

文官制度

Journal of Civil Service

第十三卷第一期・中華民國一一〇年五月 Vol. 13, No.1 May 2021

(原考銓季刊，自民國九十八年一月起更名為文官制度)

發行人：劉建忻

社長：袁自玉

主編：黃東益

副主編：郭昱瑩

社務顧問：江明修（國立政治大學）

邱志淳（世新大學）

張世賢（中華民國公共政策學會）

陳金貴（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）

吳鯤魯（銘傳大學）

張瓊玲（臺灣警察專科學校）

彭錦鵬（國立臺灣大學）

黃東益（國立政治大學）

蔡秀涓（東吳大學）

（按姓氏筆劃排列）

李長晏（國立中興大學）

徐斯勤（國立臺灣大學）

張四明（國立臺北大學）

陳敦源（國立政治大學）

（按姓氏筆劃排列）

余致力（僑光科技大學）

呂育誠（國立臺北大學）

林淑馨（國立臺北大學）

郭昱瑩（國立臺北大學）

黃一峯（淡江大學）

黃榮護（世新大學）

蘇彩足（國立臺灣大學）

出版者：考試院

地址：11601 臺北市文山區試院路 1 號

電話：02-82366245

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 110 年 5 月 31 日

國內零售：新台幣 120 元，全年 240 元，每年 5、11 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：文官制度期刊社

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

目次

中華民國一一〇年五月 第十三卷第一期（原考銓季刊）

主編的話	黃東益 / I
特邀專論——邁向後新公共管理時代之政策整合理論初探	
.....李長晏、陳癸郁、曾淑娟 / 1	1
公務人員為何沉默？公部門權力距離與員工沉默行為	
對工作滿意度之影響.....傅凱若、郭庭宇 / 35	35
員工幸福感的意涵與影響因素之探討.....黃煥榮 / 67	67
競賽與變革：從臉書經營談政府服務品質獎的成果問題	
.....陳敦源、楊世暉、呂季蓉 / 105	105
客語為區域通行語政策：加拿大經驗之啟發.....王保鍵 / 141	141
書評——議程設定：大眾媒體與民意.....郭宗城、王忠一 / 179	179
《文官制度》稿約..... / 189	189
《文官制度》投稿須知..... / 191	191
《文官制度》論文審查作業規定..... / 193	193
《文官制度》論文撰寫體例..... / 195	195

Journal of Civil Service

Vol.13, No.1

May 2021

CONTENTS

Editor's Note	Tong-yi Huang	I
Invited Essay—Exploration of Policy Integration Theory in the Post-New Public Management Era	Chang-Yen Lee, Rene Ying-Yu Chen, Shu-Chuan Tseng	1
Why Are Civil Servants Silent? Exploring the Influence of Power Distance and Employees' Silent Behavior on Job Satisfaction in the Public Sector	Kai-Jo Fu, Ting-Yu Kuo	35
An Examination of the Meanings and Antecedents of Employee Well-being.....	Huan-Jung Huang	67
Contest and Reform: The Problem of Effectiveness in Government Service Quality Award via Facebook Management.....	Don-Yun Chen, Shih-Wei Yang, Chi-Jung Lu	105
The Policy of Designated National Language Hakka as a Regional Language: Learning from Ontario's Experience in Canada	Pao-Chien Wang	141
Book Review—Setting the Agenda: The Mass Media and Public Opinion	Chung-Cheng Kuo, Chung-I Wang	179

主編的話

《文官制度》第十三卷第一期的出版，為本刊由季刊改為半年刊後的第一期。感謝歷任發行人及編輯團隊的辛勤投入以及作者及審稿委員們的支持與貢獻，使得本刊不僅能收錄在「臺灣人文及社會科學期刊評比暨核心期刊」第三級期刊名單，也建立了一個實務界以及學術界對話的平台，有關國內外思潮的發展以及實際問題的解決都能夠在這個平台上進行深度而有價值的討論。本刊歡迎公共行政、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多元領域的理論或實務性論文，歡迎先進及學子們持續支持賜稿，共同灌溉這個園地。

如同本刊之前出版的著作，本期幾篇作品的主题涉及學術發展典範以及政府重要治理實務。隨著社會環境急速的變遷，許多重要議題出現並激發學界與實務界的思辨，因應此種發展，學術界也提出各種典範或概念架構，試圖理解這些議題的本質並進而提出解決方案。新公共管理即是 1980 年代以來對於公共治理實務影響深遠的典範。本期共刊登 1 篇特約專論、4 篇學術論文以及 1 篇書評，其中特約專論以及前三篇學術論文，如後新公共管理、員工滿意度、員工幸福感以及公部門的創新管理等議題，都難脫離新公共管理的範疇，也呈現其在臺灣近期實務界關注的議題。第四篇論文則是討論語言權力本質以及客語政策的議題，對於我國的語言政策有重要意涵。各篇論文使用質、量等不同方法，也展現資料蒐集方法的多樣性。

本期特邀專論〈邁向後新公共管理時代之政策整合理論初探〉是一篇宏觀性的論文，不僅提出整合性的架構，也指引未來的研究方向。前言指出公共行政朝向後新公共管理轉型與修正，因此政策整合理論研究和實務探析成為改革創新趨勢。本文以兩個研究問題來分析與理解政策整合概念：在政策協調與整合的研究中，哪些經驗難題值得分析？哪些理論方法適合解釋整合型政策的協調與整合過程？然後以 4 項問題來引導政策整合理論架構之建構：透過理論脈絡探究從新公共管理轉向後新公共管理所引發政策整合理論興起且受到關注的背景原因、政策整合理論的發展

圖像、政策整合過程和治理能力的分析框架，以及反思政策整合理論化研究的挑戰。對 4 項問題詳析說明後，結語指出後續研究與實踐的主要議題。

本期所刊登的第一篇論文〈公務人員為何沉默？公部門權力距離與員工沉默行為對工作滿意度之影響〉，主要依據多元動機下員工沉默行為的觀點，區分出 4 種沉默行為，探討權力距離傾向對沉默行為的關係，以及沉默行為對工作滿意度之影響。透過網路問卷調查，本文蒐集公務人員之意見，並運用結構方程式進行分析。研究結果發現，權力距離傾向確實會對默許沉默及防衛性沉默有顯著正向影響，而默許性沉默對公部門工作滿意度沒有因果關係，此外，權力距離傾向會透過防衛性沉默，進而影響工作滿意度。結論提出：新進員工的意見表達、部屬情緒表達與信任、參與式的領導，及部屬捍衛組織利益行為等管理上的建議。

同樣是研究內部顧客或員工的行為，第二篇論文〈員工幸福感的意涵與影響因素之探討〉，藉由比較公部門、私部門及非營利部門，來探討員工幸福感的意義，及其影響前因。本文提出 3 項主要研究問題，並提出 1 項整合的觀點來衡量員工幸福感，採用次級資料分析法，以「台灣地區社會變遷基本調查計畫」裡的相關資料進行統計分析及假設檢證。研究結果顯示，公部門員工的幸福感並未如預期的顯著高於私部門和非營利部門；而影響員工幸福感主要的因素則有工作／家庭衝突，以及工作環境友善性等因素。結論最後提供關於員工幸福感在理論和實務的建議。

不同於前兩篇論文以員工的滿意度與幸福感為研究對象，第三篇論文則以內容分析評估服務品質獎的成效。〈競賽與變革：從臉書經營談政府服務品質獎的成果問題〉一文，透過循證分析的方式進行政府服務品質獎的效能評估，探究這樣的評獎策略是否有達成所訂定之目標。本文檢視與分析政府服務品質獎及相關文獻，與研究問題進行對話後，接著說明以第一線服務機關經營的臉書粉絲專頁經營來檢視評獎機制的引導成效，以及所運用的測量指標與編碼方式。研究發現分成篇數、按讚數量、民眾留言數、機關回覆數及多媒體使用情形 5 個部分依序說明，結論指出評獎機制的引導成效應經得起時間的考驗，並提出推動機關應設有管考追蹤機制等政策建議。

第四篇論文〈客語為區域通行語政策：加拿大經驗之啟發〉，在以精進客語為區域通行語之政策為目的下，運用文獻分析法，考察國際人權法以探討語言權利之本質，並透過加拿大安大略省之語言法制與實作，研析兩個問題：一是安大略省所

建構的法語保障機制為何？如何推動？二是安大略省法語指定機制，對我國精進「客語為區域通行語」政策之啟發。研究發現分為安大略之法語指定機制的特點及臺灣客語的權利保障忽略的問題，政策建議提出「客語指定機制」建構，以及監察院承擔國家語言監察事務。

本期書評的書名為《議程設定—大眾媒體與民意》（*Setting the Agenda—The Mass Media and Public Opinion*），相關內容是作者 Maxwell McCombs 教授自 1968 年以來各種議程設定研究、證據及調查方法上的整合圖像。書評第一部分「內容簡介」，在概述本書的主題和結構後，接著介紹核心內容，分別為：影響民意、事實與新聞、在我們腦中的圖像、為什麼議程設定會發生、議程設定如何運作、議程設定的結果、型塑媒體議程、大眾傳播與社會，以及後記—媒體議程設置與受眾議程融合，後記是 Shaw 與 Weaver 兩位學者對近年的研究的補充。書評第二部分「省思—代結論」，指出本書所發展出來的議程設定理論具有很高的學術價值，值得有興趣瞭解公共議題發展者一讀，然而本書較著墨於美國系絡下議題設定的傳統發展，對社群媒體的探討僅有後記部分，因此書評最後提出須注意之處，包含不同政府體制的適用、相關與因果關係、社群媒體的議程設定、議程設定對政府及公共政策的影響等。

本期的出版，能有如此豐富的內容，特別感謝作者們的賜稿以及審稿先進的費心指正。也要感謝本刊社務顧問、編輯委員、審稿委員及考試院編輯同仁的全力支持，才使本期能順利出刊。

文官制度

主編 黃東益

邁向後新公共管理時代之政策整合 理論初探

李長晏^a、陳嫻郁^b、曾淑娟^c

《摘要》

後新公共管理的轉型與修正，隨著世界各國因應全球化、高度風險社會、以及一日千里的資通訊技術驅動下，不論是解決困境的問題挑戰或是超前部署的發展機會，都不斷地推動新一波公共行政的轉型，不論是以政府為中心或是以治理為中心的變革，均呈現出多元價值及多樣政策工具混合的競爭樣貌。同時對政府、市場和公民社會三者的共同治理抱持高度整合期待，強調合作、協調、協同的治理機制運作也成為共同的信念、價值和研究路徑。因此，在後公共管理時代，以全局綜觀協調各種治理機制所進行的政策整合將成為實現後設治理重要策略工具，甚而形成整合典範。

政策整合理論研究和實務探析，已日漸成為後新公共管理時代改革的創新趨勢，為了提高政策整合的概念理解，在政策協調與整合的研究中，哪些經驗難題值得分析？哪些理論方法適合解釋整合型政策的協調與整合過程？乃是本文中最主要的兩個研究問題。據此，本文

^a 國立中興大學國家政策與公共事務研究所教授，e-mail: changyen@nchu.edu.tw。

^b 國立暨南大學公共行政與政策學系副教授，e-mail: yychen@ncnu.edu.tw。

^c 國立暨南大學公共行政與政策學系博士候選人，e-mail: tseng@ndc.gov.tw。

乃透過理論脈絡探究從新公共管理轉向後新公共管理所引發政策整合理論興起且受到關注的背景原因，進而探討政策整合理論的發展圖像、政策整合過程和治理能力的分析框架，以及反思政策整合理論化研究的挑戰等 4 項問題，來引導政策整合理論架構之建構，進而為後續整合理論研究與實踐奠基。

[關鍵詞]：新公共管理、後新公共管理、政策整合、政策協調、整合策略

壹、前言

隨著公共行政改革的演進，新公共管理（new public management, NPM）將市場理念和競爭機制帶入政府部門，大幅改變傳統公共行政的理念價值與政策研究而成為重要典範（paradigm）。然而，隨著新公共管理的實踐導致橫向結構性分權或專業化，使得決策權力更加下放，組織零碎化的結果也使得政策呈現相當的分殊性，以致協調成本增加，甚至產生公共事務治理效能弱化的困境，因而激盪起合作、協調與協同等整合治理理念的行政改革，新公共管理亦開始朝向後新公共管理（post-NPM）的轉型與修正。

隨著世界各國因應全球化、高度風險社會及一日千里的資通訊技術驅動下，不論是解決困境的問題挑戰或是超前部署的發展機會，都不斷地推動新一波公共行政的轉型，後新公共管理的轉型有以政府為中心抑或以治理為中心的變革，均呈現出多元價值及多樣政策工具混合的競爭樣貌。同時對政府、市場和公民社會 3 者的共同治理抱持高度期待，強調合作、協調、協同的治理機制運作也成為共同的信念、價值和研究途徑，而 Jessop（梁書寧譯，2008；Jessop, 2002）也指出，當各方社會力量試圖運作使各種治理機制維持平衡，或調整其比重時，後設治理（meta-governance）便會產生。因此在後新公共管理時代，以全局綜觀協調各種治理機制所進行的政策整合將成為實現後設治理重要的策略工具，甚而形成整合典範（integrative paradigm）。

管理與政策的關係構成了公共行政的核心，因此管理制度的改變亦涉政策邏輯的演進，後新公共管理時代各種機制的整合上同樣也造就了政策領域整合的必須性。政策整合理論研究和實務探析將成為後新公共管理時代改革創新趨勢。為了提高政策整合的概念理解，在政策協調與整合的研究中，哪些經驗難題值得分析？哪些理論方法適合解釋整合型政策協調與整合過程？乃是本文最主要的兩個研究問題。

基此，本文透過理論脈絡探究從新公共管理轉向後新公共管理所引發政策整合理論興起且受到關注的背景原因，進而探討政策整合理論的發展圖像、政策整合過程和治理能力的分析框架，以及反思政策整合理論化研究的挑戰等 4 項問題，來引導政策整合理論架構之建構，進而為後續整合理論研究與實踐奠基。

貳、後新公共管理時代政策整合理論浮現的背景因素

後新公共管理時代演化自新公共管理，其繼承了部分新公共管理治理概念的基因，並回應了新公共管理產生組織碎裂化加劇、分權化改革失控及民營化改革失效等負面問題，亦即由市場競爭機制朝向公私協同網絡的治理轉向，而公私協同被認為是合作（cooperation）、協調（coordination），以及協同（collaboration）三者組成的連續集合體。所謂「合作」是一種非正式的關係；「協調」較正式，彼此參與共同的規劃建立相互溝通的管道，但權力仍保留在各參與的組織；「協同」是一種持久的關係，具有明確結構及對共識的承諾（王千文、陳敦源，2012）。然而，由於部門相互作用的複雜性，更成為整合治理結構和機制的挑戰，特別在多層次系統中進行整合時，更加劇整合的複雜性，因此如何有效整合治理主體、資源、結構、功能、過程成為達成有效政策整合的關鍵。

後新公共管理呈現多元模式與價值共存的概念，一方面，在理論的內容上包括注重公共價值（public value）、協同治理、網絡治理及全觀治理（holistic governance）、新公共服務（new public service）、後設治理等，具有政府、市場、網絡併行的混合性行政改革特徵。另一方面，在實務的體現上，Bouckaert、Peters 與 Verhoest（2010）則指出後新公共管理概念來自於 2000 年紐西蘭提出「整體型政府」（whole of government）的概念，而成立許多成果導向且以契約關係為控制

機制的機關，此一概念也影響英國提出「整合型政府」(joined-up government)的運作。其目的主要在改善新公共管理之下，政府機關呈現碎裂化、分權化改革失控及民營化失效等問題。

為了因應多元化公共治理環境的變遷與挑戰，後新公共管理認為公共事務和社會問題很少局限在單一部門或機構的界限內，其跨域的特性則需要加強合作才得以解決。有鑑於新公共管理導致了政府機關裂化的加劇，後新公共管理主張加強政府機關內部的整合及不同部門之間的協調，即建立政策整合型的治理體制。進而言之，後新公共管理認為，之所以應該並且能夠驅使政府機關協同和公共政策整合，主要有下列幾個背景原因：

一、新公共管理轉向後新公共管理的趨勢

西方國家在經過 20 餘年的新公共管理運動以後，自上世紀 90 年代開始了新一輪的政府改革—後新公共管理運動。後新公共管理之所以出現，有著非常複雜的原因。首先是新公共管理在理論上存在諸多矛盾和不足，在實踐中引發一系列問題，如充分分權導致組織政治控制削弱、運作失控，協作不力和能力不足等；大量設立單一任務機關加劇了公共部門組織機關的分化，進而導致公共服務的碎裂化；民營化改革導致政府放棄固有責任、公共服務品質下降、監督困難等問題。上述分權、競爭、企業化績效導向等新公共管理運動的核心主題，卻在變革過程中帶來意料不到的政策災難。於是，許多質疑和批評的聲音紛至沓來，指出新公共管理運動的本質是一種市場教條主義，它只關注結果，而忽略了公共服務過程，使其脫離了整體社會、政治、文化等環境脈動。由此，新公共管理運動開始沉寂，代之而起的是由後新公共管理所強調的政策整合與協作價值及理念的修訂和再創（尹文嘉，2012）。

二、組織功能割裂化產生的結果

政策整合與協作興起的原因，乃鑒於公部門組織欲整合日趨分裂的組織問題。此種問題乃源自傳統公共行政功能分化所導致的部門主義遺毒中，只講求專業分工而忽略垂直及水平整合的重要性，因而落入「權責分散」、「彼此權責重疊不清」

及「只注重分工而缺乏整合」的困境中。

當此種困境在新公共管理思潮的衝擊下，組織發展也愈趨朝向功能組織為主的組織分化狀態與準市場環境，因而不僅造成組織功能更加割裂化，而也使公共責任更加模糊化。對於傳統部門主義和新公共管理競爭機制所帶來的功能割裂化治理（functionally fragmented governance）模式很可能產生一些負面的問題，使得組織無法處理棘手的問題（Perri 6, Leat, Seltzer, & Stoker, 1999, 2002）。

因此，應加強整合功能分化現象，構築政策整合與協作，使得每一位行為者間彼此皆處於相互依存的聯繫網路中，並且期望能藉由彼此的合作與協同的夥伴關係，來達成共同的目的已成為政府治理的重要課題。是以，政策整合與協作的運用，提供了現今許多權威割裂與功能分化組織不同的策略發展方向，並提供了彼此共同協作達成目標的方式。

三、難以處理的公共議題形成困境

政策整合與協作所要處理的公共議題不再是過去簡單歸類成的單一議題，而是一種「難以處理的問題」（wicked problems），其涉及多方的場域及價值考量與競爭，需要政府作多面向的價值判斷，以找出有效的解決方案。典型難以處理的政策問題，大多有以下幾點特性：（1）它們是多面向的；（2）非單一層級政府所能解決；（3）在地方層次，許多執行機構與組織可以分別解決部分問題；（4）以現行部門化的組織型態解決不易（Clark & Stewart, 1994; Leach & Percy-Smith, 2001: 186-187）。譬如環境污染的防治、共同資源開發與利用、各類自然或社會災害的處置和風險管理、地區扶貧開發和促進區域經濟協調發展等等這些公共事務治理的難題變得比以往更為複雜棘手。在變動社會中，這些複雜棘手的公共事務治理問題處理的難度大大超過以往。

面對這種難以處理的政策問題時，由於政府組織大致以功能為分工設事的原則，而非以棘手問題類型為分工依據，且組織資源分配也以功能與組織別為分配之準則，因此，造成組織間的垂直關係非常堅固，而水平關係則顯得非常薄弱。換言之，政策的整合常在某一組織內進行，但無法跨越組織間所要處理的問題面向。然而日益增多的社會經濟問題，往往是跨功能、跨專業、跨組織的，功能分部化的組

織根本無法處理上述棘手問題。

由此，面對難以處理的政策問題，應該積極尋求靈活、可適應複雜環境的治理體制和機制，朝向跨邊界、跨領域、跨部門、跨層級的政策整合與協作發展。

四、資通訊技術突破性的發展

資通訊科技和網際網路的運用，發展出人與人及社會之間發展到無時間差和空間跳躍零距離的時代，同時對政府治理運作產生根本性的改變，也為政府部門政策整合和協作提供更為直接的機會。近來許多用來形容政府新型態的名詞如電子政府（electronic government）、數位政府（digital government）逐漸成為人們耳熟能詳的名詞。透過資通訊技術的運用，一方面政府機關的不同單位、功能和業務之間，能夠形成一個互相溝通、甚至於連動的網路體系，同時，運用資通訊技術，政府組織能夠和公共服務的其他供應主體及需求民眾連接起來，最終使得政府服務達到線上治理的境界。正因為資通訊技術將政府業務毫無限制的連結起來，突破傳統的政府科層體系和不同機構的地理疆界，使政府業務能夠真正協作和整合，成為以網路為基礎的整合型政府（web-based integrated government）（尹文嘉，2012）。

五、風險社會「恐懼因素」的擴散

現代社會面臨的風險由以往的自然風險演變為人類社會的不確定性帶來的風險，而這種風險日趨常態化。風險發生時涉及的範圍和領域、影響的深度和廣度，預防和處置的難度都超出過去以往發生的災難。風險社會下「恐懼因素」的擴散，如恐怖攻擊、自然災害與流行疾病的日益頻繁，世界的不安全與危險因子持續躁動。首先，無法預知的恐怖襲擊事件引發世界各國家的關注、警戒也促使公部門改革。恐怖主義的新威脅也突顯各國政府如何避免矛盾和機構共享資訊的重要性。再者，自然災害，如海嘯、地震、乾旱、颶風，或者大範圍的流行病，如 SARS、Covid-19、禽流感及非洲豬瘟等的防治，也強調對於政府行政協調一致性與對於全球性的影響，因為像是氣候變遷和全球金融長期經濟衰退之類問題，將導致萎縮式的政府。

此外，人類社會治理過程中也產生某些全新形態的風險，更需要政府各部門之

間、政府與其他的公共管理主體間進行充分的資訊共用和協作行動。尤其是對美國、英國、澳大利亞等國家而言，對於恐怖主義的擔心和恐懼促使他們推行集權改革，要求更多強有力的控制和協調，以美國為例，911 恐怖襲擊以後，美國立刻收回機場安全的控制權，設立國土安全部，重組軍事安全。這充分說明，即便在推行新公共管理最激進的國家也開始意識到新公共管理的種種不足，而必須透過政策整合與協作體制來對新公共管理進行某種程度的修正和改革（Christensen & Lægreid, 2011）。

參、政策整合理論的發展圖像

從新公共管理到後新公共管理的行政改革，除了探討市場、政府與網絡管理理念整合外，進一步將重整政策整合概念，將政策整合從實務層次提升至理論建構，如此將更有助於建構後新公共管理的整合典範，以及發展政策整合的系統性脈絡。

就實務面向而言，公共事務涉及面向繁雜，不同政策領域皆有其職司轄區，當一個政策涉及跨領域或界線時，難免出現多元決策的情境，因此如何適度加以調和及化解至為緊要。不論公私部門都難免有組織本位主義的行為模式，而在公部門本位主義則涉及各自的資源如何配置，權力如何劃分，尤其涉及重大公共利益的政策制訂時，政治本位主義競爭情勢更難以融合。因此，如何減少組織各說各話及各走各路政策無效率，則需要藉由政策整合加強溝通，建立共識，並且著重公私部門及一般民眾的知識融合，降低決策者與民眾的認知罅隙。最後，政策整合希望能更為周詳及全面也探究不同領域的優劣勢，避免路徑相背而造成資源虛擲的結果。

另一方面就治理面向而言，政策整合（policy integration）是對專長分工或政策漂移放任的一種回應。長期以來，分層負責的體制形成棘手問題解決的阻礙，並造成政策目標與政策手段之間普遍不協調，同時政策整合往往帶給多層次治理巨大的挑戰。此外，新參與者的擴增也往往超出可治理的範圍而產生無法治理的危機。特別是大規模複雜政策問題的決策，既需要龐雜的政策分析與理解，又需要能在多層次和多部門間運作順暢並能夠解決問題的結構。

因此，政策整合不僅因應實務需求抑或理論發展，都有必要藉由系統地理解政策整合的意涵、政策整合的動機、特性及定錨模式，才能充分掌握政策整合的理論

內涵。

一、政策整合的概念

政策整合關注的焦點在於政策制訂過程中，涉及到跨領域、部門或被切割、紛亂及難理的議題；另一方面而言，政策整合亦重視有單一或職司的部門可以妥善及承當政策責任。尤有甚者，具有政策整合性質的政策制定模式，包括必須可達至水平部門的整合，以及各級政府間的垂直整合。整合理論所涉及的相關概念包含協調、跨政府之間的管理、全觀型政府、協同、政策網絡及網絡管理，最後，就必然包括政策整合概念（Meijers & Stead, 2004）。

從公私協同的面向而言，可將合作、協調及協同視為整合型政策制定的基礎，這 3 者之間具有層次漸進的關係，亦即每一層次條件滿足後，會向上再進階。而在內外部環境各因子交互影響，以及利害關係人合作、協調抑或整合型政策制定驅動下，將可以產生整合後的新興政策。

一般而言，政策整合會涉及到各種政策領域，如何分析各政策職司部門及各利害關係人的互動及連結至為重要。而政策場域與政策次級系統兩個可說是互為表裡抑或是做為政策整合的重要元素。而政策次級系統，即由涉及各政策場域中的政府機關及利害相關團體所構成。因之，跨域治理的複雜性會導致政府機關的行政能力與政策工具的使用愈漸狹窄，其影響則會明顯反映在政策執行的成效上。在相較於從前更加嚴峻的政策環境中，政府本身要獨自推動一個政策更屬不易，政策執行的績效勢必受到多元行動者的影響。

因此，基於多層次整合治理觀點，為了解決國家決策制定所做的安排和空間政策協調兩者之間的密合問題，需要許多政策整合的存在。這種整合有三個面向：（1）空間整合意指從中央、區域、地方至社區的多層次政策協調；（2）功能整合則是強調不同政策領域之間的多面向協調；（3）部門整合則將公部門、私部門、第三部門及社區組織的資源進行多部門協調（Salet, Thornley, & Kreukels, 2003）。茲就以社會就業政策為例，論述此一多層次政策整合治理模式之內涵（李長晏，2016：46）。如圖 1：

（一）連結不同政策領域

所謂連結不同政策領域，是指將不同土地使用與活動功能整合到一種策略之中，並使其產生互動連結作用，例如住宅、交通、經濟發展、環境永續等。例如，如何使社會和就業政策更緊密地結合在一起。社會政策與就業政策相結合的原因是，對弱勢群體的勞動力市場參與還是取決於提供兒童保育、可獲得的醫療保健、適當的培訓或心理諮詢。在現在大部分女性於結婚生小孩後，大多以家庭為重，在就業前須要把家庭安頓好才能放心和時間再投入職場，而小孩的托育此時就顯得相當重要，假使小孩給予保姆或者相關機關托育，就會考慮到托育的單位專業度和整體環境、設施是否完備，且小孩托育也是家庭一大筆開銷，所以社會政策與就業政策的相結合顯得非常重要。

（二）確保不同層次的治理

所謂確保不同治理層次，係指從全國經由區域、都市到地方，彼此之間是一致性的。在都市區域內的地方性政策同樣也需加以整合。這樣的量身定制和個性化的支持是發生在緊密接近的受益人。因此，地方一級發揮重要關鍵作用。同時，國家扮演著領導的角色，然因地方最接近受益人，必然最清楚了解此地方人民的需求與狀況，例如，雲林縣、嘉義縣、臺南縣老年人口比例偏高，地方政府應以健康維護和生活照顧兩個面向多加以規劃，可能多增設社區照顧關懷據點、推行行動式老人人文康休閒巡迴服務等，視地方的人口狀況而調整措施，而雲嘉南地區同時面臨相同的問題，設立一個南部共同合作平台，可以進而討論交流各地區的想法。

（三）結合不同公共、私營機構行動者

最後，所謂結合不同公共、私營機構行動者則指將公共、私人和志願部門的意圖、資源加以連結，以極大化策略性政策的一致性和政策執行的便利性。當談到制定提供服務，必須整合不同服務的供應者。公私合作夥伴關係可能更有效和有針對性的政策組織的新方式，而納入社會夥伴和民間社會組織可以提高決策的知識。由於專業度的考量，在社會組織或私營機構的專業度是滿高的，可以補足政府單位在專業度的不足，所以政府在擬訂政策時應多加與民間組織、團體溝通商討，在政府與民間組織的合作下，資源與服務需再整合，避免重疊或浪費的情況發生。

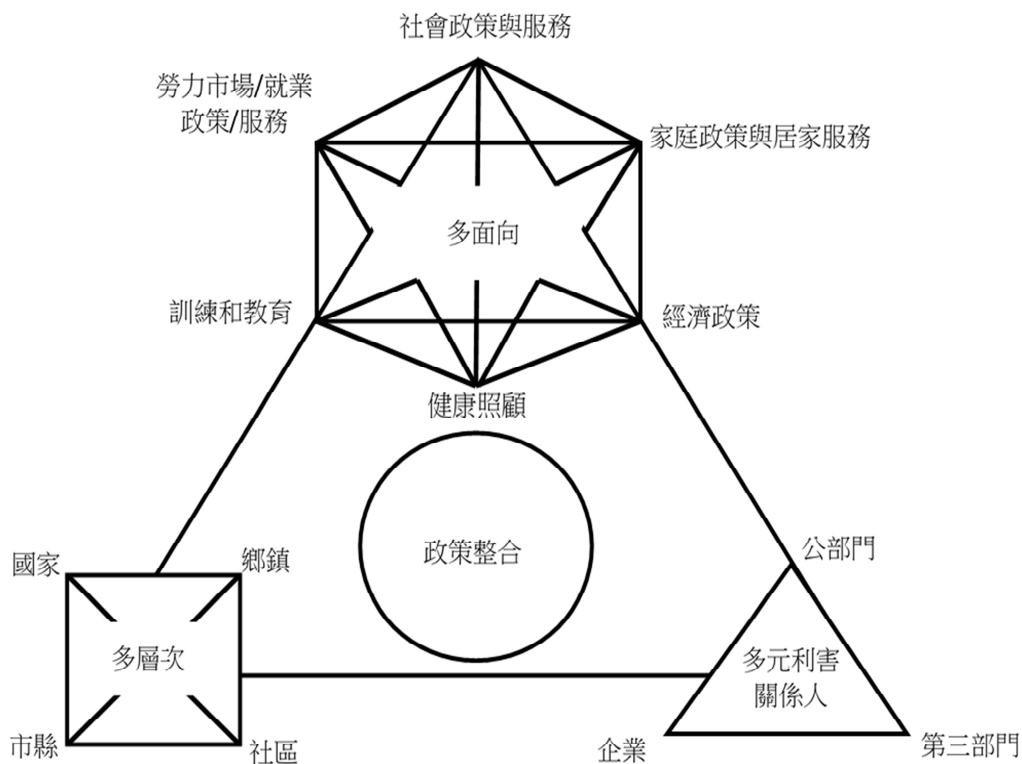


圖 1 社會就業多層次政策整合模式

資料來源：修改自 Heidenreich & Rice (Eds.) (2016: 4)。

二、政策整合的動機

從驅動政策整合的系絡或達成目的的背景來看，可將政策整合的動機歸納為打破專業本位的領域整合、達成跨界目標的部門整合、影響政策歸因的解方整合、避開資源錯置的效率損失，以及塑立新的公共價值等因素。

（一）打破專業本位的領域整合

傳統上，政府透過專業政策方案及政策專家來處理政策問題，然而專業的政策有其領域的限制，可能過度執著於單一專業觀點而忽略其他問題的相關性，錯失解決問題的方案，甚至可能因專業本位的偏執，而陷入政策困窘之局或導致政策失靈。

（二）達成跨界目標的部門整合

政策問題從單一領域進展多元領域的發展，政策制定者在資源稀少的條件限制下，特別需要跨界資源共同的挹助，因此為達成特定目標，需要跨界資源整合，包括資金、技術、創新知識的協同推動，例如：聯合國 2015 年在打擊貧窮及不平等的願景下訂立「聯合國永續發展目標（sustainable development goals, SDGs）」，透過部門政策整合和「政策一致性倡議」（policy coherence initiative, PCI）來達成目標。

（三）影響政策歸因的解方整合

當政策問題日益趨向擴散且因果交互影響之下，使問題結構益趨複雜而模糊，相關領域的政策論述則對於政策影響因素的掌握更不具可測性。因此，跨域的知識、經驗整合為複雜問題提供了解方。

（四）避開資源錯置的效率損失

各行其政的政策推動，在自己的政策領域，依照例行的規範運作，往往可能欠缺橫向整合的運行機制，因而無法以整體資源配置的角度進行資源的效率安排，而造成資源欠缺、過剩，或重覆配置的效率損失。

（五）塑立新的公共價值

公共價值與私人價值相對應的範疇，面對私人價值偏好的多樣性，公共價值是在無數的個體價值和價值差異中整合，透過政策整合提供企業和非營利部門參與的機會，打破政府壟斷價值權力，重新塑立具參與性的公共價值。

三、政策整合的特性

政策整合提高了政策間的互聯性、政策措施的一致性、聯繫性，以及問題與個別單一議程的嵌合性，同時提高了政策制定的合理性和有效性。其次，政策整合可以發掘互惠互利的合作機會、實現效率提高，同時改善公共政策。此外，政策整合可以透過多樣社會服務遞送，擴大專業人士對各種服務的參與及控制範圍，將複雜而混亂的系統轉變為互利且具有綜效的機制（Rayner & Howlett, 2009）。後新公共

管理時代下的政策整合，不應視為工具性的手段，而是鑲嵌於目標價值下的政策整合。因此，從問題的解決到政策的發展，從問題的單純到複雜化程度，以及政策參與行為者的擴張，政策整合具有協同性、反思性及雙向性的整合特質。

（一）協同性

跨際或跨域政策有效執行，單憑政府權威性的政策，並不易攻克標的團體的問題情境，而有賴於標的團體的順服，利用政策整合提供的契機，採取對應政策的行為，方能開啟政策生效的關鍵。

（二）反思性

諸多政策問題一直陷入爭議及困境之中，無法對之進行有效的處置，致使問題走向慢性化或惡性化，實需要政策資源加以對付，唯始終未能達至治本的境界。政策整合在進行各領域或次級系統同理性傾聽之後，各自反省觀點上的侷限，嘗試接納他方具建設性的見解，進而化解衝突觀念及競爭態勢，增強合作的意願。唯有在各政策領域或次級系統能提出相互的看法及立論時，彼此之間才有機會進行反省或比較，從中發現各方均可接受的妥協方案，突破政策在整合過程的障礙或僵局，順勢開創政策有效執行的通路。

（三）雙向性

各政策直屬轄區的主事者或公民，雙方就政策問題的建構、解決方案的部署、追求目標的設定及當下問題所處的系絡進行建設性的對話，交換彼此的見解，希望能達成互為主體性的理解。因之，若只有政策領域或次級系統參與者的單方意思表示，抑或只在程序上履踐對政策標的團體的說明，而未將對方的願景納入政策整合的架構及內涵，則為單向的政策溝通，未具有成效的政策整合意涵。

四、政策整合的定錨模式

整合理論概念涉及協調、府際管理、全觀型政府、協同、政策網絡及網絡管理，最後，就必然包括政策整合概念（Meijers & Stead, 2004）。或可將協調及合作視為整合型政策制定的基礎，這之間具有層次關係，亦即每一層次條件滿足後，會向上再進階。易言之，內外環境各因子的交互影響，在相關利害關係人合作、協

調抑或整合型政策制定驅動下，可以產生不同及整合後的新興政策。雖然協調及合作抑或協同僅是整合的過程，不必須要具有完全的參與過程，但政策整合就相對更需要在過程中有利害關係人的參與。政策整合行政面向的合聚焦點在於政策制訂過程中，涉及到跨領域、部門或被切割、紛亂及難理的議題；另一方面，政策整合亦重視有單一或職司的部門可以妥善及承當政策責任。尤有甚者，具有政策整合性質的政策制定模式，包括必須可達至水平部門的整合、各級政府間的垂直整合，以及政策網絡的系統整合。

一般而言，政策整合會涉及到各種政策領域，因此如何分析各政策主管職司部門及相關利害關係人的互動及連結就至為重要。而政策場域與政策次級系統兩個可說是互為表裡抑或是做為政策整合的重要元素。而政策次級系統，即由涉及各政策場域中的政府機關、企業及利益團體所構成。因之，跨域治理的複雜性會導致國家機關能力與政策工具的使用愈顯侷促，其影響將明顯反映在政策執行的成效。

Tosun 與 Lang (2017) 分析了後新公共管理時代以政府為中心及以治理為中心二種不同概念的政策整合模式。茲就此兩種模式所各自包含的政策整合型式進一步析論如下：

(一) 政府為中心的政策整合

政府為中心 (government-centred concepts) 的政策整合係以政府為中心的政策協調方法，強調政府和公共管理的體系結構，並採用由上而下的觀點。涵蓋了政策範疇中的行政改革與協調，此時政府有著高度的影響力。以政府為中心的政策整合型式包括：

1. 綜合規劃：綜合規劃 (comprehensive planning) 是最初政策整合的概念方法，目的在促進協調城市規劃中多目標的實現。亦即透過中央規劃單位和主軸計畫，引導專業規劃者提案評估及協調 (Altshuler, 1965)。然而，中央規劃者能否單方面決定與執行公共利益的假設受到了嚴重的批判。因此，綜合規劃的學者認為，應藉由利害關係人參與性的過程來確定成果目標，才能有助於政策整合目的與效應的達成。

2. 政策一致性：政策一致性 (policy coherence) 的概念出現於 1990 年代後期，並由經濟合作暨發展組織 (Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)、聯合國 (United Nations, UN)、歐盟 (European Union, EU) 等國際組織

推廣 (Tosun & Lang, 2013)。目的在於要求成員國在發展政策方面採取更加協調一致的政策。政策一致性強調了協調的必要性，也強調了合作和政治領導是實現不同部門政策目標間一致性的必要概念。而從美國政治的政策次系統和議程設定的研究中，May 等人發展出用於評估政策一致性的理論型框架。提出以問題種類、受影響的利益總量及整合機構的存在做為解釋政策一致性的三項解釋變因 (May, Jones, Beem, Neff-Sharum, & Poague, 2005)。

3. 全觀型政府：全觀型政府係英國學者 Perri 6 (1997) 為因應 21 世紀政府所處之政治、經濟、科技、社會等複雜多變的環境，所提出未來政府治理應該採行的制度變革之道 (彭錦鵬，2005：62)。1990 年代中期英國布萊爾政府 (Blair Government) 採用全觀型政府 (holistic government) 的概念，其主要都關注在都市住宅政策和災害管理 (Mawson & Hall, 2000)。其運作必須考量所有的相關政策和政府機關，並且必須共同努力，以增強對民眾所提供的服務。全觀型政府的學者倡導使用特定且可能更有整合性的政策措施與流程，然而全觀型政府尚缺少了一個理論模型，包括促成因素和限制因素。

4. 整合型政府：整合型政府起於 2000 年代早期，是英國新工黨「現代化政府」議程 (Cabinet Office, 1999) 的一部分。整合型政府希望透過消除組織過多及資源缺乏的問題以提高公共行政管理的效率與效果，提供更全面的公共行政協調，並以新型態的課責與誘因，將跨部門不同文化、動機、管理系統與目標的組織結合起來，促使政府機關結盟合作 (Clark, 2002; Ling, 2002)。

5. 整體型政府：整體型政府的觀念，主要來自 1997 年英國學者 Perri 6 所提出來的「全觀型政府」(holistic government) 概念，強調政府應以人民需求的角度，進行跨域、跨機關、跨層級的整合性服務。此種公共治理的強調重點，在英國採用整合型政府的名稱，澳大利亞和紐西蘭採用整體型政府的名稱，而加拿大則採用水平方案 (horizontal initiatives) 以整合兩個以上部會的協同合作，以及美國則有許多以公民為中心的州和地方政府的一站式服務體系，稱為協同治理 (collaborative governance)，都成為各國政府的重要政策 (彭錦鵬，2005：62)。整體型政府亦指是「公共服務機構跨越界線，以達到共同的目標以及對應特定議題的整合型政府。」(Kickbusch, 2010) 其整合跨部門與跨行政間的協同發展，包括績效與產出及政府組織調整 (Christensen & Lægheid, 2007: 1061)，同時以資訊共享和知識管

理，串連由上而下及由下而上的政策議題。

（二）治理為中心的政策整合

不同於前者，治理為中心（*governance-centred concepts*）的政策整合概念係強調政策問題解決的關鍵，著重公私部門參與服務遞送和政策執行與效能或效率的議題，較不在乎層級的運作，同時非常強調服務的提供、政策實施和效果或效率，主要在政策執行階段。其主要型式包括：

1. 水平治理：涵蓋了服務遞送與管理的主要觀點，藉由建立或強化不同政府部門間的水平網絡去增強政策協調、合作和共同責任，以期補充或取代科層式組織的控制（*Giessen, 2011*）。水平治理（*horizontal governance*）將行為者的利益與權力結構定位在行為者群體或網絡中，並以藉以克服利益競爭與衝突的特殊性。然而儘管採用了水平治理的要素，科層式政府仍然存在而未被取代。因此，水平治理僅能視為公共行政的補充。

2. 政策主流化：在政策制定階段針對特定政策範疇，將其他政策範疇的目標納入考量。政策主流化（*policy mainstreaming*）概念，是圍繞由上而下的政策制定概念發展的，決策者被期待要去意識到政策的跨部門影響，並願意參與協調與整合。因此，主要核心議題是由參與的多個行為者偏好差異及政策部門或政府層級結構，亦及相關行為者的政治權力和政策偏好，所引起的是協調的要求，也可說是協調困境，以及如何克服「阻礙政策整合的瓶頸」。Nilsson 與 Nilsson（2005）認為，政策主流化措施的成功取決於政策問題的框架，特定的問題框架決定了所有參與者是否都有責任要解決問題，進而參與了協調與整合機制。

3. 跨界政策體制：跨界政策體制（*boundary-spanning policy regime*）係在多層級政府結構下，針對跨界政策問題處理，喚起橫跨公部門、私部門、非營利部門共同治理的議題。May、Jochim 與 Sapotichne（2011）等人強調政策制定者關注不同次系統中的問題與解決方案的關注有趨同或分歧性，而造成趨同和分歧的 3 種因素包括：（1）相關次系統之間的連結性質，以及他們如何建構跨界問題的過程與解決方案。若議題處理次序與次系統緊密連結將促使趨同，若連結鬆散，則造成政策分歧。（2）大眾對於處理問題與潛在解決方法的趨同與分歧程度。（3）問題與解決方法的範圍內，利益衝突的程度。利益衝突會逐漸破壞政策制定者專注與發展政策整合的努力。

4. 全觀治理：全觀治理定位在政策循環中的政策制定階段，其政策整合之設計係以特定方式修改現行的治理結構，結合了協同、協調、合作，以有效率與效果地達成服務遞送的效能，進一步實現政治目標。例如電子化政府透過加強立法、業務協調與組織整合，以及提出使用服務導向的電子政府（Tosun & Lang, 2017）等。

兩種不同典型的政策整合，不論從其整合意涵上看出其分析方向的不同（表 1），這可從其整合的目的、關注焦點及整合的型式都有顯著的不同，因此在政策整合的分析適用上，亦應先就研究對象的治理特性先予釐清。

表 1 政府中心 VS 治理中心政策整合的區分

項目	以政府為中心的政策整合	以治理為中心的政策整合
整合意涵	<ul style="list-style-type: none"> ■ 在特定領域中的決策將其他領域的政策目標納入考量。 ■ 資訊共享和知識管理，由上而下的政策與由下而上的議題結合。 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 在於要求公私部門的參與，以由下而上的政策整合視角，並展示水平治理與縱向政府如何互動。
整合目的	<ul style="list-style-type: none"> ■ 目的在解決跨政策領域議題的政府措施。 ■ 主要用於評估已納入公部門議程的政策。 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 目的在解決公私部門參與共同解決問題時利益和權力結構的競爭和衝突。 ■ 主要在於評估決策者脫離科層式政府時所採取的政策。
關注焦點	以綜合規劃的方法，促進協調城市規劃中多目標的實現。透過中央規劃單位和主軸計畫，引導專業規劃者提案評估及協調（Altshuler, 1965）。	強調政策問題解決的關鍵，著重公私部門參與服務遞送和政策執行與效能或效率的議題，較不在乎層級的運作。
政策整合型式	<ul style="list-style-type: none"> ■ 綜合規劃 ■ 全觀型政府 ■ 整合型政府 ■ 整體型政府 ■ 政策一致性 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 水平治理 ■ 政策主流化 ■ 跨界政策體制 ■ 全觀治理

資料來源：本文整理自 Tosun & Lang (2017)。

另外，從政策循環的階段性、關注重點、涉及利益、政策範疇及主要推行國家等特徵歸納此 9 種政策整合模式發現，有些整合的方法有程度較大的重疊，而所有的模式都側重於整合與協調工具（表 2）。

表 2 後新公共管理時代政策整合模式

政策整合	政府為中心				治理為中心				
	綜合規劃	政策一致性	全觀型政府	整合型政府	整體性政府	橫向治理	政策主流化	跨界政策體制	全觀治理
政策階段	政策規劃	政策規劃	政策執行	政策執行	政策執行	政策規劃	政策規劃	政策執行	政策執行
整合方式	主計畫發展	政策一致性	行政協調與整合	行政協調與整合	行政協調與整合	政治行動者的協調與整合	政策協調與整合	棘手問題解決	行政協調與整合
利益	中央規劃者 vs 利害關係人	國際組織、會員國 vs 發展中國家	「負責的」公民	政府 vs 政府機關 vs 公民	政府 vs 政府機關 vs 公民	不同類型的政策制定者；利害關係人	政策制定者 vs 政策執行者	公共部門 vs 公民	公共部門 vs 公民
政策範疇	地方政府	國際發展政策、美國政治	地方政府、抽象政策目標（如：永續性）	政府改革、國家衛生服務	政府改革	地方政府為主	永續、環境政策和氣候變遷	地方政府、國家政策和機構	地方政府
主要推行國家	美國	國際政府組織、美國	英國、加拿大	英國	澳洲、紐西蘭	多國或全國性的分析	多個，但經常是歐盟	北美、印度、愛爾蘭	英國

資料來源：Tosun & Lang (2017:10)。

肆、政策整合過程和治理能力的分析框架

政策整合可能是解決政策問題最可行或最適當的辦法。然而貫穿於各領域政策問題治理中的影響性是一種交互作用的動態過程，它涉及各種要素發展的節奏、速度與方向的協調，以及所達成整合程度的影響。有些要素按著指揮的協調演奏完美的交響樂曲，形成高度的政策整合形態。但是，經常出現的情況卻是各要素間各唱各的調，各自以不同速度發展，甚至朝反方向行進。

為理解政策整合治理系統中，策略整合的高低程度與相關表現以評估政策整合的緊密程度及對於政策推動之影響，Candel 與 Biesbroek（2016）提出了分析政策整合過程動態路徑的分析架構。同時在政策整合過程中涉及政策目標和政策工具的調適問題，Howlett 與 Saguin（2018）亦提出對政策整合和治理能力分析來解決政策目標和政策工具不一致的落差。茲將前述兩種觀點整合成歸納為「政策整合過程和治理能力的分析框架」，以下就此分析架構內涵進一步論述之。

一、政策整合動態過程路徑的面向

Candel 與 Biesbroek（2016）整合有關政策整合的挑戰，包括分類區隔、碎裂化、競爭、目標不連貫、政策反應不足和過度、聚焦在相互競合的問題上、以及工具組合不一致等問題。特別在後新公共管理多元治理模式與價值併存的概念下，面對複雜的社會問題，仍需受限於科層治理系統中相關次系統的傳統決策形式時，整合將更顯困難。因此以政策整合作為一個過程而提出分析政策整合動態路徑的架構，包括：（1）政策架構（policy frame）；（2）次級系統參與（subsystem involvement）；（3）政策目標（policy goals）；及（4）政策工具（policy instruments）。並就每一面向描述高低程度政策整合不同的表現內容，藉此過程性評估得以讓決策者強化對於政策整合的承諾並對此承諾負責。

（一）政策架構

政策架構面向主要關注每個次級系統是否都整合於一個完整的政策架構中，各次級系統中跨域的問題是否被同時考量，進而達成整合性的治理。在政策整合程度

的表現上，所謂高度政策整合則是清楚認知到某個問題是被全體的治理系統影響，而非被單一的次級系統所統治，進而各次級系統會主動熱切地期望開展整合的工作，並依據共享價值及全觀治理途徑，透過程序工具安排及運營，逐步跨越次級系統彼此的邊界，此時具有高強度的政策整合推進力道。而低度政策整合的政策架構，意謂著次級系統的作為並未被認為是問題治理的一部分，因此不存在任何整合的推進驅力。

（二）次級系統參與

次級系統參與的重要內涵在於次級系統的各參與者的特性及互動的密度。透過次級系統層次的工具協調，進行更多固定及常態的資訊交換及協調。在政策整合程度的表現上，所謂「高度政策整合的次級系統參與」，係將所有可能相關的次級系統都已在治理中提出了構想，同時正式參與的次級系統數量將等於或是高於整合前。此外，正式參與的次級系統間有高品質的互動，這些次級系統與某些參與較少的次級系統互動不頻繁但仍維持互動的可能。而低度政策整合的次級系統參與，僅由一個主要的次級系統，獨立地管理議題，形式上也不牽涉其他次級系統，而且次級系統之間沒有任何互動。

（三）政策目標

政策目標係指某一項政策所希望達成的較高層次且較為抽象的成果，不容易具體衡量，例如政府實施年金改革的目標之一，在於促進及保障國民退休生活的健全無虞，此即屬於較為抽象的目標。因此，內涵較為廣泛的政策目標，可以在總目標下再分為幾項次目標，以逐步具體落實。其內涵可由問題是否鑲嵌在政策的範圍內，以及政策是否連貫等兩個面向來觀察。

高度整合的重心即在於政策目標同時鑲嵌於潛在相關的政策目標之中，且有效運用系統性的程序工具，包括跨邊界結構的協調、指導和監控次系統工作，以達成整體政策目標。而低度整合的情形呈現出目標僅鑲嵌在次級系統範圍內，且政策的連貫性非常低或甚至沒有連貫性，也就是當跨域的本質不被認知，或是次級系統高度自我為主地設定目標，而未與其他次系統關連。

(四) 政策工具

政策工具係政府機關為有效達成政策目標，因應決策環境所需，而使用的多元技術；另一方面，將政策目標轉化成具體政策行動，也需透過相關的工具或機制來達成。每一個政策皆是多元政策工具的組合，以兼顧不同的問題層面，而在政策工具的運用時，尚需了解所處的內外環境系絡，關注不同工具之間搭配性與聯關性，方能善其事、利其器。

政策工具面向觀察的指標有 3 項，亦即次級系統包含政策工具的政策範圍、系統層次的程序工具及一致性。所謂高度政策整合 3 項指標的表現即為有效的工具鑲嵌入所有潛在相關的次級系統及整合政策中；系統層級有廣泛的程序工具，納入跨域結構協調、導航和次系統成效衡量；跨次系統全面的工具組合，以促成一致性目標的達成。而低度政策整合僅由主要次系統的來工具解決問題；在系統層次無利用相關程序工具；工具純粹是單一部門性的，且僅是政策分層過程的結果，而無與相關政策連貫。

綜上，以過程主義理解政策整合乃凸顯出整合過程中多層面，且不同步調的特性才是政策整合的重點。然政策整合過程理論仍存在一些須待克服的問題，如：

(1) 整合的各個層面，並不見得會以協調一致的方式發展。事實上，各層面在發展時會產生許多差異，也許以不同速度發展（或退化），或甚至朝反方向進行。因此可以看出，政策整合結構的特徵就是各層面之間有差異及時間差。如果想探討政策整合的程度，就必須了解如何鑑別這些動態變化。(2) 整合這件事不單要看整合度有多高，也要注意整合度有多低。目前為止，多數現有的概念架構只專注於增強政策整合，或是探討為何整合失敗或不足。(3) 不同層面之間存在著互相依賴的關係，並且彼此間會互相影響。公共政策研究裡有一些更深刻的見解告訴我們，不同類型、不同程度的政策元素和背景條件會以各式各樣的方式影響著彼此。探討這些相互依賴、相互影響在研究政策整合當中，是非常重要的第一步。(4) 政策整合應該被視為一個政策的過程、一個制度變遷，並且要知道當中的管理者扮演著非常重要的角色。政策整合不僅僅改變政策層面的變數，它其實還需要調整內部背景條件和主導政策的信念體系。

此外，政策整合包含調和去集權化及政策參與的阻礙瓶頸，關注於各種利害關

係人的價值主張，如何以競爭途徑產出較佳政策結果。政策整合必須擁有反省回饋的機制，隨時進行反思性治理，縮減可能產生的資訊落差，讓政策決策者得以適時調配工具組合。政策整合必須有交流資訊、協商抑或仲裁的機制或工具，以降低可能的政策衝突。

二、政策整合的策略與治理能力整備

承繼 Candel 與 Biesbroek (2016) 兩位所提出政策整合動態過程途徑，分別以政策架構、次級系統參與、政策目標和政策工具 4 個面向來評估政策整合的高低程度，以提高決策者對整體政策整合的理解與當責。然為補救動態過程途徑的不足，Howlett 與 Saguin (2018) 則將政策整合定義為調和政策目標和政策工具不一致的過程，特別需要政策整合能力來達成，因此提出政策目標和政策工具二面向，進行交叉構面分析，以目標和工具的一致性與否，將政策整合類型化，包括：政策制度化、政策主流化、政策協調和政策一致化（表 3）。並就不同的整合類型提出相對應的能力分析。

表 3 政策整合的類型化

工具的整合度	目標的整合度	
	已整合	未整合
已整合	政策制度化	政策主流化
未整合	政策協調	政策一致化

資料來源：Howlett & Saguin (2018: 6)。

1. 政策制度化：政策制度化（policy institutionalization）只有在目標和工具都一致的情況下才能實行。它可能涉及將一個全新的政策次級系統或數個次級系統創建到一個跨領域的問題中，這也被認為是最高整合形式。

2. 政策主流化：政策主流化主要用於性別、環境和氣候變化等政策問題，其涉及價值相左的跨界問題。主流化涉及將氣候適應措施納入現有政策和計畫。例如就性別平等和公共服務效率而言，目標被認為是衝突的。而相同的法律可以被不同的

機構做出對自身有利的詮釋。因此，整合策略目的在於影響衝突目標之間協同作用。目標整合本質上是漸進且由上而下的，有時會涉及創建負責推動的專門部門。但是，有鑑於內部次級系統目標的不一致性，因此，影響議程設定和架構問題的交流策略變得特別重要。

3. 政策協調：政策協調（policy coordination）在於制定一套清晰、一致和議定的政策，並確定優先順序及執行策略，同時藉由共同工具將參與者的政策立場轉變為集體行動結果。當政策制定者沒有採用與問題相應的解決方案時，協調是最合適的策略，如國際宏觀經濟學和能源政策。

4. 政策一致化：政策一致化（policy harmonization）係指政府運用策略使政策目標整合具有更大的一致性，並採取更具強制性的協調方法，以領導組織任務化規定政策要求。領導組織必須在政府中具有核心地位，並有足夠的資源和合法性，以集權的方式促使眾多參與者共同努力。這種方法特別適用於在某個過程中具有主導性且為「原則優先」的上位目標。

Howlett 與 Saguin（2018）進一步針對不同政策整合型態對應分析出其相應的策略，如表 4。

表 4 政策整合的主要策略

面 向	政策制度化	政策主流化	政策協調	政策一致化
主要整合策略	■ 標準設定 ■ 政策面向標準化 ■ 策略模擬	■ 法規主流化 ■ 主導主流化	談判與協商	建立包括部會和機關部門在內的跨域機構

資料來源： Howlett & Saguin (2018: 8-9)。

政策整合的策略可以以問題為核心的規劃定位，讓所有相關部門、組織或單位於政策規劃時均聚焦於核心問題，透過鼓勵、要求、標竿學習、知識共享、評估等方式建立系統性的政策整合架構。Ollila（2011）以歐盟 2006 年採行的「全面政策面向的健康工程」說明將健康衛生問題整合進跨部門的政策制定中的 4 種方法：（1）鼓勵或明確要求衛生以外的政策部門採取能夠促進健康的目標。（2）發布能讓衛生政策和其他政策部門都達成目標的特定政策措施。（3）透過衛生部門的行

為者將其專業知識提供給其他政策部門。(4)藉由評估和傳遞其他部門的政策提案所達成整合衛生政策的效果。足見政策整合策略因不同議題而發展出不同的整合方法。

顯然地，在多元的後新管理時代，除了專業領域的深化之外，「整合」已成為公共行政必備的能力，什麼樣的整合能力能可以形成並轉化為關鍵的治理能力？當目標和工具衝突時，有必要進行政策協調。而在政策整合中，依據目標和工具衝突程度的不同，所應具備的能力特性亦有所不同(表5)。在目標與工具均已整合的高度整合下，政策整合呈現制度化的穩定狀態，僅需以低度政治能力、低度營運能力、低度分析能力即可達成整合的目的；目標未整合而工具已整合的政策主流化樣態，需要高度政治力來協調工具的運用。目標已整合而工具未整合的政策協調樣態，需要高度分析力來促成目標的整合；目標與工具均未整合的型態下，即朝向政策一致化發展，各方面都需要被了解，此需要高度政治能力、高度營運能力、高度分析能力。

表5 政策整合型式和關鍵治理能力

工具整合度	目標整合度	
	已整合	未整合
已整合	<p>政策制度化</p> <p>低度政治能力、低度營運能力、低度分析能力</p>	<p>政策主流化</p> <p>高度政治能力、中等營運能力，低度分析能力</p>
未整合	<p>政策協調</p> <p>低度政治能力、中等營運能力、高度分析能力</p>	<p>政策一致化</p> <p>高度政治能力、高度營運能力、高度分析能力</p>

資料來源：整理自 Rayner & Howlett (2009: 165-167)。

Rayner 與 Howlett (2009) 更進一步認為制定連貫一致的多部門和科層式的政策制度，至多只能導致令人滿意的次佳政策結果，而不是最佳的結果。在此情況下，成功的彙集也只能隨著時間的推移而零散地進行。然而，若可以將政策治理的安排朝向制度或體制的整合更新，則可透過各種多層次協議來增強政府的整合能力。

透過治理安排與一般性政策能力 2 個面向建立政策整合能力的評估標準，以解決政策目標和政策工具不一致的落差（表 6），分析結果發現擁有高度的政策能力仍需配合整合性的治理安排，方能達成有效且足以因應長期挑戰的政策整合效益。由此可見，在政策整合能力的建構中，治理的結構性與政策的能動性必須是相輔相成的。

表 6 政策整合能力的評估標準

		政策能力	
		高	低
治理安排	已整合	有效的整合能力，足以因應長期挑戰	整合能力分析性受損
	未整合	整合能力結構性受損	無效的整合，導致政策失靈或僅限於短期滅火

資料來源：Rayner & Howlett (2009: 168)。

三、政策整合策略運用的影響因素

上述政策整合策略之成功運用，其影響的關鍵需考量下列因素：（Carey, McLoughlin, & Crammond, 2015; Howlett, Mukherjee, & Woo, 2015; Howlett, Vince, & del Río, 2017; Howlett & Saguin, 2018; May et al., 2011; Rayner & Howlett, 2009; Tosun & Lang, 2017）

（一）兼容一致的目標、措施和程序

如果目標、措施和程序是一致且兼容的，那麼政策整合就最有可能成功，而積極協調可以達到政策整合。例如，當一個機關面對問題發生，如土石流造成嚴重災害，其涉及的單位有經濟部水利署、農委會水保局、林務局、縣市政府、鄉鎮市公所，此時各相關機關面臨同樣的難題，大抵上目標、措施和程序一致，是一個難得的整合優良時機，較易獲得相關單位的共識。在此情況下進行政策整合，便會有良好的成果。

（二）統籌整合程序的機構

在政策整合體制下，為有效解決制度上或組織間的疆界或管轄權之間所忽略或漠視的議題，急需建構統籌整合程序的機構以替代原有功能本位、部門主義的傳統組織。這種新的機構形式就是一種複合重疊系統。所謂複合重疊系統，意指任何具有自行組織能力的系統，應該擁有相當程度的重疊，而且因為具備「遊刃有餘」的能力（*excess capacity*），才能開創創新與發展的空間，否則系統極易陷入僵化或故步自封中。換言之，複合重疊系統讓組織中每一單位部門除了負責本身的功能運作之外，更需增加若干「額外功能」，以備必要的應變。基於此種職能重疊的構想，方能組成符合自行組織的工作團隊，去除「這不是我的工作和責任」之窄化工作規範。此外，強調集中機構與集中領導的重要性，隨著政策問題因素愈趨複雜，政策一致性的挑戰也越來越高。因此，如果有能夠促進整合程序的機構，例如委員會或行政機構，政策一致性就更有可能會成功。

（三）新型態的課責與誘因

為促成公部門機關間的結盟合作，建立新型態的課責與誘因有其必要性。其中主張財政上的課責，亦即經由外在監測的程序達成對於地方公共支出的課責，其主要課責機制包括設立監測委員會、補助款審查、資訊公開等，以確保地方夥伴間的合作或順服。其次，有的主張政治上課責，這項課責制度特別重視民選地方首長的角色，及其與地方官員的關係，甚至強調強化民主過程的重要性。其主要課責機制是選民的意見表達、公民團體的監督等，以促成向首長負責之理念的落實。另外，也有部分學者主張由績效上課責，這項課責制度是透過衡量組織績效、引導能力建立、重視顧客服務、充分公開資訊、訂定策略目標等策略，來進行有效的行政課責過程。而在政策整合體制下如何創新地運用課責、誘因、及績效管理制度乃成為一項重大挑戰。這項挑戰即在於突破財政課責、政治課責、及行政課責等 3 種傳統課責制度，在夥伴成員之間透過商議式民主（*deliberative democracy*）的過程，運用建立合夥關係、鼓勵溝通對話、充分公開資訊、及導入社區參與等策略，以建立一種商議式課責（*deliberative accountability*）的過程。

(四) 阻礙整合的瓶頸

阻礙政策整合的因素包括有：相關行為者的政治偏好與政治權力、公共支援的重要性、加強環境政策整合、行為者的偏好與策略、政策問題的框架、及問題處理的能力等。

(五) 政策次系統行為者有共同信念

更多政策次系統行為者的參與是否會為採取或實現政策整合帶來機會，或是帶來障礙，則取決於許多因素，包含了次系統行為者所擁有共同信念的程度。

(六) 政策整合能力

政策類型和設計整合運用，被認為是最複雜和最難實現地，而整合能力或參與協調政策過程的機構執行成功實施的能力，俾利有效的政策整合。

伍、反思政策整合理論化研究的挑戰

值得注意的是，關於整合型或跨部門政策的協調與整合的學術成果似乎落後於政策制定的實踐（Hood, 2005）。儘管有大量的文獻著手探究，但政策協調與整合的研究未能產出明確的理論預期，也無法得出可歸納的結論。為此，政策整合的研究需要提出不同的研究問題。本文在此提出 4 個事例性的研究問題，這些問題可以從理論上討論政策整合的研究（Tosun & Lang, 2013, 2017）。

一、整合型政策納入議程的可能性有多大？

如何挑選引起政府關注的議題？這是公共政策研究至為重要的問題，被視為和關注政策整合如何進行的研究同等重要。基本上，這個問題是由議程設定的研究所引導。簡單來說，議程設定是將議題納入「議程」，其中在關鍵上涉及權力概念，尤其是權力在社會中的使用與分配。因此，所謂議程設定主要是指，不同團體的行為者嘗試藉由提高議題的特點和支持度幫助議題增加被關注的可能性。

從此一觀點來看，政策整合研究能夠支撐跨部門的議題比只關注單一政策領域的議題更容易被納入議程的觀點。當一個議題跨越政策領域時，原則上更容易升高

該議題的政治衝突。以生物基因改造為例，很有可能是因為生物基因改造涉及農業、環境、消費者保護與健康議題，因而增加了大眾對這個議題的關注，進而迫使政策制定者必須啟動政策制定以解決這個問題。相反地，太多不同行為者的參與會使政策制定者難以控制彼此的政治衝突。因此，跨部門的議題比只關注於單一政策領域的議題更容易被納入議程。

二、整合型政策能順利被採用？

有關政策採用階段的研究關注於兩個概念。第一個是由 Immergut (1992) 所提及之「否決點」(veto points) 的數量與位置。否決點指在政策合法化的過程中，需要很多制度層面的共識支持，其中具有否決權者即為否決點。例如，如果國會可以阻擋行政機關的決定，那國會就是一個否決點。而政治系統內有越多的否決點，政策提案就越難取得同意。第二個概念是對於否決點概念的改良；Tsebelis (2002) 的「否決者」(veto players) 觀點認為，依循理性選擇制度論的邏輯，政策採用能控制政策制定過程中參與的機關與行為者偏好來解釋。否決者理論主張，要改變現狀，就必須取得個別行為者或是集體行為者的共識。

否決點理論與否決者理論也和漸進主義的理論概念有關。否決者理論根據理性選擇的概念，兩種觀點都強調要在相關行為者間達成協議並非易事。因此，漸進主義認為，整合型政策會導致公共政策邊際的變化。同樣的，否決者理論強調理性選擇下政策穩定的可能性。

三、整合型政策能夠適當執行的可能性？

政策的執行主要是由不同層級的官僚機構執行。在中央，行政部門的核心是由各個不同的部會組成。而在各部會之外設有派出機關，這些派出機關也具有執行公共政策的能力。因此，雖然中央部會和派出機關在政策執行中都扮演着重要的角色，但某些國家政策仍然需要透過地方政府來執行。例如，就業政策、社會政策和衛生保健政策，中央與地方都分別擔任執行者的角色。因此需要不同層級的政府執行的政策，組織間的關係則為政策執行主要關鍵。

因此在執行整合型政策時，政策目標的偏差以及偏差的程度，即成為分析上有

趣的問題。為解決這個問題，委託－代理人理論提出一個適當的理論框架。該理論認為，執行問題的產生來自於預期政策目標和實際執行之間的落差。這個落差可能受到政治因素的影響而更加惡化。（1）組織的高度複雜性可能會增加執行過程中涉及的代理人和政府層級的數量增多，進而提高目標移轉的可能。（2）政策問題中，科學與科技的高度複雜性會增加委託人和代理人對於政策目標解讀落差的可能（Knill & Tosun, 2012）。這兩種因素以第一種因素影響最深，因為不同組織的涉入，跨部門政策特別容易受到政策問題的影響。對此，許多政策整合的研究，尤其是政府為中心的途徑，都在為組織複雜性問題找出解決方法。

四、整合型政策如何進行評估？

政策整合評估方式很多，以行政評估為主的評估，通常在政府機關內部進行，以衡量政府提供服務的狀況。行政評估的主要目標是確保以最低的成本實現目標。行政評估中有許多不同的面向，包括：過程評估、結果評估、效率評估和成效評估（Howlett, Ramesh, & Perl, 2009:186）。過程評估主要在於探索執行過程更有效率的可能性。結果評估則評估政府為實現政策目標所付出的努力。效率評估是衡量以較低成本實現相同目標的方式。成效評估會去比較政策或計畫中的預期目標和實際達成的目標。這 4 個形式都考量將不同組織納入跨部門政策評估中，由於不同的目的所採取的評估方式也可能呈現不同的政策評估的結果。

值得注意的是，整合型或跨部門政策如何評估的研究、解釋評估結果是否是政策整合的動力、或者是政策整合是否是評估過程的主議題、將政策整合的研究與公共政策分析連結起來，以及達成交叉應用分析從過去文獻研究上來看是較少的。因此，探索整合型或跨部門政策的影響分析顯得非常重要。

陸、結語

隨著近代跨域性公共事務之錯綜複雜，各類型的議題與行為者間之聯結性更為綿密，從而使得層級與層級間的聯繫益加複雜，就跨域公共事務的管理邏輯而言，在從事治理面向上，政府組織如何透過突破單一層次的治理抑或單一政策領域的事務，朝向跨域政策整合及多層次抑或多元次級系統治理之建構，而以後設治理為基

底的政策整合理論正式與全觀治理的運營模式相互呼應。因此，在全觀治理的思維下，有關中央與地方、地方與地方、地方與社區、中央與地方及社區間，以及公私部門之間，可透過政策整合理論的議題結盟與多元行為者參與聯結的理念建立，達到共商解決跨域公共事務的解決之道。質言之，政策整合可以有效發揮，在不同層次治理上針對相關治理部門或機關間，透過跨層次整合與策略性互動關係，共同強化彼此服務的意義與目標，在取得相互認同的管理方式上，解決跨域公共事務的難題，以竟事功。

在政策協調與整合的研究中，哪些經驗議題值得分析？哪些理論方法適合解釋跨部門政策的協調與整合過程？此乃是本文分析中最主要的兩個研究問題。為了闡述它們，本文探討了關於政策整合及 9 個廣泛應用在研究政策整合的相關概念文獻，也就是全觀型政府、整合型政府、政策一致性、政府一體、綜合規劃、水平治理、全觀治理、政策主流化和跨界政策體制，並分析揭露出這些概念都是被運用於特定某部門或領域。

從公共政策的角度來看，政策整合理論係針對解決結構不良問題的具體策略途徑。尤其是棘手困難的社會議題（intractable social issues），如藥物濫用（drug abuse）、街頭遊民（rough sleepers）、青少年犯罪（juvenile crime）、市中心更新（inner city regeneration）、以及社會排斥（social exclusion）等諸如此類的複雜議題，避免因政府部門權責日漸碎裂化而導致政府失靈。

政策整合的措施是基於前述議題之策略性考量而被建立的，也被當成具有組織性的計畫，用來吸引新的行為者加入，並在政治和公共行政中開啟新的場域，進而能夠提出最新發展的政策選項。因此針對政策目標、政策手段、政策參與者及政策框架的整合重心進行分析，以達到全局性的理解，提升政策視野的高度是更有助於政策趨向良善治理。然而，政策整合雖然在公共治理的必要性而成為政府不斷追求的目標，但關於如何實現政策整合的共識卻不多見。

此外，學術界的討論則因為政策整合的概念來自於「實務人員的世界」，因而在政策科學系絡上的客觀定位倍感困難，也尚未形成政策科學研究的主流面向。特別是在政策整合的策略層面受到的關注最少，也因此將成為未來研究中最有希望的領域。

參考文獻

- 王千文、陳敦源（2012）。形式上還是實質上的「公私協同」：全民健康保險總額支付制度個案分析。《公共行政學報》，42，99-137。
- 尹文嘉（2012）。《後新公共管理的超越與限度》。上海交通大學國際與公共事務學院博士學位論文。
- 李長晏（2016）。如何強化中央與地方府際合作協調機制。《國土及公共治理季刊》，4（3），42-57。
- 梁書寧譯（2008）。《思索資本主義國家的未來》（B. Jessop 著）。臺北：韋伯。
- 彭錦鵬（2005）。全觀型治理：理論與制度化策略。《政治科學論叢》，23，61-100。
- Altschuler, A. (1965). The goals of comprehensive planning. *Journal of the American Institute of Planners*, 31(3), 186-195.
- Bouckaert, G., Peters, B. G., & Verhoest, K. (2010). *The coordination of public sector organizations: Shifting patterns of public management*. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Cabinet Office (1999). *Modernising government*. London: The Stationery Office.
- Candel, J. J. L., & Biesbroek, R. (2016). Toward a processual understanding of policy integration. *Policy Science*, 49, 211-231.
- Carey, G., McLoughlin, P., & Crammond, B. (2015). Implementing joined-up government: Lessons from the Australian social inclusion agenda. *Australian Journal of Public Administration*, 74(2), 176-186.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059-1066.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2011). Post-NPM reforms: Whole of government approaches as a new trend. In S. Groeneveld & S. Van De Walle (Eds.), *New steering concepts in public management (Research in public policy analysis and management)* (Vol. 21) (pp. 11-24). Bingley, UK: Emerald.
- Clark, T. (2002). New Labour's big idea: Joined-up government. *Social Policy and Society*, 1(2), 107-117.
- Clarke, M., & Stewart, J., (1994). The local authority and the new community governance. *Local Government Studies*, 20(2), 163-176.

- Giessen, L. (2011). Horizontal policy integration. In H. S. Schiffman (Ed.), *Green issues and debates: An A-to-Z guide* (pp. 293-296). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Heidenreich M., & Rice, D. (Eds.)(2016). *Integrating social and employment policies in Europe: Active inclusion and challenges for local welfare governance*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Hood, C. C. (2005). The idea of joined-up government: A historical perspective. In V. Bogdanor (Ed.), *Joined-up government* (pp. 19-42). Oxford, UK: Oxford University Press.
- Howlett, M., & Saguin, K. (2018). Policy capacity for policy integration: Implications for the sustainable development goals. Retrieved March 13, 2021, from: <https://ssrn.com/abstract=3157448>.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Howlett, M., Mukherjee, I., & Woo, J. J. (2015). From tools to toolkits in policy design studies: The new design orientation towards policy formulation research. *Policy & Politics*, 43(2), 291-311.
- Howlett, M., Vince, J., & del Río, P. (2017). Policy integration and multi-level governance: Dealing with the vertical dimension of policy mix designs. *Politics and Governance*, 5(2), 69-78.
- Immergut, E. (1992). *Health politics: Interests and institutions in Western Europe*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Jessop, B. (2002). *The future of the capitalist state*. London, UK: Polity.
- Kickbusch, I. (2010). Health in all policies: The evolution of the concept of horizontal health governance. In I. Kickbusch & K. Buckett (Eds.), *Implementing health in all policies* (pp. 11-24). Adelaide, Australia: Department of Health, Government of South Australia.
- Knill, C., & Tosun, J. (2012). *Public policy: A new introduction*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Leach, R., & Percy-Smith, J. (2001). *Local governance in Britain*. London, UK: Palgrave.
- Ling, T. (2002). Delivering joined-up government in the UK: Dimensions, issues and problems. *Public Administration*, 80(4), 615-642.
- Mawson, J., & Hall, S. (2000). Joining it up locally? Area regeneration and holistic

- government in England. *Regional Studies*, 34(1), 67-74.
- May, P. J., Jochim, A. E., & Sapotichne, J. (2011). Constructing homeland security: An anemic policy regime. *Policy Studies Journal*, 39(2), 285-307.
- May, P. J., Jones, B. D., Beem, B. E. Neff-Sharum, E. A., & Poague, M. K. (2005). Policy coherence and component-driven policymaking: Arctic policy in Canada and the United States. *Policy Studies Journal*, 33(1), 37-63.
- Meijers, E., & Stead, D. (2004). *Policy integration: What does it mean and how can it be achieved? A multi-disciplinary review*. Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change: Greening of Policies-Interlinkages and Policy Integration, (December 3-4), Berlin.
- Nilsson, M., & Nilsson, L. J. (2005). Towards climate policy integration in the EU: Evolving dilemmas and opportunities. *Climate Policy*, 5(3), 363-376.
- Ollila, E. (2011). Health in All Policies: From rhetoric to action. *Scandinavian Journal of Public Health*, 39 (Suppl. 6), 11-18.
- Perri 6. (1997). *Holistic Government*. London, UK: Demos.
- Perri 6, Leat, D., Seltzer, K., & Stoker, G. (1999). *Governing in the round. Strategies for holistic government*. London, UK: Demos.
- Perri 6, Leat, D., Seltzer, K., & Stoker, G. (2002). *Towards holistic governance: The new reform agenda*. London, UK: Palgrave.
- Rayner, J., & Howlett, M. (2009). Conclusion: Governance arrangements and policy capacity for policy integration. *Policy and Society*, 28(2), 165-172.
- Salet, W., Thornley, A., & Kreukels, A. (2003). *Metropolitan governance and spatial planning: Comparative case studies of European city-regions*. London, UK: Spon.
- Tsebelis, G. (2002). *Veto players. How political institutions work*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Tosun, J., & Lang, A. (2013). *Coordinating and integrating cross-sectoral policies: A theoretical approach*. 7th European Consortium for Political Science (ECPR) general conference, (September 4-7), Bordeaux, France.
- Tosun, J., & Lang, A. (2017). Policy integration: Mapping the different concepts. *Policy Studies*, 38(6), 553-570.

Exploration of Policy Integration Theory in the Post-New Public Management Era

Chang-Yen Lee^a, Rene Ying-Yu Chen^b, Shu-Chuan Tseng^c

Abstract

The transformation and modification of post-NPM, as countries around the world respond to globalization, high-risk societies and the rapid development of information and communication technologies, whether it is to solve difficult problems or advanced deployment opportunities, they are constantly promoting a new wave of public administrative transformation. They may be government-centered or governance-centered reforms, all presenting a competitive appearance of a mixture of multiple values and diverse policy tools. At the same time, they hold high expectations for the joint governance of the government, the market and civil society, and the operation of the governance mechanism on coordination and cooperation has also become a common belief, value and research path. Therefore, in the post-NPM era, policy integration through a comprehensive view of meta-governance and coordination of various governance mechanisms will become an important strategic tool for achieving meta-governance, and even forms an integrative paradigm.

The research of policy integration theory and the analysis of policy

^a Professor, Graduate Institute of National Policy and Public Affairs, National Chung Hsing University, e-mail: changyen@nchu.edu.tw.

^b Associate Professor, Department of Public Policy and Administration, National Chi Nan University, e-mail: yychen@ncnu.edu.tw.

^c Ph.D. Candidate, Department of Public Policy and Administration, National Chi Nan University, e-mail: sujane826@gamil.com.

integration practice will become the trend of reform and innovation in the post-NPM era. In order to improve the conceptual understanding of policy integration, what empirical problems are worth analyzing in the study of policy coordination and integration? Which theoretical methods are suitable for explaining the coordination and integration process of integrated policies? These are the two main research questions in this article. Therefore, this article intends to explore the reasons for the rise of the policy integration theory inspired by the transition from NPM to post-NPM through theoretical context and then explore the four questions: the development image of policy integration theory, the analysis framework of policy integration process and governance capacity, and the challenges of theoretical research on policy integration. These are the four questions guiding the construction of the theoretical framework of policy integration, and then serve as the foundation for subsequent integration theoretical research and practice.

Keywords: NPM, Post-NPM, policy integration, policy coordination, integrated strategies

公務人員為何沉默？公部門權力距離 與員工沉默行為對工作滿意度之影響

傅凱若^a、郭庭宇^b

《摘要》

近年來，員工無聲訊息表達沉默的行為，對於組織創新與變革發展有很大的影響，受到學界和實務界廣泛地關注。然而，在我國公部門卻鮮少針對員工沉默行為進行相關的研究與討論。因此，本文依據 Van Dyne 等人（2003）對於多元動機下員工沉默行為的觀點，將沉默行為分為消極的默許性沉默、來自害怕的防衛性沉默以及捍衛組織利益的親社會性沉默，探討權力距離傾向對沉默行為的關係，以及沉默行為對工作滿意度之影響。透過網路問卷調查，本研究共蒐集了 478 位我國公務人員之意見，並運用結構方程式進行分析，研究結果發現，權力距離傾向確實會對默許性沉默及防衛性沉默有顯著正向影響，然而，默許性沉默對公部門工作滿意度沒有因果關係。另外，權力距離傾向會透過防衛性沉默，進而影響工作滿意度。最後，本文提出研究的相關建議、限制及未來對於公部門員工沉默的研究方向。

[關鍵詞]：員工沉默、權力距離、工作滿意度

投稿日期：110 年 1 月 19 日。

^a 國立政治大學公共行政學系助理教授，e-mail: kaijofu@nccu.edu.tw。

^b 國立政治大學公共行政學系碩士生，e-mail: edward04114103@gmail.com。

壹、前言

古有諺語：「沉默是金，雄辯是銀」意指不常說話的人容易成功，更多時候「沉默是金」是表達為一種個人的處事方式，因此沉默通常與許多美德有關，像是謙虛、尊重他人、審慎，或是禮貌的行為。不過，現代人們在組織中保持沉默通常是為了避免尷尬破壞關係，被貼標籤或是對抗其他可感知的危險（Morrison & Milliken, 2003; Milliken, Morrison & Hewlin, 2003），像是國王的新衣故事中，民眾不說出真相是一種安全的表達方式。然而，沉默是一件好事嗎？近年來，組織管理學者發現，員工的無聲是一種警訊，雖然不會造成立即的傷害，卻容易讓組織無法及時發現重要問題，得到立即的反饋發現問題（Morrison & Milliken, 2000），促進資訊流通或組織學習，而錯過重要時機改變（Beer & Eisenstat, 2000），甚至阻礙組織變革與發展（Detert & Edmondson, 2005）。

員工是組織的重要資產，往往員工對於改善自身工作和工作環境有自己的想法和意見，卻常因為組織內部的管理政策，使得許多員工可能不願意表達自己的感受，而放棄提出自己單位的問題或缺失（Detert & Edmondson, 2005; Milliken & Morrison, 2003）。當員工的建議、想法，相關問題或是資訊能夠向上溝通的程度受到阻礙，從員工的角度來看，可能會影響組織承諾、信任，和工作滿意度，並導致員工離職的可能性大為提高（Detert & Treviño, 2010; Milliken & Morrison, 2003），而對組織而言，組織的績效、甚至組織的存續都會產生巨大的影響，因此，員工的沉默被視為影響決策質量的絆腳石，近年來也越來越受到研究者的關注。

對公部門而言，隨著外在環境日益複雜，民意的需求越趨多元，政府組織需要公務人員提供創意並且能夠採取行動，因此，需要有人能夠回應這些挑戰，不畏懼分享資訊和知識，挺身而出勇於任事。然而，在公部門的官僚組織中，層級節制和繁文縟節的特性，以及依法行事的要求，讓政府組織內的員工長久以來習慣沉默無聲的情形格外顯著，特別像是官僚組織的權力距離傾向較大，來自上級長官的壓力和職場文化常影響基層公務人員的士氣，甚至有鐵飯碗不好捧想要離職的念頭。¹

¹ 李佳穎（2017年10月23日）。「鐵飯碗」不好捧，為什麼公務員越年輕離職率越高？，信傳媒，2020年3月13日，取自：<https://www.cmmedia.com.tw/home/articles/6287>。

事實上，公部門組織面對來自上級的壓力、政治考量以及組織結構的僵化程度，是明顯高於私部門（Boyne, 2003）。在高權力距離的組織文化下，會使員工更不願意參與公共事務，也更害怕表達意見（Rhee, Dedahanov & Lee, 2014; Tangirala & Ramanujam, 2008），而學者也發現組織權力的距離會影響員工沉默行為（Milliken & Morrison, 2003; Rhee et al., 2014），依此，公部門普遍保守與層級分明的組織文化，緊密的權力關係下，組織沉默問題可能更甚，是故對於公部門沉默議題的探討，有其重要性。

目前已有研究指出職場的情緒壓力會影響公務人員工作滿意度，甚至是留任意願（劉仲矩，周玉涵，2016），然而，卻鮮少有研究指出甚麼原因會導致員工沉默，進而對公部門造成的影響。因此，有鑑於過去公部門研究中較少探討員工意見表達之相關研究，本研究根據 Van Dyne、Ang 與 Botero 於 2003 年對員工沉默多元動機研究的觀點，所提出了員工建言行為量表（employee voice scale, EVS）對員工沉默有較完整的理解（Van Dyne et al., 2003），並進一步探討公部門的權力距離對員工沉默之間的關係，以及如何影響員工的工作滿意度，進而提出管理與學術上的建議。

貳、文獻回顧與研究假設

所謂員工沉默（employee silence）係指員工選擇沉默的安全回應，刻意不主動告知與工作有關的問題、意見及資訊，拒絕對他人有價值的輸入或者是不表達他們的想法（Morrison & Milliken, 2000; Pinder & Harlos, 2001），員工沉默的情況普遍存在於組織中（Brown & Leigh, 1996），在私部門研究之領域已受到相當大的關注（姜定宇、賴君如、林佳樺，2018）。已有許多研究發現，員工沉默行為會對組織各個層面產生負面的影響（Vakola & Bouradas, 2005; Clapham & Cooper, 2005; Amah & Okafor, 2008; Tangirala & Ramanujam, 2008），像是嚴格的組織內規與工作內容的衝突會造成沉默行為的產生（Argyris & Schön, 1978），而員工沉默也會影響員工本身的工作表現以及領導效能（Clapham & Cooper, 2005）。早期的相關研究通常將員工沉默視為單一組織行為且並沒有將員工沉默的類型進行分類，而 Pinder 和 Harlos（2001）首次對員工沉默進行較全面的系統性定義，將沉默行為分為靜止性沉默（quiescence silence）及默認性沉默（acquiescence silence），並且提出了沉默模

型，探討情感認知層面以及組織環境對沉默行為的影響。奠基在 Pinder 和 Harlos 的概念上，Van Dyne 等人（2003）從個人動機的觀點出發，認為個人選擇表達或不表達意見，應有其不同的內涵，而非一個兩極化的概念，因此進一步的區分為默許性沉默（acquiescent silence）、防衛性沉默（defensive silence）以及親社會性沉默（prosocial silence）等三個面向。換句話說，對員工沉默背後之動機應該更為多元，也不一定全然來自負面消極的情緒，或是僅對組織有不良的影響。

根據 Van Dyne 等人（2003）所提出多元動機為基礎的模型中，默許性沉默是指個人覺得既然發言無法改變任何事情，表達意見甚至會給自己添麻煩而選擇了沉默，是具有消極與放棄的意思（Van Dyne et al., 2003）。而 Rhee 等人（2014）發現默許性沉默源自於集體主義（collectivism），而且組織集中化（centralization）會促使默許性沉默之產生，換句話說，權力過度集中的組織可能有更高的默許性沉默。再者，防衛性沉默則係指個人因為害怕建言行為受到組織其他成員報復，認為沉默行為是「自保」的表現，其動機源自於害怕與自我保護（Van Dyne et al., 2003），保持沉默能有利於該員工在組織中的生存，與避免受多數人投入異樣眼光。此外，Rhee 等人（2014）認為懲罰是造成防衛性沉默的主要因素，員工產生防衛性沉默行為源自於不願受罰的心態。因此，默許性沉默與防衛性沉默兩者概念，皆較為消極，對組織發展有負面影響，且皆帶有「保留」（withhold）與不參與（disengage）之意（Van Dyne et al., 2003）。而這兩者概念類似 Noelle-Neumann 於 1974 年所提出的「沉默螺旋理論」（spiral of silence theory），認為個人會先觀察環境與輿論方向，若與其意見相左，多數人會傾向保持沉默以自保，或認為其言論無法帶來實質改變而不發聲。姜定宇等人（2018）的研究也發現是有部分認為這兩者概念較為接近，且有顯著關係，也就是默許性沉默行為有可能會伴隨防衛性沉默行為發生。

而當個人採取默許性的沉默行為，消極性地覺得在職場上無力改變，或是覺得工作受到內部、外部的控制而對個人不具意義，這又與工作疏離感的概念相似。所謂的疏離感一詞源自於社會學和心理學，疏離感是指員工在工作中強烈感受到不是自己在支配和控制工作，而是被工作所宰制，在工作中深感無助和空虛，認為工作毫無意義，甚至人生也沒有價值（Seeman, 1975）。根據 Mottaz（1981）的發現，在每個職業群體中，與個人工作價值相關的概念在執行工作時會產生不同程度的自

我疏離，而提出工作疏離感（work alienation）主要包括三個成分：無能為力（powerlessness），無意義（meaninglessness），和自我疏離（self-estrangement）。因此，工作疏離感被認為是一種消極情況，它反映了個人從相關組織結構，價值觀，規則和關係中個人疏離的狀況（Kanungo, 1992）。雖然工作疏離感與默許性的沉默在概念相似，但目前組織的研究上鮮少有做進一步的比較和討論。

而有別於默許性沉默和防衛性沉默來自於消極與害怕，親社會性沉默來自於「合作」，此者有運動家精神（sportsmanship）之意涵（Van Dyne et al., 2003），保持沉默是為了捍衛組織利益，不抱怨以配合組織行動，例如避免洩漏公司的機密。此源自於對工作團體之認可，並發現對組織績效有正面助益，對組織發展較為積極（姜定宇等人，2018）。有學者發現員工沉默是有益於員工專業承諾（professional commitment）（Tangirala & Ramanujam, 2008），換句話說，員工沉默對於組織具有積極的影響，即提高員工對於專業上的信心。不過，Tangirala 及 Ramanujam（2008）並未特別指出此為親社會性沉默之影響，而從此處也可以得知，將親社會性沉默有別於前兩個沉默概念並獨立成為一個面向，是有助於對沉默行為整體之理解。另外，親社會性沉默與默許性沉默相同點皆被認為與組織集體主義相關（Rhee et al., 2014）。

儘管 Van Dyne 等人已將沉默區分三個概念，然而實際上於國內外皆缺乏研究發展（姜定宇等人，2018），而吾人可以參考現有文獻進行整理，針對 Van Dyne 等人（2003）首次提出的三面向沉默概念補充說明，如表一。

表 1 多元沉默概念、動機及其行為意涵

沉默類別	動機基礎	意涵
默許性沉默	放棄、集體主義、組織集權行為	消極行為，選擇沉默是因為認知到自己難以改變任何事。
防衛性沉默	害怕、懲罰	消極行為，選擇沉默是因為害怕受到他人懲罰或異樣眼光。
親社會性沉默	合作團結、集體主義、良好溝通品質	積極行為，選擇沉默是因為捍衛組織利益。

資料來源：修改自 Van Dyne et al., (2003), p. 1363.

一、權力距離傾向與員工沉默

在員工沉默的研究中，有學者認為組織權力距離傾向對員工沉默行為有影響（Milliken & Morrison, 2003; Rhee et al., 2014）。而所謂的權力距離（power distance）最早的討論是從文化價值觀的角度，指一個社會或系統可以接受權力分配不平等的程度，與一個組織的文化息息相關（Hofstede, 1980）；而權力距離於個人層次的討論，是指社會或系統中的個人對於上下位者權力關係的看法或價值觀（Dorfman & Howell, 1988）。又 Hofstede（2001）認為，權力距離傾向與組織文化、環境及主管部屬關係相關，用以衡量個人接受位階高低在權力上的差異程度。而低度權力距離傾向者偏好平等、相互尊重的關係；而相對地，高權力距離傾向者本身就比較能接受領導者有較大的權力，部屬會比較傾向服從（陳彥君、沈其泰，2015）。過去研究顯示，Adsit、London、Crom 與 Jones（1997）在跨國之比較性研究發現，高權力距離會使得部屬害怕與主管進行意見表達與挑戰，而低權力距離下，部屬階級觀念較低，較不會畏懼表達意見。另外，陳鈺穎（2011）發現，若是組織當中有不當督導行為，會使得組織有更高的權力距離傾向，由此可知，領導風格與不同的組織文化會造成不同的權力關係傾向，而權力距離對於員工意見表達可能會有不良的影響。

而關於權力距離傾向與沉默行為的研究中，Rhee 等人（2014）針對韓國 628 位重工業從業人員之調查中，發現高度權力距離傾向會促使員工的默許性沉默行為，而懲罰（punishment）則會對防衛性沉默有顯著影響，然而該研究卻發現，權力距離與集體主義對於親社會性沉默沒有顯著關係；Milliken 及 Morrison（2003）則認為，組織的權力關係會促使組織沉默的產生，使員工發聲態度更消極、參與度更低，另外也發現，在權力關係明顯的組織氛圍下，員工不傾向提出建言可能是因為害怕受到負面回應與指責（negative feedback）。上述有關權力距離傾向與沉默行為之關係，會發現研究多指向權力距離會促使負面的沉默行為產生，換句話說，以 Van Dyne 等人（2003）所提出的三個沉默為基礎，權力距離傾向會影響默許性沉默及防衛性沉默，但親社會性沉默的概念比較傾向團體認同與集體主義，屬於正向的沉默行為概念，且比較沒有經驗性研究支持兩者的關係，因此本研究推論出以下兩個假設：

假設 1：權力距離傾向與默許性沉默有顯著正向的關係。

假設 2：權力距離傾向與防衛性沉默有顯著正向的關係。

二、員工沉默與工作滿意度

組織理論對於工作滿意度 (job satisfaction) 的探討已累積相當多的研究，主要將工作滿意度區分為滿意或不滿意、價值、情感與工作態度面向，意指員工對於其工作的整體心理滿足評分 (Locke, 1969)。而工作滿意度的定義最早是由 Hoppock (1935) 所提出，其認為工作滿意度是員工在生理與心理雙方面主觀上對其工作情境感受到滿意的程度，這僅針對單一面向的表現進行工作滿意度的衡量 (林淑芳、雲安琪、張書菁, 2016)。爾後依據 Price (2001) 的定義，工作滿意度可以廣泛的指涉個人對工作整體的感受程度，包括對工作本身的喜好。而在公部門工作滿意度之研究中，學者也將其分為「外在滿意」與「內在滿意」兩者 (吳宗憲, 2012)。此外，影響工作滿意度之因素一般來說可以分為「效用主義理由」與「人道主義利益」兩者，以公部門為例，前者可能是指優渥的報酬與舒適工作環境；後者則可以是更高層次的公共服務動機 (吳宗憲, 2012)。而呼應本研究，員工沉默做為工作滿意度之影響因素，比較貼近人道主義利益，員工在組織主動提出建言的行為，更建立在內在心理滿足上。

關於員工沉默與工作滿意度之研究，Vakola 及 Bouradas (2005) 針對 677 位企業員工之調查中發現，當組織擁有普遍性的沉默氣候 (silence climate) 及員工沉默行為可能使組織工作滿意度更為低落；Milliken 及 Morrison (2003) 也得出相同的結論。又在我國研究中，姜定宇等人 (2018) 也發現防衛性沉默對工作滿意度有顯著負向影響。惟目前研究多是聚焦私部門的領域，公部門領域尚乏相關文獻，但是吾人可以合理推論：

假設 3：默許性沉默與工作滿意度有顯著負向的關係。

假設 4：防衛性沉默與工作滿意度有顯著負向的關係。

然而，儘管沒有直接的研究支持親社會性沉默與工作滿意度之關係，但組織承諾已被視為與工作滿意度有正向關係 (Billingsley & Cross, 1992; Tett & Meyer, 1993) 且 Moorman、Niehoff 與 Organ (1993) 亦發現組織具良好的群體價值有助意

工作滿意度的提升。而親社會性沉默是來自於高度群體認同價值與合作團結（Van Dyne et al., 2003），因此本研究提出研究假設：

假設 5：親社會性沉默與工作滿意度有顯著正向關係。

三、員工沉默的中介效果

目前已有不少跨國的大型研究及討論指出高權力距離的文化，對於員工的工作滿意存在負面的影響，像是 Hauff 及 Richter（2015）針對 16 個不同國家私人企業進行跨國比較發現，權力距離在不同工作特性（situational job characteristics）與工作滿意度中，扮演調節之角色，而高權力距離會使員工在面對不同工作特性下工作滿意度降低；Taras、Steel 與 Kirkman（2012）亦利用 Hofstede（1980）所提出之權力距離相關概念，在跨文化的研究中發現權力距離對工作滿意度的直接影響關係。另外，Huang 與 Van de Vliert（2003）亦發現在經濟發展與建設較為落後國家的企業中，常見高權力距離的組織文化，也會造成工作滿意度的降低。高權力距離顯示主管與下屬員工的關係是一種低質量的領導者—成員交流，主管不僅拒絕和忽視下屬的需求，而且剝奪了員工的支持和信任（Graen & Uhl-Bien, 1995）。吾人認為，主管的權力距離會損害員工對周圍環境的掌握能力，使他們無法在社交活動中影響他人，減少了社會互動，而限制了員工對組織環境的理解並導致了自我的約束。因此，員工容易對組織不抱任何期望，而消極地認為說任何話都沒有用而產生默許性沉默，進而造成工作滿意度降低。

另一方面，有學者根據需求威脅／需求強化的框架中發現，在高權力關係經歷主管排斥的員工，會基於個人對消極後果的恐懼，嘗試通過防禦性沉默來重新獲得對控制和存在意義的需求，但也因此會感受到情緒耗竭（Jahanzeb, Fatima, & Malik, 2018），而這種防禦性沉默涉及故意遺漏（Morrison & Milliken, 2000），是一種有意和積極的行為，目的是在保護自己免受外部威脅的侵害，這種自我保護的行為有助於他們重新取回個人的掌握感。因此，本研究提出以下研究假設：

假設 6：默許性沉默在權力距離與工作滿意度之關係中有中介效果。

假設 7：防衛性沉默在權力距離與工作滿意度之關係中有中介效果。

依此，根據以上文獻檢閱之結果，提出七個研究假設，繪製之研究架構圖，如圖 1 所示。

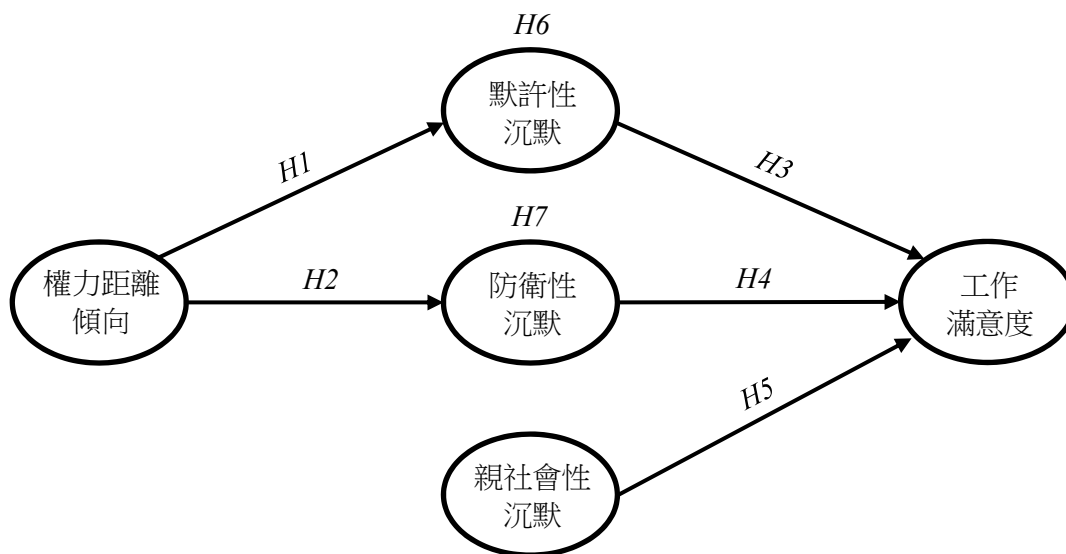


圖 1 研究架構圖

資料來源：本研究繪製。

參、研究設計

一、變項及測量工具

本研究採結構式問卷方式針對我國現職公務人員進行調查，問卷編製是以過去研究者給予定義以及發展良好的測量工具為基礎，進行變項之擬定，包括權力距離傾向、員工沉默，以及工作滿意度，由於考量員工沉默行為之相關研究在我國尚未累積足夠實證經驗而發展出成熟量表，因此本研究使用之問卷是參考學者所設計七等李克特量表題項，不做更動。另外，在統計上分析的研究顯示李克特量表（Likert scale）的選項數對於受試者的心理距離（psychological distance）與統計上的偏誤（deviation）並沒有顯著影響（Wakita, Ueshima & Noguchi, 2012）。問卷詳細內容，請見附錄一。

（一）權力距離傾向

本研究關於權力距離傾向，是針對個人層次面向，採用 Dorfman 及 Howell (1988) 所編製的權力距離量表，主要是詢問受測者主管在部屬心中的形象及其行為，了解受試者對於自己與主管的權力關係的看法。量表共六題，例如，「我的主管在進行大多數決策時，不會諮詢部屬意願」、「我的主管不常聆聽部屬意見」，以及「我的主管時常認為不該託付重要任務給部屬」，也在過去我國私部門領域中也通過信效度的檢驗（陳彥君、沈其泰，2015；陳鈺穎，2011）。此量表的內部一致性係數（Cronbach's Alpha）為 .89。

（二）員工沉默

本研究參考 Van Dyne 等人（2003）所提出的 15 題員工建言行為量表（EVS），三個沉默變項各五題，並採 7 點李克特（Likert type）作答設計（1 = 非常不滿意；2 = 不滿意；3 = 有點不滿意；4 = 普通；5 = 有點滿意；6 = 滿意；7 = 非常滿意）。根據 Liang、Farh 與 Farh 等人（2012）針對深圳多家零售公司的調查中，確認此量表具信度及效度，以及姜定宇等人（2018）於我國私部門之研究，利用結構方程模式進行分析，亦發現此量表具信效度。因此，本研究採用驗證式因素分析之模型檢驗默許性沉默、防衛性沉默，以及親社會性沉默的 Cronbach's Alpha 分別為：.80、.89、與 .86。

（三）工作滿意度

過去多數私部門工作滿意度研究，以 Weiss、Dawis、England 與 Lofquist (1967) 發展的 Minnesota Job Satisfaction Questionnaire (MSQ) 為主要參考對象，MSQ 廣泛被各領域使用，且已有多次通過研究證實其信效度（Arvey, Bouchard, Segal & Araham, 1989）。其中包含內在滿足（intrinsic satisfaction）與外在滿足（extrinsic satisfaction）兩個次面向。然而，針對公部門工作滿意度的研究中，吳宗憲（2012）認為過去公共行政的研究量表皆具焦於非金錢誘因的部分，例如成就感、專業發展等，屬於偏向內在滿足的面向，也呈現了公私部門研究的差異性。因此，本研究參考吳宗憲（2012）在公共行政領域中所發展的工作滿意度量表，共有 5 題，例如，「追求成就的機會」、「工作任務負擔」、「工作中的意義感（例如

回饋社會、充實人生)」，此量表的 Cronbach's Alpha 為 .84。

(四) 人口變項

本研究人口變項部分，依照我國文官行為研究之慣例，將性別（1 = 男性、0 = 女性）、年齡（1 = 30 歲以下、2 = 31-40 歲、3 = 41-50 歲、4 = 50-60 歲、5 = 60 歲以上）、學歷（1 = 高中職以下、2 = 專科、3 = 大學、4 = 研究所以上）、月收入（1 = 三萬元以下、2 = 三萬至五萬、3 = 五萬至七萬、4 = 七萬以上）、年資（1 = 未滿 5 年、2 = 5-9 年、3 = 10-14 年、4 = 15-19 年、5 = 20-24 年、6 = 25-29 年、7 = 30 年以上）、官等（1 = 委任、2 = 薦任、3 = 簡任）、所屬機關（1 = 中央機關、2 = 地方機關）、職務（1 = 主管、0 = 非主管）納入其中（吳宗憲，2012；吳宗憲，2014）。

二、研究對象

本研究以我國現職行政機關人員為研究對象，包含編制內正式公部門人員與非編制內約聘僱人員及臨時人員，但因為事務性質的特殊性，本研究範圍不包含軍、教人員。本問卷以網路問卷形式發放，利用研究人員平常能接觸到的公務人員作為發放媒介，協助在其任職機關內部進行發放，又為提高樣本之豐富性與廣度，也將問卷發布在封閉式的 Facebook 公務人員專屬社團上。而問卷皆採無記名方式填答，以降低填答者可能產生的誤差。

本研究總共蒐集了 541 份樣本，扣除填答時間過低不合理者（低於 300 秒），有效問卷共 478 份。由於網路問卷造成的樣本範圍較難以控制，本研究依照銓敘部 2019 年《全國公務人員人力素質統計季報》統計數據，² 全國行政機關人員共約 16 萬 3 千多人，將樣本官等及所屬機關與母體資料進行卡方分析（如表 2），發現所屬機關與樣本無顯著差異（ $\chi^2 = .135, p > .05$ ）；而官等部分，薦任與委任的填答者與母體並無統計差異（ $\chi^2 = 1.243, p > .05$ ）。另外，女性填答者占 59.4%，男性則占 40.6%。另外，本研究依照男女之公務年資、年齡、學歷、所屬機關、職位及月收入進行樣本齊一性比對（見表 2），發現 p 值皆不顯著（ $p < .05$ ），兩組樣本之間

² 依照銓敘部統計室 2019 年《全國公務人員人力素質統計季報》，全國公務人員之統計範圍僅包括行政機關、公營事業機構、衛生醫療機構與各級公立學校職員等四類。

沒有顯著差異。此外，可從樣本次數分配表（如表 3）中看出，有 40.8% 的填答者介於 31 至 40 歲，公務年資 5 至 9 年者也占了 45.2%，可以看出填答者大部分是屬於已經有一定公務經驗者，薦任官等占 64.2%，以及多數在地方機關任職 65.9%。

表 2 人口統計與樣本齊一性檢定

人口統計項目（平均）	男（194）	女（284）	卡方值
公務年資	2.13	2.35	11.588
年齡	2.11	2.20	5.580
學歷	3.27	3.19	5.747
所屬機關	.37	.32	.906
職位	.10	.13	.940
月收入	2.41	2.42	.112

註：*代表 $p < .05$ **代表 $p < .01$

資料來源：本研究彙整。

表 3 樣本次數分配表

人口統計變項	類別（編碼）	次數	百分比%
性別	男（0）	284	59.4
	女（1）	194	40.6
年齡	30 歲以下（1）	127	26.6
	31-40 歲（2）	195	40.8
	41-50 歲（3）	114	23.8
	50-60 歲（4）	37	7.7
	60 歲以上（5）	5	1.0
學歷	高中職以下（1）	8	1.7
	專科（2）	35	7.3
	大學（3）	278	58.2
	研究所以上（4）	157	32.8
月收入	三萬元以下（1）	28	5.9
	三萬至五萬（2）	257	53.8
	五萬至七萬（3）	168	35.1
	七萬以上（4）	25	5.2

人口統計變項	類別 (編碼)	次數	百分比%
公務年資	未滿 5 年 (1)	108	22.6
	5-9 年 (2)	216	45.2
	10-14 年 (3)	67	14.0
	15-19 年 (4)	29	6.1
	20-24 年 (5)	26	5.4
	25-29 年 (6)	22	4.6
	30 年以上 (7)	10	2.1
目前官等	委 (1)	164	34.3
	薦 (2)	307	64.2
	簡 (3)	7	1.5
所屬機關	中央機關 (1)	163	34.1
	地方機關 (2)	315	65.9
職位	主管 (1)	55	88.5
	非主管 (0)	423	11.5

註：N = 478

資料來源：本研究彙整。

三、研究限制

本研究是利用發放網路問卷方式進行樣本之回收，而利用網路問卷方式，較難蒐集到所有人口結構的資料，例如較為年長者網路使用頻率較低，因此蒐集到的樣本較少，因此本研究樣本多為年輕、年資較低的基層人員，可以看出樣本代表性係為本研究不足之處，未來宜透過提高樣本數或是鎖定相似特徵之樣本進行研究。此外，因為僅使用網路做為問卷發放管道，可能會有同源偏差 (same source bias) 以及共同方法變異 (common method variance, CMV) 問題。而本研究在題項中有插入反項題設計，此種方式也可以一定程度地解決 CMV 問題 (彭台光、高月慈、林鈺琴, 2006。)，又中介效果很難用共同方法變異的理由來加以解釋，然而也有學者也認為 CMV 所造成的問題不如想像中的嚴重 (Crompton & Wagner, 1994)。儘管如此，本研究認為未來可以用不同研究方法加以檢測，並累積更多的實證研究基礎。其次，本研究採驗證式因素分析進行整模型建立，儘管沉默構面間並沒有嚴重

因素重疊的問題，且各研究潛在構面具有區別效度，但依照姜定宇等人（2018）之建議，沉默行為因為較少文獻發展，故適合用探索性的方式進行研究，然受限於結構方程模型的建構要求，本研究未能使用探索式因素分析方式，亦建議未來可以利用模型修飾（model modification）的方式，找出更適合的研究模型進行分析。

此外，員工沉默行為之相關研究，理論仍在發展過程中文獻有限，因此會影響本研究的測量效果，尤其沉默三個構面可能有部分概念重疊的問題，以及國內研究量表發展並不完整，題項敘述可能有模糊之處。而員工沉默研究初步在公部門進行，相關概念及文獻也是參考私部門的研究，然而公私部門本質上的不同，以及編制內正式員工和非編制內的約聘人員的差異，造成更多且複雜的影響因素，也可能會影響本研究結果。是故，本研究希望後續有更多關於此部分之探討。

肆、研究分析與結果

本研究運用 SPSS for Windows 22.0 及 Amos 26 進行資料分析，而推論性統計部分，使用結構方程模式（structural equation modeling, SEM）進行檢驗，並以最大概似估計法（maximum likelihood）進行參數估計，結構方程模式係採用驗證取向分析技術，採取兩階段的分析策略。第一階段檢視研究的測量模式，包含測量模型配適度與驗證式因素分析；第二階段針對各研究變數進行因果關係探究，包含結構模式之路徑分析（path analysis），再驗證沉默行為在權力距離傾向及工作滿意度間之中介效果檢定。

一、描述性統計與相關分析

在描述性統計與相關分析資料中（見表 4），從員工沉默行為三個構面可以發現，公部門親社會性沉默相較於另兩者明顯有較高的平均值（4.477），顯示較多人普遍同意自己常為維護機關利益而保持沉默。而默許性沉默平均值較另二個沉默概念，是為偏低（3.426），表示填答者較多不同意自己在工作上有默許性沉默行為，顯示出較多填答者在公共事務上有較多的參與及積極意見表達。又三個沉默概念的描述性統計結果相較於國內私部門研究（姜定宇等人，2018），並沒有明顯的不同。此外，填答者對於工作滿意情形，相較於吳宗祐（2008）及姜定宇等人

(2018) 針對私部門工作滿意度的調查 (平均值皆超過 4)，是稍微較低的 (2.924)。而人口變項中，年資及年齡三個人口變項來看，樣本大部分為年資與公務年資較低之基層人員，而此可能也與利用網路問卷發放方式有關，可為後文進一步討論。

此外，在相關分析中，可以發現默許性沉默與防衛性沉默有顯著關聯性 (相關係數為 .593, $p < .01$)，顯示兩者概念相似。而默許性沉默與親社會性沉默並沒有相關性 (相關係數為 .085, $p > .05$)，然而有趣的是防衛性沉默與親社會性沉默有顯著正向關聯性 (相關係數為 .195, $p < .01$)，代表具有防衛性沉默行為者，也可能同時有親社會性沉默行為。再者，權力距離傾向與默許性沉默以及防衛性沉默，皆呈現高度正相關 (相關係數分別為 .211 及 .327, $p < .01$)，顯示權力距離傾向對兩個沉默變項有較明顯的關聯性。而權力距離傾向與工作滿意度是兩個顯著負相關的概念 (相關係數為 -.424, $p < .01$)，親社會性沉默則與工作滿意度呈現正相關的關係 (相關係數為 .211, $p < .01$)。

表 4 描述性統計與相關分析

	M	SD	1	2	3	4	5	6	7
1 默許性沉默	3.426	1.163	-						
2 防衛性沉默	3.972	1.349	.593**	-					
3 親社會性沉默	4.477	1.742	.085	.195**	-				
4 工作滿意度	2.928	.74	-.163**	.261**	.211**	-			
5 權力距離	3.018	.971	.211**	.327**	-.071	-.424**	-		
6 公務年資	2.26	1.588	-.139**	-.133**	.090*	.084	-.026	-	
7 年齡	2.16	.940	-.096*	-.142**	.091*	.050	-.016	.707**	-

註 1：N = 478 *代表 $p < .05$ **代表 $p < .01$ (雙尾檢定)

註 2：公務年資平均值 2.26 落在 5-9 年區間；年齡平均值 2.16 落在 31-40 歲區間

資料來源：本研究彙整。

二、測量模式

本研究先針對各題項與潛在變項進行驗證式因素分析 (confirmatory factor analysis, CFA)，為後續路徑分析之前置作業。在初步因素分析發現，默許性沉默

第二題「關於解決工作上問題之想法，我有時會選擇不說。」及權力距離傾向第六題「我的主管時常認為不該託付重要任務給部屬。」因素負荷量過低 ($< .5$)，因此酌予以刪除。而經刪除後每一個研究構面都不低於四題，應能反應測量構面。

再者，本研究針對各題項進行常態性檢驗，皆符合標準。³ 此外，本研究亦每個題項與潛在變數之標準化因素負荷量 (standardized factor loading, SFL) 均大於 $.5$ ，且於 t 值皆顯著 ($p < .05$) 符合 Hair、Anderson、Tatham 與 Black (1998) 的標準。而測量模式之組合信度 (composite reliability, CR) 及平均變異萃取量 (average variance extracted, AVE)，詳見表 5。依 Fornell 及 Larcker (1981) 的標準，各構面組合信度需都大於 $.6$ ，平均變異抽取量需大於 $.5$ 。綜合此三個標準，本研究測量模型皆沒有不符標準之情形，顯見本研究量表具有建構效度 (construct validity)。

表 5 測量模型建構效度

變項	α	CR	AVE
權力距離傾向	.889	.892	.630
默許性沉默	.801	.807	.515
防衛性沉默	.892	.895	.632
親社會性沉默	.858	.859	.551
工作滿意度	.842	.856	.547

註 1： $N = 478$

註 2： $\alpha =$ Cronbach's Alpha、CR = 組合信度、AVE = 平均變異數萃取量

資料來源：本研究彙整。

另外，關於本研究構面間之區別效度 (discriminant validity)，依照 Hair 等人 (1998) 之建議，判斷每一個構面之 AVE 平方根大於各構面相關係數之個數至少需占整體比較個數之 75% 以上。而綜合表 4 之相關分析與表 6 之結果，各構面

³ 每題之偏值 (Skew) 與峰度 (Kurtosis) 數值皆小 2 的絕對值，符合單變數常態性。又依照 Bollen 及 Long (1993) 所提出之標準，Mardia 係數若小於所有題項數乘以該數值加上 2，即符合多元常態性。而本研究所有變項之 Mardia 係數為 146.276，共有 24 個題項，Mardia 係數未超過 624，具多元常態性。

AVE 之平方根皆大於各構面之相關係數，因此本研究構面之間亦具有區別效度，可以進行後續結構方程式之路徑分析。

表 6 區別效度檢定

構面	項目數	A	B	C	D	E
A.權力距離傾向	4	(.794)				
B.默許性沉默	4	.270**	(.718)			
C.防衛性沉默	5	.376**	.665**	(.795)		
D.親社會性沉默	5	-.072	.094	.201**	(.742)	
E.工作滿意度	5	-.487**	-.209**	-.290**	.203**	(.740)

註 1：N = 478 *代表 $p < .05$ **代表 $p < .01$

註 2：非括弧數字為各變項之相關係數

註 3：括弧內數字為該變項 AVE 之平方根

資料來源：本研究彙整。

三、結構模式

關於整體結構方程模型之配適指標，見表 7。其中在標準內之模型配絕對適度指標包含： $\chi^2/df < 5$ 、SRMR = .074，RMSEA = .063；增量配適指標除 NFI 皆在接受標準內；而精簡配適指標中 PNFI 及 PCFI 也在標準值內，因此可以進行路徑分析。由整體模型參數估計可以看出（表 7），誤差變異數皆不為負數，且標準化迴歸加權係數也並沒有太接近 .95，標準誤也在合理的範圍內，因此整體模型沒有違反估計之情形。

表 7 整體模型配適度

統計定量	標準值	模型配適度
	越小越好	806.258
絕對配適度 指標	<i>df</i>	介於 1~5
	GFI	大於 .9
	AGFI	大於 .9
	RMR	小於 .08
	SRMR	小於 .08
	RMSEA	小於 .08
增量配適度 指標	NFI	大於 .9
	NNFI	大於 .9
	CFI	大於 .9
	RFI	大於 .9
	IFI	大於 .9
精簡配適度 指標	PNFI	大於 .5
	PCFI	大於 .5
	CN	大於 200

註：N = 478

資料來源：本研究彙整。

權力距離傾向與默許性沉默及防衛性沉默皆有顯著正向關係（路徑係數分別為 .294、.399， $p < .01$ ），因此假設一與假設二獲得證實，表示高度權力距離傾向向下，默許性沉默及防衛性沉默行為應會更加明顯。再者，默許性沉默與工作滿意度之迴歸加權係數過低（-.062）且沒有顯著關係（ $p > .05$ ），假設三未獲支持；防衛性沉默及親社會性與工作滿意度迴歸加權係數分別為 -.311、.261，亦有顯著關係（ $p < .01$ ），故與假設四與假設五相符合，是故工作滿意度中，高防衛性沉默者可能有更低的工作滿意度，又高親社會性沉默者對工作會更加滿意。此外，因為默許性沉默與工作滿意度並沒有因果關係，其對於權力距離傾向與工作滿意度之中介效果也無須進行驗證，假設六未獲支持。綜合上述，整體模型之架構與路徑係數圖，見圖 2。

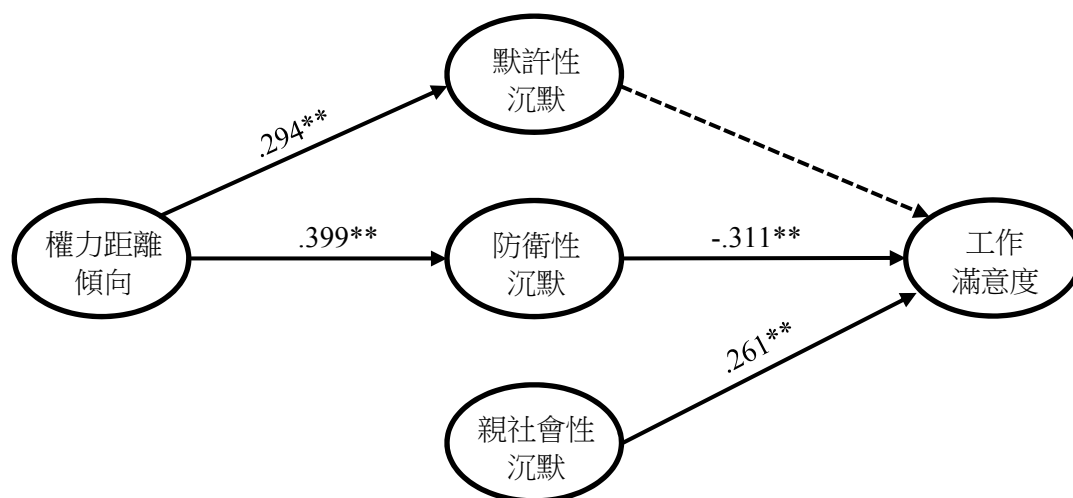


圖 2 模型路徑圖

註 1：*代表 $p < .05$ **代表 $p < .01$

註 2：虛線表示未達顯著之變數關係

資料來源：本研究彙整。

四、中介效果檢驗

拔靴法 (bootstrapping) 最早由 Efron (1981) 提出，屬於無母數推論統計法，適合於使用 SEM 時驗證間接效果，而相較於傳統的中介驗證方法也較為精確 (鄭怡君、蔡俊傑，2016)。本研究採用 BC (bias-corrected) percentile 法，檢驗防衛性沉默在權力距離傾向與工作滿意度間之中介效果 (見表 8)。依照 Efron (1981) 之建議，進行拔靴法時，須至少對樣本重複抽取 1000 次，本研究則重複抽取 2000 次。結果顯示，權力距離傾向透過防衛性沉默對工作滿意度之影響的間接效果 (indirect effect) 為負向顯著 (迴歸係數為 -0.034 ， $p < .05$)，在 95% 信賴水準下，BC 之信賴區間不包含 0，中介效果成立。此外，權力距離傾向對於工作滿意度之總影響效果 (total effect) 為顯著 (迴歸係數為 -0.478 ， $p < .01$)，而三個變項之直接效果皆顯著 ($p < .05$) 又在 95% 信賴水準下，BC 之信賴區間也都不包含 0， p 值並沒有變為不顯著，因此防衛性沉默對於權力距離傾向與工作滿意度有部分中介效果，假設七得到驗證。

表 8 Bootstrap 中介效果檢定

間接效果	迴歸係數	p value	BC
權力距離傾向→防衛性沉默→工作滿意度	-.034*	.035	-.072~ -.002
直接效果			
權力距離傾向→工作滿意度	-.321**	.001	-.339~ -.240
權力距離傾向→防衛性沉默	.541**	.001	.385~ .690
防衛性沉默→工作滿意度	-.063*	.039	-.399~ -.004
總影響效果			
權力距離傾向→工作滿意度	-.487**	.001	-.573~ -.387

註 1：N = 478 *代表 $p < .05$ **代表 $p < .01$

註 2：BC 為 Bias-corrected percentile method 在 95% 信心水準下之信賴區間

資料來源：本研究彙整。

伍、結論與建議

本研究主要是根據 Van Dyne 等人（2003）對於多元動機基礎的員工沉默行為與公部門權力距離，如何對員工的工作滿意進行初探性的研究。而研究發現，負面的員工沉默行為會受到權力距離傾向之影響，且公部門之工作滿意度也確實與員工沉默行為有關係。本部分針對研究結果進行討論，並依此提出管理上以及學術上的建議。

一、研究結果討論

本研究作為公部門員工沉默行為的初探，並嘗試利用結構方程建模的方式，測量及整體模型皆有良好的配適，可作為後續相關研究利用建模方式進一步探究。於描述性統計的相關分析上，受試者年資與年齡與三個沉默變項有顯著相關（默許性沉默及防衛性沉默與年資及年齡皆呈顯著負相關；親社會性沉默則為顯著正相關），說明年資與經驗較低者，消極的沉默行為可能更甚，更較少見到對組織利益捍衛的行為。而在因素分析上，基本上多數題目都通過因素檢定，可以進行後續分析，並且都具有在建構效度及區別效度，可見 Van Dyne 等人（2003）所提出的員

工沉默行為量表確實可以適用於公部門研究中。

由權力距離傾向對於默許性沉默與防衛性沉默兩個沉默構面來看，權力距離傾向對防衛性沉默的影響力較大（標準化迴歸係數分別為 .294 及 .399， $p < .01$ ），顯示權力距離傾向較會對員工負面情緒產生影響，這也符合 Milliken 及 Morrison（2003）的觀點，由此吾人可以得知公部門組織在高度權威關係下，成員在意見交流時，害怕的情緒反應是造成的沉默的一大主因。而本研究預期默許性沉默對於工作滿意度的負向影響並沒有被驗證，與姜定宇等人（2018）的研究結果相悖，這個結果或許可以推論公、私部門之間存在的組織文化差異，特別是在公部門中，慣常的多做多錯心態，採取被動參與及消極態度者，不見得會有較低的工作滿意度，又部分公部門員工更可能認為，不參與公共事務反而會使得工作更為輕鬆，而消極不願參與而選擇沉默者，也不見得會對工作產生厭惡。且由描述性統計資料可以發現，填答者多較不同意自己在職場上不參與、消極被動的沉默行為產生，顯示在公部門研究上，默許性沉默行為仍有待更深度的探討。

符合本研究假設者，親社會性沉默對於工作滿意度有正向的影響（標準化迴歸係數為 .261， $p < .01$ ），而過去公部門研究中，Markovits、Davis、Fay 與 van Dick（2010）認為，公部門相較於私部門員工，組織承諾及情感在對工作滿意度的影響是更甚的，而從本研究中也可以看出，填答者普遍同意其時常有維護組織利益的行為，而此便是出自於對組織的認同與歸屬。又比較防衛性沉默及親社會性沉默兩者對工作滿意度之關係，防衛性沉默仍有較大的解釋力（標準化迴歸係數分別為 -.311 及 .261， $p < .01$ ），顯示員工因為害怕別人異樣眼光與指責而選擇沉默的行為，對工作滿意度的負面影響最甚。本研究通過中介效果檢定發現，權力距離確實會透過防衛性沉默影響個人之工作滿意度，而過去研究中，吳宗祐（2008）也發現主管權力與工作滿意度中，對主管信任與部屬情緒具有中介及調節角色，此觀點也呼應了本研究結果。另外，本研究發現，默許性沉默與防衛性沉默有較高的相關性（相關係數為 .566， $p < .01$ ），而根據 Van Dyne 及 LePine（1998）的定義，默許性沉默及防衛性沉默皆為負面動機的沉默構面，故兩者概念相似；而防衛性沉默與親社會性沉默亦有相關關係（相關係數為 .201， $p < .01$ ），可以推論或許對於組織利益的捍衛而選擇的沉默，同時可能出於害怕情緒，換句話說，親社會性沉默的動機在公部門或許不全然是組織認同與歸屬，也可能是害怕人情的壓力或是受到苛責的反應。

二、公部門管理上的建議

依本研究結果，員工沉默行為存在於公部門組織中，而在有明顯權力關係的環境下，反而更不利於組織的意見交流，於此，提出以下針對公部門之管理上建議。

（一）新進員工的意見表達

本研究透過相關分析發現，員工年資及年齡與三個沉默變項有顯著相關，年輕的新進員工有更多的消極沉默行為。除了後續研究值得更深入討論外，於管理上，主管應思考如何創造友善的環境，鼓勵新進員工表達意見，透過師徒制或者是組織社會化的策略，輔導其熟悉工作環境與周遭同事相處情形，並可在新進公務人員訓練上，強調適當意見表達的重要性。

（二）部屬情緒表達與信任

高權力距離傾向的組織容易產生一些盲點，像是中階主管和員工過度依賴決策者做出所有決定，員工不敢表達意見，反而容易導致組織的效率降低，再加上決策者不習慣策略性的放權與分工，而消弭了員工參與決策的意願和動力，而延遲組織發展。本研究發現高權力距離傾向促使部屬害怕提出意見，也會因此影響部屬之工作滿意度。而當員工對於主管抱持不信任時，可能會促使組織溝通阻塞，不利於組織發展（Argyris & Schön, 1978）。因此，主管應改變管理風格主動關心部屬之情緒，鼓勵情緒溝通以及抒發，並降低主管與部屬之間之權力關係，使部屬得以信任主管而非害怕表達意見。

（三）參與式的領導

高度的權力距離傾向意味著部屬低度的參與以及對決策沒有置喙的餘地，而這也使的組織意見溝通受阻。而近年來無論公、私部門研究，皆強調參與式領導的重要性。主管高度的授權（empowerment），可以建立更平坦的主管員工關係，藉此提高員工的尊嚴及工作成就感（Alavi & Askaripur, 2003）。因此，透過參與式領導的方式降低權力距離傾向，可以使得負面沉默行為減少，同時也能使員工更樂於工作。

（四）部屬捍衛組織利益行為

在公部門中，機關的利益時常至關重要，會影響組織整體的外部印象、績效，甚至是未來發展。因此，身為公部門主管者，勢必都不希望員工隨意透漏組織內部太多訊息。親社會性沉默在本研究被發現會正向影響公部門工作滿意度，而親社會性沉默強調的捍衛組織利益，依研究結果，是公部門常見的正向沉默行為。因此主管應當建立高度歸屬感與認同，促使部屬對於機關利益的捍衛行為，方能使組織正向發展。

三、學術建議

儘管 Van Dyne 等人（2003）所提出的三個沉默構面通過驗證式因素分析及信效度的檢驗，然卻發現防衛性沉默與默許性沉默及親社會性沉默有顯著的相關性，又依照姜定宇等人（2018）的建議，多元動機的沉默理論應有減化的空間，而本研究也支持這個論述，例如本研究認為，防衛性沉默與親社會性沉默或許有概念重疊之處（組織利益的維護意可能是出於害怕心態），然而本研究也是首次在公部門組織行為領域中探討沉默行為的因果關係，此點也期待後續研究能將沉默概念發展更完整。

再者，關於公部門員工沉默行為，仍有許多其他研究觀點可以嘗試，例如組織文化、組織承諾（姜定宇等人，2018）、組織集體主義（Tangirala & Ramanujam, 2008）、組織學習（Beer & Eisenstat, 2000）等。再者，關於默許性沉默在公部門的角色，與工作疏離之間的關聯，本研究認為仍有待更進一步驗證。其中，默許性沉默構面的問題設計較為負面陳述，填答者可能受到道德期待所影響，因此也建議後續研究可以嘗試用非問卷方式進行研究，例如實驗性研究或質性訪談蒐集資料，或許能更加瞭解員工沉默行為的全貌。另外，本研究也發現，防衛性沉默在公部門沉默行為中是較重要的角色，此點可以做更深入的探討，例如員工情緒與沉默的相關研究，也可以凸顯公私部門的差異性。而本研究認為，關於權力距離傾向做為員工沉默行為後果之調節關係亦可以作為未來研究的嘗試，也會有更完整的解釋效果。總結來說，我國組織行為研究中，關於員工沉默行為的研究文獻仍明顯不足，而在初探階段，任何關於沉默行為研究的嘗試都值得加以討論。

參考文獻

- 吳宗祐 (2008)。主管威權領導與部屬的工作滿意度與組織承諾：信任的中介歷程與情緒智力的調節效果。**本土心理學研究**，30，3-63。
- 吳宗憲 (2012)。台南市政府文官公共服務動機與工作滿意、工作努力意願之實證研究：以個人 / 組織配適度作為調節變項。**公共行政學報**，43，91-126。
- 吳宗憲 (2014)。「聞聲救苦」或「濫用靈性」？職場靈性影響組織行為之實證研究：以文官靈性為中介變項。**公共行政學報**，47，73-107。
- 林淑芳、雲安琪、張書菁 (2016)。工作滿意度、護理人員留任意願：以職場暴力為調節變數。**健康管理學刊**，14 (2)，43-68。
- 姜定宇、賴君如、林佳樺 (2018)。員工沉默：多元動機觀點的驗證。**組織與管理**，11 (2)，65-105。
- 陳彥君、沈其泰 (2015)。檢驗主管認同與權力距離傾向對於真誠領導與服務品質之關係的效果。**人力資源管理學報**，15 (1)，1-25。
- 陳鈺穎 (2011)。**不當督導、領導者—部屬交換及部屬績效：部屬權力距離傾向之調節效果**。國立臺灣大學心理學研究所碩士論文，未出版，臺北市。
- 彭台光、高月慈、林鈺琴 (2006)。管理研究中的共同方法變異：問題本質、影響、測試和補救。**管理學報**，23 (1)，77-98。
- 銓敘部統計室 (2020)。全國公務人員人力素質統計季報 (2019 年 12 月底)，2020 年 7 月 5 日，取自：
<https://www.mocs.gov.tw/pages/detail.aspx?Node=1395&Page=6542&Index=4>。
- 鄭怡君、蔡俊傑 (2016)。Bootstrap 中介效果結構方程模式分析。**體育學系學刊**，15，102-114。
- 劉仲矩、周玉涵 (2016)。公部門人員情緒勒索認知、工作壓力與離職傾向關聯之研究。**人力資源管理學報**，16 (1)，43-68。
- Adsit, D.J., London, M., Crom, S., & Jones, D. (1997) Cross-cultural differences in upward ratings in a multinational company. *International Journal of Human Resource Management*, 8(4), 385-401.
- Alavi, H. R., & Askaripur, M. R. (2003). The relationship between self-esteem and job

- satisfaction of personnel in government organizations. *Public Personnel Management*, 32(4), 591-600.
- Amah, O. E. & Okafor, C. A. (2008) Relationships among silence climate, employee silence behavior and work attitude: A role of self-esteem and locus of control. *Asian Journal of Scientific Research*, 1(1), 1-11.
- Argyris, C., & Schön, D. (1978). *Organizational learning: A theory of action perspective*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Arvey, R. D., Bouchard, T. J., Segal, N. L., & Abraham, L. M. (1989). Job satisfaction: Environmental and genetic components. *Journal of Applied Psychology*, 74(2), 187-192.
- Beer, M., & Eisenstat, R. A. (2000). The silent killers of strategy implementation and learning. *Sloan Management Review*, 4(4), 29-40.
- Billingsley, B. S., & Cross, L. H. (1992). Predictors of commitment, job satisfaction, and intent to stay in teaching: A comparison of general and special educators. *The Journal of Special Education*, 25(4), 453-471.
- Bollen K. A., & Long, J. S. (1993). *Testing structural equation models*. Newbury Park, CA: Sage.
- Boyne, G. A. (2003). Sources of public service improvement: A critical review and research agenda. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(3), 367-394.
- Brown, S. P., & Leigh, T. W. (1996). A new look at psychological climate and its relationship to job involvement, effort, and performance. *Journal of Applied Psychology*, 81(4), 358-368.
- Clapham, S. E., & Cooper, R. W. (2005). Factors of employees' effective voice in corporate governance. *Journal of Management and Governance*, 9(3), 287-313.
- Crampton, S. M., & Wagner III, J. A. (1994). Percept-percept inflation in microorganizational research: An investigation of prevalence and effect. *Journal of Applied Social Psychology*, 79(1), 67-76.
- Detert J. R., Edmondson, A. C. (2005). No exit, no voice: The bind of risky voice opportunities in organizations. *Academy of Management Proceedings*, 1, 1-6.
- Detert, J. R., & Treviño, L. K. (2010). Speaking up to higher-ups: How supervisors and skip-level leaders influence employee voice. *Organization Science*, 21(1), 249-270.

- Dorfman, E W., & Howell, J. P. (1988). Dimensions of national culture and effective leadership patterns: Hofstede revisited. *Advances in International Comparative Management*, 3(1), 127-150.
- Efron, B. (1981). Censored data and the bootstrap. *Journal of the American Statistical Association*, 76(374), 312-319.
- Fornell, C., & Larcker, D. (1981). Evaluating structural equation models with unobservable variables and measurement error. *Journal of Marketing Research*, 18(1), 39-50.
- 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*, 62(2), 219-247.
- Hair, J. F., Anderson, R. E., Tatham, R. L., & Black, W. C. (1998). *Multivariate data analysis*, (5th ed.). Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall.
- Hauff, S., & Richter, N. (2015). Power distance and its moderating role in the relationship between situational job characteristics and job satisfaction: An empirical analysis using different cultural measures. *Cross Cultural Management*, 22(1), 68-89.
- Hofstede, G. (1980). *Culture's consequences: International differences in work-related values*. Newbury Park, CA: Sage.
- Hofstede, G. (2001). *Culture's consequences: Comparing values, behaviors, institutions and organizations across nations* (2nd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Hoppock, R. (1935). *Job satisfaction*. New York: Harper.
- Huang, X., & Van de Vliert, E. (2003). Where intrinsic job satisfaction fails to work: National moderators of intrinsic motivation. *Journal of Organizational Behavior*, 24(2), 159-179.
- Jahanzeb, S., Fatima, T., & Malik, M. A. R. (2018). Supervisor ostracism and defensive silence: A differential needs approach. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 27(4), 430-440.
- Kanungo, R. N. (1992). Alienation and empowerment: Some ethical imperatives in business. *Journal of Business Ethics*, 11(5), 413-422.
- Liang, J., Farh, C. I. C., & Farh, J.-L. (2012). Psychological antecedents of promotive and prohibitive voice: A two-wave examination. *The Academy of Management Journal*, 55(1), 71-92.

- Locke, E. A. (1969). What is job satisfaction? *Organizational Behavior and Human Performance*, 4(4), 309-336.
- Markovits, Y., Davis, A. J., Fay, D., & van Dick, R. (2010). The link between job satisfaction and organizational commitment: Differences between public and private sector employees. *International Public Management Journal*, 13(2), 177-196.
- Milliken, F. J., & Morrison, E. W. (2003). Shades of silence: Emerging themes and future directions for research on silence in organizations. *Journal of Management Studies*, 40(6), 1563-1568.
- Milliken, F. J., Morrison, E. W., & Hewlin, P. F. (2003). An exploratory study of employee silence: Issues that employees don't communicate upward and why. *Journal of Management Studies*, 40(6), 1453-1476.
- Moorman, R. H., Niehoff, B. P., & Organ, D. W. (1993). Treating employees fairly and organizational citizenship behavior: Sorting the effects of job satisfaction, organizational commitment, and procedural justice. *Employee Responsibilities and Rights Journal*, 6(3), 209-225.
- Morrison, E. W., & Milliken, F. J. (2000). Organizational silence: A barrier to change and development in a pluralistic world. *The Academy of Management Review*, 25(4), 706-725.
- Morrison, E. W., & Milliken, F. J. (2003). Speaking up, remaining silent: The dynamics of voice and silence in organizations. *Journal of Management Studies*, 40(6), 1353-1358.
- Mottaz, C. J. (1981). Some determinants of work alienation. *Sociological Quarterly*, 22(4), 515-529.
- Noelle-Neumann, E. (1974). The spiral silence a theory of public opinion. *Journal of Communication*, 24(2), 43-51.
- Pinder, C. C., & Harlos, K. P. (2001). Employee silence: Quiescence and acquiescence as responses to perceived injustice. *Research in Personnel and Human Resources Management*, 20, 331-369.
- Price, J. L. (2001). Reflections on the determinants of voluntary turnover. *International of Manpower*, 22(7), 600-624.
- Rhee, J., Dedahanov, A., & Lee, D. (2014). Relationships among power distance, collectivism, punishment, and acquiescent, defensive, or prosocial silence. *Social*

- Behavior and Personality: An International Journal*, 42(5), 705-720.
- Seeman, M. (1975). Alienation studies. *Annual Review of Sociology*, 1(1), 91-123.
- Tangirala, S., & Ramanujam, R. (2008). Employee silence on critical work issues: The cross level effects of procedural justice climate. *Personnel Psychology*, 61(1), 37-68.
- Taras, V., Steel, P., & Kirkman, B. (2012). Improving national cultural indices using a longitudinal meta-analysis of Hofstede's dimensions. *Journal of World Business*, 47(3), 329-341.
- Tett, R. P., & Meyer, J. P. (1993). Job satisfaction, organizational commitment, turnover intention, and turnover: Path analyses based on meta-analytic findings. *Personnel Psychology*, 46(2), 259-293.
- Vakola, M., & Bouradas, D. (2005). Antecedents and consequences of organisational silence: An empirical investigation. *Employee Relations*, 27(5), 441-458.
- Van Dyne, L., & LePine, J. A. (1998). Helping and voice extra-role behaviors: Evidence of construct and predictive validity. *The Academy of Management Journal*, 41(1), 108-119.
- Van Dyne, L., Ang, A., & Botero, I. C. (2003). Conceptualizing employee silence and employee voice as multidimensional constructs. *Journal of Management Studies*, 40(6), 1359-1392.
- Wakita, T., Ueshima, N., & Noguchi, H. (2012). Psychological distance between categories in the likert scale: Comparing different numbers of options. *Educational and Psychological Measurement*, 72(4), 533-546.
- Weiss, D. J., Dawis, R. V., England, G. W., & Lofquist, L. H. (1967). Manual for the Minnesota satisfaction questionnaire. *Minnesota Studies in Vocational Rehabilitation*, 22, 120.

附件

一、權力距離傾向（5 point Likert Scale；1 = 非常不同意；2 = 不同意；3 = 普通；4 = 同意；5 = 非常同意）

1. 我的主管在進行大多數決策時，不會諮詢部屬意願。
2. 我的主管和部屬共事時，時常凸顯其權威。
3. 我的主管不常聆聽部屬意見。
4. 我的主管會避免工作外場合與部屬來往。
5. 對於主管之決策，我時常難以提出意見。
6. 我的主管時常認為不該託付重要任務給部屬。

二、員工沉默（7 point Likert Scale；1 = 非常不同意；2 = 不同意；3 = 有點不同意；4 = 普通；5 = 有點同意；6 = 同意；7 = 非常同意）

(一) 默許性沉默

1. 我不喜歡參與公共事務，所以很少主動與他人交換意見。
2. 關於解決工作上問題之想法，我有時會選擇不說。
3. 我想遠離公共事務，所以有時會保留自己的想法。
4. 我有時會認為自己能力不足，所以保留自己的想法。
5. 我有時會對公共事務沒有參與感，所以不願提出有益於工作改進的建議。

(二) 防衛性沉默

1. 我有時會害怕惹麻煩而不想跟他人交換意見。
2. 我有時會害怕惹麻煩而不想透漏自己工作上的資訊給其他人。
3. 為了保護自己，我有時會保留工作上發現的問題。
4. 為了保護自己，我有時會保留有益於公作改進的建議。
5. 我有時會害怕遭惹麻煩而不願提出有利解決工作上問題之想法。

(三) 親社會性沉默

1. 因為與機關同仁關係良好，我有時會拒絕對外透漏對機關不利的資訊。
2. 為了保護機關利益，我有時會對機關不利的資訊保密。

3. 我有時因為其他同事或主管的人情壓力而保留對機關不利的資訊。
4. 我有時會注意自己的言論是否有危害機關利益。
5. 基於對機關的歸屬感，我有時會保留對機關不利的資訊。

三、工作滿意度（5 point Likert Scale；1 = 非常不滿意；2 = 不滿意；3 = 普通；4 = 滿意；5 = 非常滿意）

1. 追求成就的機會。
2. 工作成果的認可。
3. 工作任務負擔。
4. 工作中的意義感（例如回饋社會、充實人生）。
5. 未來發展的機會。

Why Are Civil Servants Silent? Exploring the Influence of Power Distance and Employees' Silent Behavior on Job Satisfaction in the Public Sector

Kai-Jo Fu^a, Ting-Yu Kuo^b

Abstract

In recent years, employees' silent information to express silent behavior have a great impact on organizational innovation and reform and development. While the research of employee silence has received widespread attention from researchers and practitioners, there are few related studies and discussions in Taiwan on employee silent behavior in the public sector. Therefore, based on the perspectives of multiple motivation of silent behavior proposed by Van Dyne, Ang, and Botero (2003), employee silence is classified into three dimensions, including acquiescent silence, defensive silence from fear, and pro-social silence to defend organizational interests. This research explores the relationship of power distance tendency to silent behavior and the influence of silent behavior on job satisfaction. Using online questionnaire survey, this study collected 486 responses from public

^a Assistant Professor, Department of Public Administration, National Chengchi University. e-mail: kaijofu@nccu.edu.tw.

^b Master Student, Department of Public Administration, National Chengchi University. e-mail: edward04114103@gmail.com.

employees in various public agencies. In terms of structural equation modelling, the results found that the power distance tendency does have a significant positive impact on acquiescent silence and defensive silence. But acquiescent silence has no causal relationship with job satisfaction in the public sector. In addition, the power distance tendency affects job satisfaction through defensive silence. Finally, this study puts forward relevant recommendations, limitations and future research directions for employee silence in the public sector.

Keywords: employee silence, power distance, job satisfaction

員工幸福感的意涵與影響因素之探討

黃煥榮^a

《摘要》

近年來員工幸福感已成為組織學者所關切的重要研究主題，本文藉由比較公部門、私部門及非營利部門，來探討員工幸福感的意義，及其影響前因。首先，本文提出三項主要研究問題，包括第一，員工幸福感的意義？其概念包含哪些層面？第二，三大部門員工對於幸福感的認知情況為何？三者之間是否有顯著的差異？第三，在我國的系絡下，影響幸福感主要的個人因素和組織因素有哪些？而這些因素對於幸福感各種層面的影響程度為何？其次，本文檢視幸福感的兩種傳統理論之後，提出一項整合的觀點來衡量員工幸福感，此架構中影響幸福感的前因包括個人屬性、部門特性及工作特性等因素。再者，本文採用次級資料分析法，以中央研究院調查資料中心的「台灣地區社會變遷基本調查計畫」第七期第一次工作與生活組調查資料，並運用變異數分析及多元迴歸等方法進行統計分析及假設檢證。從研究結果顯示，公部門員工的幸福感並未如預期的顯著高於私部門和非營利部門；而影響員工幸福感主要的因素則有工作／家庭衝突，以及工作環境友善性等因素。最後，本文提供關於員工幸福感在理論和實務的建議，以供未來研究的參考。

[關鍵詞]：員工幸福感、主觀幸福感、心理幸福感、工作／家庭衝突

投稿日期：110年1月11日。

^a 臺北市立大學社會暨公共事務學系副教授，e-mail: hrhuang@utapei.edu.tw;
carlhuan@yahoo.com.tw。

壹、緒論

我國現任副總統賴清德先生在 2017 年 10 月 25 日（時任行政院長），出席行政院模範公務人員頒獎典禮，並形容「公務員是上帝的選民，因為離幸福最近」。賴清德指出，公務員工作穩定、薪資穩定，也有完善的退休制度，是「最接近幸福的一群」，而他也稱讚每位得獎人具有專業、服務的精神，以任務為導向，順利完成交付的工作。而在 2018 年 8 月 10 日，於行政院舉辦親子日活動中受邀致詞時，賴清德再次提及「公務員是上帝的選民，人生應追求幸福而非物質」，並強調公務人員一方面工作穩定，國家建立的制度也算健全，既可在公務體系中追求夢想，也可在國家健全制度中照顧家庭，相較其他行業，時間相對比較能可以掌握，可與家人在一起。在這種狀況下，公務人員有很好機會去跟家庭建立最好的關係，追求人生幸福。¹

事實上，幸福感（well-being）是長期以來學術界和實務界所共同關切的議題，從古代哲學家對於幸福或快樂的意涵就存有許多的思辨和討論。近三十年來，此議題的理論和經驗研究到某個時期就有學者對幸福感議題，進行系統性的文獻回顧或後設分析（Diener, Suh, Lucas, & Smith, 1999; Doef & Maes, 1999; Okun, Stock, Haring, & Witter, 1984; Zheng, Zhu, Zhao, & Zhang, 2015）。由此可看出幸福感研究的議題歷久彌新，不斷有新的挑戰和觀點出現。早期的研究比較從一般生活的面向來瞭解幸福感，近年來則較關注於組織生活的面向。事實上，工作與非工作之間彼此密切地相互影響，是以學者會關注到工作與家庭因素對於幸福感的影響（Koyuncu, Burke, & Wolpin, 2012; Lapierre & Allen, 2006; Thompson & Prottas, 2006）。賴清德提到，「公務人員有較好的機會建立良好家庭關係」，這或許是影響幸福感的關鍵因素。那麼除了家庭因素之外，影響組織成員幸福感的重要因素還有那些？公務員與一般民間企業的員工對於幸福感是否會有不同的知覺？這些都是

¹ 相關新聞報導請參見：邱文秀（2018 年 8 月 10 日）。賴清德重申公務員是上帝的選民人生應追求幸福而非物質。中時新聞網，2018 年 12 月 25 日，取自：<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20180810002783-260407?chdtv>。李欣芳（2018 年 8 月 10 日）。政院親子日 賴揆：公務員是上帝選民。自由時報電子報，2018 年 12 月 25 日，取自：<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2515037>。

值得探討的課題。

幸福感的內涵為何？哪些因素會影響員工幸福感？近廿年來，員工幸福感的議題，引發許多組織與管理學者及實務工作者的重視，並加以探討（Danna & Griffin, 1999; O'Donovan & Hayne, 2017; Sousa-Poza & Sousa-Poza, 2000）。《組織行為學雜誌》(*Journal of Organizational Behavior*, 2011, vol.32, Issue 4) 和《人際關係》(*Human Relations*, 2012, vol.65, Issue 9)，這兩份組織與管理重要刊物都分別出版專刊，探討員工幸福感的議題，顯見組織與管理學界對於此項議題的重視。從員工在職場的經驗得知，不論是在身體、情緒、心理、或社交等都會影響其工作態度和行為。而且，這些工作上的經驗常常會「溢出」(spillover)到家庭和生活等非工作的領域上，員工每天大約花三分之一的時間在工作場所中，但即使下班，這些工作的因素，仍然會影響，甚至干擾其下班後的工作情況。事實上，工作和非工作之間相互滲透的情形，也是近年來組織與管理研究者所關切的議題之一（Clark, 2010; Grzywacz, Almeida, & McDonald, 2002; Schneewind, Reeb, & Kupsch, 2010）。是以，員工的幸福感應是工作與非工作因素的綜合影響。故員工幸福感必須從更寬廣的角度來衡量。尤其，隨著員工權益的逐漸被喚醒，許多工作中的偏差行為也逐漸受到重視（戚樹誠、羅新興、梁欣光、賴璽方、朱志傑，2017）。這些偏差行為除了會影響員工的健康幸福感之外，對於組織整體的人力資源運用，也會產生很大的影響。這些議題包括工作過勞（workaholism）引發對健康的風險，職場暴力及性騷擾等（Schaufeli, Taris, & Van Rhenen, 2008）。故從成本的觀點來看，影響組織員工的健康和幸福感的負面因素，會增加組織運作的成本，故如何避免這些因素的發生，是提昇組織生產力的關鍵因素（Danna & Griffin, 1999）。本文除了考量影響幸福感的正向因素之外，亦應進行反向思考，那些負面因素的祛除，亦可能影響員工對於幸福的感受。

如上所述，員工幸福感議題引發管理學者的重視。但由於員工幸福感的研究多數是以企業組織為調查研究的對象，對於公務部門的探討較為有限。事實上，公私管理許多運作和內涵的重大差異，已為人所瞭解（余致力，2000；Bullock, Stritch, & Rainey, 2015; Ring & Perry, 1985），是以，基於私部門的經驗，不能未經批判的全體適用於公部門。基本上公務員相較於其他的職業，有其特殊性。在過去公私部門比較的文獻中即指出兩者在許多管理的面向有其不同。尤其，它有其特殊的工作

脈絡，包括工作條件、職場關係等和其他職業可能會有明顯的差異存在，故除了一般人所熟悉的退休制度外，公務員也享有許多職業所羨慕的福利措施（許道然，2015），故其在工作上的相關態度和行為上也會與其他職業工作者有著很大的不同。再者，公務員在基本的員工權益保障方面，也優於一般民間企業，所以才會有賴清德提到，公務員是上帝的選民之論點。而公部門管理者，也必須因應這樣的特性，採行不同於民間組織的管理模式。相較於公部門，私部門或非營利部門的員工，在幸福感的感知方面，就會不如公部門嗎？本文希望從實證的資料，透過比較的觀點，瞭解這公私部門員工對於幸福感的認知和感受的差異。

從上述的討論，本文的提出，主要是基於下列幾點構思：

藉由過去相關的文獻檢視，幸福感包含了許多不同的面向，本文進一步探究，公務員在那個層面的幸福感是高於一般的民間部門？例如，公務員的健康幸福感較高，但在工作滿足感方面可能就不如一般私部門員工，若如此，如何改善公部門創新的文化，或讓公務員能具有較高的工作自主性，應是未來可以努力的方向。

既然，系絡因素會影響幸福感，那麼主要系絡因素有那些呢？過去認為公務員是追求穩定的價值觀進一步瞭解，影響工作幸福感的原因為何？包括工作和家庭等相關因素，例如「工作／家庭衝突」、「環境友善性」等，都是可以探究的議題。

雖然，過去我國也做了一些關於幸福感的研究，但是這些研究比較注重在人民一般生活的面向，但沒有跟整個工作系絡連結。換言之，現有的研究比較少考量系絡因素對幸福感所產生的影響，所以本文想要從公部門、私部門及非營利三個部門，來比較這三個部門的員工，對於幸福感的認知是否會有差別？以及影響他們對於幸福感認知的變項。

就現在的環境而言，工作人們生活的一部分，同樣地，工作也會相當程度地影響生活，所以在幸福感的感知方面，工作跟生活是不可分的面向。另外，關於心理跟情緒的部分，在許多對於幸福感的研究當中，也將負面情緒（negative affect）當作影響幸福感重要的反向因素（Vandenberghe, Panaccio, Bentein, Mignonac, & Roussel, 2011）。基於上述的背景，本文的範圍除了就國內外幸福感議題相關的文獻進行較深入的梳理之外，主要是針對不同影響幸福感的相關因素加以探討，並檢視各種理論觀點，發展出適合我國脈絡特性的分析；進一步透過實證資料的分析以檢證研究假設，並更希望藉由員工幸福感的比較探究，對三大部門的組織特性能有

進一層的認識。具體而言，本文欲回答以下三個問題：

第一，員工幸福感的意義？其概念包含哪些層面？

第二，三大部門員工對於幸福感的認知情況為何？三者之間是否有顯著的差異？

第三，在我國的脈絡下，影響幸福感主要的個人因素和組織因素有哪些？而這些因素對於幸福感各種層面的影響程度為何？

本文希望藉由上述三項問題的探討，能對於我國員工幸福感議題更系統性和進一步的認識。

貳、文獻探討

一、幸福感的探討途徑

幸福是每個人都能夠瞭解其意義，卻難做出精確的定義。學者對於幸福感的概念至今仍未取得一定的共識（Page & Vella-Brodrick, 2009）。事實上，幸福的概念，常與其他相關概念，例如，「快樂」（happiness）（Fisher, 2010; Rodríguez-Muñoz & Sanz-Vergel, 2013）、「健康」（health）（Danna & Griffin, 1999; Juniper, White, & Bellamy, 2009）、「滿足」（satisfaction）（Singha & Raychaudhuri, 2016; Sousa-Poza & Sousa-Poza, 2000），以及「生活品質」（quality of life）（Huppert & Whittington, 2003）等概念結合一起討論，甚至有相互取代的情形。

基本上，幸福有兩種不同的哲學觀點，一種是「享樂論」（hedonism），此種觀點認為幸福就是追求快樂，強調個人主觀性的經驗；另一種則是「至善論」（eudaimonism）的觀點，認為幸福是個人成就或自我實現的結果，其強調更高的人生境界，重視生命終極意義的追求和人性潛能的發揮。許多幸福感的研究，即對於此兩種理論觀點，加以比較和論述（Arora & Bhagat, 2016; Biswas-Diener, Kashdan, & King, 2009; Kashdan, Biswas-Diener, & King, 2008; Ryan & Deci, 2001; Zheng et al., 2015）。由於這兩種觀點對於幸福感有不同的意義和理念，也影響對於幸福感的理論模式和測量。

關於幸福感的研究，多數學者大致同意有上述兩種不同的典範。大體上，運用主觀幸福感的學者和研究，比較是基於「享樂論」的觀點。相對地，採取心理幸福

感途徑的學者，則是比較傾向於「至善論」的觀點（Zheng et al., 2015）。下面就這兩種觀點進行爬梳，最後則提出整合的觀點，來統整本文所探討的主題。

（一）主觀幸福感的觀點

這一觀點人們生活的目標在於享樂極大化，痛苦極小化，而幸福就是所有快樂的總和。例如。古希臘哲學家伊比鳩魯（Epicurus）認為快樂和痛苦就是生命中「好」或「壞」的指標。伊比鳩魯學派對於幸福的看法，影響到當代的哲學家，支持此一觀點，例如英國哲學家霍布斯（Thomas Hobbes）強調，幸福主要來源自於人們對自身欲望及偏好追求的滿足，以及邊沁（Jeremy Bentham）為代表的功利主義（utilitarianism）哲學家提出，理想社會建立在人們最大自身快樂和利益的基礎上。從此種觀點可以看出，幸福等同於享樂主義，重視感官的快樂、欲望的滿足，及其自身利益的實現（Kashdan et al., 2008: 220）。

採用享樂主義觀點的學者，進一步衍生出幸福的內涵，幸福不僅包含主觀的評價，而且關注人們對快樂的體驗對生活中愉悅與痛苦的評價。換言之，主觀幸福感是指基於個人的標準，對其生活品質的一種整體性評價，其包括兩項主要的部分，其一是生活滿意度或個人生活品質的知覺；另一則是情緒經驗，包含正向情緒和負向情緒（Diener, 2009; Diener & Ryan, 2009; Dolan, Layard, & Metcalfe, 2011; Sharma & Tolani, 2015）。

（二）心理幸福感的觀點

此種觀點是源自於古希臘時代哲學家亞里斯多德（Aristotle）的快樂哲學（Ryan, Huta, & Deci, 2008），他將「享樂」和「良善生活」兩者加以區分。他認為後者是將人的潛能最充分的發揮，或依賴某種內在德性的標準。此種客觀的價值並非只是享樂而已，而是包括知識、友誼和倫理等，這些價值能夠讓人的潛能發揮，而臻於至善（Kashdan et al., 2008: 220）。

心理幸福感的理論指出，當人們所有的享樂的慾望滿足的時候，不一定給人們帶來幸福感，儘管它能帶來快樂，主觀幸福感並不同於幸福。此派對於主觀幸福感的觀點提出挑戰，成為人們探討幸福感的新觀點。與主觀幸福感相比，心理幸福感是一種內在的，對人們有意義的，而且能夠幫助人們提高自身潛力，實現潛能的概念。

基於心理幸福感的觀點的具體理論，比較典型的是 Edward Deci 與 Richard Ryan 等人所提出之自我決定理論（Self-determination theory, SDT）（Deci & Ryan, 2008; Reis, Sheldon, Gable, Roscoe, & Ryan, 2000; Ryan & Deci, 2000; Ryan & Deci, 2001），此理論認為人類有三大重要的心理需求，它們分別是追求能力感（competence）、自主性（autonomy）以及關聯性（relatedness）。自我決定論認為個體自我決定程度與其對行為及目標之設定有重要的關聯；亦即一位具有高度自我決定程度者，其行為動機乃由內在動機（intrinsic motivation）所主導，此人即使在缺乏外在酬賞與回饋的情況下，也能自願持續地從事某項行為，並在行為的過程中獲得幸福感。

具體而言，所謂「能力感」是指個體對環境感到能夠操控與勝任的程度，因此個體為了獲取足夠的能力感，而挑選那些他們認為挑戰性適宜的工作或任務；而「自主性」是指個體對其行為之掌控程度的知覺，當個體認為行為是出自於個人的自由意志，而非被命令、被逼迫、或有被威脅的感覺時，便比較能對其所選擇的目標產生允諾及追求的意願；至於「關聯性」則涉及個體在情感上感到是否能與他人產生聯結的程度，尤其當環境提供足夠的接納、關懷與溫暖的情感力量時，更能夠促使個體接受各種困難與挑戰，而達到心理成長的目的。因此根據自我決定理論當環境越能夠提供或滿足這些心理需求，也越能夠激發個體後續的行為動機（Deci & Ryan, 2008; Ryan & Deci, 2000; Ryan et al., 2008）。總之，心理幸福感則強調心理功能的良好狀態，以及個人潛能發揮。

（三）整合的觀點

幸福感上述兩種不同的觀點可歸納如表 1 所示，雖然，主觀幸福感和心理幸福感不同，然而，許多研究卻發現兩者在某種層次上仍有其相關性。有學者希望能夠將兩者結合（Kashdan et al., 2008: 220）。

表 1 兩種幸福感觀點的比較

	主觀幸福感	心理幸福感
哲學基礎	享樂主義、伊比鳩魯學派、功利主義	亞里斯多德、斯多葛學派
關注焦點	主觀心理感受	客觀社會價值
核心概念	主觀性、正向情緒、負向情緒	自主性
時間面向	短暫性、片斷性	長期性、持續性
重視層面	個人欲望及偏好追求的滿足	生命終極意義的追求、個人潛能發揮

資料來源：研究者整理。

近年來，學者對於兩種幸福感的探討，逐漸出現整合的論點，希望能夠將兩種不同的觀點而趨向於整合。是以許多學者在衡量幸福感時，並未嚴格區分心理幸福感（psychological well-being, PWB），主觀幸福感（subjective well-being, SWB），或甚至用工作滿足感（job satisfaction）來替代員工於組織中整體的幸福感受。或與整個生活面向相結合。

有學者指出，衡量幸福感應考量特定脈絡（context-specific），如此才能夠掌握到員工幸福感複雜、變異和微妙的特質。另外，有學者認為對於幸福感的概念，必須從更寬廣的角度來檢視，故除了從正向的角度，包含激勵、滿足等面向之外，我吾人在探究時亦應關切幸福感的反向因素。例如，身心耗竭（exhaustion）或難以復原的各種身心壓力和緊張情緒，都可以視為是幸福感的不同面向（Taris, Beckers, Verhoeven, Geurts, Kompier, & van der Linden, 2006）。

二、員工幸福感的意義及其影響因素

（一）員工幸福感的意義

過去關於幸福感這個概念，似乎比較少與組織聯結，在組織研究中與幸福感最接近的概念，就是屬工作滿足，而這個概念已長期受到組織行為學者所重視和探究，而是組織研究中最常被運用的變項（Fisher, 2010）。然而，如上述所討論，幸福感的概念應比滿足感更為寬廣，其不僅包括正向情緒的部分，也包括負向情緒的解放，身心健康的評價及自身潛能發揮的部分，是以工作滿足並無法涵蓋幸福感的

全貌。例如，Zheng 等人（2015）將幸福感的概念，可以將幸福感分為三個構面，分別為生活幸福感、工作幸福感，以及心理幸福感。然而，心理的層面，若能包含身體，包括身心狀態的整體衡量，此概念將更符合幸福概念的內涵。故基於上述整合論的觀點，員工幸福感應該能涵蓋幸福感的主觀層面和心理層面，並能兼顧組織中工作滿足的特質，是以歸納上述理論的觀點，本文將員工幸福感建構為「健康幸福感」、「心理幸福感」及「工作幸福感」等三個構面，以能夠儘量包含幸福感的涵義和特質。以下則在此概念的基礎下，分別就影響員工幸福感的因素，再更進一步地討論。

（二）影響幸福感的因素

1. 個人屬性部分

個人屬性部分，比較重要是「性別」和「年齡」對於幸福感的影響（Grant, Christianson, & Price, 2007; Koyuncu et al., 2012; Wright & Cropanzano, 2004）。早期學者認為不同性別或年齡的員工對於幸福感的差異不大（Shmotkin, 1990; Wood, Rhodes, & Whelan, 1989）。故研究者通常將這些變項視為「控制變項」，甚少進一步分析其與幸福感之間的關聯，然而，亦有學者認為，隨著職場人口變項的改變，不能將這些因素忽略，而性別和年齡所交織而成的雙重歧視效應（double jeopardy effect），對於幸福會有顯著的影響，此因女性及高齡者在職場中較容易面臨歧視的處境，因而減弱了其幸福感（Wilks & Neto, 2013）。然而，最近 Singha and Raychaudhuri（2016）研究印度公部門發現，男性和女性公務人員在幸福感方面，並沒有顯著的差異。是以性別和年齡對員工幸福感會產生何種影響，則有待實證的資料，再進一步確認。

2. 組織因素的部分

（1）三大部門的組織屬性

公私部門組織的差異，長久已來為學者所關注，學者 Graham Allison（1980）在其經典文獻中即已指出，公私管理僅只在無關緊要的部分是相似的；換言之，兩者在重要關鍵的部分卻有本質上的差異。後續許多學者的相關文獻亦說明公私部門與非營利組織特性的不同（Amirkhanyan, Kim, & Lambright, 2008; Lyons, Duxbury,

& Higgins, 2006)，包括人事運用的限制、公共利益、目標管控、績效評量，以及對效率公平的優先性等（Amirkhanyan et al., 2008; Argyriades, 2003; Feeney & Rainey, 2010; Johansen & Zhu, 2014）。舉例而言，私部門必須時時刻刻以利潤、市場績效或企業存活作為經營決策上的考量底線，相較而言，公部門則較少有明確的底線，以及損益考量的限制。再者，在人力資源的運作上，公部門無論在考試、任用、陞遷、考績、俸給、保障、及退撫等皆有詳細的法規制度和運作，能夠提供人員一定程度的可預期性和安定感；相反的，私部門通常要面對市場快速的變遷和競爭態勢，在人事的運作上就充滿較多的不確定性和不安定感。至於非營利部門亦有其特殊性，例如學者發現，相較於公部門，非營利部門因其工作的彈性和自由度，可以使管理者能有更大揮灑的空間，更能掌握工作的流程，也有更多調高薪資的機會（LeRoux & Feeney, 2013），這也顯示在不同的組織脈絡和條件下，會影響員工的工作行為和態度。是以，在不同部門組織與管理的差異，是否會影響員工的態度與行為，亦是許多公共行政學者想要探究的問題（Lee & Wilkins, 2011; Buelens & Van den Broeck, 2007），故基於上述的不同部門差異的看法，本文所關切的即三大部門組織的差異是否會影響員工在其幸福感的知覺上。

（2）工作／家庭衝突對員工幸福感的影響

在組織因素的部分，工作／家庭衝突是影響幸福感最受到關注的層面，這在過去許多經驗研究也得到支持（Grant-Vallone & Donaldson, 2001; Koyuncu et al., 2012; Thompson & Prottas, 2006; Winefield, Boyd, & Winefield, 2014）。工作與家庭是兩個密切關聯和互動的領域，故家庭的因素和工作因素會相互影響，關於工作與家庭之間的關係，學者 Clark（2000）提出「工作－家庭邊界理論」（work/family border theory），她認為，工作和家庭兩系統之間的主要連結，不只是著重於情感層面，而應是在於人本身；所以「人」才是終日在工作領域和家庭領域之間做轉換的「邊界跨越者」（border-crossers）。員工本身是為邊界跨越者，其在工作與家庭兩個領域之間進行邊界跨越，以從工作領域進入家庭領域，或是由家庭領域跨越至工作領域中。而員工可能會因為家庭照顧及家庭事務的思考和家人的電話等，而使得家庭干擾工作；家庭領域也可能因為顧客的電話、工作事務的思考，以及在家處理工作等而受到干擾。

Winefield 等人 (2014) 針對大學的教職員進行研究發現，工作與家庭的角色衝突，對於健康和幸福感確實會造成影響，而且工作家庭衝突是聯結工作環境因素與幸福感及其他工作結果相關因素的中介變項。另外，Barry, Chandler, & Berg (2007) 和 Grant-Vallone & Donaldson (2001) 的研究都有明顯的證據顯示，工作家庭衝突與員工幸福感有密切的關聯，甚至可做為貫時預測的指標。

在賴清德的致詞中，特別提到公務員，相較於其他行業，比較能夠建立良好的家庭關係，由此可知，工作與家庭衝突是影響幸福感的重要因素。換言之，工作與家庭衝突會影響員工幸福感；工作與家庭衝突程度愈高，其幸福感就愈低，反之亦然。

(3) 工作環境友善性對幸福感的影響

學者 Viitala, Tanskanen, & Säntti (2015) 認為，組織氣候與幸福感有顯著的關聯，在比較輕鬆和友善的正向組織氣候下的員工，比負向的組織氣候下，員工比較能夠在工作中作具有幸福感。若組織能夠提供員工自主性的支持，站在員工的觀點，讓其能夠體驗和發展新的工作模式，並在領導方面支持員工能更具開放性的創新和構想，而不是強迫其遵守傳統或既定的工作方式，這將會使得員工能會有強的工作動機和意願，進而更有更高程度的幸福感 (Slemp, Kern, & Vella-Brodrick, 2015)。相反地，在歧視及性騷擾的環境中，必然會對員工的健康和心理造成影響，從而影響其工作各個面向，進而影響其對於幸福感的知覺。從對我國過去的實證研究顯示，不同職業及行業類別，發生性騷擾的頻率有很顯著的差別，另外，性騷擾與組織成員組織對於他人力資源管理的認知狀況有密切的關係；基本上性騷擾的發生與其「工作分配」、「調薪幅度」、「考核」、「升遷」、「訓練、進修」、「員工福利措施之提供」，以及「資遣、離職或解僱」等是否感受到性別不平等待遇，都具有極為密切的關聯性 (黃煥榮, 2017)。換言之，性騷擾是組織必須面對和解決的議題，若無法消弭性騷擾，必然造成員工在各項人力資源管理措施的不滿和不公平感，進而降低其幸福感。

三、分析架構及假設推導

根據上述文獻所討論，研究者擬定出本文之分析架構，藉以更清楚呈現解各研

究因素的內涵及其間的相互關係，如圖 1 所示。

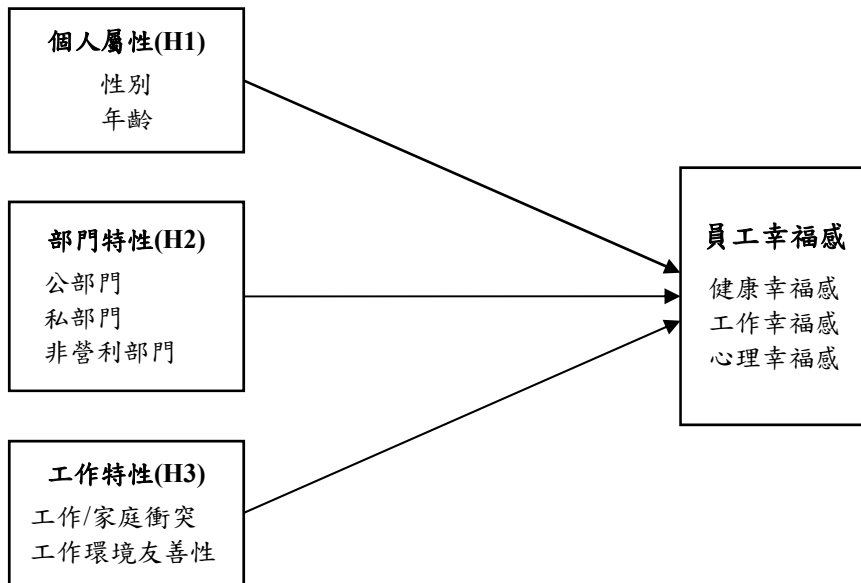


圖 1 影響員工幸福感因素之分析架構

資料來源：研究者繪製。

根據上述文獻之檢閱，本文初步提出的研究假設如下：

假設 H1：員工個人屬性與幸福感具有關聯性；其中男性及年齡較輕者，有較高之幸福感。

假設 H2：部門特性會與幸福感各面向有關聯性。換言之，公部門、私部門及非營利部門員工在幸福感各項層面會有所不同。

假設 H3：員工工作特性與幸福感具有關聯性；其中工作家庭與家庭衝突程度愈高，幸福感的程度愈低；而環境友善性程度愈高，則幸福感的程度愈高。

參、研究設計與統計方法

針對上述的研究問題，本文希望藉由次級資料分析可對於幸福感的相關議題的瞭解。研究者運用次級資料最主要具有節省時間和成本的優點。雖然，某些次級資料中所調查的資料或測量變項，並不完全符合研究者的需求，或不能充分滿足自己

原先設定的理論架構。但不可否認的是，次級資料不但可以做為先導研究，也可以利用其比較不同社會與時間點之社會現象的異同，這些所需蒐集的資料，往往必須透過完整的調查團隊通力合作，而非單一研究者能夠獨力完成；是以若能運用得當，仍然可以在概念上所有創新，並做出別具意義的研究（章英華，2012：236）。

我國對於公務員的調查研究也累積了一定的基礎，然而比較可惜的是此類資料庫的研究對象僅限於公務人員，而無法將公務人員與其他私部門或非營利部門人員進行比較。² 故為了達成本文之目的，必須尋找更合適的研究資料庫。至於資料庫選取的範圍和測量變項，以下分別提出更詳細的說明。

一、調查資料

本文要比較三大部門對於幸福感受，若要研究者單獨進行調查研究，在研究精力和資源受限的情況下，實施的可能性低，次級資料分析法是個可行的策略，無論就調查的範圍、樣本分佈、施測的品質等，都比個人獨力進行調查來得好。故基於上述的考量，本文以台灣社會變遷調查資料，以探究公、私部門員工對於幸福感的相關態度，雖然次級資料在運用條件上會受到一些限制，但其具有節省時間和成本的優點。因其樣本能夠涵蓋公、私、及非營利部門下的員工，更符合本文希望就三大部門進行比較之研究目的。再者是這項調查投注學界相當大資源和人力，其調查的品質也較一般的調查嚴謹許多，故採用這項資料進行分析應有其合理性。

由中央研究院調查資料中心年所完成調查的「臺灣社會變遷基本調查計畫第七期第一次研究問卷Ⅱ（工作與生活組）」，該筆資料係針對全國 18 歲以上民眾作抽樣調查，共 2,031 筆有效樣本，其中男性 994 位，女性 1,037 位。依據本文之目的，在分析時會扣除調查時沒有工作、退休、家庭主婦、學生等無酬工作或非就業者。另外，本文對於組織相關問題的測量也並不適合自雇工作者（如為自己工作、為家裡工作者），這些工作者大都沒有填答涉及組織的相關問題，因此在分析時，

² 例如，從 2008 年開始，由陳敦源所主持的「台灣文官調查」（Taiwan Government Bureaucrats Survey, TGBS），進行的大規模文官調查，透過大規模操作面訪的經驗，不但作為未來常態性文官調查的經驗基礎，同時也建立起公共行政學界第一個文官調查資料庫，有利於研究者從事相關的研究（陳敦源、呂佳螢，2009；陳敦源、李仲彬、張鎧如、陳玉豐、林錦鈺、簡鈺津，2014）。

自僱工作者也會被排除。故基於研究目的，將上述自僱工作的受訪者排除之後，本文實際分析的受訪者共 1,387 位，其中服務於公部門（包括政府機關及公營事業機構）有 220 位，占 15.9%，於服務於私部門者共 1,140 位，占 82.2%，比例最高，而服務於非營利部門則僅有 27 位僅占 1.9%。³

二、變項測量

本文主題探討組織中影響員工幸福感的相關變項，以扼要說明主要變項所採用的測量方法，至於變項之選取與歸類方式，可參考附錄中原始問卷題號和題項，以及題目內容和變項重新編碼方式之說明。

（一）背景因素

背景因素包含性別、年齡等因素，由於公私部門在此方面的差異並非本文所關切的重點，故在本文所建立的分析架構中，將其視為控制變項。

（二）組織與環境因素

組織與環境因素，包括「工作與家庭衝突」及「工作環境友善性」兩個部分，其測量方式，分別說明如下：

1. 工作／家庭衝突

工作／家庭衝突是一種雙向的概念，可能是工作干擾家庭也可能是家庭干擾工作（Frone, Russell & Cooper, 1992）。例如，個人工作上的責任干擾到家庭義務的實現時，這些未實現的家庭義務便會反過來干擾工作的完成；相對地，個人家庭上的問題干擾到工作任務的完成時，這些未完成的工作任務亦會反過來干擾個人的家庭生活。故在衡量工作與家庭衝突時，須兩個面向都能兼顧。基於此，本因素採用原始問卷中兩個題目為量測指標（請參見附錄），此因素構面之信度水準 Cronbach's Alpha=.804。

³ 此調查資料可能具有非營利組織的樣本偏少，代表性受限的情況。然而，非營利組織在分析上有其重要的意義，而且從本文的研究結果也確實發現，在某些幸福感的構面上，非營利組織的員工幸福感的程度較高，若將其併入企業組織中，其樣本的特性便難以突顯出來，是以最後作者仍決定保留此一分類，以做為後續相關研究的參考。

2. 工作環境友善性

此變項採用問卷中題組 D5 和 D7 兩題目為環境友善性的測量變項，這是以負面表述方式來衡量，即受訪者在工作上若無受到歧視，或在身體或心理上遭到上司或同事騷擾或霸凌的情事，代表工作環境的友善性；反之，若曾遭受歧視、騷擾或霸凌的情事，則代表工作環境的不友善。這兩題的受訪者選項分別是「是」與「否」，以虛擬變項的方式納入分析。

(三) 員工幸福感因素

幸福感為本文最主要的測量變項，依據前述文獻的討論，進一步分成健康、工作及心理等三個構面，其測量方式分述如下：

1. 健康幸福感

此變項採用問卷「健康與過勞」題組中 Q2-Q6 五個題目，作為受訪者健康幸福感情形的量測指標，⁴ 分別依受訪者感覺「身體上體力透支」、「情緒上心力交瘁」、「覺得自己快撐不下去」（上述三題為健康幸福感的反向題）、「整體生理與心理狀況」及「日子快不快樂」進行選填，並將反向題部分題目轉向計分（Q2、Q3、Q4），上述題目分數分別加總後予以平均，分數愈高代表受訪者的健康幸福程度愈好。此構面之信度 Cronbach's Alpha=.804。

2. 工作幸福感

多學者認為員工在組織中的工作滿足感和承諾感，可視為衡量工作幸福感的主要因素（Singha & Raychaudhuri, 2016; Sousa-Poza, 2000），從幸福感相關的文獻論述亦顯示，工作幸福感的概念是對於組織及工作的整體評價，其比工作滿足感更為寬廣，其內涵不僅包括工作滿足，亦包含與個人工作經驗相關的正向態度和情緒（Zheng et al., 2015）。基於上述，本文採用問卷中「組織滿意度」題組中 J3、J4a、J4b、J4c 共四小題作為受訪者工作幸福感的量測指標，此四題分別在測量組織成員對工作滿足、工作投入、組織價值與運作之認同，以及忠誠度等，本文將其視

⁴ 健康與過勞是一體兩面，過勞是反映健康不佳的情況，原調查問卷的題目中，關於過勞的問法可視問卷的反向題來理解。

為工作幸福感的不同構面，經測量此構面之信度水準 Cronbach's Alpha=.675。

3. 心理幸福感

在前述文獻回顧中提到，依自我決定理論的觀點，心理幸福感又可細分為三項次級構面，分述如下：

(1) 能力感

能力感是指個體對環境感到能夠操控與勝任的程度，個體為了獲取足夠的能力感，會挑選那些他們認為挑戰性的工作或任務，會試圖於工作或生活上，運用具有創意和新的想法來解決問題。本文採用問卷中「創新與主動」題組 O1a 和 O1b 兩個題目，作為受訪者工作能力感的量測指標，該組題目是衡量受訪者對於如何提昇工作（日常生活）表現，是否有新的想法，或對於問題提出有創意的解決辦法。若愈符合者分數愈高，代表受訪者的能力感程度愈高。此構面之信度水準 Cronbach's Alpha=.803。

(2) 自主性

自主性指的是員工可以自由選擇完成工作的方法與工作的流程，並能在工作中感受到高度的自決感、控制性及自由度 (Deci & Ryan, 2008; Ryan & Deci, 2000)。換言之，工作自主性就是個人對行動選擇的控制感或自由幅度，包括彈性化工作時間、地點及工作方式。此變項採用問卷中題組 F1、F3 及 F4 工作自主性共三小題，作為受訪者工作自主性情形的量測指標，此三題分別是對於受訪者能否自由決定「工作時數」、「上班時間」，以及「彈性處理自己或家人的事情」來衡量，愈能自由決定者，分數愈高代表受訪者的自主性程度愈高。此構面之信度水準 Cronbach's Alpha=.705。

(3) 關聯性

關聯性主要指個體在情感上感到是否能與他人產生聯結的程度，當環境提供足夠的接納、關懷與溫暖的情感力量時，便能促使個體接受各種困難與挑戰，而達到心理成長的目的。此變項採用問卷中題組 J2 中對於人際關係好不好的問題，作為受訪者關聯性情形的量測指標，此二小題分別針對「主管和員工之間的關係」及

「同事之間的關係」來回答，分數愈高代表受訪者的關聯性程度愈高。此構面之信度水準 Cronbach's Alpha=.751。

(四) 部門特性因素

工作部門依受訪者所填答個人的組織屬性做分類，若是為公營企業與政府機構工作，則歸為公部門；若為私人企業受雇者歸為私部門；而非營利（或非政府）組織工作則歸為非營利部門。本變項在進行迴歸分析時，以公部門為對照組。

三、統計方法

本文運用適當的統計方法，以檢證相關理論假設。首先，運用因素分析從眾多工作—家庭衝突和幸福感的各層面變項，得到少數抽象概念的因素分數，以進一步簡化分析，並確認其信度水準是否符合基本的要求。其次，運用變異數分析（analysis of variance, ANOVA），來分析公部門員工與其他部門員工在幸福感的各種層面之差異；最後，則透過多元迴歸的方法，以瞭解影響幸福感各種層面的主要因素。

肆、研究結果與討論

一、員工幸福感構面之間的相關性

從表 2 員工幸福感各構面的相關矩陣表顯示，員工幸福感的各構面之間呈現極顯著的關聯，惟吾人必須關注的是幸福感各面向之間未必都呈現正向的關聯性，而是可能出現負向的關聯性。首先，從健康幸福感與其他幸福感面向的相關性來看，其與工作幸福感呈負相關（ $r=-.252, p<.001$ ），與心理幸福感之能力感（ $r=.109, p<.001$ ）和自主性（ $r=.150, p<.001$ ）則分別呈現正相關，而與關聯性則是呈現負相關的情形（ $r=-.245, p<.001$ ）。其次，從工作幸福感來看，其與能力感（ $r=-.260, p<.001$ ）和自主性（ $r=-.348, p<.001$ ）都分別呈現負相關，而與關聯性則呈現正相關（ $r=.407, p<.001$ ）。最後，就心理幸福感的三個面向來看，能力感與自主性呈正相關（ $r=.202, p<.001$ ），而與關聯性呈負相關（ $r=-.130, p<.001$ ），至於自主性與關聯性兩者之間，則呈現負相關（ $r=-.245, p<.001$ ）。從上述相關分析的數據顯示幸福感

從不同的觀點會呈現不同的面貌，而受訪者對於幸福感的感受和認知也不同，也說明了將幸福感從不同觀點進行分析，確實能展現出不同理論觀點所顯現的意義。

表 2 幸福感各構面之相關矩陣

	1	2	3	4
1.健康幸福感	—			
2.工作幸福感	-.252 ***			
3.心理幸福感（能力感）	.109 ***	-.260 ***		
4.心理幸福感（自主性）	.150 ***	-.348 ***	.202 ***	
5.心理幸福感（關聯性）	-.245 ***	.407 ***	-.130 ***	-.245 ***

* $p < .05$ ** $p < .01$ *** $p < .001$

資料來源：研究者彙整。

二、公部門、私部門及非營利部門在幸福感的差異

從表 3 公部門、私部門及非營利部門在幸福感各項層面的比較發現。在公部門服務的受訪者，在健康幸福感層面卻顯著的低於私部門和非營利部門的受訪者（ $F=3.442, p<.05$ ），另外，在心理幸福感中的自主性面向，亦呈現公部門的受訪者極為顯著地低於私部門和非營利部門的受訪者的情形（ $F=9.087, p<.001$ ）。至於在工作幸福感，以及心理幸福感的能力感與關聯性等層面，則並未發現不同部門之間的受訪者有明顯差異的情形。由此顯現，公部門員工幸福感並未如預期會高於私部門及非營利部門。

表 3 不同部門在幸福感各層面的單因子變異數分析摘要表

		個數	平均數	標準差	F	Scheffe 檢定
健康幸福感	公部門	220	11.123	3.644	3.442	私部門> 公部門*
	私部門	1138	11.813	3.707		
	非營利部門	27	12.185	3.627		
	總和	1385	11.711	3.702		
工作幸福感	公部門	126	10.492	3.144	.570	
	私部門	745	10.777	2.722		
	非營利部門	15	10.733	1.752		
	總和	886	10.736	2.772		
心理幸福感 (能力感)	公部門	216	6.792	1.909	.102	
	私部門	1106	6.800	1.879		
	非營利部門	27	6.963	2.175		
	總和	1349	6.802	1.889		
心理幸福感 (自主性)	公部門	124	7.992	1.854	9.087	私部門> 公部門***
	私部門	766	8.818	2.036		
	非營利部門	18	8.779	1.592		
	總和	908	8.705	2.022		
心理幸福感 (關聯性)	公部門	127	3.858	1.153	.321	
	私部門	771	3.799	1.194		
	非營利部門	16	3.625	1.147		
	總和	914	3.804	1.187		

* $p < .05$ ** $p < .01$ *** $p < .001$ (雙尾檢定)

資料來源：研究者彙整。

三、影響員工幸福感的重要因素

(一) 健康幸福感的迴歸分析

從表 4 迴歸分析的結果顯示，本文對於健康幸福感所建立的模式之中，「性別」、「部門類型」、「工作家庭衝突」及「無歧視環境」對於健康幸福感構成顯著的影響，至於「年齡」與「無性騷擾環境」則與健康幸福感未具有顯著的關聯。其中以「工作家庭衝突」的影響因素最重要，其與健康幸福感呈現極為顯著的負相

關 (Beta=-.406, $p<.001$)，顯示受訪者感受到工作家庭衝突程度愈高者，其健康幸福感的程度愈低。其次，則是無歧視的環境 (Beta=.144, $p<.001$)，在無歧視環境的工作下，員工的健康幸福感也會較高。再者，關於性別的部分，從資料顯示女性的健康幸福感顯著的高於男性 (Beta=-.106, $p<.001$)。最後，在部門類型部分，本模式是以「公部門」為對照部門，從分析模式顯示，公部門與非營利部門的成員在健康幸福感有明顯的差異。(Beta=.065, $p<.05$)，在非營利部門服務的受訪者，其健康幸福感的程度，反而是明顯地高於在政府部門服務的受訪者。

表 4 健康幸福感迴歸係數

模式	未標準化係數		標準化係數	t	顯著性
	B 估計值	標準誤	Beta		
(常數)	18.882	.677		27.906	.000
性別	-.748	.209	-.106	-3.574	.000
年齡	-.002	.008	-.006	-.209	.835
公部門 vs 私部門	.495	.304	.051	1.631	.103
公部門 vs 非營利部門	1.644	.793	.065	2.072	.039
工作家庭衝突	-1.168	.087	-.406	-13.360	.000
無歧視環境	1.449	.313	.144	4.637	.000
無性騷擾環境	.252	.388	.020	.650	.516

資料來源：研究者彙整。

(二) 工作幸福感的迴歸分析

從表 5 迴歸分析的結果顯示，本文對於工作幸福感所建立的模式之中，「年齡」、「工作家庭衝突」、「無歧視環境」及「無性騷擾環境」對於工作幸福感構成顯著的影響，至於「性別」與「部門類型」則與工作幸福感未具有顯著的關聯。其中以「年齡」的影響因素最重要，其與工作幸福感呈現極為顯著的負相關 (Beta 值=-.198, $p<.001$)，顯示受訪者年齡愈輕者，其對工作幸福感的程度愈高。其次，則是「工作家庭衝突」的因素，其與工作幸福感亦呈現極為顯著的負相關 (Beta 值=-.127, $p<.001$)，顯示受訪者感受到工作家庭衝突程度愈高者，其工作幸福感的程度也愈低。

另外，在工作環境友善性的兩項指標，也都與工作幸福感有顯著的關聯。其中無歧視的環境方面（Beta 值=.107, $p<.01$ ），顯示在無歧視環境的工作下，員工的工作幸福感也會較高；再者，關於「無性騷擾環境」亦是如此（Beta 值=.072, $p<.05$ ）。

表 5 工作幸福感迴歸係數

模式	未標準化係數		標準化係數	t	顯著性
	B 估計值	標準誤	Beta		
(常數)	13.605	.587		23.187	.000
性別	.183	.182	.033	1.007	.314
年齡	-.044	.007	-.198	-6.034	.000
公部門 vs 私部門	.392	.261	.052	1.499	.134
公部門 vs 非營利部門	.965	.732	.045	1.319	.188
工作家庭衝突	-.288	.076	-.127	-3.774	.000
無歧視環境	.843	.271	.107	3.112	.002
無性騷擾環境	.704	.333	.072	2.116	.035

資料來源：研究者彙整。

（三）心理幸福感的迴歸分析

1. 能力感層面

從表 6 迴歸分析的結果顯示，本文對於心理幸福感中的能力感層面所建立的模式之中，僅有「工作家庭衝突」這項因素對於能力感構成顯著的影響，至於「性別」、「年齡」、「部門類型」及「友善工作環境」等因素皆未具有顯著的關聯。工作家庭衝突與能力感之間呈現極為顯著的負相關（Beta 值=-.154, $p<.001$ ），顯示受訪者感受到工作家庭衝突愈大者，其對能力感的感受程度則會愈低。

表 6 能力感之迴歸係數

模式	未標準化係數		標準化係數	t	顯著性
	B 估計值	標準誤	Beta		
(常數)	8.282	.379		21.880	.000
性別	.184	.117	.052	1.567	.117
年齡	.001	.005	.006	.166	.868
公部門 vs 私部門	.126	.170	.026	.742	.458
公部門 vs 非營利部門	-.028	.443	-.002	-.064	.949
工作家庭衝突	-.221	.049	-.154	-4.528	.000
無歧視環境	-.294	.175	-.058	-1.677	.094
無性騷擾環境	.267	.216	.043	1.237	.216

資料來源：研究者彙整。

2. 自主性層面

在自主性方面，從表 7 迴歸分析的結果顯示，本文對於心理幸福感中的自主性層面所建立的模式之中，有「公部門 vs 私部門」及「無歧視環境」這兩項因素對於自主性構成顯著的影響，至於「性別」、「年齡」、「公部門 vs 非營利部門」、「工作與家庭衝突」及「無性騷擾環境」等因素皆未具有顯著的關聯。在部門類型方面，從迴歸分析的標準化係數顯示，私部門的受訪者明顯高於公部門受訪者（Beta 值=-.150, $p < .001$ ），顯示在私部門服務的受訪者在工作方面有較大的彈性和自主空間，而公部門服務的受訪者的自主性則明顯地較為不足。

表 7 自主性之迴歸係數

模式	未標準化係數		標準化係數	t	顯著性
	B 估計值	標準誤	Beta		
(常數)	7.407	.438		16.910	.000
性別	.132	.134	.033	.987	.324
年齡	.007	.005	.042	1.273	.203
公部門 vs 私部門	.834	.196	.150	4.250	.000
公部門 vs 非營利部門	.739	.505	.052	1.462	.144
工作家庭衝突	.052	.056	.032	.929	.353
無歧視環境	-.600	.200	-.105	-3.004	.003
無性騷擾環境	-.105	.246	-.015	-.426	.670

資料來源：研究者彙整。

3. 關聯感層面

關聯感是表現出個人在人際網絡上所聯結情況，從表 8 迴歸分析的結果顯示，本文對於關聯感所建立的模式之中，有「工作與家庭衝突」、「無歧視環境」及「無性騷擾環境」等三項因素對於關聯感構成顯著的影響，至於「性別」、「年齡」、「公部門 vs 私部門」及「公部門 vs 非營利部門」等因素皆未具有顯著的關聯。其中以「工作家庭衝突」的影響因素最重要，其與關聯感感呈現極為顯著的負相關（Beta 值=-.184, $p<.001$ ），顯示受訪者感受到工作家庭衝突程度愈高者，其人在人際網絡的聯結上會感覺較為不足。其次，則是無歧視的環境（Beta 值=.128, $p<.001$ ），以及在無性騷擾的環境（Beta 值=-.184, $p<.01$ ）下，員工的人際網絡的關聯感程度也會較高。

表 8 關聯感之迴歸係數

模式	未標準化係數		標準化係數	t	顯著性
	B 估計值	標準誤	Beta		
(常數)	4.863	.249		19.538	.000
性別	.053	.077	.022	.692	.489
年齡	-.001	.003	-.013	-.414	.679
公部門 vs 私部門	.003	.111	.001	.026	.979
公部門 vs 非營利部門	-.093	.305	-.010	-.303	.762
工作家庭衝突	-.179	.032	-.184	-5.557	.000
無歧視環境	.433	.115	.128	3.775	.000
無性騷擾環境	.388	.142	.092	2.742	.006

資料來源：研究者彙整。

伍、結論

國內對於幸福感的議題，雖已累積部分的成果，不過這些文獻仍有所偏。例如，通常只就某個特定之職業或學生樣本進行，或就幸福感某個層面進行分析，較缺少從整合性的觀點進行探討。再者這些經驗性的研究，受限於研究資源，只能是小規模的調查研究，其樣本的代表性和可推論性受到較大的限制（余民寧、許嘉家、陳柏霖，2010；李旭梅、林如玉，2016；李旭梅、蔡碧珊，2016；陳玥錡、謝加娣、羅新興、嚴奇峰，2016；陸洛，1998；陸洛、黃茂丁、高旭繁，2005）。由於過去缺少總體資料的統計分析，本文彌補此一缺口，以我國大規模的社會變遷調查資料為基礎來進行探究。希望從不同的工作系絡加以比較，進一步探討工作、心理及健康等面向的幸福感關係；本文認為從整合性的面向加以探討，更能夠探觸及實際的狀況。

首先，本文基於相關文獻的檢閱，認為幸福感是一個多面向的概念，故將幸福感建構為健康幸福感、工作幸福感及心理幸福感等三個構面，而心理幸福感又再細分為能力感、自主性及關聯感等三個層面，從經驗資料的統計相關分析顯示，這些構面之間並非屬於同一向度，顯示幸福感在不同構面下，具有不同的意義。例如，各構面的相關分析發現，健康幸福感和工作幸福感之間是呈現負相關，這反映出組

織員工在追求工作上的成就與滿足時，是必須付出身體健康做代價。另外，工作幸福感與能力感及自主性也都呈現負相關，這也顯示出，組織員工一方面希望工作輕鬆，以獲得工作上的滿足，但對於個人潛能的開發及工作自主性仍有欠缺。是以，學者未來對於幸福感進行探究，應瞭解幸福感具有多面向的特質，及其所代表的不同意義。

其次，從統計分析發現，公部門的受訪者並未如賴清德所言，是幸福感較高的一群，反而在健康幸福感及心理幸福感的自主性層面明顯地不如私部門和非營利部門。這也顯示近年來公部門員工的工作壓力大，他們必須承受更多的工作壓力，也影響到了對幸福感的認知情形。基於此，政府應該更關心公務員的身心健康及過勞的問題，以有效舒解工作上的壓力。而且，就自主性方面，受限於官僚體制僵固性，如何促進組織和工作上彈性，提昇對公務員之授權和授能，亦是未來須努力的課題。

再者，從幸福感各項層面的迴歸分析可以發現，工作家庭衝突應是最具有解釋力的變數，工作家庭衝突愈低者，幸福感的感受程度愈高。顯示如何維持工作家庭平衡，是未來部門研究者和實務管理者必須努力去克服和解決的課題。雖然，過去我國政府透過立法方式推動育嬰留職停薪津貼、家庭照顧假及提高生育給付等友善家庭的相關政策已一定程度改善各部門員工所面臨的工作家庭衝突問題。然而，台灣目前也逐漸面臨高齡化及少子化的嚴峻考驗，原屬於私領域的「家庭照顧」亦成為公共政策議題，關懷面向從工作與家庭平衡，擴展到工作與生活平衡，涵蓋人口政策、勞動政策、產業政策及健康政策，是以，如何持續促進組織工作者工作與家庭平衡，是未來政策推動的重要方向。

最後，過去從國外的經驗顯示幸福感對於各部門多方面的影響效果，提昇員工幸福感不僅能使各部門建立更合理的管理體系；而且也做為部門提昇整體競爭力之助益。做為跨國比較的基礎，員工幸福感會因各國文化、環境等因素不同，而呈現不同的面貌。然而，次級分析法較大的限制是本文所欲測量的變項，在次級資料中是否能夠找到配適的資料；所幸經筆者初步的審視，在分析架構中所列出的變項大體上在原始問卷上都能找到相對應的問題，惟其信度和效度仍有進一步再檢視和探討的餘地。另一個可能的限制是由於涉及的變數較多，因此當模型越趨於複雜時，而資料庫中未完整作答所導致的樣本數差異也越大，造成各模型若包含不同變數時

的模式適配與解釋力可能產生不穩定的情形。再者，由於本文研究對象的工作特性並不相同（包含公部門、私部門及非營利部門等），資料庫當中關於這些工作特性的整理未必能夠完備，亦即存在著職業流動與工作類型不明確的現象，由於有上述的研究限制，建議未來可運用質性訪談來彌補量化資料分析的不足，尤其在年金改革之後，對於公務人員的服務動機或主觀幸福感是否會產生變化，而文官體系又必須如何去因應和面對則是一個非常值得思索的問題。

參考文獻

- 余民寧、許嘉家、陳柏霖（2010）。中小學教師工作時數與憂鬱的關係：主觀幸福感的觀點。**教育心理學報**，42（2），229-251。
- 余致力（2000）。論公共行政在民主治理過程中的正當角色：黑堡宣言的內涵與啟示。**公共行政學報**，4，1-29。
- 李旭梅、林如玉（2016）。以資源保存理論，論心理資本、幸福感與部門公民行為之關聯性。**人力資源管理學報**，16（1），69-89。
- 李旭梅、蔡碧珊（2016）。職場友誼與離職意圖關係之研究：以幸福感為中介效果。**明新學報**，42（1），125-141。
- 許道然（2015）。公務福利制度的回顧與展望。**人事月刊**，361，9-18。
- 章英華（2012）。調查資料庫之運用。載於瞿海源、畢恆達、劉長萱、楊國樞（編），**社會及行為科學研究法**（235-267）。臺北：東華書局。
- 陳玥錡、謝加娣、羅新興、嚴奇峰（2016）。組織成員志工經驗對主觀幸福感及人際公民行為之影響：職家衝突的影響及其調節效果。**國防管理學報**，37（1），15-29。
- 陳敦源、呂佳螢（2009）。循證公共行政下的文官調查：台灣經驗的觀點、方法、與實務意義。**公共行政學報**，31，187-225。
- 陳敦源、李仲彬、張鎧如、陳玉豐、林錦鈺、簡鈺津（2014）。邁向循證基礎的政府人力資源管理：以主客觀資料整合建立「臺灣文官調查資料庫」的經驗分享。**人事月刊**，346，11-28。
- 陸洛（1998）。中國人幸福感之內涵、測量及相關因素探討。**國家科學委員會研究彙刊：人文及社會科學**，8（1），115-137。

- 陸洛、黃茂丁、高旭繁（2005）。工作與家庭的雙向衝突：前因、後果及調節變項之探討。《*應用心理研究*》，27，133-166。
- 戚樹誠、羅新興、梁欣光、賴璽方、朱志傑（2017）。職場偏差行為之實證發現與展望：2000~2015 亞洲研究的回顧。《*臺大管理論叢*》，27（2），259-306。
- 黃煥榮（2017）。工作場所性騷擾的成因和影響：臺灣資料的循證分析。《*文官制度季刊*》，9（4），69-98。
- Allison, G. (1980). Public and private management: Are they fundamentally alike in all unimportant respects? *Proceedings for the Public Management Research Conference*, (November 19-20, 1979), (Washington, D.C.: Office of Personnel Management, OPM Document 127-53-1, February 1980), pp. 27-38.
- Amirkhanyan, A. A., Kim, H., & Lambright, K. T. (2008). Does the public sector outperform the nonprofit and for-profit sectors? Evidence from a national panel study on nursing home quality and access. *Journal of Policy Analysis and Management*, 27(2), 326-353.
- Argyriades, D. (2003). Values for public service: Lessons learned from recent trends and the millennium summit." *International Review of Administrative Sciences*, 69(4), 521-33.
- Arora, N., & Bhagat, P. (2016). Well-being: Exploring its meaning at workplace. *Indian Journal of Health and Wellbeing*, 7(10), 982-987.
- Barry, J., Chandler, J., & Berg, E. (2007). Women's movements and new public management: Higher education in Sweden and England. *Public Administration*, 85(1), 103-122.
- Biswas-Diener, R., Kashdan, T. B., & King, L. A. (2009). Two traditions of happiness research, not two distinct types of happiness. *The Journal of Positive Psychology*, 4(3), 208-211.
- Buelens, M., & Van den Broeck, H. (2007). An analysis of differences in work motivation between public and private sector organizations. *Public Administration Review*, 67(1), 65-74.
- Bullock, J. B., Stritch, J. M., & Rainey, H. G. (2015). International comparison of public and private employees' work motives, attitudes, and perceived rewards. *Public Administration Review*, 75(3), 479-489.
- Clark, S. C. (2000). Work/family border theory: A new theory of Work/family balance.

- Human Relations*, 53(6), 747-770.
- Clark, S. C. (2010). Communicating across the work/home border. *Community, Work & Family*, 5(1), 23-48.
- Danna, K., & Griffin, R. W. (1999). Health and well-being in the workplace: A review and synthesis of the literature. *Journal of Management*, 25(3), 357-384.
- Deci, E. L., & Ryan, R. M. (2008). Self-determination theory: A macrotheory of human motivation, development, and health. *Canadian Psychology*, 49(3), 182-185.
- Diener, E. (2009). *The science of well-being: The collected works of Ed Diener*. Dordrecht: Springer.
- Diener, E., & Ryan, K. (2009). Subjective well-being: A general overview. *South African Journal of Psychology*, 39(4), 391-406.
- Diener, E., Suh, E. M., Lucas, R. E., & Smith, H. L. (1999). Subjective well-being: Three decades of progress. *Psychological Bulletin*, 125(2), 276-302.
- Doef, M. v. d., & Maes, S. (1999). The job demand-control (-support) model and psychological well-being: A review of 20 years of empirical research. *Work & Stress*, 13(2), 87-114.
- Dolan, P., Layard, R., & Metcalfe, R. (2011). Measuring subjective well-being for public policy. LSE Research Online Documents on *Economics*.
- Fisher, C. D. (2010). Happiness at work. *International Journal of Management Reviews*, 12(4), 384-412.
- Feeney, M. K., & Rainey, H. G. (2010). Personnel flexibility and red tape in public and nonprofit organizations: Distinctions due to institutional and political accountability. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(4), 801-826.
- Frone, M. R., Russell, M. & Cooper, M. L. (1992). Antecedents and outcomes of work-family conflict: Testing a model of the work-family interface. *Journal of Applied Psychology*, 77(1), 65-78.
- Grant-Vallone, E. J., & Donaldson, S. I. (2001). Consequences of work-family conflict on employee well-being over time. *Work & Stress*, 15(3), 214-226.
- Grant, A. M., Christianson, M. K., & Price, R. H. (2007). Happiness, health, or relationships? Managerial practices and employee well-being tradeoffs. *Academy of Management Perspectives*, 21(3), 51-63.
- Grzywacz, J. G., Almeida, D. M., & McDonald, D. A. (2002). Work-family spillover and

- daily reports of work and family stress in the adult labor force. *Family Relations*, 51(1), 28-36.
- Huppert, F. A., & Whittington, J. E. (2003). Evidence for the independence of positive and negative well-being: Implications for quality of life assessment. *British Journal of Health Psychology*, 8(1), 107-122.
- Johansen, M., & Zhu, L. (2014). Market competition, political constraint, and managerial practice in public, nonprofit, and private American hospitals. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(1), 159-184.
- Juniper, B., White, N., & Bellamy, P. (2009). Assessing employee wellbeing: is there another way? *International Journal of Workplace Health Management*, 2(3), 220-230.
- Kashdan, T. B., Biswas-Diener, R., & King, L. A. (2008). Reconsidering happiness: the costs of distinguishing between hedonics and eudaimonia. *The Journal of Positive Psychology*, 3(4), 219-233.
- Koyuncu, M., Burke, R. J., & Wolpin, J. (2012). Work-family conflict, satisfactions and psychological well-being among women managers and professionals in Turkey. *Gender in Management: An International Journal*, 27(3), 202-213.
- Lapierre, L. M., & Allen, T. D. (2006). Work-supportive family, family-supportive supervision, use of organizational benefits, and problem-focused coping: implications for work-family conflict and employee well-being. *Journal of Occupational Health Psychology*, 11(2), 169-181.
- Lee, Y. J., & Wilkins, V. M.. (2011). More similarities or more differences? Comparing public and nonprofit managers' job motivations. *Public Administration Review*, 71(1), 45-56.
- LeRoux, K., & Feeney, M. K.. (2013). Factors attracting individuals to nonprofit management over public and private sector management. *Nonprofit Management & Leadership*, 24(1), 43-62.
- Lyons, S. T., Duxbury, L. E. & Higgins, C. A. (2006). A comparison of the values and commitment of private sector, public sector, and parapublic sector employees. *Public Administration Review*, 66(4), 605-618.
- O'Donovan, D., & Hayne, P. (2017). Employee wellbeing research 2017: The evolution of workplace wellbeing in the UK. Retrieved October 28, 2019, from: https://reba.global/files/document/96/1487613242_REBAEmployeeWellbeingRes

[earch2017ESV_web.pdf](#).

- Okun, M. A., Stock, W. A., Haring, M. J., & Witter, R. A. (1984). Health and subjective well-being: A meta-analysis. *The International Journal of Aging and Human Development*, 19(2), 111-132.
- Page, K. M., & Vella-Brodrick, D. A. (2009). The ‘what’, ‘why’ and ‘how’ of employee well-being: A new model. *Social Indicators Research*, 90(3), 441-458.
- Reis, H. T., Sheldon, K. M., Gable, S. L., Roscoe, J., & Ryan, R. M. (2000). Daily well-being: The role of autonomy, competence, and relatedness. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 26(4), 419-435.
- Ring, P. S., & Perry, J. L. (1985). Strategic management in public and private organizations: Implications of distinctive contexts and constraints. *Academy of Management Review*, 10(2), 276-286.
- Rodríguez-Muñoz, A., & Sanz-Vergel, A. I. (2013). Happiness and well-being at work: A special issue introduction. *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones*, 29(3), 95-97.
- Ryan, R. M., & Deci, E. L. (2000). Self-determination theory and the facilitation of intrinsic motivation, social development, and well-being. *American Psychologist*, 55(1), 68-78.
- Ryan, R. M., & Deci, E. L. (2001). On happiness and human potentials: A review of research on hedonic and eudaimonic well-being. *Annual Review of Psychology*, 52(1), 141-166.
- Ryan, R. M., Huta, V., & Deci, E. L. (2008). Living well: A self-determination theory perspective on eudaimonia. *Journal of Happiness Studies*, 9(1), 139-170.
- Schaufeli, W. B., Taris, T. W., & Van Rhenen, W. (2008). Workaholism, burnout, and work engagement: three of a kind or three different kinds of employee well-being? *Applied Psychology*, 57(2), 173-203.
- Schneewind, K. A., Reeb, C., & Kupsch M. (2010). Bidirectional work-family spillover and work-family balance: How are they related to personal distress and global stress? *Family Science*, 1(2), 123-134.
- Sharma, G., & Tolani, B. (2015). Subjective well-being for employees in an organization. *Indian Journal of Health and Wellbeing*, 6(5), 529-533.
- Shmotkin, D. (1990). Subjective well-being as a function of age and gender: A

- multivariate look for differentiated trends. *Social Indicators Research*, 23(3), 201-230.
- Singha, P., & Raychaudhuri, S. (2016). Well-being, happiness and interpersonal relationship as correlated components of job satisfaction among the public sector employees of India: A brief detail focused into gender difference. *Indian Journal of Positive Psychology*, 7(3), 348-352.
- Slemp, G. R., Kern, M. L., & Vella-Brodrick, D. A. (2015). Workplace well-being: The role of job crafting and autonomy support. *Psychology of Well-Being*, 5(1), 1-17.
- Sousa-Poza, A., & Sousa-Poza, A. A., (2000). Well-being at work: a cross-national analysis of the levels and determinants of job satisfaction. *Journal of Socio-Economics*, 29(6), 517-538.
- Taris, T. W., Beckers, D. G. J., Verhoeven, L. C., Geurts, S. A. E., Kompier, M. A. J., & van der Linden, D. (2006). Recovery opportunities, work-home interference, and well-being among managers. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 15(2), 139-157.
- Thompson, C. A., & Prottas, D. J. (2006). Relationships among organizational family support, job autonomy, perceived control, and employee well-being. *Journal of Occupational Health Psychology*, 11(1), 100-118.
- Vandenbergh, C., Panaccio, A., Bentein, K., Mignonac, K., & Roussel, P. (2011). Assessing longitudinal change of and dynamic relationships among role stressors, job attitudes, turnover intention, and well-being in neophyte newcomers. *Journal of Organizational Behavior*, 32(4), 652-671.
- Viitala, R., Tanskanen, J., & Sääntti, R. (2015). The connection between organizational climate and well-being at work. *International Journal of Organizational Analysis*, 23(4), 606-620.
- Wilks, D. C., & Neto, F. (2013). Workplace well-being, gender and age: Examining the 'double jeopardy' effect. *Social Indicators Research*, 114(3), 875-890.
- Winefield, H. R., Boyd, C., & Winefield, A. H. (2014). Work-family conflict and well-being in university employees. *The Journal of Psychology*, 148(6), 683-697.
- Wood, W., Rhodes, N., & Whelan, M. (1989). Sex differences in positive well-being: A consideration of emotional style and marital status. *Psychological Bulletin*, 106(2), 249-264.
- Wright, T. A., & Cropanzano, R. (2004). The role of psychological well-being in job

performance: A fresh look at an age-old quest. *Organizational Dynamics*, 33(4), 338-351.

Zheng, X., Zhu, W., Zhao, H., & Zhang, C. (2015). Employee well-being in organizations: Theoretical model, scale development, and cross-cultural validation. *Journal of Organizational Behavior*, 36(5), 621-644.

附錄 問卷題組與變項處理說明

本文研究變項	原始問卷題號及題目	本文重新編碼方式
性別	A1. 性別：	進行迴歸分析時，設定虛擬變項，編碼男性為 1，女性為 0，以女性對照組。
年齡	A4. 請問您是什麼時候出生的（以身分證上的為主）？民國__年__月	編碼時將出生年次轉換成年齡（由於本調查資料為民國 104 年所進行，因此年齡即為 104 減去出生年次）
工作／家庭衝突	F5. 您時常覺得… a. 工作上的要求干擾您的家庭生活 b. 家庭生活的要求干擾您的工作	依受訪者所填「總是」、「經常」、「有時候」、「很少」、「從不」分別給予 5 到 1 分，兩小題分數加總後予以平均，分數越愈高即代表其對自己的工作與家庭衝突的知覺程度愈高。
工作環境友善性	D5. 在過去五年中，您是否曾經在工作上受到歧視，例如在求職、給薪或升遷時？ D7. 在過去五年中，您是否曾經被您的上司或同事騷擾（例如在身體或心理上遭到霸凌）？	兩題的選項受訪者若填答為「是」與「否」，分別代表工作環境友善及不友善的情形，以虛擬變項的方式納入分析，填答「是」編碼為 1，填答「否」編碼為 0。
健康幸福感	Q2. 您常不常覺得身體上體力透支（累到完全沒有力氣）？ Q3. 你常不常覺得情緒上心力交瘁（心情上非常累）？ Q4. 您常不常覺得，「我快要撐不下去了」？ Q5. 整體來說，請問您覺得您的身體好不好？（包括生理與心理） Q6. 整體來說，您覺得目前的日子過得快樂嗎？	本構面五個題目選項依序為「總是/非常好/很快樂」、「經常/很好/還算快樂」、「有時/好/沒甚麼快不快樂」、「很少/普通/不大快樂」、「從不/不好/很不快樂」，分別給 5 到 1 分，為求整題組總分，將反向題部分題目轉向計分（Q2、Q3、Q4），上述題目分數分別加總後予以平均，分數愈高代表受訪者的健康幸福程度愈好。

本文研究變項	原始問卷題號及題目	本文重新編碼方式
工作幸福感	<p>J3. 您對您現在主要的工作滿不滿意？（如果一個人有不只一個工作，指最主要的工作）</p> <p>J4. 請問您同不同意下面這些說法？</p> <p>a. 了幫助公司/機構更成功，我願意比我該做的更努力</p> <p>b. 我以能在這家公司/機構工作感到光榮</p> <p>c. 為了待在現在這個公司/機構，我會拒絕另一份收入比現在高得多的工作</p>	<p>J3 依受訪者回答「完全滿意」給 7 分、「很滿意」給 6 分，「還算滿意」給 5 分，「沒什麼滿意不滿意」給 4 分，「不太滿意」給 3 分，「很不滿意」給 2 分，以及「完全不滿意」則給 1 分。</p> <p>J4a、b、c 三小題依受訪者回答「非常同意」、「同意」、「既不同意也不反對」、「不同意」與「非常不同意」分別給 5 到 1 分。</p> <p>上述四小題之分數加總後予以平均，分數愈高代表受訪者的工作幸福感程度愈高。</p>
心理幸福感 (能力感)	<p>O1. 請問下列的說法符不符合您現在的情形：</p> <p>a. 對於如何提升我的工作（日常生活）表現，我時常有新的想法</p> <p>b. 遇到工作（日常生活）上的問題，我經常提出有創意的解決辦法</p>	<p>由受訪者依據「非常符合」、「符合」、「無所謂符不符合」、「不符合」，以及「非常不符合」等五個選項填答，分別給予 5、4、3、2、1 之分數，兩小題分數加總後予以平均，分數愈高代表受訪者的能力感程度愈高。</p>
心理幸福感 (自主性)	<p>F1. 對於您工作時數的決定，以下哪一項最符合您的情形？（工作時數是指一日的工作從開始到結束的期間，不是一週或一個月的總工作時數）</p> <p>F3. 以下哪一項最符合您日常工作的情形？</p> <p>F4. 在工作的時候離開一兩個鐘頭去處理自己或家人的事情，對您來說困難嗎？</p>	<p>F1 題目受訪者依據三個選項依序是「上下班時間是老闆決定的，我不能改變」、「我多多少少可以決定我的上下班時間」及「我完全可以決定我的上下班時間」填選，分別給 1 到 3 分。</p> <p>F3 題目受訪者依據三個選項依序是「我能自由決定怎麼安排我的日常工作」、「我多多少少能夠決定怎麼安排日常工作」及「我不能自由決定怎麼安排日常</p>

本文研究變項	原始問卷題號及題目	本文重新編碼方式
		<p>工作」分別給 3 到 1 分。</p> <p>F4 題目由受訪者依據四個選項依序是「一點也不困難」、「不太困難」、「有點困難」及「很困難」分別給 4 到 1 分。</p> <p>上述三題分數分別加總後予以平均，分數愈高代表受訪者的自主性程度愈高。</p>
<p>心理幸福感 (關聯性)</p>	<p>J2. 一般來說，您工作場所內的人際關係好不好？</p> <p>a. 主管和員工之間的關係</p> <p>b. 同事之間的關係</p>	<p>由受訪者分別依據「非常好」、「不錯」、「不好不壞」、「滿差」及「非常差」來填選，分別給 5 到 1 分。上述二題分數加總後予以平均，分數愈高代表受訪者的關聯性程度愈高。</p>
<p>部門特性</p>	<p>C3f. 請問您現在（以前）是老闆還是員工？</p>	<p>將受訪者中填答「為私人僱主或私人機構工作」歸類為「私部門」；填答「為公營企業工作」及「為政府機構工作」歸類為「公部門」，而填答「為非營利（或非政府）組織工作」則屬「非營利部門」，至於填答「自己當老闆（包括與配偶或合夥人），而且有雇用別人」、「自己一人工作（包括與配偶或合夥人），沒有雇用別人」，「幫家裡工作，有拿薪水」、「幫家裡工作，沒有拿薪水」、「為別人工作，沒有固定僱主」，以及「家庭代工」等受試者，則因不符合本文所設定的組織要件，並不納入分析的樣本中。</p>

An Examination of the Meanings and Antecedents of Employee Well-being

Huan-Jung Huang^a

Abstract

In recent years, employee well-being has become an important research topic for organizational researchers. This paper explores the meanings and antecedents of employee well-being among public, private and non-profit sectors. To begin with, we address three sets of research questions about employee well-being. The first is about the meaning of employee well-being and the dimensions of the concept. Second, what is the perception of well-being among employees in the three major sectors? Is there a significant difference between them? Third, in the context of our country, what are the main personal and organizational factors that affect employee well-being? Moreover, to what extent do these factors affect various dimensions of well-being? After reviewing two traditions of research on well-being, we foster a more integrated approach to assessing and measuring employee well-being. It was found that factors associated with well-being, including personal backgrounds, work settings, and other organizational characteristics, could affect the consequences of well-being in the workplace. Then, a major test of our model involves the use of secondary data analysis -- data that was gathered from the Work and Life section of “Taiwan Social Change Survey” (2015, Round 7, Year 1) of Academia Sinica. Analysis of variance and multiple regression were used to analyze

^a Associate Professor, Department of Social and Public Affairs, University of Taipei. e-mail: hrhuang@utaipei.edu.tw; carlhuan@yahoo.com.tw.

the data. Results showed that employee well-being in public sector was not significantly higher than that of private sector and non-profit sector as expected. Furthermore, employee well-being was predictive of gender, work/family conflict, and friendliness of work settings. Finally, the theoretical and practical implications of these results are discussed and potential areas for future research were proposed.

Keywords: employee well-being, subjective well-being, psychological well-being, work/family conflict

競賽與變革：從臉書經營談政府 服務品質獎的成果問題*

陳敦源^a、楊世暉^b、呂季蓉^c

《摘要》

新公共管理浪潮下，政府為了提升整體效能，嘗試引進各種績效管理策略，其中一項作法就是仿效私人企業建立服務品質獎，期透過樹立典範讓各機關能進行標竿學習以擴散效益。然而，如果參與組織專注於獲獎而非產生有效變革，導致「目標錯置」（goal displacement）的問題，活動展現的績效變成只是表演作秀的曇花一現，這樣的短暫變革，真的值得大家學習嗎？本研究以第八屆政府服務品質獎為例，取得「第一線服務機關」臉書粉絲專頁經營的數據進行分析，運用「關注度」、「主動度」、「參與度」與「傳播度」四項指標，分別比較「得獎」、「入圍但未得獎」、「參獎但未入圍」及「未參獎」四類群組，在「審查前」、「審查中」及「審查後」三個時期的表現，來評估政府服務品質獎的實質成果。

經過循證（evidence-based）分析發現，各機關經營臉書粉絲專頁

投稿日期：110年1月21日。

* 本文初稿發表於2017年11月11日國立政治大學主辦2017年台灣政治學會年會暨「民主成長與民主赤字：台灣解嚴三十年的省思」國際學術研討會。感謝淡江大學陳志瑋副教授在研討會場的指正，以及兩位匿名審查人的修改意見。然而，本文文責仍由作者自負。本研究感謝科技部補助大專學生研究計畫（105-2815-C-004-024-H）支持。

^a 國立政治大學公共行政學系教授，e-mail: donc@nccu.edu.tw; donyun@ms23.hinet.net。

^b 國立政治大學公共行政學系學士，e-mail: bs5923@gmail.com。

^c 國立政治大學公共行政學系博士生，e-mail: 104256501@nccu.edu.tw。

的積極度，除了參照組「未參獎」機關無明顯變化外，另外三組對象都在「審查前」表現較佳，而進入「審查中」階段後便回跌到參獎前水準，甚至比「未參獎」機關還低，形成政府機關臉書粉絲專頁的經營，僅是為獲獎而未能維持變革的問題。作者嘗試提兩大建議，首先，就外部評獎機制來說，推動機關應設有管考追蹤機制，以持續維持變革成果；其次，以內部經營而言，機關應提供相關知識技能與訓練教導人員有效經營網路社群，並就所欲獲得的效果投入同等的資源與人力，同時配合機關長期目標列入組織任務之中，方能獲得政府所期待的變革表現。

[關鍵詞]：評獎機制、政府服務品質獎、標竿學習、臉書粉絲專頁、公眾接觸

行政績效的評核流於量化指標的數字競賽時，許多荒誕的場景都會發生。

— 《公門菜鳥飛》魚凱（2016：114）

壹、前言

品質管理一開始在美國並不受到重視，二次世界大戰後協助日本躋身國際市場，輾轉在 1980 年代始獲得美國企業與政府機構關的關注。依循 Deming 的 14 點原則所建構之全面品質管理（Total Quality Management, TQM），讓組織內部成員全面共同參與、持續不斷的努力以滿足或超越顧客的需求，成為了各個傑出組織所奉行的圭臬，這股風潮更席捲全球，世界各國爭相仿效發展國家品質獎（National Quality Award, NQA），作為評估全面品質管理成效的手段（Chuan & Soon, 2000），並且藉由評獎的過程，運用顧客導向、過程導向、持續精進、承諾領導與全員參與等引導作用，來提升組織的績效（Eriksson & Garvare, 2005）。

因應新公共管理浪潮，各國政府也紛相仿效企業，運用國家品質獎來作為提升政府服務品質的策略，一方面可以公平、公正地評核不同屬性機關全面品質管理的成效，另一方面也可公開獎勵與表彰，以收標竿學習之效。從 1986 年的澳大利亞

地方政府國家品質獎（Australian National Awards for Local Government）、1987年美國的 Malcolm Baldrige 國家品質獎（Malcolm Baldrige National Quality Award, MANQA）到 2007 年歐洲的歐洲公部門品質獎（European Public Sector Awards, EPSA）可見廣為各國所使用的風潮。然而，近來也有論者擔心競爭可能帶來的反效果，哈佛大學管理評論即關注到創新競賽變成創新殺手的問題，¹值得我們去探究品質獎的成果問題。

我國於 1996 年訂頒「全面提升服務品質方案」，設置「行政院服務品質獎」，希望藉由評獎機制，帶領機關建立標準服務模式及品質基準，同時進一步提升行政機關的服務品質，提高組織效能；2008 年起更以「政府服務創新精進方案」，整合資通訊科技及服務創新，改為「政府服務品質獎」，欲透過結果導向與顧客導向的引導作用，讓政府組織提高服務品質，甚至包括國立大學在內（陳敦源、賴怡樺、鄭元齊，2019）；主辦此業務的行政院研究發展考核委員會（2014 年併入國家發展委員會）過程中就參獎機制不斷檢討改進（廖麗娟、魏秋宜，2009），自 2017 年於辦理九屆的政府服務品質獎後，重新調整為「政府服務獎」。儘管名稱流轉，設立政府服務品質獎的目的始終不變，冀以評獎競爭機制，引導各機關具體改變組織文化並落實為民服務（曾冠球、趙書賢，2014）。據此，本文希望透過循證（evidence-based）分析的方式，來進行政府服務品質獎的效能評估，探究這樣的評獎式策略是否有達成所訂定之目標。

為了客觀呈現政府服務品質獎的成效，本研究嘗試尋找量化的數據來分析比較，並以當前政府所重視的績效作為核心，以貼近實務運作。在民主治理的環境系絡下，政府必須要積極回應民意，來提升民主運作的品質（Kirlin & Kirlin, 2002），據此，增進公眾接觸（civic engagement）的質與量即成為政府重要的努力課題。而資通訊科技的興起與運用，恰提供了政府與民眾接觸的新管道，根據聯合國 2016 年的《電子政務調查報告》（UN E-Government Survey 2016）指出，² 電子

¹ 參閱創新競賽成了創新殺手（2021 年 6 月 30 日，取自：
https://www.hbrtaiwan.com/article_content_AR0010529.html?fbclid=IwAR3FyDtvq-bNQh-a0i9w2ffPIBejD_CeoUJRCr0itCSiAaCrbk2Cm1hCo4）

² 參閱 UN E-Government Survey 2016（2020 年 3 月 10 日，取自：
<https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/reports/un-e-government-survey-2016>）。

政府 (e-government) 及社群媒體的興起，讓人民可透過電子參與 (e-participation) 促進與政府之間的溝通、提出意見，更可由下而上協助政府訂定公共服務的設計；³ Coleman 與 Gotze (2001) 在《一起打保齡球》(Bowling Together) 研究報告中也指出，網路資訊科技的提升，讓政府可以透過資訊提供、意見諮詢、以及參與決策三種階段來提升公眾對於公共事務的關注與參與。

政府藉由網路進行宣傳、溝通和資訊提供時，公眾能夠以非常低廉的網路邊際成本，取得免費而廣泛、且有目的性的資訊，使更多新的群體能夠得到或分享政治力 (Chadwick & May, 2003)。其中，又以社群媒體的應用被研究證實可以為公共組織帶來特別的價值，像是促進對話以及和公眾進行更透明的互動等 (Azyan, 2012; Bryer, 2013; Hand & Ching, 2011)。在諸多的社群媒體中，臉書 (Facebook，以下簡稱 FB) 為我國近半數人口擁用並頻繁使用 (特恩斯市場研究公司[Taylor Nelson Sofres, TNS]，2014)，也是 Alexa 調查中每天花最多時間造訪的社群媒體，⁴ 在國內是領先的社群媒體平台。

FB 是政府接觸公眾的重要管道，政府以資通訊科技提供服務已是當前趨勢，爰自 2007 年起推動之政府服務創新精進方案，將帶動各機關導入資通訊科技改善服務作為列為具體成效，⁵ FB 等社群媒體的經營也自 2012 年列入第五屆政府服務品質獎的評分項目，屬於較新、較為貼近現況的資料值得分析；另一方面，因為政府的服務品質應該由接受服務的民眾來定義，FB 提供雙向溝通的管道，民眾的回饋更能反映出機關是否有具體落實為民服務；此外，相較於質化資料來說，機關是否有落實為民服務、其程度的高低差異等，量化資料更為具體客觀，也容易觀察變化趨勢，因此本文選擇以政府機關 FB 粉絲專頁經營的量化指標，來檢視評獎機制的引導成效。

以下分就政府服務品質獎及相關文獻進行檢視與分析，嘗試與本文研究問題進行對話，再介紹本研究所進行的量化數據編碼方式，藉由「政府服務品質獎」第一線服務機關所經營的 FB 粉絲專頁成效，來評估政府服務品質獎的效能，並嘗試提

³ 同上註，p. 50。

⁴ 參閱 Top Sites in Taiwan (2020 年 3 月 10 日，取自：
<https://www.alexa.com/topsites/countries/TW>)。

⁵ 參閱 2017 年 1 月 9 日行政院院授發社字第 1061300008 號函頒「政府服務躍升方案」。

出相關建議。

貳、績效管理與政府服務品質獎

績效管理的主要工具之一為標竿學習，企業界與各國政府以建立品質獎的方式，讓其他機關或組織將獲獎者作為標竿來學習，以持續推行全面品質管理來提升績效。本段將回顧績效管理與政府服務品質獎的理論基礎與相關研究，以及在數位治理時代，政府利用社群媒體提升政府服務品質的現況，作為研究問題的立論基石。

一、績效管理

身處於 Moynihan 與 Pandey (2005) 所形容的「績效管理至上」年代，從美國的「GPRA 現代化法」(Government Performance and Result Act Modernization Act of 2010)、英國政府的「公共服務協議」(Public Service Agreements, PSAs) 到澳洲政府的「成果與計畫績效報告架構」，都彰顯了各國政府對績效管理(performance management) 的重視(張四明、施能傑、胡龍騰，2013)。

績效管理主要是運用績效資訊來幫助提升組織成員的工作能力、確保組織績效目標的實現，以及引導各部門工作能朝向整體共同的發展願景等的管理方法，重點在於不能僅侷限於過去的績效評估，還要著眼於未來績效的提升。但在實際運作上，績效管理卻多淪於目標錯置，只短視近利於考核過去一年的績效，根據關鍵績效指標(key performance index, KPI) 的完成度來控制員工的行為，而忽略運用績效資訊來幫助部屬未來績效的最大化，導致績效管理僅流於考核的程序、工具和手段，飽受爭議。

績效管理的謬誤不僅在私部門發生，公部門更因其特性而加劇。第一，公務部門的目標既多元也可能相互衝突，使得組織目標變得模糊，導致成員產生「不知為何而戰」之感，而選擇以增加行政程序與繁文縟節等責難規避行為來自保；第二，政府管理者比較關注控制員工的行為而非員工潛能的極大化，使得現行的績效管理制度僵化、欠缺彈性，徒增額外的文書作業負擔與僵化的程序性控制；第三，仰賴僵化的績效管考形式與架構，衍生出過多的文書作業負擔與繁文縟節，使基層人員

多以應付心態處理之，此外，主管人員逃避承擔責任，向下卸責的負面文化，也會讓組織成員轉而消極保守、甚至用應付或是自我退縮的態度與行為來應對；最後，管理者關心的只有過去的績效結果、短期績效數據的呈現，欠缺長遠深度思考規劃，也沒有作為未來改革的參考（Ammons, 2001; Federman, 2020）。

政府無力解決這些問題，往往只能在推動績效管理數年未見效能提升後，執政者又繼續朝同一個目標提出新的改革方案，不斷在同樣的改革泥沼中輪迴（Moynihan & Lavertu, 2012），落入徒勞無功的薛西佛思宿命（Sisyphean Fate）（Yang, 2011）。胡龍騰（2017）分析最主要的原因在於，課責概念的強調及績效管理與評核制度，雖然促使公部門定期蒐集績效資訊，並將其制度化成為例規，卻未能鑲嵌於管理流程中，也未廣泛運用績效資訊，反而擴大了繁文縟節的負面效果，而流於形式主義。

因此，在績效管理過程中，應當注意蒐集績效資訊後如何運用在管理流程中，但我國現況似乎僅止於前端的績效評核，以及績效資訊蒐集制度化，至於後端如何實際運用績效資訊來提升服務品質，或是如何持續維繫之制度，則付之闕如。那麼，評獎式的績效管理策略，是否也是只做到資訊蒐集，而無法實踐於後續的品質維持呢？

有關政府績效管理之未來發展，江明修、王維德（2020）提出必須將績效目標做為促進公民溝通的具體方略，也要發展具民主行政內涵之績效目標，而當中的促進公民溝通、或是鼓勵公民參與的建言，正突顯了社群媒體在數位治理時代的重要功能，政府不但需要運用社群媒體來發展績效目標，使用社群媒體本身也成為了重要的績效目標之一，將於下段說明。

二、社群媒體與公眾接觸⁶

相對於公民參與或是政治參與較為聚焦於僅重視實際參與行為，公眾接觸涵蓋內容更為廣泛，除了動態的實際參與行動外，也囊括了靜態的付出關心兩層次，也就是心靈上的認知、知識及態度等。依 Putnam（2001）在《單獨打保齡球》（*Bowling Alone*）一書中所指「公眾接觸是建構社會資本的重要基礎」，其中包含了人民正式與非正式的社會活動，這使得公眾接觸的定義更為寬廣，其類型兼具個人層次與集體層次，種類則包含了正式與非正式以及心靈與實際行動間的互動（*interaction*）（陳敦源等人，2007）。

公眾接觸是集體社會中社會資本建構的重要面向，社會資本又影響關係民主國家運作良窳之「制度」成就與否，針對 Putnam 所擔憂美國民眾越來越冷漠、不關心公共事務、不參與志願服務等，產生社會資本的流失，會進一步影響到整體社會制度與民主治理的有效運作，Coleman 與 Gotze（2001）在《一起打保齡球》（*Bowling Together*）研究報告中提出解方，讓政府可以藉由網路資訊科技，以資訊提供、意見諮詢、及參與決策等方式來提升民主治理品質。

基於公眾接觸可以提升民主運作的品質，對各國政府來說，在數位治理時代利用社群媒體來提升政府服務品質已是普遍的趨勢，從工具性的觀點來看，網路作為政治溝通媒介，產生了更多的政治接觸與參與；而在理性行為理論的脈絡下，則因為網路大幅提高資訊的易得性，而有助於政治參與（Dellit Carpini, 2000）。政府運用社群媒體最常見的兩大領域，分別是在於政策行銷與公共諮詢，前者例如冰島與

⁶ 審查人與編輯對於英文“*civic engagement*”的中文翻譯建議修改，本文作者在另外一篇論文中曾經有一段文字討論為何會將前述英文用詞翻譯成「公眾接觸」，在此抄錄如下：「在國內的文獻當中，*civic engagement* 常常被翻譯成「公民參與」、「公民投入」、或「市民社會的社會契約」，然而，這些中文譯詞其實都有相對應的英文專有名詞，為了區隔方便，本文將 *civic engagement* 翻譯成「公眾接觸」，最主要的原因，一方面是 *civic* 並不一定是公民，而是一種統稱，遂以「公眾」翻譯之；另一方面，因為 *engagement*（如 *citizen participation*, *public involvement* 或 *social contract*）同時兼有動態實際行動與靜態付出關心兩個層面，不是單純的參與行動，故本文才會選擇以「接觸」來同時涵蓋公眾涉入公共事務的各種動態或是靜態的活動與心態，這樣就能夠將在虛擬的網路空間中，沒有實體接觸但卻涉入公共事務的事實，包含在其中。」（陳敦源、李仲彬、黃東益，2007：55-56），因此，本文延用這個翻譯。

澳洲政府利用社群媒體成功推廣政策行銷，提振國內的觀光旅遊發展；後者則有美國、澳洲、奧地利、希臘與墨西哥等國家，在線上蒐集意見、進行政策討論，甚至將論點納入政策文件當中（項靖、羅晉、許雲翔、楊東謀，2017）。

社群媒體可以提供民眾與機關互動的管道，民眾透過社群媒體表達意見、參與決策，讓政府的各項服務能夠貼近民眾需求，進而提升政府服務品質。而在諸多社群媒體中，又以 FB 最為世人所熟悉。依據 OECD《政府社群媒體的使用》（Social Media Use by Government）的研究報告所指，⁷ 34 個成員國的主要執行機構中就有 21 個經營著 FB 的粉絲專頁；FB 在全球是流量最大的社群網站，在台灣則是使用時間最長的社群媒體，顯見 FB 在我國的影響力（國家發展委員會，2019）。而 FB 也經實證指出對公眾接觸具有明確的影響力，其強度則主要與人民感受到的利益有關（Chen & Dimitrova, 2006）；政府機關在 Web 2.0 的時代應用臉書來進行公眾接觸，是有其相關潛能的。

基此，臉書經營與政府服務品質的關聯性，在數位治理時代益發關鍵，實有必要以臉書經營作為觀察對象，了解第一線服務機關是否有隨評獎式績效管理策略的影響，改變其對臉書經營的程度。

三、全面品質管理與品質獎

許多組織體認到在競爭的全球市場中唯一的生存之道就是成為成功的全面品質組織（Total Quality Organization）（Bohoris, 1995），全面品質管理成為了增進全面績效的關鍵，使得品質的功能持續擴張，而新的實務焦點也在於如何持續精進。然而，如果沒有評估結果，全面品質管理是無法成功的，於是 1980 年代許多國家發展出品質獎的計畫來追求全面品質管理，評獎機制提供了執行全面品質管理的架構，指認出那些影響全面品質的關鍵過程，並建立起因果關係（Ghobadian & Woo, 1996）；品質獎同時也提供了執行品質策略的典範與工具、標竿學習的典範、自我評估的表現，以及最終達成精進的目的（Vokurka, Stading & Brazeal, 2000）。

從 Hendricks 與 Vinod（1997）的實證研究可看見獲得品質獎的公司，在銷售成長上確實有優於未得獎的控制組；Ghobadian 與 Woo（1996）也指出許多得獎者

⁷ 參閱 Social Media Use by Governments（2020 年 3 月 10 日，取自：<http://www.oecd.org/gov/digital-government/government-and-social-media.htm>）。

都在穩定且持續的品質進步循環之中。品質獎既競爭又合作的特性，在評核全面品質管理成效的過程中，發揮了正向的影響力，一方面可以真正展現優於其他組織的優勢、另一方面又可以鼓勵組織間的相互學習（Loffler, 2001），諸多的實證研究也證實了品質獎與組織績效提升的正向關係（Hendricks & Singhal, 1997; Liao, 1995; Tan, 2002）。

品質獎被視為全球市場中鼓勵全面品質管理的重要基礎（Vokurka et al., 2000），原因就在於品質獎會依參獎與否而產生不同的功效（Bovaird & Loffler, 2009），參加者可以成就競爭品質效益，包括創新、組織學習，以及提高聲望；未參加者也可以進行標竿學習。首先，大多數認為組織在透過參加品質獎後，強化更多過程導向、顧客導向，也能夠增進創新工作；其次，參獎過程對組織本身極具價值，可以進行組織學習，藉此複製最佳的實務機驗；第三，評獎機制帶來名聲，增加了獲獎單位的能見度，因而包含了自我行銷的動機。

Ghobadian 與 Woo（1996）則是將這些功效轉換為參加品質獎的理由，外部理由是可以獲得市場優勢與宣傳；內部的理由則包括(1)在準備參獎的過程中，可以從自我評估的過程獲利；(2)獎項本身就是一個認可大家努力的形式，增進員工的動機；(3)持續的自我評價可以幫助組織認清優點與缺點，並計畫在將來改善；(4)有利於經驗的分享，並鼓勵合作的行為。

但不可否認的，品質獎的評獎機制也存在著負面的效果。Bohoris（1995）指出品質獎的可能問題包括(1)需要可觀資源來申請或撰寫報告、(2)測量的擔憂、(3)缺乏訓練有素的實踐者或作者、(4)評獎與組織當前的計畫與改善的努力如何調適，以及(5)缺乏用評估結果來改進的承諾；Ghobadian 與 Woo（1996）也提出了幾項問題，第一，參獎需要花費可觀的時間與金錢投資；第二，受到內部或外部的情境影響，有些得獎者立即會有較差的績效表現，原因包括(1)評獎標準是靜態的、不是動態的、(2)是自我評估，而不是由顧客評價，以及(3)過度關注獲獎，而不是自我檢視、學習與進步的機會。Bovaird 與 Loffler（2009）同樣指出品質獎的參賽者過度強調那些為了得獎取得分數的微小成就，只是要達到象徵性的收穫，而不是要真正改變組織實務，為了在某些標準上獲得高分，其實是不適當的、浪費的。

我國的政府服務品質獎亦不斷有改革的建議出現，依據劉坤億、胡龍騰與曾冠球（2012）之研究，認為現行評獎機制只分作兩大類有其不足、回應方式過於僵

化、同一形式一體適用、流於形式主義等問題，可能是因為機關首長追求短期績效、組織缺乏創新誘因，進一步提出四大類具體政策建議：(1)擴大參與：促進評獎績效外部化、加強行銷獲獎機關，以及提高機關參獎意願；(2)評獎機制：精進客觀公正與專業審查、建立神秘客機制，確保服務品質維持；(3)輔導機制：改良現行參獎輔導機制，並將機關首長列為必要之輔導對象；(4)創新策略：修訂評核指標、釐清並強化資訊科技應用等。

其中，建議評獎機制要確保服務品質的維持，即呼應了本研究的關鍵核心，參加者可能只是為了獲得象徵性的結果，而沒有真正改變組織績效，又或者改變僅是曇花一現，後續無法賡續維持。訪談資料中亦可以略見一二，如「原先獲致服務品質績效優良獎勵的機關，經過一段時間後，其服務品質沒能維持，甚至明顯下降」（劉坤億等人，2012：25）、「我曾經看過得獎後就不去維持網頁，得獎以前網頁互動效果非常好，意見交流回應速度多麼快，獲獎之後就沒有有人在管理」（劉坤億等人，2012：136）。是以，本文希望以客觀的數據，以更完整的資料來評估政府服務品質獎的成效。

參、研究方法

本文以政府機關臉書粉絲專頁經營的量化指標，來檢視評獎機制的引導成效，研究流程係先確定研究對象後，擇定適當的測量指標，最後再執行編碼與分析。

一、政府服務品質獎簡介

行政院研究發展考核委員會在 1996 年依循全面品質管理的理念，開辦「行政院服務品質獎」，續於 2008 年整合資通訊科技及服務創新整合之作法，從品質管理邁向品質創新，精進為「政府服務品質獎」，主要目的包括落實推動服務品質，表彰卓越服務機關、樹立優質服務典範，以及擴散標竿學習效益、引領服務改造風潮，以鼓勵提供創新服務；政服服務品質獎共辦理九屆，計有 1,471 個機關參獎，262 個機關獲選為優質服務機關，整體獲獎率約為 18%。2017 年 1 月，隨著內外環境轉變及民眾對公共服務需求多元化，行政院函頒「政府服務躍升方案」，於重視效率、品質及創新的基礎上，再納入「公平共享」、「參與合作」及「開放透

明」等核心精神，並將「政府服務品質獎」改名為「政府服務獎」，迄今共辦理四屆。

為瞭解評獎機制的引導效果，本研究選定以 2016 年 5 月進行公開表揚儀式的第八屆政府服務品質獎為例，考量原因在於其辦理完畢後的隔年 1 月即訂頒「政府服務躍升方案」，是否政府服務品質獎之評獎機制已無法達成目標，不得不重新設計取而代之，有值得探究之處。

政府服務品質獎評獎類別根據機關性質不同區分為「第一線服務機關」及「服務規劃機關」，「第一線服務機關」指的是在日常執行業務時需要直接且經常地與民眾接觸的機關，評分上採取全面績效考核，重點在於實際提供的服務事項內容與品質；「服務規劃機關」則是指以統籌與規劃服務作業為主的中央主管機關或地方政府，評分上採專案績效評核，重點則是專案所發揮的實際效果與其所應用的解決方式。因為第一線服務機關經常與民眾有接觸，符合政府品質從民眾角度出發的原則，同時也為了控制機關屬性，避免混淆研究結果，本研究擇定第一線服務機關，而未將服務規劃機關一併納入分析。

每年政府都會編印評獎作業手冊，並針對評核構面進行評分說明，以第八屆政府服務品質獎為例，第一線服務機關評核構面有三項，分別為「優質便民服務」（含服務流程 200 分、機關形象及顧客關係 200 分）、「資訊網路服務」（含資訊提供及檢索服務 100 分、線上服務及網路參與 200 分）與「創新加值服務」（300 分），3 項構面合計 1000 分。在「線上服務及網路參與」指標項下，包括了「線上服務量能擴展性」，以及「網路參與應用情形」兩大評核重點，後者即為機關應提供多元的網路參與管道，如留言板、民意論壇、網路投票、民意調查，供民眾反映意見；另亦應善用 Web2.0 網路社群（如 FB、YouTube、Twitter、Google 好問、Loomio 等），定期與民眾互動及回應，以提高民眾參與度。

網路社群媒體的經營不僅是數位時代政府進行公眾接觸的重要管道，也是政府服務品質獎第一線服務機關爭取分數考評的重要項目，本文選定我國最多人使用的 FB 來分析檢驗評獎式績效管理策略的成效。主要的研究問題在於探究「政府服務品質獎」對於 FB 粉絲專頁經營的成效影響如何？根據過去的文獻指出，參加者會為了獲獎，會努力提升經營績效，因此嘗試去對照參加者與未參加者的績效，是否有受到政府品質獎的引導作用而有差異；又如果參加者的經營成效有受到參加品質

獎的影響而高於未參加者，那麼參加者的經營效能持續多久的時間。

二、研究設計

為了更細緻操作檢驗，本研究以參獎與否、入圍與否，以及得獎與否三種標準，將研究對象區分成「未參獎」、「參獎但未入圍」（簡稱「參獎」）、「入圍但未得獎」（簡稱「入圍」）以及「得獎」等四類，分別比較不同類別在經營成效表現上的差異性。而為了判斷是否僅為了獲獎，而不是真正提升成效，本研究以評獎前後之差異來比較，如果所有的參加機關在評獎前成效大幅提升，卻在評獎後緊縮，展現出共同趨勢而不是個別樣本的極端表現，那麼就可以驗證假設，合理推論機關會為了獲獎而刻意去經營 FB。

政府服務品質獎係一年辦理一次，每年的作業時間大致於每年 1 月上旬由主管機關推薦參獎，並於 1 月中旬到 4 月中旬辦理審查，5 月將評審結果報院核定，本文以評獎的作業時程來切割評獎前後的時間點，將 1 至 5 月的績效作為審查中的表現，而往前後各 4 個月，將前一年的 9 到 12 月作為審查前，以及當年的 6 到 9 月作為審查後的表現。據此整理出如表 1 的對照表，分別比較「得獎」、「入圍」、「參獎」及「未參獎」四類群組，在「審查前」、「審查中」及「審查後」三個時期有何不同的績效表現。作者除了比較較同一個時間點不同單位種類的成效高低（例如比較 A-1、B-1、C-1 及 D-1 的差別），也將比較同一個單位在不同時間點表現（例如比較 A-1、A-2、A-3）。

表 1 單位種類與時間點之經營成效對照表

時間點 \ 單位種類	得獎單位	入圍單位	參獎單位	未參獎之單位
審查前（9-12 月）	A-1	B-1	C-1	D-1
審查中（1-5 月）	A-2	B-2	C-2	D-2
審查後（6-9 月）	A-3	B-3	C-3	D-3

資料來源：本研究整理。

研究對象的選取上，歷年的「得獎」及「入圍」的單位數量皆維持相當而沒有太大的變動，且數量較少，故全部納入編碼；至「參獎」及「未參獎」的單位數量

較多，於進行研究時以隨機抽樣的方式，抽出與前兩類相當之數量作為研究樣本，惟理想上應採配對抽樣的方式，找尋和「得獎」、「入圍」機關業務性質或服務對象相似的機關，其臉書經營與內容較有一致的比較基準，此項精進措施將可作為未來研究設計之參考。⁸

前三種單位都可以由政府服務品質獎的參加名單取得，至於最後一種「未參獎」的單位，則由我的 E 政府網站（www.gov.tw）的機關名錄，排除近四年的參獎單位，作為未參獎的母體清單。樣本如表 2，「得獎」單位數量為 20 個；「入圍」單位則為入圍名單 35 個中扣除得獎單位後剩餘的 15 個；「參獎」單位共有 80 個，扣除得獎及入圍單位後剩餘的 45 個則以隨機抽樣的方式，讓「參獎」單位樣本數與「入圍」單位相同為 15 個；最後「未參獎」單位，為兼顧地域衡平性，作者依照我的 E 政府上的地區分類，隨機挑選出地區後、再隨機挑選機關，另考量樣本遞補之需而選擇了 21 個。

表 2 本研究樣本表

單位種類	第八屆
得獎單位	20（普查）
入圍單位	15（普查）
參獎單位	15（抽樣）
未參獎單位	21（抽樣）

資料來源：本研究整理。

⁸ 理想上，應該是要以配對的方式，找尋和「得獎單位」與「入圍單位」相同業務性質與服務對象之「參獎單位」與「未參獎單位」，在相同條件上進行比較分析將更具說服力；未採取配對抽樣可能的結果，將會因為比較基準不同，而有偏誤的情形發生，例如「得獎單位」與「入圍單位」機關偏提供民眾所需服務，本質上就有較多輕鬆內容（貼文數較多）受到民眾歡迎（按讚數多），而「未參獎單位」偏限制民眾行為之管制，過於嚴肅的內容不僅不容易被接受（民眾不願意按讚）、也難以擴散，如此一來，就有可能是因為機關本身性質所導致臉書經營的成效不同，而不是受到評獎機制的影響。而本文研究結果發現，即便可能是抽樣瑕疵造成不同樣本本質上的差異（未參獎單位都是抽到不利經營臉書的機關），但同一種類的機關（參獎、入圍或得獎單位）仍然會隨著不同時間，受到評獎機制的影響，惟如能在一開始配對抽樣，將可消除此一疑慮，作者非常感謝審稿者所提之建議，將作為未來精進之參考。

三、測量指標：臉書經營之判準

在衡量經營成效的指標判準上，國家發展委員會（2019）在《108 年度強化政府機關社群經營計畫書》中參酌美國及英國社群衡量指標，依據我國國情研析適合評量政府臉書粉絲專頁之指標，包括識別性、社群廣度、社群互動及貼文營運四大構面。首先，在識別性構面上，包括粉絲專頁名稱、大頭貼、封面設計及簡介資料之完整性，讓民眾可以正確識別政府機關之官方社群；第二，社群廣度構面為粉絲專頁按讚淨增人數，以瞭解社群的曝光程度與民眾支持程度；第三，社群互動構面為觀察貼文內容與粉絲參與互動之關聯性，包括平均每日貼文則數、粉絲參與率及互動率（按讚、留言、分享），另外還有訪客貼文平均回應時間、訪客貼文效果時段分析、評論等；第四，貼文營運構面包括貼文類型多樣化、貼文類型互動分析、關鍵字、熱標籤。

由於本研究是想觀察長期的變遷趨勢，如果採用此架構分析，識別性構面項下的相關指標可能很久才更新一次，較少變動數據可觀察；社群廣度之按讚淨增人數也囿於本研究無法取得不同時間點之數值。為了更符合本研究觀察長期變化的趨勢，客觀表達出變化的程度，本研究改採由張哲豪（2014）參酌 Huang 與 Benyoucef（2013）所發展的社群商務設計模型，並結合常見的粉絲專頁經營指標，歸納出四個績效評估判準分別為關注度、參與度、傳播度與主動度，其內涵及具體的操作化指標詳述如下。

（一）關注度

關注度構面觀察粉絲專頁目前有多少粉絲關注，用「粉絲數」作判別標準，來顯示有多大的影響力，但因為粉絲數是從專頁開設迄今不斷累積，無法依照本文的研究問題來分別計算不同時期的粉絲數，也無法取得不同時期所獲得的讚數，爰採用統計單篇文章的「按讚數量」來觀察資料變化，同時，因按讚需要民眾的主動參與，也可作為衡量公眾接觸的指標。

（二）參與度

參與度構面是屬於機關與粉絲之間的互動，以及粉絲主動參與的層次，判斷標

準為各機關在粉絲專頁所發表的各篇文章或活動內容，除了單篇文章的「**按讚數量**」外，還有更進一步主動回覆的「**民眾留言數**」，其中，留言相較於純粹按讚，更為積極與主動，同樣可作為一項作為評判公眾接觸的標準。

（三）傳播度

傳播度構面所評估的指標最貼近公部門機關特性，多數的公部門都不擅長與民眾互動，僅以單向傳遞訊息，而公部門所經營的粉絲專頁，正具備了傳遞訊息這項重要的功能，透過檢視單一訊息所能傳遞給對象的數量，也就是從單篇文章的「**按讚數量**」來判斷每則貼文的傳播度。

（四）主動度

主動度構面主要判斷各機關對於粉絲專頁經營的積極程度，判斷的標準有兩個，第一個係以粉絲專頁所發布貼文的「**篇數**」為主，貼文數量越多代表越主動積極經營，同時輔以各粉絲專頁的「**多媒體使用情形**」，包括網址、圖片、影片、是否為轉貼、是否舉辦活動、是否以網誌形式等使用多媒體的方式，作為其願意更主動、更認真經營的依據，而不只是單純將官方網站的文字複製貼上到粉絲專頁而已；第二個判斷的指標為「**機關回覆數**」，強調的是以機關（粉絲專頁）的名義回覆粉絲留言的數量。這兩個指標除了可作為機關主動性的衡量指標，同時可配合其他的判準，衡量該粉絲專頁的投入與產出比例，以建構各機關經營粉絲專頁的客觀效率標準。

四、執行過程

決定研究樣本後，先確認粉絲專頁為該機關所經營後再進入正式編碼的工作。⁹ 編碼的內容包含本研究所欲測量的關注度、主動度、參與度及傳播度四個構面，分別依其可操作化指標將該粉絲專頁的貼文進行編碼，主要內容包括貼文本身的「字

⁹ 網路上有為了散播假訊息、詐取個資或信用卡資料等目的而成立的假粉絲專頁，為了避免取得錯誤資料，必須先行查證，本研究作法係將機關的官方網站與粉絲專頁相互比對，看兩者之間是否有直接連結，如果無法由官方網站或粉絲專頁直接確認係由機關所經營，則會利用機關的服務信箱寫信詢問。

數」、貼文內的「連結網址」、「圖片」與「影片長度」，貼文所獲得的「讚數」、「民眾留言數」、「機關回覆數」等，詳如附錄。

扣除無粉絲專頁、以及未能確認是否確實為該機關所經營者，預計與實際完成單位數的對照表如表 3。得獎單位 20 個中確認有粉絲專頁，且確實由機關經營者共計 15 個，全數完成編碼；¹⁰ 入圍單位原 15 個，經確認由機關經營者並完成編碼者共 9 個；參獎單位母體共 45 個，抽樣原預計完成 15 個，雖有替代樣本，但前提須確認由機關所經營，研究期間一直無法取得確認的限制下，最終完成 7 個；同樣地，未參獎單位也因為時間的限制，原先預計完成 21 個，最後完成 9 個。編碼紀錄時間從 2015 年 9 月 1 日起至 2016 年 9 月 30 日止，共計 13 個月，並依照審查的期間，區分為審查前（2015 年 9 月 1 日至 2015 年 12 月 31 日，共 4 個月）、審查中（2016 年 1 月 1 日至 2016 年 5 月 31 日，共 5 個月）與審查後（2016 年 6 月 1 日至 2016 年 9 月 30 日，共 4 個月）三個階段整理，總計 1 萬 6,164 篇。

表 3 預計與實際完成編碼單位數對照表

單位種類	預計完成單位數	實際完成單位數	實際編碼篇數
得獎單位	20	15	6483
入圍單位	15	9	3008
參獎單位	15	7	2620
未參獎單位	21	9	4053

資料來源：本研究整理。

肆、研究發現

依第八屆政府服務品質獎參加機關與對照組未參加機關分成「得獎單位」、「入圍單位」、「參獎單位」及「未參獎單位」四種組別，就臉書粉絲專頁的經營成效四個評估面向：關注度、參與度、傳播度與主動度所發展出來的 5 項指標，包括「篇數」、「按讚數量」、「民眾留言數」、「機關回覆數」以及「多媒體使用

¹⁰ 後續四種分析都以 15 個單位資料探討，但在多媒體使用情形分析，因其中 3 個單位的部分資料遺失，而逕以剩餘 12 個單位計算之。

情形」，來比較審查前、審查中與審查後三個階段的趨勢變化，結果發現如下。

一、篇數變化

首先在比較篇數變化方面，貼文是一個粉絲專頁經營中最常做的事，也是後續 4 項指標的基礎，如果沒有貼文，也就不會有後續的按讚數、留言數，貼文也是政府機關在臉書粉絲專頁進行公眾接觸的主要方式，很大程度反映出機關對於粉絲專頁經營的主動度，可以說是最重要的觀察指標。

本文將不同組別每個月的平均發文篇數繪製曲線圖如圖 1。可以發現，除了作為對照組的未參獎單位並未隨著時間有太大的改變，在審查前、中、後的平均篇數大致相當，其餘有參與第八屆政府服務品質獎的三類單位，無論得獎與否皆在審查前有突破平均值的表現，且都同樣在審查中與審查後的階段衰退回平均狀態，甚至還低於審查前的最差表現；獲獎單位在獲獎之後的審查後階段也沒有特殊表現。

由於審查前有參獎的三類對象都積極貼文經營粉絲專頁，但進入審查之後就衰退的趨勢，我們可以合理推論是因為在主管機關推薦參獎（1 月）前，參獎機關為了撰寫參獎申請書，必須要有佐證資料可以納入填寫，因此在審查前積極經營，當文稿競賽完成送審之後，各單位經營粉絲專頁的積極性也就大幅下降了。從這個趨勢也可以推測，政府機關對於粉絲專頁的經營態度，大多流於應付的形式主義，為了應付政府服務品質獎的審查，而以作秀的方式展現特定績效，即便短期內有顯著提升，也會因為缺乏後續追蹤管考的機制，而難以達到品質永續的維繫與發展。

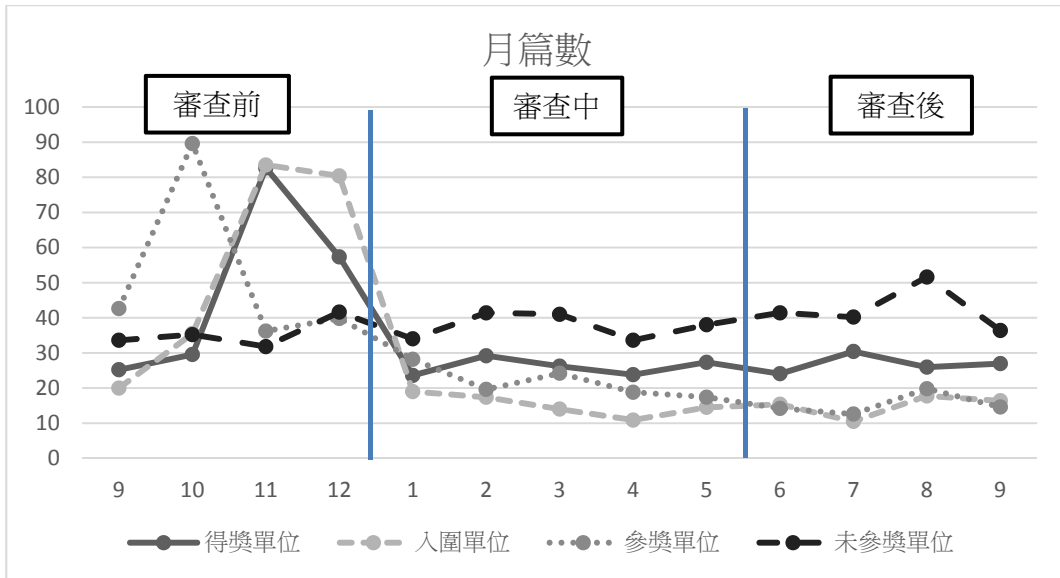


圖 1 各單位平均月篇數變化圖

資料來源：本研究整理。

二、按讚數量比較

其次比較不同組別機關的粉絲專頁在當月貼文所獲得的平均按讚數量。按讚數量可說是所有指標中最重要項目，因為機關在粉絲專頁經營上就算有再多貼文數、有多大的主動度，如果沒有粉絲閱讀，經營的績效就等同空談。理想上，每篇貼文一出現，粉絲就會在閱讀貼文之後按讚，讓粉絲專頁成為了政府與民眾在網路上雙向互動最簡便、成本最低的管道，而與官方網站單向宣導有別。按讚數量通常可以代表接觸到多少粉絲，涵蓋了關注度、參與度與傳播度，可說是經營粉絲專頁最重要的績效，接觸的粉絲越多，至少在公眾接觸的數量上是有增進的，就有助於提升民主運作的品質。

此外，粉絲的按讚數量也可能會跟篇數有所關聯，貼文篇數越多、能接觸到的粉絲群眾才會越多，平均每月篇數如果變少，代表粉絲專頁鮮少更新，可能就會使粉絲黏著度降低，而疏於造訪該粉絲專頁瀏覽貼文與按讚。然而實際分析結果如圖 2，平均按讚數並未與貼文篇數發展相同。

首先，未參獎單位平均讚數與篇數的趨勢相同，並未隨著時間有太大變化；其

次，參獎、入圍或是得獎單位的粉絲按讚數量，卻也未跟隨篇數的趨勢在審查前大幅增加、審查中後階段就衰退相同，反而得獎單位與參獎單位的平均讚數還持續成長。另外，入圍單位原於 6 月份有一個極端值，¹¹ 刪除後也可發現在其他無特別舉辦活動的時間，其貼文對於粉絲的觸及度與吸引力則並未獲得提升，亦無顯著變化；出乎意料地，參獎單位與得獎單位則有逐步成長的趨勢。

可能的原因之一，政府機關的粉絲特性可能跟一般粉絲不同，不會因為發文數量頻繁、就可以接觸到較多粉絲，即便政府積極主動，也不一定會獲得關注度或是民眾的參與度；至於為何參獎單位與得獎單位的平均按讚數會增加，可能的解釋是在於審查前的積極貼文導致其粉絲專頁可以接觸到的粉絲總數增加，而雖然後來其貼文數減少，大部分的臉書使用者也並不會特別去退出粉絲專頁，因此貼文的數量雖然不如以往，但粉絲數量仍有累積成長，使得平均的按讚數也會持續成長，直到過了一段時間後，大約是隔年度的 7、8 月，因為粉絲對專頁的黏著度下降到不足以維持繼續按讚時，就跌落至與一般未積極經營者相近的水準。

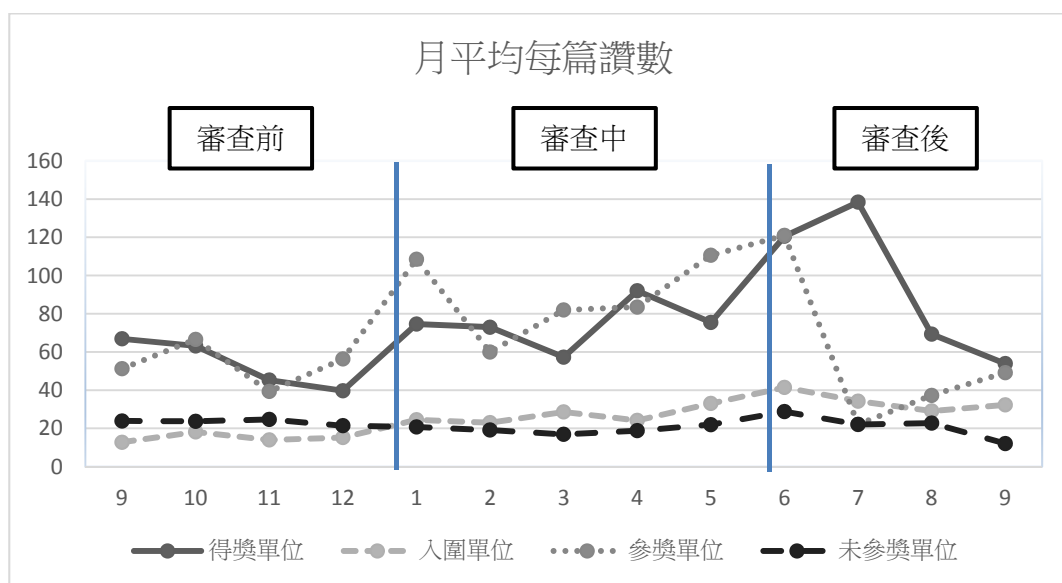


圖 2 各單位貼文平均讚數變化圖

資料來源：本研究整理。

¹¹ 入圍單位高雄市大寮區公所在 6 月有一筆極端值資料，粉絲專頁舉辦按讚抽獎活動吸引許多粉絲參與，單篇貼文約有 7,000 個讚，遠遠超出平均值，因而刪除極端值。

三、民眾留言數

第三是民眾對於各機關的貼文進行回應的留言數量，相較於點讚的簡易性，留言需要花上更多的心力，參與度更高，對於各機關與民眾間的互動性也更加良好。

從圖 3 的平均民眾留言數觀察，可發現趨勢大致接近，多數時間民眾留言數都不是特別多，少數突出的月份，絕大多數是各機關以舉辦活動的方式與民眾互動，且此類互動大多以具金錢價值的物品為獎勵，要求粉絲回覆文章進行留言，才會形成圖中少數的突出值，否則大致而言民眾參與的程度不僅沒有大幅變化，而且都是普遍低落。

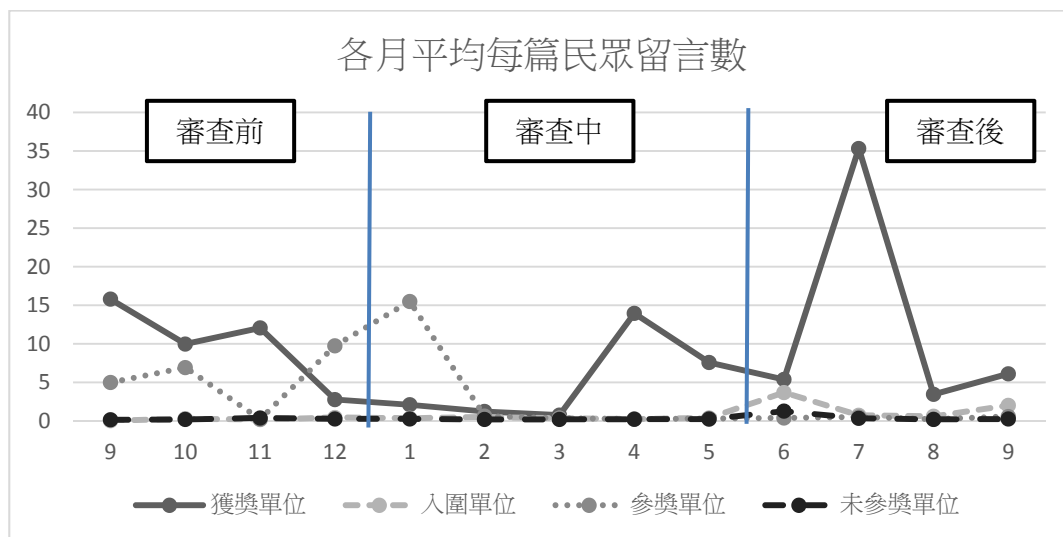


圖 3 各單位平均每篇貼文之民眾留言數變化圖

資料來源：本研究整理。

四、機關回覆數

第四項探討各機關以粉絲專頁的名義在貼文中的回覆數，來代表各機關願意與民眾互動的積極性。政府機關希望運用多元管道與民眾互動，進行公眾接觸，但實際運作上又囿於公務員服務法第 4 條之規定：「公務員未得長官許可，不得以私人或代表機關名義，任意發表有關職務之談話」，使得粉絲專頁的回覆上，就等同於

首長信箱或是陳情案件一樣，必須要陳核獲得機關首長同意之後才可以回覆，這也使得機關在粉絲專頁經營上並不願意去重視回覆留言。

各機關的回覆數如圖 4，雖然看起來似乎有趨勢的變化，但是如果仔細留意數值，平均都不足 1 篇，無論得獎或參獎與否，都是普遍低落、小於 1 的變化幅度。不難想像政府機關不擅長與民眾互動，鮮少回覆留言是粉絲專頁常見現象，即便是為了參加政府服務品質獎，也無法再增加回應數量，這也顯示出公部門對於社群媒體的使用，仍然以單方面傳遞訊息為主，與民眾的互動以及動態性較強的公眾接觸方面仍有進步空間。

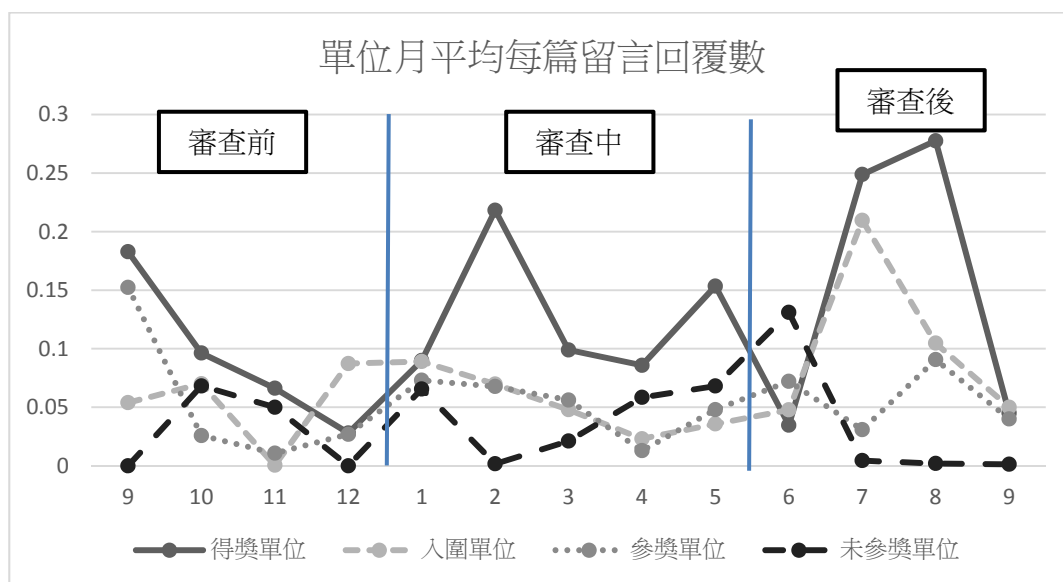


圖 4 各單位平均每篇留言回覆數變化圖

資料來源：本研究整理。

五、多媒體使用情形比較

多媒體使用情形係加總所使用的圖片、影片數量，以及隨文附上的網址或轉貼貼文的使用，同時也包括臉書內建活動功能的使用情形，越是多元豐富，數據加總平均會越高。透過更多元的指標記錄下各粉絲專頁依其性質所選擇的不同經營方式，也可以藉此了解政府機關在經營粉絲專頁上的積極度，而非單一使用所擅長的文字。

由圖 5 可以看到，對照組的未參獎單位並無明顯變化，而其他三類對象同樣符合月篇數的趨勢，在審查前表現較佳，而在進入審查中的階段後便回到平均水準，再次證明了各機關的粉絲專頁在失去動機後，各項表現明顯下降的結果。

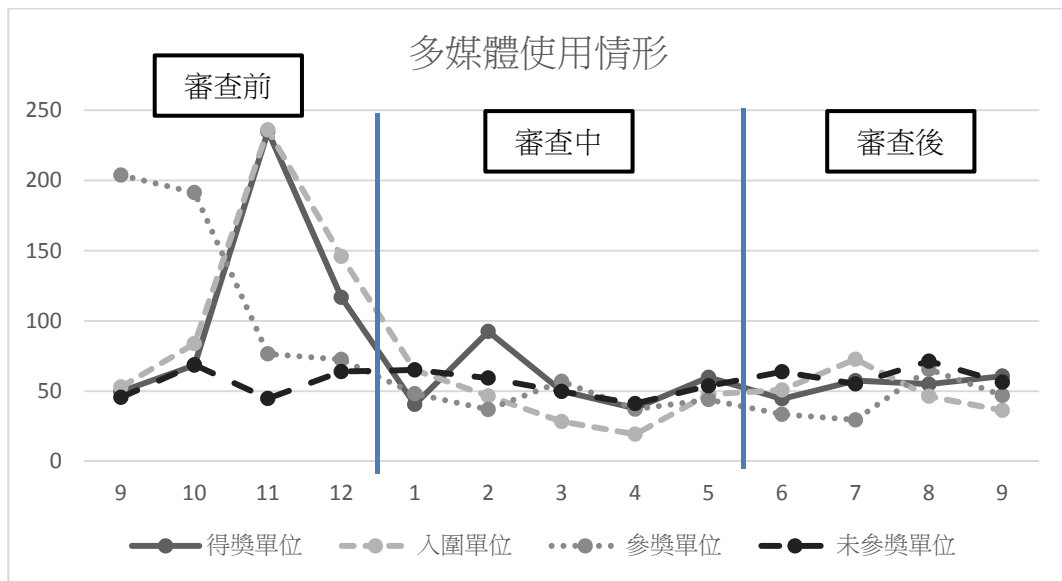


圖 5 各單位粉絲專頁之多媒體使用情形

資料來源：本研究整理。

六、綜合分析

比較參獎與否的第一線服務機關臉書粉絲專頁經營資料，主要有以下三點發現，首先，就機關主動經營臉書的「貼文數量」及「多媒體使用情形」這兩項指標來看，在「審查前」階段，參獎單位的數量都是大於未參獎單位，進入「審查中」階段後參獎與否便沒有差異；而從整體趨勢來看，除了對照組「未參獎」單位無明顯變化外，另外參獎的三組對象都在「審查前」表現較佳，而進入「審查中」階段後便回到平均水準。從這兩個指標來看，我國政府服務品質獎所引導的臉書經營成效，與 Bovaird 與 Loffler (2009) 所提參獎機關僅為了獲得分數，而不是真正要改變組織實務的擔憂是吻合的，觀察參獎的三組對象均為了爭取政府服務品質獎的榮耀，大幅提高了經營臉書粉絲專頁的主動度，但是只是為了達成象徵性的收穫，不

是真正的進步，完成參獎申請書後，就回到與未參獎機關一樣未積極經營的程度。

其次，機關主動度的另一項指標為「機關回覆數」，無論參獎與否都是普遍低落，代表了即便機關為了參加政府服務品質獎而去創造績效，也是依照政府機關以往作法，並不會有突破創新的作為，浪費了臉書粉絲專頁可以即時與民眾互動的優勢，仍舊以官方網站單向宣導的思維經營，只追求主動度，忽略了關注度、參與度與傳播度，恰好才是民間團體臉書經營上所重視的面向。

最後，以「民眾按讚數」而言，僅「得獎」單位有成長趨勢，「入圍」單位或是「參獎」單位既然在審查前階段提升貼文數量與多媒體使用情形，應該也會跟「得獎」單位一樣逐漸累積讚數成長較為合理，但卻沒有增加，反而是一次抽獎活動，就可以讓讚數大幅攀升；同樣地，「民眾留言」指標也沒有隨著貼文數或多媒體使用數增加，說明了從使用者端來看社群媒體對政府公眾接觸的效益，其實是不如預期的。

伍、結論

一、評獎機制的引導成效經得起時間的考驗

為了擴散標竿學習的效益，國家發展委員會援例於北、中、南各地辦理第八屆政府服務品質獎成果發表系列活動，目的係透過邀請各獲獎機關分享創新服務的關鍵策略與作法，帶動各機關創造更多高效能、高品質的服務。政府服務品質獎的創設目的，原本就是希望樹立學習典範，進而擴散學習效果，落實服務品質，因此，理當參加評獎的機關都有積極作為來落實服務品質，藉以具備競爭優勢來脫穎而出，主辦單位也得以從中挑選學習典範，供其他機關仿效。然而，文獻檢閱的結果指出，評獎的競爭機制可以引導各機關具體落實為民服務，卻也可能過度關注於獲獎，捨本逐末，為了追求短期績效，或是進行與機關核心業務無關聯的活動。

政府普遍運用社群媒體來做為公眾接觸的管道，民眾得以透過臉書粉絲專頁來表達意見、參與決策，以提升政府服務品質，因而將粉絲專頁的經營成效納入政府服務品質獎的評分項目。本文希望透過實證資料的分析，來探討政府服務品質獎所引導出來的效果，究竟是讓機關能夠具體落實為民服務，持續參與臉書經營，成為他機關值得學習的楷模，還是只是為了獲獎，僅達成象徵性的收穫而已。為了回答

本文的研究問題，作者分析參與第八屆政府服務品質獎的第一線服務機關所為的臉書粉絲專頁經營成效，檢驗是否參加者的經營成效大於未參加者，此外，參加者的經營表現是否過度關注獲獎，而不是為了真正進步。

結果顯示，「獲獎」、「入圍」以及「參獎」三種類單位、相對於「未參獎」單位，在經營成效上有兩種表現趨勢，首先，政府機關較習慣單向的溝通方式，反映在貼文數量以及多媒體使用兩種指標上有表現的空間，但是僅在於審查前的階段，有超越平均水準的積極表現；其次，政府機關不擅長透過臉書與民眾溝通的互動，則可以從無論審查前中後各階段，不論參獎與否，機關的回覆數平均都未達 1 則。據此，參加政府服務品質獎的臉書經營成效大於未參加者的假設，是部分成立的，特別是在審查前階段，參獎機關致力於貼文以及多媒體使用上有相當顯著的成效。

但如果近一步觀察趨勢，就可發現這些參獎機關在審查前階段所提升的貼文數量與多媒體使用情形，一旦進入審查中或審查後階段，都是回歸到與未參獎者相同的水準，驗證了這些參加者是為了要獲得獎項，紛紛刻意以超乎平常水準的經營，達成象徵性收穫。這樣的應付心態，印證了目標錯置的效果，僅為了獲得評獎審查時較好的績效，而非實際為了政府服務品質的提升與永續而努力，獲獎機關也無法繼續維持成效供其他機關仿效，要成為值得學習的典範，應該要經得起時間的考驗。

整體來說，政府服務品質獎對於機關臉書經營績效的影響，除了因為審查前要提升成效來爭取得獎機會，在主動度方面有明顯提升，進入審查階段後就回歸常態，其餘的關注度、參與度或是傳播度，都需要仰賴適當的誘因才能鼓勵民眾共同參與。例如，研究中的某機關因辦理抽獎活動，而使得讚數大幅增加，便提醒了政府機關在倡導公民主動參與的同時，要輔以適當的誘因機制，才能驅動民眾的行為。

不可否認的是，在層級節制的政府機關內，臉書粉絲專頁的經營上主動積極與否，主要受限於機關首長的重視程度與授權高低有關，負責經營的公務人員或小編也因為受限於公務員服務法之規定，不得代表機關名義任意發表有關職務之談話，即便想積極努力經營也處處受限。當然可以說是因為首長不重視或是不願意授權，所以在「機關回覆數」一直偏低；但本文所突顯的問題是，當該機關要參加政府服

務品質獎時，必然也是得先經得首長同意，在此前提之下，經營臉書者即便為了創造績效而積極貼文，卻也無法快速與民眾互動，這也是多受限於政府層級節制的運作、或是公務人員的消極心態所導致，要做到與私部門一樣的即時互動經營，有其先天上之不足。

因此，我國政府機關在此時期仍停留在單向溝通的時代，難以積極有效運用網路社群的互動性作為提升公眾接觸的利基，甚為可惜，但也提醒我們在後天努力上，必須回頭省思政府內部的長官是否採取有力的行徑授權或給予支持，或是機關提供相關訓練或知識的力量，來教導公務人員如何有效利用網路社群進行雙向溝通。

另外，政府服務品質獎的引導效果，除了追求短期績效的直接問題外，也可能存在著進行與核心業務無關工作的問題。例如管制機關係要求民眾需負擔一定行為義務，較難有雙向溝通或提供貼近民眾需求的彈性，在臉書經營上也只能進行單向的政令宣導，較不適用服務品質的概念，卻有如矯正機關管制所管制的犯人無法使用臉書，但為了參加政府服務品質獎，仍要成立粉絲專頁的弔詭現象，讓人質疑臉書的經營與核心業務無關，卻又要投入人力資源，甚至加重公務人員的負擔，而無法專心致力於本質的核心業務之上。政府服務品質獎一體適用的評獎指標，讓機關為了短期績效去創設粉絲專頁的情況時有所聞，但那些根本不應該浪費有限人力在臉書粉絲經營，我們也必須要進行反思，政府機關龐大、業務性質迥異的情況下，實有必要保留品質獎考評指標彈性調整的空間，也才能讓那些不具與民眾互動實益性的機關能專心於本職業務上，提供最佳的政府服務。

二、政策建議

運用政府服務品質獎來提升政府績效的作法，因為一年一度的特性，審查結束後又欠缺追蹤機制，導致目標錯置，政府機關追求的不應僅是獲得政府服務品質獎本身，更重要的是長期實質上的成效提升。從績效管理角度來看，評獎機制的確有助於提升政府服務品質，但一旦管理方式歇止，無論是「得獎」或「未得獎」的機關，都不再有動機持續精進，突顯出管理者僅關切過去的績效結果，在乎短期績效數據的呈現，而欠缺長遠深度思考規劃，也印證了評獎機制在建立制度之後，更需要的是長期的維持與精進的動能，以呼應全面品質管理所強調的持續不斷精神，達

到品質永續的目標，我國政府未來在評獎機制的設計上，應審慎為之。就促進公眾接觸來說，政府所倚賴的臉書粉絲專頁，仍以單向溝通的方式讓民眾被動接受訊息，與強調互動性的公眾接觸發展仍有落差，值得省思。

在網路時代要求我國政府機關臉書經營的成效提升，以強化公眾接觸的效能，是當前亟需因應的議題，但我們同時必須要先行檢討幾個問題，首先，是否有相關的知識技能訓練提供給各機關教導他們如何有效經營網路社群，否則在缺乏知能引導的運作下，很多都是徒勞無功；其次，機關內部是否有配置資源支撐營運，或者長官的態度是否支持，都關係到網路社群是否能有效維運，而不是單純虛應故事而已；第三，機關內部是否有成立相關組織、或進行任務編組、或運用原本的公關組織，來專責網路社群的工作項目，並將社群媒體經營列為機關的任務之一，以顯示機關重視的程度，而非僅為了參加獎項流於應付；第四，機關是否有設計管考機制來追蹤，讓成效能夠持續維持下去，否則所提升的效能就只是為了應付審查，曇花一現。

因此，本文嘗試提出兩大政策建議，第一是推動機關應設有管考追蹤機制，例如建立神秘客機制，以持續維持變革效果；第二，政府機關應提供相關知識技能與訓練，教導人員有效經營網路社群，就所欲獲得的效果投入同等的資源與人力，並配合機關長期目標列入組織任務之中，方能使政府機關在臉書經營上能真正有效變革。

最後，相對於我國的政府服務品質獎是由政府關起門來自辦的，美國聯邦政府的服務品質獎，則是由一位成功商人 Samuel（1938-2009）所成立的非營利組織「公共服務夥伴」（Partnership for Public Service）募款與頒發，¹²原始的目的是要鼓勵大學生投入政府服務行列，主要係針對美國聯邦政府中的公務人員對公共服務的貢獻來頒發，除了受獎對象是「個人」，與我國是「機關」有所不同可供參考外，更重要的是如何讓企業或非營利組織也能將政府服務品質的提升當作自己的責任之一，讓民眾理解「政府就是我們」（Government is “US”）的道理外，還會有積極的「夥伴行動」，將政府真正當作「自己的家」來協同進行實質的改造，以真正體現民主治理的核心價值，將是政府與民眾所應共同努力的。

¹² 參閱 Partnership for Public Service（2020年3月10日，取自：<http://ourpublicservice.org/about-us/index.php>）。

參考文獻

- 江明修、王維德（2020）。重新詮釋我國政府之 KPI-以社會建構論之觀點。主計月刊，774，44-48。
- 胡龍騰（2017）。公僕管家心：制度環境、任事態度與績效行為。台北：五南。
- 特恩斯市場研究公司（Taylor Nelson Sofres，TNS）（2014）。台灣 Facebook 使用者資訊調查。2019 年 3 月 19 日，取自：
<http://zh.scribd.com/doc/232215883/%E5%8F%B0%E7%81%A3-Facebook-%E4%BD%BF%E7%94%A8%E8%80%85%E8%B3%87%E8%A8%A%E8%AA%BF%E6%9F%A5>。
- 陳敦源、李仲彬、黃東益（2007）。應用資訊通訊科技可以改善「公眾接觸」嗎？臺灣個案的分析。東吳政治學報，25（3），51-92。
- 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。
- 國家發展委員會（2019）。108 年度強化政府機關社群經營計畫。國家發展委員會，未出版。
- 張四明、施能傑、胡龍騰（2013）。我國政府績效管理制度檢討與創新之研究。行政院研究發展考核委員會委託研究報告，未出版。
- 張哲豪（2014）。企業粉絲專頁之品質要素分析。品質月刊，50（12），40-42。
- 項靖、羅晉、許雲翔、楊東謀（2017）。網路社群媒體時代政府公共諮詢與政策行銷之規劃。國家發展委員會委託研析報告，未出版。
- 曾冠球、趙書賢（2014）。影響基層官僚組織服務品質的因素：政府服務品質獎的資料分析。公共行政學報，47，35-72。
- 廖麗娟、魏秋宜（2009）。政府服務品質獎評獎機制之探討。研考雙月刊，33（5），94-100。
- 劉坤億、胡龍騰、曾冠球（2012）。公共服務創新策略與評獎機制之研究。行政院研究發展考核委員會委託研究報告，未出版。
- Ammons, D. N. (2001). *Municipal benchmarks: Assessing local performance and establishing community standards*. Thousand Oaks, CA: Sage.

- Azyan, L. (2012). Government-to-citizen communications: Using multiple digital channels effectively. Retrieved March 19, 2019, from: <http://www.scribd.com/doc/32362140/Government-to-citizen-communications-using-multiple-digital-channels-effectively>.
- Bryer, T. A. (2013). Designing social media strategies for effective citizen engagement: A case example and model. *National Civic Review*, 102(1), 43-50.
- Bohoris, G. A. (1995). A comparative assessment of some major quality awards. *International Journal of Quality and Reliability Management*, 12(9), 30-43.
- Bovaird, T., & Löffler, E. (2009). More quality through competitive quality awards? An impact assessment framework. *International Review of Administrative Science*, 75(3), 383-401.
- Chadwick, A., & May, C. (2003). Interaction between states and citizens in the age of the Internet: 'E-government' in the United States, Britain, and the European Union. *Governance*, 16(2), 271-300.
- Chen, Y. C., & Dimitrova, D. V. (2006). Electronic government and online engagement: Citizen interaction with government via web portals. *International Journal of Electronic Government Research*, 2(1), 54-76.
- Chuan, T. K., & Soon, L. C. (2000). A detailed trends analysis of national quality awards world-wide. *Total Quality Management*, 11(8), 1065-1080.
- Coleman, S., & Gotze, J. (2001). *Bowling together: Online public engagement in policy deliberation*. London: Hansard society.
- Delli Carpini, M. X. (2000). Gen.com: Youth, civic engagement, and the new information environment. *Political Communication*, 17(4), 341-349.
- Eriksson H., & Garvare R. (2005). Organizational performance improvement through quality award process participation. *International Journal of Quality & Reliability Management*, 22(9), 894-912.
- Federman, P. S. (2020). Police performance as symbolic politics? Public recognition and the value of awards. *Public Performance & Management Review*, 43(2), 363-387.
- Ghobadian, A., & Woo, H. S. (1996). Characteristic, benefits and shortcomings of four major quality awards. *International Journal of Quality & Reliability Management*, 13(2), 10-44.
- Hand, L. C., & Ching, B. D. (2011). "You have one friend request": An exploration of power and citizen engagement in local governments' use of social media.

- Administrative Theory and Praxis*, 33(3), 362-382.
- Hendricks, K. B., & Singhal, V. R. (1997). Does implementing an effective TQM program actually improve operating performance? Empirical evidence from firms that have won quality awards. *Management Science*, 43(9), 1258-1274.
- Huang, Z., & Benyoucef, M. (2013). From e-commerce to social commerce: A close look at design features. *Electronic Commerce Research & Applications*, 12(4), 246-259.
- Kirlin, J., & Kirlin, M. (2002). Strengthening effective government-citizen connections through greater civic engagement. *Public Administration Review*, 62(S1), 80-85.
- Liao, B. S. (1995). How to challenge Taiwan national quality award. *Quality Journal Published by the Chinese Society for Quality*, 31(5), 12-13.
- Loffler, E. (2001). Quality awards as a public sector benchmarking concept in OECD member countries: Some guidelines for quality award organizers. *Public Administration and Development*, 21(1), 27-40.
- Moynihan, D. P., & Lavertu, S. (2012). Does involvement in performance management routines encourage performance information use? Evaluating GPRA and PART. *Public Administration Review*, 72(4), 592-602.
- Moynihan, D. P., & Pandey, S. K. (2005). Testing a model of public sector performance: How does management matter? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(3), 421-439.
- Putnam, R. D. (2001). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster.
- Tan, K. C. (2002). A comparative study of 16 national quality awards. *The TQM Magazine*, 14(3), 165-171.
- Vokurka, R. J., Stading, G. L., & Brazeal, J. (2000). A comparative analysis of national and regional quality awards. *Quality Progress*, 33(8), 41-49.
- Yang, K. (2011). The sisyphian fate of government-wide performance accountability reforms: Federal performance management efforts and employees' daily work, 2002-2008. *Public Performance & Management Review*, 35(1), 148-176.

附錄

一、得獎單位名單

得獎單位	FB 粉絲專頁名稱
彰化縣警察局	同名
財政部臺北國稅局	臺北國稅局 稅務小精靈
財政部關務署臺北關	關務署臺北關
國立成功大學醫學院附設醫院	成大醫院
台灣中油股份有限公司油品行銷事業部台中營業處	台中加油讚
交通部觀光局西拉雅國家風景區管理處	西拉雅國家風景區管理處
交通部公路總局臺北區監理所板橋監理站	板橋監理站
衛生福利部旗山醫院	同名
國立臺灣美術館	國立台灣美術館
國立臺灣工藝研究發展中心	台灣工藝文化園區
臺中榮民總醫院嘉義分院	臺中榮總嘉義分院
臺北市立圖書館	臺北市立圖書館服務「讚」
新北市中和戶政事務所	中和戶政事務所
桃園市楊梅區公所	楊梅區公所
臺中市新興地政事務所	新興地政
臺南市政府稅務局	稅樂園·好康報
彰化縣鹿港地政事務所	同名
彰化縣溪州鄉衛生所	溪州鄉衛生所
臺東縣關山山地政事務所	同名
臺東縣延平鄉衛生所	同名

二、入圍單位名單

入圍單位	FB 粉絲專頁名稱
外交部領事事務局	無
財政部國有財產署中區分署	國有財產 e 點靈
法務部行政執行署嘉義分署	同名
法務部矯正署澎湖監獄	同名
經濟部標準檢驗局臺南分局	小安心
台灣電力股份有限公司臺北西區營業處	台電台北西區營業處
中華郵政股份有限公司南投郵局	南投郵局
行政院農業委員會林務局南投林區管理處	無

入圍單位	FB 粉絲專頁名稱
臺北市士林區健康服務中心	同名
桃園市楊梅區戶政事務所	楊梅戶政
臺中市西區戶政事務所	同名
臺中市石岡區衛生所	石岡衛生所
高雄市大寮區公所	同名
苗栗縣大湖地政事務所	無
花蓮縣吉安鄉戶政事務所	同名

三、參獎單位名單

參獎單位	FB 粉絲專頁名稱
陽明山國家公園管理處	陽明山國家公園
台江國家公園管理處	台江國家公園
漢聲廣播電臺	同名
國立自然科學博物館	國立自然科學博物館 NMNS TW
台灣自來水股份有限公司第八區管理處	宜蘭好水-深溝園區
交通部中央氣象局氣象衛星中心	報天氣
衛生福利部桃園療養院	無
行政院環境保護署環境保護人員訓練所	無
臺北市商業處	台北市商業處-猴呷猴七淘 in Taipei
新北市鶯歌陶瓷博物館	鶯歌陶瓷博物館
澎湖縣政府消防局	同名
嘉義市政府稅務局	嘉市稅精靈
高雄市政府勞工局勞工教育生活中心	無
勞動力發展署雲嘉南分署斗六就業中心	賈好嘉 JobGoodjob 勞動力發展署雲嘉南分署
交通部民用航空局臺中航空站	無

四、未參獎單位名單

未參獎單位	FB 粉絲專頁名稱
彰化縣溪湖地政事務所	同名
衛生福利部中區老人之家	同名
福建省連江縣衛生局	連江縣衛生局
福建省連江縣北竿鄉公所	連江縣北竿鄉公所
宜蘭縣家庭教育中心	同名
基隆市警察局	基隆警馨雲
基隆市安樂區公所	無

未參獎單位	FB 粉絲專頁名稱
衛生福利部東區老人之家	同名
金門縣養護工程所	同名
金門縣環境保護局	同名
衛生福利部南投啟智教養院	同名
新北市新店區公所	無
新北市深坑區公所	無
桃園市政府社會局	無
桃園市政府農業局	無
金門縣公共車船管理處	金門公共運輸-車與船
宜蘭縣立殯葬管理所	無
花蓮縣豐濱鄉戶政事務所	無
南投縣政府原住民族行政局	無
屏東縣政府消防局	屏東消防
苗栗縣三灣鄉公所	無

五、得獎單位統計結果

媒體使用	年份	月份	總讚數	月篇數	平均篇讚數	單位總留言數	單位月均留言數	民眾總回應數	月均民眾回應數
49.75	2015	9	2932.00	25.20	66.86	7.53	0.18	1035.07	15.79
68.50	2015	10	2066.20	29.53	63.13	4.33	0.10	292.20	9.96
234.92	2015	11	2208.53	82.67	45.27	2.00	0.07	248.13	12.06
116.75	2015	12	1206.40	57.33	39.67	0.73	0.03	84.13	2.77
40.58	2016	1	2471.67	23.60	74.57	1.20	0.09	44.47	2.09
92.50	2016	2	2982.27	29.20	72.93	3.00	0.22	37.93	1.22
50.17	2016	3	2234.60	26.20	57.28	0.93	0.10	19.67	0.75
37.83	2016	4	3483.40	23.80	91.99	2.13	0.09	192.93	13.95
59.92	2016	5	2857.87	27.33	75.47	2.33	0.15	179.87	7.57
44.58	2016	6	3053.60	24.07	120.55	1.13	0.03	164.47	5.38
57.50	2016	7	5850.47	30.40	138.40	3.20	0.25	1244.53	35.33
55.00	2016	8	2377.00	25.93	69.28	7.00	0.28	140.47	3.44
60.75	2016	9	1854.80	26.93	53.89	1.93	0.05	223.53	6.11

六、入圍單位統計結果

媒體使用	年份	月份	總讚數	月篇數	平均篇讚數	單位總留言數	單位月均留言數	民眾總回應數	月均民眾回應數
53.00	2015	9	268.38	20.00	12.71	0.75	0.05	1.63	0.03
83.88	2015	10	975.25	35.50	18.13	6.38	0.07	12.25	0.29
236.00	2015	11	664.25	83.50	13.95	0.25	0.00	9.13	0.18
146.00	2015	12	653.00	80.38	15.20	0.63	0.09	13.75	0.45
65.00	2016	1	479.13	19.00	24.47	1.88	0.09	7.38	0.34

競賽與變革：從臉書經營談政府服務品質獎的成果問題

媒體使用	年份	月份	總讚數	月篇數	平均篇讚數	單位總留言數	單位月均留言數	民眾總回應數	月均民眾回應數
46.63	2016	2	502.25	17.38	22.99	0.88	0.07	19.75	0.51
28.38	2016	3	452.25	14.00	28.59	0.38	0.05	4.88	0.35
19.38	2016	4	249.63	10.88	24.17	0.25	0.02	3.13	0.24
47.75	2016	5	448.50	14.50	33.05	0.50	0.04	5.13	0.39
50.88	2016	6	1390.00	15.38	123.21	0.38	0.05	40.13	3.68
72.75	2016	7	431.25	10.50	34.23	1.38	0.21	10.75	0.73
46.38	2016	8	430.25	17.75	29.11	1.13	0.10	20.13	0.60
36.38	2016	9	650.88	16.38	32.26	0.88	0.05	44.63	2.01

七、參獎單位統計結果

媒體使用	年份	月份	總讚數	月篇數	平均篇讚數	單位總留言數	單位月均留言數	民眾總回應數	月均民眾回應數
203.80	2015	9	1605.40	42.60	51.23	3.00	0.15	326.40	4.97
191.40	2015	10	4229.40	89.60	66.57	1.40	0.03	486.40	6.92
76.60	2015	11	1684.40	36.20	39.30	0.60	0.01	10.80	0.22
72.60	2015	12	2742.20	39.80	56.33	1.40	0.03	468.40	9.74
48.20	2016	1	4031.20	28.20	108.50	2.00	0.07	542.00	15.49
37.00	2016	2	2136.20	19.60	59.94	0.80	0.07	21.60	0.62
57.00	2016	3	2373.60	24.20	81.94	0.80	0.06	8.80	0.34
37.20	2016	4	630.20	18.80	83.49	0.40	0.01	4.20	0.25
44.00	2016	5	648.00	17.40	110.60	0.80	0.05	3.20	0.31
33.60	2016	6	588.60	14.20	120.98	1.40	0.07	4.40	0.38
29.60	2016	7	312.40	12.60	22.00	0.60	0.03	6.40	0.50
65.60	2016	8	816.60	19.80	37.26	0.80	0.09	6.40	0.23
47.00	2016	9	382.80	14.60	49.14	0.40	0.04	6.00	0.56

八、未參獎單位統計結果

媒體使用	年份	月份	總讚數	月篇數	平均篇讚數	單位總留言數	單位月均留言數	民眾總回應數	月均民眾回應數
45.60	2015	9	1755.00	33.60	23.86	0.00	0.00	17.60	0.14
68.80	2015	10	1900.80	35.20	23.70	0.40	0.07	15.80	0.18
44.80	2015	11	1545.40	31.80	24.67	0.20	0.05	22.00	0.38
64.00	2015	12	1897.40	41.60	21.39	0.00	0.00	33.80	0.25
65.20	2016	1	1777.20	34.00	20.70	2.40	0.07	22.60	0.26
59.40	2016	2	1374.20	41.40	19.11	0.20	0.00	14.60	0.18
49.80	2016	3	1131.20	41.00	16.85	0.40	0.02	14.00	0.19
41.20	2016	4	1216.20	33.60	18.77	1.40	0.06	8.40	0.21
53.80	2016	5	1376.60	38.00	21.92	0.40	0.07	12.20	0.23
63.80	2016	6	2431.20	41.40	28.76	1.00	0.13	167.80	1.26
55.20	2016	7	2240.00	40.20	22.05	0.80	0.00	43.40	0.34
71.40	2016	8	2420.80	51.60	22.73	0.40	0.00	34.40	0.20
56.40	2016	9	1318.40	36.40	12.04	0.20	0.00	37.60	0.25

九、編碼內容

項次	項目	內容
1	流水號	每一則貼文依序給予流水編號
2	年份	貼文的年份，以西元年份編碼共 4 碼
3	月份	貼文的月份，若月份為個位數，不需要於十位數補上 0
4	日期	貼文的日期，若月份為個位數，不需要於十位數補上 0
5	字數	貼文的字數，以 word 計算之字數為準
6	讚數	貼文獲得的讚數，不需要區分是情感符號或是點讚數，直接將兩者共同計算
7	民眾留言數	貼文後所獲得民眾回應的留言數量，只計算第一層留言
8	機關回覆數	貼文後自身機關回應的留言數量，只計算第一層留言
9	文章分享數	文章所獲得的分享次數
10	連結網址	貼文內所附上的連結數量
11	圖片	貼文內所附的圖片數量
12	影片	貼文內所附的影片數量
13	是否為轉貼文	0 代表非轉貼貼文、1 代表轉貼貼文
14	活動	以是否為受測單位自身舉辦的活動判別，0 代表非活動、1 代表為 FB 活動舉辦之活動、2 代表以非 FB 活動舉辦之活動
15	網誌	0 代表非 FB 網誌型式、1 代表 FB 網誌型式
16	是否直接關係到金錢	0 代表貼文內容無關金錢、1 代表貼文內容關乎轉交給民眾的金錢，例如抽獎，且非以實體金錢為必要
17	備註	若無任何備註則無需填寫

備註：有關多媒體的使用情形，係為第 10 欄至第 16 欄之加總，包括網址數、圖片數、影片數、轉貼使用數、FB 活動數、網誌數及金錢狀況等數量之加總，數量越大代表該貼文多媒體程度越高，如果為 0 代表該貼文為純文字。

Contest and Reform: The Problem of Effectiveness in Government Service Quality Award via Facebook Management

Don-Yun Chen^a, Shih-Wei Yang^b, Chi-Jung Lu^c

Abstract

Under the influence of the “New Public Management,” Taiwan’s government follows the example of the private sector to establish the “Government Service Quality Award.” But government agencies may put too much effort into winning the award instead of comprehensively improving service quality.

We took the “Government Service Quality Award” as an example to investigate whether the award mechanism actually benefits “Total Quality Management”. We looked at the Facebook Fan Pages of first-line service agencies, comparing the performance of four different groups, including “winners,” “nominees,” “participants,” and “non-participants” during different periods, including “before the award review,” “during the award review,” and “after the award review” using four criteria: “attention,” “degree of initiative,” “participation level,” and “spread.”

It was found that with the exception of “non-participants,” the other three groups had a better performance in the period “before the award

^a Professor, Department of Public Administration, National Chengchi University.

^b Bachelor, Master for Eminent Public Administration, National Chengchi University.

^c Ph. D. student, Department of Public Administration, National Chengchi University.

review,” and returned to an average level in the periods “during awards review” and “after awards review.” That means although the award may help improve government service quality in the short term, government agencies do not have continued motivation to maintain and improve public service quality in the long term without continued performance reviews.

There are two major suggestions. First, there should be a mechanism to keep track of the effectiveness of “Government Service Quality Award”. Second, in terms of operating Facebook, the agencies should provide relevant training to show staffs how to operate Fan Pages effectively. Lastly, the agencies should invest resources and make operating Fan Pages one of the long-term organizational tasks.

Keywords: award mechanism, Government Service Quality Award, benchmarking, facebook fan pages, civic engagement

客語為區域通行語政策： 加拿大經驗之啟發^{*}

王保鍵^a

《摘要》

臺灣《客家基本法》第3條規定客語為國家語言，國家應保障人民以客語為學習語言、接近使用公共服務及傳播資源等語言權利；同法第4條建構客語為區域通行語機制。在加拿大，為深化保障語言少數群體（法語群體）權利，安大略省依《法語服務法》建構「法語指定區」及「法語指定機構」機制。本文以文獻分析法，就國際人權法考察語言權利本質為公民權利，並探討加拿大安大略省之語言法制與實作，獲致的研究發現為：（1）安大略之法語指定機制，不但落實法語少數群體之權利保障，而且成為法語社群「溝通」與「身分認同」之重要支柱；（2）《客家基本法》第3條第2項所保障客語權利，為普遍性規範，各地應提供相同服務水準；但《客語為通行語實施辦法》以「客語為通行語地區」（客家文化重點發展區）為範圍，恐忽略「非」客家文化重點發展區之居民使用客語之語言權利。本文政策建議為：（1）臺灣可建構「客語指定機制」，包含「指定鄉鎮市區部分村里為客語通行語地區」及「客語通行語指定機構」兩種類型。

投稿日期：109年12月21日。

^{*} 本文為研究者執行科技部專題研究計畫（MOST 108-2420-H-008-005-MY2）部分成果，初稿曾發表於「2020 科技部人類學及族群研究學門成果發表會議—面向世界的變動與流動：人類學與跨學科的連結、整合、對話」。非常感謝本刊匿名審查人的寶貴意見。

^a 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。

(2) 為落實國家語言權利保障，並考量國家語言之多元語種，建議由監察院國家人權委員會之委員 1 至 3 人，主責國家語言監察事務。

[關鍵詞]：安大略、國家語言、區域通行語、語言監察使

壹、前言

臺灣於 2017 年制定《原住民族語言發展法》、2018 年修正《客家基本法》、2019 年制定《國家語言發展法》，3 部法律賦予臺灣族群語言具有國家語言 (national language) 地位，並促使政府族群語言事務，從「單純政府措施」轉化為保障人民「法律上權利」(王保鍵，2020a)。按《國家語言發展法》第 3 條規定，國家語言，除臺灣手語外，須符合「臺灣各固有族群」及「自然語言」兩要件，故國家語言不同於官方語言 (official language)，國家語言旨在保障國內各固有族群所使用之自然語言。

受第三波民主化浪潮影響，臺灣 1980 年代的民主轉型，逐漸形成閩南、客家、原住民、外省人之 4 大族群的政治論述，隨著日益增加的外國移入之新住民，已有 5 大族群的說法。惟依《國家語言發展法》草案第 3 條條文說明指出，「臺灣各固有族群」，係指既存於臺灣，且包含各離島地區，並受國家統治權所轄之傳統族群，不包含非本國籍人士取得我國長期居留權及由他國移入我國並取得國籍者 (新住民)，而「自然語言」，係指固有族群隨文化演化之語言。又依《國家語言發展法》第 7 條規定，對於面臨傳承危機之國家語言，政府應優先推動其傳承、復振及發展等特別保障措施。因此，新住民所使用的原居國母語，以及具事實上 (de facto) 官方語言地位之國語 (華語)，皆非《國家語言發展法》優先復振之語種；意即，國家語言政策優先關注於閩南語、客語、原住民族語。

為執行聯合國《在民族、族裔、宗教和語言上屬於少數群體者權利宣言》(Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities)，聯合國人權理事會 (Human Rights Council) 設置有「少數群體問題特別報告員」(Special Rapporteur on Minority Issues)。依聯合國大會

(General Assembly) 2019 年 7 月 15 日審議少數群體問題特別報告員所提報告 (A/74/160)，定義少數群體為「未達總人口一半之任何群體」¹。本文考量閩南族群人口數占全國總人口的近 7 成，非屬少數群體，² 且短期內似無法實施閩南語為區域通行語，故暫不討論閩南語。又我國憲法增修條文及相關法律所架構之原住民族保障機制，遠優於客家族群，原住民保障不限於語言，尚有土地權、工作權、教育權等，且自 1988 年還我母語大遊行以降，客語復振為客家發展之核心，故本文聚焦於客語之探討。³

國際社會對於語言權利的關注日益增加，陸續成立諸多國際機構或組織，促進語言權利之發展；例如聯合國人權理事會 2007 年 9 月 28 日第 6/15 號決議成立「少數群體問題論壇」(Forum on Minority Issues)，或具政府間國際組織性質的「國際語言監察使協會」(International Association of Language Commissioners) 等。又歐美國家推動少數語言事務之經驗顯示，關於人民語言權利保障的制度性機制，包

¹ 《在民族、族裔、宗教和語言上屬於少數群體者權利宣言》進一步演繹《公民權利和政治權利國際公約》(International Covenant on Civil and Political Rights) 第 27 條之權利內涵，成為少數群體權利保障之重要文件。聯合國少數群體問題特別報告員於 2019 年 7 月 15 日提報聯合國大會報告 (A/74/160) 中，探討少數群體概念之流變，並分析人權事務委員會(為《公民權利和政治權利國際公約》第 28 條所設置) 見解及其處理《公民權利和政治權利國際公約》第 27 條方式後，於結論及建議，提出少數群體之定義為：族裔、宗教、語言少數群體，係指在一國全部領土內人數未達總人口一半之任何群體，其成員在文化、宗教、語言等方面具有共同特徵，或此類特徵之任何組合；一個人可以自由地歸屬為特定族裔、宗教、語言上之少數群體，而無庸任何公民身分、住所、官方承認或任何其他法定身分 (A/74/160, 段 59)。聯合國大會 2019 年 7 月 15 日審議少數群體問題特別報告員所提報告 (A/74/160) 可參閱 <https://undocs.org/en/A/74/160>。

² 依客家委員會 2016 年調查結果顯示，在全國總人口中，閩南族群占 69.0%、客家族群占 16.2%、外省族群占 5.5%、原住民族占 2.7%；另有 5.3% 受訪者在提示主要族群認定的選項之後，仍堅持自我認定為「臺灣人」，0.3% 為其他族群(包括外國人、中國人及居住某地區的人等)，並有 1% 民眾無法回答或不願意回答所屬族群(典通股份有限公司, 2017: 49)。

³ 1976 年 1 月 8 日制定公布的《廣播電視法》第 20 條規定，電臺對國內廣播播音語言應以國語(華語)為主，方言應逐年減少。1988 年 12 月 28 日還我母語運動大遊行，主要訴求之一為「修改《廣播電視法》第 20 條對於方言的限制條款為保障條款」。就此，臺灣客家運動將語言的功能性，加以轉化：客語由過往「溝通」功能為主之「方言」，轉化為客家人所屬群體之族群象徵，促使客語兼具「溝通」與「象徵」功能。

含：（1）國家法制規範層面，以法律規範人民權利及政府義務；（2）政府組織層面，設置專責語言事務機關；（3）視需要設置語言監察使（Ombudsman），以監察相關機關之語言措施。就上開「國際語言監察使協會」會員國以觀，最早設立語言監察機關以保障並促進語言權利者為加拿大。⁴ 事實上，加拿大存有原住民土地權、原住民轉型正義，⁵ 以及語言少數群體（法語）保障議題，與我國原住民、客家情況，頗有相近之處。我國與加拿大雖在政治制度有所異同，⁶ 但加拿大制度設計與實作，已累積許多經驗，常為我國學術研究之借鏡，亦常為我國政策規劃之參照對象。⁷

⁴ 加拿大在 1969 年，依「皇家雙語與雙文化委員會」（Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism）建議，由聯邦國會制定《官方語言法》（Official Languages Act），賦予英語及法語在聯邦機構平等的地位，並設置官方語言監察使（Commissioner of Official Languages），監察聯邦政府執行相關語言措施。

⁵ 加拿大原住民過往長期受到許多不公平的對待，如何矯正，並還給原住民應有的公義，成為當代原住民族政策的重點之一；例如，1892 年以樞密院令（Order in Council）正式實施的原住民住宿學校（Indian Residential School）帶給原住民許多傷痛（Aboriginal Healing Foundation, 2005: 2），政府於 2008 年依據「原住民住宿學校和解協議」（Indian Residential Schools Settlement Agreement）成立真相及和解委員會（Truth and Reconciliation Commission），以面對政府曾施行的不當同化政策，並回應原住民在法院提起的訴訟（Armitage, 1995: 79; Fullenwieder & Molnar, 2018）。我國則於 2016 年發布《總統府原住民族歷史正義與轉型正義委員會設置要點》，設置原住民族歷史正義與轉型正義委員會，下設土地小組、歷史小組、和解小組等 3 個主題小組。事實上，加拿大是一個民主穩定的國家，卻設置具有民主轉型（transitional justice）意義的真相及和解委員會，雖屬特殊，但加拿大實作經驗，可作為轉型正義的範圍及界限之討論案例（Nagy, 2013）。

⁶ 觀察加拿大、臺灣兩國之「國體」（政體）異同：（1）就世襲君主存否而言，加拿大為君主國，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，加拿大為聯邦國，各省（地區）擁有高度自治權；臺灣雖屬單一國，但以特有「均權制」（憲法第 10 章），並制定《地方制度法》、《地方稅法通則》等法律，地方自治團體亦享有自治權。（3）就憲法型式而言，加拿大與臺灣皆採成文憲法，加拿大憲法明文規範原住民及語言少數群體保障，中華民國憲法增修條文則明文規範原住民族保障。（4）就權力分立關係而言，加拿大採行三權分立（內閣制），設置獨立於行政權外之監察機關；臺灣實施五權分立（雙首長制），監察院獨立於行政院、立法院、司法院、考試院之外。

⁷ 我國原住民研究，常以加拿大為借鏡，如蔡志偉（2011）、官大偉（2011）、施正鋒（2005）；關於語言議題亦不乏討論加拿大語言政策對臺灣啟示，如李憲榮（2004）。

綜上，慮及臺灣國家語言法律規範對象、強勢語言或弱勢語言、多數群體或少數群體、族群法律完善或尚待強化等因素，並考量加拿大語言保障機制較為完善，為最早設立語言監察使，及加拿大各省中，法語少數群體之人數最多者為安大略省（Ontario）；⁸ 本文以文獻分析法，考察國際人權法以探討語言權利之本質，並透過加拿大安大略省之語言法制與實作，研析：（1）安大略省所建構的法語保障機制為何？如何推動？（2）安大略省法語指定機制，對我國精進「客語為區域通行語」政策之啟發。

貳、理論分析

語言政策（Policy）或語言規劃（Planning），強調政府機關（Public Authority）對語言事務的介入或干預措施（Gazzola, 2014: 18）。我國語言政策，以往多由各主管機關以行政措施推動語言事務，不但各自為政致使忽略語言隔閡（Language Barrier）⁹ 議題，而且缺乏制度規範致使無法落實權利保障。而《原住民族語言發展法》、《客家基本法》、《國家語言發展法》等法律制定（或修正），賦予語言使用者享有語言權利，形塑語言政策之新框架。

在政策實做上，我國政府機關亦見參照加拿大之例，如客家委員會原提報行政院的《客家基本法》修正草案中關於「客家文化自治團體」機制，即「客家人口達二分之一以上，且相鄰之鄉（鎮、市）及直轄市之區，經公民投票，得結合成為客家文化自治團體」，其立法說明為：為使客家傳統聚居地方得以制度性傳承客家語言文化，參考魁北克（Quebec）案例，使客家地區得以公投決定建立其地方自治團體，而得以地方自治形式實質進行「族群文化自治」營造客語使用環境。

⁸ 加拿大各省（地區）之法語人口最多者為魁北克，次多者為安大略；但魁北克省之法語使用者為多數群體，英語使用者為少數群體，並以法語為魁北克省單一官方語言。安大略省之法語使用者為雖該省之少數群體，但為加拿大各省（地區）中法語少數群體人數最多者。

⁹ 語言隔閡（Language Barrier）指不同語言使用者之間，因使用語言差異性，出現無法溝通的情況（Pierce, 2018: 262）。語言隔閡會影響民眾接近使用政府資源、醫療資源等權利，如 Bowen（2001）指出，加拿大的原住民族、新移民（包含難民）、聽障人士、特定區域的官方語言使用者（魁北克英語使用者或魁北克外法語使用者）等 4 類型民眾會因語言隔閡而無法獲得合宜的醫療服務。

一、語言權利之法源

關於語言權利 (Language Rights) 概念，聯合國少數族群問題特別專員 (Independent Expert on minority issues) 於 2017 年所提出《語言少數群體的語言權利：實用落實指南》 (*Language Rights of Linguistic Minorities: A Practical Guide for Implementation*) 指出，語言權利，涉及國家、個人、其他實體 (entity) 之語言偏好或使用之人權 (Office of the High Commissioner for Human Rights [OHCHR], 2017: 5)，將「語言」之使用，視為「人權」之一。而就人權發展的演進，Karel Vašák 提出「三代人權」 (Three Generations of Human Rights) 理論，公民與政治權利為第一代人權 (排除國家干預)，經濟、社會、文化權利第二代人權 (國家積極促進人權)，第三代人權為團結權或連帶關係權 (Solidarity Rights) (Domaradzki, Khvostova, & Pupovačl, 2019; Wellman, 2000)。族裔、宗教、語言等少數團體權利，可歸屬為第三代人權 (Cornescu, 2009)。我國憲法所列舉人民權利，在理論與實踐上，較重視公民及政治權利之第一代人權 (李震山，2005)。¹⁰

聯合國對於保護少數群體權利的法律框架，包含《公民權利和政治權利國際公約》第 2 條、第 19 條、第 27 條，《經濟、社會及文化權利國際公約》 (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) 第 2 條，《兒童權利公約》 (Convention on the Rights of Children) 第 30 條，《消除一切形式種族歧視國際公約》 (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination) 第 5 條等國際法文獻。

上開國際公約中，作為保障少數群體權利之核心條款者，為《公民權利和政治權利國際公約》第 27 條，其內涵為：(1) 先識別少數群體之類屬，為「族裔」¹¹、「宗教」、「語言」之少數群體，進而保障上開少數群體成員彼此間，共同享有文化權利、宗教權利、語言權利。(2) 第 27 條所保障權利，不但是個人權利，

¹⁰ 曾任司法院大法官李震山在其所著《多元、寬容與人權保障》(2005)一書之自序中指出：「我國憲法所列舉保障之人民權利，在理論與實踐上，大多側重在『第一代人權』之公民及政治權利，部分停滯在『第二代人權』中社會、文化、經濟等具有『複合權』之建制，至於第三代以保障弱勢之「少數權」或「集體權」，則相對欠缺」。

¹¹ 英文原文用語為 ethnic，但臺灣的全國法規資料庫，中文譯為「種族」。

亦屬集體權利（胡慶山，2015：11）。基此，國際人權法對於少數群體之語言權保障，係以公民及政治權利為基礎，語言權利因而具有公民權之特徵。

在國內法層次，臺灣關於語言權之基礎，多援引《憲法增修條文》第 10 條第 11 項「國家肯定多元文化」規定。因而多從文化權的角度切入，認為語言權源自文化權，語言權為文化權的一種，如施正鋒（2007：172）；或認為文化權反映出對「文化滅種」的擔憂，主張少數群體有權保有其文化傳統、習俗、宗教、及語言，如謝若蘭（2019）。¹² 然而，《客家基本法》、《國家語言發展法》、《原住民族語言發展法》等多部法律陸續制定，所建構國家語言（族群母語）權利保障機制，係以「國民」或「人民」為保障主體，並賦予公法上權利，使得語言權利具有公民權利之意義。例如，《國家語言發展法》第 4 條「平等權」、第 11 條「接近使用公共服務」，或《客家基本法》第 3 條第 2 項「學習語言、接近使用公共服務及傳播資源」等語言權利，或《文化基本法》第 6 條第 1 項明定「語言權利」為：人民享有選擇語言進行表達、溝通、傳播及創作之權利。

又臺灣於 2009 年制定《公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法》，以國內法立法程序，賦予《公民權利和政治權利國際公約》具有國內法律之效力。《公民權利和政治權利國際公約》第 27 條，以及人權事務委員會（Human Rights Committee）1994 年所通過第 23 號一般性意見（General Comments），遂成為我國族群事務、語言政策之重要法源。我國語言權利並以「公民權」為基礎，進一步規範人民以國家語言作為學習語言、教學語言、接近使用公共服務、傳播資源等權利。

二、語言法律框架

為落實語言權利保障，建構完善的語言體制（Language Regime）有其必要性。按「語言體制」，應包含：（1）功能性（Functional），語言為溝通的工具；（2）象徵性（Symbolic），語言為文化的載體；（3）法制性（Juridical），官方對語言

¹² 實作上，受憲法增修條文第 10 條第 11 項「國家肯定多元文化」規定影響，制定法律時，自會援引憲法而導入文化權理念，如 2010 年所制定《客家基本法》第 1 條「落實憲法保障多元文化之精神」，或 2019 年所制定《國家語言發展法》第 1 條「尊重國家多元文化之精神」。

法律地位之賦予 (Cardinal & Normand, 2013: 120-121; Sonntag & Cardinal, 2015) 。而在實作上，歐美國家有長期之監察使運作經驗，並呼應《巴黎原則》¹³ 之人權機構 (Human Rights Institutions) ，進一步發展出語言監察使 (Language Commissioner) 機制，得以在消極司法訴訟外，以「專業型監察使」積極作為，促進語言權利保障。

事實上，檢視歐美國家語言少數群體權利保障之法制設計，包含語言地位之賦予、語言事務機關 (分權式或集權式)、語言監察機關、語言通行使用措施等。例如，加拿大聯邦國會制定《官方語言法》，定英語、法語為官方語言，由官方語言部長推動語言事務，設官方語言監察使以監察行政作為，人民有權使用任一官方語言洽公。又如英國威爾斯議會制定《威爾斯語言法》 (Welsh Language [Wales] Measure 2011) ，定威爾斯語為官方語言，由威爾斯語部長推動語言事務，設威爾斯語言監察使 (Welsh Language Commissioner) 職司監察功能，指定威爾斯語使用機構以促進威爾斯語之通行。¹⁴

¹³ 聯合國大會 1994 年 3 月 4 日第 48/134 號決議通過《關於促進和保護人權的國家機構的地位的原則》 (National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights) (又稱《巴黎原則》，Paris Principles)，旨在鼓勵各國設立獨立超然的國家人權機構 (National Human Rights Institutions, NHRIs) 以獲致：(1) 人權之保障 (protect)，包含受理、調查、解決申訴案件，以及調解衝突，與監測政府活動；(2) 人權之促進 (promote)，透過教育、推廣、媒體、出版品、訓練等方式提振人權發展 (Hood & Deva, 2013: 69-70) 。

¹⁴ 在全球化與區域統合的發展下，進一步出現超國家 (Supranational)、國家 (National)、次國家 (Subnational) 三層次的監察使類型：(1) 超國家監察使者，如歐盟監察使 (European Ombudsman)；(2) 國家層次者，以加拿大聯邦政府為例，如犯罪受害者監察使 (Federal Ombudsman for Victims of Crime)、納稅人監察使 (Taxpayers' Ombudsman)、政府採購監察使 (Procurement Ombudsman)、官方語言監察使等；(3) 次國家層次者，以加拿大之省或地區為例，如安大略省監察使 (Ontario Ombudsman)、西北地區語言監察使 (Languages Commissioner of the Northwest Territories) 等。

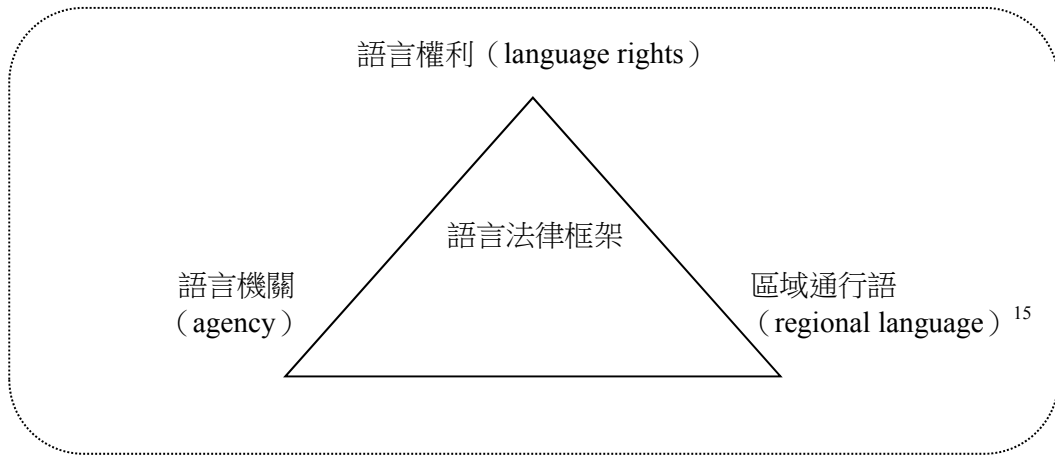


圖 1：分析架構

資料來源：研究者繪製。

語言地位及權利的保障，須以法律規範為依據，規範語言通行及使用措施，由語言事務機構予以推動。而廣義的語言事務機構，包含語言政策規劃機關、執行機關、監察機關等。本文就語言權利、語言機關（規劃執行及監察機關）、區域通行語措施，以加拿大安大略省為考察對象，探討其語言少數群體（法語）之權利保障。又本文選擇安大略之理由，係考量加拿大各省之法語使用人口較多者，依序為魁北克、安大略、紐布朗斯維克（New Brunswick）、亞伯達（Alberta）（Francophone Secretariat, 2018: 5），但魁北克境內，法語屬多數語言，並實施法語為該省單一官方語言，在各省（地區）中，法語少數群體之人口數最多者，為安大略。¹⁶

¹⁵ 依英文版《中央行政機關組織基準法》第 3 條第 1 款之「機關」，英譯為 agency。又英文版《客家基本法》第 4 條「客語為通行語」，及《原住民族語言發展法》第 14 條「地方通行語」，皆英譯為 regional language。

¹⁶ 溯及 1613 年，探險家 Samuel de Champlain 已在安大略留下其足跡，1639 年傳教士已在安大略設立 Sainte-Marie-among-the-Hurons 教會，安大略政府於 2015 年辦理 Champlain 探險 400 年慶祝活動（Ontario Parks, 2015; Queen's Printer for Ontario, 2001）。

參、安大略省法語政策與語言機關

加拿大歷史發展脈絡，可分成殖民時期、英國統治時期、現代時期（Cole, 1993），在歷經法國、英國殖民統治，及憲法主權正常化（Patriation）¹⁷ 的演展，發展出大陸法（Civil Law）與普通法（Common Law）併存的雙元主義（bilingualism），¹⁸ 並形塑出雙元（Bilingual）社會，實施雙語政策，以英語及法語為官方語言。

加拿大為君主立憲（Constitutional Monarchy）國家，以英國女皇為象徵性之國家元首（Head of State），實際則由任期 5 年的總督（Governor General）行使國家元首的職能（Library of Parliament, 2016: 3）。加拿大為聯邦國，由 10 個省（Province）及 3 個地區（Territory）構成，在政治制度設計上，分為聯邦政府（Federal Government）、省及地區政府（Provincial and Territorial Government）、市政府（Municipal and City Government）等 3 個層級。在加拿大聯邦國體制及憲法規範架構下，加拿大聯邦政府語言措施，以《官方語言法》為主要規範基礎，該法律僅適用於聯邦政府機構，不適用於省（地區）、市之自治政府，亦不適用於民間部門或企業；各省（地區）可制定自己的語言法案。因而，加拿大語言政策分為聯邦政府、省（地區）政府兩個層級，聯邦政府定英語、法語為官方語言，省（地區）政府則因地制宜而施行不同的語言政策。在省（地區）政府語言政策，呈現多元風貌，包含實施單一官方語言者，如魁北克法語；或實施英法雙語為官方語言者，如紐布朗斯維克；或實施多樣語種為官方語言者，如西北地區（Northwest Territories）。

¹⁷ 按加拿大憲法包含 1867 年憲法（即《不列顛北美法》）及 1982 年憲法兩部分，兩者構成加拿大的雙重法律體系，以及原住民權利、條約權利規範架構（Department of Justice, 2017），在 1867 年憲法架構下，加拿大並未有完整的主權，直至英國女皇簽署 1982 年憲法，加拿大的主權完整性始確定，因此本文將 Patriation of the Constitution 譯為「憲法主權正常化」。

¹⁸ 加拿大為雙元社會，採雙元主義，即魁北克民法採大陸法系，其他 9 個省及 3 個地區採普通法系；聯邦法律同時尊重兩種法系，並採英法雙語（Department of Justice, 2017）。

一、安大略法語人口與法語政策

法語人口統計，涉及如何界定法語使用者。安大略省政府於 2009 年 6 月 4 日改採「法語使用者包容性定義」（Inclusive Definition of Francophone），除舊有「母語為法語」標準外，增加「母語非法語及英語，但法語是家庭使用語言之一」者（French Language Health Services Network of Eastern Ontario, 2013: 5）。依「法語使用者包容性定義」所進行的法語人口調查，包含使用法語為母語（Mother Tongue）、家庭使用法語（Language Spoken at Home）、法語官方語言的知識（Knowledge of Official Languages）等 3 項，2016 年的調查顯示，法語人口 622,415 人，占安大略總人口（13,312,865 人）的 4.7%，多數居住在安大略東部；多倫多（Toronto）的法語使用者人數為 63,055 人，占多倫多總人口的 2.3%（Ontario Ministry of Francophone Affairs, 2020）。

表 1 安大略法語使用者概況

	法語使用者人數			法語家庭		使用法語的可識別少數族裔	
	2011 年 (人數)	2016 年		同語族	跨語族	人數	占法語人口
		人數	占該區人口				
總數	611,510	622,415	4.7%	30.5%	69.5%	98,925	16.1%
東部	257,870	268,070	15.4%	39.6%	60.4%	37,405	14.1%
中部	183,605	191,375	2.1%	20.2%	79.8%	55,935	29.7%
西南	35,160	33,555	2.1%	15.9%	84.1%	4,425	13.4%
東北	127,265	122,360	22.6%	41.6%	58.4%	995	0.8%
西北	7,610	7,055	3.1%	14.9%	85.1%	165	2.4%

註：本表數據資料，除法語使用者人數以 2011 年及 2016 年對照外，餘皆為 2016 年統計數據。

資料來源：Ontario Ministry of Francophone Affairs (2020)¹⁹。

¹⁹ 臺灣 2016 年全國客家人口暨語言基礎資料調查研究，除調查各族群人口數外，並調查客語之聽說能力、客語使用腔調、日常生活客語使用機會、家庭內隔代間客語使用、父母傳承子女客語意願等。而上開客語使用調查結果，成為政府政策規劃或論證之基礎。例如，客家委員會從調查結果目前最需要加強的是 20、30 歲階段青年人的客語能力，並採取結合學校等提供「沉浸式」的語言環境之政策（黃邦平，2017）。

加拿大法語、英語群體間跨語族通婚情況頻繁，表 1 顯示有近七成的法語家庭是父或母，其中 1 人為法語使用者的跨語族家庭（Exogamous Families）。²⁰ 又加拿大人口調查統計，定有使用法語的可識別少數族裔（Visible Minority）²¹ 指標，表 1 顯示法語使用者中有相當比例為其他族裔，呈現出法語群體的族裔多元性。

關於安大略法語政策發展，約略為：（1）1986 年制定《法語服務法》（French Language Services Act），並設置法語事務辦公室（Office of Francophone Affairs）；（2）1987 年法語頻道（TV Ontario's La Chaîne française）開播（現已改制為 TFO）；（3）1997 年設置 12 個法語學校委員會（French-language school boards）²²；（4）2001 年制定《安大略法語象徵法》（Franco-Ontarian Emblem Act 2001）規範安大略法語旗（Franco-Ontarian flag）統一式樣；（5）2005 年設置法語貢獻獎（Ontario Francophonie Awards）²³，首次頒發為 2006 年；（5）2007 年修正《法語服務法》，創設法語服務監察使（French Language Services

²⁰ 同語族家庭（Endogamous Families）指父母雙方皆為法語使用者，跨語族家庭指父或母，其中 1 人為法語使用者。

²¹ 依《就業平等法》（Employment Equity Act）第 3 條定義「原住民」（Aboriginal Peoples）為印第安人（Indians）、因紐特（Inuit）、梅蒂斯（Métis）等 3 種，但印第安人帶有歧視性色彩，改稱為第一民族（First Nations）。同法第 3 條定義「可識別少數族裔」（Visible Minority），指原住民以外，非高加索（Non-Caucasian in Race）、非白人（Non-white in Colour）者；實作上主要包含南亞、華人、黑人、菲律賓、拉丁美洲、阿拉伯、東南亞、西亞、韓國、日本等（Statistics Canada, 2020）。

²² 12 個法語學校委員會（French-language School Boards）分為兩類：（1）公立學校委員會（public school boards），包含 Conseil scolaire de district du Centre Sud-Ouest、Conseil des écoles publiques de l'Est de l'Ontario、Conseil scolaire public de district du Nord-Est de l'Ontario、Conseil scolaire du district du Grand Nord de l'Ontario 等 4 個；（2）教會學校委員會（Catholic School Boards），包含 Conseil scolaire de district catholique Centre-Sud、Conseil scolaire de district catholique de l'Est Ontarien、Conseil des écoles catholiques de langue française du Centre-Est、Conseil scolaire de district des écoles catholiques du Sud-Ouest、Conseil scolaire catholique du Nouvel-Ontario、Conseil scolaire catholique Franco-Nord、Conseil scolaire catholique de district des Grandes Rivières、Conseil scolaire de district catholique des Aurores boréales 等 8 個（Ontario Ministry of Education, 2016）。

²³ 實作上，法語貢獻獎之受獎者為「法語使用者」（Francophones）、「戀法人士」（Francophiles）、「年輕的法語使用者或戀法人士」3 類，所稱「戀法人士」係指特定人雖非法語使用者，但致力於推動法語及文化；「年輕的法語使用者或戀法人士」需年齡在 25 歲以下。

Commissioner），任期 5 年，隸屬於法語事務部；（6）2014 年法語服務監察使改制為獨立機關（independent body），並改隸屬於省議會（Legislative Assembly of Ontario）；（6）2018 年 12 月 6 日，省議會通過《重建信任、透明及問責法》（Restoring Trust, Transparency and Accountability Act），進行獨立監察機構的再造，將法語服務監察使、兒童及青少年權益辦公室（Provincial Advocate of Children and Youth's office）²⁴ 整併入安大略監察使。簡言之，安大略以法律規範法語地位與權利，並設置語言機關推動法語事務。

《法語服務法》，經歷多次修正，現行法（2018 年修正）包含定義、權利及義務、部長及職員、監察使、法語服務協調員（French Language Services Coordinators）、各市、附則等各章。依《法語服務法》規定，公部門語言使用規範，包含：政府提供英法雙語服務（第 2 條）、省議會使用英法雙語（第 3 條）、公共服務使用法語權（第 5 條）、法語指定機制（第 8 條至第 10 條）等。依《法語服務法》架構，由法語事務部長（Ministry of Francophone Affairs）領導法語事務辦公室（Office for Francophone Affairs）推動相關法語政策（第 11 條及第 12 條），由監察使監督法語相關法令之執行（第 12 條之 1 至第 12 條之 10），各部門應設法語服務協調員（第 13 條）。

安大略實施英語、法語為官方語言，在法院體系及政府機構，人民可使用任一官方語言。就教育系統而言，超過 450 所學校實施法語為教學語言（French-Language Schools）；而政府經費補助之英語為教學語言學校（English-language School）之學生，則需修習法語為第二語言（French as a Second Language）²⁵ 相關課程（Ontario Ministry of Education, 2018）。

²⁴ 依《省兒童及青少年權益法》（Provincial Advocate for Children and Youth Act, 2007）第 3 條、第 5 條、第 6 條規定，兒童及青少年權益保障官（Advocate）由省議會提請省督任命，任期 5 年，為省議會所轄機關。另整併後的監察使體制於 2019 年 5 月 1 日改制實施，有關改制後的安大略監察使組織結構可參閱（<https://www.ombudsman.on.ca/what-we-do/about-our-office-en#STRUCTURE>）。

²⁵ 英語學校教授法語，可分為 3 個層次：（1）核心法語課程（Core French），法語為一個學習科目；（2）延伸法語課程（Extended French），法語為一個學習科目，即法語課，並另有一個科目以法語教學，如以法語教數學；（3）法語沉浸式課程（French Immersion），法語為一個學習科目，並另有二個科目以上，以法語教學（Ontario Ministry of Francophone Affairs, 2019a）。

二、安大略法語事務機構

推動安大略法語事務之政府機關，包含：（1）負責政策制定及執行之「法語事務部」，（2）職司申訴調查、監察法語事務，並提出政策建議之「監察使」。

（一）法語事務部

安大略政府體制採議會內閣制，由選民以第一名過關制（First-past-the-post）選出 124 名議員組成一院制（Unicameral）的省議會（Legislative Assembly），任期 4 年，取得議會過半席次的政黨領袖，經省督（Lieutenant Governor）任命為省長（Premier），由省長組織內閣（Cabinet）。又各部（Ministry）事務推動，視需要設置由議員兼任的政務副部長（Associate Minister），或由議員兼任的助理部長（Parliamentary Assistant），並由資深公務員出任常務副部長（Deputy Minister）協力推動。現行法語事務部之組織架構為部長（現任 Caroline Mulroney）²⁶ 下設助理部長（Parliamentary Assistant to the Minister of Francophone Affairs，現任 Gila Martow）²⁷，助理部長之下為常務副部長（現任 Marie-Lison Fougère），並設助理副部長（Assistant Deputy Minister）襄助常務副部長，助理副部長（現任 Jean-Claude Camus）同時為行政長（Chief Administrative Officer）；行政長下設政策研究與服務（Policy Research and Services）、策略傳播（Strategic Communications Branch）兩部門（Ontario Ministry of Francophone Affairs, 2019b）。

依《法語服務法》第 11 條規定，法語事務部部長之職能為制定法語政策，並向議會提報法語事務年度報告（Annual Report）。復依《法語服務法》第 12 條第 2 項規定，為確保法語服務之取得和品質，法語事務辦公室可提出「法語指定區」（Designated Area）之建議，及在本法附表（Schedule）中增列「法語指定機構」（Designated Agency）等。具體政策作為，依法語事務部 2019 年至 2020 年計畫及年度報告（Published Plans and Annual Reports 2019-2020: Ministry of Francophone

²⁶ Caroline Mulroney 為進步保守黨（Progressive Conservative Party），屬 York-Simcoe 選區，現同時任法語事務部及交通部部長（Minister of Transportation）。

²⁷ Gila Martow 為進步保守黨（Progressive Conservative Party），屬 Thornhill 選區，現任法語事務部助理部長。

Affairs) 指出，該部的 3 大關鍵策略 (Key Strategy) 為：(1) 加強法語服務，包含法語服務能力建構、結果課責、法語社區的高品質法語服務等；(2) 提升安大略法語事務之能見度，包含參與加拿大法語部長會議 (Ministerial Conference on the Canadian Francophonie) 並與魁北克簽訂合作協議之府際合作、²⁸ 法語國家國際組織 (Organisation internationale de la Francophonie) 等；(3) 促進更強大的安大略法語社區，聚焦於醫療，社區和兒童服務，經濟發展，移民，教育和司法等領域 (Ontario Ministry of Francophone Affairs, 2019b)。

為強化法語群體的文化及商業活力，法語事務部自 2017 年起實施「法語社區補助計畫」(Francophone Community Grants Program)，採行兩個路徑 (Stream)：(1) 社區與文化 (Community and Culture)，以非營利組織為補助對象；(2) 經濟發展 (Economic Development)，以銷售產品或服務之營利組織為對象 (Government of Ontario, 2019)。另為建構法語事務政策建議之制度性機制，安大略設有省級法語事務諮詢委員會 (Provincial Advisory Committee On Francophone Affairs)，該委員會由 12 人組成，任期 3 年 (Public Appointments Secretariat, 2020)。²⁹

除法語事務部外，依《法語服務法》第 13 條規定，政府各部 (Each Ministry) 皆須設置法語服務協調員，其職能為：(1) 代表該部組成跨部門的委員會 (Committee) 以協調、推動法語事務，此委員會的主席由法語事務辦公室高階官員擔任；(2) 法語服務協調員可直接向所屬部的副部長就法語服務進行討論，副部長負責本法之執行及該部法語服務之品質。就《法語服務法》設計，法語服務協調員為該部高階官員，可參與該部政策規劃、制定，以確保提供高品質的法語服

²⁸ 加拿大魁北克、安大略為法語人口最多、次多兩個省，兩省 1969 年首次簽訂合作交流協定以來，定期更新協議；2016 年 9 月 23 日兩省所簽署合作交流協議 (Cooperation and Exchange Agreement Between the Government of Ontario and the Government of Québec with Respect to the Francophonie)，安大略由法語事務部部長 Marie-France Lalonde，魁北克由加拿大關係及法語部 (Minister responsible for Canadian Relations and the Canadian Francophonie) 部長 Jean-Marc Fournier 簽署 (Ontario Ministry of Francophone Affairs, 2016)。

²⁹ 除省級法語事務諮詢委員會外，省以下的市，亦會視需要成立諮詢委員會，如多倫多法語事務諮詢委員會 (Toronto Francophone Affairs Advisory Committee)，該委員會由市議員 1 人、法語團體代表 4 人、公民代表 4 人組成，任期 4 年 (City of Toronto, 2020)。

務；然而，實作的結果，部分部門的法語服務協調員並非由高階官員擔任，無法與副部長直接溝通，職能也弱化為處理法語監察使辦公室轉交的申訴案件；因而，改制前的法語服務監察使，在其 2015 年至 2016 年的年度報告（Annual Report 2015-2016）建議：修正《法語服務法》重新界定法語服務協調員的角色，賦予更大的權力，讓法語服務協調員於各機關政策規劃時，便能發揮影響力（Office of the French Language Services Commissioner of Ontario[OFLSC], 2016: 58-60）。

（二）法語監察使

《法語服務法》第 5 條第 1 項，賦予人民以法語使用公共服務權（Right to Services in French）。法語事務部負責法語事務之規劃，並協調各部提供優質的法語服務，而各部之內部所設法語服務協調員，本欲提升各部於執行業務時，注意法語少數群體之權利；然而，前述法語服務協調員之功能遭弱化議題，顯示若行政機關未能善盡《法語服務法》所定義務，法令規範恐形同具文，彰顯建構完善的水平課責（Horizontal Accountability）機制，有其必要性。

《法語服務法》設有監察使，依《監察使法》（Ombudsman Act）及本法規定監察法語事務之執行（第 12 條之 1）。依《法語服務法》第 12 條之 2 規定，監察使之職能包含：就法語服務申訴案進行調查，提出申訴案之調查報告，及監察政府部門提供之法語服務，並就本法行政推動事宜，向法語事務部提出政策建議。

事實上，1989 年施行《法語服務法》時，民眾如無法在省府所轄機構取得法語服務，可向法語事務部長提出申訴。2007 年，修正《法語服務法》，創設法語服務監察使，任期 5 年，隸屬於法語事務部，申訴案件改由法語服務監察使受理。2013 年，修正《法語服務法》，自 2014 年 1 月 1 日起法語服務監察使改制為獨立機關，並改隸屬於省議會。2018 年，省議會通過《重建信任、透明及問責法》（Restoring Trust, Transparency and Accountability Act），修正《法語服務法》。自 2019 年 5 月 1 日起，依《法語服務法》第 12 條之 8 及第 12 條之 9 規定，法語服務監察使由安大略監察使任命，法語服務監察使同時為安大略副監察使（Deputy Ombudsman），本法有關安大略監察使之職權，得由法語服務監察使行使，並將法語服務監察使辦公室（Office of the French Language Services Commissioner）改隸監察使。2019 年 5 月 1 日改制，改制初期，法語服務監察使由安大略副監察使

Barbara Finlay 暫代，2020 年 1 月 13 日由 Kelly Burke 出任改制後的新任法語服務監察使（Deputy Ombudsman and Commissioner of French Language Services）。意即，Kelly Burk 將同時執行《法語服務法》關於安大略監察使及法語服務監察使之法定權責。

2018 年修正後的《法語服務法》，在法制規範上，採行「一般監察使」（安大略監察使）與「專業監察使」（法語服務監察使）並行體制：（1）安大略監察使³⁰職掌法語服務申訴及調查（第 12 條之 2 至第 12 條之 4），並依《法語服務法》第 12 條之 6 規定，監察使可隨時就本法相關事項，向省議會提出相關報告（other reports）；（2）法語服務監察使（Commissioner）依《法語服務法》第 12 條之 5 規定，依本法向省議會提出法語服務監察使年度報告（Annual Report of the French Language Services Commissioner）。

肆、安大略省法語指定機制

《法語服務法》定有法語指定（Designation）機制，以族群聚居區（Ethnic Enclaves）或雙語區（Bilingual District），鼓勵法語使用者積極參與省級公共事務，並傳承法語（Boberg, 2010: 4; Mackey, 2010: 68）。《法語服務法》之法語指定機制，包含「法語指定區」及「法語指定機構」兩個部分：法語指定區明列於《法語服務法》之附表，法語指定機構則規範於《法語服務法》第 8 條至第 10 條。

一、法語指定區

「法語指定區」，係指特定區域之法語人口達該區域總人口百分之十，或特定城市之法語使用人口達 5,000 人者，安大略現有 26 個法語指定區，80% 的法語人

³⁰ 安大略監察使係依《監察使法》於 1975 年 10 月 30 日設立，是繼亞伯達及紐布朗斯維克（1967）、魁北克（1968）、曼尼托巴及諾瓦斯科西亞（1970）、沙士卡其灣（1972）等省，第 6 個設立監察使之省（Ombudsman Ontario, 2021）。安大略監察使由省議會（Ontario Legislature）任命，任期 5 年。另自 2007 年 8 月擔任法語服務監察使的 François Boileau，於議會通過《重建信任、透明及問責法》後表示：法語服務監察使改由副監察使兼任，減損法語服務監察之獨立性（Boileau, 2018; OFLSC, 2019: 5）；惟從另一個角度來看，由副監察使處理法語服務監察工作，在政策工具選擇上，除《法語服務法》外，增加《監察使法》所賦予之權力。

口住在法語指定區內 (Cartwright, 1998: 283; Ontario Ministry of Francophone Affairs, 2019c)。《法語服務法》並未明定「法語指定區」之人口數標準，人口數標準是來自皇家雙語與雙文化委員會 (Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism) (OFLSC, 2016: 35)。³¹

因法語指定區有兩種標準，在實做上，產生兩種態樣：(1) 特定區域全區皆為法語指定區，如多倫多市 (City of Toronto)、渥太華市 (City of Ottawa)、普雷斯科特縣 (Prescott County) 薩德伯里區 (District of Sudbury) 等；(2) 特定區域內部分地區為法語指定區，如皮爾區域政府 (Regional Municipality of Peel)³² 之密西沙加市 (City of Mississauga) 與布蘭普頓市 (City of Brampton)，或肯特縣 (Kent County) 之提爾伯里鎮 (Town of Tilbury) 暨多佛/東提爾伯里 (Townships of Dover and Tilbury East)。

在法語指定區內，民眾可在安大略省政府所轄的 28 個部門獲得法語服務，諸如駕駛執照或出生證明等；至於縣 (市、鎮) 政府所轄政府機構，因其為自治體，非《法語服務法》適用範圍，而尊重各該地方之自治權 (OFLSC, 2013; Ontario Ministry of Francophone Affairs, 2019c)。³³ 依《法語服務法》第 14 條，位在法語指定區內的縣 (市、鎮) 議會，得通過自治法規 (Municipal By-laws) 規定公共服務應以英法語雙語提供，居民有權選擇英語或法語洽公；例如渥太華 (Ottawa)、克拉倫斯 (Clarence-Rockland)。³⁴ 以安大略交通部 (Ministry of Transportation)

³¹ 除客觀的人口數標準外，自 2012 年起，增加「社區支持」(community support) 指標：即當地省議會議員的支持 (OFLSC, 2016: 35)。

³² 皮爾區域政府 (Regional Municipality of Peel) 包含密西沙加市 (City of Mississauga)、布蘭普頓市 (City of Brampton)、卡里冬鎮 (Town of Caledon)。皮爾區域政府之治理機制為議會 (Region of Peel Council)，由 3 個市 (鎮) 之市長、3 個市 (鎮) 選出議員、由議員選出之主席 (Regional Chair) 共 25 人組成；主席除議會開會主持會議外，並為市執行長 (Chief Executive Officer of the Regional Corporation)，在行政長協助下，執行議會決議 (Region of Peel, 2019)。

³³ 惟如縣 (市、鎮) 政府受省政府委辦，執行委辦事項，則有《法語服務法》之適用。

³⁴ 安大略《市政法》(Municipal Act 2001) 第 5 條及第 249 條，賦予縣 (市、鎮) 議會得制定自治法規之權。渥太華 (Ottawa) 於 2001 年 5 月制定《雙語法》(Bilingualism [By-law No. 2001-170]) 規範渥太華居民有權以英語或法語洽公、獲得市政府服務、市政府員工不得因實施本法而被解雇、本法之執行應與相關團體協商等事項。2005 年 1 月，鄰近

所轄的高速公路路標為例，行經法語指定區路段的省轄高速公路，相關路標必須以英法雙語（Bilingual Sign）呈現；但多倫多所轄嘉甸拿高速公路（Gardiner Expressway）路標是否採法語標示，則由多倫多決定（Ontario Ministry of Transportation, 2017）。

二、法語指定機構

依《法語服務法》第 1 條的定義，政府機構（Government Agency）包含省政府所轄各部、由省督任命的委員會（Board/ Commission/ Corporation）、政府全部或部分補助的非營利組織（Non-profit Corporation）、《長照中心法》（Long-Term Care Homes Act）規範的長照中心、《兒童青年家庭服務法》（Child, Youth and Family Services Act）及《地區社會服務法》（District Social Services Administration Boards Act）所規範服務提供者等 5 類。³⁵ 又安大略政府依《法語服務法》訂有《指定法語公共服務機構辦法》（Ontario Regulation 398/93: Designation of Public Service Agencies），目前有 243 個法語指定機構。特定機構成為法語指定機構之模式，（1）原則上採自願申請，³⁶ 包含申請、主管部評估、法語事務部評估、正式指定 4 個階段（OFLSC, 2018）；（2）例外採非志願性：《法語服務法》僅賦予大學可拒絕被指定為法語指定機構（第 9 條第 2 項），法語事務部依《法語服務法》第 12 條第 2 項規定，可強制指定特定機構為法語指定機構。

為確保民眾於法語指定機構獲得品質佳的法語服務，法語指定機構必須符合的標準（Designation Criteria）為：（1）雇用能使用法語的員工，以長期（Permanent Basis）提供法語服務；（2）辦公時間內，必須提供法語服務；（3）相關董事會或

渥太華的克拉倫斯（Clarence-Rockland）議會通過自治法規，要求新設立的民間企業或商店之戶外招牌必須以英法雙語標示，為安大略第一個規範雙語標誌的城市（Dunfield, 2005）。

³⁵ 法語指定機構不限於政府機關，包含接受政府補助之民間機構或非營利組織（French Language Health Services Network of Eastern Ontario, 2013: 9），但該組織須位在法語指定區內（Hien & Napon, 2017: 43）。又部分法語指定機構非屬法律要求者，而係由機構自願申請者，如兒童援助組織、醫院、大學、老人照顧機構等。

³⁶ 採志願申請（Voluntary Basis）原則，因立法者希望政府先指定有能力提供法語服務之政府機構（OFLSC, 2018）。

委員會中應有與一定比例的法語使用者，與所服務的法語裔人口比例相當；（4）高階管理階層應有一定比例的法語使用者；（5）確保主管或高階管理階層之法語服務之課責機制（Ontario Ministry of Francophone Affairs, 2019c）。就上開 5 項標準為準據，實作規範有 34 個具體要求（Compliance Requirements），主要包括直接為民服務、治理及問責、決策機制的組成、組織的視覺標誌、人力資源（進用及訓練雙語人員）、社區的支持等項目（OFLSC, 2018）。每隔 3 年，各法語指定機構須向法語事務部提交報告，說明其如何維持高品質之法語服務提供。若人民認為在法語指定機構所獲得法語服務未符合需求，或機構根本未提供法語服務，可向安大略監察使法語服務處（Ontario Ombudsman French Language Services Unit）提出申訴，經受理後，依《法語服務法》第 12 條之 4 規定，通知被申訴機關副首長（Notice to be Given to Deputy Head），並適用《公共問責法》（Application of Public Inquiries Act 2009）第 33 條程序進行調查後，提出調查報告（Report on Results of Investigation），並公佈調查報告（Publication of Report）。

又為使法語指定機制具有彈性，《法語服務法》建構有限指定（Limited Designation）及重複服務（Duplication of Services）機制。依《法語服務法》第 9 條第 1 項之有限指定機制，「法語指定機構」可分為「部分法語機構」（Partial Designation）與「全法語機構」（Full Designation）兩類，前者為指定機構在特定公共服務提供法語，後者為指定機構在所有公共服務皆提供法語。復依《法語服務法》第 5 條第 2 項設有「重複服務機制」，即指定區域內的多個、不同部門辦公室提供相同的服務時，於審酌人民合理的接近使用法語權（Reasonable Access to the Service in French），可指定特定部門提供該項業務之法語服務，以節約資源。

此外，法語指定機制之退出機制（Revocation of Designation），規範於《法語服務法》第 7 條及第 10 條，法語指定機構如能證明已遵守本法的所有合理措施和計劃（all reasonable measures and plans for compliance with this Act have been taken or made），可不再列入法語指定機構。但特定機構欲適用《法語服務法》第 7 條及第 10 條直接退出法語指定機構，門檻極高；實作上，多發生於機構的整併，或指定機構與非指定機構間業務移轉。³⁷

³⁷ 如 2008 年 Huronia District Hospital 與 Penetanguishene General Hospital 合併為 Georgian Bay General Hospital。

三、司法判決

蒙特福特醫院（Montfort）為安大略東部的教學醫院，亦為法語指定機構，以法語提供醫療服務及專業訓練。安大略衛生重組委員會（Ontario Health Services Restructuring Committee）於 1997 年建議關閉蒙特福特醫院，經過居民抗爭，衛生重組委員會修正決定為將蒙特福特醫院轉型為門診醫療機構，醫院提起司法救濟，案經安大略上訴法院（Ontario Court of Appeal）於 2001 年 12 月 7 日作出判決（Lalonde v. Ontario [Commission de restructuration des services de santé], No. C33807）。

安大略上訴法院在 Lalonde v. Ontario 案，不但駁回關閉醫院的決定，並指出：（1）蒙特福特醫院為法語指定區（Ottawa-Carleton region）內之法語指定機構，亦是安大略省唯一以法語提供醫療及訓練的醫院，具有增強安大略法語少數群體之語言、文化、教育的憲法功能；（2）依憲法尊重及保護少數群體原則（Principle of Respect for and Protection of Minorities），應給予《法語服務法》寬廣的適用解釋空間（liberal and generous interpretation），法語服務機構被指定後，政府應維持法語服務的水準，除非有合理及必要（reasonable and necessary）考量，不能降低服務水準，安大略衛生重組委員在本案並未提出合理及必要的理由。

綜上，法語指定區及法語指定機構之制度設計，成為法語社群「溝通」（Transactional）與「身分認同」（Identity）重要支柱（OFLSC, 2018）。依《法語服務法》第 5 條第 1 項規定人民享有以法語使用公共服務權，人民有權依本法與政府的行政部門或立法部門，進行溝通，並取得法語服務。又法語指定機制環繞在法語裔居民的日常生活中，諸如教育機構、醫院、長照中心、公立法語大學（Université de l'Ontario français）等，有助於促進法語裔居民的認同，誠如安大略上訴法院在 Lalonde v. Ontario 案指出，法語指定機構非僅單純服務提供者，更是法語社區活力的象徵。

伍、臺灣國家語言為區域通行語

為配合族群分布之實際狀況及有效推動各地區之國家語言發展，《國家語言發展法》第 12 條建構「指定特定國家語言為區域通行語」機制；惟依《國家語言發展法》第 1 條第 2 項除外規定，客語、原住民族語則依《客家基本法》、《原住民族語言發展法》實施區域通行語。

一、國家語言為區域通行語之法律框架

臺灣的《國家語言發展法》、《客家基本法》、《原住民族語言發展法》3 部法律所建構「指定特定國家語言為區域通行語」機制，分成「由地方政府指定」及「由中央政府指定」兩種模式，如表 2。

就「由地方政府指定」模式，依《國家語言發展法》第 12 條規定，直轄市、縣（市）主管機關得視所轄族群聚集之需求，經該地方立法機關議決後，指定特定國家語言為區域通行語之一，並訂定其使用保障事項。因此，各直轄市、縣（市）政府，可洽請各該地方議會通過，指定閩南語、客語、原住民族語等國家語言為區域通行語。³⁸

就「由中央政府指定」模式，依《國家語言發展法》第 1 條第 2 項除外規定，客語及原住民族語言指定為區域通行語，基本上，係依《客家基本法》第 4 條、《原住民族語言發展法》第 14 條至第 16 條規定，由客家委員會、原住民族委員會公告於客家文化重點發展區、原住民族地區，實施客語、原住民族語言為區域通行語。

³⁸ 華語為「事實上」官方語言，無指定為區域通行語實益。臺灣手語受限於《國家語言發展法》第 12 條所定族群聚集需求要件，不易被指定為區域通行語。

表 2 國家語言為區域通行語之實施模式

語種	模式		
	是否為族群行政區	通行語實施方式	實作
閩南語	無	由地方政府指定（依國家語言發展法）	無
客語	客家文化重點發展區	由中央政府指定（依客家基本法）	新竹、苗栗縣兩縣，及 70 個鄉（鎮、市、區）
	非客家文化重點發展區	由地方政府指定（依國家語言發展法）	無
原住民族語	原住民族地區	由中央政府指定（依原住民族語言發展法）	55 個鄉（鎮、市、區）
	非原住民族地區	由地方政府指定（依國家語言發展法）	無

資料來源：研究者整理。

實作上，目前閩南語尚無實施區域通行語之案例。原住民族委員會視特定原住民族地區聚居之族別，於 2017 年 10 月 12 日公告通行語地區，並就實施通行語之每個鄉（鎮、市、區），逐一公告通行之族語，如新竹縣五峰鄉以泰雅語、賽夏語為通行語，花蓮縣花蓮市以阿美語、太魯閣語、撒奇萊雅語為通行語。至於客家委員會於 2019 年 11 月 5 日僅公告客語為通行語地區，並未公告各鄉（鎮、市、區）通行之客語腔調。³⁹

二、客語為區域通行語

依《客家基本法》第 4 條規定，按客家人口比例高低，實施客語為區域通行語，並將「客語為通行語地區」分為：（1）「客語為通行語之一地區」，指客家人口達三分之一以上未達二分之一之鄉（鎮、市、區）；（2）「客語為主要通行語地區」，指本法 2017 年 12 月 29 日修正條文施行時，客家人口達二分之一以上之直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市、區）。檢視上開規定，可觀察到客語為區域通行語之實施，以「由中央政府指定」模式為主，具有以下 2 個特徵。第一，客語為

³⁹ 依《客家基本法》第 2 條第 3 款規定，客語主要腔調包含四縣、海陸、大埔、饒平、詔安等。

通行語之實施，以客家族群聚居地區（客家文化重點發展區）為基礎。特定地區之客家族群為當地少數群體（但占有三分之一），實施「客語為通行語之一」；特定地區之客家族群為當地多數群體，實施「客語為主要通行語」。第二，實施客語為通行語之客家人口比例，計算範圍，非以「客家傳統聚居地區」⁴⁰為基礎，而係以《地方制度法》第3條之地方劃分為基準，在「客語為通行語之一地區」者，侷限於鄉（鎮、市、區）層級；但在「客語為主要通行語地區」者，包含直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市、區）等層級。因此，客家委員會2019年11月5日客會文字第10861018081號公告「客語為通行語地區」：（1）「客語為主要通行語地區」，包含新竹縣、苗栗縣，⁴¹及53個鄉（鎮、市、區）」；（2）「客語為通行語之一地區」，則有17個鄉（鎮、市、區）。

又依《客家基本法》第4條第3項，客家委員會應訂定法規命令，以規範客語為通行語之實施。《客語為通行語實施辦法》相關規定，於落實《客家基本法》第3條第2項語言權利者，如表3。

⁴⁰ 關於「客家傳統聚居地區」的概念，約略可分為「客家聚居區」（或稱帶狀客家聚居區）與「客家聚居次分區」兩層次：前者，指涉北部桃竹苗、南部六堆、東部花東等客家族群聚居之帶狀區塊；後者，指涉在客家聚居區內，因人文地理、宗教祭祀圈、語言使用等因素所形成次分區（王保鍵，2020b）。

⁴¹ 新竹縣尖石鄉、五峰鄉、苗栗縣泰安鄉、南庄鄉等原住民族地區，或通霄鎮、苑裡鎮等閩南族群為多數者，依法仍須以客語為主要通行語。事實上，若一鄉（鎮、市、區）同時為客家文化重點發展區及原住民行政區，而應同時以客語、原住民族語為通行語者，依《客家基本法》第4條第2項但書規定「但其同時為原住民族地區者，則與原住民族地方通行語同時為通行語」，本應以行政函釋演繹為「客語為通行語之一」；但客家委員會2021年1月18日行政院院長電子信箱回復函[110000973]見解，原住民族地區仍應實施客語為主要通行語。

表 3 客語為區域通行語落實《客家基本法》保障語言權利

客語為通行語實施辦法之規定		
客家基本法第 3 條第 2 項及第 12 條第 1 項保障之語言權利	學習及教學語言	客語為通行語地區之學前及國民基本教育之學校及幼兒園，應保障學童以客語作為學習及教學語言之權利，並積極進用客語師資（第 9 條）。
	接近使用公共服務	客語為通行語地區應保障居民參與政府機關（構）行政、立法及司法程序時，得使用當地通行之客語（第 4 條）。
		客語為通行語地區內之政府機關（構）、學校對外提供公共服務時，應具備以客語提供公共服務之能力（第 5 條）。
		政府機關（構）、學校於客語為主要通行語地區召開之聽證、公聽會、說明會及其他法定會議、公開會議等，應以客語進行，並提供口譯予非客語使用者（第 11 條）。 ⁴²
		客語為主要通行語地區之各級政府委託民間團體或個人辦理之公共服務，應由具客語能力者為之或提供口譯服務（第 12 條第 1 項）。 ⁴³
	客語為通行語地區內之公用事業、政府特許行業對外提供公共服務時，應具備以客語提供公共服務之能力（第 6 條）。 ⁴⁴	
	各級政府應鼓勵客語為通行語地區內之民間企業以客語提供公共服務及播音；具臨櫃服務性質者，應於必要時，提供口譯服務（第 8 條）。	
接近傳播資源	客語為通行語地區內之有線廣播電視系統及地方廣播電台，於公用或公益頻道製播客家語言及文化相關主題電視或廣播節目，並於各項活動廣告、宣傳、製播客語版本時，各級政府應予以獎勵（第 7 條第 1 項）。	

資料來源：研究者整理。

⁴² 本條定有但書規定：但有下列各款情形之一者，不在此限：（1）因地域性，顯可判斷參與者，多屬非客家族群或不諳客語；（2）因案件性質特殊且涉及多方利益，以客語傳達其義顯有困難。

⁴³ 依《客語為通行語實施辦法》草案逐條說明第 12 條說明：委託行使公權力事項繁多（如民間車廠驗車），且多與人民日常生活相關，應為通行語實施範圍。政府補助民間辦理紀念活動、藝文活動、體育活動、節慶活動等各類型活動，為政府公共支出，應使用客語。

⁴⁴ 依《客語為通行語實施辦法》草案逐條說明第 6 條說明：公用事業，如自來水、公共汽車等，或政府特許行業，如銀行業、電信業等，與民眾日常生活相關，且受政府高度管制，應保障居民使用客語之權利。

就表 3，可以觀察到《客語為通行語實施辦法》於落實《客家基本法》第 3 條第 2 項保障語言權利之行政措施，非僅限於政府部門，尚包含民間企業；惟對於民間企業，傾向於採取不具強制力之鼓勵措施。對於鼓勵或獎勵措施，若政府怠於執行，人民恐無法主張權利受損，並透過訴訟尋求救濟，而需仰賴其他水平課責機制，以督促政府部門依法行政。

陸、客語區域通行語之精進：借鏡安大略經驗

《客語為通行語實施辦法》係以「客語為通行語地區」（客家文化重點發展區）為範圍，保障居民使用客語之語言權利，並將通行語地區內之政府機關（構）及民間企業等納入規範。但許多客家人居住於「非」客家文化重點發展區，如何落實保障居住於都會地區客家人所應享有《客家基本法》第 3 條第 2 項語言權利？

一、指定機構

現行實施以客語為通行語，在實作上之問題為：重視傳統族群聚居客庄（客家文化重點發展區），忽略都會地區客家人之使用客語權利。第一，比較都會區及傳統客庄之客家人口數，依客家委員會 2016 年人口調查統計顯示，都會區之臺北市（47 萬 3 千人）、新北市（63 萬 7 千人），皆超過傳統客庄之新竹縣（39 萬 9 千人）、苗栗縣（36 萬 2 千人）（典通股份有限公司，2017：3）。雖然《客家基本法》諸多條文，並未侷限於客家文化重點發展區；但客家委員會之政策實作，多以「客家文化重點發展區」為中心，出現「重鄉村客庄、輕都會客家」趨勢，使得都會客家之客語使用，不但出現「隱形化」問題，而且易受到其他強勢語言影響，導致都會區客語傳承危機較客庄更形嚴峻。

第二，非客家文化重點發展區，如欲實施客語為區域通行語，無法依《客家基本法》由中央政府指定模式辦理，而須依《國家語言發展法》第 12 條所定由地方政府指定模式為之；但由地方政府指定，涉及地方政治生態及其他國家語言語種之保障，複雜性較高。例如，依客家委員會 2016 年底所進行的客家人口推估調查資料，桃園市八德區客家人口比例為 25.83%，高於大園區的 20.78%（典通股份有限公司，2017：附錄一 3）；大園區為客家文化重點發展區，而可實施客語為通行

語，但八德區並非是客家文化重點發展區，須依《國家語言發展法》第 12 條，經桃園市議會議決後，方可定客語為通行語。但如欲於八德區實施客語為通行語，因八德區並非為地方自治團體，須由桃園市議會決議，而由全市市議員決定八德區區域通行語，涉及地方議會政治生態，以及其他族群母語（如閩南語）地位及權利之考量，變數較大，若無法經議會通過而實施客語為通行語，影響當地客家人接近使用公共服務之權利。

第三，客語通行語實施範圍，係以現行鄉（鎮、市、區）行政區域為基礎，但客家族群聚集處，可能為一村（里）或數村（里），出現特定地區（村里）雖有相當特定族群聚居，但因以較大範圍行政區域（鄉鎮市區）計算，稀釋該族群人口比例，不易實施該族群母語為通行語之情況。例如，新北市三峽區五寮里，該里客家人口比例約為 60%（新北市政府客家事務局，無日期），但因新北市並無客家文化重點發展區，無法實施客語為通行語，五寮里居民向該里里辦公處⁴⁵或三峽區戶政事務所申辦案件，以客語接近使用公共服務權利，受到限制。事實上，若就語言傳承、復振的急迫性，此類客語環繞在其他族群母語中，具有飛地（enclave）概念的特殊地區，其語言保存挑戰較大，實應優先實施客語為區域通行語，以保障當地客家人之語言權利。

第四，《客家基本法》第 3 條第 2 項保障客語權利，應具有普遍性，不應存有地域性差異。然而，長期以來，客家委員會之政策實作，以客家文化重點發展區為中心，如「客庄三六九治理平臺」⁴⁶；而《客語為通行語實施辦法》所定「客語為通行語地區」，亦係以客家文化重點發展區為範圍，致使客家文化重點發展區之客語權利保障措施較為完備，恐會產生「客家文化重點發展區」與「非客家文化重點發展區」之客語權利保障之落差，而招致「平等權」之評價。

按多倫多為保障法語群體之語言權，法語指定區採取「低門檻」（人口比例 10% 或法語使用者 5,000 人），並可於行政區域內部分地區實施。臺灣國家語言為區域通行語，採取行政區劃之地域性原則，以鄉（鎮、市、區）全境為範圍，受限於客家文化重點發展區的高門檻（客家人口比例達三分之一），許多都會客家地區

⁴⁵ 依《地方制度法》第 5 條第 4 項，村（里）設村（里）辦公處。

⁴⁶ 《行政院客庄 369 治理平臺設置要點》以跨域治理模式，推動浪漫臺三線、靚靚六堆、幸福臺九線之客庄區域計畫。

無法實施客語為區域通行語，影響渠等語言權利。參照多倫多省法語指定機構措施，本文建議應建構「客語指定機制」，包含「指定鄉鎮市區部分村里為客語通行語地區」⁴⁷及「客語通行語指定機構」兩者，且「客語指定機制」之標準為「客家人口比例」或「客語使用人數」兩種，以補充現行客語為通行語制度上之不足；策略上，可優先指定客家事務專責機關及為民服務機關為區域通行語機構，如新北市政府客家事務局，或新北市三峽區公所等。⁴⁸

二、語言監察

以《國家語言發展法》、《客家基本法》、《原住民族語言發展法》所建構國家語言為區域通行語實施框架，賦予人民諸多語言權利，並課予政府義務。人民於客語為通行語地區，享有客語作為學習語言、接近使用公共服務及傳播資源等權利；政府應提供客語口譯、客語公文書、客語通行語及傳統名稱標示等服務。依《客語為通行語實施辦法》規範，涉及推動客語為通行語之機關（構）及組織，包含：（1）中央政府，（2）地方政府，（3）學校及幼兒園，（4）公營事業機構，（5）政府捐助之財團法人，（6）受政府補助或委託之民間團體或個人，（7）公

⁴⁷ 建構「指定鄉鎮市區部分村里為客語通行語地區」機制，可細緻化處理國家語言為區域通行語之語種競合議題，特別是客家與原住民複合行政區同時實施客語、原住民族語為區域通行語之競合。以苗栗縣泰安鄉為例，該鄉劃分為 8 個村，包含後龍流域的北 5 村（八卦村、錦水村、清安村、大興村、中興村），以及大安流域的南 3 村（梅園村、象鼻村及士林村），客家人多居住在清安村（苗栗縣泰安鄉公所，2021）；如將客家人聚居之清安村指定為客語主要通行語地區，其餘村指定為原住民族語為通行語地區，並搭配「區域通行語指定機構」機制，有利於國家語言經費及人力資源之妥善運用。

⁴⁸ 考量政府機關以客語提供公共服務頻率，以及預算與人力資源之有效運用，於「非」客家文化重點發展區實施「客語通行語指定機制」，建議：（1）依《客家基本法》第 9 條第 4 項規定，位於「非」客家文化重點發展區之客家事務專責機關之公教人員，應有一定比例通過客語認證；故應優先對通過客語認證之公教人員，施予口譯訓練，由渠等提供客語公共服務。（2）建置遠距客語口譯服務系統，由專責客語口譯人員以遠距視訊提供外籍人士的客英、客日語口譯，或國家語言各語種間客閩、客華語口譯等。（3）應指定客家事務專責機關為「全客語機構」（所有公共服務皆提供客語），如新北市政府客家事務局；為民服務機關則為「部分客語機構」（特定公共服務提供客語），如新北市三峽區公所民政業務。

用事業及政府特許行業，（8）民間企業。

基本上，《客語為通行語實施辦法》旨在落實《客家基本法》第 3 條第 2 項保障語言權利。客語為通行語所涉及機關，非侷限於族群事務專責機關，政府各部門都有不同程度的協力義務，如客語路標、客語師資；相關政府機關執行良劣，攸關人民語言權利保障之實現程度。就表 3 可以觀察到，許多客語措施雖為政府義務，但政府怠於執行，人民不易主張權利受損而提出行政救濟，而獨立於行政權外之監察機關，可發揮水平課責功能，協助實現國家語言之語言權保障。

事實上，我國憲法及相關法律原無明文規定監察院得掌理人權保障事項，為落實憲法對人民權利之維護，奠定促進及保障人權之基礎條件，確保社會公平正義之實現，並符合國際人權標準建立普世人權之價值及規範，臺灣於 2020 年 1 月 8 日參照《巴黎原則》，制定公布《監察院國家人權委員會組織法》。《監察院國家人權委員會組織法》施行後，監察院（國家人權委員會為其設置之內部單位）定位為混合型人權監察機關，除保有促進善治、糾正不良行政、打擊貪腐等傳統監察職權，亦納入人權保障職能（賴怡瑩，2019：12）。

因此，借鏡多倫多法語監察使運作經驗顯示，語言監察使之功能，實不限於消極性申訴處理，尚具有積極性的政策引導功能（如透過語言地位報告或年度報告提出政策興革建議），考量我國監察院已轉型為國家人權機構，司法機關之行政救濟有其侷限性（需有權利受損、訴訟曠日費時、當事人舉證能力等），為落實我國語言法律所保障語言權利，本文認為可在現行監察院國家人權委員會內任命具「國家語言監察使」功能之人權監察委員，並考量國家語言優先復振閩南語、客語、原住民族語，建議：（1）總統依《監察院組織法》第 3 條之 1 第 2 項規定，提名 7 席之人權監察委員，其中 1 至 2 人應為語言專長者，或（2）監察院院長依《監察院國家人權委員會組織法》第 3 條第 2 項遴派之人權委員，其中 1 人由具語言專長之監察委員出任，主責語言監察工作。

柒、結論

在臺灣，為配合族群分布之實際狀況及有效推動各地區之國家語言發展，2019 年制定《國家語言發展法》第 12 條建構「指定特定國家語言為區域通行語」機制，惟《國家語言發展法施行細則》第 8 條關於指定區域通行語事項之程序，仍屬

原則性規範。客語依《客家基本法》第 4 條及《客語為通行語實施辦法》規定，於客家文化重點發展區實施區域通行語，但忽略聚居於都會區之眾多客家人之語言權。在加拿大，為深化法語群體之語言權保障，安大略《法語服務法》建構「法語指定區」及「法語指定機構」機制，包含鄉村及都會區。

本文以《公民權利和政治權利國際公約》考察語言權利之本質，並探討加拿大安大略省之語言法制與實作，獲致的研究發現為：（1）安大略之法語指定機制，不但落實法語使用者之語言權利，而且成為法語社群「溝通」與「身分認同」之支柱。（2）《客家基本法》第 3 條第 2 項所保障客語權利，為普遍性規範，不應有地域性差異；但《客語為通行語實施辦法》以客語為通行語地區（客家文化重點發展區）為範圍，恐忽略「非」客家文化重點發展區之居民使用客語之語言權利。

基於上開研究發現，本文提出相應之政策建議為：（1）借鏡多倫多的「法語指定」機制，宜建構「客語指定機制」：包含「指定鄉鎮市區部分村里為客語通行語地區」及「客語通行語指定機構」兩種類型。而「客語指定機制」標準為「客家人口比例」或「客語使用人數」兩種指標。（2）暫不論修憲廢除監察院議題，臺灣已於 2020 年公布施行《監察院國家人權委員會組織法》，為落實國家語言權利保障，並考量國家語言之多元語種，建議監察院承擔國家語言監察事務，由國家人權委員會之委員 1 至 3 人，主責國家語言監察事務。

此外，國家語言之復振，尚須面對強勢語言之挑戰，包含：（1）以提升英語能力之「2030 雙語國家政策發展藍圖」與國家語言政策，在預算資源上之配置；（2）教育體系之課程安排，配課比例偏重中文及英文，忽略閩南語、客語、原住民族語等國家語言；（3）家長們多不重視本土語課程，家庭中多使用強勢語言。參照安大略於超過 450 所學校實施法語為教學語言經驗，本文建議應落實《客家基本法》第 3 條第 2 項、第 12 條第 1 項及《國家語言發展法》第 9 條第 3 項所定國家語言為為教學語言、學習語言之語言權利，並鏈結區域通行語機制，以提升國家語言之復振效果。

參考文獻

- 王保鍵（2020a）。臺灣國家語言與地方通行語法制基礎之探討。**全球客家研究**，14，37-68。
- 王保鍵（2020b）。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。
- 李震山（2005）。多元、寬容與人權保障：以憲法未列舉權之保障為中心。臺北：元照。
- 李憲榮（2004）。加拿大的語言政策：兼論美國和臺灣的語言政策。臺北：翰蘆。
- 官大偉（2011）。加拿大的原住民研究。**臺灣原住民族研究學報**，1（1），51-74。
- 典通股份有限公司（2017）。2016 年度全國客家人口暨語言基礎資料調查研究報告。客家委員會委託之專題研究成果報告，新北：客家委員會。
- 施正鋒（2005）。原住民族自治的探討。議題與視野公共事務論壇（4月16日），臺北。
- 施正鋒（2007）。語言人權。載於鄭錦全、何大安、蕭素英、江敏華、張永利（編），**語言政策的多元文化思考**（171-176）。臺北：中央研究院語言學研究所。
- 胡慶山（2015）。聯合國公民與政治權利國際公約族群、宗教或語言少數者權利之考察：兼論台灣的原住民族權利。臺北：元照。
- 苗栗縣泰安鄉公所（2021）。行政區域，2021年4月2日，取自：
<https://www.taian.gov.tw/cp.aspx?n=3851>。
- 黃邦平（2017）。自認客家人增加，新調查：聽說客語能力大減。**自由時報**。2021年3月31日，取自：
<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1982926>。
- 新北市政府客家事務局（無日期）。五寮里客家庄。2020年9月18日，取自：
https://www.hakka-cuisine.ntpc.gov.tw/files/15-1006-3158_c447-1.php。
- 蔡志偉（2011）。加拿大原住民族自治權的法制架構與發展。**臺灣國際研究季刊**，7（1），17-34。

- 賴怡瑩 (2019)。「監察院國家人權委員會組織法草案」、「監察院組織法部分條文」及「監察院各委員會組織法部分條文」修正草案, 2021年3月31日, 取自: <https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6588&pid=186595>。
- 謝若蘭 (2019)。「臺灣原住民權利發展與現況」, 2020年9月71日, 取自: <https://hre.pro.edu.tw/article/3863>。
- Aboriginal Healing Foundation (2005). *The healing continues: A guide to the history of residential schools and the journey towards healing and reconciliation*. Ottawa, Canada: Aboriginal Healing Foundation.
- Armitage, A. (1995). *Comparing the policy of aboriginal assimilation: Australia, Canada, and New Zealand*. Vancouver, Canada: University of British Columbia Press.
- Boberg, C. (2010). *The English language in Canada: Status, history and comparative analysis*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Boileau, F. (2018). Statement by the Commissioner regarding the adoption of the Restoring Trust, Transparency and Accountability Act, 2018. Retrieved April 3, 2021, from: <https://csfontario.ca/en/articles/6603>.
- Bowen, S. (2001). Language barriers in access to health care. Retrieved April 3, 2020, from: <https://www.canada.ca/en/health-canada/services/health-care-system/reports-publications/health-care-accessibility/language-barriers.html>.
- Cardinal, L., & Normand, M. (2013). Distinct accents: The language regimes of Ontario and Quebec. In J.-F. Savard, A. Brassard, & L. Côté (Eds.), *Quebec-Ontario relations: A shared destiny?* (pp. 119-144). Quebec, Canada: Presses de l'Université du Québec.
- Cartwright, D. (1998). French-language service in Ontario: A policy of “Overly Prudent Gradualism”? In T. K. Ricento & B. Burnaby (Eds.), *Language and politics in the United States and Canada: Myths and realities* (pp. 273-300). New York, NY: Routledge.
- City of Toronto (2020). *Toronto Francophone Affairs Advisory Committee*. Retrieved February 13, 2020, from: <https://secure.toronto.ca/pa/decisionBody/682.do>.
- Cole, J. J. (1993). Canadian discord over the Charlottetown Accord: The Constitutional War to win Quebec. *Penn State International Law Review*, 11(3), 627-652.
- Cornescu, A. V. (2009). *The generations of human's rights*. Brno, Czech: Masaryk

University.

- Department of Justice (2017). *The Canadian Constitution*. Retrieved October 30, 2019, from: <https://www.justice.gc.ca/eng/csjsjc/just/05.html>.
- Domaradzki, S., Khvostova, M., & Pupovac, D. (2019). Karel Vasak's generations of rights and the contemporary human rights discourse. *Human Rights Review*, 20(4), 423-443.
- Dunfield, A. (2005). Ontario town likely first to implement sign bylaw. *The Globe and Mail*. Retrieved April 13, 2020, from: <https://www.theglobeandmail.com/news/national/ontario-town-likely-first-to-implement-sign-bylaw/article20418760/>.
- Francophone Secretariat. (2018). *French policy: 2018-21 action plan*. Edmonton, Canada: Culture and Tourism.
- French Language Health Services Network of Eastern Ontario (2013). *Designation guide: To support implementation of quality French-language health services*. Ottawa, Canada: French Language Health Services Network of Eastern Ontario.
- Fullenwieder, L., & Molnar, A. (2018). Settler governance and privacy: Canada's Indian Residential School Settlement Agreement and the mediation of state-based violence. *International Journal of Communication*, 12, 1332-1349.
- Gazzola, M. (2014). *The evaluation of language regimes: Theory and application to multilingual patent organizations*. Amsterdam, Netherlands: John Benjamins.
- Government of Ontario (2019). *Francophone community grants program*. Retrieved March 2, 2020, from: <http://www.grants.gov.on.ca/GrantsPortal/en/OntarioGrants/GrantOpportunities/PRDR017763.html>.
- Hien, A., & Napon, A. (2017). Language policies and access to information and service: Comparative study of Ontario (Canada) and Burkina Faso (West Africa). In L. A'Beckett & T. du Plessis (Eds.). *In pursuit of societal harmony: Reviewing the experiences and approaches in officially monolingual and officially multilingual countries* (pp. 31-48). Bloemfontein, South Africa: SUN MeDIA Bloemfontein.
- Hood, R., & Deva, S. (2013). *Confronting capital punishment in Asia: Human rights, politics and public opinion*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Library and Archives Canada [LAC] (2017). *Proclamation of the Constitution Act, 1982*. Retrieved March 22, 2019, from: <https://www.bac-lac.gc.ca/eng/discover/politics-government/proclamation-constitution-act-1982/Pages/proclamation-constitution-act-1982.aspx>.

- Library of Parliament (2016). *Guide to the Canadian House of Commons*. Ottawa, Canada: Library of Parliament.
- Mackey, W. F. (2010). Comparing language policies. In M. A. Morris (Ed.), *Canadian language policies in comparative perspective* (pp. 67-119). Montreal, Canada: McGill-Queen's University Press.
- Nagy, R. L. (2013). The scope and bounds of transitional justice and the Canadian truth and reconciliation commission. *International Journal of Transitional Justice*, 7(1), 52-73.
- Office of the French Language Services Commissioner [OFLSC] (2013). Law. Retrieved April 14, 2021, from: <https://csfontario.ca/en/loi>.
- Office of the French Language Services Commissioner of Ontario [OFLSC] (2016). *Annual Report 2015-2016*. Toronto: Office of the French Language Services Commissioner.
- Office of the French Language Services Commissioner of Ontario [OFLSC] (2018). Study on designation: Revitalizing the provision of French language services. Retrieved April 12, 2020, from: http://www.reseaudumieuxetre.ca/wp-content/uploads/2018/04/OFLSC-275398-Special-Report_2018_03_06_EN-FINAL.pdf.
- Office of the French Language Services Commissioner of Ontario [OFLSC] (2019). *Annual report 2018-2019: Epilogue of a Franco-Ontarian institution*. Toronto: Office of the French Language Services Commissioner.
- Office of the High Commissioner for Human Rights [OHCHR] (2017). Language rights of linguistic minorities: A practical guide for implementation. Retrieved January 31, 2021, from: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/SR/LanguageRightsLinguisticMinorities_EN.pdf.
- Ombudsman Ontario (2021). Ombudsman Ontario history. Retrieved April 14, 2021, from: <https://www.ombudsman.on.ca/what-we-do/about-our-office-en/ontario-ombudsman-history>.
- Ontario Ministry of Education (2016). *French-language school boards in Ontario*. Retrieved February 19, 2019, from: <http://www.edu.gov.on.ca/eng/amenagement/frenchBoards.html>.
- Ontario Ministry of Education (2018). French-language education in Ontario. Retrieved March 28, 2019, from: <http://www.edu.gov.on.ca/eng/amenagement/>.
- Ontario Ministry of Francophone Affairs (2016). Building on collaboration Between

- Ontario and Quebec. Retrieved February 18, 2019, from: <https://news.ontario.ca/ofa/en/2016/09/building-on-collaboration-between-ontario-and-quebec.html>.
- Ontario Ministry of Francophone Affairs (2019a). English-language schools teaching *French*. Retrieved February 28, 2020, from: <https://www.ontario.ca/page/french-language-schools>.
- Ontario Ministry of Francophone Affairs (2019b). Published plans and annual reports 2019-2020: Ministry of Francophone Affairs. Retrieved February 28, 2020, from: <https://www.ontario.ca/page/published-plans-and-annual-reports-2019-2020-ministry-francophone-affairs>.
- Ontario Ministry of Francophone Affairs (2019c). *Government services in French*. Retrieved March 28, 2019, from: <https://www.ontario.ca/page/government-services-french>.
- Ontario Ministry of Francophone Affairs (2020). Profile of the Francophone population in Ontario –2016. Retrieved February 18, 2019, from: <https://www.ontario.ca/page/profile-francophone-population-ontario-2016>.
- Ontario Ministry of Transportation (2017). Ministry of Transportation bilingual signing policy Q's & A's. Retrieved February 23, 2020, from: <http://www.mto.gov.on.ca/english/traveller/signs/bilingual-signs.shtml>.
- Ontario Parks (2015). 400th anniversary of Samuel de Champlain's exploration of Ontario. Retrieved February 18, 2020, from: <https://www.ontarioparks.com/parksblog/400-champlain-exploration-of-ontario/>.
- Pierce, G. (2018). *Introducing translational studies*. Essex: ED-Tech.
- Public Appointments Secretariat (2020). Provincial Advisory Committee On Francophone Affairs. Retrieved February 13, 2020, from: <https://www.pas.gov.on.ca/Home/Agency/531>.
- Queen's Printer for Ontario (2001). Franco-Ontarian Emblem Act, 2001. Retrieved February 13, 2020, from: <https://www.ontario.ca/laws/statute/01f05>.
- Region of Peel (2019). Executive office and leadership team. Retrieved May 3, 2019, from: <https://www.peelregion.ca/regional-government/leadership/>.
- Sonntag, S. K., & Cardinal, L. (2015). State traditions and language regimes: A historical institutionalism approach to language policy. *Acta Universitatis Sapientiae, European and Regional Studies*, 8(1), 5-21.

Statistics Canada (2020). Visible minority of person. Retrieved February 3, 2020, from:

<https://www23.statcan.gc.ca/imdb/p3Var.pl?Function=DEC&Id=45152>.

Wellman, C. (2000). Solidarity, the individual and human rights. *Human Rights Quarterly*, 22(3), 639-657.

The Policy of Designated National Language Hakka as a Regional Language: Learning from Ontario's Experience in Canada

Pao-Chien Wang^a

Abstract

In Taiwan, Article 3 of the Hakka Basic Act stipulates the Hakka language is a national language and the state should protect people's rights to study, access to the public services, and access to the media using the Hakka language. Article 4 establishes the Hakka language as a regional language. In Canada's Ontario Province, in order to protect the French minority, French designated areas were set up and an agency was designated in accordance with the French Language Services Act. This essay employs the research method of literature review to explore the language right based on the civil rights, as well as to discuss Ontario's language policy experiences. The essay finds that (1) Ontario's French designated institution not only protects the language rights of the francophone, but also serves as a pillar of communication and identity in the French community. (2) The people's language rights, protected by article 3 of the Hakka Basic Act, should have the same level in each city; however, the "Regulations on Hakka Language as Regional Language" are applicable in the Major Hakka

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

Cultural Areas. It may damage the language rights of Hakka people who live in “non-” Major Hakka Cultural Areas. The essay suggests that (1) Taiwan establish a regional language institution, which designates parts of townships/cities as using Hakka language in such areas and establish a bureaucracy to provide the people with language services for communication needs. (2) Taiwan strengthen the protection of people’s language rights while taking into consideration the diversity of the national languages. Toward that end, one to three members of National Human Rights Commission of the Control Yuan should focus on the issues of national languages.

Keywords: Ontario; national language; regional language; language ombudsman

議程設定：大眾媒體與民意

郭宗城^a、王忠一^b

書 名：*Setting the Agenda: The Mass Media and Public Opinion*

《議程設定：大眾媒體與民意》

作 者：Maxwell McCombs

出版年：2014

出版社：Polity Press

頁 數：209 頁

前言

《議程設定：大眾媒體與民意》（*Setting the Agenda: The Mass Media and Public Opinion*）一書的作者 Maxwell McCombs 於 1966 年獲得 Stanford University 博士學位。先後任教於德州大學奧斯汀分校、北卡羅萊納大學教堂山分校、雪城大學與加州大學洛杉磯分校等。McCombs 和 Donald Shaw 並於 2011 年共同獲得了世界民意研究協會（World Association for Public Opinion Research）的海倫·迪爾曼獎（Helen Dinerman Award），以彰顯其在民意及傳播研究的貢獻。

在北卡羅萊納大學教堂山分校時 McCombs 與 Shaw 兩位教授共同就 1968 年的美國總統選舉中一群猶豫不決的選民進行了一次調查。發現這一群選民是最容易受

投稿日期：109 年 7 月 14 日。

^a 世新大學行政管理學系博士生，e-mail: chaoskuo2003@hotmail.com。

^b 世新大學行政管理學系兼任助理教授，e-mail: fairjack@mail2000.com.tw。

到大眾傳播媒體的影響，而能被左右其最終的投票選擇。這就是有名的教堂山研究（Chapel Hill Study），這項研究總結於〈大眾媒體的議程設定功能〉（The Agenda-Setting Function of Mass Media）這一篇文章中，發表在 1972 年的《民意季刊》（Public Opinion Quarterly），並以此奠定了議程設定理論的基礎，從 Google Scholar 上所顯示的引用數已達 12,871 次來看，便可以瞭解這篇論文的歷史地位。而本書的相關內容，就是自 1968 年以來各種議程設定研究、證據及調查方法上的整合圖像。

內容簡介

議題設定如何發生、在媒體、大眾、政府間起了何種作用以及結果如何，McCombs 首先舉出實際案例來說明媒體與民意受影響的關連性，進而描述人們腦中的受影響的虛擬圖像，並結合心理學上的理論進行描述。其次，描述個體對於議題線索的獲得及背景資訊的需求上所產生的差異以及解釋議程設定為什麼會發生。接續著前四章的理論與實務基礎下，說明議程設定的結果及媒體議程如何的被塑造出來影響著社會大眾。最後一章則總結指出，議程設定過程對於社會共識的形成、文化傳承以及政治社會化等方面也會產生重要的意義。另外，亦增加一後記，補充社群媒體議程設定的相關研究。以下則就本書的核心內容進行介紹。

一、影響民意（Influencing Public Opinion）

大眾傳播媒體運用有限的新聞版面，聚焦在少數的議題上進行反覆的報導，向大眾傳達了強烈的訊息，影響了人們腦海中對於議題的圖像，使得人們就當前重要議題的內在感知來做出反應。在第一章 McCombs（2014: 8-12）列舉了數個例子，如美國總統選舉、德國的能源供給議題及幾個國家的地方輿論來說明媒體議程與公共議程之間的關聯性。而這些例子在具備關聯性及確認時間先後順序之後，讓我們瞭解了媒體議程的顯著性（Salience）向公共議程進行轉移的過程，而這個過程能被認為是媒體影響了民意且具備了關連性，讓議程設定的效果更能被理解與分析。

二、事實與新聞（Reality and the News）

第二章接著提到，媒體的報導、我們腦海中對於議題的圖像以及真實世界三者之間究竟存在何種關係呢？McCombs 引用了李普曼（Walter Lippmann）的虛擬環境（Pseudo Environment）的概念，來說明三者之間的關係。虛擬環境是指人們在接收外在訊息後對於議題或事件，經由訊息的內化而由大腦營造出的一種用來理解真實世界的虛擬狀態。這種腦中的虛擬圖像相對於真實世界是不完整的，但是人們卻是依據這種虛擬的圖像來對外在事件做出反應。例如在 1973 年冬天，德國人對於能源危機莫名的擔心，源自於德國的五家報紙從當年的 9 月直到隔年的 2 月共發表了 1,400 篇有關石油短缺及供給的文章（McCombs, 2014: 26）所做的議程設定，這就是媒體炒作下使人們產生了一個虛擬的能源危機圖像所造成的結果。另一個例子發生在美國 90 年代民眾感受犯罪嚴重程度的調查數據，研究發現與媒體報導犯罪案件的文章數量有著高度相關（McCombs, 2014: 28），但實際上，犯罪率的數據並無明顯的變化。

三、在我們腦中的圖像（The Pictures in our Heads）

第三章進一步區分議程設定的三個層次。第一個層次影響（First-Level Effects）是客體的顯著性（Salience of Object）轉移，是指經由媒體的報導讓人們將注意力聚焦在所指向的事物或對象。第二個層次影響（Second-Level Effects）是就這些受注意客體的屬性（Attribute），如特點、性質或可區別的特徵，來進行屬性顯著性（Salience of Attributes）的轉移（McCombs, 2014: 41），以改變原本人們腦中過去對於某個客體的基本認知。第三個層次的議程設定（A Third Level of Agenda-Setting）所探討的是前兩個層次的累積（Cumulative）與擴展（Expanded），如同在對 2000 年的美國總統大選中的研究調查，希望瞭解究竟哪些是強調候選人的議程設定及強調屬性的議程設定，以及何者可以對於民意產生影響？研究結果發現兩者皆呈現累積性的效果；在候選人的新聞中，記者的分析及民調，對於候選人的支持性有很強的累積效果。而新聞中候選人的自我陳述則對於屬性顯著性亦有很強的累積效果。最後，這兩者在民眾的大腦中擴展成為的一個候選

人的圖像。換句話說，客體的映象有可能進行累積或受其他客體的映像影響，而客體中的屬性也可能呈現一種多元的表現，兩者進一步結合成一種網絡化（Network）的圖像（McCombs, 2014: 56），媒體則依據這些網絡中能與公眾產生共鳴的元素與關聯，來進行顯著性的轉移，使得這個網絡化的層次對於人們腦中的圖像能有更精確的描繪。

四、為什麼議程設定會發生（Why Agenda-Setting Occurs）

在我們每一個人心中，都有理解週遭環境的需求，有些人對於某個議題或決定可能比較喜歡蒐集大量的資訊，但有些人可能只想要一個簡單的線索（McCombs, 2014: 63）。因此媒體對公眾進行議程設定時，不見得人人會買單，這可以從一個心理學上的概念「導向需求」（Need for Orientation）來進行說明。這個概念描述了議程設定過程中個體對於議題線索的獲得及背景資訊的需求，在個體上所產生的差異。當個體對於公共事務的導向需求越高，就會越受到媒體議程的影響，以 1972 年的美國總統選舉為例（D. Weaver, 1977），在 North Carolina 州的 Charlotte 市的調查結果，導向需求高的選民中有 79.8% 的人依靠報紙、電視及新聞雜誌來獲取訊息；中等導向需求的選民為 62.5%，而導向需求低的選民則只有 47.4%。另外，個人的經驗（McCombs, 2014: 71）也會影響議程設定的效果，有親身經驗的事物靠自己的判斷即可，無須太多媒體提供的背景資訊，因此導向需求較低，而沒有親身經驗的事物則較需依靠媒體議程來減少個體的不確定性與資訊缺乏，而有較高的導向需求。這就是第四章要說明的，由於存在著個體上導向需求的差異，議程設定的效果將會有所不同。

五、議程設定如何運作（How Agenda-Setting Works）

第五章大眾傳播媒體透過議程設定內容從而發生強烈且廣泛的作用，而這種作用的產生也源自於媒體報導的內容特性。因社會在一段時間內僅能關注少數議題，美國著名的認知心理學家 George Miller 認為議題數量的地板是 5 個，天花板則為 9 個（McCombs, 2014: 81），社會大眾僅在此之間的議題加以關注，為取得議程設定有力地位的各種議程紛紛相互競爭。透過教育可以擴大社會大眾關注媒體議程的範

圍 (McCombs, 2014: 83)，以及提高他們對媒體議題關心程度，教育的重要性尤其在政治及公共事務的面向影響很大。不管人們在處理認知問題、動機問題、還是實際行為問題，處處都受到教育的影響。故就社會大眾對於公共事務的關注而言，在民意調查中的回應，通常反映了過去幾週的媒體運作，而這也同時體現了公民不斷學習的過程，這個過程的結果就是議程設定作用的效果。

六、議程設定的結果 (Consequences of Agenda-Setting)

第六章則進一步提及第三章議程設定三個層次的內在影響。第一個層次的客體顯著性與第二個層次的客體屬性兩者會透過促發 (Priming) 的過程，先在大眾腦中鋪陳某種既定的意念，然後導引出對事物或公眾人物特定性的意見方向 (Direction of Opinion)，以及形成某種意見的強度 (Strength of Opinion) (McCombs, 2014: 98)，最後，兩者的結合效果進一步影響了大眾的行為。促發的心理學基礎是來自於社會大眾的選擇性注意 (McCombs, 2014: 99) 概念，原因在於有限理性的個人，並無法關注及蒐集到所有的訊息，也因此容易且需要接受大眾媒體的資訊而無形中受其影響。一項有關媒體促發的時間序列分析研究，分析了媒體對香港最後一任總督彭定康 (Chris Patten) 自 1992 年起 52 週的調查，發現香港三家主要的報紙的報導很大程度鋪陳了香港民眾對於彭定康的評價 (McCombs, 2014: 100)。由此可看出，促發是一種議程設定的重要延伸，是傳播媒體塑造民意的路徑之一 (McCombs, 2014: 101)。

七、型塑媒體議程 (Shaping the Media Agenda)

第七章指出，透過過往的研究顯示，新聞媒體對大眾的議程設定確實產生了影響。書中舉 1978 年美國卡特 (Jimmy Carter) 總統的國情咨文為例 (McCombs, 2014: 114)，卡特咨文中的八個優先議程並未對主流的平面或電視媒體後續的報導產生影響，反而是媒體在前一個月的報導影響了卡特咨文中的議程。為了讓讀者更能理解議程之間的關係，作者以「洋蔥」為例 (McCombs, 2014: 112)，層次性地說明塑造媒體議程的各種規範及新聞媒介；這顆洋蔥由外而內依序為新聞來源、各種新聞媒體的互動、新聞規範，而媒體議程則是洋蔥的核心。因此佔領媒體議程在

選舉中便日漸成為競選時宣傳的目標，因為控制媒體議程意味著可以對大眾議程施以重大影響。媒體議程的設定效果，在美國政治選舉的三個關鍵部分（McCombs, 2014: 125）：候選人、新聞媒體與大眾中，對大眾的影響，遠大於候選人的議題對大眾的影響。另外，在媒體間的議程設定上（McCombs, 2014: 128），菁英新聞媒體經常對其他新聞媒體的議程產生某種程度上的影響，像美國紐約時報即經常扮演這種媒體間議程領導者的角色，而出現在紐約時報頭版的議程則具有比其他新聞更高的價值。這也意味著，議程更容易受到操控，進而操控公眾所能接收到的訊息。

八、大眾傳播與社會（Mass Communication and Society）

最後一章討論大眾傳播與社會的關係，提出了三個廣泛的社會作用（McCombs, 2014: 134）：監督外在環境、形成社會的共識與文化的傳承。前面章節介紹了議程設置的重要過程，這些過程是組成大眾傳播監督外在環境的重要部分，在監督時媒體作為像探照燈一般在不同客體和與客體的不同屬性間移動，大眾亦因藉由大眾傳播獲得重要知識與訊息，人們因此形塑出對特定課題的認知，並形成對環境中重要部分的圖像。而隨著人們接觸媒體，增加社會各個群體對於媒體議程的一致性，因此縮短的各個群體間的差異，形成社會共識。依據研究上的證據，作者舉出在美國、西班牙及臺灣的研究顯示（McCombs, 2014: 135），接觸新聞媒體能夠產生社會共識的情形。就臺灣的研究結果部分，在性別、年齡及教育程度這三個背景變數可以看出，隨著接觸電視新聞的增加，人們之間的共識隨之增加。大眾傳播因媒體議程在設定過程中傳達了有關公民文化的重要訊息進而影響大眾對民主與社會的規範信念。2002 年到 2004 年的研究顯示（McCombs, 2014: 138），議程設定的過程對於美國 Arizona、Florida 及 Colorado 三個州的學校、家庭及青少年的政治社會化方面產生了影響。這種政治效果，一路從對於議程的認識、增強、產生政治意識，到參與投票，層次的產生了影響，並型塑了文化內涵。

九、後記：媒體議程設置與受眾議程融合（Epilogue: Media Agenda-Setting and Audience Agenda-Melding）

書末的後記則由 D. Shaw 與 D. Weaver（2014: 145-150）兩位學者就近年的研

究進行補充。在傳統媒體式微，網路社群媒體成為主流的現代社會，議程設定理論進一步將社群媒體納入分析，提出了議程融合（Agenda-Melding）的概念。傳統的報紙及電視對於人們的影響是一種縱向媒體（Vertical Media），如同由上而下普及性的傳達訊息給大眾。Twitter、Facebook、YouTube、Blog 及特定網站則屬於另一種橫向媒體（Horizontal Media），影響著彼此聚合的特定族群。這兩個面向的融合影響了現今社會大眾腦中的媒體圖像。¹ 例如 D. Shaw 與 D. Weaver（2014: 146）研究了縱向媒體、橫向媒體及個人偏好在 2008 年美國總統大選對於選民的投票影響。

而在 2020 年的臺灣，橫向媒體同樣發揮了令人驚奇的影響。在新冠肺炎疫情蔓延的 2020 年初，大甲媽祖出不出巡、繞不繞境，成了政府與大甲鎮瀾宮的燙手難題。在 2 月 23 日媒體（縱向媒體）（張軒哲，2020）開始注意到大甲媽祖繞境可能讓疫情更加蔓延的情形下，因此開始訪問專家學者、主管機關以及中央疫情指揮中心的意見而形塑了這個議程，這個議程很快的發揮了影響力，讓社會大眾開始關注事件的發展，而最後的逆轉結果卻反映在由 Line（橫向媒體）（洪翠蓮，2020）所舉辦的網路投票當中。直到 2 月 26 日晚間 12 點止，共有約 38 萬人參與投票，高達 94.67% 用戶認為應該停辦或延期，在橫向與縱向媒體融合下，主導了議程的走向，這股民意最終阻止了臺灣地表上最大的繞境遷徙活動。縱向媒體的廣大報導在人們腦中營造了疫情蔓延的恐慌感，並藉由橫向媒體的連結，促使人們在這個顯著性的焦點事件上做出反應。由此，大甲媽祖繞境的這個宗教活動從原本是人們心中「信仰與祈福」的映像，被轉變為「造成疫情蔓延破口」的事件屬性。

省思一代結論

McCombs 書中對於媒體的傳播效果有很豐富的理論說明及實證結果的累積，對於所列出的個案亦能有所解釋，其所發展出來的議程設定理論具有很高的學術價值。本書除可讓讀者瞭解議程設定的歷史發展脈絡外，亦能瞭解媒體如何對於政

¹ 縱向媒體以及橫向媒體的概念應用源自於 D. Shaw 與 D. Weaver 所進行的一項實驗設計研究，該研究係由北卡羅萊納大學新聞及傳播學院及印第安那大學新聞學院所贊助的研究項目。Shaw 與 Weaver 應係從訊息傳播的方向來歸納並使用於研究之中，而後運用於本書後記之中，原書中並無另行引註。

府、議題及一般民眾的訊息來源與認知產生影響，因此，值得對公共議題發展有興趣者推薦的一本書。然而，由於本書較著墨於美國系絡下議題設定的傳統發展，對社群媒體的探討僅有後記部分，因此管見認為亦有幾點尚須注意：

一、不同政府體制的適用

本書所講述的發展係以美國的觀點為主，在政治制度、媒體環境、文化系絡等有其獨特性，所發展的理論是否適用於專制體制國家、阿拉伯世界或較為窮困的國家體制仍然有深入研究的空間。因為這涉及到接收訊息的來源差異，倘若處在不發達、不自由或受控制的媒體環境，大眾傳播就不會是主要的訊息來源，而比較是透過人與人的接觸來獲取訊息。當然，現在亦有另一種可能，那就是透過社群媒體間的溝通來進行議程設定。

二、相關與因果關係

議程設定理論主要是從傳播學領域發展而來，其中隱含的問題是書中所引用的調查結果充其量只能是媒體傳播與民意的相關性而無法充分證明是因果關係，無法確知在每一個個案是否為一種假性關係或同時受其他因素的干擾。另一方面，本書論證的內涵又涉及政治學中的政治社會化的概念及心理學中的認知心理學領域。是否有可能同一個議題，在民主國家可解釋為議程設定下的相關性，而在專制國家則可能比較像是一種政治社會化下的因果關係。而某項涉及恐懼或憤怒情緒的議題下所得到的相關性，如果扣掉人類腦中杏仁核作用下的放大效果，是否亦存在著原來的相關性，都是值得進一步研究與拓展。

三、社群媒體的議程設定

本書的前八章，主要仍以傳統媒體的媒介效應為論述核心，唯有在最後的後記中就社群媒體下的議程設定進行補充，然而，部落化的社群發展，其實呈現著許多的不確定性；從議程設定的主體來看，議程設定的發動者有可能是傳統媒體、政府機關、利益團體、社群部落、甚至單一的社群媒體使用者都有可能，而原本社群中的受眾可能搖身一變成為議程設定者，此時媒體反而常常成為受眾或轉貼者。從影

響的層面來看，議程設定的效力在社群媒體中或媒體與媒體之間的交互作用過程，可能會在無法預期的情況下被消失、放大或改變屬性，成為一種無法預期的設定結果。因此，建立在傳統媒體發展基礎上的議程設定理論，面對傳統與社群媒體相互影響的環境系絡，理論是否仍能適用，抑或需進行理論上的重構，都是值得開發的領域。

四、議程設定對政府及公共政策的影響

由於在民主、多元媒體環境下，對於政府的監督更甚以往，任何一個網路爆料，很可能讓政府面臨強大的壓力造成首長下台甚或擬定中的公共政策停擺。然而，民主時代的政府並非無法抵擋這種媒體浪潮，如同議題設定理論中所提到的導向需求的概念，若政府的運作、施政的內涵能讓公民感受到廉潔、透明與有效能，公民與公共服務部門又有良好的接觸經驗，便能進一步降低公民對於媒體的需求與依賴，對媒體的傳播也會有更強的批判性。另一方面，即便並非出自於政府或公共政策本身的問題，「假新聞」(Fake News) 氾濫的議題，也已嚴重的影響社會發展。因此迅速的終結「假新聞」議題，發展正面的議題則成為政府的解決之道，誠如第三章由認知心理學家 G. Miller (1956) 所提出有關個人所能接受議題數量的限制理論，政府必須透過迅速的澄清與打擊「假新聞」，降低此類議題停留的時間及數量，才能避免媒體傳播滾雪球般的無限放大，進而對於政府施政產生影響。

參考文獻

- 洪翠蓮 (2020)。Line 宮廟遶境投票 95% 喊停辦：別拿媽祖名譽開玩笑。新頭殼 Newtalk 新聞，2020 年 2 月 27 日，取自：
<https://newtalk.tw/news/view/2020-02-27/373145>。
- 張軒哲 (2020)。信眾憂心大甲媽遶境成疫情缺口 顏清標：媽祖會保護大家。自由時報電子報，2020 年 2 月 23 日，取自：
<https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/3076900>。
- McCombs, M. (2014). *Setting the agenda: The mass media and public opinion* (2nd Ed.). Malden, MA: Polity Press.

- Miller, G. A. (1956). The magic number seven, plus or minus two: some limits on our capacity for processing information. *Psychological Review*, 63, 81-97.
- Shaw, D. L. & Weaver, D. H. (2014). Epilogue. Media agenda-setting and audience agenda-melding. In M. McCombs, *Setting the agenda: The mass media and public opinion* (2nd Ed.) (pp. 145-150). Malden, MA: Polity Press.
- Weaver, D. (1977). Political issue and voter and need for orientation. In D. Shaw and M. McCombs (Eds.), *The emergence of American political issues* (pp. 107-119). St. Paul: West.

《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 2 期，出版日期 110 年 11 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。本刊聯絡電話：(02)82366245，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。

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

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

四、「修改後再審」之處理方式：

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

(二) 若有審查結果不一致的情形（如甲審查人原先勾選「修改後推薦刊登」，而乙審查人再審後決定「不同意推薦刊登」，或者甲、乙兩人再審的結果分別為「推薦刊登」與「不同意推薦刊登」），則仍須再送第三人審查（比照第六點辦理）。

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」，則將審查意見及論文先送交作者修改，俟修改完畢後，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、第六點規定辦理。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* (2nd Ed.). Location: Publisher.

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

二、期刊論文

【格式】作者（年代）。文章名稱。期刊名稱，卷（期），頁別。

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

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

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

三、專書論文

【格式】作者（年代）。篇名。載於編者（編），書名（頁碼）。地點：出版商。

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

四、研討會論文

【格式】作者（年代）。論文名稱。研討會名稱（月日），舉行地點。

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

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

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

五、研究計畫

【格式（未出版）】作者（年代）。報告名稱。考試院專題研究成果報告，未出版。

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

六、學位論文

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

七、譯著

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

八、報紙

原則上，報紙不列入參考文獻（除非有確實作者姓名），放在正文敘述即可。

【格式】記者或作者（年月日）。文章名稱。報紙名稱，版別。

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

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

九、網路等電子化資料

【格式】作者（發表年）。篇名，****年**月**日，取自：網址 xxx。

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

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

十、其他注意事項

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

著作授權同意書

論文名稱：_____（以下稱「本論文」）

一、若本論文經《文官制度》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

