

文官制度

Journal of Civil Service

第十四卷第一期・中華民國一一一年五月 Vol. 14, No.1 May 2022

(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：116202 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 111 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：<https://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

中華民國一一一年五月 第十四卷第一期（原考銓季刊）

主編的話	黃東益 / I
特邀專論——數位發展與文官制度調適：以資料治理為例	
蕭乃沂、朱斌好 / 1	
公務人力高齡化現象下的世代差異及其影響	
董祥開、陳敦源、王光旭、王婷虹、詹慶恩 / 25	
性別對公務人員陞遷發展之影響：一項運用人事資料庫的縱貫性研究	
陳敦源、簡鈺肆、李仲彬、張鎧如、陳玉豐、林錦鈺 / 65	
數位創新服務下個人目標設定與組織目標認同之關係：	
以公務員知覺風險為調節變項	張玲玲 / 109
日本獨立行政法人制度變遷之經驗分析：	
從橋本內閣到安倍二次組閣	李天申、寺山學 / 131
書評——官僚體制的藝術：數位轉型中的猴子、刮鬍刀與相撲選手	
黃心怡 / 161	
《文官制度》稿約	/ 169
《文官制度》投稿須知	/ 171
《文官制度》論文審查作業規定	/ 173
《文官制度》論文撰寫體例	/ 175

Journal of Civil Service

Vol.14, No.1

May 2022

CONTENTS

Editor's Note	Tong-Yi Huang	I
Invited Essay—Digital Development and Civil Service System Adjustment: A Case Study on Data Governance	Naiyi Hsiao, Pin-Yu Chu	1
The Generational Differences and Impacts of Aging Civil Service	Hsiang-Kai Dong, Don-Yun Chen, Guang-Xu Wang, Ting-Hung Wang, Ching-En Chan	25
The Influence of Gender on Civil Servants' Career Development: A Longitudinal Civil Service Personnel Database Analysis	Don-Yun Chen, Yu-Chin Chien, Chung-Pin Lee, Kaiju Chang, Yu-Feng Chen, Chin-Yu Lin	65
Relationship between Individual Goal Setting and Organizational Goal Identification in Digital Innovation Service: Civil Servants' Perceived Risk as a Moderator Variable	Ling-Ling Chang	109
Analysis of Changes in Independent Administrative Institutions in Japan: From Hashimoto Administration to Second Abe Administration	Tien-Shen Li, Manabu Terayama	131
Book Review—The (Delicate) Art of Bureaucracy: Digital Transformation with the Monkey, the Razor, and the Sumo Wrestler.....	Hsini Huang	161

主編的話

隨著數位通信科技及社群媒體的普及，如何運用科技及媒體提供人民更便捷的服務、讓政府資訊更透明，以及提供民眾更多參與的管道並促進社會創新與進步，已成為民主國家數位治理所追求的目標。要達到這些目標，政府部門不僅需要有優質的人力，也要有相對應的組織及人事體制，能夠有效地面對數位治理的挑戰。本期特邀專論以及書評即是探討在數位治理及數位轉型的趨勢下，政府人力以及組織如何調適，在我國的數位發展部成立之際，有其實用的參考價值。本期四篇學術論文中的三篇，研析公務人力的世代、性別以及創新等不同面向的議題，呈現當前我國在追求公平、性別平權以及創新等進步價值，傳統人力資源管理所面對的挑戰。第四篇學術論文是有關日本行政法人的變遷，對於該組織型態在我國的實施以及精進也有重要的意涵。本期各篇論著不僅都有豐富的內容，寫作嚴謹，也有學術及實務的價值，值得讀者細細品味。

本期特邀專論〈數位發展與文官制度調適：以資料治理為例〉特別邀請到國立政治大學公共行政學系蕭乃沂副教授與國立政治大學公共行政學系朱斌好特聘教授共同撰寫。本專論以推動我國數位發展為遠景，首先透過相關文獻與各國實務，分析當前數位政府發展趨勢下，文官制度面臨的挑戰；其次以具代表性的資料治理作為解析案例，描繪政府組織與文官制度亟待調適的痛點及需求，主要為資料治理的定位與功能、一條鞭制度面對集權與分權模式的兩難、業務委外與公私協作的挑戰；在調適芻議方面，主張以多元管道公務人力的培訓發展作為樞紐，並以數位發展相關組織與資源制度調適為基礎，往上游銜接及往下游連動，提議兼顧預期效益與風險管理的可行調適方向，包括界定政府共通數位職能項目、基準與評估方法，以及界定各施政領域數位職能並連動人才延攬與交流機制、整合公務人力資料作為精準培訓與職涯發展的循證基礎、營造更具彈性的數位工作環境等。結語期待數位發展部的運作成為契機，促成行政院與考試院主管部會共同研商，並漸進落實兼顧數位創新與均衡穩定的文官制度。

本期第一篇論文〈公務人力高齡化現象下的世代差異及其影響〉係由國立政治大學公共行政學系董祥開副教授、國立政治大學公共行政學系陳敦源教授、國立臺南大學行政管理學系王光旭教授、國立政治大學公共行政學系王婷虹碩士與國立政治大學公共行政學系詹慶恩博士生共同發表。本研究檢視我國近年來公務人力之年齡變化，發現退休年齡逐年延後的現象，三代同堂現象日趨明顯，基於國內外研究，需要關注不同世代的公務員對職務輪調、訓練方式等管理措施的看法。本研究以2018年年金改革正式開始實行後的公部門世代差異進行實證研究，採用「問卷調查」方式，透過「分層隨機抽樣」，針對9,000位公務人員進行大規模調查。研究結果發現，年改對年輕公務人員的工作士氣及熱忱影響較大，中世代及資深世代對升遷減緩的感受較深；不同世代間存有明顯的價值觀差異，年輕公務人員對於組織溝通是否順暢一事的認同度普遍較低，也認為其主管會因為每個人的年齡不同來分配不同的工作，並有叫不動資深部屬的問題；青世代及中世代認為職務輪調對其有實質且正面的幫助，且更看重與職涯發展有關的訓練及課程，而資深公務人員除與職涯有關的課程外，對於退休規劃及養生課程也有相當的需求。

第二篇論文〈性別對公務人員陞遷發展之影響：一項運用人事資料庫的縱貫性研究〉，係由國立政治大學公共行政學系陳敦源教授、國立政治大學公共行政學系簡鈺肆博士、國立臺北大學公共行政暨政策學系李仲彬副教授、國立政治大學公共行政學系張鎧如副教授、財政部統計處陳玉豐副處長與經濟部統計處林錦鈺科長共同發表。女性投入公務機關的比例逐年上升，但在高階職務上的占比偏低，為瞭解性別對公務同仁陞遷的影響，以及不同時期會不會有不同的影響效果，本研究透過公務人事資料庫中50,354筆公務人員個體層次的縱貫性之客觀統計資料，以存活分析模型進行分析。研究發現，陞遷發展的性別差異確實存在，女性中陞遷至簡任官等者，比例上低於男性，男性陞遷至高階職位的數量多、速度快，最明顯的是發生在第二時期（1992-1999年）進入公職者。在能力變數部分，曾擔任第9職等主管職務經歷、機關轉換次數越多、考績等次越多、曾經獲頒模範公務員的人，以及任職中央，陞遷比較具有優勢。相較於過去採用橫斷面之主觀資料進行的分析，更清楚瞭解「性別」在公務體系內部陞遷的影響。

第三篇論文〈數位創新服務下個人目標設定與組織目標認同之關係：以公務員知覺風險為調節變項〉，係由國立政治大學公共行政學系博士班張玲玲研究生發

表。本研究探討公務員在提供數位創新公共服務時，個人目標設定、組織目標認同與知覺風險之相互關係，以「公共服務數位沙盒實驗機制之預評估」研究計畫之網路問卷調查為資料來源，並挑選「數位金融創新服務」、「無人車執行高速公路養護情境」及「1999 智慧語音情緒分析」為研究個案進行分析。研究結果顯示，一、個人對於組織應用數位創新有助個人目標達成及組織目標認同有正面看法；二、個人目標達成對組織目標認同有正向影響，及個人對於組織採用數位創新亦有一定程度的知覺風險，並對組織目標認同為正向影響；三、知覺風險對於個人目標達成對組織目標認同的提升未具調節效果。政策建議指出，政府推動政策時，應協助員工設定個人工作目標，該目標達成將有助提升員工對組織目標認同，並應培養員工持有科技知識及正確的知覺風險。

第四篇論文〈日本獨立行政法人制度變遷之經驗分析：從橋本內閣到安倍二次組閣〉，係由臺北市立大學社會暨公共事務學系李天申助理教授與日本慶應義塾大學 SFC 研究所寺山學上席所員共同發表。日本的獨立行政法人制度是 1996 年橋本龍太郎就任首相後，參考英國政署的經驗而規劃。政署概念導入日本，是一種制度擴散，並經過轉化。本研究視此制度發展為連續性的變遷過程，探討獨立行政法人制度從橋本龍太郎內閣時開始研議到成形、森喜朗內閣正式上路，以及小泉純一郎與安倍晉三推動改革，其制度變遷的過程為何？這幾屆內閣為何與如何推動制度變遷？前言說明研究背景與問題後，第貳節探討橋本內閣創設獨立行政法人制度的創新過程，包括背景、關鍵行動者、制度轉化的討論議題，並概述最終報告內容；第參節先介紹獨立行政法人的制度設計，然後分析實際運作後的數量變化（包括小泉內閣的改革），以及浮現的主要問題；第肆節檢視安倍內閣推動制度修正的背景、內容與成效；第伍節結論指出，制度形成與變遷的過程中，首相扮演關鍵的主導者角色。

本期書評由國立臺灣大學政治學系黃心怡副教授，針對 Mark Schwartz 於 2020 年所著之《官僚體制的藝術：數位轉型中的猴子、刮鬍刀與相撲選手》（*The (Delicate) Art of Bureaucracy: Digital Transformation with the Monkey, the Razor, and the Sumo Wrestler*）一書撰寫。本書評指出此書有關資訊科技在官僚組織中如何達成數位轉型，但作者 Schwartz 從自身經驗說明與討論數位轉型在政府部門中的真實痛點。書評依序介紹書籍內容三個核心重點：一、對我國政府官僚組織與服務設計的

反思，重新探討官僚體制的意義與包袱，及其在數位時代與轉型過程中的影響；二、數位官僚體制應該有的特徵，建議將官僚體制轉化為一個良善工具，具備精實、學習與賦能三個特徵，使其在當代依舊能夠支援創新與對速度的需要；三、數位轉型成功之策略手冊，重點說明猴子、刮鬍刀，及相撲選手，三種公部門組織需具備的關鍵要素。書評最後指出此書並未深入碰觸的問題，包括抓住數位轉型機會翻轉官僚，但如何維持控制？數位轉型如何因應組織對績效與評量的要求？如何數位轉型官僚人員？

本期《文官制度》能順利出刊，特別要感謝本期作者貢獻稿件以及審稿先進來來回回的細心審閱，也要感謝社務顧問、編輯委員、本刊發行人、社長、考試院編研室同仁們的全力支持與協助，使本刊能維持一貫的出版品質。

文官制度
主編 黃東益

數位發展與文官制度調適： 以資料治理為例

蕭乃沂^a、朱斌好^b

《摘要》

以推動我國數位發展為遠景，本文透過各國實務與相關文獻闡釋對於廣義公務人才管理的挑戰，以具代表性的資料治理作為解析案例，描繪政府組織與文官制度亟待調適的痛點及需求。並主張以多元管道公務人力的培訓發展作為樞紐，提議兼顧預期效益與風險管理的可行調適方向，包括界定共通性與各施政領域數位職能並連動人才延攬與交流機制、整合公務人力資料作為精準培訓與職涯發展的循證基礎、營造更具彈性的數位工作環境等。最後，作者期待數位發展部的成立啟動足以成為契機，促成行政院與考試院主管部會共同研商，並漸進落實兼顧數位創新與均衡穩定的文官制度。

[關鍵詞]：數位發展、數位治理、資料治理、文官制度、人才管理

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

^b 國立政治大學公共行政學系特聘教授。

壹、數位時代與公共治理

隨著資通訊科技（Information Communication Technologies, ICTs）的進步，如雲端科技（cloud computing technology）、5G、區塊鏈（block chain）、人工智慧（artificial intelligence, AI）、元宇宙（metaverse）、非同質化代幣（Non-Fungible Token, NFT）等，社群媒體（social media，如 Facebook, twitter 等）以及公民社會（civil society）的快速發展，運用科技，提供創新（innovative）數位服務的數位政府成為國際趨勢（Janssen & Kuk, 2016），數位科技的應用已逐漸擴展滲透至公共治理的所有面向（包括政府、企業與第三部門，以及國內 / 國際的政治經濟社會生活各層面），追求良善治理也勢必善用數位科技於政府管理、產業經濟、與公民社會發展（Janowski, 2015），這些包含政府治理、經濟產業、與公民社會發展的數位應用與創新，即為本文界定數位發展的範疇（如圖 1）（陳敦源等人，2020）。例如法國政府於 2021 年發布由醫療產業策略委員會（Conseil Strategique des Industriels de Sante, CSIS）研議之「創新醫療 2030（Innovation Sante 2030）」計畫，期望強化數位醫療生態系發展；澳洲政府也於 2021 發布數位經濟戰略中揭示其重點發展項目包括網路安全、城市近郊行動網路計畫（Peri-Urban Mobile Program）、AI 行動計畫（AI Action Plan）、數位技能培訓及中小企業數位化（SME digitization）。

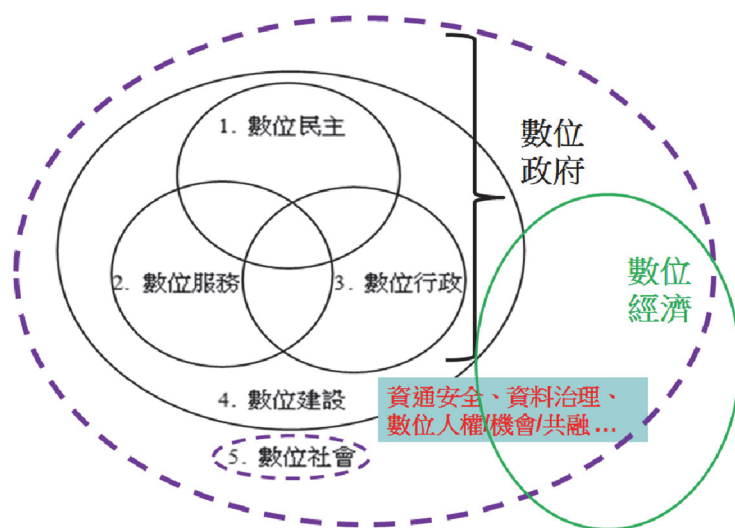


圖 1：數位發展的範疇

資料來源：修改自陳敦源等人（2020：xii）。

此外，各國於新冠肺炎（COVID-19）疫情期間，也透過科技輔助政府快速面對疫情發展。例如日本便於 2021 年宣佈成立數位廳（Digital Agency），並透過擴大使用個人編號卡（My Number Card）這項數位基礎建設的應用層面，以改善疫情期間仍以紙本傳真發送資料的方式所造成的時效延遲問題；新加坡則設置資訊通信媒體發展局（Infocomm Media Development Authority, IMDA），藉由產官合作，透過非接觸電子支付、電子發票系統、電子付費系統、網路商店等方式，協助中小企業及物流業透過數位轉型以因應疫情衝擊。我國除先前透過政府釋出資料以民間專家做出視覺化口罩地圖外，在當前隨著防疫進入與病毒共存的階段，衛生福利部中央健康保險署也於 2022 年 4 月啟用「家用快篩地圖」功能，讓民眾可以快速查詢販賣地點及剩餘數量。

除了善用 ICTs 於政策推動與民主行政，各國政府機關也主責制訂經濟產業與公民社會的數位優化與轉型，我國政府自 1998 年啟動第一階段電子化政府計畫，至目前執行中的服務型智慧政府 2.0 推動計畫。演進至今，施政各面向均朝向數位發展，除了軟硬體基礎建設、行政作業、為民服務等均有大幅精進外，政府內部的權責分工也有所演進。其中最為明顯的莫過於數位化主責單位由機關層級的資訊單位（例如內政部資訊中心、北市府資訊局）擴展到所有業務單位與其所屬的資訊單位（例如內政部移民署與其移民資訊組、北市衛生局與其資訊室）。同時，政府內部主責數位化人員，也由主要編制於資訊單位內的資訊人員，逐漸擴展至各單位內業務人員，尤其該業務單位沒有所屬資訊單位或資訊人員時，許多資訊業務委外（outsourcing）工作即須由業務人員主責。一方面雖然需努力掌握資訊專業，另一方面卻也更能緊密連結業務需求，並有助於業務主管重視及預算爭取（蕭乃沂，2011）。

此跨專業領域及公私協力的數位發展推動，也可見證於各國政府愈發著重資料治理（data governance），強調資料驅動（data-driven）的循證（evidence-based）智慧政府（Kum, Stewart, Rose, & Duncan, 2015）面向，以及累積長期施政資料、培養組織能力以解讀巨量資料、及處理資料的資訊科技架構與機制的重要性。為了因應資料驅動趨勢帶動政府治理的新思維，日本於 2019 年世界最先進 IT 國家創造宣言，宣示必須建構以「資料」為基礎的政策環境。歐盟於 2020 年初並為形塑歐洲的數位未來，提出「歐洲資料戰略」及「人工智慧白皮書」。資料治理亦成為推動服

務型智慧政府的核心引擎。然而，在推動以資料治理作為當代數位發展的代表性作為時，兼具科技、法規、政治、管理等多元面向的資料導向的創新應用，牽涉政府、企業、公民團體等利害關係人，對於當前政府資訊組織與公務人力產生相當大的挑戰。

緣此，後文首先透過國內外相關文獻（第貳節），分析在當前數位政府發展的趨勢下，文官制度所面臨的挑戰，並以資料治理作為當代數位發展的代表性案例（兼具科技、法規、政治、管理等多元面向，凸顯組織設計與公務人力發展規劃上有哪些必須解決的問題（第參節）。接續以上述案例解析為基礎，初擬有利於推動數位發展的文官制度調適方案（第肆節）；也配合即將成立的數位發展部（以下簡稱數位部，或其英文全名 Ministry of Digital Affairs 的簡稱 MoDA），提議未來實務與研究方向（第伍節）。

貳、數位發展的挑戰與文官制度

總結 1990 年以來各國推動數位政府的經驗可以發現，政府組織與其多元政策領域必須同時面對數位化（digitization）、數位優化（digitalization）、與數位轉型（digital transformation）的同步挑戰（Bogush, 2021），亦即除了逐步將傳統紙本文件電子化以允許透過資訊系統處理與線上交換（數位化），也必須同步將現有人工傳遞的外部服務或內部管理流程，透過電子文件與資訊系統以提昇其品質與效率（數位優化），更期待善用數位科技得以重整串連現有隸屬於不同部門的服務或管理流程，甚至創造全新流程與服務管理模式（數位轉型）。除非有類似愛沙尼亞於 1990 年代以後幾乎從無到有地打造全新數位環境（李靖晴譯，2021），大部分國家（包括我國）的政府機關在推動數位發展時，一方面必須維護升級年代久遠卻仍穩定運作的資訊系統（legacy systems），另一方面也需同時觀察實驗並導入新興數位科技（如人工智慧、區塊鏈、大數據、虛擬實境等），即使得以透過科技廠商引進新興科技，也可能牽涉相關法規不明確、科技導入過程與後果的風險，都使得前述的政府數位發展挑戰益形艱鉅。

可以預期的是：在此傳統與新興混搭（hybrid）的科技、流程、組織分工、法規情境下，未來數位部正式掛牌運作後，也不能保證我國中央與地方政府推動數位

發展的相關任務分工可更為明確，因為中央各部會與地方政府「主責政策業務內的數位化」與數位部被期待的「跨專業領域與公私部門的數位化共通性議題」必定相互影響（蕭乃沂，2020）。歸納來看，上述數位優化與轉型的同步挑戰與高度仰賴訊業務委外的普遍現象，導致了我國推動數位發展時的諸多困境，以下特別歸納文官制度（civil service system）（考試院，2009）與廣義人才管理（talent management）視角的相關挑戰並解析其成因。

一、現有與新進公務人力的數位職能皆有待貼近實務需求並與時俱進

如前述的整體趨勢，由於數位科技的快速進展與擴展運用，政府機關的資訊與業務單位都必須仰賴業務委外以補足其技術與經驗，但是如果無法搭配委外妥善運用專案管理以獲致知識技能移轉，終將有損於導入上述傳統與新興科技混搭的數位發展任務特質所需的規劃評估職能，這在面對跨專業領域、跨政府機關、或跨公私部門的數位轉型任務時將更為嚴峻。歷年相關文獻在此關於數位發展所需職能皆有持續的進展，近期在一項我國資訊單位與業務單位人力的研究中（蕭乃沂、李蔡彥，2018），經過訪談與問卷調查得知資訊人力在管理與科技導向職能，自評其職務需要（應然）與實際具備（實然）落差的排序前三名如表 1，可推論資訊人力最需培訓的數位發展核心能力。

表 1：我國資訊人力最需培訓的數位發展核心能力

資訊人力 數位職能	基層（1-6 職等）	中階（7-9 職等） （包含主管 / 非主管）	高階（10-14 職等） （包含主管 / 非主管）
管理 導向 職能	(1) 策略規劃 (2) 企業架構 (3) 跨域管理	(1) 跨域管理 (2) 策略規劃 (3) 永續管理	(1) 企業架構 (2) 研究創新 (3) 績效管理
科技 導向 職能	(1) 資訊安全與倫理 (2) 資料管理 (3) 資料庫設計與管理	(1) 數據分析 (2) 資訊安全與倫理 (3) 新興技術監測與評估	(1) 資訊安全與倫理 (2) 資料管理 (3) 數據分析

資料來源：修改自蕭乃沂、李蔡彥（2018：ix-xi）。

此外，政府業務單位中負責數位化人力在管理與科技導向職能，自評其應然與實然的落差排序前三名如表 2，可推論業務人力最需培訓的數位發展核心能力。歸納此兩個表格即可看出，基層與中高階資訊人力與業務人力分別與共通最需要培訓的數位發展核心能力項目（如標示底線的職能）。

表 2：我國資訊人力最需培訓的數位發展核心能力

業務人力 數位職能	基層（1-6 職等）	中階（7-9 職等） （包含主管 / 非主管）	高階（10-14 職等） （包含主管 / 非主管）
管理 導向 職能	(1) <u>業務流程改造</u> (2) 專業發展 (3) <u>跨域管理</u>	(1) <u>企業架構</u> (2) <u>業務流程改造</u> (3) 研究創新	(1) <u>企業架構</u> (2) 策略規劃 (3) <u>跨域管理</u>
科技 導向 職能	(1) <u>使用者經驗設計</u> (2) <u>數據分析</u> (3) 發行及部署管理	(1) <u>數據分析</u> (2) 軟體安全工程 (3) 資訊安全與倫理	(1) <u>使用者經驗設計</u> (2) 網路規劃 (3) 軟體安全工程

資料來源：修改自蕭乃沂、李蔡彥（2018：ix-xi）。

對於以上政府機關的現有資訊人力有待培訓職能（表 1），新進資訊人力雖然甫通過國家考試而具備資訊處理職系所需的知識技能，但是上述的數位發展任務屬性與資訊業務委外需求，使得考試科目其實與實際業務所需職能頗有差異，先前已有研究針對新進資訊人力進行調查（蕭乃沂、李蔡彥，2018），發現其自評管理導向職能落差（「職務需求程度」相對於「實際具備程度」）依序為：採購管理、預算管理、專案管理、持續管理、跨域管理，而科技導向職能落差依序為：資訊安全與倫理、服務驗收、數據分析、網路規劃、資料管理。如與上述的現有資訊人力對比，可發現資訊安全與倫理、數據分析、資料管理為三項共通有待培訓的數位職能項目。

二、數位職能評鑑與培訓有待妥善規劃與執行修正

上述新進或現有公務人力組織中，主責數位發展的資訊人力與業務數位化人力所面臨的挑戰，在常見的委外推動業務時又更加嚴峻，因為理應橫向協作整合與縱向經驗傳承的推動模式，長久以來更仰賴委外廠商或公設法人（如資策會、工研院

等)予以銜接，這固然有助於民間數位相關產業與人力的長期發展，但如無妥善的參與內化及專案管理，可能導致業務主管機關對於數位創新與轉型的知識技能移轉不足（尤其當營利性質的委外廠商認為此移轉有損其市場競爭力時），終究不利於數位發展政策主管機關的均衡永續使命。

在另一個探討如何促進公私部門專業人才交流以推動政府數位發展的研究中也發現（蕭乃沂、陳秋政、曾冠球，2021），由於新興數位應用情境與場景的擴展，除了應用相關領域知識外，也亟需考量法律、財務、人權等多元專業，尤其相對於成熟技術與其應用場域，新興科技與其應用可能衍生的潛在風險與管理更關注，而目前政府機關公務人力對於數位科技應用卻相對生疏，這也意謂著透過國家考試取材的公務人力，除了亟需面對多元數位應用場域的素養，也需考量透過其他管道借重民間數位人才。

除了少數的共通數位職能項目可作為有限培訓資源的優先選擇，如何規劃對應的多元培訓素材（講義、個案、多媒體等）、調訓機制（機關推薦、自行報名、任務導向調訓等）、學習活動（分組演練、個案教學、實地參訪等）、與培訓成效評量（培訓滿意度、培訓後追蹤與回饋等），也理應更為謹慎地規劃執行與滾動修正（胡龍騰、蕭乃沂，2019），也由於一般管理訓練與法定訓練的差異，數位職能也可分散於特定訓練班次（例如中階主管班、薦任升簡任官等班）的一系列課程中予以傳遞，更能有助於跨資訊與業務領域的整合（如表 3）（廖興中、賴怡樺，2021）。

表 3：保訓會 110 年度公務人員法定訓練中與數位治理職能相關之培訓課程

訓練類別		數位治理職能相關培訓課程 及其上課時數與對應職能	
公務人員 進用訓練	基礎訓練— 高考及 相當等級 特種考試	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 創意思考 (3)：創新治理職能 ➢ 智慧政府發展與資訊安全管理 (3)：職能概說、風險評估與管理、數位安全 	
	基礎訓練— 普考、初考 及相當等級 特種考試	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 智慧政府發展與資訊安全 (3)：風險評估與管理、數位安全 ➢ 政府資訊公開法概論 (3)：職能概說、資訊與資料素養、資料管理 	
公務人員 發展性 訓練	升官等 訓練	委升薦	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 創意思考與創新 (3)：創新治理職能 ➢ 政府資訊公開法與案例解析 (3)：資訊與資料素養、資料管理 ➢ 智慧政府與數位服務 (2)：職能概說 ➢ 智慧政府與數位服務 (基礎篇) (2)：職能概說
		薦升簡 (含正升監)	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 團隊領導與部署培力 (3)：轉型與變革領導 ➢ 跨域協調與合作 (6)：數位溝通與合作 ➢ 智慧政府與數位創新 (4)：職能概說、創新治理職能
		佐升正 訓練	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 政府資訊公開法與案例解析 (3)：資訊與資料素養、資料管理 ➢ 智慧政府與數位服務 (3)：職能概說 ➢ 智慧政府與數位服務 (基礎篇) (1)：職能概說
		員升高員 訓練	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 創意思考與創新 (3)：創新治理職能 ➢ 政府資訊公開法與案例解析 (3)：資訊與資料素養、資料管理 ➢ 智慧政府與數位服務 (2)：職能概說 ➢ 智慧政府與數位服務 (基礎篇) (2)：職能概說
	高階公務 人員中長 期發展性 訓練	高階文官 飛躍方案	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 數位政府發展的未來 (6，英語授課)：職能概說 ➢ 跨域協調與策略合作 (3)：數位溝通與合作 ➢ 領導趨勢專題 (4，國外)：轉型與變革領導

資料來源：廖興中、賴怡樺 (2021：161-162)。

三、公務人力延攬管道難以因應數位發展人才需求

因應以上數位發展對於公務人力的挑戰，目前我國公務人力的各類型選才考試（高普考、特考、專門職業及技術人員考試等）、針對在職公務人力的升官等考試、或更為廣泛即時的在職培訓課程其實也都已企圖予以補強，卻仍難以追趕日新月異的數位科技應用，也仍欠缺制度性的數位職能適任性評估機制，與足以即時搭配數位化業務特質提昇公務人力數位能力的精準培訓機制（蕭乃沂、林俞君，2022）。

廣義而言，主責上述數位發展推動相關的公務人力可能包括：(1)常務人員（資訊處理職系、任職資訊單位、以及廣義推動特定業務數位化人員）；(2)政務人員（如政務官與機要任用人員）；(3)契約人員（如約聘僱人員）。以上為我國文官制度對於主要公務人力的界定類型（考試院，2009），然而如以近年來各國與我國數位發展實務來看，以下延攬自不同管道的專業人力對於協助推展數位發展研究／培訓／國際交流等也已頗有貢獻：(4)公設法人（如資策會、TWNIC 等）的相關專業人力；(5)建置維運資訊系統或數位服務的營利或非營利組織的專案人力；(6)學術機構人力，除了挑戰資訊單位與業務單位的傳統分工模式，當代數位發展也使得政府部門的數位人力擴展至政府外部。甫於 2021 年底通過立法的行政院數位發展部，其組織法中也預留了運用多元專業人力的彈性，這也使得善用公務人力於數位發展具備了再次深入探討的契機。

四、民間對於數位發展人才的高度需求

最後也是政府機關更為不利並難以完全影響的挑戰，便是數位創新所需的技術與管理人才也是國內外民間營利與非營利組織極力爭取的稀有資源，公部門相對不利的薪資福利（例如相對固定的獎金薪資與逐步緊縮的退休年金）與工作環境（例如仍被詬病的繁文縟節），加上公務人員退休年金改革導致的實質福利縮減，都使得政府部門更不利於與民間競爭延攬數位人才。

總之，政府能否發揮其數位發展職能的關鍵，終究在於其所屬個別公務人力能否勝任其職務，除了整體組織的變革契機（例如數位發展部的設立），更值得關注的是任職於政府機關資訊單位與業務單位負責數位化的公務人力所需具備的核心能

力，亦即未來所有推動數位發展的人才管理（talent management），涵蓋了延攬、運用、訓練、發展、考績、福利等我國整體文官制度的所有面向（蕭乃沂等，2021）。

參、以資料治理闡述數位政府人力制度困境

當前政府數位治理議題日趨複雜，資料治理（data governance）的推動實為當代數位發展的代表性作為。在期望藉由資料輔助決策以達成循證治理，強化政府課責性的同時，也必須兼顧科技、法規、政治、管理等多元面向之資料導向創新應用，並衡平政府、企業、與議題關注公民團體等利害關係人之多元利益，這些對於當前傳統政府組織與典型公務人力產生相當大的挑戰。本節從資料治理於政府數位治理中所扮演的角色切入，並指出推動資料治理對於傳統政府治理與人力制度所帶來的困境與挑戰。

一、資料治理的定位與功能

Data Governance Institute（2020）指出，資料治理是組織針對資料相關事務的決策和權責，包括什麼人在什麼情況下，可針對資料使用什麼分析處理方法與採取什麼行動（如散布、保存、刪除等）。良好的資料治理可幫助組織創建一個明確的使命，實現清晰度，增加使用組織資料的信心，建立責任感，維護範圍和重點，並確定可衡量的成功（Wende, 2007）。資料治理所涵蓋的面向相當廣泛，而由於數位科技的進步，也使得資料的真實性、種類、數量、變化等特性難以掌握，也需要極高的資料處理速度與優秀的資料可視化能力來體現其價值。是以如果無法在一開始便針對各種資料建立完整的資料治理計畫或方案，機關後續在推動資料治理時便可能窒礙難行（李洛維、朱斌妤，2021）。

基此，資料治理框架包括了策略層面、資料治理託管與核心層面、資料治理推動者層面與資料管理層面（如圖 2），並以此架構探討推動資料治理時，在傳統政府治理模式與人力制度設計的面向上可能面對的困境與挑戰。

1. 策略層面：組織要有資料治理策略與願景，也應建構可操作化的績效衡量架構，必須涵蓋從投入（例如人力、經費、設備等）到產出（例如應用系統、

- 滿意度)的一系列活動以達到資料治理中公共治理相關價值，包括效率、效能、透明、信任等。
2. 資料治理行政與管理核心層面：行政管理重點在於執行策略層面之規劃，強調組織當中行政與專案管理中的操作功能與保護，以及資源分配與運用，包含處理歷程、品質與信任、使用權與所有權、資料管理、詮釋資料以及隱私與安全等合規 (compliance) 議題。
 3. 資料治理推動者層面：數據治理發展的三大關鍵支柱，包含變更管理和使用者採用人與文化、流程和營運模式、工具與技術。
 4. 資料管理層面：重視資料生命週期，包含規劃、獲取、處理、分析、保存、分享以及消除—從創建到結束的不同的階段。
 5. 系統技術層面：強調資料管理的技術層面，包含對應資料生命週期可能的資訊安全、隱私保護、資料品質與資料處理等，相關軟硬體系統與技術的採行、運作與維護。

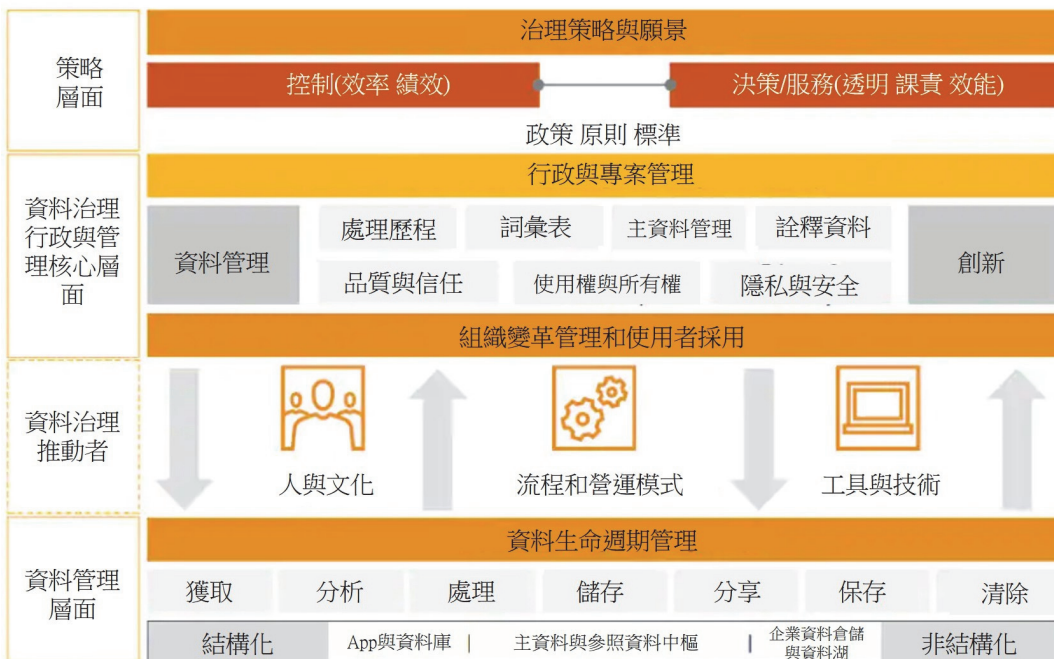


圖 2：資料治理框架

資料來源：修改自 PwC (2019: 3)。

資料治理最終目標是解決問題，創造價值，以行政院環境保護署（以下簡稱環保署）曾於 2012 年至 2015 年推動「濁水溪流域跨域數據整合與流域治理」環境治理專題為例，期望能將跨局處之相關資料集經過機器學習與分類後，藉由在汛期時藉由輸入實際氣象數據，並配合當下環境變數（如土壤含水份與植被等資訊），推估出可能的崩塌面積、輸砂量、淤積位置、疏濬潛勢量，並進一步預測土石可能產量與汛期過後之河川揚塵潛勢。此計畫雖然僅處理單一河川，然而由於河川流經數個縣市，所涉及的也並非僅水文資料，尚需處理包括風、水、土，氣象等跨機關局處資料，在資料治理上即面臨了資料蒐集、資料格式與交換、人力統籌、經費分配等挑戰。

以資料蒐集來說，部分環境資料受限山區通訊、網路等傳輸困難，影響災害資訊或現場調查資料即時傳輸；災害發生時多尺度影像受天候影響，無法即時拍攝清晰影像；土砂觀測站維運用電、夜間觀測功能等問題，均須逐步克服。在建立分析模型方面，則必須思考大型資料整合處理上可能面對的複雜問題，是以環保署不僅建置資料倉儲，也建立了跨領域合作機制。舉例來說，要想提高分析模型的預測力，就必須納入各類重要變數，然而這些變數所涉及的專業分散在各個機關內，只有資料的整合是不夠的，還必須整合各局處相關業務人力，透過橫向溝通進行變數定義與討論，此外也必須將資訊人員納入，以便使建構出的分析系統與預測模型符合實際需要。而從資料的加值應用來說，必須建構各主題類別之資料產品集、資料分析模型和延伸性的加值應用，加深對資料運用的想像，進而強化跨域整合與更多的交流對話。

二、從資料治理探討集權與分權模式：「一條鞭」的兩難

從前述問題可知，推動資料治理的過程勢必面對許多的困境，而其中最重要的便是藉由前述框架，透過垂直與水平的方式將分散的資料予以整合成有用的資源，以最大化資料加值應用效益，而這不單僅涉及資料層面，更牽涉到機關權責、人力、經費、技術的統籌規劃。以臺北市為例，在資料收費議題方面，由於法規上尚未有明確之資料分類標準，便無法確認各單位手上掌握的是否可稱之為「資料」，即便確認為資料，資料授權利用的機制不夠完畢，也影響到機關握有之資料是否可

開放利用，而資料收費的可否、標準、類別等也規範也並不清楚。以上已非資訊局單一機關可以解決的問題，還涉及到法制局、財政局等機關的專業，例如財政局即表示「本府開放資料，查非屬市有財產自治條例第三條市有財產之範疇」，而資訊局則參考國家發展委員會「政府資料開放平臺」中的資料收費法源依據，考慮以規費法或規費性質收費辦法進行收費。

臺北市政府底下 152 個局處機關中，除了資訊局現有約 100 名員工外，尚有 800 多名分散在各個局處單位，為解決管理上過於分散的難題，臺北市政府推動了資訊治理一條鞭的模式來進行人力的統籌規劃，包含「統合治理」、「教育訓練」、「溝通協作」、「人才流用」、「績效評核」五個主要部份。從「臺北市政府類一條鞭主管機關管理作業原則」來看，類一條鞭主管機關享有的權責包括任免遷調、人員培訓、獎懲考核等人事管理事項；以「臺北市政府所屬各機關資訊人力管理實施要點」來說，資訊局的任務則包括了資訊人力有關任免遷調、培訓發展及獎懲考核等之評核、建議、規劃等事項，並襄助各機關強化資訊人力之職能，俾有效運用推展資訊化相關之經費、軟硬體設備、網路、資訊應用及服務等功能。

在我國政府人事、主計、政風等體系底下的一條鞭制度設計，其目的在於使機關內部的這些輔助單位能超然於業務單位之外，起到防弊與監管的作用。誠然，一條鞭制度可收由上到下指揮運如的效果，且有助於資源的集中與分配，也是臺北市政府推動資訊一條鞭的目的之一，但也可能引發輔助單位與業務單位脫節、並強化機關因分部化所產生的副作用。隨著數位政府的重要性與日俱增，資訊單位的定位也已經從過去的輔助單位，逐漸轉變為業務單位，其所肩負的任務不再僅限於以往機關內的資訊設備維護，更包括了跨部會甚至連結中央與地方之間與資訊人力、經費、法規、業務等政策設計。是以資訊一條鞭是否有助於解決數位治理面臨的困境，仍需進行更審慎的評估。

依據臺北市政府資料治理委員會設置要點來看，該委員會包括了整合應用工作小組、空間資訊工作小組與個資保護工作小組，負責資料近用創新嘗試、跨局處業務數據匯流、圖資流通規範訂定、個資盤點等工作。該委員會由資訊局的資訊專業進行主導，並借重各業務局處的領域知識，來驅動智慧城市與資料治理。以目前研擬推動的資料管理實施計畫（Data Management Plan, DMP）來說，其目的在於建立各局處可操作之 DMP 格式內容，以利作為建立跨局處資料交換機制與配套之管道

與依據，而要完成類此府級議題的跨局處資料協調，其首要任務便是進行各機關資料的盤點，並建立共通的資料字典與促進資料管理作業的法制化。

此外，目前國外已有許多探討資料治理的文獻指出，應將組織擁有的資料視為資產（Al-Ruithe & Benkhelifa, 2017; Khatri & Brown, 2010; USGS, 2013），然而上述有關資料如何計費的概念，在機關內部便會引發不同單位對於「組織資料有其價值」與「法規上並未將資料視為資產」的討論。是以，若從資料生命週期的架構來思考上述困境，可以發現每一個階段所涉及的專業與業務，都不僅僅只限於資訊單位，從資料收費政策的規劃開始，資訊單位就必須納入各單位的意見進行思考，何種資料需要取得與應該如何進行處理、分析（analyze）及保存（preserve），乃至於資料以何種形式發布與分享，若無業務單位的參與，政策必定難以貼近實務上所欲解決的問題，而若僅交由資訊專業主導，政策也難以順利形成。

上述這些基本議題，都不是傳統機關資訊單位的專業，也非其所能獨力解決之問題，所有與資料跨機關處理權責有關的問題，都涉及到需要一個橫向跨部會任務編組規劃決策與協調整合機制，來處理各業務單位與資訊單位之間的專業領域知識落差，甚至是分散在業務單位內的資訊人員之間的溝通都不一定能十分順暢。由此可知，一條鞭或許解決了資訊人力管理的問題，但卻難以處理跨局處協調與業務差異性的困境，若制度設計不良，反而有可能使得原本就壁壘分明的資訊與業務單位，距離更加遙遠。因此就資訊人力制度設計上，應該著重於資訊人員任免業務的統合管理、資訊人力培訓課程整體規劃、資訊經費的統籌分配、資訊政策的通盤考量、法規制度的統一架構等，以發揮更大的資訊整合效益，而非著重於防弊與監管的功能

三、由資料治理探討業務委外與公私協作的挑戰

如前文提及，數位治理除了挑戰資訊單位與業務單位的傳統分工模式外，也使得政府部門有關數位人力的定義，從傳統的政務人員、常務人員、契約人員之外，擴展至公設法人、專案人力、學術機構人力，而政府部門與後面三種人力的互動關係，一般也被視為公私協作。也因此，在探討人力制度的困境時，除前述議題有關內部人力制度管理的集權與分權外，也須考量在強調創新數位治理發展下，政府機

關與私部門以及第三部門的互動模式，以妥善調適文官制度並善用日趨多元的專業人力。

Dwivedi 等人（2017）指出創新可依公私協作程度以及服務使用程度分為四大類：服務創新（service innovation）、共創式創新（co-creation based innovation）、政策制定創新（policy-making innovation）與群眾外包式創新（crowd-sourcing based innovation）。目前政府資訊實務上有關公私協作之種類繁多，以下將說明其中較重要的三種方式，包括資訊業務委外、民間智庫協作、政府開放資料。

（一）資訊業務委外

為因應資訊科技快速變化及角色職能調整，在政府人力、經費、技術等資源有限的情形下，透過委外方式導入資訊技術，除可加速政府資訊化，也可促進資訊服務產業發展。依照最新修訂頒布之「政府資訊作業委外資安參考指引」，將政府資訊委外定義為「將政府機關之資訊服務所有相關活動，部分或全部由機關外之資訊服務提供者完成」，委外類型則區分為系統發展類、維運管理類、顧問訓練類及雲端服務等 4 類。上述 4 類又可更加細分，其中系統發展類包含政府資訊系統的開發、維護及整合等；維運管理類則包含建置完成之政府資訊系統的檢測、監控、設備操作、等後勤支援等；顧問訓練類則包含資訊專業諮詢、稽核系統稽核、教育訓等；雲端服務類包含軟體即服務（SaaS）、平台即服務（PaaS）及基礎設施即服務（IaaS）等類型（行政院，2021）。

政府機關將資訊系統委外開發與維護是目前最常見的情形，因業務屬性差異，各機關所發展的資訊系統也不盡相同，例如警政署與委外廠商推動之「警政雲端運算發展計畫」案，開發「M-Police 警用行動電腦」系統，跨機關多面性整合全國 6 機關共 31 項資料庫，提供員警科技偵查犯罪效能及推動警政資訊現代化工作；環保署為了提升環境治理及公眾服務品質，推動「環境品質感測物聯網發展建置及執法應用」，建置環境物聯網資料蒐集、資料分析及資訊展示等平臺，強化空氣品質之時空監測，將環境物聯網能納入智慧城市重要一部分（國家發展委員會資訊管理處，2018）。若以政府機關最常見的公文系統以及差勤系統為例，通常都是將此類重大系統交由委外廠商設計、開發與維護，雖然目前並未有全國各政府機關統一的系統，但為目前政府資訊業務委外最普遍的類型。

（二）民間智庫協力

Data for Social Good (D4SG) 是 DSP 智庫驅動推動的「資料力做公益」計畫。該計畫指出，有許多組織雖然累積了寶貴的領域專業經驗與資料，但卻沒有足夠的能力來將這些資料進行加值應用，有效發揮資料價值，因此提出可透過媒合資料科學團隊來提供協助，激發各種創新的公共服務。

該計畫與政府機關合作的首例，為 2015 年與臺北市家庭暴力防治中心合作之「家暴案件風險與預警管理系統」，該案例以家庭暴力案件預警與風險管理為目標，針對家暴案件建置以「地點（村里）」為主體的通報熱點警示指標，除透過有效評估工具篩選個案類型之高危機區域，並對於具有高再次通報風險之案件，藉由個案資訊系統各項表單萃取重要項目來建置警示指標，支援社工處遇決策預警及督導管理社工處服務品質，以維護被害人安全及降低其再度受暴之可能與提高社工服務效能。

（三）政府開放資料應用協作

由於政府開放資料的發展，除了政府本身之外，有許多具有資訊專業技能的個人或企業，都利用了這些可公開取得的資料，產製出許多具實務利用價值的創新應用服務。以個人與企業來說，2014 年上線之臺北捷運路線圖，即透過臺北市政府資料開放平台與臺北大眾捷運公司之公開資料，設計出查詢捷運行駛時間與票價的功能；眾社會企業則利用公開資料，開發出可於全台各縣市查詢哺乳室位置、設備及婦產科相關檢查查詢等友善哺乳室 APP，大樹藥局則利用氣象及企業內部資料，預測特定範圍之溫差變化會影響保健商品銷售，開啟「藥局通路」分析「溫差變化」與「保健商品銷售數據」之關聯，提供會員健康關懷及保健商品推薦。

在政府方面，為解決每逢農曆春節祈福進香，造成雲林北港朝天宮附近交通壅塞，雲林縣政府與民間企業研析改善朝天宮附近的觀光交通，利用客運運輸情形、人數統計、遊客人次等資料，輔助交通疏運措施及街區經濟發展等政策規劃；口罩實名制於新冠肺炎期間上線後，政府也透過銷售資料分析，藉由了解藥局周邊人口結構以微調口罩配送量，有效滿足民眾需求。

再以資料生命週期的角度來看數位治理在公私協作上所面臨的困境，從規劃面來說，在推動公私協作的過程中，最重要的便是判定哪些業務與所涉資料是核心業

務，或者因法規所限不能委外、開放給民間使用，又或者是有意條件的委外、開放（如去識別化），其次便是如何依據政府資安政策與風險管理辦理資訊委外服務，以及在整個委外採購案的過程中如何遵循採購法相關規範，並做好履約管理工作，或是避免在民間對政府開放資料加值應用的過程中對政府治理產生負面效應。

從資料治理來看數位治理所面臨的困境中可以發現，當前的資訊單位確實已不能單純的定位為輔助單位，而是具有實際推動業務職能的業務單位，除需能定位出政府資訊業務核心外，在非常多面向上更要有跨局處協調的能力，也需有能力識別出業務單位的真實需求並具體實踐在資訊系統的設計上，此外對於如政府採購法等相關法規與案例也要有基本了解。以上種種思考，都有助於對於未來資訊人員之考訓用制度設計的思考。

肆、數位發展與文官制度調適芻議

透過前述公務人力數位職能面向的解析，以及推動資料治理時所遭遇的各項挑戰，可以看出提昇公務人力數位職能，並透過公私協力及彈性延攬制度擴展能量，實為我國政府機關持續推動數位發展的兩大癥結點。文官制度的核心目標之一在於維持各領域公務人力具備其主責職務所需的核心能力，而如同前文的論述與資料治理案例解析，數位發展實務上已經與政府各政策領域專業高度融合。緣此，本文提議以「數位職能的基準界定與現況衡量、任務導向的數位能力評估與培訓發展」（如圖 3 中的(A)(B)(C)）（蕭乃沂、林俞君，2022），作為我國文官制度因應數位發展施政趨勢的切入點，亦即以現行公務人力法規相對有彈性的「培訓發展」作為牽動樞紐，並以數位發展相關組織與資源制度調適為基礎，往上游銜接數位人才的延攬招募及運用，並往下游連動至對應的工作環境、薪酬福利與考績升遷。作者權衡其預期效益、潛在風險與整體可行性（包括獲致預期效益、以及妥善管理潛在風險必須承擔的廣義成本與配套措施），謹提議以下幾點作為有助於我國持續推動數位發展的文官制度調適。

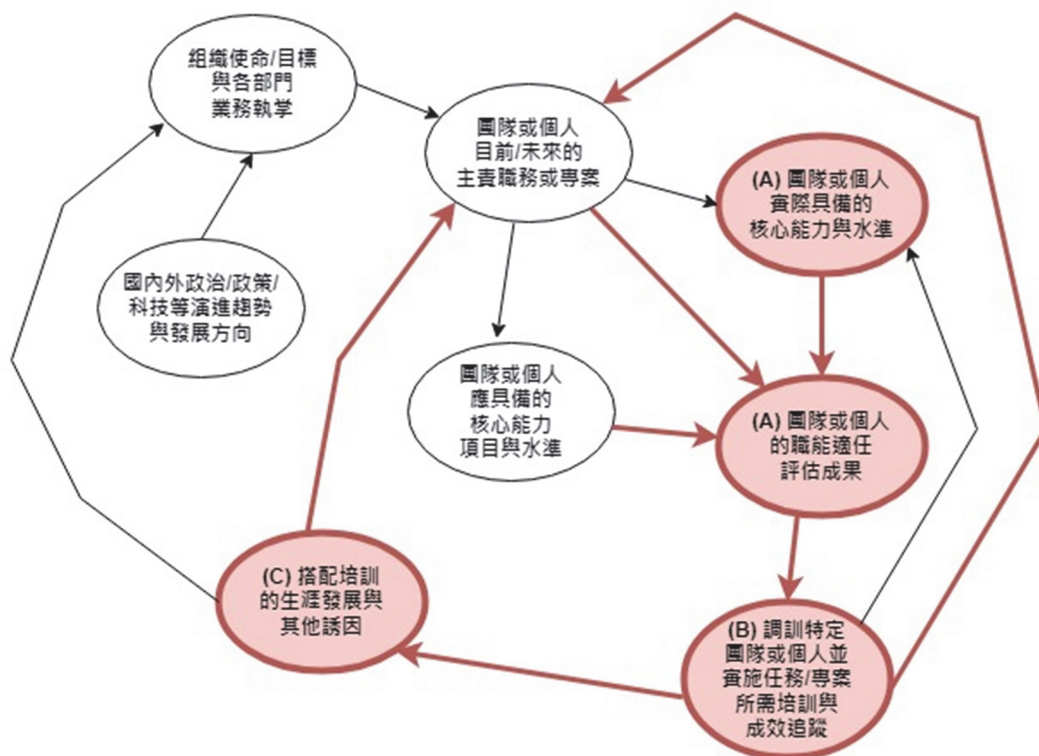


圖 3：數位職能評鑑與培訓發展的動態回饋機制

資料來源：修改自蕭乃沂、林俞君（2022：105）。

一、界定政府共通數位職能項目、基準與評估方法

透過跨國文獻與我國質性與量化研究方法，近年已有數個研究嘗試界定政府機關所需的數位治理核心能力項目與對應的課程主題（如前文表1、表2）（蕭乃沂、李蔡彥，2018；廖興中、賴怡樺，2021），並且初步規劃如何衡量公務人力數位職能實際狀況（蕭乃沂、林俞君，2022），此數位職能的界定與評估不僅引導後續的職能培訓，也是延攬數位發展人才的基礎。基於這些在地實證研究基礎，建議未來行政院與考試院相關部會可共同研商確定務實可行的版本，並透過試辦修正並擴展應用於所有中央與地方政府機關。

二、界定各施政領域所需的數位職能並連動人才延攬與交流機制

除了通用數位職能，由於各領域數位化勢必持續擴展，也應考量各施政領域、職務層級、中央地方等特殊需求。如以現有的國家考試（高普考、專技人員考試）招募數位發展人力，界定符合實務需求的職能可作為考選資訊單位人力（資訊處理職系）的考科依據，同時也可作為彈性延攬人才制度（如約聘、公設法人或學術機構借調）的基準。

雖然長久以來皆有類似訴求，考試院也曾提出有關活化文官體系選才與相關管理機制，包括建立廣納多元管道與專業人才的政務人員、常務人員、與契約人員的法制體系，並鼓勵公私部門的人才交流（考試院，2009），但是國家考試公開公正的選才機制也值得維持，類似訴求與政策構想目前仍鮮少有實踐的案例。緣此，以數位發展部成立運作且於組織法授權延攬多元人才為契機，透過行政院與考試院相關部會共同規劃試辦，以研擬塑造足以兼顧公開公正與廣納多元專業的政府攬才制度，或許可以成為一個近期值得把握的突破點。

關於此延攬民間多元專業人才的訴求，考試院（2021）也於去年年底通過「專門職業及技術人員轉任公務人員條例修正草案」並已送立法院審議中，除了將專技人員的執業資格回歸各該專業法規主管機關認定，也授權政府用人機關「應組成遴選委員會，審查擬進用專技人員之執業經歷及實績」。對於實際執行專業職務且具證明文件的專業人才，經法定程序認定後可轉任公務人員。亦即未來政府機關如有需要進用數位發展人才，除了透過高普考試招募「資訊處理」職系人才，也可延攬具備專技人員考試「資訊技師」類科及格的民間專業人才，經遴選委員會認定其工作資歷與績效文件後轉任公務人員。

三、整合公務人力資料作為精準培訓與職涯發展的循證基礎

由於公務人力相關政策與管理的業務分工，除了上述政務人員、常務人員、與契約人員的多元人才屬性，從招募延攬、職務歷練（尤其是具代表性的跨域數位專案）、職能培訓、職涯發展、薪酬福利、考績升遷等廣義人才管理面向，其珍貴原始資料的蒐集保存與分析運用都分散於各自主管機關，亦即「人事一條鞭」體制仍無法確保公務人力資料能被妥善整合及運用。緣此，本文建議以數位發展部作為起

點，協同行政院與考試院相關部會及其資訊單位，透過介接整合以作為政府數位人才的培訓發展的循證基礎。

四、營造更具彈性的數位工作環境

透過各國與我國一系列疫情應變措施，公私部門組織皆已實際執行了不同型態的彈性工作安排，並且也企圖將此危機管理經驗持續擴展為彈性工作環境的創新。由於數位發展相關任務原本即有一定程度的數位化屬性，例如國內外許多企業的資訊安全與資訊系統發展等工作與專案，早已透過遠距同步或非同步工作團隊並搭配若干實體會議予以執行，相對而言，政府部門在彈性工作安排上仍有較多限制。

除了目前已任職於政府機關的公務人力，前文提及數位發展所需的多元管道（民間智庫、學術機構、委外專案等）人才，甚至考量非全職彈性人力、或為了培育潛在人才與大學多元科系合作，皆頗須搭配更具彈性的數位工作環境。建議行政院與考試院主管機關以過去兩年多來的遠距工作經驗為基礎，考量如何從「應變」考量轉換為「常態」工作安排與專案管理制度，相信有助於政府數位發展相關政策與業務的推動。

伍、結語：兼顧數位發展效益與風險的文官制度創新

蔡英文總統於2020年5月20日總統就職演說時，針對國家建設展望5G時代、數位轉型等六大核心戰略產業，「成立一個專責的數位發展部會，還有與時俱進地調整各部會，讓政府的治理能力，更貼近國家發展的需求」，更期待同一年「九月上任的考試院新團隊，提出完整的改革方案，檢討過去的思維，轉型為稱職的國家人力資源部門，培育現代政府所需要的治理人才。」

距此就職演說兩年後，預期行政院數位發展部可於今年正式掛牌運作，為了促進我國通訊、資訊、資通安全、網路與傳播等數位產業發展、統籌數位治理與數位基礎建設及協助公私部門數位轉型等相關業務，以「資料驅動」、「創新服務」、「民主參與」、「永續發展」為核心價值，推動政府數位轉型與強化資安防禦體系，其組織法明訂「數位科技應用與創新發展環境之建構及人才培育」與「政府資訊、資安人才職能基準之規劃、推動及管理」為業務執掌。

本文以相關文獻與資料治理案例所描繪的痛點及需求為基礎，主張以多元管道公務人力的培訓發展作為樞紐，提議兼顧預期效益與風險管理的可行調適方向。包括界定共通性與各施政領域數位職能並連動人才延攬與交流機制，整合公務人力資料作為精準培訓與職涯發展的循證基礎，以及營造更具彈性的數位工作環境等文官制度革新芻議，皆期待數位發展部的運作成為契機，協力促成行政院與考試院主管部會共同研商，並漸進落實兼顧數位創新與均衡穩定的文官制度。如能輔以本身的數位轉型，相信考試院也將同步邁向稱職且更為全面的國家人才管理部門。

參考文獻

- 考試院（2009）。繼往開來，贏得信賴：考試院與文官制度的興革。2022年4月23日，取自：<https://www.exam.gov.tw/News.aspx?n=625&sms=9328>。
- 考試院（2021）。促進政府選才彈性化及多元化，考試院通過專門職業及技術人員轉任公務人員條例修正草案。2022年4月23日，取自：
https://www.exam.gov.tw/News_Content.aspx?n=3438&s=44615。
- 行政院（2021）。政府資訊作業委外資安參考指引（V6.2），2022年4月23日，取自：<https://www.nccst.nat.gov.tw/CommonSpecification?lang=zh>。
- 李洛維、朱斌妤（2021）。推動服務型智慧政府的核心引擎：資料治理的挑戰與對策。**文官制度**，13（2），115-151。
- 李靖晴（譯）（2021）。**愛沙尼亞·解密全數位王國**（de Ribes, V.C., & Spiri, J. 著）。臺北：墨刻。
- 胡龍騰、蕭乃沂（2019）。**跨域數位職能發展策略與教學個案發展**。國家發展委員會委託臺灣數位治理研究中心研究報告，未出版。
- 國家發展委員會資訊管理處（2018）。公私協力求創新，人民政府得雙贏。**政府機關資訊通報**，353，3-10。
- 陳敦源、朱斌妤、蕭乃沂、黃東益、廖洲棚、曾憲立（2020）。**政府數位轉型：一本必讀的入門書**。臺北：五南。
- 廖興中、賴怡樺（2021）。**公務人員數位治理職能培訓之研究-以公務人員保障暨培訓委員會法定訓練對象為例**。公務人員保障暨培訓委員會委託研究報告，未

出版。

蕭乃沂 (2011)。數位政府與資訊治理。臺北：藍海文化。

蕭乃沂 (2020 年 11 月 1 日)。跨域創新與多元參與：數位發展專責部會所需的核
心能力。蘋果新聞網，2022 年 4 月 23 日，取自：

<https://tw.appledaily.com/forum/20201101/ACZBSGWJCJ5DIHI7HSTE6M4DFZA/>。

蕭乃沂、李蔡彥 (2018)。數位治理人力資本與職能策略研析調查。國家發展委員
會委託臺灣數位治理研究中心研究報告，未出版。

蕭乃沂、林俞君 (2022)。政府資訊人力適任評估與培訓運用之機制研析。國家發
展委員會委託臺灣數位治理研究中心研究報告，未出版。

蕭乃沂、陳秋政、曾冠球 (2021)。政府數位轉型政策研析與推動機制規劃。科技
部補助專題研究報告，未出版。

Al-Ruithe, M., & Benkhelifa, E. (2017). Analysis and classification of barriers and critical
success factors for implementing a cloud data governance strategy. *Procedia
Computer Science*, 113, 223-232.

Bogush, P. (2021). Digitalization vs. digitization - Knowing the Difference. *BusinessTech
Weekly*. Retrieved April 23, 2022, from: [https://www.businesstechweekly.com/
operational-efficiency/digital-transformation/digitalization-vs-digitization/](https://www.businesstechweekly.com/operational-efficiency/digital-transformation/digitalization-vs-digitization/).

Data Governance Institute (2020). The DGI Data governance framework. Retrieved April
23, 2022, from: [https://datagovernance.com/wp-content/uploads/2020/07/
dgi_data_governance_framework.pdf](https://datagovernance.com/wp-content/uploads/2020/07/dgi_data_governance_framework.pdf).

Dwivedi, Y. K., Janssen, M., Slade, E. L., Rana, N. P., Weerakkody, V., Millard, J., &
Snijders, D. (2017). Driving innovation through big open linked data (BOLD):
Exploring antecedents using interpretive structural modeling. *Information Systems
Frontiers*, 19(2), 197-212.

Janssen, M., & Kuk, G. (2016). Big and open linked data (BOLD) in research, policy, and
practice. *Journal of Organizational Computing and Electronic Commerce*, 26(1-
2), 3-13.

Janowski, T. (2015). Digital government evolution: From transformation to
contextualization. *Government Information Quarterly*, 32(3), 221-236.

Khatri, V., & Brown, C. V. (2010). Designing data governance. *Communications of the
ACM*, 53(1), 148-152.

- Kum, H. C., Stewart, C. J., Rose, R. A., & Duncan, D. F. (2015). Using big data for evidence based governance in child welfare. *Children and Youth Services Review*, 58, 127-136.
- PricewaterhouseCoopers [PwC] (2019). Global and industry frameworks for data governance. Retrieved April 22, 2022, from: <https://www.pwc.in/consulting/technology/data-and-analytics/govern-your-data/insights/global-and-industry-frameworks-for-data-governance.html>.
- United States Geological Survey [USGS] (2013). The United States Geological Survey science data lifecycle model. Retrieved September 22, 2020, from: <https://pubs.usgs.gov/of/2013/1265/pdf/of2013-1265.pdf>
- Wende, K. (2007). *A model for data governance – Organizing accountabilities for data quality management*. Paper presented at Australasian Conference on Information Systems, (5-7 December), Toowoomba.

Digital Development and Civil Service System Adjustment: A Case Study on Data Governance

Naiyi Hsiao^a, Pin-Yu Chu^b

Abstract

Envisioning digital development (DD) in Taiwan, the article explores the challenges to the civil service system (CSS) based on the practice of various countries and related literature. Taking data governance as an example, this paper points out the pain points and needs of public organizations and CSS. Accordingly, the authors advocate training and development of public talents as the hub and propose feasible CSS adjustments balancing benefit, risk and innovation, including (1) identifying shared and unique DD competency standards and talent recruitment mechanism, (2) integrating data as the evidence base for precise training and development of civil servants, and (3) creating a more flexible work environment for digitalized tasks. The authors sincerely expect that the newly founded Ministry of Digital Affairs (MoDA) enables more thorough collaboration between Executive Yuan and Examination Yuan and puts forth a feasible plan that will bring about a CSS with both digital innovation and sustainable stability.

Keywords: digital development, digital governance, data governance, civil service system, talent management

^a Associate professor, Department of Public Administration, National Chengchi University, e-mail: nhsiao@nccu.edu.tw.

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

公務人力高齡化現象下的世代差異 及其影響^{*}

董祥開^a、陳敦源^b、王光旭^c

王婷虹^d、詹慶恩^e

《摘要》

一個人出生之背景年代，或多或少都會影響其對於事物的看法與觀點，職場中如何處理「世代差異」的問題，始終都是管理者必須面對的重要課題。在 2015 年以前，我國公務人員的平均年齡一直維持在 43 歲左右、初任公務人員年齡則約為 27 歲上下，而平均退休年齡也均未超過 56 歲。然而，從 2015 年後，因年金改革的規劃已逐漸浮現，平均退休年齡呈現逐年緩步上揚的趨勢；而自 2018 年中，年金改革已確定實施，平均退休年齡隨即出現明顯的升高。據推估，到 2031 年時，公務人員的平均退休年齡將會比現在增加約 7 至 8 歲。也因此，未來公部門中三代同堂的問題將日趨明顯；在我國文化仍相當重視長、幼、

投稿日期：110 年 10 月 26 日。

^{*} 本研究為考試院「公務人力高齡化的培訓策略」研究計畫之部分成果，研究團隊感謝考試院熊忠勇參事及曾巧蓉小姐於研究執行期間的協助，讓本研究調查順利完成。研究團隊同時也感謝兩位匿名審查委員在本文投稿過程中提供諸多寶貴意見，讓本文更臻完善。惟本文文責由作者自負。

^a 國立政治大學公共行政學系副教授（通訊作者），e-mail: hkdong@nccu.edu.tw。

^b 國立政治大學公共行政學系教授。

^c 國立臺南大學行政管理學系教授。

^d 國立政治大學公共行政學系碩士。

^e 國立政治大學公共行政學系博士生。

尊、卑的情況下，未來是否會因此造成公部門管理或溝通上的問題，值得關注。

本研究採取「分層隨機抽樣」方式，針對 9,000 位公務人員進行問卷調查，調查進行之時間為 2019 年 9 月至 2019 年 10 月，共回收 8,243 份問卷，占總樣本數之 91.59%，其中完整填答之成功樣本共 7,549 筆，占總樣本數之 83.88%。研究結果發現，年改對年輕公務人員的工作士氣及熱忱影響較大，但中世代及資深世代對升遷減緩的感受較深。再者，不同世代間存有明顯的價值觀差異，年輕公務人員對於組織溝通是否順暢一事的認同度普遍較低，也會認為其主管會因為每個人的年齡不同來分配不同的工作，同時認為主管會有叫不動資深部屬的問題。最後，青世代及中世代認為職務輪調對其有實質且正面的幫助，且更看重與職涯發展有關的訓練及課程，而資深公務人員除與職涯有關的課程外，對於退休規畫及養生課程也有相當的需求。本研究根據上述發現提出相關管理及政策建議。

[關鍵詞]：世代差異、職場三代同堂、公部門人力資源管理、公部門高齡化

壹、研究背景

在 2015 年以前，我國公務人員的平均年齡一直維持在 43 歲左右，初任公務人員年齡則約為 27 歲上下，平均退休年齡也均未超過 56 歲，顯示初任與退休人員的年齡差距並未太大。但在 2015 年後，隨著年金改革的相關規劃，也讓公務人員的平均退休年齡有逐年升高的趨勢。

2018 年 7 月 1 日公務人員退休資遣撫卹法開始施行，其主要內涵包括：月退休金起支年齡延後、月退休金所得替代率降低等。雖然預期將改善、減緩現行退休給付制度對財政帶來的負擔，然也明訂了未來公務人員於 65 歲後退休方可領取月退休

金之規定。¹ 這樣的改變勢必讓公務人員平均退休年齡大幅上升，根據推估，到 2031 年時，公務人員的平均退休年齡將會比 2018 年增加約 7 至 8 歲（董祥開、簡繁綺、蘇佩文，2019）。因此，年金改革雖然可以紓緩財政負擔、減少有經驗、有專業的人因過早退休而形成人力缺口，但另一方面也會減緩新舊公務人力之汰換、降低新陳代謝速度。而退休年齡的延後，也將逐漸造成公部門人力高齡化。過去研究也發現，此種公務職場中「三代同堂」現象日趨明顯，例如王雪芳（2021）透過銓敘部公務人力統計年報針對我國公務人力結構進行分析，在比較 2010 年及 2020 年公務人力年齡分布後，發現公務人員核心主力年齡的結構範圍，有著更加平均分散之現象，說明目前職場上「三代同堂」的現象更勝以往。

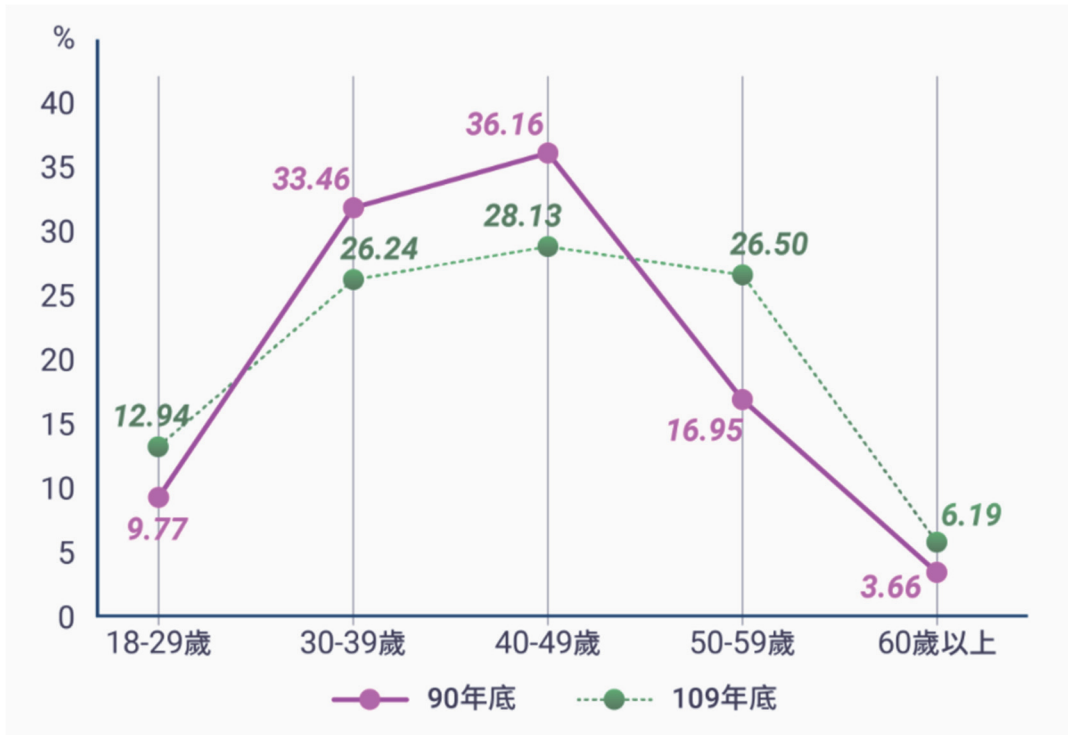


圖 1：2010 年與 2020 年之全國公務人力結構分布比較

資料來源：王雪芳（2021）。

¹ 公務人員退休資遣撫卹法第三十一條第一項第二款：「符合下列月退休金起支年齡規定，得擇領全額月退休金：二、中華民國一百十年退休者，應年滿六十歲，其後每一年提高一歲，至中華民國一百十五年一月一日以後為六十五歲。」

一個人出生之背景年代，或多或少都會影響其對於事物的看法與觀點。黃煥榮、蔡秀涓與張筵儀（2017）的研究發現，不同世代的公務人員無論在工作價值觀，或是行事作風上，都存有許多差異，由此可知公部門中確實存有世代差異的現象，而這些差異或多或少都對組織管理造成影響。因此職場中如何處理「世代差異」的問題，始終都是管理者必須面對的重要課題之一。特別是當年金改革後將造成退休年齡延後，組織中的新進與資深人員的年齡差距也將隨之拉大，且當職場中的「三代同堂」的現象出現在「職等相當的同事之間」以及「年輕主管領導年長部屬」時，其所帶來的管理問題可能將更為明顯。例如，年輕職員與年長職員的工作分配，究竟該如何拿捏？年輕主管對於年長部屬的命令指揮，是否會有「叫不動」的問題？畢竟我國相當重視長、幼、尊、卑的文化，在這樣的文化下，「年齡」仍是許多人心中權威的來源之一。因此三代同堂的情況是否會讓組織內世代差異問題更加明顯、溝通更為困難、工作價值觀更易發生衝突、管理更為不易呢？因此本研究認為此為公部門亟需面對與重視的議題。

本文首先檢視我國近年來公務人力之年齡變化，發現退休年齡有逐年延後之現象，也因此「三代同堂」的情況已得到證實。而「世代之間究竟有無差異、有何差異？」的問題，將是本研究之重心。我們同時回顧國、內外有關世代差異之研究，了解世代差異將會帶來哪些影響？再與實證資料結合，分析我國公部門不同世代的公務人員在哪些面向存有差異？最後再提出相關建議，希望讓公部門中的不同世代的公務人員能夠找出彼此之間的平衡點。

貳、文獻回顧

一、我國公務人員的高齡化現象

根據世界衛生組織的定義，「高齡化社會」係指該國家內 65 歲以上的人口占總人口比例達 7% 以上；「高齡社會」為達 14% 以上；達 20% 以上則可視為「超高齡社會」（林桓，2016）。一般而言，15 至 64 歲的人口可稱為「工作年齡人口」，日、韓等國將高齡者年齡界定為 55 歲以上（黃舜卿，2014）；我國則依照就業服務法第二條之定義，將中高齡者界定為年滿四十五歲至六十五歲之國民。不過儘管「工作年齡人口」泛指 15 至 64 歲，但事實上也不乏有 65 歲以上之勞動人口，

因此我國在 2019 年進一步制定中高齡者及高齡者就業促進法，當中的第 3 條便將「高齡者」界定為逾六十五歲之人。

不過相較於一般勞工，我國公務人員之勞動年齡，由於過去的公務人員退休法，抑或 2017 年新上路的公務人員退休資遣撫卹法皆將屆齡退休年齡訂為 65 歲。因此若要討論公務人員之高齡化現象，無法適用前述有關就業服務法或是中高齡者及高齡者就業促進法之定義，不過仍可針對公務人力之結構進行了解，從組織變遷趨勢之變化進行觀察。是故本文先就 50 歲與 55 歲作為分界，圖 2 呈現近十年我國公務人員 50 歲以上之比例、55 歲以上之比例、與平均年齡。結果可以發現，前兩者呈現逐年平穩上升之現象，從 2010 年的 27.4% 及 12.1%，到 2020 年的 33.3% 與 16.8%；至於平均年齡，則是在 2015 年時為近十年最低之 42.97 歲，其後便逐年提高，直到 2020 年到達 43.74 歲。由此可以看出，50 歲以上與 55 歲以上之公務人員比例，確實在我國公務人力中有逐漸增加之情形。

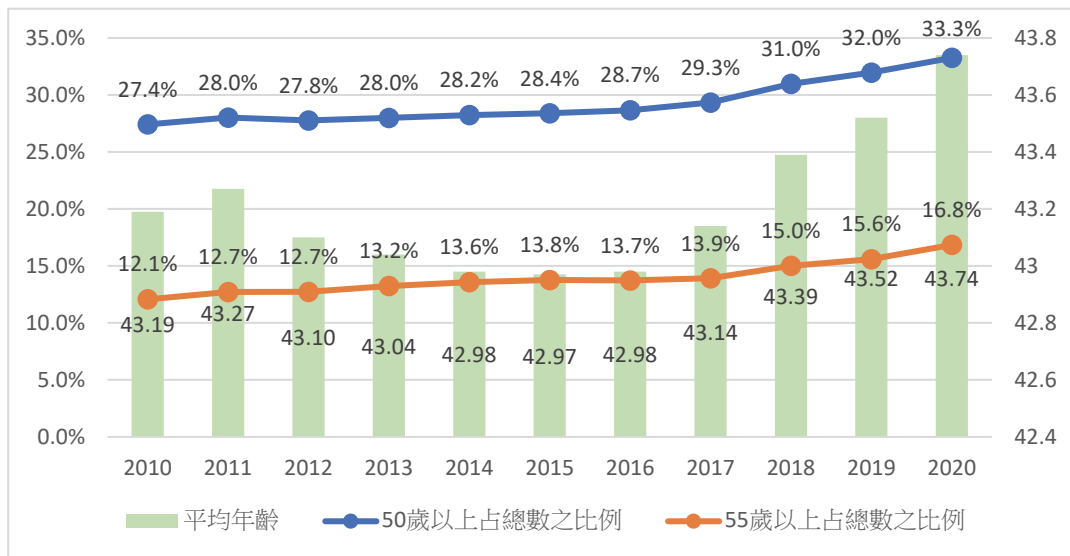


圖 2：公務人力 50 歲以上及 55 歲以上占總數之比例

資料來源：整理自銓敘部銓敘統計年報。

另一方面，我國公務人員平均退休年齡近年已有逐年增長的趨勢，圖 3 即顯示了近 12 年公務人員的退休人數及平均退休年齡，當中有數個時間點發生了退休人數及年齡之變化，本研究認為這些時期之所以會發生此種現象，或許與當時政府針對

年金相關政策或措施之調整有關。例如在 2008 年至 2010 年間，平均退休年齡界在 55.53 歲至 55.16 歲，而有「過早退休」的現象，於是政府自 2011 年 1 月 1 日開始實施「公務人員月退休金起支年齡延後方案」，將退休標準從 75 制調整到 85 制，從而使退休年齡逐漸上升。到了 2015 年，退休年齡已來到 55.72 歲；同時，該年度亦為近 12 年來退休人數最多，將近有 12,000 人退休。2016 年銓敘部開始進行年金改革草案的規畫，基於「退休可能會使未來收入減少」之預期心態，2016 年至 2017 年的退休人數有大幅減少的現象。最後在公務人員退休資遣撫卹法正式上路後，2018 到 2019 年的退休人數又從 6,427 人上升至 7,288 人。平均退休年齡方面亦自 2011 年開始皆呈現逐年上升的趨勢，甚至在 2016 年年金改革草案公布後，退休年齡從 2015 年的 55.72 歲大幅提升到 56.61 歲，到了 2019 年時，平均退休年齡已來到 57.51 歲。

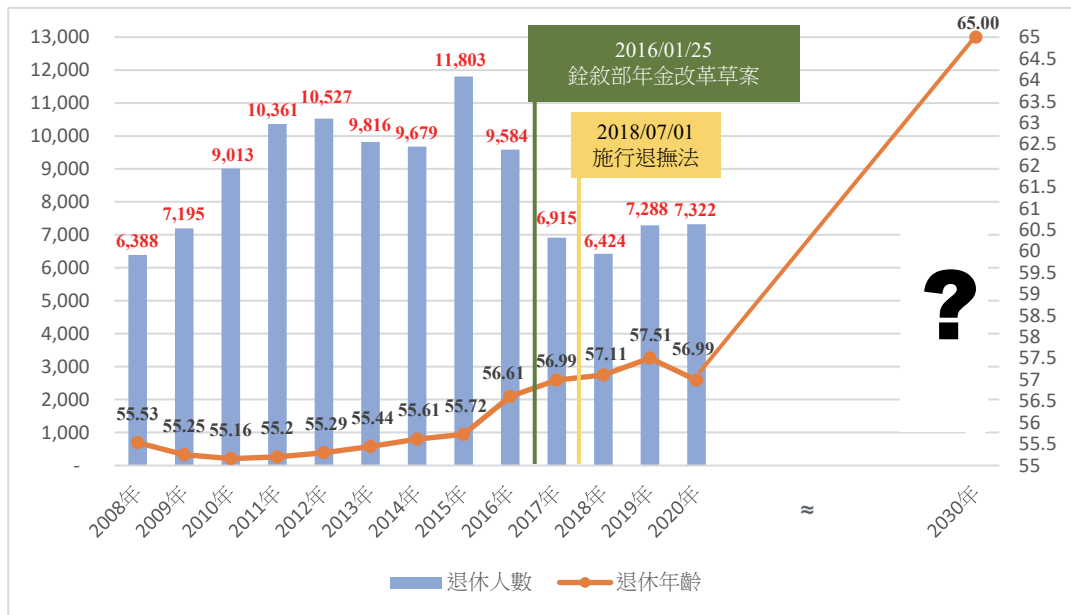


圖 3：公務人員退休人數與平均退休年齡

資料來源：整理修改自公務人員退休撫卹基金管理委員會基金統計年報、董祥開、簡榮綺、蘇嫻文（2019）。

公務人員退休資遣撫卹法明訂於 2026 年後月退休金起支年齡為 65 歲，同時設計過渡期條款做為緩衝，共計 10 年。2021 年後年資達一定要求，基本退休年齡至

少 55 歲，但法定起支年齡自 60 歲開始，每過一年增加一歲；到了 2026 年後，年資滿一定標準後至少需 60 歲才能退休，但法定起支年齡則拉升至 65 歲。因此到了 2031 年後，無論是基本年齡抑或是法定起支年齡，一律為 65 歲（銓敘部，2017）。在此種設計下，應可合理判斷為了能請領月退休金，未來平均退休年齡只會不斷地延後，到了 2031 年將有機會達到平均接近 65 歲的高峰。

除了單純檢視整體公務人員退休情況外，尚需進一步檢視各職等的退休狀況，了解未來年金改革後將對各職等公務人員造成何種衝擊。在一般認知中，由於公務人員陞遷與年資、年齡多半有所關聯，因此職等越高的人通常較為資深、也較為年長，故也會比職等較低的人還要晚退休，實際狀況也確實如此。董祥開、簡繁綺與蘇佩文（2019）在〈公務人力高齡化現象下之人力資源管理對策〉一文中，引用銓敘部所提供的統計資料，發現公務人員職等越高，平均退休年齡也會越高，例如「簡任第十二職等以上」的公務人員平均退休年齡最高，介在 62 歲到 64 歲；「薦任第九職等」的公務人員平均退休年齡為 58.3 歲，而「委任第一職等到薦任第八職等」的平均退休年齡為最低，僅有 55 歲到 58 歲，詳如表 1。由此可知職等高低與退休年齡是連動的。

表 1：2013 年至 2018 年公務人員退休時之「職等」分布情況

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

資料來源：董祥開等人（2019：75）。

在未來法定月退休金起支年齡一併拉到 65 歲的情況下，公務人員退休年齡將有所延後。然這樣的調整，對於高階公務人員（十二職等以上）而言的影響相對較小，因為高階公務人員的平均退休年齡原本就介於 62 到 64 歲，僅需再多工作 1 至 3 年即可退休。但對於九職等中階公務人員來說，就需要再延後 6 到 7 年才能退休；而對於九職等以下的公務員來說，他們本來多半會在 55 歲至 58 歲之間退休，但如今卻有可能會比原先規劃退休的時間再多工作將近 10 年（董祥開等人，2019）。因此延後退休年齡的政策對於不同官階的公務人員將造成不可避免之影響。

過去公務人員達一定年齡、且自行判斷可能無法陞到更高職位時，部分的人便會選擇退休，開放出職位以供組織新陳代謝。但此種情況在公務人員退休資遣撫卹法施行後，基於請領年金的考量，許多原本可能會退休的公務人員勢必將繼續留在職場，這樣的改變不但對本來規畫退休者的工作動機、工作心態造成影響，也可能延長公部門中人員晉陞的時間，造成年輕世代公務人員容易感到「陞遷無望」，而對工作動機與態度有所影響。

綜合上述，公務人力高齡化已變成公部門必然趨勢，將更常發生年長世代與年輕世代的公務員共存於同個職場的情況，當中也會面臨與年輕主管間的領導、指揮、命令，以及與年輕同仁溝通協調、團隊合作、工作分配的情境，值得針對公部門高齡化下的世代差異問題進行討論。

二、世代之意涵

世代（generation）意指在同個時代出生或生活的一群人，這群人的年齡較為相近，也因為經歷了共同的歷史事件，所以對某些議題具有較類似的想法、態度、價值觀或行為，而與社會中的其他年齡之群體形成明顯差異（Jurkiewicz, 2000; Jurkiewicz & Brown, 1998; Kupperschmidt, 2000）。有些學者在定義世代時，會認為「擁有共同經歷」是劃分世代的其中一項重要標準，例如 Mannheim（1970）指出，世代會在歷史、時間、社會上共享所謂的「共同位置」（common location），故同一世代的人會受限於特定的經歷與歷史事件，形塑出該世代獨特的思考模式與行動（Gilleard & Higgs, 2002）；或是 Smola 與 Sutton（2002）即認為正因為共同歷經了歷史上的同一重大事件，所以相同世代的人對事情的價值觀與態度會有較大的

共同性，而與不同世代形成明顯區隔。

像是國外多指稱第二次世界大戰以前出生者為「老兵世代」；二戰期間或之後的出生者為「嬰兒潮世代」（約 1960 年代以前）；1960 年代至 1980 年代出生者稱為「X 世代」；1980 年代至 1990 年代前期出生者稱「Y 世代」，且經歷了千禧年，故又稱為「千禧世代」（Smith & Clurman, 2007）。隨著時間推移，也開始出現「Z 世代」，其泛指在 2000 年前後五年間出生的人，由於他們的成長可說是伴隨著電腦、智慧型手機等的出現，又有「數位原住民」之稱（林添貴譯，2017）。

我國對世代的劃分，除了沿用國外的嬰兒潮世代、X 世代、Y 世代等分類外，也使用六年級生、七年級生、八年級生等名詞，其以民國出生年為劃分，例如民國 60 年至 69 年即被稱為「六年級生」，故每十年為一年級，以區分不同時間點出生的人；甚至使用水果來譬喻不同世代的人，例如以芭樂族、草莓族、水蜜桃族、柳丁族等詼諧的網路用語，² 來描繪不同世代的人之抗壓能力與獨有特徵。然黃煥榮等人（2017）亦做出提醒，國外對世代的劃分不見得適用於我國，應掌握自身的歷史文化以及公部門之特有狀況。以下分別介紹國內外世代差異相關之研究。

（一）國內研究

臺灣以「世代」為主題之研究，所討論的主題相當廣泛，從認同感、政治、教育等方面皆有所觸及（黃煥榮等人，2017）。不過與世代相關之學術研究中，以公務人員為主體之文章並不多，早期陳金貴（1998）的研究討論了如何進行公務人員的世代管理，指出兩個不同時間點的全國性大專學生，其在價值觀、生活目標、民眾與政府機關的關係等方面，有所差異，說明政府在對待公務員時，應重視訓練改進、調整領導與授權方式、應考量程序公平、運用參與管理等面向，並提出種種改革建議。

蔡秀涓（2004）使用次級資料進行實證研究，該次級資料研究對象為考試院暨

² 草莓族多形容抗壓性差的 1981 年後出生之「七年級」；芭樂族則主要用來形容能夠吃苦耐勞的五年級生；水蜜桃族則源自日本，形容七年級後段、八年級前段的人，雖有創意思考，但經不起碰撞；柳丁族則是近年網友用來形容被壓榨的八年級生（參閱 Knowing [2017 年 8 月 7 日]。八年級其實是「柳丁族」？3 分鐘帶你認識不同的水果世代，Line Hub，2021 年 10 月 26 日，取自 <https://today.line.me/tw/v2/article/1wwE53>）。

所屬機關具有公務人員身分者，欲了解世代因素是否會影響公務人員的工作價值觀，並將公務人員區分成嬰兒潮世代與 X 世代。結果發現兩個世代在工作價值觀上，僅有「薪酬晉升」有顯著差異，年齡越輕者越重視薪酬晉升，其餘無論在內在價值、權力名望、總體工作價值觀上，皆無顯著差異。施能傑（2009）根據銓敘部統計資料，對 2001 年至 2008 年間的全國行政機關、警察、衛生醫療機關（排除醫事人力）進行分析，了解公務人員的變化情況，結果發現管理階層與其部屬階層的年齡差距甚大，行政部門內平均差了 15 歲，工資差約一倍；而警察部門的高層、基層間的年齡差距更達 20 歲，工資差了將近兩倍。上述發現也點出了世代差異所帶來的管理困境，提醒政府部門須正視代間管理的重要性。

黃煥榮等人（2017）運用次級資料、對年輕世代與年長世代的焦點座談，蒐集他們在各個面向的看法與態度。結果發現，不同年齡層確實在與工作相關的行為與價值觀上，具有差異。包括年輕公務員進入職場動機多因為公職起薪高，創新意願較低，重視雙向溝通及團隊工作領導，認為現行考績制度有失公平，重視個人休假權益，希望從事有意義的工作與成就感等方面；相較之下，較年長公務員他們的工作動機則重視穩定與榮譽，公共服務動機也較年輕世代者強，偏重單向溝通的組織文化，工作時看重責任，即使非自身工作職權或要犧牲休假。整體來說，黃煥榮等人的研究確實點出了年輕世代與年長世代公務人員在工作價值觀方面的看法，點出政府未來在進行人力資源管理上，需要再去思考所徵選到的人才是否合適，以及永業制的適用度。

除了公務人員為研究對象外，國內也有部分研究針對全臺工作者，或是不同職業工作者加以探討，例如林惠彥與陸洛（2012）即使用「2005 年臺灣社會變遷研究調查」進行次級資料分析，了解全臺具代表性樣本之不同年齡層工作者之工作價值觀。結果發現，不管哪個年齡層，對於「外在工作價值觀」皆有相當的重視，不過對於 31-45 歲的員工來說，也相當重視「內在工作價值觀」，原因在於他們此階段在事業也小有成就，故轉為成就感、自我實現等面向。因此，作者也建議管理者應了解不同年齡層工作者之特性，滿足其工作需求，從而激發他們的工作潛力。

李允中（2012）以調查官為研究對象，將 1976 年作為分界，區分成「轉型世代」與「多元世代」，進而了解兩個世代的執法態度。結果發現，兩個世代在執法工作奉獻性上並無顯著差異，表示兩個世代都很努力在本職工作上，「一代不如一

代」的說法並不適用。該研究也發現，比起轉型世代，多元世代表現出更強勢的搜索態度，作者將此發現歸因於多元世代的出生環境強調更多的公平正義，而使執法官認為應更積極突破案情，而反應在強勢的搜索態度上。

林虹伶與朱益賢（2016）則以護理人員為研究對象，了解 5 年級、6 年級、7 年級的工作價值觀及其中的差異。結果發現，整體來說，5 年級員工與其他兩群人想法差異較大，例如 5 年級員工較追求工作穩定與規律，6、7 年級員工則更為重視合理與公平的工作內容。因此，作者建議在處理護理問題時，各世代應有更高的參與，而非較年長世代說一從一，反而不利於護理體系之健康。林翠蓉、張力與蘇繼霖（2016）以證券營業員為對象進行研究後發現，不同世代的營業員具有不盡相同的工作壓力，從而影響了其工作績效。例如新世代的工作壓力多為「周休教育訓練」以及「開發陌生客戶」；但舊世代則多呈現在「業務目標要求、客戶虧損、團隊業績競爭」等方面。最後作者也根據不同世代對工作需求的差異擬定了不同策略以因應之，並認為由於產業年輕化，可提出人力優退方案，以鼓勵老員工提早退休。

吳斯茜（2019）以「千禧世代」（出生於 1980~2000 年）的警察為對象，藉由警政署統計資料與相關文獻的爬梳，將重點置於嬰兒潮世代與 X 世代出生之警界高層，應有何種作為方能激勵千禧世代的警察，包括強調利他的組織文化、運用轉換型領導、鼓勵以新的觀點重新定義工作之「工作塑造」（job crafting）。

（二）國外研究

Jurkiewicz（2000）以兩個世代：X 世代（1961-1981 年出生）與嬰兒潮世代（1943-1960 年出生）的公務員為對象，檢驗不同世代的人對於不同的工作動機是否存在看法上的差異，並劃分了共 15 項與工作動機相關的因素。該研究針對美國中西部大都市區 241 名在公領域工作的員工（包括公務人員、消防、警察、營政人員等）進行調查，X 世代的人共有 63 名，嬰兒潮世代的人有 178 名。結果發現，15 項工作相關的動機中，只有三項呈現明顯差異，亦即嬰兒潮世代的人更看重「學習新事物的機會」及「確認上下班時不受壓力」，至於 X 世代則更看重「來自主管的自由」（freedom from supervisor）。雖然兩個世代有其差異之處，不過整體來說 Jurkiewicz 認為出生於 X 世代及嬰兒潮世代的人，彼此之間的相似性更多過於差異

性。

Bright (2010) 以世代序列 (generational-cohort) 的觀點，及工作層級、社會化觀點，來了解不同世代的公務人員對於工作機會的偏好。其以俄勒岡州 (Oregon) 的公務人員為研究對象，並分為：X 世代、嬰兒潮世代、退伍軍人 (veterans)。研究發現，世代確實是影響工作偏好的主因，且較年輕的人更渴望受到認同、喜歡具有意義的工作、負責任的領導，也更重視金錢上的機會 (monetary opportunities) 與職涯上發展的機會。至於較年長的人，則更能融入社會及組織結構，也傾向與同仁建立牢固聯繫，這些偏好也與「能獲得更高職位的機會」有關。故 Bright 的研究顯示不同世代在工作偏好上呈現不同面向的差異對工作抱持著不同的期望。

最後，Green 與 Roberts (2012) 則不以實證研究為導向，而是點出美國在嬰兒潮世代與 X 世代及千禧世代 (Millennial) 間的價值觀衝突，包括傳統領導理論與後現代價值觀。因此在價值觀衝突的現實下，為了提高公部門的就業吸引力，作者提供了若干人力資源管理的實務建議，特別是針對世代差異部分，強調在發展 X 世代及千禧世代員工時，應看重團體訓練、給予即時回饋 (而非年度績效評估)，同時更看重工作生活平衡，例如彈性工時、彈性辦公地點、或工作共享等方面；同時這些世代也需要給予年長公務員科技方面的技術教學，以善用這兩個世代本身在科技上的優勢。

三、高齡化下的世代差異可能造成什麼影響？

經過上述文獻檢閱，大致上可發現世代差異影響最深的便是不同世代間的價值觀，特別是許多管理領域的研究乃以不同世代的工作者為研究對象，故工作方面的議題是許多學者的關注重點，例如工作價值觀、工作動機與激勵，也同時也產生諸如溝通相處、領導、管理等問題，且有鑑於公部門人力逐漸高齡化，因此也須關注高齡化下的世代差異所帶來的影響。

(一) 工作相關議題

許多文獻都顯示不同世代的工作價值觀會有所差異，例如工作價值觀與動機方面，雖然有研究指出千禧世代的人較易受到內在激勵驅使 (吳斯茜，2019)，但也有文獻顯示年齡越輕的公務員越重視薪酬晉升 (蔡秀涓，2004)，此外，林惠彥與

陸洛（2012）指出無論哪個年齡層都重視外在工作價值觀，不過在 31 至 45 歲區間的員工同時間也重視內在工作價值觀。因此，目前學者就哪個世代看重哪種工作價值觀之結論尚屬分歧。

除了世代差異本身對工作相關議題所帶來的影響外，由於 2018 年退撫法施行後，延後了公務人員的退休年齡，未來可請領的退休金也會縮減，因此也需要關注此種改變下帶來的影響。綜合上述，在工作相關議題方面，將關注在年金改革對於工作士氣與熱忱的影響，從中了解不同世代對這些面向的看法。

（二）溝通議題

由於每個世代有其思考方式與行事作風，而與其他世代形成明顯區隔，因此當不同世代的人接觸後，便容易發生想法與行為態度的分歧，從而衍生出溝通與相處的議題。例如黃煥榮等人（2017）發現較年長的公務員則偏重單向溝通的組織文化，較習慣上令下行的溝通方式；相對的，年輕公務員重視雙向溝通及團隊工作領導，顯現出兩個世代溝通模式之不同。此外，隨著網路的普及，許多新興用語也隨之而生，為了貼近一般民眾，不少公部門的廣告文宣也「從善如流」地跟上流行，例如海巡署長室的臉書專頁便大量使用「喂圖」或「迷因圖」（meme），³ 以求在宣傳公共事務上可以更「接地氣」，此種轉變也顯示出年輕人的表達方式已與過去呈現較大差異。

因此，當兩個世代的人共存在同一職場中，將會有更多元的想法相互激盪，然需要注意溝通相處問題，特別是在公務人力高齡化下，「三代同堂」的狀況會越發明顯，會不會更加頻繁發生諸如彼此溝通困難、無法理解彼此想法的情況，也是本研究關注的重點。

（三）領導議題

領導方面，部分研究發現不同的世代有其偏好的領導模式，例如 Jurkiewicz（2000）指出 X 世代則更看重「來自主管的自由」（freedom from supervisor），因此學者會建議針對不同世代的工作者，應使用不同的領導型態，如吳斯茜（2019）

³ 參閱海巡署長室臉書專頁（資料檢閱時間：2021 年 10 月 26 日，取自：<https://www.facebook.com/CGA4U/>）。

建議嬰兒潮世代與 X 世代出生之主管，運用轉換型領導來統御千禧世代；或是林虹伶與朱益賢（2016）也認為在處理職場事物時，各個世代應共同參與其中，而非集權式領導。

我國文化尊崇長幼有序，年齡被視作權威的來源之一。一般情況下年長領導帶領年輕部屬時，因為具備年齡方面的權威，而使年長領導之命令容易被年輕部屬接受；但當情況相反，由年輕領導帶領年長部屬時，是否將發生「難以使喚」的問題呢？關於此點，董祥開等人（2019）透過對公務人員進行訪談之結果，發現已有部分受訪者反應「新進公務員被差不多職等的老鳥使喚」，以及「年輕領導較難管得動年長部屬」等領導問題。因此，在領導議題上面，本研究更關心的是主管領導不同年齡或世代之議題，以及主管是否會因為年齡或世代的不同，而有工作分配失衡的狀況。

（四）管理議題

管理議題指的是組織或領導可以提供哪些管理措施，讓員工有更好的工作表現、降低工作倦怠，包括提供何種訓練方式，以及給予新的激勵手段。例如 Green 與 Roberts（2012）認為公部門在進行人力資源管理時，對於 X 世代及千禧世代的員工應發展有助於工作生活平衡之管理措施，例如彈性工時、彈性上班時間等方面，同時也建議這些世代的人須給予年長公務員新興科技上的指導。另一方面，成之約（2007）指出過去管理階層常假設中高齡人力不願意接受訓練，也認為專門為這些人設計相關培訓課程會形成資源浪費；但為因應現今職場環境與科技日新月異，以及年齡結構轉變之影響，人力資源的學習與訓練方式仍須適時革新（Tikkanen, Lahn, Withnall, Ward, & Lyng, 2002），皆說明不同世代所需的訓練方式有所不同，進而產生需求上的差異。

在未來退休年齡延後之措施下，員工需要工作得更久、更長，若數十年都作相同業務，難免會心生倦怠，故可能需要透過「職務輪調」等方式，使人員接受不同的工作刺激，而避免讓人員產生「十年如一日」的枯燥感。綜合上述，本研究認為需要對世代如何看待管理議題進行關注，因此將討論不同世代的公務員對前述管理措施的需求，包括對職務輪調的看法，以及訓練方式等。

參、研究方法

先前文獻回顧時即可看出，世代差異之研究多數仍以私人企業之員工，或是其他特定職業，例如護理師或警察等為研究對象。以公務人員為主體進行世代差異研究之文章，雖前後有陳金貴（1988）、蔡秀涓（2004）、施能傑（2009）、黃煥榮等人（2017）等學者開疆拓土，但皆是每隔數年才出現一篇針對公部門之研究，整體來說稍有不足。特別是在2018年的年金改革正式開始實行後，尚未有任何有關公部門世代差異的實證研究。本文採用「問卷調查」的方式針對公務人員進行大規模調查，以期能全面了解公務人員間的世代差異以及所面臨的管理議題。

一、研究架構與問卷題項

本研究首先釐清公部門基於何種標準區分「世代」，並依受訪者們的劃分標準，同時基於文獻檢閱，探討世代差異下可能帶來的各方議題。本研究架構如圖 4 所示：

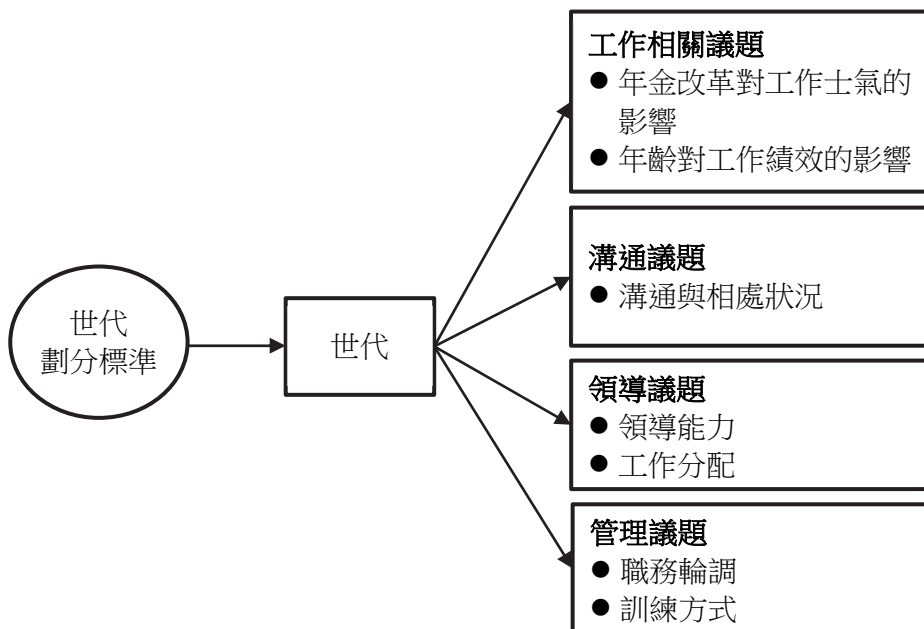


圖 4：研究架構圖

資料來源：自行繪製。

問卷設計上，由於要了解世代差異對後續四種議題的影響，需要對世代的標準進行界定。在公部門中，相當看重「年齡」與「年資」，因此詢問公務員認為「年齡達到幾歲屬於資深」的看法，藉此劃分公務人力的不同世代，故詢問受訪者：「您認為在公部門職場中，**年齡**到達幾歲可以算是『資深人員』？」

至於在四個議題的題項上，舉例分別如下所列，使用李克特六點量表，1 至 6 從非常不同意到非常同意詢問，數字越大表示同意程度越高。

- (一) 工作相關議題：如詢問受訪者「工作到 65 歲」以及「未來退休金減少」會不會降低工作熱忱及士氣；對於順暢陞遷的重視程度；近五年考績與工作表現的相符程度；年齡增長對工作表現的影響等面向。共六題。
- (二) 溝通議題：詢問受訪者認為不同世代間的價值是否有明顯差異、與不同年齡層的同事之相處情形，以及溝通情形。共三題。
- (三) 領導議題：詢問受訪者認為自己的直屬主管在領導不同年齡層之相關問題，例題包括：「我的直屬主管不會將年齡作為分派工作的考量」或是「我的直屬主管經常會出現叫不動資深部屬的情況」等。共四題。
- (四) 管理議題：包括公務人員對職務輪調的看法，例如「我認為職務輪調可以增進專業能力」、「我認為職務輪調是必要的」；以及訓練單位在人力高齡化下應增設哪些課程、以及使用哪些訓練方式。職務輪調相關題目共四題，訓練相關題目則為兩題。

二、研究設計與方法

抽樣規劃及流程上分為兩個階段。第一階段，本研究根據全國公務人員在「性別」、「官等」及「年齡」等三個變項上之比例分布，委請銓敘部協助進行分層隨機抽樣，先共抽出 9,000 位受訪者後，再統計該 9,000 位受訪者之所屬機關，經確認這些受訪者共來自於 1,915 個不同機關，應將此 1,915 個機關視為最終樣本來源之依據。第二階段，則由考試院協助發文至該 1,915 個機關之人事單位，請該機關之人事人員在該機關中挑選出「符合第一階段所抽出樣本特徵」相同數量之受訪者並請其填寫問卷。本次問卷調查執行期間為 2019 年 9 月 23 日至 2019 年 10 月 15 日，共回收 8,243 份問卷，占總樣本數之 91.59%；性別、年齡、官等皆有填答之樣本計有 8,069 筆，占總樣本 89.66%，又完整填答之成功樣本共 7,549 筆，占總樣本數之

83.88%。

本次調查的受訪者平均年齡為 42.9 歲，樣本之官等、性別、年齡之分布，如表 2 所示，經根據「性別」、「官等」及「年齡」等三個抽樣架構分別檢測，樣本僅「官等」一項在 $\alpha=.05$ 時與母體有顯著差異，樣本中之薦任人員回覆較多（樣本回覆占 65.81%、母體應占 63.69%），簡任（樣本回覆占 5.03%、母體應占 5.57%）及委任（樣本回覆占 29.16%、母體應占 30.74%）回覆較少；而樣本在「性別」及「年齡」兩抽樣架構上皆與母體無顯著差異。實際檢視樣本及母體在「官等」上之回覆比例，差距亦皆在 3% 之內，顯示本研究回收樣本具備一定之代表性。

表 2：樣本之官等、性別、年齡分布概況

		未滿 35 歲	35 歲以上， 未滿 50 歲	50 歲以上	小計
簡任（派）	男	2	38	222	262
	女	1	47	96	144
薦任（派）	男	419	1,153	848	2,420
	女	677	1,421	792	2,890
委任（派）	男	275	505	232	1,012
	女	467	649	225	1,341
小計		1,841	3,813	2,415	8,069

註 1：母體為全國公務人力資料庫 2018 年之公務人員統計數據。

註 2：根據「性別」、「官等」及「年齡」等三個抽樣架構分別檢測，回收樣本僅「官等」一項在 $\alpha=.05$ 時與母體有顯著差異，樣本於「性別」及「年齡」兩抽樣架構上皆與母體無顯著差異。

資料來源：本研究自行整理。

肆、分析結果

一、世代的劃分：青世代、中世代、資深世代

本研究首先以「年齡」來了解公務人員對於工作環境中「資深人員」的定義，藉以區分公務人力之世代，結果如表 3。資料顯示，除了 30 歲以下的多數公務人員

認為年齡達 40 歲即可被稱為資深，其餘年齡層的公務人員，皆多以 50 歲為分界，認為 50 歲以後方屬資深人員。

表 3：年齡達幾歲可稱為「資深」之分布情形

幾歲可 稱為資深	受訪者 年齡 區間					
	整體人員	30 歲以下	31-40 歲	41-50 歲	51-60 歲	61 歲以上
30 歲	146 (1.8%)	39 (4.1%)	39 (1.5%)	33 (1.4%)	29 (1.5%)	4 (2.1%)
35 歲	290 (3.7%)	81 (8.5%)	102 (4.0%)	65 (2.8%)	35 (1.8%)	7 (3.6%)
40 歲	1459 (18.5%)	306 (32.1%)	638 (25.2%)	328 (14.2%)	172 (9.0%)	15 (7.8%)
45 歲	1347 (17.0%)	159 (16.7%)	485 (19.1%)	430 (18.6%)	251 (13.2%)	20 (10.4%)
50 歲	2955 (37.4%)	261 (27.4%)	888 (35.0%)	955 (41.2%)	788 (41.5%)	63 (32.6%)
55 歲	1103 (14.0%)	67 (7.0%)	244 (9.6%)	352 (5.7%)	396 (20.8%)	43 (22.3%)
60 歲	501 (1.3%)	30 (3.1%)	105 (4.1%)	133 (5.7%)	195 (10.3%)	37 (19.2%)
65 歲	105 (1.3%)	11 (1.2%)	34 (1.3%)	21 (0.9%)	35 (1.8%)	4 (2.1%)

資料來源：本研究自行整理。

本文對不同年齡層之公務人員進行問卷調查，結果發現有較多數的受訪者認為「50 歲可稱得上是資深人員」。除此之外，從其出生年來看，20 歲至 35 歲者，約為 1985 年後至 2000 年之間出生；36 歲至 50 歲者，約為 1970 至 1984 年出生；而 51 歲至 65 歲者，約為 1955 至 1969 年出生，三者之分界約略與國外的「嬰兒潮世代」、「X 世代」、「Y 世代」之分類範圍有重疊之處，同時以我國歷史發展來看，1970 年可視作臺灣政治動盪不安的分界，例如臺美斷交、美麗島事件等發生；1985 則是國中課程標準之變動，以及幾年後 1987 的解嚴，造就了獨特的政治教育環境，也是因為這些重要事件，為不同世代出生的人們形塑了對社經環境之看法，而與其他世代形成差異。由此可發現，在我國公務人員的年齡分布上，以 15 年為一

個區間加以分類，不但能夠將所有的公務人員平均分為等三個世代，且其成長過程也約略擁有其獨特的共同經驗。因此，本研究將公務人力分成三個世代：未滿 35 歲稱為「青世代」、35 歲至 49 歲稱為「中世代」、50 歲以上稱為「資深世代」。

二、高齡化下世代差異帶來之影響

(一) 工作相關議題

1. 年金改革對工作各方面之影響

表 4 為三個世代對各題項之平均數差異檢定結果，從平均數來看，「工作到 65 歲」與「未來退休金減少」對於三個世代的工作熱忱與士氣的影響，後者打擊較大；至於對於三個世代各別影響為何，「工作到 65 歲」與「未來退休金減少」對青世代與中世代公務人員的工作熱忱與士氣之負面影響程度，明顯比資深世代更高，在年金改革減緩陞遷速度之同意度方面，中世代以及資深世代比青世代明顯更加認同年金改革會使陞遷速度變慢，說明這兩個世代更容易感受到年金改革將減緩陞遷速度。

表 4：世代對年金改革對工作各方面影響之分布與差異檢定

題項	世代	平均數	標準差	F 值
工作到 65 歲會降低我的工作熱忱及士氣。	青世代	4.65	1.38	74.464*** 青>資深 中>資深
	中世代	4.73	1.45	
	資深世代	4.26	1.68	
未來退休金減少會降低我的工作熱忱及士氣。	青世代	5.08	1.20	77.304*** 青>資深 中>資深
	中世代	5.05	1.31	
	資深世代	4.64	1.53	
年金改革會使陞遷速度變慢。	青世代	4.76	1.18	33.771*** 中>青 資深>青
	中世代	5.02	1.15	
	資深世代	5.01	1.19	

註：* $p < .05$ ；** $p < 0.01$ ；*** $p < 0.001$ 。

資料來源：本研究自行整理。

2. 年資與年齡對於績效表現之影響

表 5 說明各世代對於年資與年齡對於績效表現之平均數差異檢定結果。在「年資較長的人，會在工作上有較佳的表現」之看法上，三個世代間意見呈顯著差異，資深世代最同意此看法（3.90），其次為中世代（3.55），第三為青世代（3.41），說明越資深的人越認為年資與工作表現呈現正向關係。在「近五年考績與我的工作表現相符」之看法上，同意度由高到低為資深世代（4.15）、中世代（4.12）與青世代（4.02），中世代及青世代對「考績與表現相符」認同度明顯低於資深世代。

在「年齡影響工作表現」此一變項上，正值表示年齡越大工作表現有正面影響；負值表示年齡越大工作表現有負面影響。平均數由高至低分別為青世代（-0.25）、資深世代（-0.30）與中世代（-0.34），且只有青世代與中世代間呈顯著差異，說明中世代比青世代更容易認為年齡增長會讓工作表現變差。

表 5：世代對年資與年齡對績效表現之分布與差異檢定

題項	世代	平均數	標準差	F 值
以自身經驗來看，我認為年資較長的人，會在工作上有較佳的表現。	青世代	3.41	1.25	101.514*** 資深>中>青
	中世代	3.55	1.19	
	資深世代	3.90	1.15	
我近五年整體的考績結果，與我近五年的工作付出相當	青世代	4.02	1.27	4.554* 資深>青 資深>中
	中世代	4.12	1.41	
	資深世代	4.15	1.41	
整體來說，請問您覺得年齡增長會如何影響工作表現？	青世代	-0.25	0.98	5.271** 青>中
	中世代	-0.34	0.97	
	資深世代	-0.30	0.97	

註：* $p < .05$ ；** $p < 0.01$ ；*** $p < 0.001$ 。

資料來源：本研究自行整理。

（二）溝通議題

此部分分為三個面向：價值觀、相處狀況、溝通狀況，結果如表 6。首先在「我認為目前工作單位的不同世代間，存有明顯差異」之同意度上，三世代之平均

數呈明顯差異，資深世代最同意此看法（4.62），其次為中世代（4.54），第三為青世代（4.42），越資深的公務人員將越發感受到世代價值觀存有明顯差異。

「我跟不同年齡層的同事，都能相處得很愉快」的問題上，三世代平均數呈明顯差異，資深世代最同意此看法（4.70），其次為中世代（4.58），第三為青世代（4.46），說明越資深的公務人員將越認為與不同年齡層的同事都可以有愉快的相處關係。

最後，「在工作中，我與不同年齡層的同事溝通不會有問題」上，三世代平均數呈明顯差異，資深世代最同意此看法，其次為中世代，第三為青世代，顯示青世代不如中世代以及資深世代所認為的那樣溝通順暢。

表 6：世代對溝通議題之分布與差異檢定

題項	世代	平均數	標準差	F 值
我認為我目前工作的單位中，不同世代之間的價值觀有明顯差異。	青世代	4.42	1.03	20.277*** 資深>中>青
	中世代	4.54	0.98	
	資深世代	4.62	0.98	
我跟不同年齡層的同事，都能相處得很愉快。	青世代	4.46	0.90	35.455*** 資深>中>青
	中世代	4.58	0.86	
	資深世代	4.70	0.90	
在工作中，我與不同年齡層的同事溝通不會有問題。	青世代	4.14	1.05	79.829*** 資深>中>青
	中世代	4.36	0.98	
	資深世代	4.54	1.00	

註：* $p < .05$ ；** $p < 0.01$ ；*** $p < 0.001$ 。

資料來源：本研究自行整理。

（三）領導議題

領導議題主要詢問受訪者是否認為其直屬主管會因為年齡而在分配工作與對待上有所差別，其結果如表 7 所示。首先，在「我的直屬主管不會將年齡作為分派工作的考量」上，平均數由大至小排序為資深世代（4.34）、中世代（4.21）、青世代（4.19），且資深世代的同意程度明顯比青世代與中世代還要高。

在「我的直屬主管對待不同年齡的部屬會一視同仁」上，平均數由大至小排序為資深世代（4.22）、青世代（4.11）、中世代（4.10），且資深世代的同意程度明顯比青世代與中世代還要高。

在「我的直屬主管經常會出現叫不動資深部屬的情況」此問題上，雖然以實際的平均數值來看，多數不認為在組織中有嚴重的此類情形（低於 3.5），但不同世代間仍存在顯著差異，青世代感受到有此現象的程度最高（3.39），其次為中世代（3.26），最不認為有這種現象的則為資深世代（2.80），說明在青世代眼中，直屬主管叫不動資深部屬的情況還是較為明顯。

表 7：世代對領導議題之分布與差異檢定

題項	世代	平均數	標準差	F 值
直屬主管不會將「年齡」作為分派工作的考量。	青世代	4.19	1.27	10.418*** 資深>青 資深>中
	中世代	4.21	1.20	
	資深世代	4.34	1.16	
直屬主管對待不同年齡的部屬會一視同仁。	青世代	4.11	1.32	7.527** 資深>青 資深>中
	中世代	4.10	1.24	
	資深世代	4.22	1.20	
直屬主管經常會出現叫不動資深部屬的情況。	青世代	3.39	1.42	122.714*** 青>中>資深
	中世代	3.26	1.34	
	資深世代	2.80	1.24	

註：*p < .05；**p < 0.01；***p < 0.001。

資料來源：本研究自行整理。

（四）管理議題

1. 職務輪調

職務輪調係指「組織定期或定期地在部門或跨部門間，進行人員水平職務調整」。由於公務人力高齡化下會使人員在職時間拉長，若數十年都進行同一份工作，難免會心生厭倦，故職務輪調可讓人員接觸不同的職務內容，以產生激勵效果。故本研究詢問公務人員對於職務輪調之相關看法，結果如表 8。

專業能力方面，平均數由高至低分別為青世代（4.42）、中世代（4.35）、資

深世代（4.24），且三者彼此之間具顯著差異，表示越年輕的人，越認為職務輪調可增進專業能力。工作樂趣方面，平均數由高至低為青世代（4.06）、中世代（3.94）、資深世代（3.90），且因達顯著統計，青世代明顯比中世代及資深世代更明顯認同可增加工作樂趣。

但在工作士氣方面，雖然平均數由高至低為中世代（3.94）、資深世代（3.90）、青世代（3.80），但未達統計顯著，說明三個世代在此題的看法上並未具有顯著差異。最後，詢問到「職務輪調是必要的」時，平均數由高至低為青世代（4.25）、中世代（4.20）、資深世代（4.10），且青世代與中世代的同意度明顯比資深世代還要高，但青世代與中世代間的看法並未達顯著。

表 8：世代對職務輪調之看法分布與差異檢定

題項	世代	平均數	標準差	F 值
職務輪調可以增進「專業能力」。	青世代	4.42	1.15	11.033*** 青>中>資深
	中世代	4.35	1.19	
	資深世代	4.24	1.23	
職務輪調可以增加「工作樂趣」。	青世代	4.06	1.24	8.033*** 青>中 青>資深
	中世代	3.94	1.29	
	資深世代	3.90	1.28	
職務輪調可以提高「工作士氣」。	青世代	3.80	1.25	1.659
	中世代	3.75	1.30	
	資深世代	3.80	1.29	
我認為職務輪調是必要的。	青世代	4.25	1.23	7.877*** 青>資深 中>資深
	中世代	4.20	1.27	
	資深世代	4.10	1.28	

註：* $p < .05$ ；** $p < 0.01$ ；*** $p < 0.001$ 。

資料來源：本研究自行整理。

2. 訓練課程與方法

(1) 公務人力高齡化下對整體訓練課程的需求

表 9 說明不同世代在公務人力高齡化下，對訓練課程的需求。在青世代中，需

求最高的是「退休生涯規劃」（39.9%），次高的是「高齡友善課程」（29.9%），第三為「數位科技應用」（28.9%）；中世代中，需求最高的是「退休生涯規劃」（40.1%），其次為「工作第二專長」（28.2%），第三為「養生保健」（26.8%），對資深世代，需求最高的是「退休生涯規劃」（40.8%），其次為「養生保健」（34.2%），第三為「工作業務相關」（27.4%）。整體來說，三個世代都對「退休生涯規劃」的需求最為重視，但在第二及第三需求，三個世代則有不同的側重層面。

與前述對整體訓練課程需求相比，三個世代需求也發生了相當的轉變。青世代在認知到公務人力高齡化的現象後，對於訓練課程的需求有所轉變，轉往退休生涯規劃，同時也對數位科技也有較多的需求，且對於高齡友善課程也有更多的重視。中世代對退休生涯規劃及養生保健更為重視，也從對「工作第二專長」之需求可看出中世代對職涯轉換的可能性。最後，資深世代的訓練課程需求，則無發生太多變化，僅有需求的順序改變，退休生涯規劃從第二重要變成最重要。

表 9：公務人力高齡化下不同世代之訓練課程需求

	工作業務相關	工作第二專長	退休生涯規劃	高齡友善課程	金融理財規劃	數位科技應用
青世代	379 (20.3%)	467 (25.0%)	746 (39.9%)	560 (29.9%)	495 (26.5%)	541 (28.9%)
	第二、第三外語專長	情緒管理	養生保健	社會新知	心靈成長	人文關懷
	281 (15.0%)	332 (17.7%)	396 (21.2%)	167 (8.9%)	176 (9.4%)	88 (4.7%)
中世代	811 (20.9%)	1093 (28.2%)	1556 (40.1%)	900 (23.2%)	1004 (25.9%)	995 (25.6%)
	第二、第三外語專長	情緒管理	養生保健	社會新知	心靈成長	人文關懷
	470 (12.1%)	700 (18.0%)	1041 (26.8%)	296 (7.6%)	442 (11.4%)	207 (5.3%)
資深世代	671 (27.4%)	468 (19.1%)	999 (40.8%)	527 (21.5%)	603 (24.6%)	532 (21.7%)
	第二、第三外語專長	情緒管理	養生保健	社會新知	心靈成長	人文關懷
	213 (8.7%)	423 (17.3%)	838 (34.2%)	237 (9.7%)	363 (14.8%)	196 (8.0%)

資料來源：本研究自行整理。

(2) 公務人力高齡化下對訓練方法的需求

表 10 為公務人力高齡化現象下，不同世代傾向接受哪些訓練方法。青世代最希望使用「體驗學習」（30.4%），其次為「團隊訓練」（22.7%），第三為「講授法」（21.8%）。中世代的前三名需求與青世代相同，但順序不太一樣，第一名同樣是「體驗學習」（30.3%），但其次為「講授法」（25.1%），第三才是「團隊訓練」（21.2%）。最後，資深世代需求最高的是「體驗學習」（29.2%），次高的是「講授法」（27.6%），第三則為「視聽教學法」（22.6%）。

整體來說，無論是年輕世代或年長世代都對「體驗學習」的需求最高，且對訓練方式之需求大同小異，唯資深世代多了「視聽教學法」，整體而言青世代與中世代更傾向以團隊方式訓練，資深世代則以靜態為主。

表 10：公務人力高齡化下不同世代之訓練方法需求

	講授法	視聽教學法	個案研究法	模擬法	示範法	角色扮演	團隊訓練	體驗學習	研究講習
青世代	408	311	300	114	188	211	424	568	131
	(21.8%)	(16.6%)	(16.0%)	(6.1%)	(10.1%)	(11.3%)	(22.7%)	(30.4%)	(7.0%)
	分組研討	同儕學習	座談會	籃中演練	評鑑中心法	多媒體訓練法	遠距學習法	虛擬實境法	
	192	290	292	215	31	174	113	133	
	(10.3%)	(15.5%)	(15.6%)	(11.5%)	(1.7%)	(9.3%)	(6.0%)	(7.1%)	
中世代	974	663	660	199	393	339	821	1175	380
	(25.1%)	(17.1%)	(17.0%)	(5.1%)	(10.1%)	(8.7%)	(21.2%)	(30.3%)	(9.8%)
	分組研討	同儕學習	座談會	籃中演練	評鑑中心法	多媒體訓練法	遠距學習法	虛擬實境法	
	426	620	698	259	35	413	308	206	
	(11.0%)	(16.0%)	(18.0%)	(6.8%)	(0.9%)	(10.6%)	(7.9%)	(5.3%)	
資深世代	675	552	416	77	246	161	438	714	245
	(27.6%)	(22.6%)	(17.0%)	(3.2%)	(10.1%)	(6.6%)	(17.9%)	(29.2%)	(10.0%)
	分組研討	同儕學習	座談會	籃中演練	評鑑中心法	多媒體訓練法	遠距學習法	虛擬實境法	
	319	343	494	115	16	319	219	106	
	(13.0%)	(14.0%)	(20.2%)	(4.7%)	(0.7%)	(13.0%)	(9.0%)	(4.3%)	

資料來源：本研究自行整理。

三、不同官等下的世代差異

前述為整體公務人力下的世代差異概況，可以發現在某些面向上，不同世代的想法確實有些差別。不過，若以官等來區分，亦即以簡任、薦任與委任來分別觀察，相同官等下三個世代的看法，又會有何種呈現呢？唯考量本研究意旨、前述文獻檢閱與整體公務人力世代差異分析結果，皆較關注於工作價值觀與領導統御方面，故以下討論，將僅聚焦在溝通議題以及領導議題上。

表 11 為各個官等下，青世代、中世代與資深世代之人數與有效百分比。在簡任中，資深世代人數最多（318 人，78.3%）、青世代最少（3 人，0.7%）；薦任與委任的中世代人數最多，分別為 2,575 人（48.5%）以及 1,154 人（49.0%）。

表 11：各官等下三個世代分布

官等	世代	人數	有效百分比%
簡任	青世代	3	0.7
	中世代	85	20.9
	資深世代	318	78.3
	小計	406	100.0
薦任	青世代	1,098	20.7
	中世代	2,575	48.5
	資深世代	1,640	30.9
	小計	5,313	100.0
委任	青世代	742	31.5
	中世代	1,154	49.0
	資深世代	457	19.4
	小計	2,353	100.0

資料來源：本研究自行整理。

在溝通議題方面的分析結果，詳細內容可見附錄一。「不同世代間的價值觀有明顯差異」之認同度上，差異主要存在於簡任與薦任上，皆呈現出中世代與資深世

代，明顯比青世代更加認為不同世代的價值觀存有明顯差異（ $F=7.512$ ， $P< 0.001$ ； $F=11.372$ ， $P< 0.000$ ），同為委任的三個世代間的看法，則未呈現顯著差別。

接著，在「跟不同年齡層的同事，都能相處得很愉快」之認同度上，看法間的差異同樣顯現在簡任與薦任上，簡任方面，三個世代間的看法明顯有所差別（ $F=13.975$ ， $P< 0.000$ ），且中世代簡任以及資深世代的簡任，明顯比青世代簡任更加認為可以跟不同年齡層的同事於愉快相處。薦任也是如此，三個世代間的看法存有顯著差異（ $F=20.885$ ， $P< 0.000$ ），且越資深的薦任人員越認為可以跟不同年齡的同事相處愉快。至於委任中，三個世代間的看法則無明顯差別。

最後，「我與不同年齡層的同事溝通不會有問題」的同意程度上，三個官等間的世代看法皆呈現明顯差異。簡任中，簡任中世代與資深中世代明顯比簡任青世代更同意與其他年齡層的同事溝通無礙（ $F=12.247$ ， $P< 0.000$ ）；薦任中，越資深世代的薦任公務員則有越發同意的趨勢（ $F=48.686$ ， $P< 0.000$ ）；委任中，委任中世代與委任資深世代，也明顯比委任青世代更同意此種說法（ $F=8.580$ ， $P< 0.000$ ）。

至於在領導議題方面，詳細分析結果可參考附錄一。首先，在「主管不會將年齡作為分派工作的考量」之同意程度上，世代差異僅顯現在薦任中，三個世代間的同意程度呈現明顯差別（ $F=5.144$ ， $P< 0.001$ ），且薦任青世代與薦任中世代的同意程度，明顯比薦任資深世代還要低，說明主管可能因年齡分配工作之情形，較有可能發生在薦任的青世代以及中世代中。不過，當問到「主管對待不同年齡的部屬會一視同仁」的題目時，薦任及委任不管哪個世代的同意程度都較低，且薦任中世代以及委任中世代的平均數來看，也有較低的同意度，分別為 4.11 及 4.05，但三個官等下不同世代之意見並未呈現明顯差異。

最後，在「直屬主管經常會出現叫不動資深部屬的情況」上，簡任下的三個世代間看法並未呈現顯著差異，原因或許是簡任青世代人數較少（僅有 3 名）導致；薦任中，三個世代間的看法呈現顯著差異（ $F=76.192$ ， $P< 0.000$ ），且越屬於青世代的薦任公務員越有容易感到主管無法叫資深部屬做事之趨勢。委任中三個世代的看法亦呈現明顯差異（ $F=38.382$ ， $P< 0.000$ ），委任青世代與委任中世代，明顯比委任資深世代更加同意主管叫不動資深主管。

伍、結論與建議

一、結論

公務人員退休資遣撫卹法在 2018 年 7 月 1 日正式上路，未來的公務人員的退休年齡將有所延後，根據推算，到了 2031 年，平均退休年齡會比現在增加 7 到 8 歲，公務人力高齡化之現象在未來也將不可避免，「三代同堂」的狀況也會漸趨明顯。當處於不同世代的職員共處在同一職場上，不同觀點的討論之下將能為工作帶來新的啟發，但也須正視之間可能發生的衝突與差異。本研究乃基於此種背景下，了解公務人力高齡化下的世代差異將帶來何種影響。

根據文獻檢閱，本研究將世代差異的影響分為四個議題：工作相關議題、溝通議題、領導議題以及管理議題，且以 35 歲及 50 歲為分界，將公務人力分為青世代、中世代及資深世代，從中探討世代在四個議題中是否有所差異。結果發現分述如下。

（一）工作相關議題：青世代與中世代較在意工作年限延長及退休金減少、中世代及資深世代對升遷減緩感受較深

對青世代及中世代而言，認知到工作到 65 歲以及未來退休金減少時，會更容易降低其工作士氣及熱忱；對中世代與資深世代的影響則在陞遷速度上，更會感到年金改革對陞遷速度的影響。對於青世代與中世代主要影響面向在退休年齡延後及退休金減少對工作士氣的影響，原因可能是因為，由於以一份初入職場的薪水而言，公部門的起薪普遍優於私部門，加上公部門時常帶給大眾福利保障完善的印象，事實上有一部份的人加入公部門的原因是基於薪水及福利上的誘因，包括穩定的升遷、健全的退休制度等。但年改後需面臨退休金減少及工作年限延長等問題，對於當初因前述外在激勵因子而選擇進入公部門的人而言，自然更加容易感到不滿。正如「公平理論」（equity theory）所描述的，當付出相同、但回饋變低時，人們將可能做出相對應的調整，例如降低工作投入程度以平衡內心不公平的感受。

另外對於中階與資深公務員方面，相較於新進與年輕公務人員因剛步入公部

門，尚屬基層，陞遷並非立即所受到關注之事；但對於這些中階及資深公務員來說，卻會因為過去看到其前輩都「應該差不多在某些時候升遷」，但自己卻無法依樣畫葫蘆，而產生焦慮與不安。

此外，在年資及年齡如何影響工作表現上，儘管三個世代或多或少都認為年齡會對工作表現有些微負面影響，但對青世代而言，這樣的負面影響沒有這麼深，反倒是中世代比青世代更會覺得年齡越大會讓表現變差一點。會有如此的呈現，可能原因在於中世代公務員已有部分爬升至中階主管，一邊接受來自更上層長官的命令，但一方面又需花時間帶領下屬，如「三明治」般被夾在中間左右為難，因此將可能更明顯感受到因年齡而可能帶來的問題，諸如體力下降等。另一方面，青世代跟資深世代公務員在看待「年資、年齡與工作表現」之問題上，兩者看法是差不多的。可能原因為公部門普遍工作性質多屬文書工作，重視經驗與知識的累積，對於青世代公務員而言，多屬初入公部門不久之人員，年資較長者理應具備較豐富的經驗與知識，加上年齡所帶來的權威正當性，因此對年資與工作表現之關係較有正面態度。至於資深世代公務員，同樣認為年齡或多或少對工作表現有負面影響，但影響不是很大。

最後，也需注意績效評定問題，青世代明顯比中世代與資深世代更容易感受到考績結果與工作表現不相符的問題。公部門的考績制度長期被詬病，主管傾向給予年長或年資較深的公務人員「甲等」之考績，新進或年輕公務人員不管再努力，也只能獲得「乙等」（魚凱，2016），長久下來，對年輕公務人員的工作動機也將形成負面影響。

（二）溝通議題：不同世代間存有明顯的價值觀差異，年輕公務人員對於組織溝通是否順暢一事的認同度較低

世代差異可說是顯現在價值觀與溝通相處上。無論哪個世代都認為世代間存有迥異的價值觀，而且資深世代更是如此認為。不過，儘管世代間價值觀不同，仍然可以建立良好相處關係，溝通也很順暢。但值得注意的是，越年輕的公務人員，越不若資深公務人員那般認為相處愉快、溝通無礙。可能原因是，在職場中若涉及合作而有分配工作的時候，礙於年紀與年資的差異，年輕公務人員較難直接與資深公務員表達自身想法，或是拒絕資深公務人員所交代的事情，因此在資深公務人員來

看，會覺得年輕公務人員是「樂意」接受，但在年輕公務人員的立場來說，卻可能不是這麼回事。因而出現年輕公務人員對於不同年齡層間的相處是否無礙、溝通是否順暢等方面，同意度比中世代及資深世代明顯較低的情況。

（三）領導議題：年輕公務人員較認為主管會因為年齡不同來分配工作，也認為主管有叫不動資深部屬的問題

整體而言，「直屬主管經常會出現叫不動資深部屬的情況」的答題情況上，青世代及中世代的平均數皆在 3 左右（「稍微同意」至「稍微不同意」間），而資深世代的平均數在 2.8（「不同意」至「稍微不同意」）間，說明目前職場中「主管叫不動資深部屬」的情況尚未頻繁發生。可能原因為公部門仍是層級節制的組織，主管掌握發號施令的權力，此種來自管理位階的權威仍稍優於年齡之權威性。不過當比較三個世代之意見看法的差別時，青世代會比起其他兩個世代更加認同他的主管會因為年齡來分配工作，也較容易認為主管會對不同年齡層的部屬有不同的對待方式，同時，也更容易認為主管會有叫不動資深部屬的情事發生。從結果來看，本研究發現公部門中，直屬主管有可能因為年齡與年資而發生領導統御的問題，且青世代公務員感受更為如此。也因此，可能基於上述原因，青世代公務員在看待直屬主管是否有很好的領導能力時，分數比中世代或是資深世代在看待直屬主管的領導能力有明顯較低的結果，表示主管未來應注意不同年齡層間的工作分配與命令指揮，否則可能會影響主管在部屬心中的觀感。

（四）管理議題：職務輪調對青世代及中世代有更正面的效果，且更看重與職涯發展有關的課程；資深世代雖同樣重視工作相關業務的課程，但也同樣重視退休與養生

三個世代在管理議題上有明顯不同的看法。在職務輪調方面，針對職務輪調可達成何種效果上，「增加工作樂趣」及「提高工作士氣」兩個題項之同意程度多半落在 3（稍微不同意）與 4（稍微同意）間。受訪者的認同度稍低之原因，或許是因為工作輪調表示需要辦理過去較無經手過的業務，因此對於人員來說勢必要多花時間熟悉新業務，在初期可能發生工作效率較低的狀況，從而影響「可以提升工作士

氣」及「工作樂趣」之看法。但對於青世代在提升「專業能力」跟「工作樂趣」的效果更加強烈，同時也更加認為職務輪調有其必要性。可能原因是，青世代公務員在公部門的資歷尚淺，工作經驗也較沒那麼豐富，未來公務職涯也有較多的可能性，因此如果可以進行更多的職務輪調，對職涯也有相當的幫助。但對於資深世代公務人員來說激勵效果較小，原因在於一旦職務輪調便要學習新的工作內容，需重新適應，因此對他們來說不見得會願意放棄已然熟悉的工作事務。

至於在訓練課程與方法上，面臨公務人力高齡化現象時，未來公務人員對養生保健與退休規劃的需求也有對應地增加，且值得一提的是，青世代對於高齡友善的課程需求程度增加，也說明青世代已漸漸對公務人力高齡化的現象有所感知，而試圖因應此種未來而提前作準備。

（五）世代差異仍存在於各別官等中

除了對整體公務人力了解其世代差異外，本研究尚進一步以官等做區分，了解不同官等下三個世代間看法是否有所不同，且聚焦在溝通議題以及領導議題上。結果發現，即便是在相同官等之下，世代差異仍舊存在。在溝通議題上，簡任及薦任的三個世代間的看法較容易出現差異；而主管對待不同年齡層部屬之領導統御問題，多發生在薦任以及委任身上，故整體來看，薦任中所存的世代差異問題比其他官等較為明顯，可能原因在於該官等為整體公務人力的主要組成，每個世代間都有一定的人數，因此儘管同為薦任，但不同世代間將感受到更明顯的價值觀差異、溝通相處問題以及直屬主管對待不同年齡之差別待遇。

值得一提的是由於目前我國 35 歲以下之簡任官本就數量不多，根據 2018 年之銓敘部公務人力統計表，未滿 35 歲之簡任共計 10 人。然本研究係針對所有公務人員進行抽樣調查，成功回收的樣本中有 3 名簡任青世代。儘管可能因為符合本特性之公務人員樣本數本身較少，但仍可反應簡任青世代所面臨到與不同年齡層同事之相處及溝通問題，從而說明年輕領導的處境。故本研究仍進行平均數差異性分析，比較三個世代中，各官等人員在領導議題與溝通議題上的看法。

二、研究建議

面對世代差異的挑戰，本研究試圖從個人需求層面與組織管理層面提供若干建議：

(一) 個人需求層面

1. 分眾化與職能導向的訓練課程及訓練方法

三個世代對訓練課程之需求不盡相同，但在認知到人力結構高齡化的趨勢下，不約而同地皆認為應增設「退休生涯規劃」之相關課程。此外，金融投資的課程也受到重視，不過資深世代也相當重視養生保健與工作相關業務之訓練課程，故訓練單位也應基於不同世代對不同訓練內容的需求，分眾化設計，從而貼近不同世代公務人員之課程需求。不過，在課程方面是否應有多元化上，本研究發現無論是青、中、資深世代，對於「社會新知」、「心靈成長」以及「第二、第三外語」等課程的需求度較低，因此可以考慮減少這些課程的開課頻率，而將相關資源投注在真正有需求的課程上，也可避免資源浪費。

另外在訓練方法上，三個世代皆較偏向透過「講授法」及「體驗學習」進行學習，前者是講師透過口頭方式傳授知識；後者為藉由適當的活動設計，讓學習者藉一系列的活動進行體驗與反思。因此訓練單位未來在設計訓練課程時可多藉由這兩種授課方式，讓學習效果能夠有效發揮。

2. 建立「年齡友善」的職場環境

本研究所指的年齡友善，並非僅指「對高齡友善」，原因在於職場不是只有單一世代，而是不同世代共存。因此在多元世代下，建立起對每個年齡皆友善的職場環境，良好的工作氣氛方能永續。故對資深世代公務員來說，也應存有相當的自覺，減少「倚老賣老」的發生機率；另一方面，青世代與中世代公務員也不應自我設限，而是主動向資深前輩討教，增進互動頻率。

(二) 組織管理層面

1. 建立職務輪調相關正式制度，且納入考績評定環節

隨著因退休年齡延後帶來的工作時間拉長，若每年都處理相同的事務，更容易形成工作疲乏與倦怠。本研究發現職務輪調確實能達成「增加專業能力」及「增加工作樂趣」之效果，且對於青世代與中世代公務人員的成效更佳。儘管工作激勵效果較有限，但若配合考績評定，對於這兩個世代公務員在未來陞遷也有相當的幫助，亦有助於激發其職務輪調動機。

事實上，我國目前已設有相關激勵措施以提升公務人員參與職務輪調的意願。例如《公務人員陞任評分標準表》便將「職務歷練」列入評量項目。詳細規範包含：(1)符合「強化人事人員職務歷練作業規定」之陞任職務條件者，或(2)處室內遷調，服務同一科三年以上遷調者，即可加分。前者加 5 分，後者可加 3 分（若跨科、處、室遷調，可再加 1 分）。但是每個機關是否真有開放職務輪調，難以得知，故應確立職務輪調在公部門中的落實。

2. 推行師徒制，鼓勵不同世代公務人員的參與

師徒制係由資深且具專業的公務人員，帶領新進人員在工作能力、心態調適上的幫助、輔導、與支持。對於新進人員來說，若有前輩可從旁指導，將可更快對業務上手，且若不適應職場環境時，也有傾吐的對象；對資深人員來說，也有與新進人員互動的機會，可降低未來工作可能產生的摩擦。雖然師徒制的缺點亦有相當的討論，如師傅平時業務繁忙，可能徒增人員負擔等問題，但整體而言師徒制的設立將有助於不同世代的溝通相處。

參考文獻

王雪芳（2021）。我國近二十年公務人員人力結構分析，2021年12月5日，取自：

https://www.exam.gov.tw/NHRF/News_EpaperContent.aspx?n=3778&s=42918&type=20C1A3DAF6A74FCE。

成之約（2007）。中高齡人力運用的探討。《台灣勞工雙月刊》，5，8-17。

吳斯茜（2019）。探討千禧世代警察工作價值觀及激勵之道。《警察行政管理學報》，

15, 73-84。

李允中 (2012)。性別及世代差異對於調查官執法態度之影響。**犯罪與刑事司法研究**, 18, 61-88。

林虹伶、朱益賢 (2016)。不同世代血液透析護理人員工作價值觀之差異研究。**科技與人力教育季刊**, 2 (3), 15-34。

林桓 (2016)。邁向高齡社會之公共服務發展趨勢。**國土及公共治理季刊**, 4 (1), 3-7。

林添貴 (譯) (2017)。**Z 世代效應：改變未來企業經營的六股力量** (Koulopoulos, T., & Keldsen, D. 著)。臺北：時報出版社。

林惠彥、陸洛 (2012)。工作價值之群體差異—全台代表性樣本分析。**台灣管理學刊**, 12 (1), 99-116。

林翠蓉、張力、蘇繼霖 (2016)。證券營業員工作壓力、工作滿意度與工作績效之關係：以不同世代差異為例。**會計與財金研究**, 9 (2), 105-125。

施能傑 (2009)。公務人力年齡結構分析及對人力資源管理的意涵。**文官制度季刊**, 1 (3), 1-24。

陳金貴 (1998)。公務人員世代差異管理的探討。**公務人員月刊**, 19, 10-19。

魚凱 (2016)。一個基層公務員的告白：菜鳥再努力，考績也是乙…這個政府，往往分不清人才還是奴才，2020年08月05日，取自：商周
<https://www.businessweekly.com.tw/careers/blog/18484>。

黃舜卿 (2014)。人口結構老化下之我國高齡者就業政策探討。**台灣經濟論衡**, 12 (7), 109-125。

黃煥榮、蔡秀涓、張筵儀 (2017)。**公部門面對世代差異之人力資源運用策略**。考試院考銓研究報告，未出版。

董祥開、簡繁綺、蘇姍文 (2019)。公務人力高齡化現象下之人力資源管理對策。**文官制度季刊**, 11 (3), 71-103。

銓敘部 (2017)。公務人員年金改革內涵介紹 (三讀通過版)。2019年8月1日，取自：<http://b006.tcpa.edu.tw/ezfiles/6/1006/img/448/140770949.pdf>。

蔡秀涓 (2004)。世代因素對公務人員工作價值觀影響之實證分析：以考試院暨所

屬機關為例。東吳政治學報，18，41-67。

- Bright, L. (2010). Why age matters in the work preferences of public employees: A comparison of three age-related explanations. *Public Personnel Management*, 39(1), 1-14.
- Gilleard, C., & Higgs, P. (2002). The third age: class, cohort or generation? *Ageing & Society*, 22(3), 369-382.
- Green, D. D., & Roberts, G. E. (2012). Impact of postmodernism on public sector leadership practices: Federal government human capital development implications. *Public Personnel Management*, 41(1), 79-96.
- Jurkiewicz, C. L. (2000). Generation X and the public employee. *Public Personnel Management*, 29(1), 55-74.
- Jurkiewicz, C. L., & Brown, R. G. (1998). Generational comparisons of public employee motivation. *Review of Public Personnel Administration*, 18(4), 18-37.
- Kupperschmidt, B. R. (2000). Multigeneration employees: Strategies for effective management. *The Health Care Manager*, 19(1), 65-76.
- Mannheim, K. (1970). The problem of generations. *Psychoanalytic Review*, 57(3), 378-404.
- Smith, J. W., & Clurman, A. S. (2007). *Generation ageless: How baby boomers are changing the way we live today... and they're just getting started*. NY: Harper Collins.
- Smola, K. W., & Sutton, C. D. (2002). Generational differences: Revisiting generational work values for the new millennium. *Journal of Organizational Behavior*, 23(4), 363-382.
- Tikkanen, T., Lahn, L. C., Witbnall, A., Ward, P., & Lyng, K. (2002). *Working life changes and training of older workers*. Brussels, Belgium: European Commission.

附錄一：各官等下不同世代對溝通議題之平均數差異分析

題項	官等	世代	平均數	標準差	F 值
我認為我目前工作的單位中，不同世代之間的價值觀有明顯差異。	簡任	青世代	2.67	2.08	7.512** 中>青 資深>青
		中世代	4.55	0.71	
		資深世代	4.71	0.72	
	薦任	青世代	4.43	1.04	11.372*** 中>青 資深>青
		中世代	4.56	0.99	
		資深世代	4.61	0.97	
	委任	青世代	4.41	1.02	1.603
		中世代	4.49	0.97	
		資深世代	4.51	1.04	
我跟不同年齡層的同事，都能相處得很愉快。	簡任	青世代	2.67	2.08	13.975*** 中>青 資深>青
		中世代	4.84	0.71	
		資深世代	4.90	0.72	
	薦任	青世代	4.46	0.87	20.885*** 資深>中>青
		中世代	4.60	0.88	
		資深世代	4.69	0.88	
	委任	青世代	4.47	0.93	1.518
		中世代	4.54	0.85	
		資深世代	4.52	1.05	
在工作中，我與不同年齡層的同事溝通不會有問題。	簡任	青世代	2.33	2.31	12.247*** 中>青 資深>青
		中世代	4.65	0.80	
		資深世代	4.75	0.84	
	薦任	青世代	4.13	1.04	48.686*** 資深>中>青
		中世代	4.37	0.99	
		資深世代	4.52	0.99	
	委任	青世代	4.15	1.05	8.580*** 中>青 資深>青
		中世代	4.31	0.96	
		資深世代	4.39	1.09	

註：*p<.05；**p<0.01；***p<0.001。

附錄二：各官等下不同世代對溝通議題之平均數差異分析

題項	官等	世代	平均數	標準差	F 值	
直屬主管不會將「年齡」作為分派工作的考量。	簡任	青世代	3.00	2.00	2.994	
		中世代	4.30	1.12		
		資深世代	4.46	1.12		
	薦任	青世代	4.20	1.27	5.144** 資深>青 資深>中	
		中世代	4.22	1.20		
		資深世代	4.33	1.15		
	委任	青世代	4.18	1.27	0.286	
		中世代	4.17	1.21		
		資深世代	4.22	1.22		
	直屬主管對待不同年齡的部屬會一視同仁。	簡任	青世代	3.00	1.73	2.587
			中世代	4.28	0.99	
			資深世代	4.37	1.10	
薦任		青世代	4.12	1.32	2.430	
		中世代	4.11	1.23		
		資深世代	4.19	1.19		
委任		青世代	4.11	1.32	1.023	
		中世代	4.05	1.26		
		資深世代	4.15	1.28		
直屬主管經常會出現叫不動資深部屬的情況。		簡任	青世代	2.00	1.00	2.113
			中世代	3.06	1.18	
			資深世代	2.82	1.21	
	薦任	青世代	3.41	1.42	76.192*** 青>中>資深	
		中世代	3.25	1.34		
		資深世代	2.82	1.24		
	委任	青世代	3.37	1.42	38.382*** 青>資深 中>資深	
		中世代	3.31	1.34		
		資深世代	2.70	1.25		

註：*p<.05；**p<0.01；***p<0.001。

The Generational Differences and Impacts of Aging Civil Service

Hsiang-Kai Dong^a, Don-Yun Chen^b, Guang-Xu Wang^c,
Ting-Hung Wang^d, Ching-En Chan^e

Abstract

Discrepancy in opinion exists among different generations. It is always a challenge for managers to deal with the “generation gaps” in the workplace. Before 2015, the average age of our civil servants was around 43 years old, that of the newly recruited about 27, and the average retirement age was never over 56. However, since the discussion and planning of pension reform started in 2015, the average retirement age has gradually increased. At the time that the pension reform was actually implemented in 2018, the average retirement age showed a significant increase to over 57. By 2031, it is estimated that the retirement age of our civil servants will increase by 7 to 8 years. As a result, the issue of “three generations under the same roof” will be much more critical. Given the respect for seniority in our culture, whether such a phenomenon leads to managerial or communication problems in the public sector is worth studying.

This research used stratified random sampling to conduct a survey on 9,000 civil servants between September and October of 2019. We received

^a Associate Professor, Department of Public Administration, National Chengchi University. (Corresponding Author)

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

^c Professor, Department of Public Administration and Management, National University of Tainan.

^d Master of Arts, Department of Public Administration, National Chengchi University.

^e Ph.D. Student, Department of Public Administration, National Chengchi University.

8,243 responses. Among those, 7,549 responses were complete, resulting in a valid response rate of 83.88%. Results of our analyses showed that the pension reform had much greater impacts on work morale and enthusiasm for the younger generation, while it had greater impacts on the feeling about slower promotion for the middle and senior generations. In addition, younger civil servants not only indicated that their communication with the senior civil servants was not smooth, but also noticed that their supervisors tend to allocate work based on subordinates' age. More problematic, young supervisors sometimes may not effectively manage or control their senior subordinates. Also, we found that young and middle-aged civil servants regarded job rotation as a useful work setting, and they in general valued courses related to career development more than other courses. However, senior civil servants cared more about courses related to their career, health, and retirement plans. Managerial and policy recommendations were also discussed in this paper.

Keywords: generation gap, three generations under the same roof, human resource management in the public sector, aging in civil service

性別對公務人員陞遷發展之影響： 一項運用人事資料庫的縱貫性研究

陳敦源^a、簡鈺琿^b、李仲彬^c
張鎧如^d、陳玉豐^e、林錦鈺^f

《摘要》

性別因素是否左右了高階公務人員的陞遷？從 2018 年考試院統計資料來看，女性投入公務機關的比例逐年上升，觀察各官等之性別比例，女性在委任和薦任官等的占比接近六成，但在簡任官等卻只有 34.6%，顯示在女性高階職務上的占比偏低。

本文希望藉由臺灣公務體系累積多年的人力資料庫，嘗試驗證性別因素對陞遷的影響力。本文結合全國公務人力資料庫和銓敘業務資料庫，整理成一份橫跨 1988 年至 2012 年的縱貫性資料（longitudinal data），從資料庫中篩選出以同等條件（相當於高考第 6 職等資格）進入公務體系之人員共 50,354 人作為分析對象，觀察這群人進入公職後陞任簡任第 10 職等的情形。

本文以存活分析（survival analysis）模型進行分析，控制個人能力

投稿日期：110 年 4 月 11 日。

^a 政治大學公共行政學系教授（通訊作者），e-mail: donc@nccu.edu.tw。

^b 政治大學公共行政學系博士，e-mail: yc98256502@gmail.com。

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

^d 政治大學公共行政學系副教授，e-mail: kchang@nccu.edu.tw。

^e 財政部統計處副處長，e-mail: chenylf@mail.mof.gov.tw。

^f 經濟部統計處科長，e-mail: cylin2@moea.gov.tw。

變數和機關變數之後，觀察「性別」是否為影響公務人力陞遷之顯著因素，並比較不同時期進入公職者的差異。研究發現，陞遷發展的性別差異確實存在，男性陞遷至高階職位的數量多、速度快，最明顯的是發生在第二時期進入公職的那些公務同仁（也就是他們進入公職第13年至第20年之間）。至於第三時期進入公職者，性別因素的影響是消退還是強化，仍有待未來研究持續觀察。

[關鍵詞]：陞遷、公務人員、性別、存活分析、性別統計

壹、前言

「性別」議題，尤其是女性在政府中所扮演的角色，早期是因民主制度中的代表性因素而開始獲得重視，而後也慢慢地因為一些管理上的議題而在實務上與理論上佔有重要地位。1995年聯合國第4屆婦女大會發表北京宣言及行動綱領（the Beijing Declaration and Platform for Action），提出性別主流化觀點。在行動上，相對於過去爭取權利以法律政策的修改或廢除為主要策略，主流化焦點則由「平等對待」轉移至「平等影響」（轉引自楊婉瑩，2004）。這股推動性別平等的風潮也影響我國。行政院在1997年成立「行政院婦女權益促進委員會」，再於2012年1月1日於行政院院本部下設專責的性別平等處（賴韻琳、莊靜雯，2012），期能發揮政策規劃及資源整合的功能。2011年行政院函頒的性別平等政策綱領，內容包含三大基本理念、七大核心議題，其中「權力、決策與影響力」篇強調將選舉中的婦女保障名額改為性別比例原則，以提高女性職位陞遷和決策參與。¹自1999年行政院

¹ 參閱行政院性別平等會網頁三大基本理念分別為：「性別平等是保障社會公平正義的核心價值」、「婦女權益的提升是促進性別平等的首要任務」、「性別主流化是實現施政以人為本的有效途徑」。七大核心議題，包括「權力、決策與影響力」、「就業、經濟與福利」、「教育、文化與媒體」、「人身安全與司法」、「健康、醫療與照顧」、「人口、婚姻與家庭」及「環境、能源與科技」（2021年8月10日，取自：<https://gcc.cy.gov.tw/Page/FD420B6572C922EA>）。

要求各機關應建立性別統計，藉由數字適切反應出不同性別在各個政策上的處境與狀況，提供政策規劃之參考。

在組織管理上，性別議題也帶出了相當多的討論，例如近年來隨著家庭型態的轉變與高等教育的普及，女性的勞動力已經從家庭轉往社會，女性不僅是家庭和社會的成員，進入職場後也成為組織中的一員，女性的多重角色，考驗著女性如何在家庭與工作中取得平衡，同時這樣的轉變也衝擊了家庭、組織和社會的運作方式，在此情況之下，多元化管理（diversity management）、多元導師制度（multiple mentoring）、職涯發展等組織管理理論漸獲重視（Agócs & Burr, 1996; Baruch, 2006; Chesler & Chesler, 2002; Cox & Blake, 1991）。Baruch（2006）強調性別議題已經從組織外的家庭社會變遷貫穿到組織內的管理模式，認為組織運作應該從「命令-控制轉變為「支持-發展」的觀點，當代管理者必須認識到女性在工作、家庭和社會的多重角色，營造支持女性在工作與家庭的平衡的工作環境（Golden, 2014）。總之，上述這些性別觀點相關的討論，不僅實務上是一種重視女性在職場中表現的趨勢，呼籲必須營造女性友善職場和支持系統，更指出學術上持續探討性別議題的重要性。

比較可惜的是，女性議題發展迄今，實際上政府的性別組成是否已滿足此一代表性的要求？尤其是在升遷議題上，女性在組織內部的升遷狀況是否有別於男性？許多研究都顯示並不樂觀，例如 Mihail（2006）、Ng 與 Burke（2005）即指出，女性在組織高階職位代表性，有明顯過低的問題。而在我國，依據 2018 年考試院的性別統計指標顯示（如表 1），高階職位的簡任（派）人員，女性僅有 34.6%；較為中低階的薦任（派）和委任（派）職位，則多以女性為主，接近 6 成，似乎也呈現出男（職位）高，女（職位）較低的結構。

表 1：行政機關公務人員之性別比率

	男性	女性	合計
簡任（派）	65.4%	34.6%	100%
薦任（派）	42.1%	57.9%	100%
委任（派）	42.8%	57.2%	100%

資料來源：摘自 2018 年考試院性別統計指標。

表 1 是一個整體的加總數據，無從得知性別因素的趨勢變化，若另依據 2014 年至 2018 年銓敘部之性別統計來看幾年的變化（如表 2），女性占整體公務人力的比率從 2014 年 56.0% 上升到 2018 年 56.6%，女性簡任（派）的比率，從 2014 年的 30.2% 上升到 2018 年的 34.6%，雖然都略有上升，但幅度都非常小，且整體結果仍明顯低於男性，實在無法有足夠的論證來說明性別議題在我國公務體系當中已經得到平衡，也說明進一步深入探討影響此性別結構產生之因素的重要性。

表 2：女性公務人員近 5 年之比率

單位：人數 %

年別	總計			簡任（派）			薦任（派）			委任（派）		
	人數	男性 比率	女性 比率	人數	男性 比率	女性 比率	人數	男性 比率	女性 比率	人數	男性 比率	女性 比率
2014	184,349	44.0	56.0	8,549	69.8	30.2	116,623	43.4	56.6	59,177	41.6	58.4
2015	185,616	43.6	56.4	8,800	68.7	31.3	118,477	42.8	57.2	58,339	41.6	58.4
2016	186,429	43.4	56.6	8,826	67.5	32.5	121,086	42.4	57.6	56,517	41.7	58.3
2017	185,531	43.1	56.9	8,954	66.4	33.6	12,2187	42.0	58.0	54,390	41.8	58.2
2018	193,067	43.4	56.6	9,391	65.4	34.6	127,723	42.1	57.9	55,953	42.8	57.2

資料來源：摘自 2018 年考試院性別統計指標。

雖然表 1 與表 2 提供我們不同性別在公部門狀態的大致輪廓，但畢竟還是一個集體層次的數據（aggregate data），無法討論個體層次的差異，而學術研究上的個體層次分析，雖然也已經有相當不錯的累積，例如蔡秀涓、黃煥榮（2005）和黃煥榮、方凱弘（2013），在理論上提供了清楚的框架，也帶入了很多我國情境的討論，具有相當程度的參考價值，但比較可惜的是，他們的研究對象都為行政院所屬各機關之中高階公務人員，也都採取問卷調查方式進行資料收集，屬橫斷面的資料（cross sectional data），造成研究結果在資料的限制之下，僅能看出調查當時性別因素對於陞遷結果的影響，無法長期觀察男女在陞遷發展上有沒有差別，此外，在沒有控制能力或組織變數時，性別因素是否可能被誇大？這些問題都需要進一步的實證檢驗才有辦法回答，而問卷調查又可能存在抽樣誤差問題，如果能透過更完整的、客觀資料的輔助，相信更能準確地檢視性別的影響力。

本文認為，唯有透過精準的實證資料來了解目前的狀況，才能提出有效的政策建議。依此，為了與上述研究相互補，提供現有研究之外，另一個了解性別議題在我國公務體系中所扮演角色的觀察，本研究將以陞遷狀況為主要的依變數，透過公務人事資料庫中 50,354 筆公務人員個體層次的客觀統計資料，進行縱貫性分析（longitudinal analysis），回答以下問題：性別對公務同仁陞遷的影響為何？不同時期會不會有不同的影響效果？本文以下的章節安排如下，第貳部份是文獻回顧，第參部份是研究方法與架構，第肆部份是發現與討論，第伍部份是結語與建議。

貳、文獻回顧

本節有三個部分，首先是指出傳統觀點下的陞遷制度，其次是論述性別議題的重要性，這部分會從民主的代表性官僚與組織多元化管理兩個角度切入。第三小節目的是找出可能影響陞遷的因素，尤其是影響女性公務員陞遷的可能障礙。第四小節則是檢閱目前我國相關研究的狀況，藉此帶出本文與現有文獻的區別。

一、傳統觀點下的陞遷制度

陞遷制度對個人發展而言，涉及個人工作成就感與滿足感，就組織管理而言，陞遷制度乃是人力資源管理中激勵員工的重要管理措施，不僅提供員工晉陞的機會，取得比較高的地位，增加薪資所得，提高個人的責任感與成就感，而組織也得以維持生存、成長與發展。

從個人層面來看，陞遷乃是激勵員工的重要工具。Maslow（1943）提出需求層級理論（Hierarchy of Needs），指出個人有生理需求、安全需求、社會需求、自尊需求和自我實現需求，陞遷即可滿足個人的自尊需求與自我實現需求。Vroom（1964）提出期望理論（Expectancy Theory），指出動機因素是工具價值與價值度的期望總和。² 也就是陞遷作為一種激勵工具，取決於有無完成任務的可能性、完成後所得到的報酬及報酬是否迫切希望，如果三個要素缺少其中一個，激勵的效果

² $FM=EE(I)V$ ，其中 FM 為 Force of Motivation（動機因素），E 為 Effort or Behavior（對努力的期望），I 為 Instrumentality（工具價值），V 為 Valence（價值度）。

就會打折。Adams (1963) 提出公平理論 (Equity Theory)，指出組織成員不僅關心自己的工作投入與工作成果的比率，也關切自己與他人的比較，放在陞遷制度上，組織成員不只關心自己的陞遷結果，也會與他人相比較。Skinner (1971) 提出的增強理論 (Reinforcement Theory) 主要奠基在三個基本觀念，第一、人是被動的，第二、行為本身是可以觀察和測量，第三、人們行為的持續改變是來自增強的行為或經驗，因此可以善用獎勵手段來增加某種行為重複出現的頻率，或者採取懲罰的方式削弱不希望出現的行為。從以上激勵理論的觀點，陞遷制度的設計就必須思考如何使個人願意對組織投入心力以提升組織績效。

實務上的陞遷必須奠基於功績的考量，美國功績制保障委員會 (U.S. Merit Systems Protection Board) 指出，陞遷最重要的是公平，也就是陞遷與否必須與個人績效相關連，並且盡量減少個人的偏差選擇。也就是當以功績制為出發點，陞遷會考慮哪些因素？依據「美國聯邦功績陞遷計畫：過程與結果」報告指出，³ 個人陞遷與否，取決於對工作負責任的程度、工作達成率、對單位的忠誠度、在單位任職的時間、對主管忠誠的程度、在政府部門任職的時間，前兩者尤其重要。至於主管決定陞任人選會考慮那些因素？依照重要性排序依序是：是否符合技術門檻、發展潛能、對工作的認知、對工作成果的直接觀察、從績效面談所觀察的結果、教育程度、在現職工作的時間多長、與工作夥伴的合作氣氛、表現出來的忠誠度、在單位任職的時間，以及大學在學成績。這些因素正是美國聯邦政府評估陞任人選適切與否的重要指標。

公務人員陞遷法於 2000 年 5 月 17 日公布，建立我國現行公務人員陞遷制度的基本共同規範，該法第 2 條規定，公務人員之陞遷，應本人與事適切配合之旨，考量機關特性與職務需要，依資績並重，內陞與外補兼顧原則，採公開公平公正方式，擇優陞任或遷調歷練，以拔擢及培育人才。也就是陞遷法制化之後，是以陞遷序列及逐級陞遷建立晉陞的基本秩序，以評議甄審及公開甄選建立透明正義的環境，以資績並重和彈性分配建立評比的客觀標準，以職務陞任和職務遷調貫穿人員的任使運用 (歐育誠，2009)。同法第 7 條亦明定公務機關辦理人力陞遷時，除注

³ 參閱美國功績制保障委員會 (2021 年 9 月 14 日，取自：https://www.mspb.gov/studies/studies/The_Federal_Merit_Promotion_Program_Process_vs_Outcome_253639.pdf#page=21&zoom=100,78,596)。

意個人品德操守及對國家的忠誠度，需針對擬陞任職務所需知能，就考試、學歷、職務歷練、訓練、進修、年資、考績、獎懲及發展潛能等項目，訂定標準並評定分數，以作為陞遷的標準。由此觀察，我國的陞遷制度期望在實務操作上能同時具備功績制、策略性和公平性的原則。

二、性別議題的重要性：代表性官僚與多元化管理

陞遷制度除了個人面向的激勵因素之外，從組織面向的觀察還有策略性人力資源管理的意義，這也是傳統組織管理著重於個人發展為基礎，而人力資源管理則是以整個組織為思考對象。策略性人力資源管理，乃是因應資源有限的困境，且公部門的人事管理具有牽一髮而動全身的特質，因此策略性人力資源管理有助於跨越不同業務的本位思考，並使人事管理工作密切的結合機關需要與個人需求。

然而，公部門的組織目標與策略，乃是必須因應外部的環境而調整。近年我國對於女性工作議題的保障，不論在公私部門都有很多討論。性別平等法自 2002 年 1 月 16 日公布，旨在保障性別工作權之平等，貫徹憲法消除性別歧視、促進性別地位實質平等之精神。而對於公部門女性歧視的起因與消除女性職涯發展的障礙因素，在國內外學界也有相當探討（黃煥榮、方凱弘、蔡志恒，2011；Guy, 1994）。陞遷制度從功績制的角度來看，具有引導個人成長和維繫組織公平與承諾的正向價值；但是，從代表性的觀點來看，陞遷制度是否帶來保障弱勢的地位與發言，進而實現社會公正的價值，則是完全不同面向的思考。甚至，若為積極維護代表性文官的價值，對兩性中弱勢一方的優惠保護措施，以促進兩性間的實質平等及均衡發展，應是值得考慮的作法。（黃煥榮等人，2011：64）

從政治上的意義來看，代表性和多元化代表一個國家的合法性權威（Brewer, 2002: 1），也強化了社會正義（Kellough, 1990）。Park（2012）指出代表性官僚就像是社會的縮影，代表民意和偏好的匯集（Kingsley, 1944; Kranz, 1976; Mosher, 1982），是公平和平等接近權力的象徵性符號（Gallas, 1985; Meier, 1993; Meier & Nigro, 1976; Mosher, 1982），會強化政府的合法性權威（Caiden & Caiden, 2001; Golembiewski, 1995; Pitkin, 1967; Stivers, 2002）。簡單來說，政府組成的越多元，對社會的發展就越正向。

Mosher（1968）針對代表性官僚提出兩個層次的意義，分別是「消極的代表

性」和「積極的代表性」。前者指的是官僚組織的組成，充分反映了特定團體（例如少數族群或女性）在人口上的比例；後者指的是官僚組織在作成與特定團體相關的政策決定時，充分反映了特定團體的利益。從消極代表性來看，滿足女性和少數族群在高階的管理階層的代表性，對組織來說是很重要的（Taggar, Jain, & Gunderson, 1997）。從積極代表性來看此議題的重要性，Park（2012）研究指出女性投入公職領域確實帶動了政策上的轉變，該研究以南韓中央政府作為研究對象，探討女性公職人員比例對政府決策的影響，研究發現雖然女性公職人員的比例對法案的通過與否沒有顯著的影響，但對媒體對婦女議題的報導次數和社福預算佔總預算之比例都有正向影響。

而為了消弭對於女性和少數族群的歧視，早年美國和加拿大推動雇用平衡（employment equity, EE）及平權行動（affirmation action, AA），近年來則倡導多元化管理的概念，藉此降低員工離職率（turnover）和缺勤（absenteeism）的情形（Cox & Blake, 1991），幫助員工意識到個體的差異和對於與自己不同的人，有更大的包容性（Agócs & Burr, 1996）。但是接受成員多元性的觀念並付諸實行，管理上的問題隨之而來。關於多元化管理的討論，主要聚焦在增加人口背景的多元性，例如種族、族裔、性別和年齡。成員的多元化對組織的影響，利與弊兼而有之。部份研究指出，成員多元性的組織比起成員單一性的組織，更具有創造力和解決問題的能力；部份研究也指出成員多元性的組織會增加整合的難度，同時也會有更多員工的不滿意和更多離職率（Jackson, Joshi, & Erhardt, 2003）。因之，成員的多元化對組織的影響，不可一概而論。Cox（1993）主張有必要透過多元化管理的的手段，以提升組織多元性的潛在利益，並降低可能的風險。Choi 與 Rainey（2010）的研究也指出多元化管理的成效須取決於環境脈絡效應。

三、影響女性員工陞遷的因素

落實性別平等普遍是民主國家希望戮力達成的目標，但從現況來看，男性與女性在工作職場上的機會或成就依舊不平等。女性在高階管理職位上代表性仍然偏低（Mihail, 2006）。教育程度高的女性，在陞遷率上仍然遠不及男性（Wirth, 2001）。女性遇到工作中斷的比例偏高，感受到必須平衡工作和家庭的責任比例也偏高，但晉升到管理階層的比例卻遠不如男性（Reitman & Schneer, 2003）。

究竟是哪些因素影響女性的陞遷呢？文獻上已經有許多不同的因素分類討論。其中，最常探討女性無法進入中高階管理層的原因，主要從兩個面向切入，一是「員工的個人特質」，另一則是「工作環境」（Kanter, 1977; Reskin, 1993; Tharenou, 1999）。這兩種面向分別帶出兩種理論，前者是輸送帶理論（pipeline theory），後者是「玻璃天花板」效應（glass ceiling effect）。根據輸送帶理論的說法，陞遷只是時間早晚的問題，有能力的人一旦條件具備了，就有陞遷機會了。而「玻璃天花板」則是強調組織內看不見的力量，使得符合條件的女性無法取得陞遷的機會。

除了上述之外，Michailidis、Morphitou 與 Theophylatou（2012）歸納女性職涯發展障礙常見因素有五，分別是性別歧視、刻板印象、恐懼成功、平衡家庭與工作的責任、缺乏成功女性作為導師。

第一、性別歧視：根據 Wirth（2001）的研究，多數女性和男性以同樣的條件進入職場，但是他們的職業發展往往比男性來得慢，類此對女性的歧視，往往表現在人員進用、陞遷和待遇上，而最常聽到的解釋是，女性必須照顧家庭和小孩，使得他們對工作的認同和承諾不如男性（Hymowitz, 2005）。

第二、刻板印象：Nichols（1994）指出一般社會普遍存在管理職位必須由具備男性特質（masculine characteristics）的人來擔任比較好。

第三、恐懼成功：女性較缺乏自信、害怕失敗，因此往往自我設定較低的目標（Krambia-Kapardis, 2006）。

第四、平衡工作與家庭角色：女性因為家庭因素所導致的工作間斷問題，對女性的薪水和陞遷產生不利的影響（Judiesch & Lyness, 1999; Tharenou, 1999）。家庭照顧責任的負面刻板印象，使得一般人認為男性在高階管理工作上比較能陞任（Davies-Netzley, 1998）。也有研究指出女性高階經理人比男性容易是單身，或者已婚但不生育小孩（Chênevert & Tremblay, 2002; Kirchmeyer, 2002）。即使有更好的工作機會，但因為要離家，女性通常會選擇放棄，而男性通常會選擇接受（Bielby & Bielby, 1992）。亦有研究指出，在平衡家庭和工作的角色時，女性比男性面對更大的挑戰，部分認為是因女性有親職高牆（maternal wall），也就是會有生育小孩的欲望，必須經歷懷孕分娩的過程，使得相對於男性對工作的投入降低（Swiss, 1996）。

第五、缺乏導師、典範或社會網絡：業師的角色在女性發展中是很常被討論的議題

(Schor, 1997)。Swiss (1996) 指出，在職場上，女性比較欠缺成功女性的領導形象作為典範。而在經營人際網絡時，男性想到的是參加那些對事業有幫助的聚會或維繫具有這種功能的人際關係，但是女性維繫人際網絡的目的卻往往是出於分享想法或尋求社會支持 (Allison, 2007; Singh, Vinnicombe, & James, 2006)。

蔡秀涓與黃煥榮 (2005: 53) 歸納國外研究關於女性陞遷障礙的討論，從主觀性與客觀性及內因性與外因性分析如下 (如表 3)：(1) 社會心理因素：主要探討家庭—工作衝突、婚姻與子女對陞遷的影響；(2) 人力資本因素：探討學歷、工作經驗和年齡等因素的影響；(3) 歧視偏差：探討對性別歧視知覺和對兩性平等態度對陞遷的影響；(4) 系統結構因素：探討組織的性別隔離、組織網絡和組織權力的影響。

表 3：陞遷障礙理論觀點

	內因性	外因性
主觀性	社會心理因素 <ul style="list-style-type: none"> ● 家庭-工作衝突 ● 婚姻與子女照顧 	歧視偏差 <ul style="list-style-type: none"> ● 對性別歧視知覺 ● 對兩性平等態度
客觀性	人力資本因素 <ul style="list-style-type: none"> ● 學歷 ● 工作經驗 ● 年齡 	系統結構因素 <ul style="list-style-type: none"> ● 組織的性別隔離 ● 組織網絡 ● 組織權力

資料來源：轉引自蔡秀涓、黃煥榮 (2005: 53)。

Newman (1993) 以美國佛羅里達州政府為例，探討公部門女性在生涯發展過程上所面臨的障礙，並嘗試建立整合性的分析架構，這些障礙主要來自三項：人力資本模式 (human capital model)、社會心理模式 (social-psychological model) 以及系統模式 (systemic model)。人力資本模式是根據個人的特徵來解釋陞遷的結果，影響因素包含良好的學歷、資歷與能力、個人選擇的自由、支援性的家庭環境、婚姻狀況、合理的財務資源及持續的工作經驗等。社會心理模式則將各種陞遷的障礙歸諸社會及刻板印象的因素，而系統模式則認為陞遷障礙是組織權力等相關因素運作的結果。

更具體的說，人力資本理論將男女之間的差距視為員工在生產力特徵變動的函數，假定具有同等技術的人員（指教育、能力、職業地位，以及工作經驗等相似的水準），則會得到同等的報酬。人力資本理論認為女性專注於家庭，會影響其在教育、技術訓練及工作經驗等投資，尤其是工作經驗之累積，常受限於女性採取「職業中斷型」之生涯路徑，結婚生子之後退出就業市場而影響其工作經驗的累積效用；同時，由於女性為了平衡照顧家庭的需求，對於技術訓練的投資，也因擔任不大需要專業技術的職位，而影響其技術之累積（Morrison, 1992; Stroh, Brett, & Reilly, 1992），進而影響陞遷的可能性。

至於社會心理因素的部分，主要認為組織高層優勢團體的歧視和偏見，亦是構成工作場合中差別待遇的一項重要原因。例如諾貝爾獎的經濟學家 Gary Becker 對勞動市場的歧視現象提出了解釋，認為雖然女性工作者在經濟上可以完全替代男性工作者，但是，相關的利害關係人（包括雇主、消費者、員工等），都有歧視的偏好。由於對於女性勞動生產力產生不確定感和偏見，這種「資訊問題」所產生的歧視現象，又稱為「統計歧視」（Statistical discrimination）（林忠正，1995；轉引自蔡秀涓、黃煥榮，2005：60）。Lange 和 Nelson（2014）指出，唯有改變男性主導的組織文化、破除女性對工作承諾較低，以及女性投注在家庭的心力遠高於投注在工作上的心力等看法，適度引入具備性別觀點的導師制度（gender-informed mentoring strategies）（Chesler & Chesler, 2002），更能有助於掃除女性在職涯發展的阻礙。

除了上述「微觀」的分析層次之外，「系統模式」則是從組織層面進行分析，也就是屬於「中觀」的分析層次。根據 Kanter（1977）的觀點，認為組織中男女的差異，主要呈現在機會、權力及人數等三方面，而這三者又與非正式網絡息息相關。例如從權力來說，組織權力可以區分為正式權力和非正式權力，前者源自於組織成員所占有的職位，而後者則來自於組織內外人員彼此間的關係和互動行為。多數組織非正式的關係系統不論是其根源或目前的功能，都是從男性文化與男性經驗中發展出來的，其形態、行為準則、溝通模式，以及關係的表現方式，都是由男性文化所主導（陳怡芬譯，1983），當然女性的機會就會比較少一點。

本文認為，前面的因素，雖然已經談論了幾個不同層次因素對女性陞遷的影響，但還是忽略了環境、國家或者是歷史制度因素的影響，也就是屬於「巨觀」的

分析層次。事實上，不同的分析層次可能是環環相扣的，如巨觀層次上的歷史制度因素影響了中觀層次（如組織文化或組織制度）的系統模式；進而再影響在微觀層次（如組織用人的選拔標準、文官的核心能力變動等）。以我國的情境來看，巨觀層次的因素更不能忽略，因為臺灣過去的研究都指出當臺灣走向民主化的過程，民主選舉因素或者是制度的變更，都會進而影響陞遷或用人制度。如陳鴻章（2010）的研究認為臺灣於1990年代初期到中期，憲法增修條文的修正，使總統獲得了行政院高階行政官員的人事任免權，也獲得行政院高階行政官員的任命、調動，以及總統對於高階行政官員的控制。在臺灣的第一次和第二次政黨輪替（2000~2008年）也發現有全面性高階行政官員職位的更動，及其他大範圍和大規模的組織人員調動情形發生，表示陞遷制度上的確受到許多不同歷史因素的更替影響（相關的研究可參見胡龍騰，2007；邱育瑋、徐永明，2004a 及 2004b 等）。這跟臺灣的歷史、政治重大變動可能有關係，例如臺灣解嚴、修憲和不同的政黨輪替等。因此當運用長時間巨量的人事資料進行分析時，即有必要將此系統性因素納入考量。

四、國內性別與陞遷的研究成果

在社會上對於性別議題的重視趨勢下，我國學術界對於不同性別在公務體系的陞遷狀況，已有一些不錯的實證分析成果，可以作為本文很重要的參考基礎，例如蔡秀涓與黃煥榮（2005）、黃煥榮與方凱弘（2013）。蔡秀涓與黃煥榮（2005）分析發現，在中央政府機關，不論是簡任或薦任職務，男性都明顯高於女性，且越往高階職位移動，越呈現出女性代表性不足的現象，歸納其原因主要是因早年女性高考及格率低於男性，特種考試又對女性名額有所限制，⁴使得在陞遷準備和培育的過程中遇到困境。也就是說，造成女性陞遷上的不利因素，源自於過去考試制度，只要經過時間的消化，有能力的女性在陞遷上就會被看見，這樣的說法比較貼近於前述的輸送帶理論。此外，該研究亦發現，從陞遷阻礙的觀點來看，⁵整體而言，呈現

⁴ 司法人員特考、國安情報人員特考、調查人員特考、關務人員特考、鐵路人員特考、公務人員特考、郵政人員特考之部分類科需用名額中則設有男女性別限制（蔡秀涓、黃煥榮，2005：40-41）。

⁵ 「民國94年減去受訪者何時開始擔任現任職等」，做為計算陞遷阻礙的基準。

男性陞遷阻礙大於女性的情形，不過，從陞遷速率來看，⁶男性和女性不論在「薦任第 6 職等後之陞遷速率」或在「擔任簡任第 10 職等後之陞遷速率」，研究結果均顯示不出男性與女性的陞遷差異，同時該研究也發現不論男女都是以薦任第 9 職等和簡任第 11 職等的人數最多，這代表在行政院部會機關中，這二個階層是明顯的關卡，由於要衝破這兩層關卡不易，因此停留在此的人數最多（蔡秀涓、黃煥榮，2005：128）。

另外，黃煥榮與方凱弘（2013）針對影響公務人員陞遷結果和陞遷阻礙之因素進行分析，研究發現性別、教育程度、工作年資、工作選擇和工作目標等因素都對陞遷結果（公務人員最終陞遷的職等）有正面影響力，其中尤以工作年資和教育程度的影響力最為關鍵。至於在陞遷阻礙方面，工作年資對工作阻礙有顯著的正相關，而教育程度則與工作阻礙有顯著的負相關，性別因素有影響，但不是最重要因素。

雖然上述兩篇研究都為我國公務體系內部性別對陞遷所造成的影響，提供了相當有參考價值的基礎，但本文認為，仍有以下幾點需要進一步補充的問題。首先，現有研究大多是以抽樣調查、主觀問卷為分析資料，會有抽樣誤差、調查法操作化方式（問卷題目）所致觀察誤差的可能性。第二，並非是縱貫性的分析，難以得知同一觀察個體內，隨著時間變化之因素所導致的影響（例如考績變化對同一個人所產生的陞遷影響）。第三，沒有帶入系統的、巨觀層次的因素，也就是比較不同時空環境背景、不同時期進入公職者的差異。

參、研究方法與架構

本文的主要研究問題是，性別對公務同仁陞遷可能性的影響為何？考量巨觀層次的系統因素下，不同時期會不會有不同的影響效果？而本文所使用的分析資料是筆客觀的統計數據，不是抽樣調查，測量方式也不是主觀的問卷回答，希望透過這樣的數據分析，能夠與其他資料所得到的分析結果相對話與互補，提升我們對性別之影響效果的了解。本節將分成幾個部分，首先是資料來源的說明，第二個部分是

⁶ 陞遷速率=（現任職等-5）/（94-擔任合格實授第六職等起始年）。

研究架構，第三個部分是資料分析方法。

一、資料來源

目前我國為蒐集全國公務人員人事資料，以及為了辦理各項人事業務所開發建置的資料庫有 2 個，一個是「全國公務人力資料庫」，另一個是「銓敘業務資料庫」，分別由行政院人事行政總處及銓敘部負責管理維護。前者從 1995 年開始收集，主要涵蓋基本資料、現職、學歷、考試、訓練、經歷、考績、獎懲、銓審及動態資料；後者建置於 1987 年以後，主要涵蓋機關組織編制、銓審、考績、退休、撫卹、獎懲等資料（陳敦源等人，2014）。

本研究之資料來源是結合前二者資料庫的公務人員資料，資料所包含的時間為 1988 年至 2012 年，⁷是一個橫跨 25 年的縱貫性資料（longitudinal data）。去個人識別資訊後，原始資料共包含 154,063 位公務人員，然因為後續主要分析的焦點是「陞遷」，因此本文參考 Reitman（2003）之研究，⁸認為職涯發展乃是一種時間累積而成的結果，必須透過縱貫性資料進行分析才能精準掌握，同時必須設定一個相同「起跑點」作為條件（Wirth, 2001），使之更能區辨同一資格條件的公務人員在進入公部門後陞遷發展是否有所不同。因此，本文選取資料庫中那些一開始是以薦任（或等同）第 6 職等之資格進入公部門者為分析對象，最後篩選後的分析人數為 50,354 人。

⁷ 資料起始時間為 1988 年，主要是因過去的資料登錄不完全，有系統性的登載始於 1988 年。

⁸ 1980 年代起，在全球化的洗禮下，大公司在面對外部環境挑戰，經歷過瘦身（downsizing）和重組的挑戰，連帶公司對員工的承諾也備受考驗，終身僱傭制儼然成為歷史名詞，為研究 MBA 畢業生的職涯路徑，Reitman 與 Schneer（2003）運用三波調查資料取得縱貫性資料進行分析，探討 MBA 畢業生在職場是否照著預期路徑發展。他們的研究控制了相同的教育背景和收集資料的時間長度，但是也不諱言因為使用問卷調查資料，因此資料品質可能面臨受訪者記憶不夠精確的問題，於是運用三波的問卷調查，試圖降低這些可能產生的誤差。

二、研究架構

(一) 依變數

關於陞遷重要關卡的界定，蔡秀涓與黃煥榮（2005：131）從陞遷阻礙的觀點進行觀察，計算在不同職等停留的時間，發現薦任第 9 職等的停留時間最長，該研究推論薦任第 9 職等是陞遷階梯中一道重要的關卡。本文認為在同一職等停留時間越長，代表下一職等的陞遷難度越高，同時也參考 Baxter 與 Wright（2000）針對玻璃天花板現象的觀察鎖定在高階管理職務之觀點，因此以截至 2012 年「是否有晉升至簡任第 10 職等」作為依變數。

(二) 自變數

對於影響陞遷結果的探討，蔡秀涓與黃煥榮（2005）涵蓋了性別、學歷、年資、年齡、婚姻、幕僚單位等變數，黃煥榮與方凱弘（2013）則是納入了教育程度、年資和年齡等變數。關於影響陞遷之變數組成，本文主要參考上述相關文獻，並結合我國人事法規所設定的各項條件，將自變數區分為「基本背景變數」、「能力變數」和「機關變數」等三大區塊，研究架構見圖 1。

基本背景變數包括性別、教育程度、年齡、初任公職年；機關變數則以服務於中央或地方機關來區別。至於能力變數的衡量則較為複雜，採用多項替代變數（proxy）來衡量此工作能力此概念，包含是否曾擔任薦任第 9 職等主管職、機關轉換次數、考績等次（是否為甲等），以及是否獲頒模範公務人員等變數。其中，是否曾任薦任第 9 職等主管職此變數，依據人事行政制度，薦任官為帶動我國整體官僚體系行政運作的重要中堅分子，本研究認為，從薦任官最低的第 6 職等陞任到最高第 9 職等，通常需要多年的歷練，若還能擔任主管職，意謂該公務人員具有相當程度的工作能力，才能有機會爭取到中層主管的職務，故將此變數亦視為衡量公務人員能力的替代變數之一。而考績等次此變數，雖然我國考績制度中有甲等 75% 比例上限之規定，受到不少批評（蘇偉業，2013），但考量到這是目前所能取得衡量公務人員工作能力高低的相對客觀資料，且本研究為多年期的縱貫性資料分析，因此該變數也一併納入模型討論。

本研究同時也將機關轉換次數視為衡量公務人員能力的替代變數，一方面在制

度上，根據我國「公務人員陞遷法」第13條之規定，各機關對職務列等及職務相當之所屬人員，應配合職務性質及業務需要，實施各種遷調，而調遷規定由各主管機關定之。同時，我國亦將「職務歷練」視為各職務辦理陞任評分之必備選項（董祥開、張鎧如、陳敦源、陳揚中，2021），⁹換言之，我國制度上已將公務人員職務的遷調視為一種重要的工作歷練，成為公務人員未來能否往上陞任的評判條件之一；另一方面，在學理上，本文參考張鎧如、陳敦源、簡鈺瑋與李仲彬（2015）之研究，將機關轉換次數視為公務人員工作能力面向之替代變數，其研究成果發現該變數在統計上與公務人員職等的高低呈現顯著正向關聯性。

最後，針對是否曾獲頒機關模範公務員此變數，依據我國「公務人員品德修養及工作績效激勵辦法」第4條之規定，各機關為提昇公務人員品德修養及工作績效，應視機關特性、業務性質及發展目標採行相關的激勵措施，而選拔機關模範公務員便是其中一項激勵措施。該辦法第7條規定，當公務人員其品德、工作績效、社會參與、為民服務有傑出的表現時，有機會獲得機關的肯定被推選為該機關的模範公務人員，因此本研究將此變數亦納入衡量公務人員工作能力高低的替代變數之一。

（三）控制變數：「不同時期」的比較

Morgan（1998）提出觀察性別因素對收入的影響時，應該注意到不同時期的變化，本研究考量到歷史制度因素對陞遷的影響，因此建立「時期」作為控制變數，藉此不同「時期」間性別對陞遷的影響狀況。「時期」的區分方式，本研究以公務人員進入公務體系作為起點，依據幾個重要的歷史進程進行分類，概分為三個時期，分別為第一時期：1988年至1991年（李登輝總統執政前期）進入公務體系者；第二時期：1992年至1999年（李登輝總統執政後期）進入公務體系服務者；第三時期：2000年至2003年（陳水扁總統執政前期）進入公務體系服務者。對同一時期而言，陞遷的競爭條件將會大致相同。

⁹ 請參見行政院人事行政局90年5月1日九十局力字第190655號函。

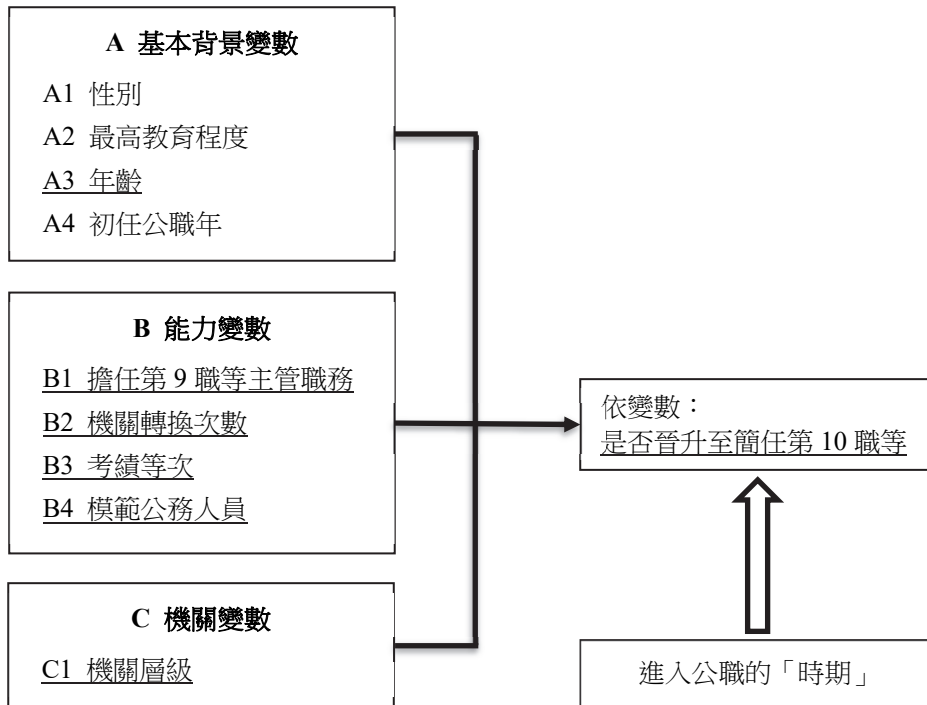


圖 1：研究架構圖

資料來源：本研究自製。

在縱貫性分析當中，變數之種類又可分為「時間相依共變數」（time-dependent covariates）及「時間不相依共變數」（time-independent covariates）。其中前者包括依變數是否晉升為簡任官等，自變數則涵蓋年齡、擔任第 9 職等主管、機關轉換次數、考績等次、模範公務人員和機關層級等變數（如圖 1 以底線標示者）；後者則包括性別、最高教育程度、¹⁰初任公職年和時期。

三、分析方法

存活分析（survival analysis）是用來研究或分析樣本所觀察到的某一段時間長度之分配，一段時間長度通常是從一特定事件起始的時間原點，直到特定事件發生

¹⁰ 最高教育程度雖然可能隨著個人職涯發展而變化，不過早年的人事資料庫並未將公務人員的教育程度註記列為需要即時更新的資訊，通常只註記到進入公職時的最高教育程度，因此本文將此變數歸納為「不隨時間變化的變數」。

的時間點。例如：在醫學研究上，是從進入研究時間點到確認診斷出癌症的時間點或手術日期，通常觀察到死亡事件為止（林建甫，2008：1）。若應用在人事行政領域上，翁興利（2014）曾用以檢視公務人員傑出貢獻獎得主之陞遷與等待陞遷的時間分布情形。本研究則採用此分析方法來探討公務人員從初任公務人員（相當於薦任第 6 職等）的時間點至陞任簡任第 10 職等的情形。

這樣的時間資料研究者往往不能觀察到所有研究對象最後的結果及所有事件的發生時間點，因此資料都是設限資料（censored data）。以圖 2 說明本研究之資料型態，X 軸為研究資料觀察時間的起迄點，由 1988 年觀察至 2012 年，Y 軸為各公務人員由初任公職的時間點●，至第 1 次晉陞簡任第 10 職等的時間，其中公務人員甲、丙初任公職時間分別為 1988 年和 1994 年，也分別在時間點 1998 年（第 10 年）及 2006 年（12 年）晉陞為簡任第 10 職等○，這兩筆資料同屬於完整資料，而公務人員乙初任公職時間與甲相同為 1988 年，但卻在 2004 年還沒晉陞簡任第 10 職等時退休或離職△，屬於右設限資料，同樣的公務人員丁初任公職時間為 2000 年，但在 2012 年研究觀察時間終點時仍未晉陞簡任第 10 職等且仍在職，只是本研究無法得知其未來哪一年會晉陞，因此同屬右設限資料▶。

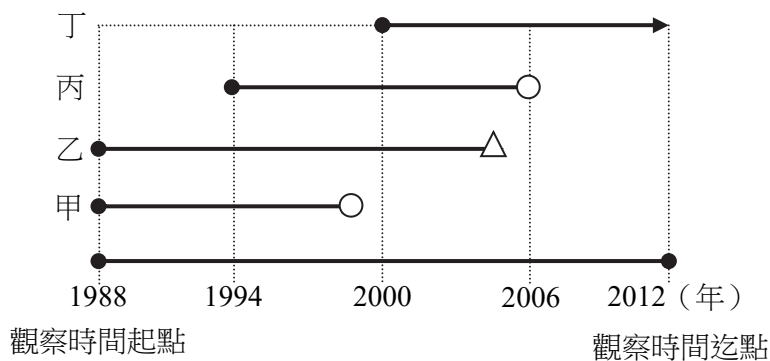


圖 2：存活分析資料定義說明圖

資料來源：本研究自製。

（一）風險函數（Hazard Function）、存活函數及對數等級檢定（Log-Rank test）

本研究採用存活分析中的風險函數 $h(t)$ 圖及存活函數 $S(t)$ 來檢視不同性別、

不同時期進入公職者在晉陞機率上之差異，並以對數等級檢定分析其顯著性，公式說明如下：

假設時間年為 T ，在年資為第 t 年時的陞遷機率密度為：

$$p(t) = P(T=t) = \frac{\text{第 } t \text{ 年陞遷人數}}{\text{總人數}},$$

公務人員在年資超過第 t 年仍未陞遷的存活函數為：

$$S(t) = P(T > t) = \frac{\text{第 } t \text{ 年底仍未陞遷人數}}{\text{總人數}},$$

其中 $S(0)=1$ ，且 $p(t)=S(t-1)-S(t)$ ，而年資超過 $t-1$ 年，且在第 $t-1$ 年到第 t 年區間內陞遷的機率，也就是風險函數為：

$$h(t) = P(T=t|T \geq t) = \frac{p(t)}{S(t-1)} = \frac{\text{第 } t \text{ 年內陞遷人數}}{\text{第 } t \text{ 年年初仍未陞遷人數}}$$

又可將存活函數改寫為：

$$S(t) = S(t-1)[1-h(t)].$$

另本研究採用一般較常使用之對數等級檢定來比較不同性別、不同時期進入公職者間之陞遷情形有否顯著不同，統計假設如下：

$H_0: S_1(t) = S_2(t)$ ，兩條(或多條)存活曲線相同

$H_1: S_1(t) \neq S_2(t)$ ，兩條(或多條)存活曲線不相同

$$\text{Log-Rank 統計量} = \frac{[\sum_t (d-E(d))]^2}{\text{Var}[\sum_t (d-E(d))]}$$

d 表示不同性別或不同時期進入公職者在時間 t 時之陞遷人數，統計量近似卡方分配。

(二) 時間相依共變數 Cox 模型 (Cox Model with Time-Dependent Covariates)

針對個別自變數 (如性別或時期) 與依變數 (是否晉升至簡任第 10 職等) 關係之探討, 用上述對數等級檢定即可。但本研究為探討影響是否晉升至簡任第 10 職等之因素, 已歸納基本背景變數、能力變數和機關變數等三大變數區塊, 而將這些變數同時考量時, 就需要利用統計模型將其關係以數學方程式串連起來, 而存活分析中最常用的統計模型就是 Cox 比例風險模型 (Cox Proportional Hazards Model, Cox PHM), 說明如下:

Cox 模型的數學方程式為;

$$\log \frac{h(t)}{h_0(t)} = \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + \dots + \beta_k x_k + \varepsilon,$$

其中 $h(t)$ 為在時間點 t 時的風險函數, 在本研究指的是陞遷至簡任第 10 職等的機率, 當所有自變數均為 0 時, 則 $\log \frac{h(t)}{h_0(t)} = 0$, $h(t) = h_0(t)$, $h_0(t)$ 為模型建構中的一個基準。取指數後風險函數可表示為:

$$h(t) = h_0(t) \exp(\beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + \dots + \beta_n x_n),$$

因此當 $\exp(\sum_{k=1}^n \beta_k x_k)$ 越大時, 陞遷的機率就越大, 也就是 β 值為正的條件下, 自變數的值越大, 陞遷的機率也越大。

本研究之自變數都是根據公務人員的人事資料長期記錄下來的, 因此多數是會隨著時間而變動的, 例如: 每年的考績不同、任職機關的屬性也會隨調職變動等, 這些自變數就稱為「時間相依共變數」。有些時間相依共變數, 若起始值為 0, 直到事件發生後值才變為 1, 此為「離散型時間相依共變數」(discrete time-dependent covariate), 例如: 在得模範公務人員的年度, 記錄為 1, 其餘年度為 0; 此外自變數本身屬於連續型數值, 且每年都會有記載, 例如: 獎勵、懲處分數, 這類變數則稱為「連續型時間相依共變數」(continuous time-dependent covariate)。這些不同類型的時間相依共變數都可以使用 Cox 比例風險模型, 因此本研究使用的模型簡稱

為時間相依共變數 Cox 模型（林建甫，2008：238-239）。

以下本文將以存活分析之風險函數及存活函數，檢視性別與陞遷之關係，再運用 Cox 比例風險模型探討影響陞遷之因素，以瞭解性別上陞遷的差異和速度是否有別。

肆、發現與討論

一、基本背景資料描述統計

本研究篩選後之總樣本數有 50,354（見表 4），其中，已陞遷至簡任官等的有 2,381 人，佔全體的 4.7%，未陞遷至簡任官等的有 47,973 人，佔全體的 95.3%。在篩選後樣本結構上，女性有 24,480 人，佔全體的 48.6%，男性有 25,874 人，佔全體的 51.4%。教育程度的比例最高是學士，有 44.3%，其次是碩士，有 39.3%；曾擔任第 9 職等主管的比例僅有 12.4%。曾當選模範公務人員的僅有 3.7%。

為觀察不同時期進入公職者的陞遷差異，本文以初任公職年為基準，將樣本區分為三個時期，第一時期（1988-1991 年進入公職）有 5,568 人，佔全體 11.1%；第二時期（1992-1999 年進入公職）有 14,773 人，佔全體 29.3%；第三時期（2000-2003 年進入公職）有 6,899 人，佔全體 13.7%。2004-2012 年初任公職者，年資均未滿 10 年，依照人事法規推算，¹¹尚無陞遷至簡任之可能，且實際資料也顯示沒有陞遷者，因此界定為未達陞遷條件者，計有 23,114 人，佔全體 45.9%。

¹¹ 公務人員任用法第 17 條規定：「公務人員官等之晉升，應經升官等考試及格。經銓敘部銓敘審定合格實授現任薦任第九職等職務人員，具有下列資格之一，且其以該職等職務辦理之年終考績最近三年二年列甲等、一年列乙等以上，並已晉敘至薦任第九職等本俸最高級後，再經晉升簡任官等訓練合格者，取得升任簡任第十職等任用資格，……。」

表 4：基本背景描述統計

變數		次數	百分比
陞遷至簡任官等	未陞遷至簡任官等	47973	95.3
	已陞遷至簡任官等	2381	4.7
性別	女	24480	48.6
	男	25874	51.4
教育程度	高中職以下	426	.8
	專科	4656	9.2
	學士	22303	44.3
	碩士	19766	39.3
	博士	820	1.6
	遺漏值	2383	4.7
擔任第 9 職等主管	未曾擔任	44107	87.6
	曾經擔任	6247	12.4
模範公務人員	未曾當選	48488	96.3
	曾當選	1866	3.7
時期	第一時期（1988-1991 年）	5568	11.1
	第二時期（1992-1999 年）	14773	29.3
	第三時期（2000-2003 年）	6899	13.7
	未達陞遷條件者	23114	45.9

資料來源：本研究自行整理。

二、性別與陞遷之分析

關於不同性別陞遷至簡任官等之差異，截至 2012 年，女性中陞遷至簡任官等者，僅有 3.3%，男性則有 6.1%（見表 5），顯示男性陞遷至簡任官等的比例比女性高，其差異已達到統計上的顯著性（ $\chi^2=230.669$ ， $df=1$ ， $p<.001$ ）。此一研究結果也呼應了 LaPierre 和 Zimmerman（2012）的研究，女性獲得陞遷的比例遠比男性低。

表 5：性別與陞遷之關係

			陞遷與否		總計
			未陞遷	已陞遷	
性別	女	計數	23684	796	24480
		橫向%	96.7%	3.3%	100.0%
	男	計數	24289	1585	25874
		橫向%	93.9%	6.1%	100.0%
總計		計數	47973	2381	50354
		佔總計的百分比	95.3%	4.7%	100.0%

資料來源：本研究自行整理。

若考量資料性質，將等待陞遷的時間亦列入分析，則可採用存活分析之風險函數 $H(t)$ 及存活函數 $S(t)$ 進行陞遷情形的檢視。累積存活為 1.0 時，代表此時無人陞遷；累積存活為 0.95 時，代表已經有 5% 的人陞遷。由圖 3 可發現男性與女性之當年度陞遷機率及當年度未能陞遷之機率有明顯之不同，再依據對數等級檢定結果顯示，已達到統計上的顯著性 ($\chi^2 = 69.175$, $df=1$, $p=0.000$, $n=50,354$)，代表男性的陞遷速度遠比女性快。

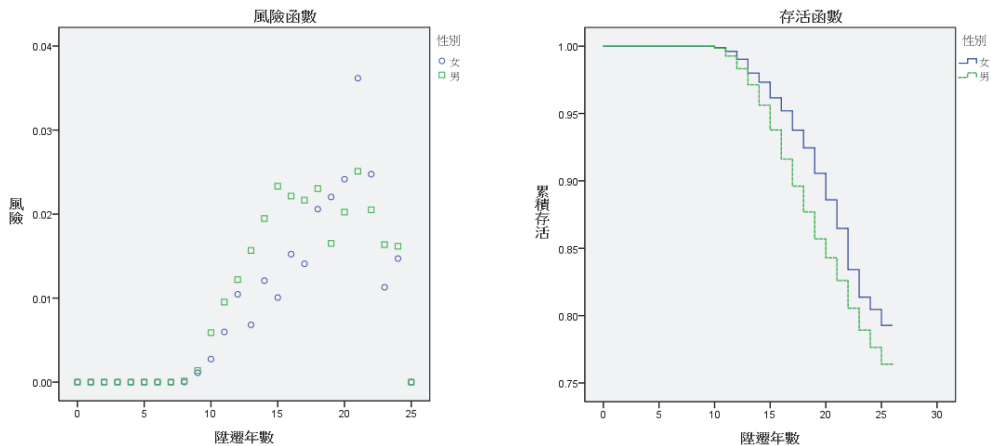


圖 3：風險函數及存活函數

資料來源：本研究自行整理。

此一研究發現與蔡秀涓與黃煥榮 (2005) 研究發現性別因素對陞遷無顯著影響有別，主要的原因可能來自前者文章是以橫斷面的觀察，研究方法以問卷調查為

主，可能存在抽樣上的誤差。而本研究是以人事資料庫累積 25 年的客觀資料進行分析，非以抽樣方式進行。

三、不同「時期」進入公職者的陞遷分析

關於進入公職的時期與陞遷至簡任官等之關係，本研究以累積存活分析圖呈現（見圖 4），縱向座標軸是累積存活率，橫向座標軸陞遷年數（亦即年資）。如以年資 15 年觀察，本研究發現陞遷至簡任官等的比例，第一時期比第二時期高，此亦代表著以同樣資格進入公職，第一時期的陞遷速度較快。另從整體趨勢來看，陞遷速度以第一時期最快、第二時期次之，第三時期最慢。關於簡任陞遷趨緩的現象，考試院（2016：14）的研究也顯示，¹²近年來簡任職等退休或出缺人數減少，且第 9 職等人數不斷增加，相對增加競爭壓力。

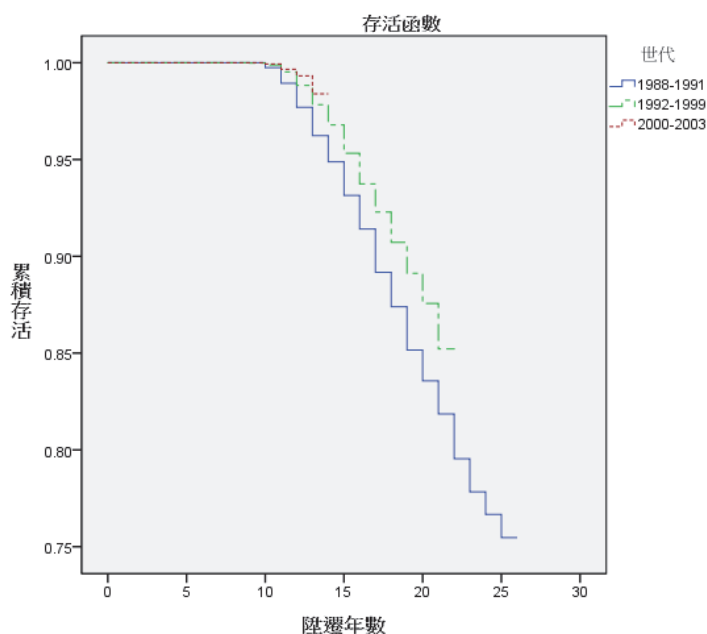


圖 4：時期與陞遷之關係

資料來源：本研究自行整理。

¹² 行政機關自 2012 年起簡任（包括第 10 至第 14 職等）職缺對第 9 職等所可提供缺額比例，由 0.511 逐年下降，至 2016 年為 0.498；而簡任職缺的流動比例，由 2012 年之 0.073，逐年下降，至 2016 年為 0.0675（考試院，2016：14）。

四、性別、進入公職時期與陞遷至簡任官等之分析

如從不同時期進入公職者間觀察性別差異，本研究發現（見圖 5），在第一時期（1988-1991 年），男性有 817 位陞遷，女性有 360 位陞遷，依據對數等級檢定結果顯示，未達統計上的顯著性（ $\chi^2 = .025$ ， $df=1$ ， $p=.876$ ， $n=4,391$ ），代表此一時期進入公職之男性與女性，在陞遷速度上，沒有顯著的差別。不過對於上述的分析結果，本文認為應該謹慎看待，主要是因完整資料的蒐集起自 1988 年，擷取 1988 年至 1991 年進入公職者，尚不足已代表早期公務人員的整體樣貌，在有限樣本進入分析模型時，取樣上可能存在偏誤，無法據以推論這一時期進入公職者的陞遷不存在性別差異。

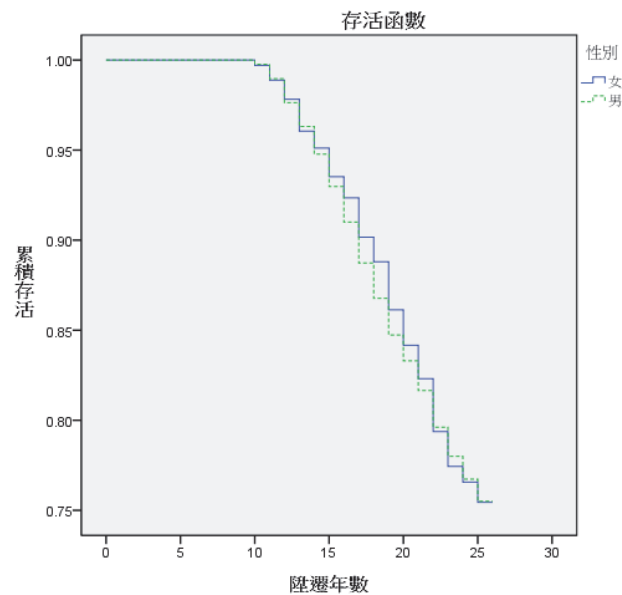


圖 5：第一時期進入公職者（1988-1991 年）性別與陞遷之關係

資料來源：本研究自行整理。

在第二時期進入公職者（1992-1999 年），性別對陞遷的影響最為明顯（見圖 6），男性的陞遷人數明顯多於女性，男性有 749 位陞遷，女性有 423 位陞遷，依據對數等級檢定結果顯示，兩者的差異達到統計上的顯著性（ $\chi^2 = 93.827$ ， $df=1$ ， $p<.000$ ， $n=13602$ ），也就是平均年資在 13-20 年之間，男性與女性的陞遷速度差異

最大。對照蔡秀涓與黃煥榮（2005：37）研究提到1992年女性公務人員高考及格人數首度超越男性，男性與女性在跨入門檻接近相等，但若干年的公職發展之後發現，男性的陞遷人數明顯高於女性，陞遷速度也比女性快。

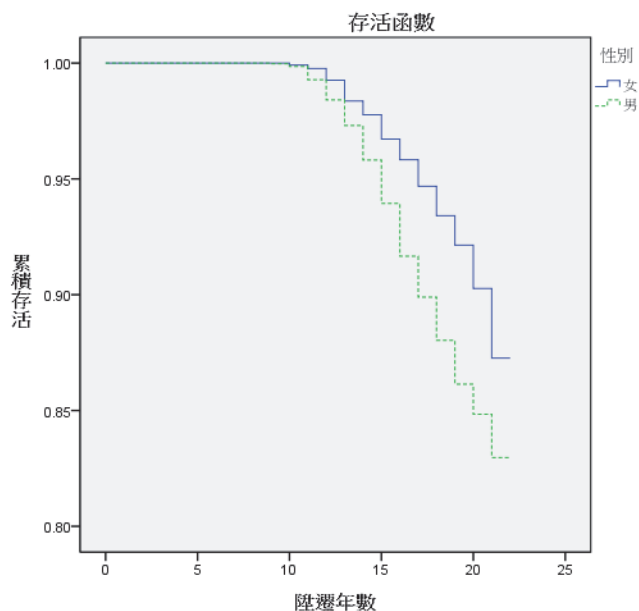


圖 6：第二時期進入公職者（1992-1999 年）性別與陞遷之關係

資料來源：本研究自行整理。

在第三時期進入公職者（2000 年至 2003 年），性別對陞遷的影響不大（見圖 7），其中男性有 22 位陞遷，女性有 13 位陞遷，依據對數等級檢定結果顯示，未達統計上的顯著性（ $\chi^2 = .690$ ， $df=1$ ， $p=.406$ ， $n=6866$ ），代表此一時期進入公職者之男性與女性，在陞遷速度上，沒有顯著的差別。不過，第三時期進入公職者的公職時間還不夠長，仍待未來持續追蹤，亦難據此論定陞遷上的性別差異已經有明顯改善。

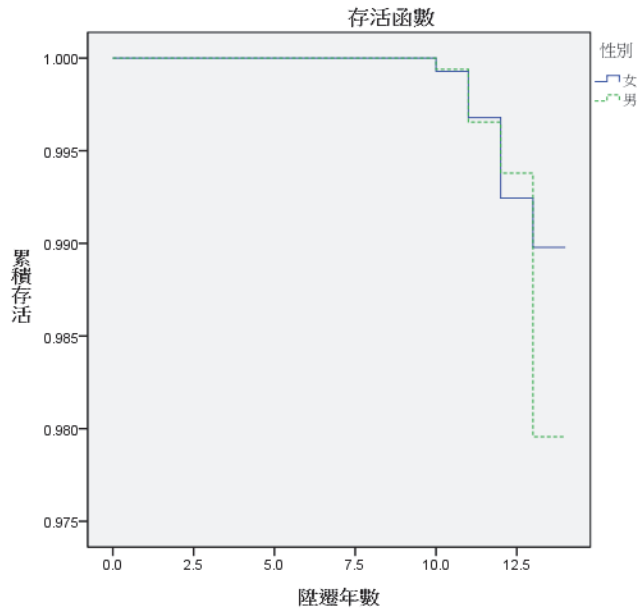


圖 7：第三時期進入公職者（2000-2003 年）性別與陞遷之關係

資料來源：本研究自行整理。

五、影響晉陞為簡任官等之因素的模型分析

（一）整體資料分析

性別因素是否影響公務人員之陞遷？在基本變數部份，除了性別因素之外，本文尚考慮教育程度、年齡和初任公職年等因素。在能力變數部份，則以擔任薦任第 9 職等、機關轉換次數、考績等次和是否獲頒模範公務人員，作為衡量能力的替代變數；至於機關因素，則以任職中央政府或地方政府作為區別。

依據表 6 的分析，當控制能力和組織因素之後，性別對陞遷的影響仍然達到統計上的顯著性，男性相對於女性，陞遷的機率較高 ($\beta=0.109$)。此一迴歸分析模型達到統計上的顯著性 ($-2LL=37317.299$ ， $\chi^2 = 9329.652$ ， $df=13$ ， $p<.001$ ， $n=220579$)。

在其他個人基本背景變數中，教育程度越高，陞遷的機率越高，學歷為高中職以下者對比學歷為博士者，陞遷的機率較低 ($\beta=-3.572$)，同樣的情形也發生在其

他類的學歷上。年齡越大，陞遷的機率越高 ($\beta=0.049$)。初任公職年之數值越大 (代表年資越淺)，陞遷的機率越低 ($\beta=-0.077$)。黃煥榮與方凱弘 (2013) 之研究指出，工作年資和教育程度對於公務員的現職職等最具影響力，本文針對是否晉升簡任職務之研究亦發現，在考慮其他變數下，教育程度和年資也有其影響力。

表 6：影響陞遷至簡任官等之迴歸分析

	β	(s.e.) 顯著性
常數	12.476	5.197 **
A.基本背景變數		
A1 性別 (參照類：女)	.109	.048 *
A3 教育程度 (參照類：博士)		
高中職以下	-3.572	.453 ***
專科	-3.094	.150 ***
學士	-1.909	.082 ***
碩士	-.736	.071 ***
A4 年齡	.049	.006 ***
A5 初任公職年	-.077	.008 ***
B.能力變數		
B1 曾任第 9 職等主管 (參照類：未曾任)	.475	.048 ***
B2 機關轉換次數	.922	.040 ***
B3 考績等次 (參照類：非甲等)	.466	.069 ***
B6 模範公務員 (參照類：未得過)	1.045	.125 ***
C.機關變數		
C1 機關層級 (參照類：地方)	.901	.059 ***
-2LL		37317.299
χ^2		9329.652
df		13
p		.000
n		220579

資料來源：本研究自行整理。

在個人能力變數部分，曾經擔任過薦任第 9 職等主管職務，陞遷的機率越高（ $\beta=0.475$ ）；機關轉換次數越高，陞遷的機率越高（ $\beta=0.922$ ）；考績等次越好，陞遷的機率越高（ $\beta=0.466$ ）；曾經獲頒模範公務員的資歷，陞遷的機率越高（ $\beta=1.045$ ）。在機關變數部分，任職中央相對於任職地方，陞遷的機率越高（ $\beta=0.901$ ）。

綜合而言，男性、教育程度越高、年齡越大、年資越高、曾經擔任過薦任第 9 職等主管、機關轉換次數越多、曾經獲頒模範公務人員、任職中央等條件者，越有機會陞遷。

（二）男性與女性的模型比較

關於影響陞遷至簡任官等的因素，是否男女有別？本研究分別以男性和女性為樣本，分別進行迴歸分析，兩個模型均達統計上的顯著。根據表 7 所示，不論男性或女性，只要教育程度越高、年紀越大、年資越深、機關轉換次數越高、考績等次越好、曾經獲頒模範公務員、任職中央者，陞遷至簡任的機會都越高。不過，曾任九職等主管因素，對任一性別來說，對陞遷的影響都沒有達到統計上的顯著性。

表 7：性別與陞遷之迴歸分析

變數	男性		女性	
	β	(s.e.) 顯著性	β	(s.e.) 顯著性
常數	12.695	7.088 ***	13.138	12.642 ***
A.基本背景變數				
A2 教育程度 (參照類：博士)				
高中職以下	-3.552	.455	-12.111	135.618
專科	-3.184	.172 ***	-2.743	.318 ***
學士	-1.959	.095 ***	-1.659	.186 ***
碩士	-.810	.078 **	-.480	.177 **
A3 年齡	.044	.007 ***	.058	.010 ***
A4 初任公職年	-.063	.010 ***	-.108	.015 ***
B.能力變數				
B1 曾任第 9 職等主管 (參照類：未曾任)	.628	.058	.109	.088
B2 機關轉換次數	.910	.048 ***	.980	.073 ***
B3 考績等次 (參照類：非甲等)	.437	.086 ***	.528	.117 ***
B6 模範公務員 (參照類：未得過)	.856	.170 ***	1.311	.186 ***
C.機關變數				
C1 機關層級 (參照類：地方)	.644	.069 ***	1.528	.123 ***
-2LL	23177.229		11325.724	
χ^2	6590.518		2806.368	
df	12		12	
p	.000		.000	
n	124488		84081	

資料來源：本研究自行整理。

(三) 不同時期進入公職者的模型比較

為觀察各變數對於不同時期進入公職者的陞遷影響力如何，因第三時期進入公職者的年資尚淺，陞遷至簡任官等的人數還太少，因此本研究僅針對第一時期進入公職者、第二時期進入公職者加以比較分析。

依據表 8 之分析，在基本背景變數部分，男性的陞遷優勢是出現在第二時期進入公職者。不論在哪個時期進入公職者，年紀越大及年資越高，陞遷機率都越高。在第二時期進入公職者，博士學歷相對於專科、大學和碩士學歷，都有顯著的優勢，但是博士學歷相對於高中學歷，反而沒有顯著的差別。

在能力變數部分，曾有擔任第 9 職等主管職務經歷、機關轉換次數越多、考績等次越多、曾經獲頒模範公務員的人，陞遷比較具有優勢，不論在第一時期進入公職者或二時期進入公職者，都是如此。在機關變數部分，任職中央相對於任職地方，不分進入公職的時期，陞遷的機率都越大。

經由不同時期進入公職者陞遷因素之迴歸分析，本研究發現，隨著公務的歷練，曾經擔任第 9 職等主管職務、機關轉換次數越高、曾經獲頒模範公務員、任職中央機關者，陞遷的機率也會越高。男性相對於女性，在第二時期進入公職者（1992-1999 年進入公職，相當於進入公職 13 年至 20 年）有顯著的陞遷優勢。至於造成此一時期進入公職者陞遷差異的原因，尚難從客觀資料庫中推論，本文建議可以從前述女性陞遷障礙的理論著手，例如社會心理因素、歧視偏差或系統結構等理論基礎，輔以質性分析的方法，如焦點座談、問卷調查等方式進行探析，方能了解影響女性陞遷的因素，進而排除或降低對女性陞遷的不利因素。

表 8：進入公職「時期」與陞遷之迴歸分析

變數	第一時期進入公職者		第二時期進入公職者	
	β	(s.e.) 顯著性	β	(s.e.) 顯著性
常數	12.967	8.292	12.790	10.201 ***
A.基本背景變數				
A1 性別	-.062	.071	.249	.066 ***
A2 教育程度 (參照類：博士)				
高中職以下	-3.095	.459 ***	-12.426	64.678
專科	-3.041	.202 ***	-3.116	.227 ***
學士	-1.783	.113 ***	-2.035	.120 ***
碩士	-.707	.101 ***	-.760	.102 ***
A3 年齡	.047	.009 ***	.046	.007 ***
A4 初任公職年	-.071	.033 ***	-.052	.018 **
B.能力變數				
B1 曾任第9職等主管職務	.501	.069 ***	.411	.069 **
B2 機關轉換次數	1.020	.055 ***	.845	.059 ***
B3 考績等次 (參照類：非甲等)	.487	.103 ***	.427	.095 ***
B4 模範公務員 (參照類：未得過)	1.162	.182 ***	.911	.178 ***
C.機關變數				
C1 機關層級 (參照類：地方)	.816	.085 ***	.975	.085 ***
-2LL	15669.326		18503.463	
χ^2	5225.974		3851.721	
df	13		13	
p	.000		.000	
n	63899		127242	

資料來源：本研究自行整理。

伍、結語

一、研究問題的回答

過去許多國內外研究指出，公私部門之高階職位普遍存在女性代表性不足問題（黃煥榮、方凱弘，2013；蔡秀涓、黃煥榮，2005；Baxter & Wright, 2000; Storvik & Schone, 2008），而 Morgan（1998）也進一步指出應該觀察不同時期下，性別代表性的影響。為了針對上述現象進行精準的解析，避免傳統問卷調查所產生抽樣誤差的問題，依循陳敦源等人（2014）所提循證基礎的人力資源管理（evidence-based human resource management, EB-HRM）的重要性，以及 Rousseau 與 Barends（2011）所提倡人事管理必須具備批判思維，循證管理必須關注策略、資訊和執行三層面問題的思維，本文從政府的縱貫性人事資料庫中，篩選出以相當於薦任第 6 職等進入公部門者的去識別化客觀資料，取用的資料時間長度橫跨 25 年（自 1988 年至 2012 年），透過存活分析模型，回答以下問題：性別對公務同仁陞遷的影響為何？不同時期會不會有不同的影響效果？

本研究發現，女性中陞遷至簡任官等者，比例上低於男性，從陞遷速度上來看，男性也比女性快。從不同時期的角度觀察，第一時期進入公職者陞遷最快、第二時期進入公職者次之，第三時期進入公職者最慢，陞遷有日趨緩慢的情形。如再考慮性別的時期因素，本文發現第二時期進入公職者（1992-1999 年），也就是進入公職的第 13 至 20 年間，男性與女性的陞遷發展有顯著的差異。

另外，本文針對影響陞遷之因素分析發現，男性、教育程度越高、年齡越大、年資越高、曾經當過薦任第 9 職等主管、機關轉換次數越多、考績越好、曾經獲頒模範公務人員、任職中央等條件者，越有機會陞遷至簡任官等。而黃煥榮和方凱弘（2013）研究指出教育程度和工作年資乃是影響陞遷最關鍵之因素，而本文加入諸多客觀績效變數後，發現公務人員進入公職體系之後所累積各種代表能力的績效紀錄，對於陞遷也扮演著關鍵的影響。

二、未來研究建議

對於維護婦女權益的實務策略，國際上性別主流化的趨勢，已經從原本「發展中的婦女」（women in development）轉變到「性別與發展」（gender and development）的途徑，也就是不光是觀察女性是否有能力或機會進入既有體系發展，更重要是要能夠改變社會中既有的性別權力結構（彭滄雯，2008：3）。而官僚體系中不同性別的陞遷速度是否均等，就是一個重要的觀察面向。

本文以縱貫性之客觀資料分析影響公務人員的陞遷因素，發現了性別在陞遷速度上的差異，女性除了在高階職務上出現代表性不足的問題，在陞遷速度上也比男性略居劣勢，尤其在第二時期進入公職者（相當於進入公職後第 13-20 年之間），女性的陞遷遠比男性來得慢。此一發現與過去採用橫斷面之主觀資料進行的分析（例如蔡秀涓、黃煥榮，2005；黃煥榮、方凱弘，2013），有不同的資料意涵價值，相互綜整之後已更清楚瞭解「性別」在公務體系內部陞遷的影響。

然而，即使如此，本文認為仍有幾個未來可以持續精進研究之處。首先，不同於蔡秀涓和黃煥榮（2005）將陞遷阻礙點設定在薦任第 9 職等及簡任第 12 職等，本文對陞遷之觀察是設定在簡任第 10 職等，由於這樣的條件設限，有 45.9% 的樣本因未達陞遷條件而未能進行實質分析，建議未來研究可向下延伸至簡任及薦任的主管職務，更能瞭解性別因素對陞遷之影響。此外也建議考試院在性別統計上，除了既有不同官等的性別統計外，針對不同層級的主管職務，也能予以適度公開，以了解男性和女性的陞遷差異情形，並追蹤性別因素是否有變弱的趨勢。

其次，本文透過縱貫的客觀資料並進行分析，其所承載的資訊將比一次橫斷面的資料來得更為豐富，不過目前的資料量仍然不足以說明是否隨著時間演進得以緩解女性在陞遷上的劣勢，也就是尚難論證「輸送帶理論」的適用性，必須持續觀察第三時期進入公職者的陞遷情形才能判斷。

第三，本文引用客觀資料的分析，僅能驗證性別因素在陞遷上的差異，也從客觀的績效表現紀錄，說明各項能力條件在陞遷上仍具關鍵性。至於性別因素如何左右陞遷導致女性在結果上的弱勢，究竟要歸因於個人因素或結構因素，都有待未來研究的持續探討。

依據考試院（2016）分析報告，對於陞遷公平性的認知，女性表示肯定的比

例，明顯低於男性，這也代表著政府部門在落實陞遷機會平等的面向上，仍有努力的空間。部分研究指出運用不同的研究方法，如深度訪談或問卷調查（Kunz & Staton, 2014; Lange & Nelson, 2017），深入瞭解女性在陞遷之路上的阻礙因素，進而予以排除，才有機會建立友善女性的工作環境，而從本研究對人事資料進行分析應用的例子可以看出，政府辛苦建立與累積的人事資料庫，仍有許多開發探勘、為人力資源管理的政策面提供更具科學性論述基礎的可能性。

參考文獻

- 考試院（2016）。考試院「公務人員陞遷制度認知調查—以薦任公務人員晉升簡任官等訓練人員為研究對象」分析報告（以性平觀點檢視），2021年8月12日，取自：<https://www.exam.gov.tw/News.aspx?n=3696&sms=12095>。
- 考試院（2018）。考試院性別統計指標 2018 年，2021年8月10日，取自：<https://www.exam.gov.tw/cl.aspx?n=649>。
- 林忠正（1995）。**勞動市場的性別歧視與對策**。女性人力資源開發與勞動權益保障學術研討會（4月27日），臺北。
- 林建甫（2008）。**存活分析**。臺北：雙葉書廊。
- 邱育琿、徐永明（2004a）。「新」政府，「舊」官僚？中央政黨輪替與行政菁英流動。**公共行政學報**，12，1-40。
- 邱育琿、徐永明（2004b）。民進黨執政菁英的形成：以第一次中央政黨輪替為觀察對象。**台灣政治學刊**，8（2），121-183。
- 胡龍騰（2007）。政黨輪替前後高階行政主管流動之比較。**國家菁英季刊**，3（4），31-41。
- 翁興利（2014）。傑出貢獻與陞遷策略之研究：創新服務之觀點。**人事月刊**，56（1），19-34。
- 張鎧如、陳敦源、簡鈺瑋、李仲彬（2015）。探索臺灣公務人員工作績效之影響因素：能力、動機、與機會的整合觀點。**東吳政治學報**，33（4），1-71。
- 陳怡芬（譯）（1983）。**女性管理者**（Hennig, M., & Jardim, A. 著）。臺北：允晨文化。

- 陳敦源、李仲彬、張鎧如、陳玉豐、林錦鈺、簡鈺瑋（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「台灣文官調查資料庫」的經驗分享。**人事月刊**，56（6），11-28。
- 陳鴻章（2011）。**我國高階政務及事務官調動的模式：以行政院為例，1988-2010**。國立政治大學政治研究所博士論文，未出版，臺北市。
- 彭滄雯（2008）。當官僚遇上婦運：台灣推動性別主流化的經驗初探。**東吳政治學報**，26（4），1-58。
- 黃煥榮、方凱弘、蔡志恒（2011）。公務人力資源管理之性別議題與對策：組織建築模式之分析。**文官制度季刊**，3（2），49-80。
- 黃煥榮、方凱弘（2013）。台灣文官人力資本、生涯選擇及目標與陞遷狀況的性別差異：以2008年台灣文官調查為例。**臺灣政治學刊**，17（2），231-282。
- 楊婉瑩（2004）。婦權會到性別平等委員會的轉變：一個國家女性主義的比較觀點。**政治科學論叢**，21，117-147。
- 董祥開、張鎧如、陳敦源、陳揚中（2021）。「合得來」重要嗎？公務人員個人組織配適度對工作滿意度之影響。**社會科學論叢**，15（1），45-84。
- 歐育誠（2009）。欣見公務人員陞遷法的修正。**公務人員月刊**，153，341-346。
- 蔡秀涓、黃煥榮（2005）。**行政機關中高階女性公務人員培育陞遷問題研究**。行政院人事行政局委託研究報告，未出版。
- 賴韻琳、莊靜雯（2012）。行政院性別平等專責機制及權責調整之探討。**研考雙月刊**，36（2），81-93。
- 蘇偉業（2013）。論公務人員考績問題：強制分配等級與權責相稱。**人事行政**，184，12-20。
- Adams, J. S. (1963). Towards an understanding of inequity. *The Journal of Abnormal and Social Psychology*, 67(5), 422-436.
- Agócs, C., & Burr, C. (1996). Employment equity, affirmative action and managing diversity: Assessing the differences. *International Journal of Manpower*, 17(4/5), 30-45.
- Allison, E. (2007, January 29). Does networking work for women? *Canadian HR Reporter*, Retrieved November 9, 2014, from: <https://www.hrreporter.com/news/hr-news/does-networking-work-for-women-guest-commentary/311127>.

- Baruch, Y. (2006). Career development in organizations and beyond: Balancing traditional and contemporary viewpoints. *Human Resource Management Review*, 16(2), 125-138.
- Baxter, J., & Wright, E. O. (2000). The glass ceiling hypothesis: A comparative study of the United States, Sweden, and Australia. *Gender & Society*, 14(2), 275-294.
- Bielby, W. T., & Bielby, D. D. (1992). I will follow him: Family ties, gender-role beliefs, and reluctance to relocate for a better job, *American Journal of Sociology*, 97(5), 1241-1267.
- Brewer, G. A., (2002). *Public workforce integration: A field essay*. Paper presented at the Annual Meeting of the Southern Political Science Association, (November 6-9), Savannah, GA.
- Byrne, D. E. (1971). *The attraction paradigm*. New York, NY: Academic Press.
- Caiden, N. J., & Caiden, G. E., (2001). Strategies for meeting the challenges of diversity management in the civil service. in United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNESA) & the International Institute of Administrative Sciences (IIAS) (Eds.), *Managing Diversity in Civil Service* (pp.123-136). Amsterdam, NL: IOS Press.
- Chênevert, D., & Tremblay, M. (2002). Managerial career success in Canadian organizations: is gender a determinant? *International Journal of Human Resources Management*, 13(6), 920-941.
- Chesler, N. C., & Chesler, M. A., (2002). Gender-informed mentoring strategies for women engineering scholars: On establishing a caring community. *Journal of Engineering Education*, 91(1), 49-55.
- Choi, S., & Rainey, H. G., (2010). Managing diversity in US federal agencies: Effects of diversity and diversity management on employee perceptions of organizational performance. *Public Administration Review*, 70(1), 109-121.
- Cox, T. H., & Blake, S. (1991). Managing cultural diversity: Implications for organizational competitiveness. *Academy of Management Executive*, 5(3), 45-56.
- Cox, T. H., Jr. (1993). *Cultural diversity in organizations: Theory, research, and practice*. San Francisco, CA: Berrett-Koehler.
- Davies-Netzley, S. A. (1998). Women above the glass ceiling: Perceptions on corporate mobility and strategies for success. *Gender & Society*, 12(3), 339-355.

- Gallas, N. M. (1985). Representativeness: A new merit principle. *Public Personnel Management*, 14(1), 25-31.
- Golden, M. M. (2014). In their own words: The experiences of mothers in the federal civil service. *Public Voices*, 13(2), 107-122.
- Golembiewski, R. T. (1995). *Managing diversity in organizations*. Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press.
- Guy, M. E. (1994). Organizational architecture, gender, and women's careers. *Review of Public Personnel Administration*, 14(2), 77-90.
- Hymowitz, C. (2005, October 24). Too many women fall for stereotypes of selves, study says. *The Wall Street Journal*. Retrieved March 12, 2018, from: <https://www.wsj.com/articles/SB113010665961477048>.
- Jackson, S. E., Joshi, A., & Erhardt, N. L. (2003). Recent research on team and organizational diversity: SWOT analysis and implications. *Journal of Management*, 29(6), 801-830.
- Judiesch, M. K., & Lyness, K. S. (1999). Left behind? The impact of leaves of absence on managers' career success. *Academy of Management Journal*, 42(6), 641-651.
- Kanter, R. M. (1977). *Men and women of the corporation*. New York, NY: Basic Books.
- Kellough, J. E. (1990). Integration in the public workplace: Determinants of minority and female employment in federal agencies. *Public Administration Review*, 50(5), 557-566.
- Kingsley, J. D. (1944). *Representative bureaucracy*. Yellow Springs, OH: Antioch press.
- Kirchmeyer, C. (2002). Gender differences in managerial careers: Yesterday, today, and tomorrow. *Journal of Business Ethics*, 37(1), 5-24.
- Krambia-Kapardis, M. (2006). *A survey of women in the modern business environment, challenges and opportunities*. Nicosia, Cyprus: Price Water House Coopers.
- Kranz, H. (1976). *The participatory bureaucracy: Women and minorities in a more representative public service*. Lexington, MA: Health.
- Kunz, K., & Staton, C. (2014). Engaging women in public leadership in west Virginia. *Public Voices*, 13(2), 64-88.
- Lange, R., & Nelson, K. (2014). Advancing women in local government: The case of Illinois. *Public Voices*, 13(2), 89-106.
- LaPierre, T. A., & Zimmerman, M. K. (2012). Career advancement and gender equity in healthcare management. *Gender in Management: An International Journal*, 27(2),

- 100-118.
- Maslow, A. H. (1943). A theory of human motivation. *Psychological Review*, 50(4), 370-396.
- Meier, K. J. (1993). Representative bureaucracy: A theoretical and empirical exposition. *Research in Public Administration*, 2, 1-35.
- Meier, K. J., & Nigro, L. G. (1976). Representative bureaucracy and policy preferences: A study in the attitudes of federal executives. *Public Administration Review*, 36(4), 458-469.
- Michailidis, M. P., Morphitou, R. N., & Theophylatou, I. (2012). Women at work equality versus inequality: Barriers for advancing in the workplace. *The International Journal of Human Resource Management*, 23(20), 4231-4245.
- Mihail, D. (2006). Gender-based stereotypes in the workplace: The case of Greece. *Equal Opportunities International*, 25(5), 373-388.
- Morgan, L. A. (1998). Glass-ceiling effect or cohort effect? A longitudinal study of the gender earnings gap for engineers, 1982 to 1989. *American Sociological Review*, 63(4), 479-493.
- Morrison, A. M. (1992). New solutions to the same old glass ceiling. *Women in Management Review*, 7(4), 15-19.
- Mosher, F. C. (1968). *Democracy and the public service*. New York, NY: Oxford University Press.
- Mosher, F. C. (1982). *Democracy and the public service* (2nd Ed.). New York, NY: Oxford University Press.
- Newman, M. A. (1993). Career advancement: Does gender make a difference? *American Review of Public Administration*, 23(4): 361-384.
- Ng, E. S. W., & Burke, R. J. (2005). Person-organization fit and the war for talent: Does diversity management make a difference? *The International Journal of Human Resource Management*, 16(7), 1195-1210.
- Nichols, N. (1994). Whatever happened to Rosie the Riveter? In N. Nichols (Ed.), *Reach for the top: Women and the changing facts of work life* (pp. 3-12). Cambridge, MA: Harvard Business Review Books.
- Park, S. (2012). Does gender matter? The effect of gender representation of public bureaucracy on governmental performance. *The American Review of Public Administration*, 43(2), 221-242.

- Pitkin, H. F. (1967). *The concept of representation*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Reitman, F., & Schneer, J. A. (2003). The promised path: A longitudinal study of managerial careers. *Journal of Managerial Psychology*, 18(1), 60-75.
- Reskin, B. (1993). Sex segregation in the workplace. *Annual Review of Sociology*, 19, 241-270.
- Rousseau, D., & Barends, E. (2011). Becoming an evidence-based HR practitioner. *Human Resource Management Journal*, 21(3), 221-235.
- Schor, S. M. (1997). Separate and unequal: The nature of women's and men's career-building relationships. *Business Horizons*, 40(5), 51-58.
- Singh, V., Vinnicombe, S., & James, K. (2006). Constructing a professional identity: How young female managers use role models. *Women in Management Review*, 21(1), 67-81.
- Skinner, B. F. (1971). *Beyond freedom and dignity*. New York: Alfred A. Knopf.
- Stivers, C. (2002). *Gender images in public administration: Legitimacy and the administrative state* (2nd Ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Storvik, A. E., & Schøne, P. (2008). In search of the glass ceiling: Gender and recruitment to management in Norway's state bureaucracy. *The British Journal of Sociology*, 59(4), 729-755.
- Stroh, L. K., Brett, J. M., & Reilly, A. H. (1992). All the right stuff: A comparison of female and male managers' career progression. *Journal of Applied Psychology*, 77(3), 251-260.
- Swiss, D. J. (1996). *Women breaking through: Overcoming the final 10 obstacles at work*. Princeton, NJ: Peterson's/Pacesetter Books.
- Taggar, S., Jain, H. C., & Gunderson, M. (1997). *The status of employment equity in Canada: An assessment*. 49th IRRA Annual Proceedings, (January 4-6), New Orleans.
- Tharenou, P. (1999). Gender differences in advancing to the top. *International Journal of Management Reviews*, 1(2), 111-132.
- Vroom, V. H. (1964). *Work and motivation*. New York, NY: Wiley.
- Wilkins, V. M., & Keiser, L. R. (2004). Linking passive and active representation by gender: The case of child support agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1), 87-102.

Wirth, L. (2001). *Breaking through the glass ceiling: Women in management*. Geneva: International Labour Organization.

附錄：變數的測量與編碼

變數名稱	編碼方式	時間變化	備註
依變數			
陞遷至簡任官等	1 已陞遷至簡任官等 0 未陞遷至簡任官等	是	
等待年數	初任公職至第一次陞遷至簡任第 10 職等之年數，或無晉陞者，初任公職至 2012 年之年數	否	
自變數			
A. 基本背景變數			
性別	1 男性 0 女性	否	
教育程度	1 高中職以下 2 專科 3 學士 4 碩士 5 博士 (參照類)	否	
年齡	每一年之年齡	是	
初任公職年	西元年	否	
B. 能力變數			
擔任第 9 職等主管	1 曾擔任 0 未曾擔任 (參照類)	是	
機關轉換次數	實際轉換次數	是	
考績等次	1 甲等 0 非甲等 (參照類)	是	
模範公務人員	1 得過模範公務人員 0 未得過模範公務人員 (參照類)	是	
C. 組織變數			
機關層級	1 中央 0 地方	是	
D. 控制變數			
時期	1 第一時期 (1988-1991 年進入公職) 2 第二時期 (1992-1999 年進入公職) 3 第三時期 (2000-2003 年進入公職)	否	

The Influence of Gender on Civil Servants' Career Development: A Longitudinal Civil Service Personnel Database Analysis

Don-Yun Chen^a, Yu-Chin Chien^b, Chung-Pin Lee^c,
Kaiju Chang^d, Yu-Feng Chen^e, Chin-Yu Lin^f

Abstract

Did gender influence a public employee's promotion? According to the 2018 statistics published by the authorities, the proportions of women serving in government was still rising in recent years. However, the proportions of women in the high rank was only 34.6%, much lower than the men.

In order to observe the influence of public employee's gender on career development, we used the official personnel data collected by government. The longitudinal data extended over 25 years. We selected those who joined the public service after having passed the examination of the senior level as a criterion. The samples stood at 50,354. The dependent variable was whether the public employee had been promoted to level 10.

Besides social demographic variables, we put ability variables and

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

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

^c Associate Professor, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University.

^d Associate Professor, Department of Public Administration, National Chengchi University.

^e Deputy Director, Department of Statistics, Ministry of Finance.

^f Section Chief, Department of Statistics, Ministry of Economic Affairs.

organization variable into the model. We used survival analysis to test the model. This result showed that gender mattered, especially for those who joined the civil service in the 1992-1999 period. The results on those joining the service prior to 1992 and after 1999 were not known, owing to data collection and the personnel laws. Further studies are needed to see how gender affects a civil servant's career development during these two periods.

Keywords: promotion, civil service, gender, survival analysis, gender mainstreaming

數位創新服務下個人目標設定 與組織目標認同之關係： 以公務員知覺風險為調節變項

張玲玲^a

《摘要》

數位創新遠距提供公共服務是未來治理形式，但其面臨一定程度的知覺風險，尤其是個人工作目標與組織目標的校準議題攸關工作成效。本研究以模擬運用公共服務數位沙盒實驗機制為例，提出以下三項主要研究問題，包括第一，透過目標設定理論探討個人目標達成與其對組織目標認同的關係；第二，檢視個人對於數位創新的知覺風險是否影響個人目標的達成；第三，知覺風險程度是否影響個人對組織目標認同的影響程度。研究結果顯示，首先，個人對於組織應用數位創新有助個人目標達成及組織目標認同有正面看法；其次，個人目標達成對組織目標認同有正向影響，及個人對於組織採用數位創新亦有一定程度的知覺風險，並對組織目標認同為正向影響；第三，知覺風險對於個人目標達成對組織目標認同的提升未具調節效果。最後，本研究指出，政府推動政策時，應協助員工設定工作目標，該目標達成將有助提升員工對組織目標認同，並應培養員工持有科技知識及正確的知覺風險。

[關鍵詞]：數位創新公共服務、個人目標設定、組織目標認同、知覺風險

投稿日期：111年2月28日。

^a 國立政治大學公共行政學系博士班研究生，e-mail: o029075@yahoo.com.tw。

壹、數位沙盒作為數位創新公共服務的試金石

近年來，資訊通訊科技興起帶來創新的公共服務，並衝擊當今政府治理方式。其中，遠距網路服務是公共服務未來不可避免的治理形式，但法規限制卻成為數位創新公共服務最大挑戰。因此有的國家是以法律修改，或推出新制度和新措施作為因應之道，但也有國家係以「監理沙盒」(Regulatory Sandbox)方式來對應。例如以實驗型的公共服務數位沙盒機制來緩解現行法規落差，讓實驗者在實驗期間毋須擔心違法風險，讓政府可與私部門透過公私協力的共同實驗方式，將數位創新運用於治理，而此部分探討亦為本研究聚焦之處(郭戎晉，2017；陳秉達、臧正運，2021；Bromberg, Godwin, & Ramsay, 2017; Fáykiss, Papp, Sajtos, & Törös, 2018; Jenik & Lauer, 2017; Patanakul & Pinto, 2014)。

然而，何謂公共服務數位沙盒機制呢？其係指運用資通科技的公共服務在政府的監理下，建構一個仿真、享有法規豁免及彈性的實驗機制以測試與系統排誤(Arner, Barberis, & Buckley, 2017; Wright, Schroh, Proulx, Skaburskis, & Cort, 2006)，凡可能應用資通科技進行創新變革的公共服務建構(如法令、組織、制度，或行動指引等)都是沙盒機制之應用範圍(陳敦源、廖洲棚、黃心怡、張濱璿，2021)。其次，目標設定理論(goal setting theory)指出，個人目標與組織目標連結始產出績效，導因於受新公共管理影響，政府績效係以釐清目標，追求效率及成果為導向，而個人目標達成與向上連結將對組織目標產生認同，會提升組織整體表現(Van der Hoek, Groeneveld, & Kuipersa, 2018)，故此連結過程即個人目標與組織目標的校準。由此來看，我國的目標管理雖已分別從組織績效及個人績效兩個視角出發，但兩者之間尚未能有效的連動(胡龍騰、徐瑋鴻，2017)，而Talbot(2005)指出，透過組織績效與個人績效討論，將政府績效分為組織、政策及員工個人三個層面，並認為政策績效涉及多層面將較難衡量。

「智慧國家」為行政院五大施政目標之一，以發展公共服務數位沙盒機制為願景(陳敦源等人，2021)，期望藉此來提升服務成果。因此工作者若企圖應用數位創新於提供公共服務的過程中，理應有助提高個人績效，另若能將其設定為工作目標，並將其與組織目標進行連結，不僅能達到組織目標(應用數位創新以提升施政

成果) 認同, 還可發揮目標校準的效用。然而, 工作者使用不熟悉的科技, 將難預測使用結果, 故具有相當風險 (Ziaee Bigdeli, Bustinza, Vendrell-Herrero, & Baines, 2018), 尤其工作者對於組織採用數位創新所感知的風險程度, 恐將影響個人目標設定與組織目標認同之校準程度。

綜合上述, 本研究為探討公務員在提供數位創新公共服務時, 個人目標設定、組織目標認同與知覺風險之相互關係, 將以國家發展委員會的「公共服務數位沙盒實驗機制之預評估」研究計畫 (陳敦源等人, 2021) 中的「數位金融創新服務」、「無人車執行高速公路養護情境」及「1999 智慧語音情緒分析」等三個案例作為研究個案, 來回答以下研究問題, 包括第一, 公共服務數位創新工作者在採用數位創新時, 其對個人目標的達成程度、知覺風險程度、組織目標認同程度為何? 第二, 個人目標的達成及知覺風險分別對組織目標認同是否具有影響? 第三, 知覺風險程度是否影響個人目標的達成, 以及其對組織目標認同的影響程度又為何?

貳、文獻回顧

目標設定理論之核心構念為目標認同, 其係指個人目標校準組織目標可提升的組織績效, 惟公務員對於組織採用數位創新感知風險時, 恐影響其校準效果。本部分將依循問題意識思考邏輯, 先探討目標設定理論, 再討論數位創新的知覺風險, 最後就個人目標設定、組織目標認同及知覺風險之間關係的互動進行討論, 以作為本研究的理論基礎, 並發展本研究的研究假設。

一、目標設定理論：個人目標設定與組織目標認同之關係

受到 1990 年代興起的新公共管理的影響, 政府績效管理以釐清目標、強調效率與追求成果為導向。因此目標設定理論認為, 行為緣於個人潛意識的目標與行為意向, 藉由目標的連結可以誘發員工進行組織所欲追求的行為, 並在只有個人目標與組織目標連結才能產出績效 (Noe, 2002)。因此績效係指組織和成員持續改進作業流程、提升工作效率及創新學習等工作成果 (Saltmarshe, Ireland, & McGregor, 2003)。另目標設定理論亦進一步指出, 組織績效源於個人績效, 故個人績效達成時, 部分組織績效亦同時達成, 所以校準個人績效可達成與提升組織績效 (Locke

& Latham, 2002)。

其次，目標認同係指個人達成目標的意願，為個人重要的行為動機，當人們對目標有高度認同，將持續努力達成目標 (Tubbs & Dahl, 1991)。組織成員會透過個人目標的達成來完成更高的成就；同樣地，組織成員亦會評估組織達到目標的能力。因此個人目標達成度愈高，其對組織目標認同程度也越高 (Locke & Latham, 2019)。換言之，目標設定理論認為激勵個人工作動機，將啟發個人努力達成其自身目標，若加以轉化向上連結至個人對組織目標的認同，即發揮目標校準的效用，而校準個人目標若能與組織目標一致，即可提升組織整體績效 (Ojala, 2021: 49-54)。

除此之外，目標設定理論亦能夠用來激勵人們在組織行為，以及人們與資訊通訊科技互動上的表現，導因於目標設定係建立標準以引導行為方向，並加強工作動機 (motivation)，以及鼓勵運用新技能來提高個人及組織績效。由於我國政府以「智慧國家」為施政目標，並以應用公共服務數位沙盒機制來提升服務成果，若從目標設定理論來看，個人目標達成將向上連結到個人對組織目標認同，即發揮目標校準的效用。故本研究將「採用數位沙盒機制以提升公共服務成果」視為組織目標，「採用數位沙盒機制於工作上，有助於其工作目標的達成」視為個人工作目標。綜上所述，本研究推論出以下研究假設：

H1：當個人認為數位沙盒機制的採用，有助於其工作目標的達成時，其對於組織目標的認同程度也會越高。

二、知覺風險對組織目標認同之影響

知覺風險 (Perceived Risk) 係指人們使用產品時，因無法準確預測使用產品結果，而產生的心理不確定感。因此 Jacoby 與 Kaplan (1972) 將知覺風險類型分為功能、財務、社會、身體及心理等五個類型。Featherman 與 Pavlou (2003) 進一步指出，影響 e-Service 系統接受意圖之知覺風險主要包括績效、財務、時間、心理及隱私風險等五個構面。另有研究者從知覺風險角度切入，探討人們對採用數位創新決策的影響。研究結果顯示，人們對採用數位創新決策與採用意圖有負面影響 (Hubert, Hubert, Linzmajer, Riedl, & Kenning 2018; Saxena, 2018)。Ram 與 Sheth

(1989) 進一步指出，使用者會產生抵制創新行為，可歸因於使用習慣衝突、產品價值不明、風險、傳統信念、負面刻板印象等所造成的障礙。

其次，本研究認為，知覺風險概念會隨資通科技發達，而被運用至數位創新的發展，相關理論與研究對此也多有討論。例如創新擴散理論 (Innovation diffusion theory) 就針對數位創新產品推出後，使用者會隨著時間推進，逐漸瞭解與接受產品來進行探討。Junnonyang (2021) 則進一步指出，公務員對公共服務數位創新的知覺風險大多有正確的認知。不過也有研究者指出，前述論點存有偏誤，導因於數位創新不見得會被使用者全面接受，有時仍有障礙會產生，而讓使用者延遲、拒絕或抵制使用數位創新產品 (Rogers, 1995)，Mutahar、Daud、Ramayah、Isaac 與 Aldholay (2018) 也持相似看法，認為使用者的使用行為具目標導向，當使用者知覺到使用後無法達到預期目標時，即產生目標能否達成的知覺風險。

由此來看，工作者面對不熟悉的專業技術知識，而無法準確預測使用結果，使得數位創新使用行為成為一種高風險策略 (Appaya & Jenik, 2019)，尤其工作者對於組織採用數位創新所感知到的風險，除影響其對組織目標之認同外，所感知到的風險程度亦連帶對個人，以及個人對於組織目標的認同程度產生不利影響。綜上所述，本研究推論出以下研究假設：

H2：當個人對於組織採用數位沙盒機制所感知到的風險程度越高時，對組織目標的認同程度則會越低。

三、個人目標設定、組織目標認同與知覺風險之關係

目標設定理論認為啟發個人目標達成，以及向上連結對組織目標認同將發揮目標校準的效用。但個人在工作上面臨一定程度風險，並感知該風險可能會影響到個人及組織目標的達成，則可能影響個人目標達成的企圖心，以及對組織目標認同的校準。因此本研究認為知覺風險對於個人目標的達成，以及個人對組織目標認同的影響可能產生調節效果。

其次，從公共服務數位創新角度觀之，工作者對於組織採用數位沙盒機制因擔心不慎造成作業疏忽招致利害關係人究責、民眾不滿、輿論壓力、業務及責任增加、工作機會受威脅、資訊安全等因素，反而會採取較謹慎和保守態度，尤其創新

產品未被使用者以正面態度接受，而有延遲使用等情事，因而感知到風險程度過高，導致工作者原本對數位創新有助於其工作目標的達成程度，以及組織目標的認同程度的正向關係，轉而變成負向關係，或者沒有關係，亦即產生負向調節。綜上所述，本研究推論出以下研究假設，並提出圖 1 的研究架構圖：

H3：「個人目標設定」與「組織目標認同」之間的關係，會受到個人對數位沙盒機制知覺風險的負向調節。

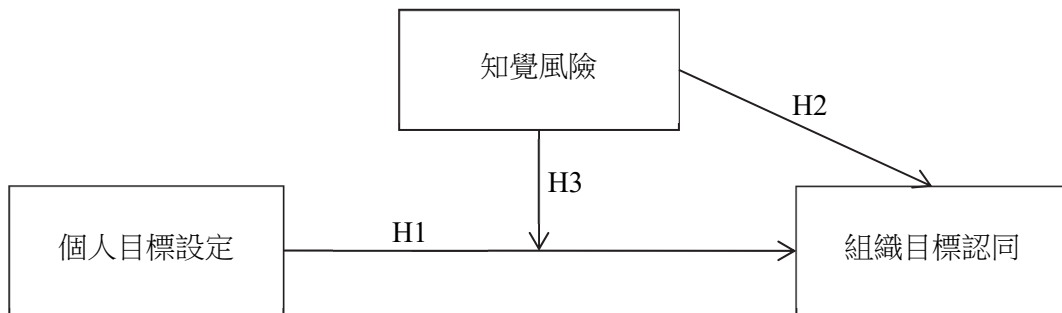


圖 1：研究架構圖

資料來源：研究者自行整理。

參、研究設計

本研究係將目標設定及知覺風險的概念運用於公共服務數位沙盒機制，並探討工作者在數位沙盒機制時，個人目標設定與知覺風險是否會影響其對組織目標的認同程度？並進一步討論知覺風險在個人目標達成校準組織目標認同時，是否會產生顯著影響。

一、資料來源及衡量對象的選擇

學界在評估監理沙盒效益的國際經驗研究中指出，在健全數位沙盒機制發展的考量下，模擬或建構實驗案例評估機制有其重要性（林柏君，2021），故本研究以國家發展委員會的「公共服務數位沙盒實驗機制之預評估」研究計畫（陳敦源等人，2021）之網路問卷調查為資料來源，再擇取其中與民眾生活最相關的政府創新業務部份之個案。本研究挑選研究個案時，亦考量政府已透過「金融科技發展與創

新實驗條例」、「無人載具科技創新實驗條例」，及「臺北智慧城市專案辦公室」等條例，將採用數位創新所引起的風險控制在一定範圍等因素，最後選擇「數位金融創新服務」、「無人車執行高速公路養護情境」及「1999 智慧語音情緒分析」等三個個案來做為本研究的個案。

其次，「公共服務數位沙盒實驗機制之預評估」研究計畫以臺灣本島及離島共計 22 個縣市為範圍，透過實驗設計讓受訪者模擬為案例場域中之工作者，預測其在沙盒工作場域的認知，並在研究場域中，鬆綁管制及限定安全範圍，以及監理單位免責。在研究設計部分，該研究於正式施測前會進行前測，受訪者係以委外方式透過商業的網路會員資料庫 EZ Choice，隨機取樣具有實驗代表性的會員。該研究為使受訪者能在瞭解沙盒定義及用途情況下填答，受訪者都分別參加三個情境的模擬，在回答前先觀看數位沙盒機制相關影片。影片會呈現沙盒重點，讓受訪者瞭解營運模式及相關法規問題，並思考能否透過部會協調開發場域以型塑實驗計畫，以及沙盒不會因為囿於法規而無法實施。

本研究考量服務於公部門之受訪者相對於服務於私部門之受訪者較了解公共服務提供方式及可推廣性，以及為提高模擬情境的真實性，故選取職業為公務員的受訪者，¹ 有效樣本數為 257 份，可期符合常態分配。

二、個案介紹

陳敦源等人（2021）的研究中，整理英國、日本、韓國、德國、芬蘭，新加坡、美國等七國公共服務數位沙盒案例。研究結果指出，該沙盒功能分為兩種，一是政府內部推動創新服務，如英國與芬蘭；另一是政府為解決公共問題鼓勵業者在政府所提供的沙盒空間，以及在政府監理下，提出創新產業，如日本、韓國等。目前我國數位沙盒實驗機制的測試主要係朝後者方向發展。

（一）數位金融創新服務

金融監督管理委員會（以下簡稱金管會）規劃運用數位金融科技（FinTech）以提高金融服務效率。主要透過沙盒實驗，開放民眾利用手機向已通過執照的三家

¹ 依問卷內容分析，其中第 1 至第 13 職等之受訪者占 96.5%，勾選其他者占 3.5%。

「純網銀」申請各類貸款，金管會僅作督導的角色。

（二）無人車執行高速公路養護情境

國道高速公路局為對公路養護進行預防性偵測，將透過沙盒實驗，於國道一號（中山高）每日晚間 0 時至早上 6 時，北上及南下的一段 20 公里路段各使用一輛「無人車」，輔以儀器檢測，進行公路養護巡查，以及遠端判讀無人車回傳的影像，進行預防性偵測，並在限定的安全範圍內，進行適當的裁量。

（三）1999 智慧語音情緒分析

地方政府透過沙盒實驗機制，使用大數據分析來瞭解市政前景與挑戰。亦即利用智慧語音情緒分析工具分析自「1999 市民當家熱線」隨機選取的市民通話資料，以提供客服對話的個人化與精準化服務。

三、變項概念化及操作

透過以上討論，本研究的依變項為「組織目標認同」，係受訪者在模擬情境中對於組織採用數位創新公共服務以提升組織服務成果的認知程度；自變項為「個人目標設定」，係受訪者在模擬情境中對於個人採用數位創新有助於其工作目標達成之認知程度；調節變項為「知覺風險」，係受訪者在模擬情境中對於組織採用數位沙盒機制所感知到的風險程度。本研究三個變項皆經過重新編碼為 5 個等距尺度，其中依變項及自變項部分，1 分表示「非常不同意」、2 分表示「不同意」、3 分表示「普通」、4 分表示「同意」、5 分表示「非常同意」；至於調節變項部分，1 分表示「非常低」、2 分表示「低」、3 分表示「普通」、4 分表示「高」、5 分表示「非常高」。之後，分別加總及平均後再進行統計分析。另在多元線性迴歸分析的進行上，為避免樣本特性產生影響，經考量過去以公務員為研究對象的研究中，經常將性別、職務、教育程度等變項作為控制變項（吳宗憲，2014）。因此，本研究就原始問卷中，有的題項會挑選出性別、職務、教育程度作為控制變項。

本研究信效度分析部分，在信度方面，本研究採用 Cronbach's α 值檢驗各量表衡量的題項是否具內部穩定性（Stability）及一致性（Consistency），即信度檢測。Cronbach's α 值越大，代表信度越高。學者 Guilford（1965）指出，當 α 值大

於 .7，表示信度高，若介於 .35~.7 之間則可接受，但低於 .35 就必須被拒絕。本問卷採用 SPSS 統計套裝軟體為分析工具，分別對組織目標認同、個人目標設定及知覺風險三個量表進行信度分析。研究結果顯示，Cronbach's α 值分別為 .758、.859 及 .644 為信度高或可接受的題項。在內容效度及表面效度方面，本研究資料來源係採取測量特性與質性的判斷法來進行兩次前測。其是先根據回收的 30 份有效樣本來修改題目內容及順序，再邀請 6 位受試者參加測試座談會，並根據受試者針對題意判讀及問卷內容的回饋意見來選擇題目及修改問卷文字，以確保調查效度。

表 1：研究構念與公務員認知概念的對照表

變數	影響概念 (變項名稱)	操作化題目	原問卷 題項
依 變 數	組織目標認同	1. 如果你是金管會人員，你認為應用此技術於金融服務上，是否會讓貸款 / 借貸服務的成果更好？	61
		2. 如果你是交通部人員，你認為應用無人車技術於高速公路養護的服務上，是否會讓服務的成果更好？	66
		3. 如果你是市府資訊局人員，你認為應用智慧語音技術於市民服務上，是否會讓服務的成果更好？	71
自 變 數	個人目標設定	4. 我認為使用新興科技工具能提高我的工作效率。	5
		5. 我認為使用新興科技工具能提升我的工作成果。	6
		6. 我可以很容易地使用新興科技完成我的工作。	8
調 節 變 數	知覺風險：個人及組織責任承受、威脅工作機會、行政業務增加、工作成就減少、道德選擇兩難、資訊安全與隱私、人身安全、財務安全	7. 如果你是金管會人員，你認為應用數位技術於金融服務上，風險程度多少？	58
		8. 如果你是交通部人員，你認為應用無人車技術於高速公路養護的服務上，風險程度多少？	63
		9. 如果你是市府資訊局人員，你認為應用智慧語音技術於市民服務上，風險程度多少？	68

資料來源：研究者自行整理。

肆、資料分析

一、基本資料分析

本研究主要探討在數位創新服務下，公務員的個人目標設定與組織目標認同之關係。在樣本的結構分佈方面，受訪者的性別比例以女性較多（55.3%）；非主管職 86% 佔最多，主管職佔 14%；教育程度則以大學以下 56% 佔最多。因此整體樣本結構除非主管職部分占絕大多數外，其餘分佈大致平均（請參見表 2）。

表 2：受訪者基本資料分析

項目	選項	人數	比率%
性別	男	115	44.7
	女	142	55.3
職務	主管	36	14.0
	非主管	221	86.0
教育程度	大學以上	113	44.0
	高中職以下	144	56.0

資料來源：研究者自行整理。

二、描述性統計分析

在進入變項影響分析之前，本研究先就受訪者針對問卷題目所提供之反應，進行描述性統計分析。由表 3 中可以發現，個人目標達成平均數 3.55 稍高於對組織目標認同平均數 3.54，知覺風險平均數為 3.30 最低。

表 3：問卷各題項之描述性統計

對數位沙盒機制的認知程度	個數	最小值	最大值	平均數	標準差
組織目標認同				3.54	
1. 如果你是金管會人員，你認為應用此技術於金融服務上，是否會讓貸款 / 借貸服務的成果更好？	257	1	5	3.44	.779
2. 如果你是交通部人員，你認為應用無人車技術於高速公路養護的服務上，是否會讓服務的成果更好？	257	1	5	3.56	.809
3. 如果你是市府資訊局人員，你認為應用智慧語音技術於市民服務上，是否會讓服務的成果更好？	257	1	5	3.61	.773
個人目標設定				3.55	
4. 我認為使用新興科技工具能提高我的工作效率。	257	1	5	3.49	.893
5. 我認為使用新興科技工具能提升我的工作成果。	257	1	5	3.65	.786
6. 我可以很容易地使用新興科技完成我的工作。	257	1	5	3.51	.844
知覺風險				3.30	
7. 如果你是金管會人員，你認為應用數位技術於金融服務上，風險程度多少？	257	1	5	3.39	.768
8. 如果你是交通部人員，你認為應用無人車技術於高速公路養護的服務上，風險程度多少？	257	1	5	3.36	.798
9. 如果你是市府資訊局人員，你認為應用智慧語音技術於市民服務上，風險程度多少？	257	1	5	3.17	.875

資料來源：研究者自行整理。

再者，本研究各變項之間的相關性，如表 4 所示，變項兩兩彼此間有著程度不同的顯著相互關係，此一結果應與本研究之變項係多萃取自先前相關實證研究資料，經過前測，並依前測結果修正問卷文字及選項，以確保調查之信效度有關。

表 4：各變項之描述性統計分析及相關分析

變項	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.金融借貸服務成果	1.00								
2.高速公路養護服務成果	.712***	1.00							
3.市府智慧語音服務成果	.611***	.703***	1.00						
4.新興科技提高工作效率	.358***	.445***	.372***	1.00					
5.新興科技提升工作成果	.326***	.464***	.455***	.525***	1.00				
6.容易使用新興科技工具	.367***	.435***	.435***	.488***	.519***	1.00			
7.金融借貸風險程度	.120	.254***	.123*	.043**	.289***	.264***	1.00		
8.高速公路養護風險程度	.173**	.186**	.122	.238***	.193**	.345***	.469***	1.00	
9.智慧語音風險程度	.069	.181**	.204**	.197**	.332***	.096	.323***	.350***	1.00

說明：* $p < 0.05$ ；** $p < 0.01$ ；*** $p < 0.001$ 。

資料來源：研究者自行整理。

三、多元迴歸分析

由表 5 可得知，本研究所提的第二和第三個研究問題的分析結果，並在檢驗所提的研究假設後，以多元線性迴歸分析來檢測各變項對依變項之影響。首先，模型一，投入控制變項（性別、職務、教育程度），以檢測控制變項是否對依變項（組織目標認同）有影響力；模型二，除控制變項外，再投入自變項（個人目標設定），俾了解其對依變項所產生之主要效果；模型三，除前述之控制與自變項外，檢測自變項與調節變項（知覺風險）之交互關係對於自變項對依變項的解釋力是否有影響。研究結果顯示，模型一控制變項之整體模型適合度 F 值為 1.439， p 值

為.232，未達統計之顯著水準。另，模型一共線性的問題並不嚴重（VIF < 1.06）。

其次，就探討自變項之主要效果的模型二加以檢視，整體模型適合度 F 值為 31.643，p 值為 .000，模型具顯著性；加入自變項後，整體模型解釋力顯著提升（調整後的R²=.374），模型適合度之改變亦達顯著水準（ $\Delta F=30.234$, $p<0.001$ ），意謂自變項的投入對於模型的解釋力具有顯著提升效果，但模型二的控制變項仍未顯著。在自變項部分，個人目標達成程度（ $\beta=.483$, $p<0.001$ ）及知覺風險（ $\beta=.275$, $p<0.001$ ）對組織目標認同具有顯著正面影響。另，模型二共線性的問題亦不嚴重（VIF < 1.225）。

最後，探討模型三，將知覺風險視為調節變項，其與個人目標達成程度之交互關係對組織目標認同所產生之效果。該調節效果之分析，係將自變數與調節變數皆轉換成標準化分數之後，再將標準化後的自變數與調節變數相乘以確認是否具備調節效果。如表 5 模型三顯示，整體模型適合度值為 26.802，p 值為 .161，未具顯著性。

表 5：組織目標認同的迴歸分析結果

	組織目標認同		
	模型一	模型二	模型三
性別	-.059	-.068	-.063
教育程度	.039	.049	.036
主管別	-.096	-.065	-.066
個人目標設定		.483***	.464***
知覺風險		.275***	.292***
個人目標設定*知覺風險			-.075
R ²	.017	.387	.391
調整後R ²	.005	.374	.377
F 值	1.439	31.643	26.802
p 值		.000	.000
ΔR^2	-	.369	.003
ΔF	-	30.234	-4.841
P 值	.232	.000	.161

註：*P<0.05, **P<0.01. ***P<0.001。

資料來源：研究者自行整理。

伍、研究討論

本研究重心係期望由目標設定理論之思考，扣合個人目標設定與組織目標認同，以及知覺風險是否影響個人目標設定與其對組織目標認同的影響程度。

一、對個人目標設定及組織目標認同有高度肯定，個人目標設定對組織目標認同為正向影響

本研究顯示，我國政府在推動數位治理多年後，受訪者對個人目標的達成及組織目標認同皆有正面，且較為成熟的看法。其中個人目標達成程度高於組織目標認同程度可能與政府執行業務多有標準作業流程有關。值得進一步討論的是，雖然有資通科技加以輔助來提升受訪者個人目標達成程度，但受訪者對相關配套措施是否完善，以及提升個人對組織目標之認同仍有存疑。然而，亦有可能受訪者優先考慮法規層面，以致與公共服務數位創新優先考慮的效率層面產生衝突，使得受訪者在提升個人目標貢獻於組織目標認同的過程中有減分效果。

本研究也指出，個人目標達成對組織目標認同有正向影響，達成程度越高，對組織目標認同程度也越高。如同目標設定理論所指，行為緣於個人潛意識的目標與行為意向，個人目標達成時，表示亦部分達成組織目標；其次，在數位沙盒機制中，提高個人目標達成程度，將提升組織目標認同程度，導因於引進新科技，使操作流程更標準化，或介面操作更便利，有助於工作者達成其目標，所以連帶提高對組織目標認同程度。由此來看，本研究結果如前述文獻所指，個人必須先設定目標，並於達成目標時，漸次獲得校準組織目標認同的效果。亦即目標設定的第一步是要明確設定個人目標，於目標達成後，再要求個人認同組織目標，而此亦可凸顯個人目標設定在提升組織服務成果過程中的重要性。

二、有一定程度的知覺風險，其對組織目標認同為正向影響

本研究的實證結果發現，存有一定程度的知覺風險對組織目標認同為正向影響。首先，受訪者可能係因在數位沙盒機制中，無法準確預測使用產品的結果而產

生決策結果的不確定性，以及使用習慣衝突，以致影響其心理及績效等層面，故產生知覺風險；其次，本研究假設「知覺風險組織目標認同有顯著負向影響」不成立可能是受現今法規尚未完備，使得受訪者對數位沙盒實驗機制缺乏充分瞭解的情形下，對該機制所能提供的組織服務成果容易產生風險意識。

不過本研究顯示，知覺風險仍對組織目標認同有正向影響，而且知覺風險越高，對組織目標認同也越高，導因於公務員對公共服務數位創新的知覺風險大多有正確的認知（Junnonyang, 2021），所以受訪者對公共服務數位創新產品的抵制程度不高，以及受訪者對政府相關配套措施具有信心，而且學習並使用數位創新已轉變成個人在生活上及工作上必要技能，故所感知的風險高，也不減對組織推動數位創新的目標之認同度。

整體而言，知覺風險對組織目標認同有正向影響，但仍應抱持正確的風險程度認知，特別是數位創新蘊含風險，容易成為發展數位創新的障礙，例如較少接觸資通科技專業知識的政府部門即易有此情況。由此來看，工作者培養正確的風險知識，使其持有適當程度的知覺風險極為重要。

三、知覺風險不具調節效果

本研究假設知覺風險扮演調節效果，影響個人目標的達成對於組織目標認同的影響力，但分析結果顯示未具調節效果。換言之，雖然受訪者對組織採取數位創新感知到一定程度的風險意識，惟本研究結果顯示，知覺風險並不會影響個人目標達成對於組織目標認同的正向影響力。本研究推究可能係因受訪者對數位創新存有正確的風險意識及信心，並持續努力嘗試政府運用的數位創新所致。

陸、結論與建議

一、結論

本研究實證結果發現，受訪者對數位創新有助於個人目標達成與組織目標認同，已有相當程度的正面看法，並對數位創新則存有一定程度的知覺風險。首先，在個人目標的達成、知覺風險及組織目標認同的關聯上，個人目標達成對組織目標

認同為正向影響，如同目標設定理論的觀點，個人目標達成程度越高，對組織目標認同程度也越高，發揮了目標校準的效用；其次，知覺風險對組織目標認同為正向影響，亦即知覺風險越高，對組織目標認同也越高，導因於公務員對數位創新大多有正確的風險意識，並認為運用數位科技為必要的工作技能，故對組織採用數位創新的知覺風險較高，且能認同組織推動數位創新的目標。

最後，知覺風險對個人目標達成對於組織目標認同的提升部分的調節效果的驗證上，未得到統計上的支持。歸因於受訪者對數位創新存有正確的風險意識及信心，願意持續嘗試運用，所以其感受到的知覺風險並未影響到個人目標達成，以及其對於組織目標認同的正面影響力。綜合上述，本研究結果證明個人目標設定在提升組織目標認同方面重要的影響力，以及員工並未因對工作存有知覺風險，而不利於組織目標認同。

二、政策建議

本研究除了為公共服務數位創新中個人目標設定、知覺風險及組織目標認同之實證研究做了推進，讓後續研究者可繼續深入探究，並依據本研究結論，提出以下二點政策建議：（一）組織推動數位創新公共服務時，應協助組織成員了解政策目標之意涵及組織欲達成之成果，進而與成員共同就作業流程、資通科技之運用及風險知識等層面設定具體明確且具挑戰性的個人工作目標；此將使成員產生認同感，更加投入該目標。（二）預先評估工作所採用創新科技之風險，並培養成員專業的科技知識及正確的知覺風險，且在創新科技工作的規劃階段即與工作者就使用方法進行溝通，期依創新擴散理論，隨著時間推進，工作者逐漸瞭解與接受在工作上採用創新科技。

三、研究貢獻與研究限制

本研究在理論層面上，從循證（evidence-based）的角度發現，儘管知覺風險對個人目標的達成對於組織目標認同無調節效果，但知覺風險及個人目標達成對組織目標認同仍有正面影響，尤其實務上顯示，受訪者對公共服務數位沙盒機制雖具有

一定程度的知覺風險，但仍認為能夠提高個人工作效率及組織服務成果；其次，本研究於變項的測量方式上亦有所貢獻。如本研究於變項操作部分所述，在目標設定理論的測量研究分析上，過去大多就工作動機、自我效能、集體效能及目標回饋等之前因和後果加以研究，但本研究係依目標設定理論就測量題項設計進行修改和調整，區別個人目標設定、組織目標認同，並結合知覺風險，故此為本研究另一層面之貢獻。

其次，本研究已盡量確保模擬模式的可信性及有效性，然無法避免地，仍受到模擬實驗本身之限制。比方說，受訪者都模擬三種情境，如同參與治理改革，對於身處數位環境中會自然而然地接受每種情境所給予的活動意義，從而潛移默化地相互影響，進而影響分析結果，故此為本研究限制之一。另研究方法乃研究限制之二，本研究實驗法之外部效度較低，若欲以改善，爾後可輔以調查研究與個案研究等研究方法。另外受訪者職務集中在非主管，此類受訪者以後可能是沙盒機制的實務操作者，所以情境真實性不低，但之後若能收集到主管的樣本，樣本資料將會更完整，進行更廣泛的驗證。

參考文獻

- 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。
- 林柏君（2021）。監理沙盒效益評估國際經驗。**經濟前瞻**，193，57-61。
- 胡龍騰、徐瑋鴻（2017）。組織成員觀點下公部門團體績效評比之制度效應檢驗：目標校準、績效學習與團隊動態。**公共行政學報**，52，1-38。
- 郭戎晉（2017）。自日本產業競爭力強化法暨特區立法談監理沙盒立法之推動與課題。**科技法律透析**，29（10），50-72。
- 陳秉達、臧正運（2021）。初探新興金融監理制度之擴散：以監理沙盒為例。**問題與研究**，60（2），1-58。
- 陳敦源、廖洲棚、黃心怡、張濱璿（2021）。**公共服務數位沙盒實驗機制之預評估**。國家發展委員會委託研究報告，未出版。
- Appaya, S., & Jenik, I. (2019). CGAP-World Bank: Regulatory sandbox global survey.

- Retrieved August 18, 2021, from: <https://www.findevgateway.org/slide-deck/2019/07/cgap-world-bank-regulatory-sandbox-global-survey-2019>.
- Arner, D. W., Barberis, J., & Buckley, R. P. (2017). FinTech and RegTech in a nutshell, and the future in a sandbox. *Research Foundation Briefs*, 3(4), 1-20.
http://vanfunding.com/wpcontent/uploads/2017/10/1_CFA_ResearchFoundation_FinTechRegTech_Nutshell_Jul2017.pdf
- Bromberg, L., Godwin, A., & Ramsay, I. (2017). Fintech sandboxes: Achieving a balance between regulation and innovation. *Journal of Banking and Finance Law and Practice*, 28(4), 314-336.
- Fáykiss, P., Papp, D., Sajtos, P., & Törös, Á. (2018). Regulatory tools to encourage FinTech innovations: The innovation hub and regulatory sandbox in international practice. *Financial and Economic Review*, 17(2), 43-67.
- Featherman, M. S., & Pavlou, P. A. (2003). Predicting e-services adoption: A perceived risk facets perspective. *International Journal of Human-Computer Studies*, 59(4), 451-474.
- Guilford, J. P. (1965). *Fundamental statistics in psychology and education* (4th Ed.). New York: McGraw-Hill.
- Hubert, M., Hubert, M., Linzmajer, M., Riedl, R., & Kenning, P. (2018). Trust me if you can – neurophysiological insights on the influence of consumer impulsiveness on trustworthiness evaluations in online settings. *European Journal of Marketing*, 52(1/2), 118-146.
- Jacoby, J., & Kaplan, L. B. (1972). The components of perceived risk. in M. Venkatesan & Association for Consumer Research (Eds.), *Proceedings of the third annual conference of the association for consumer research* (pp. 382-393). Chicago, IL: Association for Consumer Research.
- Jenik, I., & Lauer, K. (2017). *Regulatory sandboxes and financial inclusion*. Washington, DC: CGAP.
- Junnonyang, E. (2021). Integrating TAM, perceived risk, trust, relative advantage,, governments support, social influence and user satisfaction as predictors of mobile government adoption behavior in Thailand. *International Journal of eBusiness and eGovernment Studies*, 13(1), 159-178.
- Locke, E. A., & Latham, G. P. (2002). Building a practically useful theory of goal setting and task motivation: A 35-year odyssey. *American Psychologist*. 57(9), 705-717.

- Locke, E. A., & Latham, G. P. (2019). The development of goal setting theory: A half century retrospective. *Motivation Science*, 5(2), 93-105.
- Mutahar, A.M., Daud, N. M., Ramayah, T., Isaac, O., & Aldholay, A.H. (2018). The effect of awareness and perceived risk on the technology acceptance model (TAM): mobile banking in Yemen. *International Journal of Services and Standards*, 12(2), 180-204.
- Noe, R.A. (2002). *Employee Training and Development* (2nd Ed.). New York: McGraw-Hill Companies.
- Ojala, J. W. (2021). Goal setting theory and leading virtual teams: What should leaders understand of goal setting in virtual environment? Retrieved September 18, 2021, from: https://osuva.uwasa.fi/bitstream/handle/10024/12224/UniVaasa_2021_Ojala_Johannes.pdf?sequence=2
- Patanakul, P., & Pinto, J. K. (2014). Examining the roles of government policy on innovation. *The Journal of High Technology Management Research*, 25(2), 97-107.
- Ram, S., & Sheth, J. N. (1989). Consumer resistance to innovations: the marketing problem and its solutions. *Journal of Consumer Marketing*, 6(2), 5-14.
- Rogers, E. M. (1995). Diffusion of Innovations: Modifications of a model for telecommunications. In MW. Stoetzer, A. Mahler (Eds.), *Die diffusion von innovationen in der telekommunikation* (pp. 25-38). Berlin, Heidelberg: Springer.
- Saltmarsh, D., Ireland, M., & McGregor, J. A. (2003). The performance framework: a systems approach to understanding performance management. *Public Administration and Development*, 23(5), 445-456.
- Saxena, S. (2018). Role of “perceived risks” in adopting mobile government (m-government) services in India. *Foresight*, 20(2), 190-205.
- Talbot, C. (2005). Performance management. In E. Ferlie, L. E. Lynn Jr., & C. Pollitt (Eds.), *The Oxford handbook of public management* (pp. 491-517). Oxford: Oxford University Press.
- Tubbs, M. E., & Dahl, J. G. (1991). An empirical comparison of self-report and discrepancy measures of goal commitment. *Journal of Applied Psychology*, 76(5), 708-716.
- Van der Hoek, M., Groeneveld, S., & Kuipers, B. (2018). Goal setting in teams: Goal clarity and team performance in the public sector. *Review of public personnel administration*, 38(4), 472-493.

- Wright, W., Schroh, D., Proulx, P., Skaburskis, A., & Cort, B. (2006). The sandbox for analysis: Concepts and methods. In R. Grinter, et al. (Eds.), *CHI '06: Proceedings of the SIGCHI conference on human factors in computing systems*, (pp. 801-810). New York: Association for Computing Machinery.
- Ziaee Bigdeli, A., Bustinza, O. F., Vendrell-Herrero, F., & Baines, T. (2018). Network positioning and risk perception in servitization: Evidence from the UK road transport industry. *International Journal of Production Research*, 56(6), 2169-2183.

Relationship between Individual Goal Setting and Organizational Goal Identification in Digital Innovation Service: Civil Servants' Perceived Risk as a Moderator Variable

Ling-Ling Chang^a

Abstract

Public services provided via digital innovation is inevitable for governance in the future, but it creates a certain level of perception risk. Overall effectiveness is driven by alignment of individual goal setting and identifying with organizational goal. This study uses stimulation of public service digital sandbox mechanism to explore three areas in the relationship between individual goal setting and organizational goal identification. Firstly, it uses the Goal Setting theory to explore the relationship between individual's goal achievement and identifying with organizational goals. Secondly, this study inspects whether an individual's perception risk of digital innovation can influence his/her goal achievement. Thirdly, the paper explores whether perception risk can influence the level of individual's identifying with organizational goals. Research results indicate positive recognition of digital innovation can help with individual goal setting and identifying with organizational goals. When an individual can successfully achieve goals and

^a Ph. D. student, Department of Public Administration, National Cheng-chi University.

possess a certain level of perception risk of digital innovation within the organization, both factors create positive effect on identifying with organizational goals. Perception risk, however, is not an adjustment variable for increasing the level of individual goal achievement and identifying with organizational goals. This research concludes that government should support employees in setting their goals when pursuing policies, successful goal setting will increase the level of individuals identifying with organizational goals and government should help employees possess technical knowledge as well as accurate perception risk.

Keywords: public service of digital innovation, individual goal setting, organizational goal identification, perceived risk

日本獨立行政法人制度變遷之經驗分析： 從橋本內閣到安倍二次組閣*

李天申^a、寺山學^b

《摘要》

在傳統的行政體系中，行政機關肩負政策制定與執行的雙重角色。1980年代起，許多民主國家依據新公共管理理念，廣設與政府保持「一臂之距」並專注於政策執行、降低政治干預的政署，當中又以英國最富代表性。這股「政署化」風潮，在橋本龍太郎執政時吹進日本。對此，橋本內閣成立行政改革會議，經參考與轉化英國經驗後，創設獨立行政法人制度。制度實施之後，在小泉純一郎內閣、第二次安倍晉三內閣期間，又做相當程度的調整。本研究將獨立行政法人的制度發展，視為連續性的動態過程。對此，本研究探討獨立行政法人制度變遷的原因與過程。該經驗可作為我國推動行政改革的借鏡。

[關鍵詞]：獨立行政法人、政署、行政法人、制度變遷

投稿日期：111年3月21日。

* 本文研究經費係由科技部補助（計畫編號：109-2410-H-845-001）。感謝兩位匿名審稿人之修正意見，惟一切文責仍由作者自負。

^a 臺北市立大學社會暨公共事務學系助理教授（通訊作者），e-mail: tienshen@utapei.edu.tw。

^b 日本慶應義塾大學 SFC 研究所上席所員（資深研究員），e-mail: manabuterayama@hotmail.co.jp。

壹、前言

日本在第二次世界大戰後，行政組織過度膨脹，決策不透明，一直被詬病，時有行政改革的呼聲。日本廣義的行政改革，包括財政改革、稅制改革、規制改革、民營化、政府機構改革、特殊法人改革，但狹義則僅指涉政府機構改革、特殊法人改革（楊鈞池，2006：192-195；蔡增家，2007：168-169）。1996年橋本龍太郎接任首相後，提出行政、財政結構、金融體系、經濟結構、社會保障制度、教育制度等六大改革，其中行政改革有四大策略，包括：強化內閣機能、中央行政組織精簡與重整、促進地方分權、創設獨立行政法人。本研究聚焦於探討從橋本龍太郎內閣到第二次安倍晉三內閣之間的獨立行政法人制度變遷。

在傳統行政體系中，行政機關肩負政策制定與執行的雙重角色，舉世皆然。自1980年代起，許多民主國家依據新公共管理（New Public Management, NPM）的理念，將政府官僚體系瘦身（slimmed down）、空洞化（hollowed out）、部分售予私人市場（Pollitt & Bouckaert, 2017）；同時，多國推動以「轉向分解公部門單位（shift to disaggregation of units in the public sector）」為元素之一的公共管理改革（Hood, 1991: 5），廣設與政府保持「一臂之距（arm's-length）」並專注於政策執行的「政署」（agency），是謂「分散化公共治理（distributed public governance）」（OECD, 2002）。Verhoest、Van Thiel、Bouckaert 與 Lægreid（2012）主編的《政府政署》（*Government Agencies*）一書中，介紹歐洲、美洲、亞洲30個國家地區的政署。各國普設政署的風潮稱為「政署化（agencification）」，當中又以柴契爾夫人擔任首相期間興設的英國政署（Executive Agencies）最富代表性（Massey, 1995; Wettenhall, 2005; Yamamoto, 2004）。1996年橋本龍太郎就任首相後，成立行政改革會議，研究國外行政改革的作法，並參考英國政署的經驗，規劃獨立行政法人制度（蔡秀卿，2002，2005；Yamamoto, 2004）。

在此，本研究先說明獨立行政法人制度之參考對象—英國政署的原貌。1988年，英國政府為推動文官改革，由 Robin Ibbs 爵士領導的「效率小組」（Efficiency Unit）於訪談超過150名部會首長與高階文官後，向首相柴契爾夫人提交《改進政府管理作為：續階計畫》（*Improving Management in Government: the Next Steps*）

(Richards, 1997: 39)。該報告指出，當時英國政府提供公共服務，面臨以下的缺陷：第一，部會首長負擔大，高階主管的政策角色吃重；第二，對於管理與服務遞送的重視程度不足；第三，文官體系缺乏管理的技能與經驗；第四，文官體系太過龐大與分散(OECD, 2002: 210)。報告建議，在部會底下成立政署，將政策的制定與執行分離，在類企業體制(business-like regimes)下，履行政府的行政職能功能(O'Toole, 2006: 136)。成立政署是要將不宜民營化、但不必由部會擔當的業務，交由政署來執行，以提升政府的施政效率(彭錦鵬，2008)。

政署與主管部會是「半分離」(semi-detached)的關係(James, 2003: 3)，但政署依然是部會的下屬機關，經費主要來自政府預算。政署的首長為執行長(Chief Executive)，由部會公開招募並透過契約聘任，賦予其人事、財務的管理權限，以及契約任期內的績效目標，向部長負責(彭錦鵬，2000)。政署透過架構文件(framework document)，載明部長對政署的要求、政署的規模與功能、年度財務與績效目標，以及政署與主管部會、部長、國會、其他部會或政署、NDPBs、產業界、志願團體的關係等(Cabinet Office, 2006: 11-19; Massey, 1999)。政署員工大部分是公務員，要聽命於主管部會。另外，各部會設置有一位「弗雷日協調官」(Fraser Figure)，協調部長、部會與政署之間的關係。弗雷日協調官的功能，包括：第一，向部長建議政署的策略方向；第二，同意策略績效管理的架構；第三，向部長建議對於策略績效資訊的回應方式；第四，向執行長建議如何引導政署的活動；第五，確保政署能有效地提供服務並持續改善(Cabinet Office, 2002: 26-39)。主管部會必須對政署辦理績效評鑑，而政署的績效是以整體業務來衡量，包括主管部會對其設定目標的達成度，以及執行長個人的績效表現(范祥偉，2005: 108; James, 2003: 3)。部會對政署進行績效評鑑的頻率，以間隔不超過三年為原則，評鑑結果會決定該政署是否裁撤，或是否改成其他的組織屬性來提供服務(Cabinet Office, 2006: 7)。

英國行政體系在傳統上為部長責任制，由部會首長向國會承擔政策制定與執行之責，並透過國會向人民負最終責任(Barberis, 1997: 131)。政署成立後，部會首長負責政策制定，執行面則交由政署執行長負責，當政署績效不佳，執行長必須辭職負責，傳統的部長責任制因而受到挑戰(Wright, 2000: 248)。1997年3月，英國國會通過決議，修正部長責任制的意涵，部長必須對部會與政署所做的各項政

策、決定、行動負完全責任，而且新政署成立時，部長必須向國會報告，以及政署第一年的營運目標（OECD, 2002: 221-222）。政署與國會的關係須訂於架構文件，當國會議員針對政署的日常營運事務提出質詢時，原則上部長授權政署執行長回應，但部長仍須向國會負擔完全的責任，並且保留介入政署運作的權利（Cabinet Office, 2006: 15-16）。總之，政署的績效責任由執行長負責，但部長必須就政署的成敗負政治責任，使政署難免受部會干預，難有完全獨立運作的空間（范祥偉，2005：117）。

究實而論，政署由英國導入日本是一種制度擴散（diffusion）。日本並非全盤複製政署，而是參考其概念後予以轉化（translation），以適應本地社會環境。因此，獨立行政法人制度是經過轉化，並結合國內外要素的產物，對於日本而言，是一種制度創新（innovation），也是制度變遷（change）。該制度開始實施之後，在小泉純一郎、安倍晉三這兩位首相任內歷經改革，制度才成為當今的模樣。獨立行政法人可分為中央層級與地方層級，前者主管機關為省廳（相當於中央部會），後者為都道府縣廳（相當於直轄市與縣市政府）、市町村役所（相當於鄉鎮市公所），這兩者的概念與創設條件大致相同。在時程上，日本政府在2001年先開始設置中央層級的獨立行政法人，經觀察其實施情況及評估可行性之後，地方獨立行政法人於2004年才開始成立。在中央層級已為獨立行政法人的事務事業，或是往法人化方向檢討的事務事業，如文教實驗研究機構、福利設施等，是地方公共團體優先考量法人化的事業（蔡秀卿，2005）。換言之，中央獨立行政法人制度的設計與運作，會牽動地方獨立行政法人的發展。

關於獨立行政法人的研究，曾任內閣官房國家公務員制度改革推進本部事務局次長的岡本義朗（2008），有出版專書說明獨立行政法人的制度設計與理論，日籍學者 Masaharu（2003）、Yamamoto（2004）、市橋克哉（2006）曾介紹獨立行政法人的推動經驗。在國內方面，相關文獻可分成兩大類，一大類是制度引介（吳煜宗，2008a，2008b，2008c；劉一萍，2013；劉宗德，2004；劉宗德、陳小蘭，2008；蔡秀卿，2002；蔡進良，2002），另一大類是法人的個案介紹，尤其是以博物館（金子啟明、中須賀，2008；栗原祐司，2013；耿鳳英，2008；張婉真，2008；劉建國，2005，2007）、國立大學（邱惠美，2006a，2006b；許育典、李佳育，2014）為大宗。然而，上述文獻偏向靜態介紹法律與組織，雖有助吾人認識獨

立行政法人的制度與個案，但以2010年之前的研究居多，而且尚無介紹獨立行政法人制度發展完整歷程的文獻，這也是本研究所欲彌補的缺口。

本研究以中央獨立行政法人為主軸，探討獨立行政法人制度從橋本龍太郎內閣時開始研議到成形、森喜朗內閣正式上路，以及小泉純一郎與安倍晉三推動改革，其制度變遷的過程為何？這幾屆內閣為何與如何推動制度變遷？本研究分成五節，本節為前言，說明研究背景與問題；在第貳節，探討橋本內閣創設獨立行政法人制度的背景與討論過程；在第參節，先介紹獨立行政法人的制度設計，然後分析實際運作後的數量變化（包括小泉內閣的改革），以及浮現的主要問題；在第肆節，檢視安倍內閣推動制度修正的背景、內容與成效；第伍節為結論。

貳、橋本內閣的制度創新與轉化

日本創設獨立行政法人制度，是讓行政組織類型更多元的創新，也是一種大幅度的激進式變遷。然而，獨立行政法人是參酌英國政署的產物，在向國外學習的過程中，不可能全盤複製，而是要經過轉化，使制度設計能符合日本國情。有鑑於此，本節分成背景、關鍵行動者、制度轉化的討論議題、最終報告等四個部分，說明橋本內閣推動獨立行政法人這項制度創新的過程。

一、背景

1990年代冷戰結束後，國際經貿交流更為密切，網際網路的興起帶動資訊技術革命，加速形成全球經濟體系，各國普遍面臨政治、經濟與社會改革壓力。1993年，長期執政的自民黨落敗，政治勢力重組，多項改革出現契機。再者，當時日本陷入長期的泡沫經濟無法復甦的泥沼，中央省廳貪腐弊端連連，加上業務效能低落，導致國民對官僚體制缺乏信心。上述這些情形，是自民黨總裁橋本龍太郎在1996年1月接任首相後，積極推動行政改革的時空背景（曹瑞泰，2003）。

二、關鍵行動者

1996年6月，自民黨行政改革推進本部發表《橋本行革之基本方向》，其目標是檢討國家作用並推動簡政化，具體內容為從原來的「事前統制型行政」轉變為

「事後檢查型行政」，以及確保中央官廳政策制定部門與執行部門維持適當距離。日本該年 11 月舉行眾議院選舉，橋本內閣在選前的 10 月份，將《橋本行革展望》作為自民黨的執政公約，並向國民提出。當時，橋本首相宣佈推行「讓日本回復元氣的行政改革—霞關改革」，並為此提出中央政府部門減半，以及效法將中央政府執行部門政署化（岡本義朗，2008：15-18）。在該次大選中，自民黨獲得 239 席，比選前增加 28 席，與執政聯盟的 17 席加總過半（大於 250 席），顯示橋本的行政改革方向獲得選民一定程度的支持。

選後，橋本龍太郎為推動中央省廳重組，組成行政改革會議，由其本人親自擔任會長，代理會長為總務廳長官武藤嘉文，委員兼事務局長為首相補佐官永野清，並邀請東京大學前校長有馬朗人、上智大學教授豬口邦子、國際日本文化研究所所長河合隼雄、京都大學教授佐藤幸治、一橋大學榮譽教授鹽野谷祐一、東北大學教授藤田宙靖、秩父小野田株式會社諸井虔、讀賣新聞社社長渡邊恆雄、日本勞動組合總聯合會顧問盧田慎之助、三菱重工公司飯田庸太郎，成員一共 13 位。值得一提的是，成員幾乎是學界與企業界的重量級人士，顯示當時日本政府刻意排除國會議員、政黨代表、資深官僚的參與（楊鈞池，2006：196）。本研究認為，這項作法應是為了避免會議被政治力、保守的官僚體系干預，而無法提出大刀闊斧的改革建議。

行政改革會議檢討行政體系後，提出五大問題，包括：第一，沒有評鑑業務的機制；第二，財政運作難有彈性；第三，組織及人事管理的自發性存在限制；第四，難以發揮提高效率與質量的動力；第五，修改組織及運作方面沒有制度化的機制（岡本義朗，2008：24）。行政改革會議為研議新制度，參考英國、紐西蘭、加拿大、瑞典、美國、德國、法國以及韓國等八國的做法，發現各國的共同點為將國家功能中的政策制定與執行之間明確區分，前者由議會負責，後者則委託給政治中立的行政機構負責（岡本義朗，2008：17-18）。行政改革會議尤其關注英國的政署制度，岡本義朗（2008：18）推測可能是當時日本國內普遍關注柴契爾政府行政改革走向的緣故。然而，日本推動獨立行政法人制度，目的之一為了精簡行政組織，此與英國推動管理層面的改革較單純是為提升行政效率不相同。總之，以橋本首相為首的行政改革會議，在獨立行政法人制度的推動中，扮演最關鍵的行動者，也是成功的推手。

三、制度轉化的討論議題

在行政改革會議上，有關獨立行政法人的制度設計，委員意見分歧的部分主要有兩項，包括績效評鑑（日文為「業績評価」，本研究統一寫為「績效評鑑」）機制，以及獨立行政法人的職員身分。以下分別說明這兩項爭議的內容，以及討論的結果。

（一）績效評鑑機制：一元？二元？

關於績效評鑑機制，原先行政改革會議委員之間一致認為，對獨立行政法人的績效進行評鑑，要在主管省廳設置評鑑委員會，並邀請外部人士參與。不過，有委員認為假如只有主管省廳內設置評鑑委員會，就無法避免自己人評鑑自己人的情況，所以主張另外設置第三方且跨部門的評鑑機制。就此，委員之間討論的論點是：第一，假若設置跨部門的評鑑機制，是否違背行政簡化的改革宗旨？第二，如何在功能上區分主管省廳內、跨部門的評鑑機制？第三，要避免跨部門的評鑑機制過度干涉各政府部門的政策判斷。最後，行政改革會議決定也在總務省設置跨部門的評鑑機制，並將主管省廳的評鑑機制，與總務省的評鑑機制在其功能分工（岡本義朗，2008：29-31），如表 1 所示。

表 1：主管省廳與總務省評鑑委員會之功能區分表

	主管省廳	總務省
名稱	獨立行政法人績效評鑑委員會	政策評鑑獨立行政法人評鑑委員會
功能	<ul style="list-style-type: none"> ● 審查獨立行政法人的中期與年度計畫 ● 針對獨立行政法人的業務內容制定評鑑標準並進行評鑑 ● 關於法人的業務及組織運作向主管大臣進行改善等勸告 ● 對各大臣為獨立行政法人設定的中期目標發表看法 ● 對獨立行政法人的負責人以及幹部的報酬等相關措施提供建議 	<ul style="list-style-type: none"> ● 對獨立行政法人的民營化、主要業務的修改以及廢除等事宜進行勸告 ● 對各省廳績效評鑑委員會的評鑑結果發表意見 ● 匯總及發表各獨立行政法人相關的資料

資料來源：修改自岡本義朗，2008：31。

(二) 職員身分：公務員？非公務員？

關於獨立行政法人職員的身分，理論上，獨立行政法人是獨立於國家、具有獨立法人格的組織，因此相關職員不可能是國家公務員。不過，實行相關改革之後，可能失去國家公務員身分的職員會強烈抵抗與反對，行政改革委員會也體會到貫徹此一原則不符現實，因此究竟多大程度保障國家公務員相同的身分，成為討論的重點。行政改革會議最後決定，將獨立行政法人分為國家公務員型與非國家公務員型等兩類，其標準是：假如該法人的相關業務出現停滯時，對國民生活或社會經濟的穩定會帶來直接且明顯的障礙，有必要防止因爭議權的行使而出現業務的停滯，相關法人的職員為國家公務員；即使因爭議權的行使出現法人業務的停滯，若對國民生活也不會帶來直接影響，該法人的職員則當做非國家公務員（岡本義朗，2008：31-32）。

四、最終報告

橋本內閣推動的行政改革，其重點主要有：強化內閣機能、中央省廳組織調整、行政機能的減量與效率化、公務人員制度的改革（楊鈞池，2006：199），1997年12月3日第42次會議中通過《行政改革最終報告》（簡稱最終報告），確立不仿效英國在省廳之下成立政署，而是在省廳之外設置獨立行政法人，並以精簡員額25%為目標（Masaharu, 2003; Yamamoto, 2004）。報告的基本思路是：第一，將政策企劃功能與執行功能分離；為提高執行功能之事業的效率與質量，確保其透明性，設立具有獨立法人格的獨立行政法人。第二，各獨立行政法人的目的與任務，在各自設置法令上予以明定，並禁止各法人無視國民需求、據自身判斷擴張業務。第三，主管大臣對獨立行政法人的監督與干預，限於法人的業務與組織運作的基本框架，盡可能排除主管大臣干涉法人運作的細節，擴大法人運作的自決權利與自發性。第四，對法人業務結果進行評鑑並促進改善，並就事業持續的必要性、民營化的可能性等問題，進行定期審查。第五，關於法人職員身分，設置國家公務員型、非國家公務員型等兩類。第六，根據職員的不同身分，在勞動基本權、薪資等服務條件、刑罰、定員管理等方面存在差異，但除此之外的制度設計（包括中期目標管理、財務管理、資訊公開、定期審查等）上不會因身分的不同而有差異（岡本

義朗，2008：34）。

行政改革會議發表《最終報告》的隔日，橋本內閣決定將最大限度尊重報告內容，並決定制定相關法律時要依據該報告。1998年6月，國會通過《中央省廳等改革基本法》，行政改革會議因任務達成而解散，並另外新成立「中央省廳等改革推進本部」，由首相親自擔任本部長，副本部長為內閣官房長官、行政改革擔當大臣，其他內閣閣員為部員。同時，該法規定以2001年1月1日為目標推動相關改革，並移轉至新體制。1998年7月，同為自民黨的小淵惠三接任首相，繼續推動獨立行政法人制度。1999年1月，中央省廳等改革推進本部通過「中央行政改革省廳等改革大綱」¹，包含獨立行政法人制度大綱，以作為後續制定通則法與個別法的依循（楊鈞池，2006：196-197）。同年7月，《獨立行政法人通則法》（簡稱通則法）、《獨立行政法人通則法相關法律整頓法》、《總務省設置法》公布，12月通過59個獨立行政法人之個別法。

改革必定會有阻力。日本在研議獨立行政法人制度的過程中，受到各省廳大臣、公務員與在野黨的抵制。各省廳大臣害怕設置獨立行政法人，將政策執行自省廳分離之後，會傷害政策制定的品質，並導致過度重視短期的結果與效率，而其更根本的憂慮是，若獨立行政法人的自主性太高，省廳將難以控制；公務員害怕失去終身保障；反對黨則是質疑獨立行政法人的高階主管職務，會成為安插高官退休的去處（Yamamoto, 2004）。雖然獨立行政法人制度在研議的過程中面對不少質疑，但橋本龍太郎依然持續推動，完成法人制度框架的設計，之後在小淵惠三、森喜朗內閣的支持下，於2001年4月開始創設。

參、創新制度的設計與實施

獨立行政法人係由英國政署轉化而來，但在日本仍屬創新的制度。依據通則法第2條第1項，獨立行政法人係指「基於國民生活及社會經濟安定等公共利益之觀點，對有必要實施但依其性質非必要由國家親自直接予以實施之事務及事業，如其

¹ 中央行政改革省廳等改革大綱，包含：內閣法修正法、內閣府設置法、中央省廳組織修正法、各省廳等設置法、獨立行政法人制度、省廳組織精簡及提升行政效率等大綱。因此，獨立行政法人制度大綱僅是其中一部分。

委由民間機構辦理恐有不被實施之虞、或有必要令單一主體獨占性地實施，方得以促進該事務或事業有效率或有效果地推動者，依據獨立行政法人通則法或個別法之規定所設立之法人。」根據獨立行政法人制度大綱，其基本概念是要賦予自主性、自律性，排除「事前干涉與統制」，改為以「事後檢查」為重點。此外，限制主管大臣的監督與干涉的同時，國家的干預也要限制到最小程度。本節將依序說明獨立行政法人的制度概要，以及制度實施後的數量變化與浮現出來的問題。

一、制度概要

關於獨立行政法人的制度概要，以下從機構來源、人事、財政、與主管省廳的關係、與國會的關係、透明性保障等五個面向來介紹。需說明的是，由於獨立行政法人制度在 2015 年有大變動，故此處的說明係以 2001 年制度上路到制度大變動之期間為主。

（一）機構來源

獨立行政法人主要是自中央省廳所管事業或事務、特殊法人、認可法人轉型而來。由中央省廳所管事業或事務轉型而來的者，稱為「先行獨立行政法人」，由特殊法人、認可法人改制的則是「移行獨立行政法人」（岡本義朗，2008：71-72）。先行獨立行政法人於 2001 年起陸續設置，移行獨立行政法人則是 2003 年開始設置（劉宗德、陳小蘭，2008：27）。

關於先行獨立行政法人，係根據《中央省廳等改革基本法》檢討國立大學、國立病院及療養院、考試研究機關、檢查檢定機關、文教研修設施、作業設施、矯正收容設施，經評估結果，計有 89 個事業或事務符合獨立行政法人化的條件並改制（劉宗德，2005）。然而，先行獨立行政法人的改制評估缺乏具體的判斷標準，當時受到批評（劉宗德，2004）。

移行獨立行政法人係由特殊法人、認可法人改制。所謂特殊法人，是因業務不適交由企業經營，但若由國家自行經營將缺乏效率，依特別法律而設立的獨立法人，在國家的監督下，賦予一定程度的獨立自主來辦理業務（林素鳳，2002）。特殊法人又分成公團、事業團、公社、銀行、特殊會社、公庫、金庫、基金、銀行等多種名稱，其中公團、事業團與我國「政府捐助之財團法人」類似。公團大多為政

府全額出資成立的公法上財團法人，多以實施道路、住宅建設等大規模公共事業為目的；事業團則是政府、民間合資成立的公私混合法人，著重在國家經濟、社會、農業等特定政策之推動，規模較小，且企業性較稀薄（劉宗德，2004）。認可法人為依據特別法律設立、由民間等關係人集合而任意設立的獨立法人（林素鳳，2002），其所掌事業或事務多半具有公共性，許多是由政府出資成立，實質上與特殊法人無異（劉宗德，2005）。

長期以來，特殊法人、認可法人飽受責任不明、缺乏效率、不透明、自律不足、組織業務自我繁殖、因時代變遷而失去原來的設立目的、與民間事業的業務重疊等批評（林素鳳，2002）。日本政府評估將特殊法人與認可法人廢止、民營化、民間法人化或獨立行政法人化，其中無法廢止、無法民營化、國家必要性高、收益性低、業務有裁量空間者，即依據通則法與個別法，改制獨立行政法人（行政改革推進事務局，2001b）。最後，日本政府於 163 個特殊法人及認可法人中，挑選 38 個並整併為 36 個獨立行政法人（行政改革推進事務局，2001a）。

（二）人事

根據最初的通則法第 2 條第 2 項，獨立行政法人依照職員是否有公務員的身分，分為「特定獨立行政法人」、「非特定獨立行政法人」等兩大類。當該機構的業務停滯會嚴重影響國民生活或社會經濟安定，有必要賦予職員公務員身分，就是「特定獨立行政法人」；反之，則是「非特定獨立行政法人」。另外，基於法人營運自主，法人職員薪俸的標準由通則法訂定，各法人再據以自訂，而支付標準必須通知主管大臣並公開。

關於特定獨立行政法人的職員薪資，根據原本的通則法第 57 條第 1 項與第 3 項的規定，必須與職務內容與責任相符、考量工作效率；在給付基準方面，要考量國家公務員、民間企業員工的薪資，以及法人本身的營運績效。至於非特定獨立行政法人的職員薪資，依據原本的通則法第 63 條，必須與職員個人勤務成績相符，而給付基準則是要考量該機構的營運績效，並衡酌社會情勢。然而，通則法在 2014 年大幅修改，特定獨立行政法人已被「行政執行法人」取代，非特定獨立行政法人已改為「中期目標管理法人」、「國立研究開發法人」，本研究後續有更深入的說明。

（三）財政

關於獨立行政法人的財務會計，為使法人自主、自律營運，通則法第37條明定導入企業會計手法，以避免不夠透明、無效率、僵化。為避免獨立行政法人成為市場中的獨占企業，國家會提供財源，稱為「營運費交付金」、「設施費補助金」。法人營運所得為「自我收入」，可歸屬該法人。為避面資金不足，亦有「借入金」的制度，以因應緊急狀況。另外，獨立行政法人的預算制度與中期計畫的流程一致，也就是由主管大臣聽取評鑑委員會之意見，會同財務大臣共同協議認可其預算，且獨立行政法人的預算採複數年度，若法人之執行與預算不同，也不會產生違法性的問題（岡本義朗，2008：134）。整體而言，獨立行政法人的財務會計制度設計，比政府機關有彈性許多。

（四）與主管省廳的關係

主管省廳對於獨立行政法人的行政監督，主要有任命法人長與監事、目標設定、辦理績效評鑑。根據通則法第14條，獨立行政法人的法人長、監事，均由主管大臣任命，且應以公開徵才為原則。至於目標設定、績效評鑑，是主管省廳監督獨立行政法人的重點機制。

獨立行政法人的績效評鑑係依循全面品質管理（Total Quality Management, TQM）的PDCA「Plan（計畫）-Do（實施）-Check（評鑑）-Action（改善）」邏輯運作（劉坤億，2010）。主管省廳先訂定三至五年的中期目標，法人據以擬定中期計畫，經主管大臣同意後，再擬定年度工作計畫來逐年實施，由各省廳的「獨立行政法人績效評鑑委員會」，以及總務省「政策評鑑獨立行政法人評鑑委員會」（以下簡稱政獨委）實施績效評鑑。評鑑分兩階段。第一階段為每年度、中期計畫終了時，法人提出業務執行績效報告，由各省廳獨立行政法人績效評鑑委員會進行初評，並將評估結果通知政獨委。第二階段為政獨委針對第一階段的評鑑結果進行複評。當中期目標終了時，各省廳的獨立行政法人績效評鑑委員會必須向省廳提出整體改善意見，而政獨委除了提出修正建議，還可對法人是否要廢除向主管省廳表達意見（劉一萍，2013；劉坤億，2010）。

最後，獨立行政法人的評鑑結果會結合退場機制。根據2003年8月內閣會議通

過的〈於中期目標期間屆至時重新檢視獨立行政法人組織及整體業務相關事項〉，獨立行政法人中期目標屆滿後，必須重新檢討其存續、效率、品質等整體業務，以及檢視組織型態，如廢止、民營化、改由其他獨立行政法人提供（首相官邸，2003）。

（五）與國會的關係

根據通則法，國會對於獨立行政法人的監督分成四個部分：第一，獨立行政法人制度架構規定於通則法，而該法的制定與修正須經國會同意；第二，各獨立行政法人必須制定個別組織法，經國會通過後才能設置；第三，法人長得以「參考人」的身分，向國會說明法人的日常業務相關事項（黃錦堂，2002）；第四，特定獨立行政法人的職員為公務員，根據《中央省廳等改革基本法》第40條，總務省必須每年向國會報告特定獨立行政法人的職員數，以進行員額控管（劉宗德，2010）。整體而言，獨立行政法人雖受日本國會的監督，但受監督的方式不同於行政機關，且強度相對較弱。

（六）透明性保障

確保獨立行政法人的情報（資訊）透明，是日本政府在設計相關制度時的重要原則。根據通則法第3條，獨立行政法人必須盡量公開其資訊。另據《獨立行政法人情報公開法》第22條規定，法人應以一般民眾易於理解的方式來提供以下資訊：第一，法人組織、業務、財務的相關資訊，如中程計畫、年度計畫、財務報表、決算報告、理監事與職員薪酬支給基準等；第二，法人組織、業務、財務有關的評鑑與監察資訊；第三，法人出資及捐獻對象的法人，以及其他政令所規定法人之相關基礎資訊等（劉宗德，2010）。

二、數量變化

獨立行政法人於2001年4月森喜朗執政期間開始設置，一開始為57個，之後每年數量幾乎都有變動。從開始設立到2015年修法改變分類方式，這段期間的數量可細分成特定（公務員型）、非特定（非公務員型）這兩類型態來統計。對此，本研究將每年數量的變化整理為表2。

表 2：獨立行政法人數量一覽表（2001~2015）

年份	獨立行政法人			首相（執政黨）
	特定	非特定	總數	
2001	52	5	57	森喜朗（自民黨）
2002	53	5	58	小泉純一郎（自民黨）
2003	57	5	62	小泉純一郎（自民黨）
2004	57	48	105	小泉純一郎（自民黨）
2005	56	53	109	小泉純一郎（自民黨）
2006	11	93	104	小泉純一郎（自民黨）
2007	8	93	101	安倍晉三（自民黨）
2008	8	93	101	福田康夫（自民黨）
2009	8	91	99	麻生太郎（自民黨）
2010	8	96	104	鳩山由紀夫（民主黨）
2011	8	96	104	菅直人（民主黨）
2012	8	94	102	野田佳彥（民主黨）
2013	8	93	101	安倍晉三（自民黨）
2014	8	90	98	安倍晉三（自民黨）
2015	7	91	98	安倍晉三（自民黨）

資料來源：本研究整理自總務省網站。

註：數量統計時間為每年 4 月 1 日，首相亦同。

從 2001 年到 2003 年，總數從 57 個逐步增為 62 個，該變化主要是特定獨立行政法人由 52 個增至 57 個，非特定獨立行政法人仍維持 5 個。2004 年，非特定獨立行政法人大增至 48 個，總數也增至 105 個，而之所以出現大幅變化，是因為特殊法人自 2003 年開始轉為獨立行政法人（移行獨立行政法人）。2005 年，特定獨立行政法人減為 56 個，非特定獨立行政法人略增為 53 個，總數為 109 個，為獨立行政法人數量的最高峰。然而，2006 年表面上的總數略減為 104 個，但仔細檢視其組成結構，特定獨立行政法人由 56 個大降至 11 個，非特定獨立行政法人大增至 93 個，造成約 2.1 萬人失去公務員身分。這項改變的原因是，小泉純一郎執政時，主張小政府理念，強力主導將大量的特定獨立行政法人改制為非特定，而這項變革跳過績效評鑑機制，有違獨立行政法人制度的精神，引起學界的質疑（市橋克哉，

2006)。2007年，特定獨立行政法人的數量再減至8個，直到2015年才再減為7個；同一時期，非特定獨立行政法人維持在90至96個之間，總數則是98到104個之間，數量大致上穩定。

三、問題的浮現

獨立行政法人制度於2001年正式實施之後，隨著機構數量的增長，其問題漸漸浮現。在2009至2012年期間，民主黨政權特別成立行政刷新會議，以事業預算費用甄別（事業仕分け），針對當時47個獨立行政法人的151項業務，以公開參與的方式來調整其組織預算，並將其不合理作為完整揭露。關於獨立行政法人的主要問題，本研究將其歸納為三項，包括：績效評鑑功能不彰、人事爭議、財政紀律不佳，以下依序說明之。

（一）績效評鑑功能不彰

獨立行政法人原本的績效評鑑機制，是在PDCA循環的邏輯下，藉由主管省廳的績效評鑑委員會、總務省的政獨委來進行兩階段評鑑。經運作多年，這套機制被指出的問題包括：第一，主管大臣僅訂定目標，不實際參與評鑑，責任不明；第二，當主管大臣訂定的目標不明確時，即無法確立適切的PDCA循環；第三，對法人進行兩階段評鑑，增加負擔（岡本義朗，2014）。2007年5月安倍晉三首次組閣期間，農林水產省主管的獨立行政法人綠資源機構爆發工程圍標弊案，主管大臣松岡利勝、前理事山崎進一接連自戕，重創內閣形象。然而，該機構雖有舞弊之情事，被績效評鑑時，在五等級評價中排序第二的「A」等，致使評鑑機制被指責未完成被賦予的任務。細究其因，委員是由各省廳自行選定，而所選之人幾乎都有一定偏好，導致評鑑結果失真（西澤利夫，2008）。再者，小泉首相自行決定將大量的公務員型獨立行政法人轉為公務員型，跳過績效評鑑機制，某種程度上也反映該機制的功能未獲肯定。

2007年12月，福田康夫內閣提出《獨立行政法人整理合理化計畫》，計劃直接在總務省設置評鑑委員會（西澤利夫，2008；薄井繭実，2009）。2008年4月，眾議院內閣委員會提出通則法修正草案，延續《獨立行政法人整理合理化計畫》，

預定廢止各省廳評鑑委員會，改在總務省設立一元化的評價委員會，委員由總理大臣任命，並強化委員會權限，如付予委員長、監事調查權、向總理報告之義務等（西澤利夫，2008）。福田在位時間短，制度還來不及修正就下台，直到安倍晉三第二次組閣後才有較大進展。

（二）人事爭議

日本自十九世紀明治維新以後，民間高度尊崇官僚體系，當高階官員退休後轉至民間工作，稱之為「官員空降」（天下り）；若轉至特殊法人、獨立行政法人等半官方機構，則稱為「橫向移調」（横滑り），而且不必適用官員退休後一定年限內不得至過去所主管之民間機構任職的「旋轉門條款」（蔡增家，2007：124-126）。民間對於這個現象多所批評，認為轉到獨立行政法人工作的退休官員常不具足夠的專業，卻必須由國家負擔其高額的人事費，以稅金彌補其經營不善所造成的赤字。參議員蓮舫在其自傳中提到，她在2009、2010年鳩山由紀夫內閣期間，被指派擔任行政刷新會議中的事業甄審人，在檢視文部科學省的預算時，發現某獨立行政法人在全日本經營27所以「青少年自然之家」、「青少年交流之家」為名的住宿設施，而該機構連續五任理事長、幹部全由文部科學省同一職位的官員轉任，理由為「專業性很高」，而且無論經營績效，各地所長年薪皆為1,200萬日圓、次長900萬日圓、主任700萬日圓，至於2.5億日圓的營運赤字，全由國家預算來填補（詹慕如譯，2011：160-163）。

根據2008年的通則法修正草案，針對管理職的人事，擬規定：第一，主管大臣任命法人長、監事時，必須經內閣承認；第二，公開招募法人長、監事候選人；第三，評鑑委員會必要時可勸告主管大臣解任法人長、監事。關於幹部報酬與職員薪資，根據《獨立行政法人整理合理化計畫》，其應對方式不是直接修法，而是設定五年內削減人事費總額5%的目標；針對薪資水準高的法人，要求適當降薪，並期待評鑑委員會能嚴正進行評價（西澤利夫，2008）。針對非特定獨立行政法人，2009年鳩山內閣訂下「根絕空降（天下りの根絶）」之政策方針，但隔年菅直人內閣隨即改弦易轍，以希冀有效利用公共部門知識與見識為根據，強調其與「轉任（渡り）」不可一概而論，因而允許公務員「空降（天下り）」至獨立行政法人（三澤耕平，2010）。

（三）財政紀律不佳

獨立行政法人的營運收入來源，有相當比例為政府預算，但是稅金是否有被妥善利用頗受質疑，包括：第一，對於減少浪費、將業務營運適當化的自律不足；第二，財政紀律不彰，因而浪費、營運無效率，甚至發生醜聞；第三，所有的法人適用同一套制度，導致有些政策機能無法充分發揮；第四，營運的透明化不足；第五，法人受到財政制度的影響，無法達到原先的宗旨（岡本義朗，2014）。對於上述這些問題，安倍晉三在第二次組閣時，藉由修訂通則法來因應。

肆、安倍內閣的制度修正

獨立行政法人制度實施後，發生績效評鑑功能不彰、人事爭議、財政紀律不佳等問題。為此，安倍晉三於 2012 年 12 月第二次組閣後，再次推動獨立行政法人的改革。相較於橋本內閣創設整套獨立行政法人制度，安倍內閣的改革是在既有的基礎上修正，包括將法人重新分類，設計新的績效評鑑機制，以及賦予幹部與監事明確責任，為變動幅度相對較小的漸進式變遷，但這些變革亦極為重要。本研究認為，安倍內閣能順利推動改革，與當時政治環境有關。以下先分析改革時的改革背景，再來說明改革的內容，最後為討論改革成效。

一、改革背景

安倍晉三第二次組閣時，本來國會結構對他推動改革並不十分有利，但隨著經濟改革主張獲得社會支持，使自民黨在後來的選舉中獲勝，進而創造對獨立行政法人改革也有利的氛圍。有關改革背景，以下分成改革氛圍、國會結構等兩個部分來說明。

（一）改革氛圍濃厚

如本研究先前所述，安倍晉三在第一次組閣時，獨立行政法人綠資源機構的弊案重創其政治聲望。該事件發生後，雖然安倍內閣、福田內閣以及之後的民主黨政府都試圖減少法人數量、加強政府對獨立行政法人的監督，但均因審議時間不足而

未通過。安倍晉三第二次組閣後，力推「安倍經濟學」，提出著名的「三支箭」（三本の矢），包括大規模的量化寬鬆、擴大財政支出、促發民間投資等，期望能挽救日本低迷的經濟。持平而論，與安倍經濟學相較，行政改革當時被關注的程度相對較低，但安倍內閣仍持續推動。總之，安倍內閣推動改革的氛圍是明顯的，有利於獨立行政法人的制度改革。

（二）國會結構有利改革

安倍內閣推動改革，必須取得參議院與眾議院兩院的支持。檢視國會結構，2012年12月，自民黨在眾議院選舉取得294席，為總席次480席的61.3%，而且自民黨與公明黨組成聯合政府，兩黨加總為325席，佔67.7%，超過三分之二，為絕對多數。然而，當時自民黨、公明黨在參議院的總席次未過半。換言之，安倍首相是面對「分立國會」的狀態，即使改革法案在眾議院通過，也未必能獲得參議院的支持。2013年7月參議院選舉，選後自民黨取得115席，公明黨20席，總共取得135個議席，佔總席次242席的55.8%，成為穩定多數。安倍內閣取得參眾兩院的支持，建立起「安倍一強」體制，在民間也取得高聲望，創造對改革有利的政治環境。

二、改革內容

安倍內閣在參眾兩院支持下，2013年12月重定改革獨立行政法人的方針，並由行政改革推進本部來負責推動。在大臣指示的明確使命之下，透過基於法人領導人的領導能力之自主及戰略性管理以及適當的治理，履行對國民的說明責任，試圖將法人的政策實行功能最大化，以及嘗試將官民功能區分的明確化，以及活用民間能力，防止官方膨大化並促進精簡化。經過內閣府副大臣底下、民間專家參與的「關於獨立行政法人有識之士懇談會」以及行政改革推進本部下屬的「行政改革推進會議」的討論之後，國會於2015年通過通則法修正案。

本次通則法修正的主要內容，包括：第一，主管大臣依據總務省訂定的目標與指導方針，為個別獨立行政法人訂定中期目標，自行辦理績效評鑑，並引進第三方機構，確保主管大臣評鑑客觀；第二，幹部的責任明確化，以及強化監事的調查權

功能；第三，法人除了預算執行有彈性，也要增加說明責任與提升透明度；第四，依照法人的專業需求、營運效能以及公權力行使程度，將其分為中期目標管理法、國立研究開發法人、行政執行法人等三類（岡本義朗，2014）。上述所說的第三方機構，係指設置於總務省的「獨立行政法人評鑑制度委員會」，該委員會除了針對主管大臣的目標策定、績效評鑑陳述提供意見外，必要時也可向首相陳述意見（總務省，2022）。

根據修正後的通則法第 2 條，不同類型的獨立行政法人會依據不同方式來進行目標管理與績效評鑑。首先，中期目標管理法以提供公共事務或事業為導向，成員非公務員，具有高度自主與自律性，由主管府省訂定三至五年的中期目標，以滿足公眾需求、提供高品質服務為目標，如國際協力機構、國立科學博物館等。其次，國立研究開發法人以學術研究發展為導向，成員亦為非公務員，由主管府省訂定五至七年的中長期目標，追求研發成果效益最大化，如防災科學技術研究所、宇宙航空研究開發機構等。再來，行政執行法人以公權力行使為導向，成員為公務員，經由設定單一年度目標與計畫，確保達成行政目的，如造幣局、國立公文書館等。主管大臣會替中期目標管理法、國立研究開發法人制定目標，而各法人據此制定中期計畫與年度計畫，主管大臣在每年度對各法人辦理績效評鑑；當中期目標期間結束，主管大臣辦理終期評鑑。行政執行法人無中期目標，主管大臣會制定年度目標，各法人據此制定事業計畫，主管大臣每年度皆必須辦理績效評鑑（總務省，2022）。

在舊制度中，主管大臣只對法人提出目標，評鑑是由各省廳的績效評鑑委員會、總務省的政策評價獨立行政法人評價委員會，分兩階段辦理。在新版的評鑑機制下，不再採兩階段評鑑，而是廢除各省廳的績效評鑑委員會，由主管大臣每年對法人進行評鑑，並根據評鑑結果，需要時發出業務改善命令，也就是一元化辦理。另外，總務省的政策評鑑獨立行政法人評鑑委員會委員，本來是由總務大臣任命，但改為評鑑制度委員會之後，委員改由內閣總理大臣任命，針對主管大臣的目標方案、評鑑結果、改善命令等內容進行審查。總之，獨立行政法人制度在第二次安倍內閣修改之前後，其主要差異體現於法人分類、評鑑機制、總務省第三方評鑑委員會的設計。對此，本研究將其整理為表 3。

表 3：第二次安倍內閣修正獨立行政法人制度之前後比較

		修改前	修改後
法人分類		特定獨立行政法人、非特定獨立行政法人。	中期目標管理法人、國立研究開發法人、行政執行法人。
評鑑機制	辦理方式	主管省廳設「獨立行政法人績效評鑑委員會」，總務省設「政策評鑑獨立行政法人評鑑委員會」，評鑑分兩階段。	廢除主管省廳的績效評鑑委員會。主管大臣的判斷明顯缺乏公正時，總務省評鑑委員會才提出意見。
	主管大臣	對法人訂定目標，不實際參與評鑑工作。	對法人訂定目標，並實際辦理評鑑。
	總務省	政策評鑑獨立行政法人評鑑委員會，總務大臣任命委員。	獨立行政法人評鑑制度委員會，內閣總理大臣任命委員。

資料來源：本研究整理。

三、改革成效

安倍二次組閣後，2015年修正通則法，並將獨立行政法人重新分類。隔年2016年4月，中期目標管理法人為54個，國立研究開發法人27個，行政執行法人7個，總共88個（總務省，2016）。到安倍二次組閣之最末年2020年4月，中期目標管理法人降為53個，國立研究開發法人、行政執行法人則維持27、7個，總共87個（總務省，2020）。在這段期間，中央省廳主管的獨立行政法人數量雖然沒有明顯變化，但在地方層級卻持續進展。例如，2020年1月，大阪市政府決定將天王寺動物園於2021年4月改制為獨立行政法人，而這也是日本全國首座以獨立行政法人來營運的公立動物園（本多由佳，2020）。另外，東京都立病院、公社病院的獨立行政法人化，更是成為熱門政治話題。

東京都的公醫體系分為「都立病院」、「東京都保健醫療公社病院」等兩大體

系。其中，都立病院有 8 所醫院，負責東京的「行政性醫療（行政の医療）」²。另外，東京都保健醫療公社病院（簡稱「公社病院」）是由東京都、公益社團法人東京都醫師會、公益社團法人東京都齒科醫師會共同進行財政負擔的醫療團體，運營 6 所醫院以及 1 所癌症檢查中心，其主要是辦理東京都內偏遠地方的醫療。2019 年 12 月 3 日，小池百合子知事於都議會公開宣示，計劃將都立病院、公社病院共 14 所醫院移轉至獨立行政法人。然而，部分民間人士、日本共產黨均主張，都立及公社病院的獨立行政法人化，將增加患者負擔、行政性醫療倒退、議會監督倒退、造成地區間合作與災害因應困難等問題（氏家祥夫，2020）。對此，2020 年 6 月舉行的東京都知事選舉中，日本共產黨支持的候選人宇都宮健兒，將取消都立及公社病院獨立行政法人化作為政見，但仍不敵爭取連任的小池知事。2021 年 10 月，東京都議會正式同意都立病院、公社病院改制為獨立行政法人。事實上，中央主管的國立病院機構，以及其他諸多府縣、市區町村等地方公共團體設立的公立病院早已改制獨立行政法人，所以東京的個案並非率全國之先。然而，東京都是全日本政經中心，即使是地方層級的公立病院法人化，也受全國矚目。此個案的主要意義在於其為安倍內閣改革後的一大進展，顯示日本持續重用獨立行政法人制度，不僅中央層級如此，地方政府亦然。³

最後，檢視獨立行政法人制度於安倍內閣改革後在中央與地方層級的發展，本研究提出以下觀察：第一，安倍內閣廢除主管省廳的績效評鑑委員會，賦予主管大臣更大的權責，淡化總務省的角色，可避免評鑑機制的疊床架屋，並使責任歸屬更為明確，但同時也考驗主管大臣的績效管理能力。第二，將獨立行政法人重新劃分為中期目標管理法人、國立研究開發法人、行政執行法人，並針對不同類型的法人設計不同評鑑方式，較能反映獨立行政法人的多元性，並使績效評鑑機制更能發揮功能。第三，針對獨立行政法人淪為人事酬庸、財政紀律不佳等批評，除透過績效

² 所謂「行政性醫療」，包括：第一，災害醫療、感染病醫療等根據法律進行的醫療；第二，周產期醫療、精神科醫療等根據社會需求進行的醫療；第三，小兒科癌症等新興醫療領域。

³ 關於地方獨立行政法人，其制度精神與中央獨立行政法人相同，且其制度發展亦深受中央獨立行政法人的影響。然而，日本另訂有《地方獨立行政法人法》，其制度細節與中央獨立行政法人有所不同，可成另一研究主題。

評鑑來督促，藉由賦予監事調查權、提升資訊透明，問題未必能完全解決，但至少可獲得一定程度的改善。第四，就中央獨立行政法人而言，安倍改革之後，其總數未有明顯變動，某種程度上也反映制度趨於穩定。第五，從東京都立與公社病院獨立行政法人化的討論過程來觀察，部分人士雖有疑慮，但該方案最終仍在都議會通過，同時其他地方公共團體也有獨立行政法人化的推動個案，顯示這套制度在政治上仍獲得相當的支持。

伍、結論

本研究將日本獨立行政法人的制度發展，視為連續性的變遷過程。在 1990 年代，橋本龍太郎首相親自主持行政改革會議，結合學者與企業家，創設獨立行政法人制度，是日本行政改革的重大里程碑。這項制度不是憑空創新，而是學習英國政署的精神，將政策制定與執行分離，並在績效評鑑機制、職員身分做大幅度的轉化之後才開始實施。關於獨立行政法人最初的績效評鑑機制，主管省廳、總務省分別設置評鑑委員會，並將評鑑分為二階段。另外，獨立行政法人具有獨立法人格，不隸屬主管省廳，故理論上職員不應是公務員，但囿於公務員基於維護權益而強烈反彈，所以同時採用公務員型、非公務員型，而且改制初期以前者居多，以減少變動幅度。制度實施後，以改革為政治號召的小泉內閣向公務員開刀，將大量的公務員型獨立行政法人改制為非公務員型。此後，獨立行政法人因績效評鑑功能不彰、人事爭議、財政紀律不佳等問題，改革呼聲未歇，安倍晉三（第一次組閣）、福田康夫、麻生太郎、鳩山由紀夫、菅直人、野田佳彥等首相，均來不及完成就卸任。直到安倍第二次組閣，在改革氛圍濃厚、國會結構又有利於改革的情境下，修改獨立行政法人的分類與績效評鑑機制，才有較大幅度的制度變遷。

在制度形成與變遷的過程中，橋本與安倍內閣均設立組織來討論改革，其中橋本內閣的行政改革會議，不僅首相親自擔任會長，其他成員以學者及企業家為主體，甚至刻意排除官僚與國會的參與，由首相主導、降低其他政治力干預的用意十分明顯。另外，制度研議期間，由於公務員抵制，初期多為成立特定獨立行政法人，員工維持公務員身分，顯示當時為了制度上路而與公務員妥協，從而出現「路徑依賴」的現象。然而，與同為自民黨的橋本不合、主張小政府、選舉時說出

「反對我就是反改革」與「毀掉自民黨也在所不惜」的小泉執政後，跳過原本的績效評鑑機制，將改革大刀直接揮向獨立行政法人，超過兩萬名員工喪失公務員資格，展現鐵腕作風。綜上所述，本研究認為在獨立行政法人制度形成與變遷的過程中，首相扮演關鍵的主導者角色。

最後，從橋本內閣開始規劃，到小泉與安倍內閣的改革，獨立行政法人制度的發展超過二十年，其樣貌已大致穩定，在日本行政體系中佔有無可抹滅的重要地位。本研究以中央獨立行政法人為探討的主軸，但地方獨立行政法人也在持續發展中。例如，東京都政府計劃在 2022 年度逐步將 15 所都立病院、公社病院轉為獨立行政法人，並成立「東京都立醫院機構」進行統一化管理，就是具體證明。由於我國中央與地方政府仍在增設行政法人，有關日本獨立行政法人制度的發展與變革經驗，值得吾人持續關注與參考。

參考文獻

一、中文部分

- 吳煜宗（2008a）。獨立行政法人制度的法理論（一）。**月旦法學教室**，64，94-98。
- 吳煜宗（2008b）。獨立行政法人制度的法理論（二）。**月旦法學教室**，66，97-101。
- 吳煜宗（2008c）。獨立行政法人制度的法理論（三）。**月旦法學教室**，68，94-98。
- 林素鳳（2002）。日本的行政改革與獨立行政法人制度。政府機關（構）法人化研討會（12月9日），臺北。
- 邱惠美（2006a）。日本獨立行政法人制度初探—兼論日本國立大學法人化問題（上）。**政大法學評論**，90，171-227。
- 邱惠美（2006b）。日本獨立行政法人制度初探—兼論日本國立大學法人化問題（下）。**政大法學評論**，91，247-338。
- 金子啟明著，中須賀譯（2008）。日本國立博物館獨立行政法人化以及諸問題。**博**

物館學季刊，22（4），27-35。

范祥偉（2005）。英國公共管理與文官制度改革新論。臺北：華泰文化。

栗原祐司（2013）。日本博物館制度之最新發展趨勢。現代美術學報，25，7-25。

耿鳳英（2008）。行政法人化對博物館特展之影響：以日本東京國立博物館為例。

博物館學季刊，22（4），37-51。

許育典、李佳育（2014）。從大學的法律地位探討大學自治的落實：以大學法人化為核心。當代教育研究季刊，22（1），169-209。

張婉真（2008）。面對博物館評價時代的來臨：原理與實踐。博物館學季刊，22（2），5-25。

曹瑞泰（2003）。現代日本行政改革過程之研究—以二〇〇一年中央部會組織減半為標的。通識研究集刊，4，19-48。

彭錦鵬（2000）。英國政署之組織設計與運作成效。歐美研究，30（3），89-141。

彭錦鵬（2008）。行政法人與政署之制度選擇。考銓季刊，53，21-36。

黃錦堂（2002）。機關獨立化與法人化之憲法基礎與限制。載於蘇永欽（編），政府再造：政府角色功能的新定位（81-100）。臺北市：新臺灣人文教基金會。

楊鈞池（2006）。從「派閥均衡」到「官邸主導」：1990年代日本政治體制改革之分析。臺北市：翰蘆。

詹慕如（譯）（2011）。非要第一才行嗎（蓮舫原著）。臺北市：臺灣商務印書館。

劉一萍（2013）。日本獨立行政法人績效治理作法之觀察。臺灣經濟研究月刊，36（5），82-90。

劉宗德（2004）。日本公益法人、特殊法人及獨立行政法人制度之分析。載於法治斌教授紀念論文集編輯委員會（編），法治與現代行政法學：法治斌教授紀念論文集（381-413）。臺北市：元照。

劉宗德（2005）。行政法人設置有關問題之研究。考試院研究發展委員會委託研究成果報告，未出版。

劉宗德（2010）。日本獨立行政法人實施成效之評估。行政院研究發展考核委員會

- 委託研究成果報告，臺北市：行政院研究發展考核委員會。
- 劉宗德、陳小蘭（2008）。**官民共治的行政法人**。臺北市：新學林。
- 劉坤億（2010）。**英國及日本對於行政法人制度之檢討與改進狀況**。行政院人事行政局委託編譯成果報告，未出版。
- 劉建國（2005）。博物館行政法人（上）—日本獨立行政法人制度。**現代美術**，121，4-7。
- 劉建國（2007）。來自現場的聲音—日本獨立行政法人國立美術館之營運考察。**現代美術**，131，58-69。
- 蔡秀卿（2002）。日本獨立行政法人制度。**月旦法學**，84，60-76。
- 蔡秀卿（2005）。行政組織改革與地方行政法人—從日本獨立行政法人制度論起。**臺灣行政法學會（編），行政法人與組織改造、聽證制度評析（81-128）**。臺北市：元照。
- 蔡進良（2002）。中央行政組織法變革之另一取向—日本獨立行政法人制度之引介。**月旦法學**，83，171-181。
- 蔡增家（2007）。**誰統治日本？經濟轉型之非正式制度分析**。臺北市：巨流。

二、日文部分

- 三澤耕平（2010）。公務員退職管理：「現役の天下り」を容認 改革に逆行，**毎日新聞**，2022年3月15日，取自：
<https://ameblo.jp/moriezo/entry-12557700634.html>。
- 氏家祥夫（2020）。都立・公社病院の「独法化」は医療の後退につながる，2022年3月15日，取自：<https://www.hokeni.org/docs/2020020800020>。
- 市橋克哉（2006）。**日本における独立行政法人**。外國經驗及我國行政法人推動現況研討會（4月7日），臺北市。
- 本多由佳（2020）。大阪 天王寺動物園、2021年度に地方独立行政法人へ。**朝日新聞**，2022年4月8日，取自：
<https://www.asahi.com/articles/ASN1Y4H88N1YPTIL00M.html>。
- 行政改革推進事務局（2001a）。特殊法人等整理合理化計画—I 前文，2022年4月

10日，取自：

<http://www.gyokaku.go.jp/jimukyoku/tokusyu/gourika/zenbun.html>。

行政改革推進事務局（2001b）。特殊法人等整理合理化計画—III 特殊法人等の改革のために講ずべき措置その他の必要な事項，2022年4月10日，取自：

<http://www.gyokaku.go.jp/jimukyoku/tokusyu/gourika/III.html>。

西澤利夫（2008）。独立行政法人整理合理化計画の策定と実行：制度発足から7年を振り返る。立法と調査，282，41-50。

岡本義朗（2008）。独立行政法人の制度設計と理論。東京：中央大學出版部。

岡本義朗（2014）。独立行政法人改革は成功するのか。情報センサ，97，18-21。

首相官邸（2003）。中期目標期間終了時における独立行政法人の組織・業務全般の見直しについて，2022年4月10日，取自：

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/gyokaku/kettei/030801minaoasi.pdf>。

総務省（2016）。独立行政法人一覧（平成28年10月1日現在），2016年12月1日，取自：http://www.soumu.go.jp/main_content/000408998.pdf。

総務省（2020）。独立行政法人一覧（令和3年4月1日現在），2020年12月10日，取自：https://www.soumu.go.jp/main_content/000679614.pdf。

総務省（2022）。独立行政法人評価，2022年4月10日，取自：

http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/dokuritu_n/index.html。

薄井繭実（2009）。独立行政法人における業務運営見直しの動向と今後の課題：業務、財務、入札、契約の状況。立法と調査，289，169-181。

三、英文部分

Barberis, P. (1997). *The civil service in an era of change*. Aldershot: Dartmouth Publishing Company.

Cabinet Office (2002). Better government services: Executive agencies in the 21st century. Retrieved February 2, 2022, from: <https://reurl.cc/Lp5j5K>.

Cabinet Office (2006). Executive agencies: A guide for departments. Retrieved February 2, 2022, from: <https://reurl.cc/vep3Qj>.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-

19.

- James, O. (2003). *The executive agency revolution in Whitehall: Public interest versus bureau-shaping perspectives*. New York: Palgrave Macmillan.
- Masaharu, H. (2003). Japanese public administration and its adaption to new public management. *Ritsumeikan Law Review*, 20, 1-15.
- Massey, A. (1995). Ministers, the agency model, and policy ownership. *Public Policy and Administration*, 10(2), 71-87.
- Massey, A. (1999). *The state of Britain: A guide to the UK public sector*. London: Chartered Institute of Public Finance & Accountancy.
- O'Toole, B. J. (2006). *The ideal of public service: Reflections on the higher civil service in Britain*. New York: Routledge.
- Organisation for Economic Cooperation and Development [OECD] (2002). *Distributed public governance: Agencies, authorities and other government bodies*. Paris: OECD Publications.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis—into the age of austerity*. Oxford: Oxford University Press.
- Richards, D. (1997). *The civil service: Under the conservatives, 1979-1997*. Brighton: Sussex Academic Press.
- Verhoest, K., Van Thiel, S., Bouckaert, G., & Lægreid, P. (Eds.) (2012). *Government agencies: Practices and lessons from 30 countries*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave MacMillan.
- Wettenhall, R. (2005). Agencies and non-departmental public bodies: The hard and soft lenses of agencification theory. *Public Management Review*. 7(4), 615-635.
- Wright, T. (2000). *The British political process: An introduction*. London: Routledge.
- Yamamoto, K. (2004). Agencification in Japan: Renaming or revolution? In C. Pollitt & C. Talbot (Eds.), *Unbundled government: A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation* (pp. 215-226). New York: Routledge.

Analysis of Changes in Independent Administrative Institutions in Japan: From Hashimoto Administration to Second Abe Administration

Tien-Shen Li^a, Manabu Terayama^b

Abstract

Under traditional administrative arrangements, the executive branch has the dual role of policymaking and implementation. Since the 1980s, many democracies have adopted the concept of New Public Management (NPM) and established a wide range of executive agencies that work at arm's length from the government. These agencies are designed to focus on policy implementation free from political interference. The United Kingdom is one of the most notable examples of the application of NPM in public policy. Japan's promotion of "agencification" began under the administration of Ryutaro Hashimoto. Hashimoto established the Administrative Reform Council, which proposed the establishment of Independent Administrative Institutions (IAIs) based on the experience of the United Kingdom. The system of IAIs was then subject to considerable changes during the Koizumi administration and the second Abe administration. This study considers the development of IAIs as a continuous and dynamic process. In this regard, this study analyzes the reasons for and processes of the changes in IAIs. These

^a Assistant Professor, Department of Social and Public Affairs, University of Taipei.

^b Senior Researcher, Keio Research Institute at SFC.

experiences provide a useful reference for administrative reform in Taiwan.

Keywords: Independent Administrative Institution; executive agency; agencification; institutional change

官僚體制的藝術： 數位轉型中的猴子、刮鬍刀與相撲選手

黃心怡^a

書 名：*The (Delicate) Art of Bureaucracy: Digital Transformation with the Monkey, the Razor, and the Sumo Wrestler*

《官僚體制的藝術：數位轉型中的猴子、刮鬍刀與相撲選手》

作 者：Mark Schwartz

出版年：2020

出版社：IT Revolution Press

頁 數：288 頁

前言

身為美國公民及移民服務局（U.S. Citizenship and Immigration Services, USCIS）前資訊長（CIO），目前擔任亞馬遜網路服務（Amazon Web Service）公司的企業策略顧問，作者 Mark Schwartz 運用其相當豐富的公私部門的 IT 服務經驗，撰寫了一本有關資訊科技在官僚組織中如何達成數位轉型的書。它沒有教科書式的條例指引，但卻抽絲剝繭地告訴讀者數位轉型在官僚組織中為什麼令人沮喪。此書從 Max Weber 對官僚體制（bureaucracy）的解釋談起，深入的討論它的善與惡。作者認為

^a 國立臺灣大學政治學系副教授，e-mail: hsinihuang@ntu.edu.tw。

社會事實上普遍存在著官僚思維，且強調合規、科層分權與技術理性的官僚體制往往是組織結構與運作的首選。然而對數位轉型者來說，傳統的理性官僚體制可能是個障礙。原因在於這樣的組織型態具有三個缺點：讓組織僵固無法改變、讓組織目標發散、不敢創新以及讓組織過分強調依法行政，重視規則而無法快捷。

Schwartz 以自身經驗說明數位轉型在政府部門中真實痛點在哪，討論何以聯邦政府在《文書縮減法案》（Paperwork Reduction Act, PRA）的持續推動下依舊無法使行政文書量減少。甚至多次引用 Dickens 白鯨記中的情節，形容官僚體制如同書中的白鯨 Moby Dick，是如此龐大且難以征服。某種程度是在描述官僚可謂組織的自然，這當中對於數位轉型的許多抗拒與反噬，需以順應自然的方式去克服。有鑑於近年來國內公私部門皆相當積極探討「數位轉型」的概念與作法，本文願加入此行列，藉此書評讓國內學界社群與政府實務界重新省思此概念對公部門組織的意涵。

書籍核心內容

本書共有三大部分 15 小節，第一部分深入淺出地從理論與實務上討論與說明官僚體制的內涵以及善與惡。第二部分擘劃了一個如何打造更好數位官僚體制的藍圖給讀者。第三部分則介紹使數位轉型成功的三要素與如何達成的策略手冊。適合提供給希望組織轉型成功的管理者閱讀。本文歸納書中三部分的核心重點，依序介紹於下。

一、對我國政府官僚組織與服務設計的反思

第一部分內容重新探討官僚體制的意義與包袱，及其在數位時代與轉型過程中的影響。回到 1920 年代，作者回顧 Weber 對於官僚體制柏拉圖式的解釋，當時 Weber 認為官僚體制是一種理想的典範，他提出了六個官僚體制經典特徵，包括：正式的管轄範圍、組織科層、書面文件系統、技術專業分工、全職保障員工與一般行政規則，使得此種組織型態具備理性化與可預測性的優點（Weber, 1922）。但時至今日，當代組織與行政學者多認為官僚制度具有以下三個負面特徵，分別是：頑固（stubborn）、障礙（obstacle）、疏遠（elsewhere），這些缺點讓人在官僚組織

中工作，容易純粹成為一成不變的小螺絲釘而失去自我。

在數位科技蓬勃發展的時代，組織內開始採用大量資通訊科技與資訊系統。作者點出資訊系統的設計架構事實上跟官僚科層具有許多相似性，如過去的企業資源規劃系統（Enterprise Resource Planning）就是複製組織內的專業分工與技術專門。資訊系統內的演算法（algorithms）代表傳統官僚體制中的規則（rules），被授權的使用者則是組織內的各種角色與職位（roles），最後得以達到官僚控制與管理的目的。這些資訊系統被要求需要有標準化的流程以及產出紀錄，包括許許多多系統所創造出的系統單（tickets），事實上更強化了官僚制度的運作。

作者討論了官僚科層為何對數位轉型不利，更進一步論述無論是傳統以規則導向官僚（rational-legal bureaucracy）或是近來以指標導向官僚（rational-metric bureaucracy）的型態，都會帶來組織的無效率。但作者也持平的說，官僚體制的設計（如正式化流程與控制機制）確實具有公平性、讓組織成員免於恐懼與降低執行任務時不確定焦慮的優點，並非全然是負面的。

二、數位官僚體制應該有的特徵

雖然在 Weber 時代並沒有電腦，但是他闡述了人類如何執行自身決策演算的模式。作者 Schwartz 指出與過去相比，各國產業結構已截然不同，效率與生產力的定義也與過去有差異。舉例來說，數位科技計算效率的方式，並非一小時產出多少程式碼，而是能更快更領先地推出與時俱進的新產品、更符合使用者需求的軟體功能。如同地心引力沒有好與壞的問題，而是如何使用它，官僚體制也如此。面對這些變遷，本書第二部分的內容進一步討論當代官僚體制需要如何改變。

人工智慧技術的迅速發展加速了希望用機器學習演算法來輔助人類的願景，衍生的數位轉型風潮強調技術變革與組織變革應該同步進行。本書提出的良帖是建議將官僚體制轉化為一個良善工具，使其在當代依舊能夠支援創新與對速度的需要。而良善的數位官僚體制需具備三個特徵，分別是：精實（lean）、學習（learning）與賦能（enabling），可用來正面迎戰傳統規則導向的官僚體制常見的臃腫浪費、緩慢不願改變與重防弊等老課題。

三、數位轉型成功之策略手冊

為了達到組織的精實、學習與賦能，數位轉型過程中需維持組織控制與創意平衡，作者 Schwartz 於本書第三部分，便是提出對應之戰術供讀者參考，認為公部門組織需具備以下三種關鍵要素，分別是：猴子、刮鬍刀，以及相撲選手。以下依序摘錄作者書中重點。

（一）猴子

如同西遊記中的美猴王，在取經的過程中充滿好奇冒險心卻愛胡鬧。文中提到了混亂猴子（Chaos Money）概念，其作用在於刺激（provoke）與觀察（observe）。此概念源於 Netflix 於 2011 年所設計的一個演算程式，用意是隨機消滅軟體中的功能，創造不同程度的情境混亂，用來測試 IT 系統的問題，也進而開展出資訊工程所謂「混亂工程」（chaos engineering）的新領域。由於電腦與網路系統已發展為極度複雜且連結相依性高的工程，要追本溯源找到問題在哪裡，已成為不可能的任務。因此資訊工程師嘗試透過工程實驗的方式來模擬在運作複雜的 IT 系統時，哪些情境可能會讓它出錯。同樣的，在以「官僚」為名的大山下，政府單位裡可能也需要一些混亂猴子，組織作為一個有機系統，與其條列式地正面表述所有行為規範，來防止出錯，或許可以參考「混亂工程」的思維，接納更多猴子策略與作為，讓組織重新調整並找出問題。

（二）刮鬍刀

誠如白鯨記中寫到，要與巨鯨作戰，需要先切掉一些鯨脂。作者認為膨脹無效率的官僚組織也需要切掉不需要的流程與風險防範措施，意即組織內需要刮鬍刀的機制，已達到精實（lean）的精神。以美國於 1995 年頒布的美國克林格-科恩法案（Clinger-Cohen Act）為例，本是為了改善聯邦政府機關取得、使用與處置民眾資料的流程，因應而生的即是 MD 102-01 指引（Acquisition Management Directive, Instructions, and Guidebooks）。此作為雖說明了政府機關對建立資訊服務外包規則與正確行政流程的決心，但實質上卻增加更多規則，也因此反直覺地讓資訊專案的開發從簽約、設計、測試、到執行，更加曠日費時。

據此，作者提出刮鬍刀的實際作法包括：先求有再求好以跳脫風險與監督惡性

循環、以試驗實驗取代大規模，以及減少監督（watching）的工作但增加實際開發（doing）的工作等。如同洛克馬丁公司所運用的臭鼬工廠（skunkworks）模式，可以在極短時間開發新型戰鬥機。作者以移民局內的PRA為例，提出可以以類臭鼬工廠方式讓組織持續學習也更敏捷，搭配A/B testing、合理性測試（sanity testing）及使用者研究（usability studies），以現況為基準，透過實驗測試不同數位方案如何改善現況，只要修正方案合理且能減少行政負擔，就可以快速被採納。

（三）相撲選手

日本相撲競技帶給數位轉型的啟示在於，相撲選手總是積極尋找敵人弱點，時拉時推地等待時機致勝。想像一個實務的情境，當政府或總統宣布他正式簽署某個社會福利法案或經濟補助條款，即日將執行開放申請，這背後的IT系統是否已經準備好，能夠上線支援行政服務，對政府組織來說是一大挑戰。開發數位服務的過程中，作者認為相撲選手具備辨識敵人弱點與尋找決勝點的功能，持續思考如何充分測試資訊服務的品質與安全、如何適應無法預料的突發事件、且保有持續改進空間。

結合上述三個關鍵角色的功能，回到數位官僚實務，作者提倡善用「開發維運同步」（DevOps）的開發方法，有助於組織打破過去分層分工分責、穀倉式的管理方式。DevOps模式同時結合敏捷（Agile）與精實（Lean），強調跨領域合作，且目標是達成結果（getting results）而非滿足規則（rule satisfaction）。主張跨專業能力的工作小組，除了負責專案精實開發、減化工作外，也將對整個IT設計與運作的生命循環負責。另外，善用IT自動化測試工具，也可用來檢驗可能面臨的資安、金融、系統錯誤等風險。

四、讀後反思：本書並未深入碰觸哪些問題？

數位轉型（Digital Transformation）在公部門來說，一般是指政府機關使用新科技與技術，將對服務或內部流程與管理等進行優化、更新或創新。因此在轉型過程中，勢必會碰觸到組織文化與既有流程的與運作邏輯的調整。本書透過作者自身在美國公民及移民服務局服務的經驗與觀察，點出數位轉型在政府機關無法順遂的原因。筆者想到我國政府近年積極發展數位國家政策，當中許多公部門數位服務、

數位行政乃至數位民主的改變與措施，皆是需要轉型的場域。作者雖然嘗試提出了作戰原則與手冊，筆者認為實務操作上仍有未解之問題，以下分點提出供參。

（一）抓住數位轉型機會翻轉官僚，但如何維持控制？

政府與公共行政組織近年來需要更快速的回應社會與民眾，也讓數位轉型的呼聲日益高漲。公部門面對更多更複雜的挑戰，文中作者提出開發數位服務時應採用 DevOps 模式，可同時結合敏捷、精實與官僚合規的多元優點，包括實踐數位系統設計開發時的課責問題。理由是，整個跨領域專業團隊共同承擔成敗與責任。此想法十分前瞻且理想，但究竟如何對整個團隊小組課責？這當中是否又得釐清不同成員的之責任輕重？DevOps 如何明確定義任務與實踐課責，是本書沒有細述之處。而組織控制該鬆該緊，是由專業決定還是職位決定？該用正式工具還是非正式工具？都是操作上必須處理規範的。當然筆者也同意組織心態應翻轉，從過去關注行政程序的合規，到關注如何達到結果。並非從此不重視合規，而是利用 DevOps 強調小規模設計與試驗先行的作法，類似監理沙盒與數位創新沙盒的概念（陳敦源、廖洲棚、張濱璿、黃心怡，2021）。避免政策大規模執行後覆水難收的問題，將可因此降低組織的抗拒且願意鬆綁行政繁文縟節。

（二）數位轉型如何因應組織對績效與評量的要求？

希望組織持續學習是公共行政的老課題。當組織希望推動數位創新服務或更新既有服務時，過去認為指標收集與管理，得以讓我們理解該專案的成效，是線性思考新服務與績效的關係。但如同古德哈特定律（Goodhart's Law），「當指標成為目標，這個指標就不再具有意義」。公行學者 James Q. Wilson 也認為政府對可量化的工作的要求，將排擠到其他許多不可量化的工作與任務。本書提到以敏捷式開發邏輯，讓專案可小規模在設計階段即進行測試與調整，才逐步擴大規模，或許是平衡政府在創新與績效管控上的可行作法。這讓「持續學習，大膽假設，小心求證。」此老派格言，在 IT 時代似乎仍舊適用。

（三）如何數位轉型官僚人員？

文中提到經理人 CIO 在數位轉型的角色需要改變。應從監督優先，改為實作優先，有種不做做看怎麼知道的意味。也因此提出讓轉型成功，需要組織中存有猴子

的角色，具備願意挑戰現況與善於觀察問題的能力。但現實是，公職雖是極為穩定的工作，但公務人員卻仍舊害怕、猶豫或無法提出創新建議。面對新興數位科技的蓬勃興起與社會少子化、老年化與能源氣候等複雜難解問題，如何轉型官僚人員一題，恐得回到文官考選體制、非正式人員約（聘）用的核心來思索，我國政府如何在現有的徵才途徑中找到組織內的猴子，抑或在組織制度上讓組織成員願意擔任猴子？將值得組織領導人商酌。

整體而言，本書以十分直白明快的文字與例子，深入淺出回到官僚體制的原始意涵，告訴讀者當多數人與社會都具有天然官僚思維時，重點不是瓦解他，而是如何在面對新挑戰時，不以慣例與常規來直接反應與處理數位轉型問題，運用新思維達到創新與組織控制的平衡。最後，面對當代官僚轉型的挑戰，筆者也真切盼望政府機構不要掉入不必要的複雜陷阱。如同作者引用卡夫卡在《海神波賽頓》（Poseidon）的故事一般，提到海神被禁錮在掌管海洋世界中堆積如山的文書行政作業，讓他從無探索自己海洋王國的機會。

參考文獻

- 陳敦源、廖洲棚、張濱璿、黃心怡（2021）。公共服務數位沙盒實驗機制之預評估。國家發展委員會委託研究成果報告，未出版。
- Weber, M. (1922). Bureaucracy. In J. M. Shafritz & A. C. Hyde (Eds.). *Classics of public administration* (7th Ed.) (pp. 44-49). Boston, MA: Wadsworth/Cengage Learning.
- Schwartz, M. (2020). *The delicate art of bureaucracy: Digital transformation with the monkey, the razor, and the sumo wrestler*. Portland, OR: IT Revolution Press.

《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 14 卷第 2 期，出版日期 111 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「116202 臺北市文山區試院路 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