

文官制度季刊

Journal of Civil Service

第十二卷第三期・中華民國一〇九年七月 Vol. 12, No.3 Jul. 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 7 月 31 日

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

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

戶名：文官制度季刊社

網址：<http://www.exam.gov.tw>

GPN：2009800389 ISSN:2073-9214

版權所有，非經同意不得轉載
本刊所載言論不代表任何機關

文官制度季刊

目次

中華民國一〇九年七月 第十二卷第三期（原考銓季刊）

- 主編的話……………陳金貴 / I
- 特邀專論——從政策哲學檢視我國新冠病毒的防疫……徐仁輝、邱筠惠 / 1
- 成立客家文化區域合作組織之初探……………王保鍵 / 17
- 公務人員「單位離職傾向」之影響因素分析……………游子正、董祥開 / 45
- 我國廉政機構運作現況與檢討：全觀型治理觀點……………陳力葦 / 87
- 書評——衡量重要之事：谷歌、波諾和蓋茲基金會如何以 OKR
震撼世界……………蘇彩足 / 131
- 《文官制度》季刊稿約…………… / 145
- 《文官制度》季刊投稿須知…………… / 147
- 《文官制度》季刊論文審查作業規定…………… / 149
- 《文官制度》季刊論文撰寫體例…………… / 151

Journal of Civil Service

Vol.12, No.3

Jul. 2020

CONTENTS

Editor's Note	Chin-Kuei Chen	I
Invited Essay—A Review of Taiwan's Protection Against COVID-19 from the Perspective of Policy Philosophies	Jen-Hui Hsu, Yun-Huei Chiu	1
An Exploration of Establishing Regional Hakka Cultural Cooperation Organization.....	Pao-Chien Wang	17
Factors of Influencing Civil Servants' Job Turnover Intention	Tzu-Cheng Yu, Hsiang-Kai Dong	45
Anti-corruption Institutions in Taiwan: A Holistic Governance Perspective.....	Li-Wei Chen	87
Book Review—Measure What Matters: How Google, Bono, and the Gates Foundation Rock the World with OKRs.....	Tsai-Tsu Su	131

主編的話

2020年最大的事情就是新冠肺炎在全球的蔓延，不僅帶走百萬人的生命，也使活著的人陷於恐懼和不安的情境中，這是一場無形的戰爭，對手是看不見的新冠病毒，直到目前尚找不到有效的防治方法，只能採取戴口罩及隔離的措施，新冠肺炎直接影響人們的生活方式及工作形態，造成生產經濟活動的停擺，以及生活的不便，而這些影響，要等到有效疫苗的大量生產，才能有回復正常的機會。

面對來勢凶凶的新冠病毒，臺灣是有效控制病毒發展最好的地區之一，一方面是政府疫情指揮中心的努力，另一方面是全民的政策配合和自律，但防疫的成功，也使得公共衛生界及醫界缺少足夠的病例，來進行疫情的瞭解和研究，以致於無法進一步的掌控和治療病情，使得人民生活在沒疫情卻仍要防疫的情境中，人民對戴口罩的要求，也成形式化，因此政府應有新的防疫因應政策及措施：首先，疫情指揮中心應有通盤性的檢討，針對疫情緊張時期，所執行的各項防疫措施、組織運作的人力安排、內外的溝通及宣導、醫護人員的配置、醫療器材及設備的安置、防疫專家諮詢團隊的加強、疫情相關調查及研究的開展、以及民間力量的納入等，要求各相關單位針對其中失策和疏忽處，加以檢討改進，並考慮未來可能的演變和需求，進行修正或規劃；其次，也要求和指導政府機關、國防單位、民間企業、民間社團等組織，規劃和執行組織及人員的防疫措施，包括居家工作、視訊會議、辦公室分離辦公、工作流程安排、員工差勤管理調整、相關專業離退人員的儲訓、員工情緒的安撫、員工線上學習及訓練的安排、以及跨地及跨域人力支援的協力合作。如果政府率同全國各機關團體，能有防疫備戰的準備和作為，民眾自然會有自主性的防疫意識，如此才能有效防止下一波的疫情攻勢。

為瞭解政府對新冠病毒疫情的政策反應，本期特邀專論主題係從政策哲學觀點檢視我國新冠病毒的防疫作為。本文分別從功利主義、自由主義與社群主義的哲學觀，探討公共政策制訂的目的及成功的條件。依功利主義的觀點，成功的政策應追求績效；從自由主義的觀點，成功的政策須建立在法治基礎上，公開透明與公正；

就社群主義的觀點，政策的成功在於加強宣導與溝通，鼓勵全民參與。研究結果發現我國防疫政策融合了三大哲學觀點的主張，政策制定以專業績效為導向、政策執行依法行政與公開透明，並注重政策的傳播，以爭取國人的共識，做到全民抗疫。

本期共刊出 3 篇學術論文，第一篇論文探討成立客家文化區域合作組織之議題，2018 年政府修正客家基本法，建構「成立客家文化區域合作組織」之機制，使客家傳統聚居地區，能以制度性方式，傳承客家語言文化，本文以文獻分析法，運用跨域治理相關理論，探討成立客家文化區域合作組織可能面臨的議題。研究發現地方制度法關於區域合作組織之實作，以成立區域治理平臺為主，但監察院指摘平臺缺乏實質功能而流於形式；其次，以往地方政府自主成立之區域治理平臺，其客家區域合作議題偏重文化觀光；但因客家基本法的修正，客家文化區域合作組織應以「客語復振」及「客家文化傳承」為推動重心。本文建議循「議題合作為中心之區域治理平臺」方式，成立客家文化區域合作組織。

第二篇論文探討公務人員「單位離職傾向」之影響因素分析，公務人員被視為擁有較佳工作保障的職業，有較高的人力流動穩定性及較低的離職傾向。公務人員離職傾向的界定以內部人力流動的「單位離職傾向」為主，而非放棄公務人員身分的「部門離職傾向」。由於公務人員單位離職傾向的程度較高，本文運用量化驗證的方式，探討「個人動機與態度」、「個人與組織間角色衝突」、以及「組織管理與制度」有關因素對公務人員單位離職傾向的影響，進而瞭解公務人員單位離職傾向的致因與本質。本文運用次級資料分析法進行分析，資料來源為「第五期臺灣文官調查」，結果發現公共服務動機、工作耗竭顯著導致公務人員單位離職傾向的提升，而工作滿意度、工作公平性則顯著有助於降低公務人員的單位離職傾向；然工作家庭衝突與績效評量公平度卻對公務人員單位離職傾向無顯著的影響效果。

第三篇論文以全觀型治理觀點探討我國廉政機構運作現況，政府致力建立廉能政府，然而貪瀆案件仍層出不窮，可見廉政治理成效尚待改善。我國目前已設有多種廉政機構，包含監察院、法務部廉政署、政風機構、法務部調查局與檢察機關等，卻因而出現碎裂化治理之缺失。本文以全觀型治理之觀點，進行文獻檢閱及廉政實務工作者的訪談，發現我國廉政機構目前之運作確實存在碎裂化治理的問題，而提出有助於我國廉政機構達成全觀型運作目標之策略，包含：以法務部廉政署做為整合平臺、進行廉政機構運作價值整合、採用整合性廉政資訊系統與持續考訓主

動型文官。

本期書評所評論的書名是「衡量重要之事：谷歌、波諾和蓋茲基金會如何以 OKR 震撼世界」，作者為約翰杜爾（John Doerr）。OKR（Objectives and Key Results）中文翻譯為「目標與關鍵結果」，是由英特爾（Intel）公司前執行長安迪葛洛夫（Andy Grove）所設計發明的一套管理方法，本書是一本認識 OKR 的重要入門書籍。OKR 是一套管理方法，用以協助、確保整個公司都能聚焦為共同重要的事情而努力，書評者認為 OKR 可以應用在高科技公司和非營利組織，但是否也可應用在公部門？因此擬透過本書的介紹，來促進國內學界和實務界對 OKR 的瞭解和交流。本書內容共分 21 章，完整的闡明 OKR 管理方法的 4 項超能力，即聚焦、契合、追蹤和激發潛能的能力，並敘述 OKR 的實際應用案例和推動時應注意事項。書評者將本書的核心內容歸納為 4 項重點，分別是（1）「向下串聯」以達到「契合一致」，（2）擴展極限與風險承擔，（3）追蹤與調適，（4）與薪酬獎賞脫勾的評量。書評者延伸本書介紹的內容，認為有 3 項議題，值得深入省思與探索。包含（1）OKR 與薪酬獎賞脫勾的設計，（2）OKR 強調追蹤與調適的過程，（3）是否適合在政府部門推行 OKR。最後書評者提出因為我國政治環境下根深蒂固的組織文化和慣性，現階段我國政府部門並不適合大規模的推動 OKR，但 OKR 框架適合做為個人的目標管理工具，它可以強化個人的時間管理，也可突破個人自我設限的潛能。而公部門在推動某些專案時，更有助於優先要務的設定、專案流程的掌控與追蹤、以及團隊合作與對話的養成。

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

從政策哲學檢視我國新冠病毒的防疫

徐仁輝*、邱筠惠**

《摘要》

2020年我國在新冠病毒防疫方面表現傑出，舉世矚目，我國防疫成功關鍵在哪？本文分別從功利主義、自由主義與社群主義的哲學觀，探討公共政策制訂的目的，以及成功的條件。依功利主義的觀點，公共政策的目的是提升社會福利，成功的政策應追求績效；從自由主義的觀點，公共政策出現目的是因為政府的介入，可以矯正市場的失靈，成功的政策須建立在法治基礎上，公開透明與公正，同時照顧弱勢；社群主義重視社群的歸屬感與締結的盟約，政策目的是為了促進集體的安全與繁榮，政策的成功在於加強宣導與溝通，鼓勵全民參與，追求共同目標。陳時中部長在答覆外國媒體詢問時，回答防疫有成的關鍵在於「專家、政府與人民」，即政策制定聽從專家意見、政府決策過程公開透明、以及人民的充分配合。我國防疫政策可謂融合了三大哲學觀點的主張，如政策制定以專業績效為導向、政策執行則依法行政與公開透明，並注重政策的傳播，以爭取國人的信任與形成共識，做到全民抗疫。

[關鍵詞]：公共政策、新冠病毒、功利主義、自由主義、社群主義

* 世新大學行政管理學系教授，e-mail: jhhsu07031955@gmail.com。

** 世新大學行政管理學系博士生，e-mail: bubunichiu@gmail.com。

壹、前言

2020年初在中國武漢發現的新冠病毒迅速擴散全中國，蔓延全世界，造成大量人民感染與傷亡，同時重創全球經濟。我國在這次的防疫表現傑出，為國際矚目，堪稱楷模。我國的防疫政策成功關鍵在哪？拋開醫療防疫專業技術方面的探討，可否從政策哲學觀點驗證之？

Lasswell (1971) 提出政策科學的研究，建議政策研究應結合政策過程脈絡與問題解決兩方面的探討；其中問題解決部分須找出解決問題的政策工具背後之理論哲學。Weimer 與 Vining (2017) 立基於功利主義 (Utilitarianism) 與自由主義 (Libertarianism) 的哲學基礎上，以實證主義的研究方法詳盡解析各項政策工具如何達成效率、公平等價值目的，完整建構了政策工具理論。Fischer (2003) 則利用後實證主義的研究方法，強調所有政策參與者，包括普通公民，對於問題、政策工具、執行與評估等的詮釋、審議與建構等之重要性；他的研究與社群主義學者 (Communitarian) 所強調的公民溝通與理性思辯有一致的觀點。

Sandel (2009) 分別從功利主義、自由主義與社群主義角度，探討正義問題；本文亦擬利用此三大哲學基礎，來檢視公共政策的制訂目的，以及探討成功政策須具備的條件。

功利主義認為政策的目的是提高公共福祉，成功的政策自應選擇淨效益最高的計畫，並補償受害者。自由主義重視人們的選擇自由，公共政策的出現係因為市場交易有問題；成功的政策應建立在法治基礎上保障權利，並促進競爭與保障弱勢。社群主義強調群體的歸屬感、團結、責任、義務與榮譽等，政策制訂目的在於促進社群的集體目的，因此成功的政策應爭取成員的信任與認同。

本文首先分別深入探討三大哲學對公共政策的觀點，再對臺灣的防疫政策予以檢視，是否符合三大哲學觀有關政策制訂的要求與成功的條件。

貳、功利主義觀點的公共政策

功利主義或稱效用主義可以追溯到 18 世紀英國哲學家 Bentham，他主張作正確的事情就是最大化幸福 (happiness)，這是道德的最高原則；所謂的幸福或效用

(utility) 係指快樂 (pleasure) 減去痛苦 (pain)。公共政策的目的是要帶給人民最大的幸福。

一、公共政策制訂的目的

依功利主義觀點，公共政策的制定標準，需檢討是否所選擇的政策方案較其他的替代方案可以帶給社會更多的幸福？因此公共政策的制訂自然要重視專業，追求績效。政策的決策就是透過精細的成本效益分析，將所有的成本與效益換算成金錢，並予以折現，再比較所有替代方案的淨現值，選擇淨現值最大的方案。不過成本效益分析最大的問題在於，並非所有的成本或效益皆可以金錢化，如生命的價值。

二、功利主義的問題與補救

功利主義尋求最大多數人的最大幸福，亦即最大化加總所有人的快樂減去痛苦。如果一項公共政策並非所有人都一致同意，例如僅是簡單多數決通過的政策，反對的少數人的幸福或效用可能就被犧牲，也就是少數人的權利可能被漠視或剝奪。還有如果快樂是建立在他人的痛苦之上呢（如奴隸制）？因此 Mill (1859) 建議快樂應該區分高低，高尚的快樂係指建立在知識與道德基礎上，高尚的快樂才應該被計算與考量。

又快樂與痛苦是主觀的感覺，人人的衡量尺度不同，如何加總呢？Pareto (1894) 的效率原則建議如果一項改變或政策，有人更幸福而無人受到傷害，這項改變或政策就稱為「Pareto 改進」(Pareto Improvement)，理論上應該可以獲得全體一致決。然而現實社會中大多數公共政策有受益者也可能有受害者，很難符合 Pareto 的改進原則。因此 Kaldor (1939) 與 Hicks (1939) 兩位學者先後提出了「潛在補償原則」(potential compensation principle)，只要受益者的利益足以補償受害的損失而有剩餘，這項政策即可採行。

參、自由主義觀點的公共政策

自由主義強調天賦人權，相信人民的生命、財產與自由權利是天賦的，早於國

家政府的建立即存在。自由主義反對政府的管制，主張愈小功能的政府愈好，對市場應該採取放任自由的方式，尊重人民的選擇自由。極端自由主義更反對政府一切的父權主義立法（如道路與建築安全法規）、道德立法（如反同性婚姻）與所得重分配政策等（Nozick, 1974）。諾貝爾經濟學獎得主 Hayek（1960）更認為政府為縮短貧富差距所作的一切政策皆是強制性的，將迫害自由的社會。另一位得主 Friedman（1962）則警告人們，許多我們習以為常的政策皆是對個人自由的侵犯，例如社會安全制度、最低工資政策、執業證照核可等。

一、公共政策制訂的目的

自由主義尊重市場自願交易機制，認為在自主與互惠的原則下，人們所簽訂的交易合約（contract），係立基於自由選擇的權利上，屬於買賣雙方的共識，政府公權力自不應該干預。然而現實生活中契約的簽訂經常存有經濟不平等或違反社會倫理等問題，面對這些狀況，政府公權力與公共政策的介入就有其必要性，如反對器官買賣、毒品與性交易，以及消費者保護等。面對這種狀況，自由主義學者主張為保障人民的自由選擇，公共政策必須建立在法治基礎上，公開、透明與公正；因此政府應制定一套完整的法規制度（如民刑法、商事法等），規範人們的交易行為。

自由主義學者崇尚競爭市場，相信競爭可以有效率的配置資源，帶給社會更好的結果。然而在現實世界中大多數的市場是不完全競爭的，不僅廠商的生產非效率，社會資源的配置亦非效率。此外部分財貨具有非排他的特性，即所謂的「公共財」（Public Good），讓市場價格機能無法正常運作。而有些財貨與服務的生產與消費會產生「外部性」（Externality），讓市場價格未能反映真實的成本與效益，這些「市場失靈」（Market Failure）問題導致市場無法有效率配置資源（Rosen & Gayer, 2013）。這些問題皆讓政府公共政策找到了干預市場的正當理由，不過其目的主要是為了資源配置效率，而非為保障人民的權利（Sandel, 2009）。

二、自由主義的問題與補救

為避免過度強調個人自由而侵犯他人之權利，甚至違背了人道、生命價值與社會倫理，康德（Kant, 1785/1964）呼籲大家應遵循依理性思辯獲得的「自然律」

(natural law) 美德；他認為人們堅守美德不是為了預期要有好的結果，而是人們深信有義務遵守，如此才算自由的人。康德的自由主義要求人們在自由選擇的同時，遵守許多的道德規律，同時不應把別人當作工具。

Rawls (1971) 的「社會正義論」(social justice) 認為人們的選擇係透過「無知的面紗」(veil of ignorance) 而為，因此應該拋棄本位站在「原點」(original point)，多做真理的溝通；而讓社會底層人們福利最大化(Maxmin) 的政策應該被採行，如此符合社會正義，也等於為大眾買了社會保險般，因為誰也不知道那天會淪落為社會底層。他的「差異原則」(difference principle) 更指出才智高低造成的經濟差異是可以被社會容許的，只要能讓底層或才智低的人們福利提高；他同時主張無論才智高低，大家都應該努力，從市場中獲取應得的報酬；Rawls 的差異原則給予政府所得重分配政策的合理性。

肆、社群主義觀點的公共政策

在上世紀 80 年代一群對自由主義批判的學者，認為自由主義過度強調人們的權利，而將良善(good) 的判斷擺在次位，會出現判斷社會正義的困境問題，如同性婚姻、墮胎、器官買賣、代理孕母等許多社會大眾爭議不斷的議題。這些學者被稱為社群主義學者，他們認為符合社會正義的事情，應該與社群的目的、情感與責任等脫不了關係(Sandel, 2009)；即公共政策的選擇與社會欲達成的集體目的息息相關。

一、公共政策制訂的目的

社群(community) 係一群人基於血緣、經濟、環境等各種不同因素群聚生活在一起，社群的形成有其存在目的。人們對於生活的社群有認同與歸屬感，進而產生榮譽、責任、義務、同胞愛與團結等美德。社群內的公共事務需要治理，因此產生了國家與政府，許多公共議題的解決需要政府制定正確的公共政策。因此公共政策的制訂自然須考量當前國家與社會的集體目的，這目的就是促進集體的安全、繁榮與永續發展，也就是追求「共善」(common good) (Sandel, 2009)。

社群的成員係基於互惠互利(reciprocity) 原則結合的；互惠互利係指尊重別人

的權利，不侵犯別人自由，行為有道德，每個人皆盡一己之力，服務他人與貢獻社會，每個人皆因此獲得最大的利益。而要每個人皆能行為有道德，需要政府實施國民教育，給予正確的倫理規範與道德，同時也有賴政府完善的法規制度，培養禮教與社會風氣，邁向社會集體道德（Miller, 1989）。

二、社群主義的問題與補救

社群主義強調優質的公民素養與公民的積極參與，然而這也是現實社會有待努力的問題。優質的公民素養必須是對公共議題具有理性思辯的能力，同時具有容納不同意見的雅量。然而隨著人類社會的工業化與都市化，公共議題愈趨專業化，對公共議題的認識必須花費時間與具備專門的知識。同時在民主國家的投票決策中，公民會感覺只是眾多選民之一，幾乎無影響力；又代議民主透過民意代表亦無法真正反映民意，選民會選擇做個「理性的無知」（rational ignorance）者，不願意花時間對公共政策多所了解，同時也無意願參與公共決策。且選民的意向又經常是受傳播媒體或群體的影響，而出現系統性偏差（Caplan, 2007），甚至非理智的群眾運動。

在公民社會的時代，隨著公民參與的平台增加，參與的成本降低，公共治理的方式已孕育而生（Edwards, 2009）。然而由於公共政策無論從問題的界定、目標的選擇、工具的比較、政策的採納、到執行與評估等過程，皆涉及眾人的不同認知、詮釋、論述（discourse）與社會建構（Fischer, 2003）；因此必須透過公開透明平等的機會與平台，經過審議民主，以「溝通理性」（communication rationality）的態度才可以匯集人民的信任與認同，讓人民與政府共同為這個社群的集體目的與「盟約」（covenant）一起努力。

伍、公共政策制訂目的與成功條件：三大哲學觀的整合

依上述分析，功利主義觀點下公共政策的制訂係為了替國家社會追求更好的結果，提升社會福祉；因此政策的制訂標準應以其能產生的績效多寡作判斷，即透過詳實精確的成本效益分析，選擇淨效益最大者。不過那些成本與效益應該納入與計算，應作審慎的考量，不能違反人道、責任義務與倫理道德。政策成功條件在於追

求滿足最大多數人的最大利益的同時，應發揮同理心，對受到傷害的少數給予適度的補償。

依自由主義的觀點，政府應尊重人民自由選擇的權利，減少對市場交易的干預；公共政策的制訂目的是因為市場出現不平等、違背社會倫理、或非有效率配置資源以致於無法產生好的結果時。政策成功條件在於建立完善的、公正的法規制度，保障市場交易，並促進競爭；又為避免自由交易違反善良社會風俗或侵犯人權，應強調道德規範，以及透過所得重分配照顧弱勢。

依社群主義的觀點，公共政策的制訂目的係為了達成社群的集體目的，即集體的安全與繁榮。因此公共政策應強調公民的歸屬感、同胞愛、榮譽感與責任心，培養公民素養、審議思辯與溝通理性。政策成功條件在於多作宣導與溝通，鼓勵公民的積極參與，爭取公民的信任與認同。

以上從三大哲學觀點，觀察有關公共政策制訂的目的與成功的條件，整理如表 1：

表 1 公共政策制訂目的與成功條件

政策哲學	政策制訂目的	政策成功的條件
功利主義	提升社會福祉	專業績效導向、辨別與精算成本效益、補償少數人損失
自由主義	校正市場失靈	完善公正的法規、保障交易契約、促進競爭、強調道德、照顧弱勢
社群主義	追求集體目的	培養公民素養、鼓勵公民參與和溝通、爭取信任與認同

資料來源：作者整理。

陸、新冠肺炎疫情與我國防疫政策

一、新冠肺炎疫情蔓延

2019 年 12 月中旬中國武漢市發現一種新型肺炎病毒，但疫情一開始遭到輕忽與隱瞞，遲至 2020 年 1 月 23 日武漢市才進行嚴格的封城防疫措施，造成春運期間估計約有 500 萬人離開武漢返鄉過年到全中國，並有 6 萬餘人出國旅遊；將病毒散布到世界各地。

世衛組織（World Health Organization, WHO）雖在 2020 年 1 月 7 日宣布發現新病毒，並命名為「2019 新冠病毒疾病」（COVID-19）；但遲至 3 月 12 日才宣布病毒達全球大流行特徵，呼籲各國加強檢測、隔離、追蹤等，防止疫情擴大與避免社區感染。

由於 WHO 的警示過晚，歐美國家的病毒群聚感染已相當普遍，再加上人民防疫認知薄弱，各國政府對此病毒危害問題疏於認知，無論媒體或公共皆未視為議題，政府的防疫政策與應變能力更不積極，且不少國家主政者更是不尊重專業，出現荒腔走板的言論，將疫情帶入危境，至難以收拾的地步。至 9 月下旬全球確診人數超過 3,000 萬人，死亡人數超過 100 萬人，有疫情國家遍及 190 國。

由於多國封城鎖國，國際貿易與旅遊幾乎停頓，各國國內零售餐飲休閒業亦萎縮，導致經濟大幅度衰退。6 月 8 日世界銀行發表全球經濟展望，預估 2020 年全球經濟將較前一年萎縮 5.2%；同月 24 日國際貨幣基金會（International Monetary Fund, IMF）預測 2020 年全球經濟將出現負 4.9% 的成長；為 1930 年代經濟大恐慌後最嚴重的衰退；多數國家政府不得不採取大規模紓困與振興經濟政策。

二、我國的防疫政策

政府因有 2003 年嚴重急性呼吸道症候群（SARS）的慘痛經驗，警覺心非常強，武漢的肺炎案例爆發後數日，讓此項媒體與公共議題很快成為政策議程，政府迅速訂定各項防疫政策與應變措施。如早在 2019 年 12 月 31 日即開始啟動人員登機檢疫措施，2020 年 1 月 2 日成立應變中心，20 日成立三級中央疫情指揮中心，27 日升級為一級。為貫徹政策透明與溝通，疫情指揮中心每日召開記者會，報告疫情發展、聽取民眾意見與宣導防疫政策。

防疫最重要的工具就是口罩，口罩作為戰備物資的管控政策，早在 1 月 24 日政府即作出禁止出口政策，然因出現民眾搶購風潮，政府當即下令由政府徵用統一配售民眾；惟仍出現一罩難求現象，政府乃推出全球首創的口罩實名制度，基本解決了民眾無口罩可用問題，有效防止疫情擴散；口罩管制政策隨執行狀況的與時俱進修正，正驗證政策執行是一種「演進」（evolution）過程（Majone & Wildavsky, 1979）。臺灣的口罩生產又因相關產業廠商投入口罩國家生產隊，很快的可以日產近 2,000 萬片，成為全世界第二大生產國。更在 4 月 1 日由蔡英文總統宣布捐贈

1,000 萬片口罩給美國、歐洲義大利等 11 國與友邦國家；嗣後又陸續捐贈新南向與鄰近國家，善盡國際社會責任。

我國的防疫政策可以說隨時依據國際疫情的發展進行滾動式檢討，至 3 月中旬即訂定有 100 餘項措施與辦法。其中包括民眾出入境進行邊境檢疫、境管措施及旅遊警示標準等；對疑似病例進行病毒採檢與設置集中檢疫所等措施。醫療機構則採取分倉分流制度，並限制探病訪客人數、與強化醫院人員的防疫訓練、超前布署提升防疫醫療物質、人員與空間設備等。

全民健保的就診雲端大數據與移民署的入出境等資料庫的彙整與勾稽，亦有效的發揮精準防疫功能。防疫單位嚴守把關，機場與疑似對象採檢外，並結合電信業者的智慧疫調準確掌握可疑病例行蹤並提醒國人注意（如使用細胞廣播）等，利用數位科技實施遠端定位追蹤個案行蹤與接觸對象予以管控。同時要求各級政府與民眾配合嚴格做好居家檢疫、居家隔離與自我健康管理等，而各級政府與全國民眾亦皆全力配合，例如居家檢疫或隔離人數在 3 月下旬即高達 5 萬餘人，違規者只有少數。

我國的防疫政策與措施產生極大的成效，至 3 月 5 日臺灣確診人數僅 42 例；3 月 18 日起因歐美各國疫情爆發，國人回流致每日確診人數呈雙位數增加；4 月中旬又發生敦睦磐石艦官兵集體染疫事件，不過並未出現大規模社區感染。截至 9 月下旬確診人數僅 500 餘人，且多為境外移入案例，連續數月無本土案例。

三、有關我國防疫成功因素的報導

我國的防疫成功，獲得國際多數主流媒體的持續報導，特別是 4 月間歐美國家疫情嚴重時，許多重要媒體（如時代雜誌、經濟學人、富比世、CNN 等）都在探討臺灣防疫成功的背後因素。日本 NHK 公共電視台在 3 月 10 日的專題報導稱讚臺灣的防疫成功，特別是一系列的口罩政策應變作法。日本朝日新聞在 3 月 6 日報導臺灣政府在防疫上超前部署，並與民眾充分溝通，使民眾沒有陷入恐慌，防止了疫情的擴大。

英國電訊報（The Telegraph）3 月 6 日盛讚臺灣在防疫上奠定了黃金標準，即早期介入、指揮架構明確、資訊透明，告知民眾如何有效控制疫情蔓延。英國經濟學人在 3 月 26 日專文分析臺灣防疫成功的因素有 3：善用專業人士反應迅速、善用

大數據疫情公開透明、對中國資料不信任。CNN 在 4 月 5 日專題報導臺灣是全球防疫最佳者，為民主國家可以不用採取封城的成功案例。法國第一大電視 TT1 於 4 月 19 日以「臺灣的秘密」為題，專題報導稱讚我國的超前部署是成功關鍵。7 月下旬美國知名媒體彭博社（Bloomberg）比較 75 個經濟體防疫表現後，推崇臺灣為第一名，是民主國家對抗疫情的典範。

3 月 14 日疫情指揮中心總指揮陳時中部長接受外國媒體採訪，指出我國防疫有成的關鍵因素在於：政府因有 SARS 經驗早已長期準備、搭配專家群的意見政策決定有依據、政策決策透明、且與人民溝通良好，人民素質高並高度配合政府政策。

柒、從三大哲學觀檢視我國防疫的成功

茲就三大哲學觀所主張的政策制訂目的與成功條件，來驗證我國的防疫政策是否符合：

一、功利主義

依功利主義觀點公共政策應該追求績效，提升社會福祉，成功關鍵在於政策制訂以專業績效為導向，並補償受害者。

（一）防疫政策重視專業與績效

政府及早部署，迅速制定各項防疫政策，建立明確的指揮領導系統，同時各項政策制定皆聽從醫學專業；從成立疫情指揮中心、登機採檢與加強檢疫、徵收口罩等相關醫療物質、口罩實名制配售、醫療機構分流加強演練與裝備、觀光旅遊分級示警、延後學校開學、擴大居家檢疫或隔離、結合入出境、健保與電信的智慧疫調、到限制外人入境等政策。我國的防疫政策完全是醫學科技專業掛帥與績效導向，而非如不少國家領導人的不尊重專業，常因政治考量而作出不少妨礙防疫的政策。

（二）照顧少數行業與員工因防疫政策造成的損失

對於因政府防疫政策，如提升旅遊警示、停止航班、禁外國旅客入關等，而造成航空業、旅遊業、遊覽車與計程車等行業商家與從業人員的損失，政府皆酌予補

助或低利貸款。

二、自由主義

自由主義認為公共政策可以校正市場失靈，提升公共利益，政策成功條件在於公開公正的法治與重視人權，同時照顧弱勢。

（一）防疫政策皆依法行政與保障人權

政府對傳染病的防治政策或措施皆依據傳染病防治法與其相關規定辦理，包括疫苗接種、監視預警、檢疫與隔離、醫療物質的管制與徵收、補償、醫療網建置、疫情指揮中心成立、進出口與出入境管制等。法規制定時亦考慮人權與社會倫理，同時保證法律之前人人平等。

（二）補償防疫政策下受害的弱勢

依據 2020 年 2 月 25 日由總統公布施行的「嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例」規定，對於執行防疫任務的醫護人員或相關人員給予津貼，如造成傷亡則予以補助。對於為降低社會傳染，而必須居家隔離或檢疫者，或集中檢疫或隔離者，政府亦予以每日的生活津貼。

三、社群主義

社群主義者主張公共政策制訂目的在追求集體目的，政策成功條件在於鼓勵公民參與、做好政策宣導與溝通，以取得信任與認同。

（一）防疫政策以集體安全與繁榮為目的

政府所有防疫政策皆以防堵病毒於境外為首要，從管制大陸旅客與陸生回臺、停止小三通、到限制外國旅客入境與轉機等，皆是以臺灣人民的集體安全作考量。而政府紓困與振興經濟方案皆是以刺激臺灣地區的消費（如三倍券的發放）與投資需求，持續經濟成長與繁榮為目的。如已獲立法通過的特別預算 2,100 億元（第一階段 600 億元、第二階段追加 1,500 億元）、特種基金與移緩濟急支出 1,400 億元，以及低利貸款金額 7,000 億元，3 者合計即高達 1 兆 500 億元。

（二）政策強調歸屬感與同胞愛等美德

對於滯留武漢湖北的近千臺灣同胞，政府及時表示希望比照美日等國專機接回，雖經中國臺辦的百般阻撓，仍先後以 3 班專機與 4 班的類專機接回；滯留他國的國人，政府亦利用各種管道積極幫助返國。有關口罩的管制購買造成排隊人潮，民間發起「我 OK 你先買」運動，雖每日長龍排隊購買仍鮮少發生不愉快事件；對醫護人員的辛勞，臺灣社會時有傳出人民主動慰勞的情事，國人可以說充分發揮了同胞愛，形成集體的道德。

（三）主動宣導政策與加強溝通

防疫中心成立後每日由陳時中部長偕同相關主管專家開記者會，為國人報告防疫工作進度、新頒訂的政策措施、以及疫情的最新發展，透過記者會聆聽民意，同時也讓人民可以了解政府防疫進度。如此公開透明的作法，可以化解民眾不同的認知與容納不同的意見，贏得國人對防疫政策的認同，願意配合政策的執行。如國人在防疫期間展現出來的是主動配合各項政策，為減少病毒的傳染，民眾習慣於戴口罩與勤洗手，受管制者也大多充分配合。

捌、結語

有關公共政策制訂的目的，功利主義認為可以提升社會福祉；自由主義認為可以校正市場失靈提升公共利益；社群主義則認為政策目的在達成社會集體目的。關於公共政策成功的條件，功利主義強調專業績效導向與補償受害者；自由主義重視政策推動應在法治基礎上，公開與公正，並照顧弱勢；社群主義強調政策的溝通宣導，鼓勵公民參與，爭取認同。一項公共政策應該融合三大哲學觀所強調的制訂目的與成功條件，如提升社會福祉與公共利益、達成集體目的、專業績效導向、公正透明的法治、保障人權與照顧弱勢、鼓勵參與爭取認同等。我國的防疫政策作到了這些要求，故能為世界第一、國際楷模。

參考文獻

- Caplan, B. (2007). *The myth of the rational voter: Why democracies choose bad policies*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Edwards, M. (2009). *Civil society* (2nd Ed.). Cambridge, UK: Polity.
- Fischer, F. (2003). *Reframing public policy: Discursive politics and deliberative practice*. Oxford, MA: Oxford University Press.
- Friedman, M. (1962). *Capitalism and freedom*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Hayek, F. A. (1960). *The constitution of liberty*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Hicks, J. R. (1939). The foundation of welfare economics. *Economic Journal*, 49, 696-712.
- Kaldor, N. (1939) Welfare propositions of economics and interpersonal comparison of utility. *Economic Journal*, 49, 549-552.
- Kant, I. (1785). *Groundwork of the metaphysic of morals* [Grundlegung zur metaphysik der sitten]. Transl. by H. J. Paton. New York, NY: Harper Torchbooks, 1964.
- Lasswell, H. D. (1971). The evolution of the policy science. In H. D. Lasswell (Ed.), *A pre-view of policy sciences* (pp. 1-13). New York, NY: American Elsevier.
- Majone, G., & Wildavsky, A. (1979). Implementation as evolution. In J. L. Pressman & A. Wildavsky (1984, Eds.), *Implementation* (pp. 163-180) (3rd Ed.). Berkeley, CA: University of California Press.
- Mill, J. S. (1859). *On liberty*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Miller, T. C. (1989). The operation of democratic institutions. *Public Administration Review*, 49(6), 511-521.
- Nozick, R. (1974). *Anarchy, state and utopia*. New York, NY: Basic.
- Pareto, V. (1894). IL massimo di utilita dato libera concorrenza. *Giornale degli Economisti*, 9, 48-66.
- Rawls, J. (1971). *A theory of justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rosen, H. S., & Gayer, T. (2013). *Public finance*. Boston MA: McGraw Hill.
- Sandel, M. (2009). *Justice: What's the right thing to do?* New York, NY: Farrar, Straus and Giroux.

Weimer, D. L., & Vining, A. R. (2017). *Policy analysis: Concepts and practice* (6th Ed.).
New York, NY: Routledge.

A Review of Taiwan's Protection Against COVID-19 from the Perspective of Policy Philosophies

Jen-Hui Hsu^{*}, Yun-Huei Chiu^{**}

Abstract

In 2020, the outstanding performance of Taiwan in its fight against the COVID-19 pandemic has attracted worldwide attention. What is the key to Taiwan's success in achieving virus protection? This article discusses the purpose of public policy formulation and the conditions for success from the policy philosophical views of utilitarianism, liberalism, and communitarianism. According to utilitarianism, the purpose of public policy is to improve social welfare, and successful policies should pursue performance. From the perspective of liberalism, the intervention of government can correct market failures. And, successful policies must be based on the rule of law through openness, transparency, and fairness, also taking care of the underprivileged groups. Communitarianism attaches importance to the sense of belonging of the community members and the establishment of the covenant. The purpose of public policy is to promote group security and prosperity. A successful policy should strengthen publicity and communication, and encourage all people to participate in pursuing the common goal. Responding to foreign

* Professor, Department of Public Policy and Management, Shih Hsin University, e-mail: jhhsu07031955@gmail.com.

** PhD Student, Department of Public Policy and Management, Shih Hsin University, e-mail: bubunichiu@gmail.com.

media inquiries, Health and Welfare Minister Chen Shih-Chung said that the key to successful protection from COVID-19 lies in “experts, government, and people,” that is, policy making should follow the opinions of experts, the government’s decision-making process should be open and transparent, and full cooperation of the people is also needed. The policy of Taiwan’s combat against COVID-19 can be described as a combination of these three policy philosophical views. Policy formulation is guided by professional performance, policy implementation is governed by law and transparency, and policy dissemination is emphasized in order to win the trust of the people and form a consensus, to achieve the national goal.

Keywords: public policy, COVID-19, utilitarianism, liberalism, communitarianism

成立客家文化區域合作組織之初探^{*}

王保鍵^{**}

《摘要》

為使客家傳統聚居地區，以制度性傳承客家語言文化，政府於2018年修正客家基本法，建構「成立客家文化區域合作組織」之機制。本文以文獻分析法，運用跨域治理相關理論，探討地方制度法第24條之1所定跨域合作之實作情況，以及成立客家文化區域合作組織可能面臨的議題。本文研究發現為：（1）地方制度法第24條之1關於區域合作組織之實作，以成立區域治理平臺為主，並出現監察院指摘平臺缺乏實質功能而流於形式問題；（2）以往地方政府自主成立之區域治理平臺，其客家區域合作議題多偏重文化觀光；但因修正客家基本法及制定國家語言發展法，客家文化區域合作組織所應推動事項，以「客語復振」及「客家文化傳承」為重心。至於政策建議，本文建議循「議題合作為中心之區域治理平臺」方式，以成立客家文化區域合作組織。

[關鍵詞]：客家文化區域合作組織、區域治理平臺、跨域治理

* 本文為作者執行科技部專題研究計畫（MOST 108-2420-H-008-005-MY2）之部分成果。作者非常感謝兩位匿名審查人的寶貴意見。

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

壹、前言

臺灣族群事務之推動，約略有族群事務機關、族群基本法、指定族群聚居地等 3 種政策工具。客家委員會、原住民族委員會為族群事務專責機關，客家基本法、原住民族基本法為族群性基本法，「原住民族地區」、「客家文化重點發展區」為政府所指定族群聚居地。

為整合客家族群聚居之鄉鎮市區，以形塑客家族群人文地理之完整性及發展性，客家委員會以族群主流化思維，參考魁北克案例，研擬客家基本法修正草案，設計「客家文化自治團體」機制，條文規定：「客家人口達二分之一以上之直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市、區），經公民投票，得成為或合併成為客家文化自治團體，並以客語為優先使用之國家語言；其推動方式以法律定之。」（草案第 5 條之 1）¹ 案經行政院請各部會就客家基本法修正草案表示意見，相關部會所提出意見，² 對成立「客家文化自治團體」，多持保留意見。客家委員會回應相關部會

¹ 本條項修法說明為：「為使客家傳統聚居地方得以制度性傳承客家語言文化，參考魁北克案例，使客家地區得以公投決定建立其地方自治團體，而得以地方自治形式實質進行『族群文化自治』營造客語使用環境。」

² 關於客家文化自治團體，各部會意見如次。法務部意見為：「本條另定自治團體，與現行行政區域之權責應如何劃分？於現行體制下應如何運作？涉及之法規盤點情形如何？均建請一併考量。」中央選舉委員會意見為：「本草案引進公民投票決定族群文化、語言等事項，其主管機關究係客家委員會或各直轄市等地方自治團體？是否委託本會所屬選舉委員會辦理及其間之權責關係為何？投票權人究係直轄市等行政區內之全體公民或客家人？如僅限客家人現行戶籍登記如何配合註記以利編造選舉人名冊？公民投票通過門檻及其效力為何等事項，均授權以法律定之。惟似宜先就上揭事項可否作為公投標的之前題審慎研酌，以利未來研訂法律之順遂。」國家發展委員會意見為：「文化自治團體是否屬地方自治團體，及其自治事項是否得以限縮至文化事項，應予以釐清。」內政部意見為：「（1）草案所稱客家文化自治團體，其內涵、定位、權利、義務及與直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）之關係為何？於本草案尚無明文，宜先予以釐清，並考量其與現行地方自治團體之權責如何分工？權限如何劃分？又如為傳承與發揚客家語言、文化，繁榮客家文化產業，直轄市、縣（市）或鄉（鎮、市）亦得循地方制度法第 24 條之 1 規定，與其他直轄市、縣（市）或鄉（鎮、市）成立區域合作組織或訂定協議，共同推動客家事務。（2）另特定地區得經公民投票程序成為客家文化自治團體，惟有關公民投票案涉及之提案、連署、投票等程序，以及其辦理經費來源與辦理機關等，相關規定均付諸闕如，又得成為或合併成為客家文化自治團體之範圍包括直轄市、縣（市）及

為：「本條所指『客家文化自治團體』尚非屬地方制度法定義之『地方自治團體』所稱實施地方自治，具公法人地位之團體；本法增修所指『客家文化自治團體』僅係就『客家文化事項』予以自治，其性質與強度較內政部所提『成立區域合作組織或訂定協議』不同」；並將草案條文文字修正為：「客家人口達二分之一以上，且相鄰之鄉（鎮、市）及直轄市之區，經公民投票，得結合成為客家文化自治團體。」案經行政院審查後，將「客家文化自治團體」調整為「客家文化區域合作組織」，並將全案送請立法院審議。³

依修正後客家基本法第 8 條第 1 項規定：「政府應積極鼓勵直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）成立客家文化區域合作組織。」就上開客家基本法修法歷程以觀，並檢視行政院審查會議版本（客家文化自治團體）及行政院會通過版本（客家文化區域合作組織），修法理由皆為「為使客家傳統聚居地區，得以制度性傳承客家語言文化」，顯見成立「客家文化區域合作組織」，並非從處理跨域客家事務著眼，而係關注客家語言及文化之傳承。

成立客家文化區域合作組織，旨在既有的地方行政區劃框架下，循地方制度法第 24 條之 1 所定跨域合作機制，就「客家傳統聚居地區」建構「制度性」機制，以「傳承客家語言文化」。然而，客家事務之核心範疇為復振客家語言及文化，但客語存有多元腔調，客家文化則有地域性差異，並受不同地方自治團體管轄，建構跨域客家治理機制，有其需要。本文以文獻分析法，檢視立法理由、法制變革、監察院報告等文獻，並運用跨域治理相關理論，探討：（1）地方制度法第 24 條之 1

鄉（鎮、市、區），其投票範圍以及投票人資格應如何規劃及認定等問題，併請予以釐清。」行政院人事行政總處意見為：「查現行地方制度法針對地方自治層級，僅劃分為直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）等 3 個層級，及針對直轄市山地原住民區訂有專章，本案得否就『文化』面向單獨成立自治團體，事涉地方制度之解釋，擬尊重內政部、各地方政府意見及會議決定。」行政院主計總處意見為：「經查我國針對各族群之自治權，僅基於原住民族歷史文化之特殊性考量，實行地方自治，且係於地方制度法以專章規範。客委會為傳承客家語言文化，應由教育、文化發展政策著手，似無成立客家自治團體之必要。又倘有必要，則應查明是否與地方制度法所定地方自治章節規定相符。」

³ 客家基本法修正草案由客家委員會於 2017 年 1 月 6 日報送行政院審查，行政院於同年 3 月 9 日進行草案審查會議審查後，退回客家委員會再行研議；客家委員會於同年 3 月 31 日召開跨部會協商會議，就行政院審查會中各部會所提意見進行協商，並依據會議結論修正客家基本法修正草案後報請行政院審查；行政院於同年 5 月 2 日召開修正草案審查會議審查竣事，並於同年 6 月 15 日行政院第 3553 次會議討論通過（王保鍵，2018）。

跨域合作機制，為何實作結果多採「區域治理平臺」？其運作成效如何？（2）為獲致客家基本法政策目標，應如何成立客家文化區域合作組織？

貳、跨域合作之理論模式

跨域（across boundary）指涉「跨越多重領域」，就地方自治研究，導入跨域概念旨在期望超越傳統以政府層級或機關本位的限制，以更宏觀的考量不同來源與類型的影響力量（呂育誠，2012）。而跨域問題，係指兩個或兩個以上的組織、部門或地區，因管轄權或行政區劃，在彼此的業務、功能交界重疊之處逐漸模糊不明，而產生權責爭議、無人管理與跨部門（cross-cutting）問題（林水波、李長晏，2005：3；耿慶瑞、張文華、陳錦華，2015）。為處理跨域問題，並進行跨域合作，學界提出跨域管理（boundary-spanning management）、跨域治理（across boundary governance）、區域治理（regional governance）等概念，如陳敦源（1998）、林水波與李長晏（2005：3）、趙永茂（2003）。

在理論建構上，江岷欽、孫本初與劉坤億（2004）從資源依賴理論（resource dependence theory）、交易成本理論（transaction cost economics），以及夥伴關係發展的生命週期（life cycles）等，探討地方政府間之跨域合作策略。陳一夫、林建元與鄭安廷（2015）指出，地方彼此間以外部協調來獲致跨域治理之理論，略有傳統改革主義者（traditional reformist）、公共選擇理論（public choice theory）、新區域主義（new regionalism）；至於地方內部整合之跨域治理，主要有都市成長聯盟（urban growth coalition）、都市政權（urban regime）兩種理論。林水波與李長晏（2005：19-23）提出，發展跨域治理的3種策略為：型塑協力經營型政府（jointed-up government）、發展部門橫跨策略（development of cross-cutting policy）、以新公共服務精神型塑催化型領導。David Hamilton 則將跨域治理模式，分為集權式及分權式兩類：（1）集權式治理模式以單一行政主體為主，採取合併行政區域、縣市聯合等，以專責處理跨域事務；（2）分權式治理模式以多功能中心為主，採取單功能特區、地方政府協定、民營化等措施（趙永茂，2016：2-3）。

為使跨域合作常態化、制度化，應建構跨域合作機制。所謂跨域合作之「機制」，基本上包含各種議題、事件與觀點，經過各種正式的法制與行政流程，或透過非正式討論、協商，最後付諸行動及產生影響與結果之整體過程；可分為組織

（參與組成者結構）、推動過程（人員與財源等資源來源與運用、協商互動運作架構）、推動成果（影響的議題或事件）等層次（夏鑄九，2007：2-1）。而在處理跨域事務之政府機制，就相關機關的整合程度，可分為地方政府間跨域合作、設立跨域政府、合併地方政府等 3 種模式：⁴（1）既存政府機關間的合作，如英國的城市協議，或我國的臺北市與基隆市間「區域間都市垃圾處理緊急互助協議書」之功能性合作、「桃竹竹苗區域治理平臺」之區域合作組織；（2）創設新的跨域機關，如英國的跨域政府（combined authority）；（3）兩個或多個地方政府合併為單一政府，如我國臺中縣與臺中市合併改制為臺中市。

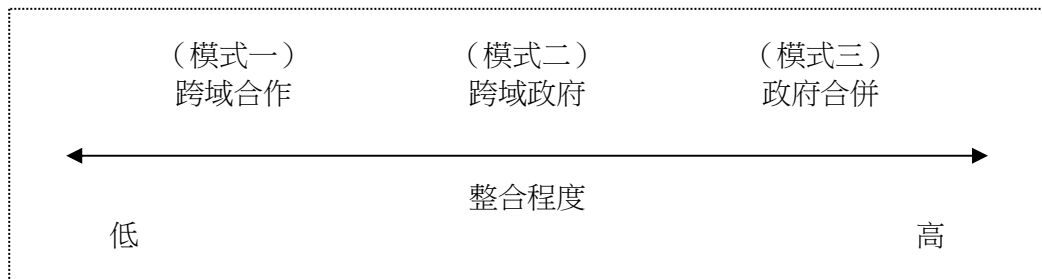


圖 1 跨域事務之處理機制

資料來源：研究者繪製。

上開 3 種模式，就地方制度法實作而言，已有模式一及模式三之實作經驗。模式一者，為地方制度法第 21 條、第 24 條、第 24 條之 1 之跨域合作，各地方自治團體之主體及自治地位仍予以維持，透過合作組織或合作協議方式，處理跨域事

⁴ 跨域事務處理機制類型，D. B. Walker 等分析美國實作經驗後歸納出：推動共同志工、非正式協議、正式地方政府間協議、簽訂地方政府間服務契約、委外、多數社區夥伴關係、跨部門合作、共同成立非營利公法人、共同實施境外管轄，共同成立區域政府議會、由聯邦政府誘導成立跨域性團體、共同成立區域性服務特區、地方政府間實施功能轉移、鄰區兼併、法人化、單一財產稅基分享制、共同設立政府平衡基金、服務的統合、共同推動都會地區改革、共同成立跨區性單一目的特區政府、成立區域性特殊管理局、成立都會區管理局、合併地方政府、成立聯盟型都會政府、共同成立都會政府等 25 種方式（趙永茂，2003）。又 Slack 與 Côté（2014：10）以城市治理（urban governance）角度，將治理結構分為：一級分權（one-tier fragmented）、一級集權（one-tier consolidated）、二級制（two-tier）、自主合作（voluntary cooperation/special districts）、上級政府角色（senior government role）等 5 種模式。本文聚焦於政府部門組織結構與區域治理關係，以 3 種模式為主。

務。⁵ 模式三者，為地方制度法第 7 條之 1 之縣（市）改制為直轄市，如臺中市與臺中縣合併改制為臺中市、臺南市與臺南縣合併改制為臺南市、高雄市與高雄縣合併改制為高雄市等。

至於創設新的跨域機關之模式二，可參照英國的跨域政府（combined authority）。⁶ 為處理跨域事務，英國以地方民主及經濟發展暨建設法（Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009）及城市及地方政府分權法（Cities and Local Government Devolution Act 2016）兩部法律為基礎，建構跨域政府之治理機制。英國各地方政府（local councils）所共同設立之跨域政府，為具有法律主體地位（legal body），並就跨域事務進行合作及共同決策，可分為「民選市長制」（mayoral combined authorities）及「非民選市長制」（non-mayoral combined authorities）兩種治理方式（Local Government Association, 2016: 4）。迄今，英國陸續已設置大曼徹斯特跨域政府（Greater Manchester CA）、利物浦跨域政府（Liverpool City Region CA）、東北區跨域政府（North East CA）、雪菲爾跨域政府（Sheffield City Region CA）、蒂斯瓦利跨域政府（Tees Valley CA）、西約克跨域政府（West Yorkshire CA）、西密德蘭跨域政府（West Midlands CA）、劍橋和彼得伯勒跨域政府（Cambridgeshire and Peterborough CA）等。⁷

⁵ 跨域合作並非侷限於單一國家內的各地方政府間，也存於國家與國家之間。歐盟（European Union）就以“Neighbourhood and Partnership Instrument Regulation”（2007 年至 2013 年）及“European Neighbourhood Instrument Regulation”（2014 年至 2020 年）為基礎，推動歐盟與鄰近國家間之跨域合作（cross border cooperation, CBC）機制（European Commission, 2017）。

⁶ 觀察英國、臺灣之「國體」（政體）異同：（1）就世襲君主存否而言，英國為君主國，臺灣為共和國，但兩國皆為民主政體。（2）就國家與其內部次級統治團體關係而言，可分為「單一國」與「聯邦國」兩種型態，英國、臺灣皆歸屬為單一國。（3）就憲法型式而言，英國採不成文憲法，臺灣採成文憲法，但兩國法制框架，對於地方自治團體自治權，皆有相當程度的保障。（4）就行政權與立法權關係而言，英國實施內閣制，臺灣實施雙首長制，兩國政府體制雖不同，但兩國皆在 1990 年代末期進行地方分權改革（英國設立威爾斯議會、蘇格蘭議會、北愛爾蘭議會等 3 個委任分權政府，臺灣制定地方制度法）。因而，英國體制運作，雖與我國有所異同；然而，在地方層次之治理上，英國地方政府改革的理論基礎及運作經驗，對我國仍有相當的參照空間與參考價值。

⁷ 首個跨域政府為大曼徹斯特跨域政府，係由 10 個地方政府共同組成，設有一個民選市長，跨域事務由市長及 10 個地方政府首長組成之內閣（Mayor's Cabinet）決策；而在市

參、跨域合作與客家文化區域合作組織

因客家基本法第 8 條第 1 項所定成立客家文化區域合作組織，係依循地方制度法第 24 條之 1 所定跨域合作（模式一）規定，茲就我國法制及政策關於區域合作組織之演進，進行探討。

一、跨域合作以區域合作組織為主

地方制度法關於跨域合作發展，概可分為兩階段：（1）1999 年制定地方制度法第 24 條，承襲省縣自治法第 16 條規定，規範地方自治團體之合辦事業；並於同法第 21 條明定，⁸由共同上級業務主管機關統籌指揮各相關地方自治團體共同辦理跨區域事務。故 1999 年制定地方制度法，對於跨域事務之處理，採取中央集權之運作模式（江大樹、張力亞，2016：146），屬「以中央政府主導模式」。（2）2010 年修正公布地方制度法第 21 條條文，並增訂第 24 條之 1、第 24 條之 2、第 24 條之 3 條條文，建構「地方自治團體自行辦理模式」：即跨域事務先由各該相關

長之下設有二位分管警政及經濟的副市長，以及一位執行長（chief executive），推動跨域之經濟、交通、警政、消防等事務（Greater Manchester Combined Authority, 2018）。又最近新成立的劍橋和彼得伯勒跨域政府，係依劍橋和彼得伯勒跨域政府辦法（The Cambridgeshire and Peterborough Combined Authority Order 2017）由劍橋市（Cambridge City Council）、劍橋郡（Cambridgeshire County Council）、東劍橋區（East Cambridgeshire District Council）、芬蘭區（Fenland District Council）、杭亭登區（Huntingdonshire District Council）、彼得伯勒區（Peterborough City Council）、南劍橋區（South Cambridgeshire District Council）等 7 個地方自治團體及商業委員會（business board）組成，並於 2017 年 5 月 5 日以增補性投票制（supplementary vote system）直選首任市長，由 James Palmer 在第二輪計票以 56.9% 得票率當選（British Broadcasting Corporation[BBC], 2017; Cambridgeshire and Peterborough Combined Authority, 2020）；另商業委員會係 2010 年聯合政府協議（coalition agreement）所建構的地方企業夥伴（Local Enterprise Partnership）機制：由地方政府與民間企業共同組成（Bentley, Bailey, & Shutt, 2010）。

⁸ 1999 年地方制度法第 21 條規定，直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）自治事項如涉及跨直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）事務時，由共同上級業務主管機關統籌指揮各相關地方自治團體共同辦理，必要時共同上級業務主管機關得指定其中一適當地方自治團體限期辦理。

地方自治團體自行協商辦理，必要時，才由共同上級業務主管機關介入協調，並規範「成立區域合作組織」、「訂定協議」、「行政契約」、「其他方式合作」等多元之跨域合作模式。⁹

學界對臺灣現行跨域合作之運作，提出許多觀察。劉坤億（2006）指出，合辦事業就經費分攤、合辦事業之專責機關隸屬，以及相關營運規範等均未有明確的規定，導致制度運作上的不確定性和增加許多無謂的交易成本。李長晏（2016）指出，行政轄區與實際地理空間不一致、官僚地盤主義壓縮虛擬的合作空間、制度設計結果未能帶動合作性創能，導致不易建立府際合作。劉明德與徐玉珍（2011）認為，目前跨域合作機制存有非正式組織、缺乏非政府力量參與、淺層消極、議題地方化、侷限於地理上比鄰等問題。

實作上，在中央政府經費補助之政策工具導引下，各地方自治團體間之跨域合作機制，概以「成立區域合作組織」模式為主。按行政院依 2009 年 6 月 29 日「縣市改制說明」¹⁰ 所核定「國土空間發展策略計畫」，在「地方階層」提出「七個區域生活圈」及「縣市合作區域」發展策略（國家發展委員會，2010：8-1），區域內之共同事項（如整體發展規劃及重大公共建設），應先經過區域發展合作平臺討論、協調，形成共識，再進行審議，最後形成共同提案，以推動實施建設（國家發展委員會，2010：10-7）。嗣後，為落實「國土空間發展策略計畫」，行政院於 2012 年 5 月 30 日院臺經字第 1010029053 號函核定「國家建設總合評估規劃中程計

⁹ 地方制度法修正草案條文對照表之條文說明指出，所稱「成立區域合作組織」之形式，包括會議、會報、聯盟等方式；至「其他方式合作」，包括地方為處理跨區域事務時，得與非營利組織合作之方式。合辦事業者，如「桃園大眾捷運股份有限公司」；行政契約者，如臺北市與基隆市簽訂「區域間都市垃圾處理緊急互助協議書」。至於地方自治團體間與非營利組織合作者，則以契約委外為主（李長晏，2013：241）。又桃園大眾捷運股份有限公司股權結構為桃園市政府 64.01%、新北市政府 29.32%、臺北市政府 6.67%（交通部，2018），全由地方政府出資，且完全無民間資金；而臺北大眾捷運股份有限公司股權結構中，交通部佔有 17.14%、民間企業佔有 0.36%（臺北大眾捷運股份有限公司，2020），桃園大眾捷運股份有限公司較趨近地方制度法第 24 條之合辦事業。

¹⁰ 縣市改制說明指出，以「北臺灣」、「中臺灣」、「南臺灣」3 大生活圈，以及「北北基宜」、「桃竹苗」、「中彰投」、「雲嘉南」、「高屏」、「花東」、「澎金馬」等 7 個發展區域之國土規劃藍圖，行政院建議同一區域內的縣市能夠建立起跨縣市合作平台，共同規劃攸關區域整體發展的事項。另「國土空間發展策略計畫」，係行政院於 2010 年 2 月 22 日院臺建字第 0990002926 號函核定。

畫」，國家發展委員會並於 2013 年 2 月 5 日訂頒「補助地方政府辦理『國家建設總合評估規劃作業』經費補助及執行管考要點」¹¹。在上開計畫及要點規範下，中央政府鼓勵各直轄市、縣（市）政府共同參與成立區域發展合作平臺（平臺定位為推動區域合作之組織），並優先提供預算補助（國家發展委員會，2012a：36），因而「成立區域合作組織」遂成為我國跨域合作機制中最常見者。¹²

現行已成立的許多區域合作組織，約略可分為 2 種運作方式：（1）以議題合作為中心之區域治理平台，如「桃竹竹苗區域治理平台」、「中彰投苗區域治理平台」、「雲嘉嘉聯合治理會報」、「南高屏澎區域治理平台」等；此類治理平台，係由地方首長們共同簽署不具法律拘束力之區域治理「合作宣言」，採取各縣市輪辦首長會議方式。（2）任務編組的非正式政府組織，如依「北臺區域發展推動委員會組織章程」所成立「北臺區域發展推動委員會」，由當然委員 8 人及一般委員 8 至 16 人，組成委員會，協助區域內各地方政府推動各項重大計畫或跨區域建設開發事業。¹³

然而，現行區域合作組織之運作，亦存在許多問題，招致審計部之關切，¹⁴ 及

¹¹ 補助地方政府辦理「國家建設總合評估規劃作業」經費補助及執行管考要點第 1 點規定，國家發展委員會為配合「國土空間發展策略計畫」，引導地方政府朝區域分工及規劃各區域適合發展的產業類型，並加強地方基礎建設的投資方向，補助地方政府推動跨域合作之作業執行經費，特訂定本要點。第 2 點規定，直轄市、縣（市）政府應共同籌組區域合作平臺，以作為中央部會與地方政府間聯繫協調之角色，並整合各區域合作議題，協調地方政府共同提案。

¹² 又行政院依花東地區發展條例第 4 條規定，於 2012 年 9 月 7 日訂定「花東地區永續發展策略計畫」。「花東地區永續發展策略計畫」共分 9 章，第 8 章（區域治理：跨域合作共雙贏，花東品牌全球傲），旨在以整體花東地區為治理對象，結合花蓮及臺東兩縣政府建立區域合作平臺，就跨域合作的相關議題，合力規劃、討論及提案，以循序漸進建立成熟的區域合作及治理模式（國家發展委員會，2012b：32）。

¹³ 目前臺灣的跨域合作組織完全不具法人地位，此種尚未法制化的區域合作組織，為地方政府間之非正式跨域合作（劉明德、徐玉珍，2011）。

¹⁴ 依審計部 2016 年中央政府總決算審核報告指出，區域合作平臺由地方政府自主推動管理，發生制度規章未盡周全完備，運作成效尚未彰顯情形，包含：（1）部分平臺未訂定組織運作規範，或規範內容未臻周延，致權責劃分、溝通協調、監督管考等機制未盡明確；（2）平臺非屬正式編組單位，難以規劃長期任務方向及工作目標，亦無法累積相關專業知識及傳承經驗；（3）部分地方政府提案內容間有未臻完備周整，未妥善運用區域合作平臺溝通協商、資源分享功能，肇致後續作業停擺、撤案或發生不經濟支出等情

監察院內政及少數民族委員會之調查。¹⁵ 簡言之，現行跨域合作以區域治理平臺為主，區域治理平臺雖被定位為區域合作組織，但因區域治理平臺屬非正式編制組織，缺乏制度性規範（組織法規及財政預算），且區域合作組織之成立及運作，涉及地方政治力量（政黨意識形態的差異、行政首長的政治願景、議會政治生態），致使區域合作組織，甚難發揮聯合治理之效能。

事；（4）部分區域合作平臺討論通過之跨域合作事項，因參與地方政府缺乏執行誘因，配合意願不高，致原定評估規劃未能具體落實；（5）各參與地方政府就應辦事項，僅形式提供相關資料，或回歸各自處理，地方政府間未見實質合作；（6）亟需跨域協調解決之議題，未妥適納入區域合作平臺討論，致相關問題遲未獲有效解決（審計部，2016：乙 65-67）。

- ¹⁵ 依監察院 2018 年 9 月 6 日調查報告所陳，國內各直轄市、縣（市）政府雖已建立區域合作平臺，長期推行跨域合作，惟多年來區域合作平臺所處理事項，仍多偏重事務性的協調與軟性議題，流於形式；至於地方政府間所遇到的區域問題，例如交通運輸不連貫、社會福利不一致、垃圾處理爭議等，卻未能於區域合作平臺中獲得有效的討論與處理（監察院，2018）。上開調查報告具體指出，跨域合作主要問題為：（1）中央及地方對於區域發展方向、計畫優先性、或跨域議題的補助主軸不盡相同，造成規劃計畫與工程經費無法銜接；（2）跨域議題屬跨部門、跨地方自治團體政策，非短期內一蹴可及，須長期推動，但合作方案可能因政權輪替而需重新檢討；（3）主要區域政策資源仍以中央部會為主，中央對於地方區域合作應多加參與、瞭解與支持；（4）目前平臺走勢偏向地方政府合作，缺乏中央機關的指導與協助，難以配合目前國家政策方向；（5）跨域治理涉及之議題與層次甚廣，皆由現有人力兼辦，人員異動頻繁不利經驗累積與傳承，人力及經費不足，無法賡續建立長期的規劃與工作方向；（6）區域合作平臺係由地方政府自主形成的非正式組織，在缺乏法源依據的情況下，其運作及效益的提升面臨許多困難，包括：地方政府在考量民意、議會壓力及有限的人力和預算狀況下，缺乏積極推動跨域合作之動力；每年輪值主辦的模式讓區域合作計畫的推動產生經驗傳承上的斷裂；在無固定財源，且缺乏經費補助的情況下，跨域合作議題的推動顯得困難重重等；（7）區域治理實質上涉及我國整體國土規劃，惟中央對於區域合作之協助及推動力道稍嫌不足；（8）地方政府間因經濟發展程度上互有差異，為符各自的施政目標，往往各自努力，出現共同政策議題之歧見與爭議，易形成地方間發展落差及發展失衡現象；（9）離島 3 縣（金門、連江、澎湖）因土地不相連，亦非共同生活圈，發展重點與需求也不盡相同，一般的公共建設難以共同辦理，建設的效益亦難以外溢至其他離島，影響合作意願與成效（監察院，2018）。

二、客家文化區域合作組織以客家傳統聚居地區之地方自治團體為主

政府研擬客家基本法修正草案時，客家委員會原所欲採取的政策工具，較偏向跨域政府（模式二）設計；然而，修正後客家基本法所定「客家文化區域合作組織」，則偏向跨域合作（模式一）機制。意即，客家基本法第 8 條第 1 項，意欲建構制度性機制，以傳承客家語言、文化為目的，惟因現行行政區劃¹⁶分割客家傳統聚居地區，受限於整體國家法制架構，無法以公民投票成立客家文化自治團體，遂改採地方制度法第 24 條之 1 的跨域合作機制。

就修正後客家基本法第 8 條第 1 項，檢視其立法目的，依「客家基本法修正草案條文對照表」條文說明指出，「為使客家傳統聚居地區，得以制度性傳承客家語言文化，政府應積極鼓勵各級地方政府，共同處理跨域之客家事務，爰參考地方制度法第 24 條之 1 有關跨域治理之規定，於第 1 項定明以成立客家文化區域合作組織方式辦理。」因而，本條項規範機制為，（1）政策目標（立法目的）：於客家傳統聚居地區，以制度性機制，傳承客家語言及文化；（2）政策工具（手段）：成立客家文化區域合作組織；（3）規範對象：地方自治團體（直轄市、縣市、鄉鎮市）。

關於「客家傳統聚居地區」的概念，約略可分為「客家傳統聚居區」（或稱帶狀客家傳統聚居區）與「客家傳統聚居次分區」兩層次。「客家傳統聚居區」，包含北部（桃竹苗）地區、南部（六堆）¹⁷ 地區、東部（花東）地區等 3 大帶狀區塊；此 3 大帶狀客家傳統聚居區，分屬不同地方政府管轄，治理機制存有官派區長

¹⁶ 依地方制度法第 3 條規定，地方劃分為省、直轄市；省劃分為縣、市，縣劃分為鄉、鎮、縣轄市；直轄市及市均劃分為區。直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）為地方自治團體公法人，區公所為直轄市派出機關。

¹⁷ 康熙年間（1721 年）發生朱一貴之亂，南部客家族群成立民間義勇，共有中、前、後、左、右、先鋒及巡查營，當時的六營後來演變為六堆，即中堆（竹田）、前堆（麟洛、長治）、後堆（內埔）、左堆（新埤、佳冬）、右堆（美濃、高樹）、先鋒（萬巒），橫跨高雄市與屏東縣（客家委員會客家文化發展中心六堆客家文化園區，2016）。又協助清朝官軍平定朱一貴亂事而犧牲的客家義民，後世奉祀為「忠勇公」，與北部乾隆年間（1786 年）因林爽文事件所犧牲客家義民，被奉祀為「義民爺」，兩者後來成為「南忠勇公，北義民爺」的重要客家宗教信仰（客家電視台，2016）。

與民選鄉長之差異。至於「客家傳統聚居次分區」，係指在客家傳統聚居區內，因人文地理、宗教祭祀圈、語言使用等因素所形成。¹⁸

事實上，2010年制定客家基本法時，即以「客家文化重點發展區」（現行法為第4條第1項）機制，將「客家傳統聚居地區」予以法制化。依2009年10月22日行政院第3167次會議通過客家基本法草案第6條條文說明：「藉由選定具特殊客家特色之特定地區，凸顯客家語言、文化與其他族群文化之區別，達成客家語言、文化及產業傳承創新之政策目標；爰於第一項明定客家人口數達三分之一以上之鄉（鎮、市、區），列為『客家文化重點發展區』」。客家委員會依客家基本法規定，以既有的之鄉（鎮、市、區）行政區劃為基礎，迄今所指定的70個客家文化重點發展區，多位桃竹苗、六堆、花東等地之客家傳統聚居地區。

因此，客家基本法第8條第1項及地方制度法第24條之1所架構之客家文化區域合作組織，應以客家族群（客家人所組成之群體）聚居（客家人口達一定比例）¹⁹之地方自治團體（直轄市、縣市、鄉鎮市）為主。

肆、成立客家文化區域合作組織之策略

臺灣現行區域合作組織，受中央政府政策導引，多採區域治理平臺，而出現「多偏重事務性的協調與軟性議題，流於形式」（監察院，2018）之弊。成立客家文化區域合作組織，非僅單純處理跨域客家事務，更具有復振客語、傳承客家文化之重要目的。而跨區域治理機制的建構，往往需要中央的政策支持，並非地方政府間可輕易發展出來（夏鑄九，2004：15）。如何以地方制度法第24條之1之法制框架，實踐客家基本法第8條第1項，成立客家文化區域合作組織？

¹⁸ 以北部桃竹苗地區為例，「客家傳統聚居次分區」可分為：（1）在人文地理上，桃園呈現北桃園多為閩南族群、南桃園多為客家族群，新竹縣與苗栗縣則呈現近山客家、濱海閩客混居之分布。（2）在宗教祭祀圈上，客家族群重要信仰之新竹縣新埔枋寮義民廟，其15聯庄祭祀圈中，新屋區以社子溪劃分為溪北、溪南，分屬新屋聯庄祭祀圈、溪南聯庄祭祀圈（張智欽、韋煙灶、林雅婷，2009）。（3）在語言使用上，桃園市中壢區、平鎮區、龍潭區多使用四縣腔客語，但新屋區與相鄰的新竹縣新豐鄉、湖口鄉多使用海陸腔客語。

¹⁹ 按客家基本法第2條對於「客家人」、「客家族群」、「客家人口」，皆有明文定義，可作為客家文化區域合作組織之界線，並為界定該組織內成員之基礎。

一、客家文化區域合作組織應推動之共同事項

依地方制度法框架，跨域合作事務，係以地方跨域自治事項為中心，由地方自治團體「由下而上」推動區域合作，共同處理跨區域之自治事務；中央政府之角色，為跨域合作之輔助者（或監督者）。²⁰ 而目前地方政府自主成立的區域合作機制，所處理之跨域客家事務，多屬議題性取向。以北部客家傳統聚居區（桃竹苗）地方政府自主成立的「桃竹竹苗區域治理平臺」為例，其共同處理事項中涉及客家事務者：第 1 次首長會議（2016 年）為「浪漫臺三線跨域整合計畫」；²¹ 第 2 次首長會議（2017 年）為「兩岸城市交流暨客家論壇」議題；²² 第 3 次首長會議（2018 年）為「義民文化祭聯合行銷」及「浪漫台三線茶產業合作計畫」；²³ 第 4 次首長會議（2019 年）為「漫遊桃竹竹苗客庄鐵馬串接計畫」。²⁴ 上開 4 次首長

²⁰ 現行地方制度法第 24 條之 1 第 4 項雖定有中央政府對地方自治團體所提跨區域合作事項，應優先給予補助；惟就地方制度法第 21 條及第 24 條之 1 第 1 項，區域合作組織處理事項與地方自治事項，高度牽連，須由地方自治團體「由下而上」之「自主推動」。中央政府（國家發展委員會）為推動區域合作機制，2009 年建立「中央協助地方」模式，輔導地方政府成立及運作區域合作治理平臺；2010 年地方制度法增訂第 24 條之 1，自 2012 年起，各區域治理平臺運作方式由「中央主導、地方執行」，調整為地方政府「由下而上」及「自主推動」模式，由參與之行政首長合意，自主性橫向串聯（審計部，2016：乙 65）。

²¹ 「浪漫臺三線跨域整合計畫」：包含「開發臺灣好行新路線—浪漫台三線」、「打造國際客家文化博覽會」、「兩蔣園區與張學良園區旅遊方案」等 3 項子計畫（桃園市政府新聞處，2016）。

²² 「兩岸城市交流暨客家論壇」議題，規劃由桃竹竹苗 4 縣市向對岸友好城市提出聯合邀訪，藉由城市論壇意見交流及桃竹竹苗城市導覽，以提升兩岸實質互動能見度、強化客家情感連結並奠定文化交流基礎，同時可行銷桃竹竹苗之縣（市）政績效、推廣觀光產業、創造未來合作契機，使兩岸共享交流的廣域效益（新竹縣政府，2017）。

²³ 就「義民文化祭聯合行銷」議題，桃竹竹苗 4 縣市將共同參與新竹縣政府舉辦的「義魄千秋」全國義民祭活動，以實際行動表達對客家文化的重視與支持；就「浪漫台三線茶產業合作計畫」，4 縣市將聯合爭取中央支持，透過土地活化，擴大種茶面積，輔導茶廠轉型建立亮點茶莊，並結合茶及茶花產業行銷與經驗交流，形塑區域亮點（新竹市政府，2018）。

²⁴ 「漫遊桃竹竹苗客庄鐵馬串接計畫」為整合自行車道斷點，串聯桃竹苗地區自行車道網絡（桃園市政府新聞處，2019）。

會議，呈現出地方政府所關注跨域客家事務，偏向「文化觀光」之議題取向。

相對地，客家基本法第 8 條第 1 項，明定「政府」應「積極鼓勵」各相關「地方自治團體」成立客家文化區域合作組織：本條項雖採「積極鼓勵」之柔性字眼，而較無強制性；但就規範主體與客體而言，係要求「中央政府」應以積極性政策作為，促使「各級地方政府」（地方自治團體），共同處理跨域客家事務。意即，客家基本法之客家文化區域合作組織，與現行地方制度法之跨域合作採「地方自治團體自行辦理模式」，必要時，上級機關才介入，兩者法制規範，對中央政府之角色及區域合作機制之形成，有不同的期待。²⁵ 事實上，現行客家委員會已主動建構整合相關地方自治團體的區域治理機制，如客家委員會六堆客庄整體發展規劃推動小組設置要點、²⁶行政院客庄 369 治理平臺設置要點等。

又檢視客家基本法規範成立客家文化區域合作組織之立法意旨：依「客家基本法修正草案條文對照表」第 8 條第 1 項條文說明指出，成立客家文化區域合作組織，旨在制度性傳承客家語言文化，共同處理跨域之客家事務。復客家基本法第 3 條，定客語為國家語言，並賦予人民以客語作為學習語言、接近使用公共服務及傳播資源等權利。

因此，客家文化區域合作組織所應推動事項，將有別以往地方政府自主成立之區域治理平臺所關注「文化觀光」議題，應推動「客語復振」及「客家文化傳承」相關議題之共同事項。

²⁵ 就客家委員會權責，地方客家事務之規劃、推動及辦理，為其法定職掌。依客家委員會組織法第 2 條第 2 款，客家委員會掌理：地方及海外客家事務之研議、協調及推動。客家委員會處務規程第 6 條第 7 款，客家委員會綜合規劃處掌理：地方客家事務、全國客家會議、全國客家事務首長會議之規劃、推動及辦理。

²⁶ 依客家委員會六堆客庄整體發展規劃推動小組設置要點第 1 點規定，客家委員會為協同相關機關，研議高屏六堆客庄文化、環境、產業之整體發展方案，特設六堆客庄整體發展規劃推動小組。同要點第 3 點規定，本小組置委員 21 人至 25 人，其中 1 人為召集人，由客家委員會主任委員遴聘高屏地區社會賢達人士擔任之；副召集人 4 人，由本會產業經濟處副處長、客家文化發展中心副主任、高雄市政府客家事務委員會主任委員及屏東縣政府客家事務處處長兼任之；其餘委員由六堆 12 鄉（區）首長及聘任專家學者 4 人至 8 人擔任，任期 2 年。

二、成立客家文化區域合作組織之路徑

就跨域事務之處理機制 3 種模式（圖 1）而言，客家文化區域合作組織之法制規範，較偏向於跨域合作（模式一）。地方制度法之區域治理平臺運作，為地方政府「由下而上」及「自主推動」；但客家事務具有相當程度的特殊性，中央政府（客家委員會）已積極「由上而下」推動區域治理平臺，如「行政院客庄 369 治理平臺」（改制前為「行政院臺三線客庄浪漫大道治理平臺」）。在法制規範與實作經驗交錯下，本文擬議成立客家文化區域合作組織之兩種路徑。

（一）路徑一：以議題合作為中心之區域治理平臺

依客家基本法第 8 條第 1 項立法意旨，客家文化區域合作組織所處理跨域事務，應聚焦於「客語復振」及「客家文化傳承」兩大面向。目前地方政府所成立區域治理平臺，對於客家文化之傳承，已有所作為，如「桃竹竹苗區域治理平臺」以「文化觀光」方式傳承客家文化。至於客語跨域合作事項，為目前地方自治團體尚未觸及領域。惟 2018 年修正客家基本法、2019 年制定國家語言發展法，建構客語復振之諸多制度性機制，如客語為學習語言、教學語言、地方通行語等，伴隨產生客語事務之跨域治理需求，尚需地方政府共同進行區域合作。

以推動客語為學習語言及教學語言所需之「客語師資」為例，為培育客語師資，教育部依客家基本法第 12 條第 1 項及國家語言發展法第 10 條第 2 項規定，發布高級中等以下學校及幼兒園客語師資培育資格及聘用辦法。依上開辦法第 5 條第 2 項規定，客語教師以專任為原則；必要時，得由學校採合聘方式為之。所謂「合聘教師」或「巡迴教師」係由數校共同聘任一教師，由該教師巡迴至各合聘學校進行教學活動。²⁷「合聘教師」或「巡迴教師」之任教學校，雖以同一直轄市、縣（市）為原則；然而，因授課時數，單一學校恐無法單獨聘任客語教師，且客語部

²⁷ 依高級中等學校合聘教師辦法、直轄市縣（市）立國民小學及國民中學合聘專任教師應注意事項第 3 點、偏遠地區學校合聘教師及巡迴教師聘任辦法及高級中等學校合聘教師辦法第 4 條規定，主聘學校與從聘學校以在同一直轄市、縣（市）為原則，但經各該主管機關協商同意者，不在此限。

分客家腔調²⁸僅使用於特定「客家傳統聚居次分區」，致使特定腔調客語教師，可能出現跨縣市之巡迴教學情況，因而須由兩個（或 3 個）直轄市、縣（市）共同聘任少數腔調客語師資，如桃園市新屋區與新竹縣新豐鄉同為海陸腔客語，或如苗栗縣卓蘭鎮與臺中市東勢區所使用的大埔腔客語。²⁹ 意即，少數腔調客語之使用人口，跨越行政區域者，透過成立客家文化區域合作組織，進行客語相關議題之跨域合作，有利於強化客語復振並落實國家語言法制。

又現行區域治理平臺多由直轄市、縣（市）政府共同成立，討論議題屬縣（市）層級，兩鄉（鎮、市、區）間之客家跨域事務議題，不易納入討論。意即，許多傳統客家共同生活圈是由兩個或 3 個鄉（鎮、市、區）所形成，惟因地理區位跨越現行直轄市、縣（市）行政疆界，致使跨鄉（鎮、市、區）客家事務，非單一縣（市）政府可處理，而須提升至跨縣（市）區域合作平臺；例如，苗栗縣卓蘭鎮與臺中市東勢區在地理區位、經濟產業、大埔腔客語使用之共通性，³⁰所產生區域合作需求。然而，跨鄉（鎮、市、區）客家事務之議題，涉及鄉（鎮、市）地方自治權，是否適合在縣（市）層級區域合作平臺討論，恐有疑義。

綜上，我國直轄市、縣（市）區域合作治理平臺運作已有豐富經驗，因應修正客家基本法及制定國家語言發展法，復振客語法制框架，所衍生相關跨域客家事務，須進行區域合作。本文建議：可循過往區域合作治理平臺運作經驗，以「議題合作為中心之區域治理平臺」的路徑，成立客家文化區域合作組織。此外，為使客家文化區域合作組織能充分回應在地客家族群需求，並避免治理平臺之疊床架屋，應優先鼓勵鄉（鎮、市、區）成立客家文化區域合作組織；³¹ 例如，在花蓮縣三大

²⁸ 依客家基本法第 2 條第 3 款規定：客語，指臺灣通行之四縣、海陸、大埔、饒平、詔安等客家腔調，及獨立保存於各地區之習慣用語或因加入現代語彙而呈現之各種客家腔調。

²⁹ 大埔腔客語使用者，主要聚居於苗栗縣卓蘭鎮（中街、內灣、水尾），及臺中市之東勢區、石岡區、新社區、和平區（臺中市政府客家事務委員會，2013）。

³⁰ 卓蘭鎮跟東勢區僅一河之隔，跟苗栗其他鄉鎮反而有山脈阻擋，故卓蘭交通出入都經由東勢，且水果種植，也是東勢跟卓蘭共同的生計或主要產業，促使兩地來往密切，導致卓蘭鎮許多居民都會說大埔腔客語（新北市客家語文館，無日期）。

³¹ 客家基本法第 8 條第 1 項之文字規範為「鄉（鎮、市）」，未納入「區」；另於同條第 2 項規定，直轄市之區由鄉（鎮、市）改制，且屬客家文化重點發展區者，政府應考量轄內客家族群意願，保障客家族群語言文化之自主發展。但在實作上，區公所可與其他同

客家生活圈規劃基礎上，³² 鼓勵之各該生活圈內之鄉（鎮、市）成立客家文化區域合作組織。

（二）路徑二：中央與地方共同簽署三方協議

英國的跨域政府（模式二），係以城市協議（City Deal）實作經驗為基礎所發展出來者。就地方分權，城市協議可視為第一階段的分權（stage one devolution），分權協議則為第二階段分權（stage two devolution），如英格蘭地區（England）於第一波完成城市協議者，多數也完成分權協議；意即，在城市協議所建構的合作基礎上，可進一步透過分權協議，設置跨域政府（Universities UK, 2016）。

英國於 2011 年制定地方主義法（Localism Act 2011）建構城市協議機制，以雙向協議分權模式，分權予地方政府，打造城市為驅動區域經濟發展的火車頭。依地方主義法第 15 條至第 20 條的「核心城市條款」（Core Cities Amendment），英國政府積極推動「城市協議」政策，賦予地方政府（local councils）更高的自治權，俾利區域經濟之發展。英國「城市協議」之特徵為：中央政府邀請特定具有經濟發展潛力的城市，由地方自治政府就其地方特色與自治量能提出城市發展的長遠規劃方案，與中央政府協議，獲得中央政府認可後，由中央政府賦予相應所需之自治權，俾利地方自治政府發展經濟（王保鍵，2015）。³³ 2012 年至 2014 年，英格蘭

級鄉（鎮、市、區）公所簽署區域合作協議書，如 2016 年臺南市南區、東區、中西、北區、安南、南區、仁德、永康等共 8 區公所共同簽署「災害防救相互支援合議協定書」，以強化跨域防救災能力（臺南市南區區公所，2016）。

³² 花蓮縣三大客家文化生活圈為，（1）北區：新城鄉、花蓮市、吉安鄉、壽豐鄉，發展主軸為「文化生活廊道」；（2）中區：鳳林鎮、光復鄉、瑞穗鄉，發展主軸為「健康慢城廊道」；（3）南區：玉里鎮、富里鄉，發展主軸為「品牌米香廊道」（李婕妤，2018）。

³³ 按英國以「客製化」的城市協議機制，將城市轉化為經濟發展的火車頭；此城市協議政策有別於傳統的地方自治概念，觀其大者為：（1）擴大地方自治政府的職能，地方政府從過去承擔居民日常生活服務的提供者，轉變為國家經濟發展的引擎；（2）非全面性的地方分權，以具有經濟發展潛能之特定大城市，為主要適用對象；（3）由各地方自治政府提出各自的發展計畫（ask），與中央政府協議，中央政府並依協議將權力移轉給地方（offer）；（4）採雙向協議移轉權力（two-way transaction）的分權模式，取得權力的城市，也須承諾負擔特定的義務；（5）嚐試平衡都會區與鄉村地區之區域發展差距（王保鍵，2015）。事實上，英國城市協議採取一個新的地方分權模式：揚棄一體適用（one-

地區經過兩波協商後，完成 26 個城市協議，而第一個英格蘭地區以外的城市協議是 2014 年的「格拉斯哥與克萊德城市協議」（Glasgow and Clyde Valley City Deal），除英格蘭的 26 個城市協議外，加上蘇格蘭的 5 個及威爾斯的 2 個，總計有 33 個城市協議（Ward, 2018: 5）。³⁴

按客家文化區域合作組織，旨在整合「客家傳統聚居地區」內的不同層級、不同管轄權地域的政府部門，俾以傳承客家語言文化。然而，客家事務推動，除客家傳統聚居地區受不同地方自治團體管轄外，更有「客家語言文化多樣性」及「客家事務中央集權化」交錯議題。意即，臺灣客語腔調多元性、客家文化多樣性，³⁵ 致使各客家傳統聚居地區之語言及文化存有差異性，實應因地制宜的推動區域合作；然而，受財政收支劃分法及客家基本法規範框架，及部分地方政府未設有客家事務專責機關，導致客家政策制定及預算資源，多掌控於客家委員會，形成客家事務中央集權化之現象。³⁶在實作上，中央政府對客家事務，具高度主導性，並以區域治

size-fits-all) 模式，改採個別協議 (individual city deals) 模式 (HM Government, 2011)。

³⁴ 以 2018 年 3 月簽署的「史特靈與克拉克曼南郡協議」（Stirling and Clackmannanshire City Region Deal）為例，該協議由中央政府（UK Government）、蘇格蘭委任分權政府（Scottish Government）、克拉克曼南郡政府（Clackmannanshire Council）、史特靈政府（Stirling Council）、史特靈大學（University of Stirling）、史特靈委員（Stirling City Commissioner）等 6 方共同簽署。檢視該城市協議，可觀察到：（1）跨域合作非僅水平面的兩個地方政府間，還包含垂直面的兩個不同層級之上級政府（中央政府及蘇格蘭委任分權政府）；（2）跨域合作非侷限政府部門，大學學術機構及民間企業亦為跨域合作之參與者。又為因應「史特靈與克拉克曼南郡協議」之簽署，克拉克曼南郡政府（Clackmannanshire Council）於 2018 年 6 月創設克拉克曼南郡委員會（Clackmannanshire Commission），由議員、第三部門、商業團體、教育團體等代表組成委員會（Clackmannanshire Council, 2018）。（3）上級政府以經費補助及權力下放，創造地方經濟發展。另澳洲借鏡英國，進行澳洲自己的城市協議：澳洲聯邦政府於 2016 年提出「智能城市計畫」（smart cities plans），透過鼓勵創新、經濟成長、創造就業，打造具生產性及宜居性的城市（Department of Infrastructure, Transport, Regional Development and Communications, 2018）。而達成智能城市計畫之主要機制，就是以城市協議串接澳洲的 3 個層級政府及社區（Department of Infrastructure, Transport, Regional Development and Communications, 2018）。

³⁵ 如南北客家在義民信仰（南忠勇公、北義民爺），及天穿日習俗（僅北部有天穿日習俗）之差異（鍾榮富，2018）。

³⁶ 以地方通行語為例，客家基本法第 4 條及客語為通行語實施辦法第 3 條，由客家委員會

理平臺，整合中央政府及數個地方自治團體。例如，行政院為推動「國家級臺三線客庄浪漫大道」，以區域聯合治理概念，進行臺三線行政部門之整合與特色規劃，串聯中央及地方政府的權力（行政院，2016），訂頒行政院臺三線客庄浪漫大道治理平臺設置要點（現已調整為行政院客庄 369 治理平臺設置要點）³⁷。意即，地方自治團體不易自主成立客家文化區域合作組織；縱使勉為成立，若中央政府未分享權力，所成立的客家文化區域合作組織，亦恐功能不彰。

英國的城市協議機制，以發展地方經濟為目的，並於運作順暢後，進一步轉型成立跨域政府。暫不論由下而上或由上而下之方式形成協議，英國城市協議所具有的「個別協議」、「雙向協議」、「特定功能」之特性，或可回應臺灣監察院認定區域治理平臺缺乏制度性機制問題，而為臺灣下一階段建構客家文化區域合作組織之制度性機制的借鏡。事實上，臺灣實作經驗，已有中央政府與數個地方政府共同簽署三方協議之例，如「臺中都會區大眾捷運系統烏日文心北屯線建設計畫建設與營運三方協議書」。³⁸ 因此，未來俟跨域客家議題外溢至客庄經濟產業等其他領

公告「客語為通行語地區」；然而，其他國家語言（閩南語）則依國家語言發展法第 12 條，由地方立法機關議決後，指定實施。

³⁷ 依行政院客庄 369 治理平臺設置要點第 1 點規定，行政院為落實臺三線、六堆及臺九線客庄（以下簡稱客庄 369）政策之推動，啟動客家文藝復興，再造客庄新生命，特設行政院客庄 369 治理平臺。同要點第 2 點規定，本平臺置委員 23 人至 25 人，其中 1 人為召集人，由本院院長指派政務委員兼任；副召集人 3 人，由經濟部長、本院農業委員會主任委員及客家委員會主任委員兼任；本平臺除召集人及副召集人為當然委員外，其餘委員由本院院長就下列人員派（聘）兼之，任期二年：（1）內政部次長，（2）教育部次長，（3）交通部次長，（4）衛生福利部次長，（5）文化部次長，（6）原住民族委員會副主任委員，（7）桃園市市長，（8）新竹縣縣長，（9）苗栗縣縣長，（10）臺中市市長，（11）高雄市市長，（12）屏東縣縣長，（13）花蓮縣縣長，（14）臺東縣縣長，（15）學者專家 5 人至 7 人。

³⁸ 「臺中都會區大眾捷運系統烏日文心北屯線建設計畫建設與營運三方協議書」，係於 2008 年 11 月 15 日由交通部、臺北市府、臺中市政府三方共同簽署；交通部為建設主管機關、臺北市府為工程主辦機關、臺中市政府為營運及土地開發主管機關（行政院，2008；臺北市士林區公所，2018）。就前開三方協議書，可觀察到：（1）中央政府將權限移轉給地方政府：依大眾捷運法第 13 條第 1 項及第 3 項規定，大眾捷運系統之建設，由中央主管機關辦理，並得委任、委託其他機關辦理。本三方協議書係交通部依大眾捷運法規定委託臺北市府辦理設計、施工。（2）資源共享及充分運用：考量地方都會區捷運建設推動需要，及充分運用當時臺北市府捷運局既有人力資源與經驗，遂由

域，或許以三方或多方協議模式，由中央與地方共同成立客家文化區域合作組織，是一個可思考的路徑。³⁹

伍、結論

本文檢視跨域治理相關理論，以政府間整合程度高低，提出跨域事務之處理模式，可分為跨域合作、跨域政府、政府合併等 3 種。臺灣增訂地方制度法第 24 條之 1，建構區域合作組織之跨域合作機制，惟受中央政府預算補助導引，實作結果，以成立區域治理平臺為主；但區域治理平臺缺乏制度性機制，而產生監察院所指摘缺乏實質功能而流於形式問題。

2018 年修正客家基本法建構成立客家文化區域合作組織之機制。本文檢視客家基本法修法歷程，釐清客家委員會處理跨域客家事務之政策目標為「傳承客家傳統聚居地區之客家語言及文化」，惟受現行地方制度法之法制框架限制，而放棄設立「客家文化自治體」，改採成立「客家文化區域合作組織」。然而，以區域治理平臺運作模式為主的區域合作組織，其推動跨域客家事務，多以客家文化觀光為主；惟 2018 年修正客家基本法及 2019 年制定國家語言發展法，建構復振客語法制框架，致使跨域客家事務，由「文化觀光」轉變為「客語復振」及「客家文化傳承」，並產生成立客家文化區域合作組織之需要。本文擬議成立客家文化區域合作組織之兩種路徑，考量地方制度法法制框架及區域合作實作經驗，建議採「議題合作為中心之區域治理平臺」方式，以成立客家文化區域合作組織（路徑一）。未來俟跨域客家議題外溢至客庄經濟產業等其他領域，再研議「中央與地方共同簽署三方協議」以提升客家文化區域合作組織之制度性機制（路徑二）的可能。

此外，精簡臺灣省功能與組織，以及 1999 年實施地方制度法，雖提升縣（市）地方自治團體之自治量能，但過去由省政府主導之跨域事務處理機制似亦隨

臺北市府捷運工程局前往臺中市興建捷運（交通部，2015）。（3）中央政府主導：本三方協議書之產生，係由交通部協調臺中市政府及臺北市府同意（交通部，2015）。

³⁹ 若參採英國城市協議實作經驗，客家文化區域合作組織之成立，可循：（1）以三方（或多方）協議模式，由國家公法人與相關地方自治團體公法人，簽署協議，共同成立；（2）協議書應載明國家、地方自治團體委託予客家文化區域合作組織之事權，及相應的經費分攤比例；（3）客家文化區域合作組織自身應訂定組織章程，明定組織與職權。

之瓦解。⁴⁰ 2010 年修正地方制度法第 21 條，並增訂第 24 條之 1，跨域合作由「中央政府主導模式」改採「地方自治團體自行辦理模式」，由地方自主成立區域治理平台，自行處理跨域事務，中央政府的功能及角色退縮。然而，跨域合作非單純各相關地方自治團體間的合作，更涉及中央與地方權限劃分、財政分配等議題，或許可思考應重構中央與地方權力關係。⁴¹

⁴⁰ 依省縣自治法（已廢止）第 6 條及第 65 條規定，過往臺灣省政府核心功能之一，為處理跨縣市業務之爭端問題（楊志誠，2007：62）。

⁴¹ 如欲重構中央與地方權力關係，或許可能的討論方向為：（1）改變中央政府在跨域合作上的角色，由被動消極的監督者，轉化為主動積極的參與者；（2）改變地方分權模式，由一體適用之分權模式，轉化為因地制宜的「個別協議」分權模式；（3）改變中央與地方權力關係，由上下級之自治監督關係，轉化為「雙向協議」之夥伴關係。

參考文獻

- 王保鍵（2015）。英國委任分權政府制度對臺灣直轄市改革之啟發。文官制度季刊，7（4），39-72。
- 王保鍵（2018）。客語共同體的想像：比利時經驗之借鏡。臺灣民主季刊，15（1），79-119。
- 交通部（2015）。臺中捷運委託北市興建，資源共享，地方合作推動捷運。2020年8月22日，取自：https://www.motc.gov.tw/ch/home.jsp?id=14&parentpath=0.2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=201504120001&toolsflag=Y。
- 交通部（2018）。桃園都會區大眾捷運系統營運概況。載於交通部（編），107年度交通年鑑 第十三篇：都市交通（第7章第4節），2020年08月13日，取自：https://www.motc.gov.tw/ch/home.jsp?id=7&parentpath=0&mcustomize=yearbook_list.jsp&volumeid=7910&year=107&dataserno=107&aplistdn=ou%3Ddata%2Cou%3Dmotcyear%2Cou%3Dap_root%2Co%3Dmotc%2Cc%3Dtw&toolsflag=Y&imgfolder=img%2Fstandard。
- 江大樹、張力亞（2016）。地方治理：變革、創新與實踐。臺北：元照。
- 江岷欽、孫本初、劉坤億（2004）。地方政府間建立策略性夥伴關係之研究：以臺北市及其鄰近縣市為例。行政暨政策學報，38，1-30。
- 行政院（2008）。劉揆出席「臺中都會區大眾捷運系統烏日文心北屯線建設計畫」建設與營運三方協議書簽署典禮，宣示中央與地方共同推動臺中捷運的決心。2020年8月22日，取自：<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/ca24857d-a519-4931-a8b5-9d56e7ecbca2>。
- 行政院（2016）。國家級臺三線客庄浪漫大道推動方案規劃。2020年10月1日，取自：<https://www.ey.gov.tw/Page/448DE008087A1971/89639354-41f8-4e5b-931f-6c1920c74950>。
- 呂育誠（2012）。跨域治理概念落實的挑戰與展望。文官制度季刊，4（1），85-106。
- 李長晏（2013）。我國推動非營利組織參與地方政府跨域治理之可行性。行政院研究發展考核委員會委託之專題研究成果報告（RDEC-RES-101-017），未出

版。

李長晏（2016）。如何強化中央與地方府際合作協調機制。《**國土及公共治理季刊**》，4（3），42-57。

李婕妤（2018）。浪漫臺九線，串聯三大客家文化生活圈。更生日報。2020年10月22日，取自：http://www.ksnews.com.tw/index.php/news/contents_page/0001192445。

林水波、李長晏（2005）。**跨域治理**。臺北：五南。

客家委員會客家文化發展中心六堆客家文化園區（2016）。涵蓋範圍。2020年8月19日，取自：<https://thcdc.hakka.gov.tw/wSite/ct?xItem=5401&ctNode=719&mp=3>。

客家電視台（2016）。客家義民信仰起源 三大「民變」密不可分。2020年8月25日，取自：<http://www.hakkatv.org.tw/news/142811>。

耿慶瑞、張文華、陳錦華（2015）。跨縣市捷運系統營運管理之探討：以臺灣桃園國際機場聯外捷運系統建設計畫為例。《**商學學報**》，23，113-150。

夏鑄九（2004）。**區域合作：以臺北縣市為例**。臺北市府研究發展考核委員會委託之專題研究報告，未出版。

夏鑄九（2007）。**北臺跨域合作機制規劃之研究**。臺北市府研究發展考核委員會委託之專題研究報告，未出版。

桃園市政府新聞處（2016）。「桃竹竹苗區域治理平台」第一次首長會議：四縣市首長凝聚共識。2020年9月30日，取自：https://news.tycg.gov.tw/home.jsp?id=9&parentpath=0%252C2&mcustomize=multimessage_view.jsp&dataserno=201608160003&aplistdn=ou=news.ou=chinese.ou=ap_root.o=tycg.c=tw&toolsflag=Y。

桃園市政府新聞處（2019）。「搶攻穆斯林旅遊市場，桃竹竹苗籌組穆斯林友善旅遊環境聯盟」。2020年9月30日，取自：https://news.tycg.gov.tw/hotkey_print.jsp?mtitle=%E6%90%B6%E6%94%BB%E7%A9%86%E6%96%AF%E6%9E%97%E6%97%85%E9%81%8A%E5%B8%82%E5%A0%B4%EF%BC%8C%E6%A1%83%E7%AB%B9%E7%AB%B9%E8%8B%97%E7%B1%8C%E7%B5%84%E7%A9%86%E6%96%AF%E6%9E%97%E5%8F%8B%E5%96%84%E6%97%85%E9%81%8A%E7%92%B0%E5%A2%83%E8%81%AF%E7%9B%9F&contentlink=ap/news_view.jsp&mserno=201906250004&id=2&contentid=9。

- 國家發展委員會（2010）。國土空間發展策略計畫。2020年8月15日，取自：
<https://www.ndc.gov.tw/cp.aspx?n=6BB60D1AAEF70918&s=207C8A546A91AE>
[D3](#)。
- 國家發展委員會（2012a）。國家建設總合評估規劃中程計畫。2020年8月15日，
取自：<https://www.ndc.gov.tw/cp.aspx?n=2B3911AF933DF44D&s=FEE731D5>
[D9D24B6E](#)。
- 國家發展委員會（2012b）。花東地區永續發展策略計畫。2020年8月15日，取
自：<https://ws.ndc.gov.tw/001/administrator/12/ckfile/87d4d8bf-dfd5-4816-be47-11881ea32860.pdf>。
- 張智欽、韋煙灶、林雅婷（2009）。祖籍的空間分布特性與歷史地理區域形塑之關
聯性探討：以楊梅及新屋地區為例。**人文及管理學報**，6，95-132。
- 陳一夫、林建元、鄭安廷（2015）。跨域治理模式的建構與評估。**都市與計劃**，42
（2），153-170。
- 陳敦源（1998）。跨域管理：部際與府際關係。載於黃榮護（編），**公共管理**
（226-269）。臺北：商鼎文化。
- 新北市客家語文館（無日期）。大埔腔。2020年10月2日，取自：
<https://www.hakka-language.ntpc.gov.tw/files/15-1008-3217,c425-1.php>。
- 新竹市政府（2018）。「桃竹竹苗區域治理平台」首長會議，達成地方特色產業行
銷等4項共識。2020年9月30日，取自：https://www.hccg.gov.tw/ch/home.jsp?id=48&parentpath=0,16&mcustomize=municipalnews_view.jsp&dataserno=201807220001。
- 新竹縣政府（2017）。桃竹竹苗區域治理平台第二次首長會議，共同打造臺灣最優
質幸福城市。2020年9月30日，取自：
https://www.hsinchu.gov.tw/News_Content.aspx?n=153&s=101902。
- 楊志誠（2007）。**行政院中部及南部聯合服務中心組織定位之研究**。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。
- 監察院（2018）。我國區域合作治理已推行有年，惟流於形式，未見實效，監察院
函請行政院督促所屬檢討改進，以確實均衡區域發展，並提升國家競爭力。
2020年8月15日，取自：https://www.cy.gov.tw/News_Content.aspx?n=124&

[sms=8912&s=13063](#)。

臺中市政府客家事務委員會（2013）。客語腔調分布。2020年10月2日，取自：

<https://www.hakka.taichung.gov.tw/381494/post>。

臺北大眾捷運股份有限公司（2020）。組織架構：股東結構。2020年8月13日，

取自：<https://www.metro.taipei/cp.aspx?n=3C7A1F15A9E6FA91&s=20636DA30CCD8C83>。

臺北市士林區公所（2018）。交通維持>為何臺北市政府捷運工程局會去臺中興建
捷運工程？2020年8月22日，取自：https://sldo.gov.taipei/News_Content.aspx?n=D974C6E770CD7D89&s=7B52503A96DE194E。

臺南市南區區公所（2016）。南區等八公所結合簽定「災害防救相互支援合議協定書」提升災防能量。2020年10月3日，取自：

https://www.tnsouth.gov.tw/News_Content.aspx?n=16976&s=5839970。

趙永茂（2003）。臺灣府際關係與跨域管理：文獻回顧與策略途徑初探。政治科學
論叢，18，53-70。

趙永茂（2016）。導論。載於趙永茂（編），民主發展與地方治理變革：都會治理
與跨域管理（1-26）。臺北：國立臺灣大學出版中心。

劉坤億（2006）。臺灣地方政府間發展夥伴關係之制度障礙與機會。臺灣民主季
刊，3（3），1-34。

劉明德、徐玉珍（2011）。地方政府跨域合作模式與案例分析：臺灣與德國之比
較。公共行政學報，41，37-72。

審計部（2016）。中華民國105年度中央政府總決算審核報告（含附屬單位決算及
綜計表）。2020年8月20日，取自：<https://www.audit.gov.tw/p/405-1000-3500.c280.php?Lang=zh-tw>。

[3500.c280.php?Lang=zh-tw](#)。

鍾榮富（2018）。南北客家人今天穿日。2020年8月25日，取自：

[http://hakka.ncu.edu.tw/hakka/modules/tinycontent/content/paper/paper313/313\(5\).html](http://hakka.ncu.edu.tw/hakka/modules/tinycontent/content/paper/paper313/313(5).html)。

British Broadcasting Corporation [BBC] (2017). Mayor of Cambridgeshire & Peterborough. Retrieved August 25, 2020, from: <https://www.bbc.com/news/topics/c40rjmqdwevt/mayor-of-cambridgeshire-peterborough>.

- Bentley, G., Bailey, D., & Shutt, J. (2010). From RDAs to LEPS: A new localism? Case examples of West Midlands and Yorkshire. *Local Economy*, 25(7), 535-557.
- Cambridgeshire and Peterborough Combined Authority (2020). Who we are. Retrieved August 25, 2020, from: <https://cambridgeshirepeterborough-ca.gov.uk/about-us/who-we-are/>.
- Clackmannanshire Council (2018). Clackmannanshire Commission to be established. Retrieved November 15, 2018, from: <https://www.clacks.gov.uk/council/press/?release=4283>.
- Department of Infrastructure, Transport, Regional Development and Communications (2018). Cities agenda. Retrieved November 17, 2018, from: <https://infrastructure.gov.au/cities/>.
- European Commission (2017). Cross border cooperation. Retrieved December 19, 2018, from: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/cross-border-cooperation_en.
- Greater Manchester Combined Authority (2018). The mayor. Retrieved December 24, 2018, from: <https://www.greatermanchester-ca.gov.uk/the-mayor/>.
- HM Government (2011). *Unlocking growth in cities*. Retrieved October 2, 2020, from: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/7523/CO_Unlocking_20GrowthCities_acc.pdf.
- Local Government Association (2016). *Combined authorities: a plain English guide*. London, UK: Local Government Association.
- Slack, E., & Côté, A. (2014). Comparative urban governance. Retrieved October 2, 2020, from: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/360420/14-810-urban-governance.pdf.
- Universities UK (2016). Innovation and growth factsheet series: City deals. Retrieved November 15, 2018, from: <https://www.universitiesuk.ac.uk/policy-and-analysis/reports/Documents/2016/city-deals-factsheet.pdf>.
- Ward, M. (2018). City deals (Briefing Paper, Number 7158), Retrieved 31 October, 2018, from: <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn07158/>.

An Exploration of Establishing Regional Hakka Cultural Cooperation Organization

Pao-Chien Wang*

Abstract

In order to institutionalize passing on the Hakka language and culture in Hakka traditional areas, Taiwan's government amended the Hakka Basic Act to create a mechanism for the establishment of regional Hakka cultural cooperation organizations. The essay employs the theory on cross-boundary governance as well as the research method of literature review to explore the implementation of cross-border cooperation, which is regulated by Article 24-1 of the Local Government Act. It also discusses the issues of establishing a Regional Hakka Cultural Cooperation Organization. The essay found that (1) Article 24-1 of the Local Government Act calls for regional governance platforms which the Control Yuan has criticized as being incapable of handling cross-boundary issues. (2) The regional governance platforms, which are organized by local governments, tend to promote Hakka cultural tours. As the government has amended the Hakka Basic Act and introduced the Development of National Languages Act, regional Hakka cultural cooperation organizations should pay attention to the issues of Hakka language revival and Hakka culture promotion. The essay suggests

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

that regional Hakka cultural cooperation organizations could be established in the form of regional governance platform, which focuses on cooperation on specific issues.

Keywords: regional Hakka cultural cooperation organization; regional governance platform; across boundary governance

公務人員「單位離職傾向」之 影響因素分析

游子正*、董祥開**

《摘要》

公務人員經常被外界視為擁有較佳工作保障的職業，也一直被認為與私部門員工相比，普遍有較高的人力流動穩定性，以及較低的離職傾向。然而，較低的離職傾向並不意味著公務人員對自身的工作都有很高的「滿意度」或「承諾感」，反之，公部門在獨有的制度保障與工作缺乏的影響下，公務人員離職傾向的界定相比於私部門員工，出現了更細緻的區分方式，其以內部人力流動的「單位離職傾向（離開現職單位）」為主，而非放棄公務人員身分的「部門離職傾向（離開公部門）」。因此，有鑑於公務人員單位離職傾向的程度較高，本研究嘗試運用量化驗證的方式，確實的探討「個人動機與態度」、「個人與組織間角色衝突」、以及「組織管理與制度」有關因素對公務人員單位離職傾向的影響強度如何，進而瞭解公務人員單位離職傾向的致因與本質。本研究利用次級資料分析法進行分析，資料來源為「第五期臺灣文官調查」，該調查以我國現職公務人員為研究對象，共計有效回收 895 份問卷。在經描述性統計與順序邏輯斯迴歸分析後，結果發現公共服務動機、工作耗竭顯著導致公務人員單位離職傾

* 國立政治大學公共行政學系碩士，e-mail: johnny555ad@gmail.com。

** 通訊作者，國立政治大學公共行政學系副教授、台灣政經傳播研究中心文官調查小組召集人，e-mail: hkdong@nccu.edu.tw。

向的提升，而工作滿意度、工作公平性則顯著有助於降低公務人員的單位離職傾向；然工作家庭衝突與績效評量公平度卻對公務人員單位離職傾向無顯著的直接影響效果，本研究並根據結果分析之內容進行理論探討與管理意涵之建議。

[關鍵詞]：離職傾向、個人動機與態度、角色間衝突、組織管理與制度

壹、前言

長期以來，我國公部門在永業制的保護之下，被社會視之為是工作穩定的鐵飯碗，即便經過新公共管理浪潮的衝擊，永業制所形成的工作保障及福利仍然未受到撼動，也成為吸引我國民眾報考公務人員的主要動機之一（張鎧如，2019；黃莉琿，2018）。其中，在工作保障較優渥與勞動經濟市場景氣欠佳的雙重影響之下，公務人員一旦對組織有所不滿，容易以「各單位之間的轉換意圖」為優先考量，反之，產生「公、私部門轉換意圖」的公務人員則相對稀少得多，形成公務人力在公部門內相互循環而未能向外流動的特殊現象。

承上所述，根據銓敘部之「歷年全國公務人員人事異動狀況」調查，在 1998 至 2017 的 19 年間，公務人員「辭職」及「調至其他機關」的比例有相當大的差距，調至其他機關者約占 16.00% 至 19.00%，而辭職的比例卻大多僅占 0.13% 至 0.99%，此昭示了我國公務人員在離開公部門這件事情上並無高度意願，相對於私部門員工會因各種對工作的不滿等外在原因而自由離職，公務人員的離職率相對來說確實低了許多（劉仲矩、周玉涵，2016）。長期調職與辭職之趨勢如圖 1。

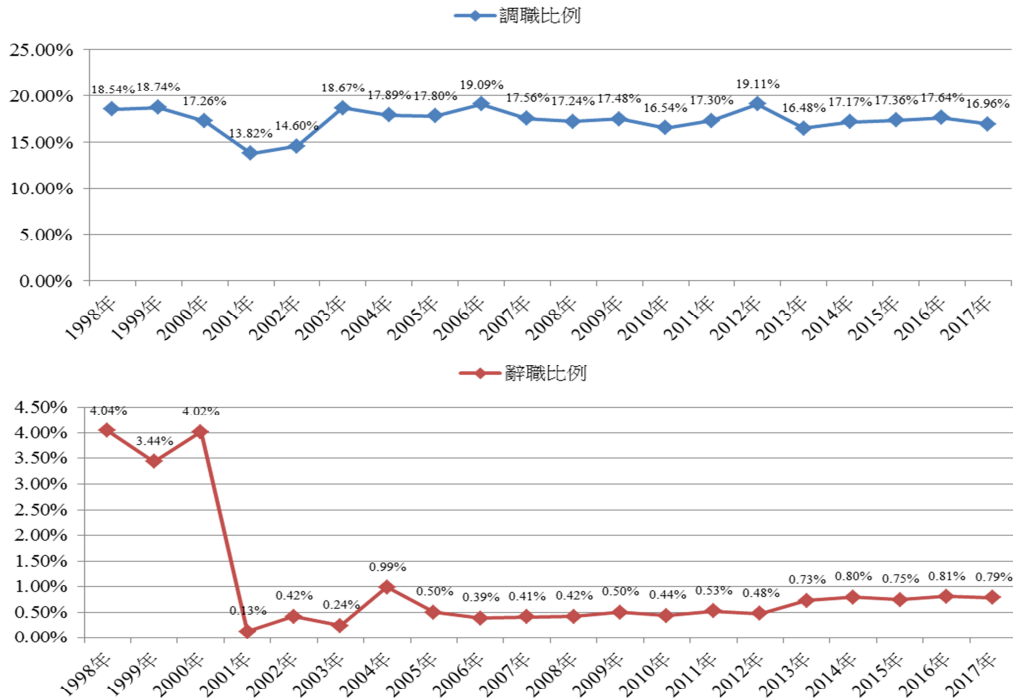


圖 1 歷年公務人員調職與辭職比例

資料來源：銓敘部（2017）。

有鑑於此，公務人員的調職率與離職率之間如此大的差距是相當值得持續探究的議題。從公、私部門差異來看，永業制使公務人員較私部門員工得到更為完備的法定福利、薪資等待遇保障（蔡明華，2011），因此連帶使公部門工作具有更高的穩定性（Chowwen, Balogun, & Olowokere, 2014）及長期激勵效果，如此，高度的工作保障讓公務人員即便產生較低的工作滿意度，仍然不易出現高度離開公部門傾向（Wang, Yang, & Wang, 2012），因此，如僅使用私部門離職傾向的概念套用至公部門的情境中並不完全適用，且將產生解釋上的偏差。

職是之故，由於公務人員即便對工作有所不滿，亦不會隨意放棄公務人員的身分，而優先考量機關之間的商調，因此，私部門所定義離職傾向單純是「個人與組織之間分離的意圖」，在公部門脈絡之下將出現轉變而二分為「單位離職傾向」與「部門離職傾向」¹ 兩種類型，此類區分方式也被稱為多元離職選項（Whitford &

¹ 部門離職傾向指「意圖放棄公務人員的身分，而將不再於政府機關或有關部門工作。」

Lee, 2014) 亦或離職策略 (Jeon & Roberson, 2013)，且近年來相關的實證研究也逐漸受到國外學界的重視，相對來說，雖然國內已有一些研究者嘗試區分公務人員的離職傾向，例如，郭敏雄（2012）在其論文中分離出工作輪調及離職傾向兩個不同概念；劉仲矩與周玉涵（2016）則認為公務人員應有所謂的轉職傾向，但每位研究者所定義的公務人員離職傾向仍未有一致共識，導致公部門中較常出現的單位離職傾向類型，其致因並未能夠被充分瞭解。

基於上述內容，可以知道我國公部門離職傾向的研究少有引入多元離職傾向的概念，並且未特別在研究中分離出單位離職傾向以探討其致因。因此，本研究的目的有二：其一，透過量化驗證的方式解釋影響公務人員單位離職傾向的直接原因；其二，嘗試針對公部門的人事管理方法提出若干管理意涵及建議。

由於個人（動機與態度）與組織（工作影響）因素一直是員工離職傾向產生的重要原因，本研究首先希望釐清屬於個人動機的公共服務動機、個人工作態度的工作滿意度、以及工作耗竭（job burnout）是否對單位離職傾向有所影響？再者為屬於個人和組織間關係的工作家庭衝突是否對單位離職傾向有所影響？最後則是屬於組織管理與制度的工作公平性是否對單位離職傾向有所影響？本研究期待透過個人至組織影響因素的區分方式，瞭解單位離職傾向的本質。

貳、文獻回顧與研究假設

一、離職傾向的特性

離職傾向的定義多指「員工與組織分離前的認知和態度」（楊一峰、陳效淳、陳清耀，2012），其概念源自於態度理論而特別強調員工的認知、情感與意欲如何對員工行為與反應產生作用，當中計畫行為理論認為「對於行為的態度」、「主觀規範」、「知覺行為控制」能夠形塑員工的意圖進而生成最終行為（Ajzen, 1993），主張「個人行為必然伴隨著意圖而出現」，基此，離職過程模型之建構依循該邏輯發展，強調離職傾向是實際離職行為的立即先導因素（Mobley, Horner, & Hollingsworth, 1978）。

於此，Mobley、Griffeth、Hand 與 Meglino（1979）提出整合性的離職過程模型，他們認為員工離職的過程涉及個人對工作的感受、預期及價值的明確認知，且

前述對工作的認知與期待每人有其個別性的差異，包括與自身的性格、職業因素有所關聯。此外，Mobley 等人（1979）也指出，員工離職過程的考究，亦需同時考量工作價值、角色與其他非工作價值和利益的相關性，像是工作生活平衡、契約限制等角色間、亦或制度性因素，也都需一併包含在內。

職是之故，員工離職與否的考量，會先從個人的動機與態度開始，進而評估工作上和非工作上的價值、認知與角色之連結，同時思考組織所形構的制度因素自身能否調適，方進一步做出離職的決定，實為員工蒐集資訊，並在個人與組織感受之間來回思考後的一連串決策過程。

二、公部門的離職傾向

綜觀過去文獻，離職傾向的實證研究大多是在挖掘個人態度、組織管理、亦或經濟環境前導因素作用至離職傾向的因果途徑，而在理論發展上大都是一體適用，並未有跨公共、私人或非營利組織的設定（Moynihan & Pandey, 2008），然而，在公部門的系統脈絡影響之下，離職傾向卻主要分化為兩種類型，一種指「僅在公部門內轉換的傾向」，另一種則是「離開公部門而至私部門或第三部門工作的傾向」。

從過去的實證研究來看，選擇離開公部門的人數相對於離開機關者人數較少，有意在美國聯邦政府內移動者約占 15% 至 20%，而想要離開美國聯邦政府者卻僅占 4% 左右（Ali, 2018），且兩者的影響因素有所差異，例如，年齡、薪資、工作生活平衡、訓練及薪資滿意度只對離開公部門有影響，並未對機關內的轉換有作用（Ali, 2018; Demircioglu & Berman, 2018; Wynen, de Beeck, & Hondeghem, 2013），而人口特質、組織適配度、滿意度、升遷機會、自我效能、目標模糊及福利滿意度則僅對離開機關有影響，但卻未影響離開聯邦政府的傾向（Pitts, Marvel, & Fernandez, 2011），然教育程度卻對離開機關及部門兩者都有所影響（Demircioglu & Berman, 2018）。

基此，相關的研究結果多已證實意圖離開公部門者比例較低，但希望在各政府機關之間轉換者卻較高，亦指出影響兩種不同離職傾向的因素有其性質上的差別，

其中，部門離職傾向受到外在環境的影響較大，包括工作缺乏²（Lee, Fernandez, & Chang, 2018），以及工作保障（Ali, Bishu, & Alkadry, 2018），而單位離職傾向明顯與常見的個人與組織因素較有關係，包括個人（人口特質、家庭結構、搬遷意圖）、人力資本（經驗、教育）、組織及結構（社群特質）相關因素，也被稱之為職業流動³的直接影響因素（Ali et al., 2018），顯示單位離職傾向受到個人及所屬組織層向的影響較大。

三、影響公務人員單位離職傾向之個人及組織因素

由於離職傾向最初由個人動機與態度主導，尤其動機產生後會經由態度影響意圖，因此，從動機的角度切入進行對單位離職傾向的驗證具重要性。

本研究在動機與態度因素上，選擇公部門所重視的公共服務動機、工作滿意度、工作耗竭作為個人層面的研究變項；選擇工作家庭衝突為個人與組織間層面的研究變項；選擇工作公平性為組織層面的研究變項。

（一）公共服務動機與離職傾向

Rainey 與 Steinbauer（1999）認為公共服務動機泛指個人對社群、地方、國家甚至人類福祉提供利益的一種利他動機，Vandenabeele（2007）指公共服務動機是超出自利及組織利益的層次，關注更大共同體（政治實體）的利益並激勵個人為此採取行動的動機，這表示公共服務動機由利他主義與親社會性動機所構成（Perry, Hondeghem, & Wise, 2010），而綜觀過去文獻，公務人員的公共服務動機已被證實超過其私部門同僚（Houston, 2006），這意味著公共服務動機在政府與非營利組織相關研究領域中會受到關注。

一般來說，「高公共服務動機之公務人員」能夠降低工作壓力所造成的負面影響（Christensen, Paarlberg, & Perry, 2017），並連結到正向的工作價值，比如提高工作滿意度及工作努力意願（吳宗憲，2012），因此，亦有學者指出公共服務動機有助降低公務人員的離職傾向（Pan & Zhu, 2010; Shim, Park, & Eom, 2017）及退休意

² 工作缺乏意指勞動市場上缺乏替代性工作機會，例如，經濟景氣不佳導致失業率較高，會降低公務人員的離職意願，此為以勞動經濟學為基礎之理論觀點。

³ 職業流動：指在個人的工作生活中，組織內及組織間轉換的模式（Ali et al., 2018: 669）。

圖 (Jeon & Robertson, 2013)。

不過，雖然直觀上公共服務動機經常被認為能提升正向的工作態度與組織結果，但後續學者發現公共服務動機對離職傾向的影響效果比想像中複雜，有越來越多實證研究認為公共服務動機可能促發公務人員的離職傾向。

Quratulain 與 Khan (2015) 指出，高公共服務動機者受到繁文縟節與離職滿意度⁴的影響，容易導致離職傾向的出現，同時，高度的公共服務動機意味著對所屬組織做出更多的承諾，當承諾過多又達不到理想狀態時，亦容易出現高度離職傾向 (Giauque, Anderfuhren-Biget, & Varone, 2013)，而 Giauque、Ritz、Varone 與 Anderfuhren-Biget (2012) 則認為公務人員「政策制定的吸引力」如較高，會降低離職傾向，然而，較高的「同理心」或「自我犧牲」程度卻可能反過來增加離職傾向，另 Kim (2015) 亦指出具高度自我犧牲特質的公務人員會更傾向離開他們所屬的組織，而當員工感受到自己與組織的觀念、契合度不一致時，高公共服務動機的公務人員也會企圖離開，故本研究提出之研究假設如下。

H₁₋₁：「公共服務動機」越高的公務人員，「單位離職傾向」越高。

(二) 工作滿意度與離職傾向

Locke (1969) 早期指出工作滿意度是一種「因個人達到工作成就亦或促進員工所珍視的工作價值後，所產生愉悅的情緒狀態」，這樣的定義反映工作滿意度是正向的工作態度，個人在經過與工作環境的互動後將結合自己心中的價值，並將其與目前工作的挫敗經驗相互衡量，隨後則把自身的想法與感覺投入，並主觀評估工作的好壞 (Mobley & Locke, 1970; Saari & Judge, 2004)。

由此可見，工作滿意度是組織結果關鍵的前導因素，尤其與離職傾向的因果關係幾乎已受到學者的確認，是影響員工離職傾向的核心因素 (Kim & Park, 2014)。

員工對工作的不滿將生成離職傾向，Coomber 與 Barriball (2007) 以護理師作為分析樣本，指出工作滿意度負向影響離職傾向；Mudor (2011) 亦指出工作滿意度與離職傾向存在負向關係。

⁴ 離職滿意度是一種特別形式的工作滿意度，指個人感受到其個人願望和實際工作情境落差的程度，與心理契約的概念有些類似。

承上，學者除直接分析工作滿意度與離職傾向的關係之外，亦加入更多相關因素進行驗證，在建立更完整理論模型的過程時，仍發現工作滿意度的提升有助於降低員工的離職傾向，例如 Liu、Liu 與 Hu（2010）檢視來自中國的 259 位公務人員，證實個人組織配適度受到工作滿意度的完全中介，並對離職傾向產生負向作用，而 Jin、McDonald 與 Park（2018）調查 692 位美國城市中公立大學的公務人員，使用 Hobfall 的資源保留理論探索個人組織配適度、工作滿意度與離職傾向之間的關係，同樣指出個人組織配適度透過工作滿意度間接降低離職傾向，另 de Moura、Abrams、Retter、Gunnarsdottir 與 Ando（2009）則透過來自 7 所大學的樣本進行分析，在考慮了年齡、性別及年資後，認為組織認識中介工作滿意度與離職傾向的關係，工作滿意度和組織認識都是離職傾向很重要的影響因素，而 Spector（1985）檢驗了數量更多的變項，指出工作滿意度與工作感受、主管感受、離職傾向及組織承諾都有最強的關聯性。

上述研究已證實不管模型的複雜度如何，工作滿意度與離職傾向的負向關係已能夠被確立，惟在公部門的情境中，學者特別探討工作滿意度對單位及部門離職傾向的作用是否有所不同。

Kim 與 Fernandez（2017）運用 2011 年美國聯邦觀點調查，探討績效管理如何透過工作滿意度對「意圖離開聯邦政府」、「意圖轉換至另一機關」與「退休」產生影響，其中，工作滿意度同時降低了聯邦公務人員意圖離開聯邦政府與意圖轉換至另一機關的意圖，故本研究提出之研究假設如下。

H_{1.2}：「工作滿意度」感受越高的公務人員，「單位離職傾向」越低

（三）工作耗竭與離職傾向

為了完成工作要求所導致的疲憊感受在學理上被稱之為工作耗竭，當中，Maslach 與 Jackson（1981）指出工作耗竭「主要是一種情緒耗竭與消極態度的綜合症候群」，這樣的綜合症候群促使員工感到大量情緒資源的消耗，而無法維持原先的心理水準。進一步延伸之，工作耗竭被學界認定為其「無關於各國文化差異，而是員工在高度工作需求的工作環境內，受到長期工作壓力的壓迫而不再能夠良好應對後，所產生極端耗竭之心理狀態」。

從上述定義可以知曉，工作耗竭實蘊含「負面性」、「慢性壓力」、「與工作

相關」、「好發於年輕與職涯發展初期的員工」、「好發於高自我要求的員工」、「多面向特徵」及「跨文化疆界」⁵ 7 項特質於其中 (Casserley & Megginson, 2009)，其可以被認為是個人承擔過多工作及組織交代之任務後，長期累積壓力而無法排解所產生的負面情緒感受。

續此，從上述論點已可瞭解工作耗竭為負面的個人情緒感受，而使普遍的結論導向「工作耗竭程度的增加，將導致員工離職傾向的提升」，尤其後設分析已證實「情緒耗竭」、「消極態度」次構面與「離職傾向的提高」及「組織承諾、工作滿意度的下降」有密切關係 (Alarcon, 2011; Lee & Ashforth, 1996)，當中，「消極態度」對員工離職的預測又更為強烈 (Swider & Zimmerman, 2010)，而 Leiter 與 Maslach (2009) 則以加拿大 667 位護理師為研究對象，其實證研究結果亦得出同樣論點，指出消極態度對離職傾向的影響占有最大比重。

有鑑於此，學界對於工作耗竭將促發離職傾向生成的結果有一致性的論述，而在公部門中，則已證實警察 (Kaygusuz & Beduk, 2015) 及社工師 (Kim & Stoner, 2008) 亦足以適用前述的因果關係，故本研究提出之研究假設如下。

H_{1,3}：「工作耗竭」感受越高的公務人員，「單位離職傾向」越高

(四) 工作家庭衝突與離職傾向

工作家庭衝突係為角色間衝突的一種形式，意指個人因「工時過長」、「工作過勞」或「工作與家庭角色行為要求不一致」，而導致工作角色與家庭角色壓力之間無法取得適當平衡所造成的結果 (Greenhaus & Beutell, 1985)，換句話說，工作家庭衝突最主要的核心論點在於「角色失衡」或「角色干擾」。

從角色失衡的觀點來解釋，Suhartini 與 Ahmantari (2018) 指出，工作與家庭角色的平衡，是工作角色和家庭角色間需求及預期的滿足程度，當角色之間的需求及預期無法在時間分配、角色投入與角色滿意度上取得平衡時，工作家庭衝突的感

⁵ 「多面向特徵」代表工作耗竭的徵狀具有多面性，包括無效率、不適應感、降低承諾、工作上的失能性態度及行為的出現，都可能是工作耗竭展現的形式；而「跨文化疆界」則代表工作耗竭就算搬移至不同文化區來進行問卷測量，仍然能夠看到相似的心理狀態，比如，開發中國家的員工或已開發國家的員工，兩者工作耗竭顯現的形式無太大差別 (Casserley & Megginson, 2009: 14)。

受就會特別明顯，另一方面，從角色干擾的觀點來切入，Frone、Russell 與 Cooper (1992) 認為工作家庭衝突實為工作角色與家庭角色要求相互影響的負面結果，工作角色要求所產生的工作壓力將影響家庭和諧，同時，家庭和諧與否所產生的家庭壓力，亦將影響員工工作上的表現，兩者間具有雙向干擾的特性，因此，學界在提及工作與家庭角色之間的衝突關係時，通常同步測量員工「工作對家庭造成之衝突」及「家庭對工作造成之衝突」程度的高低。

有鑑於學者們的定義，工作家庭衝突乃屬於負面的情緒感受，其容易伴隨負面的個人情緒、工作態度與組織及行為結果的出現。

在個人情緒方面，文獻上已顯示工作家庭衝突的提高，將導致身體與心理健康狀態下滑，並提升憂鬱情緒、壓力感受與工作耗竭的程度；在工作態度方面，則已證實工作家庭衝突也將導致情感性承諾、生活滿意度及家庭滿意度的降低；在行為結果上，則顯示工作家庭衝突將不利於工作績效的提升，並增加曠職及離職傾向的可能性 (Jain & Nair, 2013; Mihelič & Tekavčič, 2014)，特別離職傾向也已經被學者認為是工作家庭衝突的最終結果之一。

承上所述，Rubel、Kee 與 Rimi (2017) 針對孟加拉成衣工廠內部的 365 位員工進行調查研究，結果指出工作家庭衝突此類角色壓力來源，將促使員工為了減低角色間衝突的不適感，而尋找對家庭更友善的新工作環境，並因此產生離職傾向；Chen、Brown、Bowers 與 Chang (2015) 則以 186 位護理師為研究對象，基本也得到了同樣的結論，他們亦認為工作家庭衝突確實提高了護理師離職傾向的程度，且更進一步指出，工作家庭衝突能夠中介工作滿意度和離職傾向的關係，⁶而 Mosadeghrad、Ferlie 與 Rosenberg (2011) 則將角色衝突感受劃歸入工作壓力源的變項範圍內，進而發現角色衝突感受依序透過工作生活品質 (High Quality of Working Life, QWL)、工作滿意度及組織承諾的路徑影響離職傾向，而工作家庭衝突實屬於角色衝突的其中一種形式，故這樣的分析結果也可以適用之，另 Boyar、

⁶ 根據 Chen 等人 (2015) 的路徑分析結果，工作家庭衝突對工作滿意度與離職傾向關係的中介效果的確存在，但我們要注意的是，間接效果的效果量 ($\beta = -0.309$) 並未高於工作滿意度對離職傾向的直接效果 ($\beta = -0.569$)，代表傳統上工作滿意度對離職傾向的直接影響仍然較大。但我們仍希望強調，工作家庭衝突在此因果關係中，仍然是重要的中介變項之一。

Maertz、Pearson 與 Keough (2003) 則特別以傢俱製造公司內部 432 位員工作為研究對象，同樣證實員工因工作角色衝突與工作角色過載之原因而產生工作家庭衝突後，的確明顯的提高了離職傾向。

有鑑於此，大多數組織行為研究都顯示工作家庭衝突的加劇導致離職傾向的提升確實能夠成立，而就算從不同文化區來進行比較也具有相同效果，像是 Spector 等人 (2007) 利用跨國比較的方式，亦或 Hang-yue、Foley 與 Loi (2005) 針對 877 位香港傳教士的實證研究結果也都已證實前述觀點，因此，從組織理論的論點來看，工作家庭衝突會導致離職傾向的提升並未有太大爭論，故本研究提出之研究假設如下。

H₂：「工作家庭衝突」感受越高的公務人員，單位離職傾向越高

(五) 工作公平性與離職傾向

公平理論直指個人的工作動機會受到「勞力輸出」與「獲得利益」之間百分比的平衡關係所影響，並在與組織內或組織外的他者相互比較後進而產生公平與否的主觀感受 (Huseman, Hatfield, & Miles, 1987; Ryan, 2015)，因此，又被學者稱為社會比較理論。

詳細言之，公平理論的觀點建立在員工自身與參照群體的工作投入與結果相符程度的比較之上，並且比較基礎含括了分配公平、程序公平及互動公平等 3 個類型 (Griffeth & Gaertner, 2001)，⁷也就是說，當員工認為組織不夠重視分配、程序亦或互動上的公平性，則最終將出現高度的離職傾向。

如前，工作上的不公平的確會導致員工離職傾向的提升，Geurts、Schaufeli 與 Rutte (1999) 以 90 位心理健康照顧專業人員為調查研究對象，指出感受不公平將促使員工的組織承諾低弱，同時亦會提升離職傾向，而學者普遍也已證實，升遷、獎懲、待遇等實質工作結果的分配不公平，亦將促使員工與組織之間產生情感上的距離，並讓員工的離職傾向上升，而尤其公部門並未以自身營利為主要目標，薪資上的增加幅度未如私部門明顯，外在獎勵分配的公平與否可能會更受到公務人員重

⁷ Adams 的公平理論定義分配公平為「工作投入與結果的比例」；程序公平為達到「分配結果過程上的公正程度」；互動公平則為「員工是否有被主管或組織其他成員公平對待的認知」(Griffeth & Gaertner, 2001)。

視，如 Leete (2000) 在其研究中便指出，相對於營利性質的組織而言，偏向於非營利性質的組織因薪資較低且穩定，所以工作待遇等的實質分配公平性對組織成員離職傾向的影響就顯得更加關鍵。

基此，Hassan (2010) 以 764 位美國州政府行政機關內的專業公務人員為調查對象，也證明了上述觀點，其認為程序及分配公平感受將會提高專業公務人員的工作投入程度，也同時降低離職傾向。

整體而言，文獻結果支持 Adams 公平理論所強調「不公平感受將影響離職傾向」的說法 (Griffeth & Gaertner, 2001)，故本研究提出之研究假設如下。

H₃：認為「工作公平性」感受越高的公務人員，「單位離職傾向」越低

參、研究方法與設計

一、研究架構與假設

本研究之研究架構如圖 2，主要在驗證「公共服務動機」、「工作滿意度」、「工作耗竭」、「工作家庭衝突」、「工作公平性」對公部門單位離職傾向的影響程度，而人口統計變項則為控制變項。

普遍來說，生活圈穩定假說 (life cycle stability hypothesis)⁸指出，公務人員的離職傾向會受到諸如年齡與年資、性別、地理偏好、教育程度、以及機關性質等影響 (Jung, 2012; Liu, Liu, & Hu, 2010; Moynihan & Landuyt, 2008)，故本研究將性別、教育程度、職等、所屬服務機關、機關性質優先作為控制變項之用途，而年齡因與機關年資具共線性，最後僅選擇將機關年資放入模型中進行檢驗。

⁸ 生活圈穩定假說：強調「組織的員工如果抵達某一個生活穩定的測量點，期便會產生經濟和家庭關注的急迫性，比較不可能藉由尋找新工作來致使改變」(Moynihan & Landuyt, 2008)。

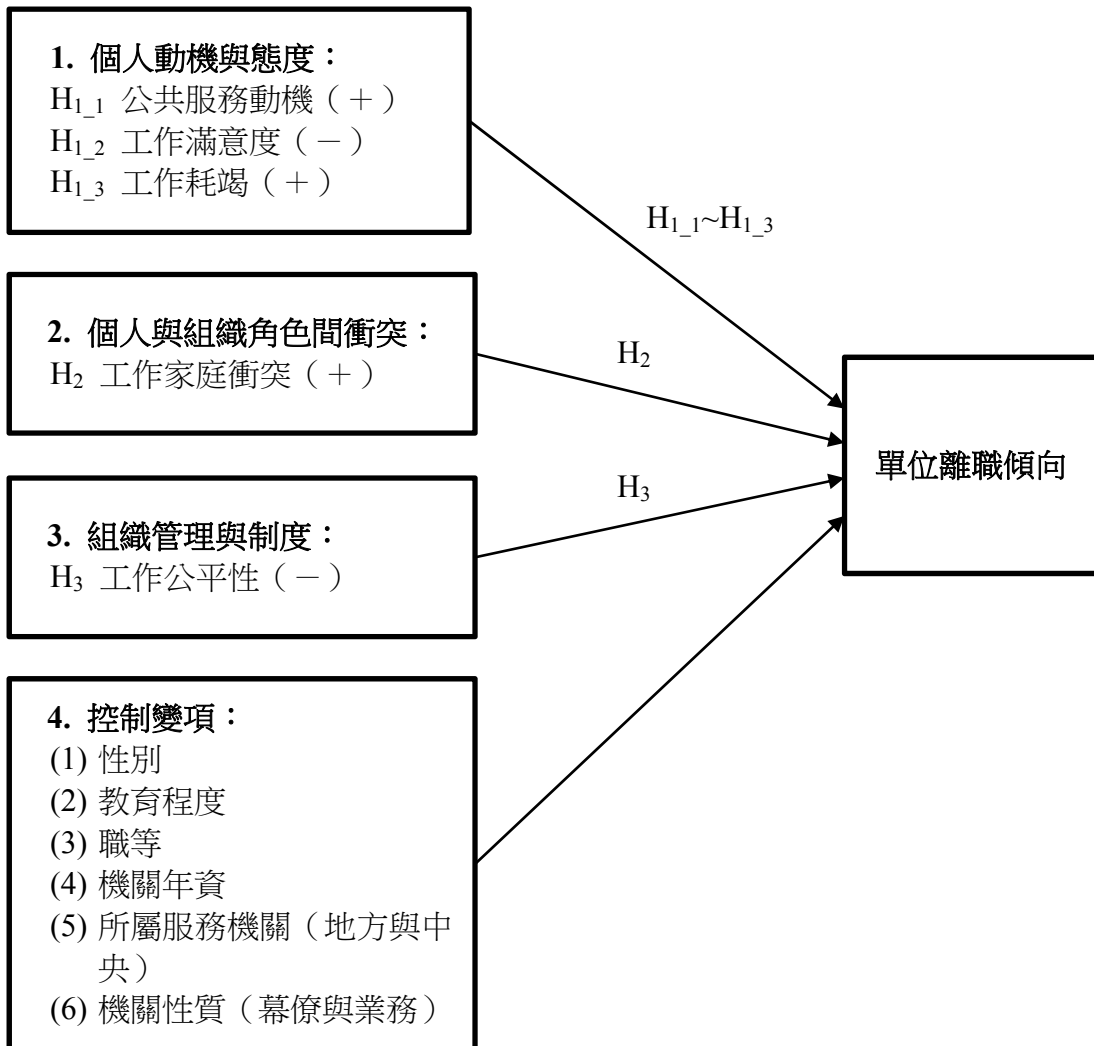


圖 2 研究架構圖

資料來源：本研究自行繪製。

二、研究對象與流程

本研究之分析方法為量化次級資料分析法，使用之研究資料來自於 2018 年所進行之第五期第一波臺灣文官調查 (TGBS V-I)。臺灣文官調查乃針對全臺灣之公務人員所進行的長期追蹤調查，而調查對象以全國公務人力資料庫為抽樣底冊，排除軍職人員、公立學校教師、衛生醫療機構、法官、警察及約聘雇人員等 (董祥

開、陳敦源、黃東益，2018），後依照「性別」及「官等」兩項抽樣架構以分層隨機抽樣方式進行取樣，並在經過專家會議討論及前測之過程後調整問卷題目。

本次「第五期第一波臺灣文官調查」（TGBS V-I）之調查時間為 107 年 7 月至 9 月間，最後共回收 895 份有效問卷，問卷內容多數在測量臺灣公務人員的主觀認知、動機及態度，並根據公部門情境放入完整的基本統計變項。在樣本代表性的部分，經卡方檢定後，顯示回收樣本在 $\alpha=0.05$ 時，與母體無顯著差異（ $p=0.067$ ）。卡方適合度檢定如表 1。

表 1 樣本代表性檢定

官等	性別	行政院及所屬機關 人數及比例	實際回收樣本 人數及比例
委任	男	19,487 (13.20%)	133 (14.86%)
	女	26,388 (17.87%)	175 (19.55%)
薦任	男	44,943 (30.43%)	276 (30.84%)
	女	48,990 (33.17%)	279 (31.17%)
簡任	男	5,213 (3.53%)	24 (2.68%)
	女	2,653 (1.80%)	8 (0.89%)
總計		147,647 (100%)	895 (100%)

附註： $p=0.067$

資料來源：TGBS V-I，本研究自行編製。

三、變項衡量與操作化

（一）離職傾向

本研究在檢視調查問卷後，認為問卷中離職傾向的操作化與衡量方式乃特別針對公部門情境所設計，其將離職傾向分成「意圖離開現職」與「意圖離開公部門」兩種類型，這樣的操作化方式有學者稱為多元離職選項（Whitford & Lee, 2014）或離職策略（Jeon & Roberson, 2013; Lee, 2018）。本研究選擇第 72 之 1 題機關的離職意願（單位離職傾向）作為依變項。該題項原始資料以 0%、25%、50%、75%、100% 來表示，本研究將其轉化為五點 Likert 尺度衡量。詳細之問卷題目可參閱附錄。

（二）公共服務動機

公共服務動機是一個人基於增進整體社會利益，而願意為公眾服務的意願，而至 Perry 及 Wise 之後，可將其分為對公共政策制定的關注、對公共利益的承諾、同情心與自我犧牲 4 大構面（潘瑛如、李隆盛，2015：40），本研究在檢視調查問卷之後，認為第 50 至 61 題為公共服務動機變項，並經信、效度分析後，共分離出「公共利益承諾」（因素負荷量範圍 0.512 至 0.854）、「自我犧牲」（因素負荷量範圍 0.655 至 0.792）及「同情心」（因素負荷量範圍 0.636 至 0.884）（陳敦源、柏門、黃東益，2018）構面，各潛在因素對觀察變項的解釋變異量皆至少達 30%（邱皓政，2017）。Cronbach's α 值為 0.886，高於 0.700。

整體來說，各題項間具有良好之信、效度，且採 Likert 六點尺度衡量，並利用加總平均方式縮減資料。詳細之問卷題目可參閱附錄。

（三）工作滿意度

工作滿意度係指員工對工作上各方面的滿足感，過去學者將工作滿意度操作化為不同的種類，當中可概略分成工作地滿意度、薪資滿意度、升遷滿意度、主管滿意度、同僚滿意度及整體工作滿意度量表（Robie, Ryan, Schmieder, Parra, & Smith, 1998），而在檢視調查問卷之後，本研究選擇最關鍵的第 62 題「整體工作滿意度」作為代表工作滿意度的研究變項，屬單題設計之概念，採用 Likert 六點尺度衡量。詳細之問卷題目可參閱附錄。

（四）工作耗竭

學者將工作耗竭分為 3 構面，分別是情緒耗竭、消極態度（刻意與他人保持距離）與成就感缺乏（工作無效能感受）（Lee & Ashforth, 1996），本研究在檢視調查問卷後，參酌問卷當中第 77 至 83 題工作耗竭相關變項，共計 7 題，採用 Likert 五點尺度衡量。在經信、效度分析後，共分離出「情緒耗竭」（因素負荷量範圍 0.730 至 0.840）及「消極態度」（因素負荷量範圍 0.806 至 0.886）構面。兩潛在因素對觀察變項的解釋變異量皆至少達 50%（邱皓政，2017）。Cronbach's α 值為 0.895，高於 0.700，表示題項間具良好信、效度，並利用加總平均方式縮減資料。詳細之問卷題目可參閱附錄。

（五）工作家庭衝突

工作家庭衝突屬於角色間衝突的一種形式，這樣的衝突關係經常成為組織內員工額外壓力的來源，並可能導致員工離職的發生。從理論的基礎觀之，工作與家庭角色間衝突可包含「工作家庭衝突」及「家庭工作衝突」兩種概念（Netemeyer, Boles, & McMurrian, 1996），本研究檢視調查問卷後，選用第 45 題作為主要的研究變項，共計 1 題，採用 Likert 六點尺度衡量。詳細之問卷題目可參閱附錄。

（六）工作公平性

工作公平性係指組織和個人之間公平的交換關係，詳細而言，便是組織應該根據組織內人員的貢獻做出一定比例的獎賞，如組織未達到公平原則，員工為了降低不公平感受，就會選擇離開某個工作情境（Dansereau, Cashman, & Graen, 1973），本研究參酌調查問卷中第 71 之 1 至 71 之 6 題組作為代表工作公平性的研究變項，當中包括工作安排、升遷、安排訓練、機關參加比賽得獎之獎金分配、懲處及績效考核 6 個事項的公平程度，採用 Likert 六點尺度衡量。在經信、效度分析後，工作公平性因素負荷量範圍介於 0.722 至 0.818 之間，潛在因素對觀察變項的解釋變異量皆至少達 50%（邱皓政，2017）。Cronbach's α 值為 0.870，高於 0.700，題項間具良好信、效度，並利用加總平均方式縮減資料。詳細之問卷題目可參閱附錄。

（七）控制變項

本研究將常見的基本人口變項，如性別、教育程度進行統計控制，亦將與公部門有關的背景因素，如官等、機關年資、所屬服務機關及機關性質加入分析，以期得出最符合公務人員情境的統計結果。詳細之問卷題目可參閱附錄。

肆、結果分析與發現

一、我國公務人員回收樣本特性檢視

本研究之研究對象為我國中央與地方機關之現職公務人員，一方面利用諸如機關年資、性別、教育程度、官等、所屬服務機關等人口統計變項瞭解樣本資料之組成與特性，另一方面亦透過描述性統計方式，瞭解各研究變項的分佈情形，以下先

依據表 2 之內容說明人口統計變項的次數分配情形，再接著表 3 說明研究變項之集中及離散狀況。

表 2 次數分配表

人口統計變項	類別	次數	百分比
機關年資	未滿 5 年	636	72.11%
	5~14 年	183	20.75%
	15~24 年	43	4.88%
	25~34 年	16	1.81%
	35 年以上	4	0.45%
性別	女性	464	51.73%
	男性	433	48.27%
教育程度	高中職與專科	57	6.37%
	學士	551	61.56%
	碩士	275	30.73%
	博士	12	1.34%
官等	委任（1~5 職等）	308	34.41%
	薦任（6~9 職等）	555	62.01%
	簡任（10~14 職等）	32	3.58%
所屬服務機關	中央機關	232	26.04%
	地方機關	659	73.96%
機關性質	業務單位	648	73.22%
	幕僚單位	237	26.78%
單位離職傾向	0%（編碼 1）	115	12.97%
	25%（編碼 2）	164	18.49%
	50%（編碼 3）	201	22.66%
	75%（編碼 4）	239	26.94%
	100%（編碼 5）	168	18.94%

註 1：各變項次數與有效樣本數之間的差距為遺漏值。

資料來源：TGBS V-I，本研究自行整理。

在「機關年資」部分，任職未滿 5 年者人數最多，共 636 人（72.11%），任職超過 35 年以上者人數最少，共 4 人（0.45%），顯示本研究之樣本分佈以資淺者為主。在「性別」部分，女性人數較多，共 464 人（51.73%），男性人數則較少，共 433 人（48.27%）。在「教育程度」部分，學士學位人數最多，共 551 人（61.56%），博士學位人數則最少，僅 12 人（1.34%）。在「官等」部分，薦任官等人數最多，共 555 人（62.01%），其次則為委任（34.41%）、簡任（3.58%）官等。在「所屬服務機關」部分，地方機關人數較多，共 659 人（73.96%），中央機關人數較少，共 232 人（26.04%）。在「機關性質」部分，業務單位人數較多，共 648 人（73.22%），幕僚單位人數較少，共 237 人（26.78%）。在「單位離職傾向」部分，有 75% 意願離開目前職位者共 239 人（26.94%），其次依序為 50% 意願，共 201 人（22.66%），以及 25% 意願，共 164 人（18.49%），顯示本研究樣本單位離職傾向略高。

在研究變項的描述性統計上，我國公務人員整體具中、高度的公共服務動機（平均數 4.17；標準差 0.66），然而，在工作滿意度方面，我國公務人員整體工作滿意度卻不特別突出，平均數為 3.89，標準差為 1.14。在工作耗竭方面，資料顯示我國公務人員當前尚無嚴重工作耗竭的情形出現（平均數 2.95；標準差 0.76）。在工作與家庭衝突方面，資料結果顯示我國公務人員僅有中度偏低的工作家庭之間的角色衝突（平均數 3.09；標準差 1.30），而在工作公平性方面，平均數則為 4.01，標準差為 0.88，顯示公務人員認為在工作公平程度上尚稱滿意。

表 3 各連續研究變項描述性統計分析

研究變項	次數	最小值	最大值	平均數	標準差
公共服務動機	886	1	6	4.17	0.66
工作滿意度	884	1	6	3.89	1.14
工作耗竭	892	1	5	2.95	0.76
工作家庭衝突	886	1	6	3.09	1.30
工作公平性	892	1	6	4.01	0.88

註 1：各變項次數與有效樣本數之間的差距為遺漏值。

資料來源：TGBS V-I，本研究自行整理。

二、順序邏輯斯迴歸（Ordinal Logistic Regression）分析

本研究採用順序邏輯斯迴歸模型對研究變項進行驗證，而分析結果將同步呈現順序邏輯斯迴歸係數以，及各係數經自然對數轉換後的勝算比結果。各變項順序邏輯斯迴歸分析結果如表 4。

表 4 各研究變項順序邏輯斯迴歸分析結果

有效樣本數=864		
研究變項	單位離職傾向	
	順序邏輯斯係數（標準誤）	勝算比（勝算比改變量）
控制變項		
性別（男性=1 vs 女性=0）	-0.134(0.131)	0.875(-0.125)
教育程度（高中職與專科=1 vs 學士=0）	-0.010(0.279)	0.990(-0.010)
教育程度（碩士=1 vs 學士=0）	0.082(0.145)	1.085(0.085)
教育程度（博士=1 vs 學士=0）	-0.462(0.582)	0.630(-0.370)
官等（委任=1 vs 薦任=0）	0.159(0.141)	1.172(0.172)
官等（簡任=1 vs 薦任=0）	-0.622(0.412)	0.537(-0.463)
機關年資	-0.053*** (0.013)	0.949(-0.051)
所屬服務機關（地方政府=1 vs 中央政府=0）	-0.695*** (0.152)	0.499(-0.501)
機關性質（幕僚單位=1 vs 業務單位=0）	-0.397*** (0.145)	0.673(-0.327)
個人動機與態度		
公共服務動機	0.236** (0.106)	1.266(0.266)
工作滿意度	-0.925*** (0.078)	0.397(-0.603)
工作耗竭	0.401*** (0.103)	1.493(0.493)
個人與組織角色間衝突		
工作家庭衝突	-0.015(0.056)	0.985(-0.015)
組織管理與制度		
工作公平性	-0.278*** (0.084)	0.757(-0.243)
Cox & Snell R^2	0.359	
模型配適度資訊（Model Fitting Information）	384.131***	
平行線檢定（Test of Parallel Lines）	47.886	

附註：括號內數值為標準誤；* $p < 0.10$ 、** $p < 0.05$ 、*** $p < 0.01$ ；遺漏值為 31。

資料來源：TGBS V-I，本研究自行整理。

根據表 4 的分析結果，在整體模型配適度的部分，Cox & Snell pseudo R^2 為 0.359，顯示自變項能夠預測 35.9% 單位離職傾向發生的可能性，而模型配適度資訊顯示從虛無模型至加入變項後的最終模型兩者改變量達 0.01 統計顯著水準 ($\chi^2=384.131$, $p=0.000<0.01$)，-2 對數概似值從僅有截距項的 2731.629 下降至 2347.498，代表加入研究變項後的最終模型與虛無模型相較，分類誤差下降且正確率提升，整體模型配適度因含有研究變項而明顯提高，另外，平行線檢定未達顯著水準 ($\chi^2=47.886$, $p=0.246>0.100$)，表示依變項由低至高每個程度的勝算比皆為平行，未違反順序邏輯斯迴歸模型的基本假定。

在控制變項的部分，分析結果顯示「機關年資」、「所屬服務機關」及「機關性質」對單位離職傾向皆有顯著影響，分述而言，機關年資的提高將顯著降低公務人員的單位離職傾向程度 (logit $\beta=-0.053$, $p=0.000<0.01$)，勝算比改變量降低 5.1%，表示年資越長的公務人員，調換至其他單位的意願明顯較低；而在所屬服務機關與機關性質部分，分析結果顯示地方政府的公務人員相對於中央政府公務人員有明顯較低的單位離職傾向 (logit $\beta=-0.695$, $p=0.000<0.01$)，勝算比改變量降低 50.1%，代表地方政府公務人員相對於中央政府公務人員較無離開目前機關的想法；而機關性質的部分，則顯示幕僚單位相對於業務單位有明顯較低的單位離職傾向 (logit $\beta=-0.397$, $p=0.006<0.01$)，勝算比改變量降低 32.7%，代表幕僚單位的公務人員相比業務單位的公務人員而言，較不會想要離開目前所屬機關。

接下來則從個人動機與態度、個人與組織角色間衝突及組織管理與制度之有關變項來觀察對公務人員單位離職傾向的影響程度，以驗證本研究主要的研究假設。首先，在個人動機與態度方面，分析結果顯示公共服務動機的提高，伴隨著單位離職傾向明顯的增加 (logit $\beta=0.236$, $p=0.026<0.05$)，勝算比改變量增加 26.6%，代表有高度公共服務動機的公務人員，想離開現職單位的意願會更高，結果 H_{1_1} 成立，同樣的，工作耗竭的提高，亦會造成單位離職傾向明顯的提升 (logit $\beta=0.401$, $p=0.000<0.01$)，勝算比改變量增加 49.3%，代表有較高工作耗竭的公務人員，單位離職傾向亦將明顯的提高，結果 H_{1_3} 成立，相對而言，工作滿意度則顯著而負向的預測單位離職傾向 (logit $\beta=-0.925$, $p=0.000<0.01$)，勝算比改變量降低 60.3%，代表高度工作滿意度的公務人員明顯有較低的單位離職傾向，分析結果 H_{1_2} 成立。

其次，在個人與組織角色間衝突方面，分析結果顯示工作家庭衝突對單位離職傾向並無顯著影響（logit $\beta=-0.015$ ， $p=0.784>0.10$ ），此部分並未如理論預期，因此分析結果 H₂ 並不成立。最後，在組織管理與制度方面，分析結果顯示工作公平性的提高，對單位離職傾向有明顯降低的作用（logit $\beta=-0.278$ ， $p=0.001<0.01$ ），勝算比改變量降低 24.3%，代表高度的工作公平性能夠使公務人員留任於機關中，而有較低的單位離職傾向，結果 H₃ 成立。

三、研究發現與結果討論

透過實證資料分析，本研究發現假設 H_{1_1}、假設 H_{1_2}、假設 H_{1_3} 及假設 H₃ 皆成立，相對而言，假設 H₂ 並未成立，茲根據分析結果進行討論。

（一）具有較高公共服動機的公務人員實際上有較高的單位離職傾向

從假設 H_{1_1} 來看，公共服務動機對單位離職傾向有正向顯著的影響關係，代表具高度公共服務動機的公務人員，希望離開所屬機關的意願也較高。根據 Schott 與 Ritz（2017）的說法，公共服務動機會導致較高的離職傾向，主要來源於個人認知與組織環境彼此之間並不配適，當個人落實公共服務動機的理想與組織現實無法配合時，具高度公共服務動機的公務人員將容易產生眾多的負面態度，包括工作耗竭、工作壓力及離職傾向等，尤其是當公務人員經歷到公部門中高度的繁文縟節或感受到其社會影響力不如預期時，離職傾向便會特別明顯，而 Quratulain 與 Khan（2015）也支持這樣的論點，他們認為工作環境會交互影響公共服務動機與工作滿意度，個人與工作環境之間缺乏適配程度將是高公共服務動機公務人員產生離職傾向很關鍵的原因，雖然本研究並無法檢測工作環境配適度在其中所扮演的角色，但是，以公部門的工作環境而言，相對於私部門更高的繁文縟節仍是公部門工作情境中常見的一環（Bozeman, 1993），在繁文縟節及組織規範的環境限制之下，可預見高度公共服務動機的公務人員會希望作出機關之間的轉換，以找到能滿足其公共服務動機的其他政府機關之職位。基此，如果高公共服務動機的公務人員因繁文縟節等原因無法自工作任務中直接獲得幫助他人的滿足感，長久下來，離職傾向就有提高的可能性，當中，又以具較高「同情心」及「自我犧牲」特質的公務人員更容易出現單位離職傾向之現象（Giauque et al., 2012; Kim, 2015）。

（二）工作滿意度的提高亦是降低公務人員單位離職傾向的關鍵因素

從假設 H_{1_2} 來看，工作滿意度對單位離職傾向有負向顯著的影響關係。工作滿意度與離職傾向的關係從過去研究以降，已有豐富的實證結果，普遍論點都認為高度的工作滿意度促使員工有較低的離職傾向，且與替代工作預期效用相同，是判斷員工是否離職的兩個關鍵因素之一（Hom, Griffeth, & Sellaro, 1984），因此，這樣的關係能適用在不同的組織群體中，例如，Egan、Yang 與 Bartlett（2004）以 245 位資訊科技產業員工為調查對象，驗證學習文化、工作滿意度與離職傾向的關係，亦或 Price 與 Mueller（1981）以 1,091 位護理師為調查對象，驗證工作滿意度的前導因素、工作滿意度、留任意圖與離職之間的關係，兩篇研究都指出工作滿意度的提升，對於降低員工的離職有所幫助，以此為基礎，在公部門的實證結果亦多得出相同結論（Kalgin, Podolskiy, Parfenteva, & Campbell, 2017; Kim & Fernandez, 2017; Liu, et al., 2010; Zeffane & Melhem, 2017），顯示對整體工作內容的滿意與否，也是決定公務人員是否離開所屬機關的關鍵考量因素之一。

（三）較高工作耗竭的公務人員亦較容易出現單位離職傾向

從假設 H_{1_3} 來看，工作耗竭對單位離職傾向有正向顯著的影響關係，這樣的假設驗證結果代表工作耗竭亦為影響公務人員單位離職傾向的重要個人動機與態度因素之一，此部分與理論頗能相互呼應。

工作耗竭症候群好發於「為人服務工作」的員工群體中，例如，健康照顧、社會工作、心理治療、法律諮詢、以及警察工作者，主要的原因在於這些為人服務的工作者，他們必須基於一些崇高的工作目標（譬如為貧窮而戰）來幫助及服務他人，並在工作的過程中，與他人的情緒議題、價值及人際關係有密切的連結，如此的工作環境及內容，長此以往，容易使身在其中的工作者失去情緒資源與工作價值感，進而喪失同情心及工作效能（Schaufeli, Leiter, & Maslach, 2008），造成「消極態度」的出現，最後，離職傾向便成為不可避免的結果（Kim, 2015; Leiter & Maslach, 2009; Swider & Zimmerman, 2010）⁹。

⁹ 過去學者已認為在工作耗竭的 3 個次構面（情緒耗竭、消極態度、工作無效能感）當中，對離職傾向該組織結果有最大影響者為「消極態度」次構面，這部分的實證研究誠如本文的間接引用所示，可參閱 Swider 與 Zimmerman（2010）、Leiter 與 Maslach（2009）及 Kim（2015）的文章。

基此，公務人員大部分工作的目標都在於為民眾服務，且組織目標有時較為模糊（胡龍騰，2017），因此，其工作特性實際上亦相當類似於為人服務工作者的工作型態，如某單位的工作內容需要高度情緒資源的消耗，任職於當中的公務人員就會有越高工作耗竭發生的可能性，則意圖離開該單位的公務人員也會越多，本研究的資料分析結果支持上述論點。

（四）工作家庭衝突並非導致公務人員單位離職傾向提升的主要因素

從假設 H₂ 來看，在公部門的環境下，工作家庭衝突並未對單位離職傾向產生正向顯著的影響效果。申言之，雖然過去管理學或組織行為領域的文獻指出，工作家庭衝突的加劇將明顯導致離職傾向的提升（Abrahams, 2008; Gordon, Whelan-Berry, & Hamilton, 2007），然而，從本研究量化資料的分析當中，並未看到前述的因果關係在公部門當中浮現。

究其可能原因，從公部門工作環境及內在激勵的角度切入，Buelens 與 Van den Broeck（2007）在進行了大規模樣本的公、私部門比較研究後，率先指出當公務人員能夠有所選擇時，其會選擇讓工作和家庭之間有良好的平衡關係，而非如私部門員工一樣向工作方面傾斜，主因在公務人員相對更易受到工作與家庭平衡關係等內在獎勵效果所激勵，本身較不會為了工作而讓個人生活有所犧牲，而 Jones（2017）也抱持著相似的觀點，其亦認為公務人員有較低的工時並較容易受到工作家庭關係所激勵。故從文獻來看，在一般常任公務人員的工作環境中，工作家庭衝突的發生情形較不嚴重，此代表公部門內大多數單位目前仍能滿足公務人員工作與家庭的平衡需求，雖然我們不能夠斷言所有的公務人員皆為如此，因工作家庭衝突的嚴重程度會基於組織工作負荷量高低及工作時間固定與否而有所差異，例如，警察此類需要全天候待命且易面臨較多突發狀況的職業類型，便已被證實較難以維持工作和家庭生活之間的良好平衡，而導致工作家庭衝突成為警察工作滿意度下降及離職傾向提升的主要原因之一（Duran, Woodhams, & Bishopp, 2019; Howard, Donofrio, & Boles, 2003），然而，在未包括軍人、警察、法官及衛生醫療機構等廣義公務員在內的情況下，常任公務人員所任職的公共行政組織（public administration organizations）¹⁰ 卻已被認為是所有公共組織類型中所能提供最佳工作生活平衡的

¹⁰ den Dulk 與 Groeneveld（2012）依據歐洲的公部門特性將公共組織劃分為 3 種類型，第

工作場域 (den Dulk & Groeneveld, 2012)，因此，在公部門內各行政單位的工作需求及負荷量相近的情形下，工作家庭衝突的程度並不會因單位的離職而有大幅度的落差，連帶使公務人員不將工作家庭衝突看作是否考慮單位離職的關鍵。

有鑑於此，本研究認為，雖然在過去的實證研究中，工作家庭衝突的確被認為會導致離職傾向的提升，但是一方面此部分的研究以私部門或高工作時間的組織為探究標的，另一方面則未特別著墨公部門單位離職傾向的探討，因此使相關的實證研究結果在公部門中不一定能完全類推，故雖然本研究實證分析結果似乎與理論相悖，但考量到公部門離職傾向的特殊性後，並非完全不合理。

(五) 工作內容的公平程度為決定公務人員單位離職傾向的關鍵因素

從假設 H₃ 來看，工作公平性對公務人員單位離職傾向有負向顯著的影響力，此代表工作內容是否具實質公平性，是公務人員是否離開所屬單位的主要考量。

根據公平理論 (亦稱社會比較理論) 觀點，組織員工是否受到公平公正的對待，將左右其工作動機及良好工作態度的生成，其中，員工對於工作獎勵分配公平與否的主觀斷定，則主要建立在與組織內或組織外他人所獲得之獎勵的比較上，當員工在貢獻他們的勞動力時，也會觀察自己是否有獲得等價的工作獎勵，假如員工感受到獎勵與付出之間長期失衡，其中一個恢復心理平衡的策略便是選擇離職 (陳怡靖, 2009; Ritz, Neumann, & Vandenabeele, 2016)，因此，從理論上看，員工的投入與獲得間是否存在公平性，確實會影響到對個人的激勵效果及其於組織內的行為與意圖。從本次分析當中我們的確也體現了公平理論於公部門中的解釋力，能夠瞭解到公務人員對實質工作獎勵或福利分配越感到公平，單位離職傾向亦會有明顯降低的趨勢，這部分與公平理論相互吻合，本研究的分析結果仍支持公平理論對工作公平的解釋。

一種是以部級、聯邦主體及地方政府機關為主的公共行政組織 (public administration organizations)；第二種是以健康照顧、社會工作及教育等業務為主的福利國公共組織 (welfare state public organizations)；第三種則是以地方政府 (州政府) 自有的運輸或能源公司為主體的公共組織類型，類似於我國的國營企業，而在前述 3 種類型當中，以於第一種公共組織任職者最接近本研究的研究對象，故本研究以此為基礎做推測。

伍、結論與建議

整體來說，本文透過實證研究方式，發現真正影響公務人員單位離職傾向的原因因為個人動機與態度相關因素，反而在個人與組織間因素及制度與管理因素上並未有更突出的影響。換言之，公務人員產生單位離職傾向的原因，並非源於工作家庭衝突，亦或工作內容的公平性，而是更根本的涉及到公務人員自身內在的動機與態度，因此，人事主管機關唯有透過更確切的掌握公務人員心之所想，才能降低公務人員的內部流動率，達到穩固公部門人力資源的目的。

除此之外，模型分析結果也顯示，機關年資、官等、所屬服務機關及機關性質對單位離職傾向都有一定的負向影響，而此結果也與理論所預期的相同，公務人員一旦產生穩定的生活圈或習慣，將較難忍受再次轉換至新的環境重新適應。

雖然本文有諸多的研究限制，例如採用次級資料而無法完備所有研究變項，然而，本文的研究結果卻仍能帶給人事主管機關一些管理上的建議。建議分述如下。

一、需特別關心高公共服務動機者於公部門內的適應情形

誠如文獻所述，雖然公共服務動機被認為有助於提高公務人員的正向工作態度，然此卻也有可能是過度樂觀的看法，因為這必須建立在組織目標有助於落實公務人員個人價值的前提下方能成立。

細言之，當組織目標與公務人員所信奉的理念、價值不相合時，正面的工作態度將會下降（工作滿意度、工作努力意願降低）（吳宗憲，2012），而離職傾向則會提升，尤其高公共服務動機之公務人員，對於公共價值的落實又更為在意，因此對正向工作態度的影響幅度也會更大。

基此，從目前公共服務動機與單位離職傾向的關係所示，我國公部門的整體組織目標亦或環境限制顯然與高公共服務動機者的期望有不小的差距，也促使他們雖然在表面上維持高度的工作努力水準（吳宗憲，2012），然而，私下卻可能因工作滿意度的降低，而持續等待進行遷調的機會。故從管理的角度來說，在組織目標或環境難以完全改變之情形下，各單位應該試著透過各種評量工具或於平日的工作作為上，觀察哪些同仁具高公共服務動機特質，並特別透過人事系統進行工作滿意度

的瞭解，以及早發現並作出離職前的預防。

二、應試著提升公務人員的內在工作滿意度水準

誠如文獻及結果討論所言，工作滿意度對離職傾向有關鍵性的影響力，因此，組織如要避免員工產生離職傾向，經常需要運用不同的人力資源管理策略以維持員工一定的工作滿意程度。

一般來說，私部門會透過加薪、年終獎金、績效獎金發放、亦或增加休假天數等短期獎勵措施提升員工的外在工作滿意度，以達持續留住人才的目的，然而，公部門本於其制度規範及預算的限制，各單位所能利用的獎勵措施有限，加上升遷速度本身就較為緩慢，導致公務人員所受到的短期激勵效果較為不足（Wang, Yang, & Wang, 2012），不容易維持其外在工作滿意度，故在解決辦法上，各單位如能從內在工作滿意度的維持、提升來著手，例如，營造良好的工作環境及管理思維、降低監督強度，滿足公務人員的人際互動、工作自主性及成就感等內在需求，都將有助於減緩公務人員因工作滿意度不佳，而出現單位離職傾向之問題。

三、建立完善的員工協助方案以降低工作耗竭的衝擊

由分析結果來看，雖然整體公務人員的工作耗竭程度並不高，然而，同時卻也顯示公務人員一旦感受到較高的工作耗竭，便容易產生單位離職傾向的結果，因此，在公部門中如何建置完善的員工協助方案，以防止工作耗竭發生的可能性，便是留住公務人力很重要的其中一環。

我國公部門人事業務傳統上以人員進用、培訓、績效考核、人員福利辦理等事項為主（許惠妙、張婉珍，2013），這些常規業務通常需要在人事法規及行政法的規範下來運作，其所能發揮的功能較為消極，不具心理照顧的積極性功能，因此，如公務人員因工作壓力等原因產生工作耗竭，在既有的制度規範及工作內容下，人事系統並無法直接偵測和預防工作耗竭所伴隨而來的單位離職傾向等問題，相對來說，假如能夠落實員工協助方案，¹¹將對緩和公務人員的工作耗竭及單位離職傾向

¹¹ 員工協助方案有多種類型，例如協助員工戒菸、戒酒與降低壓力等（Cayer, 2003），但基本上建置目的都是在於促進更健康的生活方式，具有積極個人關懷的作用。

有所幫助，而根據馬群傑、張曉平與甘璧瑄（2019）針對高雄市政府公務人員之實證研究結果，他們認為目前的公務人員對人事人員在個人關懷的作為上，跟「法令執行」及「人事服務」等業務比較起來期望偏低，顯示我國公部門人事業務仍較為偏向於服務組織的幕僚角色，與個人關懷有關的員工協助方案之落實尚有不足，實仍然需要持續推廣。

四、應特別重視績效制度環境的建立以提升工作獎勵之分配公平性

從本次分析當中可以發現，公務人員相當重視工作安排、升遷、訓練、比賽獎金分配及獎懲等實質外在獎勵的分配公平性，並容易因此影響到公務人員離開單位的想法。基此，由於公務人員關注前述與其個人利益有直接連結的獎勵，各單位如欲避免公務人員單位離職傾向的發生，實有賴提升績效獎勵制度的公平性，並優先解決績效管理形式化的問題，以提升工作獎勵的實質分配公平。具體的作法可以有形塑公部門績效文化、發展適性評核概念等方式（胡龍騰，2017：169-170）。

五、研究限制

本研究以量化研究方法進行公部門單位離職傾向的驗證，但仍然有諸多限制。首先，本研究雖能夠透過橫斷面調查的資料瞭解當前公部門單位離職傾向的致因，但僅能片面性的瞭解某時間點組織內部成員的離職樣態，無法探究組織長期性離職的趨勢，對管理意涵的建議稍有不足。其次，本研究採用次級資料分析法，而此份資料屬於綜合性的問卷調查，並非特別針對離職傾向議題所設計，因此，部分重要變項可能未能夠被觀察到，需透過工具變項等方式的調整提升因果推論的有效性。最後，本研究所使用資料以官等及性別作為抽樣架構，但年資或年齡實為影響離職傾向的關鍵基本人口統計變項，難免有調查對象年齡較低的問題，而不一定能完全推論較高齡公務人員的想法。

六、後續研究建議

過去量化的實證研究是離職傾向主題的主要研究途徑，此途徑讓離職傾向的前導因素越趨明朗化，而公部門的離職傾向研究也承襲這樣的取向，以量化研究方法

為主。

然而，在量化研究主導的情況下，離職傾向的質化研究卻因此稀少得多，一部分的原因在於離職者的追蹤較為不易，另一部分原因則是在眾多組織中，離職並不被視為正向的組織行為，即便進行深度訪談，受訪者亦不願全盤揭露。因此，如欲以質化研究方法來進行離職傾向的探究，應先透過田野調查的方式，先置身現場一段時間後，再輔以訪談方式的進行，以探知離職傾向研究更深層的個人心理意涵。

另外，由於公部門之工作有「永業制」與「功績制」的制度保障在，使其相對於私部門而言，自成一個較為封閉的系統，而出現單位及部門離職傾向的區別，建議後續研究者亦需要專注瞭解部門離職傾向的致因，例如，加入制度面的年金改革因素作為自變項，以完整公部門離職傾向的理論深度。

參考文獻

- 吳宗憲（2012）。臺南市政府文官公共服務動機與工作滿意、工作努力意願之實證研究：以個人／組織配適度作為調節變項。**公共行政學報**，43，91-126。
- 邱皓政（2017）。**量化研究與統計分析：SPSS（PASW）資料分析範例**（第五版）。臺北：五南。
- 胡龍騰（2017）。**公僕管家心：制度環境、任事態度與績效行為**。臺北：五南。
- 馬群傑、張曉平、甘璧瑄（2019）。公務人員對人事人員的角色期望與服務滿意度：以高雄市政府為例。**政策與人力管理**，10（1），25-80。
- 許惠妙、張婉珍（2013）。人事主管工作壓力之分析與探討。**人文暨社會科學期刊**，9（1），11-19。
- 郭敏雄（2012）。**公務人員工作輪調、工作滿足與離職傾向關係之研究：以臺南市各區公所為例**。長榮大學高階管理碩士在職專班碩士論文，未出版，臺南。
- 陳怡靖（2009）。臺灣地區公私立幼稚園與托兒所教師離職異動之研究：相關變項與理論之驗證。**國民教育研究學報**，22，53-77。
- 陳敦源、柏門、黃東益（2018）。**民主治理下的政府效能：公共服務動機、繁文縟節、與政務／事務關係**（臺灣文官調查 II）。科技部補助專題研究成果報告（編號：NSC 100-2410-H-004-097-MY2），未出版。
- 張鎧如（2019）。回顧公共服務行為動機理論：淺談強化公務人員從事公共服務行為之策略。**T&D 飛訊**，250，2019年7月4日，取自：
<https://ws.csptc.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9VcGxvYWQvNy9yZWxmaWxlLzEyMjIwLzIzNTQyLzgzNzNjOTExLWI4YjUtNGY3Ny1iY2Q1LWUxMjY4NTRiNzg2MC5wZGY%3d&n=MmVhNjcyOWEyNzA0ZjZlMDYzNTNiNzE3YzRmNWVhN2MucGRm&icon=.pdf>。
- 黃莉琿（2018）。**為什麼想當公務人員？報考公職考試動機的主觀性論述分析**。國立暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文，未出版，南投。
- 楊一峰、陳效淳、陳清耀（2012）。臺灣觀光產業之員工工作壓力與離職傾向之研究：探討工作滿意度為干擾影響因素。**管理科學研究**，8（2），47-66。
- 董祥開、陳敦源、黃東益（2018）。**公務人員風險偏好、服務動機、與決策類型之**

- 關係：建立一個勇於任事的政府（臺灣文官調查 IV：）。科技部補助專題研究成果報告（編號：MOST 104-2410-H-004-037-SS2），未出版。
- 銓敘部（2017）。歷年全國公務人員人事異動狀況，2019年7月4日，取自：
<https://www.mocs.gov.tw/pages/detail.aspx?Node=1090&Page=4043&Index=4>。
- 劉仲矩、周玉涵（2016）。公部門人員情緒勒索認知、工作壓力與離職傾向關聯之研究。《人力資源管理學報》，16（1），43-68。
- 潘瑛如、李隆盛（2015）。初薦任公務人員公共服務動機及其前因之探究。《文官制度季刊》，7（1），35-69。
- 蔡明華（2011）。公務人員人格發展與公共服務。《文官制度季刊》，3（1），93-115。
- Abrahams, E. M. (2008). *An analysis of role stress and turnover intention*. (Unpublished master dissertation). University of Cape Town, Cape Town, South Africa.
- Ajzen, I. (1993). Attitude theory and the attitude-behavior relation. In D. Krebs & P. Schmidt (Eds.), *New directions in attitude measurement* (pp. 42-56). Berlin, Walter de Gruyter.
- Alarcon, G. M. (2011). A meta-analysis of burnout with job demands, resources, and attitudes. *Journal of Vocational Behavior*, 79(2), 549-562.
- Ali, S. B. (2018). Is all turnover intent the same? Exploring future job preference and environmental considerations. *Public Management Review*, 20(12), 1768-1789.
- Ali, S. B., Bishu, S., & Alkadry, M. (2018). Why men and women want to leave? Turnover intent among public procurement officers. *American Review of Public Administration*, 48(7), 668-684.
- Boyar, S. L., Maertz, C. P., Pearson, A. W., & Keough, S. (2003). Work-family conflict: A model of linkages between work and family domain variables and turnover intentions. *Journal of Managerial Issues*, 15(2), 175-190.
- Bozeman, B. (1993). A theory of government “red tape”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3(3), 273-303.
- Buelens, M., & Van den Broeck, H. (2007). An analysis of differences in work motivation between public and private sector organizations. *Public Administration Review*, 67(1), 65-74.
- Casserley, T., & Megginson, D. (Eds.). (2009). *Learning from burnout: Developing*

- sustainable leaders and avoiding career derailment*. Cambridge, MA: Elsevier.
- Cayer, N. J. (2003). Public employee benefits and the changing nature of the workforce. In S. W. Hays & R. C. Kearney (Eds.), *Public personnel administration: Problems and prospects* (4th Ed.) (pp. 167-179). Upper Saddle River, NJ: Pearson.
- Chen, I. H., Brown, R., Bowers, B. J., & Chang, W. Y. (2015). Work-to-family conflict as a mediator of the relationship between job satisfaction and turnover intention. *Journal of Advanced Nursing*, 71(10), 2350-2363.
- Chowwen, C. O., Balogun, S. K., & Olowokere, B. O. (2014). Determinants of job hopping experience among private and public sector employees' turnover intention. *Ife Psychologia*, 22(2), 114-124.
- Christensen, R. K., Paarlberg, L., & Perry, J. L. (2017). Public service motivation research: Lessons for practice. *Public Administration Review*, 77(4), 529-542.
- Coomber, B., & Barriball, K. L. (2007). Impact of job satisfaction components on intent to leave and turnover for hospital-based nurses: A review of the research literature. *International Journal of Nursing Studies*, 44(2), 297-314.
- Dansereau, F., Jr., Cashman, J., & Graen, G. (1973). Instrumentality theory and equity theory as complementary approaches in predicting the relationship of leadership and turnover among managers. *Organizational Behavior and Human Performance*, 10(2), 184-200.
- de Moura, G. R., Abrams, D., Retter, C., Gunnarsdottir, S., & Ando, K. (2009). Identification as an organizational anchor: how identification and job satisfaction combine to predict turnover intention. *European Journal of Social Psychology*, 39(4), 540-557.
- Demircioglu, M. A., & Berman, E. (2018). Effects of the innovation climate on turnover intention in the Australian public service. *American Review of Public Administration*, 49(5), 1-15.
- den Dulk, L., & Groeneveld, S. (2012). Work-life balance support in the public sector in Europe. *Review of Public Personnel Administration*, 33(4), 384-405.
- Duran, F., Woodhams, J., & Bishopp, D. (2019). An interview study of the experiences of police officers in regard to psychological contract and wellbeing. *Journal of Police and Criminal Psychology*, 34, 184-198.
- Egan, T. M., Yang, B., & Bartlett, K. R. (2004). The effects of organizational learning culture and job satisfaction on motivation to transfer learning and turnover

- intention. *Human Resource Development Quarterly*, 15(3), 279-301.
- Frone, M. R., Russell, M., & Cooper, M. L. (1992). Antecedents and outcomes of work-family conflict: Testing a model of the work-family interface. *Journal of Applied Psychology*, 77(1), 65-78.
- Geurts, S. A., Schaufeli, W. B., & Rutte, C. G. (1999). Absenteeism, turnover intention and inequity in the employment relationship. *Work & Stress*, 13(3), 253-267.
- Giauque, D., Anderfuhren-Biget, S., & Varone, F. (2013). Stress perception in public organisations: Expanding the job demands-job resources model by including public service motivation. *Review of Public Personnel Administration*, 33(1), 58-83.
- Giauque, D., Ritz, A., Varone, F., & Anderfuhren-Biget, S. (2012). Resigned but satisfied: The negative impact of public service motivation and red tape on work satisfaction. *Public Administration*, 90(1), 175-193.
- Gordon, J. R., Whelan-Berry, K. S., & Hamilton, E. A. (2007). The relationship among work-family conflict and enhancement, organizational work-family culture, and work outcomes for older working women. *Journal of Occupational Health Psychology*, 12(4), 350-364.
- Greenhaus, J. H., & Beutell, N. J. (1985). Sources of conflict between work and family roles. *The Academy of Management Review*, 10(1), 76-88.
- Griffeth, R.W., & Gaertner, S. (2001). A role for equity theory in the turnover process: An empirical test. *Journal of Applied Social Psychology*, 31(5), 1017-1037.
- Hang-yue, N., Foley, S., & Loi, R. (2005). Work role stressors and turnover intentions: A study of professional clergy in Hong Kong. *The International Journal of Human Resource Management*, 16(11), 2133-2146.
- Hassan, S. (Ed.) (2010). *Fair treatment, job involvement, and turnover intention of professional employees in government: The importance of organizational identification as a mediator*. Albany, NY: Rockefeller College of Public Affairs and Policy Press.
- Hom, P. W., Griffeth, R. W., & Sellaro, L. (1984). The validity of Mobley's (1977) model of employee turnover. *Organizational Behavior and Human Performance*, 34(2), 141-174.
- Houston, D. J. (2006). "Walking the walk" of public service motivation: Public employees and charitable gifts of time, blood, and money. *Journal of Public Administration*

- Research and Theory*, 16(1), 67-86.
- Howard, W. G., Donofrio, H. H., & Boles, J. S. (2003). Inter-domain work-family, family-work conflict and police work satisfaction. *Policing An International Journal of Police Strategies and Management*, 27(3), 380-395.
- Huseman, R. C., Hatfield, J. D., & Miles, E. W. (1987). A new perspective on equity theory: The equity sensitivity construct. *The Academy of Management Review*, 12(2), 222-234.
- Jain, S., & Nair, S. K. (2013). Research on work-family balance: A review. *Business Perspectives and Research*, 2(1), 43-58.
- Jeon, S. H., & Robertson, P. J. (2013). Should I stay or should I go: The impact of public duty motivation on turnover intentions. *The Korean Journal of Policy Studies*, 28(2), 1-24.
- Jin, M. H., McDonald, B., & Park, J. (2018). Person-organization fit and turnover intention: Exploring the mediating role of employee followership and job satisfaction through conservation of resources theory. *Review of Public Personnel Administration*, 38(2), 167-192.
- Jones, B. J. (2017). *Positive public service: Turning purpose into progress by changing how government works from the inside*. (Published master dissertation). Applied Positive Psychology(MAPP) Capstone Projects, University of Pennsylvania.
- Jung, C. S. (2012). Why are goals important in the public sector? Exploring the benefits of goal clarity for reducing turnover intention. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(1), 209-234.
- Kalgin, A., Podolskiy, D., Parfenteva, D., & Campbell, J. W. (2017). Performance management and job-goal alignment: A conditional process model of turnover intention in the public sector. *International Journal of Public Sector Management*, 31(1), 65-80.
- Kaygusuz, I., & Beduk, A. (2015). The relationship between organizational justice and burnout in professional life: A research on police officers. *International Journal of Management and Marketing Research*, 8(1), 79-92.
- Kim, H., & Stoner, M. (2008). Burnout and turnover intention among social workers: Effects of role stress, job autonomy and social support. *Administration in Social Work*, 32(3), 5-25.
- Kim, J. (2015). What increase public employees' turnover intention? *Public Personnel*

- Management*, 44(4), 496-519.
- Kim, S. Y., & Fernandez, S. (2017). Employee empowerment and turnover intention in the U.S. federal bureaucracy. *American Review of Public Administration*, 47(1), 4-22.
- Kim, S., & Park, S. M. (2014). Determinants of job satisfaction and turnover intentions of public employees: Evidence from US federal agencies. *International Review of Public Administration*, 19(1), 63-90.
- Lee, R. T., & Ashforth, B. E. (1996). A meta-analytic examination of the correlates of the three dimensions of job burnout. *Journal of Applied Psychology*, 81(2), 123-133.
- Lee, S. (2018). Employee turnover and organizational performance in U.S. federal agencies. *American Review of Public Administration*, 48(6), 522-534.
- Lee, S., Fernandez, S., & Chang, C. (2018). Job scarcity and voluntary turnover in the U.S. federal bureaucracy. *Public Personnel Management*, 47(1), 3-25.
- Leete, L. (2000). Wage equity and employee motivation in nonprofit and for-profit organizations. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 43(4), 423-446.
- Leiter, M. P., & Maslach, C. (2009). Nurse turnover: The mediating role of burnout. *Journal of Nursing Management*, 17(3), 331-339.
- Liu, B., Liu, J., & Hu, J. (2010). Person-organization fit, job satisfaction, and turnover intention: An empirical study in the Chinese public sector. *Social Behavior and Personality An International Journal*, 38(5), 615-626.
- Locke, E. A. (1969). What is job satisfaction? *Organizational Behavior and Human Performance*, 4(4), 309-336.
- Maslach, C., & Jackson, S. E. (1981). The measurement of experienced burnout. *Journal of Occupational Behavior*, 2(2), 99-113.
- Mihelič, K. K., & Tekavčič, M. (2014). Work-family conflict: A review of antecedents and outcomes. *International Journal of Management & Information Systems*, 18(1), 15-26.
- Mobley, W. H., Griffeth, R. W., Hand, H. H., & Meglino, B. M. (1979). A review and conceptual analysis of the employee turnover process. *Psychological Bulletin*, 86(3), 493-522.
- Mobley, W. H., Horner, S. O., & Hollingsworth, A. T. (1978). An evaluation of precursors of hospital employee turnover. *Journal of Applied Psychology*, 63(4), 408-414.
- Mobley, W. H., & Locke, E. A. (1970). The relationship of value importance to

- satisfaction. *Organizational Behavior and Human Performance*, 5(5), 463-483.
- Mosadeghrad, A. M., Ferlie, E., & Rosenberg, D. (2011). A study of relationship between job stress, quality of working life and turnover intention among hospital employees. *Health Services Management Research*, 24(4), 170-181.
- Moynihan, D. P., & Landuyt, N. (2008). Explaining turnover intention in state government: Examining the roles of gender, life cycle, and loyalty. *Review of Public Personnel Administration*, 28(2), 120-143.
- Moynihan, D. P., & Pandey, S. K. (2008). The ties that bind: Social networks person-organization value fit, and turnover intention. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 205-227.
- Mudor, H. (2011). Conceptual framework on the relationship between human resource management practices, job satisfaction, and turnover. *Journal of Economics and Behavioral Studies*, 2(2), 41-49.
- Pan, N., & Zhu, L.-Y., (2010). *Does public service motivation really make a difference on the job satisfaction and turnover intention of U.S. federal senior professional employees?* The 17th 2010 International conference on management science & engineering, (November 24-26), Melbourne, Australian.
- Netemeyer, R. G., Boles, J. S., & McMurrian, R. (1996). Development and validation of work-family conflict and family-work conflict scales. *Journal of Applied Psychology*, 81(4), 400-410.
- 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.
- Pitts, D., Marvel, J., & Fernandez, S. (2011). So hard to say goodbye? Turnover intention among U.S. federal employees. *Public Administration Review*, 71(5), 751-760.
- Price, J. L., & Mueller, C. W. (1981). A causal model of turnover for nurses. *Academy of Management Journal*, 24(3), 543-565.
- Quratulain, S., & Khan, A. K. (2015). Red tape, resigned satisfaction, public service motivation, and negative employee attitudes and behaviors: Testing a model of moderated mediation. *Review of Public Personnel Administration*, 35(4), 307-332.
- 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., Neumann, O., & Vandenabeele, W. (2016). Motivation in the public sector. In T. R. Klassen, D. Cepiku, & T. J. Lah (Eds.), *The routledge handbook of global public policy and administration* (pp. 346-359). London, UK: Routledge.
- Robie, C., Ryan, A. M., Schmieder, R. A., Parra, L. F., & Smith, P. C. (1998). The relation between job level and job satisfaction. *Group & Organization Management*, 23(4), 470-495.
- Rubel, M. R. B., Kee, D. M. H., & Rimi, N. N. (2017). The mediating role of work-family conflict on role stressors and employee turnover intention relationship in labour-oriented organizations. *Global Business Review*, 18(6), 1-16.
- Ryan, J. C. (2015). Old knowledge for new impacts: Equity theory and workforce nationalization. *Journal of Business Research*, 69(5), 1587-1592.
- Saari, L. M., & Judge, T. A. (2004). Employee attitudes and job satisfaction. *Human Resource Management*, 43(4), 395-407.
- Schaufeli, W. B., Leiter, M. P., & Maslach, C. (2008). Burnout: 35 Years of research and practice. *Career Development International*, 14(3), 204-220.
- Schott, C., & Ritz, A. (2017). The dark sides of public service motivation: A multi-level theoretical framework. *Perspectives on Public Management and Governance*, 1(1), 29-42.
- Shim, D. C., Park, H. H., & Eom, T. H. (2017). Street-level bureaucrats' turnover intention: Does public service motivation matter? *International Review of Administrative Sciences*, 83(3), 563-582.
- Spector, P. E. (1985). Measurement of human service staff satisfaction: Development of the job satisfaction survey. *American Journal of Community Psychology*, 13(6), 693-713.
- Spector, P. E., Allen, T. D., Poelmans, S. A. Y., Lapierre, L. M., Cooper, C., O'Driscoll, M., Sanchez, J. I., Abarca, N., Alexandrova, M., Beham, B., Brough, P., Ferreiro, P., Fraile, G., Lu, C.-Q., Lu, L., Vela'zquez, I. M., Pagon, M., Pitariu, H., Salamatov, V., Shima, S., Simoni, A. S., Siu, O. L., & Widerszal-Bazyl, M. (2007). Cross-national differences in relationships of work demands, job satisfaction, and turnover intentions with work-family conflict. *Personnel Psychology*, 60(4), 805-835.
- Suhartini., & Ahmantari, N. F. (2018). The role of job satisfaction in Moderating the

- impact of family friendly practices and high performance work practices on work family balance. *Journal of Organizational Psychology*, 18(2), 57-66.
- Swider, B. W., & Zimmerman, R. D. (2010). Born to burnout: A meta-analytic path model of personality, job burnout, and work outcomes. *Journal of Vocational Behavior*, 76(3), 487-506.
- Vandenabeele, W. (2007). Toward a public administration theory of public service motivation. *Public Management Review*, 9(4), 545-556.
- Wang, Y.-D., Yang, C., & Wang, K.-Y. (2012). Comparing public and private employees' job satisfaction and turnover. *Public Personnel Management*, 41(3), 557-573.
- Whitford, A. B., & Lee, S.-Y. (2014). Exit, voice, and loyalty with multiple exit options: Evidence from the US federal workforce. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(2), 373-398.
- Wynen, J., de Beeck, S. O., & Hondelghem, A. (2013). Interorganizational mobility within the U.S. federal government: Examining the effect of individual and organizational factors. *Public Administration Review*, 73(6), 869-881.
- Zeffane, R., & Melhem, S. J. B. (2017). Trust, job satisfaction, perceived organizational performance and turnover intention: A public-private sector comparison in the United Arab Emirates. *Employee Relations*, 39(7), 1148-1167.

附錄：原始問卷題目與編碼表

研究變項	問卷題號	問卷題目	編碼方式
公共服務動機	q50	我對有益於國家社會的公共計畫深感興趣。	1：非常不同意 2：不同意 3：有點不同意 4：有點同意 5：同意 6：非常同意
	q51	看到他人能從公共計畫中受益能帶給我相當大的滿足感。	
	q52	與他人分享自己的政治觀點對我而言是極具吸引力的事。	
	q53	執行公共服務對我來說是一種公民責任。	
	q54	有意義的公共服務對我很重要。	
	q55	我樂意看到政府做出對社會有益的事，即便會損害我的利益。	
	q56	當我看到弱勢的人受害總是感到於心不忍。	
	q57	我經常提醒自己，人們總是互相依賴的。	
	q58	看到人們的悲慘或痛苦時我會感到難過。	
	q59	對人民、社會做出貢獻，比我個人的生涯發展更有意義。	
	q60	只要我認為對大眾有利，我願意冒著失去升遷機會的風險去爭取。	
q61	為社會奉獻是我本來就應該做的。		
工作滿意度	q62	整體來說，我很滿意我目前的工作。	1：非常不同意 2：不同意 3：有點不同意 4：有點同意 5：同意 6：非常同意
工作耗竭	q77	您的工作會令您情緒上心力交瘁（心情上非常累）嗎？	1：從未 2：不常 3：有時 4：常常 5：總是
	q78	工作一整天之後，您覺得精疲力竭（身體上非常累）嗎？	
	q79	每天上班前只要想到又要工作一整天，您就覺得沒力了嗎？	

研究變項		問卷題號	問卷題目	編碼方式
		q80	與您的服務對象接觸會讓您感到很累嗎？	
		q81	您會希望減少和服務對象接觸的時間嗎？	
		q82	您對服務對象感到厭煩嗎？	
		q83	您會經常出現不想上班的念頭嗎？	
工作家庭衝突		q45	我的工作使得我沒有時間陪家人。	1：非常不同意 2：不同意 3：有點不同意 4：有點同意 5：同意 6：非常同意
		q46	我曾面臨「為了兼顧家庭必須放棄升遷」的情形。	
工作公平性		q71	過去一年，您是否認為在下列的事項中，自己有被公平的對待？	1：非常不同意 2：不同意 3：有點不同意 4：有點同意 5：同意 6：非常同意
		q71_1	工作安排	
		q71_2	升遷	
		q71_3	安排訓練	
		q71_4	機關參加比賽得獎之獎金分配	
		q71_5	懲處	
單位離職傾向		q72	請您從以下分數中圈選最適合的得分。	0：0% 1：25% 2：50% 3：75% 4：100%
		q72_1	未來兩年離開目前機關的意願。	
控制變項	性別	q1	請問您的性別？	0：女 1：男
	教育程度	q4	請問您的最高學歷為何？	1：高中、職（含）以下 2：專科（副學士） 3：學士 4：碩士 5：博士 6：其他，請說明_____
	官等	q11	請問您現任職等為何？	第_____職等。
	機關性質（幕僚與業務）	q12	請問您的機關性質為何？	1：業務單位 2：幕僚單位
	機關年資	q13	請問您「現職機關的服務年資」有幾年？	_____年

研究變項		問卷題號	問卷題目	編碼方式
	所屬服務機關 (地方與中央)	q17	請問您服務機關是屬於？	1：總統府及五院（含院本部） 2：中央各部會 3：中央各部會所屬 4：直轄市政府 5：縣市政府 6：縣市政府所屬 7：其他，請說明_____

Factors of Influencing Civil Servants’ Job Turnover Intention

Tzu-Cheng Yu^{*}, Hsiang-Kai Dong^{**}

Abstract

Public servants are often regarded as people with better job security than those in the private sector and are considered to have higher human mobility stability and lower turnover intention than private-sector employees. However, a low turnover intention does not mean that public servants have a high degree of “satisfaction” with or “commitment” to their job. On the contrary, the public sector is affected by the unique institutional security and job scarcity, compared with private-sector, and the definition of turnover intention of public servants is more detailed. It is based on the “unit turnover intention” of internal human mobility rather than the “department turnover intention” of giving up the status of public servants. Given that the unit turnover intention of public servants is higher than department turnover intention, this study attempts to use quantitative research methods to explore the factors related to “personal motivation and attitude,” “inter-role conflict between individual and organization” and “organizational management and institution” to determine how strongly they influence the unit turnover intention of public servants and then to understand the cause and nature of the turnover intention of public servants.

* Master’s, Department of Public Administration, National Chengchi University, e-mail: johnny555ad@gmail.com.

** Associate Professor, Department of Public Administration & Taiwan Institute for Governance and Communication Research, National Chengchi University, e-mail: hkdong@nccu.edu.tw.

This study uses a secondary data analytical method for analysis. The source of the data is the “Taiwan Government Bureaucrats Survey, TGBS V.” A total of 895 valid questionnaires were acquired. After descriptive statistics and ordinal logistic regression analysis, it was found that public service motivation and job burnout significantly increase the unit turnover intention of public servants, while job satisfaction and job fairness significantly contribute to reducing the unit turnover intention of public servants. However, work-family conflict, supervisory leadership effectiveness, and fairness of performance appraisal have no significant effect on the unit turnover intention of public servants. Based on the results of analysis, this study also gave a theory discussion and made some suggestions on managerial implication.

Keywords: turnover intention, personal motivation and attitude, inter-role conflict, organizational management and institution

我國廉政機構運作現況與檢討： 全觀型治理觀點*

陳力葦**

《摘要》

我國政府致力建立廉能政府，包含設立法務部廉政署及施行聯合國反貪腐公約施行法等。然而，從我國貪瀆案件層出不窮及廉潔印象指數尚有進步空間來觀察，可發現我國廉政治理成效有待改善。事實上，我國目前已設有許多廉政機構，包含監察院、法務部廉政署、政風機構、法務部調查局與檢察機關等，目的在落實廉政工作，卻似乎出現碎裂化治理之缺失。研究並釐清上述缺失及提出改革目標與策略，為進行本文之重要動機。本文希望能以全觀型治理之觀點，藉著文獻之檢閱及對廉政實務工作者進行訪談，回答下列問題：我國廉政機構之組織設計與彼此間互動是否存在著碎裂化治理之問題？又應如何運用全觀型治理策略以改善我國廉政機構之運作？

本文發現我國廉政機構目前之運作確實存在碎裂化治理的問題，並研提 4 項有助於我國廉政機構達成全觀型運作目標之策略，包含：以法務部廉政署作為整合平臺、進行廉政機構運作價值整合、採用整合性廉政資訊系統、與持續考訓主動型文官，最終希冀藉由我國廉政機構運作之改善，實現建立廉潔家園之理想。

[關鍵詞]：廉政機構、全觀型治理、碎裂化治理、廉能政府、廉政署

* 本文改寫自〈我國廉政機構運作現況與檢討：全觀型治理觀點〉碩士論文（陳力葦，2015）。

** 國立臺灣大學社會科學院政治學研究所碩士，臺北市信義區公所課員，e-mail: b800227@livemail.tw。

壹、前言

我國於 2011 年成立廉政專責機構法務部廉政署（簡稱廉政署），並於 2015 年制定公布並施行「聯合國反貪腐公約施行法」，可見我國亟欲建立起一個廉政新典範的政府。惟於 2012 年竟爆發前行政院秘書長林益世之索賄弊案，於 2014 年亦有前桃園縣副縣長葉世文等弊案風波，皆使人民懷疑政府廉政建設之成效。另外，就國際間之清廉評比層面觀察，我國在 2020 年 1 月 23 日國際透明組織（Transparency International, TI）所公布的 2019 清廉印象指數（Corruption Perceptions Index, CPI）中，所得分數為 65 分（滿分為 100 分），在全球 180 個受評比的國家及地區中總排名第 28 名。雖然我國於全球名次較 2018 年進步 3 名，但於東亞地區之評比仍落後於新加坡（85 分，第 4 名）、日本（73 分，第 20 名）、香港（76 分，第 16 名）。¹ 由此可見，相較於他國的表現，我國廉政治理成效仍有精進之空間。

學者史密斯（Peter Smith）曾言「事務的結果往往是由許多部會、機關、專業、政策與實作結合的產物」。² 政府能否順利達成任務，其實並非一機關或一政策所造成，而是各機關或政策共同的產物。因此，若政府未能妥善完成治理任務，則應從參與其中之各部門加以檢討。今日，我國雖設有監察院、廉政署、政風機構、法務部調查局（簡稱調查局）、檢察機關等廉政機構，但卻無法妥善處理貪腐問題，反而廉政機構間可能因以功能導向為組織原則，又欠缺適當之橫向連結，而出現疊床架屋、浪費資源等質疑。換言之，我國廉政機構之運作可能存在碎裂化治理的問題。³

關於上述碎裂化治理問題，「全觀型治理」（holistic governance）理論有深入剖析，並希望加以解決。此一理論由彭錦鵬教授於 2003 年首先為文引介進入臺灣，⁴ 該理論的核心即在於政府組織體系整體運作的協調性與整合性，而提出此一

¹ 參閱台灣透明組織網頁（台灣透明組織，2020）。

² 原文為“Most of the outcome that matter are the combined product of many departments, agencies and professions, policies and practices.” (Smith, 1996)

³ 有關碎裂化治理之說明請參閱下節之詳細探討。

⁴ 彭錦鵬所著〈全觀型治理—理論與制度化策略〉，首先發表於 2003 年 6 月 21 日台灣公

理論之培利希克斯 (Perri 6)⁵ 等學者認為，傳統官僚層級體系以功能為導向的運作方式，使服務視野偏狹、各機關間問題相互推卸、政策計畫互有衝突及資源運用重複浪費，而政府機關之組織設計亦常疊床架屋，使得公共服務分散於各機關間，又因欠缺適當連結，而處置失序，以致無法提供民眾所需之服務 (廖俊松，2006：202；Perri 6, Leat, Seltzer, & Stoker, 2002: 37-39)。

研究者進行研究之際，回顧我國關於國內廉政機構之研究，雖已有諸多研究探討我國廉政機構之組織設計，並有喻璿 (2012)、陳瑩松 (2013) 和余致力、葛傳宇與蘇毓昌 (2014) 進一步針對廉政機構間之互動加以分析，惟渠等之研究皆未全面關照本文研究標的之監察院、廉政署、政風機構、調查局及檢察機關的靜態與動態面關係，有待以全觀型治理觀點再行檢視。為使全觀型治理與我國廉政治理對話，研究者透過文獻分析法及深度訪談法針對上述我國廉政機構的組織設計、功能與彼此的互動情形進行檢討，檢視是否存在碎裂化治理問題，並以全觀型治理觀點提出我國廉政機構運作之改革願景與具體做法。

貳、全觀型治理之內涵

全觀型治理自 1990 年代末倡行至今已 20 餘年，並且 1999 年英國工黨政府於《現代化政府》(Modernising Government) 政策白皮書中，提出聯合性政府 (joined up government) 的理念，開啟全觀型政府改革之序曲，並使得「整體性政府」改革途徑 (the whole-of-government approach)，開始在英語系及歐陸國家盛行 (韓保中，2009：2)。究其原因，席克斯等人之全觀型治理理念，雖大多出自於對英國政府改革的觀察和反省，但是在政府的行政革新趨勢上，卻也相當程度反映其他西敏式民主國家和美國的情況 (劉坤億、范祥偉，2003：8)。詳言之，全觀型治理是依據目前政府所面臨的治理環境，如全球化、資訊化環境，所提出的理想治理模式，彭錦鵬認為希克斯等人所提出的全觀型治理即是希望透過制度化

共行政與公共事務系所聯合會 (TASPAA) 主辦之〈民主治理與台灣行政改革〉學術研討會。

⁵ 彭錦鵬於 2003 年訪談 Perri 6 本人時得知，培利希克斯 (Perri 6) 是其自創之姓名，6 為姓，Perri 為名。本文借鏡彭錦鵬針對培利希克斯於引述與列書目時之方式，採 Perri 6 本人原書之例使用 Perri 6，為免誤會，併此敘明。

(institutionalization) 的途徑，來達成全面整合的境界，也就是政府治理在管轄疆界面的整合（彭錦鵬，2005：70-71）。

現今，我國政府在廉政治理上所面對之環境亦是如此。全球化促使貪瀆犯罪並非僅為國家層級之問題，而是跨國性之問題；而因科技發展，更使貪瀆犯罪的金流快速地在犯罪者間移轉，使貪瀆行為在轉瞬之間即可完成；而貪瀆犯罪的網絡亦日漸複雜，使我們常可發現今日貪瀆弊案都具有複雜的網絡，例如：醫療廢棄物清理弊案，即可能牽涉醫療、環保與工程等領域。因此，欲使我國廉政治理有好的成效，則透過如「聯合國反貪腐公約」中的國際間政府之合作、政府與金融機構合作快速地掌握貪瀆金流，以及政府各部門領域專業知識的整合，都是政府應積極投入並且不可或缺的整合工作。

依上所述，綜整全觀型治理理論對於當今政府治理之論述為 3 個核心部分，（1）實然，即自 19 世紀以來，政府治理呈現功能分部化、碎裂化之治理情形，並且無法妥善處理棘手問題（wicked problem）。（2）應然，指政府未來應採全觀型之治理方式，及此一治理方式的特質。（3）策略，則是欲邁向全觀型治理所可採取之具體做法，以下詳加說明。

一、實然面：碎裂化治理與棘手問題

在《全觀型政府》（*Holistic Government*）一書中，希克斯認為各國政府之核心問題在於繼受了 19 世紀以來，以功能和服務為架構的準則，並圍繞著特定目的或活動成立組織，而非以解決問題為考量。在任何領域及專業團體中，各部門和機關間的垂直連結強，但是橫向連結則較弱，甚至並不存在（Perri 6, 1997: 9-10, 16, 18, 21）。

以下先界定「碎裂化治理」，接著探討碎裂化治理之產生原因、特質與不良結果。

首先，希克斯等人界定政府機關因長期功能上的分化與專業化，而導致政策目標與手段間之衝突，這並非是組織「內」的問題，而是組織「間」之問題，係來自於政府機關組織間的碎裂化發展，隨之即產生「碎裂化治理」現象。申言之，「碎裂化治理」指涉不同功能及專業機關間，因缺乏協調而無法溝通、合作、以及團結，致使各自為政，無法有效處理共同問題，造成政府機關個別或整體政策目標執

行的失敗（韓保中，2009：13-14）。

接著，在成因上，希克斯等人將政府面臨碎裂化之原因分為兩類：一為「無心的（benign）碎裂化」，指碎裂化的發展並非出於本意，屬於非預期性的結果，主要成因有：管理及預算控制焦點放在政策的輸入面上、廉潔度的要求、消費者導向政府、功能性組織策略的擬定、以及民主要求下的公共服務；另一則為「有意的（malign）碎裂化」，指碎裂化來自於自利行為，主要成因是：政治人物對機關人員及組織的控制、專業獨占的問題、和控制範圍極大化（韓保中，2009：14-16；Perri 6 et al., 2002: 40-43）。而碎裂化治理最重要之特質為「機關部門各自為政」，獨立且具有自主性的機關部門或專家，在缺乏協調的情形下，各行其是（韓保中，2009：13-14）。

至於在碎裂化治理所將帶來之不良結果方面，希克斯等人則認為碎裂化治理會典型地出現下列負面結果（Perri 6, Leat, Seltzer, & Stoker, 1999: 49-50）：（1）問題和成本從一機關踢皮球至另一機關；（2）疊床架屋；（3）不同目標間的衝突；（4）回應需求時狹隘的排外性，假定自身可在無他機關協助下，提供完整解決方案，未能解決真正的需求（忽視其他機關對相同標的群體所提供之服務）；（5）民眾不知道如何獲取最適合的服務。

經由上述關於碎裂化治理之討論，全觀型治理的必要性更加被突顯，原因除了碎裂化治理將產生不良結果使政府無法妥善治理，更重要的是碎裂化治理將使政府無法解決學者瑟蒙德（Thurmond, 2010: 5-6）所稱「多重管轄」（multi-jurisdictional）且似乎是不斷發生的「棘手問題」，我國貪腐問題即屬此類問題。

二、應然面：全觀型治理之願景

希克斯首先於《全觀型政府》提出的願景是，未來的政府應為全觀型政府、前瞻型政府（anticipatory government）、改變文化型政府（culture-changing government）與結果導向型政府（outcome-oriented government）（Perri 6, 1997）。希克斯並於書中闡明「全觀型政府」是政府中不同領域與功能間，有著橫向整合與連結；而「前瞻型政府」除減少或移除負面危機外，也包含具策略性的正面行動；另「改變文化型政府」係在於使關鍵的公眾群體能改變他們文化；最後「結果導向

型政府」則認為在組織的功能性原則下有各種評鑑活動，惟甚少測量「結果」，只有全觀型政府能夠把以評鑑、酬賞與管理「結果」為導向的文化加以制度化（Perri 6, 1997: 43, 50, 55, 58, 65）。

接著希克斯等人在 1999 年所合著之《整合治理：全觀型政府之策略》（*Governing in the Round: Strategies for Holistic Government*）一書中認為許多國家進入了治理改革的新階段，此時的標語是「全觀型運作」、「整合」、「協調」和「聯合型公共管理」。其中「整合」是一個廣泛的光譜，從與其他機關有所對話並將其納入考量，到大規模的組織重組與合併都是整合之階段，並且「整合的敵人並非專業化而是碎裂化」（Perri 6 et al., 1999: 48）。

希克斯等人復又於 2002 年出版之《邁向全觀型治理：新改革議程》（*Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda*）一書中進一步提出全觀型治理之整合涉及了 3 個基本面向，分別為（彭錦鵬，2005：69-70；Perri 6 et al., 2002: 29-30）：

1. 治理層級之整合：包含地方部門間的整合、地方與中央機關間的整合、國家與全球層級的整合。
2. 治理功能之整合：包含同一功能之整合、一些或數個功能間之整合。
3. 治理部門之整合：包含公部門間的整合、公部門與第三部門或私人部門之整合。

希克斯等人並將以上 3 個向度結合為一立體圖形，用以表達全觀型治理之概念，如圖 1。由此圖中可知全觀型治理的最佳境界，應是所有處理相同問題的治理層級、功能與部門都能夠加以整合，本文也將致力於使我國廉政機構在貪腐防制功能上有所整合。

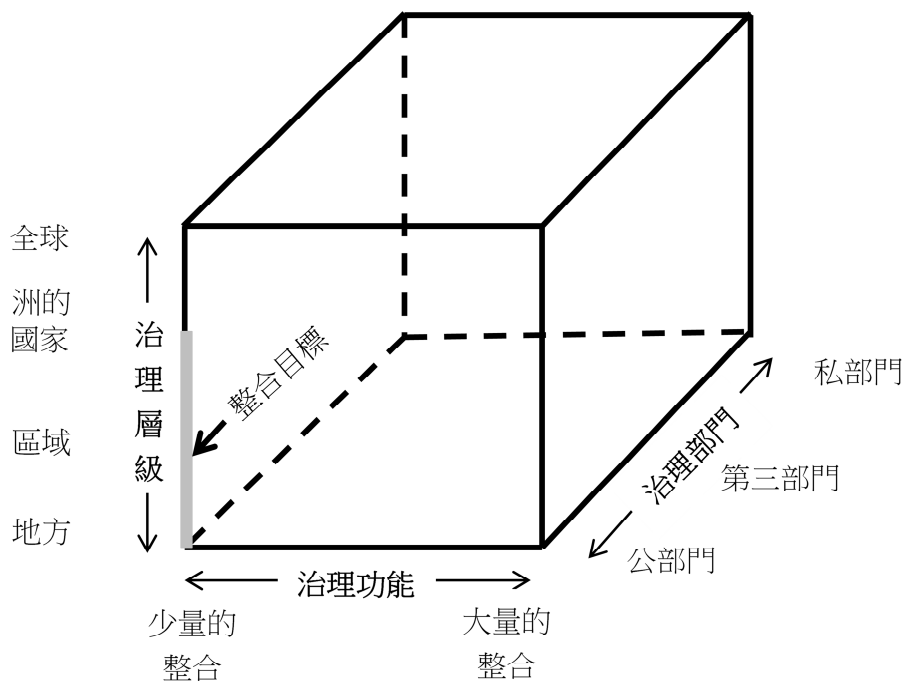


圖 1 全觀型治理之三面向

資料來源：Perri 6 et al. (2002: 29)

最後，希克斯等人認為 4 個測量整合運作之深度的主要部分為密度、範圍、幅度與核心受影響程度。「密度」是測量整合活動之間被分享的資源；「範圍」是測量協力所牽涉的機關數目；「幅度」是測量整合活動的相關範圍；「核心活動受影響的程度」則是測量相關機關核心業務受影響之程度（Perri 6 et al., 2002: 47-48）。希克斯等人並於著作中將全觀型治理的類型，以互相涉入的密度由低至高加以區分，如表 1（Perri 6 et al., 2002: 49, 53）。

上述全觀型治理測量方式與類型，係為研究者研提我國廉政機構運作改革目標之重要方向。

表 1 全觀型治理中可能關係的光譜

關係的類別	主體間關係的類型	定 義
協調	納入考量	擬定策略時考慮對他人之影響
	對話	資訊交換
	共同規劃	暫時性共同規劃或共同運作
整合	共同運作	暫時性協力
	共同開發	與至少一個參與主體的任務在主要計畫核心上，長期性共同規劃和共同運作
	衛星化	分開的主體、共有、創造整合機制提供服務
	策略性結盟	與至少一個參與主體的任務在主要議題核心上，長期性共同規劃和運作
	聯盟	正式的行政統一，維持某些獨立身分
	合併	互相融合以創造一個單一新身分之新的結構

資料來源：Perri 6 et al. (2002: 53)

三、全觀型治理策略

有關達成全觀型治理願景之做法，劉坤億與范祥偉（2003：16）於探討文官改革中，歸納英國已從原先「市場治理模式」轉向「全觀型的治理」，其改革重點係重視「協調和一致性」、「課責」、「再管制」及「以績效和品質為改革核心」；而李逸洋（2004：57-58）則認為在數位化的行政環境下的「新治理」就是緊密整合的「全觀型治理」，係由「公民參與」、「彈性整合」及「知識管理」所建構；另李長晏（2004：132-133）分析在「全局治理」（即全觀型治理）模式下，有關中央與地方、地方與地方、地方與社區、中央與地方及社區間、以及公私部門間所涉及之共同事項問題，可透過「議題結盟」理念的建立，共商解決問題之道。

而包含以上策略且有助全觀型治理的制度化者，係彭錦鵬（2005：77）所提出為達成全觀型治理境界之 3 種必要改革策略：整合型組織、運用資訊科技而形成的線上治理模式、以及主動型文官體系。其中，在整合型組織部分，彭錦鵬（2005：86）認為為了達到整合性的政府運作狀態，功能性分工的部會組織結構，需要加入統合的機制。並對此提出兩項策略方向，一者為水平的整合，即增加協調的組織機

制；另一者則是組織運作價值的整合，從組織和成員的運作價值進行整合。故將上述「整合型組織」策略分為「建構整合性機制」及「進行組織運作價值整合」，並與「採用線上治理機制」和「考訓主動型文官」共歸納為 4 項策略，並因渠等於行政實務上具有可實踐性，遂以下分別詳細說明之，以供後續研提我國廉政機構精進策略。

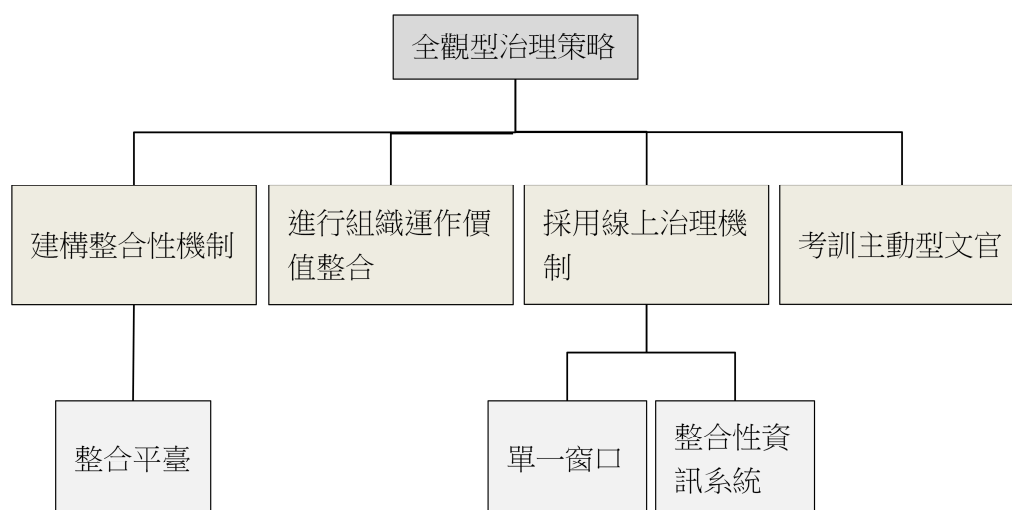


圖 2 全觀型治理策略總覽

資料來源：研究者繪製。

（一）建構整合性機制

整合性的組織機制係成立企劃、資訊等部門並結合財政預算的統籌整合，再輔以資訊科技的協助，以提供組織整合運作所需要的人、財資源，而納入整合性機制的全觀型治理組織結構應為圓形組織（如圖 3），並以解決人民和國家問題為運作核心（彭錦鵬，2005：86）。

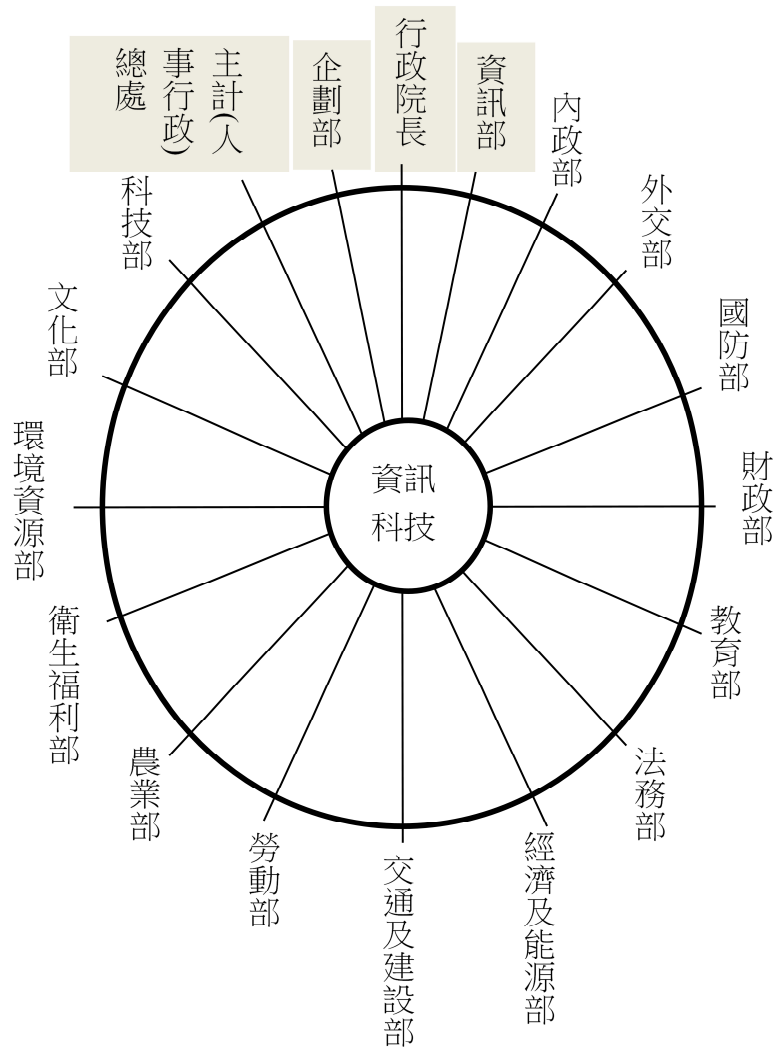


圖 3 以整合性機制達成之整合型組織

資料來源：研究者繪製，修改自彭錦鵬（2005：87）。

註：圖中灰底部分為整合性機制

研究者將圖 3 中各自獨立的資訊部、企劃部、主計部門等整合性機制，進一步結合為一「整合平臺」，並以此平臺作為本文所採用的整合性機制（如圖 4）。此一整合平臺所具有之作用，在於以問題為導向，將各部會之資訊進行整合，並協調整合各部會之人力物力。

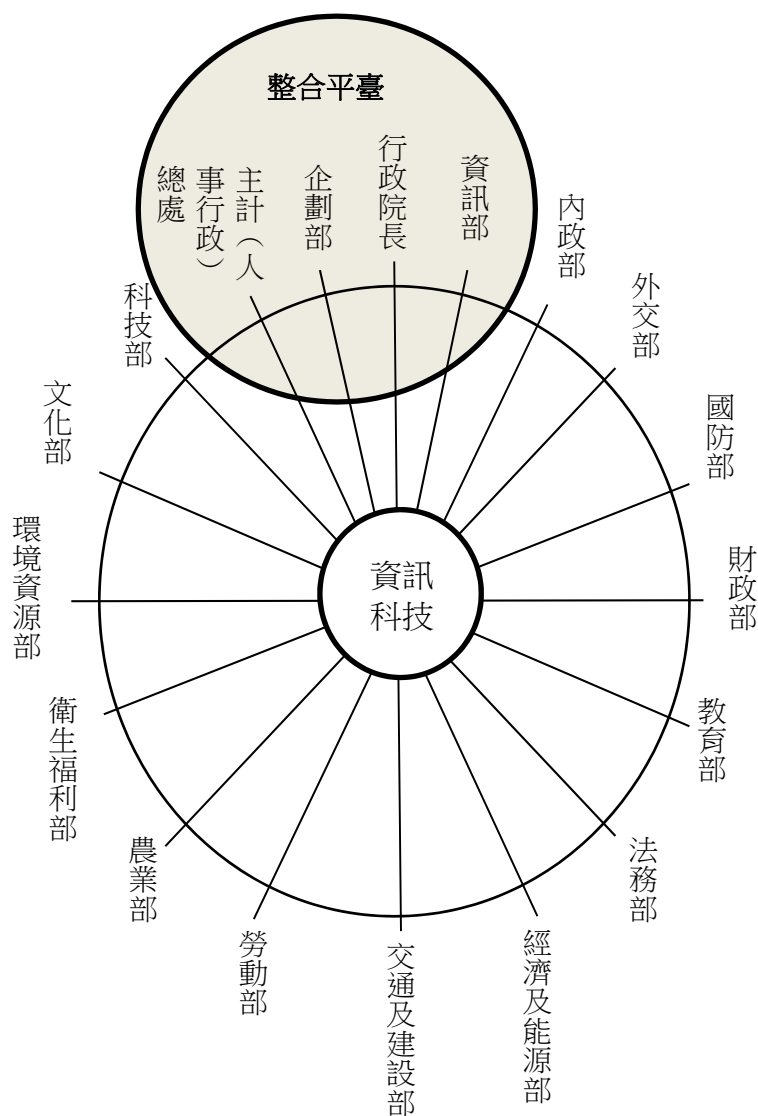


圖 4 整合平臺策略示意圖

資料來源：研究者繪製，修改自彭錦鵬（2005：87）。

（二）進行組織運作價值整合

欲順利整合政府組織功能，除增加協調整合機制外，轉變並整合政府組織運作的價值結構更加重要，整合型組織的價值體系尤應著重正直、尊重、團隊、溝通、肯定、回應、信任及效能等價值（彭錦鵬，2005：89）。為形成具備整合的價值體

系之組織型態，可透過成員的共同訓練，使成員在訓練中培養共同的價值，以及透過組織整體績效的評定，使個人績效與組織績效緊密連結。

（三）採用線上治理機制

研究者將線上治理機制區分為「單一窗口」與「整合性資訊系統」。單一窗口係「民眾可以從單一窗口得到多種（multiple）或整合（integrated）的服務」，隨著現代化資訊科技的發達和行政機關觀念的轉變，政府機關電子化與網路化成為最佳利器（莊明芬、魏秋宜、戴純眉、呂雅雯、李蕙芬，2008：8）。

而以網路為基礎的電子化政府並不只是表現在網路的運作而已，就政府內部的運作而言，目前正高速發展的無線網路技術，已經使得政府官員都能夠透過行動裝置等無線連結技術，直接與相關的政府機關、民眾、私人部門取得聯繫（彭錦鵬，2005：79-82）。此種線上治理機制，正是輔助前述整合性機制的重要資訊科技，可使政府機關間之資訊快速流通及整合，稱之為「整合性資訊系統」。

（四）考訓主動型文官

彭錦鵬認為欲達成全觀型治理的運作目標，事實上必須依靠互相信任的主動型文官體系來推動政府的公共事務。而為形成以預防與前瞻為治理核心關懷的主動型文官體，則必須從文官體系的考選工作做起，藉由考選工作選拔出主動型文官。如我國目前公務人員考選政策幾乎集中於專業科目的遴選功能，而忽略公務人員應該擁有的作為能力、人際關係，造成了我國政府部門的公務人員服務，呈現依法行政、被動拖延、因循苟且等負面形象（彭錦鵬，2010：21）。

而考選出主動型文官之方式，可參考美國聯邦政府功績制保護委員會（U.S. Merit Systems Protection Board, MSPB）在 2000 年所做的全國性調查之結果。311 位曾有僱用人員經驗的聯邦主管認為，在各項遴選人員的方法中，工作經驗（95.7%）是最具有預測能力的，其次則是僱用口試（92.6%）。就遴選效率而言，還包括：教育水準（91%）、履歷表（89%）、經歷查驗（77%）及筆試（36%）等（彭錦鵬，2010：38；MSPB, 2005: 9），可見口試應為重要考選方法。另因全觀型治理所必須處理的政治行政環境更為複雜多元，文官體系必須建立全盤且具有充分配套之人員訓練和發展制度，使公務人員具備推動政府事務之技能（彭錦鵬，2005：89-92）。

整體而言，全觀型治理理論在本文中扮演問題檢視者與解決方案提供者的角色，將藉由該理論檢討我國廉政機構之設計與運作缺失，並提出我國廉政機構運作之改革目標及具體改革做法。

參、我國廉政機構之組織設計與互動情形

本節所分析者為監察院、廉政署、政風機構、調查局、檢察機關等 5 個我國廉政機構之組織設計與實際運作情形，並分析組織設計有無碎裂化治理成因存在，而互動情形有無碎裂化治理特質與不良結果，最後綜整歸納我國廉政機構有無碎裂化治理情形。

一、我國廉政機構之組織設計

此處藉由各廉政機構的組織設計，歸納所具備的廉政功能，並分析我國廉政機構整體設計，有無希克斯等人所言無心的或有意的碎裂化治理成因。

（一）監察院

監察院為我國中央政府五院之一，屬於一級機關。依「憲法」及「憲法增修條文」規定調查一切設施，注意其是否違法，並得提出糾正案，移送行政院及其有關部會，促其注意改善，係為國家最高監察機關，行使彈劾、糾舉及審計權。其組織架構，包含院內行政組織（含公職人員財產申報處）、審計部、各委員會（含廉政委員會）與任務編組。⁶

由監察院整體之組織職掌及架構可知，監察院的廉政功能為肅貪（行政肅貪：調查、彈劾、糾舉）⁷ 與防貪（審計、受理公職人員財產申報及查核、受理公職人員利益衝突迴避報備及備查、受理遊說案件申請、變更、終止之登記與財務收支報表申報及公告、糾正）。

⁶ 組織架構參閱監察院全球資訊網（2020年5月3日，取自：<https://www.cy.gov.tw/cp.aspx?n=85>）。

⁷ 行政肅貪係指對於公務員的貪瀆行為追究其行政責任，予以行政（監察）調查，進而使其受考績懲處或司法懲戒；司法肅貪則是指對於公務員的貪瀆犯罪追究其刑事責任，予以司法調查，檢察官更可進而作成起訴處分，使其受司法審判。

(二) 廉政署

廉政署為法務部所屬中央三級機關，按「法務部組織法」規定職司規劃廉政政策及執行反貪、防貪及肅貪事項，係我國唯一符合「聯合國反貪腐公約」的廉政專責機關。

廉政署為落實其職能依「法務部廉政署處務規程」設有內部單位共 7 組 3 室，以及任務編組之視察室、政風小組及廉政研習中心（侯寬仁、陳榮周，2019：12）。2014 年度預算員額（職員）為 210 人，當中包含肅貪人力（廉政官及廉政專員）約 126 人，⁸ 2020 年預算員額（職員）增為 222 人。⁹ 其中肅貪組之業務職掌為：肅貪法令、制度、措施之研擬、推動及協調；貪瀆或相關犯罪案件調查之執行、督導、協調及管考；行政肅貪之推動及督導等事項。而北部、中部、南部地區調查組則職司貪瀆或相關犯罪之蒐證、分析及調查；其他有關貪瀆或相關犯罪之調查。

由上述組織職掌及架構可知廉政署之廉政功能包含肅貪（司法肅貪及督導行政肅貪）、防貪（政府部門與公共機構防貪審查及稽核、公職人員利益衝突迴避法、公職人員財產申報法之宣導、解釋及案件審議、督導政風機構辦理貪瀆預防業務）、反貪（廉政與誠信教育之宣導策劃及推動）與國家廉政政策規劃。

(三) 政風機構

依「政風機構人員設置管理條例」規定，全國政風業務由廉政署規劃、協調及指揮監督，各政風機構皆受其指揮與領導。¹⁰ 截至 2018 年 12 月底止，中央及地方機關（包含事業機構）合計有 1,159 個政風機構，3,029 名政風人員，包括總統府、立法院外各院及其所屬部會等多設有政風機構，各直轄市與各縣市亦設有政風機構（侯寬仁、陳榮周，2019：13）。以下以臺北市政府政風處說明政風機構之組織設計，並探討政風機構所具備的廉政功能。

臺北市政府政風處設有 3 科 1 室（秘書室）。第一科負責公務機密維護、機關

⁸ 此人數係 2014 年藉由訪談得知。

⁹ 參閱法務部廉政署 2020 年度預算書（2020 年 5 月 3 日，取自：<https://www.aac.moj.gov.tw/6398/6666/6680/6682/Lpsimplelist>）。

¹⁰ 參閱臺北市政府政風處（2020a）。

安全維護、政風人員任免遷調；第二科專責貪瀆不法之查處；第三科則職司貪瀆不法之預防、政風法令宣導、公職人員財產申報；另置人事管理員及會計員負責人事、會計業務。¹¹

從臺北市政府政風處的職掌及組織架構，可看出政風機構所具備之廉政功能，包含肅貪（行政肅貪）、防貪、反貪（包含促進反貪腐社會參與等工作）。其中防貪功能依「政風機構人員設置管理條例」之規定包含：掌理廉政法令、預防措施之擬訂、推動及執行；廉政興革建議之擬訂、協調及推動；公職人員財產申報、利益衝突迴避及廉政倫理相關業務；對於具有貪瀆風險業務之清查。

（四）調查局

調查局為法務部下設之中央三級機關，並按「法務部組織法」第 5 條第 1 項第 1 款之規定，職司國家安全維護、機關保防、貪瀆、賄選、重大經濟犯罪、毒品犯罪及洗錢等之防制事項，以下分析調查局之組織架構並聚焦於廉政處之組織，以探求其所具備之廉政功能。

為落實組織職掌，調查局按業務分工設有國家安全維護處、廉政處、經濟犯罪防制處、毒品防制處、洗錢防制處等 15 處；公共事務室、秘書室等 5 室；以及研究委員會等內部單位，並且於各省（市）設 9 個調查處（其中臺灣省調查處為虛級化機關，下設 19 個調查站或工作站）及幹部訓練所，2020 年度預算員額（職員）2,494 人。¹²

當中廉政處負責貪瀆防制及賄選查察之廉政工作，除全面指導外勤調查處、站及機動工作組主動發掘偵辦重大貪瀆案件外，並協調各機關政風機構及監（督）察等單位加強貪瀆預防措施。廉政處於 2015 年 10 月 1 日起，分設 4 個科：貪瀆情資科、北部偵辦科、南部偵辦科及賄選調查科（法務部調查局廉政處，2019：14-17）。

由上述組織職掌及架構可知調查局所具備之廉政功能即為肅貪（司法肅貪），另於 2011 年廉政署成立後，調查局即側重肅貪案件之偵辦（法務部調查局廉政

¹¹ 參閱臺北市政府政風處（2020b）。

¹² 參閱法務部調查局 2020 年度預算書（2020 年 5 月 3 日，取自：<https://www.mjib.gov.tw/EditPage/?PageID=0d83a26a-43ad-40b4-b39f-78a2f54aff12>）。

處，2015：35），僅於偵辦案件中發現人為或制度缺失時，彙整相關資料函請主管機關處理，以預防貪瀆犯罪之發生（法務部調查局廉政處，2019：18），發揮補充性質之防貪功能。

（五）檢察機關

我國檢察機關依照層級之不同分別屬中央三級與四級機關，並隸屬於法務部，基於「檢察一體原則」，由最高檢察署檢察總長依法指揮監督該署檢察官，及高等檢察署以下各級檢察署及其檢察分署檢察官實施犯罪偵查、提起公訴與指揮刑事裁判之執行等，並執行其他法定職務。

檢察官為我國犯罪的「偵查主體」，對於貪瀆犯罪實施犯罪偵查等職務，亦即檢察機關在我國廉政體系中，所具備之廉政功能係為肅貪（司法肅貪）。

二、廉政機構組織設計之研析

我國各廉政機構依其組織設計，所具備的廉政功能有屬於兩個以上機構共有者，亦有單一機構所獨有者，如表 2，以下分析渠等於各廉政功能中，有無碎裂化治理的成因。

表 2 我國廉政機構組織設計所具有之廉政功能

廉政功能 廉政機構	行政肅貪	司法肅貪	防貪	反貪	國家廉政政策 （法律）制定
監察院	√		√		
廉政署		√	√	√	√
政風機構	√		√	√	
調查局		√			
檢察機關		√			

資料來源：研究者整理。

（一）肅貪

依所具職能，監察院與政風機構同屬行政肅貪，而廉政署、調查局與檢察機關則屬司法肅貪，故此處區分討論之。

1. 行政肅貪

監察院具有監察調查權並可對公務員的貪瀆行為加以彈劾、糾舉，使其受懲戒處分；而政風機構同樣進行貪瀆行為之調查，並可簽報長官辦理懲處或懲戒程序。兩者皆追究官員貪瀆行為的行政責任，因而出現下列碎裂化治理成因：

- (1) 「功能性組織策略的擬定」之無心的碎裂化成因：監察院與政風機構各自以「監察」與「政風」之廉政功能擬訂組織策略，以致可能造成碎裂化治理。
- (2) 「控制範圍極大化」之有意的碎裂化成因：監察院與政風機構都希望自身行政肅貪控制範圍最大化，可能導致碎裂化。

2. 司法肅貪

在司法肅貪工作上，廉政署、調查局、檢察機關，各自以其職權追究公務員貪瀆犯罪刑事責任，卻因而出現下列的碎裂化治理成因：

- (1) 「功能性組織策略的擬定」之無心的碎裂化成因：廉政署、調查局、檢察機關皆依自身廉政功能擬定組織策略，執行司法肅貪工作，以致有陷於碎裂化之可能。
- (2) 「民主要求下的公共服務」之無心碎裂化成因：廉政署的成立係對民意之回應，但卻使得廉政署與調查局、檢察機關在司法肅貪工作上，有陷於碎裂化之可能。
- (3) 「政治人物對機關人員及組織的控制」之有意的碎裂化成因：在廉政署成立過程中，法務部所擬定之成立方式在行政院與立法院間來回數次，可見立法委員等政治人物對機關人員及組織的控制，使廉政署與調查局存在碎裂化的可能性。
- (4) 「控制範圍極大化」之有意的碎裂化：廉政署於設計時希望能夠控制範圍極大化，故將政風機構納入其指揮監督，以取得機關內之貪瀆情資，並具司法警察權可對貪瀆犯罪進行司法調查；而調查局反對設立廉政署，亦顯示調查局欲達控制範圍極大化。¹³ 使得廉政署與調查局之司法肅貪職能可能陷於碎裂化。

¹³ 前立法委員林忠正曾表示，調查局反對「廉政署組織條例」主因是怕被「削權」，若廉政署成立，調查局也形同被削權（凌珮君，2001）。

（二）防貪

我國廉政機構中，具有預防公務員貪瀆行為之功能者為監察院、廉政署、政風機構，以下分別分析之。

1. 廉政署與政風機構

廉政署及政風機構雖皆具推動及執行貪瀆預防措施之職掌，惟因政風機構依法受廉政署指揮監督，因而能夠避免碎裂化治理問題之發生。

2. 監察院與廉政署（政風機構）

監察院與廉政署（政風機構）皆有公職人員財產申報、利益衝突迴避等防貪的業務，因而兩者在防貪業務上出現「功能性組織策略的擬定」：兩者皆以各自廉政功能，擬定防貪策略，因而呈現可能的碎裂化。

（三）反貪

我國目前具有反貪功能者為廉政署與政風機構，皆從事促進反貪腐之社會參與及反貪腐之推動、協調與宣導等工作，惟因政風機構必須受廉政署指揮監督，因而避免不同機構，從事相同業務，所可能產生之碎裂化治理問題。

（四）國家廉政政策（法律）制定

廉政署依「法務部廉政署組織條例」規定專責國家廉政政策之擬訂、協調及推動，以及廉政相關法規制（訂）定、修正之研擬及解釋。雖可使國家廉政政策及法規擬（制）訂專責化，但反而產生有意的碎裂化治理成因—「專業獨占的問題」。

綜合上述，可歸納我國廉政機構組織設計中，在包含「防貪」、「司法肅貪」與「行政肅貪」以及由廉政署專責之「國家廉政政策（法律）制定」均存在碎裂化治理之成因，如表 3 及圖 5 所示。有待進一步從彼此間互動情形，確認是否存在碎裂化治理問題。

表 3 我國廉政機構組織設計得失對照表

廉政功能	涉及廉政機構	碎裂化治理之成因
行政肅貪	監察院、政風機構	功能性組織策略的擬定、控制範圍極大化
司法肅貪	廉政署、調查局、檢察機關	功能性組織策略的擬定、民主要求下的公共服務、政治人物對機關人員及組織的控制、控制範圍極大化
防貪	廉政署、政風機構	透過指揮監督，而不至於形成碎裂化治理問題
	監察院、廉政署（政風機構）	功能性組織策略的擬定
反貪	廉政署、政風機構	透過指揮監督，而不至於形成碎裂化治理問題
國家廉政政策（法律）制定	廉政署	專業獨占的問題

資料來源：研究者整理。

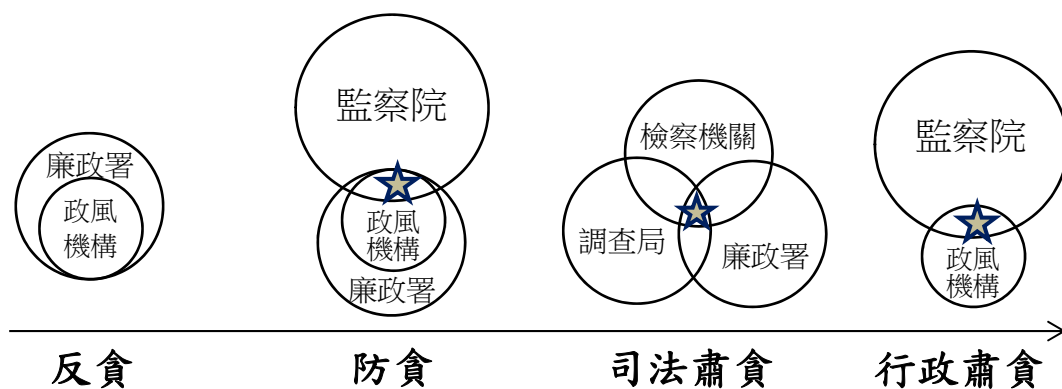


圖 5 我國廉政機構「組織設計」整體現況

資料來源：研究者繪製。

說明 1：本圖採反貪、防貪、肅貪之貪瀆防制時序繪製，圖中標示星記號之處代表廉政機構間於該廉政功能上存在碎裂化治理的成因。

說明 2：廉政署與政風機構間透過指揮監督，而不至於形成碎裂化治理問題。

說明 3：除說明 2 之情形外，圖中各廉政機構在防貪、司法肅貪與行政肅貪之功能上，皆存在碎裂化治理成因。

三、我國廉政機構之互動情形

為確認我國不同廉政機構間於「肅貪」、「防貪」與「國家廉政政策（法律）制定」3 項廉政功能上是否確實存在碎裂化治理問題，研究者接著透過深度訪談梳理我國廉政機構間實際互動情形，檢視有無碎裂化治理之特質及不良結果。為建構完整圖像，依待梳理之互動關係的複雜程度決定各機關訪談人數，並採立意抽樣共訪談 21 名廉政機構成員，包含監察委員 2 名（A1、A2）、廉政署成員 6 名（B1-B6）、政風人員 6 名（C1-C6）、調查局成員 5 名（D1-D5）、檢察機關成員 2 名（E1-E2），以下為訪談之發現。

（一）肅貪

首先必須說明若以司法肅貪階段而言，監察院與政風機構所進行者為行政（監察）調查的工作，若於調查後認為有犯罪嫌疑則函送廉政署、調查局、檢察機關進行司法調查。如廉政署與調查局於偵辦過程中，認為需檢察官指揮亦會報請地檢署檢察官指揮偵辦，並於調查後移送地檢署（如圖 6）。此流程雖非絕對之辦案流程，但有助於認識各廉政機構間於司法肅貪工作中之角色。

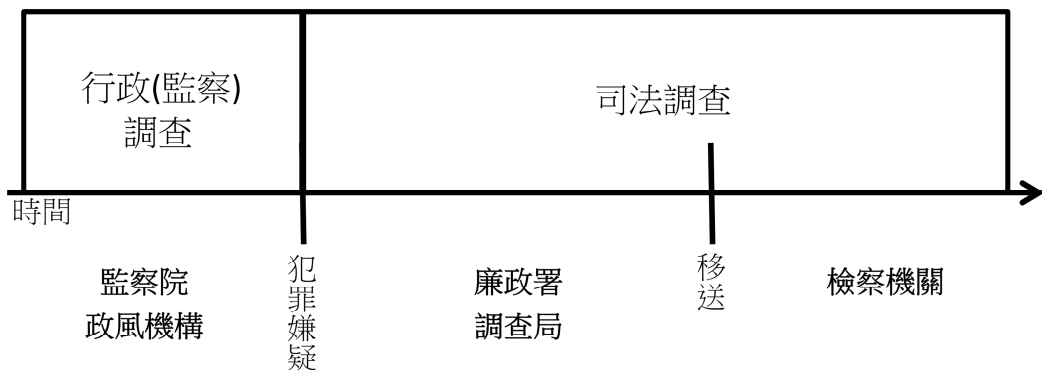


圖 6 我國廉政機構肅貪工作概覽圖

資料來源：研究者繪製。

1. 我國廉政機構之運作係交叉火網或疊床架屋未有定論

我國所採取的多元廉政機構的制度設計，在肅貪工作上係屬「交叉火網」或

「疊床架屋」，答案莫衷一是。

我覺得這兩種不同的力量在彼此互相的，你說競爭也好，但是我們也有很多的合作，這個我到目前為止，我個人認為比較像就是彼此交叉火網，……（B6）。

……說是疊床架屋倒也不見得……我們經過 9 年以來的磨合會有一個協調機制，我們會有一個協調辦法，可能什麼樣的案子會由調查局來主辦，……，這樣子就不會浪費司法資源（D4）。

我國原先已有檢察官指揮警察、調查官調查貪瀆行為的刑事責任，現在又增設廉政署。檢察官又多指揮一個廉政署，是疊床架屋（A1）。

我覺得九成疊床架屋，一成交叉火網，……（D5）。

然而，在肅貪工作上，廉政署之優勢係掌握較多貪瀆案源；政風機構則對機關內部之運作掌握度高；而調查局則肅貪經驗豐富與人力充沛。

廉政署成立後各地政風人員只要一有情資就報上來，其實我們能掌握的訊息也越來越多了（B1）。

……，了解機關成員的人脈關係，或者業務運作方式，還有法令，這是政風人員在機關裡面的優勢（B4）。

調查局的優勢，第一個是長期做經驗很多，第二個我們的後勤支援很強（D3）。

廉政實務工作者並認為只要各機構能落實權責並整合，對於廉政工作仍有正面助益。

其實我覺得只要把權責落實，就是說可能要進行一個內部的溝通協調很重要，可能要資源去整合、人力去整合，然後案件要去做整合（E2）。

2. 廉政署（政風機構）與調查局存在競爭關係

在肅貪工作運作中，廉政機構間因所具職權相同，而有著競爭關係，如廉政署與其所指揮監督之政風機構，二者在公務員貪瀆行為調查上，即和調查局互相競爭。然而部分廉政實務工作者認為競爭尚屬良性，具有彼此監督的效果，但因競爭

而導致雙方較不願意主動分享資源。

我們（政風機構）目前跟調查站應該是有競爭有衝突但就比較沒有合作（C1）。

剛開始他們可能也比較沒有就是沒有經驗或是什麼的，那我們當然也是會有意識感存在，所以可能就是變成資源就不會共享（D4）。

……，競爭則是不可避免的存在。……，而現在廉政署與調查局之間可以互相監督，將可使成員更加小心謹慎（D2）。

3. 司法警察機關與檢察機關並無競爭關係

檢察機關之檢察官依法得指揮司法警察進行偵查，因此在貪瀆案件的偵辦上，司法警察機關（廉政署、調查局）與檢察機關並無競爭關係。

廉政署係屬司法警察機關有如前述，所有肅貪案件之調查，必須由檢察官指揮偵辦，所以，不是與檢察機關合作，而是接受檢察官之指揮（B5）。

調查局跟檢察機關原則上是不會有什麼競爭關係的。……以刑事訴訟法來講，它是有指揮權的，……（D3）。

4. 各廉政機構間有合作關係

我國各廉政機構在實際運作中有著合作關係，當中廉政署與調查局的合作關係更經多次協調才逐步形成共識並明文化。

……，所以我們（調查局與廉政署）其實我覺得這幾年大家都還蠻有在合作，所以其實合作的案子還蠻多，……（D4）。

……，經過二機關多次協商會議，擬定『法務部廉政署與法務部調查局肅貪業務聯繫作業要點』，因而有調查局與廉政署間的『聯繫平台』。……皆已著手調查時，可以協調共同偵辦（B3）。

法務部希望在上述聯繫作業要點之規範下，能使有限的肅貪資源被有效地運用。

透過聯繫協調希望能避免在沒有聯繫的情形下，可能發生的調查前期雙方

都在進行調查，直到後期一方要進行強制作為，才發現彼此都在調查，或認對方從中作梗之情形發生（B3）。

比如說我們 108 年跟調查局合作的案件有 39 案，就是從 106 年是 19 案，107 年是 29 案、108 年是 39 案，每年都在成長，……（B6）。

法務部並且對於廉政署與調查局的協調聯繫持續檢討改進，以使得兩者在肅貪業務上得以發揮最大的能量。

法務部於 103 年 10 月 29 日曾舉辦「法務部廉政署與法務部調查局肅貪業務聯繫座談會」。兩機關針對……運作過程中發現問題提出檢討，並提出策進意見，爾後兩機關將定期召開會報增進交流及解決相關問題（B3）。

接著，分析其他廉政機構間存在之合作關係。首先，監察院與其他廉政機構，有著貪瀆案件案源移轉的合作關係。

監察院在做相關行政程序的調查的時候，它覺得哪些有涉嫌貪瀆或不法，它就會把那一部分的案子就移過來（E1）。

廉政署與監察院間的合作關係，主要是廉政署發現公務員違法的行政肅貪部分，函送監察院彈劾，或監察院發現調查中的案件，其中公務員涉及貪污犯罪部分，移由廉政署調查（B5）。

接著，廉政署指揮監督政風機構，而政風機構間則存在著合作關係，另外監察院之審計單位發現問題時，會交由政風單位深入追查。

（政風機構和廉政署）上對下的，……，就是一個指揮系統（C2）。

政風機構間合作的案子是有的，……，廉政體系整體合作清查，可以得出完整圖像（C3）。

我們（政風機構）跟監察院那邊，……合作會大於競爭……因為他們去稽核出來的東西，會丟來我們這邊，我們再去作深入的調查，……（C1）。

最後，研究者發現廉政署、調查局、檢察機關於司法肅貪中，於案件後期將大規模偵查時才會彼此合作。深究其原因應有 2 項，一是各機關為使自身取得案件調查主導權；二係為了避免當事人得知偵辦動作及防範消息走漏，加上彼此尚未建立

信任感，因而傾向自行調查而不選擇合作。

在案件的初期，有時候不太會去找其他單位來合作，因為它也希望取得案件的主導權，……。所以在案件的初期，不太會有這種訊息、情資或者資源分享的這種情形，只有到後期開始要收網的時候，要開始行動的時候，或許因為人員的關係，它可能會找其他單位的人來配合，……（E2）。

以合作來講，原則上肅貪案件，就我們承辦人來講，是認為能夠不合作就不合作。……，所謂多一個人知道，就多一分走漏消息的風險（D3）。

5. 政風機構與調查局（調查站）間衝突關係較為明顯

研究者發現在基層的政風機構與調查站之間存在著較為明顯的衝突關係。

我們（政風機構）目前跟調查站應該是有競爭有衝突但就比較沒有合作。……他們去調卷調不到，……，他們案子又辦不出來，然後就去跟檢察官訴苦，說我們要主導他們（C1）。

……，所謂的衝突會比較多像是，以往政風是我們的嘛，然後現在分出去之後他們有他們的體系，……資料或東西當然也不會給我們，……（D5）。

6. 各廉政機構間存在法制化與非法制化的聯繫

目前我國廉政機構間在肅貪工作上的溝通，有以法規規範者，包含政風機構與廉政署、及廉政署與調查局之間。首先，政風機構與廉政署之間的溝通，主要規範係依「法務部廉政署協調各機關政風機構配合辦理貪瀆案件查察作業要點」之規定，如該作業要點規定各機關政風機構發掘之貪瀆情資或線索，應陳報廉政署調查，並應隨時與廉政署保持聯繫。另外，政風機構如遇有檢察或司法警察機關因辦理貪瀆案件，有調閱卷證、會勘等情形，應即時通報廉政署。以上規定皆在實務運作上加以落實。

當檢調有搜索、訊問等動作時，檢調也一定會至少有調卷的動作，政風機構一定會報廉政署……（C5）。

而在廉政署與調查局之間的溝通則主要係按照「法務部廉政署與法務部調查局

肅貪業務聯繫作業要點」之規定，此為雙方溝通的法規基礎，並落實於實務上。

我們有一個聯繫窗口，就是有一個科長在進行負責，那就透過這個窗口去詢問調查局是不是已經立案過了。通常會看誰先立案，後立案的就會把案子移給對方（B1）。

……，所以這個平台就是，現在是以科長，比如南北偵辦科的科長，跟廉政署那邊一科的科長，就是我們一接到這個案子，……調卷的時候發現，……廉政署已經來調過了，……，我們就會趕快透過這個平台問你們那邊是不是已經有這個案子了，……（D4）。

而在政風機構辦理行政肅貪時，也有法規上的聯繫要求。如「政風機構加強行政肅貪作業要點」規定各機關政風機構應隨時與廉政署、調查、檢察機關或各級法院保持密切聯繫，瞭解本機關員工所涉貪瀆案件之調查、偵查或審理結果，隨時簽報機關長官依規定追究行政責任，目前亦落實於實務運作中。

而政風室會按，「政風機構加強行政肅貪作業要點」與廉政署、調查、檢察機關或各級法院保持密切聯繫，追究行政責任（C4）。

目前各廉政機構間除了法規上之溝通聯繫外，亦有其它溝通管道。

……，像我們的廉政處其實跟廉政署都還蠻熟的，科長跟科長會定期餐敘，然後他們也會定期的開一些會議，……（D4）。

……現在各地檢署不是有派駐就是有專責對應廉政署的檢察官，這個就是為了因應你說的這個問題。……現在我們廉政署跟監察院有一個聯繫的機制，但是這個不是一個正式的運作機制（B4）。

目前檢察機關、廉政署與調查局亦會針對案件偵辦過程中彼此所遇到問題，定期交換意見。

固定的溝通每一兩個月會有一個肅貪執行小組會議，在那個會議就是我們派人，地檢署派人，包含廉政署也會派人，我們三方會針對肅貪案件，大家會發現的問題，拿出來討論，這是固定的一個溝通平臺（D3）。

在此必須注意的是檢察機關、廉政署與調查局間，由於前者之檢察官為偵查主

體，在案件偵辦上具有高度自主性，並受限於偵查不公開而未能將案件立案情形與後二者進行聯繫，使得檢察機關與司法警察機關之廉政署和調查局在立案的情形上互相並不知悉。

……是因為已經報指揮，就是已經進入司法偵查階段，A 機關的資料是不是在葉世文去了 B 機關以後，A 機關的資料可不可以移給 B 機關，原則上如果是站在偵查不公開的大傘底下，原則上是不行，……（B2）。

……，就算北檢有，我們兩個司法警察的單位我們還是會立案，因為檢察官他到時候還是要指揮我們，……，所以我們只看跟廉政署有沒有重疊，……（D4）。

綜上所述，我國廉政機構在肅貪工作中有著合作、競爭與衝突關係，並存在法制化與未法制化的溝通聯繫。（如表 4）

表 4 我國廉政機構肅貪工作互動情形

機關別	監察院	廉政署	政風機構	調查局	檢察機關
檢察機關	案源上合作	檢察官指揮 廉政官辦案	行政肅貪 聯繫	檢察官指揮 調查官辦案	
調查局	無明顯合作、競爭或衝突關係	辦案後期合作、案源上競爭	案源上競爭與衝突、行政肅貪聯繫		
政風機構	案源上合作	指揮監督			
廉政署	案源上合作				

資料來源：研究者整理。

（二）防貪

而在防貪功能上具有碎裂化治理可能者為監察院與廉政署（政風機構），以下分析彼此間目前執行防貪業務之情形。

依據「公職人員財產申報法」規定，包含總統、副總統、五院院長、副院長等人員應申報財產。而除該法第 4 條第 1 項列舉之正副總統、五院院長及副院長、政務人員等人員向監察院辦理申報外，其餘皆向政風機構或指定單位申報。另外，「公職人員利益衝突迴避法」規定，公職人員知有迴避義務者應以書面「分別向」公職人員財產申報法所定受理機關報備。

以上「公職人員財產申報法」與「公職人員利益衝突迴避法」之規定，使監察院與廉政署（政風機構）在公職人員財產申報，以及利益衝突迴避兩項防貪業務的實務運作上，得以區分不同受理對象。

（三）國家廉政政策（法律）制定

我國廉政機構中因僅廉政署依法具有國家廉政政策（法律）制定之職權，而可能產生碎裂化治理情形。然而，依實務運作上廉政署於制定政策時，會參酌其他廉政機構之意見。

……，你說我們會不會去問法務部、監察院，或是說問我們政風機構的相關意見，我們其實每一次的廉政政策的推動，我們其實都會去詢問大家的意見這樣子，……（B6）。

……在 102 年的 12 月就提出「揭弊者保護法」的草案，這個草案就多次開會由法務部政務次長蔡碧玉來主持，邀請監察院、司法院、最高檢察署、臺灣高檢署、內政部、銓敘部還有一些學者來共同審查。那我們監察院……實際運作可能扞格的意見都提出，那主席都裁示廉政署研議後予以採納（A2）。

四、我國廉政機構互動情形之研析與綜整

綜上我國各廉政機構間於防貪及國家廉政政策（法律）制定工作上因彼此分工與溝通，避免了碎裂化治理問題。而我國廉政機構於肅貪工作中雖有合作及聯繫，

惟尚有不足並存在碎裂化特質與不良結果（如表 5）。

表 5 我國廉政機構互動情形得失對照表

廉政功能	涉及之廉政機構	碎裂化治理之特質與不良結果
行政肅貪	監察院、政風機構	機關部門各自為政、疊床架屋、回應需求時的排外性
司法肅貪	廉政署（政風機構）、調查局	機關部門各自為政、疊床架屋、回應需求時的排外性
	檢察機關、司法警察機關（廉政署、調查局）	
防貪	監察院、廉政署（政風機構）	在受理與審議對象上有所區分，因此兩者之間不具碎裂化治理特質與不良結果
國家廉政政策（法律）制定	廉政署	制定政策或法律時會考量其他機構之意見，避免碎裂化治理的產生

資料來源：研究者整理。

為了檢視我國廉政機構之運作是否存在碎裂化治理的問題，研究者採用兩階段分析之方法，分析組織設計及實際互動情形，得出我國廉政機構之運作確實具有碎裂化治理問題（如表 6 及圖 7）。

表 6 我國廉政機構運作之碎裂化治理分析表

廉政功能	涉及之廉政機構	是否具有碎裂化治理之成因	是否具有碎裂化治理特質與不良結果	是否存在碎裂化治理問題
行政肅貪	監察院、政風機構	是	是	是
司法肅貪	廉政署（政風機構）、調查局	是	是	是
	檢察機關、司法警察機關	是	是	是
防貪	廉政署、政風機構			
	監察院、廉政署（政風機構）	是	否	否
反貪	廉政署、政風機構			
國家廉政政策（法律）制定	廉政署	是	否	否

資料來源：研究者整理。

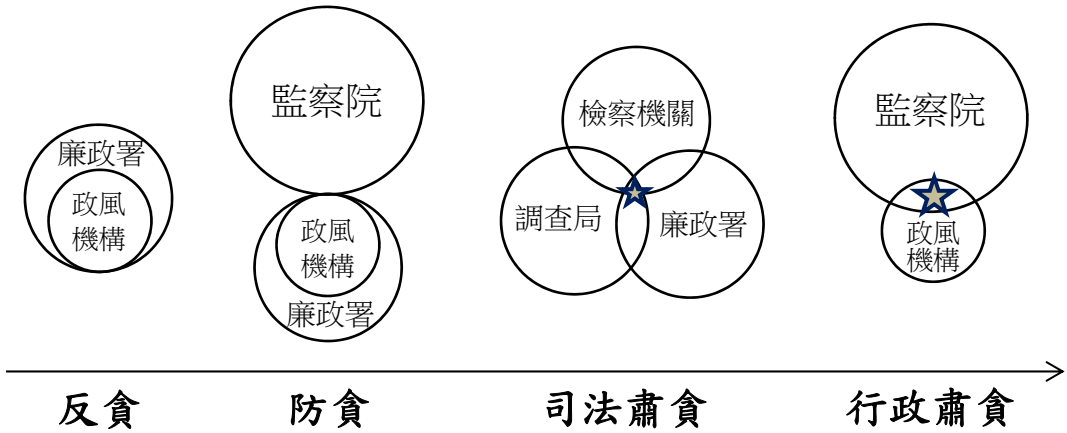


圖 7 我國廉政機構「運作」整體現況

資料來源：研究者繪製。

說明 1：圖中廉政機構間標示星記號之處代表存在碎裂化治理問題。

說明 2：廉政署與政風機構透過指揮監督，兩者在反貪、防貪功能上不生碎裂化治理問題。

監察院與前二者在防貪工作運作上亦無碎裂化治理問題。

說明 3：檢察機關、廉政署與調查局之間在司法肅貪功能運作上，以及監察院與政風機構的行政肅貪功能運作上，皆有碎裂化治理問題存在。

肆、我國廉政機構運作之改革目標及策略

研究者認為實際上全觀型治理與碎裂化治理形態，二者同時存在政府治理中，就我國廉政機構運作現況而言，係屬碎裂化治理成分大於全觀型治理，原因在於核心的肅貪工作中，各廉政機構間存在碎裂化治理情形。而未來我國廉政機構，應朝更具全觀型治理概念之運作努力（如圖 8）。

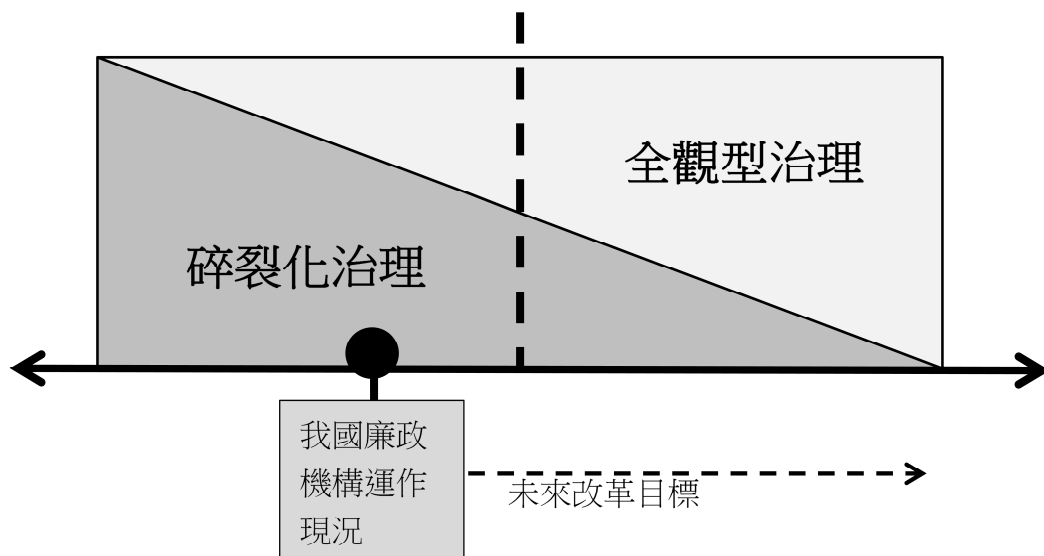


圖 8 我國廉政機構運作中存在全觀型治理與碎裂化治理概念

資料來源：研究者繪製。

進一步而言，研究者於進行深度訪談時發現受訪者對於未來我國廉政機構間的互動，大多期盼能透過協調及整合，使得我國廉政機構之能量得以妥善地發揮，有效運用國家有限的資源。

所以加強合作這部分就變成是，我們要化解這種競爭關係，變成是友軍的關係。這樣才能真的把我們的案子辦好辦完，其實真的蠻需要我們本身以外，一些友軍的協助（B1）。

……，這兩個機構（調查局和廉政署）在處理案件的時候，能夠充分的溝通，透過資源共享、情報交換、人員的交流，建立那種比較精密、精實的夥伴關係，讓它們不會說感覺是兩個在爭功、在搶食資源的單位、或者是說互別苗頭的單位，……，可透過那種合作，……，讓他整個績效能夠更精準、更完整（E2）。

此期待與全觀型治理觀點願景相同，未來我國各廉政機構，應進行廉政功能的整合，以打破局處分工之跨機關運作方式，處理貪瀆問題（如圖 9）。

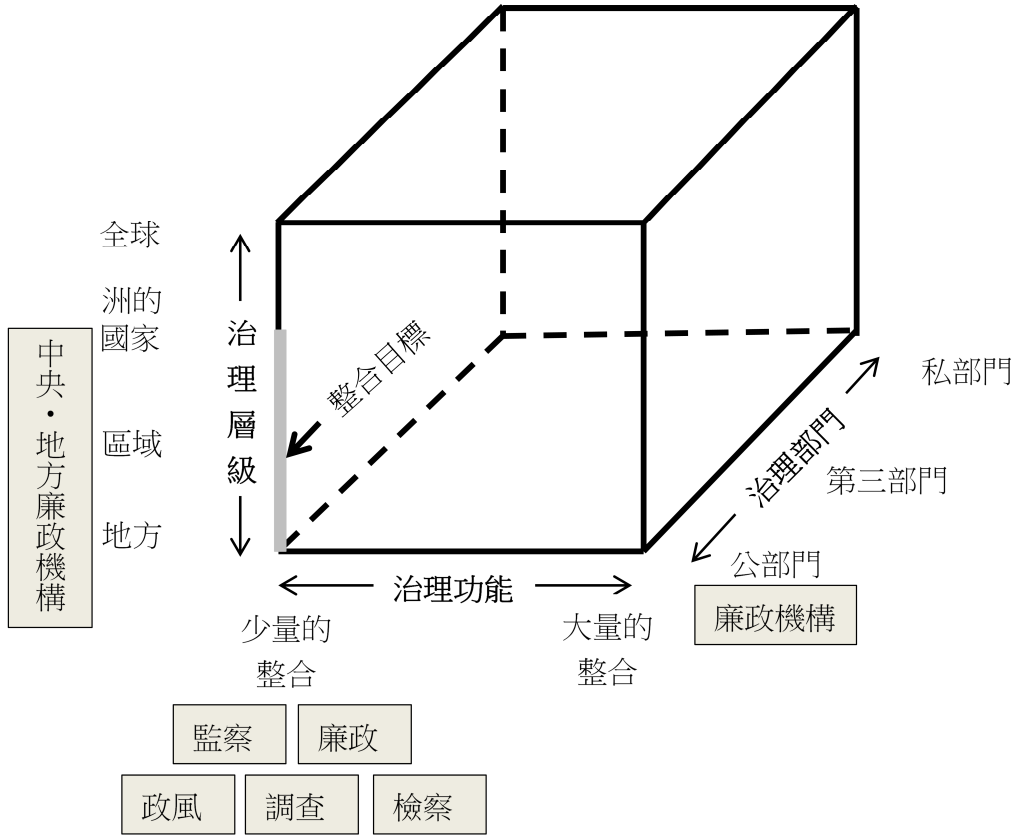


圖 9 我國廉政機構運作之整合願景

資料來源：研究者繪製。

事實上，要達到全觀型治理理想必須透過協調與整合。希克斯等人認為協調是在「制定政策」的機關，以及過程間以聯合或全觀型地方式運作或建立聯合資訊系統與對話之觀念；整合則是在「實際執行」中，透過建立共同組織結構與合併專業的服務來加以達成。若以希克斯等人之分類加以檢視（參見表 1），則我國廉政機構目前實務運作上有「協調」之情形存在（圖 10 中深灰部分），但是「整合」則較為不足，僅出現「共同運作」（圖 10 中淺灰部分）。未來應朝向更多的「整合」努力，使我國廉政機構的運作能夠有「共同開發」、「衛星化」甚至是「策略性結盟」的情形出現（如圖 10）。

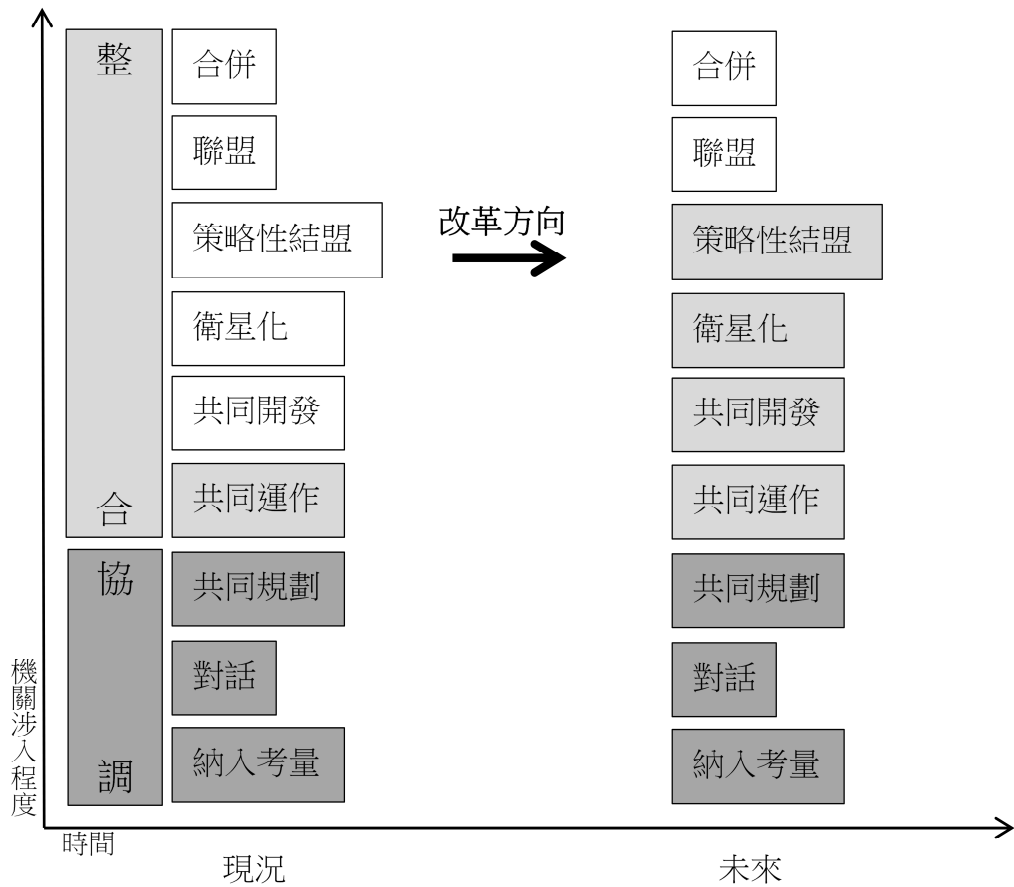


圖 10 我國廉政機構運作現況所具全觀型治理關係與改革目標

資料來源：研究者繪製。

若以整合運作之深度加以測量，我國廉政機構未來之改革目標，應屬資源分享程度高、協力機關數目多、整合活動相關範圍大、核心活動受影響程度高。

以上所提出的改革目標，最終希冀透過協調整合的運作方式，使我國廉政機構運作中肅貪工作的碎裂化治理，能發展為全觀型治理（如圖 11）。

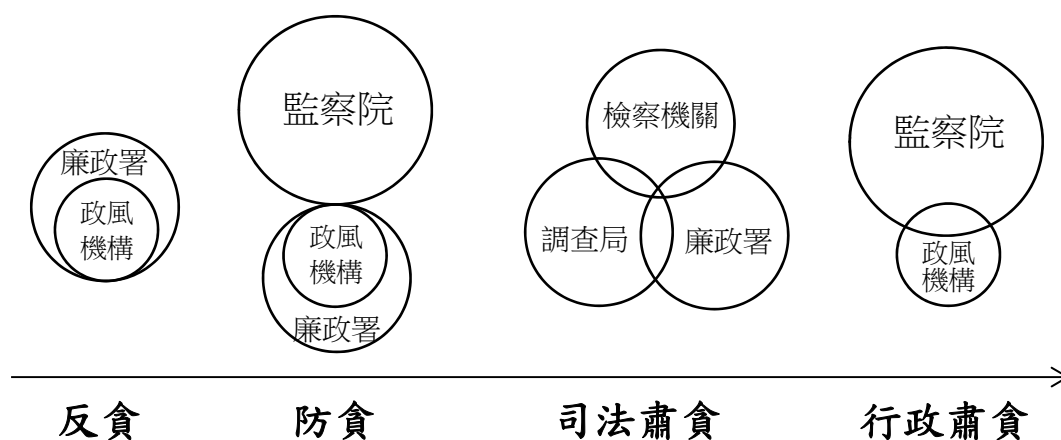


圖 11 我國廉政機構運作「未來願景」

資料來源：研究者繪製。

說明：我國廉政機構運作之改革目標係改善目前圖 7 中檢察機關、廉政署與調查局在司法肅貪功能運作上，以及監察院與政風機構在行政肅貪功能運作上的碎裂化治理問題，轉變為互相協調整合之運作方式（即抹去圖 7 中代表碎裂化問題的星記號）。

接續參考第貳節之全觀型治理策略，研提改善我國廉政機構運作之具體做法，並尤重改善我國廉政機構於肅貪工作上所存碎裂化治理之問題。

一、以廉政署作為整合平臺

研究者認為欲減少我國廉政機構實務運作上溝通協調不足的問題，應採用「整合平臺」此一「整合性機制」，並以廉政署作為整合平臺。

將廉政署作為整合平臺係因廉政署為我國廉政專責機關，屬於司法警察機關並負責指揮監督政風機構進行行政肅貪工作，是我國廉政機構中唯一可同時於行政肅貪與司法肅貪工作上著力者。

首先於行政肅貪上，可透過此整合平臺機制由廉政署全面掌握監察院與政風機構的行政肅貪案件辦理情形，協調聯繫二者進行分工及合作。而分工方式則採若是高階公務員（包含民選首長、政務人員、簡任（或相當於）第十二職等以上之公務人員）的貪瀆行為，宜由監察院以其所具備較政風機構更大的獨立性與肅貪能量，進行行政肅貪，必要時，亦可請求廉政署督導政風機構協助監察院之調查等工作；

而中階與基層公務員的貪瀆行為則宜由政風機構負責進行行政肅貪工作，若遇機關首長未能積極處理政風機構所建請之行政肅貪事宜，則政風機構亦可透過廉政署，將該行政肅貪案件函送監察院調查及處理。如此一來，可整合行政肅貪能量，並使監察院集中能量於高階公務員的行政肅貪上。

另在行政肅貪業務上，目前政風機構會隨時與廉政署、調查局、檢察機關或各級法院保持密切聯繫，瞭解機關員工所涉貪瀆案件之調查、偵查或審理結果，並隨時簽報機關長官依規定追究行政責任。而廉政署、調查局、檢察機關認有行政肅貪之必要者，也會主動交由政風機構進行行政肅貪。研究者認為公務員貪瀆行為若係由政風機構函送司法調查者，或者係司法調查過程中有向機關進行調卷等調查作為者，此公務員貪瀆行為的行政責任之追究，宜按目前規定由政風機構進行追蹤。然而，目前由其他廉政機構主動交給政風機構追究公務員行政責任者，則將資訊提送廉政署，再由廉政署依照對象之官職等級與任職機關，交由監察院或該管政風機構進行行政肅貪。藉由此一權責明確的作業流程，強化監察院與政風機構行政肅貪工作之整合。

接著，在司法肅貪的工作上，目前廉政署之優勢係貪污犯罪具有隱密性或系統性的特質，非行政機關內部之人員實難掌握實情（顧慕晴，2009：140），而政風機構設於機關內並將貪瀆情資陳報廉政署，使廉政署得以掌握各機關內貪瀆情資。並且廉政署的肅貪單位專責調查貪瀆犯罪，有助於精進其專業；而調查局則擁有豐富肅貪經驗與人力充沛之優勢。因此，應由廉政署作為司法肅貪工作之整合平臺，亦即運作核心，與調查局等共同從事公務員貪瀆行為之刑事責任的追究。詳細言之，若監察院或政風機構知有應行司法肅貪之情事，應優先送交廉政署，再由廉政署視所掌握之各案件情節選擇報請檢察官指揮偵辦，又或者是協調調查局共同偵辦。而檢察機關之檢察首長應使其可全面知悉該管轄之貪瀆案件在廉政署與調查局的立案情形，避免人力運用的重複浪費。此處須加以留意的是，調查局、檢察機關在將廉政署作為核心之司法肅貪的運作方式中，皆保有各自獨立偵辦所掌握之貪瀆案件之自主性，但應適時地與廉政署協調與合作。

藉由上述的工作流程，可使廉政署此一廉政專責機關，成為我國肅貪工作的整合平臺，以利資訊及人力物力的協調整合（如圖 12）。

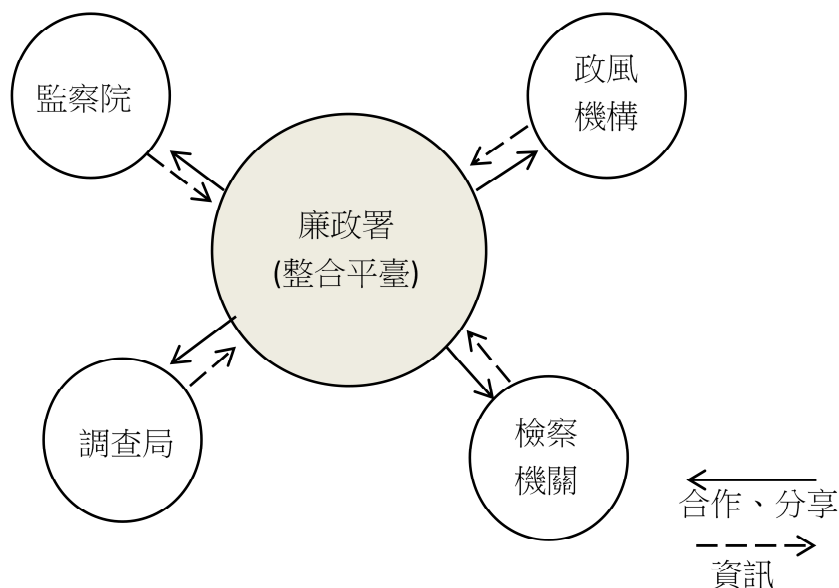


圖 12 廉政署作為整合平臺示意圖

資料來源：研究者繪製。

二、進行廉政機構運作價值整合

我國廉政機構之運作欲改善碎裂化治理問題，必須使各廉政機構之成員注重合作所產生的績效，並形成共同價值體系，此可透過共同訓練及績效評量制度來達成，詳細做法如下。

在共同訓練部分，我國廉政機構中法務部所屬機關（單位）包含廉政署、政風機構、調查局、檢察機關，應由法務部舉辦共同之「肅貪工作訓練」，並邀請監察委員一同參與，藉此建立起共通的價值體系，形成「團隊」、「溝通」及「信任」價值，彼此視為團隊成員並互信及溝通，為整體廉政效能努力。

而在績效評量制度部分，我國廉政機構應更著重如「貪瀆犯罪率的下降」等「結果」之評量。然而因「貪瀆犯罪率的下降」難以歸於何廉政機構之肅貪績效，應將其視為整體廉政機構的「組織」績效指標。而各廉政機構則依此訂定「個人」的績效指標，朝向降低貪瀆犯罪率的方向努力。而法務部可以採行的方式是，當廉政署或調查局獨自偵辦貪瀆案件時，所評定之績效假定為「1 分」；則當雙方共同偵辦時，主辦方可獲得「1.2 分」的績效，協辦方亦可獲得「0.8 分」的績效，透過

此種評量方式，促進雙方偏好以共同偵辦的方式進行司法肅貪。

三、採用整合性廉政資訊系統

前述將廉政署作為整合平臺的全觀型治理策略最重要的輔助機制是採用線上治理機制中的整合性資訊系統，亦即建立「整合性廉政資訊系統」，如圖 13 所示。此一資訊系統應由法務部資訊處籌建及維護，並採用如下述之方式運作。

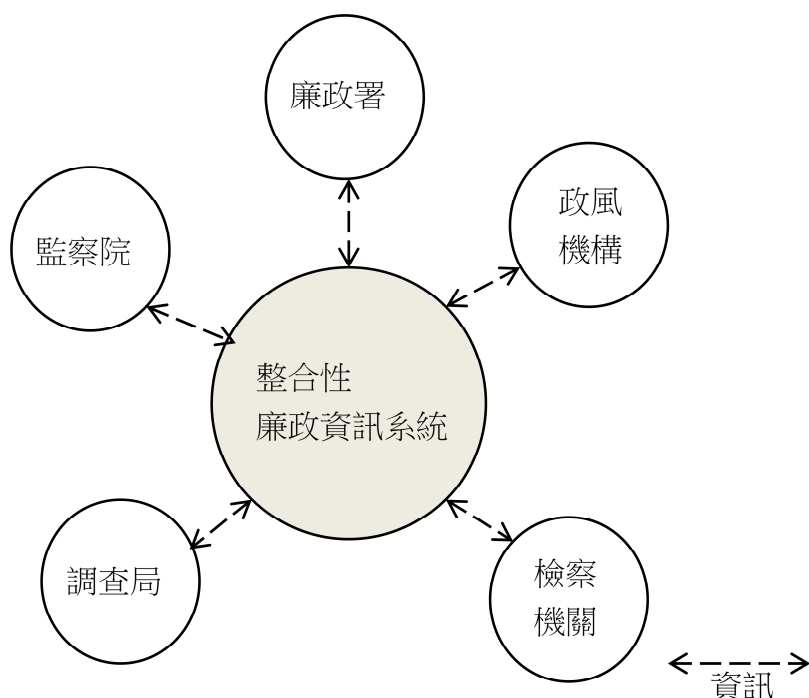


圖 13 整合性廉政資訊系統示意圖

資料來源：研究者繪製。

首先，在司法肅貪工作上，目前廉政署與調查局間設置有聯繫溝通平台，以互相了解立案情形，但目前雙方的溝通情形僅限於廉政署肅貪組之科長與調查局廉政處北部偵辦科及南部偵辦科科長的溝通，並且目前是採電話聯繫的方式。研究者認為可透過「整合性廉政資訊系統」將廉政署與調查局所立案調查者皆登錄系統，但具有全部立案案件查詢權限者僅限於廉政署肅貪組組長或其指定之一名聯絡人，以及調查局廉政處處長或其指定之一名聯絡人。另外，基於犯罪偵查主體為檢察官，

又依檢察一體原則，應可使檢察總長也知悉廉政署與調查局的全部立案情形。而廉政署的北部地區調查組、中部地區調查組、以及南部地區調查組組長；調查局廉政處的貪瀆情資料、北部偵辦科、南部偵辦科科長；高等檢察署以下各級檢察署及其檢察分署檢察長應可知悉該管轄內之貪瀆案件立案情形，並由渠等負責彼此對應管轄間的協調聯繫。

值得注意的是，此處因偵查程序及內容受「偵查不公開」¹⁴ 原則之拘束，因此作為偵查主體的檢察官所進行偵查之貪瀆案件，並不登錄「整合性廉政資訊系統」中，但檢察官可就資訊系統中廉政署和調查局正立案調查之案件，進行協調與溝通，避免檢察機關、調查局及廉政署 3 方調查案件的重疊。

接著，在行政肅貪的工作上，則是由監察院及政風機構將渠等所進行之行政肅貪案件加以登錄系統中，並由監察院監察委員和廉政署肅貪組掌握監察院與政風機構所進行的全部行政肅貪案件，並負責進行聯繫溝通，避免案件的重複調查。而各主管機關政風機構（府、院、部、會、行、總處、局、署、省（市）政府、縣（市）政府政風機構）之主管可擁有其所轄屬政風機構之相關行政肅貪案件情形。此將有助於監察院與政風機構直接掌握彼此正在進行行政肅貪工作之情形。

另外，當廉政署要制定國家廉政政策（法律）時，亦可透過此一系統徵詢相關廉政機構之意見，使得其他廉政機構即時且快速地提供意見，有利於順利制定與執行政策。

並且各廉政機構的肅貪經驗也可於此系統分享，不僅補足調查局、檢察機關於防貪工作上未能直接著力之不足，亦可精進各廉政機構發掘貪瀆不法之技巧。

最後，此一系統可納入目前政風機構彙整更新機關風險事件及人員評估資料，所建立之「廉政風險資料庫」，供用人機關首長了解所屬公務員及業務之廉政風險，機先預防發生貪瀆行為。

以上「整合性廉政資訊系統」對相關廉政資訊加以整合，可與「以廉政署作為

¹⁴ 偵查不公開作業辦法第 3 條規定，依刑事訴訟法第 245 條第 1 項及第 3 項規定，偵查不公開，指檢察官、檢察事務官、司法警察官、司法警察、辯護人、告訴代理人或其他於偵查程序依法執行職務之人員，除依法令或為維護公共利益或保護合法權益有必要者外，偵查中因執行職務知悉之事項，不得公開或揭露予執行法定職務必要範圍以外之人員。另同法第 4 條第 1 項規定：「偵查不公開之範圍，包括偵查程序及內容均不公開。」

整合平臺」兩項策略相輔相成，惟未來實際運作時，仍應注意避免洩密、保護個資與強化資安 3 項不可忽視的重要工作。若有各廉政機構成員涉及相關貪瀆事件，也應避免登錄相關訊息於此資料庫中，而改採現行非數位化之作業方式，以對當事人進行保密。

四、持續考訓主動型文官

事實上，以上改革策略皆必須依靠主動型文官來實踐。經訪談發現目前各廉政機構成員大都具有主動型文官之特質，此有助於實踐全觀型治理目標。

我相信大多數的人，責任感與道德感是一定有的，但主動性往往受限於機構僅有行政調查權而無司法調查權之故，而常常無法針對疑點進一步做調查，僅能向上陳報……（C6）。

調查局人員在從事貪腐防制工作時，具有道德感、責任感與主動性是基本的要求，但確實會有調查人員出現不正利益的結合，應自我把持（D2）。

其實檢察機關都是國家最艱難的考試出來的公務員，所以說基本上這些能力，尤其是被挑選到特偵的或被挑選到廉政的，去做那工作，那又是檢察官裡面又挑過的，所以基本上這些都是無庸置疑（E2）。

本文認為未來各廉政機構應持續進用具有道德感、責任感與主動性之成員，細部之考選做法是妥善應用「口試」方法於廉政機構成員之考試中，特別是廉政職系人員考試目前僅採筆試，未來可評估加入口試。

另外法務部對於其所屬廉政機構成員應進行定期訓練，並邀請監察委員參加，以發展及培養推動治理機制之技能。例如：舉辦資訊科技訓練，使參訓人員擁有善用「整合性廉政資訊系統」之能力。

伍、結語

研究者發現我國廉政機構目前之運作確實存在碎裂化治理的問題，並研提 4 項改善我國廉政機構運作之策略，包含：以廉政署作為整合平臺、進行廉政機構運作價值整合、採用整合性廉政資訊系統、與持續考訓主動型文官。惟欲使我國在廉政

治理方面能達成希克斯等所提出，在治理層級、功能與部門上全面的整合，則有待後續努力。

首先，目前我國設有中央廉政委員會，當中許多委員係由各部會首長擔任，歷次會議討論議案也分別涉及各部會之廉政作為。另外，中央政府也自 2011 年 2 月起推動機關內控制度，由各機關成立內控專案小組與各個具有稽核評估職能單位，如管考、採購稽核等彼此協力合作。¹⁵ 未來應努力落實中央廉政委員會、機關內控機制等制度設計，深化政府各部門單位間在廉政作為上之整合。

接著，調查局已於 2014 年成立「企業肅貪科」，專責辦理企業貪瀆案件；廉政署亦推廣村里廉政平臺，並協助機關推動各項行政透明措施，讓民眾參與監督政府之行列；更有台灣透明組織等倡廉反貪之非政府組織存在。如何將廉政工作之整合涵蓋私部門與民間社會，同樣有待加以深化。

最後，我國政府目前積極參與國際政府或非政府組織之活動及相關廉政論壇，如國際反貪污局聯合會年會及研討會、國際透明組織年會暨國際反貪腐研討會。並推動司法互助，與其他國家簽署刑事司法互助協定或備忘錄，並在偵查個案上積極與各國進行刑事司法合作，協助各國調查犯罪證據。¹⁶ 如何透過這些機制，向上與國際廉政工作整合，亦可加以探討。

希望透過持續深化連結各項廉政職能，建立公、私部門與第三部門之廉政網絡，從地方、中央向上與國際結合，以貪瀆問題為導向，打破部門疆界，以跨部門方式運作，全面性達成全觀型治理的運作方式，掃除貪腐勢力，共同攜手打造廉潔家園。

¹⁵ 參閱中央廉政委員會第 13 次委員會議資料（2020 年 5 月 3 日，取自：<https://www.moj.gov.tw/lp-53-001-2-20.html>）。

¹⁶ 參閱國家廉政建設行動方案（2020 年 5 月 3 日，取自：<https://mojlaw.moj.gov.tw/LawContent.aspx?LSID=FL049828>）。

參考文獻

- 台灣透明組織（2020）。台灣透明組織公布 2019 年世界各國「清廉印象指數」我國世界排名第 28，創歷史新高 廉政沒有假期，仍需戒慎恐懼。2020 年 5 月 3 日，取自：<http://www.tict.org.tw/%E5%8F%B0%E7%81%A3%E9%80%8F%E6%98%8E%E7%B5%84%E7%B9%94%E5%85%AC%E5%B8%832019%E5%B9%B4%E4%B8%96%E7%95%8C%E5%90%84%E5%9C%8B%E3%80%8C%E6%B8%85%E5%BB%89%E5%8D%B0%E8%B1%A1%E6%8C%87%E6%95%B8%E3%80%8D>。
- 余致力、葛傳宇、蘇毓昌（2014）。**廉政權責機關整體運作成效與精進策略之研究**。國家發展委員會委託之專題研究成果報告，未出版。
- 李長晏（2004）。從全局治理論區域政府的設計。**全球政治評論**，8，131-152。
- 李逸洋（2004）。數位時代之公務人力資源管理新方向。**研考雙月刊**，28（2），55-66。
- 侯寬仁、陳榮周（2019）（總編）。**法務部廉政署 107 年度工作報告**。臺北：法務部廉政署。
- 法務部調查局廉政處（2015）。**中華民國 103 年廉政工作年報**。新北：法務部調查局。
- 法務部調查局廉政處（2019）。**中華民國 107 年廉政工作年報**。新北：法務部調查局。
- 凌珮君（2001 年 5 月 17 日）。周伯倫再批三部會勾結在野黨。**聯合報**，4。
- 莊明芬、魏秋宜、戴純眉、呂雅雯、李蕙芬（2008）。**跨機關整合服務之研究**。行政院研究發展考核委員會專題研究成果報告，未出版。
- 陳螢松（2013）。法務部廉政署與調查局肅貪競爭與合作之研究：以博弈理論分析。**國會月刊**，41（4），34-64。
- 陳力葦（2015）。**我國廉政機構運作現況與檢討：全觀型治理觀點**。國立臺灣大學社會科學院政治學系碩士論文，未出版，臺北。
- 喻璿（2012）。**調查局與廉政署功能劃分之研究**。國立臺灣大學社會科學院政治學系碩士論文，未出版，臺北。

- 彭錦鵬（2005）。全觀型治理：理論與制度化策略。《政治科學論叢》，23，61-100。
- 彭錦鵬（2010）。公務人員考選制度的變革與未來展望。《國家菁英》，6（1），17-40。
- 廖俊松（2006）。全觀型治理：一個待檢證的未來命題。《臺灣民主季刊》，3（3），201-206。
- 臺北市政府政風處（2020a）。臺北市政府政風處沿革與宗旨。2020年5月14日，取自：<https://doge.gov.taipei/cp.aspx?n=EEE101C754BA7063>。
- 臺北市政府政風處（2020b）。臺北市政府政風處組織架構。2020年5月14日，取自：<https://doge.gov.taipei/cp.aspx?n=AEC511C9BB500036>。
- 劉坤億、范祥偉（2003）。第二回合的文官改革趨勢：從全觀型治理觀點談起。《人事月刊》，37（2），7-16。
- 韓保中（2009）。全觀型治理之研究。《公共行政學報》，31，1-48。
- 顧慕晴（2009）。我國公務人員貪污檢舉制度之研究：增強途徑之分析。《文官制度季刊》，1（1），139-159。
- Perri 6 (1997). *Holistic government*. London, UK: Demos.
- Perri 6, Leat, D., Seltzer, K., & Stoker, G. (1999). *Governing in the round: Strategies for holistic government*. London, UK: Demos.
- Perri 6, Leat, D., Seltzer, K. & Stoker, G. (2002). *Towards holistic governance: The new reform agenda*. New York, NY: Palgrave.
- Smith, P. (1996). *Measuring outcome in the public sector*. London, UK: Taylor & Francis.
- Thurmond, J. H. (2010). Planning and managing core mission functions at the municipal. In H. R. Balanoff & W. Master (Eds.), *Strategic public management: Best practices from government and nonprofit organizations* (pp. 3-12). Vienna, VA: Management Concepts.
- U.S. Merit Systems Protection Board [MSPB] (2005). *Building a high-quality workforce: The federal career intern program*. Washington, DC: U. S. Merit Systems Protection Board.

Anti-corruption Institutions in Taiwan: A Holistic Governance Perspective

Li-Wei Chen*

Abstract

Beginning in 1956 the Investigation Bureau of the Ministry of Justice in Taiwan was charged with monitoring the security of government organizations and corruption investigation. In 1968, the Executive Yuan ordered the Investigation Bureau to take charge of public service ethics, including corruption, dereliction, unsavory behaviors and other acts of government employees that would tarnish the reputation of their organizations. The Statute of Civil Service Ethics was enacted in 1992 and public service ethics units were established in various government agencies to monitor the integrity of the civil service system. The Agency Against Corruption (AAC), after decades of debates, was finally established under the Ministry of Justice in 2011.

These anti-corruption institutions, in cooperation with prosecutors and police units, have separate but intervening jurisdictions and traditions in fighting corruption. The silo mentality and the practices seen in the fragmented governance among these anti-corruption institutions cause confusion and competition in carrying out their duty. This research, supported by in-depth interviews and detailed literature analysis, advocates that holistic governance theory should be applied to foster a governing network based on an AAC centered, information sharing platform to better

* Master, Department of Political Science, National Taiwan University; Section Assistant, Xin-Yi District Office, Taipei City, e-mail: b800227@livemail.tw.

fight corruption.

Keywords: anti-corruption institution, holistic governance, fragmented governance, clean government, Agency Against Corruption

衡量重要之事： 谷歌、波諾和蓋茲基金會如何以 OKR 震撼世界

蘇彩足*

書 名：*Measure What Matters: How Google, Bono, and the Gates Foundation Rock the World with OKRs* 《衡量重要之事：谷歌、波諾和蓋茲基金會如何以 OKR 震撼世界》¹

作 者：John Doerr

出版年：2018

出版社：Portfolio/Penguin

頁 數：306 頁

壹、前言

「目標與關鍵結果」(Objectives and Key Results, 簡稱 OKR) 是由英特爾 (Intel) 公司前執行長安迪葛洛夫 (Andy Grove) 所設計發明的一套管理方法，但

* 國立臺灣大學公共事務研究所暨政治學系教授，email: tsaitu@ntu.edu.tw。

¹ 2019 年 1 月，「天下文化」推出該書的中譯本，將書名訂為《OKR：做最重要的事》，譯者許瑞宋。

其後 OKR 在企業組織蔚為風潮，則與 *Measure What Matters: How Google, Bono, and the Gates Foundation Rock the World with OKRs* 一書作者約翰杜爾（John Doerr）在業界的積極推廣和出書介紹不無關係。

杜爾是位成功的創業投資家，他曾被推崇為「創投界的麥可喬丹（Michael Jordan）²」。杜爾對 OKR 情有獨鍾，他在 1999 年決定投資當時才成立不久的 Google 公司時，強力建議 Google 採行 OKR，後來事實證明此一建議對 Google 的組織成長助益甚大。因此 Google 的共同創辦人賴瑞佩吉（Larry Page）在該書推薦序中明白指出：「OKR 是杜爾送給 Google 的一份大禮（tremendous gift）」（p. xii）。

杜爾在該書中清楚解釋 OKR 的理念和起源，同時也提供多則高科技公司和非營利組織應用 OKR 的生動案例，包括 Intel、Amazon、Google、YouTube、Twitter、U2 Bono 和蓋茲基金會…等。整體而言，這是一本認識 OKR 的重要入門書籍。本文之所以選擇評論此一書籍，主要是因為近兩年來國內開始有學術文獻探討 OKR 的概念和在公部門推行 OKR 的可行性（胡龍騰，2019），因此本文擬加入討論行列，以促進國內學界和實務界對此議題的瞭解和交流。

本文第貳節將扼要歸納該書提及的 OKR 重要特質，第參節延伸討論相關議題所帶來的啟示，包括：（一）OKR 與賞罰脫勾的設計，（二）OKR 的階段性目標與彈性調適的過程，以及（三）OKR 是否適宜在我國公部門推動等 3 項議題。

貳、書籍核心內容

該書共 21 章，相當完整的闡明 OKR 管理方法的 4 項超能力（superpower），即聚焦（focus）、契合（align）、追蹤（track）和激發潛能（stretch）的能力，並敘述 OKR 的實際應用案例和推動時應注意事項。本文將其核心內容歸納為以下 4 項重點，逐一說明。

² Michael Jordan 被認為是迄今美國 NBA（National Basketball Association）最偉大的籃球運動員，詳見維基百科之介紹：https://en.wikipedia.org/wiki/Michael_Jordan（參閱日期：2020 年 8 月 15 日）。

一、「向下串聯」(cascade)以達到「契合一致」

何謂 OKR? 該書第 1 章便為 OKR 下了定義：「它是一套管理方法，用以協助、確保整個公司都能聚焦為共同重要的事情而努力」(p. 7)。OKR 一詞中的 O (objective, 目標) 即是組織想要完成的事情，而 KR (key results, 關鍵結果) 則是為了達成前述目標，必須專注執行的重要工作。既然稱之為「關鍵」結果，其項目自然不宜設定太多，不能包山包海，而須聚焦在少數的關鍵項目上。杜爾在書中所討論的具體個案，通常每個「目標」只設定 2~5 項「關鍵結果」，以避免演變成備多力分的情形。

除了關鍵結果要「量少而聚焦」之外，OKR 制度最重要的設計是「向下串聯」。由組織最高層先設定組織第一層的「目標」和其「關鍵結果」，然後這幾個「關鍵結果」就會流向下一級部門，成為各部門的「目標」，接著部門再依據分配到的目標訂出自己的關鍵結果，這些部門的關鍵結果繼續流向下一個層級，成為下一層級和承辦人員的目標。這種向下串聯的 OKR 體系很像瀑布的流動，當預先設定的關鍵結果都執行完成之後，其所連結的目標自然而然會水到渠成、成功實現。若是關鍵結果都已達成，但其目標卻未實現，便可推斷是原先的 OKR 設計不佳，「目標」和「關鍵結果」連結過於薄弱，才會發生二者無法契合一致的問題。杜爾認為，從上到下逐級串聯目標的作法，可使組織中的各個工作團隊和個別員工一致朝向相同的總體目標發展，充分擷取團隊合作的效益。

此外，在 OKR 制度之下，組織中的每個層級、每位成員所設定的「目標」和「關鍵結果」皆須公開透明，在組織內部網站上即時更新，讓所有員工都可以瀏覽和評論，即使位居頂層的執行長亦不例外。因為員工必須看得到執行長、主管的優先要務（即其關鍵成果）的內容，才能知道如何設定自己的目標和關鍵結果，充分配合，否則員工可能在黑暗中摸索，各行其事，成為散漫的組織。

不過，儘管逐級串聯的 OKR 是由頂層向下驅動，但杜爾也強調兼顧「由上而下」和「由下而上」的「雙向目標設定」(bidirectional goal setting) 的重要性。杜爾認為，如果凡事都由上而下布達，可能造成程序緩慢和彈性不足；而且，在變化愈來愈快速的經營環境下，領導者不能再像以前一樣，凡事都由上而下發號施令，而應該是「設定背景脈絡，提出大問題，提供相關資料 (set the context, ask the big

questions, and furnish relevant data)」（p. 112），然後讓員工自由發想創新，因此，杜爾主張由下而上設定的 OKR 約占一半，他稱這個百分比為「健康的比重」（a healthy proportion of bottom-up OKRs）（p. 275）。杜爾並在書中引用管理學大師彼得杜拉克（Peter Drucker）的看法：「當人們參與協助選擇行動方案時，就更可能堅持到底，希望方案能夠實現」（p. 25）。是以即使「目標」已定，不容爭論，但「關鍵結果」應盡量保有允許員工發揮其創意的討論空間；因為要提高達成組織目標的可行性，其關鍵在於集體共識與契合一致。

二、擴展極限與風險承擔

杜爾認為有效能的組織應該鼓勵員工發展企圖心、承擔風險，避免他們安於現狀、不思進取。書中引用艾瑞爾投資公司（Ariel Investments）總裁梅樂蒂賀柏森（Melody Hobson）的話：「最大的風險就是完全不承擔風險（The biggest risk of all is not taking one.）」（p. 133）。該書同時也支持 Google 創辦人佩吉的領導風格，認為在設定 OKR 時，應適度提高目標的挑戰性，讓組織成員在追求目標時，「既興奮又不安」（uncomfortably excited）（p. 147），如此組織成員才有挑戰自我、突破極限的動機。

以 Google 公司為例，其 OKR 有兩大類型。第一類型是所謂的「使命必達型的目標」（committed objectives），這類型的目標通常與 Google 的基礎業務指標掛鉤，如顧客服務、產品發表、銷售和營收目標等，它們必須在期限內百分之百達成，否則即視為執行失敗。第二類型則是「雄心壯志型的目標」（aspirational objectives），它牽涉到雄心勃勃的艱難任務，在設定之初，就知道這是高難度的挑戰，因此即使未能充分達標，也不算失敗，因為認真追求雄心壯志型的目標，即使未充分實現，也能促使組織更上一層樓。例如，Google 通常以 70% 作為是否達成雄心壯志型目標的標準（p. 120），不會要求 100% 達成的成績，而其平均失敗率約為 40%（p. 135）。一般而言，工作團隊在使命必達型的目標實現後，就會改將工作重心放在雄心壯志型的目標上。

三、追蹤與調適（adapting）

OKR 和傳統的目標管理、平衡計分卡、KPI 等績效管理工具有其共同點，亦有

差異處。差異之一在於 OKR 更重視追蹤進度，並需要視情況調整或修改目標和關鍵結果。杜爾在書中用了相當多的篇幅討論 OKR 的追蹤與調適，他指出這是 OKR 制度的重要優點之一，但也是最常被忽視和低估的地方。許多企業組織熱衷於採用 OKR，但卻將 OKR 當成是單純「目標設定」的工具，耗費許多時間在目標和關鍵結果的設定與串聯中打轉，忽略了目標設定完成後隨之而來的檢核、溝通和調整修正等工作的重要價值。因此，該書再三強調定期追蹤檢視 OKR 的必要性，以避免產生一大堆所謂的「OKR 僵屍」（zombie OKRs）（p. 114），對組織的績效管理毫無實質效益。

傳統的目標管理模式很容易在設定好組織目標之後，就將其束諸高閣、不再聞問，或是在整個績效管理年度終了之後，才再次檢視組織目標。OKR 制度不同之處，在於嚴格要求工作團隊訂定目標和關鍵結果之後，必須設定明確的週期（例如每月或每季），並以紀錄表追蹤進度和隨時更新執行狀態，而不是在訂完目標後就各自悶著頭向前衝。杜爾並提醒，如果任何一組 OKR 中途遭到修改或被刪除，必須確保所有受到影響的同事都能掌握情況。

在 OKR 的體系下，當追蹤過程中發現表現不如預期時，須立即拆解原因，譬如是否目標過大、人力不足、或環境突然改變，才導致表現不如預期？接著即對症下藥，依據原因，調整其關鍵結果或工作方式。因為如果團隊未定期檢視和更新其 OKR 執行狀態，工作推動有可能和目標脫軌而渾然不知。

因此，OKR 強調保持彈性的必要性，即目標和關鍵結果可以依據追蹤的結果，中途修改調整，甚至摒棄重訂。該書引用杜威（John Dewey）的教育名言來提醒「即時回饋」在 OKR 中的重要性：「我們不是從經驗中學習，而是從反思經驗中學習（We do not learn from experience... we learn from reflecting on experience.）」（p. 124）。

四、與薪酬獎賞脫勾的評量

長久以來，組織在執行目標管理時，依賴年度績效考核和薪酬獎賞來強化員工的工作誘因與落實課責。但是，這些績效考核常在年度終了時才提供員工回饋意見，然而此時年度任務業已結束，無法即時修正員工的作為或業務計畫的內容，導致績效考核不易及時發揮協助提升組織生產力的功能。

而更令人挫折的是這些傳統目標管理與績效考核的結果，為了課責，常與薪酬或升遷密切掛勾。這種做法對員工造成極大壓力，甚至可能產生抑制創新的反效果。畢竟創新失敗的機率不低，當創新失敗可能影響到自己的待遇或升遷時，有誰願意捨棄既有的安全作法而去冒險創新呢？

相反地，在 OKR 的理念下，領導者必須讓員工瞭解犯錯是沒有關係的，只要能糾正錯誤並繼續前進即可，以免扼殺員工的積極性，「你不能害怕搞砸事情，因為那會扼殺創新（You can't fear screwing up. That squelches innovation）」（p. 67）。杜爾在書中並以「友好離婚」（amicable divorce）來形容 OKR 的績效表現和薪酬獎賞（包括薪資和績效獎金）二者之間的淡薄關係（p. 180）。在 OKR 制度下，績效表現與薪酬已經和平理性的達成離婚協議，不再是命運緊緊相繫的夫妻，但它們仍然可以維持朋友的友好關係；每季或每月的 OKR 考評分數雖然仍然可能影響到年終的薪酬獎賞，但其關係淡薄而不直接。例如，在 Google 公司，OKR 的表現分數頂多占員工年終績效考核的 1/3 比重，而非全部（p. 181）。杜爾強調，在考核部屬的 OKR 進度和表現時，必須盡可能的考慮工作環境脈絡和所有的相關因素，而非只單純的評價員工是否達成關鍵成果；例如，若在艱困環境中和安逸環境中完成相同的業績，前者自然應給予更多的肯定，才能產生真正的激勵效果。

參、省思與啟示

依據杜爾的描述，精心設計和完美執行的 OKR 制度，可以協助組織成員凝聚心力，專心一致的向目標和關鍵結果邁進；而且，它可以讓管理者定期獲得階段性的具體成果，並激發員工走出舒適圈，力求突破，挑戰極限。姑且不論上述 OKR 的理想是否容易實現，本文認為（一）OKR 與薪酬獎賞脫勾的設計，（二）OKR 強調追蹤與調適的過程，以及（三）是否適合在政府部門推行 OKR 等 3 項議題，頗具啟發性，值得進一步深入省思與探索。

一、OKR 不是績效評核的工具

首先，OKR 與薪酬獎賞試圖脫勾的制度設計，意謂著 OKR 和績效考核是兩個不同的平行體系，各有各的節奏、日程和目的。同時它也傳達出一項重要的訊息：

即 OKR 的管理功能遠大於賞罰課責的功能。換言之，OKR 在本質上是個管理工具，而非績效評核的工具。

早在二十多年前，學者和國際組織即指出，政府和私部門都耗費愈來愈多的心力和成本在做績效管理和績效考評（Organisation for Economic Co-operation and Development[OECD], 1996; Pollitt & Bouckaert, 2000:87; Power, 1997）。令人挫折的是這些績效管理活動非但未能獲得相對應的效益，³還為組織帶來許多風險（Power, 2004; Cuganesan, Guthrie, & Vranic, 2014）。歸納文獻可知，績效管理可能帶來的負面作用和風險至少包含以下 4 項：（一）績效管理體系和組織目標與策略的錯位失準（misalignment）的風險；（二）受考評者操弄造假的風險；（三）創作窒息與降低彈性的風險；（四）扭曲和無法反映真實績效的風險（Bouckaert & Balk, 1991; Cuganesan, Guthrie, & Vranic, 2014; de Bruijn, 2002; Smith, 1995）。而且，愈是賞罰嚴格、競爭性愈高的績效考核體系，這些作弊造假、侵蝕組織信任的風險愈發嚴重。

譬如，《量化指標的暴政》（The Tyranny of Matrices）一書藉由富國銀行集團（Wells Fargo）和邁蘭製藥公司（Mylan Pharmaceutical）兩家企業的真实案例，說明績效評估和賞罰密切掛勾所產生的缺失和巨大代價（Muller, 2018）。美國的富國銀行集團在 2016 年底爆發醜聞，該銀行有多達數千位的員工為了達成個人績效目標以保住職位，不惜鋌而走險，違法開設 350 萬個未經授權的銀行和信用卡帳戶。這項詐欺案件震驚國際，不僅給集團帶來數億美金的罰款，更造成龐大的商譽損失。

邁蘭製藥公司則是在 2016 年遭消費者指控，其管理高層為了獲取巨額的績效獎金，將其具有壟斷地位的救命藥品「腎上腺素注射筆」（EpiPen）在 9 年內不當調漲價格 17 次。該項指控經證實之後，邁蘭公司被美國政府處以 1.85 億美金的罰款，2018 年後更面臨涉及數百億美金的民事和刑事訴訟。

為了爭取績效和獎酬，反而造成反效果的案例，不只出現在企業組織，在公部

³ Deloitte University 一項針對人力資源高階主管所發放的問卷調查顯示，只有 8% 的受訪者認為績效管理產生正面價值，而有高達 58% 的受訪者表示績效評估體系徒具形式，成效不佳。資料來源：<https://www2.deloitte.com/us/en/insights/focus/human-capital-trends/2014/hc-trends-2014-performance-management.html>（參閱日期：2020 年 10 月 20 日）。

門也是屢見不鮮。以我國為例，法務部在 2017 年「司法改革國是會議」中，提出「對警察機關績效核分制度之意見」，明白表示由於警察績效核分制度規劃不當，導致部分警察以取巧方式爭取較高的績效核分，其結果是移送檢察體系的案件數量大增，但實際上對犯罪查處和社會治安並無益處，徒增檢察體系的工作負擔和司法資源的浪費而已。⁴

基本上，工作例行性高、產品標準化高，以及可以憑一己之力、比較不需要團隊協作即可完成的產出，比較適合使用績效評量和薪酬獎勵，但這種性質的工作已日漸減少。不論是公部門或私部門，工作性質與以前都有很大的變化，連帶地工作所需的技能和態度也有不同，成員的創新和跨域協調能力比以前更為重要。而且，現在的組織不可避免的會受到多元力量的衝擊，組織策略和目標必須經常調整，以致於成員被迫在不同的工作任務和不同的團隊中遊走轉換，同時也面對許多影響績效、但無法主動控制的元素。因此，如果直接按照表面的評量績效來決定獎賞，未必適宜，甚至可能適得其反，對組織帶來不利的影響。

總之，OKR 為了降低造假和侵蝕員工信任等風險，而將 OKR 進度表現與賞罰升遷脫勾的創新做法，值得肯定。同時本文也認為，既然在官僚組織內，很難、也不宜過分強調以薪酬對於階段性的工作成果給予獎勵，則領導者應更重視精神激勵、核心價值的重要性，應努力減少公務冗事，讓公務人員可以將寶貴的時間用在刀口上，專注於有意義、有生產力的工作上。如此公務人員才能從辛苦的業務負擔中，獲得工作成就感和激勵效用，找回核心價值與工作尊嚴。

二、OKR 是持續向前邁進的旅程

1980 年代「新公共管理」理論風行，強調績效和成果導向的管理文化，以期導正傳統行政下過於重視投入、過程與程序的缺失。相較之下，OKR 雖然也強調要衡量關鍵結果，但它仍然非常重視過程，特別是重視漸進式的推動過程。具言之，OKR 符合漸進主義的精神，主張分階段向總目標推進；它將總目標視為指南方

⁴ 參見 2017 年 5 月 25 日「司法改革國是會議」第五分組第三次增開會議，法務部所提「對警察機關績效核分制度之意見」，資料編號：5-增 3-討 8_法務部。
<https://drive.google.com/file/d/0B9NObfZ1vI2WT1Job1JmTzQxU1E/view> (參閱日期：2020 年 9 月 20 日)。

向，將關鍵結果（也就是產出）視為階段性的目標或各個階段的里程碑，完成一個階段的關鍵結果後，再設定下個階段的目標和關鍵結果，持續不斷向總目標穩健邁進。因此，OKR 的整個推動歷程，就像是一段旅程（journey）。同時，OKR 天生具有可調適性（adaptable by nature），可以根據需要，隨時修改目標或關鍵結果；而且，除了隨時保有調整彈性之外，即時回饋也是 OKR 過程中的不可或缺的重要因子。

有人批判杜爾筆下的 OKR 設計有所偏頗，因為他的「關鍵結果」多以任務（tasks）為主，未能充分專注在成果（results）上（Castro, 2018）。但本文認為，OKR 作為一項管理工具，注重流程，協助工作團隊按部就班，準時完成階段任務以達到既定目標，只要持續進行，最後「成果」自然會顯現。因此，重視階段性任務的工作模式，有其務實之處，這其實是杜爾筆下 OKR 的特有優勢。其實我們不難發現，很多政府部門在使用績效管理工具時，經常急著要看到「成果」，急著要收割「績效」，因而忽視「管理」的過程，這不就是 Arnaboldi、Lapsley 與 Steccolini（2015: 18）所感嘆的：「在公共服務的績效管理上，『管理』經常是沉默無聲的（Within performance management in public services there is silence on “management”）」！

也正因為 OKR 是一項管理工具，而不是績效評核的工具，組織成員才能擁有自由調整 OKR 的彈性，否則當導入 OKR 的目的是聚焦在績效考評上時，組織就會開始避免 OKR 在考核週期內的調整與變動，因為在考核週期內改變 OKR，會讓考核者更難找到評量的客觀依據。杜爾也在書中指出，那些順利導入 OKR 的公司，都將重點放在關鍵結果的達成上，而非員工的績效考核上，只要公司的目標和策略有所變化，OKR 就會立即跟著調整改變。因此，OKR 要順利施展魅力，一定要密切追蹤過程和階段任務中的變化和發展，而不只是關注最後的成果。

總之，OKR 除了具有重視階段性發展的漸進色彩、重視彈性調整目標和關鍵結果的過程，OKR 也在過程中不斷給予工作團隊必要的回饋、輔導和發展，因此，OKR 運作過程是管理者和部屬之間的協作過程。本文認為，OKR 踏實經營每個過程階段的管理特色，是目前我國公務體系缺乏的特質。現今政府的許多變革都希望立竿見影，在短期內收割成果和績效，卻忽視「過程」的意義，忽視「只問耕耘，不問收穫」背後的哲學意涵。本文建議，公部門領導者應多重視管理過程，一

步一腳印，踏實的完成每一個階段的任務，才能落實變革、擴大變革的淨效益。

三、OKR 未必適合公部門

杜爾在書中提出的實例個案雖然包括非營利組織，但基本上係以民間企業為主，而且大部分是高科技產業，並未提供政府部門適合採行 OKR 的直接證據。因此，儘管和傳統的目標管理工具相比，OKR 有其特有優勢，但若在政府部門推動 OKR，是否能如 Google、Bono 和蓋茲基金會一樣繳出亮麗的成績單，目前並無明確的答案。惟本文認為，目前若要在我國政府組織推動 OKR，環境恐未臻成熟，主要原因包括以下兩點。

第一，要真正落實 OKR、擷取其效益，必須讓員工有更多的實質參與，以及要允許各個工作團隊有機動調整目標和關鍵結果的彈性。但目前要在官僚體系內落實這兩項前提條件的交易成本相當高昂，並不容易。

儘管政府部門已普遍體認到現今年輕公務人員的工作價值和態度，與昔日官僚大不相同，主管可以倚賴威權領導管控的組織文化也已逐漸轉換，但迄今為止，要將參與協作的文化，融入官僚體系的層級節制架構當中，讓各層級人員都能充分參與目標和關鍵結果的設定，其時間成本必然十分高昂。此外，要維持機動調整目標和關鍵結果的彈性空間，更是官僚組織的一大挑戰。前文指出，許多企業組織在推動 OKR 時，經常忘記追蹤與調整的重要性，以致於造成「OKR 僵屍」的存在。而證據顯示，政府部門實施績效管理或目標管理，比私部門和非營利組織更為繁雜困難（Arnaboldi, Lapsley, & Steccolini, 2015; Arnaboldi & Palermo, 2011），因此追蹤和彈性調整 OKR 的配套措施，必然需要公部門投入更多的時間和心力，這在目前公務人員已業務超載的情形下，勢必會引來抱怨和抗拒，故其推動情形自然無法樂觀以待。

第二，OKR 的實施過程必須公開透明，同時其成效表現卻又和賞罰脫勾不相連結，此與我國重視公共課責的政治文化扞格不入。

政府部門往往有嚴重的「公共課責的不對稱現象」，亦即公務體系中「有功無賞，打破要賠」的組織文化根深蒂固。甚至有學者認為，在公部門中所謂的課責即是處罰（Accountability means punishment.）（Behn, 2001: 3）。此一公共課責的不對稱現象，導致公務人員保守，不願承擔創新的風險。相反地，OKR 則鼓勵員工

提出雄心壯志型的遠大目標，以爭取介於力所能及和夢寐以求之間的成就，且在這個挑戰自我的過程中，OKR 容許失敗，鼓勵員工在失敗中學習成長。很明顯的，這種包容失敗的 OKR 文化與「打破要賠」的公務文化有所衝突，前者很難在官僚組織中生存發展。

更進一步來說，在方興未艾的「開放政府」（open government）的政治氛圍下，公開透明和課責是一體的兩面。公開透明的目的之一，在於落實公共課責。而事實也顯示，公務人員的一舉一動，都在媒體和社會大眾的高密度監督之下，官僚組織一旦出現錯誤，很難逃過指責，因此公開透明與課責不易切割。然而，OKR 雖然也強調公開透明，但其主要目的不在於課責，而是要降低溝通成本，避免穀倉效應（silo effect）⁵，以協助達成各層級 OKR 的契合一致。尤其是 OKR 表現和薪酬賞罰二者分道揚鑣的制度設計，更清楚的表達出 OKR 「只求透明，不問課責」的特色。此一特色並不符合現今我國民意代表、民眾和媒體的課責期待，不符合我國愈來愈強調公共課責的政治文化。

總而言之，OKR 的理念本身很單純，但複雜的是我國政治環境下根深蒂固的組織文化和慣性（游舒帆，2019）。因此，現階段我國政府部門並不適合大規模的推動 OKR。但是，OKR 框架十分適合做為個人的目標管理工具，它可以強化個人的時間管理，也有突破個人自我設限的潛能。此外，公部門在推動某些專案時，亦可考慮擷取 OKR 的主要精神和制度設計，應用於專案管理的過程中，此或有助於優先要務的設定、專案流程的掌控與追蹤、以及團隊合作與對話的養成。

⁵ 穀倉效應是英國《金融時報》（Financial Times）專欄作家吉蓮台特（Gillian Tett）在 2015 年提出的名詞，她認為高度專業分工下的組織結構，其部門就像是農場裡的多個穀倉，彼此獨立，缺乏溝通與協作，容易產生本位主義和專業盲思。

參考文獻

- 胡龍騰 (2019)。政府績效管理與 OKR 應用之可行性。主計月刊，766，44-50。
- 許瑞宋 (譯) (2019)。OKR：做最重要的事 (原作者：J. Doerr)。臺北：天下文化。(原著出版年：2018)
- 游舒帆 (2019 年 11 月 14 日)。在企業導入 OKR 一年後…給管理者的 4 個建議。商周，2020 年 9 月 10 日，取自：<https://www.businessweekly.com.tw/management/blog/3000733>。
- Arnaboldi, M., Lapsley, I., & Steccolini, I. (2015). Performance management in the public sector: The ultimate challenge. *Financial Accountability & Management*, 31(1), 1-22.
- Arnaboldi, M., & Palermo, T. (2011). Translating ambiguous reforms: Doing better next time? *Management Accounting Research*, 22(1), 6-15.
- Behn, R. D. (2001). *Rethinking democratic accountability*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Bouckaert, G., & Balk, W. (1991). Public productivity measurement: Diseases and cures. *Public Productivity & Management Review*, 15(2), 229-235.
- Castro, F. (2018). Measure what really matters: The good, the bad and the ugly of John Doerr's OKR Book. Retrieved September 10, 2020, from: <https://medium.com/@meetfelipe/measure-what-really-matters-2de3569e55ec>.
- Cuganesan, S., Guthrie, J., & Vranic, V. (2014). The riskiness of public sector performance measurement: A review and research agenda. *Financial Accountability and Management*, 30(3), 279-302.
- de Bruijn, H. (2002). Performance measurement in the public sector: Strategies to cope with the risks of performance measurement. *International Journal of Public Sector Management*, 15(7), 578-594.
- Doerr, J. (2018). *Measure what matters: How Google, Bono, and the Gates Foundation rock the world with OKRs*. New York, NY: Portfolio/Penguin.
- Muller, J. Z. (2018). *The tyranny of metrics: How the obsession with quantifying human performance threatens our schools, medical care, businesses, and government?* Princeton, NJ: Princeton University Press.

- Organisation for Economic Co-operation and Development[OECD] (1996). *Performance auditing and the modernization of government*. Paris: OECD.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2000). *Public management reform: A comparative analysis*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Power, M. (1997). *The audit society*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Power, M. (2004). Counting, control and calculation: Reflections on measuring and management. *Human Relations*, 57(6), 765-782.
- Smith, P. (1995). On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector. *International Journal of Public Administration*, 18(2), 277-310.

《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 4 期出版日期：109 年 10 月；截稿日期：109 年 8 月 31 日。
- (二) 第 13 卷第 1 期出版日期：110 年 1 月；截稿日期：109 年 11 月 30 日。

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

歡迎各界踴躍投稿，稿件 1 式 2 份並附電子檔，請以掛號郵寄「臺北市文山區 11601 試院路 1 號，考試院《文官制度》季刊編輯委員會」，或逕寄電子郵件信箱：jcs@exam.gov.tw。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 108 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