. On the other hand, the promotion strategies for state of mind cases are creating a supporting organization environment, integrating commitments, visions and leaderships of public organizations, and building the legitimacy of public service recognized by society.

Keywords: pension reform, public service motivation, motivation

* Assistant Professor, Department of Social and Public Affairs, University of Taipei. e-mail: chunda@utapei.edu.tw.

公共政策的傳播：場域、媒介與行動

李仲彬*

書名：*Public Policy Circulation: Arenas, Agents and Actions*

《公共政策的傳播：場域、媒介與行動》

作者：Tom Baker and Christopher Walker (Eds.)

出版年：2019

出版社：Edward Elgar Publishing

頁數：256 頁

壹、本書主題背景

當社會上不斷出現新問題（例如新冠肺炎、少子化與老年化…等），或是民眾對於公共服務的期待與需求改變（例如數位原民的出現），政府就必須發展新藥方，推出過去從未有的創新性政策來解決。創新政策產生的方式，根據 Berry 與 Berry（2007：224）的歸納，大概可以分成兩個主要形式，第一個從內產生，也就是所謂的內在因素決定模型（internal determinants model），在體制內依循著傳統階段論邏輯（the stages heuristic），創造出並執行創新性政策。在這個形式下，創新政策的產生與否、政策的成敗得失，主要受到政府或社會「內部的」政治、經濟、制度及社會特徵影響，和該政府或社會外「其他地區」的狀態沒有鑲嵌；第二個模

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

型是所謂的擴散模型（diffusion model），主要是描繪府際之間的政策互動，視某地區創新政策的產生，是對其他地區政府已採行政策的模仿或學習行為。更直白地來說，前面第一種，有點像是在描述「國產」創新政策過程，而第二種則是討論創新性政策的「進口」過程，¹政策科學領域稱之為「政策擴散」研究，而後面這種取自於外的政策創新法，因為可以參考其他地區的施行經驗，是減低創新政策失敗風險的捷徑。

過去幾十年來，學術界對於政策知識或實務作法在不同治理實體（政府、國家、地區）間移動（movement）情形的研究，已經累積非常豐富的文獻，不僅出現在前述 Berry 與 Berry（2007）所說的「政策擴散」研究主題中，還會以不同名稱出現在不同學科領域中，例如政策轉移（policy transfer）、經驗汲取（lesson drawing）、政策轉譯（policy translation）、政策學習（policy learning）、政策移動（policy mobility）、政策散布（policy spreading）…等。上述這些主題的研究對象、研究範圍、分析單位、背後的理論基礎、關注的研究問題，彼此重疊與相異處都有（Dobbin, Simmons, & Garrett, 2007），總之，有關政策知識與實務的移動現象，已是一個發展途徑相當多元（pluralistic）且成果豐富的研究領域。

對同一個社會現象有多元的研究途徑，在學術領域當中是一個很正常的現象，本來學術研究就不該是「一言堂」或單一研究途徑，多元途徑可以在建立理論之前協助試誤，唯獨必須注意的是，這個「多元」是怎樣的多元法？是一個研究間相互不對話、老死不相往來的情況？還是會彼此交流、溝通、互補的場景？這本書的編者與作者群認為，很可惜地，目前眾多和「政策知識或實務移動（movement of policy knowledge and practices）」相關的議題研究，文獻間幾乎不對話，或用不同的術語（terminology）講同樣的事情，不僅在本體論上有歧異，在知識論、方法論及學科領域上都有不同，導致相關知識在累積與對話上出現了很大的麻煩，呈現出典型的「碎片式多元主義（fragmenting pluralism）」樣態，各個研究途徑的研究者都「…我們只能和一小群和我們有相同看法的人溝通…」（p. 198）。

為了解決上述的麻煩，這本由 Tom Baker 以及 Christopher Walker 結合另外十位作者所編撰的書籍《公共政策的傳播：場域、媒介與行動》（*Public Policy*

¹ 這邊的「國產」、「進口」，並非指政策擴散研究僅存在於國家與國家之間，其他如地方政府之間，或是地方政府與非營利組織之間，也都會有政策擴散現象。

circulation: Arenas, Agents and Actions），希望能夠以「政策傳播（policy circulation）」這個涵蓋性概念（an umbrella term），將政策移動相關議題的研究，翻轉成一個「涵納性多元主義（engaged pluralism）」²的狀態，也就是「…不論我們多融入到我們自己的思維當中，我們都願意去傾聽其他不同的想法，而不會一味地拒絕或壓制對方…」（p. 198）。換句話說，這本書希望能夠透過一個共通性架構，涵納（engaged）過去散布在不同學科領域中談論政策知識與實務移動現象之研究，也因此，作者群裡面有人文地理學者、公共行政與政策學者、都市規劃領域學者、社會學者、政治學者…等，是一個跨領域的組合。

如何改善上述「碎片式多元主義」狀況？本書認為必須先創造一個不同領域學者可以自由討論、開放對話相關議題的「交換區」（trading zone），而在這個交換區裡面，有著可以協助對接彼此術語的「調和性概念（coordinating concepts）」，做為大家的共通語言。那這本書的交換區在哪裡呢？根據本書的描述，本書的篇章主要來自於 2017 年參與於新加坡舉辦的公共政策國際研討會（International Conference on Public Policy）的文章，在那個研討會當中，與會學者針對相關議題進行了第一波的對話，之後隔年在巴西舉辦的政策擴散與發展國際研討會（International Conference on Policy Diffusion and Development Cooperation），作者們又見面了一次，會議中不僅更進一步釐清不同領域政策傳播研究的共通點，也最終選定了本書的篇章，在這兩次的見面討論當中，不同領域學者對於各自所持有的研究概念、研究方法、研究傳統進行了「交換」，這就是本書產生過程的「交換區」。經過交換區裡面互動討論，參與者最終歸納出 3 個共通認同的「調和性概念」，分別是：場域（arenas）、媒介（agents）與行動（actions）。「場域」指的是政策移動所發生的地點、脈絡、與空間，可以是實體的，也可以是虛擬的網路空間。「媒介」指的是推動政策移動的行為者，可以是個人，也可以是組織，且不限制在公部門領域內，私部門、非營利組織、或甚至國際組織都可能扮演這個角色。而「行動」指的則是那些驅動政策傳播的作為，例如合作行動、溝通對話、實驗、強制行動、學習行動、敘事說服…等。

² 所謂的「涵納性多元主義（engaged pluralism）」，本書主要是借用實用主義學者 Richard Bernstein 的「涵納可錯的多元主義（engaged fallibilistic pluralism）」概念（請參閱本書 p. 198）。

貳、篇章內容

本書認為，前述 3 個調和性概念可以扮演串接不同領域研究的工作。因此，本書全文共 12 章，除了第一章的導論、第十二章的結論之外，剩餘的 10 章就以這 3 個概念分成 3 個部分。每一章都在介紹該主題的一些個案，以及從個案所得出的一些結論。

一、場域 (arenas)

本書的第二部分 (第二章至第四章) 主要談論政策傳播的場域。首先，第二章主要談論社群媒體 (social media) 環境，認為社群媒體改變了政策決策者與其他政策行為者的關係，改變了彼此間如何聯絡、和誰聯絡、以及討論的內容，但可惜的是，過去鮮少有研究關注社群媒體這個網路空間在政策想法傳播過程所扮演的角色與影響。本章蒐集 2016 年 3 月到 2017 年 3 月 Twitter 中有關北極發展的討論進行研究，內容包含 4,660 位使用者的 7,130 則推文。研究發現，討論此議題的成員身分背景相當多樣，並沒有受到國籍或地區的限制，接者本章分析 3 個時期 (事件) 中推文的關鍵字，發現到許多第三方 (例如 NGO、公司或媒體) 行為者的努力，也利用「轉推」與「喜歡」次數統計出最具影響力的推文，特別的是，過去文獻顯示政治人物會使用 Twitter 直接與民眾接觸，但在本案例中並沒有政治人物透過 Twitter 徵求公民意見或回饋的情況。最後本章運用社會網絡分析 (social network analysis) 建構出討論北極發展的 Twitter 網絡圖，除了進一步分析網絡的關係與連結，也點出 Twitter 可能造成兩極化的同溫層效應 (echo chambers)。

接下來，第三章以「眼見為憑 (seeing is believing)」為文章開頭，談論政策旅遊 (policy tourism) 作為政策傳播場域的可能性。政策旅遊指政策行為者直接到該地參訪，了解不同政策的執行，而這樣的做法可以有 4 種好處，首先，可以促使我們擺脫常規工作的約束與思維。第二，政策旅遊可以促進組織、單位的聯繫，最明顯的是在傳播者跟其接收者之間。第三，政策旅遊可以驗證資訊的正確性，它讓政策傳播者可以跳脫對原有知識的框架，彌補某些事件或資訊的知識落差 (Knowledge gap)。第四，政策旅遊可以使決策合法化，透過其他地區類似政策的

參訪，間接支持本地原始立場或政策的正當性。

第四章則談論一個過去在政策學習研究中比較少觀察的案例地區--南半球國家之間的「南南合作 (south-south cooperation)」，本章藉由 3 個巴西人權秘書處 (Secretaria de Direitos Humanos, SDH) 主導的南南合作案例，擴展學界對這個區域政策傳播的了解。本章發現，影響南南 (south-south) 之間政策傳播的因素，包含其他國際參與者、跨部門協調、參與機制…等。

二、媒介 (agents)

此部分總共有 3 章，都在談論政策傳播過程中的媒介或驅動者的角色。首先，第五章以 Bill Gates 基金會為例，討論私人基金會 (private foundations) 在推動政策制定上的角色。不同於政府，私人基金會掌握著相當大的財務和運營自主權，可以更著重在公共利益上；另外，私人基金會所具有的商業背景跟專業知識，讓它們可以為創新政策進行數據蒐集、研究、測試並傳播；再加上私人基金會擁有重要的網絡資本 (network capital)，可以與各部門中有影響力的個人、組織和網絡建立聯繫，藉以吸引投資及關注。但同樣地，私人基金會亦具有侷限性，首先，私人基金會雖具有獨立的資源，但仍不足以運用到國家或全球層面，僅能透過項目援助 (project aid) 的方式進行，且仍需依靠其他合作夥伴；其次，私人基金會的決策在很大程度上是由慈善家 (philanthropists) 自己決定，因此缺乏民主授權，這限制了私人基金會的政策影響力；再者，私人基金會因為免稅、股票持有組合…等因素，導致其動機容易受到挑戰；最後是正當性受質疑的問題，因為有些受援國會認為，私人基金會的發展計畫是在推動西方和美國霸權。總之，這些大型慈善機構 (big philanthropies) 不僅是具有特色和策略的獨特跨國政策媒介者 (transnational policy agents)，他們也透過在全球決策過程中引入新的參與者、結構、和邏輯來塑造決策領域。

第六章是以前幾年在臺灣某城市也曾經出現過的「快速公車 (Bus Rapid Transit, BRT)」為例，說明其成功與自身的優勢沒有太大關係，而是與政策的推廣與宣傳有關，尤其是中介者 (intermediaries) 的倡導與炒作，中介機構運用各種「協調工具」 (coordination tools)，例如演講、報告、考察旅行、和研討會，或甚至財政報酬作為促進政策擴散的「政治武器」 (political weapons)。在 BRT 這個

例子上，中介者就扮演了 3 大角色，包含激發好奇心、提供技術、以及提供資金貸款。

第七章主要談論「知識社群」(epistemic community) 這個媒介者。知識社群是一個因共同的知識而具有共同政策目標的專家群體，長期以來知識社群一直是政策傳播的關鍵角色，但本章認為，以往因為知識社群學者在文章中大多只討論成功的政策移植個案，因此知識社群提供在文獻中的論點，會導致政策制定過程忽略掉那些失敗的政策移植經驗。本章透過文獻分析與訪談，討論知識社群如果沒有使其偏好的政策通過，政策將會如何發展，而這個知識社群又會如何反應等幾個問題，最終本章提出了 3 種知識社群影響政策的結果，包含不採用、部分採用和完全採用，而知識社群媒介者則有崩解(disintegration)、持之以恆的說服(perseverance)和重新定位(repositioning)幾種方式。

三、行動(actions)

此部分共有 4 章，都是在討論政策傳播過程的行為者動作。首先，第八章透過兩個案例來討論在自願性的政策移轉(voluntary policy transfer) 案例中，「協作互動(collaborative interaction)」工作(例如雙邊會議、國際研討會、人際關係互動、相互信任的建立…等)的重要性，最後歸納出 5 個協作互動過程中，和政策傳播有關的特徵，分別是：(1) 互動場域和共同的核心政策目標的存在，有助於啟動並維持協作流程；(2) 持久的合作關係會增加成功轉移政策的機會；(3) 互動的場域(arenas of engagement) 可以從非正式的交流，到正式的結構框架和互動機制都可以；(4) 成功的轉移需要將參與機制(無論其正式或非正式性質)，與當地原有決策場域和既有流程聯繫起來；(5) 協作式政策移轉工作，可以間接地提升政府的政策分析能力。

第九章主要談論政策的行為者用來確認來自外地之政策能不能在本地長久施行的兩個行動策略：政策建立(policy building) 與政策制度化(policy institutionalization)，作者認為，這兩策略可以幫助一個政策在地永續發展。其中「政策建立」的目的在為一個新政策設定技術或行政的基礎，使這個政策能順利執行的條件，包含四個策略動作：(1) 概念化(conceptualization)：對從國外轉移過來的政策主題、假設或技術進行清楚了解。(2) 能力建設(capacity

building)：著重在訓練當地行為者，如公務員或社會參與者，要求他們對政策轉移內容有足夠的專業，知道如何執行新政策；(3) 微調 (fine-tuning)：持續調整政策轉移內容的要素；(4) 說服 (persuasion)：說服其他人相信政策轉移內容帶來的益處。第二個策略「政策制度化」則是要確保政策的計畫跟原則不被輕易改變或移除，減輕執行政策時遇到的政治衝突，主要包含 4 個策略行動：(1) 編纂入法 (codification)：將政策改變嵌入法律中，一方面能保護移轉過來的政策內容，另一方面也可減少未來政策被逆轉的機會；(2) 降低政治的影響力 (political deactivation)：為減低執行政策時碰到的政治衝突，這個策略包含談判、組織間協調、與其他人的聯繫 (澄清對新政策的主張)。(3) 行銷 (marketing)：利用辦理新政策的國內外論壇、演講、發表論文等方式，來強調這個政策的好處。(4) 國際認證的正當性 (international legitimation)：努力獲得關於移轉政策之外部支持，例如國際組織或國外媒體的正面評論或報導。

第十章著重在「說服」的方式，本章以波哥大的兩個城市交通政策：BRT (快速公車)、Ciclovía (自行車道) 變成世界政策模型的過程為例，描述政策的行為者如何說服世界各地的地方領袖在他們管轄的城市採用這些政策。文中提到，說服手段的特徵是簡單但具權力性的，地方領袖可利用訴諸情感的方式，像是製造文宣品 (artefacts)，如影片、圖片、口號標語來和政策連結；另也提到了專家們和地方領袖間藉由在會議上面對面討論，幫助兩者間對政策的信賴。

第十一章將一種詮釋論下的分析角度：政策敘事 (policy narratives)，視為政策移植過程中，行為者可以使用的一種行動方式，討論研究政策敘事在傳達、溝通政策內容，以及建立參與者之間關係時，如何有助於政策移植。本章並以敘事性政策框架 (Narrative Policy Framework, NPF) 討論政策敘事對於政策移轉的影響，歸納出 5 種政策移植 (包含學習型、說服型、義務型、條件型、強制型) 途徑中，各自的敘事元素 (包含背景、角色、情節...等)。

參、評論與反思

這本書的出發點相當符合需求與重要，因為實務上，公共政策、方案內容本身，或政策方案背後的知識、典範...等，在不同治理區域之間 (國家與國家、政府與政府)、不同的虛擬或實體地域之間 (網路世界到實體社會、亞洲到非洲)、不

同領域之間（企業到政府、個體到組織）…的「移動」現象確實非常頻繁，但理論上對於這些移動的背後邏輯與影響因素究竟為何，迄今在不同學術領域（包含社會學、政治學、地理學、公共行政與政策學…等）當中，不僅常以不同的術語來討論，或是同一概念名詞但指涉不同意涵，或大多僅提供一個片段性的答案，缺乏一個統整性的架構框架，因此，確實有整合的必要性。

本書應用了場域、媒介與行動 3 個概念，作為各種不同研究之間對話的錨點（本書稱為「調和性概念」），對後續整合相關研究有相當大的幫助。比較可惜的是，因為書中的篇章是匯集一個研討會文章的結果，偏向一個由下至上的整合途徑，不是先有一個整合性框架，再細部操作化成各個子題文章需求後再進行撰寫或蒐集，因此會產生文章所整合出的架構是否足夠周延與互斥的疑慮。更具體的說，除了上述 3 個概念之外，是否有其他概念也需要加進來一起做鏈結的工作？以及這 3 個概念本身有無更細部的切割方式可以使其更完整？這些問題都因為書籍的產生是先有篇章之後再推理出架構的關係，而無法進一步深入且完整處理。因此，個人認為未來若有其他研究者有興趣，可以在此書的基礎上，針對以下幾個限制進一步發展，對於政策移動相關議題的理論架構建立，應該會有相當大的幫助。

首先，除了本書所著重的場域、媒介與行動之外，還有哪些和政策移動有關的現象概念可以做為研究之間的調和點，但本書並未涵蓋的，例如移動之後的「結果」（成功或失敗）、移動的「項目內容」（例如政策、方案、信念、知識、經驗、人員）、造成移動的「影響因素」（例如組織環境、人員動機）、移動的「方向」（例如單向或雙向）…等。總之，本書所說的調和性概念，還可以做一些補充。

第二，即使針對本書的 3 個概念來說，也可以更系統化的進行操作化。以「場域」來說，可以再分成實體場域與非實體場域的政策傳播、行政疆域、或自然疆域間的傳播，並依此去蒐集個案文章；對於「媒介」來說，可以更進一步進行分析層次的區分工作，例如 Moyson、Scholten 與 Weible（2017）就將政策學習過程行為者的層次，區分成個體的微觀（micro）層次、組織的中觀（meso）層次、以及系統的宏觀（macro）層次；對行動來說，還可以進一步區分成自願性與非自願性的型態。總之，從一個在文獻之間進行「架接工程」的角度上來看，本書所提供出來的橋梁還不夠完整。

第三，一定要新增新的學術名詞嗎？在現有已經有相當多類似概念名詞的環境下，雖然本書說「政策傳播」是涵蓋政策擴散、政策學習、政策轉移、以及政策移動 4 個子題的一個統整性概念，以大餅包小餅的方式，試圖區別政策傳播和這些子題概念的差異，但個人認為，政策移動現象相關學術研究最不缺的就是創造新學術術語，要的是先檢閱不同領域文獻之後，以進行類別合併簡化的工作，本書所有的篇章中，各自用了自己習慣的術語，有些篇章使用政策轉移，有些使用政策學習，沒有進一步整合，充其量只是以 3 個調和性概念進行歸類而已。

最後，延續上一點，目前其實也有一些嘗試歸併此主題文獻、概念的文章，例如 Dunlop 與 Radaelli（2013）借用教育學的概念，將政策學習分成 16 類；Newmark（2002）也用了大餅包小餅的方式來形容政策轉移與擴散之間的關係；Evans 與 Davies（1999）也認為政策轉移的現象應該可以分 3 個層次…等。本書的歸納整合方式，和這些現有的歸納整合方式間有哪些異同？也應該是這本書需要交代但遺漏的。

整體來說，本書對應的是一個非常重要的工作，也相當清楚地呈現了其觀點，並帶來許多新的思維，相當值得細細品嚐。只是，呼應本書一開始所談的，政策移動相關現象的議題與研究實在是非常的多，多到有點不知道該如何才能全盤性的了解，整個知識體系已經有點「雜亂」，迫切需要一個可以跨越領域學科並兼顧精簡與周全的整合，但要如何做到呢？本書做了一個嘗試，雖然不盡完美，但在這個非常艱鉅的任務目標下，本書已經扮演了非常好的起步角色。

參考文獻

- Berry, F. S., & Berry, W. D. (2007). Innovation and diffusion models in policy research. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (pp. 223-260). Boulder, CO: Westview.
- Dobbin, F., Simmons, B., & Garrett, G. (2007). The global diffusion of public policies: Social construction, coercion, competition, or learning? *Annual Review of Sociology*, 33, 449-472.
- Dunlop, C. A., & Radaelli, C. M. (2013). Systematising policy learning: From monolith to dimensions. *Political Studies*, 61(3), 599-619.
- Evans, M., & Davies, J. (1999). Understanding policy transfer: A multi-level, multi-disciplinary perspective. *Public Administration*, 77(2), 361-385.
- Moyson, S., Scholten, P., & Weible, C. M. (2017). Policy learning and policy change: Theorizing their relations from different perspectives. *Policy and Society*, 36(2), 161-177.
- Newmark, A. J. (2002). An integrated approach to policy transfer and diffusion. *Review of Policy Research*, 19(2), 151-178.

《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 12 卷第 3 期出版日期：109 年 7 月；截稿日期：109 年 5 月 31 日。

(二) 第 12 卷第 4 期出版日期：109 年 10 月；截稿日期：109 年 8 月 31 日。

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

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

《文官制度》季刊投稿須知

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

一、論文格式

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

二、書評格式

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

三、審查程序

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

四、版權事宜

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

五、稿件交寄

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

《文官制度》季刊論文審查作業規定

中華民國 107 年 7 月 31 日修正

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

二、綜合匿名審查人評審意見如下表：

《文官制度》季刊論文審查綜合意見對照表

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

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

四、「修改後再審」之處理方式：

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

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

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

六、「第三人審查」之處理方式：

(一) 審查人審查結果差距過大，例如甲審查人勾選「不同意推薦刊登」，乙審查人勾選「推薦刊登」或「修改後推薦刊登」，則須送第三人丙審查。

(二) 第三審查人應就第一點所定四項情形選擇其一，勾選「推薦刊登」或「修改後推薦刊登」時，該論文即視同獲得二審查人（乙及丙）評選通過，同意推薦刊登；若勾選「修改後再審」，則依第四點規定辦理；勾選「不同意推薦刊登」，該論文視同被二審查人（甲及丙）拒絕，本刊不予刊登，退回原作者。

七、每一審查人（包括第三審查人）就同一篇論文只有兩次審查機會。再審結果只有「推薦刊登」或「不同意推薦刊登」兩種選擇，是否另送第三人審查以及第三人審查結果之處理，均比照第四點、第五點規定辦理。審查過程至多到第三審查人審查時終止。

《文官制度》季刊論文撰寫體例

本刊為統一論文格式，自 2019 年 1 月（本刊第 11 卷第 1 期）起，修訂本刊之撰寫體例，敬請遵循採用。

壹、來稿需包括下列要項

一、首頁

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

二、第二頁

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

三、第三頁

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

四、參考文獻：請列出正文中所引用文獻之完整資料。

貳、正文格式

一、分節標題方式

(一) 中文標題以「壹、一、(一) 1. (1) a. (a)」為序。

(二) 英文標題以「I. A. (A) 1. (1) a. (a)」為序。

二、引語用例

(一) 直接引語，用冒號（：）時

【格式】中文加單引號「」，英文加雙引號“ ”

(二) 直接引語，不用冒號（：）時

【格式】中文用單引號「」，英文用雙引號“ ”

(三) 直接引語，但另起一段

【格式】不用引號，字體改為標楷體，左右縮排

(四) 引語中復有引語，或特殊引用時

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

三、附加原文專有名詞用例

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

(一) 一般用語

【格式】括弧、小寫、正體

(二) 專有名詞

【格式】括弧、首字大寫、正體

四、註釋用例

(一) 文中註明出處的註釋

【格式】（作者，年代：頁數）

【範例】（陳敦源，2009：121）

（蔡秀涓、施能傑，1996：40）

(Hunter, 1947: 96-97)

(Boland & Fowler, 2000: 431-435)

(二) 文中已有作者姓名時

【格式】作者（年代：頁數）

【範例】陳敦源（2009：121）

蔡秀涓與施能傑（1996：40）

Hunter（1947: 96-97）

Boland and Fowler（2000: 431-435）

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

(四) 若有必要以附註說明行文涵義時，請用腳註。

【格式】於標點符號後，以插入註腳方式自動產生於右上角。

五、圖表用例

(一) 圖號碼與名稱應置於圖下方，表號碼與名稱應置於表上方。

(二) 標題之說明需清楚，所使用之文字、數字須與文中引用之敘述一致。

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

(四) 若引用他人之圖表需註明清楚資料來源，方式同內文註釋。

(五) 圖的寫法

【格式】圖編號 標題

(六) 表的寫法

【格式】表編號 標題

六、數字用例

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

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

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

【範例】星期二；幾十萬分之一；三百多人。

七、引用書名、刊名及篇名用例

(一) 書名

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

(二) 刊名

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

(三) 篇名

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

參、參考文獻用例

一、專書

【格式】作者（年代）。書名（版別）。出版地點：出版商。

【範例】江明修（2009）。*公民社會：理論與實踐*。臺北：智勝。

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

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

二、期刊論文

【格式】作者（年代）。文章名稱。期刊名稱，卷（期），頁別。

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

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

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

三、專書論文

【格式】作者（年代）。篇名。載於編者（編），書名（頁碼）。地點：出版商。

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

四、研討會論文

【格式】作者（年代）。論文名稱。研討會名稱（月日），舉行地點。

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

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

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

五、研究計畫

【格式（未出版）】作者（年代）。報告名稱。考試院專題研究成果報告，未出版。

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

六、學位論文

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

七、譯著

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

八、報紙

原則上，報紙不列入參考文獻（除非有確實作者姓名），放在正文敘述即可。

【格式】記者或作者（年月日）。文章名稱。報紙名稱，版別。

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

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

九、網路等電子化資料

【格式】作者（發表年）。篇名，****年**月**日，取自：網址 xxx。

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

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

十、其他注意事項

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

著作授權同意書

論文名稱：_____（以下稱「本論文」）

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

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

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

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

此致 《文官制度》季刊社

立同意書人(作者)簽名：

身分證字號：

電話號碼：

電子郵件信箱：

戶籍地址：

中 華 民 國 年 月 日