

# 文官制度季刊

## *Journal of Civil Service*

第十二卷第四期・中華民國一〇九年十月 Vol. 12, No.4 Oct. 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：劉建忻

社長：袁自玉

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（僑光科技大學）

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 10 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

中華民國一〇九年十月 第十二卷第四期（原考銓季刊）

主編的話	陳金貴 / I
特邀專論——臺灣 2020 年新冠肺炎防疫大作戰之啟示：	
政策工具觀點分析	張四明 / 1
初探臺灣離島發展之法律框架再造：英國離島（蘇格蘭）法的啟發	
.....	王保鍵 / 33
新加坡發展型國家的政經分析：	
官僚創新、文官制度與治理模式的演變	王輝煌 / 61
與主管越相似會讓部屬越滿意嗎？	
領導部屬交換理論觀點的探討	王婷虹、董祥開、詹中原 / 99
大學教師兼任學校行政職的角色衝突與調適：	
以政治大學為個案之分析	楊禧瓊、黃宗賢、黃東益 / 137
司法院釋字第 760 號解釋對警察人事與教育訓練制度之影響	
.....	吳思緯 / 171
書評——法學作為一種志業	陳愛娥 / 201
《文官制度》稿約	/ 209
《文官制度》投稿須知	/ 211
《文官制度》論文審查作業規定	/ 213
《文官制度》論文撰寫體例	/ 215



# *Journal of Civil Service*

Vol.12, No.4

Oct. 2020

## **CONTENTS**

---

Editor's Note .....	Chin-Kuei Chen	I
Invited Essay—Inspiration of Taiwan's Battle against COVID-19 Pandemic in 2020: A Policy Tools Perspective .....	Ssu-Ming Chang	1
Rebuild Taiwan's Island Development Act: Learning from the Islands (Scotland) Act 2018 of the UK .....	Pao-Chien Wang	33
Developmental State: Singapore's Bureaucratic Innovation, Administrative Service, and the Evolution of Its Governing Regimes .....	Huei-Huang Wang	61
Does Similarity Increase Subordinates' Satisfaction? A Perspective of Leader-Member Exchange Theory .....	Ting-Hung Wang, Hsiang-Kai Dong, Chung-Yuang Jan	99
Role Conflicts and Adaptation of Faculty Members Who Serve as University Administrators: A Case Study of National Chengchi University .....	Shi-Chiung Yang, Zong-Xian Huang, Tong-Yi Huang	137
Evaluating the Influence of Judicial Yuan Interpretation No. 760 on Police Personnel, Education and Training System .....	Szu-Wei Wu	171
Book Review—Rechtswissenschaft als Beruf .....	Ai-Er Chen	201

---



## 主編的話

讀者接到本期刊物，會發現篇幅增厚，這是因為增補本刊前二期不足的篇數，以回應讀者的權益。同時本刊將有一個新的改變，決定自第十三卷第一期開始，由原來每年發行 4 期的季刊改為 2 期的半年刊，在每年的 5 月、11 月各發行一期，因為本刊自發刊以來，一直努力以季刊方式發行，然而因近年來社會環境和學術環境的改變，影響學術論文投稿的質與量，本刊改為半年刊，將有助於刊物順利出刊，並維持一定的學術水平，冀望讀者們和投稿者能持續支持本刊。

本刊的稿件部分是邀稿，部分是開放投稿，居於學術刊物的立場，投稿部分都需要通過 2 名匿名審稿委員的推薦，才能得到刊登的機會，由於審稿委員對受邀審稿，均會以專業、責任感、榮譽心、自主意識和嚴謹的態度來審稿，因此能通過審稿的稿件都有一定的水平，然而有時論文主題甚有價值，卻未獲推薦，固然絕大部分是內容問題，但也有些論文是因為作者本身的疏忽或缺少投稿的經驗所產生的錯誤，為協助投稿者能減少錯誤，列出下列投稿前應注意事項，提供參考：

1. 要配合刊物所要求的論文撰寫格式，尤其是註解和參考文獻。
2. 重要的外文譯名要採用最通用或官方的寫法。
3. 研究方法不管是質化或量化，都要有完整的過程說明。
4. 內文中最重要的是論點討論的發現和作者本身的意見。
5. 對於審稿委員的修改意見，要用心去回應。
6. 如果論文是學生和指導教授合著，投稿前，教授有責任先審閱；若是研究團隊合著的論文，一定要經過主持人或協同主持人的審閱。

本期特邀專論的論文主題是以政策工具觀點，分析臺灣在 2020 年政府面對新冠肺炎採取防疫大作戰所得到的啟示。由於臺灣政府防疫表現備受讚許，本文以疫情最緊張時期（1 月至 8 月）做為觀察期，用政策工具觀點解析政府使用過的防疫工具類型、防疫工具設計與選擇因素、以及數位科技對防疫工具運用的影響，發現政府對新冠肺炎防治採取多元工具併用、硬軟兼施的策略，防疫工具的選擇與運用

是建立在先前經驗及既有的基礎上，數位科技被廣泛運用於防疫作為，且有銳化政策工具的效果。本文建議政府後續的防疫策略，應開發應用推力原理的新政策工具。

本期學術論文共刊登 5 篇，第一篇論文係探討臺灣離島發展之法律問題，並以英國離島（蘇格蘭）法為比較之法律框架。發現英國離島法採新創法規及法規鬆綁，以建構離島發展問題之創新制度，放寬其他法律對離島發展之限制，臺灣的《離島建設條例》侷限於離島陸地基礎建設，忽略離島海域發展。本文建議參考英國離島經驗，進行臺灣離島發展法律再造，並導入國家離島發展計畫及離島海域發展機制。

第二篇論文的主題係從官僚創新、文官制度與治理模式的演變，進行新加坡發展型國家的政經分析。新加坡在 1980 年代中期轉型後，表現亮麗，主要是官僚體系在治理上的角色與表現，有其宏觀且自主的形成機制，包括發展政策的整合程度與高級文官的文官制度。官僚在專業能力與自主性上的提升，強化政府的適法性與威權，也使高級文官成為主導國會與社會的主要力量。但因高級文官形成菁英式的大有為政府，反使公民社會萎縮，社群團體的參與逐漸疏離。

第三篇論文的主題係從領導部屬交換理論之觀點，探討部屬與主管越相似是否會讓部屬越滿意。本文試圖從交換理論了解主管與部屬間的相似性，在那些面向會影響工作滿意度，以量化問卷方式針對臺北市區公所各科室公務人員進行調查，發現當部屬對主管有高度信任及認為自己受到高度支持時，能帶來高度的部屬對主管滿意度。因此部屬如何認知是相當關鍵的因素，只要能讓部屬有正面感受，對主管會有較高的滿意度，也能讓部屬有繼續追隨主管的動力。

第四篇論文的主題係以政治大學為個案，探討大學教師兼任學校行政職的角色衝突與調適。高等教育中，常見大學教師身兼多重身分，因而可能發生角色衝突的現象，影響校務工作的推動，本文以政治大學的教師作為研究對象，探討大學教師兼任學校行政職務之角色衝突與調適。透過深度訪談，建構出教師兼任學校行政職務角色衝突樣態，以及面臨角色衝突時的調適策略。教師的行政角色會與原有的教學角色、研究角色、家庭角色與專業角色發生衝突，但大學教師亦發展出許多調適策略來面對不同的角色衝突。

第五篇論文的主題係探討司法院釋字第 760 號解釋對警察人事與教育訓練制度



之影響，由於司法院釋字第 760 號解釋，衍生出多達 6,000 餘位的關係人，因此警察人事與教育訓練制度亦須對此做出相對應的調整。本文經由過往問題的檢視，以助了解本案的結構性問題，再提出相應的教育訓練模式，並由此分析相應政策對我國警察制度產生之影響。

本期書評的書名為《法學作為一種志業》，編者是德國公法學者 Horst Dreier 教授，將主題為「法學作為一種志業」的祝賀研討會論文加以改寫、擴充與深化而集結成本書。內容依循德國法學分科傳統，由民法、刑法與公法 3 個法學部門的優秀學者，以自省的方式，闡明法學的角色、任務與相應的自我定位。民法作者的論述首先回顧了 19 世紀之學術性民法的建立與發展，其次論述了在德國民法典之民法學，民法架構必須承受不同方向的挑戰，由此導致其外部體系的動搖，且因民法的歐洲化，對內部體系提出挑戰。刑法學者則以「德國刑法學的優缺點」為題，分別就德國刑法學在法釋義學、應納入考量之前提要件的研究、法政策學與法之形塑等各面相上呈現之優缺點加以論述。公法學者以「關於法學的職業——在法律實務與法律理論之間：一位憲法學者的探索」為題，闡述公法學者的工作實況，本文指出，專業法學者在其職業生涯裡經常扮演不同的角色，可稱作：在不同世界之間的漫遊者。強調無論是法律實務與法律理論的對話，乃至與其他非法律科學的對話，其從未終止亦不能終止，以提高法律決定的可接受性。本書編者並以「法學作為一門科學——十項命題」一文，對「法學」的說明與界定，精要地展示法學相對於其他非法律科學的特徵。書評者推薦本書的主要考量，乃因民法、刑法與公法學在此共同展現各自的學術發展歷程、面對的問題情境與對應之方，其足以代表「法學」整體，對非法律學門的專業人士，呈現「法學」此一學科的特徵，尤其是各篇文章均以討論法釋義學為重心，來貫串全書的主軸，使本書更有價值。

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



# 臺灣 2020 年新冠肺炎防疫大作戰之啟示： 政策工具觀點分析

張四明\*

## 《摘要》

2020 年新冠肺炎國際疫情來勢洶洶之際，臺灣的政府防疫表現備受各界的稱許。本研究以 2020 年 1 月至 8 月底臺灣防疫大作戰為觀察期間，試圖從政策工具理論觀點分別解析：（1）政府選擇及使用的防疫工具類型，（2）影響防疫工具設計與選擇的因素，以及（3）數位科技對政府防疫工具運用的影響等 3 項問題。

本文獲得以下重要發現：其一，政府對新冠肺炎防治採取多元工具併用、硬軟兼施的策略，防疫戰術的優先順序強調先防疫、後紓困，所使用的工具類型非常多樣化，基本上混搭各種不同類型、但相適配的政策工具；其二，防疫工具的選擇與運用是建立在先前經驗與既有的基礎上，因此多數工具是在地連結的、與臺灣環境系絡相關，反映政府治理模式、以及民間社會文化的底蘊內涵；其三，數位科技被廣泛運用於臺灣政府的防疫作為，且有銳化政策工具的效果；如「健保卡」可查詢旅遊史、接觸史和職業別等資訊，成為追蹤管理染疫高風險個案的利器，以及「口罩地圖」等類似推力（quasi-nudge）原

---

\* 國立臺北大學公共行政暨政策學系教授，e-mail: chang107@mail.ntpu.edu.tw。

理的資訊工具充分發揮對特定標的團體「分眾傳播」的功能。最後，考量新冠肺炎疫情及其他公共治理的挑戰依然嚴峻，本文建議政府應積極開發應用推力原理的新型態政策工具。

[關鍵詞]：新冠肺炎、政府防疫、政策工具、推力

## 壹、前言

2019 年底武漢肺炎疫情首度爆發於中國武漢市，2020 年 1 月 23 日中國政府宣布武漢封城，世界衛生組織（World Health Organization, WHO）於 1 月 30 日發布該疫情為國際公共衛生緊急事件，2 月 12 日並將武漢肺炎更名為 COVID-19 或稱新冠肺炎（本文兩者混用），隨著西太平洋國家、歐洲、美洲等地區的疫情陸續爆發，3 月 11 日 WHO 進而宣布全球大流行。截至 8 月 29 日 COVID-19 的疫情已遍及 188 個國家，全球約 2,490 萬確診病例，84.2 萬人死亡，1,640 萬人身體康復；但同一時間臺灣的疫情相對穩定單純，只有 488 個累計確診病例，7 人死亡，並有 462 人身體康復。<sup>1</sup>

新冠肺炎國際疫情來勢洶洶之際，臺灣的政府防疫表現備受各界的稱許。CNN（Cable News Network）指出臺灣除了有高品質的全民健保，但防疫成功仍是因為充分準備、快速應變、中央指揮、以及積極警覺的疫情調查等政府作為。該報導列舉臺灣防疫 4 大成功的要點，包括：（1）做好準備、（2）超前部署、（3）追蹤和隔離，以及（4）善用數據和技術等關鍵因素（王芊凌，2020）。從各國政府的防疫措施、效果和行動速度看來，陳子瑄（2020）認為臺灣能夠汲取過去對抗大型傳染性疾病的經驗，面對新冠疫情有效落實下列的防疫措施：（1）及時優化邊境檢疫，關鍵時期封鎖國境，斷開病毒的傳播鏈；（2）升級傳染病醫療體系，推廣衛生教育、全民防疫戴口罩；以及（3）擴大檢測追蹤高危險案例，並加強居家檢

---

<sup>1</sup> 全球疫情統計參考維基百科（2020 年 8 月 29 日，取自：[https://en.wikipedia.org/wiki/COVID-19\\_pandemic](https://en.wikipedia.org/wiki/COVID-19_pandemic)）、臺灣疫情統計來自衛生福利部疾病管制署網頁（2020 年 8 月 29 日，取自：<https://www.cdc.gov.tw/En>）。

疫等。換言之，這些防疫成果主要歸功於政府能夠即時應變、謹慎以對，以及前瞻性的超前部署。柳營奇美醫院莊銀清榮譽院長也指出：（1）政府提前準備、超前部署；（2）人民信任政府、自願配合抗疫；以及（3）高水準的醫療設施與人員，從中央到地方充分合作等，都是臺灣能夠迅速控制這次疫情的關鍵因素。<sup>2</sup>

政策工具（policy tools or instruments）係指政府為了解決特定問題及達成政策目標所採取的行動，政府對於政策工具的選擇與運用情形，是該國相關公共政策的重要表徵，因此前述各種政府和民間的作為或不作為，即代表臺灣因應新冠肺炎全球大流行的防疫公共政策。誠如 Margetts 與 Hood（2016）指出：由於複雜、抽象的公共政策概念可以被簡化為不同工具組合（a combination of tools）的平淡譬喻，許多學者依然使用工具途徑來理解當代政府政策制定的複雜性。基於此，本文以 2020 年 1 月至 8 月底新冠肺炎政府防疫大作戰為觀察期間，試圖從政策工具相關理論，解析政府選擇與使用那些類型的防疫政策工具？相關防疫工具的設計與選擇又受到那些因素的影響？以及數位時代來臨對於防疫政策工具的運用帶來何種的改變？

本研究方法主要根據官方報告、網站資料、媒體報導與評論文章等文獻分析，應用政策工具的理論觀點，剖析並論述臺灣 2020 年新冠肺炎防疫大作戰之啟示。以下第二節先綜整政策工具相關理論，第三節再述新冠肺炎政府防疫重大政策與應變作為，接續第四節從政策工具觀點分別討論：（1）政府選擇及使用的防疫工具類型、（2）影響防疫工具設計與選擇的因素，以及（3）數位科技對政府防疫工具運用的影響等，最後第五節總結出臺灣新冠肺炎政府防疫大作戰的啟示，作為本文結論。

## 貳、政策工具相關理論

### 一、政策工具的定義

政策工具係屬一種政府治理的工具，因此早期的研究亦稱之為政府工具（Hood, 1983; Linder & Peters, 1989; Salamon, 2002）或治理工具（Howlett, Ramesh,

---

<sup>2</sup> 參閱王光芹（2020）。戰疫：鐵人部長陳時中與臺灣抗疫英雄們，推薦序二莊銀清榮譽院長。

& Perl, 2009)。學者對於政策工具的定義不盡相同，但只是強調的重點有別而已，本質上並沒有重大差異；譬如，政策工具是政府為了解決特定問題所採行的集體行動（Salamon, 2002）；也是國家機關用以達成具體政策目標的技術或方法（Howlett et al., 2009）；政府選擇及使用的物件或客體（objects），如法律、法規命令、預算和資訊等（de Bruijn & Hufen, 1998）；有效完成工作目標，解決政策問題的手段、作為或行動（余致力、毛壽龍、陳敦源、郭昱瑩，2008）。綜合言之，政策工具係指政府將政策目標轉化為具體行動的機制或方法，藉由相關的作為或行動以解決特定的政策問題。

## 二、政策工具的類型

Margetts 與 Hood（2016）提供一個最廣博的工具分類方式，根據學者鑽研是誰及如何的政策制定（the how and who of policy-making），他們將政府的工具途徑區分為下列 3 大類：第一類，政府內部或制度主導（inside government or institution-led）主要聚焦政府採取不同的組織形式，如透過公部門、私部門、第三部門，或某些的組合像是公私夥伴關係來運行公共政策，此一大類也關注工具選擇途徑的政治（the politics-of-instrument-choice approach）；亦即，政府選擇及使用的政策工具背後隱含的政治、理念或邏輯基礎（Margetts & Hood, 2016：136）。

第二類 Margetts 與 Hood（2016）稱之為通用工具和制度祛除（generic and institution-free），此一途徑看待政府是一個黑箱，但並未限定工具運用的組織形式，如最簡單、為人熟知的通用工具包括紅蘿蔔、棒子和說教（carrots, sticks, and sermons）3 種。其次，Hood（1983）最早提出 NATO 工具分類，Hood 與 Margetts（2007）接續在數位時代發揚光大，主張政府可以選擇 4 種 NATO 工具來處理任何的政策問題，包括：（1）網絡節點（nodality）通常位於社會和資訊網絡的中心，類似於一種資訊型工具；（2）權威型（authority）工具是進行命令或禁止的合法性權力；（3）財政型（treasure）工具係指可以交易的金錢等有價值的資產；以及（4）組織能力（organizational capacity）指稱政府擁有的人力、技能、土地、和建築物等存量。

此外，Howlett（2009, 2011）將當代民主國家的治理模式區分為：法律（legal）、法人（corporatist）、市場（market）、以及網絡（network）等型態，並

依據政府運行政策工具所需的資源差異區分為：（1）權威型工具，特定權威是發揮治理成效的關鍵資源；（2）組織型工具，透過不同的組織形式或制度設計來影響政策過程與產出；（3）財政型工具，以金錢等有價值資產作為誘導預期行為的機制；以及（4）資訊型工具，透過資訊網絡或社會網絡的節點來交換訊息，以影響標的團體的行為等 4 種通用工具。其中，Howlett（2009）權威型和財政型工具大致與前述 Hood 與 Margetts（2007）的分類相同，而組織型和資訊型工具則分別對應 Hood 與 Margetts 的組織能力和網絡節點。

第三類，混合途徑（mixed approaches）是介於制度主導和通用工具的光譜兩端之間，最早 Dahl 與 Lindblom（1953）的社會經濟工具分類，即是制度主導和通用工具途徑的混搭。其次，Howlett（2005）採取政策工具分類的再分類（taxonomy of taxonomy of policy instruments），這位加拿大學者將 Hood（1983）NATO 工具再區分為：實質工具（substantive instruments）和程序工具（procedural instruments）兩大類，後者包括教育、訓練、制度、正式評估和制度改革等。晚近 John（2011）以六大槓桿（six broad levers）來代表這種混合途徑，當中公共支出和課稅、法律和管制是通用工具，官僚組織、制度改革和公共管理屬於政府內部的工具，以及網絡、資訊、說服和審議等，John（2011）稱之為非標準（non-standard）工具。

從「直接介入、間接介入」和「金錢、其他」<sup>3</sup> 兩個面向，O'Hare（1989）提出政府作為的 8 種分類，包括：（1）直接生產（make），政府直接生產或提供服務；（2）購買（buy）服務，政府將業務外包或委外；（3）禁止（prohibit），政府立法禁止；（4）強迫（oblige），立法規範強制；（5）課稅（tax），透過租稅來改變民眾的行為；（6）補貼（subsidize），透過補助來誘導民眾接受；（7）告知（inform），透過教育宣導來影響民眾的行為；以及（8）呼籲（implore），透過道德勸說訴求民眾自發性配合。O'Hare（1989）的工具分類最為詳細，既包含制度主導的工具—政府是直接生產或購買服務，也混搭政府禁止、強迫、課稅、補貼、告知或呼籲等通用工具的類型。

由於通用工具的類型算是工具研究途徑的最大宗，因此本文延伸通用工具分類

---

<sup>3</sup> 但余致力等人（2008）認為「金錢、其他」的劃分不夠清楚，建議改從「提供標的團體金錢、財貨或服務 vs. 要求或期許標的團體改變行為」的面向加以區隔，顯然是較為恰當的作法。

的討論如下。早期根據個體層次的分類系統，強調工具的行為特徵研究學者，如 Bardach (1979) 建議政府有 4 種介入的技術：處方 (prescription)、賦能 (enabling)、正向誘因 (positive incentives)、以及嚇阻 (deterrence) 等。Elmore (1987) 與 McDonnell (1988) 認為政府工具劃分為 4 種基本介入策略，包括：(1) 命令或授權 (mandates) 透過規則來限制執行機關或標的團體的行動；(2) 誘導 (inducements) 提供金錢以鼓勵某些行為的發生；(3) 能力建設 (capacity-building) 提供資源來增強執行機關或標的團體的能力；以及 (4) 系統變遷 (system-changing) 改變執行系統有關機關的安排，以改善公共服務輸送系統。

其後總結在政策工具的行為假定上，Schneider 與 Ingram (1990) 將政策工具區分為 5 大類：首先，權威型工具 (authority tools) 係指政府透過法律規定或法規命令，在指定情況下授予許可、禁止或要求採取行動的合法權力，涵蓋範圍從法律、法規命令的施行，一直到行政決策、行政處分均屬之。其次，誘因型工具 (incentive tools) 假定個體是趨利避害、效用最大化追求者，透過有形的回報、正向或負向機制來誘導個體的順服，可能包括誘導、收費、制裁和強制等次類型工具；當中，誘導和收費機制通常與社會上可接受的行為有關，而制裁和強制通常是針對政府想要污名化的行為而來 (Schneider & Ingram, 1990: 516)。再次，能力型工具 (capacity tools) 是提供資訊、訓練、教育和資源來賦能標的團體或執行人員，這些能力元素都是客觀、實存的。相對於，象徵或勸勉型工具 (symbolic or hortatory tools) 則訴諸於正向無形的價值、形象、符號、標籤、道德勸說等方式，來喚起標的團體自願性順服。最後，學習型工具 (learning tools) 強調在問題解決行動不確定的情況下，標的團體可藉由學習、政策參與、嘗試錯誤的過程逐步找到解決問題的出路。

最後，隨著行為公共政策 (behavioral public policy) 成為當今決策者共同的興趣，大家普遍關注如何借用推力 (nudge) 帶來更加聰明的政策設計 (Hood & Margetts, 2007: 144; John, 2016)，這種新型態的政策工具越來越受到各界的重視。推力的原理源起自 Kahneman 與 Tversky (1979) 兩位心理學家利用來自判斷理論的洞察知識，冀望了解認知與偏差如何影響人們做出選擇的方式 (Kahneman & Tversky, 1979; Kahneman, Slovic, & Tversky, 1982)。人類認知與行為的偏差可能來自於下列 6 種心理因素：捷思、顯著性和當下偏誤、損失趨避、心理帳戶、展望理



論與錯估機率等（賴怡樺、林水波、陳敦源，2018：8-10）。後來所謂「推力」係植基於行為經濟學（behavioral economics）所設計的政策干預或措施，藉由操弄人們決策情境的選擇結構（choice architecture）、標的團體的認知及心理特質，促使其行為朝向政府所期待的方向轉變（Thaler, Sunstein, & Balz, 2013）；相較於傳統工具途徑仰仗權威、強制或操控正負誘因來改變行為，推力工具強調自由原則，透過提醒而非強制的方式，引導人們做出對自己更有利的選擇（Thaler & Sunstein, 2008; Thaler, Sunstein, & Balz, 2013）。

推力原理奉行「自由家長式作風」（libertarian paternalism），經由提醒而非強制民眾做出對自己有利的選擇，這也提供當代政府重視民主與自由的價值下，有效治理國家的另一種選擇（Oliver, 2017）。如果推力能產生標的團體行為改變的效果，通常屬於爭議較低、容易理解、執行成本低、而且效果持續長久的輕觸型政策（light-touch policy）（John, 2016: 114）。譬如，早期荷蘭阿姆斯特丹機場的小便池使用仿真蒼蠅貼紙，藉以改善男生廁所的清潔問題；或綠色和平組織（Greenpeace）善用北極熊的照片進行國際宣傳，凸顯全球氣候暖化和極端氣候問題的嚴重性，均堪稱為應用推力的成功案例。然而，推力工具通常是環境系絡限定的（contextual-specific），很難直接套用到他國行政的標準作業程序，決策制定也需大量仰賴專家諮詢和實驗證據的支持，以及應用在地知識（local knowledge）將政策工具精準、客製化地修正設計（John, 2016: 124-125）。這也是推力政策工具普及推廣使用的限制所在。

### 三、政策工具的選擇理論

政府選擇及使用的政策工具不只是技術的考量，也具有濃厚的政治意味；譬如，助學貸款計畫可以由政府直接放貸給學生，或者私人銀行貸款給學生再由政府提供擔保，但後者比較可能建立政治聯盟所以容易被政府採行（Peters & Zittoun, 2016: 9-10）。為了理解某項政策體現的（embodied in policies）行為工具，Schneider 與 Ingram（1990：522）列舉下列的政策過程變數，如黨派（partisanship）、競爭（competition）、民意（public opinion）、利益團體實力（interest group strength）、專業主義（professionalism）和政策分析（policy analysis）等因素可能都與工具運用有關聯。以美國為例，不同黨派可能影響到政策工具選擇及其運用的

方式，民主黨比較偏愛能力建設和正向誘因的工具來幫助窮人和少數民族，但共和黨則傾向於運用此類的工具來協助企業團體。

從長期的政策發展與變遷觀察，不同政府時期在應對類似的問題亦傾向選擇不同的政策工具。譬如，詹森大社會（Great Society）計畫主要奠基於能力建設的工具，雷根總統時期則仰賴誘因驅動工具和公共關係宣傳來影響標的團體的行為；另外，甘迺迪、詹森和雷根總統的風格擅於運用象徵或勸勉型工具，來極大化一位強勢總統對大眾媒體和溝通網絡的影響力（Schneider & Ingram, 1990: 523）。基於此，政策發展模型（developmental models of policy）建議主流意識形態、黨派控制、好的想法、以及團體力量等，都是決定一項公共政策選擇的重要因素。這類實證研究的假設多數關注於探討政策變遷的路徑和週期、何種條件下觀察到不同的變遷速度或週期，以及民眾對政策反應的意義（Schneider & Ingram, 1990: 525）。

再者，政府成長的顯著性不只表現在公共支出的擴張，施用在特定標的團體的政策工具種類與數量也不斷地增加，因為領導者面對政策失敗時多數傾向於增添額外的工具，而不是實驗嶄新的作法。然而，工具複雜化及政府對多種工具的依賴本身可能變得太昂貴且難以管理，從而導致另外一個“化繁為簡”週期；通常涉及權力下放、解除管制，以及增加對第三方政府（third-party government）或更簡單方法的依賴，大致呈現一種從複雜回歸到簡單的鐘擺現象（Schneider & Ingram, 1990: 524）。此種從複雜、混合策略轉換到簡化政策工具的鐘擺型態，就像美國刑事和少年司法政策似乎反覆在重建和懲罰方法之間循環一般。

公共政策的運作與環境系絡的特徵息息相關，環境因素與時空背景往往左右該國公共政策的發展與運作（張四明，2019：145）；亦即，環境系絡影響到政府工具的選擇與運用方式。政策工具的選擇與政治文化有關，反映了該國政治文化的底蘊與內涵；譬如，Wildavsky（1987）指出威權文化（authoritarian culture）傾向運用層級節制和制裁導向的工具，個人主義文化（individualistic culture）偏好使用誘因驅動的工具，平等主義文化（egalitarian culture）則重視能力建設或象徵性工具。Baldwin（1999）也認為極權國家和自由民主國家，對 AIDS 防治可能採取不同的控制途徑。

此外，政策工具的選擇也可能受到政府治理模式的影響；一個國家的治理模式反映出不同的政府治理邏輯，不僅代表政府所重視的政策價值及偏好的政策目標，

也會影響政府工具的選擇及方案執行的優先順序（謝卓君，2017：48；Howlett, 2009）。Howlett（2011）認為：法律、法人、市場與網絡每一種治理模式都對應一套理想的工具組合，但隨著政府治理模式的不同，其政策設計的邏輯與執行立場也會有差異，進而影響到政府選擇及使用政策工具的情形。以權威型工具運用為例，法律治理模式的政府強調法律、規章等直接管制方式；但法人治理模式仰賴制度安排所建立的規範性權威，如設置獨立管制機關進行監督；市場治理途徑偏愛授予服務對象的自主權，像是從自我管制到解除管制；強調網絡治理的政府則重視參與者互動所產生的信任和互賴關係，譬如透過利害關係人協商來建立共識（謝卓君，2017：53）。

最後，數位科技對工具的影響也會跟隨著不同的環境系絡，尤其在部門層次（sectoral level）上呈現顯著的差異性；譬如，美國健康照護部門的組織能力似乎在衰退，但在其他的環境系絡尤其需要強化數位科技的應用，如配置網路安全專家大軍處理現代的犯罪活動和恐怖威脅。相對來說，在健康照護的網絡節點比較容易保護，但徵稅或安全部門保護資訊的節點雖至關重要，卻是不容易做好，因為政府和民眾容易誤觸外部網路釣魚（phishing）的陷阱（Margetts & Hood, 2016: 149-150）。

#### 四、數位時代對政策工具運用的影響

20 世紀末期數位時代來臨，各國政府與社會開始廣泛使用數位科技，尤其是互聯網和社交媒體的使用日趨於普遍化，並已融入民眾的日常生活。Margetts 與 Hood（2016: 145）指出科技變遷帶來的轉移具有雙重的意義；既代表一個數字啟動社會（digitally enabled society）存在的治理挑戰，也是政府使用數位科技及透過創新方式與民眾互動的新機會。歸納言之，數位時代的來臨改變政策工具的選擇及運用方式至少有下列數端。首先，從制度主導的工具途徑而言，數位治理時代下政府倚賴的制度和組織安排的形式不斷地變化；如公部門的民營化或業務外包轉移到第二部門或第三部門營運，數位科技也促成新的組織形式大幅降低某些活動的交易成本，促進數位勞工（digital labor）興起、虛擬現貨市場（virtual spot market）和虛擬組織（virtual organizations）<sup>4</sup> 等多元安排的盛行（Margetts & Hood, 2016: 145-146）。

---

<sup>4</sup> 虛擬組織是運用資訊科技創造出來的虛構性組織，係針對某一特定的工作任務，挑選具

其次，有關工具選擇途徑的政治，強調關注於政府而非公民如何運用數位科技的議題，數位科技被政府看待成解決許多傳統官僚問題的萬靈丹或者官僚救贖（bureaucratic salvation）的路徑（Margetts & Hood, 2016: 146）。雖然在數位時代通用工具的種類大抵相同，但政府運用這些工具的方式已有相當大的變化；亦即科技有銳化工具的作用，促使政策工具更容易使用或更有效果，如只針對特定標的團體進行窄播或分眾傳播（narrow-casting）或定向廣告（targeted advertising），而非資訊的全面覆蓋（Margetts & Hood, 2016: 147）。

就數位科技對個別工具的影響而言，譬如組織能力從傳統看政府人力與資源的存量，轉移到重視資訊或網路節點的面向上。權威型工具也越來越難以運用，因為精通技術的公民（tech-savvy citizenry）廣泛使用互聯網和社交媒體，政府回應經常顯得招架無力；另外網路節點的普遍化（universalization of nodality）不再由政府單獨壟斷，也對於當代政府帶來特別的挑戰（Margetts & Hood, 2016: 148-149）。因此，在應對數位變遷的挑戰，多數國家的政策強調混用各種可能的工具及不同工具組合所在的節點，但並非完全取代權威型工具。再者，所有的工具都仰賴政府向民眾溝通，以及能否說服民眾順服政策的能力，此一論述即等同於強調所有的工具都屬於資訊類（all tools are informational now）的說法（John, 2013）。

## 參、新冠肺炎政府防疫重大政策與應變作為

武漢肺炎疫情來勢洶洶之際，衛生福利部疾病管制署（簡稱疾管署）根據傳染病防治理論與危機管理觀點的啟發，運用過去從 H7N9、伊波拉、MERS 及茲卡等國際疫情累積的經驗，2020 年 2 月 28 日就公布《因應嚴重特殊傳染性肺炎疫情整備應變計畫》，這是政府防疫大作戰一部危機管理的「葵花寶典」。該計畫依照國際疫情動態，將政府防治作為區分「整備」及「應變」兩階段，應變階段又依疫情情境和風險評估區分為 4 個應變等級，透過分級啟動不同的指揮應變體系及相對應的防治作為，以期有效防杜疫情入侵與傳播，保障國人健康（衛生福利部疾病管制

---

備各項專長的個人或團體臨時組成的團隊。2020 年 9 月 15 日，取自教育百科：  
<https://pedia.cloud.edu.tw/Entry/WikiContent?title=%E8%99%9B%E6%93%AC%E7%B5%84%E7%B9%94&search=%E8%99%9B%E6%93%AC%E7%B5%84%E7%B9%94>。

署，2020）。顯見，「有效防杜疫情入侵與傳播，確保國人身體健康」，是該項整備應變計畫的核心目標。

當 COVID-19 國際疫情持續擴大，依照疫情等級，疾管署分別啟動強化疫情監視和風險評估、提升邊境檢疫、完備醫療體系、調度與管理防疫物資、強化檢驗診斷量能、持續風險溝通、社區防治、流行病學調查，以及發展國際合作等 9 項應變策略（如圖 1），政府並視疫情的動態適時調整相關的應變作為，以期有效防杜新冠肺炎疫情入侵臺灣與社區傳播。

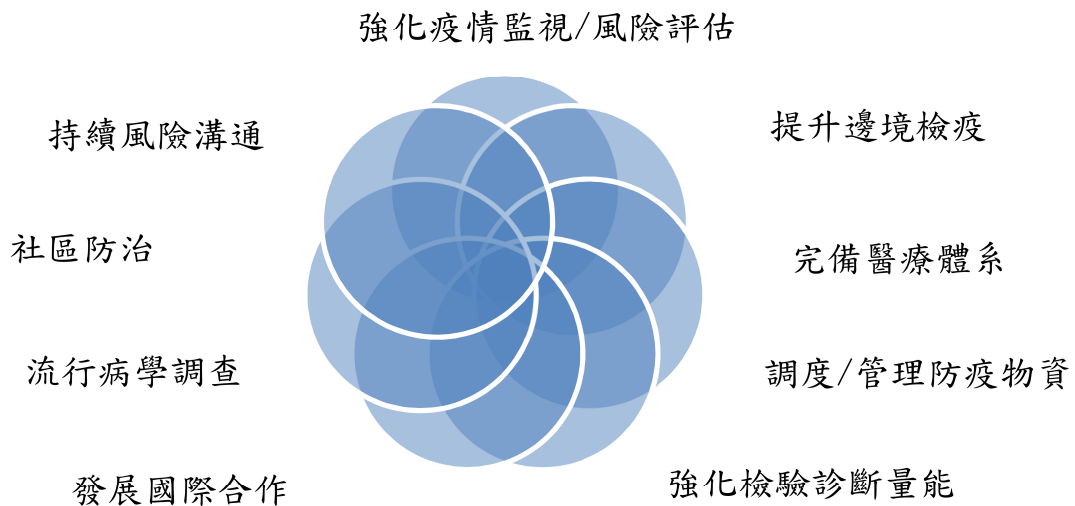


圖 1 嚴重特殊傳染性肺炎政府防疫應變策略

資料來源：衛生福利部疾病管制署（2020：6-12）。

## 一、新冠肺炎政府防疫重大政策

參照衛生福利部（簡稱衛福部）官網，新冠肺炎防疫的重大政策包括：邊境政策、社區防疫政策、口罩及其他防疫物資、強化醫院整備與因應、檢驗政策、國際交流及資料保護等 7 項，<sup>5</sup> 基於篇幅的考量本文略去國際交流及資料保護，各項作

<sup>5</sup> 衛福部官網公告 7 項防疫重大政策，內容相當周詳，以下的討論請分別參閱：「重大政策」項下之邊境政策、社區防疫政策、口罩及其他防疫物資、醫療及其他機構管控、檢驗政策等網頁的內容（2020 年 8 月 30 日，取自：<https://covid19.mohw.gov.tw/ch/np-4837-205.html>）。

為的重點分述如下。首先，在 COVID-19 傳播事件資訊不透明的狀況下，為避免境外移入個案造成臺灣疫情擴散，衛福部制定 3 項邊境檢疫政策，包括：（1）落實邊境檢疫，阻絕病毒於境外；（2）因應國際疫情的變化逐步調整限縮我國的入境規定，防堵疫情進入臺灣；以及（3）啟動保護海外國人自高風險地區返臺，如武漢、湖北臺商、鑽石公主號臺籍旅客和印度包機專案計畫等撤僑措施。

其次，為了避免國內疫情大流行，嚴防社區最後一道防線是社區防疫首要的工作目標。隨著 COVID-19 國際疫情逐漸升溫，預估將有大量從國外入境民眾納入居家檢疫的行列，或確診個案相關接觸者必須進行居家隔離，屆時國內防疫工作也會面臨嚴峻考驗，因此衛福部從疫情發展初期便秉持「超前部署」原則，積極研擬社區各面向的防疫策略，以避免臺灣社區爆發群聚感染。再次，隨著中國大陸武漢疫情失控進而宣布封城，預期國際防疫物資的供需將呈現失調，國內民眾也容易爆發恐慌性的需求，因此政府及早實施相關醫療物資的管制政策，穩定口罩及防疫物資的供給與分配，已成為安定臺灣社會民心的關鍵。

又次，強化醫院整備與因應的 3 項決策措施包括：（1）充足醫療人力，完備醫療量能；（2）擴大收治 COVID-19 確診病患，以及（3）強化醫院感染控制，包括保全醫療體系相關人力和落實病人及探病親友分流兩項作為。當 COVID-19 疫情快速傳播，國外陸續傳出社區及醫院群聚感染事件，如何維持國內醫療量能及保全醫療體系，不僅對臺灣新冠肺炎防疫工作極為重要，也是防疫成功的致勝關鍵所在。最後，衛福部檢驗政策強調儲備充足高品質的檢驗量能，以及精準定位可能的感染者。檢驗政策原則上只針對國外入境且有感染高風險者，進行病毒的檢驗並納入居家檢疫，但不進行社區普篩；另外啟動「加強社區監測方案」，針對社區高風險對象加強病毒的採檢，同時採行輕、重症患者收治分流措施。

## 二、新冠肺炎政府防疫應變作為<sup>6</sup>

以 2020 年 1 月起至 8 月底的時間軸線為例，政府防疫應變作為大體是先防疫、後紓困，先逐步全面管制、疫情趨緩以後再逐漸局部鬆綁，而阻絕 COVID-19 疫情入侵與傳播、確保國人健康，一直都是衛福部首要的戰略目標。第一階段約莫

---

<sup>6</sup> 感謝臺北大學公共行政暨政策學系呂宜政碩士生和郭大維先生，於本論文撰寫期間協助蒐集、整理衛福部官網與媒體報導資料。

前 4 個月強調防疫最優先，政府逐步緊縮各種防疫管制的強度，3 月下旬開始防疫與紓困攜手並進，針對因管制受損的業者及陷入困境的民眾提供補償和紓困關懷。每次應變作為都是為了回應疫情相關問題的挑戰，同時也不難看到跨部會和跨機關、官民協力合作的蹤影，新冠肺炎政府防疫與紓困作為大事記，<sup>7</sup> 詳如附錄表 1 所示，茲逐項重點討論如下。

因應 2019 年底中國大陸武漢發生肺炎疫情，自 2020 年元旦起武漢直航入境班機實施「登機檢疫」，堪稱為史無前例的邊境檢疫措施，緊接著疾管署成立應變工作小組（01/02）<sup>8</sup>，發布致醫界通函，並將「嚴重特殊傳染性肺炎」列為臺灣第五類法定傳染病（01/15），以迄於成立中央流行疫情指揮中心（01/20 三級開設，以下簡稱疫情指揮中心），都符合提前準備、超前部署的關鍵決策防疫作為。但臺灣出現首例確診個案（01/21），政府釋出儲備口罩 200 萬片支援防疫（01/22），另外武漢封城事件（01/23）緊跟而來，因此指揮中心迅速提升為二級開設，由衛福部部長陳時中擔任指揮官，宣布國籍航空武漢直航班機停飛，並禁止武漢地區中國人入境，隔天時任經濟部政務次長王美花也宣布限制醫療用及 N95 等口罩出口。

武漢疫情大爆發加上口罩出口禁令助長民眾對口罩的恐慌性需求，演變成「口罩之亂」的新挑戰，以致於政府需在加強防疫、口罩問題和紓困關懷之間多頭交戰。首先，逐步緊縮國境管制和邊境檢疫措施，包括從禁止國內旅行團赴中國旅遊（01/25）、公告中國人士來臺限制（01/26）、中港澳列二級以上流行地區陸人暫緩入境、國際郵輪禁止停靠我國港口（02/06）、14 天內曾入境或居住於中國的外籍人士限制入境（02/07）、暫停小三通和兩岸航運僅留 5 直航航線（02/10）、限制醫院醫事人員及社工出國（02/23）、高中以下學校師生禁止出國、3/3 至 3/14 自歐洲入境並有症狀者一律回溯採檢（03/17），以迄於 3 月 19 日指揮中心宣布限制非本國籍人士入境，所有入境者都需居家檢疫 14 天，等同於臺灣地區實施全面的

<sup>7</sup> 大事記的參考資料來源包括：中央社（2020 年 4 月 28 日），新冠肺炎防疫 100 天大事記（聯合新聞網，2020 年 4 月 28 日，取自：<https://udn.com/news/story/120940/4524450>）；COVID-19 防疫關鍵決策時間軸（衛福部，2020 年 8 月 26 日，取自：<https://covid19.mohw.gov.tw/ch/sp-timeline0-205.html>）；林雨佑等人（2020 年 8 月），【不斷更新】武漢肺炎大事記：從全球到臺灣，疫情如何發展？報導者，2020 年 8 月 30 日，取自：<https://www.twreporter.org/a/2019-ncov-epidemic>）。

<sup>8</sup> 括弧內為月/日的日期標示，以下皆同處理。

邊境管制。其後，3/24 至 4/7 全面禁止旅客來臺轉機（03/23）進一步鎖國，又歷經海軍敦睦艦隊爆發群聚感染的衝擊，因此指揮中心延長兩岸直航航線及旅客來臺轉機禁令（04/23），算是邁向臺灣邊境管制的最高峰。

其次，在應對「口罩之亂」和首宗本土病例家戶感染，經濟部啟動四大超商門市每天配送口罩 500 片（01/28），全數徵用國內口罩工廠生產之醫療用口罩，由指揮中心分配（01/31）；政府也推出民眾使用「健保卡」認購的口罩配銷制度，包括首波實體通路為主的口罩實名制 1.0（02/06，約 6,200 家健保特約藥局）、再加網路線上預購的口罩實名制 2.0（03/12，eMask 網頁或健保快易通 APP）、又新增四大超商預購及領取的口罩實名制 3.0（04/22，全臺 1 萬多家超商門市）；有關口罩購買週期及每人購買數量限制，並授權指揮中心依國內口罩產能及疫情情況，進行滾動式調整；另考量國內疫情仍未穩定，口罩徵用與禁止出口延長至 6 月底（04/13）。總之，臺灣防疫作為不只超前部署防疫物資，政府成立口罩國家隊直接生產，宣布管制口罩出口的時間（01/24）也遠早於其他國家，依序如印度（02/02）、泰國（02/04）、南韓（02/26）、德國、俄羅斯，以及法國全面徵收口罩再統一分配（03/03），但這些國家的 COVID-19 疫情大流行都遠比臺灣來得嚴重許多。

強化社區防疫作為，包括啟動「旅客入境健康聲明卡」之填寫（01/24）、針對居家隔離及檢疫者啟動手機電子監控（01/29）、高中以下學校和大專院校陸續宣布延後開學（02/02）、「旅客健康聲明書暨居家檢疫電子化系統」上線、啟動加強社區監測方案（02/16）、公告「加強醫院進出人員之管制」（02/26）、要求醫院落實環境消毒與感控（02/29，國內爆發首起醫院群聚事件）、公布 COVID-19 社區防疫人力工作指引（03/13）、公布社交距離注意事項、大眾運輸工具及場站全面量測體溫（04/01，發燒者不得進入或搭乘）、大眾運輸工具乘客一律戴口罩，違者重罰、醫院實施門禁管制，醫院照護中心禁止探病（04/03）、全國酒店和舞廳全面停止營業（04/09）、口罩徵用與禁止出口延長至 6 月底（04/13）、延長兩岸直航航線及旅客來臺轉機禁令（04/23）等。

在疫情紓困和補償關懷方面，衛福部成立疫情關懷中心（02/11）、行政院會通過「嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例」（簡稱《肺炎特別條例》）（02/20）、醫院醫事人員及社工出國與相關補償規定（02/23）、總統公布防治及



紓困特別預算第一階段 600 億元（02/25）、「地方政府居家檢疫及居家隔離關懷服務計畫」上路（03/10）、受隔離或檢疫者防疫補償開放申請（03/23）、專責病房、負壓隔離病房及加護病房人員津貼，採檢站、專責病房、防疫工作績優醫療機構獎勵（03/24）、第二階段紓困方案包含企業紓困貸款、企業員工薪資補助、降低勞工貸款利率（04/02）、蘇貞昌院長召開記者會宣布第二階段紓困方案擬編總預算達 1 兆 500 億元（04/14）、以及行政院核定「防疫期間行政院關懷弱勢加發生活補助計畫」（04/16）。

大約 4 月底 5 月初國內的疫情趨於穩定，進入第二階段的防疫與紓困作為，疫情指揮中心恰好成立第 100 天（04/28），政府陸續啟動「防疫新生活運動」（04/30），再公布「防疫新生活運動」4 大要點（05/08），又發布「實聯制措施指引」，希望兼顧民眾個資保護和政府疫調需求（05/28），進而擴大鬆綁生活防疫規範，以落實「防疫新生活運動」（06/07）。此外，隨著臺灣地區疫情趨緩，指揮中心也逐漸鬆綁各項防疫管制措施，如中華職棒例行賽開放（05/08）測試水溫，放寬武漢肺炎自費檢驗適用對象（05/23），放寬醫療院所門禁及人員管制（06/19），商務人士入境可有條件縮短居家檢疫時間（06/22），桃園機場開放轉機，但採全程分流監護（06/25），2 歲以下持我國居留證陸籍子女可申請入境（07/16），開放外籍人士有條件來臺就醫（08/01），以及教育部開放高中以下學校境外生返臺就學（08/19）等逐步鬆綁防疫措施，力圖放寬邊境管制及恢復民眾日常的生活。

後疫情時代政府的防疫紓困作為，譬如行政院核定「衛福部因應疫情擴大急難紓困實施計畫」（05/06），但立法院只通過紓困振興特別預算追加預算 1,500 億元（05/12），此與行政院早先宣布擬編總預算 1 兆 500 億元有很大的落差；振興三倍券正式開放預訂，及弱勢民眾領取三倍券 1,000 元補助（07/01）；最後，居家檢疫及居家隔離者有相關症狀就醫時，應以防疫計程車及救護車接送，提升整體防疫安全等（08/26）。

## 肆、政策工具觀點分析與啟示

以下分別從：（1）政府選擇及使用的防疫工具類型、（2）影響防疫工具設計與選擇的因素、以及（3）數位科技對政府防疫工具運用的影響等，逐一討論政策工具觀點對於新冠肺炎政府防疫大作戰的啟示。

## 一、政府選擇及使用的防疫工具類型

Margetts 與 Hood (2016) 提出政府內部或制度主導的工具分類，關注於政府採取不同的組織形式來運行公共政策，而在 COVID-19 防疫期間，包括衛生福利部中央健康保險署（簡稱健保署）主導「健保卡」加註旅遊史、接觸史和職業別，新發展以「健保卡」認購的口罩配銷制度，以及「全民健康保險」更是協助臺灣防疫的重要制度等，這些制度主導的工具陸續成為政府執行防疫政策的憑藉。

1995 年臺灣開辦全民健保制度，「全民健康保險」是以健保署為單一保險人，單一保險人制度更是臺灣此次成功防疫的關鍵密碼。全民健保制度支持政府防疫的角色有下列 5 點：<sup>9</sup> 首先因為醫療保障完整，民眾就醫無需擔心醫療費用，健保保障民眾可以獲得完整的醫療照顧，安心就醫。其次，健保就醫的可近性高，民眾遇有身體不適時，習慣性前往醫療機構尋求檢查與治療，在疫情流行期間醫療院所容易掌握潛在染疫或輕症的病患，對防疫工作有極大的助益。再次，因為健保醫療資訊全面自動化，「健保卡」查詢旅遊史、病史等醫療資訊的即時分享，成為協助醫事人員發現、追蹤病患的重要工具。又次，「健保卡」幫助醫師快速取得病患近期的就醫資訊，也可用作疫情爆發時追蹤病患之用；如 2003 年爆發的 SARS 疫情及 2020 年的 COVID-19 防疫，運用「健保卡」可使疑似個案被即時追蹤掌握，均有助於疫情控制。最後，為了提升醫療品質，健保也推動分級醫療制度，在疫情流行期間，民眾透過分級醫療即可就近獲得醫療照護，避免染疫病患湧入醫院可能引發的群聚感染。

根據政策工具的行為假定，Schneider 與 Ingram (1990) 區分為 5 種政策工具，堪稱是一種最廣博、適切的通用工具分類方式。首先，權威型工具係指政府透過法律規定或法規命令，在指定情況下授予許可、禁止或要求採取行動的合法權力；以 2020 年新冠肺炎防疫為例，包括政府採取邊境管制、管制口罩出口、籌組口罩國家隊等作為。其次，誘因型工具係指透過有形的回報、正向或負向機制來誘導個體的順服，譬如國人接受隔離、檢疫者及其照顧者，未違反隔離或檢疫相關規

---

<sup>9</sup> 有關全民健保的防疫角色討論，參閱：衛福部官網之「全民健康保險」的內容（2020 年 9 月 12 日，取自：<https://covid19.mohw.gov.tw/ch/cp-4832-53631-205.html>）。

定可申請防疫補償每日 1,000 元，但對於違反隔離或檢疫措施者，依據《肺炎特別條例》，最高可裁處新臺幣 100 萬元，並強制安置到集中檢疫處所。由此可知，政府在新冠肺炎防疫作為上交叉運用權威型和誘因型兩種傳統工具，充分體現 Schneider 與 Ingram (1990: 514) 所言：權威型工具是一種最古老、且政府最常使用來達成政策目標的技術，這種工具可用於政府內部、層級節制組織來引導執行人員的行為，但也可能應用在外部的標的團體或人口，此時經常會伴隨其他的誘因工具和激勵措施。

再次，疫情指揮中心也運用多種能力型工具，經由提供資訊、訓練、教育來賦能標的團體；譬如，疫情指揮中心每日即時發布新聞稿及召開直播記者會，另與民間社群合作，建置「口罩地圖」、「口罩供需資訊平台」供民眾查詢。此外，象徵或勸勉型工具訴諸於正向無形的價值、形象、符號、標籤、道德勸說等方式，來喚起標的團體自願性順服；譬如，透過防疫大作戰宣導系列影片、衛福部官方網站、Facebook 及 Line@官方帳號等多元管道，呼籲民眾力行「防疫新生活運動」，應保持社交安全距離或佩戴口罩、勤洗手，落實自主健康管理；再者，宣揚正向防疫價值，致力營造友善、包容、不歧視的社會氛圍，並強調「誠實以告就是對防疫有功」之理念，以避免社會與居家隔離、檢疫者及確診者對立。<sup>10</sup>

最後，學習型工具強調在問題解決行動不確定的情況下，標的團體可藉由學習、政策參與、嘗試錯誤的過程逐步找到解決問題的路徑；譬如參照 2003 年 SARS 防疫經驗，修訂「傳染病防治法」明定當疫情發生需統籌國內各項資源並整合人力時，衛福部可報請行政院同意成立疫情指揮中心；2005 年 1 月 18 日設置「國家衛生指揮中心」，建立完整的國家防疫系統，以上均為 SARS 抗煞經驗對我國傳染病防治組織調整的貢獻。<sup>11</sup> 此外，政府運用民間創意研發以「健保卡」認購的口罩配銷制度，包括口罩實名制 1.0, 2.0, 3.0，有效化解疫情爆發初期的「口罩之亂」，也是導入學習型工具幫助 COVID-19 防疫的範例。

總之，在 2020 年新冠肺炎防疫應變作為上，政府使用的政策工具非常多樣

---

<sup>10</sup> 有關建立正向防疫社會氛圍的措施，參閱衛福部官網之「社區防疫政策」的討論（2020 年 9 月 14 日，取自：<https://covid19.mohw.gov.tw/ch/cp-4840-53633-205.html>）。

<sup>11</sup> 參閱衛福部官網之「傳染病防治組織調整」的內容（2020 年 9 月 14 日，取自：<https://covid19.mohw.gov.tw/ch/cp-4833-53636-205.html>）。

化，也混搭各種不同類型、但相適配的政策工具；從實施各式各樣權威型工具的「硬管制」，搭配正負誘因機制、能力型、象徵或勸勉型工具等，再導入補償、紓困振興及關懷行動的「軟關懷」策略，強調管制與關懷同時攜手並進；另在防疫戰術的優先順序上，強調先防疫、後紓困，政策工具的運用也因隨疫情動態而調整，大抵先逐步全面管制、疫情趨緩再逐漸局部鬆綁，也體現 Schneider 與 Ingram（1990）學習型工具所謂“不確定情境下，摸著石頭過河”不斷調適的作法，並達成有效阻絕 COVID-19 疫情入侵臺灣與社區傳播、確保國人健康的戰略目標。然而，政府防疫策略該實施「硬管制」和「軟關懷」的程度與分寸拿捏，其實是相當困難的抉擇；誠如衛福部陳時中部長在國際記者會檢討臺灣防疫百日過程處理上的缺失，列舉口罩之亂、歐美境管及磐石艦群聚等 3 項，他語重心長道來（林芷潁，2020）：

從上述經驗可以看出，疫情發生之後，政府政策都須在「積極作為影響人民生活」及「觀察清楚再行動」之間作選擇，這是非常困難的事情，像 CDC（疾管署）這樣的組織平時就要有所整備，一旦遇上疫情須根據事實快速作出反應。

## 二、影響防疫工具設計與選擇的因素

政策工具係指政府為了解決特定問題及達成政策目標所採取的行動，而政府選擇及使用的工具經常是環境系絡限定的，與該國過去經驗和既有的基礎息息相關。政府運用過去的防疫經驗汲取，譬如從 SARS 抗煞經驗的啟發，2005 年衛福部增設「國家衛生指揮中心」，修訂「傳染病防治法」明定當疫情發生時得成立疫情指揮中心；另從 H7N9、伊波拉、MERS 及茲卡等國際疫情所累積的經驗，疾管署早期就公布《因應嚴重特殊傳染性肺炎疫情整備應變計畫》，確立疫情指揮中心的統合功能與領導權威，並律定一套周詳的防疫工作指南；此外，早先為了防範非洲豬瘟來襲，當時行政院蘇貞昌院長、陳其邁副院長和陳時中部長共同研議在機場設「發燒篩檢站」的模式，也一直沿用作為圍堵新冠肺炎的邊境檢疫措施。<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> 參閱王光芹（2020）。戰疫：鐵人部長陳時中與臺灣抗疫英雄們，推薦序—陳其邁副院長。

政府防疫也善用臺灣既有、完善的衛生醫療體系，包括全民健保成為協助防疫的重要制度，充足的醫療量能及公共衛生量能優質豐沛等 3 項基礎。在國外陸續傳出社區及醫院群聚感染事件，導致醫護人員的工作負荷過重和醫療體系崩壞的危機，因此如何維持醫療量能和保全醫療體系，不僅對臺灣防疫工作極為重要，也是防疫成功的關鍵因素所在。其次，地方政府衛生局在此次疫情扮演「防疫嚴守、全面防堵」的關鍵角色，指揮督導各鄉鎮市區衛生所（或健康服務中心），推動各項基層健康照護、居家隔離和居家檢疫的追蹤管理、就醫和關懷服務等，也成功構築一道堅實的社區防疫網，有效防堵新冠肺炎疫病傳播。<sup>13</sup> 而臺灣現行的衛生醫療體系也是藉助從 SARS 以來防疫經驗累積的啟發，不斷修正發展制度才能日趨於完善。

再者，防疫工具的選擇受到該國政府治理模式的影響；一個國家對新冠肺炎的防治模式反映出不同的政策設計邏輯與政策執行的立場，這些差異就會影響政府所選擇及使用的政策工具。臺灣防疫的總體戰略目標是阻絕病毒於境外優先，政府採取最嚴格的隔離策略（有症狀和接觸個案全部隔離），以避免國內爆發群聚或社區感染，因此就新冠肺炎的防治模式而言，臺灣偏向於 Howlett（2011）的法律治理和網絡治理模式；亦即多元工具併用、硬軟兼施，疫情指揮中心主要援引《傳染病防治法》和《肺炎特別條例》<sup>14</sup>，一方面頒行前述各項「硬管制」和「軟關懷」的措施，另一方面政府強調防疫是全民共同責任，善用臺灣完善的衛生醫療體系和全民健保制度既有的基礎，並導入數位科技連結、分享各種檢疫和防疫資訊，以凝聚全民防疫的整體共識。

相對於新冠肺炎疫情爆發初期，英國政府採取所謂「佛系防疫」的作法，以追求「群體免疫」為目標，但英國疫情很快淪為失控狀態。然而在歐洲一片陷入鎖國，瑞典政府唯一採行減緩（mitigation）策略，防疫手段最主要是頒布「防疫指

---

<sup>13</sup> 有關地方政府衛生局的防疫角色、基層公衛體系防疫策略的描述，參閱衛福部官網之「公衛量能」（2020年9月26日，取自：<https://covid19.mohw.gov.tw/ch/cp-4835-53641-205.html>）。

<sup>14</sup> 全名為《嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例》，該特別法第 7 條更敘明：「中央流行疫情指揮中心指揮官為防治控制疫情需要，得實施必要之應變處置或措施」，賦予行政機關全力防疫的法律基礎。

南」，而不是強制性規定或嚴厲的禁止措施；這種作法還獲得當地民眾大力認同，原因在於瑞典人民的高度責任感，以及政府與民眾之間的互信。瑞典首相斯特凡·勒文（Stefan Löfven）曾針對疫情發表演說（張方毓編譯，2020）：

我們不可能立法禁止所有事情，（遵守規定）這是常識。藉此呼籲民眾防疫的根本不在於防堵，而在於民眾的「責任心」，「自發」去遵守政府建議，以避免傳播病毒。

一個國家政治、社會文化的底蘊內涵，也會影響政府防疫工具的選擇及運用效果。如同瑞典人民一般，臺灣民眾對重大傳染病的防疫意識與公民責任感普遍偏高，這主要歸功於從 SARS、H7N9、伊波拉、MERS、茲卡及每年流感的威脅經驗，疾管署歷年來推動的防疫教育宣導及流感疫苗接種也產生潛移默化的效果，以及政府防疫工作有成鞏固了人民的信任等都有重要的關聯。譬如，當武漢肺炎肆虐引起國內口罩荒，政府改採「口罩實名制」限制民眾購買數量，但預期短期內口罩生產仍不足以應付需求，網友發起「我 OK，你先領」運動獲得熱烈的響應，將口罩讓給更需使用的同胞購買；徐仁輝（2020）認為箇中的原因是臺灣人民對於政府的信任，也體認到防疫是政府與全民共同的責任，因此民間能自動自發展現出一種偉大的同胞愛。

由於新型冠狀病毒主要傳染途徑為接觸帶有病毒的分泌物或飛沫，因此口罩成為落實個人防護最重要的用品之一。在臺灣多數民眾樂於聽從政府的宣導呼籲，防疫期間應保持社交安全距離，或佩戴口罩、勤洗手、落實自主健康管理等；然而防疫的場景若換到美國，或由於傳統“病人才戴口罩”的錯誤認知，因此要不是政府決策者猶豫下達強制令，就是有部分民眾公然違抗戴口罩的要求。此種狀況充分印證 Schneider 與 Ingram（1990: 526）的觀察：雖然政策工具的選擇反映了該國政治文化的內涵，但政策工具也可能創造自己的文化，從而增強或減弱工具自我效能的可能性。倚靠象徵或勸勉型工具的社會（如瑞典和臺灣），民眾的行為改變主要是回應政府象徵性訴求，不用再去細究政策背後的理由；但仰賴誘因和激勵工具的社會（如美國），政府使用誘導和制裁工具的規模可能越來愈大，因為單靠公民基本規範的信念已經無法帶來政府偏好的行為。

政府選擇及使用的政策工具不只是技術和專業的考量，也具有濃厚的政治影響（Peters & Zittoun, 2016），公共政策運作過程的黨派、競爭、民意、利益團體實

力、專業主義和政策分析等因素都可能影響工具的選擇（Schneider & Ingram, 1990）。相較於美國政府防疫經常陷入川普總統的領導與部分州長不同論調的爭議，共和黨與民主黨在防疫的態度與作為上似乎也是涇渭分明，臺灣的政府防疫顯然較以公共衛生和醫療專業優先於政治因素或黨派的考量，蔡英文總統和蘇貞昌院長也能尊重科學數據防疫並充分授權，疫情指揮中心全程稱職扮演領導統合的角色，更是功不可沒。雖然中央政府與地方政府曾為是否實施社區普篩出現爭議，但根據疾管署疫病監測結果，臺灣的社區當時尚無病毒傳播，考量實施社區普篩的必要性和效益仍然偏低，因此疫情指揮中心將防疫量能放在圍堵社區疫情的出現，並透過精緻的疫情調查，精準定位出需要接受篩檢的個案。<sup>15</sup>

### 三、數位科技對政府防疫工具運用的影響

資訊社會背景下，數位科技被廣泛運用於臺灣政府的防疫作為；憑藉臺灣電子化政府的國際評比向來名列前茅、手機通訊高覆蓋率及資通訊科技發達，政府與民間合作新發展 3 個智慧化資訊系統，已成為新冠肺炎防疫及追蹤管理最佳的利器。為了串接、整合防疫端與檢疫端的資訊分享，2020 年 2 月初，健保署即透過跨部會合作及動員民間資通訊與電信業者，以創新科技方法串聯戶政、健保、海關與移民資料庫，分別建置「入境檢疫系統」、「防疫追蹤系統」以及「電子圍籬系統」等，並與民政單位、衛政單位與轄區警察合作，在兼顧防疫需求及個人隱私保護前提下，關懷並掌握居家隔離和檢疫者的行蹤。<sup>16</sup> 這些智慧化資訊系統成為政府跨機關合作，運用數位科技防疫的最佳例證。

雖然數位時代下通用工具的種類大抵仍相同，但政府（以健保署為例）運用資訊型工具的方式已有很大的變化；「健保卡」可查詢旅遊史、接觸史和職業別等資訊，成為追蹤管理染疫高風險個案的利器，這項成果主要透過跨部會合作、專案小

---

<sup>15</sup> 針對是否採取社區普篩的決策，參閱衛福部官網之「檢驗政策」項下「建置社區採檢網絡，精準檢驗策略」的討論（2020 年 9 月 30 日，取自：<https://covid19.mohw.gov.tw/ch/cp-4842-53637-205.html>）。

<sup>16</sup> 有關科技化管理隔離及檢疫措施對象，參閱衛福部官網之「社區防疫政策」項下決策措施的討論。2020 年 9 月 26 日，取自：<https://covid19.mohw.gov.tw/ch/cp-4840-53633-205.html>。

組及官民協力等虛擬組織的形式，在幾天之內就完成此一艱鉅任務。“健保卡起神威”的故事從李伯璋署長說起，2018年先建置升級版的「健保醫療資訊雲端查詢系統」（簡稱「健保雲端系統」），自此不同醫院與診所可即時共享民眾就醫資料和影像病歷；當武漢肺炎兵臨城下，以健保署資訊組為主的專案小組，藉助行政院陳其邁副院長的跨部會統合角色、唐鳳政務委員的資訊技術指導，陸續在「健保雲端系統」新增旅遊史、接觸史和職業別的查詢功能（王光芹，2020：199-208、218-223）。於是，「健保雲端系統」可即時支援醫師於臨床治療時，評估病人感染風險或必要時安排視訊診療；也有助於跨機關合作防疫，如健保署依疫情指揮中心提供的防疫名單，每天進行民眾就醫資料分析，以利疾管署進行疫情調查與整體疫情管控，落實疫情監控與管制。

唐鳳政務委員善於運用臺灣民間創意，協助健保署建立以「健保卡」認購的口罩配銷制度，有效緩解市場失靈引發的口罩荒問題，更是數位科技有銳化政策工具效果的實例。口罩配銷制度限制民眾購買口罩的數量，基本上是一種權威型或管制工具，但唯有搭配「健保卡」認購機制才能發揮口罩配銷的功能；此外，「好想工作室」創辦人吳展瑋搶先政府一步設計出「超商口罩地圖」，社群朋友參與「藥局口罩地圖」的開發，一直到唐鳳政務委員自己寫程式的「口罩供需資訊平台」等（王光芹，2020：199-203），這些類似推力（quasi-nudge）原理的資訊型工具充分發揮「分眾傳播」的功能，針對想要買口罩的民眾分享各超商、藥局口罩庫存的即時資訊，不僅有效媒合口罩供需關係，充分體現共享經濟的概念，同時避免想買口罩的人潮大排長龍。

綜上所述，在新冠肺炎防疫與紓困應變作為上，衛福部巧妙地混用各種可能的政策工具，並透過各種制度主導和資訊型工具連結不同工具組合所在的網絡節點，以發揮所有工具整合的最大綜效（synergy）；再者，防疫工具的成效也仰賴疫情指揮中心運用數位科技與多元媒體，向民眾溝通及說服民眾順服政策的能力，臺灣此一運作模式呼應 John（2013）所謂：目前所有的工具都屬於資訊類（all tools are informational now）的觀察。

## 伍、結論：政府防疫大作戰之啟示

阻絕 COVID-19 病毒於境外並避免社區傳播，是臺灣防疫大作戰優先的戰略目



標，而政府提前準備和超前部署，則是防疫兩大戰術運用的作為。因應 2019 年底中國大陸武漢發生肺炎疫情，疾管署確認疫情訊息後在跨年夜宣布，為防範病例自境外移入，依照防疫標準作業程序啟動邊境檢疫應變措施，加強入境旅客的「發燒篩檢」，落實疑似病例之旅遊史、接觸史、職業別和群聚情形等詢問、健康評估及衛教宣導；另為求慎重 2020 年元旦起，針對武漢直航入境班機首度進行「登機檢疫」，更早於武漢宣布封城之前，即屬於邊境檢疫上超前部署的防疫應變作為。

綜觀臺灣新冠肺炎的防疫應變作為，大致都是政府因應特定的疫情問題與挑戰而來，防疫戰術的優先順序強調先防疫、後紓困，政府管制的強度通常由淺到深，所使用的工具類型非常多樣化，基本上混搭各種不同類型、但相適配的政策工具；政府應變作為仍保留傳統的權威型和誘因型工具，再納入能力型、象徵或勸勉型等通用的工具，但防疫過程強調混用各種可能的工具，以及不同工具組合所在的網絡節點，並透過多種類推力原理的資訊型工具加以連結。換言之，「組織」與「資訊」是串連各個防疫網絡節點的核心要素，通常是藉由不同形式的制度主導工具（從跨部會合作、專案小組或官民協力、一直到疫情指揮中心等虛擬組織的形式），或者資訊型防疫工具（如「健保卡」查詢旅遊史、接觸史和職業別）來達成這項動態連結的任務。

臺灣對新冠肺炎防治採取多元工具併用、硬軟兼施的策略，也符合 Howlett（2011）所謂的法律治理和網絡治理模式，但防疫工具的選擇與效果是與臺灣特有的政策環境系絡相關。如前所述，從 2003 年 SARS 抗煞以來政府與人民不斷的經驗汲取（lesson-drawing），讓臺灣民眾的防疫意識與公民責任感持續深化，多數民眾不只能認同防疫是全民共同的責任，政府領導力與防疫表現也頗受人民的信賴。其次，1995 年臺灣開辦全民健保制度，單一保險人制度成為此次防疫成功的關鍵密碼，政府防疫也能善用臺灣優質的衛生醫療體系，尤其全民健保制度是 COVID-19 防疫重要的基石，「健保卡」成為發現及追蹤染疫個案的主要工具，「健康存摺」、「口罩實名制」和「口罩地圖」等資訊工具的研發，也都是應用數位科技防疫的成功案例。

再者，防疫工具的選擇與運用是建立在臺灣先前經驗與既有的基礎上，因此多數工具是在地連結的、與環境系絡相關，反映政府對於新冠肺炎的治理模式、民間社會文化的底蘊內涵；更重要的是，調適能力強的政府有關部門也展現出一種政策

學習的精神，對各種工具的設計與發展不斷地創新、與時俱進的成長，能夠肆應防疫紓困問題的需求不斷地修正與調整。雖然 COVID-19 的防疫過程難免出現一些亂象，但總結臺灣 2020 年新冠肺炎防疫大作戰的特色，至少包括：政府提前準備、超前部署，重視醫學、公共衛生及防疫專業，回歸專業整合的決策判斷、較少政治考量，有效危機領導與溝通，以及疫情資訊公開等優點。

最後，政府防疫工具的選擇與運用其實是一門藝術，如何混用及何時導入不同類型的工具，掌握關鍵時機導入適切的防疫工具，以發揮最大的政策工具綜效？或者跟隨不同的政策情境與疫情動態，善巧地調整相關防疫工具的設計與運用方式？這些課題不只仰賴公共衛生與醫療、危機管理等專業的判斷，也需要決策者匠心獨具的人文造詣素養。根據 Schneider 與 Ingram (1990) 學習型工具所謂“不確定情境下，摸著石頭過河”的啟發，2020 年新冠肺炎防疫大作戰事實上充滿高度不確定性，但政府憑藉摸著「過去經驗」和「既有基礎」兩顆石頭，加上創意混搭各種類型的防疫政策工具，也回歸專業整合的決策判斷、較少政治考量，臺灣輕舟終能安然渡過 COVID-19 第一波大流行的萬重山。此外，誠如 John (2016) 指出：推力工具通常屬於爭議較低、容易理解、執行成本低、且效果持續長久的輕觸型政策，考量新冠肺炎疫情及其他公共治理的挑戰依然嚴峻，因此政府非常值得投資開發各種應用推力原理的新型態政策工具。

## 參考文獻

- 王光芹 (2020)。戰疫：鐵人部長陳時中與臺灣抗疫英雄們。臺北：時報。
- 王芊凌 (2020)。臺灣防疫再被看見！登 CNN 與德、韓、冰島稱「四大防疫成功國」。Heho (Heath & Hope)，2020 年 4 月 17 日，取自：  
<https://heho.com.tw/archives/78990>。
- 余致力、毛壽龍、陳敦源、郭昱瑩 (2008)。公共政策。臺北：智勝。
- 林芷媛 (2020)。《武漢肺炎》陳時中列防疫「3 大錯誤」！口罩之亂、歐美境管、磐石艦群聚。新頭殼 Newtalk 新聞，2020 年 5 月 6 日，取自：  
<https://newtalk.tw/news/view/2020-05-06/402693>。
- 徐仁輝 (2020)。「我 OK，你先領」超讚！自由評論網，2020 年 2 月 7 日，取自：  
<https://talk.ltn.com.tw/article/paper/1350257>。

- 張方毓（編譯）（2020）。全球唯一靠民眾「責任心」就能防疫的國家！瑞典為何不鎖國、不停課。商周頭條 BWTalks，2020 年 3 月 31 日，取自：  
<https://www.businessweekly.com.tw/international/blog/3002103>。
- 張四明（2019）。當代公共政策研究途徑：理論、爭議和觀點【評論 *Contemporary approaches to public policy: Theories, controversies and perspectives*，B. G. Peters 與 P. Zittoun 著】。文官制度季刊，11（3），139-146。
- 陳子瑄（2020）。終止全球感染數蔓延的三大防疫關鍵策略。工商時報名家評論，2020 年 4 月 27 日，取自：  
<https://view.ctee.com.tw/social/19133.html>。
- 衛生福利部疾病管制署（2020）。因應嚴重特殊傳染性肺炎疫情整備應變計畫，2020 年 2 月 28 日，取自：  
<https://www.cdc.gov.tw/File/Get/sR8H-GsvYkVS0nOVFXJ-4w>。
- 賴怡樺、林水波、陳敦源（2018）。行為主義導向的公共政策研究：以政策工具「推力」為核心的初探。行政暨政策學報，67，1-37。
- 謝卓君（2017）。從政策工具選擇省思臺灣高等教育治理。教育研究集刊，63（3），41-75。
- Baldwin, P. (1999). *Contagion and the state in Europe 1830-1930*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Bardach, E. (1979). *The implementation game*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Dahl, R. A., & Lindblom, C. E. (1953). *Politics, economics and welfare*. New York, NY: Harper & Row.
- de Bruijn, H. A., & Hufen, H. A. M. (1998). The traditional approach to policy instruments. In B. G. Peters & F. K. M. van Nispen (Eds.), *Public policy instruments: Evaluating the tools of public administration* (pp. 11-32). Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Elmore, R. F. (1987). Instruments and strategy in public policy. *Policy Studies Review*, 7(1), 174-186.
- Hood, C. (1983). *The tools of government*. London, UK: Macmillan.
- Hood, C., & Margetts, H. (2007). *The tools of government in the digital age*. London: Palgrave Macmillan.
- Howlett, M. (2005). What is a policy instrument? Policy tools, policy mixes, and policy-

- implementation styles. In P. Eliadis, M. M. Hill, & M. Howlett (Eds.), *Designing government: From instruments to governance* (pp. 31-50). Kingston, Canada: McGill-Queen's University Press.
- Howlett, M. (2009). Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design. *Policy Sciences*, 42(1), 73-89.
- Howlett, M. (2011). *Designing public policies: Principles and instruments*. New York, NY: Routledge.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems* (3<sup>rd</sup> Ed.). New York, NY: Oxford University Press.
- John, P. (2011). *Making policy work*. London, UK: Routledge.
- John, P. (2013). All tools are informational now: How information and persuasion define the tools of government. *Policy & Politics*, 41(4), 605-620.
- John, P. (2016). Behavioral approaches: How nudges lead to more intelligent policy design. In B. G. Peters & P. Zittoun (Eds.), *Contemporary approaches to public policy: Theories, controversies and perspectives* (pp. 113-131). London, UK: Palgrave Macmillan.
- Kahneman, D., & Tversky, A. (1979). Prospect theory: An analysis of decision under risk. *Econometrica*, 47(2), 263-292.
- Kahneman, D., Slovic, P., & Tversky, A. (Eds.). (1982). *Judgment under uncertainty: Heuristics and biases*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Linder, S. H., & Peters, B. G. (1989). Instruments of government: Perceptions and contexts. *Journal of Public Policy*, 9(1), 35-58.
- Margetts, H., & Hood, C. (2016). Tools approaches. In B. G. Peters & Zittoun, P. (Eds.), *Contemporary approaches to public policy: Theories, controversies and perspectives* (pp. 133-154). London, UK: Palgrave Macmillan.
- McDonnell, L. (1988). *Policy design as instrument design*. The 1988 annual meeting of the American Political Science Association, (September), Washington, DC.
- O'Hare M. (1989). A typology of government action. *Journal of Policy Analysis and Management*, 8(4), 670-672.
- Oliver, A. (2017). *The origins of behavioural public policy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Peters, B. G., & Zittoun, P. (Eds.). (2016). *Contemporary approaches to public policy:*

- Theories, controversies and perspectives*. London, UK: Palgrave Macmillan.
- Salamon, L. M. (Ed.). (2002). *The tools of government: A guide to the new governance*. New York, NY: Oxford.
- Schneider, A., & Ingram, H. (1990). Behavioral assumptions of policy tools. *Journal of Politics*, 52(2), 510-529.
- Thaler, R. H., & Sunstein, C. (2008). *Nudge: Improving decisions about health, wealth and happiness*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Thaler, R. H., Sunstein, C. R., & Balz, J. P. (2013). Choice architecture. In E. Shafir (Ed.), *The behavioral foundations of public policy* (pp. 428-439). Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Wildavsky, A. (1987). Choosing preferences by constructing institutions: A cultural theory of preference formation. *American Political Science Review*, 81(1), 3-21.

## 附錄

附錄表 1 新冠肺炎政府防疫與紓困作為大事記

時間	防疫與紓困作為	時間	防疫與紓困作為
01/01	武漢直航入境班機實施「登機檢疫」	01/02	成立應變工作小組，發布致醫界通函
01/15	「嚴重特殊傳染性肺炎」列為臺灣第五類法定傳染病	01/20	成立中央流行疫情指揮中心，三級開設
01/21	臺灣出現首例確診個案－女臺商	01/22	釋出儲備口罩共 200 萬片
01/23	武漢封城，禁止武漢人入境 國籍航空武漢直航班機停飛 中央流行疫情指揮中心二級開設，陳時中部長擔任指揮官	01/24	限制醫療用及 N95 等口罩出口 啟動「旅客入境健康聲明卡」之填寫
01/25	禁止國內旅行團赴中國旅遊	01/26	公告中國人士來臺限制
01/28	首宗本土病例家戶感染；四大超商門市每天配送口罩 500 片	01/29	針對居家隔離及檢疫者啟動手機電子監控；運用科技輔助追蹤居家隔離和檢疫者狀況
01/30	WHO 宣布新冠病毒為「國際公共衛生緊急事件」	01/31	全數徵用國內口罩工廠生產之醫療用口罩，由指揮中心分配
02/02	高中以下延至 2/25 開學 印度管制口罩出口	02/03	大專院校延至 2/25 後開學 第一批武漢臺商專機抵臺
02/04	泰國管制口罩出口	02/06	口罩實名制 1.0 上路；中港澳列二級以上流行地區陸人暫緩入境；國際郵輪禁止停靠我國港口
02/07	14 天內曾入境或居住於中國的外籍人士限制入境	02/10	暫停小三通；兩岸航運僅留 5 直航航線；經中港澳轉機入境者需居家檢疫 14 天
02/11	成立疫情關懷中心；譚德賽將新冠病毒引發的肺炎正名為 COVID-19	02/16	「旅客健康聲明書暨居家檢疫電子化系統」上線；啟動加強社區監測方案；本土首例新冠肺炎死亡病例
02/20	行政院會通過「嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例」	02/23	限制醫院醫事人員及社工出國與相關補償規定
02/25	總統公布防治及紓困特別預算第一階段 600 億元；義大利、伊朗旅遊疫情第二級警示	02/26	公告「加強醫院進出人員之管制」；南韓管制口罩出口

臺灣 2020 年新冠肺炎防疫大作戰之啟示：政策工具觀點分析

時間	防疫與紓困作為	時間	防疫與紓困作為
02/27	指揮中心提升為一級開設，陳時中部長仍擔任指揮官；義大利旅遊疫情第三級警告	02/28	公布《因應嚴重特殊傳染性肺炎疫情整備應變計畫》
02/29	國內爆發首起醫院群聚事件，要求醫院落實環境消毒與感控	03/01	「地方政府居家檢疫及居家隔離關懷服務計畫」上路
03/03	德國、俄羅斯管制口罩出口 法國全面徵收口罩再統一分配	03/11	WHO 宣布新冠病毒疫情進入「全球大流行」；提升 24 國之旅遊疫情建議等級
03/12	口罩實名制 2.0 上路；捷克宣布全國進入緊急狀態 30 天	03/13	公布 COVID-19 社區防疫人力工作指引；美國禁止外籍人士自歐洲入境，宣布進入緊急狀態
03/16	發布醫療(事)機構停診(業)、住宿式機構、藥商之補償、紓困措施；捷克鎖國、德國封鎖邊境、奧地利封城	03/17	高中以下學校師生禁止出國；3/3 至 3/14 自歐洲入境並有症狀者一律回溯採檢；立法院通過紓困振興特別預算 600 億元
03/18	臺美聯合聲明展開疫苗和藥物共同研發	03/19	限制非本國籍人士入境，所有入境者都需居家檢疫 14 天；首起新冠肺炎校園群聚事件
03/23	3/24 至 4/7 全面禁止旅客來臺轉機；受隔離或檢疫者防疫補償開放申請	03/24	專責病房、負壓隔離病房及加護病房人員津貼；採檢站、專責病房、防疫工作績優醫療機構獎勵
04/01	公布社交距離注意事項；大眾運輸工具及場站全面量測體溫，發燒者不得進入或搭乘；禁止旅客來臺轉機延長至 4/30	04/02	第二階段紓困方案，含企業紓困貸款、企業員工薪資補助、降低勞工貸款利率
04/03	大眾運輸工具乘客一律戴口罩，違者重罰；醫院實施門禁管制，醫院照護中心禁止探病	04/09	全國酒店和舞廳全面停止營業；開放寄送口罩至國外二等親以內親人
04/13	口罩徵用與禁止出口延長至 6 月底	04/14	蘇貞昌院長記者會宣布第二階段紓困方案總預算達 1 兆 500 億元
04/16	行政院核定「防疫期間行政院關懷弱勢加發生活補助計畫」	04/18	海軍敦睦艦隊爆發群聚感染
04/22	口罩販售實名制 3.0 上路	04/23	延長兩岸直航航線及旅客來臺轉機禁令

時間	防疫與紓困作為	時間	防疫與紓困作為
04/28	中央流行疫情指揮中心成立第 100 天	04/30	啟動「防疫新生活運動」
05/06	行政院核定「衛福部因應疫情擴大急難紓困實施計畫」	05/08	公布「防疫新生活運動」4 大要點；中華職棒例行賽開放
05/12	立法院通過紓困振興特別預算追加預算 1500 億元	05/23	國內疫情趨於穩定，逐步放寬武漢肺炎自費檢驗適用對象
05/28	發布「實聯制措施指引」，兼顧個資保護和疫調需求	06/07	擴大鬆綁生活防疫規範，落實「防疫新生活運動」
06/19	放寬醫療院所門禁及人員管制措施	06/22	商務人士入境可有條件縮短居家檢疫時間
06/25	桃園機場開放轉機，全程分流監護	07/01	振興三倍券正式開放預訂；弱勢民眾領取三倍券 1,000 元補助
07/16	2 歲（含）以下持我國居留證陸籍子女可申請入境	08/01	開放外籍人士有條件來臺就醫
08/19	教育部開放高中以下學校境外生返臺就學	08/26	居家檢疫及居家隔離者有相關症狀就醫時，應以防疫計程車及救護車接送，提升整體防疫安全

資料來源：本研究整理。



# Inspiration of Taiwan's Battle against COVID-19 Pandemic in 2020: A Policy Tools Perspective

Ssu-Ming Chang\*

## Abstract

As the COVID-19 pandemic kept raging, Taiwan's epidemic prevention performance has been praised by many countries around the world. From the policy tools perspective, the study explores government's epidemic prevention measures from January to the end of August in 2020, and answers the following three questions: (1) the types of tools selected and used by the governments, (2) factors affecting the design and selection of policy tools, and (3) the impact of digital technology on the use of government tools.

The findings are as follows: First, the governments have adopted a combination of multiple tools, with a combination of hard and soft strategies, and the types of tools used are mixed and very diverse, but corresponding policy tools are matched. Also, the priority of government tactics is epidemic prevention first and bailout later. Second, the selection and application of epidemic-fighting tools are based on previous experience and some existing infrastructures in Taiwan. Therefore, most of the tools are locally connected, contextually related to Taiwan's environment, reflecting the governance model as well as people's cultural heritage. Third, digital technology has

---

\* Professor, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University, e-mail: chang107@mail.ntpu.edu.tw.

been widely used by Taiwan's government in its measures of epidemic prevention, with an effect of sharpening these policy tools. Considering that the challenge of the COVID-19 is still very serious, it is suggested that the government should actively develop new policy tools based on the nudge principle.

**Keywords:** COVID-19, epidemic prevention, policy tools, nudge

# 初探臺灣離島發展之法律框架再造： 英國離島（蘇格蘭）法的啟發\*

王保鍵\*\*

## 《摘要》

本文運用公共政策理論，以文獻分析法檢視英國（蘇格蘭）、臺灣兩國離島發展問題，及英國《離島（蘇格蘭）法》、臺灣《離島建設條例》之法律框架。本文研究發現為：（1）英國《離島（蘇格蘭）法》兼採新創法規及法規鬆綁，以建構處理離島發展問題之創新制度，並排除（或放寬）其他既存法律對離島發展之限制；（2）《離島建設條例》侷限於離島陸地基礎建設，忽略離島海域發展，且因中央與地方財政能力差距，致使離島開發政策呈現「中央集權化」傾向。基於上開研究發現，本文建議應進行臺灣離島發展法律再造，並參考英國經驗，導入國家離島發展計劃及離島海域發展機制。

[關鍵詞]：離島發展、離島建設條例、蘇格蘭

---

\* 本文初稿發表於中國地方自治學會主辦「2020 後疫情時代地方發展與公共治理國際學術研討會」，作者感謝研討會主辦單位紀俊臣理事長邀稿與韓釗老師的評論。同時感謝本期刊兩位匿名審查人的寶貴意見，特申謝忱。

\*\* 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

為推動離島開發建設，健全產業發展，維護自然生態環境，保存文化特色，改善生活品質，增進居民福利，臺灣於 2000 年制定《離島建設條例》。《離島建設條例》自公布施行後，雖歷經 12 次修正，但似乎仍無法充分回應離島發展需求，致使離島之發展，仍停滯不前，因而浮現制定《離島基本法》之政策倡議。

事實上，現行《離島建設條例》規範及實作，似已產生法律框架之規範力不足議題，諸如：（1）僅關注「有人居住離島」：依《離島建設條例》第 2 條定義「離島」，指與臺灣本島隔離屬我國管轄之島嶼；<sup>1</sup> 就此定義，包含「有人居住離島」及「無人居住離島」，前者如西嶼，後者如馬鞍山嶼。<sup>2</sup> 惟實作上，《離島建設條例》所關注者，為 3 個有人居住之離島縣（澎湖、金門、連江）及 3 個離島鄉（綠島、蘭嶼、琉球），忽略「無人居住離島」；但「無人居住離島」亦擁有豐沛的觀光、漁業資源，為國家離島發展政策不可或缺之一環。（2）僅規範「離島陸地」事務：《離島建設條例》規範事項，多為「離島陸地」事務；至於離島濱海陸地及近岸海域，<sup>3</sup> 受《海岸管理法》規範；離島居民從事漁業活動，則受《漁業法》規範，侷限了離島發展。

相對地，在地球的另一端，英國的蘇格蘭地區亦存有大大小小的眾多島嶼，為

---

<sup>1</sup> 依《離島建設條例施行細則》第 2 條規定，「隔離」，指與臺灣本島無橋樑或海底隧道等陸路交通之連結；「島嶼」，指天然形成，在自然狀況下四面環水，最高潮時仍露出水面之陸地，但不包括離岸沙洲。

<sup>2</sup> 我國現行統治權所及領域，係由臺灣、澎湖、金門、馬祖（連江縣）、南海等大大小小島嶼所組成。就我國有效管轄領域而言，包含：（1）臺灣本島及其 21 個附屬島嶼，較重要者有蘭嶼、綠島、琉球嶼、釣魚臺、龜山島；（2）澎湖群島，包含澎湖島、西嶼、白沙島、七美嶼、望安島等 64 個島嶼；（3）金門群島，我國有效管轄島嶼包括金門本島、小金門、大膽、二膽、東碇、北碇等 12 個島嶼；（4）馬祖列島，包括南竿、北竿、高登、東莒、西莒、東引、西引及其附屬小島共計 36 個島嶼；（5）東沙群島，主要包含東沙島及東沙環礁、南衛灘及北衛灘；（6）中沙群島，無法居住，主要為黃岩島（民主礁）；（7）南沙群島，我國有效管轄者為太平島（行政院，2020）。

<sup>3</sup> 依《海岸管理法》第 2 條規定，「濱海陸地」，指以平均高潮線至第一條省道、濱海道路或山脊線之陸域為界；「近岸海域」，指以平均高潮線往海洋延伸至 30 公尺等深線，或平均高潮線向海 3 浬涵蓋之海域，取其距離較長者為界，並不超過領海範圍之海域與其海床及底土。

推動離島發展，英國於 2018 年制定《離島（蘇格蘭）法》（Islands (Scotland) Act 2018），建構離島發展之制度性機制。按蘇格蘭約略有 790 個離島，依 2011 年的人口統計資料，約有 103,700 人居住在其中 93 個離島（McKenna, 2017）。趁著蘇格蘭獨立公投風潮，2013 年 6 月 17 日，謝德蘭（Shetland）、奧克尼（Orkney）、西島（Comhairle nan Eilean Siar）<sup>4</sup> 等 3 個離島地方自治團體（Islands Council）抓住政策窗開啟機會，共同提出「我們的島嶼，我們的未來」（Our Islands, Our Future）宣言，意欲促進離島發展（Comhairle nan Eilean Siar, n.d.）。2014 年 6 月，依離島部長級工作小組（Island Areas Ministerial Working Group）的結論，蘇格蘭政府提出「賦權蘇格蘭離島社區說帖」（Empowering Scotland's Island Communities prospectus），承諾獨立後的蘇格蘭，將賦予離島社區更大的權力（Scottish Government, 2014: 77）。2014 年 9 月 18 日公民投票結果，雖否決蘇格蘭獨立（Scottish Parliament, 2014），但蘇格蘭政府仍持續進行離島發展所需法律框架之立法工作；至 2018 年 5 月 30 日，蘇格蘭議會（Scottish Parliament）以 122 票（無人反對）通過《離島（蘇格蘭）法》，並於 2018 年 7 月 6 日經女皇御准（Royal Assent）成為法律。<sup>5</sup>

<sup>4</sup> 蘇格蘭的地方行政區劃，採一級制，劃分為 32 個地方自治團體（local council），處理地方事務。西島係由許多島嶼所組成的群島，Comhairle nan Eilean Siar 為蓋爾語（Gaelic），英語為 Western Isles，是 Na h-Eileanan an Iar 地區之地方政府，為蘇格蘭地區唯一以蓋爾語命名的地方自治團體，由 9 個選區（wards）選出 31 名議員組成議會（British Broadcasting Corporation[BBC], 2012）。

<sup>5</sup> 蘇格蘭 1997 年 9 月公民投票通過後，英國國會（UK Parliament）制定《蘇格蘭法》（Scotland Act 1998），區分「保留於西敏寺權力」（reserved matters）及「委任分權予蘇格蘭權力」（devolved matters），具委任分權政府（Devolved Parliament）地位之蘇格蘭議會，於其獲分權領域內，擁有自主決定權（王保鍵，2015）。意即，英國國會可就「保留於西敏寺權力」事項，制定法律；蘇格蘭議會可就「委任分權予蘇格蘭權力」事項，制定法律，兩個立法機關通過法律，皆須經國家元首（女皇）御准。透過 1998 年、2012 年、2016 年 3 部法律（Scotland Act 1998/ Scotland Act 2012/ Scotland Act 2016）分權，蘇格蘭議會已有高度自主權。又英國法規體系分為兩個層級：（1）法律（Primary legislation），包含由國會（UK Parliament）、蘇格蘭議會（Scottish Parliament）、威爾斯議會（Welsh Parliament）、北愛爾蘭議會（Northern Ireland Assembly）所通過之國會法律（Acts of the Parliament）、蘇格蘭法律（Acts of the Scottish Parliament）、威爾斯法律（Acts of the Senedd/ Acts of Welsh Parliament）、北愛爾蘭法律（Acts of the Northern Ireland Assembly）等；（2）命令（secondary legislation 或 subordinate legislation），指依

英國體制運作與我國雖存有異同；<sup>6</sup> 然而，就離島治理及發展而言，蘇格蘭離島發展受益於歐洲聯盟之經濟市場與經費補助，<sup>7</sup> 面對英國 2016 年公民投票決定脫離歐盟對離島發展之衝擊，制定《離島（蘇格蘭）法》為其回應策略之一。我國的金門縣、連江縣（馬祖）地理位置接近中國大陸，兩地在民生、觀光等面向存有高度繫屬，如 2018 年金門自大陸廈門引水通水典禮事件，<sup>8</sup> 衍生出國家如何以適當的政策工具（policy tools / policy instruments）解決離島發展需求之議題？蘇格蘭離島發展的法律框架及運作經驗，可為我國離島政策規劃之參考。本文運用公共政策理論，以文獻分析法檢視英國蘇格蘭及臺灣離島發展問題，並分析《離島（蘇格蘭）法》及《離島建設條例》兩部法律之規範架構，探討：（1）兩國離島法律之規範機制為何？以及法律框架是否能回應各自國家之離島發展問題？（2）蘇格蘭新制定《離島（蘇格蘭）法》所建構的制度性機制，有何可供我國借鏡之處？

## 貳、離島發展問題

1951 年拉斯威爾（H. D. Lasswell）與冷納（D. Lerner）出版《政策科學：範疇

---

據法律所發布者（delegated legislation），主要類型包含法定文書（Statutory Instruments）、法定規則（Statutory Rules and Orders）、教會文書（Church Instruments）3 類；其中法定文書可細分為 orders、regulations、rules 3 種次類型（National Archives, n.d.）。

<sup>6</sup> 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，但兩國法律框架，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》）（王保鍵，2020）。

<sup>7</sup> 英國加入歐盟，蘇格蘭離島受到歐盟影響，包含：（1）產業發展，如西島的扇貝及海螯蝦大量銷往法國、西班牙；（2）歐盟經費補助許多離島基礎建設之興建，如西島群島中，約僅 300 餘居民的斯卡爾佩島（Scalpay）與哈里斯島（Harris）間連接橋樑，便是由歐盟補助興建（Campbell, 2016）。

<sup>8</sup> 因臺中市主辦的東亞青運，在中國運作下被迫停辦，大陸委員會遂要求金門縣政府暫緩舉行金廈通水典禮，但金門縣政府以民生基礎建設及金門人民權益為考量，依然如期舉行，縣長陳福海並提出新三通議題：通水、通電、通橋（公視新聞網，2018）。

與方法的最近發展》（*The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*）一書，開啟「政策科學」（policy science）研究的新領域。在公共政策的研究途徑上，階段論者（或稱循環論），將公共政策運作分成「問題認定」、「議程設定」、「政策規劃」、「政策合法化」、「政策執行」、「政策評估」等 6 個階段（Dye, 2011: 28）。政策分析通常被描述為一種「問題解決的方法論」（problem-solving methodology），在政策分析過程中，認為問題建構的方法優先於問題解決的方法；因公共政策失敗的原因，多是以「正確的方法解決了一個錯誤的問題」（Dunn, 1994）。本文探討離島發展諸多議題，有可能成為政府政策作為必須處理之政策問題者；並運用政策工具理論，<sup>9</sup> 分析離島發展政策之實作。

## 一、英國蘇格蘭離島發展之問題

英國蘇格蘭離島發展問題，可從歐洲整體離島發展、英國蘇格蘭離島發展兩個層次，加以觀察。歐洲地區離島發展問題，依歐洲聯盟（European Union）的歐洲經濟社會委員會（European Economic and Social Committee）公布「智慧離島計畫報告」（Report on the “Smart Islands” Project）（2017: 6）指出，多數離島面臨以下問題：與大陸陸地交通聯繫困難、公共設施旅遊季不足但淡季供給過剩（能源、交通、垃圾清運等）、維持合宜的人口結構、建構完善教育及職業訓練體系、保障觀光旅遊從業人員生活水準（旅遊淡季工作機會）、觀光旅遊人潮對環境及海洋衝擊、老年人口所需公共服務、自然生態保護及限建措施所造成住宅價格增加等。歐洲小島聯合會（European Small Islands Federation[ESIN], 2007: 14）<sup>10</sup> 則認為小島

<sup>9</sup> 政策問題界定後，選擇適當政策工具，有助於政策目標的達成（Capano & Howlett, 2020）。Hood（1986）將政策工具分為資訊型（nodality / information）、權威型（authority）、財政型（treasure）、組織型（organization）4 大類（所謂的 NATO scheme）。丘昌泰（2010: 355）以政策工具光譜，將政策工具分為自願性工具、強制性工具、混合性工具 3 大類。Loewenstein 與 Chater 以工具應用的理由及工具類型之交錯，形成的政策工具分類九宮格（賴怡樺、林水波、陳敦源，2018）。

<sup>10</sup> 依據《里斯本條約》（Treaty of Lisbon）第 174 條精神，丹麥（Danish）、芬蘭（Finnish）、法國（French）、愛爾蘭（Irish）、瑞典（Swedish）、蘇格蘭（Scottish）等 6 國（地區）共同於 2001 年 5 月成立歐洲小島網絡（European Small Islands Network）；至 2005 年進一步制度化，成立歐洲小島聯合會（European Small Islands Federation），但仍以 ESIN 為名（ESIN, n.d.）。現行會員，除原始 6 個會員國外，尚有

(或離島)面對問題或挑戰為：(1)人口減少，(2)人口結構出現年齡與性別失衡，(3)假日旅遊人潮衝擊離島地方文化及環境，(4)歐盟或各國政策常忽略離島發展需求。又智慧離島倡議(Smart Islands Initiative)<sup>11</sup>指出，離島大小、距離大陸陸地遠近、離島人口密度、法律地位、財政水平、政治分權等，致使離島所面對挑戰存有差異性(Smart Islands Initiative, 2017: 2)。

至於英國蘇格蘭部分，雖說居住在蘇格蘭離島地區，具有社區精神較強烈、居住環境(景觀與動植物)品質較高、生活環境(健康)較佳、犯罪率較低、適合養育孩子、適合發展再生能源等優點(Atterton, 2019: 9)，但亦存有諸多缺點及挑戰。Atterton(2019: 10)便指出，蘇格蘭離島發展問題為：(1)人口減少，(2)交通運輸基礎設施待改善、運輸工具班次不足、離島與離島間運輸工具之整合，(3)住房供給不足，房屋狀況不佳，且不適合居民(特別是年輕人)居住使用，(4)經濟基礎有限，(5)地方參與決策機會不足，(6)醫療資源欠缺，(7)能源短缺，(8)數位通訊環境不佳，(9)土地所有權集中於私人，(10)政策規劃未考量離島特殊狀況。依據英國小型企業聯合會(Federation of Small Businesses)於2017年10月公布民意調查顯示，交通運輸及可負擔的住宅，為離島優先政策問題(British Broadcasting Corporation[BBC], 2017)。因而，為建構蘇格蘭離島發展之制度性機制，英國於2018年制定《離島(蘇格蘭)法》。

## 二、臺灣離島發展之問題

整體來看，臺灣離島發展問題，主要為基礎建設、人口結構失衡(人口老化及年輕人口外移)、醫療資源匱乏、交通運輸、生態保育等問題；但各離島因自身狀況不一，也呈現不同面向的發展問題。例如，金門縣因金門酒廠的高盈餘，促使該縣零負債，且社會福利佳。事實上，依財政部國庫署公布2020年9月底「各級政府公共債務統計表」顯示，「公共債務法規範之1年以上非自償債務」之實際數，金門縣及連江縣皆為零，但澎湖縣為7.89%(財政部國庫署，2020)。意即，3個

---

克羅埃西亞(Croatia)、愛沙尼亞(Estonia)、希臘(Greece)、義大利(Italy)、奧蘭群島(Åland)等會員。

<sup>11</sup> 智慧離島倡議於2017年3月推動來自15個國家的36個離島代表，共同於布魯塞爾(Brussels)簽署《智慧離島宣言》(Smart Islands Declaration)。



離島縣中，財政狀況最差者，為澎湖縣。考察澎湖縣發展問題，出現：過度開發對自然環境破壞、地方政府財政困難、城鄉落差、海洋污染、漁業衰亡、人口結構失衡等困境（王明輝，2018）。<sup>12</sup>

各離島縣（鄉）之自然資源及人文資源有所差異，但受現行《財政收支劃分法》影響，各離島皆共同面臨中央與地方財政分配不均，及重直轄市、輕縣市之財源劃分「垂直不均」與「水平不均」之核心問題（徐仁輝，2015）。又國家其他法律規範，亦會形塑離島之發展；例如蘭嶼鄉依《地方制度法》、《原住民族基本法》規範，因原住民族聚居，劃為「山地鄉」，可依《地方制度法》第 33 條第 2 項第 2 款山地鄉保障規定而產生縣議員，並可獲得原住民族委員會經費之挹注，獲得較佳之政治資源、財政資源；相對地，同屬臺東縣離島之綠島鄉，則因該鄉人口數較少，長期與臺東市合併為一選區，無法選出縣議員，直至 2010 年修正《地方制度法》增列離島鄉保障規定，始得選出縣議員。

國共內戰結束，政府撤守臺灣，實施《動員戡亂時期臨時條款》，<sup>13</sup> 臺灣省戒嚴、金門縣及連江縣實施戰地政務，致使臺灣離島發展的背景與條件受到限制。臺灣民主轉型，離島民選公職人員積極爭取離島建設，政府遂制定《離島建設條例》，但臺灣離島發展之實作，仍出現中央政府政策方向與地方期待間落差、法律規範無法與時俱進等議題。首先，地方政府雖極欲發展離島經濟，但中央政府政策取向，似未盡符合地方期待。行政院 2016 年 4 月 21 日第 3496 次會議討論國家發

<sup>12</sup> 進一步檢視澎湖縣觀光發展面臨問題為：（1）受季節性影響，淡旺季差距極大，（2）聯外交通欠缺便利性，（3）客源少，（4）水電供應不足，（5）觀光資源整合不易，（6）天然資源保育與島嶼鄉親固有文化維繫不易（澎湖縣選舉委員會，2016：16）。

<sup>13</sup> 二次大戰結束，中國大陸進入國共內戰，國民大會依《中華民國憲法》第 174 條第 1 款程序，於 1948 年 5 月 10 日制定《動員戡亂時期臨時條款》。嗣後，在第三波民主化浪潮下，我國進行民主轉型，1987 年 7 月 15 日總統蔣經國宣告臺灣地區解除戒嚴；隨後受到 1990 年「二月政爭」、「三月學運」政治衝擊，以及司法院大法官於 1990 年 6 月 21 日作出釋字第 261 號解釋（資深民代應於 1991 年 12 月 31 日前終止行使職權）之法律基礎，開啟憲政改革，以「一機關兩階段修憲」途徑，1991 年 5 月 1 日總統李登輝宣布終止動員戡亂，並公布《中華民國憲法增修條文》。因應終止動員戡亂，1992 年 8 月 7 日制定《金門馬祖東沙南沙地區安全輔導條例》，行政院於 1992 年 11 月 5 日以臺防字第 36961 號函廢止《金門馬祖地區戰地政務實驗辦法》，金門及馬祖於 1992 年 11 月 7 日結束戰地政務。故依《促進轉型正義條例》第 3 條第 1 款規定，威權統治時期，指自 1945 年 8 月 15 日起至 1992 年 11 月 6 日止之時期。

展委員會陳報「離島地區永續發展與創新亮點」，規劃以觀光產業、文化創業、精緻農漁業以白酒產業規劃臺灣離島發展；意即，（1）戰地風貌：金門縣及連江縣，以觀光產業、文化創業及白酒產業做為發展重心；（2）海洋生態：澎湖縣、綠島鄉、小琉球鄉，以在地農漁產、生態導覽、海上活動為發展重心；（3）原民文化傳承：蘭嶼，以達悟南島文化、飛魚主題祭典為發展重心；並將金門縣、澎湖縣打造為世界級低碳島嶼（行政院，2016）。但事實上，低碳島計畫實為行政院永續能源政策的一部分，<sup>14</sup> 且行政院所推動「建置澎湖低碳島專案計畫」，發生「再生能源設備普及率低」、「環境綠化成效不彰」、「綠色運輸使用率低」等問題（黃麟傑、劉家錚、周承志、鄭孟寧、洪明龍，2017）。因而，立法院對行政院澎湖低碳島計畫執行不佳，遂要求經濟部提出計畫延宕之檢討報告及改善措施。<sup>15</sup> 意即，行政院如僅從中央政府角度，規劃國家離島發展政策，並以預算補助之財政型（treasure）政策工具來取得地方政府的協力，容易出現政策無法推動之困境；因而，國家離島政策之制定，應從離島觀點為之，並踐行公眾諮商程序。

其次，臺灣離島發展之法律框架，以《離島建設條例》為依據；但現行法律規範機制是否與時俱進？能否符合離島居民期待？以離島博弈公民投票為例，按《離島建設條例》以開放離島設置離島免稅購物商店、觀光賭場、國際觀光度假區方式，藉以進行離島基礎建設，並營造有利觀光產業發展之環境。而離島 3 縣皆曾依《離島建設條例》第 10 條之 2 規定，進行博弈公民投票，但澎湖縣 2 次公投及金門縣公民投票結果，皆為否決，僅連江縣公民投票通過設置觀光賭場。金門縣因有

<sup>14</sup> 行政院於 2009 年世界環境日通過《永續能源政策綱領》，並於 2000 年 3 月 4 日節能減碳推動會第二次委員會議通過節能減碳總計畫，將低碳島計畫列入 35 項標竿型計畫之一；行政院復於 2011 年 1 月 6 日核定辦理「建置澎湖低碳島專案計畫」，正式啟動低碳島的建設工作（經濟部 2017 年 2 月 24 日經授能字第 10604006040 號函）。

<sup>15</sup> 立法院 2016 年 12 月 30 日第 9 屆第 2 會期第 17 次會議通過「2016 年度中央政府總預算案附屬單位預算營業及非營業部分案審查總報告（修正本）」有關特別收入基金—經濟特別收入基金決議事項第 17 項決議：「為建構低碳家園，行政院於 2010 年核定澎湖低碳島專案計畫，推動時程為 2011 年至 2015 年，然而本計畫進度嚴重落後，已確定無法於 2015 年底達成預期目標。鑑於澎湖低碳島計畫為我國第一個結合各種低碳技術及資源之指標性案例，其主要訴求在於再生能源占比達五成以上，但卻無法按原定計畫期程達成，爰要求相關機關應積極檢討改進，經濟部更應提出計畫延宕之檢討報告及改善措施向立法院經濟委員會提出專案報告。」

金門酒廠營業盈餘挹注，縣政府財政狀況優良，無庸仰賴觀光賭場收入。但地方財政狀況不佳的澎湖縣，經過兩次公投，明確拒絕國際觀光渡假區附設觀光賭場，說明多數澎湖民眾已認清設置博弈特區的立法困境和社會成本，且對於地方發展和自然環境已有不同想像（余佩樺，2016）。<sup>16</sup> 意即，《離島建設條例》以觀光賭場發展離島經濟之制度設計，經金門、澎湖兩縣居民以直接民主（公民投票）予以否決之，顯示出：（1）現行離島發展之法律框架，無法符合離島發展需求；（2）未經公眾諮商程序，非循「由下而上」路徑所建構之離島發展政策，恐無法獲得民意支持。

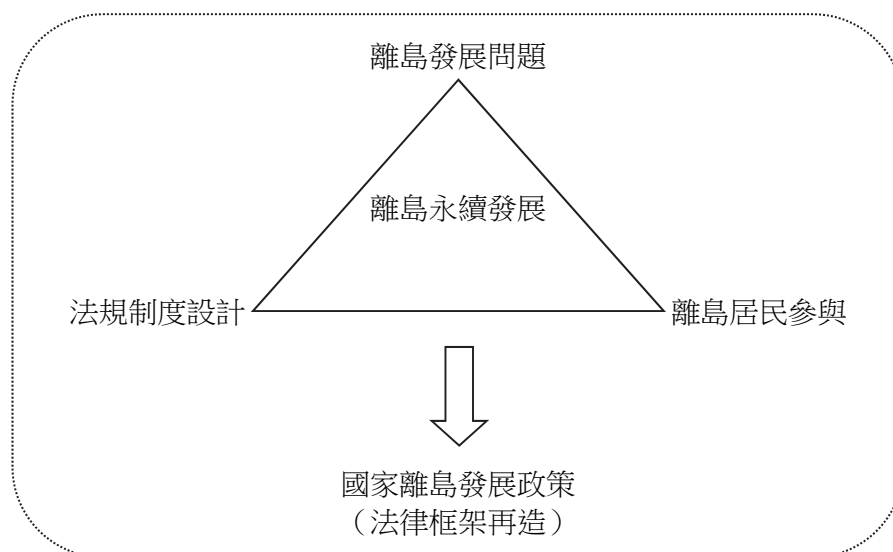


圖 1 分析架構

資料來源：研究者繪製。

<sup>16</sup> 澎湖縣 2016 年 10 月 15 日進行第二次博弈公投（主文為「你是否同意澎湖設置國際觀光渡假區附設觀光賭場」），澎湖縣選舉委員會依《公民投票法》第 28 條（現為第 27 條）準用第 19 條（現為第 18 條）公告公民投票案主文、理由書、政府機關針對公民投票案提出之意見書等。檢視上開提案理由及政府機關意見書，可以觀察到大型觀光產業（國際觀光渡假區附設觀光賭場）旨在促進地方經濟發展，加速離島建設，擴大稅基，提供觀光環境，改善離島人才外流等問題（澎湖縣選舉委員會，2016：14）。但設置觀光賭場是否能解決澎湖縣發展問題，不無疑問；而因觀光產業發展所帶來的水資源使用、能源使用、垃圾清運、交通運輸、治安等課題，也是離島建設及發展的重要議題。

政策問題之解決，在政策工具選擇上，主政者常以制定新法律或修正現行法律以解決政策問題；如《離島建設條例》正係為處理離島建設之需求，所制定者。而受到 1980 年代重返國家（bring the state back in）趨勢影響，新制度主義（new institutionalism）理論興起，制度對行為之影響，行為對制度之反饋，成為當代社會科學重要研究取向。因而，如欲進行離島發展之法律框架再造，自當發掘離島居民對離島發展問題之反饋，進而投射於法律規範設計，方能制定出符合居民需求的法律。易言之，離島發展議題千頭萬緒，由離島居民指認離島發展問題，政府據以產出符合離島居民需求的法律規範，以改善離島居民之生活品質。故本文以離島發展問題、法規制度設計、離島居民參與（公眾諮商）3 個面向，以英國《離島（蘇格蘭）法》參照對象，進行離島發展之探討，俾以作為制定臺灣國家離島發展政策之參考。又本文選定蘇格蘭之理由為：（1）《離島（蘇格蘭）法》為世界上極少數以專法推動一國國內離島及社區發展的立法例（Sindico & Crook, 2019），（2）蘇格蘭離島經濟產業依賴歐盟市場，反對英國脫離歐盟；<sup>17</sup> 與我國金門、連江跟大陸經濟生活不易分割，有相仿之處。<sup>18</sup>

### 參、英國《離島（蘇格蘭）法》：法規新創與鬆綁

《離島（蘇格蘭）法》共 32 條，分為關鍵定義（key definitions）、國家離島計畫（national islands plan）、與離島社區有關義務（duties in relation to island communities）、離島社區政治參與（representation of Island Communities）、其他權

---

<sup>17</sup> 英國 1975 年的續留歐洲共同市場公民投票（referendum on continued membership of the EEC），全英以 67.2% 贊成，32.8% 反對，續留歐洲共同市場（現改制為歐洲聯盟）（UK Parliament, 2013）；當時僅謝德蘭及西島反對續留歐洲共同市場，但 2016 年脫離歐盟公民投票結果顯示，謝德蘭及西島轉變為高度支持續留歐盟（Jaffray, 2016）；40 餘年間，前後立場轉變，歐洲聯盟的經濟市場及經費補助，似扮演一定程度的驅力。

<sup>18</sup> 依我國 2000 年「兩岸小三通推動方案」指出，基於金門、連江（馬祖）毗鄰大陸福建沿海地區，具有密切的血緣、文化關係，當地經濟生活與社會發展亦和對岸難以分割；為照顧金馬地區民眾生活及經濟建設之需要，並解決因兩岸分隔所造成非法「小三通」等問題，故依《離島建設條例》第 18 條規定，並援引國際間行之多年的「邊境貿易」精神，循序規劃金門、馬祖與大陸福建地區進行「邊區貿易」乃至「邊區經濟合作」（大陸委員會，2000）。

力（additional powers requests）、蘇格蘭海洋地區發展（development in the Scottish island marine area）、區域海洋計劃權力下放（delegation of functions relating to regional marine plans）、附則（final provisions）等 7 章（parts）。

## 一、國家離島計畫

《離島（蘇格蘭）法》第 1 條及第 2 條定義「離島」（island）<sup>19</sup>、「有人居住離島」（inhabited island）、「離島社區」（island community）等 3 個概念。為促使政府部門提出離島發展之政策目標及策略，《離島（蘇格蘭）法》第 3 條建構「國家離島計畫」機制，藉以獲致：（1）增加離島人口，（2）促進離島之經濟、環境、居民健康發展，並賦予社區權力，（3）改善交通運輸，（4）提升數位連結環境，（5）改善燃料不足問題，（6）確保王室財產（Scottish Crown estate）管理效能，（7）強化生物安全，包含保護離島不受外來物種侵入。

依《離島（蘇格蘭）法》第 4 條，蘇格蘭政府須踐行公眾諮商程序，並考量離島之地理獨特性、自然遺產、文化遺產（包含語言遺產）後，提出國家離島計畫，經蘇格蘭議會審議後發布。申言之，國家離島計畫之制定，約略可分為「研擬國家離島計畫草案」、「提出於蘇格蘭議會」兩階段。關於「研擬國家離島計畫草案」階段，蘇格蘭政府部長應進行公眾諮商，諮商對象依《離島（蘇格蘭）法》第 4 條第 1 項規定，包含：（1）本法附表（schedule）所列地方政府，（2）代表離島社區利益之人，（3）實施國家離島計畫，可能受到影響之人。<sup>20</sup>基本上，蘇格蘭政

<sup>19</sup> 依《離島（蘇格蘭）法》第 1 條第 1 項，「離島」為自然形成的土地區域，並具有：（1）四面環海，（2）漲潮時在海面上；同條第 2 項，「有人居住離島」，指至少 1 人永久居住該島者。本法第 2 條，「離島社區」，指永久居住該島者，為 2 人以上，且有共同的利益、認同、地理位置關係。另歐洲小島聯合會（European Small Islands Federation）定義的小島（或離島）為：（1）有一定的人口居住，（2）未與大陸（mainland）相連，（3）無區域性行政部門（regional administrative authority）（ESIN, 2007: 13）。

<sup>20</sup> 公眾諮商程序，係結合世界咖啡館（World Café）及開放空間技術（Open Space Technology），以匯集在地居民意見（Scottish Government, 2019a: 9）。在公眾諮商期間，蘇格蘭政府離島團隊（Scottish Government's Islands Team）拜訪 40 個離島，召開 61 次會議；特別是，年輕人被邀請參加，以瞭解年輕世代對國家離島計畫的想像（Scottish Government, 2019a: 9）。

府採取廣泛公眾諮商程序形成國家離島計畫，不但是程序的要求，而且是回應法律所定應考量各個離島之特色及相關遺產（Scottish Government, 2019b: 9）。<sup>21</sup> 至於「提出於蘇格蘭議會」階段，蘇格蘭政府部長應於《離島（蘇格蘭）法》生效後一年內，向蘇格蘭議會提出第一個國家離島計畫。

經公眾諮商程序後，蘇格蘭能源暨離島部長（Minister for Energy, Connectivity and the Islands）於 2019 年所發布之首次 5 年國家離島計畫，以公平（fairness）、整合（integration）、環境保護（environmental protection）、包容（inclusiveness）等 4 個核心價值，設定 13 個行動策略，分就人口水平、經濟發展、交通、住宅、燃料、數位連結、健康與社會關懷、環境福祉與生物安全、氣候變遷與能源、賦權離島社區與強化地方夥伴關係、藝術文化與語言、教育、執行與評估等 13 個面向予以推動（Scottish Government, 2019a: 3-11）。

另為落實國家離島計畫之執行，《離島（蘇格蘭）法》第 5 條及第 6 條規範評估機制，包含，（1）年度報告：每年就國家離島計畫執行情形，提交報告予威爾斯議會；（2）計劃再審：每 5 年（亦可不定期）進行國家離島計畫之審查。

事實上，國家離島計畫能否獲致其立法目的，尚須注意：（1）蘇格蘭政府積極作為，包含財政支持，及政府與社區間長期溝通管道；（2）國家離島計畫確實納入離島社區的需求及觀點；（3）離島社區對於蘇格蘭政府執行國家離島計畫之課責（accountability）（Sindico & Crook, 2019）。基本上，國家離島計畫提供一個平臺，讓離島社區提出其所面對問題，並透過公眾諮詢，<sup>22</sup> 確保居民關注的離島發展問題能納入國家離島計畫（Scottish Government, 2019b: 9）。

## 二、尊重島嶼社區之義務

依《離島（蘇格蘭）法》第 7 條及附表（schedule）<sup>23</sup> 規定，相關公共機構

<sup>21</sup> 又依《離島（蘇格蘭）法》立法說明（Explanatory Notes）指出，研擬國家離島計畫草案時，離島社區的獨特性，亦應納入評估；如赫布里底群島（Hebrides）的蓋爾文化傳統（Gaelic cultural traditions）、謝德蘭及奧克尼的斯堪地那維亞遺產（Scandinavian heritage）。

<sup>22</sup> 此公眾諮商明定於《離島（蘇格蘭）法》第 4 條第 1 項，政府部門有踐行公眾諮商程序之義務。

<sup>23</sup> 英國立法技術常採行附表（schedule），附表為法律的一部分，用以進一步詳細說明法律

（relevant authority）於執行職務時，應注意離島社區之發展；此處所稱相關公共機構，包含蘇格蘭行政部門（Scottish administration）、具混合功能或未保留於西敏寺權力事項之公共部門（Scottish public authorities with mixed functions or no reserved functions）<sup>24</sup>、健康醫療機構（health boards）、跨域整合機構（integration joint boards）<sup>25</sup>、地方政府（local government）、區域大學（regional colleges）、區域運輸夥伴（regional transport partnerships）<sup>26</sup> 等類型。

上開相關公共機構，依《離島（蘇格蘭）法》第 7 條至第 12 條，所負有之義務為：（1）就政策制定、執行策略、公共服務等進行離島社區影響評估（island communities impact assessment），並由主管部長（Scottish Ministers）進行離島社區影響評估之審查；（2）提出踐行本法第 7 條義務之證明，並依循主管部長所定第 7 條之執行準則（guidance）；（3）發布第 7 條執行情況報告。

另主管部長依《離島（蘇格蘭）法》第 13 條至第 16 條，所承擔之義務為：（1）蘇格蘭政府向議會提出法案時，應進行離島社區影響評估（立法影響評估）；（2）依地方公共機構請求，就既存的法律或政策，進行回溯性離島社區影響評估（retrospective island communities impact assessment）；（3）依地方公共機構請求，進行分權（權力下放）；<sup>27</sup>（4）涉及離島之政策、執行策略、公共服務等

---

條文之規範，俾利法律之實作（UK Parliament, 2020）。臺灣制定法律時，亦會採取附表之立法技術，如《公務人員退休資遣撫卹法》包含有 4 個附表。

<sup>24</sup> 此類型包含公營事業，如高地和離島機場有限公司（Highlands and Islands Airports Limited）。

<sup>25</sup> 依《公共機構（整合）（蘇格蘭）法》（Public Bodies (Joint Working) (Scotland) Act 2014）第 9 條所設置者。

<sup>26</sup> 蘇格蘭於 2005 年 12 月依《運輸（蘇格蘭）法》（Transport (Scotland) Act 2005）建構區域運輸夥伴（Regional Transport Partnerships）機制。區域運輸夥伴具獨立法人地位，董事會（Board）成員的三分之二由各地方政府指派各該地方議會議員（Councillor），其餘成員由交通部長（Minister for Transport）經公開徵選後派任。目前蘇格蘭有 7 個區域運輸夥伴，《離島（蘇格蘭）法》附表規範其中 3 個（Highlands and Islands Regional Transport Partnership, Shetland Regional Transport Partnership, Strathclyde Regional Transport Partnership）。

<sup>27</sup> 《離島（蘇格蘭）法》第 15 條及第 21 條，賦予主管部長制定行政命令（regulation）權力。

重大變更前，應諮詢離島社區。<sup>28</sup>

### 三、離島社區政治參與

蘇格蘭議會總數為 129 人，議員選舉由選民以附帶席位選制（Additional Member System）選出（二票）：（1）73 人以單一選區多數決制（first-past-the-post），為選民第一票；（2）56 人劃分為 8 個政黨比例代表選區（regions），每個區域以政黨名單比例代表制選出 7 人（regional members），為選民第二票（data.gov.uk, 2020）。謝德蘭、奧克尼、西島等 3 個離島地方自治團體歸屬於高地與離島選區（The Highlands and Islands Region of The Scottish Parliament）。<sup>29</sup> 考量離島特殊性，《離島（蘇格蘭）法》第 18 條至第 20 條，就蘇格蘭議會及地方政府選舉（local council）選區，為特別規定。

#### （一）蘇格蘭議會西島選區之安定性

依《國會投票制度及選區法》(Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011)第 6 條關於保障選區（protected constituencies）規定，懷特島（Isle of Wight）、謝德蘭島及奧克尼島、西島已享有西敏寺國會議員的保障選區之特殊地位。但在蘇格蘭議會議員選舉，謝德蘭、奧克尼依《蘇格蘭法》附錄一（constituencies, regions and regional members）規定，獲得保障選區地位，但附錄一並未賦予西島保障選區地位，致使以往受選舉人口分配基數（electoral quota）影響，蘇格蘭議會選舉之西島選區，具有高度變動性。透過制定《離島（蘇格蘭）法》，以第 18 條修正《蘇格蘭法》（Scotland Act 1998）附錄一，增列「現行西島選區」（the existing constituency of Na h-Eileanan an Iar），賦予西島選區之特殊地位，以保障其選區之安定性，俾使西島取得與謝德蘭、奧克尼相同地位。

---

<sup>28</sup> 《離島（蘇格蘭）法》第 17 條特別規範謝德蘭島地圖測繪條款（Shetland mapping requirement），要求蘇格蘭地圖必須準確且合比例地呈現謝德蘭島與蘇格蘭其他地區之地理位置關係。

<sup>29</sup> 高地與離島選區包含（Highlands and Islands Region of The Scottish Parliament）包含 Shetland、Orkney、Caithness、Sutherland and Ross、Skye and Lochaber and Badenoch、Inverness and Nairn、Moray, Argyll and Bute、Na h-Eileanan an Iar（Highlands Council, n.d.）。



## （二）離島選區之應選名額

地方政府邊界委員會（Local Government Boundary Commission for Scotland）依《地方政府（蘇格蘭）法》（Local Government (Scotland) Act 1973）規定，應按《地方治理（蘇格蘭）法》（Local Governance (Scotland) Act 2004）第 1 條規定，進行地方政府選舉之選區劃分，每個選區（electoral ward）應選名額為 3 人至 4 人。考量離島地區之特殊性，《離島（蘇格蘭）法》第 19 條，增列前揭法律之除外規定，放寬每個選區應選名額，可為 1 至 2 人，以增加選區劃分的彈性。又《離島（蘇格蘭）法》第 20 條，要求地方政府邊界委員會儘速檢討 6 個地方政府之選區邊界。

此外，除了代議政治之政治參與外，離島社區亦藉由其他政治參與管道以促進離島之發展。例如 2014 年蘇格蘭獨立公投前，離島居民循請願程序提出「奧克尼、謝德蘭、西島公民投票」，經蘇格蘭議會公眾請願委員會（Public Petitions Committee）審議後，送請蘇格蘭政府處理。<sup>30</sup> 又《離島（蘇格蘭）法》所定公眾諮商程序，亦為離島居民重要政治參與管道，包含：（1）依本法第 4 條，研擬國家離島計畫；（2）依本法第 8 條，進行離島社區影響評估（island communities impact assessments）；（3）依本法第 16 條，進行政策變遷之離島社區公眾諮商。蘇格蘭政府於 2019 年 4 月訂頒「國家離島計畫及離島社區影響評估公眾諮商準則」（Consultation on a National Islands Plan and Island Communities Impact Assessment Guidance）。

## 四、離島海域開發

為建構蘇格蘭海洋開發管理體系，蘇格蘭議會於 2010 年 2 月 4 日通過《海洋（蘇格蘭）法》（Marine (Scotland) Act 2010），並於 2010 年 3 月 10 日獲得女王御准生效。《離島（蘇格蘭）法》則進一步對離島居民的海洋開發使用，做出相關規範。《離島（蘇格蘭）法》第 22 條所定義之開發活動（development activity）為：

---

<sup>30</sup> 本公民投票之選項為：（1）成為獨立國家，（2）留在蘇格蘭，（3）蘇格蘭獨立公投若通過，離開蘇格蘭，留在英國（Scottish Parliament, 2014）。本案最後雖未進行公民投票，但對於蘇格蘭政府提出「賦權蘇格蘭離島社區說帖」，扮演相當的驅力。

(1) 海中或海面上、海床上或海床下之建造、改建、增建工程；(2) 各種形式的開採行為，包含自海中或海床取走任何物質，或使用特定裝置將任何物質從特定海域移至另一海域之移置行為。<sup>31</sup> 至於蘇格蘭離島海域 (Scottish island marine area)，依《離島 (蘇格蘭) 法》第 23 條定義為：(1) 與一離島相毗鄰，(2) 離島春季潮汐低水位點起至其外側 12 哩間之海域。

《海洋及海岸接近法》(Marine and Coastal Access Act 2009) 第 4 章 (Part 4)，及《海洋 (蘇格蘭) 法》第 4 章建構海洋開發許可 (licensable marine activities) 機制。《離島 (蘇格蘭) 法》進一步規範離島海域開發許可權。依《離島 (蘇格蘭) 法》第 24 條第 1 項賦予主管部長發布行政命令，以規範開發蘇格蘭離島海域 (Scottish island marine area) 之許可機制 (licensing scheme)。行政命令指定特定海域為離島許可區 (island licensing area)，並規定應經地方政府許可者，始得於離島許可區內進行開發活動 (development activity)；同條第 2 項規定，特定海域指定為離島許可區之要件為：(1) 地方政府依規定向主管部長提出申請，(2) 主管部長確認該離島為「有人居住離島」。

又為使離島海域開發管理機制有效運作，《離島 (蘇格蘭) 法》第 24 條第 3 項第 e 款定有指示通知 (compliance notice) 及矯正通知 (remediation notice) 措施。而對於違法行為者，《離島 (蘇格蘭) 法》第 24 條第 5 項規定：(1) 循簡易程序定罪 (summary conviction)，最高罰則為 12 個月監禁或 50,000 英鎊罰鍰 (可併罰)；(2) 循訴訟程序定罪 (conviction on indictment)，最高罰則為 2 年監禁 (可單獨或併科罰鍰)。此外，《離島 (蘇格蘭) 法》第 27 條修正《海洋 (蘇格蘭) 法》第 12 條，主管部長可授權謝德蘭或奧克尼或西島議會制定區域海洋計畫 (regional marine plans)。

簡言之，《離島 (蘇格蘭) 法》法律規範，約略可分為兩個構面：(1) 新創法規：建構解決離島發展問題之新制度性機制，如國家離島計畫、地方政府擁有離

---

<sup>31</sup> 《離島 (蘇格蘭) 法》第 22 條第 2 項規定以下行為，非屬本法所稱開發行為：(1) 《蘇格蘭法》(Scotland Act 1998) 保留予西敏寺之石油、天然氣、國防；(2) 《商船法》(Merchant Shipping Act 1995) 之污染；(3) 《城鎮與郡計畫 (蘇格蘭) 法》(Town and Country Planning (Scotland) Act 1997) 所定魚類養殖行為；(4) 任何形式捕魚行為。

島海域開發許可權等；（2）法規鬆綁：排除（或放寬）其他法律對離島規範之限制，以提升離島事務處理之彈性，如離島社區政治參與、授權地方議會制定區域海洋計畫等。

## 肆、臺灣離島發展法律與實作：陸地基礎建設與中央集權

臺灣離島發展之法律框架，係以《離島建設條例》為主，搭配國土三法（《國土計畫法》、《海岸管理法》、《濕地保育法》）所構成。惟《離島建設條例》以離島基礎建設為中心，能否成為驅動離島發展之制度性驅力？本文就《離島建設條例》立法過程，以及離島綜合建設實施方案法律框架，予以探討。

### 一、《離島建設條例》之立法

檢視《離島建設條例》之立法過程，《離島建設條例》係以立法院陳清寶委員等 86 人（1993 年）及陳癸淼委員等 17 人（1994 年）所擬具《離島建設條例草案》兩個版本為基礎，經 1997 年 11 月 10 日立法院內政及邊政、經濟委員會審查完竣，於二讀時併案審查行政院所提《離島建設條例草案》<sup>32</sup>，於 2000 年 2 月 22 日朝野協商後，提交院會三讀通過。

觀察上開 3 個版本草案之立法意旨：（1）陳清寶委員（國民黨籍）等所擬具《離島建設條例草案》之案由指出：離島建設長期受到政府單位漠視，產業落後，生活品質不佳，成為二等公民，人口不斷外移，嚴重影響地方發展；為推動離島開發建設，健全產業發展，提升生活品質，以增進居民福利（立法院公報處，1993：81）。（2）陳癸淼（新黨籍）委員等所擬具《離島建設條例草案》之提案旨趣：希望透過立法使離島的觀光、產業發展有所依據，促使政府主動建設離島，以期離島建設突飛猛進（立法院公報處，1994：102）。（3）行政院所提《離島建設條例草案》之說明指出：為離島永續發展，維護島嶼自然生態環境，保存當地文化特色，照顧離島居民生活環境及離島產業基礎建設（立法院公報處，2000：135）。

<sup>32</sup> 行政院 1998 年 4 月 16 日第 2574 次會議通過《離島建設條例草案》送請立法院審議，經立法院第 3 屆第 5 會期第 16 次會議決定：將行政院所提草案逕付二讀，與立法院內政及邊政、經濟兩委員會報告，併案審查（立法院公報處，2000：114）

又考察立法院內政及邊政、經濟委員會審查通過草案，與行政院所提草案，兩者在財政規範之歧異性較大。委員會審查通過草案第 8 條規定：依本條例所為之離島開發建設，由中央政府編列預算專款支應，若有不足，由離島開發建設基金補助。行政院擬具草案第 16 條規定：離島綜合建設實施方案經費來源如下：（1）地方政府自籌款，（2）離島建設基金，（3）上級政府補助款。<sup>33</sup>

就《離島建設條例》之立法而言，可以觀察到：（1）《離島建設條例》係由立法委員以法律提案方式，開啟政策議程；行政院於立法院委員會審查程序完竣後，才相應地提出行政院版草案。（2）《離島建設條例》以完善離島陸地基礎建設為重心，忽略離島海域發展。

## 二、離島發展法律框架偏向中央集權

現行《離島建設條例》共 27 條，約略可分為名詞定義（第 2 條至第 4 條）、離島綜合建設實施方案（第 5 條及第 6 條）、土地使用（第 7 條至第 9 條之 3）、免稅規範（第 10 條及第 10 條之 1）、觀光賭場（第 10 條之 2）、福利補助（第 12 條至第 14 條及第 15 條之 1）、離島建設基金（第 15 條及第 16 條）、兩岸通航（第 18 條）等。關於《離島建設條例》之規範機制，已有許多研究文獻，如林明鏘（2000）、賴峰偉與廖英賢（2014）等。本文僅就「離島綜合建設實施方案」所投射出「中央集權化」之離島政策框架，加以討論。

在《離島建設條例》制定公布前，行政院已施行「金門地區綜合建設方案」、「馬祖地區綜合建設方案」、「澎湖生活圈道路建設系統計畫」、「澎湖國家風景特定區建設計畫」、「金門國家公園建設計畫」、「馬祖地區觀光事業建設計畫」、「澎湖、金門、馬祖海水淡化廠興建計畫」等（立法院公報處，2000：135）。承襲既有的實作經驗，《離島建設條例》遂規範「離島綜合建設實施方案」。

---

<sup>33</sup> 行政院擬具草案第 17 條規定：為加速離島建設，縣（市）主管機關得設置離島建設基金，基金來源如下：（1）離島特許免稅購物商店之收益，（2）縣（市）主管機關編列預算撥入，（3）上級政府編列預算補助或指定財源撥入；意即，行政院草案定離島建設基金為「地方型基金」。另行行政院擬具草案第 15 條規定：為維護離島環境清潔，縣（市）主管機關對前往離島旅客得收取環境清潔費，作為當地環境保護所需之費用。

有關離島發展的「離島綜合建設實施方案」，在法律規範上，係循「由下而上」路徑所形成。意即，依《離島建設條例》第 5 條及第 6 條，先由縣（市）政府依各該縣（市）綜合發展計畫，擬訂離島綜合建設實施方案（4 年 1 期），經離島建設指導委員會審議通過，報請行政院核定後實施；若縣（市）綜合發展計畫修正時，離島綜合建設實施方案應進行必要之修正。

然而，因行政院擁有較佳之政策工具，致使離島綜合建設實施方案實質上為實踐中央政府的政策。按對於離島發展，行政院可運用的政策工具，主要為，（1）離島建設指導委員會：依《離島建設條例》第 4 條第 2 項、第 3 項及《行政院離島建設指導委員會設置要點》所設置，主要職掌為審議離島綜合建設實施方案及協調有關離島重大建設計畫推動等事項。（2）離島建設基金：依《離島建設條例》第 16 條及《離島建設基金收支保管及運用辦法》所設置，<sup>34</sup> 依《離島建設條例》第 15 條規定，離島開發建設由中央政府編列預算專款支應，若有不足，由離島開發建設基金補足之。關於離島建設基金之補助，則依《離島永續發展規劃暨離島建設基金計畫補助原則》<sup>35</sup>。

圖 2 法律框架顯示，行政院可運用「離島建設指導委員會」機制，搭配預算補助之政策工具，地方政府成為中央政府政策執行之協力者，致使《離島建設條例》呈現「中央集權化」傾向。以「澎湖縣第五期（2019-2022 年）離島綜合建設實施方案」為例，上開方案以「美麗海灣、低碳家園、智慧島嶼」為發展願景，就政策旗艦計畫推展、島嶼多樣永續經營、海洋樂活社會實現等 3 大目標，提出 12 項實施策略；3 大目標中的「政策旗艦計畫推展」，係依中央政策引導所推動「國際、智慧、綠能、觀光、醫療島」（澎湖縣政府，2019：1）。意即，受限於澎湖縣財

<sup>34</sup> 依《離島建設基金收支保管及運用辦法》第 5 條規定，本基金之用途如下：（1）離島開發建設計畫之補助、貸款及投資項目；本款用途，應以納入離島綜合建設實施方案之項目為優先。（2）為辦理離島建設之需要，需修訂縣（市）綜合發展計畫，或訂定離島綜合建設實施方案所需經費之補助。（3）離島建設指導委員會所需之經費。（4）管理及總務支出。（5）其他有關支出。

<sup>35</sup> 《離島永續發展規劃暨離島建設基金計畫補助原則》係依《促進離島永續發展方針》所訂；而《促進離島永續發展方針》係依《行政院離島建設指導委員會設置要點》第 2 條及第 4 條訂定。又 2005 年離島建設指導委員會第 9 次會議通過《離島建設業務檢討及改進方案》亦規範基金補助事宜。

政自主性不足，<sup>36</sup> 國家發展委員會所提出「澎湖綠能觀光示範島整體規劃（2017 至 2020 年）」，<sup>37</sup> 透過中央政府之財政型政策工具，實質促使澎湖縣政府協力執行國家發展委員會之政策。

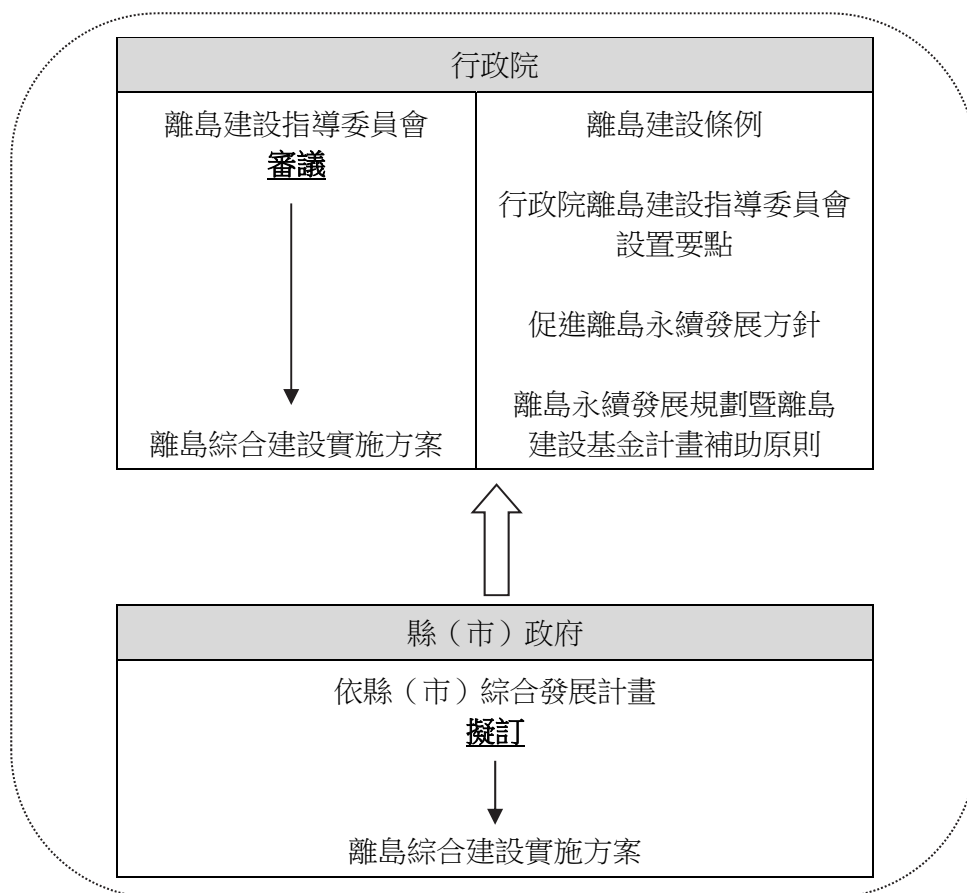


圖 2 離島綜合建設實施方案之法律框架

資料來源：研究者繪製。

<sup>36</sup> 目前地方政府普遍遇到稅源分配不均、非稅收入成長停滯及公告地價、公告現值無法反映交易價格的收入面問題，導致自有財源偏低；然而，人事費負擔沉重、社福支出大幅成長等支出面問題，造成支出結構僵化和財政紀律須強化，以及地方政府過度依賴中央統籌稅款及補助款；以澎湖縣為例，受中央補助收入每年約佔 70%，長期無法突破中央挹注來推展政務的情況（澎湖縣政府主計處，2016，12-13）。

<sup>37</sup> 國家發展委員會的「澎湖綠能觀光示範島整體規劃（2017 至 2020 年）」，允諾至 2025 年將投入 450 億元（澎湖縣政府，2019：3-3）。事實上，「澎湖綠能觀光示範島整體規劃」，係承續經濟部 2011 年至 2015 年所推動「建置澎湖低碳島專案計畫」。

又離島海域開發，是離島發展的重要部分，但《離島建設條例》欠缺離島海域開發之制度性機制，且離島發展受限於相關法律交錯規範，致使離島發展或離島居民從事漁業活動受到牽制。例如，《漁業法》第 44 條所公告漁船攜帶空氣壓縮機出海隨附之空氣管最大長度限度，並嚴格取締，曾引發澎湖縣吉貝等地漁民聚集抗議（劉禹慶，2015）。而為促進離島發展，已出現制定《離島基本法》之倡議，如 2020 年 4 月立法院陳玉珍委員施政總質詢時所倡議（許峻魁，2020）；學界亦有相關討論，如紀俊臣、陳欽春、紀和均與蔡芷軒（2019）、侯世傑與孔憲臺（2018）。

綜上，《離島建設條例》具有「偏重離島陸地基礎建設」及「中央集權化傾向」之困境，致使《離島建設條例》不易成為推動離島發展之引擎。因此，有必要通盤檢討離島發展涉及法律，並循公眾諮商程序，重新建構離島發展所需之法律框架，進行離島法律再造。

### 三、離島發展法律再造：可借鏡英國者

首先，在法律設計理念上，可借鏡英國《離島（蘇格蘭）法》同時採取「新創法規」及「法規鬆綁」雙元路徑，就臺灣離島發展問題及願景，進行法規盤點（如《離島建設條例》與國土三法間之競合）及公眾諮商（瞭解在地居民之政策需求），並進行影響評估，俾利研議應制定、應修正、應廢除之法規。申言之，在「新創法規」面向，參酌英國立法例，導入：（1）促進離島經濟、環境、居民社區發展的法律設計；（2）營造海域發展的友善法規環境；（3）制定實施國家離島發展計畫之法律，並將調整人口結構、改善交通運輸工具、完善醫療資源等事項納入國家離島發展計畫。在「法規鬆綁」面向，可思考：（1）廢除《離島建設條例》第 6 條第 1 項之可能；意即，離島建設指導委員會主要功能為審議離島綜合建設實施方案，惟離島綜合建設實施方案反映出離島縣政府對離島發展的規劃，應尊重地方自治權，行政院不宜介入干預；（2）增訂《離島建設條例》相關條文，以排除《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》對離島發展之限制。

其次，應檢視《離島建設條例》對離島發展問題之回應性，並就不足之處，進行修法，例如：（1）增訂離島文化建設及文化資產保存之獎補助措施，以落實本法第 1 條所定「保存文化特色」之規定；（2）增訂縣（市）主管機關於擬訂離島

綜合建設實施方案，應進行公眾諮商之規定；並賦予人民享有參與離島綜合建設實施方案擬訂之權利。

再者，蘇格蘭於制定國家離島計畫時，特別注意少數群體母語（蓋爾語）之復振措施。<sup>38</sup> 臺灣 2019 年制定《國家語言發展法》，定各固有族群使用之自然語言為國家語言（第 3 條），並得指定特定國家語言為區域通行語之一（第 12 條）；金門腔閩南語、馬祖福州語等離島居民使用語言，亦是進行離島發展法律再造時，不可忽略的部分。

## 伍、結語

20 年前，臺灣制定《離島建設條例》，以推動離島建設、發展離島經濟。但《離島建設條例》第 10 條之 1，以「國際觀光渡假區附設觀光賭場」發展經濟，經金門縣、澎湖縣居民以公民投票否決之。金門及澎湖居民的民意選擇，不但提醒主政者於制定離島政策時，應納入居民公眾諮商程序，而且亦顯示離島發展之法律框架及政策，有必要進行通盤檢討。

英國為何要制定《離島（蘇格蘭）法》？依 2017 年 6 月 9 日提交議會的政策備忘錄（policy memorandum）指出：蘇格蘭離島社區面對「地理位置偏遠」、「人口減少」、「運輸交通」、「數位連結」等問題，但政府之相關政策並未考慮上開離島問題，致使離島居民及社區處於不利地位（Scottish Parliament, n.d.）。而《離島（蘇格蘭）法》之制定，有助於提升離島居民的聲音、促進離島資源有效利用、改善離島居民福祉（Scottish Parliament, n.d.）。本文檢視英國（蘇格蘭）及臺灣兩國離島發展問題，進行兩國離島法律（《離島（蘇格蘭）法》、《離島建設條例》）比較分析，探討離島政策形成（公眾諮商有無）及相關政策工具。本文研究發現為：（1）為回應蘇格蘭離島發展問題，英國《離島（蘇格蘭）法》兼採「新創法規」及「法規鬆綁」之雙元路徑，建構諸多創新制度性機制，如國家離島計畫、地方政府擁有離島海域開發許可權等，並排除（或放寬）其他法律對離島發展

---

<sup>38</sup> 《蓋爾語（蘇格蘭）法》（Gaelic Language (Scotland) Act 2005）定蓋爾語為蘇格蘭地區官方語言，並以國家蓋爾語語言計畫（National Gaelic language plan）推動蓋爾語復振。國家離島計畫之公眾諮商程序，將離島社區蓋爾語使用者的需求，納入整體離島發展之行動策略，以推動蓋爾語的復振措施（Scottish Government, 2019a: 11）。



之限制，如離島社區政治參與、授權地方議會制定區域海洋計畫等；（2）《離島建設條例》侷限離島陸地基礎建設，忽略離島海域發展，且因中央政府之財政型政策工具，致使離島政策呈現「中央集權化」傾向。基於上開研究發現，本文建議應經公眾諮商路徑，<sup>39</sup> 推動臺灣離島發展法律框架再造，並參考英國經驗，導入國家離島發展計畫及離島海域發展機制。

又英國為單一國家制，中央政府握有多數稅收，當英國為歐盟成員國時，離島地區不少建設經費來自歐盟補助；惟英國決定退出歐盟，失去歐盟經費補助及歐盟免關稅市場之離島地區，財政狀況及經濟發展勢將更為嚴峻。至於我國離島發展，則受《財政收支劃分法》稅源分配，及《離島建設條例》之離島建設基金（或中央補助款）的影響，而具有中央集權化之色彩。為加強離島建設與發展之自主性，可能途徑為：（1）修正《財政收支劃分法》，增加地方政府財政收入；（2）進行離島法規鬆綁，引入資金及境外人才（包含離島縣外之本國人及外國籍人才），並培育在地人才，營造離島產業發展友善環境。事實上，地方居民對離島發展有其想像，中央政府應以解除管制思惟，協助離島地方政府。若地方需求涉及國家安全議題，如金門縣政府期待以新三通（通水、通電、通橋），中央政府仍應考量離島居民需求，以公眾諮商程序，共同找出解決方案。

此外，離島文化獨特性，是構成一個國家文化多樣性，不可或缺的元素，亦是人類的共同遺產；因此，於進行離島發展之法律再造時，如何保存離島的文化、語言，以及如何型塑離島居民自我認同及集體記憶，亦應納入思考。

## 參考文獻

大陸委員會（2000）。兩岸小三通推動方案，2020年10月25日，取自：

[https://www.mac.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=AD6908DFDDB62656&sms=161DEBC9EACEA333&s=ACAB3BBC1479D5FB](https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=AD6908DFDDB62656&sms=161DEBC9EACEA333&s=ACAB3BBC1479D5FB)。

<sup>39</sup> 在選舉投票、公民投票等公民政治參與途徑外，Arnstein（1969）提出參與階梯理論（ladder of citizen participation）；其中之一為公眾諮商。為進行臺灣離島發展法律框架再造，應充分掌握離島居民之政策需求，因而有必要進行公眾諮商。本文參酌英國《離島（蘇格蘭）法》之公眾諮商規定，檢視我國《離島建設條例》，建議增訂縣（市）主管機關於擬訂離島綜合建設實施方案，應進行公眾諮商。

- 公視新聞網 (2018)。金廈通水儀式中央未出席，金門縣長推新三通，2020 年 10 月 25 日，取自：<https://news.pts.org.tw/article/401965>。
- 王明輝 (2018)。建構離島社會發展新典範。人文與社會科學簡訊，19 (3)，18-31。
- 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 (2020)。成立客家文化區域合作組織之初探。文官制度季刊，12 (3)，17-44。
- 丘昌泰 (2010)。公共政策：基礎篇，高雄：巨流。
- 立法院公報處 (1993)。院會紀錄。立法院公報，82 (69)，81-89。
- 立法院公報處 (1994)。院會紀錄。立法院公報，83 (6)，102-103。
- 立法院公報處 (2000)。院會紀錄。立法院公報，89 (12)，114-152。
- 行政院 (2016)。行政院第 3496 次院會決議，2020 年 10 月 8 日，取自：<https://www.ey.gov.tw/Page/4EC2394BE4EE9DD0/22f86cdb-bc6e-4d7f-8dc6-03b98f7db821>。
- 行政院 (2020)。土地。2020 年 9 月 10 日，取自：<https://www.ey.gov.tw/state/4447F4A951A1EC45/094b1d53-de8d-4393-bde6-ab092969cce4>。
- 余佩樺 (2016)。公投結果揭曉，為什麼澎湖人以 8 成比例堅定反賭？天下雜誌，2020 年 10 月 2 日，取自：<https://www.cw.com.tw/article/5078873>。
- 林明鏘 (2000)。離島建設條例析論。台灣本土法學雜誌，12，199-204。
- 侯世傑、孔憲臺 (2018)。離島基本法之立法策略與議事協商技巧。中國地方自治，71 (8)，27-43。
- 紀俊臣、陳欽春、紀和均、蔡芷軒 (2019)。離島基本法之制定可行性分析，中國地方自治，72 (3)，34-64。
- 徐仁輝 (2015)。六都後中央與地方財政關係的探討。財稅研究，44 (2)，1-16。
- 財政部國庫署 (2020)。最新各級政府公共債務統計表，2020 年 10 月 9 日，取自：[https://www.nta.gov.tw/singlehtml/1618?cntId=nta\\_7320\\_1618](https://www.nta.gov.tw/singlehtml/1618?cntId=nta_7320_1618)。
- 許峻魁 (2020)。立院總質詢，陳玉珍力爭離島基本法。金門日報，2020 年 10 月

- 2 日，取自：<https://www.kmdn.gov.tw/1117/1271/1272/317370/>。
- 黃麟傑、劉家錚、周承志、鄭孟寧、洪明龍（2017）。澎湖低碳島下一哩路：借鏡國際低碳智慧城市。《**國土及公共治理**》，5（2），6-17。
- 劉禹慶（2015）。嚴格取締惹怨，上百漁民縣府抗議。《**自由時報**》，2020 年 10 月 2 日，取自：<https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/1364074>。
- 澎湖縣政府（2019）。澎湖縣第五期（2019-2022 年）離島綜合建設實施方案，2020 年 10 月 2 日，取自：<https://www.penghu.gov.tw/ch/home.jsp?id=10099&act=view&dataserno=201905130001>。
- 澎湖縣政府主計處（2016）。2015 年度澎湖縣財政概況分析，2020 年 9 月 25 日，取自：<https://www.penghu.gov.tw/userfiles/146/files/%5B%E7%B5%B1%E8%A8%88%E5%88%86%E6%9E%90%5D%E7%AC%AC105-02%E8%99%9F-%E6%BE%8E%E6%B9%96%E7%B8%A3104%E5%B9%B4%E5%BA%A6%E8%B2%A1%E6%94%BF%E6%A6%82%E6%B3%81%E5%88%86%E6%9E%90.pdf>。
- 澎湖縣選舉委員會（2016）。澎湖縣地方性公民投票案第 2 案實錄，2020 年 9 月 25 日，取自：<https://web.cec.gov.tw/phec/cms/no002>。
- 賴怡樺、林水波、陳敦源（2018）。行為主義導向的公共政策研究：以政策工具「推力」為核心的初探。《**行政暨政策學報**》，67，1-37。
- 賴峰偉、廖英賢（2014）。離島建設條例問題探討及其修法方向剖析。《**臺灣經濟金融月刊**》，40（8），39-59。
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.
- Atterton, J. (2019). The Islands (Scotland) Act 2018: Evidence needs for improving outcomes for Scotland's island communities. Retrieved September 13, 2020, from: <https://sefari.scot/research/the-islands-scotland-act-2018-evidence-needs-for-improving-outcomes-for-scotland%E2%80%99s-island>.
- British Broadcasting Corporation[BBC] (2012). Comhairle nan Eilean Siar - Western Isles Council. Retrieved September 13, 2020, from: <https://www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-politics-17526799>.
- British Broadcasting Corporation[BBC] (2017). Successful businesses 'key' to success of

- Scottish islands. Retrieved September 18, 2020, from:  
<https://www.bbc.com/news/uk-scotland-41712934>.
- Campbell, G. (2016). EU referendum: Are the Western Isles the most Eurosceptic part of Britain? *British Broadcasting Corporation*. Retrieved October 25, 2020, from:  
<https://www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-politics-36425386>.
- Capano, G., & Howlett, M. (2020). The knowns and unknowns of policy instrument analysis: Policy tools and the current research agenda on policy mixes. *SAGE Open*, 10(1). Retrieved October 13, 2020, from:  
<https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/2158244019900568>.
- Comhairle nan Eilean Siarl. (n.d.). Our islands our future. Retrieved October 7, 2020, from: <https://www.cne-siar.gov.uk/your-council/our-islands-our-future/>.
- Data.gov.uk (2020). Scottish parliamentary regions. Retrieved October 24, 2020, from:  
<https://data.gov.uk/dataset/57d3af61-bd77-4532-979a-8796595b6fcb/scottish-parliamentary-regions>.
- Dunn, W. N. (1994). *Public policy analysis: An introduction*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Dye, T. (2011). *Understanding public policy*. (13<sup>th</sup> Ed.). Harlow, UK: Pearson.
- European Economic and Social Committee (2017). *TEN section: Report on the “smart islands” project*. Brussels, Belgium: European Economic and Social Committee.
- European Small Islands Federation [ESIN] (n.d.). From a network to a federation. Retrieved September 18, 2020, from: <https://europeansmallislands.com/origins-and-aims/>.
- European Small Islands Network [ESIN] (2007). Meeting the challenges of small islands. Retrieved September 18, 2020, from: <https://europeansmallislands.files.wordpress.com/2012/01/meeting-the-challenges.pdf>.
- Highlands Council (n.d.). Scottish parliamentary elections. Retrieved October 23, 2020, from: [https://www.highland.gov.uk/info/799/elections\\_and\\_voting/799/scottish\\_parliamentary\\_elections](https://www.highland.gov.uk/info/799/elections_and_voting/799/scottish_parliamentary_elections).
- Hood, C. (1986). *The tools of government*. Chatham, UK: Chatham House Publishers.
- Jaffray, C. (2016). Western Isles votes overwhelmingly to stay in the EU. *Press and Journal*. Retrieved October 24, 2020, from: <https://www.pressandjournal.co.uk/fp/news/islands/956108/western-isles-votes-overwhelmingly-stay-eu/>.
- McKenna, K. (2017). After centuries of neglect, are Scotland’s islands now on the road to

- recovery? *The Guardian*. Retrieved September 13, 2020, from: <https://www.theguardian.com/uk-news/2017/oct/07/are-scotland-islands-on-road-to-recovery>.
- National Archives (n.d.). Understanding legislation. Retrieved January 25, 2021, from: <https://www.legislation.gov.uk/understanding-legislation>.
- Scottish Government (2014). Empowering Scotland's island communities. Retrieved September 13, 2020, from: <https://www.gov.scot/publications/empowering-scotlands-island-communities/>.
- Scottish Parliament (2014). PE01516: Referenda for Orkney, Shetland and the Western Isles. Retrieved October 25, 2020, from: <https://www.parliament.scot/GettingInvolved/Petitions/islandgroups>.
- Scottish Government (2019a). The national islands plan. Retrieved October 25, 2020, from: <https://www.gov.scot/news/national-islands-plan/>.
- Scottish Government (2019b). Consultation on a national islands plan and island communities impact assessment guidance. Retrieved October 23, 2020, from: <https://www.gov.scot/publications/national-islands-plan-islands-communities-impact-assessment-guidance-consultation/>.
- Scottish Parliament (n.d.). Islands (Scotland) Bill. Retrieved October 23, 2020, from: <https://beta.parliament.scot/bills/islands-scotland-bill>.
- Sindico, F. & Crook, N. (2019). Placing the community at the heart of island governance: The Islands (Scotland) Act 2018. *Edinburgh Law Review*, 23(3): 441-448.
- Smart Islands Initiative (2017). Smart islands declaration: New pathways for European islands. Retrieved September 17, 2020, from: [http://www.smartislandsinitiative.eu/pdf/Smart\\_Islands\\_Declaration.pdf](http://www.smartislandsinitiative.eu/pdf/Smart_Islands_Declaration.pdf).
- UK Parliament (2013). The EEC and the single European Act. Retrieved October 24, 2020, from: <https://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/legislativescrutiny/parliament-and-europe/overview/britain-and-eeec-to-single-european-act/>.
- UK Parliament (2020). Schedules. Retrieved September 15, 2020, from: <https://www.parliament.uk/site-information/glossary/schedules/>.

# Rebuild Taiwan's Island Development Act: Learning from the Islands (Scotland) Act 2018 of the UK

Pao-Chien Wang\*

## Abstract

The essay employs the theory on public policy as well as the research method of literature review, to explore the island development issues in the United Kingdom (Scotland) and Taiwan. The essay discusses the legal framework of the UK's "Islands (Scotland) Act 2018" and Taiwan's "Offshore Islands Development Act." The essay finds that (1) The "Islands (Scotland) Act 2018" introduces new institution to handle the problems of island development and the Act employs the deregulation measures to loosen the control from other laws. (2) The "Offshore Islands Development Act" focuses on the land infrastructure, and lacks marine development policies. As the island government needs the grants from central government, most island policies tend to "centralization". Based on the findings, the essay suggests that the government should amend the Act to introduce the national islands plan and the marine area development strategy by taking reference from the UK's experiences.

**Keywords:** island development; Offshore Islands Development Act; Scotland

---

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

# 新加坡發展型國家的政經分析： 官僚創新、文官制度與治理模式的演變

王輝煌\*

## 《摘要》

自 1980 年代開始，全球化與新自由主義的浪潮猛烈衝擊世界各國，許多東南亞、中南美國家在發展的理論與實務上皆遭遇嚴重挑戰。但，新加坡不但挺住了，更在 1980 年代中期轉型後再出發，表現亮麗。日本、臺灣等，則在競爭優勢上呈現相當的衰退。

本文認為官僚體系在治理上的角色與表現，亦即專業能力與自主性，有其宏觀且自主的形成機制。此機制取決於兩項關鍵因素，包括發展政策的整合程度與高級文官的文官制度。因此，本文將先分兩階段（1959 年至 1980 年代中期之前與 1980 年代）檢視 1959 年人民行動黨執政後的發展政策的特色、高級文官的文官制度，以及其在政策過程中所扮演之角色與表現。再由發展政策上的跨領域整合程度與文官制度出發，分析新加坡高級文官在政策上的角色與表現，特別是專業能力與自主性如何形成。

最後，本文也將分析官僚在專業能力與自主性上的提升不但大大強化政府的適法性與威權，更使高級文官成為主導人民行動黨、國會與社會的主要力量。在高級文官能襄贊大有為政府的背景下，公民社會不斷萎縮，社群團體對民主政治的自主性參與也漸呈疏離。

[關鍵詞]：政策創新、發展型國家、政聯企業、行政官、輪調與升遷

---

\* 東吳大學政治學系副教授，e-mail: gnaw0957@gmail.com。

## 壹、前言

自 1959 年人民行動黨 (People's Action Party, PAP) 贏取政權以來，新加坡的發展成就不但被專家學者所共同承認，連一般大眾也因媒體的廣泛報導而耳熟能詳。不論是專業的書籍、期刊論文，或是一般的媒體輿論都認為，新加坡亮麗的發展成果大致可歸結為兩類解釋：

第一類是較具系統性的發展型國家官僚理論。此理論認為，新、臺、韓等國家發展成就的共通關鍵因素，乃在於能幹且具相當自主性的官僚體系。

第二類則在理論上較缺乏聚焦，其認為新、臺、韓等國之所以能成功發展，乃是集合領袖個人魅力、威權政體，官僚體系、文化，以及歷史、國際地緣政治等各種因素的結果 (Yeung, 2017)。但本文認為，這類因素至多僅是影響發展或治理模式的局部性影響因素。他們並不直接決定發展與治理模式的制度化。這類看法雖也承認官僚體系的重要性，但卻主張威權領袖的支持，才是官僚表現與能力形成更關鍵因素。

整體而言，第二類看法多是根據直覺經驗的簡單加總。不但在方法論與理論上缺乏嚴謹的邏輯，更忽略官僚體制在治理能力的發展上所具有的自發性機制。由於第二類理論不承認「官僚體系專業能力與自主性」在國家發展中的關鍵性作用，因此，也未能將其淬煉為更具體、更有效的理論。加上篇幅所限，本文將不在文獻回顧中專門討論。

據此，本文將在文獻回顧中首先檢閱「發展型國家」文獻，檢閱其有關官僚專業能力與自主性的探討，分析其理論與方法論上的問題，以及應調整的方向。其次，本文將檢閱「政策創新整合類型與官僚組織競爭優勢之關係」，並嘗試建構一個能夠分析官僚專業能力及自主性如何形成的理論架構。第三，本文將檢閱所謂的政治經濟學觀點，探討為何本文在方法論上採取宏觀的政治經濟分析。

第參節則承接前述理論架構，以 1985 年為分水嶺，彙總在 1985 年之前與之後兩時期，新加坡的發展政策在創新整合上的特色與類型。第肆節則檢視新加坡行政官在國家治理中所扮演之角色、行為與表現，以及與行政官 (Administrative Service) 相關的人事制度。<sup>1</sup> 在第伍節中，本文將透過第貳節的理論結構來檢視、

---

<sup>1</sup> 為求一致，有關行政官一詞沿新加坡政府的用法，英文採用 Administrative Service。惟此



分析新加坡在 1985 年前後兩階段中，行政官在政策上的專業能力與自主性是如何透過他們在政策上的創新整合冒險與行政官人事制度的搭配而形成，甚至越來越制度化的過程。其次，本節亦將觸及新加坡「官僚的專業能力與自主性」對人民行動黨、國會與社會在國家治理中所扮演角色的影響。第陸節與柒節則為發現與討論。

## 貳、文獻回顧：理論檢閱、方法論與理論的提出

1959 年後新加坡官僚體系（主要指行政官）的專業能力與自主性及其在國家治理中所扮演的角色是如何形成的呢？目前，與此問題較直接相關的有發展型國家理論、官僚創新能力／自主性理論、以及政治經濟學觀點。

### 一、發展型國家理論

此理論認為二戰後的日、臺、韓等發展型國家都會透過官僚體系，掌握國家資源與特權，透過官僚體系強力主導市場與經濟的發展，因此，稱這樣的國家為發展型國家。二戰後的東亞國家與拉丁美洲國家皆屬發展型國家。根據此理論對官僚體系在國家發展中所扮演角色的看法，東亞國家之所以比拉丁美洲國家在發展上明顯成功，主要是因為前者都能培養且重用能幹且自主的官僚體制。此即所謂發展型國家官僚理論（Evans, Rueschemeyer, & Skocpol, 1985; Johnson, 1982）。然而，研究此理論的文獻基本上是以個案、事後、主觀且靜態的方式認定國家官僚所扮演的角色，如 Johnson（1982）對日本、Wade（2003）對臺灣與 Amsden（1989）對南韓等的個案研究。整體而言，這些文獻極少針對官僚政策能力及自主性如何形成與變遷的問題，提出動態且可驗證的理論。因而，到目前為止，理論的發展也呈現停滯的狀態（Yeung, 2017: 96）。

不過，自上世紀 90 年代以來，有關公私夥伴關係以及網絡治理等文獻也都共同主張，治理能力強的官僚體系往往會與政治及各類民間菁英廣泛互動，並鑲嵌在

---

為一集合名詞，原本就有文官團之意，翻譯此詞時似乎應有「團」的字眼在內。但因在行文時，有時需指稱集體，有時需指稱個人，不易取捨。而中文的「行政官」一詞似乎兼用在個人與集體的場合，加上為避免咬口，一律改以「行政官」名之。

此二類菁英所組成的網絡之中（呂育誠，2006；蔡允棟，2006）。這樣的說法也被 Evans（1995）總結在「鑲嵌性自主（embedded autonomy）」的概念中，亦即若官僚體系能廣泛與各界建立密切互動的網絡，則這樣的官僚體系就會具有較強的政策能力與自主性（Evans, 1995: 12）。然而，這樣的論點還是屬於靜態、應然的說法，沒有對：「為何廣泛鑲嵌能使官僚機構建構出較高的專業能力與自主性？」此一問題發展出具體、動態的解釋（Evans, Rueschemeyer, & Skocpol, 1985: 347-366; Weiss, 2003）。Carpenter（2001）與 Grant（1996）則對此提出了相當具有啟發性的看法。

## 二、官僚創新與自主性理論

根據 Carpenter 對 20 世紀初美國諸多聯邦機構創設過程的研究，若專業菁英能根據某些創意，廣泛動員不同領域利害關係人的支持、參與，則在密切溝通協調的過程中，他們不但打造了專業能力，也發展出廣泛鑲嵌的人脈網絡。若專業菁英在政策上的創新冒險成功，他們就能在社會上享有廣泛的支持與崇高的社會聲望，成為有聲望的專業社群。如此一來，這些專業菁英就不用「相互取暖」而可以享有極高的自主性（Carpenter, 2001）。

Grant（1996）則更進一步指出，若專業菁英越能夠跨越組織內外部進行廣泛的動員，營造共識，從事高度跨領域整合的（政策）創新，則其在過程中越需克服諸多瓶頸而進行密集的摸索、試誤，溝通協調，並進而創造、累積許多隱性知識／技術。<sup>2</sup> 這樣的隱性知識／技術又往往會刺激許多次級領域中新一輪隱性知識／技術的創造、累積與傳播。最後，促使更多、更廣泛的跨領域專業人脈網絡的形成。若能如此，這樣的專業群體不但會享有極高的專業能力，也會因造福者眾，得到廣泛支持，使其更具自主性。如此一來，若發動這種跨領域創新整合的是官僚團體，則這樣的官僚團體在民主治理中，對政策的影響力會大於議會與政黨（Grant, 1996: 379）。因此，不會出現政策鐵三角或政商官派系的現象。美國聯邦的國家森林管理局（National Forest Service）、食品藥物管理局（Food and Drug Administration,

---

<sup>2</sup> 在分辨「跨領域創新整合程度」時，首先需確認何者為創意性的核心政策。其次，檢視這些核心政策如何將原先沒有關係的政策相互連結起來（Haken, 1984; Meyer & Land, 2003）。

FDA)、美國聯邦準備理事會(Federal Reserve Board, FRB)、二戰末期亞特蘭大與1970年代印第安那坡里斯的政經體制轉型等,都是很好的例子(Carpenter, 2001: 255-289; Wang, 2018)。

Wang (2018) 則更進一步將前述理論推衍至「跨領域創新整合程度高」的對立面。若官僚所主管的政策是基於抄襲模仿、割裂的創新,則其跨領域創新整合程度低,官僚在政策上的專業能力與自主性會比較弱。且因其極容易被他人抄襲模仿而超越,主要的利害關係人就會依賴初級社會關係,打造較為封閉、保守的人脈網絡,以強化其對資源與特權的掌控。這類政策也比較容易出現政官商派系的狀況,如20世紀初美國東北部的大城市派系、臺灣多數地方政府的政商派系等都是屬於這種類型。在此治理類型中,政商派系不但控制議會,官僚在政策過程中會被政商派系及議會所主導(Carpenter, 2001: 1-13, 353-368; Judd & Swanstrom, 2011; Wang, 2018)。

### 三、政治經濟學觀點

綜合前面兩種理論的研究,官僚角色、行為與表現的塑造乃成為探討發展型國家在發展上何以成功的重點。然而,承繼發展型國家論中的官僚理論,本文認為,官僚角色與行為(或者其他政策過程中主要的利害關係人,如政務官、民意代表、勞工團體、企業團體等亦然)的呈現乃是一種集體現象,由一個國家各種正式與非正式的法政制度與關係、經濟特權與資源的分配所規範。因此,相較於以「微觀」的組織行為分析,採行宏觀的政治經濟分析方能處理宏觀集體角色與行為塑造的問題。微觀的組織行為分析,常因被研究的個人「身在此山中,雲深不知處」,無法在認知層次上處理這樣的問題(Rosenberg, 2016: chap. 9 & 11)。

在下文中,研究者將根據上述官僚專業能力與自主性的相關理論檢驗新加坡治理模式的形成與經濟發展、文官制度間的對應關係。以下將先檢視新加坡在自治後,<sup>3</sup> 其經濟發展政策在創新整合類型上的屬性與變遷。<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> 所謂的自治乃成立「自治邦(self-governing colony)」的意思。自治邦意味新加坡當時對於「內政」享有自治權。但其殖民母國,英國政府仍保有外交軍事及頒布緊急命令等方面的權力。

<sup>4</sup> 不論是經濟發展政策或行政官制度與政策,此兩大面向目前的狀況皆屬延續1980年代中

## 參、新加坡自治後的經濟發展模式及其演變

自 1819 年起，新加坡就是歐亞、中國與東南亞間眾多農工原料與商品的轉口貿易樞紐，尤其集中於橡膠、米與糖的交易，其貿易商在東南亞區域擁有廣大的通路體系。在 1950 年代後期，轉口貿易占新加坡國民所得的三分之一（嚴崇濤，2012：22；Yeung, 2003: 13）。但經二戰時期的破壞與動盪，1950 年代的新加坡經濟發展停滯，城市建設與生活水準落後，失業問題嚴重（嚴崇濤，2012：23、26）。

### 一、1960s 至 1980s 中期的經濟發展

其實，早在 1950 年代初期李光耀就注意到新加坡在歐、亞間的地緣優勢，並在執政後就「不斷」追求海空港與相關軟硬體的建設開發，以及與轉口貿易的整合發展（Richardson, 2008: 11-12）。<sup>5</sup>

其次，由於從事轉口貿易，新加坡原本就有相當數量的換匯交易與貿易融資服務。預期貿易擴大發展後的外匯資金需求，新加坡政府（簡稱星政府）乃先於 1970 年代初透過政策優惠吸引英美跨國銀行進駐，發展亞洲美元市場。之後又採行政策促使美元融資、投資、期貨、證券、保險等業務的成長，使其成為世界金融中心之一。在能吸引充裕的美元資金與風險分擔服務後，星政府決定回頭繼續擴充前述國際行銷通路所需的各種軟硬體設施等（Ebner, 2004: 57）。<sup>6</sup>

第三，為安撫騷動的勞工運動，新加坡在 1960 年代初期就推動可即時增加就

---

期至 1990 年代所進行的改革，並無多大變化。其實，研究者在上述兩面向的第二階段所引用的文獻，以及根據他們所做的討論，大約都涵蓋到 2010 年代前期。最近 5 年來，雖對上述兩面向的部分政策有後繼討論，如發展潛能評估（CEP）應否修正，但多屬網路上非正式對話。政府與學術界至今未見對與上述兩面向相關政策有重大變動的討論。因此，應無必要再補充近期的變遷。

<sup>5</sup> 具體細節見第伍節之一、（一）。

<sup>6</sup> 例如，獎勵跨國銀行提升其對貿易商所提供的各種融資服務，如存貨融資（inventory financing）的提供。存貨融資使貿易商因有銀行與其分擔風險，因而能擴展其國際通路。這使得新加坡貿易商在國際轉口貿易中的角色不斷提升（顧瑩華，1998：1、8；嚴崇濤，2012：23）。

業的紡織、服飾、食品加工等勞力密集產業，以及組屋政策以解決具有急迫性之民眾住屋問題。由於國內市場狹小導致前述產業很快遇到發展瓶頸，因而在 1960 年代後期，星政府改採以外資為主的資本密集出口導向發展策略，倡導如橡膠、煉油、化工等產業（陳建助，2003：64）。

## 二、國家主導的產業組織與結構

在推動上述各項發展政策的同時，星政府也籌建以國家資本主義為基礎的政經體制。在重大發展任務與基礎設施方面，星政府選擇透過專業行政機構（法定機構，statutory boards）或國營事業（政聯企業，government-linked companies，簡稱 GLC）來負責這些政策的推動。法定機構是星政府針對特定發展任務，透過立法所成立的專業行政機構，如經濟發展局、中央公積金局、港務局、建屋發展局等。

法定機構由董事會（board of directors）負責管理，聚焦於與國家安全、基本民生需求相關的任務。其股份由所屬部會持有，並由該部會首長監督管理。董事會主席由公共服務委員會（Public Service Commission, PSC）任命，成員主要為行政官，其次則外部專家（包括外商頂級幹部）、工會菁英等。執行長或經理人由主管部會指派資深行政官兼任或由軍方轉任。股份以外的資金來自向政府或世界銀行（World Bank）等國際金融機構借貸。此類經費之運用並不受國會審查，而需接受總審計長辦公室查核。絕大多數員工為不具文官資格的公務員，工作保障較文官低。可將盈餘保留為長期投資的財源，但其借款皆須償還（臺北市府人事處，2009：48-49），因此，其在財務上所承受的壓力比依賴公部門預算的臺式公營事業高很多。員工的薪資與工作條件等皆可由主管部會自行決定（Bellows, 1985: 65），故而組織彈性也較高（Ramírez & Tan, 2003: 513-514）。

政聯企業則指星政府所掌控的淡馬錫控股公司、星政府投資公司，以及由此二者所轉投資的企業。前二者皆屬全球前十大主權基金（李宗榮、施奕任，2009：40-41；Saxena, 2011: 21）。<sup>7</sup> 其他大而知名的政聯企業尚包括港務局、勝寶旺造船廠、裕廊鎮管理局、星展銀行、新加坡電信、海皇輪船、新加坡航空、新加坡石

---

<sup>7</sup> 根據新加坡統計部的定義，凡政府控股超過 20% 以上的企業就算是政聯企業。但按新加坡公司法的規定，凡政府持股超過 5% 以上者就屬政聯企業（Ramírez & Tan, 2003: 516）。

油、新加坡特許工業（國防工業）等。政聯企業由法定機構在具相當市場競爭優勢後轉型而成。他們享有壟斷地位，在財務與人事上享有與法定機構類似的彈性（Anwar & Sam, 2006: 66-67; Ramírez & Tan, 2003: 513-514）。

新加坡特有的國家資本主義還有另一項極重要的特色——公積金制度（the Provident Fund Scheme, PFS）。該制度成立於 1959 年，主要內容乃強迫雇主與受雇者各自以相當比例（有可能相同，亦有可能前者高於後者，或後者高於前者）向政府繳費，所得款項則轉存於由公積金局管理但屬受雇者個人所有的帳戶中。這些資金的 35% 被各部會作為投資，投入各種包括興辦組合屋、醫療健保、退休金等政聯企業的成立。另一方面，經過政府許可，民眾可利用個人之公積金購買前述商品或服務。<sup>8</sup>

透過大量外資的引進、公積金、法定機構與政聯企業的聯手開發與帶動，新加坡經濟快速發展。在 1965 年至 1985 年之間平均 GDP 年成長率為 10%，人均 GDP 也大幅領先臺灣，並享有鉅額出超。不但其國際化程度極高，也被公認為世界上政府透明度最高、貪汙最少的國家之一（楊艾俐，1984a：28-29）。其公共住宅、都市計劃、公共運輸與通訊、公共醫療、健康保險及國民教育等公共服務也快速發展，不但質量兼具，蜚聲國際，也沒有像英、美等福利資本主義國家那般導致嚴重的財政壓力（Saxena, 2011: 22; Werlin, 2002: 175）。不過，在 1980 年代初期之前，新加坡本地的民營企業多屬集中在房地產、金融、物流與零售等方面的中小企業，在組織管理與專業能力上也相對落後（Ramírez & Tan, 2003）。

### 三、1980s 中期至 2010 年度初期的經濟發展

到了 1970 年代末期至 1980 年代初期，新加坡對外面臨國際能源危機、保護主義高漲、周邊國家出口競爭、以及世界性的停滯膨脹等問題；對內，也出現勞力缺乏、薪資過高、技術停滯、貧富差距擴大等瓶頸。因此，星政府乃在 1981 年發動「第二次工業革命」（張青、郭繼光，2010：41；Wilkinson: 1986），開始倡導政

---

<sup>8</sup> 公積金涵蓋所有新加坡公民與永久居民（含受雇者與自雇者）。其提撥率初期為 5%，之後逐漸提升至 25%。到 1985 年，因新加坡經濟嚴重受創，提撥率乃下降到 10%（張青、郭繼光，2010：44）。後來又增提 1% 作為健保費（Yeung, 2003: 25）。

聯企業與跨國外資合作，聚焦往知識與資本密集的電腦軟體、工程設計等 11 項高科技產業發展，同時也持續強化其在國際貿易、海空運輸、觀光、以及商務等領域的既有優勢。不過，此期改革力度不大，成效有限（Ebner, 2004: 57; Zutshi & Gibbons, 1998: 231）。

1985 年至 1986 年間，在前述問題不斷擴大且交互影響下，新加坡遭遇獨立後的第一次嚴重衰退（成長率為 -1.7%）。星政府認為事態嚴重，成立了由貿工部長李顯龍擔任主席的經濟委員會，發表「新加坡經濟的新方向（*The Singapore Economy: New Directions*）」，簡稱新方向」。決定對發展政策、政聯企業與文官制度，在第二次工業革命的基礎上擴大改革的力度（張青、郭繼光，2010：40）。在發展政策上，推動減稅、凍薪、增加公共支出、嚴格要求政聯企業自負盈虧等緊急措施（張青、郭繼光，2010：40-44；Bellows, 1985: 65）。

「新方向」的願景是將新加坡發展為東南亞區域跨國公司的商務中心（Total Business Center）。策略上，「新方向」強調將前述 11 項策略性產業與交通、通訊、後勤及銀行等產業加以整合，藉以推動更全面的經濟結構開放與官僚體制轉型。其次，星政府也要求法定機構與政聯企業（特別是後者）追求國際化與多角化，同時開始自行制定發展與經營策略（Zutshi & Gibbons, 1998: 233）。而其終極目標乃透過跨領域的創新與整合，使法定機構與政聯企業發展成為以新加坡為基地，以東南亞為腹地的大型跨國企業集團（Chong, 2007: 961; Hays, 2008）。<sup>9</sup>

1997 年亞洲金融風暴，新加坡再次遭受嚴重衝擊。為此，星政府透過與紐、澳、美、印、日等國簽署自由貿易協定，加入亞太經合會、東協自貿區等作法，推動政聯企業先與大型跨國公司建立長期合資關係，再結合亞太各國當地企業共同投資大型開發計畫，發展更廣泛、更密切的國際經貿合作關係。<sup>10</sup> 透過新加坡貿易商的國際通路與服務、政聯企業與跨國企業的結盟、政府與菁英企業在研發、設計、生產、融資、行銷、採購等面向的跨領域創新與整合，新加坡在東南亞扮演催生跨

---

<sup>9</sup> 如新加坡國港務局轉型成新加坡國際港務集團（Port of Singapore Authority International, 簡稱 PSA International）。又如 1992 年，新加坡電信管理局將部分業務分割，成立新加坡電信集團（SinTel group），等等。

<sup>10</sup> 特別是在東協、印度與中國等地區投資開發以高科技及勞力密集產業為主的經濟特區，並直接投資銀行、醫院、電信與資訊服務、倉儲、電視，甚至到米等各種產業（Chong, 2007: 963-965）。

國產業群聚效應的重要角色 (Best, 1999: 10-11)。

在 1985、1987 年時，新加坡政聯企業的家數分別為 361、505 家。基於前述改革，淡馬錫旗下的政聯企業的家數在 1987 年增至 505 家，1994 年增加到 720 家 (李宗榮、施亦任，2009：42)。總資產由 1990 年度初期的 420 億美元增至 2017 年初的 1986 億美元 (李俊江、劉洋，2003：21)。港務集團、海皇航運、凱德 (亞洲大型房地產)、星展銀行、新加坡科技、新加坡地鐵、新加坡電訊、新加坡航空等都紛紛發展成國際性集團。另外，星政府投資公司則專責於海外 30 多國的不動產開發，其在 2008 年底共投資約 2,000 家企業，分散於 30 多個國家，總資產規模更高達 3,300 億美元 (American Chamber of Commerce in Singapore, 2011: 28)。

整體而言，在 2014 年，新加坡已是世界第二大貨櫃轉運中心、第三大石油貿易中心。<sup>11</sup>在 2016 年，新加坡已是全球第三大金融中心、全球第三大外匯交易、貿易與商務中心 (陳建助，2003：64；Ebner, 2004: 57)。不論是 1970 年代的兩次世界石油危機、1997 年亞洲金融風暴，或是 2008 年的世界金融大海嘯，新加坡都能迅速化險為夷，極快恢復傑出的經濟表現 (Weder & Brunetti, 2000)。

## 肆、1959 年後新加坡文官制度之發展與變遷

由二戰之後到 1959 年人民行動黨開始執政之前，新加坡官僚小型貪污問題也相當普遍 (特別是警察)，以白人為主的行政官與人民行動黨間甚至有彼此嫌惡的現象 (Low, 2016: 186; Quah, 1996a: 1-2)。剛執政時，新加坡的政局不穩，接二連三發生種族、宗教衝突與工運。當時，文官體系也仍未有突出的表現。1950 年代末期至 1960 初期之間，人民行動黨內部出現溫和與激進路線之爭。李光耀所領導的溫和派開始以鐵腕施政，除關押激進派之外，也開始重用行政官，積極推動發展政策。大約在 1970 年代初期，新加坡的行政官團隊已在李光耀等執政菁英帶領下，順利革除貪污腐敗，平抑之前的種族糾紛、宗教衝突與左派罷工，並完成許多初步的經濟發展。

---

<sup>11</sup> 參閱中國報 (2015 年 3 月 6 日)，溫任平：克拉克海峽與新加坡命運 (2020 年 11 月 17 日，取自：<https://goo.gl/m68cKc>)。



舉其大要者，包括，初步完成海空港、倉儲、通訊設備與道路系統、組屋、都市更新與新市鎮等公共基礎設施的建設與公共服務的提供；設置全民強制儲蓄的公積金制度；建立嚴刑峻罰為基礎的守法社會；推動勞力密集產業的發展，並順利由進口替代導向策略轉向出口導向策略；引進跨國製造、金融與遞送等服務業，至新加坡設置亞洲營運總部或技術密集的工藝培訓中心（戴至中 譯，2004：40-192；嚴崇濤，2012）。

在前述努力下，新加坡的失業率很快的由 1965 年的 10% 降至 1974 年的 3.89%，幾近充分就業。原本分別有 25% 人口住於貧民窟，三分之一住於非法棚屋。在 1966 年至 1975 年間，建屋發展局共興建了 18 萬間組屋，使低收入人口的住屋荒問題得到基本解決。不但如此，新加坡的國民所得也達到 12.41%~13.94% 的高成長率，平均每人 GDP 也達到 2,342 美元（臺灣在 1973 年與 1974 年的平均 GDP 分別為 703 美元與 934 美元，平均每人所得成長率則為 33.2%與 33.7%。新加坡則為 2,342，2,390；33.3%，38.9%。臺灣的每人平均所得到 1980 年才突破 2,300 美元）（任澤平、夏磊，2018）。

由於在前述政策過程中，新加坡的行政官們在李光耀等第一代政治菁英帶領與授權下，很快為人民在經濟、社會與政治各方面打造了基本安穩的環境。行政官們不但頻繁前往拜會國際組織、先進國家與先進跨國公司的管理與技術菁英或邀請他們訪問新加坡，並向他們討教、密切互動，加上上一段各種客觀的表現指標，新加坡的行政官很快在國際上有了富於使命感、專業能力強且廉潔，在社會上享有崇高的聲譽與地位（Saxena, 2011: 68, 69）。<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> 截至 1963 年，反對黨在國會都還占有 27.4% 的席位。也因此，國會在政策過程中的決策角色還相當大。當時，官僚體系仍保有殖民時期的保守被動心態。

表一 新加坡行政官之位階與相對應之職務

一級	行政官 文官團所涵蓋的層級	特級職 (super-scale)	特級 IV~V 級 特級 II~III 級	頂級資深常任秘書
			特級 I 級	資深常任秘書
		超級職 (time-scale)	超級 B 級	常任秘書
			超級 C-E 級	行政官
	超級 G 級		初階行政官	
非行政官之一級文官				

資料來源：摘錄並改編自陳清秀等人（2009：12-13）。

自治後的新加坡文官制度仍承襲殖民時期的四級制，並分行政（administrative）與專業（professional）職系。由於行政官負責指揮、管理整個文官體系，因此本文將聚焦分析第一級文官當中的菁英——行政官的角色與功能。行政官是執政黨駕馭整體官僚體系與推動政策的關鍵助手，其中又以各部會機關的常任秘書（permanent secretary）為最高的領導職級（Saxena, 2011: 132-133; Zutshi & Gibbons, 1998）。<sup>13</sup> 行政官對應於第一級文官中超級 G 級以上的職階（如表一），超級 G 級以下者不屬於行政官層級。歷年平均總人數約 250 位。資深行政官負責領導各部會、法定機構，也經常兼任政聯企業的頂級領導職務（Neo & Chen, 2007: 333; Saxena, 2011: 55）。行政官採通才制，每 2 至 3 年就必須接受一次輪調（Low, 2016: 188）。

## 一、1959 年至 1980s 中期的文官制度與角色

在此期間，李光耀、吳慶瑞、林金山、韓瑞生等第一代政治菁英在用人上，主要為選取「才德、專業能力與對李光耀等領導菁英的意識形態有高度認同者」，並

<sup>13</sup> 行政官的招募以高中畢業生的大學會考成績超過頂級 1% 者為目標。各部會各自選擇其中適合者對其提供全額獎學金，供其至國內外知名大學求學。2002 年開始，為配合更整合、系統的行政官輪調，公共服務署（PSD）建立儲備幹部計畫（Management Associate Program）。在此計畫中，PSD 會要求前述領取獎學金出國留學者，學成歸國後，被指派至 1 至 2 個部會中，在常任秘書指導下，接受為期共 3 至 4 年的初步訓練。表現不佳者，1 至 2 年就會被淘汰。合格者則須接受有意聘任之部會的面試，之後方能正式成為文官。他們必須服務至少 6 至 8 年。正式職務的分派要看當初所獲獎學金的種類與條件，完全由 PSC 指定，不考慮個人偏好（Low, 2016: 188; Neo & Chen, 2007: 334-337）。

能經得起政策過程的密集培養、觀察、考核及反覆篩選者（劉建立，2001）。在此時期，第一代政治菁英經常要負責重大策略、政策的啟動（initiation）與溝通協調，並帶領常任秘書們與先進國家、跨國公司的政要、專家接觸討教。<sup>14</sup> 然後再授權並激勵行政官，基於模仿、修正、部會機關間密切的溝通協調，往更具體的方向去創新、落實。<sup>15</sup> 因此，此時期的首相、部會首長較常以面對面的方式直接與所帶領的行政官直接溝通，並對他們相當尊重。

例如，經由吳慶瑞向內閣建議，星政府於 1960 年邀請聯合國開發計畫署（The United Nations Development Programme, UNDP）專家團至新加坡協助規劃該國之經濟發展藍圖。星政府內閣在與該團密切溝通後，不但採納該團的許多規劃與建議。如，將稍帶左傾、保守的工業促進局改組為「經濟發展局」，使其成為積極倡導經濟發展政策的領頭組織。也將原財政部常任秘書韓瑞生調任該局主席，帶領英籍局長埃里克·梅雅斯及同屬於行政官的助理秘書嚴崇濤等推動經發局之組建與政策。

1971 年，該 UNDP 專家團團長溫斯敏也協助建屋發展局的行政官們（包括後來知名的局長劉太格），協調其他相關部會，完成《1971 概念規劃》的規劃。此計畫基於田園城市的概念，以長期的方式將經濟、工商業、金融、城鎮，交通、綠化與觀光旅遊等領域加以整合，作為新加坡發展的上位計畫。<sup>16</sup> 又如，1982 年 2 月，新加坡派遣發展、財政、國防等 5 重要部會之常任秘書赴英考察殼牌公司（Shell）之績效考核制度。之後，又根據其返國提出之報告，指派前述人馬，外加如嚴崇濤、潘基文等較知名的常任秘書，組成委員會，規劃政府組織與文官人事考績等制度的改革（周賢頌，1982）。

在此期間，行政官的考核機制尚處於粗糙的階段，不分等、不評分，也不與升

---

<sup>14</sup> 此時期的星政府也經常重用外籍人才擔任顧問、政務或常任行政官要職。例如，UNDP 專家團團長溫斯敏被聘為經濟顧問，秘書唐義方則被聘為經濟顧問、經發局主席（二者皆屬政治任命）。

<sup>15</sup> 新加坡各級領導者對部屬的指揮鏈（chain of command）相當短，公文呈報層數相當少，如承辦公務員可以不經向上呈報而以部長名義向民眾發文。由此可見長官對部屬的授權程度相當高。新創的政策任務穩定後就透過立法獨立出去，成為在組織與經營策略上更具彈性的法定機構或政聯企業。這也可以視為另外一種授權相對較高的做法（莊素玉，1994）。

<sup>16</sup> 此計畫的主要內容包括 23 個環島城鎮、西南工業區、濱海灣商業旅遊區、島中心自然保育區，以及串聯全島的捷運與公路網。

遷發生直接關係。僅由直屬主管列舉重要事項與成果，再交由上一級主管簽核。之後，則轉由公共服務委員會（PSC）收存。所有行政官的招募、升遷與獎懲的程序雖然都集中由 PSC 辦理，但升遷與輪調的實質決策主要取決於政治菁英們的接觸印象與共識（楊艾俐，1984a；Neo & Chen, 2007: 323-324; Worthington, 1999: 66, 71）。

在追求發展政策的跨領域整合、經常輪調、以及集體的升遷輪調制下，新加坡各部會首長或各級行政官主管雖掌握國家資源與特權，對個別行政官並無專擅的人事權。在人脈優勢上其實是相當薄弱的。因此，個別政治或秘書菁英也不會與所屬行政官結合成局部性人脈或部會間的山頭主義。反而，行政官對各級長官（包括資深常任秘書對部會首長）卻是高度服從。而此種服從，也不是以人為基礎一對一的服從，而是行政官整體發展出與執政黨核心菁英高度一致的共識與價值（Saxena, 2011: 41; Werlin, 2002: 177-178）。<sup>17</sup> 結果，新加坡的政治權力高度集中於總理所主導的內閣，但又呈現相當集體化的現象（葉鍾鈴，1974）。<sup>18</sup>

不過，新加坡文官體制在 1970s 後期開始出現僵化、輪調速度放緩、過於順服上級、跳槽頻繁、以及昧於創新的問題。特別是，在 1978 年至 1981 年間就有 133 名行政官離職（含 15 名資深行政官）。星政府乃先於 1982 年大幅調升行政官的薪資。1983 年，更在財政部下設公共服務署（PSD），統整人事政策研究、一級文官（包括行政官）之職涯發展、訓練與輪調，以及文官學院（Civil Service Institute）等事務（Ho, 2003: 261; Neo & Chen, 2007: 77, 324; Quah, 2010: 78-79）。<sup>19</sup> 其次，星政府也在 1983 年仿效英荷殼牌公司，推動表現評估與發展潛能評估（currently estimated potential, CEP）制度。

表現評估乃由部屬個人與直屬主管每年度期初先面商決定評估項目與標準，期末再經由自評及與直屬主管面談後決定評估的結果。表現評估對公務員個人年終紅利、升遷、輪調與訓練機會等皆有影響（陳清秀等人，2009：18）。但影響文官升

<sup>17</sup> 李光耀及其內閣成員對國家願景與發展策略不但有非常具體的共識，並以此來激勵、嚴格要求行政官的表現。因此，雖然經歷 1959 年至 1961 年的動蕩期，行政官對該黨就有了高度忠誠的表現（Worthington, 1999: 71-72）。

<sup>18</sup> 內閣的集體決策對外高度保密，內閣討論的相關資訊與投票紀錄皆絕少公開（Ho, 2003: 264-265）。

<sup>19</sup> 設置 PSD 的另一直接理由為 PSC 負責所有一級文官（特別是行政官）之人事業務，需蒐集眾多評估資料與進行實質審議，相當費時，甚至不勝負荷。因此，乃另設公共服務署。

遷、輪調與訓練的最重要因素還是 CEP。首先，主管每年會以傳統的主觀敘述撰寫每位部屬的員工發展報告（Staff Development Report, SDR）。其主要項目含團隊精神、責任感、領導特質、思維分析能力、想像力、以及快速陞遷潛力等。表現評估與 SDR 由直屬主管完成核簽後，最後繳給 PSC、PSD 或三級人事委員會作為升遷與輪調評審的依據。

行政官部分是由 PSD 每年匯總所有一級文官的 SDR，由其所召集的甄選小組（selection panel）集體決定高級文官的 CEP 與排名。此小組成員為各部會常任秘書以上之頂級文官。PSD 再根據其高級文官部署規劃，配合 CEP 的排序，決定高級文官的輪調與訓練。<sup>20</sup>

另外，PSC 所指派的甄選小組則根據 CEP 與表現評估，決定所有文官（包含行政官）的招聘與升遷。此小組的成員亦為主要部會常任秘書以上之頂級文官。上述兩種甄選小組成員皆由總理任命（Low, 2016: 188; Quah, 1996c: 73-74, 2010: 75-81）。

## 二、1980 年代中期至 2010 年代初期行政與文官人事革新

繼 1985、1986 年，新加坡在平均每人 GDP 的首次負成長，人民行動黨竟在 1991 年的大選喪失 4 席國會席次，普選的得票率也降至歷來最低，僅有 61%。這樣的困境促使星政府嘗試進一步將行政官以外的人事權下放，藉以提升行政組織的彈性，同時，準備改善國會與行政官越來越被領政府獎學金出身的政治與文官菁英所主導，<sup>21</sup> 且行政菁英越來越缺乏政治敏感度與創新能力等問題（Bellows, 1985: 64; Worthington, 1999: 248）。於是，PSD 於 1994 年由財政部改隸總理公署，由李顯龍主理，並將其職掌改得更加整合，包括：規劃、統整、監督每一個部會的人事政策；

---

<sup>20</sup> 潛能評估報告對所有一級文官，特別是行政官，在升遷中可以擔當的最高職務、速度與路徑有重大影響。績效表現優但潛能評估較差者，雖也可能獲得陞遷，速度卻較慢，甚至無法順利陞遷（Neo & Chen, 2007: 352）。然而，即便到了 1980 年代中期，由於薪資相對私部門低，整體行政官的評估仍呈相當保守，以致其在升遷上速度過慢，仍有往私部門跳槽的狀況（Quah, 1996b）。

<sup>21</sup> 1970 年代中期開始，第二代政治菁英、部長及國會議員等大部分都經過長期行政官的歷練。在 1997 年，五分之一的國會議員出身自文官體系。1998 年，所有的內閣成員當中，只有兩名不是來自行政官（Bellows, 1985: 61; Worthington, 1999: 247）。

整體行政官在訓練、生涯發展及輪調方面的策略規劃與執行。需特別指出的是行政官的輪調原本屬於 PSC 的職掌，也劃歸 PSD 整併 (Neo & Chen, 2007: 324-330)。

非但如此，PSD 也在 1995 年將人事權下放新成立的三級人事委員會 (National Library Board, Singapore, 2014; Quah, 2010: 78)。除行政官的部分保留由 PSC 負責外，其餘文官的任用與升遷皆交由三級的人事委員會來辦理 (Saxena, 2011: 57)。

<sup>22</sup> 在此改革後，星政府的部會機關在人事管理上的彈性與成效也有明顯改善 (Quah, 2010: 88)。

其次，星政府於 1995 年在 PSD 下設置專職政府整體、長期策略規劃的方案規劃辦公室，負責督導其他部會之行政官以更前瞻、更密切的部會間協調，自行訂定未來中長期發展策略，並於 2003 年又改名為策略政策辦公室 (Ho, 2003: 273-287)。<sup>23</sup>

之後，不但內閣在實際決策上變得更具共識導向，國會也透過設置較多的專責委員會 (select committee)，提供公民較以往稍多的參與決策、修正政策的機會。不過，即便如此，也多屬於非經濟方面的微調為主，很少能對經濟政策方面的決策做重大的修正 (張其祿、廖達琪, 2010: 38; Worthington, 1999: 98, 177-181)。<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> 此三級人事委員會包括特級、高級及部會級的人事委員會。特級人事委員會僅有一個，委員包括 PSC 主席，PSC、總理公署及財政部稅務署等機構之常任秘書，負責 E1 級 (含) 以下超級職文官之升遷與調用。高級人事委員會，或由數個部會共組，或由規模較大的部會單獨設立。主席由某部會的常任秘書擔任，其他成員包括相關部會的常任秘書，負責相關部會超級職以下所有第一級人員之升遷與調用。此二人事委員會的成員皆由總理提名，總統任命 (Neo & Chen, 2007: 330)。人事委員會則由各部會分別設置，負責招聘任用大學學歷以下的公務人員。其成員由各部會的超級職文官及一位 PSC 代表所組成，負責該部會一級以下公務人員的任用、升遷與調動。此委員會的成員則由總理公署的常任秘書任命 (陳清秀等人, 2009: 9-10)。

<sup>23</sup> 在推動跨機關整合性高的策略規劃時，該辦公室的標準流程是：徵召 10 名左右來自各相關機關的兼任人員，組成為期約一年的策略任務小組。之後，經由進行密集的學習、研究、參訪與調查等程序。最後，做成具體的建議，呈交策略辦公室審查。通過後，再轉交各相關機關評估，之後，再提交內閣批准。最後，再交由相關部會進行後繼的政策規劃與執行。星政府藉此確保政府整體政策的統整性 (張超鑫、齊港, 2016: 21-25; National Library Board, Singapore, 2014)。

<sup>24</sup> 也稱特別委員會，可以邀請利害關係人召開公聽會，做成政策建議。透過公聽會，可以動員大眾、企業界，甚或媒體，擴大影響力。其政策建議雖不具法律約束力，但各部會高層會視情況加以採納。

## 伍、新加坡戰後國家治理模式的形成與變遷：一個政經架構的分析

儘管新加坡的官僚體系在 1965 年之前表現還不盡理想，但在 1965 年之後，李光耀等領導菁英透過專業能力與自主性不斷提升的官僚體系，持續帶動新加坡經濟快速而穩定的成長（Singer, 2011: 64）。再者，發展型國家論聚焦研究的是國家 vs. 社會之角色與關係。具體言，可再粗分為政黨、官僚、社群組織與團體等政策主要利害關係人的角色、行為與表現。因此，本小節描述並分析此三者在新加坡發展兩階段中的演變。

### 一、官僚專業能力與自主性的形成

人民行動黨成立之初，雖然相當左傾，但在 1950 年代後半，因東亞及東南亞地區共產主義的蓬勃發展，不但新加坡開始整肅極左份子，人民行動黨溫和派菁英也在奪權成功後開始清除黨內極左分子。其實，早在 1959 年時，李光耀承襲殖民政府的政治霸權，就打算將內閣、國會、行政官制及法定機構／政聯企業等體制加以統整，使其成為國家領導核心。同時，也對社會採行廣泛籠絡及高壓統治的兩手策略，計畫將新加坡打造成獨有的新霸權民主體制（Quah, 1996a; Worthington, 1999: 66-69）。

前述第參、一小節曾說過，新加坡經濟在 1970 年代已很快的有顯著表現，官僚體系的施政效能亦有顯著提升。然而，這是如何做到的？以下，將以兩面向來嘗試回答此問題。第一個面向是新加坡經濟發展在政策創新上所具有的特色。第二個面向則是行政官的人事制度如何與發展政策的創新模式搭配，而產生正面效用？

#### （一）政策本質為抄襲模仿，但堅持不斷追求更廣泛且深入的跨領域整合

1965 年獨立後，李光耀帶領內閣以創意審議打造出第參、一小節所述的發展願景與策略後，授權並要求其行政官擔負規劃、執行具有高度跨領域創新整合特性的發展政策。此策略乃一方面籠絡主要工會、族群與工商團體，打壓反對勢力，並縮

限各種自主性社群的發展。另一方面，則利用其在海空港、轉口貿易及國際金融等 3 核心產業上的優勢，<sup>25</sup> 透過積極抄襲、模仿先進國家或跨國企業攸關各種基礎建設與公共服務的政策、知識與技術，<sup>26</sup> 不斷追求水平或垂直方向的跨領域整合。最後，體現在其成為東南亞經貿與商務中心的企圖。

星政府在發展政策上的跨領域創新整合可簡述如下。首先，積極展開海、空港的建設，並不斷提升其在倉儲、接駁、關務／稅務／通路／通訊共用網路平台等功能的跨領域整合。<sup>27</sup>

第二，為了確保運輸燃油的穩定供應，星政府又將上述 3 核心產業的發展政策加以整合延伸，發展煉油產業。如此一來，大幅提高各國船舶停駐意願，也使新加坡成為世界三大煉油中心之一，全球最大的船舶加油港，更使新加坡在 2010 年代初期已發展成為全球石油、瓦斯、各類礦產的大宗期貨交易中心之一（香港交易所，2020：16-25）。

再如，模仿修正自瑞典的公積金制也具有高度跨領域整合的作用。一方面，公積金局強制民眾儲蓄，並為其開辦住房、醫療健保、老年退休金等服務。另一方面，透過將不超過公積金 3 成 5 的資金投資於淡馬錫與星政府投資公司，星政府再

---

<sup>25</sup> 新加坡治理菁英對行政官的授權，參閱註 11。

另，新加坡國貿所聚焦的轉口貿易比起臺灣的加工出口而言，涉及的跨領域整合程度高很多。臺灣的代工出口絕大多數委託外國貿易商，新加坡的轉口貿易則絕大多數由本國之貿易商承攬。因此，星政府與貿易商等，必須在其他國家投資發展行銷通路，包括外國港口碼頭，以及相關的倉儲／運輸設施、通訊、存貨融資及中盤、零售等軟硬體設施。

<sup>26</sup> 如行政官與法定機構等制度乃承襲、修正自英國在大馬等殖民地的制度，國防制度參考以色列，技職教育模仿西德，樟宜機場的設計模仿阿姆斯特丹的史基浦（Schiphol）機場，治安與品管則是分別向日本的政府與企業取經（Low, 2016: 187; Quah, 1996b）。除這些政策之外，Neo 與 Chen（2007）也針對許多其他政策的跨領域整合特性做了介紹。

<sup>27</sup> 單是新加坡港務局的營業項目就表現出強烈的跨領域創新整合企圖。其項目包括造船、船隻維修、倉儲、油輪與船隻加油、港區綜合規劃與開發、海上鑽油台與鑽油船改造、船隻買賣仲介與融資等諸多次級產業領域。創新的部分如，早在 1969 年，新加坡港務局不但冒險投資當時仍屬先進的貨櫃專用碼頭，也在他國港口興建其專屬碼頭，以便為經過新加坡的航線提供更妥善、低廉的服務，藉此吸引各國貨輪將新加坡作為航運樞紐。到 2012 為止，星政府共在 16 國投資了 28 座碼頭，之後其轉口貿易額成長了 4 成（Richardson, 2008: 12）。而國際碼頭的投資當然又與國際通路的開發有密切連結。



轉投資於前述各政聯企業。如此一來，與新加坡民眾生活基本安全相關的政策竟又回過頭來與公共基礎設施／公共服務、國家整體經濟的發展連繫在一起。

最後，星政府也在 1963 年模仿荷蘭蘭斯塔地區的城市分配，制定了以「環狀城市」為骨架的空間規劃，並以此為基礎展開了將新城鎮規劃與發展、花園城市、公共運輸（包括捷運與巴士）體系、水資源開發與管理等各領域極力整合的努力。這又提升跨國公司至新加坡設立亞洲總部的號召力，也回頭更進一步提升新加坡海空港的轉口貿易功能（Yeung, 2017: 88-89）。

行政官在頻繁的政策發起、規劃與執行中，必須不斷密集的模仿，進行高度跨領域的創新整合，與上級、其他相關機關溝通協調。透過在此過程中的不斷摸索、試誤，突破各種瓶頸與創新，行政官很快就累積了大量整合性的隱性知識與廣泛的政、官人脈。加上，配合執政菁英所主導且強調共識為基礎的高級文官人事政策，行政官很快就在新加坡的政策過程中，發展出極具整合性的政策專業能力與自主性，並相對於執政黨與國會居於強勢主導的地位（Chan, 1976: 426）。

## （二）1980 年代後期：培養更進一步跨領域創新整合的跨國政聯企業集團

1980 年代後期，因全球化加劇、周邊中、印等大國崛起等嚴峻挑戰，星政府乃繼續趨動新一波的改革與國際化。其一，力促其政聯企業透過跨國整合生產、行銷通路、融資及管理專業，提升其國際競爭優勢。其二，力促政聯企業、高等教育機構及跨國企業結盟至東南亞投資，藉此與跨國公司、各國政商菁英建立廣泛人脈，同時創造、累積相關的配套知識與技巧（Ebner, 2004）。<sup>28</sup> 如此，新加坡行政

<sup>28</sup> 例如，建屋發展局原本僅專司住宅之設計與開發。但在該局設計規劃業務成熟後，乃將此業務改制為獨資的盛邦新業，之後又將之劃歸淡馬錫所屬，專職新市鎮之設計、規劃與開發。在前述倡導國際跨領域跨國企業集團的政策驅動下，該集團已於 2000 年代初期已有能力跨公路／巴士／車站系統、行政中心、醫院、學校、購物廣場等領域整合設計與開發。更將經營範圍擴充至中、印、緬、越等國家（新浪網財經縱橫，2004；嚴崇濤，2012：59）。

再如，港務集團，原本為新加坡港務局（Port Authority of Singapore, PSA）專司港務事宜。但到了 1997 年，不但改制為新加坡港務集團（PSA Corporation, Ltd.），更將業務擴充至海港建設、貨櫃碼頭之開發經營、轉運服務、港務自動化／人工智慧化等領域。範圍也擴展到南韓、日、中、印尼、越、泰，以及中東、歐洲等許多國家。

官乃有能力在東南亞區域帶動新的群聚效應，使新加坡為工程設計、商務與行政管理的重要重鎮（Chong, 2007: 953-954; Ebner, 2004; Zutshi & Gibbons, 1998: 229-235）。

總之，行政官必須搜尋、模仿先進國家已經發展出來的知識與技術，結合東南亞各地的狀況，持續追求跨領域整合的創新與應用。也因此，新加坡的政治與行政菁英體制不但對每一政策都須精打細算、精益求精，對各政策項目間的搭配都要很密實，並針對東南亞各國在地特殊的狀況與需要，創造並累積了大量隱性的政策知識與技術。照說掌握龐大資源與特權，加上大量整合性、隱性的政策知識與技術會造成凝聚力強大的文官次級團隊，但新加坡的行政官並沒有據此而形成政府部門的山頭主義，也無政、官間或官僚間的人脈派系。反而具有極高的整體團隊性、專業能力，並對 PAP 高度服從。下文將分析這種治理的行為背後的誘因機制為何，而這機制又是如何制度化的。

### （三）透過共識決的輪調、訓練與升遷，但沒有個別長官可以掌握行政官之升遷輪調大權

自建國初期以來，在總理、各部會首長授權下，行政官被要求積極不斷的到各國政府、各跨國企業考察、抄襲、模仿，積極提出各種跨領域創新整合的政策規劃，但最後都在總理掌握大方向的原則上，由內閣集體審議。

在創新整合過程中，行政官須透過摸索、試誤及組織內外間的溝通協調，打通無數的大小瓶頸，同時創造及累積大量的隱性知識。由於不斷向既有政策的前緣挺進，行政官經常會因超出授權範圍或有爭議而必須向上級請示。因此，政務首長也熟知其領導部門與相關部門的整體政策過程。加上，部會首長、資深行政官在各部會間皆有多部會兼任或快速輪調之歷練，對跨部會溝通協調有極大促進作用（張其祿、廖達琪，2010：193；楊艾俐，1984a：30-33，2011；Ho, 2003: 147-148, 265-268）。<sup>29</sup>

更重要的是，新加坡所選定的轉口貿易、海空港開發管理、通訊、運輸與國際通路及後勤、國際金融、期貨交易等產業，不但各產業都享有規模經濟（economies

---

<sup>29</sup> 在少數新創政策專業領域也會出現高級行政官援引直屬部屬的狀況。但因行政官的升遷與輪調頻繁，長官與部屬並不一定都會待在同樣的專業軌道上。所以，這種情況並不容易導致人脈派系現象的發生（Saxena & Bagai, 2010: 6）。

of scale），不同產業間更存在顯著的範疇經濟（economies of scope）。因此，雖然新加坡的幅員極小，但在政府持續追求更極致的跨領域創新整合下，卻使規模經濟與範疇經濟交叉互補的效果不斷發揮。結果，新加坡許多產業的規模都變得非常的大（如港口吞吐量、航空航線總長度、金融與期貨產業、貿易產業、電信產業等都成為世界級）。

在不同的政策層級上持續追求跨領域創新整合也意味著：

一、為應付持續跨領域創新整合的需要，內閣部會首長與高層行政官，不論在各部會機關各自的專業分工上、跨部會的政策協調整合上，都必須在相關的專業知識與技能上不斷精進。因此，新加坡內閣閣員、國會議員由行政官出身的比例也越來越高（Ho, 2003: 147; Neo & Chen, 2007: 334）。<sup>30</sup>

二、部會首長、行政官等重要人才與大量國家資源都被鎖定在新加坡獨特的政經體制當中，系統性失敗的風險很高。不論個人與集體，皆需承受極大的責任與風險。因此，李光耀與各級領導菁英經常以閩南語、英語融合的方式強調「驚輸主義（Kiasuism）（Barr, 2006）」。<sup>31</sup> 這種政策創新冒險上的特性，也與行政官的升遷／輪調相互搭配。行政官越早自實習時期顯示其在溝通協調、創新與領導方面的才能，就越有機會挑戰重大政策，並廣泛得到政務與行政官高層的注意。這樣的行政官也就能越早在升遷輪跳過程中脫穎而出。<sup>32</sup>

三、總理與內閣的最主要角色就是指認、堅持與修正其國家發展願景與策略，主導重大政策及所需修正的集體審議，確保行政官對其整個治國願景、策略與理念有高度認同（Ho, 2003: 268）。行政官菁英則在前述基礎上，負責政策的規劃、執行、以及較次要的溝通協調。不僅如此，行政官的升遷訓練及輪調發展又分別由 PSD 與 PSC 之甄選小組以集體方式決定。總理透過 PSD 與 PSC 二甄選小組成員的

<sup>30</sup> 根據 Quah 的說法，1959 年出身行政官的內閣閣員佔 22%，1992 年則為 40%。1998 年，所有二十四位內閣成員中，除李光耀外，其餘都是由行政官出身。2001 年該比例雖降至 53%，仍高出 1959 的比例很多（Quah, 2010: 122; Tan, 2010: 134; Yeung, 2003:15）。

<sup>31</sup> 「驚輸」一詞源於閩南語，以英文拼音為 Kia-su，亦即擔心或害怕輸掉之意。「驚輸主義（Kiasuism）」指的是一種流行在新加坡人之間的一種普遍心態。

<sup>32</sup> 行政官自見習時起就比一般文官有更多挑戰政策創新的機會（Saxena, 2011: 115）。但在正式加入行政官行列十年後（約 35 歲左右），若仍無法達到預期的表現，就會被勸離行政官行列，擔任一般文官職（Quah, 2010: 81; Low, 2016: 189）。

任命，對各部會的政策與各級行政官的升遷／輪調又有最後決策與監督的權力。此政策過程促使行政官們琢磨出與高層宏觀發展願景與策略一致的共識。因此，行政官菁英個人並無法主導其所屬各級行政官之人事。也無法以個別的文官人脈為基礎，發展局部性的政官商人脈或派系。

不但如此，在不斷追求規模經濟與範疇經濟及擔心系統性風險的壓力下，部會首長與行政官也都被訓練培養出前瞻的態度，積極學習與創新。更具體而言，前瞻的態度使政務官與行政官們願意一方面溝通協調，及早調整，掌握未來的趨勢。另一方面，則在政治與行政官菁英之間培養出「驚輸」的心態，加速行政官間在新政策方面形成共識（莊素玉，1995：44；Neo & Chen, 2007: 194-196, 411-428）。而為了避免突出政治與行政菁英的個別表現，破壞和諧，所有決策過程，包括內閣的決策，也都以集體的方式呈現，極少對外揭露細節（Ho, 2003: 147; Neo & Chen, 2007: 192）。

#### （四）策略規劃、跨領域整合的強化 vs. 行政官輪調與升遷的制度化

星政府在 1960s 初期開始重用領國家獎學金出身的政務官與行政官，主要是應對當時新加坡內政仍欠穩定，發展政策仍在起步階段。除了國內發展的政策專業能力外，執政黨對行政官的要求主要是控制、穩定與效忠（Haque, 2009: 251; Ho, 2003: 257-258）。當時，行政官的升遷主要看學歷、資歷、以及執政菁英的注意與賞識。行政官的升遷與調派都是由總理透過 PSC 指派的甄選小組（由來自各部會之資深常任秘書組成）以集體協商的方式決定（楊艾俐，1984b：30-31）。<sup>33</sup>

在 1980s 前期，行政官相關人事制度的改革尚處於摸索階段，如 1981 年在總理公署下設建置處，專責管理自 PSC 獨立出來的一級文官訓練與生涯發展。1982 年大幅提高一級文官的薪資、1983 年於財政部之下成立 PSD（由副總理主管）負責推動績效與潛能評估。在 1980 年代中後期至 1990 年代前期，由於更進一步推動整體發展政策的國際化與跨領域創新整合，星政府也對行政官的升遷／輪調制度、治理角色做了相應的調整。

---

<sup>33</sup> 所有的 PSC 委員皆不得具公務員、國會議員、政黨黨員、工會與相關團體之身分。PSC 委員需經總理提名，總統書面同意。PSC 所聘任的文官更自成一格。整體而言，PSC 對行政官升遷的最後決策權乃掌握在總理手中（Quah, 2010: 52, 74-75; Saxena, 2011: 52, 56-57）。

自 1990 年代中期起，為配合前述發展政策的換軌，星政府更進一步將 PSD 的職掌擴充至一級文官之訓練、生涯發展、職務部署、以及後繼人選規劃等業務的統整，並改隸總理公署（Neo & Chen, 2007: 332-333）。<sup>34</sup> 上述改革標誌著新加坡政治與官僚菁英不再依賴直覺與接觸經驗來管理行政官的升遷與輪調，而是一方面對行政官更授權，但另一方面則以更制度化、集體化的機制決定升遷與輪調，藉以提振行政官的創業精神與積極性。

在人事決策上，此期行政官的直屬主管角色較上一期重，但也僅負責撰寫工作表現與潛能發展評估，仍不具對直屬部屬之人事決定權。這些評估報告，經與再上一級主管協商後，分別呈繳 PSC 與 PSD。之後，有關行政官之升遷訓練與輪調發展決策則分別由 PSC、PSD 各自所成立的甄選小組負責。這兩類的甄選小組委員數皆為 3 至 10 人，由總理指派，大致對應 12 至 50 位受評者。委員非常任，來自各相關部會擔任常任秘書以上之行政官。每一位受評者至少要有兩名委員與其相識 4 年以上。其決策以集體的共識決為之（Low, 2016: 188）。<sup>35</sup>

因基於集體共識決，加上委員個人在職務上經常輪調，也不一定是受評選者之主管，故擔任甄選委員的行政官偏待其個人所喜好部屬的空間並不大。至於其他未擔任甄選委員的行政官，更無法參與所屬行政官升遷訓練與輪調發展之決定。總之，各部會首長與各級行政官之主管，並不直接參與部屬升遷與輪調之決策。因此，不論政務或事務官，官僚私人人脈不易形成。新加坡的行政官其實是高度原子化的，無法營造個人政治勢力。

經由上述改革，行政官在升遷上的速度與輪調頻率，明顯變快。如，原本行政官升到司處長（超級 G）約要到 40 歲。1995 年之後，32 歲就有可能出任司處長。甚至，38 至 40 歲左右就有可能升到常任秘書（莊素玉，1995：33；陳清秀等人，2009：11）。由於 1990 年代中期起，政策上跨領域創新整合的程度再次提升，行政官在治理中的專業程度與重要性也跟著又水漲船高。領政府獎學金出身的閣員與

---

<sup>34</sup> PSD 原有的人事政策研究職權被擴大至下列項目：文官人事政策整體化的推動、高級文官的研訓與發展，以及行政官的人事部署與發展策略的研訂等（Neo & Chen, 2007: 324-330）。

<sup>35</sup> 有關行政官每年度的潛能評估僅是當作短期的參考，必須經過數年累積且得出一致的結果後才會被視為一個行政官的真正潛能（Quah, 2010: 80-81）。

行政官比例也顯著提升。1994年，14位內閣閣員中占8位，17位常任秘書中占12位。2005年，19位內閣閣員中占12位（Barr & Skrbiš, 2008）。

由於在各項發展政策過程中，行政官需不斷透過溝通協調，試誤摸索，承擔風險，發揮創意，跨領域創造且累積大量統整性的隱性知識，行政官的升遷與輪調自然而然會與跨領域整合的政策格局相互強化，進而形成清晰且完備的政策結構（Carpenter, 2001; Grant, 1996）。在此背景下，行政官新秀越早自實習時期起就脫穎而出，就越有機會透過跨部會的溝通協調、輪調，挑戰各類重大政策，廣泛得到行政官高層的注意。<sup>36</sup>

易言之，行政官雖不具個人政治影響力，但長期浸淫於高度整合的發展政策架構中，自然會將 PAP 的治國理念與意識形態高度內化，積極效忠 PAP 政府，也極願意與其他部會溝通協調（Ho, 2003: 280）。簡言之，講究快速輪調、集中集體化而由總理最後掌控的行政官人事管理制度，與不斷追求跨領域創新整合、同樣由總理掌握最後大權的發展政策交互強化，不但造就了新加坡行政官對國家發展價值、願景與策略的共識，對執政黨的服從，也塑造了他們在政策上比國會強大的專業能力與自主性。

## 二、人民行動黨在政策角色上越來越弱化，成員越來越菁英化、官僚化

在新加坡獨立後的治理模式中，雖然 PAP 對該黨的幹部養成也是採行菁英制，但 PAP 僅將黨視為競選與輔助治理的機器，黨的幹部並未被納入主要決策體系之中。特別是 PAP 國會議員出身選舉，雖經歷該黨長期培養與政治歷練，並未在發展政策的決策過程中扮演積極倡導或審議的角色，也沒有鑲嵌在行政官的升遷／輪調體系中。因此，國會議員無法像行政官那般對政策有深入、統整的專業能力，也缺乏廣泛的政治與官僚人脈。甚者，為避免國會議員擁有過高而獨立的民意基礎，導致他們對行政部門推動整合性發展政策時成為掣肘，PAP 在普通黨員、幹部黨

---

<sup>36</sup> 潛能評估其實具有行政官們自我篩選、強化集體導向的特性。但若初階的行政官未能把握進入行政官行列初期的幾次機會，掌握行政官的主流價值，讓資深常任秘書們觀察到，就有可能無法在往後的輪調上爭取到可以表現的機會，連帶也會使其升遷遭到極不利的影響。這也是為何行政官的流動率極高之故。參閱註 30。

員、國會議員（候選人）及中執委的篩選上採行極為冗長且越來越嚴格的標準，以確保黨員對 PAP 政府治國願景、策略與整體政策架構的認同（Tan, 2010: 124-137）。<sup>37</sup>

其次，PAP 的國會議員候選人皆具各種政、經、社會菁英背景，如高級文官、學者、律師、醫師、軍事將領、記者、民營企業經理人、法定機構（特別是人民協會所屬者，見下一小節）與政聯企業高層幹部等。這些菁英與社會基層有廣泛且密切的接觸，透過他們可以使 PAP 政府不致於因菁英化而失去與中基層民眾的接觸（Tan, 2010: 121-131）。第三，PAP 規定每屆汰換約四分之一的國會議員。高流動率加上不扮演政策積極倡導角色，使得國會議員很難與其他議員形成國會次級團體，或與部會首長及高級行政官形成政官人脈、派系（Ho, 2003: 280; Neo & Chen, 2007: 194）。

因此，1959 年執政之後，特別是自 1980 年代後期，隨著行政官在跨領域專業能力的再次提升，PAP 越來越倚重行政官僚作為甄選國會議員與內閣閣員的來源。結果，PAP 順利馴化國會，使國會扮演「忠誠審議者」，因而也從未否決行政部門所送交的法案（Ho, 2003: 280）。

### 三、新加坡社會的馴化：由政治與行政官菁英所主導的社群組織

自 1960 年代以來，星政府在各種指揮高地（commanding heights）設置大量規模龐大且專業的法定機構與政聯企業，由其掌控國家重要資源、特權與人才，不但排擠了本地民間企業的發展，也塑造了在黨政部門任職為上的社會價值（Ramírez & Tan, 2003: 515）。雖說 PAP 本身的組織相當薄弱，為強化與社會基層連結並預防自主性社群團體的出現，PAP 政府早在 1960 年就設置了人民協會（People's Association, 簡稱 PA）與國家義工慈善中心等法定機構。此法定機構由總理本人擔任主席，負責自上而下籌組、攏絡各種人民團體。

人民協會下轄的半官方社團皆由前述具行政官、大學教師、記者、律師、醫師

---

<sup>37</sup> 星政府在經濟發展與民眾生活基本需要的照顧上相當成功，因此自 1968 年至 2006 年的大選都持續獲得 6 成以上選民的支持。因此，星政府續採行此種菁英式黨員與各級幹部的篩選機制（Tan, 2010: 187）。

等背景的國會議員主持。其經費由政府財政預算支應，人事則由該國會議員指派。這些人民團體種類繁多，一方面提供各種社區或家庭服務（如社區活動中心、民眾俱樂部、社區發展理事會、退休中心、青少年中心、特殊幼兒教育與發展中心、社區與家庭專業培訓學院等），另一方面則訓練各級幹部黨員參與補充式的社區或全國性的社群團體與活動的動員（王維旒等人，2011：14-15）。藉著這些組織，PAP政府以先占（preempt）的方式，廣泛深入各社群，以沒有煙硝的方式消弭社會不滿與騷動。在這些政策中，行政官與具有行政官背景的國會議員乃成為李氏執政菁英消弭民間社群活力與自主性，公民精神發展的重要關鍵（王維旒等人，2011：14-15；柯思仁，2010：81-90）。

#### 四、小結

新加坡的發展政策始於以整合海空港相關建設、三角貿易、以及國際金融等 3 領域為核心的發展政策，透過極有創意的公積金制度，法定機構與政聯企業，一方面投資於組屋、醫療健保、退休金、都市計畫／發展等公共建設與服務產業，另一方面則不斷追求前述各產業之大規模與範疇經濟效應的提升，最後並將前述各種產業的發展又相互連結成一個更大而整合的政經體系。不但如此，許多次級的政策，如國際金融、新城鎮計畫、花園城市等亦具有高度跨領域創新整合的特性。最後，與大規模、高度跨領域整合的國家發展政策相互搭配的則是聚焦組織彈性／跨領域創新整合與溝通協調能力的集體式行政官選任／輪調／升遷體制。

#### 陸、發現

綜上所述，本文有下列幾點發現。首先，新加坡的行政官制度隨著發展政策聚焦朝國際化推進而調整。在戰後前期（1959 年至 1985 年之前），新加坡的發展政策聚焦在新加坡國內公共設施的建設與公共服務的發展上。在李光耀等領導菁英的持續堅持與督促下，行政官除不斷追求各項公共設施或公共服務在規模上的擴大外，更崇尚將各不同政策領域加以整合，以求實現規模經濟與範疇經濟的互補效果。不但如此，經由他們在政策過程中密集的試誤與摸索，溝通與協調，新加坡行政官們很快建立了其在政策上與執政菁英間的集體共識，專業能力與自主性。另



外，因自儲備幹部時起，行政官就開始擔任部會機關間溝通協調的工作，加上，表現越佳者輪調速度越快，越有橫向的人脈與互動經驗。故此，新加坡官僚體系在行政官帶領下，溝通協調能力極佳。

另一方面，由於李光耀等領導菁英的睿智，他們不但在各種政策過程中對行政官高度授權，在行政官的輪調／升遷決策上也是授權由各部會常任秘書所組成的甄選小組，憑著接觸的經驗與印象，以集體共識的方式來決定。在各部會政務首長經常輪調，且行政官也是經由集體機制而輪調升遷的背景下，行政官不易形成由其與政務首長或官僚所組成的個人間人脈關係或局部性勢力。所以，行政官個人對政務首長、行政長官也都高度服從。這樣的服從與李光耀等領導菁英及政務官對行政官的授權形成相互強化的機制，而成為新加坡行政官在治理角色上集體而穩定的特色。

到了 1986 年之後，為了克服幅員狹小的限制，並更積極的推動國際化，李光耀與其他領導菁英，授權行政官以更自主、更彈性的方式管理三級人事委員會及政聯企業，但亦要求他們追求高層次的規模經濟與範疇經濟，建立跨國的企業集團，帶領新加坡更進一步國際化。面對更開放、更劇烈的國際競爭，李光耀等領導菁英也是反應很靈敏的將負責行政官訓練、輪調及生涯發展等的 PSD 改為直屬總理公署，並在其下設置策略政策辦公室，開始責成行政官們透過策略政策辦公室進行更具體、更整合的策略與政策規劃。如此，執政菁英更能一方面對國家整體的發展政策收到提綱挈領的功效，一方面也要求行政官在政策規劃與執行上，更能不斷地強化各政策間的規模經濟與範疇經濟。

再者，為避免在決策上更有自主性的行政官，在長期政策的展望上與內閣或其他機關間有太大的落差，PSD 也透過對行政官訓練、生涯發展與部署策略的整合，以更系統化的方式來進行行政官的輪調。透過上述的策略審議及行政官的輪調，行政官們不僅在短期的政策作為上能與內閣及其他部會間有共識，就算中長期的策略規劃，也不會有太大的落差。此乃為何新加坡的行政官們，即便已承轉到第三代的領導菁英，執政菁英的願景、策略都有高度的服從意願，並也願意以高度前瞻的態度加以配合。

國家發展政策不斷擴大規模與跨領域整合的結果，除了政策過程越來越專業外，行政官的專業能力也不斷提升。結果是，傳統上的政治菁英（包括政務官與國

會議員)也越來越無法應付政策的對話,行政官出身的政治菁英比例越來越高。不但如此,人民行動黨的菁英幹部也越來越菁英化、官僚化。最後,由於主要的新加坡企業組織、社群組織都是由新加坡執政菁英透過政治菁英與行政官來,以國家的資源與特權來主導,因此,自主性的社群團體力量極為羸弱。與1960年代初期頻繁的社會運動相比,新加坡社會被執政菁英高度的馴化。

其次,本文以新加坡個案闡明發展型國家研究途徑所強調的官僚專業能力與鑲嵌式自主等概念,仍是值得進一步發展的研究途徑。這樣的研究途徑亦已在臺灣、美國的國家個案,以及美國共識型、派系型與對抗型城市的治理個案研究中初步證實其有效性(王輝煌,2017;Wang,2018)。相對於社會科學研究普遍流行將各種可能影響因素一體雜陳的做法(Yeung,2017),本文所提出的理論突破了這種窠臼。根據本文的理論,在發展政策上跨領域創新整合程度的高低及搭配的高級文官升遷與輪調制度才是新加坡行政官專業能力與自主性形成的關鍵因素。這不是說威權者的授權、領導風格、地緣、文化價值等因素沒有影響,而是說這些因素僅是眾多可能的局部性影響因素。但這些因素的存在並不保證國家的卓越治理與發展。特別是,李光耀堅忍且威權的領導風格可說是必要條件,但卻不是充分條件。

推而廣之,前文的理論主張現代國家的發展與治理二者間有其獨立於上述眾多可能影響因素之外、相互補充的內在規律。透過此一理論或規律,研究治理的學者可以經由跨國、跨城市、跨歷史階段、跨政策類型的方式檢視治理模式如何與發展政策的創新整合相互對照,並以聚焦且有系統的方式進行相關理論的檢證。若此一理論可以不斷獲得驗證與推廣,則極有希望能以此途徑建立公共治理研究的核心知識,突破過去公共行政缺乏核心理論的缺憾(謝儲鍵、張證文、陳敦源,2018:43、46、73)。

## 柒、結論

許多文獻都認為,新加坡的文官具有政治中立的特性(Worthington,1999:68)。但這樣的說法可能有問題。如前所述,新加坡的行政官對於PAP的治理願景、策略、政策、文化與價值體系是高度認同的。這與高級文官的升遷與輪調也是採集體決策制的英國不一樣。因工黨與保守黨的意識形態與政綱有相當差異,在

政黨經常輪替的情況下，中央政府的發展政策呈現左右政綱拉鋸的狀況，在創新整合程度上不若新加坡那麼高。因此，英國行政官的集體價值也不對應一套緻密的政策架構，因而他們能夠表現出純粹的政治中立。不論哪一黨執政，都以高度服從的態度為執政黨規劃、執行政策（駱益群，2002；Ridley, 1983）。

假若其他的政黨執政，新加坡的行政官恐怕會遭遇很大的調適困難，甚或抗拒。因其不但將李氏執政菁英的願景、策略與價值高度內化，每位行政官都深刻鑲嵌於 PAP 的政策知識與技術架構之中。行政官對於源自社會，甚或 PAP 內部、國會、總統的自主性提議，只要無法契合於既有架構，往往會有相當的抗拒，更不要說社會各界在開放環境下自主的討論。易言之，新加坡行政官的自主性乃自主於 PAP 下屬的各次級政官人物或社會菁英的個別影響，沒有形成次級團體，但仍被 PAP 以集體的方式高度政治化，僅對 PAP 效忠（郭秋慶，2012：72；Ho, 2003: 257-258, 281-284）。

嚴格而論，雖說研究者認同一般文獻與媒體報導所公認，李光耀及其所領導的核心菁英具有高瞻遠矚，雄才大略的領導特色，但星政府並不是一開始就對所有的政策，甚至主要政策有具體的發展策略或政策遠見，例如，新加坡雖在 1960 年就設置住屋發展局，推動公共組屋政策，但一開始民眾反應冷淡，政策成效不佳。經過只租不售到「居者有其屋」等一段摸索，一直要到 1968 年方因准許民眾用個人公積金資金購買組屋，組屋政策方於 1970 年代初期獲得顯著成效。

又如，淡馬錫也要到 1974 年才成立。在此之前，政聯企業的資金都是來自財政部預算的直接投資。此時政聯企業的資本和公積金間的整合性也尚未建立。而公積金制雖在 1955 年就成立，但最初採公務員退休金與民企受雇者公積金並立的做法，直到 1977 年方合併。准許以公積金購買組屋，進而使組屋政策成效獲得突破也是到 1968 年才摸索出來。新加坡的醫療產業也是要到 1984 年在原有公積金之上加上保健儲蓄計畫，准許以公積金帳戶支付醫療費用之後，才有顯著發展（任澤平、夏磊，2018）。

最後，李光耀、李顯龍等核心領導菁英也是到了 1986 年遇到重大經濟衰退之後，才將商業服務產業發展政策標誌為與製造業互補的主要發展支柱之一。而在經歷 1997 年亞洲金融風暴的衝擊，再次感受新加坡的脆弱性後，才又以 1986 年的改革政策為基礎，進一步以東南亞區域性群聚效應的倡導作為其發展政策的主軸，企

圖將新加坡打造為全球的營運中心（Neo & Chan, 2007: 114, 118-119）。

從這些例子可知，新加坡在發展政策上的創新整合乃是一個漸進但持續不斷摸索、試誤的過程，並不是一開始就對整個國家的發展、治理政策架構有具體透澈的掌握。在此過程中，李光耀獨特的威權領導模式，不斷要求行政官試誤、摸索出政策上跨領域創新整合的途徑。這與杭廷頓（S. P. Huntington）在《第三波》中所單純主張的，「威權政體」就能有利於經濟發展的說法不同。同樣的，也正因發展政策上不斷跨領域創新整合的特性，搭配集體化且經常輪調升遷的行政官制度，不但使整體行政官的政策專業能力高強，也促使他們，即便在經歷權力的世代交替之後，仍能集體效忠李顯龍等領導菁英。同樣的，前二者的搭配也說明為何行政官體系沒有出現次級黨官、政官派系的現象，以及為何新加坡沒有像杭廷頓所預言的發生民主轉型（劉軍寧 譯，2019）。

## 參考文獻

- 王維旒、朱芬郁、李孟芬、李雅慧、胡夢鯨、高文彬、…嚴嘉明（胡夢鯨主編）（2011）。**新加坡樂齡學習：組織與實務**。高雄：麗文。
- 王輝煌（2017）。政策創新與官僚角色：臺灣解嚴後治理失能的分析。**文官制度季刊**，9（3），27-64。
- 任澤平、夏磊（2018）。新加坡如何實現“居者有其屋”？新加坡住房制度啟示錄，2020年11月17日，取自：  
[http://pdf.dfcfw.com/pdf/H3\\_AP201809261202155025\\_1.pdf](http://pdf.dfcfw.com/pdf/H3_AP201809261202155025_1.pdf)。
- 呂育誠（2006）。網絡治理與治理網絡：政府變革的新課題。**臺灣民主季刊**，3（3），207-212。
- 李宗榮、施奕任（2009）。發展型網絡演變路徑的差異：比較臺灣與新加坡的公、私部門間企業網絡的變遷。**問題與研究**，48（4），35-66。
- 李俊江、劉洋（2003）。新加坡與韓國國有企業改革及管理體制的比較。**東北亞論壇**，2003（3），21-25。
- 周賢頌（1982）。如何延攬培育人才。**天下雜誌**，2020年11月17日，取自：  
<https://www.cw.com.tw/article/5039830>。

- 柯思仁（2010）。新加坡的社會運動、公民社會與文化研究。**思想**，15，75-90。
- 香港交易所（2020）。研究報告：全球大宗商品衍生產品市場概覽，2020年11月17日，取自：[https://www.hkex.com.hk/-/media/HKEX-Market/News/Research-Reports/HKEx-Research-Papers/2020/CCEO\\_CommDeriv\\_c\\_202005.pdf?la=zh-HK](https://www.hkex.com.hk/-/media/HKEX-Market/News/Research-Reports/HKEx-Research-Papers/2020/CCEO_CommDeriv_c_202005.pdf?la=zh-HK)。
- 張其祿、廖達琪（2010）。**強化中央行政機關橫向協調機制之研究**。行政院研考會委託之專題研究報告，未出版。
- 張青、郭繼光（2010）。**新加坡：小國繁榮之道**。香港：香港城市大學。
- 張超鑫、齊港（2016）。**新加坡公共政策的運作過程：行之有效的政府行為**。湖南：湖南人民。
- 莊素玉（1994）。像世界高標挑戰的小獅——新加坡。**天下雜誌**，157，21-38。
- 莊素玉（1995）。琢磨鑽石人才。**天下雜誌**，168，43-44。
- 郭秋慶（2012）。論人民行動黨與新加坡的一黨優勢之發展。**台灣國際研究暨刊**，8(4)，63-84。
- 陳建助（2003）。**從全球化觀點解析新加坡國家機關、經濟市場與市民社會之三角互動**。成功大學社會科學院政治經濟學研究所碩士論文，未出版，臺南。
- 陳清秀、陳昭欽、王志仁、周威廷、李忠正、劉阿琴、周均育（2009）。**新加坡政府人力資源管理制度考察報告**。行政院人事行政局考察報告，未出版。
- 新浪網財經縱橫（2004）。新加坡盛邦新業積極開拓海外業務，中國為其首選目標，2020年11月17日，取自：<http://finance.sina.com.cn/roll/20041217/12151233044.shtml>。
- 葉鍾鈴（1974）。**朝向明天：新加坡發展及社會變遷論文集**。新加坡：教育。
- 楊艾俐（1984a）。高效率而廉潔的文官：政府建樹之根。**天下雜誌**，33，28-33。
- 楊艾俐（1984b）。政府裡的精英。**天下雜誌**，2020年11月17日，取自：<https://www.cw.com.tw/article/5040112>。
- 楊艾俐（2011）。一流文官，帶領獅城向前奔。**天下雜誌**，2020年11月17日，取自：<https://www.cw.com.tw/article/5002448>。
- 臺北市政府人事處（2009）。馬來西亞、新加坡、香港人事業務考察報告，2018年8月31日，取自：<http://www.openreport.taipei.gov.tw/OpenFront/report/>

[report\\_detail.jsp?sysId=C09801941](#)。

蔡允棟 (2006)。民主行政與網絡治理：「新治理」的理論探討及類型分析。 *台灣政治學刊*，10 (1)，163-209。

劉建立 (2001)。 *二十世紀軍政巨人：李光耀傳*。長春：時代文藝。

劉軍寧 (譯) (2019)。 *第三波：二十世紀末的民主化浪潮* (原作者：S. P. Huntington)。臺北：五南。(原著出版年：1991)

駱益群 (2002)。 *英日文官體制設計之研究：從文官公職生涯途徑的觀點*。東吳大學政治研究所碩士論文，未出版，臺北。

謝儲鍵、張鐙文、陳敦源 (2018)。臺灣公共行政領域智識流動的研究：治理概念擴散與連接之初探。 *行政暨政策學報*，66，39-83。

戴至中 (譯) (2004)。 *心耘：一群經濟精英打造新加坡成為第一的關鍵歷程* (原作者：曾振木)。臺北：美商麥格羅·希爾。(原著出版年：2002)

嚴崇濤 (2012)。 *新加坡成功的奧秘：一位首席公務員的沈思*。北京：人民。

顧瑩華 (1998)。臺商在東南亞投資的概況及策略：兼論金融風暴對臺商投資的影響。 *東南亞經貿投資季刊*，12 (2)，1-12。

American Chamber of Commerce in Singapore (2011). *Doing business in Singapore: The gateway to Southeast Asia*. Retrieved October 17, 2020, from: [https://issuu.com/amchamsingapore/docs/doing\\_business\\_in\\_singapore\\_-\\_the\\_gateway\\_to\\_south](https://issuu.com/amchamsingapore/docs/doing_business_in_singapore_-_the_gateway_to_south).

Amsden, A. H. (1989). *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*. New York, NY: Oxford University Press.

Anwar, S., & Sam, C.-Y. (2006). Singaporean style of public sector corporate governance: Can the private sector corporations emulate the public sector practices? *New Zealand Journal of Asian Studies*, 8(1), 41-68.

Barr, M. D. (2006). Beyond technocracy: The culture of elite governance in Lee. Hsien Loong's Singapore. *Asian Studies Review*, 30(1), 1-18.

Barr, M. D., & Skrbiš, Z. (2008). *Constructing Singapore. Elitism, ethnicity and the nation-building project*. Copenhagen, Denmark: NIAS.

Bellows, T. J. (1985). Bureaucracy and development in Singapore. *Asian Journal of Public Administration*, 7(1), 55-69.

Best, M. H. (1999). Cluster dynamics in theory and practice: Singapore/Johor and Penang

- electronics. Retrieved October 17, 2020, from: <https://myweb.rollins.edu/tlairson/pek/bestpaper3.pdf>.
- Carpenter, D. P. (2001). *The forging of bureaucratic autonomy: Reputations, networks, and policy innovation in executive agencies, 1862-1928*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Chan, H. C. (1976). *The dynamics of one party dominance: The PAP at the grass-roots*. Singapore: Singapore University Press.
- Chong, A. (2007). Singapore's political economy, 1997-2007: Strategizing economic assurance for globalization. *Asian Survey*, 47(6), 952-976.
- Ebner, A. (2004). Development strategies and innovation policies in globalisation: The case of Singapore. In S. Mani & H. Romijn (Eds.), *Innovation, learning, and technological dynamism of developing countries* (pp. 48-76). Tokyo: United Nations University.
- Evans, P. B. (1995). *Embedded autonomy. States and industrial transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Evans, P. B., Rueschemeyer, D., Skocpol, T. (1985). *Bringing the state back in*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Grant, R. M. (1996). Prospering in dynamically-competitive environments: Organizational capability as knowledge integration. *Organization Science*, 7(4), 375-387.
- Haken, H. (1984). *The science of structure: Synergetics*. Trans. by F. Bradley. New York, NY: Van Nostrand Reinhold.
- Haque, M. S. (2009). Public administration and public governance in Singapore. In P.-S. Kim (Ed.), *Public administration and public governance in ASEAN member countries and Korea* (pp. 246-271). Seoul, Korea: Daeyoung Moonhwas.
- Hays, J. (2008). Economic history of Singapore. Retrieved October 17, 2020, from: [http://factsanddetails.com/southeast-asia/Singapore/sub5\\_7c/entry-3782.html](http://factsanddetails.com/southeast-asia/Singapore/sub5_7c/entry-3782.html).
- Ho, K. L. (2003). *Shared responsibilities, unshared power: The politics of policy making in Singapore*. Singapore: Intl Specialized.
- Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese miracle: The growth of industrial policy, 1925-1975*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Judd, D. R., & Swanstrom, T. (2011). *City politics: The political economy of urban America* (8<sup>th</sup> Ed.). Boston, MA: Longman.
- Low, J. (2016). Milestone programs for the administrative service in the Singapore public

- service. In A. Podger & J. Wanna (Eds.), *Sharpening the sword of state: Building executive capacities in the public services of the Asia-Pacific* (pp. 181-212). Canberra, Australia: ANU Press.
- Meyer, J. H. F., & Land, R. (2003). Threshold concepts and troublesome knowledge (1): Linkages to ways of thinking and practising within the disciplines. In C. Rust (Ed.), *Improving student learning theory and practice – ten years on: Proceedings of the 2002 10th international symposium improving student learning* (pp. 412-424). Oxford, UK: Oxford Centre for Staff and Learning Development (OCSLD).
- National Library Board, Singapore (2014, September 12). Public service division. *Singapore Infopedia*. Retrieved October 17, 2020, from: [http://eresources.nlb.gov.sg/infopedia/articles/SIP\\_2014-09-12\\_162617.html](http://eresources.nlb.gov.sg/infopedia/articles/SIP_2014-09-12_162617.html).
- Neo, B. S., & Chen, G. (2007). *Dynamic governance: Embedding culture, capabilities and change in Singapore*. Singapore: World Scientific.
- Quah, J. S. T. (1996a). Transforming the Singapore civil service for national development. In H. K. Asmerom & E. P. Reis (Eds.), *Democratization and bureaucratic neutrality* (pp. 294-312). New York, NY: ST. MARTIN'S.
- Quah, J. S. T. (1996b). Wielding the bureaucracy for results: An analysis of Singapore's experience in administrative reform. *Asian Review of Public Administration*, 8(1), 1-12.
- Quah, J. S. T. (1996c). Public administration in Singapore: Managing success in a multi-racial city state. In A. S. Hoque, J. T. M. Lam, & J. C. Y. Lee (Eds.), *Public administration in the NICs: Challenges and accomplishments* (pp. 59-89). New York, NY: Macmillan.
- Quah, J. S. T. (2010). *Public administration Singapore-style*. Bingley, UK: Emerald.
- Ramírez, C. D., & Tan, L. H. (2003). Singapore Inc. versus the private sector: Are government-linked companies different? *IMF Staff Papers*, 51(3), 510-528.
- Richardson, P. (2008). The Singapore maritime story. *Singapore Nautilus*, Q1 2008(2), 10-13.
- Ridley, F. F. (1983). The British civil service and politics: Principles in question and traditions in flux. *Parliamentary Affairs*, 36(1), 28-48.
- Rosenberg, A. (2016). *Philosophy of social science*. New York, NT: Routledge.
- Rueschemeyer, D., & Evans, P. B. (1985). The state and economic transformation:



- Toward an analysis of the conditions underlying effective intervention. In P. B. Evans, D. Rueschemeyer, & T. Skocpol (Eds.), *Bringing the state back in* (pp. 44-77), Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Saxena, N. C. (2011). *Virtuous cycles: The Singapore public service and national development*. Singapore: United Nations Development Programme.
- Saxena, N. C., & Bagai, D. (2010). The Singapore success story. Retrieved October 17, 2020, from: <https://www.scribd.com/document/40966835/The-Singapore-Success-Story>.
- Singer, M. (2011). *History of the future: The shape of the world to come is visible today*. Lanham, MD: Lexington.
- Tan, N. C. (2010). Access to power: Hegemonic party rule in Singapore and Taiwan (Phd. dissertation, Department of Political Science, University of British Columbia, Vancouver). Retrieved October 17, 2020, from: <https://open.library.ubc.ca/cIRcle/collections/ubctheses/24/items/1.0071541>.
- Wade, R. (2003). *Governing the market: Economic theory and the role of government in East Asian industrialization*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Wang, H.-H. (2018). The extent of policy integration and the formation of urban regimes in the U.S.: An exploratory theoretical structure. *Soochow Journal of Political Science*, 36(2), 131-211.
- Weder, B., & Brunetti, A. (2000). Another tale of two cities: A note on institutions in Hong Kong and Singapore. *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE)*, 156(2), 313-313.
- Weiss, M. L. (Ed.) (2003). *States in the global economy: Bringing domestic institutions back in*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Werlin, H. H. (2002). Classical and liberal democracy: Singapore and Jamaica. *The Journal of Social, Political, and Economic Studies*, 27(2), 167-184.
- Wilkinson, B. (1986). Human resources in Singapore's second industrial revolution. *Industrial Relation Journal*, 17(2), 99-114.
- Worthington, R. R. (1999). *An Asian core executive: Aspects of contemporary governance in Singapore* (Unpublished doctoral dissertation). Graduate Program in Public Policy, Australian National University, Australia.
- Yeung, H. W.-C. (2003). *Institutional capacity and Singapore's developmental state:*

- Managing Economic (in)security in the global economy*. Globalization and Economic Security in East Asia: Governance and Institutions, (September 11-12), Defense and Strategic Studies, Nanyang Technological University, Singapore.
- Yeung, H. W.-C. (2017). State-led development reconsidered: The political economy of state transformation in East Asia since the 1990s. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 10(1), 83-98.
- Zutshi, R., & Gibbons, P. T. (1998). The internationalization process of Singapore government-linked companies: A contextual view. *Asia Pacific Journal of Management*, 15, 219-246.

# Developmental State: Singapore's Bureaucratic Innovation, Administrative Service, and the Evolution of Its Governing Regimes

Huei-Huang Wang\*

## Abstract

The raging trends of globalization and neo-liberalism have strongly impacted countries all over the world ever since the 1980s. The developments of Southeast Asian and Central American countries have since faced tough challenges, both theoretically and practically. Amazingly, Singapore has not only held out well till now but also has achieved dazzling performances after she initiated a series of reforms in the mid-1980s. Therefore, Singapore has stood in stark contrast to Japan and Taiwan, both of which have suffered from waning competitiveness during the same period.

This paper argues that there are independent and macro-level processes through which bureaucracies build their professional capacity and autonomy. There are mainly two types of mechanisms in these processes, i.e. the extent of integration among development policies and the Singaporean system of Administrative Service. Consequently, this paper will examine the extent of integration among development policies, features of the Administrative Service, and the role and performance of the Administrative Service in two

---

\* Associate Professor, Department of Political Science Soochow University. e-mail: gnaw0957@gmail.com.

periods, from 1959 to the mid-1980s and from the mid-1980s to the early 2010s.

Then, based on the findings of the extent of integration among development policies and the Singaporean system of Administrative Service, this paper will analyze how the roles and performances of the Administrative Service took shape, and how the professional capacity and autonomy of the Administrative Service were forged.

Finally, this paper argues that the significant progress of the professional capacity and autonomy of the Administrative Service have consolidated greatly the authority and legitimacy of the Singaporean government. Meanwhile, the Administrative Service also has become a dominant force over the PAP, the Congress, and the Singaporean society. The civil society of Singapore has dwindled significantly as a result, together with their autonomy and participation in democratic politics.

**Keywords:** policy innovation, developmental state, government-linked enterprises, administrative service, promotion and rotation

# 與主管越相似會讓部屬越滿意嗎？ 領導部屬交換理論觀點的探討

王婷虹<sup>\*</sup>、董祥開<sup>\*\*</sup>、詹中原<sup>\*\*\*</sup>

## 《摘要》

所謂「物以類聚、人以群分」，在現實生活中，我們不難觀察到具共通點較多、較相似的兩人，更容易被彼此吸引，從而發展出良好互動關係，同時，部分公務人員實務調查結果顯示出領導實務問題與工作滿意度仍有待改善。本研究希望從「領導部屬交換理論（leader-member exchange theory, LMX）」之觀點，試圖了解當主管與部屬間的「相似性」如何影響工作滿意度。同時，工作滿意度屬複合性概念，本研究期能更聚焦在主管與部屬間的層次，因此使用「部屬對主管滿意度」進行檢驗。基此，本文主要欲探究的問題是：主管與部屬間在哪些面向的相似會影響部屬對主管滿意度？

本研究以量化問卷方式針對臺北市區公所各科室公務人員進行調查，並取得 33 位主管及 108 位部屬之樣本，得到以下研究發現：領導風格上及性別的相似與否，並不會影響部屬對主管滿意度，但當部屬對主管有高度信任、以及「認為自己受到高度支持」時，不論主管是否真的對其信任或是支持，就能帶來更高的部屬對主管滿意度。據此，本研究發現「部屬如何認知」是相當關鍵的因素：對他們來說，

---

\* 國立政治大學公共行政學系碩士，e-mail: wwangth10@gmail.com。

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

\*\*\* 國立政治大學公共行政學系兼任教授，e-mail: cychan@nccu.edu.tw。

無論主管心中實際是怎麼看部屬的，只要能夠讓部屬有「正面感受」，特別是在「信任主管」及「知覺主管支持」程度越高時，即可對主管有較高的滿意度，也能讓部屬有繼續追隨主管的動力。

[關鍵詞]：領導部屬交換理論、相似性、部屬對主管滿意度、工作滿意度

## 壹、研究背景

人與人之間的相處關係不盡相同，職場中也是如此。不可諱言，身為一名員工，我們都想與主管建立較良好的互動關係，因為這代表主管可能更願意提供表現機會、工作資源與協助等工作上的好處，然而現實是，總是只有那一些人能夠真正打入主管的內心。因此以一個部屬的角度而言，我們要怎樣才能與主管保持良好的關係呢？

領導與部屬交換理論（leader-member exchange theory, LMX）或許可以為我們帶來一些啟發。相較於過去認為領導對於部屬一視同仁的傳統領導理論，LMX 乃基於社會關係發展而生，其核心概念為領導、部屬因日常生活中的接觸，而會發展出不同的關係，且主管會將部屬區分為「內團體」與「外團體」（Hassan & Hatmaker, 2015），前者將展現出更多的信任及支持關係。LMX 發展至今已成為預測組織產出的有利組織模型之一（Gooty & Yammarino, 2016），其學術意義更在於，過去許多學術發現中，對主管的特質或是行為在研究結果上缺乏較一致的結論及發現，例如 Stogdill（1948）認為特質論之領導研究中對主管具有何種人格特質方具有領導力並無確切結論；或是在探求何種領導風格方能對員工有更高程度的工作滿意，更是意見不一（Saleem, 2015），因此若僅以主管個人的相關變項作為檢驗、解釋、預測工作滿意度之途徑，在適用性上碰到了些許限制，說明現今研究領導理論不能僅再用個人層面的關係檢驗，而須將層次拉升到主管與部屬之間互動關係。然而，LMX 在學術理論上已有諸多貢獻，但仍存在一些問題值得討論，像是 Gooty、Serban、Thomas、Gavin 及 Yammarino（2012）指出，LMX 是探討主管與

部屬二元 (dyadic) 關係的理論，但卻甚少有研究是基於二元的層次出發；或是 LMX 乃基於社會關係而發展的領導與部屬間關係 (Cropanzano & Mitchell, 2005)，一個團隊下領導會與不同成員發展不同質量的 LMX 關係，這種差異的狀態，即稱為「LMX 差異性」(LMX differentiation)，而這種領導與部屬對彼此關係認知差距，長久以來是被忽略的 (Gooty & Yammarino, 2016; Li & Liao, 2014)。目前已有一些研究討論 LMX 差異性，結果發現 LMX 差異性會導致較低的員工組織承諾，以及對同事關係的滿意度 (Erdogan & Bauer, 2014)、較低的工作滿意度及較高的團隊衝突 (Hooper & Martin, 2008)，甚至也會影響團隊成員的離職率 (Nishii & Mayer, 2009)。儘管如此，LMX 差異性因為基於資源節約而難以避免，原因在於領導沒有充裕的時間與資源能夠平等對待每一位部屬，甚至有時候藉由這種與部屬的差異關係，也能鼓勵部屬產生正向行為 (positive behavior)，從而對特定部屬進行激勵 (Estel, Schulte, Spurk, & Kauffeld, 2019)。

即便如此，LMX 關係的差異性仍不利於部屬在工作方面的產出與結果，本研究試圖反其道而行，從主管與部屬間的「相似性」出發，原因在於人際吸引的觀點來看，相似性可作為促進雙方互動關係品質的重要關鍵，同時也有一些學術研究已發現個體間的相似性會增進彼此吸引力 (Byrne, 1971)，且亦有文獻指出「相似性」是部屬得以與主管發展高品質關係的要素之一 (Dulebohn, Bommer, Liden, Brouer, & Ferris, 2012)。為此，本研究將從領導與部屬交換之理論內涵中討論相似性在其中發揮的作用。

另一方面，本研究也希望為實務管理提供些許貢獻。工作滿意度可被視為管理者了解人員心聲、改善管理措施之工具，過去公部門也不乏進行工作滿意度調查。例如考試院 (2016) 以全國公務人員為對象進行抽樣調查，發現其對領導風格及升遷狀況並非相當滿意，說明公務機關於主管領導及陞遷狀況仍有改善之空間。又或是臺北市政府研究發展考核委員會自 2015 開始針對北市府公務人員進行滿意度調查，發現部屬在被問到「直屬主管能否公正對待每位部屬」時，「普通」及「不滿意」的狀況占了 4 成左右，且 2018 年的調查結果比 2017 年時更加不滿，顯示部屬能察覺到領導的差別對待 (臺北市政府研究發展考核委員會，2017, 2018)。故就目前領導實務議題，應給予關注。

為處理上述問題，本研究試圖以相似性角度理解 LMX 理論之主管與部屬的互

動關係，亦即主管與部屬間若存有某些面向的相似性，將如何影響工作滿意度？唯工作滿意度涉及綜合性概念，故本研究進一步將工作滿意度限縮於「部屬對主管滿意度」，以期從中了解相似性與部屬對主管滿意度二者之間的關係。

## 貳、文獻檢閱

### 一、領導部屬交換理論與相似性

傳統的領導研究中，對於領導的探尋實際上隱含同質性（homogeneous）的假設，以及一視同仁的假設，前者說明同一名領導底下的所有部屬所表現出來的工作表現及感受皆相同；後者即為領導對於每位同仁的領導行為皆相同（Dansereau, Graen, & Haga, 1975）。然現實中領導對於不同部屬的領導方式卻有所差別，故 Graen 為首的學者們提出領導與部屬交換理論，該理論最早可追溯至 Dansereau、Graen 與 Haga 於 1975 年所提出之研究，初期時被視作「垂直對偶連結理論」的延伸，其認為領導及部屬之間存在的某種對偶的互動關係（relationship），且以社會交換理論（social exchange theory）為基礎（Blau, 1964），該理論假設互惠與交換決定了互動關係，根據不同的交換行為，將發展出不同團體：對於有較高品質、較多的社會交換關係，可稱為內團體（in-group），其代表領導對之更加的信任，也存有較頻繁的非正式關係；外團體（out-group）則指雙方互動性質較屬於經濟交換，即停留在正式關係之團體。因此，對於內團體成員而言，其與主管間存在高品質 LMX，部屬會因為得到領導的對等關係，而更願意積極工作或是給予領導忠誠；相對的，外團體成員由於與主管的 LMX 品質較低，故會與主管存在較低的信任與尊重，無法有效影響主管。因此，雙方是基於人際交換關係（interpersonal exchange relationships）而決定其在互動過程中扮演的角色。若能維持與領導間的高品質互動關係，則將對此關係帶來某些益處，像是獲得更多的資訊與職責（Graen & Uhl-Bien, 1995）、部屬更滿意他們的工作（Gerstner & Day, 1997）、以及展現了組織公民行為（Graen & Scandura, 1987），甚至有更高的工作績效表現（Breevaart, Bakker, Demerouti, & van den Heuvel, 2015）。因此，信任、尊重、相互的義務與互惠交換會影響領導與部屬彼此的關係發展（Graen & Uhl-Bien, 1995）。目前 LMX 發展至今，除了單純檢驗其與諸如工作滿意度、組織承諾、工作績效等變項間的關



係外，也有學者試圖了解 LMX 如何在眾多變項中扮演中介關係（如 Janssen & Van Yperen, 2004），或是探究 LMX 差異性如何對個人層次與組織層次造成影響，從而產生諸如組織正義、公平性等的問題（如 Erdogan & Bauer, 2014）。雖然曾有學者發現具高品質 LMX 的部屬反而痛苦（distress）程度較高（Rousseau, Aubé, Chiochio, Boudrias, & Morin, 2008），但其他實證研究並未得到相同研究結論（熊欣華、陳欽洲，2012），故對於部屬來說，發展高品質的 LMX 對其工作表現、心理狀態等方面，應可發揮正面效果。

Harrison、Price 與 Bell（1998）指出，相似性被視為影響人們互動關係品質之重要因素。Byrne（1971）提出的相似——吸引理論（similarity-attraction theory）或許可加以解釋。研究上，研究者請研究對象先填寫描述自己的問卷，而後再填寫描寫其他研究對象之問卷，比對後發現若兩人在宗教與政治傾向、社會事件等態度表現越相近，越會對彼此產生正面態度，且該研究為長年研究，發現相似的人之間確實存在吸引力；相反的，若彼此之間差異越大，則不容易有吸引的效果，反而導致「相斥」的結果。因此 Byrne 的理論說明了：人們相信與自己類似想法的人會更容易喜歡自己，同時也會對與自身相似的人產生好感。同時，Huston 與 Levinger（1978）所提出的人際吸引理論（interpersonal attraction theory）也指出當主管與部屬在各方面具有相似性，例如對生活的目標、個性與偏好等方面，也更容易被彼此吸引，建立良好關係。

相似性又包含了實質相似性，以及知覺相似性（Dulebohn et al., 2012）。前者係指實際上領導與部屬間是否有相同的類似之處，像是性別、出身、工作經歷等皆包含於此，而透過對這些背景的相似或相同，能夠引起領導及部屬之間的共鳴，雙方更能產生連結，人口統計變項多半屬之。舉例而言，黃烈堂、林顯輝與杜俊和（2009）認為個人特徵是造成 LMX 差異的原因，包括年齡、職位、職等、公職年資、任職單位、婚姻狀況，得出 LMX 會因個人特徵而有所差別之研究結論。知覺相似性則指領導或部屬認為彼此相不相似，而這裡的相似標的多半指性格、工作觀念、價值等方面，意即若雙方認為彼此的某些觀念或價值相似時，更有可能建立起彼此的關係。例如，Muchinsky 與 Monahan（1987）從同質性出發，認為部屬及主管若認為彼此有較高的相似性時，LMX 的程度將越高，原因在於雙方於工作上抱持著相同的責任態度。

契合度 (fit) 的概念亦被討論，與相似性的概念類似，個人與主管契合度 (person-supervisor fit) 係指員工與其主管在價值觀、個性、工作方式、領導風格、背景 (例如性別、年齡、年資、教育程度) 等方面的相似程度 (Chuang, Shen, & Judge, 2016; van Vianen, Shen, & Chuang, 2011)，這些方面具越多的相似性，主管與部屬間便越具有吸引力而發生「契合」的感覺 (Chuang et al., 2016)，進而提高互動頻率。

組織行為領域中，也有與相似性相關之研究。Schneider (1987) 的 ASA (attraction-selection-attrition, 吸引-甄選-留任) 模型指出：組織/團隊型態乃由成員所決定，具相似特質的成員會彼此吸引而留在組織或團隊中；而那些與其他成員較不相似的人，如果不能調整自身以接近組織或團隊型態，就只能選擇離開。換句話說，組織/團隊內的成員都在尋求平衡，留下來的人都是能與大團隊或組織相輔相成的成員。其中，主管可說是對部屬有較大影響力，因為互動最為頻繁，接觸的機會也最多。像是 Tsui 與 O'reilly III (1989) 指出，主管與部屬之間若存在背景的相似性 (包括性別、年資等)，對於部屬的角色模糊及角色衝突有顯著的降低效果；此外，若在喜好、人格特質、解決問題的方法等方面上有所雷同時，可以增進主管部屬間的人際吸引力、增進互動頻率，甚至使部屬有較高的工作滿足感 (莊瑗嘉、林惠彥, 2005)；或是 Parent-Rochelleau、Bentein 與 Simard (2020) 發現當主管與部屬擁有相同程度的積極心理資本 (positive psychological capital)，無論程度皆高或是程度皆低，都能造就高品質的 LMX 關係。根據上述這些發現，皆說明了主管與部屬間的相似性，在關係發展中的重要性。

## 二、部屬對主管滿意度

部屬對主管滿意度可從工作滿意度之概念中單獨討論。簡單來說，工作滿意度是生理與心理在工作因素上的滿意感受 (Hoppock, 1935)，Smith、Kendall 與 Hulin (1969) 將工作滿意度劃分為 5 大層面，包括：薪資、升遷、與主管關係、與同事關係、工作本身。特別的是，人際互動已逐漸被重視，根據 Brown、Hohenshil 與 Brown (1998) 之說法，監督與互動是形成工作滿意人際因素中最重要兩個因素，故以人際互動的觀點，領導對於工作滿意度形成之影響不容忽視，也提供了本研究在部屬對主管滿意度之研究意圖。

部屬對主管的滿意度 (satisfaction with one's supervisor) 係指員工對目前直屬主管的滿意程度，而非其他的工作狀況或條件 (Scarpello & Vandenberg, 1987)。相關研究中多以「何種方式能使員工在對主管滿意度上有較高的呈現」為主軸，例如：Infante、Anderson、Martin、Herington 與 Kim (1993) 以主管的溝通策略來預測部屬滿意度 (subordinates' satisfaction)，發現若主管較具攻擊性、較低爭論性及低確認性之言論與部屬進行對話，在部屬對主管滿意度上有較低的表現；Lee 與 Low (2008) 以主管權力基礎 (例如：參照權力基礎、合法權力基礎、專家權力基礎等) 對於部屬對主管滿意度之效果，並且發現，參照權力、專家權力及獎勵權力與部屬對主管滿意度有正相關，顯示部屬對於具獎勵性質或是給予專業之主管有較高的喜愛；抑或是檢視主管領導行為如何影響部屬對主管滿意度，結果顯示不同的領導行為將影響部屬對主管滿意度，例如威權領導不會影響部屬對主管滿意度之評價，原因可能在於華人員工對於領導之威權本身就有較多的習慣及容納 (嚴奇峰、卓明德、李粵強，2014)。

至於 LMX 與部屬對主管滿意度的相關研究方面數量不多，例如 Eichenseer、Spurk 與 Kauffeld (2020) 的研究顯示出 LMX 差異性會造成部屬對主管滿意度的負面影響，也就是說團隊中領導與部屬間的交流差異，會與對主管滿意度呈現負相關，說明未來在 LMX 與部屬對主管滿意度間的關係，仍有待後續學者耕耘。

### 三、相似性與部屬對主管滿意度之關係

相似性會影響工作滿意度嗎？Turban 與 Jones (1988) 為了解相似性會不會影響工作滿意度，根據前人的研究將相似性分成「感知相似性」(perceived similarity，詢問彼此相似程度是高是低)、「知覺一致性」(perceptual congruence，對某些事情上的看法)、以及「個人特徵相似性」(actual similarity of individual characteristics)，結果發現相似性會正面影響工作滿意度、薪資及工作表現，而且這 3 種相似性的影響效果可以相互疊加，從而有更正面的增強效果；同時，其也認為由於主管與部屬彼此間的相似，可以有效降低工作上的角色模糊，當部屬對主管的信任感增加時，相似性對主管方面所發揮的影響效果會更強，將建立更積極的互動關係，並影響到工作滿意度，與部屬的工作表現。此外，莊璦嘉與蘇弘文 (2005) 之研究發現個人與主管契合度會正面影響工作滿意度及部屬對主管滿意

度，且後者受影響的程度最高。

在前述有關 LMX 中提到，當主管與部屬彼此信任、主管願意給予更多實質上的支持時，可說是兩人間存有較高品質的互動關係，此外，與相似性之相關文獻中提及，相似性可反映在實質相似性與知覺相似性中，當兩人實質或是知覺到彼此有相似之處時，兩人間的吸引力便會提高。基於上述文獻檢閱，以及本研究背景對實務經驗之觀察，認為當主管與部屬在下列面向若存有相似性，將能提高部屬對主管滿意度。

### （一）信任程度認知相似性

信任在人際關係中扮演重要作用（Hirvi, Laulainen, & Taskinen, 2020），且與組織內部的二元關係（dyad）有密切關係（Martin, Guillaume, Thomas, Lee, & Epitropaki, 2016）。同時，前述 LMX 文獻中不乏提到信任的重要性，且信任會影響 LMX 發展的關鍵因素之一（Liden & Grean, 1980）。據 Mayer、Davis 與 Schoorman（1995）研究表示，信任的發展是動態的，McAllister（1995）認為之所以會產生信任感，來自於兩種基礎，一種來自於認知（cognition），意即為何這個人會被信任，乃因其本身有值得被信賴的條件，例如能力、責任及可靠程度等；第二種則來自於情感（affect），說明人們會在信任關係中給予一定程度的情感投資（emotional investment），發自內心地向對方表達真誠的關懷，並相信這種情感上的關懷是互相（reciprocated）的（Chua, Ingram, & Morris, 2008; McAllister, 1995）。不過值得注意的是，畢竟信任的出現並非憑空而生，部屬的能力及表現須能夠勝任工作，方得以讓主管對部屬產生信任（Dulebohn et al., 2012）。

若依照 LMX 理論，當主管與部屬皆對彼此有高度的信賴感，也就是「互信」程度高，應可表示雙方交換關係品質較佳，因此在雙方信任程度皆高的情況下，可以合理推斷會正面影響部屬對主管滿意度；相反地，倘若雙方互信程度低，表示雙方互動關係可能有較差的情況，同時也可合理推斷對於部屬對主管滿意度，發生負面影響。此外，若雙方在信任認知上並不相同，即雙方信任程度有所落差，在這樣的情況下，又可以再進一步區分成兩種情況，第一種是主管高度信任部屬、但部屬卻對主管有較低信任的狀況；第二種則是主管不信任部屬，但部屬卻對主管懷有高度信任，而這兩種情況又會有何種效果，也有待後續檢測。基於以上，我們可以發

展以下假設：

$H_1$ ：當主管信任部屬的程度，與部屬信任主管的程度皆高時，會增加部屬對主管滿意度。

## （二）支持程度認知相似性

本研究認為主管支持同樣是會影響 LMX 發展因素之一。原因在於主管在組織中扮演關鍵性角色，對員工而言，最能直接感受組織的好壞與否即來自於自己的主管。而員工知覺到自己的主管重視貢獻、關心福祉、提供鼓勵的程度，即為知覺主管支持（perceived supervisor support）之概念（Rhoades & Eisenberger, 2002）。知覺主管支持將直接影響員工在職場上的感受及行為，進而對組織做出評價判斷（DeConinck & Johnson, 2009）。同時，由於主管身為傳達組織目標及分配資源之角色，需要在員工遭遇困難的時候適時地提供協助與幫助，由此可見主管支持對於員工之重要性（Durham, Knight, & Locke, 1997）。

目前知覺主管支持已被認為能達到許多功能，包括有不少文獻說明當員工認為自己受到主管支持時，員工可以減少工作壓力、降低離職傾向，甚至對於工作滿意度有正面的影響（Babin & Boles, 1996; Griffin, Patterson, & West, 2001; Ng & Sorensen, 2008）。以社會交換理論的觀點來看，主管與員工間存有不同的交換關係，進而使員工產生不同的工作態度及工作行為。而當員工認為自己受到主管支持及重視，會更願意以努力工作、給予主管忠誠等方式回饋給主管，並產生良好的互惠關係（Liden, Erdogan, Wayne, & Sparrowe, 2006），也有學者指出，當主管越知覺到組織支持（supervisors' perceived organizational support）時，LMX 關係及工作滿意度間的正向關聯強度將會增加（Erdogan & Enders, 2007），說明了支持關係無論存在於主管與組織，抑或是主管與部屬間，皆能正向發揮效用。

本研究推估，當主管願意提供該名屬下工作或私底下的協助，且部屬同樣也能知覺到自己獲得更多主管支持時，將使部屬對主管滿意度產生正面影響，並產生出互惠互利的關係；相反的，若主管對於該名部屬的支持程度較低，且部屬也知覺不到來自主管的支持時，則對主管滿意度有負面影響，而以上兩種情形，雖皆屬於支持程度相似性高，但卻有著天壤地別的結果。此外，尚有一種情形，即雙方在支持認知程度落差大，包括主管認為他已有給部屬不少的支持，但部屬卻無法知覺；或

是部屬知覺受到主管支持，但實際上並非如此，這都屬於支持認知相似性不一致的情況。綜合以上說法，可發展以下研究假設：

$H_2$ ：當主管支持部屬的程度，與部屬知覺到的支持程度皆高時，會增加部屬對主管滿意度。

### （三）領導風格認知相似性

觀察領導研究發展歷程，如早期學者 Bennis（1959）認為領導是組織中權力最大的人，會去引導組織成員做事；但到了晚近時期，如 Bass（1990）將領導定義為「團體中複數成員間的交互作用，著重成員的知覺與期望，滿足其動機及能力需求，以達到團體最終目標」，由此可見領導之意涵會隨著時間發展而產生變化，從最初的單方面對下屬指揮、統御的行為，慢慢被視作領導與部屬相互影響之互動關係。倘若領導使用部屬所偏好的領導風格加以帶領，或許將有助於雙方的互動關係；同時，多數研究在衡量領導風格時，多從主管自評出發，然領導自評與部屬評價主管可能會產生落差，例如 Suwannarat（1994）以圖書館館長及館員為研究對象，發現館長自我評量關懷部屬的程度，以及轉換型領導行為的分數，比起館員評量館長的分數還要更高，顯示儘管館長自認提供部屬相當的關懷，但員工知覺到的程度卻不如領導認為的那般良好，說明領導仍需要調整自身行為，使其領導風格能被部屬清楚覺察。

領導風格（leadership styles）係指領導者與員工相處時表現出的行為模式，此種模式是外顯且具一致性的（Omolayo, 2007）。學術上領導風格主要可分為魅力型領導及轉換型領導兩種類型，而後 Bass 與 Avolio（2000）認為轉換型領導及交易型領導兩者可互補，進一步提出「全方位領導概念」，並分為轉換型領導（係指「專注於成員的發展及需求，並致力於激發屬下之工作動機、能力及道德」）、交易型領導（係指「成員完成特定目標或是工作績效，領導將同時予以成員補償或回饋，例如薪水等進行交換，以激發員工的工作動機與績效」）及放任型領導（係指「基本上被定義為缺乏領導力」）等 3 種類型（黃朝盟、黃東益、郭昱瑩，2018）。

領導風格如何影響工作滿意度，在過去一些有關工作滿意度中的文獻中，已發現不同領導風格會對員工的工作滿意度產生影響（例如 Mosadeghrad & Ferdosi,

2013; Saleem, 2015)，不過，究竟是轉換型領導能提高工作滿意度，還是交易型領導有著更高的影響力，學者間結論不一，甚至在交易型領導與工作滿意度間存在正向關係或負向關係，也尚未有統一結論（Medley & Larochelle, 1995; Morrison, Jones, & Fuller, 1997; Saleem, 2015）。在領導風格與 LMX，或是對領導風格的認知上，目前亦有一些研究發現，例如 Dulebohn 等人（2012）發現管採用轉換型領導風格對於提高雙方關係（LMX）有正向關聯；Eichenseer 等人（2020）指出，透過團隊中領導與部屬間的交流差異（即 LMX 差異性），轉換型領導與部屬對主管滿意度間存在著正面的間接影響。同時，Enwereuzor、Ugwu 與 Nnadozie（2020）認為，部屬若能與主管的領導風格相適應時，會比那些與主管領導風格不適應的部屬，更容易受到主管的欣賞與歡迎。此外，從個人與主管配適度的文章中，也有學者指出領導風格的認知一致時，將與個人與主管契合度有正面關聯（莊瓊嘉、蘇弘文，2005）。

綜合上述，本研究認為，若雙方對領導風格之認知具有較高相似性，將有助於部屬對主管有相當的了解，同時主管的領導行為也能順暢地傳達到部屬身上，從而有助於部屬對主管滿意度的提升，特別是當主管自認實行的是轉換型領導及交易型領導，且與部屬知覺到的是一致時，將有可能正面影響部屬對主管滿意度。

*H<sub>3</sub>*：當主管採行的領導風格與部屬認知到的領導風格一致時，會增加部屬對主管滿意度。

#### （四）性別實質相似性

除了單純檢驗信任、支持與領導風格等認知相似性外，本研究同時欲檢驗主管與部屬間的背景變項之實質相似性，原因在於前述有關相似性之文獻皆有提到主管與部屬在背景變項中若存有相似性，將能產生吸引。在眾多背景變項中，本研究希望能對性別有所關注。Bartkus、Kaminskas 與 Grunda（2012）之研究發現，女性雖然與領導者有一定品質的交流關係，但比起男性，沒有對領導者展現更高的滿意度；或是將性別作為調節變項，檢驗下屬的性別對於 LMX 與其他變項的關係（例如 Collins, Burrus, & Meyer, 2014），甚至以主管與部屬性別配對，如 Varma 與 Stroh（2001）發現，無論男性或是女性主管，皆對與其同性別的部屬存有較多偏愛（liking）。儘管該篇文章主要研究意旨係為檢驗性別配對與績效分數

(performance report)，也發現主管偏愛與 LMX 於其中扮演中介角色，不過此篇的出現也說明了性別配對對管理議題的影響。因為若單純檢視個人性別與工作滿意度的關係，學者間的研究結論並不一致，如 Herzberg、Mausner、Peterson 與 Capwell (1957) 認為，性別與工作滿意度是沒有關係的，且 Neelamegam (2010) 的實證研究發現男性女性的工作滿意度沒有任何差異；但也有學者發現男性工作滿意度比女性還高 (Kim, 2005)，抑或是女性工作滿意度高於男性 (Hodson, 1989)，由此可看出性別與工作滿意度的關係尚未明瞭。因此，若從主管與部屬的性別配對重新檢視其與工作滿意度之關係，是否將有所不同？基此，本研究以性別實質相似性為研究自變項，認為當主管與部屬的性別一致時，將有可能提升部屬對主管的滿意度。

$H_4$ ：主管與部屬的性別一致時，會增加部屬對主管滿意度。

## 參、研究方法

### 一、研究架構

基於以上文獻與假設，研究架構如圖 1 所示。須說明的是，本研究係基於領導部屬交換理論觀點而發展出對主管與部屬相似性之檢視，故分別瞭解主管對於部屬、以及部屬對主管，在信任程度、支持程度、領導風格上的認知程度是否相似，以及主管與部屬實際的性別配對為何，以檢驗這 4 個相似性面向如何影響部屬對主管滿意度。

在控制變項上面，則是基本的人口背景變項，包括所有研究對象的年齡、單位性質、現職年資、公部門年資與職等，由於前述有關相似性的文獻中提及主管與部屬若存有相似的個人特徵，會產生相當的吸引力；此外，有關工作滿意度的研究中，亦有學者指出年齡、工作年資、工作單位規模等各方面都會影響工作滿意度 (Neelamegam, 2010)，但卻也有研究顯示教育程度、工作年資等個人背景變項與工作滿意度無關 (Kavanaugh, Duffy, & Lilly, 2006)。因此，本研究將針對除了性別以外的人口基本變項進行控制，以確保本研究的自變項不會因為人口基本變項，而影響到其對依變項的解釋。



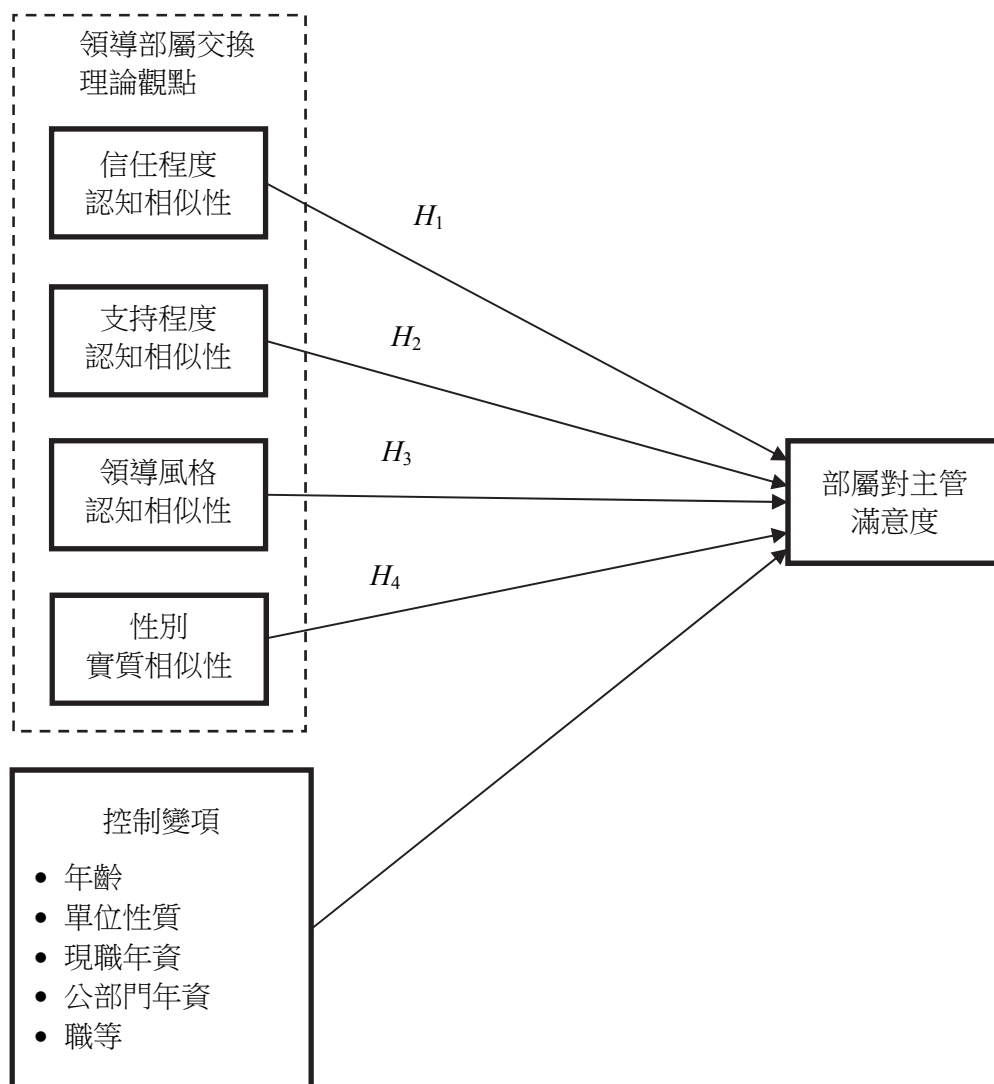


圖 1 研究架構圖

資料來源：本研究繪製。

## 二、問卷題項

由於本研究同時對主管及部屬施測，故須以主管及部屬之角度設計問卷。以信任構面其中一題為例，部屬角度為：「我的主管用專業和奉獻的態度去做工作」；主管角度則為「這個人（指該部屬）會用專業和奉獻的態度去做工作」。皆使用李克特（Likert）六點量表，從非常不符合／非常不同意，到非常符合／非常同意作

詢問，各構面具體題項詳如附錄。

### (一) 信任

本研究對信任之操作型定義為：「一方的行為會影響另外一方的意願，即使預期負面結果會大於所欲期望，仍願意承擔風險」，McAllister 將信任分為認知信任與情感信任，認知信任之操作型定義為：「因該個體具有被信賴的條件，使他人更容易對此個體產生信任感」，情感信任之操作型定義為：「自身與該個體間所產生的情感交流，而表達出關懷及關心」。

題項上，Ding 與 Ng (2007) 將 McAllister 之問卷翻譯成中文版本，亦為本研究採行，分別皆為 3 題，此外同時衡量整體信任程度。信度上，整體信任構面信度之 Cronbach's  $\alpha$  值為 0.920。

### (二) 支持

本研究對支持之操作型定義，從主管角度及部屬角度，分別為：「主管願意支持、關心、協助部屬的程度」，以及「部屬感受到主管支持、關心、協助他的程度」。本研究採用李俊賢、林世明 (2012) 之問卷，同時亦有整體性的支持認知：「整體而言，我覺得直屬主管是支持我的／整體而言，我是支持我這位部屬」，共 4 題。支持之信度 Cronbach's  $\alpha$  值為 0.912。

### (三) 領導風格

根據文獻，領導風格之操作型定義為：「領導者與員工相處時表現出的行為模式」，同時進一步分成 3 種類型，轉換型領導之操作型定義為：「專注成員發展及需求，並致力激發成員的工作動機及轉換願景之行為」；交易型領導之操作型定義為：「領導透過持續性獎勵、回饋等方式以維持成員之工作動機之行為」；放任型領導之操作型定義為：「對成員不多加干涉，也不介入過多的行為」。

題項參考 Bass 與 Avolio (2000) 所發展的 MLQ-5X，其是衡量轉換型領導及交易型領導之代表性問卷，已被許多學者採用並顯示具有良好的信、效度。轉換型領導、交易型領導及放任型領導分別為 3 題、5 題與 4 題。領導風格整體構面 Cronbach's  $\alpha$  值為 0.645。信度雖較低，但仍可以接受。

#### (四) 部屬對主管滿意度

本研究對「部屬對主管滿意度」之操作型定義為：「部屬對於其主管在工作各方面及人際關係上的滿意程度」。衡量上使用明尼蘇達滿意度量表（Minnesota Satisfaction Questionnaire, MSQ）長式問卷中詢問與主管有關之 9 個面向，此外也額外詢問整體滿意題：「整體而言，我對於主管的領導是滿意的」，一共 10 題。信度為 Cronbach's  $\alpha$  值為 0.965。

### 三、研究設計

本研究選定臺北市區公所之公務人員。原因在於區公所可說是公部門中的第一線單位，比起二、三級單位，在基層單位中編制較小，主管與部屬間之關係較為密切，加上臺北市近年皆有針對公務人員進行工作滿意度調查，若可與官方調查結合，也能對實務提供若干建議，故針對臺北市 12 區之區公所人員進行調查。「主管」為各單位之課長、主任，「部屬」為隸屬於該主管下之課員及辦事員。

流程上分為兩階段。第一階段，先致電向 12 個區之區公所人事主任說明本研究之研究目的及問卷發放事宜，並詢問是否方便協助發放問卷，此階段計有 9 名人事主任願意協助，成功率為 75%，後以郵寄方式將問卷寄至主任辦公室。第二階段則開始進行問卷的實際發放。因考量本研究問卷內容涉及對主管的看法，且又為配對問卷，為降低資料敏感性，每個區公所皆選定編制較大、人數較多的 4 個課室進行發放，先發放部屬問卷，每個課室皆有 3 至 5 名部屬填答部屬版本之問卷。主管版本之問卷，則在部屬問卷發放完畢的一個禮拜後再進行發放，並請主管針對前一階段成功填覆之 3 至 5 名部屬，分別回答他們之題目。當該單位的主管問卷及部屬問卷皆填寫完畢後，即為完成該單位之配對問卷。

問卷發放自 2019 年 4 月 30 日至 6 月 1 日，一共發放 36 個課室，包括 36 份主管問卷及 180 份部屬問卷。在無效問卷方面，由於本問卷涉及不同領導風格，且在意涵互斥的情況下，若受訪者對所有題目皆勾選一樣的回答，如全部題目回答皆為「非常同意」，由於答題過度一致，即被本研究視為無效問卷，分析時應予以排除，以確保問卷品質，包括 3 份主管問卷及 4 份部屬問卷。同時並非每個單位都能成功回收 5 份的部屬問卷，最後共成功了 33 組配對問卷，包含 33 位主管，108 位

部屬，共 141 位填答者，主管成功填答率 92%，部屬成功填答率 60%。

## 四、相似性之操作

本研究共測量 3 個認知相似性，以及一個實質相似性。前者的相似性，又再分成信任程度認知相似性、支持程度認知相似性以及領導風格認知相似性。前兩者將可能出現 4 種情況：(1)相似且程度皆高；(2)相似且程度皆低信任；(3)不相似且主管對部屬高評分、部屬對主管低評分；(4)不相似且主管對部屬低評分、部屬對主管高評分，區分程度高、低之依據，乃依整體之平均數做劃分。領導風格則依填寫狀況計分，分數最高者即代表主管屬於該領導風格，或是部屬認為主管屬於該領導風格，當主管與部屬的回答一致時即為相似，不一致則為不相似。至於實質相似性，則單純比對主管與部屬的性別，而得到此 4 種性別配對：主管部屬皆男性、主管部屬皆女性、男主管女部屬、女主管男部屬。

## 肆、研究發現

### 一、樣本描述性統計

本研究共計取得 33 位主管樣本，以及 108 位部屬樣本，樣本之背景變項如表 1。主管部分，女性多於男性，年齡較多在 51 歲至 60 歲，業務單位多於幕僚單位，現職服務年資多位在 1 至 5 年，半數以上的總年資在 25 年以上，官等皆為薦任。部屬部分，女性多於男性，5 成以上的人年齡為 31 至 40 歲，其次為 30 歲以下，業務單位多於幕僚單位，半數以上的人現職年資為 1 至 5 年，較多數人總年資在 5 年以下，次多為 5 至 10 年，薦任的人比委任的人再多一些。

表 1 樣本之背景變項描述性統計

		直屬主管 (33 人, 22.7%)		部屬 (108 人, 77.3%)	
		人數	%	人數	%
性別	男性	14	42.4	33	30.6
	女性	19	57.6	75	69.4
年齡	30 歲以下	0	0	26	24.8
	31 歲-40 歲	2	6.7	53	50.5
	41 歲-50 歲	10	33.3	8	7.6
	51 歲-60 歲	16	53.3	16	15.2
	61 歲以上	2	6.7	2	1.9
單位性質	業務單位	21	63.6	81	75
	幕僚單位	12	36.4	27	25
現單位 任職時間	一年以下	6	19.4	16	14.8
	一到五年	13	41.9	58	53.7
	五到十年	5	16.1	26	24.1
	十到十五年	2	6.5	5	4.6
	十五年以上	5	16.1	3	2.8
總年資	五年以下	1	3.2	46	43.4
	五到十年	1	3.2	33	31.1
	十到十五年	3	9.7	6	5.7
	十五到二十年	6	19.4	6	5.7
	二十到二十五年	2	6.5	7	6.6
現職職等	薦任	33	100	59	56.2
	委任	0	0	46	43.8

註：各變項之人數係指有填寫該題項之有效樣本數。

資料來源：本研究整理提供。

## 二、各變項描述性統計

樣本在信任程度、支持程度、領導風格及性別配對之分布狀況，如表 2。首先在信任程度方面，可以發現無論是在認知信任、情感信任及平均的信任感上，部屬信任主管的程度皆低於主管信任部屬的程度，且部屬對主管產生的情感信任是當中分數最低的，為 4.08。支持程度上，與信任程度的狀況類似，部屬知覺到主管的支持程度，以及主管認為自己支持部屬的程度，兩者間存有落差，前者低於後者，說明部屬無法感受到如主管那般充分的支持，而在「關心工作上感受」的差距為 3 項

中差距最大的，且在支持程度上落差情況比信任程度之落差更甚，都將近、甚至超過 0.6。

在領導風格上，有 19 名主管認為自己是「轉換型領導」，有 13 名主管是「交易型領導」，沒有任何主管認為自己是「放任型領導」，但在部屬的角度上，有 55 名部屬認為自己的主管是「轉換型領導」，有 37 名部屬認為自己的主管是「交易型領導」，認為自己的主管是「放任型領導」之部屬，則有 9 名。至於在差距方面，可發現雖為相同的領導風格，但在分數上亦主管自評分數高於部屬評判之分數，兩者呈現了落差，可能說明了主管實行的領導風格，雖然部屬可以有所知覺，但程度仍不若主管想像地那般充分。

最後，在主管與部屬的性別配對上，以「主管與部屬皆女性」的比例最高，共有 39 組（占 38.2%），其次為「男性主管搭配女性部屬」，有 35 組（占 31.8%），第三為「女性主管搭配男性部屬」，有 16 組（14.5%），最少的為「主管與部屬皆男性」，僅有 17 組（占 15.5%）。

表 2 信任程度、支持程度、領導風格與性別之描述性統計

	主管對部屬的看法		部屬對主管的看法		兩者 差距	
	平均數	標準差	平均數	標準差		
信任程度	認知信任	4.82	0.83	4.54	0.86	0.28
	情感信任	4.33	0.82	4.08	0.83	0.25
	平均信任程度	4.59	0.76	4.32	0.80	0.27
支持程度	關心福利、身心健康 與快樂	4.84	0.76	4.25	1	0.59
	重視意見及反應	4.93	0.66	4.35	0.91	0.58
	關心工作上感受	4.81	0.72	4.20	1	0.61
	平均支持程度	4.87	0.64	4.27	0.90	0.6
	主管自評領導風格		部屬評主管領導風格		兩者 差距	
	人數	平均數	人數	平均數		
領導風格	轉換型領導	19	4.72	55	4.25	0.47
	交易型領導	13	4.67	37	4.23	0.44
	放任型領導	0	3.28	9	2.84	0.44
		主管部屬皆 男性	主管部屬皆 女性	男主管 女部屬	女主管 男部屬	
主管與部屬性別配對數量與比例		17 (15.5%)	39 (38.2%)	35 (31.8%)	16 (14.5%)	

註：各變項之人數係指有填寫該題項之有效樣本數。

資料來源：本研究整理提供。

### 三、相似性與部屬對主管滿意度之關係

為檢驗相似性如何影響「部屬對主管滿意度」，將先進行平均數差異檢定，初探 4 個變項的相似與否，在「部屬對主管滿意度」上是否有所差異。由於信任程度及支持程度，總共有 4 種可能（兩者皆高、兩者皆低、主管高部屬低、主管低部屬高），故使用 ANOVA 分析，至於領導風格在此階段僅先分成兩種結果：相似、不相似，故使用 t-test 分析。分析結果如表 3。

首先在信任程度認知相似性上，「兩者皆高」的「部屬對主管滿意度」平均數最高，為 4.87，其次為「主管低部屬高」的 4.74，第三為「主管高部屬低」的 3.71，最低的為「兩者皆低」的 3.61，經 ANOVA 檢定後，F 值=30.947 ( $p < 0.001$ )，顯示 4 者平均數間具顯著差異，且「兩者皆高」顯著高於「兩者皆低」與「主管高部屬低」，「主管低部屬高」顯著高於「兩者皆低」與「主管高部屬低」，但「兩者皆高」及「主管低部屬高」之平均數並未呈現明顯差異，說明當主管與部屬互信程度高時，以及部屬對主管信任程度較高時，部屬都會對主管有較高的滿意度。

其次，在支持程度認知相似性上，結果與上述的信任相似性有類似的結果，「兩者皆高」的「部屬對主管滿意度」平均數最高，為 5.00，其次為「主管低部屬高」的 4.76，第三為「主管高部屬低」的 3.86，最低的為「兩者皆低」的 3.71，經 ANOVA 檢定後，F 值=27.652 ( $p < 0.001$ )，顯示 4 者平均數間具顯著差異，且「兩者皆高」顯著高於「兩者皆低」與「主管高部屬低」，「主管低部屬高」顯著高於「兩者皆低」與「主管高部屬低」，但「兩者皆高」以及「主管低部屬高」之平均數並未呈現明顯差異，說明當部屬知覺到主管的高支持程度時，無論主管是否實際上給予較高程度之支持，部屬都能對主管產生較高的滿意度。

第三，領導風格分為主管部屬認知到相同的領導風格（相似）、以及主管與部屬認識到不同的領導風格（不相似）。前者於「部屬對主管滿意度」之平均數為 4.54，後者為 4.10，兩者有顯著差異 ( $t$  值=2.746,  $p < 0.01$ )，表示主管所使用的領導風格若與部屬體會到的領導風格相符時，部屬對於主管的滿意度會有較高的表現。

最後，性別實質相似性上，儘管從平均數來看，「主管部屬皆男性」的部屬對

主管滿意度最高，為 4.45，其次為「主管部屬皆女性」（4.42），再來為「女主管搭配男部屬」（4.31），「男主管搭配女部屬」的部屬對主管滿意度最低，僅 4.30，然未達統計上的顯著（ $F=1.99, P=0.897 > 0.05$ ），發現主管與部屬的性別配對為何，並不會對影響部屬對主管滿意度。

表 3 各相似性變項在部屬對主管滿意度之比較平均數分析

	部屬對主管滿意度				F 值
	兩者皆高	兩者皆低	主管高 部屬低	主管低 部屬高	
信任認知	4.87	3.61	3.71	4.74	<b>30.947***</b> 皆高>皆低 皆高>主管高部屬低 主管低部屬高>皆低 主管低部屬高>主管高部屬低
支持認知	5.00	3.71	3.86	4.76	<b>27.652***</b> 皆高>皆低 皆高>主管高部屬低 主管低部屬高>皆低 主管低部屬高>主管高部屬低
	相似		不相似		t 值
領導風格 認知	4.54		4.10		<b>2.746**</b>
	主管部屬皆 男性	主管部屬皆 女性	男主管 女部屬	女主管 男部屬	F 值
性別配對	4.45	4.42	4.30	4.31	1.99

註：\*  $P < .05$ ，\*\*  $P < .01$ ，\*\*\*  $P < .001$ 。

資料來源：本研究整理提供。

接著，再使用多元迴歸了解各個相似性變項對於「部屬對主管滿意度」之影響效果。進行迴歸分析前，由於相似性為類別變項，故使用虛擬（dummy）編碼之方式處理，信任程度相似性之參照組為「兩者皆低」（0），支持程度相似性之參照組為亦為「兩者皆低」（0），領導風格認知相似性則以不相似（0）作為參照組。

表 4 即顯示了迴歸分析之結果。控制了背景變項後發現，在信任程度認知相似性上，「信任程度皆高」及「主管低部屬高」相對於「信任程度皆低」，皆會顯著影響「部屬對主管滿意度」，形成正面的影響。而在支持程度認知相似性上，相對於「支持程度皆低」，「支持程度皆高」及「主管低部屬高」皆對「部屬對主管滿



意度」有顯著正面影響，且「支持程度皆高」的影響力比「主管低部屬高」還要強。最後，在領導風格認知相似性上，是否相似則不會影響「部屬對主管滿意度」，至於性別實質相似性，與前述 ANOVA 檢定結果相同，無論哪種性別配對都不會影響部屬對主管滿意度。

表 4 影響部屬對主管滿意度之迴歸分析

研究變項	依變項：部屬對主管滿意度	
	模式一	模式二
控制變項		
年齡	-0.177	0.098
單位性質	-0.021	0.034
現職年資	0.040	-0.087
公部門年資	0.269	0.025
職等	-0.221	-0.054
自變項		
	參照組：信任程度皆低	
信任程度 認知相似性	信任程度皆高	<b>0.488***</b>
	主管高、部屬低	0.101
	主管低、部屬高	<b>0.464***</b>
	參照組：支持程度皆低	
支持程度 認知相似性	支持程度皆高	<b>0.481***</b>
	主管高、部屬低	0.139
	主管低、部屬高	<b>0.439**</b>
	參照組：領導風格不相似	
領導風格 認知相似性	領導風格相似	0.093
	參照組：皆男性	
性別實質相似性	皆女性	-0.083
	男主管女部屬	-0.146
	女主管男部屬	0.042
N	95	95
R <sup>2</sup>	0.052	0.608
adjR <sup>2</sup>	-0.002	0.534
F	0.971	<b>8.172***</b>
P	0.440	0.000

註：\*  $P < .05$ ，\*\*  $P < .01$ ，\*\*\*  $P < .001$ 。

資料來源：本研究整理提供。

此模型研究結果顯示，相似性確實是重要的，特別是在主管與部屬間對彼此具有高程度的信任及支持時，相似性將能發揮其作用，從而反映在「部屬對主管滿意度」上。此外，研究結果亦顯示部屬的內心想法將會影響「部屬對主管滿意度」，原因在於，無論主管實際上是否信任或支持部屬，只要部屬能夠對主管有較高程度的信任，以及知覺到主管較高程度的支持，都將能對「部屬對主管滿意度」有正面的效果。不過在領導風格上，雖然前述的平均數比較發現，當主管使用的領導風格與部屬認知屬一致時，會比認知不一致的情況，有更高的「部屬對主管滿意度」，但在迴歸模型中，卻未有進一步的發現，說明在影響「部屬對主管滿意度」之因素中，信任程度及支持程度的相似性扮演著更重要的角色。

## 伍、結論

現實生活中每個人都會與他人產生互動關係，自然也有「好關係」與「普通關係」，職場中更是如此。根據領導部屬交換理論，主管會與部屬發展出有差異的交換關係，並分成內團體及外團體，前者會與部屬共享更多的信任、提供更多支持，給予更多的資源來幫助部屬，部屬則以忠誠、負責、更努力工作來加以回報，這樣的理論下，部屬要如何才能增進互動關係也引發了研究者的好奇心，另一方面，部分公務人員實務調查結果也顯示需重視領導管理議題。經由文獻檢閱，可知相似性在 LMX 中所扮演的重要性，更有學者指出當主管與部屬間越相似，雙方越有可能建立良好的關係，因此本研究即從 LMX 理論之角度，了解信任、支持、領導風格與性別的相似性，將如何發揮作用，並展現在「部屬對主管滿意度」上。本研究以臺北市府區公所人員作為研究對象，以配對問卷同時探究主管與部屬的看法及態度，相似性研究在對主管滿意度的預測得到若干發現，具體假設驗證結果如表 5。

表 5 本研究假設驗證結果

假設	驗證結果
$H_1$ ：當主管信任部屬的程度，與部屬信任主管的程度皆高時，會增加部屬對主管滿意度。	成立。 進一步發現當「主管低、部屬高」之信任程度不相似時，同樣也會正面影響「部屬對主管滿意度」。
$H_2$ ：當主管支持部屬的程度，與部屬認知到的支持程度皆高時，會增加部屬對主管滿意度。	成立。 進一步發現當「主管低、部屬高」之支持程度不相似時，同樣也會正面影響「部屬對主管滿意度」。
$H_3$ ：當主管採行的領導風格與部屬認知到的領導風格一致時，會增加部屬對主管滿意度。	ANOVA 發現「領導風格認知相似」比「認知不相似」時，部屬對主管滿意度明顯較高。但迴歸分析不成立。
$H_4$ ：當主管與部屬的性別一致時，會增加部屬對主管滿意度。	ANOVA 及迴歸分析皆不成立。

資料來源：本研究整理提供。

研究結果顯示，首先， $H_1$  假設成立，當主管對部屬有較高的信任，且部屬對主管同樣有較高信任時，會正面影響「部屬對主管滿意度」，本研究更進一步發現，即便是在「主管對部屬低程度信任、部屬對主管高程度信任」之信任程度不一致的情境中，仍然會對「部屬對主管滿意度」有正面效果。其次， $H_2$  假設同樣為成立，當主管能夠支持部屬，且部屬知覺到來自主管的支持，亦會正面影響「部屬對主管滿意度」，且與前述狀況類似，在「雖然主管不太支持部屬，但部屬仍可感受到主管支持」之支持程度不一致，仍可以對「部屬對主管滿意度」發揮正向影響。 $H_3$  的假設則不成立，儘管在先前的差異分析中，領導風格認知程度相似的人，會比領導風格認知程度不相似的人，有更高的部屬對主管滿意度，然而在迴歸模型中，此種結論被推翻，說明影響部屬對主管滿意度之相似性因素中，領導風格較非關鍵所在，而是信任及支持。最後， $H_4$  的假設同樣也不成立，儘管從平均數來看，「主管與部屬皆男性」的部屬對主管滿意度最高、「男性主管搭配女性部屬」的部屬對主管滿意度最低，然卻未達顯著結果。

換句話說，信任程度相似性及支持程度相似性乃是影響部屬對主管滿意度之主要因素。在互信程度高、或是支持程度皆高的情況下，部屬會對主管的滿意度有較高的表現，也符合常理推斷。不過，本研究發現了即使是在不相似的情況下，也會

有較高的部屬對主管滿意度——即主管低、部屬高的不相似情境。申言之，即便部屬無法得到主管很高的信任感，但只要部屬懷有高度對主管信任，仍可對主管有較高滿意；又或是只要部屬能夠感受到來自主管的高度支持，儘管主管實際上沒有充分的支持他／她，也將形成較高的主管滿意度。

本研究發現部屬對主管具有高程度信任時，無論主管對部屬的信任程度為何，都能夠顯著影響部屬對主管的滿意度。就信任本身而言，其為發展關係品質的重要因素（Blau, 1964），且亦有研究顯示信任會影響工作滿意度（余明助，2006）。事實上，已有一些研究針對主管信任（trust in supervisor）之前因後果進行探究，例如 Tan 與 Tan（2000）發現主管的能力（ability）、對部屬的善舉（benevolence），以及具言行一致之正直性（integrity），會與對主管信任有顯著正相關；而對主管的信任，又與對主管滿意度具有顯著正相關，因此建議組織應增強主管的能力、鼓勵主管給予部屬善意行為並培養主管的誠信，以建立對主管的信任，且與主管的信任關係也能夠給予部屬滿足感。Dirks 與 Ferrin（2002）之研究顯示對主管信任與對主管滿意度存有高度相關，甚至 Braun、Peus、Weisweiler 與 Frey（2013）發現信任也會影響了工作滿意度。不過，也有學者認為滿意度會影響信任感的發生，如 Ravalid 與 Grönroos（1996）便認為滿意是基於對過去事件的一連串評估，而信任又屬於更高層次（如心理狀態）的綜合性評估，因此是滿意度影響信任。由此來看，信任與滿意度間，究竟是誰影響誰，目前似乎尚未有所定論（丁學勤、謝明倫，2012）。不過，根據 McAllister（1995）的說法，情感信任才是關係著信任品質的關鍵，且結合本研究表 2 中有關認知信任與情感信任之敘述統計結果，發現目前多數部屬對主管擁有較高的認知信任，亦即能夠對主管的專業能力產生信賴的，但情感信任卻有較低的表現，說明仍須重視雙方間的情感交流，因此應重視主管與部屬間的情感關懷，以健全雙方間的關係發展。

支持程度相似性在「部屬對主管滿意度」的檢驗上，顯示會顯著影響其滿意狀態。經迴歸模型加以檢驗後，並以支持程度皆低（即主管低支持部屬，部屬知覺低主管支持）為參照組，而後發現結果與信任程度相似性類似，即「支持程度皆高」與「主管低支持部屬、部屬知覺高主管支持」此兩種情況，都會顯著影響「部屬對主管滿意度」。

領導風格的相似與否，在「部屬對主管滿意度」上是沒有差異的。不過值得一

提的是，若單獨檢視領導風格相似與否對「部屬對主管滿意度」之差別，仍顯示出，當主管實行的領導風格符合部屬所察覺到的領導風格的話，這些部屬還是對主管有較高的滿意度。然而因後續加入信任及支持之變項後，原本的顯著結果卻變成不顯著，說明後兩者的影響效果是更加強烈的。換句話說，在不考慮信任及支持的相似性下，雖然領導風格相似與否會對於對主管滿意度有所影響，然而一旦考慮到信任相似與支持相似，領導風格的相似性卻沒這麼重要了。最後，性別實質相似上，儘管前人的研究發現，主管會對於相同性別部屬有更多偏愛（Varma & Stroh, 2001），但在本研究卻發現無論主管及部屬的性別配對為何，都不會影響部屬對主管滿意度，或許因為本研究對象為公務人員，傾向公事公辦，而較不會被性別等個人變項影響。整合以上研究發現及觀點，本研究認為主管在管理時，或是組織可給予何種協助，可有以下參考：

### （一）主管須以專業能力與情感關懷作為信任與支持的基礎

主管本身須培養良好的工作能力及針對部屬作情感關懷，以增進信任及支持基礎。進一步說明，雖然在信任相似性的檢驗上發現，只要部屬對主管存有高信任，就能對主管有較高滿意度，然而信任並非憑空而生，須有一定基礎才能取得部屬信任，因此，樹立良好領導典範並展現自己專業能力，而成為部屬職場上的靠山，同時持續對部屬作情感投資，建立情感信任，拉近彼此心理距離，以及給予部屬基本程度的支持，都能夠為信任及支持的相似性提供來源，從而得到部屬的正面態度及回報。此外，Ikonen（2013）的研究亦指出 LMX 關係也會對不信任形成惡性循環，其中「缺乏互動」成為此種惡性循環的關鍵，因此若沒有彼此互動，高品質 LMX 關係便更不容易建立，若欲解決，持續進行溝通或許能進一步改善（Hirvi et al., 2020）。

### （二）主管應實踐領導風格，拉近部屬認知差距

主管須貫徹轉換型或交易型領導風格的實踐，弭平部屬在領導風格認知的差距。縱然主管認為自己採行的是轉換型領導或是交易型領導，但部屬卻不這麼認為，當然也無法使部屬深刻體認到主管的領導。故主管應先對自身領導風格有所認識後，並具體實踐在領導行為上，否則部屬無法與主管存有更多的共通性外，也將影響到部屬對主管的評價。

### （三）組織應持續培養主管專業能力，並鼓勵其給予部屬關懷

如同 Tan 與 Tan（2000）的建議，本研究認為組織應持續給予主管相當的訓練，包括專業能力，以及領導統御等管理能力之訓練。正如同彼得原理（The Peter Principle）給予公共管理者之啟示：職場中的陞遷，大都是因為個人在原職位表現優異，能夠在同儕中脫穎而出，但卻不必然表示其具備升遷後職位（例如擔任主管）應有之領導能力或專業技能。因此，組織應對持續培養主管相關職能，給予持續的關注，並提供相對應的資源，使其能夠有充分的領導職能，才能使部屬對主管信服。除此之外，在組織給予主管相關訓練的同時，也應鼓勵他們給予對部屬充分關懷與支持，從而有更多情感上的交流與互動，建立高度互信基礎。

本研究之研究限制包括，在衡量信任程度及支持程度高低時，是使用主管或是部屬的整體填答分數之平均數作為判斷標準，但涉及主觀性，有些人用較寬鬆的標準填答問卷，有些人則用較嚴謹的標準，或許會影響相似與否的劃分；研究設計因受限於配對樣本，故以人數較多的單位作為發放對象，可能有樣本多元性稍嫌不足之疑慮。最後，本研究問卷委請區公所人事主任協助發放，可能使填答人在填寫上有所保留，如何降低社會期待性，乃未來研究需再克服。

總的來說，本研究藉由檢驗相似性，發現了部屬認知的重要性，若能在互動過程中，使部屬有正面的認知，不僅能建立良好的互動關係，也能對主管本身有良好的滿意度。換句話說，部屬認知才是影響對主管滿意度的核心要素，只要部屬能信任主管，同時也知覺到來自主管的支持，無論主管是否符合部屬心中所想，皆能夠對主管有較高的滿意度。因此對於主管來說，要成為能夠讓部屬信賴的存在，此外，也要適時支持部屬，例如一定程度上的授權，培養部屬的能力、同時也使其感受到來自主管的支持與鼓勵，如此才能讓部屬對主管有正面的態度，贏得部屬的心。

換句話說，相似性顯示出「部屬如何認知」才是影響「部屬對主管滿意度」的關鍵，因此回應到本研究最開始的疑問：越相似越能造就高滿意嗎？研究者認為，答案是肯定的，不過也同樣需要釐清：主管值得部屬信任嗎？能得到基本程度上的支持嗎？對於部屬而言，相似性要能夠發揮影響力，須建立在發展良好且頻繁的互動之上（Parent-Rochelleau et al., 2020），但更重要的是主管本身要值得信賴、也要願意給予支持，才是關鍵。

## 參考文獻

- 丁學勤、謝明倫（2012）。教師對主管的滿意度、信任與承諾之間的關係：各種理論模式之比較。**教育研究與發展期刊**，8（4），175-204。
- 考試院（2016）。公務人員對公部門工作環境與認知意見調查概況分析，2020年11月26日，取自：<https://ws.exam.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9VcGxvYWQvMS9yZWxmaWxlLzEyMDk1LzM0OTc5L2U2Mzc4MTA1LWMzM2YtNDczNS1hNDE1LTI0MTc4NmZiYjFmNC5wZGY%3d&n=cGRmLnBkZg%3d%3d&icon=..pdf>。
- 余明助（2006）。組織變革不確定感與員工工作態度關係之研究：以組織溝通和員工信任為中介變數。**人力資源管理學報**，6（2），89-110。
- 李俊賢、林世明（2012）。知覺主管支持與教導行為、威權領導感受與員工組織認同之研究。**T&D 飛訊**，136。2020年11月26日，取自：<https://ws.csptc.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9VcGxvYWQvNy9yZWxmaWxlLzEyMjIwLzIyODUxL2U1MjhlZTJiLTM5ODgtNGVkbOS1iYjExLTBmZmJmNTc1YjBmMi5wZGY%3d&n=Njg3MTgxYTZhNDQ3NzdINDVjZjQ3M2NhMzU1NTY4Y2UucGRm&icon=.pdf>。
- 莊瑗嘉、林惠彥（2005）。個人與環境適配對工作態度與行為之影響。**台灣管理學刊**，5（1），123-148。
- 莊瑗嘉、蘇弘文（2005）。主觀適配的特質環境前因與工作態度後果之探討。**人力資源管理學報**，5（1），1-27。
- 黃烈堂、林顯輝、杜俊和（2009）。地方政府職員個人特徵對 LMX 領導型態認知與組織承諾差異之關聯性研究。**績效與策略研究**，6（1），49-65。
- 黃朝盟、黃東益、郭昱瑩（2018）。**行政學**。高雄：東華。
- 熊欣華、陳欽洲（2012）。自己人更優惠，或是更辛苦？領導部屬交換關係中的矛盾。**人力資源管理學報**，12（4），29-52。
- 臺北市政府研究發展考核委員會（2017）。106年臺北市政府員工滿意度調查報告，2020年11月26日，取自：<https://www-ws.gov.taipei/Download.ashx?u=LzAwMS9VcGxvYWQvMjk3L3JlbGZpbGUvMTAxNzZmNzU2ODM5OS83MT>

[IxODExODQzNjYucGRm&n=NzEyMTgxMTg0MzY2LnBkZg%3d%3d&icon=..pdf](https://www-ws.gov.taipei/Download.ashx?u=LzAwMS9VcGxvYWQvMzcxL3JlbGZpbGUvMTAxNzMvNzk2MzgyMS84N2EzZDk4OC1iZGJmLTRjZTEtYTI3My1kNDU5NTQ5ZmQ5MDcucGRm&n=MTA35bm061e65YyX5biC5pS%2F5bqc5ZO5bel5ru%2F5oSP5bqm6Kq%2F5p%2Bl5aCx5ZGKLnBkZg%3D%3D&icon=..pdf)。

臺北市政府研究發展考核委員會（2018）。107年臺北市政府員工滿意度調查報告，2020年11月26日，取自：<https://www-ws.gov.taipei/Download.ashx?u=LzAwMS9VcGxvYWQvMzcxL3JlbGZpbGUvMTAxNzMvNzk2MzgyMS84N2EzZDk4OC1iZGJmLTRjZTEtYTI3My1kNDU5NTQ5ZmQ5MDcucGRm&n=MTA35bm061e65YyX5biC5pS%2F5bqc5ZO5bel5ru%2F5oSP5bqm6Kq%2F5p%2Bl5aCx5ZGKLnBkZg%3D%3D&icon=..pdf>。

嚴奇峰、卓明德、李粵強（2014）。領導者定位、領導行為與部屬對主管滿意度關係之研究：華人對偶關係情境之觀點。《商略學報》，6（2），105-132。

Babin, B. J., & Boles, J. S. (1996). The effects of perceived co-worker involvement and supervisor support on service provider role stress, performance and job satisfaction. *Journal of Retailing*, 72(1), 57-75.

Bartkus, E. V., Kaminskas, G., & Grunda, R. (2012). Importance of age and gender in the interface between a leader and followers. *Transformations in Business & Economics*, 11, 184-198.

Bass, B. M. (1990). *Bass & Stogdill's handbook of leadership: Theory, research and managerial applications* (3<sup>rd</sup> Ed.). New York, NY: Free.

Bass, B. M., & Avolio, B. J. (2000). *MLQ multifactor leadership questionnaire*. Redwood City, CA: Mind Garden.

Bennis, W. G. (1959). Leadership theory and administrative behavior: The problem of authority. *Administrative Science Quarterly*, 4(3), 259-301.

Blau, P. (1964). *Exchange and power in social life*. New York, NY: John Wiley & Sons.

Braun, S., Peus, C., Weisweiler, S., & Frey, D. (2013). Transformational leadership, job satisfaction, and team performance: A multilevel mediation model of trust. *The Leadership Quarterly*, 24(1), 270-283.

Breevaart, K., Bakker, A. B., Demerouti, E., & van den Heuvel, M. (2015). Leader-member exchange, work engagement, and job performance. *Journal of Managerial Psychology*, 30(7), doi 10.1108/JMP-03-2013-0088.

Brown, M., Hohenshil, T. H., & Brown, D. (1998). Job satisfaction of school psychologists in the United States: A national study. *School Psychology International*, 19(1), 79-89.



- Byrne, D. (1971). *The attraction paradigm*. New York, NY: Academic.
- Chua, R. Y. J., Ingram, P., & Morris, M. W. (2008). From the head and the heart: Locating cognition-and affect-based trust in managers' professional networks. *Academy of Management Journal*, 51(3), 436-452.
- Chuang, A., Shen, C.-T., & Judge, T. A. (2016). Development of a multidimensional instrument of person–environment fit: The perceived person–environment fit scale (PPEFS). *Applied Psychology*, 65(1), 66-98.
- Collins, B. J., Burrus, C. J., & Meyer, R. D. (2014). Gender differences in the impact of leadership styles on subordinate embeddedness and job satisfaction. *The Leadership Quarterly*, 25(4), 660-671.
- Cropanzano, R., & Mitchell, M. S. (2005). Social exchange theory: An interdisciplinary review. *Journal of Management*, 31(6), 874-900.
- Dansereau Jr, F., Graen, G., & Haga, W. J. (1975). A vertical dyad linkage approach to leadership within formal organizations: A longitudinal investigation of the role making process. *Organizational Behavior and Human Performance*, 13(1), 46-78.
- DeConinck, J. B., & Johnson, J. T. (2009). The effects of perceived supervisor support, perceived organizational support, and organizational justice on turnover among salespeople. *Journal of Personal Selling & Sales Management*, 29(4), 333-350.
- Ding, Z., & Ng, F. (2007). Reliability and validity of the Chinese version of McAllister's trust scale. *Construction Management and Economics*, 25(11), 1107-1117.
- Dirks, K. T., & Ferrin, D. L. (2002). Trust in leadership: Meta-analytic findings and implications for research and practice. *Journal of Applied Psychology*, 87(4), 611-628.
- Dulebohn, J. H., Bommer, W. H., Liden, R. C., Brouer, R. L., & Ferris, G. R. (2012). A meta-analysis of antecedents and consequences of leader-member exchange: Integrating the past with an eye toward the future. *Journal of Management*, 38(6), 1715-1759.
- Durham, C. C., Knight, D., & Locke, E. A. (1997). Effects of leader role, team-set goal difficulty, efficacy, and tactics on team effectiveness. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 72(2), 203-231.
- Eichenseer, V., Spurk, D., & Kauffeld, S. (2020). Leaders—watch out for LMX differentiation: A multilevel model of leader-related antecedences and

- consequences of LMX differentiation. *German Journal of Human Resource Management*, 34(4), 398-417. doi 10.1177/2397002220907389.
- Enwereuzor, I. K., Ugwu, L. E., & Nnadozie, E. E. (2020). Dynamics of person-supervisor fit in relationship quality and well-being of university academicians. *Personnel Review*. doi:10.1108/pr-04-2020-0214.
- Erdogan, B., & Bauer, T. N. (2014). Leader-member exchange (LMX) theory: The relational approach to Leadership. In V. D. David (Ed.), *The Oxford handbook of leadership and organizations* (pp. 407-433). Oxford, England: Oxford University Press.
- Erdogan, B., & Enders, J. (2007). Support from the top: Supervisors' perceived organizational support as a moderator of leader-member exchange to satisfaction and performance relationships. *Journal of Applied Psychology*, 92(2), 321-330.
- Estel, V., Schulte, E.-M., Spurk, D., & Kauffeld, S. (2019). LMX differentiation is good for some and bad for others: A multilevel analysis of effects of LMX differentiation in innovation teams. *Cogent Psychology*, 6(1), doi 10.1080/23311908.2019.1614306.
- Gerstner, C. R., & Day, D. V. (1997). Meta-analytic review of leader-member exchange theory: Correlates and construct issues. *Journal of applied psychology*, 82(6), 827-844.
- Gooty, J., & Yammarino, F. J. (2016). The leader-member exchange relationship: A multisource, cross-level investigation. *Journal of Management*, 42(4), 915-935.
- Gooty, J., Serban, A., Thomas, J. S., Gavin, M. B., & Yammarino, F. J. (2012). Use and misuse of levels of analysis in leadership research: An illustrative review of leader-member exchange. *The Leadership Quarterly*, 23(6), 1080-1103.
- Graen, G. B., & Scandura, T. A. (1987). Toward a psychology of dyadic organizing. *Research in Organizational Behavior*, 9, 175-208.
- Graen, G. B., & Uhl-Bien, M. (1995). Relationship-based approach to leadership: Development of leader-member exchange (LMX) theory of leadership over 25 years: Applying a multi-level multi-domain perspective. *The Leadership Quarterly*, 6(2), 219-247.
- Griffin, M. A., Patterson, M. G., & West, M. A. (2001). Job satisfaction and teamwork: The role of supervisor support. *Journal of Organizational Behavior*, 22(5), 537-550.

- Harrison, D. A., Price, K. H. & Bell, M. P. (1998). Beyond relational demography: Time and the effects of surface-and deep-level diversity on work group cohesion. *Academy of Management Journal*, 41(1), 96-107.
- Hassan, S., & Hatmaker, D. M. (2015). Leadership and performance of public employees: Effects of the quality and characteristics of manager-employee relationships. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(4), 1127-1155.
- Herzberg, F., Mausner, B., Peterson, R. O., & Capwell, D. F. (1957). *Job attitudes: Review of research and opinion*. Pittsburgh, PA: Psychological Service of Pittsburgh.
- Hirvi, S. K., Laulainen, S., & Taskinen, H. (2020). Trust as a multidimensional phenomenon in LMX relationships. *Journal of Health Organization and Management*. 35(1), 17-33. Doi: 10.1108/JHOM-12-2019-0349
- Hodson, R. (1989). Gender differences in job satisfaction: Why aren't women more dissatisfied? *The Sociological Quarterly*, 30(3), 385-399.
- Hooper, D. T., & Martin, R. (2008). Beyond personal leader-member exchange (LMX) quality: The effects of perceived LMX variability on employee reactions. *The Leadership Quarterly*, 19(1), 20-30.
- Hoppock, R. (1935). *Job satisfaction*. New York, NY: Random Harper.
- Huston, T. L., & Levinger, G. (1978). Interpersonal attraction and relationships. *Annual Review of Psychology*, 29(1), 115-156.
- Ikonen, M. (2013). *Trust development and dynamics at dyadic level: A narrative approach to studying processes of interpersonal trust in leader-follower relationships*. Finland: University of Eastern Finland Press.
- Infante, D. A., Anderson, C. M., Martin, M. M., Herington, A. D., & Kim, J. (1993). Subordinates' satisfaction and perceptions of superiors' compliance-gaining tactics, argumentativeness, verbal aggressiveness, and style. *Management Communication Quarterly*, 6(3), 307-326.
- Janssen, O., & Van Yperen, N. W. (2004). Employees' goal orientations, the quality of leader-member exchange, and the outcomes of job performance and job satisfaction. *Academy of Management Journal*, 47(3), 368-384.
- Kavanaugh, J., Duffy, J. A., & Lilly, J. (2006). The relationship between job satisfaction and demographic variables for healthcare professionals. *Management Research News*, 29(6), 304-325.

- Kim, S. (2005). Gender differences in the job satisfaction of public employees: A study of Seoul Metropolitan Government, Korea. *Sex Roles*, 52, 667-681.
- Lee, K. L., & Low, G. T. (2008). Bases of power and subordinates' satisfaction with supervision: The contingent effect of educational orientation. *International Education Studies*, 1(2), 3-13.
- Li, A. N., & Liao, H. (2014). How do leader-member exchange quality and differentiation affect performance in teams? An integrated multilevel dual process model. *Journal of Applied Psychology*, 99(5), 847-866.
- Liden, R. C., & Graen, G. (1980). Generalizability of the vertical dyad linkage model of leadership. *Academy of Management Journal*, 23(3), 451-465.
- Liden, R. C., Erdogan, B., Wayne, S. J., & Sparrowe, R. T. (2006). Leader-member exchange, differentiation, and task interdependence: Implications for individual and group performance. *Journal of Organizational Behavior*, 27(6), 723-746.
- Martin, R., Guillaume, Y., Thomas, G., Lee, A., & Epitropaki, O. (2016). Leader-member exchange (LMX) and performance: A meta-analytic review. *Personnel Psychology*, 69(1), 67-121.
- Mayer, R. C., Davis, J. H., & Schoorman, F. D. (1995). An integrative model of organizational trust. *Academy of Management Review*, 20(3), 709-734.
- McAllister, D. J. (1995). Affect-and cognition-based trust as foundations for interpersonal cooperation in organizations. *Academy of Management Journal*, 38(1), 24-59.
- Medley, F., & Larochelle, D. R. (1995). Transformational leadership and job satisfaction. *Nursing management*, 26(9), 64JJ-64NN.
- Morrison, R. S., Jones, L., & Fuller, B. (1997). The relation between leadership style and empowerment on job satisfaction of nurses. *The Journal of Nursing Administration*, 27(5), 27-34.
- Mosadeghrad, A. M., & Ferdosi, M. (2013). Leadership, job satisfaction and organizational commitment in healthcare sector: Proposing and testing a model. *Materia Socio Medica*, 25(2), 121-126.
- Muchinsky, P. M., & Monahan, C. J. (1987). What is person-environment congruence? Supplementary versus complementary models of fit. *Journal of Vocational Behavior*, 31(3), 268-277.
- Neelamegam, M. (2010). Job satisfaction and demographic variables-is there any link?

- Perspectives of Innovations, Economics and Business*, 6(3), 108-111.
- Ng, T. W., & Sorensen, K. L. (2008). Toward a further understanding of the relationships between perceptions of support and work attitudes: A meta-analysis. *Group & Organization Management*, 33(3), 243-268.
- Nishii, L. H., & Mayer, D. M. (2009). Do inclusive leaders help to reduce turnover in diverse groups? The moderating role of leader-member exchange in the diversity to turnover relationship. *Journal of Applied Psychology*, 94(6), 1412-1426.
- Omolayo, B. (2007). Effect of leadership style on job-related tension and psychological sense of community in work organizations: A case study of four organizations in Lagos State, Nigeria. *Bangladesh e-Journal of Sociology*, 4(2), 1-8.
- Parent-Rochelleau, X., Bentein, K., & Simard, G. (2020). Positive together? The effects of leader-follower (dis)similarity in psychological capital. *Journal of Business Research*, 110, 435-444.
- Ravald, A., & Grönroos, C. (1996). The value concept and relationship marketing. *European Journal of Marketing*, 30(2), 19-30.
- Rhoades, L., & Eisenberger, R. (2002). Perceived organizational support: A review of the literature. *Journal of Applied Psychology*, 87(4), 698-714.
- Rousseau, V., Aubé, C., Chiochio, F., Boudrias, J.-S., & Morin, E. M. (2008). Social interactions at work and psychological health: The role of leader-member exchange and work group integration. *Journal of Applied Social Psychology*, 38(7), 1755-1777.
- Saleem, H. (2015). The impact of leadership styles on job satisfaction and mediating role of perceived organizational politics. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 172(27), 563-569.
- Scarpello, V., & Vandenberg, R. J. (1987). The satisfaction with my supervisor scale: Its utility for research and practical applications. *Journal of Management*, 13(3), 447-466.
- Smith, P. C., Kendall, L. M., & Hulin, C. L. (1969). *The measurement of satisfaction in work and retirement: A strategy for the study of attitudes*. Chicago, IL: Rand McNally.
- Schneider, B. (1987). The people make the place. *Personnel Psychology*, 40(3), 437-453.
- Stogdill, R. M. (1948). Personal factors associated with leadership: A survey of the literature. *Journal of Psychology*, 25(1), 35-71.

- Suwannarat, P. (1994). *Library leadership in research university libraries*. Unpublished doctoral dissertation, Peabody College for Teachers of Vanderbilt University, Nashville, TN.
- Tan, H. H., & Tan, C. S. (2000). Toward the differentiation of trust in supervisor and trust in organization. *Genetic, Social, and General Psychology Monographs*, 126(2), 241-260.
- Tsui, A. S., & O'reilly III, C. A. (1989). Beyond simple demographic effects: The importance of relational demography in superior-subordinate dyads. *Academy of Management Journal*, 32(2), 402-423.
- Turban, D. B., & Jones, A. P. (1988). Supervisor-subordinate similarity: Types, effects, and mechanisms. *Journal of Applied Psychology*, 73(2), 228-234.
- van Vianen, A. E., Shen, C.-T., & Chuang, A. (2011). Person-organization and person-supervisor fits: Employee commitments in a Chinese context. *Journal of Organizational Behavior*, 32(6), 906-926.
- Varma, A., & Stroh, L. K. (2001). The impact of same-sex LMX dyads on performance evaluations. *Human Resources Management*, 40(4), 309-320.

## 附錄、本研究問卷題項（部屬版本為例）

構面	題目		資料來源
信任程度	認知信任	我的主管用專業和奉獻的態度去做工作。	Ding 與 Ng (2007) 翻譯自 McAllister 之中文問卷。
		根據我主管的表現，我對他 / 她的工作能力沒有任何懷疑。	
		我可以依賴我的主管，他 / 她不會讓我的工作更難完成。	
	情感信任	如果我不能再和我的主管一起工作，我們都會感到失落。	
		我知道我與我的主管都投入了相當的感情在我們的工作關係上。	
		我和我的主管能隨時分享彼此的想法及感受。	
整體而言，我是信任我的主管的。			
支持程度	我的主管關心我的福利、身心健康與快樂。		採用李俊賢、林世明 (2012) 之問卷。
	我的主管很重視我的意見及反應。		
	我的主管很關心我在工作上的感受。		
	整體而言，我覺得課長是支持我的。		
領導風格	轉換型領導	我的主管會對我們這些部屬說明未來可期待的願景及目標。	Bass 與 Avolio (2000) 所發展的 MLQ-5X 問卷。
		我的主管會與我們這些部屬討論單位的重要價值及信念。	
		我的主管會以單位利益為首要考量，而將自身利益擺第二。	
		我的主管會讓我們這些部屬從不同的角度看待問題。	
		我的主管會考慮到每位同仁的需求、能力及志向。	
	交易型領導	我的主管會提供我們協助，讓我們能更投入在工作中。	
		我的主管會努力解決同仁的錯誤、抱怨及失敗。	
		當我們工作表現不佳時，我的主管才會予以協助。	
	放任型領導	我的主管幾乎不干涉任何重要的議題。	
		當需要我的主管協助的時候，他經常無法即時提供協助。	
		我的主管經常避免做出決策。	
		我的主管幾乎不會即時回應緊急問題。	
部屬對主管滿意度	我對於我和主管相互理解的程度，感到滿意。		明尼蘇達滿意度量表 (MSQ) 長式問卷中與主管相關之題項。
	我對於主管的工作能力，感到滿意。		
	我對於主管對待我的方式，感到滿意。		
	我對於主管的決策能力，感到滿意。		
	我對於主管交派工作給我的方式，感到滿意。		
	我對於主管處理我的抱怨的方式，感到滿意。		
	我對於主管幫助我解決棘手問題的方式，感到滿意。		
	我對於主管和我之間的關係，感到滿意。		
	我對於主管教導我工作能力的方式，感到滿意。		
	整體而言，我對於主管的領導是滿意的。		

# Does Similarity Increase Subordinates' Satisfaction? A Perspective of Leader-Member Exchange Theory

Ting-Hung Wang<sup>\*</sup>, Hsiang-Kai Dong<sup>\*\*</sup>, Chung-Yuang Jan<sup>\*\*\*</sup>

## Abstract

As a saying goes, “Birds of a feather flock together,” people with more similarities are more likely to be attracted to each other. Some prior studies showed that when government employees were not satisfied with the leadership of their leaders, it would affect their job satisfaction. This study aims at exploring why leaders make different relationships with different subordinates, from the perspective of Leader-Member Exchange theory, and tries to answer the question of whether the similarity in the level of trust, support from supervisors, and leadership style affect the staff's satisfaction with supervisors.

This study conducted a questionnaire survey on government employees in Taipei City government. We successfully gathered responses from 33 supervisors and 108 subordinates in total. After analyzing the results, this study found that although the similarity in leadership style and gender did not affect the satisfaction with the supervisors, subordinates still had a high

---

\* Master, Department of Public Administration, National Chengchi University. e-mail: wwangth10@gmail.com.

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

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



degree of satisfaction with supervisors when they perceived a higher level of trust and a higher level of support from their supervisors. In general, the cognition of subordinates is crucial. For the subordinates, no matter how supervisors think, as long as they trust their supervisors and believe they have enough support, they will have positive attitude toward their supervisors. Hence, as long as the subordinates trust their supervisors and feel they are supported, they are willing to follow orders.

**Keywords:** Leader-Member Exchange Theory, similarity, satisfaction with supervisors, job satisfaction



# 大學教師兼任學校行政職的角色衝突與 調適：以政治大學為個案之分析

楊禧瓊<sup>\*</sup>、黃宗賢<sup>\*\*</sup>、黃東益<sup>\*\*\*</sup>

## 《摘要》

隨著高等教育的職能擴張，大學教師身兼多重身分的情況越發常見。兼任行政職務的大學教師，需要面對複雜的多重身分與工作任務，將可能發生角色衝突的情形，並進一步影響校務治理的績效。作為一個初探性的研究，本研究以研究者們所服務及就學的國立政治大學內兼任行政職務的大學教師作為研究對象，探討大學教師兼任學校行政職務之角色衝突與調適，並輔以質性途徑的紮根理論來呈現教師角色的真實經驗。透過半結構式的深度訪談，建構出教師兼任學校行政職務角色衝突樣態，以及教師面臨角色衝突時的調適策略。

本研究將教師所面臨的角色衝突區分為「角色間衝突」與「角色內衝突」。在角色間的衝突中，教師的行政角色會與原有的教學角色、研究角色、家庭角色與專業角色發生衝突。在角色內的衝突中，教師則會受到行政制度、溝通成本、資源有限性與突發性危機等因素的影響，從而無法完全滿足行政角色的期待。不過，本研究也發現，大學教師亦發展出許多調適策略來調適兼任行政職務時所面臨的不同角色衝突。本文補充了角色衝突觀點在國內校務行政研究中的應用，

---

\* 國立政治大學公共行政學系碩士，e-mail: c.cii0310@gmail.com。

\*\* 國立政治大學公共行政學系碩士，e-mail: huang19940518@gmail.com。

\*\*\* 通訊作者，國立政治大學公共行政學系教授，e-mail: tyhuang@nccu.edu.tw。

致謝：作者誠摯感謝本研究的受訪者對本文的協助，特此謹致謝忱，惟文責由作者自負。

並提出有關大學教師兼任行政職務時的興革建議。

[關鍵詞]：高等教育、校務行政、教師兼任行政、角色衝突、調適策略

## 壹、前言

自 1999 學年至 2019 學年，20 年來大學數量持續上升，一路從 44 所成長至 126 所大學。<sup>1</sup> 大學之任務為研究學術、培育人才、提升文化、服務社會、促進國家發展；因此，大學能否提供符合大眾期待之教育及服務至為重要。大學組織可分成教學單位與行政單位，學校行政是支援教學與學生學習、提供學生完善教育環境的重要角色，若無良好的學校行政，將影響學生的學習環境，並造成學校運作的困難 (Badarna & Ashour, 2016)。在大學自治的原則之下，除了一般行政人員外，學校各級行政單位的領導者主要由大學教師兼任。然而，大學教師所接受的教育與訓練主要為教學與研究，並無針對行政的專業能力進行培養，因此當兼任學校行政職之後，往往容易產生磨合與調適等問題。

在現行制度之下，大學的校長、副校長、總務長、教務長、學務長與各院院長等均由教師兼任，從接獲徵詢、遴選到聘任、到任期間的職責履行，乃至任期屆滿後的續聘或不續聘，每一個階段所面臨的問題都會影響教師的角色抉擇與發展。近年來，隨著教授兼任行政職務的情況愈發頻繁，國內社會針對「教授扛行政」背後所可能產生的問題，也曾有不同面向的討論，例如可能降低整體的高教品質、<sup>2</sup> 增加新進教師的工作負擔，<sup>3 4</sup> 甚至會造成我國高階研究人才的外流等。<sup>5</sup> 從角色理

---

<sup>1</sup> 參閱教育部統計處教育統計調查網 (2020 年 11 月 2 日，取自：<https://stats.moe.gov.tw/qframe.aspx?qno=MQAxAA2>)。

<sup>2</sup> 蘇文鈺 (2018 年 10 月 15 日)。【蘇文鈺專欄】教授角色愈多元、高教品質死愈快？天下雜誌，2020 年 1 月 29 日，取自：<https://www.cw.com.tw/article/5092498>。

<sup>3</sup> 馮靖惠 (2020 年 11 月 4 日)。【教授扛行政／上】長榮大學師：新進者無奈兼行政，流浪博士只能忍。聯合報，2020 年 1 月 29 日，取自：<https://vip.udn.com/vip/story/121160/4985717>。

<sup>4</sup> 馮靖惠 (2020 年 11 月 4 日)。【教授扛行政／下】菜鳥教師 1 人當 3 人用，「壓榨」成

論 (role theory) 中角色衝突觀點來看，大學教師在兼任學校行政職後，既要處理行政校務與行使學校行政角色，也要負責自身原有的教學與研究工作，以及面對教師個人生活上的諸多問題等；這些多重角色情境下的調適問題，可能會導致角色衝突和失衡，繼而讓個人內心產生壓力、挫折，影響個人在工作上的表現和滿意度 (Getzels & Guba, 1954; Schuler, Aldag, & Brief, 1977)。

雖然角色衝突的概念被不少研究應用於學校行政運作之上，但大部分的研究都將焦點聚焦於國高中教師本身在教學場域上的衝突，例如角色衝突下所造成的工作壓力、去個人化 (depersonalization)、情緒耗竭 (emotional exhaustion) 或是職業倦怠 (burnout) 等問題 (Burke & Greenglass, 1993; Koustelios, Theodorakis, & Goulimaris, 2004; Schwab & Iwanicki, 1982)。即使少部分研究分析教師兼任行政職上的問題，其討論的層次也多以國中與高中層級的教育體系為主 (Grubb & Flessa, 2006; Loder & Spillane, 2005; 張仁家、張麗雲, 2017; 曾清旗, 2018; 賴岳聰, 2015)。除此之外，目前針對教師在角色衝突上的研究，幾乎清一色都是以量化的量表所做成，量表內容多是從過往在角色衝突相關研究中所發現的構念發展而來，最常被引用的量表為 Rizzo、House 與 Lirtzman (1970) 所發展出來的角色問卷 (Role Questionnaire)，其中有關角色衝突的構念則包含行政角色與內在人格間的衝突、行政角色在時間、資源或能力上的衝突、行政角色與不同角色之間的衝突、角色所隸屬的團體與其他團體間的衝突等。然而，Van Sell、Brief 與 Schuler (1981) 認為，雖然 Rizzo 等人 (1970) 的量表具有相當的信效度，但並不意味著只有主觀量表可以捕捉角色衝突的樣貌。由於大學教師兼任行政職的過程，是一個與個人經驗高度相關且互動性高的歷程，卻鮮少有研究以質性的方式探索大學教師在兼任行政職過程所發生的角色衝突態樣與內涵；因此本研究將採質性的訪談方法來深描角色的經驗及實際情形，補充現有研究的不足。

除了將角色衝突觀點應用於大學教師，拓展角色理論的解釋範圍，在實務目的上，本研究也將分析大學教師在面對角色衝突下的調適策略。我國現今並無針對大

---

臺灣高教最美風景。聯合報，2020年1月29日，取自：

<https://vip.udn.com/vip/story/121160/4985876>。

<sup>5</sup> 李建興 (2018年3月28日)。校方要他扛行政、招生，教授遭粗暴逼退往大陸。聯合新聞網，2020年1月29日，取自：<https://udn.com/news/story/6928/3091351>。

學教師兼任學校行政職之專業職前培訓課程，有時甚至連交接程序都沒有，這使得我國大學教師在初任行政職時，往往需要耗費大量心力與精神重新學習。再加上大學內的行政首長也同時肩負著決策的責任，因此兼任行政職的大學教師若產生適應不良的狀況，將對於學校、教師、學生、甚至是大學治理，造成相當不利的影響。與我國相比，美國已有針對大學教師兼任行政職之職前培訓課程，協助教師具備適配的行政職能（Hayes, 2016; Kaufman, 2013）。因此，透過瞭解大學教師的調適策略，未來將可以發展出相對應的職前培訓機制，以回應當下的實務需求。

基於上述的學術與實務動機，本研究將以研究者服務及就學的國立政治大學中，兼任行政職務的大學教師作為分析對象，探討以下兩個研究問題：（1）大學教師在兼任行政職時，產生了哪些角色衝突？（2）大學教師會透過什麼策略或方式來調適這些角色衝突？需要說明的是，在政治大學關乎教師升等與教師評鑑的《國立政治大學教師聘任升等評審辦法》與《教師基本績效評量辦法》中，都有明確地將評量大學教師的標準，區分為研究、教學與服務等面向，相關的規定在我國大專院所中也所在多有；這些規範反映了我國高等教育機構，對大學教師具備多元角色能力的需求。因此，藉由回答這幾個研究問題，除了可以更細緻地瞭解大學教師發生的角色衝突樣態，也希望能提出調適衝突的制度性建議。

根據研究目的與問題，本文在後續的段落安排中，將先說明角色衝突的相關概念與研究，包含角色衝突的內涵與類型，並回顧角色衝突在校務行政中的相關研究。接下來說明本研究的受訪對象、訪談資料編碼過程等研究設計內容，並分析所蒐集到的質性資料。最後依據分析結果提出關於我國大學教師兼任行政職位的相關政策建議，並做成結論。

## 貳、角色衝突的概念及其在校務行政上的應用

隨著高等教育的職能擴張，機構規模或是研究跟教學單位的數量與日俱增，大學教師身兼多重身分的情況越發常見，當這些大學教師面對複雜的多重身分與工作任務時，比過去更有可能發生角色衝突的情形（Wolverton, Wolverton, & Gmelch, 1999）。以下依次說明角色衝突的內涵、角色衝突觀點在校務行政研究上的應用與角色衝突的類型。

## 一、角色衝突的內涵

在社會中，一個人有時會需要同時扮演兩個或兩個以上角色，而這些角色會存在不一致、矛盾甚至相互排斥的期望，當不同角色的需求與期望無論如何都無法被同時滿足時，就會發生角色衝突的情形（Getzels & Guba, 1954: 165）。也就是說，在不同的角色、地位或是社會制度之下，由於每個角色的期待會有所不同，一個個體可能無法同時滿足每個角色的期待；當個體扮演其中一個角色，從而導致另一個角色要求無法達成時，就會產生內在心裡混亂、緊張、困頓壓力，或是外在行為上無所適從的情形，這種現象便是所謂的角色衝突（宋校年，2011；國安民、陳文成、藍俊雄，2015）。由此可知，角色衝突現象主要發生在多重身分下的調適困難，不同角色之間互不相容的壓力，會導致個體產生內在與外在的不適應感。

從上述的定義可以清楚發現，當個人產生角色衝突時，勢必對於個人表現產生負面的影響。因此，許多早期的組織行為研究者會聚焦在角色衝突造成的影響，並發展出相對應的衡量量尺，用以探討組織成員的角色衝突認知，對工作績效、工作滿意度或甚至是組織運作帶來的負面影響（House & Rizzo, 1972; Jackson & Schuler, 1985; Miles & Perreault Jr, 1976）。隨著初步衡量角色衝突的量表被確立後，角色衝突的觀點就開始被廣泛地不同場域的分析。舉例來說，最常見的角色衝突有包含性別認同的角色衝突（O'Neil, 2008），或是工作與家庭關係（work-family）間的角色衝突（Kulik, Shilo-Levin, & Liberman, 2016; Netemeyer, Boles, & McMurrian, 1996）。本文接下來將聚焦在角色衝突觀點在校務行政研究上的應用，並說明現有研究的幾項重要的研究發現。

## 二、角色衝突觀點在校務行政研究上的應用

在學校行政或校務行政的場域中，教學與行政間的角色衝突現象時有所聞。首先，現今教師接受的訓練主要以教學、研究為主，較少修習有關學校行政的課程，因此對於行政工作的實務及教育政策認知上的落差，是造成教師兼任行政職產生的角色衝突主因之一（賴岳聰，2015）。也就是說，教師於兼任行政職需要扮演教學角色，發揮各項學識專長能力及學術自主，但當擔任行政職務時，還需要額外處理受到科層體制運作限制的行政職務，當兩者無法有效調和，角色衝突便會產生。除

此之外，在中小學的層級，課程教師（classroom teacher）與學生多會培養緊密的互動關係，若教師兼任具有管教、訓導意味的行政職務，則會容易產生角色衝突的矛盾。例如 Loder 與 Spillane（2005）曾探討美國中學女教師擔任校長（principal）後所產生的角色衝突現象，發現這些教師成為校長後，他們將會面臨從教學角色轉變到管理角色的衝突，角色的期待也從相對個人、專業性的角色，轉向公眾、政治性較高的角色。

不可諱言地，上述的角色衝突會是教師不願意兼任行政職務的重要因素之一。例如對不少中學教師來說，與學生的緊密互動與教學的熱忱才是他們擔任教師的主要動力，因此擔任校長或其他行政職的意願就會明顯偏低（Adams & Hambright, 2004）。在大學層級，由於所處理的業務較為複雜，所需要的職能也更加多元，角色衝突的現象可能更為嚴重。國外針對大學教師兼任行政職的相關研究顯示，大學教授兼任行政工作時，會面臨組織文化挑戰、資金有限、師生比超載等情況，使得兼任行政職的大學教授產生嚴重的角色超載情形（Winter, Taylor, & Sarros, 2000）。再加上大學教師在研究與教學上都易受到績效指標的檢視，兼任行政職務會使得大學教師需要額外投入大量的時間在工作上，但這些工作時間往往是耗費在行政管理的事項上，因此大學教師會認為自己的投入與獲得的獎勵是不成正比的，這導致角色衝突的問題（Houston, Meyer, & Paewai, 2006; McInnis, 1999）。

國內現有研究對於大學教師兼任行政職務時所產生的角色衝突關注較少，且高等教育以下的教師兼任行政職務的研究，也多是採用量化的方式來進行衡量。然而，從前段文獻檢閱的內容可以發現，過去角色衝突的相關測量指標（例如 Rizzo et al., 1970），都是根植於國外的組織環境之下而發展出來；因此，本文認為發展與探索本土化的概念，有助於補充現有國內研究多採用國外指標衡量的不足。再加上 Rizzo 等人（1970）所提出的量表已歷時超過半個世紀之久，Jackson 與 Schuler（1985: 48）認為，未來研究可以更細緻地探討特定角色關係的衝突，例如員工角色與主管角色之間、或是客戶角色與主管角色之間；而透過質性的分析途徑，本研究的發現將可能有助於相關概念的細緻化。此外，大學行政服務的品質是一個重要的課題，卻長期被公共行政領域所忽略（陳敦源、賴怡樺、鄭元齊，2019）。由於兼任行政職務的大學教師，在大學組織中擔任重要決策者與領導者角色，因此若這些決策者因無法調適角色衝突所帶來的不適應感，從而快速更迭或是工作績效下滑，對於大學行政的服務品質，勢必帶來嚴峻挑戰。是此，本文將著重在此一國內



較少人探究的議題，以質性方法分析大學教師在兼任行政職時所產生的角色衝突現象與調適對策，回應學術與實務的需求。本文接下來將說明角色衝突的幾種類型，並以此建立後續分析的基本概念圖像。

### 三、角色衝突的類型

綜觀角色衝突之相關研究，多數學者進行研究時所採納之角色衝突類型多以「角色間衝突」與「角色內衝突」、「角色要求與個人本身衝突」為主，並依不同的研究主題做類型的增減。由於「角色要求與個人本身衝突」（*person-role conflict*）多是屬於個人人格特質上的衝突探討，例如個人在融入社會價值中所產生的不相容衝突，而本文主要聚焦於大學教師在不同身分上可能產生的衝突，因此後續分析的類型則將以「角色間衝突」與「角色內衝突」為主。就定義上，角色間的衝突（*inter-role conflict*）係指一個人同時具有多重角色，而不同的角色又具有不同的期望、行為、目的，當各個角色間無法兼顧，所產生之衝突現象。而角色內的衝突（*intra-role conflict*）則代表個人於單一角色內，無法解決、達成角色期望所產生的衝突（Herman & Gyllstrom, 1977）。

從過去的研究可以發現，導致不同類型角色衝突的背後因素可能有所不同。就角色間的衝突而言，Herman 與 Gyllstrom（1977）針對大學當中，男性與女性員工的角色衝突研究中發現，當每個人所認知到的社會角色越多時，角色間的衝突認知就越發嚴重，而且相較於男性，女性更容易感受到家庭與工作間的角色衝突。其他研究也發現，已婚的職業婦女由於需要同時處理職場工作與家務的需求，而更容易因多元角色的期待不同，產生角色過載（*role overload*）的現象（Hall & Gordom, 1973）。由此可知，當個體同時扮演越多個社會角色時，產生角色間衝突的可能性也就越大。然而，與角色間的衝突現象有所不同，角色內的衝突現象多是源自於角色工作的高度挑戰性。舉例來說，Kahn、Wolfe、Quinn、Snoek 與 Rosenthal（1964: 138-141）的研究發現，角色內的衝突多發生在高階（*high status*）管理者當中。上述現象可能的解釋是，由於高階管理者多需要處理較複雜的組織內外部情境，因此當個人對於這種角色缺乏瞭解或角色管理不當時，就容易發生角色內的衝突情形（Schulz, Gewalt, & Böhm, 2018）。

綜合上述有關角色間與角色內的衝突研究中來看，大學教師兼任行政職的角色

衝突現象，可能會同時具備這兩種不同類型的衝突，值得深入探究。首先，兼任行政職的教師必須教學、研究與行政服務等身分加以切換與平衡，因此在嘗試滿足不同角色間的期待時，可能會發生角色間的衝突現象。此外，大學教師所兼任的行政職務多是高階的主管職務，多需要擔任組織內部的領導者與對外關係的協調者角色，因此可以想見的，這些工作職務的環境複雜性與工作挑戰度均相當地高，若教師的工作表現無法符合行政職務的需求時，也容易產生角色內的衝突現象。基於上述討論，本文將從角色衝突的觀點來分析大學教師兼任行政職務的角色衝突現象，並將角色衝突分為角色間衝突與角色內衝突這兩種類型。本文將採用質性分析的途徑來探究上述議題，後續將進一步說明本文的研究設計流程。

## 參、研究設計

本研究旨在探討大學教師兼任學校行政的角色衝突與調適，回顧文獻發現，大學教師由於本身的工作性質與兼任行政職務上的挑戰，將面臨角色間與角色內等不同類型的角色衝突。因此，本研究以兼任學校行政的教師經驗與觀點為基礎，以紮根理論的研究方法，建構大學教師兼任行政工作之角色衝突與調適策略之樣態。

### 一、研究對象選取

本研究採立意取樣的形式，以國立政治大學為研究個案，該校擁有 10 個學院、10 個研究中心，校內行政單位設有 6 處、4 室等等，雖為人文社會科學研究型大學著名，然本研究選樣亦包含一定數量之理工科系之教師。Corbin 與 Strauss (2014) 從紮根理論取向指出，研究參與者宜蘊含多種面向與歧異性，才能形成較完整的理論。因此，本研究在挑選受訪者的過程也考量到任職單位（行政單位與教學單位）、年資與性別等因素的平衡。此外，為避免受訪者的回答受到時間的影響，本研究選取受訪者的標準為 2014 至 2019 學年度，曾經兼任過學校行政或者是現在兼任學校行政的一級處室主管和院長。最後經資料盤整後，本研究整理了 2014 至 2019 學年兼任學校行政之教師名單（共計 59 名），最終從名單中邀訪並完訪了 14 位受訪者，其相關的背景資料整理如表 1：

表 1 訪談對象背景資料彙整表

代號	教學年資	行政年資	兼任單位	性別	訪談日期
T1	15	1	教學	女	2020/06/03
T2	22	4	教學	男	2020/06/04
T3	20	7	行政	男	2020/06/08
T4	20	10	行政	男	2020/06/10
T5	30	7	教學	女	2020/06/11
T6	30	8	教學	男	2020/06/12
T7	31	4	教學	男	2020/06/12
T8	26	15	行政	男	2020/06/16
T9	24	17	教學	男	2020/06/16
T10	30	14	教學	男	2020/06/16
T11	12	3	行政	女	2020/06/18
T12	30	16	行政	男	2020/06/22
T13	35	11	教學	女	2020/06/24
T14	32	11	教學	男	2020/06/29

資料來源：研究者自行整理。

## 二、資料分析過程

本研究應用半結構式的訪談來進行資料蒐集，訪談大綱請參閱附錄 1，訪談大綱的內涵主要包含受訪者在兼任學校行政時所發生的困難與角色衝突，以及受訪者面對衝突時的處理原則。雖然研究者會因應研究問題預先擬定訪談大綱，但半結構式的訪談模式允許訪談者視情況進行訪談問題的內涵調整與追問，受訪者根據對自身問題的理解、詮釋，將自身的記憶、感受進行回答，研究者再融合自身的理解後提出追問，所欲探求之答案便在雙方的互動過程中被建構。雖然敘事者（受訪者）所傳達的敘事必然是經過受訪者個人主觀的詮釋，與實際現況可能有所差異，然而此處的「差異」在質性研究中仍具有相當價值；由於質性研究認為實體是建構的，並沒有存在單一的真實，受訪者的詮釋仍有其「主觀的真實」，因此研究者須以開放的角度理解受訪者的敘事，而非將敘事的真實與正確性作為最重要的考量（鈕文英，2018：397-399）。

本研究使用紮根理論的方式，透過「開放編碼」、「主軸編碼」、「選擇性編碼」、「歷程編碼」等步驟，將訪談所得到的原始資料進行重組、梳理、濃縮並賦予意義（Corbin & Strauss, 2014）。首先，研究者於資料中找出關鍵字、關鍵事件，進行資料概念化，而後將相近的概念聚集、分類，將類別命名，發展類別的屬性與面向，形成初步的開放編碼。接著進行主軸編碼，歸納與比較不同資料間的異同，將資料進行陳述與解釋，於資料中建構主軸、次類別和類別，並建構類別之間的層次和隸屬關係。在建立數個類別之後，研究者會利用選擇性編碼的方式，選擇最符合研究主題的核心類別，將其進行詮釋。最後，為統整和精煉類別的歷程，研究者會透過歷程編碼，來針對範疇的脈絡進行檢視順序，用來瞭解整個現象的時間動態發展歷程（鈕文英，2018；Corbin & Strauss, 2014）。經由上述進行資料分析後，本研究最終可以描繪出大學教師兼任學校行政角色衝突與調適的歷程。

## 肆、裡外不是人？角色之間的衝突現象

由於教師同時具有多重角色，而不同的角色又具有不同的期望、行為、目的，當各個角色間無法兼顧，就容易發生角色間的衝突現象。根據訪談的資料，當大學教師兼任行政職時，會產生教學、研究、家庭與專業等 4 類的不同角色與行政角色之間的衝突。

### 一、教學角色與行政角色：穿梭在教室與會議室之間

首先，最明顯的即是與學生關係的改變，原本教師與學生的關係多是以教導的方式，針對特定的班級進行授課；然而擔任行政後，教師不再只是教師，教師還扮演了行政的職位，須以主任或是主管的角色去關懷同仁、同學。

我們當老師，我過去可能帶領學生比賽，我們專注的就是在帶學生比賽這件事情，當主任後，現在出席比賽，你的工作就不只是在帶學生比賽、不是只是訓練這件事情而已，你要站在一個主管的位置，可是你主要是要鼓勵同學，這跟之前和大家在一起又有一點點不一樣，這都不是當老師時候會做的事情，現在就是像主任去關懷比賽。（T11-2）

此外，行政職務最常見的便是有許多事務需要溝通、協商，因此上課時間與會

議時間難免會發生排擠的現象。由於會議的時間常常會超過表定時間，若會議的行程置於課程前時，便可能導致教師結束會議趕去教室授課時，常是匆忙甚至是遲到的。再加上行政主管的會議眾多，並無法每次均避免安排於授課前，且即便授課與開會中間預留緩衝時間，也是無法保證會議的結束時間。

教課受到影響很少，但難免會匆匆忙忙衝進教室，因為剛開完會。(T5-4)

上課時間、指導時間難免會受影響，我會跟學生說因為行政的工作開會時間可能無法掌握，可能會延遲到上課的時間，會請同學多多包涵，學校跟院會議有時候會影響到上課，我認為是不好的，但人時間有限難免會發生衝突。(T2-2)

第三，兼任行政職務可能會減少教師的備課時間，進而影響教學品質。教師於授課前，多需要進行備課，不會因為已經教授該課程許多年，或者是該課程為自身專業而省去備課的過程。隨著時間的變化，每年的授課內容均會有所變更，更有些教師會依照授課學生的表現，隨時更改授課的方法與內容，期望能達到良好的教學效果。然而，教師兼任行政職務時，多數的時間會忙碌於行政，備課的時間也就因此減少。再加上擔任行政主管時，常常須解決突發事件，使得教師於備課的時候或者是於授課前，必須放下手邊工作，第一時間去處理行政事務。因此，有受訪者就表明，教師的教學品質容易因為兼任行政職務後受到影響。

如果一些會和課程有衝突的就是突然交辦來的任務，就會讓同仁去找資料或者處理，像是立法院，立法院可管公立學校，可能會突然之間來電話要求下午之前回覆一些事情這樣，這時候大家就要動起來。(T3-2)

我行政不可能只是兼任，我基本上接任以來，我是完全百分百在做行政，我很遺憾這個事情，我的教學品質不好，我自己感覺我沒有時間準備，我故意排星期五想說一到四行政工作比較多，星期五通常沒會議，但是星期五還是會有電話來，還是有秘書找我，這會讓我分心，有時候兩點上課，一點半就有事情來了，我就要處理，我是希望我上課前我能好好安靜準備，狀態是安靜進入這個課想著要講的東西。(T9-3)

最後，雖然教師兼任行政職務時，學校規定的授課時數會有所減少，因此教師

需授課的時數要求會降低，看似是鼓勵教師兼任行政職的一項利多。但實際上，即使校方規定的鐘點數降低，教師並不一定可以直接減少教授的課程。從訪談資料中發現，若是教師本身所屬系所的師資數量較少，當系上人手不足，教師也只能繼續保持其原有的授課內容，無法減少授課時數。

教學時數有減少，但我還是超過鐘點，因為我們系上就是老師少。（T5-4）

## 二、研究角色與行政角色：能做研究時都已身心俱疲

學術研究與發表是大學教師的核心工作之一，但是研究不是短時間內可以完成，通常需要長時間且非常專注地持續投入。但當教師兼任行政職務後，教師時間大多花費在行政事務上面，原本用於研究的時間也多被行政所占據，使得教師運用在研究上時間大幅減少，研究的數量與品質受到了影響。

研究申請多少會被影響，因為研究工作會需要時間，但行政工作比較耗時，所以有時候會壓縮一些研究能量，包括研究成果上的一些整理，而且寫論文也需要一段時間非常投入，行政工作很難說讓你一個月或者兩個禮拜全心投入到寫文章這些事情，因為行政工作幾乎是持續的每天的接觸。（T6-3）

研究會花相當多的時間，行政後研究會比較少，研究計畫的品質跟量都會受到影響，那時候研究是只能偶爾來一下，因為你一上班就要去處理行政。（T3-2）

此外，跟固定的課程時間不同，教師往往是利用彈性的空閒時間來發想研究主題或閱讀研究材料等。然而，行政主管需要參與並投入行政職務有關的各項會議，諸多繁雜的行政規範讓兼任行政職的教師在處理完行政事務後，常屬於身心疲乏的狀態，無法再投注多餘的精力於研究發表之上。因此，有受訪者就直言，兼任行政職務對於教師的研究角色衝擊最大，也有年紀較長的教師更直接表示快要退休了，學校對他們幾乎沒有研究上的要求，因此教師便會放棄研究的部分。

最嚴重的衝突就是研究，研究減少的部分還不知道怎麼處理。（T12-3）

[發表]大幅減少，有時候是開會一整天，晚上都沒體力，沒有時間去接外

稿，研究也就不太做，我也快退休了就不做研究了。（T9-4）

最後，跨國學術交流也是大學教師作為研究角色不可或缺的一環，多數大學教師在一年當中，都有許多機會可以到國外發表論文、參加學術工作坊或是擔任訪問學者等。而兼任行政職務同樣也對教師在國外學術交流的部分造成影響，教師會因為行政職務的責任，選擇放棄了國外交流的機會，僅會參與較大、較主要的國際會議。

國外減少很多，所以我過去就沒辦法飛來飛去，現在我都抱歉抱歉，現在只有大型必要的會議我才會去國外參加，不然我都不參加，我都放棄。（T7-4）

### 三、家庭角色與行政角色：在家也在處理行政

兼任行政職務會使教師的家庭角色受到影響，最常見的即是家務分工與陪伴照護等部分。當教師兼任行政職時，常常行政工作會使得教師於學校工作到很晚，又或者是上班時過於疲累，回到家後便無心力幫忙家務，自身的家務常會需要家庭的其他成員來完成，若家中有長者或是幼童需要照顧的話，家務減少的部分會對家庭其他的成員造成更大的負擔。

我家裡是還好但我爸我就沒有時間去看他了，因為你回來時就挺累的，但他年紀很大了。（T4-5）

對我來說私人跟家庭會有影響，給自己跟家人的時間都少，但都只是暫時的，還好我時間到了就卸任。（T2-6）

從資料中也可以觀察到，教師若沒有在學校將工作完成，也會將工作帶回家繼續進行。因此，有受訪者表示，就算沒有在進行行政工作，在家裡休息時仍會想到工作上面的事，精神與思緒較難有完整休息的時刻，也可能因此較難充分符合家庭角色所需的陪伴或家務等諸多期待。

雖然不上班了，可能在家裡還是會一直想。（T11-3）

#### 四、專業角色與行政角色：從受人尊譽到飽受責難

在兼任行政職務前，大學教師是在專業領域享有聲譽的專業角色，但在兼任行政職務後，反倒容易受到外部環境的責難與課責，媒體的態度變化就是一個很好的例子。有受訪者表示，過去記者針對自身專業領域進行採訪時，往往是採取比較客氣的、溫和的態度；但當面臨學校的爭議事件或突發狀況時，記者對於代表行政主管角色的教師，會表現出較不友善、咄咄逼人的態度，甚至擷取部分採訪內容，斷章取義逕行刊登。再加上多數教師較缺乏面對媒體的經驗，對於如何與媒體互動是相對較為陌生的，因此更容易產生角色衝突的現象。

我對媒體感觸很深，我在我專業領域也會接受記者採訪，他們都很客氣，兼任行政時我接受的是校園記者跟社會記者，他們就很不客氣，他就是要他該要的東西，你沒回給他要的東西，他就會給你擺臉色，有時候要自己經歷過你才知道，有時候訪談的時候他會設陷阱，他去引導你到他要的東西，然後斷章取義的很多。（T4-4）

學校裡面出現緊急事件的時候，通常記者是會到學校來的，怎麼跟記者互動，甚麼該講甚麼不該講，怎麼面對才能把整個事件對學校損害降到最低，或者是把事情講清楚，這種事情媒體公關是個專業，這對我來說是最陌生的。（T8-2）

#### 伍、挑戰與挫折：角色之內的衝突現象

即使克服了多元角色之間的衝突，教師在兼任行政職務的過程，也會由於不同的工作挑戰與制度環境等因素的影響，產生無法符合行政角色期待或工作需求的角色內衝突現象。<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> 角色內衝突的定義是「個人於單一角色內，無法解決、達成角色期望所產生的衝突」，這個「單一角色」可能是教師角色、家庭角色、研究角色或是行政主管角色等等。由於本研究的核心是瞭解兼任行政職務的教師，在擔任行政職務的過程中所產生的衝突，因此本文在此處所討論的「單一角色」即為「行政主管角色」。



## 一、行政制度的約束

兼任行政職務時，首先須面對的就是行政流程。從訪談資料中發現，教師兼任學校行政職務時，會受到校園內固有的制度約束，也就是說，任何執行、運作須依制度的規範來進行，這和教師教學自由與追求效率的習慣有所不同。不少受訪者提到，行政制度過於僵化、行政事務也過於繁瑣，使得任何事情均須經過行政流程才能開始動作，無形之中消耗了教師相當多的時間。

行政不該占老師那麼多時間，我們行政工作太過繁瑣，尤其像院，所有系都在院裡面。（T9-3）

碰到最大的問題就是制度和人的事，越老的學校制度是越完善，但也越僵化，這是不利於創新的。（T8-3）

值得一提的是，由於人事與主計這兩個項目，是直屬中央政府的一條鞭單位，教師擔任行政職務時也常需與這兩個部門接觸。然而，主計、人事的行政標準有時與學校的標準有所不同，因此行政主管需要進行說服及妥協才能取得共識，順利取得人員或預算運用。此外，受訪者也提到，人事和主計均屬防弊文化，行政流程並無與時俱進，這導致行政職務常耗費多數的時間處理瑣碎的事情。由此可知，現有行政制度對兼任行政職務的大學教師產生約束的影響，使其在推動計畫時需要花費更多的溝通成本。

我們是要用學校的預算這是公部門的預算，但主計室不是學校的，主計室認為她要監管學校，他們就會有一套自己的標準，常常會跟我們學校行政想要用的標準不一致，認知不同，這時候我們就要去說服主計處，然後折衷，取得共識，讓我們來用這筆錢，最大的問題就是這個，到目前為止應該都是。（T3-3）

行政有時候綁在人事跟主計，你只能說這套人事文化跟主計文化基本上就是一個防弊的文化，就是檢查，一個 15 塊的發票，如果沒有發票就是你貪汙怎樣的，在某個年代這是需要的，以前可能黨國不分、黨庫通國庫這防弊有必要，但民主化後我們是不是該想一些靈活化的監督方式，瑣瑣碎

碎最後行政人員都在那邊收集發票在那邊提供證據，我們大多都在處理這種東西。(T9-6)

## 二、會議溝通的成本

溝通與協調是維持組織良好運作的原則之一，無論是徵求上級同意又或者是同仁的意見徵詢，常是需要經歷冗長的開會程序。除此外，兼任職務的層級越大，所涉及的決策事項也就越多，因此兼任學校一級行政主管的教師，需參加的會議相當多，大部分的時間多被大大小小的行政會議占據，不只耗時也耗神。也就是說，會議溝通的成本是教師兼任行政職務的一大挑戰。

行政工作就是會牽涉到很長的會議時間，大部分時間就會有很多大大小小的會議，這是非常耗費時間的，溝通啊協調啊或者做些規劃互動，會議是在所難免的。(T4-4)

擔任行政的會議會非常的多，非常占時間，甚至非常浪費時間，不見得都需要我們參加。(T14-3)

除此之外，雖然會議的目的是希望藉由溝通，瞭解不同單位的意見，以及提供決策資訊讓主管知情；然而，大量的會議並不一定有助於校務的推動，反而只是一個責任分擔的機制爾爾。許多校務方針常常是承辦單位已經訂好了方向，只是擔心單獨承擔風險，因此邀請各主管列席參加，以讓多人共同背書、分擔風險與責任，教師也表示這其實是相當不負責的作法，如同集體綁架了主管的時間。因此，部分校務的推動應適時的授權給專職的行政人員決策，或是由少部分的權責主管決行即可，並不一定要由整個系所或是學院來透過會議的形式進行。

我們開會都在集體綁架，這些主管的時間跟經歷在共同背書，其實專職行政人員一個人就可以做好，現在我們要所有一級行政主管甚麼會議都要到大家共同背書，分擔行政風險跟責任，這是一種不負責任的。(T9-7)

會議很多，會議占掉很多時間，會議多表示我們各級的行政長官不敢負責，他開會後要大家背書，所以就不斷的邀請要出席列席，院的話院長幾乎所有會都被邀請，一個月應該不只上百場，每天大大小小的會議很多，

院、系、校的會。(T7-3)

### 三、資源爭取的取捨

不可諱言地，擔任行政主管之後，教師就要代表所屬單位對外去爭取資源、對內進行資源分配。更具體而言，兼任學校行政之教師須代表自己的單位對外爭取資源，在單位內部面對資源的整合問題時，也要對內進行資源的分配，這些都是與教師過往的獨立角色相當不同。也就是說，當教師兼任行政主管時，所需要照顧的對象將更為多元，倘若是擔任一級主管時，更需要顧及的更廣大的範圍，除了代表自身的處室、學院外，還需兼顧學校整體的發展，這當中便要有所取捨。

你當系的老師當然你系所利益很重要，你當院的主管你沒辦法只照顧原來系的，要照顧整個院的整體發展，同時你要面對學校，學校發展你這裡能夠做那些犧牲，比如說你能貢獻些甚麼，不能只講院內，也要講學校，不然學校怎麼辦，就是要兼顧這些東西。(T10-2)

在資源爭取的過程中，教師將可能因為校務資源有限的緣故，產生競爭與衝突的現象。由於學校當中是由許多不同的單位群體所組成，教師兼任行政職時，作為一單位的主管，需要代表自身單位與其他單位進行競爭、協商與爭取學校的資源；因此當教師兼任行政職務，如若堅持自我個性、不做妥協，爭取資源時便容易讓其代表的組織有所虧損。換句話說，和以往相對獨立的教師角色相當不同的地方，在資源爭取與協調的過程中，教師必須調整自己成為一個八面玲瓏的人，代表整體時需要有所折衝，教師須顧及整體的利益，不再只是單方面的個人得失。

因為這個實體院的問題對於各個系其實會造成資源排擠的衝突，像是老師的名額，學生的名額，這些其實都是從學校整體的名額重新作分配的，這就會跟各院有衝突。(T1-3)

我本來是一個稜角很多的一個人，做行政後已經不能再很堅持自己的強硬風格，因為我可能是犧牲掉一些院的權益，我可能爭取不到東西，我上級不高興受害者是院。我無所謂，但是院的利益會受到影響，我就要折衝、合縱連橫，要八面玲瓏。(T9-4)

除了對外爭取資源，兼任行政職務的教師也為內部資源的分配者，由於資源有限，於資源分配的時候便須有所取捨。組織當中的每個人都有自身的期許及要求，擔任主管者無法均滿足之，因此如何盡量滿足大家的需求，並達成單位的最大共同利益，常是教師兼任一級行政主管時，較為棘手的一個部分。

比較難都是人的事情，像是你沒法滿足他的要求，可能他的要求本身不合理或者是他的要求逾越你的能力，這人際問題比較棘手，通常要求課程、位置、利益，但有些你沒能力提供、有些你覺得不適當，像是在職專班是排課的，他會有學生，學生有些是較有名望的，他想掌握爭取學生，或者說那邊待遇比較好一點。（T7-5）

#### 四、危機處理的挑戰

最後，當大學教師在處理行政事務時，可能會碰上許多無法預料的危機，此時行政主管便需要有危機處理的能力。舉例來說，媒體針對校務的報導若沒有即時處理，可能會進一步釀成學校的公關危機，又或者是新冠肺炎等社會危機，也可能會打亂原有的行政安排，使得工作計畫與流程需要重新調整。更重要的是，危機事件的出現時機並不固定，在下班時間或者是週末都可能出現，因此行政主管需隨時保持警醒。由此可知，校務過程中無法預期的危機事件，會為教師兼任行政職務帶來更大的挑戰，也反映出另一種面向的角色內衝突現象。

行政事務是枝節零碎的，即時出現的事情無法預料到的就要去處理，可能忽然間出來而且就媒體爆出來，之前也沒發生過一樣的事，就要靠你自己去處理。（T2-7）

有挑戰就有挫折，今年寒假原本都談好了，今年暑假我們這邊就會有暑假營隊，我們也有老師帶學生會過去做交換，但疫情的關係因為疫情一卡就卡住了，我知道處理很多公務都是這樣，有時候機遇也很重要。（T5-3）

#### 陸、處理角色衝突的調適策略

面對角色間與角色內的衝突，教師會透過諸如溝通、團隊建立或變革領導等不

同的調適策略來因應，以下將說明不同策略的樣態與內涵。

## 一、溝通策略

溝通能力是兼任行政職務的教師在面臨角色衝突，最常提及的策略，無論是對校內主管、系所同仁、行政職員或家庭成員等，都需要透過溝通來化解角色間與角色內的不同衝突。首先，溝通的核心原則是具備「同理心」，由於兼任行政職務後接觸的對象是相當多元的，每個人的立場及想法與價值觀也會有所不同，故只有用同理心去理解對方的想法，才有辦法進行有效、有效率的溝通。因此，透過有效率的溝通，教師可以盡可能找尋出一個兼顧雙方價值觀點的調和立場。

先學會同理心去從對方角度跟經歷去理解，他的表達、價值觀、作法，第二個我們理解我們就知道，在甚麼樣的問題該怎麼去處理，不同問題有不同屬性，要採用怎樣，二者怎麼平衡，你又要有進度，另一方面又要尊重理念跟價值觀，所以要因不同的案子去看怎樣找到調和點，你要去思考怎麼去說服不同領域的人接受，所以要溝通。（T13-5）

此外，耐心也是溝通時的必要元素。上級對於行政主管有一定的要求，組織內部同仁自身也有不同的需求，若行政主管無法同時滿足時，便需要進行長期的溝通以尋找平衡點。教師也有提到，在溝通的過程，語言的使用相當關鍵，當行政主管能具備同理心及耐心，並使用適當的言語、用詞進行溝通時，便是邁向溝通成功的道路。

做一個行政主管就是要有耐心、同理心去理解每一個需求，但是又要有原則，有些老師、學生做的是不合標準的，有些原則我們要堅持，這些制度有些要推動，但你要如何去取得最多老師、人的支持，支持的過程，你的論述、說法是很重要的。（T13-6）

最後，不少教師在兼任行政職務前，也都會開誠布公地與家庭成員進行溝通與說明，並取得家庭成員的同意與支持。由於任行政職務後，教師的休息時間變得相當有限，工作繁忙不但會影響教師的下班時間，有時甚至於家中仍需繼續進行工作，因此於家庭角色的部分受到了一定的影響，為了避免造成衝突，教師於兼任職務前，會與家庭成員有充分的說明，並取得家人的同意。

而當我當行政工作時我不能影響教學，研究是自己有團隊你怎麼去弄怎麼調適、家庭答應了就是先取得太太同意，就沒有問題。（T13-4）

## 二、建立團隊

教師兼任學校行政職務須處理學校中許多大小事務，並且處理的事務多為較棘手的事情，當中突發狀況的處理也不在少數，當教師嘗試解決問題時，便需整個行政團隊通力合作，並秉持著公平、公正、公開的原則，於此可以避免同仁彼此猜忌，才能同心共同合作達成目標。

你要做到公平、公正、公開，你若是這些事情沒有做到的話就會互相猜忌，互相會猜忌的結果你就是會拉不起來。（T5-3）

建立團隊除了可以解決行政上的問題之外，也可以調和行政角色與研究角色之間的衝突。由於兼任行政職務後，能夠執行研究或撰寫學術論文的時間大幅減少，因此教師會透過強化與同儕之間的合作，經由和其他同儕的合作，彼此配搭合作共同完成研究，以此方法可減少工作量及壓力，也兼顧研究產出之需求。

另一部分就是要強化跟同儕之間的合作，研究原本可能自己做全部，但現在就會可能自己做一個部分然後另外幾個部分分給其他人，建立這個合作的關係。（T3-2）

## 三、整合資源

在有限的資源之下，要來處理複雜的校務，資源的整合就相當地重要。首先，時間是行政主管最寶貴也最稀缺的資源，因此彈性地善用零碎的時間，像是會議與會議的空閒時間便可安排指導學生論文等，是運用時間資源的一個實例。許多教師也會運用時間分割的方法，例如晚上回家後偏向進行教學的備課及研究的撰寫，早上於學校時則主要處理行政事務。透過整合不同區塊的時間資源，兼任行政職務的教師得以有效率地在不同角色之間分身「有」術。

我就是分割，回家比較做教學跟研究的東西，就是自己安排，沒有開會、上課，我盡量就是安排上午做自己的事或者做學校很多的事情。（T5-3）

時間變少的時候，第一個就是把時間變得更彈性，切得比較零碎一點，比如說研究跟學生會議就不是一整個半天，而是同學空檔來 20 分鐘、30 分鐘，幫學生解決問題，時間會比較零碎一點。（T8-2）

除了時間資源之外，兼任行政職務的教師，也要能夠妥善運用原有行政單位的人力資源，例如具有長期行政經驗的行政職員等。有教師就強調單位秘書的重要性，由於秘書有如常任文官，屬於長期任職於該職務的行政人員，不像一級行政主管有任期的輪調問題，因此對於許多事物是相當有經驗的，當上任後的教師對行政業務有不了解的地方，可以諮詢相對較具經驗的單位秘書，使教師執行職務時能較為順利。

學校還是有行政同仁是熟悉這方面的業務，還是可以從行政同仁那邊吸收到一些知識。（T8-2）

處都會有個秘書，他就像常任文官一樣，常任文官，文官長的概念會待得比較久，所以像是教務長換了，但你教務處還是有個秘書在，新的教務長上去後，秘書一定還是會講講一些，讓你運作上面相對會比較好。（T4-2）

最後，績效與成果也是重要的資源，而這些成果更可以為行政主管帶來更多資源，也就是說，若行政主管自身負責的業務有做出成果，在爭取其他資源時，才較能說服他人的支持。除此之外，行政主管也要勇於向上級單位爭取人力、財務等改革所需的資源，否則在推動計畫時，難免處處制肘，也容易受到他人質疑。

不過我覺得要去跟學校要資源的話，你自己要先有東西，有成績，你沒有成績沒有人會理你，你有成績後別人才會覺得確實是工作量有點重，才會想辦法幫你。（T5-4）

我沒有先跟他說我要多少人多少待遇，這個後來我覺得我當初應該要談，否則我就沒有籌碼，當你要改革時你沒籌碼，就更難說服院、系裡面的老師。（T13-3）

## 四、心境轉換

教師處理角色衝突，心境的調適占了相當重要的角色，教師藉由許多方式，轉換自身的心態，於忙碌的生活中自我調適，降低壓力及放鬆自我。其中，自我對話是常見的一個方式，教師透過自我對話讓自身心理有所準備，以面對新的校務挑戰。在自我對話的過程中，教師也在其中訓練自己忍耐、不動氣、不沮喪等人際互動態度，時刻調適自身的心態。

我自己比較習慣的方法是自我對話，我蠻常是跟自己講話，提醒自己現在是主管，主管不可能跟以前當教師跟學生不一樣關係。(T11-3)

連續幾種事情堆疊而來時，我練習忍耐不動氣、不沮喪等，有時候做得不好但我盡量不崩，不能讓靠近我的工作夥伴受影響，他們已經很忙了，我還在學習。(T9-5)

除了自我對話外，教師也會藉由聽音樂、靜坐或是運動等休閒活動進行心境的轉換，於忙碌的生活中做一個平衡。雖然兼任行政職務後，教師空閒時間變的比較少，但教師也會找出時間，固定運動或散步，來緩解工作上的壓力。除此之外，教師也表示「平常心」很重要，許多校務問題只能盡力而為，並無法強求成果。經由休閒活動的放鬆與心態上的調適，兼任學校行政的教師得以因應行政角色的不同衝突。

忙碌中的調適方法，第一個是休息，第二個是靜坐，就是坐著發呆，然後散步。(T7-5)

我會爬山、運動去做心情放鬆，看書看電影，這類的東西讓你去放掉，放鬆。(T1-2)

我覺得是心態啦，看開一點，因為這事情就是追著你，你如果說都把他看成很嚴重的事情就真的會壓力很大，平常心啦，你該做的事情盡其所能就可以，很多事情你能解決的都不是問題，不能解決的你怎麼強求也是不能，看多了你就知道。(T12-4)



值得注意的是，上述所歸納的 4 種不同策略可能會被適用在不同類型的角色衝突上，意即教師會考量所面臨的衝突情境，加以選擇不同策略，本研究將不同角色衝突所常用的調適策略歸納如表 2。首先，溝通策略不論在角色間衝突或是角色內衝突，都是最重要的調適策略，例如教師會透過告知學生、家庭成員兼任行政職務後可能會產生的情形，以避免角色間衝突產生；同時，教師也會通過溝通策略來處理行政角色內遭遇的不同問題。此外，當面臨行政角色內的衝突，教師多會運用「建立團隊」與「整合資源」這兩項策略來處理，透過團隊合作與資源分配的方式，使行政任務可以更加順利地被推行。最後，由於教師需致力於平衡不同角色，這項工作往往會帶來額外的壓力，因此教師擔任行政職務後，會通過「心境轉換」的策略來加以調適上述壓力。然而，需要說明的是，角色間衝突的因應方法並非不能與角色內衝突的因應方法通用，此部分雖將教師主要採用的因應方法作分類，但在訪談過程中，可以發現教師會將不同策略混合運用，來處理自身所面臨的角色衝突問題，並不會如此嚴格區分特定角色衝突類型該運用的策略，當下的衝突情境仍是重要的考量。

表 2 不同調適策略的適用情境

	溝通策略	建立團隊	整合資源	心境轉換
角色間衝突	✓			✓
角色內衝突	✓	✓	✓	

資料來源：研究者自行整理。

## 柒、結論

本研究歸納了大學教師在兼任學校行政時，可能發生的不同角色衝突樣態，並綜整出他們的應對策略。此段落將回顧與討論研究的主要發現，並提出相關的政策建議，最後說明本文的研究限制與未來研究建議。

### 一、研究發現與討論

本文以質性途徑分析大學教師兼任行政職務時的角色衝突與調適策略。在角色衝突部分，兼任校務行政的教師不論是在角色間或是角色內，都產生了相當的衝突

樣態。例如教師所需要扮演的教學、研究、家庭或專業等多元角色，容易因為行政角色所需的工作時間太長，以及行政工作的易被課責性等因素的影響，而產生角色間的衝突現象。此外，由於兼任行政職務是一個高度挑戰性的工作，教師在行政角色內，也會發生制度約束、溝通成本過高、資源取捨困難與危機處理等不同面向的角色內衝突。最後，本文也綜整了數點教師用以調適與排解上述角色衝突的策略，包含更多元的溝通、建立合作團隊、整合現有資源與自我心境上的調整等。本文的發現，可以對於我國大學教師兼任行政職務的理解，帶來更完整與更細緻的認識。

基於本文的研究發現，有部分議題值得進一步討論。從訪談結果中可以得知，兼任行政職務對於教師本身，大抵是以負面影響為主，由於行政職務的高度挑戰與大量會議的時間需求，導致兼任學校行政的教師工作時間無限延長。本文的這項發現與過去相關研究吻合，例如 Winter 等人（2000）指出大學教師兼任行政，由於工作事務繁忙，容易產生角色嚴重超載的情形。由此可知，當教師的工作時間多被行政所占據，教學、研究、家庭等時間勢必相對受到壓縮，教師因此承受巨大的壓力，甚至影響自身健康。因此，隨著近年來越來越多的組織研究開始重視工作 - 生活平衡（work-life balance）的議題（Feeney & Stritch, 2019），兼任行政職務的大學教師，對於工作 - 生活平衡的感知，將相當大程度的影響他的工作表現、校務績效，甚至於整個大學治理的品質，值得未來加以深究。

## 二、實務建議

本研究發現兼任學校行政的教師，會產生不同樣態的角色衝突，而為使校務運作順暢、有效率，以下提供數點政策建議，這些政策建議可以為兩種不同的族群帶來助益。首先，以下建議可以減少教師在擔任行政職務時的阻礙，改善正在擔任行政職務的教師所面臨的角色衝突問題。其次，針對有意願從事行政職務的大學教師，本文所提出的建議將可能提升擔任行政職務的誘因，並提供這些有志於校務行政的教師一個完善的職前準備機制。

### （一）強化兼任行政職務的誘因機制

低報酬的問題可藉由強化獎酬機制予以彌補，故無論是否為校內的建制單位，只要經過評估後認定該單位有存在的必要，則學校均應給予於該單位兼任行政職務

之教師津貼。充分的誘因機制會使教師較願意兼任學校行政，並且願意付出更多的心力於學校行政。此外，除了提供獎金等實質性獎勵外，獎項、榮譽等非貨幣的鼓勵措施，也可以做為另一個重要的誘因機制（Fedorova & Ponomareva, 2017）。值得注意的是，授課鐘點的減免，常是學校提供教師兼任學校行政職務之鼓勵措施；然而，研究顯示即便鐘點減免，如若系上人手不夠，課程便無法分配出去。也就是說，系所師資較少的教師，並無法享受因兼任學校行政職務可課程減免的鼓勵，更可能因此感受到相對的剝奪感，反而變向造成教師內心更大的負面影響。為解決此問題，上級主管應盡可能在教師兼任行政職務前，事先找好可以接任其課程之人選，將此情形之損害降到最低。

## （二）按會議等級限制主管列席人數，並落實責任制

從訪談內容可以發現，教師兼任學校行政職務時，有大半的時間都忙碌於開會。然而，行政主管並非每個會議都有必要出席，許多事物一般的專職行政人員便可以決定，行政單位長期以來共同背書、分擔責任的組織文化，不但綁架了集體的時間，也使兼任行政職務的教師身心俱疲。故本文建議應訂立明確的標準，將會議按等級分類，若未達一定重要程度的會議，可限制主管參加的人數。此外，計畫推動者或決策者須負擔起決策的政治責任，避免此狀況繼續惡性循環。

## （三）校務稽核制度的改進

本研究發現，由於主計及人事為中央派遣的防弊單位，其標準與學校教師的認知標準有所差異，因此教師需要進行較多的溝通及一定的妥協，才能順利推動校務計畫，此部分也是教師兼任行政職務常面臨的角色衝突之一。因此，用以防弊的校務稽核雖然是必要的存在，但檢核的流程應當與時俱進，諸多的核銷表格與核銷單位之間不同的標準，使得行政流程時常存在著冗長、耗時等問題。因此，將重要且常用的核銷程序加以數位化、標準化，是未來校務決策者可以思索的改善方案。

## （四）落實行政業務的書面紀錄，以利交接與經驗傳承

由於任期制度使然，當教師對行政職務的掌握度漸入佳境，甚至自身已發展出一套心得時，便面臨任期結束而需離開該行政職務的情形。下一位兼任行政的教師又需要重頭開始學習，一來一往之下，行政經驗並無累積，勢必會對學校發展帶來

一定的影響。故完整的經驗資料紀錄，以及給予初上任者相關的教育手冊是相當重要的，完備的經驗資料紀錄可以從開會的書面紀錄開始累積起，若教師於一級行政主管的位置相當忙碌，無暇顧及紀錄時，也須監督基層行政職員紀錄完備。本文也發現當兼任行政的教師上任後，身旁的秘書及行政同仁常為他們請教的對象，因此若行政同仁具備完善的經驗資料紀錄，也可以達到行政經驗累積的效果。

### （五）發展教師兼任學校行政的職前訓練課程

本文發現，大學教師在兼任學校行政職務時，會面臨角色衝突的挑戰；因此，發展教師兼任學校行政的職前課程，藉由課程培養教師兼任學校行政須具備之能力，應可以減少教師兼任學校行政職務時的角色衝突，提升我國大學教師擔任兼任行政職務的意願。舉例來說，大學可以舉辦相關的「職前培訓」，來邀請有多年行政資歷的大學教師或行政同仁來分享寶貴的經驗與默會知識，協助學校行政單位中的新任者更快速地進行業務的銜接。此外，在強調知識管理的資訊時代，校方也可以建立在職交流平台，提供兼任行政職務的大學教師一個交換資訊的場域，透過經驗分享的方式來彼此增益。

### （六）評鑑雙軌制

行政管理能力應當被評鑑制度視為一種專業，然而現今教師評鑑主要是以教學、研究為主要評判標準，此對於兼任學校行政職務者造成一定的負擔。未來可考量美國或俄羅斯使用的評鑑雙軌制，也就是兼任行政職務之教師可以選擇是否以行政作為評鑑的標準，而非與往常一樣兼任行政職務時仍以教學、研究做為評鑑教師之主要標準，這樣教師才會願意付出自己的時間於行政服務，並認為自己是專業管理者。

### （七）高等教育行政工作的制度改革：《大學法》的改革芻議

我國整體高等教育內有關大學兼任行政職務的制度設計，其母法可溯源至《大學法》中的規範。現行《大學法》第 13 條規範了大學教師在兼任學術主管時的資格條件，例如院長須有教授以上資格、系主任與所長則須有副教授以上資格。然而，大學內的各級行政主管，例如教務長、研發長、課外活動組組長等，現行《大學法》並未有設定兼任時的資格條件，而是交由各校組織章程訂定之。由於學術研

究的表現在大學教師升等時的占比較重，當教師尚未完成升等時，若教師嘗試兼顧行政主管角色與研究角色，即容易產生兩者皆表現不佳的情形。再加上行政主管雖不若學術主管需要辦理學程事務，但仍需要投注大量時間於校務的溝通、協調與執行，因此較適合已經升等完畢或者是預期升等無礙的教師擔任。是以，《大學法》第 14 條關於各級行政主管的兼任資格，或可在周延的規劃之下，增加與學術主管相似的兼任資格。

除了兼任的資格之外，在目前《大學法》的規範下，大學內絕大多數的行政職務都是採「兼任」性質存在，而「必然兼任」的限制也產生了本文所討論的諸多角色衝突現象。現行《大學法》第 13 條中有關學術主管的遴選，規範學術主管僅能由教學人員兼任；在行政主管的遴選上，現行《大學法》第 14 條則規定：「國立大學各級行政主管人員，得遴聘教學或研究人員兼任，或由職員擔任，並於各校組織規程定之」。然而，除人事室主任、主計室主任等輔助單位的行政主管較常由職員「專任」擔任之外，絕大多數的行政主管都是由教學或研究人員「兼任」。換言之，若行政管理的職能與能力被視為一項難以取代的專業，現行《大學法》並未提供一個彈性的空間，讓教師可以專任在特定的行政職務之上。因此本文認為，隨著大學所面臨的挑戰日益多元，權責機關應可適時地放寬行政主管僅能兼任的限制，讓大學教師有「專任」行政職務的可能。適時放寬上述限制，除了讓有心貢獻校務的教師可以全心投入之外，也可能為整體校務治理的品質帶來助益。

### 三、研究限制與研究建議

本研究的研究限制主要來自於受訪者的邀約，由於兼任行政職務的工作負擔沉重，且有部分的教師在兼任行政職務的過程中，所得到的經驗是較為負面的，因此接受訪談的意願較低。是以，雖然盡可能地力求多元，本研究受訪者的觀點在一定程度上，仍可能對於學校行政職務給予較正面的評價。此外，本研究以國立政治大學內，兼任學校行政之教師為研究對象。然國立政治大學是以人文科學為主的公立研究型大學，雖研究對象當中包含理工科的教師，希冀能藉此達到綜合性之探討，但仍可能無法涵蓋所有衝突可能性，再加上公立大學與私立大學勢必有所差異，這些部分值得未來研究者進一步蒐集資料來比較、分析。除了個案挑選上的侷限之外，本研究所採取的質性研究途徑，雖然較量化研究途徑能捕捉到較豐富的脈絡與

情境，然而在本質上仍與問卷調查同屬於主觀性（subjective）的資料格式，因此還是會產生客觀現況與個人詮釋上的差異。未來研究可在主觀性資料之外，額外蒐集部分的客觀性（objective）資料，例如兼任行政職務的教師基本資料、課程安排或家庭狀況等，使分析上更加完備。

鑑於現今我國與大學教師兼任學校行政角色衝突與調適之研究相當稀少，本文以紮根理論的方法，探索性地探究此一主題，希望能拋磚引玉，使更多公共行政研究者投入校務行政相關研究，以下提供數項研究建議供未來研究參考。首先，未來研究者可針對理工科系為主的大學、教育型大學、私立大學等教師為研究對象，建構大學教師兼任學校行政職務角色衝突與調適歷程，使得大學教師兼任學校行政角色衝突與調適之研究更為完備。除此之外，由於行政主管掌握資源分配的權力，因此大學教師兼任學校行政的制度，無論是否為上級長官提名或是院所選舉產生，就實務上均具備相當的選舉政治化之生態，此部分也值得未來研究者加以著力。最後，本研究顯示教師兼任學校行政須具備的能力與教學、研究能力有所不同，故容易產生不同類型的角色衝突，值得我國大學教育相關的行政主管與決策者持續關注，並研擬適當的對策加以因應。

## 參考文獻

- 宋校年（2011）。國中棒球教練角色衝突與因應策略關係之研究角色衝突。**運動知識學報**，8，24-35。
- 國安民、陳文成、藍俊雄（2015）。職業軍人參與在職進修對生活與工作滿意度影響之研究：以角色衝突為中介變項。**管理資訊計算**，4（1），234-248。
- 張仁家、張麗雲（2017）。教師兼任行政工作核心職能之探討：以技術型高中總務主任為例。**學校行政**，112，132-159。
- 陳敦源、賴怡樺、鄭元齊（2019）。大學行政服務躍升的機會與挑戰：以服務品質管理機制為例之研究。**國家與社會**，21，169-214。
- 曾清旗（2018）。高國中小教師兼任行政工作意願分析。**臺灣教育評論月刊**，7（5），135-138。
- 鈕文英（2018）。**質性研究方法與論文寫作**。臺北：雙葉。
- 賴岳聰（2015）。公立高級中等以下學校教師兼任行政工作之初探。**臺灣教育評論**

月刊，4（5），109-111。

- Adams, K. L., & Hambright, W. G. (2004). Encouraged or discouraged? Women teacher leaders becoming principals. *The Clearing House: A Journal of Educational Strategies, Issues and Ideas*, 77(5), 209-212.
- Badarna, L. K., & Ashour, M. A. (2016). Role of school administration in solving students' problems among Bedouin schools within the Green Line in Palestine. *Journal of Education and Practice*, 7(6), 182-190.
- Burke, R. J., & Greenglass, E. (1993). Work stress, role conflict, social support, and psychological burnout among teachers. *Psychological Reports*, 73(2), 371-380.
- Corbin, J., & Strauss, A. (2014). *Basics of qualitative research: Grounded theory procedures and techniques* (4<sup>th</sup> Ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Fedorova, A., & Ponomareva, O. (2017). *Developing university HR potential as the basis for its intellectual capital*. The 9<sup>th</sup> European conference on intellectual capital, (April 6-7), Lisbon, Portugal.
- Feeney, M. K., & Stritch, J. M. (2019). Family-friendly policies, gender, and work-life balance in the public sector. *Review of Public Personnel Administration*, 39(3), 422-448.
- Getzels, J. W., & Guba, E. G. (1954). Role, role conflict, and effectiveness: An empirical study. *American Sociological Review*, 19(2), 164-175.
- Grubb, W. N., & Flessa, J. J. (2006). "A job too big for one": Multiple principals and other nontraditional approaches to school leadership. *Educational Administration Quarterly*, 42(4), 518-550.
- Hall, D. T., & Gordon, F. E. (1973). Career choices of married women: Effects on conflict, role behavior, and satisfaction. *Journal of Applied Psychology*, 58(1), 42-48.
- Hayes, S. D. (2016). *UCEA professors' perceptions of principal preparation program challenges in developing candidates for the instructional leadership role* (Unpublished doctoral dissertations). Texas A&M University, College Station, TX.
- Herman, J. B., & Gyllstrom, K. K. (1977). Working men and women: Inter-and intra-role conflict. *Psychology of Women Quarterly*, 1(4), 319-333.
- House, R. J., & Rizzo, J. R. (1972). Role conflict and ambiguity as critical variables in a

- model of organizational behavior. *Organizational Behavior and Human Performance*, 7(3), 467-505.
- Houston, D., Meyer, L. H., & Paewai, S. (2006). Academic staff workloads and job satisfaction: Expectations and values in academe. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 28(1), 17-30.
- Jackson, S. E., & Schuler, R. S. (1985). A meta-analysis and conceptual critique of research on role ambiguity and role conflict in work settings. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 36(1), 16-78.
- Kahn, R. L., Wolfe, D. M., Quinn, R. P., Snoek, J. D. & Rosenthal. R. A. (1964), *Organizational stress: Study in role conflict and ambiguity*. New York, NY: John Wiley.
- Kaufman, D. R. (2013). *Perceptions of educational administration pre-service training by former Illinois superintendents currently serving as university professors* (Unpublished doctoral dissertations). Illinois State University, Normal, IL.
- Koustelios, A., Theodorakis, N., & Goulimaris, D. (2004). Role ambiguity, role conflict and job satisfaction among physical education teachers in Greece. *International Journal of Educational Management*, 18(2), 87-92.
- Kulik, L., Shilo-Levin, S., & Liberman, G. (2016). Work–family role conflict and well-being among women and men. *Journal of Career Assessment*, 24(4), 651-668.
- Loder, T. L., & Spillane, J. P. (2005). Is a principal still a teacher?: US women administrators' accounts of role conflict and role discontinuity. *School Leadership & Management*, 25(3), 263-279.
- McInnis, C. (1999). *The work roles of academics in Australian universities*. Canberra, Australia: Department of Employment, Education, Training and Youth Affairs.
- Miles, R. H., & Perreault Jr, W. D. (1976). Organizational role conflict: Its antecedents and consequences. *Organizational Behavior and Human Performance*, 17(1), 19-44.
- Netemeyer, R. G., Boles, J. S., & McMurrian, R. (1996). Development and validation of work-family and family-work conflict scales. *Journal of Applied Psychology*, 81(4), 400-410.
- O'Neil, J. M. (2008). Summarizing 25 years of research on men's gender role conflict using the Gender Role Conflict Scale: New research paradigms and clinical implications. *The Counseling Psychologist*, 36(3), 358-445.



- Rizzo, J. R., House, R. J., & Lirtzman, S. I. (1970). Role conflict and ambiguity in complex organizations. *Administrative Science Quarterly*, 15(2), 150-163.
- Schuler, R. S., Aldag, R. J., & Brief, A. P. (1977). Role conflict and ambiguity: A scale analysis. *Organizational Behavior and Human Performance*, 20(1), 111-128.
- Schulz, T., Gewalt, H., & Böhm, M. (2018). *The long and winding road to smart integration of door-to-door mobility services: An analysis of the hindering influence of intra-role conflicts*. 2018 European Conference on Information Systems, (June 23-28), Portsmouth, England.
- Schwab, R. L., & Iwanicki, E. F. (1982). Perceived role conflict, role ambiguity, and teacher burnout. *Educational Administration Quarterly*, 18(1), 60-74.
- Van Sell, M., Brief, A. P., & Schuler, R. S. (1981). Role conflict and role ambiguity: Integration of the literature and directions for future research. *Human relations*, 34(1), 43-71.
- Winter, R., Taylor, T., & Sarros, J. (2000). Trouble at mill: Quality of academic worklife issues within a comprehensive Australian university. *Studies in Higher Education*, 25(3), 279-294.
- Wolverton, M., Wolverton, M. L., & Gmelch, W. H. (1999). The impact of role conflict and ambiguity on academic deans. *The Journal of Higher Education*, 70(1), 80-106.

## 附錄一 訪談大綱

- 一、請問您當初兼任行政職的原因？兼任行政工作就任前有做了哪些自我準備？當時接受交接的過程為何？
- 二、請您談談大學教師於教學、研究、輔導、服務，以重要性而言，這四個部分您如何去排定您的順序？
- 三、您兼任學校行政時，發生哪些困難與角色衝突（例如教學與行政之間、家庭與行政之間）？可否舉例說明？
- 四、面對上述困難與衝突您是如何處裡？對於教師兼任學校行政有何建議？

# Role Conflicts and Adaptation of Faculty Members Who Serve as University Administrators: A Case Study of National Chengchi University

Shi-Chiung Yang<sup>\*</sup>, Zong-Xian Huang<sup>\*\*</sup>, Tong-Yi Huang<sup>\*\*\*</sup>

## Abstract

As a university's educational functions have expanded, most faculty members have to play multiple roles in their institution. Under this circumstance, the faculty members who serve as university administrators have to deal with complex tasks and play multiple roles, probably finding themselves in a situation of role conflicts. As an exploratory attempt, this article conducted semi-structured in-depth interviews with faculty members who have administrative experiences at National Chengchi University to analyze the role conflicts and their adaptation strategies. By adopting grounded theory for data analysis, we not only constructed faculty members' modalities of role conflicts when they serve as university administrators, but also discussed the adaptation strategies which they applied in response to the role conflicts.

---

\* Master, Department of Public Administration, National Chengchi University, e-mail: c.cii0310@gmail.com.

\*\* Master, Department of Public Administration, National Chengchi University, e-mail: huang19940518@gmail.com.

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

We divided the role conflicts of faculty members into inter-role conflicts and intra-role conflicts. Regarding inter-role conflicts, we found that faculty members' administrative role would contradict with other roles, such as teaching role, research role, family role and professional role. In regard to intra-role conflicts, we found that faculty members might be constrained by administrative regulations, communication cost, limited resources and emergency events. To respond to their role conflicts, faculty members who serve as administrators will develop some tactical adaptation strategies. This study sheds some light on institutional research by applying the perspectives of role conflicts, and offers some reform advices for faculty members who serve as administrators in universities.

**Keywords:** higher education, school administration, university administrators, role conflicts, adaptation strategy

# 司法院釋字第 760 號解釋 對警察人事與教育訓練制度之影響

吳思緯\*

## 《摘要》

司法院釋字第 760 號解釋作成後，衍生之關係人多達 6,000 餘位，警察之人事與教育訓練制度亦須對此做出極大幅度的相應調整，因此本研究所欲討論者，首先地毯式爬梳過往問題以有助於了解並解決本案結構性問題；其次說明釋字內容與因應其之教育訓練模式；再來從教育訓練政策與人事政策兩者，分析本案之因應政策措施將對我國警察制度產生之影響，最後研擬提列雙向相關建議。

[關鍵詞]：釋字 760 號、人事制度、人力資源、警察政策

---

\* 國立臺灣師範大學東亞學系博士候選人，e-mail: r02341080@ntu.edu.tw。

## 壹、前言

警察人員人事條例第 11 條第 2 項（以下稱系爭規定）：「警察官之任用，除具備前項各款資格之一外，職務等階最高列警正三階以上，應經警察大學或警官學校畢業或訓練合格；職務等階最高列警正四階以下，應經警察大學、警官學校、警察專科學校或警察學校畢業或訓練合格。」惟 2011 年前，非警察大學或警官學校（以下通稱警察大學）畢業之一般生，通過公務人員特種考試警察人員考試三等考試（以下稱警察三等特考）<sup>1</sup> 後，皆被內政部警政署（以下稱警政署）安排至臺灣警察專科學校受訓，一般生之公務人員任用資格於任公職之初與警察大學畢業生即有差異。

司法院釋字第 760 號解釋（以下稱釋字 760 號）之聲請人是 17 位 2011 年以前通過警察三等特考的一般生，因受此不公平待遇於日前聲請釋憲。而大法官對於此於 2018 年 1 月 26 日作成釋字 760 號，認為上述系爭規定，未明確規範考試訓練機構，造成本案相關聲請人之應考試服公職權遭到系統性的不利差別待遇，有違平等權。本案解釋文同時要求行政院與考試院應於 6 個月內，採取適當措施，除去聲請人所受此不利差別待遇。

本案衍生之關係人多達 6,000 餘位，警察人事與教育訓練制度上亦須對此做出極大幅度的相應調整，因此本研究所欲討論者為構成此結構性問題之成因、探討因應本號釋字之政策措施將對我國警察制度產生之影響，研擬提列相關之比較分析與制度建議。

## 貳、問題背景與制度發展概述

本案問題追根究柢應該思考為何原本嚴謹規劃之警察三等特考錄取名額，從依憑需用員額數走向超額錄取，甚且演變至今日產生多達 6,000 餘員消化不及之外溢現象，以下從過往政策施行與法規依據來探討有關機關之決定，此一沿革背景與制度之發展有相對關係，時代背景產生當時階段的法令再演變出施行之政策，而地毯

<sup>1</sup> 惟各特種考試三等考試於 1996 年以前之舊制，為特種考試乙等考試，於本研究警察人員考試部分以下亦通稱警察三等特考。

式爬梳過往問題有助於了解並解決結構性問題。

## 一、放寬警察三等特考名額之濫觴

首先必須探究此一大量通過警察三等特考之濫觴，1997 年 5 月 22 日以前，警員職務等階為警佐四階至警佐二階，是時為提高基層員警之薪資待遇，警察三等特考及格者得先以警佐一階任官，爰每年大量放寬警察三等特考錄取名額約 1,500 至 2,500 名，惟因警察機關巡官職務缺額有限，且職務派任係屬用人機關權責，爰將具中央警察大學學歷，較具警察專業學識與經驗之警察三等特考及格人員分發為巡官職務，就不具中央警察大學學歷之現職員警通過警察三等特考者，均免除教育訓練並派警正四階警員<sup>2</sup>（監察院，2013：4-5）。

依此，論該時空背景下警察三等特考大量錄取之因，實為提高相關人員待遇，以廣開名額降低門檻的方式，普遍性地將通過考試者之警佐四階待遇大幅提高至警佐一階待遇，以變相提升基層士氣。

## 二、外補取材伊始：缺額快速補足計畫

2004 年後，為配合地方治安需求而快速增加警力，依據「警消機關缺額快速補足計畫」，開放高中以上畢業生均得報考基層行政警察人員四等特種考試，以考訓用的特考取才方式快速補充基層警力，不再僅限於警大、警專畢業生（蘇志強、吳斯茜，2011：68-69）。

## 三、全面放寬警察三等特考考試資格

2006 年考試院有鑑於社會各界輿論對警察三等特考應考資格對外界開放意見，全面開放一般大專院校所有系科均可報考警察三等特考，並委由警專代訓，屬採考訓用的特考取才方式；而這些未具警察學校學歷之一般生，基於平等原則相同事件應作相同處理之法理，並遵從行政自我拘束原則，故安排至臺灣警察專科學校受訓

---

<sup>2</sup> 1997 年 5 月 22 日警員職務等階調整以前，派警佐一階警員。

合格後，派任警正四階警員職務。<sup>3</sup>

#### 四、近年「特考訓練班」漸進式修正模式

警政署過去因應考試院政策變遷、監察院調查意見（監察院，2013），以及本案 17 位聲請人提出之行政訴訟，在行政一致性、巡官員額及容訓量等因素考量下，將原本內升制度中採計 30% 資積計分之警佐班第 2 類考試，<sup>4</sup> 改採競爭性質不採計資積計分之招考形式，<sup>5</sup> 同時全力並加速辦理「特考訓練班」，並使結訓成績優異者保送警佐班第 2 類，以此漸進式修正模式望能解決此一系統性結構性問題（中華警政研究學會，2018a：11-13）。換句話說，一般大專院校畢業通過警察三等特考屬考訓用制者，若成績優異通過警佐班第 2 類考試或「特考訓練班」結訓成績優異保送進入警佐班第 2 類，即可透過此二管道晉升巡官，惟此模式對於 17 位聲請人、外界社會、以及大法官仍顯緩不濟急，是故方催生本號釋字。

#### 五、制度下之結構性問題產生

綜上所述，釋字 760 號實肇因於警察人事制度在考試院、行政院所屬之警政署與監察院的步調與認知不一情況下，難以形成長期規劃，以及漸進式修正過緩、時程過長所致，方造成現下巡官供需失衡晉升困難之僵局，整體問題背景與影響如表 1。

---

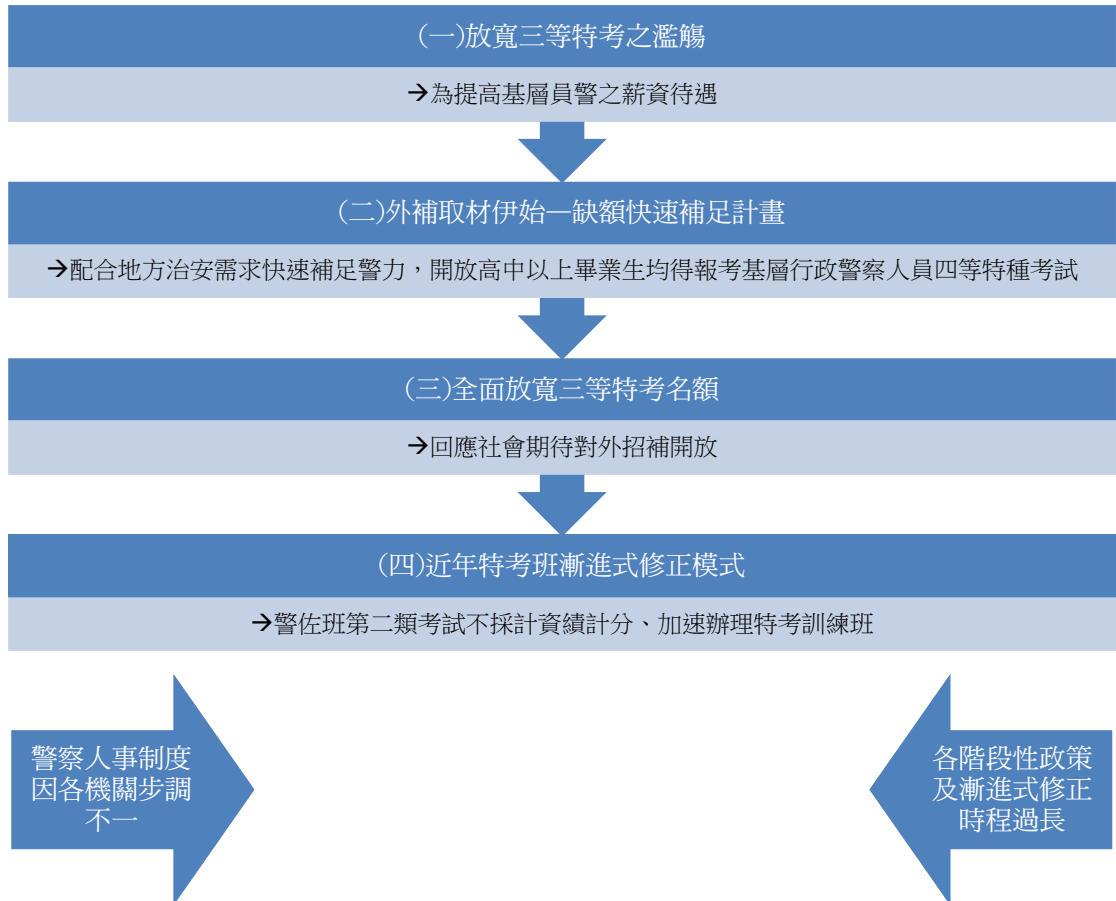
<sup>3</sup> 而自 2011 年起實施雙軌分流制（黃富源，2010），警大、警專者屬教考用制，一般大專院校者屬考訓用制，此則不在本案討論範圍。

<sup>4</sup> 參閱中央警察大學 2010 年警佐班第 30 期第 2 類招生簡章（2020 年 10 月 23 日，取自：<https://daa.cpu.edu.tw/files/13-1016-13492-1.php>）。

<sup>5</sup> 參閱中央警察大學 2011 年警佐班第 31 期第 2 類招生簡章（2020 年 10 月 23 日，取自：<https://www.cpu.edu.tw/var/file/0/1000/img/259/100-S31-2.pdf>）。



表 1 本案整體問題背景與影響



資料來源：研究者繪製。

## 參、理論架構與相關文獻檢閱

本章首先闡述人力資源政策與影響評估之相關理論，再就釋字 760 號相關文獻進行分析暨影響說明。

### 一、人力資源政策與影響評估之理論論述

有關人力資源政策與影響評估之理論，Shepsle 的研究（1989: 133-134）即針對新制度主義進行探討，重申理性選擇理論於整體制度結構發展的解釋。而 Schmidt 與 Hunter（1998: 272-273）之研究則分析不同的人事考選效度，來檢證不同晉用方

式之公務員進入行政機關後續之工作表現，並以此進行評估。

在歐盟各國方面，行政機關人事制度之考試選任相關都有不同的晉用管道來相互競爭（Van-Biesen, 2006: 10-12）。經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development[OECD], 1997: 6）對於人事制度之相關政策的評估即指出，現代化的行政機關多擁有評估人事制度的結構和程序，包括需求、培訓和管理的整體評估，是一個持續的過程，但可能因不同國家、行政機關和目標受眾而稍有差異。

為了建立完善的人力資源計畫，首先必須確立需求的優先次序、再來需要蒐集數據以利進行評估、管理機構於計畫面與執行面的跟進、肯認評估是整體且持續的過程。<sup>6</sup> 因此完整的評估程序如圖 1：

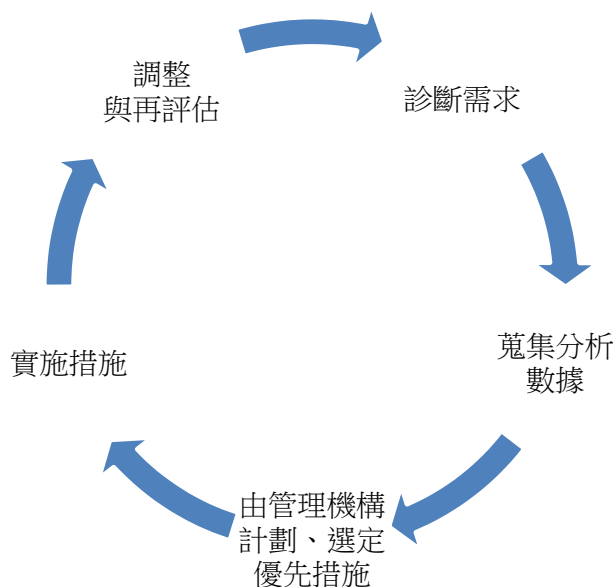


圖 1 OECD 擬列之人力資源計畫完整評估流程

資料來源：研究者繪製，整理自 OECD（1997: 6）。

Clarke 與 Eck（2005: 91-105）就警政策略的應用上也運用問題導向的莎拉（SARA）模式（Goldstein, 1990: 49-50），於犯罪分析 60 步驟肯認評估程序的重

<sup>6</sup> 此外在整體過程中也應重視提供各項專業培訓，來促進公務員在同一個階級上的橫向流動，以提高靈活性和適應性，並支持公務員的職業發展。

要性，莎拉模式包括有掃描（scanning）、分析（analysis）、反應（response）及評估（assessment）等步驟，在其評估階段主要是評價、測量整體策略成效，並以之為基礎來滾動式修正策略，並重行掃描、分析與反應步驟，整合為再評估的連續性過程。

而針對警察與執法機關的特殊性，Sherman（1978: 188）對於美國警察教育政策進行了評估，提出以下部分建議：警察教育不應獲得大學學分；社區大學應逐步取消兩年制學位課程的警察教育項目；警察高等教育應設置通用的、高層次的課程，而不是偏狹的技術課程。Violanti（2001: 445-446）的研究則探討美國執法部門人員之殉職與自殺率，肯認比例之高值得注意，故在其任用之初、在職階段與後續生涯規劃皆需要加以考量因應。

最後 OECD（2004: 20）於 2004 年再針對當時市場經濟成員國家之公務人力資源制度進行分析，指出人力資源制度無論在組織與個體上有相對特殊性的趨勢，於組織層次上，各機關被賦權，可以依權責調整處理公務員的人事相關事務，在個體層次上，包括人事甄補、任免、管理都呈現尊重個體差異的個別化運作方式。

綜上所述，可以發現人力資源政策在影響評估層次上之發展已日益完備，尤其在分析層次上，更已逐漸建構出完整的評估程序供研究單位與實務機關遵循，本研究在整體考量警察人事與教育訓練制度之專業性與特殊性後，參酌前述 OECD 擬列之人力資源計畫完整評估流程，並以此流程之影響評估理論要素做為理論架構，另在接續的章節中綜合運用人力資源、機會成本等概念做為分析依據，深入探討釋字 760 號對我國警察人事與教育訓練整體制度之影響。

## 二、釋字 760 號相關文獻分析暨影響

釋字 760 號於 2018 年 1 月 26 日作成，其主要針對 17 位聲請人之聲請，於警察三等特考職務任用資格差別待遇釋憲案作出有關解釋，以下試就解釋文、理由書內容進行整理說明。

### （一）內容分析

釋字 760 號理由書第 4 段略以：「憲法第 18 條規定人民有應考試服公職之權，旨在保障人民有依法令經由公開競爭之考試程序，取得擔任公職之資格，進而

參與國家治理之權利。應考試服公職之權為廣義之參政權，人民應有以平等條件參與公共職務之權利與機會。為實踐此一憲法意旨，國家須設有客觀公平之考試制度，並確保整體考試結果之公正，其保障範圍包含公平參與競試與受訓練完足考試程序以取得任官資格、職務任用資格、依法令晉敘陞遷，以及由此衍生之身分保障、俸給與退休金等權利。」

是故應考試服公職之權為參政權所涵攝保障，其關乎大眾參與國家意思形成與公務遂行，與社會生活秩序形塑息息相關，對此所為之差別待遇，原則上應受較嚴格之審查，使之與憲法所保障平等權意旨相符。<sup>7</sup>

另查釋字 760 號理由書第 7、8 段略以：「系爭規定就字面而言，仍允許非警大或警官學校畢業生有至警大或警官學校訓練合格後任用為巡官之機會，尚不能逕認構成非警大或警官學校畢業生之差別待遇。」

「系爭規定雖以『訓練合格』作為警大或警官學校畢業學歷之替代手段，卻未明確規定考試訓練機構，致實務上警政署得將警察三等特考筆試錄取之一般生，一律安排至警專受考試錄取人員訓練，造成同批考試及格之一般生不僅於初派時即不得被任用為警正四階巡官，且後續陞遷須另經甄試與警大訓練合格始得晉升。」

實際操作上，通過警察三等特考之警察大學畢業生取得職務等階最高列警正三階以上部分職務（警務正、督察員、警務員、巡官）任用資格；而非警察大學畢業通過警察三等特考者則須經警察大學訓練合格，始能取得上述職務等階最高列警正三階以上部分職務任用資格。其難謂合理之處在於，通過警察三等特考者無論是否為警察大學畢業生皆可取得警正四階任官資格，其所得任用之職務，應可包含警務正、督察員、警務員、巡官、警務佐、巡佐、警員，惟僅警察大學畢業生於初任警察人員時，得被任用為警正四階所有職務。

此外通案前往警專受訓實務運作之 3 項考量所謂維持警察養成教育制度，警察大學畢業並非警察學術與實務專業職能之唯一取得方式，經警察大學訓練合格亦為任用警正四階所有職務資格取得方式之一，因此實不應排除通過警察三等特考一般生得進入警察大學受訓之機會；另容訓量也僅是行政成本考量，非屬重要公益；至於儘管巡官職務員額有限，仍應給予上述通過警察三等特考一般生擇優任用派補機

<sup>7</sup> 司法院釋字第 760 號解釋大法官詹森林協同意見書第 1 頁至第 2 頁（2020 年 10 月 23 日，取自：<https://cons.judicial.gov.tw/jcc/zh-tw/jep03/show?expno=760>）。

會。綜上所述，通案前往警專受訓手段與擇優取才目的間無實質關聯性。<sup>8</sup>

## （二）具體影響

釋字 760 號僅宣告系爭規定之適用結果違憲，然大法官於此未諭知系爭規定應立即或限期失效，因本案中之間接性歧視差別待遇屬法律適用結果事實上歧視，而非法律上歧視，且為滿足聲請人間個案之不同，故本案之救濟方式乃要求有關機關必須針對原因案件，於 6 個月內採取適當措施以除去歧視結果或狀態，其並舉例如安排聲請人至警大完成必要訓練，於訓練合格後，取得任用為警正四階所有職務之資格。

## 肆、影響評估

人力資源概念視人力為資本，尤其警察組織員額編制龐大，政策沿革背景與個體行為、態度相互影響構成人力資源之整體型模，故釋字 760 號因應方案實應為結構性與長程週期性分析，職是之故，本案相關影響評估即為本章之核心關懷，以下即試以 OECD 擬列之人力資源計畫完整評估流程，來進行相關政策之影響評估。

### 一、初步需求診斷

時任內政部長葉俊榮為因應釋字 760 號，決定就聲請人部分儘速依司法院解釋文處理，令聲請人以外之 2010 年以前警察三等特考及格人員亦本同一意旨考量處理，並於評估現有警察教育訓練能量及人事缺額後，將採全盤處理、循序漸進方式，提出下列處理方案（內政部，2018a）。

#### （一）三階完訓

2010 年以前通過警察三等特考未具警察大學學歷人員，規劃自 2019 年起 2021 年前分 3 梯次完成。經調查統計，符合調訓資格有 6,936 人（含警察、消防及海巡人員），為顧及調訓期間的警消人力彈性運用，除聲請人優先調訓外，<sup>9</sup> 另具有考

<sup>8</sup> 司法院釋字第 760 號解釋大法官黃昭元協同意見書第 2 頁至第 5 頁（網址同註 7）。

<sup>9</sup> 依立法院第 9 屆第 5 會期內政委員會於 2018 年 5 月 31 日第 17 次全體委員會附帶決議事

試院 2009 年訴願決定至警察大學受訓 4 個月（特考訓練班）資格人員，列第 2 階段分梯次調訓，其餘人員列第 3 階段調訓，並依考試年度分梯次於 2019 年起調訓。<sup>10</sup>

## （二）定位為進修教育

本方案性質定位為警察教育條例內之進修教育，於警察大學警佐班增開第 4 類班期，受訓 4 個月；並為兼顧警力運用及教育訓練品質，在警察大學教育訓練 2 個月及在實務機關實習 2 個月（內政部，2018d）。

## （三）原機關擇優派補

依據解釋文擇優任用、用人唯才的精神，完訓人員將採「原機關候缺派補、擇優陞任」，警察人員部分則考量個人意願及因各機關職缺有限，得於現職機關候補他機關職缺方式派補，以兼顧其派任的權益及家庭生活的穩定。<sup>11</sup>

## （四）增加巡官員額、改變職務結構

積極推動適時、適度增加地方警察機關巡官員額方式，改善基層員警陞遷體制及職務結構，增加員警陞遷機會，並持續與相關部會溝通以尋求支持，朝向修改地方警察機關組織編制方向努力（內政部，2018c）。

## 二、問題蒐集

大法官未要求系爭規定修法，故中央警察大學於警察教育訓練中之定位不變，

---

項，警佐班第 4 類酌予優先調訓屆齡退休人員，各訓練梯次得視情形酌以附加名額方式，保障屆齡退休人員之受訓權利。

<sup>10</sup> 內政部於 2018 年 7 月 13 日頒定台內警字第 10708721541 號函「司法院釋字第 760 號案釋憲聲請人及 99 年以前三等（乙等）警察特考及格未具中央警察大學學歷之現職人員訓練計畫」，進行調訓。並依該訓練計畫第 17 點第 2 款，其派任順序規定：「（二）警察機關，警大現職人員參據本計畫第 4 點第 1 款之調訓順序並依個人通過三等（乙等）警察特考之年度，名次值，現職陞遷序列等順位編號造冊列管，公告，依序候缺派補巡官等同序列職務」。

<sup>11</sup> 部分 2010 年以前警察三等特考及格人員，可能因薪資短差、缺額非理想單位等因素，而不願離任現職。

聲請人仍須為警大畢業或於警大受訓及格才可取得警正三階以上之職務任用資格。2011 年以前所有通過警察三等特考者分三階調訓，以完整保障其受考選晉用之機會，惟因大法官不介入人事任命權，且考量政策可行性與當事人意願，確立原機關擇優派補原則。也就是說本號釋字衍生之方案對於整體警察人事之教育訓練模式並未產生巨幅變動，惟為因應該方案所採取之政策工具執行成效與衍生之相關問題，將成為往後各實質問題根源，以下簡述相關實際因應釋字 760 號之措置概況。

### （一）法規面之修正

警察人事制度特色為官職分立制，操作上官受保障，職得調任，在釋字 760 號爭議中，過去咸認派任巡官職務與否乃警察機關之人事權，通過警察三等特考可依法取得警正四階以上的任官資格，惟派任巡官或其他警正四階職務，則考量側重過往受訓學、經歷（如中央警察大學研究所、大學部、特考訓練班）、現職工作績效（如中央警察大學二技部、警佐班第 1、2、3 類等）與品操風紀考核來決定適任與否。而因應釋字 760 號教育訓練模式則定案採區分三階完訓，原機關擇優派補，打破上述過往有關警察人事考選與教育訓練制度，以求實質平等之實踐。依據警察人員人事條例施行細則第 4 條第 2 項規定，警察人員人事條例第 11 條第 2 項所稱訓練合格，指接受下列期間不少於 4 個月之教育或訓練，具成績及格者：（1）警察教育條例所定之進修教育及深造教育；（2）前項警察人員考試錄取人員之訓練。本方案定位為進修教育，故於 2019 年 3 月 7 日修正通過警察人員進修及深造教育實施辦法，增列警佐班第 4 類，確立其遴選資格條件及訓練期程。

### （二）執行面之修正

有別於上述初始方案三階段分梯次完訓計畫，本案執行上已打破建制，警佐班第 4 類首波之第一梯次 94 名、第二梯次 39 名，共 133 名學員，已在 2018 年 7 月 23 日報到，並於 2018 年 12 月 22 日結業，受訓學員由全省各縣市警察單位調訓，其中第一梯次中最年長與最年輕者相差 31 歲，最終兩梯次 133 名學員全員結訓，受訓期間學科教育主要強化學員專業職能、人權法治與執法紀律，於實習訓練投入實務機關見習後，則著重培訓其餘各單位專業能力。

### (三) 衍生之複合問題結構

此外另一值得注意的問題在於相關警察政策問題交互影響，內政部於日前為因應年金改革而研修警察人員人事條例第 22 條規定（內政部，2018b），將警正四階以下的警察人員年功俸最高級由 500 元提升至 525 元，以適度彌補年金改革效應與現行制度基層警消升遷不易之困境。年金改革造成的晚退人力資源問題與因應釋字 760 號教育訓練模式之本案相關問題產生之複合問題結構，將造成人力資源政策的競合衝突；而在解決方案上因受限組織編制人事結構，上述兩者之最直接作法也皆是從員警之薪資結構著手，經統計警察組織內部僅 3,000 餘個巡官、分隊長等職務（洪文玲等人，2018：99-100），可以預見區分三階完訓，原機關擇優派補方案之完訓人員除該第一、第二梯次外，必無法於短期內派補巡官、分隊長等職務，且為考量避免因本釋字區分三階完訓，原機關擇優派補方案之補訓員額影響警察組織中其他內部升遷管道的平衡，以求警察人力資源規劃之健全與調適各職階高齡化。惟以此俸級升遷代替職務升遷來激勵組織內部工作士氣方式，來彌補不能全盤、即時、有效保障所有完成受訓員警權益，雖然直接，但仍無法解決此複合問題結構。

### 三、政策方案選定之優先次序

機會成本指決策過程中面臨多項選擇，當中被放棄而價值最高的選擇，又稱為替代性成本，只要有選擇取捨存在，機會成本便存在，理性上力求把機會成本降至最少，這意味著為了現行選擇所放棄或犧牲的代價也是最少，也就是說只要進行選擇即有機會成本，理性自利的經濟思維力求將機會成本極小化（von Wieser, 1927/2011: 158-162），則該選擇之代價將為最低。此外機會成本中的機會，其先決條件是必須為可以被選擇的，其如果非可選擇者則不為機會成本中的機會，且由於機會成本是被放棄之機會中價值最高者，也就是說機會成本非被放棄方案之總和（張清溪、許嘉棟、劉鶯釧、吳聰敏，2016：20）。<sup>12</sup>

因此在釋字 760 號後即確立選擇了三階完訓的政策方案，受到整體政策上資源有限之限制，被迫於有限的警政與招生員額編制、中央與地方預算、以及教育訓練

---

<sup>12</sup> 機會成本原本是經濟學中的概念，後來逐漸運用至個人與公共政策有關決策之中（Eatwell, Milgate, & Newman, 1987: 718-721）。



之期程或效果抉擇等資源中進行選擇，而被迫得失去選擇被放棄且價值最高的機會而形成本案之機會成本。此外一如過去公共行政實務上的大多數政治問題，政府常選擇了價值次高的第二選擇，則因為機會成本是採其被放棄且價值最高選擇，因此機會成本將會是原價值最高之第一選擇。

承上所述釋字 760 號在各相關機關多方協商下，產出之因應方案盡可能尋求對整體警察人事教育訓練模式減少變動之最大公約數，惟相關問題之折衝將成為往後衍生各問題根源，包括影響調整未來中央、地方政府警察之員額、預算分配、以及中央警察大學、臺灣警察專科學校兩校各班期之招生。故本節試圖從教育訓練政策與人事政策兩個面向，對因應方案執行之前後層次推論擬列政策方案之優先次序，來分析本案衍生相關政策方案所可能面臨之各項機會成本。

### （一）教育訓練政策層面

在教育訓練政策層面中，由於本案選擇限期盡速完訓為第一選擇，則將可能難以兼顧容訓量、進修暨實習地點與班隊期程等問題，故本案之機會成本就是該 3 項議題中被放棄且價值最高的第二選擇。是以相關政策作為並非力求消化巡官員額即可，具體之訓練作法亦是政策預評估所關注的焦點，若欲有效達成政策目標，中央警察大學之容訓量、進修暨實習地點、班隊期程等，也需要進行整體規劃，<sup>13</sup> 例如 2018 年第一季新啟用之友誼樓學生宿舍大樓及餐廳大樓一樓之改建工程將可部分舒緩容訓量問題，然而 3 年計畫之第三期須調訓近 5,000 餘員，若最終無法解決容訓量問題，則須考慮借用保安警察第一、四、五總隊營區辦理訓練，又將遭遇監察院於 2016 年之糾正問題：「四等外軌在保一、保四和保五總隊訓練部分，以其作為在職訓練，生活管理和生活訓練比較難達成，和警校比較，最好擴大警大和警專容量（監察院，2016）。」

且揆諸警察人員進修及深造教育實施辦法，本方案性質定位為進修教育，而非考試及格後所接受之基礎訓練，實際上對於多數基層員警，警佐班受訓 4 個月、考試兼採資績計分，且可以回原單位升遷，是最貼近現實需求的升職管道，故在類型上創設警佐班第 4 類，而與固有警佐班第 1、2、3 類區隔，惟調訓期間因考量警力

<sup>13</sup> 司法院釋字第 760 號解釋大法官黃璽君部分不同意見書第 18 頁至第 20 頁（網址同註 7）。

規劃時程已拍板定案為在中央警察大學教育訓練 2 個月，以及在實務機關實習 2 個月，其訓練期間比警佐第 1、2、3 類在中央警察大學接受 4 個月以上之學科訓練短少兩個月，此外若再整體考量過去警察三等特考錄取名額放寬後、雙軌制分流前之錄取率過高，造成之相關人員整體平均素質下降問題，更使得本案若考量訓練品質與選材取向層面殊為可惜。另此進修教育期間應建構近似其他班期合乎比例之淘汰機制，無須因人設事，乃屬維持訓練品質且同時符合法律的規定，最後考量此警佐班第 4 類受訓後非必然取得巡官之資格，以及受訓及格後原機關候缺擇優派補分發方式兩部分宜應一併妥適調整。

而中央警察大學、臺灣警察專科學校兩校各班期之招生層面，經查受本案影響調訓人員 50 歲以下超過 3,000 人，故警政署就此召開之基層警力派補控管問題會議，其針對警察人員考試及一般警察人員考試需用名額、訓練期程，因應區分三階完訓，原機關擇優派補方案調整作為，並通盤考量維持學校教育最低員額需求數，來修正 2019 至 2021 年中央警察大學招生員額計畫。<sup>14</sup>

另外，本修正初步決議亦不考慮停招一般警察特考，故對於雙軌招生制度亦有後續影響，以 2019 年為例，警大畢業生計有 212 人、警專畢業生有 2,146 人，按三等 86%（警察特考）：14%（一般警察特考）與四等 70%（警察特考）：30%（一般警察特考）計算，一般警察特考三、四等招補人數必然隨同升跌（考試院，2018）。<sup>15</sup> 且上述雙軌制度係考試、行政兩院協商的共識，無法單方面決定恢復舊制，必須透過兩院協商才能定案，目前共識上並無主張廢除一般警察特考，而是認為須調整考試取材層面。於此用人機關乃建議以隔年兩校招生名額訂定一般警察特考名額，惟考選部認為，應以隔年畢業人數訂定該名額，但如此一來員額差距甚大則必然產生影響。<sup>16</sup> 再考量本修正導致之各學制、班期停、減招，尤其研究所教育

<sup>14</sup> 參閱警政署 2018 年 9 月 28 日基層警力派補控管問題第 2 次會議紀錄。

<sup>15</sup> 參閱考試院第 12 屆第 214 次會議紀錄（2020 年 10 月 23 日，取自：<https://ws.exam.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9VcGxvYWQvMS9yZWxmaWxlLzgzNTcvMzEwMTgvM2RiNmY5YzgtMGU4NS00NzYzLWUwNjktZDM5YmRmYTViMTNmLnBkZg%3D%3D&n=ODExMjkxMjI3MzY3MS5wZGY%3D&icon=.pdf>）。

<sup>16</sup> 參閱「108 年一般警察特考（外軌）需用名額銳減 考試院將與行政院展開院際協商」及「108 年一般警察特考（外軌）四等行政警察名額僅能增 50 名 考試院表示遺憾」（2020 年 10 月 23 日：取自：[https://www.exam.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=1&s=23506](https://www.exam.gov.tw/News_Content.aspx?n=1&s=23506) 及 <https://www.exam.gov.tw/cp.asp?xItem=28301&ctNode=410&mp=3>）。

層級部分，勢必將影響警察人力資源之教育訓練教學研究能量。

此外若將軍方員額編制與外補議題進行議題橫向對照，則可更利於在此做出正確歸納與評價，以下從探索解釋——預測控制來進行分析，我國警察人事制度目前之教育訓練模式具有其特殊性（陳連禎、陳俊宏，2013：36-37），即中央警察大學、臺灣警察專科學校兩校教考用之培訓方式，此制類似軍事系統，在世界上除韓國與我國相似外並不常見，觀諸美、日即採考訓用制，以廣納多元人才。<sup>17</sup> 觀諸釋字 760 號之解釋理由：「按維持警察養成教育制度，設置警大與警專，乃為培育具備現代社會警察專業知識及技能之警察人員」，即本號解釋並未宣告警察人事條例第 11 條第 2 項，現行以警大與警專兩校為主之警察養成取材制度部分違憲，然而假若因應方案於人事制度施行上能運作順暢，任用分發上也還是有可以預期的紛擾，警察人事政策上的轉變需要聯結到組織觀念的轉變（吳斯茜、蘇志強，2010：7-9），於此軍方編制比例結構與大學儲備軍官訓練團之政策執行正、反面效果可供參酌。

另之所以軍方的大學儲備軍官訓練團有其參考性，在於工作性質高組織性、工作內容高服從性、以及社會認同相似性，我國之大學儲備軍官訓練團師法於美國，其政策思維與執行效果對於人事政策上的轉變聯結到組織觀念的轉變具有以下啟發性：大學儲備軍官訓練團制度之軍官特質更能掌握社會脈動，可打破軍事藩籬調和組織內部集團（周祝瑛，2000：151-160），故對於外補取材對照到本案，無論是本案聲請人影響所及關係人甚或特考訓練班問題，皆相當值得未來相關警察人士與教育訓練制度政策若產生結構性轉變之參考。<sup>18</sup>

## （二）人事政策層面

在人事政策層面中，由於本案面臨巡官缺額變或不變的選擇，如若選擇維持原有巡官缺額，則將面臨錄取候缺名額擴增之後續救濟爭訟，以及升遷無望之基層員

<sup>17</sup> 司法院釋字第 760 號解釋大法官黃瑞明協同意見書第 8 頁至第 10 頁（網址同註 7）。

<sup>18</sup> 此外我國軍方 2018 年編制員額為 192,064 人，但根據戰略構想、作戰指導需求，並扣除受訓等臨時人員的維持員額後，統計資料在結構方面：軍官 35,015 人、士官 72,159 人、士兵 65,134 人（國防部，2107：767），依據陸海空軍軍官士官服役條例，志願役士兵與常備士官役期最少 4 年，常備軍官役期最少 6 年，各職階除一級上將為終身職不受限制外，皆有服役最大年限。上述軍方軍官、士官、士兵編制結構實足為本案警察人員各官職等與序列編制合理調整借鏡。

警士氣問題；如若選擇維持增加巡官缺額，則將面臨未來中央、地方政府警察員額、預算問題。警政署除適切針對總體警察人事制度進行人力盤點，從人力資源角度分析可全盤考量除九序列巡官上、下層級幹部人力資源發展與訓練品質選材取向整體規劃分析，以期減少對於現行警察人事制度造成不可逆影響，就本方案而言，倘若急就章式的短時間一致處理，勢必將破壞內部升遷管道建置，而可能產生的九序列前後職階升遷受阻問題在於近年我國巡官缺額一年約為 500 至 600 餘員，若欲將本案 6,000 餘員完訓並候缺派任巡官，至少需時 10 餘年，必然影響為數眾多基層員警升遷機會團隊士氣，也將影響幹部領導之管理手段，另衡諸警察工作具危勞、緊急之特殊性，對於基層員警與基層幹部之體能與抗壓性、服從性之要求相當重要（蔡庭榕，2010：50-51），為維持其工作品質，須維持組織內代謝速度（施能傑，2009：2），且考量國內近期之公務人員退撫年金改革衝擊與整體國民薪資待遇水平，如何消化急遽增加之巡官員額在在考驗全盤處理、循序漸進概念的可行性。且可以想見的是本案 17 位當事人及其餘兩階段受訓學員，若於完訓後又因於原機關候巡官缺未能及時派補，可能將再次提起救濟，是故改造暢通合理的內部升遷管道、與維持組織內基層幹部代謝速度問題也將成為解決此爭訟再起結構性問題最關鍵之處。

在巡官缺額不變的狀況下錄取候缺名額擴增，所間接影響的是未來中央、地方政府警察員額、預算問題。在整體員額問題上，儘管過去時有基層警力缺額派補不足之呼聲，然而考選部就此問題所召開之協調會（李淑華，2018）指出：我國目前所有警力缺額於 2019 年一月份即將全部補足，還超過預算員額 62 人；且據統計 2019、2020 年中央警察大學、臺灣警察專科學校將有 7,113 人畢（結）業，原先預定 2017 年基層員警將退離 3,004 人，惟因年改關係，原預定退休人員減少，僅退休 1,163 人，推估日後將會更少，<sup>19</sup> 是以暫估 2019、2020 年兩校畢業人數將超過預算員額近 6,000 人，衡諸警察編制員額 86,123 人，中央為 16,065 人、地方為 70,058 人，預算員額 73,779 人，中央為 14,947 人、地方為 58,832 人（內政部警政署，2018），係由中央與地方分別編列預算，上述超過預算員額近 6,000 人，其經考試

<sup>19</sup> 此處以 2017 年之退離人數統計為分析背景，乃因該年適逢公務人員年金改革相關法案修正通過，故有相關退離人數預估數字與實際數字差異甚大之現象，而 2017 年後則因兩者之數據差異不大，故未選列。

錄取、訓練及格者，不能不派任，按比例計算幾乎將近 5,000 人之預算將由地方負責，然而各地方政府將如何處理？有無能力負擔？是否先由中央機關、單位吸收？皆是必須協調面對的問題（行政院，2019）。然相對而言，在整體員額問題上，基層員警員額的滿編，勢將創造相對應基層幹部需求，<sup>20</sup> 是以若能妥善解決上述 3 個問題，亦不失為本案部分解決之良機。

若將我國解嚴初期員額補充與本案加以進行時序縱向對照，則可以發現 1987 年宣布解嚴後至 1990 年底為因應日漸頻繁劇烈之聚眾活動，保安警察擴編使我國警察員額驟升，此時所增補者多派任保安機動警力來取代此前憲兵鎮暴部隊而陸續編成，以因應解嚴後當時警政署全面接收違常防處（章光明，2014：30），不僅招收甲種警員班，也開放招收限期服務警員特考班。有論者於回顧該時序下之警察人力資源規劃時，多評以在員額政策問題上，因總量推估的推移性造成員額膨脹過快未整體規劃；在取才育才政策問題上，訓練不足成效不佳，擇優汰劣總量控管部分無法達成預期目標（洪文玲等人，2018：110）。而於此同時不僅基層警力員額膨脹，1989 年伊始，大量招補各機關單位之巡佐、小隊長進入警佐班，受訓 4 個月後，填補因此衍生之巡官與分隊長基層幹部管理缺額，然而 1993 年後警佐班招補員額即大幅縮減甚至有停招狀況（張淵崧、楊永基，2015：166），使得警察人事制度內重要之基層升職管道堵塞，組織內士氣低落，此前車之鑑於員額編制之過於迅速與招生訓練成效不彰部分不可不注意。

## 伍、制度建議

在試行措施與再評估部分，以下則透過本章制度建議進行申述分析，如前所述，本號釋字究其成因，實為配合俸給調整提高待遇士氣與外補甄才政策轉變，方有通過警察三等特考，授任警正四階，享該職階俸給，惟須透過其他既有制度方能至中央警察大學受訓，受訓及格派補九序列職務之現象，而為今之計在政策操作因應上須符合三方期待，以三贏模式考量該案相關警正四階員警、組織需求與基層升遷機會，也就是說符合組織需求的政策操作目的前提下，保障 2010 年以前警察三

<sup>20</sup> 舉例而言，我國現有 1,506 間左右之派出（分駐）所，做為散在各地的基層單位，其勢必具有穩定而充足之基層幹部需求。

等特考人員權益，並在不影響警察大學既有各班期學、員、生權益，且兼顧現有基層警察人員目前陞遷管道與機會下，規劃分階段完成進修教育，擇優升任。

## 一、試行措施

探討試行措施部分首先必須分析其核心關懷，本案之核心關懷應為因應對策精緻化，釋字 760 號並未宣告警察人事條例第 11 條第 2 項現行以警大與警專兩校為主之警察養成取材制度違憲，是故中央警察大學在養成教育之地位不變，惟現行警察人事甄補取才之雙軌分流模式仍潛在許多問題，皆是警察人力資源發展運用上需要積極面對的議題，且釋字 760 號整體修正在操作上，因期程緊湊更應採滾動式修正，<sup>21</sup> 以下就此面向討論本案試行措施之前瞻議題。

### （一）試行通盤調整職務暨結構設計

我國警察人事員額編制有其特殊性，官職分立，官受保障職得調任，從職等人數觀之：警職人數為警官 13,017 人、巡佐 13,099 人、警員 39,758 人（中華警政研究學會，2018b：4），而軍職人數為軍官 35,015 人、士官 72,159 人、士兵 65,134 人（國防部，2107：767），一般公職人數則為簡任 8,807 人、薦任 120,602 人、委任 54,080 人（銓敘部，2017），三者人數差異如圖 2。

---

<sup>21</sup> 值得一提的是，若現行因應釋字 760 號教育訓練模式，於制度上僅一味追求調整增加基層幹部員額編制，希冀以調整原有適用之警察職務暨結構設計，則將難免緩不濟急且無法處理基層升遷期待與組織管理之誘因提供下降，以及結合年金改革結構性人力資源新陳代謝停滯問題，因此雖時任內政部長葉俊榮決定通案處理，然暫緩、寬延制度期程或至少延長 3 年全體完訓時限（中華警政研究學會，2018c：14-15），應是值得考慮的方案，衡諸釋字 760 號本就要求行政機關會同考試機關解決此一系統性問題，實提供本案整體在政策可行性上修正阻力較小之契機，惟隨著警佐班第 4 類各班受訓期程的推進，此政策方案已非可選方案。

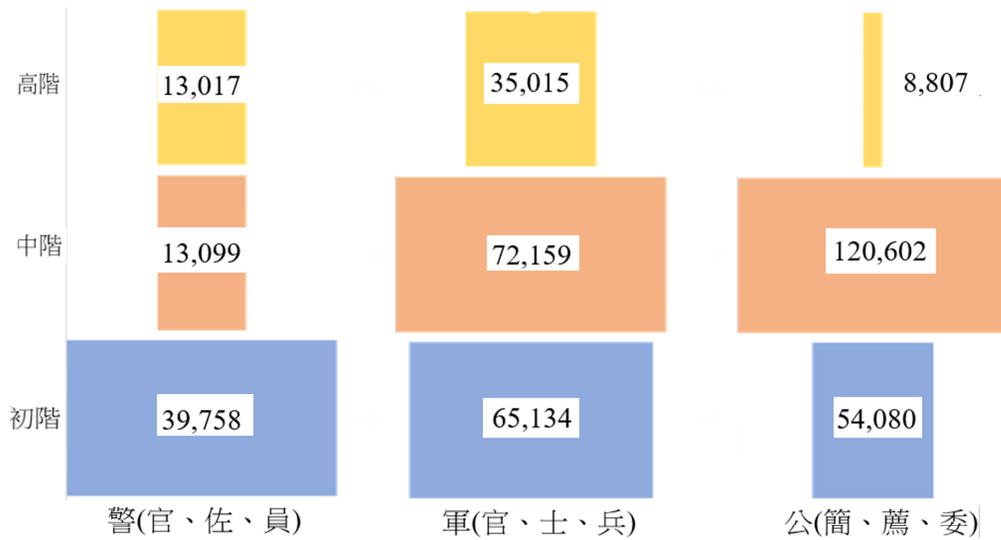


圖 2 我國不同機關組織員額編制階層示意圖

資料來源：研究者整理繪製。

儘管警職、軍職與一般公職之職業屬性不同，我國與日本的國情與警政發展亦有差異，但不同機關組織員額編制階層之參照，則可提供未來政策調整之不同想像，因此如欲求本釋字影響所及之補訓員額與其他升遷九序列巡官管道的平衡，通盤調整職務暨結構設計亦是考慮的解決方案之一，調整警官警佐警員員額編制比例從低金字塔型進行修正，來調整九、十及十一之比例，即擴編九序列之巡官及減編十、十一序列警員比例；同理亦可參考日本之警察組織編制，日本 5 年即檢討調整現有警察人員之年齡與預計退休狀況，前後已經歷了 10 餘次組織結構面的調整，因此其警察階級結構改變更動從一開始與我國近似之金字塔型修正為台階型再改進成吊鐘型。所謂吊鐘型的意義在於巡查、巡查部長、警部補<sup>22</sup> 員額為 1：1：1，而警部以上職務則占剩餘的一成。<sup>23</sup> 前述三者之工作分配與原職務幾乎相同，升職後負責相同工作，主要是為了地域警察執行社區警政工作上之配套，以及提升

<sup>22</sup> 日本警察人事制度除了警察廳長官為警政最高首長而不列入外，可分為九個階級：警視總監、警視監、警視長、警視正、警視、警部、警部補、巡查部長與巡查。

<sup>23</sup> 此外巡查部長與巡查間另設有「巡查長」之職務，乃巡查階級中進行監督業務者，實非階級。

工作士氣之故，而提高待遇與基層組織階級編制比例（王寬弘等人，2008：463-464；劉美玉，1999：267-269）。

另考量本案之重大優勢在於未增加現有員額，且補訓人員現皆已領受警正四階俸給，未增加現有預算，故因應釋字 760 號教育訓練模式調整設計基層官警結構並配合修正警察職務等階表，一方面可創造缺額兼籌並顧補訓人員與其他現職警員升遷權益，另一方面則系統性調整警察人事制度中員額編制上存在已久之問題，促進警察人事比例合理化。

考量有效的配套方案時，另一方面可以考慮的是調整增加巡官或同等職階職務需求數、暢通人事升遷管道與人力專業化，操作上有以下兼顧實務需求做法：

### 1. 放寬、擴大第二副所長制

例如臺北市政府警察局預計試點而臺中市政府警察局已先行實施之雙副所長制（聯合新聞網，2018），其本為因應繁重勤務區案件日增，為提升勤業務處理能量，故試增第二副所長，辦理上其針對警勤區 40 人以上派出所，人選將由分局長及各單位主管遴選，主要以巡佐以上人員為主，且得領有主管加給；職能上其協助所長、副所長，暫定第一副所長由巡官擔任，以加速熟悉派出所業務，第二副所長由巡佐擔任，從旁協助並分攤駐地安全維護與內部管理；而未來可考慮確立通盤調整巡官副所長職務，提升組織內部誘因與待遇。此外日前內政部亦會同警政署放寬縣市政府警察局第六序列員警報考警正班之資格，擔任主管年資從 3 年縮減為 1 年，或非主管年資 5 年縮減為 3 年即可報考，預計修法後可實質縮短縣市政府警察局第六序列人員取得升遷資格的時間，有助於暢通人事升遷管道與激勵警察士氣（內政部，2019）。

### 2. 專業職務以巡官專任

在多元與專業職能要求迫切的現代化社會（王孟平、張世強，2016：85），如刑案偵查、第三造協力繁重警勤區管理、犯罪預防家事案件之家防官（中華警政研究學會，2018a：14），若能提升職能需求較高職務之執勤品質與能量，則可考慮專業職務以巡官專任（吳斯茜，2018：9-10）。甚或警察機關、單位內（如各警察局、警察分局）之內勤業務，常見由外勤之基層員警調入支援，其衍生選任基準與勞逸不均問題，屢次為外勤員警詬病與檢舉，目前我國有 160 餘個分局，如果將其



內勤基層員警均予歸建，相關內勤業務由前述待派補之九序列巡官承辦，除可杜絕相關疑義，亦可補足因警佐班第 4 類員警升任九序列巡官後之警力空缺。

如此將可一舉數得，惟上述操作在實際施行作法上需評估警力勞逸分配與職務調整設計之合理、適法性。

## （二）試行放寬相關適用職系與轉任限制

本案在「區分三階完訓，原機關擇優派補」之政策方向確立後，仍舊出現多次陳情，訴求包含排擠警大警佐班第 4 類<sup>24</sup> 及原有各班期之缺額與權益、衍生致使各班期相互摩擦與對立、未來基層幹部升遷管道阻塞及人力資源斷層，可見問題相對複雜、深遠，而主管機關面對上述陳情，雖宣示將定期盤點缺額，並囿於預算編列需跨部院會協商而尚待討論，難以積極回應有關之陳情聲請。<sup>25</sup>

是以或可跳脫組織內甄補遷調之固有思維，而藉由修正依法考試及格人員類科適用職系對照表，暢通公務機關間調動轉任機制，不僅促進適才適所與專長發揮，更可以一舉解決組織內部分層級缺額不足問題；亦可推動放寬轉任村理幹事限制，同樣可以舒緩組織內部分層級缺額不足問題，更能滿足長久以來中、南部員警歸鄉服務之期盼。

## 二、試行措施之預評估與整體政策之再評估

因應釋字 760 號教育訓練模式在警察政策各層面所將面對之迫切議題，包括內部升遷之巡官缺額滿編，並連帶壓縮原定之各班期隊之甄補名額，衍生之組織內部

<sup>24</sup> 除了無缺可派之問題外，相較警佐班第 4 類第 38 期第 1、2 梯次已分發任職，後續警佐班第 4 類結訓學員則多未分發，除屆齡退休人員優先補訓分發外，其餘學員之派補原則優先次序，亦有產生相關質疑。

<sup>25</sup> 例如警佐班第 4 類結訓員警派補巡官案協調座談會學員代表小隊長吳文欽，即針對缺額計算方式之差異提出質疑：「依據 108 年 10 月 03 日警署人字第 1080144564 號函覆內容，統計至 108 年 9 月 30 日止，全國警察機關九序列編制員額為 4,607 人，預算員額為 3,644 人，現有員額為 3,363 人，預算缺額為 281 人，但實際滿編缺額竟達 1,244 人，為何未能先行釋出 1,244 名缺額？」（參閱警政署 2020 年 4 月 1 日警佐班第 4 類結訓員警派補巡官案協調座談會紀錄）

領導管理危機與篩選修正機制待定<sup>26</sup> 4 個面向，故可以想見的是警察組織內部面對 6,000 餘員分三階完訓，原機關擇優派補所將面對的困境，將是必須謹慎處理的，雖然前述政策方案多在研議討論階段，但相關折衝與優劣分析極具申述與預評估價值，以下試就試行措施之預評估與整體政策之再評估部分提出相關政策分析思維。

### (一) 通盤調整職務暨結構設計之可行性

目前雖已增設警佐班第 4 類並進行調訓，另綜合規劃配合辦理中央警察大學各班期畢結業候缺人員之派補，已部分除去聲請人所遭受不利差別待遇，然而在釋字 760 號中與政策實際執行上，都曾明確指出與會發現巡官員額有限，是以依序派任巡官是相對耗時的，依據原有派補原則，目前各警察機關巡官等同序列職缺，僅可供相應年度招生簡章應予分發及特考錄取之用，實無法提列足夠職缺供候缺人員派補。<sup>27</sup> 故警政署研議適度增置巡官等職務之員額，<sup>28</sup> 並已於 2020 年 4 月 16 日函請各地方警察機關表示巡官員額不足之意見，綜合考量上述人力運用、轄區治安狀況、勤業務需求，適度增置第九序列警察官員額，<sup>29</sup> 同時嘗試邀集相關機關及警大各班期學員代表共同參與討論。

為了增置同職級之巡官職務，將各地方警察機關所屬少年及婦幼警察隊合併為被害人保護大隊，雖然的確可以部分解決巡官職務缺額不足的問題，但對於提升相關保護能量，不一定具有實益。

就組織層次而言，婦幼保護相關工作之執法乃以第一線員警為主，然而合併為被害人保護大隊則涉及警察局組織之層次，對於該類業務推展可能幫助有限。就專業分工與協作網絡層次而言，少年業務主要以預防少年事件為主，目標受眾是曝險

<sup>26</sup> 受訓人員在中央警察大學及實習機關時首重者即為訓練品質，尤其在於提升整體學員素質與補強學科訓練短少之兩個月訓期，以及搭配因應整體政策甚為重要之實務實習課程（吳彰裕、范明真，2017：153-155）。

<sup>27</sup> 截至 2020 年 10 月 1 日，2016 年至 2018 年警佐班各期班實際共派補分發 474 人，然而目前警佐班各班期之候缺人數仍有 2,450 人。

<sup>28</sup> 行政院於 2003 年以員額管制政策與中央政府機關總員額法草案，同意警察機關預算員額採總員額管制，並設定中央與地方警察機關員額總數上限，故各警察機關審酌的人力運用、轄區治安狀況、勤業務需求等，在員額總數內合理規劃配置。

<sup>29</sup> 內政部日前初步同意，預估擴編增列九序列職缺共 1,287 人，但需要各地方政府配合，目前正由各縣市警察局辦理修編作業（立法院，2020）。

少年，合作網絡是司法、教育機關；婦幼業務主要以婦幼保護為主，目標受眾是被害婦幼，合作網絡是衛生福利部保護服務體系。

而支援內勤之基層員警歸建服勤部分，各警察局、警察分局之內勤工作，仍宜以各單位主官審酌實際勤業務需求，指派員警支援。

## （二）放寬相關適用職系與轉任限制之可行性

考量警察教育相關育才培訓之沉澱成本、個體偏好及人力需求，內政部目前不支持修正依法考試及格人員類科適用職系對照表；至於轉任村理幹事之可行性目前則由考試院、銓敘部共同協商放寬轉任限制。

## 陸、結論

釋字第 760 號影響之範圍幅度甚鉅，我國警察人事與教育訓練制度上亦對此做出極大幅度的相應調整，本研究就此問題背景、釋字第 760 號與因應本號釋字之政策措置內容暨影響爬梳整理，並將產生之複合問題結構進行多層次分析，最後研擬提列相關之制度建議，研究發現歸納總結如下：

一、就問題成因而言，因廣開警察三等特考錄取名額、缺額快速補足計畫、全面放寬警察三等特考考試資格等遠因，雖近年採特考訓練班漸進式修正模式，惟仍無法解決長久以來制度下之結構性問題。

二、是故因而催生釋字 760 號，其具體影響在於要求 6 個月內有關機關應採取適當措施以除去歧視結果或狀態，並明確舉例如安排聲請人至警大完成必要訓練，於訓練合格後，取得任用為警正四階所有職務之資格。由此產生因應釋字 760 號教育訓練模式，其方案內容為區分三階完訓，原機關擇優派補；而實際因應釋字 760 號之措置則包括法規面與執行面修正，但隨之而來的是其衍生之複合問題結構。

三、就此複合問題結構，本研究從教育訓練與人事制度兩者進行分析，探討未來中央、地方政府警察員額、預算問題，中央警察大學、臺灣警察專科學校兩校各班期之招生問題，與雙軌制度影響問題。本案影響之基層員警升遷機會，勢將連動組織團隊士氣與領導幹部管理手段，以及本案之再次提起救濟可能，是故改造暢通合理的內部升遷管道、與維持組織內基層幹部代謝速度問題，將成為解決此爭訟再起與結構性問題最關鍵之處；並透過縱向時序與橫向議題對照，將解嚴初期員額補

充與相對軍方員額編制與外補取才議題進行參照，藉此途徑相互比較相關問題。

四、回顧本研究之問題意識，如前所述乃希冀能釐清構成釋字 760 號整體結構性問題之成因，並探討因應本號釋字之政策措施將對我國警察制度產生之影響，故本研究藉由蒐集採納中華警政研究學會、警政署、立法院、考試院之會議紀錄、座談會紀錄及專案質詢與答復紀錄，來綜合分析警察學術、實務主管機關及數位利害關係人之推派代表相關意見，應具有相當之代表性與可參考性，並透過機會成本與人力資源之理論層次，綜合得出上述研究發現，是以最後在制度建議則分為試行措施及試行措施之預評估與整體政策之再評估兩個部分，於通盤調整職務暨結構設計上，可以考慮調整員額編制比例從低金字塔型逐步修正，本研究具體提出放寬、擴大第二副所長制，以及專業職務以巡官專任兩項方案的分析與評估；而在放寬相關適用職系與轉任限制上，則深入分析推論其可行性與相關人力資源之可能走向，以利本案後續之制度規劃與調整。

## 參考文獻

- 王孟平、張世強（2016）。多元文化挑戰下的警察教育革新。**涉外執法與政策學報**，6，77-105。
- 王寬弘、朱金池、李湧清、孟維德、章光明、許春金、陳明傳、黃翠紋（2008）。**警察學總論**。臺北：五南。
- 中華警政研究學會（2018a）。**大法官釋字 760 號【警察三等特考職務任用資格差別待遇案】評析會議紀錄**。警政與警察法相關圓桌論壇（一）（2月5日），桃園。
- 中華警政研究學會（2018b）。**司法院大法官釋字 760 號後【因應對策與評估】座談會紀錄**。警政與警察法相關圓桌論壇（二）（3月21日），桃園。
- 中華警政研究學會（2018c）。**【我國警察教育訓練制度之檢討與策進】座談會紀錄**。警政與警察法相關圓桌論壇（十）（10月16日），桃園。
- 內政部（2018a）。葉俊榮：針對司法院釋字第 760 號解釋案務實面對積極處理，2018年1月29日，取自：<https://www.ey.gov.tw/Page/AE5575EAA0A37D70/83b4de9c-1031-456c-94aa-89f0e491c5cd>。

- 內政部（2018b）。保障 99 年以前三等警察特考人員權益葉俊榮：110 年前分梯次訓練補齊升遷資格，2018 年 2 月 27 日，取自：[https://www.moi.gov.tw/chi/chi\\_news/news\\_detail.aspx?src=news&sn=13541&type\\_code=02](https://www.moi.gov.tw/chi/chi_news/news_detail.aspx?src=news&sn=13541&type_code=02)。
- 內政部（2018c）。立法院三讀通過警察人員俸表修正案 8 萬名警消受惠，2018 年 5 月 29 日，取自：[https://www.moi.gov.tw/chi/chi\\_news/news\\_detail.aspx?sn=14024&type\\_code=02&search\\_k=%E8%AD%A6&pages=2&src=news](https://www.moi.gov.tw/chi/chi_news/news_detail.aspx?sn=14024&type_code=02&search_k=%E8%AD%A6&pages=2&src=news)。
- 內政部（2018d）。因應司法院釋字第 760 號解釋內政部修法增設警佐班第四類教育訓練班期，2018 年 7 月 5 日，取自：  
[https://www.moi.gov.tw/chi/chi\\_news/news\\_detail.aspx?sn=14377&type\\_code=02&search\\_k=%E8%AD%A6&pages=2&src=news](https://www.moi.gov.tw/chi/chi_news/news_detail.aspx?sn=14377&type_code=02&search_k=%E8%AD%A6&pages=2&src=news)。
- 內政部（2019）。改善城鄉差距 激勵地方警察士氣 內政部將放寬縣（市）警局員警報考警正班資格【新聞稿】，2019 年 2 月 21 日，取自：  
[https://www.moi.gov.tw/chi/chi\\_news/news\\_detail.aspx?sn=15547&type\\_code=02&search\\_d1=2019-02-11&search\\_d2=2019-02-28&pages=0&src=news](https://www.moi.gov.tw/chi/chi_news/news_detail.aspx?sn=15547&type_code=02&search_d1=2019-02-11&search_d2=2019-02-28&pages=0&src=news)。
- 內政部警政署（2018）。表 33 現有正式員額統計（民國 106 年底）。載於內政部警政署（編），**警政統計年報**（388-389）。2020 年 10 月 23 日，取自：  
<https://www.npa.gov.tw/NPAGip/wSite/statistics/Y106/mobile/index.html>。
- 立法院（2020）。對葉委員毓蘭書面專案質詢之答復【關係文書編號：10-1-10-621】。**立法院公報**，109（42），66-67。
- 行政院（2019）。有關六都首長對警察分發人力意見 政院：絕無「流浪警察」的問題，2020 年 10 月 23 日，取自：<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/bf8a7274-d198-417d-9dfc-1b1b07165d50>。
- 吳斯茜（2018）。論擴大巡官員額之警察組織結構變化：以派出所為例。**警學叢刊**，48（6），1-12。
- 吳斯茜、蘇志強（2010）。論警察人員特種考試制度變遷對警察養成教育的影響。**執法新知論衡**，6（1），1-15。
- 吳彰裕、范明真（2017）。專業實習成效之研究：以警察大學為例。**警察行政管理學報**，13，137-160。
- 李淑華（2018 年 8 月 28 日）。考選部：基層警力缺額空補須長年規劃。**中央通訊**

- 社，2020年10月23日，取自：<https://www.cna.com.tw/news/aip/201808280383.aspx>。
- 周祝瑛（2000）。他山之石：比較教育專題研究。臺北：文景。
- 洪文玲、朱金池、蔡庭榕、黃翠紋、劉嘉發、林裕順、吳斯茜、許福生（2018）。司法院大法官釋字 760 號後【因應對策與評估】座談會紀錄摘要。中央警察大學學報，55，97-112。
- 施能傑（2009）。公務人力年齡結構分析及對人力資源管理的意涵。文官制度季刊，1（3），1-24。
- 陳連禎、陳俊宏（2013）。臺灣地區警察培訓之變革與發展：以解決近五年基層警察教育問題為導向。警專論壇，8，36-47。
- 張清溪、許嘉棟、劉鶯釧、吳聰敏（2016）。經濟學。臺北：雙葉。
- 張淵崧、楊永基（2015）。我國警察三等特考制度的探討與展望。中央警察大學學報，52，163-179。
- 章光明（2014）。行政機關強制力行使之研究：行政機關與警察機關之合作模式。國家發展委員會委託研究報告（編號 RDEC-RES-102-013-005）。臺北：國家發展委員會。
- 黃富源（2010）。警察特考雙軌進用考選分流制的意義與再精進。警學叢刊，41（3），21-35。
- 國防部（2017）。107 年度國防部所屬單位法定預算書表，2020 年 10 月 23 日，取自：<https://www.mnd.gov.tw/Publish.aspx?p=71877&title=%u653f%u5e9c%u8cc7%u8a0a%u516c%u958b&SelectStyle=%u9810%u7b97%u53ca%u6c7a%u7b97%u66f8>。
- 銓敘部（2017）。銓敘統計年報：全國公務人員概況（至 106 年底），2020 年 10 月 23 日，取自：[https://www.mocs.gov.tw/FileUpload/1227-5631/Documents/%E4%B8%80%E3%80%81\(%E4%B8%80\)%E5%85%A8%E5%9C%8B%E5%85%AC%E5%8B%99%E4%BA%BA%E5%93%A1%E6%A6%82%E6%B3%81.xls](https://www.mocs.gov.tw/FileUpload/1227-5631/Documents/%E4%B8%80%E3%80%81(%E4%B8%80)%E5%85%A8%E5%9C%8B%E5%85%AC%E5%8B%99%E4%BA%BA%E5%93%A1%E6%A6%82%E6%B3%81.xls)。
- 監察院（2013）。102 內調 0082 調查意見【調查報告】，2020 年 10 月 23 日，取自：<https://www.cy.gov.tw/CyBsBox.aspx?CSN=1&n=133&Query=f1ce93cc-3845-4dae-b69c-b28bbdb70a03>。

- 監察院 (2016)。105 內調 0073 調查意見【調查報告】，2020 年 10 月 23 日，取自：[https://www.cy.gov.tw/CyBsBox.aspx?CSN=1&n=133&\\_Query=f9a1b456-a507-4180-a642-0962cea21ee3](https://www.cy.gov.tw/CyBsBox.aspx?CSN=1&n=133&_Query=f9a1b456-a507-4180-a642-0962cea21ee3)。
- 蔡庭榕 (2010)。論培育警察專業人才之教考訓用制度。*執法新知論衡*，6 (1)，43-58。
- 劉美玉 (1999)。我國警察教育制度之檢討與策進。*警學叢刊*，29 (5)，263-289。
- 聯合新聞網 (2018 年 12 月 5 日)。北市警政將推第二副所長元旦起試行【新聞群組】，2018 年 12 月 5 日，取自：<https://udn.com/news/story/7323/3520313>。
- 蘇志強、吳斯茜 (2011)。警察人員考試雙軌分流新制之探討：從警察教育觀點論之。*國家菁英季刊*，7 (3)，63-86。
- Clarke, R. V., & Eck, J. E. (2005). *Crime analysis for problem solvers in 60 small steps*. Washington, DC: Office of Community Oriented Policing Services.
- Eatwell, J., Milgate, M., & Newman, P. (1987). *The New Palgrave: A dictionary of economics*. London, UK: Palgrave MacMillan.
- Goldstein, H. (1990). *Problem-oriented policing*. New York, NY: McGraw-Hill Education.
- Organization for Economic Co-operation and Development (1997). Public service training in OECD countries. Retrieved October 23, 2020, from: <https://doi.org/10.1787/5kml619ljznn-en>.
- Organization for Economic Co-operation and Development (2004). Trends in human resources management policies in OECD countries an analysis of the results of the OECD survey on strategic human resources management. Retrieved October 23, 2020, from: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/HRM\(2004\)3&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/HRM(2004)3&docLanguage=En).
- Schmidt, F. L., & Hunter, J. E. (1998). The validity and utility of selection methods in personnel psychology. *Psychological Bulletin*, 124(2), 262-274.
- Shepsle, K. A. (1989). Studying institutions: Some lessons from the rational choice approach. *Journal of Theoretical Politics*, 1(2), 131-147.
- Sherman, L. W. (1978). *The quality of police education: A critical review with recommendations for improving programs in higher education* (The Jossey-Bass

series in higher education). San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Van-Biesen, G. (2006). *Overview of civil service selection procedures in EU context*.

Seminar on civil service recruitment procedures, (March 21-22), Vilnius, Lithuania.

Violanti, J. M. (2001). Police suicide: Current perspectives and future considerations. In

D. C. Sheehan & J. I. Warren (Eds.), *Suicide and law enforcement* (pp. 437-446).

Quantico, VA: Federal Bureau of Investigation. von Wieser, F. (1927). *Social*

*economics*. Trans. by F. Hinrichs. New York, NY: Adelphi, 2011.



# Evaluating the Influence of Judicial Yuan Interpretation No. 760 on Police Personnel, Education and Training System

Szu-Wei Wu \*

## Abstract

The Supreme Court has announced the Judicial Yuan Interpretation No. 760 that affects more than 6,000 persons. Accordingly, the police personnel, education and training system must be adjusted substantively. The article aims to evaluate the following issues. Firstly, combing all previous problems to understand and solve the structural problems of the case. Secondly, explaining the content of Judicial Yuan Interpretation No. 760 and its application to the education and training system. Then, analyzing the influence of these policies on the education and training system as well as the personnel system. Last but not least, this paper also makes suggestions for the study of the main topic.

**Keywords:** Judicial Yuan Interpretation No. 760, personnel system, human resources, policy of policing

---

\* Ph. D. Candidate, Department of East Asian Studies, National Taiwan Normal University, email: r02341080@ntu.edu.tw.



## 法學作為一種志業

陳愛娥\*

---

書 名：*Rechtswissenschaft als Beruf*

《法學作為一種志業》

編 者：Horst Dreier (Hg.)

出版社：Mohr Siebeck Tübingen

頁 數：255 頁

---

### 壹、本書編輯緣由

為祝賀德國著名出版社 Mohr Siebeck 長年之法律部門主編 Franz-Peter Gilling 博士退職，表達對其長年服務於法學的感謝，在德國公法學者 Horst Dreier 教授（在著作出版上與 Gilling 博士有廣泛的合作關係，並且在 Gilling 博士倡議下，主編了著名的德國基本法註釋書）主持下，2017 年 7 月 21 日在 Tübingen 舉辦了祝賀研討會。研討會的主題——「法學作為一種志業」（*Rechtswissenschaft als Beruf*），顯然受到德國著名社會學家 Max Weber 一百年前在 München 發表之著名演講——「學術作為一種志業」的啟發。除了主持人的引言，依循德國法學分科傳統，研討會由民法、刑法與公法 3 個法學部門的優秀學者，以自省的方式，闡明法學的角色、任務與相應的自我定位。3 篇研討會文章與主持人的引言，經改寫、擴充與深化而集結成本書，書名仍係：《法學作為一種志業》(Dreier [Hrsg.], 2018a)。

---

\* 國立臺北大學法律學院副教授，e-mail: aier@mail.ntpu.edu.tw。

## 貳、各篇論文之主要內容與簡要評論

民法學者 Gerhard Wagner 以「今日的民法學——在解說神諭與機械性空間之間」為題，對德國民法學的「前世今生」乃至未來，作了廣泛的開展（篇幅逾百頁，雖然是小開本的書），但仍維持著井然的架構。除了導論，本文首先回顧了 19 世紀之學術性民法的建立與發展，其次論述了在德國民法典（*Bürgerliches Gesetzbuch*, BGB）下之民法學（從植基於學說彙編的法典，經由自由法學派與利益法學的影響，到以原則為基礎的體系思考，於此所稱「體系」包含「外部體系」與「內部體系」）。在此基礎上，Wagner 進一步指出，前述的民法架構必須承受不同方向的挑戰，包括：基於政治考量之立法對於契約締結自由、契約內容形成自由的限制，以及因此對民法釋義學的影響；因聯邦憲法法院裁判所致之民法典的憲法化，由此導致其外部體系的動搖；因民法的歐洲化，對內部體系提出的深刻挑戰；最後，因行為調控被視為私法的任務，經濟因素與歐洲法對民法提出挑戰、在法釋義學的範圍裡必須納入後果考量、必須考量目的思考之可操作性與合理化。Wagner 最後嘗試對今日民法學作出定位（2018: 67-182）。綜合以觀，Wagner 對跨越兩世紀之德國民法學的發展作了提綱挈領的掌握，可謂體大思精之作；考量到民法學方法論對公法學的影響，本文對近代民法學方法論之演變歷程的闡述，對於公法學的掌握亦有相當的助益。

刑法學者 Tatjana Hörnle 以「德國刑法學的優缺點」為題，對於「法學」本身，乃至「刑法學」的要求，提出確切的說明；以此為基礎，進一步論定德國刑法學在其所述的各項要求上顯示的優缺點。Hörnle 首先肯定，法釋義學（*Rechtsdogmatik*）的學術屬性，然而，其反對截然劃分基礎學科與法釋義學，毋寧應承認，無論是法律適用實務或法釋義學，借用其他學科知識（包括自然科學、經濟學與社會學等社會科學），毋寧均係應納入考量之前提要件；但，納入考量時應遵守何等方法要求，則為困難之點。其次，一般以「法政策學」（*Rechtspolitik*）之名納入「法學」討論範疇者，Hörnle 則以「法之形塑」（*Rechtsgestaltung*）稱之；此一名稱選擇的考量係：「法政策學」似可包含諸多難以納入「學術」範疇之考量因素，反之，「法之形塑」考量之因素應均得納入「學術」範疇；「法之形

塑」包含以下階段：澈底考量規制與變更的必要性、權衡不同規制模式與評量標準之優缺點，據此決定適合已選擇之規制模式的法律規定方式。以前述應納入考量之前提要件、「法之形塑」為基礎，Hörnle 分別就德國刑法學在法釋義學、應納入考量之前提要件的研究、「法政策學」與「法之形塑」等各面相上呈現之優缺點加以論述；於此，Hörnle 特別凸顯，因取向於刑法釋義學可獲致之「確保一致性」（Konsistenzsicherung）、獲取更多正義（mehr Gerechtigkeit）的優點（2018: 183-225）。本文認為，Hörnle 此文的重要貢獻在於：凸顯法適用之探討內涵應擴及於（超越狹義法釋義學範圍之外的）相關學術之資訊；在涉及「法之形塑」時，考量之因素應均得納入「學術」範疇之內，不應包含難以論證的「純政治性」理由。Hörnle 此文雖然精簡，但仍已凸顯刑法學兩個重要面向的要求——個案決定時，應以合於法學方法之方式考量其他學科的專業知識；此外，在「法之形塑」的面向，其考量之因素必須得以學術化，即必須得以正當化，而非難以客觀討論之純政治性理由。

公法學者 Matthias Jestaedt 以「關於法學的職業——在法律實務與法律理論之間：一位憲法學者的探索」為題，闡述公法學者的工作實況。Jestaedt 首先指出，專業法學者在其職業生涯裡經常扮演不同的角色，並因此面對截然不同的挑戰，簡直可以稱作：在不同世界之間的漫遊者；在法律實務與法律理論的要求之間、在法應用與法基礎的不同學科之間、在研究與教學之間、在科際間、在不同國家法制之間漫遊。Jestaedt 尤其強調，學術與實務之間的緊密關係：法學處於一種雙重拘束，質言之，一方面須能與法律實務連結，另一方面必須滿足全部的學術要求。對此的解答是：追隨 Friedrich Carl von Savigny 的「學術性之法」（Wissenschaftliches Recht）的方案，將德國法學建構成一種足以滿足法律實務需求的特殊學術形式，此一法律實務卻又取向植基於學術。此特殊的法學形式即法釋義學。藉由將法律素材體系化、形成一定的規則、助長慣例作法、發揮儲存與減輕論證負擔的功能、備妥行為與決定的指引，藉此，法釋義學為法適用提供學術性的協助。Christoph Möllers 甚至主張，應該發展兩種方法論，質言之，針對法律實務的與針對法律理論的方法論。Jestaedt 另一個關心的重點是：法學必須在不同學科之間漫遊。除了以實證法為對象的法釋義學，有時必須將法理論學（Rechtstheorie）與法制史（Rechtsgeschichte）的觀點納入考量，甚至必須納入非法學之學科的認識；於此形

成一個相互接觸的場域（Kontaktzone），因此產生，必須依學術性方法決定開放或關閉、包含或排除此等觀點的問題。在處理此等問題時，不僅不能放棄法釋義學的要求，反而更應貫徹法釋義學之體系化與合理化的要求。Jestaedt 最後強調，無論是法律實務與法律理論的對話，抑或法釋義學與其他基礎法學，乃至與其他非法律科學的對話，其從未終止亦不能終止，錯誤隨時可修正，以提高法律決定的可接受性（2018: 227-255）。Jestaedt 本文的貢獻首先在於凸顯法釋義學的功能；此外，作為法學核心之法釋義學，其仍須以符合方法要求的方式，容納基礎法學與其他非法律科學的觀點。

最後提及，但在本文的脈絡裡可能尤其重要的文章是：本書編者 Dreier（本身是公法學者）以「法學作為一門科學——十項命題」，對於「法學」的說明與界定。其所以在本文的脈絡裡特別重要，係因其精要地展示「法學」（而非個別法律學門）相對於其他非法律科學的特徵。因 Dreier 以 10 項命題表達其對「法學」的理解，以下亦以此 10 項命題為基礎，就各該命題僅作必要的闡述，以說明該文主旨（2018b: 2-65）：

1. **法學是一門規範科學，但並非規範性科學；足以談及真偽的是關於規範的敘述，而非規範本身：**「規範科學」指涉法學處理的客體，「規範性科學」則意指進行規範或為規範設定標準之學；法規範作為人類的作品，僅牽涉有效或無效、有意義或無意義、有無充分理據，但無真偽可言。
2. **假使法律工作僅限於描述、從屬性地重述現行法的內容，其學術性即非無疑：**法學工作的對象不限於現行有效的實證法，毋寧亦包含法制史、法哲學及法社會學等所謂的基礎學科；然而，法學的研究與教學，其核心仍係取向於現行有效法之適用的法釋義學，論及法學之學術性問題時，指涉者亦正係法釋義學。
3. **法始終在變動中，但僅此不足以質疑法學的學術性：**法的不斷創造，具有外在的理由（例如因應社會變遷）與內在的原因（例如法院持續性地對爭議作出裁判）；然而，只要法規範的創造仍在制度化的架構內，且遵循方法指引、能合理論證、能自我檢視其創造過程，則創造之成品可作為合理審查與討論之對象，如此則完全可符合學術性的要求；然而，面對極為廣泛的法律素材，如何整理出頭緒、維持秩序架構的整合性、為法適用提供解釋的選項，自然絕非易事。
4. **因其核心任務在於，以正確的方法解釋現行法秩序的規範，因此法學是一門詮釋**

**科學：**法學的主要貢獻為解釋規範的意義，將其適用於（經常是有爭議的）案件事實，「解釋」係以一種詮釋性之意義理解（hermeneutisches Sinnverstehen）的形式行之，於此所稱「詮釋性之意義理解」，並非意指法律文本之語義已包含之意義的「正確」理解，毋寧涉及法律語言社群內的實踐性社會過程；於此，不僅不得恣意為之，更須符合安定性、可預測性的要求，以確保相關當事人的可期待性，法學方法論可就此提供助力。

5. **法學方法論同時有助於法治國與民主體制：**法學方法論可以確保法解釋免於恣意、確保法解釋進行之可理解性，以維持任何學術均要求之客觀化理想；此外，儘可能精確、可靠的法適用，也是藉由民主得以正當化，並且以法治國方式而為組織之政治秩序不可或缺的要求。然而，假使法學方法論已足提供前述貢獻，法釋義學的價值何在？
6. **法釋義學係對實證法之法學工作的真正重點；其實現體系化、減輕負擔、儲存與合理化的功能：**法釋義學是由概念、制度、原則與規則組成的寶庫，可用以將法秩序體系化，並備妥受承認的論證手段，後者為實證法秩序之構成部分，用以正當化法解釋與適用，其本身則無須再正當化；法釋義學穿過無數規範構成的叢林，依架構性的掌握、體系性的秩序、清晰的概念，對規範分門別類、加以處理，以便適用。前述的體系化功能，同時使法釋義學產生減輕負擔的功能，質言之，一旦作為解釋之努力成果的論證手段已穩定建立，即成果已經儲存，援用此論證手段時不須再經論證；最後，法釋義學同時有助於法適用的公平性與法安定性，因此可發揮合理化的功能。
7. **法釋義學遠非僅係解釋個別規範；法釋義學可呈現為解釋過程的壓縮、範疇的建構與審查綱領：**法釋義學的最重要功能為壓縮、集結技術上正當、方法上可受審查之規範解釋，以形成標準化的規範語句群組（Normsatzblöcken）；此外，因法的持續性變更，必須使新的規範融入既存秩序，法釋義學於此發揮確保融合、維持脈絡關聯與建構範疇的功能；最後，法釋義學可以研擬出規範體系性的審查綱領，後者並未顯現於實證法中，卻足以調控相關規範的適用，規劃出合理的模式，以確保符合法治國要求的穩定適用。
8. **法釋義學型態的法學，在德國具有特別強烈的實務關聯性：**至於理論與實務緊密連結，之於法學係憂係喜，意見相當分歧。

9. 不得因法釋義學的實務關聯性而忽略，法制度之法的創造與法學之認識活動之間存在的差異：學術見解不具有規範效力，相對於此，法院的裁判、行政機關的個別處分與行政命令，均屬法秩序的構成部分；但並不因此否定法學見解對司法裁判的可能影響。
10. 法學者不須認同其描述之法秩序的評價：價值與規範可以作為描述、澄清與批判的對象，然而研究者無須認同此價值現象。

## 參、對本書的整體評論與推介

本書的編輯緣由自身就具有啟發性，因其顯示與法學有關之工作的多樣性，質言之，法學出版社編輯者對於法學亦得著有貢獻，並因此受法學專業社群的肯定。至於本書內容的評介，因組成本書之各篇文章已簡評如前，於此應指出貫串各篇文章的主軸，唯有如此始能顯現，編輯著作與其他著作類型不同的貢獻。

首先，民法、刑法與公法學在此共同展現各自的學術發展歷程、面對的問題情境與對應之方，其足以代表「法學」整體，尤其是面對非法律學門的專業人士，呈現「法學」此一學科的特徵。這正是本人選擇本書加以推介的最主要考量。更為重要的，貫串全書的主軸在於：各篇文章均以法釋義學為討論重心。Wagner 展示了民法釋義學的成立與發展，Hörnle 提示了刑法釋義學對「法適用」與「法形塑」的要求，Jestaedt 則明確凸顯法釋義學的核心地位。本書編者 Dreier 則以簡要命題的方式，環環相扣地呈現「法學」，尤其是法釋義學的學術特徵，對於非法律學門的專業人士而言，實為掌握法學精髓的金鑰，因此尤值推介。

## 參考文獻

- Dreier, H. (Hrsg.). (2018a). *Rechtswissenschaft als Beruf*. Tübingen, Germany: Mohr Siebeck.
- Dreier, H. (2018b). *Rechtswissenschaft als Wissenschaft - Zehn Thesen*. In H. Dreier (Hrsg.), *Rechtswissenschaft als Beruf* (S. 1-65). Tübingen, Germany: Mohr Siebeck.
- Hörnle, T. (2018). *Stärken und Schwächen der deutschen Strafrechtswissenschaft*. In H. Dreier (Hrsg.), *Rechtswissenschaft als Beruf* (S.183-225). Tübingen, Germany:



Mohr Siebeck.

Jestaedt, M. (2018). Vom Beruf der Rechtswissenschaft - Zwischen Rechtspraxis und Rechtstheorie. Annäherungen eines Staatsrechtslehrers. In H. Dreier (Hrsg.), ***Rechtswissenschaft als Beruf*** (S. 227-255). Tübingen, Germany: Mohr Siebeck.

Wagner, G. (2018). Zivilrechtswissenschaft heute. Zwischen Orakeldeutung und Maschinenraum. In H. Dreier (Hrsg.), ***Rechtswissenschaft als Beruf*** (S. 67-182). Tübingen, Germany: Mohr Siebeck.



## 《文官制度》稿約

《文官制度》原為《考銓》季刊，自 98 年 1 月起更名，110 年起改為半年刊，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，以促進相關知識之發展與交流。

近期出刊日：第 13 卷第 1 期，出版日期 110 年 5 月。

為提升《文官制度》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》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》編輯委員會」，或逕寄電子郵件信箱：[jcs@exam.gov.tw](mailto:jcs@exam.gov.tw)。本刊聯絡電話：(02)82366326，傳真：(02)82366246，有關撰寫注意事項，請參考《文官制度》投稿須知及《文官制度》論文撰寫體例。



## 《文官制度》投稿須知

《文官制度》由考試院出版，110 年起改為半年刊，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》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》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 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》編輯委員會」收，或以電子郵件寄至：[jcs@exam.gov.tw](mailto:jcs@exam.gov.tw)。

## 《文官制度》論文審查作業規定

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》論文審查綜合意見對照表

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

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

四、「修改後再審」之處理方式：

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

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

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

六、「第三人審查」之處理方式：

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

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

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



# 《文官制度》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* (2<sup>nd</sup> Ed.). Location: Publisher.

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

### 二、期刊論文

【格式】作者（年代）。文章名稱。期刊名稱，卷（期），頁別。

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

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

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

### 三、專書論文

【格式】作者（年代）。篇名。載於編者（編），書名（頁碼）。地點：出版商。

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

### 四、研討會論文

【格式】作者（年代）。論文名稱。研討會名稱（月日），舉行地點。

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

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

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

### 五、研究計畫

【格式（未出版）】作者（年代）。報告名稱。考試院專題研究成果報告，未出版。

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

### 六、學位論文

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

## 七、譯著

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

## 八、報紙

原則上，報紙不列入參考文獻（除非有確實作者姓名），放在正文敘述即可。

【格式】記者或作者（年月日）。文章名稱。報紙名稱，版別。

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

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

## 九、網路等電子化資料

【格式】作者（發表年）。篇名，\*\*\*\*年\*\*月\*\*日，取自：網址 xxx。

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

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

## 十、其他注意事項

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

# 著作授權同意書

論文名稱：\_\_\_\_\_（以下稱「本論文」）

一、若本論文經《文官制度》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》期刊社

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